

地域にねざした包摂的避難支援ネットワークの構築に向けて—個別避難計画の取り組みより—

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 教授 阪本 真由美



1. はじめに

豪雨災害が毎年のように発生しており、浸水・土砂災害により犠牲になる人が後を絶ちません。豪雨災害による人的被害を年齢別にみると、高齢者の割合が際立って高くなっています。高齢者・障害者等の災害時に支援が必要な人（災害時要援護者）への対策については、「高齢者等避難」等の情報の整備や、「避難行動要支援者名簿」の作成等の取り組みが行われてきましたが、残念ながら十分な成果があげられていません。そこで、2021年度より新たに導入された制度が「個別避難計画」です。

個別避難計画は、自力では避難が困難な災害時要援護者（避難行動要支援者）一人ずつに、だれがどのように避難を支援するのかを定める計画です。これまでの取り組みとの違いは、計画作成に際し行政においても地域においても「防災」と「福祉」との連携協働体制の構築が求められる点です。本稿では、災害時の高齢者等の避難をめぐる課題を整理したうえで、これまでの行政による高齢者等避難支援の取り組み概要と課題を確認し、今後個別避難計画を通し高齢者等の避難を促進するにはどのような取り組みが求められるのかの展望を述べます。

2. 高齢者等の避難をめぐる課題

近年発生した豪雨災害による犠牲者を詳細にみると、65歳以上の高齢者の割合は、令和2年7月豪雨は66%、令和元年東日本台風は65%、平成30年7月豪雨は70%です。国民の年齢別の人口のうち65歳以上の高齢者の割合は28%（2019年時点）ですので、災害時の高齢者の死亡率は際立って高い状況です。

高齢者の死亡率が高い理由としては、以下の要因があげられます。第一に、高齢者の多くは身体障害等があり、それにより避難が難しい点です。在宅で生活する身体障害者のうち65歳以上の割合は74.2%です。高齢者のなかには、肢体不自由で自力では二階への移動が困難な人や、聴覚障害・視覚障害等により必要な情報を得ることが難しい人がいます。従って、障害があるため必要な情報や支援が得られないことが、人的被害につながっている可能性があります。

第二に、避難に関する情報の変化や、情報伝達手段の多様化に追いついていない人がいる点です。災害情報の伝達手段は、かつては防災行政無線やテレビ・ラジオ等のマスメディアが中心でした。しかし、近年はインターネットや携帯電話が発達・普及したことにより、災害情報の伝達に携帯電話による緊急速報メール（エリアメール）やSNS、インターネット等が活用されています。高齢者のなかには携帯電話やインターネットがうまく使えず、必要なタイミングで情報を得られない人もいます。このような高齢者等特有の問題に配慮した避難支援体制が求められます。

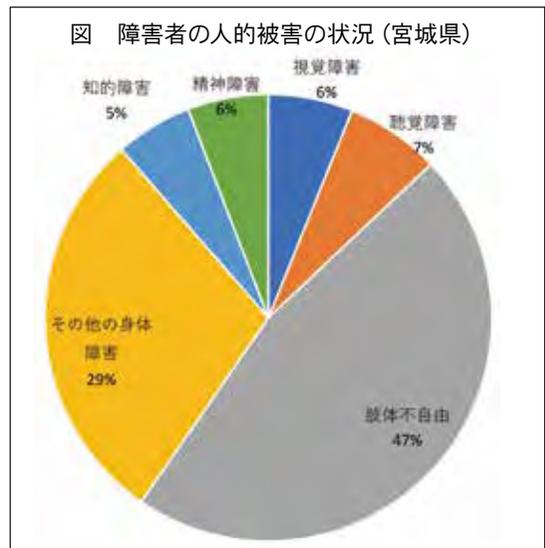
3. 高齢者避難支援のための対策

それでは、高齢者等の避難を促進するためにこれまでどのような政策が実施されてきたのでしょうか。高齢者等避難支援のための体制を構築するきっかけとなったのが、2004年に相次いだ豪雨災害です。2004年7月新潟・福島豪雨や10月の台風23号では、高齢者等の災害時要援護者に情報が伝わっていない、個人情報保護のかかわりもあり要援護者情報の共有・活用が進んでいない、要援護者の避難支援者が定められていない等の課題が指摘されました。そして、避難支援のあり方が検討され、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月）が策定されました。ガイドラインにおいては、避難支援は自助・地域（近隣）の共助を基本としながらも、市町村がこれらの人に情報が届くよう取り組むことや、災害時要援護者の情報を日頃から把握し避難支援計画を策定しておくことが示されました。

2011年の東日本大震災では、障害者の死亡率が健常者に比べ高いという課題が浮き彫りになりました。被害が大きかった東北地方の太平洋沿岸部に居住していた人のうち、障害者手帳所持者の死亡率は健常者の倍以上でした。犠牲者（宮城県）の障害種別の内訳を図に示します。肢体不自由47%、その他身体障害29%、聴覚障害7%、視覚障害6%、精神障害6%、知的障害5%と、身体障害者の割合が大きくなっています。これらの災害時要援護者を支援するための名簿作成が進められていた地域もありましたが、そのいっぽうで名簿は作成されていたものの名簿に掲載されている情報が地域の人と共有されておらず支援が困難だったという課題も明らかになりました。

そのため、東日本大震災後に行われた災害対策基本法の改正においては、災害発生時に自らの力では避難が難しい人に対する避難支援や安否確認のために「避難行動要支援者名簿」を作成することが定められました（災害対策基本法第49条の10）。その後、避難行動要支援者名簿の作成は市町村により着実に進められ、名簿策定率は99.2%となっています（総務省消防庁による。2021年時点）。ただし、名簿があっても実効性が伴わないという課題がみられます。例えば、住民台帳等から年齢（65歳以上等）や障害等級に基づき一括で情報を抽出した名簿の場合、自力で避難できる人も掲載されている可能性があります。名簿掲載者数が多いほど、支援者を確保することは難しくなります。また、市町村が作成した名簿掲載者の情報が地域と共有されていない、名簿掲載者の同意を得ずに名簿が作成されている事例もあります。

そこで、名簿を作成するのみならず、実効性を持つ避難支援体制を確立するために令和3年5月の災害対策基本法改正により、新しく導入された仕組みが「個別避難計画」です（災害対策基本法第49条の14）。個別避難計画は、名簿に掲載されている避難行動要支援者一人ひとりに対し、だれがどのように避難を支援するのかを具体的に定める計画を作成するものです。個別避難計画の作



（出所）災害時要援護者の避難支援に関する検討会（第2回）（平成24年11月9日）資料8-1 東日本大震災における障害者の死亡状況について（宮城県調べ）より作成

成は市町村を主体としつつも、その作成過程においては町内会・自主防災組織・まちづくり推進協議会・消防団の地域の防災の担い手に加え、本人の心身の状況や生活実態に詳しい民生児童委員、福祉専門職、医療・看護・介護・福祉等の職種団体、企業等のさまざまな関係者との連携を構築することが期待されています。

4. 防災と福祉との連携強化

現在、日本全国における避難行動要支援者名簿の登録者数は780万人以上となっています（総務省消防庁による。2021年時点）。これらの避難行動要支援者すべての人の個別避難計画を策定するには時間を要します。計画の策定に際しては、①地域におけるハザードリスク（浸水・土砂災害・津波等）や、②対象者の心身の状況（障害の程度等）、③居住形態（独居や社会的孤立の状況等）をふまえ、優先順位をつけて策定する方針が示されています。

また、個別避難計画策定にあたっては、行政内の防災・危機管理部局と保健医療福祉部局との連携体制を構築することの重要性が強調されています。国（内閣府）は、個別避難計画の作成を効果的に促進するために2021年度から「個別避難計画作成モデル事業」を実施していますが、モデル事業の要件として以下の4点があげられています。

- ①市町村の防災担当や福祉担当の関係部署が共同して事業を実施する体制があること。
- ②地域の介護・福祉に関する職種団体、庁外の関係者と連携した取り組みであること。
- ③個別避難計画作成に関する者の優先度を検討し、要支援者の心身の状況に応じた支援プロセスを構築する取り組みであること。
- ④個別避難計画を実際に作成すること。

国によるモデル事業については、2021年度は34団体において市町村事業が、18団体において都道府県事業が実施されました。個別避難計画策定に取り組むモデル団体間の意見交換の場では、以下の議論がみられました。

第一に、庁内の防災と福祉との連携体制をどのように構築するのかについてです。個別避難計画の策定にあたり、個別避難計画プロジェクトチーム（PT）、ワーキンググループ（WG）を設置するというように組織体制を整えて取り組みを進めているところがあります。このような組織体制の構築にあたっては、首長や部局長の理解があると進めやすくなります。とはいえ、そのような体制が未だ構築されていないところについても、防災と福祉の担当で勉強会を開催し、ケース検討をするという取り組みを積み重ねることが、連携の基盤構築につながっていました。

第二に、計画の進め方が地域により多様な点です。これまで実施されてきた地域をベースとした防災活動、例えば「地域支え合いマップ」「マイタイムライン」「地区防災計画」等の取り組みに個別避難計画を組み込んでいる事例もあれば、ケアマネージャー等の福祉専門職より提示される支援者リストに基づき、詳細にケース会議を重ね個別計画の策定を進めている事例もあります。

以上に述べた取り組みは、いずれもこれまでの高齢者等の避難支援にはみられなかった新たなアプローチです。このような防災と福祉との連携した取り組みは、地域における高齢者等支援策の拡充に加え、防災部局の人が高齢者・障害についての理解を深めること、また保健福祉部局の人が防災対策についての理解を深めることにつながると期待されます。

5. 地域に根ざした高齢者等避難支援ネットワークの構築を

個別避難計画の策定においては市町村のイニシアチブが重要ですが、とはいえ災害発生時に行政や福祉専門職が直ちに高齢者宅に駆けつけ避難を支援できるわけではありません。特に、大規模災害では同時に多数の人が被災することから支援には困難が想定されます。そのため、個別避難計画の実践においては、高齢者等の当事者・家族・近隣等の地域の人による避難支援が何よりも重要です。とはいえ、災害時の障害のある人への情報提供や、地域の人による避難支援体制については依然として課題がみられます。

例えば、災害情報は基本的に健常者を対象に開発・整備が進められており、障害がある人に届いていないことがあります。聴覚障害があると、防災行政無線等で提供される音声によるリアルタイムの避難情報を得ることができません。視覚障害があると、ハザードマップのような色で識別する情報は把握できませんし、身近に浸水の危険性が迫っていてもそれを目で確認して避難を判断することができません。

また、避難所についても、介護ベッドやポータブルトイレ等の福祉用具がありませんし、バリアフリーでないでと車椅子で避難所内を移動することは困難です。障害のある人は災害時には、より大きな生活困難に直面すると考えられることから、避難所への避難を躊躇する人もいます。このような課題を解決するには、高齢者自身や家族に加え、隣近所等の地域の人々の障害に対する理解を深めることも大切です。どこの避難所にどのような設備があるのか本人や家族は知っておく必要があります。また、隣近所の人々は、車椅子を使っている人の移動支援の仕方を知ることができると避難をサポートしやすくなります。本人が抱える不安や悩みを周りの人と共有し、解決の方策を探る取り組みを通し、いざというときに助け合えるインクルーシブなネットワークを構築する必要があります。

高齢・障害のみならず、ジェンダーや民族等、互いの脆弱性に対する理解を深めることにより、インクルーシブな社会な構築を目指す取り組みが「地域に根ざしたインクルーシブ（包摂的）な開発（C B I D）」です。2015年国連防災世界会議で採択された仙台防災枠組みにおいても、災害リスク削減の取り組みとして、包摂的な取り組みの重要性が指摘されています。災害時の高齢者の避難が難しい背景には、私たちが住む社会がまだ包摂的になっていないことが考えられます。防災や福祉のみならず多様な人の協働を通して、災害時に誰一人取り残すことがない社会を構築していく必要があります。

【参考文献】

令和元年台風19号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、令和元年台風19号を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終取りまとめ）、2020年12月

災害時要援護者の避難支援に関する検討会、災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書、2013年3月

集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会、災害時要援護者の避難支援ガイドライン、2005年

牛山素行・高柳夕芳、横幕早季、年齢別にみた近年の豪雨災害による犠牲者の特徴、自然災害科学No30-3、2011年、pp349-357