

避難行動要支援者名簿を活用した支援の手引き



※この手引きは、自治町会が避難行動要支援者の支援をする例を示したものです。地域の実情に合わせて、支援に活用してください。

令和元年6月作成

葛飾区役所 地域振興部 危機管理課 災害対策係
☎03-5654-8572 (直通)

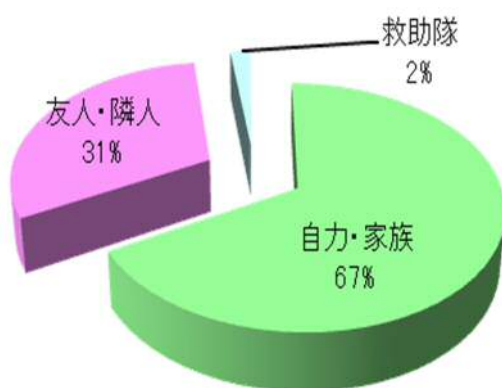
目次

I	避難行動要支援者名簿の対象者	3
II	支援の内容	4
1	平常時の支援	4
(1)	日頃の声かけ・見守りで顔の見える関係づくり	4
(2)	災害時に向けた、平常時からの取り組み事例	5
2	災害時の支援	9
(1)	情報伝達	9
(2)	安否確認・家庭訪問	9
(3)	避難支援	9
(4)	救護・救出	9
III	個人情報の管理	10
参考資料1	要支援者の留意事項	12
参考資料2	地震発生時における車椅子の被災状態	15

はじめに

大地震や大規模水害が発生すると、区内全域に被害がおよび、多くの被災者が発生するため、消防や自衛隊などの救助（公助）がすぐに被災者のもとに駆けつけることはできません。

阪神・淡路大震災では、多くの人が家族（自助）や隣人（共助）の協力で倒壊家屋から救出されました。

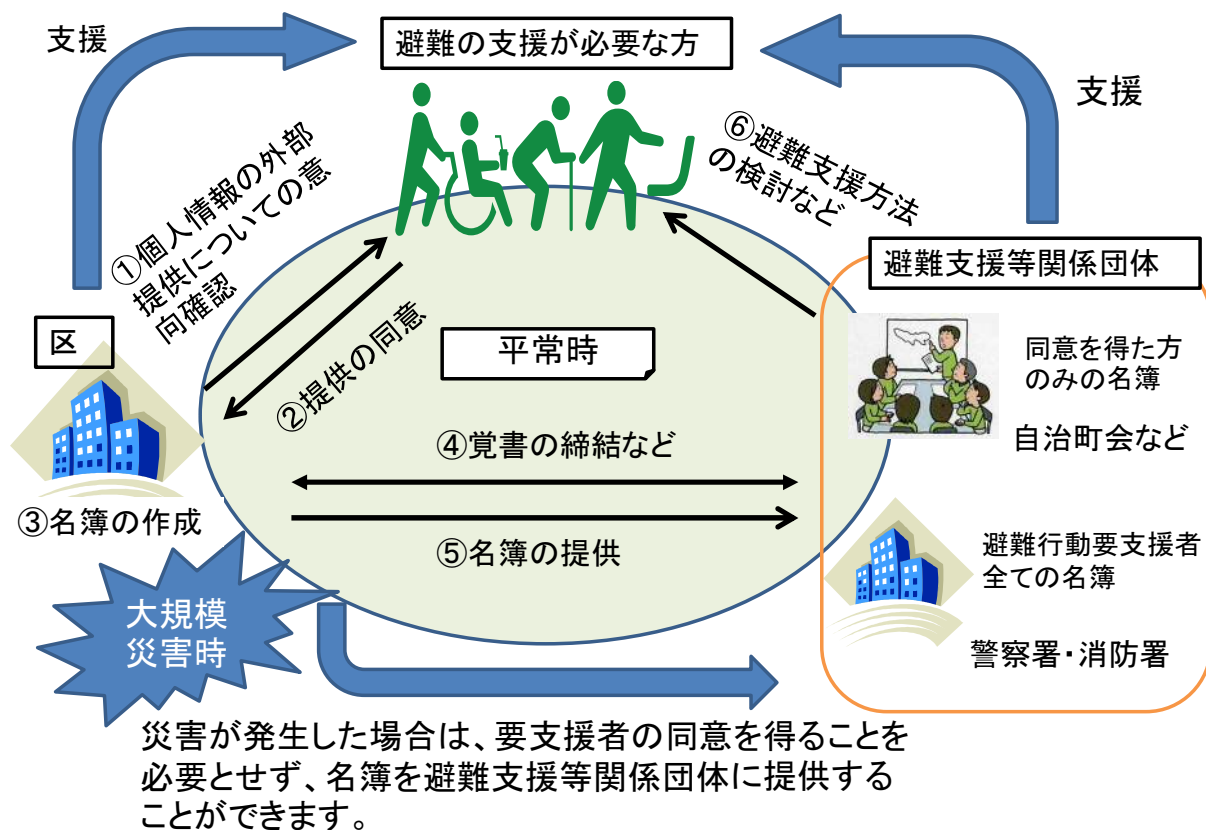


阪神・淡路大震災で
倒壊家屋から救出した人

日本火山学会(平成8年)平成7年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書を
参考に編集

避難行動要支援者（以下「要支援者」という。）は、災害時に自力で避難することが困難なため、地域（共助）による支援が重要となります。大地震や大規模水害に備えて、地域における要支援者への支援の力を高めていきましょう。

避難行動要支援者名簿を活用した支援の流れ



I 避難行動要支援者名簿の対象者

次の要件に該当する方となります（病院や施設に長期で入院・入所している方は、対象となりません）。

身体障害者手帳をお持ちの方	○ 視覚・聴覚・下肢機能・体幹機能・移動機能のいずれかの障害があり、総合等級が1・2級の方 ○ 呼吸機能障害があり、総合等級が1～3級の方
愛の手帳をお持ちの方	○ 障害の程度が1～3度の方
介護保険の被保険者	○ 要介護状態区分4または5の方

※上記の対象者以外の、自力で避難することが困難な方を要支援者の対象から除くものではありません。

※対象とする障害や要介護状態区分の内容につきましては、12ページ以降の参考資料1「要支援者の留意事項」をご覧ください。

Ⅱ 支援の内容

要支援者への支援は、平常時と災害時に分けて考えることができます。

1 平常時の支援

(1) 日頃の声かけ・見守りで顔の見える関係づくり

普段から顔の見える関係ができていると、災害時の支援がスムーズに進みます。時折声かけをするなど、日頃の見守りを通じた顔の見える関係づくりが支援の第一歩となります。

日頃から良好な関係を築くことで、地域の防災訓練への参加の呼びかけや、要支援者の状況の把握などが行いやすくなります。

① 要支援者への訪問

支援をする側とされる側が、あらかじめ顔見知りの関係になっていないと、いざという時に支援をすることは困難です。

まずは、要支援者の自宅を訪問して、お互いに顔を合わせることから始めてみましょう。



要支援者と顔見知りの関係になれば、日頃から要支援者と積極的にあいさつをするなど、コミュニケーションを図りましょう。また、町内会などの日頃の活動や行事などを通じ、お互いにコミュニケーションを深めましょう。

《訪問時のポイント》

○あらかじめ電話などで都合を伺い、訪問する日時や留意事項等を確認しましょう。

○その際は、区から提供された名簿の情報にもとづき、災害時の支援等について話をするために訪問をすることも伝えましょう。

○要支援者がひとりで会うことが難しい場合には、親族や緊急連絡先として登録されている方などに同席していただくと良いかもしれません。

○地域行事のチラシなども持参して訪問すると、会話がスムーズに進むかもしれません。

○訪問時に聞き取った情報は、災害時に必要な支援を行うためのものであり、その目的以外には使用しないことを伝えましょう。

② 地域のなかで支援者を探す

災害時には、支援者自身が被災をしたり、支援者が仕事や旅行で不在であったりするなど、支援できない場合を想定し、可能な限り複数の支援者を決めておくことが良いでしょう。

要支援者本人やその家族が希望する人、また要支援者の近所の方に、支援者となることをお願いしてみましょう。

支援者の確保ができない場合には、地域をいくつかの班に分けて、それらの単位で支援者を見守ることなどを、検討してみましょう。



③ 要支援者の支援内容の検討

区が提供する避難行動要支援者名簿の情報に基づき、要支援者の身体状況（P12～参照）などを確認し、災害時に必要となる支援の内容を検討してみましょう。

④ 要支援者参加型の防災訓練の実施

次の（2）「災害時に向けた、平常時からの取り組み事例」を参考に、要支援者参加型の防災訓練について検討してみましょう。

（2）災害時に向けた、平常時からの取り組み事例

① 安否確認の仕組みづくり

自治町会の防災訓練等を通じて、災害時における安否確認の仕組みづくりを進めましょう。

ア 自治町会の班単位による安否確認

大地震が発生した場合、自治会員は自治町会の班長の自宅前など、あらかじめ指定された場所に集合し、世帯員の安否情報を班長に報告します。

報告がない世帯については、班長や集合した方々が協力して訪問し、安否確認を行います。



イ 安否確認シートの活用

大きな地震が発生した時に、玄関のドアや郵便受けなど、外から確認しやすい位置に、「無事であること」「助けが必要であること」を示した安否確認シートを貼るようにします。

こうすることで、支援が必要な方のもとに支援者がいち早く駆けつけることができます（シートが貼っていない家は、負傷して動くことができないなどシートが貼れる状況にないことが考えられるため、安否確認の訪問をする必要があります）。

安否確認シートは、手書きで簡単に作成することができますので、災害時にはできる限り安否確認シートを玄関先に貼っていただくよう、お願いをしてください。



家の中にいる者は
無事です

助けて！

② 身体状況の把握方法

ア ヘルプカード

ヘルプカードは障害のある方が困った時に、手助けを求めるためのものです。障害のある方がこのカードを提示することにより、周囲の人に支援を求めることができます。

平常時だけでなく、災害時や避難生活期にも、ヘルプカードを提示することで、周囲の人が必要な配慮や支援をすることができますようになります。

ヘルプカードをお持ちでない方がいましたら、カードについてお知らせください。



運転免許証サイズ・蛇腹折り

ヘルプカードの記載例

< 表面 >

< 裏面 >

あなたの支援が必要です。

ヘルプカード




記入年月日 ●●年 ●●月 ●●日

氏名 **立石 太郎**

住所 **葛飾区 立石 5-13-1**

生年月日 T. (S) H ●●年 ●月 ●日

血液型 **O型**

第1連絡先 **立石 花子** (たていし はなこ)

電話 (FAX) **03-3695-1111** (03-5698-1531)

メール *******.*****@*.jp**

本人との関係 **母**

障害名・病名 **知的障害 (愛の手帳2度)**

服薬 **〇〇〇〇、×××、△△△**

通院先 (☎) **〇〇病院〇〇科 (03-****-****)**

通院先 (☎) **××××医院 (03-****-****)**

第2連絡先 (☎) **〇〇福祉館 (03-****-****)**

第3連絡先 (☎) **立石 一郎 (090-****-****)**

03-5654-8262 葛飾区 障害福祉課 発行

「ヘルプカード」は、「困った」ときに、まわりの方に助けをお願いするツール、使用するものです。

手助けが必要なときにカードを聞いてみてください!

目が不自由です。 足が不自由です。

耳が不自由です。 手が不自由です。

コミュニケーションが苦手です。

上記以外で不自由なことがあります。

移動のときに誘導してください。

周りの状況や掲示の内容を説明してください。

簡単な言葉で説明してください。

手話で伝えてください。

筆談で伝えてください。

介護が必要です。 洋式トイレを使います。

アレルギーがあります。

パニックになることがあります。

発作があります。

人工透析をしています。

その他

- 大きな音や声が苦手です。
- 人の多い場所が苦手です。

配慮して欲しいこと

• まず第一連絡先に連絡してください。

• 状況が分からず、不安な気持ちやパニックになってしまうことがあります。

• 短い言葉で、やさしくゆっくり話しかけて状況を説明してください。

• 話しかけるときは、横や後ろからではなく、正面から話しかけてください。

• 迷子になりやすく、自宅に帰れないことがあります。

配付窓口	所在地	電話番号
区役所障害福祉課	立石 5-13-1 (区役所 2階 201 番)	03-5654-8262
障害者施設課 (自立生活支援センター)	堀切 3-34-1 (ウエルピアかつしか 1階)	03-5698-1315
保健予防課 (保健所)	青戸 4-15-14	03-3602-1274
金町保健センター	金町 4-18-19	03-3607-4141
新小岩保健センター	西新小岩 4-21-12	03-3696-3781
水元保健センター	東水元 1-7-3	03-3627-1911

③ 避難支援方法の確認

ア 避難ルートの確認

要支援者の自宅から避難所までの経路で、段差等によって要支援者の通りにくいところを確認します。ブロック塀も大地震によって崩れてしまうおそれがあるため、注意が必要です。



イ 非常用持ち出し品の整理

お薬手帳のコピーや常備薬、視覚障害のある方の白杖、聴覚障害のある方の筆談のためのメモ用紙・筆記用具や、肢体不自由の方の紙おむつ等、要支援者のニーズにあった物を、いつでも持ち出せるように要支援者に伝えておきましょう。

一般的な非常用持ち出し品の例

- 貴重品（現金・通帳・印鑑など）
- 飲料水
- 非常食
- 懐中電灯・予備電池・携帯電話の充電器
- 携帯ラジオ
- ライター・マッチ・ろうそく
- 救急セット
- お薬手帳（コピー）
- 衣類、靴（底の頑丈な物）
- 防災ずきんまたはヘルメット、マスク、軍手
- タオル類
- 缶切り、ポリ袋、チリ紙、歯磨きセット
- （乳児がいる家庭）ミルク類、ほ乳ビン、おむつ、おんぶひも など
- （高齢者や障害のある方がいる家庭）看護・介護用品、常備薬 など



2 災害時の支援

(1) 情報伝達

大規模な火災や水害の際には、区から避難勧告等の避難情報を発令します。要支援者の方は避難情報を聞き取れない場合もありますので、区が避難情報を発令した場合には、情報伝達をします。

また、大地震後の復旧・復興期には、区や都等から生活支援に関する情報が発信されますので、必要に応じてこれらの情報伝達もします。



(2) 安否確認・家庭訪問

要支援者宅や避難所での安否確認を行います。

自宅が無事であっても、水や食料が底を尽きて、避難所まで物資を受け取りに行けない要支援者もいるかもしれません。一度の安否確認だけではなく、何度も家庭訪問をして、必要な支援がないか確認をする必要があります。



(3) 避難支援

地震による家屋の損壊等で自宅での生活を送ることが困難な場合には、避難所などの安全な場所まで移動の支援をします。

支援をする際には、身体の状態（P12～参照）に配慮するようにします。



(4) 救護・救出

ケガをしていたら応急手当をして、必要に応じて緊急医療救護所等へ搬送します。

救出の必要がある場合には、複数人で支援にあたるようにします。

支援者であっても、まずは自分や家族の安全確保が第一となります。

災害時における要支援者への支援は、支援者の善意によって成り立つものであり、権利・義務の関係は発生しません。そのため、災害時に支援をする方が要支援者を支援できなかったとしても、法的な責任は発生しません。

Q&A

支援者には高齢者が多いため、救出活動まで担えるか自信がないので、どうすればよいか教えて欲しい。

⇒支援内容には、①情報伝達、②安否確認・家庭訪問、③避難支援、④救護・救出など、いくつかの種類があります。

救出活動は難しくても、情報伝達や安否確認など、できる範囲で支援を行うことが大切です。

Ⅲ 個人情報の管理

避難行動要支援者名簿の提供は、個人情報保護と災害時に要支援者を支援することの、両方のバランスで成り立っています。

平常時における名簿の提供は、地域の方と要支援者との顔の見える関係づくりをした上で、要支援者の避難支援方法などを事前に検討し、災害時に迅速かつ的確な避難支援等を可能とすることを目的としています。

しかしながら、平常時において、名簿を避難支援に関係のない方に提供したり目的外の使用をすることで、個人情報が流出することがあってはなりません。名簿の情報をこの制度の目的以外には使用しないことを守るため、区と覚書を締結し、その趣旨に基づき名簿の適正管理をしていただきます（区では、必要に応じて名簿の保管状況を確認する場合があります）。

なお、災害対策基本法では名簿の提供を受けた支援者に対して守秘義務が課せられています。

災害対策基本法第49条の13（秘密保持義務）

第49条の11第2項若しくは第3項の規定により名簿情報の提供を受けた者（その者が法人である場合にあっては、その役員）若しくはその職員その他の当該名簿情報を利用して避難支援等の実施に携わる者又はこれらの者であった者は、正当な理由がなく、当該名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

※故意に名簿情報の漏えいを行った場合、災害対策基本法上の罰則規定はありませんが、民事上の損害賠償訴訟を提起される場合があります。

1 名簿の取扱い上、厳守すること

(1) 名簿は必ず施錠できる金庫やロッカーなどに保管する

紛失、盗難、置き忘れ等により、個人情報漏れることのないように、情報管理に万全の注意をしてください。

(2) 名簿は紙で管理する

名簿の情報をパソコンに入力して管理しないでください。インターネット接続時に、情報が流出してしまう恐れがあります。

(3) 区が複製を許可した場合を除き、名簿を複製しない

名簿を複製する必要がある場合には、事前に区に申請をしてください。またその際は、必要最低限の部数としてください。

(4) 名簿管理者や保管場所が変更になる際には、区に届け出てください。

(5) 名簿管理者は、支援者に対し、実際に支援者が担当する要支援者の情報のみを提供してください

支援者となる方には名簿全てを渡すのではなく、自分の担当する要支援者の情報のみ提供するようにしてください。また、名簿管理者や支援者は、知り得た情報を支援関係者以外の方に教えないようにしてください。

※支援者の方への情報提供は、区への申請を必要とする名簿の複製には、該当しません。

(6) 名簿が不要になった場合には、区に返却をしてください



【参考資料1】要支援者の留意事項

1 身体障害者手帳をお持ちの方

(1) 肢体不自由な方（下肢機能、体幹機能、移動機能障害）

- ・病気やケガなどにより、上肢・下肢・体幹の機能の一部または全部に障害があるため、立つ・座る・歩く・食事・着替え・物の持ち運び・字を書くなどの日常生活上の動作が困難になります。

【支援方法、留意事項】

- 車椅子やウォーカー等の補助具がない場合、自力での移動が困難です。
- 脊髄や頸椎の損傷による体幹機能障害では、発汗、体温調節、排尿、排便等の自立神経の障害を伴うことがあります。
- 車椅子やウォーカーを使用して移動するようにしましょう。また避難所内の移動には車椅子が通れる通路などを確保しましょう。
- 本人の意向を確認のうえ、避難所ではできるだけ出入口やトイレに近い場所を確保するなど、移動が少なく済むように配慮しましょう。

(2) 視覚障害

- ・視覚障害と言っても、さまざまな状態があります。光を感じない全盲から眼鏡等の使用により文字が識別できる弱視、見える範囲が狭くなった視野狭窄、特定の色の識別が困難な色覚特性など障害の状態は多様です。
- ・生活環境が突然変わると日常的な行動でも困難になります。全盲や弱視、視覚狭窄などの場合は、状況が変化したときに単独行動が困難です。

【支援方法、留意事項】

- 災害時には住み慣れた地域でも状況が一変するため、単独では素早い避難行動がとることができません。
- 避難をする際には白杖を持ち出して、支援者が声かけをしながら、腕を組んだり手をつないだりして誘導しましょう。
- 避難所到着時には、避難所内の位置情報等を伝えましょう。
- 情報は、正確に伝える必要があるため、指示語（あれ・これ・あちら等）を使わず、できる限りわかりやすい表現にするようにしましょう。

(3) 聴覚障害

- 外見から障害がわかりづらいです。また、声が出ていても聞こえないという障害を持った方がいることが理解されにくいです。
- 聴力損失の程度や発語訓練の有無等により、自分の状態を音声言語で伝えることに困難です。
- 周囲に気づいてもらえないことが多くあります。会話だけでなく周りの状況を知るための音の情報(電話など)が入りにくいことも不自由な点です。

【支援方法、留意事項】

- 在宅者に情報伝達する際には、ファクスや電子メールを活用しましょう。
- 避難をする際には、筆談のためのメモ用紙や筆記用具を持ち出せるようにしましょう。
- 避難所ではアナウンス(食事のお知らせ等)が聞き取れないため、必要に応じて筆談で情報伝達をしましょう。

電話やファクスで災害情報をお届けします

区では、視覚障害または聴覚障害により、身体障害者手帳の交付を受けている方を対象に、大規模災害時に区が発令する「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」の避難情報を電話・ファクスで伝達します。

情報の伝達には、事前の登録が必要ですので、希望をされる対象者の方がいましたら、防災課までご連絡ください。

2 愛の手帳をお持ちの方(知的障害)

- 知能の発達の遅れのため、生活をする上で不自由さが生じてきます。複雑な事柄の理解や判断、難しい文章や会話の理解が不得手です。
- 急激な環境変化への対応が苦手で、時にパニックに陥ったまま固まってしまふ、大きな声を上げてしまふことがあります。
- 障害の程度は、常時介助が必要な方から、会話でのやりとりや抽象的な話題が苦手な方まで様々です。

【支援方法、留意事項】

- わかりやすく明瞭な言葉で、ゆっくり話しかけるようにしましょう。あるいは、イラストや写真を使うなど視覚面でのコミュニケーションに配慮しましょう。
- 心身の不調などを自ら説明することが難しいため、心や身体の不調がないか、特に留意する必要があります。

3 介護保険の被保険者（要介護状態区分4・5の方）

日常生活の基本的な動作において、重度または最重度の介護サービスを要する状態にある方です。

（1）ねたきりの状態にある方

- 手足の関節や筋肉などの運動機能やバランス機能が低下しているため自力での行動が困難です。
- 体温調整機能の低下から温度変化等への抵抗力が弱いです。

（2）認知症の方

- 記憶の低下や、妄想、徘徊などの症状がみられ、自分で判断し行動することや自分の状況を説明することが困難です。
- 単独での避難行動が難しく、徘徊して思わぬ場所でケガを負うおそれがあります。

【支援方法、留意事項】

（1）ねたきりの状態にある方

- ベッド周辺の安全を確保して、必要な物（薬や電話等）が散乱していたら、本人の手元に置けるように整理してあげましょう。
- 付き添ってくれる家族等が自宅にいるかを確認して、不在時には連絡をしましょう。

（2）認知症の方

- 環境の変化を理解できず気持ちが混乱したり、精神的に不安定になる場合があるので、支援者が、適宜話しかけるなど気持ちを落ち着かせるようにしましょう。

【参考資料2】 地震発生時における車椅子の被災状態

震度	電動車椅子	手動車椅子	車椅子なし
5弱	<ul style="list-style-type: none"> 車椅子の動きは、床面振動と同じ 前輪が若干浮く 定位置からの移動はない #上半身に揺れが強く、安定しない #車体は激しく揺れるように感じるが、周囲からの観察では安定した揺れに見られる	<ul style="list-style-type: none"> 定位置から若干の移動がある。 揺れ戻しの関係からあまり動かない <ul style="list-style-type: none"> 5弱と大きな違いはない 	
5強	<ul style="list-style-type: none"> 車体は定位置から少々移動する #上半身の揺れがさらに大きくなる #車椅子ごとに倒れそうな気がする	ブレーキをかける <ul style="list-style-type: none"> 車体の移動は見られない #上半身の揺れが大きくなる #床面と同じ動きなので、ブレーキをかけないときより安定感を感じる	
6弱	<ul style="list-style-type: none"> 前輪が瞬間的に浮く 車体は左右にも揺れる 	<ul style="list-style-type: none"> 車体は定位置から大きく移動する 	立っていることは難しい
6強	#激しい揺れのため体重圧力が足、腰、胸にかかる（力が入る） #揺れに対応するためか、前後左右のバランスを知らずにとっている	<ul style="list-style-type: none"> 初震時、特に大きく車体が移動する #車体の左右の動き（特に前輪の動き）により揺れのエネルギーが吸収され、人体の揺れは少ない #倒れる感じはしない #車椅子の移動に不安を感じる	立っていただけず、這わないと動けない
7	<ul style="list-style-type: none"> 車体は激しく揺れ、前後左右に軽く浮く 車椅子が転倒したり、飛ぶことはない #体の揺れがかなり激しい （無人の場合） <ul style="list-style-type: none"> 車体の転倒はない 定位置から、大きな移動もない 	ブレーキをかける <ul style="list-style-type: none"> 車体の移動は少ない #踏ん張ろうという意識が働く <ul style="list-style-type: none"> 定位置からの移動は大きい #倒れるという感じはしない （無人の場合） <ul style="list-style-type: none"> 倒れないが、大きく移動する 車椅子が飛ぶということはない 	【立位】 立ってられない。首都直下地震では、足下をすくわれる座り込んで何かにつかまるのがやっと。揺れの間は、机の下にもぐることも大変 【臥位】 揺れているときは、立てない座位まで起き上がり、物につかまることがやっとできる

(注) 1 当実験は、床面が水平状態で実施された起震装置による実験結果。被験者は身体障害者ではない。床面が傾斜した場合や、家具などが転倒した状況のデータは取れていない。

2 「・」は車椅子の状態を表し、「#」は乗っている人の状態を表す。

東京都：災害時要援護者防災行動マニュアル作成のための指針（平成25年2月改訂版）より抜粋