

## 調査項目と調査候補地について

### 1. 調査項目と調査候補地の検討にあたって

現地調査における調査項目については、市区町村等の福祉関係部局及び防災関係部局の担当者に対してヒアリングするものとし、以下の6点を調査項目の重点とした。

- (1) 福祉部局と防災部局との連携による要援護者支援班の取組
- (2) 要援護者情報の共有に係る取組（個人情報保護との関係）
- (3) 行政と民生委員や社会福祉協議会等福祉関係者との連携の取組
- (4) 福祉避難所や福祉避難室（仮称）等の活用・整備促進のための取組
- (5) 福祉部局と防災部局による要援護者支援を目的とした避難訓練等の取組
- (6) 被災地における反省・教訓事項

また、調査候補地の検討にあたっては、既往調査や有識者及び都道府県担当者等からの聞き取り調査等により、災害時要援護者の避難支援対策を実施している先進的な市区町村のうち福祉関係部局が積極的に取り組んでいると思われる市区町村や平成18年の梅雨前線による大雨の被災地等を調査候補地として選定した。

## 2. 調査項目に対応した調査候補地について

### (1) 福祉部局と防災部局との連携による要援護者支援班の取組

#### ア 調査目的

平成 16 年 7 月の梅雨前線豪雨、一連の台風等における高齢者等の被災状況等を踏まえると、災害時要援護者の避難支援については、防災関係部局と福祉関係部局の内部の連携が不十分である等、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分整理されていない状況といえる。

このため、福祉関係部局と防災関係部局との連携による要援護者支援業務の取組について、災害時要援護者支援班に相当する班、会議・討論の場を設けている市区町村を中心に調査を実施する。

#### イ 主な調査内容

平常時及び災害時の福祉関係部局と防災関係部局による災害時要援護者支援班の体制（合意形成方法、業務内容、班構成、班内の役割分担等）について

平常時における福祉関係者と災害時要援護者支援班での連携方策（情報伝達体制等）について

#### ウ 調査対象候補地

##### 東京都豊島区

平成 17 年 6 月に、豊島区役所内に総務部長を委員長、保健福祉部長を副委員長、その他防災課長等 17 名を委員とする「災害時要援護者対策検討委員会」を立ち上げ、災害時要援護者への支援策のあり方についての検討を行っている。

##### 神奈川県横浜市

災害時要援護者の避難支援に関するマニュアルを作成するため、現在、防災担当部局と福祉担当部局からなる検討部会を設置している。

---

「災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例」 平成 18 年 3 月  
災害時要援護者の避難対策に関する検討会

### 山梨県<sup>1</sup>

平成 16 年 11 月に福祉関係部局や防災関係部局等の県庁内関係部局、福祉関係者、市関係部局等からなる検討会議を立ち上げ、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。

マニュアルの普及に関し、防災関係部局と福祉関係部局との間の連携強化に努め、要援護者対策に取り組んでいる。

### 長野県松本市

平成 17 年度より、福祉関係部局と防災関係部局との連携による要援護者支援に係る会議を実施している。

また、市内の各地区別に策定した地域福祉計画の推進の一環としてモデル地区を 3 地区選定し、要援護者情報の把握、避難支援、避難所支援、日常の見守り支援策等をまとめた「災害時要援護者支援プラン」の策定を予定している。それに伴い、モデル地区を担当する職員（出張所公民館、総合防災課、福祉計画課、保健師等）がプロジェクトチームを編成し、地域支援を行うこととしている。

### 広島県呉市<sup>2</sup>

平成 17 年度に、福祉関係部局、防災関係部局及び消防局等の関係部局で「避難困難者対策検討会議」を設置し、災害時要援護者の支援策（マニュアル）を検討している。

また、自助・共助・公助の観点からマニュアルを具現化するため、行政職員（防災・福祉・消防・避難所配置職員）及び地元（自治会・民生委員・自主防災会・消防団・学校）で構成される「防災避難連絡会議」を設置している。

### 徳島県小松島市

防災関係部局、消防関係部局、福祉関係部局、大学、自主防災組織、福祉団体等を含めた要援護者支援対策検討会を設置し、要援護者情報の収集・共有方法や福祉避難所の設置・活用等について検討を行っている。

---

<sup>1</sup> 「災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例」 平成 18 年 3 月  
災害時要援護者の避難対策に関する検討会

<sup>2</sup> 「災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて」 平成 18 年 3 月 総務省消防庁

## (2) 要援護者情報の共有に係る取組（個人情報保護との関係）

### ア 調査目的

要援護者の避難支援体制の整備にあたっては、要援護者情報の収集・共有が必要である。手上げ方式による収集は、要援護者の意思による登録であるため十分な情報収集に至らない場合が多い。また、関係機関共有方式による収集は、個人情報保護に対する慎重な考え方もあり、その取組が十分ではない。

このため、要援護者情報の収集・共有方法、行政内部での目的外利用、行政職員以外（民生委員・自主防災組織等）に対する情報開示・管理等について、要援護者情報を収集・共有している市区町村を中心に調査を実施する。

### イ 主な調査内容

共有している要援護者情報の内容（要援護者の氏名、年齢、同居者、緊急連絡先、近隣共助状況、身体状況、同居者の有無、家屋の危険度判定に基づく危険度等）について

対象者の範囲について（福祉関係部局、防災関係部局、福祉関係者等での意識の差の有無）について

個人情報保護審議会における議論の内容（条例内のどの規定を活用したか）について

要援護者登録制度の広報・周知について

要援護者情報に対する守秘義務の確保方法（管理方法、情報共有先に対する誓約書の締結等）について

福祉関係部局からの情報提供を基にした台帳作成に係る具体的な流れについて

共有した要援護者情報の活用方法（個別計画、避難支援マップ（仮称）等への反映）について

要援護者情報の収集にあたり、どの対策またはどのような工夫が要援護者本人や地域の理解を得られたか

## ウ 調査対象候補地

### 東京都豊島区

防災課職員が、保健福祉部各課で保有する障害者等の個人情報を平常時及び災害時に活用することにより、救援救護体制の整備を図ることを目的とした 要援護者に係る個人情報の目的外利用、 要援護者に係る個人情報の電算処理について、個人情報保護審議会に諮問し了承を得た。

### 新潟県三条市

市の保有情報をもとに「災害時要援護者名簿（原案）」を作成後、高齢者等に対しては民生委員による同意確認作業を実施するとともに、障害者に対しては市から直接郵送により同意確認を実施して要援護者名簿を作成した。登録された要援護者情報は、目的に応じて、民生委員用、自治会・自主防災組織用の２種類の名簿に整理している。

### 広島県呉市

「災害時要援護者支援台帳」の作成にあたり、保健福祉部が把握している「介護認定情報」や「身体障害者情報」等の情報を使用するため、個人情報保護条例の例外使用の決裁を得ている。

### 宮崎県宮崎市

消防局、福祉関係部局等における共有方式を活用した平常時からの情報共有について検討を進めており、平成 18 年 2 月に、宮崎市個人情報保護審査会に対し要援護者情報の収集、共有、提供についての諮問を行った。

### (3) 行政と民生委員や社会福祉協議会等福祉関係者との連携の取組

#### ア 調査目的

災害発生時に、災害時要援護者への適切な支援を行うためには、福祉関係部局と防災関係部局との連携のほか、平常時から災害時要援護者との結びつきが強いといえる民生委員や社会福祉協議会等福祉関係者との連携が必要である。また、災害時にも福祉サービスが提供されるように、市区町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者等を積極的に支援する必要がある。

このため、民生委員や社会福祉協議会等福祉関係者との連携の取組が積極的な市区町村を中心に調査を実施する。

#### イ 主な調査内容

災害時要援護者に関する情報の共有や避難支援プラン等の作成に係る民生委員や社会福祉協議会等福祉関係者との連携について  
既往災害時での福祉関係部局、福祉関係者の災害対応（災害時要援護者の安否確認方法等）について  
福祉関係部局、福祉関係者の平常時業務（高齢福祉、介護保険制度関連業務）を活用した災害時の業務内容（地域包括支援センター等の災害時の活用方策について）について  
介護災害を防ぐための緊急入所先の確保・設備の基準（当該地域内の福祉施設が被災等した場合の福祉サービス種別に応じた緊急入所先の確保や設備の基準等）について  
災害時の介護認定審査方法と認定調査員等の確保方策について  
保健師、看護師等の広域派遣・受入体制とそのネットワーク確保（災害時の福祉サービスの応援・受援体制）について

#### ウ 調査対象候補地

新潟県小千谷市

平成16年10月の新潟県中越地震発生時に、高齢福祉・介護保険に関する対応として、福祉・介護関係者と連携しながら、安否確認・継続的な声かけ、緊急入所・受入可能施設の把握・調整、介護保険制度関係業務の継続、対応の統一・方向性の確認と各種問合せ対応を実施した。

#### 長野県駒ヶ根市

県では平成 17 年度より、要援護者と避難支援者の位置情報を記した「災害時住民支え合いマップ」の作成を呼び掛けており、駒ヶ根市においても、平成 17 年 9 月より県・市・社会福祉協議会によるマップづくりプロジェクトを立ち上げ、モデル地区において「災害時住民支え合いマップ」及び要援護者の個別避難計画（個別台帳）を作成した。

#### 山梨県大月市

ボランティア連絡協議会や民生委員、消防団、区長等において、地区単位の防災マップの作成に関する学習・講習会を 2~3 回開催している。講習会では、防災マップ上で災害時要援護者の居住地等を設定し、その支援方法について検討するような講習も実施している。

#### 兵庫県神戸市

災害発生後に保健福祉部内に各班から編成された要援護者支援本部を設置し、要援護者に対する関係者との連絡・調整及び支援策の企画・立案を行う。

#### (4) 福祉避難所や福祉避難室（仮称）等の活用・整備促進のための取組

##### ア 調査目的

災害時要援護者の避難所での生活を向上するためには、要援護者のニーズに合わせて、避難所における要援護者のために区画された部屋（福祉避難室）の設置や、福祉避難所の設置が必要である。

このため、福祉避難所や福祉避難室（仮称）等の活用・整備促進のための取組について、既往災害事例や、災害時における福祉避難所の設置等に係る協定を締結している市区町村を中心に調査を実施する。

##### イ 主な調査内容

市区町村による避難所での要援護者支援に資する対策等（歩行支援、トイレに近いスペースの確保、間仕切り等）について  
民間の宿泊施設の借上や避難所における要援護者のために区画された部屋の設置等について  
福祉避難所の設置・設備の基準について  
指定した福祉避難所に求める防災対策（初動体制、必要物資の備蓄等）について  
福祉避難所の設置に係る福祉関係者との協定等の内容（協力内容、指示系統、経費負担、請求及び支払、損害補償等）について  
各福祉避難所の機能等に係る情報の周知方法について  
福祉避難所での災害時要援護者支援対策にあたり、どの対策または、どんな工夫が要援護者本人や地域の理解を得られたか。

##### ウ 調査対象候補地

神奈川県横浜市

災害時、市内の福祉施設を在宅要援護者のための特別避難場所として使用できるように、区と福祉施設が協定を締結している。福祉避難所としての運営は発災後 7 日間としており、各施設では災害に備え、特別避難場所開設マニュアルの作成等を行うこととしている。

新潟県小千谷市

平成 16 年 10 月の新潟県中越地震発生時、福祉関係者と連携しながら、福祉避難所等への避難の斡旋を実施した。



#### 山口県宇部市

災害時に一般の避難所での生活が困難な高齢者や障害者を受入れる「福祉避難所」を開設するため、市内の特別養護老人ホームや障害者入所施設を運営する全 10 法人（14 施設）と、「災害時の福祉避難所の運営に関する協定」を締結した。

#### 福岡県福岡市

平成 17 年 3 月の福岡県西方沖地震発生時に、避難所生活における高齢者のニーズを調査し、高齢者を特別養護老人ホームに移動させた。

また、避難が長引いたため、災害救助法の適用を受け、ホテルや旅館を要援護者等の避難所として活用した。

## (5) 福祉部局と防災部局による要援護者支援を目的とした訓練等の取組

### ア 調査目的

整備した要援護者情報や避難支援プラン等の実効性を確保するためには、福祉関係部局、防災関係部局のほか、福祉関係者や自主防災組織、住民等を交え、要援護者支援を目的とした訓練を実施し、検証することが必要である。

このため、要援護者支援を目的とした訓練等を実施している市区町村を中心に調査を実施する。

### イ 主な調査内容

要援護者の避難誘導等に係る防災訓練等の内容、または防災訓練等によって得られた課題や解決策について  
避難所での要援護者支援に係る防災訓練等の内容、または、防災訓練等によって得られた課題や解決策について  
福祉関係者等を交えた要援護者支援に係る防災訓練等の内容、または、防災訓練等によって得られた課題や解決策について

### ウ 調査対象候補地

#### 東京都練馬区

区立 103 校ごとに組織された地域住民による避難拠点運営連絡会が活発な活動を行っている。各拠点の活動は様々であり、町会自治会組織・防災会との連携に重点を置いたり、教育機関と連携した訓練を行い、小中学生と両親に向けた防災教育の機会とする等、特色のある活動となっている。

要援護者への取組としては、障害者団体と避難拠点運営連絡会との協働による訓練を行い、障害者にとっても不便のない避難所運営を検証したり、各師会や病院の協力のもと、災害医療訓練を実施している。

#### 山梨県南アルプス市

山梨県が策定している「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」に沿って、市町村マニュアルを作成。また、平成 17 年度には、モデル的に自主防災会による要援護者訓練を実施している。

---

「災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例」 平成 18 年 3 月  
災害時要援護者の避難対策に関する検討会

#### 新潟県三条市

平成 17 年 6 月に、三条市水害対応マニュアルを検証するため、職員による情報伝達及び支部設置訓練等を実施した。また、同年 6 月 27 日からの大雨では、避難準備情報を発令する等、要援護者への情報伝達・避難支援に関してマニュアルに沿った対応を実施した。

#### 新潟県見附市

平成 17 年度より、要援護者情報の登録について市内全域に通知を送付し、避難支援についても自主防災組織（町内会）等が中心となって体制を整備している。平成 18 年 6 月には、市の防災訓練の一部として、地区の個別計画等をもとにした要援護者の救助や避難支援等の訓練を実施した。この防災訓練には、医師会やデイサービスセンター等の福祉関係者も参加した。

#### 愛媛県新居浜市

新居浜市立川自治会では、自治会で災害時の連絡体制と災害に対する警戒対策をマニュアル化し、訓練を行っている。また、災害時に速やかに避難することをテーマとし、住民の避難に係る意識についてアンケート調査を実施する等、防災意識の啓発を行っている。

要援護者支援については、民生委員が高齢者宅の状況を把握しており、3 段階に設定した避難基準の初期段階で親族に連絡をして迎えに来てもらい避難する等の方策をとっている。

## (6) 被災地における反省・教訓事項

### ア 調査目的

平成 18 年の梅雨前線による大雨では、鹿児島県（大口市、さつま市等）をはじめとする西日本各地や、長野県（下諏訪町、岡谷市等）をはじめとする北陸・甲信地方等において激しい雨を観測した。市町村では、避難勧告・指示等を伝達したが、結果として、土砂崩れや土石流等により死者が発生し、その多くは高齢者であった。

このため、今回の大雨により被災した市町村を中心に、要援護者への対応状況や得られた課題・教訓等を調査する。

### イ 主な調査内容

平成 18 年の梅雨前線による大雨において事前にとった要援護者対策について

要援護者に対する避難情報の伝達方法や避難支援活動、安否確認方法等について

事前に策定していた行動計画（避難支援マニュアル、避難所開設マニュアル等）に沿った対応や計画の実効性等について

今回の被災を通して得られた課題や教訓について

### ウ 調査候補地

長野県（岡谷市、下諏訪町等）、鹿児島県（大口市、さつま市等）

### 3. 総括表

| 調査項目                                  | 主な調査内容   | 調査候補地       | 取組内容   |
|---------------------------------------|--|-------------|--|
| (1)<br>要援護者支援班の取組                     | 平常時及び災害時の災害時<br>要援護者支援班の体制につ<br>いて<br>平常時における福祉関係者<br>と災害時要援護者支援班で<br>の連携方策について  | 東京都<br>豊島区  | 総務部長、保健福祉部長、その<br>他防災課長等 17 名を委員とする<br>「災害時要援護者対策検討委員<br>会」を設置                   |
|                                       |  | 神奈川県<br>横浜市 | 防災関係部局と福祉関係部局等<br>からなる検討部会を設置  |
|                                       |  | 山梨県         | 県庁内関係部局、福祉関係者、<br>市関係部局等からなる検討会を<br>設置し要援護者支援マニュアル<br>を策定                        |
|                                       |  | 長野県<br>松本市  | 防災関係部局と福祉関係部局等<br>からなる会議の実施のほか、モ<br>デル地区における地域支援のた<br>めのプロジェクトチームを編成             |
|                                       |  | 広島県<br>呉市   | 福祉関係部局、防災関係部局及<br>び消防局等の関係部局で「避難<br>困難者対策検討会議」を設置し、<br>災害時要援護者の支援策（マニ<br>ュアル）を検討 |
|                                       |  | 徳島県<br>小松島市 | 防災関係部局、消防関係部局、<br>福祉関係部局、大学、自主防災<br>組織、福祉団体等を含めた要援<br>護者支援対策検討会を設置               |
| (2)<br>要援護者情報の共有に係る取組<br>(個人情報保護との関係) | 共有している要援護者情報<br>の内容について<br>対象者の範囲について<br>個人情報保護審議会におけ<br>る議論内容について<br>要援護者登録制度の広報・<br>周知について<br>要援護者情報に対する守秘<br>義務の確保方法について<br>共有した要援護者情報の活<br>用方法について | 東京都<br>豊島区  | 障害者等の個人情報の平常時及<br>び災害時の活用について個人情<br>報保護審議会に諮問                                    |
|                                       |  | 新潟県<br>三条市  | 登録された要援護者情報を目的<br>に応じて、民生委員用、自治会・<br>自主防災組織用の 2 種類に整理                            |
|                                       |  | 広島県<br>呉市   | 障害者等の個人情報について個<br>人情報保護条例の例外使用を決<br>裁  |
|                                       |  | 宮崎県<br>宮崎市  | 個人情報保護審査会に対し要援<br>護者情報の収集、共有、提供に<br>ついて諮問  |

| 調査項目                                 | 主な調査内容   | 調査候補地       | 取組内容  |
|--------------------------------------|--|-------------|---|
| (3) 福祉関係者との連携の取組<br>行政と民生委員や社会福祉協議会等 | 災害時の避難支援に係る福祉関係者との連携方策について<br>緊急入所先の確保・設備の基準等について<br>災害時の介護認定審査方法と認定調査員等の確保方策について<br>保健師・看護師等の広域派遣・受入体制の確保について | 新潟県<br>小千谷市 | 新潟県中越地震において、福祉・介護関係者と連携し緊急入所施設の把握、介護保険制度関係業務の継続等を実施       |
|                                      |  | 長野県<br>駒ヶ根市 | 県・市・社会福祉協議会による「災害時住民支え合いマップづくりプロジェクト」を立ち上げ、マップ及び個別避難計画を作成 |
|                                      |  | 山梨県<br>大月市  | 要援護者支援を想定した防災マップの作成に係る講習会等の実施                             |
|                                      |  | 兵庫県<br>神戸市  | 災害発生後に、保健福祉部内に各班から編成された要援護者支援本部を設置するマニュアルを作成              |
| (4) 福祉避難所や福祉避難室（仮称）等の活用・整備促進のための取組   | 避難所での要援護者支援に資する対策等について<br>民間の宿泊施設の借上や避難所における要援護者のために区画された部屋の設置等について<br>福祉避難所の設置に係る福祉関係者との協定等の内容や情報の周知方法について    | 神奈川県<br>横浜市 | 在宅要援護者のための特別避難場所の設置について、区と福祉施設が協定を締結                      |
|                                      |  | 新潟県<br>小千谷市 | 新潟県中越地震において、福祉避難所等への避難を斡旋                                 |
|                                      |  | 山口県<br>宇部市  | 市内の全14施設と「災害時の福祉避難所の運営に関する協定」を締結                          |
|                                      |  | 福岡県<br>福岡市  | 福岡県西方沖地震発生時に、災害救助法の適用を受け、ホテルや旅館を要援護者等の避難所として活用            |

| 調査項目                                  | 主な調査内容  | 調査候補地         | 取組内容   |
|---------------------------------------|---|---------------|--|
| (5)<br>福祉部局と防災部局による要援護者支援を目的とした訓練等の取組 | 避難誘導等に係る防災訓練の内容や得られた課題・解決策について<br>避難所での要援護者支援に係る防災訓練等の内容や得られた課題・解決策について<br>福祉関係者等を交えた要援護者支援に係る防災訓練等の内容や得られた課題・解決策について   | 東京都<br>練馬区    | 障害者団体と避難拠点運営連絡会との協働による訓練や各師会・病院等の協力のもと災害医療訓練を実施  |
|                                       |   | 山梨県<br>南アルプス市 | モデル的に自主防災会による要援護者訓練を実施                           |
|                                       |   | 新潟県<br>三条市    | 水害対応マニュアルを検証するための職員による情報伝達及び支部設置訓練を実施            |
|                                       |   | 新潟県<br>見附市    | 市の防災訓練の一部として、地区の個別計画等をもとにした要援護者の救助や避難支援等に係る訓練を実施 |
|                                       |   | 愛媛県<br>新居浜市   | 自治会が作成したマニュアルをもととした訓練を実施                         |
| (6)<br>被災地における反省・教訓事項                 | 平成18年の梅雨前線による大雨において事前にとった要援護者対策について<br>要援護者に対する避難情報の伝達方法や避難支援活動、安否確認方法等について<br>事前に策定していた行動計画（避難支援マニュアル、避難所開設マニュアル等）に沿った対応や計画の実効性等について<br>今回の被災を通して得られた課題や教訓について | 長野県<br>下諏訪町   | 取組内容については、現地調査にて把握                               |
|                                       |   | 長野県<br>岡谷市*   | 取組内容については、現地調査にて把握                               |
|                                       |   | 鹿児島県<br>大口市*  | 取組内容については、現地調査にて把握                               |
|                                       |   | 鹿児島県<br>さつま市* | 取組内容については、現地調査にて把握                               |

平成18年の梅雨前線による大雨の主な被災地