

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

加藤 照之¹

¹大正大学 地域構想研究所 特命教授

(要旨) 近年、自然災害に伴う高齢者等の避難行動要支援者¹が犠牲になるケースが多発している。2021年には災害対策基本法が改正され、災害時における避難行動要支援者の個別避難計画について市区町村に作成の努力義務が課されることとなった。同年5月には内閣府から「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が改正されたのを契機として、本格的な取り組みがはじまった。個別の避難計画の作成には防災と福祉の多方面の関係者の協力が必要であり、その推進には多くの課題がある。筆者も住居のある地元で本件について取組を開始したので、本稿ではこれまでの経験から得た個別避難計画の推進に関するこれまでの経緯や事例を紹介しつつ今後の課題とその解決策について考察する。

キーワード: 災害弱者、避難行動要支援者、個別避難計画、地区防災計画

1. はじめに

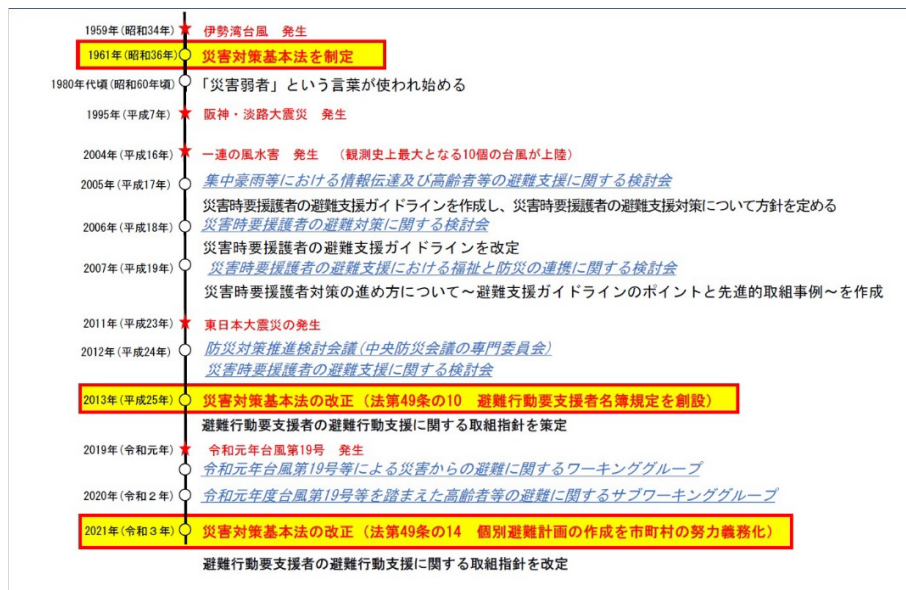
近年自然災害に伴って高齢者や障がい者などいわゆる災害弱者と呼ばれる人々が健常者に比べ数多く亡くなるケースが増えている。例えば2016年8月の台風10号において岩手県岩泉町で小本川が氾濫して川沿いの高齢者施設で9名の方が亡くなった。また、2018年7月の西日本豪雨においては岡山県倉敷市真備町で洪水により51名の方が亡くなられたが、そのうち42人が避難行動要支援者であった。この時、愛媛・岡山・広島3県の死者数のうち60代以上が約7割であったと言われている。最近では2020年7月の西日本豪雨で熊本県の球磨川などが氾濫し、特別養護老人ホームの方14名が犠牲となった。これらはいずれも風水害による例であるが、地震においても、例えば東日本大震災

において、宮城県では岩手県や福島県に比べ災害時要支援者の被害割合が大きいことが指摘され、その原因として、宮城県の福祉政策が他県に比してより手厚くなっている要配慮者の希望に沿って在宅介護が受けられるケースが多く、その結果として地震・津波等において適切な避難ができなかったことが要因の一つであると指摘されている¹⁾。

自然災害を起こす原因には地震、火山噴火、風水害など様々なものがあるが、これらの現象自体(hazard)が災害(disaster)を引き起こすわけではなく、そこに住む人々の脆弱な面に作用することで発生する。人が災害に直面した時には命を守ることが最優先であるが、どうすればすべての人の命を守ることができるのだろうか。

地震のように突発的に大きな揺れに襲われるような場合は事前の備えが必要になる。家の耐震化

¹ 平成25年の災害対策基本法の改正で災害時要配慮者(高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者)のうち災害発生時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者を「避難行動要支援者」と規定したので、本稿ではこの用語(場合によっては簡略的に「要支援者」)を用いる。



図－1：避難行動要支援者の避難行動支援に関する制度的な流れ⁴⁾。

ばかりでなく、家の中でも倒れやすいものを固定するなどの自助努力が必要である。このような場合は健常者であろうと高齢者、障がい者であろうと程度の差こそあれ、事前の備えはある程度共通に実施できると考えられるが、発災後の避難所での過ごし方については要支援者に関しては特別の配慮が必要となる。一方、洪水などの風水害の場合は、事前に気象庁から警報が出たり、地元の自治体から避難指示が出されたりするので、どのような人であろうとある程度余裕をもって避難することが可能になる“はず”である。しかしながら、事実として、上に挙げたように、必ずしもそうはなっていない。なぜなのだろうか。原因はいろいろあるであろうが、端的に言えばこれらの災害弱者に対して有効な情報の伝達が行われなかったり、避難に際して十分な資源（支援者・移動手段や福祉避難所等）がなかったということなのではなかろうか。また、災害弱者の側も、平時の受援で精いっぱい災害のような外的な要因に対する理解や備えが不足していたということもあるかもしれない。

こうした、災害発生という特殊な状況に際して避難を促す側からの対策として、要支援者に対する支援者を事前に決めておき、要支援者と日頃から意思の疎通を図り、いざという時の備えや行動を決めておき、訓練等によって避難行動に対する自信を持っておくように努めるべきであろう。ま

た、避難する場所にも要支援者が必要とする物資や人員等を備えておく必要がある。こうしたことは、個々の努力に帰することは困難であり、行政の支援（公助）や自主防災組織や社会福祉協議会・民生委員・町内会等の支援（共助）が重要である。このように公助や共助の連携によって、個別に避難計画を事前に策定しておくことすなわち個別避難計画が要支援者にとって必要なのである。個別避難計画を作ることで初めて高齢者や身体障がい者も含め、どのような災害からも、誰ひとり取り残さずに命をまもることができると考えられる。これを“誰ひとり取り残さない防災”あるいは“インクルーシブ防災”と呼び、近年、法的な整備ともあいまって次第に地域や地区の防災計画・活動に取り入れられるようになってきた。

2. 国の対応

災害軽減に関する課題の一つとして災害弱者への配慮を考えるべきであるとする考えは、1980年代頃にはじまったといわれている（以後の制度的な変遷については図－1参照）。しかしながら、実質的にはなかなか進まなかった。一方、前節で述べたように、近年地震や気候変動に起因すると思われる風水害の激甚化に伴い、特に高齢者等の災害時要配慮者が特に大きな被害を受けることが顕著になってきた。

められた⁶⁾。このケースについてはこれらの文献に詳しいが、ここでは簡単に紹介しておく。図2に村野(2021)⁵⁾による別府市のモデルを示す。この論説の著者村野淳子氏は別府市の危機管理課職員で庁内の防災担当部局と福祉担当部局をつなぐインクルージョンマネージャーであり、防災と福祉あるいは行政と関係住民をつないで各種の調整を行うという個別避難計画で重要なキーパーソンである。

図ではステップ0から7までの8つのステップを考えていて、これを見るだけでもこの個別避難計画の作成が大変そうであることが容易に察せられる。立木らによるまとめで、少し簡略化した考え方でこれを説明すると、下記の4つのステップが重要とされる⁷⁾。

まず第一に、当事者の災害リスクに関するリテラシーが重要である。支援される側も支援する側も、ふりかかってくる可能性のある災害がどのようなものなのか、ハザードマップなどを読み解き理解しておく必要がある。また、単にそれを理解するだけでなく、その災害が降りかかってきた際の備えは十分なのか、どのように避難するのか、避難行動に際して何が必要であるのか、等についてよく理解しておく必要がある。

次に、災害に対応したタイムラインを明確にしておくことが重要である。“タイムライン”とは、災害を引き起こす現象や警報などの時間的な推移に伴う行動の手順をあらかじめ決めておく、ということである。この概念は米国で生まれた概念である。2005年に発生したハリケーン・カトリーナで大災害を被ったことを契機として防災体制を見直し、ハリケーンの襲来前に予防的な措置を順次とっていくという考え方を導入した。2013年のハリケーン・サンディの襲来に際しては、上陸予想地点のニューヨーク州では前年に作成していた防災計画を活用して、1週間前からニューヨークの地下鉄では低地部への土嚢の設置や資機材の戦略的配置を実施した。上陸の3日前には緊急事態宣言を発し、前日には計画運休を行い、電気設備や車両の高台への退避などを行った^{8),9)}(図-3)。日本でもこの考え方が取り入れられ、特に風水害に関する防災行動についてタイムラインを導入する

判断事項	時刻
LEVEL2 態勢、3,4 への準備	120
避難所の計画・準備	96
避難の計画・準備	96
緊急事態宣言	72
LEVEL3 態勢	72
自治体・州の避難所準備	48
通行規制の計画・準備	48
避難指示	36
避難所開設	36
交通規制開始	36
公共交通機関停止	12
LEVEL4 態勢	24
その場での避難の指示	12
交通規制終了	3
対応者退避	0

※0時刻はニュージャージー州に上陸するハリケーンによる強風到達時刻
 ※各時刻は0時刻から遡った時刻

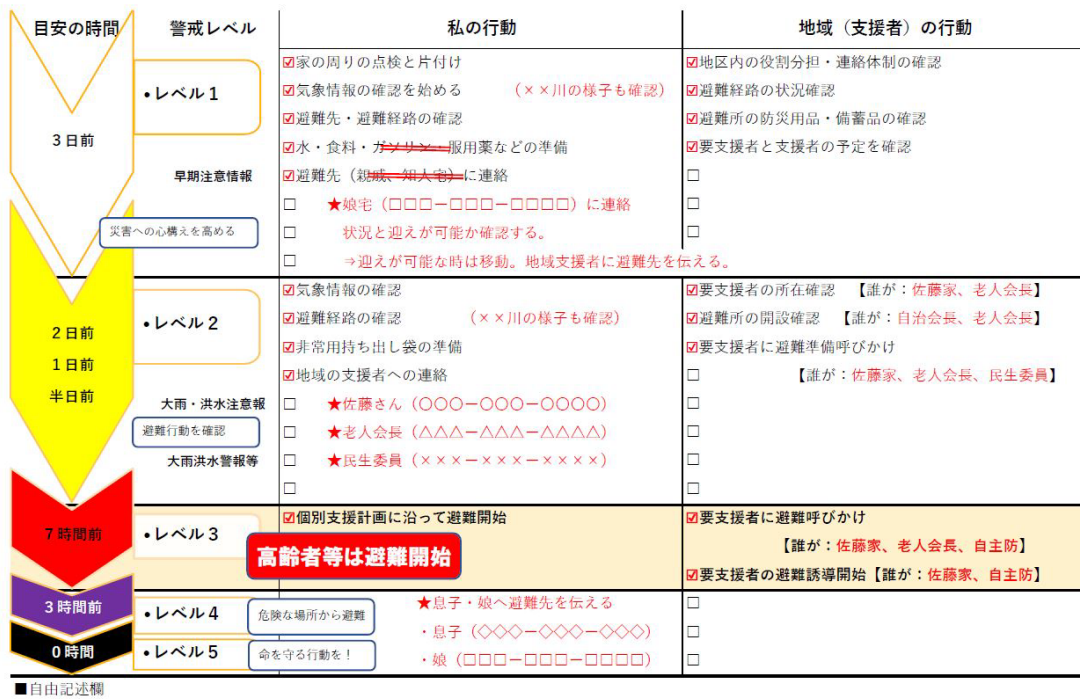
図-3：タイムラインの例（米国ニュージャージー州の場合）⁸⁾。

ことが推奨されている。

このタイムラインを作成する際には、当然のことながら、要支援者自身のタイムラインと同時に、支援者のタイムラインも決めておく必要がある。図-4に、兵庫県で作成した個別避難計画の様式に含まれる、当事者のタイムラインと地域（支援者）のタイムラインの記入例を示す。

第三のステップとして、タイムラインが決まったら、要支援者、支援者を含む関係者が集まって個別避難計画の詳細についての調整会議を開催する必要がある。ここには市の防災及び福祉関係の部局、防災協議会、社会福祉協議会、民生委員なども入ってくることが考えられる。こうして、要支援者を囲む避難に際して必要な関係者の意識合わせを行っておくことが、実際の災害時において行動がスムーズに行えるようにするために必須である。図-5に兵庫県による個別避難計画の様式事例を示す。

こうして、避難行動要支援者の個別避難計画が出来上がるわけであるが、忘れてならないのが、この計画が実行可能であるかを検証するための訓



ここに示した警戒レベルなどのタイミングはあくまでも目安であり、実際の災害時とは異なります。防災・気象情報などを参考にしながら、状況に応じて早めに判断してください。
 例1 (P. 127-128)、例2 (P. 129-130) のいずれかを作成することとしている。

図-4：兵庫県の個別避難計画におけるタイムラインの事例¹⁰⁾。

練を実施することである。訓練をすることによってはじめて出てくる課題もあると考えられる。そこで、その反省に立って避難計画をさらにバージョンアップしていくことが重要である。いわゆる事業のPDCA (Plan, Do, Check, Action) サイクルを回すことが重要となる。

このように、個別避難計画の策定には、災害リテラシー (リスクの確認) ⇒タイムラインの策定 ⇒調整会議の開催⇒避難訓練と計画の見直し、という一連の作業を繰り返すという4つの段階が必要であることが示された。

3. 自主防災組織と地元自治体の対応

2021年の災害対策基本法の改正と内閣府による「個別避難計画作成のための取組指針」の改訂により、ようやく個別避難計画の推進に向けた取組が本格的に開始されたと感じられる。筆者も住居のある神奈川県藤沢市や大学のある豊島区においても本格的な取り組みが開始されて個別避難計画の実施に携わることになった。

本節では藤沢市での経緯について少し触れたい。筆者は2021年4月に本学に職を得て地域構想研究所において防災プロジェクトの取組を始めた。筆者の専門は固体地球物理学という理学の分野であるが、防災のプロジェクトをはじめするために、どのような防災上の課題があるかを、様々な形で勉強を始めた。前記したように、ちょうどその時期に法律の改正と個別避難計画の取組指針が内閣府から発出されたこともあり、この件について特に関心を持った。2022年の1月に藤沢市の防災を担当する危機管理課と意見交換を行い、やはり個別避難計画が重要な課題であることを知った。また、同年2月に辻堂地区防災協議会主催の講演会に招かれて防災に関する講演を依頼されたため、同地区を襲う地震や津波の話と同時に、個別避難計画の重要性についても触れた。また、たまたま同地区の防災協議会の会長さんとも懇意な関係にあったことから同年7月にアドバイザーとして役員会に加わることとなり、自ら申し出て個別避難計画についての取組を開始した。出席した最初の防災協議会役員会で趣旨を説明させていただき、検討会

4. 個別避難計画の策定におけるいくつかの課題と解決策

前節までに述べてきたように、個別避難計画の策定には多くの壁が存在し、なかなか進展しない。これらの課題についてまとめておきたい。

まずは防災と福祉の行政の組織が縦割りになっていて、それぞれで多くの業務を抱えており、協働作業が必要な個別避難計画のような事項についてはさらなる業務の追加があり、なかなか協力体制ができない、という課題がある¹⁾。筆者が関係している複数の事例でも、まずこの庁内での連携体制の構築に時間がかかっている印象がある。

また、法律では“市区町村の努力義務”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のが、町内会や地区防災協議会、社会福祉協議会・民生委員など、場合によっては福祉関係の事業者等の協力が必要である。しかしながら、地域住民はあくまでもボランティ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。避難行動要支援者名簿にしても、それを受け取らない自治会や、受け取ってもそれを使って要支援者の見守りにつなげていけない自治会などの事例も聞き及んでいる。一方、災害福祉に関して積極的な活動を行おうとする自治会もある。そこで、そのような自治会をとりあえずのモデルケースとして成功事例を作り、そこから周囲に活動を広げていくというやり方を考えてもよいのではないだろうか。

個別避難計画の作成には緊急時の支援者を誰にするかを事前に決める必要がある。このため、町内会や社会福祉協議会・民生委員など多方面の協力者を得なければならない。協力が得られない場合や、専門的な知識や技術がないと支援できない場合については事業者支援を依頼する場合も生じる。これについては取組指針³⁾では、家族や地域の自主防災組織が独自に避難計画を作ってもよいとされているが、そもそもこれらのボランティア組織に誰か率先して取り組もうとする意識の高い人がいないと取り組みを開始することすら難しい。第3節でとりあげた別府市の場合は異なる組織をつなぐインクルージョンマネージャーという肩書

を持った市の職員がいることが大変大きな力になっていることを強調しておきたい。

さらには、特に都会やその周辺地域の近郊ではお隣同士でさえ平常時からの顔の見える関係がない場合が多く、要支援者やその家族もまわりに存在を知られたくないと感じている人がいる。仮に支援一支援の関係ができたとしても、要支援者ひとりひとりの状況が異なるし、災害によっても対応が異なり、さらには、多くの関係者の協力が必要であることから、避難計画作成のハードルが高いという問題がある。

最後に、避難行動要支援者名簿は個人情報であり、気軽に関係者に提供できない雰囲気がある。これについては、内閣府の取組指針で災害時要支援者名簿などの個人情報について適正な管理と守秘義務の保持について十分な考慮が必要であることが書かれている一方、個別避難計画の策定にあたってはこの名簿を積極的に活用すべきことが書かれている。前にも述べたように個別避難計画の作成には場合によっては多くの関係者が必要になる。要支援者にとって必要な支援の内容を皆が共有することが円滑な避難には重要と考えられる。もし個人情報としての壁によってそれが阻害されてしまえば避難計画自体が作成できないことにもなりかねない。この壁をどう超えていくのかについては、経験を重ねつつよい落としどころを探っていくしかないように思われる。

以上、個別避難計画の策定というのは数々の困難を伴っているのであるが、前述したようにこの問題は“個々”人の計画に見えて、実際には“地域の防災力”が試されているのだともいえる。“地域の防災力”とはすなわち共助であり、その地域で共助が強く働いている地域は個別避難計画も速やかに作られていくのであろう。それができない地域は、これを機会に、“お隣さん”あるいは“向こう三軒両隣の皆さん”などと平日頃から顔の見える関係を作るように努力していくことによって自然に解決していく問題なのであろう。とはいえ、自然災害はそのような“自然な解決”を待つてはくれないであろう。我々はどうすればよいのであろうか。

一つの解決策として考えられるのは“地区防災

計画”制度の活用である。内閣府（2020）⁴⁾では平成25年の災害対策基本法の改正において地区防災計画制度が“平素からの防災への取組の強化の一環として、「自助・共助」による自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるために加えられた”（内閣府（2020）⁴⁾の引用、以下同）。国の「防災基本計画」と都道府県・市区町村の「地域防災計画」はいずれも災害対策基本法で規定されている防災計画であり、ここに記載されている事項を遂行することが“公助”ということも言えよう。これに対して、自助・共助は法律では規定されてこなかったが、上記の法律改正で、地区防災計画が制度として法律に記載された。地区防災計画はその内容が法律に記載されているわけではなく、地区の実情に応じて各地区が計画を策定するものであり、それを市区町村の地域防災計画に対して認めてもらうように提案することができる。それが地域の防災会議で審議されて認められると地域防災計画の中に位置づけられることになる。つまり地区の防災活動が純粋なボランティアから、“公助の計画と連携した実効性のある防災活動・行動を確保するもの”になる

のである。この制度を利用して、“個別避難計画を地区防災計画の中に位置づけてその方法等を策定しておけば、地域のコミュニティの避難行動に大きく貢献することができると考えられ”、実際にそのような事例があることが示されている。従って、個別避難計画を作成するにはこのような地区防災計画を念頭に置きながら活動の詳細を決めていくことが地区の防災力向上の一助になるのではないだろうか。

個別避難計画の活動はまだ始まったばかりである。前記したような解決策ばかりでなく、個別の地区の経験の蓄積と共に経験を他の地区と共有することにより、活動が円滑にかつ迅速に推進されることを願っている。

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。これらの方々に謝意を表す。

参考文献

- 1) 立木茂雄：誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと、萌書房、pp94、2020.
- 2) 内閣府、災害時要援護者の避難支援ガイドライン、pp.27、2016.
- 3) 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、pp125、2021.
- 4) 内閣府：令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）pp26、2020.
- 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、No. 145、pp28-32、2021.
- 6) 田辺裕：「別府市におけるインクルーシブ防災事業」について、令和元年台風19号等を踏まえた“高齢者等の避難”に関するサブワーキンググループ（第1回）資料、pp1-6、2020.
(<https://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/pdf/dai1kai/siryo3.pdf>)
- 7) NHK厚生文化事業団：福祉ビデオライブラリー「ひとりも取り残さないために～インクルーシブ防災」（DVD2枚組）、2021.
- 8) 風水害と防災の事典編集委員会：風水害と防災の事典、丸善出版、pp.255、2022.
- 9) 国土交通省・防災関連学会合同調査団：米国ハリケーン・サンディに関する現地調査報告書（第二版）、pp.159-177、1993.
- 10) 兵庫県：「防災と福祉の連携促進事業報告書」資料、2018.