

2 避難所開設期における避難所外避難者の把握・支援等

(1) 避難所外避難者の把握・支援等の仕組み

ア 避難所外避難者の把握、物資・情報提供等

災害時に自宅に滞在し続けた避難所外避難者については、東日本大震災において、ライフラインが途絶し、食糧等も不足する中、支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報が提供されず、支援物資が行き渡らないなどの状況がみられた。

この教訓を踏まえて、平成 25 年に災害対策基本法が改正され、国や地方公共団体等は、これらの被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、情報の提供、保健医療サービスの提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととされた（災害対策基本法第 86 条の 7）。

また、「防災基本計画」（令和元年 5 月 31 日中央防災会議決定）において、市町村は、

- i) 指定避難所に受入れている避難者に係る情報及び指定避難所で生活せず食料や水等を受取りに来ている被災者等に係る情報の早期把握に努めること、
- ii) やむを得ず指定避難所に滞在することができない被災者に対しても、食料等必要な物資の配布、保健師等による巡回健康相談の実施等保健医療サービスの提供、正確な情報の伝達等により、生活環境の確保が図られるよう努めることとされている（資料 2-①）。

さらに、「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」（平成 25 年 8 月内閣府（防災担当））において、市町村等は、

- i) 在宅避難する要配慮者（注 1）の安否確認、物資提供、医療・福祉等の支援との連携が図られるよう平常時から自主防災組織や地区代表者等と連携体制を構築しておくこと、
- ii) 在宅での避難生活を余儀なくされた者等に対して、物資・情報や医療・福祉等のサービスの提供が行き届くよう見守り機能を充実させる等の必要な措置を講ずることとされている（資料 2-②）。

また、熊本地震において、内閣府では、地方公共団体に対して、避難所以外の場所で避難生活を送る避難者の状況について、市町村とも緊密に連携の上把握し、それぞれの者にふさわしい当面の住まいの確保や必要とされる救助の実施に努めるよう要請しており（注 2）、令和元年東日本台風の際にも、「在宅避難者」に避難所で配布している食料・水等の物資の提供や、住まいや生活環境に関する行政からの正確な情報の伝達等を要請している（注 3）。

（注）1 「要配慮者」とは、災害対策基本法において、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を指す（災害対策基本法第 8 条第 2 項第 15 号）。

2 「平成 28 年熊本地震に係る災害救助法上の留意事項等」（平成 28 年 5 月 2 日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡。資料 2-③）

3 「在宅避難者への物資・情報等の提供について」（令和元年 10 月 23 日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡。資料 2-④）

イ 被災者の健康及び福祉上の支援

災害時の避難所外避難者を含めた被災者の健康及び福祉上の支援に関する国及び地方公共団体の体制整備については、「厚生労働省防災業務計画」（令和元年9月改正厚生労働省。資料2-⑤）において、

- i) 保健衛生活動に係る体制整備として、都道府県及び市町村は、発災後迅速に保健衛生活動が行えるよう、被災者支援における保健師等の役割を地域防災計画（注1）等で明確にし、保健師等の応援・派遣・受入れの体制整備や災害時のマニュアルの整備、研修・訓練の実施等体制整備に努めること、
- ii) 福祉に係る対策として、①被災都道府県及び市町村は、在宅等における障害者及び高齢者に対するニーズ調査を行い、必要に応じてホームヘルパーの派遣や施設への緊急入所等必要な措置を講ずること、②被災市町村は、在宅福祉サービス等の利用者や一人暮らし高齢者等の名簿を利用して災害時要配慮者の迅速な発見に努めること、在宅等において福祉サービス等の提供が必要な場合には、地域包括支援センター等の関係機関と連携を図り、必要なサービスを確保すること

等とされている。

また、大規模な災害における被災地以外の都道府県及び市町村による支援については、保健衛生活動の場合、防災基本計画及び厚生労働省防災業務計画において、国（厚生労働省）が被災地方公共団体からの保健師等の応援派遣に関する要請に基づき、被災地方公共団体とそれ以外の地方公共団体との調整を行う体制を整備することとされており、厚生労働省は被災地方公共団体から被害状況や要請を希望する人数等の把握を行った上で調整することとされている。このほか、都道府県及び市町村がそれぞれに締結している応援協定等に基づいて派遣する場合がある。

福祉的な支援については、介護福祉士、社会福祉士等の各職能団体が、全国団体に集約した情報等を基に介護福祉士等を派遣する場合があるほか、最近では、避難所で避難生活を行う要配慮者に対し、福祉的な支援を行う災害派遣福祉チームを派遣等するため、厚生労働省により「災害福祉支援ネットワーク」（注2）の構築が推進されている。

このほか、厚生労働省では、平成30年7月豪雨の際に、被災高齢者等の把握事業を実施しており、被災した在宅高齢者等に対して、個別訪問による現状把握を行い、必要に応じて、その結果を関係支援機関へつなぐとともに専門的な助言を実施した被災地方公共団体に対する財政的支援を行っている。

なお、厚生労働省では、災害発生の際に、高齢者や障害者等への支援に関して地方公共団体に通知を发出しており、例えば、高齢の要配慮者については、被災に伴う新たな課題やニーズを把握した場合に必要なサービスの提供等について要請している（資料2-⑥）。

（注）1 「地域防災計画」とは、中央防災会議が作成する防災基本計画に基づき、都道府県

防災会議又は市町村防災会議が当該地域に係る防災に関し処理すべき事務等を定めるものである（災害対策基本法第 40 条第 1 項及び第 2 項各号並びに第 42 条第 1 項及び第 2 項各号）。

- 2 「災害福祉支援ネットワーク」とは、高齢者、障害者等日常生活の支援が必要な方々に対し、災害時において緊急的に必要な支援が確保されるよう、行政と民間が一体となった連携体制である。厚生労働省では、避難所での支援を念頭に、平成 24 年度から、都道府県がネットワークの立ち上げや災害福祉体制の検討・構築を進めるために、災害福祉支援ネットワーク構築推進事業を実施している。

(2) 避難所外避難者数、避難所外避難者となった経緯等

ア 避難所外避難者数の把握

調査した被災市町村では、避難所外避難者の把握状況が区々となっており、東日本大震災では、以下のような状況が把握されている。

(ア) 宮城県の検証記録（注）によると、平成 23 年 7 月 1 日時点で、石巻市では 1 万 3,000 人、気仙沼市では 2,500 人、女川町では 1,000 人等の「在宅避難者」が確認されているとしている。また、同検証記録では、「発災当初に発生していた在宅避難者数は正確に把握できていないため、更に多くの在宅避難者が発生していたと考えられる」とされている。

（注） 東日本大震災～宮城県の発生後 1 年間の災害対応の記録とその検証～（平成 27 年 3 月宮城県）

(イ) 岩手県では、平成 23 年 3 月 11 日の発災直後から、市町村を通じて、避難所避難者数を把握するとともに、在宅で給食や物資の支援を受けている者を「在宅通所避難者」として把握しており、23 年 4 月 3 日以降同年 10 月まで、把握結果を公表している。

「在宅通所避難者」は、平成 23 年 4 月 3 日時点で 2 万 4,327 人（避難所避難者数 2 万 4,693 人）みられ、同年 9 月 1 日時点で 0 人となっている。避難所の閉鎖が 10 月 7 日であったことから、在宅通所避難者は、避難所避難者とはほぼ同程度の期間の支援が必要であったことがうかがえる（図表 2-(2)-①）。

図表 2-(2)-① 避難所避難者数、在宅通所避難者数（岩手県内）の推移＜抜粋＞

（単位：人）

時点	避難所避難者数	在宅通所避難者数
平成 23 年 3 月 14 日	51,491	-
4 月 3 日	24,693	24,327
4 月 24 日	18,664	22,857
5 月 31 日	11,046	14,701
6 月 29 日	7,038	2,301
7 月 25 日	3,176	1,716
8 月 25 日	112	50
9 月 1 日	4	0
10 月 7 日	0	0

（注）岩手県が、平成 23 年 3 月 14 日から避難所が閉鎖される同年 10 月 7 日までの間、把握・公表している「避難場所等一覧」に基づき、当省が作成した。

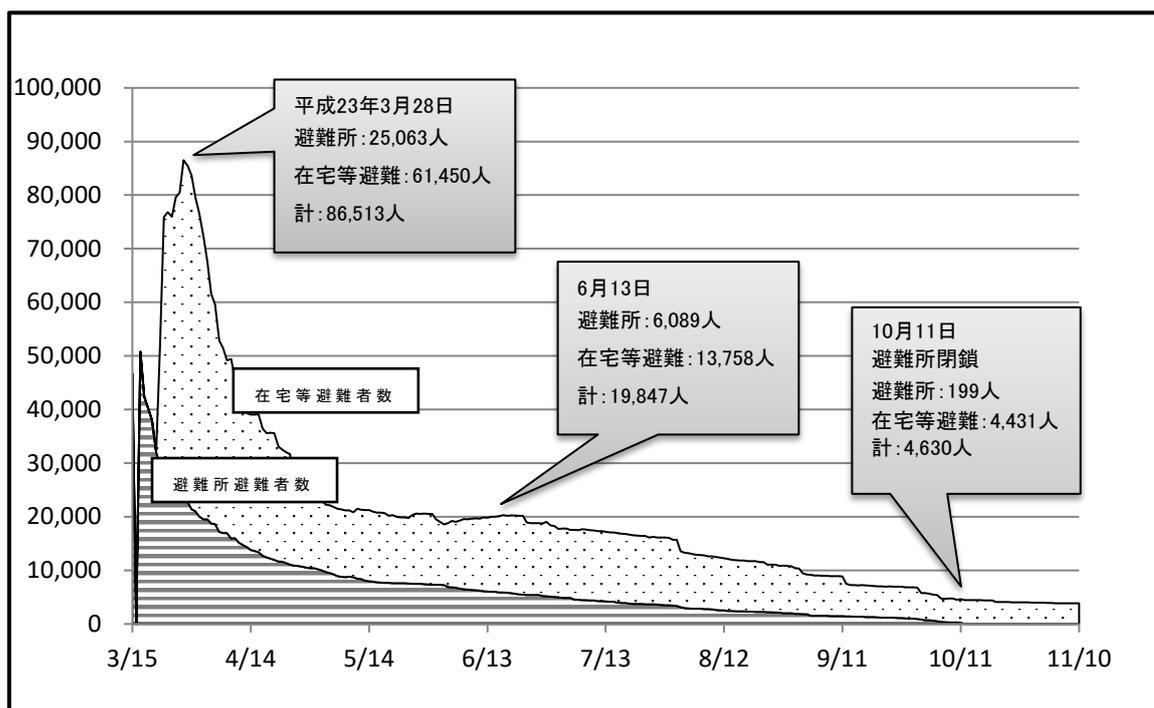
(ウ) 宮城県石巻市では、平成 23 年 3 月 15 日以降の物資等の配布に係る必要数を把握するため、「避難所避難者数」及び「在宅等避難者数」を避難所が閉鎖され

た同年 11 月まで把握している。「在宅等避難者数」は、発災から 3 週間程度経過した 3 月下旬時点で約 6.1 万人と、避難所避難者の倍以上が在宅で生活している状況となっており、これらの者の合計は発災前の人口の約半数を占めている(注)。また、発災から約 3 か月経過した 6 月中旬時点でも、約 1.4 万人の「在宅等避難者」が存在している(図表 2-(2)-②)。

(注) 平成 22 年 10 月 1 日現在の宮城県石巻市の人口は、16 万 826 人である(平成 22 年国勢調査)。

図表 2-(2)-② 宮城県石巻市における「在宅等避難者」等の推移

(単位：人)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 平成 23 年 3 月 15 日から 17 日までの間の「在宅等避難者」数は把握されていない。

イ 避難所外避難者となった経緯及び生活の状況

上記アのように、自宅が損壊しているにもかかわらず避難所に避難しなかった理由について、宮城県石巻市及び仙台弁護士会が平成 27 年度から 28 年度までに実施した調査(注)によると、i) 本人や家族の健康状態の問題により避難所生活が難しいと考えたこと、ii) 余りに多くの被災者が避難所に避難したことにより、避難所に入れなかったことなどが挙げられており、やむを得ず自宅で生活せざるを得なかった状況がうかがえる(図表 2-(2)-③)。

(注) 平成 27 年 11 月から 28 年 11 月までは仙台弁護士会のパイロット事業として、28 年 12 月から 29 年 11 月までは宮城県石巻市から仙台弁護士会への業務委託により、在宅被災世帯(被災した世帯のうち、当該損壊住宅を補修していない世帯、又は一部未補修で劣悪な環境の住宅で今も生活している世帯)を中心とした計 563 世帯への戸別訪問を実施している。

図表 2-(2)-③ 避難所に避難しなかった理由等

【本人や家族の健康状況等によるもの】

- 障害者である娘が環境に適応するか分からなかった（大規模半壊・60代母と子等の世帯）。
- 体の不自由な母親が避難所を拒否した（全壊・70代母と子）。
- 夫に障害があり、家から出ることは考えなかった（半壊・60代夫婦）。
- 避難所で2か月生活するも、夫の持病が悪化したため帰宅した（全壊・70代夫婦）。

【避難所の受入体制の問題等によるもの】

- 避難所に行ったが、人が一杯で入れなかった（全壊・70代夫婦）。
- 避難所に避難した後に家が流されずに残っているという理由から、避難所からの退所を求められた（全壊・60代6人世帯）。

（注）宮城県石巻市及び仙台弁護士会の調査結果に基づき、当省が作成した。

また、発災直後の避難所外避難者は、i) 避難所で食料等の物資を得ることができずに困窮した状況や支援の情報が得られずに不便を生じた状況、ii) 自身や家族の健康状況が悪化した状況等がみられるなど、健康や家族の介護等の不安を抱えつつ、物資や情報の不足による生活上の支障も抱えていたことがうかがえる（図表 2-(2)-④）。

図表 2-(2)-④ 発災直後の避難所外避難者の生活状況

【食料や物資に係る課題】

- 水、電気等がなく、ライフラインが回復するまで1か月間お風呂に入れなかった（一部損壊・60代一人暮らし）。
- 支援物資を要請するも、在宅を理由として支援できないと言われた（全壊・70代一人暮らし）。
- 食料、水をもらえず、流れ着いた冷凍食品を拾って食べつないだ。ペット用のえさを食べたこともあった（半壊・60代夫婦）。
- 避難所で物資を配布していること自体を知らずに、3日間何も食べずに生活していた（大規模半壊・80代夫婦）。

【健康状況等に係る課題】

- 父親の介護のため、2階で生活していたが、震災4日目から目に見えて体が弱った（全壊・60代2人世帯）。
- 避難所に要介護者を連れて行くことができず、介護ベッドや車椅子が流されたものの自宅で介護した（全壊・70代5人世帯）。

（注）宮城県石巻市及び仙台弁護士会の調査結果に基づき、当省が作成した。

ウ 今後の大規模災害において想定される避難所外避難者数及び地方公共団体における災害時の対応方針

中央防災会議のワーキンググループでは、平成 25 年 12 月に、大規模災害時の避難所避難者及び避難所外避難者の発生状況について試算を行っており、これによると首都直下地震では、発災から 2 週間後に最大約 430 万人、南海トラフ地震では、東海地方が大きく被災するケースで発災から 1 か月後に最大約 280 万人の避難所外避難者が発生すると想定されている（図表 2-(2)-⑤、⑥）。

図表 2-(2)-⑤ 首都直下地震における避難者数の推計

(単位：人)

区分	避難者	避難所	
		避難所	避難所外
発災 1 日後	約 300 万	約 180 万	約 120 万
発災 2 週間後	約 720 万	約 290 万	約 430 万
発災 1 か月後	約 400 万	約 120 万	約 280 万

(注) 中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ（平成 25 年 12 月 19 日）の資料による。

図表 2-(2)-⑥ 南海トラフ地震における避難者数の推計

(単位：人)

区分	避難者	避難所	
		避難所	避難所外
発災 1 日後	約 350 万	約 220 万	約 130 万
発災 1 週間後	約 450 万	約 240 万	約 210 万
発災 1 か月後	約 400 万	約 120 万	約 280 万

(注) 1 中央防災会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（平成 25 年 3 月 18 日）の資料による。

2 東海地方が大きく被災するケース（地震動ケース（基本）、津波ケース（ケース①）、冬深夜、平均風速）を想定したものである。

また、避難所の不足への懸念等から、地域防災計画等において「在宅避難」を推奨している市町村が、災害への備えについて調査した 44 市町村のうち 16 市町村みられた（図表 2-(2)-⑦）。

図表 2-(2)-⑦ 「在宅避難」を推奨している例

- 避難者抑制のため、自宅が無事な者は避難所への避難を控え、自宅で避難生活を送ることを原則としている。
- 自宅に被害がない又は軽微な被害で、安全性や機能面で問題がない世帯はできるだけ在宅生活（避難生活をしない）としている。
- 災害発生時は、自宅の倒壊や火災により寝泊まりするところが無くなった方以外は、可能な限り在宅避難をするよう呼び掛ける。
- 避難所は自宅が被災して生活ができない者の生活支援を行う場となるので、地震発生直後から、自宅の倒壊や火災による危険がない場合は、避難所の混乱を防止するため、在宅避難を周知する。

（注）当省の調査結果による。

(3) 避難所外避難者の把握方法等

【調査結果の概要】

上記(2)のとおり、様々な事情で自宅に滞在し続ける避難所外避難者が存在する中、高齢者等の要配慮者で支援を必要とする者の所在の把握は、その後の支援を行う上でも重要である。

避難所外避難者は、その居所が点在するため、どこにどのような状況の者がおり、どのような支援を必要としているのかについて、どのような方法で把握するかが課題となる。現に、被災市町村では、被災地域の全域の訪問調査を行おうとしたものの、優先順位を設けずに全戸訪問をした結果、迅速な支援ニーズの把握ができなかったものや、発災直後に被災地域を訪問するに当たり、避難行動要支援者名簿等の既存の名簿を利用しようとしたものの、当該名簿が年1回の更新となっており、実態を表していないものであったことを課題として挙げているものがあつた。

また、災害への備えについて調査した全ての市町村(44市町村)で避難所外避難者の把握に関して、地域防災計画等に位置付けており、その把握方法として、37市町村では、避難行動要支援者名簿を用いることとしている。同名簿の利用に関しては、被災地では、名簿情報と現状の不一致が課題となっていた中、37市町村における同名簿の更新頻度は、年1回とするものが15市町村となっている。

一方で、災害への備えについて調査した市町村の中には、高齢者や障害者等の要配慮者情報を一元的に管理する随時情報更新が可能なシステムを構築することにより、上記のような課題が解消されているものもみられた。

さらに、災害への備えについて調査した市町村の中には、支援対象者の優先度を付した名簿を整備している例もみられ、このような取組は、発災直後の混乱期において、限られた人員体制の中で支援を必要とする避難所外避難者の把握を迅速に行う上で有効であると考えられる。

ア 被災地における避難所外避難者の把握方法と実施上の課題

上記(2)のとおり、様々な事情で自宅に滞在し続ける避難所外避難者が存在する中、高齢者等の要配慮者で支援を必要とする者の所在の把握は、その後の支援を行う上でも重要である。

現在、発災時における避難所外に避難する要配慮者の把握方法について、国が規定したものはなく、各市町村では、保健師や福祉専門職のほか、民間支援団体等の協力を得ること等により居所や健康支援等の支援ニーズ等を把握している。

調査した被災市町村における具体的な把握方法は、被災経験のある地方公共団体から派遣された保健師や民間支援団体からの提案、地域住民からの要請等により、被害地域の全戸を訪問するとしているものがある一方で、地域包括支援センターにおいて高齢者等を中心に把握するとしているなど様々となっている(図表2-(3)-①)。

図表 2-(3)-① 避難所外避難者の把握方法の例

【市町村内全域を対象とした把握】

- 地域包括支援センターの職員等が、健康面のみでなく、生活ニーズの把握や、福祉避難所への入所が適切と思われるなど緊急性の高い者の把握が必要であると考え、民間団体の応援を得て、余震が続く中で危険があると判断した津波浸水区域以外の市内全地区全世帯を対象に、ローラーで訪問・面接を実施

【被害地域の全域を対象とした把握】

- 市と県の保健師や他の市町村等から派遣される保健師（以下「派遣保健師」という。）が、被害のあった地区の全域を対象として、健康状態を把握し、医療中断者・メンタルケアの必要な人・体調不良が続いている人を適切な支援につなげるため訪問
- 市内で比較的被害の大きかった二つの地区にそれぞれ出張所を設け、これを基点として市職員が、被災世帯の全戸を対象として、被災者への情報提供や必要な物資の把握等のために訪問
- 保健師等が、家屋が完全に流失した地域を除いた津波浸水区域を対象として、心身の健康問題に関しての不安や困りごとの有無を確認し、必要な住民に対し、医療や保健福祉サービスを迅速に提供するため、訪問・面接を実施

【要配慮者等を対象とした把握】

- 市及び地域包括支援センター等の職員が、支援ニーズを把握し関係課と連携して対応するため、在宅の独居高齢者又は高齢者のみの世帯を訪問
- 保健師及び看護師が、地震後の健康状態に加えて、家族構成、家屋の状況、困りごとの内容等を把握するため、要介護3以上で介護保険や障害福祉サービスを利用していない者を訪問
- 障害者支援団体が、市町の要請を受け、障害者の現状を確認し、緊急の相談に対応するため、障害者のうち、65歳以上の者又は福祉サービスを利用していない者を訪問

(注) 当省の調査結果による。

一方、支援が必要な避難所外避難者の存在を認識し、これらの者を把握しようとした市町村の中には、避難所外避難者の把握に使用することを想定した名簿等の更新が十分ではなかったことにより、発災後の把握に混乱が生じた例がみられた（図表 2-(3)-②）。

図表 2-(3)-② 避難所外避難者の把握に係る課題がみられた例

- 避難所外避難者の訪問に当たり、防災部局が保有していた要援護者台帳（避難行動要支援者名簿の前身）を利用したが、同台帳は定期的に更新することとなっておらず、約 2 年間更新されていなかった。庁舎が水没し、同台帳以外のデータが使用できなかったことから、やむを得ず同台帳を利用した。その後、高齢者福祉部局が保有するひとり暮らし老人台帳を基に改めて訪問を実施し、要援護者台帳から抜け落ちていた者が約 170 人いることが判明した。
- 当初は、避難行動要支援者名簿により被災地域の要配慮者を訪問対象としていたが、同名簿は年 1 回更新となっており、当該更新の前に災害が発生したことから、名簿と現状が異なり、利用できなかった。このため、訪問対象を広げ、全戸訪問を実施した。
- 発災 1 週間後から町職員と派遣保健師が町内の全戸訪問を実施したが、i) 避難による不在者が多かったこと、ii) 訪問の人手が足りなかったことから6 日間で全体の約 7% の訪問にとどまった。このため町では、優先順位を設けずに全戸訪問を続けた場合、要配慮者を含め身体・精神面での注意が必要な者の発見が遅れると判断して全戸訪問を中断し、改めて行政区長等から情報収集を行った上で優先順位を設定し、訪問を実施した。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「避難行動要支援者名簿」とは、市町村長が、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って、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（「避難行動要支援者」）について、地域防災計画の定めるところにより、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を実施するための基礎として、作成することが義務付けられたものをいう（災害対策基本法第 49 条の 10 第 1 項）。平成 25 年の災害対策基本法の改正により盛り込まれた。なお、法改正以前は、避難行動要支援者に類似する用語として、「災害時要援護者」が用いられていた（災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成 18 年 3 月内閣府））。

イ 避難所外避難者の把握のための備え

災害への備えについて調査した 44 市町村全てで、避難所外避難者の把握に関して、地域防災計画等に位置付けており、把握方法については、40 市町村が各種名簿を活用して把握することとしている。このうち最も多く活用が想定されている名簿は、避難行動要支援者名簿で 37 市町村が活用することとしている。

上記アのとおり、被災地では、名簿の更新が年 1 回の更新であるため、避難所外避難者の把握の際の名簿情報と現状の不一致が課題となった例がみられたが、避難行動要支援者名簿を活用することとしている 37 市町村における同名簿の更新頻度は、年 1 回が 15 市町村、年 2 回以上が 22 市町村みられ、このうち毎日又は随時更新することとしている市町村は 8 市町村となっている。

更新頻度を毎日又は随時としている市町村の中には、高齢者や障害者等の要配慮者情報を一元的に管理する随時情報更新が可能なシステムを用いて避難行動要支援者名簿を作成することにより、上記課題が解消されているものがみられた（図表 2-(3)-③）。

図表 2-(3)-③ システムを用いて名簿等の情報を随時に更新している例

市町村名	事例の概要
大分県 大分市	住民基本台帳等と連動させ、避難行動要支援者に関する情報を掲載した「避難行動要支援者システム」を運用している。同システムに掲載する <u>住民基本台帳の情報は毎日更新し、要介護者や身体障害者等に係る情報は毎月1回更新している。</u> (事例 2-(3)-①)
北海道 函館市	住民基本台帳や介護保険等の福祉サービスに関する情報を連動・一元化して管理することが可能な「避難行動要支援者名簿システム」を導入し、同システムを用いて避難行動要支援者名簿を作成している。各担当課が住民基本台帳等を更新すると、翌朝には同システムに反映される。
埼玉県 狭山市	災害時に活用する「被災者支援システム」は、住民基本台帳及び福祉関係各課が個別に管理する要介護度や福祉サービスの提供状況等の情報を集約した福祉コミュニケーションサーバーと連携しており、 <u>住民基本台帳や福祉関係各課が管理するシステム内の情報を更新すると、被災者支援システムにおいても要配慮者に関する情報が更新される。</u> (事例 2-(3)-②。狭山市の被災者支援システムについては図表 4-⑥参照)

(注) 当省の調査結果による。

被災地の中には、対象者の優先順位を設けずに戸別訪問を行ったことから、保健・福祉等の支援が必要な者への迅速な訪問に課題が生じた例がみられた。

このような事態を防ぐためにも、平時から優先順位を付した名簿等を整備しておくことは有効であり、災害への備えについて調査した市町村の中には、工夫した取組を行っているものがみられた(図表 2-(3)-④)。

図表 2-(3)-④ 避難所外避難者の把握に活用する名簿等に優先順位を設けている例

市町村名	事例の概要
愛知県 名古屋市	<p>【名簿等に優先対象の有無や優先度を記載】</p> <p>○ 避難行動要支援者名簿掲載者のうち、発災時に、より早期に関与しなければ命の危険に関わる者（要介護 3 以上、身体障害者手帳 2 級以上（体幹、下肢、視覚、聴覚単体）、愛護手帳（療育手帳）2 度以上）を優先対象者とし、名簿にその旨を記載している。</p> <p>○ 各保健センターでは、平時の地域保健活動において、災害時に保健師による専門的な支援が必要な者を掲載した「災害時要援護者登録台帳」を作成しており、同台帳には、支援に必要な病名、医療機関等の情報のほか、<u>対象者の状態に合わせた 3 段階（A～C）の支援優先度を記載している。</u>（事例 2-(3)-③）</p>
静岡県 静岡市	<p>【訪問時に活用する台帳に優先の有無を記載】</p> <p>各保健福祉センターでは、平常業務で把握した情報から、訪問対象者の引継ぎや統計データ等の集約のために毎年度「家庭訪問台帳」を作成しており、<u>同台帳において、担当保健師が災害時に優先的に訪問すべき者については、その旨を表示している。</u>災害時に優先的に訪問すべき者として、i) 地域や家族間の縁故関係が薄く保健師の訪問以外の行政サービスを受け入れない者、ii) 各種制度の狭間にあり行政サービスを受けることができないため保健師が単独で支援している者などを対象としている。（事例 2-(3)-④）</p>
埼玉県 狭山市	<p>【支援の必要度合いを表したスコアを算出】</p> <p>要配慮者の<u>支援の必要度合いを独自の方法で算出し、支援の優先順位の指標となるスコアを付している。</u>具体的には、福祉コミュニケーションサーバー内において、世帯構成や各種制度・サービスの利用状況等の情報を基に、要配慮者及び世帯ごとにスコアが自動配点され、被災者支援システムへスコア情報が連携される仕組みとなっている。さらに、被災者支援システムは地図情報と連携しているため、地図上にスコアを表示させることにより、支援が必要な要配慮者の視覚的な把握が可能となっており、迅速な対応の一助となっている。（事例 2-(3)-②）</p>

（注）当省の調査結果による。

また、避難所外避難者の把握方法として、避難所外避難者の支援拠点において物資・情報提供を行う場合（下記(4)イ）に併せて把握することとしているものや、避難行動要支援者名簿以外の独自の名簿を活用し把握することとしているものがみられた（図表 2-(3)-⑤）。

図表 2-(3)-⑤ 避難行動要支援者名簿以外の独自の名簿を活用し把握することとしている・把握した例

市町村名	事例の概要
大分県 大分市	<p>【避難生活が困難である者について独自の名簿を作成】</p> <p>「避難行動要支援者システム」を用いて、<u>避難行動は自身で行うことができるものの避難所等での避難生活が困難である者を抽出した「避難所生活困難者リスト」</u>を作成しており、避難所外避難者について、同リストを基に保健師等による巡回健康相談等に活用することとしている。(事例 2-(3)-①)</p>
北海道 釧路市(i) 宮城県 仙台市(ii)	<p>【地域包括支援センターが災害対応のための名簿を作成】</p> <p>(i) 地域包括支援センターの災害時のマニュアルにおいて、高齢者等の災害弱者を把握し、名簿(災害時の安否確認等をケアマネジャー等が行うべきと判断した者が対象)を作成することとしており、災害時は、当該名簿を基に安否確認や避難誘導を行う。避難所外避難者についても当該名簿を基に把握することとしている。(事例 2-(3)-⑤)</p> <p>(ii) 災害時に地域包括支援センターが取り組むべき標準的な内容を定めたガイドラインを策定し、地域包括支援センターに対し事業委託仕様書で同ガイドラインに基づく対応を求めている。地域包括支援センターは、同ガイドラインに基づき、<u>民生委員・児童委員や自主防災組織等の把握・支援が及ばない可能性のある高齢者をリスト化し</u>、発災時には、同リスト等に基づき避難所外避難者も含めた高齢者等の状況把握を行い、支援につなぐこととしている。(事例 2-(3)-⑤)</p>
大分県 佐伯市	<p>【発災当初の被害状況等を基に名簿を作成】</p> <p>平成 29 年に台風の被害を受けた際、<u>応急調査(災害発生後に実施した人的被害等の状況調査)</u>で作成した名簿を利用して保健師による自宅等への戸別訪問を行い、家族全員の健康状態や治療状況、心配事等を把握した。(事例 2-(3)-⑥)</p>

(注) 当省の調査結果による。

避難行動要支援者名簿の作成については、災害対策基本法において、「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」(災害対策基本法第 49 条の 10 第 4 項)とされている。「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 月内閣府(防災担当))では、市町村で把握していない情報として難病患者に係る情報が例示されている。当該情報は、保健所を設置していない市町村の場合、都道府県保健所が医療給付の認定を行うことから、都道府県保健所が保有しており、このような市町村においては、都道府県保健所から当該情報の提供を受ける必要がある。

これに関し、災害への備えについて調査した市町村の中には、都道府県保健所に当該情報の提供を求めておらず、市町村が行う避難所外避難者の把握や支援を行うための名簿の対象とされていない状況がみられた。

また、市町村が都道府県保健所から難病患者等に係る情報提供を受けているものの、提供される情報に、病名や人工呼吸器等医療機器の使用状況が含まれておらず、災害時に必要な支援等を検討するための実用的な情報となっていない状況もみられた。

一方、災害への備えについて調査した都道府県の中には、管内市町村に対して、難病患者等の個人情報や人工呼吸器装着の有無などの情報を定期的に提供することにより、市町村において難病患者等が避難行動要支援者名簿に掲載されているものがみられた（図表 2-(3)-⑥）。

図表 2-(3)-⑥ 県が管内市町村に対し難病患者等の情報を定期的に提供している例

岩手県は、毎年度、管轄の保健所を通じて、市町村では把握が困難な難病患者である特定医療費（指定難病）受給者及び特定疾患医療受給者のうち、市町村への個人情報の提供に同意した者を対象とした「災害時支援のための難病患者名簿」を作成し、市町村に提供している。同名簿には、氏名、住所のほか、人工呼吸器装着の有無、身体障害者障害程度等級、要介護状態の区分等が記載されている。

これを受け、県内の市町村では、避難行動要支援者名簿の作成に「災害時支援のための難病患者名簿」を用いている例がみられた。

（注）当省の調査結果による。

(4) 避難所外避難者への物資・情報提供

【調査結果の概要】

東日本大震災では、指定避難所も被災し、避難所に入れなかった者や、家族や本人の事情等により自宅での生活を余儀なくされた者が少なからず発生する中で、避難所の運営側が物資や食料は避難所に避難している者にしか配れないといった認識を持っていた状況等もあり、避難所外避難者に物資や食料が行き届かない状況が生じた。

このような教訓を踏まえ、平成 25 年に災害対策基本法が改正され、やむを得ず避難所に避難できない被災者についても、物資・情報提供に努めることとされた（災害対策基本法第 86 条の 7）。その後被災した市町村では、避難所外避難者への支援に取り組むところも少なからずみられたが、依然として、避難所における避難所外避難者への物資等の提供の際に混乱が生じている例もみられた。

また、災害への備えについて調査した市町村では、いずれも地域防災計画等に避難所外避難者への食料や物資・情報提供に係る支援について定めているが、避難支援の対策や、速やかな避難所の開設のための対応等に追われ、避難所外避難者への支援を具体的に誰がどのように行うか等について十分に考えられていないとするものもみられた。

一方で、災害への備えについて調査した都道府県や市町村の中には、実際に災害が発生した際に実効性のある支援が可能となるよう、避難所外避難者に特化した支援拠点の整備や、支援の必要性を避難所運営に携わる者に認識させる訓練を実施している例など、避難所外避難者の支援のための具体的な取組を行っている例もみられた。

ア 避難所外避難者に対する物資・情報提供に関する課題と対応

東日本大震災では、上記図表 2-(2)-④のとおり、避難所外避難者が食料等の物資を得ることができずに困窮した状況や、支援の情報が得られずに不便を生じた状況がみられている。

また、被災した都道府県や市町村が作成した検証記録においても、避難所外避難者への物資・情報提供が行き渡らなかった状況が報告されている（図表 2-(4)-①）。

図表 2-(4)-① 避難所外避難者への物資・情報提供に課題が生じている例
(東日本大震災)

- 在宅での避難生活を余儀なくされた人々に対しては、市町村において、支援を必要としている在宅避難者数やニーズの把握に遅れが見られ、避難所への支援と格差が生じてしまうこととなった。これら在宅避難者の把握と支援については、事前の想定がなかったこと、また、市町村職員の人員が不足したこともあり、対応が困難となる状況であった。在宅避難者の情報収集と物資等の必要な支援は、地域を知る自主防災組織や民生委員等による地域ネットワークと連携して行う必要があり、平常時から連携体制を構築しておくこと、また、避難所が支援の拠点となるような体制づくりの検討も求められる。
- 地域によっては把握された要援護者に対して、地域包括支援センターの職員や民生委員、地域住民等による安否確認や食料等の生活物資の提供などの支援が行われた一方で、一般の在宅被災者（要援護者以外でインフラの停止や食料調達が困難など日常生活に何らかの支障をきたす方）は支援を受けることができず、厳しい生活を強いられた方がいた。
- 誰に物資を提供するのか（自宅避難者は対象外なのか）が不明確であった。
- 震災時、在宅避難者の把握が困難だったことに加え、在宅避難者に対する物資供給の連絡が明確に伝わらないなど、物資配布方法が確立されておらず支援が遅れた。

(注) 1 被災した都道府県及び市町村の検証記録から引用した。

2 下線は当省が付した。

東日本大震災での教訓を踏まえ、平成 25 年には、上記(1)アのとおり災害対策基本法が改正され、避難所外避難者への物資等の提供について盛り込まれるとともに、防災基本計画も改定され、これらに基づき、各地方公共団体が作成する地域防災計画等でも、同様の対応がとられている。

しかし、災害対策基本法等が改正された後の災害でも、検証記録等によると、物資の配布について基準が定められておらず、当初、避難所外避難者に対して配布してよいのか分からなかったとするものや、物資の配布状況、情報の格差からくる被災者間の格差が、その後の生活再建の早さの差に直結しているとするもの等の課題が報告されている。

一方で、被災市町村の中には、災害が発生した後に、配給カードの配布や地域におけるネットワークの活用により、物資支援の取組を行っているものなど工夫している例もみられた。しかし、これらの中にも、その取組までに一定期間を要している例もみられたことから、平時において、災害時に一定程度の避難所外避難者が発生することを想定した備えを進めておくことが迅速な支援につながるものと考えられる（図表 2-(4)-②）。

図表 2-(4)-② 避難所外避難者に対する物資・情報提供について工夫している例

市町村名	事例の概要
宮城県 石巻市	<p>【避難所外避難者に配給カードを配布し、必要数を把握】</p> <p>避難所に物資を取りに来ていた避難所外避難者の状況を把握するため、また、避難所外避難者やNPO団体から避難所外避難者への物資支援の要望があったため、平成23年6月から11月までの間、物資を必要とする<u>避難所外避難者に配給カードを配布し、これに基づき物資の提供を行った。</u></p> <p>配給カードに住所や氏名等の必要事項を記入し、避難所に提出してもらうことで登録を行い、登録に基づき避難所に物資が配布され、<u>避難所外避難者が物資を受け取る仕組み</u>となっている。なお、健康上の理由などにより避難所まで物資を取りに来ることができない避難所外避難者については、近隣住民にその者の配給カードを持って代わりに取りに来てもらうこととした。</p>
岩手県 釜石市	<p>【地域のネットワークを活用して食料の提供等の支援を実施】</p> <p>市では、東日本大震災前の平成23年1月に、高齢化や核家族化に伴う孤立死や事件・事故を未然に防ぐための見守り体制のシステム化等を目的として、生活応援センター（公民館）を中心とした<u>町内会や福祉関係団体、行政機関等で構成する見守りネットワーク会議</u>を設置していた。</p> <p>市では、同ネットワークを活用し、<u>発災当初から避難所外避難者の情報を生活応援センターに集約し、把握した避難所外避難者に対して、食料及び物資の提供等の支援を実施した。</u></p>
福岡県 朝倉市	<p>【地域包括支援センターと介護事業者が連携して物資の提供を実施】</p> <p>市（介護サービス課）、一般社団法人朝倉医師会介護支援センター及び市内の3地域包括支援センターは、要支援・要介護認定者のうち、避難所に避難せず自宅で生活している高齢者に物資を漏れなく届けることができない状況が生じたことを踏まえ、<u>介護保険事業者に対して、指定避難所と同様に必要な支援物資を届けるための協力を要請した。</u></p> <p>これにより、各介護保険事業所の<u>ケアマネジャーが、支援対象者が必要とする支援物資を把握し、地域包括支援センターに当該物資の確保を依頼し、これを受けた同センターが市から物資を受け取って朝倉医師会介護支援センターに運搬し、これをケアマネジャーが高齢者宅へ配布した。</u>（事例 2-(4)-①）</p>

（注）当省の調査結果による。

さらに、岩手県では、東日本大震災の教訓を踏まえて、平成26年3月に、市町村が避難所運営に関するマニュアルを策定する際の参考として、避難所外避難者への対応を盛り込んだ「市町村避難所運営マニュアル作成モデル」を作成している。同作成モデルは、自主防災組織単位で避難所外避難者をグループ化し、避難所運営本部が、当該グループを通じて、「在宅避難者名簿」の作成、支援の要否の把握、食料・物資の配布及び情報伝達を実施することとしている。調査した岩手県内の被災市町村では、同作成モデルを踏まえた取組を行っているものがみられた（事例 2-(4)-②）。

イ 避難所外避難者への物資・情報提供のための備え

災害への備えについて調査した 44 市町村全てで、国の防災基本計画の改定に併せて、地域防災計画等に避難所外避難者への食料や、物資・情報提供に係る支援を行うことを規定している（図表 2-(4)-③）。

図表 2-(4)-③ 地域防災計画等に避難所外避難者への物資・情報提供について規定している例

【地域防災計画に規定】

- 県及び市は、避難者と同様に支援の必要な在宅避難者及び応急仮設住宅として供与される賃貸住宅への避難者等に対し、食料・物資の供給など生活支援を行う。（宮城県栗原市）
- あらゆる広報媒体を利用して有効、適切な広報を行うとともに、情報の内容、地域、時期、被災者（一般・高齢者・障がい者・外国人等のほか、在宅での避難者、応急仮設住宅として供与される賃貸住宅への避難者、所在を把握できる広域避難者）に配慮した広報を行う。また、被災者に総合的な情報を提供するポータルサイト等の情報提供窓口の設置に努める。（宮城県柴田町）

【避難所運営マニュアルに記載】

- 避難者以外の近隣の在宅被災者で食料の配給を必要とする人にも等しく食料を配給します。避難者以外の近隣の在宅被災者で物資の配給を必要とする人にも等しく物資を配給します。（宮城県栗原市）
- 連絡・広報班と連携し、避難所以外の場所に滞在する人が見やすい場所に情報掲示板を設置したり、個別訪問によって重要な情報を伝達する。（愛知県西尾市）

（注）市町村の地域防災計画及び避難所運営マニュアルから引用した。

しかし、災害への備えについて調査した市町村の中には、支援を行うための具体的な手順の検討までには及んでいないとするものや、災害時には行政だけで対応することは難しい等の支援上の課題を挙げているものもみられた（図表 2-(4)-④）。

図表 2-(4)-④ 避難所外避難者への物資・情報提供を行う上での課題

- 避難所ごとの運営マニュアルの策定作業や避難支援対策等の発災直後に命を守るための対策を中心に検討しているため、避難所に避難しない者についての想定や対策、検討にまで考えが及んでいない。
- 避難所外避難者の支援等については、地域防災計画等に規定されており、必要性は認識しているものの、今までに大きな災害経験がないことから、避難所外避難者に関して具体的に検討したことがなく、具体的に誰がどのような支援を行うのかまでは定まっていない。
- 発災時は、避難所の運営や対応だけで手一杯になり、避難所へ訪れた避難者の対応が最優先となるため、避難所外避難者への支援はその後の対応とならざるを得ない。
- 避難所外避難者を把握できたとしても、行政だけで対応することは難しく、一方、地域で支援を行う団体や担い手を確保することも困難である。

(注) 当省の調査結果による。

一方で、災害への備えについて調査した都道府県や市町村の中には、実際に災害が発生した際に実効性のある支援が可能となるよう、避難所マニュアルの検証のための訓練を踏まえて避難所外避難者支援の内容を具体化しているものや、避難所外避難者に特化した支援拠点を整備しているものなど、避難所外避難者への支援のための具体的な取組を行っている例もみられた(図表 2-(4)-⑤)。

図表 2-(4)-⑤ 避難所外避難者への支援のために具体的な取組を行っている例

都道府県及び市町村名	事例の概要
愛知県	<p>【マニュアル改定（案）の検証訓練の実施】</p> <p>県避難所運営マニュアルの改定を行う際に、<u>マニュアル改定（案）の内容を検証するため、避難所外避難者の情報及び支援ニーズの把握並びに避難所外避難者への支援方法の検討を主な訓練内容とする災害図上訓練を市と共同で実施し、その訓練を踏まえ、マニュアルに、i）在宅避難者等支援施設の運営体制を検討すること、ii）在宅避難者等支援施設における具体的な業務内容を新たに追加した。</u>（事例 2-(4)-③）</p>
東京都 三鷹市（i） 杉並区（ii）	<p>【避難所外避難者に対する支援拠点の整備】</p> <p>（i） 避難所外避難者に対する支援拠点である「災害時在宅生活支援施設」を避難所とは別に市内 11 か所に設定し、<u>避難所外避難者に特化した支援を行うこと</u>としている。（事例 2-(4)-④）</p> <p>（ii） 大規模災害時には、指定避難所が不足する可能性があり、原則として在宅避難を推奨している。これに伴い、避難所外避難者を把握・支援する拠点として<u>避難所に避難所外避難者への支援機能を追加した「震災救護所」の設置</u>を地域防災計画に規定している。</p> <p>また、<u>震災救護所へ避難していない災害時要配慮者</u>については、電話又は戸別訪問することにより<u>安否確認</u>し、近所の人や一般のボランティアと協力して<u>物資・情報提供を行うこと</u>としている。（事例 2-(4)-⑤）</p>

（注）当省の調査結果による。

(5) 避難所外避難者への健康及び福祉上の支援

【調査結果の概要】

避難所外避難者には、自らが高齢であることや健康上の問題を抱えていること、また、介護が必要な家族がいること等により、避難所での生活が難しいと考え、壊れた自宅にとどまる者が少なからず存在する。これらの者の中には、被災前の健康状態から悪化する者もあり、その健康状態の維持や改善等のための支援が必要となる。一方で、避難所においても健康管理や衛生管理、福祉的な支援等のニーズは高まり、災害時に保健師や福祉専門職は、様々な場面でその専門性を生かした支援の担い手として期待されることとなる。

被災市町村では、災害時に避難所内外において健康支援の中核を担う保健師がどのような活動を行うのかについて明確にされていなかったこと等により、避難所外避難者の把握までに時間を要したとするものや、福祉的なニーズが増大する中で福祉専門職の確保に課題があるとするもの、さらに、庁外から支援を受ける場合の受援体制についての課題を挙げているものがみられた。

また、災害への備えについて調査した市町村でも、これらの取組への重要性は認識され、災害時の保健活動に係るマニュアルの策定や、福祉サービス事業者との協定の締結、受援計画において保健師や福祉専門職の派遣職員が行う業務の明確化などに取り組んでいるものがみられた一方で、マニュアルが策定されていないものや、福祉関係機関等に求める役割をどのようにすべきか分からないとするもの、派遣保健師や福祉専門職の活用が想定されていないものなどがみられた。

ア 被災地における避難所外避難者への健康及び福祉上の支援

(7) 保健師による健康支援

健康状態が不安な中で自宅での生活を継続せざるを得ない者への保健師による健康支援は、その生活を維持する上でも重要である。一方で、災害時に保健師は、救護活動、避難所における環境整備と避難者の健康管理、高齢者等の要配慮者の安否確認と医療・福祉・介護サービスへのつなぎ等様々な役割が求められている。

このような中で、被災市町村の中には、災害時に保健師の役割が明確にされていなかったこと等により避難所外避難者への支援を含む保健師活動に課題が生じているものがみられた（図表 2-(5)-①）。

図表 2-(5)-① 災害時の保健師活動に課題が生じている例

○ 発災時、 <u>地域防災計画において保健師の役割が明確化されていなかったこと</u> 、また、 <u>災害時の保健活動に関するマニュアルがなかったこともあり</u> 、 <u>発災直後はほぼ全ての保健師が避難所運営に従事することとなった</u> 。
○ 発災時、災害時の保健活動に関するマニュアルは存在したが、 <u>指揮命令系統が混乱したこと</u> から、 <u>発災直後は避難所運営に従事した者や保健活動を行った者など様々で、統一した保健師活動ができなかった</u> 。
○ 保健師のマニュアルでは、被災地域の健康、保健、福祉等の情報を収集し、情報提供を行うことが定められていたが、 <u>保健師が保健活動に専念できる体制が構築できていなかったため</u> 、 <u>保健活動以外の避難所の支援等や事務職員でも対応できるような電話対応業務に追われ</u> 、当初、避難所外避難者への支援等の保健活動はできなかった。その後、派遣保健師によりこれらの者への支援等が可能となった。
○ 発災時は、市独自のマニュアルは作成しておらず、 <u>県が作成したマニュアルしかなかったため</u> 、保健師は県のマニュアルを基に対応せざるを得なかったが、 <u>指示もない中、対応に苦慮した</u> 。

(注) 当省の調査結果による。

被災市町村の中には、上記のような課題を踏まえ、保健師が速やかに保健活動等に従事できるよう、i) 災害時の保健師活動に係る独自のマニュアルを作成しているものや、ii) 地域防災計画において、従来、保健福祉センターのみが担っていた避難所運営を全庁的に対応することに変更する等の対応を行っているものがみられた(図表 2-(5)-②)。

図表 2-(5)-② 被災後に災害時の保健師活動の見直し等を行った例

市町村名	事例の概要
宮城県 石巻市	東日本大震災から一定期間経過し、災害時の保健活動を経験している保健師が少なくなりつつある中、震災で経験して気付いたことを残していけるようにとの趣旨の下、保健師間の災害時の保健師活動の在り方に関する打合せ等を踏まえ、平成 28 年度に、 <u>発災から 3 日間の保健師の活動（多くの住民の命を守るため、i) 救命救護と医療機関・搬送手段の確保、ii) 要援護者の対応と関係機関との連携等、iii) 心身の健康の悪化予防や衛生管理とセルフケア啓発）</u> についてのマニュアルを策定した。どんな災害時にも状況を判断し対応できるように、より簡潔なものとした。 なお、市では、今後、発災後 4 日目以降についても作成することとしている。
宮城県 仙台市	平成 24 年度に実施した地域防災計画と避難所運営の検討を踏まえ、従来、 <u>区の保健福祉センターのみが担っていた避難所担当の役割を見直し</u> 、全ての指定避難所 193 か所にそれぞれ担当課を設定する方針とした。

(注) 当省の調査結果による。

(4) 福祉専門職による支援

上記(2)のとおり、避難所外避難者の中には、本人や家族が福祉的な支援を必要とすることを理由として自宅での生活を継続せざるを得ない者が存在する一方、避難所に避難した者の中にも、慣れない避難所生活で福祉的支援が必要となる者が存在する。

このような中で、被災地では、地域包括支援センターや福祉サービス事業者が被災する状況等も発生し、「要援護者を支援する体制が確保できなかったにもかかわらず、福祉・介護専門職の派遣の仕組みが無く、体制確保まで時間を要した」(注)など、災害時の高齢者等への支援のための福祉専門職の確保に関する課題が挙げられている。

(注) 「災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」(平成25年3月株式会社富士通総研、厚生労働省平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業)による。

イ 災害に備えた避難所外避難者への健康及び福祉上の支援のための取組状況

(7) 保健師による健康支援

a 災害時における保健師の活動体制等

災害への備えについて調査した44市町村のうち、災害時の保健師の活動に関するマニュアルを策定しているものや他機関が作成した保健師マニュアルを活用するとしているものは36市町村となっている。

これらの市町村の中には、過去の災害での教訓を踏まえることなどにより、業務継続計画の改定やマニュアルの策定を行い、災害時に保健師が保健活動を十分に行うことができるように体制を整えている例がみられた(図表2-(5)-③)。

図表 2-(5)-③ 災害時における保健師の活動体制の整備等を行っている例

市町村名	事例の概要
北海道 釧路市	<p>【過去の災害を踏まえ業務継続計画を改定】</p> <p>東日本大震災の際に、避難所を巡回する保健師の確保がスムーズにできなかった経験などを踏まえ、平成 28 年度に庁内保健師で構成する連携会議において、災害時の庁内保健活動の連携強化・協力体制について検討した。その結果を踏まえ、庁内全体で協議を行い、平成 29 年度から、業務継続計画に、庁内保健師は他課の保健師と連携して保健活動を行うことを規定し、庁内保健師が状況に応じて機動的に活動することを可能とした。 (事例 2-(5)-①)</p>
宮城県 栗原市	<p>【過去の災害を踏まえ保健師の役割等を含めたマニュアルを策定】</p> <p>平成 20 年岩手・宮城内陸地震において、初動期に混乱を招いた原因として、合併後初めての大災害であり職員の役割分担が明確でなかったため、避難所に配置された保健師が本来担うべき健康管理業務以外の業務への対応をせざるを得ない状況であったことが挙げられ、保健活動の体制構築や関係機関との連携等について課題が提起された。<u>この経験を踏まえ、避難所の受付や名簿作成、マスコミ対応等の事務、広報などは保健師が所属しない部局が業務を担うよう役割分担が決められたため、東日本大震災時は、保健師が健康管理業務に専念できる配置や役割分担の下、災害対応に当たることができた。</u></p> <p>その後、上記の内容を反映し、「災害発生時における職員行動マニュアル」を改定した。(事例 2-(5)-②)</p>
高知県 土佐清水市	<p>【保健師が保健活動に専念できるように業務継続計画を改定】</p> <p>当初の業務継続計画には、避難所の開設・運営事務を担当する「避難所班」に保健師が所属する健康推進課が含まれていた。しかし、<u>健康推進課が避難所班に含まれていると保健師が十分な医療救護活動や保健活動を行うことができないと判断し、平成 30 年度に、地域防災計画の改定に併せて業務継続計画の改定を行った際に、避難所班から同課を除いた。</u></p>

(注) 当省の調査結果による。

b 保健師に係る受援体制

大規模な災害が発生した場合には、被災市町村のみで被災者への支援を行うことは体制面からも困難であるため、他の市町村から保健師の派遣を受けることとなる。

災害への備えについて調査した 44 市町村のうち 18 市町村では、派遣保健師の役割を受援計画において明確化しているものや派遣保健師のためのマニュアルを策定しているものがみられた (図表 2-(5)-④)。

図表 2-(5)-④ 派遣保健師の役割を明確化している例

市町村名	事例の概要
千葉県 千葉市	<p>【受援計画に規定】</p> <p>受援計画において、派遣保健師に要請する業務内容を、i) <u>市及び区拠点救護所並びに避難所等における医療、助産、救護活動</u>、ii) <u>在宅避難の要配慮者の情報把握、継続的な状況確認等</u>と定めている。</p>
神奈川県 横浜市	<p>【災害時の保健活動に係るマニュアルに規定】</p> <p>保健活動等に関するマニュアルにおいて、派遣保健師の役割は、i) <u>巡回健康調査の実施</u>、ii) <u>巡回健康調査の結果のまとめ</u>、iii) <u>巡回健康調査実施前と実施後に開催する保健活動カンファレンス（全体会）への出席等</u>と規定している。</p>
愛知県 名古屋市	<p>【派遣保健師のための専用マニュアルを策定】</p> <p>派遣保健師のために、市の概況や災害時の体制、想定される派遣保健師の業務等を記載した保健活動等に関する<u>マニュアルを策定</u>している。同マニュアルにおいて、派遣保健師は、<u>主に避難所における保健師活動を担うことを想定</u>している。</p>

(注) 当省の調査結果による。

(イ) 福祉関係機関等と連携した避難所外避難者の把握及び支援

a 福祉関係機関等との連携状況

災害への備えについて調査した 44 市町村のうち、災害時の避難所外避難者の把握・支援において、地域内の福祉関係機関等（地域包括支援センター、福祉サービス事業者等を指す。）と連携するとしているものは、38 市町村となっている。これらの中には、福祉サービス事業者との協定や条例により、災害時に、事業者サービス利用者の安否確認等を行ってもらうこととしている例がみられた（図表 2-(5)-⑤）。

図表 2-(5)-⑤ 避難所外避難者の把握・支援に関し、地域内の福祉関係機関等と連携している例

市町村名	事例の概要
神奈川県 横浜市(i) 愛知県 名古屋市(ii) 豊橋市(iii)	<p>【福祉サービス事業者等と協定を締結】</p> <p>(i) <u>福祉サービス事業者と協定を締結</u>し、災害時には、事業者に、 a) 同事業者のサービス利用者の安否確認及び市への報告、b) 地域防災拠点や福祉避難所への有資格者ボランティアの派遣を行ってもらうこととしている。</p> <p>(ii) 介護サービス事業者団体等(6団体)と個別に「災害時安否確認の情報提供に関する協定」を締結している。市内で震度5強以上の地震又は避難勧告が発令された災害が発生した場合に、<u>各団体等が、市内のサービス利用者の安否情報等を確認</u>し、市に報告することとされている。(事例 2-(5)-③)</p> <p>(iii) 居宅介護支援事業者等の団体である介護保険関係事業者等連絡会と「災害時安否確認情報の提供に関する協定」を締結している。同会の事業者等は、大規模地震災害発生後、<u>当該事業者等のサービス利用者宅を訪問して本人の心身の状況、同居家族の安否及び住居の状況を確認</u>し、「安否確認結果報告書」を作成し、市に報告することとされている。</p>
和歌山県 田辺市	<p>【条例により福祉サービス事業者の災害時の対応を規定】</p> <p>介護保険法(平成9年法律第123号)に基づき定める条例(「指定地域密着型サービス事業者等の指定に関する基準」等)に、<u>指定事業者が行う災害等発生時の対応を規定</u>している。指定事業者は、災害時に、日頃から整備している利用者リストに基づいて、利用者の安否及び心身の状況等を把握し、「被害状況報告書」を作成し、市に提出することとされている。(事例 2-(5)-④)</p>

(注) 当省の調査結果による。

また、災害への備えについて調査した地方公共団体の中には、平時に、福祉専門職が、避難行動要支援者の避難支援を行うための個別支援計画を作成し、これを発災後の災害時要配慮者の避難生活の支援においても活用している例がみられた(図表 2-(5)-⑥)。

図表 2-(5)-⑥ 災害時要配慮者の支援等について福祉専門職と連携している例

<p>兵庫県は、福祉専門職であるケアマネジャーや相談支援専門員が、平時に介護サービス等の利用計画を作成する際に、併せて災害時の避難支援等を行うための<u>個別支援計画を作成</u>する取組を進めており、この取組により作成された個別支援計画を、発災後の避難生活の支援にも活用している。個別支援計画においては、「<u>避難先での留意事項</u>」として避難環境における配慮すべき事項や被支援者をよく知る人物の名前等を記載することとしている。(事例 2-(5)-⑤)</p>
--

(注) 当省の調査結果による。

b 福祉専門職に係る受援体制

災害への備えについて調査した 44 市町村のうち、避難所外避難者の把握・支援において、他の地域から派遣される福祉専門職（以下「派遣福祉専門職」という。）の活用を想定しているものは、21 市町村となっている。派遣福祉専門職の活用を想定していない市町村の中には、派遣福祉専門職の職種や業務内容について具体的に想定できないとするものや、地域の事情等に詳しくない派遣福祉専門職を土地勘等が必要な避難所外避難者の把握・支援に活用するのは難しいとするものがみられた。

一方、派遣福祉専門職の活用を想定している市町村の中には、受援計画において、派遣福祉専門職による避難所外避難者の把握・支援業務を位置付けるとともに、その内容を具体的に規定している例がみられた（図表 2-(5)-⑦、⑧）。

図表 2-(5)-⑦ 避難所外避難者の把握・支援を派遣福祉専門職の業務として位置付けている例①（愛知県名古屋市）

市では、名古屋市大規模災害時受援計画（平成 30 年 3 月策定）において、受援対象業務ごとに、要請する業務内容や応援要請先、指揮命令担当者等の受援体制に関する情報等を記載した受援対象業務シートを作成している。この中で、福祉専門職の受援については、下表のとおり、施設利用者の安否確認や在宅の要援護者のニーズ把握等を行うこととしている。

表 名古屋市の受援計画における派遣福祉専門職の受援業務の内容等

区 分	内 容
要請する業務 内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 所管施設・事業所利用者の安否確認 ・ 介護保険サービス、障害福祉サービス等利用者の安否確認 ・ <u>在宅（避難所を含む。）の要援護者の実態調査とニーズの把握</u> ・ <u>実態調査・ニーズの把握において得られた情報に基づき必要とされる福祉サービスの調整</u> ・ 関係諸団体等への情報伝達の依頼と情報伝達網の構築
応援要請先	他の地方公共団体、民間企業、ボランティア、協定団体（介護サービス事業者の団体など）
求める職種	介護福祉士等

（注）当省の調査結果による。

図表 2-(5)-⑧ 避難所外避難者の把握・支援を派遣福祉専門職の業務として位置付けている例②（兵庫県神戸市）

市では、神戸市災害受援計画（平成 25 年 3 月策定、26 年 3 月改定）において、支援を要する業務ごとに、具体的な業務内容や応援者に求める職種・資格等を記載した受援シート及び応援要請から終了までの業務フローを作成している。この中で、福祉専門職等の受援については、下表のとおり、在宅の有病者への健康調査や健康相談、障害者への実態調査や福祉避難所への移送、避難生活の支援等を行うこととしている。

表 神戸市の受援計画における派遣福祉専門職の受援業務の内容等

支援を要する業務内容	応援者に求める職種
<p>【避難所及び在宅の要援護有病者に関する業務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所における要援護者の健康調査、健康相談、こころのケアなど ・ 在宅における要援護者の健康調査、健康相談、こころのケアなど 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保健師（健康調査、健康相談・助言） ・ 管理栄養士（栄養相談） ・ 臨床心理士 ・ 精神保健福祉相談員（PSW）
<p>【避難所及び在宅の要援護障害者に関する業務①】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 区が実施する要援護者実態調査、福祉避難所への移送、在宅支援に関する連絡調整 ・ 要援護者実態調査結果の集計とニーズ量算出 ・ 障害福祉施設の要援護者受入可能者数の把握及び受入先確保 ・ 在宅福祉サービス事業者及び障害者地域生活支援センターの状況把握及び連絡調整 ・ 補装具及び日常生活用具の必要種類・量の把握及び確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務職 ・ 福祉専門職
<p>【避難所及び在宅の要援護障害者に関する業務②】</p> <p>避難所及び在宅の要援護障害者のうち、収容避難所、要援護者用避難所、在宅では避難生活が困難な要援護障害者について、しあわせの村に開設する緊急ケアセンターにおいて避難生活を支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活支援員 ・ 看護職員 ・ 調理士 ・ 事務担当者（連絡要員）
<p>【障害児（者）の療育・介護】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 理学療法等、障害児の療育支援 ・ 障害者の生活介護 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医師（小児神経科） ・ 理学療法士 ・ 作業療法士 ・ 言語聴覚士 ・ 保育士
<p>【児童の心の相談窓口（心のケアセンター）の設置・運営】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 電話相談（センター内で電話相談を行う。） ・ 訪問指導（避難所等を訪問し、児童の支援者に心のケアについての啓発・情報提供・コンサルテーションを行う。） ・ 面接相談（市内数か所の拠点において日時を定めて定期的に面接相談に応じる。） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童福祉司 ・ 児童心理司 ・ 社会福祉士 ・ 児童指導員 ・ 心理判定員 ・ 臨床心理士 ・ 医師
<p>【災害時要援護者対策】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 相談業務の実施（災害相談センター） ・ 民生委員又は児童委員の安否確認を経た後、要援護者の安否情報の収集 ・ 避難所内の要援護者の実態調査（1次・2次） ・ 福祉避難所に係る保健福祉部との連絡調整・開設要請 ・ 要援護者の福祉避難所への移送 ・ 在宅支援 ・ 巡回相談の実施 ・ 精神科救護所の開設 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保健師 ・ ヘルパー ・ PSW ・ ケースワーカー ・ 精神科医

（注）当省の調査結果による。

【地方公共団体における今後に向けた取組】

大規模災害時には、避難所外避難者が多く発生すると想定される中、特に支援を必要とする高齢者等の要配慮者について迅速に対応することができるよう、各地の取組例を参考としつつ、地方公共団体において、以下のような取組を進めることが重要と考えられる。

- ① 発災直後の支援ニーズを的確かつ迅速に把握するため、その方法を具体的に検討すること。検討に当たっては、i) 現状に即した名簿の整備、ii) 支援の必要性に応じた優先順位の付与に留意すること。
- ② 物資・情報提供が確実に実施されるよう、具体的な手順の検討や、訓練の実施等実効性のある取組を行うこと。
- ③ 災害発生時は、健康・福祉上の支援ニーズが高まることを想定し、保健師等の体制の検討、関係機関との協力体制の構築、他の地方公共団体から応援を受ける場合の役割分担の明確化等を行うこと。