

東京都渋谷区

- 東京都渋谷区では、要援護者情報を防災関係機関等が共有し、災害時要援護者対策を強化するため、平成18年12月議会に向けて、「渋谷区震災対策総合条例」を改正し、主に福祉関係部局が保有する要援護者情報を防災関係部局で活用することや自主防災組織等への外部提供を認める規定を新たに設け、区議会で改正案が承認された。
- ガイドラインでは、個人情報保護審議会への諮問を経ることにより、要援護者情報の外部提供は可能であると解釈されるが、渋谷区では、審議会への諮問よりも区民の代表である議会の場で審議される条例に明文規定を置くことにより、情報共有等に関する根拠を明確にするほうが適当であると考えた。

ご紹介した資料については、下記の HP に掲載しております。

■「内閣府 防災情報のページ」(ホーム)

内閣府HP → 内閣府の政策 → 防災
<http://www.bousai.go.jp/index.html>

■「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」

(平成18年3月28日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」

■「災害時要援護者対策の進め方について」

(平成19年4月19日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」

■避難支援プラン全体計画のモデル計画

(平成20年2月19日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」
→「平成19年度取組状況」

■「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」

(平成17年3月28日公表資料)

「ホーム」→「災害応急対策」→「災害時要援護者対策」
→「平成16年度取組状況」

災害時要援護者の避難支援に関する 調査（H21年3月）概要

目的

平成 16 年に全国各地で発生した台風や豪雨災害では、犠牲者の多くが高齢者であり、災害時に自力では迅速な避難行動をとることが困難な災害時要援護者に対する避難支援対策が、防災上の課題として認識された。

そのため、17 年 3 月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定し、さらに、19 年 3 月には、ガイドラインの手引きとなる「災害時要援護者対策の進め方について」を示したところである。

これらを参考にしながら、各市区町村における災害時要援護者対策が進められているものの、未だに取組みが低調などところがあるのも実情である。また、19 年 12 月に政府が示した「自然災害の犠牲者ゼロを目指すために早急に取り組むべき施策」の中で災害時要援護者の避難支援対策が盛り込まれ、20 年 2 月には、市区町村における取組み方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画のモデル計画」を策定し、21 年度までを目途に市区町村において「避難支援プランの全体計画（以下、全体計画という）」などが策定されるよう、取組みの促進を図っているところである。

本調査業務は、各市区町村における全体計画の策定や災害時要援護者対策が促進されるように、具体的に対策を実施している市区町村を先進的な取組み事例として抽出・選定し、現地でのヒアリング調査等を行い、他の市区町村の今後の取組みの一助として、その事例を紹介するとともに、これを踏まえて、対策推進に向けた取組みのポイントをとりまとめたものである。

また、調査の一環として、全国の災害時要援護者対策の担当者等を対象に、関係省庁や先進地の担当者による対策推進に向けてのノウハウの提供を目的とした「災害時要援護者対策に関する全国キャラバン」を開催した。その会場において、参加者との質疑応答やアンケート調査を行い、地域が抱える課題や対策を進める上での関心事項も把握して、とりまとめにもできるかぎり反映させることで、より多くの市区町村に活用されるように努めた。

市区町村が、先進地の取組み事例等を参考としながら、積極的に災害時要援護者対策の取組みを推進することが期待される。

調査の内容

本調査は、全国の市区町村に全体計画の策定や災害時要援護者対策を促すことをねらいとしているため、計画の策定だけにとどまらず、具体的に災害時要援護者対策が行われている市区町村を、先進的な取組み事例として捉えることとした。

まず、候補となる市区町村に対して、関連資料の収集やアンケート調査、事前の電話ヒアリング調査等を行った。その中から、対策の進捗状況や推進方法の特徴、人口の規模などを勘案し、先進的な取組み事例として 21 市区町村を抽出した。この 21 市区町村について、現地ヒアリング調査を実施して、取組み事例の情報収集を行った。また、キャラバンの過程でも、参加者から多くの質問が寄せられたことから、これに対する追加調査も実施し、結果について市区町村ごとに取りまとめた。

「避難支援対策の推進に向けた取組みのポイント」では、先進的な取組み事例の調査結果を受けて、災害時要援護者対策の推進体制や要援護者情報の取扱い、地域との連携体制などの対策を推進する上での重要なポイントについてとりまとめた。また、全国キャラバンを通じて把握した、それぞれの地域が抱える課題や対策を推進する上での関心事項も踏まえて、取組みのポイントを設定し、課題とそれに対する解決方法もしくは有効な手段等を、取組みの実例を上げながら示した。

全国キャラバンの開催日と発表事例

| 会場 | 開催日 | 先進的な取組み事例（市町村による発表） |
|-------|-----------|--|
| 香川県会場 | 11月4日(火) | 愛媛県新居浜市総務部防災安全課、愛媛県松野町総務課 |
| 東京都会場 | 11月7日(金) | 千葉県野田市保健福祉部社会福祉課、神奈川県横浜地域福祉保健部、神奈川県伊勢原市保健福祉部福祉総務課 |
| 宮城県会場 | 11月10日(月) | 宮城県石巻市健康福祉部福祉総務課、山形県庄内町総務課 |
| 北海道会場 | 11月12日(水) | 北海道釧路市福祉部社会福祉課、北海道石狩市総務部総務課 |
| 大阪府会場 | 11月17日(月) | 京都府官津市福祉室、大阪府枚方市福祉部福祉総務課 |
| 広島県会場 | 11月19日(木) | 島根県出雲市社会福祉協議会、岡山県備前市総務部総務課、山口県岩国市総務部危機管理課・健康福祉部高齢障害課 |
| 愛知県会場 | 11月21日(金) | 福井県越前市総務部防災安全課、静岡県御前崎市市民部福祉課、愛知県名古屋市消防局防災部・健康福祉局総務課 |
| 福岡県会場 | 11月25日(火) | 福岡県北九州市消防局防災対策部、熊本県天草市社会福祉課 |

| 全国キャラバン（災害時要援護者対策に関する全国キャラバン） |
|--|
| <p>全国8ブロック（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州）において「災害時要援護者対策に関する全国キャラバン」を開催した。これは、各ブロックの市区町村や都道府県の担当者を対象として、ガイドラインや全体計画の説明、また取組み事例の発表などを行うことで、要援護者対策の推進に向けたノウハウの提供を目的とした。キャラバンでは、参加者との質疑応答や、参加者へのアンケート調査も実施し、対策を推進する上で地域が抱えている課題のほか、関心事や知りたい情報なども把握した。</p> <p>なお、先進的な取組み事例の選定では、この全国キャラバンの各ブロック（地域）にも配慮し行った。</p> |

避難支援対策の推進に向けた取組みのポイント

- 1 推進体制…………… 6
 - 1. 1 取組みの位置づけ
 - 1. 2 取組み体制
 - 1. 3 推進方策

- 2 災害時要援護者情報の取扱い…………… 11
 - 2. 1 災害時要援護者情報の収集
 - 2. 2 災害時要援護者情報の共有・活用
 - 2. 3 災害時要援護者情報の管理

- 3 避難支援体制の強化…………… 16
 - 3. 1 避難支援者の責任等
 - 3. 2 避難支援者の確保・避難支援体制の強化
 - 3. 3 地域を巻き込んだ訓練や啓発の実施

1 推進体制

課題

- (1) 取組みの位置づけ「職員間での意識の共有・統一をどのように図って、全市での取組みをスタートさせたのか」
- (2) 取組み体制「主管部署はどう決めるのか、部署間での役割分担はどう進めるべきか」
- (3) 推進方策「地域に対象者が多すぎて取組みが進まない」

1. 1 取組みの位置づけ

要援護者支援の取組みを推進するためには、まず職員間で、その必要性を共通して理解できるような基本理念の設定や、例えば「〇〇年までに体制の構築を完了する」といった明確な目標を設定することも、有効な方策である。以下に、先進地の取組み事例を紹介する。

○ 基本理念や目標年次の設定例

・ 基本理念の設定例【北海道石狩市】

災害時要援護者が安心して暮らすためには、①頼れる人がいる、②助けに来てくれる人がいる、③いざというときに適切な情報を提供している人が身近にいる、という3点が必要との前提を掲げ、災害発生時に自力での避難が困難な方々の安否確認や避難誘導のほか、孤独死対策にも応用できるようなシステムの構築を目指した。

・ 支援体制構築を完了目標に設定【宮城県石巻市】

宮城県沖地震が迫っていることを背景に、平成18年12月に策定された市地域福祉計画において「21年度までに全ての行政区で支援体制を構築する」ことを目指す完了目標を設定し、従来の取組み手法を見直して、民生委員の協力を得ながら全市的な支援体制構築に向けて取組むこととした。

・時期目標を定めた取組み【京都府宮津市】

16年10月に発生した台風23号の被災経験から、その翌年には「宮津市災害時たすけあいネットワーク」制度を設立し、さらに翌年の5月、災害危険の可能性のある梅雨時期までには、台帳整備を行うという目標を設定して取組んだ。

○ 上位計画や関連する計画での要援護者対策の位置づけ

・上位計画での位置づけ【神奈川県伊勢原市】

15年度から24年度までの10箇年を計画期間としている、市の総合計画「いせはら21プラン」において、災害時要援護者の避難支援体制の整備を17年度から19年度の3箇年の「実施計画」に位置づけられたことを契機に、取組みをスタートした。市では、「災害時要援護者避難支援計画」を19年4月1日から施行し、その後、取組みを進めていく中で、関係機関等との協議結果を踏まえ、計画を継続的に見直し、現在までに4回の改正を行っている。

・地域防災計画の見直しとあわせて要援護者支援計画の策定【山口県岩国市】

18年3月の8市町村合併により、地域防災計画の見直しが必要となり、その中で要援護者対策を盛り込むべく検討が始まった。市全体の計画である地域防災計画における災害時要援護者の検討であるため、全部課で取組むという方針で進められた。

1.2 取組み体制

取組み体制を構築する上では、取組みを継続していくことを念頭におくこと、また、要援護者支援を開始するまでの作業だけでなく、取組みがスタートしてからの業務内容も見据えて、業務を担当する部署とその役割分担を検討することが必要となる。

以下、事例より、庁内での体制の構築例と、社会福祉協議会などの地域の関係機関と連携した体制の構築例を紹介する。

○ 庁内における取組み体制の構築

・防災部局と福祉部局が連携した取組み体制【千葉県野田市】

洪水ハザードマップの配付による周知と、浸水危険地域における要援護者に対する避難支援体制を両面で構築する必要があるという首長の強い指示があった。これを受け関係する部局が一体となって取組むこととし、保健福祉部（計画の推進）、防災部局（全体総括・受付窓口）、土木部局（ハザードマップの作成）で役割分担・連携しながら進めており、現在も合同で説明会等を行っている。

○ 地域と連携した取組み体制の構築

・市、市社会福祉協議会、市民生委員協議会の三者による取組み体制【鳥根県出雲市】

全体計画に市・市社会福祉協議会・市民生委員協議会の平常時および災害時における役割を明記し、分担連携して取組みを推進する体制を構築している。特に、社会福祉協議会は災害時要援護者情報のデータ化と管理、災害時における安否情報のとりまとめなど、情報管理の中核を担っている。

1. 3 推進方策

取組み方針を定めても、実際に取組みを展開すると、想定していない課題の発生やマンパワーの不足に直面することがある。

そこで、先進地の中から、まずモデル事業を行ってから全地域での展開に求めた事例や対象者や地区を絞り込み、段階的に進めている事例を紹介する。

○ モデル事業から全市展開へ～段階的な実施例

・全市展開を視野に入れたモデル事業の実施【北海道釧路市】

平成 20・21 年度に、各年 3 地区でモデル事業を実施している。事業を通じて、市で検討した要援護者支援の全体的な枠組み、また地域との協働の取組みを試行することとしている。21 年度末には、事業の成果をマニュアル(全体計画)にまとめ、関係団体への配布などを行い、22 年度からの全市展開につなげる。

・モデル地区における取組み方法を見直しして全市展開へ【宮城県石巻市】

15 年からモデル地区等で取組んできた「防災ネットワーク」の立ち上げによる支援体制づくりを見直し、19 年に石巻市災害時要援護者等支援要綱を整備して面的に事業を展開する取組み方法に切り替えた。関係機関との情報共有方法を明文化し、民生委員による対象者の戸別訪問と登録申請を全地域で進めている。

○ 対象者を特定し、重点的・優先的に実施

・緊急性の高い対象者から事業着手【山口県岩国市】

特に緊急を要し、行政が対応する必要がある人たちとして、主に寝たきり高齢者・重度障害者を対象者として要援護者支援事業を開始した。背景には、平成 17 年 9 月の台風 14 号による災害の後、市長も出席した住民説明会で、特に要介護者を抱える住民から事業を求める切実な声もあり、次の出水期までにやらなければならない対策として、まさにトップダウンで取組むことになった。

・身体的要件と地理的要件から対象者を抽出【福岡県北九州市】

要介護度など、身体的要件で該当する要援護者のうち、ハザードマップ等から把握される危険箇所・浸水想定区域内に住む対象者を特定し、個別計画作成に取組むべき対象者として選定している。

○ 全市展開を行ううえでの工夫点

・地域の窓口・現場対応の主体となる市内各区との連携【神奈川県横浜市】

横浜市では、市内各区に対して要援護者支援の取組み事例として「災害時要援護者の避難支援システム策定の手引き」を示し、個人情報の取扱いについては各区に遵守することと伝え、それ以外は各区が進めやすい方法で取組むよう、呼びかけている。各区では、この手引きを参考にして、それぞれの取組み体制を構築している。横浜市ではまた、各区の進捗や、それぞれの取組みから得られたノウハウを共有する場として報告会を行っている。

・自治会等の単位での手上げで取組みを開始【千葉県野田市】

要援護者の把握や個別の避難支援計画の策定を進めるためには、自治会・自主防災組織の協力が不可欠であり、また、個人情報の保護に最大限の配慮を行う必要があるが、市保有の情報を個人情報に関する審議会に諮るだけでは、市民の納得を得るには不十分と捉え、地域の自治会等の単位で要援護者対策に取組む意思表示をしてもらうこととした。

・各地域にある拠点を活かした取組み【三重県四日市市】

平成 18 年から地域活動として、要援護者対策を全市一斉にスタートした。四日市市の場合、23 の地区市民センターと 1 つの総合支所が地域とのパイプ役として機能しており、要援護者対策が地域との連携による活動という点では、この地区市民センターの役割も大きかった。

・段階的な全市展開【愛媛県新居浜市】

19 年度に、1 つの小学校区をモデル校区として個別計画の策定に取組み、これを受けて、全市での展開を決定した。20 年度からは、市内全 18 校区を 3 つに分割し、3 か年をかけて(1 年に平均して 6 校区ずつ)事業を実施するスケジュールを立てて取組んでいる。これは、モデル事業の結果から、主管である防災安全課に限られた事務処理能力(実質的な事務処理担当者は 1 名)や予算の中で、できるだけ通常の事務処理の中で対応できる作業量にすることを考慮し、決定した。

2 災害時要援護者情報の取扱い

課題

- (1) 情報の収集「行政の情報だけで、本当に支援を必要とする対象者の選定は可能か。対象者を漏れなく抽出するためには、どのような体制を組めばよいのか」
- (2) 情報の共有・活用「制度へ登録した要援護者の台帳を共有する際、必要な配慮とは何か。共有した情報を日頃から活用することは可能なのか」
- (3) 情報の管理「情報漏えいを防ぐためには、どのような対策が有効か」「担当者のマンパワーが限られており、情報の管理・更新が難しい」

2.1 災害時要援護者情報の収集

先進地の中には、各自治体の個人情報保護審議会に諮るなどにより、個人情報の取扱いに配慮しつつ、要援護者の実状を把握する地域の住民や組織を巻き込むなどして、対象者を漏れなく抽出したり、情報を早期に把握する工夫が見られる事例があった。以下に、先進地の取組みを紹介する。

○ 地域が主体となった情報収集体制の構築

・自治会による手上げ・同意方式による情報収集【千葉県野田市】

自治会による把握（同意・手上げ）をバックアップするため、市が保有する行政情報との突合を行い、その結果、要援護者台帳、未登録要援護者台帳を整備している。さらに、要援護者対策をまだ実施していない自治会については、市が潜在的な要援護者台帳を整備している。これらの台帳は、いずれも災害時に地域に提供し、支援活動を実施することとしている。

・同意方式を主体とした情報収集【愛媛県松野町】

自治体規模の小ささも考慮し、要援護者本人に直接働きかけを行うことが必要と考え、同意方式を採用している。まず、各自主防災会で要援護者の個別計画を作成し、市に提供する。これを受けて、市の保健福祉部局と社会福祉協議会では、自主防災会より提出された個別計画と各部署が把握する対象者を照らし合わせて要援護者の漏れがないかの確認をし、漏れていた場合は各担当部局で支援者の選定と避難支援計画の作成を行っている。

○ 様々な情報収集方式を組み合わせた事例

・部分的な関係機関共有方式【愛媛県新居浜市】

まず、候補者に対し、ダイレクトメールにより要援護者台帳への登録について、同意の意思を確認する。この調査に対し、未回答者のみリストを作成し、個人情報保護審議会での審査を経て民生委員に提供する。民生委員は市職員と手分けをして未回答者を個別訪問し、説得によって同意を得よう働きかける。審議会では、不同意者の個人情報を除くことや、情報提供の際には誓約書の提出によって守秘義務を確保する、などの手続きを説明し、了承を得た。

○ 関係機関共有方式を採用した例

・民生委員への情報提供【静岡県御前崎市】

実効性のある取組みを先行させるために、市で対象者を抽出したリストを守秘義務のある民生委員にのみ提供した。各民生委員が担当する地区においてリストをもとに訪問活動を行い、自力で避難できないかつ、家族等の協力が得られない災害時要援護者を重点的に個別計画の策定を進めた。

・行政区長への情報提供【熊本県天草市】

災害時要援護者の調査を行政区長へ依頼するため、住民基本台帳から抽出した在宅の65歳以上の高齢者（一人暮らし世帯、高齢者のみの世帯）情報を提供し、行政区長の総括のもと、民生委員・消防団の協力を得ながら個別計画の策定を進めている。個人情報の提供にあたっては、担当課に照会し、氏名、住所、行政区名を住民基本台帳のデータから抽出したリストを各行政区長に提供することは、同条例の解釈上問題はないとの回答を得た。

○ その他の配慮

・民生委員が訪問することへの同意調査【神奈川県伊勢原市】

伊勢原市では、市でリストアップした全対象者の個人情報を、民生委員に提供し、民生委員が対象者宅を訪問して、制度への登録の呼びかけ等を行うこととしているが、その中では、まず民生委員が対象者宅を訪問することについて、（民生委員が）従前から支援や援助の携わりをしている対象者を除く全対象者に対し、同意調査を行い、同意を得られた対象者のみを訪問することとしている。

2.2 災害時要援護者情報の共有・活用

制度への登録者を取りまとめた台帳などを、関係機関と共有する際に、様々な工夫をしている先進地の取組みを紹介する。

・共有する情報の区分【京都府宮津市】

要援護者情報のうち、どのような内容がどの機関に提供されるかを明確にし、周知を図ることで、要援護者から制度への登録の同意を得られるよう、務めている。具体的には、市、消防署、民生委員には「全情報」を、消防団や自治会、社会福祉協議会には「限定情報」を共有することとしている。

・災害時要援護者情報は水防本部主管課とも共有【福島県いわき市】

個別計画として登録された情報は、防災・福祉の各部局、消防本部および水防本部主管課である河川課と共有している。

・日頃の見守り活動への要援護者名簿の活用【北海道石狩市】

市から提供している名簿（個別計画）は、災害時のみならず、平常時においても、町内会長や自治会長が、要援護者に対して安否確認の必要があると判断した際に、活用することとしており、制度への登録様式に、平常時からの情報提供への同意を確認する欄を設けている。市では、取組みを通じて、孤独死対策の一助となることを期待している。

2.3 災害時要援護者情報の管理

個人情報を取扱ううえで、情報の漏えいを防ぐための配慮が必要となる。そこで、先進地の事例から、実施主体の規約や要綱に情報漏えい時の対応策を明記している例などを紹介する。

また、要援護者情報の収集が進むとその更新が課題となるが、既存システムの拡張などにより要援護者情報システムを構築した例や、人海戦術で更新体制を確立している例を紹介する

○ 情報漏えいへの対策例

・協働会の会則に情報漏えい時の対応策を明記【北海道釧路市】

情報の漏えいを防ぐため、また万が一情報の漏えいがあった場合の対応策として、要援護者事業の主体である「災害避難支援協働会」の会則には、組織の構成員に情報の漏えいや目的外使用があった場合の組織からの除名を規定している。

・支援要綱に市長の調査する権限を明記【宮城県石巻市】

石巻市災害時要援護者等支援要綱に、個人情報の取扱い状況を市長が調査する権限を明記し、必要に応じて調査、適正な取り扱いや徹底した措置を求めるものとしている。

○ 情報の管理・更新の取組み例

・福祉情報の電算化と並行して安否確認機能の導入を検討【愛知県名古屋市長】

障害者・高齢者等の情報を管理する「福祉総合システム」の開発・運用にあわせ、同システムの情報を活用した「災害時要援護者名簿システム」を開発した。両システムの情報は連携しており、月1回更新されている。また、市役所と区役所がリアルタイムで情報共有されているため、一方で入力された安否情報が、即座に見られる環境となっている。なお、名簿システムの情報は、他の業務システムと同様のセキュリティ管理を行っている。

・既存システムの拡張による要援護者登録システムの構築【福井県越前市】

防災安全課で2,000人近い登録者のデータをすべて手入力し、Excel上で管理していたが、窓口が防災安全課のみだったため、体制が不十分だった。そこで、既にあった、福祉部局の高齢者情報の管理システムの中に要援護者登録台帳のシステムを追加した。これにより、福祉部局と防災部局のどちらでも情報の受付・登録が即日可能となり、また、月に1度、データの更新を行っている。

・時期目標と民生委員の活動に応じて年3回の情報更新【京都府宮津市】

要援護者本人の申出や民生委員からの報告による新規登録や登録内容の変更、また登録者の異動、要介護度、障害程度の変更等は、市の福祉室で受け付け、随時、情報を更新し、連絡票などにより毎年5月（梅雨前）および8月（台風シーズン前）に情報共有団体に連絡する。さらに、民生委員の福祉票世帯状況報告（10月1日現在）にあわせて新規登録者の有無や登録内容の変更等を確認してもらい、12月に登録台帳や名簿の一斉更新を行う。

・民生委員協議会の報告に基づき登録情報を毎月更新【鳥根県出雲市】

市内に31ある地区民生委員協議会の会長会を毎月開催し、その会合の中で、亡くなられた方や、施設のほうに入所された方などの情報を毎月収集し、社会福祉協議会において登録情報の更新作業を行っている。新たに支援が必要となり新規登録される方について毎月登録作業を実施している。

3 避難支援体制の強化

| 課題 |
|---|
| (1) 避難支援者の責任等「住民から、要援護者に万が一何かあった場合、責任をとれないとの声があがった。他の自治体は、どのように説明しているのか」「住民に、支援者になってもらいたい旨をどう説明すればよいのか」 |
| (2) 避難支援体制の強化に向けた取組み「複数の支援者の確保が難しい」「支援の受け皿となる地域の組織がない」「重度障害者などは地域で対応しきれない」 |
| (3) 地域を巻き込んだ訓練や啓発の実施「具体的な支援の仕方がわからない」「知識がないため、本当に支援できるかわからない」 |

3.1 避難支援者の責任等

避難支援者を確保するためには、各自治体が避難支援者に求めることを明確に示し、理解を得ることも有効な手段のひとつである。以下に、先進地の事例を紹介する。事例の中には、要援護者による自助努力を計画上でうたった例や、支援者とその家族と共に、要援護者を避難誘導することを明記している例もある。

・要援護者自身による自助努力も言及している例【山形県庄内町】

登録者に対して、地域の支援者からの助けを待つだけではいけないことや、支援者は責任を伴うものではないことなどを事前に周知の上、支援者を選定することを、避難支援プランに明記している。

・津波が想定される地域では、支援者自身の身の安全が第一と説明【宮城県石巻市】

地震後30分以内に津波が到達する地域では、時間内に避難が完了できるかと質問を受けることがあるが、避難支援者には、「自分の身の安全が第一」「何らかの助けができるのであれば、二番目に災害時要援護者を助けに行くもの」と説明している。

・避難支援者の位置づけを明文化【静岡県御前崎市】

避難支援者の位置づけ・役割の説明文書を自主防災会に配布している。文書では、(東海地震の予知情報や警戒宣言発表時など)あらかじめ避難できるような状況はもちろん、災害が突発的に発生した場合にも安否確認を実施し、万が一、救出が必要なが発見された場合には、速やかに災害対策本部まで連絡をいただきたい旨を、情報伝達の流れを添えて、依頼している。

- ・避難支援者には避難所までの避難を依頼、安否の報告方法を明確化【鳥根県出雲市】
 (風水害への対応を意識し) 避難支援者には、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している。災害時要援護者の所在が確認できない場合は、担当する民生委員(連絡できない場合は地区の災害対策本部)へ報告するように周知している。災害時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、まず連絡をくださいと説明し、二次災害の防止を図っている。

3.2 避難支援者の確保・避難支援体制の強化

高齢化が進み、若年層が少ない地域では、複数の避難支援者の確保は非常に難しい状況にある。先進地でも同様の状況はよく聞かれたが、その中でも避難支援体制を構築すべく、様々な対応がされていた。例えば、自主防災組織などの組織で一定の人数の要援護者の避難支援を行う、また事業者らと協力した避難支援体制の構築などである。以下に、紹介する。

○ 複数の避難支援者を確保するための工夫

・自主防災組織などによる「1対組織」の避難支援体制【宮城県石巻市】

2名の避難支援者を確保することが難しい場合、地元の組織(自主防災組織など)を避難支援者として届け出ることを認めている。支援者を固定するよりも、昼・夜・休日など多様なパターンに備え、マンツーマン・ディフェンスよりはゾーン・ディフェンスとの考え方で自主防災組織が対応するものとしている。

・自主防災組織による救出が前提【北海道石狩市】

名簿の中に「1次連絡先」「2次連絡先」の記入欄を設けているが、あくまで連絡先であり、救出は自主防災組織が行うこととしている。これは、特定の間人を救出者にあてると、救出者が被災したり不在だったりした場合にどうしても対応に遅れが出てきてしまい、実効性が低くなることを避けるためとしている。市では、この旨を日頃から自主防災組織に対して啓発し、避難支援体制の検討や訓練の実施を促している。

・避難支援等補助員の設置【神奈川県伊勢原市】

市では、実際に避難支援をする住民を「避難支援等補助員」と位置づけており、要援護者の避難支援の主体である各自治会には、1人の要援護者につき、複数の補助員の確保を依頼している。市に補助員の氏名等の報告を義務づけていないため、対応については各自治会に委ねている。

○ 避難支援体制の補完・強化

・事業者と連携した安否確認体制の構築【愛知県名古屋市中】

介護サービス事業者や障害福祉事業者の団体と協定を締結し、各団体・事業所が収集した利用者安否情報を市へ提供する体制を構築している。市災害対策本部に集められた安否情報は、システムに情報入力して、各区役所に設けられる区本部とリアルタイムに共有することができる。複数事業者のサービス利用する要援護者も存在するが、各事業者には報告が重複しても構わないので、確認できた情報はすべて市に寄せてほしいとお願いしている。提供情報と時刻情報を入力、システム上で常に最新情報を表示できるように運用している。

・災害時の情報伝達・安否確認の集約体制【鳥根県出雲市】

災害発生時の危険性が高まると、市防災担当部局から、社会福祉協議会へ一報が入り、社会福祉協議会から各地区の民生委員へ情報を伝達する。民生委員は担当区域の各支援者に情報を伝達し、支援を要請する体制としている。また、安否情報や避難完了の報告は、民生委員が各地区で把握し、地区の民生委員協議会会長がとりまとめて、社会福祉協議会を通じて市災害対策本部へ報告する体制をとっている。

・自主防災組織の結成を並行して実施【愛媛県松野町】

要援護者支援プランの検討を、支援の受け皿となる自主防災組織(松野町では「自主防災会」と呼ぶ、以下「自主防災会」とする)の結成と並行して進め、全町域の10行政区で1年を要さず自主防災会の結成を完了した。このような進め方としたことから、自主防災会対応を含め、地域防災に関する活動を主管する総務課が、「災害時要援護者避難支援プラン策定・自主防災組織結成に伴う内部検討会」の事務局および事業の主管課を担っている。

3.3 地域を巻き込んだ訓練や啓発の実施

選定された避難支援者に対して、訓練や啓発を通じて支援の知識やノウハウを提供することで、より実効性の高い支援が行われると期待される。

以下に、先進地における、訓練や啓発の事例を紹介する。

・要援護者台帳を活用した避難訓練【三重県四日市市】

地域住民の意識を高め、協力体制を築いていくためには、訓練が重要と捉え、平成 19 年度から台帳を用いた避難等の防災訓練を実施している。実際に要援護者宅を地域支援者が訪問し、指定避難所（小学校体育館）まで避難支援を実施する訓練や、実際に難病患者を搬送する訓練なども行われている。この訓練では、停電時に人工呼吸器が使えなくなる場合を想定して、アンビューバックという医療器具を活用し、担当医師の指導のもと、一般の参加者が搬送支援を行っている。

・モデル事業の中での訓練の実施【北海道釧路市】

モデル地区では、全ての避難支援プランの策定後、その実行性を確かめるべく、避難支援訓練を実施した。支援の難しさを目の当たりにした支援者からは、介護知識の必要性の声が上がり、これを受けて取組み主体の災害避難支援協議会では研修会の実施等を検討している。

・多様な訓練を組み合わせて実施【熊本県天草市】

地震発生後、訓練対象地区に現地対策本部が設置された想定で、支所市民生活課長を班長とする災害時要援護者支援班の設置訓練を実施している。地域では、同支援班員・区長・民生委員・避難支援者が参加し、安否確認の実施、一次避難所までの避難支援、避難所と現地本部・災害対策本部との情報伝達、災害時要援護者の確認状況をマップに整理する訓練を組み合わせて実施し、課題事項をとりまとめている。

・情報伝達訓練と登録者の全戸訪問を実施【鳥取県出雲市】

平成 20 年 5 月に全市で情報伝達訓練を実施した。市から社会福祉協議会に避難勧告発令が伝達された想定で、社会福祉協議会から 300 人の民生委員全員に連絡し、同時に個々の地区の状況聞き取る伝達訓練を実施するとともに、登録されている災害時要援護者約 2,300 人を民生委員が分担して全戸訪問した。抜き打ち訪問で 83%の登録者に面会することができ、避難場所や避難経路、災害時に駆けつける支援者などを説明した。情報伝達訓練は、9 月の防災訓練でも一部地区で実施し、伝達の所要時間が短縮されたことを確認している。

・市民・職員が連携した訓練の実施【福井県越前市】

過去の被災経験を受け、市では防災訓練を毎年実施している。職員を対象とした庁舎避難訓練にはボランティアによる車椅子等を使用したモデル要援護者の避難支援訓練、また、市民も参加する訓練では避難場所と災害対策本部間での情報伝達（安否確認）訓練等を盛り込むなどして、地域住民及び職員に対する啓発に取り組んでいる。また、毎年、災害対策本部員（市長以下、部局長）及び全職員を対象とした各種訓練（図上、情報伝達、初動対応訓練等）にも取り組む。

・寸劇による啓発【三重県四日市市】

「取組み内容がよくわからない」という声も地域にはあるが、16 年度に地区防災組織が結成された「神前地区」では、自治会長や民生児童委員が役者となり、災害時要援護者支援活動を寸劇にして、地域住民へ制度や取組みの内容の周知を図っている。

・「災害避難支援協議会」の設置【北海道釧路市】

地域組織が一体となって要援護者対策を進めるため、避難支援の実行組織である「災害避難支援協議会」を設置するため、地区連合町内会、民生委員児童委員協議会、地区社会福祉協議会など、日常から社会活動や防災活動を行っている組織に事業への協力を呼びかけた。また、特にこの三者では「三者懇談会」も開催しており、要援護者対策に関する三者協働の必要性を議論するとともに、関連した勉強会を開催するなど、三者の主催でまず行動を起こし、次のステップにつなげようという機運が高まっている。