

ささえあい BOOK

つながり
つくろう！

地域で要援護者を
ささえあうしくみづくり

ささえあいのち

災害が起きた時、
情報を自分で入手することが難しい人。
情報が届いても理解するのが難しい人。
身体的な条件で避難が難しい人。
心理的にパニックになりやすく避難が難しい人。

地域でくらす人々の中には災害時にささえてくれる誰かの存在を
必要とする方がいます。

「要援護者カルテ」はそのような人々の安心を地域で築くころみ。

“でも…どうやって作ればいいかわからない”

“それに…どんな情報を集めればよいかかわからない”

この一冊は、そんなモヤモヤのヒントになればという想いで作りました。

ふだんのくらしの中から、もしもの時に備える。

それは、ささえあいのあるまちづくりにもつながっていきます。



もくじ

はじめに	53
要援護者カルテの必要性	55
要援護者カルテの定義	56
登録のよびかけについて	57
登録内容について	58
作成方法について	60
更新・情報共有について	61
個人情報のとりあつかいについて	62
活用する方法について	63
作成にあたってのポイント	65
これから作成する方へ	67

※この冊子において、要援護者支援のために地域で作成する台帳のことを「要援護者カルテ」と表記しています。（地域によっては「防災カルテ」とも呼ばれています。）

※地域での学習会や検討会等に利用できるよう、本冊子にはメモができるスペースも設けています。ぜひ、地域で活用をしてください。

一人ひとりの要援護者の災害時支援に役立ちます

要援護者カルテはなぜ必要とされるのでしょうか？

過去の災害では、発災後ご近所同士の助け合いにより、いのちを救われた方々が数多く存在したという事実が語られています。（図1参照）つまり、限られた時間の中では自助、共助が最も重要であると言えます。

そのため“いざ”というときに迅速な対応ができるよう、避難誘導などの支えが必要な方たちを地域で把握する方法の一つとして“要援護者カルテ”の作成が全国的にも呼びかけられているのです。

地域における平時からの見守り体制を築くところみは防災に特化したものではなく、防犯や孤独死の防止などにもつながり、誰もが安心して暮らせるまちづくりの活動としても注目をされています。

図1 多くの人が近隣住民により救出された阪神・淡路大震災



要救助者、約3万5千人のうち近隣住民により救出された方は約2万7千人。残りの約8千人は警察、消防、自衛隊による救出。

河田恵昭「大規模地震災害による人的災害の予測」参考

memo

地域の中で枠組みをきめましょう

要援護者は、 誰のことをいいますか？

要援護者カルテの対象となる“要援護者”は、どのような方々をさすのでしょうか。内閣府が出している「災害時要援護者支援ガイドライン」では“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”と定義されています。具体的な支援として、迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認および状況把握等が必要とされます。

地域の要援護者は、次のような方々が該当します。

高齢者

ひとり暮らし高齢者、高齢者のみの世帯、寝たきりなどで介護が必要な方など

【例】

- ★65歳以上でひとり暮らし
- ★75歳以上で構成される高齢者のみ世帯
- ★要介護度3以上の方等

障がい者

身体障がい者、知的障がい者、精神障がい者の方で自力で避難することなどに支障が生じる恐れのある方など

【例】

- ★身体障害者程度等級表の1級または2級の肢体障がいに該当する方
- ★視覚に障がいのある方
- ★聴覚に障がいのある方
- ★療育手帳の交付を受けている方
- ★精神障害保健福祉手帳の交付を受けている方等

その他

妊産婦、乳幼児、児童
日本語の情報が十分理解できない外国人など

※妊産婦については、出産後の扱いをどのようにするのか地域で定める必要があります。



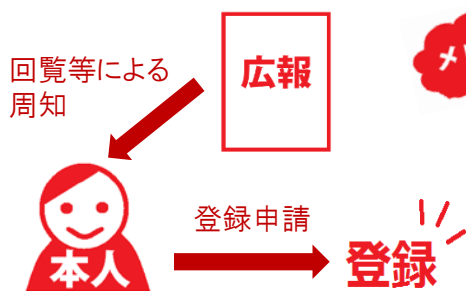
暮らしの実態により支援の必要性は異なりますので、地域で対象者の範囲について話し合い、地域に応じた選定をしていきましょう。
また、災害の局面や時期によって必要とする援護も異なりますので、きめ細かな対策が求められています。その方がどのような手段であれば、情報が入手しやすいのかも把握しておくことで支援計画や地域の備えに役立ちます。

地域に応じた呼びかけを

避難支援体制の整備をすすめていくためには、平常時から要援護者情報の収集と共有が不可欠です。登録の呼びかけ方法は主に2つあります。

手上げ方式

要援護者支援の制度について回覧等で広報・周知し、『自ら要援護者カルテ等への登録を希望する方の情報を収集する』方法。



本人への直接的な働きかけを行わないことから、実施主体の負担は少なく済みます。

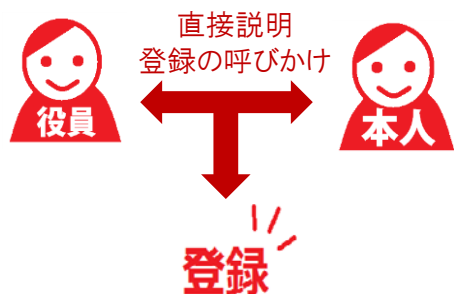
本人の自発的な意思に委ねている点で、支援を要することの必要性が自身であまり感じられない方や、プライバシーの観点から、十分に情報を収集できない恐れもあります。

デメリット

どのような登録の呼びかけ方法がありますか？

同意方式

地域の自主防災組織や民生委員の方々等が『要援護者本人または、家族に直接的に登録を呼びかけ、情報を収集する』方法。



要援護者、お一人ずつ対話することで、地域の中で、きめ細やかな情報を収集することが可能となります。

対象者が多く、迅速・効率的な情報収集は難しいといえます。

デメリット

memo

こんな広報もあります

まず、地域で要援護者カルテの必要性について理解を共有することから始める場合、各家庭への回覧のほか、地域での会合での呼びかけ、祭等の行事でブースを作成して周知をしていくことも方法の一つです。



カルテに記載できるのでしょ うか？ どのような情報を

要援護者カルテは地域の見守りや支え合いのネットワークを具体的な形にしたものです。つまり、作成意図は地域で暮らす要援護者の所在を把握することにあります。個人のプライバシー保護に配慮しながら、その地域性に
 応じたカルテを作成していきましょう。

カルテには下記のような項目が情報として記載できます。

① 要援護者情報

災害時等の一連の行動に対して支援が必要とされる本人の情報を記載します。

名まえ	ふりがな記載欄もあると、読み間違えることがなく、トラブル防止にもなる	
住所	地図をつけると居住地を把握しやすい	
電話番号	自宅番号以外に、携帯番号も記載しておく と確認・連絡ツールが増える	
生年月日	本人を確認するためにもあるとよい 現在の年齢もわかりやすい	
満年齢	要援護者カルテの更新時に確認 更新したかどうかの目安にもなる	
血液型	もしもケガなどをした場合に必要となる	
区分	独居、高齢者世帯、障がい者（身体、知的、 精神）難病患者、母子世帯、外国人、その他 など、本人の状態を示す区分を確認。 ある程度の支援方法が計画できる	
日常の移動 方法	歩行、杖、エルボ、押し車、ストレッチャー、 車椅子（電動、手動）、支援方法の計画に 役立つ	
病院や福祉 サービス	昼間の居場所の特定や、治療先機関の優 先にもつながる	
常時服用薬	支援を受ける場合、必要となることも考えら れる	
日常生活で の必需品	避難先で支援等を受ける場合に、留意す べき事柄について記載する	

※いずれも重要な項目ですが、支援者と要援護者本人などが話し合いながら、表右の空欄に、特に必要と思われる項目には◎を、必要と思われる項目には○印をチェックを入れるなどして、ご活用ください。



ここに掲載した内容は基本的な項目であり、地域性に応じて作成していくことが大切です。また、項目設定は何が正しくて、何が間違っているというように「評価」をすることが目的ではなく、**要援護者を支援するうえで地域の中でどのような情報が必要か**ということを考えることが重要です。

② 支援者情報

支援者とは、災害等が発生した際に要援護者に対して気象情報や避難所開所などの情報を伝えたり、安否確認や避難所までの誘導を行う人を行い、連絡先を中心とした情報を記載します。

名まえ	・誰であるかということの共通理解が必要である	
住所	・地図上で本人(要援護者)との距離を確認し、避難経路等の計画をすることが可能になる	
電話番号	・緊急時にも連絡がとれる連絡先も加えることが望ましい	
続柄	・本人との関係性 ※例、近隣住民、親類等	

設定には、次の様な条件が想定できます。

- ★ 要援護者の近隣住民であること。（有事の際にスムーズな対応が求められるため）
- ★ 一人の要援護者に対して可能な限り複数(2名程度)の支援者を設定すること。

支援者の設定は、まず要援護者本人の意向をうかがいましょう。ただし、必ずしも希望する人が支援者となってくれるわけではありませんので、そのことを事前に理解していただく必要があります。また、支援者となる方へ制度の説明を行い十分な理解を得ていく必要もあります。

地域の支援者をみつけていこう！



地域によっては、近隣住民が昼間不在している等の理由で複数設定できなかったり、支援者としての理解が得られず、設定が難しい場合もあることが想定できます。その際、近隣住民に限らず、教育機関や企業、福祉施設など、地域の中で支援者となれる様々な地域資源との協力体制についても協議をしていくことが大切になります。

③ その他情報

要援護者情報に加えて、避難誘導先や地域の役職者等の情報を必要に応じて集約します。

避難予定場所	・一次・二次避難場所を設定し、認識しておく ※災害の種類によって避難できる場所は異なる	
民生委員	・平時から見守ってくれる地域支援者	
自治会長等の 地域役員	・身近で、緊急時にも連絡がとれる連絡先	
寝室見取り図	・昼間も含め、主な生活スペースについて支援者に伝えておくことで、安否確認や避難支援が迅速に行われやすくなる	



作成にあたっては、本人の同意を得ることが基本にあります。そのため、各種情報の集約と共に、個人情報の同意に関して本人の了解を得る署名項目(個人情報の同意欄)を設定していきましょう。

ありますか？

紙媒体、電子媒体、地域に合った備えを

要援護者カルテの作成方法はいろいろありますが、一般的な方法として「紙媒体」による台帳形式の保管があげられます。

[illegible]

■ 紙媒体による作成

- ★ 個人別に一枚の紙へ必要な情報を集約します。
- ★ 用紙のサイズは保管の形態により様々です。
- ★ 情報は本人が可能な限り記載することが望ましいといえますが、必要に応じて声かけを行いながら作成していくと、本人の理解も深まります。
- ★ 作成した要援護者カルテは自治会ごと等に分けてファイルしておくと、平時の活用や更新作業もスムーズです。

情報が一覧できる用紙が望ましい。

メリット

デメリット

その場で本人に聞き取って記載することが可能であることから、作成はスムーズです。また、特別な機器等を使用しないことから誰もが作成しやすいツールであると言えます。一方で、手書き(手作業)であることから情報の変更など、更新作業の大変さがあります。(更新のたびにすべて記入しなければなりません。)また地域で何人の方を登録しているかという、全体的な把握のしづらさがあります。

■ 電子媒体による作成

- ★ 情報を記載した用紙(紙媒体などのカルテ)をもとにパソコンなどのソフトを使用してカルテを作成します。
- ★ 個人別にデータを作成して印刷し、自治会ごと等に分けてファイルしておくとき常時の活用や、データの紛失時に役立ちます。

手書きとは異なり、パソコン機器などによる更新のため作業がスムーズです。一方で個人情報のデータ流出や紛失に備えた対応(パスワード管理等の安全措置)が不可欠であることや、データによってはスキャナで読み込み保存をする等、地域の中で電子媒体を扱える方を常に育成していく必要があります。

なお、更新のために聞き取る際や保管は紙に印刷することが好ましいでしょう。

メリット

デメリッ

情報の更新は必要ですか？

地域で更新のルールを決めましょう

更新は必要です。

要援護者カルテの登録情報は、住所地や介護区分など、くらしの変化に応じて更新する必要があります。少なくとも、年1回は登録内容を再確認して更新を行うなど、地域のルールづくりを行いましょう。

地域でルールが必要な更新項目例

- ★ 新規登録（新たな登録者）
- ★ 登録削除（引越しや死亡、個人的な希望による登録削除）
- ★ 情報の修正（区分の変化、入院や長期の留守時等）



更新の頻度が高いと膨大な時間と労力が費やされるため、例えば半年に1回、もしくは1年に1回など間隔の幅を決めて更新することが望まれます。また、1つの地区をいくつかに分けて、1年かけて更新するのも1つの方法です。継続して実施しやすい方法を決めましょう。

地域の誰が情報を共有できますか？

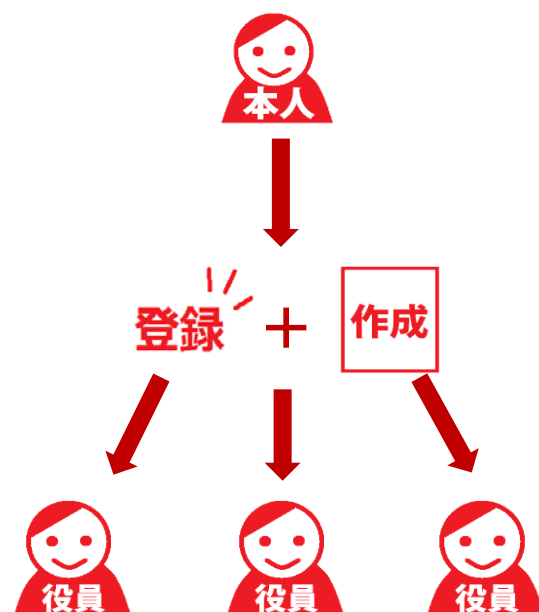
情報共有や保管は“活用”を考えてこそ

災害発生時や災害の危険性が高まった際には要援護者への情報伝達等、一連の行動を迅速に行う必要があります。そのため、避難支援に関わる人たちが要援護者情報を把握し、それぞれの役割を担うことが求められます。

ただし、要援護者カルテは個人情報であるからこそ、保管先や情報の把握者を適正に管理しなければなりません。

地域の情報共有・保管先 一例

- ★ 原本・・・地域の中心となる場所
（地区市民センターや公民館等）
- ★ 副本・・・自治会長、自主防災会、民生委員等、要援護者カルテ作成に関わる地域の中心人物



情報の共有について、①誰が、②どのような情報を地域で共有するのかを個人情報保護するうえでも明確にしておく必要があります。

また、情報保持者が災害時だけではなく日頃からの見守り運動に役立てるなど、目的の共通認識を図り、支援に必要な情報以外の情報は共有することを避けるようにしましょう。

個人情報の保護とは何かを理解する

個人情報を守するには
どうしたらいいですか？

要援護者カルテや防災マップの作成は個人情報保護の観点から見たときに、問題があるのでは？という意見が地域で起きるのもしばしばです。

「個人情報保護法」によれば、個人情報とは「生存する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの」とされています。つまり、それら個人情報に該当する情報を適正に取り扱うことのルールを整理・理解しておくことが大切です。

地域で個人情報を扱うときのルールは下記の通りです。

地域での個人情報保護

★ 目的外利用の禁止

要援護者カルテの利用目的をできる限り明確にして、目的のため以外に活用をしない。

★ 閲覧の制限

閲覧などの利用制限を行い、本人の同意を得ずに第三者に対して情報提供をすることは避ける。

★ 安全管理措置

情報漏洩防止のため、鍵付の金庫に保管する電子データにはパスワードによるロックをかけるなど、安全管理のための必要な対策を行う。

★ 適正な情報取得

不正な手段で情報を収集しない。個人情報を取得する場合、本人の了解を得たうえで適正な方法で収集をする。

※個人情報が安心情報として必要な人と人の間で共有され、信頼関係が構築されるよう努力することが何よりも大切です。



上記に掲げたことは基本的な事柄であるため、それさえ守っていればかならずしも良いということではありません。何よりも重要なことは、災害時要援護者の意向を尊重することです。地域の中で、要援護者カルテを備えることについて、まず十分に話し合い本人の意向を尊重しましょう。

個人情報を保護するために配慮すべきこと

事前に地域での管理体制を整えましょう。

- ★ 管理主体……………例：自治会、自主防災会、住民協議会等
- ★ 管理責任者……………例：自治会長、自主防災会会長、住民協議会会長等
- ★ 保管場所……………施錠できることが望ましいです

平時からの活用が有事に活きます

要援護者カルテを地域で備えた後、平常時において支援のあり方の検証も含めた活用を行うことが、災害発生時に活かされます。

地域行事等を活用しながら、地域で協力して支え合いのネットワークづくりを推進しましょう！

支援計画を立てる

要援護者の把握、支援者の設定ができた段階で、情報の伝達方法や避難ルートなどの個別支援計画を立ててみましょう。また、災害の種類等に応じて計画づくりを行うことも地域の備えとして重要です。

例えばこんな想定を・・・

- ★ 災害の種類や規模による支援方法
- ★ 曜日、時間帯による支援方法
- ★ 天候、季節による支援方法



要援護者本人と話をするなどして支援計画と一緒に作成することで“助け上手”“助けられ上手”の関係が形成しやすくなります。さらに、地域の「災害マニュアル」とも連携できればさらに安心な計画となるでしょう。

防災訓練で活かす

要援護者の支援体制が、実際の災害時に有効に機能するかどうかを検証する手段の一つに防災訓練の実施があります。

■有効性を確認する訓練例

避難ルートの確認訓練	予定している避難ルートを通して、実際に避難所まで避難を行うことで、問題点を確認する
避難支援方法の実践訓練	災害時に情報伝達や避難支援方法を実践することで、問題点を確認する

問題点や改善点に気づくためにも、次のポイントを意識しながら訓練に参加してみましょう。

- ★ 安否確認・情報伝達ができているか、また役割分担は適正であったか
- ★ 予定した避難ルートは安全か
- ★ 予定していた避難方法で問題はないか
- ★ 避難完了後の報告を確実に行えたか
- ★ 互いに協力ができたか



その他、訓練には要援護者本人とその支援者が参加している訓練であることが望ましいと言えます。また、訓練を実施しているときに気づいた問題点や改善点があれば、それを記録して積み重ねていくことが、さらなるとり組みへのきっかけとなります。

どのような活用方法がありますか？

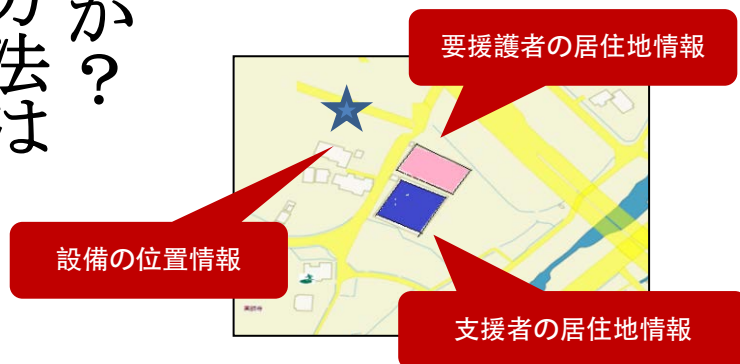
もつと他の活用方法は ありませんか？

地図など他のツールも利用してみましょう

地図づくりの応用

避難場所や避難誘導の計画立案には様々な気象条件や地理的理解が不可欠です。そこで、ささえあいマップづくりや防災マップを作成し、地域の情報を集約していくことも一つです。

■ 防災マップづくり



住宅地図上に要援護者の自宅や、避難所となる社会資源、防火水槽や消化栓などの防火設備位置などを色分けして記載していきます。災害時の速やかな避難支援に役立つツールであり、地域住民等に配布されています。



防災マップ作りを通じて地域のつながりが再確認できます。地域をいろいろな角度から見ることにより、地域の良い所に気づくなど“地域再発見”となる取り組みにもなります。

■ ささえあいマップづくり

ささえあいマップづくりは、住民のささえあいの実態を把握するために非常に有効な手段です。住宅地図に要援護者と支援者を色分けし、マーキングしていく方法は防災マップづくりと同じですが、それらに加え地域でどのようなささえあいが行われているか、線で示します。



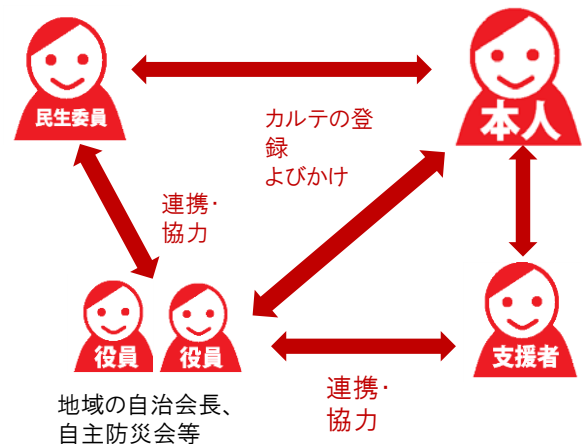
地域住民がささえあいマップを所持するためには、個人情報保護の観点から、要援護者の記載は本人の意向を確認して作成していくことが重要です。避難訓練等の活動と連携して進めることが可能です。

memo

作成にあたってのポイント

活動を積み重ねるために必要なこと

要援護者を支援する活動を地域で積み重ねていくためには、地域の中で各々の役割分担が図れているかが一つのポイントとなります。
そのためには地域で要援護者本人も含めた役割についてよく話し合い、共通認識を深めましょう。



■要援護者カルテ作成時

自治会 自主防災会等	★回覧や戸別訪問等により、要援護者カルテ作成について周知及び説明を行う。 ★支援者の希望が要援護者本人からない場合、民生委員等と連携をし、支援者依頼及び選定を行う。
民生委員 児童委員	★要援護者に対し、制度の周知・啓発を行う。 ★支援者の希望が要援護者本人からない場合、自治会等と連携をし、支援者の選定に協力をする。

■平常時

自治会 自主防災会等	★新たな登録希望者の受付、登録を行う。 ★登録された要援護者の方に対し、支援者を中心とした近隣住民による見守り体制の強化に努める。 ★民生委員、消防団等と連携をし、情報伝達や安否確認、避難訓練等を行い、災害時に備える。
民生委員 児童委員	★新たな登録希望者の把握を行う。 ★自治会、自主防災組織等との連携を強化する。 ★防災訓練に参加し、災害時に備える。
支援者	★自分が担当する要援護者に対し、可能な範囲で見守りや声かけを行う。 ★防災訓練に参加し、災害時に備える。 ★要援護者の生活に変化があれば民生委員等へ情報提供を行う。
本人(要援護者)	★登録内容の変化があれば、可能な限り支援者等を通じて情報提供を行う。

■災害発生時

自治会 自主防災会等	★要援護者カルテをもとに要援護者の安否確認など情報収集につとめる。 ★連絡がとれない等、情報が把握できない要援護者に対して民生委員や消防団等と協力して状況把握につとめる。
民生委員 児童委員	★支援者等と協力をして、担当地区内の要援護者の安否確認を行い、自治会（地域によっては自主防災会等）の代表者へ連絡を行う。 ★状況把握ができない要援護者に対しては、自主防災組織等と協力し、状況把握、避難の呼びかけ及び避難誘導につとめる。
支援者	★まず、自身の安全確保を行う。 ★安全が確保されたら自身が担当する要援護者の安否確認を行い、避難が必要であると判断される場合は避難所等安全な場所まで誘導を行う。 ★要援護者の家屋が被災している場合は、近隣住民と協力して救助活動を行う。 ★避難、自宅待機等、要援護者に関わる状況を地域の中で決められた役員へ状況報告を行う。
本人（要援護者）	★まず、自身の安全確保を行う。 ★支援者が自分の居場所に気づいてもらえるようにつとめる。（笛やライトなどを活用する。）

活動を広げる

地域で活動を広げていくために

地域で要援護者カルテ作成、普及を行うために、どのような地域エリアが良いのでしょうか。それぞれの特徴も活かしながら、取り組み方法を検討してください。

■中学校区の場合

広域であるため、地域の合議を図ったり、合意形成までに至るには時間がかかるのがデメリット。しかし、同じ中学校圏域の地区との連携はもちろん、広域的に取り組むを進めることは強みであると言えます。

■小学校区の場合

住民協議会の活動圏域で、地域の合議を図ったり合意形成までにスピード感を持って進められる。しかし、他地区との連携については同じ足並みで進めていない分、連携のとりづらさがあります。

これから要援護者カルテを作成されるみなさんへ

地域の中でできることから始めましょう

要援護者カルテを作成するにあたり、本冊子の中で具体的な方法等を示しました。しかし、これらの取り組み方法や手段が全てではありません。このマニュアルをもとにそれぞれの地域で話し合い、みなさんの地域に最もふさわしい方法を探してみてください。

要援護者支援のしくみづくりは、地域の方々の理解や協力が不可欠です。そのためにも、地域の中で話し合いや活動を一步步づつ積み重ねていってください。

まずは積極的な あいさつを

隣近所、道ですれ違う方、
まずはあいさつからコミュニ
ケーションを始めてみましょ
う！

ご近所同士仲良く！

要援護者支援のとりくみの基
本は、日頃からのご近所同士
のおつきあいです。まずは向こ
う3軒両隣の輪を広げましょ
う！

カルテは あくまでもツール

要援護者カルテは一つの手段
に過ぎません。作成後、地域
での活用や改善を行って地域
オリジナルの支援を見出してく
ださい。

積極的に地域の イベントに参加を

地域では各種祭りなどのイベン
トを実施しています。このような
場は、地域の輪を深めるのに
よい機会ですので、ぜひ参加し
てください。



支援者に過度な要求は 求めないこと

災害時には支援者の方も被災
者となります。そういった中で
支援を行うことを認識する必
要があります。

memo

ささえあいBOOK ～要援護者を地域でささえあうしくみづくり～



平成24年3月発行

発 行 社会福祉法人松阪市社会福祉協議会

〒515-0073

松阪市殿町1360-16

T E L 0598-21-1487

F A X 0598-23-3359

E-mail info@matsusakawel.com

H P <http://matsusakawel.com>



ささえあい BOOK