

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、緊急事態等の覚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ないとは限らない ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・自來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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・一人ひとりの病状、症状に合わせた支援が必要となる
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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
<ul style="list-style-type: none"> ・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、個人情報等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。