

8. 1 要援護者の安否確認

（1）岡崎市の災害時要援護者の仕組み

岡崎市では、65歳以上の一人暮らし高齢者、介護保険要介護3以上の人、重度障がい者を中心に一人では避難しにくい身体・知的・精神障がい者や難病患者、家族と同居であっても地域支援者が支援を必要と認めた人（全体で約12,000人、市民全体のおよそ3.3%）などを対象として、近隣住民に要援護者の氏名、住所、連絡先、希望する支援内容などの個人情報を開示してもよいと同意した人（約7,000人、要援護者のおよそ60%）の情報を定期的に地域支援者に提供する仕組み（手上げ方式と同意方式の併用）をとっている。

要援護者の情報は、常時コンピュータにより住民基本台帳や介護保険台帳、障がい者台帳などと突合されるので、死亡、転出、要介護度などの基本情報は自動的に更新され、常に最新情報を保つようになっている。

要援護者の情報は、地域支援者が要援護者を避難誘導するための最小限の情報を名簿（紙）で渡すとともに消防本部の通信指令室にもデータで送信し、火災や救急救命にも利用されている。

地域支援者は、防災防犯協会長（実質的に総代*）、民生委員児童委員、学区福祉委員会委員長が担当しており、平常時の見守りは学区福祉委員会、緊急時の避難活動は防災防犯協会、情報開示していない要援護者は民生委員児童委員が中心となって支援するという活動モデルは市から示されていたが、おのおのの連携方法や業務のすみ分けは、各町内にまかされている。

避難活動の指針となる要援護者一人ひとりの個別支援計画は、未だにほとんどの町内で策定されておらず、名簿登録を拒否している要援護者に対しては、民生委員児童委員が一軒ずつ訪問して実情を確認している程度で、個人情報保護の観点から十分な把握ができていない。死亡、転出、施設入所、登録変更、家族構成の変化などにより、毎日10人以上の登録者が新規登録や変更申請を出してくる大都市では、住民（要援護者）の動向を完全に把握し、かつ地域支援者に即時伝達することは無理があるのではないかと思われる。

岡崎市の災害時要援護者支援計画は、地域防災計画に内包されており、要援護者が単独で避難することは想定されていない。従って、要援護者への情報の提供や避難支援活動も3～7節で述べたように防災防犯協会長を通じてもたらされることになるので、台風など事前（避難）準備が十分おこなえる災害には対応できるが、地震や今回の水害のようなごく短期間に地域住民が一斉に避難しなければならないような災害には、即時対応ができないものであった。

（2）災害当日の状況

岡崎市では、1時過ぎから市内河川流域周辺を中心として、床上浸水した家屋がたくさん出てきた。災害対策本部にも救援依頼の電話が多数入ったが、「寝ている間に耳に水が入ってびっくりして目がさめた。」とか「足の甲から胸元まで水が上がってくるまで15分しかかからなかった」など、かなり緊急性を要する危険な状態であったことを伺わせるものがあった。

水害の出た世帯は、要援護者のいる世帯か否かは関係なく、在住している土地の高低や排水設備の有無などに影響したので、災害時要援護者だけに限定しての被害状況は不明である。しかも、床上浸水した家屋でも2時間ほどで何事もなかったように水が引いたため、災害時要援護者という個人対象の概念では被害状況の把握はできなかった。

しかし、市内にある特別養護老人ホームや認知症対応型グループホームなど福祉施設では、大きな被害が出たものもあった。もともと市街化調整区域（水田）の中を造成（埋め立て）して建設した市東部の特別養護老人ホームは、施設内の調整池が集中豪雨により逆流して床上浸水となり、入居者が2階に避難しなければならない事態となった。また、4階建て施設の2階、3階にあるベランダに降った水を縦樋にて排水しきれず、逆流して床上浸水になったとの報告もあった。いずれも、いかに短期間に集中豪雨があったかを示すものである。

市内南部の河川沿いにある認知症対応型グループホームでは、認知症のお年寄り15人が水没した施設を離れ、対岸にある商業施設の2階に避難した事例もあった。

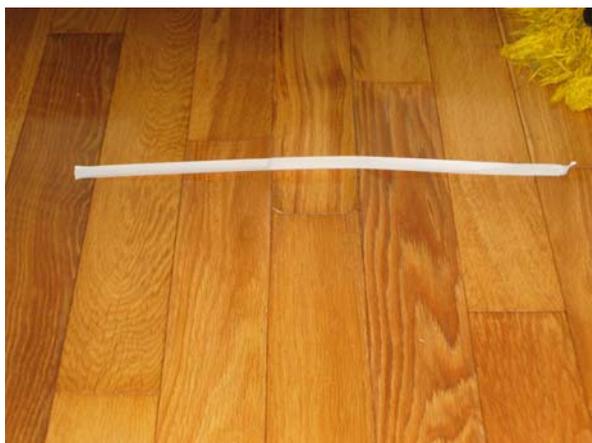


写真 8.1.1 特別養護老人ホームの歪んだ廊下

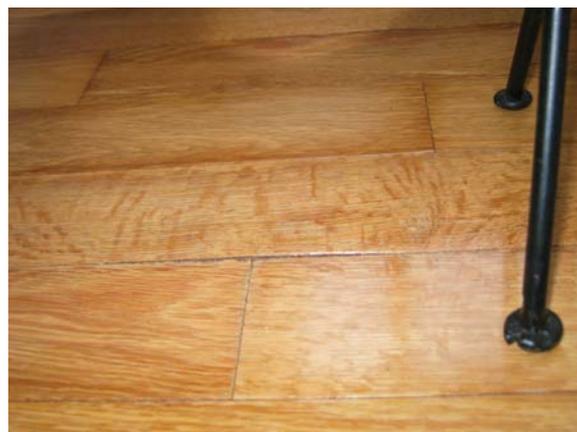


写真 8.1.2 床上浸水でめくれ上がった床

（3）災害時要援護者への情報伝達

地域支援者である学区福祉委員会や民生委員児童委員による災害発生後の安否確認には、要援護者名簿が大きな威力を発揮した。施設入所者は施設側からの被害報告にて確認し、在宅障がい者においては障がい者団体などを通じて、在宅高齢者は包括介護支援センターを通じてケアマネージャーによる安否確認をおこなった。

市からも、福祉部局より29日午前2時10分の避難勧告を受け、各福祉施設への安否確認を行った。

※ 総代：岡崎市の各自治会のとりまとめ役は、歴史的に「総代」と呼ばれている。市の自主防災組織にあたる「防災防犯協会」は、「総代」が防災防犯協会長のうちの約98%を占め、傘下に町内会のとりまとめ役である「組長」が平均15名ずつ、さらに組の中に住民が各15世帯程度ぶらさがる階層構造を持っている。「総代」は、学校区単位で集まり「学区総代会」をつくり、市内50学区で「総代会連絡協議会」を編成している。

総代会連絡協議会会長	—	学区総代会会長	—	総代	—	組長	—	一般住民
1人		50人		552人		8,753人		約38万人

現実には、組に入らず町内の付き合いをしない住民もたくさんおり、その場合には地域コミュニティがほとんど成立していない。

8.2 要援護者の緊急入所（認知症対応型グループホーム）

今回の水害で被災した認知症対応型グループホームの緊急入所の事例は、下記のとおりである。

8月29日（金）

- 2:10 全市に避難勧告発令
- 2:20 長寿課から被害状況の安否確認電話を入れたところ、1階ふくらはぎまで浸水、入所者及びスタッフは机の上に集まっている旨を確認
- 2:31 災害対策本部にグループホームから救助の要請。消防出動
- 2:52 消防現場到着時グループホーム約1m浸水、施設入居者18名及び施設職員2名がテーブル、椅子等の上に避難。問診するも異常なし
- ～4:27 救助ボートを玄関に着け、地元総代と避難協議中に水位が降下し、施設内に水がなくなったため、ボートによる救助中止。必要があれば自主避難するように施設職員、地元総代及び消防団に依頼

その後、入所のうち3名は、親族に引き取られる。残りの15名は、隣家の住民及び消防団員の計5人の助けを受け、職員とともにスーパー屋上駐車場にある建物に避難。

- 7:10 公用車（10人乗り）で避難者救出に向かう。（長寿課職員2名）
- 7:30 スーパー店舗に着
- 8:00 事業者の車2台と共に被災者を特別養護老人ホームに移送
- 9:00 特別養護老人ホーム着
デイサービス室にて休養・昼食
避難者の受け入れ先の調整を行い5施設に分散入所決定。
- 14:00 特別養護老人ホーム出発
- 16:30 全員が各特養に移送完了

8月30日（土）

- 午前 ボランティア（8名）がグループホーム入り（片付け・清掃）
- 午後 長寿課職員1名により、グループホームに毛布40枚搬入

8月31日（日）

- 午前 グループホームへの復帰可能状態になる。
- 午後 特養に避難していた全入所者が、グループホームにもどる。

9月1日（月）

- 午後 長寿課職員により、グループホームの復帰確認



写真 8.2.1 水没で荷物を廃棄したグループホーム



写真 8.2.2 床上浸水したグループホームの事務室

なお、岡崎市は、平成18年に入所系施設を設置・運営している14社会福祉法人の38施設と福祉避難所（二次避難所）協定を締結している。これは、一次避難所となっている小学校体育館などで避難生活が困難な要援護者（主に障がい者と高齢者）を寝具と食糧等を持ち込むことを条件に、ある程度の介護付きで受け入れてもらえるよう協定したものであり、全市で923人分（地域防災計画上の要援護者避難所避難数の1.3倍ほどになる）を確保している。また、ボランティアの介護員を送り込めば、さらに多くの要援護者を受け入れるてもらえることになっている。

岡崎市福祉避難所協定の特徴は、

- ① 福祉避難所は、すべて社会福祉法人が運営する入所系の施設（特別養護老人ホームや知的障がい者入所更生施設など）である。介護員は施設側をお願いする。（災害時にいちばん不足するのは、要援護者をお世話する介護員であり、これだけは隣近所との共助ではカバーできない部分である。）
- ② 避難者は、寝具と食糧を持ち込むことが原則としており、オムツ等消耗品は施設側のストックを利用させてもらう。（要援護者用のベッドは当然ないから地域交流スペースや廊下で横になるのは容認する。）
- ③ 管理者権限も施設側に委ね、基本的には入所者と同等のサービスを行う。（管理者を行政から出せという国の指導があるが、介護員の問題は行政では解決できない。）
- ④ かかった費用は、人件費も含め全額市が負担する。（国からの介護保険給付は受けられないだろうから、災害救助費か単市持ち出しになることを想定している。）というものである。幸い協定締結している社会福祉法人が15人をすべて受け入れ、その日のデイサービス事業を1/3に縮小して、寒さで震えている入居者を入浴保護してくれた。

8.3 災害時要援護者支援

（1）災害時要援護者名簿の活用

岡崎市の災害時要援護者名簿は、深夜の災害発生直後には、活用することはできなかったが、日が明けてからの救援対策には、その威力を大きく発揮した。

夜が明けると、被害に遭った地域の地域支援者は次々と情報を送ってきてくれた。

地域支援者である学区福祉委員会や民生委員児童委員による安否確認報告は、福祉保健部に次々と入ってきた。また、地域支援者以外にも、地域包括支援センター経由でケアマネージャーやヘルパーの状況が取りまとめられていった。これらの情報は、同じく朝8時に福祉保健部と市社会福祉協議会が中心に立ち上げた市防災ボランティア支援センターに伝えられ、水没したグループホームも極めて短期間（2日間）で復旧することができた。

いずれにしても、災害時要援護者の安否確認という点においては、名簿の存在が最低限の条件となる。しかしながら、今回は被害が限定的であったことと、誰を確認すべきか明らかになっていたため確認できたが、これが1万人2万人となると（短期間では）おそらく限りなく不可能に近いと思われる。

（2）災害時要援護者支援（ボランティアによる支援の確立）

岡崎市の災害時要援護者支援は、

- ① 災害時要援護者の特定（定義を市町村で定めることになっているので、道路を隔てた他市の定義と異なる）
- ② 名簿の作成（毎日10人程度変動するので、更新が課題となる）と個別支援計画
- ③ 緊急通報システムの整備と実際の運用方法
- ④ 救助及び避難誘導方法
- ⑤ 搬送及び受け入れ先の確保と二次避難所運営計画の策定
- ⑥ 被災後並びに避難先における情報提供手段の確保及び情報提供
- ⑦ 復旧への相談体制の確立

の7項目を全体計画として、その下に個別マニュアルを策定しているが、現段階では①、②、⑤ができているのみで③、④はモデル地区での一部試行体制でしか確立していない。③、④、⑥、⑦に関しては、直ちに確立、実行するまでいたっていないというのが実際のところである。

しかしながら、**災害対策本部の情報—災害時要援護者の支援—二次避難所（福祉避難所）の確保—防災ボランティア支援センターの早期設置**がうまくリンクしたところに早期復旧の鍵があると思われる。日頃、在宅支援で受けていた要援護者のところへ、いかに早くボランティア介護員を送り込めるかが、要援護者支援の最大の課題となることを改めて確認させられた。

そこで、岡崎市では復旧と同時に、新たなボランティア体制を堅固にするための制度を創設した。これは、ボランティア支援をする協定を締結することにより、福祉避難所にボランティアを送り出す仕組みを堅固にするとともに、介護経験をもつボランティア団体にあらかじめ登録してもらうことにより、ボランティアの質を高め、災害時に活動（連絡）できる団体を確保しておくことにある。

災害時要援護者支援制度は、「誰が誰を支援するか」をあらかじめ特定しておくことであるが、それが特定できないならば（おそらく緊急時にはそのとおりにはない）「もし、そうなくても別の支援できる」体制を複数用意することであろう。

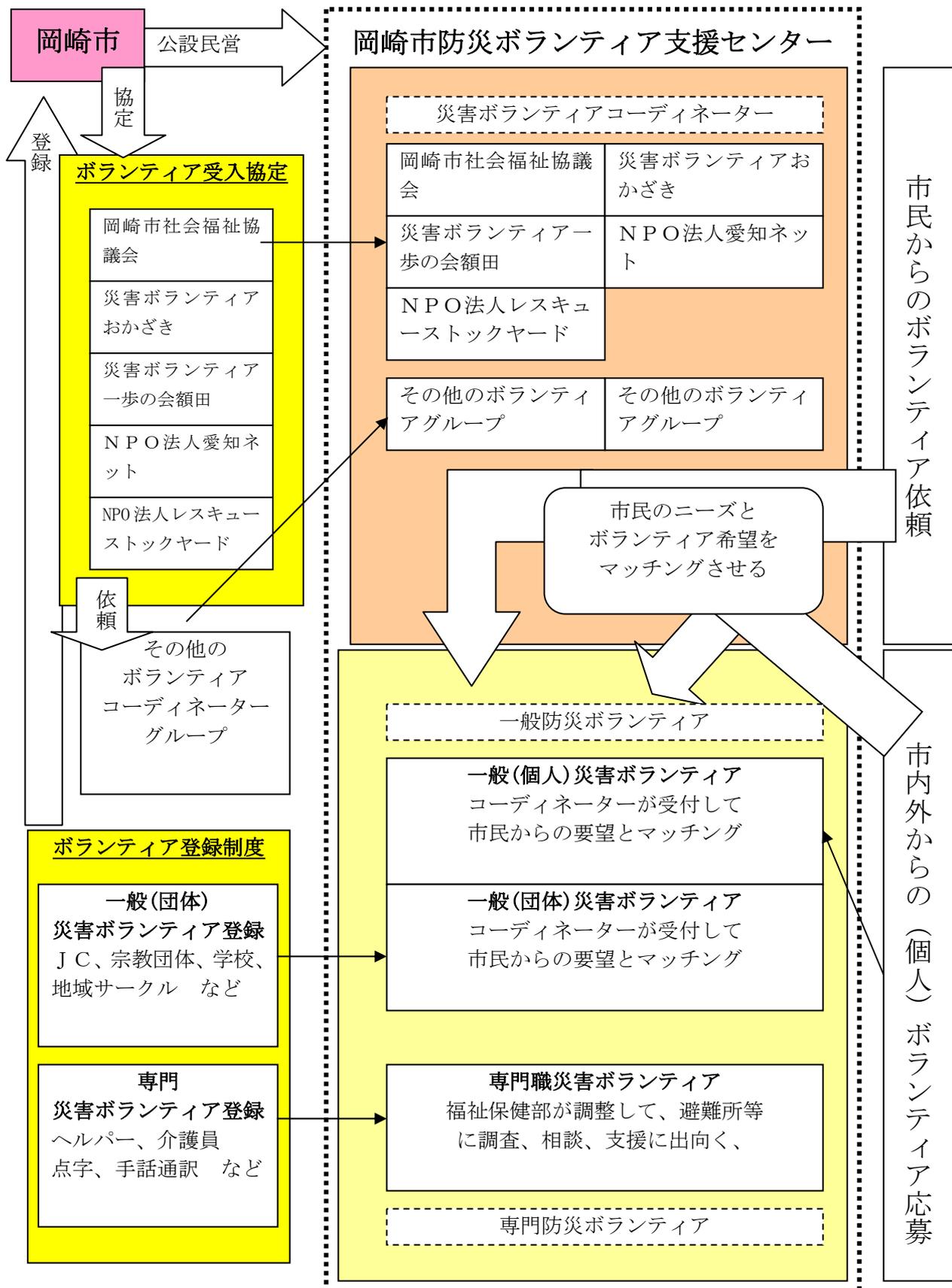


図 8.3.1 ボランティア受入れ協定と登録制度

(出典) 岡崎市提供資料