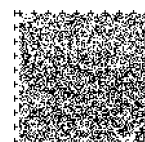


災害時要援護者の避難対策 事例集



平成22年3月

災害時要援護者の避難対策に関する検討会



<表紙写真>

左上：平成17年度八都府県市合同防災訓練(さいたま市会場)にて、車椅子の方を救助する訓練
(社会福祉法人日本盲人会連合提供)

右上：平成21年6月14日 土砂災害ハザードマップ作成に伴う実働訓練の検証
災害時要援護者の避難支援訓練の様子
(山形県庄内町提供)

下：平成16年10月24日 早朝・激しい余震が続く中、肩を寄せ合い、夜を明かすお年寄り
(新潟県山古志村(現長岡市)提供)

事例集の構成

1. 基本的な考え方

2. 被災地からのメッセージ

3. 避難支援に係る課題

体制づくり

情報の収集・伝達

避難支援活動

4. 避難生活支援に係る課題

避難所運営

生活支援

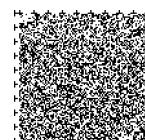
5. 障がい者の避難支援

6. 災害時要援護者の避難支援の流れ

実際の被災経験に基づいた事例

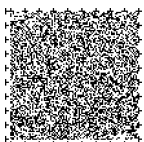
避難支援の体制づくり

7. 今後の検討課題



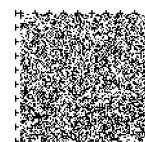
目次

1. 基本的な考え方	1
2. 被災地からのメッセージ	3
3. 避難支援に係る課題	9
3. 1. 体制づくり	9
要援護者の情報を関係者間でどのように共有すればよいか？	9
要援護者の最新の情報をどのように維持していくのか？	13
支援者の協力をどのように得るのか？	17
過疎高齢化が進むなどにより支援者の協力を得ることが難しい地域では、どのように避難支援を行うのか？	20
要援護者の支援にあたって、事業者等の協力を得るにはどうすればよいか？	22
3. 2. 情報の収集・伝達	26
要援護者に災害情報をどのように伝達すればよいか？	26
要援護者の緊急事態をどのように把握すればよいか？	32
実際の災害時の情報伝達はどのように行われたのか？	35
3. 3. 避難支援活動	39
要援護者の避難支援に関する活動マニュアルにはどのようなものがあるのか？	39
要援護者の避難支援の訓練はどのように行うのか？	46
子どもや青少年の意識を高めるにはどうすればよいか？	48
要援護者自身の意識向上のためにはどのような取り組みがあるか？	53
実災害において、要援護者の避難支援はどのように行われたのか？	59
4. 避難生活支援に係る課題	66
4. 1. 避難所運営	66
要援護者に配慮した避難所運営についてどのような対応をとればよいか？	66
避難所での要援護者の支援を円滑に行うために、どのような訓練をすればよいか？	67
4. 2. 生活支援	72
避難所で災害時要援護者の健康を維持するためにはどうすればよいか？	72
避難所における要援護者の支援において、ボランティアの協力をどのように得るか？	76
仮設住宅などで生活する要援護者にはどのような支援ができるか？	78
5. 障がい者の避難支援	79
障がい者の態様に応じた避難を円滑に進めるためには、どうしたらよいか？	79
当事者の参画をどのように高めていけばよいか？	93
6. 災害時要援護者の避難支援の流れ	100
6. 1. 実際の被災経験に基づいた事例	100
6. 2. 避難支援の体制づくり	123
7. 今後の検討課題	134

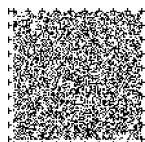


事例索引

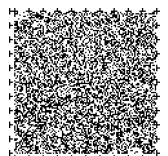
課題	事例	頁	取り組み主体					
			都道府県	市町村		地域	事業者等	専門家・団体
				消防・防災	福祉			
要援護者の情報を関係者間でどのように共有すればよいのか？	千葉県野田市	9		●	●			
	参考：要援護者の個人情報の取扱	10						
	新潟県三条市	10	●	●				
	コラム：福祉部局が保有する名簿を活用	12						
要援護者の最新の情報をどのように維持していくのか？	兵庫県豊岡市	13		●	●			
	兵庫県西宮市	14		●				
	コラム：川口市における防災マップの要援護者の位置情報の更新	16						
支援者の協力をどのように得るのか？	埼玉県川口市	17	●		●			
	ソフィアステイシア自主防災会（神奈川県横須賀市）	18			●			
	参考：支援者による平常時からの要援護者の見守り	19						
過疎高齢化が進むなどにより支援者の協力を得ることが難しい地域では、どのように避難支援を行うのか？	石川県小松市	20	●					
要援護者の支援にあたって、事業者等の協力を得るにはどうすればよいのか？	神奈川県横浜市	22	●					
	コラム：国際交流協会による外国人向けの防災事業	22						
	石川県小松市	23	●	●				
	コラム：タクシー会社による要援護者の搬送	24						
	大東文化大学（東京都板橋区）	24					●	
	コラム：要援護者の避難所確保のためのホテル・旅館業者との協定	25						
	コラム：新聞販売店等による要援護者の見守り	25						
要援護者の災害情報をどのように伝達すればよいのか？	福島県西郷村	26	●					
	千葉県野田市	27	●					
	コラム：多言語エフエム局による9ヶ国語での放送	28						
	コラム：防災行政無線を自動受信する防災ラジオ	28						
	新潟県見附市	29	●		●			
	コラム：特定のエリア内に所在する方の携帯電話への一斉伝達メール	31						
要援護者の緊急事態をどのように把握すればよいのか？	大阪府豊中市	32	●	●	●			
	参考：情報伝達手段	33						
	愛媛県松山市ほか	34	●					



課題	事例	頁	取り組み主体					
			都道府県	市町村		地域	事業者等	専門家・団体
				消防・防災	福祉			
実際の災害時の情報伝達はどのように行われたのか？	参考：避難勧告の伝達における課題	35						
	石川県小松市	35		●				
	参考：災害時要援護者の避難支援に関する気象庁の取り組み	36						
	参考：各種気象情報	37						
要援護者の避難支援に関する活動マニュアルにはどのようなものがあるのか？	兵庫県豊岡市西花園地区防災ネット	39			●	●		
	静岡県	41	●					
	コラム：難病患者への個別災害対応マニュアルの整備	43						
	特別養護老人ホーム百恵の郷（静岡県富士郡芝川町）	44					●	
要援護者の避難支援の訓練はどのように行うのか？	北浜区自主防災組織（和歌山県那智勝浦町）	46				●		
	島根県松江市	47		●				
子どもや青少年の意識を高めるにはどうすればよいか？	気仙沼市立階上中学校（宮城県気仙沼市）	48				●		
	コラム：「子ども津波避難の家」による津波避難の呼びかけ	49						
	参考：社団法人日本損害保険協会主催「ぼうさい探検隊マップコンクール」	50						
	参考：高校での取り組み	52						
	参考：総務省消防庁「チャレンジ！防災48」	52						
	コラム：中学生たちによる高齢者等の避難支援	52						
要援護者自身の意識向上のためにはどのような取り組みがあるか？	東京都港区ほか	53		●				
	東京都、東京都足立区ほか	54	●	●				
	愛知県清須市	55		●				
	東京都杉並区	56		●				
	コラム：子育て中の母親向けの地震防災ハンドブック	57						
	コラム：乳幼児の災害支援の事例	58						
実災害において、要援護者の避難支援はどのように行われたのか？	新潟県柏崎市北条地区	59				●		
	石川県金沢市	60		●			●	
	コラム：小規模多機能型居宅介護施設と地域とが連携した避難支援	60						
	熊本県水俣市宝川内集地区	61				●		
	コラム：チリ中部沿岸地震による津波への対応	62						
	群馬県みどり市東町花輪・荻原地区	63				●		
	コラム：率先避難者による避難誘導	64						
	コラム：映像でわかる土砂災害	64						
知古町自主防災会（三重県尾鷲市）	65				●			



課題	事例	頁	取り組み主体					
			都道府県	市町村		地域	事業者等	専門家・団体
				消防・防災	福祉			
要援護者に配慮した避難所運営についてどのような対応をとればよいか？	新潟県山古志村	66		●				
避難所での要援護者の支援を円滑に行うために、どのような訓練をすればよいか？	大阪府堺市	67		●		●		
	埼玉県川口市	70			●	●	●	
避難所で災害時要援護者の健康を維持するためにはどうすればよいか？	参考：阪神・淡路大震災での避難後の犠牲者	72						
	新潟県、新潟県柏崎市	72	●		●			●
	石川県輪島市	74	●		●		●	●
避難所における要援護者の支援において、ボランティアの協力をどのように得るか？	愛知県岡崎市	76			●			●
	コラム：災害時要援護者の支援に関わるボランティアの活動	77						
	コラム：悪徳業者による被害への対応	77						
仮設住宅などで生活する要援護者にはどのような支援ができるか？	兵庫県	78	●		●		●	
障がい者の態様に応じた避難を円滑に進めるためには、どうしたらよいか？	長野県	79	●					
	山口県	81	●					
	茨城県土浦市	85			●		●	●
	コラム：実災害において視覚障がい者や聴覚障がい者が直面する課題	92						
当事者の参画をどのように高めていけばよいか？	静岡市千代田東地区社会福祉推進協議会、静岡市障害者協会	93			●	●		●
	誰もが暮らしやすいまちづくり実行委員会（埼玉県越谷市）	95				●		●
	重度障害者ネットワーク（徳島県徳島市）	96						●
	大分県社会福祉協議会ほか	96						●
	コラム：障がい者が健常者とともに参加した防災訓練①	97						
	コラム：障がい者が健常者とともに参加した防災訓練②	98						
	コラム：障がい者向けの避難に役立つアイテム	99						
	コラム：被災現場での支援を知見に要援護者支援の取り組みを提言	99						



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。

また、政府は、災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討を進め、平成19年3月に災害時要援護者対策の進め方について、上記ガイドラインのポイントとこれを踏まえた先進的取組事例を示したところである。

さらに、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。

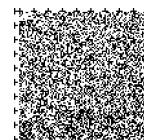
消防庁の調査によれば、平成22年1月1日現在で災害時要援護者対策の取組方針(要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など)について、全市町村の約4割が策定済みであり、平成21年度末までに約8割、平成22年度末までにはほぼすべての市町村で全体計画が策定される見込みである。

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、国民一人ひとりの大切な命を守り、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一つひとつ丁寧な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も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、風水害時と地震時との避難支援に係る対応の違い、要援護者が避難所へ避難した後の生活支援、障がい者の避難支援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。

こうした状況を踏まえ、本検討会においては、要援護者が避難所へ避難した後の生活支援、障がい者の避難支援についてさらに検討を重ね、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。



本事例集で紹介した地域においては、いざという時に備えて、日頃から関係者の間で、要援護者の避難支援のために何が大事なのかについての共通認識を有するための努力が払われている取組が多いと考える。

例えば、災害時要援護者の避難対策については、個別計画がなくてもまずは、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。

また、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うことにより、地域コミュニティなどによる避難支援を行うことができる場合もあるものとする。

本事例集をご覧いただき興味を持った事例については、その仕組みを作るに至るまでの苦労話を実際に現地を訪問して学ぶことも有意義であるとする。

本事例集が、各地域における災害時要援護者の実践的な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。

災害映像等をご活用ください

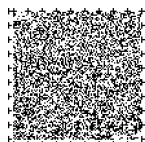
本事例集とあわせて、地震や風水害など過去の自然災害等の映像をご覧いただくことで防災意識のより一層の向上を図ることが期待できます。

日本の自然災害（チャレンジ！防災48より）：<http://www.e-college.fdma.go.jp/>

ドラマで見る「災害時要援護者対策の進め方」：<http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg1544.html>

本事例集には、全ページに音声コードを記載しています。このコードは、専用の読取装置を使うと、その文字情報を読み上げることができます。このコードをチラシやパンフレットに添付することにより、視覚障がい者が情報を収集することができます（なお、音声コードに収録可能な文字数の関係上、一部のページでは要約された内容となっています）。

この読み取り装置は、平成15年4月1日より、「視覚障がい者用活字文書読上げ装置」として重度障がい者（児）日常生活用具の指定品目となっていますので、購入にあたっては、市区町村の福祉担当窓口にご相談ください。



3. 避難支援に係る課題

3.1. 体制づくり



要援護者の情報を関係者間でどのように共有すればよいか？

<① 千葉県野田市>

地震・津波

風水害

個人情報保護審議会の意見を聴いたうえで、災害発生時に限り未同意の要援護者の情報を自主防災組織に提供できることとした。

野田市では、避難支援を希望しない方についても「未登録要援護者台帳」を作成し、災害発生時に自主防災組織等の責任者へ提供している。

【要援護者台帳の作成】

地域 自主防災組織等

自主防災組織等は、各世帯に要援護者登録申請書を配布・回収し、その地区における要援護者を把握し、「要援護者台帳」を作成する。

ここがポイント

【未登録要援護者台帳の作成】

市町村 社会福祉課、高齢者福祉課

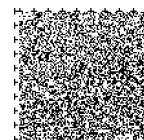
市では、身体障がい者、精神障がい者、知的障がい者、要介護等認定者及び高齢者（高齢者のみの世帯の者）の個人情報を、自主防災組織等が作成した要援護者台帳の個人情報との突合によって、自主防災組織等が把握していない要援護者または登録申請を出していない要援護者を抽出し、「未登録要援護者台帳」を作成する。

未登録要援護者台帳を作成したときは、自主防災組織等の区域ごと及び避難場所ごとに整理し、高齢者に関わる部分は高齢者福祉課、障がい者に関わる部分は社会福祉課で管理する。また、副本1部を作成し、災害発生時に自主防災組織等の責任者に提供する。

【個人情報保護審議会の承認】

市町村 社会福祉課、高齢者福祉課

市では、要援護者の個人情報を自主防災組織等へ提供することについては、野田市個人情報保護条例に定める「公益上特に必要があると認めるとき」として目的外利用及び第三者提供を行うこととしており、あらかじめ野田市個人情報保護審議会の意見を聴いている。



【要援護者台帳の定期的確認】

市町村 社会福祉課、高齢者福祉課

市では、年に1回、各要援護者台帳に登録している要援護者について異動等がないか確認している。

参考：野田市災害時要援護者支援計画

連絡先	野田市保健福祉部高齢者福祉課 TEL：04-7125-1111	野田市保健福祉部社会福祉課 TEL：04-7125-1111
-----	------------------------------------	-----------------------------------

《参考》要援護者の個人情報の取扱

要援護者の情報を共有・提供することは個人情報保護法第23条の「第三者」提供にあたる。要援護者リストの関係者間での共有については次のような見解が示されている。

災害時要援護者リストは、一般的には各地方公共団体の福祉部局等において把握しているものであるため、主として各地方公共団体の定める個人情報保護条例に関わる問題です。

各条例における、「審議会の意見を聴いて、公益上の必要その他相当の理由があると認められる場合」等の目的外利用・第三者提供が可能とされる規定を適切に解釈・運用することにより、関係者（福祉部局、防災部局、自主防災組織、民生委員など）間で要援護者情報の共有を進めることが望ましいと考えられます。

出典：内閣府国民生活局「個人情報保護法に関するよくある疑問と回答」

<② 新潟県三条市>

市が、不同意の意思表示を確認した要援護者以外は同意があったものとして要援護者名簿を作成し、自治会長（自主防災組織代表者）、民生委員、消防団員及び介護サービス事業所に名簿を提供している。

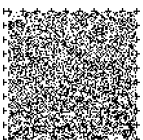
市では、かつては暫定的に要援護者を定義し、民生委員が要援護者の世帯へ戸別訪問を行って要援護者一人ひとりに名簿登録への同意を得ていたが、要援護者の対象者が約4,800人と多く、同意の意思を確認できない方が約1,100人に及んだことから、平成20年度に災害時要援護者の支援方法を変更し、要援護者の定義を変更した結果、災害時要援護者の対象者は約1,900人となった。

ここがポイント

【要援護者の同意の意思の確認】

市町村 防災対策室、高齢介護課

市では、次のように災害時要援護者を定義し、対象者全員に郵便により災害時要援護者名簿への登録についての不同意の意思表示の確認を行い、不同意の意思表示をしなかった要援護者は同意したものとして要援護者名簿に登録している。



災害時要援護者の定義

避難行動要支援者 (自治会・自主防災組織・消防団、介護サービス事業所、タクシー会社等民間機関が 避難支援を行う)	情報伝達要支援者 (民生委員、介護サービス事業者が情報伝 達を行う)
<p>◎次のいずれかの要件を満たす者であつて、生活の基盤が自宅にあり、かつ単身世帯、高齢者のみ世帯、障がい者のみ世帯及び高齢者・障がい者のみ世帯に属するもの</p> <p>①要介護認定3～5を受けている者</p> <p>②身体障害者手帳1・2級(総合等級)の第1種を所持する身体障がい者(心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く)</p> <p>③療育手帳Aを所持する知的障がい者</p> <p>◎上記以外で自治会が支援の必要を認めた者</p>	<p>◎次のいずれかの要件を満たす者であつて、生活の基盤が自宅にあり、かつ避難行動要支援者に該当しないもの</p> <p>①要介護認定3～5を受けている者</p> <p>②身体障害者手帳1・2級(総合等級)の第1種を所持する身体障がい者(心臓、じん臓機能障がいのみで該当する者は除く)</p> <p>③療育手帳Aを所持する知的障がい者</p> <p>④精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者</p> <p>⑤市の生活支援を受けている難病認定者</p> <p>◎上記以外で自治会が支援の必要を認めた者</p>

【関係機関への名簿の提供】

市町村 防災対策室、高齢介護課

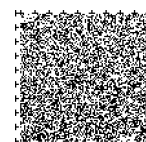
市は、作成した災害時要援護者名簿を、要援護者の避難支援を行う自治会長(自主防災組織代表者)、民生委員、消防団員及び介護サービス事業所へ配付する。

【個人情報保護審議会への諮問】

市町村 防災対策室、高齢介護課

要援護者の名簿登録への不同意の意思表示の確認は郵便により行うため、配達記録による文書到達の確認が必要となる。しかし、配達記録による文書到達の確認を行っても、厳密には本人が見るとは限らないこともあるため、個人情報保護審議会に対して、「配達記録による文書到達の確認をもって、本人が受け取ったと見なすこと」について諮問し、答申を得た。

参考：三条市報道資料「災害時要援護者の支援方法の変更について」



個人情報の外部提供について(諮問)

1 諮問理由

三条市は、平成16年に発生した「7・13新潟豪雨災害」において、浸水面積1,320ha、死者9名、重傷者1名、被害棟数10,935棟、被害世帯7,511世帯と甚大な被害を受けた。

死者9名のうち6名が70歳以上の高齢者であったことから、平成17年に作成した災害対応マニュアルでは、共助による災害時要援護者支援を行うための災害時要援護者名簿を作成し、自治会、自主防災組織、民生委員、介護サービス事業所の方々に名簿を配布し、避難支援に地域全体で取り組むことを規定し、実践してきている。

当該、災害時要援護者名簿の作成に当たっては、対象者に対し名簿登載への同意・不同意の意思を確認し、同意の意思表示があった者を掲載する「同意方式」とし、意思の確認が取れない者は、不同意者と同様の扱いとして同意者名簿には掲載していない。

そこで、今回、災害時要援護者に対しより積極的に避難支援を行うことを目的に、名簿の作成方法の見直しを行い、不同意の意思表示があった者以外は、原則として災害時要援護者名簿に登載する「逆手上げ方式」により名簿を調製した上で、関係機関と共有し、自助、共助、公助の基本的な考えに基づき災害時要援護者に対する援護体制の構築を図るものである。

なお、逆手上げ方式による不同意の確認書類は、配達記録郵便で送付するが、これまでの同意方式とは異なるため、三条市個人情報保護条例第9条第5号の規定により、三条市情報公開・個人情報保護制度審議会に諮問するものである。

2 諮問事項

災害時要援護者に係る個人情報の自治会長等への外部提供について

3 災害時要援護者把握のための個人情報提供内容(平常時)

(1)氏名 (2)生年月日 (3)性別 (4)住所 (5)電話番号(FAX番号)
(6)世帯主名・保護者名 (7)要介護度 (8)障害等級 (9)障がい内容

4 外部情報提供者

(1)自治会長(自主防災組織代表者) (2)民生委員 (3)消防団員
(4)介護サービス事業所

5 個人情報の取り扱い

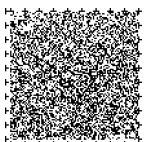
自治会長及び消防団員の守秘義務については三条市個人情報保護条例第12条及び三条市消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例第11条により明示しており、民生委員の守秘義務については、民生委員法第15条により明示している。

また、名簿交付に際してこのような守秘義務が適用されている旨を申し添え、厳格な取り扱いを促す。

連絡先	三条市総務部行政課防災対策室 TEL: 0256-34-5511 内線 317	三条市福祉保健部高齢介護課 TEL: 0256-34-5511 内線 450
-----	--	---

コラム：福祉部局が保有する名簿を活用

沖縄県本部町では、台風が近づけば、福祉課が把握している情報をもとに、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。





要援護者の最新の情報をどのように維持していくのか？

<① 兵庫県豊岡市>

地震・津波

風水害

要援護者の新規登録があった場合は福祉部局が更新し、関係機関に提供する。

豊岡市では、平成 16 年台風 23 号での被災経験によって一人暮らし高齢者や重度障がい者が災害時に迅速に避難支援が受けられるための体制整備が課題として挙げられたことを受け、災害時要援護者対策に取り組んでいる。

【災害時要援護者台帳の作成】

市町村 社会福祉課

対象者に「災害時要援護者登録申請書」を提出してもらい、その情報をもとに、氏名、住所、性別、年齢、緊急連絡先、希望する支援活動を記載した災害時要援護者台帳を作成している。

地域 民生委員・児童委員、ケアマネージャー

対象者への登録の呼びかけは、高齢者へは民生委員、要介護度が 3 から 5 の人はケアマネージャー、障がい者へは郵送により行った。

【登録情報の共有】

市町村 社会福祉課

災害時要援護者台帳には、市内の対象者約 9,000 名のうち、約 6,100 名が登録されている。市社会福祉課では、保有する要援護者情報を、市防災課及び地域の支援者である区長、消防団、民生委員にも紙ベースで提供している。

なお、台帳の作成は豊岡市個人情報保護条例の「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要があるとき」という規定を根拠にしており、要援護者の方が登録申請を行う際に、情報の利用目的を明示した上で、地域の支援者に情報を提供することについても同意を得ている。

【台帳の更新】

ここがポイント

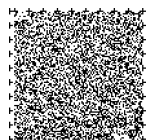
市町村 市社会福祉課

台帳は、転入等により新規登録申請がある場合には随時更新し、毎月、更新のあった区の区長、消防団、関係する民生委員などに提供している。また年 2 回、死亡や転出による内容の更新は一斉に行う。

連絡先

豊岡市総務部防災課
TEL: 0796-23-1111

豊岡市健康福祉部社会福祉課
TEL: 0796-24-7033



GISと住民基本台帳データベースを連動させ、要援護者の情報を更新するとともに、緊急時・災害時の要援護者支援を可能とする。

平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、西宮市内だけで死者1,146人、全半壊6万世帯以上という壊滅的な被害をもたらした。市役所庁舎も大きく損壊し、8階建ての庁舎の6階以上は大破状態の中、職員は昼夜を問わず、復旧作業に取り組み、罹災証明書の発行業務など、被災者支援を中核とする震災業務支援システムを構築した。さらに、西宮市では、震災業務支援システムでの被災状況分析（高齢者などの要援護者の犠牲者が非常に多かった）の教訓等からGISとWeb技術を駆使した要援護者支援の「地域安心ネットワークシステム」を自己開発した。

市町村 福祉総括室

【システムの内容】

担当課では、高齢者や体が不自由な方などの要援護者から提出された「地域安心ネットワーク登録届出書」により、「地域安心ネットワークシステム」に要援護者情報を入力し、管理活用している。また、当該システムでは、セキュリティが保たれたイントラネット上で要援護者情報が地図表示されることから、緊急時・災害時において、庁内で連携する関係部署が直ちに要援護者情報を把握活用し、要援護者支援業務を行うものである。

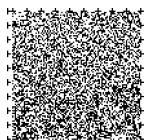
実際の災害時（2004年台風23号）では、災害が起こっている付近の要援護者の所在とリストをいち早くWeb上に地図表示した。このリストは、個別の世帯状況や障がい状況等も表示でき、救出の優先順位付けの判断材料も提供できる仕組みとなっている。また、システムを運営する福祉部門の担当課だけではなく、消防部門や防災部門が一緒になって当該システムを活用したことにより、的確な災害対応を履行することができ、要援護者支援等に絶大な効果を発揮した。

さらに、平常時においても、各種シミュレーションを行うことができることから、緊急時・災害時の予防・減災としての備えともなり得る。

ここがポイント

【更新の仕組み】

「地域安心ネットワークシステム」は、住民基本台帳システムの異動データと連動させることにより、住民基本台帳システムの情報が更新されても、その都度、更新者の住所等の個人情報最新に保たれる仕組みとなっている。



地域安心ネットワークシステム

住基システム



連動

住所・年齢等の個人情報を自動的に更新

地域安心ネットワークシステム



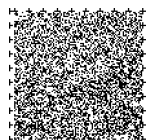
要援護者情報を入力
↓
システム上で名簿作成

GISを用いて要援護者情報を関係部署が一覧で把握



連絡先

西宮市情報政策部情報システムグループ
TEL: 0798-35-3520



主な活動

- 訓練や講習会を行う
- 板橋区花火大会（8月、荒川河川敷）の警戒従事
- 地域住民への指導（消火器の使用方法など）
- 地元高齢者との触れ合い（コミュニティカフェ、団地内のパトロールなど）



大東レスキュー隊の活動の様子

参考：大東文化大学法学部 中村昭雄教授作成資料

連絡先	大東文化大学環境創造学部事務室（担当：井上） TEL：03-5399-7356 E-mail：a-inoue@ic.daito.ac.jp
-----	---

コラム：要援護者の避難所確保のためのホテル・旅館業者との協定

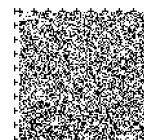
徳島県は、災害救助法の適用を受ける大規模災害時に、災害時要援護者が心身の負担が少なく過ごせる避難所を確保するため、県内のホテル・旅館業者でつくる団体と客室を有償で借り上げる協定を締結している。

対象は100施設であり、体育館などでの避難生活が難しい高齢者や障がい者、妊婦といった災害時要援護者を最大6,400人収容できる。災害救助法適用日から仮設住宅建設までの数週間、宿泊や入浴、食事を無料で提供する。

コラム：新聞販売店等による要援護者の見守り

埼玉県吉川市では、平成20年1月30日に「要援護者見守りネットワーク事業所」を指定した。金融機関、タクシー会社、バス会社、新聞販売店等の市内を移動する仕事をしている事業所が市と締結した協定に基づいて、市内で徘徊している高齢者を見かけた場合には市に通報し、市の職員等がそれに対応している。

特に新聞販売店には、配達の際に高齢者居宅で異常を発見した場合にも、市に通報してもらうよう依頼している。



要援護者の早期避難を促すため、市独自の基準により、避難準備情報の発令基準を定めている。

野田市では、要援護者の早期避難を促すため、要援護者避難準備情報、要援護者避難勧告を独自に設定している。

～ 洪水時の避難の準備、勧告 ～

市町村 市民生活課

要援護者避難準備、要援護者避難勧告の地域住民への伝達は、支部連絡所の職員と自治会、自主防災組織、ボランティアの協力を得て、防災行政無線、広報車及び消防車、サイレン、警鐘、現場での拡声器装置等により伝達するとともに、インターネットの活用や報道機関の協力を得るなど関係地域内のすべての人に伝わるよう、あらゆる手段を活用して行う。

洪水時の基準

ここがポイント

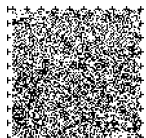
野田市独自

国が示した基準

避難情報の種類	河川水位の目安	避難行動の種類	
要援護者避難準備	栗橋観測所 3時間後にはん濫危険水位に達すると予想される状況 (はん濫警戒情報が発令されたとき)	災害時 要援護者	避難準備
要援護者避難勧告 (一般避難準備)	栗橋観測所 はん濫危険水位に達した状況 野田・芽吹観測所 3時間後に両観測所においてはん濫危険水位に達すると予想される時	災害時 要援護者	避難開始
		一般	避難準備
避難勧告	野田・芽吹橋観測所 1時間後に両観測所のいずれかにおいてはん濫危険水位に達すると予想される時 (両観測所からはん濫警戒情報が発令されたとき)	災害時 要援護者	避難
		一般	避難開始
避難指示	野田・芽吹橋観測所 両観測所のいずれかにおいて、はん濫危険水位に到達した状況	災害時 要援護者	直ちに 避難完了
		一般	

参考：野田市地域防災計画

連絡先	野田市民生経済部市民生活課 TEL：04-7125-1111
-----	-----------------------------------



コラム：多言語エフエム局による9ヶ国語での放送

九州国際エフエム「LOVE FM」（本社：福岡市）では、福岡県西方沖地震発生から間もない時間より特別番組を編成し、福岡市に在住する外国人（60カ国以上、約1万9千人）に向けて、9カ国語で地震に関する情報を流した。

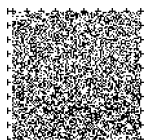
参考：福岡県「福岡県西方沖地震 震災対応調査点検委員会報告書（平成17年7月）より

コラム：防災行政無線を自動受信する防災ラジオ

平成18年7月豪雨災害において、岡谷市では8人の犠牲者と家屋の全半壊27棟の被害をもたらした。これを受け、活動体制、情報収集・伝達体制の強化として、組織体制の見直し、地域との情報共有を図るため地域連絡員の派遣や防災ラジオの導入、独自の雨量計、監視カメラの設置、行政チャンネル（シルキーチャンネル）の開局、「メール配信@おかや」として防災メールの配信を行っている。

「防災ラジオ」は、災害時における防災情報や、緊急を要する行政情報など、防災行政無線の放送内容が大雨などにより聞き取りにくかったことから、防災行政無線を自動受信できるものであり、市民に1台1,000円で配布し、避難情報等を的確に伝えられるようにした。

- AM・FM・防災行政無線受信可能
- ACアダプター、単三乾電池3本付き
- 待機電源を入れている間及びラジオ受信中の防災無線強制受信機能
- LEDライト付、外部アンテナ接続可



雨量・水位等と連動した庁内参集体制と避難勧告等の発令の具体的基準を設定する。

新潟県見附市は、平成16年7月の集中豪雨により、市内を流れる刈谷田川が6ヶ所で決壊し、軽傷者6名、家屋半壊1棟、一部損壊2棟、床上浸水880棟、床下浸水1,153棟の被害を受けた。これを受け、雨量・水位等と体制（参集職員、避難情報等）の具体的基準を策定した。

～ 洪水時の避難の準備、勧告 ～

参集職員等の体制は、「水害時非常配備・避難情報発令基準」に基づいて行われる。

このうち当市に関係する一時間雨量が20mm以上の予測という情報は、気象庁やテレビの気象情報等では得ることが難しいため、民間気象会社と契約し、細かな情報を提供してもらうこととしている。

水害時非常配備・避難情報発令基準

1時間雨量	3時間雨量	刈谷田川水位	体制
20mm予測	—	—	警戒準備体制(当番者参集)
20mm以上	40mm以上	本明：23.05m 大堰：14.89m	第1次配備(警戒体制)
30mm以上	60mm以上	本明：23.50m 大堰：15.45m	第2次配備(警戒本部設置)
—	80mm以上	本明：23.90m 大堰：16.33m	第3次配備(災対本部設置)
—	90mm以上	本明：23.90m 大堰：16.33m	避難準備情報発令
—	100mm以上	本明：24.85m 大堰：17.24m	避難勧告発令
住民避難の必要性が高いと市長が判断したとき			避難指示発令

ここがポイント

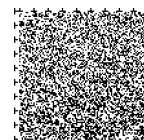
～ 支援者への情報提供 ～

市町村 企画調整課

避難情報が発令されると、市から各地域の区長・自主防災組織のリーダーにFAXが一斉送信される。なお、FAXの機械は市から区長・自主防災組織のリーダーに無償で貸与されている。

地域 区長・自主防災組織のリーダー

市からのFAXを受け取ったら、該当の地区ごとに整備されている連絡網等により、地区住民に伝達する。特に土砂災害該当地区では、連絡網を記した紙に伝達内容のフォーマットが示してあり、連絡内容の漏れがないように工夫してある。また、連絡網の更新は、年1回または区長等役員交代の際に行われる。



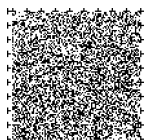
連絡網に記載の伝達内容のフォーマット

- ① 土砂災害前ぶれ注意情報が発表になりました。今後土砂災害の発生するおそれがありますので、注意してください。
- ② 「避難準備情報」が発令されました。がけ崩れ等発生のおそれがありますので、『高齢者等、避難行動に時間を要する人』は避難を開始してください。開設避難所は〇〇です。
- ③ 「土砂災害警戒情報」の発表に伴い「避難勧告」が発令されました。がけ崩れ等発生のおそれがありますので、避難してください。開設避難所は〇〇です。

連絡先

見附市企画調整課
TEL: 0258-62-1700

E-mail: info@city.mitsuke.niigata.jp



コラム：特定のエリア内に所在する方の携帯電話への一斉伝達メール

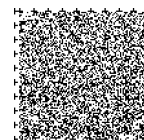
緊急地震速報以外の緊急速報のメール一斉配信サービスは、自治体、官庁が情報の発信者となり、津波や災害時の避難勧告などの一斉送信が可能なサービスである。

この配信サービスを導入して、鹿児島県龍郷町では、平成21年6月から配信を開始し、大型台風の接近に伴う注意喚起、大雨・洪水等の警報発令時、副振動による潮位上昇時などに、避難の準備に関する情報を一斉配信している。また、埼玉県飯能市では、山間地域であることや、建築物の高層化が進んでいる中で、避難勧告や指示等の情報を伝達できない地域が増加してきたことから、平成20年7月から配信を始めており、平成21年の北朝鮮による飛翔体発射の際に情報を一斉配信した。

このサービスは、対象となる機種を所有していれば、あらかじめ登録作業をしなくても、市町村が発信する情報を自動で受信することができる（あらかじめ受信拒否の設定をすることも可能）。

サービスを導入した自治体のエリアに所在する方であれば、住民かどうかに関わらず（車や電車などでそのエリアを通過中の方であっても）配信される。

市町村が発信する情報は特定の情報（避難準備情報、避難勧告、避難指示、警戒区域情報、津波注意報、津波警報、大津波警報、噴火警報、指定河川洪水警報、土砂災害警戒情報、東海地震予知情報、弾道ミサイル情報、航空攻撃情報、ゲリラ・特殊部隊攻撃情報、大規模テロ情報）に限られるが、電源を切っていたり、受信不能な所にいたり、通信・通話中でなければ、自動的に配信する。サービスを受けることができるのはNTTドコモと契約をしている方に限られるが、導入している市町村は、まずはより多くの方に避難情報等を伝達するために導入したとのことである（平成22年2月現在23団体）。




市が緊急通報をサポートするためのシステムを整備する。

松山市は、目や耳の不自由な方等の災害時要援護者が、松山市内で急病等になった場合の、緊急通報をサポートするためのシステムを整備・運用している。

Fax119 (登録不要)	名前や住所等の必要事項を記入し、ファクシミリ (FAX) で 119 番へ送信することで、通報できます。救急病院の問合せ用 FAX 番号は、089-924-7000 です。
Web119 (登録必要)	専用ウェブサイトアクセスした後、いくつかの選択肢を選択し、携帯電話やパソコンの画面を展開させることで、通報できます。消防局指令室とチャットをすることもできます。
メール 119 (登録必要)	必要事項を記入したメールを、指定のメールアドレスに送信することで、通報できます。
緊急 web 通報システム (登録必要)	<p><視覚障がい者向け> 携帯電話の特定ボタンを長押しすることで、通報者の位置情報を送信することができます。</p> <p><他の障がい者向け> 携帯電話の特定ボタンの長押しや、お気に入り等からシステムを起動。いくつかの選択肢を選択し、携帯電話の画面を展開させることで、通報できます。</p>

Fax119 の様式



火事 です！

ファクス 119 通報先 (松山市消防局通信指令課)

1 1 9

(どこが燃えていますか)

居間・台所・近くの家・山

フリガナ

★ 世帯主名 _____

★ 住 所 _____ 番 号 _____


町 丁目 番地 号

アパート・マンション名 _____ 棟 _____ 号室

目標物名 _____

★ 私のファクス番号は

(★印のあるところは、あらかじめ書いておいて下さい。)



救急 です！

ファクス 119 通報先 (松山市消防局通信指令課)

1 1 9

(どうしましたか)

急病・けが (年齢 歳・性別 男・女)

フリガナ

★ 世帯主名 _____

★ 住 所 _____ 番 号 _____

町 丁目 番地 号

アパート・マンション名 _____ 棟 _____ 号室

目標物名 _____

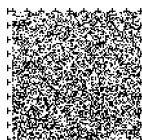
★ 私のファクス番号は

(★印のあるところは、あらかじめ書いておいて下さい。)

参考：松山市ホームページ

http://www.city.matsuyama.ehime.jp/sbtuusin/1188161_1064.html

連絡先	松山市消防局通信指令課 TEL: 089-926-9202	E-mail: sbtuusin@city.matsuyama.ehime.jp
-----	----------------------------------	--





実際の災害時の情報伝達はどのように行われたのか？

《参考》避難勧告の伝達における課題

- 兵庫県豊岡市では、平成 16 年台風 23 号において、防災行政無線により避難勧告が行われた。しかし、放送原稿をマニュアル化していなかったために原稿を書くのに 20 分を要したこと、市民がパニックにならないようにゆっくりと落ち着いたしゃべり方にした結果、放送を聞いた市民に危機感が伝わりにくかった、という反省点が挙げられている。

<① 石川県小松市>

地震・津波

風水害

聴覚障がい者には FAX で避難準備情報を発令した。

小松市では、平成 18 年 7 月の集中豪雨時、堤防から水があふれる危険のあった梯川流域 2,726 世帯 8,558 名を対象に、2 回にわたって避難準備情報を発令した。

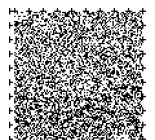
～ 災害時の関係者の動き ～

市町村 広報課

梯川においてははん濫危険水位 3.60m を超えたため、市の災害対策本部は堤防から水があふれる危険性があると判断、市の広報課が梯川流域の住民に対して、地域防災通信システム（オフトーク）を用いた音声による避難準備情報を発令した。また、聴覚障がい者に対しては、FAX の一斉送信（F ネット）により避難準備情報の発令を行った。

※地域防災通信システム（オフトーク）、F ネットについては、6.2.③を参照。

連絡先	小松市総務企画部総務課防災安全室 TEL: 0761-24-8150 E-mail: bousaianzen@city.komatsu.lg.jp
-----	---



《参考》災害時要援護者の避難支援に関する気象庁の取り組み

気象庁は、気象警報等の防災気象情報を発表し、市町村長の避難勧告等の判断や住民の避難行動を支援しています。

大雨や暴風などの気象現象によって重大な災害が起こるおそれのあるときには、その1～数時間前に各地の気象台から「警報」を発表して警戒を呼びかけます。平成16年度に取り纏められた「避難勧告等の判断・伝達マニュアルガイドライン」（内閣府）では、土砂災害、洪水、高潮に対する避難準備情報（災害時要援護者避難）の発令について、大雨警報、洪水警報、高潮警報を参考にすることとされています。

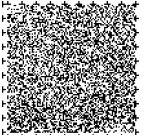
気象庁では、気象災害時の避難勧告等の判断の際に、より有効に活用頂けるよう、平成20年5月28日から大雨警報・注意報の基準に土砂災害の危険性を示す土壌雨量指数を、洪水警報・注意報の基準に水害発生の危険性を示す流域雨量指数を導入するとともに、高潮警報については、海岸施設や地盤の高さ、過去の高潮災害との関係などを考慮して発表基準を見直しました。

さらに、これまで気象庁では警報・注意報の発表は、都道府県をあらかじめいくつかに分けた地域（通常は複数の市町村で構成されます）を単位にしていたましたが、平成22年5月27日（予定）からは、警戒の対象となっている地域を市町村の防災担当者や住民が明確に認識できるよう、市町村を単位として、よりきめ細かく警報・注意報を発表します。このことにより、市町村にとって災害への警戒・注意が必要な時間帯をこれまでより絞って発表することが可能になります。

このほか、土砂災害発生の危険性の高い地域を格子分布図によりおおよそ把握することを可能とした土砂災害警戒判定メッシュ情報や、洪水の危険性の高い地域をおおよそ把握することができる格子分布図の情報についても、避難勧告等の判断の参考に活用いただけるよう、普及に取り組んでいます。

災害時に的確な防災対応を取るためには平常時からの準備が重要です。このため、各地の気象台では、地域防災計画の修正への協力や避難勧告等の判断・伝達マニュアル策定の支援を行うほか、市町村への個別説明、防災訓練への参画等を通じて、気象庁が発表する防災気象情報がどのようなものか理解を深めていただけるよう努めています。

こうした取り組みを通じ、気象警報等の防災気象情報が避難準備情報（災害時要援護者避難）の発令の判断の参考としてより有効に活用いただけるよう、今後も積極的に支援してまいります。



《参考》各種気象情報

大雨・土砂災害

種類	事象	発表者	対象	避難情報(※3)
大雨注意報	大雨によって、災害が起こるおそれがある。 (※1)	気象庁	全国を375(※2)に分けた区域 (平成22年5月より、市町村毎)	
大雨警報	大雨によって、重大な災害が起こるおそれがある。 (※1)	気象庁	同上	— (自治体により避難準備情報等)
土砂災害警戒情報	大雨による土砂災害の危険度が非常に高まっている	都道府県・気象庁	市町村	(※4)

種類	事象	発表者	対象	避難情報(※3)
記録的短時間大雨情報	現在の降雨が、その地域にとって災害の発生につながるような、稀にしか観測しない雨量である。 数年に一度の猛烈な雨が観測された場合に発表。	気象庁	市町村 (個別観測点)	—

(※1)大雨警報・大雨注意報は、1時間雨量、3時間雨量、土壌雨量指数を基準として発表する。

土壌雨量指数とは、降雨による土砂災害発生の危険性を示す指標で、対象となる地域の土壌中に貯まっている雨水の量を示す指数のこと。

(※2)平成22年4月1日現在

(※3)避難情報の欄が「—」となっているものは、特に明確な対応付けがされていないことを示す。

(※4)土砂災害警戒情報とは、大雨による土砂災害発生の危険度が高まったとき、市町村長が避難勧告等を発令する際の判断や住民の自主避難の参考となるよう、都道府県と気象庁が共同で発表する防災情報です。(気象庁発行「気象業務はいま2009」より)

洪水

種類	事象	発表者等	対象	避難情報
洪水注意報	洪水によって、災害が起こるおそれがある。 (※1)	対象地域にある不特定の河川の増水における災害に対して気象庁が発表	全国を374に分けた区域 (平成22年5月より、市町村毎)	
洪水警報	洪水によって、重大な災害が起こるおそれがある。 (※1)		同上	— (自治体により避難準備情報等)

種類	事象	発表者等	対象	避難情報
〇〇川はん濫注意情報 (洪水注意報)	はん濫注意水位に到達し、さらに水位の上昇が見込まれる場合	指定河川洪水予報(あらかじめ指定した河川について、区間を決めて水位または流量を示した洪水の予報) 国が管理する河川は国土交通省河川局と気象庁が発表。都道府県が管理する河川は都道府県と気象庁が共同して発表。	河川を指定して発表	[市町村]避難準備情報の発令を判断し、状況に応じて発表 [住民]はん濫に関する情報に注意
〇〇川はん濫警戒情報 (洪水警戒報)	一定時間後にははん濫危険水位に到達が見込まれる場合、あるいは避難判断水位に到達し、さらに水位の上昇が見込まれる場合		同上	[市町村]避難勧告等の発令を判断し、状況に応じて発表 [住民]避難を判断
〇〇川はん濫危険情報 (洪水危険報)	はん濫危険水位に到達		同上	[住民]避難を完了
〇〇川はん濫発生情報 (洪水発生報)	はん濫の発生 (はん濫水の予報)		同上	[市町村]新たにはん濫が及ぶ区域の住民の避難誘導 [住民]新たにはん濫が及ぶ区域では避難を検討・判断

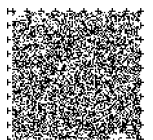
(※1)洪水警戒報・洪水注意報は、1時間雨量、3時間雨量、流域雨量指数を基準として発表する。

流域雨量指数とは、降雨による洪水災害発生の危険性を示す指標で、対象となる河川の流域に存在する雨水の量を示す指数のこと。

高潮

種類	事象	発表者	対象	避難情報
高潮注意報	台風や低気圧等による異常な海面の上昇により、災害が発生するおそれがある	気象庁	全国を374に分けた区域 (平成22年5月より、市町村毎)	
高潮警報	台風や低気圧等による異常な海面の上昇により、重大な災害が発生するおそれがある。	気象庁	全国を374に分けた区域 (平成22年5月より、市町村毎)	—(※1) (自治体により避難準備情報・避難勧告等)

(※1)「高潮警報発表の基準を、堤防等の設備状況を考慮して予防活動が必要と判断される潮位の高さに設定することで、市町村等防災機関の判断を直接支援するとともに、住民の個々の避難行動を促進する計画です。」(気象庁発行「気象業務はいま2009」より)



津波

種類	事象	対象	避難情報
津波注意報	高いところで0.5m程度の津波が予想されるため、注意が必要 (発表される高さ: 0.5m)	全国を66に分けた津波予報区 (領域名)	市町村により避難勧告等
津波警報	高いところで2m程度の津波が予想されるため、警戒が必要 (発表される高さ: 1m, 2m)		市町村により避難勧告等
大津波警報	高いところで3m程度以上の津波が予想されるため、厳重な警戒が必要 (発表される高さ: 3m, 4m, 6m, 8m, 10m以上)		市町村により避難勧告等

東海地震

種類	事象	対象	避難情報(※1)
東海地震観測情報	①東海地震の前兆現象について直ちに評価できない場合 ②想定震源域及びその近傍で発生した顕著な地震活動が東海地震の前兆現象との関連性がないと判断される場合	—	〔防災機関〕情報収集
東海地震注意情報	東海地震の前兆現象である可能性が高まったと認められた場合	—	〔防災機関〕準備行動
東海地震予知情報	東海地震が発生するおそれがあると認められた場合	—	〔防災機関〕地震災害警戒本部の設置

(※1) 気象庁HPより

【Q】三種類の情報はどのような時に発表され、そのとき私たち(住民)はどう行動すればよいのですか？

【A】

東海地震観測情報

観測された現象が東海地震の前兆現象であると直ちに判断できない場合や、前兆現象とは関係がないことがわかった場合に発表されます。住民の方は、平常どおりお過ごし下さい。

東海地震注意情報

観測された現象が前兆現象である可能性が高まった場合に発表されます。

ほぼ同時に、政府から防災に関する呼び掛けが行われます。これに合わせ、防災関係機関の中には、一部準備行動を開始するところもあります。学校や企業の中には、児童や職員の帰宅を行うところもありますので、住民の方は政府からの呼び掛けや、予め自治体等が定める防災計画に従って行動して下さい。

東海地震予知情報

東海地震の発生のおそれがあると判断された場合に発表されます。

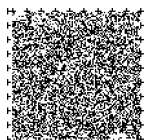
ほぼ同時に内閣総理大臣から警戒宣言が発表され、本格的な防災体制が敷かれます。住民の方は、東海地震の発生に十分警戒し、予め自治体等が定める防災計画に従って行動して下さい。

火山

種類	レベル (キーワード)	事象	対象	避難情報(※1)
噴火予報	レベル1 (平常)	火山活動は静穏。 火山活動の状態によって、火口内で火山灰の噴出等が見られる(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)	火口内等	平常
噴火警報 (火口周辺警報)	レベル2 (火口周辺規制)	火口周辺に影響を及ぼす(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)噴火が発生、あるいは発生すると予想される。	火口周辺	火口周辺規制
	レベル3 (入山規制)	居住地域の近くまで重大な影響を及ぼす(この範囲に入った場合には生命に危険が及ぶ)噴火が発生、あるいは発生すると予想される。	火口から居住 地域近くまで	入山規制
噴火警報 (噴火警報)	レベル4 (避難準備)	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生すると予想される(可能性が高まってきている)。	居住地域及び それより火口側	避難準備
	レベル5 (避難)	居住地域に重大な被害を及ぼす噴火が発生、あるいは切迫している状態にある。		避難



(※1)「噴火警戒レベルは、避難、避難準備、入山規制など、噴火時等にとるべき防災対応を踏まえて火山活動の状況を5段階に区分したもので、それぞれにキーワードを設定して具体的な防災行動を分かりやすく表現したものです。噴火警戒レベルを導入した火山では、関係する市町村の地域防災計画等で、レベルに応じた防災対応やその対象範囲などが定められています。特にレベルを引き上げる噴火警報の発表時には、地元の市町村が迅速かつ確実に避難勧告等の対応を取ることができ、噴火災害の軽減につながることが期待されます。」(気象庁発行「気象業務はいま2009」より)



3.3. 避難支援活動



要援護者の避難支援に関する活動マニュアルにはどのようなものがあるのか？

<① 兵庫県豊岡市西花園地区防災ネット>

風水害

要援護者の避難誘導について、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（＝自主防災組織）、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

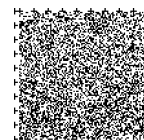
【マニュアルの作成・配布】

- ・ 防災ネットでは、「災害対応マニュアル」を平成14年に作成した。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。

災害時に備えた行程

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、自警団長が区全体の台帳、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直接話をするとともに、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 社会福祉課

要援護者の避難には時間がかかるため、避難勧告が発令される前に、市が民生委員・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。

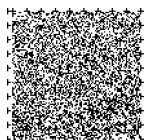
地域 自警団（＝自主防災組織）

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。

連絡先

豊岡市総務部防災課
TEL: 0796-23-1111

豊岡市健康福祉部社会福祉課
TEL: 0796-24-7033



県が自主防災組織の活動マニュアルを作成し、自主防災組織での「災害時要援護者台帳」の整備を進めている。

静岡県総務部危機管理局では、自主防災組織リーダーの役割や基本的な活動をまとめた「自主防災組織活動マニュアル」をホームページ上で公開し、県が主催する研修会等において活用している。また、優良な自主防災組織活動を紹介している。

～ マニュアルや事例集による活動の周知 ～

都道府県 総務部危機管理局

県では、県内の全ての自主防災組織の役員に「自主防災組織活動マニュアル」を配布して災害時要援護者対策を促すと共に、優良な自主防災組織の活動を紹介する「自主防災活動実践事例集」を作成し、ホームページ上で公開している。

【自主防災組織活動マニュアルの内容】

すべての自主防災組織で「世帯台帳」、「人材台帳」、「災害時要援護者台帳」の整備を進めている。

- ◆世帯台帳…組織内のすべての世帯について氏名、血液型、平日昼間の居場所等を明記
- ◆人材台帳…組織内の資格・技能者の名簿（元消防団員、保健師、看護師、元警察官等）
- ◆災害時要援護者台帳…要援護者氏名、住所、電話番号、特記事項、連絡先（支援者、民生委員等）

自主防災組織活動マニュアルにおける災害時要援護者支援

1) 災害時要援護者支援とは

災害が発生すると、平常時でも様々な支援を必要とする人々（「災害時要援護者」）にとっては、安全な場所に避難することや避難先での生活を続けることなどに大きな困難が発生します。

このような人々も適切な支援があれば、災害を避け、身体や生命の安全を確保することができます。そのために、地域の人たちの思いやりと支援が求められています。

(2) 災害時要援護者の把握

自主防災組織では「災害時要援護者台帳」を整備することになっています。

いざ発災という時に、災害時要援護者の安否確認、避難支援等が確実に行えるよう、地域で予め要援護者の所在を把握しておく必要があります。

(3) 情報伝達や避難行動、避難生活の支援

①東海地震注意情報や警戒宣言、発災後の情報など、災害に関係する情報が確実に伝達されるよう配慮が必要です。例えば、聴覚障がいのある人には、直接連絡する担当者を決めるなど音声以外の伝達方法が必要です。

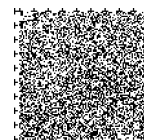
②寝たきりの高齢者など一人で避難することが困難な人は、事前に誰が避難地や避難所までの避難を支援するのか検討しておくことが大切です。

③避難地・避難所では、災害時要援護者が少しでも生活しやすい場所に配慮してください。必要に応じて災害時要援護者のための備蓄も必要です。

情報を伝達する際には、視聴覚障がいのある人にも確実に情報が伝わるよう、放送と掲示板の併用や声かけをするなど複数の手段を確保することが大切です。

(4) 災害時要援護者が参加した防災訓練の実施

災害時に力を発揮するのは、日ごろからの地域のつながりです。災害時要援護者やその家族の方に、積極的に地域防災訓練に参加してもらいましょう。



■災害時要援護者台帳(モデル)

状態	災害時要援護者氏名 住所、電話番号	特記事項	連絡先（支援者、民生委員など）			
			平日の昼間		夜間及び休日	
			氏名	連絡先	氏名	連絡先
			①		①	
			②		②	
			③		③	
			④		④	
電話			①		①	
			②		②	
			③		③	
			④		④	
			①		①	
			②		②	
			③		③	
			④		④	
電話			①		①	
			②		②	
			③		③	
			④		④	

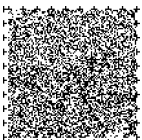
～ マニュアルによる活動の周知 ～

都道府県 総務部危機管理局

県では、自主防災組織役員や民生委員を対象に地域防災の人材育成研修を実施しており、「自主防災組織活動マニュアル」をテキストとして活用している。また、自主防災組織関係者と民生委員が合同で災害時要援護者の避難支援に関する研修も実施しており、防災ゲーム「クロスロード」（ゲーム参加者は、カードに書かれた設問を自らの問題として考え、YES か NO かで自分の考えを示すとともに、参加者同士が意見交換を行いながらゲームを進めていく）を取り入れて、災害時におけるそれぞれの役割を確認しながらお互いの連携について意見交換を行っている。

参考：静岡県「自主防災組織活動マニュアル」

連絡先	静岡県総務部危機管理局危機情報室 TEL: 054-221-2644 E-mail: boujou@pref.shizuoka.lg.jp
------------	---



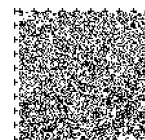
コラム：難病患者への個別災害対応マニュアルの整備

兵庫県では、台風 23 号災害等において、難病患者への災害時支援の特殊性及び緊急性が明らかになったことを受け、平成 18 年 3 月に「在宅人工呼吸器装着難病患者災害時支援指針」を策定した。各健康福祉事務所（保健所）では、指針に基づいて患者ごとの対応を記載した「個別災害対応マニュアル」を整備している。

個別災害対応マニュアルの特徴は、患者一人ひとりの状況を反映させた個別災害支援策を定めることであり、保健師が、従来からの保健活動の中で、患者・家族及び関係者（主治医、訪問看護ステーション、市町等）との話し合いにより作成する。また、関係者への情報提供について、患者・家族から同意をとる「同意方式」を採用している。

個別災害対応マニュアルの内容としては、患者自宅付近の危険地域情報、水害など予想される災害時の対応(事前避難等)、地震など突然の災害発生時の対応、停電時の対応(自家発電設備の情報)、人工呼吸療法の詳細、緊急時の連絡票、関係者連絡リスト等である。

参考：兵庫県地域防災体制検討委員会「災害時要援護者支援指針」平成 19 年 3 月



障がいの態様に応じた避難支援に関する留意点を、県がまとめた。

山口県の「災害時要援護者支援マニュアル策定ガイドライン」では、災害時避難支援の時間経過ごと（情報伝達・避難誘導・避難所生活）に、障がい種別ごとの避難支援に関する留意点がまとめられている。また、障がい者本人または支援者が、予め必要な物資等を備蓄し、災害発生時にすばやく持ち出せるよう、障がい種別の非常時持出品リストが示されている。

ここがポイント 【障がいの態様に応じた内容を明記】

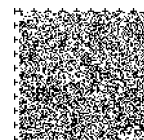
- ・ 情報伝達、避難誘導、避難所における配慮に関して、障がいの態様に応じたポイントが掲載されている。
- ・ 障がい者自身の平常時災害対策として、障がいの態様に応じた非常時持出品リストが掲載されている。

（「資料4 災害時要援護者の特徴」より抜粋）

—情報伝達に関する事項—

視覚障がい者	・ 音声による情報伝達及び状況説明が必要。
聴覚障がい者	・ 正面から口を大きく動かして話す。 ・ 文字や絵を組み合わせて情報を伝える。 ・ 盲ろう通訳・介助員、手話通訳者及び要約筆記者を避難所等に派遣する。 ・ 掲示板、ファクシミリ、Eメールを活用した情報提供を行うとともに、文字放送用テレビを避難所に設置することに努める。
肢体不自由者	・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要。
内部障がい者 ・ 難病患者	・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要。
知的障がい者	・ 具体的に、わかりやすく情報を伝える。 ・ 絵、図、文字などを組み合わせて、理解しやすい方法で情報を伝える。 ・ 努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるようにする。
精神障がい者	・ 本人、家族、支援者への迅速な情報伝達が必要。 ・ 努めて冷静な態度で接し、簡単に状況を説明する等本人を安心させ、冷静さを保つようにする。

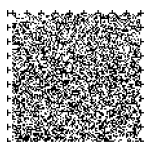
参考：山口県「災害時要援護者支援マニュアル策定ガイドライン」



－避難誘導時の留意点に関する事項－

<p>視覚障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日常の生活圏であっても災害時には認知地図が使用不能となる場合がある。 ・ 白杖を持たない方の手で支援者の肘の上を掴んでもらい、歩行速度に気をつけながらゆっくり歩く。このとき白杖や腕を掴んだり、後ろから押ししたりしない。 ・ 段のある所では、段の手前で立ち止まり、段が上がるのか下がるのか伝える。段が終わったら立ち止まり、段の終わりを伝える。 ・ 盲導犬を伴っている人に対しては、方向を説明し、直接盲導犬を引いたり、さわったりしない。
<p>聴覚障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 手話、筆談、身振り等で状況説明を行い、避難所等へ誘導する。
<p>肢体不自由者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自力で避難することが困難な場合には、車イスやストレッチャー等の移動用具等が、確保できない場合には、おぶいひもでおぶったり、毛布等で作った応急担架等により避難させる。 （車イスを使用する場合） 段差を越えるときは、押す人の足元にあるステップバーを踏み、車イスの前輪をあげ、段差に乗せてから後輪を持ち上げて、静かに段差に乗せてから押し進める。上るときは車イスを前向きに、下りるときは車イスを後ろ向きにするのが安全である。 下り坂は車イスを後ろ向きにし軽くブレーキをかけながらゆっくり下りるようにする。 階段を避難するときは、2人から3人で車イスを持ち上げてゆっくり移動する。 車イスで段差を超えたり、後ろ向きに進める等動かす方法を変更する時は、必ず利用者に今からどのような動きをするのか伝えてから行う。
<p>内部障がい者 ・ 難病患者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 常時使用している福祉用具や日常生活用具（ストマなど）、医療機器（機器によっては、電気、酸素ボンベが必要）を確保するとともに、医薬品を携帯する。 ・ 自力で避難することが困難な場合には、車イスやストレッチャー等の移動用具等を確保することが望ましいが、移動用具等が確保できない場合には、おぶいひもでおぶったり、毛布等で作った応急担架等により避難させる。 ・ 必要に応じて迅速に災害を免れた医療機関へ誘導・搬送する。
<p>知的障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 努めて冷静な態度で接し、絶えず優しい言葉をかけるようにする。 ・ 必ず誰かが付き添い手を引くなどして移動させる（一人にはしない）。 ・ 災害の不安から大声や奇声をあげたり異常な行動をしても、叱ったりしない。救出の際に思いもよらない行動をすることや、座り込んでしまうことなどが考えられる。 ・ 家族等身内が付き添うことで、不安が軽減され異常な行動や興奮が落ち着きやすくなる。 ・ パニックや発作など不安定な行動がある場合、主治医もしくは最寄りの医療機関等へ相談し指示を受ける。
<p>精神障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 努めて冷静な態度で接し、簡単に状況を説明する等本人を安心させ、冷静さを保つようにする。 ・ 必ず誰かが付き添い手を引くなどして移動させる（一人にはしない）。 ・ 災害の不安から大声や奇声をあげたり異常な行動をしても、叱ったりしない。 ・ 強い不安や症状悪化がみられる場合は、主治医もしくは最寄りの医療機関または保健所へ相談し指示を受ける。

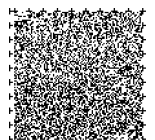
参考：山口県「災害時要援護者支援マニュアル策定ガイドライン」



－避難所での留意点に関する事項－

<p>視覚障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・できるだけ出入りに近い場所を確保するなど、移動が少なく済むようにする。その際、避難所内に複数の出入りを設け、人の出入りの少ない方の出入りに近い場所を確保するなどの配慮をする。 ・視覚障がい者には、構内放送・拡声器などにより音声情報を繰り返し流したり、拡大文字や点字による情報の提供に努める。また、携帯ラジオ等を配布する。 ・周囲に他の避難者などの音声が目立っている中では、なるべく個別に情報を伝達する必要がある。 ・ガイドヘルパー等の配置に努める。 ・白杖等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。 ・仮設トイレを屋外に設置する場合、壁伝いに行くことができる場所に設置するか、順路にロープ等を張り、移動が楽に行えるように配慮する。あわせて、壁際に長椅子や物を置いたり、ロープに物を吊したりしないよう徹底する。
<p>聴覚障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・聴覚障がい者には、広報紙や広報掲示板、電光掲示板、見えるラジオ、文字放送用テレビ、FAX等を活用する他、音声による連絡は必ず文字でも掲示したり、手話通訳者、要約筆記者の配置に努める。また、できるだけわかりやすい言葉を使い、漢字にはルビをふるよう配慮する。 ・補聴器等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。 ・手話通訳や要約筆記の必要な人同士をできるだけ近くにまとめ、情報がスムーズに行き渡るよう配慮する。
<p>肢体不自由者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・車イスが通れる通路を確保する。 ・できるだけ出入りに近い場所を確保するなど、移動が少なく済むようにする。 ・身体機能に合った、安全で利用可能なトイレを用意し、できるだけトイレに近い場所の確保に努める。 ・車イス等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。 [体温調節が困難な場合] ・脊椎を損傷した障がい者の中には、手足の感覚がなくなり、周囲の温度に応じた体温調節が困難な者もいるため、毛布の優先配付等の配慮が必要である。
<p>内部障がい者 ・難病患者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・特殊な薬剤や、食事制限等疾患に関する必要な情報を確認することが必要。 ・医薬品や衛生材料の確保が必要。 ・医療機関等の協力により巡回診療を行うほか、定期的な治療の継続のための移送サービスを実施。 ・避難所では、ケアのできるスペースの確保が必要。
<p>知的障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・環境の変化を理解できずに混乱したり、不安定になる場合があるので、気持ちを落ち着かせるような配慮が必要。 ・周囲とコミュニケーションが十分に取れないためトラブルになることもあるので、場合によっては個室を確保するなどの配慮が必要。
<p>精神障がい者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・医療機関との連絡体制の確保が必要。 ・精神障がい者の多くは、服薬により状態が安定するが、病気のために社会生活や対人関係などに支障をきたすことも多く、避難所等の集団生活になじめないこともあるので、この点に配慮した支援も必要。 ・精神障がい者の状態の早期安定を図るためには、被災前の社会復帰活動やなじんんでいた人間関係を、地域ボランティアなどによる支援ネットワークを活用しながら、いかに早く回復させるかということが必要。

参考：山口県「災害時要援護者支援マニュアル策定ガイドライン」



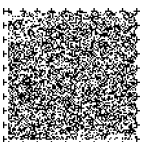
(「資料7 非常持出品リスト」より)

災害時要援護者の備え例	
区分	持ち出し品
寝たきり高齢者 認知症高齢者	紙おむつ・携帯トイレ・おむつ交換用ビニールシート 幅広いひも（おぶいひも）・常備薬・処方箋など
視覚障害者	手袋・眼鏡・白杖・時計（音声・触知式等）・点字版・常備薬・処方箋など
聴覚障害者	補聴器（専用電池）・メモ用紙、筆記用具（筆談用）・笛・警報ブザー メール機能付き携帯電話・文字放送付き携帯ラジオなど
肢体不自由者	紙おむつ・携帯トイレ・おむつ交換用ビニールシート・おぶいひも 予備の車いす・タオルケット・補装具・電動車いす用バッテリーなど
内部障害者 難病患者	携帯用トイレ・常備薬・処方箋・食事セット（治療食） 〈じん臓障害〉 透析施設リスト・透析検査データのコピーなど 〈呼吸器障害〉 携帯用酸素ボトルなど 〈ぼうこう・直腸障害〉 ストマ装具・洗腸セット（水・ウェットティッシュ・ビニール袋・輪ゴム・はさみ）など
知的障害者	常備薬、処方箋・本人がこだわりを持っている身の回り品 本人が食べられる食料など
精神障害者	常備薬、処方箋・水など
乳幼児	紙おむつ・ウェットティッシュ・粉ミルク・ミネラルウォーターなど
外国人	パスポートなど

- * 手帳所持者は、手帳の写しを非常持出袋等に用意しておく。
- * 常備薬がある人は、かかりつけ病院名、病名、薬の種類等を書いたリストを作成しておく。

参考：山口県「災害時要援護者支援マニュアル策定ガイドライン」

連絡先	山口県防災危機管理課 TEL: 083-933-2367	E-mail: a10900@pref.yamaguchi.lg.jp
-----	---------------------------------	-------------------------------------



災害時要援護者の避難対策事例集

平成22年3月

災害時要援護者の避難対策に関する検討会

本事例集に掲載している事例以外に、参考となる取り組み事例等ございましたら、今後の更なる検討の際の参考にさせていただきたいため、下記連絡先までご連絡いただきますようお願いいたします。

総務省消防庁 国民保護・防災部 防災課

TEL : 03-5253-7525 FAX : 03-5253-7535

本報告書は、再生紙を使用しております。

