

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（概要）

新潟県中越沖地震の際、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ことから、平成19年8月10日付関係部局の課長連名通知（参考資料参照）を各都道府県・指定都市・中核市宛発出し、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の取組を早急に実施することを求めたところ。

（通知の主な内容）

①要援護者の把握について

要援護者として想定される高齢者や障害者等の情報については、市町村の福祉関係部局において、要介護認定情報や障害程度区分情報等により情報把握に努めること。

②要援護者情報の共有について

- ・ 災害時に要援護者の避難支援等を行うため、日頃から、個人情報保護に配慮しつつ防災関係部局と連携して、要援護者情報について自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有を図ること。
- ・ 市町村は民生委員児童委員に対し必要な情報を提供し、平常時における民生委員児童委員活動に支障が生じないように配慮すること。

③要援護者支援について

- ・ 平常時における支援

民生委員児童委員による、日常的な見守り活動や相談・支援活動等に積極的に取り組み、情報の把握に努め、各市町村の福祉関係部局においては、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。

- ・ 災害時における支援

市町村の福祉関係部局においては、発災後、民生委員児童委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築すること。

④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。

(参考資料)

写

雇児総発第0810003号
雇児育発第0810001号
社援総発第0810001号
社援地発第0810001号
障企発第0810002号
老総発第0810001号
平成19年8月10日

都道府県
各 指定都市 民生主管部（局）長 殿
中核市

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長
厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長
厚生労働省社会・援護局総務課長
厚生労働省社会・援護局地域福祉課長
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長
厚生労働省老健局総務課長

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

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。

このような考えのもと、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、次のような取組みを早急に実施することが必要である。指定都市・中核市においては、災害時における要援護者の支援活動を迅速かつ適切に実施できる体制を構築するとともに、都道府県においては、管内各市町村に周知されるとともに、民生委員児童委員への指導方願いたい。

なお、この通知は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言に当たるものである。

1. 要援護者の把握について

災害時に迅速かつ的確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。

2. 要援護者情報の共有について

災害時に要援護者の避難支援等を行うためには、日頃から、防災関係部局と連携して、要援護者情報を自主防災組織や民生委員児童委員等の関係機関と共有しておくことが重要であるが、その際、個人情報保護への配慮から以下の点に留意しつつ、関係機関との要援護者情報の共有を図られたい。(別添1の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」及び「災害時要援護者対策の進め方について」参照)

(1) 要援護者情報の共有方式について

① 手上げ方式及び同意方式について

要援護者本人の同意を得た上で、個人情報を他の関係機関と共有することは、個人情報保護法制上の問題は生じないことから、以下の方法により、要援護者に係る情報を収集し、関係機関との共有化を図ることが考えられる。

- ・ 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)
- ・ 防災関係部局、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)

なお、手上げ方式については、要援護者本人の自発的な意志にゆだねているため、十分に情報収集できないとの指摘があり、また、同意方式についても、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との指摘がなされていることに留意が必要である。

② 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

な取組みを行うこと。

- ・「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」

(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。

(3) 民生委員児童委員等に対する情報提供について

特に民生委員児童委員は、災害時に限らず、個人情報保護法施行以降、従来市町村から提供されていたひとり暮らし高齢者名簿、一人親家庭の名簿、新生児のいる家庭の名簿が提供されなくなり、民生委員児童委員活動に支障が生じているとの報告を受けている。民生委員児童委員の日常的な見守り等の平常時の活動が、災害時における要援護者の置かれるであろう状況や必要なニーズを把握するうえで重要であることから、市町村は民生委員児童委員に対し必要な情報を提供し、平常時における民生委員児童委員活動に支障が生じないよう配慮願いたい。

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。

(2) 災害時における支援

市町村の福祉関係部局においては、発災後、民生委員児童委員が担当する要援護者の安否確認を速やかに行うことのできる体制を構築すること。

その際の具体的な取組例は以下のとおりである。なお、当該自治体では、もれなく確実に要援護者の安否確認を行うため、発災後、単位民生委員児童委員協議会（以下「単位民児協」という。）が民生委員児童委員の被災状況を確認し、民生委員児童委員が被災している場合や連絡が取れない場合には代替の者が安否確認を行うことができる体制を構築している。こうした取組も参考にしつつ、市町村は、要援護者の安否確認が確実に実施される仕組みを早急に整備願いたい。

なお、安否確認を行う中で、緊急に避難等を要する場合も想定されることから、災害時に連絡すべき担当者についても周知しておくこと。

<ある市における災害時の要援護者の確認の流れ>（例）

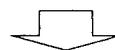
平常時から要援護者の名簿を作成し、民生委員児童委員に名簿を配布



発災に伴い、市から単位民児協へ要援護者の安否確認依頼



単位民児協は、各民生委員児童委員に安否確認の要請を行う。各民生委員児童委員は安否を確認後、その状況を単位民児協へ報告



単位民児協から市へ報告

4. 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえた災害時要援護者の避難対策について

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえた災害時要援護者の避難対策に関しては、「災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改訂について」（平成18年3月28日雇児総発第0328001号、社援総発第0328001号、障企発第0328001号、老総発第0328002号連名通知）において、防災関係部局と連携した要援護者の情報収集・共有と避難支援プランの作成の推進について通知しているところである。

また、要援護者対策の取組にあたっての進め方や有効と考えられる事例については、「災害時要援護者対策の進め方について」（平成19年4月18日府政防第306号、消防災第167号、社援総発第0418001号連名通知）において通知しているところである。市町村の福祉関係部局におかれては、引き続き、防災関係部局と連携し、「避難支援ガイドライン」に基づき、要援護者一人ひとりについて、誰が支援してどこの避難所等に避難させるかを定める「避難支援プラン」の作成に努めていただきたい。

5. 民生委員児童委員活動の支援について

民生委員児童委員は、昨年度より「災害時一人も見逃さない運動」を展開し、ひとり暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯、障害者、子育て家庭等の要支援者に対して日常的な見守りと生活の支援を通し、万一の災害に備えて、いつでも避難時の支援体制が機能するよう、地域住民をはじめとする機関・団体との助け合いネットワークづくり等を行っているが、都道府県及び市町村は、都道府県民生委員児童委員協議会、市町村民生委員児童委員協議会さらには民生委員児童委員に対し、次の点に留意の上、活動を行うよう支援願いたい。

なお、国からも、別途、全国民生委員児童委員連合会に対し、依頼しているところである。

(1) 民生委員児童委員は、日常の信頼関係を築きながら、守秘義務を徹底し、孤立しがちな要援護者を把握し、必要な支援につなげていくことが民生委員児童委員活動の要である。

特に、災害時には、要援護者の安否確認と避難・救援のための情報把握が重要な課題であるので、日頃の見守り活動において、災害時に要援護者となる可能性のある人を把握するとともに、その要援護者が災害発生時にどのような状況に置かれるのか、どのような支援ニーズをもつことになるか把握・検討する。

- (2) 災害時の被災者支援制度として、生活必需品の支給、災害見舞金の支給、緊急資金の貸付等の福祉関係制度についても把握する。
- (3) 災害発生等緊急時の連絡が円滑に実施されるよう、単位民児協において、緊急連絡網や連絡体制を整備すること。また、民生委員児童委員自身が被災した場合も想定し、補完・代替についても検討する。
- (4) 民生委員児童委員自身も、日頃より活動の協力・連携先である福祉関係部局や社会福祉協議会、自主防災組織等の緊急連絡先を把握する。
- (5) 避難が落ち着いた後も、福祉関係部局と協力し、避難所における要援護者の把握を行うなど、支援が必要な者の把握に努めること。また、仮設住宅に入居後も継続的な見守り支援を実施し、生活変化の察知に努める。

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。

なお、盛り込むべき具体的事項については、成案を得次第追って通知する。

地域福祉計画へ盛り込むべき内容（例）

- ① 要援護者の把握について
- ② 把握した要援護者情報の共有方法
- ③ 要援護者支援に関する事項（具体的な安否確認方法、連絡体制 等）

7. 地域福祉等推進特別支援事業の活用

平成19年度予算において創設した「地域福祉等推進特別支援事業」（別添2参照）を積極的に活用し、災害時の要援護者支援に向けた取組みを行うこと。追って追加協議の依頼を行う予定である。

別添 1

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）より抜粋

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間で共有する方式。

<個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例>

- ・ 「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」
- ・ 「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
- ・ 「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」 等

（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 (2-2(2)②参照)。

2-2 要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方

(1) 対象者の考え方

一般に、高齢者、障害者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれている。また、ハザードマップの活用により、例えば風水害時に避難を要する者の特定も可能となる。そのため、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるに当たっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること。

<対象者の考え方（範囲）の例>

現在の市町村の取組状況に関する次の①～③を参考に、対象者の範囲を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

- ① 介護保険の要介護度：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。
- ② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。
- ③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

(2) 関係機関共有方式、同意方式を活用した取組の方向性

① 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取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。

<参考>

個人情報保護法令は個人情報を有効に活用しながら必要な保護を図ることを目的としており、個人情報の有用性を理解し、国民一人ひとりの利益となる活用方策について積極的に取り組んでいくことが重要となっている。

そのような観点から、内閣府の国民生活審議会・個人情報保護部会・部会長代理でもある藤原静雄筑波大学大学院教授は、福祉目的で入手した個人情報を本人の同意を得ずに避難支援のために利用することや、避難支援に直接携わる民生委員や自主防災組織等に提供することについて、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」である旨示されている。同時に、提供される側の守秘義務の仕組みを構築しておくべきである旨も示されている。

市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供に関し、積極的に取り組むことが望まれている。

<参考条文> 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

(利用及び提供の制限)

第8条 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一～三 略

四 前三号に掲げる場合のほか、(中略)、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、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

② 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。

いずれにしても、関係機関共有方式や同意方式を積極的に活用しつつ、市町村を中心に要援護者情報の収集・共有を図っていくことが重要である。

<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。

- ① 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。
- ② 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、対象者が過剰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が見られた。
- ③ 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。