

先進的な事例等収集のための現地調査報告

平成 18 年 11 月 30 日

災害時要援護者の避難支援における
福祉と防災との連携に関する検討会

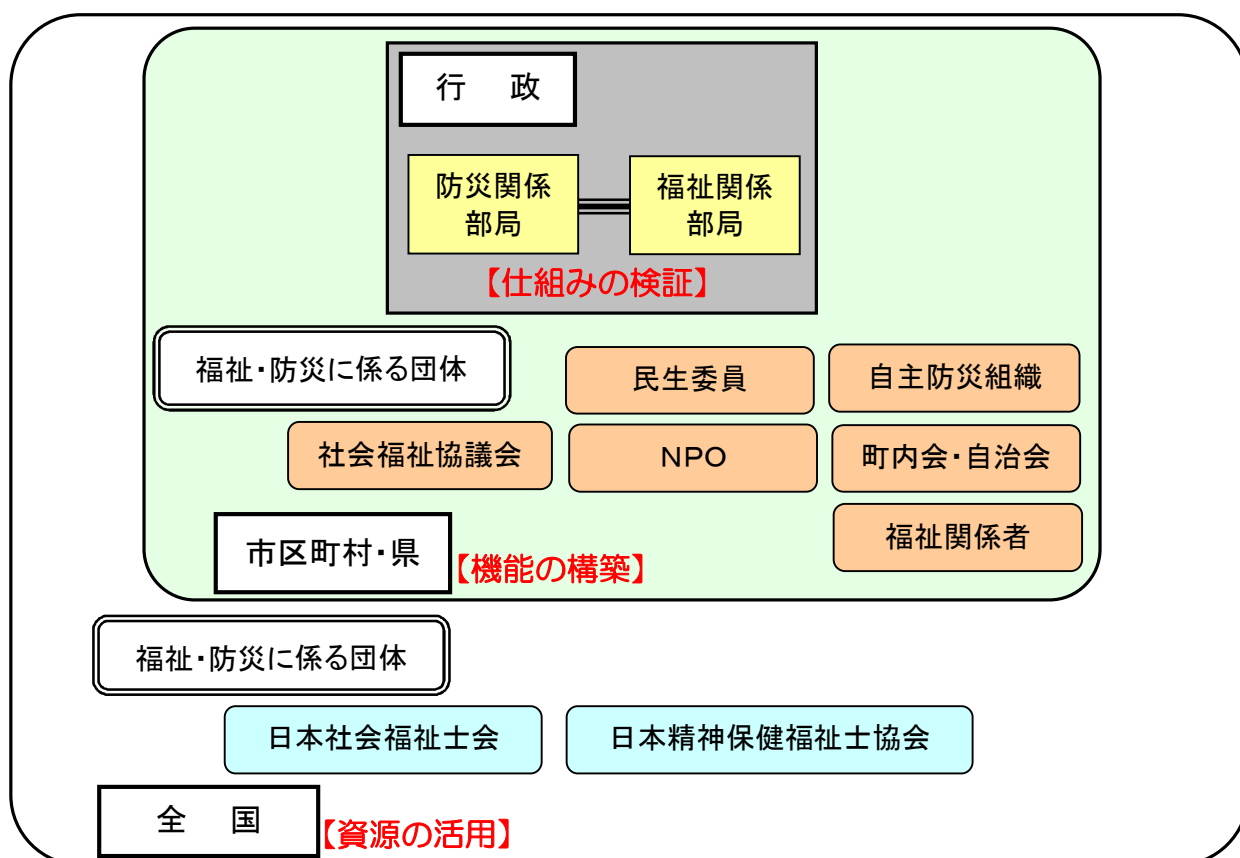
目 次

第 1	調査対象の選定	1
第 2	調査結果	5
1	東京都調査	6
1-1	東京都豊島区	6
1-2	東京都練馬区	8
1-3	東京都板橋区	10
2	新潟県調査	12
2-1	新潟県社会福祉士会	12
2-2	新潟県三条市	14
2-3	新潟県小千谷市	18
2-4	新潟県見附市	21
3	山梨県調査	23
3-1	山梨県	23
3-2	大月市社会福祉協議会	25
3-3	山梨県笛吹市	27
3-4	山梨県南アルプス市	29
4	長野県調査	31
4-1	長野県下諏訪町	31
4-2	長野県岡谷市	33
4-3	長野県松本市	35
4-4	長野県駒ヶ根市	37
5	大阪府・兵庫県調査	39
5-1	兵庫県神戸市	39
5-2	大阪府堺市	41
5-3	NPO 法人ぴーす（堺市）	43
5-4	NPO 法人ゆめかぜ基金（大阪市）	45
5-5	兵庫県社会福祉協議会	47
6	島根県調査	48
6-1	島根県出雲市	48
6-2	島根県美郷町	51
7	南九州調査	52
7-1	宮崎県宮崎市	52
7-2	宮崎県西都市	55
7-3	鹿児島県さつま町	57
7-4	鹿児島県大口市	59
7-5	熊本県水俣市	61
8	全国的に展開している福祉団体調査	63
8-1	日本精神保健福祉士協会	63
8-2	日本社会福祉士会	65

第1 調査対象の選定

先進的な事例等収集のための現地調査は、以下の1～3に示す視点で、市区町村の防災関係部局及び福祉関係部局、社会福祉協議会や福祉NPO等地域の福祉・防災に係る団体、全国的なネットワークをもつ福祉関連の職能団体を調査対象とした。

- 1 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に沿った取組について（市区町村の福祉関係部局、防災関係部局）【仕組みの検証】
- 2 地域のまちづくり等に参加している福祉・防災に係る団体の取組について（社会福祉協議会、NPO等）【機能の構築】
- 3 全国的に展開している福祉・防災に係る団体の取組について（全国的なネットワークをもつ福祉関連の職能団体）【資源の活用】



1 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に沿った取組について

調査対象は、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町村のうち、以下について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7月豪雨における被災地を選定した。

- 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訓練等の取組
- ⑥ 被災地における反省・教訓事項

調査にあたっては、福祉関係部局、防災関係部局の合同調査を基本とし、社会福祉協議会等も取組に関与している場合は、合同参加して頂いた。また、平成18年7月豪雨における被災地の調査では、活動した福祉サービス提供者等にも参加して頂き、対応状況を聞き取りするものとした。

表 1 調査対象リスト（市区町村）

	コース	日程	調査対象	調査参加者	調査委員
先進的事例等調査	東京都	10/31	①豊島区	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 3 名	○伊藤委員
		10/31	②練馬区	福祉関係部局 1 名 防災関係部局 2 名	
		11/7	③板橋区	防災関係部局 2 名	
	新潟県	10/16	①三条市	福祉関係部局 1 名 防災関係部局 2 名	○高橋（洋）委員 高山委員
		10/17	②小千谷市	福祉関係部局 5 名 防災関係部局 2 名	
		10/17	③見附市	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 2 名 消防関係部局 1 名	
	山梨県	9/7	①山梨県	防災関係部局 3 名 福祉関係部局 4 名	○鍵屋委員 田中委員 笹本委員
		9/6	②笛吹市	福祉関係部局 2 名 防災関係部局 2 名	
		9/7	③南アルプス市	福祉関係部局 1 名 防災関係部局 1 名 社会福祉協議会 1 名	

	コース	日程	調査対象	調査参加者	調査委員
先進的事例等調査	長野県	10/3	①松本市	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 2 名 社会福祉協議会 1 名	○栗田委員
		10/3	②駒ヶ根市	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 2 名 社会福祉協議会 1 名	
	大阪府・ 兵庫県	9/22	①兵庫県神戸市	福祉関係部局 2 名 防災関係部局 2 名	○立木委員
		9/22	②大阪府堺市	福祉関係部局 5 名 防災関係部局 2 名	○栗田委員
平成18年7月豪雨における被災地	長野県	10/2	①下諏訪町	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 1 名 社会福祉協議会 1 名 在宅介護支援機関 3 名	○立木委員 栗田委員
		10/2	②岡谷市	防災関係部局 1 名 福祉関係部局 2 名 社会福祉協議会 1 名	
	島根県	9/20	①出雲市	防災関係部局 1 名	○田中委員
		9/21	②美郷町	福祉関係部局 2 名 防災関係部局 2 名	
	南九州	10/12	①宮崎県宮崎市	福祉関係部局 5 名 防災関係部局 2 名	○田村委員 松尾委員
		10/12	②宮崎県西都市	福祉関係部局 1 名 防災関係部局 2 名 社会福祉協議会 1 名	
		10/13	③鹿児島県さつま町	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 2 名	
		10/13	④鹿児島県大口市	福祉関係部局 9 名 防災関係部局 2 名 社会福祉協議会 2 名 福祉サービス事業所等 4 名	
		10/14	⑤熊本県水俣市	福祉関係部局 3 名 防災関係部局 2 名 社会福祉協議会 1 名	

○：現地調査結果発表委員

2 地域のまちづくり等に参加している福祉・防災に係る団体の取組について

調査対象は、地域等で活動している福祉・防災に係る団体とし、既往調査や有識者からの推薦等により、活動が活発であると思われる団体を選定した。

表 2 調査対象リスト（地域で活動する福祉・防災に係る団体）

コース	日程	調査対象	調査参加者	調査委員
新潟県	10/16	新潟県社会福祉士会	社会福祉士会 2 名	○高橋（洋） 委員 高山委員
山梨県	9/6	大月市社会福祉協議会	地域福祉課 2 名	—
大阪・兵庫	9/22	NPO法人びーす（堺市）	理事長	○栗田委員 鍵屋委員
	9/23	NPO法人ゆめ風基金	職員 2 名	
	9/23	兵庫県社会福祉協議会	交流支援部 1 名	

3 全国的に展開している福祉・防災に係る団体の取組について

調査対象は、全国で活動している福祉・防災に係る団体とし、既往調査や有識者からの推薦等により、活動が活発であると思われる団体を選定した。

表 3 調査対象リスト（全国的に展開している福祉・防災に係る団体）

コース	日程	調査対象	調査参加者	調査委員
東京都	9/27	日本精神保健福祉士協会	精神保健福祉士協会 2 名	○高橋（重） 委員 高橋（洋） 委員
	9/27	日本社会福祉士会	社会福祉士会 2 名	



災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会（第 1 回）

第2 調 査 結 果

東京都豊島区 (調査日：平成 18 年 10 月 31 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 1-1
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 (1) 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。 (2) 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 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<u>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庁内における目的外利用および災害時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た。</u> <u>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コンピューターに指紋認証・暗号によるセキュリティをかけている。</u> 今後は、民生委員や自主防災組織等、庁外の関係機関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	要	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）

(3) 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。

東京都練馬区 (調査日：平成 18 年 10 月 31 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 1-2
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 件などの被害があった。 3 災害時要援護者の避難支援対策等 (1) 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 22,500 人（重複あり）を数える。この中で、要援護者の範囲をトリアージ的に扱い、要援護者情報の収集・共有を行っている。 ア 水害に特化した要援護者情報の登録（同意方式） 平成 18 年 6 月より水災害における要援護者名簿の作成を始め、<u>水災害の危険性がある地域に対して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。</u> 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。 <u>なお、要援護者リストは、作成した防災部門にて管理し、平常時から警察署、消防署と情報共有を行っている。</u> 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 年 月 日 生 住 所 コード		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。) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td rowspan="2" style="width: 5%;">① 親族等</td> <td style="width: 35%;">氏名</td> <td style="width: 10%;">電話 番号</td> <td style="width: 10%;">日中 ()</td> <td style="width: 10%;">夜間 ()</td> <td style="width: 10%;">続 柄</td> </tr> <tr> <td>住所</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">② 知人等</td> <td>氏名</td> <td>電話 番号</td> <td>日中 ()</td> <td>夜間 ()</td> <td>続 柄</td> </tr> <tr> <td>住所</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> 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。 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">かかりつけ医</td> <td style="width: 40%;">1 ある 2 ない</td> </tr> <tr> <td colspan="2">病院名(主なところ)</td> </tr> <tr> <td>所 在 地</td> <td></td> </tr> <tr> <td>電話番号</td> <td>() —</td> </tr> </table>						① 親族等	氏名	電話 番号	日中 ()	夜間 ()	続 柄	住所					② 知人等	氏名	電話 番号	日中 ()	夜間 ()	続 柄	住所					かかりつけ医	1 ある 2 ない	病院名(主なところ)		所 在 地		電話番号	() —
① 親族等	氏名	電話 番号	日中 ()	夜間 ()	続 柄																														
	住所																																		
② 知人等	氏名	電話 番号	日中 ()	夜間 ()	続 柄																														
	住所																																		
かかりつけ医	1 ある 2 ない																																		
病院名(主なところ)																																			
所 在 地																																			
電話番号	() —																																		
③ お体の状態はいかがですか。(○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。 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) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td>1</td><td>ほぼ毎日</td></tr> <tr><td>2</td><td>2～3日に1回程度</td></tr> <tr><td>3</td><td>1週間に1回程度</td></tr> <tr><td>4</td><td>1か月に1、2回程度</td></tr> <tr><td>5</td><td>ほとんどない</td></tr> </table>						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																				
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																																		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">情報提供先</th> <th style="width: 30%;">情報提供の可否</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>(1) 民生委員</td><td></td></tr> <tr><td>(2) 在宅介護支援センター</td><td></td></tr> <tr><td>(3) 防災課・避難拠点(区立小中学校)</td><td></td></tr> <tr><td>(4) 消防署</td><td></td></tr> <tr><td>(5) 警察署</td><td></td></tr> </tbody> </table>						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																																			
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、情報提供先には、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。 <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																																			
情報提供に同意します。 本人自署または押印してください。																																			

ひとりぐらし高齢者実態調査票

(2) 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年には、透析患者の避難時の搬送訓練も計画している。

(3) 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、ケアマネージャー、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・手話通訳者連絡会に対して、順次防災勉強会を実施している。

勉強会では、区の防災体制や地域の組織、避難場所等を説明し、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。

東京都板橋区 (調査日：平成 18 年 11 月 7 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 1-3
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 (1) 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、所轄消防署、所轄消防署、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り扱い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、「<u>要援護者支援マニュアル（震災・安否確認編）</u>」を配布している。同マニュアルには、名簿の取り扱い、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。	

地震発生！！
震度 5 以上！！



まず、ご自身とご家族の身の安全
を確認してください。

要援護者の方の安否確認をお願いします。できる
だけ複数の方で活動しましょう



避難が必要な場合には要援護者の方への
配慮をお願いします。



要援護者支援マニュアルの要援護者のイメージ

(2) 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

(3) 福祉避難所の設置に関する協定締結

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。

新潟県社会福祉士会

(調査日：平成 18 年 10 月 16 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 2-1

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

(1) 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ージャーなど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ージャー等の人的資源の活用が可能であったため、支援への介入が難しかった。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）

新潟県三条市

(調査日：平成 18 年 10 月 16 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 2-2

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

(1) 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いかして、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。

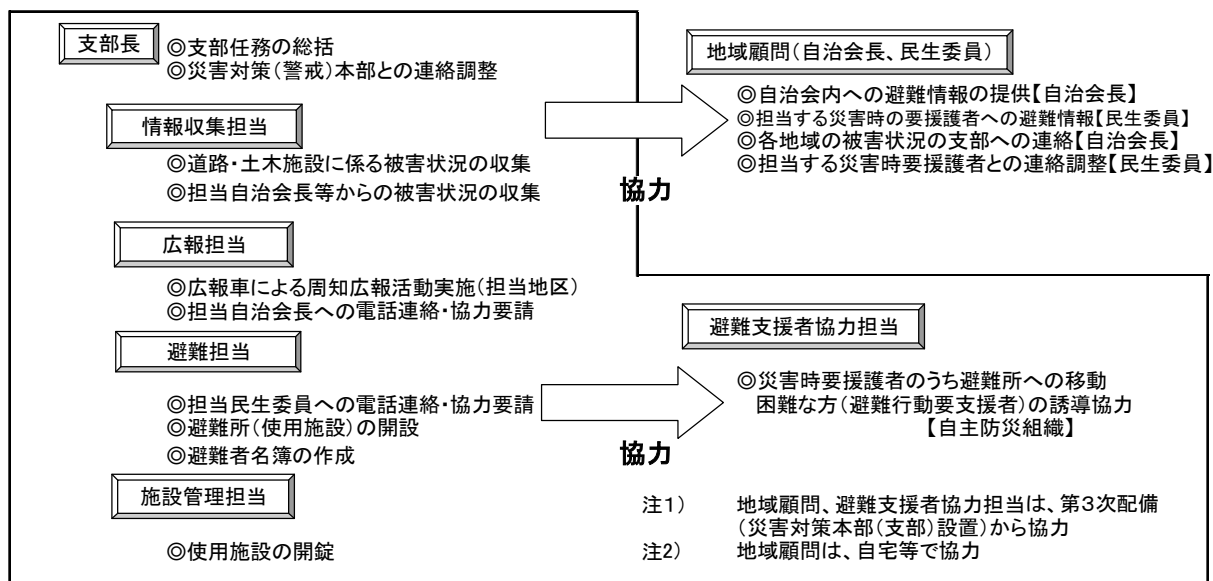
ア 避難準備情報の運用改善

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。

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。

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。

ウ 情報伝達ルートの確立

平成17年度に同報系防災行政無線システムを整備し、市内179箇所に屋外スピーカー、28箇所にモータサイレンを設置、自治会長、民生委員、自主防災組織に戸別受信機（400台）を配布した。さらに、コミュニティFMとケーブルテレビに連携し、避難情報は自動的にFM放送に割り込み放送し、ケーブルテレビには字幕放送を流すシステムとした。

さらに、このコミュニティFMとの連携をより活用するため、自動起動式の緊急告知FMラジオを高齢者や障害者のみの世帯、学校、社会福祉施設などに無償で貸与することで進めている。その他、メール配信サービスとして、避難情報、三条地域の気象警報、震度3以上の地震時の震度情報を配信している。

(2) 要援護者情報の共有

ア 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擁する方とし、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者とした。

「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 ③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氏の福祉班（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、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、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組むよう指導している。

新潟県小千谷市 (調査日：平成 18 年 10 月 17 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 2-3
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級の峰の尾根が続き、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 (1) 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。<u>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ージャーが中心とな行われた。</u>ケアマネー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、ボランティア等を活用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、要介護者、授乳を必要とする母子等に対して	

は、避難所内の会議室等を活用することとした。

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要望を踏まえ、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、施設を紹介しても家族から離れることを拒否する要援護者が見受けられ、ケアハウスに介護者である家族と一緒に避難できるよう配慮した。

しかし、福祉施設を紹介しても全員が動くわけではなく、適切な振り分けができなかった。

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。

(2) 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・苦情対応に迫られ、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。

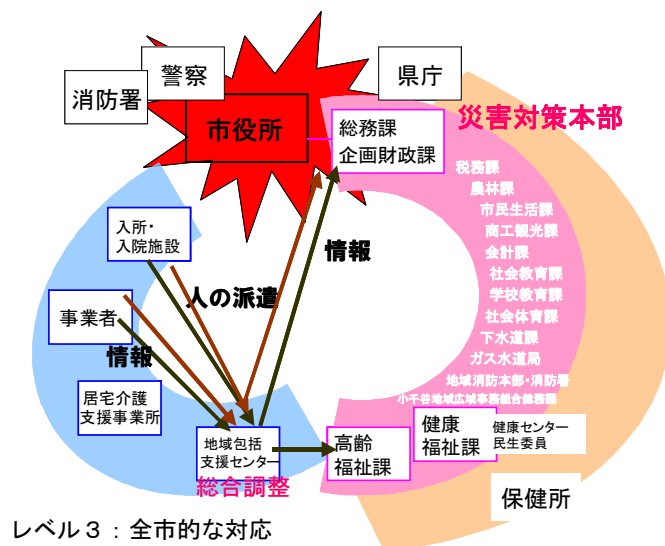
地域包括支援センターでは、平成 18 年に「高齢者の安全・安心を守るための危機対策マニュアル」を策定し、地域包括支援センターを拠点とした高齢者に関する危機対応のための体制を構築し、高齢者の安全を確保することとしている。危機対応（災害のほか、事故、食中毒等も想定）のための体制は、危機の規模に応じて職員が現地に出向いたり保健所等の関係機関への情報提供・総合調整等を行うこととしている。

- ・ 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、ケアマネージャー、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」

(3) 要援護者避難訓練の実施

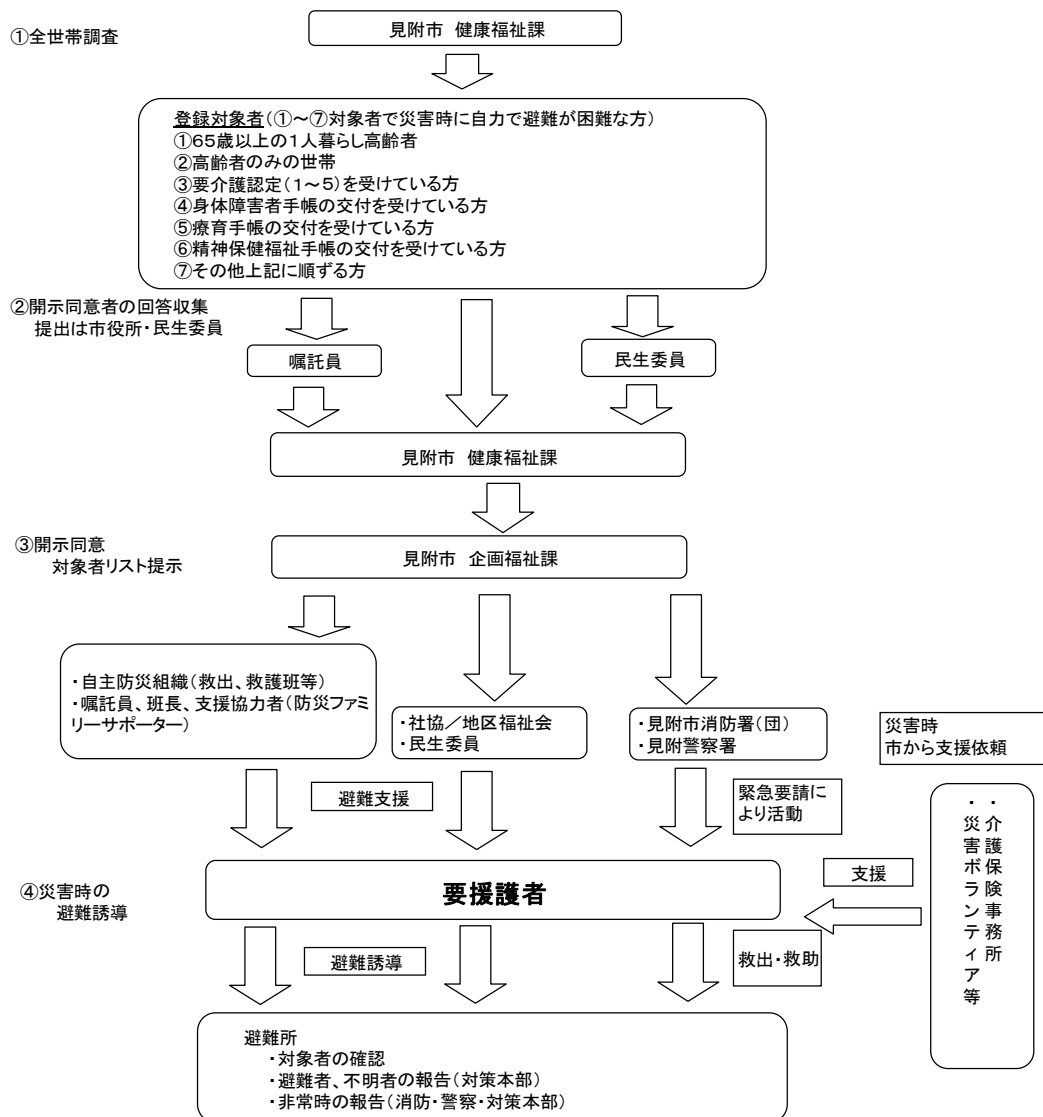
市では、平成18年10月に要援護者避難訓練を実施した。訓練の内容は、町内会・自主防災組織による住民の安否確認、福祉避難所への移送が適当な要援護者の選定、自主防災組織員の誘導による福祉避難所への避難、要援護者の容態確認（面接による顔色や気分確認、血圧測定等）である。

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

新潟県見附市 (調査日：平成 18 年 10 月 17 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 2-4
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 k m²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 (1) 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、<u>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。</u> 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

(2) 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。

(3) 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。

山梨県

(調査日：平成 18 年 9 月 7 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 3-1

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

(1) 市町村における要援護者情報の共有の推進

県では、平成 17 年度中に県内の全ての市町村を回り、平成 17 年 4 月に策定した「障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル」の全体説明会や小単位での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、自主防災マップの作成等を通じて、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、地域防災リーダー（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）において、平成 18 年 3 月に作成した「避難対策指針」の説明を実施した。

県内の状況をみると、民生委員の事務局をもつ担当課の温度差により、要援護者情報の収集状況に差が出ている。

1 官公庁	市	町	村	出	コ	支	警	派	郵	国	県			
2 医療 保健	救	仮	日	県	保	携	支	町	村	国	大	病	病	病
	内	内	診	ク	菌	菌	菌	眼	耳	整	+	+	薬	薬
3 消防 関係	消	団	兼	耐	耐	防	防	開	開	ブ	池	池	井	湧
	消	消	消	消	消	消	消	消	消	消	消	消	消	倉
4 飲料水	水	浄	水	配	源	簡	兼	ブ	給	井	井	井	湧	湧
5 備蓄 倉庫	備	浄	電					+	+	+	+			
6 自主 防災会	自	介	防	ポ	倉	ポ	+	+	+	+	+	+	+	+

山梨災害ボランティア連絡会議・NPO 法人上野原インフォメーション作成
防災マップ作成用シール

(2) 要援護者の避難支援に配慮した訓練の実施

県では、市町村に対し、要援護者対策に重点を置いた訓練の実施に努めている。

平成 17 年度には、障害種別に対応できる拠点福祉避難所の設置訓練を笛吹市と行った。

県では、今後は、市町村が独自で訓練を実施できるようなノウハウの構築及びこれにもとづいた助言活動が必要であると感じている。

(3) 保健所における要援護者支援活動

山梨県では平成 16 年 3 月に「災害時における保健師活動マニュアル」を作成しており、平常時に準備しておく事項、災害後の時期分類（避難所、在宅、仮設住宅）に対応した活動内容、障害種別における活動内容が策定されている。

本マニュアルでは、特に、難病患者やハイリスク者（在宅酸素療法をしている者、人工呼吸器を装着している者、人工透析をしている者等医療行為を実施している者）から対象者リスト、要援護者支援マップ、避難方法等を作成するものとしており、各保健所単位で、保健師と市町村保健師が図上訓練を通じて、「災害時を想定しての準備」や「災害対策確認シート」等を作成しながら、どのような支援を行うべきかシミュレーションを行っている。

峡南保健福祉事務所では、平成 17 年度より難病患者のリストを家族の了解の上、町役場の保健師や消防機関、電力会社等に提供し、緊急時には消防職員が駆けつけることができるようにした。このリストは、患者と面接することで治療の状況や必要な薬等の詳細な情報を年 1 回更新することとしている。

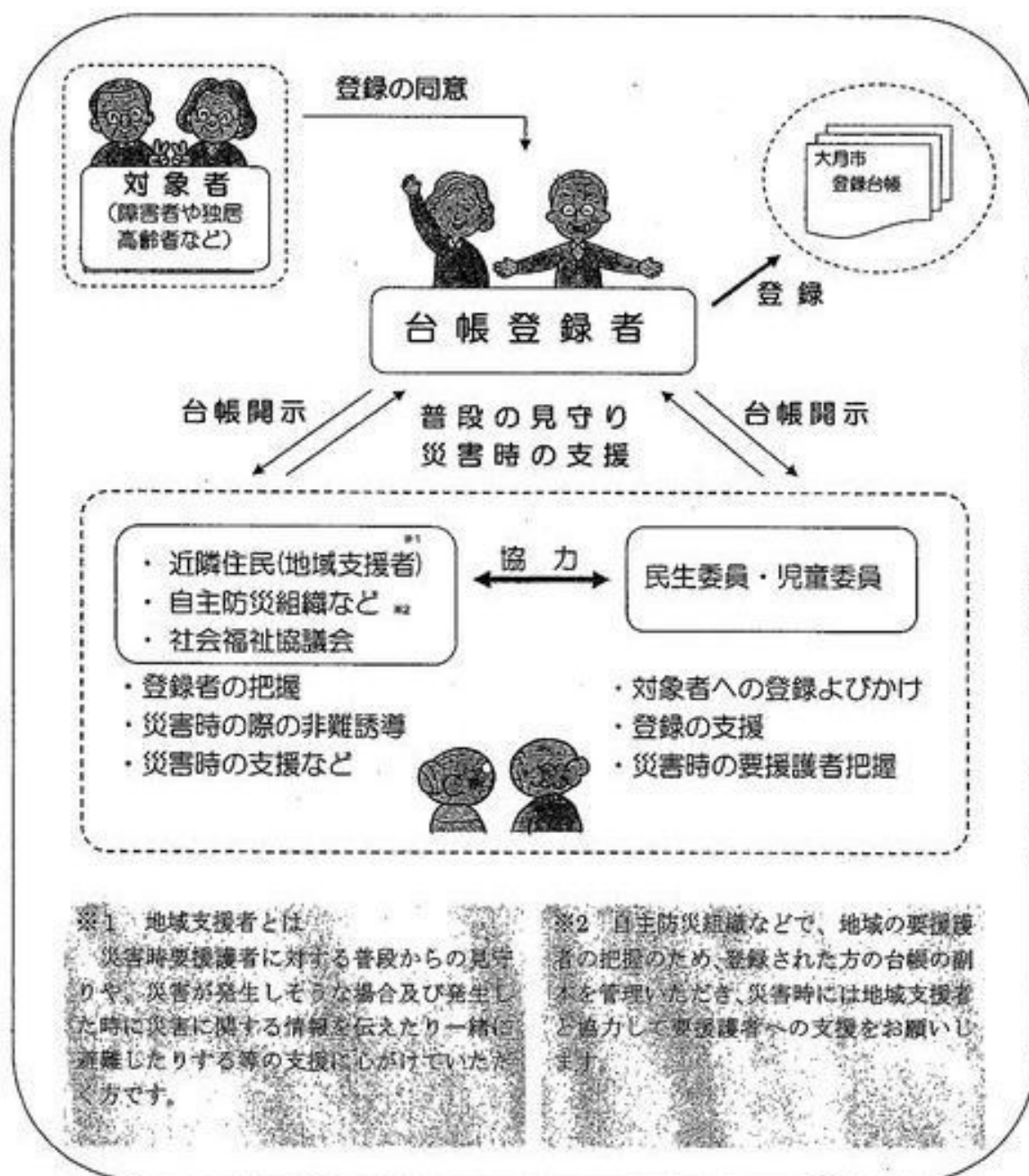
また、ハイリスク者の一人ひとりの個別支援計画を作成する事を目的として、南部町で地域住民とともに難病患者の搬送訓練を実施し、準備すべき一般物品、医療器具、薬剤や、被災後の物品の供給ルート、安全な搬送方法（搬送ルート、搬送手段等）、支援者の確認等を行い、課題等を抽出した。

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

大月市社会福祉協議会 (調査日：平成 18 年 9 月 6 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 3-2
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）を運営している。 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 (1) 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。 <u>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</u>、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

山梨県笛吹市 (調査日：平成 18 年 9 月 6 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 3-3
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 (1) 地域の消防団・自主防災組織との連携 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。 (2) 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、ボランティアが参加した。 訓練中に広めの介護保険関係施設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、相談受付以内用を記入するニーズ受付票を作成し掲示ボードに貼り付けた。その上でニーズに即した拠点整備（コーナー対応困難事例対応、おむつ交換対応等）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。	



福祉避難所設置訓練の様子

(3) 福祉避難所の設置

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。

山梨県南アルプス市 (調査日：平成 18 年 9 月 7 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 3-4
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 (1) 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要請講座等を実施していたほか、地域で防災マップづくりの取り組み等をしており、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。 (2) 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、社会福祉協議会となっている。 (3) 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。

(4) 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。

(5) 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室設営訓練や、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 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。

また、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。

(6) 福祉避難所の設置

福祉避難所は、平成 18 年 2 月までで、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 施設と事前協定を締結している。

緊急入所等の支援は、施設の被災状況を判断し必要に応じて実施することとしている。避難の対象者は、市が指定避難所において実施する要援護者実態調査の結果を踏まえて判断し、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。



車椅子の扱い方訓練の様子

長野県下諏訪町

(調査日：平成 18 年 10 月 2 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 4-1

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

3 災害時要援護者の避難支援対策等

(1) 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。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。

(2) 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）」を作成済みである。



災害時要援護者避難支援マニュアル

(3) 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。

(4) 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。



平成 18 年 7 月豪雨による被災状況

長野県岡谷市 (調査日：平成 18 年 10 月 2 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 4-2
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、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、過去に土石流などの経験が無く、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 3 災害時要援護者の避難支援対策等 (1) 要援護者情報の共有 要援護者登録制度に関しては平成 17 年 10 月 1 日より手上げ方式を用いて行っており、登録者数は 510 人（平成 18 年 11 月 1 日時点）である。市の広報と民生委員の呼びかけにより周知し登録した。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。 (2) 平成 18 年 7 月豪雨における要援護者の避難支援等 ア 要援護者の被災状況把握 <u>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。</u> イ 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。<u>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、ケアマネージャ</u>	

一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。

エ 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。



平成 18 年 7 月の豪雨による岡谷市湊地区の被災状況

長野県松本市 (調査日：平成 18 年 10 月 3 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 4-3
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 ケ所、通行止め 11 ケ所等であった。 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 ケ所、土砂流出等 38 ケ所等であった。 3 災害時要援護者の避難支援対策等 (1) 関係機関等の連携 総合防災課、障害生活支援課、高齢福祉課、福祉計画課、社会福祉協議会で災害時要援護者支援プラン策定に向けた関係部署担当職員の打合せを平成 17 年 6 月より今までに 4 回行っている。 (2) 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。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。

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。

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。

エ 今後の課題

自主防災組織活性化事業およ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、情報共有体制は確立されていないので、確立されることが求められる。

(3) 要援護者情報の共有

要援護者登録カードの対象者は他の県の事例など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、大きな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

長野県駒ヶ根市 (調査日：平成 18 年 10 月 3 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 4-4
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、阿寺断層帯など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 (1) 要援護者情報の共有 ア 住民支えあいマップの応用 以前から駒ヶ根市社会福祉協議会の方で「住民支えあいマップ」を作成しており、それを応用した「災害時住民支えあいマップ」の作成に平成 17 年度から取り組んできた。平成 17 年度は 5 区・13 自治組合をモデル地区に指定し、平成 18 年度はさらに市全域に拡大してマップの作成を促進している。 イ 要援護者の登録 要援護者の登録については同意方式を用いており、民生委員とケアマネージャーが調査台帳を持って高齢者を訪問し登録を行った。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た。65 歳以上については 91.5%、老々世帯 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かったりするため、回収が難しかったため、窓口障害者手帳を申請に来たときに記入させることとした。 ウ 情報の開示 駒ヶ根市役所の内部では、庶務課担当の職員も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リストを閲覧することができる。 自主防災組織の長に対しては、登録された要援護者リストを渡して情報を開示している。しかし、要援護者の登録のみで情報を公表することに同意していない人については、地域に開示していないが、住民支えあいマップを作成するとき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。	

エ 個人情報保護に対する対策

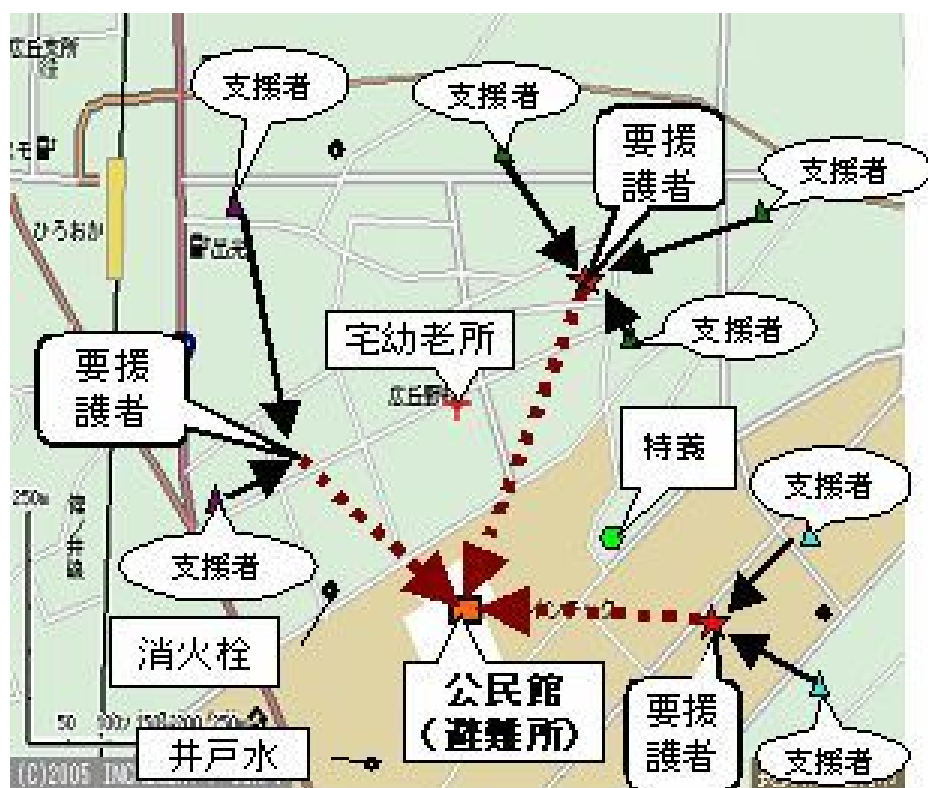
個人情報の開示にあたっては、駒ヶ根市の個人情報保護条例施行規則に基づき、「保有個人情報外部提供申請書」を提出し、「保有個人情報外部提供決定通知書」によって市長の承認を得ている。

(2) 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) 関係機関等の連携

庶務課、保健福祉課、および駒ヶ根市社会福祉協議会が合同で「災害時住民支えあいマップ策定検討委員会」を結成し、災害時住民支えあいマップの作成に関する取組を進めている。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・ケアマネージャー等福祉サービス提供者との連携を行うこととしている。



駒ヶ根市災害時住民支えあいマップ

兵庫県神戸市 (調査日：平成 18 年 9 月 22 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 5-1
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 (1) 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 <u>防災福祉コミュニティでは、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、日常的な地域活動や防災訓練を通じて交流を促進している。</u>	

また、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もある。

(2) 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・居室の脆弱度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。



災害時要援護度の地理的分布

(3) 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。

大阪府堺市 (調査日：平成 18 年 9 月 22 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 5-2
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 (1) 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。 (2) 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、<u>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。</u> 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。

(3) 災害時要援護者支援マニュアルの策定

市では、NPO 法人ぴ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

NPO法人ぴーす (調査日：平成 18 年 9 月 22 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 5-3
1 団体の概要等 NPO 法人ぴーすは、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「堺おもちゃ図書館ぼっぼ」が、より幅広い活動をするため、「NPO 法人ぴーす」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、ぴ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。 ぴーすでは、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、おもちゃ図書館ぼっぼ等の余暇支援活動、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など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 (1) 「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」など、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。	

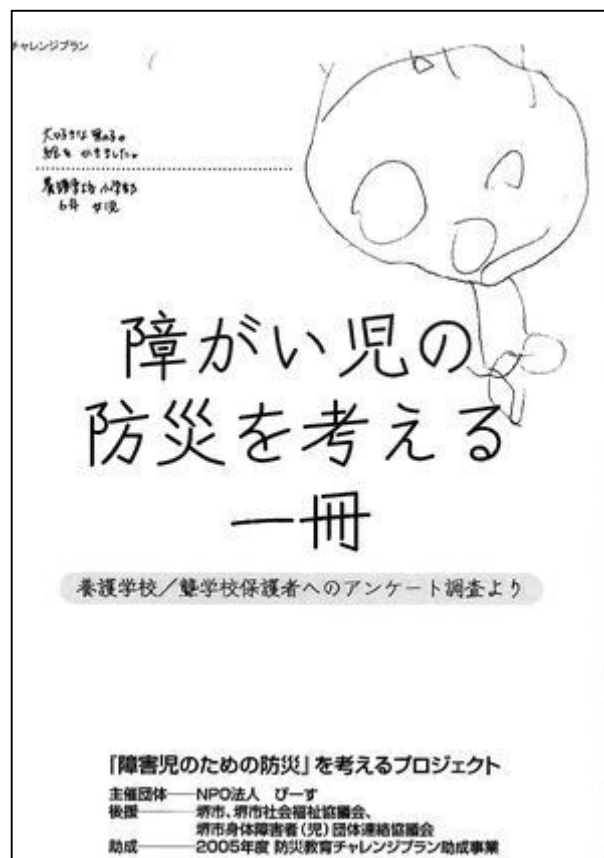
『障がい児の防災を考える一冊』で挙げられた災害への不安と具体的対策

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 法人ぴーすでは、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』

NPO法人ゆめ風基金 (調査日：平成 18 年 9 月 23 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 5-4
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 3500 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、いっ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などの状況について、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 (1) 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み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。 <u>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、当事者の声を活用している。</u> 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。<u>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。</u> 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、<u>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。</u> 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。

(2) 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 年度から活動を開始した。

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、家具の固定などの防災活動、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、この助成活動をとお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。

(3) 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する予定である。

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学ぶこととしている。



『障害者市民防災提言集』（表紙）

兵庫県社会福祉協議会

(調査日：平成 18 年 9 月 23 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 5-5

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・市民活動の支援などを行っている。

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・分科会などを行い、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。」などを提言した。

2 災害時要援護者の避難支援対策等

(1) 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。

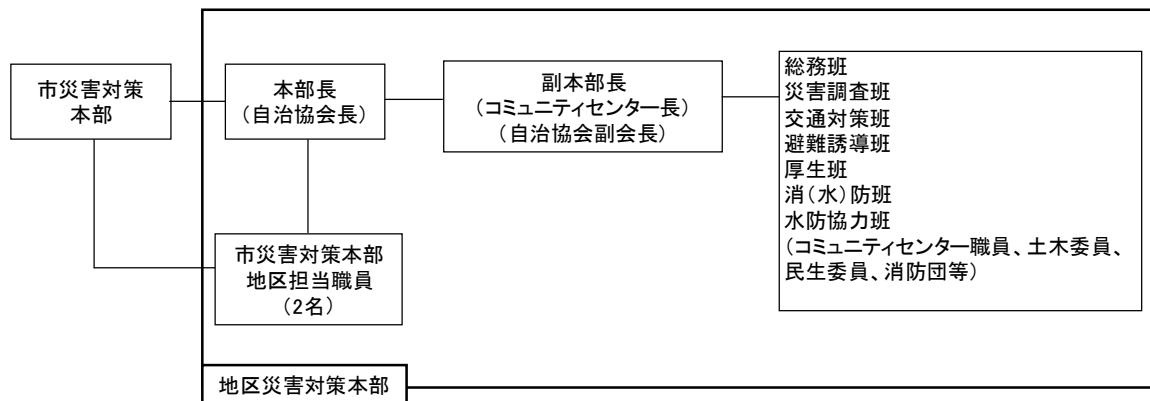
兵庫県社会福祉協議会は、この検討委員の一員として、参加している。

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。

このマニュアルは全体的な計画を示した職員用と、避難支援者用の 2 種類で構成されている。

島根県出雲市 (調査日：平成 18 年 9 月 20 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 6-1
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 (1) 情報伝達体制の整備 ア 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。<u>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。</u> 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、<u>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する権限を支部にも委ねている。</u>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

(2) 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」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。

避難勧告発令後、朝山地区等では、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。

(3) 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。

ア 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

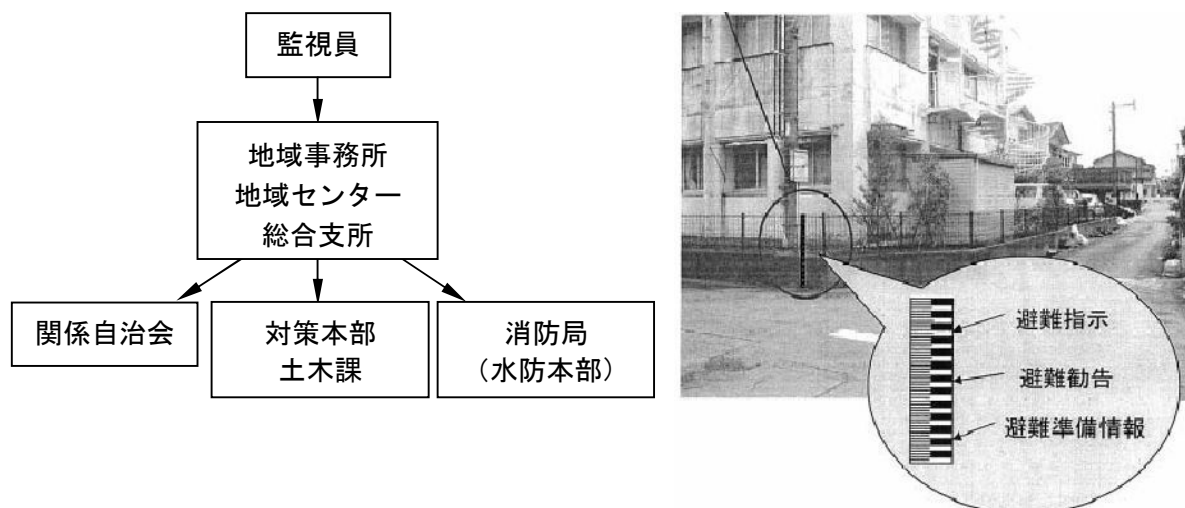
島根県美郷町 (調査日：平成 18 年 9 月 21 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 6-2
1 概況（人口、面積、気候、地勢、防災・福祉体制等） 島根県美郷町は、平成 16 年 10 月に邑智町と大和村が合併し、人口約 6.3 千人（高齢者約 2.5 千人、障害者約 600 人）、282.92km²の町となった。 美郷町は、島根県のほぼ中央に位置する。町域内を江の川が蛇行しながら流れ、その谷間や氾濫原に集落が形成されているが、北西部及び東部には丘陵地帯が広がり大半は山林が占めるため、居住可能地域はわずかである。年間平均気温は 13℃、年間降水量は 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 (1) 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。<u>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。</u> (2) 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、<u>「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。</u> 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。	

宮崎県宮崎市 (調査日：平成 18 年 10 月 12 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 7-1
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、加江田川などが東流し、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など、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 (1) 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。 ア 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、<u>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。</u>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 87 箇所（平成 18 年 11 月 21 日現在））を設け、地域住民も交えて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。

(2) 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、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。外部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。

(3) 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、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。

(4) 「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。

本マニュアルの配布にあたっては、地区の定例会等に出向き、趣旨を説明したうえで配布するなど、地域住民の意識の高揚に努めている。

宮崎県西都市 (調査日：平成 18 年 10 月 12 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 7-2
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 (1) 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。 登録者リストは、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、要援護者情報登録リスト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。	

また、避難準備情報が発令されたときは、消防長は、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、誘導完了時に災害対策本部に連絡することとし、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。

(2) 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。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などに関する啓蒙活動として、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」



高年齢者・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

(3) 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昨年の台風 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。

鹿児島県さつま町 (調査日：平成 18 年 10 月 13 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 7-3
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 (1) 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。	



7/22 12:41撮影 虎居右岸側浸水被害
[さつま町 37k500付近]

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

発災後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ージャーが従前から個々に避難方法等を検討しており、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おわれており、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、視覚障害者が避難された施設では、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などの配慮を実施した。

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。

鹿児島県大口市 (調査日：平成 18 年 10 月 13 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 7-4
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、避難途中に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 (1) 平成 18 年 7 月豪雨における対応 ア 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、障害者など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迫われ、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、健康相談を実施した。

熊本県水俣市 (調査日：平成 18 年 10 月 14 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 7-5
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。 市城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、橋梁などの公共施設、農林業施設など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 (1) 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。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の危険性、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。避難介助が必要な方が出た場合は、事業所のケアマネー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、身障者用のエレベータ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、保健師を常駐させるとともに、社会福祉協議会の介護職員が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。

日本精神保健福祉士協会

(調査日：平成 18 年 9 月 27 日)

災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 8-1

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煮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

(1) 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。

(2) 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、精神保健福祉士などで構成された。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。

(3) 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などの留意点が記載されている。

日本社会福祉士会 (調査日：平成 18 年 9 月 27 日)	災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会資料 No. 8-2
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 11 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・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』などの広報、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、そのうち 1 名が理事である。 2 災害時要援護者の避難支援対策等 (1) 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およ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。 (2) 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。	