

「松野町の災害時要援護者対策について」

～ 愛媛県北宇和郡松野町 ～

日時 ／ 平成20年11月 4日 (火)

会場 ／ アルファあなぶきホール 大会議室

「松野町の災害時要援護者対策について」

1 松野町の概要

面 積	：	98.50平方キロメートル
人 口	：	4,633人（平成20年10月1日現在）
世 帯 数	：	1,956世帯（平成20年10月1日現在）
高齢化率	：	35.18%（1,630人：65歳以上）
自主防災	：	10組織（平成17年11月27日結成）
消防組織	：	177人（3分団、9部） 車両／ポンプ自動車2台・小型ポンプ積載車7台
避難所数	：	一時避難場所 ／ 12ヶ所 施 設 ／ 44ヶ所

2 近年の災害発生状況

《平成16年7月31日～8月2日（台風10号及び豪雨）》

・家屋への土砂流入・床下浸水	42件
・倉庫への土砂流入・倉庫浸水	9件
・崖崩れ	20件
・被害総額	690,656千円

《平成16年8月4日（豪雨）》

・家屋への土砂流入・床下浸水	6件
・倉庫への土砂流入・倉庫浸水	1件
・崖崩れ（家屋全壊）	1件

《平成16年8月30日（台風16号）》

・家屋への土砂流入・床下浸水	13件
・倉庫への土砂流入・倉庫浸水	4件
・崖崩れ	2件
・被害総額	159,696千円

※避難勧告発令

《平成16年9月7日（台風18号）》

・被害総額	12,200千円
-------	----------

《平成17年9月5日（台風14号）》

・2地区に避難勧告発令 避難者数・・・84世帯／219人	
・床下浸水	4件

3 自主防災組織の結成と災害時要援護者対策の動き

- 17.03.30 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン及び災害時要援護者の避難支援ガイドライン報告（中央防災会議）
- 17.04.15 区長会（自主防災組織結成・災害時要援護者の説明）
- 17.05.23 災害時要援護者避難支援プラン策定・自主防災組織結成に伴う内部検討会（総務・福祉・保健部局及び社会福祉協議会）
- 17.05.24 区長会（内部検討会の報告）
- 17.06.22 区長・消防団幹部・女性消防団員合同会（自主防災組織役員名簿の提出依頼、災害時要援護者対象者名簿の作成依頼）
- 17.07.01 「大規模災害に備えて」住民周知用チラシ作成
- 17.07.21 区長会（自主防災組織の結成について）
- 17.09.30 自主防災会役員名簿の提出（自治会 → 町）
- 17.11.08 自主防災会における組織編成等の再確認（区長会研修）
- 17.11.27 自主防災会結成式
- 18.01.末 災害時要援護者個別計画の提出（自主防災会 → 町）
- 18.02.10 自主防災連絡協議会（災害時要援護者避難支援プランについて）
- 18.03.10 要援護対象者審査・選定依頼（総務・福祉・保健部局及び社会福祉協議会：個別計画の取りまとめ ～18年度中）
- 19.07.30 災害時要援護者避難支援マニュアル・個別計画整備（登録台帳の配布：自主防災会・民生委員）
- 20.09.30 災害時要援護者登録台帳の更新
- 20.12.～ 災害時要援護者支援ワークショップの実施（県単事業）

4 災害時要援護者対策

(1) 対策・取組のきっかけ等について

- ・ 要援護者対策に力を入れることになったきっかけ等
 - ① 平成16年に発生した一連の風水害や東南海・南海地震の発生
 - ② 自主防災組織の結成、災害時要援護者対策に係る県からの指導
- ・ 要援護者対策について、地域が抱える課題や危機感を感じる事
① 高齢化の進展（1,630／4,633人：35.1%）
平成20年9月末現在 65歳以上
 - ③ 自主防災会ごとに、災害時要援護者一人ひとりに対し、避難支援者を定めるといった個別計画は策定しているものの、災害の種別ごとにおける、要援護者に対応した実動的な訓練等は実施していないことから、様々な要援護者のニーズを把握した支援訓練の実施や、訓練方法等が課題となっている。

(2) 全体計画策定の課程について

- ・ 計画策定作業の体制、作業スケジュール（要援護者対策の実施状況）
別紙のとおり
- ・ 計画策定時の課題事項、調整を要した事項など
 - ① 個人情報保護 ～ 同意方式（地域で判断し対象者を選定）
 - ② 台帳の活用方法
 - ③ 管理体制

(3) 要援護者情報の取り扱いについて

- ・ 情報を共有する機関・団体と共有する情報の範囲
自主防災会、民生委員、総務課、保健福祉課、社会福祉協議会
- ・ 要援護者情報の管理（情報の管理方法、更新体制、個人情報保護の留意点）
 - ① 情報の管理方法
要援護者が同意した者以外が閲覧することのないよう、町、地域及び関係者については、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫で保管。
電子データについてはパスワードで管理し、各種災害時にのみ活用を図る
 - ② 更新体制 / 年1回（※現在調整中）

- ・ 手上げや同意によらない要援護者や個別計画未提出者の情報の取り扱いと対策
保健福祉課、社会福祉協議会において、支援者等、避難支援計画を別途作成し、災害時に対応する。
平常時に対象者への登録等の呼びかけを行う。

（４）個別計画策定に向けた取組状況

- ・ 個別計画の策定状況・今後の見通し
 - ① 個別計画 231 人作成済
※ 避難場所までの搬送方法や避難ルート等の確認や情報伝達体制の確立
 - ② 医療器具等が必要な要援護者に対する避難福祉施設の充実、医療体制の確立
- ・ 個別計画の策定を推進するための取組
 - ① 地域コミュニティの維持
 - ② 制度の周知
- ・ 協力、連携している機関・団体の取組
消防団をはじめとした防災関係機関との合同訓練等の実施
- ・ 避難支援者の育成、避難支援訓練等の実施状況
 - ① 県等が主催している各種研修会等への参加依頼
 - ② 自主防災会での各種訓練の実施
 - ③ 今年度、県の補助事業により 1 地区を対象に要援護者の搬送訓練を実施予定

（５）モデル地区等での取組状況について

今年度、県の補助事業により 1 地区を対象に要援護者の搬送訓練を実施予定

（６）これまでの取組における教訓や課題について

- ・ 要援護者対策を推進するにあたっての教訓や課題、克服方法
 - ① 要援護者一人ひとりに適した避難支援プラン
 - ② 今後の訓練方法及び災害時における対応

- ・ 地域住民の参画・協力に関する工夫点や課題
 - ① 各種行事やイベント等を通じ、楽しみながら防災活動に取り組む（意識改革）
 - ② 定期的な自主防災会連絡協議会の開催
- ・ 取組を進めるにあたり参考にした情報（他市区町村等の取組、専門家の意見等）

（７）その他

- ・ 今後の展望
 - ① 地域コミュニティの維持
 - ② 高齢者等を対象とした健康学級（教室）の実施
 - ③ 小中学生に対する防災教育
 - ④ 防災リーダーの育成
 - ⑤ 各種防災訓練等の実施

※災害時要援護者避難支援プラン策定における内部検討会（H17.5.23）資料

〔1〕災害時要援護者の避難対策について

1. 要援護者の避難支援に関する問題点

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、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等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への情報伝達体制が十分に整備されていないこと
- 要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、また、プライバシー保護の観点から共有者が限定されており、発災時の活用が困難なこと
- 要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと

の三つが大きな問題点として挙げられる。

2. 町による避難支援の進め方

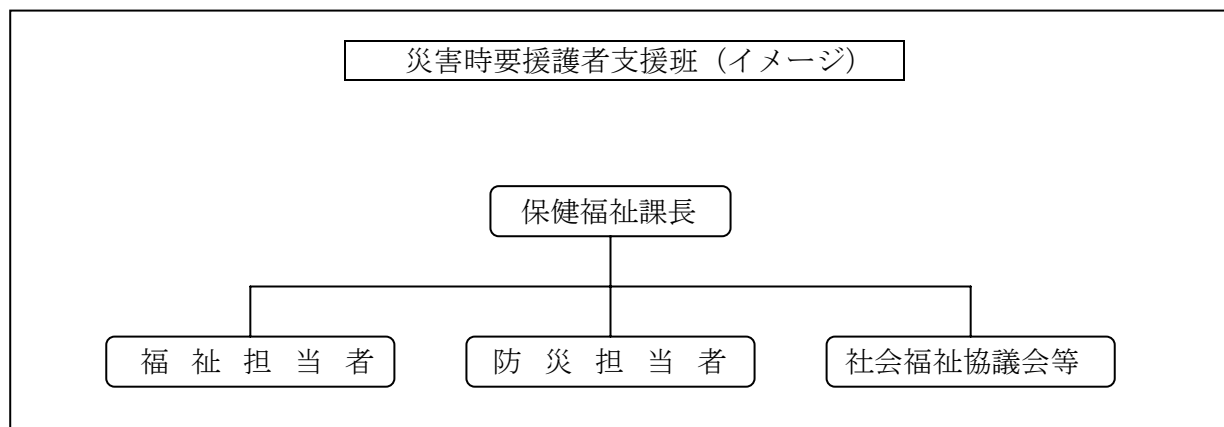
要援護者の避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本とし、町は要援護者への避難支援対策と対応した避難準備（要援護者避難）情報の発令が必要である。また、町は、防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等との連携の下、要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平時から電子データ、ファイル等で管理するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（「避難支援プラン」）を整備しておくことが重要である。

なお、町は、災害時に自助・共助による必要な支援が受けられない要援護者（避難行動要支援者）に対する避難支援の仕組みづくりを、地域の特性も踏まえつつ公助により早急に整備することが必要である。

3. 避難支援に必要な対策

（1）情報伝達体制の整備

町は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施するとともに、平時から要援護者と接している社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、福祉関係者等との連携を深め、発災時はこれらのネットワークを避難勧告等の伝達に活用することが重要である。



【位置付け】

平時は、防災関係部局や福祉関係部局で横断的なプロジェクトチームを設置。災害時は、災害対策本部中、福祉関係部門内に設置。

【構成】

平時は、班長（保健福祉課長）、班員（福祉担当者、防災担当者等）及び社会福祉協議会関係者等により構成。災害時は、基本的に福祉関係部局で構成。

【業務】

平時： 要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報活動等

災害時： 避難準備（要援護者避難）情報の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握等

（２）要援護者情報の共有

町は、本人の同意を得て収集した情報を防災関係部局、福祉関係部局等で情報を共有することを基本としながらも、早急な整備が不可能な場合や、同意が得られない要援護者への対策として、共有情報方式と併用することも必要である。

避難支援プランについて要援護者の理解を深め、同プランの策定や避難支援者間での情報共有についての同意を得るためには、平時から接している社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、福祉関係者等の協力が重要であり、更に要援護者本人から同意を得た避難支援者間で平時から情報共有しておくことも重要である。

（３）避難支援プラン策定のための情報収集方法

避難支援プランの策定に取り組むにあたり、以下の三つのパターンを組み合わせを進めていく。

区 分	例	課 題 等
同 意 方 式	消防等の防災関係部局、福祉関係部局、福祉関係者等が住民一人ひとりと接する機会をとらえて要援護者を把握し、要援護者本人に直接働きかけ、避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	対象者が過多となる場合は、業務量も踏まえつつ、対象者の特定についての検討が必要となる。
手 上 げ 方 式	自ら希望した者についての避難支援プランを策定する方式。必要な支援等をきめ細かく把握することができる。	登録を希望しない者への対策が必要。共有情報による要援護者の特定をせずに取り組むと、避難行動要支援者となり得る者の全体像が把握できない。
共有情報方式	町が、個人情報保護条例中の個人情報の目的外利用・提供に関する規定に基づいて福祉関係部局と防災関係部局とで情報共有し、分析の上、要援護者を特定する方式。	情報共有の結果特定される要援護者が必要とする支援等をきめ細かく把握するため、最終的には本人からの確認・同意が必要。

- ・ 昔ながらの人のつながりにより対象者の把握が可能な地域では、同意方式により（手上げ方式との複合も含む。）取り組むべき。
- ・ 本人からの情報収集を基本としながらも、避難支援プランの策定を早急に進めるべき対象者の把握が不可能な場合は、共有情報方式により対象者を特定・把握し、優先的に進めることが必要
- ・ 同意が得られない要援護者への対策として、共有情報方式を併用することにより対象者を網羅的に把握していくことも必要。

いずれの方式においても、町は、消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織、避難支援者等のうち、要援護者本人が同意した者との間で、平時から登録情報を共有しておくことが必要。

4. 災害時要援護者の避難支援計画の具体化

（１）避難支援プランの全体イメージ

避難支援プランは、町の要援護者支援に係る全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画で構成すること。

全体的な考え方には、避難支援対象者特定の考え方、支援に係る自助・共助・公助の役割分担の内容、支援体制（各部局、関係機関の役割分担）等について、地域の実情に応じ記述すること。

（２）対象者特定の考え方

一般に、高齢者、障害者等については、避難勧告等が確実に伝達されれば自力で避難できる者も相当数含まれている。町は、避難支援プランの対象者の範囲についての考え方を明確にし、重点的・優先的に進める。

〈対象者特定の例〉

次の①～③を参考に、これらの組み合わせにより対象者を特定する。

① 介護保険の要介護度

介護保険の要介護度３（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。

② 障害程度

身体障害（１・２級）及び知的障害（療育手帳Ａ等）の人を対象としている場合が多い。

③ その他

一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象としている場合が多い。

（３）避難支援に必要な情報の整理

ア 個別計画の策定・整理

町は、避難支援プランにおいて、支援の対象となる要援護者とともに個別計画（名簿・台帳）を策定すること。個別計画は、要介護者本人、避難支援者、要介護者本人が同意

した者に配布すること。

イ 個別計画の更新等

町は、適宜訓練や確認作業を実施しつつ、日常的に登録情報の更新を行うこと。

また、各種災害や避難についての要援護者・避難支援者の理解を深める取り組みを進めること。

社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進めること。

(4) 個別計画の管理

個別計画の内容は、詳細な個人情報を含むものであることから、要援護者が同意した者以外が閲覧することのないよう、町や関係者は、電子データで保管する場合にはパスワード等で管理し、紙媒体で保管する場合には施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に特段の配慮をすること。

(5) 発災時の情報伝達と安否確認

町は、消防団、自主防災組織、福祉関係者等と連携しつつ、発災時に避難準備（要援護者避難）情報等を要援護者及び避難支援者に確実に伝える仕組みを整備すること。また、町は避難状況を把握する仕組みと体制を整備し、併せて安否確認を行うこと。

《避難支援プランの策定手順例》（手上げ方式・同意方式の場合）

- ・ 制度の決定〔対象者特定の考え方、自助・共助・公助の役割分担の内容、支援体制（各部署、関係機関の役割分担等）〕

・ 進め方をマニュアル化しておく市町村やモデル地区で先行的に実施する例もある。

- ・ 消防団、福祉関係者等への説明会

・ 制度の趣旨について十分な理解が得られるように適宜、様々な関係者に対して開催。

- ・ 要援護者の同意確認・募集

- ・ 避難支援プランへの登録・申請情報の整理

・ 福祉関係者、民生委員等による要援護者本人からの同意確認
・ 要援護者本人が窓口申請
・ 広報紙、チラシ・回覧等で制度の周知を図る。

- ・ 消防団、福祉関係者等への説明会

- ・ 避難支援プラン・個別計画の消防団、福祉関係者等への配布

・ 情報管理方法についても研修を行う。

・・・以後、日常的に登録情報の更新を実施するとともに、担当者等の引継の際は、適切な実施がなされるよう、研修・説明会を適宜実施する。

災害時要援護者登録台帳

松野町長 様

私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また私が届け出た下記個人情報を町が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、消防団、消防署、警察署等に提出することを承諾します。

地区名 (組目)	地区 ()	民生委員 氏 名		TEL	—
				携 帯	
				FAX	—
災害時要援護者 〈 高齢要介護者 ・ 一人暮らし高齢者 ・ 障害者 ・ その他 () 〉					
住 所	松野町大字			TEL	—
氏 名				生 年 月 日	明・大・昭 年 月 日
緊急時の家族等の連絡先					
氏 名		続柄 ()	TEL	—	
			携 帯		
氏 名		続柄 ()	TEL	—	
			携 帯		
【家族構成・同居状況等】					
〈 特記事項 〉					
緊急通報システム (あり ・ なし)					
避難支援者					
氏 名		住 所		TEL	—
				携帯	
氏 名		住 所		TEL	—
				携帯	

※ 作成：平成 年 月 日／廃止：平成 年 月 日（理由： ）

災害時要援護者登録台帳

松野町長 様

私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また私が届け出た下記個人情報を町が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、消防団、消防署、警察署等に提出することを承諾します。

地区名 (組目)	松 丸 地区 (新 町)	民生委員 氏 名	〇〇 〇〇	TEL	〇〇 - 〇〇〇〇
				FAX	〇〇 - 〇〇〇〇
災害時要援護者 < ☒ 高齢要介護者 > ・ 一人暮らし高齢者 ・ 障害者 ・ その他 ()					
住 所	松野町大字松丸123番地			TEL	〇〇 - 〇〇〇〇
氏 名	松野 太郎 ⑤			生 年 月 日	明・大・ ☒ 11年 1月 1日
緊急時の家族等の連絡先				※自宅、勤務先等の連絡先を記入	
氏 名	松野 次郎	続柄 (子)	TEL		
氏 名	松丸 三郎	続柄 (甥)	TEL	〇〇 - 〇〇〇〇	
【家族構成・同居状況等】					
妻との二人家族。妻は自宅にいるが高齢である。					
< 特記事項 >					
要介護度4で一人では歩行が困難、人工透析を受けている。					
緊急通報システム (☒ あり ・ なし)					
避難支援者					
氏 名	甲野 三郎	住 所	松野町大字〇〇	TEL	〇〇 - 〇〇〇〇
氏 名	乙野 五郎	住 所	松野町大字〇〇	TEL	〇〇 - 〇〇〇〇

※ 作成：平成 年 月 日／廃止：平成 年 月 日（理由： ）

いつ起きるかわからない

大規模災害に備えて

いつ起きるかわかっていれば……

地震や台風に関する研究がすすみ、難しいといわれる災害の予測もある程度できるようになりました。しかし、どれだけ予測ができるようになっても、人間の力では災害の発生を防ぐことはできません。わたしたちにできることは、被害を最小限にとどめること。そしてそのために準備すること。

地震や風水害等の大規模災害に備えて、今、準備できることを考えてみましょう

大規模な地震が発生したら

【町の役割】

松野町災害対策本部（本部長・町長）を設置し、町職員を本部員として次の6つの班に配属して、災害対策を実施します。

- ① 総務班……県や近隣市町、関係機関と連絡を取り合い、警戒区域の設定や避難指示の発令を行います。また、通信手段を確保して住民に災害情報を伝達します。
- ② 土木班……道路の障害物を除去し、緊急車両が通行できるようにします。また、復旧用資材を確保するとともに、水害や土砂災害の拡大防止にあたります。
- ③ 農林班……農林業、商工業関係の被害の調査と応急対策を実施します。
- ④ 救助班……罹災者の救助と避難を指揮し、避難所での水や食糧の供給、救護所の開設を行います。
- ⑤ 輸送班……災害援助のための人員や物資の輸送手段を確保します。
- ⑥ 教育班……小中学校の施設の保全と復旧、罹災児童生徒の援護にあたります。

【消防機関の役割】

消防団は、宇和島地区広域事務組合消防長（または鬼北消防署長）の指揮下に入って、消防署と協力して次のような活動を行います。

- ① 出火防止活動……住民に対し火元の確認を呼びかけます。
- ② 消 火 活 動……同時多発火災が発生している場合は、人口密集地などを優先して集中的に消火活動にあたります。
- ③ 避 難 誘 導……避難指示や避難勧告が発令された場合は、住民に伝達して安全な場所に誘導します。
- ④ 救急救助活動……罹災者の救助と応急処置を行い、安全な場所へ搬送します。

しかし、

阪神・淡路大震災クラスの大規模な災害が発生すると、

- 1 電話が不通となり、防災機関への通報が困難となります。
- 2 道路、橋の損壊、建物や電柱等の倒壊、さらには路上に放置された自動車等により、道路交通は著しく阻害されます。
- 3 同時に各地で多数の火災が発生するため、消防力が分散されます。
- 4 水道管の破損や停電による断水、貯水そうの損壊等により消火活動が十分行えなくなります。

これらの悪条件が重なり、防災活動が著しく低下することが予想されます。

このような事態において、被害の防止または軽減を図るためには、災害に直面する住民の自主的な防災活動、すなわち住民自らが被災者の救出救護、避難、出火防止、初期消火等を行うことが必要となります。

この自主防災活動を行うにあたり、各自がバラバラに行動したのでは効果はあまり期待できません。地域住民が組織的に行動することによってその効果が最大限に発揮できるものです。

そこで、地区や組などの既存の組織を活かして「自主防災組織」を編成し、日頃から大地震等の災害に備えた防災訓練などを積み重ねておくことが大切です。

■生き埋めや閉じこめられた際の救助

阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊による生き埋めや建物などに閉じこめられた人のうち、約95%は自力または家族・友人・隣人等に救助され、消防等の公的機関に救助された人は、わずか1.7%だったというデータがあります。

自分たちの地域は自分たちで守ろう

自主防災組織とは、地域住民が「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づいて自主的に結成する組織です。自主防災組織は、災害発生時に、災害による被害を防止し軽減するため、実際に防災活動にあたる「実働部隊」として結成されます。

平常時には防災知識の普及や啓発、地域内の安全や設備の点検、防災訓練などを行い、災害が発生した場合には、集団避難、救出救護、初期消火、避難所での給水給食などの活動を行います。

南海地震発生時の松野町の被害想定（愛媛県発表）

マグニチュード8.4前後の地震が起こったら

死者数	負傷者数	避難所人口	全壊家屋	半壊家屋
19 人	196 人	1,178 人	823 棟	1,525 棟

自主防災組織の活動

（１）平常時の活動

平常時の活動には、次のようなことがあります。

- 1 防災に対する知識と心構えの啓発活動（ミニコミ誌の発行、講習会の開催など）
- 2 災害発生の未然防止のための地域活動（消火資機材等の点検整備、家具の安全診断・固定、建物や塀の耐震診断など）
- 3 災害発生に備え地域を知るための活動（障害者、高齢者、妊婦、乳幼児など避難のために介護を必要とする人の把握、地域内の避難場所・避難路の把握、地域の危険箇所などの把握など）
- 4 災害発生時の活動を習得するための活動（情報連絡訓練、消火訓練、避難訓練、救出救護訓練、給食給水訓練など）
- 5 災害発生時の活動に備えるための活動（防災資機材や備蓄品の管理など）



（２）災害時の活動

災害時の活動には、次のようなことがあります。

- 1 情報収集伝達活動（地域内の被害情報などの収集や防災機関への伝達、町や消防署などからの救援情報などの住民への周知など）
- 2 初期消火活動（消火器、バケツリレーなどによる初期消火活動など）
- 3 避難誘導活動（地域住民等の安否確認、避難場所への誘導、介護が必要な人への援助など）
- 4 救出救護活動（簡単な工具を使用した救出、負傷者の救護など）
- 5 給食給水活動（備蓄食料等による給食、救援物資（食事、飲料、水など）の避難場所への運搬及び分配）

