

第 I 編 総説

1 本書の目的

自然災害が発生したときに、人々の生命を守るという観点から最も重要なことは、人々が安全な場所へ円滑に避難できることであると考えます。しかしながら、高齢者や身体障害者等の方々の中には、何らかのの手助けなしには避難が困難な方も多くおられ、実際にここ数年に発生した自然災害における被災状況を見ると、高齢者や身体障害者等の方々が多死傷しているという実態があります。そこで、このような方々を「災害時要援護者」と呼び、この災害時要援護者への支援に関する検討や施策が取り組まれはじめてきているところです。

本書は、災害時の対応において中心的な役割を担う各地方公共団体において、それぞれの地域の特性に応じた災害時要援護者の避難支援策を立案する際に、その手引きとなることを企図するものです。また、本書の中では、災害時要援護者の避難支援においては地域住民と行政の協働が欠かせないという視点を特に強調しており、協働による支援策の検討を提案していますが、このような検討が地域防災力の強化にとどまらず、防犯や高齢者介護などコミュニティに期待される様々な役割について地域で考える契機ともなることを期待します。

2 本書の構成

自然災害が発生したときに災害時要援護者の死傷者を一人も出さないために最も優先すべきことは、災害時に要援護者を安全な場所へ円滑に避難させる仕組みを確立することです。この円滑な避難は、図 1 の左側に示す各段階を経て実現されるものですが、その際には、

- ① 避難に時間を要する要援護者のための早めの情報提供
- ② 要援護者の特性に応じた伝達方法の確保
- ③ 要援護者の視点での安全な避難ルート of 確保
- ④ 要援護者の特性に配慮した避難所施設の整備

の検討が重要です。

本書は、災害時要援護者の避難支援について、適切なタイミングで避難を開始し、要援護者に対応した避難所への適切な避難行動をとることができるという点に着目し、各地方公共団体の担当者が本書を活用して災害時要援護者の避難支援策を検討する際に、図 1 の左側に示す各段階毎にその現状を整理し、課題を抽出するように編集されており、第Ⅱ編に検討体制、第Ⅲ編に検討方法を災害時の時系列に従いわかりやすく解説しています。

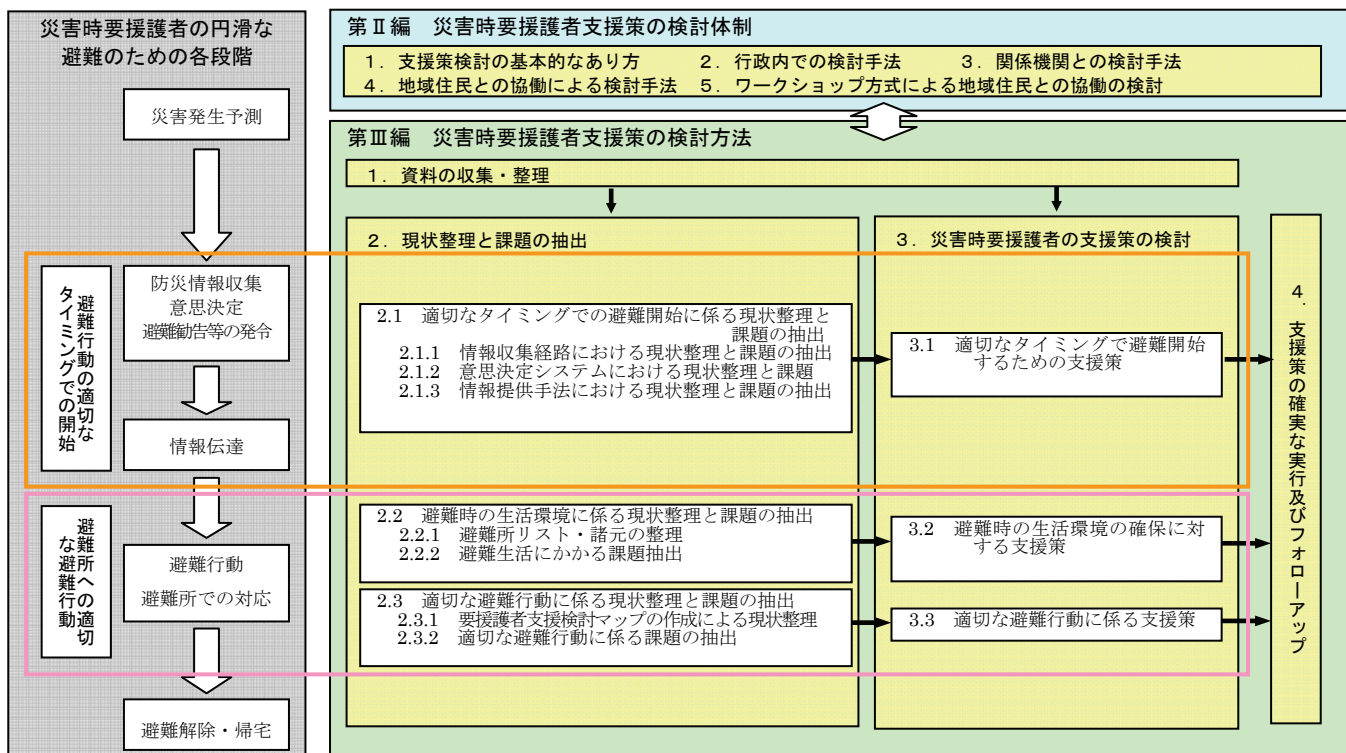


図 1 本書の構成

3 災害時要援護者の定義

(1) 災害時要援護者とは

災害時要援護者については、以下に示すように消防庁、旧国土庁において様々な定義がなされています。（当時は、「災害弱者」と呼ばれていたが、現在は「災害時要援護者」が一般的であり、本書ではすべて災害時要援護者と標記しています。）

- ① 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、又は困難
- ② 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動をとることができない、又は困難
- ③ 危険を知らせる情報を受取ることができない、又は困難
- ④ 危険を知らせる情報を受取っても、それに対して適切な行動をとることができない、又は困難

参考文献：昭和 62 年度版防災白書（1987 年国土庁）

災害弱者が安心して暮らせる地域を目指して（1986 年国土庁）

表 1 災害時要援護者の区分（1992 年自治省消防庁）

災害弱者の区分	説明
1. 乳幼児	○小学校就学前の子供 ・緊急事態を覚知し、判断し、行動する能力はない。
2. 高齢者	○災害時に介護を必要とする老人 ・一般に体力が衰え、行動力での機能が低下している。 ・特に独居老人、高齢者世帯の場合は、災害情報の受発信に難点がある場合が多い。また、寝たきり老人の場合は自力で避難できない。
3. 心身障害者	○身体障害者及び知的障害者 ・視覚障害者は、その場で何がおこっているのか目でみるのが困難なため、災害情報の把握が困難である。 ・聴覚障害者は、防災無線、広報車、ラジオなど通常用いられている音声による災害情報の覚知が困難である。 ・音声・言語機能障害者は、自分の緊急事態について、他の人へ伝えることが困難である。 ・肢体不自由者は、自力行動が制約され、また介護者がいないと動けない場合もある。 ・内部障害者は、心臓、腎臓等に障害があるため、災害時には自力行動が困難である。 ・知的障害者は、常に誰かの介護を受けなければ行動できないため、災害時の対応に問題が多い。
4. 傷病者	○入院・外来患者及び自宅療養者 ・災害時に自力で行動できない場合が多い。
5. 外国人	○外国人居住者及び訪日外国人 ・日本語での災害情報は理解できない。 ・自国で経験しないような災害にあった場合、どう対処すればよいかわからない。

上記のような問題を抱えている人々を総称して「災害時要援護者」と位置付けています。また、日常的には、健常者であっても、被災により負傷した方も災害時要援護者としてとらえる必要があります。

(2) 本書における災害時要援護者について

本書において災害時要援護者とは、前述のような既往の定義や表 2に示すような避難に関わる制約条件等を考慮して、表 3に示す分類に該当する方々を対象者として定義します。

表 2 災害時期ごとの制約条件例

フェーズ	避難に関わる制限
危険の認知・判断	目が見えない
	耳が聞こえない
	日本語を理解できない
	状況判断力が低い（幼児、知的障害者等）
避難行動	目が見えない
	日本語を理解できない
	車椅子での移動となる
	介助者無しでは移動できない
	自力で歩行できるが介助が必要
	歩行速度が遅い
避難生活	目が見えない
	耳が聞こえない
	日本語を理解できない
	車椅子での移動となる
	歩行が困難
	健常者用トイレの使用が困難
	他の避難生活者の理解が得られない

表 3 災害時要援護者の分類例

対象	一般的特徴
妊婦、傷病人（被災による負傷者を含む）	<ul style="list-style-type: none"> 見ること、聞くこと、声を出すことはできる 状況理解及び判断はできる 行動が健常者と比べて遅い
特に疾病のない高齢者	<ul style="list-style-type: none"> 見ること、聞くこと、声を出すことはできるが、健常者に比べると劣る 状況理解はできるが、健常者に比べて判断が遅い 足腰が弱く、歩行速度が遅い
言語機能障害者	<ul style="list-style-type: none"> 見ること、聞くことはできる 声を出すことができない 意思伝達手段は手話又は筆談
聴覚障害者	<ul style="list-style-type: none"> 見ることはできる 聞くことはできない 声を出すことができない 意思伝達手段は手話又は筆談
視覚障害者	<ul style="list-style-type: none"> 見ることはできない 聞くことはできる 声を出すことはできる
下肢不自由者	<ul style="list-style-type: none"> 自宅内の移動は可能 介助者なしでは屋外の移動は困難

対 象	一般的特徴
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報収集能力、理解・判断能力は健常者と同様 ・ 情報発信能力は、健常者と同様だが、発信する対象が少ない
外国人居住者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 見ることはできる ・ 日本語は片言 ・ 移動は健常者と同様にできる
外国人旅行者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 見ることはできる ・ 日本語は全く理解できない ・ 移動は健常者と同様にできる
乳幼児のうち母親と自宅に居る者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 語彙が少ない ・ 言葉の理解力が低い ・ 判断力が低い ・ 歩行速度が遅い
乳幼児のうち保育園に居る者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 語彙が少ない ・ 言葉の理解力が低い ・ 判断力が低い ・ 歩行速度が遅い
知的障害者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報収集能力、理解・判断能力及び情報発信能力が低い ・ 自力で歩行できるが歩行速度が遅く、介護に労力を要する。

(3) 支援者とは

災害時要援護者に対する支援策を考える上では、自治体による公助の他に、住民等とともに取り組む共助として災害時要援護者を支援する支援者を定義し、支援者に対して各種取り組みへの協力や訓練、研修等の意識啓発を行っていく必要があります。本書では支援者となる対象者を以下のように定義します。

1) 家族

災害時要援護者の家族

2) 地域等

災害時要援護者の近隣住民や地元組織（自治会、自主防災組織等）や災害時要援護者が活動する各種場面において発災時に遭遇した健常者等

3) 福祉関連サービス等に係る組織

福祉関連施設や民間の福祉・介護サービスに係る組織・人員

4) 災害時要援護者

災害時要援護者の中には、危険の認知、避難行動、避難生活の各段階で制約を受けることが考えられるが、ある場面では、災害時要援護者同士が支援・助け合いを行うことも考えられるため、可能な状況における支援者として位置づける。