

## 第6回

# 防災活動事例発表会

【日時】 平成27年11月28日（土曜日）  
午後1時30分～午後4時

【会場】 長岡市消防本部庁舎 4階

【主催】 中越市民防災安全士会  
(公社) 中越防災安全推進機構  
長岡市危機管理防災本部

【共催】 長岡市社会福祉協議会

### アンケートの協力をお願い

※配布の「防災活動事例発表会アンケート」は、お帰りの際に提出をお願いいたします。

# プログラム

## 1 主催者挨拶

中越市民防災安全士会 会長 岸 和義

## 2 講演 (50 分)

「避難行動要支援者に関する法令整備の背景と課題」・・・p. 1

講師：NPO 法人東京いのちのポータルサイト 監事 中橋 徹也 様

## 3 説明 (10 分)

「長岡市における避難行動要支援者支援の取組について」・・・p. 33

長岡市

## 休憩 (10 分)

## 4 事例発表 (30 分)

「自ら定める『要支援者』と助けるための仕組み作り」・・・p. 37

鉢伏町 1 丁目自主防災会 防災部長 神保 道雄 様

## 5 パネルディスカッション (60 分)

テーマ「避難行動要支援者名簿の活用を考える」

パネリスト 鉢伏町 1 丁目自主防災会 防災部長 神保 道雄 様

青葉台 3 丁目自主防災会 運営委員長 神田 英一朗 様

日越・王寺川地区民生委員 丸山 隆 様

長岡市

コーディネーター 公益社団法人 中越防災安全推進機構

地域防災力センター センター長 河内 毅

## 6 閉会挨拶

長岡市危機管理防災本部 危機管理防災担当課長 高野 徹也

# 避難行動要支援者に関する 法令整備の背景と課題

第6回 防災活動事例発表会

平成27年11月28日

INPO法人 東京いのちのポータルサイト  
中橋徹也

## 目次

- なぜ避難行動要支援者に関する法令が整備されたのか
- 災害対策基本法改正とその趣旨
- 避難行動要支援のポイント  
名簿や地域における体制整備

## これまでの要援護者対策の転機となった災害

- 昭和60年7月 長野市地附山地すべり災害
- 平成7年1月 阪神淡路大震災
- 平成16年7月 新潟福島豪雨
- 平成23年3月 東日本大震災

## 昭和60年長野市地附山地すべり～

昭和60年7月	長野市地附山大規模な地すべりによる老人ホームが被害を受け、死者26名。テレビで生放送されたこともあり、高齢者や障がい者等の災害弱者の支援に向けた取り組みの必要性についての意識が高まった。
昭和61年7月	神戸市の精神薄弱者養護施設「陽気寮」の火災で寮生8人が焼死
昭和62年	防災白書において、初めて災害弱者が増加していることや、介護を必要とする高齢者・障害者の避難対策が言及される
平成3年	防災白書において、初めて「災害時要援護者」と定義された

## 平成7年 阪神淡路大震災～

平成7年	阪神淡路大震災発生 ・・・災害関連死の深刻性認識
平成8年3月	(阪神淡路大) 震災を踏まえた新しい社会システムに関する調査報告
平成8年3月	大規模災害における応急救助のあり方に関する調査報告
	自主防災組織、ボランティア等と連携した災害弱者対策のあり方の調査報告
平成10年～	地域防災計画に災害時要援護者対策が盛り込まれるようになった。
平成13年	大規模災害救助研究会報告書

## 平成16年新潟水害～

平成16年7月	新潟福井水害
平成16年8～10月	台風15・16・18・21・22号： 死者・行方不明者計197名
平成16年10月	集中豪雨検討会の立ち上げ 要援護者の避難についての検討
平成16年10月	新潟県中越地震 エコノミー症候群等発生
平成17年3月	避難支援ガイドラインの作成

## 平成16年新潟水害～

平成17年7月	防災基本計画の改正 要援護者情報の収集・共有等の根拠と 収集・共有の必要性の明確化
平成17年9月 ～	総務省消防庁にてガイドラインのモデル 事業実施
平成17年9月	台風14号
平成17年9月	要援護者検討会の立ち上げ 避難所での支援、避難支援に関する 関係諸機関の連携についての検討
平成18年3月	避難支援ガイドラインの改定

## 平成16年新潟水害の人的被害と要因

	犠牲者	被災状況
破堤氾濫 前	男76歳 男78歳 女75歳 女72歳	自宅流出屋内で遺体発見 2階建住宅流出屋内で遺体発見 自宅流出、屋外で遺体発見 避難中用水路に転落し行方不明
浸水開始 後	女42歳 女78歳・杖歩行 男37歳 男63歳	避難中流されて行方不明 孫と避難中流されて行方不明 トラックで工作中 水没行方不明 車で移動中浸水箇所で停止溺死
避難勧告 発令後	男72歳 女84歳要介護独居 男77歳寝たきり 女87歳杖歩行独居 女76歳要介護独居	急激な浸水で避難できず倉庫内で溺死 室内で溺死（床上110cm浸水） 室内で溺死（床上120cm浸水） 室内で溺死（床上130cm浸水） 2階に上がれず1階で溺死
その他	男83歳 女72歳	裏山が崩れ、自宅内流入死亡 裏山が崩れ、自宅内流入死亡

## 平成16年新潟水害等の課題

①集中豪雨等における（避難勧告等の）情報伝達に問題がおきた

⇒避難勧告等の判断・伝達マニュアル  
作成ガイドライン

②災害時要援護者の避難支援にあたって問題がおきた

平成16年度集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討報告

### 要援護者支援の成否を分けた点 (平成16年新潟水害調査より)

支援できなかった団体		支援できた団体
過去に幾度となく床下浸水を経験しており「いつも程度と 考えていた」	災害意識	いつもの水害とは違って浸水がひどくなってきたことを認識していた
避難勧告の発令を知らない	情報	避難勧告の発令を知っていた。
急速な増水で自宅の2階に逃げるのが精一杯であった。	初動対応	高齢者に電話をかけ家族または助けになる知り合いがいるかどうか確認した
自治会内で犠牲となった高齢者に対しては独居または高齢者夫婦で在宅生活が可能であるので何とかなるのではという思いがどこかにあった。	支援	連絡が取れない場合は、直接安否確認をおこない、避難所に誘導した 避難が不可能な場合は一緒にいた

平成16年新潟水害の三条市・中之島村の自治会・介護団体への対応ヒアリングから

## 平成16年新潟水害等の課題

- ①要援護者や避難支援者への避難勧告等の情報伝達体制が十分に整備されていない
- ②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である
- ③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

## 避難支援ガイドラインの骨子

- 課題1 情報伝達体制の整備
  - 災害時要援護者支援班の設置  
防災関係部局と福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者との間の連携強化
- 課題2 災害時要援護者情報の共有
  - 同意方式、手上げ方式、共有情報方式による  
平時からの情報共有
- 課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化
  - 災害時要援護者一人ひとりの避難支援プラン  
の策定



## 平成16年新潟県中越地震での人的被害

	死者・人	負傷者	全壊・棟	大規模半壊・棟	半壊
新潟県	68	633	3175	13810	104619
死者の内訳				65歳未満	65歳以上
建物倒壊・土砂崩れ			16	11	5
地震によるショック			15	3	12
避難中の車内			3	2	1
地震後の疲労・ストレス			24	3	21
その他			10	6	4
				平成21年10月15日現在	

## 新潟県中越地震、平成17年台風14号等の課題

- ①これまでの避難所では要援護者が必要な支援に関する相談がしにくい。また、避難所の責任者、市町村も避難所における要援護者のニーズ把握、支援の実施が不十分であった
- ②福祉関係者等との関係機関等との連携が十分でなかったため、福祉施設などで受け入れ過剰等の問題が発生した。

## 避難支援ガイドライン改定の骨子

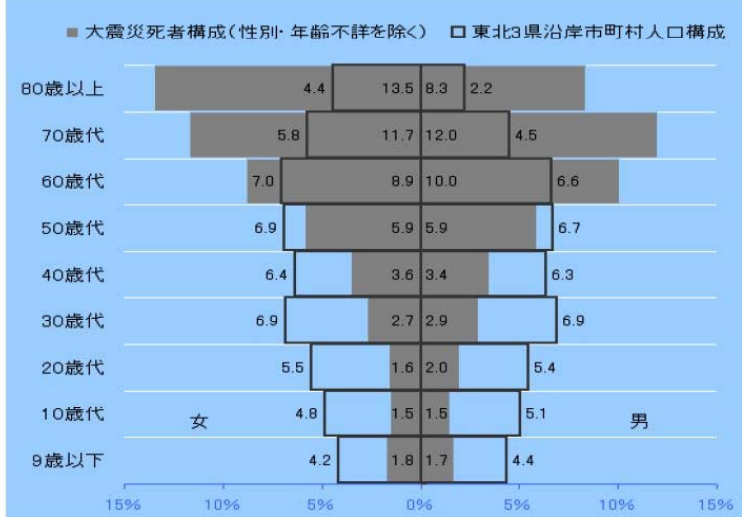
- 課題 1 避難所の支援
    - ⇒①避難所における要援護者用窓口の設置
    - ②福祉避難所の設置・活用の促進
  - 課題 2 関係機関等との連携
    - ⇒ ①災害時における高齢者、障害者等への福祉サービスの継続（BCP）
    - ②要援護者避難支援連絡会議（仮称）等を通じた緊密な連携の構築
    - ③保健師、看護師等の広域的な応援
- 関係機関共有方式の積極的活用

## 避難支援ガイドライン公表～

平成19年3月	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会が『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』を公表
平成19年8月	厚生労働省では「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認の円滑な実施について」と題する地方自治法第245条の4第1項の規定による技術的助言を行っている。

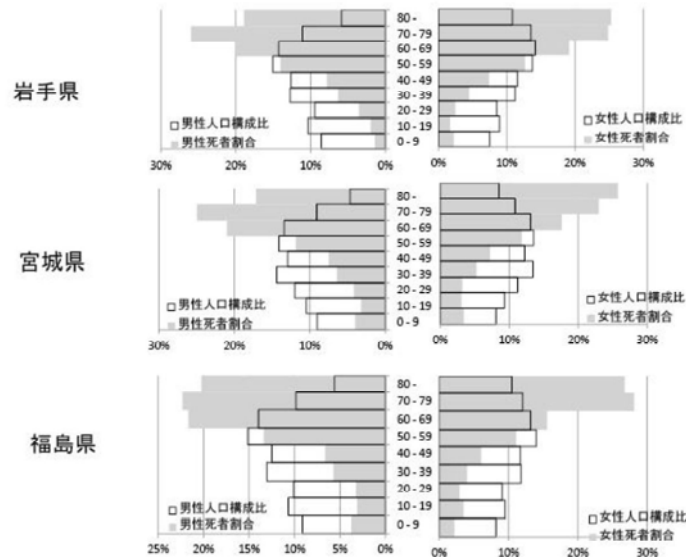
## 東日本大震災での高齢者は？

東日本大震災犠牲者の男女・年齢構成



(注) 数字は男女計を100とする構成比(%). 東日本大震災死者は東北3県(岩手県・宮城県・福島県)のものであり警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現

## 各県の人口ピラミッドと性別・年齢別の死者割合 (東日本大震災)



# 東日本大震災での 障害者の死亡率は2倍！

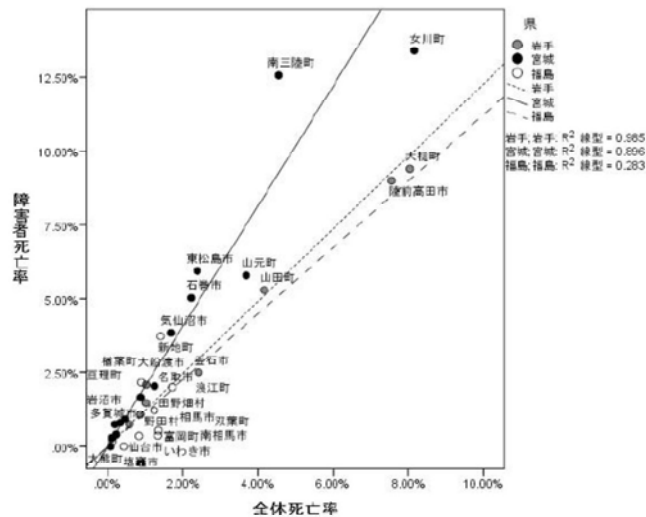
日本障害フォーラムとともに制作した  
ドキュメンタリー映画

「生命 (いのち) のことづけ」

この作品では、被災障害者の実態や支援活動、必要とされる施策が当事者たちの証言を中心にまとめられている。その最初にこの言葉が流れる。

障害者手帳保持者 1568人 (2.0%)  
全住民 13619人 (0.9%)  
毎日新聞社調べ

## 障害者死亡率と全体死亡率の関係



## 東日本大震災～

平成 23年 3月	東日本大震災
平成 24年 4月	災害時要援護者対策・市町村調査（総務省）
平成 24年 4～7月	防災対策推進検討会議報告
平成 24年 8月	災害対策基本法改正（応急対策等）
平成 24年 10月	日本弁護士連合会による災害時における要援護者の個人情報提供・共有に関するガイドライン公表
平成 24年 10月 ～25年 3月	災害時要援護者の避難支援に関する検討会
平成 25年 3月	災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書
平成 25年 8月	災害対策基本法改正（要援護者対策等）
平成 25年 8月	避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針公表

### 平成 24年 4月 災害時要援護者の市町村避難支援対策の調査（総務省）

- 全体計画の策定状況・・・83.5%が策定済
- 名簿の整備状況・・・64.1%名簿を整備して更新中
- 名簿の整備方法・・・「同意方式と手上げ方式の組合せ」の25.1%、「手上げ方式のみ」の16.0%
- 平常時の情報提供は、92.8%が実施。民生委員 94.9%、町内会・自治会等自主防災組織 83.7%、社会福祉協議会 63.5%、消防団員 59.4%
- 平常時提供 民生委員 90.1% 自主防災組織 73.4%
- 個別計画 28.8%が策定済
- 新潟県は、全体計画は100% 個別計画は 16.7%

## 平成24年7月 防災対策推進検討会議報告書

- 要援護者名簿の作成などについて災害対策法制に位置付けるべきである
- 名簿作成にあたって、個人情報保護法制との関係も整理すべきである
- 東日本大震災においては要援護者への情報提供や避難、避難生活等様々な場面で要援護者への対応に不十分な場面があったことからガイドラインの見直しを行うべきである

## 平成24年10月～災害時要援護者の 避難支援に関する検討会

- 平成24年10月から5回にわけて、東日本大震災時の要援護者支援に関する課題の検討を実施した。
  - ・ 東日本大震災の課題検討
  - ・ 東日本大震災での名簿活用状況調査
  - ・ 避難支援ガイドラインの課題検討
- 平成25年3月 報告書公表
- 平成25年8月 避難支援に関する指針公表

## 東日本大震災で生じた 要援護者対策の課題

- 発災時に要援護者に配慮した情報伝達、避難誘導、安否確認が十分に行われなかった。
- 要援護者の支援者も多くの命が失われた。  
(支援者まで考慮されていなかった)
- 発災後の避難生活において避難所、福祉避難所が十分な機能を果たさなかった  
(震災関連死が多数起きた)

内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」資料より

## 東日本大震災での被災市町村での 要援護者名簿の活用状況

- 要援護者名簿の使用状況は、さまざまであった。
- 活用できていた例の多くが名簿を作成していただ  
けでなく、平常時に名簿の提供をおこなっていた  
ケースがほとんどであった。
- 一方、活用できなかった例では、
  - ①要援護者に関する名簿が未作成であった
  - ②作成した要援護者に関する名簿を、地域の避難支  
援者に提供していなかった
  - ③要援護者に関する名簿は発災後に提供する予定で  
あったために、発災時の混乱で安否確認に利用でき  
なかった

内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」資料より

## 災害対策基本法における要援護者 支援の概要

- 基本理念・・・2条の2 基本理念  
8条2項 防災上の配慮等
- 改正1  
要援護者に合わせた情報支援 56条他
- 改正2  
要援護者の状態に合わせた避難所の設置  
ならびに避難所での支援 49条の7 89条他
- 要援護者対策の追加・・・49条の10～13

災害時要援護  
者支援は必須

## 災害対策基本法の改正 その1

要援護者等をはじめとした避難に関する情報を必要とする人に合わせた情報の提供等を行う

市町村長は、**防災マップ**の作成等周知に努めること(49条の9)  
避難準備情報・避難勧告・避難指示等を出す際、インターネット  
等の**通信設備の優先利用**(57条・61条の3)

**避難準備情報**について法定化(56条1項)  
避難準備情報を出す場合の要配慮者に対する配慮(56条2項)

「屋内での待避等の安全確保措置」(いわゆる「**垂直避難**」)を指  
示することもできる(60条3項)。これは、避難＝避難所への立退  
きだけではないことを教示する効果がある。

大分大学・山崎栄一准教授資料を一部改変



## 災害対策基本法の改正 その2

要援護者をはじめとした、そこにくるひとたちに合わせた避難所の環境を整える義務が生じる

市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること(49条の7)

災害応急対策責任者は、避難所を提供するとともに、避難所なしその他の場所に滞在している被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずること(89条の6～89条の7)

著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合における、避難所等(86条の2)、臨時の医療施設(86条の3)、埋葬及び火葬(86条の4)ならびに廃棄物処理(86条の5)についての特例

大分大学・山崎栄一准教授資料を一部改変

## 災害対策基本法の改正 その3 避難行動要支援者名簿の作成等の新設

市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務づけ  
作成に当たっては既存の情報を用いてもよい＝目的外利用(49条の10)

本人同意の下で、避難支援等関係者に提供することができる  
緊急時には、本人同意は必要としない(49条の11)

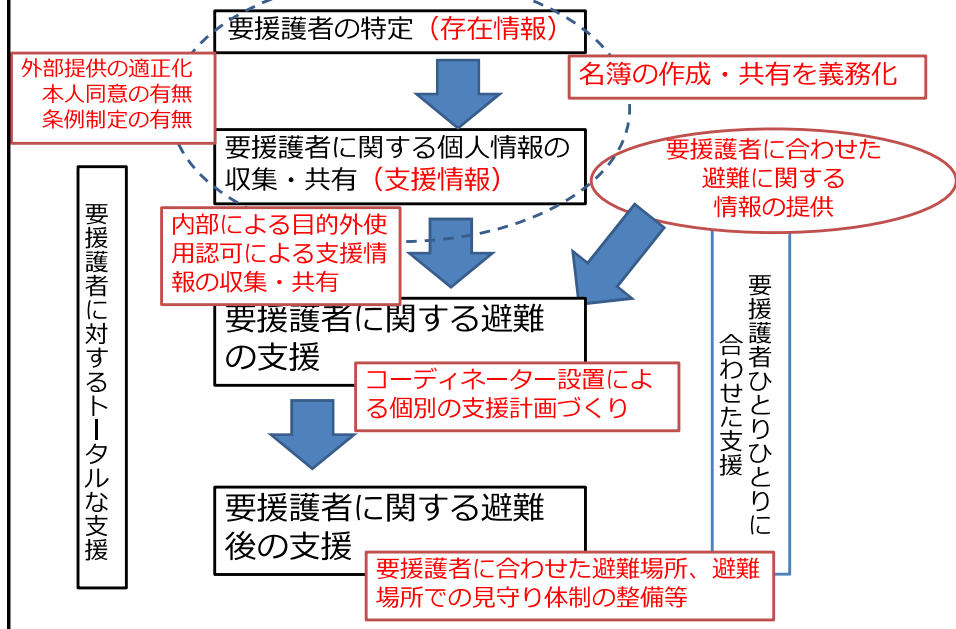
市町村の条例で特別の定めがあれば、本人同意なしでも提供できる(49条の11)

名簿情報を提供する場合には、情報漏えい防止のために必要な措置(49条の12)

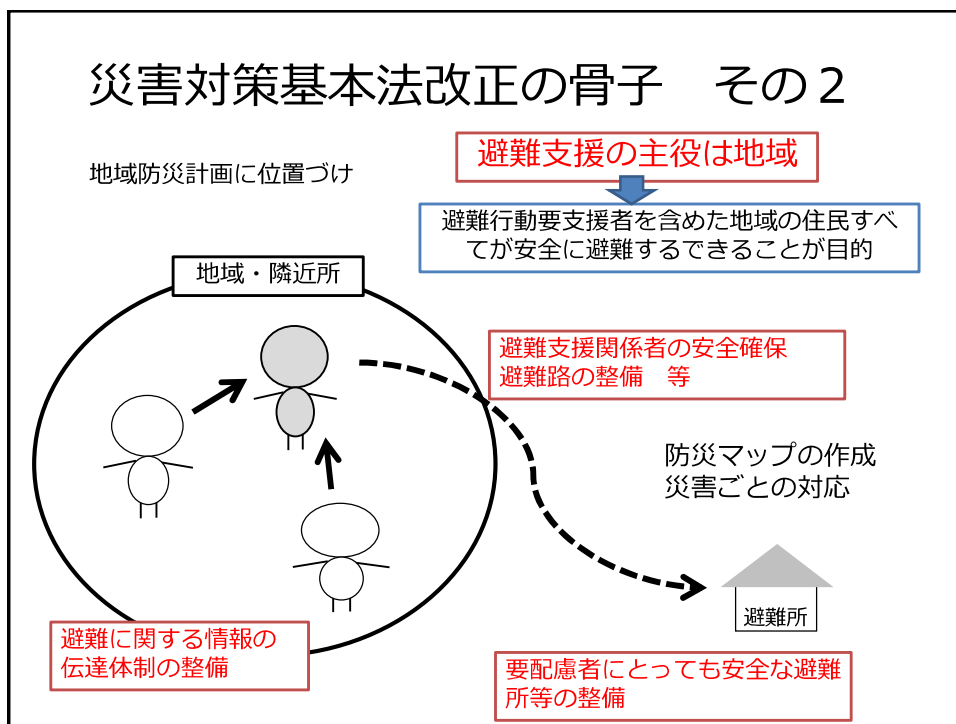
避難支援等関係者に対して秘密保持義務(49条の13)

大分大学・山崎栄一准教授資料を一部改変

# 災害対策基本法改正の骨子 その1



# 災害対策基本法改正の骨子 その2



# 災害対策基本法 改正の骨子 その3

地域に合わせた要支  
援者支援の基本方針  
をつくる

避難支援に関わる事  
項を地域防災計画に  
位置づける

## 全体計画において定める事項

### 地域防災計画において定める必須事項

- ・避難支援等関係者となる者  
(改正災対法 549の11② 後述「第1 2 全体計画・地域防災計画の策定に当たっての留意事項」(P14)参照)
- ・避難行動要支援者名簿に掲載する者の範囲  
(改正災対法 549の10① 後述「第2 2 避難行動要支援者名簿の作成」(P16)参照)
- ・名簿作成に必要な個人情報及びその入手方法  
(改正災対法 549の10① 後述「第2 1 要配慮者の把握」(P15)参照)
- ・名簿の更新に関する事項  
(改正災対法 549の10① 後述「第2 3 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有」(P19)参照)
- ・名簿情報の提供に際し情報漏えいを防止するために市町村が求める措置及び市町村が講ずる措置  
(改正災対法 549の12 後述「第2 2 避難行動要支援者名簿の作成」(P16)及び「第2 4 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供」(P20)参照)
- ・要配慮者が円滑に避難のための立退きを行うことができるための通知又は警告の配慮  
(改正災対法 546 後述「第3 1 避難のための情報伝達」(P25)参照)
- ・避難支援等関係者の安全確保  
(改正災対法 550② 後述「第3 2 避難行動要支援者の避難支援」(P27)参照)
- ・名簿作成に関する関係部署の役割分担
- ・避難支援等関係者への依頼事項(情報伝達、避難行動支援等の役割分担)
- ・支援体制の確保(避難行動要支援者1人に対して何人の支援者を配するか、避難行動要支援者と避難支援等関係者の組合せ)
- ・具体的な支援方法についての避難行動要支援者との打合せを行うに当たって、調整等を行う者(以下、「コーディネーター」という。)
- ・あらかじめ避難支援等関係者に名簿情報を提供することに不同意であった者に対する支援体制
- ・発災時又は発災のおそれがある時に避難支援に協力を依頼する企業団体等との協定締結
- ・避難行動要支援者の避難場所
- ・避難場所までの避難路の整備
- ・避難場所での避難行動要支援者の引継ぎ方法と見守り体制
- ・避難場所からの避難先及び当該避難先への運送方法

他

# 災害対策基本法ならびに避難支援 指針実施上の課題

- 行政の定める避難行動要支援者名簿の限界
- 支援者としての自主防災会関係者や民生委員、専門家等の限界

## 避難行動要支援者名簿の課題

### 1) 対象者の把握範囲の問題

災害時に支援が必要な対象者の範囲は行政の台帳のみでいいのか？

⇒避難支援要配慮者への過渡期にいる人

一人暮らし、高齢2人暮らし等気配りが必要な人

乳幼児、妊婦、外国籍などその他の人

### 2) 存在情報と支援情報の違い・・・守秘義務、漏えい問題

名簿は存在していることを示すもの（存在情報）であり、救助・避難など支援に必要な情報（支援情報）を満たしていないことがある

### 3) 支援計画の問題・・・受援計画の必要性、本人同意の問題

東日本大震災で問題になった受援者の協力をどう得るのか

### 4) 非同意者の問題ならびに外部提供時の共有範囲の問題

非同意者の場合、条例非制定ならば緊急時まで情報が無い。

### 5) 地域内共有の問題

外部提供をうけた組織での複写などの共有化の問題

## 支援者としての自主防災会関係者や 民生委員、専門家等の限界

### 1) 専門家・民生委員が抱える要支援者数の多さ

### 2) 自主防災組織関係者だけでは、支援者・要支援者の多様性に応じきれない

### 3) なり手の不足

## 避難行動要支援計画の流れ

- 地域にあわせた全体計画づくり
- 対象者の把握
- 支援者の抽出、支援体制づくり
  - ・ ・ ・ 実状に合わせた方法を考える
- 個別計画づくり ・ ・ ・ ・ 支援計画と受援計画

## 対象者の把握

- 避難支援要配慮者 ・ ・ ・ 行政上の対象者
- それ以外の要支援対象者
  - アンケート調査
  - 地域での一定基準での抽出
- 更新の必要性

## 対象者の把握状況

行政による把握・・・避難要支援配慮者  
既存の台帳（介護保険、障害者など）によって対象者を把握している

対象者の発生  
移動に弱い

専門家（民生委員・地域包括等）による把握  
日常の業務の範囲で、高齢者・障害者に関する対象者・情報を把握している

守秘義務がある  
公開権限がない

地域による把握

日常生活の範囲で、主に高齢者に関する対象者・情報を把握している

障害者に弱い

1長1短 相互利用・協働が不可欠！

## 避難支援要配慮者・・・長岡市の場合

### ①高 齢 者

…おおむね介護認定で要介護3以上である者

### ②身体障害者

…障害の程度が1級又は2級である者

### ③知的障害者…療育手帳でその判定がAである者

### ④その他上記に準ずる者として市長が認める者

## 名簿の整備方法…長岡市

### 「関係機関共有方式」と「同意方式」の併用

- ・ 高齢者  
…民生委員による高齢者現況調査の際に聞き取りで確認  
※現況調査の対象者は、単身高齢者・高齢者のみ世帯・  
高齢者と児童のみの世帯です。  
日中独居の方は、対象外になっています。
- ・ 障害者…市からの文書により同意の確認  
※調査の対象者は、世帯の全員が高齢者・障害手帳保持  
者・児童のみの世帯です。

## 名簿又は名簿情報の共有

	同意あり	同意なし
・ 町内会	事前に提供	避難情報発出 時・災害発生時 に提供
・ 自主防災会		
・ 民生委員		
・ 社会福祉協議会 (地区社会福祉協議会、 地区福祉会を含む。)		
・ 消防団		
・ 地域包括支援センター		
・ 警察署		事前に提供

## 避難支援のための課題・・・外部提供

- ・ 本人の同意
  - ・・・長岡では高齢者は民生委員、障害者は行政から直接。

非同意時は、以下なら提供が可となる

- ・ 緊急かつやむを得ない
- ・ 相当の理由 公益上の理由 特別の理由
- ・ 法令に定めがあるとき

## 支援者・支援体制づくり

- ・ 個別計画や地域の全体計画と一緒に考える！
  - 要支援者の希望（ヒアリング）
  - 隣近所
  - 地域での包括的支援者
- ・ 地域に合わせた方法を考える
  - 地域の実情把握が必要
  - 専門家との協働が不可欠！
  - 中学生、高校生の活用
  - より元気な高齢者による支援
  - インセンティブ・・・保険等



## 個別計画の策定

- コーディネーターの活用
- 本人・家族の参加、聞き取り調査の実施  
・・・受援のための計画
- 支援に必要な情報は微妙に異なる。  
薬、集団生活の可否、避難時の留意点  
障害特性、具体的支援内容・方法等

## 名簿・台帳の管理

- 管理運営マニュアルの作成
- マップ、分割管理などの工夫
- 他人のお金を預かる感覚が必要

地域の実状にあわせた

## 支援のための体制づくりの事例

### 事例 1

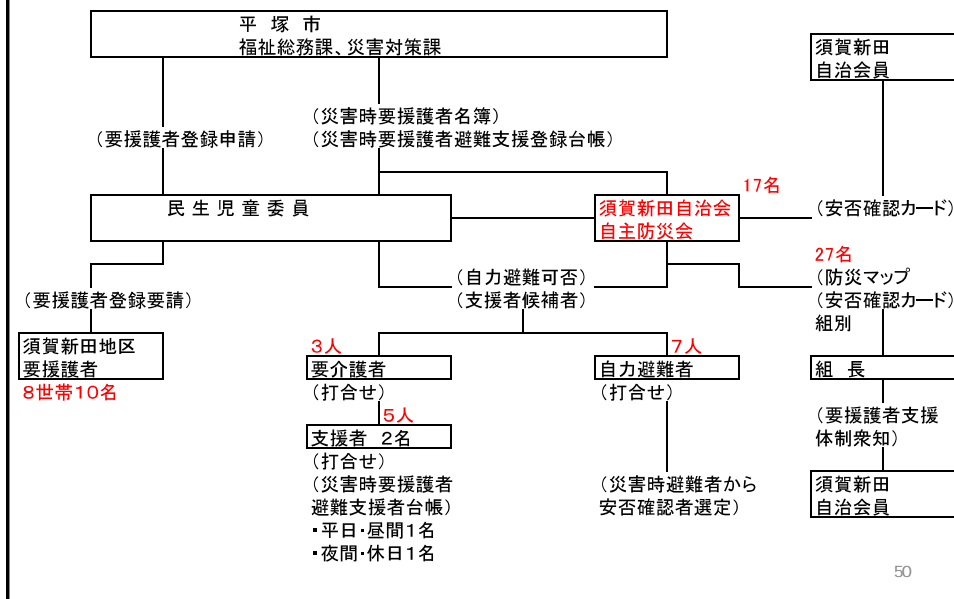
#### 神戸市長田区真野・真陽・二葉地区

- 民生委員による要援護者の選び出し
- 民生委員による名簿登録の呼びかけ、同意とりつけ
- 支援者は民生委員、自治会役員、防災福祉コミュニティ役員。
- 支援者と要援護者とのマッチングあり
- 安否確認訓練、避難誘導訓練の実施

## 事例 2 神奈川県平塚市

- ・ 災害時安否確認カードの配布（全世帯対象）
- ・ 要援護者は市の登録制度に加えて、自主防災会の基準で決めた人も対象とした。
- ・ 支援者は安否確認カード配布時に住民に対して、防災隊として募集。
- ・ 支援者は以下の形で決定
  - 自力移動できない場合、昼間支援者1名+1名
  - 付き添い避難可能な場合、昼間支援者1名
  - 自力移動できる場合、組内声かけ
- ・ 更新は毎年4月。保管は組マップは組長、全体マップは自主防災会長、自治会長、民生委員がもつ。
- ・ 要援護者と支援者の交流の実施（年1回）
- ・ 近隣事業者との連携による昼間支援者の増強

### 災害時要援護者支援体制・・・平塚市須賀新田



### 事例3 神戸市西区井吹台地区

- 自治会による要援護者の選び出しと要援護者マップの作成
- 支援者と要援護者とのマッチングをおこなわないチームディフェンス方式
- 支援者は発災時の参集メンバーによる
- 発災直後から参集メンバーでの要援護者宅の一斉訪問と支援の優先度を示す色分けしたシールを貼る。
- 支援者の参集場所、安否確認方法のマニュアルを作成

最後に長野県ですすめている方法を紹介いたします

## 住民支え合いマップ

## マップづくり・・・小さな集落の場合（上松町立町）



世帯数 68世帯 96人  
組数 6組

- 地区の大半が土砂災害警戒区域
- 地区内を19号線が通る
- 木首川によって地区の集落が分かれています
- 高齢化がすすみ、担い手がほとんどいない
- 昼間いるひとに限られる



世話人、役員と相談し、3回に分けた講座を開催しています。  
参加者は地区の世帯から1人以上  
講座の進め方は

- ①地区の危険度、世帯状況の確認
- ②避難体制の確認
- ③緊急体制・日常体制づくり

## 過去の災害、ハザードマップ 各世帯状況の確認



中橋家

構成人数 5人

構成員の名前	年齢	昼間	支援できる	要支援対象	特技
てつや	50	×	○	×	隣組長
とも	45	×	×	×	看護師
まき	15	×	×	×	
のりひろ	80	○	○	△	
きぬよ	73	×	×	×	

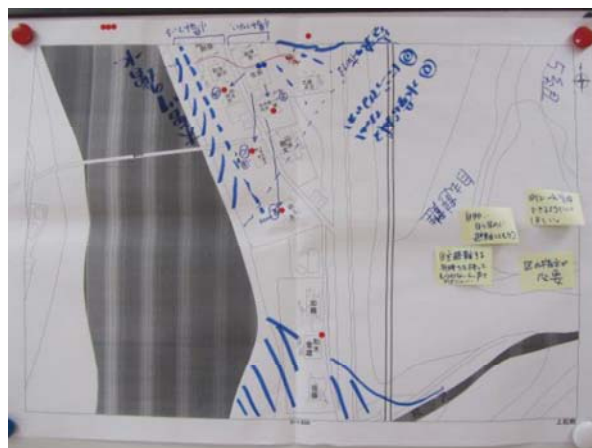
## 避難体制の確認

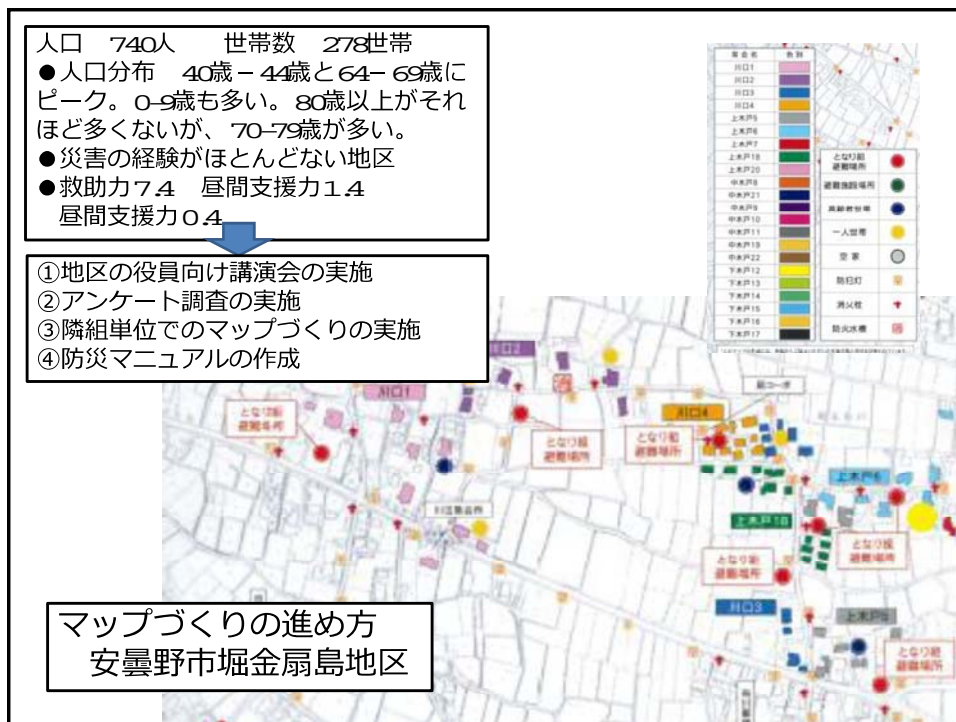
- 安全な避難場所の確認
- 避難ルートの確認
- 避難者の確認  
(昼、夜、休日など)
- 避難のタイミングの検討



## 緊急体制づくり・日常体制づくり

- 現在地区内で案を検討中



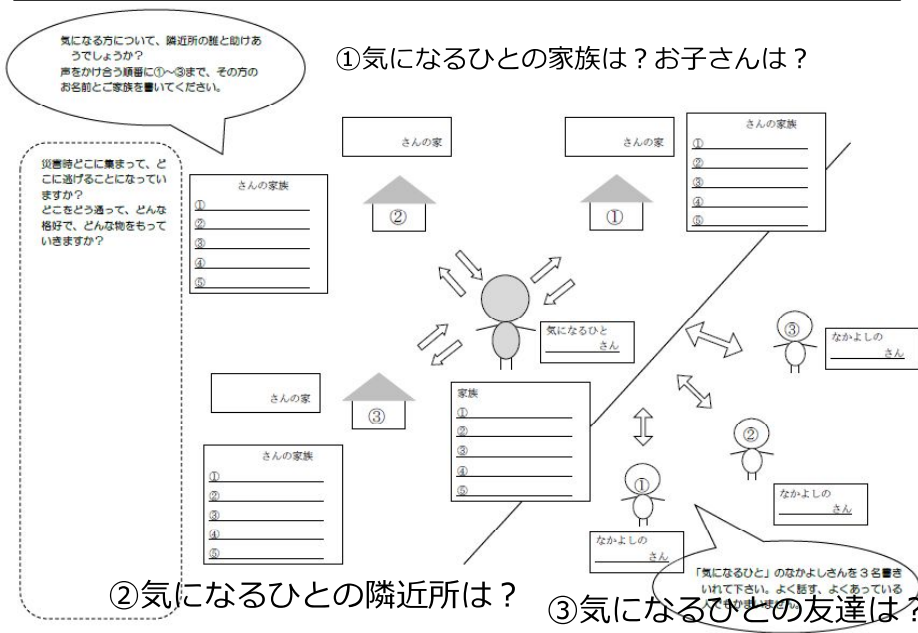


- ## 支え合いマップづくりの3つの段階
- ✓ 「支え合い」を必要とするひとを知る  
(存在情報を得る)
  - ✓ 「支え合い」を必要とするひとの内容を知る  
(支援に必要な情報を得る)
  - ✓ 「支え合うひと (支援者、要配慮者の両方)、地域の実情にあわせた「支援計画」をつくる

# 支え合いマップ（白馬村堀の内）



## 要配慮者の周りを確認する・・・支援情報の確認







ご清聴ありがとうございました。

ご質問、ご不明な点は  
washbear@ruby.plala.or.jp

NEO法人 東京いのちのポータルサイト

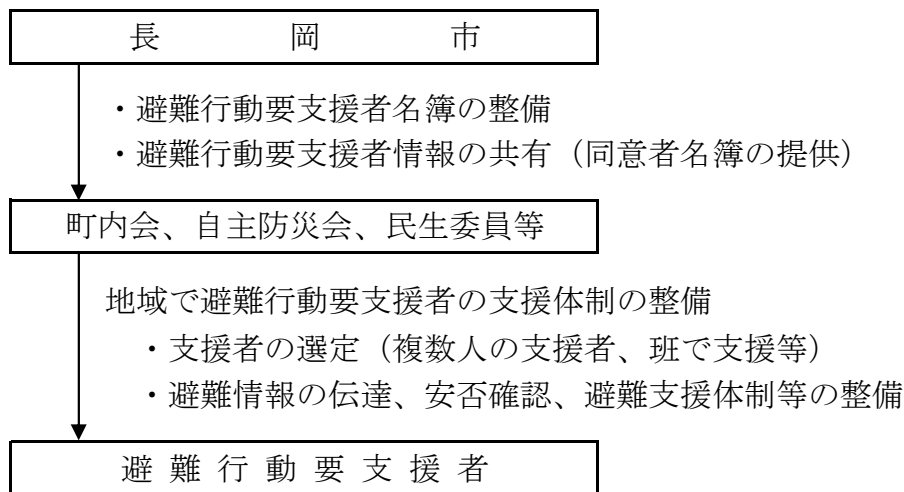
中橋 徹也

## 長岡市避難行動要支援者避難支援プランの概要

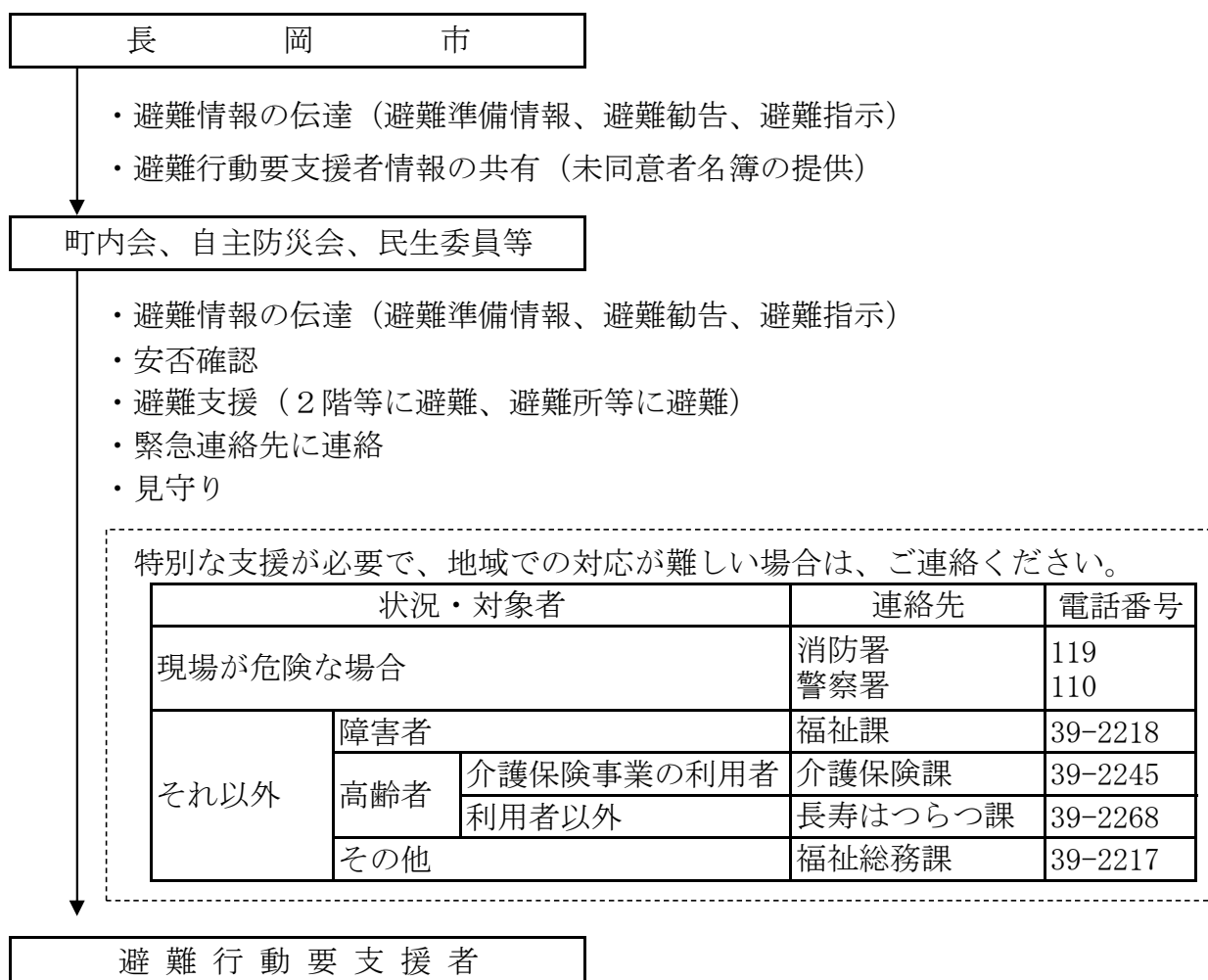
項 目	長 岡 市		
1 目的	災害時に援護が必要となる高齢者、障害者等に対し、避難情報を的確に伝達し、早期に安全な場所に避難することができるようにするため、高齢者、障害者等の避難支援の体制その他必要なことを定める。		
2 避難行動要支援者	災害発生時に自ら避難することが困難な者であって、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する次の者		
	①高 齢 者…おおむね介護認定で要介護3以上である者		
	②身体障害者…障害の程度が1級又は2級である者		
	③知的障害者…療育手帳でその判定がAである者		
	④その他上記に準ずる者として市長が認める者		
3 名簿の整備			
①整備方法	同意方式、関係機関共有方式		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者…民生委員による高齢者現況調査の際に、聞き取りで確認 ※現況調査の対象者は、単身高齢者・高齢者のみ世帯・高齢者と児童のみの世帯です。 日中独居者(若手と同居)は、調査対象外。</li> <li>・障害者…市からの文書により同意の確認 ※調査の対象者は、障害手帳保持者のうち、世帯の全員が高齢者・障害手帳保持者・児童のみの世帯です。</li> </ul>		
②名簿の種類	同意者名簿及び未同意者名簿(2種類)		
③名簿の活用 (名簿又は名簿情報の共有)	名簿提供先	同意者名簿	未同意者名簿
	・町内会	事前に提供	避難情報発出時、 災害発生時に提供
	・自主防災会		
	・民生委員		
	・社会福祉協議会 (地区社会福祉協議会、 地区福祉会を含む。)		
	・消防団		
	・地域包括支援センター		
・警察署	事前に提供		
4 避難情報の伝達	市 → 地域 → 避難行動要支援者		

## 避難行動要支援者避難支援プランフロー図

(平 常 時)



(災 害 時)



## 個人情報保護に関する誓約書

平成 年 月 日

長岡市長 森 民 夫 様

住 所 長岡市

団体名

役職名

氏 名

この度、避難行動要支援者名簿の受領に当たり、災害対策基本法に基づき避難支援等関係者個人に守秘義務が課せられていることを理解し、下記の個人情報保護に関する事項を遵守することを誓約します。

### 記

- 1 個人情報の漏えい等がないよう、避難行動要支援者名簿を管理します。また、避難行動要支援者名簿を複製しません。**
- 2 避難行動要支援者名簿で知り得た個人情報を避難行動要支援者の避難支援関係者以外に提供し、又は漏らしません。
- 3 避難行動要支援者名簿で知り得た個人情報を避難行動要支援者の支援（避難情報の伝達、安否確認、避難支援、見守り等）以外の目的に使用しません。
- 4 町内会長及び自主防災会長等の変更があった場合は、受領した避難行動要支援者名簿を新しい会長に引き継ぎます。
- 5 名簿更新の際は、受領した避難行動要支援者名簿を返却します。

### 現在の自主防災会内での名簿情報の共有方法

自主防災会長から避難支援関係者（防災委員や班長など）に、口頭での周知や書き写しによる情報共有は可能。しかし、複製（コピー）は禁止している。

### 課題

- ・口頭だと伝え間違いがあるので、必要最小限であれば、複製してもいいのではないか。
- ・名簿の複製を禁止しているので、町内で共有することができないと思っている会長が多いのではないか。

⇒（メリット） 複製を認めることで、自主防災会内で情報共有がしやすくなる。

（デメリット） 管理する名簿が増えることで、情報漏えいが懸念される。



# 鉢伏町の自主防災会活動 と避難行動要支援者対応

平成 27年 11月 28日

鉢伏町1丁目 防災部長

神保道雄

## 鉢伏町紹介



- ◆長岡駅周辺から直線で約3キロ
- ◆長岡スキー場に続く国道352号に面した傾斜地に形成
- ◆弘法大師にまつわる伝説もある古くから集落を形成
- ◆現在112世帯、352名(鉢伏町1丁目の数字)

## 鉢伏町の自主防災会①

- ◆ 5年前に町内会長 = 自主防災会会長に
- ◆ 自主防災会の組織、委員あるものの活動はコミセンに集合するだけのもの。

**災害時にあわてないように「備え」を検討しよう……**

## 鉢伏町の自主防災会②

- ◆ **まず、世帯カードを作ろう！**
- ◆ **先行する「青葉台」の世帯カードを参考に**
- ◆ **マンネリ避けるために、  
「毎年趣向を変えた防災訓練に挑戦」**



## 鉢伏町の自主防災会③

### ◆ 2011年には「防災訓練」実施



避難訓練  
参加人員104名



## 鉢伏町の自主防災会④

### ◆ 2013年には「地震体験車」「危険箇所点検」



町内の祭りに便乗して  
「防災鍋コンテスト」実施

## 鉢伏町の自主防災会⑤

今回のテーマは<集まる><食べる><寝る>

### ◆ 2014年には子供たちの防災体験



## 鉢伏町の自主防災会⑥

### ◆ 町内に扶助の気風を興す

・ボランティア活動 除雪だけではありません

除雪おうえん隊活動 2015年2月22日 空家の為雪が消えず重さの

こまっていますか! 除雪依頼がお手伝い

雪に対する弱者対策として、有償ボランティア活動  
地域じゅうみんのために 高齢者のために ちからの無い人  
依頼

費用 一人1時間 1500円 最短30分

手間代、保険料、道具代含む

除雪依頼先  
世帯主(神保道雄) 携帯0  
自宅3

現地視察  
状況報告

隊員確認  
日時・人数確認

打合せ  
危険箇所指示

母屋の屋根も  
重さのため  
少し洗んでいる

竹林が屋根雪  
と結合

## 鉢伏町の自主防災会⑦

### ◆ スタートダッシュで弾みをつける

年月	イベント名	補足
2011年8月	臨時総会開催	世帯カード作成説明
9月	世帯カード取得	要介護者確認
10月	ボランティアなど募集	20歳～30歳 9名
10月	ボランティア教育	他町内事例、AED操作
10月	防災訓練(120名参加)	地震想定で公民館に避難
2012年 1月	塞ノ神	ボランティアチーム作成
2月	町内新年会	防災会役員、ボラサポとで親睦
6月	神社春季大祭	ボラサポメンバーでBBQ実施

以上が鉢伏町での自主防災会活性化の取組み経緯です

## 要支援者への取組み①

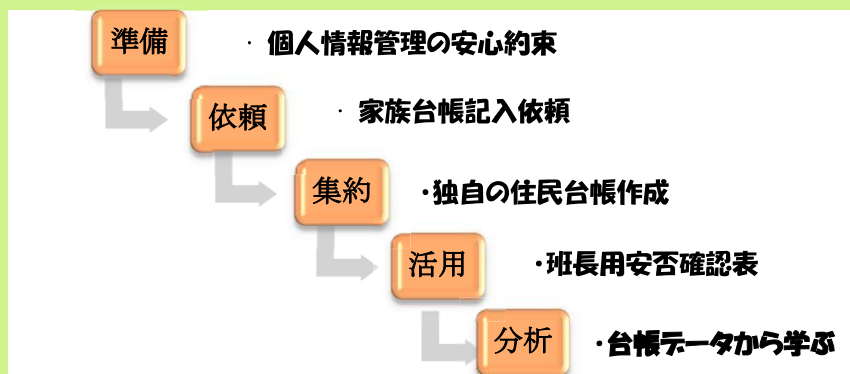
- ◆ 原点は、5年前にコミセンで垣間見た我が町の「**要支援者が3名**」という情報。



たった3人？

## 要支援者への取組み②

- ◆ 現状調査として「家族台帳」整備に取り組む。
- ◆ 個人情報対応として「個人情報管理規程」整備
- ◆ 個人情報を一括して「住民台帳」として整備



## 要支援者への取組み③

- ◆ 世帯カードの開発 「青葉台3丁目」を参考

( 班 ) 鉢伏町1丁目町内会世帯(家族)カード 秘

このカードの内容は、鉢伏1丁目町内会個人情報取扱方法(以下、取扱方法)に従い、会員登録、管理その他文書の送付や、町内会名簿の作成、入学・転居等の対象者の把握、災害時における世帯連帯者の支援活動に活用し、適正に管理・保管します。  
取扱方法は各世帯に定められた条目を除き、本人の同意を得ずに第三者への提供は行いません  
【管理責任者 鉢伏1丁目町会長】

【世帯主】

氏名	住所	生年月日	性別	介護の要否
		大・昭・平	男	必要・不要
		年 月 日	女	

【同居の家族の方】

氏名	生
	大・昭・平
	大・昭・平
	大・昭・平

【要介護の状況】  
上記で、「介護が必要」とされている方の状況をご記入ください(□にチェック)  
\*差し支えなければ、[ ]の中にお名前をご記入ください  
□(ほほ)寝たきりである[ ] □車椅子を使用(歩行が困難な) [ ]  
□歩行や移動に介助が必要[ ] □非難時には介助が必要[ ]

【緊急時の連絡先】  
緊急時の連絡先をご記入ください

氏名:	住所:	電話:	続柄:
-----	-----	-----	-----

ごく普通の家族台帳を整備した。下に遠慮気味に要支援に関する情報を求めている。

# 世帯カードから住民台帳を作る

世帯カード

世帯カード

世帯カード



住民台帳

班	番地	氏名	生年月日	疾患	連絡先
1	21	吉田 茂	●年◆月△日	肢体不自由	見附市△野
1	21	吉田 茂子	◇年3月3日		
1	22	佐藤 栄吉	◆年9月3日		
1	23	安倍 信三	○年11月22日	視覚障害	



班別  
安否確認表

分析や予測  
シミュレーション

年齢  
分布表

## 要支援者への取組み④

### ◆ 情報の活用 = 班長用安否確認リスト

鉢伏町1 11班 避難状況確認リスト 班長名【 】						
番地	世帯主名	家族名1	家族名2	家族名3	家族名4	家族名5
-1	森田 民夫	裕子	美子			
-2	藤井 盛男	一男	次男	光子		

防災リーダー(部長)は家族台帳を集め、それを元に上記リストを作成、班長に資料を渡す。

鉢伏町1 11班 避難状況確認リスト							班長名【 】	
班	番地	世帯主名	家族名1	家族名2	家族名3	家族名4	家族名5	家族名6
1	-1	星野 豊行	佳子	雄希	友佑			
2	-2	星野 スキ						
3	-3	横辺 栄利	真子					
4	-4	横辺 雄夫	静子	大介				
5	-5	黒川 信	静子					
6	-6	五十嵐 佳麻実	洋之	悠斗				
7	-7	原 優	千代子					

## 要支援者への取組み⑤

### ◆ 住民台帳から人口構成を調べ防災の方向付け

町民データー むらづくり 2013・3・20

町民データー	男性	女性	合計
90歳以上	1	9	10
	10%	90%	3%
80歳以上	11	18	29
	38%	62%	8%
70歳以上	30	32	62
	48%	52%	17%
60歳以上	32	35	67
	48%	52%	18%
50歳以上	17	27	44
	39%	61%	12%
40歳以上	19	23	42
	45%	55%	11%
30歳以上	16	22	38
	42%	58%	10%
20歳以上	15	12	27
	56%	44%	7%
10歳以上	7	22	29
	24%	76%	8%
0歳以上	14	10	24
	58%	42%	6%
	162	210	372
			100%

\*データー分析によって何に取り組むか考えよう、  
見えるもの  
\*高齢者は、女性が多い  
\*60・70歳台が多く、町内会リーダーとなるべく人選は十分おられます。  
\*その後10年以上は、まず大丈夫。  
\*若い夫婦が、生家に留まるケースが増え他町内からみれば、バランスは良いほうだ。  
\*ここ数年で、農家も大きく変化する。  
\*子供たちが巣立つ頃、高齢化が急激に進む高齢者自らが、その時の為に老人会組織の役割を十分に考えて行かないと（若い人達に期待をずるより）対人関係がうまくいかななる。自分たちで何が出来るかを、  
なければいけません。  
峰友会をひとつの町内会組織にするよう提言します。できない事は、若い人達に頼ればよい関係になると思う。

今の子供たちが巣立つ時に本格的な「高齢化地域」に。

今のうちに備えを。

## 要支援者への取組み⑥

### ◆ 世帯カードを進化させ、要支援者を浮かびあがらせる。

### ◆ 認知症なども書いてもらうように。

秘 鉢伏町1丁目町内会世帯（家族）カード

住所	鉢伏町1丁目	建物	電話番号	性別	年齢	世帯の状況	世帯員
世帯主氏名				男	70	単身	あ・い・う
同居者氏名				男	75	単身	あ・い・う
				女	72	単身	あ・い・う
				男	78	単身	あ・い・う
				女	75	単身	あ・い・う
				男	80	単身	あ・い・う
				女	78	単身	あ・い・う
				男	82	単身	あ・い・う
				女	80	単身	あ・い・う
				男	85	単身	あ・い・う
				女	82	単身	あ・い・う

緊急避難の方法が違います。差し支えなければ教えてください。

A	B	C	D	E	F	弱者にやさしい町
聴覚障害	内臓疾患	発達障害	肢体不自由	高齢者	認知症	対象者名
うつ病者	透析患者	自閉症	介助必要	介助必要	介助必要	対象障害・A・B・C・D・E・F

緊急避難の支援	あ	い	う	え	お	救急車
	同伴歩行	おんぶ	担架	車いす	一般車両	

\*障害により対応の方法が違います。差し支えなければ教えてください。

A	B	C	D	E	F	弱者にやさしい町
聴覚障害	内臓疾患	発達障害	肢体不自由	高齢者	認知症	対象者名
うつ病者	透析患者	自閉症	介助必要	介助必要	介助必要	対象障害・A・B・C・D・E・F

## 要支援者への取組み⑦

### ◆「住民台帳」のデータから支援の姿が見えてくる

・高齢者年齢別分布 (住民台帳より抜粋)

状態把握	男	女	合計
70~74歳	13人	16	29
75~79	14	17	31
80~84	6	7	13
85~89	4	12	16
90~94	1	3	4
95~100	1	3	4
小計	26	58	97

### 高齢者 (70歳以上)

- ・他の人も助ける **40%**
- ・自分のことは **30%**
- ・支援必要だ **30%**

支援が必要な人は25名となる。

70歳以上 支援関係まとめ

共助	◎	46	
自助	●	26	72人
同伴歩行	△	11	
おんぶ	□	2	
車いす・車	○○	6	25人
自宅待機	■	6	3人不在

## 要支援者への取組み⑧

### ◆要支援者の意向確認アンケート

プログラム  
避難所(公民館)への移動訓練 2015/1  
(対象は、70歳以上の方々 同伴者の方)

避難行動アンケート

ケース
私は、近所の人と避難します
私は、家族と同伴歩行避難します
私は、同伴歩行にて援助をタノム
私は、車にて援助をタノム
私は、自宅待機します
その他 おんぶ・ダンカ・リヤカー

高齢者 (70歳以上) の30% は支援を必要としている事になっている。

さて、避難訓練にどう対応して頂けるか？

◆10月25日の避難訓練の前に高齢者の避難に対する意向をアンケートで確認。 予想した事態とは大違い！

## 要支援者への取組み⑨ 10月25日に実施。

今年のテーマは「福祉防災避難訓練」  
70歳以上を対象。



お楽しみも必要



トリアージなんて初めてらて



残念ながら「支援を必要としている  
お年寄り」は参加されませんでした。

## 要支援者への取組み ⑩

◆ 10月25日の訓練には「要支援者」を避難させる訓練は出来なかった。

◆ しかし、現時点でのゴールは

①精度の高い世帯カード作成

②要支援者の所在を班長が認識すること

「避難訓練」は人を集める祭り、と位置付けている。



## 避難行動要支援者対応まとめ ①

### ① 鉢伏町での取組み

#### ◆現在鉢伏町が求めているのは

- ・独自の基準で要支援者を特定する事と
- ・班長が対象者を掌握できること。
- ・精度の高い世帯カードを保有し、  
「住民台帳」に変換、活用している。

#### ◆要支援者を確実に避難させる訓練実施には 至っていない。

## 避難行動要支援者対応まとめ ②

### ② 行政が求めている事との相違

#### ◆年齢や傷病程度が異なる

#### ◆民生委員との連携模索するもまだ不足

#### ◆毎年高齢者対象の訓練ができるか不明

## 避難行動要支援者対応まとめ ③

### ③ 25名(町内人口の7%)を支援可能か？

- ◆班長に認識させることを重点にしているが、班長が災害時に支援できるかの検証は未だ
- ◆いずれ町内全体が「要支援者」を認識することになり、災害時には誘導搬送可能。

## 終わりに

- ◆ 紹介しました様に、鉢伏町1丁目独自の取組みとなっています。
- ◆ 今後は、行政の求める所も視野に入れながら、しかも高齢化の現実を見て、地域でできる支え合いを進化させて行きたいと考えています。

