

# 1. 基本的な考え方

## (1) 策定の背景と趣旨

自然災害が発生したとき、人びとの生命を守るという点から重要なことは、より安全と思われる場所へ円滑に避難できることです。しかしながら、高齢者や障害のある人をはじめ市民の中には、何らかの手助けなしには避難できない人も多くみられ、近年のゲリラ豪雨などに代表される突発的災害により、多くの人びとが死傷しているという実態があります。

平成7年の阪神・淡路大震災や近年の豪雨災害などを契機に、災害時に弱い立場におかれる高齢者や障害のある人などへの情報伝達や早期救助、避難誘導、避難生活における配慮など多くの課題が明らかになり、「災害時要援護者」に対する避難支援対策の重要性が認識されるようになりました。

また、こうした高齢者を中心とする被災状況をふまえ、国は平成18年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を、大阪府においても平成19年3月に「市町村における『災害時要援護者支援プラン』作成指針」を策定し、地域における災害時要援護者避難支援の体制づくりを促しているところです。

本市では、昭和56年9月に「災害時の重度身体障害者等の避難誘導・介助実施要領」を施行し、身体障害者手帳1・2級の人や寝たきりの高齢者を避難誘導したり、介助をおこなう登録制度を設けています。

また、平成18～19年度の2か年にわたり貝塚市民生委員・児童委員協議会のプロジェクトチームが「災害・緊急時に備えての取り組み」について検討をおこない、その結果を『災害・緊急時マニュアル』としてとりまとめました。これを受けて、市内の一部の地区では、民生委員・児童委員や町会（自治会）など地域組織が中心となった災害時要援護者の把握や避難支援のあり方の検討などの取り組みが先行して進められています。

「貝塚市災害時要援護者避難支援計画」（以下、「本計画」とします。）は、以上のような本市を取り巻く状況とともに、計画策定にあたり実施した介護保険認定者と障害者手帳所持者を対象にしたアンケート、関係団体・事業者へのヒアリングなどの結果をふまえ、貝塚市地域防災計画の内容を具体化した災害時要援護者の避難支援対策について、その基本的な考え方と取り組み方向を明らかにするために策定するものです。

## (2) 計画の位置づけ

本計画は、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」や大阪府の「災害時要援護者支援プラン作成指針」に基づいて策定されるもので、「貝塚市第4次総合計画」をはじめ、「貝塚市地域防災計画」、「貝塚市津波避難計画書」、「第2次貝塚市地域福祉計画」、「第2次貝塚市障害者計画」、「貝塚市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（2009）」などにおける防災対策、災害時要援護者避難支援対策を具体化したものとして位置づけます。

また、計画内容については、随時、必要な見直しをおこなうものとします。

## (3) 計画の対象

### ①対象とする災害時要援護者

「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らの身を守るためにより安全と思われる場所に避難するなど、災害時において適切な防災行動をとることが、特に困難な人のことで、一般的には、高齢者、障害のある人、妊産婦、乳幼児・児童、難病患者・特定疾患患者・小児慢性特定疾患患者、日本語が理解できない外国人などが対象となります。

ただし、これらの人びとのなかには、医療機関への入院や施設への入所、家族と同居しているなど、日常的に特定の人から支援を受けられる人も相当数含まれています。

このため、本計画は、自宅で暮らし、家族以外の第三者の支援がなければ避難できない人を「災害時要援護者」と位置づけ、避難支援対策を重点的かつ優先的に進めます。

#### ◆本計画の主な対象とする災害時要援護者

- おおむね80歳以上のひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯、家族等と同居しているが日中に高齢者のみになる世帯の人
- 寝たきり状態や認知症のある人
- 要介護認定結果が要介護3以上の人
- 身体障害者手帳所持者のうち、肢体不自由（1～2級）、視覚障害（1～3級）、聴覚・平衡・音声・言語機能障害（1～3級）、内部障害（1～2級）の身体障害のある人
- 知的障害や精神障害のある人で、自分ひとりで避難することが困難な人
- 難病患者、特定疾患患者、小児慢性特定疾患患者
- その他、何らかの理由により災害発生時における情報入手や自分ひとりで避難することが困難な人

◆災害時要援護者の特徴と支援ニーズ

区 分		主な特徴	災害時の課題・支援ニーズなど
高齢者	ひとり暮らし (日中にひとりだけ になる人を含む)	・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 態等の状況把握が遅れる場合があ る。	・災害時には、迅速な情報伝達と避 難誘導、安否確認、状況把握等が 必要である。
	要介護 (寝たきりなど)	・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。	・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、車いす、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	・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。	・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。
身体障害のある人	視覚障害	・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。	・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・平衡 音声・言語 機能障害	・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じると は限らない。	・補聴器の使用や手話、文字、絵画 等を活用した状況伝達、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。
	肢体不自由	・移動に制約がある人がいる。 ・文字の記入が困難な人がいる。 ・体温調節が困難な人がいる。 ・話すことが困難な人がいる。	・災害時には、歩行の補助や車いす 等の補助器具が必要となる。
	内部障害	・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 る人がいる(心臓ペースメーカーを 埋め込んでいる人)。 ・タバコの煙が苦しい人がいる(呼 吸機能障害)。 ・トイレに不自由されている人がい る(ぼうこう・直腸機能障害)。	・避難所に酸素ボンベを持ち込めな いなどの問題がある。 ・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、車、ヘリコプターなど の移動手段の手配が必要となる。
知的障害のある人	・複雑な話や抽象的な概念は理解し にくい。 ・人に尋ねたり、自分の意見をいう のが苦手な人がいる。 ・漢字の読み書きや計算が苦手な人 がいる。 ・ひとつの行動に執着したり、同じ 質問を繰り返す人がいる。	・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 援するなどの必要がある。 ・通所していた施設等の復旧を早め 被災前の生活に一刻も早く戻すこ とが望まれる。	

区 分	主な特徴	災害時の課題・支援ニーズなど
精神障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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人が多い。</li> <li>・外見からわかりにくく、障害について理解されずに孤立している人がいる。</li> <li>・精神障害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人も多い。</li> <li>・周囲の言動を被害的に受け止め、恐怖感を持ってしまう人がいる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>
妊産婦	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自力で移動できる人は多いが、素早く避難することは困難な場合が多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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いす等を用意したり、車などの移動手段が必要になる。</li> </ul>
乳幼児・児童	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自ら判断し、行動する能力がなく常時保護者の支援が必要である。</li> <li>・避難所生活等におけるストレスの影響を受けやすい。</li> <li>・異物の飲食や危険な場所への接近など突発的に予想外の行動をとる場合が多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急事態時は、避難時に適切な誘導が必要である。</li> <li>・被災により、保護者等が児童等を養育することが困難、不可能な場合、保育所等への緊急入所が必要となる。</li> </ul>
難病患者・特定疾患患者・小児慢性特定疾患患者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合がある。</li> <li>・外見からわかりにくいことが多い。</li> <li>・医薬品や医療機器を携帯する必要がある。また、継続的に医療を受けなければならない。</li> <li>・ショックや急激な環境変化による心身の疲労・ストレスにより、症状を悪化させる場合がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家族や支援者への迅速な情報伝達が必要。</li> <li>・医療機関との連携や移送手段の確保が必要である。</li> <li>・常時使用する医療機器や機器に必要な電気、酸素ボンベ等を確保する必要がある。</li> <li>・避難所においてケアできるスペースを確保する必要がある。</li> </ul>
外国人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・母国語による情報提供や相談が必要となる。</li> </ul>

## ②対象とする災害と地域

本計画は、「貝塚市地域防災計画」で想定した災害である地震・津波災害、台風及び集中豪雨等による風水害、大規模な林野火災等、その他の災害などすべての災害を対象とし、対象地域は市内全域とします。

## (4) 避難支援の基本的な考え方

大規模災害が発生した場合は、市役所など行政職員も被災者となる可能性があるとともに、消火、救急、道路の確保や治安の維持など行政がおこなう対策は多岐にわたり、地域における要援護者の避難支援等の取り組みは地域の町会（自治会）や自主防災組織等に頼らざるを得ない状況となることが予想されることから、防災対策においては「自らの身の安全は、自らが守る。」、「自らの地域は、自らで守る。」を基本としています。

災害時要援護者も含めて、まずは一人ひとりが自分や家族の身は自分で守るという意識のもとにおこなう「自助」、そのうえで隣近所への声かけや安否確認、さらに町会（自治会）や自主防災組織などによる組織的な安否確認、避難誘導等の「共助」が確実におこなわれることが、災害時の被害を最小限にするために最も重要な取り組みとなります。

このような「自助」、「共助」が機能するためには、日頃から地域で話し合いの機会を設けるなど、支援体制の構築に向けた活動が重要です。また、災害時要援護者も支援者、近所の人と積極的に関わるなど自ら地域住民と良好な関係を築いていくことが大切です。

また、災害時要援護者への避難支援は、地域の状況や災害の規模によっては地域住民の支援だけでは不十分であることから、町会（自治会）や自主防災組織などが地域の事業所や商店、学校などさまざまな団体や施設と協働し、地域をあげた支援体制を構築する必要があります。

地域で支援体制づくりを進める際には、地域で想定される災害に応じた取り組みを進めることが最も重要となります。特に、風水害などでは避難に対する準備行動が可能となることから、日頃から地域住民を巻き込んだ避難支援体制を整えておくことにより、より効果的な支援活動が可能となります。また、風水害などに備えた避難支援体制が地震・津波等による大規模災害においても、その後の避難や安否確認等をスムーズに機能させることにつながります。

以上のような考え方のもとに、災害時要援護者の避難支援にあたっては「地域の人は、地域で守る。」を基本とし、地域のさまざまな人と人とのつながりにより平常時・災害発生時を通じた支援体制づくりを進めていくとともに、要援護者本人や家族等に対し、可能な範囲で災害に対する備え、心構えを促していくものとします。

## (5) 災害時要援護者に関する情報の取り扱い

災害時要援護者の支援は、隣近所など地域の手助けが何よりも頼りになるため、要援護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、要援護者情報の収集が支援の大前提となることから、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「個人情報の保護及び情報公開に関する条例」等を正しく理解しつつ、積極的な取り組みが求められます。

また、災害時に速やかな避難支援をおこなうためには、要援護者情報がうまく活用できるよう、ふだんから本人（家族）の同意のもと、地域や行政等で情報を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情報を管理・更新していくことが必要となります。こうした取り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おこなっていくことが重要です。