

災害時要援護者・支援対策に関する市町村地域福祉 計画等策定マニュアル

(市町村地域福祉計画等において定めることとされている「要援護者情報の収集・共有の方法等」に関する策定マニュアル)

平成22年1月

岐阜県防災課・健康福祉政策課・地域福祉国保課

1 本書の特徴(概要)

本書の目的:「共助」による災害時要援護者・支援対策の強化

具体的には、平常時からの地域での支え合いによる「見守りネットワーク活動」の整備・充実を基軸とした、災害時における支援体制の整備を促進

見守りネットワーク活動の整備・充実と連動させて、平常時、地域の福祉課題を把握・共有するとともに、災害時、迅速・的確な支援活動の備えとなるリストと個別計画、マップ作成を提案

市町村等から質問や要望が多かった個人情報の取り扱い(情報共有同意)方法を詳細に規定することによる、関係機関・団体間での情報共有の促進

特に、個別計画作成時には必然的に「同意方式」による情報共有同意が必要となることを明示し、疑問点を解消

市町村や市町村社協、地域住民など関係機関・団体の役割分担の明確化と連携・協働の必要性を強調

特に、可能な限り漏れのないリスト作成とその提供をはじめ各作業における市町村の責務を明確化

2 本書の目的

近年の風水害や地震災害を見ると、犠牲者の多くを高齢者など災害時において避難行動や避難所における生活に支障がある災害時要援護者が占めている現状にある。

いつ起きてもおかしくないといわれる東海地震をはじめ、近年、豪雨災害が多発するなかであって、さらには30年後には3人に一人が高齢者となる超高齢化社会をも見据え、災害時要援護者への支援体制を構築することが不可欠である。

災害時要援護者：国ガイドラインでは「いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から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のに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。」と定義されている。具体的には、避難支援プラン（全体計画）において、市町村の実情を踏まえ規定することとされている。

災害時要援護者への支援対策にあたって、「自助」とともに、地域での支え合いによる「共助」が基本である。市町村による避難支援プランと市町村地域福祉計画（以下「地域福祉計画」という。）への策定支援により、地域での支え合い「共助」による災害時要援護者・支援対策の強化を促進し、災害に強いまちづくりの実現、ひいては「安心して暮らせる岐阜県づくり」に資する。

避難支援プランは全体計画と個別計画で構成される。本書では全体計画及び個別計画を示す場合は「避難支援プラン」、特に全体計画を示す場合は「避難支援プラン（全体計画）」、個別計画を示す場合は「避難支援プラン（個別計画）」又は「個別計画」と表現

具体的には、平常時、市町村「公助」、地域住民「共助」など関係機関・団体等の中で地域の要援護者に関する必要な情報が共有され、その情報に基づき、自治会などで見守りネットワーク活動が行われるとともに、災害時、市町村「公助」との連携のもと、地域住民「共助」により地域の要援護者に対する円滑な安否確認や避難支援が行われる体制の構築を促進する。

見守りネットワーク活動：要援護者に対して、近隣住民、福祉委員、ボランティア、民生委員等が連携して声かけ・訪問等を行い、問題の発見時には必要に応じて問題を共有し、解決のための話し合い（調整）を行うことができるような組織的な活動。

平成21年10月現在、県内の約51%（約2,673/5,238自治会等内）で実施。

第二期岐阜県地域福祉支援計画（平成21年3月）では、平成25年度末までに県内実施率を100%とする数値目標を掲げている。

国ガイドライン関係規定

はじめに

要援護者の避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本とし、市町村は、要援護者への避難支援対策と対応した避難準備（要援護者避難）情報（以下、「避難準備情報」という。）を発令するとともに、要援護者及び避難支援者までの迅速・確実な伝達体制の整備が不可欠である。また、要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（以下「避難支援プラン」と称する。）を策定しておくことが必要である。

平成19年国通知関係規定

市町村においては、防災関係部局と福祉関係部局が連携し、災害時における要援護者の避難支援対策として、高齢者や障害者などの災害による避難時に支援が必要となる人を特定し、その一人ひとりについて、迅速に安否確認を行い、誰がどの避難所等に避難するかを定め、必要な支援を的確に実施できる体制を構築することが求められている。

しかしながら、今回の新潟県中越沖地震においては、「災害時要援護者の避難対策について」（平成18年3月28日府政防第233号、消防災第110号、社援発第0328001号連名通知）により示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」にある要援護者に関する情報の共有が不十分だったことから、安否確認や避難支援等が迅速かつ適切に行えなかった等の指摘があったところである。

災害時において要援護者支援を迅速かつ的確に行うには、日頃から高齢者や障害者など特に援助が必要となる者が地域のどこにどのように暮らしているのかを適切に把握するとともに、災害等の緊急時にも対応できるよう、日頃から民生委員児童委員等の関係機関との間で必要な情報の共有を図り、また、日頃から積極的な安否確認や相談、支援を行っていくことが必要であり、市町村においては、こうした取組みを推進することにより、災害に強い福祉のまちづくりをめざすことが求められている。

国モデル計画関係規定

1基本的考え方（避難支援プランの目的、自助・共助・公助の役割分担等）

（略）

この計画は、災害発生時における災害時要援護者への支援を適切かつ円滑に実施するため、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえ、本市（区町村）における災害時要援護者の避難支援対策について、その基本的な考え方や進め方を明らかにしたものであり、災害時要援護者の自助・地域（近隣）の共助を基本とし、災害時要援護者への情報伝達体制や避難支援体制の整備を図ることにより、もって地域の安心・安全体制を強化することを目的とする。

3 本書の位置づけ

既に市町村はもとより市町村社会福祉協議会、民生委員、地域住民など様々な主体により取り組みが始まっていることや、見守りネットワーク活動を地域での支え合い活動の柱に位置づけ推進している本県の実情に応じ、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月・災害時要援護者の避難対策に関する検討会（以下「国ガイドライン」という。））」を組み立て直すとともに一部具体化した、市町村が避難支援プランと地域福祉計画を策定するにあたっての指針とマニュアル

「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について（平成19年8月10日付け雇児総発第0810003号等）（以下「平成19年国通知」という。）」と「市町村地域福祉計画の策定について（平成19年8月10日付け社援発第0810001号）」により地域福祉計画に盛り込むこととされた「要援護者の支援方策」に関する策定指針とマニュアル

平成19年国通知関係規定

6. 市町村地域福祉計画における要援護者支援方策の明記について

市町村地域福祉計画は、社会福祉法(昭和26年法律第45号)第107条及び「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」(平成14年4月1日社援発第0401004号社会・援護局長通知)(以下「策定指針」という。)により実施されているところであるが、今後、当該計画において、地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等についても盛り込むこと。

平成19年8月10日付け社援発第0810001号「市町村地域福祉計画の策定について」関係規定

要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項

1. 要援護者の把握に関する事項

要援護者の把握方法

市町村の福祉関係部局において、適切かつ漏れのない要援護者情報を日頃から把握しておくための方法や、把握した情報の集約と適切な管理の方法について具体的に明記する。

(要援護者情報の把握方法の例)

- ・要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する。
- ・障害者の情報に関しては、障害程度区分情報等により把握する。
- ・妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。
- ・ひとり暮らし高齢者世帯などの高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。
- ・行政のみでは把握することが困難な情報(例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報等)については、民生委員児童委員等に協力を依頼することにより把握する。
- ・その他、各地域において独自に設置されている福祉委員や町内会等近隣住民による日常的な見守り活動等を通して把握されている高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など安否確認等が必要な者のリストやマップが整備されている例もあることから、これら近隣住民等活動者等と連携して把

握する。

2. 要援護者情報の共有に関する事項

(1) 関係機関間の情報共有方法

1の方法により把握された要援護者情報の共有については、「要援護者支援に係る実施通知」において、要援護者情報を民生委員児童委員等の関係機関と共有する方式として、以下が示されているので、これらを参考に、その共有方法を明記するとともに、当該方式に基づく具体的な関係機関間の情報共有方法について明記する。

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式(手上げ方式)

福祉関係部局等が、要援護者に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式(同意方式)

要援護者本人から同意を得ない場合であっても、地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の関係機関との間で共有する方式(関係機関共有方式)。

(2) 情報の更新

定期的に要援護者名簿の見直しを行うなど要援護者情報更新のための具体的方法を明記する。

3. 要援護者の支援に関する事項

(1) 日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策

自治会・町内会の福祉委員や民生委員児童委員による訪問活動、社会福祉協議会等によるいきいきサロン活動や要援護者マップづくり等、要援護者に対する近隣住民等による日常的な見守り活動や助け合い関係づくりを推進する方策について、具体的に明記する。

(例)・区域内を小中学校区等の地区に分け、地区担当の活動推進職員を配置する。

・近隣住民等の活動者が活動する拠点として活用できる場所(空家、空き保育園)等の確保や環境整備を支援する。

・地域包括支援センター等の専門機関と民生委員児童委員、近隣住民等活動者の連絡会議を開催し日常的な協力関係をつくる。

・住民や関係機関が先進地の取り組みから学ぶ研修会を開催する。

(2) 緊急対応に備えた役割分担と連絡体制づくり

要援護者の安否確認情報を集約する市町村の連絡担当者を明確にする等、民生委員児童委員、近隣住民等活動者や事業者等が要援護者の異変を発見した場合や、災害時など緊急対応が発生した場合の安否確認情報が各市町村の担当部局に円滑に報告されるための役割分担と連絡体制について具体的に明記する。

併せて、病気その他により民生委員児童委員、近隣住民等活動者が一時的に活動できない場合や連絡が取れない場合に、代替者が安否確認を行う体制についても具体的に明記する。

「避難支援プランの全体計画のモデル計画(平成20年2月19日付け府政防第111号等)(以下「国モデル計画」という。)」において、地域福祉計画で定めることとされている「要援護者情報の収集・共有の方法」に関する策定指針とマニュアル

国モデル計画関係規定

3 要援護者情報の収集・共有の方法

災害発生時において災害時要援護者の避難誘導や安否の確認、また避難所等での生活支援を的確に行うためには、災害時要援護者情報の把握と関係者間での共有が必要であり、日頃から災害時要援護者の居住地や生活状況等を把握し、災害時には、これらの情報を迅速に活用できるよう整理しておくことが重要である。

市（区町村）は、市町村地域福祉計画に定めたところにより、次に掲げる通常業務等を通じて災害時要援護者情報の把握に努めるものとする。

岐阜県長期構想（平成21年3月）と第二期岐阜県地域福祉支援計画（平成21年3月）に基づき、「安心して暮らせる岐阜県」を目指し、一人暮らし高齢者の増大などに対応するため地域全体での支え合い体制をつくとともに、地域の方で助かる人を増やす「共助」の活動等を強力に促進し災害時の死者・被害を最小限に抑えるため、県による市町村に対する支援として策定するもの。

特に、岐阜県長期構想と第二期岐阜県地域福祉支援計画で掲げた「見守りネットワーク活動」と「要援護者支援マップづくり」に係る平成25年度末までに実施（作成）率100%とする数値目標の達成を目指し、各市町村において地域福祉計画の策定などで取り組むべき内容をマニュアル化し、その円滑かつ確実な実施と作成を支援するもの。

岐阜県地域防災計画の災害時要援護者・支援対策を具体化する「災害時要援護者支援対策マニュアル（平成18年7月改訂）」を補完するもの。

県による地域福祉計画策定マニュアルである「地域福祉計画の策定及び実践について（平成21年3月改訂 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を補完するもの。

具体的には、

要援護者リストの作成方法

避難支援プラン（個別計画）の作成方法

要援護者支援マップの作成方法

要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の共有方法

平常時における要援護者支援活動（見守りネットワーク活動）の実施方法

要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の更新・管理方法、に関する策定指針とマニュアル

要援護者リストの作成方法及び 避難支援プラン（個別計画）の作成方法について、国モデル計画では避難支援プラン（全体計画）において規定（10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等））されている。しかし、実務上、上記 ~ の活動は相互に密接に関係した一連・一体の活動と考えられることから、便宜上、本書では地域福祉計画に定めるべき事項として整理し、策定方法などを一体的に説明することとした。

市町村毎の実情に応じ、上記 ~ については地域福祉計画若しくは避難支援プラン（全体計画）又は両方の計画において規定すること。（詳細は「3 留意事項」参照）

なお、平成19年国通知「3. - (2) 緊急対応に備えた役割分担と連絡体制づくり」によれば、国モデル計画掲載の「4 避難支援体制（市町村各部局や関係機関の役割分担等）」及び「5 避難準備情報、避難勧告・指示等の発令・伝達方法」について、地域福祉計画でも規定するものとも考えられるところである。しかし、これらは避難支援プラン（全体計画）にとって必要不可欠な規定であり、また、主に地域での支え合いによる制度外の福祉サービスの整備・充実を目的に策定する地域福祉計画にはなじまないとも考えられることから、本書の規定項目から除くこととした。

4 計画策定方針等

地域福祉計画と避難支援プラン（全体計画）は内容を共有するなど連携のもと策定
本書で規定する

要援護者リストの作成方法

避難支援プラン（個別計画）の作成方法

要援護者支援マップの作成方法

要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の共有方法

平常時における要援護者支援活動（見守りネットワーク活動）の実施方法

要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の更新・管理方法

は、相互に密接に関係した一連・一体の活動と考えられることから、便宜上、本書では地域福祉計画に定めるべき事項として整理したものである。

災害時要援護者・支援対策に関し、地域福祉計画は、適宜、避難支援プラン（全体計画）と内容を共有や分担するなど連携を図りながら策定すること。

なお、要援護者リストの作成方法と 避難支援プラン（個別計画）の作成方法については、地域福祉計画において定めた場合であっても、避難支援プラン（全体計画）にとって必要不可欠な規定であるため、避難支援プラン（全体計画）に転記し国モデル計画に準じた構成 とすることが望ましい。

一方、要援護者支援マップの作成方法、特に 平常時における要援護者支援活動（見守りネットワーク活動）の実施方法については、地域福祉計画の根幹をなす規定であるため、必ず地域福祉計画において詳細を定め、必要に応じその内容を避難支援プラン（全体計画）に転記すること。

国モデル計画では、「10 避難支援プラン（個別計画）の策定の進め方（策定の目標年次、策定方法等）」において、要援護者リスト及び個別計画の作成方法を規定することとしている。

防災部局と福祉部局との連携をはじめ全庁的・横断的な作業体制の整備

市町村は、避難支援プラン（全体計画）での「災害時要援護者支援班」の構成と業務の規定にあたっては、防災部局と福祉部局との連携はもとより、全庁的・横断的な体制を整えること。

特に、要援護者リスト作成時においては、住民基本台帳担当部局をはじめ幅広い部局横断による作業体制が不可欠であることに留意すること。

国ガイドライン関係規定

(1) 災害時要援護者支援班の設置

市町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要

要援護者の避難支援業務を的確に実施すること。

<災害時要援護者支援班のイメージ>

【位置付け】

平常時は、防災関係部局や福祉関係部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）を設置。災害時は、災害対策本部中、福祉関係部門内に設置。

【構成】

平常時は、班長（福祉担当課長）、班員（福祉担当者、防災担当者等）。避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者等の参加を得ながら進めること。災害時は、基本的に福祉担当課長・者で構成。

【業務】

平常時：要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報等

災害時：避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要援護者班（仮称・後述）等との連携・情報共有等

「自助」「共助」「公助」の連携のもと、具体的な役割を規定

災害時要援護者・支援対策においても、「自助」、「共助」、「公助」が各々の役割や特性を活かしながら協働して取り組むことが重要であり、役割分担にあたっては市町村「公助」のみ、あるいは地域住民「共助」のみの活動とならないよう留意するとともに、可能な限り具体的な役割を定め実効性を担保すること。

災害時要援護者・支援対策には見守りネットワーク活動など住民活動が必要不可欠

特に地域住民「共助」による平常時の見守りネットワーク活動や災害時の安否確認と避難支援体制が十分に整備や機能していない地域においては、市町村により避難支援プランが作成され、市町村から地域住民へ要援護者リストや個別計画、要援護者支援マップが提供されたとしても、効果的かつ実効性のある災害時要援護者・支援対策は困難であることに十分留意し、市町村は、併せて地域での支え合い活動の整備・充実に取り組むこと。

また、このため市町村は、避難支援プラン策定前に、予め見守りネットワーク活動、要援護者支援マップづくりなど地域住民による活動状況の詳細な把握に努めること。

住民活動との連携による効率的・実効性ある体制整備

地域においては既に福祉マップ など、災害時要援護者・支援対策として活用や発展可能な取り組みがなされている場合もあり、これらの住民活動を基に対策を組み立てることは、地域の実情に応じた地域住民「共助」と市町村「公助」との連携による効果的かつ実効性のある体制整備に資するのみならず、効率的な体制整備との観点からも重要である。

平成20年度社会福祉協議会活動等関係資料集（平成21年3月・県社会福祉協議会）により作成方法がマニュアル化。民生委員による「災害福祉マップ」と併せ、平成20年3月時点の県及び県社協調査では県内の約21%（約1,590/8,689自治会等）で取り組まれている。

各活動の有機的な連動。特に見守りネットワークと要援護者支援マップは一体の活動
要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ、平常時の見守りネットワーク活動、災害時の要援護者支援体制、要援護者に関する情報の更新・管理体制等を有機的に連動させ、効率的かつ効果的・実効性の高い要援護者支援体制を地域の実情に沿った形で構築すること。

特に、要援護者支援マップは、平常時の見守りネットワーク活動と連動させることで一層効果を発揮するものであり、一体の活動として取り組まれることが望ましい。

また、リストと個別計画、マップの鮮度を保つため、日々、変化する状況に連動させ、これらを更新し続けることは、作成することよりも難しいものである。

このため、地域の実情に応じた最も効率的な更新システムのあり方から逆算して、その作成方法を選定することが有効である。

国モデル計画関係規定

6. 要援護者情報を収集・整理し、その所在を地図上に明らかにした要援護者マップを作ることも有効であり、地震等の発災時に安否確認のための活用が考えられる。また、自主防災組織、民生委員・児童委員等においては、このマップによって日常の見守り活動を行うことが、災害時の迅速な対応に結びつくと考えられる。

関係機関・団体の連携体制の構築

要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ、平常時の見守りネットワーク活動、災害時の要援護者支援体制、要援護者に関する情報の更新・管理体制等を有機的に連動させるため、市町村は、防災部局と福祉部局との連携は当然として、市町村社会福祉協議会や民生委員、地域包括支援センター、福祉避難所となる関係機関（医療・福祉施設等）、災害ボランティアコーディネーターはもとより、見守りネットワーク活動、自主防災組織など地域住民との連携体制を構築すること。

5 要援護者リストの作成方法

計画に規定すべき内容

要援護者リストの作成体制（作成にあたっての市町村、地域住民等の役割分担）

要援護者リストで規定する内容（リスト様式：氏名、住所、連絡先、区分（要援護者種別）等）

要援護者リストの作成手順、等

規定にあたっての留意事項

要援護者リストの作成手順

市町村は、全庁的な作業体制の整備のもと、避難支援プラン（全体計画）で定められた対象者の範囲に基づき、住民基本台帳など行政情報をベースに、地域の実情に応じて民生委員による福祉票、見守りネットワーク活動などにより地域住民が保有する情報で補完し、可能な限り漏れのない要援護者リストを作成すること。

全国民生児童委員連合会「福祉票とその取り扱いに関する基本的な考え方」（平成12年2月9日）において、要援護者一人ひとりに関する福祉票の様式等を規定

国モデル計画関係規定

2 避難支援プランの対象者の考え方（範囲）

本市（区町村）における避難支援プラン（個別計画）の対象者となる災害時要援護者は、必要な情報を迅速かつ確実に把握し、災害から自らを守るために安全に避難するなど災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々とする。

- ・介護保険における要介護・要支援認定者 ・障害者 ・妊産婦及び乳幼児 ・難病患者
- ・日本語に不慣れな在留外国人 ・その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯の者

なお、避難支援プラン（個別計画）の策定に当たっては、支援すべき要援護者の優先度を検討し、災害危険地域など被災リスクの高い地域や孤立のおそれのある地域の者を重点的・優先的に進める。

平成19年国通知関係規定

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ確実に要援護者の避難支援を行うためには、日頃から、要援護者の把握を適切に行っていることが重要であるが、要援護者として想定される高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等の情報については、市町村の福祉関係部局において、以下のような方法等により、漏れのない情報把握に努めること。

- ・要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する
- ・障害者の情報に関しては、障害程度区分情報等により把握する
- ・妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する
- ・ひとり暮らし高齢者世帯など的高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する

なお、行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報）については、民生委員児童委員等へ依頼することにより、その把握に努めること。また、地域においては、民生委員児童委員、市町村社会福祉協議会、町内会等により日常的な見守り活動等が行われており、この活動の中から、高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など、災害時に安否確認が必要な者等のリストやマップ等が

整備されている例もあることから、見守り活動等の実施者とも連携し、その把握に努めること。

既存住民活動との連携

県内では現在、民生委員による福祉票、見守りネットワーク活動によるリストなどが整備されている地域もある。

これら地域での活動実績を踏まえ、地域の実情に合った効率的かつ効果的な作成方法を見いだすこと。

要援護者リストの情報共有方式

要援護者リストの情報共有同意の方法として、国ガイドラインと国モデル計画では「関係機関共有方式」を勧めている。

国ガイドライン関係規定

関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の進め方

市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。

ただし、昔ながらの人のつながりによりあらかじめ十分な情報を有している場合や、福祉関係部局や民生委員等が利用目的の範囲内で保有情報を活用できる場合、対象者がそれほど多くない場合は、同意方式のみにより（手上げ方式との複合も含む。）取り組むことも効果的である。

国モデル計画関係規定

< 関係機関共有方式 >

市（区町村）は、防災担当部局と福祉担当部局等がそれぞれ把握している災害時要援護者に関する上記の情報について、〇〇市（区町村）個人情報保護条例第 条の規定に基づき、関係部局での共有に努めるとともに、住所や氏名等の基本的な情報については、自主防災組織、民生委員・児童委員に対して、個人情報保護審査会への諮問・了承を経て、当該情報の提供を行うものとする。なお、災害時要援護者リストの整備や避難支援プラン（個別計画）の策定にあたって、これらの基本的な情報に加え、さらに詳細な情報を把握する必要がある場合には、要援護者本人の同意を得ながら収集するものとする。

自主防災組織等に要援護者に関する情報を提供する場合については、誓約書等の提出により守秘義務を確保するとともに、研修会の実施などにより、その周知を図る。

住民主体で作成した場合の市町村の責務

市町村は、民生委員や地域住民が要援護者リストをまとめた場合であっても、漏れが無いことや最新の情報に更新されること（「10 要援護者情報の更新・管理方法」参照）について最終的な責務を負うものであり、市町村から地域住民への、いわゆる「丸投げ」とならないよう留意すること。

先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集（平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。

6 避難支援プラン（個別計画）の作成方法

計画に規定すべき内容

個別計画の作成体制（作成にあたっての市町村、地域住民等の役割分担）

個別計画で規定する内容（計画様式）

個別計画の策定手順、等

国ガイドラインでは、次の様式が示されている。

図3 避難支援プラン・個別計画記載例 (表)

平成 年 月 日

情報共有についての同意

〇〇市長殿

私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報を市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

自治 区名	民生 委員	TEL FAX
災害時要援護者 <高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他()>		
住所	TEL FAX	インターネット(電子 メール、携帯メー ル等)も含めた情 報伝達手段
氏名 (男・女)	生年 月日	
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄()	住所
氏名	続柄()	住所
家族構成・同居状況等		居住建物の 構造
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女 はいずれも結婚して県外に居住...		木造二階建て、昭和〇年着工 木造、鉄骨 造、耐火造、 着工時期等
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話 通訳が必要		
緊急通報システム (あり・なし)		
肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要 がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を 記入する必要はない。		
避難支援者		
氏名	続柄()	住所
氏名	続柄()	住所

(裏)

避難勧告等の伝達者・問合せ先 〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。 ※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要	
その他 担当している介護保険事業者名、連絡先等	避難所、注意事項 等を記載し、利便性 を高める
避難所	避難所 (集会所)
避難支援 者宅	豪雨時等はマン ホールに注意
避難支援 者宅	冠水に注意
避難所の要援護者班: 〇〇さん、△△さん、□□さん 福祉避難室: 1階和室	

規定にあたっての留意事項

個別計画の作成手順

個別計画はリスト化した要援護者一人ひとりを訪問等のうえ作成する作業となる。（「手上げ方式」により策定することとし、登録同意の際に個別計画作成に必要なすべての情報が得られる場合を除く。）

市町村職員がすべての要援護者世帯等を訪問することは実務上、一部の町村を除き不可能であるのみならず、要援護者一人ひとりから、その要援護者が抱える福祉課題等を聞き取るという個別計画の作成過程は、民生委員や地域住民による平常時の見守りネットワーク活動や災害時の安否確認と避難支援にあたり重要な要素である。

このため市町村は、地域包括支援センターなど専門機関との連携はもとより、平常時の見守りネットワーク活動や災害時の安否確認と避難支援を担う民生委員や地域住民などとの協働のもと、個別計画を作成すること。

既存住民活動との連携

県内では現在、民生委員により平常時の見守りや個別相談対応等のため要援護者一人ひとりに関する福祉票が作成され、さらに、平成18年度から取り組みを始めた全国運動「災害時一人も見逃さない運動」において個別計画と内容がほぼ重複する要援護者台帳の整備が進められているところである。また、見守りネットワーク活動が整備・充実した地域では、市町村社会福祉協議会の支援等のもと同内容の個別計画を作成しているケースもある。

これら地域での活動実績を踏まえ、地域の実情に合った効率的かつ効果的な作成方法を見いだすこと。

全国民生委員児童委員連合会の民生委員制度創設90周年事業。「民生委員・児童委員発災害時一人も見逃さない運動」をスローガンに、民生委員による災害時の要援護者支援を推進。「災害時一人も見逃さない運動実績の手引（平成18年3月）」及び「災害時一人も見逃さない運動ハンドブック（平成20年3月）」で要援護者台帳、災害福祉マップ作成などの活動内容がマニュアル化

個別計画の情報共有方式

個別計画は実務上、一人ひとりの要援護者と向き合い、趣旨を説明のうえ同意を得て必要事項を聴取等することとなるため、実質的には「同意方式」しかないものと考えられる。

住民主体で作成した場合の市町村の責務

民生委員による「災害時一人も見逃さない運動」や地域住民による見守りネットワーク活動の一環等として個別計画を作成する場合であっても、市町村は、作成された個別計画を共有するとともに、情報共有同意が得られなかった要援護者につい

て別にリスト化のうえ災害時において関係機関・団体へ開示できるよう必要な条例整備等を行うこと（「8 要援護者情報の共有方法」参照）はもとより、情報共有同意せず個別計画を作成できない要援護者に対し粘り強く働きかけることや掲載内容が最新の情報に更新されること（「10 要援護者情報の更新・管理方法」参照）について最終的な責務を負うものであり、市町村から地域住民への、いわゆる「丸投げ」とならないよう留意すること。

避難支援者について

要援護者に対し、平常時から見守りネットワーク活動により見守り・声かけ活動を行っている地域住民を、災害時、その要援護者に対する避難支援者とすることが原則である。

国ガイドライン関係規定

（2）避難支援者の定め方

市町村は、自助、地域（近隣）の共助の順で避難支援者を定め、地域防災力を高めること。

また、人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者等に対しては、保健所、消防署、病院など関係する機関と連携し、避難支援者とともに、病院等への搬送などの避難計画を具体化しておくこと。

さらに、避難行動要支援者について、市町村は、関係機関（消防団員、警察の救援機関を含む。）自主防災組織、近隣組織、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者、患者搬送事業者（福祉タクシー等）、地元企業等の様々な機関等と連携を図り、避難支援者の特定を進めること。なお、避難支援者等は要援護者との信頼関係の醸成に努めること。

先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集（平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。（再掲）

7 要援護者支援マップの作成方法

要援護者支援マップづくり（災害時の避難支援）

『要支援者を地図上に明記し、近隣住民、福祉委員、ボランティア、民生委員等による話し合いによって、日常的な見守り活動や、災害時の避難支援等について検討する活動』（第二期岐阜県地域福祉支援計画（平成21年3月））

	H20（H21.1.1 現在）	H21（H21.10.1 現在）	H25 年度末目標
作成率	31.0%	40.5%	100%
	13/42 市町村で作成	17/42 市町村で作成	

H20 及び H21 実績は県まとめ、H25 年度末目標は第二期岐阜県地域福祉支援計画

計画に規定すべき内容

要援護者支援マップの整備計画（活動範囲、活動内容、担い手、開始時期、等）

要援護者支援マップに記入する情報・内容（要援護者、避難支援者、避難場所、等）

要援護者支援マップの整備・充実に向けた市町村による支援方針・内容、数値（作成）目標、等

地域福祉計画策定マニュアルである「市町村計画の策定及び実践について（平成21年3月改訂 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照。（要援護者支援マップに記入する情報・内容を除く。）また、数値（作成）目標の設定については、平成21年3月31日付地国第1391号「第二期岐阜県地域福祉支援計画の策定について」も参照のこと。

規定にあたっての留意事項

要援護者支援マップの作成手順

市町村は、福祉活動専門員の適正配置をはじめ市町村社会福祉協議会による住民コーディネートを支援し、その整備・充実に取り組むこと。

なお、要援護者支援マップと見守りネットワーク活動は一体となって取り組まれることで相乗効果を発揮されるものであり、一体の活動として整備・充実支援に取り組むこと。

国モデル計画関係規定（再掲）

6. 要援護者情報を収集・整理し、その所在を地図上に明らかにした要援護者マップを作ることにも有効であり、地震等の発災時に安否確認のための活用が考えられる。また、自主防災組織、民生委員・児童委員等においては、このマップによって日常の見守り活動を行うことが、災害時の迅速な対応に結びつくと考えられる。

県及び県社協支援制度

県と県社会福祉協議会では、市町村と市町村社会福祉協議会が取り組む地域住民（地域での支え合い）による要援護者支援マップづくりや見守りネットワーク活動

の整備・充実支援に対する支援制度を設けている。

県及び県社協による「要援護者支援マップ」及び「見守りネットワーク」の整備・充実に対する支援制度（H21～）

- ・ 団体設立支援：支え合う団体づくり支援事業費補助制度
- ・ 既存団体活動発展支援：支え合いの場づくり支援事業費補助制度

既存活動を踏まえた整備計画

県内では現在、民生委員により「災害時一人も見逃さない運動」として災害福祉マップや、地域住民により地域の福祉課題を検討するために福祉マップが作成されている地域がある。なお、市町村職員が中心となって、ハザードマップの要素も盛り込み、GISなどを活用したマップが作成されている市町村もある。

これら地域での活動実績を踏まえ、地域の実情に合った効率的かつ効果的な作成方法を見いだすこと。

国モデル計画関係規定

6 洪水・土砂災害一津波・高潮ハザードマップ等の整備・活用方法
(略) 併せて、消防、警察、自主防災組織、避難支援者等と平時から災害時に避難支援を必要とする在宅の災害時要援護者に関する情報を共有し、これら情報と各種ハザードマップを組み合わせ、円滑に避難支援を実施できる体制を構築するものとする。

要援護者支援マップの情報共有方式

個別計画の作成時において、「同意方式」により情報共有同意を得ることとなるものと考えられる。

市町村の責務

要援護者支援マップは、見守りネットワーク活動と一体となって地域住民により自主的・自発的に取り組まれるべきものであるが、市町村は、作成された要援護者支援マップを共有するとともに、漏れた情報や最新の情報で補完のうえ住民へフィードバックすることはもとより、作成にあたり避難場所の選定と福祉避難場所の確保や避難支援プラン（全体計画）に基づき選定する避難支援者の確保にあたり主導的な役割を果たし、さらには市町村社会福祉協議会等との連携のもと、その活動が整備、継続、発展されるよう支援する責務を負うものである。

先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集（平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。（再掲）

8 要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の共有方法

計画に規定すべき内容

情報共有する機関・団体（市町村、市町村社協、見守りネットワーク、民生委員、自治会、自主防災組織、福祉委員、等）

情報共有の方式（関係機関共有方式、手上げ方式又は同意方式、個別計画の作成時等にあつての同意方式の手続（署名・記名押印、文書通知又は口頭））、等

規定にあつての留意事項

作成主体の明確化

要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ各々について、作成主体を市町村又は個人情報取扱事業者とするのか、個人情報取扱事業者に該当しない民生委員又は地域住民等とするのかによって、取扱ルール（規制を受ける法等）や同意方式での手続きが異なってくる。

このため、市町村においては、リスト、個別計画、マップ各々について、予めその作成主体を誰とするのかを明確に定めることが必要となる。

個人情報取扱事業者：個人情報保護法第二条第3項で定義

市町村、個人情報取扱事業者の取扱ルール

市町村又は5,000件以上の個人情報を保有し個人情報取扱事業者となる市町村社会福祉協議会等を要援護者リスト、個別計画又は要援護者支援マップの作成主体と位置づける場合は、市町村個人情報保護条例や個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）の義務規定に基づき取り扱うこととなる。

情報共有の方式として国ガイドラインでは、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式の三つの方式が示されている。

義務規定：個人情報保護法の第四章から第六章で規定された個人情報取扱事業者の義務

国ガイドライン関係規定

2 - 1 要援護者情報の収集・共有方式

避難支援プランを策定し、避難支援体制の整備を進めていくためには、平常時からの要援護者情報の収集・共有が不可欠である。現在、市町村を中心に、以下の三つの方式による取組が進められている。

（1）関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

(2) 手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある。

(3) 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。このため、福祉関係部局や民生委員等が要援護者情報の収集・共有等を福祉施策の一環として位置付け、その保有情報を基に要援護者と接すること。または、関係機関共有方式との組合せを積極的に活用することが望ましい。

国モデル計画関係規定

1. 要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により、対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。
2. 要援護者情報を把握する場合においては、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式の方式を単独で行うだけでなく、例えば、手上げ方式と同意方式の併用（手上げ方式で広く登録を呼びかけるとともに、自主防災組織等において支援が必要と考えられる人に直接働きかける）等の方法も考えられる。
3. 要援護者情報の外部関係者への提供が困難な場合も、災害時に備えて市（区町村）内部で関係部局が共有することが適切である。
4. 手上げ方式にしても、広報、ホームページだけでなく、ダイレクトメールで個別に意向を確認することや、民生委員・児童委員等が自宅等を訪問して登録を呼びかけてもらうようにすることも有効と考えられる。
また、各種認定や各種手帳等の申請・交付等の際、窓口で説明し、本人や家族等に対し直接登録を働きかける方法も考えられる。
5. 関係機関共有方式や同意方式で要援護者に働きかける場合に、例えば、高齢者等は自主防災組織等で、要介護の者や障害者は民生委員・児童委員で分担して働きかけることも考えられる。また、この場合には、自主防災組織等の理解と協力が不可欠であることから、自主防災組織等への働きかけを行うとともに、当面は理解と協力の得られた地区から順次進めることも考えられる。

要援護者リストの情報共有同意の方法として、国ガイドラインと国モデル計画では「関係機関共有方式」を勧めている。（再掲）

そして、市町村から要援護者リストを民生委員、自治会、見守りネットワーク、自主防災組織など関係機関・団体へ開示し、市町村職員とともにこれら関係機関・団体が手分けのうえ要援護者一人ひとりの世帯を訪問し、「同意方式」により情報共有同意を得て、個別計画（要援護者支援マップ）を策定する手順が示されている。

国ガイドライン関係規定（再掲）

関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の進め方

市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。

ただし、昔ながらの人のつながりによりあらかじめ十分な情報を有している場合や、福祉関係

部局や民生委員等が利用目的の範囲内で保有情報を活用できる場合、対象者がそれほど多くない場合は、同意方式のみにより（手上げ方式との複合も含む。）取り組むことも効果的である。

国モデル計画関係規定（再掲）

< 関係機関共有方式 >

市（区町村）は、防災担当部局と福祉担当部局等がそれぞれ把握している災害時要援護者に関する上記の情報について、〇〇市（区町村）個人情報保護条例第 〇 条の規定に基づき、関係部局での共有に努めるとともに、住所や氏名等の基本的な情報については、自主防災組織、民生委員・児童委員に対して、個人情報保護審査会への諮問・了承を経て、当該情報の提供を行うものとする。なお、災害時要援護者リストの整備や避難支援プラン（個別計画）の策定にあたって、これらの基本的な情報に加え、さらに詳細な情報を把握する必要がある場合には、要援護者本人の同意を得ながら収集するものとする。

自主防災組織等に要援護者に関する情報を提供する場合については、誓約書等の提出により守秘義務を確保するとともに、研修会の実施などにより、その周知を図る。

民生委員、地域住民等の取扱ルール

一方、民生委員又は地域住民等を要援護者リスト、個別計画又は要援護者支援マップの作成主体と位置づける場合、取り扱う個人情報 が 5,000 件以上であることは想定されず、個人情報保護法の義務規定の適用は受けない。しかし、近年の個人情報やプライバシー保護に関する意識の高まりを受け、慎重な取り扱いが求められているところである。このため、個人情報保護法と市町村個人情報保護条例に準じ、主に個別計画作成時に、「同意方式」により要援護者一人ひとりから情報共有同意を得ることとなる。

なお、取り扱う個人情報 が 5,000 件未満の市町村社会福祉協議会等も同様である。

個人情報保護のわかりやすいしくみ（内閣府国民生活局）（抜粋）

Q NPO法人や自治会・町内会、同窓会のような非営利の活動を行っている団体も、「個人情報取扱事業者」として、個人情報保護法の規定を受けるのですか。

A 個人情報保護法にいう「事業」とは、一定の目的をもって反復継続的に遂行される同種の行為の総体を指すものであり、営利・非営利の別を問いません。したがって、非営利の活動を行っている団体であっても個人情報保護法の義務規定の対象となります。

ただし、自治会や町内会については、5,000人を越える者で構成される組織は少ないことから、「個人情報取扱事業者」に該当しないことがほとんどであると考えられます。

個別計画の情報共有方式

個別計画は実務上、一人ひとりの要援護者と向き合い、趣旨を説明のうえ同意を得て必要事項を聴取等することとなるため、実質的には「同意方式」しかないものと考えられる。（再掲）

国ガイドライン関係規定（再掲）

関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の進め方

市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把

握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。

ただし、昔ながらの人のつながりによりあらかじめ十分な情報を有している場合や、福祉関係部局や民生委員等が利用目的の範囲内で保有情報を活用できる場合、対象者がそれほど多くない場合は、同意方式のみにより（手上げ方式との複合も含む。）取り組むことも効果的である。

国モデル計画関係規定（再掲）

< 関係機関共有方式 >

市（区町村）は、防災担当部局と福祉担当部局等がそれぞれ把握している災害時要援護者に関する上記の情報について、00市（区町村）個人情報保護条例第 条の規定に基づき、関係部局での共有に努めるとともに、住所や氏名等の基本的な情報については、自主防災組織、民生委員・児童委員に対して、個人情報保護審査会への諮問・了承を経て、当該情報の提供を行うものとする。なお、災害時要援護者リストの整備や避難支援プラン（個別計画）の策定にあたって、これらの基本的な情報に加え、さらに詳細な情報を把握する必要がある場合には、要援護者本人の同意を得ながら収集するものとする。

自主防災組織等に要援護者に関する情報を提供する場合については、誓約書等の提出により守秘義務を確保するとともに、研修会の実施などにより、その周知を図る。

個別計画作成時における同意方式の手続（市町村、個人情報取扱事業者）

市町村又は5,000件以上の個人情報を保有し個人情報取扱事業者となる市町村社会福祉協議会等を要援護者リスト、個別計画又は要援護者支援マップの作成主体と位置づける場合、個別計画作成時等における「同意方式」の手続きとしては、市町村個人情報保護条例又は個人情報保護法に基づく厳格な取り扱いが求められることもあり、要援護者一人ひとりから「署名」又は「記名押印」を得ることが原則であると考えられる。

個別計画作成時における同意方式の手続（民生委員、地域住民等）

一方、市町村又は個人情報取扱事業者を要援護者リスト、個別計画又は要援護者支援マップいずれの作成主体とも位置づけず、つまり、個人情報保護法の義務規定の適用を受けない民生委員、地域住民又は市町村社会福祉協議会（取り扱う個人情報が5,000件未満）等を作成主体と位置づける場合、個別計画作成時等における「同意方式」の手続きとしては、市町村又は個人情報取扱事業者と同様に要援護者から「署名」又は「記名押印」を得る確実な方法の他、地域の実情に応じ、長年に渡る見守りネットワーク活動などにより要援護者との間で信頼関係がある場合には「口頭」による方法も行われているところである。また、「記名押印」と「口頭」の中間ともいえる方式として、「文書通知」も行われている。

個別計画に、例えば「この情報は、市町村、民生委員、自主防災会、自治会役員、見守りネットワーク活動員との間で共有します。」といった記述を掲載し、写しを要援護者に交付

「記名押印」はトラブル回避の観点からは最も優れているが、要援護者の中には抵抗を感じる方も想定され、結果として個別計画整備が進まないことが懸念される。一方、「口頭」は手続きが容易であるが、トラブル予防との観点からは問題が多い。

重要なことは、要援護者の不安や不信を払拭し信頼関係を築くことである。このためには、平常時からの個人情報とプライバシーに関する十分な配慮や見守りネットワーク活動など要援護者支援対策の積み重ねしかないことに留意し、地域の実情にあった個人情報やプライバシー保護と要援護者支援とのバランス・調和のとれた方式を選択すること。

災害時に備えた、情報共有不可の要援護者情報の開示体制の整備

「関係機関共有方式」以外では、リスト化された要援護者のうち、情報共有同意を得られず、市町村から地域住民へ提供できない情報が存在することが想定される。

この場合、市町村には、情報共有同意が得られ関係機関・団体と情報共有できている要援護者リスト等と、情報共有同意が得られなかった要援護者からなる情報共有不可の要援護者リスト等の2種類が保有されることとなる。

市町村は、情報共有に同意しない要援護者に対して粘り強く働きかけることと平行し、市町村個人情報保護条例の目的外利用・第三者提供が可能とされる規定を基に、情報共有不可の要援護者リスト等について、災害時、迅速かつ円滑に地域住民など関係機関・団体に情報開示と伝達できるよう必要な体制を整備すること。

国ガイドライン関係規定

(2) 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の方向性

関係機関共有方式の積極的活用

市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的なところも多くみられるが、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があることを参考にしつつ(第8条第2項第4号・参考条文を参照)、積極的に取り組むこと。

その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。このことにより、個人情報の取扱制度への信頼も高まり、要援護者情報の共有も進んでいくことに留意すること。

なお、同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討すること。

平成19年国通知関係規定

関係機関共有方式

一方、要援護者本人から同意を得ない場合であっても、地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の関係機関との間で共有することが考えられる(関係機関共有方式)。

個人情報保護条例における目的外利用・第三者提供が可能とされる規定例として、以下の例があげられるが、これらの規定に基づく要援護者の情報の共有は可能とされており、こうした規定に基づく関係機関との要援護者の情報の共有について、積極的な取組を行うこと。

- ・「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」
- ・「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」

要援護者情報の共有作業において、見守りネットワーク活動の整備は近道

「手上げ方式」によりすべての要援護者が登録同意をするとともに個別計画作成に必要な情報が登録作業の際に得られるといった特殊な事例を除き、避難支援プラン（全体計画）を策定のうへ要援護者リスト作成から取り組みを始め、災害時に地域住民により地域の要援護者に対する円滑な安否確認や避難支援が行われる体制を構築するに至る過程においては、一人ひとりの要援護者世帯を訪問のうへ情報共有同意を得る作業が必ず発生するものと考えられる。見守りネットワーク活動が整備・充実し要援護者との間で信頼関係が醸成されている地域においては、一人ひとりの要援護者世帯を訪問のうへ「同意方式」により情報共有同意を得る作業が、見守りネットワーク活動がない場合と比べ格段に容易となるものである。

また、市町村が主体なってリストや個別計画、要援護者マップを作成することとして「手上げ方式」や「同意方式」により登録や情報共有同意を求めたが、登録や情報共有同意をした要援護者が少ない場合には、地域住民による見守りネットワーク活動を基に一人ひとりの要援護者に粘り強く働きかけ、リストや個別計画、マップを整備・充実することが有効な手法となるものである。このようなケースは県内においても多いものと想定される。

つまり、災害時に実働する住民組織の整備のみならず、効率的な要援護者情報の共有方法との要請からも、まず見守りネットワーク活動の整備・充実に取り組むことが遠回りのようで、一番の近道であると考えられる。

国ガイドライン関係規定

<参考>

内閣府において、要援護者情報の収集・共有の取組を進めている市町村からヒアリングを行ったところ、次のような事例が報告された。市町村を中心とした取組を進めるに当たっては、これらの事例を参考としつつ進めることが重要である。

手上げ方式のみで進めている市町村では、登録希望者が対象者全体の1割程度にとどまっているところが多くみられた。

例えば高齢者（65歳以上）全てを対象に進めている市町村では、対象者が過大なために手上げ方式のみとなり、対象者等への説明が十分になされていない傾向にあった。その上、支援を要しない者も対象となるため、情報収集・共有や避難支援プランの必要性が十分理解されず、結果的に策定状況が低調なところのみられた。

対象者の範囲を介護保険の要介護3以上の居宅で生活する者等とし、民生委員等が戸別訪問するなどの同意方式で進めているところは、要援護者本人の理解も深まり、対象者全体の7～8割の者が同意する傾向にあった。

情報共有作業を補完し、より一層迅速・的確に支援するための創意工夫

個別計画の記載内容のうち、緊急時において特に必要となる血液型や病歴、かかりつけ医、連絡先となる親族などの個人情報等について、各要援護者宅の予め定められた場所に配備し、かつ、この必要な情報が一定の場所に配備されていることが地域で周知徹底されていれば、要援護者の異常や被災を発見した際、仮に情報共有

が不十分であったとしても、迅速・的確な対応が可能となるものと考えられる。加えてこの方法は、共有を図る個人情報を最小限に留めることも可能となるためプライバシーに敏感な要援護者からの情報共有同意を容易とするとともに漏洩防止措置、さらには情報共有に同意しない要援護者への当面の対策ともなるものである。特に保護者が被災などによりコミュニケーションが苦手な知的障がい者等が一人で取り残された場合の備えとしては不可欠とも考えられる。

県内においては、要援護者宅の玄関等に個人情報を入れた黄色の筒（防災メモっち）を配備する方法（大垣市）、災害に強い生活必需品である冷蔵庫に目立つラベルを貼った牛乳瓶を配備する方法（岐阜市）といった試みがなされている。なお、（社）岐阜県手をつなぐ育成会においては、知的障がい者への支援に必要な情報を網羅する「総合生活支援ノート」を作成し、県内のすべての知的障がい者へ配布することとしている（平成21年12月現在）とのことである。

このような各地域の実情に応じた創意工夫により、地域での情報共有作業を補完し、迅速・的確な要援護者支援を一層確実なものとする取り組みは極めて有効である。



先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集（平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。（再掲）

9 平常時における要援護者支援活動（見守りネットワーク活動）の実施方法

見守りネットワーク活動

『要支援者に対して、近隣住民、福祉委員、ボランティア、民生委員等が連携して声かけ・訪問等を行い、問題の発見時には必要に応じて問題を共有し、解決のための話し合い（調整）を行うことができるような組織的な活動』（第二期岐阜県地域福祉支援計画（平成21年3月））

	H20（H21.1.1 現在）	H21（H21.10.1 現在）	H25 年度末目標
実施率	49.7% 約 2,605/5,238 自治会等内で実施	51.0% 約 2,673/5,238 自治会等内で実施	100%

H20 及び H21 実績は県まとめ、H25 年度末目標は岐阜県長期構想及び第二期岐阜県地域福祉支援計画

計画に規定すべき内容

平常時の見守りネットワーク活動の整備計画（活動範囲、活動内容、担い手、開始時期、等）

見守りネットワーク活動の整備・充実に向けた市町村による支援方針・内容、数値（実施）目標等

地域福祉計画策定マニュアルである「市町村計画の策定及び実践について（平成21年3月改訂 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。

また、数値（実施）目標の設定については、平成21年3月31日付地国第1391号「第二期岐阜県地域福祉支援計画の策定について」も参照のこと。

規定にあたっての留意事項

見守りネットワーク活動の整備・充実手順

市町村は、福祉活動専門員の適正配置をはじめ市町村社会福祉協議会による住民コーディネートを支援し、その整備・充実に取り組むこと。

なお、要援護者支援マップと見守りネットワーク活動は一体となって取り組まれることで相乗効果を発揮されるものであり、一体の活動として整備・充実支援に取り組むこと。（再掲）

県及び県社協支援制度

県と県社会福祉協議会では、市町村と市町村社会福祉協議会が取り組む地域住民（地域での支え合い）による要援護者支援マップづくりや見守りネットワーク活動の整備・充実支援に対する支援制度を設けている。（再掲）

県及び県社協による「要援護者支援マップ」及び「見守りネットワーク」の整備・充実に対する支援制度（H21～）（再掲）

- ・ 団体設立支援：支え合う団体づくり支援事業費補助制度
- ・ 既存団体活動発展支援：支え合いの場づくり支援事業費補助制度

災害時要援護者・支援対策には見守りネットワーク活動など住民活動が必要不可欠
地域住民「共助」による平常時の見守りネットワーク活動や災害時の安否確認と
避難支援体制が十分に整備や機能していない地域においては、市町村により避難支
援プランが作成され、市町村から地域住民へ要援護者リストや個別計画、要援護者
支援マップが提供されたとしても、効果的かつ実効性のある災害時要援護者・支援
対策は困難であることに十分留意し、市町村は、併せて地域での支え合い活動の整
備・充実支援に取り組むこと。（再掲）

平成19年8月10日付け社援発第 0810001 号「市町村地域福祉計画の策定について」関係
規定

日頃から要援護者の情報を適切に把握し、民生委員児童委員等の関係機関等との間で共有を図ることが、要援護者が安心して地域での生活を送ることができることにつながるものであることから、全ての市町村においては、この要援護者支援方を踏まえた市町村地域福祉計画の策定が求められている。

平成19年国通知関係規定

災害時において要援護者支援を迅速かつ的確に行うには、日頃から高齢者や障害者など特に援助が必要となる者が地域のどこにどのように暮らしているのかを適切に把握するとともに、災害等の緊急時にも対応できるよう、日頃から民生委員児童委員等の関係機関との間で必要な情報の共有を図り、また、日頃から積極的な安否確認や相談、支援を行っていくことが必要であり、市町村においては、こうした取組みを推進することにより、災害に強い福祉のまちづくりをめざすことが求められている。（再掲）

3. 要援護者支援について

(1) 平常時における支援

現在、民生委員児童委員は、日常的に見守り活動や相談・支援活動等を通して、担当する地域の住民の情報を把握しているが、特に要援護者の状況の日常的な把握は、災害等の緊急時に必要不可欠な情報であることから、引き続き、見守り活動や相談・支援活動等に積極的に取り組み、情報の把握に努めること。

各市町村の福祉関係部局においては、1及び2で述べたとおり、こうした情報を適時適切に把握し、こうした情報については、要援護者情報を受ける側の守秘義務について必要な担保措置を講じた上で、要援護者の支援に活用できるよう、情報の共有を図ること。

その際、要援護者の安否確認等の報告を受ける市町村の連絡担当者を明確にするとともに、要援護者の状況を担当の民生委員児童委員に速やかに確認できるようにするための連絡体制を構築し、民生委員児童委員を通じて要援護者の情報が市町村に集約されるような体制づくりを行うこと。

なお、地域においては、市町村社会福祉協議会や市町村長の委嘱を受けて地域福祉活動等を行ういわゆる福祉委員等により、日常的な見守り活動や安否確認等が行われている地域もあるので、市町村の福祉関係部局においては、こうして把握した情報についても、情報の集約や共有化に努めること。

見守りネットワーク活動による信頼関係の醸成

見守りネットワーク活動は、各地域において、平常時から避難支援者となる地域住民と要援護者との間で信頼関係を醸成する営みでもある。この信頼関係こそが地域防災にとっても要となるものであり、情報漏洩防止も含む情報の共有作業を容易かつ確実なものとし、要援護者リストや個別計画、要援護者マップの効率的な作成を可能とするのみならず、災害時における迅速かつ的確な要援護者への支援対策の実効性を左右するものである。

国ガイドライン関係規定

3 - 2 避難支援プランの策定を通じた地域防災力の強化

(1) 防災に強いまちづくり

市町村や消防団、自主防災組織等は、防災だけでなく、声かけ・見守り活動や犯罪抑止活動等、地域における各種活動を通じて人と人とのつながりを深めるとともに、要援護者が自ら地域に
け込んでいくことができる環境づくりに努めること。

市町村の責務

見守りネットワーク活動は、地域での支え合い活動の基盤となる制度外サービスであり、地域住民により自主的・自発的に取り込まれるべきものであるが、市町村は、市町村社会福祉協議会等との連携のもと、その活動が整備、継続、発展されるよう支援する責務を負うものである。

避難支援者について

要援護者に対し、平常時から見守りネットワーク活動により見守り・声かけ活動を行っている地域住民を、災害時、その要援護者に対する避難支援者とすることが原則である。(再掲)

国ガイドライン関係規定(再掲)

(2) 避難支援者の定め方

市町村は、自助、地域(近隣)の共助の順で避難支援者を定め、地域防災力を高めること。
また、人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者等に対しては、保健所、消防署、病院など関係する機関と連携し、避難支援者とともに、病院等への搬送などの避難計画を具体化しておくこと。

さらに、避難行動要支援者について、市町村は、関係機関(消防団員、警察の救援機関を含む。)、自主防災組織、近隣組織、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者、患者搬送事業者(福祉タクシー等)、地元企業等の様々な機関等と連携を図り、避難支援者の特定を進めること。

なお、避難支援者等は要援護者との信頼関係の醸成に努めること。

先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集(平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会)」を参照のこと。(再掲)

10 要援護者情報（要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ）の更新・管理方法

計画に規定すべき内容

要援護者リストと個別計画、要援護者支援マップの更新方法

要援護者リストと個別計画、要援護者支援マップの個人情報の管理方法、等

規定にあたっての留意事項

鮮度を保つためのシステムの構築

市町村による日常的、定期的な要援護者リスト更新作業や地域住民による見守りネットワーク活動などを通し把握した情報をもとに、随時、情報共有を図っている市町村、地域住民などの関係機関・団体の手元にある全ての要援護者リストと個別計画、要援護者支援マップが更新される、いわゆる鮮度を保つためのシステムの構築を図ること。

効率的な更新システムの構築から逆算したリスト、個別計画、マップ作成方法の選定

要援護者リストと個別計画、要援護者支援マップの鮮度を保つため、日々、変化する状況に連動させ、これらを更新し続けることは、作成することよりも難しいものである。

このため、地域の実情に応じた最も効率的な更新システムのあり方から逆算して、リストと個別計画、マップの作成方法を選定することが有効である。（再掲）

情報が漏れることのないよう取扱ルールを規定

市町村は、要援護者リストや個別計画、要援護者支援マップが、「8 要援護者情報の共有方法」で予め定められた関係機関・団体以外に漏れることのないよう、その取り扱いルールを規定すること。

漏洩防止対策として、平成19年国通知で例示された誓約書を取り交わすことなどは有効ではある。重要なことは、平常時からの見守りネットワーク活動の積み重ねによる要援護者と避難支援者となる地域住民との間の信頼関係、さらには地域住民と市町村や市町村社会福祉協議会、民生委員など関係機関・団体の間での信頼関係や支え合う意識（福祉の心）の醸成である。この信頼関係や支え合う意識がなければ、いかに厳格なルールや防止措置を講じたとしても確実なものとはならないことに留意すること。

国ガイドライン関係規定

(3) 個別計画の更新・管理等

市町村は、適宜訓練や確認作業を実施するとともに、関係機関共有方式を活用しつつ、登録情報の更新を行うこと。また、各種災害や避難についての要援護者・避難支援者の理解を深める取組を進めること。

社会福祉協議会、民生委員、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進めること。

一方、個別計画は、要援護者が同意した者以外が閲覧することのないよう、市町村や関係者は、電子データで保管する場合はパスワードで管理し、紙媒体で保管する場合は施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に配慮すること。

平成19年国通知関係規定

(2) 要援護者情報を受ける者の守秘義務の確保について

要援護者情報の提供先となる関係者について、民生委員児童委員等法律や条例等で職務上の守秘義務が課せられている者を除いて一般的に守秘義務が課せられていない。

このため、市町村は、住民の要援護者情報の共有に関する理解や信頼を深めるためにも、要援護者情報を行政外の関係機関等と共有する際に、提供を受ける側の守秘義務を確保することが重要である。そのため、個人情報保護条例に守秘義務を盛り込むことや要援護者名簿の取扱い上の留意点等を示した誓約書等を作成し、要援護者名簿の提供を受ける者と取り交わすなど、適切な措置を講じられたい。

先進事例

県内の先進事例として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集（平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会）」を参照のこと。（再掲）

問い合わせ先

岐阜県健康福祉部地域福祉国保課・地域福祉担当

TEL 058-272-1111（代）（内線2521）

058-272-8261（直通）

FAX 058-278-2651

E-MAIL c11219@pref.gifu.lg.jp