

災害時要援護者支援実施上の課題解析 —2007年神戸市東灘区不発弾処理の事例から—

A Study on the Evacuation Support for Vulnerable People to Disasters:
Lessons Learnt from the Disabling of Unexploded Bomb in Kobe, 2007

多名部 重則¹, 東田 光裕², 林 春男³

Shigenori TANABE¹, Mitsuhiro HIGASHIDA², Haruo HAYASHI³

¹ 神戸市産業振興局

Industry and Agriculture Promotion Bureau, Government of Kobe City

² 西日本電信電話株式会社

Nippon Telegraph and Telephone West Corporation

³ 京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

At the disabling of an unexploded bomb in Kobe, Mar 4, 2007, Government of Kobe City formed a warning cordon with the radius of 300 meters from the bomb and ordered to evacuate from the restricted area. It considered what was important was to let vulnerable people to disasters evacuate smoothly. In order to find out vulnerable people who were not reported, Government of Kobe City ordered the staffs to visit all the houses in the restricted area in advance. On the day of disabling of unexploded bomb, the support plan for vulnerable people was carried out. To complete to evacuate, the staffs visited all the houses again and checked whether no one left. The aim of this thesis is to examine the lessons learnt from the emergency procedures on the evacuation support for vulnerable people to disasters.

Key Words: *unexploded bomb, vulnerable people to disasters, evacuation support, emergency procedures*

1. はじめに

2007年3月4日に実施された神戸市東灘区青木（おうぎ）不発弾処理において、神戸市は、近隣住民の安全確保のために、不発弾処理現場から半径約300mの範囲を警戒区域に設定し、区域内の全ての住民に対する退去措置と区域内への立入制限措置を実施した^{1),2)}。警戒区域を設定したのは、当日の朝から処理完了までの6時間であったが、住民の完全な退去と当日の混乱を可能な限り避けるため、2月6日に不発弾が発見されてから、約1ヶ月間をかけ、住民への情報提供と災害時要援護者の避難支援に必要な準備作業を行った。この準備作業は、神戸市が保有している介護保険や身体障害者等に関する行政情報による要援護者の把握と、これを補完するための区域内の全戸個別訪問による要援護者の把握を並行して実施することから始められた。最終的には、処理当日に行政の直接支援が必要となる要援護者を確定し、要援護者ごとに避難支援計画を作成した。そして処理当日の3月4日には、朝早くから要援護者ごとに避難支援計画に基づく避難支援を実施した。さらに、区域内住民の全員の退去を確認するために、再度、警戒区域内の全戸個別訪問を実施し、住民避難の徹底を行った。

これら一連の災害時要援護者支援の流れは、河川氾濫や土砂災害、あるいは津波発生時の一般的な災害時要援護者支援対策と比較して、次の特徴を持つ。まず、避難支援の準備が1ヶ月といった災害対応としては極めてスローな時間の中で決定され、実施されたことである。それゆえ今

回の避難支援措置は、神戸市が保有する資源を最大限活用し、現在の行政で対応可能な極めて高い水準で実行することができた。おそらく同じような警戒区域の設定でも数十分や数時間で住民の退去を求めるケースでは、特に要援護者の避難支援や住民への情報提供の面で、今回の水準での対策実施は難しいと考えられる。また、実施された避難支援を住民サービスの提供という視点でみると、今回の事例は多くの時間と資源と投入した高いレベルの安全確保策の実施であったと評価できる。

このような不発弾処理にあたって実施した要援護者支援措置が、実際の災害に向けての訓練的側面を有し、これを分析することが災害に向けた対応を確立するために大切であることを指摘する研究として、高橋 洋「ベストプラクティス 不発弾処理（防災リスクマネジメント Web）」（2005年9月）³⁾がある。

本稿では、神戸市東灘区不発弾処理の事例から災害時要援護者の避難支援措置の実施方法と実施結果を分析し、災害時要援護者支援実施上の課題を解析する。

2. 不発弾処理の概要

（1）概要

2007年2月6日（火）14時頃、神戸市東灘区青木5丁目の建物解体作業現場で、第2次世界大戦中に米軍が落としたりとみられる米国製500ポンド（約250kg）の不発弾が発見された。その日のうちに、陸上自衛隊による調査が行

なわれ、現地での信管除去作業が必要であることが分かった。その後、信管除去を行う処理日を約1ヶ月後の3月4日(日)とすること、さらに住民の安全確保のため警戒区域を半径約300mとすることが、神戸市と関係機関との間で決定された。

2007年3月4日(日)、現地において陸上自衛隊によって不発弾の信管を除去する作業が行われた。神戸市は、朝8時より不発弾から半径約300mの範囲に警戒区域を設定し、区域内の全ての住民に対する退去措置と区域内への立入制限措置を実施した。また、警戒区域内を通過する阪神電車本線の一部運休、阪神高速道路及び国道43号線の通行止めなど広域にわたる交通規制が行なわれた。

神戸市は、発見当日に神戸市地域防災計画に基づく「神戸市事故警戒本部」を設置した。さらに2月13日に、「神戸市不発弾処理対策本部」を設置し、関係機関との連携を強化し、住民の避難等に必要な具体的な行動計画の作成をはじめた。不発弾処理の当日(3月4日)の7時28分、神戸市長を本部長とする「神戸市不発弾処理現地対策本部」を神戸大学海事科学部体育館に設置した。そして、自衛隊による不発弾の信管除去作業が無事に完了した14時43分にこれらの本部を廃止した⁴⁾。図1に不発弾処理に伴う主な対応を示す。

神戸市		関係機関	市民
危機管理室	関係部局		
(2/6)不発弾発見			(2/6)第1報
警戒本部設置			
(2/7)第1回事故警戒本部会議			(2/7)第2報
(2/7)不発弾処理対策関係機関連絡調整会議			
(2/8)第2回事故警戒本部会議			
(2/8)不発弾処理に関する関係部局長会議			
(2/9)第3回事故警戒本部会議			
対策本部設置	(2/13)不発弾処理対策関係機関全体会議(第1回)		(2/13)第3報
警戒区域決定	処理日決定		
	(2/15)不発弾処理対策本部・交通規制部会		(2/16)第4報
	全戸訪問 要援護者調査 行動計画策定	広報準備	
	(2/26)不発弾処理対策関係機関全体会議(第2回)		(2/26)第5報
	広報誌 ビラ配布	広報実施	
避難誘導説明会			
現地本部設置 救護所設置 物資の搬入			
(3/4)現地対策本部設置			(3/4)第6報 (3/4)最終報

図1 不発弾処理に伴う主な対応

(2) 警戒区域の設定

a) 不発弾処理対策関係機関連絡調整会議(2月7日)

警戒区域を設定するにあたり、2月7日(水)に開催された「不発弾処理対策関係機関連絡調整会議」において自衛隊から、不発弾処理にあたって防護壁の構築と住民の避難が必要との説明があった。自衛隊によると、仮に不発弾が爆発した場合には防護壁を設置していたとしても爆薬の爆発力によって、爆弾の金属片が爆風とともに防護壁上部の開口部から放物線を描いて飛散するということがあった。また、その飛散距離は、高さ4mの防護壁を設置すると不発弾の周囲500m以内、高さ6mの防護壁を設置すると周囲300m以内となる。また、上空へは約1,300mの高度に達するので、航空機の飛行にも影響がある旨、説明があった。

b) 自衛隊との協議(2月9日)

神戸市危機管理室と陸上自衛隊が、不発弾の処理日、防

護壁の築造方法、警戒区域の範囲等について協議を行った。

神戸市は、事前に警戒区域設定による影響を試算した。その結果、警戒区域を300mから500mにすることは、避難対象人口が約1.5倍となり、さらに3か所の小学校(避難所)と1か所の老人福祉施設(介護度4:58名)が区域内に含まれることが分かった。このような情報と周辺事業者への影響などを考慮し、警戒区域の設定を行うこととした。

c) 警戒区域の決定(2月13日)

自衛隊との協議の結果、危機管理室は市長に対して「処理日を3月4日(日)、処理現場周辺の半径約300mの住民の立入りを制限する」という基本方針を、2月13日(火)に開催をする「不発弾処理対策関係機関全体会議(第1回)」で協議する旨を報告し、市長の了承を得た。

そして、2月13日(火)に開催された「不発弾処理対策関係機関全体会議(第1回)」において、「不発弾の処理を、3月4日(日)9時より陸上自衛隊が実施するとともに、不発弾の処理作業中の市民の安全を確保するため、作業現場から概ね半径約300mの範囲を警戒区域とし、住民の立入りを制限する」ことを正式に説明し、承認が得られた。

また、このような立入制限区域設定にあたっては、災害対策基本法第63条第1項に規定する「警戒区域の設定」を根拠とすることにした。図2に実際に設定した警戒区域を示す。

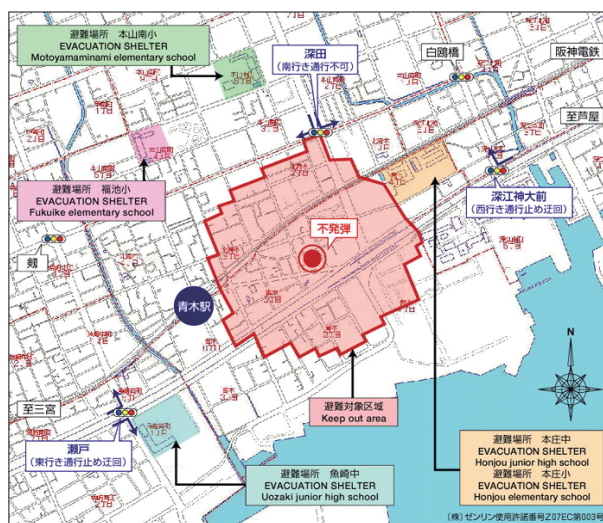


図2 警戒区域の範囲¹⁾

3. 警戒区域内の要援護者数の把握

神戸市は、不発弾処理の当日に警戒区域が設定される区域(以下、「避難対象区域」という)の要援護者の把握に当たって、「行政情報による把握」と「全戸個別訪問による把握」をあわせて実施した。本節では、両者によって把握された要援護者の把握の流れと把握結果について説明する。なお、両者の詳細な手法と結果については、「行政情報による把握」を第4節で、「全戸個別訪問による把握」を第5節で説明する。

避難対象区域内における実際の居住者数・就業者数の把握はできない。しかし、全戸個別訪問を実施したところ、住宅と事業所を併せて2,657軒(うち事業所231軒)が存

在していたことから、この区域内には約 5,400 人が居住していたと推定できる⁽¹⁾。

(1) 行政情報による把握

避難対象区域内に居住する住民に関して行政が把握している次の情報（以下、「行政情報」という）を集約（重複等を整理）したところ、243 名が該当した。

- ① 介護保険要介護 3 以上認定者
- ② 1・2 級の身体障害者手帳所持者
- ③ その他（療育手帳所持者、精神障害福祉手帳所持者、特定疾患患者、公害病認定患者、虐待児童など）

これらの対象者に、市職員（保健師等）による個別訪問・調査を実施した。この結果、243 名のうち 56 名が要援護者として行政として対処すべき住民であることが分かった。さらにこのうち 36 名については自力（家族の支援も含む）での避難が可能であるが、残りの 20 名は、処理当日、特別な対応（フルサポート）が必要となる要援護者であることが分かった。

(2) 準行政情報による把握

避難対象区域内に居住する単身高齢者（65 歳以上）、老々世帯（夫婦とも 75 才以上）の情報（以下、「準行政情報」という）を集約したところ、247 名が該当した。

そこで日頃のつきあいから信頼度の高い民生委員・児童委員による個別訪問・調査を実施した。この結果、247 名のうち 72 名が要援護者として行政として対処すべき住民であることが分かった。しかし、71 名については自力での避難（家族の支援も含む）が可能であったため、残りの 1 名を特別な対応（フルサポート）で支援することとした。

(3) 全戸個別訪問による把握

市は、避難支援を検討する中で、上記の行政が管理し把握可能な情報だけでは要援護者の把握を完全にはできないと考え、避難対象区域内全戸に対する個別訪問を行い、行政情報に漏れている災害時要援護者のあぶり出しを行うことを決めた。この個別訪問の結果、35 名が新たに要援護者の候補としてリストアップされた。

これらの 35 名に対して、市職員（保健師等）による個別訪問・調査を行った結果、このうちの 3 名が、特別な対応（フルサポート）が必要となる要援護者であることが分かった。

表 1 要援護者把握結果

(単位:人)

	対象者	要援護者		援護不要		
		特別の対応が必要	自力での避難が可能	避難場所以外	入所・入院	対象外
行政情報	243	20	(B) 36	107	45	35
準行政情報	247	1	71	141	8	26
地域情報	35	3	0	32	0	0
合計	525	(A) 24	107	280	53	61

(4) 把握結果

これらの過程により最終的に明らかとなった当該区域内の要援護者の把握結果について、図 3 と表 1 に示す。

市は、特別の対応が必要な要援護者 24 名（表 1 の (A)）については、円滑な避難と安全確保に万全を期するため、要援護者 1 名に市職員（保健師）1 名以上が付添い個別対応（フルサポート）する計画を作成した。自力（家族の支援も含む）で避難が可能とされる要援護者 107 名のうち、行政情報による 36 名（表 1 の (B)）については、避難時の見守りが必要と考えられる「準援護者」と位置づけ、準援護者避難支援計画を作成した。

4. 行政情報による把握

(1) 行政情報の集約

神戸市は、自らが保有している介護保険や身体障害者等に関する行政情報から要援護者の情報をリストとしてまとめる作業を実施した。そこで、神戸市保健福祉局と不発弾処理が行われる行政区である東灘区役所保健福祉部は、他都市での事例⁽²⁾を参考に、事前に協議を行い行政が直接管理している行政情報と、行政と民生委員・児童委員が共有する準行政情報を要援護者の対象とした。

担当各課から集められたリストは、すべて東灘区役所保健福祉部に集められ、手作業によって名寄せ（集計）が行われた。その結果、最終的には、行政情報から 243 名と準行政情報から 247 名の計 490 名の名前がリストアップされた。集計作業は、これらの情報を管理している保健福祉局と東灘区役所保健福祉部で行い、処理日当日の避難支援においても、行政情報に関するリストの取扱いを市職員に限定した⁽³⁾。

(2) 要援護者の個別訪問

東灘区役所保健福祉部は、2 月 16 日（金）から 5 日間をかけ、行政情報と準行政情報によって集約された 490 名の対象者に対して、2 名 1 組の市職員（保健師等）、民生委員・児童委員等による個別訪問を行った。また、ケアマネージャー、あんしんすこやかセンターの見守り推進委員⁽⁴⁾等に対しても、それぞれの保有する情報に基づき個別訪問を行うことを促した。このとき訪問した市職員は、保健師が中心となったが、障害者担当や生活保護担当のケースワーカーが訪問するなど、日常の関係からより円滑な対応が可能と考えられる場合は、当該担当職員が訪問調査を行った。また、準行政情報の対象者については、民生委員・児童委員が中心となり個別訪問を行い、見守り推進員も、日常的に把握する情報に基づき戸別訪問を行った。

訪問に際しては、今回行われる不発弾処理に伴う避難の概要として、次のとおり説明を行った。

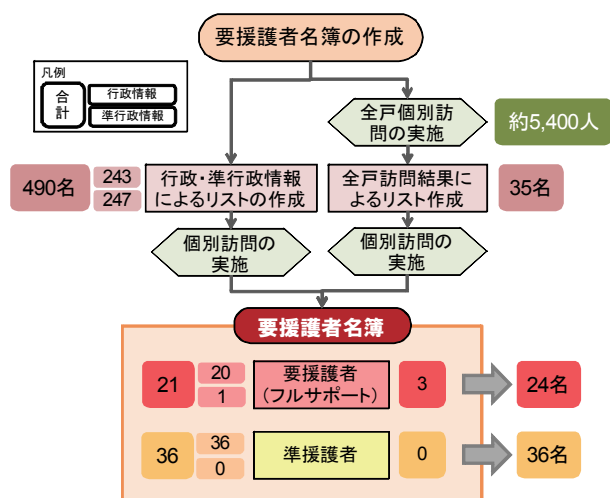


図 3 要援護者把握の流れ

- ・3月4日（日）に不発弾処理をおこなうため、当日8時30分から処理完了時（概ね15時）までの間、半径約300mの範囲外に避難する
- ・避難先がなければ避難所（学校体育館等）を用意している

これに加え、身体状況等と当日の避難所への移手段についての調査を行った。調査内容は、健康相談票に記載し、対応の履歴を管理した。図4に訪問時に用いた健康相談票を示す。

健康相談票		NO		記録者	
対象者		乳幼児・妊産婦・高齢者・難病・単老・老老・その他（ ）			
方法：訪問・面接・電話		要介護度（※要介護度）障害 種（身体・知的・精神）			
対応：19年2月 日		要支援（1・2）			
氏名			生年月日	M・T・S・H 年 月 日 歳	
住所			連絡先	（ ）	
家族構成			緊急連絡先		
			付添人	携帯番号	
今日の避難場所	避難場所以外（子供・親類宅・その他）				
避難状況	避難場所（本庄小・中 福池小 本山南小 魚崎中）				
介助者	自力 介助要 徒歩 車椅子 自家用車 搬送車要				
以下避難場所へ来る予定の方と必要なケースのみ記載					
身体的・精神的状況	現在治療中の病気		歩数 トイレ・ポータブル・おむつ		
	主治医名（往診・通院）		日常生活・介護保険事業者名		
	医療機関・器具		介護の状況		
	現在の状態（自覚症状）				
相談内容		対応			
避難方法	移動方法				
1. 避難場所以外（子供・親類宅・その他）	1. 自力（徒歩）				
2. 避難場所（一般・別荘）	2. 車椅子（手配要・不要）				
3. 別途避難場所（病院・特養・その他）	3. 自家用車				
	4. リフトバス（手配要・不要）				
	5. 介助者（手配要・不要）				

図4 健康相談票

5. 全戸個別訪問による把握

（1）訪問の必要性

不発弾の処理日と警戒区域の範囲が正式には決定していなかったが、2月10日（土）、東灘区役所まちづくり推進部と保健福祉部の関係課長級職員が、要援護者の避難支援について協議を行った。不発弾処理当日の朝、要援護者が迅速かつ円滑に避難できなければ、自衛隊の作業が遅れ、警戒区域の設定による影響が大きくなる。これを避けるには、要援護者の円滑な避難が必要であり、それには区域内の要援護者を事前に完全に把握が不可欠であった。協議の結果、要援護者の完全把握には、行政情報や準行政情報だけでは不十分であり、避難対象区域内全戸に対する個別訪問（チラシ配布）により、行政情報で把握しきれていない要援護者の把握を併せて行う必要があることを確認した。そして、2月13日（火）、東灘区警戒本部会議において、避難対象区域内の全戸を個別訪問（チラシ配布）することで、行政情報では把握できていない要援護者の把握を目指すことを決定した。

（2）実施方法

2月15日（木）、東灘区役所まちづくり推進部は、区役所の課長級等職員を召集し、全戸訪問説明会を開催した。まちづくり推進部が、事前に作成した全戸訪問のエリア割

地図と「全戸訪問マニュアル」（図5）に基づき、チラシ「不発弾撤去作業にともなう避難のお知らせ」（図6）を配布することを出席した課長級等職員に説明した。出席者は、各所属で全戸個別訪問に当たる職員に説明を行った。

全戸訪問マニュアル（一部）	
1. 訪問日	平成19年2月16日（金）～20日（火）の5日間
2. 訪問時の説明事項	(1) 不発弾処理を3月4日に行なうため、当日8時00分には避難を開始してください。 (2) 避難先として良いところがあれば、避難場所を用意している。 (3) 避難場所への移動に援護を要するか確認する。（電話番号を覚えていただいた方は、後日保健師から電話がある。）※問いかけの仕方は、裏面参照のこと。 (4) 不在の場合は、ビラをポストではなく、できるだけ戸の隙間に挟むなど目立つ所に入れる。
3. 訪問後の報告（地図と要援護者調査表の提出をお願いします）	(1) 担当地区内の会えた戸数。（地図には○印をお願いします） (2) 不在戸数。（地図にはチラシを入れたところは△、チラシを入れることができなかったところは×を入れてください） (3) 当日、避難場所への移動に援護を要する人数（車いす、送迎等）※別紙要援護者調査表 (4) 本番当日に支障が出ると思われる事項 (5) 想定Q&Aにない質問事項 (6) 各所属で取りまとめて、21日の朝一番にまちづくり支援課まで、持ってきてください。
※(1)～(2)の数値は、地図に戸数を書いていただければ結構です。	
4. 訪問体制	(1) 職員1人が対応する訪問数は約40世帯として、これを1ブロックとする。 (2) 所属ごとに戸別訪問エリアを割り当てる。（エリア担当者は、支援課に報告） (3) 全戸訪問は、区役所職員のみとなる。（本番は、本庁等応援職員と2名体制の予定） (4) 事業所・住民にかかわらず、全戸訪問・ビラ配布する。 (5) 全戸訪問者は、名札又は腕章を着用するとともに市章の入った服を着用するなど。市職員と認識できるようにすること。また、職員証は必ず携帯すること。
5. その他	(1) 不発弾処理日（3月4日）は、数ブロック（3～4程度）の中からグループ責任者を決定してもらい、グループ責任者（できれば係長級）が本部を無縁による連絡を取ることになる予定です。 (2) 不発弾処理日（3月4日）の詳細については、後日改めて説明します。

図5 全戸訪問マニュアル

東灘区役所からのお知らせ
不発弾撤去作業にともなう避難のお知らせ 平成19年2月6日（火）に青木5丁目の建物解体作業現場において不発弾が発見されました。 神戸市では3月4日（日）に不発弾の撤去作業を行います。これにともない、撤去地点から半径約300m以内は避難対象区域になります（裏面参照）。 避難対象区域に居住または勤務されている人は、午前8時から午後3時ごろまで（ただし撤去作業完了まで）避難対象区域外に避難していただくことになります。また、当日は避難場所を設けております。
避難日 平成19年3月4日（日）（雨天決行） 避難時間 午前8時から午後3時ごろまで（ただし、撤去作業完了まで） ※撤去作業が完了しましたら、避難場所での放送、広報車等でお知らせします
あなたの住居または事業所は避難対象区域内にありますので、当日午前8時には避難対象区域外または避難場所に全員避難を開始してください。 作業当日の避難に支援が必要な人は2月23日（金）までにご連絡ください。 東灘区役所（代表） 電話：078-841-4131 FAX：078-851-9333 （電話は平日午前8時45分～午後5時30分にお願ひします）

図6 不発弾撤去にともなう避難のお知らせ

そして、2月16日（金）～20日（火）の5日間にかけて、東灘区役所等の職員が、全戸訪問マニュアルに基づき、避難対象区域内の全住宅・事業所に対して、チラシ「不発弾撤去作業にともなう避難のお知らせ」を配布した。この

チラシには、「作業当日の避難に支援が必要な人は 2 月 23 日（金）までに東灘区役所までご連絡ください」と記載されている。対象区域の住民に避難の必要性を知らせると同時に、行政情報にない要援護者を把握する、むしろ後者に重点をおいたものであった。チラシ配布時に在宅していたのは約 4 割であったが、残りの約 6 割についても、単にチラシをポストに投函するのではなく、ドアの間に挟むあるいはドアに貼り付けるなど目立つ方法で確実に配布した。

全戸訪問は、区域を 47 ブロックに分け、1 名の職員が 1 ブロック約 40 世帯を担当した。訪問に当たっては、市職員と認識できるように名札を付けるとともに市章の入った服を着用し、職員証を必ず携帯した。なお、このとき訪問に当たった職員は、不発弾処理の当日朝の退去確認でも同じエリアを担当するように調整されている。

配布作業は、一般住宅については東灘区役所職員及び市営住宅管理センター職員が、事業所については産業振興局職員が行った。担当地区の割り当てられた東灘区役所職員等は、平常業務の合間や平常勤務時間外にチラシを各戸に配布した。実際に配布に要した時間は、1～2 時間程度であった。配布の履行確認は、区割りされた表札地図を用いて行われ、訪問済みの場合に地図にマークを行った。

このとき、オートロックのマンションへの訪問方法が課題となった。戸数が少ないマンションの場合には、一度出て再度玄関から呼び出しベルを押すように対応したが、あまりにも戸数の多い場合には、管理人に声をかけ、マンション玄関まで戻らずに各戸を訪問したケースもあった。

（３）実施結果

全戸個別訪問によるチラシ配布を行った結果、新たに 35 名の要援護者の候補者の存在が明らかとなった。これは、戸別訪問時に家族などが名乗り出て判明した者と東灘区役所に電話をかけてきた者が含まれている。これらの対象者が行政情報もしくは準行政情報のリストにあがらなかった理由として、「当該申請を行っていない」、「退院してすぐなどの理由によって登録が間に合っていない」などが考えられる。

（４）要援護者の個別訪問

新たに判明した 35 名の要援護者の候補者に対しては、2 月 21 日（水）以降、行政情報で把握している要援護者と同じように、2 名 1 組の市職員（保健師等）が個別に訪問を行い、身体状況等と当日の避難所への移動手段についての調査を行った。その結果、このうちの 3 名については行政として特別な対応（フルサポート）が必要な要援護者であることが判った。

6. 当日の退去確認

神戸市は、不発弾処理当日となる 3 月 4 日、7 時 45 分に不発弾から半径約 300m の範囲に予定どおり警戒区域を設定した。これにあわせ、市民が安全に避難できるよう、要援護者に対する避難支援と退去確認を行った。

市は、避難の完了を 8 時 55 分までに行う計画としていたため、7 時 30 分から要援護者・準援護者の避難支援を開始し、8 時から対象区域の全戸に対して避難の呼びかけと不在の確認を行った。その内容について詳しく説明をする。

（１）計画の策定

特別の対応が必要な要援護者 24 名については、安全確保に万全を期するため、要援護者 1 名に市職員（保健師）1 名以上が付添い、ドアツードアのマンツーマン対応（フルサポート）で避難支援を行う個別計画を作成した。避難手段として必要な車椅子等の機材は予め準備した。これら 24 名の避難場所については、ベッドが必要となるなど一般の避難場所（小中学校の体育館等）では対応できないことから、社会福祉施設 2 箇所（特別養護老人ホームおおぎの郷、特別養護老人ホームサンライフ魚崎）とみかげ障害者地域生活支援センターを確保した。移動手段としては、リフト付送迎バス（施設所有の 6 台）を利用し、車両までの移動は車椅子を使用する。また、緊急事態に備えて、ワゴン車（3 台）を区域外に待機させる計画とした。

また、自力（家族の支援も含む）で避難が可能とされる要援護者 107 名のうち、要介護高齢者、障害者等行政情報の 36 名については、避難時の見守りが必要と考えられる「準援護者」と位置づけた。そして、市職員と地域の防災福祉コミュニティ（自主防災組織、民生委員・児童委員であることもある）が、2 名 1 組で準援護者宅を訪問し、避難場所に誘導する準援護者避難支援計画（マニュアル）を作成し、これに基づいた支援を行うこととした。

さらに、全戸個別訪問による退去確認を行うこととした。作業 3 日前の 3 月 1 日（木）に、他の部局や区役所からの応援職員と東灘区役所職員約 110 名に対して事前の説明を行った。当日は 8 時から個別訪問を実施し、すべての住民の退去確認を行い、残留者については避難を呼びかけるなど避難誘導を行う。さらに、トラブル発生時には警察の協力を得るという計画であった。

（２）職員の動員

要援護者 24 名の避難支援は、東灘区役所保護課の課長級職員をリーダーとして、市の保健師 14 名（区保健師：8 名、応援保健師：6 名）、東灘区役所保健福祉部職員 25 名、あんしんすこやかセンター職員 20 名（各法人から 2 名）の計 59 名により対応にあたった。

準援護者については、市職員 42 名（うち区役所 6 名）、防災福祉コミュニティ 36 名、区社会福祉協議会 6 名の計 84 名で対応にあたった。

また、全戸訪問による退去確認は、54 名の東灘区役所職員に加えて他の部局や区役所から 54 名の職員を動員し計 108 名で対応にあたった。これに加え、108 名の消防団員（又は消防局職員）を動員した。

（３）実施方法

要援護者については、市職員（保健師）等が、7 時 30 分から班ごとに担当する要援護者宅を訪問、外出準備に向け協力するとともに、避難先施設の送迎車両の到着時刻に合わせた送迎ポイントへの移動を介助した。さらに送迎車両へ乗車介助を行い、特別養護老人ホーム等（3 か所）への付添及び案内・誘導の支援を実施した。

準援護者については、準援護者避難支援計画（マニュアル）に基づき、警戒区域の設定にあわせ 7 時 45 分頃から、市職員と防災福祉コミュニティの 2 名 1 組が、準援護者宅を訪問し、要援護者の意向を考慮しながら、避難場所の要援護者室（多目的ホールなどバリアフリー対応し空調設備が完備した部屋）等への付添及び案内・誘導の支援を実施した。

また、全戸を対象とする退去確認については、地域を 46 ブロックに分け、各ブロックをさらに約 20 世帯ごとに

分け（全 108 区域），108 名の市職員と 108 名の消防団員（又は消防局職員）が、2 人 1 組で訪問を行った。不在の確認ができるまで何度も訪問し確認を行った。

（４）実施結果

要援護者については、予定していた 24 名全てが、計画通りに施設に避難を完了した。また、準援護者については、36 名の予定に対して 12 名が避難場所へ避難した。残りの 24 名は自宅からの退去は確認できたが、避難場所には避難していなかったため、親類や知人宅等に身を寄せていたと考えられる。なお、避難場所として準備していた 5 か所の小・中学校には延べ 261 人の避難者が避難した。なおこれには、12 名の準援護者を含んでいる。

消防局は、警戒区域を 3 つのブロックに分け、退去確認が完了したブロックを消防車両による最終パトロールを実施し、残留住民がいらないことを最終確認することとしていた。予定より少し遅れたが、9 時 13 分に最終パトロールを完了した。

しかしながらその後、区域内で作業を開始しようとした自衛隊員等が 9 時 15 分頃から 20 分頃にかけて、警戒区域内に 3 名の住民が在留していることを相次いで発見した。残留住民の情報については、不発弾処理現地対策本部の退去確認・避難所班、東灘警察署、東灘消防署の 3 者の間で直ちに共有され、必要な対応が行われた。

発見された住民のうち 1 名は、国道 43 号北側を阪神高速深江出入口方面に向け歩いていた者であり、この住民は青木歩道橋を渡りそのまま区域外へ退去した。もう 1 名は、現場付近のアパートに残っていたが、自衛隊員の避難の呼びかけに応じ、ローソン東灘青木 5 丁目店の前を通り、市道（青木幹線）方面に退去した。これら 2 名については、東灘警察署が、不足の事態に備え区域外に待機させていた遊軍車両をただちに派遣し区域からの退去を確認した。

しかしながら、残りの 1 名は、不発弾処理現場の東側のアパートでふとんを干していた住民であった。現場の防護壁上から監視に当たった自衛隊員が発見した。東灘警察署は、現場に遊軍車両を派遣し、自宅前において当該住民に退去を促したところ、直ちに納得したため、そのまま当該住民を警察車両に同乗させ区域からの退去を実施した。

7. まとめ

（１）行政情報による要援護者リスト作成の限界

今回の事例では、災害時要援護者の把握に当たって、行政情報を集約し要援護者リストを作成するだけではやはり不十分であることが実証された。

今回の対応では、要援護者の情報を、次のとおり分類した（表 2）。

表 2 要援護者情報の分類

I 行政情報	介護保険要介護 3 以上認定者、1・2 級の身体障害者手帳所持者など
II 準行政情報	単身高齢者（65 歳以上）、老々世帯（夫婦とも 75 歳以上）
III 地域情報	上記以外で民生委員・児童委員が把握している情報
IV 各種団体情報	福祉団体、医師等が把握している情報

I と II については、行政保有情報から 490 名分のリストを作成し、個別訪問を実施することで避難支援計画を作成し

た。一方、III と IV については、全戸個別訪問であぶり出すことによって、はじめて要援護者の候補者 35 名が把握できた。さらにその中で家族や福祉関係団体、あるいはかかりつけの医師等の協力を求めても、なお行政の避難支援が必要となる住民が 3 名いた事実、これは大変貴重な実証結果と考える。さらに、このような完璧にもみえる避難支援を準備しても、なお当日の退去確認後、区域内に住民が残っており、しかもそのうち 1 名は行政による避難支援が必要（最終的には警察車両で避難した）であったことも注目すべき事実である。

内閣府の「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」においてまとめられた『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』（平成 19 年 3 月）⁵⁾において取り上げられている練馬区の事例⁽⁶⁾によると、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」における要援護者の範囲をもとに、介護保険の要介護 3～5 の認定者、身体障害者 1～2 級、愛の手帳所持者、精神障害者保健福祉手帳 1 級～2 級所持者の約 22,000 人を対象に、平成 17 年 9 月の水害を教訓として水害の危険性がある地域の要援護者情報の収集を行い、リストの作成を開始している。

人口の密集した都市部において、このような手法は合理的な方法といえる。しかし、今回の事例では、要援護者の住宅だけでなく、全ての住宅に対して、明確な災害の危険性を説明した上で個別訪問することではじめて浮かび上がってくる災害時要援護者が現実には存在したという事実が明らかとなった。このことは、行政情報による要援護者リスト作成の限界として認識しておく必要がある。

（２）内閣府避難支援ガイドラインとの比較分析

前述の『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』⁵⁾では、解決すべき要援護者対策のポイントとして次の①から⑦の 7 点を掲げている。ここではまず、それぞれのポイント毎に今回の対応について比較分析する。

① 災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

ガイドラインでは、庁内の横断的組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援を的確に実施すること、平常時から防災関係部局が主体となり福祉関係部局と連携することとしている。

今回の対応では、福祉関係部局である保健福祉局と東灘区役所保健福祉部が中心となって、行政情報と全戸個別訪問による要援護者の把握を行った。もちろんこの中で避難支援全体を統括した防災関係部門である危機管理室との連携もあったが、福祉関係部局が中心となって動いた点が今回の特徴といえる。これから、避難範囲が明確に定められたもとでは、防災関係部局による避難情報をもとに、福祉関係部局が主体的に対応した方が実践的・効率的であったことが指摘できる。

② 平常時からの福祉関係者との連携

ガイドラインでは、平常時から要援護者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネージャー等の福祉関係者と連携し、発災時にはこれらのネットワークを情報伝達に活用することとしている。

今回の対応では情報伝達に活用するだけでなく、実際に避難誘導の協力を求めるといった、ガイドラインよりさらに踏み込んだ連携を実施している。特に介護保険制度事業者等との連携の詳細については、（３）介護保険制度による効果で説明する。

③ 避難準備情報等の発令の判断基準の設定

ガイドラインでは、風水害時等に要援護者のため避難準備情報を発令することとしている。今回でも、警戒区域の設定は7時45分に行なわれたが、要援護者の避難支援はそれより早い7時30分から実施された。

④ 要援護者の範囲の決定

ガイドラインでは、要援護者の対象者の範囲を明確にし、リスクの高い者を重点的・優先的に進めることとしている。

今回の対応では、行政情報により把握された要援護者に対して、本当に避難支援が必要か否かを事前に調査した。さらにそれを補完するため、全戸個別訪問により行政情報の不備を補った。これによって、真に行政による避難支援が必要であった要援護者（24名）を特定することに至った。

⑤ 関係機関共有方式による要援護者情報の共有

要援護者情報の共有には、関係機関情報共有方式が望ましいとガイドラインでは記載しているが、今回の対応では、要援護者の情報を福祉関係部局である保健福祉局と東灘区役所保健福祉部の職員に限定し、関係機関情報共有方式を採用していない^③。この理由は、十分な準備時間があつたため、要援護者支援については、福祉関係部局の職員が中心となることで十分な対応が可能と考えたためである。

⑥ 住民等と連携した地域防災力の強化

ガイドラインでは、避難体制の整備を図るためには、地域における活動を通じて、要援護者が自ら地域にとけ込んでいる環境づくりを努めることとしている。

今回の対応では、準援護者の支援に当たって地域の防災福祉コミュニティが、市職員とともに当日の避難支援を行ったのは、地域との連携を重視したためである。ただし、行政の特別な対応（フルサポート）を必要とする要援護者については、当日の支援があくまで行政が中心に行なわれたことをここでは指摘しておく。

⑦ 福祉避難所の設置・活用による支援

今回の対応では、行政として特別な対応（フルサポート）が必要な要援護者の避難先を特別養護老人ホーム等（3か所）とし、一般の避難場所である小中学校にも準援護者の避難に備え要援護者室（多目的ホールなどバリアフリー対応し空調設備が完備した部屋）を設置した。

今回の事例は、全戸個別訪問に多くの時間と労力が投入されたように、1ヶ月といった災害対応としては極めてスローな時間の中で、避難支援の準備が進められ、神戸市が保有する資源を最大限活用した。この結果、災害時要援護者を含む住民の避難が徹底できたことは、自衛隊による不発弾処理作業の途中、一度も作業の中断がなかった（作業中に自衛隊員が警戒区域内に住民を発見した場合は作業が中断される）ことから明らかである。また、当日になって避難支援が必要となる住民が複数発見されることもなく、大きなトラブルも見られなかった。これらを踏まえると、今回の避難支援は、現時点で考えられる理想の行政対応であったと考える。

実際の災害において、短い時間で同じような広大な地域が避難対象となったときには、同様の対応を行うことは難しい。しかし、区域内の要援護者を実際に完全に避難させることに成功した今回の対応を詳細に分析することは、時間短縮のためのヒントがあると考ええる。

（3）介護保険制度による効果

要援護者の避難支援にあたって、神戸市は、単身高齢者（65歳以上）、老々世帯（夫婦とも75歳以上）については、日ごろからそれを把握している民生委員・児童委員、

あんしんすこやかセンターの見守り推進員や介護保険制度事業者のケアマネージャーに、事前に戸別訪問するとともに、当日の避難誘導に協力することをもとめた。また、行政情報によるリストの対象者を戸別訪問し、身体状況等の調査するときには、家族や介護保険事業者等の支援のもとショートステイなどにより一時的に自宅を退去できないかという視点も重視した。

結果として、行政情報からの243名、準行政情報からの247名の計490名のうち、行政が避難をフルサポートしなければならぬ要援護者はわずか21人であった。さらに訪問調査時に、自力で避難可能と回答したのは107名、介護保険事業者の支援のもとショートステイ先への入院などで自宅を退去できると回答したのは53名、行政情報と居住地が異なるなど避難の対象外であったものは61名であった。残念ながら今回の事例では、それ以外の248名が、誰の援助を受けてどのように避難したのか、あるいは自力で避難可能だったのか詳細に調査できていない（表1）。しかし、介護保険事業者・ケアマネージャーが、日ごろから関わっている介護保険利用者に積極的に働きかけたことは、事前に病院やショートステイ先を確保することに繋がった。これは介護保険制度が、災害発生時に行政を補完する機能を持っていることを確かめられた実例であると考ええる。

なお神戸市は、今回の不発弾処理の経験を2008年2月に作成した「神戸市国民保護実施マニュアル【爆破テロ対策編】」^④の中に生かしている。この中で災害時要援護者支援については、「6-2 避難住民の誘導」の「要援護者対策」として、「区本部及び保健福祉部は、消防団、防災福祉コミュニティ、自治会長等の地域のリーダー、社会福祉協議会、民生委員児童委員、介護保険制度関係者、障害者団体、区医師会等に必要な情報を提供し、災害時要援護者への支援に努める。」と記載している。



写真1 当日の自宅への訪問^⑦



写真2 道路に送迎用車両が待機^⑦

補注

(1) 避難対象区域内の居住者数

神戸市が、記者提供資料(第3報)で公表した避難対象の「約4,500世帯、約10,000人」は、避難対象区域がある東灘区北青木1-3丁目、青木1-6丁目の推計人口(市のホームページ等で公表)の総計である。実際の警戒区域は、道路を境界として詳細に定めているので、丁目ごとに集計したこの推計値には避難対象区域外の数値が相当数含まれている。実際の居住者数・就業者数の正確な把握はできないが、2月16日からの全戸個別訪問では住宅と事業所の併せて2,657軒(うち事業所231軒)を訪問した。よって大雑把な計算となるが、住宅の軒数2,426軒を、「約4,500世帯、約10,000人」で割り戻すと、この避難対象区域内には約5,400人が居住していたと推定される。

(2) 他都市の事例

要援護者の避難支援を含めどのように住民避難を実施するのかについて、神戸市は類似事例の情報収集を行った。この中で、平成12年2月に東京都板橋区で実施した不発弾処理対応は、人口密集地での作業(要避難者:約1万人)であり、幹線道路や鉄道の規制が実施されるなど、今回のケースの極めて類似した事例であった。神戸市の依頼を受け、板橋区よりFAX送信された実施計画書は、今回の避難計画を検討するに当たって、項目の漏れがないか、あるいは実際に避難場所にどれくらい住民が避難するのかを予測するのに役立った。特に要援護者の避難措置については、神戸市の担当者が、板橋区の当時の担当者に直接電話でヒアリングを行い、詳細な情報を入手した。これらが今回の理想的な支援措置につながったと考える。

(3) 個人情報の取扱い

行政情報として保有していた要援護者の情報に関して、介護保険要介護3以上認定者、1・2級の身体障害者手帳所持者、その他(療育手帳所持者、精神障害福祉手帳所持者、特定疾患患者、公害病認定患者、虐待児童など)を集約した。いわゆる名寄せ作業をおこないリストを作成したが、これは神戸市個人情報保護条例における個人情報の目的外利用にあたる。なお同条例では、「個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」は、個人情報の目的外利用が例外的に認められる。

今回の対応に当たって、この例外規定を適用せずに、個人情報保護審議会の諮問・答申の手続を経ることも考えられたが、爆発するおそれのある不発弾の処理といった危険性・緊急性を考え、市は当該例外規定を適用することとした。

ただし、これら要援護者情報の取扱いにあたっては、福祉関係部局である保健福祉局と東灘区役所保健福祉部の職員に限

定することとし、2月16日以降に戸別訪問にあたった東灘区役所職員にも提供しないなど個人情報のセキュリティ保持に万全を期しながら対応を行っている。

(4) 見守り推進員

一人暮らしのお年寄りが、住みなれた地域で安心して暮らせるように、神戸市が2001年より、社会福祉士や介護福祉士の有資格者を委嘱し、あんしんすこやかセンター(地域包括支援センター)に配置している。民生委員・児童委員や友愛訪問ボランティアと連携・協力して地域住民による見守りができるコミュニティづくりを支援している。

(5) 練馬区の事例

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」において災害時要援護者の対象者の範囲の例として示されている練馬区の事例では、介護保険の要介護3～5の認定者、身体障害者1～2級、愛の手帳所持者、精神障害者保健福祉手帳1級～2級所持者の対象者が約22,000人(重複あり)となる。区では、河川の溢水により被害が想定される地域に居住する要援護者に対応するため、平成18年6月から、これらの地域の要援護者名簿の作成を開始し、注意喚起のチラシを全戸配布した。特に戸建住宅やアパート・マンションの1階の世帯に対しては戸別訪問し、「水災害要援護者登録」を求める周知を行った。これにより登録された要援護者は、平成18年10月時点で10名である。

参考文献

- 1) 神戸市ホームページ「東灘区青木 不発弾の処理作業について」：<http://kikikanri.city.kobe.jp/ougi/index.html>
- 2) 神戸市ホームページ「東灘区青木(おうぎ)不発弾処理対応の全記録～総括と検証～」：<http://kikikanri.city.kobe.jp/h18/hogo/kikaku1901/siryou2.pdf>
- 3) 高橋 洋「ベストプラクティス 不発弾処理」防災リスクマネジメント Web, 2005, <http://bousai.jiji.com/info/>
- 4) 東田光裕, 多名部重則, 林春男: 神戸市の東灘区青木(おうぎ)不発弾処理における対応の分析, 地域安全学会梗概集, No.22, pp.67-70, 2008.
- 5) 内閣府ホームページ「災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～(報告書)」：http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/070419/index.html
- 6) 神戸市ホームページ「神戸市国民保護実施マニュアル【爆破テロ対策編】」：http://kikikanri.city.kobe.jp/h18/hogo/manual/bakuha_manual.pdf
- 7) 神戸市, 財団法人神戸市都市問題研究所「平成19年3月4日神戸市東灘区青木不発弾処理の記録」, 2008.

(原稿受付 2008.5.24)

(登載決定 2008.9.13)