

5 誰一人取り残さないための災害時・緊急時の備え

令和6年能登半島地震の発生も踏まえ、大規模災害の発生時に想定されるあらゆる場面で、高齢者、障害者、外国人などの要配慮者等への対応等が着実に実践できるよう、事前の備えや応急対策の計画立案等を加速させるとともに、日常生活での事故防止を図っていきます。

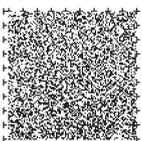
(1) 避難所等の確保及び事前の備え

<現状>

- 首都直下地震等の大規模な災害に対しては、都、区市町村、防災機関、事業者、地域の防災組織、都民が総力を結集して万全の備えを講じることにより、防災対応力を高め、安全な都市を実現していく必要があります。
- 都では、震災対策条例や地域防災計画等に基づき、防災対策を推進しています。住民避難に関しては、区市町村が主たる役割を担いますが、自治体の区域を越える広域的な避難が必要となる場合には、都は広域的視点から調整を行うこととしています。
- 大規模災害発生時は、全ての被災住民が支援を必要としますが、なかでも高齢者や障害者等の要配慮者^{*34}に対しては、必要な情報の迅速かつ的確な把握、安全な場所への迅速な避難など災害時の一連の行動に当たって支援を要するために十分な配慮が必要であり、福祉のまちづくりの観点も踏まえて計画的に推進していくことが重要です。
- 社会福祉施設等は、自力での避難が難しい方が多く利用する施設であり、一部は、福祉避難所^{*35}として被災者の受け入れ機能を果たすことから、診断・耐震改修に要する費用を補助することにより、耐震化の促進を図ってきました。



<社会福祉施設の耐震化のイメージ>



<主なバリアフリー化等の進捗状況>

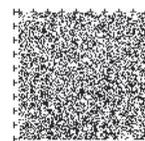
- 社会福祉施設等の耐震化の促進
(令和元年度末時点の実績) 社会福祉施設等の耐震化率 93.1%

<課題>

- 要配慮者を含む住民の避難に備え、事前に避難場所や避難所を指定し、発災時の避難体制を整備しておくことが必要です。
- 避難所となる学校では、要配慮者が避難した場合にも対応できるよう、福祉や防災などの関係機関が連携して、バリアフリー化の検討を行う必要があります。
都は、児童生徒・地域住民等多様な人々が学校施設を安全、安心に利用でき、災害時に避難所になった場合に、要配慮者が円滑に利用できるよう、バリアフリー整備に取り組む区市町村を支援することが重要です。
- 災害発生時に自力で避難することが困難な者が多く利用する社会福祉施設等において、利用者の安全・安心を確保するため、引き続き耐震化を促進するとともに、非常用自家発電設備の設置等を促進する必要があります。
- 震災時に拡大する火災から都民を安全に保護するため、「広域避難場所」に指定している都立公園において発災時に円滑に避難できるよう、新規整備もしくは改修を行う際に、出入口や園路における車椅子で移動できる経路、既設トイレの洋式化や車椅子利用者対応トイレの設置等のバリアフリー化を優先して行う必要があります。
また、下水道管までの取付管に沿ってマンホールを設置した防災対応トイレやソーラー発電の公園灯等の非常用照明設備等の整備を進めていくとともに、公園周辺や避難所となる施設までの道路のバリアフリー化も含めて面的に整備する必要があります。

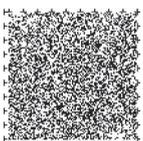
<今後の取組の方向性>

- 障害のある生徒や災害時などに利用する高齢者・障害者等を含めた全ての人が安全、安心、円滑に利用できるよう、都立学校施設のバリアフリー化を推進するとともに、



区市町村の学校施設においてバリアフリー化を計画的に進められるよう、必要な働きかけと支援を行います。

- 社会福祉施設等については、災害時において、福祉避難所に指定された場合、一般の避難所では生活が困難な高齢者や障害者等要配慮者の受入場所としても役割を果たすことから、引き続き耐震化や非常用自家発電の整備等を促進していきます。
- 避難場所となる都立公園において、新規整備又は既設公園の改修を行う際に、出入口や園路のバリアフリー化を行うとともに、広域避難場所に指定された都立公園において、防災対応トイレ、非常用照明設備等の整備を進めていきます。



(2) 発災時における避難所等での要配慮者への支援

<現状>

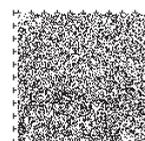
- 平成25年6月の災害対策基本法改正により、要配慮者の安全を確保し、実効性のある避難支援を行うため、避難行動要支援者名簿を作成することが区市町村の義務として定められ、さらに、令和3年5月の同法改正により、避難行動要支援者毎に個別避難計画^{*36}を作成することが区市町村の努力義務とされました。
- 都は、要配慮者への災害対策の中心を担う区市町村に対して、避難所管理運営や要配慮者対策に係る各指針を作成・改訂して示すとともに、福祉保健・防災部門の職員を対象とした研修会の実施や避難支援体制整備への支援等を行ってきました。
また、ヘルプカード^{*37}の作成・活用を進める区市町村への支援を進めてきました。
- 要配慮者宅を訪問診断し、災害や日常生活事故に関する指導助言を実施することにより、要配慮者の被害軽減を推進しています。

<主なバリアフリー化等の進捗状況>

- ヘルプカード作成促進
(令和4年度末時点の実績) 作成、配布：53 区市町村 (累計)

<課題>

- 要配慮者の定期的な把握や個別避難計画の策定、社会福祉施設等における避難訓練の実施等、区市町村における要配慮者対策の強化を支援することが重要です。
- 災害関連死の抑制にも影響する、避難所等における良好な生活環境の確保に向けて、女性・要配慮者等の視点を踏まえた、避難所管理運営指針の改訂や区市町村の避難所運営体制整備の支援、区市町村との連携による総合的なトイレ対策の推進を進める必要があります。
- 手話・文字・音声・多言語・やさしい日本語・ボディランゲージ、ヘルプカード、コミュニケーションボード等による情報伝達方法を準備していくことが重要です。



- 児童・生徒等の各種災害に対する自らの防災行動力を高めるとともに、家庭や地域における防災行動力の向上を図るためには、幼児期から継続的な防災教育が必要です。
- 災害時や日常生活上の事故の危険度がより高い要配慮者に対する訪問診断を実施していくことが必要です。

<今後の取組の方向性>

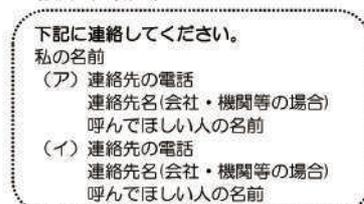
- 要配慮者への災害対策の中心的役割を担う区市町村に対して、都は、引き続き、区市町村向け指針の改訂・周知や、自治体間の情報共有を図ることを目的とした福祉保健・防災担当者向け研修会を実施するとともに、効果的・効率的な個別避難計画の作成等の要配慮者支援体制の整備に取り組む区市町村を支援していきます。
- 災害関連死の抑制にも影響するため、女性・要配慮者等の視点を踏まえた、避難所管理運営指針の改訂や区市町村の避難所運営体制整備の支援、区市町村との連携による総合的なトイレ対策の推進を進めます。
- 避難所となる都立学校は、「学校危機管理マニュアル」及びあらかじめ定める避難所の支援に関する運営計画に基づき、区市町村による避難所の開設・管理運営に協力していきます。
- 災害時要配慮者に対する各自、各家庭での防災対策を充実させるため、防災に関する広報を行う際には、点字や音声コード、イラスト等を用い、漢字にはルビをふるなど、分かりやすい取組を進めていきます。
- 災害時にも、障害者の意思疎通を行う権利が尊重されるよう、手話や文字・音声など障害者等に配慮した情報伝達方法を確立していきます。

また、障害者が自己の障害に対する理解や必要な支援を周囲に求めることができるよう、緊急連絡先や必要な支援内容等を記載した「ヘルプカード」について、普及啓発を促進します。

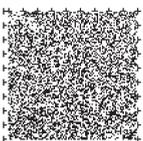
(表面：東京都標準様式)



(裏面：参考様式)



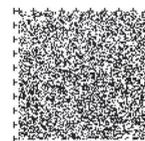
<ヘルプカード>



- 外国人に対する防災対策を強化するため、防災リーフレットや外国人のためのヘルプカードによる防災知識の普及啓発を行うとともに、外国人のための防災館ツアーの実施を通じた防災体験機会の提供や外国人災害時情報センターの設置・運営等の機能訓練を区市町村等関係機関と連携しながら実施していきます。
- 教育機関等と連携し、児童の引き取り訓練や自衛消防訓練、地域イベントなどあらゆる機会を捉えた総合防災教育を推進し、未実施校の解消を図るとともに、実施にあたり保護者・近隣町会・自治会・消防団・災害時支援ボランティア等の協力を得て地域一体で行っていきます。
- 地域の関係機関と連携し、消防職員等が要配慮者宅を訪問し、防火防災上の安全性の確認や住宅用防災機器の設置等の指導助言を行うことや、地域の実情に応じた防火防災訓練を実施するとともに、要配慮者向けのリーフレット等を作成し、配布するなど安全対策を推進します。



<要配慮者支援対策リーフレット>



(3) 帰宅困難者対策における要配慮者への支援

<現状>

- 大規模な震災が発生した場合、駅周辺や大規模集客施設などで多くの帰宅困難者が発生することが想定されるため、事業者や学校などにおいて、従業員や児童・生徒を職場や学校等に待機させ、一斉帰宅を抑制し混乱を防止する必要があります。

都では、東京都帰宅困難者対策条例や東京都帰宅困難者対策実施計画などに基づき、都民、事業者、行政等のそれぞれの役割に応じた対策への取組を進めています。

- 駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者などは、帰宅が可能となるまでの間に待機する場所がない場合が多く、帰宅困難者を一時的に受け入れるための施設としての一時滞在施設の確保を進めています。都立一時滞在施設の指定を進めるほか、民間一時滞在施設の確保のため、マニュアルの整備やアドバイザー派遣等により平時から運営支援を実施し、発災時にも確実に運営できる体制の整備を図っています。

また、混乱収拾後の帰宅支援のための災害時帰宅支援ステーションの確保等に取り組んでいます。

<主なバリアフリー化等の進捗状況>

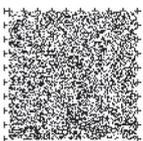
要配慮者への視点も踏まえた対応内容が含まれる帰宅困難者対策に関する普及啓発や民間事業者への支援を実施

- 帰宅困難者対策における要配慮者への支援
(令和4年度末時点の実績)

一時滞在施設戦略アドバイザーの派遣	20回
アドバイザーによるオンラインセミナー	24回
新たな普及啓発動画の再生回数 (YouTube)	約93万回

<課題>

- 都は、発災時に迅速な施設の開設につながるよう、一時滞在施設の運営のための支援を継続的に行う中で、都立一時滞在施設向けのマニュアルを作成し、要配慮者への対応について、これまで、待機スペースの一部を優先スペースにすること、具体的な避難誘導方法を周知していますが、民間一時滞在施設も含めて引き続き対応を周知していく必要があります。



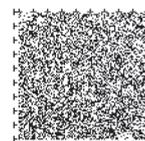
- 一時滞在施設の施設管理者は、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、施設内で待機している利用者に情報提供する必要があります。例えば、施設に備わる電子掲示板や放送設備を活用するなど、施設の特長や状況に応じて多様な手段を用いることにより情報提供を行います。要配慮者へも正確な情報が伝わるよう、手話・文字、音声、多言語・やさしい日本語・ボディランゲージ、ヘルプカード、コミュニケーションボード等による情報伝達方法を準備していくことが重要です。
- 一時滞在施設で待機した後、長距離の徒歩帰宅が困難な要配慮者に対しては、バスやタクシー等の代替輸送を優先することが必要です。

<今後の取組の方向性>

- 帰宅困難者対策における要配慮者の視点を踏まえた対応について広く普及啓発を図り、大規模集客施設、駅、一時滞在施設等での避難誘導や情報提供、受け入れ体制の整備を促進します。
一時滞在施設においては要配慮者等への対応を図るため、一時滞在施設の待機スペースの一部を要配慮者への優先スペースとすることや、外国人にも分かりやすいピクトグラム等の活用、「やさしい日本語」、英語、中国語等の誘導案内板等による対応を検討するなど受け入れのための体制整備を促進します。
- 地元自治体や近隣自治体と連携を図ることにより、一斉帰宅抑制、安否確認、一時滞在施設の開設・誘導、帰宅支援など帰宅困難者が発生した際に必要となる訓練の中で、要配慮者への支援の視点も盛り込んでいきます。
また、国による要配慮者の搬送マニュアルの策定を支援していきます。



<搬送訓練のイメージ>



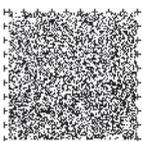
(4) 日常生活における事故防止

<課題>

- 日常生活の中で発生する、高齢者や乳幼児の事故等の防止や、安全教育等の理解を促進するための取組など、安全対策を推進することが必要です。

<今後の取組の方向性>

- 保護者等による見守りを中心とした、これまでの子供の事故防止の考え方に加え、子供の成長や行動に合わせて「危ないところを変える」という事故予防の考え方にも基軸を置き、産官学民連携のもと、エビデンス・ベースの事故予防策を展開し、子供の事故が起きにくい環境づくりを推進していきます。
- 消費生活相談まで至らない暮らしの中に埋もれている「ヒヤリ・ハット」体験の調査や、身近な商品の安全性に関するテストを実施し、効果的に発信します。
商品・サービスに関する危害・危険について、親子が集まる各種イベントで模型・パネルの展示等を通じて情報提供するとともに、子供の安全に配慮した商品を紹介し、普及を促進します。
- 高齢者の事故防止に関する冊子「STOP！高齢者の事故」をより多くの高齢者に配布していきます。また、新たに制作した子供の日常生活での事故防止に関する動画を活用し、安全策を周知していきます。都の関係各局が連携することで、高齢者や子供の更なる事故防止を図っていきます。



5 誰一人取り残さないための災害時・緊急時の備え

(1)避難所等の確保
及び事前の備え

- 147 社会福祉施設等耐震化促進事業
再掲 都立学校の学校施設改修に伴うバリアフリー化・トイレ整備
- 148 高齢者施設等の防災・減災対策推進事業
- 149 障害者(児)施設の防災・減災対策推進事業
- 150 社会福祉施設への非常用電源等の整備促進事業

(2)発災時における避難所等
での要配慮者への支援

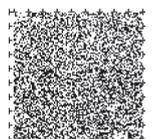
- 151 災害時における要配慮者の支援体制整備の促進
(災害時要配慮者対策の推進)
- 152 要配慮者の安全対策
- 153 外国人のための防災対策
- 154 ヘルプカード作成促進事業(障害者施策推進区市町村包括補助事業)
再掲 児童・生徒等に対する総合防災教育

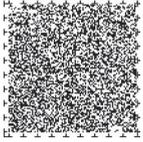
(3)帰宅困難者対策における
要配慮者への支援

- 155 帰宅困難者対策における要配慮者への支援

(4)日常生活における事故防止

- 156 都民生活において生ずる事故防止策の周知
- 157 商品等を起因とする事故の防止対策の推進
- 158 子供を事故から守る環境づくり





コラム⑫ 個別避難計画の作成について (東京都板橋区)

○個別避難計画作成に取り組むきっかけ

令和元年10月に発生した令和元年第19号台風においては、区内を流れる荒川が氾濫寸前まで水位が上昇しました。

区内においては、破堤や越水は免れたものの、地域住民や民生委員などの地域支援者からは、避難行動要支援者名簿はありますが、水害時において名簿を活用し、避難誘導等を実施するのは困難であるとの強い声が挙げられました。

これらの声を受け、水害時にどのように要支援者を避難させるのかを整理する必要があると考え、「誰が」、「いつ」、「どうやって」、「どこに」避難するのかを記載した個別避難計画の作成の取組を進めることとしました。



<令和元年第19号台風一過の様子。戦後3番目の水位を記録。>

○板橋区個別避難計画作成の取組の特徴

(1) 特に水害リスクの高い地区において優先的に取組を実施

令和4年度については、特に水害リスクが高く、国・都において進めている「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」におけるモデル地区でもある、舟渡・新河岸地区に在住し、1～3階の低層階に居住している避難行動要支援者を対象として個別避難計画の作成を実施しました。

(2) 庁内外における関係部署・団体と連携し実施

防災部署、高齢・障がい部署やその他庁内関係部署において構成され、災害時要配慮者支援を検討する「要配慮者支援検討委員会」を活用し、さらに、令和4年度から新たに個別避難計画作成PTを設置し、共同して事業の進捗管理や困難事例に対する対応・協議を実施しています。

また、対象者と普段から関わりのあるケアマネジャーや計画相談支援事業所等に作成委託することで、個別の実態に即した避難計画の作成を進めています。

○ケアマネジャー事業者等福祉専門職向け勉強会の開催

地域包括支援センターと連携し、個別避難計画作成対象者の担当ケアマネジャー向けの勉強会を開催しました。

要介護認定された独居の対象者を想定し、ハザードマップを参照しながら「避難先をどうするか」や「避難支援を誰に依頼するか」を決めるグループワークを実施しました。



<福祉専門職との勉強会の様子>

