

災害時要援護者の避難支援対策の調査結果について ～ 全体計画の策定状況（平成 22 年 1 月 1 日現在速報値）～

政府としては、平成 20 年 4 月に策定した「自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すための総合プラン」に基づき、高齢者や障がい者など災害時要援護者の避難支援対策として、平成 21 年度までを目途に、市区町村において災害時要援護者の避難支援の取組方針（全体計画）などが策定されるよう促進しております。

本年 1 月 1 日現在の策定状況については次のとおりです。

- ・ 策定済みまたは本年 3 月末までに策定見込みの団体は、合わせて 78.3%
- ・ 来年 3 月末までに策定見込みの団体を合わせると 98.9%

平成 22 年 1 月 1 日現在、全団体（1,784 団体）のうち 753 団体（42.2%）が策定済みとなっています。

平成 22 年 3 月 31 日までに策定予定としている 619 団体を合わせると、1,753 団体（平成 22 年 3 月 31 日現在の市町村数見込み）のうち 1,372 団体（78.3%）となっています。

また、平成 23 年 3 月 31 日までに策定予定としている 362 団体を合わせると 1,734 団体（98.9%）となり、来年度末までには、ほぼ全ての団体で全体計画が策定されることとなる見込みとなっています。

※ 全体計画：各市区町村が地域の実情をふまえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにしたもの

災害時要援護者の避難対策の事例集(仮称)(案)

1. 基本的な考え方

2. 災害時要援護者の避難支援に係る課題 ～ 平常時 ～

2. 1. 災害時要援護者の特定

- ・ 沖縄県本部町 … 台風が近づけば、福祉課員が独居老人等の要援護者宅を見回り、庭の片付けを手伝ったり、親類の家に避難を薦めたりしている。

2. 2. 災害対応マニュアルの作成

- ・ 豊岡市 … 地区の区長の指示により、区役員、民生委員、自主防災組織が避難誘導

2. 3. 要援護者情報の提供、関係者間での共有

- ・ 市町村から民生委員、自主防災組織へ要援護者の情報を提供している事例
- ・ 柏崎市 … 自主防災組織等が主導して作成している事例
- ・ 野田市 … 未同意の要援護者の名簿作成
災害時に市職員が名簿を持って民生委員を通じて要援護者の安否確認

2. 4. 要援護者情報の定期的更新

- ・ 西宮市 … 住民基本台帳、GIS と連動したシステム（地域安心ネットワークシステム）による個人情報のリアルタイムでの更新、関係部署間での情報共有
- ・ 豊岡市 … 紙ベースでの情報を半年に 1 回更新
- ・ 大東文化大学 … 高齢者率の高い高島平団地に、学生が入居しながら防災等のボランティア活動（指導、訓練、講習会の実施や団地内のパトロールなど）

2. 5. 支援者の確保

- ・ 川口市 … 地域のグループ（班）ごとに集団避難する体制
- ・ 松江市法吉地区 … 社会福祉協議会の協力により支援者を確保
- ・ 小松市 … 限界集落で要援護者が特に多い地区では市が対応

2. 6. 支援者の安全確保(保険加入等)

(調査中)

2. 7. 施設入所者の避難支援

- ・ 各都道府県 … 土砂災害防止法により指定された危険区域内、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律により指定された危険区域内の施設への情報連絡体制
- ・ 百恵の郷 … 災害発生時の業務継続計画

2. 8. 支援者、要援護者、要援護者入居施設への情報伝達

- ・ LOVE FM … 福岡西方沖地震の発災当日 9 カ国語で地震関連情報を流した

- ・菰野町 … 戸別受信機の整備（毎日朝夕の使用）
- ・静岡市、松山市 … 要援護者個人向け緊急通報システム
- ・横須賀市 … 要援護者関連施設向け緊急通信 FAX（避難準備情報、土砂災害警戒情報）
- ・岡谷市 … 防災ラジオの配付（平成 18 年 7 月豪雨災害後）

2. 9. 避難準備情報の工夫

- ・野田市 … 野田市独自に避難準備情報の前段階に当たる「要援護者準備情報」を設定
- ・見附市 … 参集と避難準備情報等の具体的基準の設定（雨量と避難基準のリンク）

2. 10. 避難の実効性の確保

（要援護者も参加する避難訓練）

- ・那智勝浦町 … 避難訓練、避難道を自主防災組織が自ら整備

（要援護者の受け入れのための避難所運営の訓練）

- ・松江市 … 自主防災組織の避難所設営訓練や研修
- ・堺市、川口市 … 避難所運営の訓練

2. 11. 福祉事業者との連携

- ・横浜市南区 … 災害時における社会福祉施設等との応援協定等の締結について地域防災計画において規定
- ・小松市 … 在宅の要援護者の避難受入
- ・福祉施設相互の連携（施設入居者が他の施設に受入等）
- ・百恵の郷 … 業務継続計画

2. 12. その他事業者等との連携

- ・仙台国際交流協会 他 … 外国人の避難生活のボランティアサポート
- ・広島市安佐南区 … 地元のタクシー会社が高齢者の避難支援
- ・郵便局 … 高齢者宅への声かけを行う「ひまわりサービス」
- ・埼玉県宮代町、吉川市 他 … 新聞配達店、金融機関、交通機関等が連携して要援護者宅の見回り
- ・新潟県、岡山県、広島県、徳島県 … 旅館・ホテルの空き部屋を要援護者の避難所として提供してもらうよう、協定を結んでいる

2. 13. 住民の意識向上

- ・静岡県 … 「自主防災組織マニュアル」による要援護者台帳の作成方法などの周知徹底、自主防災組織と民生委員による合同研修会
- ・静岡県立高校 … 高校生も地域の防災リーダーとして即戦力となることを期待し、夏休みに防災知識・技術の修得と避難所運営・避難所生活の体験を目的とした宿泊研修を実施
- ・和歌山県立田辺工業高校 … 生徒会を中心とした地域密着型の防災活動

2. 14. 要援護者自身の意識向上

- ・港区、習志野市、夕張市等 … 救急医療情報キット
- ・静岡県、足立区等 … シェルター型耐震ベッド等の購入助成制度（自分の身は自分で守る）
- ・清須市 … 逃げどきマップ（色ごとに逃げるタイミングをチャート化した、自主的判断を促すためのマップ）
- ・佐用町江川地区 … 急傾斜地ハザードマップを配布し、住民が日常的に確認
- ・徳島県重度障がい者ネットワーク … 重度障がい者を対象とした講習会の実施

2. 15. ゲリラ豪雨への備え

- ・杉並区 … 自助による避難を意識づけるハザードマップの配布

2. 16. 津波への備え

- ・尾鷲市知古町自主防災会 … 住民自らが近隣住民と相談し、高層の隣家へ避難
- ・尾鷲市港町自主防災会 … 率先避難者（まずは率先して逃げる人がいることが、住民の速やかな避難につながる）
- ・大船渡市 … 遠方の地震で津波注意報・警報が出された際の避難勧告・指示、水門閉鎖を津波到達予測1時間前としている

2. 17. 土砂災害への備え

- ・一関市 … 土砂災害監視システムの設置

3. 災害時要援護者の避難支援に係る課題 ～ 災害発生時 ～

3. 1. 安否確認

- ・栗原市、岡谷市、下関市 … 市役所職員による電話での安否確認
- ・柏崎市 … 自主防災組織による安否確認

3. 2. 支援者、要援護者、要援護者入居施設への情報伝達

- ・尾鷲市 … 昨年10月の台風での早期避難情報（定型伝達文）
- ・金沢市 … 消防車両による避難指示

3. 3. 避難誘導

- ・金沢市 … 消防車両による広報をきっかけとした避難開始
- ・水俣市 … 消防団員による避難誘導（平成15年風水害）
- ・福岡県志摩町姫島…福岡県西方沖地震発生時に中学生がリヤカーを使い高齢者を高台へ避難させた

3. 4. 未同意者の避難支援

- ・野田市、三条市 … 未同意者名簿の作成、災害時の自治会役員への名簿提供

4. 災害時要援護者の避難支援に係る課題 ～ 避難生活 ～

4. 1. 避難生活支援

- ・ 阪神・淡路大震災の例 … 避難所へ避難してからの高齢者等の死亡事例
- ・ 輪島市 … 障がい種別（視覚障がい者、聴覚障がい者等）に対応した支援
- ・ 岡崎市 … 専門職災害ボランティアの避難所への派遣および自治会関係者等との連携による被災者ニーズの把握を目的としたローラー作戦の実施

5. 障がい者の避難支援

- ・ 長野県 … 「障がい者等防災・避難マニュアル策定指針」を作成
- ・ 松江市 … 視覚障がい者の支援の実技訓練
- ・ 土浦市、つくば国際大学 … 障がい者の避難支援パンフレット作成、配布
- ・ 岡崎市 … 市とボランティア受入協定を締結している団体やボランティア登録制度を活用した専門職災害ボランティア（介護員、点字、手話通訳）の受け入れ
- ・ 横浜市 … 地域防災計画に基づき、障がい種別に対応した援護対策計画を策定

6. 災害時要援護者の避難支援の流れ

6. 1. 実際の被災経験に基づいた事例

- ・ 豊岡市
- ・ 金沢市
- ・ 輪島市

6. 2. 先進的な体制づくりの事例

- ・ 川口市
- ・ 野田市
- ・ 小松市

7. 今後の検討課題

8. 市町村長のみなさまへ

1. 基本的な考え方

平成 16 年に全国各地で発生した台風や大雨による災害では、災害時に自力では迅速な避難行動をとることが困難とされる高齢者等の災害時要援護者に対する避難支援対策が課題として認識された。

これを受け、平成 16 年度から 17 年度にかけ、政府において避難勧告等の判断・伝達のあり方等が検討され、平成 17 年 3 月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」としてまとめられた。(平成 18 年 3 月改訂) このガイドラインにおいては、市町村に対して、避難支援プランの全体的な考え方(全体計画)と要援護者一人ひとりに対する個別計画の作成を推奨している。

その後、政府は、平成 20 年 4 月に策定した「自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すための総合プラン」を策定し、高齢者や障がい者など災害時要援護者の避難支援対策として、平成 21 年度までを目途に、市町村において災害時要援護者の避難支援の取組方針(全体計画)などが策定されるよう促進してきた。

消防庁の調査によれば、平成 22 年 1 月 1 日現在で災害時要援護者対策の取組方針(要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など)について、全市町村の約 4 割が策定済みであり、平成 21 年度末までに約 8 割、平成 22 年度末までにはほぼすべての市町村で全体計画が策定される見込みである。

このように、災害時要援護者の避難対策の計画策定については、ある程度進んできているといえるものの、一方で、国民一人一人の大切な命を守り、災害による犠牲者を限りなくゼロに近づけるためには、要援護者の避難支援に係る現場での諸課題をひとつひとつ丁寧に解決する必要があると考える。

災害時要援護者の避難対策については、これまで度重なる検討が行われてきたが、例えば、在宅ではなく高齢者福祉施設等に入居する方々の避難支援、福祉事業者をはじめとした民間事業者と連携した避難支援、避難所へ避難した後の生活支援、障がい者の避難支援、風水害時と地震時との避難支援に係る対応の違い等の課題が残っていると考える。

また、消防庁と内閣府が全国 13 箇所で開催した市町村職員との意見交換会の場においても、現場での様々な課題について指摘があった。

こうしたことから、本検討会においては、先進的な市町村における取組事例や実災害時における被災地での様々な関係者による具体的な取組事例を紹介することが今後の各市町村における要援護者の具体的な避難対策の進展に資するものと考え、災害時要援護者の避難対策の課題と関係者に求められる具体的な行動に係る事例を示した事例集を作成することとしたところである。

本事例集が、各市町村における災害時要援護者の避難対策に幅広く活用されることを大いに期待するものである。

なお、災害時要援護者の避難対策については、地域コミュニティの結びつきが強く、要援護者の避難支援を行う者を特定していなくても、いざ災害が発生した時には、地域の実情により自主防災組織や自治会、町内会が避難支援を行うことで十分な対応が可能な場合もある。この場合、各市町村においては「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に示された個別計画の策定ありきではなく、災害発生に備え、地域の実情によって、介護保険の被保険者台帳、身体障害者手帳交付台帳、療育手帳交付台帳、精神障害者保健福祉手帳交付台帳などの既存の要援護者を対象とした名簿等を活用し、避難支援が必要と思われる住民に対して、避難行動に関する情報の伝達や安否確認を行い、地域コミュニティなどによる避難支援を行う体制を整備することにより、あえて個別計画がなくても差し支えない場合もあるものとする。

2.2. 災害対応マニュアルの作成

<参考事例① — 兵庫県豊岡市西花園地区>

風水害

避難誘導について、民生委員・福祉委員、区長、区役員、自主防災組織などの役割が平常時から地区のマニュアルで決められていた。



決壊した円山川

平成 16 年の台風第 23 号発生時、兵庫県豊岡市内を流れる円山川本流の堤防が決壊し、多くの家屋が損壊や浸水の被害を受けた。

同市の市街地に位置する西花園地区では事前に作成していた災害対応マニュアルに従い支援者による迅速な対応がなされた結果、犠牲者の発生をゼロに抑えることができた。

～ 要援護者の避難支援に有効であった平常時の取り組み ～

【防災ネットの立ち上げ】

- ・ 阪神・淡路大震災を受けて地域の自主防災の重要性を認識したことから、平成 10 年に自主防災組織である「防災ネット」を自警団、水防団、天寿会（老人会）、婦人会、子供会、生徒会、民生委員・福祉委員、組長などが連携して立ち上げた。

【行事・防災訓練による防災力強化】

- ・ 日常的に地域の防災力強化のため、イベント行事や防災訓練などを実施し、高齢者への支援や世代を越えた交流について共通理解と意識啓発を図っている。

ここがポイント

【マニュアルの作成・配布】

- ・ 防災ネットでは、「災害対応マニュアル」を平成 14 年に作成し、以降毎年改訂し、各家庭に配布している。マニュアルには、早期の避難の呼びかけや、災害時の行程が示されている。

有事に備えた行程

1. 区長の招集によって災害対策本部を立ち上げる。
2. 緊急連絡網で防災ネット役員を招集する。
3. 組のリーダーである組長（前組長がサブリーダー）は組の状況を的確に掌握する。
4. 民生委員・福祉委員は一人暮らしの高齢者に電話し、安全を確認する。異状が判明した場合には、関係者を派遣する。災害対策本部の指示や行動は早め早めに行う。
5. 避難はグループ行動し安全な避難を心がける。

市からの避難勧告、避難指示に従って集団行動をとる。

ただし、内水の増量と天候がさらに悪化した場合、2 階への避難を指示する。

（以下、省略）

【家族構成名簿の作成と要援護者情報の把握】

- ・ 区内に 70 ある各組で家族構成名簿を整備することで要援護者の情報を把握している。毎年度末の役員会議の際に名簿の整備を行い、区長、民生福祉委員、自警団長が区全部の台帳、区役員（＝組長）が自組の範囲内の台帳を保有する。

【高齢者宅への訪問】

- ・ 民生委員・福祉委員と自警団が合同で高齢者宅を訪問し、防災への対応について話しをするとともに、健康状況の把握などを行っている。

～ 災害時の関係者の動き ～

市町村 市の福祉部局

要援護者の避難は時間がかかるため、避難勧告が発令される前に、豊岡市社会福祉課が民生委員・福祉委員に対して電話連絡網を使い、避難支援を要請した。

地域 民生委員・福祉委員

市からの避難支援の要請を受け、民生委員・福祉委員が一人暮らし高齢者や寝たきり高齢者、障がい者に対して電話等で安否確認を行った。

ここがポイント

地域 区長

避難勧告の発令を受け、災害対策本部から電話連絡を受けた西花園地区の区長が、区役員に組単位で避難するよう電話により指示した。その際、夜間の避難所への移動は被害が予想されると判断し、避難ができていない要援護者は、2 階建て以上の家屋の場合は自宅の 2 階に、1 階建て家屋の場合は安全が確保できる場所へ退避するよう指示した。

地域 区役員

区長の指示に従い、区役員が自組の住民の安否確認を電話で行い、要援護者の自宅には個別に訪問をした。

地域 自警団（自主防災組織）

区長の指示に従い、自警団（自主防災組織）が 2 階への移動に支援が必要な要援護者に対して手助けを行った。

2. 2. 災害対応マニュアルの作成

<参考事例① — 兵庫県豊岡市西花園地区>

風水害

避難誘導について、民生委員・福祉委員、区長、区役員、自主防災組織などの役割が平常時から地区のマニュアルで決められていた。

<参考事例② — ○○県○○市>

地震・津波

○○○○…

2. 3. 要援護者情報の提供、関係者間での共有

<参考事例① — ○○県○○市>

風水害

○○○○…