

も本当に対象者はメンバーの方が7名で、家族が1名で、ボランティアが5名、そして施設職員なり職員の方含めて17名と母数は少数でした。14番目に、「大震災の後の健康状態はどうだったのか」、というと心身の不調が13名。1人あたりやっぱり3種類の症状が出たというところが現状です。そのときに「心のケアの相談を受けてみましたか」といったら、「受けない」7名、「必要ない」8名、「もうすでにケアを受けた」2名、でした。

16番目に「我々の仲間が一番必要と思われるのはなんでしょうか」については、「顔の見えるお付き合いが大切です」ということが1つ。次は、「備えあれば憂いなし」ということ。その中で「次の住民と向き合っていくことが大切です」ということ。そして、その他3番目に、「正しい情報の入手」。「頑張り過ぎず少し甘えたい」ということ、「自分を責めちゃだめだ」というような感じが出ていました。本当に我々は震災のとき何ができたのか、どうすればみんな本当に精神的な復興に向けてどうなのかということが大切だと分かりました。これを、アンケートを見て、我々、高砂ございん会は近くの温泉に行きました。みんな温泉に入って、心のいやしとみんなで苦労話なり苦しんだりなんか話し合っただけという事で、それがうんと効果的だったというのが皆さんの意見です。

#### 仙台市避難支援プラン（全体計画）

あと、次のページ、次の方ですけれども、これは仙台市の災害要援護者避難支援プランをお配りします。時間が超過しましたが、これで報告ならびに説明を終わります。皆さんから補足説明なり、あるいはご質問よろしくお願ひします。5分間休憩します。

# 仙台市災害時要援護者避難支援プラン(全体計画)

## 【概要版】

### 1 基本的な考え方



#### ●プランの目的●

要援護者の避難を支援するためには、各地域において、日頃から高齢者や障害者など支援を必要とする人を特定し、その一人ひとりについて、誰が支援してどこに避難させるかなど、具体的な支援方法を決めておくことが必要です。

また、要援護者の特性に応じた十分な配慮も必要であり、日頃から要援護者の状況の把握に努めながら、災害発生時には、適切かつ速やかに支援することができるよう、こうした取り組みを市全体で構築していくことが求められています。

このプランは、要援護者の「自助」及び、地域(近隣)の「共助」を基本とし、要援護者への情報伝達や避難支援体制の整備を図ることによって地域の安心・安全体制を強化することを目的としています。

#### ●避難支援体制(自助・共助・公助の役割分担)

災害時に、要援護者の安否確認や避難誘導等を円滑に行うためには要援護者自身による日頃の備えである「自助」、地域住民相互や地域に関係する団体の連携による「共助」が重要です。

これら、「自助」・「共助」に加え、市や公的機関による「公助」が一体となり協働で避難支援体制を構築するため、それぞれの役割分担を明らかにしておく必要があります。

#### 自らの備え(自助)

住宅の耐震化、家具の転倒防止、物資の備蓄、近隣の方々とのつながりの確保など

#### 地域での 取り組み(共助)

町内会・自治会、自主防災組織、民生委員児童委員、地区社会福祉協議会、地域包括支援センター、ボランティア団体等が連携し、協働で推進

#### 行政による支援(公助)

要援護者の避難支援体制を確立するため、地域における共助の取り組みが円滑に進むよう支援

## 2 災害時要援護者の定義

### ●災害時要援護者の定義・避難支援の対象についての基本的な考え方●

災害時要援護者とは、災害が発生した場合、必要な情報を迅速かつ的確に入手し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなど、災害時の一連の行動において第三者の支援を必要とする方々をいいます。

平常時から介護や行動の補助など何らかの支援が必要な方

高齢者

障害者

(身体障害・知的障害・精神障害・発達障害のある方など)

災害時などの緊急的な状況において手助けが必要となる可能性のある方

妊産婦

乳幼児・児童

外国人

要援護者の生活状況や地理的条件等を把握し、支援の優先度が高い要援護者を中心とした避難支援体制づくりを進めます。この場合、病気や障害等により自ら意思表示ができない方、判断ができない方についても、配慮して進める必要があります。

妊産婦、乳幼児・児童や外国人の方など、状況により配慮を要する方については、支援者の確保など、地域における支援体制の整備状況に応じながら対応を進めていきます。

### ●避難支援の対象者●

在宅の方で

災害情報の入手が困難な方(※1)

自力や家族の支援だけでは避難することができない方

- ①障害者手帳をお持ちの方(身体障害者手帳、療育手帳又は精神障害者保健福祉手帳)
- ②要介護認定を受けている方(要支援も含む)
- ③65歳以上の高齢者で、一人暮らしの方や高齢者のみの世帯の方、またはご家族のお勤めなどにより、日中(夜間)の長い時間にわたり一人暮らしの状態になる方
- ④上記①～③に準じる方や、病気等により、地域による支援を必要としている方(※2)

(※1 視覚や聴覚の障害等により、情報の入手が難しい方を指します。)

(※2 難病や、自立支援医療の給付を受けている方なども含みます。)

地域による支援を希望する方



### 3 要援護者情報の把握と情報管理

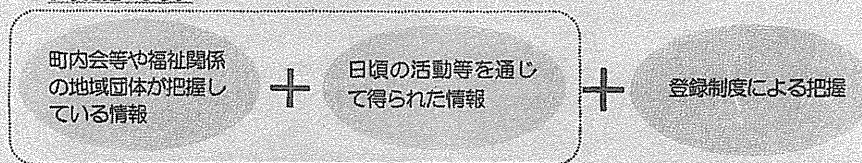


#### ●要援護者の把握●

要援護者の安否の確認や避難誘導等を速やかに行うためには、要援護者にとって最も身近な地域の方々が、要援護者の居住地や生活状況等の情報を事前に把握しておくことが大切です。

要援護者の情報の把握に際しては、要援護者自身の理解と同意を得ながら取り組みを進めることが基本となります。

町内会等の地域団体や、民生委員児童委員、地区社会福祉協議会等の福祉関係者が、日頃の活動等を通じ、支援が必要な人へ働きかけを行うなど、効果的な手法を組み合わせることでより把握します。



効果的な手法を組み合わせることで把握

#### ① 登録制度による把握

前ページの「避難支援の対象者」に該当する方で、地域における避難支援を希望する場合は、市（区）に申し出を行い、市（区）は、これらの情報を地域に情報提供します。

#### ② 町内会等や福祉関係の地域団体による把握

回覧等を用いたアンケートの実施等により、町内会等や福祉関係の地域団体が、日頃の活動等を通じて、地域において支援が必要な人の情報を把握する方法です。

地域の特性や支援体制の実情に応じた避難支援の対象者の把握を行う場合に有効です。

#### ●情報の管理について●

要援護者が、安心して支援を申し出るためには、個人情報の流出防止の取り組みなど、情報の管理が重要です。

地域においては、個人情報の取り扱いに関するルールを定め、個人情報の保護に十分に配慮しながら、要援護者の情報を適切に管理します。

また、市は、地域団体向けに個人情報の取り扱いに関するリーフレット等を配布するとともに、情報管理体制の確認や、必要に応じてアドバイスを行うなど、個人情報の保護が十分に図られるよう、その周知と働きかけを行います。

## 4 地域における避難支援体制の整備・推進

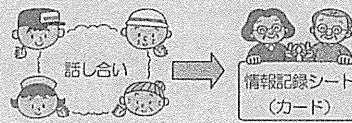
災害が発生し、またはそのおそれが高まったときに、要援護者の避難誘導等を迅速かつ確に実施するためには、あらかじめ、避難支援体制を整備するとともに、要援護者一人ひとりについて、誰が支援し、どこに避難させるかなどの支援の方法を定めておくことが重要です。

避難支援体制の整備

支援者の確保

信頼関係の構築

避難支援に有効な情報の把握



### 【記載内容例】

- ・家族の緊急連絡先
- ・支援者の氏名、連絡先
- ・避難する際の場所
- ・かかりつけの医療機関
- ・既往症
- ・日頃服用しているお薬の品名、用量
- ・避難の際に配慮してほしいこと
- ・・・など

## 5 避難誘導の方法

安否確認

要援護者や隣近所への声かけ

救護活動・救出活動

負傷者への応急手当、安全な場所への搬送

避難誘導

地域の安全な場所や避難所への避難誘導



要援護者への情報伝達

必要な情報の伝達

救援の要請等

支援が困難、危険な場合

\* 避難支援プランの詳細は、冊子「仙台市災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）」をご覧ください。

—仙台市災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）【概要版】—  
 発行年月 平成24年4月  
 発行 仙台市  
 事務局 仙台市消防局防災企画課（022-234-1111）  
 仙台市健康福祉局総務課（022-214-8184）

### Ⅲ. 質疑・討論

加藤：仙台市の避難所の責任者の方に伺っても、「要援護者は全く把握していない」という回答が多かったです。「もう、そういうどころではなくて、食の確保がまず第一だ」ということもよく聞いていました。ただ、そうではあるけれども、さらに苦しい立場におられている障害者の方は結構多くて、本当に多くおられたと思われまます。避難所はもう住めないのです、そんなところにおれないので、自宅へ戻られるというところがあって、戻られる方が結構多くおられる。そうすると余計に把握できなくなるというようなことも我々経験しているんですけど。こちらのXという、かなりコミュニティー的なそういう地域の結束がしっかりしているところだと拝見しているんですけど、その中で、結構、障害がある方をかなり網羅されていたのかどうか。それとの避難所との連携ですね、そのあたりが気になっています。

Ma：先ほども説明したんですけども。コミセンに最初は200人ぐらい集まった。小学校に3,500人ぐらい、こちらに体調不良なりいろいろ不自由のある方が150人ぐらいいました。150人の特性は身体障害者、精神障害者、あるいは老人の方がいる。付き添いの方も含めてです。X小学校の地区の障害者がどうかは、まず分からなかったです。多賀城なり、仙台の我々の地区以外のところからの方もここに入ってこられました。まず、我々は、全体で何人の要援護者何人いてどうするかということまではつかんでいなかったんですけども、ここに集まって避難された方から見ると、そういう方が合計150人ぐらいいて、その半分の方が付き添いでした。私の町内の中で、あるいは学区のX町内で何人の要援護者がいてどうなったかということ、これからがやっぱり今度の課題なのかなど。それは民生委員なり町内会長を含めて、要援護者支援のあり方ということ勉強しようというか確認しよう。実際の把握はしているんですけども、その人たちが今回の震災でどのようにこう、こちらに来たかといったら、逆にそういう方の方が避難所に来ないで自宅で自宅避難されて、そんなことがあったということが、やっぱり多かったのではないかとというのが私は推測されますけど。それはこれからの課題なのかなと思います。以上です。

Y：今、浦河町は人口1万3,000人ぐらいの小さな町なんですけど、隣近所の人顔っていうのも最近では都会風になってきまして、何の仕事をしているのか、顔もわからないとか、そういうのがだんだんなってくる傾向が強いわけです。

そんな中で、「災害時には行政は対応が遅れる」のは、当然だと思います。地震の場合を考えても、橋の落下あるいは道路の陥没等で、車の通行もままならない。そういった面が阪神淡路でも見受けられました。その中で、隣近所の方が救出したというのが大体8割ぐらいなんです。行政2割の助け。そのぐらい遅れてくるんですけども、そういったところでやはり災害に係る情報、避難困難者、障害者、こういったものの情報は、行政としてはどの程度事前に自治会の方に伝えてというか、ちょっとお聞きしたいと思います。

T：去年からそういう要支援者の登録制になっていまして、本人が申請して、市に登録しています。市からは名簿は各町内に入っております。そして、その名簿に従ってその名簿は

民生委員だとか町内会長、皆共有して持っております。それで震災のときには優先というか、まず声掛け、私の町内ではまず班長、28 班長いるんですけれども、班長、それに民生委員が声掛けしている。必ず声掛けしてくださいと、そういうふうに徹底しております。他の7町内も皆、去年12月には名簿戻ってきて、会長は皆覚えておりますから、そういうシステムになって問題はないようにやっております。

Y: 今回、こちらに来まして、この制度ができたというのを初めて知ったわけなんです。で、この制度は確かに今、聞いていると、全国一律でなっているんじゃないかなと。ここの仙台市だけがやっているわけではないと思うのですが、今回、そういうふうなことができたということですよ。

< 編者：平成17年度に発表された内閣府「災害時要援護者支援ガイドライン」では、市町村が災害時要援護者名簿を作成し、町内会長らと共有することが推奨され、繰り返し、通知もされている。しかし、市町村による名簿の作成と町内会との共有状況には地域差がある。また、町内会が名簿を提供された場合にも、管理・活用方法が課題になっている場合が多い。 >

T: そうです。なっているはずですよ。仙台市だけということはないと思います。もともと作りなさいというような制度だったと思います。

加藤：私、阪神・淡路大震災のときから関西に行っております。要援護者情報が必要だということは、東日本大震災の後にも出てきて、全国でその制度を実施するということまでやっています。今回の震災で仙台市は要援護者の方に電話連絡を入れています。それは確認いたしました。ただ、要援護者登録の登録率が1%あまりであったという現状です。

沿岸部の方の登録率は悪かったようです。市内中心部の方が多い。非常に気になりますのは、今いただいております、この概要版、仙台市災害時要援護者避難支援プランの全体計画の中にも要援護者の把握というところがございます、そこの中に①、②とあります。登録制度による把握、これは従来から出ておりますように、3つの方式があります。この登録率がどうしても全国的に高くなっていないという実態があります。

それで②の町内会等や福祉関係の地域団体の把握、これ非常にものすごい有効といわれています。私どもも全国いろんなところをちょっと見たりすることがあるんですが、地域によって、その地域によって、町内会でかなり把握されているところと、それからそれがなかなか都会的になって、人の結び付き等で出にくいところがあるわけです。そうすると、少なくとも市とかそういうところでお持ちになっている、例えば手帳、身体障害者登録の手帳とか養育手帳とか、そういった手帳の情報も本人さんが登録するしないにかかわらず、なんらかの形で活用していくというのは事前にやっておかないと間に合わないというのが実感です。というのは、いろんな障害者の方で、自分から手を挙げて登録する方は本当に少ないです。視覚障害者でも言っています。例えばやっぱりこの①、②以外に普段から、この方は市としては把握している。でも個人情報があるから出せないというのははっきり分かっているんですが、災害時にはどうするという対策のために、そういう町内会とかの

練習をやらないと、障害がある方は相当数漏れてしまうという。このあたり、ちょっと考えてほしいと思います。

Ma：平成 25 年 12 月 18 日ですけれども、来月ですけれども、防災訓練の目玉商品というか一番大切なのは避難訓練をすることと、要援護者支援の体制をどのように会場内で把握しながら、そしてみんなにお伝えしてやっていただくかということを中心に防災対策をするんです。そのときに町内会の中で隣近所のお付き合いの中で、「この人はちょっと登録されていないけど調子悪いんじゃないでしょうか」だの、「体調が悪かったら車いすをご用意します」だの、そういうきめ細かな実際面でどのように動くのかということは、今回やってみたいなと思っています。これ初めての経験、体験なんですけれども。そういうふうな行政の情報なり、あるいは民生委員さんの情報なりを、特に他に地域の中で、今、みんなが手をつないでいくためにどうするのかということ、特に大事なことなので、今回やってみたいなと思います。他の防災体制、総合訓練の中に生かしていきたい。まさに我々は情報、だから「この人しかいないね」じゃなくて、本当に地域の中で困っている人っていうのはいっぱいいるので、それをみんなで救い上げて、そしてどうすれば訓練に、訓練というか、いざというときに対応できるかということ、を学んでいきたいと思っています。

河村：その際に、やはり避難所に着く以前のところでかなり勝負が決まっているわけですよ。それと避難所へ来てからも大事なんですけれども、その前の段階で勝負が決まっているので、その前の段階をどうやって勝つかということですよ。津波やその地震に。そこでやっぱりすごく大事なのは、実は先ほどちょっと伺って、すごいいい例だなと思ったのが、T の従業員の方が 300 人、徒歩で避難をするということを事前にプランとして決めてあって、当日も避難をされて、ここまで 1 人も犠牲を出さずに無事に着かれたとおっしゃっていたと思うんです。ちょっと立ち話で伺ったんですけれども。しかも数日前に訓練もされていたんですよ。たしか訓練をされていて。

もうちょっと伺ったら、T という会社は日本中の工場ですごく大きな会社ですけど、日本中の工場でそういうプランを持って事前に訓練をしている、そういう企業と地域とが一緒になると、たぶんその 300 人の皆さんが避難する経路の途中で、例えば 1 人では移動できないという方がいたときに、同じ方向に向かって声を掛けて援助しながら歩くというのはできると思うんです。だから、そういう本当に猫の手でも借りたいわけですから、あらゆるその地域で避難の資源というのがどういうものがあるのか、それを日常的に掘り起こしていくというところから始まるんだと思うんです。それが逆に避難所に着いてからの行動を決めると。つまりみんなの頭の中に、要援護者を波に向かって救いに行くっていうのは、たぶん誰もできないと思うんです。でも、同じ方向に向かっていくときに手をつないで一緒に行くというのは、たぶん誰でもできると思います。ですから、そういうお互いにできることを一緒にやるんだということ、例えば今みたいな企業ですと全国にその企業の工場のあるところの周辺地域では、それを一緒にやれるチャンスがあるわけです。

同じようにいろんな企業は地域に役割を果たせるので、企業としてそういうポリシーさ



え確立すればやれることだと思うのです。同じようにいろんな銀行もあるし、あちこちに全国規模の、そこが拠点になれば、かなりいろんなことができる組織というのはあると思います。郵便局もそうですし、いろんなところがあるので、それと地域をどうつなぐのか。そういうふうな視点が一つ。先ほどの T の事例ですごくいいことをお聞きしたなと思ったのですが、もうちょっと詳しく T の事例をお話をいただけるといいなと思います。

Ma：ありがとうございました。今、T の話が出たんですけども、ここから 2 キロぐらい先の仙台港なんですけれども、そこから逃げてきたというか避難してきたんです。そこでは 300 人の従業員がおられました。まずそのときに「車で動いちゃだめだ」という、全部車で通勤しているんですけど、「車で行くのはやめましょう」ということが前もって言われた。そのときに後から聞いたんですけども、「それ誰が保証するんですか」なんて、そんな話、前にちょっと出たけれども、「震災のとき、まず車で走っちゃだめだ」ということと、「必ずヘルメットをかぶりなさい」ということなんです。そういうことと、後は点検をする。それは職種ごとにやる。点検して、そして点呼する。そして、あと回りに人がいたら呼び掛けて、みんなで逃げると決めてありました。

それで X 小学校に一番先に集まったんです。震災で、なんかその習慣というか、T は体育館の収容人数は 600 人ですから、あと半分しか、300 人しかない。そこでやって何をしたか。たまたま私は町内会で運営しているんで学校に行ったら、ヘルメットかぶっていた。たまたま私も元 T の従業員でした。僕は仙台工場じゃなくて、埼玉工場で本社って向こうにあるんですけども、そこで従業員として働いて定年退職で戻って、10 年前に戻ってきたんです。私は OB なので、「君たちは取扱説明書を持って仮設トイレをつくりなさい」というふうにしたんです。5 台。なかなか仮設トイレをつくるのが難しいです。素人では。プロでも 1 時間ぐらいかかるんですけども、すぐ、そういう訓練をして仮設トイレをつくったの。30 分ぐらいで全部終わった。これも仙台市で一番先に立ち上げたのはその X 小学校です。それは誰がやったかといったら一般企業がやった。

そして、皆さんに呼び掛けて、その T の人は毛布だの、今、物資なんか全部供給したり、あるいは近くの困っている人にみんな手を貸して援助した。ですから今回、災害のときの避難所に、最初に出ていったのは一般企業の従業員。それは全員じゃないんですけども。そのスタッフと私たち地域の人。行政はその日まだ来ていません。学校の先生も児童のこと、生徒らのことしか考えませんから、何もできない。ですから実際に動いたのは一般企業の T と、地域の皆さんが主体的に動いた。すぐ暗くなったので、すぐ電気を用意したり、投光器を用意したり、ガソリン、灯油を用意したりというのもみんな地域の近くの人からです。灯油持ってきたり、そういうのには T の従業員もみんなでした。「灯油もらってきたらいいよ」とか、「ストーブもらってきたらいいよ」とか、そういうことを対応したというのが現実にあります。ですから、何もルールないんですけども、そのときにやっぱりそういう発信してどうするか、それに対応したのが一般企業、それも常日頃訓練していたからできたのかなと思います。

河村：そういう企業のいい事例っていうのを広げたいですね。

T：要支援者は、実際に震災のときには声掛けするときに、普段からやっぱりコミュニケーションなりしていないと、なかなかうまくいかない。「遠慮する」というし、「私はやってもらうの嫌だ」とかでは、うまくいきません。だから普段から「震災のときにはどうしますか」「車をどうしますか」とそのくらいのところまで打ち合わせしておかないとうまくいかないと思います。そのところが私ども一生懸命やりたいなと思っております。そういうことは非常に大事だと思います。

Y：震災が起きたら、まず自分のところに津波の波がくるんだと考えて準備をしておくことが大切です。私もほとんどやっていないのですが。ただ、平成16年ぐらいから子どもの学校の帰りに見守りを高齢者がチームを組んで、街頭に立って、たすきを掛けてやっていたわけです。そのことが非常に人とのつながりが取れてきたなと思うときがある。というのは、その3~4人が毎回出るときは人を変えているんです。同じ人でなく。そうしたら1時間立っていますんで、黙って立っているわけでないから世間話をすると。今まで顔は覚えていたんだけど話したこともないと、こういった人たちが毎回話し合ったり、世間話をしたりしているうちに互いに顔を覚えて、それで1人でも多く顔を覚える。そして町内会の行事にもその人たちが誘い合って出てきてくれる。

それからもう一つは、その子どもたちも大人も顔を知っている。こっちからあいさつをしなくても、子どもの方から声掛けをあいさつをしてくれる。特に最近では、もう10年近くやっていますので、子どもも大きくなってきます。そうしたら高校生になっても後ろの方から「おじさん、おはよう」って、朝のあいさつができる子どもに育ってきている。これも大したことではないんだけど、大事なことではないかと。

T：私どもの学区でも見守り散歩隊という名前です小学生の登校・下校のときには交差点で立って声掛けして、それで学校は学校であいさつ運動、一生懸命やっております。小学校も中学校もあいさつ運動っていうのは非常にうるさく言っておりますから、だいぶ良くなりました。それが1つのコミュニケーションとして生きてくるんですね。何かあったときは生きてきます。だから、それでコミュニケーションというのは何かの機会、なんでもそういう遊ぶことでもなんでもつくってやらないと、いや、孤立化してしまいますから、それは一生懸命やっているとします。

Y：自分のところも行事はいろいろやっていますけれども、特に大事になってくるのは飲み食いを一番大事にしています。1回飲むことによって心が違くと。現場の難しいことはやらないで、飲み食いにバッチリ金かけてる。

T：いいですけど、あまりしゃべれないです。それ打ち解けてきますけど、これで本当に災害のときに助けられますね。

Y：一番大事だと思うのは普段の隣近所のお付き合いです。これが一番大事です。ここ、カットしてしまったら災害のときどんなことをやったってうまくいかない。

T：交流がうまくできていたら、地震起きたときに、すぐ「おじいちゃん大丈夫かな」って