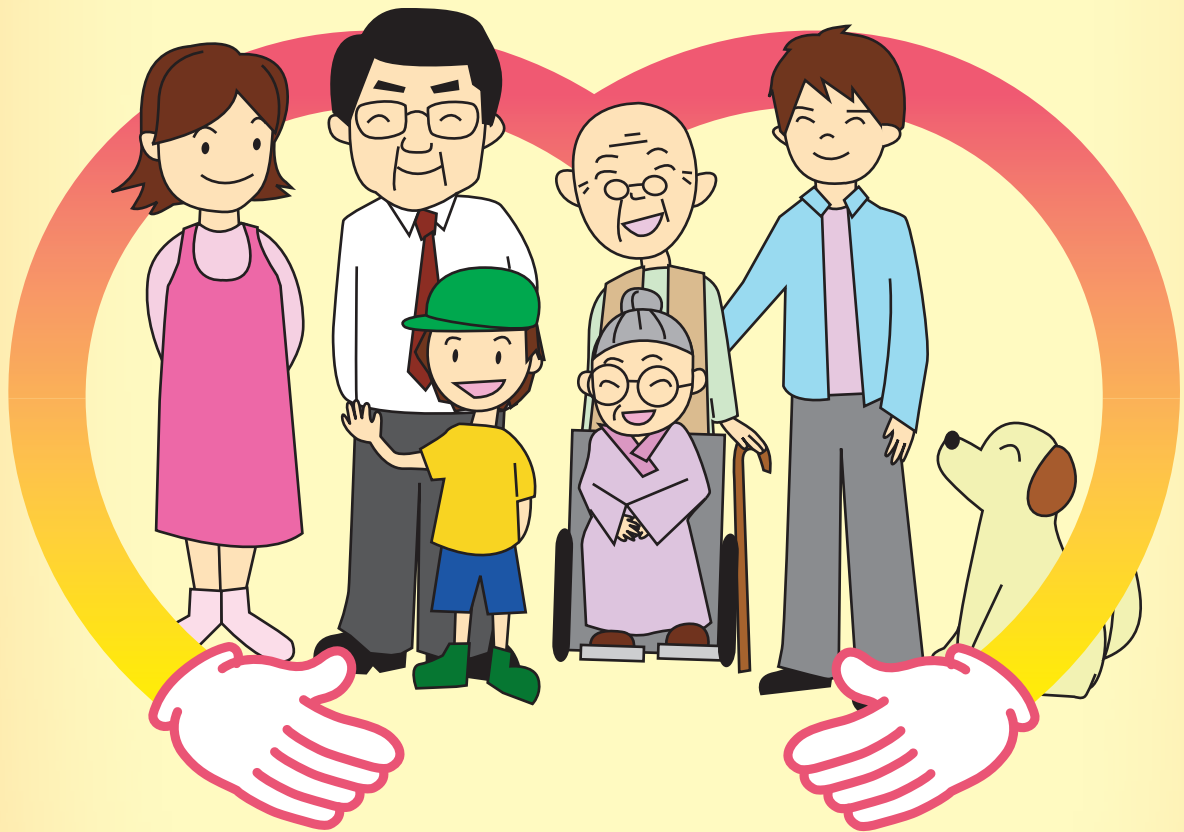


災害時要援護者避難支援対策

# 災害時の助け合い

平成20年度モデル事業報告書



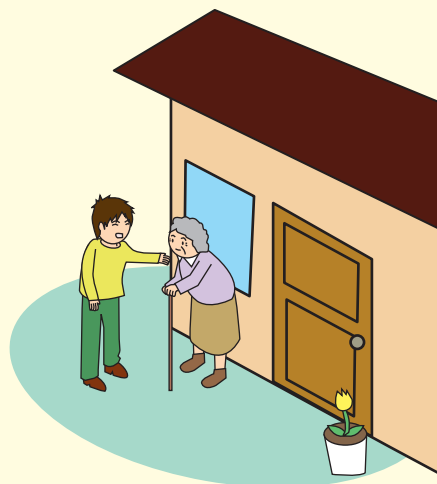
平成21年8月

札幌市保健福祉局総務部総務課

## 1 災害時要援護者避難支援モデル事業について

### 1 事業の目的

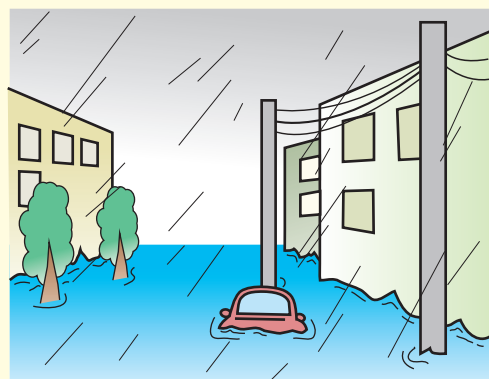
災害時における要援護者の避難支援の対策は、“自助”と“共助”を基本とする町内会等のコミュニティ組織による主体的な取り組みが重要であり、地域における避難体制の整備を促し、周辺地区への波及効果をもたらすことを目的として、モデル事業を実施しています。



### 2 背景

平成16年7月の梅雨前線による新潟・福島豪雨の被害者の多くが高齢者であったことをきっかけに、国は『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を18年度に策定し、全自治体に避難支援体制づくりを促しました。

これを受けて、札幌市は、20年3月に「札幌市災害時要援護者避難支援ガイドライン」を策定し、あわせて、地域での取り組みを推進する際の具体的な手立てを示した手引書として「災害時支えあいハンドブック」を策定しました。



#### 災害時要援護者とは

高齢者、障がいのある方など、大地震や大きな災害が発生した時に、自分や家族の力だけでは安全な場所に避難できなかつたり、避難場所での生活において大きな困難があるなど、まわりの人（地域）の手助けや、特別な配慮が必要な人たちのこと。

#### 地域の助け合い (自助・共助)が大切

平成7年の阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋などに閉じ込められた約35,000人のうち、27,100人（約8割）は家族（自助）や近隣住民（共助）により救出され、7,900人（約2割）は警察・消防などにより助け出されました。

## 2 20年度モデル事業について

### 1 モデル地区について

モデル事業は、第2次札幌新まちづくり計画において平成20年度から順次実施することが計画化されており、20年度は中央区と西区の2地区において実施しました。



		中央区	西区
モデル地区		宮の森明和会	八軒中央地区福祉のまち推進センター東1ブロック※
支援母体		単位町内会	福祉のまち推進センター
規模(世帯数)		約1,850世帯	約1,340世帯
主な住居形態		戸建てが9割	戸建てが9割
想定される被害	地震	最大震度：6弱以上 液状化被害：想定なし	最大震度：6強以上 液状化被害：想定なし
	土砂災害	危険区域内	被害想定なし
	水害	地区の半分以上が浸水(0.5m)被害区域	地区全体が浸水(0.5m)被害区域

※ 八軒中央地区福まちは「高齢者見守り活動」推進のため、近隣町内会の情報交換・助け合いの単位として地区内44町内会を5つのブロックに分けており、そのうち東1ブロックは、「八軒6条さつき」「日の出」「八軒東和」「末広」「九条東」「八軒10条東」「琴似芙蓉ハイツ」の7つの単位町内会から構成されています。

### 2 総評

取り組みの過程において、手上げ方式(回覧)では取り組み内容が十分に浸透しなかったため、同意方式(戸別訪問)による要援護者への説明と情報収集に時間と労力を費やし、また、自発的に支援者を希望する人が少なく、町内会役員と兼務するなど人数確保に苦慮する面もありましたが、両地区とも要援護者と支援者の情報を収集し、両者の組合せを行い、一定の体制を整備することができました。

特に、西区モデル地区では、連絡網の整備や要援護者と支援者への災害時の具体的な行動などを理解してもらうための説明会を実施するなど、災害に対して即座に機能を発揮できる体制まで整えることができました。

さらに、要援護者避難支援体制だけでなく、地域住民及び地域企業からの地域資源・人材情報の収集など地域の防災力・減災力の強化を図ることができました。

当該取り組みによって、民生委員などの関係者との連携や、近隣の方々との交流が増えるなど地域コミュニティの活性化にも有効であると考えられます。

### ③ 成功のポイント

#### 支援母体におけるしっかりとした組織づくり

特定のメンバーだけに活動が偏ることのないよう、必要な人員の確保や役割分担の明確化など、しっかりとした取り組み体制をつくることが大事です。

#### 支援母体のメンバーが取り組み内容を十分に理解すること

支援母体のメンバー（町内会役員など）が取り組み内容を十分に理解することが、地域住民の理解にもつながります。

#### 平常時の見守り活動は、取り組みをより効率的・効果的なものとする

平常時の見守り活動など、日頃から地域住民どうしの交流活動があれば、情報収集なども効率的に実施することができ、より効果的な取り組みとなります。



## 4 モデル地区の位置



### 1 中央区モデル地区 (宮の森明和会)



### 2 西区モデル地区 (八軒中央地区福祉のまち推進センター東1ブロック)



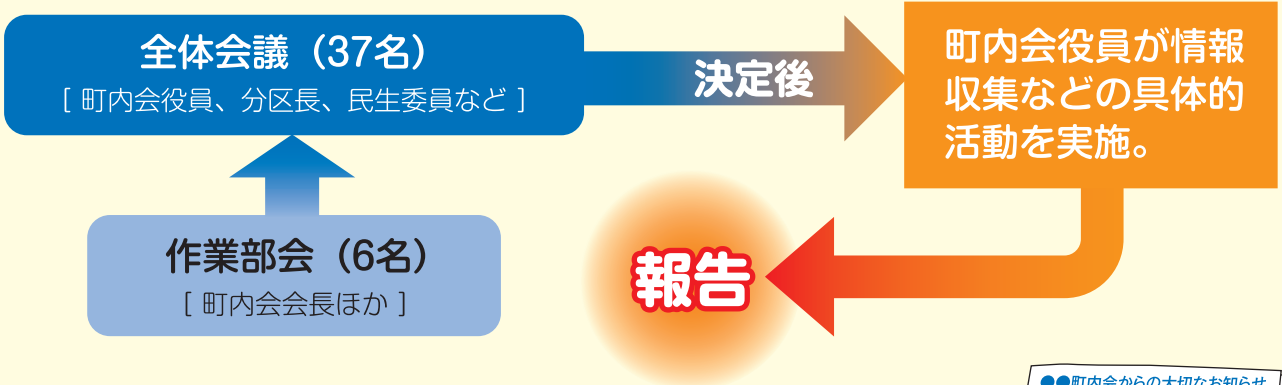
モデル地区  
の範囲

## II 実施体制及び取り組み経過

### 1 中央区モデル地区

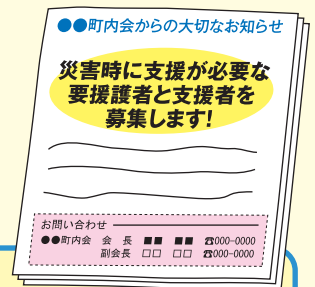
#### 1 実施体制

作業部会で具体的な検討を行い、全体会議で説明、了解を経て取り組みを進めていく方式を実施体制としました。



#### 2 取り組み経過

全体会議（2回）や作業部会（5回）の検討を踏まえながら、以下のような取り組みを行いました。

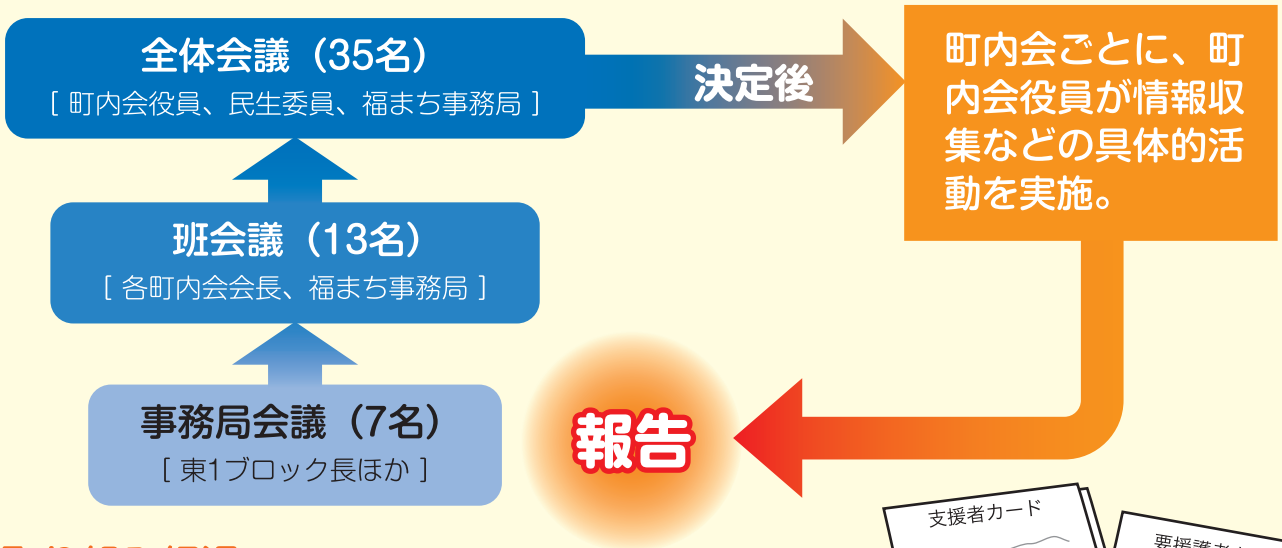


時期	事柄	主な内容
20年 8月中旬	プラン策定	支援プランの確定
8月15日	回覧	・ 取り組みについての事前周知 ・ 次の回覧で募集することを予告
9月上旬	会報	定期的に発行している町内会会報（全戸配布）に取り組み概要や今後の流れなどを掲載
9月12日	回覧	手上げ方式の実施（～10月下旬） （要援護者情報の収集）
11月上旬	訪問	戸別訪問により要援護者の登録カード作成（～11月下旬）
12月上旬	訪問	支援者情報の収集。具体的には、要援護者が支援者として指名した方への訪問・登録依頼（～1月下旬）
21年 2月中旬	組合せ	要援護者と支援者の組合せ（～3月上旬）

## 2 西区モデル地区

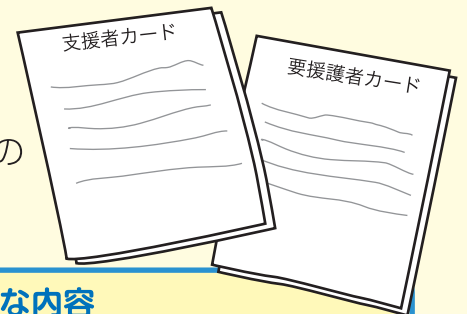
### 1 実施体制

事務局会議で具体的な検討を行い、各町内会会長をメンバーとする班会議で意見を調整し、全体会議で最終意思決定し取り組みを進めていく体制としました。



### 2 取り組み経過

全体会議（6回）や班会議（4回）、事務局会議（17回）の検討を踏まえながら、以下のような取り組みを行いました。

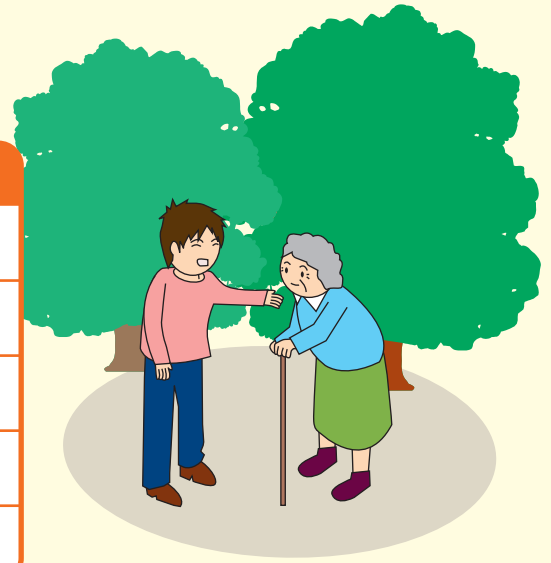


時期	事柄	主な内容
20年9月中旬	プラン策定	支援プランの確定
10月3日	チラシ配布	手上げ方式の実施（～10月末） （要援護者と支援者情報の収集）
10月中旬	訪問	同意方式の実施（～11月中旬） （要援護者と支援者情報の収集）
11月中旬	組合せ	要援護者と支援者の組合せ（～11月末）
12月3日	回覧	地域資源・人材の募集（～12月末）
21年2月3日	案内	要援護者と支援者説明会の案内配布
2月20、21日	説明会	要援護者と支援者説明会
3月31日	チラシ配布	20年度取り組み内容を地域へ周知するためのチラシを全戸配布

# Ⅲ モデル事業の取り組み結果

## 20年度の取り組み状況

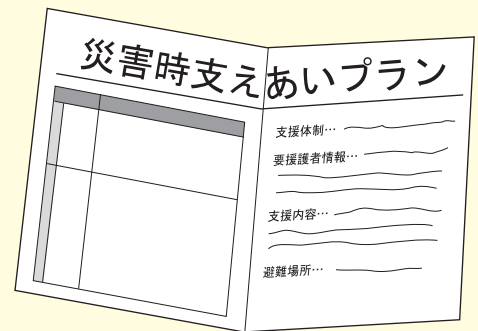
取り組み項目	中央区	西 区
支援プラン策定	○	○
要援護者と支援者情報の収集	○	○
要援護者と支援者の組合せ	○	○
連絡網の作成	—	○
地域資源・人材情報の収集	—	○



### 1 支援プランの策定（中央区、西区）

「支援プラン」は、要援護者の避難支援にあたっての基本的なルールを定めたものです。

なお、プランには、収集する情報の利用目的、保管・共有先、要援護者への支援内容などが明記されています。



### 2 登録された要援護者及び支援者（中央区、西区）

		中央区		西 区		
		要援護者	支援者	要援護者	支援者	
収集した人数		30名	20名	115名	156名	
内 訳	収集方法	手上げ方式（回覧など）	30名	—	44名	68名
		同意方式（戸別訪問）	—	20名	71名	88名
	区分	高齢者	26名	—	110名	—
		障がいのある方	4名	—	5名	—
		その他	0	—	0	—

※ 表中の人数は、平成21年3月31日時点の登録者数を表しています。





### 3 連絡網の作成（西区）

西区モデル地区では、要援護者の安否確認や避難準備情報などを、福祉のまち推進センターから支援者を經由して要援護者に伝達するための連絡網の整備を行いました。

### 4 地域資源・人材情報の収集（西区）

西区モデル地区では、地域資源・人材として個人及び企業からの登録を募り、各種資格や免許を所有する12名と特に資格を有していないが避難場所の運営などに協力していただける15名の個人と、さらに資機材を提供していただける8社の企業からの申し出がありました。（下表参照）

区分		登録数	集まった資源・人材の例
個人	資格あり	12名	看護師1名、介護福祉士1名、ホームヘルパー1名、大型特殊自動車免許所有者1名、防災リーダー研修修了者1名、酸欠危険作業・特化物作業資格所有者1名ほか 
	資格なし	15名	避難場所の運営、配膳、医療活動の協力
企業		8社	スコップ27本、脚立13台、掛矢10本、足場10セット、バール8本、発光機7台、発電機5台、非常用作業灯5台、はしご5台、ジェットヒーター5台ほか 

### 5 取り組みを終えた地域としての成果・課題など（実践者の声）

#### 1 成果（工夫した点、良かった点など）

- ① 要援護者と支援者情報が集まりました。
- ② 望ましいとされている、要援護者数の2倍の支援者を集めることができました。
- ③ 民生委員・児童委員との連携した取り組みができました。
- ④ 地域における防災対策の動機づけができました。
- ⑤ 町内会単位の会議を積み重ねたことにより、防災意識がより高まりました。
- ⑥ 平常時の見守り活動を実施することとしました。

- ⑦ 同じ班など近隣の方々とのコミュニケーションの活性化につながりました。
- ⑧ 町内会役員も積極的に支援者として登録しました。
- ⑨ 取り組みの共通認識を図るため、町内会の見守り活動対象者（高齢者）を対象に説明会を開催しました。
- ⑩ 町内会未加入のアパートにおいては、そのうち一世帯をアパート全体の責任者と決めていただき、災害時の他居住者への支援を依頼し、未加入世帯の取り組みへの参加を積極的に進めました。



## 2 課題（うまくいかなかった点など）

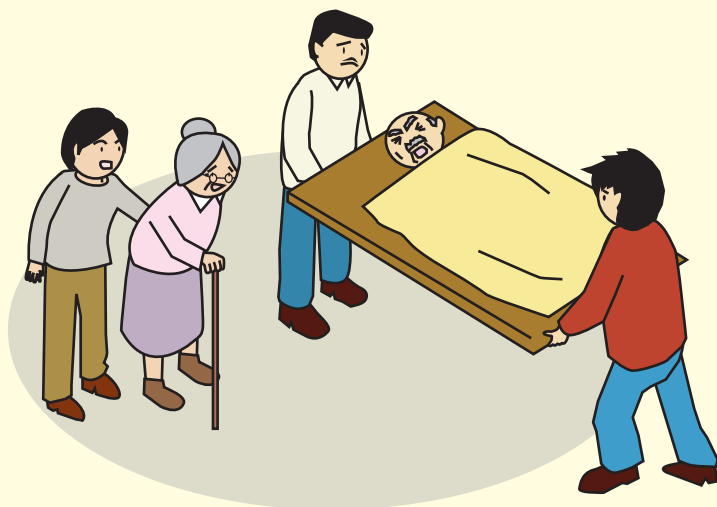
- ① 実施体制について
  - ・ 町内会役員間の認識に違いがあり、活動にバラツキが生じたため、当初見込みより情報を集めることができませんでした。
- ② 情報収集について
  - ・ 同意方式（戸別訪問）では、一定の警戒心をもたれ情報収集が難しい面がありました。
  - ・ 日頃地域と交流がない世帯や町内会未加入のアパートなどは、居住確認や情報収集が困難でした。
  - ・ 要援護者と思われる人でも、地域との関わりを拒む人がいました。
  - ・ 自発的に支援者となることを希望する人が少なく、支援者を集めるのが困難でした。
  - ・ 当初は、支援者が要援護者に対してどこまで責任を負うのかという不安を抱き、支援をためらう人がいました。

## 3 取り組みを通しての感想

- ① この取り組みを効果的かつ効率的に行うには、しっかりとした体制づくり（組織化）を行うことが最も重要であると感じました。
- ② 支援母体のメンバー（町内会役員など）が取り組み内容を十分に理解することが、地域住民の理解も早いと思います。



- ③ 平時の見守り活動のための情報収集よりも、今回の災害時要援護者対策の情報収集の方が住民の賛同が得られやすいと感じました。
- ④ 平常時の見守り活動がベースにあればより効果的な取り組みになると思います。
- ⑤ モデル地区として模範的な取り組みを行わなければならないという一定のプレッシャーを感じてました。
- ⑥ 当初は行政による主導的な取り組みという印象を持っていましたが、途中から自分達の地域のためになることと強く認識し始め、積極的に取り組むことができました。
- ⑦ このような短期間で一定の体制を整備するためには行政の助言が必要であり、そうした意味では行政に非常に感謝しています。



## 6 今後の取り組み（方向性）について

両モデル地区では、21年度以降も引き続き要援護者と支援者情報を収集するなど、取り組みを進めるとともに、地域の防災対策を強化するため、それぞれ下表のような活動を行う予定です。また、八軒中央地区福祉のまち推進センターは、東1ブロック（20年度モデル地区）以外の地区にもこの取り組みを拡大するための活動を実施する予定です。

中央  
区

- ① 取り組みの体制づくり（組織化）
- ② 平常時の見守り活動の積極的な実施
- ③ 民生委員・児童委員と連携した取り組みのさらなる推進

西  
区

- ① 支援者の充実を図るため、学生などへの呼びかけの検討
- ② 20年度に整備した体制の検証として、災害時避難等の訓練の21年度内実施に向けた検討
- ③ 地区内の他ブロックへ取り組みを波及させるため、地区内の各種会議等において20年度の取り組み内容や成果のPR
- ④ 取り組みの継続と他地区への波及のため、今回習得したノウハウをまとめた、より実践的なマニュアルづくりの検討

## 問合せ先

### 1 災害時要援護者避難支援に関すること

局	部・課	電話	ファックス
保健福祉局	総務部総務課	(011) <b>211-2932</b>	<b>218-5180</b>

### 2 防災全般について

局	部・課	電話	ファックス
危機管理 対策室	危機管理対策部 危機管理対策課	(011) <b>211-3062</b>	<b>218-5115</b>

### 3 消防・救急・救助等に関する講習、訓練に関すること

消防署	課	電話（代表）
中央	予防課	(011) <b>215-2120</b>
北	//	(011) <b>737-2100</b>
東	//	(011) <b>781-2100</b>
白石	//	(011) <b>861-2100</b>
厚別	//	(011) <b>892-2100</b>
豊平	//	(011) <b>852-2100</b>
清田	//	(011) <b>883-2100</b>
南	//	(011) <b>581-2100</b>
西	//	(011) <b>667-2100</b>
手稲	//	(011) <b>681-2100</b>

