

REPORT III

災害時要援護者避難支援体制の確立に向けて

- 公民の協働と実験による現実に機能する計画づくりの提案 -

社会研究部門 塩澤 誠一郎
shiozawa@nli-research.co.jp

1. はじめに

一般に、一人暮らしの高齢者や高齢者のみの世帯、要介護認定者あるいは重度の障害者、さらには日本語が十分に理解できない外国人などは、避難情報を的確に把握することが困難であったり、避難に時間が掛かったりするなど、自分一人では適切な避難行動が困難なことから、災害の犠牲になりやすいとされている。

妊産婦や乳幼児なども含めて、このような災害時に適切な避難行動を取るための支援が必要な人、いわゆる災害時要援護者（以下、要援護者）の避難支援体制の整備が、いつでも地震災害等に直面する危険性を持つ、わが国の課題となっている。

高齢者や障害者、要介護認定者、外国人は年々増加しており、高齢化がさらに進展することが予測されている中で、行政や関係機関と地域住民との協働により、災害時に現実に機能する避難支援体制の早急な確立が求められる。

2. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン

2004年7月の新潟・福島豪雨、福井豪雨では、逃げ遅れなどから多くの高齢者が犠牲になっ

た。また、これらを含め2004年中の集中豪雨や台風による風水害での死者・行方不明者のうち、61%が高齢者であった。

図表 - 1 2004年中における豪雨災害及び台風にもなう死者・不明者の内訳

屋内外の区分	65歳未満	65歳以上	年齢不明	総計
屋内(人)	13 30.2%	30 69.8%	0	43 100%
屋外(人)	53 42.1%	72 57.1%	1	126 100%
不明(人)	11 34.4%	21 65.6%	0	32 100%
総計(人)	77 38.3%	123 61.2%	1	201 100%

(注)2004年11月18日19:00現在の状況(船舶事故を除く)
(資料)集中豪雨時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(内閣府)資料をもとに作成

このような状況をふまえ、内閣府は2004年10月に「集中豪雨時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」を設置し、2005年3月に検討報告を示すとともに「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(以下ガイドライン)をとりまとめた。

ガイドラインでは現状の問題として、

防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、災害時要援護者や避難支援者(要援護者の避難支援を行う者)への情報伝達体制が十分に整備されていない。

要援護者情報の共有・活用が進んでおら

3. 避難支援プランの計画的枠組み

ガイドラインには、避難支援プランについて次のような内容が示されている。

1. 避難支援プランの全体イメージ
市町村の要援護者支援に係る全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画で構成すること。全体計画には、避難支援対象者特定の考え方、支援に係る自助・共助・公助の役割分担の内容、支援体制（各部局、関係機関の役割分担）などについて、地域の実情に応じ記述すること。
2. 対象者特定の考え方
市町村は、避難支援プランの対象者の範囲についての考え方を明確にし、重点的・優先的に進めること。
3. 避難支援に必要な情報の整理
 - (1) 個別計画の策定・整理
市町村は、避難支援プランにおいて、支援の対象となる要援護者ととも個別計画（名簿・台帳）を策定すること。
市町村は、個別計画を要援護者本人、避難支援者、要援護者本人が同意した者に配布すること。
 - (2) 個別計画の更新等
市町村は、適宜訓練や確認作業を実施しつつ、日常的に登録情報の更新を行うこと。
市町村は、各種災害や避難についての要援護者・避難支援者の理解を深める取組を進めること。

ず、また、プライバシー保護の観点から共有者が限定されており、災害発生時の活用が困難。

要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していない状況として3点を示した上で、「情報伝達体制の整備」「要援護者情報の共有」「要援護者の避難支援計画の具体化」という課題に対し、要援護者一人ひとりの避難支援プランを策定することなどについて、市町村に早急な取組を求めている。

ここでは、ガイドラインで示された内容と、それ以前から要援護者の避難支援に取り組む自治体の具体事例を踏まえて、どのようにすれば現実に機能する避難支援プランづくりができるのかを考えてみたい。

図表 - 2 「災害要援護者の避難支援ガイドライン」の概要

現状の問題点	課題	対策
災害時要援護者や避難支援者への情報伝達体制が十分に整備されていない	課題1 情報伝達体制の整備	市町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施すること。 市町村は、消防団や自主防災組織など、従来から地域防災の中心となっている団体等への情報伝達責任者を明確にするとともに、平時から要援護者と接している福祉関係者と災害時要援護者支援班との連携を深めること。 市町村は、避難準備（要援護者避難）情報の判断基準を事前に定めた上、災害時に発令すること。
要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、また、プライバシー保護の観点から共有者が限定されており、発災時の活用が困難	課題2 災害時要援護者情報の共有	市町村は、同意方式、手上げ方式、共有情報方式の組み合わせによる災害時要援護者情報の収集を行い、要援護者本人が同意した避難支援者（消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織など）と平時から共有しておくこと。
要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していない	課題3 災害時要援護者の避難支援計画の具体化	市町村は、要援護者支援に係る全体的な考え方と、要援護者1人ひとりに対する個別計画で構成される「避難支援プラン」を策定すること。

（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）をもとに、市町村に関する部分を中心に作成

福祉関係者（社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等）は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進めること。

(3) 個別計画の管理

市町村や関係者は、要援護者が同意した者以外が閲覧することのないよう、パスワードでの管理、施錠付き保管庫での保管など、情報管理に特段の配慮をすること。

(4) 発災時の情報伝達と安否確認

市町村は、消防団、自主防災組織、福祉関係者等と連携しつつ、発災時に避難準備（要援護者避難）情報等を要援護者及び避難支援者に確実に伝える仕組みを整備すること。

市町村は、避難状況を把握する仕組みと体制を整備し、併せて安否確認を行うこと。

(5) 避難支援者の定め方

市町村は、自助、地域（近隣）の共助の順で取組をいかず、下からの積み上げ方式により避難支援者を定めることとし、地域防災力を高めること。

市町村は、人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者等に対しては、保健所、消防署、病院など関係する機関と連携し、避難支援者とともに、病院等への搬送などの避難計画を具体化しておくこと。

市町村は、自助・共助による支援が受けられない非難行動要支援者を把握し、必要な支援内容や避難支援者を定めるため、関係機関（消防団員、警察の救援機関を含む）、自主防災組織、近隣組織、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者、患者搬送事業者（福祉タクシー等）、地元企業等の様々な機関等と連携を図ること。

国は、モデル的な取組を実施し、避難支援体制構築のためのアクションプログラムの作成等に努めること。

4. その他留意事項

地域福祉・防災の連携等

避難場所の整備

避難支援プランの理解促進

（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）より抜粋要約

.....

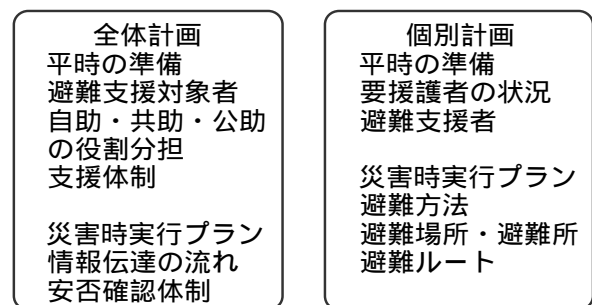
以上の内容を、計画づくりの観点から捉えると、以下のように整理することができる。

(1) 避難支援プランの構成と内容

避難支援プランは、要援護者に係る全体的な考え方を示した「全体計画」^(注1)と、要援護者一人ひとりの「個別計画」から構成され、その内容は、それぞれ「平時に準備すべきこと」と、「災害時に実施すべきこと」を記載する。

「災害時に実施すべきこと」とは、全体計画にあつては、災害発生時の避難情報等を要援護者及び避難支援者に確実に伝える仕組みであり、個別計画にあつては、避難情報が発令されてからの、要援護者を避難所に避難させるまでの方法やその手順などである。

図表 - 3 避難支援プランの構成と内容



（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）を基に筆者の解釈を加えて作成

(2) 個別計画

策定方法

【策定主体】

市町村が要援護者とともに策定する。

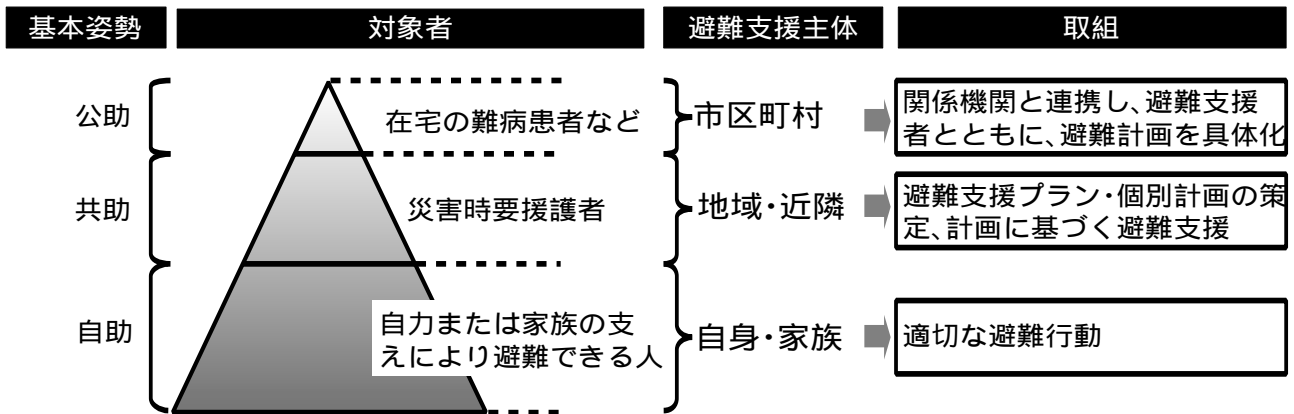
【取組の考え方と避難支援者】

避難支援の取組は自助・地域（近隣）の共助を基本として、災害時要援護者に対する避難支援者は地域・近隣住民が主体となる。

計画の運用

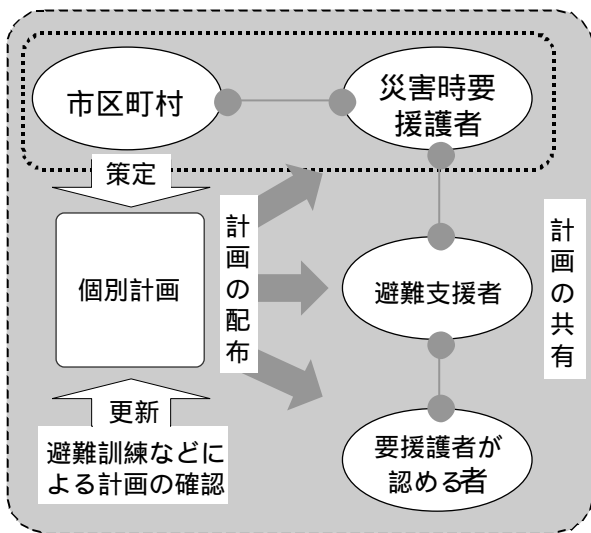
個別計画は、市町村が要援護者とともに策定し、策定した個別計画を要援護者本人と、避難支援者、要援護者が同意した者に配布して共有し、その間個人情報に配慮して適切

図表 - 4 避難支援に対する取組の基本的枠組み（案）



（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）を基に筆者の解釈により作成

図表 - 5 個別計画の策定と運用のイメージ



（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）を基に筆者の解釈により作成

に保管し、適宜、避難訓練によって内容の更新を図っていく。

計画の内容

個別計画に記載する内容は主に、平時の状況として、「要援護者の状況」「要援護者の家族の状況」「居住建物の状況」「避難支援者の氏名・連絡先」の各項目である。

災害時の避難行動として、「避難誘導方法」「避難場所及び避難所」「避難ルート」の各項目である（図表 - 6 例示参照）。

図表 - 6 避難支援プラン・個別計画記載例

平成 年 月 日

〇〇市長殿
 情報共有についての同意
 私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報をも市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防署、警察署に提出することを承諾します。

自治区名	民生委員	TEL FAX
災害時要援護者 <高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他()>		
住所	TEL	
氏名	(男・女)	生年月日
緊急時の家族等の連絡先		
氏名	続柄()	住所 TEL
氏名	続柄()	住所 TEL
家族構成・同居状況等		
居住建物の構造	木造二階建て、昭和〇年着工	
暮らしている部屋	木造、鉄骨造、耐火造、着工時期等	
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住・・・		
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人工透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要		
緊急通報システム (あり・なし) 肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容		
避難支援者		
氏名	続柄()	住所 TEL
氏名	続柄()	住所 TEL

（裏）

避難勧告等の伝達者・問合せ先
 〇〇××さん(自治会副会長)。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。
 ※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

その他
 担当している介護保険事業者名、連絡先等

避難場所
 避難支援者宅
 避難所(集会所)
 豪雨時等はマンホールに注意
 冠水に注意

（資料）「災害要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府）より転載

以上のように、ガイドラインの記述から避難支援プランの計画的な枠組みを捉えたが、個別計画については、計画の運用方法や計画内容に比べ、災害時に機能する実践的な計画をどのように策定するのか、その方法やプロセスについ

では、具体的な記述がない。

したがって、現実には被災した場合に機能する計画とするには、市町村が工夫して、地域の特性に合った方法で策定することが必要かつ重要となる。

その際、先行して取り組んでいる地域の実例に学ぶことが有効である。ここでは要援護者の避難支援方法を、実験的に実施し、その体験をもとに検討する取組みを行っている、東京都品川区の事例を紹介する。

4. 品川区の取組み

(1) 災害時助け合いシステムの整備

品川区では現在、区内に13ある地域センターの区域を単位として、支援を必要とする高齢者や障害者などに、地域センターがコーディネーターを行い、区域内の町会・自治会、民生委員、PTA、個人ボランティアなどが様々な活動を提供する「ふれあいサポート活動」を推進している。

要援護者の避難支援に対する取組みは、活動メニューの一つとして、2002年に開始された。

そこでは、要援護者の把握とあわせて、町会・自治会が中心となって、要援護者の避難誘導ワークショップ(以下ワークショップと略称)を実施している。

これは、ふれあいサポート活動の中で、「災害時助け合いシステム(要援護者支援体制)」の整備を図ることを目指したもので、その最初の取組みとして実際に要援護者の支援を体験するワークショップを行い、そこで得た経験を基に、「要援護者の避難誘導マニュアル」を作成し、普及させていこうとするものだ。

区は、2002年度に1町会の協力を得て初めてのワークショップを行い、翌2003年度には6つ

の町会がワークショップを実施した。

区はその成果をパンフレット「避難誘導マニュアル(入門編)」にまとめて、町会や自治会が要援護者の避難誘導マニュアルをつくるために実施するワークショップの方法と、マニュアルに定める項目を示した。

以降、2004年度には22の町会・自治会が、2005年度には9つの町会・自治会がワークショップを実施しており、区は2008年までに、全ての町会・自治会での実施を目標にしている。

図表 - 7 品川区要援護者避難誘導ワークショップ実施経過

年度	実施町会・自治会数	ワークショップ実施回数
2002	1	1
2003	6	7
2004	22	25
2005	9	9
合計	38	42

(資料)「災害要援護者WS実施履歴」品川区防災課を基に作成

(2) 避難誘導ワークショップの方法

では、実際にどのような方法でワークショップを行うのか、2003年度に6町会で実施した状況を紹介します。

ワークショップは、事前の準備会とワークショップ当日の2日間をかけて行い、実施する町会及び協力してくれた要援護者の方、そして見学する他の町会の方が参加した。

その他、区から地域センター職員、防災課職員、ファシリテーターを行うコンサルタントが参加者をサポートした。

【1日目：準備会での検討】

準備会では、10人程度のグループに分かれて、それぞれが要援護者の避難誘導方法、避難ルートの設定、ワークショップ・プログラム、役割分担について検討し決定した。

要援護者の避難誘導方法では、事前に町

会・自治会から協力を依頼し、同意してくれた要援護者の方に避難誘導に必要な状況を聞いておき、そこから避難誘導方法として車いすを使用するのか、リヤカーを使用した方がいいのかなどを検討した。

避難ルートは、大きな地図を用意して皆で危険な箇所などを挙げていき、集合場所から要援護者宅そして避難所までのより安全と考えられるルートを設定した。

ワークショップ・プログラムは、設定したルートでの避難誘導にどれだけ時間が掛かるかを想定し、大まかなタイムスケジュールを決めた。

役割分担は、実際に要援護者の車いすなどを扱う避難支援者の他に、グループリーダーや避難誘導の経過を記録する係や写真を撮る係などを決めた。

図表 - 8 準備会の様子



(資料)「平成15年度災害要援護者の避難誘導ワークショップ報告書」
品川区より 提供オフィスK2、住宅・都市問題研究所

【2日目：ワークショップ】

2日目のワークショップでは、「第1部避難誘導実験」「第2部実験結果のまとめ」「第3部意見交換」という3部構成で実施した。

第1部避難誘導実験では、準備会で決めたプログラムに沿って実際に要援護者の避難誘導を行った。集合場所に集合し、役割分担や避難ルートなどを確認し、要援護者宅に行って

要援護者を車いすに乗せるなどして、避難所である小学校まで避難誘導を行った。

その間、危険箇所など気がついたことを記録係が記録し、要所で写真係が写真を撮るなどして進めた。

避難所(小学校)に場所を借りての、第2部実験結果のまとめでは、大きい地図の避難ルート上に経過時間を記入したり、写真を並べたり、その他気がついたことを記入して、実験の記録を作成した。

その後第3部話し合いでは、グループ毎に実験で気がついたことなどを話し合い、最終的に、準備会で決めた避難誘導方法や避難ルートが適切だったかどうかを検証した。また、今後の課題について話し合った。

その際、要援護者の方にも気がついたことや参加した感想を述べてもらった。

最後にグループ毎に話し合った結果を紹介し合い全体で意見交換した。

図表 - 9 避難誘導実験の様子



(資料)「平成15年度災害要援護者の避難誘導ワークショップ報告書」
品川区より 提供オフィスK2、住宅・都市問題研究所

(3) ワークショップの成果

様々な工夫

このようにして、6つの町会で同じ内容のワークショップを準備したが、検討する中で、地区によって様々な工夫が見られた。

例えば、避難誘導方法として車いすによるグ

グループが多かったが、あるグループでは要援護者の安全ベルト代わりにさらしを用意した。

別のグループでは要援護者用の車いすの他に、1台が壊れた場合や他に気分が悪くなった人が出た場合などのためにもう一台用意した。

多くの発見

避難誘導実験によって、発見したことも多かった。例えば、あるグループでは、車いすの場合道路の状況によって振動により体がぐらつき、不安を覚えるという要援護者の方の意見から、安全ベルトをきちんと装着した方がいいことが分かった。

また、リヤカーを使用したグループでは要援護者を向かい合わせに座らせた方がバランスはとれることが分かった。

そして要援護者の車いすを取り扱う避難支援者の数は、2人では段差を越えるときなどは不十分で、最低3人～4人が必要であることが分かった。

工夫や発見から得られる期待

避難誘導実験により多くの発見があったことは、このような実際に体験して検討するという方法の有効性を示している。

また、参加者から出された工夫は、今後さらに避難誘導実験や訓練を重ねることで、その有効性が検証され、マニュアルに反映されて充実していくことができる。

このような手続きを経てこそ、地区の特性に応じた、実際の災害時に機能する避難誘導體制「災害時助け合いシステム」の整備が期待できるのではないかと。

5. 避難支援プランの策定に向けて

以上のように、ガイドラインの内容と、品川区の取組みをふまえて、ここでは避難支援プラン

の策定方法について次の3点を提案したい。

(1) 要援護者と避難支援者、行政の協働による個別計画の策定

ガイドラインでは、個別計画は策定後、避難支援者などと共有することとしている。このことを考えると、要援護者と避難支援者である自主防災組織や要援護者が同意した福祉関係者などが協力して、個別計画づくりを行うことが望ましい。

個人情報の取扱いに留意しつつ、避難ルートの設定や、避難誘導方法を要援護者と避難支援者が共に考えることは、品川区の例を見ても、有効である。さらに他の地域・地区への個別計画づくりへのフィードバックや要援護者と避難支援者との信頼関係の醸成が期待できるし、こうした体験は被災時には有効に機能するであろう。

したがって市町村は、要援護者と避難支援者が共に協力して個別計画を検討する場を積極的につくっていくべきなのである。

(2) 避難支援実験による個別計画の検証

ガイドラインでは、個別計画を策定した後の避難支援訓練によって、個別計画の更新を図っていくことを求めている。計画策定後の訓練はもちろん重要だが、計画づくりの段階においても、災害時を想定した避難支援の実験を行うことが非常に重要であることを指摘し提案したい。

品川区の取組みのように、計画づくりは机上での検討に止まらず、それに基づく模擬実験をセットにした計画内容を検証することによって、はじめて実際に機能するより良い避難支援プランが策定できるのである。

この際には、要援護者と避難支援者が協力し

て実際に避難誘導を体験することで、双方の立場から避難支援のあり方を検討でき、要援護者の状況に応じたきめ細かな内容の計画にすることが期待できる。

(3) 避難支援者の明確化

上記2点は、いずれも要援護者の支援を地域住民の避難支援者が担うことを前提にしている。地域住民の避難支援者とは、多くの場合、自主防災組織やその母体となる町内会や自治会であるが、現在、自主防災組織の組織率は100%というにはほど遠く、全国平均ではようやく62.5%程度に達した段階である^(注2)。残りの37.5%の中には、町内会などの地縁による住民組織がまったく無い地域もあるものと考えられる。

そのような地域では、要援護者に対し避難支援者が足りないという事態が考えられる。そのときに誰が避難支援者となるのかを予め考えておく必要がある。あるいは、災害対策のためのコミュニティ組織を育成することも含めて考える必要があるかもしれない。

市町村は内閣府のガイドラインを適切に理解し、上記のように、現実に機能するプランを早急に策定し、避難支援者を明確に予定し、全体計画の中に位置づけ、個別計画づくりや避難支援体制づくりを促していくべきである。

(4) まちづくりとの連携

避難支援体制の整備と、安全な避難通路の確保などのハード面のまちづくりとは、災害対策の両輪であり、ともに重要な課題である。

品川区の避難誘導実験では、避難方法に関する発見の他に、避難ルートへの安全性に対する発見も多かった。例えば、日頃は意識しない道路上の暗渠部が危険に感じたり、要援護者宅に行

くには狭い道しか無く、しかもブロック塀や古い家屋に囲まれているため、震災時は倒壊して避難できないのではないかと思ったりといった、街の様々な危険性が住民によって指摘されたのである。つまり避難支援実験は住民のまちづくりへの意識を高めることにも繋がるのである。

したがって、市町村はまちづくり(市街地整備)部局とも連携して、地域住民による個別計画づくりの成果をまちづくりに生かすとともに、ハード面も含めた防災まちづくり活動に発展させるよう意図して取り組むべきである。

6. おわりに

市町村は、日頃から様々な災害対策に頭を悩ませ、市民の生命を守るための努力を行っている。避難支援プランの策定についても他の関連する事業との調整など難しい作業があることは想像に難くない。

重要なことはその地域や地区の特性に応じた災害対策を構築することであり、そのためにも、地域住民と協働で最良の方法による避難支援プランの策定を期待したい。

(注1) ガイドラインには全体計画という定義はないが、個別計画に対して、全体計画という位置づけがあると筆者は判断している。

(注2) 2004年4月1日現在 平成17年版防災白書