

1 計画の目的

平常時もしくは災害時または災害発生のおそれがある場合において、行政機関、避難支援等関係者（各種団体・地域等）における支援体制やそれぞれの役割を明確にすることで、「自助」、「共助」、「公助」の連携により災害からの被害の最小化を目指す「減災」の考え方を基本として、災害発生時に一人でも多くの人命を守る支援体制を整備することを目的とします。

～ 減災を目指すための避難支援活動の原則（「自助」「共助」「公助」の連携）～

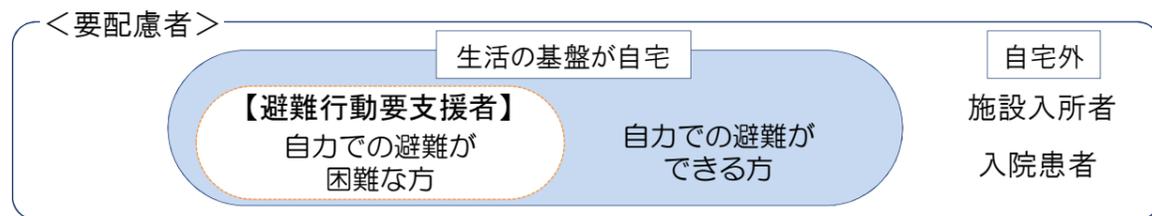


2 避難行動要支援者について

「要配慮者」のうち、高齢で介護や行動に補助を必要とする方や障がいなどにより自らの力で迅速かつ的確な一連の避難行動が困難で第三者の支援が必要な方を**避難行動要支援者**といます。

適切な避難情報による迅速な避難行動は災害の危険から命を守るためには不可欠ですが、避難行動要支援者は正しく情報を入手し、理解し、行動する過程において、一部またはすべてに対応が難しい場合が考えられますので、災害時などで支援が必要とされます。

※要配慮者（高齢者、障がい者のほか、妊産婦、外国人など災害時に限定せず、一般に配慮を要する者）



避難行動要支援者名簿の活用

（市）「全体名簿」の作成・内部共有

<全体名簿掲載要件>
 生活の基盤を自宅としている以下の方
 ・高齢者（75歳以上のみの世帯の者）
 ・要介護認定3以上
 ・身体障害者手帳1・2級
 ・療育手帳A
 ・全体計画策定時点において災害時要援護者名簿に登録されている方
 ・自ら避難することが困難で、避難の支援を希望する方

個人情報
外部提供への同意

毎年新たに対象となった方が民生委員の訪問を承諾した場合には訪問のうえ同意確認を行います。

（市）「同意者名簿」の作成・外部提供

<同意者名簿提供先>

- ・自治会・町内会
- ・自主防災組織
- ・民生委員
- ・警察署

※消防局は、市の内部組織のため、平常時から全体名簿を共有しています。

<地域における避難支援体制の整備>



3 避難行動要支援者名簿（全体名簿・同意者名簿）について

市は、災害対策基本法に基づき、要介護度や障がいの程度といった名簿掲載要件（下図参照）に係る情報を収集・利用したうえで「全体名簿」を作成し、市内部組織で共有します。また、全体名簿の対象者から外部提供についての同意を得たうえで、同意者名簿を作成します。

全体名簿	災害対策基本法に基づき、災害が発生、又はおそれがある場合には、同意の有無に関わらず、避難支援等関係者へ提供し安否確認等に活用します。
同意者名簿	平常時から地域など避難支援等関係者へ提供し災害時の支援の検討などに活用していただきます。

避難支援等関係者 … 地域の共助として活動する自治会・町内会、自主防災組織のほか、事前の戸別訪問などに携わる民生委員に加え、警察署などの避難行動要支援者の避難支援等に関わる関係者をいいます。

4 避難支援体制の整備

災害時の避難支援の中心的役割として期待されるのは、災害発生時に避難行動要支援者のもとへ早急に駆けつけることができる地域住民が「共助」として行う避難支援活動です。

<地域の共助で行われる避難支援活動>

- ・「避難情報が発表されたことを知らせる」
- ・「安否と被災状況を確認する」
- ・「避難場所や避難所まで付き添う・搬送する」

～実効的な避難支援活動のために～

- 避難支援活動を適切かつ円滑に行うためには、あらかじめ避難行動要支援者一人ひとりの個別支援計画を作っておくことが求められます。
- 避難行動要支援者と地域の支援者とで日頃から相互にコミュニケーションを図り信頼関係を築いておくことが何よりも重要です。
- 避難支援活動は、危険を冒すような無理な支援は行わず、可能な範囲で行うことが大前提となります。したがって、避難行動要支援者も常に自助として可能な限り自らの命を守る努力が必要です。

新潟市避難行動要支援者避難支援計画
(全体計画) (案)

平成 年 月



新潟市

目次

1 全体計画の策定に至る経緯	1
(1)国の動き.....	1
(2)これまでの新潟市の取り組み.....	1
2 基本的な考え方	2
(1)目的.....	2
(2)本計画の位置付け.....	3
(3)避難支援活動の原則.....	3
3 避難支援の対象者(避難行動要支援者)	5
(1)避難行動要支援者の定義.....	5
(2)避難行動要支援者の範囲(名簿掲載要件).....	5
(3)避難行動要支援者名簿の作成.....	6
(4)平常時からの同意者名簿の提供.....	8
(5)平常時からの名簿提供に不同意であった者への避難支援.....	8
(6)避難行動要支援者名簿の管理.....	8
4 避難支援体制の整備	9
(1)個別避難支援計画の作成.....	9
(2)信頼関係の構築.....	10
(3)安全確保と責任.....	10
5 避難情報の発令・伝達方法	11
(1)市からの避難情報の伝達.....	11
(2)地域における情報伝達.....	11
6 避難支援について	12
(1)避難支援の方法.....	12
(2)避難場所等までの避難経路の確保.....	12
(3)避難状況等の集約.....	13
7 避難場所等における支援	13
(1)避難所等における支援.....	13
(2)避難所等における引継ぎ方法と見守り体制.....	13
8 妊産婦・乳幼児、外国人等に対する対策	14
9 制度等の周知	14

【用語の意味】	15
(1)法改正による用語の整理	15
(2)市が発令する避難情報	16
(3)避難場所の種類	16
【関係法令】 災害対策基本法(抜粋)	18

1 全体計画の策定に至る経緯

洪水、地震、津波、土砂災害などの自然災害による被害を完全に防ぐことはできません。そして、いつ起こるか分からない自然災害から大切な命を守るためには、速やかに安全な場所へ避難しなければなりません。しかしながら、介護が必要な方や障がいのある方などの中には、自らの力で安全な場所へ避難することが困難な方がいます。

これまでの災害を教訓として、このような方々への支援体制の整備が求められています。

(1)国の動き

平成 16 年 7 月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえ、国は、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成 17 年 3 月、翌 18 年 3 月改訂）をとりまとめ、自助と地域（近隣）の共助を基本とした避難支援対策の整備が重要であることを示しました。

また、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災においても、被災地全体の死者数のうち高齢者の死者数が高い割合となり、障がいのある方の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍に上りました。他方で、避難支援活動を行った方々にも多くの犠牲が生じました。

こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、国は、災害対策基本法の一部を改正し（平成 25 年 6 月）、各市町村の地域防災計画に定めるところにより、避難行動要支援者の把握及び名簿の作成を行うよう義務付けました。また、これまでの「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を全面的に改定した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成 25 年 8 月）により、各市町村が、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援体制の構築に向け取り組むよう求めています。

(2)これまでの新潟市の取り組み

平成 16 年 7 月 12 日から 13 日にかけて梅雨前線が活発になり、新潟県中越地方や福島県会津地方では記録的な大雨（「新潟・福島豪雨」）となりました。新潟県中越地方では、この大雨で河川が氾濫し高齢者を中心に多くの犠牲者を出すこととなりました。

本市では、この災害からの教訓と、国のガイドラインに基づき、平成 17 年度から災害時要援護者制度を開始し、災害時に自力での避難が困難な方からの申請により名簿を作成するとともに、本人の同意を得ることで、地域の助け合い（共助）による災害時の支援体制づくりに活用していただくために名簿情報を地域へ提供してきました。

さらに、平成 19 年度からは、同制度の要件に該当し民生委員への情報提供に同意された方のリストを作成し、民生委員による戸別訪問を行い制度説明と同意書の提出

を促すことで、災害時に支援が必要な方の多くが名簿に登録され、名簿を地域へ提供することで平常時から地域による支援体制づくりを進めてきました。

2 基本的な考え方

(1)目的

この度策定する「新潟市避難行動要支援者避難支援計画」は、平常時もしくは災害時または災害発生のおそれがある場合において、行政機関、避難支援等関係者（各種団体・地域等）における支援体制やそれぞれの役割を明確にすることで、「自助」、「共助」、「公助」の連携により災害からの被害の最小化を目指す「減災」の考え方を基本として、災害発生時に一人でも多くの人命を守る支援体制を整備することを目的とします。

災害が大規模になればなるほど、多数の被害が発生することが想定されます。消防や警察などによる「公助」には限界がありますので、一人でも多くの人命を守るためには、「自助」に加えて地域における「共助」の力を最大限に発揮して避難行動要支援者への即時的な支援活動を行うことが重要です。

また、災害発生時に限られた時間、人員で迅速な「共助」による支援活動を行うためには、平常時から避難行動要支援者に対する一人ひとりの具体的な支援方法（個別避難支援計画）を検討・作成し、支援する人と支援される人がお互いに支援に必要な情報を把握しておくことが大切です。

➤ 避難行動要支援者とは…

高齢で介護や行動に補助を必要とする方や障がいなどにより自らの力で迅速かつ的確な一連の避難行動が困難で第三者の支援が必要な方をいいます。

➤ 避難支援等関係者とは…

地域の共助として活動する自治会・町内会、自主防災組織のほか、事前の戸別訪問などに携わる民生委員に加え、警察署など、避難行動要支援者の避難支援等に関わる関係者をいいます。

(2)本計画の位置付け

この計画は、平成 25 年 6 月に改正された「災害対策基本法（昭和 36 年法律 223 号）」及び平成 25 年 8 月に国から示された「避難行動要支援者の避難支援に関する取組指針」に基づき、「新潟市地域防災計画」の各事項をより明確にすることで、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援体制の構築に向けた取り組みを推進するため、その下位計画として策定するものです。

また、本市では、本計画を具体的に実施するにあたり、各要綱において、名簿の作成方法や各種届出様式、庁内関係部署の役割分担などを定めるとともに、地域における避難支援等関係者となる自治会・町内会、自主防災組織の取り組み方法等を示した「避難行動要支援者 避難支援マニュアル」及び、民生委員による戸別訪問の実施方法を示した「同意者名簿作成のための民生委員戸別訪問マニュアル」を作成・配付することで、支援者等の取り組みをサポートします。

(3)避難支援活動の原則

災害が大規模になればなるほど、避難支援の実施は難しくなります。また、消防や警察による「公助」には限界があり、特に、大規模な地震などは、広い範囲で被災するため、救援体制が整わないことも考えられます。

したがって、災害発生時には、まず、「自助」として、避難行動要支援者も精一杯自らの命を守る努力が必要です。そして、避難支援等関係者も自らの安全を確保したうえで、可能な範囲で「共助」として、避難行動要支援者の避難支援活動にあたることが重要です。

「自助」、「共助」について ※新潟市地域防災計画より抜粋

■「自助」

「自分の命は、自分で守る」
 ～災害は他人事ではない。
 災害の恐ろしさと自分が助かる方法を知り災害に備える～

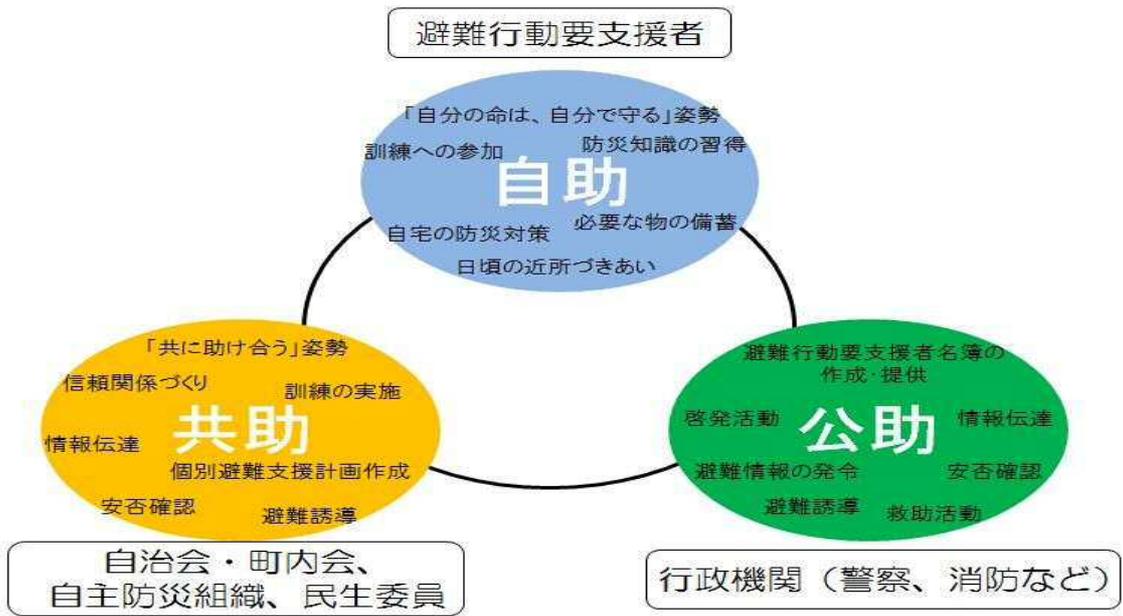
- ◎市民一人ひとりが自発的に行うこと
- ・さまざまな災害について自分の身を守るために必要な知識を学び、自分でできることを実行する。
 - ・あらゆる場合を想定し、一人ひとりが必要なものを備蓄する。
 - ・自主防災組織等の活動に積極的に参加するなど、地域の協働の促進に努める。
 - ・日頃から、家族や身近な人と防災について話し合い、一人ひとりが取るべき行動を共有し確認する。

■「共助」

「共に助け合う」
 ～災害は地域で乗り越える。
 みんなで支え合い“防災・減災”に取り組む～

- ◎地域で主体的に行うこと
- ・地域の人と人とのつながりが、“防災・減災”をより確かなものにする。日頃から、互いに声を掛け合い助け合える関係を築く。
 - ・地域で取り組む自主防災活動は、災害を乗り越える礎になる。年齢、性別を問わず積極的に活動に参加し、地域みんなの命を守るため協力する。
 - ・地域にあるさまざまな組織（企業、学校、団体など）がそれぞれの果たすべき役割を理解し、地域防災力の向上のために連携する。
 - ・避難所は、災害時の地域の安全を守る拠点となる。地域住民が主体となり、助け合って運営する。

「自助」、「共助」、「公助」の連携イメージ



3 避難支援の対象者(避難行動要支援者)

(1)避難行動要支援者の定義

災害が発生した場合、または、災害が発生するおそれがある場合に災害から命を守るためには、必要な情報を得ることや、安全な場所へ避難するといった迅速かつ的確な一連の避難行動が必要となります。

このような状況において、要配慮者（高齢者、障がい者のほか、妊産婦、乳幼児、外国人など災害時に限定せず、一般に配慮を要する者）のうち、高齢で介護や行動に補助を必要とする方や障がいなどにより自らの力で迅速かつ的確な一連の避難行動が困難で第三者の支援が必要な方を避難行動要支援者といいます。

【参考】 災害対策基本法第49条の10より一部抜粋

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 …… 要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。） ……

(2)避難行動要支援者の範囲(名簿掲載要件)

避難行動要支援者は、生活の基盤を自宅としている方のうち、以下の要件に該当する方とします。

- ・ 高齢者（75歳以上のみの世帯の者）
- ・ 要介護認定3以上の者
- ・ 身体障害者手帳1・2級を所持する者
- ・ 療育手帳Aを所持する者
- ・ この計画の策定時点で災害時要援護者名簿に登録されている者
- ・ 自ら避難することが困難で、避難の支援を希望する者

(3)避難行動要支援者名簿の作成

これまでの災害においては、迅速かつ的確な避難行動ができなかったことで避難行動要支援者が犠牲となってしまったという教訓があります。

災害時に、安否確認や避難支援等を速やかに行うため、本市では、平常時より避難行動要支援者名簿を作成するとともに、いつ起こるか分からない災害に備え定期的に更新を行います。

①名簿の作成

本市は、災害対策基本法第49条の10の規定に基づき、要介護度や障がいの程度といった名簿掲載要件に係る情報を収集・利用したうえで、避難行動要支援者名簿を作成し、市内部組織（消防機関を含み水道局・市民病院・行政委員会を含まない）で共有します。

そして、災害時に適切かつ円滑に避難支援活動を実施するためには、平常時から避難支援等関係者へ名簿を提供し、支援の検討など体制づくりを進めておく必要があります。

本市では、平常時から避難支援等関係者へ名簿が提供できるよう、民生委員の訪問により避難行動要支援者へ名簿の意義や活用についてのご理解をいただいたうえで同意書の回収を行うほか、市の関係窓口で同意書や申請書などの受付を行います。

■平常時における名簿情報提供の同意等の取得方法

○民生委員による訪問

新たに名簿掲載要件に該当した避難行動要支援者へは、まず、事前に民生委員への個人情報提供及び民生委員の訪問の諾否を確認し、承諾されれば民生委員が訪問し制度説明を行ったうえで必要に応じて平常時から名簿情報を提供することについての同意書の提出を依頼します。

○窓口での受付

避難行動要支援者の状況の変化により、平常時からの名簿情報の提供に同意することとなった場合、または、名簿掲載要件のうち、「自ら避難することが困難で、避難の支援を希望する者」に該当する方については、各区役所健康福祉課など市の窓口において、同意書・申請書などの受付を行います。

【参考】 災害対策基本法第49条の10

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

2 (略)

3 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、その保有する要配慮者の氏名その他の要配慮者に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

②名簿の更新

避難行動要支援者は災害からの避難に何らかの困難を抱えていますが、その状況は常に変化し得ることから、避難支援等関係者に求められる支援内容も変化していきます。また、避難支援等関係者においても、限られたマンパワーで支援を行うには正確な名簿情報が必要です。このため、避難行動要支援者は求める支援状況に変更があった場合は速やかに市へ報告する必要があります。本市では、この報告に加え、住民基本台帳情報等により、転居、転出、死亡等の情報を把握するほか、新たに転入してきた要介護高齢者、障がい者等や、新たに要介護認定や障がい認定を受けた方、福祉施設へ入所した方などの情報を把握し、名簿情報を定期的に更新します。

③名簿へ掲載する個人情報の範囲

名簿には円滑な避難支援が行えるよう、以下の事項について掲載します。

- ・ 氏名
- ・ 生年月日
- ・ 性別
- ・ 住所または居所
- ・ 電話番号その他の連絡先
- ・ 避難支援等を必要とする事由
- ・ その他避難支援等の実施に必要な事項

(4) 平常時からの同意者名簿の提供

平常時からの名簿提供に同意した避難行動要支援者の名簿（同意者名簿）は、以下の避難支援等関係者へ提供し支援体制の整備のために活用します。

- ・自治会・町内会
- ・自主防災組織
- ・民生委員
- ・警察署

(5) 平常時からの名簿提供に不同意であった者への避難支援

災害対策基本法第49条の11第3項に基づき、災害時に、迅速に避難支援等関係者その他の避難支援活動を実施する者へ提供するため、本市では、平常時における名簿提供について同意を得られなかった方を含む避難行動要支援者名簿（全体名簿）を常備します。

また、災害時に避難支援活動を行い得る団体等の把握に努め、制度の周知を図ることで、災害時に速やかな避難支援につながるよう取り組みます。

なお、市が災害時に緊急に名簿を提供する場合には、名簿の返却等、情報漏えい防止のための適切な措置を講ずるよう求めます。

【参考】 災害対策基本法第49条の11第3項

（名簿情報の利用及び提供）

第四十九条の十一 （略）

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

(6) 避難行動要支援者名簿の管理

整備された名簿は、災害時の避難支援活動を行うための基礎資料として活用されますが、多くの個人情報が含まれているため、提供を受けた避難支援等関係者による情報漏えい防止のための管理が重要となります。

本市では、名簿の提供に際して、適切な管理がなされるよう指導を行うほか、リーフレット等により適切な個人情報の取り扱いについて周知を行います。

【参考】災害対策基本法第49条の13

(秘密保持義務)

第四十九条の十三 第四十九条の十一第二項若しくは第三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つては、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つた者は、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。

4 避難支援体制の整備

災害時の避難支援の中心的役割として期待されるのは、災害発生時に避難行動要支援者のもとへ早急に駆けつけることができる地域住民が「共助」として行う避難支援活動です。

避難支援活動としては、「避難情報が発令されたことを知らせる」、「安否と被災状況を確認する」、「避難場所や避難所まで付き添う・搬送する」などが考えられ、避難行動要支援者の心身の状態などを考慮して支援を行う必要があります。また、避難支援活動は複数人が相互に補完し合いながら行うことが望ましく、避難行動要支援者の心身の状態、避難支援等関係者のマンパワー等を考慮して特定の個人に過度な負担がかからないように配慮することが大切です。

そして、災害時に有効な避難支援を行うためには、誰が支援し、どこに避難させるかなどについて平常時から定めておくことが求められます。

さらに、災害時のみでなく、平常時から声掛けや見守りなどにより避難行動要支援者とのつながりを大切にし、信頼関係を保つことで、状況の変化を把握し、必要な支援に応じて支援方法を見直していく必要があります。

(1) 個別避難支援計画の作成

災害時には、避難支援活動が適切かつ円滑に行われる必要がありますが、あらかじめ避難行動要支援者一人ひとりの個別避難支援計画を作っておくことで、避難支援活動の実効性を高めることができます。

個別避難支援計画は、避難行動要支援者が暮らしている地域の避難支援等関係者である自治会・町内会や自主防災組織が作成していきますが、作成にあたっては、民生委員の助言を得ることも有効です。

計画作成にあたり、避難行動要支援者を個別に訪問し、心身の状態や、必要な支援は何か、誰がどのようにどの経路でどの避難場所に避難させるか、その際気を付けることは何かなど具体的な支援の方法を打ち合わせておくことが、災害時の迅速かつ適切な避難支援につながります。このほか、服薬内容やかかりつけの医療機関、家族など緊急時の連絡先について把握しておくことも有効です。

なお、市は、個別避難支援計画の作成が推進されるようマニュアル（「避難行動要支援者 避難支援マニュアル」）を整備し、自治会・町内会などの避難支援等関係者へ提供します。

(2)信頼関係の構築

地域における避難支援活動は、地域の助け合いによるものであり、避難行動要支援者と避難支援等関係者の間で日頃から相互にコミュニケーションを図り信頼関係を築いておくことが何よりも重要です。

そして、避難支援等関係者は普段の情報交換の中で避難行動要支援者の状態の変化を把握し、必要に応じて個別避難支援計画の見直しを行うことで、その実効性を保つことができます。なお、計画を更新した際には、避難行動要支援者の状態や支援体制などの変更情報を速やかに関係者間で共有しておくことも大切です。

また、避難行動要支援者本人やその家族が自主防災組織等の防災訓練に積極的に参加することは、避難支援等関係者が想定している避難支援活動で避難が可能であるか、支援する人員は不足していないかなど、避難支援等関係者がより具体的な検討を行うことができるうえ、地域内でのコミュニケーションを深めることにもなり、個別避難支援計画の実効性向上につながります。

(3)安全確保と責任

過去の災害においては、避難支援活動にあたっている最中に避難支援等関係者が災害に巻き込まれてしまう事例が報告されています。このような事態を防ぐために、地域における避難支援活動は、避難支援等関係者本人とその家族の安全が確保された後に、危険を冒すような無理な支援を行わず、可能な範囲で行うことが大前提となります。

したがって、地域の助け合いの中で行われる避難支援活動においては、支援活動が行えなかった場合や活動中に避難行動要支援者に不慮の事故が発生した場合でも避難支援等関係者の責任を問うものではありません。

避難行動要支援者においても、避難支援活動は災害の状況によっては必ず行われるものではなく、避難支援等関係者の安全が確保できる範囲内で行われるものであると理解し、避難支援等関係者に任せきりにするのではなく、常に自助として可能な限り命を守るために行動しなければなりません。

5 避難情報の発令・伝達方法

これまで発生した災害では、行政による避難情報の発令から、住民が避難情報入手し避難行動を完了するまでの一連の過程において問題があったために被災してしまう事例がありました。

適切な避難情報による迅速な避難行動は災害の危険から命を守るためには不可欠ですが、避難行動要支援者は正しく情報入手し、理解し、判断する過程において、一部またはすべてに対応が難しい場合が考えられます。

本市では、適切に避難情報を発令するために、「新潟市避難勧告等判断伝達マニュアル」において具体的に避難情報の発令基準を定め、より確実に住民へ避難情報を伝えることができるよう、以下のような複数の配信手段を整備しています。

(1)市からの避難情報の伝達

分類	伝達方法
音声による情報伝達	<ul style="list-style-type: none">・防災行政無線固定系・緊急告知FMラジオ・広報車
文字による情報伝達	<ul style="list-style-type: none">・にいがた防災メール・Twitter・緊急速報メール・市公式ホームページ・社会福祉施設に対するFAX
その他の手段による情報伝達	<ul style="list-style-type: none">・報道機関への発表（テレビ、ラジオ放送 等）

(2)地域における情報伝達

住民においては、避難情報を「自助」として自ら積極的に入手する努力が必要です。どのような手段により避難情報を受け取ることができるかを平常時から確認しておき、災害発生のおそれがあると感じた時には、積極的に情報を取得する姿勢が求められます。

また、視覚・聴覚などに障がいがあり情報の取得方法が限られている方は、事前にどのような方法で避難情報を受け取ることができるか確認しておくことが大切です。

自治会・町内会等では、避難情報を適切に入手できない方がいる場合に備え、地域内の確実な情報伝達のためのルールを作っておくことが大切です。

6 避難支援について

災害の規模が大きくなればなるほど、消防や警察などの「公助」による救助活動には限界がありますので、避難行動要支援者本人や家族で行う「自助」はもとより、特に災害発生直後は真っ先に駆けつけて助け合うことができるのは近所の方々となることから、一人でも多くの命を守るためには、地域の「共助」による助け合いが大きな力となります。

地域の「共助」による避難支援活動は、情報伝達、安否確認、避難誘導を中心とし、地域の避難支援等関係者は、自身の身の安全確保を最優先として、可能な範囲で支援するものとします。

(1) 避難支援の方法

① 情報伝達

災害情報の把握に支援が必要な方に対して、避難情報（避難準備・高齢者等避難開始など）発令の情報提供を行います。避難行動要支援者の特性に配慮した伝達方法を選択する必要があります。

② 安否確認

災害発生後に、津波や二次被害の危険がないかを確認をしたうえで、近所や避難行動要支援者の安否や被災状況、介護者の状況を確認します。

③ 避難誘導

災害発生の危険が高まり避難情報（避難準備・高齢者等避難開始など）が発令された場合や、災害発生後でも地震の被害や介護者の不在で自宅に留まることが危険な場合には、一時避難場所や避難所へ付き添いや搬送により地域の方が協力しながら避難誘導を行います。

(2) 避難場所等までの避難経路の確保

災害時には、緊急に避難行動をしなければなりません。特に、避難支援活動には、避難行動要支援者の特性に応じた配慮が求められますので、平常時から避難行動要支援者と避難支援等関係者とともに避難場所までの安全な避難経路、避難場所、支援方法などを確認し、訓練等を通じてより安全に避難場所等まで避難が可能な経路を検証することで、災害時に最適な避難行動が行えるようにしておくことが重要となります。

(3)避難状況等の集約

地域の避難行動要支援者の安否確認情報等については、地域内で集約に努め、地域の関係者などにおいて情報を共有します。

また、避難ができていない要避難者がいる場合、可能な範囲で協力して避難支援を行うとともに、二次被害を招くおそれがある場合は、公的機関へ救援の要請を行います。

7 避難場所等における支援

(1)避難所等における支援

①指定避難所における支援

本市では、各避難所の地域住民・施設管理者・避難所担当職員が参加する避難所運営体制連絡会を開催し、避難行動要支援者が避難生活をしやすいようなスペースの優先的確保や、聴覚障がい者や視覚障がい者に対しての情報提供方法の検討などを踏まえた「避難所運営マニュアル」を作成し、避難行動要支援者に配慮した環境づくりを進めます。

②福祉避難所における支援

本市は、指定避難所における避難生活を続けることに何らかの困難があり、特別な配慮を必要とする方については、二次的な避難所である福祉避難所への受け入れを行います。

福祉避難所は、避難所指名職員や巡回する保健師等の職員が、福祉避難所での受け入れが必要と思われる避難者（避難行動要支援者のみに限らない）がいる場合、区本部健康福祉班により開設を決定し、スペースの確保、スタッフの配置など受け入れ態勢が整った段階で開設します。

(2)避難所等における引継ぎ方法と見守り体制

避難行動要支援者の避難支援ののち、避難所等で次の避難支援等関係者へ引き継ぐ必要がある場合には、避難行動要支援者名簿に掲載されている情報だけでなく、聞き取りなどで確認できた情報（家族・親族の連絡先、医療に関する情報）など、その後の避難先で配慮が必要となる支援などについて把握している限り積極的に提供し、避難先に引継ぎを行うことが重要となります。

また、引継ぎを受けた者は、引き継いだ情報を適切に管理し、避難行動要支援者の円滑な避難生活のために活用することが求められます。

8 妊産婦・乳幼児、外国人等に対する対策

妊産婦や乳幼児、外国人など、要配慮者においても災害時に第三者の支援が必要となる場合があります。

妊産婦や乳幼児は、出産や発育に伴って支援の必要性や求められる支援内容が変化するため、日頃の地域のつながりの中で状況を把握し、実態に応じた支援の必要性について考慮しておくことが必要です。

また、外国人は、言語の違いにより避難行動や避難所でのコミュニケーション面で困難が生じる場合が考えられます。地域においては、防災活動や訓練などへの参加を呼びかけ、日頃から防災への関心を持ってもらい、知識の習得につなげてもらうことが大切です。

本市では、避難所等に多言語に対応した標識板の設置や避難所のルールを案内するための多言語表示シートの設置を進めるほか、多言語に対応した啓発情報の周知に努めます。

9 制度等の周知

本市は、地域での説明や、「市報にいがた」等の広報紙や市ホームページ、テレビ・ラジオの広報番組を通じて、積極的に地域住民に対して避難行動要支援者への支援や取り組みに関する普及啓発を行うほか、先進事例の紹介など、それぞれの地域の取り組み状況に応じた支援体制の構築について支援することにより、地域において実効的な避難行動要支援者対策が進むよう取り組みます。

また、精神障害者保健福祉手帳や難病に係る特定医療費等の受給者証の所持者へは、手帳や受給者証の更新時などの機会を捉え、名簿への登載申請方法の周知を図ります。

【用語の意味】

(1)法改正による用語の整理

災害対策基本法の改正により、「要配慮者」「避難行動要支援者」という考え方が示されました。この考え方は、これまでの「災害時要援護者」に替わるものですが、本市においても、将来にわたる継続的な制度運用を考慮し、従来の「災害時要援護者」を「要配慮者」「避難行動要支援者」として整理して使用していくこととします。

①要配慮者

災害時に限定せず、一般に配慮を要する者を意味し、具体的には、高齢者、障がい者、難病患者、妊産婦、乳幼児、外国人、その他の配慮を要する方をいいます。

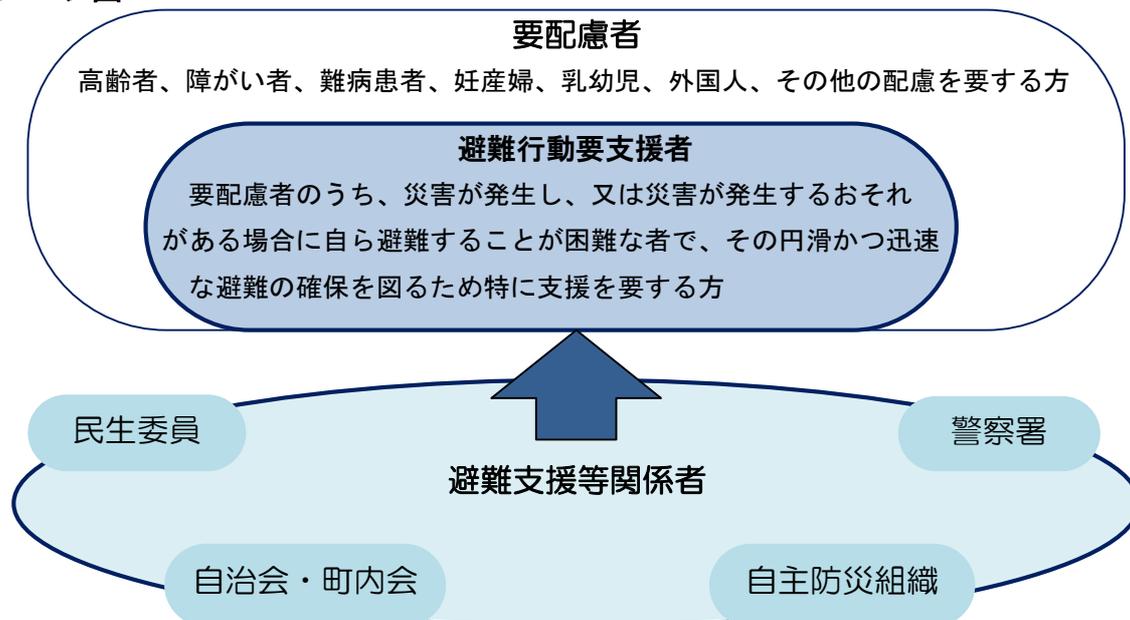
②避難行動要支援者

災害対策基本法第49条の10では、避難行動要支援者とは、「市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」と規定しています。本計画では、第2章において避難行動要支援者名簿掲載要件を示しています。

③避難支援等関係者

地域の共助として活動する自治会・町内会、自主防災組織のほか、事前の戸別訪問などに携わる民生委員に加え、警察署など、避難行動要支援者の避難支援等に関わる関係者をいいます。

イメージ図



(2)市が発令する避難情報

自然災害が発生する可能性が高まり避難が必要と判断した場合に、災害対策基本法第60条に基づき市が発令します。避難情報には以下の3種類があります。

①避難準備・高齢者等避難開始

避難勧告や避難指示（緊急）を発令することが予想される場合に発令します。

いつでも避難ができるよう準備をしてください。身の危険を感じる人は、避難を開始してください。高齢者、障がい者等の避難に時間を要する人は避難を開始し、避難支援する人はその避難行動を支援してください。

②避難勧告

災害による被害が予想され、人的被害が発生する可能性が高まった場合に発令します。避難場所へ避難をしてください。地下空間にいる人は、速やかに安全な場所に避難をしてください。

③避難指示（緊急）

災害が発生するなど状況がさらに悪化し、人的被害の危険性が非常に高まった場合に発令します。まだ避難していない場合は、直ちにその場から避難をしてください。外出することでかえって命に危険が及ぶような状況では、自宅内のより安全な場所に避難をしてください。

【参考】災害対策基本法第60条

（市町村長の避難の指示等）

第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

(3)避難場所の種類

①指定緊急避難場所

災害の危険が切迫した時に緊急的に逃れるための避難先です。一時避難場所、津波避難ビル・場所など、災害の種類ごとに避難の可否を示して指定しています。

②指定避難所

地震等による住居の倒壊、焼失などで住居を失った者を受け入れ、保護するため、被災者が一定期間滞在することができる施設です。

③福祉避難所

災害時に学校などの一般避難所において、避難所生活が困難な高齢者や障がいのある方など、何らかの特別な配慮を必要とする方が避難する施設です。必要に応じて開設される二次的避難所です。

【関係法令】 災害対策基本法(抜粋)

災害対策基本法

発令 : 昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号

最終改正 : 平成 28 年 5 月 20 日号外法律第 47 号

改正内容 : 平成 28 年 5 月 20 日号外法律第 47 号[平成 28 年 5 月 20 日]

第三節 避難行動要支援者名簿の作成等

(避難行動要支援者名簿の作成)

第四十九条の十 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施する基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

2 避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。

- 一 氏名
- 二 生年月日
- 三 性別
- 四 住所又は居所
- 五 電話番号その他の連絡先
- 六 避難支援等を必要とする事由
- 七 前各号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項

3 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度で、その保有する要配慮者の氏名その他の要配慮者に関する情報を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

4 市町村長は、第一項の規定による避難行動要支援者名簿の作成のため必要があると認めるときは、関係都道府県知事その他の者に対して、要配慮者に関する情報の提供を求めることができる。

(名簿情報の利用及び提供)

第四十九条の十一 市町村長は、避難支援等の実施に必要な限度で、前条第一項の規定により作成した避難行動要支援者名簿に記載し、又は記録された情報（以下「名簿情報」という。）を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第九十九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

（名簿情報を提供する場合における配慮）

第四十九条の十二 市町村長は、前条第二項又は第三項の規定により名簿情報を提供するときは、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報の提供を受ける者に対して名簿情報の漏えいの防止のために必要な措置を講ずるよう求めることその他の当該名簿情報に係る避難行動要支援者及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

（秘密保持義務）

第四十九条の十三 第四十九条の十一第二項若しくは第三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つては、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つた者は、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。

新潟市避難行動要支援者避難支援計画（全体計画）

平成 年 月

新潟市危機管理防災局防災課

〒951-8550 新潟市中央区学校町通 1 番町 602 番地 1
TEL 025-226-1143 FAX 025-224-0768
E-mail bosai@city.niigata.lg.jp