

災害時要援護者支援対策

山形県 庄内町

庄内町の概況

- 山形県の北西部にあり、庄内平野の南東部から中央にかけて位置
- 霊峰月山の頂を有し、月山を源とする清流立谷沢川と最上川に沿う、南北に長い地形

庄内平野東縁断層帯の概要 【地震調査委員会「平成17年長期評価公表」】

最大想定 マグニチュード	位置断層の長さ	発生確率	
		30年以内	100年以内
7.5	遊佐町～旧藤島町約38km	ほぼ0～6%	ほぼ0～20%

想定結果の概要（冬季早朝）庄内町【地震被害想定調査報告書】

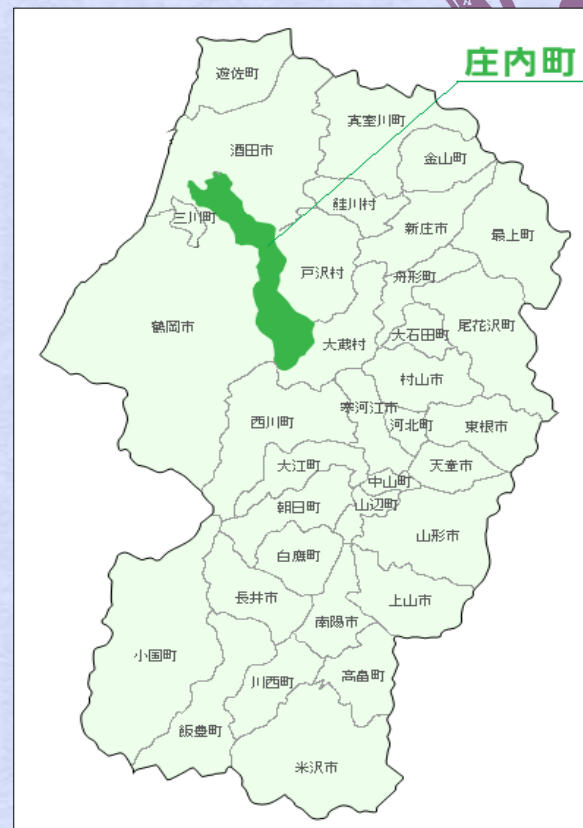
項目	死者	負傷者	避難者	全壊	半壊
想定数	124	1,411	3,565	1,379	2,205

今年の主な災害「8月14日からの大雨」

- 建物被害・・・住宅床上4棟 非住宅床上1棟
住宅床下50棟 非住宅浸水103棟
- 農業被害・・・被害面積2920.7ha 被害額132,625千円
ビニールハウスの浸水900棟
- 農地・農業用施設被害（法面崩壊等）・・・14箇所
- 林道被害（路肩欠壊等）・・・9箇所
- 町道・農道被害（路肩欠壊等）・・・15箇所
- 河川被害（欠壊等）・・・7箇所
- 土砂崩れ・・・2箇所 など

観測地点（庄内町狩川）_ 1976年統計開始以来通年で1位

- 1時間雨量67.5mm/15日午前1:00～2:00
- 総雨量430mm/14日午後4:00～15日午後4:00



H17 統計資料	人口	面積
立川地域	6,584	190.82
余目地域	18,093	58.44
合計	24,677	249.26
内65歳以上7,012名 (28.4%)		

取組経過の概略

- 《参考》 ●災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年3月）※平成18年3月改訂
●山形県災害時要援護者支援指針（平成17年12月）

- H18.10 庄内町災害時要援護者支援プラン作成プロジェクトチームの設置／防災担当
各課等の係長クラス12名により構成（内保健福祉課5名）
H18.11 第1回検討会の開催（ガイドライン・指針の説明、プラン作成手順、プラン（案）の提起）／防災担当

プラン（案）の提起 → 意見聴取 → プラン（案）の修正作業

- H19. 1 第2回検討会の開催（プランの最終確認、個別台帳の作成手順）／防災担当
H19. 2 庁内プロジェクトチームによるプラン作成にかかる報告書の提出／防災担当

平成19年2月 庄内町要援護者支援プラン策定

- H19. 4 行政区長会「プランの趣旨説明」／防災担当
H19. 5 民生委員定例会「プランの趣旨説明」／防災担当
H19. 6 自主防災組織連絡協議会総会「プランの研修会」／防災担当
H19.11 担当課打合（防災・福祉）
H19.12 対象者のリストアップ、登録申請書送付作業／福祉担当
H20. 1 広報しようない掲載「制度の内容、要援護者の募集」／福祉担当

募集期間：1月10日～2月12日

- H20. 2 ケアマネージャー勉強会（2回）／福祉担当

●要援護高齢者 → ケアマネージャー ●一人暮らし高齢者等 → 民生委員

- H20.3～4 登録申請書及び名簿の整理、台帳作成／福祉担当
H20. 5 自治会への登録名簿の確認及び「避難支援者」の選定依頼／福祉担当
H20.6～8 避難支援者の登録作業、名簿修正／福祉担当
H20. 7 担当課打合／（防災・福祉）
H20. 9 登録台帳の配布／（防災・福祉）

プラン作成の基本的な考え方

《庄内町災害時要援護者避難支援プランより抜粋》

本プランは、災害発生時における災害時要援護者への支援を適切かつ円滑に実施するため、災害時要援護者に対する支援のあり方について、国のガイドライン及び県の指針に基づき町としての基本的な考え方をとりまとめたものであり、このプランに基づき、町をはじめ、関係者・関係機関団体における災害時要援護者支援対策の推進を図ることを目的としている。災害発生時に最も重要なのは、自らの身を守る「自助」であるが、災害時要援護者については、その身体的特性等から「自助」が困難なケースが多くなることが想定される。このプランの取りまとめにあたっては、「自助」が困難なケースを「共助」「公助」でいかにカバーするか、また、そのための体制を常日ごろからいかに構築していくかという点を考慮する。

阪神淡路大震災

《なぜ、早期にプラン作成をしたか？》

- 災害が発生したら「公助」の役割をしっかりと果たせますか？
 - ・ 真夜中の集中豪雨、はたして何人の職員が登庁して来るでしょう。
 - ・ 地震の震度による登庁基準は明確ですが、大雨等による警報待機からの切り替え基準は明確ですか？（相当な災害が発生し、又は発生するおそれがあるとき／曖昧な表現になっていないか？）
- 真夜中の地震・豪雨災害、周りが見えない中で職員がどれだけの住民を避難させることができますか？
 - ① 各集落の危険な箇所を知っていますか？ ② どこに、どんな方が住んでいるか把握していますか？
 - ② 住所で迷わずその自宅に向かうことができますか？

新潟県中越地震
能登半島地震
岩手宮城内陸地震

- 災害発生時の自然条件が悪いほど、この「自助・共助」の果たす役割が重要になります。
- 自治体が、災害発生後の応急対策等に万全を尽くすのは当然ですが、すべてに対応できない事実をしっかりと住民に示しておく必要があります。（第一次避難所までは住民の手で）

ならば「公助」の役割として、災害時要援護者の避難対策について、しっかりとした対策を講じておく必要があるのではないか。

情報の把握・共有

《庄内町災害時要援護者避難支援プランより抜粋》

災害発生時において災害時要援護者の避難誘導や安否の確認、また避難所等での生活支援を的確に行うためには、災害時要援護者情報の把握・共有が重要であり、常日ごろから災害時要援護者の居住地や生活状況等を把握し、災害時には、これらの情報を迅速に活用できるよう整理しておくことが重要。

(1) 災害時要援護者情報把握手法

通常業務等を通じて災害時要援護者情報の把握に努める。(民生委員、包括支援センターなどの関係団体より) 情報把握の手法としては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、災害時要援護者登録台帳を整備するために必要な情報を把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることとする。

(2) 災害時要援護者情報の共有について

町は、防災担当課と福祉担当課等がそれぞれ把握している災害時要援護者に関する情報の共有に努めるとともに、福祉団体、地域団体等と幅広く連携をとり、情報の共有化に努めるものとする。ただし、個人情報に該当する部分については、町の個人情報保護審議会に諮ったうえで慎重に取り扱うものとする。



《個人情報に対する整理及び情報共有の方法》

前提として、「明らかに本人の利益になること」「提供される側の守秘義務の仕組みを構築すること」が必要
本町では・・・

- 福祉担当課が対象者のリストアップ、登録申請書の配布と登録手続き、台帳整理
「本人の同意による手上げ方式」を基本
 - ① 要援護高齢者 → 担当ケアマネージャーによる概要説明、登録申請書の回収作業
 - ② 一人暮らし高齢者等 → 民生委員による登録要請
- 登録申請に伴い同意書の提出(共有範囲: 自治会長、自主防災会長、民生委員、避難支援者)
- 個人情報取扱事務の開始に伴う届出及び登録
- 同意のあった登録者の情報共有の開始
(防災担当課 ← 福祉担当課 → 自治会長、自主防災会長、民生委員、避難支援者)
- 守秘義務の仕組み構築
 - ① 情報共有者との覚書の締結(災害時等の緊急対策以外には使用しない、管理の万全)
 - ② 情報共有者へ台帳は手渡しとし、受領書を交わす。

同意のあった登録申請者のみ、情報の共有を図っている実態

支援プラン対象者

① 介護保険における要介護度3以上の認定者

要介護3	身の回りの世話や立ち上がりが一人ではできない。排泄等で全般的な介護が必要
------	--------------------------------------

障害高齢者の日常生活自立度判定基準のBランク以上の者（前項の該当者を除く）

寝たきり	ランクB	屋内での生活に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 1. 車いすに移乗し、食事、排泄はベッドから離れて行う 2. 介助により車いすに移乗する
	ランクC	一日中ベッドの上で過ごし、排泄、食事、着替において介助を要する 1. 自力で寝返りをうつ 2. 自力では寝返りもうてない

認知症高齢者の日常生活自立度判定基準のⅡランク以上となる者（前2項の該当者を除く）

Ⅱランク	日常生活に支障を来すような症状・行動や意思疎通の困難さが多少見られても、誰かが注意していれば自立できる
------	---

② 一人暮らしの高齢者、高齢者のみの世帯（①の該当者を除く）

一人暮らしの高齢者	満65歳以上の一人暮らしの高齢者
高齢者のみの世帯	満65歳以上の高齢者のみの世帯

- ③ 在宅の身体障害者（体幹・上下肢1～2級、視覚・聴覚1～2級）
- ④ 在宅の知的障害者（療育手帳）
- ⑤ 日本語に不慣れな在住外国人
- ⑥ その他援護を必要とする者

なお、施設入所者や乳幼児については、当該施設の職員等あるいは父母等の保護者が存在していることから、対象者からは除いている。

登録状況 _ (平成20年9月現在)

	全体	要援護 高齢者	一人暮らし 高齢者	高齢者 世帯	障害者	外国人	その他
対象者	2,478	535	415	1,124	244	119	41
登録者	1,378	185	293	781	78	0	41
登録率	55.6%	34.6%	70.6%	69.5%	32.0%	0%	100%

《結果》

- 「一人暮らし高齢者」「高齢者世帯」の登録が1,074名で全体の78%をしめる結果。
- 避難支援が必要である「要援護高齢者」「障害者」の登録率が低い結果。
- 外国人登録者への対応が進んでいない現状。
- 全体として登録率が約55%に留まっている。

《登録状況に基づいたチェック機能》

- 被災リスクの高い方々を優先的に避難させるしくみづくり（優先順位付）
- 「一人暮らし高齢者」「高齢者世帯」の登録者の状況把握（見直しを含めて）
- 「要援護高齢者」「障害者」の登録推進（家族介護者等が存在するのか）
- 登録しない方々で要援護を必要とする対象者のリストアップ（二段階の台帳整理）

避難支援者

《庄内町災害時要援護者避難支援プランより抜粋》

町は、自治会組織、自主防災組織、消防団、福祉関係者等と連携し、個々の災害時要援護者に対応する避難支援者を明確化するものとする。避難支援者は、要援護者本人の意向を極力尊重した上で、原則として、自主防災組織（自治会）の構成員から2～4人選出する。その際、要援護登録者にあっては、必ず地域の支援者に助けを求めると決め込んで待っているだけではないことや支援者には責任を伴うものではないことなどを事前に周知の上、支援者を選定するものとする。



《住民の意見》

- 日中は、町外に働きに出ている方が多く、避難支援者が少ない。
- 我が集落の比較的元気な高齢者は、65歳以上でなく75歳以上という対応を取った。
- 65歳以上の元気な高齢者は、登録よりも避難支援者として活躍してもらいたい。
- 自治会長や役員を避難支援者にするリーダーがいなくなる、役員は外すべきではないか。
- 避難支援者になるのはいいが、避難の方法は。



《自主防災組織（自治会）の構成員2～4名から選出》

- 避難支援者・・・隣近所、普段から付き合いのある方、見守りや健康状態の把握などが求められる。

ただし、地域事情はどうか

地理的違い（市街地、平野部、山間地）、世帯数の違い（5世帯～339世帯）、人口の違い（9名～1,045名）

※ 現状として、避難支援者の選定は全て自治会等に一任。

- ・ マニュアル作成時による確認作業
- ・ 自主防災組織による自治会の防災訓練による確認作業

情報伝達体制

《庄内町災害時要援護者避難支援プランより抜粋》

町は、自主防災組織や避難支援者等に対する災害時要援護者に関する情報伝達責任者を明確にするとともに、福祉関係機関・団体のネットワークを情報伝達に活用し、災害時要援護者及び避難支援者に対し確実に情報伝達する体制を整備するものとする。

特に、避難指示、避難勧告、避難準備情報の伝達は、即時・的確に伝える必要があり、要援護者本人、避難支援者、民生委員、自主防災組織の代表者等の一定の関係者に防災行政無線の個別受信機等を貸与するなど、あるいは、地域公共ネットワークシステムのEメールによる一斉通報など、多様な情報伝達媒体を構築する。



現状の伝達手段

町（災害対策本部「人的対策部／要援護者支援班」） → 自治会長へ（情報伝達責任者） →

登録済要援護者
避難支援者

《地震の場合》

- ① 防災行政無線による放送（停電時のバッテリー：本装置24時間、子局8時間「いずれも未使用時」）
- ② 防災GISによる消防団へのメール配信 → 地域住民へ
- ③ 広報車による伝達

《水害等の場合》

- ① 防災行政無線による放送
 - ② 防災GISによるメール配信
 - ③ 電話・FAX
 - ④ 広報車による伝達
- 一般向けの河川砂防情報メールの推進、活用

※ 中越大震災（自治体の危機管理は機能したか）長岡市災害対策本部編集

「携帯電話は依然としてかかりにくい状態は続いたが、携帯電話によるメールは比較的正常に送ることができた。今後の災害において、十分活用できると思った」

※ 東京大学総合防災情報研究センターと合同で、「防災行政無線放送に関するアンケート（J-ALERT含む）」調査を実施している。事前インタビューでの調査結果

「防災行政無線の活用は、情報開示の方法として非常に有効ですが、豪雨時は極端に音声が届きにくく難聴地域が増加する。（聴く側の意識がなければ伝わらない。）

避難勧告等の発令の判断基準の明確化

《庄内町災害時要援護者避難支援プランより抜粋》

町は、避難指示、避難勧告、避難準備情報を発令する判断基準を明確化し、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」を作成するものとする。判断基準は、対象とする自然災害ごと、具体的な地域ごとに個別具体的に定めるものとする。また、町は、災害時要援護者の避難行動には比較的長い時間を要することを考慮し、「避難準備情報」を「災害時要援護者避難情報」と位置付け、安全な避難行動が行われるよう配慮するものとする。



町独自の明確な判断基準がない状況

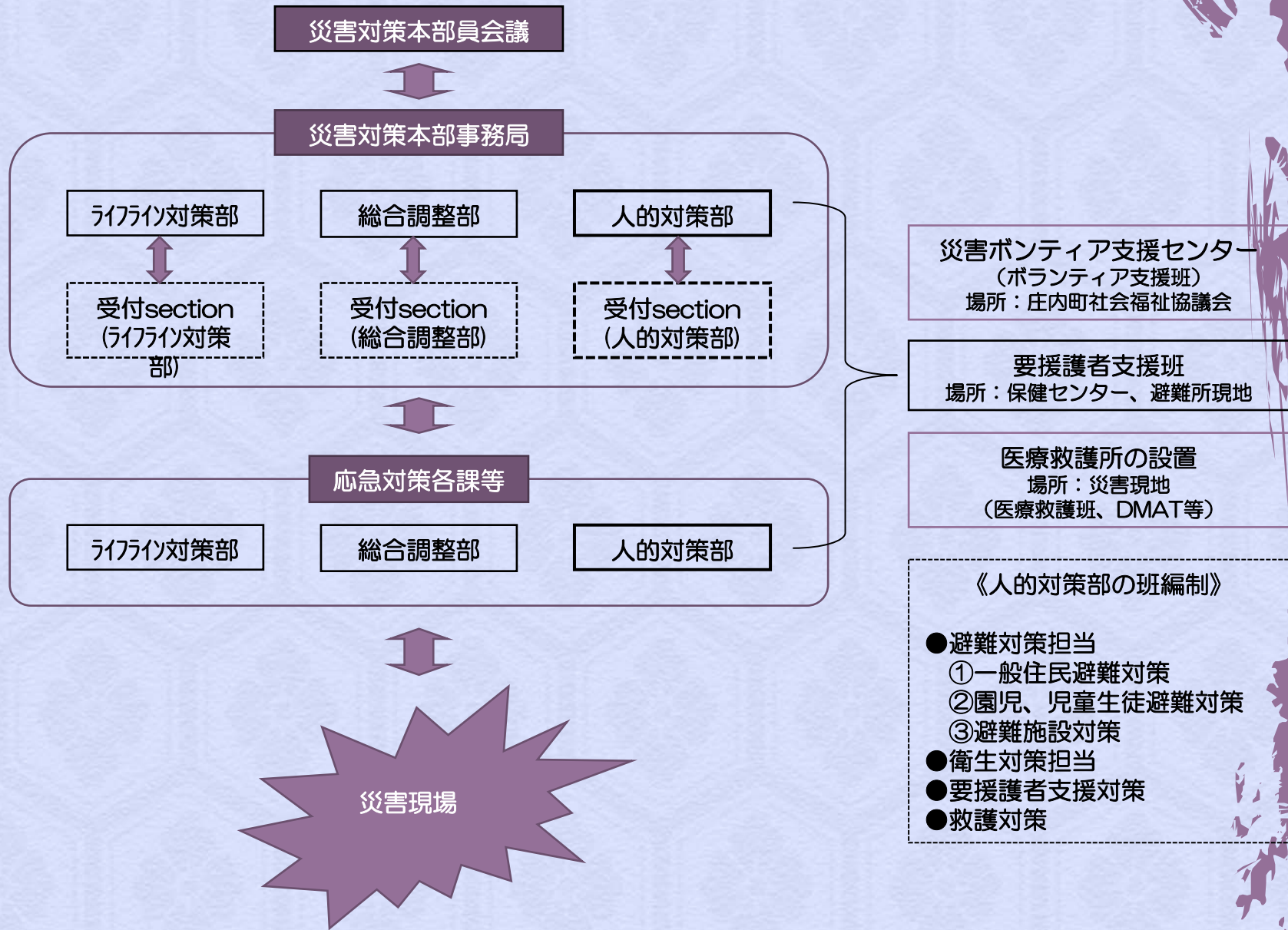
《参考》

避難準備情報	避難勧告	避難指示
特別警戒水位を超え、河川氾濫の恐れがある場合	危険水位を超え、河川氾濫の恐れがある場合	堤防決壊等で河川氾濫が発生したとき

種別	基準雨量	摘要
発生基準	294	土砂災害警戒基準を超えた地域
避難基準	206	今後、土砂災害発生の危険が非常に高い地域
警戒基準	141	今後、土砂災害の発生が予想される地域

洪水の危険レベル	洪水予報の種類	水位の名称	市町村・住民に求める行動等
レベル5	氾濫発生情報（洪水警報）	（氾濫発生）	逃げ遅れた住民の救助等 新たに氾濫が及ぶ地域の住民の避難誘導
レベル4	氾濫危険情報（洪水警報）	氾濫危険水位	住民の避難完了
レベル3	氾濫警戒情報（洪水警報）	避難判断水位	市町村は避難勧告等の発令判断 住民は避難を判断
レベル2	氾濫注意情報（洪水注意報）	氾濫注意水位	市町村は避難準備情報（要援護者避難情報）発令を判断 住民は氾濫に関する情報に注意 水防団出動
レベル1	（発表なし）	水防団待機水位	水防団待機

災害対策本部の系統図 要援護者支援班関係



課題整理とポイント

- 「一人暮らし高齢者」及び「高齢者世帯」登録者の対応
※ 介護保険における要介護度3以上の認定者、障害者等は含まれていない。

「1,074名、78%」ここを整理しないと、本当に避難支援を必要とする方々の実態が見えてこない

《見直し方法》

- ① プランの見直し「対象者区分に避難支援が必要な方」の追加 = 「自己避難可能な方々の登録解除」
- ② 要介護度3以上、障害者等との差別化 = 「優先順位の設定」
- ③ 各集落において安否確認者の指定 = 「避難支援者との役割の差別化」
※ 民生委員からの現状の把握、見直しに対する理解を求めることが必要
- 登録しない方々で、要援護を必要とする方への対応
 - 登録台帳の他に、対象者リストの管理を（二段階対応）= 「公助の役割」
 - ① 災害発生時の迅速な情報提供と対応 = 要援護者支援班による体制の構築
 - ② 手上げ方式から一部同意方式へ
- 対象者リスト、登録台帳の更新作業
 - 対象者2,478名、登録者1,378名 + 新規対象者、死亡・入所者等の修正作業
 - ① 通常業務プラス α の業務、担当係が混在（介護保険、障害福祉）= 「専任者の指定又は連携体制の構築」
 - ② 新規登録随時、更新は四半期（4月.7月.10月.1月）、来年4月見直し作業
- 支援避難マニュアルの作成
 - プラン作成、個人台帳の作成だけでは機能しない。
 - ① プランは総論・目標値、台帳は避難準備・情報、マニュアルがあって初めて動き出すもの
 - ② 115集落の避難支援マニュアル作成に向けた取り組み = 「モデル集落の指定（現場作業）」
- 「プラン作成、個人台帳の作成、マニュアルの作成」の業務量の割合

プラン作成_1割

個人台帳作成_4割

マニュアル作成_5割

関連する具体的取り組み

- 町総合防災訓練による要援護者支援訓練の実施
h19モデル地区、h20清川地区「住民の第一次避難所への避難→安否確認→避難支援→本部への報告」
h21（予定：介護老人保健施設の避難誘導訓練、自主防災組織による要援護者避難訓練「施設受入」）
- 災害時に要援護者の避難施設として民間社会福祉施設等を使用することに関する協定書の締結
「平成19年6月：庄内町→4施設（社会福祉法人施設、介護老人保健施設）」
- 災害時における応急救援活動への応援に関する協定書の締結
「平成19年10月：4施設（社会福祉法人施設、介護老人保健施設）→消防団長（管轄分団）」
- 災害時の応急対策活動協力に関する協定書の締結
「平成20年6月：庄内町建設企業組合」
- 自主防災組織連絡協議会の加盟組織による活動（自主防災組織率100%）
「講演会、防災訓練の実施」「防災資機材の整備事業」
- 防災行政無線整備事業「立川地域44局（合併前に整備済）、余目地域（h19～h21の三箇年、59箇所）」
（合併特例債h19「総務省」、都市防災推進事業h20～h21「国土交通省」）
- 土砂災害防止法による「土砂災害ハザードマップ」、「警戒避難体制（避難マニュアル）」作成
h19～h20の二箇年「県が解析調査を実施」
市町村の同意 → 特別警戒区域（レッドゾーン）警戒区域（イエローゾーン）の指定
- 洪水ハザードマップの作成（h21京田川「予定」）

具体的取り組みの中で、集落に対しマニュアル作成の働きかけを行っていくことが重要

→ 「土砂災害ハザードマップ、避難マニュアル」作成に合わせ、要援護者避難方法についても明記

→ 「防災行政無線整備」の整備に合わせ、要援護者避難訓練の呼びかけ

※ 活動の活発な自主防災組織によるリードが必要（すでに、独自のマニュアルを作成した集落有り）

避難支援マニュアル作成の具体例

《土砂災害ハザードマップ作成 第1回検討会》10/21（火）モデル集落の概要 — 29世帯 115名（山間地）

● 要援護者の登録状況

	全 体	要援護高齢者	一人暮らし	高齢者世帯	障害者	外国人	その他
対象者	15	1	3	11	0	0	0
登録者	14	1	2	11	0	0	0

一連の説明後、「警戒区域の図面を基に2班に分かれて避難時等の危険箇所、増水箇所及び避難方法について、図面に書き込みを行った。・・・（DIG方式）

（主な意見）

- ・防災計画に第一次避難所を指定しているが、「そこでは危ない」「避難所を建設会社にできないのか」「この集落に建設会社の従業員がいる、こちらから依頼してもいいが」などの意見
→通常、町や県は公共施設や集落の公民館等を指定するケースがほとんど。
- ・避難の方法について、「上、下に分けては」「隣組8組の方がいいのでは」「急傾斜地の崩壊の可能性がある、この道路は使用できない」「ここは、一度崩れたことがあるので注意」「一度、近くのビニールハウスに集合し、安否確認が必要。「避難所に行ってから、残留者がいた場合、対応が遅くなる。」
→地元の人でなければ分からない情報が多く眠っていることに気づく。町の災害対策の貴重な資料。
- ・情報伝達の方法「町からどういう情報がくるのか」「雨量などの情報の取得方法は」「集落内の情報伝達の経路が必要」
→「町は多様な情報伝達媒体を構築する」とされているが、末端までの情報伝達は、自治会等に頼ることが多い。

※ 11月12日（水）第2回検討会を開催する。

まとめ

《避難支援マニュアル作成に係る最大の利点》

これまでに記載してきたとおり、机上での作成は様々な課題が浮き彫りになる。

しかし、「避難支援マニュアル作成の具体例」で触れたような検討会を開催することにより、その地域の実態が見えてくる。地域でしか知り得ない細かな情報を把握することができる。

最大の利点としては・・・

集落に存在する「隣組」等では、支援プランによる個別台帳の作成に関わらず、避難支援が必要な方々の情報をすでに知っていること。つまり、制度に登録していなくても、避難支援マニュアルの作成により、そういった方々の避難方法を確立できる。

※ 個人情報保護条例による「関係機関共有方式（本人の同意を得ずに）」に対する課題が、実態として多くの市町村で存在しているが、住民主導による避難支援マニュアル作成により「地元住民による情報の共有」が可能ではないか。

《今必要な公助の役割》

天災を防ぐことは不可能であり、減災対策をどう構築していくかが重要。災害発生当初は「自助」「共助」が大きな役割を果たす、「公助」の力は微々たるもの。ならば、災害発生前の減災対策で「公助」としての大きな役割を。

