
平常時における避難行動要支援者への
支援活動マニュアル
【自治会・自主防災組織編】



平成31年1月

佐倉市

目次

■ 共通認識	..... P. 1
■ 大地震発生時の活動イメージ	..... P. 2
■ 洪水・土砂災害時の活動イメージ	..... P. 3
■ 平常時の取組み	..... P. 4
1. 「把握」する	..... P. 4
2. 「情報収集」する	..... P. 5
3. 「共有」する	..... P. 7
STEP UP 1 「要支援者マップ」を作る	..... P. 8
STEP UP 2 「避難支援プラン(個別計画)」を作る	..... P. 9
STEP UP 3 「防災訓練」を実施する	..... P.12
■ (参考①) 自主防災組織等への市の支援	..... P.13
■ (参考②) Q & A 集	..... P.16



共通認識

- ✦ 要配慮者とは、高齢者や障害者、乳幼児、妊産婦、難病患者、外国人など、平常時から配慮が必要な人のことです。
- ✦ 避難行動要支援者とは、要配慮者のうち、災害発生時に、「自力で」「迅速に」「安全な場所」に避難することが困難な人のことです。
- ✦ 避難行動要支援者名簿に掲載されている人は、災害時に地域による支援・協力を必要としています。
- ✦ 避難行動要支援者名簿を受け取った自治会や自主防災組織、民生委員などの避難支援等関係者は、名簿に掲載されている人が、それぞれ「どのような支援や協力を希望しているのか」を、あらかじめ把握しておく必要があります。
- ✦ 災害によって、名簿を受け取っている避難支援等関係者が被災し、避難行動要支援者への支援を実施できなくなることも考えられます。
- ✦ 災害時において、避難支援等関係者、特に1人の自治会・自主防災組織の支援担当者や民生委員が、名簿に掲載されている全員に対して、「情報伝達」や「安否確認」、「避難誘導」を実施することは不可能です。

避難行動要支援者を支援するために、自治会や自主防災組織は、民生委員と連携して、平常時から体制を整備しておく必要があります。



大地震発生時の活動イメージ

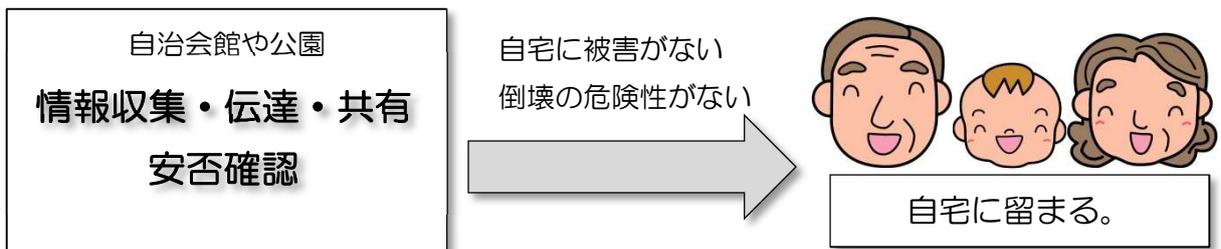
大地震発生

情報収集：テレビ・ラジオ・インターネット・防災無線など



避難誘導

自宅に被害がない
倒壊の危険性がない



自宅の損壊が
激しい
倒壊の危険性
がある

避難誘導

自治会・自主防災組織
単位で指定避難所へ

自治会や自主防災組織
民生委員など



応援物資の配送

【自治会 → 避難所配備職員】

- ▼避難行動要支援者の避難状況などの報告・引継ぎ
- ▼迅速かつ具体的な支援要請（例…食料、物資、ボランティア派遣など）

【避難者 ⇄ 自治会・自主防災組織・民生委員など ⇄ 避難所配備職員】

- ▼避難所運営支援・避難者支援

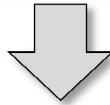
洪水・土砂災害時の活動イメージ

【対象】浸水想定区域内に位置する地域や土砂災害警戒区域等がある地域



「避難準備・高齢者等避難開始」などの発令

〇市による情報の伝達手段
防災行政無線や広報車、佐倉市メール配信サービス、テレビ・ラジオ、佐倉市ホームページ …etc.



自治会や自主防災組織
民生委員など



避難支援等関係者

情報伝達
安否確認



避難行動要支援者

避難誘導

自宅に留まることが危険な場合



地域の防災拠点

指定避難所など

自宅内での支援

自宅に被害がない場合や、外へ出て避難することが困難な場合



垂直避難などの支援

【自治会 → 避難所配備職員】

- ▼避難行動要支援者の避難状況などの報告・引継ぎ
- ▼迅速かつ具体的な支援要請（例…食料、物資、ボランティア派遣など）

【避難者 ⇔ 自治会・自主防災組織・民生委員など ⇔ 避難所配備職員】

- ▼避難所運営支援・避難者支援

平常時の取組み

1. 「把握」する

- 自治会・自主防災組織の活動を通じて「自力で避難することが困難と思われる人」をリスト化する【リスト1】
- 市からの「平常時避難行動要支援者名簿」を受け取る【リスト2】
- 民生委員などと連携・情報共有して、「自力で避難することが困難と思われる人」をリスト化する【リスト3】

3つの【リスト】を統合することにより、「地域における要支援者リスト」が完成します。

《例》地域における要支援者リスト

地域における要支援者リスト

(平成 年 月 日更新)

No.	覚知区分	氏名	年齢	性別	住所	支援が必要な理由	同意取得	その他
1	自治会活動【リスト1】	佐倉 ○○	81	男	■■■■■	独居高齢者	未	
2	自治会活動【リスト1】	臼井 ○○	78	女	■■■■■	独居高齢者	未	土砂災害警戒区域
3	自治会活動【リスト1】	志津 ○○	90	男	■■■■■	高齢者のみ世帯	未	
4	要支援者名簿【リスト2】	根郷 ○○	19	男	■■■■■	②障害者	◎	自治会未加入
5	要支援者名簿【リスト2】	和田 ○○	69	女	■■■■■	①要介護認定者	◎	
6	民生委員【リスト3】	弥富 ○○	75	男	■■■■■	足を骨折して入院していたらしい	未	
7	民生委員【リスト3】	千代田 ○○	32	女	■■■■■	世帯主の勤務先は都内。 平日は、3人のお子さんと在宅	未	
8								
9								
10								

2. 「情報収集」する

(1) 住まいやその周辺を確認する

「要支援者リスト」に掲載されている人の住まいやその周辺を確認します。

- 住まいは、古いか？新しいか？
- 住まいやその周辺は、河川の浸水想定区域内にあるか？ないか？

危機管理室では、洪水が発生した場合の浸水想定区域を示した「洪水ハザードマップ」を作成し、配布・公表しています。
※詳しくは、市役所危機管理室へお問い合わせください。

- 住まいの近くに「がけ」があるか？ないか？

土砂災害警戒区域等がある自治会に対して、危機管理室では、土砂災害発生時の避難路などを示した「土砂災害ハザードマップ」を作成し、配布・公表しています。
※詳しくは、市役所危機管理室へお問い合わせください。

- その他、住まいやその周辺で、気になる点はあるか？ないか？

(2) 訪問する

- 「訪問の目的」を伝える
避難行動要支援者の方に、災害時の避難支援等を円滑に行うことができるよう、「平常時避難行動要支援者名簿」の情報が市から提供されたことと、個別計画の作成等支援方法についての説明を行い、理解を得たうえで、支援体制の構築を進めてください。
- 「家族構成」を確認する
- 「災害時に、自治会等の近隣住民の支援を希望しますか？」

近隣住民の支援を希望する要支援者には、次のことを伝えてください。

- **同意の取得**
「災害時に、ご近所の支援を希望する場合は、今日お聞きした内容について、自治会の役員など、〇〇さんの支援を実施していただく一部の人と情報共有させていただきたいと思いますので、ご了承ください。」
- **善意による支援**
「災害発生時のご近所による支援や協力は、皆さんの善意で成り立っています。実際、災害が発生したら、〇〇さんのご自宅を訪問する予定の人が被災してしまい、来られない可能性もあります。その場合、予定していた人と別の人が来る可能性もありますし、最悪の場合、誰も来られない可能性もありますので、ご理解ください。」

- 「近所の人に、どのような支援を希望しますか？」
- 情報伝達
(目や耳が不自由で、テレビ・ラジオでの情報収集ができない)
 - 安否確認
(独居で、家具が転倒した場合など、自力で外に出られない可能性がある)
(避難が必要な状況かが、要支援者自身では判断が困難)
 - 避難誘導
(足が不自由で、1人で避難するには時間がかかってしまうため)
(夫は足が不自由で、自分ひとりで夫をサポートするのは少し厳しいので、できれば近所の人に手伝ってもらいたい)
 - その他
(要支援者から、その他要望等があれば記録しておきます)

入手した情報は、作成した「地域における要支援者リスト」などに記録し、保存します。また、定期訪問等により、情報を更新します。

MEMO

3.「共有」する

(1) 自治会・自主防災組織における災害時の「共助体制」の確認

自治会や自主防災組織の会議において、「情報伝達」や「安否確認」、「避難誘導」の「共助体制の構築・整備状況」について確認します。

※民生委員などと連携し、情報共有を図ることも重要です。

(2) 支援担当者の選定・決定

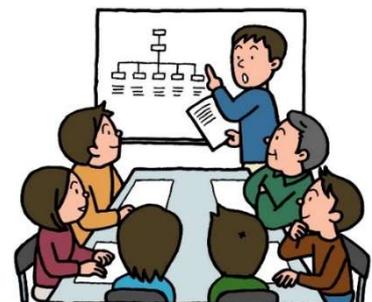
要支援者への支援を実施する「支援担当者」を選定・決定します。

なお、支援担当者を選定・決定する際には、次のことに留意します。

- 支援担当者の候補となる人に対して、次のことを伝えます。
 - 災害時には、自分や家族の安全が最優先であること
 - 要支援者に対する支援は『善意』に基づくものであり、『可能な範囲で実施していただきたい』ということ
- 1人の要支援者に対し、2～3人の支援担当者を設定します。
- 「平日」「土日」「日中」「夜間」など、様々な発災時の状況を想定することにより、実行性が高まります。
- 支援担当者に対して、「要支援者の〇〇さんは、〇〇〇〇の支援を希望しています。」など、要支援者へのヒアリングで把握した情報を共有します。

災害時には、「マンパワー」が最も必要となります。特に、特別な技能・資格を持っている人（保健師・看護師・建築士など）は、非常に貴重な人材となります。

日頃から、互いに協力し合える環境を整備する（地域コミュニティを醸成する）と同時に、特別な技能・資格を持っている人を把握し、災害時には協力をしてもらえるようにしておくとい良いでしょう。



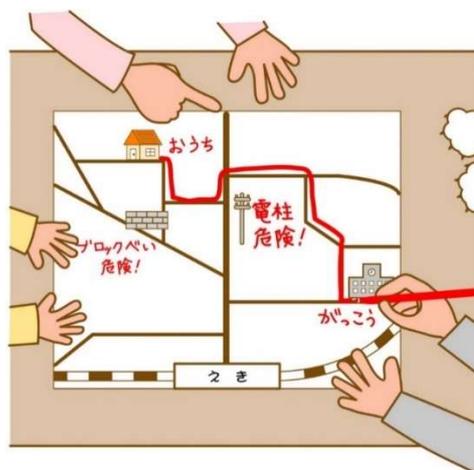
STEP UP 1 「要支援者マップ」を作る

「要支援者リスト」をもとに、住宅地図などに要支援者宅を表記するほか、避難場所、支援者宅、危険箇所、避難ルートなどの災害時の支援に必要な情報を表記した地図を作成します。

避難先は、必ずしも小中学校などの「指定避難所」である必要はありません。

特に「土砂災害」については、土砂災害警戒区域等のがけの近くにお住いの人が、がけ（自宅）から離れ、身の安全を確保できれば良いので、「地域内の自治会館や集会所」へ一時的に避難し、その後、現に自宅が被害を受けてしまった場合に、指定避難所へ移動することをイメージしてください。

ただし、この場合、自治会館や集会所が土砂災害警戒区域等のがけから遠い場所に立地していることが前提条件となります。



STEP UP 2 「避難支援プラン(個別計画)」を作る

自治会・自主防災組織、支援担当者、民生委員が連携して、要支援者の「避難支援プラン(個別計画)」*を作成します。

※「避難支援プラン(個別計画)」の様式・書式は自由です。

避難支援プラン（個別計画）

年 月 日作成

（介・障・高・難・乳・妊・外・他）

記入者

要 支 援 者	氏名		電話	
			F A X	
	住所		携 帯	
			メー ル	
	生年月日	M・T・S・H 年 月 日	年 齢	歳 性 別 男・女
	区分や程度			
考慮しなくては ならない事項	<p>あてはまるものに✓してください</p> <p>1. 基本的留意事項について</p> <p><input type="checkbox"/>立つことや歩行ができない <input type="checkbox"/>音が聞こえない（聞こえにくい）</p> <p><input type="checkbox"/>物が見えない（見えにくい） <input type="checkbox"/>言葉や文字の理解が難しい</p> <p><input type="checkbox"/>危険なことを判断できない <input type="checkbox"/>顔を見ても知人や家族とわからない</p> <p><input type="checkbox"/>避難勧告などが出た場合に情報を伝えてほしい</p> <p>2. コミュニケーションについて</p> <p><input type="checkbox"/>特に問題はない <input type="checkbox"/>大きな声 <input type="checkbox"/>筆談 <input type="checkbox"/>絵カード・写真</p> <p><input type="checkbox"/>ジェスチャー <input type="checkbox"/>どんな手段を用いても理解できない</p> <p><input type="checkbox"/>その他（ ）</p> <p>3. 避難する時の介助について</p> <p><input type="checkbox"/>不要 <input type="checkbox"/>支えが必要 <input type="checkbox"/>杖・歩行器所持 <input type="checkbox"/>車椅子所持</p> <p><input type="checkbox"/>その他（ ）</p> <p>4. 家族構成について</p> <p><input type="checkbox"/>ひとり暮らし <input type="checkbox"/>日中ひとり <input type="checkbox"/>高齢者のみ <input type="checkbox"/>障害者のみ</p> <p><input type="checkbox"/>高齢者と障害者のいる世帯 <input type="checkbox"/>高齢者と障害者のみの世帯</p> <p><input type="checkbox"/>乳幼児のいる世帯</p> <p><input type="checkbox"/>その他（ ）</p>			
緊急 連絡 先 ①	氏名		電話	
			F A X	
	住所		携 帯	
			メー ル	
	本人との関係			
緊急 連絡 先 ②	氏名		電話	
			F A X	
	住所		携 帯	
			メー ル	
	本人との関係			

特記事項 (普段いる部屋、寝室の位置など)					
支援担当者①	氏名(団体名)		電 話		
			F A X		
	住 所		携 帯		
			メー ル		
支援担当者②	氏名(団体名)		電 話		
			F A X		
	住 所		携 帯		
			メー ル		
支援担当者③	氏名(団体名)		電 話		
			F A X		
	住 所		携 帯		
			メー ル		
避難場所等情報		※位置・経路・移動するまでの注意すべき事項等			
上記について、記載内容に誤りがないことを確認するとともに、佐倉市に報告することを了承します。					
		年	月	日	氏名
代理記載者	氏 名			本人との関係	
	住 所			連絡先	

(『地域における避難行動要支援者支援の手引き』より)

STEP UP 3 「防災訓練」を実施する

要支援者マップや個別計画の作成等の支援体制が整ったら、自治会や自主防災組織が中心となり、災害を想定した防災訓練を実施しましょう。

また、訓練後には、計画や予定通りに実施できたかを検証します。

■情報伝達訓練

避難準備・高齢者等避難開始が発令された場合などを想定し、要支援者へ伝達する情報の収集方法や、要支援者への伝達方法を確認します。

■安否確認訓練

事前に作成した「要支援者マップ」や「避難支援プラン（個別計画）」を利用した要支援者の安否確認の実施方法や安否情報の集約等の方法を確認します。

■避難誘導訓練

要支援者マップ等を活用し、指定避難所などの安全な場所までの避難経路や、避難経路周辺の危険箇所などを確認します。

<参考>

訓練時に、「地域における要支援者リスト」や「避難支援プラン（個別計画）」など、個人情報に記載された書類を活用する場合には、その取扱いに十分に注意しましょう。

地域の住民が、必ずしも「防災」や「訓練」に興味や関心を持っているとは限りません。地域のイベントなどで、「少しずつ防災に関連すること」を組み込んで成功した自治会や自主防災組織もあります。

- 例1 お祭りなどのイベントで、炊き出し訓練を兼ねて、参加者にアルファ米やとん汁を配布する。
- 例2 地域のイベントで、防災啓発のためのパネル展示を行う。
- 例3 定期的に防災訓練を実施している自治会等の訓練を見学する。



(参考①) 自主防災組織等への市の支援

◆防災訓練用備品支援（窓口：市役所危機管理室）

	品目	内容	具体例
貸出	DVD	防災関連の映像資料です。 地域住民のための防災知識の習得や 防災啓発のためにご活用ください。	『大地震がちばを襲う』 『未来へ伝え、つなぐ』 『テレビカメラが見た東 日本大震災』 など
	避難所運営 ゲーム (HUG)	年齢、性別等あらゆる条件が書かれ たカードを、避難所に見立てた平面 図に、どれだけ適切に配置できるか。 また、避難所で起こる様々な出来事 にどう対応していくかを模擬体験す るゲームです。 地域には多様な人々がいることの気 づきにもつながります。	
	クロスロード	カードゲーム形式の防災教材です。 災害を自分の身に引き寄せて考える と同時に、他者のさまざまな考えを 知ることができます。	
	水消火器	<ul style="list-style-type: none"> 水を充填した模擬消火器 初期消火訓練用 	
	かまど セット	<ul style="list-style-type: none"> 炊出し訓練用 地域における資機材購入の参考にも なります。 	
提供	非常食	炊出し訓練用にアルファ米及びクラ ッカーを提供します。(数に限りがあ ります。)	

◆職員派遣による指導支援（窓口：市役所危機管理室）

項目	内容	具体例
地震体験車	最大で震度7を体感できる地震体験車です。	
防災講話	地域住民向けの防災講話を行います。 時間：30～60分 ※30名以上の参加が対象	『自助・共助の重要性』 『市の防災対策』 など
その他	<例> ・避難所運営ゲーム（HUG） ・災害図上訓練（DIG） ・クロスロード ※ 事前に協議が必要です。	

※ 防災訓練等行事の主催は実施団体であり、危機管理室が企画して行うものではありません。実施団体が自ら内容を検討し、必要がある場合に職員派遣について申請いただくようお願いします。

※ 訓練メニューや構成に関して、わからないことがありましたら危機管理室へご相談ください。

◆自主防災組織への資機材貸与（窓口：市役所危機管理室）

市は、自主防災組織結成時に、35万円分（税別）の防災用資機材を貸与します。貸与を希望する防災用資機材については、自主防災組織が選定します。

防災用資機材の例			
リヤカー	発電機	炊出用レンジ	調理用品セット
給水タンク	多目的テント	寝袋	救助工具セット
ジャッキ	トランシーバー	担架	コードリール
充電型ラジオ	投光機	簡易トイレ	トランジスタメガホン
ロープ	エンジンカッター	資機材倉庫	エンジンチェーンソー

（注）防災用資機材の対象とならないものの例

- 単価 5,000 円未満のもの
- 事務用品（ボールペン、ノート、印刷用紙）
- 食糧類（アルファ化米、レトルト食品、粉ミルク、飲料水など）
- 複数回の使用に耐えないもの（燃料、おむつ、ろうそくなど）
- 被服類（帽子、Tシャツ、ジャンパー、合羽など）
- 装具類（ヘルメット、腕章、長靴、手袋、マスクなど）
- 使用期限が明確なもの（消火器、乾電池、医薬品など）
- 日常使用品と区別がつかないもの（テレビ、自転車、カーペットなど）

◆自主防災組織への活動助成金等の支給（窓口：市役所危機管理室）

市は、自主防災組織へ活動助成金等を支給しています。

区分	補助金の額	限度額	備考
結成初年度	活動経費の1/2	4万円	活動助成金
2年目	活動経費の1/2	2万円	活動助成金
3年目	活動経費の1/2	2万円	活動助成金
4年目	活動経費の1/2	2万円	活動助成金
5年目	活動経費の1/2	2万円	活動助成金
結成から10年を超えた団体	補助対象経費の1/2	10万円	資機材の修理 資機材の追加購入 ※2回分割可

(参考②) Q & A 集

Q1 自治会と自主防災組織の役員は兼任していて、1年で交代してしまうため、防災活動がなかなか定着・推進しない。

A1

自主防災組織の活性化には、リーダーの資質と熱意に負うところが大きいので、日頃から人材の掘り起こしが必要です。人材の掘り起こしにあたっては、地域の行事・イベントの機会を利用し、地域の世話好きの人を見つけて交流を図りながら親交を深めるとともに、地域内の消防団員経験者など防災に関する知識を持った人を巻き込むことも重要です。このような資質と熱意を兼ね備えた人材に、自主防災組織の中核を長期間（3～5年程度）担っていただくことにより、「兼任」や「1年交代」という既定路線からの脱却を図ることも重要です。

Q2 役員が一生懸命、防災訓練の企画等に取り組んでいるが、なかなか参加者が増えない。

A2

防災訓練等に参加してもらうためには、「自治会・自主防災組織として、『なぜ自主防災活動をしているか』、『どのような活動をしているか』を知ってもらうこと」が必要です。最初から防災に特化して呼びかけても興味を持ってもらえないことがありますので、地域のイベントなどの地域活動の中で、防災について働きかけるといったアプローチも有効です。

Q3 避難行動要支援者の支援は、行政がやるべき仕事ではないのですか。

A3

行政も全力で支援にあたりますが、行政の迅速な対応には限界があり、過去の大災害において近隣住民による支援が最も有効であることが明らかになっています。行政と地域の皆さんが連携し、平常時から支援体制を構築することが求められています。

Q4 災害時は、自分のこと、家族のことで手いっぱいです。避難行動要支援者を支援する余裕はないと思うのですが？

A4

まずは、自分や家族の安全を確保してください。大きな災害の時ほど、助け合いをするためには日頃からの関係が大切になります。支援の「役割」や「担当」というものだけにとらわれず、その時その場にいた人が動ける範囲の支援を行うことができるような地域の雰囲気を作っていただければと考えています。

Q5 「支援担当者」とされた人は、どんな責任を負うのですか？

A5

支援を行う法的義務を負っていただくものではありません。可能な範囲で避難行動要支援者の支援を行っていただくよう、お願いいたします。

Q6 市から提供された名簿情報は、要支援者支援の取組み以外の目的に利用してはならないとされていますが、こういった活動まで利用が可能でしょうか？

A6	<p>名簿情報を利用した要支援者支援の取組みとは、災害発生時の避難支援等以外にも、要支援者マップや避難支援プラン（個別計画）の作成など、平常時から災害時の支援活動に備える取組みを含みます。このような取組みの範囲内で名簿情報を活用してください。また、市から提供された名簿情報を基に、要支援者を訪問する際は、避難行動要支援者支援の目的で訪問したことを伝えてください。</p> <p>なお、宗教勧誘や訪問販売等、要支援者支援の取組みから逸脱した目的での使用が「要支援者の避難支援以外の目的」に該当します。</p>
-----------	---

Q7 避難行動要支援者の方と面識がなく、はじめての面会に不安があります。

A7	<p>避難行動要支援者の方が高齢者の場合、民生委員と面識があることが多いので、担当の民生委員に相談しながら進めてください。あらかじめお手紙を出しておくことも1つの方法です。</p>
-----------	--

Q8 すでに当地域では、自主的に避難行動要支援者を把握する取組みを進めています。市の事業と競合して、不都合が生じませんか？

A8	<p>地域の先行的な取組みが否定されることはありません。既存の取組みを補完するために、市の避難行動要支援者名簿をご活用ください。</p>
-----------	--

Q9 避難支援プラン(個別計画)を市に提出する必要はあるのか。

A9	<p>地域において支援を行うために作成していただくものなので、市に提出していただくことは想定しておりません。</p>
-----------	--

Q10 災害発生時に避難行動要支援者の安否確認や避難誘導をするのは、自治会、自主防災組織、民生委員のほかにもありますか。

A10	<p>災害発生時には、佐倉市地域防災計画で定められた避難支援等関係者となる、教育委員会、上下水道部、警察、消防、社会福祉協議会、地域包括支援センターなども協力して、避難支援を行う必要があります。</p>
------------	---

平常時における避難行動要支援者への支援活動マニュアル
【自治会・自主防災組織編】

発行年月：平成31年1月

発行者：佐倉市危機管理室

電話：043-484-6131（直通）

メール：bosai@city.sakura.lg.jp
