

熊本市避難行動要支援者支援計画

平成27年5月

(令和5年[2023年]5月 一部改定)

熊本市

目次

第1編 総則	1
第1章 総論	1
1 本計画の趣旨	1
2 熊本市避難行動要支援者支援計画の位置づけ	2
3 「災害時の要配慮者」、「災害時要援護者」及び「避難行動要支援者」の定義	2
(1) 要配慮者	
(2) 災害時要援護者	
(3) 避難行動要支援者	
第2編 熊本市災害時要援護者避難支援制度	4
第1章 制度概要	4
1 対象者	4
2 登録情報の共有	4
第3編 避難行動要支援者の避難支援等	5
第1章 避難支援等の概要	5
第2章 避難行動要支援者情報の共有等	5
1 避難行動要支援者名簿の作成及び共有	5
(1) 名簿の作成及び共有	
(2) 名簿に掲載する者の範囲	
(3) 名簿の作成方法等	
(4) 名簿の記載事項	
(5) 名簿の更新	
2 名簿情報の提供	6
(1) 名簿情報の提供	
(2) 名簿の提供時期	
(3) 避難支援等関係者	
(4) 提供名簿の更新	
3 名簿情報の適正管理	8
(1) 市の名簿情報管理体制	
(2) 市の名簿情報の保管	
(3) 覚書の取交し	
(4) 個人情報の安全管理	
(5) 利用及び提供の制限	
(6) 守秘義務	
(7) 研修	

第3章 避難支援	11
1 避難支援等の基本的な考え方	11
2 支援体制の構築	11
(1) 市の支援体制の構築	
(2) 地域による支援体制の構築	
3 安否確認・避難支援の実施	13
(1) 市から安否確認・避難支援の協力要請	
(2) 地域による安否確認・避難支援	
4 避難支援等関係者の連携	13
(1) 熊本市との情報共有	
(2) 熊本市への状況報告	
5 名簿の返却	13

第1編 総則

第1章 総論

1 本計画の趣旨

近年、全国各地で発生している地震や風水害などの自然災害において、災害時に弱い立場に置かれる障がい者や高齢者など要配慮者の方々への防災対策が重要課題となっている。

これまで、国においては「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）を発表し、災害時要援護者対策の取組みを市町村に周知されてきたところである。

これを受けて、熊本市では、「熊本市災害時要援護者避難支援制度」を設けて、平成19年10月から災害時に避難支援を必要とする方の登録と個別支援プランづくりを開始した。要援護者情報は、地域福祉支援システムで管理し、本人の同意を得た上で、町内ごとの登録者名簿を民生委員、自治会、校区社会福祉協議会及び自主防災クラブ等の関係団体に提供し、個別支援プランの内容や避難経路の確認とあわせて、日常的な要援護者の見守り活動にも活用している。なお、平成27年1月1日現在の個別プラン作成数は、約7,500件である。

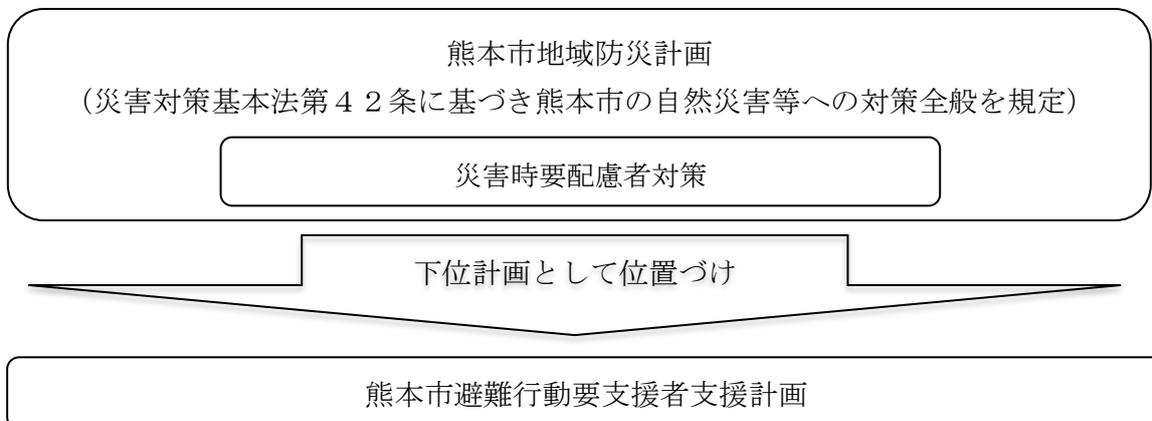
平成23年3月の東日本大震災においては、死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上っており、こうした教訓を踏まえ、国は、平成25年の災害対策基本法の改正において、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援等がなされるよう、避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付け、避難支援等関係者に情報提供することを定めた。

さらに国においては、上記の法改正に合わせて、平成25年8月にガイドラインを全面的に改正し、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」及び「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が作成された。

本市では、従来から推進している「熊本市災害時要援護者避難支援制度」における登録者の増加を図るとともに、避難行動要支援者の避難支援を地域の協力で行えるよう「熊本市避難行動要支援者支援計画」を策定し、避難支援の対象者の範囲、自助・共助・公助の役割分担、避難行動要支援者の情報の収集・共有の方法、支援体制など、本市における要配慮者対策について基本的事項を定めるものである。

2 熊本市避難行動要支援者支援計画の位置づけ

本計画は、熊本市地域防災計画の要配慮者対策を重点的に具体化したものであり、その下位計画と位置づける。



3 「災害時の要配慮者」、「災害時要援護者」及び「避難行動要支援者」の定義

(1) 要配慮者

災害対策基本法第8条第2項15により「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」とされており、熊本市地域防災計画では、「要配慮者」を「災害の危険にさらされたとき、最も危険なのは高齢者や障がい者、乳幼児等の自力で避難することが困難な人」と定義しており、以下に掲げる類型としている。

- ①高齢者、②視覚障がい者、③聴覚・言語障がい者、④肢体不自由者、⑤内部障がい者、⑥知的障がい者、⑦発達障がい者、⑧精神障がい者、⑨難病患者等、⑩乳幼児、⑪妊産婦、⑫外国人等、⑬災害時負傷者、⑭災害孤児等、⑮地理に不案内な旅行者等

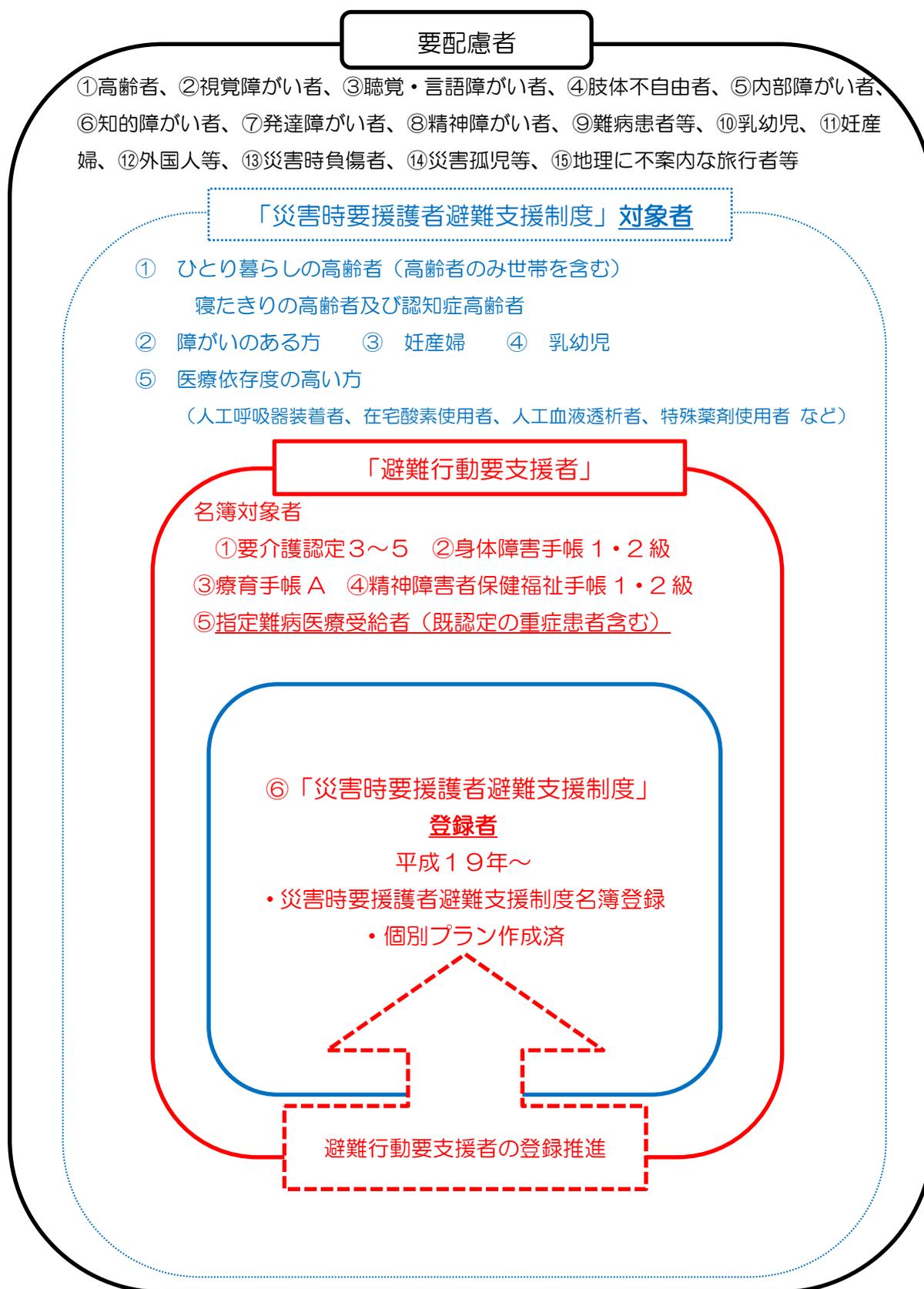
(2) 災害時要援護者

平成18年に示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(内閣府)」に基づき、「熊本市災害時要援護者避難支援制度」を策定し、対象者を後述第2編第1章にある者としている。

(3) 避難行動要支援者

災害対策基本法第49条関連及び「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)」に基づき、避難行動要支援者の対象者を後述第3編第2章にある者としている。

○「要配慮者」、「災害時要援護者」、「避難行動要支援者」の関係図



第2編 熊本市災害時要援護者避難支援制度

第1章 制度概要

本市は、平成19年度より、災害時に支援を要する方を対象とし、市と地域が連携してこれらの人々を支援する体制づくりを推進している。

この制度は、市が作成する「災害時要援護者名簿」に本人の同意を得て登録することで、市と地域が災害時に支援を必要とする方の情報を予め共有しておくことで、日頃の見守りや、災害時の支援のために備えておくものである。

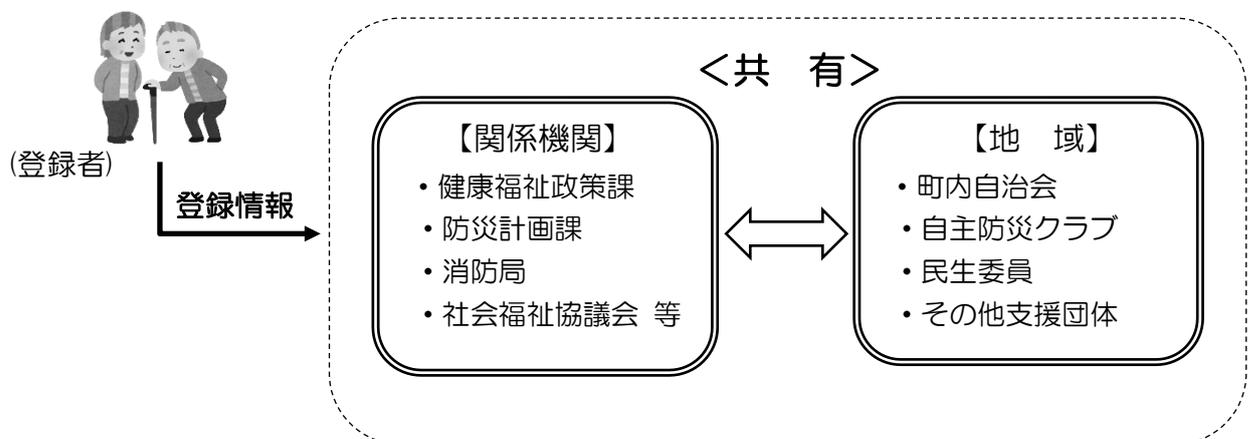
1 対象者

災害時要援護者の申請の対象となる方は、次に掲げる方のうち、災害時に自力で避難することに支障のある在宅の方が対象となる。

- (1) ひとり暮らしの高齢者（高齢者のみ世帯を含む）
寝たきりの高齢者及び認知症高齢者
- (2) 障がいのある方
- (3) 妊産婦
- (4) 乳幼児
- (5) 医療依存度の高い方
(人工呼吸器装着者、在宅酸素使用者、人工血液透析者、特殊薬剤使用者等)

2 登録情報の共有

登録された方の情報は、平常時から地域関係者（団体）や市関係機関等で共有化を図り、災害時に備えるため、本制度の登録には、関係先への情報提供に関する同意が必要となる。

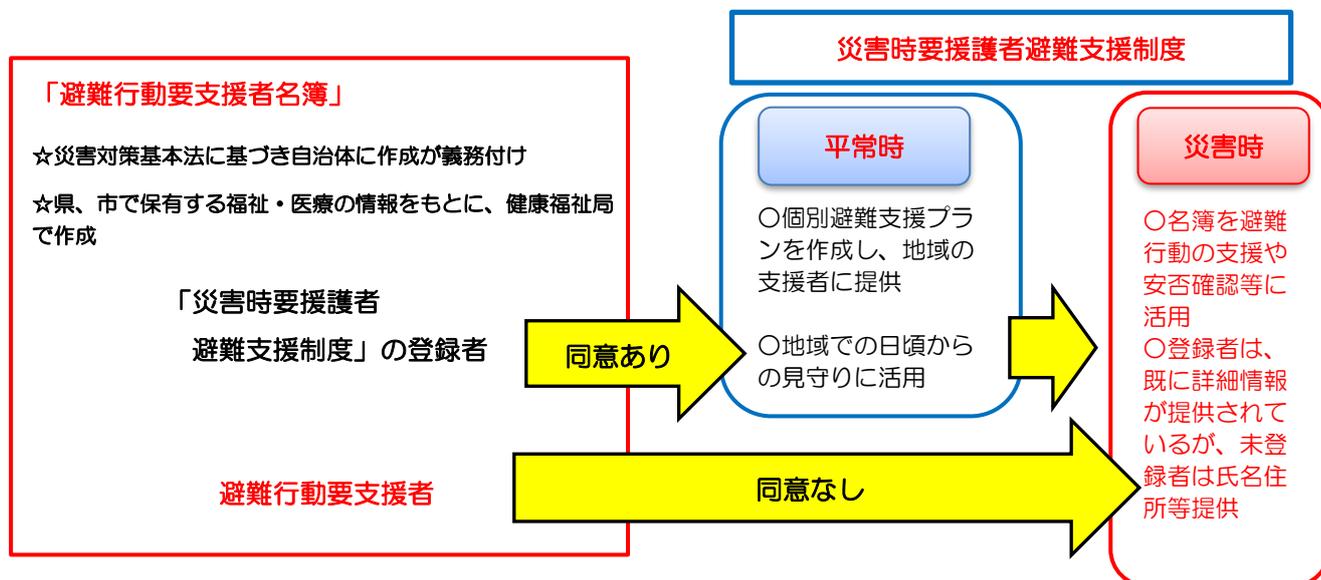


第3編 避難行動要支援者の避難支援等

第1章 避難支援等の概要

国においては、平成25年の災害対策基本法の改正により、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等がなされるよう、避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付け、避難支援等関係者に情報提供することを定めた。

本市では、従来から推進している「熊本市災害時要援護者避難支援制度」における登録者の増加を図るとともに、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（内閣府）」に基づき避難行動要支援者名簿を作成し、災害時の避難支援等を地域の協力で行う。



第2章 避難行動要支援者情報の共有等

1 避難行動要支援者名簿（以下「名簿」という。）の作成及び共有

(1) 名簿の作成及び共有

市は、災害が発生し、また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方の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するため、名簿を作成し、健康福祉政策課、防災計画課、区役所福祉課、まちづくりセンター、交流室・分室、消防局情報司令課で名簿情報を保管する。

(2) 名簿に掲載する者の範囲

- (1) 要介護認定3～5を受けている者
- (2) 身体障害者手帳1、2級を所持している者
- (3) 療育手帳Aを所持している者
- (4) 精神障害者福祉手帳1、2級を所持している者
- (5) 指定難病医療受給者（既認定の重症患者含む）
- (6) 熊本市災害時要援護者避難支援制度登録者

(3) 名簿の作成方法等

熊本県及び熊本市が保有する上述（2）に係る個人情報（災害対策基本法第49条の10第2項に規定される事項に限る。）を入手し、健康福祉政策課が名簿を作成する。

(4) 名簿の記載事項

災害対策基本法第49条の10第2項の規定により、名簿に記載する事項は、以下のとおりとする。

氏名、生年月日、性別、住所又は居所、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関し市長が必要と認める事項

(5) 名簿の更新

健康福祉政策課は、名簿を年1回更新する。

2 名簿情報の提供

(1) 名簿情報の提供

災害が発生し、又は災害が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保護するために特に必要があるときは、「災害対策基本法」及び「熊本市地域防災計画」を根拠として、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名簿情報を提供する。

提供元	提供先
健康福祉政策課・防災計画課 (水防本部等)	熊本県警察
	熊本市社会福祉協議会
区役所 (区水防部等)	民生委員
	自主防災クラブ、自治会等

(2) 名簿の提供時期

市は、「熊本市地域防災計画」に定める時期にのみ名簿を提供することとし、災害種別や規模、予想被災地域の地理的条件や過去の災害経験等を総合的に勘案し、提供することが適切であるか判断する。

避難行動要支援者名簿を提供する時期は次の条件を目安とし提供するものとする。

- (1) 熊本市域に震度5強以上の地震が発生し、市が支援活動の必要があると判断した場合
- (2) 緊急情報提供者からの情報により、市が災害発生のおそれがあると判断した場合
- (3) 気象状況等により、市が名簿の提供について特に必要があると判断した場合

(3) 避難支援等関係者

災害が発生、又は災害が発生するおそれがある場合、名簿の提供を受け避難支援活動を実施する者として、「熊本市地域防災計画」に定める避難支援等関係者は次の者とする。

- (1) 消防機関
- (2) 都道府県警察
- (3) 民生委員法に定める民生委員
- (4) 社会福祉協議会法第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会
- (5) 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

なお、名簿情報は、「熊本市地域防災計画」に定めるすべての団体等に、一律に提供するものではなく、避難支援に取り組むため、名簿情報の適正管理に関し熊本市避難行動要支援者名簿の提供に関する覚書（以下「覚書」という。）を取交した団体等に提供する。

熊本県警察、自主防災クラブについては防災計画課、民生委員、熊本市社会福祉協議会については健康福祉政策課、自治会等の地域団体については、各区役所総務企画課が覚書を取交す。

(4) 提供名簿の更新

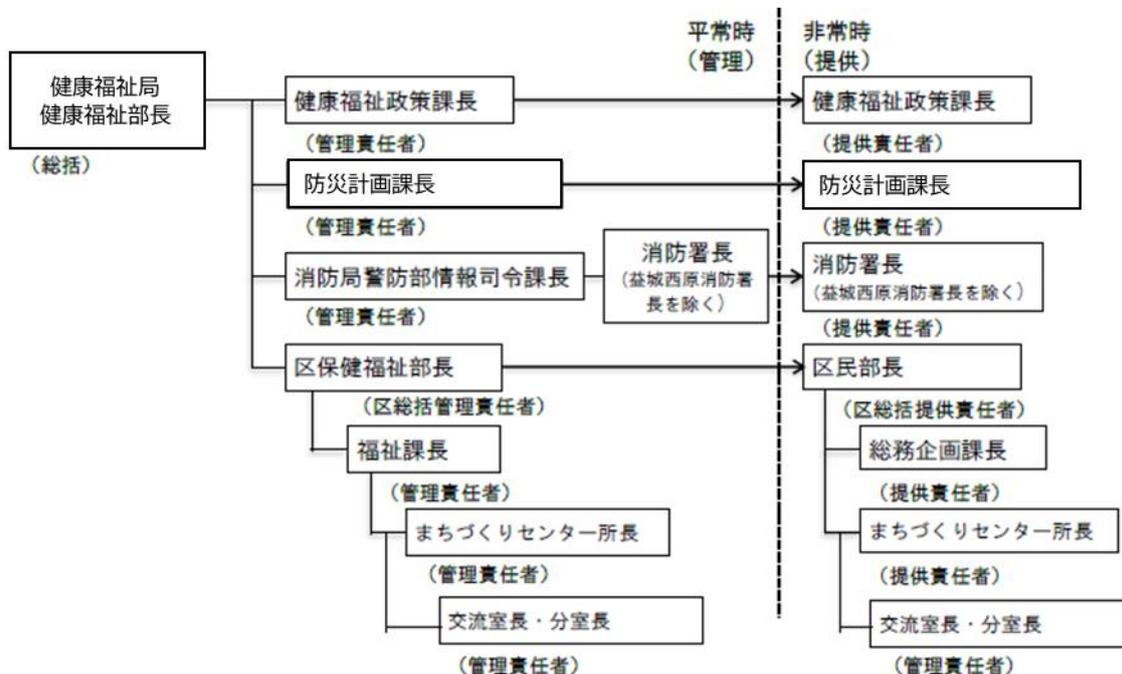
健康福祉政策課が名簿の更新をしたときは、管理責任者は保管・管理している名簿情報を新しいものに改めること。

3 名簿情報の適正管理

名簿情報は、秘匿性の高いものであることから、適正な管理に努めなければならない。

(1) 市の名簿情報管理体制

平常時の名簿管理体制及び非常時の名簿提供体制を以下のとおりとする。



(2) 市の名簿情報の保管

管理責任者は、災害による停電等を考慮し、電子媒体での管理に加え紙媒体でも名簿情報を準備し、施錠可能なボックス等に施錠の上保管すること。

また、区福祉課は、まちづくりセンター、交流室・分室へ紙媒体での名簿情報を配備する。

保管・管理	名簿情報の形態	保管・管理	名簿情報の形態
健康福祉政策課	電子・紙	区役所福祉課	電子・紙
防災計画課	電子※・紙	まちづくりセンター	紙
消防局情報司令課	電子※・紙	交流室・分室	紙
消防局各消防署 (益城西原消防署を除く)	紙		

※印は、健康福祉政策課より提供される電子媒体による保管

(3) 覚書の取交し

市は、名簿情報の提供をしようとするときは、当該名簿情報の提供を受けようとする避難支援等関係者との間で名簿情報の取扱いに関する覚書を

取交すものとする。

(4) 個人情報の安全管理

名簿情報の提供を受けた者は、当該提供を受けた個人情報の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じなければならない。

- ① 避難支援等関係団体が指名する者のみで活用すること。
- ② 破損または紛失することがないように、適切な管理に努めること。
- ③ 複写や複製(パソコンその他の情報機器への入力・保存を含む)の禁止。
- ④ 万一、名簿を破損または紛失したり、名簿の内容が他に漏れたりした場合には、直ちに熊本市に報告し、事後処理にあたること。

(5) 利用及び提供の制限

名簿情報の提供を受けた者は、避難支援等の用に供する目的以外に、提供を受けた名簿情報を自ら利用し、又は当該避難支援等関係者以外の者に提供してはならない。

(6) 守秘義務

名簿の内容は、他に漏らさないこと。これは、覚書の期間が終了、又は避難行動要支援者の避難支援対策に携わらなくなった後も同様とする。(災害対策基本法第49条の13)

(7) 研修

防災計画課及び健康福祉政策課、各区総務企画課は、名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者が、適正に名簿を管理できるよう、個人情報の取扱いに関する研修を実施するものとする。

第3章 避難支援

1 避難支援等の基本的な考え方

避難行動要支援者は、災害発生時に必要な情報を素早く的確に把握して、自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとることが難しく、避難支援を必要とする。

本計画における、避難支援等は、安否確認、避難支援、情報伝達、の3つの類型に大きく分類する。

安否確認	電話や戸別訪問、又は避難場所での避難行動要支援者の状況確認
避難支援	指定避難所等の安全な場所への移動支援
情報伝達	要支援者への避難準備情報等の情報提供及び避難支援活動において得られた情報の市への報告

大規模な災害が発生した場合には、行政のみによる避難支援等は困難となる。そのため、市は、共助の考え方を基本として、家族、近隣の者、地域組織、福祉サービス提供者等の職員など、避難行動要支援者の身近にいる人がまずは避難支援等に当たるよう、日頃から啓発を行い、地域による避難行動要支援者支援体制構築の取組を促す。

また、自助の考え方から、市は、避難行動要支援者本人が基本的な備えをするよう、周知啓発を行う。

市職員は、地域の避難支援等の活動を支援するとともに、被害が甚大である又は地域の避難支援等関係者だけでは対応できない場合は、熊本県警察、熊本市社会福祉協議会と連携して避難支援等にあたる。

2 支援体制の構築

(1) 市の支援体制の構築

名簿情報を管理または提供する防災計画課、健康福祉政策課、消防局情報司令課は、避難行動要支援者の避難支援等を迅速に実施するための計画等や連絡体制を整備する。また、各区総務企画課は、「区災害対応計画」「区災害対応基本マニュアル」を改訂し、名簿の管理及び提供に関する事項を掲載する。

また、防災計画課、健康福祉政策課、各区総務企画課は覚書を取交していない地域に対し勧奨を行う。

(2) 地域による支援体制の構築

自主防災クラブ等は、避難支援活動について十分に説明を受けた上で、熊本市と覚書を取交す。

① 避難支援活動の申し出

名簿等について説明を受け、避難支援活動の希望を申し出る場合は各区総務企画課へ申し出る。

② 覚書の取交し

避難支援活動については、地域の実情に応じた避難支援体制づくりのため、以下の事項について説明を受け、実際の活動等について覚書を取交す。

・名簿提供の時期等について

名簿の提供時期、名簿の提供を受ける際の区役所（区水防部等）との連携

・名簿の受け渡し場所

区役所（区水防部等）より、名簿提供を受ける場所を覚書に記載

（例）区役所、まちづくりセンター、交流室・分室、指定緊急避難場所（一時避難場所）など

・避難支援活動について

実際の避難支援活動の内容について確認

（活動例）安否確認、避難支援、情報伝達

・名簿の取扱いについて

名簿には、秘匿性の高い個人情報が含まれることから、取扱いについて十分な説明を受ける

・名簿の返却について

避難支援の活動が終了した場合の返却について説明を受ける

③ 安全確保

名簿の提供を受けた場合は、避難支援活動に従事する者、その家族の身の安全を十分に確保した上で、可能な範囲で避難支援等を実施する。

なお、災害時等における避難支援については、地域活動として可能な範囲で行うもので、法的な責任や義務を負うものではない。

また、名簿情報の提供を受けた避難支援等関係者（公務災害補償等の対象者を除く。）が、災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、避難支援等に従事したことにより、死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障害の状態となった場合は、災害対策基本法第65条第1項、第84条第1項に基づき損害補償の対象となる。ただし、避難行動要支援者は、同様の状態となっても同法の損害補償の対象とはならない。

3 安否確認・避難支援の実施

(1) 市から安否確認・避難支援の協力要請

災害が発生し又は災害が発生するおそれがある場合、市水防本部等が安否確認・避難支援が必要な地域を気象情報、被害状況等から勘案しながら地域を判断し、避難支援を実施するよう区役所（総務企画課又は区水防部等）へ指示をする。

区役所は、当該地域の名簿提供者として登録されている者へ名簿情報を提供し、安否確認等を要請する。

市水防本部等は、必要に応じて市消防局、熊本県警察や熊本市社会福祉協議会にも要請し、これらによる避難支援の実施を支援する。

(2) 地域による安否確認・避難支援

災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合、覚書の内容に従い可能な範囲で情報提供、安否確認、避難支援を実施するものとする。

名簿情報受領後、安否確認・避難支援活動から得られた情報は区役所（区水防部等）、または避難場所等の運営を担当する市職員責任者へ報告する。

4 避難支援等関係者の連携

避難支援等関係者は、熊本市へ活動状況報告を行い、円滑な活動を実施する。

(1) 熊本市との情報共有

消防機関及び熊本県警察は、支援等活動に関わる情報を共有する。

(2) 熊本市への状況報告

①民生委員

支援等活動の状況報告を、区水防部（又は、区対策部）へ行う。

②社会福祉協議会

支援等活動の状況報告を、市水防本部（又は、市災害対策本部情報調整室）へ行う。

③自主防災クラブ・自治会

支援等活動の状況報告を、区水防部（又は、区対策部）へ行う。

5 名簿の返却

提供を受けた名簿は、支援等活動が終了した場合は、必ず熊本市に返却する。また、返却の際は、名簿を返却する者は返却届に署名する。