

五所川原市避難行動要支援者 避難支援計画



令和3年3月
五所川原市

目 次

第1章 基本的な考え方	1
1 計画の目的	1
2 避難行動要支援者の定義	1
3 要支援者の特徴把握	1
第2章 平常時における要支援者の支援対策	4
1 要支援者支援協力団体等との連携	4
2 防災の意識向上と平常時の備え	4
3 自主防災組織の確立	5
4 要支援者情報の把握	6
5 要支援者への情報伝達と体制の整備	7
6 福祉避難所の確保と社会福祉施設との連携	8
7 外国人に対する支援	8
8 栄養・食生活の支援	9
第3章 災害時における要支援者の支援対策	10
1 災害時の情報提供について	10
2 安否確認・避難誘導・救助の実施	11
3 避難所における支援	11

第1章 基本的な考え方

1 計画の目的

本計画は市域において災害が発生した場合又はそのおそれがある場合、高齢者や障がい者等の中で、自ら安全な場所に避難することができない人や避難所等での生活に支援が必要な避難行動要支援者（以下「要支援者」という。）や要配慮者への支援を、的確かつ有効に実施するための支援のあり方について、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」等に基づき、市としての基本的な考え方を取りまとめたものであり、関係機関団体と連携した要支援者支援対策の推進を図り、避難行動支援体制を確立することを目的とします。

2 避難行動要支援者の定義

自分の身に危険が差し迫った場合でも、察知することや危険を知らせる情報を受け取ることができない者あるいは、察知したり危険を知らせる情報を受け取っても、適切な行動をとることができない者などが想定されますが、具体的には、次のような状態の人々を要支援者の対象とします。

- (1) 高齢者（75歳以上の者のみで構成される世帯）
- (2) 身体障がい者（手帳1級、2級）
- (3) 知的障がい者（愛護手帳A）
- (4) 精神障がい者（1級）
- (5) 介護保険の要介護度3以上の者
- (6) 重症難病患者
- (7) 妊産婦
- (8) 日本語に不慣れな在住外国人
- (9) その他支援が必要だと判断される者（昼間など、一定の時間において家族の支援を受けられるのが困難な者等）

※なお、施設入所者については、当該施設の職員等から支援を受けることが可能なことから対象者からは除いています。

3 要支援者の特徴把握

1で掲げた要支援者一人ひとりのニーズの違いを理解し、その支援を的確に行うためには、要支援者個別の具体的な対応が必要であり、その特性に配慮した、支援体制が重要となります。

(参考)

区分		特徴	災害時のニーズ
高齢者	一人暮らしの高齢者等	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、安否確認及び状況把握等が必要となる。
	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上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。 避難する際には、車イス、担架、ストレッチャー等の補助器具が必要なことがある。
	認知症高齢者	記憶が抜け落ちたり、一人歩き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、避難誘導時等の援助が必要となる。
身体障がい者	視覚障がい者	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。
	聴覚障がい者 言語障がい者	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。 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。	補聴器の使用や、手話、文字、絵図、口の動き等を活用した情報伝達および状況説明が必要となる。
	内部障がい者	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。 オストメイト用設備が必要な時がある。 透析治療のために集団移動措置をとる際は、ヘリ、車などの移動手段の手配が必要となる。

	肢体不自由者	<p>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。</p>	<p>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。</p>
	知的障がい者	<p>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。</p>	<p>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ことなどが必要となる。 コミュニケーション支援ボードなどで意思疎通をはかる。 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。</p>
	精神障がい者	<p>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。</p>	<p>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必要がある。 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。</p>
	妊産婦	<p>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。</p>	<p>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する、車などの移動手段が必要となる。</p>
	外国人 (観光客も含む)	<p>日本語で情報を受けたり伝達したり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。</p>	<p>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。 「やさしい日本語」の活用や母国語による情報提供や相談が必要となる。</p>

第2章 平常時における要支援者の支援対策

1 要支援者支援協力団体等との連携

市は、災害時の要支援者支援体制を確立するため、民間のネットワークを活用し、支援協力団体等と連携協力して、要支援者の情報共有や情報伝達及び避難支援の円滑化を図ります。

(1) 構成及び業務

支援協力団体は、社会福祉協議会、民生委員児童委員連絡協議会、自主防災組織、消防団等の団体を想定し、平常時では要支援者情報の整備連携、防災訓練参加の促進を図り、災害時には、要支援者の名簿情報の共有、避難誘導、安否確認の指示、避難状況の把握、避難所での要支援者の支援等に努めます。

2 防災の意識向上と平常時の備え

地域住民が隣近所の身近な人たちと、日頃から声のかけあいや見守り活動を行うことで、地域でのコミュニケーションを図り、要支援者が地域に溶け込める環境を整えていくことが必要と考えられます。

そのため、地域住民が主体となる自助・共助の取組を支援し、防災の意識向上に努めます。

<参考> 自助・共助・公助とは

- ・ 自助：自分の手で自分、家族、財産を守る備えと行動
- ・ 共助：隣近所の地域住民同士で協力して地域を守る備えと行動
- ・ 公助：市、県、国といった行政機関及びライフラインを始めとする公共企業などの機関の応急対策活動

(1) 支援者育成

災害時に、要支援者の支援に携わる支援者の育成として、救急法の講習会や専門家による講演会の実施、また、情報伝達訓練の実施などといった防災の知識向上に努めます。

(2) 要支援者の日頃の備え

安全に避難させる体制にするには、周りの支援だけでなく、要支援者自身やその家族等の日頃の備えも必要です。

このため、次に掲げるような要支援者側の視点を参考にし、災害に対す

る備えに取り組むとともに、要支援者自らも災害時に備えるための意識啓発とお互いの理解促進に努めます。

《要支援者の視点から見た防災意識》

- ① 日頃から、隣近所等とコミュニケーションをとり、災害時に支援する自主防災組織等を確認、把握していきます。
- ② 防災訓練や地域活動に積極的に参加し、災害時の協力が得られやすい環境を作っておきます。
- ③ 実際の災害をイメージした上で、自宅から避難所等までの経路を十分に把握し、自主的に家族や支援者等の協力を得て、事前に訓練しておきます。
また、実際に歩いてみて、注意すべき場所や障害物等があれば、市や施設等の管理者に連絡します。
- ④ 防災グッズは、携帯しやすい場所に備えておきます。また、状況に応じて笛やブザー、電池、バッテリー、お薬手帳（処方箋）、マスク等感染症対策品を携帯します。
- ⑤ 地震に備え、住宅の安全対策として建物の耐震性を確保することが重要ですが、それ以外にも家具や大型の電気製品を、確実に固定し、家具等を固定できない場合は、倒れても被害を受けないような工夫をします。また、窓ガラスなどは飛散防止フィルムを貼り付け、家具や棚の上に物を置かないことを心がけ、落下防止に努めます。
- ⑥ 保存食や飲料水、アレルギー等に対応できる食料や常用している薬、紙おむつ等介護用品を保存期間に注意しながら、3日分程度備蓄しておきます。可能であれば3日以上での備蓄に努めます。
- ⑦ 在宅酸素等など医療機器を使用している場合は、医療機関や機器メーカー等関係者に連絡先や避難場所等を伝え、災害時の停電等の対応を検討します。
- ⑧ ヘルプカードや緊急連絡カード等を活用し、自らの情報を伝達する手段を講じておきます。

3 自主防災組織の確立

＜参考＞自主防災組織とは

住民が、自らの地域を守っていくことを基本としながら、住民が連携して防災活動を実施するための組織

(1) 自主防災組織の必要性

地震で倒壊家屋等の下敷きになった人を救出したり、火災が延焼しないうちに消火したりする必要があるにもかかわらず、すべての地域において、消防、警察、自衛隊などの防災関係機関の救援機能が、著しく低下することが予想されます。

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災では、このような状況が現実には発生し、この事態の最中に救出活動に当たったのが隣近所の人たちでした。

この救出活動により、全体の約98%の尊い命が救われたとも言われています。

このことを踏まえ、地域のことは地域住民が自ら災害から守るという認識に基づいて、要支援者を災害から守るためには、地域における防災活動の担い手である自主防災組織の参画は欠かすことができないため、組織の設置数が向上していくように町内会等に働きかけていきます。

(2) 自主防災組織体制の整備

組織の体制や避難誘導などのきまりを作っておくことが、第一として取り上げられます。

次に、要支援者情報の収集や支援者の選出方法を取り決めしておき、災害時における出火防止、初期消火、被災者の救出救護、避難誘導等といった支援活動が実践できる体制の構築に努めます。

<参考>五所川原市地域防災計画より(第3章 災害予防計画 自主防災組織等の確立)

大規模な(地震・風水害等)災害が発生し、防災関係機関の活動が遅れたり、阻害されるような事態になった場合において、被害を最小限にとどめ、被害の拡大を防止するには、住民の自主的な防災活動組織である自主防災組織による出火防止、初期消火、被災者の救出救護、避難誘導等の活動が行われることが有効である。

このため、市は、住民等に対する自主防災組織結成のための働きかけ及び訓練や研修会等を通じた既存の自主防災組織の育成・強化等を推進する。

4 要支援者情報の把握

要支援者支援対策で欠くことができない要支援者名簿(以下「名簿」という。)や個別計画を整備し、要支援者を把握、適切な管理の下で支援協力団体にて共有することにより、要支援者の安否の確認や避難の誘導など、的確な支援が実施できる体制を整備していきます。

(1) 情報の収集方法

手上げ方式及び同意方式並びに関係機関共有方式でもって補完していくこととし、自主防災組織や民生委員等の協力を得ながら、五所川原市避難行動要支援者登録申請書兼個別計画（以下「申請書」という。）により登録者の拡大を図っていきます。

<参考>手上げ方式、同意方式、関係機関共有方式とは

- ・手上げ方式

広報等で周知後、自ら名簿登録を希望した者の情報を収集する方式。

- ・同意方式

要支援者本人に直接働きかけ、情報を収集する方式。

- ・関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要支援者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等（住民基本台帳、要介護認定、障害者支援、母子保健担当課など）が保有する要支援者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

(2) 要支援者名簿の作成、共有

要支援者の定義で掲げた者のうち、在宅の方について名簿を作成し、作成した名簿は要支援者に福祉関係部局等で把握できる異動等があった場合には定期的に更新し、そのほかの更新についても最新（年1回以上更新）のものを維持、共有していきます。なお、災害が発生、又は発生するおそれがある場合で要支援者の生命又は身体の保護が特に必要と認められるとき（例：立ち退き避難対象時等）や平常時で特に必要と認められるとき（例：浸水地域等で避難するのに支障があり、支援が必要等）には、本人の同意の有無に関わらず、支援の実施に必要な範囲で名簿を消防機関、都道府県警察といった避難支援関係者等に提供できるものとします。

(3) 情報管理の徹底

平常時の名簿は、関係者以外が閲覧することができないよう、電子媒体はパスワードにより管理し、紙媒体の場合は施錠のできる保管庫に保管することとします。

名簿の情報に関しては個人情報であり、災害対策基本法によって提供者へは守秘義務が課せられます。名簿の提供を受けた者は、下記のとおり適切な管理を行うこととします。

- ① 提供を受けた日から1年を経過又は更新等のいずれかの早いときに不要になった名簿は原則、市へ返却するものとする。また、やむを得ず複製した名簿の写しについてはその取扱者が情報の特定ができないよう裁断や焼却等の方法で責任もって処分する。
- ② 名簿の情報が漏れないよう保管する。
- ③ みだりに複製をしない。
- ④ 目的外使用をしない。

5 要支援者への情報伝達と体制の整備

五所川原市地域防災計画により、適切に周知することを基本とします。

(1) 情報伝達手段

信号（警鐘、サイレン）、ラジオ、テレビ、防災行政無線、広報車、情報連絡員等による戸別訪問、マイク等、電話により迅速的確に周知できる方法により実施します。

(2) 情報伝達の体制整備

聴覚、視覚、知的障害など多様な情報取得困難者を想定した携帯電話や自動起動する防災ラジオ受信機などの情報伝達手段により、情報が伝達されるよう今後の情報通信技術の知見等を得ながら情報伝達手段の多重化・多様化などの体制の整備を図ります。

6 福祉避難所の確保と社会福祉施設との連携

第1章3に掲げているように、要支援者個別の具体的な対応が必要であり、特性に配慮した支援体制が重要となります。

そのなかでも、避難所における避難生活については、要配慮者には様々なハンディキャップを抱えた方が含まれており、避難所のバリアフリー化やプライバシーを保護等といった特別に配慮された避難所が必要とされています。

このため今後、市内の福祉施設と協議の上、当該福祉施設との協定により福祉避難所の拡充と受入体制の充実化に努めます。

7 外国人に対する支援

避難施設及び避難経路の把握や、災害に関する基礎知識を習得させるなど、常に情報提供が的確に実践できるよう、言語、生活習慣、文化等の違いに配慮した取組に努めます。

8 栄養・食生活の支援

避難生活が中長期化するような場合は、要配慮者の特色に配慮し、避難者全体の食を調整する必要があることから、栄養士等と連携し、要配慮者に栄養バランスのとれた食事提供ができる体制に努めます。

第3章 災害時における要支援者の支援対策

1 災害時の情報提供について

(1) 災害情報の収集

風水害等の災害に関しては、青森地方気象台が発表する気象情報、注意報、警報、又は関係機関、住民等から通報された情報を迅速に収集します。

津波予報・地震情報等に関しても、青森地方気象台から発表される津波予報を受信し、必要な体制を整えるとともに、海岸から離れた高台等の安全地域からの目視、監視カメラ等の機器等を用いて海面の状態を監視します。

また、津波注意報・警報の伝達は、テレビ、ラジオ放送による方が早い場合が多いので、地震発生後は放送等により聴取します。

(2) 避難情報の伝達（市地域防災計画より抜粋）

避難指示（緊急）等の伝達は、最も迅速的確に住民に周知できる方法により実施するが、おおむね次の方法によるものとする。なお、避難勧告等の解除に当たっては、十分に安全性の確認に努めるものとする。

- ① 信号（警鐘、サイレン）により伝達する。
- ② ラジオ、テレビ放送により伝達する。
- ③ 防災行政無線（同報無線）により伝達する。
- ④ 広報車により伝達する。
- ⑤ 情報連絡員等による戸別訪問、マイク等により伝達する。
- ⑥ 電話により伝達する。
- ⑦ Lアラート（災害情報共有システム）
- ⑧ 携帯電話（緊急速報メール機能を含む。）
- ⑨ 市ホームページ、SNS

また、津波予報・地震情報の伝達については、市長の判断で、沿岸の住民、海水浴客、釣り人等に対し、防災行政無線並びに広報車等により、直ちに海岸から退避し、安全な場所に避難するよう勧告又は指示します。

(3) 支援協力団体等との連携

市は支援協力団体等と連携し、電話又は直接訪問（危険性を十分に考慮）などの手段で危険が差し迫っていることなどを伝えるとともに、避難準備・高齢者等避難開始等が発表されているときは避難の開始を促し、自ら避難できるものに対しては早期の自主避難を勧めます。

2 安否確認・避難誘導・救助の実施

(1) 安否確認・避難誘導について

市は、人的被害を及ぼす規模の災害が発生又は発生するおそれがある場合には、直ちに支援協力団体等に災害情報を伝達した上で、支援協力団体等と連携し、要支援者の安否確認及び避難誘導等を行います。

情報提供を受けた支援協力団体等は、第1章3にある要支援者の特徴にできるだけ配慮し、要支援者の安否確認や避難誘導、救助等を行い、その状況を直ちに市に報告するものとします。

なお、支援協力団体等は避難所へ要支援者を避難誘導させた場合は、避難所等の責任者に名簿情報を引き継ぎすることとします。

また、市は報告された情報を基に避難状況を確認し、行政機関等による支援体制が整うまでは必要に応じ、再度、支援協力団体等に安否の確認及び救助を依頼します。

(2) 救助・移送対応について

市は、支援協力団体等からの状況報告を受け、要支援者の救助が困難であると思われる場合には、消防機関や都道府県警察等関係者による救助を要請します。

また、要支援者の移送については、基本的に家族や地域支援者などによるものとなるが、災害の規模によっては大量移送等も考えられることから、運送事業者等と連携を図り、移送体制の構築に努めます。

3 避難所における支援

(1) 避難所の開設・運営

市は、速やかに市地域防災計画に基づき、避難所を開設し、避難者を受け入れる体制を整え、避難所を開設したことを、多様な情報伝達手段で住民への周知を図っていきます。

また、福祉避難所の主旨に基づき、プライバシー保護、感染症予防のための間仕切り（パネルやボードで仕切る）や出入口の段差解消、手摺りの設置等のバリアフリー化、既設トイレの洋式化、身体障害者専用仮設トイレの配置、授乳室やおむつ交換場所の確保など、要配慮者にできる限り配慮した避難所の整備に努めます。

避難所において、避難者を受け入れた際に、避難所班及び福祉班、健康班並びに地域支援者等と連携し、どのような支援が必要か優先順位をつけ、医療機関や福祉避難所など適切な場へ振り分けなどを行い、運営管理をし

ます。ただ、災害の規模によっては運営する人員の確保が困難になることが想定されるため、不足すると思料される要配慮者の支援に対して、災害福祉支援チーム等の派遣や災害ボランティアの協力を得ながら、連携して支援を実施します。

(2) 救援物資の供給

市は、避難所における支援にあたっては、要配慮者の特性を十分理解し配慮するものとし、食料や救援物資等の配布について要配慮者に対しても平等に配分がなされるよう配慮します。

(3) 食事への配慮

避難生活が中長期化するような場合は、栄養士等の管理の下、高齢者にはやわらかい食事、乳幼児には粉ミルクや離乳食の提供など、それぞれの要配慮者のニーズに応じた食事の提供に努めます。

(4) 保健師等による巡回

災害のショックにより、避難者が不安を感じていたり、避難生活が長期化した場合には、避難所において様々な支援が必要なことから、避難所内での巡回相談や相談窓口の設置などにより支援ニーズを把握し、保健師、栄養士等が避難所を適宜巡回し、健康状態や精神状態を確認し各種相談に応じるとともに必要なところのケアを行い、疾病の予防や心身の機能低下の予防に努めます。

(5) 医療機関との連携

要配慮者の体調の急変等により医療処置や治療が必要になった場合は、ただちに医療機関に移送できるよう、消防本部や医療機関との連絡を確保し、迅速な移送及び受入のための体制を整備します。

(6) 緊急時の情報提供

避難所では、情報が不足することにより、要配慮者が必要以上に不安を抱くことが想定されることから、報道機関や市等からの情報を的確に提供する必要があります。

このため、情報提供にあたっては、それぞれ要配慮者の心身の状態に配慮し、紙媒体や音声など様々な方法を用いて実施します。

避難行動要支援者支援体制フロー図

