

災害時の避難に関する専門調査会
津波防災に関するワーキンググループ
第4回会合

資料5

避難支援者の行動のあり方

検討事項：避難支援者の行動のあり方	1
東日本大震災における被災状況 等	2
課題整理と検討のポイント	8
参考：東北地方太平洋沖地震発生時の各主体の対応	20

津波防災に関するワーキンググループにおける検討の視点 等

課題

- 東日本大震災において消防団員や警察官などの避難支援者に数多くの犠牲があった点
- 消防団員や警察官などが危険を回避するためには津波到達時間内での防災対応や避難誘導に係る行動ルールの必要性
- 高齢者や障害者など災害時要援護者の避難支援方策を徹底的に検討、事前に取り決めておく必要性
- 災害時要援護者の支援にあたって、把握が難しいなどの課題がある。

目的・目指すべき姿

- 迅速かつ確実な避難を支援する側の安全確保
- 災害時要援護者の避難支援と支援者の安全確保

検討の視点

- 各地域に応じた津波避難における避難誘導ルールのあり方
- 津波避難時における災害時要援護者の避難支援のあり方

概要

東日本大震災における消防および消防団の被災状況

岩手県、宮城県、福島県における消防職員および消防本部の被災状況^{※1}は、死者・行方不明者27名、建物被害149箇所である。

消防団員および消防団拠点施設(詰所等)の被災状況は、死者・行方不明者254名、建物被害(使用不能箇所)は412箇所である。また、死亡手続がとられ、公務災害の認定がされた団員(消火活動中の団員を除く)は198名である^{※2}。

※1 被災状況には、津波による被害だけでなく、地震による被害も含まれる。
 ※2 出典: 東日本大震災に係る消防団員等の公務災害補償等の現状について(平成24年2月29日現在) / 消防団員等公務災害補償等共済基金

消防職員および消防本部の被災状況
(平成23年11月11日現在)

	合計	内 訳			
		岩手県	宮城県	福島県	
人的被害	死者(名)	23	8	15	0
	行方不明者(名)	4	0	4	0
	合 計	27	8	19	0
建物被害(消防本部及び署所)	全壊	16	5	10	1
	半壊	11	3	6	2
	一部損壊	122	10	49	63
	合 計	149	18	65	66

消防団員および消防団拠点施設(詰所等)の被災状況
(平成23年11月11日現在)

	合計	内 訳			
		岩手県	宮城県	福島県	
人的被害	死者(名)	242	117	98	27
	行方不明者(名)	12	2	10	0
	合 計	254	119	108	27
建物被害(消防団拠点施設(詰所等))	合計(使用不能箇所)	412	87	229	96

岩手県、宮城県、福島県における警察の被災状況^{※1}は、死者・行方不明者30名、建物被害は警察本部が2所1分庁舎、警察署が58署4分庁舎、交番・駐在所が233所が被災している。

岩手県、宮城県、福島県における被災状況(平成23年6月20日現在)

		合計	岩手県警察	宮城県警察	福島県警察
人的被害	死者(名)	25	—	—	—
	行方不明者(名)	5	—	—	—
	合計(名)	30	—	—	—
建物被害	警察本部 ^{※2}	2所1分庁舎	0所	1所	1所1分庁舎
	警察署 ^{※3}	58署4分庁舎	14署	24署	20署4分庁舎
	交番・駐在所 ^{※4}	233所	56所	120所	57所
	車両	68台	25台	36台	7台
	船舶	3隻	1隻	2隻	0隻

※1 被災状況には、津波による被害だけではなく、地震による被害も含まれる。

※2 警察本部の合計うち、使用不能は1分庁舎である。

※3 警察署の合計のうち、使用不能は3署である。

※4 交番・駐在所の合計のうち、損壊・流出等により使用不能は43所である。

岩手県、宮城県、福島県における学校の被災状況^{※1}は、死者640名（うち教員33名）、建物被害は国立学校17校、公立学校1,980校、私立学校449校である。

岩手県、宮城県、福島県における被災状況（平成24年3月22日現在）

		合計	内 訳		
			岩手県	宮城県	福島県
人的被害（死者） ^{※2}	園児（名）	79	10	65	4
	児童（名）	209	17	168	24
	生徒（名）	264	63	151	50
	学生（名）	55	11	39	5
	教員（名）	33	8	22	3
	合計	640	109	445	86
建物被害	国立学校（校）	17	5	6	6
	公立学校（校）	1,980	424	805	751
	私立学校（校）	449	67	221	161
	その他施設 ^{※3} （施設）	1,556	372	654	530
	合計	4,002	868	1,686	1,448

※1 文部科学省関係の被害状況であり、文部科学省において把握できたものを示す。また、被災状況には、津波による被害だけではなく、地震による被害も含まれる。
 ※2 人的被害について、行方不明者数は（安否未確認者も含む）は、岩手県25名、宮城県54名、福島県10名である。また、死者は被災した場所、行方不明者は在籍している学校等の場所である。
 ※3 その他施設とは、社会教育・体育、文化施設等（施設）、研究施設等（施設）を示す。
 出典：東日本大震災による被害情報について（第187報）／文部科学省

岩手県、宮城県、福島県における社会福祉施設の被災状況^{*1}について、死者・行方不明者は入所者が485名、職員は173名であり、建物被害は52施設が全壊・半壊である。

主な被災3県(岩手県、宮城県、福島県)における被災状況(平成23年6月13日現在)

施設種別	平成21年10月1日現在の施設数・職員		被災施設数(全壊・半壊)	死者(名)		行方不明者(名)	
	施設数	職員		入所者	職員	入所者	職員
特別養護老人ホーム	333	20,633	11	170	19	41	60
養護老人ホーム	41	2,816	2	48	24	2	0
軽費老人ホーム	98	3,161	5	21	1	2	3
介護老人保健施設	201	17,520	6	137	9	26	48
介護療養病床	78	1,722	1	0	0	0	0
グループホーム	414	5,377	27	31	5	7	4
合計	1,165	51,229	52	407	58	78	115

※被災状況には、津波による被害だけではなく、地震による被害も含まれる。また、福島県で被災したグループホーム入所者は、同一敷地内の介護老人保健施設へ避難中に津波を受けたため、死亡者数および不明者数は介護老人保健施設に計上している。

出典: 第3回 災害医療等のあり方に関する検討会(平成23年9月30日) / 厚生労働省

【参考】各施設の概要は以下の通りである。(出典:公益社団法人 全国老人福祉施設協議会)

- 特別養護老人ホームとは、65歳以上の高齢者で、身体上又は精神上の著しい障害があるため、常時介護を必要としかつ在宅生活が困難な高齢者に対し、入浴・排せつ・食事等の日常生活の世話、機能訓練、健康管理、療養上の世話をを行うことを目的とした施設である。介護保険法上は、指定介護老人福祉施設とよばれ、要介護認定で要介護1以上と判定された方が利用できる。
- 養護老人ホームとは、身体上又は精神上又は環境上の理由、及び経済的理由により、家庭での生活が困難な65歳以上の高齢者を入所させ、養護することを目的とする施設である。
- 軽費老人ホームとは、家庭環境、住宅事情等の理由により、居宅において生活することが困難な高齢者が低額な料金で入所し、食事の提供その他日常生活に必要な便宜を受けることができる施設である。食事サービスの提供があるA型と自炊のB型およびA型・B型において入所者が個別の介護等を必要とする状態になった場合は、外部の在宅福祉サービス(ケアハウス)を利用する3種がある。
- 介護老人保健施設とは、病気や障害の症状が安定していて入院や加療の必要はないものの、家庭で過ごすには少し不安な心身状態の方に対し、リハビリを中心とする医療的ケアと日常的な看護・介護サービスを提供することにより、1日も早い家庭復帰を図ることを目的とした施設である。
- 介護療養病床とは、症状は安定しているが長期の療養が必要とされる、主に高齢者など慢性疾患の患者のために病院内に設けられた長期入院用の病床で、介護保険が適用される介護型病床のことである。
- グループホームとは、「認知症対応型共同生活介護」のことであり、要介護者であって認知症により家庭での生活が困難になった方が、9人程度を単位として、介護を行う職員と共同生活を営む住居のことである。家庭的で落ち着いた環境のもとで、食事の支度や掃除、洗濯などを利用者と介護職員が共同で行うことにより、認知症の進行を穏やかにし、利用者がその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるようにすることを目的とする。

岩手県、宮城県、福島県における民生委員および児童委員の被災状況^{※1}は、平成23年9月30日現在、死者45名、行方不明者11名である^{※2}。

※1 被災状況には、津波による被害だけではなく、地震による被害も含まれる。

※2 出典：全国社会福祉協議会ホームページ／全国民生委員児童委員連合会 (<http://www.shakyo.or.jp/>)

岩手県、宮城県、福島県における民生委員および主任児童委員の数^{※3}

	民生委員		主任児童委員 ^{※4}	
	定数	年度末現在数	定数	年度末現在数
岩手県	3,155	3,148	306	304
宮城県	2,955	2,921	241	239
福島県	3,489	3,479	334	333

※3 民生委員および主任児童委員の数は年度分報告の数値であり、福島県は東日本大震災による影響により集計されていないため、平成21年度の数値を掲載している。

※4 児童委員とは、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるよう、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとの相談・支援等を行う者であるが、一部の児童委員は児童に関することを専門的に担当する指名を受けており、それを「主任児童委員」という。

出典：平成21年度福祉行政報告例、平成22年度福祉行政報告例／厚生労働省

民生委員の職務

(民生委員法 第14条)

民生委員の職務は、次のとおりとする。

- 一 住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。
- 二 援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと。
- 三 援助を必要とする者が福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行うこと。
- 四 社会福祉を目的とする事業を経営する者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。
- 五 社会福祉法に定める福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)その他の関係行政機関の業務に協力すること。

2 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う。



民生委員法では災害時における避難支援の記載はなく、責任感等から避難支援を実施している。

平成22年4月1日現在における自主防災組織活動カバー率は、岩手県72.5%、宮城県85.0%、福島県82.9%である。

自主防災組織の結成状況(平成22年4月1日現在)

区分 県名	自主防災組織 を有する 市町村数 (市区町村数)	自主防災組織 活動カバー率 ※	災害時の任務とされている活動項目別組織数					
			災害危険箇 所等の巡視	情報の 収集・伝達	初期消火	負傷者等の 救出救護	住民の 避難誘導	給食給水
岩手県	34(34)	72.5%	859	1,201	1,279	1,252	1,239	1,278
宮城県	35(35)	85.0%	3,192	3,581	4,036	3,621	3,433	3,632
福島県	59(59)	82.9%	1,965	2,126	2,234	2,028	2,167	1,377

※自主防災組織活動カバー率とは、管内世帯数(A)に対する自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数(B)である(自主防災組織カバー率=B/A)。
 出典:平成23年度版 消防白書/総務省消防庁

自主防災組織の位置付け

(自主防災組織の手引(平成23年3月)/総務省消防庁)

自主防災組織は、「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織である。災害対策の最も基本となる法律である災害対策基本法においては、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」(第5条 第2項)として、市町村がその充実に努めなければならない旨規定されている。

組織の充実にあたっては、災害の種別、地域の自然的、社会的条件、住民の意識等が、地域によって様々であることから、活動の具体的範囲及び内容を画一化することは困難である。よって、各市町村において地域の実情に応じた組織の結成が進められることが必要である。自主防災組織は、地域において「共助」の中核をなす組織であるため、自治会等の地域で生活環境を共有している住民等により、地域の主体的な活動として結成・運営されることが望ましい。



災害時における活動内容について法的な位置付け等はなく、各地域で内容が異なる。

課題

課題1:避難誘導者・避難支援者の行動ルールが決められておらず、避難誘導中に犠牲となった事例がある。

〈事例〉

- 避難誘導を買って出てくれた若者など、避難支援者が多く被災した。
- 避難誘導者の避難ルールは特に決めておらず、避難タイミングは各自の判断に任されている。
- 避難しないという人がおり、避難誘導が困難だった。
- 津波浸水想定区域に指定されていないため、津波災害の対応は定めていなかった。
- 津波が襲来した後に避難を開始したため、施設周辺も浸水しており、さらに細かい瓦礫が流れていたため、瓦礫に足をとられる人もおり、入所者およびデイサービス利用者のうち数名が犠牲になった。

課題2:津波災害時の避難場所を正しく理解していない住民が多く、避難誘導者・避難支援者の負担が増えた地域もあった。

〈事例〉

- どこへ避難したら良いかわからない人や、町内会館が安全であると考えて訪れる人が大勢いたため、町内会館で避難先を教えるなどの誘導にあたった。
- 新しく決まったばかりの避難場所であったため、以前の避難場所であった小学校に避難した方がいた。
- 避難訓練の際に一次避難の練習場所としていた場所に避難した方もいた。

課題3:情報入手の遅れにより避難行動や津波危険域からの退避等が遅れた事例がある。

〈事例〉

- 津波警報が発表され、6mの津波が予想されていることを知ったが、それは津波到達予想時刻の5分前だった。情報が入手できなかったことで、津波が到達するまでの5分間で全ての行動を完了するには至らなかった。

課題4:災害時の支援機関の拠点施設や災害時要援護者施設が津波の危険性のある低地・海岸域に立地し、被災している事例がある。

〈ヒアリング時の意見〉

- 災害時要援護者を抱える施設は、津波災害を考慮した場所に設置する必要がある。
- 自治体等による福祉施設等の事業計画の許認可については、災害を考慮した判断が必要である。

検討のポイント

ポイント1: 避難誘導・避難支援時における具体的な行動内容の事前の取り決め**〈留意点〉**

- 各地域の想定津波到達時間を考慮した避難支援内容・行動内容の検討
- 津波の危険地域に留まることなく、高台や高所へ移動しながらの避難支援
- 避難支援者の退避の判断基準の取り決め
- 避難支援者の行動内容・退避について、地域での相互理解の促進
- 周辺地域の災害リスクの把握と自然現象の不確実性への留意

ポイント2: 各地域における津波避難訓練・研修の充実**〈留意点〉**

- 行政、住民、消防団等避難支援者など、地域全体が参加した避難訓練の実施
- 実際の避難手段、避難経路、避難場所を使った具体的な訓練の実施
- 時間帯や季節による対応の違いを考慮した複数の避難訓練シナリオの整備
- 訓練結果を避難計画や避難マニュアル、津波対策に反映させる検討の場の整備

ポイント3: 情報入手手段・装備の充実**〈留意点〉**

- 津波警報等を確実に入手するための複数の情報入手手段・装備の確保
- 避難支援者へ退避を指示できる通信手段(移動系無線等)の確保

ポイント4: 施設等の津波危険性の把握とハード対策の充実**〈留意点〉**

- 想定津波浸水域の確認と施設の安全性の点検
- 浸水リスクのない場所への設置の検討と想定津波浸水域内に立地する場合の避難計画の検討
- 施設内に避難をする場合に必要となる設備(非常電源、通信手段)・備蓄の確保と浸水対策
- 水門等の防災施設の遠隔操作化
- 津波を防ぎ、到達を遅らせるための防波堤、防潮堤等の着実な整備

消防団活動における15分ルール

■15分ルール

15分ルールとは、震災時に消防団活動(水門・陸閘の閉鎖及び避難誘導)に従事することができる発災から活動可能時間を15分とした取り決めのことである。

※一番遠い活動場所(水門)から高台までの避難に4分30秒の時間を要することから、地震発生から津波到達(予想)までの所要時間である20分から避難時間である5分(4分30秒+余裕時間30秒)を引いた15分間を活動可能時間とした。

活動可能時間

= 津波到達予想時間 - 活動場所から避難場所までの最長移動時間

■具体的な取り組み

①ルールの策定

- 活動内容の把握
- 避難場所、避難ルートの設定
- 活動場所からの避難時間の計測

②ルールの徹底

- 団員への15分ルールの周知徹底
- 訓練の実施
- 避難時間の計測

③地域への説明

- 消防団は、地震発生後15分間を活動とし避難することを自治会に対して説明を実施。当初、住民は消防団が地域を守ってくれると思っていたが、分団員25名で4自治会198世帯約400名を担当しているため、活動に限界があることを粘り強く説明した。地域の理解を得るのに3年かかった。

④その他

- 分団幹部には、地震が発生した際はすぐに時計を見る癖をつけるよう普段から指示した。
- 震災時は携帯電話が使えないことも想定していたため、情報伝達用にハンドマイクを準備していた。

■効果

東日本大震災では、分団から犠牲者を出さずに活動できた。

自らの避難と避難支援における15分ルール

■15分ルール

この自治会は津波常襲地域であり、過去の経験からも三陸沖で発生した地震による津波は、30分前後で第1波が到達する予想されている。そこで、自治会では、地震発生後から15分は近所への声かけや災害時要援護者の支援活動を行い、残りの15分は自らの避難に専念することとしている。

■具体的な取り組み

①避難ルールの徹底

- 15分ルールの徹底
- 避難する場所が近くにあれば避難時間は短く済むため、前半の避難誘導時間は長くとれる。
- 情報は個人で入手するが、高台にいる人が津波襲来状況を大声で知らせ、急ぎの避難を呼びかける。また、沖や港を見ながら津波襲来状況をハンドマイクで放送する。

②避難場所の考え方

- 山に囲まれており、周辺には高台があることから、いざという場合は、近くの高台へ避難する。
- 指定避難場所への避難行動は、早めに避難する場合や津波襲来がおさまった後に集合する場所と考えている。

③災害時要援護者への対応

- 自治会では敬老会を毎年実施しており、そこで災害時要援護者の把握をしている。各班で名簿を作成しており、行政にも報告している。
- 災害時要援護者の誘導は、自主防災組織が指名した会員(家族含む)が災害時要援護者とペアを組み、指名した会員が避難誘導にあたる仕組みである。手段は乗用車または軽トラックであり、一般車は生活道路の通行を制限している。

④津波防災マップの作成

- 地域の代表、関係者が集まり、津波防災マップを作成した。避難場所や避難路まで細かく記載しており、より避難行動に有効なものとして、自治会総会等で住民に説明をしながら配布している。

津波避難訓練の実施

■自治会における津波避難訓練の実施

この自治会は、昭和35年チリ地震津波を経験しており、毎年、内容を変えて津波避難訓練を実施している。

住民には、地震災害対策を考えて参加するよう指導しており、平成8年の訓練では、住民の約半数しか参加していなかったが、平成19年の訓練では、約9割の住民が参加するようになった。

出典：平成23年 東日本大震災における避難行動等に関する面接調査(避難支援者等)／内閣府

■津波避難訓練の内容と工夫している点

①小中学生合同で、生徒・父兄共に避難訓練を実施

- ・朝、通学途中の避難を想定し、避難場所、避難ルートを確認している。

②ヘルメット、避難用持ち出し袋の配布

- ・毎年住民の1/3を対象とし、3年かけて(3回に分けて)配布することにより、もらえなかった住民は、翌年の訓練に参加するようになった。

③災害時要援護者の支援を体験

- ・家にあるもので担架を作る訓練を実施したことで、人の重みを実感できた。

■東日本大震災を受けて、今後、訓練等に必要点

- ・これまでは事前の備えから避難までを訓練していたが、今後は被災後の対応について考える必要がある。

情報伝達手段・装備の充実

■消防団の情報伝達手段の多重化

- ・津波到達予想時刻などの情報やそれに基づく団指揮本部の指示・命令などの情報を確実に団員に伝達することが必要である。
- ・車両を中心とした各隊に対して、的確に情報を伝達するための無線等を整備する必要がある。

①各隊への双方向の情報伝達手段の確保

- ・現場で発生した安全に関わる事象や各隊の動向などの情報は、迅速に各隊に共有する必要がある。
- ・そのための手段・方策(双方向の無線装備など)についても検討し整備しておく必要がある。

②参集途上の団員や単独行動を余儀なくされた団員への情報伝達を考慮した情報伝達手段の多重化

- ・車両を離れて行動せざるを得ない場合には、トランシーバーなども有効に活用すべきである。
- ・緊急の場合にはサイレンや笛、拡声器なども有効と考えられる。

■消防団の装備の充実

- ・安全靴やライフジャケットなどの装備が不十分な団体が見受けられる。これらの基本装備についてもあらためて装備しておく必要がある。
- ・市町村において、日頃から消防団や自主防災組織などの備えの充実に取り組んでおくことが重要である。

出典：東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方に関する検討中間報告書／総務省消防庁

災害を考慮した施設の設置

■東日本大震災における避難状況

このデイサービスセンターは津波浸水想定区域に指定されていることから、津波警報・注意報が発表された場合、高台にある同法人施設に避難することになっていた。

今回もこの施設へ避難したため犠牲者はいなかった。

出典：平成23年 東日本大震災における避難行動等に関する面接調査(避難支援者等)／内閣府

■津波ハザードマップの確認と計画の変更

- ・今回避難した施設は、当初、デイサービスセンターに隣接させる計画を行政に提出していたが、内部の会議で津波浸水想定区域に指定されていることを確認したため、変更手続きを行い、高台へ建設することになった。
- ・東日本大震災では、高台の同法人施設において地域住民を受け入れていることから、高台等の安全な場所にある福祉施設は、地域の避難場所としての活用も考えるべきである。
- ・施設の特徴もあるため、一律の対応はできないと考えられるが、検討の余地はあると考える。

(参考)津波防災地域づくりに関する法律(平成二十三年十二月十四日制定)における津波災害警戒区域及び津波災害特別警戒区域の指定

津波災害警戒区域及び津波災害特別警戒区域の指定

- ・都道府県知事は、警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域を、**津波災害警戒区域**として指定することができる。(法律第五十三条)
- ・都道府県知事は、警戒区域のうち、津波災害から住民の生命及び身体を保護するために一定の開発行為及び建築を制限すべき土地の区域を、**津波災害特別警戒区域**として指定することができる。(法律第七十二条)



課題

課題: 事前に地域の災害時要援護者の把握や支援内容が決められておらず、災害時要援護者への避難支援がで
きなかつた地域がある。

〈事例〉

- 個人情報保護法の観点から、町内会として災害時要援護者の把握は困難であると考え、災害時要援護者の所在を把握している民生委員が対応することになっていた。
- 民生委員が災害時要援護者への対応をすることになっているため、自治会側では災害時要援護者全てを把握していなかった。

検討のポイント

ポイント: 行政等と連携した災害時要援護者の把握と具体的な避難支援内容の事前整理

〈留意点〉

- 地域における災害時要援護者情報の積極的な把握
- 災害時要援護者に対する支援体制の明確化
- 災害時要援護者に対する情報伝達手段、避難手段、避難経路の具体化
- 避難支援に要する時間の把握と時間短縮化の検討

個人情報保護法は「個人の権利利益の保護」と「個人情報の有用性」のバランスを図るものであり、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。市町村は、このような趣旨を踏まえた上で、災害時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。

神奈川県横須賀市における取り組み事例

■個人情報保護の動き

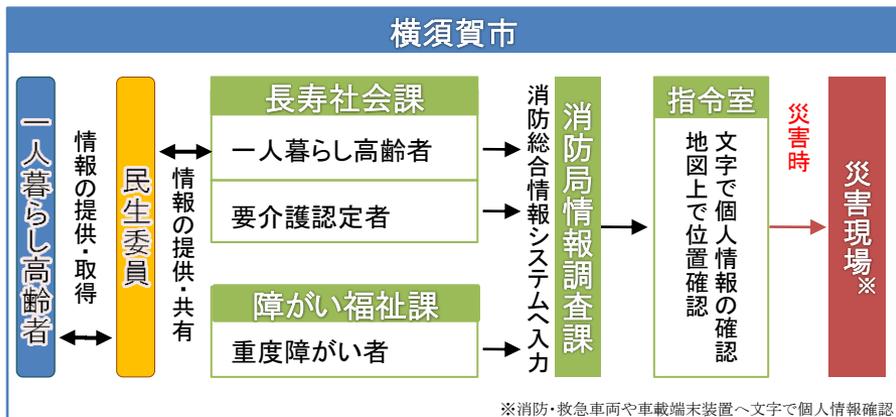
横須賀市健康福祉部では、平成5年から「保健福祉情報ネットワークシステム」の運用より、一人暮らし高齢者情報を管理している。

■取り組みの契機と概要

横須賀市では、平成14年4月に高度な情報機能を有する「消防総合情報システム」を導入し、そのシステム内に災害現場での災害時要援護者（「一人暮らし高齢者」、「要介護認定者」、「重度障がい者」）支援情報を共有することが検討された。横須賀市個人情報保護条例に基づき、横須賀市個人情報保護運営審議会の上承を得て、福祉関係部局が保有する上記の情報等を消防部署と共有している。

■取り組みのポイント: 民生委員・児童委員の協力

一人暮らし高齢者の把握は、住民基本台帳を使用せず、より実態に即した民生委員が保有する個人情報が使われた。



災害時要援護者登録台帳の作成フロー

静岡県藤枝市上滝沢地区における取り組み事例

■個人情報保護の動き

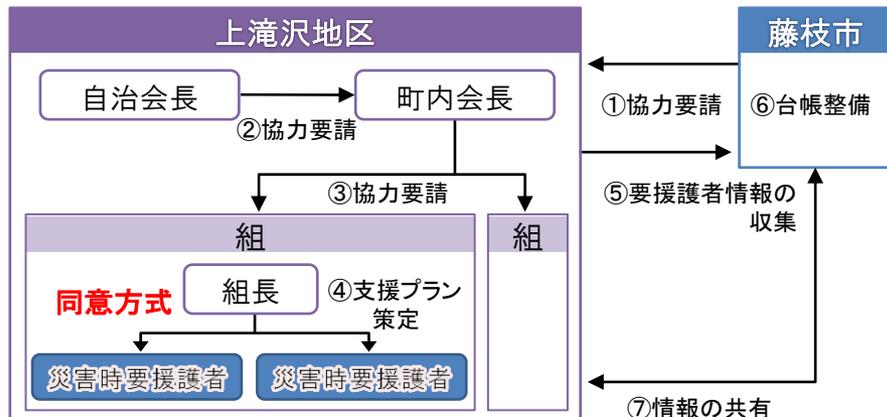
藤枝市では、平成15年に藤枝市個人情報保護条例が施行された。

■取り組みの契機と概要

藤枝市上滝沢地区では、平成17年7月に発生した集中豪雨による地滑り災害が契機となり、市からの要請を受け、災害時要援護者支援の取り組みを開始した。上滝沢地域では、自治組織を通じ、避難支援プラン（個別計画）を兼ねた災害時要援護者登録台帳を市、自主防災会長及び町内会長、民生委員で共有している。

■取り組みのポイント: 日常からの相互扶助関係の構築

防災訓練や祭りなどの地域行事が頻繁に行われており、日常からの相互扶助関係の構築により、スムーズに避難支援プラン（個別計画）の策定と災害時要援護者登録台帳の作成を進めることができています。



災害時要援護者登録台帳の作成フロー

災害時要援護者名簿の作成は、大地震などの災害に備えて、自力で避難することが困難な方を地域全体で支援するために行うものである。援護を必要とされる方又はその家族などの申請に基づき、災害時に援護が必要な方の名簿を作成し、区や警察署、消防署、区民防災組織(町会・自治会)及び民生委員・児童委員がその情報を共有することで、災害時における安否確認などの支援に備える。

東京都新宿区における取り組み事例

登録者(対象者)

- 65歳以上の一人暮らし
- 高齢者
- 障害者
- その他、援護を必要とする方が望ましいとされる方

登録内容

- 本人及び緊急時の連絡者(親族等)の氏名、電話等を名簿登録する。
- 注) *印の項目は民生委員、防災区民組織への配布名簿には載らない。

本人:氏名、生年月日、性別、住所、電話番号、本人状況(屋外移動時での補助具の種類や欠かすことの出来ない医療処置など)
 連絡者:*氏名、*住所、*電話番号、*登録者との関係

＜新宿区災害時要援護者登録名簿＞登録申出書

新宿区 長 あて 申請年月日 平成 年 月 日

【同意書】
私は災害時に援護が必要となるため、新宿区災害時要援護者名簿への登録を以下の条件を付して同意します。

要援護者本人 ※本枠内を記入してください。	
フリガナ	新宿区
氏名	住所

下記の記載事項が区の関係部署、区内消防署、区内警察署、地域の民生委員及び防災区民組織に情報提供されることを承諾します。

要援護者本人 ※下欄の登録区分番号を記入してください。	
フリガナ	性別 男 女 登録区分
氏名	電話番号 03 -
生年月日 明・大・昭・平 年 月 日生(歳)	
住所 〒 新宿区	車輪拘束 出脱所名 町会名

緊急時の連絡先 ※該当者がいない場合は記入不要です。

フリガナ	性別 男 女 登録者との関係
氏名	電話番号
住所 〒	

申出者 ※要援護者本人と異なる場合は記入ください

フリガナ	住所
氏名	

※登録内容が変更になったり、登録の必要がなくなった方はご連絡ください。

備考欄(連絡等)	受付場所 収受印

※災害時要援護者の登録区分番号
 1 65歳以上の一人暮らし高齢者
 2 障害者
 3 その他、援護を必要とする方

登録年月日 登録番号 担当者印 住民番号

表面にも記入してください

- 要援護者本人の方の状況を記入してください(該当するところに○をつけてください)
 1. 階段の昇り降り。
不可・手すり・つえ・**松葉づえ**・なにも使わない
 2. 屋外の移動。
つえ・**松葉づえ**・車いす・担架・なにも使わない
 3. コミュニケーションの不安
視力・聴力・**意思の伝達**・避難支援者の指示への理解・不安はない
 4. 現在、どちらかの部署でのサービスを受けていますか。

※高齢者サービス課 ・高齢者緊急通報システム ・配食サービスなど	※障害者福祉課 ・身体障害者手帳 ・愛の手帳 など	※生活福祉課 ・生活保護など
--	---------------------------------	-------------------
 - ※介護保険課
・要支援・要介護認定など
 - ※予防課
・精神障害者保健福祉手帳など
- 医療面について
 - 1) 医療機器を装着していたり、絶対に欠かさないような医療処置や治療を受けていますか。(該当するものに○をつけてください)
 ア. 人工呼吸器 イ. IVH **ウ. 酸素吸入(在宅酸素療法を含む)** エ. 吸引器(常時)
 オ. 経管栄養 カ. 胃ろう キ. 膀胱の留置カテーテル ク. 透析
 ケ. インスリン注射 コ. その他()
 - 2) その他現在あなたが受けている治療等で、知っておいてほしいことがあれば、ご記入ください。
 (**心筋梗塞発症に備えスリを常時携帯**)
 - その他(避難時に際し、知らせておきたい事柄があれば記入ください)
 (**脳梗塞後遺症による言語障害があり、あまり上手くしゃべれない**)

問い合わせ・受付先 〒160-8484 新宿区役所 区長室危機管理課危機管理係
 新宿区歌舞伎町 1-4-1 福祉部地域福祉課福祉計画係
 TEL 03(3209)1111 健康部健康推進課健康推進係
 FAX 03(3209)9948 【福祉部 地域福祉課】

課題

課題1: 迎えに来た保護者へ引き渡した児童・生徒が津波の犠牲になっている事例もあった。

〈事例〉

- 地震のあとに祖母が連れて帰った児童1名が祖母と帰宅中に津波により犠牲となった。
- 保護者が迎えに来て、引き渡した児童1名が亡くなった。遺体は学校近くで車に乗った状態で発見された。

課題2: 学校内に居る場合の対策はできているが、登下校中の対策等が不十分と感じている学校がある。

〈ヒアリング時の意見〉

- 登下校中に津波の危険性が出たときに児童が自分で判断して高台に避難できるかどうか不安である。
- 学外での避難について考える必要がある。スクールバスに乗っているときも考える必要がある。

検討のポイント

ポイント1: 保護者への具体的な引渡ルールの見直し

〈留意点〉

- 学校および周辺地域の災害リスクの把握
- 事前の引き渡しルール整備と保護者との合意形成
- 避難時間のロスを生まない工夫

ポイント2: 地域と連携した児童・生徒の津波避難体制の構築

〈留意点〉

- 登下校中の避難行動、避難場所の確認
- 地域と連携した登下校時間における津波避難訓練や避難指導
- 学校自体が避難場所であるなど、各地域ごとに状況が異なるため、地域における検討の場の設置

岩手県教育委員会では、東日本大震災を踏まえ、危機管理対応に係る指針およびマニュアルの見直しを行った。保護者への児童生徒の引き渡しについては、二次災害のおそれがある場合や津波警報が発表されている場合は引き渡しは行わず、学校管理の下で保護する案をまとめている。

保護者への児童生徒の引き渡し事例

〔学校防災・災害対応指針(仮称)〕(案)(平成24年1月25日)／岩手県教育委員会

■事前計画の作成と周知

校長は、在校時に発災した場合の児童生徒の引渡しについて、災害の規模や状況等による対応を具体的に定め、保護者にあらかじめ周知する。

■児童生徒の学校管理の下での保護

地震等の災害発生時に、避難の指示等が発令されるなど二次災害のおそれがある場合や津波警報が発表されている場合(津波被害が想定される地域の学校が対象)は、保護者への児童生徒の引渡しは行わず、学校管理の下で保護する。

なお、津波注意報が発表された場合には、児童生徒の安全確保を図るため、地域の防災施設の状況等当該地域の実情を勘案し、必要に応じて津波警報が発表された場合に準じた対応を行う。

■引き渡しを行う場合の留意点

児童生徒の安全が確認でき、保護者への引渡しを行う場合には、引き渡しカードを活用し、児童生徒の氏名、連絡先、避難先等を確認した上で、確実に保護者に引き渡す。また、保護者と連絡が取れないなどの理由で保護者への引渡しができない児童生徒についても、学校において保護する。

課題

課題:災害時要援護者の人数に対する避難支援者数の不足や交通渋滞が避難の支障となった。

〈事例〉

- 職員1人に対し園児は1～2名であったため、各職員で園児の担当を決め、自分で動ける園児は自分で、その他は職員がおぶって避難した。当初は職員1人に対し園児が約4名おり、約半数の園児の保護者が来ていなければ職員のみでの対応が不可能だった。
- 主要道路が渋滞していたため、農道を通ろうとしたが、津波の見物者などが道路を占領し、避難の障害となっていた。
- 地震発生直後に橋上で起きた大型車の事故により、橋が通行止めとなったことで渋滞が発生していたため、指定避難場所への移動は予想以上に時間がかかってしまった。

検討のポイント

ポイント:災害時要援護者を避難させやすい環境の整備

〈留意点〉

- 持ち出し品の確保に時間を掛けない工夫(名簿等のデータを浸水区域外でバックアップ、就寝中の避難に備えた着替えや防寒具等を事前に避難場所へ持ち込む等)。
- 指定避難場所以外の避難先の検討(安全性、移動時間に留意)
- 指定避難場所以外への避難を計画した場合の行政機関との事前協議や情報共有
- 地域との協力関係の構築

課題

課題1:集客施設においては利用客数に対して避難誘導に十分な人員配置ができない場合がある。

〈事例〉

- 当日、約100名の観光客が来場していたが、幸い地震発生前にほとんどの観光客が退場していた。地震が発生した段階でこの観光客がいた場合、少数の従業員では避難誘導の対応はできなかった。

課題2:避難手段や避難対応に反省点を持つ事業所がある。

〈事例〉

- 帰宅してから避難をするよう指示を出し、各々の自家用車で避難させた。帰宅途中の従業員が、幼稚園に子供を迎えに行く最中に津波に遭い、犠牲になった。

課題3:立地条件・地形条件から高台避難が困難と考える事業所がある。

〈ヒアリング時の意見〉

- 工場の立地上、外には逃げずに工場内で逃げられるようにすべきだと考えている。

検討のポイント

ポイント1:利用者를考慮した避難体制の構築と津波避難訓練

〈留意点〉

- 各段階における具体的な行動の整理(地震発生時、地震後、津波警報発表時など)
- 利用者を含めた避難場所、避難経路、避難手段、誘導担当者の明確化
- 情報入手手段、情報伝達手法および情報伝達文(内容)の事前整理
- 利用者를考慮した津波避難訓練の実施

ポイント2:店舗や事業の立地条件等を考慮した施設内での避難場所の検討

〈留意点〉

- 施設内における避難場所確保の検討
- 津波避難に必要な時間と想定津波到達時間の精査
- 想定浸水深に対する安全性と津波のエネルギーに対する十分な強度の確保
- 近隣住民等の避難受け入れ可否の検討
- 防災関係機関との協議、合意形成
- 避難後の通信手段の確保と備蓄の充実

自治会の対応①

地区の概要

高齢化率	町内会加入率	自主防災組織
60%(70歳以上)	約90%	あり

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

「避難手助け(声かけ)世帯」と呼ばれる寝たきり、車椅子、歩行困難者を把握し、災害時要援護者1名に対し、住民2人が避難の呼びかけをすることになっており、特に、難聴の人は警報や避難の呼びかけが聞こえにくいため、必ず訪問して声かけすることになっていた。声をかけ損ねて避難所へ来たとしても、決して戻らないと決めていた。また、避難手段として、災害時要援護者のみ自動車の使用を許可しており、指定避難場所の公民館に避難することになっていた。

住民への対応(事前の取り決め内容)

住民への対応として、担当者など関係なく、お互いに声をかけ合って避難することになっており、声をかけ損ねて避難所へ来たとしても、決して戻らないと決めていた。また、避難手段として、徒歩で避難するよう(自動車は使用しない)徹底して指導しており、指定避難場所の公民館に避難する。

当日の対応

市から避難勧告・指示が発令された場合に避難誘導することになっていたため、避難指示が発令されたことを周知するため、住民や民生委員などに連絡網を使った伝達や直接の呼びかけを行った。津波到達前に公民館へ避難した人は助かったが、避難が遅れた約10名が津波の犠牲になった。

自治会の対応②

地区の概要

高齢化率	自治会加入率	自主防災組織
35%(65歳以上)	—	あり

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

災害時要援護者支援は自主防災組織の役割であり、民生委員等と協力して居場所の把握に努め、災害時には見回りを行うことになっていた。津波警報が発表された場合の避難誘導先は決めていなかった。また、民生委員は災害時要援護者の居場所を把握しているため、そこへ避難支援者を向かわせる指示をしたり、日頃から自主防災組織と連携して災害時要援護者の把握と対応についての検討を行っていた。

住民への対応(事前の取り決め内容)

災害時には自治会の役員が避難誘導を行うことになっていたが、具体的な計画は作成していなかった。住民は、一番近い避難所を認識しているため、自分たちの判断で避難することになっていた。

当日の対応

住民のなかには、どこへ避難したら良いかわからない人や、町内会館が安全であると考えて訪れる人が大勢いたため、町内会館で避難先を教えるなどの誘導にあたった。また、避難の呼びかけに応じない住民もいた。災害時要援護者に対しては、見回りは行えなかったが、町内会館に来た災害時要援護者は自動車で高台の避難所まで送った。

率先して避難誘導してくれた人が津波の犠牲になった。

自治会の対応③

地区の概要

高齢化率	町内会加入率	自主防災組織
50%(65歳以上)	100%	あり(約30名)

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

自主防災組織が指名した会員(家族を含む)が災害時要援護者とペアを組み、災害の場合は指名した会員が、即避難誘導にあたるという仕組みである。この場合、家族の乗用車または自主防災組織員の軽トラックを使用することになっている。

住民への対応(事前の取り決め内容)

従来より、津波警報が発表されたら「即避難」を周知しており、避難手段は徒歩である。また、高台にいる人が津波の襲来状況を大声で知らせ、急ぎの避難を呼びかけるようにしている。

当日の対応

住民に対する避難誘導について、具体的な避難誘導の規定はないが、想定されていた三陸津波は30分で到達するため、地震が発生してから15分以内の行動を原則とし、残りの15分は自らの避難にあてていた。当日はこれを踏まえて、災害時要援護者へ避難の呼びかけと避難場所までの支援を行うとともに、住民への避難の呼びかけを行った。

市が津波災害を想定した指定避難場所が4箇所あるが、自動車避難することが可能な場所は、明治・昭和と三陸地震後に造成された高台であるため、そこに避難したが、その場所からは海の様子が見えなかったため、想定を超えた津波の襲来を予測できず、犠牲になった。

自治会の対応④

地区の概要

高齢化率	町内会加入率	自主防災組織
約60%	約100%	あり

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

個人情報保護法の観点から、町内会として災害時要援護者の把握は困難であると考え、災害時要援護者の所在を把握している民生委員が対応することになっていた。町内会では近所の人自主的に声かけを行うことになっている。

住民への対応(事前の取り決め内容)

防災推進協議会が設置されており、その中に避難誘導班が組織されている。震度5弱以上の地震が発生した場合は、近所の人に避難の呼びかけを行い、指定避難場所へ誘導することになっているが、津波災害は想定していない。また、避難誘導班の退避条件は決まっておらず、自らの判断で避難することになっている。

当日の対応

地震発生後、近所の人に避難の呼びかけを行い、指定避難場所である公民館へ誘導した(周辺に高台はない)。災害時要援護者への対応は民生委員が独自で動いていたようだが、情報のやり取りをしていないので把握していない。

また、避難誘導中に津波に関する情報は入手できなかったうえに、公民館から中学校へ二次避難したことで、避難中に多くの人津波の襲来により犠牲になった。

小学校の対応①

小学校の概要

職員数	児童数	津波避難訓練
約10名	約100名	実施している

児童への対応(事前の取り決め内容)

津波警報・注意報に応じた避難行動を決めていた(大きな揺れや津波警報が発表された場合は、指定避難場所(高台にある神社)に徒歩で避難。津波注意報が発表された場合は、校舎の2～3階へ避難)。

保護者への連絡体制について、台風時の早退の場合は、連絡網を通じて保護者の携帯電話へ連絡し、児童を迎えに来てもらい、迎えに来ることが難しい場合は、学校で待機するというような対応をしていた。

当日の対応

地震発生時、1,2年生は授業中、3～6年は体育館で卒業式の練習をしていた。停電で校内放送が使用できなかったため職員が口頭で伝達した。校庭に一時避難した児童を確認し、児童と職員全員そろって、指定避難場所へ避難を開始した。避難は1年生から順に誘導することになっていたが、3月3日の津波避難訓練で、後に続く児童が1年生の速度で歩くことになり、時間を要することを理解していたため、今回は6年生から1年生の順に誘導し、15時までには全員避難を終えた。高台から海の状況は見ており、さらに大きな津波が襲来するのではないかと予想されたため、校長の判断で高台の上にある山の平坦部へ二次避難した。犠牲者はいなかった。

保護者への連絡は取れる状況ではなかったため、連絡していなかったが、指定避難場所へ迎えに来た保護者に対しては担任が確認をして引き渡した。

小学校の対応②

小学校の概要

職員数	児童数	津波避難訓練
約30名	約400名	実施している

児童への対応(事前の取り決め内容)

避難計画では、津波警報・注意報が発表された場合、体育館へ避難することになっていた。しかし、校長と教頭は、体育館は津波が襲来する恐れがあると考えていたため、実際に津波が襲来する恐れがある場合は、校舎の2階以上に避難しようと話し合っていた。

保護者への連絡体制について、保護者が児童を迎えに来た場合、引き渡すことになっていた。津波避難訓練で引き渡す訓練を実施していた。

当日の対応

地震発生時、1,2年生は下校中、3～6年は授業中だった。揺れが収まった後、児童を校庭の中央に避難させた。すでに下校し始めていた児童は、職員や近隣住民が協力し、学校に呼び戻した。

防災行政無線から、津波警報(大津波)の発表や市からの避難の呼びかけを聞き、職員の間で協議し、校長の判断で体育館には避難せず、校舎の2階以上に避難することにした。また、本校は指定避難場所であるため、職員は避難してきた地域住民も同様に、2階以上へ誘導した。

津波は校舎1階天井の高さまで到達したが、2階以上に避難していたため犠牲者はいなかった。しかし、迎えに来た保護者に引き渡した児童1名が犠牲となり、学校の近くにおいて自動車に乗った状態で発見された。

中学校の対応①

中学校の概要

職員数	生徒数	津波避難訓練
約20名	約100名	実施している

生徒への対応(事前の取り決め内容)

津波警報・注意報が発表された場合は、一時避難場所として中学校の校庭、指定避難場所として近隣の小学校校庭へ避難することになっていた。避難はクラス単位で誘導し、徒歩で避難する。

保護者への連絡体制については、取り決めていなかった。

当日の対応

地震発生時、全生徒は体育館で卒業式の練習をしていた。地震の揺れが強かったことや体育館が耐震危険構造物に指定されていたことから、情報を待たずに校庭へ避難した。

防災行政無線から、大津波警報が発表されていること、予想される津波の高さが6mという情報を聞き、それを校庭に避難した全生徒へ伝えた。地震発生から約5分後のことだった。

事前の取り決めでは、指定避難場所である小学校へ避難することになっていたが、想定される津波の高さが6mであるという情報から小学校へ避難しては危ないと判断し、中学校の裏山へ避難することにした。裏山から津波の状況が目視できたため、津波が防波堤を越えたのを見て、さらに高い所へ避難したことで犠牲者はいなかった。なお、指定避難場所の小学校は津波により被災している。

生徒を迎えに来た保護者はいたが、かなり動揺している様子だったこともあり、引き渡しを拒否した。

中学校の対応②

中学校の概要

職員数	生徒数	津波避難訓練
約40名	約600名	実施している

生徒への対応(事前の取り決め内容)

津波警報(大津波)が発表された場合、校舎の3階以上へ避難することになっていた。津波浸水想定区域であるため、想定区域外へ避難することが必要であるが、全員で避難するよりも3階以上へ避難した方が危険は少ないと判断し、上階避難としていた。避難はクラス単位で誘導する。

当日の対応

当日は卒業式前日であったため、地震発生時、3年生は全員下校しており、2年生はほぼ全員、1年生は半数が在籍していた。地震発生直後は、職員が生徒を先導して校庭に避難していたが、防災行政無線やラジオ、携帯電話等から津波警報や避難指示を聞き、校庭から屋上へ避難することにした。到達した津波は校庭から高さ1.2mくらいであり、到達前に屋上へ避難していたため犠牲者はいなかった。

連絡手段がなかったため、下校した生徒の安否の確認が困難だった。また、保護者には連絡していないが、生徒を迎えに来た保護者に対しては引き渡している。

本校は指定避難場所であり、避難所の開設は学校の役割だったため、職員で役割を分担し避難誘導に対応したが、約1,000名もの人が避難してきたことから、屋上に収容できずに2階に避難した人もいた。また、自動車で避難された人も多く、周辺道路や出入口は混雑していた。

保育所の対応

保育所の概要(当日)

職員数	園児数
約15名	約60名

園児への対応(事前の取り決め内容)

地震発生後、幹部で協議し、所長決定により避難誘導を開始することになっていた。避難する体制は基本的にはクラス単位であるが、職員が少ないクラスを補助するようにしていた。津波浸水想定区域が床下浸水程度であったため、徒歩で避難することになっていた。また、非常時は家族へ連絡することになっており、できるだけ園児を引き渡すことになっていた。

当日の対応

地震の揺れが尋常でなかったことから、即避難することを決定した。施設職員を含め、皆で園児を誘導し、第一次避難場所(園庭の中央)に避難した。そこにいたのは8分程度で、さらに指定避難場所である小学校の校庭へ避難することにした。その際、保育所の玄関に小学校の校庭に避難しているという貼紙をした。携帯電話が不通であったため、家族への連絡はできなかったが、小学校へ避難するまでの間に約6割の園児を保護者に引き渡している。

小学校からは海が見えないため、状況が把握できなかったが、自宅へ戻ろうとしていた職員が、偶然にも津波が堤防を越えてきたことを目視しすぐに知らせにきたため、裏山に避難することにした。園児全員であれば対応は難しかったが、残っていた園児は職員1人に対し1~2名であったため、各職員で園児の担当を決め、自分で動ける園児は自分で、その他は職員がおぶって避難した。小学校の校庭の中でも裏山に近い位置に集まっていたため、津波が襲来する前に避難でき、犠牲者はいなかった。

デイサービスセンターの対応

施設の概要(当日)

職員数	利用者数
約5名	約10名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

津波警報・注意報が発表された場合、当施設は津波浸水想定区域にあるため、地域の指定避難所である公民館に速やかに避難することになっていた。その他、避難誘導に関する規定は特に定めていなかった。

当日の対応

当施設では、地震の揺れが収まるのを待たずに避難の準備を開始し、揺れが弱くなった時を見計らい避難を開始した。揺れの強さから津波が来ることが予想されたためである。

利用者のうち、歩行が可能な約半数の利用者をワゴン車に、搬送に時間がかかる残りの利用者を職員の軽自動車に乗せて避難を開始した。

当初、指定避難場所である公民館へ行く予定だった。しかし、2日前の3月9日に発生した三陸沖の地震により、避難経路となる道路が渋滞を知っていたこと、また海に向かっての移動となることから公民館に避難することに抵抗を覚えていた。そこで、所長の判断により、高台にある同法人の小規模多機能ホームへ避難することにした。3月9日にも避難していたことから、利用者の行動特性を把握できており、犠牲者はいなかった。

特別養護老人ホームの対応①

施設の概要(当日)

職員数	入所者数
約30名	約70名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

当施設は、津波浸水想定区域に指定されていないため、津波災害の対応は定めていないが、火災を想定した避難規程は定めている。

当日の対応

地震の揺れがおさまった後、火災を想定した避難誘導の規程に従い、職員、入所者は部屋で待機するよう指示していたが、施設長及び次長が外で海面監視をしていたところ、津波が襲来したため、施設外へ避難することにした。

当施設は平屋建てであるため上階避難ができない。指定避難場所へ避難するための道路はすでに浸水していたため、施設裏の高台へ避難することを判断した。

入所者ごとに誘導者は決めていなかったが、職員が担当フロアの入所者を給食ルームまで誘導し、入所者の点呼や状況を確認した後、高台に面した非常口から介助なしで歩ける方は徒歩で、車椅子の方は職員がおぶって避難した。

津波が襲来した後に避難を開始したため、施設周辺も浸水しており、細かい瓦礫が流れていたため、瓦礫に足をとられる人もおり、入所者およびデイサービス利用者数名が犠牲になった。

特別養護老人ホームの対応②

施設の概要(当日)

職員数	入所者数
約40名	約70名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

津波警報が発表された場合、自動車に分乗し、指定避難所である小学校へ避難することになっていた。自動車1台あたりの職員の配置は、運転手1名と添乗者1名であった。介護者の誘導のため、1名を降ろして施設に戻り、数回で避難ができるようにしていた。

当日の対応

初動体制は、ほぼ計画通りにできた。しかし、避難誘導はピストン輸送で避難所への移動を試みたものの、2度目の輸送で避難所へ向かう途中に1台が津波の襲来に遭い、この自動車に乗っていた職員と入所者が犠牲になった。主要道路が渋滞していたため、農道を通ろうとしたが、津波の見物者などが道路を占領し、避難の障害となっていた。

連絡手段があれば、法人内の他の施設や自治体、警察に支援を求められたかもしれないが、実際には交通網も連絡手段もままならない状況であり、入所者の安全確保が第一であったため、連絡できる余裕はなかった。

自動車での避難が難しくなった時点で施設には職員を含めて半数以上おり、2階へ避難誘導した。3階にあるEV室には約10名誘導し、ヘリコプターに救助を求めるため数名が屋上へ移動した。

グループホームの対応①

施設の概要(当日)

職員数	入所者数
約10名	約10名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

津波警報が発表された場合、防火管理者(1名)の判断により、会社が所有する自動車^{赤字}で地域の集会所へ避難することになっていた。その他に避難誘導に関する規程は定めていなかった。

当日の対応

地震の揺れがおさまった後から津波警報が発表されるまで、避難するかどうか、また避難場所について協議した。避難場所について協議したのは、地域の集会所が当施設よりも低い場所に位置していたからである。そこで協議した結果、指定避難場所である公民館へ避難することにした。

当初の対応では、会社が所有する自動車^{赤字}で避難することになっていたが、使用中であったため、職員の自家用車に入所者が分乗し、避難することにした。公民館へ向かう道路は渋滞しており、1台が津波の襲来^{赤字}に遭い、公民館にたどり着くことができなかった。その自動車に乗っていた職員と入所者の約5名が犠牲になった。

グループホームの対応②

施設の概要(当日)

職員数	入所者数
約40名	約80名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

津波警報が発表された場合、近隣にある同法人の3階建ケアハウスに避難することになっていた。ここは、3階部分に全入所者と職員の収容が可能であることから、平成22年チリ中部沿岸を震源とする地震を契機に法人で決定していた。避難誘導は、入所者1名に対し職員2名である。また、避難手段はマイクロバス(リフト付)1台、乗用車(リフト付)3台、乗用車(リフトなし)5台で避難する。

当日の対応

地震の揺れがおさまった後、規程通りに、全入所者を同法人の3階建ケアハウスに避難させることにした。ケアハウスに入所者を避難させていると、行政から指定避難場所である中学校へ避難するように指導があった。そこで自動車^{赤字}で10分以上離れた指定避難場所に、入所者および職員を移動させることにした。しかし、地震発生直後に橋上で起きた大型車の事故により、橋が通行止めとなったことで渋滞が発生していたため、指定避難場所への移動は予想以上に時間がかかってしまった。

このことが原因で、特別養護老人ホームからケアハウスへの避難に遅れが出てしまい、施設に残された職員と入所者の約35名が津波の襲来^{赤字}に遭い、犠牲になった。

病院の対応①

病院の概要

職員数	入院患者数	1日あたりの平均外来患者数
約80名	約50名	約200名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

地震が発生した後に津波の襲来が想定される場合は、病院外への避難先は決めておらず、3階に避難することになっている。避難誘導者は各日の担当者が判断することになっているが、約95%が寝たきり患者であり、4人体制でも上階への移動は難しいため、状況に応じて職員がサポートすることになっている。

当日の対応

地震発生後、非常用電源が機能したため、情報を入手しようとテレビやラジオをつけたが、ノイズのみで入手できなかった。その後、防災行政無線により、津波警報が発表され、6mの津波が予想されていることを知ったが、それは津波到達予想時刻の5分前だった。

情報を入手した後、職員や患者には口頭で伝達し、規程通り、2階に救護所を設置し、3階に避難者を誘導した。しかし、津波が襲来しているのを目視し、急いで4階へ避難するよう指示したが、4階まで浸水し、職員と患者の約25名が犠牲になった。

津波を想定した避難訓練を実施していたため、対応は迅速にできたが、情報が入手できなかったことで、津波が到達するまでの5分間で全ての行動を完了するには至らなかった。

病院の対応②

病院の概要

職員数	入院患者数	1日あたりの平均外来患者数
約350名	約160名	約300名

災害時要援護者への対応(事前の取り決め内容)

津波警報が発表された場合、各病棟単位で避難誘導を行うことになっている。2階の入院患者は看護師が上階へ避難させ、3、4階の入院患者はその場で待機としている。また、病院外への避難先は決めておらず、3階以上に避難することになっている。

当日の対応

津波警報の入手については、防災行政無線のサイレンは認識していたが、具体的な内容は聞き取れなかったため、ラジオから入手している。また、職員に対する情報伝達は、携帯電話や医療PHSに対し、災害情報が一斉送信される仕組みであったが、使用できなかった。

避難誘導は地震の揺れがおさまってから開始し、規程通り、3、4階の入院患者はその場で待機とし、2階のICU患者については、患者1名に対し職員4名で担架で上階に避難させた。1階の外來では地震による救急患者の受け入れ準備をした。また、入院患者の家族が安否確認に来たが、患者と同様に3階以上に避難するよう指示した。

1階と2階をつなぐ階段の踊り場付近まで浸水したが、3階以上へ避難していたため、犠牲者はいなかった。

事業所の対応①

事業所の概要

従業員	外国人実習生	外国人実習生の被害者
約130名	約30名	0名

外国人実習生への対応(事前の取り決め内容)

外国人実習生は、事業所敷地内にある木造2階建の寮で生活をしており、生活をサポートするための生活指導員がついていた。

事業所では、津波発生時の外国人実習生への対応を決めていなかった。しかし、3月9日の三陸沖の地震において津波注意報が発表された時には、生活指導員が寮の2階へ避難させる等の指示を出して対応していた。

従業員への対応(事前の取り決め内容)

事業所では、災害が起きたらすぐに作業を止め、屋外駐車場に避難するように決めていたが、津波災害に特化したものではない。また、避難の手段は自家用車または徒歩としていた。

当日の対応

地震発生後、非常時の規程通りに屋外の駐車場に避難した。駐車場に出ると、防災行政無線から避難指示が聞こえたため、従業員には**帰宅してから避難をするよう指示を出し、各々の自家用車で避難**させた。また、**外国人留学生は、生活指導員に誘導をしてもらい、避難所である公民館まで徒歩で避難**させた。外国人実習生に犠牲者はいなかったが、帰宅途中の従業員が、幼稚園に子供を迎えに行く最中に津波に遭い、犠牲になった。

事業所の対応②

事業所の概要

従業員	外国人実習生	外国人実習生の被害者
約110名	約10名	0名

外国人実習生への対応(事前の取り決め内容)

事業所では、津波発生時の外国人実習生への対応を決めていなかった。

従業員への対応(事前の取り決め内容)

非常時における避難の決定は幹部の協議により行うことになっており、避難誘導者は、各部署で割り当てていた。避難場所は公民館であり、避難手段は徒歩やバス輸送である。

当日の対応

地震発生後、**防災行政無線で大津波警報を聞いたことを契機に避難を開始**した。外国人実習生の対応は、その他従業員と同様に行った。

まず、現場の判断で工場のマイクロバスを使って、公民館に**女性従業員を輸送し、男性従業員は近くの高台へ走って避難**した。その後、男性従業員は、防災行政無線の大津波警報の発表を聞いて、第二次避難場所(公民館)への避難した。高台から公民館への段階避難は規程通りである。

年1回の市の防災訓練や工場独自の防災訓練により、**避難判断、避難ルート、避難手段、避難場所など迅速に判断・行動**でき、社屋は全壊したが犠牲者はいなかった。

観光施設の対応

事業所の概要

従業員	最終的な避難者数
約5名	不明

利用客への対応(事前の取り決め内容)

利用者への対応は明文化している。地震発生時は、利用者を含めて、建物より高い位置にある第一駐車場へ避難誘導することになっていた。避難誘導者は各フロアにいる従業員であり、避難手段は徒歩である。また、施設では、過去の津波経験から避難のルールについて話し合っていた。

施設より海側にいる人が避難しやすいように1階の扉を開放し、施設を抜けて避難できるようにすることを決めていた。

当日の対応

地震発生後、事前の取り決め通り、施設利用者および職員が第一駐車場へ避難した。避難の際には、海の様子を見ようとする人と交差し、階段が混雑したことが多少の障害となった。

更新された津波情報と、襲来した津波が建物に当たったときの水しぶきを見て、事前の計画にはなかったが、現場の判断で、当初避難していた第一駐車場よりも高台にある第三駐車場へ二次避難した。犠牲者はいない。

当日、約100名の観光客が来場していたが、幸い地震発生前にほとんどの観光客が退場していた。地震が発生した段階でこの観光客がいた場合、約5名の従業員では避難誘導の対応はできなかったと考える。

小売店舗(スーパー)の対応

事業所の概要

従業員	最終的な避難者数
約70名	約60名

買い物客への対応(事前の取り決め内容)

地震発生時は、買物カゴを頭にかぶってもらい、安全確保していただくよう声かけすることになっていた。また、津波警報が発表された場合、避難誘導を行うことになっていた。社員には、カードサイズに折りたためる災害時の行動マニュアルを作成し、配布していた。津波災害を想定した避難場所は、近隣の高台または店舗屋上としていた(地域の津波避難ビルとして指定)。

当日の対応

地震発生後、非常時の規程通りに買物カゴを頭にかぶるよう声かけを行った。地震の揺れがおさまった後に店内にあるラジオで津波警報(大津波)の発表を知り、店内放送および口頭で避難の呼びかけを行った。

客の誘導や店内に残された方がいないか等の確認は過去の経験や避難訓練が活かされたため、円滑に行われた。地震発生後、すぐに避難した人のほとんどは高台へ避難した。移動に時間を要する人や、従業員、近隣住民などを含め、店舗に避難した人は約60名であった。避難者については、氏名・携帯電話番号などの名簿を作成するとともに、4班に分割し、各班に社員を2名ずつ配置することで統制を図った。犠牲者はいない。