

災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究
-住民主動で行なう災害対策の提案-

平成 18 年 度

三重大学大学院工学研究科
博士前期課程 建築学専攻

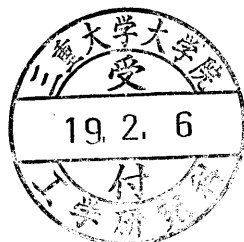
田 井 中 歩 美

平成18年度

修士論文

災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究

—住民主動で行なう災害対策の提案—



指導教員 川口 淳 助教授

三重大学大学院工学研究科

博士前期課程 建築学専攻

田井中 歩美

災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究
—住民主動で行なう災害対策の提案—

目次

第1章	序論	- 3 -
1.1	研究の背景	- 4 -
1.2	研究の目的と手法	- 4 -
1.3	既往の研究	- 5 -
1.4	災害時要援護者の避難対策の概念	- 6 -
1.5	災害時要援護者避難対策における果たすべき役割	- 6 -
第2章	災害時要援護者の避難対策の避難対策の現状	- 8 -
2.1	災害時要援護者の避難支援ガイドライン	- 9 -
2.2	先進事例の調査	- 9 -
2.2.1	都道府県が主動で取り組む事例	- 9 -
2.2.2	社会福祉施設等が主動で取り組む事例	- 10 -
2.2.3	自主防災組織等が主動で取り組む事例	- 10 -
第3章	災害時要援護者に関わる団体の意識調査	- 11 -
3.1	意識調査の目的	- 12 -
3.2	当事者団体へのヒアリング調査結果	- 12 -
3.2.1	所在把握	- 12 -
3.2.2	情報伝達・避難誘導・安否確認	- 12 -
3.2.3	避難生活	- 13 -
3.2.4	薬・ケア用品の確保	- 13 -
3.2.5	避難訓練	- 13 -
3.2.6	地域生活支援センター	- 13 -
3.3	まとめ	- 14 -
第4章	地域における災害対策の取組	- 15 -
4.1	概要	- 16 -
4.1.1	モデル地区	- 16 -
4.1.2	ワークショップ	- 17 -
4.1.3	防災力診断アンケート	- 18 -
4.2	鳥羽市浦村町今浦地区	- 23 -
4.2.1	第1回（避難訓練）	- 23 -

4.2.2	第2回（要援護者についての話し合い）	- 30 -
4.2.3	第3回（ローカルルール策定）	- 31 -
4.2.4	まとめ	- 31 -
4.3	四日市市富州原地区住吉町	- 33 -
4.3.1	第1回（勉強会）	- 33 -
4.3.2	第2回（タウンウォッチングと防災マップ作成）	- 33 -
4.3.3	第3回（要援護者についての話し合い）	- 34 -
4.3.4	第4回（避難訓練）	- 35 -
4.3.5	第5回（ローカルルール策定）	- 39 -
4.3.6	防災力診断アンケート	- 40 -
4.3.7	まとめ	- 41 -
4.4	三重県熊野市遊木町	- 42 -
4.4.1	第1回（勉強会・意見交換会）	- 42 -
4.4.2	第2回（防災マップ作成）	- 42 -
4.4.3	第3回（要援護者についての話し合い）	- 43 -
4.4.4	第4回（避難訓練）	- 44 -
4.4.5	防災力診断アンケート	- 48 -
4.4.6	第5回（ローカルルール策定）	- 48 -
4.4.7	まとめ	- 48 -
4.5	三重県員弁郡東員町	- 49 -
4.5.1	防災力診断アンケート	- 49 -
4.5.2	今後の提案	- 50 -
4.6	まとめ	- 50 -
第5章	住民主導で行なう災害対策の提案	- 51 -
謝辞・参考文献		- 53 -

資料

防災力診断アンケート調査票

防災力診断アンケート調査結果

地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針

地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き

第 1 章 序論

第1章 序論

1.1 研究の背景

1995年1月に発生した兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災は6000人を超える尊い人命を奪う未曾有の被害をもたらした。2004年には、10月に新潟中越地震、12月にスマトラ沖地震と国内外で記録的な地震が相次いで発生し、改めて巨大地震の脅威を知らしめた。これらの震災は、我々に地震被害が避けられないと言う事実を認識させ、それに対するあらゆる防災に関する課題を与えた。とりわけ、高齢者をはじめとするいわゆる「災害時要援護者」の被害が大きく、避難をはじめ避難生活におけるケアのあり方が問題とされた。

三重県においては、2001年に東海地震の震源域が見直されたことに伴い、2002年4月に県内の18市町村（2006年4月現在10市町）が強化地域として新たに指定され、さらに2003年7月に東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が施行され、同年12月には県内全域が推進地域に指定された。これに伴い、大規模災害に備えた様々な対策を推進しているところである。また、県では法に基づく整備のほか、県の総合計画「県民しあわせプラン」の3つの柱の1つで「安全なくらしの確保と安心で暮らせる生活環境の創造」の実現を目指している。

このように、災害時要援護者の対策は行政が中心となって進められてきたが、東海・東南海地震のような広域大規模災害時には公助だけでは十分ではない。災害時要援護者の救出を行政や民生委員だけに任せるのではなく、地域が一体となってこの問題に取り組み、共助で災害時要援護者を救うことが求められている。

1.2 研究の目的と手法

本研究は、地震等の災害時における要援護者対策について検討しなくてはならない基本的な項目を洗い出し、今後の災害時要援護者の避難対策に関する適切な施策の策定に資する基礎的資料を提供することを目的とする。また、モデル地区において災害時要援護者の避難対策を検討するワークショップを実験的にを行い、地区ごとの災害対策を比較、分析することで、住民主動で行う災害対策を提案する。

そこで、地域住民が災害時要援護者避難対策を進めていくための「てがかり」となるべく、要援護者について考慮すべき項目と留意点を記した『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針』（以下「指針」と記す）¹⁾と、住民主動のワークショップを行う手法を具体的に示した『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き』（以下「手引き」と記す）²⁾を作成する。

「指針」作成においては、災害時要援護者の特徴を整理し、視覚障害者、聴覚障害者等当事者団体へのヒアリング調査を実施して、災害時要援護者の避難支援の現状と今後の課題を明らかにする。「手引き」は、モデル地区における実際的な取組を基に作成し、その後、実験的に「手引き」を使用してワークショップを行うことによって、内容の充実を図る。また、アンケート調査に基づく防災力診断を行い、地域防災力に応じた災害対策手法を提案する。

1.3 既往の研究

災害時要援護者または災害弱者に関する研究を、①日本建築学会計画系論文集、②日本建築学会大会学術講演梗概集、③都市計画論文集より検索し、整理する。表1-1にリストアップした論文を示す。なお、③都市計画論文集には該当する論文は存在しない。

表1-1 既往研究の整理

①日本建築学会計画系論文集

年	号	タイトル	ページ	著者
2002	559	災害弱者による防火設備開口部の通過特性	1	佐野友紀ほか

②日本建築学会大会学術講演梗概集

年	分冊	タイトル	ページ	著者
2006	D-1	災害時要援護者に対する効率の支援のための空間データベース構築に関する研究	451	李龍吉
	F-1	災害時要援護者のためのバリアフリーに関する研究	511	坂本圭
		地方自治体における災害情報共有の実態に関する調査研究 要援護者情報を例として	523	外間正浩
2005	E-1	地区市民館等への災害時要援護者等の屋内避難者数と避難率の分析 A・B市における地震時の災害時要援護者等の避難に関する研究 その1	89	神田周二
		地区市民館等への屋外避難可能人数と屋内・屋外収容率の分析 A・B市における地震時の災害時要援護者等の避難に関する研究 その2	91	戸田典代
		災害時要援護者の避難支援必要タイプの分類と避難方法の分析 A・B市の災害時要援護者の大震災時における避難助助と支援方式の研究 その1	293	岡崎光宏
		災害時要援護者に関する避難支援必要度人数および介助者人数の分析 A・B市の災害時要援護者の大震災時における避難助助と支援方式の研究 その2	295	木下貴昭
		モデル校区の災害時要援護者の心身等の状態と避難施設別分類の分析 A・B市の災害時要援護者の避難施設選定と収容力に関する研究(その1)	299	伊東圭一
		災害時要援護者の避難施設の収容力の分析 A・B市の災害時要援護者の避難施設選定と収容力に関する研究(その3)	303	渡邊昭彦
		A-2 マルチ・エージェント・シミュレーションを用いた災害弱者を考慮した避難設計に関する一考察	509	西野孝仁
		E-1 災害時における避難施設に関する研究 災害弱者を考慮した施設計画と今後の課題	221	半沢祥
2004	A-2	災害弱者を考慮した大規模店舗の避難安全調査	149	稲原攝雄
2002	A-2	災害弱者としての外国人の危険性及び対策に関する調査研究	247	吉田直之
2001	E-1	災害弱者の常時閉鎖式防火戸の通り抜け動作についての分析	851	佐野友紀
2000	A-2	ハートビル法適用建築物における災害弱者調査 利用者の歩行速度計測及び行動能力アンケートによる	241	津村昭博
1999	A-2	災害弱者を考慮した建築物の避難安全対策に関する研究 ハートビル法適用建築物の利用者調査	137	津村昭博
1997	A-2	災害弱者の特性把握に対する VR シミュレータの可能性	111	掛井秀一

以上、既往研究を概観すると、災害時要援護者の避難方法や避難施設の使用について調査、分析を行った研究は存在するが、本研究のように災害時要援護者の避難対策を地域住民が主動で行う手法を検討した研究は見られない。

1.4 災害時要援護者の避難対策の概念

平常時でも様々な支援を必要とする人は、災害が発生した場合、自分の身に危険が差し迫って、それを察知すること、そうした危険に対して適切な行動をとること、避難先での生活を続けること等に大きな困難が生じる。一般に、こういった人々を「災害時要援護者」と呼ぶ。

平成3年度版防災白書(国土庁)によると、「災害弱者」について以下のように定義されている。³⁾

- (1) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難である人。
- (2) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難である人。
- (3) 危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難である人。
- (4) 危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難である人。

具体的には、傷病者、身体障害者、知的障害者をはじめ日常的な行動に制約がなくとも、理解能力や判断力を持たない乳幼児、体力的な衰えのある老人等の社会的弱者や我が国の地理や災害に対する知識が低く、日本語の理解も十分でない外国人等が挙げられる。

外国人と同様に、現地の地理や災害に対する知識が低い観光客も災害時要援護者であると考えられるが、本研究は地域内の災害時要援護者の避難を近隣の住民が支援する手法を検討することを目的としているため、観光客を対象としない。

1.5 災害時要援護者避難対策における果たすべき役割

効果的な災害時要援護者の避難対策を行うためには、要援護者自身あるいはその家族による「自助」、地域住民による「共助」、および市町村等の公的機関による「公助」の三位一体の活動が必要不可欠で、ここではそれぞれの果たすべき役割を整理する。

(1) 県の果たすべき役割

県全体の災害時要援護者対策の促進を図るため、災害時要援護者対策の基本方針をたて、市町村や地域の自主防災組織等が災害時要援護者対策を促進するための手引き作成等、必要な支援を行う。

(2) 市町村の果たすべき役割

市町村は、防災対策を推進する基礎的な自治体として、災害時要援護者のための各種施策を推進する。なお、施策の推進にあたっては、自主防災組織、社会福祉施設、医療機関等と連携し、各地域の特性に応じた対策を推進するものとする。

(3) 自主防災組織等の果たすべき役割

自主防災組織は災害時における応急対策を実施する上で最も有効な組織単位であり、災害時要援護者対策においても、実動部隊としてその役割を担うべき組織として期待されている。特に大規模災害が発生した場合には、市町村はその職員も被災者になる可能性があり、管内全域の災害対策におわれ、現場における応急対策はもっぱら地域の自主防災組織等によらざるを得ない状況となることが予想されるため、災害

時要援護者対策についても、自主防災組織の役割は大きい。しかしながら、自主防災組織は、消防団等と異なり法的な裏づけがある組織ではなく、その活動にはおのずと限界があることも事実であり、良かれと思って行なった活動について、後に責任能力を問われるトラブルになることがないように留意して活動を行なう必要がある。このため、自主防災組織の活動に関する、啓発活動を、日頃から地域において積極的に行なう等、地域と自主防災組織の信頼関係を気づいておく等の取組が重要である。

また、地域住民に看護師等の保険・医療・福祉専門職や経験者がいれば、自主防災組織に加入を求め救護活動の充実を図ることも重要である。

（４） 社会福祉施設等

社会福祉施設等は、入所者を災害から保護する義務があり、日常から災害時を想定した対策を準備しておく必要がある。また、平素は在宅で生活している災害時要援護者も、災害に伴い自宅での生活が不可能になることも考えられるため、こういった人々を臨時的に受け入れることも検討しておく必要がある。

また、近年訪問看護ステーション等在宅の災害時要援護者を対象とした福祉サービス事業所が整備されてきている。これらの施設は、在宅の災害時要援護者に関するさまざまな情報を把握しており、災害時要援護者のケアの仕方について十分な知識・技術を持っていることから、発災時には、災害時要援護者を安全に避難させるために大きな役割を期待できる可能性がある。

第 2 章 災害時要援護者の避難対策の避難対策の現状

第2章 災害時要援護者の避難対策の避難対策の現状

2.1 災害時要援護者の避難支援ガイドライン

内閣府は、2004年7月の梅雨前線豪雨等における対応について、高齢者等の避難体制の整備等の課題が明らかとなったことから、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会を設置し、2005年に、『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』⁴⁾を示した。

このガイドラインでは、

- ①情報伝達体制の整備
- ②災害時要援護者情報の共有
- ③災害時要援護者の避難支援計画の具体化

の3つを課題として挙げ、避難支援プランを策定し、発災時にプランをもとに計画的・組織的な避難支援を実施するべきであるとしている。

さらに、災害時要援護者の支援体制の整備を図っていくため、災害時要援護者の避難対策に関する検討会を設置し、2006年3月に、避難行動後の避難所での生活支援や、関係機関等やボランティアの間での連携等についての具体的な対処方策を提示した⁵⁾。

2.2 先進事例の調査

2.2.1 都道府県が主動で取り組む事例

(1) 神奈川県

阪神・淡路大震災の教訓をふまえ、1996年に「災害弱者」に対する支援体制を整備するためのガイドラインとして、『災害時における災害弱者支援マニュアル作成指針』を策定した⁶⁾。この指針は、災害に備えた事前対策や災害発生直後の安否確認や救出活動等が迅速に行われるよう、主に市町村に対して提示したもので、高齢者・障害者・外国人等、要援護者のタイプ別に支援対策を示したものである。

(2) 静岡県

静岡県は、阪神・淡路大震災以降、地震対策を見直す行動計画「地震対策300日アクションプログラム」を取りまとめ、対策の充実強化を図ってきた。そして、2003年に地震被害想定を見直すにあたり、市町村を対象として『災害弱者支援ガイドライン』⁷⁾を作成し、災害弱者支援マニュアルを作成の際に参考となる具体的な支援方法を提示した。このガイドラインは地域・社会福祉施設・病院という場面ごとに必要となる対策をまとめ、子供への配慮、メンタルヘルス等の特別な支援やボランティアの役割・受入体制についても述べている。

2.2.2 社会福祉施設等が主動で取り組む事例

(1) 全国民生委員児童委員連合会

全国民生委員児童委員連合会は、日常的に要援護者の生活支援を行っているという民生委員・児童委員の役割・特長を活かし、2006年から「民政委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」として全国の民生委員・児童委員が一斉に、地域住民、関係機関と連携した取組を強化する活動を行っている。この運動は、災害時におけるニーズ把握や、共助による安否確認体制・支援体制の構築、防災・減災に向けた啓発活動等を通して、地域住民や関係機関と連携・協働した安全で安心なまちづくりを行うことが目的である。運動を推進するためのツールとして、災害対策の手順を具体的に示した手引き⁸⁾を作成した。

2.2.3 自主防災組織等が主動で取り組む事例

(1) 四日市市港地区自主防災組織連絡協議会

四日市市港地区は、コンビナート地帯に隣接した地区であり、「自分たちの町は自分たちで守ろう」をスローガンに、1996年に自主防災組織の連絡協議会を結成し、防災活動に取り組んでいる。発災時における被災状況を想定した自主防災体制づくりや、個人の行動、避難所開設等の具体的かつ詳細なマニュアル¹⁰⁾を作成・配付するとともに、要援護者には福祉と防災を一体化した「港地区支え合いカード」を作成し、カードをもとに家庭訪問を実施する等の支援体制を整えている。さらに、地区内に居住する防災上の技能者を把握し、災害時に協力を依頼する体制の整備を図り、企業とも連携して合同訓練を実施する等、きめ細かい取組を行っている。このような実績が評価され、2006年には「みえの防災大賞」を受賞した。

第3章 災害時要援護者に関わる団体の意識調査

第3章 災害時要援護者の避難対策に関わる団体の意識調査

3.1 意識調査の目的

災害時要援護者の特徴と避難支援の現状を明らかにすると共に、先進的な事例を調査するため、災害時要援護者の関係団体を対象に聞き取り調査を行なった。調査結果を「指針」に盛り込むことで、より実態に近い、実践的な避難対策を提案することを目指す。

調査を行なった団体には、事前に「指針」の案を送り、内容を確認してもらった上、現状に合わない点や不足している点を指摘してもらった。また、必要な支援がある場合は、具体例として追記した。

3.2 当事者団体へのヒアリング調査結果

「指針」の作成に際し、要援護者の特徴や必要な支援等、盛り込むべき事柄への意見を要援護者自身からもらうため、当事者団体へヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査を行なったのは、視覚障害者、聴覚障害者、肢体障害者、内部障害者、知的障害者、精神障害者に関わる団体と、彼等を支援する地域生活支援センター、ボランティアの団体である。調査結果を6項目に分類して整理した。

3.2.1 所在把握

災害時の早期安否確認・救出のためには、平常時に要援護者の所在を把握しておくことが重要である。把握すべき情報は住所、氏名、緊急連絡先、既往症等が挙げられるが、個人情報の収集であるため、事前に本人の了承を得た上で、プライバシーに十分配慮する必要がある。特に、精神・知的障害者等外見では障害が分かりにくい場合、障害者であることを知られたくないと考える者も少なくない。また、知的障害者の場合、詐欺等の標的になりやすいという社会的背景があり、所在把握は困難である。災害時要援護者に関する情報収集は、顔が見える関係で行われるべきであり、ソフトウェア面でのバリアフリー化が求められる。

3.2.2 情報伝達・避難誘導・安否確認

要援護者には情報が確実に伝わったかを確認することが重要になる。視覚障害者は回覧板等の紙媒体の情報は伝わらないので、別に情報伝達の手段を講じる必要がある。車いすの場合、普段バリアフリーであっても、停電でエレベータが動かなくなるとに動きがとれなくなることが多い。精神・知的障害者は環境の変化によってパニックに落ちいりやすく、どのような行動を取るか予測できず、会話することが苦手な場合もあるので、避難の際には、注意が必要である。視覚・聴覚障害者の場合も適切に手引きができれば避難行動に問題は少ない。

3.2.3 避難生活

視覚・聴覚障害者は情報を取得するのが難しく、特に視覚障害者の場合、1人でトイレに行くことも困難である。内部障害者には人目につかないところで補装具の交換ができるよう、囲まれた場所をつくる必要がある。要援護者側から避難所で特別なケアを要求するのは難しい。平常時に各障害に応じた特別なケア、注意事項をかいた張り紙を用意し、避難所開設と同時に貼付けることで、要援護者の関わり方を周りの人に知らせ、助けを求めやすい環境をつくることも大切である。また、自閉症や弱視の人にはヒストグラムによる、視覚的な情報伝達が有効である。

3.2.4 薬・ケア用品の確保

服薬を継続するために薬の名前、量、回数を知っておく必要があるが、災害時であっても医師の処方箋がないと薬を手に入れることは難しい。精神障害者は、2週間程で薬の効果が消える。服用を続けられることが精神の安定にも繋がるので、速やかに薬の入手を出来ることが求められる。内部障害者の補装具は、個人にあったものでないと使うことができないが、災害時は一般的な補装具しか支給されないので、普段から代用品を本人が確認しておかなければならない。また、補聴器を使用している人には、予備の電池を準備してもらうよう勧めることが望ましい。

3.2.5 避難訓練

自閉症等、環境の変化によってパニックになりやすい人は、訓練では避難できても実際は避難できなくなる可能性が高い。支援する側は、訓練時もいつも同じ場所に逃げるのではなく、2方向避難を意識して訓練することが重要である。地域の避難訓練で障害者が参加する場合、形だけになりがちで、障害者に有益な訓練が行われない場合が多い。避難訓練をきっかけに障害者が地域住民に受け入れられるようになることが望ましい。また、障害者を対象にした避難訓練・講習会に専門家を呼ぶことの出来るような行政サービスがあると良い。

3.2.6 地域生活支援センター

知的障害者、精神障害者の中には、他人に知られないよう地域の病院ではなく、自宅から離れた病院へ通う人がある。支援センターはこのような人達が最も相談しやすい場であり、最も要援護者の信頼を得ている場であると言える。地域住民に知られていない要援護者と地域とのパイプ役として、災害時の避難支援に際も期待が出来る。しかし、県内の支援センターは数が少なく、結果1つのセンターが担当する地域が広範囲になるので、きめ細かい対応が出来なくなるという問題がある。

3.3 まとめ

この調査で、要援護者支援における問題点、検討課題を顕在化させることができた。これは、要援護者本人が話してくれたからこそ明らかになった事柄であり、要援護者自身が社会に出ていく自助努力の必要があることを示している。しかし、本当に求められるのは、地域住民に知られることもなくひっそりと暮らしている要援護者を社会で支援していくことであり、日頃から密な地域コミュニティを築いておくことである。地域住民の要援護者に対する意識の啓発とハードウェア・ソフトウェア両面のバリアフリー化を進めると共に、行政、各地域組織および関係団体は災害時に支援するための明確なビジョンを要援護者に提示する必要がある。

また、今回は視覚障害者、聴覚障害者等と個別に調査を行ったので、盲ろうあ者のように複合的な障害を持つ人には対応できない。バリアフリー化として段差をなくすことは車いす利用者には有効だが、白杖を使う視覚障害者にとっては逆にバリアになるということがあるので、異なる障害を持つ人が集まった場で聞き取り調査することが望ましい。

第 4 章 地域における災害対策の取組

第4章 地域における災害対策の取組

東海・東南海地震のような広域大規模災害では、行政や公的防災機関とその職員にも被害が及ぶため、予め策定されている地域防災計画の遂行や、災害対策本部の機能に支障をきたすことが予測される。したがって、地域住民が災害時要援護者の避難支援における共助の重要性と自分たちの役割を理解し、地域の現状に合った災害対策を行なって地域全体の防災力を向上させるために、住民参加型の取組が必要である。

4.1 概要

地域での災害時要援護者対策の手法を探り、防災力向上に効果的な取組を「手引き」で提案するべく、モデル地区で実験的にワークショップを行なった。また、災害対策への意識付けと地域防災力の把握を目的として、住民を対象にアンケート調査を実施した。

「手引き」の作成は、次に示す手順で行なった。

- (1) 第1のモデル地区でワークショップを行なう。
- (2) 結果を元に「手引き」の案を作成する。
- (3) 「手引き」を使用してワークショップを行なう。
- (4) 「手引き」の内容を検証し、加筆・修正を行なう。

4.1.1 モデル地区

モデル地区として、三重県内の4地区を選定した。立地・環境・人口構成が異なる2地区を選定することで、今後他の地域においてこの事例をもとに応用・活用できるよう配慮した。鳥羽市浦村町今浦地区および熊野市遊木町を漁村型、四日市市富洲原地区住吉町を都市型、員弁郡東員町笹尾東1丁目をニュータウン型のモデルとしてワークショップを実施した。各モデル地区の人口を表4-1に示す。

表4-1 各モデル地区の人口

地区名	世帯数	人口			高齢者数 (65歳以上)	高齢化率
		計	男	女		
鳥羽市浦村町今浦地区 (2004年現在)	112	432	219	213	112	25.9%
四日市市富洲原地区住吉町 (2005年現在)	163	433	211	222	96	22.2%
熊野市遊木町 (2006年現在)	225	513	235	278	205	40.0%
員弁郡東員町笹尾東1丁目 (2006年現在)	437	1390	664	726	184	13.2%

4.1.2 ワークショップ

本ワークショップは、災害時要援護者の特徴や避難支援の方法を学ぶ「学習」、地域防災における問題点の解決法を議論する「計画づくり」、計画に基づく避難訓練や図上訓練を行なう「訓練」、訓練の結果をもとに計画を反省する「検証」の4ステップで構成される（図4-1）。

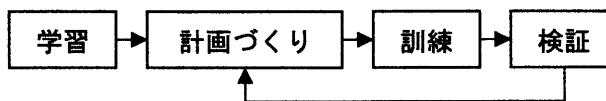


図4-1 ワークショップ フローチャート

(1) 学習

地域で防災対策と検討する際の基礎的な知識を得るため、地震災害や福祉の専門家、先進的な取組を行っている地域の自治会役員等を地域に招いての勉強会や防災の取組に関する意見交換会を行なう。また、防災力診断アンケートを行ない、地域の防災力を把握し、要援護者支援の取組に対する意識付けを行なう。

(2) 計画づくり

タウンウォッチングと防災マップづくりや要援護者についての話し合いを行ない、防災計画を検討する。タウンウォッチングの際は、表4-2に示すような項目に留意しながら1時間程度をかけてまちの中を調査する。その後、調査結果を白地図に書き込んで防災マップを作成しながら避難計画を立てる。

要援護者についての話し合いでは、学習で学んだ要援護者支援の留意点等を表4-2に示す項目を議論する。主催者は各グループに議論のまとめ役（ファシリテータ）として参加した。

表4-2 調査項目・議論項目

タウンウォッチング調査項目	要援護者についての議論項目
地震が発生したときに危険なところ	所在把握
災害対応資器材および保管場所	情報伝達
一次的に避難できる場所	避難誘導
災害時に役立つところ	安否確認
公共施設	避難所生活
道路幅・段差	要援護者自身について

(3) 訓練

計画づくりで検討した避難計画をふまえて、実際に避難訓練を行なう。避難の際には、担架、車椅子を使用した搬送訓練や要援護者の疑似体験を同時に行い、要援護者の視点で避難経路の危険箇所、避難支援の方法等を確認する。併せて、地域の防災無線を使った情報伝達訓練、アルファ米を用いた給食訓練等も行ない、総合的な地域防災力の向上を図る。モデル地区では、防災無線の合図で一斉に避難し、表4-3に示す項目について、避難行動調査を行なった。

表 4-3 行動調査項目

調査項目
到着避難到着時間
避難場所までの避難経路（動線記入）
防災無線（地区内放送）の聞こえ方
一緒に避難した人（声をかけたかどうか）
要援護者と共に避難した場合、要援護者の情報
性別・年齢・所属する自治会の組

（４） 検証

避難訓練後、記憶が新しいうちに話し合いの場を設け、計画づくりのステップで作成した避難計画に対して、実際にはどのように避難したのかを検討する。以降の防災計画の参考になるよう、成功した点や課題、反省点を洗い出し、取組のまとめとして地域のローカルルールを定め、災害時要援護者支援マニュアルを作成する。

4.1.3 防災力診断アンケート

このアンケートは、地震防災力に関する一般的な事柄について 45 問程度を質問し、防災力を診断するものである。設問は防災力が高いほど該当数が多いというチェックシート方式で構成され、防災力の診断だけでなく、防災意識の向上を目的としている。防災力の評価は、以下の 2 とおりの方法で行なった。

なお、各地区行なったアンケートの内容が多少異なるため、全ての地区で同じ設問の場合のみを評価対象とした。

（１）項目別評価

防災力診断アンケートの調査項目は表 4-4 のとおりであり、全 9 項目を家庭・地域・その他の 3 分野に分けて評価する。評価点数は、項目〔1〕～〔9〕それぞれの満点に対する得点率とする。

表 4-4 防災力診断アンケート調査項目

分野	項目
家庭	〔1〕 ご自宅について
	〔2〕 ご自宅の部屋の中の状況について
	〔3〕 ご自宅での備えについて
	〔4〕 家族同士の話し合い・申し合わせについて
地域	〔5〕 ご自宅のある地域の地震発生時の危険度等について
	〔6〕 避難場所について
	〔7〕 防災訓練への参加状況について
その他	〔8〕 学校へ通う子供さんのいるご家庭について
	〔9〕 自宅から通勤・通学している方について

(2) 指標別評価

知識・計画力・実践力という3つの視点と家庭・地域という2つの分野の組み合わせの6つの指標と、知識・計画力・実践力の平均値を1つの指標として、合計7つの指標で評価を行なった。評価点数は6つの指標それぞれの満点に対する得点率とする。

各指標の加点の定義を表4-5、設問に対する得点の詳細を表4-6に示す。

表4-5 指標の定義

指標	定義
知識	地震および防災対策の知識
計画力	発災時の行動計画
実践力	対策の実行（家庭）・訓練への参加・危険物の確認（地域）

表4-6 指標別得点表

設問	点数		
	知識	計画力	実践力
1. ご自宅について			
家の地盤の状況を知っている。(※1)	1	0	0
家が建築されたのは昭和56年以降である。(※2)	0	1	1
家の構造形式を知っている。(※3)	1	0	0
①木造 ②鉄筋コンクリート造 ③鉄骨造 ④それ以外			
耐震診断を受けたことがある。(※4)	0	1	0
耐震改修は実施済みである。(※5)	0	0	1
小計	2	2	2
2. ご自宅の部屋の中の状況について			
玄関に出入りの障害となるものが置いてない。	0	0	1
家具の下敷きになる位置で就寝していない。	0	0	1
家具などの転倒防止対策はとってある。	1	0	1
窓ガラスや家具のガラス扉に飛散防止フィルムは貼ってある。	1	0	1
洋服ダンスや食器棚などの観音開きの扉に、地震動で簡単に開かないようにフックなどが取り付けられている。	1	0	1
棚やタンスの上から重いものが落ちてこないようにしてある。	1	0	1
カーテンやカーペットは難燃性又は防災性のものを使用している。	1	0	1
耐震自動消火装置のついているストーブを使用している。 (ストーブを使用していない)	1	0	1
照明器具の落下防止対策をとっている。	1	0	1
小計	7	0	9

設問	点数		
	知	計	実
3. ご自宅での備えについて			
消火器や消火バケツなどの消火用具が備えてある。	0	0	1
非常持ち出し品の準備ができています。 (賞味期限や品質保持期限のチェックも必要)	0	0	0
飲料関係 (飲料水、レトルト食品など)	0	1	1
衣類関係 (防寒具、下着、毛布など)	0	1	1
日用品 (携帯ラジオ、懐中電灯など)	0	1	1
貴重品 (印鑑、現金、通帳など)	0	1	1
小計	0	4	5
4. 家族同士の話し合い・申し合わせについて			
家族全員が災害用伝言ダイヤル「171」の使い方を知っている。	1	0	0
地震が発生した場合の家族の集合場所や連絡方法を決めてある。	0	1	0
家族の中に災害時に支援が必要となる人がいる (※6)			
災害時に支援が必要となる家族の災害時の避難方法等について、話し合っている。 (※7)	0	1	0
小計	1	2	0
5. ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて			
東南海・南海地震の防災対策推進地域の指定を受けているか知っている。	1	0	0
避難勧告・指示が伝達される経路や方法を知っている。 (広報車・防災無線・町内会長から、など)	1	1	0
家の周辺の崖地やため池、川などの危険箇所を確認してある。	1	0	1
東海地震や東南海地震が発生したとき、津波による浸水の危険がある地域かどうか知っている。	1	0	0
小計	4	1	1
6. 避難場所について			
避難場所の名称、位置を知っている。	1	0	0
避難場所までの経路を歩いたことがある。	0	1	1
避難場所までの経路でブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか、確認してある。	1	1	1
避難場所までの経路が、家屋の倒壊や倒れたブロック塀・電柱などの障害物で遮断された場合の、迂回する等の経路を確認してある。	1	1	1
小計	3	3	3
7. 防災訓練への参加状況について			
今後、町や自治会で実施する防災訓練に、参加したいと思う。	0	1	0
小計	0	1	0

設問	点数		
	知	計	実
8. 学校へ通う子供さんのいるご家庭について (※8)			
通学路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。	0	1	0
東海地震に関する注意情報が発せられた場合の、学校から親への子供の引き渡し方法が決めてある。	1	1	1
小計	1	2	1
9. 自宅から通勤・通学している方について (※9)			
東海地震の警戒宣言が発せられた場合に、帰宅するための公共交通機関が停止するかどうか、知っている。	1	0	0
通勤経路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。	1	1	1
職場の周辺の避難場所の名称、位置を知っている。	1	0	0
小計	3	1	1
合計	21	16	22

(※1) で家が建築されたのは56年以降であると回答した人と、(※3) および(※4) の両方であると回答した人は同じ得点を加算するものとした(指標別)。

(※3)(※4) は、項目別では家が建築されたのは昭和56年以前であると答えた人を母数として計算した数値、指標別では回答者全員を母数として計算した数値を得点率とした。

(※5) に回答した人全員が(※2) で知っていると回答したものとした。(住吉町の場合)

(※7) は、項目別では(※6) で家族の中に災害時に支援が必要な人がいると回答した人を母数として計算した数値、指標別では回答者全員を母数として計算した数値を得点率とした。

(※8)(※9) は、項目別は該当する回答者のみを母数として計算した数値を用い、指標別は評価対象外とした。

防災力診断アンケート調査はモデル地区3地区で実施し、住吉町では取組による意識の変化を調べるため、ワークショップの前後で2回調査を行なった。三重大学災害対策プロジェクト室・川口研究室が他地区（四日市市日永地区・志摩市国府地区・甲賀地区）で行なった同様のアンケート調査の結果を加えて分析を行なった。また、各地区行なったアンケートの内容が多少異なるため、全ての地区で同じ設問の場合のみを評価対象とした。全地区の配布回収状況を表4-7に示す。

表4-7 配布回収状況

地区	対象者	配布数	配布回収	回収数	回収率
住吉町 WS前	自治会所属の 小学3年生 以上の全住民	405	自治会の組長を 通じて	351	86.70%
住吉町 WS後	自治会所属の 小学3年生 以上の全住民	401	自治会の組長を 通じて	306	76.31%
遊木町	町内の全世帯	222	郵送	116	52.30%
笹尾東 1丁目	自治会に所属 する全世帯	410	自治会の班長を 通じて	240	58.50%
日永	自治会に所属 する全世帯	751	ショッピング センターの職員 を通じて	381	50.70%
国府	自治会に所属 する全世帯	450	自治会の班長を 通じて	288	64.00%
甲賀	自治会に所属 する全世帯	380	自治会の班長を 通じて	186	48.90%

4.2 鳥羽市浦村町今浦地区

鳥羽市浦村町今浦地区は、生浦湾内に位置し、地震時は津波被害の危険性が高い地区であり、昔からのコミュニティが残っている反面、高齢化が進んでいる地区である。また、牡蠣の産地として県内でも指折りの地域で、水産業を営む人も多く、平日の日中に極端に人が少なくなるということはない。今浦地区自治会は6つの組で構成されている。

今浦地区は、自主防災会が中心となって危険箇所、独居老人等の要援護者の所在を記載した防災マップを作成し、地区内の全戸配布に配布していた。また、要援護者の情報はプライバシーに配慮して、名前ではなく人数のみを記載する等、ある程度、防災計画が検討されていたので、前述のワークショップの流れの訓練・検証から始め、地域の防災における問題点を確認し、その後、学習・計画づくりと続ける手順をとった。また、ワークショップ終了時には、参加者の意識の変化を調べるためのアンケート調査を実施した。

4.2.1 第1回（避難訓練）

（1）目的

第1回ワークショップは、今浦地区自治会作成の防災マップに基づく避難訓練を行うことで、地域住民に防災マップを認知してもらおうと共に避難に生じる問題点を掘り起こし、それらの課題を解決するための方法や事前対策のあり方を検討することを目的とする。

（2）実施概要

① 日時：2005年11月21日（日） 9：30～15：40

② 場所：鳥羽市浦村町今浦地区（本部：婦人の家）

③ プログラム：

午前の部 避難訓練（9:30～11:00）

9:33 避難開始

午後の部 反省会（13:30～15:40）

13:30 反省会の説明

14:00 各組に分かれて避難訓練についての話し合い

15:00 各組の話し合い結果発表

15:30 講評

ワークショップは大きく分けて、津波避難訓練および行動調査（訓練）、地域防災に関する話し合い（検証）で構成される。避難訓練における避難場所は、今浦地区防災マップに記載されている11箇所の高台とした。

(3) 避難訓練行動調査

調査対象は避難住民全員とし、小さな子供や高齢者等の要援護者については、援護者と一緒に調査とした。ただし、家族と避難した要援護者であっても、調査票へ記入できる人は個別に調査した。また、自主防災会隊員として活動した人も調査対象とした。

スタッフが今浦地区指定の避難場所に待機し、調査票に到着時間、避難場所番号、スタッフ名を記入して、避難住民にクリップボードにとめた調査票およびボールペンを手渡し、記入をお願いし、回収した。

(4) 避難訓練行動調査結果および分析

調査票回収枚数は161枚であった。援護者と一緒に調査した要援護者の参加者が23名であったため、これを加えて、避難訓練参加人数を184名とする。

① 参加者の属性

参加者の属性を図4-2、図4-3に示す。避難訓練には184名、住民の半数近くが参加した。このことから今浦地区の防災意識の高さが伺える。高齢化率25.8%に対して、65歳以上高齢者の参加人数は64人、全体の34.8%であり、特に高齢者の防災意識が高いと言える。

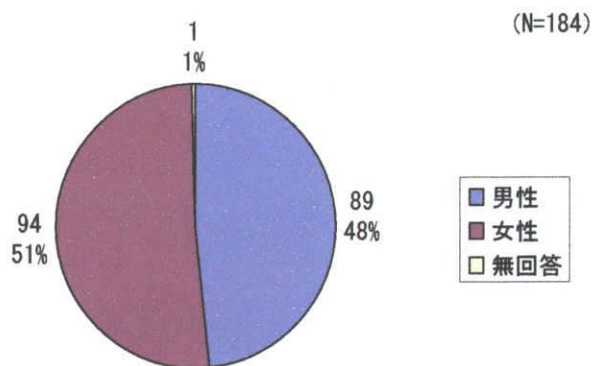


図4-2 性別(今浦地区・避難訓練)

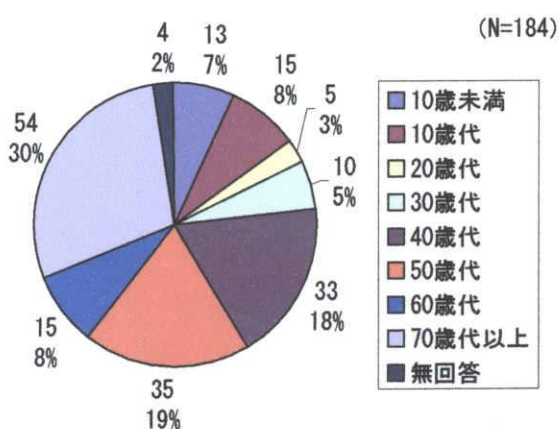


図4-3 年齢別(今浦地区・避難訓練)

② 避難場所

調査結果をもとに、避難を開始した地点を避難場所ごとに分類して地図上にプロットした。参加者が避難した場所について図4-4、図4-5に示す。図4-5より、ほとんどの住民が避難開始時にいた地点から最も近い避難場所に避難していることが分かったが、避難開始時に自宅にいなかった参加者は遠くても自宅から近い避難場所に避難する傾向が見られた。この場合、海に向かって移動する経路をとる場合があり、津波に対して非常に危険である。

今浦地区には11ヶ所の避難場所があるが、そのうち2つの避難場所には避難してくる住民がいなかった。また、避難場所6の大江寺付近の避難場所には最多の64名、34%が避難した(図4-4)。これは、大江寺が今浦地区にとってシンボリックな場所であり、住民が最初に思い付く避難場所であること、他の避難場所と比較すると、避難経路に急傾斜が少なく避難しやすいこと等が理由として挙げられる。避難場所4、5は個人が所有する畑を避難場所に指定している。このため、訓練では参加者が敬遠したので避難者数が少ないが、災害時には避難する住民の割合が増加することも考えられる。

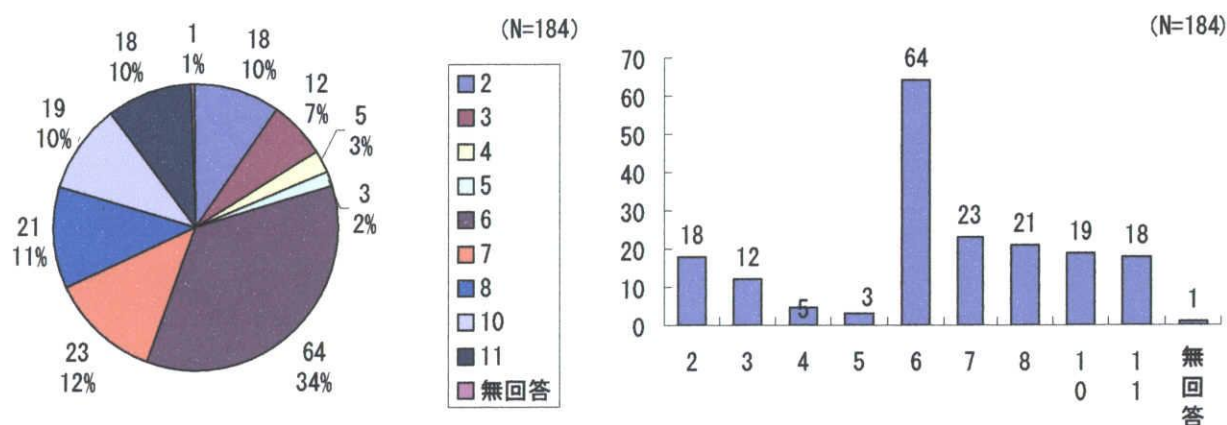


図4-4 避難場所別(今浦地区)



図4-5 避難場所別スタート地点(今浦地区)

③ 避難時間

到着までにかかった時間と年齢の関係を図4-6に示す。これを見ると、住民のほとんどが10分以内に避難を終えているが、65歳以上の住民の中で避難に時間がかかる者がいることが分かる。このような人々は地域で避難の支援する必要がある。一方で、10歳未満の子供たちには逃げ遅れは見られない。子供の場合、両親等に適切に避難誘導されれば避難行動に支障がないものと考えられる。

次に、避難時間と援護の有無の関係について図4-7に示す。要援護者と避難した住民（要援護者本人の場合も含む）は25名参加したが、援護が必要な場合と援護の要らない場合では、避難時間にほとんど差は現れなかった。

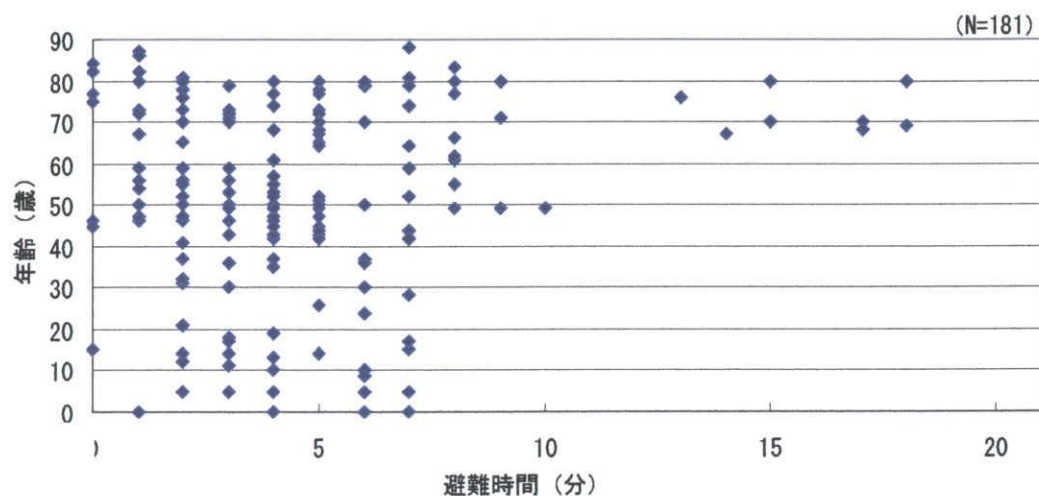


図4-6 避難時間と年齢の関係(今浦地区)

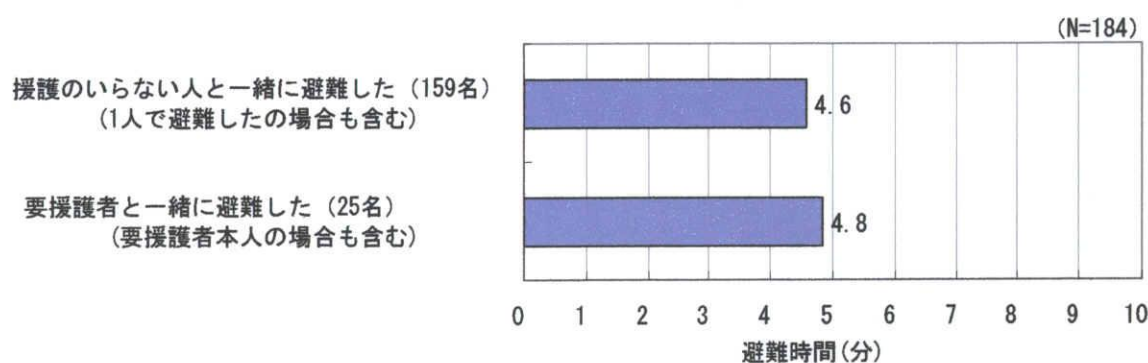


図4-7 避難時間と援護の有無の関係(今浦地区)

④ 防災無線の聞こえ方

防災無線の聞こえ方について図4-8に示す。年齢による聞こえ方に違いを調べると、65歳未満でよく聞こえた割合が63%、65歳以上で71%と高齢者の割合が上回る結果となった(図)。

次に、調査結果をもとに防災無線の聞こえ方を、よく聞こえた(青) 何とか聞こえた(黄) あまり聞こえなかった(赤) 全く聞こえなかった(黒)に分類し、避難開始時における防災無線の聞こえ方を地図上にプロットした(図4-9)。これを見ると、今浦地区内では場所による防災無線の聞こえ方にほとんど違いがないことが分かる。

以上のことから、今浦地区では防災無線の聞こえ方に位置的、年齢的な差異はほとんどなく風向きや窓の開け閉め等、周囲の環境の違いが影響を与えるものと考えられる。

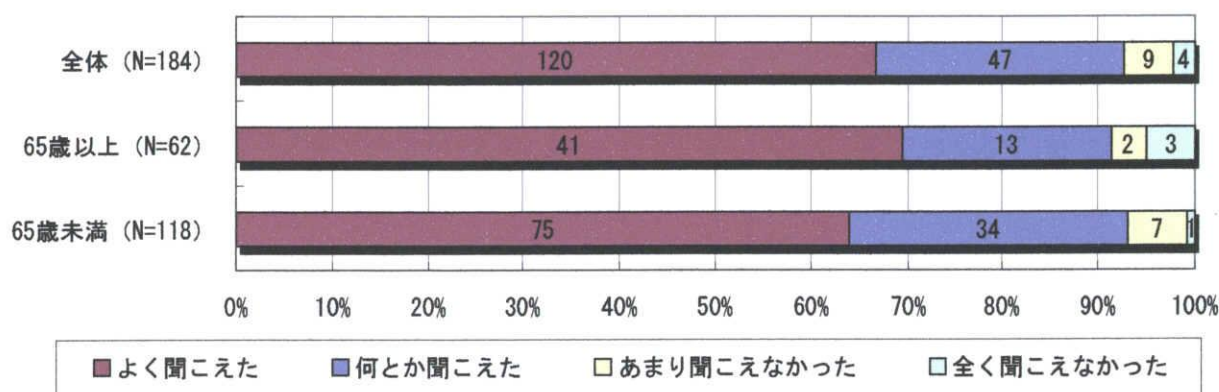


図4-8 防災無線の聞こえ方(今浦地区)

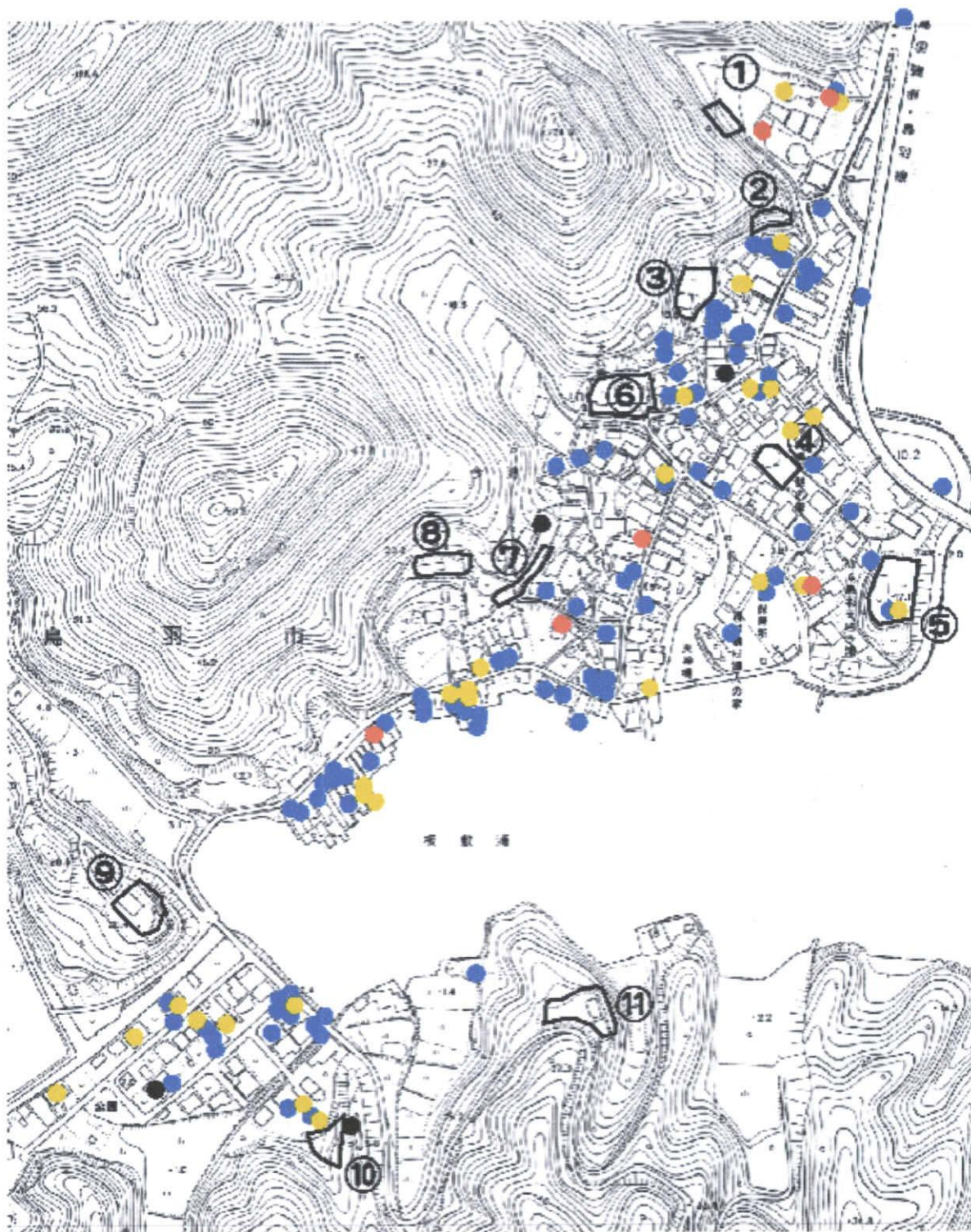


図 4-9 防災無線の聞こえ方別スタート地点(今浦地区)

4.2.2 第2回（要援護者についての話し合い）

（1） 目的

第2回ワークショップの目的は、災害時発生時の要援護者の避難対策に関する学習・実習を行い、住民の要援護者に関する基礎的な知識を得ることである。また、住民参加で災害時要援護者の避難対策に関する検討を行うことで、地域の課題・問題点を住民の共通認識とすることも目的とする。

（2） 実施概要

① 日時：2005年1月22日（土） 9：30～15：30

② 場所：今浦地区（大江寺，婦人の家，老人の家他）

③ プログラム：

午前の部 講義・実習（9:30～12:00）

9:30 主催者挨拶，主旨説明および住民アンケート

9:50 第1回ワークショップの行動調査結果報告

10:10 講義「災害時要援護者に必要な援護について」

11:00 実習「要援護者の疑似体験および要援護者の支援方法」

午後の部 意見交換会（13:30～15:30）

13:30 意見交換会の説明

14:00 各組に分かれて避難訓練についての話し合い

15:00 各組の話し合い結果発表

15:20 講評

意見交換会では、表4-2に示す項目について話し合った。行政・学生のスタッフが進行役のファシリテータとして参加し、ワークショップ終了時には、住民の意識変化を調べるためのアンケートを実施した。

（3） アンケート調査結果

アンケート回収数は、午前の部：89，午後の部：60であり，午前の部参加者の約9割が第1回ワークショップに参加した住民であった。アンケートの結果，約90%の参加者が午前中の講義は，「よく分かった」もしくは「大体分かった」と回答していることから，概ね学習の結果は良好と言える。

しかし，第2回ワークショップでは，第1回と比較すると，どの組も午後の議論が発散し，意見が出ない傾向がアンケートやファシリテータの意見からわかった。第1回ワークショップでは，避難訓練から地域の防災について考えるという一連の流れがあったため，午後の反省会でも様々な意見が発表されたのに対し，第2回ワークショップでは，午前と午後の内容に明確な流れを感じられず，それが議論を発散させる原因となった。また，想定した議論する項目（表4-2）が，1時間という時間に対してはやや過剰であり，参加者が午後の部の議論の内容を理解するのが難しかったこと，今回ワークショップに初めて参加する参加者に，前回の議論について説明する時間を設けなかったことも問題であった。

4.2.3 第3回（ローカルルール策定）

（1） 目的

第3回ワークショップの目的は、これまでの取組に基づき、今浦地区のローカルルールを策定することである。

（2） 実施概要

① 日時：2005年3月6日（日） 13：30～16：00

② 場所：今浦地区（大江寺）

③ プログラム：

13:30 主催者挨拶および主旨説明

13:45 自主防災会からの活動報告

14:00 前回までのワークショップの取組について

14:15 ローカルルールについての話し合い

15:00 意見の取りまとめ・マニュアル作成

15:50 講評

主旨説明、自主防災会からこれまでの活動報告を行なった後、3グループに分かれて災害時要援護者の避難対策について意見を出し合った。その場で出された意見を取りまとめて、今浦自主防災会防災マニュアル（図4-10）を作成した。

防災マニュアルは、大きく「災害への備え」と「発災時の対応」の2つで構成される。マニュアルのタイトルは、各グループで案を出し合い、参加者の多数決で「地震だ！津波だ！逃げよう！」に決定した。今浦地区独自のルールとして、非常持ち出し品の中にライターを加える、避難経路を散歩コースにする、高齢者や子供は必ず笛を携帯すると定めた。

（3） アンケート調査結果

アンケート回収数は53であり、55%にあたる29名は過去2回のワークショップ両方に参加した住民であった。災害時要援護者に対する考え方について、とても変わったと解答した割合を見ると、両方に参加した住民が一番高く66%で、次いで1回のみ参加の57%、2回のみ参加の25%となった。

4.2.4 まとめ

全てのワークショップに参加した29名の中には、自主防災組織役員が多数含まれており、ワークショップを円滑に行ない、地域全体の防災力を向上させるためには、彼らのようにリーダーシップをとれる人材の育成が重要であると考えられる。この結果をふまえて、「手引き」では学習・計画づくり・訓練・検証というワークショップの流れを示すと共に、自治会役員がファシリテータとしてリーダーシップをとれるよう、グループごとの話し合いのまとめ方を参考資料として載せた。

今浦「地震だ！津波だ！逃げよう！」



1. 災害に備えましょう

(1) 今浦防災マップで、日頃から避難場所や途中の危険な個所を確認しておきましょう。

※お年寄りなどが、日頃から避難場所までの経路を散歩コースにされると良いでしょう。

※普段から、家族や近所で災害時要援護者の支援について話しあっておきましょう。

※近所の人に、声をかけてもらえるよう頼んでおきましょう。



(2) ラジオ、懐中電灯、ライター、飲料水や食料、いつも飲んでいる薬などを持ち出せるよう、事前に持ちだし一覧表をつくり、非常持ちだし袋等に入れておきましょう。

(3) お年寄りや、子供は必ず笛を携帯しましょう。

(4) 靴を枕元においておきましょう。

非常持ちだし一覧表（各家庭で記入しておきましょう）



2. 地震などの災害が起こったら

(1) 東南海地震などの大地震の後は、津波が発生します。

あわてず落ち着いて、まわりに大きな声をかけるなどして、高いところに避難しましょう。

※津波を海に見に行かないように。

※ゆれている間は危険です。あわてて外に出ないようにしましょう。



(2) こどもやお年寄りが、避難するのに困っていたら助けをあげましょう。（暗がりや坂道、段差のあるところなど）

(3) 津波は繰返しやってきますので、避難場所から自宅へ戻るのは、鳥羽市の避難勧告・指示が解除されてからにしましょう。

(4) 安否確認には、災害用伝言ダイヤル（171）が利用できます。



今浦自主防災会 2005年3月制定

図4-10 今浦自主防災会防災マニュアル

4.3 四日市市富州原地区住吉町

四日市市富州原地区住吉町は、昔からの住宅地と新しく出来たマンションが混在する都市型の地区である。マンションには名古屋方面に通勤する住民も多く、地内での交流は、今浦地区と比較するとそれほど活発ではない。住吉町自治会には11の組があり、うち2組はマンションの住民のみで構成されている。

この地区では、事前に防災力診断アンケート調査を行なった後、ワークショップの流れ通り学習から始め、計画づくり・訓練・検証と続け、計画づくりに戻る手順をとった。取組による意識の変化を調べるため、各ワークショップの参加者にアンケート調査を行ない、全5回のワークショップが終了した時点で、再度、住民全員を対象として防災力診断アンケートを実施した。自治会役員は、打ち合わせの段階から取組に参加してもらい、事前アンケートの配布・回収や、話し合いでのファシリテータ等を行なって、リーダーシップをとってもらった。

4.3.1 第1回（勉強会）

（1） 目的

第1回ワークショップの目的は、防災力診断アンケートの調査結果報告と災害時要援護者に関する講義を行い、防災の取組に関する意識付けを行い、要援護者支援について住民の理解を深めることである。

（2） 実施概要

① 日時：2005年9月25日（日） 10:00～12:00

② 場所：富洲原小学校 講堂

③ プログラム：

10:00 主催者挨拶

10:10 防災力診断アンケート調査結果報告

10:30 講義「地域住民中心で考える防災対策について」

11:10 講義「災害時要援護者について」

11:50 講評

（3） アンケート調査結果

ワークショップ終了時の参加者アンケート回収数は44であり、ワークショップの参加したきっかけに関する質問には、半数以上の参加者が「地震や津波などの防災に関心を持っているから」と回答した。このことから、住民が地震防災への関心を持っていることが言える。

4.3.2 第2回（タウンウォッチングと防災マップ作成）

（1） 目的

第2回ワークショップの目的は、計画づくりとしてタウンウォッチングと防災マップ作成を行ない、防災という視点でまちを調査することで、改めて地域を知り、参加者全員でその情報を共有し、避難計画を話し合うことである。

(2) 実施概要

- ① 日時：2005 年 10 月 10 日（月・祝） 9：00～12：30
- ② 場所：四日市市富洲原地区住吉町（本部：富洲原小学校 講堂）
- ③ プログラム：

- 8:00 主催者集合・会場設営
- 8:30 リーダー集合・仕事内容の説明
- 9:00 主催者挨拶および主旨説明
- 9:30 タウンウォッチング開始
- 10:30 タウンウォッチング終了（講堂集合）
- 10:45 防災マップ作成
- 11:45 各班の発表
- 12:15 講評

住民主導でワークショップを進めるため、当日は自治会の組長に事前に集ってもらい、本研究室が今浦地区での検討を通じて作成した手引きを手渡してリーダーシップをとってもらうように説明した。タウンウォッチング中には、各班に 1 台ずつ車椅子を貸し出し、車椅子での避難支援の実習を同時に行なった。都市部では、タウンウォッチングが、まち（ハード）だけでなく、ひと（ソフト）を知るという点でも有効であることが判明した。

(3) アンケート調査結果

当日の天候が雨だったこともあり、当初の参加者数は 26 名と少なかったが、タウンウォッチング中に他の住民に声をかけた結果、参加者が増え、参加者アンケートの回収数は 29 になった。また、「ワークショップによって防災意識が高まりましたか」の質問に対しては、ほぼ全員が高まったと回答した。

4.3.3 第3回（要援護者についての話し合い）

(1) 目的

第3回ワークショップの目的は、これまでの講義や実習をふまえて、要援護者の所在把握、避難誘導などについて議論し、地域で要援護者を支援する方策を検討することである。

(2) 実施概要

- ① 日時：2005 年 10 月 29 日（土） 9：00～11：30
 - ② 場所：富洲原市民センター 大会議室
 - ③ プログラム：
- 9:00 主催者挨拶および主旨説明
 - 9:10 前回ワークショップのおさらい
 - 9:30 各班に分かれて災害時要援護者についての話し合い
 - 10:50 各班の議論結果の発表
 - 11:20 講評

第3回ワークショップは、第1回、第2回ワークショップの結果報告、計画づくりとしてグループに分かれての地域における防災計画に関する話し合いを行なった。第2回と同様に、自治会の組長には事前に話し合いに関する説明を行なって、ファシリテータを担当してもらい、スタッフはそのサポート役として参加した。今浦地区での反省から、最初にこれまでのワークショップの内容を説明し、充分情報を共有した後話し合いを始めた。また、議論項目（表4-8）をわかりやすくすると共に、話し合う項目を列挙した用紙と、町内の白地図を中央に置くことで求心力を持たせた。短い時間に効率よく議論する工夫として、グループによって話し合う順序を変え、町全体として全ての項目について話し合いができるようにした。

この話し合いでは、自治会の組で駐車場など安全な一次避難場所を設定し、避難場所である小学校へ行く前に集合して安否確認を行なうという意見が挙がった。

表 4-8 要援護者についての議論項目

時系列	議論項目
発災前	要援護者の所在把握
発災直後	要援護者への情報伝達・避難誘導・安否確認
避難所生活	避難所生活での支援について

（3） アンケート調査結果

アンケート回収数は33で、うち17名がこれまで2回ワークショップ両方に参加したと回答した。これとは別に、ファシリテータに話し合いに関するアンケート調査を行なったところ、半分以上が要援護者の個人情報の取り扱いが議論のポイントになったと回答しており、地域における災害時要援護者支援の課題は所在把握にあることがわかった。

4.3.4 第4回（避難訓練）

（1） 目的

第4回ワークショップの目的は、これまでの防災計画に沿って避難訓練を行い、避難に生じる問題点を掘り起こし、それらの課題を解決するための方法や事前対策を検討すること、高齢者・視覚障害者の疑似体験、担架・車椅子による搬送実習を通じて要援護者に対する理解を深めることである。

（2） 実施概要

- ① 日時：2005年11月20日（土） 10:00～13:30
- ② 場所：四日市市富洲原地区住吉町（本部：富洲原小学校 講堂）
- ③ プログラム：

午前部 避難訓練（9:30～11:30）

10:00 避難開始

10:30 避難終了

実習「要援護者の疑似体験および要援護者の支援方法」

実習「アルファ米の炊き出し」

11:30 昼食

午後の部 反省会 (12:15～13:30)

12:15 各組に分かれて避難訓練についての話し合い

15:15 各組の話し合い結果発表

15:25 講評

ワークショップは大きく分けて、津波避難訓練および行動調査（訓練）、避難訓練に関する話し合い（検証）で構成される。避難場所は富洲原小学校講堂とした。

（３） 避難訓練行動調査

調査対象は避難してきた住民全員とした。ただし、要援護者で調査票記入が困難な場合は援護者と一括調査とし、係員は調査票に特記事項として記入した。

避難場所に待機した係員が調査票に到着時刻と係員名を記入して、避難住民に調査票および筆記用具を手渡し、記入をお願いして回収した。

（４） 避難訓練行動調査結果および分析

① 参加者の属性

参加者の属性を図４-11、図４-12に示す。調査票回収数は73枚であり、5歳から86歳まで幅広い年代からの参加があったが、20歳代の参加者はいなかった。若い人が積極的に参加できるよう工夫することが今後の課題であると言える。

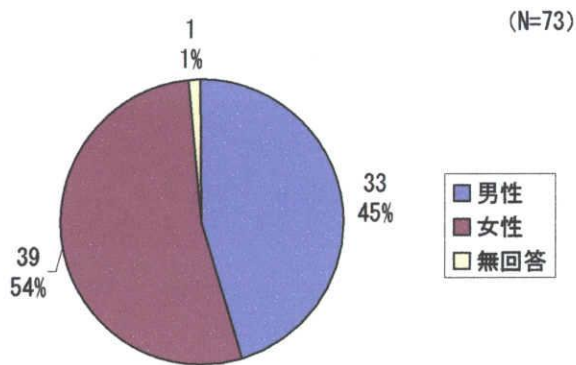


図４-11 性別（住吉町・避難訓練）

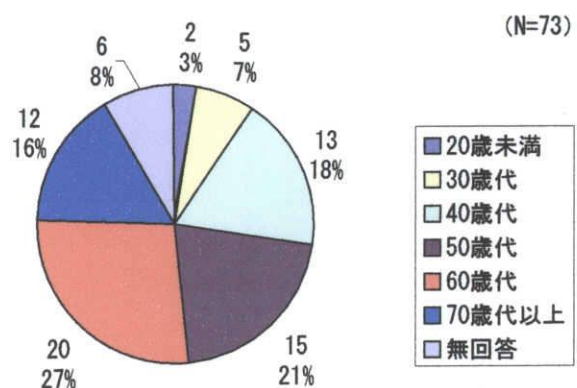


図４-12 年齢別（住吉町・避難訓練）

② 避難時間

到着までにかかった時間と年齢の関係を図4-13に示す。これを見ると、すべての住民が20分以内に避難を終えており、年齢と避難時間に相関関係はないものと考えられる。しかし、要援護者と避難した場合（要援護者本人の場合も含む）、1人もしくは援護のいない人と避難した場合に比べると、避難場所到達までにおよそ2倍の時間がかかることがわかった（図4-14）。

今浦地区の場合は高齢者の避難が遅く、主に年齢が避難時間に影響を与えていたが、住吉町では、避難支援の有無によって避難時間が異なる結果となった。

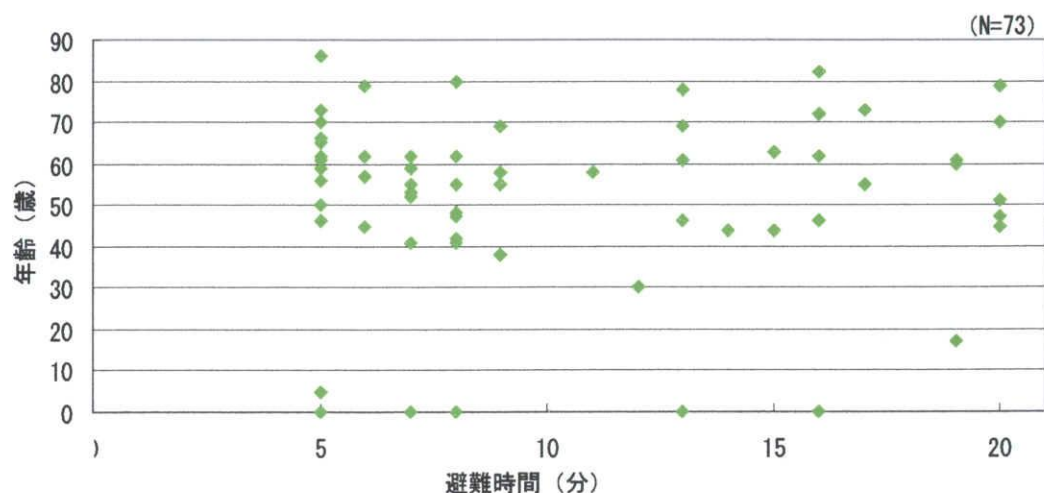


図4-13 避難時間と年齢の関係(住吉町)

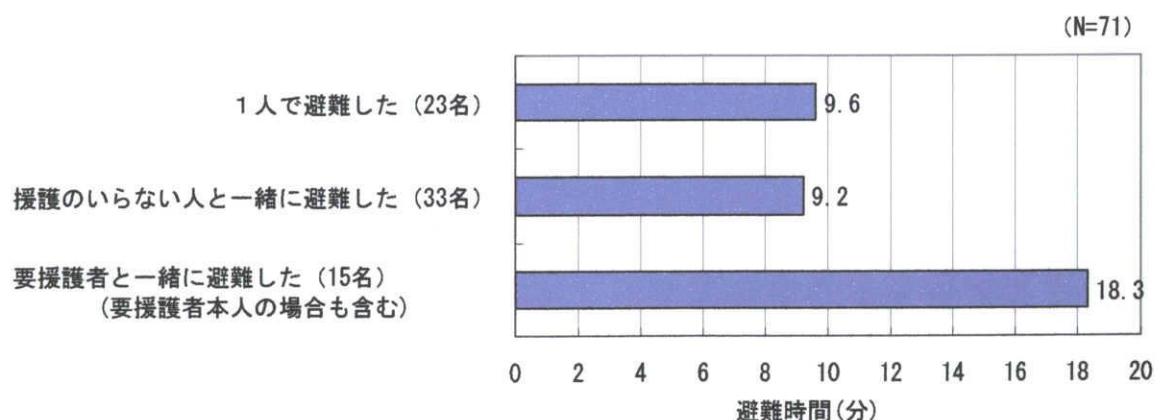


図4-14 避難時間と援護の有無の関係(住吉町)

③ 防災無線の聞こえ方

防災無線の聞こえ方について図4-15に示す。80%以上の参加者が、「よく聞こえた」と回答している。年齢による聞こえ方に違いを調べると、65歳以上の参加者18名中17名、94%が「よく聞こえた」答えしており、「あまり聞こえなかった」もしくは「全く聞こえなかった」と回答したのは全て65歳未満の参加者であった。今浦地区と同様に、防災無線の聞こえ方を4段階に分類して地図上にプロットした(図4-16)ところ、場所による防災無線の聞こえ方にもほとんど違いがないことが分かった。

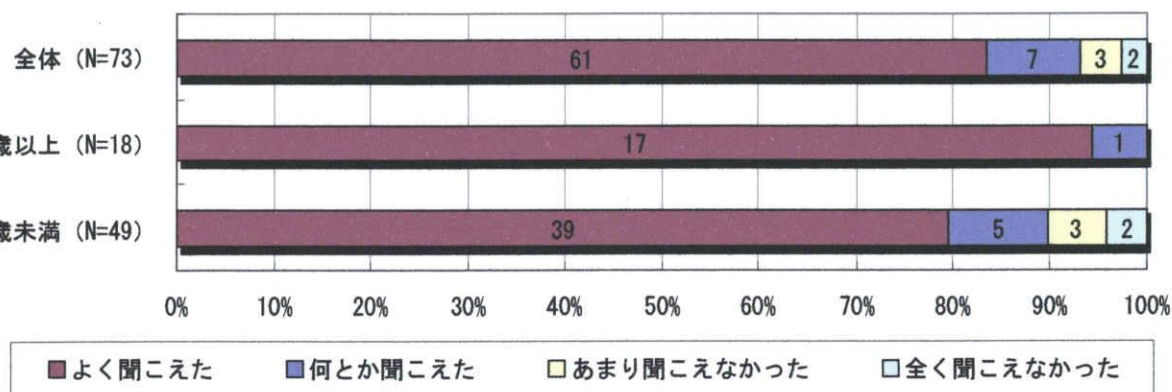


図4-15 防災無線の聞こえ方(住吉町)

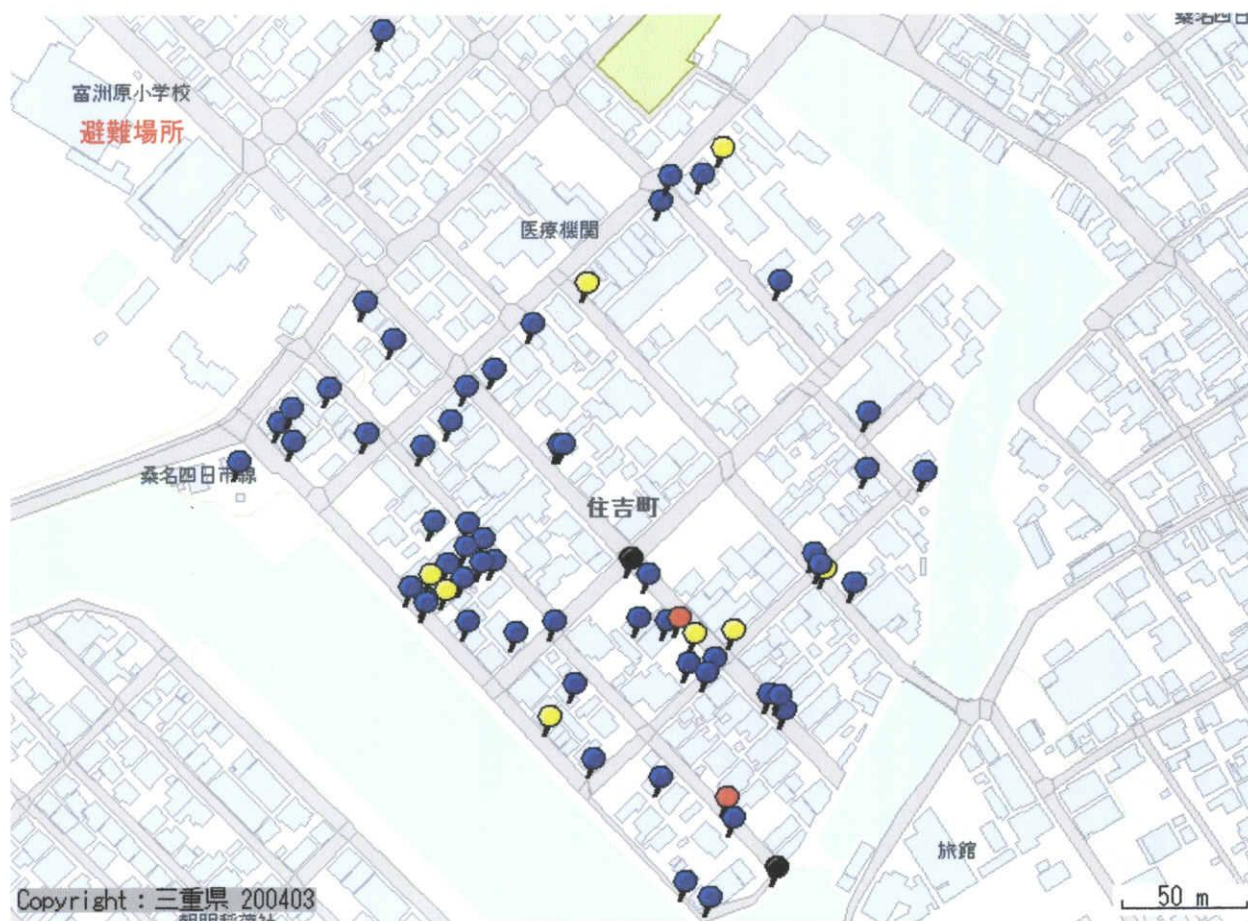


図4-16 防災無線の聞こえ方別スタート地点(住吉町)

4.3.5 第5回（ローカルルール策定）

（1） 目的

第5回ワークショップの目的は、住吉町のローカルルールを定めると共に、次年度以降の防災計画を立てることである。

（2） 事前打ち合わせ

ワークショップを行なうにあたり、事前に自治会の組長らと避難対策マニュアルの検討を行ない、以下のことを決めた。

- ① 台帳（防災支え合いカード）を用いて要援護者の所在把握を行なう。
- ② 台帳作成と並行して、防災訓練計画、避難計画などの項目を、徐々に加えていくことで、長期的にマニュアル充実させていく。
- ③ 震災に対するスローガンを作成し、防災マニュアルとして全戸に配布する（図4-17）。

（3） 実施概要

- ① 日時：2005年3月5日（日） 10：00～11：30
- ② 場所：富洲原市民センター 大会議室
- ③ プログラム：
 - 10：00 主催者挨拶および主旨説明
 - 10：10 本年度の住吉町での取組のおさらい
 - 10：30 住吉町自治会からの報告
 - 10：50 住吉町災害対策マニュアルについての話し合い
 - 11：20 講評

参加者による多数決の結果、防災マニュアルに載せるスローガンは、以下の4つに決定した。

- ・ いつ来ても 日頃の意識が身を救う
- ・ 大地震 我が身の安全第一に 一息入れて状況判断
- ・ 震災だ 火の元よし 向こう三軒両隣 背中にリュック
- ・ 災害時 唯一つながる命の電話 『伝言ダイヤル171』

（4） アンケート調査結果

ワークショップ後のアンケート回収数は28であった。第5回の参加者の半数である14名は過去4回のワークショップ全てに参加した住民であり、主にリーダーとして活動してもらった自治会役員であると考えられる。



図 4-17 住吉町防災マニュアル

4.3.6 防災力診断アンケート

アンケート回収率は、ワークショップ前が 86.70%と非常に高く、住吉町の住民の防災意識は取組前から高かったと考えられる。ワークショップ後の回収率も 76.31%と高いが、取組前と比べると、低下している。ワークショップ前後のアンケート結果を比較して分析を行なった。

(1) 総合評価

項目別調査結果を図 4-18 に、指標別調査結果を図 4-19 に示す。

項目別に比較すると、[6]ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて、[8]学校へ通う子供さんのいるご家庭について、[9]防災訓練への参加状況についての上昇率が高い。特に、[8]の伸び幅が大きく、防災の取組が特に子供のいる家庭に対して効果的であったと考えられる。しかし、[7]防災訓練の参加状況についてはわずかに低下しており、回収率が低下した結果と併せて考えると、取組開始時と比較して防災への関心が薄れたことが原因であると推測され、関心を持続させていくことの難しさが改めてわかった。

次に、指標別の調査結果を見ると、すべての指標でWS後の方が高くなっており、特に地域に関する指標の上昇率が高い。しかし、家庭に関する指標、特に計画力と実践力はほとんど変化が見られないので、今後は家庭の防災力を上げる取組を検討する必要がある。

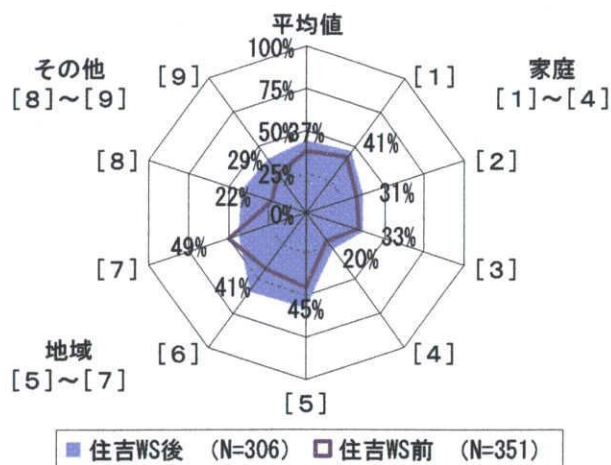


図 4-18 項目別(住吉WS 前後)

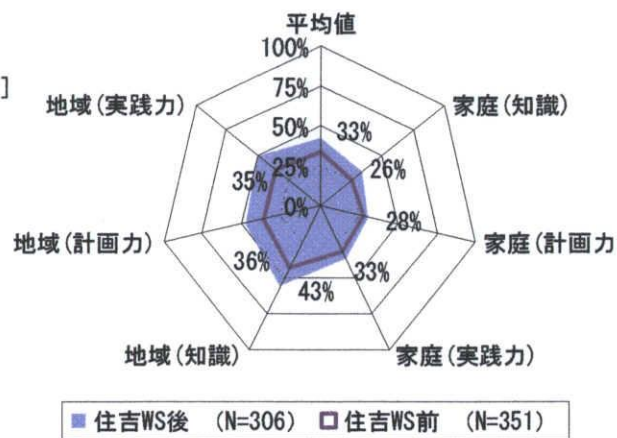


図 4-19 指標別(住吉WS 前後)

なお、各設問の詳細な調査結果は添付資料に示すとおりである。

4.3.7 まとめ

住吉町のように、自治会全体ではコミュニティ機能が低下している場合でも、組単位での住民同士の交流は密であるため、小さなコミュニティでのきめ細やかな災害対策が有効であるとわかった。今後は自治会が中心となって立てた災害対策マニュアルをもとに、それぞれの組に適した避難計画を立てる予定である。しかし、マンションからは避難訓練を除いて、組長以外の参加がほとんどなく、必ずしも同様の対策が有効ではないと考えられるため、集合住宅に関しては別途方策を講じる必要がある。また、自治会役員が持ち回り性であるので、この取組を継続させていくには、業務を円滑に引き継いでいくことが重要である。

4.4 三重県熊野市遊木町

熊野市遊木町は、熊野灘に面し、天然の漁場に恵まれた漁業が盛んな地域であるが、今浦地区同様、津波被害の危険性が高い地区である。また、高齢化が進んでおり、65歳以上高齢化率が40%と非常に高いのが特徴である。しかし、住民同士の交流が活発であり、地域コミュニティの機能が強い地区でもある。遊木町自治会は4つの部で構成されている。

この地区では、遊木地区住民代表、行政・社会福祉協議会等の防災担当者、消防、ボランティア、防災の専門家で協議会を結成し、協議会が主体となって取組を進めていった。ワークショップは、学習から始め、計画づくり・訓練・検証と続ける手順をとり、計画づくりにあたる第3回ワークショップの後に、防災力診断アンケートを実施した。防災力診断アンケートは遊木町内の全世帯を対象とし、配布回収は郵送で行なった。

4.4.1 第1回（勉強会・意見交換会）

（1）実施概要

① 日時：2006年6月9日（金）13:30～16:15

② 場所：遊木町漁民センター 大ホール

③ 実施内容

- ・ 地震津波に関する防災意識の啓発や要援護者支援の必要性等をテーマにした専門家による講義
- ・ 多様な主体によるモデル地区における取り組みに関する意見交換
- ・ モデル地区の現状の調査・ヒアリング（協議会による）

第1回の取組は学習として実施し、協議会メンバーが参加して勉強会および意見交換会を行なった。協議会では、まず勉強会を行ない、地震・津波災害の実態や災害時要援護者対策に関する講義を行ない、地域で検討を行なうための基礎的な知識を学んだ。意見交換会では、大規模災害時には消防本部や社会福祉協議会のみで対応することが困難であり、地域住民、各消防分団、地域ボランティア、NPOなどとの連携を深める必要があるという意見が出された。また、高台にある避難場所3箇所を回り、いずれの避難場所へも急勾配の階段を駆け上がる必要があるという状況を確認した。

4.4.2 第2回（防災マップ作成）

（1）実施概要

① 日時：2006年7月24日（月） 19:00～21:30

② 場所：遊木町漁民センター 大ホール

③ プログラム：

19:00 主催者挨拶および主旨説明

19:15 防災避難地図の作成

20:15 グループワーク（話し合い）

20:50 各班から話し合い結果の発表

21:10 まとめ・講評

第2回の取り組みは、遊木町自治会・自主防災組織・遊木町住民が参加し、4グループに分かれて、防災マップづくりを行なった。作成した防災マップをもとに、災害時要援護者の所在把握・情報伝達・避難支援、誘導方法に関する議論を行なった。

防災マップ作成の議論の中で、避難経路途中のブロック塀が危険なことが分かり、補修をお願いすることとなった。要援護者についての話し合いでは、普段から要援護者の所在はだいたい把握できている意見が大半であった。また、担架を防災倉庫に保管しておく、災害時に役に立たないため、自宅に担架を配備するのが有効ではないかという意見や、遊木は漁師町なので、漁に出る夜間と男手のある昼間では災害対応も違うはずだという意見が出た。

4.4.3 第3回（要援護者についての話し合い）

（1）実施概要

① 日時：2006年10月6日（金） 14：00～16：30

② 場所遊木町漁民センター 大ホール

③ プログラム：

14:00 主催者あいさつ・ワークショップ趣旨説明

14:15 災害時要援護者についての話し合い

15:25 各班から話し合い結果の発表

15:45 まとめ・講評

16:05 夜間避難訓練の説明

16:20 「防災力診断アンケート」の説明

第3回では、まず、前回に行った取り組みの内容の復習と、前回ワークショップから第3回ワークショップまでに行った対策の報告があった。前回の担架に関する意見に基づき、津波の危険性が高い海岸部の要援護者宅4軒に担架を貸与したという報告があった。

要援護者についての話し合いは前回作成した防災マップを囲んで行なった。遊木町ではすでに要援護者の所在把握ができているため、防災マップに要援護者の情報を書き入れるグループがあり、避難状況を確認するには、各戸が避難完了を知らせる看板を準備すると良いのではないかという意見が出た。また、避難時に多くの家に避難を呼びかけると時間がかかりすぎるので、2～3軒でグループを作って声をかけ合うというルールを決めたグループもあった。

4.4.4 第4回（避難訓練）

（1）実施概要

- ① 日時：2006年11月17日（金） 19:00～21:00
- ② 場所：遊木町内（本部：遊木町漁民センター）
- ③ プログラム：
 - 10:00 主催者挨拶および主旨説明
 - 10:10 本年度の住吉町での取組のおさらい
 - 10:30 住吉町自治会からの報告
 - 10:50 住吉町災害対策マニュアルについての話し合い
 - 11:20 講評

避難訓練は夜間に行い、訓練後に検証として反省会を行った。避難場所は津波浸水予想範囲以上の安全な高台であり、ここまでの取り組みで作成した防災マップをもとに設定したものである。防災無線の合図で避難を開始し、避難開始から15分後に、再び防災無線で放送を行い、本部に集合した。

前回の話し合いで2～3軒で隣組を作って声かけをするというルールを決めたグループは、避難訓練までに、自分が声をかける人のリストを作って全戸に配布していた。反省会では、リストもとに声をかけたため、短い時間で大勢の人と一緒に避難することができたという報告があった。

（2）避難訓練行動調査

行動調査は2枚の調査票で行なった。調査票①は避難してきた全世帯を対象とし、事前に各世帯に配布した。これまで行なってきた避難計画をもとに、避難経路・一緒に避難した人の人数等を調査票の地図に記入してもらい、避難完了後にこれを回収した。調査票②は反省会に参加した住民を対象とし、表4-3に示す項目（避難経路以外）について質問し、反省会後に用紙を配布した。

（3）避難訓練行動調査結果および分析

調査票①は138枚を回収し、遊木町内の全世帯に対する回収率は61.3%であった。一緒に避難した人の人数から、避難者数は275名とした。また、調査票②の回収数は83枚であった。

① 避難場所

調査票①より、参加者が避難した地点および避難を開始した地点を地図にプロットし、避難場所を分析した。調査票に記した安全な高台を中心に、住民が多く避難した場所12箇所を選定して避難場所とした。避難開始地点および避難完了地点を図4-20・図4-21、避難場所別の避難者数を図4-22に示す。

地図上に記入した赤のラインは津波浸水予想ラインである。これを見ると全員が安全な高台に避難できたことがわかる。また、参加者の大半が最寄りの安全な高台に避難し、海へ向かうなど危険な経路で避難した人はほとんどおらず、これまでの取り組みで、危険箇所を把握し、安全な経路で避難できるように話し合ってきた成果であると考えられる。

避難場所とした12箇所のうち、②、⑤、⑦、⑪、⑫は熊野市指定の津波避難場所である。避難場所②には最も多くの人々が避難し、他の4箇所の指定された避難場所には比較的多くの参加者が避難している。



図 4-20 避難場所別ゴール地点（遊木町）

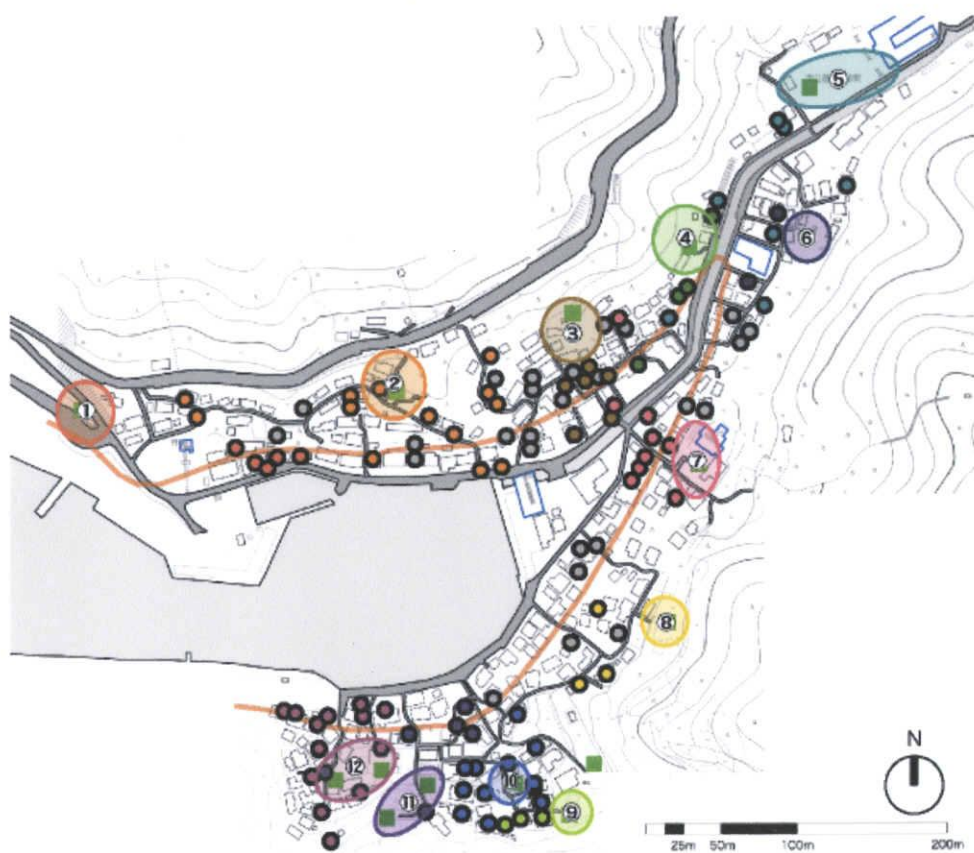


図 4-21 避難場所別スタート地点（遊木町）

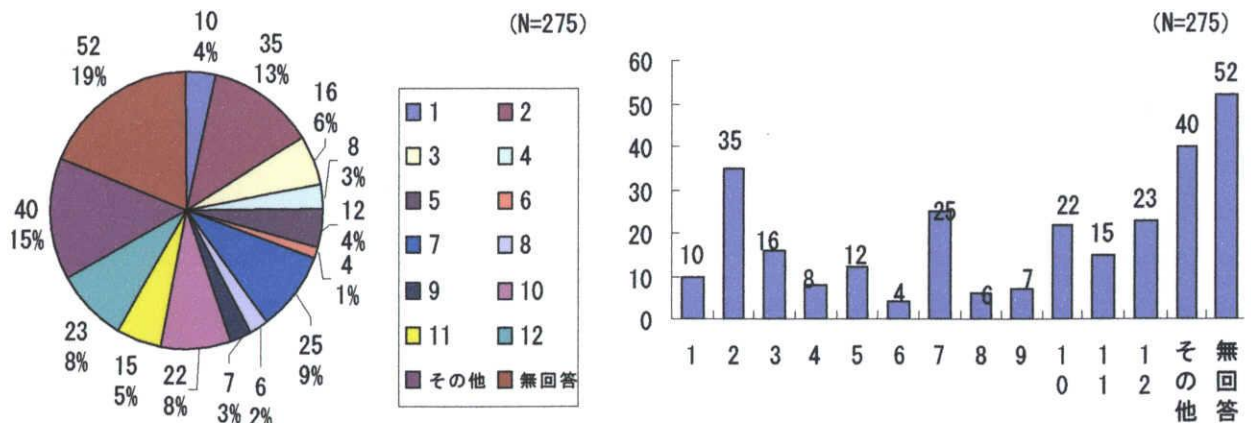


図 4-22 避難場所別(遊木町)

② 参加者の属性

調査票②より、参加者の属性を図 4-23、図 4-24 に示す。反省会に参加したのは 77%が女性であり、半数が 65 歳以上の高齢者であった。避難訓練には若い世代も多くの人に参加していたが、反省会にも参加した人は少ない。

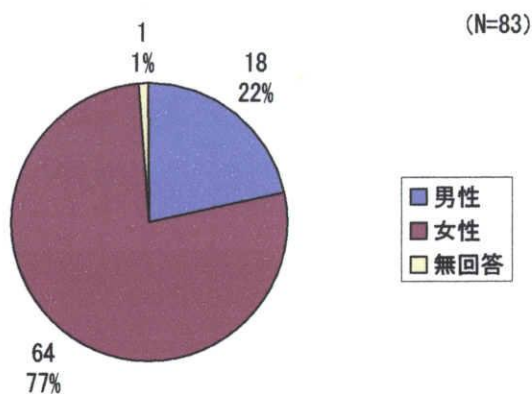


図 4-23 性別(遊木町・避難訓練)

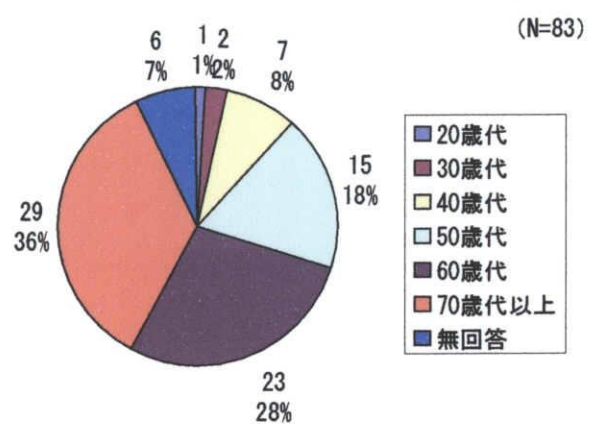


図 4-24 年齢別(遊木町・避難訓練)

② 避難時間

到着までにかかった時間と年齢の関係を図 4-25 に、避難支援の有無と避難時間の関係を図 4-26 に示す。全員が 10 分以内と非常に早い段階で避難を終えていたが、最も避難に時間を要した参加者（避難時間 10 分）は全て 65 歳以上の高齢者であることがわかった。また、要援護者と一緒に避難した場合、1 人もしくは援護のいない人と避難した場合に比べると、避難場所に到達するまでに 2 倍近い時間がかかっており、遊木町では年齢と援護の有無の両方が避難時間に影響を与えたことが明らかになった。これは、避難場所までの距離が同程度で避難時間に影響がなく、体力のない高齢者などが援護を必要として避難時間を要したものと考えられる。

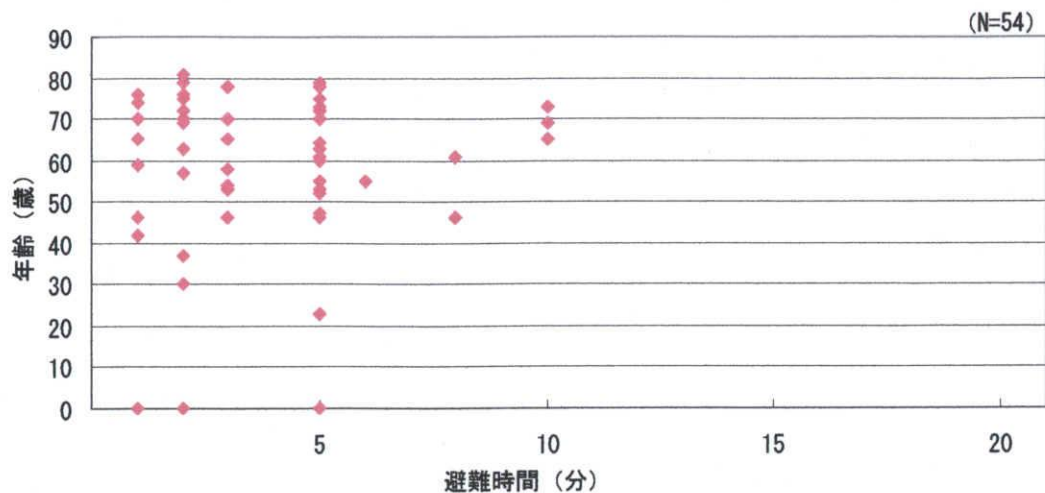


図 4-25 避難時間と年齢の関係(遊木町)

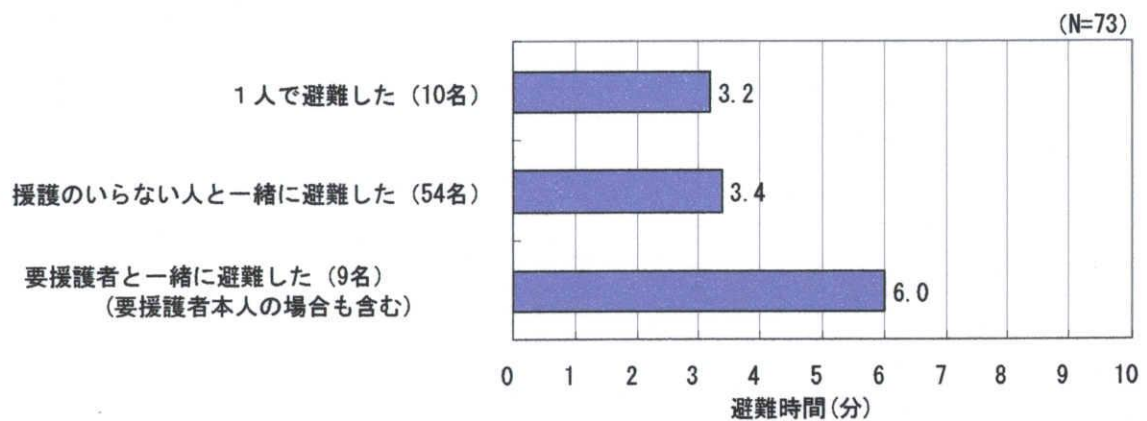


図 4-26 避難時間と援護の有無の関係(遊木町)

③ 防災無線の聞こえ方

防災無線の聞こえ方について図 4-27 に示す。65 歳以上からの回答と 65 歳未満からの回答はほぼ同数であるが、65 歳以上の「あまり聞こえなかった」と回答した人数は、65 歳未満の 2 倍であり、「よく聞こえた」と回答した人数は 65 歳未満より 20% 少ない。このことから、防災無線の聞こえ方に関しても年齢が関係を与えており、遊木町では特に高齢者への配慮が必要であると言える。

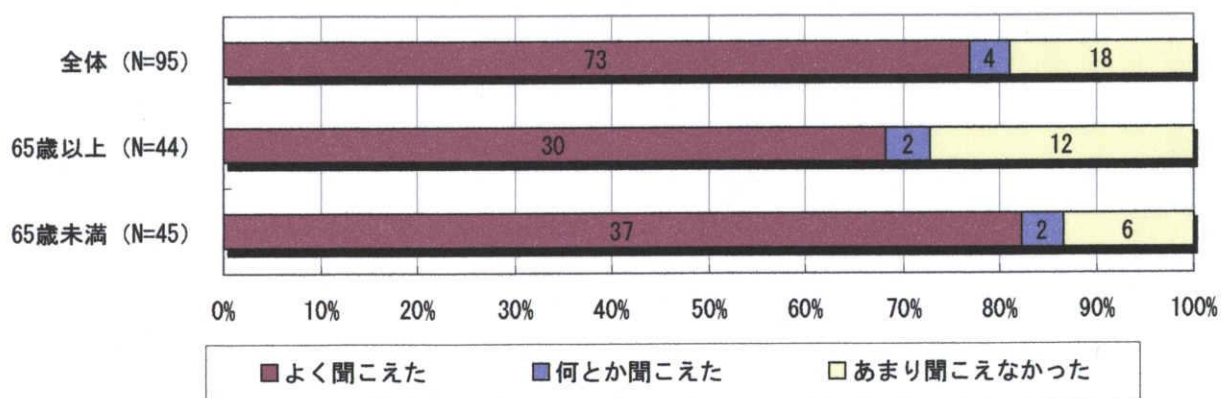


図 4-27 防災無線の聞こえ方(遊木町)

4.4.5 防災力診断アンケート

遊木町の調査結果と遊木町を含めた地区全体（住吉町はワークショップ前の結果のみ）の平均値を比較して分析を行った。項目別調査結果を図4-28に、指標別調査結果を図4-29に示す。

項目別に比較すると、[1]ご自宅についての項目を除く8項目で他地区よりも高い値を示している。項目[1]に関しては、75%以上が昭和56年以前に建設された耐震性に不安のある住宅であったため、このような結果となった。

指標別に見ると、地域の指標がすべて75%以上と非常に高い。この結果からも地域コミュニティ機能が高いことが明らかである。他地区と比較すると、家庭の計画力が高く、特に非常持ち出し品の準備をしている家庭が多い。

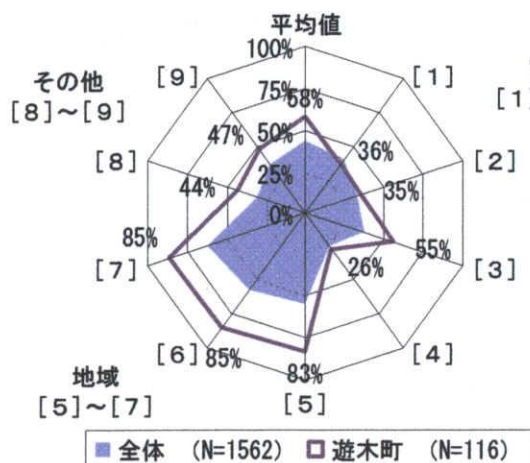


図4-28 項目別(遊木町-他地区全体)

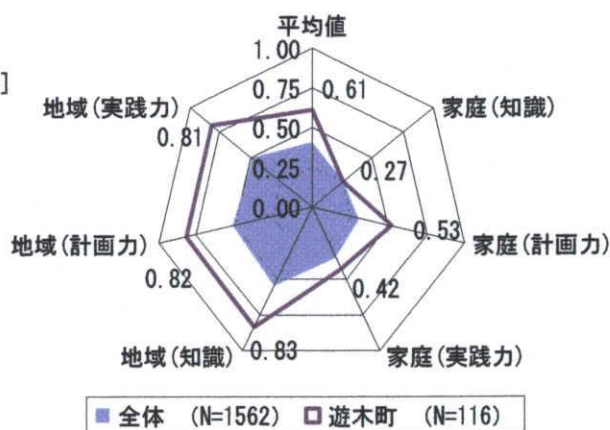


図4-29 指標別(遊木町-他地区全体)

なお、各設問の詳細な調査結果は添付資料に示すとおりである。

4.4.6 第5回（ローカルルール策定）

第5回の取組は、2007年2月13日（火）に実施し、第1回と同様、協議会メンバーが参加して紀南エリア共通のマニュアルを策定すると共に、住民参加で遊木町避難対策マニュアルを作成する予定である。

4.4.7 まとめ

遊木町では非常に具体的な意見が挙がり、それに対する対策も迅速に行なわれた。これは、日頃から要援護者の所在を把握しているため要援護者のプライバシーや情報管理の問題がほとんどなく、住吉町では議論の中心となった所在把握に対する議論を要しなかったことが原因であると考えられる。また、個人の持ち物であるブロック塀が危険であるというデリケートな問題に関しても議論することができ、防災について話し合うというワークショップの場が有効に活用された。これらも、地域の防災対策において日頃の住民同士の親交がいかに重要であることを示す結果と言える。しかしながら、津波襲来時に漁船をどうするかといった漁村特有の課題は今回の取組では触れていないため、今後検討していく必要がある。

4.5 三重県員弁郡東員町

東員町は三重県の北部に位置し、員弁川の水を利用した稲作が盛んな都市近郊農村であり、笹尾東1丁目は1970年代に中京圏のベッドタウンとして建設されたニュータウンである。地区内のコミュニティ活動は盛んではないが、自治会の役員の強いリーダーシップの下、毎年防災訓練を行っており、訓練への参加率も非常に高い。笹尾東1丁目自治会は18の班で構成されている。この地区では東員町と同社会福祉協議会の働きかけによって取組を開始した。

4.5.1 防災力診断アンケート

ワークショップを行なうにあたり防災力診断アンケートを実施した。

項目別調査結果を図4-30に、指標別調査結果を図4-31に示す。

項目別に見ると[3] ご自宅での備えについての項目が43%と比較的高いが、[5] ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて、[6] 避難場所について、および[8] 学校へ通う子供さんのいるご家庭についての項目が低いことがわかった。

指標別に見ると、家庭の計画力・実践力が高く、防災意識の高い家庭が多い地域であると言える。これは、日頃の自主防災組織の活動が、成果として結果に現れたものと考えられる。しかし、地域に関する指標は低く、地域組織として災害対策に取り組む意欲を高める必要がある。

[7]防災訓練への参加状況についての項目を詳しく見ると、防災訓練への参加率は高いが、勉強会や講習会への参加率は低いことがわかった(図4-32)。

なお、各設問の詳細な調査結果は添付資料に示すとおりである。

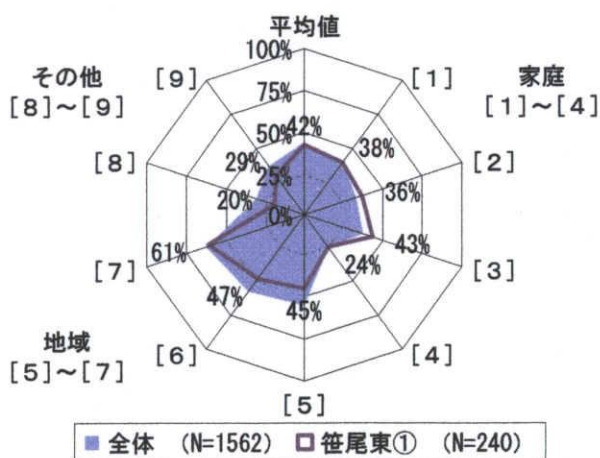


図4-30 項目別(住吉WS前後)

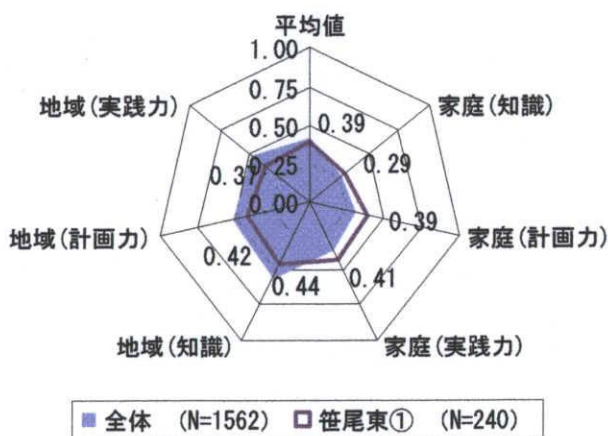


図4-31 指標別(住吉WS前後)

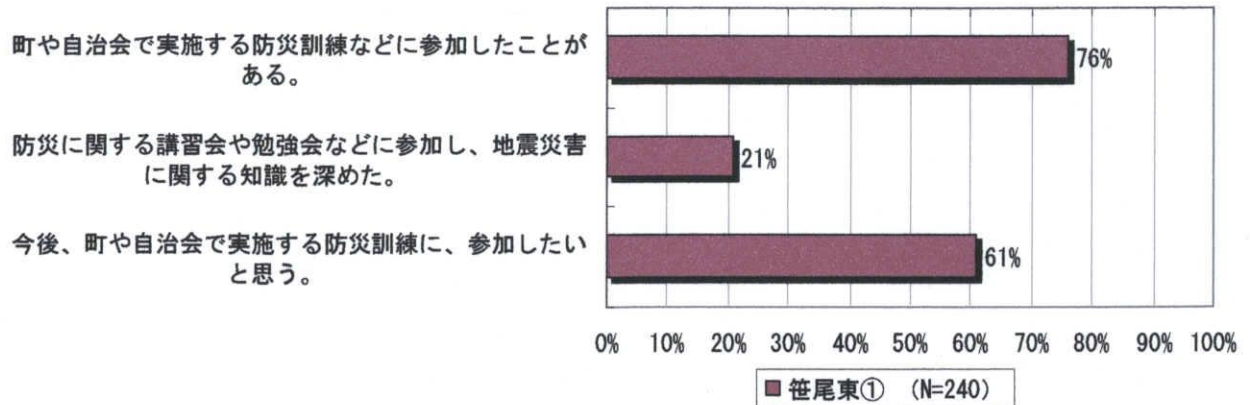


図 4-32 防災訓練への参加状況について(笹尾東 1 丁目)

4.5.2 今後の提案

アンケート調査結果に基づいて、自主防災組織・自治会役員に以下に示す取組を提案した。

- (1) [5] ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて および[6] 避難場所について に冠する防災力を向上させるため、タウンウォッチングおよび防災マップ作成を行う。
 - (2) [8] 学校へ通う子供さんのいるご家庭について に関する防災力を向上させるため、子供と一緒に参加できる取り組みを行う。
 - (3) 地域に関する防災力を向上させるため、防災に関する話し合いの場を設ける。
 - (4) 勉強会・講習会へ参加したことのある住民が少ないため、防災に関する勉強会を行う。
- 今後は、タウンウォッチングおよび防災マップの作成を行なう予定である。

4.6 まとめ

モデル地区での取組を通して、地域で災害時要援護者の避難対策を行なう手がかりとしての「指針」「手引き」の有効性を示し、アンケートによる地域防災力診断の手法を確立することができた。また、防災という観点で地域住民が話し合い、活動することは、地域のコミュニティを再生させるきっかけとして効果的な手段であったといえる。

今後、他地域で要援護者対策の取組を行なっていくにあたっての課題や問題点を以下に挙げる。

- (1) 地域のリーダーになりうる自治会役員が年ごとの交代制であるため、継続的な取組にしていくことが難しい。
- (2) 防災力診断アンケート分析・評価の過程が煩雑である。
- (3) 自治会等地域組織と、民生委員・看護師・消防士・建築士等の地域の専門家、行政・社会福祉施設の連携がとりにくい。
- (4) 災害直後の津波避難という限られた時間の中で、要援護者を救護するということに理解を得るのが難しい場合がある。

以上のような不安要素を取り除く策は、今後の検討課題である。また、個々で提案した取組を、災害時要援護者の避難対策にとどまらず、総合的な地域コミュニティの再生へと広げていくことが望ましい。

第5章 住民主動で行なう災害対策の提案

第5章 住民主動で行なう災害対策の提案

4. 6にてまとめたように、住民主動で行なう防災対策は効果的ではあるが、取組を継続させていくためには解決すべき問題や不安要素が存在する。これらを考慮し、「指針」および「手引き」を活用した災害時要援護者の避難対策を提案する。

取組の骨子は以下の3点であり、取組の流れを図5-1に示す。

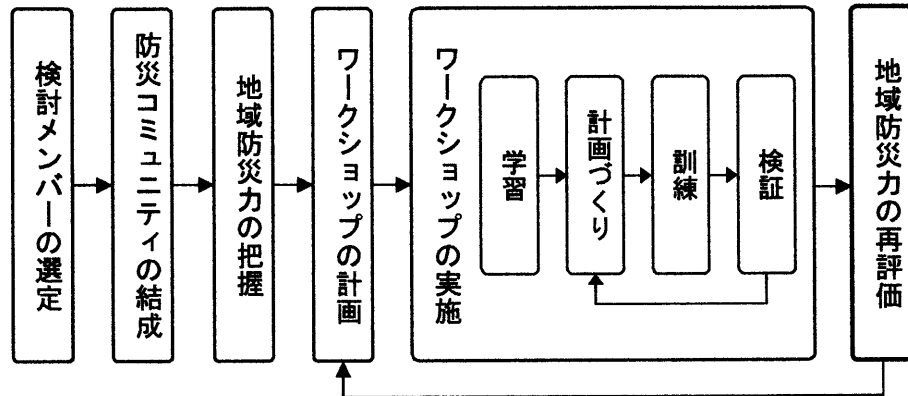


図5-1 防災対策の流れ

(1) 準備段階

災害対策の取組に参加する人材を幅広く募り、自治会、自主防災組織等の地域組織を中心にして、災害時要援護者の避難対策を目的とする新しい組織（コミュニティ）を立ち上げる。ワークショップ運営や防災力診断等を行なう専門的な人材を確保することができ、個々に活動していた各地域組織・専門家・行政間の連携が容易になることで、より大きな防災力向上の効果が期待できる。また、新しい組織をつくる目的は、持続的に取組を続けていくことにもあるため、若い世代の人が参加し、世代を越えて話し合うことができるようにする工夫も重要である。組織立ち上げの際には、多様な意見をまんべんなく集めるために、地域の実情に合った組織に参加を呼びかけ、取組を進めていく過程で適宜メンバーを加えていくことも必要である。

(2) ワークショップ

新しく組織されたコミュニティのメンバーが中心となって、防災対策の方針を定め、ワークショップを計画する。地域が一体となって計画を実行に移せるよう、取組の計画は広く公表し住民全体が共有すると共に、取組の重要性を理解してもらうことが大切である。

要援護者の避難支援への理解を得るのが難しい場合は、災害直後の対応について検討するのではなく、避難所運営に場面を移して検討する手法も考えられる。要援護者の含めた住民が避難所で円滑に共同生活していく中で、徐々に要援護者対策へ意識が向けることができ、避難対策の議論を行なう下地づくりとしての効果が期待できる。

(3) 取組の継承

取組の成果から成功要因や課題、問題点を把握し、地域防災力の再評価を行なう。取組内容を点検することは、以降の取組がより効果的になるだけでなく、住民の意識、関心を持続させていくことにも繋がる。

謝辞・参考文献

謝辞

本研究に携わる機会を与えて下さり、終始熱心なご指導とご鞭撻を賜りました川口淳助教授に深く感謝いたします。

本研究を進めるにあたり、三重県防災危機管理局地震対策室、災害時要援護者避難対策に関する研究会、災害時要援護者対策検討委員会、三重県の職員の方々、鳥羽市、鳥羽市社会福祉協議会、鳥羽市消防、四日市市、四日市市消防、富洲原市民センター、東員町、東員町社会福祉協議会の職員の方々に多大なる御協力下さいました。厚く御礼申し上げます。さらに、この取組のご参加頂き、多大なご協力を頂きました今浦地区、住吉町、遊木町、東員町の住民の皆様に深くお礼申し上げます。

また、貴重なご助言と多大なご協力を頂きました新美治利氏、福岡和美氏、山本貴正氏（小山工業高等専門学校）、平林典久氏、川口研究室を始めとする構造系研究室のみなさんに心から感謝いたします。

その他、多くの方々のご協力によって、この研究論文を完成させることが出来ました。改めてここに感謝の意を表します。

なお、本研究は旧 三重県防災危機管理局（現 防災危機管理部）との共同研究によった。

参考文献

- 1) 三重県 三重大学：『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針』 2006
- 2) 三重県 三重大学：『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き』 2006
- 3) 国土庁：『平成3年版防災白書』 1991
- 4) 内閣府 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会：『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』 2005
- 5) 内閣府 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』 2006
- 6) 神奈川県：『災害時における災害弱者支援マニュアル作成指針』 1996
- 7) 静岡県：『災害弱者支援ガイドライン』 2003
- 8) 全国民生委員児童委員連合会：『民政委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動 実践の手引』 2006
- 9) 大分県福祉保健部 大分県社会福祉協議会：『災害弱者支援マニュアル』 2005
- 10) 四日市市港地区自主防災組織連絡協議会：『私たちのまち（港地区）の防災 防災と福祉が一体化した『まちづくり』をめざして』 2005

資料

四日市市住吉地区 ～地震防災力に関するアンケート～

▼ はじめに

三重大学災害対策プロジェクト室と三重県防災危機管理局は、平成 15 年度より地震防災関連事業の一環として、「地域住民による災害時要援護者の避難対策の検討」を進めています。昨年度は、三重県の「漁村型コミュニティーのモデル地区」として鳥羽市浦村町今浦地区で検討を行いました。今年度は、四日市市富洲原地区市民センター及び総務部防災対策課の協力を得て、当富洲原地区の代表的な地域として、住吉地区を三重県の「都市型コミュニティーのモデル地区」とさせて頂き、住民の皆さんと協力して検討を進めて参りたいと考えております。本アンケートは、モデル地区の住吉町の住民の皆さんの防災力調査をさせて頂くもので、結果は三重大学において分析を行ない、今後の住吉町の地震防災対策の検討の基礎資料とさせて頂こうと考えており、つきましては、誠にお手数ですが、ご家族それぞれで以下の項目にお答え頂きますよう、よろしくご協力をお願いいたします。また、集計結果と分析結果は後日、当地区でワークショップを開催させて頂き、その場でご報告させて頂く予定です。

▼ ご自宅について

- | | | |
|---------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1) 家の地盤の状況を知っていますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 2) 家が建築されたのは昭和 56 年以降ですか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 3) 家の構造形式は何ですか？ | <input type="checkbox"/> 木造 | <input type="checkbox"/> 鉄筋コンクリート造 |
| | <input type="checkbox"/> 鉄骨造 | <input type="checkbox"/> その他 |
| 4) 耐震診断を受けたことがありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 5) 耐震改修は実施済みですか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |

▼ ご自宅での備えについて

- | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------|
| 6) 玄関に、出入りの障害となるものが置いてありませんか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 7) 家具の下敷きになる位置で就寝していませんか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 8) 家具などの転倒防止対策はとってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 9) 窓ガラスや家具のガラス扉に飛散防止フィルムは貼ってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 10) 洋服ダンスや食器棚などの観音開きの扉に、地震動で簡単に開かないようにフックなどが取り付けてありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 11) 棚やタンスの上から重いものが落ちてこないようにしてありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 12) カーテンやカーペットは難燃性又は防災性のものを使用していますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 13) 耐震自動消火装置のついているストーブを使用していますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 14) 照明器具の落下防止対策はとってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 15) 消火器や消火バケツなどの消火用具は備えてありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |

16) 非常持ち出し品の準備はできていますか？（賞味期限や品質保持期限のチェックも必要）

☐ はい ☐ いいえ

☐ 飲料関係（飲料水、レトルト食品など）

☐ 衣類関係（防寒具、下着、毛布など）

☐ 日用品（携帯ラジオ、懐中電灯など）

☐ 貴重品（印鑑、現金、通帳など）

▼ ご自宅のある地域の地震発生時の危険度等について

17) 東南海・南海地震の防災対策推進地域の指定を受けているか知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

18) 避難勧告・指示が伝達される経路や方法を知っていますか？（広報車・防災無線・町内会長からなど）

☐ はい ☐ いいえ

19) 家の周辺の崖地やため池、川などの危険箇所を確認してありますか？ ☐ はい ☐ いいえ

20) 東海地震や東南海地震が発生したとき、津波による浸水の危険がある地域かどうか知っていますか？

☐ はい ☐ いいえ

21) 四日市市が皆さんに配付した津波ハザードマップを確認しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ

22) 四日市市が皆さんに配付した洪水ハザードマップを確認しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ

▼ 避難場所について

23) 避難場所の名称、位置を知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

24) 避難場所までの経路を歩いたことがありますか？ ☐ はい ☐ いいえ

25) 避難場所までの経路でブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか、確認してありますか？ ☐ はい ☐ いいえ

26) 避難場所までの経路がビルの倒壊や障害物等で遮断された場合の代替経路を確認してありますか？

☐ はい ☐ いいえ

▼ 学校へ通う子供さんのいるご家庭について

27) 通学路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか確認してありますか？

☐ はい ☐ いいえ

28) 東海地震に関する注意情報が発せられた場合の、学校から親御さんへの子供の引き渡し方法は決めていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

▼ 自宅以外にお勤め・通学している方について

29) 東海地震の警戒宣言が発せられた場合に、帰宅するための公共交通機関が停止するかどうか、知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

30) 通勤・通学経路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか確認してありますか？ ☐ はい ☐ いいえ

31) 職場・学校の周辺の避難場所の名称、位置を知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

▼ 防災訓練への参加状況について

- 3 2) 今年、地域で実施する防災訓練等に参加しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 3) 地域で防災訓練等が実施される場合、参加したいと思いますか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 4) 今年、防災に関する講習会や勉強会などに参加し、地震災害に関する知識を深めましたか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 5) 家族全員が災害用伝言ダイヤル「171」の使い方を知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

▼ 家族同士の話し合い・申し合わせについて

- 3 6) 地震が発生した場合の家族の集合場所や連絡方法は決めてありますか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 7) あなたのご家族の中に災害時に支援が必要となる方がいらっしゃいますか？
☐ いる ☐ いない ☐ わからない
- 3 8) 災害時に支援が必要となる方の災害時の避難方法等について、話し合っていますか？
☐ いる ☐ いない ☐ わからない
- 3 9) 災害時に支援が必要となる方の災害時の避難等について、不安に思っていることがありましたら、書いて下さい。

▼ あなたについて

- 4 0) あなたの性別は ☐ 男性 ☐ 女性
- 4 1) あなたの年齢は
☐ 10 歳未満 ☐ 10 歳代 ☐ 20 歳代 ☐ 30 歳代 ☐ 40 歳代 ☐ 50 歳代 ☐ 60 歳代 ☐ 70 歳以上
- 4 2) あなたが所属する町内会の組は
☐ 1 組 ☐ 2 組 ☐ 3 組 ☐ 4 組 ☐ 5 組 ☐ 6 組 ☐ 7 組 ☐ 8 組 ☐ 9 組 ☐ その他 ()
- 4 3) あなたのご家族の中に災害時に支援が必要となる方がいらっしゃいますか？
☐ いる ☐ いない ☐ わからない
- 4 4) 今回住吉地区で行なう取組について、三重大学、三重県および四日市市にご要望・ご意見等がございましたら、ご自由にお書き下さい。

ご協力ありがとうございました。

四日市市住吉町 ～地震防災力に関するアンケート～

▼ はじめに

本年度、住吉町の住民の皆様にはワークショップに多数ご参加頂きありがとうございました。本アンケートは、開催しましたワークショップを受けまして、モデル地区としての住吉町の住民の皆さんの防災力の調査をさせて頂くものです。この結果は、三重大学において分析を行ない、今後の地震防災対策の基礎資料とさせて頂くことを考えておりますので、誠に恐縮ですが、ご家族それぞれで以下の項目にお答え頂きますよう、よろしくご協力をお願いいたします。また、集計結果と分析結果は後日、ご報告させて頂く予定です。

▼ ご自宅について

- | | | |
|-------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1) 家の地盤の状況を知っていますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 2) 家が建築されたのは昭和56年以降ですか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 3) 家の構造形式は何ですか？ | <input type="checkbox"/> 木造 | <input type="checkbox"/> 鉄筋コンクリート造 |
| | <input type="checkbox"/> 鉄骨造 | <input type="checkbox"/> その他 |
| 4) 耐震診断を受けたことがありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 5) 耐震改修は実施済みですか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |

▼ ご自宅の部屋の中の状況について

- | | | |
|--|-----------------------------|------------------------------|
| 6) 玄関に、出入りの障害となるものが置いてありませんか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 7) 家具の下敷きになる位置で就寝していませんか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 8) 家具などの転倒防止対策はとってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 9) 窓ガラスや家具のガラス扉に飛散防止フィルムは貼ってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 10) 洋服ダンスや食器棚などの観音開きの扉に、地震動で簡単に開かないようにフックなどが取り付けられていますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 11) 棚やタンスの上から重いものが落ちてこないようにしてありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 12) カーテンやカーペットは難燃性又は防炎性のものを使用していますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 13) 耐震自動消火装置のついているストーブを使用していますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 14) 照明器具の落下防止対策はとってありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |

▼ ご自宅での備えについて

- | | | |
|--|-----------------------------|------------------------------|
| 15) 消火器や消火バケツなどの消火用具は備えてありますか？ | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |
| 16) 非常持ち出し品の準備はできていますか？（賞味期限や品質保持期限のチェックも必要） | <input type="checkbox"/> はい | <input type="checkbox"/> いいえ |

「はい」と答えた方、何を準備していますか？

☐飲料関係（飲料水、レトルト食品など）

☐衣類関係（防寒具、下着、毛布など）

☐日用品（携帯ラジオ、懐中電灯など）

☐貴重品（印鑑、現金、通帳など）

▼ ご自宅のある地域の地震発生時の危険度等について

17) 東南海・南海地震の防災対策推進地域の指定を受けているか知っていますか？ ☐はい ☐いいえ

18) 避難勧告・指示が伝達される経路や方法を知っていますか？（広報車・防災無線・町内会長から、など）

☐はい ☐いいえ

19) 家の周辺の崖地やため池、川などの危険箇所を確認してありますか？ ☐はい ☐いいえ

20) 東海地震や東南海地震が発生したとき、津波による浸水の危険がある地域かどうか知っていますか？

☐はい ☐いいえ

21) 四日市市の配付した津波ハザードマップを確認しましたか？ ☐はい ☐いいえ

22) 四日市市の配付した洪水ハザードマップを確認しましたか？ ☐はい ☐いいえ

▼ 避難場所について

23) 避難場所の名称、位置を知っていますか？ ☐はい ☐いいえ

24) 避難場所までの経路を歩いたことがありますか？ ☐はい ☐いいえ

25) 避難場所までの経路でブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか、確認してありますか？ ☐はい ☐いいえ

26) 避難場所までの経路がビルの倒壊や障害物等で遮断された場合の代替経路を確認してありますか？

☐はい ☐いいえ

▼ 学校へ通う子供さんのいるご家庭について

27) 通学路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか確認してありますか？

☐はい ☐いいえ

28) 東海地震に関する注意情報が発せられた場合の、学校から親御さんへの子供の引き渡し方法は決めていますか？ ☐はい ☐いいえ

▼ 自宅以外にお勤め・通学している方について

29) 東海地震の警戒宣言が発せられた場合に、帰宅するための公共交通機関が停止するかどうか、知っていますか？ ☐はい ☐いいえ

30) 通勤・通学経路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊等の恐れのあるものがないか確認してありますか？ ☐はい ☐いいえ

31) 職場・学校の周辺の避難場所の名称、位置を知っていますか？ ☐はい ☐いいえ

▼ 防災訓練への参加状況について

- 3 2) 9/25 に地域で実施した、勉強会に参加しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 3) 10/10 に地域で実施した、タウンウォッチングに参加しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 4) 10/29 に地域で実施した、災害時要援護者支援についての話し合いに参加しましたか？
☐ はい ☐ いいえ
- 3 5) 11/20 に地域で実施した、避難訓練に参加しましたか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 6) 3/5 に地域で実施した、自治会災害対策マニュアルについての話し合いに参加しましたか？
☐ はい ☐ いいえ
- 3 7) 今後、地域で実施する防災訓練に、参加したいと思いますか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 3 8) 家族全員が災害用伝言ダイヤル「171」の使い方を知っていますか？ ☐ はい ☐ いいえ

▼ 家族同士の話し合い・申し合わせについて

- 3 9) 地震が発生した場合の家族の集合場所や連絡方法は決めてありますか？ ☐ はい ☐ いいえ
- 4 0) あなたのご家族の中に災害時に支援が必要となる方がいらっしゃいますか？
☐ いる ☐ いない ☐ わからない
- 4 1) 災害時に支援が必要となる方の災害時の避難方法等について、話し合っていますか？
☐ いる ☐ いない ☐ わからない

▼ あなたについて

- 4 2) あなたの性別は ☐ 男性 ☐ 女性
- 4 3) あなたの年齢は
☐ 10 歳未満 ☐ 10 歳代 ☐ 20 歳代 ☐ 30 歳代 ☐ 40 歳代 ☐ 50 歳代 ☐ 60 歳代 ☐ 70 歳以上
- 4 4) あなたが所属する町内会の組は
☐ 1 組 ☐ 2 組 ☐ 3 組 ☐ 4 組 ☐ 5 組 ☐ 6 組 ☐ 7 組 ☐ 8 組 ☐ 9 組 ☐ その他 ()
- 4 5) 住吉町で行った取り組みについて、三重大学、三重県および、四日市市にご意見等がございましたら、
ご自由にお書き下さい。

ご協力ありがとうございました

～地震防災力に関するアンケートのおねがい～

はじめに

三重県では、地域の防災力向上事業の一環として、県下で様々な主体となる防災ネットワークの構築を推進しております。当地域では、熊野市、御浜町および紀宝町のエリアを対象とした「東紀州防災ネットワーク推進会議紀南部会」が平成 17 年度に発足し、その元に、いくつかの協議会を多様な主体で設け、そこで様々な取組を行って頂いております。

本アンケートは、その協議会のうちの「災害時要援護者対策検討協議会」として、モデル地区の遊木町で進めて頂いている取組みの基礎資料とさせて頂くためのものです。

大変お手数ですが、以下にご記入の上、三重県熊野県民センター県民防災課まで、返信用封筒により、ご返送頂きますようよろしくご協力をお願いいたします。なお、本アンケート結果は、協議会の基礎資料とさせて頂く他、三重大学の地域防災に関する研究の資料をさせて頂きますが、個人が特定できるかたちで公表することはいっさいありませんし、個人情報の取扱には充分留意致します。

次の質問のうち、当てはまるものにチェックをして下さい。

記入例：☒家の地盤の状況を知っている。

ご自宅について
1) <input type="checkbox"/> 家の地盤の状況を知っている。
2) <input type="checkbox"/> 家が建築されたのは昭和 56 年以降である。
3) <input type="checkbox"/> 家の構造形式を知っている。 3) に記入した方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。 <input type="checkbox"/> 木造である。 <input type="checkbox"/> 鉄筋コンクリート造である。 <input type="checkbox"/> 鉄骨造である。 <input type="checkbox"/> それ以外である。
4) <input type="checkbox"/> 耐震診断を受けたことがある。
5) <input type="checkbox"/> 耐震改修は実施済みである。

裏へ続きます。

ご自宅の部屋の中の状況について

- 6) ☐ 玄関に出入りの障害となるものが置いてない。
- 7) ☐ 家具の下敷きになる位置で就寝していない。
- 8) ☐ 家具などの転倒防止対策はとってある。
- 9) ☐ 窓ガラスや家具のガラス扉に飛散防止フィルムは貼ってある。
- 10) ☐ 洋服ダンスや食器棚などの観音開きの扉に、地震動で簡単に開かないようにフックなどが取り付けてある。
- 11) ☐ 棚やタンスの上から重いものが落ちてこないようにしてある。
- 12) ☐ カーテンやカーペットは難燃性又は防災性のものを使用している。
- 13) ☐ 耐震自動消火装置のついているストーブを使用している。(ストーブを使用していない。)
- 14) ☐ 照明器具の落下防止対策をとっている。

ご自宅での備えについて

- 15) ☐ 消火器や消火バケツなどの消火用具が備えてある。
- 16) ☐ 非常持ち出し品の準備ができている。(賞味期限や品質保持期限のチェックも必要)
- ☐ 飲料関係(飲料水、レトルト食品など)を準備している。
- ☐ 衣類関係(防寒具、下着、毛布など)を準備している。
- ☐ 日用品(携帯ラジオ、懐中電灯など)を準備している。
- ☐ 貴重品(印鑑、現金、通帳など)を準備している。

ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて

- 17) ☐ 東南海・南海地震の防災対策推進地域の指定を受けているか知っている。
- 18) ☐ 避難勧告・指示が伝達される経路や方法を知っている。
(広報車・防災無線・町内会長から、など)
- 19) ☐ 家の周辺の崖地やため池、川などの危険箇所を確認してある。
- 20) ☐ 東海地震や東南海地震が発生したとき、津波による浸水の危険がある地域かどうか知っている。
- 21) ☐ 三重県が皆さんに配付したハザードマップを確認した。
- 22) ☐ 熊野市が皆さんに配付したハザードマップを確認した。
- 23) ☐ 防災みえ.jpのメール配信サービスを利用している。

次ページへ続きます。

避難場所について

- 24) ☐ 避難場所の名称、位置を知っている。
- 25) ☐ 避難場所までの経路を歩いたことがある。
- 26) ☐ 避難場所までの経路でブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか、確認してある。
- 27) ☐ 避難場所までの経路が、遮断された場合の、代替経路を確認してある。
(家屋の倒壊や倒れた電柱などの障害物で)

学校へ通う子供のいるご家庭について

【ご家庭に学校へ通う子供のいる方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。】

- 28) ☐ 通学路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。
- 29) ☐ 東海地震に関する注意情報が発せられた場合の、学校から親御さんへの子供の引き渡し方法が決めてある。

自宅以外に通勤・通学している方について

【自宅以外に通勤・通学している方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。】

- 30) ☐ 東海地震の警戒宣言が発せられた場合に、帰宅するための公共交通機関が停止するかどうか、知っている。
- 31) ☐ 通勤・通学経路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。
- 32) ☐ 職場・学校の周辺の避難場所の名称、位置を知っている。

防災訓練への参加状況について

- 33) ☐ 地域で実施する防災訓練などに参加したことがある。
- 34) ☐ 防災に関する講習会や勉強会などに参加し、地震災害に関する知識を深めた。
- 35) ☐ 今後、地域で実施する防災訓練に、参加したいと思う。

家族同士の話し合い・申し合わせについて

【同居されているご家族がいない場合も、当てはまるものにチェックをして下さい。】

- 36) ☐ 家族全員が災害用伝言ダイヤル「171」の使い方を知っている。
- 37) ☐ 地震が発生した場合の家族の集合場所や連絡方法を決めてある。
- 38) ☐ 家族の中に災害時に支援が必要となる人がいる。
- ☐ 災害時に支援が必要となる人の、災害時の避難方法などについて、話し合っている。

裏へ続きます。

あなたについて	
39) あなたの性別は？	<input type="checkbox"/> 男性 <input type="checkbox"/> 女性
40) あなたの年齢は？	<input type="checkbox"/> 10歳未満 <input type="checkbox"/> 10歳代 <input type="checkbox"/> 20歳代 <input type="checkbox"/> 30歳代 <input type="checkbox"/> 40歳代 <input type="checkbox"/> 50歳代 <input type="checkbox"/> 60歳代 <input type="checkbox"/> 70歳以上
41) あなたの所属する町内会の組は？	<input type="checkbox"/> 1組 <input type="checkbox"/> 2組 <input type="checkbox"/> 3組 <input type="checkbox"/> 4組 <input type="checkbox"/> 5組
42) あなたの所属する町内会の組は？	
43) あなたの年齢は？	

災害時に支援が必要となる方の災害時の避難などについて、不安に思っていることがありましたら、書いてください。

地震防災について、当協議会、三重大学、三重県および、熊野市にご意見等がございましたら、ご自由にお書き下さい。

ご協力ありがとうございました。



Disaster Mitigation Project Office

〒514-8507 三重県津市栗真町屋町 1577

三重大学創造開発センター2F223

三重大学災害対策プロジェクト室 川口淳

電話：059-231-5491

～地震防災力に関するアンケートのおねがい～

はじめに

三重大学災害対策プロジェクト室（DMPPO）は、平成 15 年度より学内の防災体制の整備、防災関連の教育・研究および地域防災体制の整備への協力などを中心に活動を行っています。この度、三重県、東員町および東員町社会福祉協議会と共同で「地域住民による災害時要援護者の避難対策」を検討することになり、笹尾東 1 丁目自治会様のご協力のもと、プロジェクトを進めて参りたいと考えております。

本アンケートは、笹尾東 1 丁目自治会にお住まいの皆さんの地震防災に関する意識調査で、今後の取り組みの進め方を検討する基礎資料とするために行わせて頂くものです。本調査結果はこの目的以外に使用致しませんし、個人が特定できる形での調査結果の公表は行いません。

つきましては、誠に恐縮ですが、以下の項目にお答え頂きますよう、よろしくご協力をお願いいたします。また、集計結果と分析結果は後日、当地区でワークショップを開催させて頂き、その場でご報告させて頂く予定です。

次の質問のうち、当てはまるものにチェックをして下さい。

記入例：☑家の地盤の状況を知っている。

ご自宅について
1) <input type="checkbox"/> 家の地盤の状況を知っている。
2) <input type="checkbox"/> 家が建築されたのは昭和 56 年以降である。
3) <input type="checkbox"/> 家の構造形式を知っている。 3) に記入した方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。 <input type="checkbox"/> 木造である。 <input type="checkbox"/> 鉄筋コンクリート造である。 <input type="checkbox"/> 鉄骨造である。 <input type="checkbox"/> それ以外である。
4) <input type="checkbox"/> 耐震診断を受けたことがある。
5) <input type="checkbox"/> 耐震改修は実施済みである。

裏へ続きます。

ご自宅の部屋の中の状況について

- 6) ☐ 玄関に出入りの障害となるものが置いてない。
- 7) ☐ 家具の下敷きになる位置で就寝していない。
- 8) ☐ 家具などの転倒防止対策はとってある。
- 9) ☐ 窓ガラスや家具のガラス扉に飛散防止フィルムは貼ってある。
- 10) ☐ 洋服ダンスや食器棚などの観音開きの扉に、地震動で簡単に開かないようにフックなどが取り付けてある。
- 11) ☐ 棚やタンスの上から重いものが落ちてこないようにしてある。
- 12) ☐ カーテンやカーペットは難燃性又は防炎性のものを使用している。
- 13) ☐ 耐震自動消火装置のついているストーブを使用している。(ストーブを使用していない。)
- 14) ☐ 照明器具の落下防止対策をとっている。

ご自宅での備えについて

- 15) ☐ 消火器や消火バケツなどの消火用具が備えてある。
- 16) ☐ 非常持ち出し品の準備ができています。(賞味期限や品質保持期限のチェックも必要)
- ☐ 飲料関係(飲料水、レトルト食品など)を準備している。
 - ☐ 衣類関係(防寒具、下着、毛布など)を準備している。
 - ☐ 日用品(携帯ラジオ、懐中電灯など)を準備している。
 - ☐ 貴重品(印鑑、現金、通帳など)を準備している。

ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて

- 17) ☐ 東南海・南海地震の防災対策推進地域の指定を受けているか知っている。
- 18) ☐ 避難勧告・指示が伝達される経路や方法を知っている。
(広報車・防災無線・町内会長から、など)
- 19) ☐ 家の周辺の崖地やため池、川などの危険箇所を確認してある。
- 20) ☐ 東海地震や東南海地震が発生したとき、津波による浸水の危険がある地域かどうか知っている。
- 21) ☐ 三重県が皆さんに配付したハザードマップを確認した。
- 22) ☐ 防災みえ.jpのメール配信サービスを利用している。

次ページへ続きます。

避難場所について

23) ☐ 避難場所の名称、位置を知っている。

24) ☐ 避難場所までの経路を歩いたことがある。

25) ☐ 避難場所までの経路でブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか、確認してある。

26) ☐ 避難場所までの経路が、遮断された場合の、代替経路を確認してある。
(家屋の倒壊や倒れた電柱などの障害物で)

学校へ通う子供さんのいるご家庭について

【ご家庭に学校へ通う子供さんのいる方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。】

27) ☐ 通学路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。

28) ☐ 東海地震に関する注意情報が発せられた場合の、学校から親御さんへの子供の引き渡し方法が決めてある。

自宅から通勤・通学している方について

【自宅以外に通勤・通学している方のみ、当てはまるものにチェックをして下さい。】

29) ☐ 東海地震の警戒宣言が発せられた場合に、帰宅するための公共交通機関が停止するかどうか、知っている。

30) ☐ 通勤・通学経路にブロック塀など、地震発生時に転倒、倒壊などの恐れのあるものがないか確認してある。

31) ☐ 職場・学校の周辺の避難場所の名称、位置を知っている。

防災訓練への参加状況について

32) ☐ 町や自治会で実施する防災訓練などに参加したことがある。

33) ☐ 防災に関する講習会や勉強会などに参加し、地震災害に関する知識を深めた。

34) ☐ 今後、町や自治会で実施する防災訓練に、参加したいと思う。

家族同士の話し合い・申し合わせについて

【同居されているご家族がいない場合も、当てはまるものにチェックをして下さい。】

35) ☐ 家族全員が災害用伝言ダイヤル「171」の使い方を知っている。

36) ☐ 地震が発生した場合の家族の集合場所や連絡方法を決めてある。

37) ☐ 家族の中に災害時に支援が必要となる人がいる。

☐ 災害時に支援が必要となる人の、災害時の避難方法などについて、話し合っている。

裏へ続きます。

あなたについて

38) あなたの性別は？ ☐男性 ☐女性

39) あなたの年齢は？

☐10歳未満 ☐10歳代 ☐20歳代 ☐30歳代 ☐40歳代 ☐50歳代 ☐60歳代 ☐70歳以上

40) あなたの所属する自治会の班は？

☐1班 ☐2組 ☐3組 ☐4組 ☐5組 ☐6班 ☐7組 ☐8組 ☐9組 ☐10組
☐11班 ☐12組 ☐13組 ☐14組 ☐15組 ☐16班 ☐17組 ☐18組 ☐その他

41) ☐家庭に学校へ通う子供がいる。

42) ☐自宅から通勤・通学している。

災害時に支援が必要となる方の災害時の避難などについて、不安に思っていることがありましたら、書いてください。

地震防災について、三重大学、三重県および、東員町にご意見等がございましたら、ご自由にお書き下さい。

ご協力ありがとうございました。

防災力診断アンケート調査結果

(1) 四日市市富洲原地区住吉町

1) 回答者の属性

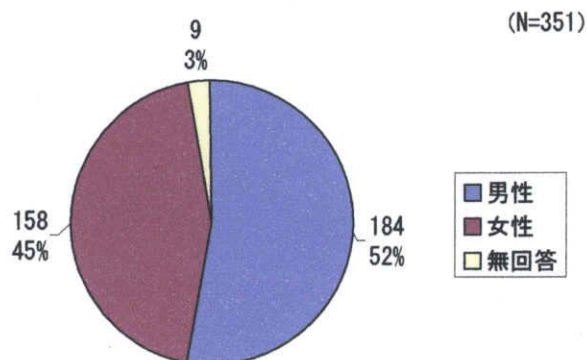


図 1-1 性別(住吉町WS前)

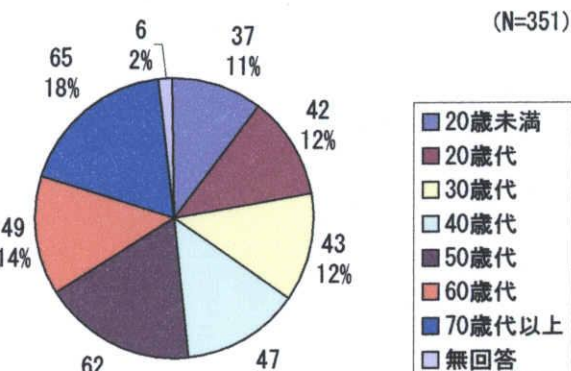


図 1-2 年齢別(住吉町WS前)

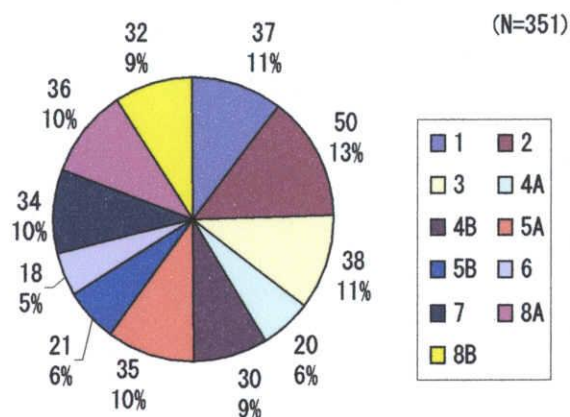


図 1-3 組別(住吉町WS前)

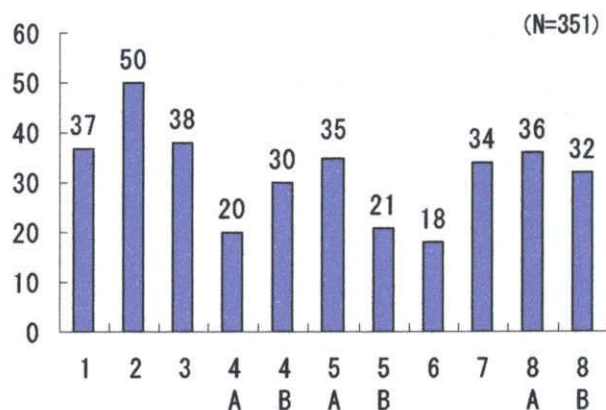


図 1-4 組別棒グラフ(住吉町WS前)

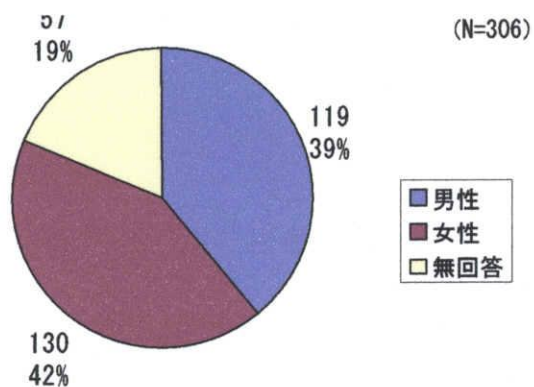


図 1-5 性別(住吉町WS後)

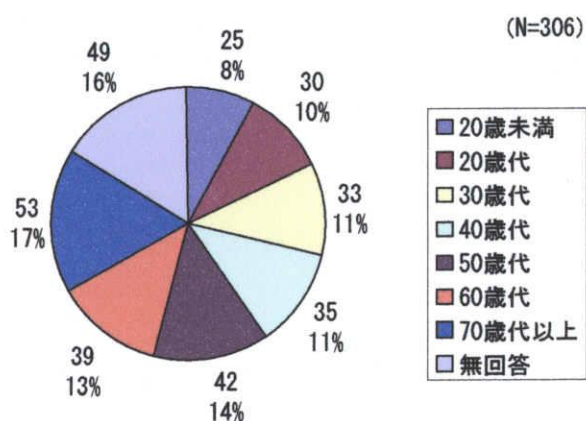


図 1-6 年齢別(住吉町WS後)

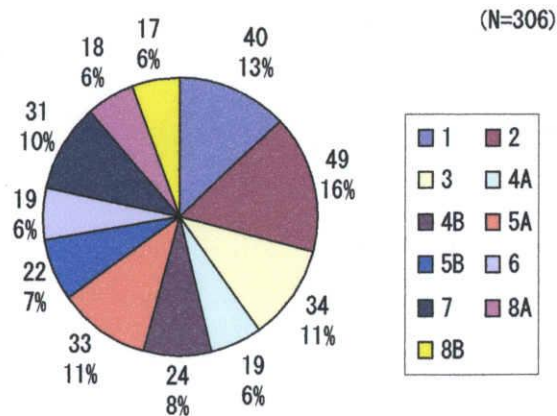


図 1-7 組別(住吉町WS後)

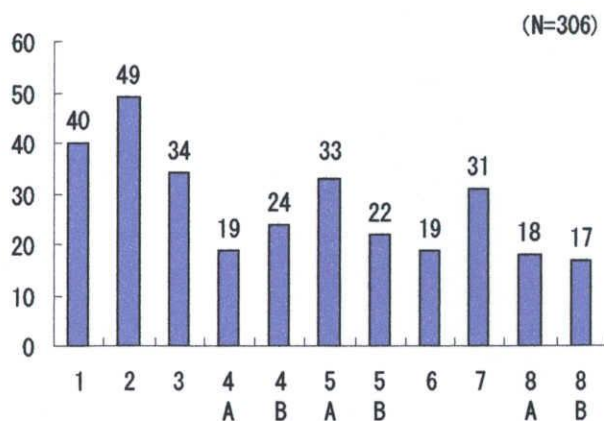


図 1-8 組別棒グラフ(住吉町WS後)

2) 調査結果詳細

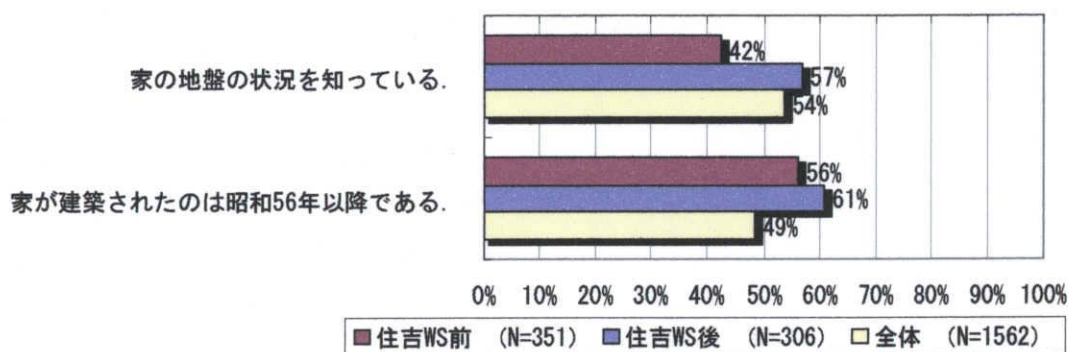


図 1-9 ご自宅について①(住吉町WS前後-他地区全体)

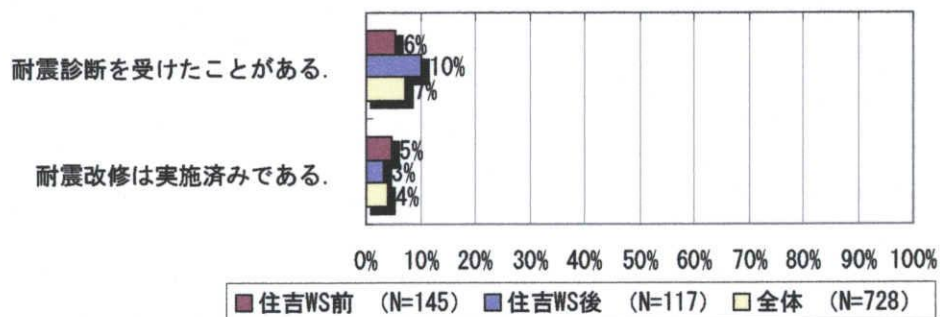


図 1-10 ご自宅について②(住吉町WS前後-他地区全体)

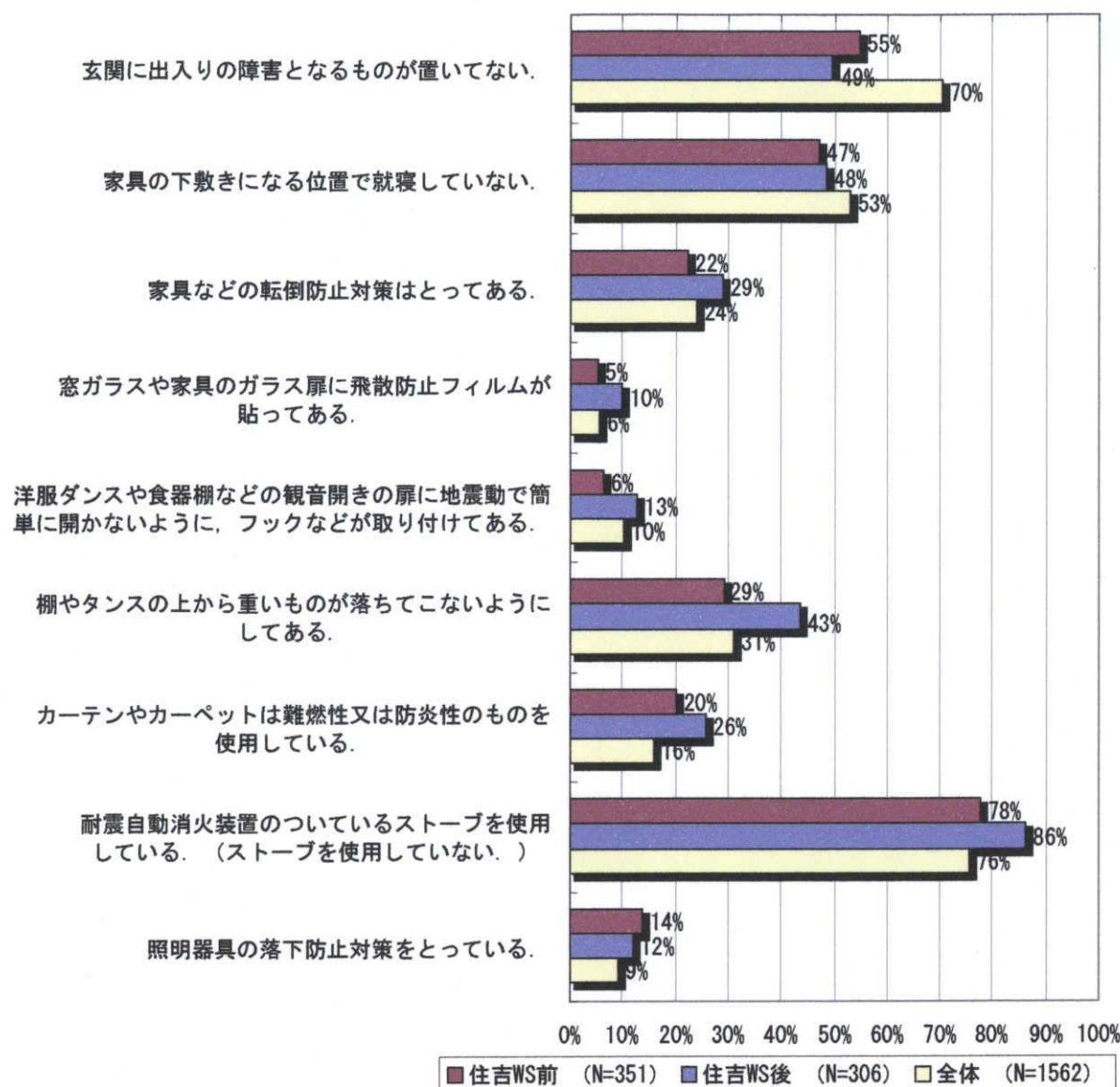


図 1-11 ご自宅の部屋の中の状況について（住吉町WS 前後-他地区全体）

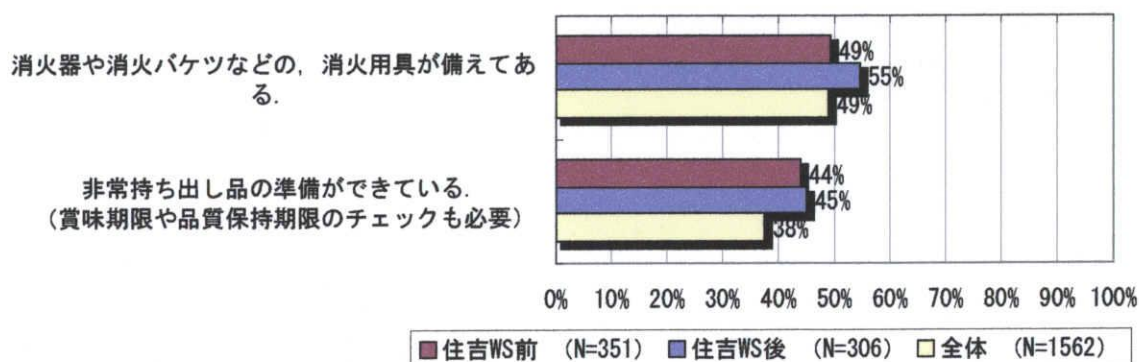


図 1-12 ご自宅での備えについて（住吉町WS 前後-他地区全体）

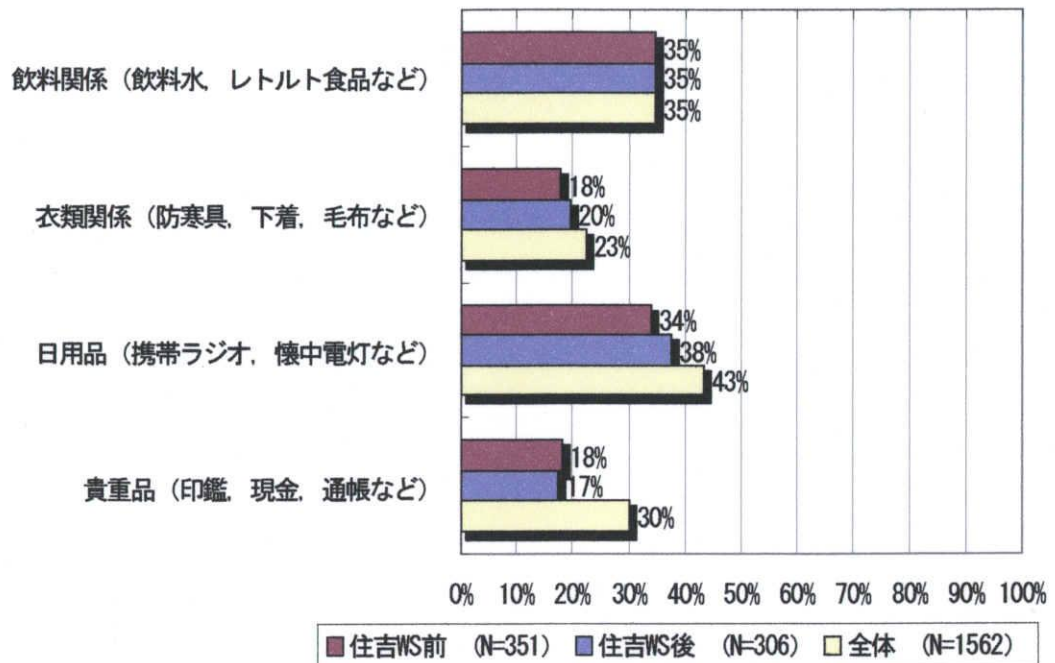


図 1-13 備えているものの内容（住吉町WS前後-他地区全体）

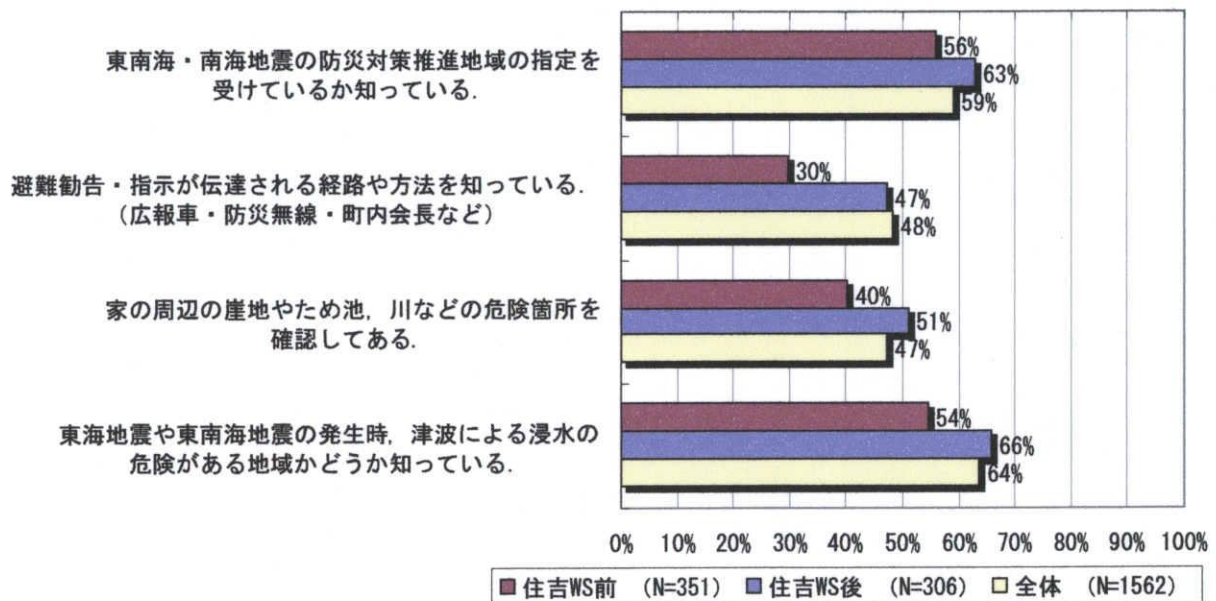


図 1-14 ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて（住吉町WS前後-他地区全体）

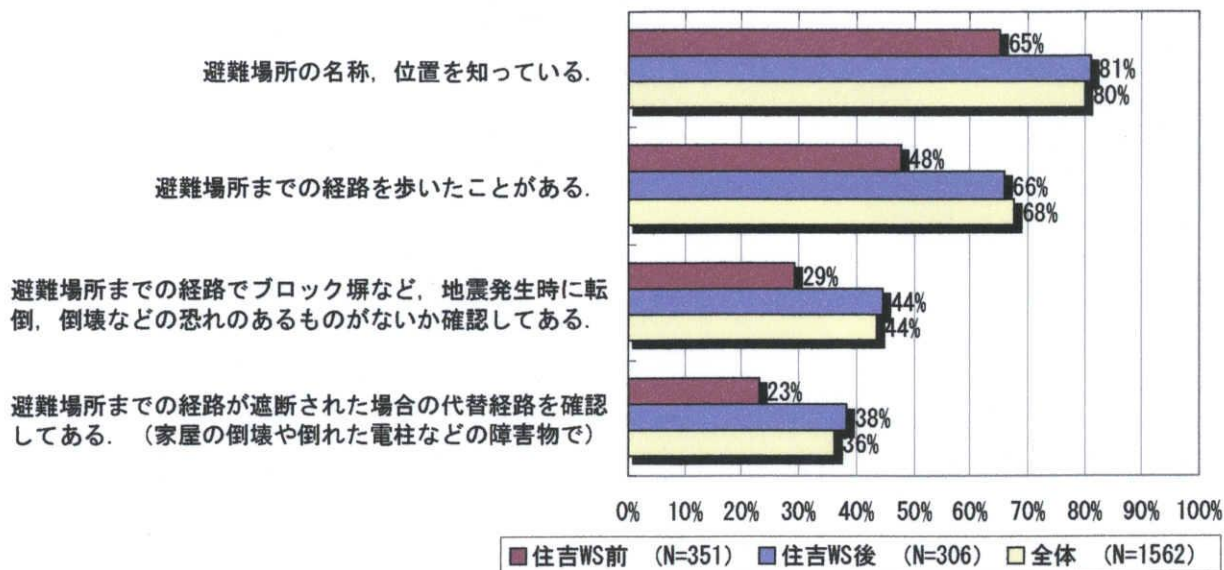


図 1-15 避難場所について（住吉町WS 前後-他地区全体）

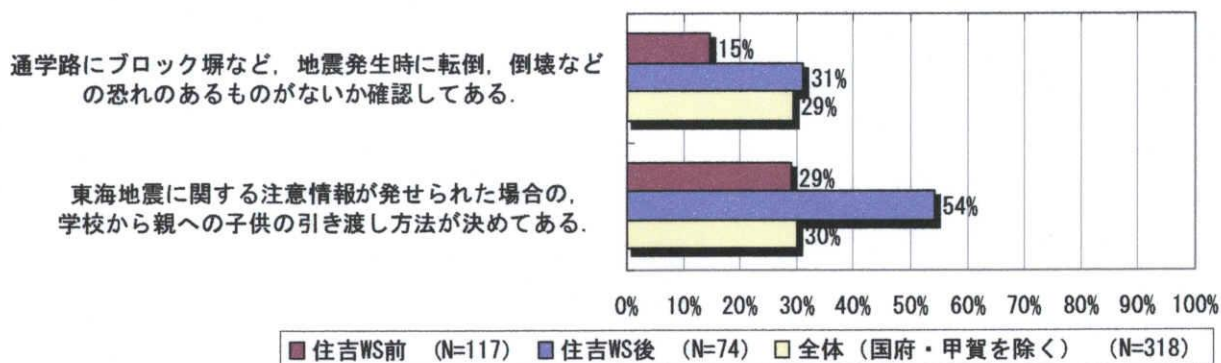


図 1-16 学校へ通う子供さんのいるご家庭について（住吉町WS 前後-他地区全体）

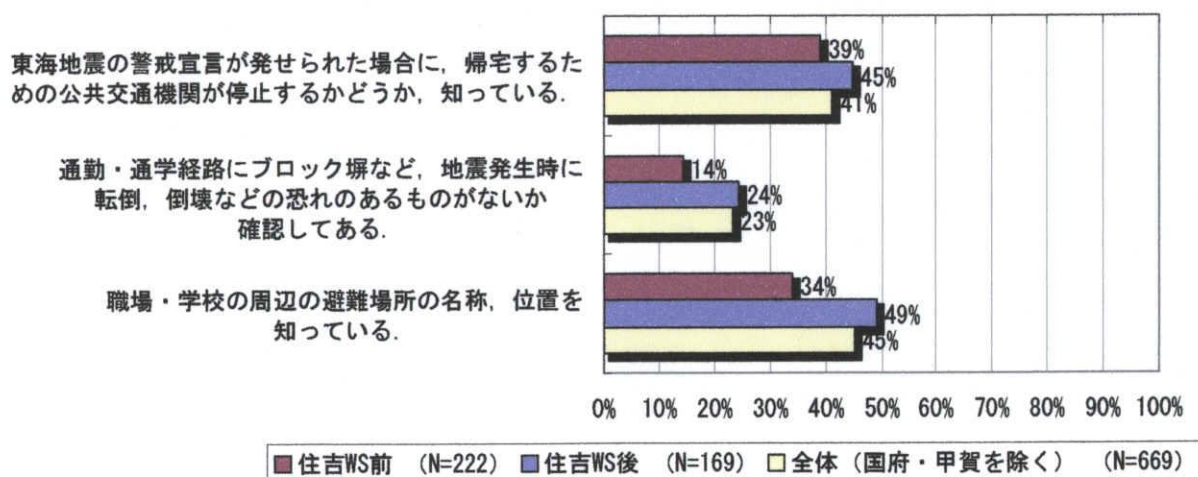


図 1-17 通勤・通学している方について（住吉町WS 前後-他地区全体）

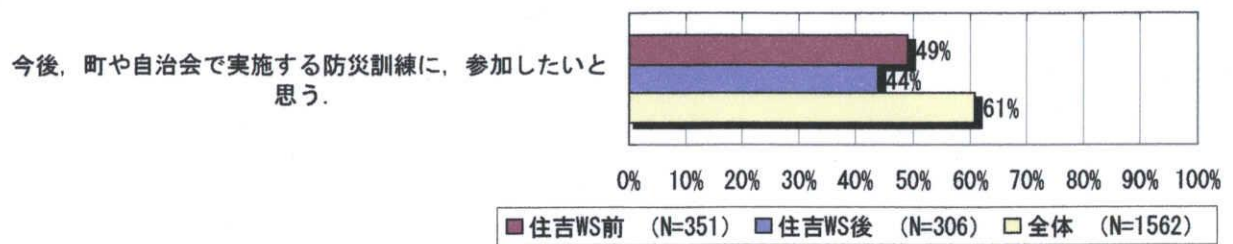


図 1-18 防災訓練への参加状況について（住吉町WS 前後-他地区全体）

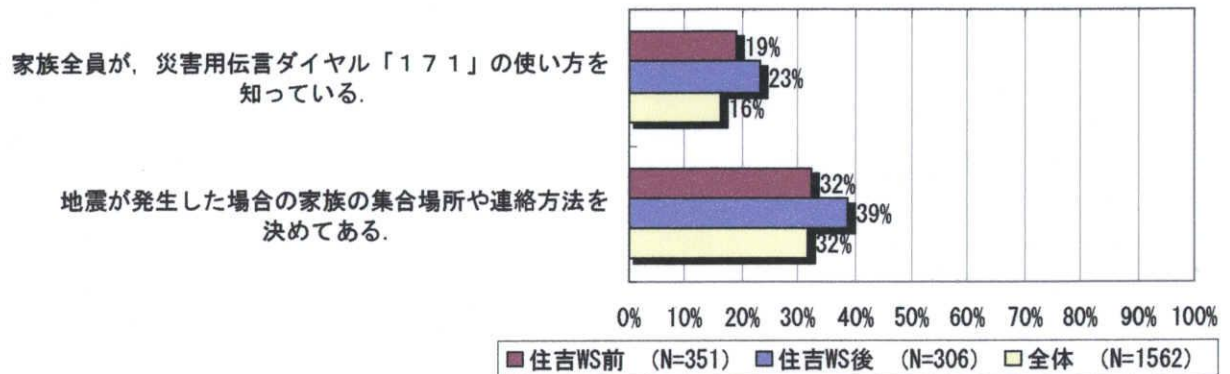


図 1-19 家族同士の話し合い・申し合わせについて（住吉町WS 前後-他地区全体）

(2) 熊野市遊木町

1) 回答者の属性

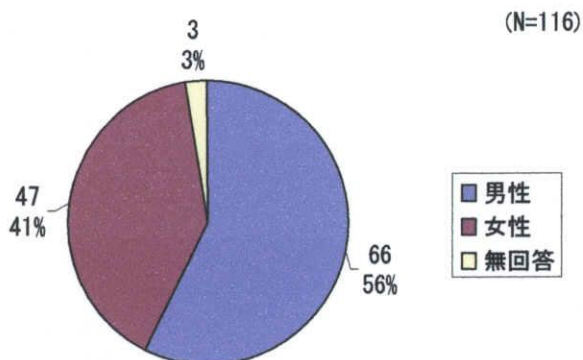


図 2-1 性別(遊木町)

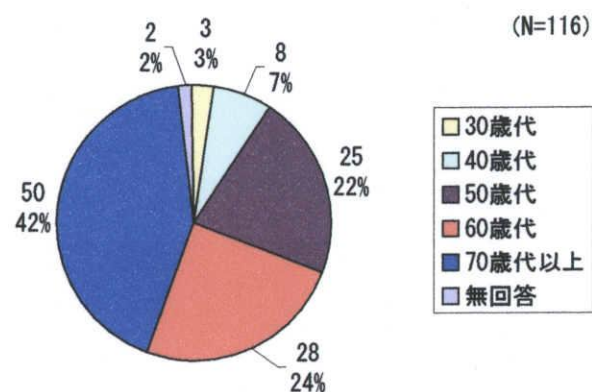


図 2-2 年齢別(遊木町)

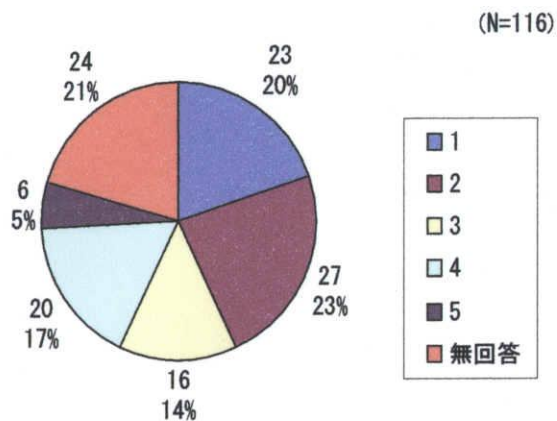


図 2-3 組別(遊木町)

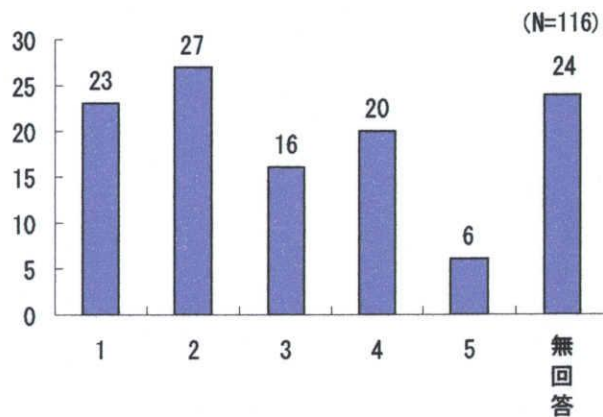


図 2-4 組別棒グラフ(遊木町)

2) 調査結果詳細

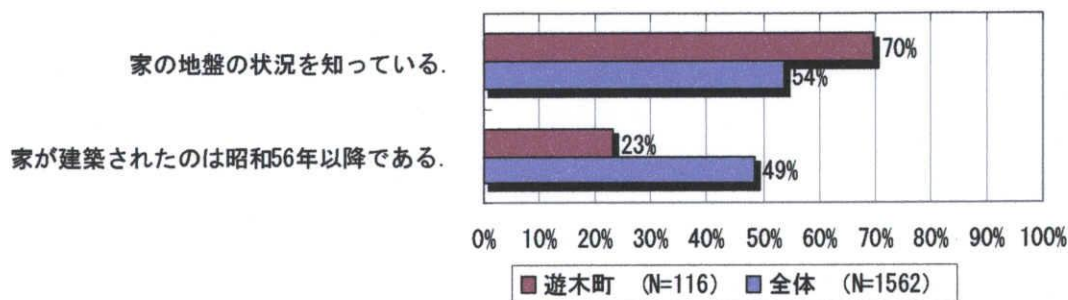


図 2-5 ご自宅について①(遊木町-他地区全体)

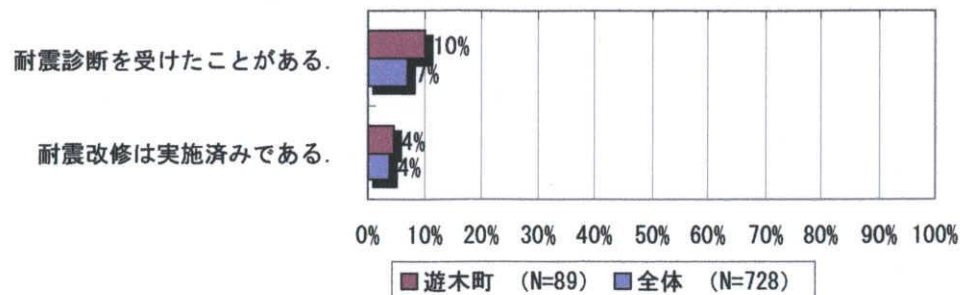


図 2-6 ご自宅について②（遊木町-他地区全体）

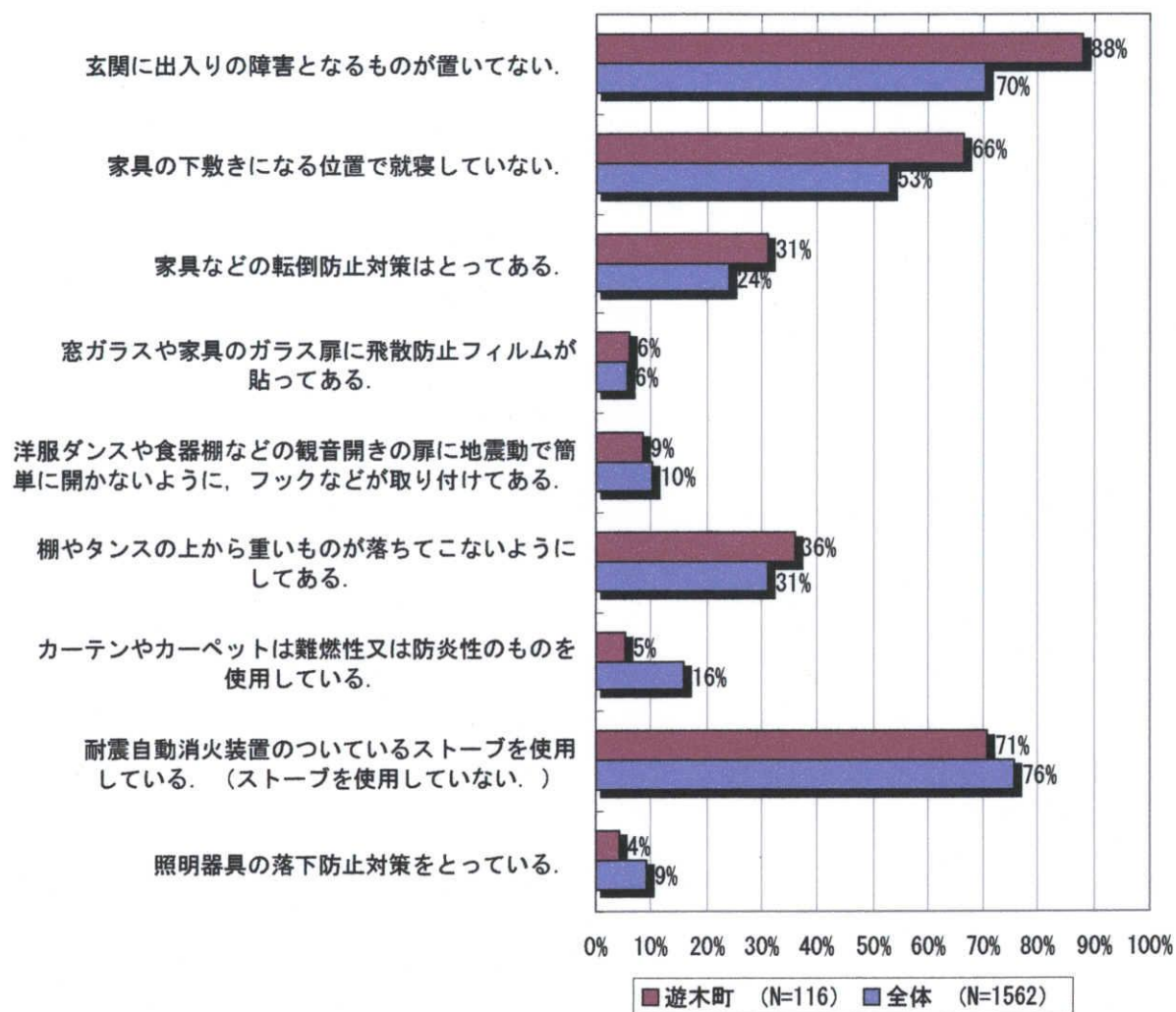


図 2-7 ご自宅の部屋の中の状況について（遊木町-他地区全体）

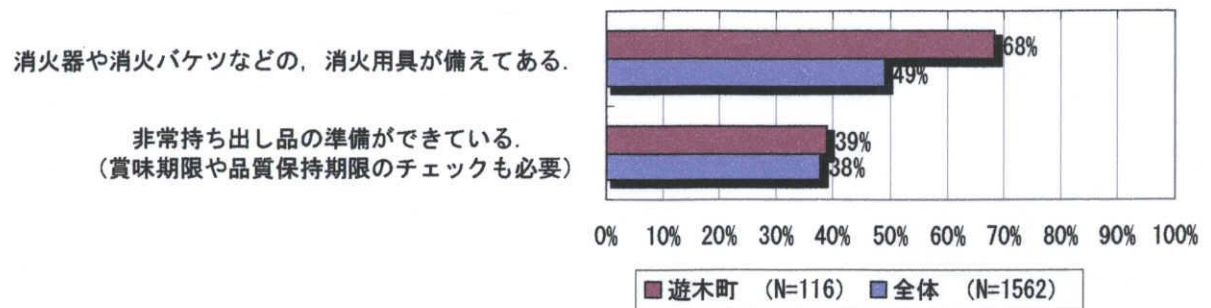


図 2-8 ご自宅での備えについて (遊木町-他地区全体)

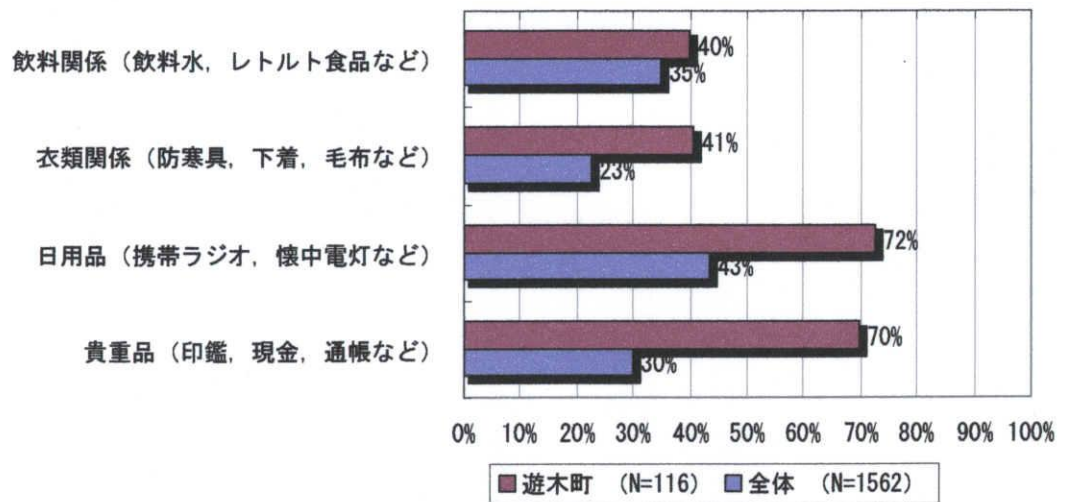


図 2-9 備えているものの内容 (遊木町-他地区全体)

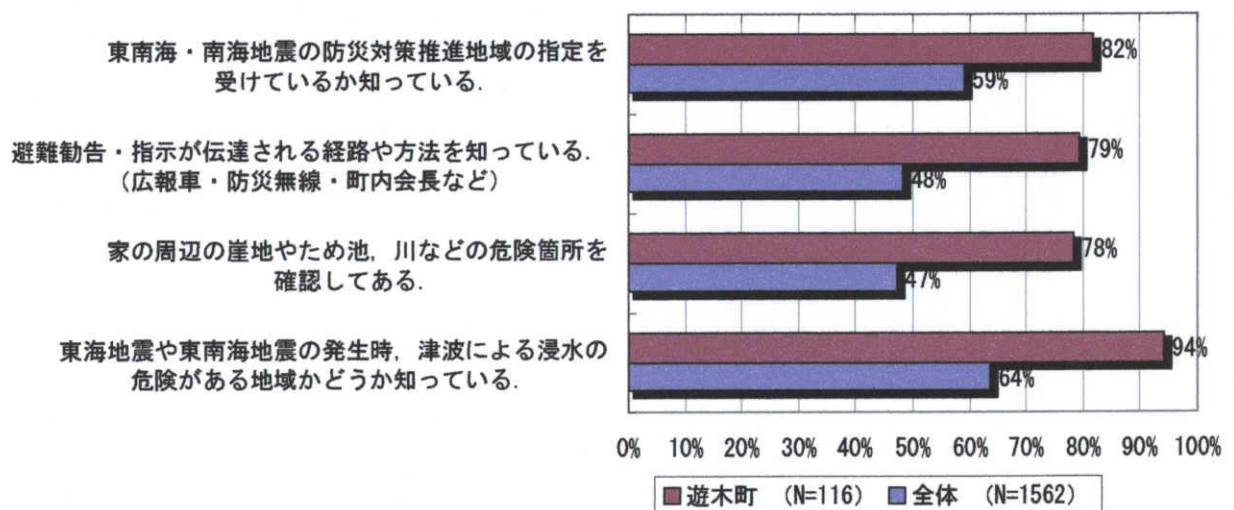


図 2-10 ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて (遊木町-他地区全体)

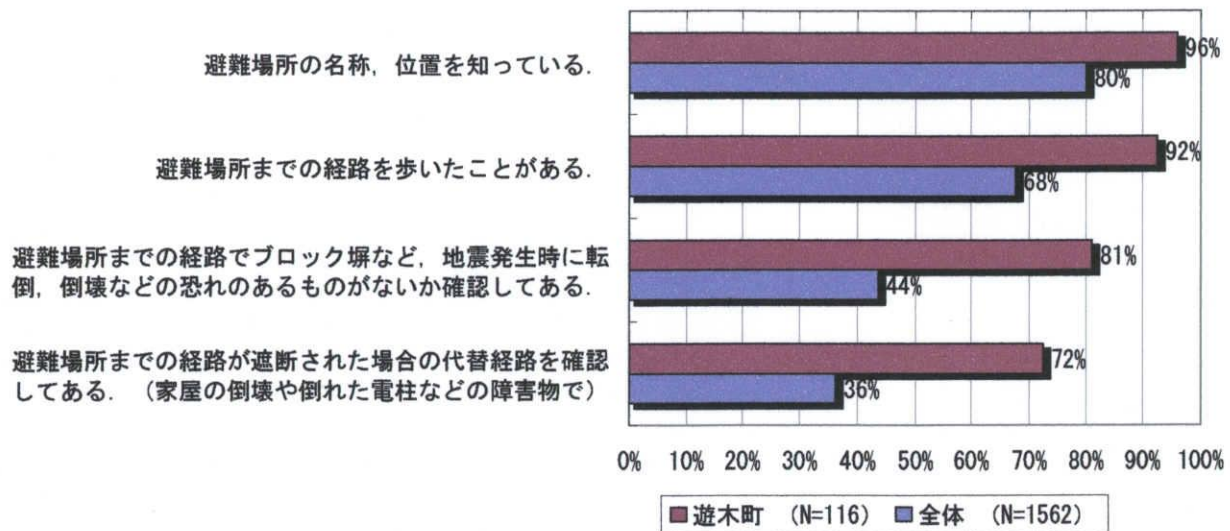


図 2-11 避難場所について（遊木町-他地区全体）

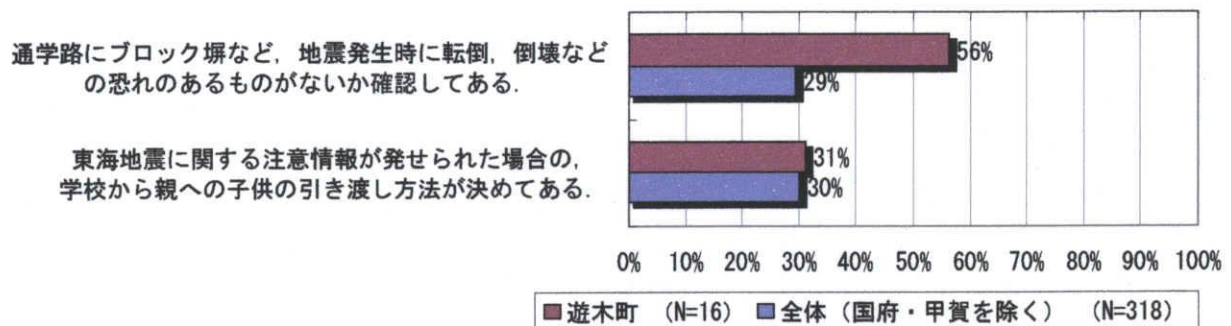


図 2-12 学校へ通う子供さんのいるご家庭について（遊木町-他地区全体）

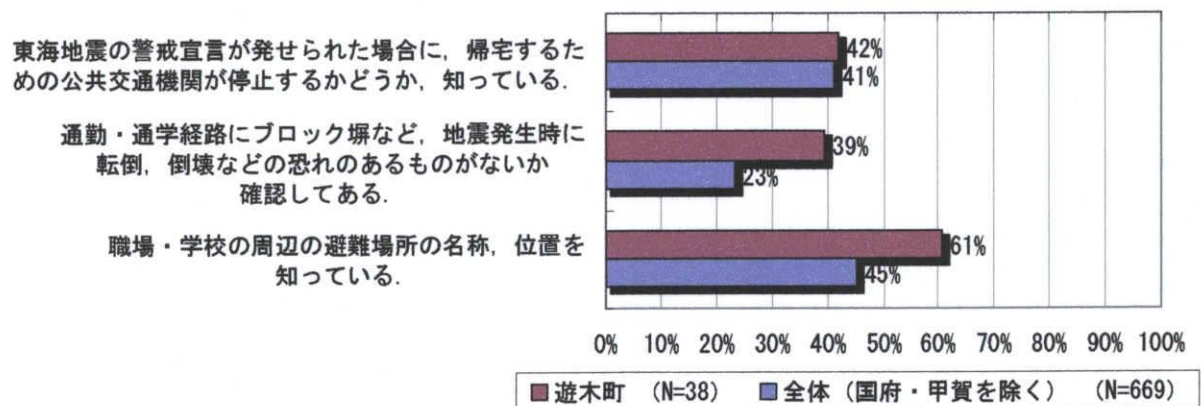


図 2-13 通勤・通学している方について（遊木町-他地区全体）

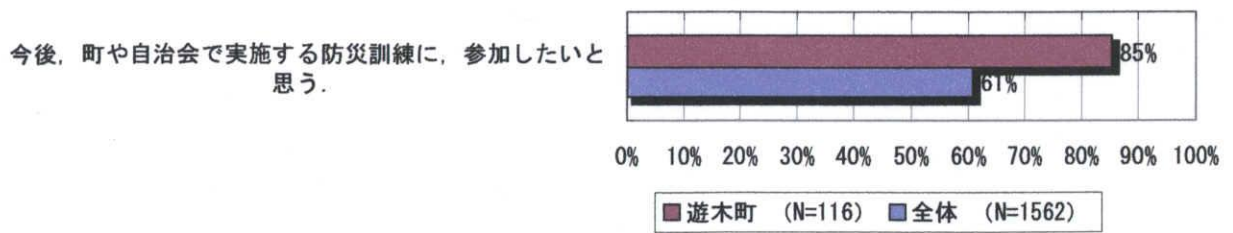


図 2-14 防災訓練への参加状況について（遊木町-他地区全体）

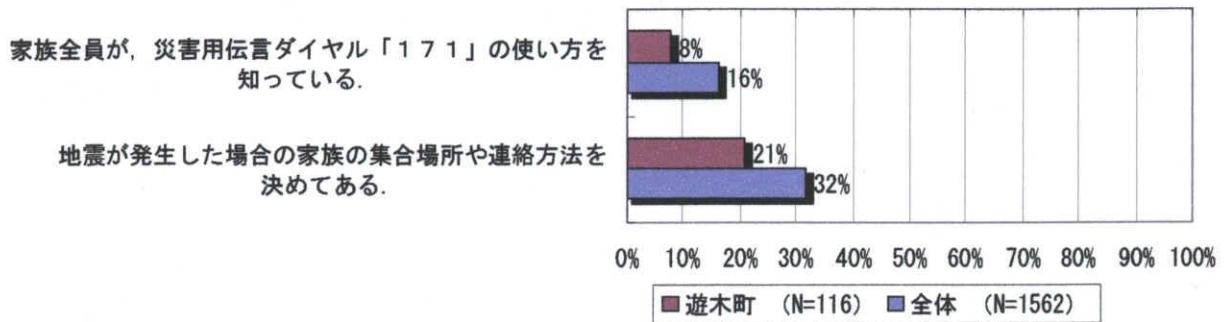


図 2-15 家族同士の話し合い・申し合わせについて（遊木町-他地区全体）

(3) 員弁郡東員町笹尾東1丁目

1) 回答者の属性

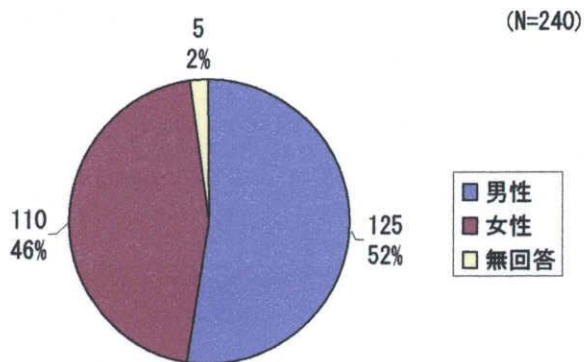


図3-1 性別(笹尾東①)

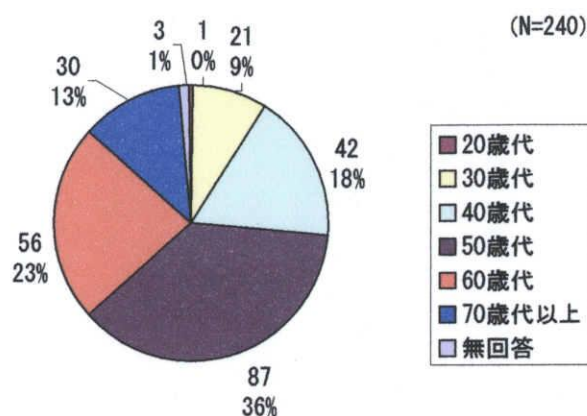


図3-2 年齢別(笹尾東①)

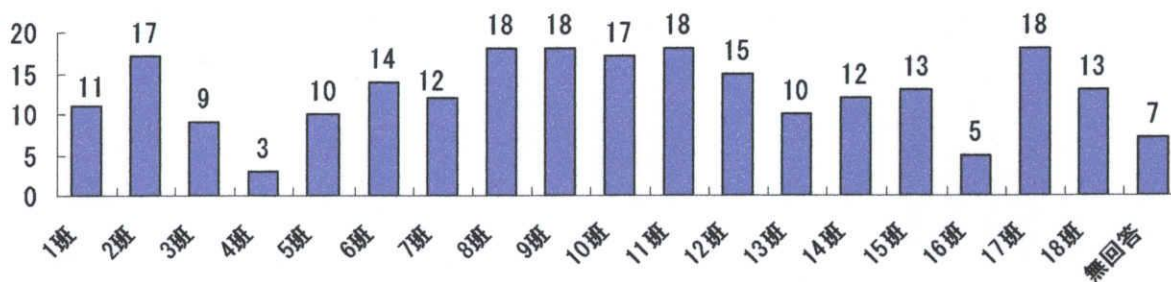


図3-3 組別(笹尾東①)

2) 調査結果詳細

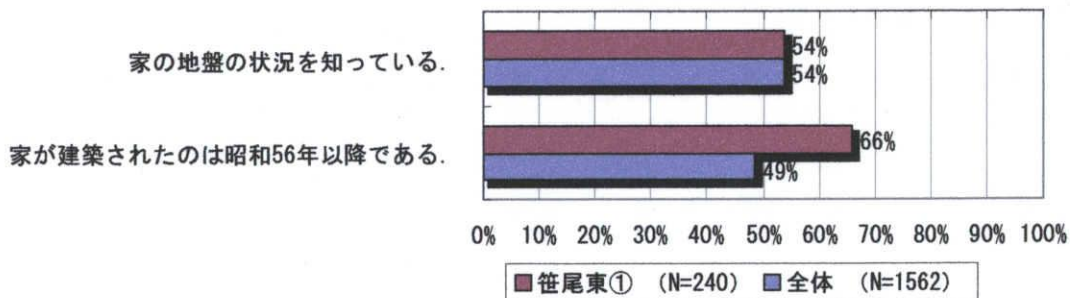


図3-4 ご自宅について①(笹尾東①-他地区全体)

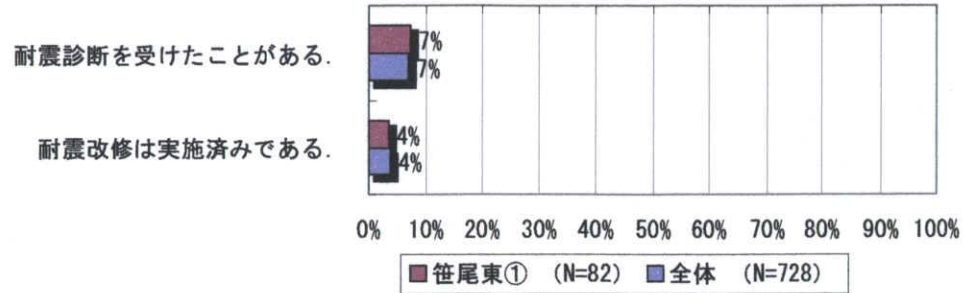


図 3-5 ご自宅について②（笹尾東①-他地区全体）

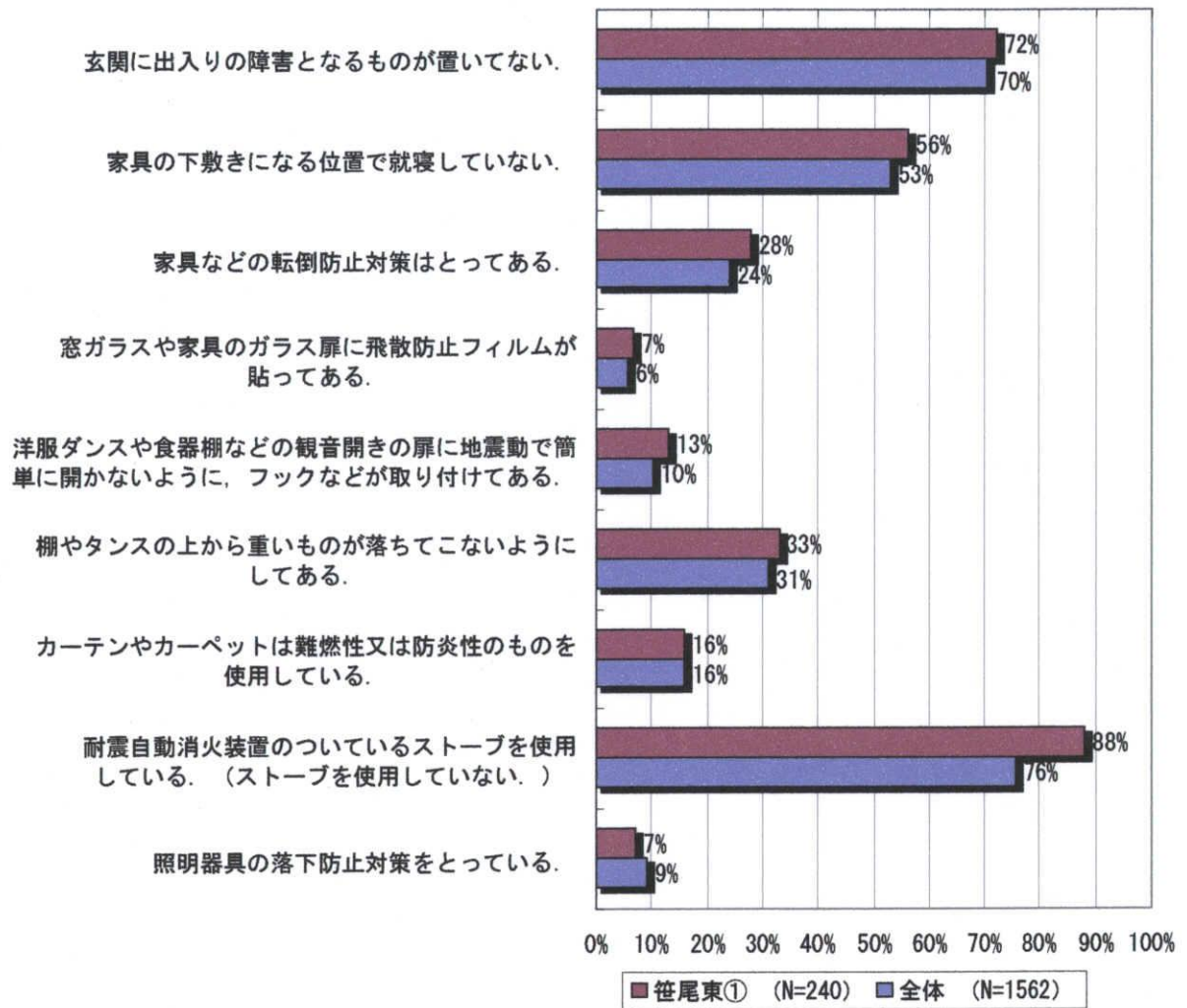


図 3-6 ご自宅の部屋の中の状況について（笹尾東①-他地区全体）

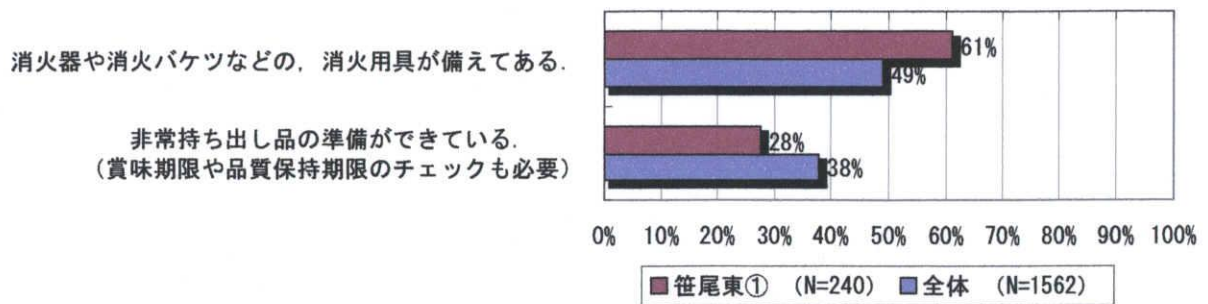


図3-7 ご自宅での備えについて（笹尾東①-他地区全体）

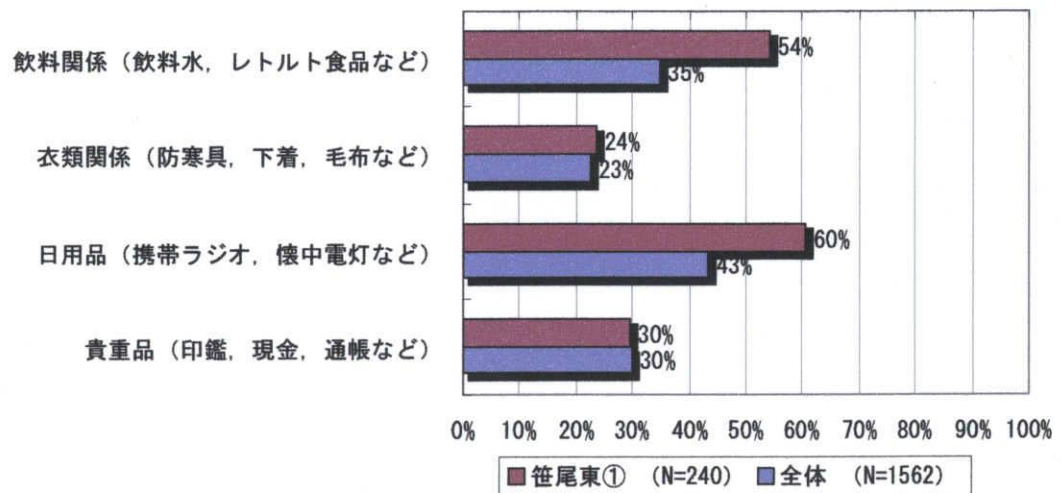


図3-8 備えているものの内容（笹尾東①-他地区全体）

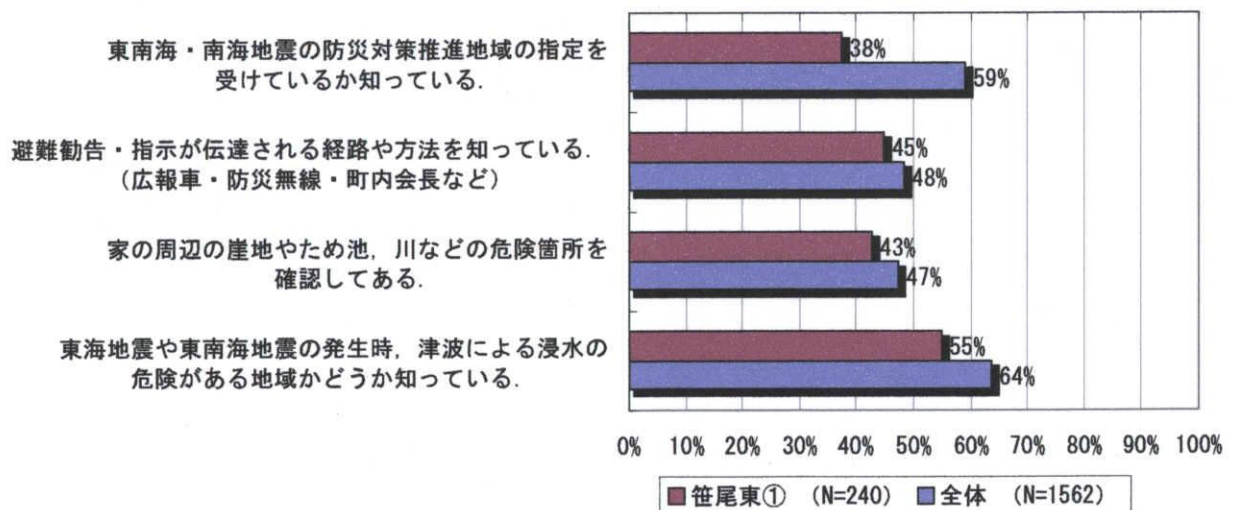


図3-9 ご自宅のある地域の地震発生時の危険度などについて（笹尾東①-他地区全体）

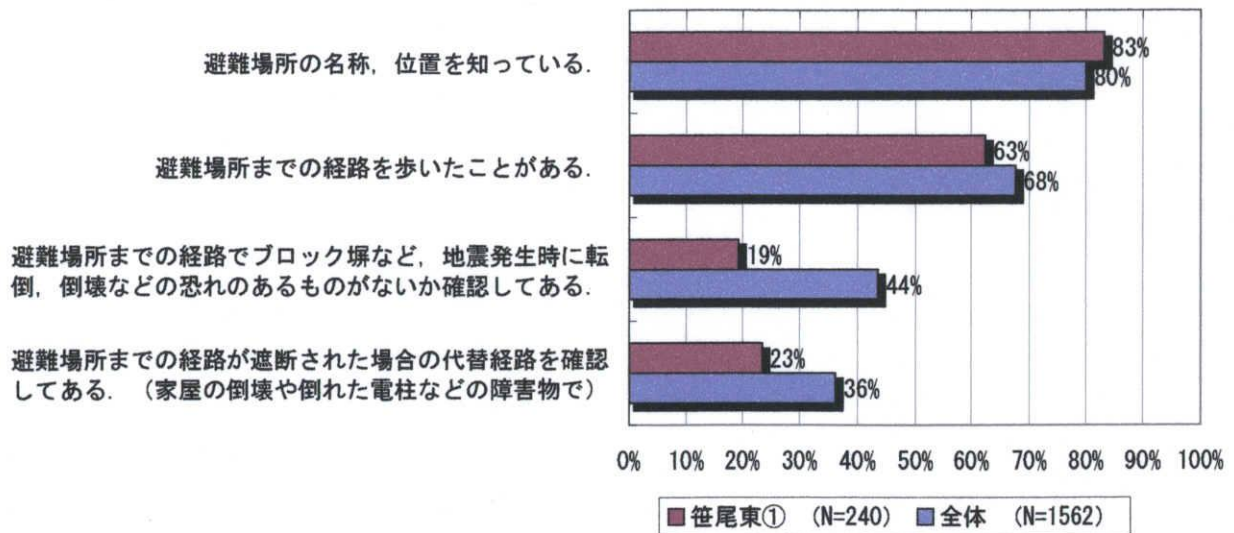


図 3-10 避難場所について（笹尾東①-他地区全体）

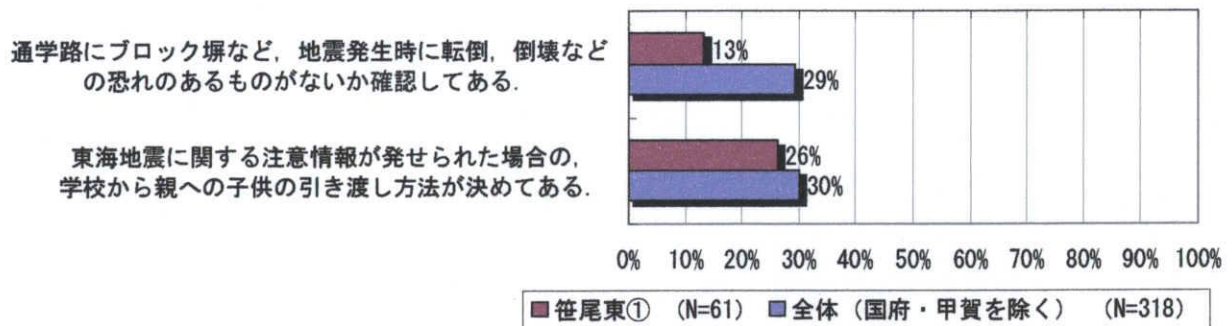


図 3-11 学校へ通う子供さんのいるご家庭について（笹尾東①-他地区全体）

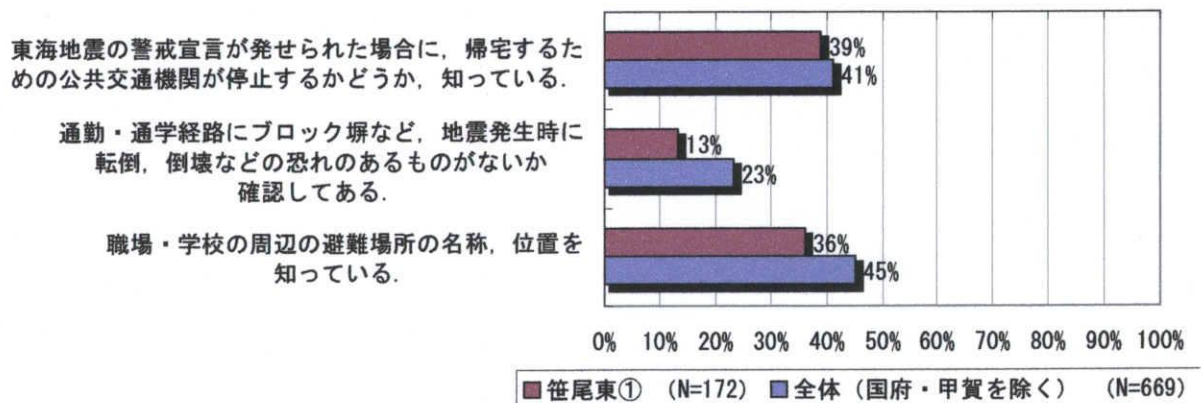


図 3-12 通勤・通学している方について（笹尾東①-他地区全体）

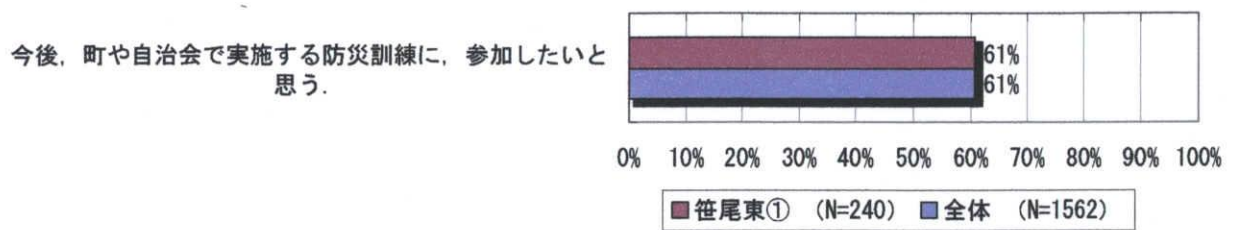


図 3-13 防災訓練への参加状況について（笹尾東①-他地区全体）

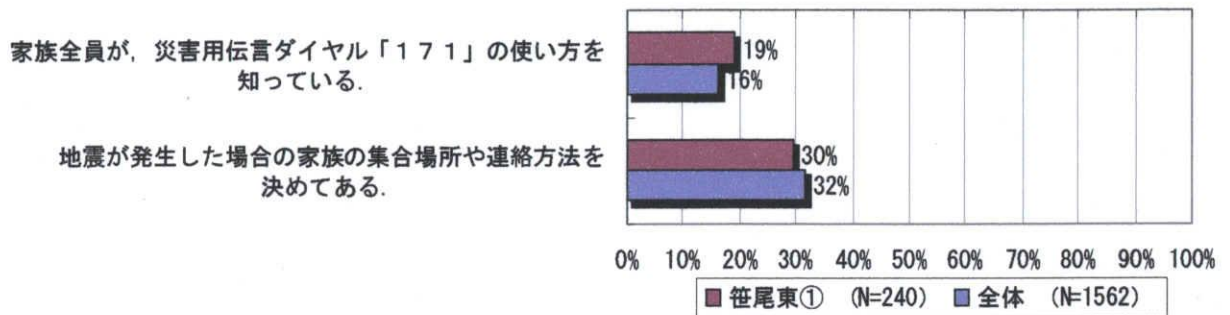


図 3-14 家族同士の話し合い・申し合わせについて（笹尾東①-他地区全体）

地域住民のための
「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針

平成 18 年 4 月

三 重 県
国立大学法人三重大学

目 次

はじめに

1 背景	1
2 本書の目的	1

第1章 災害時要援護者の避難対策の検討方針

1 災害時要援護者の概念	2
2 災害時要援護者避難対策における果たすべき役割	4

第2章 災害に備えた対策

1 災害時要援護者の所在把握	6
(1) 所在情報等の把握	6
(2) 情報の管理	7
2 情報伝達網	7
(1) 災害時要援護者自身及び家族の情報収集手段	7
(2) 情報伝達手段及び手法	8
(3) その他	8
3 救出、避難誘導、安否確認	9
(1) 関連機関との連携	9
(2) 救出、避難誘導	9
(3) 安否等の状況把握	9
4 防災意識の啓発	10
(1) 災害時要援護者本人及び家族に対する啓発	10
(2) 地域住民に対する啓発	11
5 災害時要援護者の住宅の点検	11
(1) 安全な住まい方や家具の固定	12
(2) 住宅の耐震化	12
(3) 借家における地震対策	12
6 避難施設等の整備への協力	12
7 メンタルヘルスケア	13

第3章 発災直後の対応

1 災害時要援護者の救出、避難誘導等の応急活動	14
2 避難勧告等の情報伝達と安否情報等の収集	14
(1) 避難勧告等の情報伝達	14
(2) 安否情報等の収集	14
3 避難所における活動	15
(1) 避難所の開設	15
(2) 災害時要援護者に配慮した情報の提供	15
(3) 災害時要援護者に配慮した物資等の供給	15
(4) 災害時要援護者のニーズの把握と対応	16
4 在宅の災害時要援護者の応急活動	16
(1) 在宅の災害時要援護者の所在把握および情報提供	16
(2) 在宅災害時要援護者に配慮した物資の供給	16

◇付録◇ モデル地区における実践例	18
-------------------	----

はじめに

1 背景

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災は6000人を超える尊い人命を奪う未曾有の被害をもたらした。とりわけ、高齢者をはじめとするいわゆる「災害時要援護者」の被害が大きく、避難をはじめ避難生活におけるケアのあり方が問題とされた。

三重県においては、平成13年に東海地震の震源域が見直されたことに伴い、平成14年4月に県内の18市町村（平成18年4月現在10市町）が強化地域として新たに指定され、さらに平成15年7月に東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が施行され、同年12月には県内全域が推進地域に指定された。これに伴い、大規模地震災害に備えた様々な対策を推進しているところである。

また、県では法に基づく施策のほか、県の総合計画「県民しあわせプラン」の5つの柱の1つとして「安全なくらしの確保と安心できる生活環境の創造」の実現を目指している。この社会は、災害時に真っ先に困難が生じることが予想される「災害時要援護者」に対する十分な対策をとってこそ得られるものであり、非常時でも弱い立場におかれた人々を優先して助け合える人間愛に満ちた「共助社会」を目指す必要がある。

2 本書の目的

本指針は、地域の住民が互いに助け合い「災害時要援護者」が安心して暮らせる社会の実現をめざして、災害時要援護者避難対策について地域で考えていくための「てがかり」となるべく、考慮すべき項目とコメント及び留意点について整理したものである。地域における避難対策は、必ずしも本書の項目をすべて網羅する必要はなく、地域の実情に応じて臨機応変に立案すればよいが、本書では、必要となる可能性のある項目を出来るだけ盛り込み、事例を紹介している。

なお、「災害時要援護者」については、本手引きの第1章で詳しく述べているが、本指針は、原則として在宅の災害時要援護者の支援対策に焦点を当てたものである。

第1章 災害時要援護者の避難対策の検討方針

1 災害時要援護者の概念

平常時でも様々な支援を必要とする人々にとっては、災害の発生や危険が迫っていることの認知、安全な場所に避難すること、避難先での生活を続けることなどに大きな困難が生じる。一般に、こういった人々を「災害時要援護者」と呼ぶ。

平成3年版防災白書(国土庁)によると、「災害弱者」について、以下のように定義されている。

- (1) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力がない、又は困難である人。
- (2) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、又は困難である人。
- (3) 危険を知らせる情報を受けることができない、又は困難である人。
- (4) 危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、又は困難である人。

具体的には、傷病者、身体障害者、知的障害者をはじめ日常的な行動に制約がなくても、理解能力や判断力を持たない乳幼児、体力的な衰えのある高齢者などの社会的弱者や我が国の地理や災害に対する知識が低く、日本語の理解も十分でない外国人などが挙げられる。

○災害時要援護者の主な特徴

区 分		避難行動等の特徴	必要とされる支援(例)
高 齢 者	一人暮らし高齢者等	耐力が衰え行動機能が低下している(緊急事態の察知が遅れる場合がある)が、自力で行動できる。	迅速な情報を伝達し、避難を誘導する。
	寝たきり高齢者	自力で行動することができない。自分の状況を伝えることが困難。	避難する場合は車イス等移動用具と援助者が必要。 安否確認や状況把握が必要。
	認知症高齢者	自分で判断し、行動することができない。自分の状況を伝えることが困難	避難誘導をしてくれる人が必要。 安否確認や状況把握が必要。
視覚障害のある人		被害の状況を知ることができない。(視覚による緊急事態の察知が不可能な場合が多い) 災害時には、住み慣れた地域でも状況が一変し、いつも通りの行動ができなくなる。 避難所等慣れない場所で行動することが難しい。(単独では素早い避難ができない。)	役所からの広報、その他生活に関する情報などが来た時には必ず知らせる。必要に応じて読み上げる(音声による情報伝達及び状況説明が必要)。 安否情報、避難所への歩行支援を誰が行うのか取り決めておく(避難誘導をしてくれる人が必要)。 避難所内の案内(トイレ、電話などの場所の確認など)。

聴覚障害のある人 音声・言語機能に障害のある人	音声による情報が伝わらない(視覚外の異変・危険の察知が困難。音声による避難誘導の認識ができない)(聴覚障害者)。緊急時でも言葉で人に知らせることができない。外見からは障害のあることがわからない。	身振りを交えてはっきり話す。文字や絵を組み合わせた筆談で情報を伝達する。(視覚による認識手段が必要)避難所では情報から取り残されないよう、掲示板などで呼びかける。また、FAXの配置や常時筆記用具を確保する。
肢体不自由のある人	自分の身体の安全を守ることが難しい。自力で避難することが難しい。	家具の転倒防止など住まいの安全を確認する。地域での移動支援体制づくり(車イス、ストレッチャー等の移動用具と援助者が必要)。車イス用トイレの確保。
内臓部に障害のある人 難病患者	自力歩行や素早い避難行動が困難な場合がある。外見からは障害のあることがわからない。心臓、腎臓、呼吸器などに機能障害があり、人工透析など医療的援助が必要な場合がある。常時医療器材(人工呼吸器、酸素ボンベなど)を必要とする人がいる。医療品を携帯する必要がある。補装具やケア用品を携帯する必要がある。	医療機関との連絡体制、移送手段の確保(医療機関の支援)。移動に当たっては、車イス、ストレッチャー等の移動用具や援助者が必要。避難所では、ケアのできる簡易な設備とスペースを確保。食事制限の必要な人の確認も必要。薬、補装具やケア用品の確保が必要。
知的発達に障害のある人	急激な環境の変化に順応しにくい。一人では理解や判断することが難しく(緊急事態等の認識が不十分な場合)、環境の変化による精神的な動揺が見られる場合がある。	一人にいる時に危険が迫った場合には、緊急に保護する。精神的に不安定にならないような対応が必要。常に話しかけるなど、気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導することが必要。
精神障害のある人	災害発生時には、精神的動揺が激しくなる場合がある。多くは自分で危険を判断し、行動することができる。普段から服用している薬を携帯する必要がある。	気持ちを落ち着かせることが必要。服薬を継続するため、本人及び援助者は薬の名前、量を知っていることが必要。医療機関との連絡体制の確保が必要(医療機関の支援)。
妊婦・乳児のいる母親	行動機能が低下しているが、自分で判断し行動できる。特に妊婦については、発災による急激な環境の変化により、緊急に医療を必要とする場合がある。	避難誘導を支援してくれる人の確保等が必要。避難生活での防音や衛生面での思いやりや心配りが必要。医療機関との連絡体制の確保が必要(医療機関の支援)。

子供（乳幼児・児童）	危険を判断し、行動する能力はない。 4～5才を過ぎれば、自己対応能力が備わってくる。	保護者の災害対応力を高めることや、適切な避難誘導が必要。被災により保護者等が養育することが困難な場合への対応が必要。災害で受けた心の傷へのケア体制の確保等が必要。
（参考）外国人	日本語での情報が十分理解できないため、避難や避難所生活に支障をきたす恐れがある。	多言語による情報提供が必要。

上記区分の複数を有する要援護者も存在する。（例えば視覚と聴覚との重複障害者など）

2 災害時要援護者避難対策における果たすべき役割

効果的な災害時要援護者の避難対策を行うためには、要援護者自身あるいはその家族による「自助」、地域住民による「共助」、および市町村などの公的機関による「公助」の三位一体の活動が必要不可欠で、ここではそれぞれの果たすべき役割を整理する。

（1）県の果たすべき役割

県内全体の災害時要援護者対策の促進を図るため、災害時要援護者対策の基本方針をたて、市町村や地域の自主防災組織等が災害時要援護者対策を推進するための手引きの作成等、必要な支援を行う。

（2）市町の果たすべき役割

市町は、防災対策を推進する基礎的な自治体として、災害時要援護者のための各種施策を推進する。なお、施策の推進にあたっては、自主防災組織、社会福祉施設、医療機関等と連携し、各地域の特性に応じた対策を推進するものとする。

（3）自主防災組織*等の果たすべき役割

自主防災組織は、災害時における応急対策を実施する上で最も有効な組織単位であり、災害時要援護者対策においても、実働部隊としてその役割を担うべき組織として期待されている。特に大規模災害が発生した場合には、市町はその職員も被災者となる可能性もあり、管内全域の災害対策に追われ、現場における応急対策はもっぱら地域の自主防災組織等によらざるを得ない状況となることが予想されるため、災害時要援護者対策についても、自主防災組織の役割は非常に大きい。しかしながら、自主防災組織は、消防団などと異なり法的な裏付けがある組織ではなく、その活動にはおのずと限界があることも事実であり、よかれと思って行なった活動について、後に責任能力を問われるトラブルになることが無いよう留意して活動を行なう必要がある。このため、自主防災組織の活動に関する啓発活動を、日頃から地域において積極的に行なうなど、地域と自主防災組織の信頼関係を築いておくなどの取組みが重要である。

また、地域住民に看護師等の保健・医療・福祉専門職や経験者がいれば、自主防災組織に加入をもとめ救護活動の充実を図ることも重要である。

阪神淡路大震災では倒壊家屋等の下敷き救助者が約 34,900 人。うち住民による救助は 27,000 人で生存率 80%以上。一方、消防・自衛隊による救助は 7,900 人で半数以上は救出時点で死亡していました。このことから、地域による救助体制の重要性が認識されました。

(4) 社会福祉施設等

社会福祉施設等は、入所者を災害から保護する義務があり、日常から災害時を想定した対策を準備しておく必要がある。また、平素は在宅で生活している災害時要援護者も、災害に伴い自宅での生活が不可能となることも考えられるため、こういった人々を臨時的に受入れることも検討しておく必要がある。

また、近年訪問看護ステーション等在宅の災害時要援護者を対象とした福祉サービス事業所が整備されてきている。これらの施設は、在宅の災害時要援護者に関する様々な情報を把握しており、また、災害時要援護者のケアの仕方について十分な知識・技術を持っていることから、発災時には、災害時要援護者を安全に避難させるために大きな役割を期待できる可能性がある。

*「自主防災組織」とは、地域住民が自分たちの地域は自分たちで守ろうという連帯感に基づき、自主的に結成する組織を言う。災害時には、災害による被害を防止し、軽減するため、初期消火、避難誘導、炊き出し、救護等の活動を行う組織で、実働部隊としての役割を期待されている。

第2章 災害に備えた対策

1 災害時要援護者の所在把握

災害時に、災害時要援護者の安否確認を迅速に行うことができるよう、災害時要援護者の把握が必要である。日頃から所在情報を把握しておくことは、安否の確認等に有効であり、あらかじめ把握している各種の情報をもとに安否不明者の搜索、救出等に役立てることができる。

(1) 所在情報等の把握

- ①台帳方式、名簿方式や M-GIS*等の活用によるマップ方式等により把握することが安否確認、避難誘導等に有効である。

マップの作成（事例 鳥羽市浦村町今浦地区）
プライバシーに配慮して、町内会の組毎に災害時要援護者の名前ではなく人数を地図に落としていくことも考えられる。

- ②班や組単位で作成し、町内会や自治会の小単位でとりまとめれば作成も容易であり、より機能的、効果的である。
- ③具体的には、高齢者（特に要介護者・独居者等）、乳幼児、障害者、在宅酸素療法や人工透析を受けている人など、災害時に何らかの支援が必要となる人を把握する必要があると考えられる。その他必要に応じて、外国人、観光客などを考慮する場合もある。
- ④台帳、名簿およびマップ等は、本人の了解に基づき作成する必要がある。また、後のトラブルを防ぐため、本人等の了解は文書等で得ることが望ましい。

所在情報の把握方法（市町、自主防）の例
東京都新宿区では区役所に申し出ることにより「災害時要援護者登録名簿」に記載される。
また四日市市港地区連合自治会では、防災アンケートで同意することにより「港地区支え合い名簿」に記載される。

- ⑤把握すべき情報は一般的に、住所・氏名・緊急連絡先・身体の状態・緊急情報の取得方法等災害時の情報伝達、避難対策、避難後の生活のために必要な情報とするが、どこまでの情報を記入するかは本人の承諾によるものとする。

静岡県清水町の災害時要援助者登録台帳では、個人のプライバシーに配慮して身体状況等に関する詳しい情報はないが、かかりつけ医やしてはならない（禁忌）行為の情報が記載されている。

- ⑥所在情報の把握にあたっては、個人情報の収集であり、プライバシーに十分配慮する必要がある。

※2005年4月からの個人情報保護法の施行に伴い、個人情報の収集および管理においては、特段の配慮が必要となったため、これらの情報の収集には、情報の管理方法をきちんと定め、

要援護者本人および家族などと充分協議のうえ収集・管理を行なう必要がある。

(2) 情報の管理

- ①災害時要援護者の情報は、市町で指定する避難所の避難区域別や町内会・自治会別、民生委員児童委員の担当地区別など、地域別に編集できるようにしておくと共に、情報の流出の防止等も図っておく。また、常に必要最低限の情報が取り出せるように整備することが望ましい。
- ②所在情報は災害時の安否確認に役立てるため、指定された避難所においても常備するよう努める。なお、避難所での常備については情報の流出防止に十分留意する。
- ③情報の開示先については、市町・警察・消防・消防団・自治会・民生委員児童委員などが考えられるが、どのような機関に対して情報を開示し、どのような協力を得ていくのかを具体的に定めておく必要がある。(同意書にあらかじめ記入しておく)
- ④住所・氏名・緊急連絡先・身体の状態等開示の内容をどこまでの範囲にするかをあらかじめ定めておく必要がある。
- ⑤所在情報の把握は避難・救出等に不可欠であるので、定期的に調査を行い、内容を更新し、常に新しい情報を把握する必要がある。

所在情報提供の同意（市町、自主防）の例

東京都新宿区では区の関係部署、区内消防署、区内警察署、地域の民生委員及び防災区民組織に情報提供することに同意を求めている。

また四日市市港地区連合自治会では、各自治会長、各防災隊長、民生委員及び福祉協力員が担当地区の名簿を保管することに同意を求めている。

*M-GIS とは、簡易携帯型の汎用利用可能なGIS (Geographic Information System : 地理情報システム) の略で、平成15年度に県内の全ての市町村及び希望する企業にシステムを配布しました。

2 情報伝達網

災害時の情報伝達手段については、県および市町で作成されている地域防災計画に基づき、整備がおこなわれ、現在様々な連絡手段がとられている。地域の自主防災組織には、そのような連絡手段が整備されているか把握した上で、災害時要援護者に対する情報伝達を迅速かつ的確に行なうために、それぞれのハンディキャップに応じた情報伝達手段が確保されるよう支援することが望まれる。また、災害時要援護者の避難を支援する人へも情報伝達ができるよう配慮する必要がある。

(1) 災害時要援護者自身及び家族の情報収集手段

災害時要援護者あるいは支援を行なう家族も、自らの身の安全は自ら守る「自助」対策を考えておくことは最も有効な方法である。したがって、それぞれのハンディキャップに応じた情

報取得方法を検討し、確保しておくことが望ましい。

①耳の不自由な人の家庭における情報収集手段

耳の不自由な人は、TVを利用した手話放送や字幕放送、インターネット・携帯メール（防災みえ．j p 等）の活用やFAX、携帯電話による情報ネットワークの活用を検討することが望ましい。

市町が行っている日常生活用具給付等事業制度の利用により、聴覚障害者用情報受信装置を入手し、災害時の聴覚障害者向け緊急情報を受信する方法もある。

②目の不自由な人の家庭における情報収集手段

目の不自由な人は、TVの音声、ラジオ放送の活用や、電話等の音声情報等の活用を検討することが望ましい。

③外国人の情報収集手段

日本語が理解できない外国人等は、必要に応じて外国語に翻訳されたパンフレットの入手、外国語のホームページの活用、外国語のテレビ・ラジオ放送等の活用を検討することが望ましい。

(2) 情報伝達手段及び手法

災害時要援護者に情報伝達するには、上記のようなそれぞれのハンディキャップに応じた適切な手段を用いて行なう必要がある。また、情報を伝達する手法は以下のような方法で行なうことを検討することが望ましい。

①地域においては、自主防災組織、自治会、民生委員児童委員、消防団等の緊急時の連絡体制の整備に努める。

②情報取得の困難な人への情報連絡について、近所の人による連絡等により、確実な情報連絡が行われる体制の整備に努める。

③家族、近所の人、民生委員児童委員、在宅サービス支援機関等へ非常時の連絡を依頼しておく等、情報の取得漏れに対する備えが必要である。

(3) その他

上記による情報伝達の外に、地域の実情に合わせて、日頃から自主防災組織、自治会、民生委員児童委員、消防団、ボランティア組織等が連携を図り、外国人・観光客への災害に関する情報提供手段の整備（表示板、多言語による情報提供等）を行っていくことも考えられる。

*防災みえ．j p とは、三重県防災危機管理部（当時地域振興部）が平成15年度から立ち上げ管理しているインターネットサイト（<http://www.bosaimie.jp/>）で、予め登録していただいた利用者に地震、津波、台風等の防災情報をインターネットとメールでリアルタイムに配信するものです。

2004年に発生した豪雨災害や新潟中越地震などの災害においては、最新の情報をインターネットで入手する人が多かった。道路状況や被害状況、ボランティアの情報など災害の最新情報を得るためには大いに役立ったそうである。

3 救出、避難誘導、安否確認

地震等災害はいつ発生するか予測できないため、災害時に、災害時要援護者の安否確認等や避難誘導等を迅速に行うことができるよう、日頃から手段と手法を検討しておくことが望ましい。

(1) 関連機関との連携

- ①自主防災組織等を中心に、地域の実情に合わせて、市町村、自治会、民生委員児童委員、社会福祉協議会・社会福祉施設等の保健・医療・福祉サービス機関、民族団体、NGO 団体、消防団、障害者団体、ボランティア組織等と連携を図り、災害時における昼夜別等の救出、避難誘導、安否確認の方法を検討しておくことが望ましい。また、避難場所や避難所の位置やそれら避難所等の想定している避難圏域等について確認を行なっておくことが望ましい。
- ②複数の相互伝達手段を確保しておくことが望ましい。
- ③災害時において、収集した安否情報、避難誘導の経過や結果の情報の集約、情報提供の方法について決めておくことが望ましい。
- ④災害時要援護者の所在情報に関して連携機関との共有方法や、更新方法等についてあらかじめ決めておくことが望ましい。

(2) 救出、避難誘導

- ①災害時要援護者や家族と相談しながら、自主防災組織等であらかじめ救出、避難誘導等の方法、担当等を決めておくと、災害時に速やかな救出、避難誘導に有効である。
- ②所在情報（名簿方式、台帳方式、マップ形式等）を利用し、自主防災組織、自治会、民生委員児童委員等が連携し、救出、避難誘導を行うことが望ましい。
- ③地震等の災害は、何時発生するかわからないので、昼、夜等別の救出および避難誘導の手法の検討を行なっておくことが望ましい。
- ④避難誘導先は、一時的には一般の避難所に誘導するが、場合によっては一時受入を行う社会福祉施設への救出、避難誘導が必要であることを考慮しておくことが望ましい。

県内では、四日市市のように民間の社会福祉施設と災害時の二次避難所として協定を締結している事例、桑名市の公共施設を特別避難所としている事例などがある。

(3) 安否等の状況把握

- ①発災時において、できるだけ多くの災害時要援護者について安否等の状況を確実に把握するため、事前に作成した所在情報を避難所で保管しておくことが望ましい。
- ②災害時要援護者については、自主防災組織等であらかじめ安否確認の方法、担当等を決めておくと、災害時に速やかな救出、避難誘導に有効と考えられる。
- ③安否不明者について、安否確認を行なう情報伝達手段を複数確保しておくことが望ましい。
- ④地域の状況に精通している居宅介護サービス事業所等の協力を得る体制を確立しておくことも有効である。
- ⑤安否情報等については、市町と各避難所等のコンピューターネットワークが整備されている場合、その活用をすることが望ましい。

4 防災意識の啓発

災害発生時に被害を最小限にとどめるためには、日頃の防災対策が重要であるが、そのためには、防災意識の向上が必要である。災害時要援護者の避難対策を考える場合、災害時要援護者本人や家族の「自助」による防災意識向上のみならず、地域住民による災害時要援護者に対する「共助」の意識の向上が必要である。さらに、防災訓練等を実施する際には災害時要援護者対策の訓練を取り入れて、災害時要援護者本人も含めた訓練を行なうことが望ましい。

(1) 災害時要援護者本人及び家族に対する啓発

- ①災害時要援護者も、自らの身の安全は自ら守るという姿勢を持ってもらう。
- ②災害発生時に災害時要援護者が望む援助や必要とする支援等を周囲の人たちに明確に伝えることができるよう、それらの情報をあらかじめ記述するなどしておき、援助が必要なときにはいつでも周囲の人に渡せるようにしておいてもらう。
- ③避難生活に備えて、あらかじめ医薬品、食料、飲料水だけでなく、必要に応じ、おむつや装具等についても確保できるようにしてもらう。

社団法人日本オストミー協会では、協会のホームページに災害対策のためのページがある (<http://www.joa-net.org/>)。そこでは、災害時の非常持ち出し用装具の内容や数量、保管場所など、また連絡体制などの情報を得ることができる。それらを参考に、オストメイト(※1)が確保しておくべく補装具およびストーマケア(※2)用品について指針を作って会員に推奨するとともに、市町・病院、補装具の販売店などを通じて会員外のオストメイトにもその情報を伝達すると良い。

(※1 オストメイトとは、人工肛門保有者及び人工膀胱保有者のこと。)

(※2 ストーマケアとは、腹壁につくられた排泄口の手入れのこと。)

避難する際に各個人で医薬品、食料、飲料水を3日分確保することは難しく、持ち運びできるものを優先順に揃えておくことが現実的な対応と思われる。
ちなみに、平成16年9月の台風21号による被害では、一部地域が甚大な被害を受けたが、周辺の被害の軽微な地域から当該被災市町の要請後直ちに医薬品、食料、飲料水等の供給がなされた(半日程度で役場に届けられた)。このように災害の規模等状況に応じて必要な物資が被災者の手に届く時間が異なってくる。

補聴器を利用している人には、予備の電池を必ず準備してもらうよう勧めることが望ましい。

- ④避難についても、自宅から避難場所までの経路を確認し、迅速に避難できるようにしておく。
さらに、災害時に障害となったり危険となったりするようなものはないか等も確認しておいてもらう。

【日頃からどのような衣類を準備しておけばよいか？】

乳幼児：肌着、おむつ、着替え用衣類、おしり拭きウェットティッシュ、防寒用おくるみ、おびひも

病人：肌着、着替え用衣類、防寒用のコート・カッパ、セーター、防災頭巾、成人用オムツ、補聴器、担架やおびひも、使い捨てカイロ、新聞紙(防寒や簡易トイレにも活用)、ストッキング(防寒、ひも、包帯の代わり)、水(1人1日3リットル)、必要ならば紙おむつ・ビニール袋など

【どのような服装で避難すればよい？】

乳幼児：帽子、肌が出ないように綿製の衣類（物が落下してきたり、人や建物にぶつかってもけがのないようになるべくたくさん着せる）、靴下、乳幼児はおぶる

病人：防災頭巾、肌が出ないように綿製の衣類（冬はさらに保温性のあるもの）、マスク、靴下

*身元確認カード（住所、氏名、血液型、持病のある人は病名など個人の必要な情報を書いておく）を携帯すると良い。身体障害者手帳を持っている人は必ず携帯する。

*阪神・淡路大震災で不足したもの：紙おむつ、生理用品、肌着、パンツ類
（自治省消防庁震災対策指導室監修、「地震防災の心得」、大蔵省印刷局、1995年）
（神奈川県平塚保健福祉事務所管内の「在宅療養者配布用リーフレット」より）

⑤在宅中に発災して危険となったり、避難の障害となったりする家財がないか、特に家の出口に障害物がないか確認し、あらかじめ対策を行っておいてもらう。

⑥地域住民をはじめ自主防災組織、民生委員児童委員、消防団等、地域の人とのつきあいや各種団体やグループ活動への参加を通して、本人の現況を知らせておくと共に、地域の防災訓練等にも参加するなど積極的にコミュニケーションを図るようにする。

災害時要援護者の防災対策例

慢性疾患にかかり内服治療を継続中の場合は、医療機関名、薬剤名と効能等を書いたメモを常備しておく。また、治療経過等を欠いたメモも準備しておくといよい。

「災害救護ハンドブック（群馬県・災害支援医療職ボランティアネットワーク）から」

心臓病、高血圧、糖尿病などの慢性疾患を持っている人、人工透析を行っている人、人工呼吸器や酸素ボンベなど医療機器を使って在宅で療養している人などは、家族と共に、日頃から災害時の場合の対応策を主治医や在宅ケアスタッフなどと相談しておいた方がよい。

（２）地域住民に対する啓発

- ①地域の自主防災組織の活動を理解してもらい、積極的な参加を呼びかけることが望ましい。
- ②防災関連パンフレット、広報誌、研修会等あらゆる媒体を利用して、防災に関する知識の普及、啓発を図ると共に、災害時要援護者への配慮について呼びかけておくことが望ましい。
- ③災害時要援護者対策を想定した訓練に積極的に参加し、発災時における災害時要援護者への対応方法等を習熟してもらうことが望ましい。

啓発活動の例

自宅から避難所までの経路を犬との散歩道に組み込む等して日常的に避難経路を確認する。

地域の小学校などと連携し、総合学習などでタウンウォッチングを取り入れ、危険個所を防災マップに記載するなどの地域の取組を呼びかけてゆくことも有効である。

5 災害時要援護者の住宅の点検

阪神・淡路大震災では、タンス等大型家具の下敷きになったり、家屋が倒壊したことにより多

くの負傷者、死亡者が出た。このことから、災害時要援護者に限ったことではないが、住まいについて、家屋の耐震性や家具調度品の置き場所及び据付方法、さらに敷地内の避難路の状況等を、建築関係者等の協力を得て、チェックすることが望ましい。これらのチェックは、原則として各人が自身の住宅に対して行なうべきであるが、要援護者が自身で行なう事が出来ない場合は、自主防災組織などが支援を行なうことも考えられる。なお、以下に点検すべき項目を列挙する。

(1) 安全な住まい方や家具の固定

- ①家具・電化製品を固定する。
- ②重いものは下部に、軽いものは上部に入れ、扉が震動で開かないようにするといった収納の工夫と、落下の危険があるものは落下防止の措置をとる。
- ③飛散防止フィルム等による窓や食器棚等ガラスの飛散防災対策をとる。
- ④発災時にすぐに避難できるように家の中を整理整頓する。

(2) 住宅の耐震化

- ①建物の耐震診断、門柱やブロック塀の耐震性をチェックする。
- ②耐震化が必要な場合は耐震補強を実施する。
- ③2階建て以上の建物の場合は、上階に重い物を置かないようにする。
- ④耐震化が困難な場合、寝室等の安全な空間を最小限確保する。

(3) 借家における地震対策

- ①借家では、家主にお願いし、耐震診断や耐震化を進める。
- ②家具の固定やガラスの飛散防止など家主に相談して実施する。
- ③耐震化や地震対策ができない場合は、転居の検討をする。

6 避難施設等の整備への協力

被災後、災害時要援護者が安心して避難生活を送ることができるようにするためには、避難施設そのものや避難生活に必要な物資等を整備する必要がある。自主防災組織等においては、これらの施設の整備および物資等の備蓄等への協力を行うことが考えられる。

- ①災害時要援護者に配慮した避難所等における食料品、生活必需品等の備蓄・点検への協力を行なう。
- ②災害時要援護者に配慮した施設の整備項目や備蓄物資のリストアップを行い、関係機関に整備を働きかける。

内部障害者団体の例

当事者団体が協力して、避難場所でストーマケア（※1）が行える簡易な隔離できるスペースやオストミー（※2）用のトイレの設置と、補装具とケア用品の備蓄を働きかけてゆく必要がある。備蓄の方法、備蓄場所および備蓄品の配送の方法等については、関係機関及び事業者の協力が必要である。

（※1 ストーマケアとは、腹壁につくられた排泄口の手入れのこと。）

（※2 オストミーとは、人工肛門・人工膀胱のこと。）

- ③物資の点検などにおいては、通常の生活必需品等に加えて、粉ミルクや紙おむつ、さらには

車椅子やポータブルトイレ等、災害時要援護者が避難生活を送るために必要な物資について整備・備蓄されているかどうかの点検に協力する。

- ④突然の災害に遭遇した場合、身体に障害を有する在宅災害時要援護者は、避難をすることす

雲仙・普賢岳噴火災害の被災地では、あらゆる社会的資源を活用し、失われたコミュニティの復活や人と人との絆の回復、住民の孤立化の防止など、被災後のメンタルヘルスケア活動が実施された例がある。その際には、精神科医や保健師などの専門職はもちろん、児童・民生委員や自治会役員、ボランティアなど地域ぐるみでの互助・自助活動を企画し実施した。

(太田保之編著、「災害ストレスと心のケアー雲仙・普賢岳噴火災害を起点に」、医歯薬出版、1996年)

ら困難を伴い、生活に必要な物資の持ち出しは不可能に近い。特に、身体障害者や高齢者については、日常生活では身体の一部となっている補助具を持ち出せずに、又は、倒壊した家屋から補助具を掘り出しても破損等により使用ができなくなると、避難先での生活にも困難を生じる。このため、公的機関や避難所に、福祉機器を備蓄・点検することに協力する。

7 メンタルヘルスケア

被災後の生活環境等の著しい変化に伴い、災害時要援護者に限ったことではないが、メンタルヘルスケアが必要となることが考えられる。メンタルヘルスケアが必要となった場合に速やかに

平成16年9月の台風21号による災害では、海山町と宮川村で、保健師が主となって健康相談所を開設するとともに、巡回訪問を行った。
また、平成16年10月の中越地震でも、三重県のほか多くの自治体から保健師を派遣し巡回訪問を行った。

保健師や医師などに相談するなど適切な措置をとることが出来るように準備をしておくことが望ましい。

- ①メンタルヘルスケアが必要となった時の相談先を明らかにしておく。たとえば、避難所の医療救護所、保健所などが相談先となる。
- ②メンタルヘルスケアの重要性を地域住民が理解するための啓発を行うことも重要である。

第3章 発災直後の対応

1 災害時要援護者の救出、避難誘導等の応急活動

災害発生直後においては、市町、警察、消防が稼働できるようになるまでは、地域における住民の活動が中心になると考えられるため、災害時要援護者の自主防災組織による救出、避難誘導活動は非常に重要である。

- ①所在マップ等に登録された在宅高齢者、障害者等の要援護者については、あらかじめ定めた救出、避難誘導体制に基づき、速やかな行動と情報収集に努めることが望ましい。
- ②救出にあたっては、市町、消防等の指示の下に行われることが原則ではあるが、迅速に行うためには、自主防災組織等が中心となって、地域住民の協力の下に行うことが望ましい。
- ③避難誘導先は、一時的には一般の避難所にとりあえず誘導することが考えられるが、場合によっては、あらかじめ一時受入を行う社会福祉施設への避難誘導も考慮しておくことが望ましい。
- ④自主防災組織、自治会、民生委員児童委員、ボランティア組織等の連携体制により、災害時要援護者の救出、避難誘導を行うことが望ましい。
- ⑤平常時に想定されている災害時要援護者に加え、災害により家族や近隣の援護を失ったり、自宅に取り残されたり、あるいは生活に支障を生ずるなどにより、新たに発生する要援護者に対して、的確に対応していくことが望ましい。

2 避難勧告等の情報伝達と安否情報等の収集

地震等の災害により甚大な被害を受けた場合に、迅速に災害時要援護者を避難誘導するには、自治会や自主防災組織等、地域の住民相互の協力が不可欠となる。また、安否情報等を収集し、安否不明者等の搜索、救出を迅速に行うためにも、市町、消防等との連携はもちろん、地域の住民が一体となって活動することが重要である。

(1) 避難勧告等の情報伝達

地震等の災害により避難が必要となった場合には、市町、消防団等と連携し、あらゆる手段を活用して地域の住民に対し、危険を知らせ、迅速な避難を促すために情報を伝達することが必要である。

(2) 安否情報等の収集

災害発生時の安否確認を速やかに行うことは、取り残された在宅高齢者、障害者等の救出に重要であり、自主防災組織等が率先して行うことが重要である。

- ①事前に作成した災害時要援護者の所在情報に基づき、迅速に安否等の状況を確認するため、避難所において、避難してきた災害時要援護者を把握すると共に、あらかじめ定めておいた担当者からの報告、一緒に避難してきた住民や自主防災組織、消防団等との情報交換により、災害時要援護者の救助や避難の状況を把握することが望ましい。状況が把握できない災害時要援護者については、救助の応援や場合によっては消防、警察に救助を依頼する等の措置を

講ずることが望ましい。

②所在情報に載っていない災害時要援護者についても可能な限り安否等の情報を収集する。

3 避難所における活動

地震等の災害により甚大な被害を受けた場合には、被災した住民を受入れるため、迅速に避難所を開設する。開設している間は、災害時要援護者に配慮した避難所の運営に努めなければならない。なお、避難所の運営は、原則的に市町職員が行なうが、発生した災害の種類や規模によっては、市町職員が配置されなかったり、配置されるまでに時間がかかることも考えられるため、発災直後の避難所の運営をスムーズに行なうためには、自主防災組織の協力や主体的活動が非常に重要となる。ここでは、そのような場合に自主防災組織で行なうことが望ましい点について述べる。

(1) 避難所の開設

- ①避難所を開設するにあたり、バリアフリー化されていない避難所については、できる限り出入り口等の段差の解消や、通路の幅員の確保に留意する。
- ②事前に作成した災害時要援護者の所在情報を準備し、迅速に安否確認に取り組む。
- ③避難所においては、高齢者、障害者等の居住空間に配慮するなどの工夫が必要である。

内部障害者の例

ウロストミー（※）の場合は、就寝時の蓄尿袋の使用が必要なため、袋の位置が通路等人に踏まれたり、引っ掛けられたりしない場所が必要。
（※ウロストミーとは、人工膀胱のこと。）

災害時要援護者に対する配慮の周知例

さまざまな災害時要援護者に対する配慮等を書いた看板をあらかじめ避難所に用意しておき、発災時にはそれを掲げ周知を図る。

(2) 災害時要援護者に配慮した情報の提供

- ①災害発生直後は情報が不足しがちとなるため、TVやラジオを設置する等報道機関の情報が得られるように配慮することが望ましい。
- ②物資の供給場所や供給方法の連絡等、避難所内部の情報の提供については、音声、掲示、ビラ等により行い、災害時要援護者への綿密な情報伝達を図ることが望ましい。

文字放送を受信できる設備や、聴覚障害者向けのCS放送受信設備、目で聞くラジオ等を活用することも考えられる。

(3) 災害時要援護者に配慮した物資等の供給

- ①食料品については、できる限り柔らかいもの、温かいもの等、個々の災害時要援護者に応じたものを供給するよう努め、乳児にはミルクを用意し、飲料水は十分に供給できるよう避難所の運営に協力する。

②車椅子や介護用ベッド、補聴器等の介護用品、おむつ等の生活用品、生理用品についても可能な限り確保・供給に協力する。

(4) 災害時要援護者のニーズの把握と対応

避難所内では巡回相談等を行い、災害時要援護者のニーズの把握につとめ、適切な情報提供ができるよう避難所の運営に協力する。

4 在宅の災害時要援護者の応急活動

避難せずに済んだ在宅の災害時要援護者についても、日常的な生活が困難になることが予想されるので、必要な物資の供給や保健福祉サービスの提供等の情報伝達を行なうことが望ましい。

(1) 在宅の災害時要援護者の所在把握および情報提供

①避難せずに済んだ在宅の災害時要援護者についても、あらかじめ準備しておいた名簿等の所在情報をもとに自主防災組織、自治会、民生委員児童委員等が連携し、現状等の情報収集に努めると共に、必要な情報提供ができるよう工夫することが望ましい。

②把握した生活関連情報、保健福祉サービスの情報、医療情報等の情報提供を迅速に行うことが望ましい。

参考

人工透析等通院が必要な災害時要援護者は、災害の規模等によっては地域の医療機関のみでは対応できない場合もある。この場合には、救急医療情報システムの3つの方法、地域医療情報センター（局番プラス1199）、音声・FAX案内（059-223-1199又は0599-46-1199）、インターネット（<http://www.qq.pref.mie.jp/>）により医療機関の情報を得ることができる。

③避難所と違い在宅生活者への情報提供は遅れてしまうおそれがあるので、広報誌等の配布や掲示板の場所等の伝達を行い、確実に情報が提供されるように工夫することが望ましい。

(2) 在宅災害時要援護者に配慮した物資の供給

①在宅の災害時要援護者についても、ニーズの把握を行い、必要に応じて食料、飲料水、介護用品等の供給に協力することが望ましい。

②救援物資等の提供体制が避難所を中心に行われることが考えられることから、物資配布日の連絡や取りに行けない人に対する支援等に協力することが望ましい。

在宅医療の内容や使用している医療機器には次のようなものがある。人工呼吸器、吸引器、輸液ポンプ、酸素濃縮器・酸素ボンベ、腹膜透析、インスリン、経管栄養（経鼻・胃瘻・腸瘻など）、膀胱内留置カテーテル、腎瘻・膀胱瘻、人工肛門・・・など、災害時に破損したり停電や断水があると困ることが予測される。ライフラインが途絶えた時の対処方法や避難所・在宅などに常備しておくべき物品など、日頃から備えておくことが大切。

〔資 料〕

自主防災組織等で「災害時要援護者」の避難対策を検討し、マニュアル等を取りまとめる場合には、以下に示すような情報が資料として記載されていることが望ましい。

- 1 避難所
- 2 近隣の病院等の医療機関
 - * 県内各地域に災害時の重篤救急患者の救命医療を行う災害拠点病院が配置されているので、最寄りの災害拠点病院も記載しておくといわれる。
- 3 市町村の社会福祉部門・防災担当部門
- 4 社会福祉施設
- 5 消防本部
- 6 警察署
- 7 備蓄倉庫の場所と備蓄品リスト
- 8 関係者名簿
 - (1) 自主防災組織長
 - (2) 消防団長
 - (3) 自治会長
 - (4) 民生委員児童委員など
- 9 その他

モデル地区における実践例

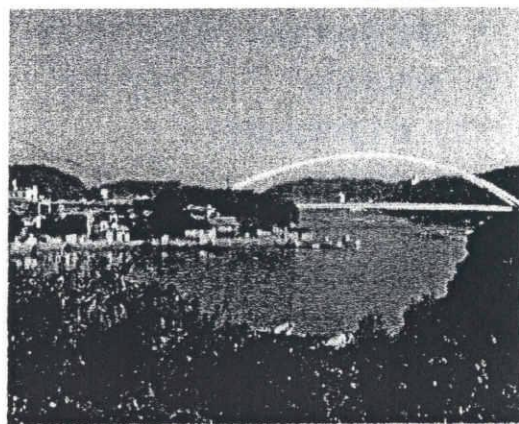
平成16年度から三重県防災危機管理局地震対策室と三重大学災害対策プロジェクト室の共同研究事業として、地域住民による災害時要援護者避難対策を、鳥羽市浦村町今浦地区と四日市市富州原地区住吉町をモデル地区として実践的に検討しました。この取り組みは、住民自らが地域の現状をソフト・ハードの両面から把握し、地域全体で防災意識を高め、活動を行い、本指針を活用し、地域独自の対策を作り上げる過程を実践したものです。

* 【p.一】は、「地域住民のための災害時要援護者 避難対策マニュアル作成手引き」の対応するページを表します。あわせてそちらも参照して下さい。

モデル地区1 鳥羽市浦村町今浦地区

(1) 地域の概況

鳥羽市浦村町今浦地区は、生浦湾内に位置し、地震時は津波被害の危険性が高い地区です。昔からのコミュニティが残っている反面、高齢化が進んでいる地区でもあります。また、牡蠣の産地として県内でも指折りの地域で、水産業を営む人も多く、平日の日中に極端に人が少なくなるということはありません。今浦地区自治会は6つの組で構成されています。



鳥羽市浦村町今浦地区

○今浦地区の人口

世帯数	人口			高齢者数 (65才以上)	高齢化率
	計	男	女		
112	432 (人)	219 (人)	213 (人)	112 (人)	25.9 (%)

(2) 取り組み前の防災力

鳥羽市浦村町今浦地区は、平成10年頃に自主防災組織が立ち上げられました。防災マップを作成する、一次避難場所を決めておく、自主防災組織の幹部が防災コーディネーター養成講座を受講するなどの活動が行われており、比較的防災意識の高い地域です。特に、昼間も地区内で働いている自営業者たちが、「自分たちが町を守る」という意識を持っていたので、彼らが活動の中心となっていました。すでに、積極的に災害対策が進められていたので、まず訓練から始め、その後、検証、学習、計画づくりと続ける手順を取りました。

【p.2, 3, 4, 5】

(3) スケジュール

2004 年 9 月 15 日	自主防災会・市・大学・県の顔合わせと意見交換
11 月 8 日	事前打ち合わせ会①
11 月 21 日	第 1 回ワークショップ開催 ＜避難訓練・災害対策についての話し合い＞
2005 年 1 月 5 日	事前打ち合わせ会②
1 月 22 日	第 2 回ワークショップ開催 ＜勉強会・災害時要援護者についての話し合い＞
3 月 3 日	事前打ち合わせ会③
3 月 6 日	第 3 回ワークショップ開催 ＜避難対策マニュアル作成＞

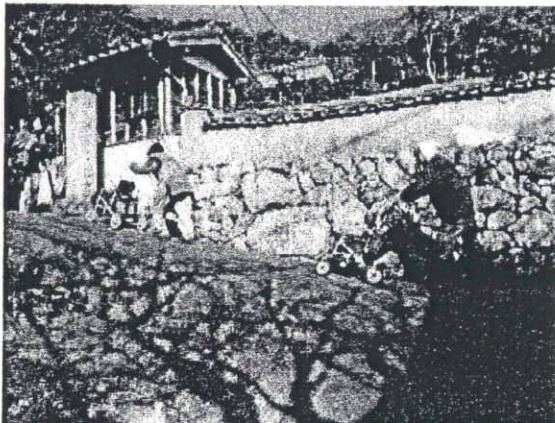
(4) ワークショップの概要

○第 1 回ワークショップ ＜避難訓練・災害対策についての話し合い＞

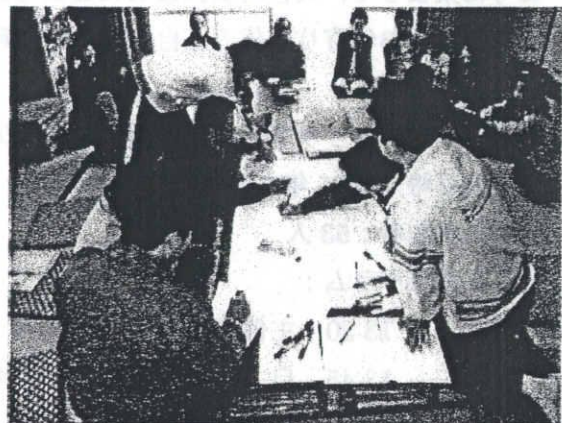
【p. 4, 8, 9】

- ・日時：2004 年 11 月 21 日（日） 9：30～15：40
- ・参加者：184 人
- ・プログラム：

- 9:33 避難開始
- 14:00 各組に分かれて避難訓練についての話し合い
- 15:00 各組の話し合い結果発表
- 15:30 総評



避難訓練の様子



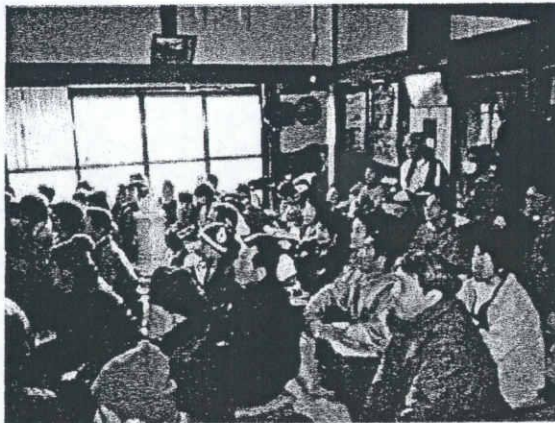
話し合いの様子

避難訓練を行うことで、住民の多くが集まる避難場所があること、サンダル履きでは登れない急傾斜地があることなど、これまで気づかなかった問題点に気づきました。実際に防災グッズを持って歩いてみることも良い経験になりました。

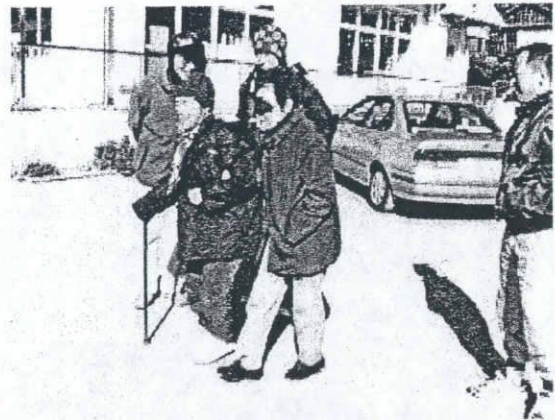
○第2回ワークショップ <勉強会・災害時要援護者についての話し合い>

【p. 2, 8, 9】

- ・日時：2005年1月22日（土） 9：30～15：30
- ・参加者：89人
- ・プログラム：
 - 9:30 主催者挨拶、主旨説明
 - 9:50 避難訓練の行動調査結果報告
 - 10:10 講演「災害時要援護者に必要な援護について」
 - 11:00 実習「要援護者の疑似体験および要援護者の支援方法」
 - 13:30 各組に分かれて災害時要援護者の避難対策についての話し合い
 - 14:40 各組の話し合い結果発表
 - 15:10 総評



講義の様子



視覚障害者疑似体験の様子

お寺に集まって、災害時要援護者に必要な援護についての講義を受けました。実際に体験してみること、お年寄りや体の不自由な方の避難の大変さが実感できました。

○第3回ワークショップ <避難対策マニュアル作成>

【p. 3, 8, 9】

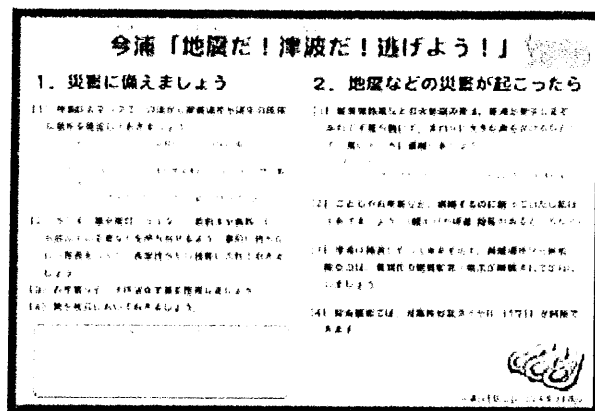
- ・日時：2005年3月6日（日） 13：30～16：00
- ・参加者：53人
- ・プログラム：
 - 13:30 主催者挨拶、主旨説明
 - 13:45 自主防災会からの活動報告
 - 14:00 勉強会「前回までのワークショップの取り組みについて」
 - 14:15 グループに分かれて災害時要援護者の避難対策について話し合い
 - 15:20 意見を集約し「今浦主防災会災害時避難対策マニュアル」作成
 - 16:00 総評

3グループに分かれて意見を出し合い、避難対策マニュアルを作成しました。マニュアルのタイトルは、多数決で、『今浦「地震だ！津波だ！逃げよう！！」』に決まりました。みんなで話し合っ

てタイトルを決めることで、マニュアルに愛着が持てるようになるでしょう。

（５）ワークショップの成果

ワークショップで作成したマニュアルを全戸に配布しました。マニュアルで、お年寄りや子供たちに救出を求めるための笛を持ち歩くように呼びかけたので、多くの住民が笛を携帯するようになりました。災害時要援護者の対策については、今浦地区は地域内のコミュニティが発達しており、地区内での連携がとれるということで、要援護者台帳などは作成せず、隣近所で所在把握や救出を行うこととなりました。

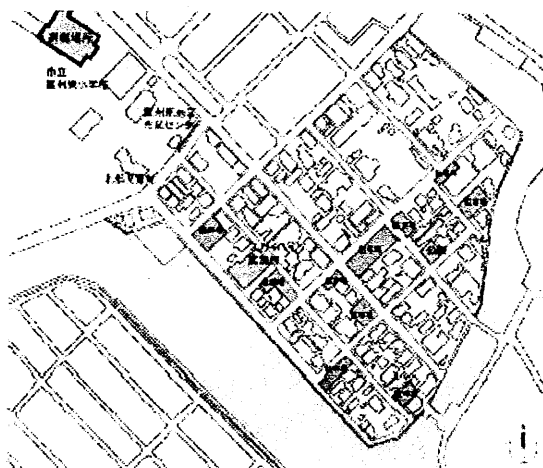


作成した避難対策マニュアル

モデル地区２ 四日市市富州原地区住吉町

（１）地域の概況

四日市市富州原地区住吉町は、昔からの住宅地と新しく出来たマンションが混在する都市型の地区です。マンションには名古屋方面に通勤する住民も多く、地域内での交流は、モデル地区１の今浦地区と比較するとそれほど活発ではありません。住吉町自治会には11の組があり、うち２組はマンションの住民のみで構成されています



四日市市富州原地区住吉町

○住吉町の人口

世帯数	人口			高齢者数 (65才以上)	高齢化率
	計	男	女		
163	433 (人)	211 (人)	222 (人)	96 (人)	22.2 (%)

（２）取り組み前の防災力

四日市市富州原地区住吉町では、事前に地域の防災力を診断するアンケート調査を行いました。その結果、回収率が87%と非常に高く、地域、特にアンケートの配布・回収を行った自治会の組長の防災意識が高いことがわかりました。防災力アンケートの概要は次の表に示すとおりです。避難場所についての質問では、避難場所の位置は知っている人は多いが、避難場所まで歩いたことがある人、避難経路にある危険物を確認したことがある人は少ないということがわかりました。

○防災力診断アンケート概要

ご自宅の耐震性・備えについて
ご自宅のある地域の危険度について
避難場所について
学校へ通う子供さんのいるご家庭の対策について
自宅以外にお勤め・通学している方の対策について
防災訓練への参加状況について
家族同士の話し合い・申し合わせについて

(3) スケジュール

- 2005 年 8 月 18 日 事前打ち合わせ会①
- 9 月 25 日 第 1 回ワークショップ開催
＜勉強会＞
- 10 月 10 日 第 2 回ワークショップ開催
＜タウンウォッチング＞
- 10 月 29 日 第 3 回ワークショップ開催
＜災害時要援護者についての話し合い＞
- 11 月 6 日 事前打ち合わせ会②
- 11 月 20 日 第 4 回ワークショップ開催
＜避難訓練＞
- 2006 年 1 月 17 日 事前打ち合わせ会③
- 3 月 1 日 事前打ち合わせ会④
- 3 月 5 日 第 5 回ワークショップ開催
＜避難対策マニュアル作成＞

(4) ワークショップの概要

○第 1 回ワークショップ ＜勉強会＞

【p.2】

- ・日時：2005 年 9 月 25 日（日） 10：00～12：00
- ・参加者：60 人
- ・プログラム：

- 10:00 主催者挨拶
- 10:10 事前アンケート調査結果
- 10:30 講演「地域住民中心で考える防災対策について」
- 11:10 講演「災害時要援護者について」
- 11:50 終わりの挨拶

防災力診断アンケートと勉強会で、地域で災害対策を行う「意識付け」ができました。災害時の状況や要援護者に必要な救護をイメージできるようになったので、次回のワークショップでは、実際に町を見て歩き、地域防災の良いところ、悪いところを探しました。

○第2回ワークショップ <タウンウォッチング>

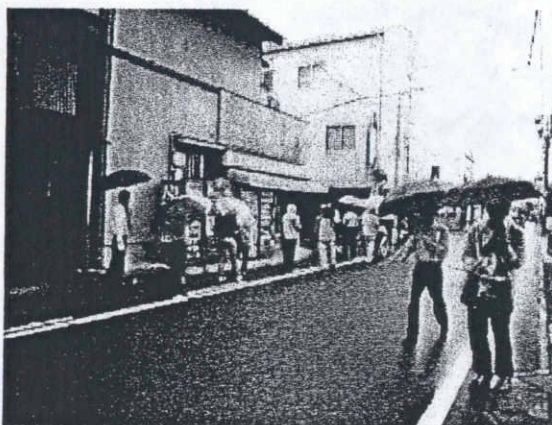
【p. 3, 10, 11】

・日時：2005年10月10日（月・祝） 9:30～15:30

・参加者：29人

・プログラム：

- 9:00 主催者挨拶および主旨説明
- 9:05 タウンウォッチングの説明
- 9:30 タウンウォッチング開始
- 10:30 タウンウォッチング終了（講堂集合）
- 10:45 防災マップ作成
- 11:45 各班の発表
- 12:15 総評



タウンウォッチングの様子



作成した防災マップ

タウンウォッチングをしてみて、地区内には消火器がたくさんあること、地震時に倒れそうなブロック塀や電柱があることなどを発見しました。防災の意識で町を見て歩くことで、普段は気づかないような地域の問題点、役立つものを見つけることができました。

○第3回ワークショップ <要援護者についての話し合い>

・日時：2005年10月29日（土） 9:00～11:30

・参加者：33人

・プログラム：

- 9:00 主催者挨拶、主旨説明
- 9:10 前回ワークショップのおさらい
- 9:30 各班に分かれて災害時要援護者についての話し合い
- 10:50 各班の議論結果の発表
- 11:20 総評および終わりの挨拶

災害時要援護者の所在を把握する方法や、情報伝達、安否確認の方法について話し合いました。要援護者の情報をどのように管理するのが難しい問題であるとわかりました。

○第4回ワークショップ <避難訓練>

・日時：2005年11月20日（土） 10：00～13：30

・参加者：80人

・プログラム：

10:00 避難開始

10:30 避難終了

実習「要援護者の疑似体験および要援護者の支援方法」

実習「アルファ米の炊き出し」

11:30 昼食

12:15 避難訓練の反省会

13:15 総評および終わりの挨拶



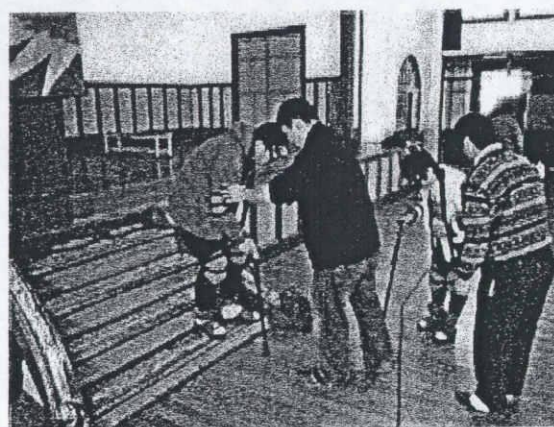
避難訓練の様子



炊き出しの様子



搬送訓練の様子



高齢者疑似体験の様子

避難訓練では、支援を必要とする人が避難した場合には、ひとりで避難した人や支援のいない人と避難した場合と比べて、避難場所に到着するまでに2倍の時間がかかりました。また、毛布と物干し竿を使った担架の搬送訓練では、ひとりの人を助けるためにも3、4人の力が必要となることがわかりました。

○第5回ワークショップ <避難対策マニュアル作成>

- ・日時：2005年3月5日（日） 10:00～11:30
- ・参加者：31人
- ・プログラム：
 - 10:00 主催者あいさつおよび主旨説明
 - 10:10 本年度の住吉町での取り組みのおさらい
 - 10:30 住吉町自治会からの報告
 - 10:50 住吉町災害対策マニュアルについての話し合い
 - 11:20 まとめ・総評および終わりの挨拶

（5）ワークショップの成果

住吉町では自治会と防災隊が中心となって「防災支え合いカード」を作成し、台帳で要援護者の所在を把握することとなりました。また、組レベルでは住民同士の交流が活発であり、町全体だけでなく、組ごとに異なる災害対策を考える必要性があることがわかりました。今後は「防災支え合いカード」を作成していくとともに、継続して「住吉町避難対策マニュアル」の作成と防災訓練を行っていきます。

地域住民のための

「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針

平成18年4月発行

三重県防災危機管理部地震対策室

三重県健康福祉部健康福祉総務室

〒514-8570 津市広明町13番地

電話 059-224-2184 (地震対策室)

059-224-3056 (健康福祉総務室)

地域住民のための

「災害時要援護者避難対策マニュアル」

作成手引き

平成 18 年 4 月

三 重 県

国立大学法人三重大学

目次

手順・・・2

Q&A・・・6

資料・・・8

はじめに

皆さんは地震についてご家族や近所の人たちと話をしたことがありますか？近所に倒れてきそうなブロック塀はないか、津波のときはどこに避難するのか、昼間両親が働きに出ている家の子どもは誰が面倒を見るのか？

こういった事柄を地域の皆さん自らが考え、地域で話し合って情報を共有し、地域の防災力の現状と問題点を把握し、対策を地域で考えることで、地域の防災力を高めましょう。

この手引きは、地域の皆さんに災害について考えて頂き、地域地域の災害対策マニュアルをつくるためのヒントをまとめたもので、マニュアルそのものではありません。このような取り組みは、出来上がるマニュアルが最終成果ではなく、マニュアルをつくる過程における話し合いこそが重要なのです。

災害対策には満点はありません。つくったマニュアルをもとに、定期的に地域で訓練や話し合いを行い、マニュアルをバージョンアップさせていきましょう。

【使用上の注意】

「災害時要援護者避難対策マニュアル」を作成する手法には様々なものが考えられます。必ずしもこの手引きで紹介する手順に沿って作成していただかなければならないものではありません。

1. マニュアルづくりの手順

自主防災組織などを中心にみんなで協力し、役割分担して、組織で取り組みましょう。

STEP 1 学習

災害について学び、地域住民の間で共通認識を持ちましょう。

まずは、地域で地震などの災害が発生した場合に、どのような状況になるのかを住民一人ひとりがイメージできるようになりましょう。災害発生時の状況をイメージできたら、その対策について勉強しましょう。また、他の地域での先進的な防災対策を学ぶなど、地域で検討する際の知識を得ることも大切です。

具体的な取り組み

- ・ 市町や県の防災担当者を地域に呼び、地震の発生メカニズム、被害想定、行政の対応などの講演会を行いましょう。
- ・ 大学などから専門家を招いて過去の地震などの災害事例、地域の防災対策の先進地事例などの講演会を行いましょう。
- ・ 地域の人口が数千人規模で一度の講演では十分な勉強ができない場合、地区毎のミニ講座を行うなどの工夫をするとよいでしょう。
- ・ 自主防災組織の役員などを中心に、防災対策の先進地を視察するとよいでしょう。
- ・ 災害時要援護者がどのような人で、どうやって支援すればよいのかを勉強しましょう。



講演会の様子

お寺や公民館、学校の体育館などに集まって、講義を行います。講義の後は、参加者同士で講義の感想を述べ合ったり、防災対策について話し合うとよいでしょう。

STEP 2 計画づくり

住民同士で話し合って防災計画をつくりましょう。

地域での災害の共通認識ができれば、災害対策に何が必要か話し合い、防災計画をつくりましょう。STEP 1「学習」から、期間を開けずに行うと効果的です。話し合いには子どもやお年寄りなどにも参加していただき、その人が感じる危険を伝えてもらいましょう。災害時要援護者を含めた地域全体での対応策を考えることが重要です。話し合いの結果を参考にして、自主防災組織など住民が中心となって、避難対策マニュアルや防災マップをつくりましょう。併せてタウンウォッチングを行うと、より具体的なマップをつくることができます。

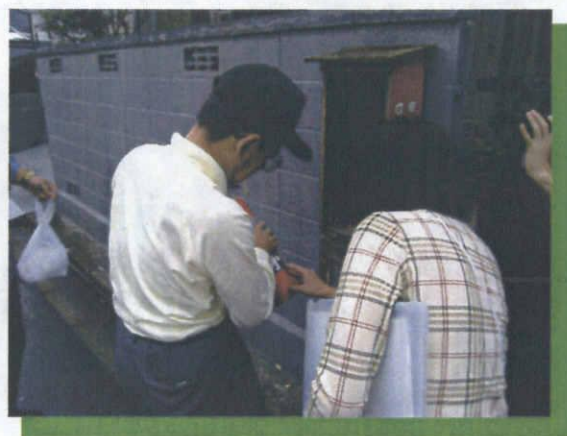
具体的な取り組み

- ・ 一からマップを作成するのであれば、先進事例を参考に避難場所、避難経路にある危険箇所、段差があって車いすでの移動が困難な場所など、どのような情報を記載するか決めましょう。
- ・ 計画内容を細かく記載した自主防災組織などの役員向けのマニュアルと、地域住民向けの避難する際に、特に注意して欲しい点を簡潔に記載したマニュアルを作成すると良いでしょう。



話し合いの様子

白地図や模造紙を囲んで話し合います。



タウンウォッチングの様子

災害時に役に立つものや危険なものをチェックします。

話し合いのまとめ方、話し合うと良い項目については資料1、資料2を参考にして下さい。

タウンウォッチングについては資料3、資料4を参考にして下さい。

STEP 3 訓練

STEP2 でつくった計画をもとに、実際に訓練を行いましょう。

実際に避難訓練を行い、作成した防災マップに修正を加えたり、避難にあたっての課題を確認するなどしましょう。

具体的な取り組み

- ・ 避難訓練時に地域の防災無線を使ってみましょう。
- ・ 避難に際して災害時要援護者がどのようにして避難されたか確認するのもよいでしょう。
- ・ 避難訓練の参加者が避難にかかった時間を計測したり、避難経路を確認できるよう 1 人ひとり地図に線を入れるのもよいでしょう。
- ・ 避難訓練時には、併せて炊き出し訓練も行ってみましょう。
- ・ 地域の社会福祉協議会などに相談して、視覚障害者体験や高齢者体験ができる器具を借り、災害時要援護者の感覚を疑似体験してみるのもよいでしょう。



視覚障害者体験の様子

アイマスクを着用して、視覚障害者の日常生活の動作を体験しましょう。ガイド役の人と 2 人ペアで交代しながらまっすぐ歩く練習をします。ガイド役の人は足元やまわりの様子を教えてあげましょう。アイマスクをした人は、視覚障害がある人の立場になって、どんなことが危ないのかを実際に体験してみましょう。



高齢者体験の様子

実際に手首・足首に重りをつけたり、ひざやひじの関節を軽く固定したりして、高齢者と同じ体勢を体験しましょう。高齢者の歩きにくさや視界の見えにくさを体験することで、高齢者が地域の中を歩く際に、小さな段差でも上がりにくかったり見えなかったりして、心理的にも恐かったり不安があることが実感できます。

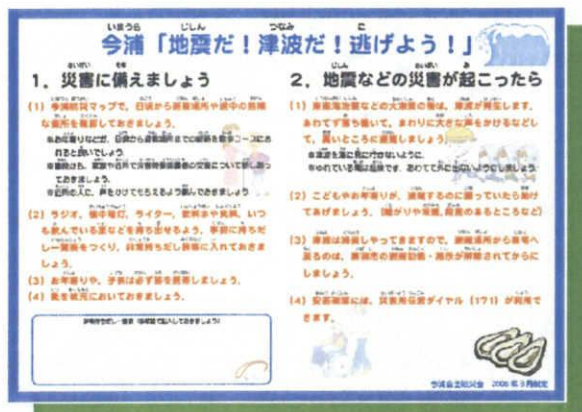
STEP 4 検証

訓練の反省と、地域の防災計画の見直しを行いましょう。

実際に避難訓練を行い、作成した防災マップに修正を加えたり、避難にあたっての課題を確認したりしましょう。避難訓練後、記憶が新しいうちに話し合いの場を設けましょう。計画づくりのときには気が付かなかった危険箇所、問題点が住民から出されることでしょう。

具体的な取り組み

- ・避難訓練後に話し合いの時間を設け、防災マップの修正について意見交換しましょう。
- ・避難にあたっての課題についても「こんなことをすれば避難に役立つ」といったちょっとした気付きを大切にしましょう。



完成した避難対策マニュアルの一例

避難対策マニュアルには難しいことを載せる必要はありません。皆さんがすぐに実行できるような、簡単なことをA4サイズ程度の紙1枚にまとめましょう。出来上がったマニュアルを目立つところに貼って、日頃から確認するとよいでしょう。



ワークショップの手順

ここまで紹介した「学習」・「計画づくり」・「訓練」・「検証」の手順は、地域における取り組みの一例です。すでに防災マップを製作しているなど、取り組みをはじめている地域では、「訓練」から始めてもよいでしょう。また、地域の防災計画を一度つくったからと安心せずに、必要に応じて防災計画を見直し、定期的に防災訓練を行いましょう。

2. Q&A

マニュアル作成にあたってのアドバイス

Q 「災害時要援護者」ってどんな人？

A 災害が発生したとき、避難のときや避難所生活で助けを必要とする人たちです。

小さな子ども、お年寄り、体の不自由な人、赤ちゃんのいるお母さん、怪我をしている人など、災害が発生したとき、避難時や避難所生活で助けを必要とする人たちのことを、「災害時要援護者」と言います。

Q どうして、「避難対策マニュアル」をつくらないといけないの？

A 発災直後後の避難は、住民が主体となるからです。

東海地震、東南海・南海地震などの大規模災害時は防災関係機関も被災する可能性があるので、住民が主体となって避難活動を行うこととなります。そのために、日頃から避難場所、避難経路などを確認しておく必要があります。マニュアルは避難訓練や意見交換を行った記録として、家庭で目に付くところに貼っておくなどして、いざというときに役立ててください。

Q どうして、この手引きを参考にして「避難対策マニュアル」をつくる必要があるの？

A 災害時要援護者の観点でマニュアルをつくるためです。

発災時は、まず自分や家族の身の安全を図ります。しかし、ハンディキャップを負っている人は、災害時に最も被害を受けやすい人たちであり、周りの手を借りないと避難することができないこともあります。また、災害時には普段は元気な人であっても、怪我をするなどして普段と同じ行動ができない可能性があります。災害時要援護者の観点でマニュアルをつくることで、そのような場合にも役立つマニュアルをつくることができます。

Q どのようにして「避難対策マニュアル」をつくるの？

A 住民参加の「ワークショップ」を通じてつくります。

マニュアルをつくるには、意見を交換して話し合ったり、協力して作業を行なう必要があります。この話し合いや協働作業の寄り合いを「ワークショップ」と言います。自主防災組織、町内会、婦人会、子ども会など、既存の組織を中心にして事務局を構成し、ワークショップを行いましょう。その際、マニュアルのたたき台を準備しておくといいでしょう。ワークショップは繰り返し行って、マニュアルを充実させていきます。

Q ワークショップにはどんな人が参加するの？

A 地域住民のみなさんが主役です。

お互いに顔見知りの方々が話し合うことで、その地域に合ったきめ細かいマニュアルを作成することができます。ワークショップには、いろいろな立場にある住民に参加してもらいましょう。子どもたちやお年寄りの方々にも積極的に参加してもらおうとよいでしょう。必要に応じて県や市町の防災担当者、地域の社会福祉協議会の職員、消防署や警察署の署員、保育所や小学校の先生にも加わっていただきます。

Q 例えば地域住民が人口1万人だとどのように取り組めばいいの？

A 話しあいをもとに、地域にあった避難対策のマニュアルをつくりましょう。

住民同士顔のわかる関係（数百人程度）が取り組みやすい規模と思われます。その理由としては、できれば1人ひとりの発言をもとにマニュアルを作成するようにしないと参加者の関心が高まらない、多数の方が意見交換しようとするのとまとめることができなくなる、数千人規模の避難訓練の実施は困難、などの状況が考えられます。

このことから、自治会単位に分かれるなどの工夫が必要です。例えば講演会は地域住民全員を対象にして（それでも参加は数百人規模でないと会場確保が難しいでしょう）、ワークショップは、自治会単位に分かれるといったやり方です。地域住民のために集約して1つのマニュアルにすることもよいかもしれませんが、人口1万人の地域では、地理的に避難対策の内容が異なることも考えられますので十分注意しましょう。

資料 1

グループごとの話し合いのまとめ方

1 グループの人数：5～10名

1. はじめに (5分)

- ・材料を確認しましょう

白地図(模造紙) ふせん紙 マーカー サインペン 色丸シール ビニールシート ペンジン

- ・グループリーダーが音頭をとって役割分担を決めましょう。

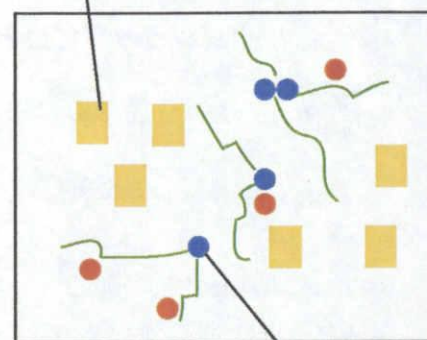
進行係1名 記録係1名

※今後、特定の人が同じ役割を繰り返すのではなく、出来るだけいろいろな役割をまわしましょう。

2. 自由に意見を出しましょう (20分)

- ・ふせん紙に、気付いたこと、アイデアなどを、各自、数点書いてみましょう。
- ・他人が理解しやすいように、ポイントを簡潔に書きましょう。
- ・意見を書き終わったら、順番に意見を発表し、順次、付箋紙を白地図の上に貼っていきましょう。
- ・避難場所や危険箇所にシールを貼っていきましょう。
- ・避難経路をマーカーでたどってみましょう。
- ・白地図の上にビニールシートを敷いておくと、ペンジンで消して書き直すことができますので便利です。

意見を貼っていく



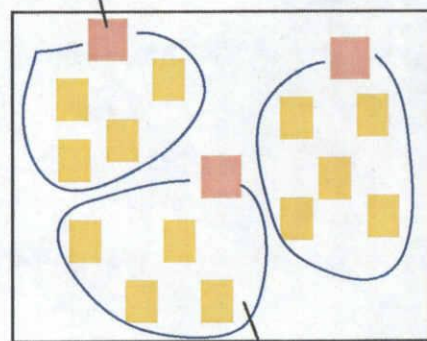
避難場所にシール

3. 出された意見を整理しましょう (20分)

- ・一通り意見を眺めて、どのような視点から意見を取りまとめ、グルーピングできるか、考えてみましょう。
- ・整理する視点が決まったら、同じ意見だと思われるものをグルーピングしていきましょう。一通りグルーピングした後で、もう一度再検討して、グルーピングし直してもOKです。
- ・グルーピングが終了したら、グループごとにマーカーで囲みましょう。
- ・グルーピングした視点をふせん紙に書き、グループごとに貼っていきましょう。

グルーピングの

キーワード
(整理する視点)



派手に囲んでいく

4. ポイントを清書しましょう (15分)

- ・グルーピングの結果を元に、話し合いのポイントを箇条書きにしましょう。

5. 話し合いの結果を発表しましょう (各グループ5分)

- ・発表者を決め、グループごとの話し合いの結果を、1グループあたり5分で要領よく発表しましょう。

6. 講評 (10分)

資料2 グループで話し合うとよい項目

1. 地震などの発災前に、各自が準備できることはどんなことですか？

グルーピングの視点：家具の固定、非常持ち出し品の検討、避難場所の確認など

- ・家具の固定方法にはどのようなものがありますか？
また、お家ではどのように固定していますか？
- ・持ち出し袋にはどのようなものをいれるのがよいと思いますか？
- ・避難場所の名前、場所を確認してありますか？

2. 地震などの発災時に行わなければならないことはどんなことですか？

グルーピングの視点：避難、災害情報の入手、家族親類の安否確認、隣近所での助け合いなど

- ・災害が起きた時、どのようにして災害情報を手に入れたらよいと思いますか？
- ・どのように避難するのが安全だと思いますか？
- ・隣近所で助け合いできることには、どのようなことがあると思いますか？
- ・家族親類などの安否を確認したいときには、どうすればよいと思いますか？

3. 災害時要援護者が安全に避難するためには、どのようなことに気をつけるのがよいと思いますか？

グルーピングの視点：所在確認、情報伝達方法、避難誘導の方法、避難所生活での配慮など

- ・要援護者の所在確認はどのように行うとよいと思いますか？
また、要援護者に関してどのようなことを知っておくべきだと思いますか？
- ・要援護者への情報伝達方法には、どのようなものがあると思いますか？
例えば、聴覚に障害がある人に必要な情報を伝える場合、どのようなことに気をつければよいと思いますか？
- ・要援護者を避難場所まで誘導する場合、どのようなことに気をつければよいと思いますか？
- ・避難所で生活する際、要援護者にはどのような支援が必要だと思いますか？

4. 地域の避難計画をたてる際、どのようなことを確認しておく必要がありますか？

グルーピングの視点：避難場所、避難経路、避難にかかる時間、危険箇所、避難誘導など

- ・避難場所の位置を確認してありますか？
- ・どのような経路で避難場所に行くのが安全だと思いますか？
- ・避難場所に行くのにどのくらいの時間がかかるか計ったことがありますか？
- ・地域の避難場所・避難経路には、危険箇所や問題点はありませんか？

項目の1. 2. 3. については、主にSTEP2「計画づくり」で、項目4. についてはSTEP3「訓練」で話し合った後、STEP4「検証」で確認するとよいでしょう。また、一度の話し合いで全ての項目を話し合うのではなく、毎回1つのテーマを決めて、ポイントをはっきりさせて話し合うと効果的です。

資料3

タウンウォッチングと防災マップ作成の手引き

1. はじめに

- ・グループ内で役割を決めましょう。
 - 班長・・・班を統括します(組長)
 - 記録係・・・ウォッチング中に発見した内容などを地図や記録用紙に記録します
 - 撮影係・・・ウォッチング中に発見したものを使い捨てカメラやデジタルカメラで撮影します
 - 安全管理係・・・車や自転車が通るときに事故防止のための注意をみんなに促します
 - 車いす係・・・車いすの介助の体験をします
- ・地域で災害が発生したことをイメージしながら、調査するルートを決めましょう。

2. タウンウォッチングを始めましょう

- ・地図に色を塗ったり、気付いたことを書き込みながら調査します。
 - ウォッチングをしていくうえで重要なことは、災害が発生したことをイメージして、「地震が起きたらこの建物は倒れそうだな」とか、災害が起きたときに「これは役立つな」というものを自分たちの目線で探すことです。

3. 防災マップをつくりましょう

防災ウォッチングが終了したら、今度は発見してきた内容を地図に記入して、防災マップを作成します。

【手順】

- ①カードに名前・自治会の組・災害時自分が地域のためにできることを記入し、順番に自己紹介をします。
- ②地図の周りに撮影してきた写真を貼り、その説明文を書きます。
- ③地図上に発見してきたことを、発見場所に丸い色つきのシールを貼って、その説明を書きます。
- ④防災マップがわかりやすくなるように、いろいろな色のペンを使って、工夫して書いて完成させます。

例：水路を塗る・避難経路を塗るなど

- ・写真を貼り付けるときは、写真と地図の両方にのりを塗るとはがれにくくなります。
- ・防災マップには名前をつけるとよいでしょう。

4. 結果を発表しましょう

- ・タウンウォッチングを行って、防災マップを作成した結果を発表しましょう。
- ・発表者を決め、1グループあたり5分で要領よく進めていきましょう。

資料4

タウンウォッチング中に注意してみるとよい項目

1. 地震が発生したときに危険なところ ● 赤

- ・倒壊しそうなブロック塀
- ・固定されていない自動販売機
- ・落下してきそうな看板
- ・LPGボンベなどの危険物

2. 災害対応資器材及び保管場所 ● 青

- ・水利(消火栓や防火水槽・河川など)
- ・街頭消火器
- ・雨水貯水槽・銭湯(初期消火用の水)
- ・消防団・防災市民組織などの格納庫

3. 一次的に避難できるところ(広場があって安全が確保できるところ) ● 緑

- ・神社やお寺
- ・一時集合場所・避難場所以外の公園
- ・畑
- ・駐車場
- ・津波から避難できるビル

※一時集合場所や避難場所は事前に調べておく

4. 災害時に役立つところ ○ 白

- ・病院や診療所
- ・井戸 ※初期消火にも使用できる
- ・災害時優先電話(緑か灰色の公衆電話)

5. 公共施設 ● 黄

- ・消防署・消防出張所・警察署・交番(駐在所)
- ・区役所・出張所
- ・公民館・集会所
- ・小学校・中学校

6. 道路幅の測定

消防車両が通行できるかどうかメジャーなどで測定する。ポンプ車は3mあれば通行できる。
3m以上は通行可能。3m未満は通行不可。

地域住民のための

「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き

平成１８年４月発行

三重県防災危機管理部地震対策室

三重県健康福祉部健康福祉総務室

〒５１４－８５７０ 津市広明町１３番地

電話 ０５９－２２４－２１８４（地震対策室）

０５９－２２４－３０５６（健康福祉総務室）

学 位 論 文 要 旨						
学位論文提出者	氏名	田井中 歩美	専攻	建築学	講座	構造マネジメント
学位論文題目	災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究 —住民主動で行なう災害対策の提案—					
論文審査委員	主査	川口 淳	副査	畑中 重光	副査	浅野 聡
<p>1995年1月に発生した兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災は、我々に地震被害が避けられないと言う事実を認識させ、あらゆる防災に関する課題を与えた。とりわけ、高齢者をはじめとするいわゆる「災害時要援護者」が受けた被害は甚大で、避難をはじめ避難生活におけるケアのあり方が問題とされた。災害時要援護者の対策は行政が中心となって進められてきたが、東海・東南海地震のような広域大規模災害時には公助だけでは十分ではない。災害時要援護者の救出を行政や民生委員だけに任せるのではなく、地域が一体となってこの問題に取り組み、共助で災害時要援護者を救うことが求められている。</p> <p>本論文は、災害時における要援護者対策について検討すべき基本的な項目を洗い出し、今後の災害時要援護者の避難対策に資する資料を提供することを目的として、実験的に災害時要援護者の避難対策を検討するワークショップを行い、住民主動で行う災害対策を提案するものである。</p> <p>本論文は全5章で成り立ち、全体の構成は以下の通りである。</p> <p>第1章「序論」は、本研究の背景、目的、手法および既往の研究について述べた。</p> <p>第2章「災害時要援護者の避難対策の避難対策の現状」は、我が国の施策と災害時要援護者対策に置ける先進的な事例について示した。</p> <p>第3章「要援護者の避難対策に関わる団体の意識調査」は当事者団体へのヒアリング調査から、要援護者の避難対策の現状と必要とする支援について述べた。</p> <p>第4章「地域における災害対策の取り組み」はモデル地区で実験的に要援護者対策の取り組みを行い、地域における災害時要援護者避難対策の手法を検討した。</p> <p>第5章「結論」は本論文のまとめとして、住民主動で行う災害時要援護者対策を提案した。</p>						
論 文 目 録						
<p>1) 田井中歩美, 川口淳: 三重県における災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究 (その1), 日本建築学会学術講演梗概集, 都市計画, 2005年</p> <p>2) 田井中歩美, 川口淳: 三重県における災害時要援護者の避難対策に関する実践的研究 (その2), 日本建築学会学術講演梗概集, 都市計画, 2006年</p>						