

災害時要援護者対策の具体化に向けて ～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～

Toward the Creation of Concrete Measures for People Requiring Assistance during a Disaster:
An Examination Based on the Results of a Questionnaire Survey of the Local Governments in Japan

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。東日本大震災での教訓を踏まえ、災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年4月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

このように災害時要援護者対策に関わる制度等が整いつつあるなかで、対策の進捗状況や課題を把握するため、全国の自治体を対象とするアンケート調査を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶために「地域防災セミナー」を開催した。

その結果、避難行動要支援者名簿の作成は全国の自治体で進みつつあるが、地域への名簿提供に着手している自治体は約4割、個別避難支援計画の作成に着手している自治体は約3割にとどまることが分かった。また、指定避難所や福祉避難所の準備状況については自治体間で大きなばらつきがあることが分かった。

災害時要援護者対策を進めていくうえでは、事前準備から災害対応にいたる「シームレスな体制・活動」の構築や、支援の受け手と担い手の人数ギャップの軽減等が課題である。今後、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していくこと」により対策の具体化を進めていくことが求められる。

People requiring assistance during a disaster include the elderly, people with disabilities, pregnant women, children, and foreigners. Based on lessons learned from the Great East Japan Earthquake, the government amended the Basic Act on Disaster Control Measures to now require municipal mayors to prepare a list of residents who need assistance in evacuation in the event of a disaster. The amendment has also enabled local governments to distribute a list of such individuals, with their consent, to local voluntary disaster response organizations and other relevant entities. In addition, with the promulgation of the Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities in April 2016, local governments are required to provide “reasonable accommodation” for people with disabilities. During the development of this legal environment for people requiring assistance during a disaster, we conducted a questionnaire survey of local governments in Japan in order to understand the progress of relevant measures and related issues. We also organized a seminar on disaster prevention measures for local communities in order to learn from the assistive measures taken by Kobe City following the major disaster caused by the Great Hanshin-Awaji Earthquake. The survey result reveals that although local governments nationwide are preparing their list of people requiring during a disaster in evacuations, only about 40% of them have started to distribute the list to the local community, and only about 30% have started to create individualized evacuation support plans. Moreover, the level of progress significantly varies from one local government to another in relation to preparation of designated evacuation locations and evacuation locations providing specialized support. Issues that arise in developing measures for people requiring assistance in disaster emergencies include setting up a seamless system that encompasses preparatory activities and disaster responses and reducing the gap between the number of people receiving assistance and the number of people providing it. Local governments need to make their measures more concrete by (1) creating a seamless team and promoting dialogues, (2) analyzing the needs of the listed people who will require assistance in evacuations, and (3) properly managing the PDCA cycle for the measures needed for this population.



1 | はじめに

東日本大震災から5年半あまりが経過した。その後も、集中豪雨や火山噴火、雪害、土砂災害、大規模洪水等さまざまな災害に相次いでみまわれ、平成28年度に入っても熊本地震や相次ぐ台風による被害が発生している。わが国ではこれらの災害対応からさまざまな教訓を学び、災害時医療や物資供給、仮設住宅の供給、心のケア、被災者の生活再建支援、応援職員の派遣、BCP（業務継続計画）の策定等さまざまな防災・減災対策を向上させてきている。そうした防災・減災対策のひとつに「災害時要援護者対策」がある。

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。わが国では「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）が示され、避難支援に関する取り組みが促進されてきた。しかし、平成23年の東日本大震災では、被災地全体の死者数の6割を高齢者が占め、障がい者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍となる等、高齢者や障がい者に大きな被害がみられた。この教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年4月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

筆者は、東日本大震災における災害対応について、自治体職員や地域コミュニティの方から経験・教訓をお聞かせいただく機会を得てきた。これらの経験・教訓を他の地域の防災・減災対策に活かすべく、災害時要配慮者対策に関わる計画の策定、地域コミュニティにおける災害時要援護者を支えあう仕組みづくり等を支援してきた。

このような現場での調査・コンサルティング経験を踏まえ、災害対策基本法の改正等によって災害時要援護者対策がどのように進捗しているのか、また、どのような



地域防災セミナー（平成28年2月開催）

課題があるのかを把握するため、平成28年1月に全国の自治体を対象とする「災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査」を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市における災害時要援護者対策に関わる取り組みを学ぶために「地域防災セミナー」を平成28年2月に開催した。この成果をとりまとめようとしていた矢先、平成28年4月14日に熊本地震が発生した。この地震では、2度も震度7の揺れが発生し、余震が相次いだことで、想定以上の数の住民が長期にわたり避難所に押し寄せた。そうした中、災害直後から高齢者や障がい者の避難を受け入れるために地元大学が避難スペースを提供したり、地元の障がい者団体をベースに被災障がい者の支援を目的として「被災地障害者センターくまもと」が4月20日に設立される等、災害時要援護者に対する早い支援の初動も見られた。一方、指定されている福祉避難所がスタッフの不足等により当初十分な受け入れができなかったという報道や、一般の避難所では過ごしにくい災害時要援護者やその家族が車中泊をしたり、不安を抱えながら自宅にとどまる報道に接した。さらに、平成28年8月から9月にかけては、台風が相次いで北日本に多くの被害をもたらした。台風については、気象庁から進路や規模等についてさまざまな情報が提供されているが、「早めの避難」をどのように呼びかけ、どのように避難支援を行うのが難しい課題であることが改めて浮き彫りとなった。

直近の災害における災害時要援護者対策の検証は今後

実施されることになると思われるが、本稿では、弊社が平成28年1月に独自実施した全国自治体アンケートの結果や、筆者の調査・コンサルティング業務を通じて得た福祉・防災・コミュニティを融合した知見をもとに、災害時要援護者対策をより一層前に進めていくための課題を整理し、その対応策を提言する。

2 | 災害時要援護者対策の概要

わが国における災害時要援護者対策については、東日本大震災の教訓を踏まえて作成された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月、内閣府（防災担当）」（以下、取組指針という）や「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（平成28年4月、内閣府（防災担当）」（以下、ガイドラインという）において、基本的な考え方や取り組み方法が示されている。

本稿では、これらの指針、ガイドラインを参考として分析・提言しているため、基礎的な事項を以下に整理しておく。

（1）「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」

改正災害対策基本法では、災害時において高齢者、障

がい者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方を「要配慮者」と定義し、そのうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を市町村長に義務付けること等が規定されている。本稿で用いている「災害時要援護者」とは、改正災害対策基本法における「要配慮者」と同義である。

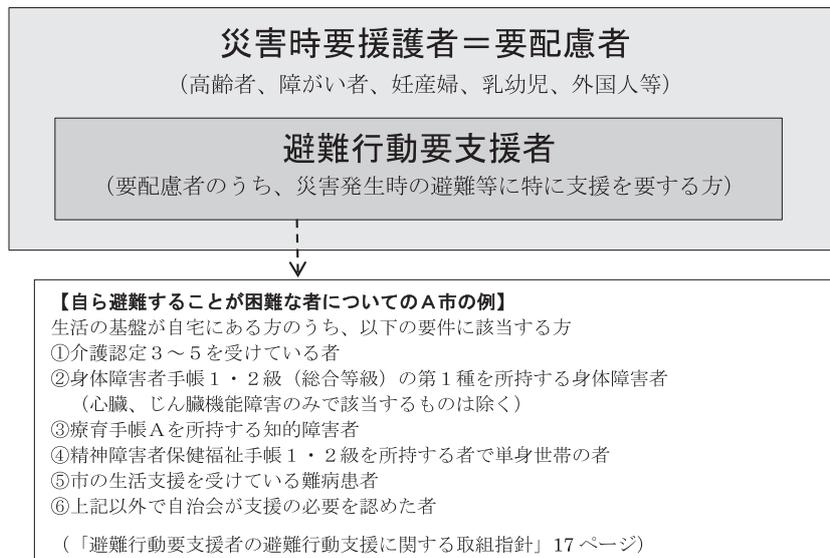
また、「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係は図表1の通りとなる。「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては避難行動要支援者の範囲を定めることが必要であり、取組指針において、「自ら避難することが困難な者についてのA市の例」が示されている。

（2）改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み

改正災害対策基本法では、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成を義務付けている。また、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、本人同意のもと「避難支援等関係者」に名簿を提供できることが定められている。

さらに、取組指針では、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、避難行動要支援者名簿の作成にあわせて、平常時から、具体的な避難支援方法を定め

図表1 「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た「個別計画」（以下、本稿では「個別避難支援計画」という）の策定を進めることが適切であるとしている。

改正災害対策基本法と取組指針が求めている災害前（平常時）の取り組みを整理すると図表2の通りとなる。

(3) 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み

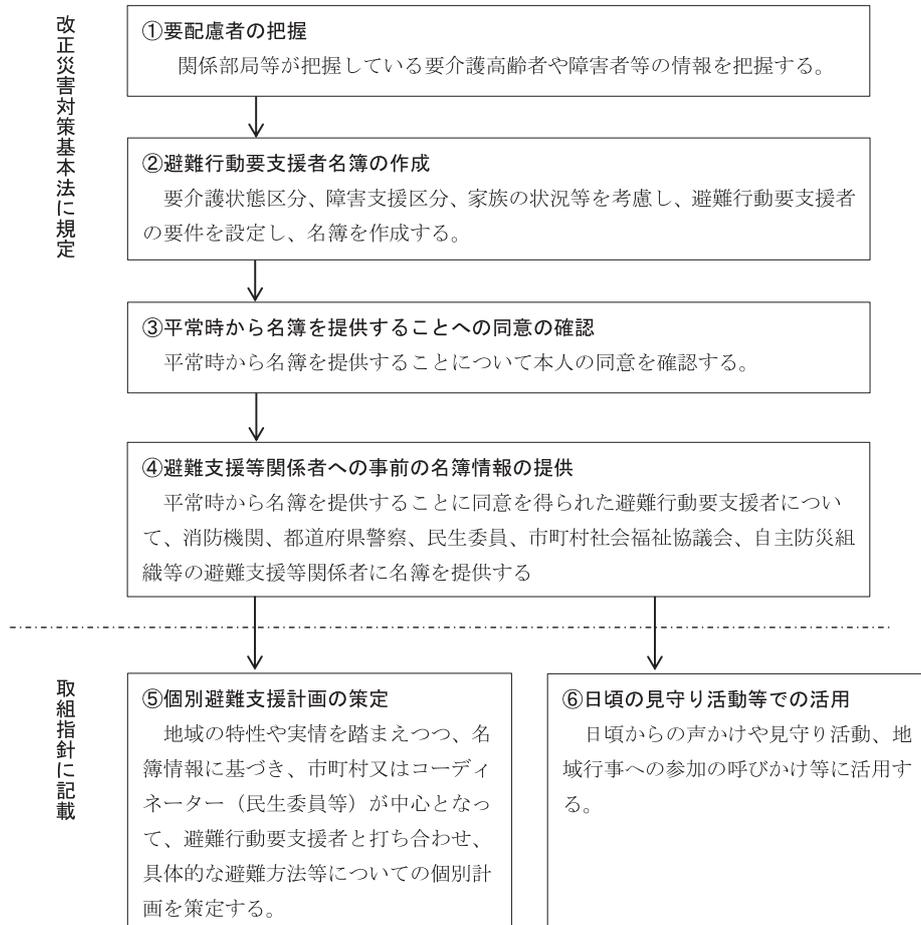
取組指針では、発災時における避難行動要支援者名簿の活用の取り組みとして、避難のための情報伝達や避難行動要支援者の避難支援、安否確認の実施等、図表3に示す取り組みを示している。

なお、「避難のための情報伝達」については、災害時要援護者対策では「避難準備情報」への対応が重要である。「避難準備情報」は要配慮者に対して出されるものであ

り、要配慮者が避難に時間がかかることを踏まえ、「避難準備情報」が出された場合は、速やかに避難行動を開始することが求められている。なお、通常の避難が可能な方に避難行動の開始を求めるのは「避難勧告」であり、「避難指示」が出ればすべての人が直ちに避難を完了する必要がある。

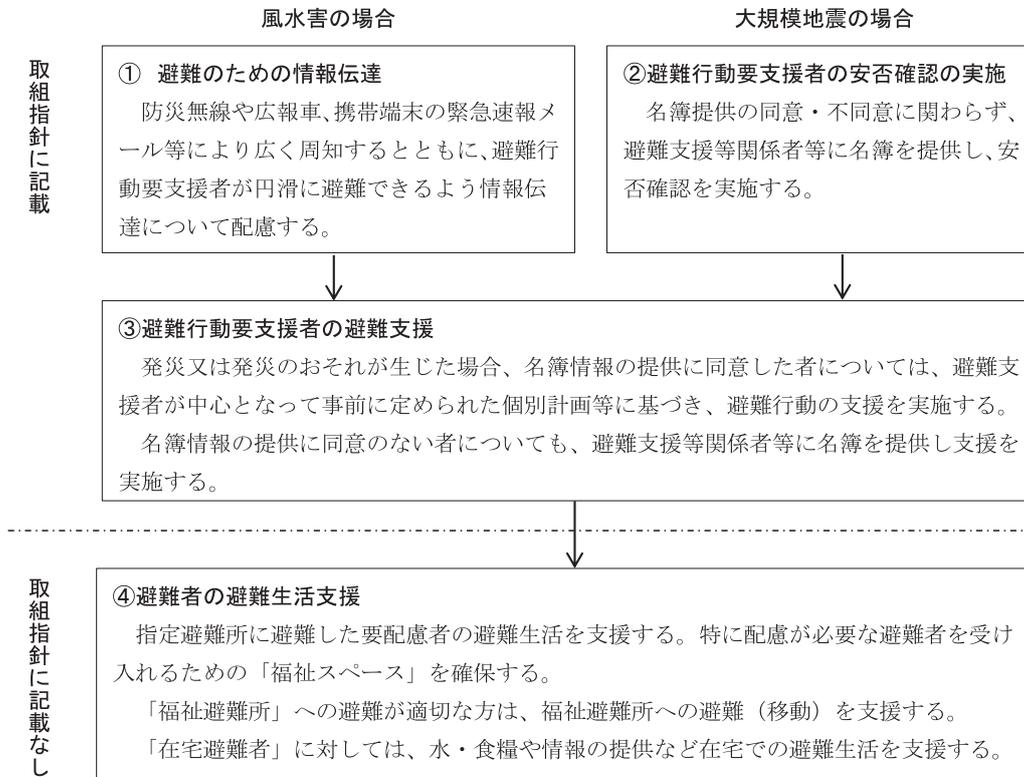
また、安否確認については、避難行動要支援者名簿（名簿提供の不同意者を含む）を活用して安否確認を行うとともに、状況が落ち着いた段階で、名簿の更新前等の理由で名簿に載っていない方や、買い物客等の帰宅困難者の中に要配慮者がいる可能性もあるので、「ローラー作戦」的に地域を探索し、支援を必要とする「要支援者」の有無を確かめ、適切な支援に結び付けることが必要である。

図表2 改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（9ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表3 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（10ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

3 全国自治体アンケートの調査結果

(1) 調査概要

平成25年の災害対策基本法の改正から2年あまりが経過し、法改正の趣旨に沿った災害時要援護者対策がどのように進捗しているのかを把握するとともに、今後の取り組みの推進にあたっての課題を把握するため、平成28年1月に全国の自治体を対象とする「災害時要配慮者対策に関する全国自治体アンケート調査」（以下、自治体アンケート、という。）を実施した（図表4）。

(2) 「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義

「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては名簿掲載者を定義する必要がある。定義が広げれば、名簿掲載の対象者は増え、名簿に掲載されたことで安心を得る住民は増えるが、対象者が増えれば増えるほど、避難支援の体制確保のためにより大きな体制が必要となる。

図表1に示したように、内閣府の取組指針に「自ら避難

することが困難な者についてのA市の例」として定義が掲載されている。この定義を参考として、各自治体における高齢者や障がい者等の名簿掲載者の定義の状況を把握した。

① 高齢者

高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、介護認定を用いた基準や「寝たきり」、「認知症」等高齢者の身体状況に関わる基準、「ひとり暮らし」「高齢者のみの世帯」「日中独居」等高齢者の同居家族の状況に関わる基準が用いられている（図表5）。

このうち、取組指針と同様の「要介護3～5」を基準に用いている自治体が72.4%と最も多くなっている。

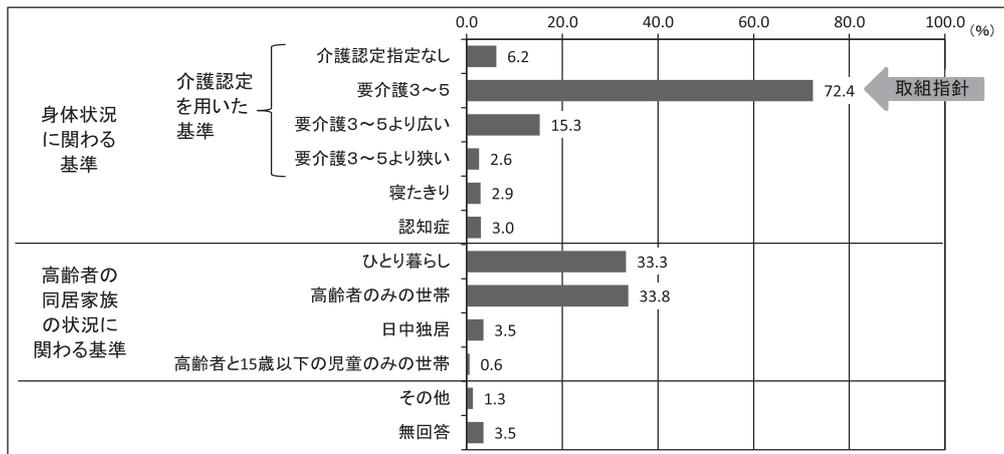
高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあっては、上記の基準の組み合わせで設定されている。その組み合わせが多かった8つの組み合わせを図表6に掲載している。この8つの組み合わせのいずれかを採用している自治体は511自治体であり、全体の81.5%となっている。

図表4 調査概要

調査名	災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査
調査対象	全国の1,740自治体 総務省消防庁による「全国市町村における避難行動要支援者の避難行動支援に係る取組状況の調査」において公表されている各市町村の担当部署宛に調査票を発送
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の属性（災害経験、避難行動要支援者数、避難行動要支援者が人口に占める割合、自治会・町内会等の加入率） 「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義 災害時要配慮者支援を目的とする「庁内での横断的組織の設置状況」 災害時要配慮者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況 指定避難所における要配慮者支援の取組状況 福祉避難所の開設に向けての準備状況 障害者差別解消法の施行に対応した「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況
調査方法	郵送による調査票の送付。郵送またはFAX、WEBによる回収。
調査期間	平成28年1月～2月
回答状況	627自治体（回収率：約36%）

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表5 高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表6 高齢者に関わる名簿掲載者の定義に用いる基準の組み合わせ事例

自治体数	身体状況に関わる基準			高齢者の同居家族の状況に関わる基準					
	要介護認定者			寝たきり	認知症	ひとり暮らし	高齢者のみの世帯	日中独居	高齢者と15歳以下の児童のみの世帯
	より狭い	要介護3～5	より広い						
280自治体		●							
84自治体		●				●	●		
41自治体		●					●		
31自治体			●						
26自治体			●			●	●		
19自治体		●				●			
15自治体			●			●			
15自治体						●	●		
511自治体 (全体の81.5%)									

注：名簿に掲載する高齢者の定義に用いられている基準に●印

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

最も多いのは「要介護3～5」の280自治体、次いで「要介護3～5、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯」の84自治体、「要介護3～5、高齢者のみの世帯」の41自治体となっている。

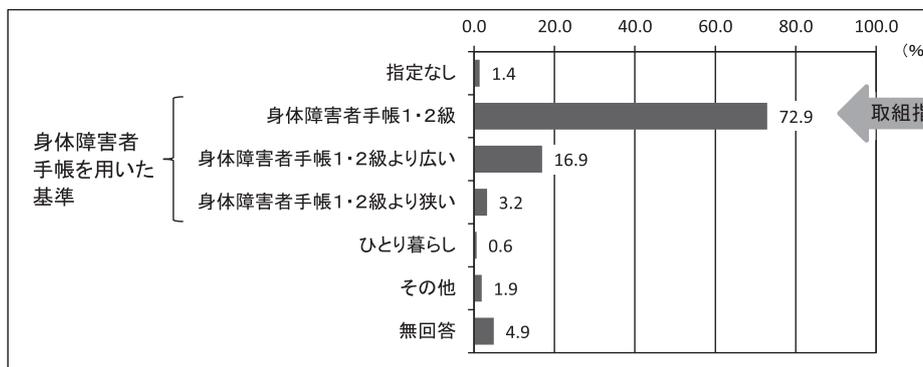
本調査では、図表6の組み合わせを含めて延べ46の組み合わせを確認できた。うち、対象者が最も広いと思

われる組み合わせとして、「要介護3～5より広い(要支援以上)、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯、日中独居、認知症」という組み合わせが見られた。

②障がい者(身体・知的・精神)

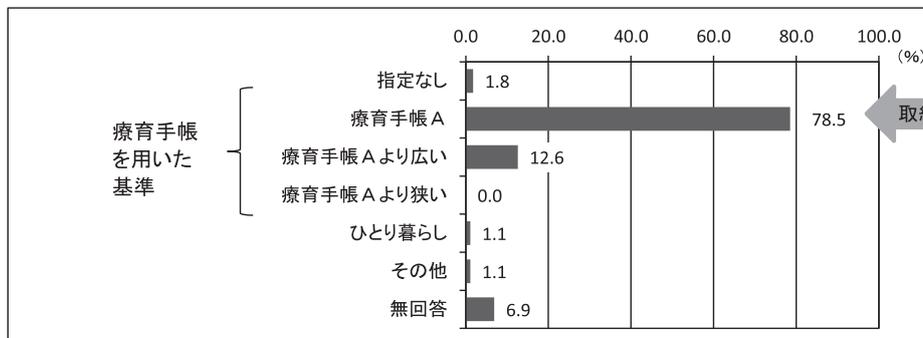
障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、身体障害者手帳等の手帳を用い

図表7 身体障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



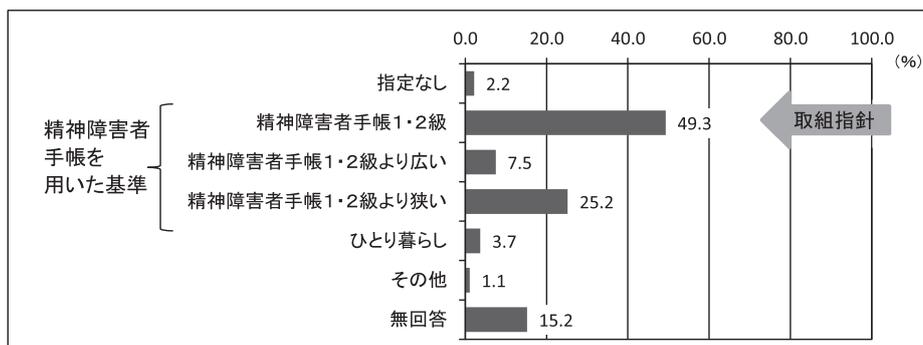
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表8 知的障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表9 精神障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た基準のほか、「ひとり暮らし」等同居家族の状況に関わる基準が用いられている。しかし、高齢者の定義のように「身体状況」と「同居家族に関わる状況」の組み合わせで定義をしている自治体は少なく、手帳のみを基準として定義している自治体がほとんどであった。

身体障がい者では、取組指針と同様の「身体障害者手帳1・2級」を基準に用いている自治体が72.9%と最も多くなっている(図表7)。

知的障がい者では、取組指針と同様の「療育手帳A」を基準に用いている自治体が78.5%と最も多くなっている(図表8)。

精神障がい者については、取組指針では「精神障害者福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者」となっているが、単身世帯であることを条件とせず「精神障害者手帳1・2級」を基準に用いている自治体が49.3%と最も多くなっている(図表9)。

(3) 災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況

① 災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な推進体制の設置状況」

災害時要援護者対策を進めていくためには、防災・危機管理担当や高齢・障がい福祉担当、医療・保健・衛生担当、コミュニティ担当、住民情報担当(戸籍、住民登録等)、企画担当、広報担当、情報システム担当、消防局・署・組合等さまざまな関係部署の協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な

推進体制の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が54.2%であった。構成部署としては、「防災・危機管理担当」が95.0%、「高齢・障がい福祉担当」が94.1%と9割を上回っており、次いで、「医療・保健・衛生担当」が52.4%、「消防局・署・組合など」が34.1%となっている。また、主担当部署については、「高齢・障がい福祉担当」が49.1%、「防災・危機管理担当」が46.2%となっている(図表10、図表11)。

② 災害時要援護者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」

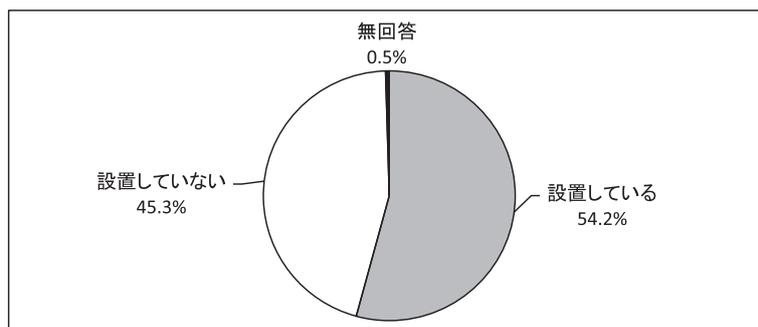
災害時要援護者対策を進めていくためには、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、民生委員、社会福祉施設、医療機関、警察等の庁外組織との連携・協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が46.1%であった。推進体制に入っている組織・団体としては、民生委員が85.5%と最も多く、次いで、自主防災組織が72.3%、社会福祉協議会が66.4%となっている(図表12、図表13)。

③ 庁内組織および庁外組織の設置状況

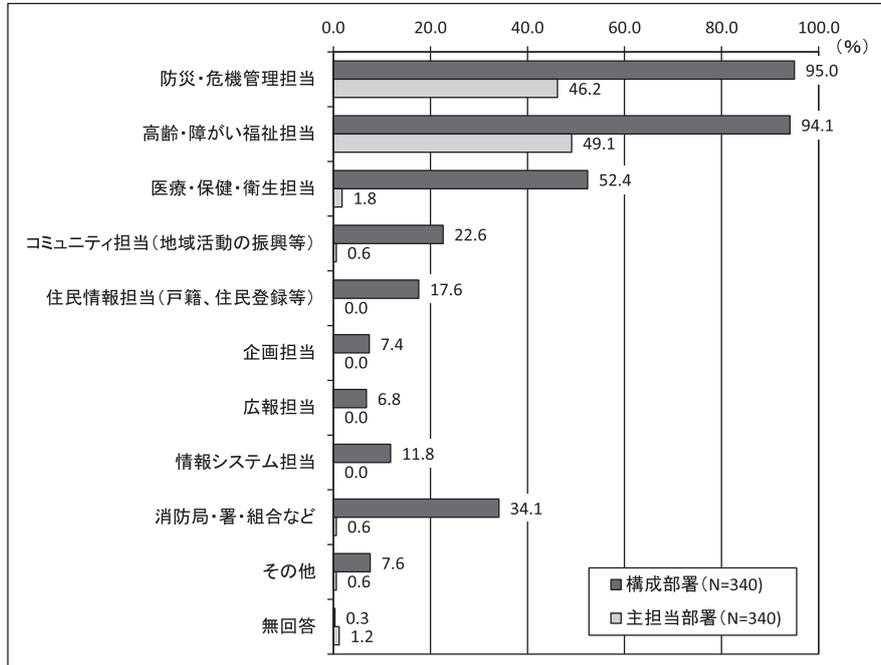
災害時要援護者支援を目的とする組織を「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%となっており、「設置なし・不明」が39.1%となっている(図表14)。

図表10 庁内での横断的な推進体制の設置状況 (N=627)



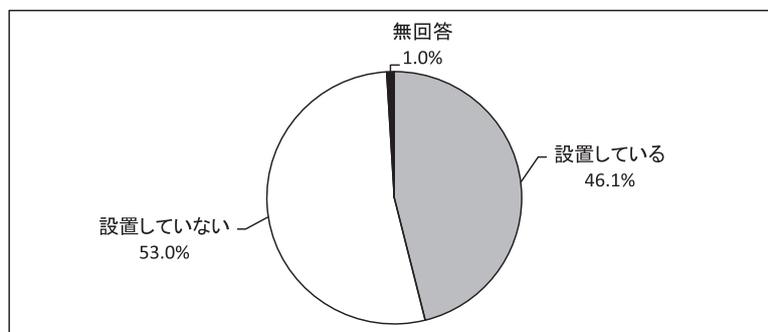
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 11 庁内での横断的な推進体制の構成部署と主担当部署



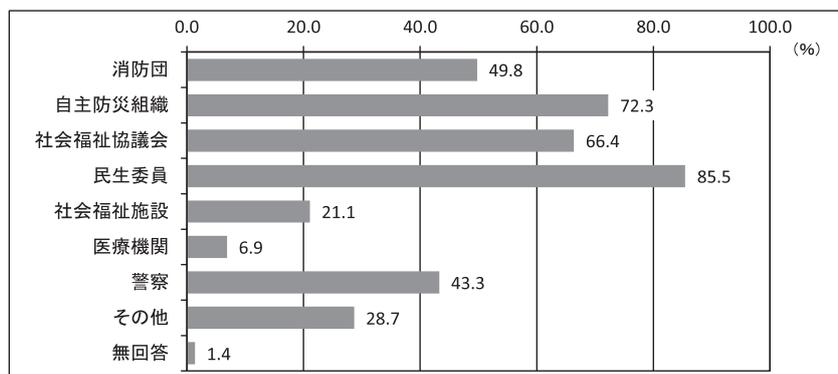
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 12 庁外組織との推進・連携組織の設置状況 (N=627)



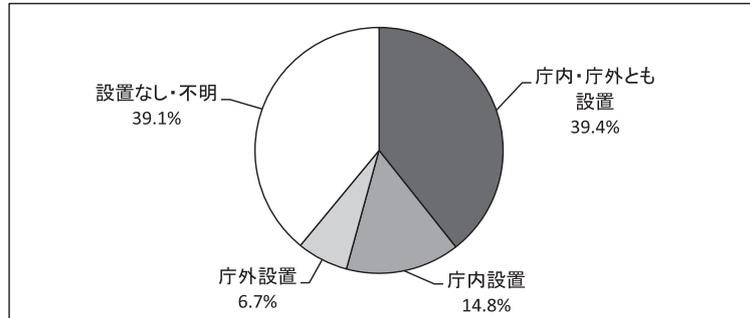
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 13 庁外組織との推進・連携組織に入っている組織・団体 (N=289)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 14 庁内組織および庁外組織の設置状況 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

(4) 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況

避難行動要支援者名簿の作成・活用状況として、図表2に示した「改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み」の実施状況について尋ねた。

その結果、「名簿作成を完了している」は76.9%であった。災害対策基本法の改正により、名簿の作成が市町村長に義務付けられた。自治体が保有する住民情報を用いた名簿の作成作業は、名簿掲載者の定義さえ固めてしまえば、自治体内部での作業として進めることができるため、多くの自治体が名簿作成に着手し、多くが作成を完了している状況がうかがわれる。

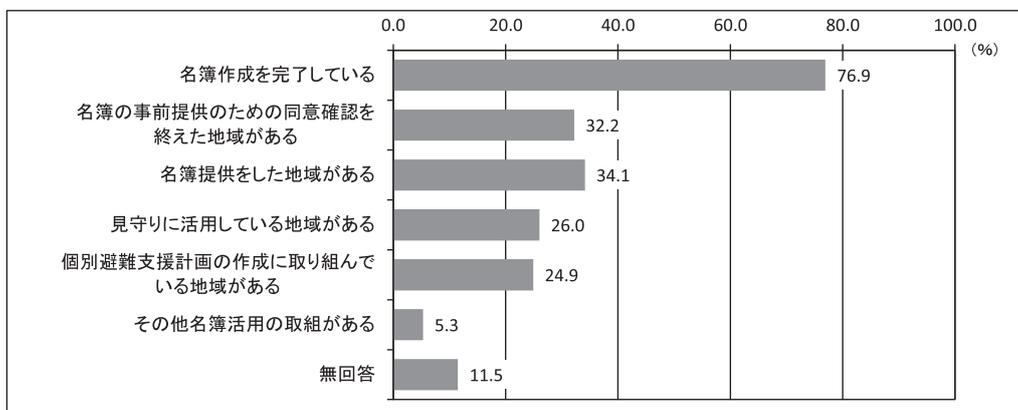
避難行動要支援者名簿は、災害対策基本法の改正により「本人同意のもと、地域の自主防災組織等に事前提供できる」こととなっている。しかし、「名簿提供をした地域がある」のは34.1%にとどまっている。「名簿作成を

完了している」と回答した自治体に限って回答をみても、「名簿提供をした地域がある」のは39.0%である。避難行動要支援者名簿の作成を完了していても、災害時に避難支援にあたることを期待される地域への名簿提供がはじまっているのは4割にとどまっている状況であることが分かった（図表15、図表16）。

「名簿提供をした地域がある」と回答した自治体の回答を分析すると、「見守りに活用している地域がある」が66.4%、「個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある」が55.6%となっており、全体での取り組み割合を大きく上回っている。避難行動要支援者名簿を地域に事前提供したことが、地域における見守りや個別避難支援計画の作成等、支えあいの活動の充実につながっている状況がうかがわれる（図表16）。

次に、「名簿の作成・活用状況」と「庁内・庁外組織の

図表 15 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況 (N=627)



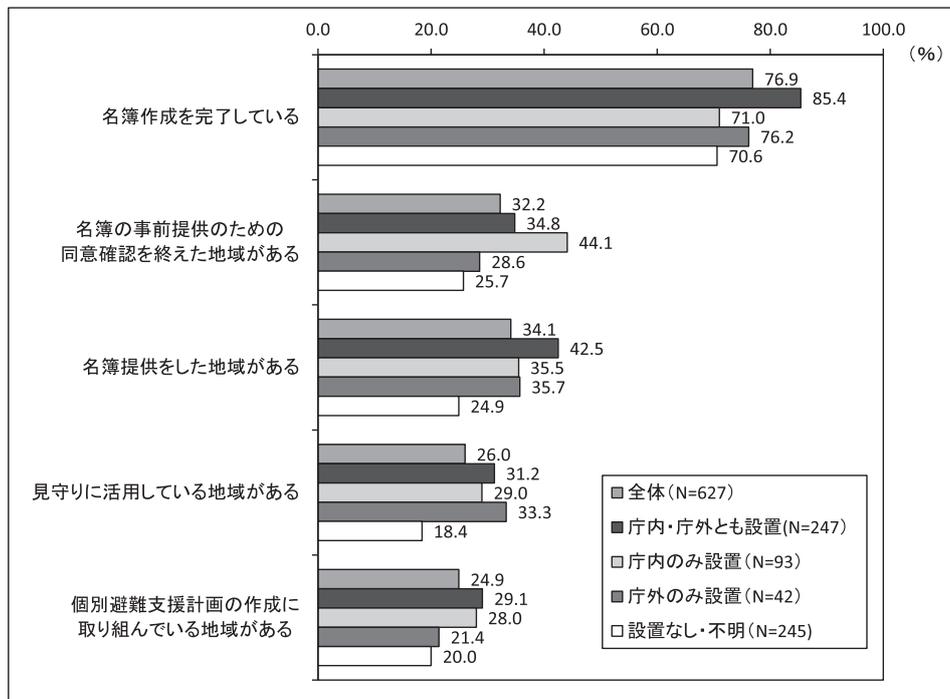
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 16 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況（作成・活用状況別）

	名簿作成を完了している	名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある	名簿提供をした地域がある	見守りに活用している地域がある	個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある	その他名簿活用の取組がある
合計 (N=627)	76.9	32.2	34.1	26.0	24.9	5.3
名簿作成を完了している (N=482)	100.0	34.0	39.0	28.4	26.3	4.8
名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある (N=202)	81.2	100.0	69.8	54.0	48.5	6.4
名簿提供をした地域がある (N=214)	87.9	65.9	100.0	66.4	55.6	7.0
見守りに活用している地域がある (N=163)	84.0	66.9	87.1	100.0	57.7	8.6
個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある (N=156)	81.4	62.8	76.3	60.3	100.0	7.1
その他名簿活用の取組がある (N=33)	69.7	39.4	45.5	42.4	33.3	100.0

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 17 名簿の作成・活用の状況（庁内・庁外組織の設置状況別）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

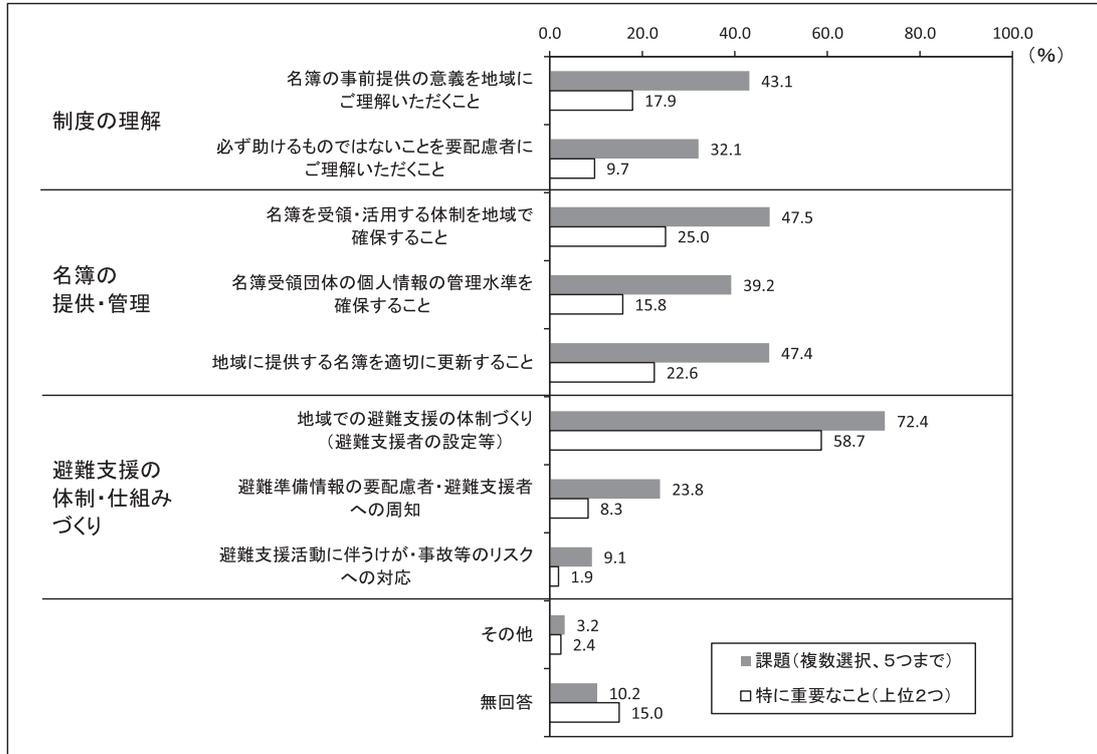
設置状況」との関係を見ると、「庁内・庁外とも設置」している自治体では、「設置なし・不明」の自治体に比べて、同意確認や名簿提供、見守り活用、個別避難支援計画の作成等に取り組んでいる割合が高いことが分かった。名簿を活用した取り組みを地域で進めていただくためには、担当課だけで取り組むのではなく、庁内・庁外の組織を設置・活用していくことが有効であると考えられる（図表 17）。

(5) 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題

名簿活用にあたって特に苦勞されている課題を把握するため、「制度の理解」と「名簿の提供・管理」、「避難支援の体制・仕組みづくり」の観点から選択肢を作成し、該当するものを複数選択（5つまで）していただいた（図表 18）。

その結果、名簿活用にあたっての課題としては、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が 72.4%と最も多く、次いで「名簿を受領・活用する体

図表 18 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

制を地域で確保すること」が47.5%、「地域に提供する名簿を適切に更新すること」が47.4%、「名簿の事前提供の意義を地域にご理解いただくこと」が43.1%、「名簿受領団体の個人情報の管理水準を確保すること」が39.2%となっている。

特に重要な課題(2つまで選択)については、「地域での避難支援の体制づくり(避難支援者の設定等)」が58.7%と最も多くあげられた。

名簿活用にあたっての課題の回答傾向については、地域への名簿提供の有無や、個別避難支援計画の作成の有無を問わず、おおむね同様の傾向であった。名簿の地域への提供が4割となっている状況では、制度の理解や名簿の提供・管理を中心として課題を認識されている状況は当然といえる。しかし、名簿を地域に提供した後は、たとえば「避難準備情報が発令された時に、その情報を避難支援者、要配慮者にどのように伝えるのか」「避難支援者はどのように判断し、いつどのように動けばよいのか」といった具体的な避難支援の行動への関心が高まる。さ

らに、善意に基づき行う避難支援活動にともなってけが・事故等が起こるリスクについてどのように説明・対処していくのかといったことも考えていくことが必要である。自治体の担当者には半歩先、一步先を見据えた検討・準備が求められる。

(6) 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況

災害時に指定避難所を円滑に開設するためには、学校管理者と行政、地域とであらかじめ協議を行い、立ち入り禁止区域の設定や、一般避難者、さらには要配慮者を受け入れるための「福祉スペース」の割り当てを行っておくことが有効である。そして、避難所開設訓練等の機会を通じて、要配慮者の方々(当事者)や家族に指定避難所に足を運んでもらい、福祉スペースの配置やトイレ等への動線等についてご意見をいただき、避難所の開設計画に反映していくことが必要である。また、避難行動要支援者名簿に掲載されている方の身体状況等を分析し、運営ボランティアに対して要配慮者支援とのコミュニケーションでの配慮や移動介助等に関する研修を行っておく

ことが望まれる。

そこで、指定避難所における要配慮者支援に関わる6項目の取り組みの実施状況について、すべての指定避難所で取り組みが完了している場合を100%とした場合の進捗状況を尋ねた(図表19)。

その結果、未実施の割合が低い取り組み(=取り組みが相対的に進んでいる)は、「障がい者が利用しやすいトイレの確保」の23.1%で、次いで「配慮事項等のマニュアルへの記載」の43.2%、「要配慮者支援用の備蓄物資の確保」の45.6%となっており、主に行政主導により対応できるハード面での対策が先行していることが分かった。

一方、「運営ボランティアへの研修」の未実施の割合は82.8%、「要配慮者用の避難スペースの割り当て」は65.7%、「要配慮者を交えた避難訓練」は55.5%となっており、地域と連携して取り組みを進めていくことが必要となるソフト面での実施状況が低いことが分かった。災害時に円滑な避難所運営を行うための準備が十分整っている自治体は少ないという状況がうかがわれる。

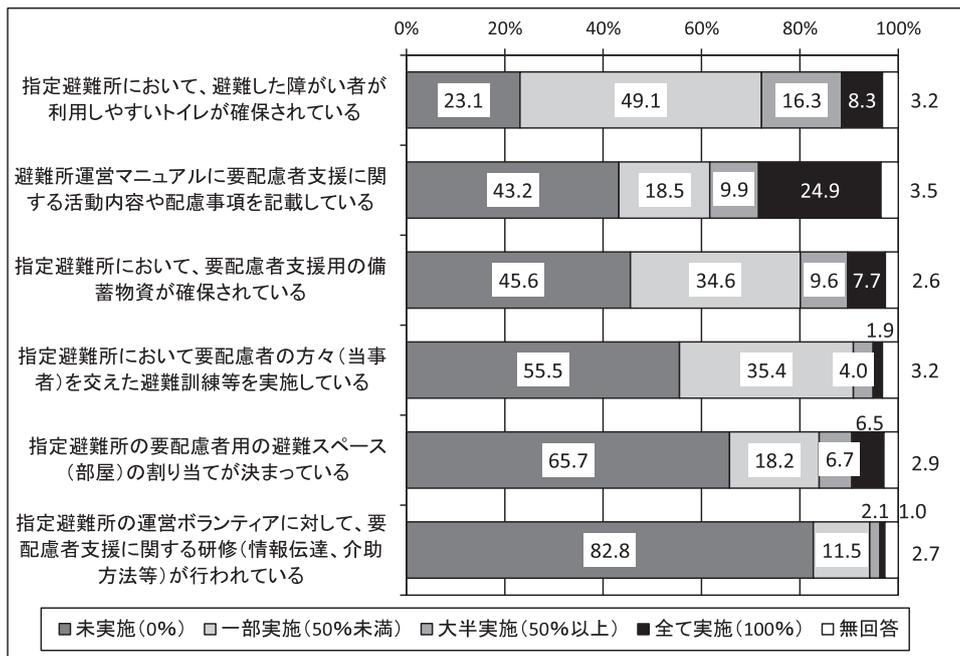
指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況は図表19に示す通りであるが、自治体ごとに進捗状況に違いがあると思われる。そこで、6項目すべてを「全て実施」している自治体を先頭として、6項目すべてが「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表20に示す。

1項目以上の着手が確認できた自治体は533自治体(85%)と多くの自治体で、指定避難所における要配慮者支援の取り組みが始まっていることが確認できた。しかし、すべての指定避難所での取り組みが完了(100%実施)している項目が1項目以上ある自治体は204自治体(33%)にとどまっている。

このような進捗のばらつきがみられる中で、100%実施の項目が6項目に達している自治体が1自治体(一般市)、4項目ある自治体が8自治体(一般市5、町村3)、3項目ある自治体が17自治体(特別区1、一般市12、町村4)みられた。

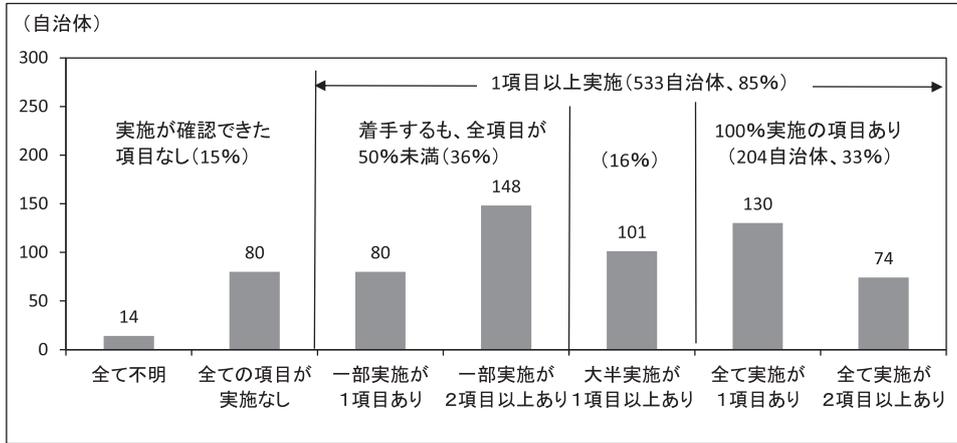
自治体の規模が大きくなるほど、指定避難所の数も多くなり、ハード・ソフト両面での準備をすべての指定避

図表19 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 20 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況 (取り組みの進捗状況別での自治体数)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

難所に行き渡らせるためには多くの資源（職員、費用、地域の協力等）が必要となるため、規模の大きな自治体において進捗度を高めるのは容易ではないと考えられる。しかし、要配慮者の視点にたつと、6項目のすべてが一定水準以上に準備されないと安心して避難ができないと考えられることから、6項目のバランスを考慮した今後の取り組みの進捗が期待される。

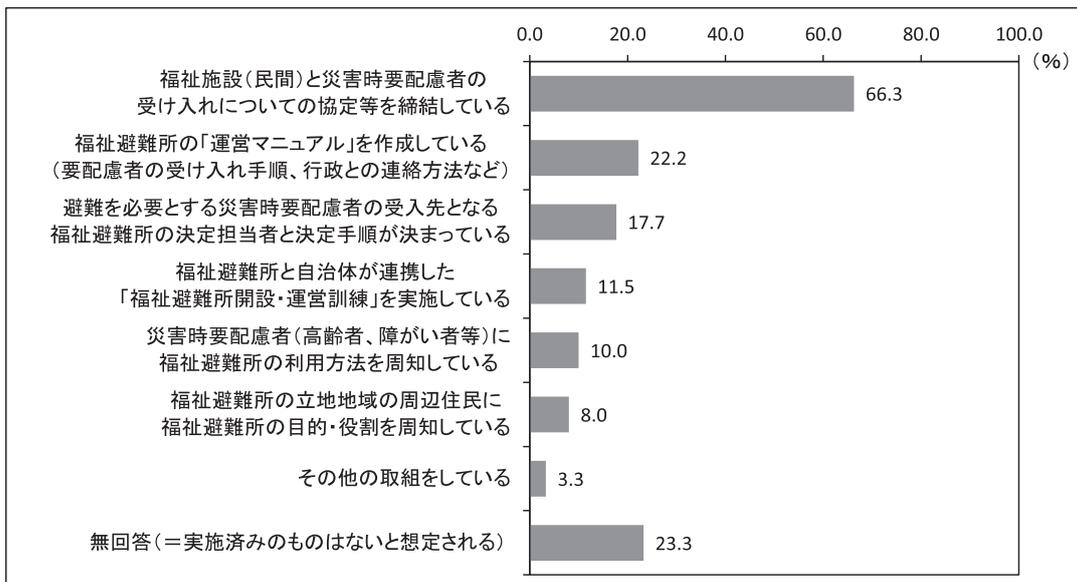
(7) 福祉避難所の準備状況

福祉避難所の開設に向けての準備として実施してい

ることについては、「福祉施設（民間）との協定等の締結」が66.3%と最も多く、次いで「運営マニュアルの作成」が22.2%、「受入の決定担当者と決定手順の明確化」が17.7%となっている。また、「無回答」の自治体も23.3%みられた。これらの自治体の中には「実施済みのものがない」自治体も含まれていると想定することができる（図表21）。

「協定を締結している」416自治体のうち、「福祉避難所の開設訓練を実施している」のは52自治体（12.5%）

図表 21 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

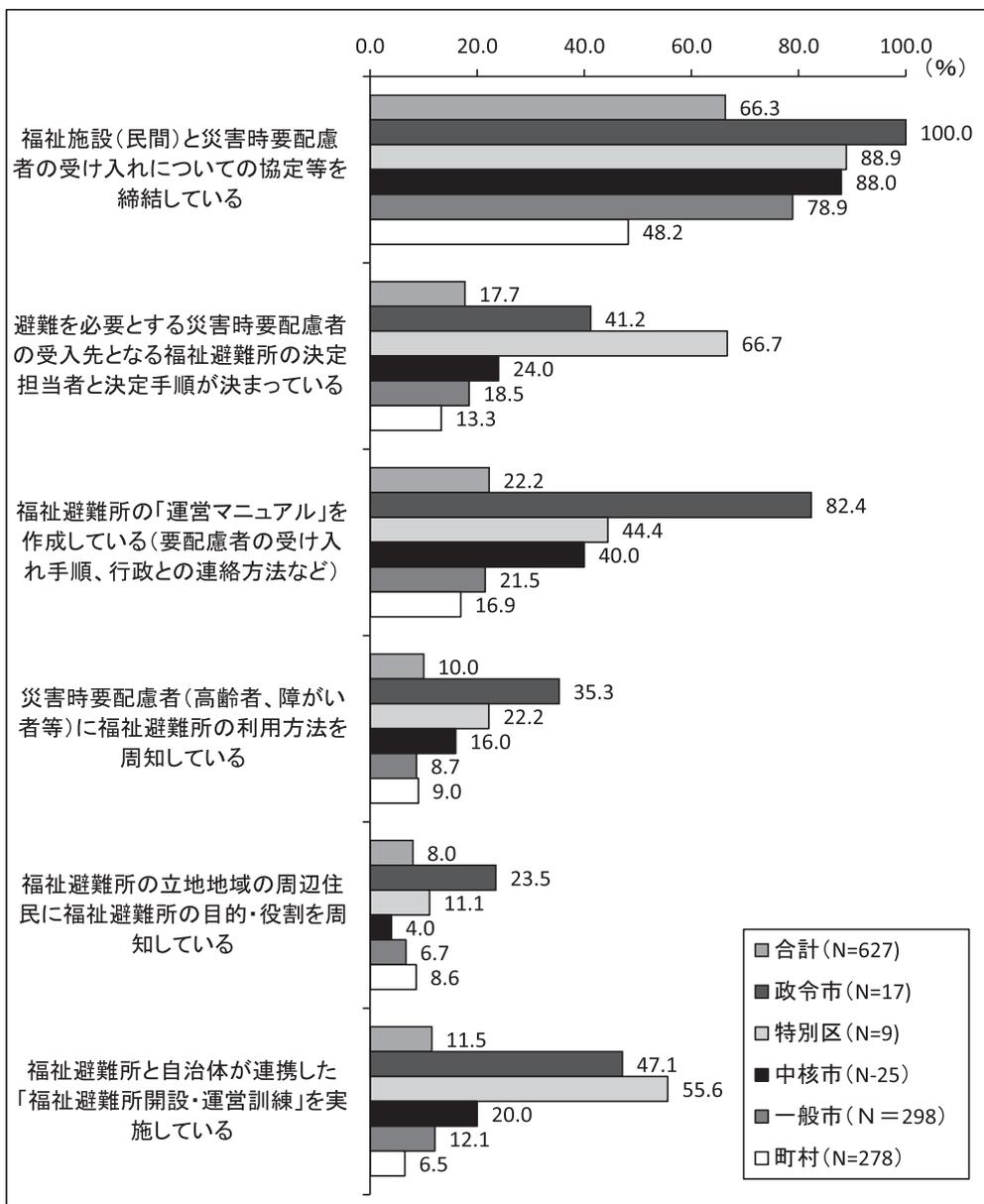
にとどまっており、協定は締結していても、訓練を通じて十分な運営ができるかどうかを実際に点検し、改善につなげることができている自治体は少なく、災害時における円滑な運用が実施できるかどうかを危惧されるところである。

福祉避難所の開設に向けての実施状況を都市区分別にみると、政令市や特別区における実施状況が高く、一

般市や町村での実施状況が低い。先行して取り組みを進めている政令市や特別区におけるノウハウやツールを一般市や町村に展開していくような取り組みが期待される(図表22)。

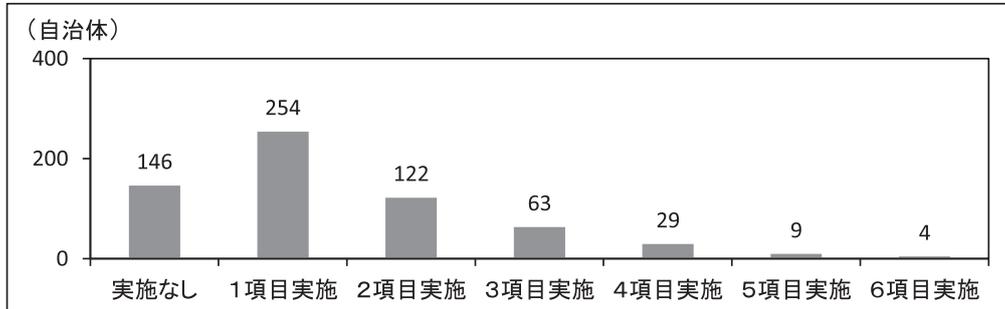
福祉避難所の開設に向けての準備状況について、指定避難所における取り組み状況の分析と同様に、6項目すべてが「全て実施」の自治体を先頭として、6項目すべて

図表22 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること(都市区分別)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表23 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（取組を実施している項目数別での自治体数）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

が「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表23に示す。

最も多いのは1項目実施の254自治体であり、うち216自治体は「協定の締結」のみの実施であった。なお、6項目を実施している自治体が4自治体（政令市1、一般市1、町村2）、5項目実施が9自治体（政令市3、特別区2、一般市2、町村2）みられた。体制が充実していると思われる政令市や特別区等の自治体に限らず、一般市や町村の中にも多くの項目について取り組んでいる自治体がみられることが注目される。

（8）合理的配慮の検討状況

平成28年4月1日に障害者差別解消法が施行されることから、それに対応した「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況について尋

ねた（図表24）。

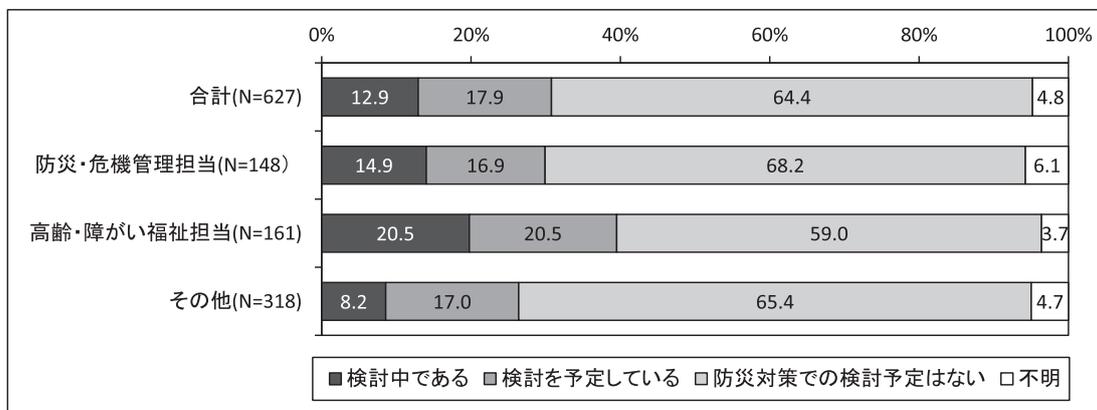
その結果「検討中である」が12.9%、「検討を予定している」が17.9%、「防災対策での検討予定はない」が64.4%となっている。調査時点（平成28年1月）は、障害者差別解消法の施行のおよそ2ヵ月前であるが、およそ3分の2の自治体において検討意向がみられなかった。

庁内での横断的な推進体制を設置し、主担当部署が「高齢・障がい福祉担当」である場合には、「検討中である」が20.5%、「検討を予定している」が20.5%と、検討意向のある割合がやや高くなるが、それでも約4割にとどまっている。

（9）自治体アンケート結果のまとめ

自治体アンケートの結果から図表25のようなことが明らかとなった。

図表24 「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況（庁内組織の主担当部署別）



注：「その他」には、庁内組織の設置なしを含む。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表25 自治体アンケート結果のまとめ

- 「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義
 - ・高齢者、障がい者については取組指針での例示と同様の定義を用いる自治体が多い。
 - ・高齢者については身体状況と同居家族の状況の組み合わせから多様な基準があり、種類もたくさんみられる。
- 災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況
 - ・「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%と約6割の自治体が連携組織を設置。庁内組織の構成組織は「防災・危機管理担当」「高齢・障がい福祉担当」が9割を上回り、「医療・保健・衛生担当」、「消防局・署・組合」が続いている。
 - ・連携・推進組織を設置している自治体の方が、地域への名簿提供や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。
- 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況
 - ・「名簿作成を完了している」が約8割みられるが、「名簿提供をした地域がある」は約4割にとどまる。「名簿を提供した地域がある」自治体では、見守りの活用や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。
- 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題
 - ・課題は「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が約7割と最も多い。
- 指定避難所における要配慮者支援の取組状況
 - ・取組が相対的に進んでいるのは「トイレ」「マニュアル」「備蓄物資」等ハード面の取り組みで、「運営ボランティアの研修」「スペース配分」「避難訓練」等ソフト面の取組が遅れている。
 - ・自治体により取組の進捗状況に大きなばらつきがみられる。
- 福祉避難所の準備状況
 - ・「福祉施設（民間）との協定等の締結」が約7割となっているが、「マニュアル作成」「受入手順の明確化」は約2割、「訓練実施」は約1割にとどまっており、災害時における円滑な運用が実施できるかどうか危惧されるところである。
 - ・政令市や特別区における実施状況が高く、一般市や町村での実施状況が低い。
- 合理的配慮の検討状況
 - ・「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実にに向けた検討状況は、「検討中」が約1割、「検討を予定」が約2割となっており、検討意向を有しているのは約3割にとどまる。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

4 | 災害時要援護者対策を進めていくうえでの課題

自治体アンケート調査の結果、筆者のこれまでの調査・コンサルティングの経験を踏まえると、災害時要援護者を進めていくうえでの課題として、大きく次の3点があげられる。

(1) 事前準備から災害対応に至る「シームレスな体制・活動」の構築が必要

災害時要援護者対策がその効果を発揮するためには、

図表26に示すように行政内部だけでなく、行政外部も含めた連携・推進体制を構築し、災害が発生する前の準備段階、災害が発生した後の災害対応の段階のそれぞれにおいて「シームレス（継ぎ目のない）」な取り組みを構築することが必要である。

しかし、自治体アンケートをみても、庁内体制を設置している自治体は約5割にとどまっている。また、インターネット等を通じて自治体の公表資料（庁内組織に関わる資料、名簿提供にあたって地域と取り交わす協定書

図表 26 災害時要援護者対策の関係者(庁内・庁外)と取り組みプロセスの流れ

	災害の発生前の準備段階								災害の発生後の災害対応段階						
	名簿・作成提供プロセス				避難体制構築プロセス				災害対応プロセス				復興プロセス		
	取組方針の策定・体制構築の推進	避難行動要支援者の名簿の作成	同意確認	地域への名簿提供・名簿更新	個別避難支援計画の作成	日ごろの見守り	指定避難所・福祉避難所の確保(指定→準備)	周知・訓練	安否確認、避難の呼びかけ	避難(移動)支援	避難生活支援(指定避難所、福祉避難所→緊急入所等)	在宅避難生活支援(物資・情報提供)	介護サービスの通常業務の再開	コミュニティの再構築(仮設住宅→復興住宅等)	
庁内の関係部署	防災・危機管理担当	●	●	●	●		●	●	●						
	高齢・障がい福祉担当	●	●	●	●	●	●	●			●		●		
	医療・保健・衛生担当					●		●	●		●		●		
	コミュニティ担当	●		●	●	●	●	●			●	●		●	
	住民情報担当		●		●			●	●						
	企画担当	●						●	●						
	広報担当			●				●	●	●		●	●		
庁外組織	情報システム担当		●		●		●	●	●						
	消防局・署・組合など	●				●	●	●	●	●					
	消防団					●	●	●	●	●					
	自主防災組織			●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	
	社会福祉協議会			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	民生委員			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	社会福祉施設					●	●	●	●	●	●	●	●	●	
医療機関						●	●	●	●	●		●			
警察						●	●	●	●			●			
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(平成25年8月、内閣府)	○	○	○	○	○	○		○	○	○					
福祉避難所の確保・運営ガイドライン(平成28年4月、内閣府)							○	○		○					

(凡例) ●: 庁内関係部署・庁外組織に関連する取組、○: 指針等に掲載されている取組
出所: 三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

の雛型等)をみると、「名簿の作成・提供プロセス」に限った庁内体制が設置されていたり、協定書の内容が「名簿の提供・管理」に関わる内容にとどまり、個別避難支援計画の作成等、名簿を活用した地域での取り組みや、地域の取り組みに対する行政による支援等が記載されていない事例がみられる。すなわち、災害対策基本法の改正による「避難行動要支援者名簿の市町村長の作成義務」「地域への事前提供」に対応した「名簿作成・提供プロセス」の取り組みと、名簿を活用した地域での「避難体制構築プロセス」、さらに災害発生後の「災害対応プロセス」「復興プロセス」とが継ぎ目のない(シームレス)のかたちで構築されず、災害時要援護者対策がさまざまなところで分断されている状況がみられる。

災害時要援護者支援対策は、図表26に示すプロセスの連鎖のどれかひとつが欠けていると、災害時に要援護者が安心して避難生活を送ることができないということになりかねない。シームレスな備えがないままに、突然、深刻な災害が発生した際に、要配慮者だけでなく、災害

対応にあたる担い手が困難に直面するかもしれないということを考え、関係者が図表26のような全体の見取り図を共有し、分断しているところがあれば、それを補うための取り組みをひとつずつ着実に進めていくことが求められる。

(2) 避難行動要支援者(支援の受け手)と地域の担い手(支援者)との間に人数ギャップが存在

地域における高齢化が進み、今後、75歳以上の後期高齢者の増加が見込まれるなかで、災害時の避難に支援を要する「避難行動要支援者」の人数が今後ますます増加していくことが想定される。地域防災セミナーにおいて同志社大学の立木教授から、東日本大震災において宮城県の高齢者の死亡率が、岩手県や福島県に比べて高かったことの要因のひとつとして在宅福祉との関係性の示唆があった。平時の取り組みとして在宅福祉、在宅看護を進めていくことと並行して、災害時における対応も考えていかないといけないということを教訓として対策を考えていく必要がある。

また、多くの地域において、地域の支えあい活動（自治会・町内会活動や福祉活動）の担い手の高齢化・固定化がみられる。平日の日中に災害が起こった場合、避難支援に動ける担い手が高齢者や中高生、事業者の従業員しかいないという地域もすでにたくさんあると思われる。日ごろの見守り活動ですら体制の確保が困難となっている地域において、新たな役割として「災害時の支えあい活動」への協力を求めても、「私たちのほうが助けてもらわないかんに、人のことまで責任ようもてへん」と体制の確保が難航する地域が出てくることが想定される。今回実施した自治体アンケートにおいても、名簿活用にあたっての課題として、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が最も多くあげられている。

こういった避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（地域の自主防災組織等の支援者）との人数ギャップがあることが、理念としては理解できても積極的に対応することに地域が躊躇せざるを得ないひとつの要因となっている。地域の不安を解消するためにも、自治体には、単に避難行動要支援者の名簿を地域に渡すだけで終わるのではなく、「避難行動要支援者名簿に掲載されている要支援者はどのような方か」、「名簿を活用してどのような準備を行えばよいのか」、「災害が起こった時にどのように対応すればよいのか」について、人数ギャップがある中での対応方策の検討や、人数ギャップの軽減するための方策・仕組みづくりに地域とともに取り組んでいくことが求められる。

（3）自治体の担当職員が災害対応の実経験が少なく、それを補う機会・時間的余裕が少ない

取組指針やガイドラインが示されても事前準備や災害対応に教訓を活かしきれない要因として、災害時要援護者対策にあたる職員自身が災害対応の実体験が少なく、それを補うための機会や準備・トレーニングを行うための時間的な余裕がないということがあげられる。

災害の増加・深刻化に対応して、危機管理の担当局長や部長を設置したり、自衛隊や警察のOB等の専門家によるチームを設置する等の自治体も見られるが、多くの

自治体において、職員数の減少にともなって防災担当の職員数も減少していることが考えられる。今回の自治体アンケートでも、規模の小さな自治体では総務課の職員が総務や防災等を兼任している例が多く見られた。また、防災担当の職員の業務実態をみていると、平常時には自主防災組織に関わる事務や地域での防災訓練の実施等で多忙であり、台風や集中豪雨等の際には、平日・休日、昼間・夜間を問わず待機や被害状況把握、災害対応で極めて多忙である。さらに、市町村合併にともなって市域等が拡大したことにより、さまざまな災害の種類に対応を広げることが必要となり、広域な市域におけるさまざまな災害危険個所を実際に現地で確認したり、周辺の住民との防災について協議することが必要になる等、業務は増える一方で、体制の充実が追い付いていないという状況も想定される。多くの職員は3～5年程度の定期的な異動で防災担当部署に着任し、他の部署に移っていく。そのため、災害対応のノウハウを継承することも難しい。このことは、防災担当部署の職員だけでなく、災害対応の責任者となる市長等の自治体幹部においても同様である。災害時のリスクマネジメントの対応経験が乏しく、また、それを学ぶ機会も少ない。

さらに、災害時要援護者対策では福祉関係の部署との連携も不可欠であるが、福祉関係の部署は、日常の福祉サービスの提供で多忙であり、災害時要援護者への対策に力を振り向ける余裕が乏しい。

台風や集中豪雨等繰り返し発生する災害による被害が多い地域では、職員だけでなく住民も災害対応の経験があり、それをもとに課題に気づき、改善対応をとることができるかもしれないが、多くの地域では職員も住民も被災経験が少ない。そのため、災害対策の立案・準備にあたっては、東日本大震災等での災害対応をイメージし、そこから教訓を学び、わがまちの防災対策の改善を進めていかななくてはならない。このような自治体の担当職員の状況も考慮して、災害時要援護者対策を進めていくことが必要となっている。

5 | 災害時要援護者を進めていくための取り組みの提案

自治体アンケートでは、指定避難所における要配慮者支援の取り組みや福祉避難所の開設に向けての準備が相当進んでいると思われる自治体がみられる一方、取り組みがあまり進んでいない自治体もみられ、自治体における取り組みの進捗に大きなばらつきがあることが確認された。

「教訓を活かし、備える」という考え方はどの自治体も持ち、できる限りの取り組みをしていると思われるが、熊本地震や平成28年台風10号における災害時要援護者の被災状況を見ていると、災害時要援護者対策をより一層具体的に進めていくことが重要かつ急務といえる。

前項で災害時要援護者を進めていくうえでの課題を整理したが、これに対応していくためには、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していく」ことが有効である。

(1) 災害時要援護者対策のチームをつくり、話し合う場をつくる

災害時要援護者対策とは、災害時に特に援護を要する高齢者や障がい者、妊産婦、幼児、外国人等を支援する取り組みである。大災害を乗り越えた「生命」をつなぐためには、安否確認から安全な場所への移動、避難所や福祉避難所への避難、要援護者に配慮した避難生活環境の提供、生活再建へと“切れ目なく”支援を届けることが必要である。

そのため、防災対策に関わるあらゆる組織・団体（自治会・町内会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自主防災組織、女性会、子ども会、福祉施設、福祉事業所、保

育所、幼稚園、学校、スーパー、地元企業等）が集まる場をつくり、図表26に示したような全体の見取り図を関係者で共有したうえで、それぞれの自治体の災害特性や、現段階での取り組みの進捗状況を踏まえ、次の一步を検討・共有し、それを実現していくための方策を話し合う場を設けることが有効であると考えられる。

地域防災セミナーで活動報告をしていただいた神戸市兵庫区自立支援協議会では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ「防災部会」を設置し、障がい者と地域、行政が連携した災害に強い街づくりを進めている。そのなかで、自立支援協議会独自の取り組みとして「災害時要援護者登録制度」を創設するとともに、障がい者が参加する防災訓練を平成18年から毎年実施している。また、「避難生活を考えるワークショップ」を開催し、障がい者、障がい者の家族、福祉事業者・支援者、地域団体等、社会福祉協議会、自立支援協議会、行政、研究機関等が参加し、「もし何かあった場合、障がい者はどうしてもらいたいか。地域の人はどのようなことができるか」をテーマに話し合っている。

また、同じく活動報告をしていただいた神戸市東灘区では「東灘区地域ケアネットワーク会議」を設置し、高齢者等要援護者のための地域ケアの促進や充実を目標に、各団体、事業所、施設等、各々で構成するネットワークで活かせる学びや協働の機会と出会いを提供している。具体的には図表27に掲げるような団体が参加し、有識者を招いた勉強会やDIG（災害図上訓練）等を通じて、参加団体について相互に理解を深めるとともに、関係機関が連携することについて考える機会を設けている。これらの取り組みを通じて、重度の身体障害者の生活介護を

図表27 東灘区地域ケアネットワーク会議の参加団体

医療	医師会、歯科医師会、薬剤師会、病院、訪問看護事業所等
福祉	老人福祉施設、居宅介護関係事業所、あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会等
地域	民生委員・児童委員協議会、婦人会、ボランティアグループ、NPO等
保健・公的機関	区あんしんすこやか係、消防、警察等

出所：神戸市東灘区社会福祉協議会作成資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

行っている施設の呼びかけで「津波対策意見交換会」を開催し、防災福祉コミュニティ担当者やふれあいのまちづくり協議会委員長、自治会長、施設、区役所、区社会福祉協議会が参加して、重度障害者の避難について考え、災害時の避難ルートを実際に一緒に歩いてみる等の取り組みにもつながっている。

(2) 避難行動要支援者名簿の掲載者を分析する

避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（支援者）との間の人数ギャップを軽減するためには、「災害時要援護者名簿の掲載者」の分析が有効な取り組みとして考えられる。

同じ名簿掲載者であっても、身体状況や家族との同居の状況、住宅の被災状況はさまざまである。これらの状況に加えて、災害が起こった季節や曜日、時間帯によっても、災害時要援護者が必要とする支援の内容は異なる。したがって、実際には、災害の発生時にその時の状況に応じて、限りある資源（支援者、備蓄物資、避難スペース等）を割り当てていくことになる。

大切なのは「どうなるかわからない」から考えないのではなく、「もしもこういう災害が起こった場合、どのようなことが起こるか?」「要援護者を支援するためにどのように動けばよいか?」ということをも、「災害時要援護者名簿」や「個別避難支援計画」を事前分析することにより、災害が起こった時に誰に対しておおよそどのような支援を展開していけばよいかの見当をつけておくことである。

漠然と「100人の要援護者を支援しないと行けない」と思うと、支援する側は「大変だ。人手が足りない」と希望を持ちにくいイメージを持ってしまう。しかし、100人の中には、「電気や水道等のライフラインの途絶が生命維持の危機に直結する方」もおられるれば、「時間帯によっては同居家族の支援が受けられる方」、「安否確認をしてほしいために登録した方」等さまざまである。要援護者一人ひとりの顔が思い浮かぶようになれば、「水・食料等の備蓄」や「家具転倒防止器具の取り付け」等の自助の取り組みも呼びかけやすくなる。せっかく名簿を受領しても、名簿を大切に金庫にしまっているだけでは、いざという

時に対する不安が募るばかりである。そのような状況で災害が起こっては、うまく名簿を活用することができない可能性がある。名簿を事前に分析し、対策に活かすことが、名簿の事前提供の本来的な価値であると考えられる。

避難行動要支援者名簿の分析については、次のような手順で行うことが考えられる。

①災害リスク、インフラの被災・復旧シナリオ等の共有

小学校区等を地域単位として、自主防災組織等の地域団体と地域内に立地する福祉施設、行政等、災害時要援護者対策に関わる組織・団体が集まり、当該地域の災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有するための学習の場を設ける。災害の種類（直下型地震、津波をともなう地震、風水害等）によって、災害にともなう被害や復旧に要する期間は異なる。災害の種類によって、安全が確保される避難所が異なる地域もある。また、地震の際には建物の損壊が想定され、自宅から避難所に移らないといけないかもしれないが、水害の際には自宅にとどまることができるケースもありうる。災害時要援護者一人ひとりが必要とする支援を考える前提として、災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有する（図表28）。

被害のシナリオについては、兵庫県が作成している「県民向け地震被害シナリオ」が分かりやすい。シナリオの時間軸として、地震発生時、10時間、100時間、1,000時間、10,000時間を設定し、「いのち」や「くらし」、「住まい」、「行政サービス」、「経済活動」に及ぼす影響が示されており、「くらし」に関してはライフラインの被害や復旧の見通し等が記載されている。

②名簿掲載者の特性分析

避難行動要支援者名簿から得られる名簿掲載者の情報には限りがある。地域の自主防災組織等の担い手で分担し、名簿掲載者を戸別訪問し、本人・家族から名簿掲載者の身体状況、同居家族の状況、インフラが長期停止した場合に困ること等を聞き取り、災害の種類や発生時間に応じた要配慮者世帯の自助力、住宅の災害対応力を把握・分析する（図表29）。

戸別訪問によって個別避難支援計画を作成する作業は

図表 28 災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等の共有イメージ

災害の種類	想定される被害	住宅への影響	ライフインフラの復旧見込み	交通インフラへの影響
直下型地震	最大震度●	全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
津波を伴う地震	最大震度● 津波到達●分後 想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日	流失●棟 浸水●棟 全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
風水害	想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日 想定土砂災害地域●地区	床上浸水●棟 床下浸水●棟 土砂被害●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 29 名簿掲載者の特性分析のイメージ

名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	自宅の種類	災害種類	住宅の被害見込み	インフラの復旧見込み	支援において考慮すべきこと
Wさん	認知症	同居あり	戸建住宅（2階建て）	直下型地震	全半壊（継続居住は困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。
Xさん	人工呼吸器	同居あり	マンション（高層階に居住）	直下型地震	被害は軽微の見込み	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。
Yさん	半身まひ	同居あり	戸建住宅（1Fが駐車場の3階建て）	水害	1階が浸水（2F・3Fで生活は可能）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	寝室は2階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。
Zさん	車いす	独居	アパート（1Fに居住）	水害	床上浸水（浸水している間は居住が困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	車いすのまま2階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

相当の労力が必要となる。しかし、避難行動要支援者名簿には、自治体にもよるが氏名、生年月日、性別、住所、避難支援等を必要とする事由程度の情報しか掲載されておらず、本人・家族と面識がない中での安否確認や避難支援を行うことは難しい。支援の受け手と支援者が「顔のみえる関係」を平時から築いておかないと、災害時に声をかけて避難を支援することは不可能である。

また、多くの地域では避難支援者の確保で苦勞されている。地域防災セミナーで活動報告をしていただいた神戸市では、要援護者を支援する支援者をあらかじめきめておく「マッチング方式」ではカバーしきれない状況の発生も想定されることから、参集したメンバーで手分けして要援護者を支援する「チームディフェンス方式」を現実的な形として示されている。

図表 30 支援の方向性



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 31 名簿掲載者の支援の方向性の設定のイメージ

災害種類	名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	支援において考慮すべきこと	避難支援の区分
直下型地震	Wさん	認知症	同居あり	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。	B 指定避難所への避難を支援、避難所では、福祉スペースに入っただく。
	Xさん	人工呼吸器	同居あり	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。	A 通電まで時間がかかる場合、非常用電源のある医療機関に避難。
水害	Yさん	半身まひ	同居あり	寝室は2階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。	D 駐車場のマイカーの高台避難を呼びかけ。福祉サービスが休止の間は家族で介護のため、近隣住民が水・食料等の物資を自宅に届ける。
	Zさん	車いす	独居	車いすのまま2階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。	C 近隣のマンション等の2F以上への避難（垂直避難）を支援。避難所では、一般スペースのうち車いす動線の近くに入っただく。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

限られた体制の中で個別避難支援計画の策定を進めていくための工夫のひとつとして、たとえば、名簿掲載者の身体状況に応じて、優先的に個別避難支援計画を作成する人を抽出し、徐々に作成対象を広げていくといった方法も考えられる。

③名簿掲載者の支援の方向性の区分

名簿掲載者への聞き取り結果等をもとに、災害が起こった時の支援の方向性を整理し、「個別避難支援計画」に落とし込み、本人・家族と地域の支援の担い手（避難支援者等）とで共有する。

災害が起こった時の支援の方向性は次の4つ（A～D）

が想定される（図表30、図表31）。

（3）災害時要援護者対策を具体化するための課題を共有し、PDCAサイクルをまわす

災害時要援護者対策を一朝一夕に充実させていくことは容易ではない。図表26に示したようなシームレスなプロセスと役割分担を念頭に置いたうえで、多くの関係者と「次の課題」「次の一歩」を共有し、一歩ずつ前に進み、災害時要援護者対策のPDCAを回していくことが必要である。

PDCAにおいて重要なのは、「C：Check（点検）」として、避難所開設・運営訓練等を実施することである。

地域防災セミナーにおいて、同志社大学立木教授から神戸市の自主防災組織に対するアンケート調査の結果をご報告いただいた。そこでは「事前に計画と訓練を行っていただければ要援護者の避難支援ができると思う」という回答が3分の2となっている。「滞りなく終わる訓練」はいい訓練とは言えない。取り組みの成果を検証し、課題を見つける訓練を企画・実施していくことが必要である。

そして、PDCAサイクルの「A：Action（改善）」の段階では、自治体の地域防災計画や関連マニュアル、BCP（業務継続計画）を必ず修正することが必要である。

①災害時要援護者対策の具体化を進めるための取り組み例

災害時要援護者対策のプロセスに沿って、これまでの被災地での教訓・課題や現場が抱える不安を整理し、対応策の具体例を図表32に示す。なお、福祉避難所に関わる取り組みの検討にあたっては、福祉避難所の開設・運営にあたってのさまざまな工夫や成果、課題が記載されている「東日本大震災の取り組み記録」（財団法人仙台市障害者福祉協会、インターネットでも公表）が参考となる。

図表32 災害時要援護者対策の具体化に向けた取り組み例

プロセス	教訓・現場の不安	取組例
名簿・作成提供プロセス	地域の名簿提供・更新 ・名簿や個別避難支援計画の漏えい・紛失が心配である。	取組例 ・スタッフに個人情報保護の研修を行う。 ・名簿保管者の施錠棚の購入を支援する。 ・複製防止処理がされた紙に印刷する。 ・名簿を分散して保有する。（少人数分に小分けすることで大量漏えいを防ぐ） ・本人が自宅で保管する（支援者は保有しない） ・町会長等の交代の際に確実に引き継ぐ
災害対応プロセス	安否確認、避難のよびかけ ・どのような時に安否確認を実施すればよいかわからない。 ・安否確認の結果を誰に報告すればよいかわからない。 ・要援護者を背負う等してまで、避難所への移動を手伝うことはできない。	・安否確認を実施する災害と安否確認の実施のタイミングを予め決めておく（例：震度●以上、台風の接近時） ・安否確認報告用のチェックリストを用意する。 ・校区単位等での安否確認結果の情報集約のルート・担当を決めておく。 ・向こう三軒両隣でまずは安否確認を行うことを最初の目標とする。 ・避難所への移動支援は災害時に近くにいわせられた方に応援を求めることとする。 ・停電の間、エレベーターでの移動ができないため、高層階の居住者には、水・食糧の自宅での備蓄をよびかける。
	避難生活支援（指定避難所） ・災害時要援護者が避難してきても対応方法がわからない。 ・災害時要援護者用の福祉スペースの準備や対応が十分かどうかわからない。	・要援護者担当スタッフに福祉施設等の協力を得て研修を行う。 ・要配慮者には配慮が必要なことを記入した「ヘルプカード」を平時から作成していただく。 ・地域に居住する有資格者（看護師、保健師、ヘルパー、保育士等）を災害時ボランティアとして登録しておく。（保育士ボランティアの確保は、現役の看護師等が避難してきた場合に、地域で子どもを保育することで、災害対応の職場への早期復帰を促進するという効果も期待される） ・災害時要援護者の本人・家族に実際に福祉スペースを見学していただき、改善すべき点等について助言をもらう。
	避難生活支援（福祉避難所） ・一般の被災者を収容すると避難スペースが確保できない。 ・入所者以外に対応するスタッフを確保することは難しい。 ・障害者のケアは慣れているが認知症患者のケアに不慣れ。	・福祉避難所は要配慮者用のための避難所であることを、地域と協力して平時から周辺住民に周知しておく。 ・福祉避難所として収容できる部屋（食堂等）を決め、最大収容人数と24時間のシフトに必要な人数を想定しておく。応援派遣によるスタッフ確保のつど、受け入れ人数を拡大する。他地域から応援派遣される有資格者スタッフを受け入れる受援を準備しておく。 ・災害時に受け入れる可能性のあるさまざまな要配慮者のケアができるように施設間で交流研修等を行う。
在宅避難生活支援（物資・情報提供）	・多くの被災者が指定避難所に来たら収容できない。 ・避難所に行かないと物資や情報が届かないのではないかと不安	・自宅での生活の継続が可能な方は在宅避難を呼びかける。 ・避難所から各地域への物資・情報の供給体制を構築しておく。避難所から地域へ物資等を運搬するための軽トラックやリアカー等の確保を準備しておく。

出所：三菱UFJリサーチ & コンサルティング作成

②地域の自主防災活動におけるPDCAの事例

地域の自主防災力の向上に向けて、PDCAを回し続けている地域がある(図表33)。

大阪市鶴見区の榎本地域では、災害時要援護者の支援体制づくりの必要性に気づき、地域独自で登録・支援の仕組みづくりに着手した。

防災対策といえば、自治体の防災担当部署や消防等にお膳立てしてもらって避難訓練や避難所開設訓練を行うという地域もまだまだ多いと思われるが、同地域では、2008年から住民主体・住民主導で「まちなか訓練」と「避難所開設訓練」を毎年同時に実施している。訓練の当日だけでなく、訓練に至るまでの準備会合を大切にしているのが特徴的である。洪水被害の可能性が想定されている地域のため消防署レスキュー隊の指導を受けて水難救助訓練を実施したり、避難所HUG(避難所運営ゲーム)等を行い、準備会合で多くの人が災害対策について課題を語り合い、気づいた課題を共有し、避難所開設訓練の内容や防災資器材の購入に反映し、訓練を通じて体験・検証している。

訓練の当日に行う「まちなか訓練」とは、各町内会の自宅近くで消火訓練等を行うとともに、負傷者等を想定した車いすや担架での避難支援の訓練を行うものである。訓練には地元の高校生も参加し、車いす利用者への移動介助や負傷者の担架での搬送訓練等に参加している。部活動(クラブ)でまとまって参加するので先輩と後輩が意

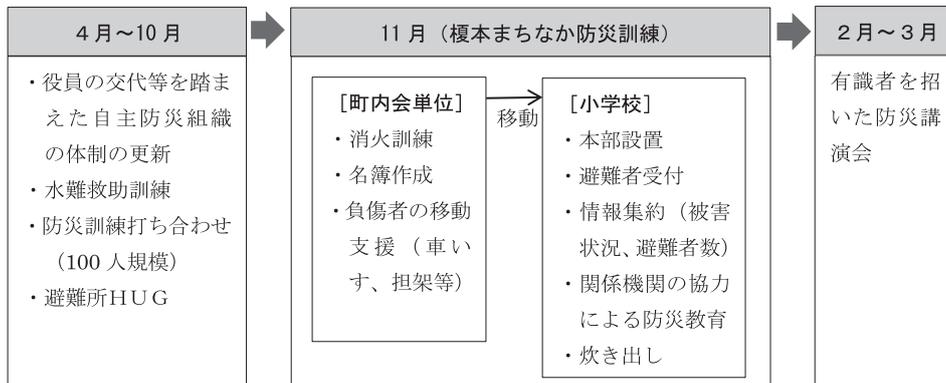


出所：NPO法人榎本地域活動協議会

思疎通をはかりながら訓練にあたっての姿を見ると、とても頼もしく感じられる。また、マンションの町内会では、高い階に垂直避難を行う訓練を取り入れる等の工夫もみられる。

また、すべての町内会では、町内会で決めている一次集合場所に集合し、避難人数や被災状況、災害時要援護者の安否確認の結果等の情報を集約したうえで、指定避難所である榎本小学校に向けて避難(移動)する。避難所

図表33 榎本地域(大阪市鶴見区)での年間を通じた地域防災力向上のための取り組み例



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 34 関係機関の協力による防災教育の内容(例)

関係機関	防災教育プログラム
自主防災組織	簡易トイレの展示、簡易タンカの作成・体験訓練
区役所	流れる水の中を歩く体験
消防	煙幕トンネル、AED・三角巾の実演訓練
日本赤十字社、地元病院	救護訓練
区社会福祉協議会	防災学習(クロスロード(ジレンマ場面で学ぶ災害対応カードゲーム))
障がい者団体	アイキャップ体験、車いす体験
防災関係団体	防災資器材の展示
ガス会社	非常災害時のガスメーターの復旧の実演
電話会社	災害用伝言ダイヤルの練習
警察	防犯情報の提供

出所：「榎本まちなか防災訓練」での配布資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

で受付を終えた後は、消防、警察、日本赤十字社、地元の医療機関、社会福祉協議会、ガス会社、電話会社等の関係機関が協力して行う「防災学習プログラム」の各コーナーを順に巡りさまざまな体験や学習を行う。関係機関は参加者(住民)の普及啓発に協力するだけでなく、自主防災組織等のメンバーからの求めに応じて、さまざまな専門的知識やノウハウ、スキルの提供や、他地域での災害対応の現場での経験・教訓の紹介等にも協力している(図表34)。

この「まちなか訓練」「避難所開設訓練」の片づけが終わった当日中に「反省会」をもち、「鉄は熱いうちに打て」の言葉通り、当日の成果と課題についてスタッフ一人ひとりが感じたことを全員で共有している。

さらに、有識者を招いた「防災講演会」を地域で毎年2月～3月頃に開催し、新たな知見やノウハウを学び、地域の防災対策に活かそうとしている。こうした年間を通じた防災対策のPDCAを回しながら、新たな担い手を巻き込み、災害対応力の継続的な向上を実現している。

6 | おわりに

筆者はこれまでの業務を通じて、災害時要援護者対策の理念には多くの方が共感を示されるものの、支援内容や支援体制を具体的に考え始めると、情報共有の問題、支援の担い手の問題、リスクの問題、責任の重さ等大小さまざまな問題に直面し、地域を挙げた協力体制を構築

していくことが容易ではないことを実感している。しかし、それでも前に進もうとする地域とともに課題への対応策を考え、慎重に対応されようとする地域には丁寧な説明を心がけてきた。災害はいつ起こるか分からない。このいつ起こるか分からない災害のために、災害時要援護者対策を構築・維持することはたやすいことではない。しかも、一度始めたら、その仕組みを途絶えさせるわけにはいかない。

わが国では今後もさまざまな災害が発生すると思われる。避難行動要支援者名簿の事前提供の効果や、発災後の名簿を活用した安否確認や避難誘導の状況、福祉避難所の開設等の災害対応の検証を積み重ね、教訓を次の災害対応に活かしていくことが必要である。また、平成28年4月に施行された障害者差別解消法にともなう「障害者への合理的配慮」について、これからより一層具体化を進めていくことが必要であり、防災対策に関わるすべての関係者が責務として受け止めていかななくてはならない。図表35に示すように災害時における合理的配慮の事例について、内閣府のホームページに掲載されているので参考になる。

今回、多くの自治体にご協力を得ることで災害時要援護者対策の進捗状況や課題を把握するとともに、積極的に取り組みを進めておられる自治体を把握することができた。また、地域防災セミナーにおいて、阪神・淡路大震災を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶことが

できた。さらに、調査・コンサルティングの業務として地域での仕組みづくりをお手伝いさせていただいた地域では、さまざまな観点から貴重なご意見をいただくことができた。これらの多くの人との出会いと対話をもとに作成した本レポートが、各自治体における災害時要援護

者対策の向上に向けての参考となれば幸いである。今後も、地域や自治体、関係機関の皆様とともに、現場目線に立ったシームレスな災害時要援護者対策の具体化に向けて研究を深め、その成果を社会に届けていきたい。

図表 35 災害時における合理的配慮の例

- ・災害時に関係事業者の管理する施設の職員が直接災害を知らせたり、緊急情報を視覚的に受容することができる警報設備等を用意したりする。
- ・筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明するなどの意思疎通の配慮を行う。
- ・館内放送を文字化したり、電光表示板で表示したりする。
- ・障害者が立って列に並んで順番を待っている場合に、周囲の理解を得た上で、当該障害者の順番が来るまで椅子などを用意する。
- ・他人との接触、多人数の中にいることによる緊張により、不随意の発声等がある場合、緊張を緩和するため、当該障害者に説明の上、施設の状況に応じて別室を準備する。
- ・事務手続の際に、職員等が必要書類の代読・代筆を行う。

出所：内閣府ホームページ (http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index_saigai.html)

【参考文献】

- ・「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月、内閣府（防災担当））
- ・「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月、内閣府（防災担当））
- ・兵庫県「県民向け被害シナリオ」（<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk38/jishinhighaisoutei.html>）
- ・「東日本大震災の取り組み記録」（平成25年2月、財団法人仙台市障害者福祉協会）
- ・NPO法人榎本地域活動協議会ホームページ（<http://www.egao-ageruyo.com/>）
- ・地域防災セミナー「災害時要援護者のあり方を考える～排除のない防災をめざして」講演資料