

3 取組事例

取組事例は、検討委員が実施した現地調査における調査団体とのヒアリング結果などを取りまとめたものである。

現地調査をもとにして、ガイドラインに沿った先進的な取組事例、平成18年7月豪雨での対応事例、地域団体の活動事例、全国的に活動している団体の活動事例を紹介する。

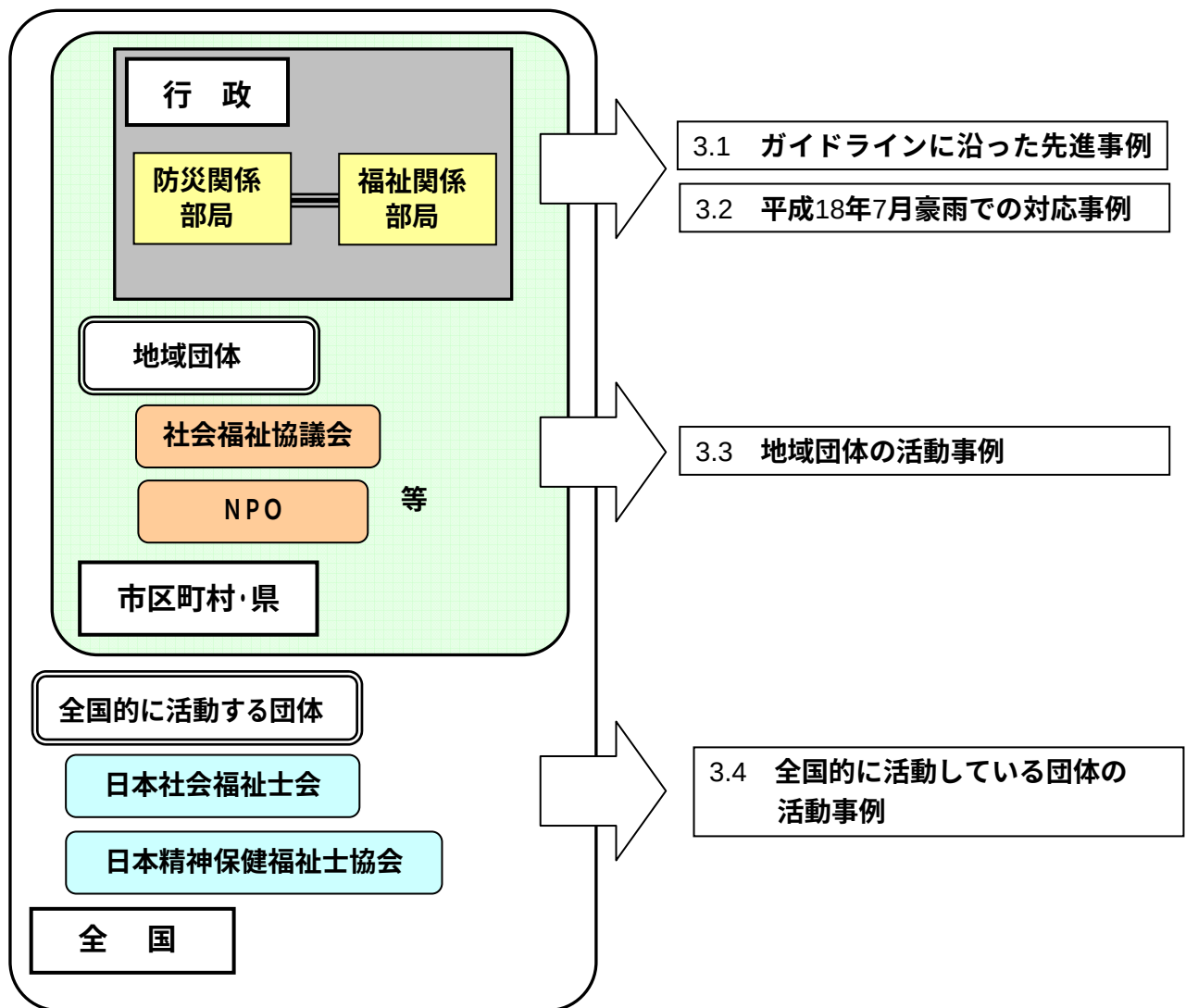


図 3-1 取組事例の調査分類

表 3-1 ガイドラインに沿った先進事例一覧

都道府県	市町村	取組の概要
北海道	室蘭市 (→p61)	関係機関共有方式により要援護者情報の共有を図ることとし、平成18年11月室蘭市情報公開・個人情報保護審査会の了承を得た。市では、個別計画の作成に取り組む町会・自主防災組織等の団体に対し要援護者情報を提供し、要援護者本人に個別計画作成についての意思確認を行い、同意が得られた方について個別計画の作成に取り組むこととしている。
東京都	豊島区 (→p64)	区役所内に「災害要援護者対策検討委員会」を立ち上げて検討を進め、平成18年1月に個人情報保護審議会の了承を得て、保健福祉部各課が保有する個人情報を防災課と共有。今後は、民生委員や自主防災組織等、行政外の関係機関等との共有についても検討予定。
	練馬区 (→p66)	要援護者情報の収集・共有について、水災害の危険性がある地域に居住する要援護者に対して「水災害要援護者登録」を実施。また、小中学校のPTA等の父母を中心とする避難拠点運営連絡会との連携、障害者団体等と連携した訓練の実施、福祉関係者との防災研修等の活動を通じて地域防災力の向上を進めている。
	板橋区 (→p69)	手上げ方式により要援護者情報を収集し、情報の提供先は登録者に委ねる事としている。情報の提供先となる住民防災組織や民生委員には、名簿の取扱いや要援護者の支援方法等を記載したマニュアルを配布している。このほか、関係機関等と連携し要援護者名簿の活用を想定した訓練を実施している。
	渋谷区 (→p72)	関係機関共有方式を活用した要援護者情報の共有について、区の震災対策総合条例に要援護者情報の目的外利用・第三者提供を認める規定を盛り込んだ改正案を区議会に審議し承認された。今後、具体的な要援護者情報の提供方法等、要援護者情報の共有に関する要綱等を作成予定。
新潟県	三条市 (→p76)	平成16年7月の梅雨前線豪雨における教訓を活かして、各活動主体別の9種類の水害対応マニュアルを作成。災害時の要援護者を災害関連情報を迅速かつ的確に把握または理解することが困難な方、災害から守るために安全な場所に避難することが困難または時間を要する方等災害時において特別な援護を要する「災害時要援護者」と、災害時要援護者の中でも自力では避難行動を行うことが困難な「避難行動要支援者」に分類して要援護者名簿を整備し、自治会や自主防災組織を主体とした避難支援活動を整備する等対策を進めている。
	小千谷市 (→p80)	新潟県中越地震における初動対応時では、特に配慮を必要とする要援護者の対応に手が回らなかったことを教訓として、マニュアルを策定し、地域包括支援センターを拠点とした高齢者に関する危機対応のための体制を構築中。また、町内会・自主防災組織が参加した要援護者避難訓練等も実施している。
	見附市 (→p84)	要援護者情報の収集に係る制度として、「防災ファミリーサポート制度」を開始。全世帯に制度の周知と登録者募集のチラシを発送することにより、支援を必要とする要援護者と支援協力者を全世帯手上げ方式により収集。
山梨県 (→p87)		要援護者支援に関するマニュアルを福祉関係者とともに作成し、各市町村において同マニュアルの研修を積極的に実施。併せて、「自主防災マップづくり研修会」、市町村との合同による福祉避難所の設置訓練を実施する等、市町村を中心とした取組を支援している。
山梨県	笛吹市 (→p90)	市と、民生委員、自主防災組織や消防団等が連携した地域防災力の強化に努めている。また、山梨県と合同で福祉避難所の設置訓練を民生委員、自主防災組織等の参加のもと実施し、災害時の要援護者対応にも備えている。
	南アルプス市 (→p93)	「防災ボランティア養成講座」による防災ボランティアの育成や防災マップ作成の取組を通じて、地域防災力を強化。このほか、関係機関の助言を得ながら要援護者支援マニュアルを策定し、要援護者情報の収集、要援護者に配慮した訓練等を実施している。

都道府県	市町村	取組の概要
長野県	松本市 (→p96)	市では防災部門と福祉部門が共同で「災害時要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクト」を進めている。市内各所では住民が主体となって災害時要援護者の登録や日常の見守り活動等を進めている。
	駒ヶ根市 (→p100)	同意方式を用いた災害時要援護者の登録と住民支えあいマップを応用した「災害時住民支えあいマップ」の作成を進めている。個人情報の提供については「保有個人情報外部提供申請書」によって申請し、「保有個人情報外部提供決定通知書」によって市長の承認を得るという対応を取っている。
兵庫県	神戸市 (→p103)	阪神・淡路大震災の教訓をもとに、地域において見守り推進員の配置、防災福祉コミュニティの形成を進め、地域防災力の強化に努めている。また要援護者情報の収集・共有等に関して、GISを活用したツール構築を検討中。
大阪府	堺市 (→p106)	福祉関係部局を中心にワーキングを立ち上げ、福祉関係者や障害者団体の助言を得ながら、要援護者支援マニュアルを作成。このほか、福祉関係部局が保有する個人情報をもとにした要援護者名簿の作成、作成した名簿の第三者提供について、個人情報保護審議会に諮問する等精力的に取組を進めている。

表 3-2 平成18年7月豪雨での対応事例一覧

都道府県	市町村	取組の概要
長野県	下諏訪町 (→p108)	「障害者等防災・避難マニュアル」を行政編、支援者編、障害者・高齢者編別に作成して避難支援計画の具体化を図っている。また、手上げ方式により災害時要援護者の登録を進めていたが、平成18年7月豪雨では実際に支援を行う地域住民に対して名簿がまだ開示されていなかったため把握が困難であり、対応できなかった。
	岡谷市 (→p111)	平成18年7月豪雨の際は民生委員、ケアマネジャー等が主体となって要援護者が確実に避難したか確認を行った。また、災害にあった高齢者のうち、介護保険の中ではショートステイ用の費用がまかなえなかった者については、市が介護保険の上乗せを行った。
島根県	出雲市 (→p113)	災害時に各コミュニティセンターに地区の自治協会、消防団、民生委員等から構成される地区災害対策本部を設置する仕組を旧出雲市にて構築。平成18年7月豪雨では、ケーブルテレビテロップ放送にて「土砂災害に対する警戒のための避難準備情報」の発令等を実施。
	美郷町 (→p116)	各地区の自治会長との連携がとれており、災害時に地域の見回りを自治会長に協力要請する体制を確立。 平成18年7月豪雨では、全地区の自治会長に直接避難の呼びかけ等を連絡したが、夜間に集中豪雨となり、避難勧告は発令しなかった。
宮崎県	宮崎市 (→p118)	平成17年の台風14号の教訓をもとに地域防災計画の見直しを実施し、地域住民も交えて避難準備情報等の発令基準を定める等、風水害時の行政と地域の体制を整備。平成18年7月豪雨では、総合支所対策本部等による河川水位の確認や災害対策本部との協議を総合的に判断し、避難準備情報を発令。
	西都市 (→p122)	防災関係部局と福祉関係部局、消防署、社会福祉協議会で要援護者情報の共有について協議を重ね、手上げ方式による要援護者情報の収集を開始。平成18年7月豪雨では、避難勧告の遅れが指摘された平成17年の台風14号を教訓として、避難準備情報を発令。
鹿児島県	さつま町 (→p125)	発災時における要援護者の安否確認等について、居宅介護支援センターが地域包括支援センターに報告する体制を整備。平成18年7月豪雨では、これをもとにした要援護者の安否確認や緊急入所等の対応を実施。また、避難生活に支障がある要援護者をデイサービスセンターに避難させた。

都道府県	市町村	取組の概要
鹿児島県	大口市 (→p128)	平成18年7月豪雨では、避難所の要援護者のニーズに対応するため、避難所に避難していた要介護認定者等をデイサービスセンターや市内養護老人ホームに一時入居させたほか、当初、避難所ではなかった介護予防拠点施設を車椅子利用者のために開放した。
熊本県	水俣市 (→p131)	平成18年7月豪雨では、要援護者の安否確認や避難支援について福祉関係部局が各居宅介護支援事業所に協力要請した。 また、身体障害者用のエレベータやトイレ等が設置されている施設を要援護者の避難支援センターとして指定。

表 3-3 地域団体の活動事例

団体	取組の概要
福島県立双葉高等学校（福島県） (→p134)	全校生徒が加入する家庭クラブ「FHJ」では、以前から交流のあった地域の高齢者が災害時に救助してもらえるか不安に思っていることを知り、登下校時の高齢者宅の安否確認運動を開始。また、高齢者や女性でも安全に楽に運ぶことができる「安心たんか」やリュックを開発。
新潟県社会福祉士会（新潟県） (→p136)	新潟県中越地震では、災害発生から約2週間後に、新潟県から被災周辺市町村における社会福祉士の協力について正式依頼があり、ケアマネジャー等の支援窓口を設置したほか、在宅介護支援センターに社会福祉士を派遣し、一人暮らし高齢者の生活ニーズの実態把握・相談援助にあたった。
大月市社会福祉協議会（山梨県大月市） (→p138)	地域福祉推進事業として、手上げ方式による「災害時要援護者登録制度」を実施。このほか、市役所、消防本部の共催の学習会で市民と防災マップの作成を3年連続で行っており、作成方法と活用のコツを学ぶとともに災害時の対策について協議し発表した。
NPO法人ぴーす（大阪府堺市） (→p141)	障がい者の親等は災害時どのように生活すべきかを検討するため、障がい者家族向けの防災勉強会を重ね、アンケート調査を実施。この結果をもとに「障がい児の防災を考える一冊」をとりまとめ、知的障がい児をもつ家族が抱える災害への不安とそれに対する具体的方策を明示。
NPO法人ゆめ風基金（大阪府大阪市） (→p143)	全国の障害者団体等に、災害時の障害者支援のあり方についてアンケートを実施し、約1年間をかけて、障害者市民の立場から15の提言からなる防災提言集を作成。これをもとに障害者と防災をテーマにしたシンポジウムや連続講座等を展開。
兵庫県社会福祉協議会（兵庫県） (→p146)	平成17年に実施した阪神・淡路大震災社会福祉復興記念フォーラムでは、フォーラムからの全国メッセージとして、要援護者一人ひとりの状態にきめ細かく対応する支え合いの文化づくり市民が主役で進める」等を提言。

表 3-4 全国的に活動している団体の活動事例

団体	取組の概要
日本精神保健福祉士協会（→p148）	新潟県中越地震では、協会内に「新潟県中越地震被災地支援対策本部」を設置し、「こころのケアチーム」を派遣。被災者に対する外傷後ストレス障害（PTSD）等の正しい理解のための相談会や、関係機関と連携した巡回訪問等を実施。
日本社会福祉士会（→p150）	新潟県中越地震では、災害発生直後に救援対策の取組指針を決定し、救援対策本部を設置し、被災地の要援護者を支援できる体制を整えるとともに、派遣職員のコーディネートや支援募金活動等を行った。

3.1 ガイドラインに沿った先進事例等

3.1.1 北海道室蘭市

<取組の概要>

災害時要援護者の避難体制の迅速かつ的確な整備を図るため、関係機関共有方式により要援護者情報の共有を図ることとし、平成18年11月室蘭市情報公開・個人情報保護審査会の了承を得た。市では避難支援プラン・個別計画（以下、「個別計画」という）の作成に取り組む町会・自主防災組織等の団体に対し要援護者情報を提供し、要援護者本人に個別計画作成についての意思確認を行い、同意が得られた方について同計画の作成に取り組むこととしている。

(1) 概況（人口、面積、機構、地勢、防災・福祉体制等）

北海道室蘭市は、北海道の南西部に位置し、人口約10万人、面積80.65km²であり、明治5年の開港以来、港を中心に製鉄、製鋼、造船など北海道の中心的工業都市として発展してきた。

防災部門の体制は、総務部総務課防災安全担当3名、福祉部門は、介護福祉課38名、障害福祉課22名である。

(2) 最近または過去の災害被害

室蘭市は、昭和55・56年に河川の氾濫による床上浸水等を記録したが、市内に大きな河川がないため、水害等の被害は比較的少ない。ただ、市内には急峻な地形が多いため、土砂災害危険箇所は404箇所（土石流危険渓流73箇所、急傾斜地崩壊危険箇所331箇所）となっている。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

(ア) 第一次情報による要援護者の把握

地域における要援護者の把握と、個別計画作成の意思確認を行うため、市防災関係部局は、福祉関係部局から提供された個人情報（住所、氏名、年齢、性別、電話番号、要援護者の種類）を第一次情報として住所順や地図化して整理し、個別計画を作成する意思のある自主防災組織、民生委員、町会等に提供する。

第一次情報の提供を受けた町会等は、要援護者本人に個別計画の作成について意思確認を行い、同意した方についてヒアリング等を実施し、緊急通報システムの有無、日常の所在状況、避難支援者等の情報を加えて個別計画を作成する。作成された個別計画は、市関係部局だけでなく、自主防災組織、

民生委員、町会、社会福祉協議会、地域包括支援センター、消防団、警察署と共有し、発災時の避難支援に活用することとしている。

対象者としては、高齢者（要介護3以上、単身世帯）、障害者（障害等級2級以上）、知的障害者（療育手帳A）、これらに準じる者であって本人が災害時の避難支援を希望する者等を想定している。なお、同意しなかった方の情報は、平常時から封をして関係機関で共有し、発災時にのみ開封して避難支援に活用する。

(イ) セキュリティ対策

市では実施要領を作成し、具体的な取扱基準（誓約書の提出、複写・電子データ化の禁止等）を定めるほか、町会・自主防災組織等を対象とした説明会を開催し、個人情報保護の重要性等について周知徹底を図る予定である。

また、第一次情報の提供を受ける町会等は「関係機関情報共有開始希望届」を提出し、取扱者を明確にするとともに誓約書を提出する。市は禁止事項を列挙した「災害時要援護者情報取扱措置要求書」を情報提供先の町会等に配布することとしている。

また、第一次情報は、避難支援プランの作成に関する要援護者の意思確認を終えた段階で市に返却することとしている。

(ウ) 個人情報保護審査会における議論

地域防災計画の修正に関する市防災会議での議論において、高齢者や難病患者の救護活動を的確に行うには、地域における要援護者情報の共有が必要であるとされ、迅速かつ確実に進める方法として関係機関共有方式が適当であるとの結論に至った。

これを踏まえ、市では制度整備に向けた検討を進め、保健福祉部が保有する個人情報の防災関係部局への提供については、市個人情報保護条例中の「実施機関が当該実施機関の所管する事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合において、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由があるとき」（条例第9条第1項第6号）に該当、自主防災組織等への要援護者情報の提供は、市個人情報保護条例中の「審査会の意見を聴いた上で、公益上特に必要があると実施機関が認めるとき」（条例第9条第1項第8号）に該当するとして、第三者提供の可否を市情報公開・個人情報保護審査会に諮問した。

平成16年10月の審査会では、高齢者・障害者等に関する情報を福祉行政事務の遂行のために民生委員等へ第三者提供することについて、町会は個人情報に対する意識が十分ではないことを理由に第三者提供先として認めないとの結論を出している。しかし、今回の取組は「災害時に人の命を守ろう」というものであり前回と趣旨が異なること、実際の避難支援として（住民に

身近な）町会以外の組織は考え難いとの意見があり、第三者提供の禁止規定の例外に該当することで委員全員が了承した。ただ、了承にあたっては、障害者の心情に対する配慮や提供先における情報漏えい防止の徹底など4項目の付帯意見が付された。

このため、市では、障害者については町会等ではなく市が直接対応すること、生年月日はカード等の暗証番号等に用いられている場合があることから、提供する情報を「年齢」に変更すること、漏えい対策として、誓約書の提出だけでなく説明会の開催や取扱基準の明確化などの措置を講じることとした。また、計画作成に同意が得られなかった方については、別に名簿を作成し、緊急時にのみ活用することとした。

(I) 今後の取組

市では、個人情報保護審査会の諮問・了承を踏まえ、こうした取組を平成19年4月より開始する予定としている。

この取組は、全市の町会・自主防災組織等に参加を呼びかけるが、土砂災害防止法や水防法において、警戒区域や浸水想定区域等の指定区域については、市町村の防災計画に警戒避難体制を明記することが義務づけられていることから、指定区域など危険箇所を優先的に取り組むこととしている。また、名簿の整理を進めた後、要援護者も参加した避難訓練等の実施も検討している。

3.1.2 東京都豊島区

<取組の概要>

区役所内に「災害要援護者対策検討委員会」を立ち上げて検討を進め、平成18年1月に個人情報保護審議会の了承を得て、保健福祉部各課で保有する個人情報を防災課と共有。今後は、民生委員や自主防災組織等、行政外の関係機関等との共有についても検討予定。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

東京都豊島区は、人口約25.5万人（高齢者約4.7万人、身体障害者約3.2千人）、面積13.01km²であり、東京23区の西北部に位置し、東は文京区、南は新宿区、西は中野区・練馬区、北は板橋区・北区に隣接している。

地形は、高地が36m、低地が8mとおおむね台地状をなしており、区の南部には、神田川が流れる。

防災部門は、総務部防災課11名、福祉部門に関しては、保健福祉部管理調整課10名、高齢者福祉課24名、障害者福祉課86名、介護保険課41名体制である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 災害時要援護者支援班の設置

平成17年3月、総務省から東京都を通じ、災害時における災害時要援護者について地方自治体において福祉関係部局の所有する個人情報を積極的に活かし、救援救護活動に取り組む旨の指導があり、防災課より保健福祉部に呼びかけ、同年6月、豊島区災害要援護者対策検討委員会設置要綱を制定し、同月、総務部、保健福祉部、政策経営部等22名からなる第1回委員会を開催した。

以降、7回にわたり検討委員会を開催し、討議を行ったほか、事務担当レベルにおいて随時連絡をとっている。

イ 要援護者情報の共有

災害要援護者対策検討委員会では、平成17年6月から個人情報保護審議会に諮問した平成18年1月までの間に5回の会議を開催し、部局ごとに保有している要援護者情報の状況、要援護者の範囲、個人情報保護審議会への諮問等についての検討を進めた。

災害時要援護者としての対象は、愛の手帳（1～4度）の保持者、介護保険の要介護認定3以上、身体障害者1～4級を抽出し、重複人数、住所エラー等、施設入所者を除外すると8,243人であった。なお、施設入所者は職員等による支援が期待されるため、対象者外とした。

平成18年1月に行われた豊島区行政情報公開・個人情報保護審議会において、災害時要援護者に係る個人情報の行政内部における目的外利用及び災害時要

要援護者に係る個人情報の電算処理について議論し、どちらも審議会の了承を得て、要援護者名簿を作成した。

要援護者情報の管理にあたっては、防災課の担当者のみ閲覧することができるよう、要援護者情報を操作するパソコンに指紋認証・暗号によるセキュリティをかけている。また、要援護者情報を操作するパソコンは、他のパソコンと接続しないように配慮している。

今後は、民生委員や自主防災組織等、行政外の関係機関等との共有についても検討していく予定としている。

災害要援護者名簿【住所順】

平成18年10月30日

1/530 頁

氏名	住所		性別	生年月日	対象内容						町会名	救援センター
	住所	方書			介	愛	身					
※※※※	駒込		男	平**/2/**		1	聴	言			駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込	@@@@@@@@	女	平**/9/**		2	視				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込	@@@@@@@@	男	平**/6/**		4	下	幹			駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		女	平**/12/**	3	1	心				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		男	平**/6/**		4	心				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		女	平**/11/**	4						駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		女	平**/2/**	4						駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込	@@@@@@@@	女	平**/8/**	3						駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込	@@@@@@@@	女	平**/6/**		2	上	下			駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		男	平**/3/**	4						駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		女	平**/5/**		1	上	幹			駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		男	平**/12/**		1	心				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込	@@@@	男	平**/5/**		4	下				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		女	平**/3/**	3						駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		男	平**/7/**		4	心				駒込第一町会	駒込中学校
※※※※	駒込		男	平**/5/**		4	下				駒込第一町会	駒込中学校

要援護者名簿集計表（要援護者の範囲種別）

ウ 福祉避難所の設置に関する協定締結

要援護者それぞれの態様に対応するため、二次避難所として、高齢者福祉施設、保育園等を指定しており、災害時には、まず一次避難所（38校で開設される救援センター）に避難してから、ニーズを把握の上、二次避難所を順次開設することとしている。

なお、平成17年、区の行政組織改革及び外郭団体再編等に伴い、区直営だった特別養護老人ホーム、高齢者在宅介護センター等を社会福祉事業団や社会福祉法人等に移管したため、引き続き災害時二次避難所として利用するための協定を締結した。

協定内容は、①区から協定先への災害時の情報提供、②協定先施設の災害時における二次避難所としての区による利用、③区の避難所管理運営に対する協定先の協力としている。二次避難所に設置する要援護者用窓口は施設職員が協力するものとしている。

3.1.3 東京都練馬区

<取組の概要>

要援護者情報の収集・共有について、水災害の危険性がある地域に居住する要援護者に対して「水災害要援護者登録」を実施。また、地域行事等を活発に行っている小中学校のPTA等の父母を中心とする避難拠点運営連絡会との連携を高めたり、障害者団体等と連携した聴覚障害者合同訓練の実施、福祉関係者との防災研修等の様々な関係機関等との活動を通じて、地域防災力の向上を進めている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

東京都練馬区は、人口約67万人（高齢者約12.1万人、身体障害者約1.7万人）、面積48.16km²であり、東京都23区の北西部に位置する。

北東から南にかけては板橋区、豊島区、中野区、杉並区、西から南西にかけては西東京市、武蔵野市、北は埼玉県の新座市、朝霞市、和光市に接している。

区を流れる川としては、白子川、石神井川がある。

防災部門は、危機管理室防災課16名、防災計画担当課2名体制、福祉部門に関しては、福祉部地域福祉課32名、高齢社会対策課39名、介護保険課70名、障害者課12名、障害者施設課177名、総合福祉事務所274名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成17年9月4日には集中豪雨により練馬区内各所で191件の床上浸水、228件の床下浸水が発生したほか、道路冠水35件、下水逆流16件等の被害があった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

区では、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」にて災害時要援護者の対象者の範囲の例として示されている介護保険の要介護3～5の認定者、身体障害者1～2級、愛の手帳所持者、精神保健手帳所持者の対象者が約22,000人（重複あり）を数える。この中で、要援護者の範囲を災害医療におけるトリアージの発想を参考にしつつ、要援護者情報の収集・共有を行っている。

(7) 水害に特化した要援護者情報の登録（同意方式）

区では、河川の溢水により被害が想定される地域に居住する要援護者に対応するため、平成18年6月から、これらの地域の要援護者名簿の作成を開始するため注意喚起のチラシを全戸配布した。

特に戸建住宅やアパート・マンションの1階の世帯に対しては戸別訪問し、「水災害要援護者登録」を求める周知を行った。

これにより登録された要援護者は、平成18年10月時点で10名である。

なお、登録された要援護者の名簿は、作成した防災部門にて管理し、平常時から練馬区、警察署、消防署と情報共有を行っている。

(イ) 民生委員によるひとりぐらし高齢者等実態調査

区では、見守り活動の一環として、概ね4、5年ごとに民生委員に依頼し、ひとりぐらし高齢者実態調査を行っている。実施対象は、①ひとりぐらしの65歳以上の方、②世帯全員が75歳以上の方であり、民生委員が戸別訪問により調査票を配布・収集している。平成18年に実施した調査では、約22,000名から調査票を回収した。

情報提供に同意をした者については、日ごろの見守りとともに防犯・防災への活用を想定している。

ひとりぐらし高齢者実態調査票				調査日 平成18年 月 日	
フリガナ 氏 名 住 所		性 別 住 所 コード	年 月 日生 電 話 番 号 —	調査できない理由 1 入院 (年 月頃から) 2 長期不在 3 調査拒否 4 その他	
① 緊急時の連絡先をご記入ください。(①、②両方記入してください。)			② かかりつけ医はありますか。ある場合には、病院名、所在地、電話番号を記入してください。		
① 親族等	氏名	電 話 番 号 日中 () 夜間 ()	続 柄	かかりつけ医	1 ある 2 ない
② 知人等	氏名	電 話 番 号 日中 () 夜間 ()	続 柄	病院名 (主なところ)	
	住 所			所 在 地	
				電 話 番 号	() —
③ お体の状態はいかがですか。(○は1つ)			④ 友人、知人、同居していない家族や親戚と直接会って話をする回数はどれくらいですか。(○は1つ)		
1 バス・電車などの交通機関を使って1人で自由に外出できる。 2 すこし具合は悪いが、日常生活はほとんど自分でできる。また、1人で外出することができる。 3 家の中では、身の回りのことはなんとか自分でできるが、1人で外出することはできない。 4 病弱で寝たり起きたりの状態で、排泄等は手助けが必要。 5 ベッド生活が中心でほとんど寝たきりの状態。排泄、着替え、食事などに手助けが必要。 6 身の回りのことができないので全てに介護が必要。			1 ほぼ毎日 2 2～3日に1回程度 3 1週間に1回程度 4 1か月に1、2回程度 5 ほとんどない		
情報提供先		情報提供の可否			
(1) 民生委員					
(2) 在宅介護支援センター					
(3) 防災課・避難拠点 (区立小中学校)					
(4) 消防署					
(5) 警察署					
情報提供に同意します。		記入していただいた内容は、高齢者が安心して暮らせる地域づくりのため、あなたがお住まいの地域の民生委員、在宅介護支援センターにも情報提供します。氏名、住所、生年月日、性別については、防災課・避難拠点 (区立小中学校) に情報提供します。また、区内の消防署、警察署からの要請により、情報提供します。なお、情報提供には、秘密の厳守、目的外使用および第三者への提供の禁止を義務付けます。情報提供して欲しくない場合には、情報提供の可否欄に×をつけてください。			
本人自署または押印してください。		<情報提供する理由> (1) 民生委員は、民生委員法により、高齢者の生活状態を必要に応じて適切に把握することをその職務としているため (2) 在宅介護支援センターは、地域の高齢者の状況を把握し、介護保険を含む各種の保健、医療、福祉サービスが総合的に受けられるように関係諸機関と連絡調整を行う必要があるため (3) 防災課・避難拠点 (区立小中学校) は、災害時の救助活動に使用するため (4) 消防署から火災予防や防災目的により要請を受けた場合 (5) 警察署から盗難・詐欺等の防犯や交通事故・防災等の被害防止の目的により要請を受けた場合			

ひとりぐらし高齢者実態調査票

イ 地域防災力の強化

区では、阪神・淡路大震災を契機として、平成10年頃から、PTA等の父母の活動を活用した避難拠点運営連絡会の整備等の各種取組を実施し、地域防災の活性化に努めている。

避難拠点運営連絡会は、区が定めている避難拠点 (区立の103の小中学校) を単位としており、区が指名している避難拠点要員等と協力しながら、被災者

の救援活動等、避難拠点（避難場所）を運営していくための組織である。

避難拠点となる小中学校は、PTA等を通じて子供をもつ比較的若い世代が、「父参会」、「父親の会」等を結成し、日頃から各種会合を開いて親睦を深めたり、地域行事等を実施して地域の活性化に努める等、連帯感が高まっている。

このため、区等との連携のもと、親子で参加する防災教育・訓練を実施し、防災意識を高めることにより、比較的若い世代の運営連絡会への積極的な参加促進に成功している。

また、区では、一定の人数の防災担当職員が比較的長期間防災を担当し、また地域在住の一般職員で避難拠点要員に指名された者の参加を得ながら、自主防災組織との信頼関係の構築や、防災訓練・イベント活動の支援を行っている。

ウ 要援護者の避難支援に配慮した訓練の実施

聴覚障害者を対象とし、災害時の情報伝達について、「聴覚障害者合同訓練」を練馬区防災課、障害者課、手話サークルこぶし会、練馬聴覚障害者協会、避難拠点運営連絡会と合同で行っている。この訓練では、聴覚障害者と健常者がペアとなり健常者は聴覚障害者に対して言葉を発さずに自分の意思を伝え、聴覚障害者が数ある防災用品の中から健常者が伝えようとした防災用品を探し当てることを実践した。

平成19年2月には、透析患者の避難時の搬送訓練を実施している。

エ 福祉関係者への防災研修等の実施

区では、地域ごとの福祉関係者の連絡会から依頼があり防災勉強会を実施したのをきっかけに、ケアマネジャー、介護サービス事業者、ヘルパー、区立福祉施設利用者の家族・手話通訳者連絡会、福祉ボランティア等に対して、防災課が順次防災勉強会を実施している。

勉強会では、ケアマネジャー会や各施設への出前講座を通して、区の防災体制や地域の組織、避難場所等を説明しており、要援護者対策については、行政のみの対応は困難であり地域全体で取り組むべきことを理解してもらうよう努めている。

3.1.4 東京都板橋区

<取組の概要>

手上げ方式による要援護者名簿登録制度で要援護者情報を収集し、情報の提供先は登録者に委ねる事としている。情報の提供先となる住民防災組織や民生委員には、名簿の取扱いや要援護者の支援方法等を記載した「要援護者支援マニュアル」を配布している。

このほか、住民防災組織やNPOと連携し要援護者名簿の活用を想定した要援護者支援訓練を実施している。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

東京都板橋区は、人口約52万人（高齢者約9.3万人、障害者約2.2万人）、面積約32km²であり、東京都23区の北西端に位置する。

東京都北区、練馬区、豊島区に接しており、荒川及び白子川によって埼玉県和光市、戸田市に接している。荒川に近い北部では新河岸川が西から東に流れ、南部では石神井川が西から東に横切っている。

防災部門は、危機管理室防災課14名、福祉部門に関しては、健康生きがい部生きがい推進課24名、おとしより保健福祉センター34名、福祉部障がい者福祉課22名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成17年9月4日の集中豪雨で、白子川と新河岸川の合流地点や石神井川の一部が氾濫し、浸水被害が発生している。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者名簿の作成・提供

(ア) 板橋区要援護者名簿登録制度の創設

区では、要援護者情報の収集・共有方法について議論を行い、個人情報保護審議会の答申を踏まえ、平成17年12月から、手上げ方式により「板橋区要援護者名簿登録制度」を開始した。要援護者の範囲は、「自力避難が困難な方」とし、幅広い方々が登録することができるものとしている。登録状況は、平成18年10月現在で約500名である。

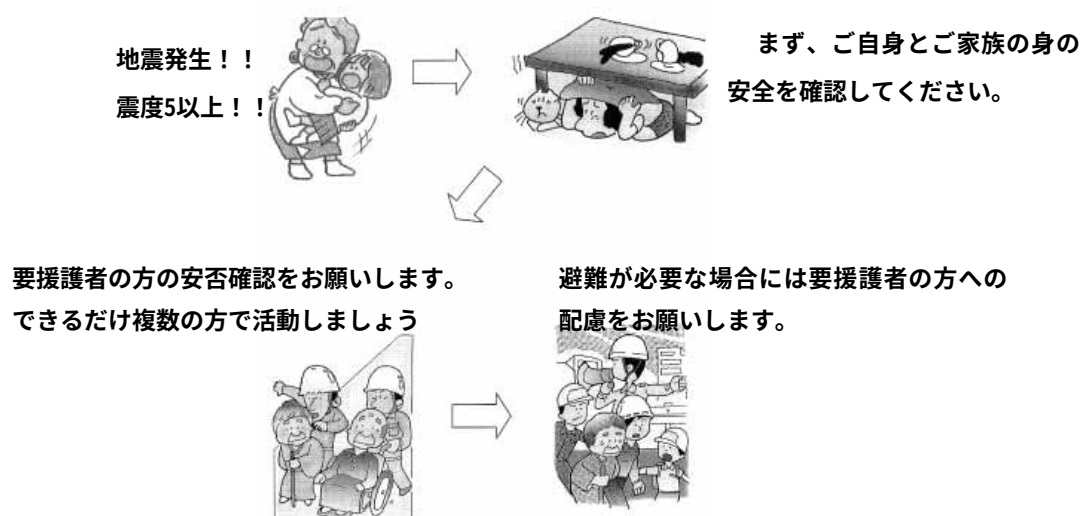
要援護者情報の共有先は、所轄警察署、居住管内住民防災組織、居住管内担当民生委員であり、名簿の提供先は、登録者の選択制となっている。

(イ) 要援護者名簿の共有

町会・自治会長会議や民生委員協議会において、制度の概要及び個人情報の取扱について説明を行い、覚書を取り交わした後、名簿を提供している。

また、住民防災組織や民生委員には、「要援護者支援マニュアル（震災・安否確認編）」を配布している。同マニュアルには、名簿の取扱、要援護者の支援（安否確認等）方法等、名簿を受け取った後に実施すべき事項や、Q & A等が掲載されている。

区では、名簿の提供、更新を経た後に、今後の方針を検討する予定である。



要援護者支援マニュアルの要援護者のイメージ

イ 要援護者に配慮した訓練の実施

区では、平成18年10月に、住民防災組織、避難所となる学校、NPO法人、区、警察署、消防署等が合同で、要援護者名簿の活用を想定した要援護者支援訓練を実施した（参加者350名、うち要援護者は20名）。

訓練では、事前に数回、安全な避難ルートの確認や避難所生活を想定した支援策について、ワークショップ形式で論議した後、要援護者が逃げ遅れているという想定で、階段避難器具や車椅子等を使用して避難所まで避難の支援を実施した。

また、要援護者を避難所からタクシーで二次避難所となる老人保健施設に移送する訓練も実施し、災害時における要援護者支援の一連の流れを確認している。



要援護者支援訓練の様子

ウ 福祉避難所の設置に係る協定締結

区では、平成10年に養護学校2校と「障害者等を対象とした避難所施設利用に関する協定」を締結しており、災害時の二次避難所としての活用を想定している。

今後は、介護老人福祉施設や介護老人保健施設を二次避難所として活用することを検討している。

3.1.5 東京都渋谷区

＜取組の概要＞

関係機関共有方式を活用した要援護者情報の共有について、個人情報保護審議会に諮問せずに、区の条例である「渋谷区震災対策総合条例」に要援護者情報の目的外利用・第三者提供を認める規定を盛り込んだ改正案を区議会に審議することとし、平成18年12月に承認された。

今後、具体的な要援護者情報の提供方法等、要援護者情報の共有に関する要綱等を作成する予定である。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

東京都渋谷区は、人口約19.7万（高齢者約3.6万人、身体障害者約3,100人）、面積15.11 km²であり、東京23区の西部に位置し、東は港区、西は杉並区・世田谷区、南は目黒区・品川区、北は新宿区・中野区に隣接している。

特徴としては、超高層ビル、地下街、百貨店、映画館、劇場、ホテル、競技施設（大規模体育館）等の大規模集客施設が多数あり、特に渋谷駅周辺に集中している。さらに、駅周辺は大規模集客施設に加えて、多数の商業施設が混在しており、都内有数の繁華街となっている。

防災部門の体制は、危機管理対策部防災課10名である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

(7) 手上げ方式による要援護者情報共有

区では、平成5年より手上げ方式による「災害時要援護者登録制度」を設け、要援護者名簿を作成していた。

また、要援護者名簿の取扱に関する覚書を取り交した上で、自主防災組織（区全域で105組織が結成されている）に提供し、要援護者の避難支援プランとなる「災害時要援護者避難計画書」を作成していた。

しかし、この方式による登録者は1,300人程度であり、要援護者をくまなく把握するには至らなかった。

(1) 震災対策総合条例の改正による関係機関共有方式の活用

区では、手上げ方式による把握状況を踏まえ、さらに災害時要援護者対策を強化するため、関係機関共有方式により要援護者情報を収集・共有する方針を平成18年9月に決定した。

要援護者情報の共有について、区の個人情報保護条例では、法令に定めがある場合や審議会の意見を聴いて定めたとき以外は、本人の同意を得ずに要援護者情報を平常時から自主防災組織等の第三者へ提供することは禁止されている。

区では、当初、ガイドラインを踏まえ、要援護者情報の目的外利用・第三者提供について、個人情報保護審議会の諮問・了承を得ることを考えていたが、要援護者の生命に関わる重要な内容であることも踏まえると、審議会に諮問するよりも区民の代表である議会場で審議される条例に明文規定を置くことにより、情報共有等に関する根拠を明確にする方が適当であると判断した。

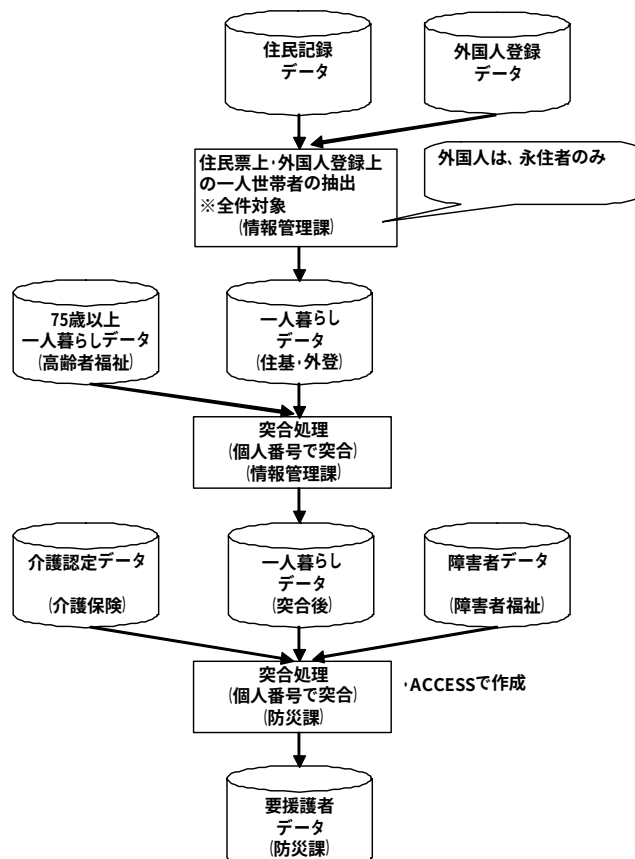
このため、区では、平成8年3月に制定した「渋谷区震災対策総合条例」を改正し、災害発生時の要援護者対策のため、主に福祉関係部局が保有する要援護者情報の防災関係部局での目的外利用や自主防災組織等への第三者提供を認める規定を新たに設け、個人情報保護条例との関係を整理した。

上記を盛り込んだ震災対策総合条例改正案は、平成18年12月議会で承認され施行することとなった。

これに応じて、区では、要援護者の対象範囲、要援護者情報の提供方法等、要援護者情報の共有に関する要綱等を作成し、要援護者情報の目的外利用及び自主防災組織等への第三者提供を開始することとしている。

また、同時に、震災対策基礎調査に基づく建築物に関する個人情報の第三者提供についても認める規定も新たに設けている。

なお、要援護者の対象範囲は、まずは個人情報保護の趣旨を汲み対象を限定し、一人暮らしで避難にあたり支援が必要な高齢者及び身体障害者の予定としている。



災害時要援護者対象者抽出フロー

(ウ) 要援護者情報の提供

要援護者情報の提供先は、自主防災組織、消防団、消防署、警察及び民生委員としており、提供内容は住所、氏名、生年月日、性別等である。さらに、震災対策基礎調査における建築物の倒壊危険度といった個別情報も提供できることとしている。

要援護者情報の取扱いの注意としては、パソコン上に要援護者情報に関するデータを残さない、データではなく紙媒体による提供とする、要援護者名簿は金庫等に保管することを挙げている。

また、自主防災組織等第三者に提供する際は、組織の責任者に管理を依頼することや、取扱いに関する説明会を開催し、要援護者名簿の取扱いの留意点を示した覚書を取り交す予定としている。

今後、避難支援プランの作成にあたっては、自主防災組織ごとに消防団、民生委員、消防署、警察署を加え検討会等を開催し、街歩きや延焼・倒壊シミュレーションシステムの活用を行いながら、実態的な避難支援プランを作成していくこととしている。

イ 福祉避難所の設置に係る協定締結

区では、避難所に避難した高齢者、障害者等で介護が必要とされる被災者の収容場所として、二次避難所を8施設予定している。災害時に設置される災害時要援護者救護調整班は、受入対象者の保護者又は避難所から受入施設への受入の要請があったときは、医師会と福祉保健部による判定会の結果に基づき受入施設と協議の上、受け入れることとしている。

【参考】渋谷区震災対策総合条例

渋谷区震災対策総合条例は、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機として、総合的な震災対策の基本を定め、消防、警察、その他公共機関の協力を得て必要な防災体制を確立し、「安心して住める安全な渋谷のまちづくり」を実現することを目的として、平成8年3月に制定された。具体的には、区長や区民の責務、防災に関する組織体制、具体的な震災対策等が規定されている。

【参考】渋谷区震災対策総合条例（抄）

（災害時要援護者の援護）

第 36 条 区長は、震災発生時に災害時要援護者（高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者をいう。以下同じ。）を救助し、又は擁護する体制が地域において整備されるよう、必要な助成及び助言を行わなければならない。

（略）

- 3 区長は、第 1 項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る個人情報（渋谷区個人情報保護条例（平成元年渋谷区条例第 40 号。以下「保護条例」という。）第 2 条第 1 号に規定する個人情報をいう。以下同じ。）のうち区規則で定めるものについて、保護条例第 14 条第 2 項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員（以下これらを「自主防災組織等」という。）並びに区規則で定めるものに対して、保護条例第 15 条第 2 項の規定により外部提供をし、必要な個人情報を共有させることができる。
- 4 区長は、第 1 項の規定による救助又は救護を行うため、震災対策基礎調査（区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を明らかにする調査をいう。）に基づく建築物の個別情報（区規則で定める倒壊危険度の建築物に係るものに限る。以下同じ。）を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第 15 条第 2 項の規定により外部提供をすることができる。

3.1.6 新潟県三条市

<取組の概要>

平成16年7月の梅雨前線豪雨における教訓を活かして、各活動主体別の9種類の水害対応マニュアルを作成。災害時の要援護者を、災害関連情報を迅速かつ的確に把握または理解することが困難な方、災害から守るために安全な場所に避難することが困難または時間を要する方等、災害時において特別な援護を要する「災害時要援護者」と、災害時要援護者の中でも自力では避難行動を行うことが困難な「避難行動要支援者」に分類して要援護者名簿を整備し、自治会や自主防災組織を主体とした避難支援活動を整備する等対策を進めている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

新潟県三条市は、平成17年5月に、1市1町1村（三条市、栄町、下田村）が合併し、人口約10.8万人（高齢者約2.5万人、身体障害者約4.3千人）、面積432.01km²の県内第4位の人口を擁する都市となった。

防災部門の体制は、行政課防災対策室3名体制であり、福祉部門の体制は、健康推進課高齢福祉係7名、社会福祉課障害者福祉係7名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成16年7月の梅雨前線豪雨（新潟・福島豪雨）により、市内を流れる五十嵐川が破堤し、市内各地で浸水被害が発生した。人的被害は9名（うち高齢者6名）であった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 情報伝達体制の整備

市では、平成16年7月の梅雨前線豪雨における教訓を活かして、平成17年6月に水害対応マニュアルを作成した。水害対応マニュアルは、市の職員用、自治会用、自主防災組織用、民生委員用、市民用など9種類のマニュアルを作成することにより、各主体における災害対応活動の基本的役割を明確化した。

また、情報伝達・情報収集の拠点、「自助」「共助」「公助」の接点として、自治会長、民生委員を地域顧問に選任した「災害対策（警戒）支部」を新設した。

(7) 避難準備情報の運用改善

マニュアルでは従来の避難勧告・指示に加え、新たに避難準備情報を創設し、五十嵐川、刈谷田川、信濃川に係る避難準備情報、避難勧告の発令基準を具体化した。また、市民用マニュアルでは、避難準備情報、避難勧告、避難指示の性格付けと発令基準を明記するとともに避難に際しては、災害時要援護者を除き、自動車の使用を控えるよう明記した。

なお、五十嵐川における避難準備情報の発令基準は以下の通りである。

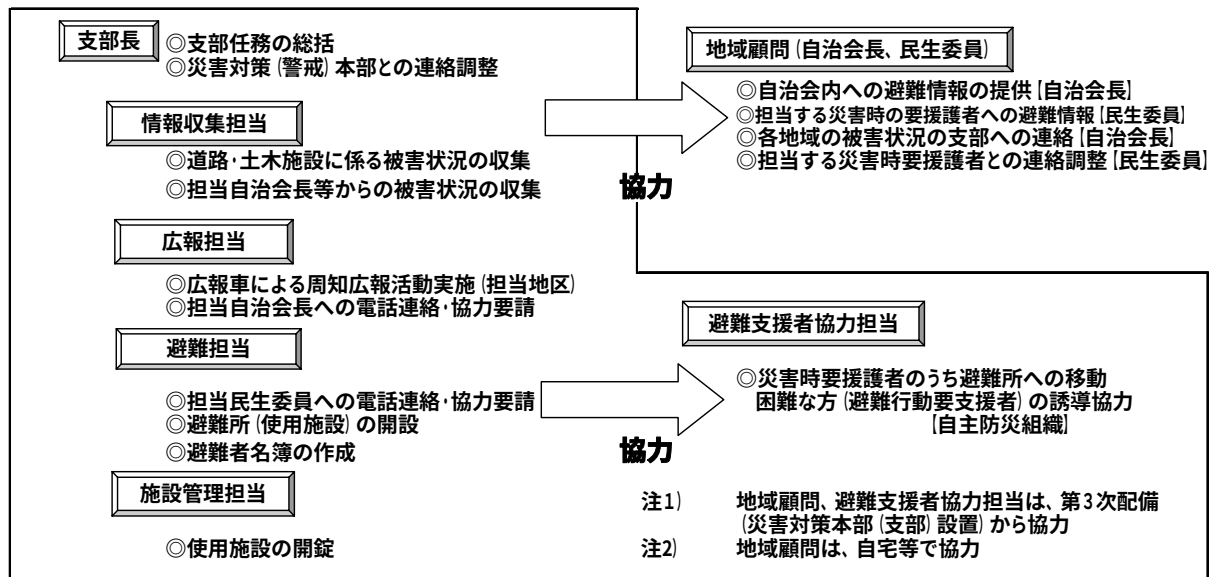
- ① 市内の3時間雨量が90mm以上
- ② 五十嵐川下流の一新橋水位が8.5mに達し、なおかつ上流域の累計雨量が200mmに達した場合
- ③ 五十嵐川下流の一新橋水位が8.5mに達し、なおかつ上流域の2時間雨量が60mmに達した場合
- ④ 五十嵐川上流にある笠堀ダムの流入量が毎秒300m³に達し、なおかつ放流量が毎秒80m³を超え、洪水調節を開始した場合市内の3時間雨量が市内で90mm以上

の4つの基準のどれかを満たせば発令する。

この後、平成17年6月に発生した新潟県を中心とした梅雨前線において洪水が発生した際、笠堀ダムの流入量・放流量がマニュアルに定めてある判断基準を上回ったため、災害対策本部を設置し、「避難準備情報」を約2万6,000世帯、約8万人に対して発令した（市全体の8割）。避難準備情報は、マニュアルに沿ってメール配信、コミュニティFM緊急割込放送、自治会、民生委員等を通じて住民等に伝達された。

(イ) 災害対策（警戒）支部の設置

市内10箇所の「災害対策（警戒）支部」を第1次避難所として位置づけ、支部要員をあらかじめ指定するとともに、警戒支部の立上げと同時に開設することとした。



☆旧三条市地域の「災害対策（警戒）支部」の担当地域については、自治会長協議会における地区割りに準拠（ただし、「上保内」「下保内」「みずほ」地区については、地理的要因から、「井栗支部」の担当地区とする）

災害対策（警戒）支部における主な任務

災害対策（警戒）支部では、支部要員のほか、自主防災組織、民生委員が行政と接点をもちながら活動するものとした。自主防災組織は、災害時要援護者のうち避難所への移動が困難な方の避難誘導及びその協力、通行止め等の応急措置を行う。また、地域における自主防災組織の結成・活動が必ずしも十分ではないことから、支部ごとに避難支援者協力担当を10人選任している。

民生委員の主な任務は、担当する災害時要援護者への避難情報の提供、連絡調整等である。

また、市内21箇所に避難準備情報の発令に合わせて開設する「第2次避難所」を設置し、避難所要員をあらかじめ指定することにより避難所対応活動を迅速化することとした。

イ 要援護者情報の共有

(7) 災害時要援護者と避難行動要支援者の考え方

市では、災害時の要援護者を「災害時要援護者」と「避難行動要支援者」の二つに分類して把握し、対策を進めている。

災害時要援護者は、災害関連情報を迅速かつ的確に把握または理解することが困難な方、災害から守るために安全な場所に避難することが困難または時間を要する方等災害時において特別な援護を要する方とし、避難行動要支援者は災害時要援護者の中でも、自力では避難行動を行うことが困難な方とした。

「災害時要援護者」「避難行動要支援者」の考え方

	災害時要援護者	避難行動要支援者（内数）
原案登録者	①介護認定を受けている者 ②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③痴呆性老人の日常生活自立度判定基準Ⅱランク以上となる者	①介護認定3以上を受けている者 ②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 ③痴呆性老人の日常生活自立度判定基準のⅡランク以上となる者
原案未登録者	①身体障害者（65歳未満）で視覚障害者1～6級、聴覚障害者1～6級、下肢・体幹不自由、脳原性移動障害1～3級、上記以外で1・2級の者 ②知的障害者（65歳未満で療育手帳A） ③市の定期的な訪問指導を受けている精神障害者 ④市の生活支援を受けている難病認定者	①左記の身体・知的障害者で単身又は障害者のみの世帯に属する者
備考	※1一般高齢者、乳幼児及びその保護者は、本定義から除外しているが、避難行動は任意の判断により災害時要援護者と同様避難準備情報発令の段階で避難行動を開始して頂く。	※1上記要件を満たす者であっても①同居家族等、②介護保健サービス事業所の避難誘導が確実に見込まれる場合には、避難行動要支援者から除外し、一般の災害時要援護者として扱うこととする。 ※2精神障害者及び難病認定者については市の福祉班（健康推進課）が対応する。

(イ) 災害時要援護者等名簿の作成方法

市では、市の保有情報をもとに、「災害時要援護者名簿（原案）」を作成した。

その結果「災害時要援護者名簿（原案）」の対象者は計1,320人おり、うち自力や家族、福祉サービス提供施設の助けを借りて避難所に避難することができない避難行動要支援者に371人が該当することが判明した。

次に、この原案の登録者に対して民生委員による同意確認作業を実施するとともに、原案未登録者に対してはアンケート調査等を実施し、平成17年5月、1,777人の対象者を登録した要援護者名簿を作成した。その後市町村合併に伴い、同月、要援護者名簿の更新を実施している。

登録された要援護者情報は、目的に応じて、民生委員用、在宅介護支援センター用、介護保険サービス事業者用、自主防災組織・避難支援者協力者用の4種類の名簿に整理することとしている。現在、同意の作業にあたっているのは、民生委員用と自主防災組織用の2種類である。

(ウ) 支援内容

風水害発生時に、避難支援協力担当は、①避難準備情報が発令され次第、担当の災害対策支部に集合すること。②自主防災組織や自治会等から応援要請があった場合、避難行動要支援者の自宅に赴き、避難支援を実施すること。といった役割を担うこととしている。

また、市では、災害時要援護者と避難行動要支援者ごとの支援方策について整理しており、自力で避難できる要援護者については、民生委員や在宅介護支援センター、福祉サービス提供施設から避難準備情報を伝達してもらい、早めの避難を促すこととしている。

避難行動要支援者については、自治会、自主防災組織を主体に、近所の方々と一緒になって避難することとしている。但し、自主防災組織では対応困難な場合には、災害対策支部・避難支援者協力担当が避難誘導し、精神障害者及び難病認定者については、市の福祉班（健康推進課）が対応することとしている。

さらに、平成18年3月には震災対応マニュアルも作成し、その中で、震度5弱以上の地震が発生した場合には、民生委員、自治会等が担当する対象者の安否確認を行う支援体制とした。

これらの水害・震災対応ともに、民生委員、自治会等が行う活動は市に協力する立場で活動することを要援護者に理解してもらうとともに、避難支援体制は万全ではないことを前提に、自分の身は自分で守れるように災害への備えに取り組むよう指導している。

3.1.7 新潟県小千谷市

<取組の概要>

新潟県中越地震における初動対応時では、発災時からあらゆる情報が錯綜し、特に配慮を必要とする要援護者の対応に手が回らなかったことを教訓として、「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」を策定し、介護保険制度下の地域包括支援センターを拠点とした高齢者に関する危機対応のための体制を構築している。

また、町内会・自主防災組織が参加した要援護者避難訓練等も実施している。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

新潟県小千谷市は、新潟県の中央やや南に位置し、人口約4万人（高齢者約1万人、身体障害者約1.5千人）、面積155.12km²となっている。

市内には信濃川が南北に縦断し、東西には250m～580m級の尾根が続き、南部は中山間地を形成している。

近年の気象状況は、温暖化・多雨化の傾向が見られる。また、最高気温、湿度とも比較的高く、湿潤な気候である。

防災部門の体制は、総務課防災係3名体制であり、福祉部門の体制は、健康福祉課福祉係7名、高齢福祉課高齢福祉係5名（うち地域包括支援センター3名）体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震では、震度6強となり、その後の余震（10月中）では、震度6強1回、震度6弱2回、震度5強1回であった。市では10月24日に492世帯1,784人に対して避難勧告を発令し、最大時には約3万人が避難した。人的被害は、死者19名うち高齢者13名（ショック死5名、家屋倒壊1名、人工呼吸器外れ1名、容態悪化6名）。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 新潟県中越地震における要援護者支援

(ア) 要援護者の安否確認

新潟県中越地震では、発災後から福祉部門の職員が救援物資の配布等の災害対応に従事することとなったため、災害時の本来業務（高齢者・障害者への配慮等）に取りかかれなかった。要援護者の安否確認は、地域の民生委員や区長、介護保険サービスの利用者に対してはケアマネジャーが中心となっていた。ケアマネジャーが付いていない要援護者については、市が直接安否確認を実施し、対象者の9割は約1週間程度で概ね確認することができた。

(イ) 避難所での支援

避難所での生活では、避難生活が長期化することを誰も予想していなかったため、その場の対応となりがちであった。このため、発災後数日後に避難所において様々な問題が顕在化してきたことから、高齢福祉課長の判断で、福祉部門の職員を極力本来業務に戻すこととなった。特に、避難所におけるニーズの把握に努め、ボランティア等と協力しながら個別に対応してきた。

また、避難所におけるニーズの把握により、要援護者の介護保険施設への緊急入所を手配する一方、避難所に残ることを希望する要援護者や授乳を必要とする母子等に対しては、避難所内の会議室やトレーニングルーム等を専用居室として活用し、市外の看護・介護関係団体が24時間体制で支援した。

(ウ) 福祉避難所の設置

避難所における要援護者のニーズ把握で、災害発生後3日目頃から要援護者の避難所での生活が困難であるとの声を踏まえ、ライフラインが比較的早く復旧した北部のケアハウスを福祉避難所として設置した。

なお、福祉避難所には、開設時支援体制が確保できなかったため、家族・介護者と一緒に避難して頂いた。

その後、同福祉避難所の要援護者に対しては、家族のほか県外から応援に来た医療NPOが24時間体制で見守りに従事した。

今後の福祉避難所の設置に関しては、福祉避難所として一時的に介護保険施設等を活用することとなるが、介護保険事業者が速やかに事業を再開し、サービスを提供できる状態にすることが重要であると考えている。

(エ) 関係機関の間の連携

避難所において、継続的に要援護者のケアを行うために、ボランティア以外に、県に県看護協会と県介護福祉士会の人的な応援を要請した。これらの団体は、11月上旬頃からローテーションを組んで24時間体制で要援護者の個別対応にあたった。

イ 地域包括支援センターを核とした体制の整備

新潟県中越地震における市の対応では、発災時からあらゆる情報が錯綜するとともに、市民からのあらゆる要望・苦情対応に追われ、特に配慮を必要とする要援護者支援まで手が回らない状況であった。このことを教訓とし、市では、介護保険制度下の地域包括支援センターを核とした情報集約等の体制整備に取り組むこととした。

地域包括支援センターでは、平成18年に「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」を策定し、地域包括支援センターを拠点とした高齢者に関する危機対応のための体制を構築し、高齢者の安全を確保することとしてい

る。危機対応（災害のほか、事故、食中毒等も想定）のための体制は、危機の規模に応じて職員が現地に出向いたり保健所等の関係機関への情報提供・総合調整等を行うこととしている。

レベル0：単一の事業所/施設で事例として蓄積

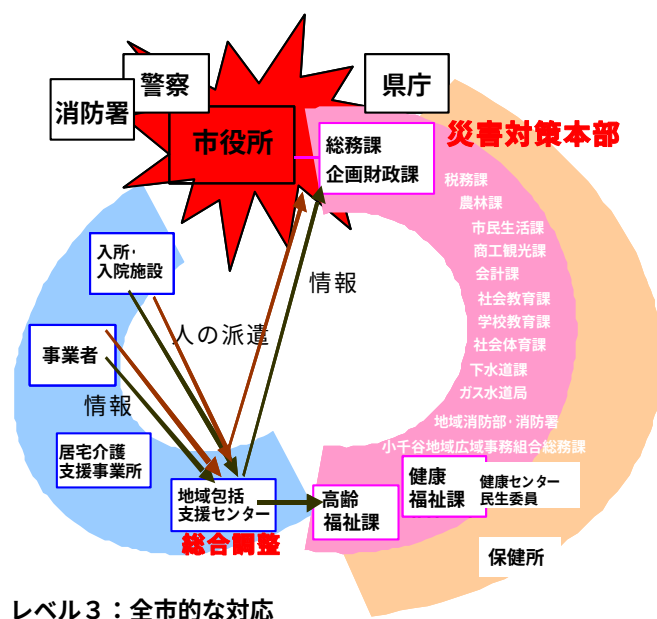
レベル1：単一の事業所/施設で対応、地域包括支援センターへ連絡

レベル2：複数の事業所、施設で対応、地域包括支援センターで総合調整

レベル3：全市的な対応、地域包括支援センターで高齢者情報のまとめ

このマニュアルは、福祉施設、ケアマネジャー、在宅介護支援センターに配布している。

市では、平成18年10月実施した市防災訓練の中で、当該マニュアルに基づき「災害時情報発信・収集訓練」を実施した。今後、地域ケア会議において訓練の振り返りと改善案に関するアンケートを検討しており、地域包括支援センターに寄せられる情報等を収集・蓄積・整理し、各機関の連携強化や総合調整能力の向上の観点から、マニュアルの充実・見直しを図ることとしている。



- ① 災害対策本部は市役所に置き、市長が対応の責任を負う。
- ② 事業所、施設は災害対策本部に連絡員を送り、情報を共有する。
- ③ 各事業所、施設は、地域包括支援センターに対して情報を発信するとともに連絡員を派遣する。
- ④ 地域包括支援センターは、事業所、施設からの情報をとりまとめ災害対策本部に送信する。

高齢者の危機対応の体制（レベル3：全市的な対応（台風、地震、雪害））

「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」

ウ 要援護者避難訓練の実施

市では、平成18年10月に要援護者避難訓練を実施した。訓練の内容は、町内会・自主防災組織による住民の安否確認、福祉避難所への移送が適当な要援護者の選定、自主防災組織員の誘導による福祉避難所への避難、要援護者の容態確認（面接による顔色や気分確認、血圧測定等）である。

課題としては、福祉避難所の指定（施設との協定締結）の必要性、福祉避難所への移送が適当な要援護者の選定方法及び基準の設定等が挙げられている。



要援護者避難訓練実施状況

3.1.8 新潟県見附市

＜取組の概要＞

要援護者情報の収集に係る制度として、「防災ファミリーサポート制度」を開始。全世帯に制度の周知と登録者募集のチラシを発送することにより、支援を必要とする要援護者と支援協力者（防災ファミリーサポーター）を全世帯手上げ方式により収集しており、これまでに1,548世帯2,115人が登録している。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

新潟県見附市は、人口約4.3万人（高齢者約1万人、障害者約1.3千人）、面積77.96 km²であり、新潟県のちょうど中央（重心点）に位置する。

地勢は信濃川水系の刈谷田川が市を南北に分けて流れ、豊かな水と清涼な空気に恵まれている。豊かな自然に囲まれて、県内でも有数の田園地帯を形成している。

防災部門の体制は、企画調整課防災担当3名体制であり、福祉部門の体制は、健康福祉課障害福祉係5名、高齢者福祉係4名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成16年新潟・福島豪雨では、刈谷田川が破堤し、床上浸水880棟、床下浸水1,153棟、半壊棟数1棟、一部損壊2棟の被害が発生した。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

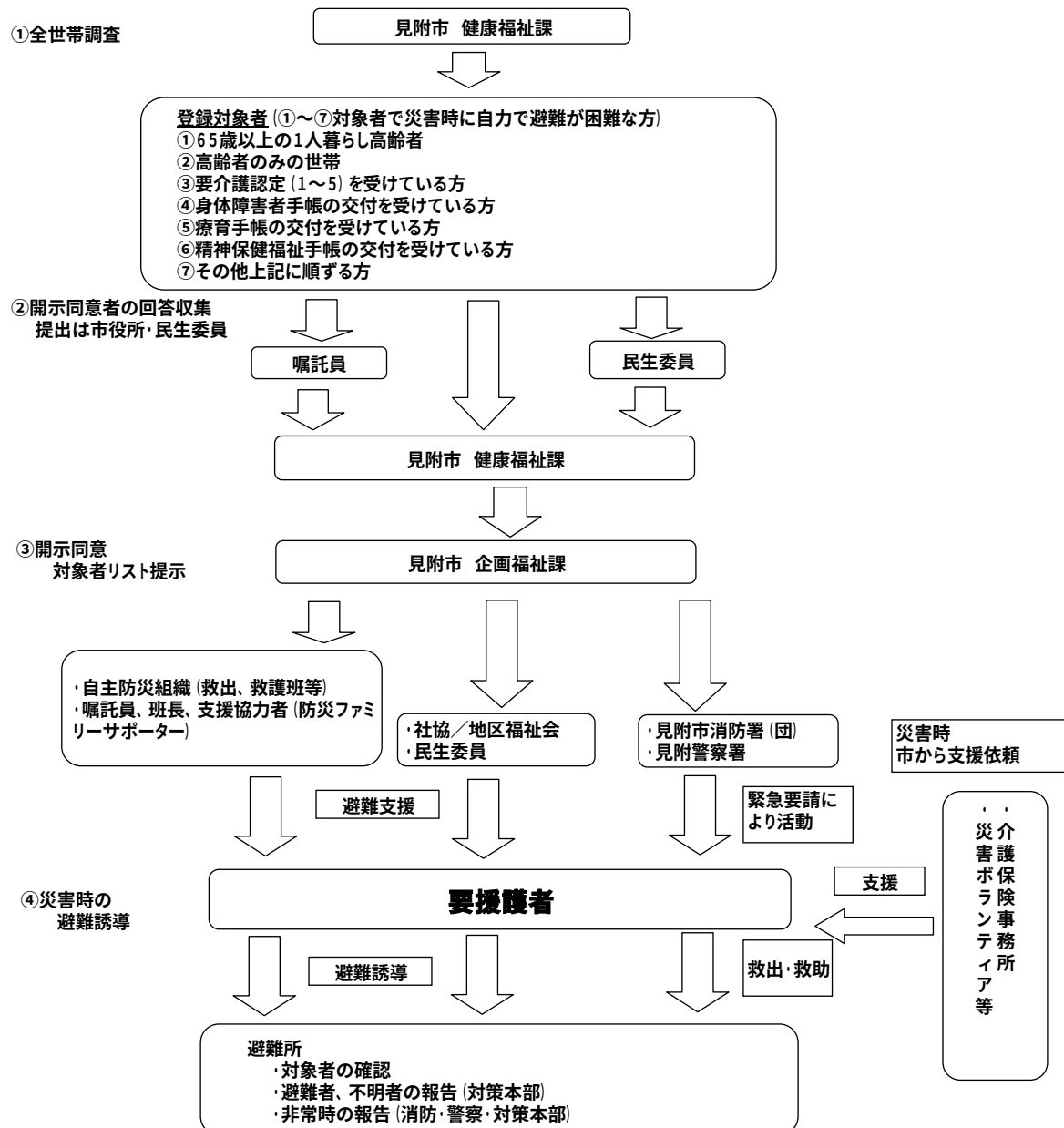
市では、要援護者情報の収集に係る制度として、「防災ファミリーサポート制度」を平成17年6月から一部において、平成18年4月から市全体において運用している。

市では、民生委員が年1回、65才以上の高齢者、障害者手帳・養育手帳（知的障害者）所持者の所在確認等を実施してきたが、個人情報意識の高まりや、平成16年に発生した風水害を踏まえて、同制度を創設し、梅雨期までの体制整備を目指した。

この制度では、全世帯に制度の周知と登録者募集のチラシを発送することにより、支援を必要とする要援護者と支援協力者（防災ファミリーサポーター）を全世帯手上げ方式により収集している。

要援護者登録情報は、庁内（健康福祉課、企画調整課、消防本部）で共有するほか、平常時から自主防災組織、市嘱託員、警察署、社会福祉協議会、地区福祉会、民生委員等にも提供される旨を説明し、これに同意した者を登録することとしている。ただし、現在、自主防災組織以外は、必要に応じ情報開示する方法を考えている。台帳は自主防災組織（町内会長）が管理している。

対象者は、①65歳以上の一人暮らし高齢者、②高齢者のみ世帯、③介護保険の要介護1～5の認定者、④身体障害者手帳の交付を受けている者、⑤療育手帳の交付を受けている者、⑥精神保健福祉手帳の交付を受けている者、⑦その他上記に順ずるものとしており、これまでに1,548世帯、2,115人が登録しており、支援協力者は約300人を確保している。



見附市防災ファミリーサポート制度の概要

イ 地区福祉会における取組

今町地区の地区福祉会（地区社会福祉協議会に相当）では、見守り活動の一環として、地区の一人暮らし老人（214名）それぞれに対して、避難支援者を割り当てているほか、要援護者や避難支援者等を地図上に明記した、いわゆる「避難支援マップ」まで作成済みである。

ウ 要援護者に配慮した訓練の実施

発災時には、各要援護者名簿保有者が協力して、要援護者の避難支援・誘導や、避難所における安否確認を実施することとしている。また、平成18年6月に新潟・福島豪雨災害を教訓にした防災訓練を実施しており、この訓練においても安否確認できる体制を検証している。

3.1.9 山梨県

<取組の概要>

平成17年4月に要援護者支援に関するマニュアルを福祉関係者とともに作成し、各市町村において同マニュアルの研修を積極的に実施。併せて、「自主防災マップづくり研修会」、市町村との合同による福祉避難所の設置訓練を実施する等、市町村を中心とした取組を支援している。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

山梨県は、88.4万人余りの人口を抱える、面積4,460km²余りの内陸県である。

同県は、県土の約8割が山地で占められ、しかも3,000m級の峰々に囲まれた急峻な箇所が多い。

山梨県では、東海地震の強化地域に指定されているほか、糸魚川 - 静岡構造線断層帯等活断層等に起因する地震及び富士山噴火等の災害が発生する可能性が指摘されている。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 市町村における要援護者情報の共有の推進

県では、福祉保健部と消防防災課等が協議を重ね、平成17年4月に「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」を策定した。このマニュアルをもとに、平成17年度中に県内の全ての市町村を回り、全体説明会や小単位では消防防災課も連携し研修会を行っている。

モデル地区等で自主防災マップを作成すると様々な解決すべき課題を発掘することができるため、まずは、モデル地域を設定し、「自主防災マップづくり研修会」を通じて、地域住民の意識を高めるとともに、要援護者の把握、地域にあった要援護者支援プランづくりに努めるよう各市町村に推進している。

また、消防防災課では地域防災リーダー研修会（市町村担当者、市町村社会福祉協議会職員、地域防災リーダー等が参加）等において、平成18年3月に要援護者対策も含めて作成した「山梨県災害時避難対策指針」の説明を実施した。

物品、医療器具、薬剤や、被災後の物品の供給ルート、安全な搬送方法（搬送ルート、搬送手段等）、支援者の確認等を行い、課題等を抽出した。

訓練は、地域住民も参加し、地域にどのような要援護者がいるのかということや、災害時にはどのような支援ができるかということを考えることで、地域全体の要援護者支援に関する意識の向上に資するものとなった。



難病患者の搬送訓練の様子

3.1.10 山梨県笛吹市

<取組の概要>

市と、民生委員、自主防災組織や消防団等が連携した地域防災力の強化に努めており、自主防災組織の結成率が100%、消防団が7分団（1,800名）結成されている。

平成17年には、山梨県と合同で福祉避難所の設置訓練を社会福祉協議会、民生委員、福祉施設職員、自主防災組織等の参加のもと実施し、災害時の要援護者対応にも備えている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

笛吹市は、平成16年10月に5町1村（石和町、御坂町、一宮町、八代町、春日居町、境川村）、平成18年8月に芦川村が合併し、人口約7.3万人（高齢者約1.5万人、障害者約3.9千人）、面積201.92km²の市となった。

笛吹市は、甲府盆地の中央部やや東寄りに位置し、盆地中央部を西に向かって笛吹川が流れており、笛吹川に沿って広がる平坦地を中心に、南北の丘陵・山岳地帯に挟まれた比較的まとまりのある地形を有している。

防災部門の体制は、総務課消防防災担当5名体制であり、福祉部門の体制は、健康福祉部高齢福祉課9名、福祉総務課13名体制である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 地域の消防団・自主防災組織等における連携

市では、自主防災組織が132組織（結成率100%）が結成されているほか、消防団も7分団（1,800人）が結成されており、市と自主防災組織と消防団が連携できる環境が整っている。自主防災組織の役員を消防団のリーダーが兼ねているケースもある。

また、地域のコミュニティが発達しており、132の行政区の区長が中心となっている。

イ 要援護者の避難支援に配慮した訓練の実施

市では、平成17年10月に、山梨県と合同で福祉避難所の設置運営訓練を実施している。

この訓練には、社会福祉協議会、民生委員、福祉施設職員、自主防災組織、施設通所者、障害者団体、地元住民、保健福祉関係者（ケアマネジャー、ボランティア関係者、精神保健福祉士等）が参加した。

訓練中に広めの介護保険関係施設（52m×52m）に設置した福祉避難所では、受付・相談コーナーの設営・立ち上げを行い、ニーズの受付からマッチングまでの一貫の流れを訓練した。

ニーズ受付については、要援護者からニーズを聞き取りながらニーズ受付票

に記入し、掲示ボードに貼り付けることでニーズを集約した。その上でニーズに即した対応（停電により不安を感じている要援護者に対応するため投光機を配布、おむつ交換スペースを設置等）等を実施した。

このほか、肢体不自由者の車椅子からのトイレ等移動支援、聴覚障害者への手話・筆談等による情報伝達、知的・精神障害者への寄り添い等生活支援、ダンボールやビニールシートを使った間仕切りの設置、高齢者や障害者の専用スペースの確保（畳部屋）等、要援護者に配慮した避難所運営を実施した。なお、これらの活動はボランティアリーダーが活動報告書を作成した。

訓練では、「要援護者の専用スペースについては介護も考えると畳3畳分が必要ではないか」、「床に座ると疲れるため椅子が必要」、「簡易トイレに手すりが必要」等、福祉避難所の設営に関する課題が明らかとなり、今後の取組の改善に役立てていくこととしている。

<準備したもの>

【看板類】

- ・立て看板（「笛吹市拠点福祉避難所（訓練会場）」）
- ・トンボ看板（受付、相談コーナー、総括担当、高齢者福祉避難所、聴覚障害者福祉避難所、肢体不自由者福祉避難所、こころのケア相談所）

【障害者体験用器具】

- ・県社会福祉協議会から借用

【要援護者の識別に使用】

- ・ゼッケン

【福祉避難所設営資機材】

机（約30）、椅子（約20）、受付用紙・筆記具、ブルーシート（約20）、ござ（数十枚）、ダンボール（約100枚）、ガムテープ（約3個）、ビニール紐（2巻）、ロープ（2巻）、支柱（約2m：30本）、カラーコーン（約20個）、掲示板（ホワイトボード3枚）、簡易トイレ（2箇所）、トイレ用衝立（4枚）、折り畳みベッド（数個）、布団（数セット）、毛布（数十枚）、搬送用機器（車椅子、担架、応急担架、リヤカー）、石油ストーブ、紙おむつ、ウェットティッシュ、点字用器具、白杖 等



福祉避難所設置訓練の様子

ウ 福祉避難所の設置に関する協定締結

市では、笛吹市社会福祉協議会のデイサービスセンター、各地区社会福祉協議会の計7ヶ所を災害時の福祉避難所に指定している。

また、地域防災計画では、平素から市保健師、医療関係機関、施設の保健医療担当者等の中から、福祉避難所開設時に要援護者の健康管理や相談等を担当する福祉避難所相談員を指名し、確保しておくこととしている。

3.1.11 山梨県南アルプス市

＜取組の概要＞

「防災ボランティア養成講座」の実施による防災ボランティアの育成や防災マップ作成の取組を通じて、地域と防災ボランティア連絡会や自主防災会との連携に努め、地域防災力を強化。

また、平成18年3月には関係機関の助言を得ながら要援護者支援マニュアルを策定し、要援護者情報の収集、要援護者に配慮した訓練等を実施している。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

南アルプス市は、平成15年4月に4町2村（八田村、白根町、芦安村、若草町、櫛形町、甲西町）が合併し、人口約7.2万人（高齢者約1.4万人、障害者約3.5千人）面積264.06km²の都市となった。

同市は、山梨県の西側、南アルプス山麓に位置し、南アルプスの主峰北岳を頂点とした東西に細長い形で、市街地は主として、国道52号沿いに形成されている。

冬は寒さが厳しく、夏は気温が高いという盆地特有の内陸性気候となっている。

防災部門の体制は総務課防災防犯担当以下4名体制であり、福祉部門の体制は介護福祉課高齢福祉担当4名、福祉課社会福祉担当6名、障害福祉担当8名体制である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 小地域単位における機運の醸成

市社会福祉協議会では、平成15年度より、一般住民等を対象に「防災講演会」を開催するとともに災害ボランティアの募集の呼びかけを行っており、登録したボランティアで勉強会や「防災ボランティア養成講座」等を実施しているほか、地域で防災マップづくりの取組等をしており、地域住民の防災に対する意識は高まっていた。

この中で、平成17年1月には、災害・防災ボランティア連絡会が小地域（6地区）の地区連絡会に再編成され、現在は自主防災会との連携の中、住民の防災意識の啓発や地域支援ネットワークづくりに取り組んでいる。

このような取組の中で小地域単位での安否確認・支援体制の仕組みづくりができるような体制になってきている。

イ 災害時要援護者支援班の設置

平成16年6月の「災害時における保健師活動マニュアル研修会」を契機として、9月に市役所内関係各課担当者における「災害時における要援護者対策会議」を開催設置し、以後、平成17年9月から市の災害時支援マニュアル策定について、関係担当課協議を重ねている。

構成人員は、福祉関係部局5名、防災関係部局1名、社会福祉協議会1名となっている。

ウ 要援護者支援マニュアルの策定

山梨県が策定した「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」をもとに、平成17年9月から関係担当課協議を重ね、平成18年3月に「南アルプス市災害時要援護者支援マニュアル」を策定した。

策定にあたっては、市障害者施策推進協議会、市内障害者団体のネットワーク会議での助言等を得ながら進めた。

マニュアルでは、市、社会福祉協議会、自主防災組織、民生委員等の役割を明確化し、地域の支援体制づくり、要援護者の事前把握、要援護者への情報伝達と避難誘導の体制づくり、発災直後の要援護者への情報伝達等について定めている。

エ 要援護者情報の共有

平成18年7月より、社会福祉協議会が、要援護者情報の収集を手上げ方式により実施しており、9月までに62件の登録がある。

登録方法は、「要援護者支援カード」を用いて申請するものとしている。要援護者情報の共有先は、社会福祉協議会、自主防災会であり、登録の際にこれらの機関への情報提供の承諾を行っている。

避難支援者の定め方は、要援護者本人が地域の避難支援者を指定するほか、要援護者台帳を共有している該当地域の民生委員、自主防災組織のほか、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者が担当する方法をとっている。

オ 要援護者に配慮した訓練の実施

市では、社会福祉協議会、防災ボランティア、自主防災会と連携しながら、地域における福祉避難所や福祉避難室の設営訓練や、組単位での要援護者救助訓練を積極的に実施している。

平成17年8月には、社会福祉協議会が中心となり、地区避難所の設置訓練及び福祉避難所の設置訓練を鏡中条地区において実施した。

この訓練は、特に要援護者の移送について重点がおかれ、社会福祉協議会、自主防災会、要援護者とその家族等の参加のもと実施された。

訓練では、組内で声を掛け合い車椅子やリヤカー等により高齢者や障害者等を救出し、福祉避難所として設営された体育館に避難した。

福祉避難所には、相談窓口、救護所、簡易トイレを設置したほか、体育館に目隠し用パーティションと防災シートを取り付けることにより、避難スペースを2箇所設け、それぞれの部屋に20～40畳のごさを設置した。

福祉避難所では、保健師や看護師、ケアマネジャーが血圧測定や聞き取り調査を行い、必要な支援につなげていく訓練が行われた。

また、平成18年度南アルプス市防災訓練では、5地区において要援護者支援を目的とした訓練が行われ、車椅子の誘導、寝たきりの方の車椅子への移乗、要援護者の聞き取り調査、避難所での健康チェック等の実技演習が実施された。

さらに市では、モデル地区を設けて、防災学習会を実施し、ワークショップ

を通じて、防災マップづくりを行っている。

カ 福祉避難所の設置に関する協定締結

市では、平成18年2月までに高齢者入所施設、障害者入所施設、デイサービス事業所、通所施設等15施設を福祉避難所（二次的避難所）として指定し、事前に協定を締結している。

協定締結にあたっては、受入可能人数、家族等の同伴の可否、避難者の移送、必要物資、費用の負担等について協議を行っている。

二次避難所は、市保健福祉部が指定避難所を巡回して避難した要援護者の実態とニーズを把握する「要援護者実態調査」※を実施し、社会福祉施設への避難が必要な要援護者を確認したのちに、施設の被災状況を判断して開設することとしている。

避難の対象者は、混乱を起こさないよう、市が指定避難所において実施する要援護者実態調査を受けた者及びその家族等とし、健常者や実態調査を受けていない人が直接行っても受け入れないこととしている。

市の支援内容は、要援護者にかかる食料品及び生活物資等の調達及びボランティア等の介護支援者の確保としている。また、二次避難所の管理運営に要する経費は、市の負担としている。

南アルプス市の福祉避難所の指定状況

区分	施設数
高齢者入所施設	7施設
障害者入所施設	2施設
デイサービス事業所通所施設	6施設

※要援護者実態調査・・・p173 災害時要援護者実態調査票を参照



車椅子の扱い方訓練の様子

3.1.12 長野県松本市

<取組の概要>

大地震を想定した防災への取組が市内各所で生まれてきており、市がそれを支援する形で進めている。災害時要援護者の支援に関する取組も、市では防災部門と福祉部門が共同で「災害時要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクト」を進めている。さらに、市内各所の自主防災組織においては徹底的に住民が主体となって災害時要援護者の登録や日常の見守り活動等を進めている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

長野県松本市は、松本盆地の中心に位置する人口約22.8万人（高齢者約4.9万人、障害者約1.1万人）、面積919km²の県内第2の都市である。平成17年4月1日に、旧松本市と、梓川村、四賀村、奈川村、安曇村が合併した。市には糸魚川－静岡構造線系断層及び境峠－神谷断層という大きな2本の断層が市内を走っており、特に糸魚川-静岡構造線においてはマグニチュード8クラスの地震が30年以内に14%の確率で発生すると予想されている。

災害時要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクトに関わる防災部門の体制は、総合防災課3名であり、福祉部門の体制は、福祉計画課（地区福祉ひろば）20名、障害・生活支援課7名、高齢福祉課6名、健康づくり課7名、社会福祉協議会7名である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成16年10月（市区町村合併前）には台風23号による豪雨があり、浸水、土砂崩れ等の被害があった。1日の降雨量は140.5mm、降り始めからの降水量は162.5mm（10月20日）。人的被害はなく、物的被害は床上浸水1棟、床下浸水60棟、土砂崩れ7ヶ所、通行止め11ヶ所等であった。

平成18年7月の豪雨の際にも浸水、土砂崩れ等の被害があった。累積降水量は上高地で709mm、松本で336mm、奈川で548mmに達した。人的被害はなく、物的被害は床上浸水2棟、床下浸水20棟、土砂崩落5ヶ所、土砂流出等38ヶ所等であった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクトの発足

市では、平成16年に危機管理を施策の柱の一つに掲げたのを契機として、防災に対する機運が盛り上がり、特に、要援護者に配慮して福祉と連携した減災活動の推進に重点がおかれた。このような中で、平成17年6月から総合防災課、障害・生活支援課、高齢福祉課、福祉計画課が合同で要援護者支援プラン作成に向けたプロジェクトを発足させ、平成18年9月までに4回の会議を行って

る。このプロジェクトに関わるメンバーは総勢で10名弱である。

会議では、各課の取組についての報告や、他市町村の事例紹介、要援護者台帳の作成に関する課題等が議論された。この中で、住民自治による要援護者支援制度の確立等、独自の体制を今後整備していくことを確認してきた。これらのプロジェクトチームのメンバーは、災害時に庁内で情報共有を行うとともに、日常は「防災」と「福祉」両方の切り口から地域防災力の強化に向けての活動を共同で行っていくこととしている。

災害時要援護者支援プラン策定に向けたプロジェクトの検討経緯

第1回	平成17年6月23日	関係部署の取り組み状況報告
第2回	平成17年12月26日	各課の災害時要援護者に関わる事項の紹介、他市町村の状況把握
第3回	平成18年7月6日	地域づくりモデル事業の経過と概要の説明 要援護者台帳の問題点の整理
第4回	平成18年9月13日	行政内部の情報共有の方策 住民自治による要援護者支援制度の確立

イ 住民主体による防災・要援護者支援体制の確立

(ア) 自主防災組織の形成と活性化の動き

市内では、昭和57年から自主防災組織が作られており、すでに組織は339町会（73%）で結成されている。平成16年以降は自主防災組織活性化に向けた取組を行っており、この中で防災セミナーの開催や、モデル3地区（城北、里山辺、本郷）での先進事例創出事業（防災に関する意識調査とリーダーの育成のための研修会や防災訓練等の実施）、防災マップの作成と配布等を行っている。

平成17年度には、自主防災組織活性化推進部会を立ち上げて民生児童委員の代表や町会の代表、学識経験者等で検討を行った。その結果を自主防災組織活性化推進部会の提言にまとめている。

この提言は「市民防災意識の啓発と高揚」、「地域コミュニティの再生」、「自主防災組織の活性化」という3本柱で構成されている。

この後、平成18年1月には、町会や民生児童委員協議会等8団体を委員とする松本市防災会議／自主防災組織活性化推進部会が、「地域と防災との連携」を目指した市民と行政とによる協働の推進や、「松本市自主防災組織施設整備費」の補助制度の充実と拡大等について示した「松本市の自主防災組織活性化に向けての提言」を発表した。

平成18年度からは「自主防災組織活性化支援事業」と「災害時要援護者支援プラン策定事業」を庁内が連携して「地域づくり事業」に取り組んでいる。

また、推進事業として新たに3地区（計6地区）が対象とされ、地域防災力の強化を図る事業が進められている。

(イ) 地域福祉に関する動き

「福祉ひろば」という施設を市内34箇所に設け、地域福祉を推進する拠点としての役割を果たしてきた。また、地区ごとに地域福祉計画を作成する取組を行い、市としては地域住民が合意形成をするプロセスを大切にして、この取組に対して支援、助言を行ってきた。

この結果、市内各地区では地域福祉計画における地域づくりの指針・目標の設定が行われ、子育て支援や安全、防災等に重点をおいた地域づくりが進められている。

(ウ) 防災と福祉の融合

防災と福祉それぞれの取組を進める中で、地区別地域福祉計画推進の一環として災害時要援護者支援プランを策定する動きが各地区で生まれてきた。

自主防災組織ごとに、災害時要援護者支援プランを策定する取組が、モデル地区から始まった。

【各地区の取組事例】

- ・ 自主防災組織活性化のモデル地区となっている城北地区では、要援護者登録の説明も住民が主体となって行っている。
- ・ 地域福祉計画の作成を進めている松南地区では、障害者の特徴等を知ってもらうためのミニコミ誌作りや、町会ごとの防災台帳の整備等を行っている。

(エ) 今後の課題

自主防災組織活性化事業及び災害時要援護者支援プラン策定事業は、すべての地区において行われているわけではないので、市内すべての地区で行われることを目指す。また、各地区において、災害時要援護者の支援体制づくり、情報登録、情報共有体制が確立されていないので、確立されることが求められている。

ウ 要援護者情報の共有

要援護者登録カードの対象者は、他県の事例等を参考に地区ごとに住民が考えている。中には「要援護者」の定義について言葉での周知ではなく、イラストを用いて周知した地区もあった。また、登録された要援護者登録カードの情報をどの行政や部局まで共有するべきか、ということについても住民が考えている。

登録の際には個人情報の扱いが壁になる場合がある。ある地区では初めは要援護者登録カードの登録に手上げ方式を用いていたが、登録が進まないため、民生委員と町会長が出向いて行って同意してもらうというような方法を取っている。また、人口規模が大きい地区においては民生委員や役所等も要援護者を把握できていないため、訪問活動を行うのが難しい場合がある。



イラストによる「災害時要援護登録カード」の災害時要援護対象者への周知

3.1.13 長野県駒ヶ根市

＜取組の概要＞

同意方式を用いた災害時要援護者の登録を進めており、高い割合で回収できている。また、住民支えあいマップを応用した「災害時住民支えあいマップ」の作成が進められており、住民同士によるきめ細やかな対応が取れる体制を整えている。個人情報提供にあたっては「保有個人情報外部提供申請書」によって申請し、「保有個人情報外部提供決定通知書」によって市長の承認を得て提供を行っている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

長野県駒ヶ根市は、人口約3.5万人（高齢者約8千人、障害者約1千人）、面積165.9km²の長野県南部（伊那地方）の都市である。

駒ヶ根市では東海地震や糸魚川―静岡構造線、境峠・神谷断層帯、伊那谷断層帯、阿寺断層帯等の断層が動いた場合に地震被害が予測される。

防災部門の体制は、総務部庶務課危機管理担当・消防交通担当4名体制であり、福祉部門の体制は、民生部保健福祉課長以下23名（災害時要援護者に関わる係りは高齢福祉係4名、介護支援係8名、地域包括支援センター3名、障害福祉係4名、生活福祉係4名）体制である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

(7) 要援護者情報の収集

市では平成17年6月から、同意方式を活用した要援護者情報の収集を行っている。

要援護者の対象は、65歳以上の一人暮らし高齢者、高齢者のみ世帯で虚弱な方及び2人とも80歳以上の世帯、介護認定者、身体障害者（身体障害者手帳1級）、知的障害者（療育手帳A1、A2）、精神障害者（精神保健福祉手帳1級）とした。

これをもとに福祉関係部局の保有情報をもとに「災害時要援護者名簿（原案）」を作成し、民生委員とケアマネジャーが調査台帳をもって高齢者を訪問し同意確認作業を実施した。また、身体・知的・精神障害者については、障害福祉課が持っているデータに基づいて市が調査台帳を郵送することで登録を促し、同意の得られた方の情報を要援護者台帳として整理した。

この結果、65歳以上の高齢者91.5%、高齢者のみ世帯92.5%、介護認定者89%、身体・知的・精神障害者49.5%という高い割合で登録書を回収できた。

当初、障害者については家族等でも障害があるとは認識していないこともあり回収が難しかったため、窓口で障害者手帳を申請に赴いたときに記入さ

せることとした。

(イ) 要援護者情報の共有

市では、防災対策を担当している庶務課担当の職員が、保健福祉課で保管している災害時住民支えあいマップと要援護者名簿を閲覧することができる。

登録された要援護者名簿の提供先は、自主防災組織の長としている。

要援護者名簿の提供にあたっては、市の個人情報保護条例施行規則に基づく「保有個人情報外部提供申請書」の提出を求め、「保有個人情報外部提供決定通知書」によって市長が承認することとしている。

なお、要援護者台帳への登録のみで情報を地域に公表することについて同意していない人については、自主防災組織の長に提供していないが、住民支えあいマップ（下記(ウ)参照）を作成する際に地域情報として挙げられた場合は、地域で支援者を決めて見守るようにしている。

(ウ) 災害時住民支えあいマップの作成

市では、市社会福祉協議会のもとで以前から、「住民支えあいマップ」を作成していた。

平成17年7月には、長野県から社会福祉協議会に「防災マッププロジェクト」のモデル事業の要請があり、県・市・市社会福祉協議会との担当者会議を重ね、「住民支えあいマップ」を災害時にも応用できるよう「災害時住民支えあいマップ」を作成することとした。

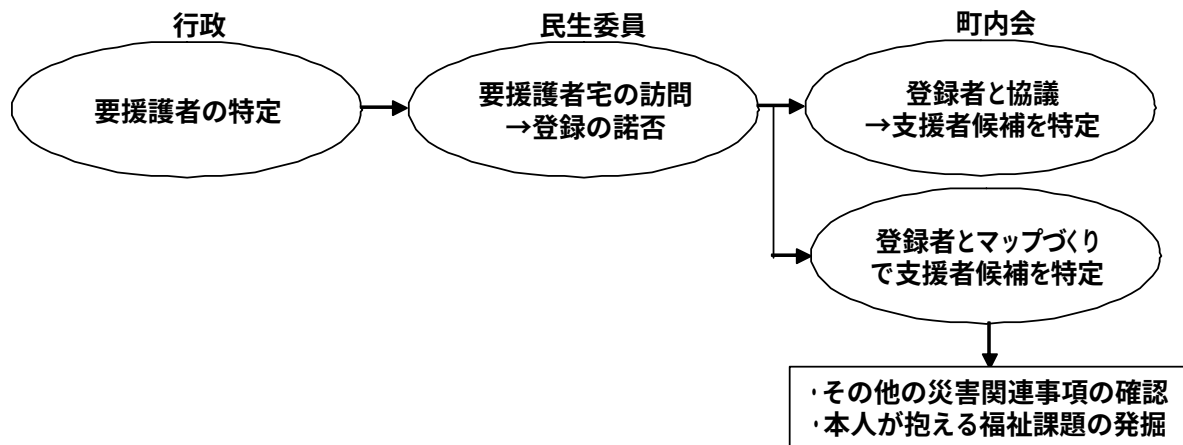
この後、市社会福祉協議会、庶務課、保健福祉課と合同で「災害時住民支えあいマップ策定検討委員会」を結成し、まず、5区13自治組合のマップを作成するモデル地区を選定した。

その後、民生委員、区長への協力要請等、作成研修会の実施を進め、12月にモデル地区において「災害時住民支えあいマップ」を完成させた。

平成18年度はさらに市全域を対象にマップの作成を促進している。

市では、「災害時住民支えあいマップ」の作成等をとおして、日常の近隣住民の支えあい状況等をもとに個別の避難支援プランを作成することとしている。

また、災害時における要援護者の安否確認においては、自主防災組織・社会福祉協議会・民生委員・児童委員・ケアマネジャー等福祉サービス提供者が連携しながら行うこととしている。



要援護者の特定から支援者の特定の流れ



「災害時住民支え合いマップ」の見本

イ 避難所における支援

災害時に要援護者を収容できるような施設（デイサービスを行っている施設や老人福祉センター、市立保育園等）を優先的に確保して、要援護者の避難に役立てるよう地域防災計画の中で定めている。

3.1.14 兵庫県神戸市

<取組の概要>

阪神・淡路大震災の教訓をもとに、地域において見守り推進員の配置、防災福祉コミュニティの形成を進め、日常的な福祉活動や防災活動が災害時に活かされるよう、地域防災力の強化に努めている。

また、要援護者情報の収集・共有や災害時の避難支援に関して、GISを活用したツール構築を進めている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

兵庫県神戸市は、人口約152万人（高齢者約30.5万人、障害者約8.3万人）、面積552.19km²の政令指定都市である。

市域は、六甲山系により大きく二分され、大阪湾に広がる南側は、東西に細長い山麓台地と海岸低地で構成される既成市街地と、ポートアイランドや六甲アイランド、神戸空港島等の人工島から成る海上都市地域で形成されている。また、六甲山系の北側は、農地と山林等の自然が広がり、計画的な新市街地の整備が進んでいる。

防災部門の体制は、危機管理室20名、福祉部門としては、保健福祉局総務部計画調整課24名が担当している。

(2) 最近または過去の災害被害

平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災では、神戸市内では東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区で震度7を記録し、死者4,571人、負傷者14,678人、全壊67,421棟という未曾有の被害をもたらした。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 地域における要援護者支援の機運醸成

(ア) 見守り推進員の配置

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、仮設住宅や復興住宅等に一時期に多くのひとり暮らし高齢者等が入居したため、地域住民やボランティア等の見守り活動では困難な状況が生じた。

このため、市では震災後、生活援助員（LSA）や高齢世帯支援員等の支援者を配置して、地域見守り活動の直接的な支援を行い、閉じこもり防止や地域住民間の交流を図るとともに、平成13年度からは、市民に身近なあんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）に新たに「見守り推進員」を配置して、民生委員等と連携・協働を図りながら、地域住民間で見守りができるコミュニティづくりを支援する新しい地域見守りシステムを全市的に展開している。

その後、あんしんすこやかセンターを地域見守り支援の拠点として位置づけ、平成18年度は、見守り推進員を地域包括支援センターに引き続き配置し、見守り活動の支援を行うとともに、新たに介護予防の推進を図ることとしている。

(イ) 防災福祉コミュニティの形成

阪神・淡路大震災では、地域でのふれあいや助け合いといったつながりが日頃から強いところほど、被災者の救出活動、バケツリレーでの消火、避難所や地域での高齢者の生活支援等、地域住民による助け合いがうまれたことから、これをまちづくりに活かし、日常の地域活動を災害時に活用できるよう「防災福祉コミュニティ」を形成している。

防災福祉コミュニティでは、日頃から地域内にある自治会、婦人会等さまざまな地域コミュニティや事業者がともに活動し、日常的な福祉に関する地域活動や防災訓練を通じて交流を促進している。

防災福祉コミュニティの活動としては、民生委員の協力を得て地域内の災害時要援護者の実態把握に努めている地域や、地域内に居住する同意を得た方の情報を地域で管理するパソコンに入力し、災害時に支援するシステムを運用している地域等がある。

イ 要援護者情報の共有

現在、要援護者情報の収集・共有方式については検討中である。検討にあたっては、庁内の情報共有・活用方法、地域における個人情報保護への過剰反応対策と情報管理方法が課題となっている。

一方で、モデル地区を設定し、GISを活用した災害時要援護者情報の把握、介護保険事業者等も含めた関係者による情報共有や避難支援方策等、避難支援のためのツール構築を行っている。

本検討では、想定ハザードを東南海・南海地震による津波被害とし、モデル地区を津波避難対象地区と津波警戒地域、対象者をモデル地区内の介護保険利用者とし、要介護度や住宅・居室の脆弱性等個人の脆弱性と想定ハザード域との相互作用から災害時要援護度を地図上に可視化し、対応の優先度を事前に同定し、適切な避難支援のための情報を提供することを可能としている。



GISを活用した災害時要援護度の地理的分布

ウ 要援護者支援マニュアルの作成

市では、阪神・淡路大震災以降、「要援護者支援マニュアル」を作成した。

このマニュアルには発災時、市災害対策本部保健福祉部内に要援護者支援本部を設置し、総括班内に各班の代表者で構成する「要援護者支援チーム」を編成し、各班・関係機関との連絡・調整及び支援策の計画を行うことが定められている。その後、避難所では要援護者の実態とニーズ量を早急に把握するため、要援護者実態調査1次調査を実施し、1次調査によって明らかになった要援護者に対する適切な対応を図るため、ケースワーカー等による「要援護者巡回相談チーム」を編成し、避難所を中心に巡回相談に着手すること等が定められている。

3.1.15 大阪府堺市

＜取組の概要＞

平成16年より、福祉関係部局を中心に要援護者支援に関して、ワーキングを立ち上げる等して検討を行い、福祉関係者や障害者団体の助言を得ながら平成18年3月に、要援護者支援マニュアルを作成。

このほか、福祉関係部局が保有する個人情報をもとにした要援護者名簿の作成、作成した名簿の庁内共有、地域支援者への情報提供について、個人情報保護審議会に諮問する等、精力的に取組を進めている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

大阪府堺市は、人口約83.2万（高齢者約15.9万人、障害者約4万人）、面積149.99km²の政令指定都市である。平成17年2月に堺市と美原町が合併し、平成18年4月に政令指定都市に移行した。

同市は、大阪府の中央部の西寄り、大和川を隔てて、大阪市の南に位置しており、地形は西部海浜の平坦地と東南部丘陵地帯からなり、気候は四季を通じて雨量が少ない瀬戸内式気候である。

防災部門の体制は、総務局危機管理室が11名（常勤）と、庁内各局に危機管理担当者を1名ずつ置き、危機管理体制を整備・推進している。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 災害時要援護者支援班の設置

平成16年12月、福祉関係部局を中心に危機管理室、社会福祉協議会等と検討をはじめ、平成17年度からは、区役所関係課と、個人情報保護の所管課等も加わっての計18名からなるワーキングで検討してきた。

平成18年中には、これまで開催していた災害時要援護者避難支援ワーキングを、庁内の組織である防災対策推進本部幹事会の専門部会として格上げし、引き続き検討していく予定である。

イ 要援護者情報の共有

市では、上記ワーキングにおいて、関係機関共有方式と同意方式の組み合わせによる要援護者情報の収集・共有を検討している。

具体的には、市個人情報保護条例の規定を活用して、①福祉部局が保有する要援護者個人情報を基にした要援護者名簿の作成（電算開発）、②作成した名簿の庁内における共有、③要援護者のうち、地域支援者に対し自分の情報を提供することに同意した者からの情報収集による名簿の作成と地域支援者に対する提供、以上の3点について、個人情報保護審議会に諮問している。

なお、要援護者名簿の電算処理による更新は月1回、名簿を共有先に提供す

るのは年1回を予定しており、地域支援者への同意者名簿の提供にあたっては、市が主催する研修の受講や誓約書の提出を求めることで、セキュリティ対策に万全を期する予定である。

【参考】堺市個人情報保護条例（抄）

第7条 実施機関は、個人情報取扱事務の目的の範囲を超えて、個人情報を当該実施機関内において利用し、又は他の者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するときは、この限りでない。

（略）

- (5) 同一実施機関内で利用し、又は他の実施機関に提供する場合で、個人情報を利用し、又は提供することが当該実施機関の所掌事務の遂行に必要かつ不可欠なものであり、当該利用又は提供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ないと認められるとき。

ウ 災害時要援護者支援マニュアルの策定

市では、NPO法人ピーす等福祉関係団体の助言を得ながら、平成18年4月に健康福祉局で、支援者向けの啓発冊子として、「安心の第一歩（災害時要援護者支援マニュアル）」を作成しており、障害者団体や自治会、民生委員、老人クラブ等に配布している。

この冊子は、日頃からの災害に備えるための心構えや準備とあわせ、要援護者を支援するために、その特性に配慮し心得ておくべきことを、イラストを交えながらわかりやすく記載している。

また、要援護者向けには、自分の準備すべきものや、緊急時の連絡先等を書き込めるパンフレットも別途作成している。

今後も、このマニュアルをもとに啓発活動を行っていく予定である。



災害時要援護者支援マニュアル

3.2 平成18年7月豪雨での対応事例

3.2.1 長野県下諏訪町

<取組の概要>

「障害者等防災・避難マニュアル」を行政編、支援者編、障害者・高齢者編別に作成する等して災害時要援護者の避難支援計画の具体化を図っている。また、手上げ方式により災害時要援護者の登録を進めていたが、平成18年7月豪雨では実際に支援を行う地域住民に対して名簿がまだ開示されていなかったため把握が困難であり、対応できなかった。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

長野県下諏訪町は、長野県のほぼ中央に位置し、人口約2.2万人（高齢者約3千人、障害者約1千人）、面積66.9km²の長野県諏訪郡に属する町である。居住区は諏訪湖周辺の盆地が中心であり、町の中心部は砥川の扇状地になっている。十四瀬川が岡谷市との境界をなしている。盆地であるため、気候は夏と冬、昼と夜で寒暖の差が激しい。通常、梅雨による雨の影響は少ないとされている。

防災部門の体制は、総務課防災係長以下2名体制であり、福祉部門の体制は、健康福祉課長以下20名程度。うち、保健師は7～8名である。平成18年7月豪雨災害時は災害対策本部情報収集班21名、福祉部12名の体制で対応にあたった。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月に豪雨により諏訪湖が氾濫し、浸水等の被害が相次いだ。被害は7月17日から21日の5日間に発生した。昭和58年の水害を超える被害があり、土砂の堆積等で川が埋められ溢れた水が国道に流入した。

17日 日雨量：113mm、時間最大雨量：28.5mm

18日 日雨量：140mm、時間最大雨量：15.0mm

19日 日雨量：108mm、時間最大雨量：23.5mm

住家被害・・・半壊3棟、床上浸水168棟、床下浸水170棟

避難勧告・・・対象世帯429世帯、対象者986人

実際の避難者数・・・360人



平成18年7月豪雨による被災状況（写真左が国道、右が承知川）

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

「下諏訪町災害時要援護者支援制度実施要綱」に基づいて手上げ方式（町内全戸に呼びかけのチラシを配布、新聞による広報を行い、本人の申請によって申請書を配布した）による登録をおこなった。登録した人は対象者4,000人のうち205人である。登録された要援護者の情報については健康福祉課において管理しており、他部局との共有は行っていない。

イ 避難支援計画の具体化

「災害時要援護者避難支援マニュアル」については県が作成したマニュアルを参考に、町に合った「障害者等防災・避難マニュアル（行政編、支援者編、障害者・高齢者編）」を作成するなどして、避難支援計画の具体化を図っている。



災害時要援護者避難支援マニュアル

ウ 平成18年7月豪雨における要援護者の避難支援等

高齢者や子供等については、消防職員が船で51名救出した。避難所では生活が困難と思われる要援護者（1名）については、ご家族から連絡があり岡谷市内の病院に緊急入院させた。要援護者として登録した205人については、実際に支援を行う地域住民に対して名簿がまだ開示されていなかったため把握が困難であり、今回の豪雨では対応できなかった。

エ 社会福祉協議会の取組

下諏訪町社会福祉協議会では、ボランティア連絡協議会と共催で住民向けのホームヘルパー3級養成講座やスキルアップ勉強会を開催しており、その中で防災を切り口にして要援護者の登録申請についての啓発等を実施している。

3.2.2 長野県岡谷市

<取組の概要>

手上げ方式による災害時要援護者の登録を進めており、登録者数は510人（平成18年11月1日時点）である。

平成18年7月豪雨の際は民生委員、ケアマネジャー等が主体となって要援護者が確実に避難したか確認を行った。また、災害にあった高齢者のうち、介護保険の中ではショートステイ用の費用がまかなえなかった者については、市が介護保険の上乗せを行った。しかし、避難勧告が発表されたのは土石流発生後であった。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

長野県岡谷市は、人口約5.5万人（高齢者約1.3万人、障害者約2.2千人）、面積85.19km² の、諏訪湖の西岸に位置する工業都市である。諏訪湖より釜口水門を源流に天竜川が南西に流れている。

防災部門の体制は、総務部危機管理室長以下5名体制（平成18年7月豪雨災害時は3名）であり、福祉部門（災害時要援護者関係部分）の体制は、福祉環境部社会福祉課長以下10名、介護福祉課長以下18名である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では7月17日から大雨警報等が発令されていたが、7月19日の未明から市内各所で土石流が発生し死者、行方不明者が発生する惨事となった。人的被害としては、死者8名（うち高齢者5名）、負傷者12名であり、避難者はのべ6,500名にのぼった。

土石流は、市内の複数箇所において発生したが、市では、過去に土石流等の経験が無く、諏訪湖からの洪水を警戒していたため、沢からの土石流は想定していなかった。

時間最大雨量31mm（7月19日）、総雨量400mm



平成18年7月の豪雨による岡谷市湊地区の被災状況

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

市では、平成17年10月1日より、要援護者登録制度を創設し、手上げ方式による情報収集を行っている。平成18年11月1日時点での登録者数は510人となっている。

要援護者情報の収集にあたっては、市の広報と民生委員の呼びかけにより周知した。なお、一人暮らしの高齢者、高齢者のみ世帯については別個に民生委員が調査して市において把握している。

イ 平成18年7月豪雨における要援護者の避難支援等

(7) 要援護者の被災状況把握

災害発生時には災害の発生状況と被災した要援護者について情報を収集し、住宅地図に書き込んでいった。

(1) 要援護者の安否確認

避難勧告が発令された地域において、要援護者台帳の登録者は19名、一人暮らしの高齢者は55世帯、高齢者のみ世帯等で援護の必要な世帯は26世帯であり、市で定めた介護保険の上乗せによるショートステイを利用した者は15人程度（市内で受け入れてもらえた）であった。

これらの市で把握していた要援護者が確実に避難所等に避難したかの確認ができたことは、民生委員、地区関係者、ケアマネジャー等の追跡調査によるところが大きかった。

(ウ) 避難所における支援

避難所にいた要援護者については、保健師等が避難所に泊り込んで要援護者の健康管理にあたった。

このほか、避難当日（19日午前中）から市立岡谷病院、健康保険岡谷塩嶺病院、岡谷市医師会、諏訪中央病院、諏訪赤十字病院の医師が避難所に入り、1日2回の巡回診察を行った。

(1) 避難勧告解除後の対応

避難勧告解除後には、市の介護福祉課、社会福祉課等の保健師が、自宅等に帰宅後の要援護者について生活が困難かどうか等を確認した。

災害にあった高齢者のうち、介護保険の中ではショートステイ用の費用がまかなえなかった者については、市の判断で90日までショートステイとして介護保険の上乗せの特別枠で足りない分の9割を市が負担し、残りの1割を自己負担するという対応を取った。この認証については審査会において後追いで認証した。

3.2.3 島根県出雲市

<取組の概要>

災害時に各コミュニティセンターに地区の自治協会、消防団、民生委員等から構成される地区災害対策本部を設置する仕組みを旧出雲市にて構築。

平成18年7月豪雨では、ケーブルテレビテロップ放送にて「土砂災害に対する警戒のための避難準備情報」の発令、保健師による避難所における相談窓口の設置等を実施した。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

島根県出雲市は、平成17年3月に2市4町（出雲市、平田市、佐田町、多伎町、湖陵町、大社町）が合併し、人口約15万人（高齢者約3.6万人、障害者約8.1千人）、543.42km²の県内第二の都市となっている。

同市は、島根県東部に位置し、北部は島根半島、中央部は出雲平野、南部は中国山地と多彩な地勢を有している。気候は日本海型気候に属し、降水量は1,700mm程度で6月～7月の梅雨期と9月の台風期に特に多い。

防災部門の体制は、総務課防災係3名体制であり、福祉部門の体制は、福祉推進課長以下29名（災害時要援護者関連2名）体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、17日の日降水量が観測史上最高を記録する等、7月17日0時～19日9時までの総雨量が月降水量平均値を上回り、市は18日から19日にかけて、2,563世帯に対し避難勧告を発令した。人的被害としては、避難中に高齢者2名を含む3名が犠牲となった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 情報伝達体制の整備

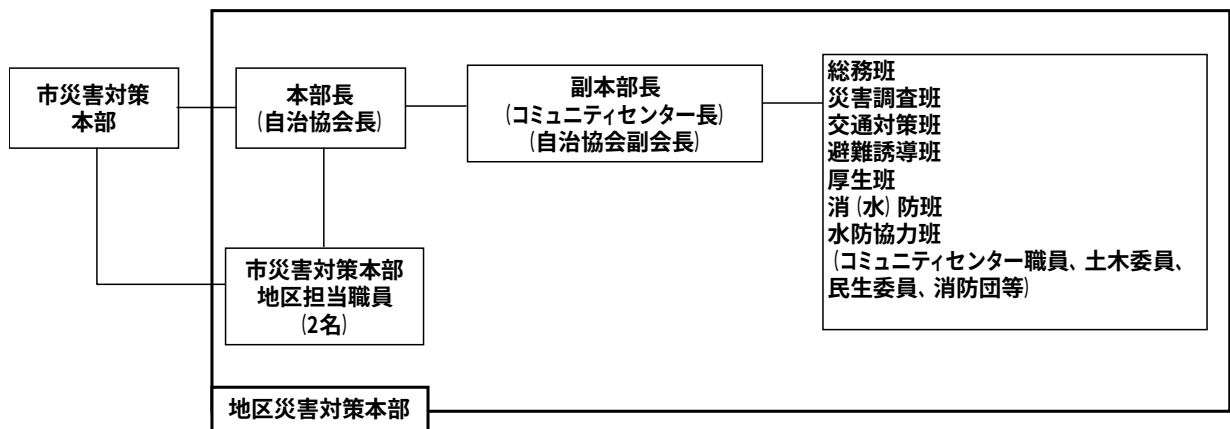
(7) 地区災害対策本部の整備

災害時に、各コミュニティセンターに地区災害対策本部を設置するしくみを旧出雲市において整備している。地区災害対策本部は、地区の自治協会、消防団、民生委員、土木委員等で構成され、市災害対策本部の地区担当職員を2名配置することとしている。

地区災害対策本部の役割としては、①地域内の被害状況等の情報収集、②住民に対する避難情報等の伝達、③災害非常時における初期活動の実施、④災害時要援護者を対象とした避難誘導等の実施、⑤援助物資等の配分等に関する協力がある。

また、合併後、災害時には、災害対策本部の設置と同時に、各支所に災害対策支部を設置することとしており、避難勧告発令対象地域の決定に関して

支部とも連携を図ることとしている。今後、各支所管内においても地区災害対策本部を組織化する予定である。



地区災害対策本部のイメージ

イ 平成18年7月豪雨における対応

7月17日から19日までの降雨では、17日12時頃と18日16時頃の2回のピークがあり、神戸川の増水や土砂災害に対する危険が高まる中で、17日16時頃にケーブルテレビトップ放送にて「土砂災害に対する警戒のための避難準備情報」を発令した。また、18日には、地元の消防団（地区災害対策本部の一員）からの情報と国・県等の河川管理者からの情報をもとに、23時10分に土砂災害発生の危険性が高い佐田地域に避難勧告、23時15分に乙立地区・朝山地区の神戸川流域、19日3時35分に灘分・島村町を中心とした地域に避難勧告を発令した。

地域では、避難勧告発令後、朝山地区等において、地区災害対策本部の民生委員が平常時の「みまもりネットワーク」（要援護者等への声かけ）の活動で把握している要援護者への戸別訪問・電話連絡を行った。

避難所における要援護者支援としては、保健師が各地区コミュニティセンターへの相談窓口の設置や、避難所訪問、戸別訪問を行った。

ウ 平成18年7月豪雨における教訓

平成18年7月豪雨における反省点として、①避難勧告が深夜になってしまい住民に十分伝わらなかった、②風水害時に避難が困難な施設が避難所となっている等が挙げられた。同市では8月11日に、平成18年7月豪雨の対応状況や教訓を話し合う出雲市防災会議を開催、災害時要援護者の避難や地区の災害対策組織のあり方について、今後の方針を確認した。この中で、地区の災害対策組織の拡充、避難場所・避難経路の総点検といった方針のほか、以下を整備することとした。

(7) 避難準備情報の整備

平成18年7月豪雨では、避難勧告が深夜になってしまい、住民に十分伝わらなかったことを教訓として、住民の早めの準備や情報収集を促す避難準備情報を整備し、9月17日の台風13号では、避難準備情報を日が暮れる前の17時35分に市内全域に有線等で発令した。

(イ) 災害時要支援者ネットワーク事業の創設

総務課、福祉推進課、民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会の主管により、本年10月から、避難時に支援が必要と考えられる災害時要支援者を手上げ方式により登録する制度を創設し、民生委員が把握している要援護者（ひとり暮らし高齢者、高齢者世帯、障害者等）情報と合致させ台帳を整備することとしている。

要援護者台帳の保管者は、防災担当課、福祉担当課、介護保険課のほか、地区災害対策本部、民生委員としており、災害時には市災害対策本部・支部と地区災害対策本部との連携による要援護者の避難支援を考えている。

また、9月1日に実施した防災訓練では、平成18年7月豪雨災害の経験を生かし、各地区単位の住民参加による避難を中心とした連携等に特に重点を置くとともに出雲市社会福祉協議会が要援護者の避難誘導を実施し、誘導に関する留意点等を確認している。



社会福祉協議会における要援護者支援訓練の様子

3.2.4 島根県美郷町

＜取組の概要＞

各地区の自治会長との連携がとれており、災害時に地域の見回りを自治会長に協力要請する体制を確立。

平成18年7月豪雨では、全地区の自治会長に直接避難の呼びかけ等を連絡したが、夜間に集中豪雨となり、避難するのが危険な状態となったため、避難勧告は発令しなかった。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

島根県美郷町は、平成16年10月に邑智町^{みさと}と大和村^{おおち だいわ}が合併し、人口約6.3千人（高齢者約2.5千人、障害者約600人）、282.92km²の町となった。

美郷町は、島根県のほぼ中央に位置する。町域内を江の川が蛇行しながら流れ、その谷間や氾濫原に集落が形成されているが、北西部及び東部には丘陵地帯が広がり大半は山林が占めるため、居住可能地域はわずかである。年間平均気温は13℃、年間降水量は1,883mmと比較的温暖な気候である。

防災部門の体制は、総務課消防防災係1名体制であり、福祉部門の体制は、住民福祉課（障害者福祉等）9名、健康推進課（高齢者福祉、介護保険等）16名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、7月16日から雨が降り始め、18日20:00までの総降雨量が213mmに達したのちに、20:00～24:00までの降雨量が144mmに及ぶ集中豪雨となった。町では、17日19:50に「土砂災害に関する警戒・避難の呼びかけ」を防災行政無線及び自治会長への連絡をとおして実施した。人的被害としては、土砂崩れにより家屋が倒壊し、高齢者1名が犠牲となった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 情報伝達体制の整備

災害時には、防災行政無線により避難の呼びかけをするとともに、災害対策本部より各自治会長に連絡し、地域の見回り等を協力要請する体制が確立されている。また、山間部に居住するひとり暮らし高齢者等が、災害時の避難支援、急病等の緊急時に通報することができる緊急通報システムを運用しており150世帯が利用している。

イ 平成18年7月豪雨における要援護者の避難支援等

美郷町では、島根県が公開している土砂災害予警報システム（气象台と共同で発表する土砂災害警戒情報を補足する情報システム）が、レベル3（今後1時間以内に土砂災害が発生する恐れがある状況）に達した17日19時30分の段階で、「土砂災害に関する警戒・避難の呼びかけ」を防災無線及び自治会長への連絡をとおして実施したが、18日20時以降に集中豪雨となり、通行止め等も発生し避難するのがかえって危険な状況となったため、避難勧告は発令しなかった。

避難所等への自主避難は、18日の降雨が小康状態のときに行われ、延べ47世帯93名に達した。要援護者への避難所での支援としては、車椅子の避難者に対して、ベッドを提供した。また、町外の福祉施設に避難した住民を町の要援護者に配慮した畳部屋等がある避難所に移送した。

避難所等への避難は短期間であったが、避難解除後、町の保健師が要援護者等の健康チェックを実施した。

3.2.5 宮崎県宮崎市

<取組の概要>

平成17年の台風14号の教訓をもとに地域防災計画の見直しを実施し、総合支所に総合支所対策本部を設置することや、地域住民も交えて避難準備情報等の発令基準を定める等、風水害時の行政と地域の体制を整備。

平成18年7月豪雨では、総合支所対策本部等による河川水位の確認や災害対策本部との協議を総合的に判断し、避難準備情報を発令した。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

宮崎県宮崎市は、宮崎県の県庁所在地であり、平成18年1月に1市3町（宮崎市、佐土原町、田野町、高岡町）が合併し、人口約37万人、面積596.80km²となっている。

市は、九州南東部に位置し、北部から西部にかけて丘陵地が連なり、南部は鰐塚山系、双石山系の山地が占めている。市内の北端には一ツ瀬川が、中央部には大淀川、清武川、加江田川等が東流し、広大な宮崎平野を形成して日向灘に注ぐ。

年降水量はたいてい2,000mmを超えており、年によっては3,000mmを超えることもある等、極めて多い水準にある。

防災部門の体制は、総務部危機管理室6名体制であり、福祉部門の体制は、健康福祉課14名、介護長寿課57名、障害福祉課24名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、降り始めた18日からの総雨量が月降水量平年値を上回り、市は市内2,183世帯に対して避難勧告を発令した。被害としては、人的被害無し、床下浸水3棟であった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 情報伝達体制の整備

市では、平成17年の台風14号での同時多発的な災害の発生に対し、災害対策本部だけでは対応が十分にできなかったことや、一部の地域で冠水等の情報収集がうまくいかず、避難勧告を行うまでに時間がかかった事等を教訓として、以下の4項目の課題を中心に地域防災計画の見直しを行った。

(7) 災害時の組織体制の整備

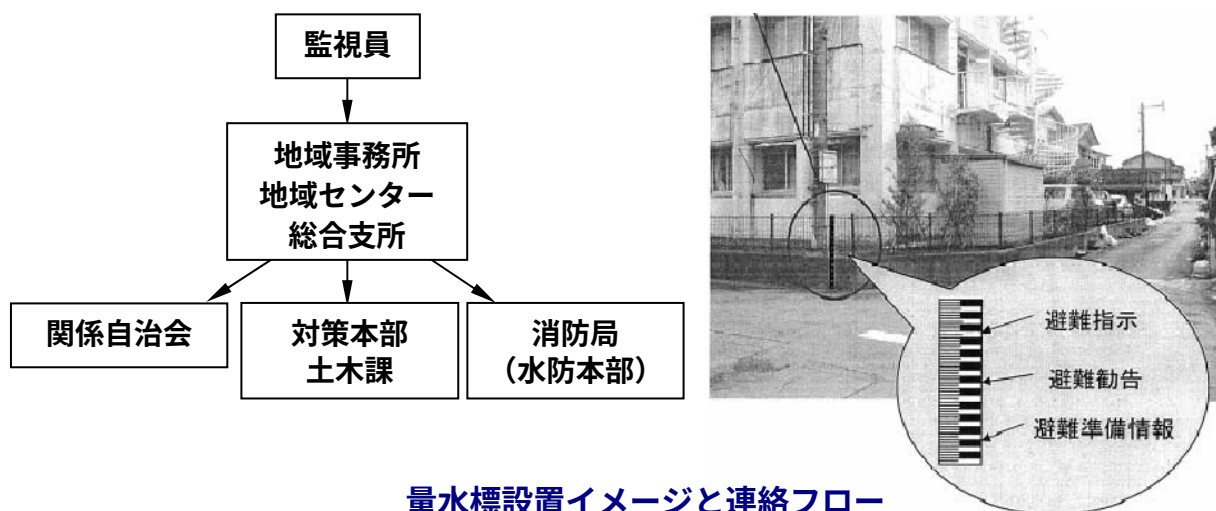
災害時の組織体制の整備にあたっては、総合支所に総合支所対策本部、地域自治区事務所に支部班を新設し、同時多発的な災害時には避難勧告等の権限を委任するとともに、総合支所、地域自治区事務所を拠点に情報収集・避難所対応を行うこととした。また、避難所配備員をあらかじめ指定することにより、迅速な避難所開設体制を整えることとした。

(イ) 避難勧告等の発令基準の設定

避難勧告等の発令基準の設定にあたっては、河川・土砂災害・高潮に分けて3段階（避難準備情報、避難勧告、避難指示）の発令基準を設定し、避難準備情報の発令時におけるとるべき行動として、要援護者は決められた避難所に避難、要援護者の家族等はその避難をサポートする段階とした。

特に内水害対策として、総合支所、地域自治区事務所単位で浸水被害の可能性が高い地域に内水位を観測する量水標（合計88箇所（平成19年2月14日現在））を設け、地域住民との話し合いのもと、発令基準を設定した。また、量水標の監視をその付近の方に委託する「内水位監視員制度」を設け、内水位監視員による観測・通報により避難情報発令の参考とすることとした。

【連絡フロー図】



量水標設置イメージと連絡フロー

(ウ) 住民への情報伝達体制の整備

住民への情報伝達体制の整備にあたっては、携帯電話メール配信による情報伝達システムを構築したほか、災害時には、地域密着型メディアである宮崎ケーブルテレビ、サンシャインFMが緊急放送（避難勧告等の発令、災害発生、避難所開設に係る情報提供）を行う協定を締結した。

イ 要援護者情報の共有

宮崎市では、平成12年度から消防局において「災害弱者情報管理事業」を実施しており、災害時に自力での避難が困難な者を対象に手上げ方式による登録を呼びかけ、消防隊・救急隊への支援情報として活用していた。

そのような中、平成17年の台風14号災害が発生したこともあり、その反省に立ち、福祉関係部局が保有している要援護者の情報を、関係機関共有方式によって宮崎市社会福祉協議会等と共有することを計画し、平成18年2月に市の宮

崎市個人情報保護審査会に諮問したが、審査会では「庁内での情報共有は問題ないが、役所外に情報を開示することは同意をとることが原則」と判断された。

その後、災害弱者の名称変更に合わせて、手上げ方式による「災害時要援護者情報管理事業」を平成18年4月より行うこととした。現在、この事業における災害時要援護者の登録状況は約7,600名に達している。

手上げ方式による登録では、主に要援護者の対象を①介護保険制度で要支援以上の認定を受けている者（5,340名）、②高齢者のみ世帯又は障害者のみの世帯で障害の種類に関係なく等級が1、2級のもの、又は障害の種類が「視覚障害」「聴覚障害」「下肢機能障害」「体幹機能障害」で等級が3級の者（2,730名）を対象として、登録依頼のための文書を発送し、「アンケート（災害時要援護者支援のために）」を回収した。この際、市の広報誌や回覧板、地方紙やテレビ・ラジオ等も通じて広報を行った。回収率は34%であった。

要援護者情報の提供先は、民生・児童委員協議会、消防団、社会福祉協議会、自治会長としており、提供に関する同意を得たうえで共有することとしている。第三者提供に関する同意が得られない場合については、市内部機関にて共有し、災害時に活用することとしている。

ウ 平成18年7月豪雨における対応

降雨は、7月18日から始まり、21日0時15分には宮崎地区に大雨洪水注意報が発令された。この後も降雨は続き、市では21日20時45分に情報連絡本部、22日19時に災害警戒本部を設置した。また、各総合支所等でも警戒体制をとった。

住民への避難情報の発令については、総合支所対策本部、各支部による辺地での河川水位の確認、降雨の状況、その他本部対策室との協議や気象情報等を総合的に判断し、21日21時45分に田野町区域に避難準備情報を発令した。これを皮切りに31地区3,682世帯に避難準備情報、16地区2,183世帯に避難勧告を発令した。情報の伝達手段としては、防災行政無線による広報のほか、市民向けの防災情報メール配信、市ホームページによる周知、地域密着型メディアである宮崎ケーブルテレビ、サンシャインFMでの緊急放送を実施した。

避難所は22日17時から、あらかじめ指定している避難所配備員により、計25箇所が開設され、ピーク時の22日23時には、182世帯379人が避難所に避難した。

課題としては、短期間の避難であったが、要援護者用窓口の設置方法等の避難所運営マニュアルがなかったことが挙げられ、今後整備するものとしている。

エ 「災害時要援護者防災行動マニュアル」の作成

市では、社会福祉協議会、民生・児童委員連絡協議会、自治会連合会等と連携し、平成18年8月に「災害時要援護者防災行動マニュアル」を作成した。

本マニュアルは、災害時要援護者が災害時にどのように行動するべきか、また援助者や地域住民がどのように災害時要援護者を支援するべきかをイラスト等を使用しながらまとめている。また、要援護者に応じた対処方法等の記載内容は、視覚・聴覚障害者協会等が確認を行っている。

また、本マニュアルやハザードマップの配布の際には、地区の定例会等に出向いて、避難準備情報等の意味合いや災害時の要援護者支援等について説明したうえで配布する等、地域住民の理解を深めるよう努めている。

3種類の情報を理解しましょう

3種類の情報は、災害の状況の深刻度に応じて発せられ、それぞれ異なる避難をもっています。また、それぞれの情報が出された際、私たち住民が取るべき行動も明確に規定されています。

避難準備 (避難者要援護) 情報

どのような状況? ●人的被害の発生する可能性が高まった状況

避難は必要? ●避難するのに時間がかかる高齢者などの要援護者が避難を始めなければならない段階

取るべき行動は? ●避難に時間がかかる要援護者は、決められた避難場所へ避難する
●家族などは要援護者の避難をサポートする
●通常の避難行動ができる人は、家族との連絡、非常持出品の用意などの避難準備を始める

避難勧告

どのような状況? ●人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況

避難は必要? ●すべての住民が避難を始めなければならない段階

取るべき行動は? ●すべての住民は決められた避難場所へ避難する

避難指示

どのような状況? ●人的被害の発生する可能性が非常に高いと判断された状況
●人的被害が発生した状況

避難は必要? ●すべての住民が避難行動を完了していなければならない段階

取るべき行動は? ●避難中の住民は、直ちに避難を完了する
●まだ避難していない住民は、速ちに避難する
●もし避難する余裕がなければ生命を守る最低限の行動を取る → 右頁参照

各種災害の特性を知っておきましょう

災害からの避難は早めが原則です。避難行動が遅れてしまっても被害を減らす場合は、避難の途中に被災してしまう可能性もあります。各種災害の特性を理解し、適切な行動を取ることができるようにしておきましょう。

水害

災害の特性
●河川のはんらんなどの「外水はんらん」
●堤防のない低地で水が溢れ出る。次第に洪水、浸水が激化する
●道路が断たれる。水は一気に押し寄せ、道路沿いの住宅は水没し、避難を要する。中心地が水没する地域では特に避難が困難になる

避難に際する注意点
●すでに浸水が始まっている場合
●浸水が40cm程度を超えれば、20cm程度の浸水は避難
●おのれが溺れ、溺死は、20cm程度でも十分危険
●河川敷などへの転落の恐れがある場合は、10cm程度でも危険

避難に際する注意点
●危険な場所の避難
●水没の恐れがある場合は、避難を中止し、高台に避難する

高潮災害

災害の特性
●台風接近で海面が上がり、潮位が押し寄せ、高潮が押し寄せ、浸水が激化する
●高潮が押し寄せ、浸水が激化する

避難に際する注意点
●高潮の発生と予測した場合
●高潮の発生と予測した場合、避難を中止し、高台に避難する

津波

災害の特性
●地震が引き起こされた場合、津波は数分以内に押し寄せ、浸水が激化する
●津波は数分以内に押し寄せ、浸水が激化する

避難に際する注意点
●津波の発生と予測した場合
●津波の発生と予測した場合、避難を中止し、高台に避難する

土砂災害

災害の特性
●土砂災害は生命の危険が非常に高い。土砂災害は生命の危険が非常に高い。土砂災害は生命の危険が非常に高い。

避難に際する注意点
●土砂災害の発生と予測した場合
●土砂災害の発生と予測した場合、避難を中止し、高台に避難する

避難情報等に関する広報資料

（「災害時要援護者防災行動マニュアル」とともに配布）

3.2.6 宮崎県西都市

<取組の概要>

防災関係部局と福祉関係部局、消防署、社会福祉協議会で要援護者情報の共有について協議を重ね、平成18年7月より手上げ方式による要援護者情報の収集を開始。

平成18年7月豪雨では、避難勧告の遅れが指摘された平成17年の台風14号を教訓として、避難準備情報を発令した。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

宮崎県西都市は、宮崎県のほぼ中央部に位置し、人口約3.3万人（高齢者約9.3千人、障害者約2.2千人）、面積438.56km²であり、宮崎県で5番目の面積を持つ。

市域の7割が山岳地帯であり、市を北西から南東に向かって、一ツ瀬川が貫流している。一ツ瀬川下流は宮崎平野が広がり、園芸農業、畜産業が盛んである。

気候は、平均気温が17度前後と温暖であり、年間降水量は、2,000mm程度と多い水準にある。

防災部門の体制は、総合政策課危機管理係3名体制であり、福祉部門の体制は、福祉事務所高齢者福祉係3名、障害福祉係6名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成17年に発生した台風14号では、死者1名、床上・床下浸水等696世帯の被害が発生した。

平成18年7月豪雨では、22日12時の時間雨量が22mm等、20日から23日4時までの総雨量が322mmと月降水量平年値を上回ったが、人的・住家被害は発生しなかった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

危機管理係、福祉事務所、消防署、社会福祉協議会で要援護者情報の共有について検討を重ね、平成18年7月15日より西都市広報及び「お知らせ」により公募し、手上げ方式による災害時要援護者の登録を開始した。要援護者の範囲は、「災害時に自力での避難が困難とされる者のうち、家族等の援護が得られないもの」とし、登録にあたっては、本人の同意を得た上で登録用紙に必要事項を記入・押印の上、西都市福祉事務所に登録している。

登録制度の開始後には、民生委員が担当区域内で、要援護者となる者等を訪問し申請指導活動を行っている。また、西都手話サークルに対しても登録事務の説明を防災セミナーをとおして実施している。

登録者名簿は、福祉事務所において管理し、福祉事務所、消防本部（消防団）、危機管理係、担当民生委員と共有することとしている。

民生対策部厚生班は、台風等「避難準備情報」の発令が予想されるとき、要

援護者情報登録名簿による援護要請の確認を行い、電話やファックス等で連絡が取れない場合は、各分団長に要援護者の安否確認依頼を行うこととしている。

避難準備情報が発令されたときは、消防団及び地区住民の協力を得て災害時要援護者を避難所へ誘導し、誘導完了時に消防団等が災害対策本部に連絡することとしている。

また、避難が解除された後には、避難担当職員の確認のもと、地区住民の協力を得て要援護者を避難所から自宅へ送り届けることとしている。

イ 福祉団体による「ひとにやさしい福祉のまちづくり学園」の取組

市内の福祉関連NPOが、県の「ひとにやさしい福祉のまちづくり学園」事業を受託し災害時要援護者支援に関して取り組んでいる。

この福祉関連NPOでは、西都市社会福祉協議会と連携・協力し、地域住民に対する防災と福祉等に関する啓発活動として、災害に備えた損害保険講座と避難所生活における図上訓練や避難所でのコンサートと避難訓練が融合したイベントを実施した。

このイベントでは、手助けが必要な障害者や高齢者を地域住民等が協力してコンサート会場まで連れて行くことで避難所への誘導訓練も併せて行った。

平成18年度「ひとにやさしい福祉のまちづくり学園」

村上三絃道

太陽じょんがらコンサート

このたび、も区で生活する皆様を対象に、コンサート付き避難訓練を計画いたしました。災害に備えるために避難所での生活に慣れておくことは大切です。当日は、区長さん、民主委員・児童委員さん、福祉委員さんなど地域のリーダーと助け合いながら会場にお越し下さい。力強いコンサートと自然に助け合いの体験ができるプログラムを準備しております。

**力強い歌声と津軽三味線の音色が
あなたの心に響きます！！**

共に力を合わせて助け合いましょう。

☆ 日時:平成18年 10月14日(土)

・開場 午後1時30分

・開演 午後2時 ・終演 午後4時

☆ 場所:西都市コミュニティセンター

※入場無料!

当日は、椅子等は事前に準備いたしませんので、皆様が目頃から使い慣れておられる座布団やシルバーカーをご持参下さい(避難訓練です！ご了承下さい)。



高齢者・障害者を対象とするコンサート（避難訓練）の告知ポスター

ウ 平成18年7月豪雨における対応

7月21日17時20分に大雨・洪水警報が発表されたのと同時に、市では情報連絡体制をとった。その後の降雨で一ッ瀬川等の河川が警戒水位を突破しそうになったため、22日4時5分に災害警戒本部、16時10分に災害対策本部を設置した。

22日16時53分には、避難勧告の遅れが指摘された今年の台風14号を教訓として、河川水位の上昇状況と過去の災害時における内水状況をもとに、内水氾濫の常襲地である45世帯130人に避難準備情報を発令した。その後17時8分に市内14世帯34人に対して避難勧告を発令した。

しかし、実際の避難者は、避難準備情報による避難が2世帯3名、避難勧告による避難が4世帯10名であり、要援護者が避難することがなかった。

3.2.7 鹿児島県さつま町

<取組の概要>

発災時における要援護者の安否確認等について、居宅介護支援センターが地域包括支援センターに報告することを取り決めていた。

平成18年7月豪雨では、これをもととした要援護者の安否確認や緊急入所等の対応を実施。また地域包括支援センターがデイサービスセンターと協議し、避難生活に支障がある要援護者をデイサービスセンターに避難させた。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

鹿児島県薩摩郡さつま町は、2005年3月に3町（宮之城町・鶴田町・薩摩町）が合併し、人口約2.5万人（高齢者約9千人、障害者約2.1千人）、面積303.43km²の町となった。

同町は、鹿児島県の北西部、鹿児島市から約40kmのところに位置し、周囲が山々に囲まれた盆地となっており、町の中心には川内川が流れる。温暖な気候であるが、内陸性気候を示し冬期は、やや気温が低い傾向が見られる。

防災部門の体制は、総務課防災係2名体制であり、福祉部門の体制は、福祉課9名、すこやか長寿課12名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、降り始めた18日からの総雨量が747mmと月降水量平年値を上回り、22日9時の時間雨量がさつま柏原で87.5mmに達した。町では22日、911世帯2,124人に対して避難指示、308世帯711人に対して避難勧告を発令した。人的被害としては、高齢者が1名、河川に転落し犠牲となった。住家被害としては、全壊219棟、半壊360棟、一部損壊6棟、床上浸水115棟、床下浸水116棟に及んだ。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 平成18年7月豪雨における対応

(ア) 避難勧告・避難指示の発令

7月18日から降り始めた雨により、川内川の水位は日ごとに上昇し、宮之城水位観測所では、21日20時40分に警戒水位を突破した。その後、22日9時頃までは警戒水位付近で推移していたが、10時～11時までの1時間に約74mmもの降雨があり、10時20分に危険水位を突破、11時30分には計画高水位を突破した。

このように、警戒水位から計画高水位に達するまで2時間程度しかなく急激に水位が上昇したため、町ではその対応に追われることとなった。

町では、22日朝より消防団が地域を巡回して警戒及び自主避難を呼びかけた。また、10時には災害対策本部を設置し、町の避難所を開設するとともに

10時30分には職員を各避難所に出動させ、情報収集や自主避難等の広報活動に努めた。

住民への避難情報の発令については、22日11時に虎居地区の308世帯711世帯に避難勧告、11時30分に川原地区の911世帯2,124人に対して避難指示を発令したが、浸水高が上昇しており避難は困難であった。

午後以降、浸水地域で消防や自衛隊のボートによる救出活動が行われ、237人が救出された。



平成18年7月豪雨のさつま町の被災状況

国土交通省 川内川河川事務所HPより

(イ) 要援護者への情報伝達・安否確認

発災時における要援護者の情報伝達は、介護保険認定者について居宅介護支援事業所のケアマネジャーが従前から個々に避難方法等を検討していた。

今回の豪雨でも、これらの職員が要援護者と個別に連絡を取り、必要に応じて受入れ先の問合せを行い、入院や介護保険施設への緊急入所（ショートステイ）先等の対応を行った。

また、安否確認を含めた情報収集については、居宅介護支援センターと在宅介護支援センターが行い地域包括支援センターへ書面にて報告した。

一方、災害発生直後、福祉課及びすこやか長寿課の職員は災害対策本部における災害実態調査をはじめ、食糧、生活必需品等の救援物資の配布、被災者からの諸相談等に追われており、要支援者及び特定高齢者の詳細な状況把握の時期は、災害後約1週間後となった。

(ウ) 避難所における要援護者支援

避難所は7月22日から合計24箇所開設され、ピーク時の22日23時には1,380人が避難した。その後、順次避難所は閉鎖され、最終的な避難所の閉鎖は9月5日となった。

避難所運営では、待機職員を常時配置し、本部との連絡体制及び福祉物資の調整、避難者の相談活動等を実施した。

要援護者に配慮した避難所利用として、視覚障害者が避難した施設では、施設内でも壁伝いに歩行できるよう壁側に避難する空間を確保した。

また、板張りの避難施設には畳を搬入し、市街地の避難所では部屋数と間仕切り等で要援護者用の部屋を設置する等の配慮を実施した。

また、各避難所で、夕方から夜間にかけて町及び保健所の保健師が、高齢者や病弱者を中心に健康診断・健康相談等を行った。その中で避難所での生活に支障がある要援護者については、二次的な避難所が必要であった。

このため、地域包括支援センターに連絡を取り、介護保険施設（デイサービスセンター）と協議を行い、避難所を移す等の対応を行った。受入れた避難者については、地域包括支援センターの職員が交代で泊り込み支援にあたった。

しかし、事前協定等を締結していなかったため避難者の食費については実費負担となった。

3.2.8 鹿児島県大口市

<取組の概要>

平成18年7月豪雨では、避難所の要援護者のニーズに対応するため、避難所に避難していた要介護認定者等をデイサービスセンターや市内養護老人ホームに一時入居させたほか、当初、避難所ではなかった介護予防拠点施設を車椅子利用者のために開放した。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

鹿児島県大口市は、鹿児島県北端の内陸部、鹿児島市から北へ約75kmの場所に位置し、人口約2.2万人（高齢者約7.4千人、障害者約2.2千人）であり、面積291.89km²と広大な面積を有している。

北側は熊本県と接しており、川内川が市を縦断する。中心市街地である市域の南東部は、大口盆地の一部を成している。

年間平均気温は15.6度だが、内陸の盆地であるため冬期の最低気温は零下6度前後になり、積雪もしばしば見られる。また、年間降水量は2,200mm程度と多い水準にある。

防災部門の体制は、総務課消防防災係2名体制であり、福祉部門の体制は、福祉事務所14名、保健介護課17名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、降り始めた18日からの総雨量が1,078mmと月降水量平年値を上回り、22日10時には時間雨量が68mmに達し、22日10時頃には堤防を越水し浸水する可能性が高まったため、市は10時30分から合計1,660世帯4,310人に対して避難勧告を発令した。

人的被害としては、高齢者が1名、避難途中で道路に氾濫した濁流にのまれ犠牲となった。また、住家被害は全壊6棟、半壊150棟、一部損壊11棟、床上浸水11棟、床下浸水103棟、福祉施設の床上浸水（半壊）1施設であった。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 平成18年7月豪雨における対応

(7) 避難勧告の発令

降雨は、7月18日深夜から始まり、20日には大雨洪水警報が発表された。これに対応し、市では、20日の20時30分に災害警戒本部を設置し、22時45分には大雨による土砂災害警戒伝達及び自主避難の要請を行った。自主避難は21日の19時頃から行われ、これに対応するため公民館を順次開設した。

22日になり再び豪雨となった。特に9時から10時の1時間は68mmの降雨となり、川内川の水位が堤防を越え浸水する状況となった。

このため、市では、9時30分に災害対策本部に切り替え、10時30分から浸水に関する情報伝達を行うとともに、順次避難勧告を発令した。22日の避難者数は621世帯1,091名にのぼった。

(イ) 避難支援

一部地域では、自主防災組織や公民館組織、消防団による救命ボートでの救助・避難が行われた。

また、デイサービスセンターでは、施設を利用中の要援護者の自宅と連絡をとった上で、利用者の避難所や自宅への搬送を実施した。

一方で、要援護者を抱えるグループホームの被災が初期の段階で把握できなかったため、当該グループホームからの支援要請を受けての病院・施設の対応となった。

また、高齢者、障害者等の要援護者の避難誘導については、障害者が腰まで冠水したが救護がなかなか来なく、救護を受けたときには胸まで冠水していた例があった。



平成18年7月豪雨の大口市の被災状況

(ウ) 避難所における支援

当初、保健介護課では、避難所の設置運営や炊き出し等の被災者支援に追われ、要援護者への対応については手が回らない状況であった。

この中で、緊急避難の相談・調整を受けた福祉サービス事業所が緊急ショートステイや緊急避難の受入れを行う等、福祉サービス事業所が個別に要援護者の対応を実施した。

市の対応としては、避難所にて避難していた要介護認定者等をデイサービスセンターや市内養護老人ホームへ一時入居させたほか、当初避難所でなかった介護予防拠点施設を車椅子利用者のために開放した。

避難所では、体調を崩す避難者が発生し、メンタル面でのケアの必要性もあることから、救護所を設置し保健師を派遣するとともに、保健師と事務職員が各避難所を巡回し健康相談を実施した。

また、災害発生から約1ヶ月後にも、災害により被災した者（床上浸水・建物倒壊等）のうち、災害直後の訪問で「継続して観察が必要」と判断された世帯を中心に訪問保健指導や健康相談を実施した。

3.2.9 熊本県水俣市

<取組の概要>

平成18年7月豪雨では、要援護者の安否確認や避難支援について福祉関係部局が各居宅介護支援事業所に協力要請した。

また、身体障害者用のエレベータやトイレ等が設置されている施設を要援護者の避難支援センターとして指定したり、デイサービスセンターを16日間開放し、地域包括支援センター職員が支援者として付き添う等の対応をとった。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

熊本県水俣市は、熊本県の最南端、熊本市から南西に約70kmの場所に位置し、人口29,551人（高齢者約8.6千人、障害者約2.2千人）、面積162.88km²である。

市域南端は鹿児島県に接し、市域の75%は山林である。西端は八代海に面しており、年間の平均気温16.8度、平均降水量は1,771mmと、温暖多雨な海洋性気候となっている。

防災部門の体制は、総務課防災危機管理室3名体制であり、福祉部門の体制は、福祉環境部健康推進課11名、福祉課障がい支援係4名、市民課介護保険係6名体制である。

(2) 最近または過去の災害被害

平成18年7月豪雨では、7月23日に日降雨量が過去最大を記録する等、総雨量が867.5mmと月降水量平均値を上回った。市では22日に今回の豪雨で最多の市内5,633世帯に対して避難指示、24,998世帯に対して避難勧告を発令した。人的被害はなく、住家被害としては、床上浸水4棟、床下浸水40棟であった。

また、平成15年7月20日未明に水俣市を中心に発生した梅雨前線による豪雨は、観測史上、本市最大規模の雨量を記録し、死者19名、負傷者7名、全壊家屋21棟、半壊家屋4棟をはじめ、道路、橋梁等の公共施設、農林業施設等に大きな被害をもたらした。

(3) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 平成18年7月豪雨における対応

(ア) 避難勧告の発令

7月18日から降り始めた雨は長雨となり、21日16時35分には大雨洪水警報が発令された。

これに対応して市では、17時45分より防災無線で大雨や土砂災害に関する注意喚起を放送した。この中で、19時頃から避難所の開設要請があり、順次開設していき21日の深夜には全避難所を開設した。自主避難は21日のうちに行われた。

22日の5時頃には、水俣川の水位が警戒水位突破まで50cmという状況となり、6時50分から対象地域に避難勧告を発令、8時45分には市内全域に避難勧告を発令した。また、23日には水俣川の危険水位を突破する状況にあったため、一部地域について避難指示を発令した。

市では、避難準備情報の判断基準を策定していたが、水俣川が急流であり満潮と重なったことや長雨のため基準の運用は行えなかった。

また、準備情報の発表が必ずしも理解されている状況とはいいがたく、支援策の策定も行われていない状況では、準備情報の発表は余計な混乱を招く恐れがあったため、避難勧告を発令することにより一般市民に避難を促し、要援護者とともに避難してもらうこととした。

避難勧告の発令は、防災無線により周知を行うとともに、自治会長に電話により雨量状況の災害発生危険性、避難に関する周知を行った。

また、14箇所の居宅介護支援事業所とは、事業所の協議会等で避難所開設の時期について、市が事前に連絡することを決めていたため、避難勧告等の連絡を行った。

避難者は、ピークの23日10時に2,849人に上った。

(イ) 避難支援

市民課介護保険担当では、避難勧告の発令に伴い、まず各居宅介護支援事業所に連絡し、要援護者の安否確認を行った。避難介助が必要な人が発生した場合は、事業所のケアマネジャーに避難誘導等を依頼した。

また、居宅介護支援事業所を利用していない要援護者に対しては、保健師や健康福祉課の高齢者担当者が直接連絡を取った。施設入所・ショートステイ等の必要性がある場合には、空き状況を把握した上で、移送サービスの手配、入所の手続きを行った。

(ウ) 避難所における支援

市では、福祉避難所の設置は行わなかったが、身体障害者用のエレベーターやトイレ等が設置されている市の施設を要援護者の避難支援センターとして指定し、既に地域の避難所に避難していた特に介添えが必要な要援護者についても市職員により搬送を行う等、要援護者の集約を図った。

この要援護者の避難支援センターには、高齢者だけでなく障害者も多く避難したため、保健師等の専門職を常駐させるとともに、社会福祉協議会の介護職員が緊急時に対応できる体制をとった。

また、ポータブルトイレの予備はあるか、保健センターの和室を解放できないかといった要援護者に関する要望を、健康推進課にて一括情報管理し避難所における対応状況を記録した。

一方で、避難所においては、要援護者の対応にあたる人員が不足している

傾向にあった。また、一部の設備が整った避難所に避難者が集中する傾向が強く、気分を悪くする等する者が発生し、病院等に搬送した。

入所及び入院した要援護者については、その後の経過も把握し、状況によっては保健師が後日訪問し保健相談を実施した。

また、重大な被害（建物倒壊・床上浸水）を受けた者や虚弱高齢者等に対しても巡回保健相談を実施した。

3.3 地域団体の活動事例

3.3.1 福島県立双葉高等学校

<取組の概要>

全校生徒が加入する家庭クラブ「FHJ」では、以前から交流のあった地域の高齢者が災害時に救助してもらえるか不安に思っていることを知り、登下校時の高齢者宅の安否確認運動を開始。また、高齢者や女性でも安全に楽に運ぶことができる「安心たんか」やリュック、高齢者に食べやすい非常食等を開発している。高齢化が進む町で高校生の活動が、地域全体を活気づけている。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢等）

福島県双葉郡双葉町は、浜通り地方中部に位置し、東は太平洋、南は大熊町、北は浪江町に隣接し東西に細長くのびている。人口は約7.1千人（高齢者約1.7千人）、面積51.40km²の町である。

福島県立双葉高等学校は、双葉駅の付近にあり、全校生徒は男女約700人である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 高齢者宅の安否確認運動

双葉高校の全校生徒が加入する家庭奉仕のクラブ「FHJ」（1年から3年生までの男女約700人、執行部員12人程度）は、これまで地域の花植え、高齢者との交流事業や特別擁護老人ホームへの慰問などを行ってきた。

この高齢者との交流の中で、新潟中越地震の際に、地域の高齢者が災害時に救助してもらえるか不安に思っていることを知り、登下校時の高齢者宅の安否確認運動を開始した。

安否確認運動は、通学路にある要援護者宅を一軒一軒訪ねて、玄関付近などに掛けてあるハートマークのカードで安否確認を行っている。このカードは、「お元気ですか」という意味を示す黄色の部分と、「元気です」という意味を示す赤色の部分の2つにわかれており、このカードを黄色にセットして下校途中に掛け、翌日の登校時に赤色にセットされているのを見て安否確認をしている。

これにより、高齢者は高校生が見守ってくれるという安心感をもち、また、高校生も高齢者への思いやり活動に喜びを感じている。



双葉高校の「FHJ」と近隣に居住する高齢者

イ 要援護者に配慮したアイデアグッズの開発

FHJでは、高齢者や女性でも人を安全に楽に運ぶことのできる折りたたみ式のオリジナルの担架「安心担架」を開発した。身体にあたる部分に低反発素材を使用するなど、乗りやすく安心感のある手作り担架である。2人がかりであれば階段の昇り降りも簡単にできる。

また、災害時に高齢者の水運びが大変なことを知ったことから、2リットルのペットボトル5本を背負って運ぶことができる「ラクラク給水リュック」を作成した。さらには、「夢むすび」というおにぎりをパン生地で包んだ高齢者でも食べやすい非常食を開発している。

高校生によるこのような熱心な活動により、地域コミュニティの活性化の一助となっている。

3.3.2 新潟県社会福祉士会

<取組の概要>

新潟県中越地震では、災害発生から約2週間後に、新潟県から被災周辺市町村における社会福祉士の協力について正式依頼があり、ケアマネジャー等の支援窓口を設置したほか、在宅介護支援センターに社会福祉士を派遣し、一人暮らし高齢者の生活ニーズの実態把握及び相談援助にあたった。

(1) 団体の概要

新潟県社会福祉士会は、平成4年に発足され平成18年3月に社団法人となった。現在の会員数は675名、理事会は20名であり、事務局内の職員数は5名である。

社会福祉士は、専門知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上的の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行うことを業とする者をいう。

平常時の主な業務内容は、①社会福祉の援助を必要とする新潟県民の生活と権利の擁護に関する事業、②県民への社会福祉に関する知識及び技術に関する広報啓発事業、③社会福祉に関する調査研究に関する事業、④社会福祉士の職務に関する知識及び技術の向上に関する事業、⑤社会福祉士等の資格取得の支援に関する事業、⑥福祉サービスの質の向上のための業務評価や苦情処理に関する事業、⑦社会福祉団体その他の関係団体との連携に関する事業、⑧その他本会の目的を達成するために必要な事業としている。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 新潟県中越地震における活動

(ア) 支援活動の参加

新潟県社会福祉士会は、新潟県中越地震発生後、会として何ができるのか、何をしなければならないのか検討に入り、まず会員の被害状況の集約を始めた。

一方、東京本部の日本社会福祉士会では、27日に文書にて、新潟県知事、県社会福祉協議会、県内市町村長宛に協力志願の文書を持参した。28日には、本部の日本社会福祉士会が新潟に入り、東京本部事務局に救援対策本部、新潟県社会福祉士会に現地対策本部を設置し、活動することとなった。

現地対策本部では、交代で被災地に入り、現地の介護支援相談員の後方支援、救援物資の集配調整、ボランティア派遣事項の調整等を実施した。

災害発生後2週間半が経過した11月11日に新潟県福祉保健部長より、「新潟県中越地震」被災周辺市町村における社会福祉士の協力について正式依頼があり、新潟県高齢者福祉保健課被災高齢対策班担当者と具体的支援の打合せを実施した。

その結果、要援護高齢者に関わるケアマネジャー等の支援窓口を小千谷市社会福祉協議会に設置したほか、11月14日から川口町の在宅介護支援センターの後方支援として新潟県社会福祉士会員を派遣し、同センターの職員と連携しながら、一人暮らし高齢者の生活ニーズの実態把握及び相談援助にあたった（11月14日～30日まで現地26名が支援活動を実施）。活動に当たっては、高齢者の相談に対応するため、新潟県老人福祉施設協議会と連携を深めた。

支援活動は、2人1組、2日交代で行われ、のべ80人が参加した。

また、川口町地域ケア会議（役場、保健師、サービス提供事業者等で構成）に新潟県社会福祉士会としてケア会議が終了となる2月まで毎月参加した。

(イ) 今後の課題

実際の活動は1週間単位での会員派遣を依頼されたが、各会員とも現業があるため2日連続で1日2～3名が限度であった。

また、新潟県中越地震では、介護保険制度の創設により、要援護者の被災状況やその後の対応等においてケアマネジャー等の人的資源の活用が可能であったため、新潟県社会福祉士会としての支援活動への参加が難しかった。また、介護福祉士や理学療法士、作業療法士は、対外的に目に見える活動が可能であるが、社会福祉士は相談業務が主であり、社会福祉士の専門性を生かした災害支援について、どのような支援が望ましいかという点が課題として残った。

当事者の生活全体を支える視点に立って相談援助に入るためには、他機関とのネットワークが必要である。また、本人の気持ちを中心にして、その方がどうしたいか、どのように暮らしたいかという視点でケア活動に回ることが重要であると考えている。



新潟県中越地震の際の土砂崩れ

出典：国土交通省ホームページ

3.3.3 大月市社会福祉協議会

<取組の概要>

災害ボランティア講座を実施する中で、要援護者情報の共有の必要性が認識され、地域福祉推進事業として、手上げ方式による「災害時要援護者登録制度」を平成17年10月より開始。このほか、市役所、消防本部の共催の学習会で市民と防災マップの作成を3年連続で行っており、作成方法と活用のコツを学ぶとともに災害時の対策について協議し発表した。

(1) 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等）

山梨県大月市は人口約3.1万人（高齢者約8千人、身障障害者約1.1千人）である。

大月市社会福祉協議会では、地域福祉推進事業としてボランティア活動の他11事業を、市・県受託事業として、介護予防事業の他14事業を実施しており、「災害時要援護者登録制度」も社会福祉協議会が担当している。

また、介護保険事業として、4事業所（ヘルパーステーション、訪問入浴、デイサービスセンター、居宅介護支援）を経営している。

職員は60名程度であるが、その半分は介護保険事業関連の職員であり、事務局は15名程度（地域福祉担当3名）である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 要援護者情報の共有

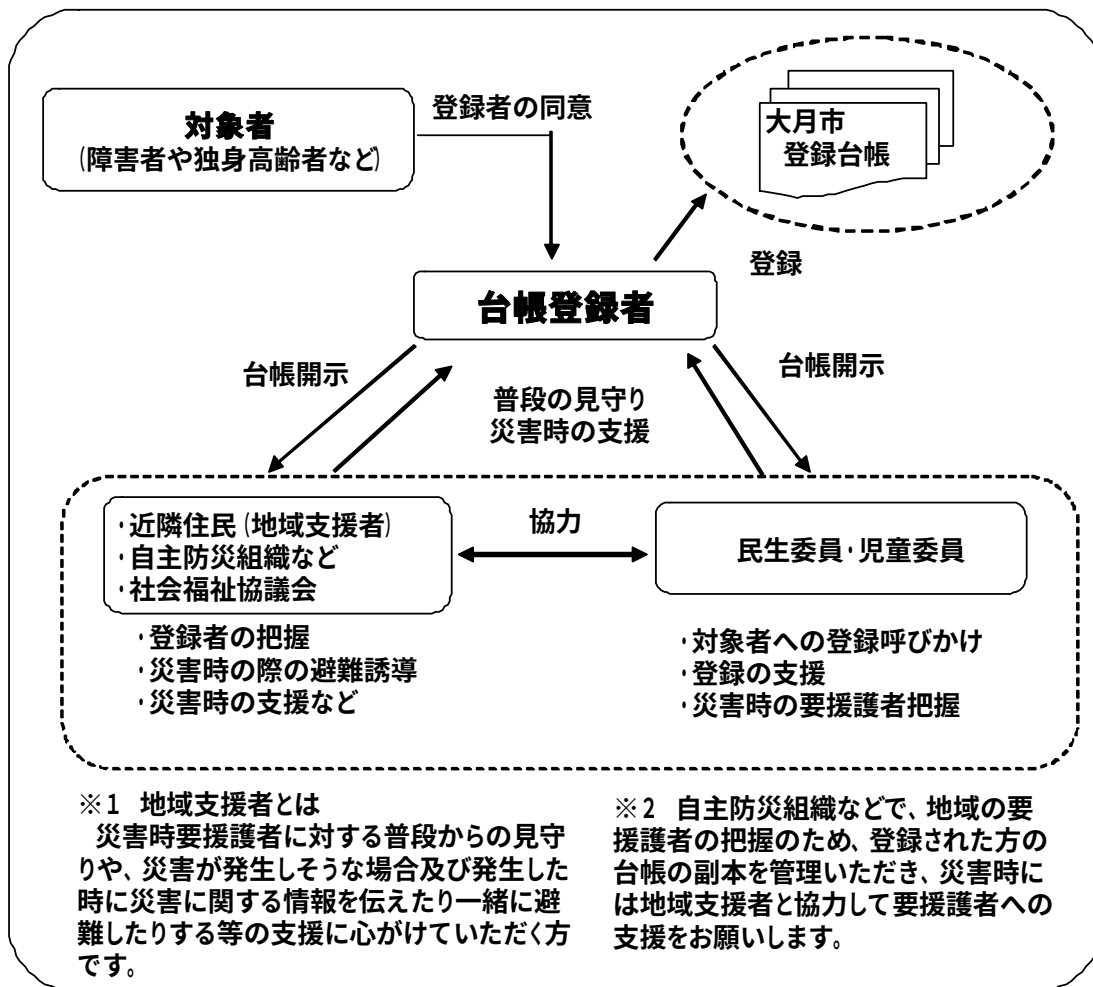
災害ボランティア講座を開催する中で、災害時要援護者登録制度の必要性が認識され、平成17年10月より登録を開始した。登録の対象者は、①身体障害者のうち、肢体不自由の障害の程度が1級～3級まで、視覚障害の程度が1級若しくは2級又は聴覚障害の程度が2級のもの、②知的障害者のうち、その障害の程度がA判定のもの、③65歳以上の一人暮らし高齢者、④寝たきり高齢者、⑤認知症高齢者、⑥その他援護を必要とするもの、としている。

情報収集の方式は手上げ方式だが、一人暮らし高齢者に対しては民生委員が訪問し登録制度の説明を行っている。

現在の登録者数は、131名（平成18年7月31日現在）である。登録にあたっては、要援護者の避難支援を行う地域支援者とともに登録することが望ましいが、見つからない場合、自主防災会、民生委員、ボランティア等が担当している。登録者には、個人情報の開示についての同意と申請書の提出を求めている。災害時要援護者台帳を地区の関係組織に情報提供することとしている。

登録台帳の原本は、市長が保管し、副本は要援護者のほか自主防災組織、地区社会福祉協議会、地域の民生委員及び地域支援者がそれぞれ管理することとしている。

なお、民生委員及び地域支援者には、研修会や介護講座等を開催している。



大月市災害時要援護者登録制度 フローチャート

イ 防災に関する学習会等の実施

社会福祉協議会では、市役所、消防本部の共催による地域の実情に即した実践的な学習会を平成15年より3年連続で実施している。平成16年には、「地域防災マップの作り方と活用のコツ」をテーマとした学習会を開催し、消防関係者や民生委員、ボランティア団体、住民等200人が参加した。

学習会では、県から派遣された講師の講演の後、居住地域ごとに10の班に分かれて、大きな地図を囲んで地震被害を想定した防災マップづくりを行い、災害時の対応・災害時要援護者への対応について民生委員、ボランティア団体、住民等が一緒となって協議し、最後に各班ごとに発表した。

災害時要援護者への対応では、透明シートを図面の上にかぶせ、透明シートの上に要援護者の宅にシールを貼り、要援護者の避難先、介助者の確保方法、災害時の避難支援等について付箋に記入して地図上に貼り付けていった。

なお、透明シートはプライバシー情報として民生委員等の限られた機関が保管することとした。

このような取組を通して、市内の地区社会福祉協議会が、地域の自治会組織と連携し「防災福祉マニュアル」を作成するなど、地域での自発的な取組が進んでいる。

＜準備したもの＞

【各個人】

- ・参加者毎の（自宅周辺の）住宅地図（B4サイズ・2枚セット）

【地域グループ毎】

- ・図面類（地区別大型地図、災害危険箇所図、消防設備配置図等）
- ・書き込み用具（色別丸シール、8色マジック、サインペン、ラインマーカー等）
- ・文房具（付箋、筆記用具、セロテープ、はさみ、のり、ガムテープ等）
- ・透明シート（※農業用（透明）シート・・・地図の上にかぶせて要援護者に関する書き込みや災害時にどのように対応するか等の書き込みを行う。）

3.3.4 NPO法人ピーす（堺市）

＜取組の概要＞

新潟県中越地震の障がい者の避難状況を踏まえ、障がい者の親等は災害時どのように生活すべきかを検討するため、障がい者家族向けの防災勉強会を重ね、アンケート調査を実施。この結果をもとに「障がい児の防災を考える一冊」をとりまとめ、知的障がい児をもつ家族が抱える災害への不安とそれに対する具体的方策を明示した。

(1) 団体の概要等

NPO法人ピーすは、平成9年に、知的障がい児の母親で結成したボランティアグループ「堺おもちゃ図書館ぽっぽ」が、より幅広い活動をするため、「NPO法人ピーす」として活動を開始した。利用している会員数は約120名、事務局は14名で、ピーすスタッフのほとんどは障がい児の母親で構成されている。

ピーすでは、当事者としての感性を大切に、各家庭が障がいと上手に付き合い自分たちらしく暮らすことを応援している。

提供している支援・サービスは、おもちゃ図書館ぽっぽ等の余暇支援活動、情報提供、相談業務、啓発活動、障害支援や啓発に関するセミナーやコンサート等イベントの企画制作等である。また、堺市より障害者（児）生活支援事業を委託されている。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 「障害児のための防災」を考えるプロジェクト

新潟県中越地震では、障害者等が避難所に避難せずに車中泊にて生活する等の状況が発生した。特に知的障害者は、自分の意思を的確に相手に伝えることが出来ないため、災害時に障がい者の親たちは、どのように生活すべきか不安という中で、本プロジェクトは始まっている。

(ア) 障がい者家族への防災意識調査

本プロジェクトは、障害児にとっての防災ニーズを障害児保護者から聞き取り分析することで、そのニーズを明確にし、まず自分たちに何ができるかを明らかにし、各家庭・地域・学校・行政といった各立場へ提案することを目的としている。

平成17年9月30日には各学校にチラシを配布して周知し、障害者家族を対象にした防災の基礎勉強会を開催した。参加人数は81名であった。この勉強会では、堺市の防災の現状や基本的な防災知識を伝えることができた。

その後、5校845名に対し、「災害時に食料の確保ができるか」、「障害児と一緒に寝る場所が確保できるか」等、障害者家族への防災意識に関するア

ンケートを実施した。このアンケートは442名から回収することができた（回収率52％）。

(イ) 「障がい児の防災を考える一冊」の作成

平成17年に行ったアンケートの結果をもとに、『障がい児の防災を考える一冊』という冊子を2,000冊作成し、無料配布した。この中では知的障がい児をもつ家族が抱える災害への不安とそれに対する具体的対策を明示した。

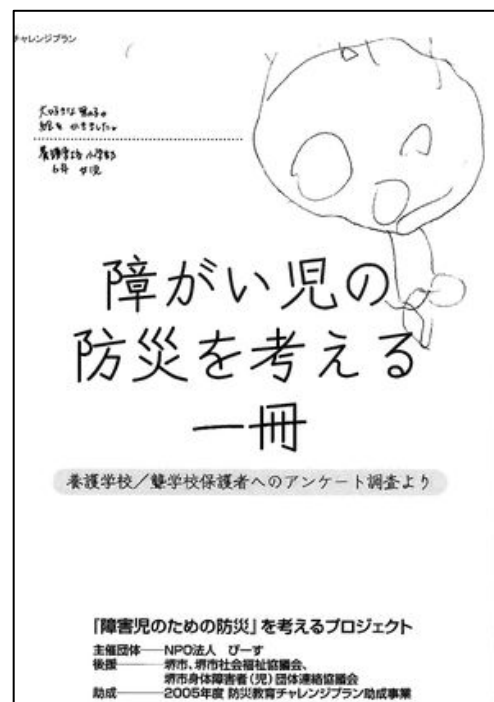
「障がい児の防災を考える一冊」で挙げられた災害への不安と具体的対策

家族が抱える災害への不安	具体的対策
自分たちに必要な物や場所を確保できるか	意思を伝えられない子供への防災手帳やカードの取り入れる
周囲の人は理解してくれるか	日頃からの市民啓発活動を行う
障害の特性である本人の問題行動を軽減できるか	イラスト等で視覚的支援を行う

(ウ) シンポジウムの開催

アンケートの報告とディスカッションを目的とした「障がい児の防災を考えるシンポジウム」を平成18年1月に開催した。開催に当たっては、堺市危機管理室、障害福祉課も参加し、市民等と意見交換を行う場を持つことができた。

NPO法人びーすでは、今後も小規模の具体的な防災勉強会を継続的に実施していきたいと考えている。



「障がい児の防災を考える一冊」（表紙）

3.3.5 NPO法人ゆめ風基金

<取組の概要>

全国の障害者団体等に、災害時の障害者支援のあり方についてアンケートを実施し、約1年間をかけて、障害者市民の立場から15の提言からなる防災提言集を作成。これをもとに障害者と防災をテーマにしたシンポジウムを展開。

また、地域においても近隣の中学校において、障害者と災害について考える連続講座を開催するなど精力的な活動を実施している。

(1) 団体の概要等

NPO法人ゆめ風基金は、阪神淡路大震災が発生した1995年、障害者の救援と復興支援を目的に、多くの著名人と障害者市民運動を続けてきた人々が呼びかけて発足した（平成13年1月にNPO法人化）。これまで寄せられた基金は2億円を超え、国内外22の被災地に総額3,500万円の救援金を届けている。「一番困っているところにすばやく届ける」ことをモットーとし、いつどこで災害が起きてもすぐに救援活動が始められるよう、全国45の障害団体と【ゆめ風ネットワーク】を結び、緊急時に備えている。

法人では、災害の度に、障害者や高齢者の救出が遅れたり、避難所で暮らせなかったり取り残される等の状況について、障害者の立場から「防災提言」を発信している。

会員は全国で9,884名であり、運営会員は、個人会員11、団体会員45、計56である。事務局の職員数は2名である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 障害者市民防災提言集の作成

ゆめ風基金では、平成16年に発生した台風や新潟県中越地震において、阪神・淡路大震災での要援護者支援に関する教訓が十分に活かされていないと感じ、災害後の支援だけでなく、日頃より防災についての取組を進めることが大事と考え、平成17年8月から約1年間をかけて、障害者市民の立場から防災提言集をまとめた。

提言に向けては、全国の100の障害者団体や150人の障害者・支援者にも災害支援のあり方について、アンケートを実施し、当事者の声を反映している。

この提言集は15の提言からなり、災害時の情報伝達や避難所のあり方等について、障害者の視点から具体的に提案している。

特に、災害時の避難支援についてのポイントは、「頼りになるのはお隣さんと、ふだんのつながり」とし、地域とのネットワークとともにふだんの介護・福祉サービス者のつながりを活用することを提案している。要援護者情報の共有について、要援護者本人が情報開示の範囲を選択できるようにすべきとして

いる。

また、避難所の利用について、阪神・淡路大震災の際には、指定避難所が利用しにくいと感じた障害者が障害者作業所等通い慣れた場所に避難したため、行政からの情報が入らず食事等の配給も受けられなかったことが課題となった。このため、本提言集では、指定避難所のバリアフリー化を進めるとともに福祉避難所、自主避難所（障害者作業所やグループホーム、デイサービスセンター等）の活用も考え、多様な避難所を開設できる準備をすべきとしている。

さらに、作成した提言集を用いて障害者と防災をテーマにしたシンポジウムを開催している。



「障害者市民防災提言集」（表紙）

イ 障害者市民防災活動助成制度の創設

ゆめ風基金では、阪神淡路大震災で指摘された障害者救援・復興支援、防災・減災の課題が改善されないことから、防災・減災活動をゆめ風基金として取り組む必要性を痛感し、各地で取り組まれる障害者市民防災・減災活動に助成を行う制度を平成18年度から開始した。

ゆめ風基金では、障害者市民防災活動を①防災シンポジウム、講演等の啓発・学習事業、②避難所点検、防災マップ作成、家具の固定等の防災活動、③災害時の障害者市民支援ネットワークづくり事業、④指定避難所や福祉避難所での避難体験、⑤その他障害者市民防災に役立つ事業等としており、この助成活動をととして少しでも障害者市民が受ける被害が小さくなるよう制度の運用を推進している。

ウ 地域の中学校での連続講座の開催

ゆめ風基金では、平成18年10月より、近隣の中学校において、総合学習の時間に、障害者と災害について考える連続講座を開催している。

連続講座では、災害時における障害者への対応のほか、災害時に日中は地域にいる中学生の力を活用できるよう、心肺蘇生法やロープの活用、担架の作成方法等を講義している。

3.3.6 兵庫県社会福祉協議会

＜取組の概要＞

平成17年に実施した阪神・淡路大震災社会福祉復興記念フォーラムでは、フォーラムからの全国メッセージとして、要援護者一人ひとりの状態にきめ細かく対応する支え合いの文化づくり市民が主役で進める」等を提言。

(1) 団体の概要等

兵庫県社会福祉協議会は、民間の立場から地域福祉を推進する団体として、昭和26年に兵庫県内の福祉関係者によって創設された。「県民の参画による豊かな市民福祉社会づくり」を目標に掲げ、福祉当事者や福祉サービス利用者への支援、市町社会福祉協議会の活動支援、多様なボランティア・市民活動の支援等を行っている。

兵庫県社会福祉協議会では、阪神・淡路大震災での経験と教訓を活かすため、震災10周年にあたる平成17年度に阪神・淡路大震災 社会福祉復興記念事業実行委員会を立ち上げ、フォーラムの開催や記念誌の発行を行った。

阪神・淡路大震災社会福祉復興記念フォーラムでは、「大規模災害発生時の教訓を未来につなぐ」～安心・安全なコミュニティづくりに向けた知恵の共有～をテーマにパネルディスカッション・分科会等を行い、フォーラムからの全国メッセージとして、「社会福祉施設は、地域にとって「福祉救援拠点」としての役割を果たしていくことが必要である」、「要援護者一人ひとりの気持ちや状態にきめ細かく対応する支え合いの文化づくりを市民が主役ですすめる。」「要援護者の救援・支援の壁になる個人情報保護のあり方について提言していく。」「目の前にあるさまざまなカベ・課題は、連携・協働によって乗り越えられる。」等を提言した。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 災害時要援護者支援指針の改訂

兵庫県では、県地域防災計画において、災害時要援護者に対し、災害時に迅速かつ的確な対応を図るため、災害時要援護者支援体制の確保等について取り組みことを定め、その一環として、「災害時要援護者支援指針」を策定しており、その改訂作業を行っている。

兵庫県社会福祉協議会は、この検討委員の一員として、参加している。

改訂にあたっては、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の内容を踏まえ、災害時要援護者支援班の設置、避難支援プランの作成等を指針に盛り込んでいる。また、行政内部における情報共有では、必要に応じて個人情報保護審議会への諮問を行い積極的に共有を図ることを推進している。

また、この指針をもとに、「災害時要援護者支援 市町モデルマニュアル」を作成中である。

3.4 全国的に展開している団体の活動事例

3.4.1 日本精神保健福祉士協会

<取組の概要>

新潟県中越地震では、協会内に「新潟県中越地震被災地支援対策本部」を設置し、「こころのケアチーム」を派遣。被災者に対する外傷後ストレス障害（PTSD）等の正しい理解のための相談会や、関係機関と連携した巡回訪問等を実施。

(1) 団体の概要

日本精神保健福祉士協会は、1964年に「日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会」として、発足し（会員数88名）、1997年の精神保健福祉士法の制定をともに1999年に「日本精神保健福祉士協会」へ名称変更した。2004年には社団法人となり、支部を39箇所にもち、会員数は約5,400名となっている。

協会の事業としては、精神障害者の社会的復権に向けた政策及び要望等の諸活動等の精神保健福祉の援助を必要とする人々の生活と権利の擁護に関する事業、精神保健福祉士の職務に関する知識及び技術の向上に関する事業、精神保健福祉士の資格制度の充実発展並びに普及啓発に関する事業、精神保健福祉及び精神保健福祉士に関する調査研究に関する事業等がある。

精神保健福祉士の所属機関種別は、病院への所属が最も多く全体の42%を占めている。

協会の事務局は、4名体制である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 平常時における防災研修等の実施

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では厚生労働省の要請のもと、2月6日～11日、30名の会員が被災地の保健所を拠点として、避難所の巡回相談活動を行った。

本協会東京支部（東京精神保健福祉士協会）では、この支援活動に参加した会員を中心にボランティアの登録制度を設けたり、年1回、災害支援に関する勉強会（援助者地震のセルフケアも含め）を実施している。

イ 新潟県中越地震における支援活動

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震において、協会では、支部・地区協会に、被災地支援活動に参加できる会員リストの作成、被災地支援活動等に係る会員間の募金のための口座開設を依頼し、いつでも支援できる体制を整えた。

その後、協会内に「新潟中越地震被災地支援対策本部」を11月1日に設置し、長岡市、小千谷市、十日町市、北魚沼郡等の被災地における「こころのケアチーム」への参画を含む支援活動に近県の精神保健福祉士を派遣することとした。

こころのケアチームは、精神科医師、看護師、保健師、臨床心理士、精神保健福祉士等で構成された。業務内容は、被災者に対する外傷後ストレス傷害（PTSD）等の正しい理解のための相談会等の実施、関係機関と連携しての巡回訪問等であった。

ウ 支援活動への心がまえに関するパンフレットの作成

本協会東京都支部（東京精神保健福祉士協会）では、災害支援を行うものに対して、「災害支援に出かける人のために…」という簡単なパンフレットを配布している。

パンフレットは、「災害支援に出かける前に」「被災者の特性」「被災者への対応」「援助者のセルフケア」に分かれており、支援場面で気をつけること等の留意点が記載されている。

3.4.2 日本社会福祉士会

<取組の概要>

新潟県中越地震では、災害発生直後に救援対策の取組指針を決定し、救援対策本部を設置し、被災地の要援護者を支援できる体制を整えるとともに、派遣職員のコーディネートや支援募金活動等を行った。

(1) 団体の概要

社団法人日本社会福祉士会は、社会福祉士の職能団体であり、1993年に任意団体として設立され、1996年4月に社団法人となった。会員数は約24,000人。全都道府県にそれぞれ支部があり、社団法人化しているのは13団体である。

社会福祉士は、専門知識及び技術をもって、身体上若しくは精神上的の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行うことを業とする者をいう。

日本社会福祉士会では、年1回全国大会を開いて会員同士の交流を行うと同時に、日本社会福祉士会の中に設けている「日本社会福祉士学会」で研究成果の発表を行っている。また、社会福祉士の人材育成のために、生涯研修センターを設けて様々な研修を行っている。研究誌『社会福祉士』や『日本社会福祉士会ニュース』、『事務局月報』等の広報、その他社会福祉士に関する書籍を出版している。

会員の勤務先は老人福祉関係施設が最も多く（17.4%）、ついで医療機関（11.1%）、社会福祉協議会（7.4%）となっている。また、本部常勤の職員数は17名で、常勤の理事が1名である。

(2) 災害時要援護者の避難支援対策等

ア 新潟県中越地震における支援活動

平成16年10月23日に中越地震が発生した後、10月27日に救援対策の取組指針を決定し、救援対策本部（東京の本部事務局内）、現地対策本部（新潟支部事務局内）を設置して被災地の要援護者を支援できる体制を整えた。

10月28日には、会長が現地入りし新潟県社会福祉士会と共に新潟県及び新潟県社会福祉協議会等を訪問し、支援活動に参画する旨を文書で伝えた。また、派遣職員等のコーディネートや支援募金等を行った。

イ 平常時の防災に関する取り組み

ソーシャルケアサービス従事者の研究協議会では、災害時のソーシャルワーカーの活動に関して、情報交換が行われている。

4 参考資料

●関係機関共有方式による要援護者情報の共有～避難支援プランの作成

- (1) 国民生活審議会第12回個人情報保護部会
 - ① 議事録（平成18年12月8日） 152
- (2) 災害時要援護者名簿に関する覚書等（東京都渋谷区）
 - ① 様式2 災害時要援護者名簿に関する覚書 161
 - ② 様式3 災害時要援護者名簿受領書 163
 - ③ 様式4 災害時要援護者避難計画書 165
- (3) 保有個人情報の外部提供について（長野県駒ヶ根市）
 - ① 保有個人情報外部提供申請書 167
 - ② 保有個人情報外部提供決定通知書 168
- (4) 難病患者台帳の記入例（山梨県）
 - ① 難病患者台帳記入例 169

●避難所での生活

- (5) 南アルプス市災害時要援護者支援マニュアル
 - ① 南アルプス市災害時要援護者実態調査票 173
- (6) 山梨県災害時避難対策指針
 - ① 様式：避難所の基本事項（例） 174
 - ② 様式：開設準備チェックリスト（例） 175
 - ③ 様式：災害時要援護者リスト（例） 176

●福祉避難所の設置・活用

- (7) 福祉避難所の設置に関する協定
 - ① 災害時における相互協力に関する協定（豊島区） 177

(1) 国民生活審議会第12回個人情報保護部会

① 議事録

国民生活局企画課
個人情報保護推進室

1. 日時 平成18年12月8日（金） 10：00～12：30
2. 場所 中央合同庁舎第4号館 4階 共用第4特別会議室（406号室）
3. 議題 個人情報保護法に関する過剰反応についての関係省庁からのヒアリング

記

○野村部会長 それでは、若干の委員の方がまだお見えではございませんけれども、ただ今から国民生活審議会の第12回個人情報保護部会を開催いたします。本日は、お忙しい中をお集まりいただきまして誠にありがとうございます。

それでは、議事に入らせていただきます。

まず、前回に引き続いて、関係省庁から、法律及びガイドライン等の施行状況と「個人情報保護に関する主な検討課題」についての見解を聴取したいと思います。

-----（中 略）-----

○野村部会長 どうもありがとうございました。

それでは、内閣府からお願いいたします。

○上杉内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害応急対策担当） 内閣府で災害応急対策を担当しております参事官の上杉と申します。どうぞよろしくお願い致します。

それでは、資料11に沿いまして、私から、防災上の大きな課題になっております災害時要援護者対策を進めるに当たっての個人情報保護をめぐる問題につきまして、現状と、内閣府の防災担当としての考え方、取組みなどにつきまして御説明申し上げます。

まず、問題の所在から御説明申し上げますと、災害時要援護者対策を私どもは災害対策の大きな課題として進めているところでございます。問題意識といたしましては、御案内のとおり、ここ数年、いろいろな風水害、また、冬には豪雪などもございました。たくさんの方が被害を受けておりますけれども、亡くなった方、行方不明の方を見ますと、65歳以上の高齢者の方がその大半を占めております。例えば、最近の大きな災害ですと、今年7月に豪雨がありました。7月豪雨におきましても30人ほどの死者・行方不明者がございましたが、うち16人の方が65歳以上の方です。また、今年の1月2月には、戦後2番目の豪雪がございましたけれども、その豪雪におきましても150人ほどの方が亡くなっておられまして、100人ほどの方が65歳以上ということにか

なりのウェイトを占めております。

災害時におきまして、人的被害を少なくしていくためには、こうした65歳以上の方に対して、早く避難をしていただくこと、避難に当たっては健常者の方よりもいろいろとより支援が必要になりますので、避難に当たって支援を必要とする高齢者、障害者などをどのように支援していくかということが大きな課題となっております。

私どもは、こうした支援を必要とする方を災害時要援護者という概念で対策の対象に取り上げております。この避難支援の対策といたしましては、取組みはもちろん災害の第一次的な対応に当たります各市町村における取組みとなるわけで、どういった方が、実際に災害が起きたときに支援が必要になるかという方を特定する作業が必要です。そうした特定された一人ひとりの要援護者の方に対して、実際に災害が起きたときに、だれが助けに行き、どこに避難所に誘導するのかといったような、具体的なお一人おひとりの避難支援のための計画、これを「避難支援プラン」と申しておりますけれども、これを策定していただく。そして、その上で、支援をする人も含めた研修、実際の防災訓練を積み重ねていただくことが非常に重要であると考えておりまして、市町村に対してこのような取組みを促しているところでございます。

そのための手順としましては、後ほど御説明申し上げますが、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をつくっております。最初につくりましたのは、昨年3月ですけれども、今日テーマになっております情報共有の問題について非常に戸惑いがあるということで、さらに踏み込んで改定しましたガイドラインを、今年の3月に消防庁、厚生労働省との連名で通知をいたしております。現在、このガイドラインを踏まえた取組みが進められていると承知しております。

そこで、問題の所在ですけれども、こうした支援プランを策定していく上で、まず、要援護者がどこにどういう方が住んでおられるかを把握する必要があります。これは市町村の中では福祉担当の部局がそうした情報を有しております。これは福祉目的のために取得した情報ということが言えるかと思います。これを実際に災害対策を主導いたします防災部局がその情報を共有することが、まず第1の段階として必要になります。さらに、これにとどまらず、大きな災害が起きると、行政の人間だけではとても手が回りません。実際に支援に携わっていただきますのは、消防団員や自主防災組織、あるいは、先ほど厚生労働省から御説明がありましたように、民生委員の方ですとか、いわば行政外の第三者への情報共有も必要になると考えております。

まさにこの点につきまして、市町村の現場では、個人情報保護との関係で少なからず戸惑いが見られます。過剰反応というよりも戸惑いと言った方が適切ではないかと私どもは考えてございますけれども、それが確かに市町村現場の現状でございます。これが要援護者対策の取組みを進めるに当たっての大きな課題となってくると認識しております。

現状でございますけれども、ここには書いてございませんが、今年の春時点で把握した状況を申し上げますと、要援護者のリストとして、どこにどういう人が住んでおられるかということを防災部局の方でも把握しているのがどのくらいあるかという調

査をしましたところ、全国の市町村のうち、まだ15%ぐらいにとどまっております。それを前提にしまして、支援プランまでの策定に至っているところはほんの少しでございます。今年の春では15団体ぐらいだったと把握しておりますが、まだまだこれからの取組みであり、現在進行中の取組みであるということでございます。

2ページに行っていただきまして、この点についての私ども防災担当としての考え方でございますが、ガイドラインにこの点につきましては明記してございます。ここに書いてございますように、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、あるいは、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は、要援護者との関係では、基本的に「明らかに本人の利益に当たるもの」と考えてございます。端的に言いますと、ひいては命を救うためのものであるという認識をいたしておりまして、各地方公共団体に対しましては、今年3月に改定したガイドラインにおきましてこの点をはっきり明記いたしてございます。そして、要援護者情報の避難支援のための目的外利用、第三者提供について、萎縮することなく積極的に取り組んでいただくよう促しているところでございます。

資料1で、今の点を少し補足させていただきたいと思います。避難支援ガイドラインにつきましては、個人情報保護に係わる話だけではなくて、3ページに書いてありますようにいろいろな中身を盛り込んでおりまして、福祉避難所の設置、要援護者の方にどうやって情報を伝達するかというガイドラインも盛り込んでございますが、本日のテーマである情報共有に関しましては、「課題2」にありますように、「災害時要援護者情報の共有」としまして、昨年3月につくりましたガイドラインにおきましてはいろいろな方式がありますと言っておりました。

同意方式は要援護者本人の同意を得て情報を共有するという方式、あるいは、手上げ方式は要援護者のリストをつくるのだけれども、支援をしていただきたい方はいますかということで手を挙げていただく方式、そして、もう少しシステムチックなものとして共有情報方式、こういう3つの方式があるのではないかとということで昨年3月の段階では取り上げておりました。

これをもう少し踏み込みまして、今年3月の改定版では、この3つの方式の中で、私どもとしては情報共有方式、「関係機関共有方式」と書いてありますけれども、これを積極的にやってくださいと。その方が、どういう人が援護が必要かという全体像を把握するために、これがまず基本的に考えていただくべき方式ではないでしょうかということで、踏み込んで言っているものでございます。

具体的な中身ですが、次の4ページをお開きいただきますと、ガイドラインの個人情報保護との関わりの部分だけを抜き出してございます。今申し上げましたように、関係機関共有方式を基本的に考えていただきたいということで前面に打ち出してございます。4ページの上の方に書いてありますように、関係機関共有方式として、地方公共団体の個人情報保護条例において、こういう個人情報の目的外利用・第三者提供を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を基本的に進めていただきたいということでガイドラインではうたっております。

その条例の中の規定例としましては、四角い枠に囲ってありますように、市町村によっては様々な条例の書きぶりがありますが、こうした規定を適切に解釈・運用すれば、関係機関での共有は可能ではないでしょうかということをガイドラインではうたっております。

5 ページの下の方、「関係機関共有方式の積極的活用」のところで、ただ今のことを申し上げております。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、積極的に取り組むことという表現で促しているところでございます。

なお、その際には、情報提供の際に、誓約書の提出、守秘義務を確保することが重要であるということも付記してございます。

6 ページでございますが、この点につきましてはさらに強調させていただきますために、当部会の部会長代理でもあられます藤原先生に御相談いたしまして、先生のコメントといたしまして、上の方の「参考」の欄でございますが、このようなコメントを載せさせていただいております。

2 ページに戻っていただきまして、以上のようなことで、地方公共団体の条例の書きぶりは様々でありますけれども、基本的には、国の行政機関個人情報保護法のような規定と同じような規定を置いている場合には、明らかに本人の利益になるときに当たることをはっきり申し上げておりますし、また、条例の規定ぶりによりましては、個人情報保護審議会の意見を聞いて判断するという場合においても、今のような趣旨からして、特別の理由があるのではないかとということをガイドラインでは示してございます。

なお、一つ先進的な事例を御説明申し上げますと、東京都渋谷区の最近の取組みがでございます。これは最後の8 ページにお付けしておりますけれども、「渋谷区震災対策総合条例」が、これはまだ条例案の段階でありまして、今開かれている12月の区議会で提案し、審議中と聞いております。つまり、渋谷区において、個人情報保護条例はもちろんありますけれども、それとは別に震災対策総合条例という別の条例改正の中で、災害時要援護者に係る個人情報の目的外利用について、個人情報の共有が可能であるという明文の規定を置くという取組みでございます。1の②の中にありますように、「ア 災害時要援護者対策のため、目的外利用を行う。」、それから、「イ 自主防災組織、消防団、消防署、警察署、民生委員等に対して外部提供を行う。」、こうした方法で必要な個人情報を共有させることができるという規定を、震災対策総合条例という別の条例の中に規定する。個人情報保護条例の、いわば例外的な扱いという体系かと存じますが、そういう整理をしている取組みもでございます。

最後の点として2 ページの「3 今後の取組みについて」でございます。私どもとしましては、災害時要援護者対策を進めていく上で、個人情報保護をめぐる現場の戸

惑いを払拭していくための取組みは大変重要であると、人の命を守ることも非常に重要なことではないかと考えてございます。ガイドラインも今年3月にできまして、まだ十分に浸透し切っていないところが率直に言っていると考えております。このため、今後とも、シンポジウム等のいろいろな機会も捉えながら、さらにこの浸透に努めていきたいと思っておりますし、今年度の取組みといたしましては、消防庁、厚生労働省と検討会を設けまして、有識者の先生にも入っていただきまして、こうした取組みをさらに進めていくための具体的な市町村の先進的な事例、具体的な進め方のモデルのようなものを示して、その取組みを加速させていきたいと考えてございます。

これに加えて、本日、せっかくの機会でありますので、この問題は基本的には市町村現場という自治事務の世界ではありますが、国の個人情報保護部会としての考え方、部会としてのメッセージといえますか、そうしたものをいただければ大変ありがたいと考えてございます。

以上、説明を終わります。

○野村部会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただ今の御説明につきましていかがでしょうか。

清原委員、どうぞ。

○清原委員 三鷹市長の清原です。

厚生労働省の御説明にありましたように、地域福祉において、民生委員・児童委員の方の活躍は大変基本的なものです。まず簡単に三鷹市の取組みを御紹介した上で、内閣府の防災担当の方に最後に御質問させていただければと思います。

三鷹市では、民生委員・児童委員の方には、同時に三鷹市の社会福祉委員としてのお仕事を委嘱させていただいております。したがって、例えば、介護保険制度の普及、その他三鷹市の社会福祉に資する活動についてもあわせて活躍をしていただいておりますので、私自身も毎月開かれております民生委員連絡協議会には頻繁に出席させていただき、このたびの個人情報保護の観点、守秘義務の観点、あるいは、政治活動等についての制限についてなど、直接お話をさせていただいております。私は、自治体の中では三鷹市の場合は幸い、民生委員の皆様が積極的に責務を果たしていただいていると認識しております。

ただ、もちろん市民の皆様の中には、個人情報、プライバシーに関する意識が高い方が少なくないわけですから、そういう意味で、民生委員の皆様そのものに問題があるというよりは、市民の皆様との関係の中で、より一層、民生委員の皆様のお仕事を周知徹底する必要があるということで、例えば広報誌でお知らせする、あるいは最近では三鷹市はケーブルテレビで広報番組を持っておりますので、特集して民生委員の皆様についてのPRをさせていただくなど、よりわかりやすく、民生委員の皆様が特別な責務を持っているということと、守秘義務を課されていることについては、折に触れて御案内をさせていただいております。

その上で、地域福祉に資する御活躍については、個人情報保護法が施行されて以降も市と協働しながらそれなりに御苦勞はかけていると思います。あわせて、課題とし

ては、三鷹市は外国籍市民を含めて約17万4,000人の人口がいますが、約120名の民生委員・児童委員にお願いしなければなりません。この確保が大変なことです。その意味でも、より一層この機を捉えて全国的に民生委員・児童委員の役割については、厚生労働省もPRに努めていただければと思います。これはお願いです。

そこで防災担当の方に御質問です。実は、私たちも震災を含めた災害時の対応、そして福祉部門の連携による、とりわけ高齢者の方への支援が必要だと認識しております。ただ、警察、消防、あるいは市の連携機関の取組みについては問題ないわけですが、自主防災組織あるいは自治会・町会の皆様に活躍をしていただく場合に、簡単には名簿等をお渡しすることも難しい事情があります。

そこで、今回の御報告で問題提起をしていただいております関係機関情報共有方式を担保していく上で、民生委員には法的に課されている守秘義務がありますけれども、その他の自主防災組織等で活躍されている皆様に守秘義務の担保あるいは個人情報の尊重に関する担保をしていくためには、そうした面での条例化とか法制度の裏付け等がなければいけないのではないかと思います。

つまり、情報を提供する側に対して、その情報提供をすることは命の問題に関わって大変有効であるから、各自治体が持っております個人情報保護条例の中で例外的な取扱いができると規定したとしても、扱う自主防災組織、町会・自治会の方がすべて善意の方ばかりではないという懸念が住民の方にはないわけではありません。したがって、それを担保する条例等の取組みが必要ですので、私どもも今鋭意検討しているところございまして、例えば住民基本台帳の閲覧に関する条例の見直しの中でも、そうした積極的な活動をしていただく団体には住民基本台帳の閲覧を、市と何らかの契約を交わして守秘義務を担保しながら閲覧していただくことなども可能ではないかということを検討しております。

ぜひ、守秘義務の担保について、これまでの事例等から積極的に御提案があれば教えていただきたいと思ひますし、今回、厚生労働省及び内閣府から提案されました点については、まさに今後の長寿社会の中での極めて重要な問題提起ではないかと受けとめておりました。

なお、つけ加えますと、高齢者の皆様の中に、いざというときの助けは欲しいけれども、名簿あるいは家族構成等を出しにくいと思われる要因の一つに、今日、警察庁が御報告されました振り込め詐欺の被害が三鷹市ではかなり出ておりまして、しかも圧倒的に高齢者を対象にした被害事例が多いことなどがブレーキをかけているということも事実です。

以上でございます。よろしくお願いします。

○野村部会長 それでは、お願いいたします。

○上杉参事官 委員御指摘のとおりと考えておりまして、私どもとしましても、ただ今の守秘義務あるいは誓約書という点につきましては、今日お出ししております資料11の5ページの下から2つ上のパラグラフのところで、御指摘いただきましたように、「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。」と書かせていただいております。

では、具体的にどのような形で取り組んでいる事例があるかにつきましては、実は、私どももまだ把握していませんで、考え方としましては、できましたら、条例の中にそうした自主防災組織や自治会へ提供する場合の何らかの担保の規定ですとか、あるいは、それができなくても最低限、誓約書の提出といったような担保が必要ではないかということをガイドラインにも入れさせていただいたところでございます。

どのような確保方策があるかにつきましても、先ほど申し上げましたように、本年取り組んでおります消防庁や厚生労働省との検討会の中で、この点につきましてはもう少し踏み込んでモデル的なものをお示しするなり、進めていきたいと考えております。

- 清原委員 ありがとうございます。いざという時、災害が起こった時の対応は、警察、消防、そして消防団、さらには市役所といった公共的団体の対応以上に、むしろ身近な近隣の住民の皆様の相互支援が大変有効であることは、阪神・淡路大震災の事例を待つまでもなく幅広く市民の皆様に周知されてきています。

そこで、ただ今御指摘がありましたようなことについて、国の関係機関でも具体的な検討をしていただきたいと思いますし、私たち自治体も、ぜひ、市民の皆様にとって一番有効なあり方が生み出せるように、実は現在も具体的な検討をしているところですが、今、御提起いただいたようなものを踏まえて努力していきたいと思っております。ありがとうございます。

- 野村部会長 それでは、藤原委員、どうぞ。
- 藤原委員 まず地域福祉の関係ですけれども、これは今の清原委員と上杉参事官のやりとりで尽きていると思うのですが、念のため、自治体等でよく聞く話をつけ加えさせていただきます。

要するに、自治体が消極的な第1の理由は、高齢者については、これも清原委員から御説明がありましたけれども、犯罪被害者名簿として提供するようなことが怖いということで、各自治体で何人かの高齢者の方々が現実には被害に遭っているということで、行政以外の第三者に出すことに非常に強いためらいがあるということが実態のようです。

もう一つは、先ほどの手上げ方式とか共有方式について地方公共団体では、自治体の部門間では既に共有のところにきていて、何かあったときには出せるようにしているが、ただ、「何かあったとき」といっても地震が来てから出しますかという話になるので、そこに問題があるわけです。そこで何人か伺ったところでは、要するに、例えば地区には何人いるか等、できるだけ情報は出すにしても個人情報のリスク管理として、共有する範囲、例えば消防団に出したときにどう扱われるのか、民生委員に出したときにどう扱われるのかということを、具体的に何か担保が取れないと、消防団に出したら団員が共有するということでも困るというような話で、その管理のところに非常にまだためらいを持っておられる。審議会同意方式ということで条例の場合は個人情報保護審議会で同意を得ればよい自治体が多いのですが、まず審議会に

提案するときに既に自治体はブレーキをかけた感じで出してきた、なかなか共有方式を出してこないという実態もあるようですので、今のようなところを積極的に説得していくしかないのかなと思っております。

それから、先ほどの担保措置ですが、私自身も守秘義務を担保する制度の構築が一番大事ではないかと申し上げているのですけれども、それについては教育の分野、看護・医療の分野で第三者が入ってくるときに、例えば警察と学校の連携等の書面の提出の仕方、スクールボランティアの方々をどうするか等、若干の先行例があるようですので参考になろうかと思えます。

それから、渋谷区方式ということでもう一つ言えば、このような条例ができれば、民間の場合には、23条の法令の根拠にもなるのかなと思っておりますけれども、条例にさらに担保が書ければよりいいかなと思っております。

----- (中 略) -----

○三宅委員 内閣府の防災関係の件で、先ほどの情報共有方式に関連するのですが、渋谷区の震災対策総合条例の御説明がありましたので確認をしたい。

条例に基づいて自治体が情報を共有するということは、その情報を共有する相手方である民間団体や自主防災組織が保有する情報については、恐らく、自治体からの提供を受けて、それで防災のために利用するということになるので、第三者提供の制限規定、個人情報保護法23条の1項1号における法令に基づく場合の中に条例を読み込む形で構成されて考えられておられるのではないかと思います。その辺を、例えばこういう部会や国民生活審議会あるいは内閣府等のガイドラインで明らかにし、より積極的にそういうことが望ましいということを社会的に公表していくことでこういう防災についての条例化が進むのであれば、そうした方がいいとお考えなのかという点です。

それが、恐らく、23条1項1号とともに、利用する形態においては23条の4項3号の共同利用の形態にも関わってくると思うので、この条例に基づく情報の共有形式における民間部門の対象者にとっての共同利用について、地方公共団体や独立行政法人、国の行政機関等との関連で共同利用をどう構成するのかというところの考え方も明らかにしておく必要があるのではないかとということに絡むのではないかと思います。

特に、個人情報保護法の23条4項3号の共同利用というのは、基本的には、民間事業者間の共同利用を想定に置いているものであって、民間事業者と地方公共団体あるいは国の機関または独立行政法人等の共同利用のところまで射程に置いていないのではないかと思います。それが、今言った法令の範囲での情報の提供について、非常に限定的に萎縮してしまうところの問題や過剰反応を引き起こしているのではないかと考えているのですが、現場の方ではどのようにお考えなのかということを1点お伺いしたいと思います。それは防災に絡めてです。

----- (中 略) -----

○野村部会長 まず内閣府からお願いいたします。

○上杉参事官 最初に御指摘いただいた点ですが、23条1項の適用との関係につきましては、渋谷区が作ろうとしている条例と23条との適用関係について詳細に詰めた検討をしているわけではございませんので、ただ今のような問題意識を今持った次第でございます。

なお、渋谷区のような条例をつくらないと、このところがクリアにならないかというと、私どもは必ずしもそうは考えておりませんで、先ほど申し上げましたように、現在自治体が保有している条例を趣旨に沿って適切に運用・解釈すれば、関係機関における情報の共有は十分に可能であると考えております。必ずしも渋谷区のような条例でなければクリアにならないとは考えていません。

以上でございます。

○三宅委員 私がちょっと御確認をと思ったのは、情報を提供するあるいは情報がある程度一元的に管理している渋谷区や自治体から情報を受けた民間団体や自主防災組織は、地方公共団体そのものではないですから、その情報を受けることが、例えば5,000件以上の名簿を持つと個人情報取扱事業者になってしまうので、この個人情報保護法の適用もあるということもお考えになっていただけると、もう少し整理ができていくかなと思っております。

○上杉参事官 かしこまりました。

----- (以下 略) -----

以上