

藤沢市辻堂地区における避難行動要支援者の 個別避難計画推進について(第3報)

加藤照之

大正大学 地域構想研究所 客員教授

(要旨) 一昨年までの2回の報告に引き続き、藤沢市辻堂地区で実施してきた避難行動要支援者の個別避難計画の作成に関する活動について、その後の経過について報告する。藤沢市辻堂地区では2024年10月に47ある自治会・町内会に対して説明会を行い、個別避難計画の地区全体での活動を開始した。その結果、2025年9月までに13自治会から約350件の個別避難計画が提出された。また、筆者自身も所属する桜花園自治会で計画づくりを担当して計画を作成した。これらの活動から感じられることや今後の課題について報告する。

キーワード：避難行動要支援者、個別避難計画、藤沢市辻堂地区

1. はじめに

2023年度と2024年度の2度にわたって、災害時における避難行動要支援者の個別避難計画に関する報告を行った(加藤、2023;加藤、2024)。今回は、前回の報告からの続報として、これまでの経緯を振り返るとともに、地元で実施してきた活動の経過と今後の可能性や新たに見えてきた課題等について考察する。

2. 背景と経緯

日本列島はしばしば大きな自然災害に襲われる。とりわけ、地震・津波、火山、さらには近年の地球温暖化に伴うと思われる風水害が激甚化しているほか大規模な火災も無視できないほどに増加している。「天災は忘れたころに来る」どころか、「天災はたびたび来る」というほどになっているのは気のせいであろうか。

これらの災害においては命を落とす被害が高齢者や障がい者などのいわゆる災害弱者に集中することも多い。近年の大きな地震では被災後の災害関連死が直接死よりも多いということも報道等で知られることとなった。

最近の自然災害において災害弱者の被害が大きいことから、2013年に災害対策基本法が改訂されて、いわゆる避難行動要支援者に関するリストが作成されて各市町村の支援関係者に配布され、災害時の救援体制がつくられることとなった。ところが、その後も相変わらず災害のたびに災害弱者への被害の集中が続き、法律改正の効果が上がらなかった。このため、2021年に災害対策基本法が再度改正され、避難行動要支援者に対して個別に避難計画を作成することが市町村の努力義務とされた(加藤、2023)。しかしながら、この計画の推進には多くの課題がある。例えば、①防災と福祉の間の協力が必須であるが行政の縦割りでなかなか協調できない、②法律では“市町村の努力義務”となっているが、実際には自治体がやるには人手が足りない、③地域住民はあくまでもボランティ



図-1 藤沢市の行政区と地区。辻堂地区は東海道線辻堂駅の南側に位置する。数字は2025年12月1日現在の辻堂地区の人口。右側写真は江の島

表-1 2025年12月1日現在の藤沢市と辻堂地区の人口統計

2025.12.1現在	藤沢市
人口	443,313人
世帯数	205,864
面積	69.56km ²
人口密度	6,373人/km ²
地区数	13
人口/地区	34,101人/地区
辻堂地区	
人口	44,339人
人口密度	10,130人/km ²
自治組織数	47
避難行動要支援者数(同意数)	約2,200人

アという意識が強く、困難な問題に立ち向かうことに対して忌避感が強い場合がある、④市民の取組として行うことが重要だが先頭に立って行える人材がいなくなかなか進まない、⑤要支援者の状況は一人ずつ異なっており、また、協力する側も多く関係者がいるため計画の策定が難しい、⑥要支援者の側が、周囲からの支援を受けることに消極的、ないし、否定的であることがあり、理解を得ることが困難なことがある、など、いくつものハードルがあって、計画の推進が難しいことを第一報で指摘した。

また、第二報では、筆者が住んでいる神奈川県藤沢市の辻堂地区における個別避難計画策定に関する取組について紹介した(加藤、2024)。ここでは、この活動が災害時における“共助”の取組として重要であるとの考え方から、自治会・町内会(以後、自治会と略記)などの地域の防災活動の取組として地元の防災協議会に対してこの取組を行いたいとの申し出を行って活動を開始し、その経過について報告した。図-1と表-1に辻堂地区の地図と人口統計を再掲しておく。この中で「避難行動要支援者数(同意数)」となっているのは、避難行動要支援者の中で、支援を希望するために個人情報に関係者に開示することに同意した者の数である。個別避難計画の作成の対象者はこの同意した者になる。この数は全国平均では要支援者全数のおよそ4割程度である(内閣府・消防庁、2025)。

この第二報では、藤沢市の災害リスクを紹介し、個別避難計画に関する活動を(1)準備段階、(2)始動段階、(3)展開段階の3段階に分け、(1)と(2)についての活動を紹介した。本報告では、(1)と(2)について概略を述べたあと、(3)の展開段階について詳しく紹介する。

3. 辻堂地区での個別避難計画の策定

前報にも記したが、(1)準備段階では、辻堂地区防災協議会における防災講演会で個別避難計画の紹介を行い、協議会に少人数による検討会を立ち上げて市側との協議やビデオ鑑賞などを通じて、その意義や課題などの理解を行った。続いて、(2)始動段階として、地区内の2自治会をモデル自治会として選定して個別避難計画の試行を実施した。さらに、全地区に活動を展開するために、地区の民生委員・児童委員に対する講演やワークショップ、自治会長・町内会長連絡協議会への協力依頼を行った。こうした活動をふまえて、辻堂地区内の全47自治会に対して担当者を集めて2023年10月に説明会を開催した。これをきっかけとして各自治会での個別避難計画の作成の活動が開始されて(3)の展開段階に入った。

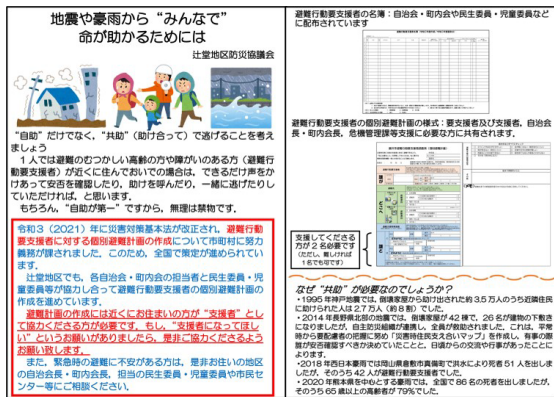


図-2 辻堂地区の個別避難計画に関する配布のピラ

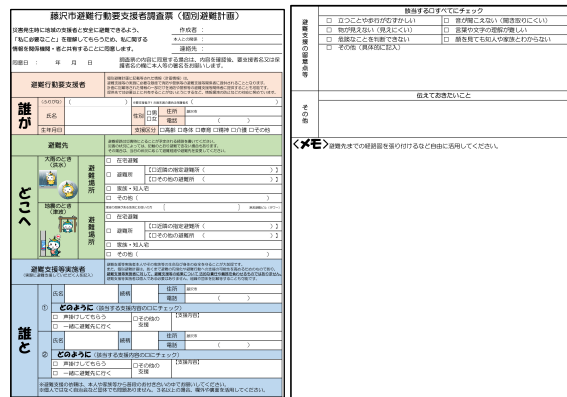


図-3 藤沢市の避難行動要支援者の個別避難計画様式：(左) 表面、(右) 裏面

ところで、ここまでの取組で忘れていたことがあった。それは、支援者の候補者は要支援者の近所の方になる可能性があるが、地区に住んでいるすべての居住者が支援者の候補者になり得る、ということである。そのため、事前に全戸に対して個別避難計画の実施を周知しておく必要がある。このため、図-2に示すようなチラシを作成して全戸に配布を行った。

4. 桜花園自治会における活動の経過

(3)の段階として、2023年10月に辻堂地区の47ある自治会に対して個別避難計画の作成に関する説明会を行って辻堂地区全体での活動を開始したが、筆者も自身の所属する桜花園自治会において個別避難計画の作成を行うこととした。以下、順を追って作業の内容を記す。

図-3に藤沢市の個別避難計画の様式を示す。比較的基本的な情報を記入すればよいようになっている。最初はこの様式を印刷して紙に必要事項を記入していたが、様式がエクセルで作られていることから、パソコン（以下、PC）で入力することとした。アナログがよいか、デジタルが良いか、一長一短がある。

アナログの手作業でやる場合は、うまくすれば一度の訪問で必要な事項を記入することができ、何度も訪問することを避けることができる。一方、記入に大きな修正が必要な時は最初から記入しなおさなくてはならない。また、必須ではないが、裏面のメモ欄には自宅から避難所までの避難経路を地図で記入することが求められているが、地図を別途作成して糊で貼り込むなどしなくてはならないので、かなり手間がかかる。

一方、PCでエクセルを使っでの入力は手入力よりは容易であるし、またできあがりも美しい。また、何よりもファイルとしてPCに格納しておくことで、後の修正なども容易に行えることや、後述するいくつかの共通項なども事前に記載しておくことが容易であるなどの長所も多い。ただ、PC入力のためには要支援者を訪問していくつかのことを聞き取った後、帰宅して入力して、再度訪問して署名をもらう（しかも、誤り等がある場合は再度出直すなど、何度も行き来する必要がある）、など面倒な点もある。避難経路の地図などは、例えばGoogleマップなどで経路検索をし、画面上で切り取って画像ファイルに保存してPC上で<メモ>欄に貼り付ける、などの方法を用いると手作業でマップを作るよりは大変簡単である。

氏名、住所、電話番号等の避難行動要支援者名簿に記載してある事項は極力事前に様式に記入しておき、要支援者に会った際にこれらの事項も正しいか、の確認をする必要がある。

さて、こうした事前の準備をしたうえで、要支援者本人との面談を行うことになるが、単独で訪

問するのではなく、事前に民生委員などから訪問を知らせておくことが重要である。訪問したら、訪問の趣旨を説明するが、その際重要なことは、“訪問が訪問者からの一方的な行動ではなく、要支援者自身が自治体からの問い合わせに対して災害時の避難行動について支援を要請すると回答し、そのために個人情報の提供に同意する旨の回答をした”、ということを確認することである。この確認を怠ると、訪問者が勝手に支援することを決めて訪問してきた、と解釈されかねず、聞き取りのやりとりがスムーズにいかない場合が出てくる。訪問者が来訪したのは、あくまでも要支援者が自治体に対して避難計画の作成を要請したからである、ということを確認しておく必要がある。こうすることで、要支援者が主体的に情報を開示する必要があるとの認識をもつのである。ただし、そのような要請を行ったことを忘れていてもおいでなので、支援者のところに自治体を送った様式（見本でよい）のコピーを入手して、もし忘れていたらそれを見せるというのがよい。

さて、こうして、必要な事項を面談で聞き取るのであるが、とりわけ重要な項目が“支援者”を誰にするか、というところである。最初は特に定めずにいろいろと伺ううちに次第に決まるという方式であったが、ある程度伺っていると優先順位が定まってくる。場合によっていろいろあるかもしれないが、我々の経験では次のような順を用いることとなった：

- ① 同居の家族、要支援者名簿リストにある緊急連絡先に記入のある人
- ② 別居の親族で近くに居住している者
- ③ 近くに住む友人・知人
- ④ 組長（回覧板などの配布で順番に回ってくる役目を持つ人）
- ⑤ 自治会の役員または民生委員、等

この中で、一番の工夫は④の組長である。①～③で適任者がいないとき、組長にお願いするのである。このためには、事前に、例えば自治会の総会など組長が集まる場で事前に“適任者が他にいない場合に支援者をお願いすることがあります”とのお願いをしておくことが必要である。組長が支援者になることは、実は大変重要な意味がある。すぐわかるように、年度替わり等で組長が交代する際には、自動的に次の組長に支援者を交代することになる。そうすると、組長が一巡した段階で、その組の全員が要支援者を知ることとなり、要支援者をとりまく支援者の輪ができることになる。まさに“共助力”の強化が図られることになるのである。極端な言い方をすれば、組長が一周して、要支援者の支援体制の輪ができれば、もう個別避難計画も不要になるといってもよい。そのような文化を形成することがこの個別避難計画の究極の目的といってもよいように思われる。

支援者の他にも、参考資料として、支援に必要な情報を聞き取る必要がある。本人の状態として罹っている病気や体の状態、常備薬等、要介護度、ケアマネージャー、介護事業者、等が必要な情報と言える。また、“車椅子利用”など避難行動の際に必要な支援内容も記載する必要がある。これらは裏面に記入することになる。

さて、こうして支援者が決まったら、情報を持

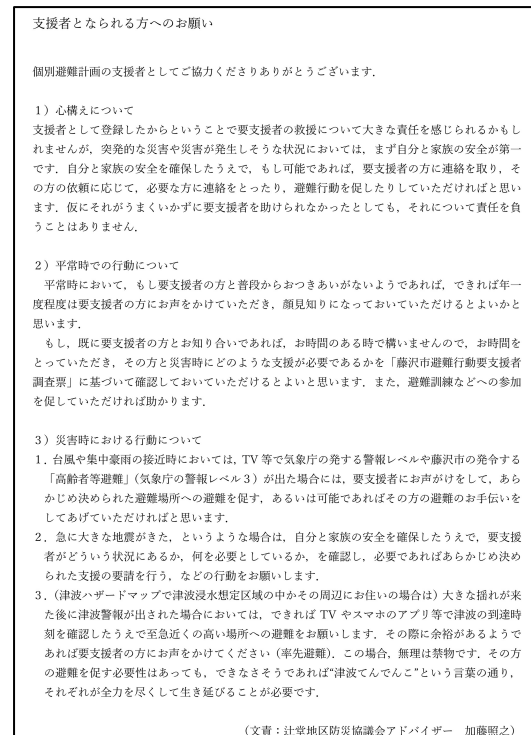


図-4 支援者への書類に同封する“お願い”

ち帰って様式を整えて完成版を作成し、再度要支援者を訪問して、記載内容を確認して署名と日付を記入してもらう。記載された完成版を持ち帰り、スキャナ等で読み込んでPDFファイルを作成するとともに、必要部数を印刷し、元本は市に提出するとともに、支援者・要支援者及び裏面に書かれたケアマネージャー等の連絡先にもコピーを配布しておく必要がある。

これらの記入が済んだ様式のコピーを関係者に配布するにあたっては、個人情報の保護の観点からある程度しっかりと封入する必要がある。また、この段階では支援者に必ずしもどのような支援をお願いするか十分な説明をしていない場合も考えられる。仮に口頭でしっかりと話をしてもいざという時まで覚えているかどうかはわからない。そこで、支援者へは別途伝達事項を記入した様式を渡す必要がある。図-4に桜花園自治会で作成された様式を記す。ここには、まず「1)心構えについて」として、災害において一番重要なことは、まず自分と家族の安全を確保することである、ということと、仮に結果として要支援者を助けられなくてもそれに対して責任を負わないこと、を記載している。次に「2)平常時での行動について」として、平常時から要支援者と交流してほしい、避難訓練等で参加を呼び掛けてほしい、等、平常時から支援者と要支援者の交流をしてほしいとの要請が記載されている。最後に、「3)災害時における行動について」として、風水害、地震、津波のそれぞれについて、これらが発生した時にどのような支援を行うべきか、について記載している。支援者に対してはこの「支援者となられる方へのお願い」を個別避難計画の様式と一緒にして支援者に渡すこととした。

最後に、これらの書類を雨滴などから守るためプラスチックのフォルダに挟んだうえで、ひも付きの角二封筒に入れる（図-5）。封筒の表にはタイトルの他、封入されている書類が個人情報であることからその取扱いに関する注意書きを記している。本来はこのような書類は金庫などきちんとした保管がなされないといけないのかもしれないが、災害時のような緊急時にすぐに開封できるようにすることとは両立し難いので、この程度の簡易な封入で、できるだけすぐにとりだせるようにしておくのがよいと思われる。

このような個別避難計画書をまず3通作成し、要支援者用に一部、支援者用に二部作成して、それぞれに手渡した（一部、郵送やポスト投函で済ませた方もある）。また、他の民生委員、ケアマネージャーなどの関係者には角二封筒には入れず、それぞれ書類を渡すこととした。なお、これらの方々には、保管に注意することを伝えて手渡ししたり郵送する方法をとった。

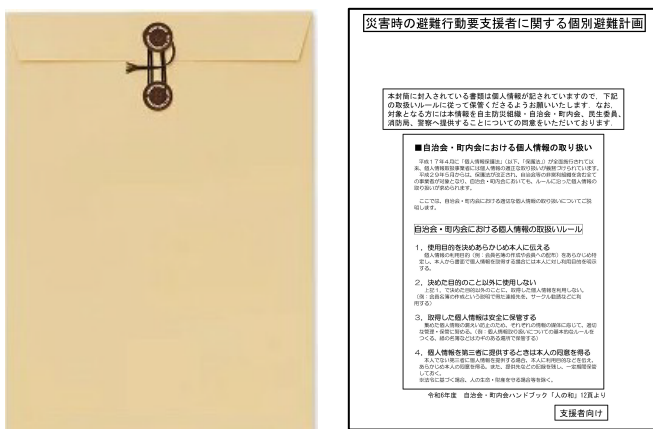


図-5 (左) 個別避難計画を封入するひも付きマチ無し角二封筒 (山櫻社製). (右) 封筒に貼るタイトルと個人情報に関する注意書き。

これらの作業を含め、要支援者への訪問から最後の封筒の手渡しまでの一連の作業を一日で行おうとすると、せいぜい3名から5名程度の作成がせいっぱいであることがわかる。週一回この作業にかかることとして、年10回程度この作業を行うことで年間30~40件程度の個別避難計画が作成できることになる。もちろん、複数の人間で作業を分担するとそれ以上の作成が可能である。こうして、桜花園自治会では、2024年度と2025年度の2年間でほぼ全数（約60件）の個別避難計画を作成することができた。

しかしながら、実のところこれまで

実施してきたのは高齢者の個別避難計画であり、障がい者の避難計画は、数は少ないものの、より丁寧な面談と詳細な打合せが必要であり、桜花園の場合まだ数名の障がい者の方の個別避難計画が残されている。これらの方々の避難計画の作成が完了したらその経験についても報告したい。

2024年10月の辻堂地区全体の説明会から約1年が経過した2025年9月に今年度の説明会が開催されたが、そこでの市側からの報告によれば、この1年間で辻堂地区では47自治会のうち13自治会が283件の個別避難計画を作成したことが報告された。それより前のモデル自治会による成果と含め辻堂地区では約350件程度が作成されたことになり、要支援者のうち約16%近くが作成されたことになる。辻堂地区以外での個別避難計画の作成は進んでいないがそれでも4地区の1~3自治会で作成が進められていることが報告された。

内閣府では年度ごとに個別避難計画の作成に関する実績が詳細に報告されている（内閣府・消防庁、2025）。これによると、全国平均で2024年度までに作成された個別避難計画は14.0%となっている。ちなみに最も作成率の高いのは香川県の63.5%で、他県と比べ格段に進んでいる。一方、最も作成率の低いのは神奈川県内の2.2%である。

5. 見えてきた課題と今後の展開

地元の辻堂地区桜花園自治会での活動を通して感じるのは、内閣府によるガイドライン（内閣府、2021）などで重要とされていることが実際には必ずしも適当でないことがある、ということである。例えば、ガイドラインでは優先度の高い要支援者に対してはおおむね5年で取り組むこと、となっている。これは例えば洪水等の危険度が高い地域の要支援者のことを指しているのであろうが、例えばこのような地域に住む“要支援者の中でも寝たきりなどの重度の障害のある人を5年で完成させるべき”ということと解すると、それはボランティアベースの自治会が受託してやるには荷が重すぎる。そもそも経験が全くない中で始めるわけであるから、むしろ程度の軽い“元気な高齢者”を手始めにやってみるほうがはるかに導入がしやすい。ただし、注意しなくてはならないのは、“避難行動要支援者”の定義が市町村毎に決められており、藤沢市の場合はたまたま“後期高齢者（75歳以上の高齢者）の一人暮らしまたは夫婦”のすべてを対象者として計上していることから、このようなことができる。他の市町村では例えば後期高齢者を要支援者の対象とはせず、“要介護度3以上”などというくくりに入れているところがあり、そのような市町村では“元気な高齢者”は対象にならないと思われるので、最初の導入から聞き取りが困難な状況があるかもしれない。

また、避難計画を作成するにあたっては対象となる要支援者が関係する家族、民生委員、社会福祉関係者、行政、自治会担当者等が一同に会して調整会議を開催して避難計画を作成することが重要である、とされている（内閣府、2021）。しかし、このようなことはそもそも日程の調整からして困難であるし、どの人が関係者であるのかを探して決めるために膨大な労力をかけなければならない。個別避難計画の法制化に大きく寄与したのではないかと推察される別府市での実験では、行政にこれらの関係者を媒介するインクルージョンマネージャーを置く、ということによって実現しているのが（村野、2021）、自治会がそのような役目を負うというのは到底無理であろうし、仮に行政がそのような試みをしようとしても時間がかかりすぎて、藤沢市のように個別避難計画作成対象者が1万5千人を超えるような都市では完成まで途方もない時間がかかってしまうのではないかと危惧される。結局、自治会が受託するという時点で、すべての作業は自治会が請け負うということにならざるを得ない。辻堂地区では実効性の高い詳細な計画でなくても、まずは形を整えることが重要と考え、支援者の選定に重点を置いて避難計画の形を整えることとした。支援者の選定は避難計画作成上、ある意味では最も重要な項目と考えられる。個別避難計画は、作っておしまいでは

なく、作ってから後の活動が何よりも重要である。まずは、要支援者を中心とした支援の輪が個別避難計画の作成を通じて確認できるわけであるから、次のステップとして、これらの方々が集まって災害時の対応について個別に話し合いの場を持つ、ということも重要であろうし、自治会等が主催する避難訓練などへの参加も、個別避難計画を作ってから初めて行動へのきっかけができるのではないか、と考えられる。

6. 次の展開に向けて

さて、辻堂地区での活動がある程度軌道に乗って来た段階で、次のステップとして他地区への展開を考える時期に来ている。辻堂地区では筆者自身が名乗りを上げてスタートしたので、そのような積極的に活動しようとする人を他地区でも見つけることができるか、が鍵になる。これはなかなかの難問である。そこで利用したいのは防災士制度である。筆者自身2021年2月に防災士の資格を取得しているのであるが、藤沢市では2023年頃より市内の防災士を集めて「防災士スキルアップ勉強会」という会が2か月毎くらいに開催されている。2026年1月17日に開催された15回目の勉強会において筆者が招待されて個別避難計画のやり方について紹介する機会をいただいた。そこで、筆者がこれまで実施してきた個別避難計画に関する考え方や本稿で紹介した実際の手続き等について説明とワークショップを開催した。実際の様式(図-3)や封筒(図-5)も配布して、実際に様式に記入することから、できたものを封入することまで全体の作業を実際にやっていただいた。出席者は50名近くいて大変盛況であり、会の終了後に実施されたアンケートでも、“帰ったらさっそく自治会に話をしてみる”というような積極的なご意見もいただいた。防災士も、もちろん自身の専門を生かした活動をやりたいと考えている方もおいでと思うが、特に新たに防災士になられた方の中には、自分にどのような貢献ができるだろうか、と考えている方もいるはずである。こうした方々には是非活動に参加してほしいと願っている。

一方、活動を続けているうちにやや気になる点も見えるようになってきた。我々が個別避難計画を作成する方々は、避難行動要支援者のうち、避難時の支援のために自身の個人情報を開示することを承諾した方々に限られている。全国平均でみるとその割合は約40%であり、藤沢市でも同程度である(内閣府・消防庁、2025)。ということは、残りの6割の避難行動要支援者には支援が十分に行き渡らない可能性がある。災害時に支援するのに個人情報を提供したかどうかで支援の優劣が発生するのはおかしなことのようと思われる。我々は自治会が中心となって個別避難計画を作成したので、この機会を経て、次のステップとしては必ずしも支援要請のための個人情報を開示していなくても、普段のご近所付き合いの中で、災害時の支援をどのようにするのか、を検討していくことができる可能性もあるが、どこまでできるかは自治会内の体制や人材に大きく依存してしまう。このような支援の優劣をどのように解消していくのか、は今後の大きな課題と言えよう。

7. おわりに

辻堂地区での個別避難計画の作成に関する活動として、前報に続き個別避難計画に関する地元藤沢市辻堂地区での自治会主体の活動内容や、作成に関する実際の作業方法についても紹介した。実際に自分が手を下して活動してみると、大変興味深いことに気づかされた。それは、この活動は、要支援者を中心とする支援の輪を作ろうとする試みであるが、それは防災というくくりだけでなく、福祉としての役割もある。さらには、わが町に住む要支援者を支援する多くの人の輪が自分の町にできるという、“安心・安全なまちづくり”に直接的に貢献していることに他ならない。避難行動要

支援者の個別避難計画の作成という一見小さな防災の取組と見えるものが、実は本質的に地域における“福祉防災まちづくり”の実践的な取組であることを自ら認識できるのである。

筆者自身も、個別避難計画に関する取組をはじめて4年程度であり、まだまだ勉強しなくてはならないこともあるし、活動方法なども工夫をこらして展開していかないといけないと感じているが、少しでも地域の共助を中心とした“災害に強い”まちづくりに寄与していければと感じている。

謝辞

本稿を草するにあたっては藤沢市の担当課や辻堂市民センターの支援、辻堂地区防災協議会及び個別避難計画を策定するために構成した個別避難計画検討会のメンバーの方々との意見交換が大変有用であった。また、「防災士スキルアップ勉強会」の世話役の方にもワークショップの機会をいただいた。これらの方々に謝意を表す。

参考文献

- 1) 加藤照之：災害時における避難行動要支援者の個別避難計画推進にあたっての課題、大正大学地域構想研究所紀要、第5号, 1-8, 2023.
- 2) 加藤照之：藤沢市辻堂地区における避難行動要支援者の個別避難計画推進について、大正大学地域構想研究所紀要、第6号, 1-8, 2024.
- 3) 内閣府・消防庁：避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果、22p, 2025.
- 4) 内閣府：避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針、1-125, 2021.
- 5) 村野淳子：別府市における“誰ひとり取り残さない”インクルーシブ防災事業～命と暮らしを守る仕組みづくり～、消防防災の科学、145号, 28-32, 2021.