

札幌市要配慮者避難支援ガイドライン

平成 27 年 3 月 改 定
札 幌 市

目次

本ガイドラインについて

■ガイドライン策定の背景と目的	1
■ガイドラインの一部改定	1
■ガイドラインの位置づけ	2

第1章 要配慮者、避難行動要支援者、避難支援等関係者とは

1. 要配慮者	3
2. 要配慮者の特徴とニーズ	4
3. 避難行動要支援者	7
4. 避難支援等関係者	8

第2章 要配慮者支援に向けた基本的な考え方

1. 避難支援の基本	9
2. 支援体制のあり方	9
3. 要配慮者に関する情報の取扱い	10
4. 支援内容の充実	10
5. 冬季対策の強化	11
6. 要配慮者自身(家族など)の取組みの重要性	11
7. 行政の役割	12

第3章 要配慮者支援に向けて

1. 支援体制	13
2. 要配慮者情報の収集と共有及び管理	19
3. 避難行動要支援者名簿情報の活用	23
4. 支援内容	25
5. 冬季間の災害を想定した取組み	29
6. 要配慮者自身(家族など)の取組み	30

7. 行政の取組み	30
-----------------	----

第4章 外国人への支援

1. 基本的な考え方	31
2. 支援内容	32

本ガイドラインについて

■ガイドライン策定の背景と目的

札幌市では、平成7年の阪神・淡路大震災を機に、抜本的な見直しを図った平成10年の「札幌市地域防災計画」を受け、平成13年10月に、災害発生時から避難生活時までの要援護者に対する配慮等をまとめた「災害弱者と地域による防災のすすめ」を作成し、地域住民による「災害時要援護者」への支援体制づくりに取り組んできました。

一方、平成16年の新潟・福島豪雨をはじめとする被害の大きかった風水害において、被害者の多くが高齢者や身体にハンディを持つ災害時要援護者であったことから、国では、平成18年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」等を取りまとめ、地域における要援護者避難支援の体制づくりを促してきました。

また、札幌市における「災害時要援護者対策」をより確かなものにしていくため、自助・共助・公助の役割を明らかにしながら、本市の災害時要援護者支援に向けた基本的な考え方をまとめるとともに、具体的に実践していくための一般的な手立てを示して、地域における取組みの指針とすることを目的として平成20年3月に「札幌市災害時要援護者避難支援ガイドライン」を策定しました。

■ガイドラインの一部改定

札幌市では、平成20年度から3年間、市内全区においてモデル地区を設置し、災害時要援護者避難支援の取組みを進めてきました。さらに、平成23年度以降は、モデル地区の実績を踏まえ、市内各地域の取組み支援を継続的に実施してきました。

一方、国は、東日本大震災において、被災地全体の死者数の約6割が65歳以上の高齢者であり、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍であったこと、また、消防職員・消防団員の死者・行方不明者が281名、民生委員の死者・行方不明者が56名にのぼるなど、多数の支援者も犠牲となったこと等を踏まえ、平成25年に、災害時の避難に特に支援を要する者の名簿（以下、「避難行動要支援者名簿」という。）の作成を市町村長に義務付ける等、災害対策基本法（以下「法」という。）の一部を改正し、同年8月には、国の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」を全面的に改定し、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を策定しました。

注)本ガイドラインでいう「災害」とは、地震、風水害などの大規模な災害で、行政の支援が間に合わず、地域の主体的な取組みが必要となる災害を想定しています。

本市においても、平成 23 年の東日本大震災の教訓を踏まえ、災害時の避難支援が、より実効性のあるものとなるよう、避難行動要支援者名簿に関すること等を定めるため、「札幌市災害時要援護者避難支援ガイドライン」の一部を改定し、「札幌市要配慮者避難支援ガイドライン」としました。

■ガイドラインの位置づけ

本ガイドラインは、『札幌市地域防災計画』の下位計画の位置づけとして、地域における災害時の要配慮者※避難支援の体制づくり等の取組みを具体化していくための指針です。

なお、災害時の避難場所に関しては、平成 25 年3月に「札幌市避難場所基本計画」を定めています。

※ 災害時に特別な配慮が必要な方である「災害時要援護者」は、平成 25 年災害対策基本法の一部改正により「要配慮者」に変更されました。

第1章 要配慮者、避難行動要支援者、避難支援等関係者とは

1. 要配慮者

災害が発生した場合、安全な場所への避難行動や避難場所での生活において大きな困難が生じ、まわりの人の手助けを必要とする人たちを、「要配慮者」といいます(※1)。これらの人たちには、災害時に特別な配慮が必要となります。

こうした人たちは一般的に「行動弱者」(※2)、「情報弱者」(※3)とされ、例えば次のような方々などです。

- ・移動が困難な人
- ・車いす、補聴器などの補装具(※4)を必要とする人
- ・情報を入手したり、発信したりすることが困難な人
- ・急激な状況の変化に対応が困難な人
- ・薬や医療装置が常に必要な人
- ・精神的に不安定になりやすい人

具体的には、高齢の方や障がいのある方、普段の生活では支障がないものの状況によっては手助けが必要な妊婦、乳幼児などのうち、災害時に自力や家族の力だけでは避難できないため、地域に支援を求めている人たちです。また、外国人も該当します。

このガイドラインでは、こうした人たちを対象とした避難支援を想定しています。

要配慮者 とは？

<高齢の方>

一人暮らし、高齢者世帯、寝たきり、認知症の方など

<障がいのある方>

視覚・聴覚・言語・肢体不自由・内部障がい(※5)、精神障がい、知的障がいのある方、難病の方など

<状況によって手助けが必要となる方>

妊産婦、乳幼児・児童、外国人など

※1 要配慮者：法改正により従来の「災害時要援護者」を「要配慮者」に修正
(平成 25 年度札幌市防災会議)

※2 行動弱者：自力で移動したり、体を動かしたりすることが困難な人

※3 情報弱者：聴覚や視覚に障がいがある人や日本語を話せない外国人など

※4 補装具：身体の不自由な人の行動を補助するために、身体に装着(装用)する器具や装置

※5 内部障がい：外見ではわかりにくい、心臓機能、腎臓機能、呼吸器機能、ぼうこう・直腸の機能(ストマ保有者など)、小腸機能、HIVによる免疫機能等の障がいのこと

2. 要配慮者の特徴とニーズ

次頁の表は、要配慮者の特徴やニーズについて例示的にまとめたもので、これらのことがらは決して一律的なものではなく、ここに網羅されるものではありません。例えば、喉頭摘出をしているため、日常生活では問題がなくても災害時には声を出して助けを呼べない人や、傷病のため身体の運動が制限されている人など、その時々状況に応じて、さまざまな場合が想定されます。支援にあたっては、要配慮者一人ひとりのニーズの違いを理解することが必要となります。

■要配慮者の特徴とニーズ

区 分		主な特徴
高齢の方	一人暮らし	・基本的には自力で行動できるが、地域とのつながりが薄く、緊急事態等の認知が遅れる場合がある
	(寝たきり) 要介護	・食事、排泄、衣服の着脱、入浴など日常生活をするうえで他人の介護が必要であり、自力で移動できない
	認知症	・記憶が抜け落ちたり、幻覚が現れたり、徘徊するなど、自分の状況を伝えたり、自分で判断、行動することが困難なことがある
身体に障がいのある方	視覚障がい	・一人で移動することが困難 ・音声を中心に情報を得ている ・文字の読み書きが困難
	聴覚・言語障がい	・外見からわかりにくい ・視覚を中心に情報を得ている ・声に出して話せても聞こえているとは限らない ・補聴器をつけても会話が通ずるとは限らない
	肢体不自由	・移動に制約がある方もいる ・文字の記入が困難な方もいる ・体温調節が困難な方もいる ・話すことが困難な方もいる
	内部障がい	・外見からわかりにくい ・疲れやすい ・携帯電話の影響が懸念されている方もいる(心臓ペースメーカーを埋め込んでいる方) ・タバコの煙が苦しい方もいる(呼吸器機能障がい) ・トイレに不自由されている方もいる(ぼうこう・直腸機能障がい)
知的障がいのある方		・複雑な話や抽象的な概念は理解しにくい ・人に尋ねたり、自分の意見を言うのが苦手な方もいる ・漢字の読み書きや計算が苦手な方もいる ・ひとつの行動に執着したり、同じ質問を繰り返す方もいる
精神障がいのある方		・ストレスに弱く、疲れやすく、対人関係やコミュニケーションが苦手な方が多い ・外見からわかりにくく、障がいについて理解されず孤立している方もいる ・精神障がいに対する社会の無理解から、病気のことを他人に知られたくないと思っている方も多い ・周囲の言動を被害的に受け止め、恐怖感を持ってしまう方もいる
発達障がいのある方		・外見からわかりにくい ・変化に対する不安や抵抗、こだわりが強く、いつもと違う状況では、不安やパニックになる方もいる ・困っていることが伝えられない方もいる ・危険がわからない方もいる ・避難所生活になじめない方もいる
難病の方		・難病の種類が多く、それぞれの病状は様々であり、見た目ではわからないが、重い症状を患っている方もいる ・症状が一定でない ・人工呼吸器その他の生命の維持に必要な装置を装着していることにより、特別の配慮を必要とする方もいる
妊産婦		・自力で移動できる方は多いが、素早い避難行動は困難な場合が多い
乳幼児・児童		・年齢が低いほど、養護が必要である
外国人		・日本語で情報を受けたり伝達することが十分できない方も多く、特に災害時の用語などが理解できないことが多い

災害時のニーズなど
・災害時には、迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認及び状況把握等が必要である
・災害時には安否確認、生活状況の確認が必要となる ・避難する際は、車椅子、担架、ストレッチャー等の補助器具が必要なことがある
・災害時には、安否確認、状況把握、避難誘導等の援助が必要となる
・災害時には、音声による情報伝達や状況理解が必要であり、介助者がいないと避難できないため、避難誘導等の援助が必要となる
・補聴器の使用や、手話、文字、絵画等を活用した状況伝達及び情報説明が必要となる ・災害時には、手話、筆談等によって状況を把握することが必要となる
・災害時には、歩行の補助や車椅子等の補助器具が必要となる
・呼吸器の疾患や障がいにより酸素ボンベを持ち込まれる方は、医療機関等による支援が必要となる ・継続治療ができなくなる傾向がある ・透析治療のために集団移動措置をとる際は、ヘリ、車、船などの移動手段の手配が必要となる
・気持ちを落ち着かせながら安全な場所に移動したり、生活行動を支援するなどが必要である ・通所していた施設、作業所等の復旧を早め、被災前の生活に一刻も早く戻す
・精神的動揺が激しくなる場合があるので、気持ちを落ち着かせ適切な治療と服薬を継続することで症状をコントロールすることが必要となる ・自ら薬の種類を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要となる
・避難所ではパーテーションで空間を作るなどで落ち着くことがある ・指示や予定は明確に伝える ・一斉に伝えるだけでなく、個別に声かけを
・一人ひとりの病状、症状に合わせた支援が必要となる
・精神的動揺により状態が急変する事もあるので、避難行動のため、場合によっては車椅子等を用意したり、車などの移動手段が必要になる
・緊急事態時は、避難時に適切な誘導が必要である ・被災により、保護者等が児童等を養育することが困難または不可能な場合、保育所等への緊急入所が必要となる
・日本語で情報を受けたり伝達することが十分できないため、多言語による情報提供が必要となる ・母国語による情報提供や相談が必要となる

注)出典等:内閣府障害者施策推進本部作成『公共サービス窓口における配慮マニュアル～障害のある方に対する心の身だしなみ』(平成 17 年発行)、日本赤十字社作成『災害時要援護者対策ガイドライン』(平成 18 年発行)

3. 避難行動要支援者

法では、要配慮者のうち、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、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する方たちを「避難行動要支援者」として、その方たちの氏名、住所等の情報を記載した名簿の作成を、市町村長の義務としています(法第49条の10第1項)。

札幌市では、札幌市保健福祉総合情報システム等から必要な情報を抽出し、次に示す範囲の方を避難行動要支援者として名簿に記載し、関係部署と共有するとともに、年に一度更新します。

避難行動要支援者とは？

次の項目について、いずれかひとつでも該当する方を「避難行動要支援者」として名簿に記載します。

- ・要介護の認定を受けている方
- ・居宅介護、重度訪問介護、重度障害者等包括支援、行動援護、同行援護、生活介護、共同生活援助、移動支援の障がい福祉サービス支給決定を受けている方
- ・身体障害者手帳1～2級を所持している方
- ・視覚障がい、聴覚障がいのある方
- ・療育手帳Aを所持している方
- ・精神障害者保健福祉手帳1級を所持している方
- ・特定疾患医療受給者のうち、重症認定を受けている方等
- ・その他市長が特に必要と認めた方

4. 避難支援等関係者

法では、避難支援等の実施に携わる関係者を「避難支援等関係者」として、災害の発生に備えて、避難行動要支援者本人の同意を得て、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に名簿情報を提供することとし、また、災害の発生又はそのおそれがある場合には、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認められるときには、避難行動要支援者本人の同意を得ず、避難支援等関係者に名簿情報を提供できることとしています（法第 49 条の 11）。

札幌市では、次に示す各団体を避難支援等関係者として、名簿情報の提供を行います。

避難支援等関係者とは？

- ・消防局 ・北海道警察 ・地区民生委員児童委員協議会
- ・札幌市社会福祉協議会 ・区社会福祉協議会
- ・地区社会福祉協議会 ・自主防災組織
- ・単位町内会、自治会 ・連合町内会 ・福祉推進委員会※
- ・地区福祉のまち推進センター運営委員会
- ・その他市長が特に必要と認めた団体

- 消防局、北海道警察、札幌市社会福祉協議会、区社会福祉協議会を除く、各団体への名簿情報の提供方法については、第3章「3. 避難行動要支援者名簿情報の活用」を参照。
- 消防局は、災害対策に関して予防及び応急いずれにおいても役割を担っていることから、避難行動要支援者名簿の情報は平常時から提供。
- 北海道警察、札幌市社会福祉協議会及び区社会福祉協議会に対しては、災害の発生又はそのおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認められるときに、避難支援等の実施に必要な限度で、名簿情報を提供。

※ **福祉推進委員会**：地区福祉のまち推進センターが単位町内会などの範囲に設置している活動組織で、ボランティアである福祉推進員などが、地域の福祉課題の把握や日常生活の支援などを行っている。

第2章 要配慮者支援に向けた基本的な考え方

1. 避難支援の基本

発災直後など一刻を争う事態では、行政の支援が間に合わず、地域の主体的な対応が最も重要であることが、過去の災害の教訓として明らかになっています。このことから要配慮者の避難支援は、自助・地域(近隣)の共助が基本になります。

ただし、支援者本人やその家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提となりますので、その安全確保については、避難行動要支援者も含めた地域住民全体に周知することが適切です(内閣府『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』より)。

また、要配慮者の避難支援の取組みは、被害を未然に防ぐための備え「防災」であるとともに、万一の被害を想定した上で、少しでも被害を軽減しようとする努力「減災」を考え方の基盤に置くことが重要です。いつ発生するか予想できない災害への備えは、絶えず行わなければならない継続的な取組みであり、これを日常生活の中で「防災文化・減災文化」※として育みながら、地域に定着させていくことが望まれます。

2. 支援体制のあり方

2-1 支援母体による取組み

要配慮者の避難支援を進めるにあたっては、見守り活動や声かけなど、普段から、隣近所など身近な人たちの結束した取組みが不可欠ですが、これを組織的・継続的に進めていくためには、取組みの基盤となる支援母体が必要です。

支援母体は、最小のコミュニティ単位である単位町内会のエリアを活動範囲の基本とし、「自主防災組織」、「単位町内会」、「福祉推進委員会」などの既存組織の活用が想定されます。

また、支援母体がこれらの取組みを進める上では、要配慮者を具体的にサポートする「支援者」となる近隣住民はもちろんのこと、地域福祉の担い手である「民生委員・児童委員」などの福祉関係者の協力が欠かせません。こうした人たちとの顔の見える関係を、普段から地域で築いておくことが大切です。

※ 防災文化・減災文化：「防災」と「減災」への取り組みのために培われてきた知識や技術などが、社会の構造や人々の生活様式の中で取組みられ、地域の中で共有されつつ継承されていくこと。

2-2 関係団体等との連携

要配慮者の避難支援は、単位町内会などの支援母体を中心とした地域の支えあいが基本になりますが、情報の収集や具体的な支援にあたっては、個々の支援母体による活動だけでは限界があります。このため、地域でより広範囲に活動する連合町内会やまちづくり協議会などの地域コミュニティ組織や、要配慮者と関わりのあるさまざまな組織・団体等が、要配慮者の避難支援を地域の共通課題として位置づけていくことが大切です。こうした機運の高まりにより連携が進むことで、支援母体の取組みの一層の充実が期待されます。

2-3 地域のルールづくり

地域で支援の取組みを進めていくためには、支援母体や要配慮者情報の収集方法、支援内容や支援者の選出方法などに関するルールが必要です。こうしたルールづくりは、一人ひとりの要配慮者の状況や、住民組織・活動、活用できる地域資源の状況などを踏まえて、地域の話し合いにより進めていくことが大切です。

3. 要配慮者に関する情報の取扱い

要配慮者の支援は、隣近所など地域の手助けが何よりも頼りとなりますので、要配慮者の所在情報等の収集は、地域が主体となって進めることが基本となります。

地域は、要配慮者情報の収集が支援の大前提となりますことから、個人情報の有用性への配慮と個人の権利利益の保護など、本市の個人情報の保護に関する規程等を正しく理解しつつ、積極的な取組みが求められます。

また、災害時に速やかな避難支援を行うためには、要配慮者情報がうまく活用できるよう、普段から本人(家族)の同意のもと、地域等で共有することが重要となるとともに、プライバシーに十分配慮しながら適切に管理・更新していくことが必要となります。こうした取組みを進めるうえでは、地域における支援意識を高めながら、さまざまな関係団体と連携を図り、社会的な理解の促進や、手を上げやすい環境づくりなどを行っていくことが重要です。

4. 支援内容の充実

4-1 要配慮者の特徴への配慮

要配慮者は、緊急時に自力で素早く避難ができない、災害情報を入手できず助

けを呼ぶことができないなど、「行動面」や「情報面」で様々な困難性を有しています。こうした要配慮者ごとの特徴に配慮し、一人ひとりのニーズに合った支援内容を考えておく必要があります。

4-2 災害因を考慮した支援内容の検討

台風や大雨、大雪など気象情報をもとに事前の防災活動が可能な災害と、地震による突発的な災害とでは、情報伝達や避難行動などにおいて、取組み手順や対応が異なってきます。こうした風水害と地震などの災害因(災害のもととなる自然現象等をいう。)別に、地域の被災リスクを考慮した支援内容を考えておく必要があります。

4-3 地域の総合力の発揮

災害時における避難行動や避難生活を乗り切るためには、地域の人材や物的資源(防災・減災資源)を活かした地域の総合力の発揮が欠かせない要素となります。日ごろからこうした資源の掘り起こしと活用について、地域で話し合っておくことが大切です。

5. 冬季対策の強化

ひと冬をとおして6mを超える降雪量や、氷点下を記録する日が5ヶ月にもわたるなど、積雪寒冷地としての札幌の自然特性により、災害時の避難移動の困難性や避難場所における寒さ対策などの課題は、要配慮者にとって、より一層深刻な事態を引起す恐れがあります。冬季の災害時対応には十分な留意が必要です。

6. 要配慮者自身(家族など)の取組みの重要性

要配慮者自身も、「自分でできること」は自ら進んで行うとともに、「自分だけではできないこと」については、「必要な支援は何か」を明らかにした上で、周囲に支援を求めて行くことが必要です。また、地域の防災訓練等にも積極的に参加するなど、日ごろから、隣近所の方々との交流や挨拶などのコミュニケーションの確保に努めることも大切です。なお、こうした取組みを進める上では、要配慮者を取り巻く人たちの思いやりや支えあいが併せて必要となります。

7. 行政の役割

大規模な災害が発生した際、行政は災害対策本部を設置し、防災関係機関などと連携して全市的な災害対応を行うこととなりますので、要配慮者一人ひとりへの迅速な対応は困難であることが予想されます。また、災害の規模によっては、行政自体にも大きな被害が生じることも想定されます。そのため行政は、災害時に地域が主体となって要配慮者の避難支援が行われるよう、日ごろから支援母体の取組みの促進や、支援母体と関係団体との連携の支援、避難環境の整備などを、関係部局と連携しながら総合的に進めていくことが求められます。

第3章 要配慮者支援に向けて

1. 支援体制

1-1 支援母体

(1) 支援母体の考え方

支援母体としては、地域の「自主防災組織」、「単位町内会」、「福祉推進委員会」をはじめ、マンション等の「自治会」などが考えられます。どこが支援母体を担うかについては、既に地域にあるコミュニティ組織を有効に活用するなど、柔軟に進めていく必要があります。

(2) 支援母体の活動

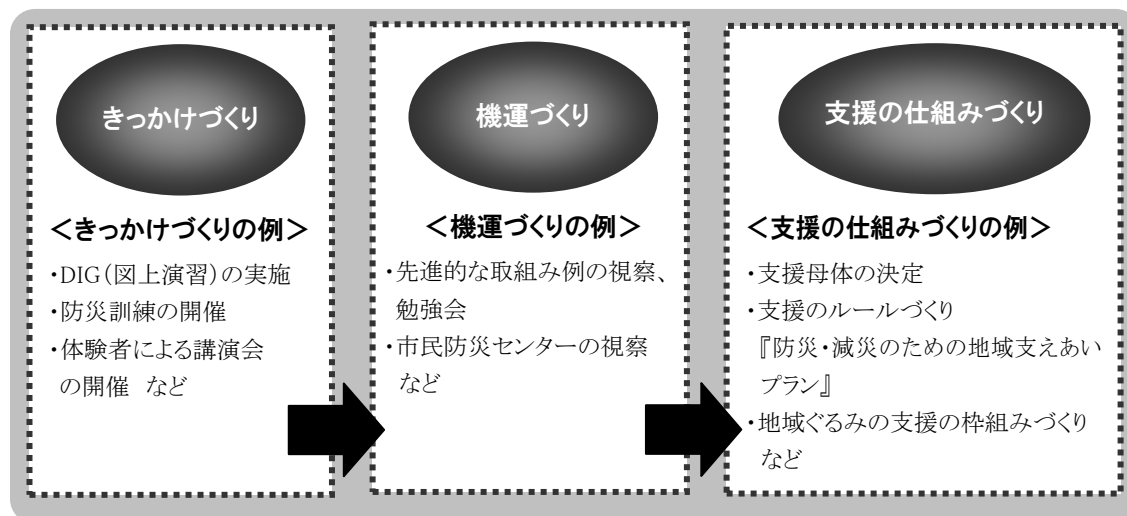
支援母体は、「防災・減災のための地域支えあいプラン」(後述1-6参照)などの、要配慮者の避難支援のための基本的なルールを定め、平常時は、要配慮者情報の収集活動として、回覧板などによる登録の呼びかけや民生委員・児童委員等の福祉関係者を介した要配慮者情報の底上げ、支援者選び、地域の防災・減災資源の発掘、関係機関や行政との協力・連携体制の推進、日ごろの防災意識の啓発など、さまざまな活動が考えられます。

また、災害時には、要配慮者に対する被災状況の説明や、行政が発信する避難勧告・指示などの災害情報の伝達、避難誘導、安否確認等の活動が考えられます。

(3) 支援母体づくり(図1)

支援母体づくりは、要配慮者に対する理解や支えあいの意識を高めながら進めていくことが大切です。このため、取組み例としては、DIG(図上訓練)(※)などをきっかけに、要配慮者支援に対する気づきや見守り活動の実践を通じて地域の機運を高めながら、要配慮者の支援環境を整えていくことが期待されます。

図1 支援の仕組みづくり



1-2 要配慮者団体に求められる取組み

要配慮者団体(※)は、日ごろから要配慮者に対して、精神的にもサポートを行っていますが、過去の災害例では、その自主的な取組みが被災した要配慮者の心の支えになったり、要配慮者のニーズに応じたきめ細やかな対応に結びつくなど、支援活動で顕著な実績をあげています。

このように、要配慮者団体は、要配慮者本人や家族との日常的な交流を通じて、防災意識の向上や、地域や支援母体が進める要配慮者登録への働きかけのほか、災害時には、組織のネットワークを活かした災害情報等の伝達、安否確認、さらには、被災者支援などのさまざまな取組みが期待されます。

1-3 さまざまな組織・団体との連携による取組み(図2)

支援母体が要配慮者の避難支援を進める上では、近隣住民の支えあいのもと、地域全体でバックアップができるような枠組みが求められます。

地域には、コミュニティ組織として単位町内会を越えて広く活動する「連合町内会」、「まちづくり協議会」、「地区福祉のまち推進センター」などがあります。また、「地域包括支援センター」、「介護予防センター」、「障がい者相談支援事業所」、「福祉サービス事業者」、福祉に関する相談員など、要配慮者と接点を持つ多くの組織・団体などがあります。

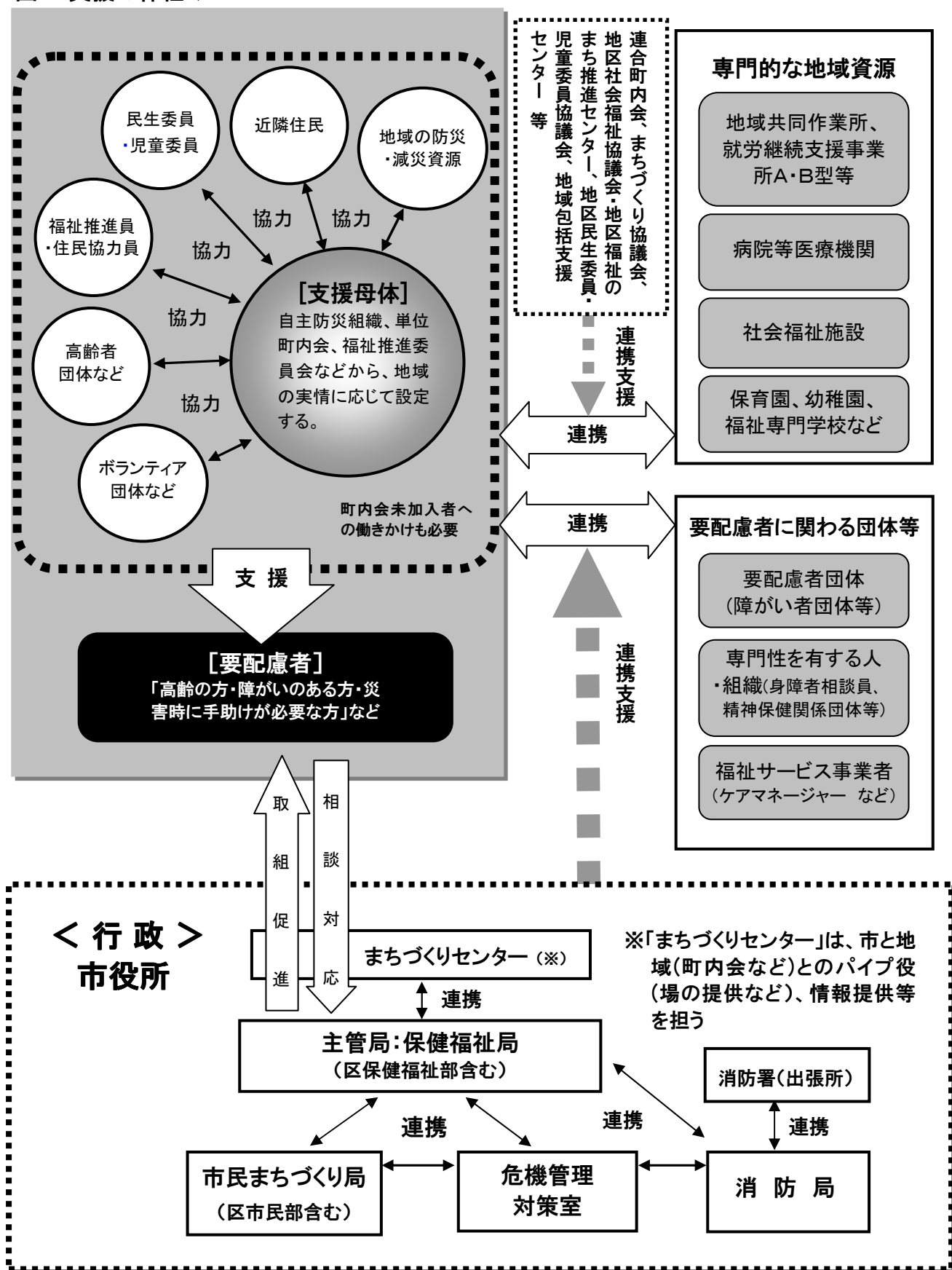
※DIG(図上演習):Disaster(災害)、Imagination(想像力)、Game(ゲーム)の略。「誰でもできる、誰でも参加できる」災害図上演習で、地域の地図を参加者が囲み、災害への備えや対応をイメージトレーニングするもの。

※要配慮者団体:本ガイドラインでは、要配慮者本人やその家族などで組織された、各種障がい者団体等をいう。

こうした地域のさまざまな組織が、要配慮者の避難支援を共通課題として認識し、互いにネットワークを築くことで、要配慮者情報の底上げや地域の防災・減災資源の掘り起こしなど、避難支援の取組みの一層の充実が期待されます。

要配慮者の避難支援を進めるにあたっては、こうした地域ぐるみの“防災・減災コミュニティ”づくりが重要です。

図2 支援の枠組み



1-4 行政に求められる取組み

行政は、地域の支援母体が、要配慮者団体、福祉サービス事業者など、要配慮者とかかわりのある団体等と、より広範囲に連携・協力し合えるよう、必要な情報の提供や、関係づくりの橋渡しなどの積極的な支援が求められます。

1-5 支援者の選定

(1) 支援者の役割

支援者は、要配慮者への災害情報の伝達や避難誘導を実際に行う人たちをいい、災害時に支援母体と共に支援を確実に行う上で要となります。また、例えば、日ごろの見守り活動や声かけなど、要配慮者とのコミュニケーションを通じ信頼関係を深めることで、要配慮者と地域との接点としての役割も期待されます。

(2) 支援者の選定

(1)の役割を担う支援者は、あらかじめ決めておく必要があります。

支援者は、要配慮者と同じ町内会の班の方々など、できるだけ身近な人たちが望ましいですが、選定にあたっては、以下のような幾つかの方法が考えられます。

また、支援者は、災害時に居合わせなかったり、支援者自身が被災することも想定されることなどから、複数人(最低でも2人)を選定しておくことが望ましいと考えられます。

■支援者選定方法の例

自発的方式	要配慮者本人からの申出によって、すでに支援可能な関係にある方を支援者と定める方式
相談方式	要配慮者が希望する近隣の候補者に、支援母体が相談して定める方式
ノミネート方式	看護や介護の経験者等、地域に居住する専門性を有する人で、支援者として望ましい方々を支援母体が推薦し定める方式
ボランティア方式	支援母体を中心となって広く町内に声かけを行い、支援者を募集して定める方式

1-6 要配慮者支援のための地域のルールづくり

(1) 「防災・減災のための地域支えあいプラン」の作成

「防災・減災のための地域支えあいプラン」は、要配慮者の避難支援にあたって、基本的なルールを定めるものです。具体的には、「支援母体」や「支援者」、「要配慮者情報の収集」、「支援内容」などで、地域で十分に話し合っ必要項目・内容を盛り込むこととなります。

■「防災・減災のための地域支えあいプラン」に盛り込む主な内容(例)

支援体制	支援母体	取組みの主体となる組織づくり 協力者の発掘
	支援者	支援者の選定とその方法 支援者の主な役割の設定(平常時・災害時)
	日ごろの活動	声かけや見守り活動などを促進する手立て ふれあいやコミュニケーションの場・機会を促進する手立て 支援者の主な役割の設定(平常時・災害時)
	関係団体との連携・協力	要配慮者にかかわる関係団体との連携や協力の取組み 地域にある他のコミュニティ組織や団体との連携や協力の取組み
要配慮者情報	要配慮者情報の収集	利用目的(用途)の設定 支援に必要な情報内容(登録カード)の具体化
	要配慮者情報の管理ルール	要配慮者情報の保管先・共有先、更新に関するルールの設定 要配慮者情報の開示・周知に関するルールの設定
支援内容	支援内容	要配慮者情報(登録カード)を活用した避難支援体制づくり[情報伝達、安否確認、避難行動支援、避難生活]
	防災・減災資源の活用	防災・減災資源の確認 緊急時の協力関係づくり
避難場所		利用する避難場所の確認 自主運営組織づくり(相談窓口の設置を含めた役割分担)
行政との連携		避難準備情報の連絡網づくり 避難行動要支援者名簿情報の提供

(2) 避難場所の自主運営に向けて

災害発生直後には、行政が中心となって避難場所を開設し、被災情報の収集や避難者の受入れ等を行います。避難者等による早期の自主的な運営組織の立ち上げによって、以降は地域住民がボランティアなどと協力して避難

場所が運営されることとなります。

その際に、要配慮者に配慮した避難支援が行われるためには、普段から地域で「どこの避難場所を利用するか」、「誰がどのような役割を担うか」などのルールをあらかじめ定めておくことが大切です。こうした取組みを進めることで要配慮者の支援に対する地域の機運が高まり、災害時には“避難所コミュニティ”として、地域ぐるみの支えあいにつなげることができます。

2. 要配慮者情報の収集と共有及び管理

2-1 要配慮者情報の収集

要配慮者情報は、一番身近な地域が主体になって収集することを基本としますが、要配慮者がどこに住んでいるのか、どのような支援を必要とするのかなどについては、要配慮者本人の理解と同意を得ながら進めていくことが原則です。

情報の収集の進め方として、次のような方法が考えられます。

《情報の収集の進め方》(図3)

①「手上げ方式」による収集

要配慮者情報の収集は、要配慮者支援について周知し、自発的に手を上げるよう呼びかける「手上げ方式」を基本とします。支援に必要な基本情報は、「登録カード」等に本人(または家族)が記入し、これを支援母体で厳重に保管します。

なお、要配慮者支援の周知にあたっては、要配慮者が町内会に加入していないことも考えられるため、これらの世帯を含めた地域全体への呼びかけが必要です。

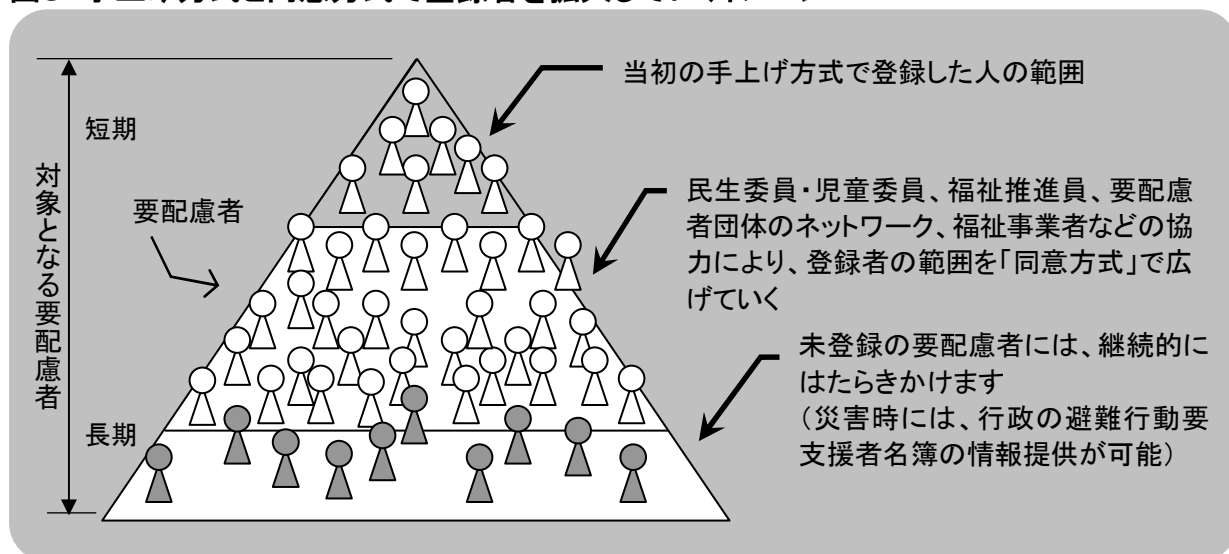
②「同意方式」で登録者を広げる

①の「手上げ方式」を補完するため、要配慮者本人に直接的に働きかけて、必要な情報を収集する「同意方式」も併せて実施します。情報収集を進めるにあたっては、民生委員・児童委員、福祉推進員、障がい者団体ネットワークなどの協力を得ながら、登録者の拡大を図っていきます。

③「避難行動要支援者名簿」を活用する

「避難行動要支援者名簿情報」の活用については、「3. 避難行動要支援者名簿情報の活用」において、詳細を記しています。

図3 手上げ方式と同意方式で登録者を拡大していくイメージ



2-2 要配慮者情報の活用

収集した要配慮者情報(登録カード)は、災害時には次のような活用が考えられます。

また、日ごろの見守り、声かけ活動などにも利用します。

《要配慮者情報の活用(例)》

① 情報の伝達

地震等の被災情報や、風水害が予想されるときに行政より発せられる避難準備情報(※)などの災害情報の要配慮者への伝達など。

② 避難行動の支援

発災時において、避難支援で要配慮者に配慮すべきことがらや、持ち出すべき必需品の確認など。

③ 安否確認

避難場所に要配慮者が避難しているかなど、発災時における要配慮者の安否確認など。

④ 避難生活の支援

補装具や資機材、医薬品、生活必需品など、避難生活における要配慮者ニーズの把握など。

※ **避難準備情報**: 災害の発生によって人的被害が予想される場合、避難に時間がかかる要配慮者等に避難を始めるよう促す情報

2-3 要配慮者情報の共有

「手上げ方式」「同意方式」等で集めた要配慮者情報(登録カード)は、「台帳」としてまとめ、災害時に速やかな避難支援が行えるよう、本人(または家族)の同意のもとに、地域の支援母体や支援者、さらには区役所、消防署などと普段から共有することが必要です。

また、この台帳は、要配慮者の所在状況や危険箇所等を示す地域の“防災マップ”づくりにも活用することが考えられます。

2-4 要配慮者情報の管理

地域で収集した要配慮者情報は、プライバシーに十分配慮し適切に管理するとともに、適時に更新していくことが必要です。このため、保管場所などを含めて、個人情報の取り扱い等に関するルールを地域で定めておくことが必要です。

なお、要配慮者情報の管理で留意すべき点としては、以下のようなことが考えられます。

- 利用目的を明確にする
- 利用・取得に関するルールを明確にし、周知する
- 適正・安全な管理に関するルールを明確にする
- 共有に関するルールを明確にする
- 本人からの開示等の求めに応じるルールを明確にする

<札幌市個人情報保護条例について>

「札幌市個人情報保護条例」では、目的や件数を要件としておらず、また、町内会などの団体は、条例第2条第4号の「事業者」に該当することから、条例に基づく適正な取り扱いが求められます。

《札幌市個人情報保護条例(抜粋)》

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(4) 事業者 法人その他の団体(中略)及び事業を営む個人をいう。

第4条 事業者は、個人情報の保護の重要性を認識し、個人情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう努めるとともに、個人情報の保護に関する本市の施策に協力しなければならない。

2-5 災害情報の伝達

① 避難勧告等の発令・伝達

災害発生時に、要配慮者が円滑かつ安全に避難を行うことができるよう、札幌市の地域防災計画に基づき、避難準備情報、避難勧告、避難指示を適時適切に発令します。

② 多様な手段の活用による情報伝達

避難勧告等の伝達方法については、現在、次のとおりとなっています。

- ・ 緊急速報(エリア)メール
- ・ テレビ、ラジオ放送(コミュニティFMを除く)等による伝達
- ・ コミュニティFMラジオによる伝達
- ・ 広報車等による伝達
- ・ インターネットによる伝達

札幌市、北海道等のホームページに避難情報を掲載

- ・ 携帯電話によるメール配信

事前登録された携帯電話に対するメールサービスにより伝達

「北海道防災情報」(<http://www.bousai-hokkaido.jp/>) へ登録

- ・ 個別伝達

電話や FAX 等により、庁内関係部局から地域(地域連絡網等を活用)、要配慮者利用施設等に個別に伝達

③ 支援母体による災害情報の伝達

支援母体は、発災時などにおいて、報道機関の発する災害情報やコミュニティ放送局(コミュニティFM)による地域情報等に留意するとともに、行政が発する避難勧告等の伝達経路や手順を定め、これを日ごろから要配慮者や支援者とともに確認しておく必要があります。その際、要配慮者の特徴に合わせて、どのような方法・手段で情報を伝達するのかなどについて検討しておく必要があります。

3. 避難行動要支援者名簿情報の活用

「手上げ方式」及び「同意方式」に加え、次のような手続きにより、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、札幌市が保有する避難行動要支援者名簿の情報の提供を受け、活用することができます。

こうした名簿情報の提供は、地域の避難支援者が避難行動要支援者と個別に面談すること等を通じて、災害発生時における避難方法や避難支援の内容等を事前に検討し、個々の避難行動要支援者ごとに実効性の高い個別避難計画を準備しておくことを主たる目的としています(平成25年6月21日付府政防第559号・消防災第246号・社援総発0621第1号「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」)。

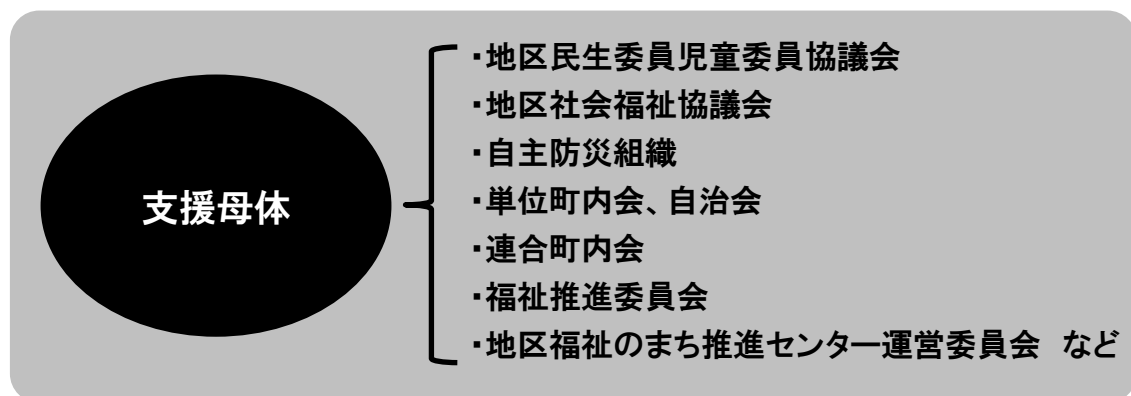
【名簿情報の提供イメージ】

氏名	住所	生年月日	性別	連絡先	記載事由	
					要介護	障がい等
×× ××	×区×条×丁目 1-1	S0.0.0	男	***-***	○	
□□ □□	■区■条■丁目 2-2	S0.0.0	女	***-***	○	
△△ △△	▲▲区▲▲丁目 3-3	H0.0.0	男	***-***		○

3-1 取組み方法の決定

① 情報の活用団体

避難支援等関係者が名簿情報の活用を決定します。



② 管理方法、名簿管理者(提供された名簿情報を管理する者)

法では、市町村は提供した名簿情報が漏えいしないよう、防止のための必要な措置を講じるよう努めることとし(法第49条の12)、名簿情報の提供を受けた方たちが、正当な理由なく名簿情報によって知りえた秘密を漏らしてはならないと規定しています。

そのため、名簿の管理は、施錠できる場所に保管すること、必要以上に複製しないこと等、適正に安全対策を講じる必要があります。

また、名簿管理者は原則として避難支援等関係者の代表者とし、所属する複数の住民が名簿の全部又は一部を管理する場合には、その方たちの氏名、住所、電話番号、管理する対象区域を札幌市に届出ます。

3-2 避難行動要支援者名簿情報の提供に係る申請

避難支援等関係者は、札幌市に対して名簿情報の提供を申請します。

3-3 協定の締結

札幌市と避難支援等関係者は、名簿情報の取扱いに関する協定を締結し、次の事項を協定に定めます。

- i 避難支援等関係者が活動する地域的範囲
- ii 提供する名簿情報に係る本人が居住する区域
- iii 提供する名簿情報の管理及び更新の方法に関する事項
- iv 提供する名簿情報の利用及び提供の制限に関する事項
- v 解除その他の協定に違反した場合の措置
- vi その他、提供する名簿情報の管理に関し必要な事項

※避難支援等関係者が独自に収集した情報は協定の対象外。

3-4 同意確認

札幌市は対象となる避難行動要支援者に対して、避難支援等関係者への名簿情報を提供することについて同意を確認します。

なお、社会福祉施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の避難支援等関係者の人数が限られていることか

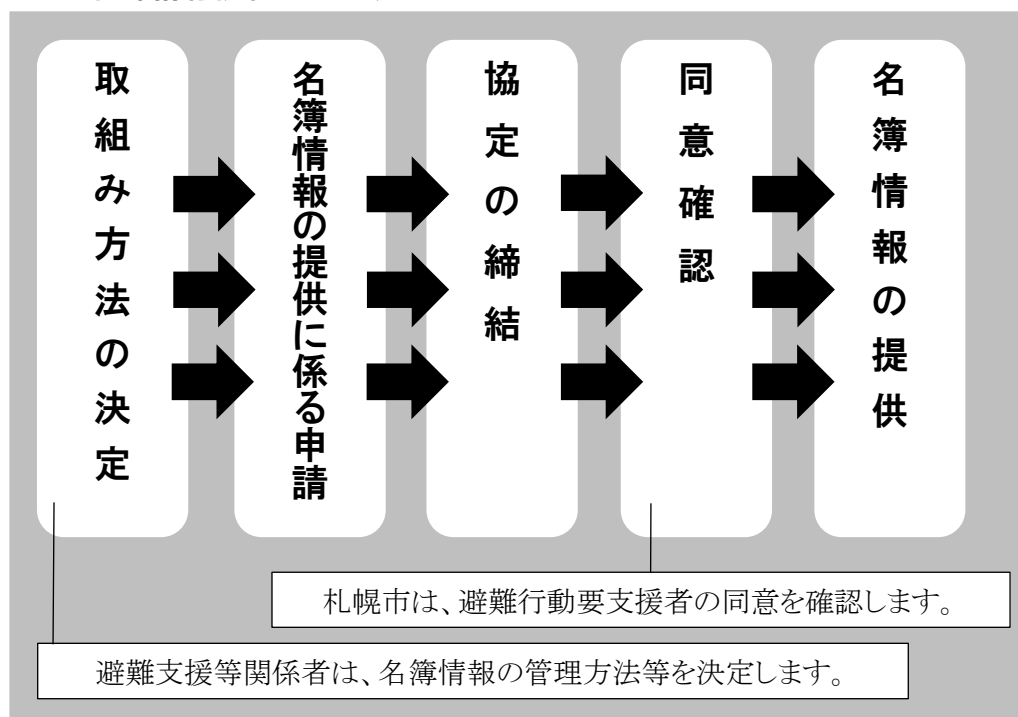
ら、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者を優先すること(平成 25 年 8 月「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」内閣府)とされているため、同意確認の過程で、社会福祉施設への入所や長期入院が判明した避難行動要支援者の情報は提供しないこととします。

※より多くの避難行動要支援者から同意を得るため、地域においても、回覧板や掲示板、地域の広報誌等により、取組みを呼びかけます。

3-5 名簿情報の提供

札幌市は同意を得られた避難行動要支援者の名簿情報を、避難支援等関係者に提供します。避難支援等関係者は、あらかじめ、個人情報の取扱いに関する研修を受講しておく必要があります。

図4 名簿情報提供までの流れ



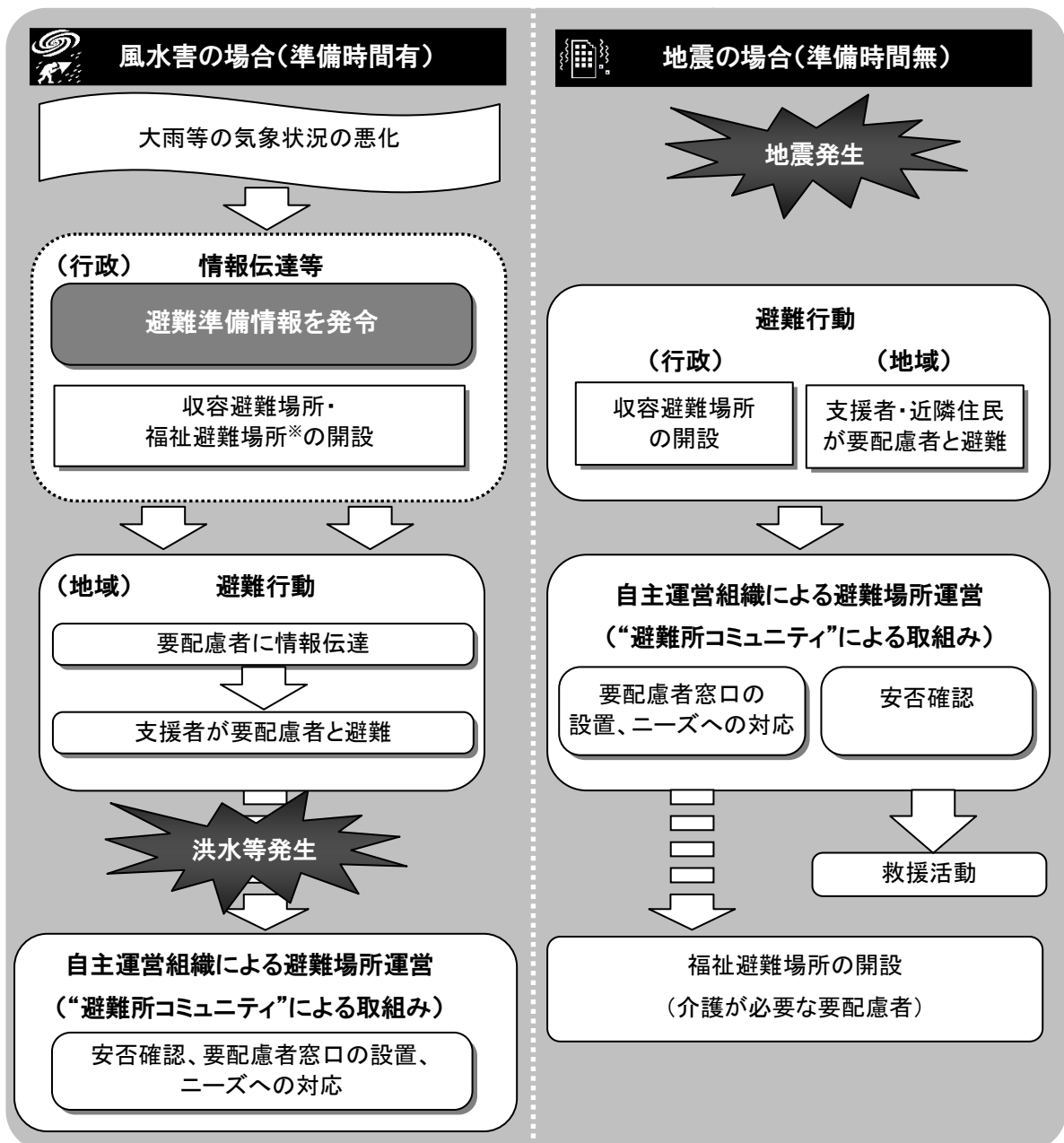
4. 支援内容

4-1 災害因による対応の違いを考慮する

災害因ごとに避難支援の取組み手順や対応は異なります。以下のイメージのよう

に、風水害の場合は、避難準備情報の発令などにより避難行動が開始されるなど、事前の対応が可能です。一方、地震などの突発的な災害の場合は、初動期における避難支援はもとより、安否確認や被災者の救援活動が中心になることが考えられます。要配慮者の支援にあたっては、こうした災害因ごとの対応の違いも踏まえておく必要があります。

図5 災害時における対応イメージ(災害発生初期段階)



※福祉避難場所: 社会福祉施設など、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難場所

4-2 要配慮者の特徴を踏まえて「避難環境」を整える

要配慮者は、身体面、精神面など様々な点で周囲の支えを必要としているため、それぞれの特徴を十分踏まえた上で、避難行動、避難生活などの避難環境を、ハード・ソフト両面から整えておくことが求められます。

■避難環境整備の例

避難行動	情報伝達の支援(要配慮者の特徴に応じた情報伝達方法の工夫など)
	支援者の確保
避難生活	窓口の設置(相談対応、ニーズの取りまとめなど)
	行政:介護・支援体制の確保(空き教室、保健室等の利用、医療スタッフの派遣、入浴機械の確保など)
	行政:環境整備(段差の解消など、応急的なバリアフリー環境の整備)、車椅子・白杖の確保、身障者用簡易トイレの用意など
	行政:福祉避難場所(二次避難場所)の指定(老人福祉センター、障がい者施設等の活用など)、移動手段の確保

4-3 要配慮者への「手助け」、「思いやり」を持つ

要配慮者の方々は災害によるショックや不安を、一層強く抱えることになります。こうした状況を和らげるよう積極的に手助けをし、気配りや思いやりを持って接することが、要配慮者支援の大切な一歩となります。

■手助け、思いやりの例

避難行動	歩行介助(肩を貸す、手をつなぐ、周囲の状況が本人に分かるよう誘導するなど)
	隣近所への声かけによる安否確認
避難生活	まわりの人たちの声かけ、音声による情報伝達、手話・筆談による情報伝達、高齢者向け配食
	日常介護(食事、用便、入浴、着替え、投薬など)
	通訳ボランティアの協力

4-4 身近な「地域資源や人材」を活用する

災害初期の被害を軽減し、避難行動や避難生活を乗り切るためには、地域の中で専門的な知識や技能を持つ人材や、機材・施設など身近にある地域資源の活用が重要な要素となります。

こうした人材や地域資源を日ごろから把握し、災害時における協力を取りつけておく必要があります。

■身近な地域資源の例

避難行動	近隣の避難場所の確保(マンション、集会所、事業所など)
	住民による機材の持ち寄り(リヤカー、ソリ、車修理の道具など)
避難生活	地域の店舗・事業所の協力(大型店舗、スーパー、ホームセンター、建設業、タクシーなど)
	病院・医療関係者の協力(医師、看護師、薬剤師、ケアマネージャー、介護福祉士、保育士、栄養士、カウンセラーなど)
	専門技術者の協力(重機オペレーター、建築士、電気技術者、水道技術者など)
	ボランティア団体、NPOなどの協力
	シニア世代による人材の協力(知識、経験、技能など)

4-5 「女性からの視点」による取組み

防災分野でも、災害発生時から避難場所での生活及び災害復興に至るまで、男女が共に参画し、互いに支え合う取組みが何よりも大切です。こうした中で、避難場所での生活において、近年の大震災等の被災経験を通じて、女性特有のニーズを取入れた取組みが重要視されてきています。一人暮らしの高齢女性、妊産婦、乳幼児をかかえた母親など、要配慮者の避難生活の支援にあたっても、こうした女性からの視点を踏まえながら進めていくことが大切です。また、平常時においても、女性の視点を十分に取り入れ、日ごろから災害に備えた環境づくりを図っていくことが大切です。

■女性からの視点による取組みの例

避難生活	被災女性のための相談窓口の設置
	妊産婦への配慮、乳幼児の託児の支援
	女性に配慮した避難環境の改善(被災女性のニーズの反映)

5. 冬季間の災害を想定した取組み

5-1 冬季の災害に対応した地域資源の活用

地域にある企業や事業所などの資機材は、災害時には貴重な防災・減災資源となります。

いざという時のためにそれらの資源を活用できるよう、企業等の協力を取りつけておく必要があります。

■冬季間に活用できる地域資源の例

冬季対策	寒さ対策(大型暖房器具の確保、移動可能な暖房の確保、 寝袋・寝具・防寒具等の確保など)
	除雪車、ダンプなどの車両の確保
	除雪器具の確保(除雪機など)

5-2 身近な避難場所の設定

冬季の災害時には、学校などの避難場所までの移動が困難な場合もあります。こうした場合には、地域にある集会施設や企業の社屋、ファミリーレストラン、ショッピングセンターなどの身近な施設を、天候が落ち着くまでの間の、応急的な避難場所として活用することが考えられます。そのためには、日ごろより施設管理者や企業等から、災害時における協力を取りつけておく必要があります。

5-3 行政における避難環境の整備

冬季間の災害発生を想定した場合は、基本的に小・中学校の基幹避難所を中心として避難支援が行われることとなりますが、要配慮者の避難支援を進めるうえでは、本市の積雪・寒冷地という特性を十分に考慮した避難環境の整備が、一層重要となります。特に、寒さ対策の充実が求められ、発災時は、市職員の配置により速やかな基幹避難所の開設と、避難場所の暖房の確保に努める必要があります。

また、避難場所の暖房設備が停電や故障で使用できない場合に備えて、毛布・寝袋などの備蓄物資、寝具・防寒具、移動可能な暖房の確保が重要です。また、高齢者などにとって生活環境が厳しくなる場合は、状況に応じて学校の空き教室等を確保するなど、暖かい環境を整えることが必要となります*。

※札幌市では平成 25 年 3 月に策定した「札幌市避難場所基本計画」に基づいて、計画的に避難場所の防寒性能に優れた高規格寝袋の備蓄及び要配慮者用の採暖室の確保、採暖室で用いるポータブル灯油ストーブの備蓄を行っております。

6. 要配慮者自身(家族など)の取組み

6-1 日ごろの備え

災害が発生した時に身の安全を確保し、被害を最小限にするためには、日ごろから自分(家族など)のできる災害への備えが何よりも重要です。

主な取組みとしては、まず、家具を固定するなどの安全対策があります。過去の大震災で被災した人の多くは、家具の転倒事故が大きな原因とされました。また、普段服用している医薬品をはじめとした生活必需品の備蓄、障がいの状況を第三者に伝えることができる身分証などの携帯、家族との連絡方法、避難場所の確認等の備えに、普段からしっかりと取組んでおくことが大切です。

6-2 隣近所との交流

日ごろから、隣近所など身近な人たちとのコミュニケーションを大事にし、防災訓練や地域の活動などにも積極的に参加し、自分のことをよく知ってもらうことが大切です。周囲の人たちも、普段から挨拶や優しく声をかけるなど、ふれあいや交流を積極的に持つことが望まれます。

また、発災時には、自らの知識や経験に基づいて、同じ立場の被災者に対して「できること」があれば、積極的に手を上げて協力することも必要です。

7. 行政の取組み

行政は、関係部局が連携して、支援母体と関係団体との連携の橋渡しなどの支援を行うほか、自主防災組織や福祉関係団体、要配慮者団体等に対する要配慮者支援の協力の呼びかけ、避難場所となる施設の応急的なバリアフリー化の確保、冬季間の発災に備えた備蓄など、避難環境の整備を進めることなどが必要です。

また、風水害時における避難勧告等、地域への情報伝達体制の整備のほか、防災・減災に関する広報活動を通じて市民の意識啓発に努めていきます。

第4章 外国人への支援

1. 基本的な考え方

外国人（在住外国人及び外国人観光客等）は、言語、生活習慣、防災文化、自然環境等の違いにより、災害が発生した際必要な情報を入手し、適切な避難行動をとることに困難が伴うと予想されるため、要配慮者として位置づけられます。

このため、行政は以下の基本的な考え方を基に、災害時における避難支援体制を整備するとともに、平常時より防災知識の普及啓発等を行うことで、情報不足から生じる不安を解消するなど、外国人が暮らしやすい環境づくりを進めることが必要です。

（1）防災情報の多言語による提供

日本語の理解が十分でなく災害情報の収集が困難である、あるいは地震等の災害に関する知識が乏しい外国人は“情報弱者”であることから、災害時はもとより平常時においても、防災情報を多言語により提供できる体制の整備が必要です。

（2）災害時の情報提供・相談窓口の設置

被災外国人は、言語のハンディキャップに加え、家族や親族などから離れて暮らしていることにより、日本人以上に不安が大きいと考えられます。また、留学生をはじめとする多くの在住外国人は、生活を復興するための経済基盤も脆弱と思われます。このため、避難から生活復興に至るまでの各段階で、外国人支援のための情報提供や生活相談窓口を、（公財）札幌国際プラザなどの国際交流団体等と連携して設置する必要があります。

（3）被災情報の連絡体制の整備

災害発生時の外国人の被災状況等の情報は、避難場所のほか学校、外国公館等に分散すると同時に、一方では、安否確認などの問い合わせが行政に寄せられることになると思われます。これらの対応に必要な総合的な情報を、迅速に収集・発信できるよう、災害時における被災情報等の連絡体制の整備が必要です。

（4）他地域・NGOなどとの連携・協力体制の整備

大規模災害により市が被災した場合は、行政が速やかに被災外国人支援にあたるのが困難になることが想定されるため、他地域(自治体)や広域的なネットワークを有する NGO などとの協力体制の整備が必要です。

2. 支援内容

具体的な支援内容として、以下のようなことが想定されます。

(1) 平常時の対応

① 多言語による情報提供

多言語による防災情報の提供、災害時の支援体制・情報入手先の周知、避難場所表示の多言語化、避難場所での情報伝達手段の整備、災害時の広報手段の研究

② 防災知識や防災意識の普及・啓発

防災講座、防災訓練への参加促進

③ 人材育成

ボランティア等外国人支援に携わる人材の育成

④ 他機関等との協力

外国公館・学校・NGO等との連絡体制の整備、他地域との広域協力体制の整備、医療情報の提供

(2) 災害時の対応

① 支援体制の立ち上げ

ボランティア通訳の派遣、他地域との広域協力

② 情報収集・情報提供

外国人の被災状況の把握、情報提供・相談窓口の設置、災害関連情報の多言語化、災害関連情報の伝達、他機関(外国公館・病院・学校・NGO等)との連携

(3) 外国人観光客への対応

外国人観光客は、言語や防災知識の違いなどに加え、地理に不案内であることから、在住外国人同様、災害発生時には、避難情報の入手や適切な避難行動の面で困難が伴います。

安心して旅行を楽しんでもらうために、行政は、ホテル・旅館等の観光関連事業者に対して、宿泊客向けの「災害時の対応マニュアル」の作成やこれに基づく訓練実施の呼びかけ、また、北海道さっぽろ観光案内所などを活用した、防災情報等の連絡体制の整備に努める必要があります。

札幌市要配慮者避難支援ガイドライン

平成 27 年（2015 年）3 月発行

発行：札幌市

編集：札幌市保健福祉局総務部総務課

〒060-8611 札幌市中央区北 1 条西 2 丁目

電話（011）211-2932 ファクス（011）218-5180

ホームページ：<http://www.city.sapporo.jp/hokenfukushi/fukushijosetsu/youhairyosya.htm>



札幌市

01-E01-15-814
27-1-73