

検証項目

避難行動－2

②－Ⅱ

要配慮者の避難行動及び避難体制



一時避難場所となった札幌駅前通地下歩行空間（出典：札幌市）

○ 検証の視点

- ▶ 避難行動要支援者の避難支援対策
- ▶ 要配慮者の対応

1 平常時の取組や災害予防・応急対策計画など

1－1 避難支援計画の策定、避難行動要支援者名簿の作成

災害発生時には、特に高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、外国人その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）が、被害を受けやすい、情報を入手しにくい、避難所における良好な環境を得にくいなどの状況におかれる場合が見られることから、道、市町村及び社会福祉施設等の管理者は、これら要配慮者の安全の確保等を図るため、住民、自主防災組織等の協力を得ながら、平常時から要配慮者の実態把握、緊急連絡体制、避難誘導等の防災体制の整備に努めることとしている。

道は、市町村及び社会福祉施設等の管理者と一体となって、広域的な視点に基づいた要配慮者の安全対策を行っており、災害時における高齢者・障がい者等の支援対策の手引きを策定して市町村に周知している。

市町村は、防災担当部局と福祉担当部局をはじめとする関係部局との連携の下、平常時

より避難行動要支援者¹に関する情報を把握し、避難支援計画の策定や避難行動要支援者名簿を作成し、定期的に更新を行うとともに、庁舎等の被災等の事態が生じた場合においても名簿の活用に支障が生じないように、名簿情報の適切な管理に努める。避難行動要支援者名簿については、道内179全ての市町村で作成が完了している。また、防災関係機関及び平常時から要配慮者と接している福祉関係者と協力して、要配慮者に関する情報共有、避難行動支援に係る地域防災力の向上等、避難支援の体制整備を推進する。

1-2 要配慮者の対応

道、市町村及び防災関係機関は、要配慮者にも配慮した分かりやすい情報伝達と、要配慮者等の情報が入手困難な被災者等に対しても、確実に情報伝達できるよう必要な体制の整備を図るものとする。

また、道は、市町村における要配慮者対策及び社会福祉施設等の状況を的確に把握し、各種の情報の提供、応援要員の派遣、国、他の都府県、市町村への応援要請等、広域的な観点から支援に努める。

さらに、市町村は、平常時から避難行動要支援者名簿の情報を提供することに同意した者については、名簿情報に基づいて避難支援を行うとともに、平常時から名簿情報を提供することに不同意であった者についても、可能な範囲で避難支援を行うよう、民生委員等の避難支援等関係者等に協力を求める。

避難所の確保の面では、市町村は、一般の避難所では生活することが困難な要配慮者が避難所での生活において特別な配慮が受けられるなど、要配慮者の状態に応じて、安心して生活できる体制を整備した福祉避難所を整備することとしており、平成30年12月現在、171の市町村で、高齢者施設や障がい者施設、学校等の施設を活用した福祉避難所が整備されている。

また、道及び市町村は、言語、生活習慣、防災意識の異なる外国人に対し、災害発生時に迅速かつ的確な行動がとれるよう、多言語による広報の充実や避難場所・道路標識等の災害に関する表示板の多言語化、外国人を含めた防災訓練・防災教育の実施といった条件・環境づくりに努めるとともに、さまざまな機会をとらえて防災対策についての周知を図る。

2 主な対応

2-1 避難行動要支援者に対する対応

ブラックアウトに伴うシステムダウンにより、非常用電源が機能しなかった市町村では、電子データ化していた避難行動要支援者名簿が活用できない状況となった。そのような中、紙ベースの名簿を作成していた一部市町村では、電話による確認や直接訪問等により避難行動要支援者への対応を行うことができた。一方で、戸籍担当部署の全住民のリストを使用し、時間をかけて対応せざるを得なかった市町村もあった。

¹ 要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生する恐れがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（災害対策基本法第49条の10第1項）

2-2 要配慮者に対する対応

在宅酸素濃縮器使用患者等への対応については、道において、市町村等と連携し、停電による在宅酸素濃縮器及び人工呼吸器使用の患者の状況を確認するとともに、医療機器メーカーと連携し、患者に係る安否やバッテリー及び酸素ボンベ等の供給状況等を確認した。

ブラックアウトのため、札幌市内でも帰宅困難者や宿泊場所を確保できず、行き場を失った外国人観光客等が多数発生したため、札幌市は、高等学校や体育センター、市民交流プラザ、札幌駅前通地下歩行空間を開放して受入れを行った。また、道でも、9月6日17時に道庁別館会議室等を開放して受入れを実施した。

道、関係機関では、英語や韓国語、中国語による情報提供支援として電話による外国人相談窓口を設置して対応したが、SNS等を活用した多言語による迅速な情報発信が重要とされた。

■一時的な受け入れ場所となった道庁庁舎（別館）（9月6日夜の状況）



写真 3-2-II-1：道庁別館会議室の状況

3 評価できる事項、課題

評価できる事項

【要配慮者への対応について】

- 道や市町村は、全道域の停電によりホテルなどの宿泊場所を確保できない外国人を含む観光客等に対して、庁舎や管理する施設等を一時的な受け入れ場所として提供した
- 避難行動要支援者名簿を活用し、高齢者に対する見回りを実施した市町村もあった
- 道と市町村等が連携して、在宅酸素が必要な患者に配慮し、安否確認などを実施した

【市町村の対応について】

- 一部の市町村では、システムダウンにより支援者名簿による対応が出来ない中、他の名簿等を活用し、電話による確認や訪問により対応した

課 題

【要配慮者への対応について】

- 要配慮者に位置づけられている外国人に対して災害情報の多言語化が不足していた（⑮防災教育の再掲）

【市町村の対応について】

- 停電で、システムが使えなかったため、避難行動要支援者名簿を活用できず、戸籍担当部署の全住民リストを使って対応するしかなかった
- 避難行動要支援者名簿は電子データ化していたが、常時更新されておらず、また、紙ベースの名簿を作成していなかったことから、停電により活用出来なかった市町村もあった

4 課題等への対応に対する提言

提 言

➤ 避難行動要支援者名簿の活用と適切な管理等

- ・ 要配慮者への避難行動の支援のために、避難行動要支援者名簿の活用が有効であり、名簿情報は適宜、最新の状態に保つとともに、電子データにより保存をしている場合、停電時やシステム障害などが生じた際にも活用できるよう紙媒体でも保管するなどし、適切な管理に努める必要がある【市町村・住民】
- ・ 災害発生時には、避難行動要支援者名簿情報を市町村と福祉関係者や自主防災組織など避難支援等関係者間で共有・活用することが必要で避難行動の支援のために、本人同意がなくても名簿情報を避難支援者等の関係者へ情報提供できることについて、市町村や関係機関等への周知を図る必要がある【市町村・関係機関・住民】

➤ 外国人への多言語による情報発信の強化

- ・ 被災地での避難生活や生活再建に関する情報を必要とする在日外国人や、帰国等に向けた交通・宿泊に関する情報を必要とする訪日外国人に対して、それぞれの情報ニーズに応じた多言語による広報の充実に取り組む必要がある【道・市町村・関係機関・事業者】

- ・ 道は、北海道防災情報システムなどへの登録の促しや啓発資料の周知、訓練における多言語による情報提供など、市町村や関係機関と連携した取組を強化していく必要がある【道・市町村・関係機関・事業者】（⑧広報・情報提供の再掲）
- ・ 災害時において観光客等に対する多言語による相談窓口の設置や災害時多言語支援センターの活用など、きめ細かな対応を行う体制づくりが重要である【道・市町村・関係機関・事業者】
- ・ 災害時に一定期間、帰宅や帰国等ができない観光客等が予想される場合には、多言語による相談対応や情報提供、スマートフォン等の充電の支援を行うことが必要である【道・市町村・関係機関】（⑧広報・情報提供の再掲）