

越前市災害時要援護者避難支援計画

～これまでの取り組みと課題～

平成20年11月21日

福井県越前市
災害時要援護者避難支援計画検討委員会

0

福井県越前市の紹介



※ 市域面積は230.75平方キロメートルで、福井県域(4,188.99平方キロメートル)の5.5%を占めます

1

■ 地形

地形は、東部の越前中央山脈、西部の丹生山地、南部の「越前富士」と呼ばれる日野山(795メートル) など、400～700メートル級の山々に囲まれ、武生盆地をつくっています。

■ 気候

気候は、夏は高温多湿、冬は降雪量が1メートルを超えることもある日本海側特有の気候です。

■ 人口・世帯数(平成17年国勢調査)

総人口	87,742人
男 性	42,706人
女 性	45,036人
世帯数	27,916世帯
町内数	282町内



越前市における災害時要援護者避難支援計画策定の背景

越前市では平成16年7月の福井豪雨(災害救助法適用)による甚大な被害があり、国においては、豪雨や台風等による高齢者等の被災状況等を踏まえ、平成17年3月の中央防災会議で「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が報告されました。

越前市では、このガイドラインに基づき、災害時に要援護者となり得る方々に対する避難支援方法を具体化するため、本人の同意を得た上で区長等と情報を共有し、自主防災組織等の避難支援者や支援方法を定める等、町内単位での具体的な避難支援計画の作成を進めてきました。

平成16年7月福井豪雨の被災状況



H16. 7. 18～
避難勧告 4 回
災害救助法適用

全世帯1/3以上が滅失



4

具体的な災害時要援護者 避難支援計画の取り組み

平成18年10月～平成20年11月

5

◆ 検討委員会の設置と推進組織の設立

越前市では、平成18年10月に関係部局による「検討委員会」(* 資料1)を設け、市個人情報保護審議会に、福祉部局の個人情報を支援計画の作成の基礎資料として使用(目的外使用)する事を諮問し、承認を得ました。

そして、平成19年1月には避難支援計画の普及・推進を図る機関として福祉関係団体や地域団体の代表による「推進協議会」(* 資料2)を設立しました。

越前市災害時要援護者避難支援計画 検討委員会構成

資料1

平成18年10月に福祉部局・教育委員会・消防・防災部局による「検討委員会」を設置し、避難支援計画の具体的な策定を行なう。

部 局	課 名	職 名	備 考
福祉部局	長寿福祉課	課長	座長
〃	社会福祉課	課長	
教育部局	学校教育課	課長	
消防部局	南越消防組合警防課	課長	
防災部局	防災安全課	課長	
事務局	防災安全課 防災G		

越前市災害時要援護者 避難支援推進協議会構成

資料2

本計画の普及・推進・協議する機関として、地域・福祉関係等の代表により「越前市要援護者避難支援推進協議会」を設立。

役 職	団 体 名	団体役職	役 職	団 体 名	団体役職
会長	区長会連合会	会 長		越前市老人クラブ連合会	会 長
副会長	民生児童委員協議会連合会	会 長		在宅介護支援センター代表	くら在宅介護支援センター
	区長会連合会	副会長		視覚障害者福祉協会	会 長
	〃	会 計		市小学校校長会代表	味真野小学校 校長
	自治振興会連絡協議会			南越地区外国人受入企業連絡協議会	会 長
	安全で安心なまちづくり推進会議	副会長		越前警察署	署 長
	社会福祉協議会	常務理事		南越消防組合消防本部	消防長
	市赤十字奉仕団	副委員長		市福祉部局代表	福祉保健部長
	南越消防組合消防団	団 長		市防災部局代表	総務部
	自警消防隊連合会	会 長	事務局	総務部 防災安全課	

8

◆ 町内と福祉部局の情報による同意調査の実施

平成18年10月に、モデル町内による独自調査を行い、11月には全区長を対象とした地区別説明会(*資料3)を開催しました。

説明会では要援護者に対する災害時の避難支援の必要性について、理解と協力を求め、年末にかけて市内全域で区長と民生委員、各町内の自主防災組織などによる任意の同意登録調査(* 資料4)が実施されました。

そして、平成19年2～3月には「福祉部局」において福祉部の個人情報に基づき、郵送による同意登録調査(* 資料5)を実施しました。

9

平成19年度 地区別ブロック説明会

資料3

月	日	曜日		地区	場所	区長数	対象地区
11月	6	月	①	左岸北部	文化センター(小)	70	吉野・大虫・東・西
	9	木	②	東部	今立学習センター	74	今立地区
				南地区	南公民館 7時～	24	南
	14	火	③	左岸南部	文化センター(小)	21	神山・王子保
				事例発表:角方重光氏(三ツ口町)-事前調査の結果			
	15	水					
	16	木	④	右岸	東消防署 会議室	64	国高・北新庄・北日野・味真野
	18	土	⑤	欠席者	東消防署 会議室		今立地区、味真野他
	19	日	⑥	欠席者	文化センター(小)		旧市内、神山、王子保他
					白山公民館	29	白山・坂口
	21	火	⑦	西部	事例発表:上出敬一氏(民生委員)-福祉マップ		
	22	水	⑧	欠席者	福祉健康センター		旧市内
	26	日	⑨	欠席者	東消防署 会議室		今立地区、北日野、味真野
12月	2	土	⑩	欠席者	白山いこい館		白山地区

10

町内における任意の同意登録調査方法について

資料4

災害時要援護者の把握について



まず、各町内で要援護者(災害時の避難などが自力では困難な方)の候補者を選定して下さい。

なお、選定については、区長を中心として町内の自主防災組織(自警消防隊が未設置の町内においては民生児童委員・福祉推進員等)など、町内で協働して行なって下さい。

次に、候補者宅を訪問し、台帳への登録について本人の同意を得て下さい。そして、同意を得た要援護者と相談して、台帳の記載事項を記入して下さい。

また、町内で把握した要援護者(台帳登録者と拒否者)については、所在の確認のため、白地図等に転記して町内で保管して下さい。

整理した登録台帳は、随時、防災安全課まで提出して下さい。

11

町内での調査対象区分と登録状況

資料4

＜平成18年末の各町内での対象＞

- ① 65歳以上の高齢者世帯 … 3,384世帯
- ② 昼間、高齢者のみになる世帯 … 12,351世帯
- ③ 概ね小学3年生までの通称「鍵っ子」… 2,529人
- ④ 要介護認定「2」までの方 … 1,046人

登録状況(H19.10.3現在)

- ・提出町内 176町 (全町内数 282町) ・町内登録率 62.6%
- ・登録者数 723人 ・避難支援者 784人
- ・要援護者一人に対する避難支援者 1.08人

12

福祉部局の同意登録調査結果

資料5

＜平成19年2月～3月に福祉部局による郵送での同意調査

- ① 要介護3以上認定の方(下記②を除く) … 664人
- ② 18才以上の障害者手帳保有者 … 3,624人

	要介護3以上の認定者	18才以上の障害者手帳保有者
対象者数(人)	664	3,624
回答者数(人)	413	2,392
回答率(%)	62.2	66.0
同意者数(人)	119	1,109
対象者同意率(%)	17.9	30.6
回答者同意率(%)	28.8	46.4

* 対象者はH19.3.1現在の人数です。

13

地区別登録状況 (H20. 10. 21現在)

No	地区名	町内提出率 (%)	登録者数 a	a避難支援者数 b	要介護3以上登録者 c	c避難支援者数 d	18才以上の障害者手帳保有登録者 e	e避難支援者数 f	登録者計 (a+c+e)	避難支援者計 (b+d+f)
1	東	85.0%	96	103	11	2	119	30	226	135
2	西	70.8%	87	40	17	0	130	38	234	78
3	南	79.2%	64	53	22	4	155	42	241	99
4	神山	100.0%	22	31	7	0	41	12	70	43
5	吉野	80.0%	55	47	14	0	93	38	162	85
6	国高	78.9%	57	60	19	12	119	80	195	152
7	大虫	80.0%	27	32	11	2	59	26	97	60
8	坂口	42.9%	7	8	3	0	7	1	17	9
9	王子保	46.7%	21	23	11	2	70	22	102	47
10	北日野	47.1%	15	20	12	0	58	15	85	35
11	北新庄	42.9%	12	16	8	0	27	7	47	23
12	味真野	52.4%	43	54	11	1	64	31	118	86
13	白山	56.5%	22	56	5	0	49	36	76	92
14	粟田部	53.8%	59	79	12	0	90	41	161	120
15	岡本	57.1%	43	62	15	2	65	32	123	96
16	南中山	66.7%	43	49	11	3	66	35	120	87
17	服間	50.0%	50	51	6	6	49	36	105	93
	総計	64.1%	723	784	195	34	1,261	522	2,179	1,340

越前市災害時要援護者避難支援計画の作成

ここまでの取り組みは、国のガイドラインに基づき、検討委員会としての方針で取り組みを進めてきましたが、町内の同意調査と福祉部局での郵送による同意調査を検証する中で、より現場に即した越前市避難支援計画の作成を進めてきました。

そして、平成19年5月に開催した「第2回推進協議会」において、越前市災害時要援護者避難支援計画(* 資料6)の承認を得て、地域防災計画と一体化した取り組みを進めています。

1. 計画の目的
2. 計画の基本方針
3. 災害時要援護者避難支援登録台帳
 - (1) 登録方式
 - (2) 登録方法
 - (3) 避難支援者の確保
 - (4) 登録台帳の作成
 - (5) 登録台帳の管理
 - (6) 登録台帳の更新等
4. 災害時要援護者避難支援体制
5. 災害時要援護者への避難情報等の伝達
6. 避難場所等の選定等
7. 避難場所等における対応

計画の具体的内容（越前市災害時要援護者避難支援計画より抜粋）

1 計画の目的

この計画は、災害時要援護者が、災害発生時において迅速な避難行動がとれるよう、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に基づき、情報伝達や避難支援等の支援体制の整備を図り、もって地域の安全・安心体制の強化を図ることを目的とする。

2 計画の基本方針

この計画は、災害時要援護者について個別に避難支援体制を定めた登録台帳を整備することにより、災害時要援護者と避難支援者の信頼関係を構築し、地域ぐるみの支援体制を確立するとともに、災害時要援護者が自ら地域に溶け込んでいくことができる環境づくりを目指すものとする。

3 (5) 登録台帳の管理

登録台帳は、越前市、自主防災組織及び消防部局が共有するものとする。なお、登録台帳の内容は、詳細な個人情報を含むものであることから、市及び消防部局における電子データの保管はパスワード等で管理し、自主防災組織等が紙媒体で保管する場合は、施錠が可能な保管庫等に保管する等、情報管理に特段の配慮をしなければならない。

※H20年4月より、福祉部局の高齢者等管理システムに「要援護者登録台帳」を追加し、福祉部局で総合的に管理。

4 (2) 自主防災組織の育成

越前市は、この計画の推進に不可欠な自主防災組織について、平成19年度から21年度を組織化の強化期間として取り組むとともに、区長を中心とした町内ぐるみの支援体制の確立を図るものとする。

18

5 要援護者への避難情報の伝達

種 類	住民に求める行動	サイレン
避難準備(災害時要援護者避難)情報	・災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難所への避難行動を開始(避難支援者は支援行動を開始) ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始	約30秒間のサイレン吹鳴を3回以上
避難勧告	・通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始	約15秒間のサイレン吹鳴を3回以上
避難指示	・避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了	約2秒間のサイレン吹鳴を10回以上

* サイレン吹鳴時間が短くなるにつれて、危険度が増加する。

19

6 避難場所等の選定等

避難場所については、災害の状況や広域避難所までの距離、障がい者の状態等により、コンクリート造りなどの強固な建造物や、一定の広さの和室などを有する施設を町内の要援護者避難場所に指定するなど、災害時要援護者の避難について配慮に努めるものとする。

7 避難場所における対応

(1) 避難所の運営

災害対策本部地区担当班の職員は、地区区長会及び自治振興会等と連携し、要援護者の保健・衛生面はもとより、プライバシーの保護、心身の健康維持及び人権にきめ細かく配慮した対策を講ずるものとする。

(2) 安否確認と情報の集約

災害対策本部地区担当班の職員は、避難した要援護者について、区長や自主防災組織との連携により避難場所等における安否確認を確実に行う。なお、全ての要援護者の避難状況等の安否確認は、地区拠点基地において集約し、速やかに災害対策本部へ情報伝達しなければならない。

◆ 情報共有と登録台帳の具体的な活用

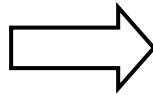
登録された要援護者の情報(* 資料7)については、定期的に区長・民生委員・自主防災組織を対象とした「地区別ブロック説明会」を開催し、登録台帳を手渡して情報共有を図るとともに、町内単位での支援体制の確立(* 資料8)を図っています。

また、登録台帳による安否確認と情報伝達体制の構築を図り、毎年実施する防災訓練での避難支援訓練等(* 資料9)により、災害時での迅速な対応に備えています。

なお、市では福祉部局において、災害時の緊急対応に備え、登録者の全てを統合型GISに記入した要援護者マップを作成しました。(* 資料10)

資料7

現在の台帳



災害時要援護者登録票

No.

私は、越前市災害時要援護者避難支援制度に同意し、下記の台帳に登録するとともに、この情報を越前市及び区長、民生委員、避難支援者、消防署に提供することを了承します。

本人住所 _____ 代理人 (保護者) 住所 _____

氏名 _____ (印) 氏名 _____ (印)

氏 名	避難場所					
災害時受援者区分(1.高齢世帯 2.世間高齢世帯 3.低学年児童 4.その他)					区分	
住 所				電 話		
氏 名				生年月日		
	平成18年度		平成19年度		平成20年度	
区長名						
緊急通報システム	有	無	有	無	有	無
介護保険受給状況						
身体状況						
氏 名						
続 柄						
氏(昼)						
急 氏(夜)						
氏 名						
続 柄						
氏(昼)						
続 氏(夜)						
氏 名						
続 柄						
氏(昼)						
先 続 氏(夜)						
氏 名						
氏(昼)						
避 続 氏(夜)						
氏 名						
氏(昼)						
支 続 氏(夜)						
氏 名						
氏(昼)						
接 続 氏(夜)						
氏 名						
氏(昼)						
者 続 氏(夜)						
氏 名						
氏(昼)						
● 全世帯を対象に、責任を負わせるものではありません。						
医療機関						
特記事項						

この情報は、災害発生時において地域の支援により生命等の安全を図るものであり、それ以外の用途に使用することを禁止します。

越前市長 奈良俊幸

越前市災害時要援護者避難支援 登録台帳

* 登録を希望される本人又は代理人は本枠内を記載下さい。記載日 年 月 日

地区名		地区		扱い町		NO	
住 所			代理人				
要援護者名	☎		連絡先				
登録区分	・高齢者のみ ・単独高齢者 ・親子 ・その他()						
	・要介護認定 ③ ④ ⑤ ・障害手帳保有(身体・療育・精神) / () 級)						
世帯構成	・独居 ・夫婦のみ ・家族と同居 ・その他()						
性別		生年月日		年 月 日	緊急通報システム	有 ・ 無	
緊急の連絡先(別居の親族や親戚など)							
氏名	続柄	連絡先(携帯)		氏名	続柄	連絡先(携帯)	
要援護者情報(身体の状態など)							
避難に際して配慮していただきたいこと(病気や障害などの状態)	・単独歩行 (可) ・不可 ・避難方法(車 ・車いす ・担架 -その他)						
	(特記事項)						
医療機関など							
避難支援者と支援する内容							
氏 名	連絡先(昼)	連絡先(夜)	担当(対応)する支援内容(○を記入)				
			・情報伝達 ・避難支援 ・避難場所対応				
			・情報伝達 ・避難支援 ・避難場所対応				
			・情報伝達 ・避難支援 ・避難場所対応				
支援方法など	・ 情報伝達の方法() ・ 避難支援の内容() ・ その他()						
一次避難場所 (町内指定)	水害時						
	震災時						
区長名			民生委員名				

地区別ブロック説明会資料より

災害時要援購者 登録台帳 (H20.10 配布)

地区名		東	住 所		府中1丁目13-7
要介護者名		越前 太郎		連絡先	22-3000
性別	男	生年月日	1948/10/22		区分 要介護5
避難支援者					
氏名		連絡先(昼)		連絡先(夜)	
武生 花子		22-3061			
緊急連絡先					
氏 名		続柄	連絡先(昼)		
今立 次郎		弟	43-1111		
特記事項					
医療機関		〇〇病院			
その他		寝たきり、難聴			

要介護（要介護者）、身（身体障がい者）、その他（空欄）に分けられています。変更がある場合には修正の上、ご連絡ください。

避難の際に支援をしていただける方が記入されています。避難支援者の変更、連絡先の変更等あった場合には修正の上、ご連絡ください。また、空欄の場合、支援者の確保をお願いします。

なお、災害時要援護者の登録票には、必ず避難支援者を記入するようにお願いいたします。

災害時要援護者の緊急連絡先が記入されています。緊急連絡先の変更があった場合には修正の上、ご連絡ください。

災害時要援護者のかかりつけの病院が記入されています。

歩行困難や難聴といった避難の際に必要なと思われる情報が記入されています。必要と思われる情報が不足している場合には追加・修正をお願い致します。

*災害時要援護者の方がお亡くなりになられた、施設に入られた等、ございましたらご連絡ください。

*災害時要援護者の方から登録を取り下げ願いがあった場合にもご連絡ください。

災害時要援護者登録台帳は個人情報です。取扱には充分ご注意ください。

区長、民生委員のみなさまのご協力、よろしくお願い申し上げます。

情報共有による町内の支援体制

資料8

区長・自主防災組織

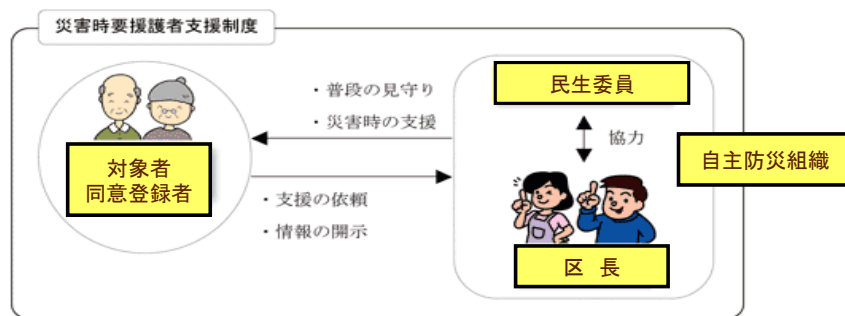
- ・登録台帳の追加・修正
- ・登録者への通知
- ・避難支援者の確保と周知
- ・要援護者登録の呼びかけ
- ・「鍵っ子」の登録推進



連携

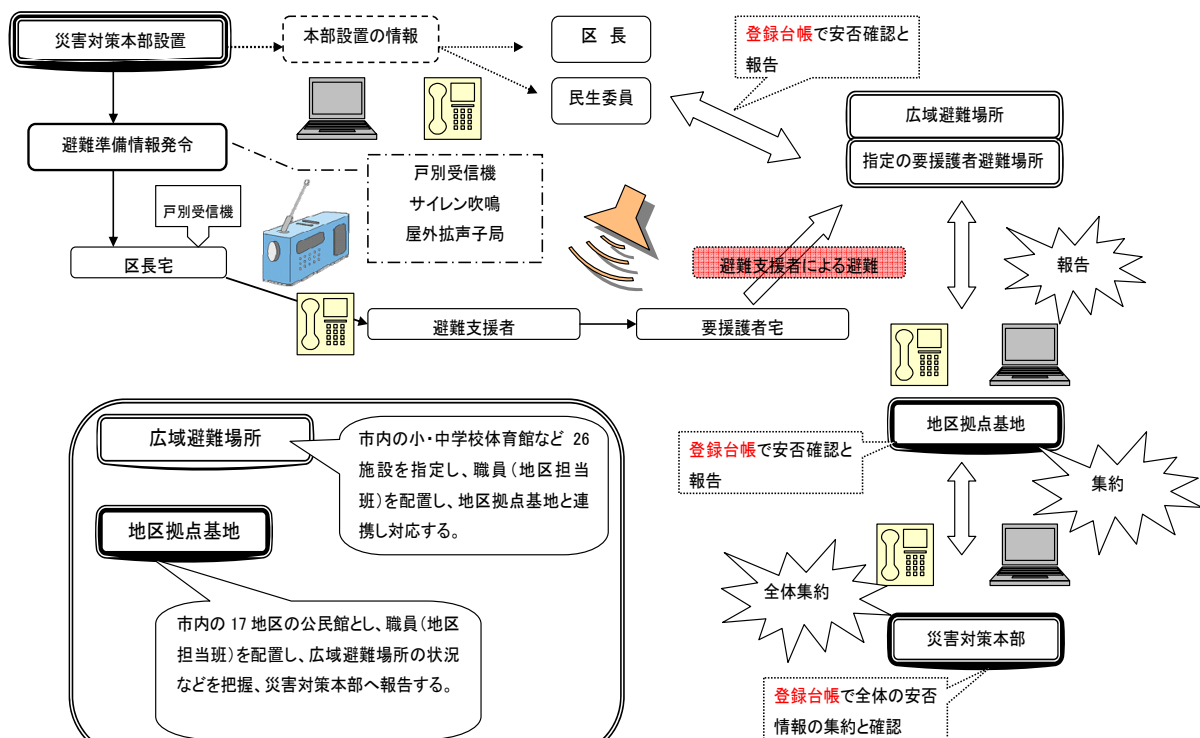
民生委員

- ・担当町内の取り組みへ協力
- ・避難支援者の確保
- ・災害情報伝達体制の確立
- ・要援護者登録の呼びかけ



24

登録台帳の活用について (安否確認と情報伝達フロー)



25

要援護者避難支援訓練

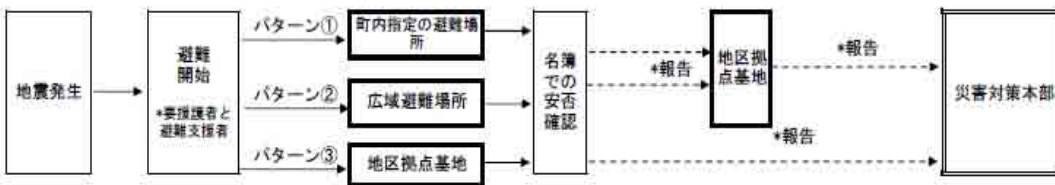
資料9

1. 目的

実際の災害に備え、訓練用の要援護者名簿を事前に作成し、避難支援訓練、安否確認及び情報伝達の訓練を行なう。

2. 要援護者避難支援訓練の内容

訓練内容は、避難場所等への避難支援、各避難場所での安否確認と報告、広域避難場所から地区拠点基地への情報伝達とする。



3. 要援護者名簿

* この名簿を該当町内、広域避難場所、地区拠点基地、市災害対策本部の共通名簿として安否確認訓練を行ないます。

No	町名	要援護者情報					身体状況
		氏名	住所	性別	生年月日	TEL	
1	●●町	越前 花子	●●1丁目1-1	女	S.2.5.2	**~****	歩行困難、杖でやっと歩ける
2	●●町	丹南 治郎	●●町3-2	男	S.5.10.15	**~****	車椅子が必要
3							

* 地区の要援護者数に応じて別添名簿により作成して下さい。

26

GISによる要援護者マップ作成

資料10

現在、福祉部局において、要援護者避難支援計画の登録者の避難支援マップを作成しました。これは、平成18年度作成の洪水ハザードマップに登録者の住居をリンクした地図で、水害時における避難準備情報発令の判断基準として活用するものです。

また、マップでは要援護者情報も検索可能であり、迅速な避難支援を行なう基礎資料として利活用を図って行きます。

※ お問い合わせ先 越前市福祉保健部 長寿福祉課

27

災害時要援護者支援計画の 推進における課題と対応

28

(1) 具体的な避難支援方法について

重度な要介護者などについては、家族以外の避難支援者が不可欠であり、支援方法に専門的知識が必要な場合もある。

しかし、全ての避難支援者を対象とした在宅支援センター職員等による個別の支援方法等の指導は困難である。

(2) 登録台帳(情報)の定期的な更新について

登録台帳については更新が必要であり、そのためには区長や民生委員、自主防災組織等の理解と協力が不可欠である。

また、未登録の要援護者について、安心して登録できる環境を整備するために、早急に町内の支援体制を確立することが求められる。

29

(3) 柔軟な支援体制について

避難支援は「共助」による支援であり、当然の事として義務ではない。しかし、同じ町内や近所の間柄であるため、避難支援者には責任問題の不安がある。

そのため、避難支援者の気持ちにも配慮した町内や自主防災組織等の支援体制整備など、状況に応じた柔軟な取り組みが不可欠である。

また、災害の発生は予想出来ないことから、時間帯に応じた各種の支援体制整備が必要であるが、昼間は高齢者しか居ない等、支援体制の整備には多くの課題がある。

(4) 避難場所について

要援護者の避難では、複数回の避難は困難である。そのためには、広域避難場等への避難と併せ、町内や地区独自の要援護者避難場所の選定と福祉関係団体の協力による福祉避難所の整備が必要である。

(5) 情報伝達方法等について

要援護者への情報伝達において、特に視覚・聴覚障がい者に対する情報伝達の整備が不可欠である。そのため、各町内の自主防災組織等における、個別の要援護者への正確な音声・文字情報の提供手段等、情報伝達体制の整備が求められる。

その他の課題(担当者の想い・・・)

● その1・・・福祉部局との連携

要援護者対策について、防災部局では「地域防災計画」が、福祉部局では「地域福祉計画」が、その指針となっている。

しかし、本計画の対応としては、「災害時要援護者＝防災」との観点が強いため、避難支援プランの作成を含めた全体計画の推進を防災部局だけで担っている自治体が多いと感じる。

避難支援における民生委員や社会福祉協議会等の福祉関係者・団体の役割は大きく、また、協力体制は不可欠なことから、計画作成や事業推進を図るためには、当初から福祉部局との連携による横断的な組織が不可欠と考える。

● その2・・・対象者の範囲

ガイドラインでの対象者は広範囲にわたり、最初から全ての要援護者を対象とした計画推進は現実的に困難である。

越前市においても、支援計画の対象範囲を「18歳以上の障害者手帳保有者」としたため、軽度の障害を持たれた方の登録に対する避難支援者の配置について、多くの町内よりご指摘を頂き、障がい者の対象範囲を重度障害に見直した。

本計画の推進としては、中・長期的な継続した取り組みが必要なことから、現実に応じた対象範囲により取り組みを進め、段階的に対象範囲を拡大するなど、柔軟な推進が必要だと痛感している。

● その3・・・個人情報について

平時における要援護者対象者の情報提供について、国の指導では積極的な対応を求めている。しかし、具体的な対応は自治体の「個人情報保護条例」によるものであり、審議会での承認には困難が予想される。また、承認が得られたとしても、本人の同意を得ずに個人情報を区長や自主防災組織に提供した場合、市民やマスコミの反響は容易に想像できる。

そのため、町内における要援護者の把握や登録推進には、基礎資料(名簿等)が無い中での地道な取り組みとなり、制度の趣旨は理解していても、積極的な推進に結びつかないのが現状だと考える。

最後に・・・

災害時要援護者避難支援計画は、災害が無くならない限り、要援護者が居なくならない限り、永遠に続く事業であり、また、継続した息の長い取り組みを前提とした推進が重要である。

そのためには、登録率や登録者数といった「成果(数値)」を求めず、現場に即した避難支援計画の作成と、町内や福祉関係者・団体等の協働による取り組みが不可欠だと考えています。

ご静聴、ありがとうございました。