

盛岡市の災害時要援護者対策の現状と課題

平成 24 年 5 月 21 日(月)午前 10 時

防災対策特別委員会

保健福祉部 地域福祉課

1 現状

国	<p>○ 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, 災害時要援護者の避難支援について, 次の 3 つが大きな問題点として挙げられた。</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であること。(2) 個人情報への意識の高まりに伴い, 要援護者情報の共有・活用が進んでおらず, 発災時の活用が困難なこと。(3) 要援護者の避難支援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。 <p>○ 国では, 平成 18 年 3 月に, 内閣府・総務省・厚生労働省で構成する災害時要援護者の避難対策に関する検討会から「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(改訂版)」が発出された。</p>
盛岡市	<p>○ 市では平成 19 年 4 月 18 日, 市長決裁により「盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱」を定め, 町内会ごとの災害時要援護者名簿を作成・配布することとし, 地域等との情報共有に努めている。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 10px; margin: 10px 0;"><p>【災害時要援護者名簿へ記載されている災害時要援護者に関する情報】</p><ul style="list-style-type: none">(1) 住所, (2) 氏名, (3) 性別, (4) 生年月日,(5) 電話番号及びインターネットも含めた情報伝達手段,(6) 担当民生委員, (7) 登録区分(高齢者, 要介護者など 6 区分),(8) 対象者の状況, (9) 地域支援者の住所, 氏名, 電話番号,(10) 家族構成・同居状況, (11) 避難勧告の伝達者・問い合わせ先,(12) 市指定避難場所, (13) 地域で決めた避難場所,(14) 避難時の注意事項</div> <p>※「(9) 地域支援者」とは, 登録を希望する方に普段からの見守りや, 災害時に一緒に避難したりする等の支援に心がけていただく方です。</p>

【災害時要援護者名簿の配布先】

災害時に、地域での助け合いが迅速・確実に行われるよう、平成 23 年度から名簿の提供範囲を拡大している。

配布先	町内会長 副会長(1名)	自主防災隊長 副隊長(1名)	消防団分団長 部の代表者	消防本部 通信指令室
-----	-----------------	-------------------	-----------------	---------------

※消防団は部の設置があるところに限る。

- ・ 災害時要援護者名簿作成・配布は、次の工程で行っている。
 - (1) 要綱の規定により、災害時要援護者台帳登録対象者名簿を作成。
 - (2) 上記名簿を使用し、民生委員が登録希望調査を実施。
 - (3) 登録希望者から提出された申込書により、災害時要援護者台帳を作成。
 - (4) 法令で守秘義務の無い町内会長等と、災害時要援護者名簿に関する協定書により協定を締結。
 - (5) 災害時要援護者名簿（町内会単位で作成）を配布。

・ **名簿登録状況**

年度	対象者数	登録者数	登録率	備考
平成 20 年度 (21. 3. 31 現在)	19,959 人	9,117 人	45.7 %	
平成 21 年度 (22. 3. 31 現在)	21,173 人	9,817 人	46.4 %	前年比：700 人増 地域支援者割合 50.6%
平成 22 年度 (23. 3. 31 現在)	22,422 人	10,718 人	47.8 %	前年比：901 人増 地域支援者割合 51.6%
平成 23 年度 (24. 3. 31 現在)	23,737 人	11,587 人	48.8 %	前年比：869 人増 地域支援者割合 51.9%

- 平成 22 年 3 月に「盛岡市災害時要援護者避難支援ガイドライン」を策定
盛岡市災害時要援護者避難支援ガイドラインの目的
 - ① 災害時要援護者の避難支援施策に係る市の基本的な考え方を示す。
 - ② 市民、福祉事業者、行政それぞれの役割分担を明確にし、避難支援に関わる全ての
人々の活動の指針とする。

○ 平成 22 年 3 月 災害時要援護者支援班要綱を制定

災害時要援護者支援班

平常時の情報共有や、災害時の避難支援活動を推進する「災害時要援護者 支援班」を保健福祉部と総務部消防防災課の横断的な組織として設置することとした。

○ 平成 22 年 6 月 災害時要援護者避難支援の協力に関する協定締結

大規模な災害（地震・風水害等）が発生した場合の避難支援（災害時に要援護者の搬送をおこなうため、可能な状態であれば、車椅子を使用したまま乗り込むことが可能な車両や運転手の提供・要援護者の受け入れ等）について、16 社会福祉法人 15 施設と協定を締結した。

○ 避難支援プラン・個別計画の作成（平成 22 年度から）

災害時要援護者一人ひとりの避難支援に向けた個別計画の作成に取り組んでいる。

○ 平成 23 年 6 月「盛岡市あんしん連絡パック」の配布

災害時要援護者避難支援個別計画等を保管する「盛岡市あんしん連絡パック」を災害時要援護者に配布し、災害時に避難する際の非常持ち出し用としての活用や緊急時に救急隊員や搬送先の医療機関による適切で迅速な対応につなげるため、平成 23 年 6 月に民生委員を通じて配布、新規申込分は 12 月に配布した。配布後には市民から好評の声をいただいた。また、実際にパックを使った例として、2 件の報告があった。（消防署から聞き取り）

【あんしん連絡パック中身の例】

- 災害時要援護者避難支援個別計画
- 緊急連絡カード（盛岡市民生児童委員連絡協議会の取組み）
- かかりつけ医の領収書（本人が用意）
- 健康手帳（本人が用意） ○ お薬手帳（本人が用意）

2 課題

- 災害時要援護者の登録を進める取組みが必要である。
- 「あんしん連絡パック」の情報を適時に更新をすること。
災害時等に、使える仕組みにしていく。
- 災害時要援護者対策事業では、地域との協働による取組みが最も重要な課題である。今回の震災では安否確認などで、地域支援者の役割が大きかったことから、地域ぐるみの取組みとしていく必要がある。しかし、地域支援者のいる要援護者の割合は、平成23年度で51.9%に留まっている。

3 今後の取組み

- 制度の周知
要援護者の登録及びあんしん連絡パックの情報更新について、災害時要援護者支援班と連携し取組むとともに、民生委員の協力を得ながら、市民に周知を図っていく。
(今回の震災では避難所がわからない、遠くてそこまではいけないという声もあったため支援班会議などを通じ、消防へそれらの情報をつなげている。)
- 災害時要援護者避難支援の協力に関する協定締結の推進
現在 16 社会福祉法人と協定を締結しているが、災害時の民間事業者との協力について、障がい者施設も含め、順次、協定の締結を推進する。

盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱

平成19年4月18日

市長決裁

改正 平成22年4月27日

平成23年10月27日

(趣旨)

第1 この要綱は、災害時に災害時要援護者が迅速かつ的確に避難することができるようにするため、台帳の調製、情報の収集手続、提供方法等に関し必要な事項を定めるものとする。

(台帳)

第2 市は、災害時要援護者台帳（以下「台帳」という。）を調製するものとする。

(登録対象者)

第3 台帳に登録する対象者は、現に市内に在宅で居住し、次の要件に該当する者で災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの一連の行動をとるのに支援を必要とするもの（以下「災害時要援護者」という。）とする。

- (1) 75歳以上の者だけで構成される世帯の構成員
- (2) 介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第1項の厚生労働省令で定める区分が要介護3から5までである者
- (3) 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第1項の身体障害者手帳の交付を受けている者で当該身体障害者手帳に記載されている障害の級別が視覚障害1種1級又は2級、聴覚障害1種2級及び肢体不自由1種1級から3級までのもの
- (4) 知的障害者療育手帳交付規則（昭和49年岩手県規則第57号）第2条の療育手帳の交付を受けている者
- (5) 難病患者
- (6) その他市長が援護を必要と認める者

(登録する情報)

第4 台帳に登録する情報（以下「登録情報」という。）は、次の事項とする。

- (1) 氏名
- (2) 性別
- (3) 生年月日
- (4) 住所
- (5) インターネットも含めた情報伝達手段
- (6) 第3各号の該当区分

- (7) 本人の状況
 - (8) 地域支援者名
 - (9) 所属する町内会又は自治会の名称
 - (10) 担当する民生委員児童委員名
 - (11) 緊急の場合の連絡先
 - (12) 家族構成・同居状況
 - (13) 避難勧告の伝達者・問合せ先
 - (14) 市指定避難場所
 - (15) 地域で決めた避難場所
 - (16) 避難時の注意事項
 - (17) 関係機関の連絡先
- (登録申込み)

第5 台帳に登録を希望する者（以下「登録希望者」という。）又はその代理人は、盛岡市災害時要援護者台帳登録申込書（以下「申込書」という。）を市長に提出するものとする。この場合において、代理人が申込書を提出できる場合は、登録希望者が障がい等の状態により自ら申込みをすることが困難なときで、かつ、代理人が本人の扶養義務者又は法定代理人及び市長が特に認めた者であるときに限る。

2 登録希望者又はその代理人は、次の事項について、申込書に承諾の意思を表示しなければならない。この場合において、第8第1項に規定する名簿受領者に提供を希望しない登録情報を指定することができる。

- (1) 登録情報を第8第1項に規定する名簿受領者に提供すること。
- (2) 登録情報を市が保有する保健福祉に関する個人情報と照合すること。

(登録)

第6 市長は、申込書の提出があったときは、登録希望者が災害時要援護者に該当することを確認し、台帳に登録するものとする。

(登録情報の変更等)

第7 第6の規定により登録された者（以下「登録者」という。）は、登録情報（第4第4号、第9号及び第10号に掲げるものを除く。）に変更が生じたとき又は登録の抹消を希望するときは、速やかに市長に届け出るものとする。

2 市長は、前項の規定による届出があったときは、台帳を更新するものとする。

(災害時要援護者名簿)

第8 市長は、毎年1回定期に台帳に基づき自治会又は町内会の区域ごとに災害時要援護者名簿（以下「名簿」という。）を作成し、登録情報（第4第11号を除く。）を当該災害時要援護者が居住する地区の自治会又は町内会の代表者及びこれを直接補佐する者（1人に限る。）、自主防災

組織の代表者及びこれを直接補佐する者（1人に限る。）並びに消防団の分団長及び部の代表者（部が設置されている消防団に限る。）並びに当該地区を担当する民生委員児童委員並びに盛岡消防本部及び盛岡通信指令室（以下「名簿受領者」という。）に提供するものとする。ただし、登録者が提供を希望しない登録情報は、この限りでない。

- 2 前項の名簿受領者は、名簿の提供を受けるときは、登録情報の適切な管理及び運用のため、あらかじめ名簿の取扱いに関する協定を締結しなければならない。ただし、法令の規定による守秘義務の義務付けの適用を受けている場合は、この限りでない。

（登録情報の保護）

第9 名簿受領者は、第8の規定により登録情報が提供されたときは、登録情報を保護するため、次の事項を遵守しなければならない。

- (1) 秘密を保持すること。
 - (2) 名簿を適正に管理すること。
 - (3) 登録情報を目的外に利用しないこと。
 - (4) 名簿の複製及び転写をしないこと。
- 2 名簿受領者は、前項各号のいずれかに違反した場合、速やかに市長に報告し、名簿を返還しなければならない。
 - 3 市長は、登録情報の保護のため、名簿受領者に対し必要に応じて指示又は調査を行うことがある。
 - 4 市長は、名簿受領者が登録情報を保護しがたいと認めるとき又は第1項の規定に違反したと認めるときは、名簿を返還させることがある。

（抹消）

第10 市長は、登録者が次に掲げる事項のいずれかに該当する場合には、登録を抹消するものとする。

- (1) 災害時要援護者に該当しないと認めるとき。
- (2) 登録者が死亡したとき。
- (3) 登録者が市外に転出したとき。

（補則）

第11 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は市長が別に定める。

（実施期日）

第12 この要綱は、平成19年4月18日から実施する。

改正文（平成22年4月27日）抄

平成22年4月27日から施行する。

改正文（平成23年10月 日）抄

平成23年10月 日から施行する。

災害時要援護者支援班要綱

(平成22年3月31日市長決裁)

(設置)

第1 災害時要援護者（以下「要援護者」という。）に係る避難支援施策を推進するため、盛岡市災害時要援護者支援班（以下「支援班」という。）を、保健福祉部と総務部消防防災課の横断的な組織として設置する。

(所掌事項)

第2 支援班の所掌事項は、次のとおりとする。

(1) 平常時における所掌事項

- ア 要援護者情報の共有化に関すること。
- イ 1人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の策定に関すること。
- ウ 要援護者参加型の防災訓練の計画及び実施に関すること。
- エ 広報に関すること。
- オ その他、災害時要援護者の避難支援施策に関すること。

(2) 災害時における所掌事項

- ア 避難準備情報等の伝達に関すること。
- イ 避難誘導に関すること。
- ウ 安否確認及び避難状況の把握に関すること。
- エ 避難所との連携及び情報共有に関すること。
- オ その他、災害時要援護者の避難支援施策に関すること。

(組織)

第3 支援班は、班長及び班員をもって組織する。

- 2 班長は、保健福祉部長をもって充てる。
- 3 班員は、消防防災課長、地域福祉課長、障がい福祉課長、児童福祉課長、介護高齢福祉課長、生活福祉課長、保健予防課長及び保健福祉部長があらかじめ指定する職員をもって充てる。
- 4 班長に事故があるとき又は班長が欠けたときは、地域福祉課長がその職務を代理する。

(庶務)

第4 支援班の庶務は、地域福祉課において処理する。

(補則)

第5 この要綱に定めるもののほか、支援班に関し必要な事項は、保健福祉部長が定める。

(実施期日)

第6 この要綱は、平成22年3月31日から施行する。

盛岡市災害時要援護者
避難支援ガイドライン

〔平成22年3月策定〕

盛 岡 市

目 次

【基本編】

第1	ガイドラインの概要	1
1	目的	1
2	構成	1
3	管理運営	1
4	進捗状況の管理	2
第2	災害時要援護者避難支援に係る基本的な考え方	3
1	避難支援を受ける対象者	3
2	避難支援時の役割分担と支援体制	4
3	関係機関との連携	6
4	他の計画との関係	7
○	盛岡市災害時要援護者 避難支援ガイドラインによる取組みイメージ図	8

【活動編】

第1	要援護者避難支援についての役割分担	9
第2	要援護者の把握	10
1	要援護者の特定	10
2	要援護者の情報共有	10
第3	災害発生時の情報の伝達	13
1	支援者への伝達	13
2	要援護者への伝達	13
第4	避難誘導と安否確認	14
1	避難経路の確認と避難誘導の方法	14
2	要援護者の安否確認	14
第5	避難場所における支援	15
1	被災した要援護者への支援	15
2	災害情報、応急対策の伝達	15
3	本部や各避難所等との情報共有	15
4	福祉避難所の設置	15

第6 地域防災力の強化	16
1 地域支援体制の整備	16
2 地域における支援体制のイメージ	17
3 避難支援訓練の奨励	18
4 要援護者避難支援に係る理解の促進	19
5 災害に備えた環境の整備促進	19
第7 避難支援プラン個別計画の策定	21
1 個別計画策定の取組み	21
2 策定した個別計画の取扱い	21
3 その他	21



【基本編】

第1 ガイドラインの概要

1 目的

このガイドラインは、災害時要援護者（以下「要援護者」と略す。）の避難支援施策に係る市の基本的な考え方を示すとともに、避難支援に関わる全ての人々の活動の指針となることを目的とします。

ここ数年の大規模災害は、特に65歳以上の高齢者等を巻き込んだ被害となっており、要援護者支援は、被害を最小に抑えるための重要な課題となっています。そのため、市では、要援護者の避難支援対策として、平成19年4月に「盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱」を定め、町内会や自主防災組織等に対する災害時要援護者名簿の提供を行うなど、地域との協働による取組みを進めています。

また、国からは「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（改訂版）」（平成18年4月）及び「災害時要援護者対策の進め方」（平成19年4月）が示され、当市においても、秋雨前線に伴う大雨災害（平成19年9月）や岩手・宮城内陸地震（平成20年6月）が発生し、自然災害に備えた対策への関心が高まるなど、体系的かつ実践的な避難支援対策の構築が求められていることから、策定するものです。

2 構成

災害時における要援護者避難支援施策に係る市の基本的な考え方を示した「基本編」と、体系的かつ実践的な避難支援活動を示した「活動編」により構成することとします。また、市内の各地区での取組事例をまとめた「事例編」を別途、作成するものとします。

3 管理運営

ガイドラインは保健福祉部地域福祉課において管理し、要援護者に係る避難支援活動の促進に活用します。また、地域での取組みを推進しながら、社会情勢等の変化にも対応するため、必要な内容の追加・変更を行っていくものとします。なお、ガイドライン策定及び追加・変更にあたっては、広く市民から意見を聴くとともに、関係部局との調整を図り、盛岡市社会福祉審議会地域福祉専門分科会に意見を求めることとします。

4 進捗状況の管理

このガイドラインによる取組みについては、次の6つの項目により進捗状況を管理します。

- (1) 災害時要援護者候補者のうち、登録した人の割合
 - ア 現状値 46.3% (平成21年8月末現在)
 - イ 算出方法 $(\text{登録者人数}) \div (\text{候補者人数}) \times 100$
- (2) 災害時要援護者登録者に対する地域支援者の登録割合
 - ア 現状値 49.8% (平成21年10月中旬現在)
 - イ 算出方法 $(\text{支援者が居る登録者人数}) \div (\text{登録者数}) \times 100$
- (3) 災害時要援護者名簿の取扱いに関する協定の締結率
 - ア 現状値 91.1% (平成21年9月末現在)
 - イ 算出方法 $(\text{協定を締結している町内会数}) \div (\text{登録者が居る町内会等数}) \times 100$
- (4) 自主防災組織の結成率
 - ア 現状値 59.4% (平成21年10月中旬現在)
 - イ 算出方法 $(\text{自主防災組織に加入している世帯数}) \div (\text{市内世帯数}) \times 100$
- (5) 地域支え合いマップ (福祉マップ等) 作成件数
 - ア 現状値 57件 (平成21年10月中旬現在)
 - イ 算出方法 アンケート調査等により把握できたマップを作成した町内会等の数
- (6) 災害時要援護者避難支援個別計画作成件数
 - ア 現状値 0件 (平成21年10月中旬現在)
 - イ 算出方法 個別計画 (後述) の作成件数

第2 災害時要援護者避難支援に係る基本的な考え方

1 避難支援を受ける対象者

国のガイドラインでは「災害時要援護者」とは「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」として、一般的に高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊婦等を挙げるとともに、対象者の範囲については、現在の各市町村の取組状況等を勘案し、重点的・優先的に進めていくことが重要であるとしています。

このことから、盛岡市では「盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱」により支援を必要とする人を定め、必要に応じて見直していくこととしています。

【盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱（抄）】

（平成19年4月18日市長決裁）

（登録対象者）

第3 台帳に登録する対象者は、現に市内に在宅で居住し、次の要件に該当する者で災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの一連の行動をとるのに支援を必要とするもの（以下「災害時要援護者」という。）とする。

- (1) 75歳以上の者だけで構成される世帯の構成員
- (2) 介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第1項の厚生労働省令で定める区分が要介護3から5までである者
- (3) 身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第1項の身体障害者手帳の交付を受けている者で当該身体障害者手帳に記載されている障害の級別が視覚障害1種1級又は2級、聴覚障害1種2級及び肢体不自由1種1級から3級までのもの
- (4) 知的障害者療育手帳交付規則（昭和49年岩手県規則第57号）第2条の療育手帳の交付を受けている者
- (5) 難病患者
- (6) その他市長が援護を必要と認める者

なお、盛岡市地域防災計画では、要援護者の対象を乳幼児、高齢者、障がい者、妊産婦及び傷病者等としています。また、在任外国人や外国人旅行者への対策として、外国語標記の印刷物や避難標識の整備等の環境づくりに努めることとしており、次の2施設を外国人収容避難場所として指定しています。

- (1) 岩手県国際交流センター（盛岡駅西通一丁目7番1号）
- (2) 上田公民館（上田四丁目1番1号）

2 避難支援時の役割分担と支援体制

大規模災害の教訓として、発生直後は、行政機関より要援護者に身近な地域住民の支援が最も効果的ということが報告されています。阪神・淡路大震災では、瓦礫の下から救出された人の95%の人々は、地域の住民により救出されたと言われており、こうしたことから、市と地域の住民が役割を分担し、要援護者の安否確認や避難誘導する仕組みをつくり上げていくことが重要です。

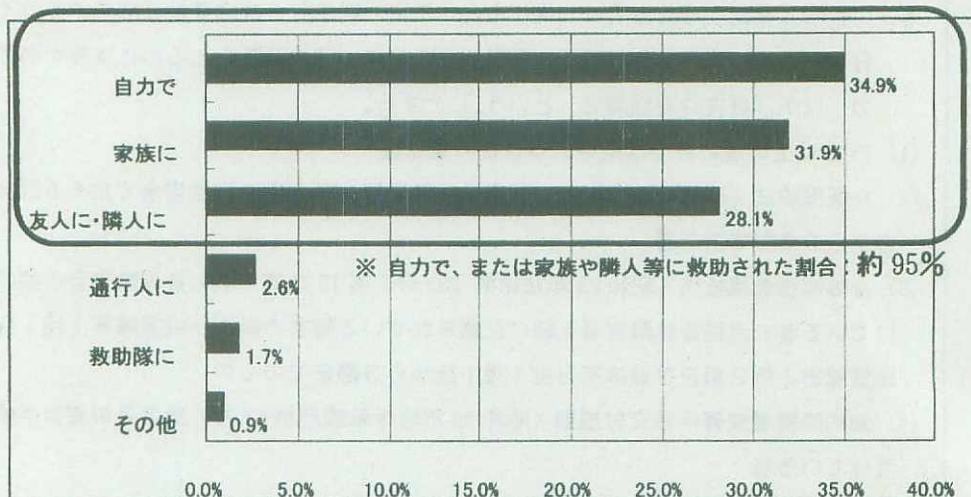
【自主防災組織の手引き（消防庁より）】

ささえあう関係づくりが地域の防災機能を高める

多くの犠牲者を出した平成7年1月の阪神・淡路大震災では、普段からの近隣や地域社会とのつながり、結びつきがきわめて重要であることが再認識されることとなった。

（社）日本火災学会の「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」によれば、自力または家族や近所の住民によって救出された割合は90%を超えていた。

図 生き埋めや閉じ込められた際の救助



資料：（社）日本火災学会「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」

また、発災後の活動では、震源地に近く全半壊の建物が8割と甚大な被害を受けたにも関わらず、普段からの見守りネットワーク活動が機能し、さらには近隣同士の助け合い、消防団の活躍により、発災当日の午後3時すぎには全員の安否確認が終了した旧北淡町富島地区（現淡路市）の例や、地区ぐるみでのバケツリレーによって火災の拡大を食い止めた神戸市長田区真野地区での活動にみられるように、普段から支え合う関係が、大規模災害における犠牲を最小限に食い止めるために大きな役割を果たしている。

こうした例からも、普段から支え合う関係をつくり、地域社会とのつながりを持つことの重要性がみてとれる。

このことから、ガイドラインでは、要援護者自身の災害時への心構えなどの自助、地域における支援体制などの共助、市の取組みの公助の三者による役割分担を基本とします。

(1) 自助

大規模な災害になるほど、近隣全てが被災者という状況が想定されます。

要援護者本人及びその家族の人が、地域の支援者からの助けを待つだけでなく、必要な準備や備えなどの防災意識を持つことが重要です。

(例)

- ・ 隣近所はもちろん、民生委員・児童委員（以下「民生委員」と略す。）、自主防災組織の代表者などを確認しておきます。
- ・ 必要な支援内容を的確に伝えるために、どのような支援が必要かをカード等に記載しておきます。（持病のある人は、かかりつけの病院や病名、処方薬を記載したメモなども）
- ・ 災害時要援護者名簿へ登録の申込を行います。
- ・ 自宅から避難所までの経路を、あらかじめ確認しておきます。
- ・ 飲料水や食糧などを備蓄しておきます。
- ・ 家具や大型の電気製品は、固定器具等を使用して固定しておきます。
- ・ 家具や棚の上に物を置かないなど、落下防止の措置をとっておきます。

(2) 共助

「自分達の地域は自分達で守る」という隣保互助の精神に基づく活動の重要性が再認識されており、日常生活を通じての見守りや防災活動を行うなど、地域における防災情報の収集や関係者との連携を深めておくことが重要です。特に、災害時の情報伝達や避難支援活動などが期待されます。

(例)

- ・ 自治会、町内会、自主防災組織による防災訓練
- ・ 民生委員による見守り活動
- ・ 災害時要援護者台帳に係る地域支援者*（以下「支援者」と略す。）

としての登録

* 地域支援者とは、台帳登録を希望する人に対する普段からの見守りや、災害時に一緒に避難したりする等の支援に心がけていただく人です。

(3) 公助

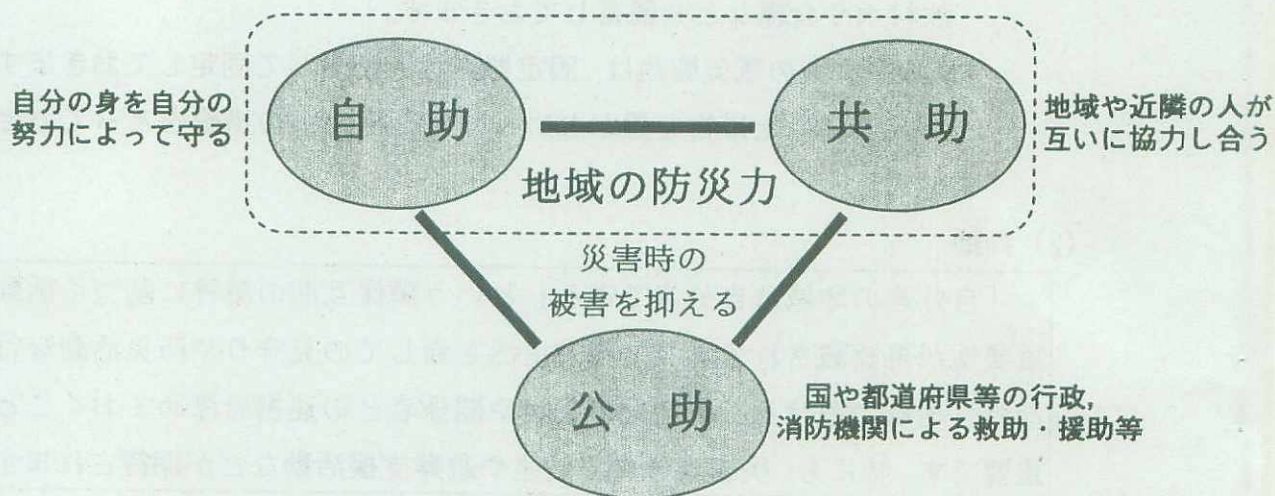
要援護者の避難支援対策を進めるためには、高齢者や障がい者等に関する情報や災害情報の共有により、市民と連携して対応することや、避難訓練等を通じた避難所の運営能力の向上が重要です。

また、避難所の運営等にあっては、保健師や手話通訳者等の専門ボランティアによる支援が不可欠なことから、盛岡市社会福祉協議会など、ボランティアの窓口となる関係機関との連携体制を構築しておくことが重要となります。

(例)

- ・ 要援護者の把握（支援を必要とする者の把握，地域との情報共有）
- ・ 災害情報の伝達
- ・ 避難誘導と安否確認
- ・ 避難場所における支援
- ・ 地域防災力の強化（避難支援訓練や地域支え合いマップ作成の奨励）

イメージ図 自助・共助・公助（自主防災組織の手引き（消防庁）より）



3 関係機関との連携

要援護者の避難支援にあたっては、消防関係者はもとより、福祉関係者など、関係機関との連携が重要であり、平常時から、医療・保健関係者、福祉関係団体、警察、消防との情報交換を密にするなど、災害発生時の協力体制の構築に向けた活動を進めていきます。

国では、近年の大規模災害の対応を踏まえ、民間との協力体制の確立、特

【基本編】

にも、介護のノウハウを持つ、社会福祉施設や介護サービス事業者との連携による要援護者の災害時受け入れ体制の構築を進めています。

当市でも、寝たきりの高齢者や体の不自由な人など援護を必要とする人を対象とした「災害時要援護者収容避難場所」には、これまで、老人福祉センターや公民館を充用してきましたが、平成20年度に新たに民間の軽費老人ホームを指定するなど、社会福祉施設等との連携を強めています。

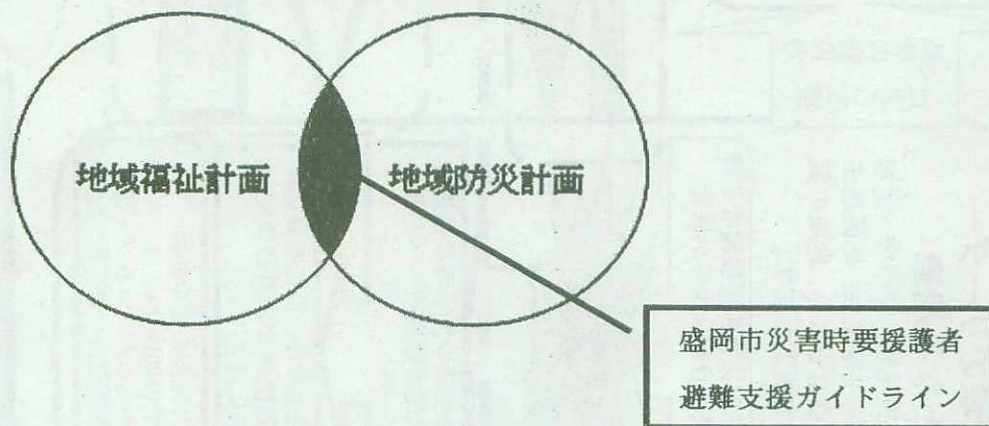
また、地域防災計画の中で、災害時における避難場所や生活物資の供給など、民間事業者との連携も進んでおり、現在、車椅子の搬送可能な車両の提供協定についても協議を進めています。

4 他の計画との関係

このガイドラインは、盛岡市地域防災計画及び盛岡市地域福祉計画に基づき、整合性を確保するものとします。

特に、盛岡市地域防災計画は、毎年、計画の見直しが行われることから、当該計画に関わる部分の追加・変更に留意するものとします。

【ガイドラインの位置付け】



平常時からの、地域における要援護者の避難支援対策の取組みは、地域における支え合いの仕組みづくりなど、地域福祉の推進にもつながることから、盛岡市地域福祉計画の施策「災害時の体制整備」にも位置付けているものです。

【活動編】

第1 要援護者避難支援についての役割分担

体系的かつ実践的な避難支援活動を示す「活動編」を整理すると次のようになります。

	平常時	災害発生時
地域の役割	ア 要援護者情報の把握 イ 個別計画の策定（P21 参照） や避難訓練等の実施 ウ 要援護者と地域相互の日ごろからの声かけ エ 防災や要援護者の避難支援活動について、地域のリーダーとなる組織（P16 参照）の決定を含め、情報伝達体制や避難支援体制の構築 オ 災害時要援護者の避難支援に係る個人情報取扱いの周知	ア 要援護者の避難誘導及び安否確認 イ 被災状況及び救出救助要請 ウ 避難所における協力
福祉事業者の役割	ア 通常の業務内における要援護者情報の把握 イ 要援護者の見守り	ア 要援護者に関する特記事項等の情報提供 イ 要援護者の安否確認等への協力 ウ 避難所における協力
市の役割	ア 災害時要援護者名簿の作成及び提供 イ 地域における個別計画の作成及び支え合いマップづくりの支援 ウ 自主防災組織等、地域における支援体制整備の促進支援 エ 災害時要援護者の避難支援に係る個人情報取扱いの啓蒙 オ 福祉避難所の設置、要援護者移送協力等、民間施設や事業者との協力体制の構築 カ その他、要援護者支援体制に関する総合調整	ア 要援護者及び地域のリーダーとなる組織へ、避難情報等の伝達 イ 要援護者の安否確認及び避難所における要援護者の被災状況の把握 ウ 被災者の救援、救護活動 エ 避難所における要援護者対応 オ 物資等の提供 カ 介護施設への情報提供

第2 要援護者の把握

1 要援護者の特定

- (1) 市は、盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱に基づき、台帳登録対象者を特定します。
- (2) 市は、広報もりおかで調査を実施する旨周知を行うなど、対象と思われる人々に対して制度の説明を行い、民生委員による高齢者世帯調査と同時期に調査を行い、1年に1度、台帳を更新することとしています。また、市の窓口においては、随時、登録受付を行います。
- (3) 市は、盛岡市災害時要援護者台帳登録申込書の提出があった者を災害時要援護者とし、町内会・自治会等へ配布する盛岡市災害時要援護者名簿（以下「要援護者名簿」と略す。）を作成します。
- (4) (2)により要援護者とされた人以外にも援護を必要とする人を把握した場合は、災害時要援護者台帳への登録を促すものとしします。

2 要援護者の情報共有

- (1) 前記1で作成された要援護者名簿（名簿には、避難誘導に必要な事項や地域支援者も掲載されます。）を、町内会長・自治会長、自主防災組織の代表者、民生委員、消防団分団長へ提供し、情報共有に努めるものとしします。また、名簿配布の際には、個人情報に配慮するものとしします。

【盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱（抄）】

（災害時要援護者名簿）

第8 市長は、毎年1回定期的に台帳に基づき自治会又は町内会の区域ごとに災害時要援護者名簿（以下「名簿」という。）を作成し、登録情報（第4第11号を除く。）を当該災害時要援護者が居住する地区の自治会又は町内会の代表者、自主防災組織の代表者及び消防団分団長並びに当該地区を担当する民生委員児童委員並びに消防本部（以下「名簿受領者」という。）に提供するものとする。ただし、登録者が提供を希望しない登録情報は、この限りでない。

2 前項の名簿受領者は、名簿の提供を受けるときは、登録情報の適切な管理及び運用のため、あらかじめ名簿の取扱いに関する協定を締結しなければならない。ただし、法令の規定による守秘義務の義務付けの適用を受けている場合は、この限りでない。

- (2) 要援護者名簿の提供先は(1)のとおり限定されていることから、地域では必要に応じ「地域支え合いマップ」等の作成に取り組むものとし、市や社会福祉協議会は、先行事例の紹介などの支援を行うものとしします。

【活動編】

(3) 要援護者名簿の提供先について、必要が生じた際には、追加・変更を行っていくものとする。また、登録申込書に平常時からの情報提供への同意を確認する欄を設けることで、地域における日常の声かけなどの一人暮らし高齢者の見守り活動の一助とすることも可能となるものです。

※ 災害対策本部の設置又は同等の対応が必要な災害が発生し、名簿登録を希望していない人の安否確認等が必要となった場合は、消防本部等の関係機関へ、高齢者等の情報を提供するものとします。

【盛岡市個人情報保護条例（抄）】

（利用及び提供の制限）

第6条 実施機関は、個人情報を取り扱う目的以外の目的のために、個人情報を当該実施機関内部において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 本人の同意があるとき又は本人に提供するとき。
- (2) 法令等の規定に基づくとき。
- (3) 出版、報道等により公にされている場合において、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。
- (4) 個人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。
- (5) 実施機関の内部で利用し、又は他の実施機関に提供する場合であって、事務の執行上やむを得ず、かつ、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。
- (6) 国等に対して当該国等の所掌事務の遂行に不可欠な個人情報を提供する場合であって、当該個人情報を提供することにやむを得ない理由があり、かつ、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。
- (7) 前各号に掲げる場合のほか、実施機関が審議会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当の理由があると認めたとき。

【災害発生時の災害時要援護者名簿の動き】

① 平常時の災害時要援護者名簿（町内会長・自治会長等が保管）

② 災害発生（大地震、洪水等）

③ 災害発生時の災害時要援護者名簿は、指定避難場所へ（必要に応じ、コピー可）

④ 災害発生時は、災害時要援護者名簿を要援護者の避難確認及び安否確認に活用

【活動編】

※ 個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日成立、平成17年4月1日全面施行）が施行されてから、自治会・町内会で名簿を作成すること等に疑問を持たれています。内閣府（消費者庁）では、次の見解をホームページに掲載しています。

【個人情報保護法に関するよくある疑問と回答】
（内閣府（消費者庁）ホームページより）

問 NPO法人や自治会・町内会、同窓会のような非営利の活動を行っている団体も、「個人情報取扱事業者」として、個人情報保護法の規制を受けるのですか。

答 個人情報保護法にいう「事業」とは、一定の目的をもって反復継続的に遂行される同種の行為の総体を指すものであり、営利・非営利の別を問いません。したがって、非営利の活動を行っている団体であっても個人情報保護法の義務規定の対象となり得ます。

ただし、自治会や町内会については、5,000人を超える者で構成される組織は少ないことから「個人情報取扱事業者」に該当しないことがほとんどであると考えられます。

◎ 個人情報の取得について、おすすめの手順

- 1 目的を明確にします。
 - 2 目的を達成するために、必要最小限の情報にします。
 - 3 目的を達成するために、適正に管理します。
- 他に、電話番号は「自宅・携帯」の選択制にする等。

【市が民生委員へ依頼している要援護者調査の個人情報取得手順】

- 1 要援護者と思われる人へ、災害時要援護者名簿登録に係る周知用チラシを配布し、制度の説明を行います。
- 2 台帳登録を希望する場合は「盛岡市災害時要援護者台帳登録申込書」を記入し、提出してもらいます。（同意方式）

第3 災害発生時の情報の伝達

1 支援者への伝達

(1) 広 報

テレビ、ラジオ、広報車による情報提供のほか、ホームページ等のインターネットによる情報提供を行います。

(2) 電 話

被災地が限定される場合は、該当地域の民生委員、協定を結んでいる自治会長・町内会長、自主防災組織の代表者、支援者への連絡を試みます。

(3) 災害発生時における情報伝達の方法や手段として検討を要するもの

ア 民生委員や支援者等へ電子メールでの連絡

イ 地区福祉推進会の電話連絡網

ウ 包括支援センター等の福祉サービス事業所への連絡

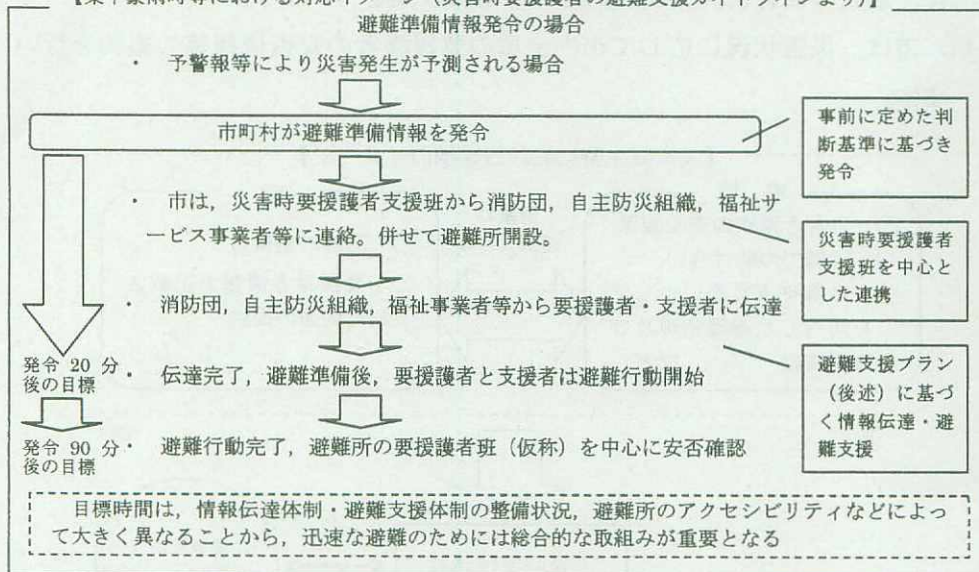
※ 電子メールアドレスが記録された「災害時における情報伝達一覧表」の作成が必要

2 要援護者への伝達

(1) 上記の広報によるもののほか、ファクシミリなど個別計画に記載された方法での情報提供を試みます。

(2) 地域支援者を含む、隣近所の住民による「声かけ」を行います。

【集中豪雨時等における対応イメージ（災害時要援護者の避難支援ガイドラインより）】



第4 避難誘導と安否確認

1 避難経路の確認と避難誘導の方法

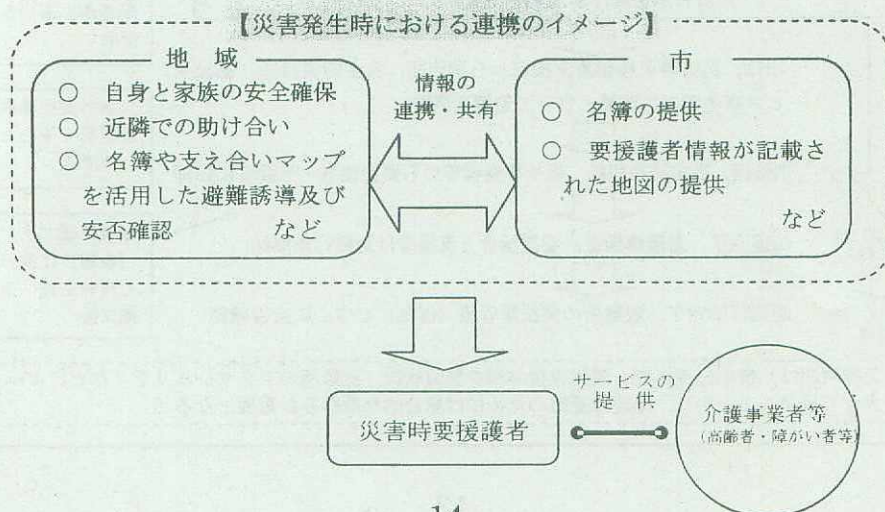
- (1) 避難は原則として徒歩によるものとし、できるだけ集団で行います。
- (2) 夜間や増水なども想定し、危険な箇所を避けた経路とします。
- (3) 平常時から福祉施設や学校施設などの地域資源や狭隘道路などの地域実情を加味し、避難経路の検討を行います。
- (4) 支援者は、地域のリーダーとなる組織と協力し、要援護者の移動手段や誘導方法について事前に決めておきます。

2 要援護者の安否確認

- (1) 名簿の所有者は、各避難場所において民生委員や地域住民と協力し、要援護者名簿及び要援護者が表示された地域支え合いマップ等の地図により、速やかに安否確認を行います。
- (2) 安否確認ができない要援護者がいる場合は、避難所担当の市職員を通して、本部や各避難所等と連絡を取り、所在の確認を行います。また、市は、必要に応じて、消防機関等に救助要請を行います。



- (3) 市は、社会福祉施設等に入所している要援護者の安否確認を行うとともに、施設の被害状況及び負傷者等の情報収集を行います。
- (4) 市は、災害状況に応じて市内全域の要援護者の安否情報等の集約を行います。



第5 避難場所における支援

1 被災した要援護者への支援

- (1) 要援護者の担当者を定め、福祉事業者（介護サービス事業所等）から情報収集するなど高齢者や障がい者等の福祉ニーズを把握します。
- (2) 必要に応じ、市は、病院や施設への移送の措置を講じます。
- (3) 盛岡市社会福祉協議会の災害救援ボランティアセンター本部に、必要なボランティアを派遣要請します。
- (4) 保健所や災害ボランティア等と連携し、避難場所における相談体制を整備します。

2 災害情報、応急対策の伝達

ラジオはもとより、手話通訳者等のボランティアと連携し、視覚障がい者及び聴覚障がい者との情報伝達システムを整備します。

3 本部や各避難所等との情報共有

情報板を設置し、本部からの情報や他の避難所の状況等をお知らせします。

4 福祉避難所の設置

要援護者の中には、身体介護や健康相談等の特別な配慮が必要とされる人もおり、一般の避難所とは別に、特別な配慮がなされた避難所（以下「福祉避難所」と略す。）の設置が求められることが想定されます。盛岡市地域防災計画において、災害時要援護者収容避難場所が指定されていますが、福祉避難所には介護施設も適していると思われます。しかし、介護施設における要援護者の受け入れには限界があるため、緊急入所できない人のために、災害時に福祉避難所として協力してくれる施設と協定の締結や、身体介護や健康相談等ができる体制を平常時から整備しておくことで、福祉避難所の確保に努めます。

福祉避難所の設置場所としては、次の例を検討するものとします。

- (1) 市営アパート、かつら荘、つどいの森などの公的な宿泊機能を持つ施設
 - (2) 民間のホテルや旅館
 - (3) 教室・保健室を含め、一般の避難所に要援護者のために区画された部屋
- ※ 福祉避難所が設置された場合は、必要な情報を伝達することとなります。

第6 地域防災力の強化

1 地域支援体制の整備

災害時要援護者の避難支援を継続したものとするために、次のような取組みが考えられます。

(1) 防災や避難支援活動について、地域のリーダーとなる組織*の決定

※ 消防団、自主防災組織、町内会・自治会、地区福祉推進会、地区民生委員協議会、マンションの管理組合など

(2) 個別計画を基にした、日頃から、隣近所などで行う見守り活動や声かけなどの取組み

(3) 地域の活動や行事と防災活動を結びつける取組み

【自主防災組織の手引き（消防庁）より】

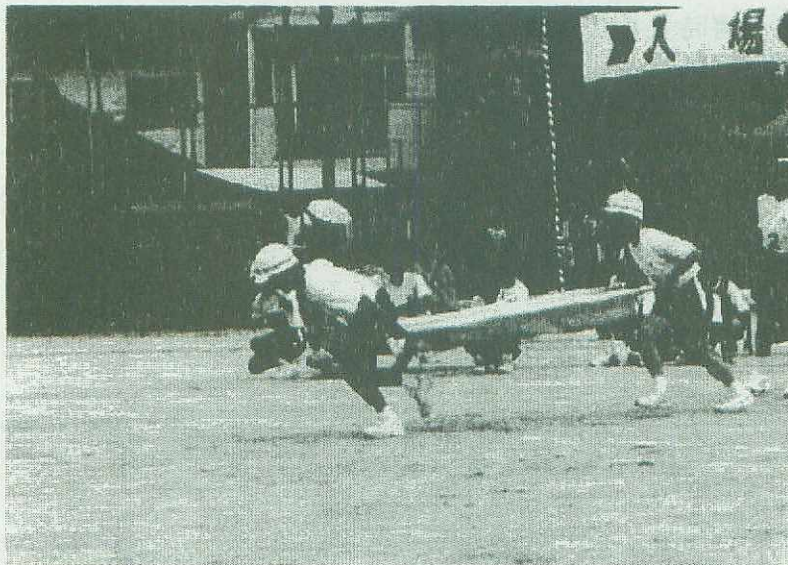
地域の活動や行事と結びつけた連携の考え方

地域の活動や行事と防災活動と結びつけることによって、防災活動は地域における活動の幅を広げる有効な手法となる場合がある。

例えば、だんじり祭りや有名な岸和田市では、だんじり小屋という拠点や小屋の中にある様々な資機材、さらにはお祭りを支える人的ネットワークといった地域資源を、いざというときに防災への転換可能なハード（拠点）やソフト（ネットワーク）として有効活用し、防災への取組みを進めている地域がある。

このように、地域の行事や活動のなかには、地域防災に結びつくテーマや技術、資源、ネットワーク等、いざという時のための訓練や災害時の活動に転換できるものが数多く備わっている。

こうしたことは、お祭り以外の活動にも、日常的な教育、福祉、環境美化、青少年健全育成等各種の地域活動でもみられ、暮らしと結びつけた防災活動は、住民にとっても、普段の活動の延長線上に自主防災活動があるという意識の高揚にも繋がるため、自主防災組織を長続きさせ、活動の活性化にも繋がる効果的な取組みといえよう。



■ 地区運動会（防災競技）に防災の項目を取り入れることで、地域行事に防災活動を結び付けている。（広島県 呉市）

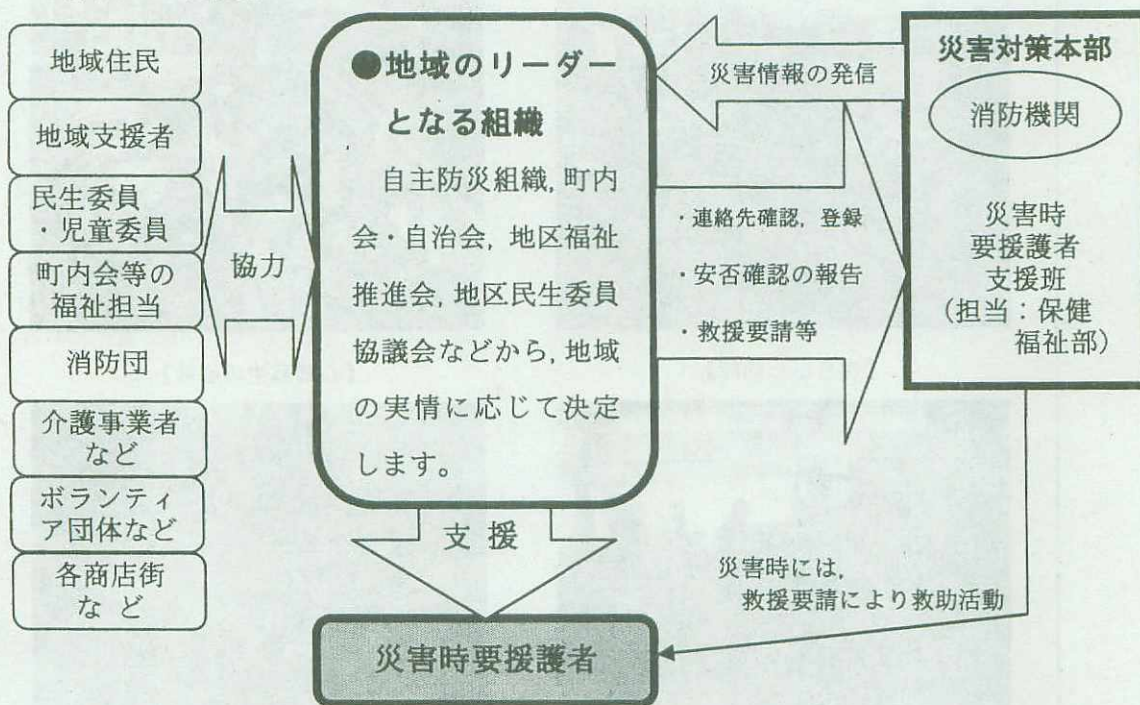
2 地域における支援体制のイメージ

防災や要援護者の避難支援活動について、地域のリーダーとなる組織を決めることにより、前記第1から第5までの取組みが推進されることが期待されます。

体制が整えば、次の取組みを行うことができます。

- (1) 要援護者は、地域福祉課に地域のリーダーとなる組織の代表者及び災害時の連絡先を登録します。＜自助＞
- (2) 地域福祉課は、登録された連絡先に、災害対策本部から発信する避難勧告等災害情報を発信します。＜公助＞
- (3) 代表者は、要援護者名簿等を基に地域の要援護者の安否確認の集約と報告を行います。＜共助＞

【イメージ図】



●地域のリーダーとなる組織の役割

(平常時)

- ①盛岡市保健福祉部地域福祉課へ支援主体となる団体の登録
- ②要援護者避難支援に向けた情報伝達や避難誘導訓練等の実施

(災害時)

- ①要援護者名簿により地域の民生委員や消防団, 地域支援者等の協力を得て地域の要援護者の安否確認と集約, 被災情報の把握
- ②集約した確認情報を災害対策本部へ報告
- ③災害対策本部は報告を受け, 救援等, 必要とする対応を行います

3 避難支援訓練の奨励

避難支援訓練等を実施することにより、要援護者支援に対する気付きや見守り活動意識の高まり、要援護者の支援環境が整備されていくことが期待されます。

- (1) 搬送訓練など避難所施設と地域住民の連携に重点を置いた内容とし、災害時に、地域住民の協力が得られる環境づくりを推進します。
- (2) 要援護者名簿を活用して要援護者に配慮した避難訓練（防災訓練）の実施。
（訓練時のけが等に対する補償について、ボランティア行事用保険（社会福祉法人全国社会福祉協議会）へ加入するなど配慮も必要です。）

【盛岡市内で行われた避難訓練の様子】

盛岡市内においても、災害時要援護者の避難支援に取り組む町内会・自治会等が増えてきています。写真は、盛岡市内で行われた「地域支え合いマップ」を活用した防災訓練の様子です。

【災害時要援護者を、リヤカーで搬送】



【自主防災組織による避難誘導】



【炊き出し訓練】



【心肺蘇生の訓練】



- (3) 先行事例を紹介するなど、地域による、支え合いマップづくりを支援します。
- (4) 情報伝達訓練、要援護者の声かけ訪問等
- (5) 図上演習の実施（DIG：「大人も子どもも、誰にでも出来る」災害図上訓練で、地域の地図を参加者が囲み、災害への備えや対応をイメージトレーニングするもの。DIG：Disaster（災害）、Imagination（想像力）、Game（ゲーム）の略。）

4 要援護者避難支援に係る理解の促進

- (1) 広報等を通じて、要援護者避難支援の重要性を周知します。
- (2) 研修会などを通じ、要援護者避難支援の地域リーダーや災害ボランティアを育成し、情報を共有できるネットワークを構築します。

5 災害に備えた環境の整備促進

- (1) 市は、保健福祉部を中心に「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行うものとします。

＜災害時要援護者支援班のイメージ＞

- 位置付け
 - ・ 平常時は、保健福祉部と総務部消防防災課で横断的なプロジェクト・チームとして設置。
 - ・ 災害時は、保健福祉部に設置。
- 構成
 - ・ 平常時は、班長（保健福祉部長）、班員（保健福祉部各課担当者、総務部消防防災課担当者）
 - ・ 災害時は、基本的に保健福祉部で構成。
- 業務
 - ・ 平常時は、要援護者情報の共有に関する事務等
 - ・ 災害時は、避難準備情報等の伝達業務、災害時要援護者の安否確認・避難状況の把握、避難所との連携・情報（要援護者名簿等）共有等

- (2) 市は、介護施設や民間の宿泊施設と、大規模災害発生時の災害時要援護者受け入れに関する協定書の締結への取組みを行います。
- (3) 市は、車椅子の搬送可能な車両を所有する事業者と、大規模災害発生時の災害時要援護者搬送に関する協定書の締結への取組みを行います。
- (4) 市と地域は協力し、次のことを周知するなど、地域支援者の確保に努めるものとします。

＜地域支援者について＞

- 自分の身の安全が第1
- 支援者は、何らかの助けができるのであれば、2番目に災害時要援護者を助けに行くもの
- 支援者には、自分の家族・災害時要援護者と共に避難所へ避難するようお願いするもの
- 要援護者の自宅周り、あるいは危険な場所まで支援者が行って捜索するのではなく、「避難所へ情報提供をお願いします。」と説明することで、2次災害の防止を図ります。

(5) 地域支援者が確保できない要援護者のために、次の方法を周知するもの
とします。

＜地域支援者の確保が困難な場合の対応について＞

- 2名の避難支援者を確保する場合は難しい場合、地域の自主防災組織等を
支援者とする方法もあること。(マンツーマンディフェンスではなく、ゾーン
ディフェンスの考え方。)
- 自主防災組織の中で、情報伝達者等の役割を決める方法
- 地域の事業者と協力した避難支援体制の構築

(6) 市は、他地区のモデルとなる要援護者避難支援事業を実施します。

(例) マップづくりの支援、ワークショップの開催、防災訓練の情報提
供など

(7) 市は、避難を助けるという目的を伝えやすくするため、現状の地域支援
者等の名称検討を行うものとしてします。

第7 避難支援プラン個別計画の策定

1 個別計画策定の取組み

地域では、支援者や要援護者への避難情報の伝達及び避難支援等を確実に実施するため、あらかじめ、要援護者本人も参加し、支援者、避難所、避難方法等について確認し、避難支援プラン個別計画（以下「個別計画」と略す。）を策定するものとします。

なお、個別計画の様式は、別に定めるものとします。

2 策定した個別計画の取扱い

- (1) 上記1により策定した個別計画を市へ提出するとともに、要援護者本人、支援者、自主防災組織等へ配布するものとします。
- (2) 個別計画の情報は、個人情報に配慮し適切に管理するとともに、随時、更新していくものとします。このため、保管場所などを含めて、個人情報の取扱い等に関するルールを地域で定めておくものとします。
- (3) 個別計画は、防災だけでなく、日ごろの声かけや見守り活動等地域における各種活動に活用するものとします。

【個別計画について】

「避難支援プラン・個別計画」については、災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月：災害時要援護者の避難支援に関する検討会）で示されています。

盛岡市災害時要援護者台帳の内容と共通する部分が多いことから、盛岡市災害時要援護者の台帳登録等に関する要綱で登録する情報とされた項目に次の項目を加えたものを、「盛岡市災害時要援護者避難支援プラン個別計画」とします。

- ① インターネットも含めた情報伝達手段
- ② 家族構成・同居状況等
- ③ 避難勧告等の伝達者・問合せ先
- ④ 一次避難場所（近所の避難場所）
- ⑤ 市指定の避難場所
- ⑥ 避難時の注意事項等
- ⑦ 関係機関の連絡先

3 その他

- (1) 個別計画の策定は、地域支援者が見つからない人を優先する方法や、地域支え合いマップなどを作成しながら進める方法などで行います。
- (2) 市や社会福祉協議会は、地域住民全体に対し、個別計画の策定等について説明する機会を設けるものとします。

【地域支え合いマップについて】

- 1 地域支え合いマップとは
地域の地図に、災害時要援護者、地域支援者、緊急避難場所、避難経路、その他必要な情報を書き込んだもので、災害等発生時等に活用できるものです。
- 2 長野県ホームページより
マップの作成過程を通じて地域住民に支え合いの地域福祉文化を育む手段として注目されている「住民支え合いマップ」の手法をモデルとした災害時要援護者避難支援計画の策定を進めています。
- 3 岩手県の取組み
モデル事業等で支援を行っており、盛岡市では平成 19 年度に加賀野地区で実施。

〒020-8530 盛岡市内丸 12 番 2 号 盛岡市保健福祉部地域福祉課

電話 019-651-4111 (代表) FAX 019-622-6211 (代表)

ホームページ <http://www.city.morioka.iwate.jp>