

三条市における 災害時要援護者 対策について

新潟県三条市

～はじめに～

1 水害対応マニュアルの作成

- ・避難情報に関する周知や災害情報共有についてマニュアル化
- ・行政編、市民編、自治会編等を作成し、各主体における災害対応活動の基本的役割を明確化

2 災害時要援護者対策の強化

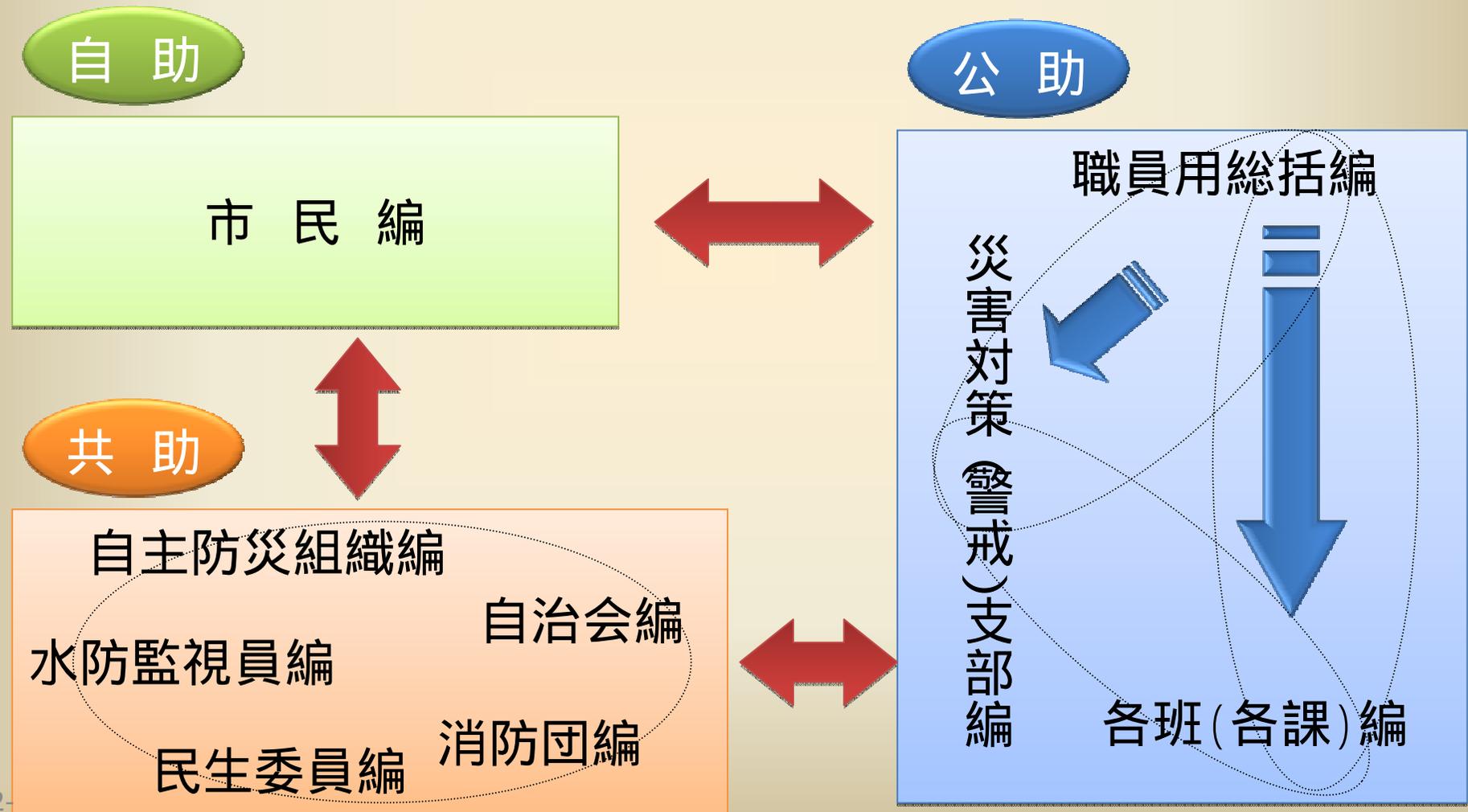
- ・災害時要援護者基準及び名簿の作成
- ・共助を中心とした災害時要援護者支援体制の確立

3 豪雨災害対応ガイドブックの作成

- ・垂直避難等を取り入れた新たな視点によるハザードマップ
- ・洪水ハザード浸水に関する3つのマップを掲載 「浸水想定区域図」、
「きづきマップ」(概略標記型)、「逃げどきマップ」(行動指南型)

1 水害対応マニュアルの作成

避難情報に関する周知や災害情報共有についてマニュアル化すると共に、公助に関するマニュアルだけではなく、市民編、自治会編等自助・共助のマニュアルを併せて作成し、各主体における災害対応活動の基本的役割を明確化することにより三条市全体で災害に対応する体制を構築した。



「公助」における災害対応活動の明確化

各班の行う災害対応活動について、水害対応マニュアルにおいて「3時間以内の目標任務」「24時間以内の目標任務」「5日又は3日以内の目標任務」として明確に分類するとともに、「誰が」「何を」行うという視点で、各班（各課）マニュアルを作成

災害対策本部設置時の各班の用務(水害対応マニュアル抜粋)

班 担当課	主な任務			
	3時間以内の目標	24時間以内の目標	5日以内の目標	
災害警戒本部	避難準備情報・避難勧告・避難指示の決定 自衛隊等の派遣要請の決定 各班任務のうち重要事項の決定に関すること	災害救助法の適用申請の決定 今後の活動方針等の検討・決定 (災害対策本部閉鎖の決定)	復旧活動の検討・決定 (災害対策本部閉鎖の決定)	
総務班	行政課	災害対策本部の庶務 災害対策本部決定事項の各班への周知徹底 被害状況等の収集及び報告 ・気象注意報、警報(情報元:新潟地方気象台) ・ダム、雨量、河川水位情報(情報元:建設班) ・道路・土木施設被害(情報元:建設班) ・人的被害(情報元:消防班、三条警察署) ・ライフライン機関(電気、電話、ガス等) ・その他被害等(各班) 被害状況の取りまとめ 取りまとめ結果の庁舎内・関係機関への連絡 避難準備情報・避難勧告(指示)発令の周知徹底 自衛隊の災害派遣要請、受入体制の準備	被害状況等の収集及び報告 ・避難状況(情報元:福祉班) 他自治体職員への応援派遣要請及び受入れ 従事職員(応援要員を含む。)の配置調整	各種団体等の視察受入れ 災害統計及び資料の作成準備 全員協議会の開催要請 職員の被災状況の把握
	財務課	住民からの相談等の受付及び処理 支部・避難所からの要請等の受付及び処理 (各班固有任務を除く。)		災害対策経費の総括準備 災害対策予算の編成準備
	政策推進課	各支部・各避難所に対する災害関連情報提供 マスコミに対する災害関連情報の提供 マスコミ対応(基本的対応、記者会見の設定等担当) ホームページ更新 写真等による災害情報の収集及び記録		

「共助」「自助」における役割分担

共
助

自主防災組織

避難行動要支援者の避難誘導
通行止め等の応急措置
(水防活動の実施)

自治会

避難情報の伝達
被害状況の収集・連絡
(通行止め等の応急措置)
(避難行動要支援者の避難誘導)

水防監視員

河川状況の収集・伝達

消防団

水防活動の実施
避難行動要支援者の避難誘導
(防災関連情報の伝達)

民生委員

災害時要援護者に対する
避難情報の伝達
災害時要援護者等名簿の
作成協力

自
助

市民

防災関連情報の積極的収集
避難所等への避難(必要に応じ、地域住民との助合い)

2 災害時要援護者対策の強化

7.13 豪雨災害を教訓として、共助を主体とした災害時要援護者支援に関する取り組みを開始

支援用の名簿作成に当たり暫定基準を作成し豪雨災害の翌年(平成17年度)から取組開始

災害時要援護者の支援を
1 情報伝達支援
2 避難行動支援
の2種類に分けて実施

支援主体は、共助を主体として
1 自治会、自主防災組織
2 民生委員
3 介護保険サービス事業所
により実施

名簿作成に当たっては、同意方式(対象者に掲載の可否を確認する方式)を採用

平成19年度までの災害時要援護者基準 (暫定基準)

災害時要援護者

避難行動要支援者

次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあるもの

- 介護認定3以上を受けている者
- 右記の身体障害者で単身又は障害者のみの世帯に属するもの
- 右記の知的障害者で単身又は障害者のみの世帯に属するもの
- 障害老人の日常生活自立度判定基準のB又はCランクとなる者
- 痴呆性老人の日常生活自立度判定基準の 2ランク以上となる者

情報伝達要支援者

次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあるもの

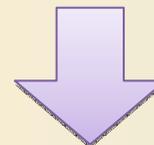
- 介護認定を受けている者
- 身体障害者(65歳未満)
 - ・視覚障害者1級～6級
 - ・聴覚障害者1級～6級
 - ・下肢・体幹不自由、脳原性移動機能障害1級～3級
 - ・上記以外1・2級
- 知的障害者(65歳未満で療育手帳A)
- 市の定期的な訪問指導を受けている精神障害者等
- 市の生活支援を受けている難病認定者
- 障害老人の日常生活自立度判定基準のAランク以上となる者
- 痴呆性老人の日常生活自立度判定基準の 2ランク以上となる者

暫定基準における課題 1

暫定基準による運用時の災害時要援護者の規模
(平成19年6月現在)

情報伝達要支援者 2,578人
避難行動要支援者 1,093人
合計 3,671人

暫定基準では、介護認定を受けていれば該当になる等対象者の範囲を広く設定



本当に支援が必要な方を優先的に支援することが重要

共助での支援で対応するには人数が多い

要援護者基準の絞込み

消防団の活用

現行の災害時要援護者基準

災害時要援護者

避難行動要支援者

次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障がい者のみ世帯及び高齢者・障がい者のみ世帯に属するもの

要介護認定3～5を受けている者
身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者
（心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く）
療育手帳Aを所持する知的障がい者
上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

情報伝達要支援者

次のいずれかの要件を満たす者であって、生活の基盤が自宅にあり、かつ避難行動要支援者に該当しないもの

要介護認定3～5を受けている者
身体障害者手帳1・2級（総合等級）の第1種を所持する身体障がい者
（心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く）
療育手帳Aを所持する知的障がい者
精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
市の生活支援を受けている難病認定者
上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

災害時要援護者に定義された者以外の障がい者・要介護者等及び乳幼児とその保護者、妊婦等、避難行動に時間を要する者については、避難準備情報発令を防災行政無線等により周知することによって、早期の自主的な避難を促す。

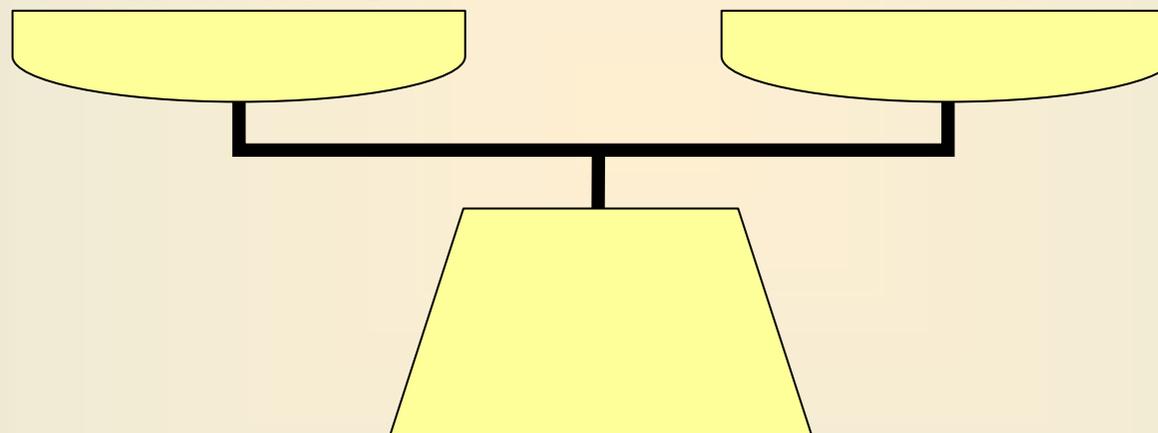
暫定基準における課題 2

災害時要援護者支援と個人情報保護

通常時

災害時要援護者対策

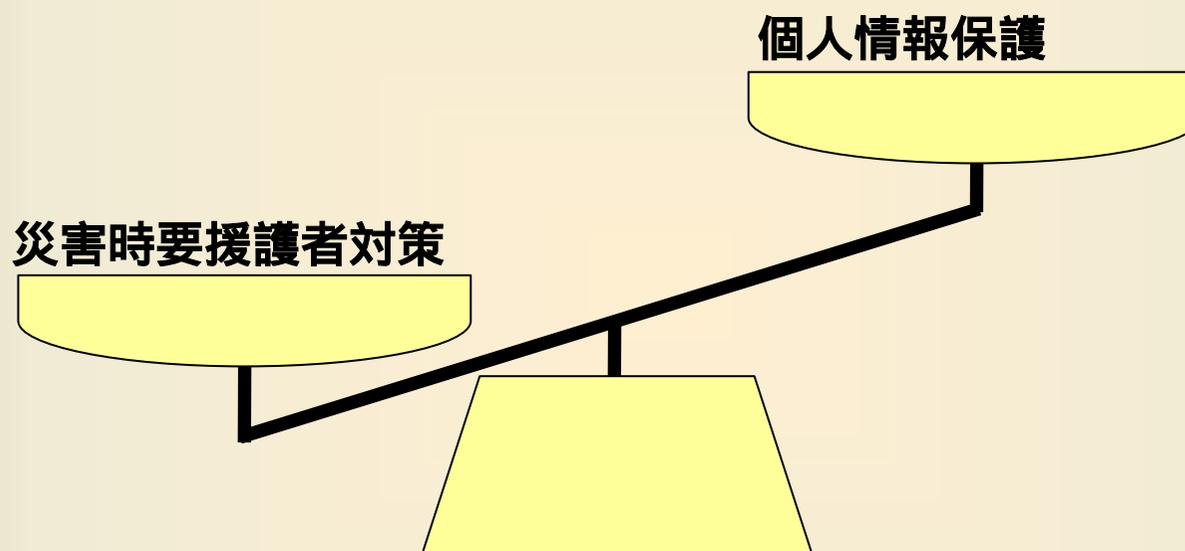
個人情報保護



通常は災害時要援護者対策も個人情報保護も同様に重要であり、
平成19年度までは要援護者名簿に登載する対象者には同意確認を実施

災害時要援護者支援と個人情報保護

災害時



災害発生時においては、個人の生命を守るために個人情報保護よりも要援護者対策が優先される。

三条市では災害時要援護者名簿作成時の本人への意思確認については、平成20年度から名簿掲載に不同意の方のみ申し出てもらう**逆手上げ方式**で実施

同意方式から逆手上げ方式へ

災害時要支援者情報の収集・共有方式(内閣府ガイドラインより)

関係機関共有方式

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、災害時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災害時要援護者情報を防災関係部局、自主防災組織、民生委員等の関係機関で共有する方式。

メリット...災害時要援護者の同意、不同意を配慮する必要がない。

デメリット...情報を共有することに対し災害時要援護者の理解が必要。

手上げ方式

災害時要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら災害時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。

メリット...実施主体の負担が少ない。

デメリット...支援を要することを自覚していない者や障がい等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集ができない。

同意方式

行政機関、自主防災組織、福祉関係者等が災害時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。

メリット...必要な支援内容等をきめ細かく把握できる。

デメリット...対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難。支援の必要性が高いにもかかわらず、同意が得られない場合がある。

より積極的な支援が必要

不同意の意思表示があった者以外は、災害時要援護者名簿に登載する「逆手上げ方式」を実施するとともに、自治会、自主防災組織、民生委員、消防団、介護サービス事業所に名簿を提供し、災害時要援護者情報を共有。

実施に当たっては、三條市個人情報保護条例の規定に基づき、個人情報保護審議会に諮問。

三條市個人情報保護条例(抜粋)

(利用及び提供の制限)

第9条 実施機関は、個人情報取扱事務の目的以外の目的のために個人情報を当該実施機関の内部において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当して利用し、又は提供するときは、この限りでない。

(5) 前各号に掲げる場合のほか、審議会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当な理由があると実施機関が認めるとき。

災害時要援護者名簿

1 作成手順

作成フロー図は、P14
のとおり

- ・基準日現在で名簿登録の基準を満たしている方を抽出
- ・新規名簿登載者へ不同意の確認
- ・介護サービス利用者の支援を、介護サービス事業所へ依頼
- ・支援主体(自治会長、民生委員、自主防災組織、消防団)へ名簿登載追加
- ・者の有無を確認
- ・支援者へ支援者及び対応種別(情報伝達・避難誘導)を確認
- ・支援者からの確認後の情報により名簿登載者を確定

【不同意の確認イメージ】

各位

三条市長 國定勇人

災害時要援護者名簿への登載の確認について

あなたは、このたび三条市の災害時要援護者の基準に該当することとなりました。

三条市では、個人情報を知られたくないという方以外は、原則として災害時要援護者名簿に登載することとしておりますので、あなたの個人情報を名簿に登載することについて、ご意思を確認させていただきたいと思っております。お手数でも次により手続きくださるようお願いいたします。

記

1名簿への登載を承認される人 手続きの必要はありません
2名簿への登載に同意しない人 別紙「申出書」を提出してください。

申出書

(あて先)三条市長

私は、私の個人情報を知られたくないため、災害時要援護者名簿への登載については、同意いたしません。

平成 年 月 日

住所

氏名

電話番号

2 名簿更新の年間スケジュール

	基準日	名簿完成	備考
定期更新	2月1日	3月末	全更新名簿を支援者に送付
中間更新	5月1日	6月末	追加名簿を支援者に送付
定期更新	8月1日	9月末	全更新名簿を支援者に送付
中間更新	11月1日	12月末	追加名簿を支援者に送付

基準改正に伴う災害時要援護者の推移について

暫定基準による要援護者数

(H19年6月20日現在)

(単位：人)

項 目		人 数
暫定基準該当者		4,842 (100.0%)
名簿登載者		3,696 (76.3%)
不同意者	個人情報を知られたくない	13
	家族で対応	688
	理由不明	173
	小 計	874 (18.1%)
未回答者		272 (5.6%)

新基準による要援護者数

(H23年9月16日現在)

(単位：人)

項 目		人 数
新基準該当者		1,919 (100.0%)
名簿登載者		1,381 (72.0%)
不 同 意		100 (5.2%)
その他	入 院	189
	入 所	231
	市外転居	0
	死 亡	17
	未到達	1
	小 計	438 (22.8%)

三条市災害時要援護者名簿様式

災害時要援護者名簿

平成 年 月 日現在

	住 所	氏 名	生年月日 性別	電話番号 FAX番号	要介 護度	障がい	障がい 内容	世帯主 (保護者)	支援者	対応種別	備考
1	旭町2丁目3番1号		T11.10.12 女	0256-**-****	介3				病院	情報	
2	旭町2丁目3番3号		S17.08.09 男	0256-**-****		2級	体幹		民生委員	情報	
3	旭町2丁目5番12号		S11.07.10 女	0256-**-****	介3				クリニック	情報	
4	旭町2丁目8番5号		S12.12.21 男	0256-**-****		2級	聴覚		自治会	避難	
5	旭町2丁目11番2号		S26.02.16 女	0256-**-****		1級	上下肢		民生委員	情報	
6	旭町2丁目18番5号		S06.04.23 女	0256-**-****	介5				民生委員	情報	
7	旭町2丁目21番8号		S38.10.18 女	0256-**-****		2級 A	聴覚 知的		自治会	避難	
8	旭町2丁目13番9号		H12.11.23 男	0256-**-****		A	知的		民生委員	情報	
9	旭町2丁目25番3号		H07.04.30 男	0256-**-****		A	知的		民生委員	情報	
10	旭町2丁目28番8号		T13.01.03 男	0256-**-****	介3	1級	肢体		ケアプランセ ンター	情報	

災害時要援護者(同意者)の援護方法

避難行動要支援者

支援者

自治会・自主防災組織、
消防団、
介護サービス事業所

支援の時期

避難準備情報発令時

支援内容

避難所若しくは安全な場所
へ移動させる。

支援者の不在や被災などやむを得ない事情により担当を割り当てられた支援者が避難支援を行えない場合には、本部または支部が、行政による避難支援、または、他の主体(タクシー事業者を含む)への避難支援要請、のいずれかが確実に行われるべく調整を行う。

情報伝達要支援者

支援者

民生委員、
介護サービス事業所

支援の時期

避難準備情報発令時

支援内容

確実に安全な場所に避難
してもらうために避難準備情
報等を伝達する。

支援者の不在や被災などやむを得ない事情により担当を割り当てられた支援者が情報伝達を行えない場合には、本部または支部が、原則として自治会又は自主防災組織に情報伝達要請を行い、情報伝達が確実に行われるべく調整を行う。

災害時要援護者対策の課題

災害時要援護者支援(共助)の限界 支援に当たる人員の確保

災害の発生が平日の日中の場合、
中堅世代が仕事などで不在のため、
高齢者が高齢者を支援するという支
援体制のあり方 等

三条市全体の高齢化率 25%

中心市街地の高齢化率 37%

3 豪雨災害対応ガイドブックの作成

豪雨災害対応ガイドブックの主な特徴

今までのハザードマップには無かった垂直避難の考え方を取り入れ、居住場所及び建物の構造によりそれぞれ異なる避難行動指針を明示

ガイドブックに掲載されている4種類のマップ

気づきマップ	居住場所により信濃川、五十嵐川、刈谷田川が決壊した場合にどのような浸水が生じ得るのかをひとつの地図で示したもの
逃げどきマップ	自宅の場所や構造によりどのような備えや行動をとるべきかを信濃川、五十嵐川、刈谷田川ごとに地図で示したもの
浸水想定区域図	100～150年に1回程度発生する確率の大雨によってどの程度の浸水が予想されるかを地図に示したもの
土砂災害危険箇所図	土石流やがけ崩れ等の土砂災害が発生する可能性のある場所を地図上に示したもの



住民避難誘導の現状

◆自治体を実施する住民の避難誘導(災害対策基本法第60条)

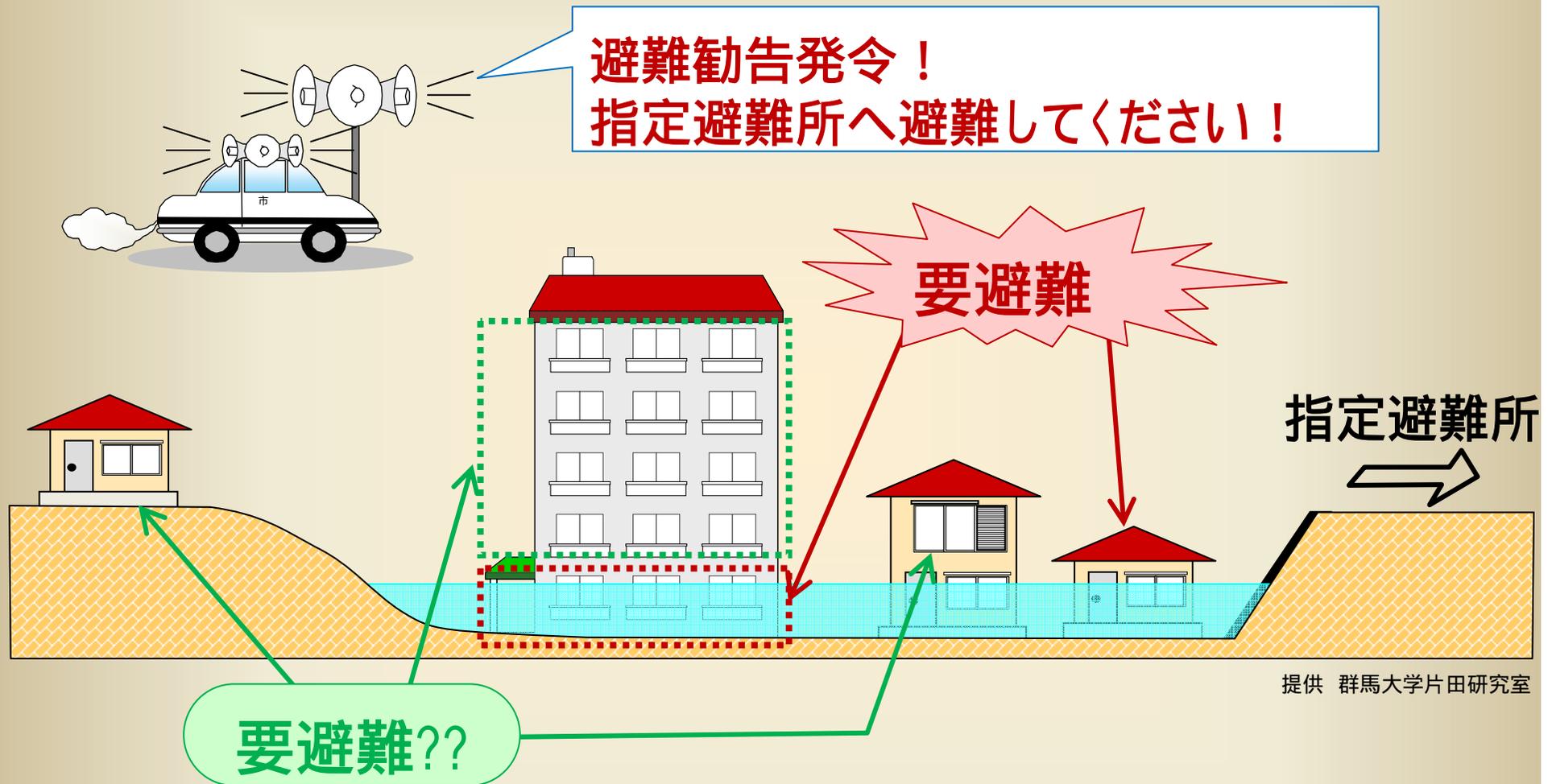
災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、**避難のための立退きを勧告**し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、**避難のための立退きを指示**することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その**立退き先**を指示することができる。



一律の避難情報により「自宅等から避難場所へ避難を求め
ること = 立ち退き避難」を原則とした住民避難誘導

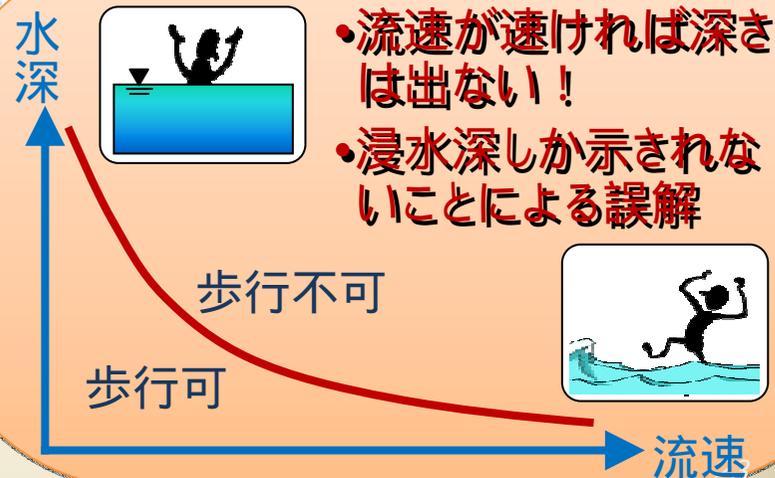
一律の避難情報による住民避難誘導の課題



避難勧告一本で
全住民の適切な対応行動は誘導できない！

従来のハザードマップの問題

個々の住民の居住地特性や住居形式の違いによる行動の違いを表現できない



提供 群馬大学片田研究室

「浸水の中を避難」といった危険な行動形態を要求することにすらなりかねない

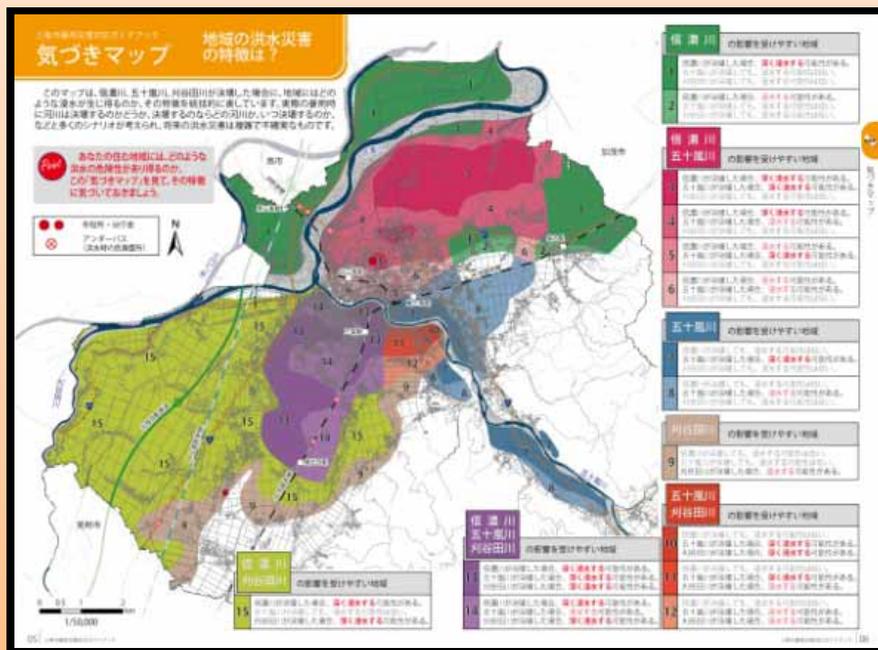
ガイドブックの作成方針

地域の浸水特性への理解

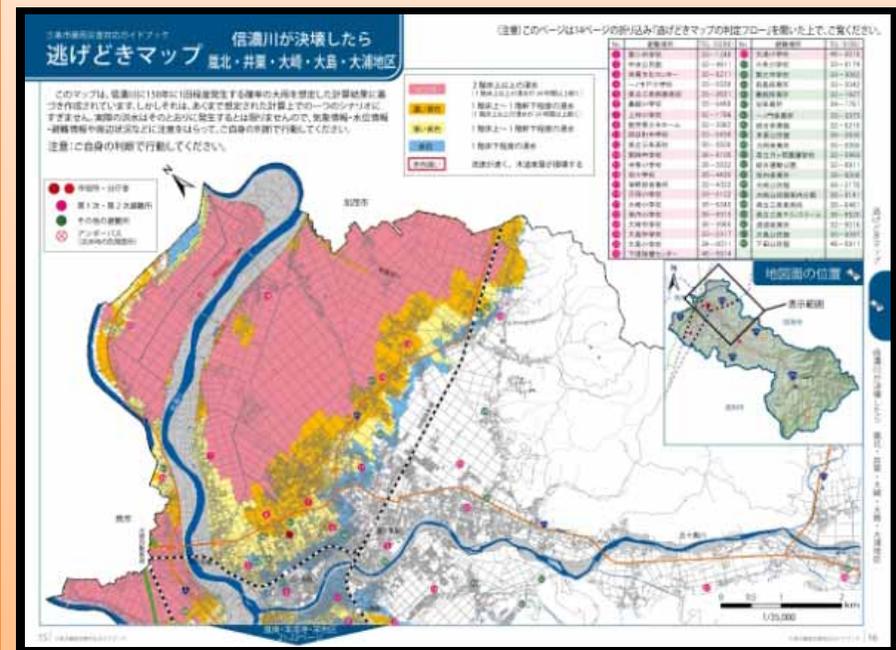
浸水状況に応じた対応行動



概略表記型洪水ハザードマップ 気づきマップ



行動指南型洪水ハザードマップ 逃げどきマップ



気づきマップ

地域の洪水災害の特徴は？

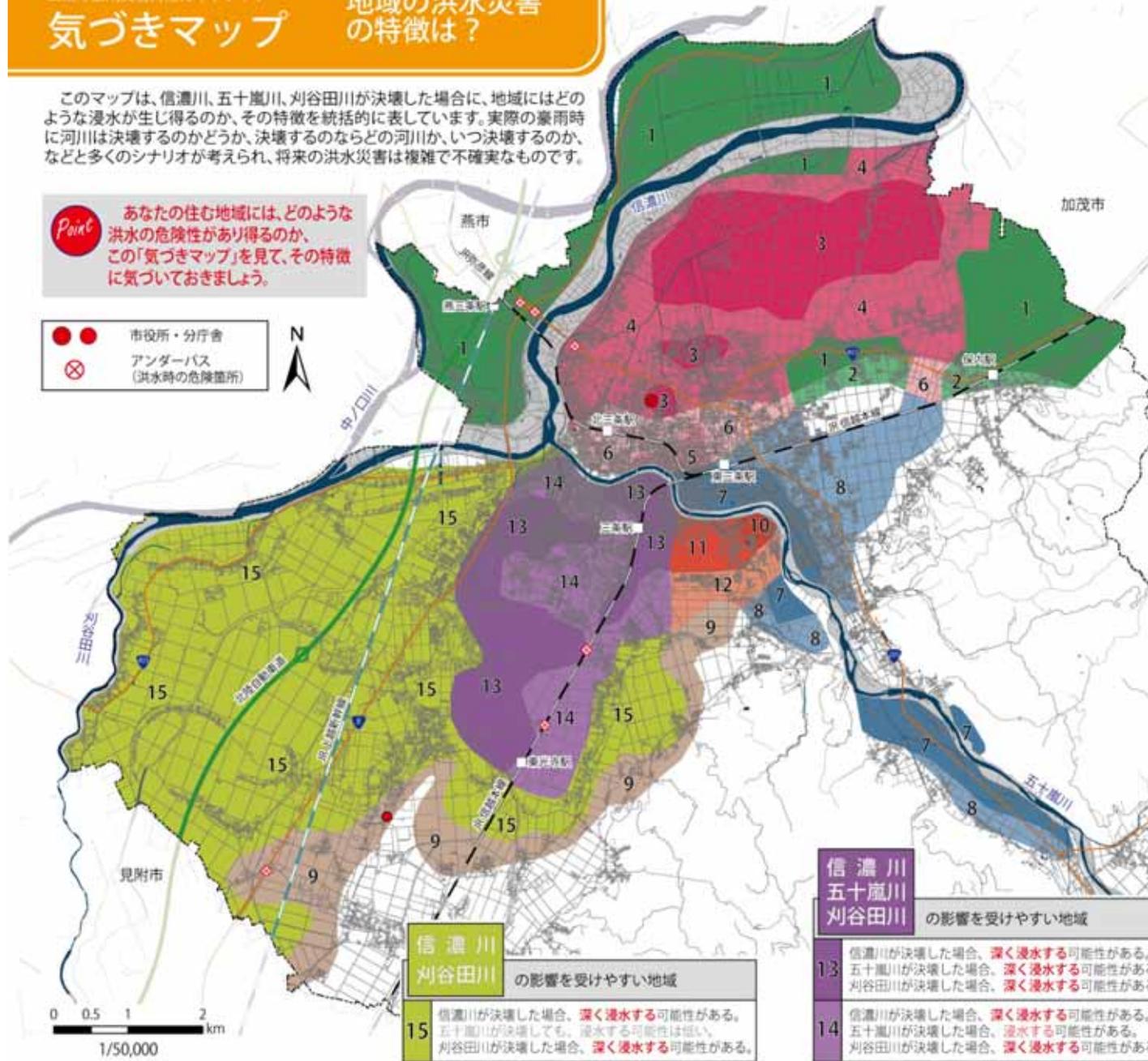
このマップは、信濃川、五十嵐川、刈谷田川が決壊した場合に、地域にはどのような浸水が生じ得るのか、その特徴を統括的に表しています。実際の豪雨時に河川は決壊するのかどうか、決壊するのならどの河川か、いつ決壊するのか、などと多くのシナリオが考えられ、将来の洪水災害は複雑で不確実なものです。

Point あなたの住む地域には、どのような洪水の危険性があり得るのか、この「気づきマップ」を見て、その特徴に気づいておきましょう。

- 市役所・分庁舎
- ⊗ アンダーパス (洪水時の危険箇所)



0 0.5 1 2 km
1/50,000



**信濃川
刈谷田川** の影響を受けやすい地域

15 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊しても、浸水する可能性は低い。刈谷田川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。

**信濃川
五十嵐川
刈谷田川** の影響を受けやすい地域

13 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。

14 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。

信濃川 の影響を受けやすい地域

1 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊しても、浸水する可能性は低い。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

2 信濃川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊しても、浸水する可能性は低い。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

**信濃川
五十嵐川** の影響を受けやすい地域

3 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

4 信濃川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

5 信濃川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

6 信濃川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。五十嵐川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

五十嵐川 の影響を受けやすい地域

7 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

8 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊しても、浸水する可能性は低い。

刈谷田川 の影響を受けやすい地域

9 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊しても、浸水する可能性は低い。刈谷田川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。

**五十嵐川
刈谷田川** の影響を受けやすい地域

10 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。

11 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊した場合、**深く浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。

12 信濃川が決壊しても、浸水する可能性は低い。五十嵐川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。刈谷田川が決壊した場合、**浸水**する可能性がある。

三條市

逃げどきマップ 信濃川が決壊したら 嵐北・井栗・大崎・大島・大浦地区

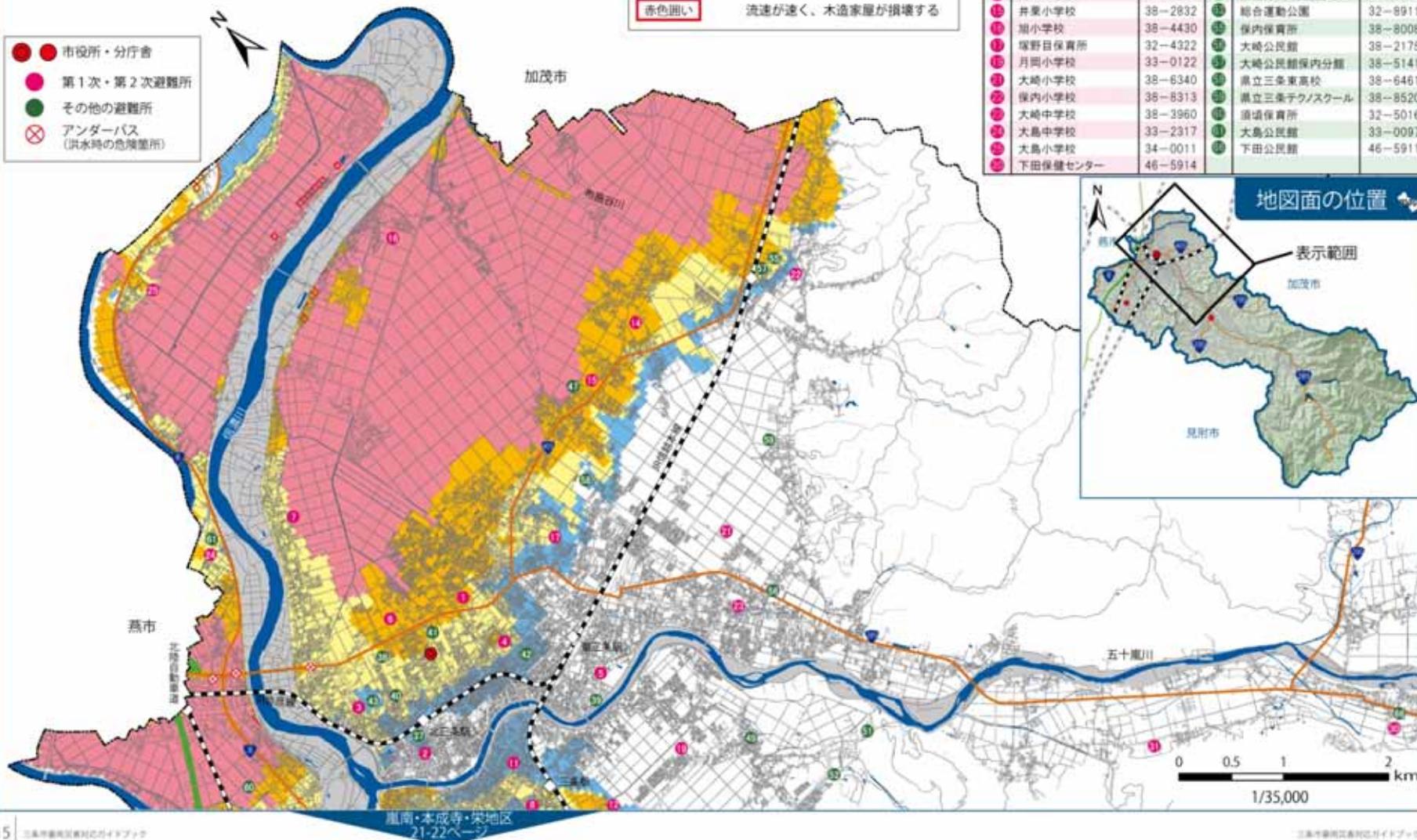
(注意)このページは14ページの折り込み「逃げどきマップの判定フロー」を開いた上で、ご覧ください。

このマップは、信濃川に150年に1回程度発生する確率の大雨を想定した計算結果に基づき作成されています。しかしそれは、あくまで想定された計算上での一つのシナリオにすぎません。実際の洪水はそのとおりに発生するとは限りませんので、気象情報・水位情報・避難情報や周辺状況などに注意をはらって、ご自身の判断で行動してください。

注意:ご自身の判断で行動してください。

- ピンク 2階床以上の浸水
(1階床以上の浸水が24時間以上続く)
- 濃い黄色 1階床上～1階軒下程度の浸水
(1階床以上の浸水が24時間以上続く)
- 薄い黄色 1階床上～1階軒下程度の浸水
- 黄色 1階床下程度の浸水
- 赤色囲い 流速が速く、木造家屋が損壊する

- 市役所・分庁舎
- 第1次・第2次避難所
- その他の避難所
- ⊗ アンダーパス
(洪水時の危険箇所)



No.	避難場所	TEL. (0256)	No.	避難場所	TEL. (0256)
1	第二中学校	33-1248	1	大浦小学校	46-2018
2	中央公民館	32-4811	2	三条小学校	33-0174
3	体育文化センター	32-5211	3	第三中学校	33-3062
4	一ノ木戸小学校	33-0338	4	田島保育所	33-2042
5	県立三条商業高校	33-2631	5	裏越保育所	32-1927
6	裏越小学校	33-0465	6	旭保育所	34-1761
7	上林小学校	32-1786	7	一ノ門保育所	33-3373
8	勤労青少年ホーム	32-3362	8	総合体育館	32-5210
9	四日町中学校	33-0438	9	井栗公民館	38-3835
10	県立三条高校	35-5500	10	月岡保育所	35-0990
11	第四中学校	38-8105	11	県立月ヶ岡普通学校	32-5963
12	井栗小学校	38-2832	12	総合運動公園	32-8911
13	加小学校	38-4430	13	保内保育所	38-8008
14	塚野日保育所	32-4322	14	大崎公民館	38-2175
15	月岡小学校	33-0122	15	大崎公民館保内分館	38-5141
16	大崎小学校	38-6340	16	県立三条東高校	38-6461
17	保内小学校	38-8313	17	県立三条テクノスクール	38-8520
18	大崎中学校	38-3960	18	道場保育所	32-5016
19	大島中学校	33-2317	19	大島公民館	33-0097
20	大島小学校	34-0011	20	下田公民館	46-5911
21	下田保健センター	46-5914			



逃げどきマップ の判定フロー

