「災害時要援護者に関する全国キャラバン」説明資料

# 釧路市における災害時要援護者対策の実施状況について

釧路市　社会福祉課

【講演内容】

１　災害時要援護者対策のきっかけ

２　災害時要援護者対策の経過

３　モデル事業の概要・実施状況

４　釧路川不発弾処理の対応結果

５　行政以外による動き

# 1　災害時要援護者対策のきっかけ

## 釧路市における過去の地震被害

※写真は、釧路沖地震のもの。

**釧路沖地震**

93年（平成5年）
1月15日
午後8時6分

震度6

死者2人
負傷者966人

家屋　全壊　53棟、
半壊254棟、一
部損壊5300棟

**東方沖地震**

94年（平成6年）
10月4日
午後10時22分

震度6

負傷者437人

家屋　全壊　61棟、
半壊348棟、
一部損壊7095
棟

**十勝沖地震**

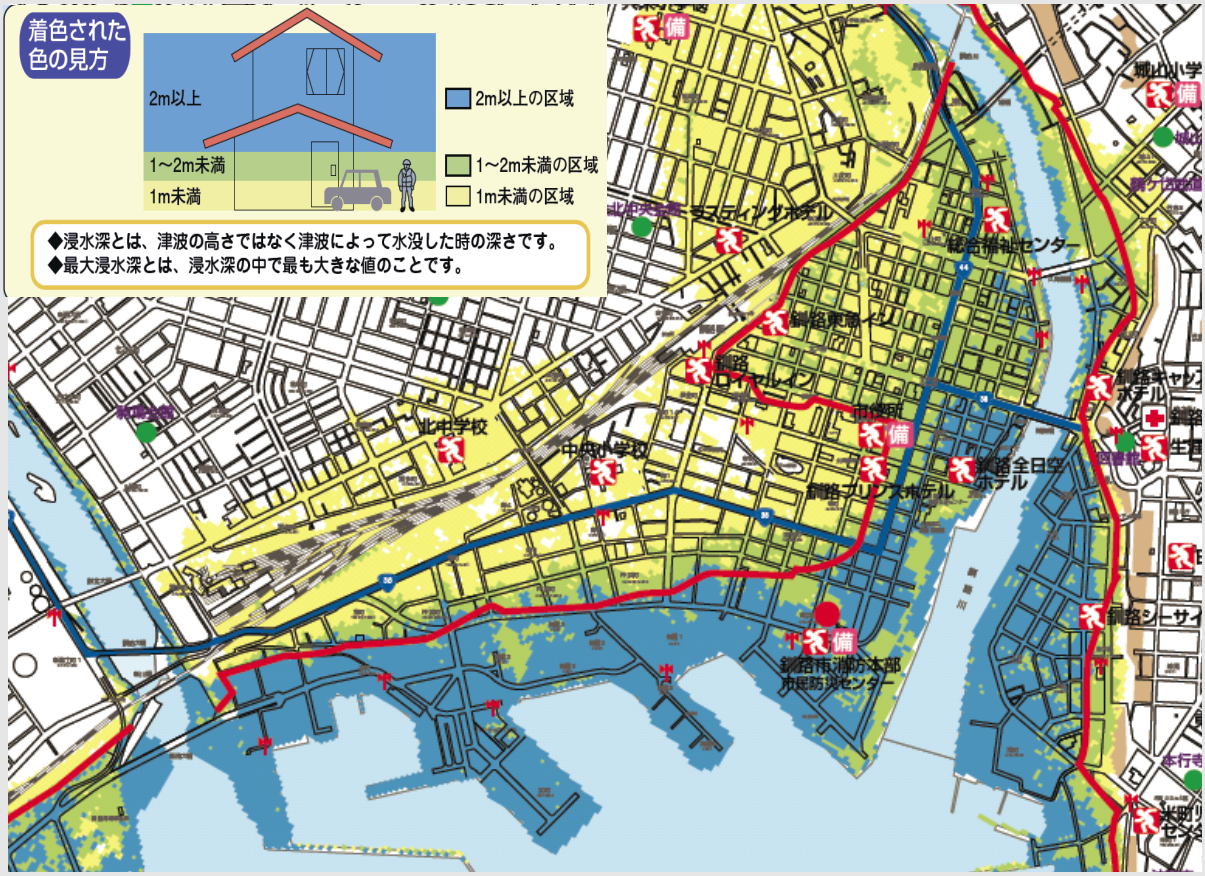
03年（平成15
年）9月26日
午前4時50分

震度5強

負傷者243人

家屋　半壊　238
棟、一部損壊
158棟

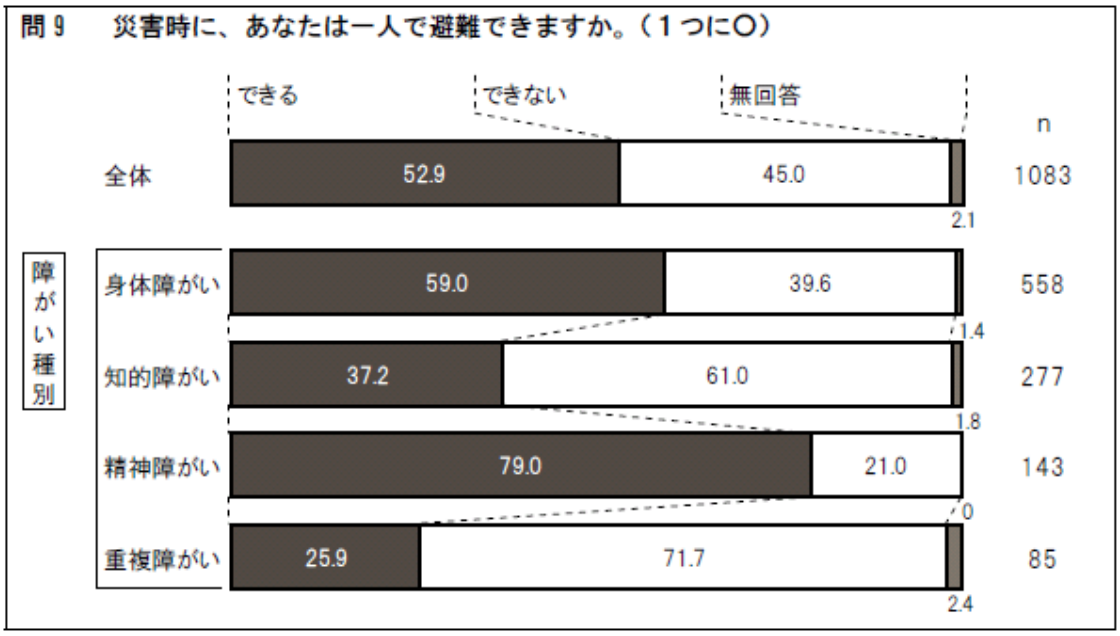
## 津波による浸水予想区域　※想定：釧路港約5m




※白い部分は、津波による浸水予想区域外

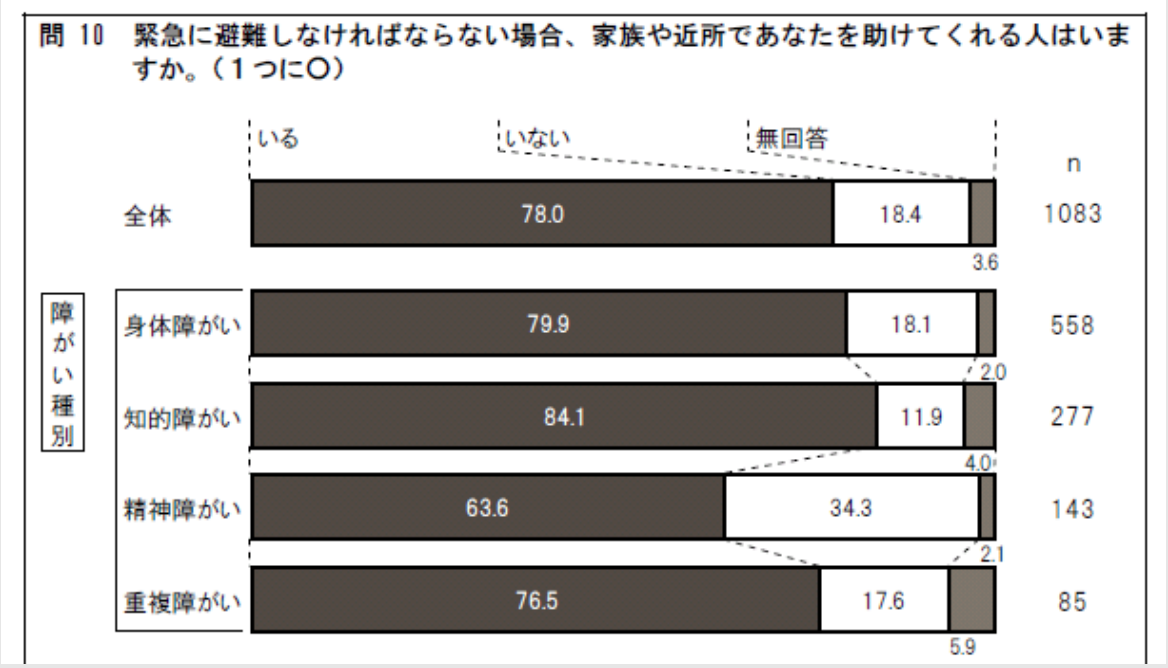
# 障がい者福祉アンケート結果①

（対象者2,000人，平成18年11月実施）




# 障がい者福祉アンケート結果②

（対象者2,000人，平成18年11月実施）




**※自力で避難できず、手助けをしてくれる人がいない方：８．７%**

# 地域福祉計画策定のための地域懇談会

（開催回数10回、市民271名参加）

# 地域懇談会で多かった意見

| | |
|---|---|
| 【地域活動】 | |
| ①困っていることは何か | ②必要な制度や公的なサービスは何か |
| ・町内会に入っていない障がい者、高齢者の情報が分からない<br>・町内会の空洞化により、住民の情報が得られない | ・行政が転入者に地域の町内会を紹介する<br>・行政が町内会に障がい者、高齢者に関する情報を提供する |
| | ③地域の助け合いに必要なこと・ものは何か |
| | |
| 【障がい者】 | |
| ① | ② |
| ・独居の知的障がい者が住んでいるが、本人からの求めがないので、支援ができない | |
| | ③ |
| | |
| 【防犯・災害時の対応】 | |
| ① | ② |
| ・災害時要援護者の情報が分からない | ・寝たきりの独居老人など災害時要援護者に関する情報を行政が把握し、町内会に伝達する |
| | ③ |
| | ・災害時に町内会が支援する |

## 釧路市地域福祉計画（平成20年2月策定）上の位置づけ

3．計画の体系図

基本目標2．地域福祉をすすめるための社会基盤づくり

- （1）住民相互のネットワークづくりの推進
  - ①共助の必要性の啓発
  - ②地域活動の促進
  - ③市民相互の交流の促進
- （2）各種団体のネットワークづくりの推進
  - ①コミュニティの区域設定の見直し
  - ②各種事業等の連携の促進
  - ③地域における既存の団体・ネットワークの活用等
- （3）安全で安心な地域づくりの推進
  - ①地域防災力の向上
    【重点事業】災害時要援護者安否確認・避難支援事業
  - ②防犯対策の推進



# 2　災害時要援護者対策の経過

- 平成7年1月26日　**「災害弱者対策会議」の設置**
  組織構成：総務課（防災担当）、社会福祉課、健康管理課、消防本部予防課
  合意事項：各部局の避難困難者名簿（後に災害弱者名簿に改称）を整理・統合し、弱者への統一的な対応を図る。
- 平成7年5月10日　組織拡大（市民生活課、高齢者福祉課を追加）
- 平成7年10月4日　**津波浸水予想区域の災害弱者名簿の作成**
- 平成10年6月29日　組織拡大（企画課（国際担当）追加）
- 平成11年1月25日　**災害弱者対応マニュアルの作成（全戸配付）**
  ①自助として日頃備えておくべきこと
  ②支援時に留意すること
  ③地域における支援体制構築の呼びかけ
- ～平成18年度　災害弱者名簿の更新、各部局の事業に関する情報交換
- 平成19年1月29日　「災害時要援護者対策会議」へ名称変更
- ～平成19年9月　**①全庁統一名簿(全市域対象）の作成**
  **②「災害時要援護者安否確認・避難支援モデル事業」の基本設計**
- 平成19年10月18日　**モデル事業での個人情報の利用に関する承認**
  （個人情報保護運営審議会の答申）
- 平成20年4月～　**モデル事業の実施**（モデル地区公募開始）

# ３　モデル事業の実施状況①

## (1) 平成20年度モデル地区

①音別地区（対象地域：音別町海光1～3丁目町内会（3町内会））
　平成20年5月28日　音別地区災害避難支援協働会設立

②大楽毛地区（対象地域：大楽毛地区連合町内会（18町内会））
　平成20年6月3日　大楽毛地区災害避難支援協働会設立

③寿・宝浜地区（対象地域：寿町会・宝浜町内会（2町内会））
　平成20年8月7日　寿・宝浜地区災害避難支援協働会設立

※モデル事業の事業計画
　平成２０・２１年度の２ヵ年、合計６地区で実施。
　その後は、事業マニュアルを作成し、各種団体あて配付し、
　全市域への展開を図る。



# モデル事業の実施状況②

## (2) 災害避難支援協働会の構成団体

①地区連合町内会又は対象地域内にある単位町内会
②地区民生委員児童委員協議会
③地区社会福祉協議会
④地区防災推進協議会
⑤家庭防災推進員地区部会
⑥赤十字奉仕団地区部会
⑦ボランティア連絡協議会など

# モデル事業において対象とする要援護者

## 1 高齢者（65歳以上）

**（1）単独で移動できない方**

介護認定調査による障がい高齢者の日常生活自立度（ねたきり度）B,Cに該当する方

**（2）適切な判断ができない恐れのある方**

介護認定調査による認知症高齢者の日常生活自立度Ⅲ以上に該当する方

**（3）その他（1）（2）に準ずる方**

## 2 障がい者

**（1）単独で移動できない恐れのある方**

①視覚障害1～2級

②下肢障害及び体幹機能障害1級

③内部障害のうち呼吸器機能障害1級

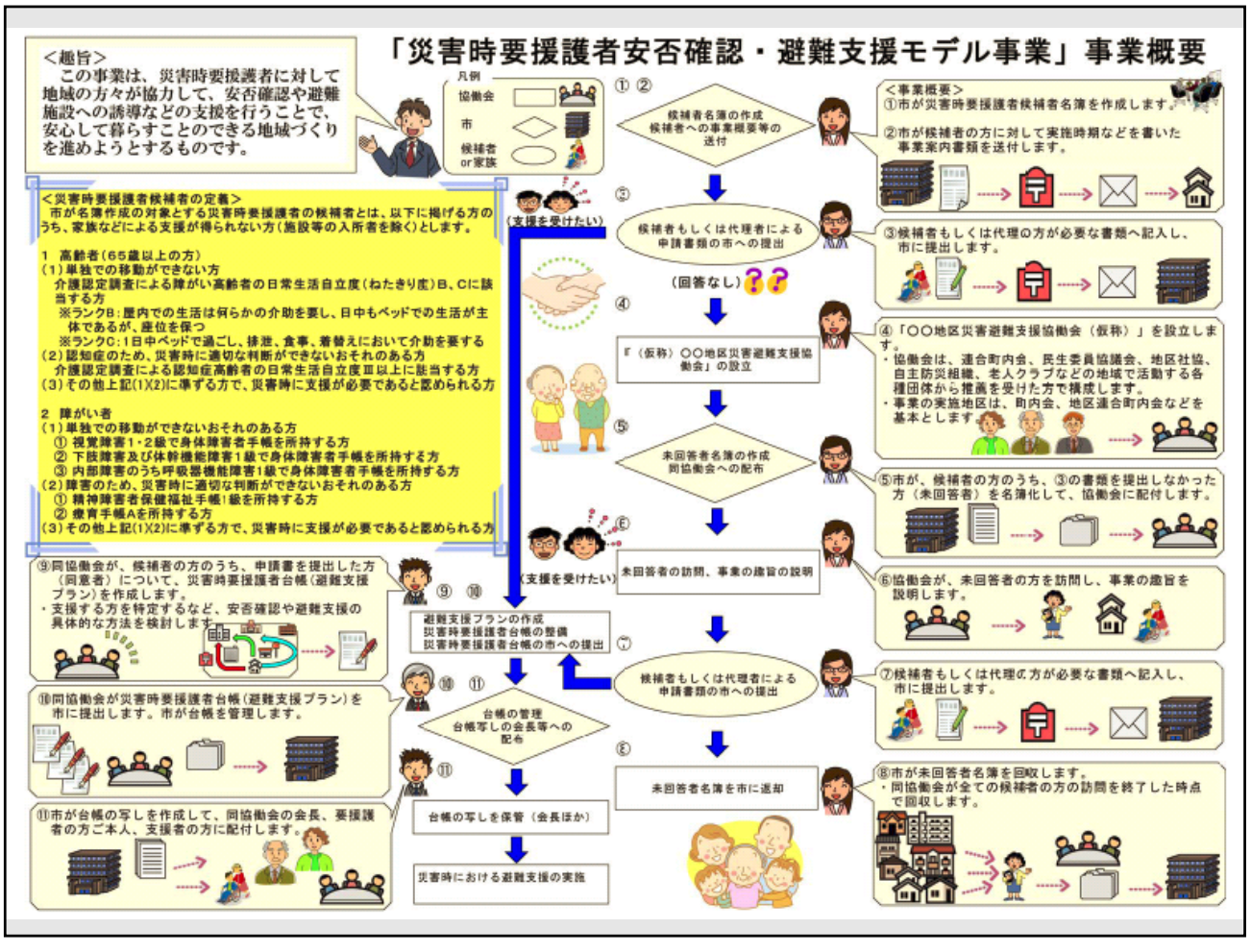
**（2）適切な判断ができない恐れのある方**

①精神障害者保健福祉手帳1級所持者

②療育手帳A所持者

**（3）その他（1）（2）に準ずる方**





# 個人情報を利用（収集・提供）するための手法

個人情報保護運営審議会へ諮問（平成19年9月）
⇒同審議会からの答申により承認（平成19年10月）

《承認事項》
①目的外利用
実施機関内部・相互における個人情報を利用した要援護者名簿（全庁統一名簿）の作成
②本人外収集
家族、福祉サービス事業者等を代理人とする申請書の提出
③外部提供
モデル事業の実行組織（避難支援協働会）への災害時要援護者情報の提供
※未回答者の基本4情報（氏名・住所・年齢・性別）

# モデル事業の実施状況③

(3) 各モデル地区の要援護者及び同意・不同意の状況

| 地区名 | 市からの事業案内（意向調査）時点 | | | | モデル事業開始後（10月末現在） | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 候補者 | うち同意者 | うち不同意者 | うち未回答者 | 候補者 | うち同意者 | うち不同意者 | 対象外 |
| 音別 | 13 | 7 | 0 | 6 | 13 | 10 | 1 | 2 |
| 大楽毛 | 32 | 5 | 1 | 26 | 34 | 20 | 8 | 6 |
| 寿・宝浜 | 6 | 0 | 0 | 6 | 13 | 10 | 2 | 1 |
| 合計 | 51 | 12 | 1 | 38 | 60 | 40 | 11 | 9 |

※事業案内（意向調査）は、各地区の協働会設立の2～3週間前に実施。

※事業開始後に増加した候補者は、地域（協働会構成員）からの推薦によるもの。

※「対象外」は、転出・死亡・入院により地域に在住していない方のほか、同居者が常時在宅し支援が不要、障がいを持つが自由に移動が可能であること等から、本人・協働会の合意により事業の対象から除外したもの。

# ＜参考＞釧路市の災害時要援護者の状況（介護保険事業計画の日常生活6圏域別）

| 地区名 | 要援護者数 | うち介護認定を受けている者 | うち何らかの障がいを持つ者 |
|---|---|---|---|
| 東部南地区 | 176 | 64(36.4%) | 102(58.0%) |
| 東部北地区 | 168 | 76(45.2%) | 121(72.0%) |
| 中部地区 | 404 | 229(56.7%) | 294(72.8%) |
| 西部地区 | 163 | 71(43.6%) | 132(81.0%) |
| 阿寒地区 | 36 | 8(22.2%) | 24(66.7%) |
| 音別地区 | 24 | 13(54.2%) | 20(83.3%) |
| その他 | 66 | ― | 45(68.2%) |
| 合計 | 1,037 | 461(44.5%) | 738(71.2%) |



# 事業の概要①（協働会設立～支援プラン検討）

# 事業の概要②（訓練）

# モデル事業の効果

《効果》

・安否確認や避難支援を行うことで、地域の防災力が向上し、災害による被害の減少が図られる。

・被災者の安否確認の迅速化が図られる。

・本人の同意のもと、要援護者の情報を把握し、地域（協働会・支援者）と共有できる。

〇防災を切り口としたご近所づきあいのきっかけづくり

〇地域における各種団体相互の連携の強化

# モデル事業実施上の課題

《課題》

①個人情報の管理の徹底
- 提供した情報の回収
- 要援護者支援台帳等の厳重管理の要請

②個人情報の取扱に関する支援者の精神的負担の軽減
- 誓約書の提出（目的外利用、漏えい等の防止）、支援台帳の受け取りに対する躊躇、拒否反応あり

③台帳情報等の維持
- 同意者の状況の変化（転出、死亡等）への対応

④実行組織（協働会）の維持
- 町内会役員等の交替

# ４ 釧路川不発弾処理の対応結果

## 対策本部（福祉班）対応記録 ①

平成20年8月1日（金）

**（不発弾処理に伴う対応）**

11:30　総務部総務課より不発弾発見（旭町）に関する第一報を受ける。

12:55　災害対策本部班長会議において、避難指示を発令する旨の通告を受ける。

13:25　避難指示発令地区（旭町不発弾発見現場から半径500m以内）の災害時要援護者名簿の作成を完了する。

13:45　福祉班各課により、災害時要援護者への電話による避難情報の伝達を開始する。

14:30　自力で避難できない災害時要援護者の移送を開始する。（自宅から避難所まで）

※避難広報班からの通報を含む

16:30　災害時要援護者の避難所への移送を完了する。

# 釧路川不発弾処理対策本部（福祉班）対応記録 ②

平成20年8月1日（金）

**（不発弾の西港移送に伴う対応）**

20:30　不発弾移動経路の半径500m以内の災害時要援護者名簿の作成を完了する。

20:40　福祉班各課により、災害時要援護者への電話による避難情報の伝達を開始する。

20:45　自力で避難できない災害時要援護者の移送を開始する。

22:00　災害時要援護者の避難所への移送を完了する。

**（不発弾処理の一時終了に伴う対応）**

23:00　避難所に避難している市民の自宅への移送を開始する。（教育大・武道館）

23:30　避難所に避難している市民の自宅への移送を完了する。



# 災害時要援護者への対応

**《市（福祉部）の対応》**

**①安否確認**

**②避難指示の発令に関する情報提供**

**③家族・親族等との連絡の要請**

**④避難場所への移送**

（1）対象者　100名

①災害時要援護者名簿登載者　89名

| 種別 | 人数 |
|---|---|
| 高齢者（65歳以上） | 55名 |
| 障がいを持つ高齢者 | 23名 |
| 障がい者 | 4名 |
| その他 | 7名 |
| 合計 | 89名 |

②通報により対象とした者　11名

（2）電話により確認した要援護者の状況

| 本人の状況 | 人数 |
|---|---|
| 自力又は家族による避難が可能 | 35名 |
| デイサービス等福祉サービス利用中 | 6名 |
| ***自力による避難が困難（要支援）*** | ***29名*** |
| 避難拒否 | 5名 |
| 入院中 | 5名 |
| 施設入所中 | 2名 |
| 留守 | 12名 |
| 転居済み | 3名 |
| 死亡 | 2名 |
| 不通 | 1名 |
| 合計 | 100名 |

# 避難指示に対する住民の対応

**避難指示**

**（1）第1回指示（12:55）**

- **避難施設：MOO、教育大体育館、武道館の3箇所**
- **避難対象地域：発見地点から半径500m以内**
- **対象者：1,557世帯、2,560人**

**（2）指示拡大（20:45）**

- **避難施設：ロイヤルイン（MOO代替）、東急イン、中央小、合同庁舎、釧路小の5箇所追加**
- **避難対象地域：台船移動経路を基点とした半径500m以内**
- **対象者：4,237世帯、7,323人**

**避難者数（8/1 最終）**

| | |
|---|---|
| ①ロイヤルイン（ＭＯＯからの移動分含む） | ９０名 |
| ②東急イン | ４３名 |
| ③中央小学校 | １３４名 |
| ④釧路合同庁舎 | ５００名 |
| ⑤釧路小学校 | ２１１名 |
| ⑥鶴ケ岱武道館 | ７９名 |
| ⑦教育大学 | ９０名 |
| 合計 | １，１４７名 |



# 不発弾処理に関する反省点・問題点（福祉班関係分）

**①ろうあ者への情報伝達**

- 自然災害でなかったため、防災メールの送信がなかった。
  ⇒健聴者がいない世帯への**情報提供手段の確保**が必要

**②要援護者の移送**

- 知的障がい者や寝たきり高齢者など、本人が移送に応じないケースがあった。⇒**個人の特性に応じた支援者の確保、移送体制の整備**が必要
- 要援護者以外の一般市民から移送の要請があった。

**③電話による避難誘導時の対応**

- 電話による避難誘導の際に、避難生活に不可欠な薬などの持参を知らせていなかった。

**④避難所の受入体制の整備**

- 要援護者の中には投薬・介護などを必要とする者が相当数いた。
  ⇒避難所での滞在が長期に及ぶ場合には、要援護者への**医療的・福祉的処置が可能な体制の確保（福祉避難所の設置等）**が必要

## ５ 行政以外による動き
## 「地域福祉推進懇談会（三者懇談会）」の開催

⇒三者共同による要援護者対策事業の検討（予定）

①市連合町内会
②市民生委員児童委員協議会
③市社会福祉協議会

*住民福祉活動研究集会*

# 個人情報保護法と地域活動

要援護者支援と個人情報～過剰反応の是非を考える～

【講師】
札幌総合法律事務所
弁護士　石　川　和　弘　氏

日時：平成 20 年 11 月 15 日(土)
10:00～12:00
場所：釧路市総合福祉センター1 階大ホール
定員：150 名程度
入場料：無料
主催：釧路市連合町内会、釧路市民生委員児童委員協議会、
釧路市社会福祉協議会

# 「災害時要援護者安否確認・避難支援モデル事業」事業概要

＜趣旨＞
　この事業は、災害時要援護者に対して地域の方々が協力して、安否確認や避難施設への誘導などの支援を行うことで、安心して暮らすことのできる地域づくりを進めようとするものです。

凡例
- 協働会
- 市
- 候補者or家族

＜災害時要援護者候補者の定義＞
　市が名簿作成の対象とする災害時要援護者の候補者とは、以下に掲げる方のうち、家族などによる支援が得られない方（施設等の入所者を除く）とします。

1　高齢者（65歳以上の方）
（1）単独での移動ができない方
　介護認定調査による障がい高齢者の日常生活自立度（ねたきり度）B、Cに該当する方
　※ランクB：屋内での生活は何らかの介助を要し、日中もベッドでの生活が主体であるが、座位を保つ
　※ランクC：1日中ベッドで過ごし、排泄、食事、着替えにおいて介助を要する
（2）認知症のため、災害時に適切な判断ができないおそれのある方
　介護認定調査による認知症高齢者の日常生活自立度Ⅲ以上に該当する方
（3）その他上記(1)(2)に準ずる方で、災害時に支援が必要であると認められる方

2　障がい者
（1）単独での移動ができないおそれのある方
　① 視覚障害1・2級で身体障害者手帳を所持する方
　② 下肢障害及び体幹機能障害1級で身体障害者手帳を所持する方
　③ 内部障害のうち呼吸器機能障害1級で身体障害者手帳を所持する方
（2）障害のため、災害時に適切な判断ができないおそれのある方
　① 精神障害者保健福祉手帳1級を所持する方
　② 療育手帳Aを所持する方
（3）その他上記(1)(2)に準ずる方で、災害時に支援が必要であると認められる方

（支援を受けたい）

① ② 候補者名簿の作成
候補者への事業概要等の送付

＜事業概要＞
①市が災害時要援護者候補者名簿を作成します。
②市が候補者の方に対して実施時期などを書いた事業案内書類を送付します。

③ 候補者もしくは代理者による申請書類の市への提出

③候補者もしくは代理の方が必要な書類へ記入し、市に提出します。

（回答なし）

④ 「（仮称）○○地区災害避難支援協働会」の設立

④「○○地区災害避難支援協働会（仮称）」を設立します。
・協働会は、連合町内会、民生委員協議会、地区社協、自主防災組織、老人クラブなどの地域で活動する各種団体から推薦を受けた方で構成します。
・事業の実施地区は、町内会、地区連合町内会などを基本とします。

⑤ 未回答者名簿の作成
同協働会への配布

⑤市が、候補者の方のうち、③の書類を提出しなかった方（未回答者）を名簿化して、協働会に配付します。

⑥ 未回答者の訪問、事業の趣旨の説明

（支援を受けたい）

⑥協働会が、未回答者の方を訪問し、事業の趣旨を説明します。

⑦ 候補者もしくは代理者による申請書類の市への提出

⑦候補者もしくは代理の方が必要な書類へ記入し、市に提出します。

⑧ 未回答者名簿を市に返却

⑧市が未回答者名簿を回収します。
・同協働会が全ての候補者の方の訪問を終了した時点で回収します。

⑨ ⑩ 避難支援プランの作成
災害時要援護者台帳の整備
災害時要援護者台帳の市への提出

⑨同協働会が、候補者の方のうち、申請書を提出した方（同意者）について、災害時要援護者台帳（避難支援プラン）を作成します。
・支援する方を特定するなど、安否確認や避難支援の具体的な方法を検討します。

⑩ ⑪ 台帳の管理
台帳写しの会長等への配布

⑩同協働会が災害時要援護者台帳（避難支援プラン）を市に提出します。市が台帳を管理します。

⑪ 台帳の写しを保管（会長ほか）

⑪市が台帳の写しを作成して、同協働会の会長、要援護者の方ご本人、支援者の方に配付します。

災害時における避難支援の実施