

# 要配慮者 避難支援実践集 取組みのヒント



ヒント① 要配慮者避難支援の基本的な考え方

ヒント② 支援対象者の考え方と把握の方法

ヒント③ 地域における支援体制づくり

札幌市では平成20(2008)年から地域における要配慮者避難支援の取組みを支援しています。高齢者や障がいのある方など要配慮者に該当する方のうち、災害の発生又はそのおそれがある場合に自ら避難することが困難で、速やかな避難を確保するために特に支援を必要とする方を「避難行動要支援者」と位置づけ、「避難行動要支援者名簿」を作成しています。

本冊子は、手稲区内で「避難行動要支援者名簿」を取得している団体のうち3つの町内会にインタビューを行い、得られた情報を基に取組みのヒントやアドバイスをまとめたものです。

札幌市手稲区保健福祉部保健福祉課  
監修：一般社団法人Wellbe Design

# ① 要配慮者避難支援の基本的な考え方

## 1. 避難支援が必要になった経緯

平成16(2004)年に発生した一連の風水害では全国で230名の尊い命が奪われました。その多くは高齢者であり、「避難情報が入手できなかった」、「避難した時には既に危険な状態だった」など迅速な避難が行われていれば防げたかもしれません。

国はこれらの状況を踏まえ、平成18(2006)年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を作成し、市町村に要配慮者への避難支援対策を求めるようになりました。

平成23(2011)年に発生した東日本大震災では、障がい者の死亡率が健常者の2倍を超

える自治体が発生しました。これを受け平成25(2013)年、災害対策基本法の一部を改正し、自治体が避難行動要支援者名簿の作成をすることになりました。

更に令和元(2019)年に発生した台風19号災害の教訓を踏まえた**災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者一人ひとりの状態にあった「個別避難計画の作成」が自治体に求められました。**

なお、札幌市では避難行動要支援者を含む要配慮者に対する要配慮者避難支援を平成20(2008)年より実施しています。

## 2. 避難支援とはどのような支援なのか

『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和3年5月改定，内閣府）』（以下「取組指針」という。）において「避難」とは、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に危険を避けること」と規定されています。

台風や大雪、大雨などの自然現象の場合は、発生から実際に被害が生じるまでの間に一定の時間的猶予があることから、「事前対応」として避難を支援します。

一方、地震のように突発的に被害をもたらす災害の場合は、自ら避難することが困難な方は家屋に取り残されている可能性が高いことから、速やかに安否確認や救助要請を行うこととなります。

とは言え、地震発生時は余震による二次被害も心配されます。**危険を顧みずに救助救出を行うのではなく、あくまでも安否確認や救助要請を行うことが地震発生時の避難支援になります。**



風水雪害＝事前予測**可能**  
危機迫る前に安全な場所に  
**事前避難**を行う



地震＝事前予測**不可能**  
自分の安全確保後  
**安否確認・救助要請**を行う

### 3. 優先順位をつけることがポイント！

取組指針では、地域におけるハザードの状況（洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定）を見極め「優先度」を踏まえた避難支援を行うことが明記されています。

浸水被害がない地域に暮らす住民よりも、想定される浸水が深い地域に暮らす住民の方が避難支援は重要さを増します。平屋とマンションの高層階といった住居の高低によってもリスクは変化します。更に、視覚や聴覚に障がいがある方に対しては情報を取得するための支援も必要になります。

支援先の災害リスクを正しく理解することは迅速かつ安全な避難行動支援の確立につながります。

札幌市が発行する浸水ハザードマップや地震防災マップを参考にし、まずは災害のリスクが高い場所で暮らす住民の支援に取り組みましょう。



参考：浸水ハザードマップ・地震防災マップ

Q. 避難支援を行うことに精神的な負担があります。

Q. 支援ができなかった場合の責任が取れません。

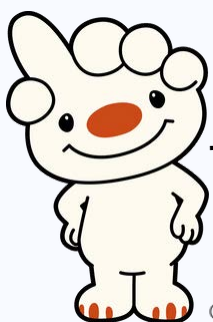
よくある質問等



### ここがポイント!!

避難行動支援は災害が発生している最中に救助・救出などの、いわゆるレスキューをお願いするものではありませんし、支援ができなくても決して支援者が責任を負うものではありません。

風水雪害のときには、被害が生じるまでの猶予時間に安全な場所に避難し、地震のときには、安全が確保された後に安否確認を行うものです。



©TEINE WARD SAPPORO

## ② 支援対象者の考え方と把握の方法

### 1. 「要配慮者」と「避難行動要支援者」

「要配慮者」とは、高齢者や障がい児者、妊産婦や乳幼児、病気の方や外国人など、災害発生時に特に配慮が必要になる人のことです。これら要配慮者の中には、少しのサポートで安全な場所に避難したり、支障なく避難生活を送ることができる人もいます。

一方「避難行動要支援者」は、要配慮者のうち、自分の力だけでは避難することが困難な方のことで、避難に特段の支援が必要になるだけではなく、避難生活においても継続したサポートが必要になる人です。

地域における「避難行動支援」の対象者は要配慮者のうちの“一部の人”ということになります。



図：要配慮者と避難行動要支援者の関係図

### 2. 避難行動要支援者を把握しよう！

#### ① 区役所から名簿を入手

避難行動要支援者のうち、本人の同意を得た人の情報は区役所から入手することができます。

町内会をはじめ、マンション管理組合や地区社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会など、日ごろから災害に備えた避難支援に取り組む関係者（「避難支援等関係者」という。）からの申請に基づき提供しています。

#### ② ヌケ・モレをチェック

区役所から提供を受けた名簿はあくまでも本人の同意があったものしか記載されていません。日ごろの福まち活動や福祉部活動、除雪などの福祉サービスの対象者を含め、名簿にヌケ・モレがないか確認しましょう。もちろん本人に確認することが大切です。

ヌケ・モレがあれば区役所と調整するなどして対象か否かを確認し、必要に応じて避難行動要支援者として支援対象に加えます。



名簿の取得

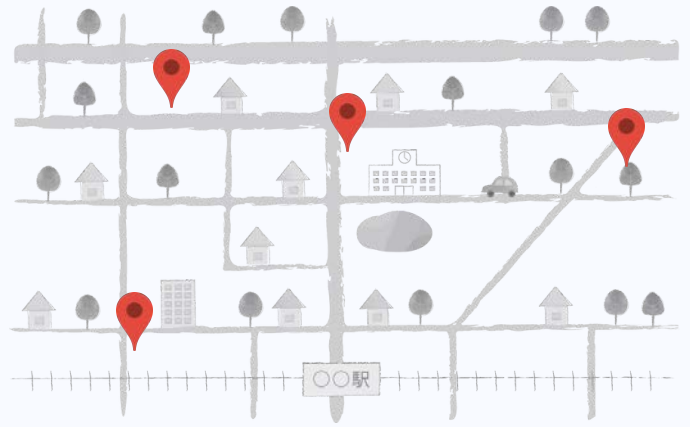


ヌケ・モレの確認

### 3. 情報の取り扱いと工夫

支援対象者の情報は個人を特定する情報が多く含まれていますので丁寧に取り扱いましょう。一方で、知り得た情報を活用し、日常的に支援対象者とのコミュニケーションを図ることが実効性のある避難支援につながりますので、情報は有効に活用することで価値が高まります。

また、支援対象者を地図で整理することも効果的です。浸水ハザードマップや地震防災マップを用い、支援対象者の居所にシールを貼るなどすると支援対象者の分布が明らかになり、地域での支え合い活動の構築に役立つかもしれません。



支援対象者の情報を一人で多く保有していると紛失や漏えいなど不安を感じることも多くなると思います。また災害が発生するおそれがある時に支援できる人数には限りがあるはずです。支援対象者の情報は、支援する人が担当できる量にとどめましょう。

Q. 個人情報を取り扱うことに不安と負担を感じます。

Q. 介助などの専門知識がないので避難支援はできません。

よくある質問等



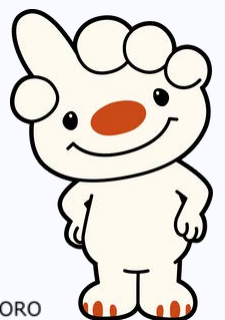
#### ここがポイント!!

手稲千代ヶ丘北町内会では、支援対象者の名簿を班ごとに分けて配布しているため、支援者一人につき3名程の支援対象者情報しか所持していません。不安や負担にならない程度の量を見極めることが大切です。

日ごろから福祉サービスを利用している支援対象者については、その方が利用している介護事業所等と一緒に避難支援の方法を考えるのも良いと思います。障がいのある方への支援をサポートするため、札幌市では「誰もが住みやすいあんしんのまちコーディネート事業※」を実施していますので、必要に応じて協力を要請すると良いでしょう。

※裏表紙に掲載の二次元コードからご確認いただけます。

©TEINE WARD SAPPORO



### ③ 地域における支援体制づくり

#### 1. 「防災」への関心を高めよう！

円滑な要配慮者避難支援には地域内での「防災」の意識醸成が不可欠です。とは言え、「防災」は体力のある人が行うもので、自分にはできないというイメージや、「この地域には大きな被害は来ない」という考えを持っている人も少なくありません。

平成30年北海道胆振東部地震は厚真町、安平町、むかわ町に住宅被害が集中したように思えますが実際には被害の3/4は札幌市で発生しています。

会議や研修、イベントなどの様々な地域活動の中で「防災」につながる要素を取り入れ、地域全体での関心を高めることが大切です。



単位：棟

住家被害区分	全道	札幌市(割合)
全壊	491	101 (20.6%)
半壊	1,818	818 (45.0%)
一部損壊	47,113	36,251 (76.9%)
合計	49,422	37,170 (75.2%)

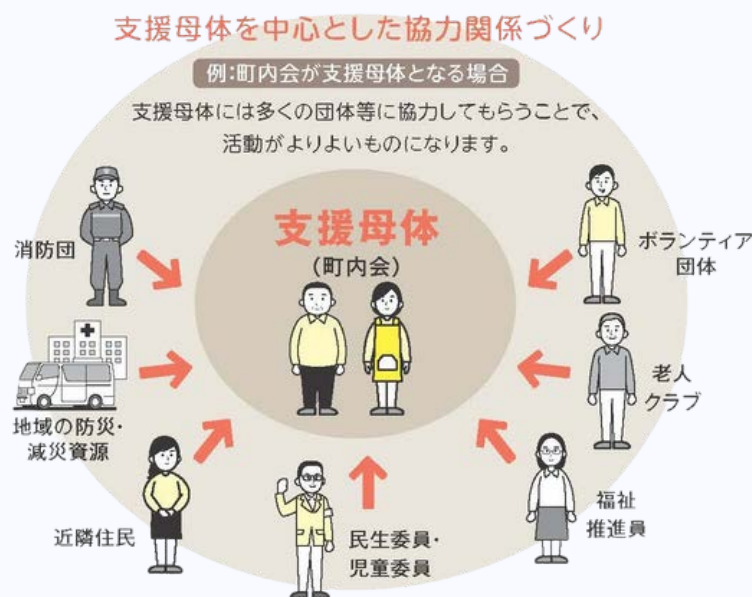
表：平成30年北海道胆振東部地震における住家被災割合  
(北海道総務部危機対策局 令和4年8月1日現在)

#### 2. 地域が一体となった「支え合い」を目指そう！

地域には日ごろのコミュニティ活動の中で「防災」に取り組む様々な主体があります。札幌市ではこうした各活動主体の連携による「日ごろからの支え合い」による災害時要配慮者支援の構築を目指しています。

町内会やマンション管理組合、地区社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会など、特定の組織や支援者だけで取組みを行うのではなく、互いに連携し合いながら地域全体での「支え合い」を構築することを目指しましょう。

また、避難後の生活環境に問題があると体調の悪化や災害関連死につながる恐れもあります。避難することだけに着目するのではなく、避難後の一時的な生活の過ごし方や介護事業者等と連携した要配慮者避難支援が求められます。



図：札幌市災害時支え合いハンドブック概要版より

### 3. 地域活動や行事を活用した支援体制づくり



行事のまかないや食事会は  
**災害時の食の支援**の練習



夏祭りの企画・運営は  
**防災組織づくり**の練習



交通安全や登下校の見守りは  
**災害時の避難誘導**の練習

令和6年能登半島地震で大きな被害を受けた奥能登地方は高齢化と過疎化が進行している地域ですが、お祭りや伝統文化を長年守り続けてきた経験を持つコミュニティの強い地域でもあると言われていています。長期的な避難生活にあっても、被災者同士互いに支え合いながら日々を過ごしているそうです。

手稲区の各地でも様々な地域活動が行われています。それらの活動を「防災」や「要配慮者支援」と重ねると自然に支援体制が築けます。

札幌市では**男女共同参画の視点から取り組む防災活動の推進**も行っていますので、日々の地域活動においても取り入れてみてはいかがでしょうか。

※参考：女性の視点を取り入れた避難場所運営の取組について（札幌市市民文化局男女共同参画室）

Q. 新型コロナウイルスの影響で活動が停滞してしまいました。

Q. 役員以外の支援者が見つからない役員の担い手不足も深刻です。

よくある質問等



**ここがポイント!!**



手稲曙第3町内会では、町内会の役員と支援協力者が3か月にわたって毎月研修を繰り返し、要配慮者支援の取組みを学びました。また、支援対象者には支援協力者や役員の名簿を渡し、相互のコミュニケーションが図れるような工夫をしています。

新発寒栄町内会では敬老の日のイベントに欠席した方へ記念品を渡しに行く際や福祉除雪の実施時など、日ごろの町内会活動や見守り支援活動と一緒に要配慮者避難支援の取組みを行っています。



# 要配慮者避難支援についての詳細情報や活用できるサービスなど

\* 下記二次元コードからご確認いただけます。



- ①札幌市要配慮者避難支援対策事業  
基本的な取組み方やハンドブックを入手できます



- ②札幌市誰もが住みやすいあんしんのまちコーディネート事業  
障がいのある方の避難支援について相談できます



- ③手稲区災害時要配慮者地域支え合い事業  
要配慮者避難支援実践集—取組みの工夫—（R5年3月発行）をダウンロードできます



- ④札幌市地図情報サービス  
防災情報や都市計画情報などをインターネットで閲覧できます



- ⑤札幌市防災アプリ「そなえ」  
札幌市から防災情報を集約したスマートフォン用アプリです



© TEINE WARD SAPPORO

## □本紙の作成にあたり、ご協力をいただいた皆さま（避難行動要支援者名簿取得団体）

団体および代表者名	名簿取得年月	名簿登録数
手稲千代ヶ丘北町内会 会長 稲田 英雄 様	平成29年1月	19人
手稲曙第3町内会 会長 佐藤 忠義 様	平成28年6月	73人
新発寒栄町内会 会長 奥山 正 様	平成28年10月	21人

### 監修者紹介：一般社団法人Wellbe Design 理事長 篠原 辰二

北海道内外において福祉と防災に関する活動を行うほか、災害時の福祉支援活動を担う福祉専門職の育成支援などを行う非営利団体の理事長。平成26年度より手稲区が実施する災害時要援護者避難支援に関する研修会等に携わるほか、平成30年に実施した札幌市避難場所基本計画見直し検討会の委員や札幌市地域福祉社会計画の策定委員（副会長）を務めている。



### 【発行・お問い合わせ】

発行日 令和6年3月発行

発行者 札幌市手稲区保健福祉部保健福祉課

〒006-8612 札幌市手稲区前田1条11丁目1-10

TEL：011-681-2478 Fax：011-694-0530



02-Q03-23-2826  
R5-2-1684