

住吉区災害時要援護者支援プラン（ver4）

令和4年8月

住吉区役所

目 次

はじめに	1
第1章 災害対策基本法の改正	2
第2章 「災害時要援護者」とは.....	3
第3章 災害に備えて	4
1. 要援護者情報の把握・共有・活用.....	4
2. 要援護者支援のしくみづくり	7
3. 福祉避難所・緊急入所施設の確保.....	10
第4章 災害が起こったら.....	12
1. 情報伝達・避難支援	12
2. 避難所での支援	13
3. 災害時における関係機関等の連携.....	16
第5章 取り組みを進めるために.....	19
1. 「災害時要援護者支援のしくみづくり」とは.....	19
2. 取り組みを進めるために.....	19

巻末資料

- 住吉区地域見守り支援システム（案）イメージ図
- 別紙 福祉避難所等一覧
- 災害時要援護者支援台帳 登録申請書兼同意書／記入例
- 住吉区災害時要援護者支援台帳
- 個別支援プラン／記載例

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、未曾有の被害をもたらしました。

東日本大震災において、被災地全体で亡くなられた者のうち 65 歳以上の高齢者が約 6 割であり、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の 2 倍以上だったと報告されています。

在宅や地域で生活していた高齢者や障がい者等のうち、避難行動や避難生活のために支援を必要とする災害時要援護者（以下、「要援護者」という。）が、避難に必要な情報が届かなかつた、避難すべきか否かを判断することができなかつた、必要な避難支援が受けられなかつた、寝たきりの状態や老々介護により自力や介助者の力だけでは避難することができなかつたことから、避難することをあきらめてしまったことで、多くの要援護者の命が失われました。

また、地震や津波からは逃れながらも、発災直後の要援護者の安否確認がなされなかつたり、避難所で要援護者は必要とする生活環境が確保されなかつたことや、家族に要介護者や障がい者・児、乳幼児がいたことで、他の避難者との関係から避難所に行くことができず、ライフラインの供給が止まった中、必要な支援や情報提供がなされないまま在宅での生活を余儀なくされたことなどが生じました。

大阪市では、平成 27 年 2 月 1 日から大阪市防災・減災条例を施行し、公助に加えて、自助・共助による防災・減災の仕組みづくりを推進しています。また、地震や豪雨など多様化する災害から生命、身体及び財産を守るため、平成 30 年 9 月に「大阪市地域防災計画」を見直すとともに、「大阪市防災・減災条例」を制定しました。

住吉区においても、平成 29 年 10 月に台風 21 号の接近に伴って大和川の水位が上昇し、避難勧告が発令されるなど、河川氾濫がいつ起こるか分からない状況となっています。また、今後 30 年以内に南海トラフ巨大地震が 70～80%の確率で発生すると予測されているほか、上町断層帯地震の発生も懸念されるなど、大きな被害が心配される地震がいつ起こるか分からない状況となっており、要援護者への取組みが喫緊の課題となっています。

災害はいつ起きるかわかりません。このプランに基づくしくみづくりは、「住吉区将来ビジョン 2023」における「高齢者、障がい者等だれもが心地よく暮らせるまち」をめざすこと、「みまもり・ふれあい・支えあい」によって、地域の中で地域の様々な課題の解決に取り組める環境をつくり、高齢者、障がい者をはじめ、誰もが安心して暮らせる社会の実現への一歩となるものと考えております。

第1章 災害対策基本法の改正

東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年6月に国は「災害対策基本法」の改正を行い、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援がなされるよう、

- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること
- ③ 現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること

等が定められました。

要介護高齢者や障がい者等の避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるためには、事前の準備を進め、迅速に避難支援等を行うことが必要となります。

地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生時に一人でも多くの避難行動要支援者の生命と身体を守るという重要な目標を達成するため、住吉区では、災害対策基本法改正に伴い、災害時要援護者支援台帳を整備するとともに、地域における日常的な見守り体制と災害時要援護者対策を一体のものと捉え、要援護者支援を行うしくみづくりに取り組んでいきます。

※ 国は「災害対策基本法」改正において、災害時避難に何らかの支援が必要な方の呼び方を、これまでの「災害時要援護者」から災害時の避難行動に着目し「要配慮者」「避難行動要支援者」という呼び方に変更しました。

住吉区は災害時の避難支援と日常的な見守り等を一体のものとして進めていくことから、引き続き「災害時要援護者」と呼びます。

第2章 「災害時要援護者」とは

要援護者とは、「危険が迫っている」「避難しなければならない」などの必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに何らかの支援を要する人を言います。

要援護者は、新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難をきたすが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば、自立した生活を送ることが可能です。

本プランでは、特に災害時の避難に支援が必要な要援護者の情報を収集し、関係機関と共有していくため、以下のとおり要援護者の範囲を定めます。

表1-1 要援護者の範囲

住吉区に居住する、居宅で生活している方で

①障がい者

○身体障がい

- ・視覚障がい 1～4級
- ・聴覚障がい 2～4級
- ・音声、言語機能障がい 3級
- ・肢体不自由1～2級、下肢・体幹機能障がい3級
- ・内部障がい1～2級

○知的障がい A

○精神障がい 1級

②要介護・認知症

○介護保険の要介護認定で要介護3以上の人

○要介護2以下で認知症高齢者の日常生活自立度Ⅱ以上の人

③難病患者

人工呼吸器装着者等、医療機器等への依存が高い人

④65歳以上の独居高齢者、75歳以上のみの高齢者世帯

⑤昼間独居の高齢者等（昼間のみ④の状態になる人）

⑥妊産婦や乳幼児

⑦その他災害時の避難に支援が必要な人

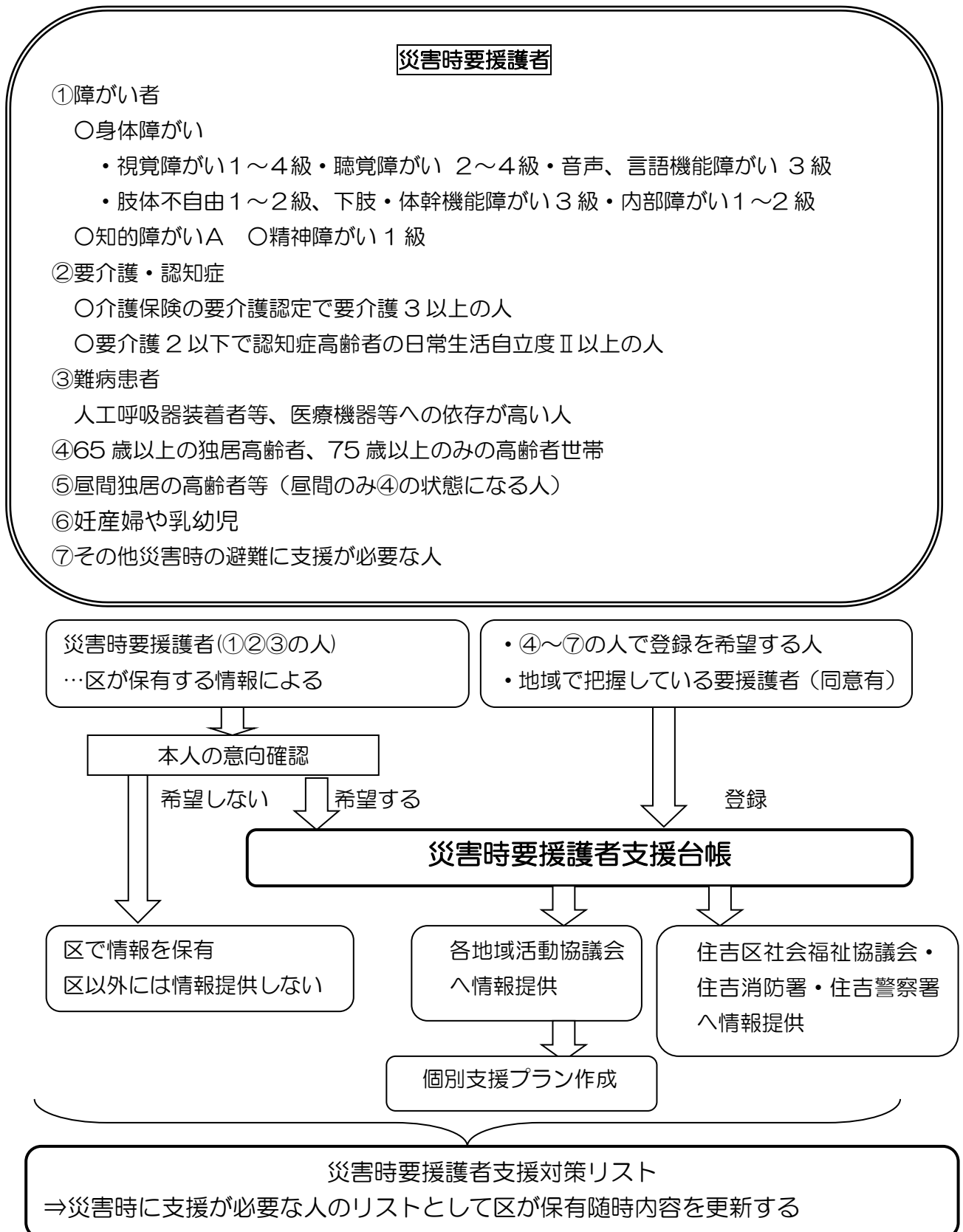
なお、実際の災害が起こった後、避難所生活が必要になった場合などに支援が必要になる要援護者の範囲はもう少し広がることが考えられます。

具体的には、日本語の理解に不自由のある外国人、インシュリン注射などの特別な医療が必要な人などが想定されます。

第3章 災害に備えて

1. 要援護者情報の把握・共有・活用

図1-1 災害時要援護者支援台帳づくりのフローチャート



(1) 要援護者情報の収集・共有

災害時の要援護者への支援体制を整備していくためには、どこに、どのような要援護者がいるかといった、要援護者情報の平時からの収集・共有が不可欠です。

要援護者情報の収集・共有には、以下の三つの方法があります。

表2-1 要援護者情報の収集・共有の方式

①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、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員等などの関係機関等の中で共有する方式。

(※) <個人情報保護条例において目的外利用・第三者提供が可能とされている規定例>

- ・「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」
 - ・「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」
 - ・「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」
- 等

②手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障がい等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できない傾向にある。

③同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式。

要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。

「自ら手を挙げた人しか支援しない」というのでは、要援護者への支援としては不十分だと考えられることから、住吉区においては、①関係機関共有方式と③同意方式の組み合わせにより、次の方法で要援護者支援台帳を作成します。
(一部②手上げ方式を活用)

(2) 住吉区の要援護者情報の収集・共有の方法

①要援護者支援台帳の作成

まず、障がい者手帳をお持ちの方や、要介護認定を受けている方、難病の方など、要援護者について区が保有している情報を一つにまとめ、重複している人を整理するなどして、対象者リストを作成します。

次に、対象となる方々に対し、郵送などの方法により、要援護者支援台帳への登録を希望するかどうかの意思確認を行ないます。この意思確認は、本人の情報を地域活動協議会、自主防災組織など、地域で避難を支援してくれる組織に提供することへの同意を得ることも含んでいます。登録を希望される方には申請書に記入していただきます。

一方、65歳以上の独居高齢者、75歳以上のみの高齢者世帯や昼間独居の方などについては、区では分からないので、区広報紙などで呼びかけて、「手上げ方式」で申請書を記入していただき、要援護者支援台帳に登録します。

さらに、振興町会などの地域で把握しておられる、「病気で寝たきり」などの要援護者に関する情報を、本人の了解を得て、区へ提供していただきます。

こうして、本人の同意を得て、あるいは本人の意思でいただいた情報に基づいて、住吉区の「災害時要援護者支援台帳（以下、「支援台帳」という。）を作成します。

②要援護者支援台帳の地域活動協議会等への提供

支援台帳は、地域活動協議会区域ごとに分け、各地域活動協議会に渡します。各地域活動協議会からは、日常的に要援護者の声かけや見守り活動を行なっていただく地域支援相談員に情報を渡していただきます。

また、支援台帳の内容は、住吉区社会福祉協議会、住吉消防署、住吉警察署へも情報提供します。

なお、区が保有する個人情報のうち、支援台帳への登録を希望されなかった方の情報は、平時は地域活動協議会などには提供せず、「要援護者支援対象者リスト」として厳重に保管し、災害発生時に地域へ情報提供することとします。

支援台帳及び対象者リストの内容は、定期的に更新します。

(3) 平時における要援護者情報の活用

①区における活用

区では、福祉避難所の必要箇所数の検討などにあたって、区内のどこに何人要援護者が住んでいるかなどを把握しておく必要があります。

②地域での活用

地域活動協議会や町会、自主防災組織などでは、地域の地図に、どこにどのような（「付き添いがあれば自分で避難できる」「一人では避難できない」など）要援護者が住んでいるかを落とし込むなどして、いざという時に一目見てわかりやすい要援護者マップを作るなど、避難支援の仕組みづくりに活用していただくことができます。

また、普段から地域のなかで、要援護者の方々に声かけや見守り活動を行うことにより、孤立しがちな要援護者が人と人のつながりを深め、地域の中に溶け込めるような環境づくりの構築に役立てます。

さらには、地域の防災訓練に要援護者も参加して行うこともできます。

③個別支援プランの作成

災害が起きた時、どうやって要援護者ご本人にその情報を伝えるか、どこへの避難所へ、どのルートを通して避難してもらうか、また災害時避難所での生活で配慮すべき事項があるのかなどを内容とする、個別支援プランをご本人と地域の支援員、支援相談員のコーディネートののもと、一緒になって作成します。

2. 要援護者支援のしくみづくり

(1) 区ですること

①災害時要援護者支援検討会議の設置

要援護者情報の共有化、各地域での支援体制の構築、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報など、災害時の要援護者支援のしくみをつくるため、区に課を横断するプロジェクトチームである「災害時要援護者支援検討会議」を設置します。

表2-2 災害時要援護者支援検討会議

座長：副区長

構成：総務課、地域課、保健福祉課、生活支援課、住吉区社会福祉協議会

業務：災害時要援護者支援プランの具体化、実施にあたっての課題検討

区地域防災計画の策定、地区要援護者支援計画策定の支援

要援護者も参加した防災訓練の計画・実施、市民への広報・啓発など

住吉区社会福祉協議会は市の部局ではありませんが、要援護者支援のしくみづくりに区と一体となって取り組んでいくため、検討会議の一員として加わっていただきます。

また、取り組みを進めるにあたっては、地域活動協議会などに適宜参加していただきます。

②情報伝達体制の整備

災害が起こったとき、その情報をいち早く地域に伝えるため、各地域活動協議会への連絡ルートを決めておく必要があります。

区全体の情報伝達体制も確認しつつ、区から地域へ、地域から要援護者へ災害情報や避難情報などが素早く、正確に伝わる伝達網の整備を行ないます。

少なくない要援護者は、介護サービスや自立支援サービスなどの福祉サービスを利用していると思われます。要援護者情報の収集や災害時の要援護者支援のしくみづくりには、これらの福祉サービス提供者との連携・協力が不可欠です。

住吉区介護保険サービス事業者連絡会、住吉区社会福祉施設連絡会、住吉区地域自立支援協議会、要保護児童対策地域協議会など、すでにあるネットワークを活用して連携を強めます。

災害時には、このネットワークを情報伝達に活用します。

さらに、これらの会議を通じ、福祉関係者への防災研修を進めます。

③区内の地域や全国的な先進事例・経験等の情報提供、地域支援

各地域で避難支援のしくみづくりなどがスムーズに行えるよう、区内の他の地域でどのような取り組みが行われているか、情報提供します。また、全国の自治体での取り組みや、実際の災害時の避難経験などの情報を収集し、地域活動協議会へ情報提供します。

その他、地域が個別支援プランづくりや次項に掲げる災害時要援護者支援体制づくりを進めていくことを支援します。

④災害時の要援護者支援のマニュアル作成

災害情報を誰がどのような手段で要援護者に伝えるか、どのように要援護者が安全に避難できるよう支援するかを決めるなど、災害時の要援護者支援のマニュアルを作成します。

⑤災害ボランティアの育成

災害後の要援護者の生活が少しでもスムーズに送れるよう、また、少しでも早い生活再建ができるよう、様々なお手伝いをしていただける災害ボランティアの育成に、住吉区社会福祉協議会、住吉区ボランティア・市民活動センターと連携して取り組みます。

(2) 地域ですること

①「地域見守り支援システム」づくり

「地域見守り支援システム」とは、区から提供する支援台帳をもとに、地域

活動協議会において、普段から地域の中で要援護者の方々に声かけや見守り活動を行なっていただくなどの体制を作っていただき、顔の見える関係を作ってもらったうえで、災害時の「個別支援プラン」を作成し、災害時に一人でも多くの命を助けていただく、地域の支え合いのしくみです。

支援台帳については、区が保有する災害時要援護者名簿に基づき対象者全員に区から「意向確認書」及び「支援台帳登録申請書」を送付し、同意確認を行ない、区で支援台帳に登録を行います。

なお、区が送付した「意向確認書」等に対して未回答である要援護者に対しては、区で未回答者リストを作成し、リストの基づき、民生委員に戸別訪問を行っていただきます。また介護保険サービス事業者連絡会等にも協力を依頼し、回答率の向上に取り組めます。

地域においては、地域で把握していただいている65歳以上の独居高齢者や70歳以上の高齢者世帯など、避難に何らかの支援が必要と思われる方に同意確認を取っていただき、区で支援台帳に登録を行います。

区から各地域に支援台帳を提供させていただきますので、各地域において支援台帳に基づき、顔がわかる範囲のより身近なエリア（町会でいう班エリア）で地域支援員を決めていただき、班エリアで要援護者の声かけや見守り活動を行なっていただきます。

そして、町会エリアで地域支援相談員を決めていただき、各班エリアでの取り組みをコーディネートしていただくとともに、専門職・関係機関との連絡・調整、相談・援助活動、車いすの貸出し等の業務を担っていただきます。については、地域の老人憩の家等に相談・援助等の窓口として事務所を開設（開設日数については地域実情によってお決めいただきます。）していただき、地域支援相談員が交代で詰めていただきます。

②日頃の防災訓練等による体制づくり

区から提供する支援台帳をもとに、災害情報を誰がどのような手段で要援護者に伝えるか、どのように要援護者が安全に避難できるよう支援するかを決めるなど、区が作成したマニュアルをもとに地域の特性に応じた地区要援護者支援計画を策定します。さらに、要援護者一人ひとりについて、要援護者と一緒に避難方法を確認し、個別支援プランにまとめておきます。

また、実際に要援護者自身も参加する防災訓練を繰り返し実施するなどして、いざというときにスムーズな避難ができるようにしておく必要があります。

防災訓練のなかでは、実際に避難所まで歩いて地域の危険箇所や安全な避難ルートを確認しておく必要があります。

(3) 要援護者ご本人がすること

①日頃からの災害への備え

まず、「自分の命は自分で守る」という心構えが必要です。そのために、自宅内の家具が倒れてこないよう、転倒防止用具をつける、懐中電灯や非常食などの防災用品を常に備えておくなどしておきます。

また、いざというときの家族や身近な友人などへの連絡方法も決めておきます。

②救急カプセルの備え付け

支援台帳に登録された方には、救急カプセルを無料でお配りします。その中に、ご本人の緊急連絡先、かかりつけ医などいざというときの医療に必要な情報を入れておきます。救急カプセルは自宅の冷蔵庫の中に保管するようになっています。確実に備えつけておくようにします。

③登録情報の更新

災害はいつ起こるかわかりません。いつ起きても、避難支援がきちんとできるよう、支援台帳の情報は常に最新にしておく必要があります。「転居した」「施設に入所した」「移動に車いすが必要になった」など、支援台帳に登録してある内容に変更があれば、すぐに地域支援員に報告してください。

④避難方法や避難経路の確認、防災訓練への参加

災害が起きた時に、どこへ避難すればいいか、どのルートを通るのが安全か、日頃から確認しておきます。地域で実施する防災訓練には、できるだけ参加するようにします。

3. 福祉避難所・緊急入所施設の確保

(1) 福祉避難所・緊急入所施設とは

①「福祉避難所」とは

福祉避難所とは、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等で入院の必要や施設に入所するほどではないが、災害時避難所では生活に支障をきたす人たちのために、何らかの特別の配慮がなされた避難所のことです。

②「緊急入所施設」とは

緊急入所施設とは、避難所や自宅で生活することができない要援護者のうち、身体状況の悪化により緊急に入所介護・療養等が必要な人に対応する施設のことです。

(2) 福祉避難所の確保

①福祉避難所・緊急入所施設の指定

住吉区では、災害時に福祉避難所や緊急入所施設として、介護・高齢福祉施設等を使用することに関する協定を法人と区役所との間で締結し、福祉避難所・緊急入所施設（以下、「福祉避難所等」という。）として指定しています。（別紙 福祉避難所等一覧参照）

今後も、協定未締結の施設と協定締結に向け、話し合いを進めていきます。

②福祉避難所等の設置・運営など

大阪市においては、大阪市老人福祉施設連盟と協定を締結し、「大阪市高齢者施設等防災マニュアル」を作成、また、大阪市障害児・者施設連絡協議会と協定を締結し、「大阪市障害児・者施設等防災マニュアル」を作成し、各施設の実情に則した防災マニュアルの作成を求めています。各施設は、防災マニュアルに基づき、必要な設備や、物資・機材・人材の確保等に努めます。

そして、災害時には、防災マニュアルに沿って、「福祉避難所・緊急入所施設 設置・運営マニュアル」（以下、「設置・運営マニュアル」という。）を基に福祉避難所等として設置・運営されることとなります。

(3) 区内の社会福祉施設、医療機関等との連携

①福祉避難所の設置・運営にかかる連携

福祉避難所を設置、運営していくには、専門的な人材の確保が必要になります。

医療救護班の設置など、必要な医療を確保するため、住吉区医師会、歯科医師会、薬剤師会等と連携していきます。

他にも、保健師、看護師などの医療職、社会福祉士や精神保健福祉士、介護福祉士などの専門職員などの確保について、区内の社会福祉施設、事業所などの協力を得られるように連携を強めます。

とりわけ大規模災害時には専門職の確保が困難になることが予想されるため、現在は仕事をしていないが看護師資格を持つ地域住民などに専門職として協力してもらえよう、登録制度など考えていきます。

第4章 災害が起こったら

1. 情報伝達・避難支援

(1) 避難情報の内容と必要な行動

大阪市が発令する避難情報を正しく理解しましょう！

	警戒レベル	
大和川の水位(※1) ↑ 6.19m ↑ 約1時間 ↑ 5.54m ↑ 約1時間 ↑ 4.96m ↑ 3.2m ↑ 1.5m	<p>【警戒レベル5】 緊急安全確保!! 命を守るための最善の行動をとる。</p> <p>【警戒レベル4】 危険な場所から全員避難!! 速やかに避難(※2)する。 避難場所までの移動が危険と思われる場合は、近くの安全な場所や自宅内のより安全な場所に避難する。 ※警戒レベル3の避難場所に加え、長居公園通以北の避難場所(市立小・中学校)も開設します。</p> <p>【警戒レベル3】 危険な場所から高齢者等避難!! 避難に時間を要する人(高齢の方、障がいのある方、乳幼児等)とその支援者は避難(※2)する。その他の人は、避難の準備を整える。 ※長居公園通以南の避難場所(市立小・中学校、阪南高校)を開設します。</p> <p>【警戒レベル2】 避難行動の確認 避難に備え、ハザードマップ等により、自らの避難行動を確認する。</p> <p>【警戒レベル1】 心構えを高める 災害への心構えを高める。</p>	大阪市が発令 開設している避難場所 (市立小・中学校等)へ 小学校等へ避難できない人は 付近の水害時避難ビルや 頑丈な建物(非木造)の 3階以上へ(※2)の 気象庁が発表

※1: 柏原観測基準点における水位です。大和川河川事務所ホームページの「大和川ライブカメラ」で大和川の現在の水位を確認できます。
※2: 避難先は、公的な避難場所に限られません。近くの家族や親戚、知人宅への避難についても日ごろから相談しておいてください。

避難情報は、防災スピーカー(警戒レベル4、5発令時)、緊急連絡メール、テレビ、ラジオ、ツイッター、区役所ホームページ、広報車等を通じて伝達します。

(2) 警戒情報の伝達

警戒レベル3が発令されたら、その情報を速やかに要援護者と避難支援者に伝えなければなりません。警戒レベル3が出されたら要援護者は避難を開始する必要があります。区では防災無線等を活用し、警戒レベル3などの情報が迅速に地域活動協議会に届くようにします。地域活動協議会と避難支援者は、その情報を要援護者に速やかに伝達することとします。

(3) 避難支援

要援護者支援台帳の提供を受けている地域活動協議会は、それに基づき避難支援、安否確認を行ないます。個別支援プランが策定されている要援護者については、それを活用して支援を行ないます。

その際、ケアマネジャー、相談支援事業所など、個々の要援護者を支援するサービス事業所と連携し、連絡網を通じて迅速な安否確認に努めます。

(4) 多様な手段の活用による通信の確保

現在、大阪市では、災害時の通信手段として、同報無線により市内の小中学校などの公共施設に設置されたスピーカーから、避難情報を放送するなどの情報発信が用意されています。また、「おおさか防災ネット」の防災情報メ

ール配信サービスに登録している人には、気象・地震・津波情報、災害時の警戒レベルなどの災害情報がメールで配信されます。

大きな災害では、電話、FAXが使えなくなることが十分考えられます。また、聴覚障がいのある人はもちろん、ご高齢の方なども、スピーカー放送ではきちんと聞こえない可能性があります。

その一方、先の東日本大震災では、パソコンや携帯電話によるメール、ツイッターなどインターネットを利用した情報の受発信が有効だったことが報告されています。

これらを参考に、様々な手段を活用した通信ルートをつくります。

その際、高齢、聴覚障がい、視覚障がい、知的障がいなど、多様な情報取得困難者を想定した情報伝達体制の整備を図ります。

2. 避難所での支援

(1) 災害時避難所での支援

①災害時避難所への「要援護者班」の設置

過去に起こった災害時の教訓として、避難所では、特に要援護者は必要な支援に関する相談がしにくく、要援護者のニーズが把握しにくいということがありました。

そのため、各災害時避難所に、要援護者の相談への対応や、要援護者のニーズに対応した支援を行なうための要援護者班を設置します。

表3-1 要援護者班のイメージ

○構成

- ①専門職：保健師、看護師、小中学校の養護教諭、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、保育士等
- ②地域支援相談員、地域支援員
- ③地域福祉関係者：民生委員など

○業務

- ①要援護者用窓口の設置、要援護者からの相談対応
- ②災害時避難所内外における要援護者の状況・要望の把握
- ③要援護者への確実な情報伝達、支援物資の提供、要援護者に配慮したスペースの提供

区は、各災害時避難所に要援護者班ができるよう、地域活動協議会とボランティアセンターの協力を得て要援護者班に従事する人の確保に努めます。大規模災害時などには、登録していただいている、専門資格を有する地域住民の方にも協力していただきます。

女性や乳幼児のニーズを把握するため、要援護者用窓口には女性も必ず配置します。

要援護者班は、災害時要援護者支援台帳と地域災害対策本部の避難者名簿等とを照合しながら、安否が確認できていない要援護者がいる場合は区に連絡し、早急に救助・確認作業を進めます。

さらに、要援護者班は、災害時避難所内外の要援護者が必要な支援等を積極的に把握します。

②災害時避難所からの迅速・具体的な支援要請

災害時避難所での生活の中では、例えば介護職員や手話通訳者が必要であったり、マットや畳などの備品が必要であったりといった、避難所のなかだけでは対応できないニーズが出てきます。要援護者班は、それらのニーズを的確に把握し、区災害対策本部に迅速に要請します。区は、関係機関と連携しつつ対応するとともに、区では対応できないものについては、速やかに市等に要請します。

なお、区は、災害時、要援護者の避難生活にどのような物資・人的資源などが必要になり、どのように確保するかについて平常時から確認しておくとともに、災害時の的確なニーズ把握・調整のため、関係者に対する訓練・研修を実施します。

③避難所における要援護者支援への理解促進

避難所では、そこで生活するすべての人に支援が必要です。しかし、スペース、支援物資が限られた状況では、避難所全員、要援護者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視することはできません。介助者の有無や障がいの種類・程度等に応じて優先順位をつけ、「一番困っている人」から柔軟、機敏、臨機応変に対応するようにします。

そのために、避難所の責任者は、要援護者支援に関する地域住民の理解を深めておく必要があります。

④個別の支援

避難生活を送るうえで、視覚障がい、聴覚障がい、肢体不自由、内部障がいなど、障がいの種類によって、また、妊産婦、外国人など、それぞれの特性に応じた個別のニーズがあります。

例えば小さな子どもと親が気兼ねなく過ごせるスペースの確保など、一人ひとりの要援護者に寄り添ってニーズを的確に把握し、それぞれのニーズに応じた支援を行ないます。

(2) 福祉避難所の運営

①要援護者の状況の把握

区災害対策本部は、避難所の要援護者班と連携し、一般の災害時避難所での対応が困難な要援護者が、どのくらい災害時避難所におられるかを把握します。

その方たちについて、施設への緊急入所が必要なのか、福祉避難所へ移っていただく必要があるのか、あるいは、今おられる避難所のなかに、福祉避難室を確保する必要があるのかを確認して、必要な対応を取ります。

②福祉避難所等への避難の流れ

要援護者は、家族や地域の地域支援員等とともに、地域の災害対策本部が置かれる災害時避難所に一旦避難していただきます。地域災害対策本部において、住民の安否確認を行なったうえで、要援護者の状況について、災害時避難所の福祉避難室等では避難生活が困難と認められる場合には、その程度に応じて緊急入所対応もしくは福祉避難所への移送について、ケアマネジャー等専門職の協力のもと、区本部において判断します。

福祉避難所等は、入所者等や建物の安全確認及び人員確保ができた後に開設されることから、福祉避難所等が開設されるまでは災害時避難所に避難していただきます。

③福祉避難室の設置

福祉避難所等に入所せずに、小学校などの一般の災害時避難所で生活することができ、車いす利用など何らかの配慮が必要な方や乳幼児がおられる家族などの要援護者については、一般の災害時避難所の中でバリアフリーやカーペット敷など比較的環境が整っている一部の教室等を、要援護者が優先的に利用できる福祉避難室として確保します。

④福祉避難所の開設・運営

福祉避難所を開設したら、「設置・運営マニュアル」に基づき、物資の調達、介護スタッフの確保など必要な対応に努めます。

必要な方に対しては、福祉避難所でヘルパー等の福祉サービスが利用できるよう、サービス事業者等と調整を行ないます。

その他、あらかじめ各施設において作成した防災マニュアルに基づき、福祉避難所の運営を行ないます。

3. 災害時における関係機関等の連携

(1) 災害時における福祉サービスの継続

①福祉サービス提供者等との連携

災害が起こったときの利用者の安否確認やサービス利用支援など、各福祉サービス提供施設・事業所は、それぞれ災害時の行動マニュアルを作っています。災害時の避難生活においても、ケアプランの変更や緊急入所などによって利用者の安定した生活の確保に尽力していきます。

これらの施設や事業所と連携し、先に述べた要援護者の安否確認に加え、避難所や在宅での要援護者の生活支援がきちんと行えるようにします。

とりわけ、要援護者が災害前に利用していたホームヘルパー、福祉用具の貸与などの在宅サービスが継続して利用できるよう、また、自宅家屋の被害などによって在宅生活の継続が困難になった場合、緊急入所等ができるよう、施設、事業所と調整を行ないます。

②広域的な応援

大規模災害の時は、区内の福祉施設、事業所自身も被災し、サービスの提供のために必要な人員や施設の確保が困難になる場合があります。また、避難所での要援護者支援のための専門職の確保も重要です。

そのため、他市町村などからの広域的な応援派遣が受け入れられるように関係部局との連携を強めます。

(2) 医師会等との連携

区災害対策本部は、住吉区医師会、住吉区歯科医師会、住吉区薬剤師会に対して、災害発生時の医療救護に対する活動協力についての覚書に基づき、協力可能な医師等の派遣などの医療救護活動への協力を要請します。

区災害対策本部は、各避難所やボランティアセンターと連携し、医療救護を必要とする避難所へ医師等の派遣を行います。

(3) 要援護者避難支援連絡会議（仮称）等による緊密な連携の構築

大規模災害時には、広域的に物的・人的支援が結集するため、どこで誰がどのような支援を必要としているのかの情報を行政や支援する各機関が共有し、効率的、効果的な支援を行なわなければなりません。

そのため、要援護者避難支援連絡会議(仮称)として、関係機関等の支援活動の実施状況や人的・物的資源の状況、避難所等における要援護者のニーズの把握・共有のための会議を適宜開催します。

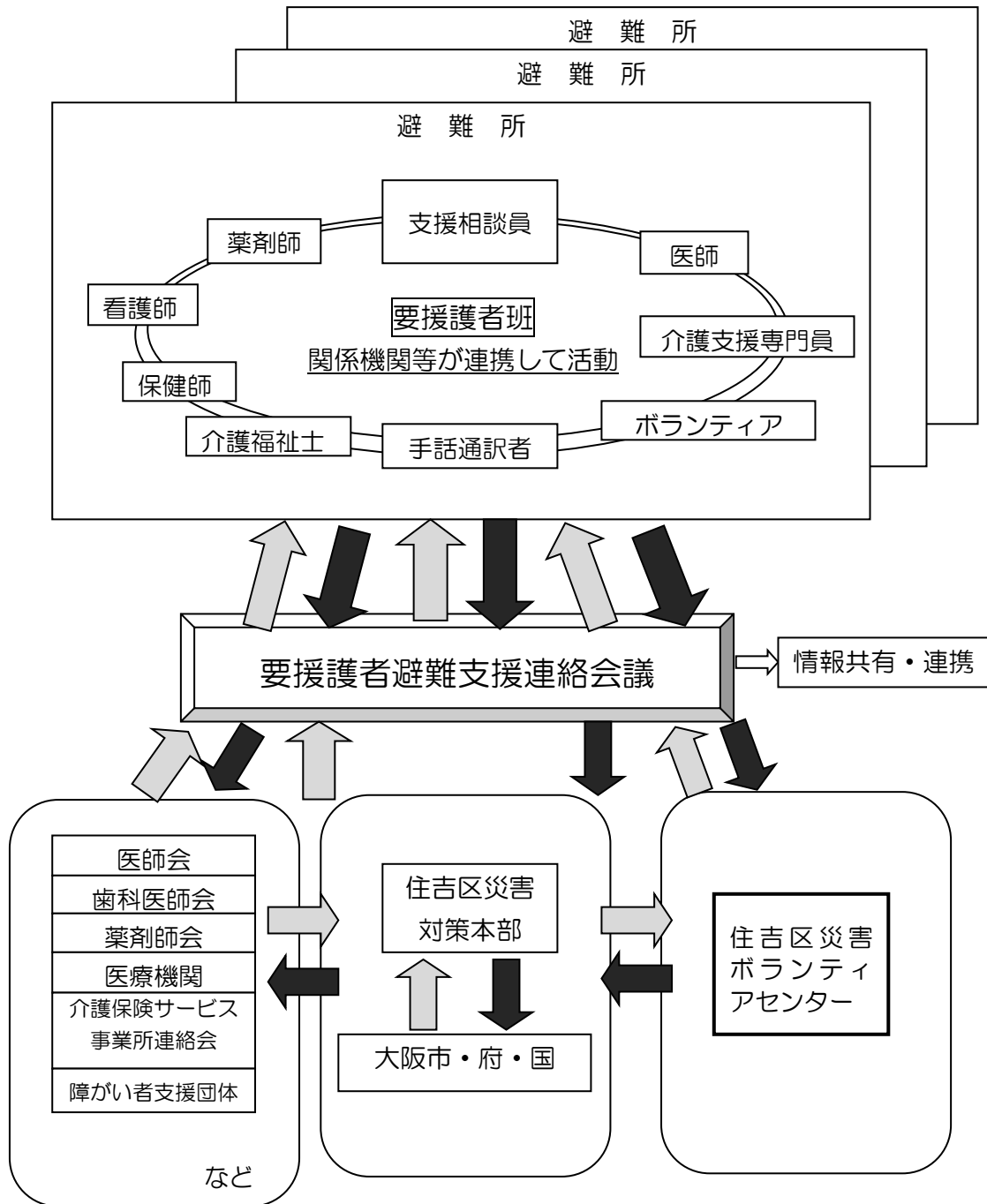
要援護者避難支援連絡会議を通じた関係機関等の情報共有のイメージは図2-1のとおりです。

(4) ボランティア等との連携

住吉区社会福祉協議会は、ボランティアの活動がスムーズに進むよう、災害ボランティアセンターを設置して、支援の必要な人と活動希望者をきちんと結びつけるコーディネートを行ないます。

ボランティアの方の思いがきちんと生かされ、要援護者の避難生活を支えていけるよう、社会福祉協議会とともにボランティアとの効果的な連携を図ります。

図2-1 要援護者避難支援連絡会議を通じた関係機関等の情報共有



(「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成18年3月 内閣府) 参照)

第5章 取り組みを進めるために

1. 「災害時要援護者支援のしくみづくり」とは

平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災では、約35,000人ががれきの下に生き埋めになりました。そのうち約8,000人が消防・警察・自衛隊に救出されましたが、その半数以上は救出された時点ですでになくなっておられました。一方、近所の人などに救出された約27,000人のうち、すでに亡くなっておられたのは2割弱、8割以上の方が生きて助け出されたのです。災害が起きてから少しでも早く、消防などの公共機関が到着するまでの時間に助け出したことが、生存率を高めたのです。

このことは、ご近所のつながりがいざという時にどれほど大切かを示しています。

そして、今元気な人でも、例えば災害によってけがをして動けなくなり、その瞬間から要援護者になるかも知れないことを思えば、「災害時要援護者支援のしくみづくり」とは、決して「困っている一部の誰か」を「志のある一部の誰か」が「助けてあげる」ための取り組みではなく、一人でも多くの人の命を守るための、地域ぐるみの支え合いのしくみづくりであるといえるでしょう。

2. 取り組みを進めるために

(1) プランの周知

このプランを実効あるものとするためには、しなければならないこと、決めておかなければならないことがたくさんあります。

その第一の、何より大切なことは、このプランの周知です。一人ひとりの区民のみなさんにこのプランの趣旨を理解していただき、要援護者支援のしくみづくりに参加していただく取り組みです。具体的には、災害が起こったときに、ご自分のお隣の家やお向かいの家の人に声をかけて、一緒に避難してくれること、そのために日頃から声を掛け合う関係を、お隣やお向かいの人と作っておくこと、地域のあちこちにそういう関係ができていくことです。

(2) 事業者・施設との連携

次に、介護保険サービスや障がい者自立支援サービス、児童福祉施設などのサービス事業者や施設などとの連携づくりです。

まず、災害に備えた取り組みでは、支援台帳への登録の呼びかけを、その要援護者に関わっている事業所の協力を得ながら進めたいと考えています。

災害時には、要援護者の安否確認、緊急入所の受け入れ、専門職の派遣などについて、事業所や施設の協力を得られるよう、連携づくりを進めます。

また、要援護者の受け入れなどについて、区と施設との間で協定を結ぶなどの取り組みを引き続き進めていきます。

(3) 地域の各団体や関係機関との連携

この取り組みは、地域を主体として進めていただくものです。そのために、地域活動協議会が中心となって地域の様々な団体との連携が大切になります。地域の各団体をはじめ、当事者団体やボランティア団体などとも連携しあって取り組みを進めます。

その他、住吉区医師会、歯科医師会、薬剤師会など関係する諸機関とも覚書を締結し、連携、活動協力を努めていきます。

(4) 庁内及び関係機関の連携

このプランの実施には、区役所内各課の連携も必要です。

地域防災計画本体と連動して進めるため、防災担当部署はもちろん、地域活動協議会が中心となり取り組みを進めるため、地域活動協議会関係部所、高齢、障がい、子育て、医療、保健の要援護者に関わる部所、さらには、地域福祉の推進とボランティア育成を担う住吉区社会福祉協議会と日常的に連携して進めます。

また、収容避難所の多くが公立小・中学校であることから、教育委員会とも連携が必要です。さらに、大規模災害時にはあらゆる部署の職員が避難所開設などを担当するため、情報伝達、避難支援、避難所での支援などについて、このプランの内容を全庁的に共有します。