

仙台市災害時要援護者避難支援プラン (全体計画)

平成24年3月

仙 台 市

はじめに

東日本大震災は、これまで取り組んできた防災対策の想定をはるかに超える未曾有の大災害でした。それはこれまで私たちが経験したことのない大変厳しいものでございましたが、ご家族やご近所同士、そして地域の皆様がともに支え合いさまざまな困難を乗り越えてまいりました。高齢者や障害のある方々への地域の皆様による支援もその一つであり、支え、支えられた多くの皆様が地域の絆の大切さを改めて実感されたのではないのでしょうか。

本市ではこれまで、とりわけ自力で避難することが困難な在宅の高齢者や障害のある方の避難支援を、地域による共助の中でも最も大切な取り組みと考え、さまざまな機会を捉えて、その体制づくりを働きかけてまいりました。

この間、各地域におかれましては、地域の自主性の中で、その実情に合わせた災害時要援護者の支援体制づくりを進めていただき、このたびの震災においても、その取り組みが生かされ、地域によっては安否確認や避難誘導などが、町内会や民生委員等の連携のもと積極的に行われたと伺っております。

本市ではこの度、こうした取り組みが全市的に一層進むことを主眼に、実際に要援護者の支援に当たっていただく町内会をはじめ、福祉関係団体等の代表の方にご意見をいただきながら、「仙台市災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）」を策定いたしました。

これまで、取り組みを進めてきた地域におかれましては、より充実した支援体制づくりを目指していただくとともに、これから取り組みを進めていこうとしている地域におかれましては、このプランを取り組みの一助にいただければと考えております。

本市では、地域における災害時要援護者の避難支援体制が広く、そして着実に構築できるよう、皆様とともに取り組みを進めてまいりますので、ご理解とご協力をお願いいたします。

平成24年3月

仙台市長 奥山恵美子

東日本大震災を踏まえて

長く大きな横揺れは、私たちの街に停電、断水、電話の不通、交通麻痺などライフラインの途絶を引き起こした。さらに追い討ちをかけるように沿岸部に巨大な津波が打ち寄せ、これまで築き上げてきた様々な営みが根本から覆され、改めて自然の猛威の恐ろしさを知るに至った。

本避難支援プランは、本来、平成23年4月からのスタートを目標に、平成22年から本格的に議論をはじめたものであり、東日本大震災の発生は、本避難支援プランの完成を目前にしているときであった。これまで、宮城県沖地震が再来する前に完成させたいという思いで作業を進めていただけに、プランの策定前に震災に見舞われたことは残念でならない。

今回の大震災では、災害時要援護者のみならず、すべての市民が被災者となったと言っても過言ではない。これまで経験したことのない未知の状況の中、自助・共助が随所に発揮されるなど、市民は一致団結し多くの困難を乗り越えてきた。一方、避難所の運営をはじめ、食料や燃料不足など多くの課題が浮上した。特に高齢者や障害者など要援護者の方々にとっては大変厳しい状況であったことは否めず、改めて平常時からの備えが重要であると認識させられた。

本避難支援プランも震災で一定の見直しが必要となったものの、「自助」「共助」「公助」の方向性は変わっておらず、むしろ、震災を経験したからこそ、よりその重要性が増している。よって、早期にこのプランの考え方を広く市民の方々に普及させていく必要がある。

昨年12月に、ようやく避難支援プラン検討会議を再開し、今回の震災の教訓を踏まえながら委員各位と議論を重ね、概ね次の観点で修正したうえで策定することとした。

- ①特に「自助」・「共助」が重要であり、避難支援プランの実施主体を明確にする
- ②行政と関係団体が協働して取り組みながら、プランについて市民へ十分周知を図る
- ③今後も課題等を解決しながらプランの見直しを図るとともに、地域防災計画等へ反映させる

この度、ようやくこの避難支援プランを策定するに至ったが、今回の大震災の教訓を踏まえ、災害に苦しむ人を一人でも減らすよう決意を新たにするとともに、このプランの示す取り組みが、私たち仙台のあるべき姿として、明日に踏み出す一歩となることを期待したい。

平成24年3月

災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）検討会議

委員長 小松 洋 吉

全ての人に優しい減災社会の実現を

成長第一主義の時代は終りを告げ、いま、成長と安全・安心の両立した日本型成熟社会を目指さなければならない。とりわけ、日本は災害大国であり、いつ、どこを襲うかもわからない災害に対する認識は、個々人の、地域の、そして国家の重要な課題である。

しかし、災害に対する関心、危機感の高いものの、その備えは十分とは言えない。

現在、避難するまでに支援が必要な高齢者や障害者等の災害時要援護者の避難支援についてクローズアップされ、国においては平成17年3月のガイドライン等により、一方仙台市においては平成20年3月の手引きによる取組みを推進しており、地域においても「共助」の中で手助けするという必要性は概ね認識されている。その上で、既に多くの地域で取組みが進められているものの、災害時要援護者情報の把握等で様々な障壁を抱えている例が数多く見られる。

今般、その取組みを全市的に進めるためには一定の方向性を示すものが必要であり、この避難支援プラン（全体計画）の議論の中で、町内会や福祉関係団体の代表の方々から、それぞれの課題に対して活発な意見を頂き、災害時要援護者情報登録制度の創設など内容の濃い充実したプランを策定することができた。

このプランも、決して新たな取り組みを示しているものではなく、あくまでも私たち地域のあるべき姿を示しているに過ぎない。今後、住民、町内会（自主防災組織）、福祉関係者、行政、企業、NPOなどが協働（コラボレーション）により、人々の生命、生活、財産、文化を守っていくことが重要である。その過程で生まれる、市民力、人間力、生活力、地域力こそが減災社会実現の土台となるものであり、このプランがその一助となることを期待するものである。

平成23年3月

災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）検討会議

委員長 小松洋吉

（この記事は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の直前にご執筆いただいたものです。）

目次

第1章

- 1 プラン（全体計画）の策定に至る経過 1
 - (1) 国の動き
 - (2) これまでの仙台市の取り組み
- 2 基本的な考え方 2
 - (1) プランの目的
 - (2) 避難支援体制（自助・共助・公助の役割分担）

第2章

- 1 災害時要援護者の定義 5
 - (1) 災害時要援護者の定義
 - (2) 避難支援の対象についての基本的な考え方
 - (3) 避難支援の対象者
 - (4) 妊産婦や乳幼児・児童、外国人への対応
- 2 要援護者情報の把握と情報管理 7
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 要援護者の把握
 - (3) 情報の管理について
- 3 地域における避難支援体制の整備・推進 9
 - (1) 避難支援体制の整備
 - (2) 支援者の確保
 - (3) 信頼関係の構築
 - (4) 避難支援に有効な情報の把握
 - (5) 取り組みの促進等

第3章

- 1 避難勧告等の発令・伝達方法 11
 - (1) 市からの情報伝達
 - (2) 地域における情報伝達
- 2 避難誘導の方法 12
- 3 避難所における支援 14
 - (1) 指定避難所等における支援
 - (2) 福祉避難所における支援
- 4 各種災害ハザードマップ等の活用 16
- 5 要援護者避難訓練の実施 16

参考資料（災害時要援護者の特徴およびニーズ（例）） 17

災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）検討会議委員 18

第1章

1 プラン（全体計画）の策定に至る経過

（1）国の動き

平成16年7月、梅雨前線及び一連の台風による豪雨は、新潟や福井など全国各地に甚大な被害をもたらし、犠牲者の多くが高齢者等であったことが大きな問題となりました。

この経験を踏まえ、国では平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（翌18年3月改訂）をとりまとめました。また、平成19年12月の「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」において、要援護者の避難支援を推進するため、その取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」を各市町村で策定し、一層の取り組みの促進を図ることとしています。

（2）これまでの仙台市の取り組み

本市は、市域が太平洋に面しており、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震などの海溝型地震の脅威に常にさらされているとともに、昭和61年の、いわゆる「8.5豪雨」のような集中豪雨による洪水や土砂災害が、近年の地球規模での環境の変化によって発生するリスクが高くなっています。

本市では、こうした災害に備え、これまでさまざまな取り組みを行ってまいりましたが、近年の大規模災害の例のように、自分自身及びその家族による「自助」、そして地域（近隣）の方々による「共助」が極めて重要であることが明らかになっていることから、行政による、いわゆる「公助」を充実するとともに、「自助」・「共助」の取り組みを一層促進するよう努めてきました。

災害時要援護者の避難支援についても、「災害弱者」支援として「公助」を中心に取り組んできましたが、国の動きを機に本市の要援護者支援の方法も大幅に見直し、仙台市地域防災計画の修正をはじめ、平成20年に「地域で備える災害時要援護者支援の手引き」を作成して地域の関係団体を中心に提示しました。市内では、各町内会、自主防災組織、民生委員児童委員協議会、地区社会福祉協議会において、この支援体制づくりに対する取り組みが進められてきました。

しかし、要援護者の避難支援に関する地域での理解を深め、取り組みを促進していくためには、本市の実情に即し、要援護者の対象範囲の明確化や、支援を行っていく地域団体間での要援護者情報の把握・共有の仕組みづくり等、地域における支援体制づくりに向けた環境の整備が課題となっていました。

そこで、こうした課題に対するアウトラインを明らかにするとともに、本市の災害時要援護者避難支援に関する、地域における取り組みの指針とするため、この避難支援プラン（全体計画）を策定しました。

2 基本的な考え方

(1) プランの目的

要援護者の避難を支援するためには、各地域において、日頃から高齢者や障害者など支援を必要とする人を特定し、その一人ひとりについて、誰が支援してどこに避難させるかなど、具体的な支援方法を決めておくことが必要です。

また、要援護者の特性に応じた十分な配慮も必要であり、日頃から要援護者の状況の把握に努めながら、災害発生時には、適切かつ速やかに支援することができるよう、こうした取り組みを市全体で構築していくことが求められています。

このプランは、要援護者の「自助」及び、地域（近隣）の「共助」を基本とし、要援護者への情報伝達や避難支援体制の整備を図ることによって地域の安心・安全体制を強化することを目的としています。

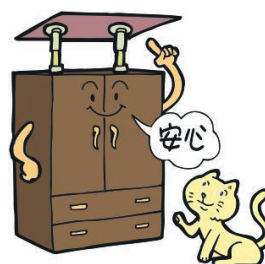
そして、災害発生時における要援護者への支援を円滑に実施するため、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を踏まえ、本市における要援護者の避難支援について、その考え方や進め方、支援の方法、役割分担など基本的な事項を明らかにしたものです。

市は、本プランを基に、要援護者の避難支援をより一層進めていくとともに、地域においても、本プランを基本としながら、地域の実情に沿った体制づくりを進めていただくことを主眼としています。

(2) 避難支援体制（自助・共助・公助の役割分担）

災害時に、要援護者の安否確認、避難情報の提供、避難誘導等を円滑に行うためには要援護者自身による日頃の備え、いわゆる「自助」に加え、地域住民相互や地域に関係する団体の連携による「共助」が重要です。

これら、「自助」・「共助」に加え、市や公的機関による「公助」が一体となり協働で避難支援体制を構築するため、それぞれの役割分担を明らかにしておく必要があります。



① 【自助】

災害時に最も重要なことは、自らの身を守る「自助」であり、避難支援体制の基本となります。このことは、要援護者も含めてすべての人に当てはまります。

このため、要援護者自身及びその家族も、日頃から、情報を得る手段の準備や、住宅の耐震化、家具の転倒防止、物資の備蓄、持ち出し可能な医療用具等（携帯用酸素ボンベ等）を揃えておくなどの備えに加え、地域の活動に積極的に参加するなど、近隣の人々とのつながりを確保しておくことが大切です。

また、緊急連絡先やかかりつけの医療機関、服薬等の情報をカードにまとめておくなどの備えも有効です。



② 【共助】

大規模な災害の発生直後は、市や公的機関による支援が間に合わないことが過去の災害の教訓からも明らかであり、隣近所をはじめとした地域における住民相互の助け合いが重要です。

地域は、平常時から町内会・自治会、自主防災組織等（以下、「町内会等」という。）の地域団体や、民生委員児童委員、地区社会福祉協議会、地域包括支援センター等の福祉関係者、ボランティア団体等（以下「福祉関係の地域団体」という。）が相互に連携し、市から提供される要援護者情報を活用しながら要援護者を把握し、避難支援者や避難方法を明確にするなど、要援護者に対する支援体制整備を協働で進めていくことが求められます。

また、声かけや見守り活動等を通じた要援護者との信頼関係づくりや、要援護者も含めた防災訓練を実施するなどの取り組みも重要です。



③ 【公助】

市は、全庁的な要援護者の避難支援体制を確立するため、市役所内の関係各部局による組織横断的な体制を設け、関係団体と連携を図りながら取り組みを進めます。

平常時は、地域における要援護者支援の取り組みが円滑に進むよう、避難支援を希望する要援護者の情報を提供するなど、支援体制づくりの支援を行うとともに、要援護者参加型の防災訓練の実施や、積極的な広報等を行います。

災害時は、市役所（区役所）内に市（区）災害対策本部を設置し、要援護者に対する避難情報等の伝達、避難状況の把握、支援団体の調整など、必要な対応を行います。

第2章

1 災害時要援護者の定義

(1) 災害時要援護者の定義

災害時要援護者とは、災害が発生した場合、必要な情報を迅速かつ的確に入手し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなど、災害時の一連の行動において第三者の支援を必要とする方々をいいます。

具体的には、平常時から介護や行動の補助など何らかの支援を必要とする高齢者や障害者（身体障害、知的障害、精神障害、発達障害のある方など）の方などが対象となります。

なお、妊産婦や乳幼児・児童、外国人の方についても、災害時などの緊急的な状況において手助けが必要となる可能性があることから、状況によって対象となります。

(2) 避難支援の対象についての基本的な考え方

本市においては、要援護者の生活状況や地理的条件等を把握し、支援の優先度が高い要援護者を中心とした避難支援体制づくりを、町内会等や福祉関係の地域団体が協働で進め、市はそれを支援します。

この場合において、病気や障害等により自ら意思表示ができない方、判断ができない方についても、配慮して進めることが必要です。

なお、妊産婦、乳幼児・児童や外国人の方など、状況により配慮を要する方については、支援者の確保など、地域における支援体制の整備状況に応じながら対応を進めていきます。



また、災害時に支援が必要と思われる方で、地域との関わりを望まないなどの理由により避難支援の対象者となることを希望しない方については、民生委員や要援護者をつながりのある方々の見守り等によりゆるやかに対応し、継続した働きかけを行うなどの方法が考えられます。

(3) 避難支援の対象者

次の①から④に該当する在宅の方のうち、災害が発生したときやその恐れがあるときに、

- ☞ 災害情報の入手が困難な方（※1） や、
- ☞ 自力や家族の支援だけでは避難することができない方 で、

地域による支援を希望する方を避難支援の対象者とします。

- ① 障害者手帳をお持ちの方（身体障害者手帳、療育手帳又は精神障害者保健福祉手帳）
- ② 要介護認定を受けている方（要支援も含む）
- ③ 65歳以上の高齢者で、一人暮らしの方や高齢者のみの世帯の方、またはご家族のお勤めなどにより、日中（夜間）の長い時間にわたり一人暮らしの状態になる方
- ④ 上記①～③に準じる方や、病気等により、地域による支援を必要としている方（※2）

（※1 視覚や聴覚の障害等により、情報の入手が難しい方を指します。）

（※2 難病や、自立支援医療の給付を受けている方なども含みます。）

(4) 妊産婦や乳幼児・児童、外国人への対応

妊産婦や乳幼児・児童などは、出産や発育に伴い支援の必要性や支援内容が変化します。これらの方については、地域活動や隣近所における日頃の交流等を通じて、その状況を把握し、地域特性や支援体制の状況により、必要に応じて避難支援の対象とするなど、実態に応じた対応が望まれます。

また、外国人については、言語面におけるコミュニケーションの問題により、避難行動や避難所での生活に困難をきたすことが想定されます。これらの方については、地域における防災訓練への参加や、仙台国際交流協会において作成した多言語防災マニュアルの活用などにより、防災に対する知識を深めてもらうことが効果的です。

市は、ホームページ等を通じて外国人に情報提供を行うとともに、地域においては、日頃の交流等を通じて、防災訓練等に参加しやすい関係づくりに努めます。

2 要援護者情報の把握と情報管理

(1) 基本的な考え方

要援護者の安否の確認や避難誘導等を速やかに行うためには、要援護者にとって最も身近な地域の方々が、要援護者の居住地や生活状況等の情報を事前に把握しておくことが大切です。

要援護者の情報の把握に際しては、要援護者自身の理解と同意を得ながら取り組みを進めることが基本となります。

市においては、地域における要援護者の避難支援体制づくりへの理解が進むよう啓発に努め、避難支援が必要な要援護者が手を挙げやすい環境づくりを推進します。

(2) 要援護者の把握

本市における要援護者情報の把握については、原則として要援護者による避難支援の申し出を基本とし、町内会等や福祉関係の地域団体の関係者が、日頃の活動等を通じ、支援が必要な人へ働きかけを行うなど、効果的な手法を組み合わせて用いることにより把握します。

① 登録制度による把握

「災害時要援護者情報登録制度」による、要援護者からの避難支援希望の申し出によって、情報を把握する方法です。

前ページの「(3) 避難支援の対象者」に該当する方で、地域における避難支援を希望する場合は、市(区)に申し出を行い、市(区)は、これらの情報を地域に情報提供します。

この場合、地域団体等の関係者間で情報を共有することについて、本人や家族の同意を原則としたうえで、情報の取り扱いのルールを定めておくことが必要です。

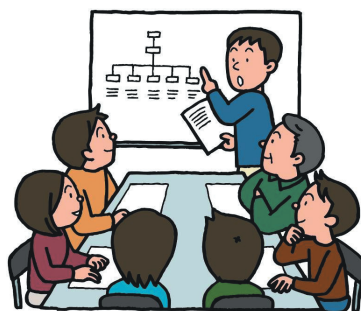
② 町内会等や福祉関係の地域団体による把握

回覧等を用いたアンケートの実施等により、町内会等や福祉関係の地域団体が、日頃の活動等を通じて、地域において支援が必要な人の情報を把握する方法です。

地域の特性や支援体制の実情に応じた避難支援の対象者の把握を行う場合に有効です。

なお、避難支援の対象となる要援護者は、心身の障害や生活環境から、前ページの登録制度に関する情報の入手、理解が困難であるなどの理由により、支援希望の意思を伝えられない場合が想定されます。

町内会等や福祉関係の地域団体は、日頃の活動を通じて、制度の周知に努め、必要に応じて要援護者情報を把握します。



(3) 情報の管理について

要援護者が、安心して支援を申し出るためには、個人情報の流出防止の取り組みなど、情報の管理が重要です。

地域においては、個人情報の取り扱いに関するルールを定め、個人情報の保護に十分に配慮しながら、要援護者の情報を適切に管理します。

また、市は、地域団体向けに個人情報の取り扱いに関するリーフレット等を配布するとともに、情報管理体制の確認や、必要に応じてアドバイスを行うなど、個人情報の保護が十分に図られるよう、その周知と働きかけを行います。

3 地域における避難支援体制の整備・推進

災害が発生し、またはそのおそれが高まったときに、要援護者の避難誘導等を迅速かつ的確に実施するためには、あらかじめ、避難支援体制を整備するとともに、要援護者一人ひとりについて、誰が支援し、どこに避難させるかなどの支援の方法を定めておくことが重要です。

(1) 避難支援体制の整備

地域において、避難支援体制の整備を行うためには、町内会等や福祉関係の地域団体が顔を合わせ、要援護者の存在を把握し、支援体制の整備の必要性を共有するとともに、支援者の確保、信頼関係の構築、また、地域で適切と考えられる避難場所（集会所など）の確保、防災訓練の実施などについて検討することが必要です。

(2) 支援者の確保

支援者を確保するにあたっては、要援護者の希望する方を優先するなど、信頼関係を築きやすい方を選出します。

また、支援者の不在や支援者自身の被災、あるいは支援者一人では援助できない場合を想定し、地域の可能な範囲で複数の支援者を決めておきます。

なお、地域住民全体で支援者になるという手法もあることから、地域の実情に合わせ、話し合いの中で支援者を確保するように努めます。

(3) 信頼関係の構築

地域による避難の支援は、要援護者と地域、あるいは支援者の信頼関係に基づく取り組みであることから、普段から相互にコミュニケーションを図りながら、要援護者にどのような支援が必要か、などを十分話し合って信頼関係を深めておくことが大切です。

また、大きな災害が発生したときは、地域の支援者自身も被災者となる可能性があり、支援活動ができないことも想定されます。このため、地域による支援活動は、義務や責任を伴うものではないことを、要援護者自身も含め関係するすべての方々が十分理解しておきます。

なお、地域の支援者は、自分自身の安全確保を最優先するとともに、支援を行う場合には、可能な範囲での支援を念頭に置き、危険を冒してまでの無理な支援は避けます。さらに、少人数での活動に限界が生じた場合には、地域内のほかの支援者に応援を求めることも必要です。

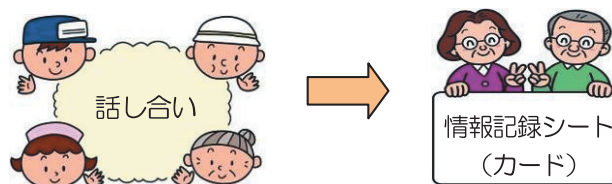


(4) 避難支援に有効な情報の把握

災害時に迅速かつ的確な避難を行うため、要援護者の心身の状態や、誰がどのように、どこに避難させるのかなど支援の方法を定め、要援護者との話し合いを通じて、それらの情報を記録したシート（またはカード）などを作成しておくことが大切です。情報記録シートには、このほか、服薬内容やかかりつけの医療機関、家族への連絡先などを必要に応じて記入しておくことも有効です。

また、支援方法の内容に変更が生じた場合や要援護者本人等からの変更の申し出があった場合には、その都度速やかに情報の更新を行っておくことも必要です。

なお、この情報記録シートの配付は、個人情報の保護の観点から、要援護者本人や要援護者本人が同意する支援者など、必要最小限にとどめるものとし、このシートの適切な管理に十分努めます。



(5) 取り組みの促進等

市は、地域での説明や広報により、取り組みに関する普及啓発を行うほか、支援者の確保など支援体制の構築についての先進事例の情報提供を行うなどとして、それぞれの地域の取り組み状況に応じたアドバイスを行います。

また、関係団体に連携を働きかけることにより、地域の取り組みが円滑に進むよう積極的に支援します。

第3章

1 避難勧告等の発令・伝達方法

災害による避難勧告等があった場合、要援護者は、避難行動に至るまでの、情報の入手・理解・判断の一部、もしくは全てに対応できない場合があることから、要援護者に対し実効性のある情報伝達手段を整備することが必要です。

このため、市は避難勧告等を発令する判断基準を具体的に定めておくとともに、情報の伝達は、下記の方法のほか、あらゆる手段を用いて迅速かつ的確に行います。

(1) 市からの情報伝達

要援護者の避難等に関する情報の伝達については、市（区）災害対策本部が行います。

避難勧告等の情報については、テレビ・ラジオ放送のほか、「杜の都防災メール」や「津波情報伝達システム」などの各種情報媒体をはじめ、町内会等や福祉関係の地域団体の協力を得ながら、そのネットワークを活用するなど、要援護者へ確実に情報を伝達できるよう努めます。

このほか、市は社会福祉施設等に対しても、洪水予報、避難判断水位への到達情報、土砂災害警戒情報などの情報を速やかに伝達し、入所・通所している方々の円滑かつ迅速な避難を確保します。

(2) 地域における情報伝達

町内会等や福祉関係の地域団体は、テレビ・ラジオ放送等により、独自の情報収集に努めるとともに、市の広報等により入手した情報を地域の要援護者に速やかに伝達するなど、地域内の情報ネットワークづくりに努めます。



2 避難誘導の方法

災害が発生した時、市と地域は緊密に連携し、迅速な応急活動を行います。

しかし、災害の規模が大きいほど、特に災害発生直後の対応については、要援護者自身とその家族による「自助」をはじめ、地域による「共助」が極めて重要となります。

このため、要援護者自身とその家族も、自ら災害への備えや情報の収集に努めることが必要であるとともに、地域においても助け合いの精神によって、すべての住民が協力して避難誘導などの活動ができる関係を構築することが大切です。

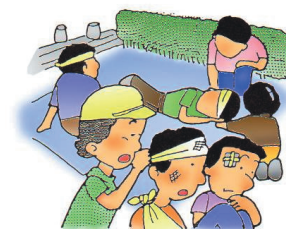
【避難誘導の例】

① 安否確認

地域の支援者は、まず自分や家族の身の安全を最優先とし、続いて要援護者や隣近所に対し声がけするなどして、安否や被害状況などの確認を行います。

② 救護活動・救出活動

要援護者が負傷した場合、地域の方々が協力して負傷者への応急手当や、地域の一時避難場所（※）などの安全な場所への搬送を行います。



また、一時避難場所において安否が確認できない方や避難できない方が認められた場合には、協力しながら、できる範囲の救出活動を行います。

③ 避難誘導

要援護者の家屋の倒壊などにより、身体・生命に危険が及ぶ場合や、自宅に留まることが生活上困難である場合には、地域の一時避難場所に一旦避難した後、必要に応じて地域の方々が協力しながら指定避難所等へ避難誘導を行います。

※一時避難場所に集まるのは、津波被害が想定される地域を除きます。

なお、避難誘導には要援護者の特性に応じた配慮が必要であるとともに、避難経路については要援護者の搬送形態などを考慮しながら、安全なルートを選択する必要があります。

要援護者やその家族についても、自宅から避難場所等まで避難支援者と移動してみるなど、平常時から、避難経路を確認しておきます。



高齢の方など



目の不自由な方



耳の不自由な方



肢体の不自由な方

④ 要援護者への情報の伝達

要援護者は、正確な情報の入手が困難であることが多いことから、支援者をはじめ地域の団体は、努めて要援護者に必要な情報を伝達します。

⑤ 要援護者にかかる情報の伝達・救援の要請等

地域内の要援護者の避難や在宅における状況は、可能な範囲で地域において集約し、避難所等の運営に携わる避難者や地域の代表の方々、施設の管理者、市（区）職員など（以下、「避難所の運営に携わるの方々」という。）に伝えるなど情報を共有します。

また、倒壊またはその恐れのある家屋に取り残された場合など、地域による要援護者への支援が困難あるいは危険と判断される場合には、二次災害を避ける上でも無理な活動は行わず、公的機関へ救援の要請を行います。

なお、市は、地域による要援護者の避難支援活動に伴い、支援者に負傷等が生じた場合には、支援者に対する災害補償を適用します。

3 避難所における支援

(1) 指定避難所等における支援

市は、あらかじめ、避難所の障害者用トイレや暖房機器、プライバシー確保のための間仕切りなど、要援護者の視点に配慮した設備等の整備に努めます。

災害時は、避難所の運営に携わる方々は、避難所内における居住区域の割り振りや福祉避難室の設置、食料の配布方法など、要援護者の環境の整備について十分配慮します。



また、避難所内での情報提供を行う場合においても、特に視覚障害者や聴覚障害者等に対し特段の配慮を行うとともに、要援護者が他の避難者等からの協力・配慮が得られるよう、福祉関係団体やボランティア等と十分な連携を図ります。

このほか、災害時には、市（区）災害対策本部から指定避難所等へ相談支援担当職員や災害（専門）ボランティアを派遣し、要援護者の状況に応じて健康相談やこころのケア等の生活支援、難病患者への対応など、必要な支援を行います。

(2) 福祉避難所における支援



① 福祉避難所の指定

心身の健康状態や障害等により指定避難所において生活を続けることが困難な要援護者に対し、必要な生活支援を行うため、市はこれらの要援護者を二次的に受け入れる施設として福祉避難所を指定します。

福祉避難所として指定する施設は、原則として、耐震、耐火機能を備え、バリアフリー化されているなど、要援護者の利用に適しており、かつ、生活相談等にあたる職員の確保が比較的容易である福祉施設等を活用します。

市はこれらの施設に対して、福祉避難所の役割について説明を行い、施設管理者の理解、協力のもと、事前の協定が図られるよう努めます。

また、市民に対し、福祉避難所の役割や指定状況について周知に努めます。

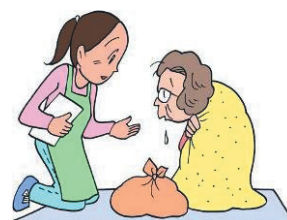
② 福祉避難所の開設

災害時、区災害対策本部は、指定避難所に相談支援担当職員（保健師等専門職）を派遣して要援護者等の相談業務を行い、本人の心身の状態や指定避難所での生活状況等を把握し、市災害対策本部に報告します。

市災害対策本部は、要援護者の避難状況や施設の受け入れ体制を確認の上、福祉避難所の開設を決定します。

開設の決定後、区災害対策本部は、各指定避難所の相談支援担当職員等が要援護者の心身の状態等を勘案して対象者をとりまとめ、福祉避難所への受入れ依頼を行います。

対象者の移送については市（区）災害対策本部が調整を行いますが、状況に応じて要援護者の家族や施設、福祉サービス事業者等の協力を得ながら、心身の状況に配慮した適切な方法により移送できるようにします。



③ マニュアル等の整備、開設訓練の実施

市は、福祉避難所として指定した施設の管理者に対し、福祉避難所の開設手順等を含めた災害時の対応マニュアル等を整備・充実するとともに、福祉避難所開設訓練を実施するなど、福祉避難所の円滑な設置運営が可能となるよう働きかけを行います。

また、防災訓練において福祉避難所への移送訓練等を実施するなど、指定避難所と福祉避難所が円滑に連携できるよう努めます。

4 各種災害ハザードマップ等の活用

市は、地震や洪水など各種ハザードマップを、インターネット（仙台市ホームページ）による公開等をはじめ、窓口での直接配布を行うなど、積極的に周知を図ります。

また、各種ハザードマップを用いて要援護者居宅周辺の状況や避難経路等を平常時からの確認に活用できるよう、住民への啓発も併せて行います。

地域では平常時から各種ハザードマップを活用して避難経路を確認するとともに、防災訓練を行うなど、円滑に要援護者の避難支援を実施できる体制づくりに努めます。



5 要援護者避難訓練の実施

要援護者を迅速かつ的確に安全な場所へ避難誘導するためには、支援者だけでは対応できないケースも想定されることから、地域全体でサポートする体制づくりが有効です。

このため、平常時から支援者を中心とした近隣のネットワークづくりのほか、地域のあらゆる団体と各種活動を通じて協力関係をつくることが重要です。

具体的には、地域の防災訓練に、支援者はもとより要援護者の支援に関わるさまざまな団体が参加し、避難訓練やHUG（ハグ＝避難所運営ゲーム）等を通じて、各支援者や団体間で顔の見える関係づくりや連携の確認を行うことなどが効果的であり、福祉関係団体の参加によって、要援護者の特性に応じた支援のノウハウについて共有を図ることも可能です。

また、要援護者と地域とのコミュニケーションを深めるためにも、要援護者自身やその家族が訓練に積極的に参加することが望まれます。

なお、市が主催する「仙台市総合防災訓練」においても、要援護者に対する情報伝達や避難支援、福祉避難所への移送などの訓練を積極的に行います。

参考資料

災害時要援護者の特徴およびニーズ（例）

区 分		特 徴	災害時のニーズ
高 齢 者	ひとり暮らし 高 齢 者 等	○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。	○災害時には、迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認および状況把握等が必要となる。
	（寝たきり） 要介護高齢者	○食事、排泄、衣服の着脱、入浴などの日常生活をするうえで他人の介助が必要であり、自力で移動できない。	○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となることがある。
	認知症高齢者	○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、自分で判断し、行動することが困難なことがある。	○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。
身 体 障 害 者	視 覚 障 害 者	○視覚による覚知が不可能な場合や、置かれた状況がわからず、瞬時に行動をとることが困難だったり、他の人がとっている応急対策などがわからない場合が多い。	○災害時には、音声による情報伝達や状況説明が必要であり、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。
	聴 覚 障 害 者	○音声による避難・誘導の指示が認識できない。補聴器を使用する人もいるが、コミュニケーション手段としては、手話、筆記等である。	○補聴器の使用や、手話、文字、絵図等を活用した情報伝達および状況説明が必要となる。
	言 語 障 害 者	○自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難である。	○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。
	肢 体 不 自 由 者	○体幹障害や足が不自由な場合、自力歩行や素早い避難行動が困難なことが多い。	○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。
	内 部 障 害 者	○ほとんどの人が自力歩行でき、一般の人と変わりなく見えることが多いが、補助器具や薬の投与、通院による治療（透析等）が必要である。	○避難所に酸素ボンベが持ち込めないなどの問題がある。 ○継続治療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。
知 的 障 害 者	○緊急事態等の認識が不十分な場合や、環境の変化による精神的な動揺が見られる場合があり、自分の状況を説明できない人もいる。 ○施設・作業所等に通所している割合が、他の障害者より高い。	○気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導したり、生活行動を支援するなどが必要となる。 ○被災前の生活に早く戻すことが必要となる。	
精 神 障 害 者	○多くの人は自分で判断し、行動できる。適切な治療と服薬により、症状をコントロールできる。	○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。	
乳 幼 児 ・ 児 童	○年齢が低いほど、養護が必要である。	○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等が必要となる。	
妊 産 婦	○自力で移動できる人が多いが、素早い避難行動は困難な場合が多い。	○精神的動揺により、状態が急変することもあるので、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となる。	
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人も多く、特に災害時の用語などが理解できないことが多い。	○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。	

出典：日本赤十字社作成『災害時要援護者対策ガイドライン』（H18年3月）を一部修正

災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）検討会議委員

委員長

東北福祉大学 教授 小松洋吉

副委員長

仙台市障害者福祉協会 会長 阿部一彦

委員

仙台市連合町内会長会
（前 仙台市連合町内会長会 会長） 副会長 樋口稔夫

仙台市民生委員児童委員協議会 副会長 森孝義

仙台市社会福祉協議会 事務局長 阿部俊昭

仙台市老人クラブ連合会 副会長 柴田耕治

仙台市地域包括支援センター連絡協議会 副会長 嵐田光宏

SONAE 仙台防災学習研究所 所長 古橋信彦
（前 太白区災害対策総合検討委員会 事務局長）

（敬称略 順不同）



杜の都 仙台

M O R I N O M I Y A K O S E N D A I

—仙台市災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）—
発行年月 平成24年4月
発行 仙 台 市
事務局 仙台市消防局防災企画課（022-234-1111）
仙台市健康福祉局総務課（022-214-8184）