高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究

令和４年度　危機管理体制調査研究報告書

市内中心部を流れる五ヶ瀬川（延岡市）

令和 5 年 3 月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会

はじめに

高齢者や障害者は災害が発生してもすぐに避難することが難しいため、周囲の住民や行政などからの配慮・支援が特に必要となります。現在、65 歳以上の高齢者は日本の総人口の 28.9%となっており、約 3.5 人に 1 人の割合となっています。令和 47 年（2065 年）にはこの割合が約 2.6 人に 1 人となり、75 歳以上の割合も約 3.9 人に 1 人になると試算されています。障害者の割合については、身体・知的・精神の 3 区分を合わせると全人口の約 7.6%に達します。障害者の割合も 1970 年代から上昇傾向にあるため、当該割合は今後も高くなっていくことが推測されます。

高齢者や障害者だけでなく、妊婦や外国人なども含めれば、災害発生時に配慮や支援を必要とする人の割合は決して少なくありません。これからの日本社会においては、このような要配慮者へのサポートがこれまで以上に重要になってくると思われます。今後発生し得る災害からこうした要配慮者を守っていくためには、地域住民による自助・共助とともに、各地域で取り組まれている要配慮者の防災施策が非常に大きな役割を担うことになります。

令和４年度の危機管理体制調査研究事業では、市区町村が取り組む高齢者・障害者の防災施策を対象に、その現状や課題を調査しました。調査研究にご協力頂いた市区町村のご担当者様や民間団体の皆様、そして本調査研究事業の助成元である一般財団法人全国市町村振興協会には、深く感謝申し上げます。本調査研究事業の知見が要配慮者の防災施策の一助になれば、幸甚に存じます。

令和５年３月

一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会
理事長　西藤　公司

目次

第１章　問題と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
　第１節　要配慮者と災害・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
　　（１）要配慮者の定義・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
　　（２）要配慮者の死亡割合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４
　第２節　災害発生時に支援の必要性について配慮されるべき高齢者・障害者の割合・５
　　（１）高齢者・障害者の人口割合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・５
　　（２）高齢者・障害者の居住形態・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・８
　第３節　高齢者・障害者を取り巻く防災環境・・・・・・・・・・・・・・・９
　　（１）避難施設の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・９
　　（２）社会福祉施設の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・11
　　（３）高齢者・障害者にかかわる防災施策の変遷・・・・・・・・・・・・12
　第４節　本事業の目的と構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13

第２章　高齢者・障害者が直面する防災上の諸問題・・・・・・・・・・・・17
　第１節　災害情報の入手にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・19
　　（１）災害情報の ICT 化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・19
　　（２）コンピュータ・リテラシーと情報リテラシー・・・・・・・・・・・20
　第２節　避難にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
　　（１）早期避難・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
　　（２）居住地の災害脆弱性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・23
　第３節　避難生活にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・24
　　（１）避難生活の環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・24
　　（２）災害関連死・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・25

第３章　要配慮者の防災施策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・29
　第１節　避難行動要支援者名簿の作成・・・・・・・・・・・・・・・・・・31
　　（１）避難行動要支援者名簿の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・31
　　（２）避難行動要支援者の情報収集と外部への提供・・・・・・・・・・・32
　　（３）避難行動要支援者名簿の歴史・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
　　（４）避難行動要支援者名簿作成の現状・・・・・・・・・・・・・・・・35
　第２節　個別避難計画の作成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・41
　　（１）個別避難計画作成の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・41

（２）個別避難計画作成の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・42
（３）要配慮者利用施設の避難計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・44
（４）要配慮者利用施設の避難計画の現状・・・・・・・・・・・・・・・・46
第３節　指定福祉避難所の指定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・47
（１）福祉避難所の定義・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・48
（２）指定福祉避難所の指定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・48
（３）福祉避難所を取り巻く課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・49
（４）直接避難に向けた制度改正・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・50
（５）直接避難実現にむけての現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・51
（６）避難所の指定促進に向けた制度改正・・・・・・・・・・・・・・・・51
（７）指定福祉避難所の指定の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・52

第４章　市区町村・NPO 法人を対象としたインタビュー調査・・・・・・・・61
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
（１）特定非営利活動法人　地域ひとネット
特定非営利活動法人　自立支援センターおおいた・・・・・・・・・64
（２）別府市防災局防災危機管理課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・66
（３）延岡市総務部危機管理課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・69
（４）福知山市市民総務部危機管理室・・・・・・・・・・・・・・・・・・・72
（５）高島市健康福祉部社会福祉課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・74
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・77
（１）要配慮者の防災を通した地域共生の促進・・・・・・・・・・・・・・77
（２）施策・プロジェクトの実効性の確保・・・・・・・・・・・・・・・・78

第５章　市区町村を対象とした質問紙調査・・・・・・・・・・・・・・・・81
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・83
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・83
（１）調査対象・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・83
（２）質問項目の分類・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・83
（３）実施手続き・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・83
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・84
（１）「一般項目」（Q1～4、9）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・84
（２）「個別避難計画にかかわる項目」（Q5～8、10）・・・・・・・・・・・85
（３）「福祉避難所にかかわる項目」（Q11～15）・・・・・・・・・・・・・88

（４）「要配慮者の防災施策全般にかかわる項目」(Q16～17)・・・・・・91
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・95
（１）個別避難計画と福祉避難所にかかわる取り組みの状況・・・・・・95
（２）個別避難計画と福祉避難所にかかわる課題・・・・・・・・・・・96

第６章　総合考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・99
第１節　高齢者・障害者の防災施策における主な課題・・・・・・・・・・101
（１）個別避難計画作成事業における主な課題とその背景・・・・・・・101
（２）福祉避難所の管理・運営における主な課題とその背景・・・・・・102
第２節　避難行動要支援者の防災施策の円滑な実施に寄与する施策案・・・104
（１）個別避難計画の支援者確保を促進させる施策案・・・・・・・・・104
（２）福祉避難所による直接避難の受け入れを促進させる施策案・・・・105
第３節　地域の特性に応じた要配慮者の避難支援と避難先確保・・・・・・108

第７章　参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・111
第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目・・・・・・・・・・・・113
第２節　市区町村向けの質問紙項目・・・・・・・・・・・・・・・・・・114

第１章　問題と目的

第１節　要配慮者と災害

自然災害によってもたらされる影響の度合いは、個々人が有する特性によって大きく異なってくる。特に、避難の際に時間を要する人や災害情報をうまく受け取れない人などは、災害の発生によって大きな影響を受けやすい。災害発生前後において特に配慮を必要とするこれらの人々は、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正以降、「要配慮者」と呼ばれるようになった。まず本節では、要配慮者の定義や災害への脆弱性などの基本事項を確認する。

（１）要配慮者の定義

災害対策基本法では、要配慮者を「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定義している。この「その他の特に配慮を要する者」には、妊産婦や傷病者、難病患者、日本語を十分に理解できない外国人などが想定されている。これらの定義を踏まえれば、要配慮者とは、「避難の際に時間を要する人や災害情報をうまく受け取れない人、避難生活に著しい困難が伴う人」と解釈することができる。なお、平成 25 年以前は「災害時要援護者」という用語が使われていたが、当該用語は要配慮者と同意語とみなすことができる（山崎、2014）。

要配慮者のうち、災害発生時に自ら避難することが困難であり、円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要するものは、「避難行動要支援者」と定義されている（内閣府、2021a）。避難行動要支援者の具体的な対象範囲は市区町村ごとに設定することになっており、対象者の詳細は地域の実情に応じたものとなっている（表１－１）。なお、施設入所者や入院患者などは、避難行動要支援者の定義に含まれていない場合が多い（図１－１）。

表１－１．避難行動要支援者名簿の対象範囲の一例（羽村市）

No.	項目
1	75 歳以上で構成する世帯
2	介護保険制度の要介護 3 以上の方
3	身体障害者手帳による障害の程度が 1 級または 2 級の方
4	愛の手帳による障害の程度が 1 度または 2 度の方
5	精神障害者保健福祉手帳による障害の程度が 1 級または 2 級の方
6	難病指定を受けている方で、避難するための支援が必要な方
7	その他避難について支援が必要と市長が認めた方

引用：羽村市、2022

図１－１．要配慮者と避難行動要支援者の定義の一例（西宮市）
引用：西宮市、2022

（２）要配慮者の死亡割合

自然災害の死亡割合を見てみると、どの事例においても高齢者が大きな割合を占めていることがわかる（表１－２）。災害種別で見てみると、震災（60.7%）よりも風水害（73.4%）において高齢者の死亡割合が若干高くなっている。また、風水害に限って言えば、災害規模（被害の大きさ）にかかわらず、死者数の 6～8 割は高齢者となっている。

表１－２．自然災害における高齢者の死亡割合

No.	災害名	死者数	割合
1	平成 7 年阪神・淡路大震災[*1]	2,399	43.7%
2	平成 16 年新潟・福島豪雨[*2]	16	81.3%
3	平成 16 年福井豪雨[*2]	5	80.0%
4	平成 16 年新潟県中越地震[*2]	68	66.2%
5	平成 17 年台風第 14 号[*2]	29	69.0%
6	平成 18 年豪雪[*2]	152	65.1%
7	平成 19 年新潟県中越沖地震[*2]	14	78.6%
8	平成 23 年東日本大震災[*3]	10,270	54.4%
9	平成 30 年 7 月豪雨[*4]	199	65.8%
10	令和元年台風第 19 号[*4]	84	65.5%
11	令和 2 年 7 月豪雨[*5]	80	78.8%

引用：[*1] 三谷ほか（2014）；[*2] 内閣府（2008）；[*3] 厚生労働省（2012）；[*4] 内閣府（2020a）；[*5] 内閣府（2020b）
注：No. 1, 3, 8, 10, 11 は 65 歳以上の割合、No.9 は愛媛県、岡山県、広島県の死者のうち 60 歳以上の割合、No. 2, 4～7 は高齢者の定義が不明

続いて、東日本大震災の被災 3 県における障害者の死亡割合を見てみると、当該死亡割合（1.43%）は全体の死亡割合（0.78%）の約 2 倍となっている（表１－３）。この統計における全体および障害者の死亡割合は被災 3 県で大きく異なっているため（例：岩手県が高く福島県が低い、宮城県の障害者死亡割合が高い）、「障害者の死亡割合は障害のない人の 2 倍」とは単純には言い切れない。その一方で、上述の高齢者死亡割合も踏まえれば、控えめに言っても、高齢者と障害者が災害から受ける影響の程度は全体的な傾向よりも大きいといえる。

表１－３．東日本大震災における障害者の死亡割合

県	全体			障害者（身体・知的・精神）		
	人口	死者	死亡割合	人口	死者	死亡割合
岩手県	205,437	5,722	2.79%	12,178	429	3.52%
宮城県	1,674,363	10,437	0.62%	72,451	1,099	1.52%
福島県	522,155	2,670	0.51%	31,230	130	0.42%
計	2,401,955	18,829	0.78%	115,859	1,658	1.43%

引用：NHK（2012）をもとに作成

第２節　災害発生時に支援の必要性について配慮されるべき高齢者・障害者の割合

前節で示したとおり、高齢者と障害者は、ともに災害の影響を強く受ける傾向にある。従って、高齢者や障害者の人口割合が高くなれば、必然的に、災害の影響を受けやすい人の割合も増えることになる。また、高齢者や障害者のみの世帯（例：高齢夫婦世帯、障害者単身世帯）は、そうでない要配慮者世帯に比べ、災害発生時により支援が必要となる可能性が高い。本節では、高齢者・障害者の人口割合や居住形態を取り上げながら、災害発生時に支援の必要性について配慮されるべき高齢者・障害者の割合を試算する。

（１）高齢者・障害者の人口割合

日本の総人口における主な要配慮者の割合は、おおよそ表１－４のとおりとなる。これらの要配慮者の中には、属性が重複している者（例：65 歳以上の障害者、複数の障害を持つ者）も含まれている。また、障害を有する人々の中には、あえて障害者手帳を申請していない人もいるはずである。そのため、実際の要配慮者の割合は、表１－４の割合計（41.4%）から大きく乖離している可能性も考えられる。なお、在宅障害者の内訳については、身体障害者（身体障害児を含む）が 3.4%（428 万 7 千人）、知的障害者（知的障害児を含む）が 0.8%（96 万 2 千人）、精神障害者が 3.1%（389 万 1 千人）となっている（内閣府、2022c）。

表１－４．全人口における要配慮者のおおよその割合

No.	項目	全人口における割合
1	65 歳以上の高齢者[*1]	28.9%
2	在宅の障害者（身体、知的、精神）[*2]	7.3%
3	妊婦[*3]	0.7%
4	未就学の乳幼児（0～5 歳）[*4]	4.5%

引用：[*1] 総務省統計局、2022；[*2] 内閣府、2022c；[*3]2020 年出生数 840,835 人（厚生労働省、2022）を 2020 年の人口 126,226,568（総務省、2021）で割った割合；[*4] 総務省統計局、2020

日本の総人口が減少傾向にある一方で（図１－２）、高齢者と障害者の人口は双方ともに増加傾向にある。1950 年に 5%程度であった高齢者（65 歳以上）の人口割合は 2021 年には 30%近くにまで上昇しており、当該割合は 2040 年に 35%を超えると推測されている（図１－３）。障害者人口は 2006 年（655.9 万人）から 2018 年（936.6 万人）にかけて 42.8%も増加しており、人口割合では 5.1%（2006 年）から 7.4%（2018 年）に上昇している（図１－４）。

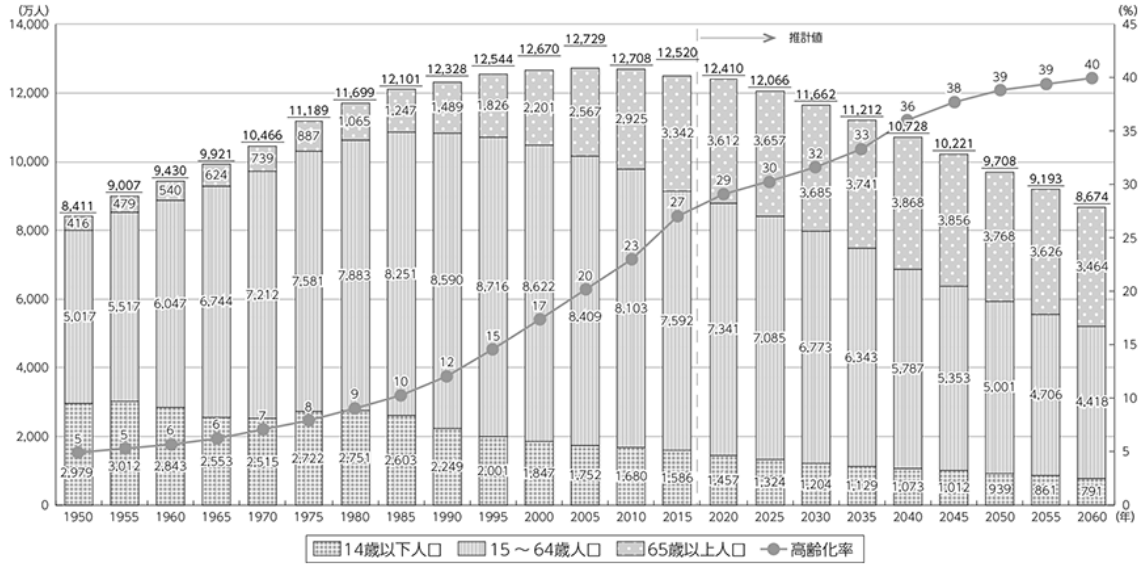


図１－２．日本の総人口推移
引用：総務省、2016

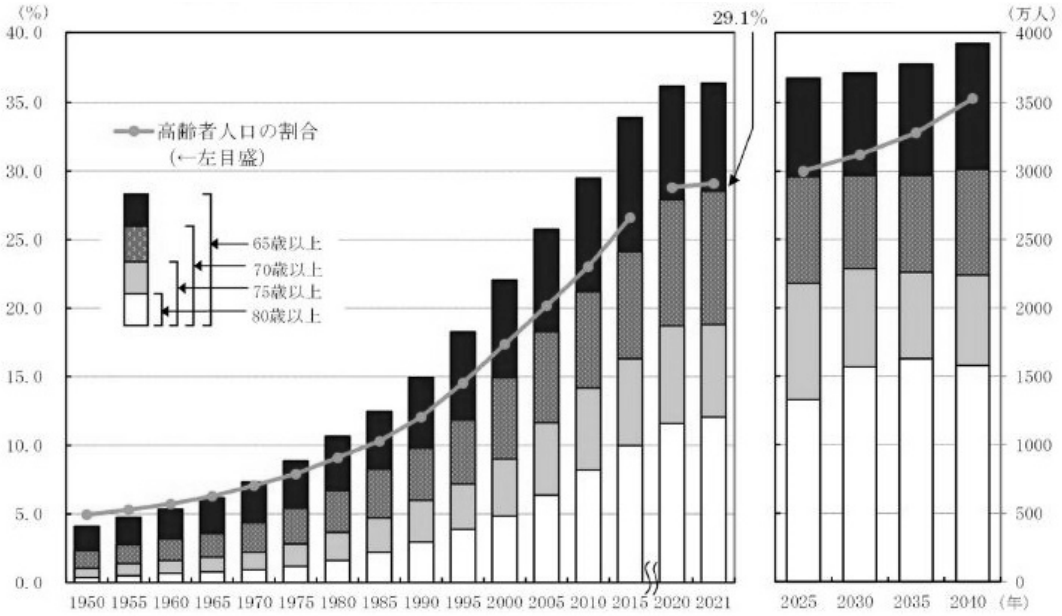
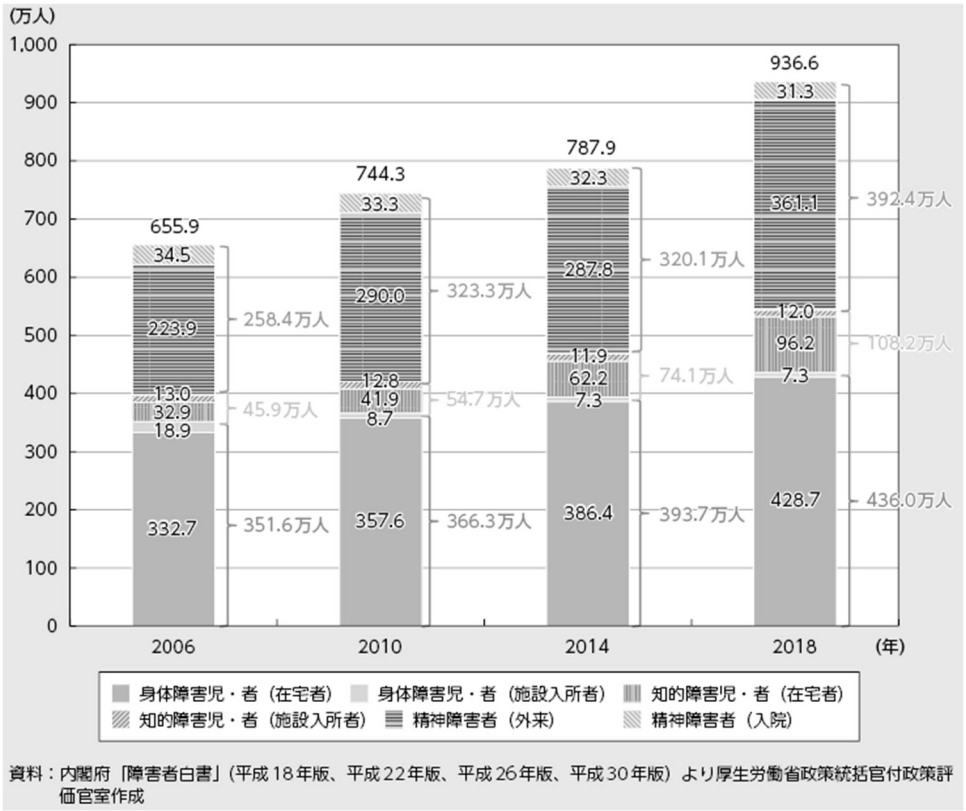


図１－３．高齢者人口の推移（1950～2040 年）
引用：総務省統計局、2021

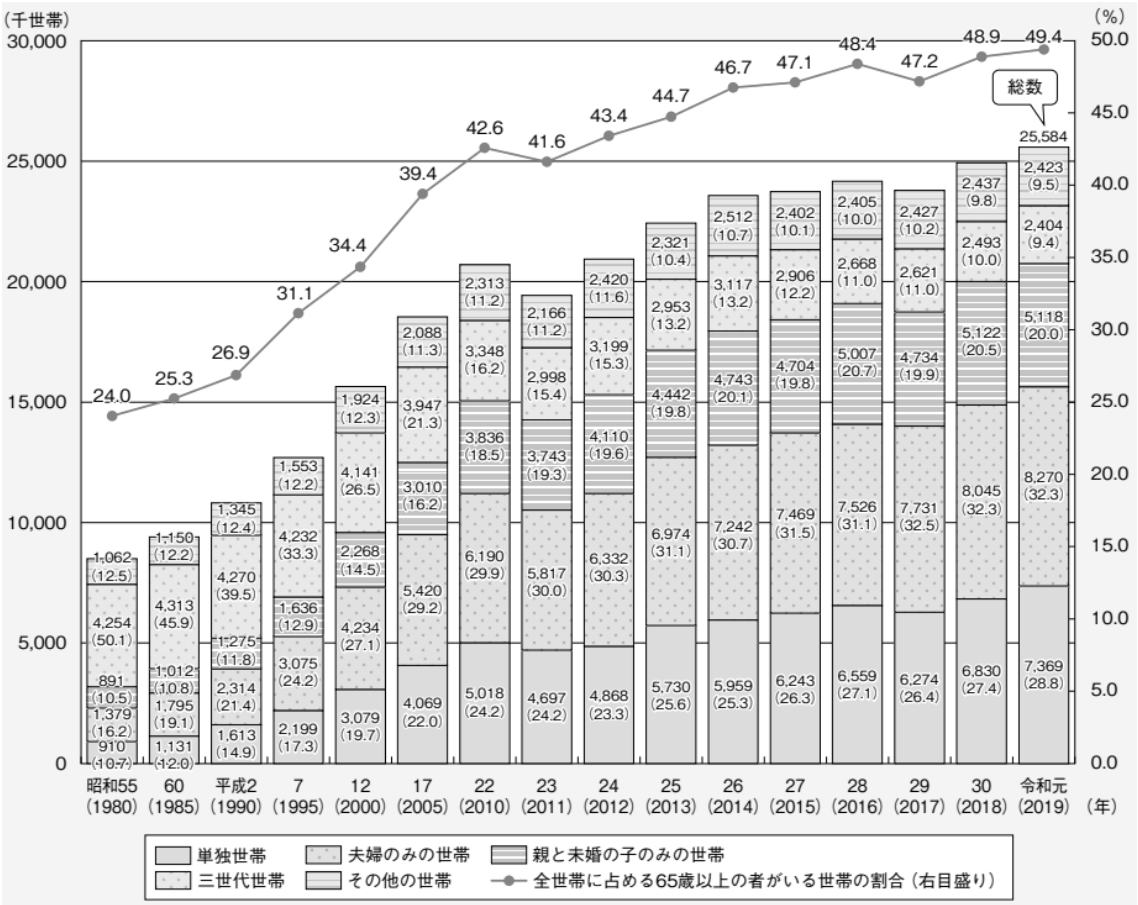


資料：内閣府「障害者白書」（平成 18 年版、平成 22 年版、平成 26 年版、平成 30 年版）より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成

図１－４．障害者数の推移
引用：厚生労働省、2018

（２）高齢者・障害者の居住形態

65 歳以上の高齢者のいる世帯は 2019 年時点で 2,558 万 4 千世帯となっており、全世帯数（5,178 万 5 千世帯）の 49.4%となっている（図１－５）。このうち 65 歳以上の一人暮らし世帯（棒グラフ最下段）は 2019 年時点で 736 万 9 千世帯、65 歳以上の夫婦のみの世帯（棒グラフの下から 2 段目）が 827 万世帯となっている。全世帯における割合を見ても、65 歳以上の一人暮らし世帯は 14.2%、65 歳以上の夫婦のみの世帯が 16.0%となっており、合計では全体の約 3 割を占めることになる。これらの高齢者世帯は災害発生時に同居人など（例：子や孫）からの避難支援をすぐに受けられない可能性が高いため、周囲の住民や行政などからの避難支援が特に必要となることが予想される。



資料：昭和60年以前の数値は厚生省「厚生行政基礎調査」、昭和61年以降の数値は厚生労働省「国民生活基礎調査」による。
(注1) 平成7年の数値は兵庫県を除いたもの、平成23年の数値は岩手県、宮城県及び福島県を除いたもの、平成24年の数値は福島県を除いたもの、平成28年の数値は熊本県を除いたものである。
(注2) （ ）内の数字は、65歳以上の者のいる世帯総数に占める割合（%）
(注3) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

図１－５．65 歳以上の者のいる世帯の割合
引用：内閣府（2022b）

2016 年に実施された障害者手帳所持者（身体障害者手帳、養育手帳、精神障碍者保健福祉手帳）を対象にした調査によると、障害者の同居人有無は図１－６のとおりとなっている。障害種別が重複している回答者も含まれているため同居人有無の割合は単純な和とはならないが、一人暮らしをしている障害者は少なくとも障害者全体の 1 割程度を占めていると推測される。この割合を在宅の障害者人口（約 914 万人）に当てはめると、おおよそ 91 万 4 千人の障害者が一人暮らしをしていることになる（全世帯における割合は 1.8%）。前述の 65 歳以上の一人暮らし世帯･65 歳以上の夫婦のみの世帯の割合（30.2%）と合わせると、災害発生時に支援の必要性について配慮されるべき高齢者・障害者世帯の割合は全体のおおよそ 3 割程度（32.0%）と見積もることができる。

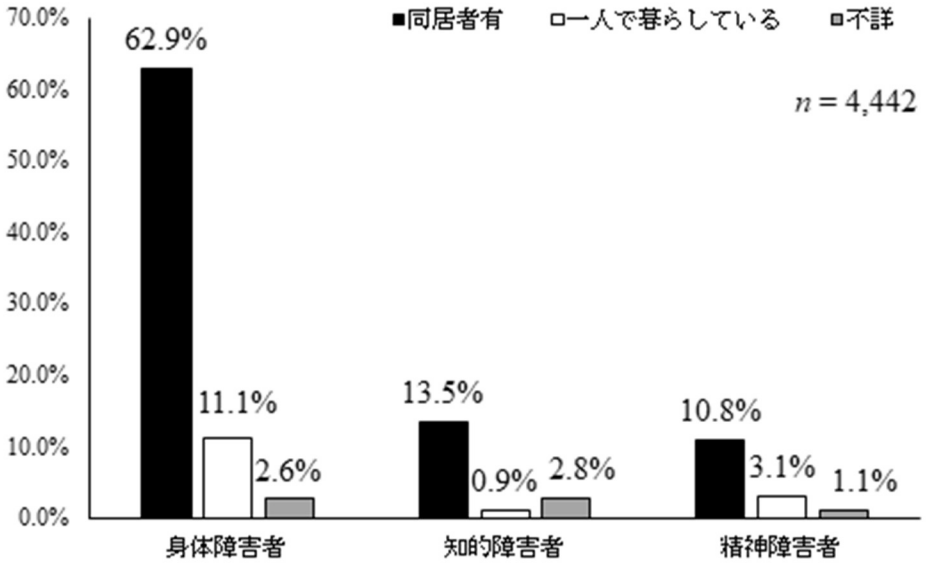


図１－６．障害者の同居人有無（障害種別は複数回答）

引用：厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部（2018）をもとに作成

第３節　高齢者・障害者を取り巻く防災環境

既述のとおり、災害発生時に支援の必要性について配慮されるべき高齢者・障害者の人口割合は全体のおおよそ 3 割となっており、当該割合はこの先も高くなっていくことが予想される。そのため、要配慮者を災害から守る施策の重要性は、今後より一層高まることが予想される。以下においては、災害発生時に高齢者・障害者が利用する避難施設、そしてこれらの要配慮者を災害から守る防災施策の変遷を概観する。

（１）避難施設の現状

2020 年 10 月 1 日時点において、全国には 79,281 か所の指定避難所が設置さ

れている（内閣府、2021b）。少し古い資料（2017 年）となるが、指定避難所の形態別指定割合は図１－７のとおりとなっている。多くの自治体において、主要な指定避難所は「小中学校・高校（95.4%）」や「公民館（78.6%）」となっている。避難先が学校や公民館であれば、一般的には、他の避難者とともに居住空間を共有することになる。これらの避難先の中にはバリアフリー化が十分に進んでいない建物もあるため、施設内の段差やトイレ設備などは高齢者や障害者の避難生活を難しくさせる要因となる。また、一部の要配慮者（例：自閉症を有する人）にとっては、不特定多数の避難者と同じ空間を共有することが特に難しい場合もある（例：周囲の音や光に過敏になる、泣き続ける）。

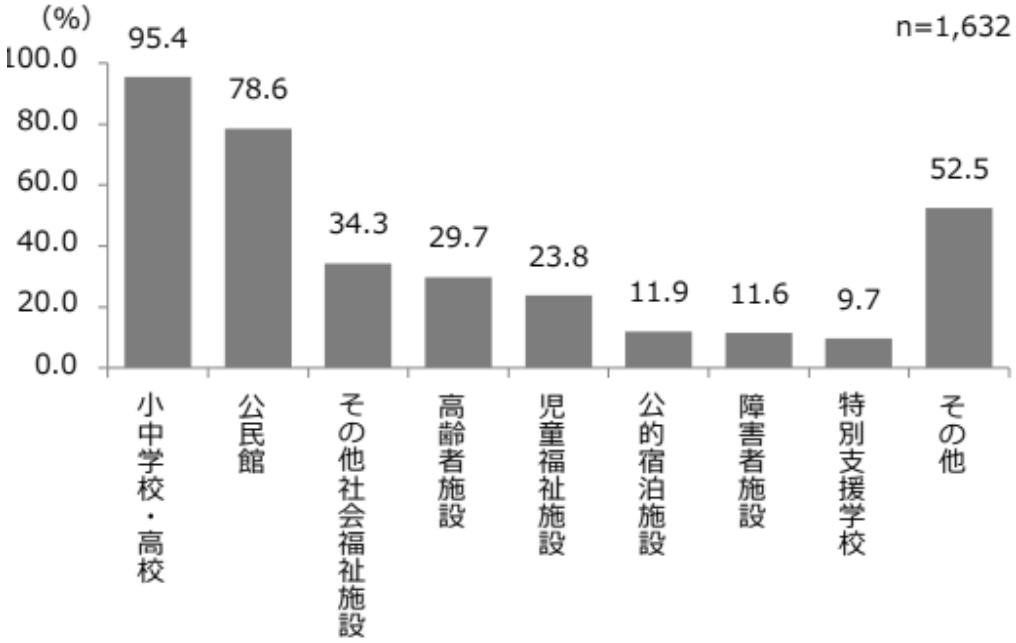


図１－７．指定避難所の形態別指定割合
引用：内閣府、2017

2017 年の調査では、指定避難所内で福祉避難スペース（要配慮者に配慮した空間）の設置を想定している割合は全体の 4 割弱となっている（図１－８）。この福祉避難スペースでは、「高齢者、妊産婦、家族スペースなどの設置」（74.7%）や「妊産婦や子供連れの方の専用スペースの設置」（67.6%）、「車いすの方々専用のスペース（福祉避難スペース）の設置」（49.1%）が想定されている。以前と比べれば指定避難所における要配慮者の避難生活環境は徐々に改善されてきてはいるが、高齢者や障害者にとっては、既存の指定避難所への避難はいまだに厳しい条件が伴うものとなっている。

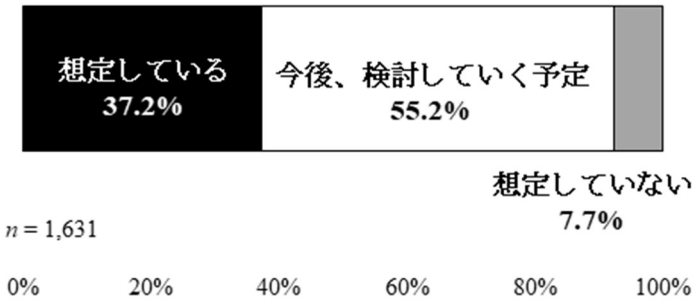


図１－８．指定避難所における福祉避難スペースの想定有無
引用：内閣府（2017）をもとに作成

（２）社会福祉施設の現状

社会福祉施設は高齢者や障害者、子供などの援護・育成を目的とした施設であり、現在の施設数と定員は表１－５のとおりとなっている。これらの施設のうち、高齢者や障害者が利用する社会福祉施設に関しては、以前より人手不足や労働条件の悪さが大きな問題となっている（図１－９）。高齢者や障害者の数が増加傾向にある中、介護サービスの雇用維持は、平時だけでなく発災後の福祉にも大きな影響を及ぼす可能性がある。

表１－５．社会福祉施設の施設数と定員（2020 年 10 月 1 日時点）

No.	種別	施設数	定員
1	保護施設	289	19,108
2	老人福祉施設	5,228	158,379
3	障害者支援施設等	5,556	187,939
4	身体障害者社会参加支援施設	316	-
5	婦人保護施設	47	1,329
6	児童福祉施設等	45,722	3,058,717
7	母子・父子福祉施設	56	-
8	その他の社会福祉施設等	23,509	609,472*
合計		80,723	4,034,944

*有料老人ホーム（サービス付き高齢者向け住宅以外）のみの定員数
引用：厚生労働省（2020）をもとに作成

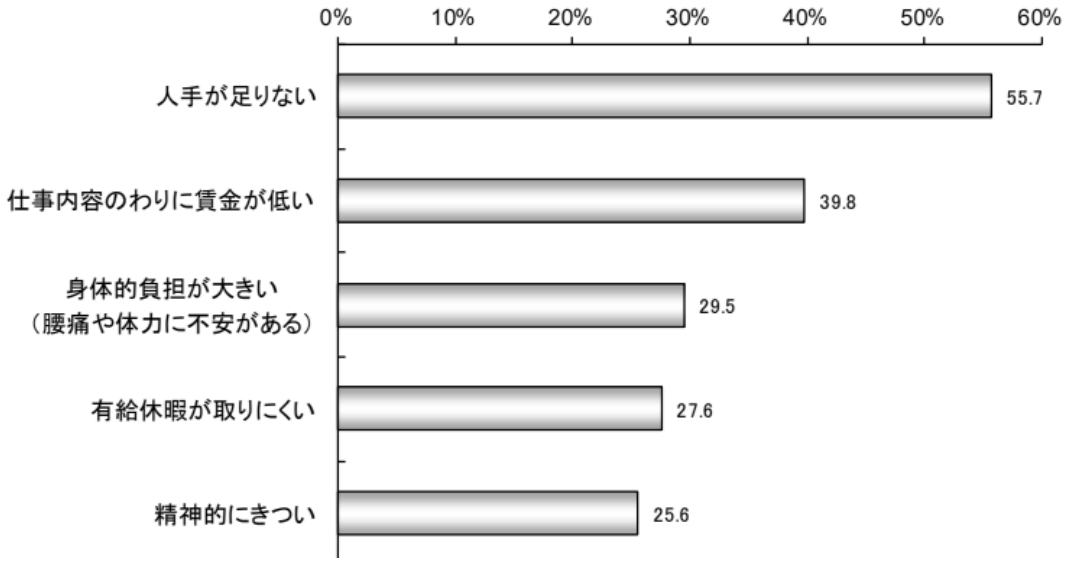


図１－９．介護サービスに従事する従業員の悩み・不安・不満等（複数回答）
引用：介護労働安定センター、2020

各市区町村は、福祉避難所の指定要件等を踏まえながら、先述の社会福祉施設の中から福祉避難所として指定する施設を選定することになる。現在、全国に 79,281 か所ある指定避難所のうち、9,072 か所が指定福祉避難所となっている。各市区町村において福祉避難所として確保されている協定施設を含めると、福祉避難所の数は全国で計 24,750 か所となる（内閣府、2021b）。なお、これまで福祉避難所は二次避難所として発災後必要性がある場合にのみ開設されていたが、現在（令和 3 年 5 月以降）では発災直後の直接避難も推進されるようになってきている。

（３）高齢者・障害者にかかわる防災施策の変遷

1995 年の阪神・淡路大震災（65 歳以上の死亡割合 43.7%：三谷ほか、2014）、2004 年の新潟・福島豪雨（同割合 81.3%：内閣府、2008）や福井豪雨（同割合 80.0%：内閣府、2008）などの災害によって、災害対策・対応における要配慮者の存在がより顕在化されるようになった。以降、要配慮者の防災に関する議論は、国レベルでより活発に行われるようになった（図１－１０）。特に 2011 年の東日本大震災以降は大きな法改正も複数回行われており、要配慮者を取り巻く防災環境は着実に改善されてきている。

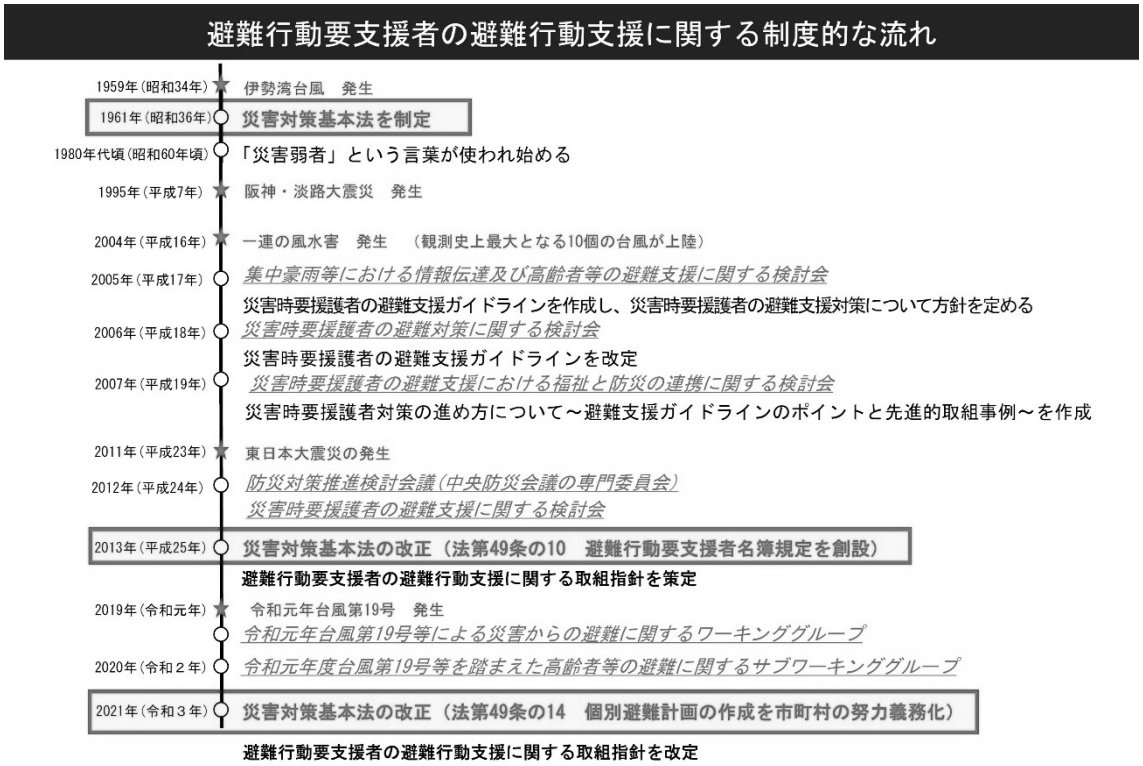


図１－１０．要配慮者の防災にかかわる制度的な流れ
引用：内閣府、2022a

近年策定された高齢者と障害者にかかわる主な防災施策としては、「避難行動要支援者名簿の作成」や「個別避難計画の作成」、「指定福祉避難所の設置」などが挙げられる。しかし、これらの施策が実施されたからといって、災害に起因する要配慮者の死亡割合が即座に低減するわけではない。事実、既出の表１－２が示すとおり、近年（平成 25 年以降）の災害事例においても高齢者の死亡割合は高いままとなっている（表１－２の No. 9～11 参照）。災害における要配慮者の死亡割合を低減させるためには、前述の防災施策を各地域社会に十分浸透させていくことが必要不可欠となる。

第４節　本事業の目的と構成

本章では、高齢者と障害者にかかわる基本事項を確認しながら、要配慮者を取り巻く防災環境を概観した。災害の影響を受けやすい人口の割合が今後ますます高まっていく中で、要配慮者にかかわる防災施策はどの市区町村においても優先度の高い取り組みとなる。他方、個別避難計画の作成や指定福祉避難所の設置などの要配慮者の防災施策については、自治体規模や災害発生頻度、地域特性などによって、その進捗度合が大きく異なっている可能性が考えられる。

そこで本事業では、高齢者・障害者の防災施策を対象に、文献調査や質問紙調査などを含めた調査研究を実施する。本事業の構成を、図１－１１に示す。まず第２章では、高齢者と障害者が直面する防災上の諸問題を取り上げる。続く第３章では、高齢者・障害者にかかわる既存防災施策の現状を概観する。第４章では市区町村・NPO 法人へのインタビュー調査、第５章では全国の市区町村を対象にした質問紙調査を実施し、高齢者・障害者の防災施策にかかわる現在の取り組み状況や課題を精査する。第６章では、前述の調査結果を踏まえながら、高齢者・障害者の防災施策の円滑な実施に寄与する施策案を検討する。

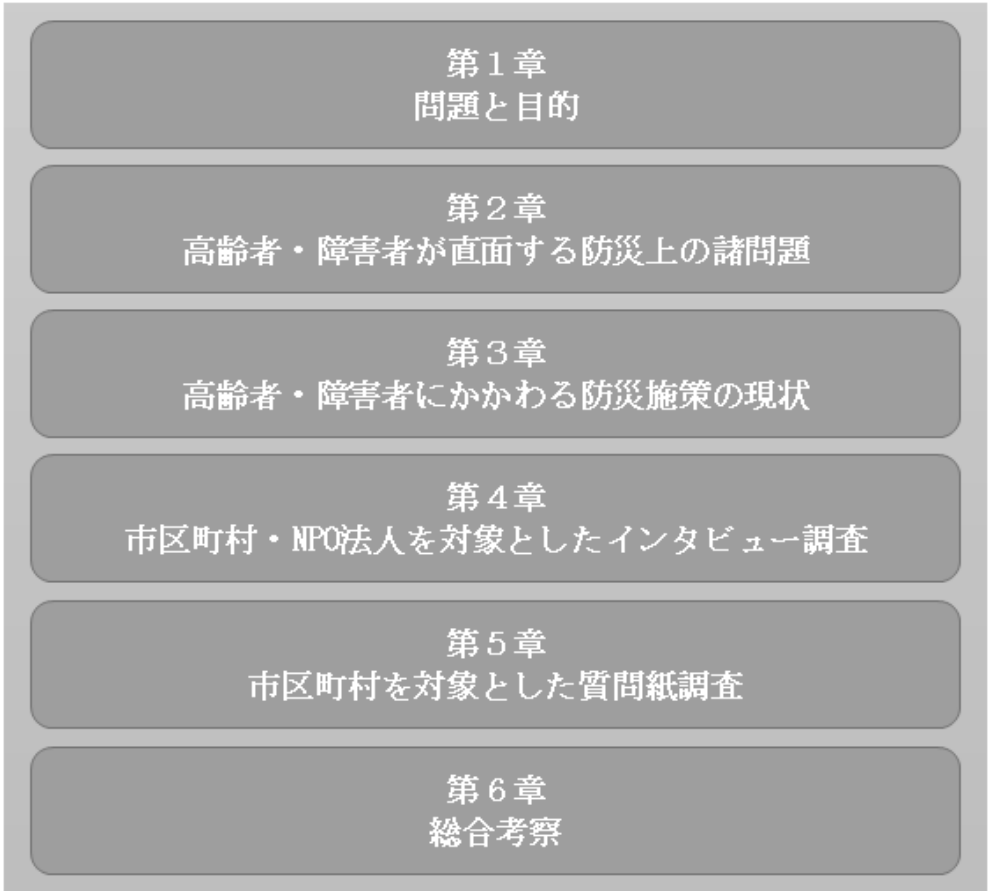


図１－１１．本事業の構成

引用・参考文献

介護労働安定センター（2020）．令和元年度「介護労働実態調査」の結果　介護労働安定センター　http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/2020r02_chousa_kekka_0818.pdf

厚生労働省（2012）．参考１人口動態統計からみた東日本大震災による死亡の状況について　平成 23 年（2011）人口動態統計（確定数）の概況　厚生労働省　https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei11/dl/14_x34.pdf

厚生労働省（2018）．平成３０年版厚生労働白書　厚生労働省

厚生労働省（2020）．令和２年社会福祉施設等調査の概況　厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/20/index.html

厚生労働省（2022）．令和 2 年（2022）人口動態統計（確定数）の概況　人口動態総覧　厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei20/dl/03_h1.pdf

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部（2018）．平成２８年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）結果　厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h28.pdf

総務省（2016）．平成 28 年版情報通信白書　総務省

総務省（2021）．令和 2 年度国勢調査 人口等基本集計 結果の要約　総務省 https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/summary_01.pdf

総務省統計局（2020）．統計トピックス No.125 我が国のこどもの数 -「こどもの日」にちなんで-（「人口推計」から）I-1　こどもの数は 1512 万人、39 年連続の減少　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/jinsui/topics/topi1251.html

総務省統計局（2021）．統計トピックス No.129 統計からみた我が国の高齢者－「敬老の日」にちなんで－　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1290.html

総務省統計局（2022）．人口推計 2022 年（令和 4 年）6 月報　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/202206.pdf

内閣府（2008）．平成 20 年版 防災白書　内閣府

内閣府（2017）．平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書　内閣府　https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/houkokusyo.pdf

内閣府（2020a）．資料１ 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（案））　内閣府 https://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/pdf/dai8kai/siryo1.pdf

内閣府（2020b）．資料４ 令和 2 年 7 月豪雨の概要　令和元年台風第 19 号等を

踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ（第３回）　内閣府 https://www.bousai.go.jp/fusuigai/subtyphoonworking/pdf/dai3kai/siryo4.pdf
内閣府（2021a）．避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針　内閣府 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/pdf/202105shishin.pdf
内閣府（2021b）．福祉避難所について 福祉避難所の確保運営ガイドラインの改定を中心に　福祉施設・事業所防災セミナー　https://www.aju-cil.com/wp-content/uploads/slide2-1.pdf
内閣府（2022a）．避難行動要支援者の避難行動支援に関すること　内閣府 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/yoshiensha.html
内閣府（2022b）．令和４年版高齢社会白書　内閣府
内閣府（2022c）．令和４年版障害者白書　内閣府
西宮市（2022）．西宮市地域避難支援制度　西宮市 https://www.nishi.or.jp/smph/kurashi/anshin/bosaijoho/chiikinotaisaku/1029245201803.html
羽村市（2022）．避難行動要支援者制度について　羽村市 https://www.city.hamura.tokyo.jp/0000009440.html
三谷 智子・村上 由希・今村 行雄（2014）．阪神・淡路大震災，東日本大震災の直接死・震災関連死からみる高齢者の脆弱性　日本保健医療行動科学会雑誌, 29(1), 23-30.
山崎 栄一（2014）．災害時要援護者とは 用語法の複雑性と支援のあり方　復興, 6(1). 3-8.
NHK（2012）．東日本大震災で被害にあった障害者数（岩手県、宮城県、福島県）　NHK　https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/data_shiboritsu.html

第２章　高齢者・障害者が直面する
防災上の諸問題

第１節　災害情報の入手にかかわる問題

前章で示したとおり、一般の人々に比べると、高齢者と障害者は災害の影響を特に受けやすい。この原因には様々な要因がかかわっている可能性が考えられるが、本章では「災害情報の入手」、「避難」、「避難生活」という 3 つの領域に焦点を当てる。まず本節では、高齢者・障害者が直面する災害情報の入手にかかわる問題を取り上げる。

（１）災害情報の ICT 化

1990 年代ごろまでの災害情報の主な情報源は、テレビやラジオ、防災行政無線（屋外拡声子局）、広報車や口頭による呼びかけなどとなっていた。これらの既存の情報源に加え、インターネットが一般に普及し始めた 2000 年以降は、ウェブサイトなども災害情報の情報源として活用されるようになった。この傾向は、市区町村が用いる災害情報の伝達手段についても同様となる（表２－１）。2000 年代以前と比べれば、現在は災害情報の情報源が多様化しているといえる。

表２－１．市区町村による災害情報の伝達手段整備状況（Q6）

No.	項目	*n*	整備状況		
			3. 主要な情報伝達手段として整備している	2. 補足的な情報伝達手段として整備している	1. 災害情報の伝達手段としては整備していない
1	市町村防災行政無線（屋外拡声子局）	767	82.4%	3.5%	14.1%
2	市町村防災行政無線（戸別受信機）	766	52.6%	16.6%	30.8%
3	電話（例：一斉電話、防災行政無線の電話応答サービス）	766	18.8%	29.9%	51.3%
4	FAX	766	10.7%	26.5%	62.8%
5	広報車・消防団などによる呼びかけ	767	47.3%	49.9%	2.7%
6	戸別訪問	765	7.1%	39.2%	53.7%
7	自動起動ラジオ（例：緊急告知FMラジオ受信機）	764	11.9%	5.2%	82.9%
8	地元のテレビ局（L字放送、データ放送含む）	765	25.9%	18.7%	55.4%
9	ケーブルテレビ	767	19.6%	20.5%	60.0%
10	地元のラジオ局（コミュニティFM以外）	765	5.2%	8.6%	86.1%
11	コミュニティFM	765	16.1%	10.6%	73.3%
12	自治体の公式ホームページ	768	67.4%	27.7%	4.8%
13	登録制メール	766	61.1%	12.7%	26.2%
14	自治体が発信源となるエリア・緊急速報メール	768	77.6%	15.8%	6.6%
15	SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）	762	28.0%	31.8%	40.3%
16	携帯端末用防災アプリ（例：Yahoo!防災速報）	766	11.4%	21.9%	66.7%
17	IP告知システム（インターネット網を用いた地域の情報共有支援システム）	768	9.4%	2.3%	88.3%
18	その他	408	8.3%	1.2%	90.4%

引用：日本防火・危機管理促進協会（2018）をもとに作成

災害情報の入手に関して言えば、テレビや防災行政無線などの従来の情報入手手段は、手段ごとの欠点が少なくなかった（例：テレビでは地域ごとの細かな情報収集が難しい、防災行政無線は聞こえにくい）。他方、インターネットの普及によって、緊急時においても自分が住む地域に即した情報を迅速に収集することが可能となった。特に Twitter や Facebook を中心とするソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）では即時性の高い情報提供・収集が可能となっているため、現在多くの市区町村によって積極的に活用されている（表２－２）。誤情報やデマなどの問題はあるが、目まぐるしく状況が変化する発災時においては、SNS による災害情報の入手や発信は特に有効だといえる。

表２－２．市区町村が利用している SNS の種類（Q5）

No.	SNS の種類	利用団体数	利用団体での割合（$n = 571$）	全回答団体での割合（$N = 771$）
1	Twitter	320	56.0%	41.5%
2	Facebook	466	81.6%	60.4%
3	LINE	74	13.0%	9.6%
4	Google+	7	1.2%	0.9%
5	Instagram	81	14.2%	10.5%
6	地域 SNS	6	1.1%	0.8%
7	その他	15	2.6%	1.9%

複数回答

引用：日本防火・危機管理促進協会（2018）をもとに作成

（２）コンピュータ・リテラシーと情報リテラシー

現代社会において、インターネットは必要不可欠な情報入手手段となっている。その一方で、インターネットを利用しない人たちや何らかの理由で利用できない人たちは、情報格差（インターネットなどの ICT を使える人と使えない人との間に生じる格差）という問題に直面することになる。年齢階層別のインターネット・SNS 利用割合を見てみると、他の年齢層に比べて、要配慮者に該当する年齢層の利用割合が著しく低くなっていることが確認できる（図２－１）。同様に、障害者のインターネット利用割合を見てみると、2012 年時点では図２－２のとおりとなっている。知的障害以外のインターネット利用割合は 8～9 割となっているが、調査対象者全体の利用割合は 53.0%に留まっている（総務省情報通信政策研究所、2012）。概して言えば、高齢者や一部の障害者は、その他の人々に比べてインターネットの利用割合が著しく低いといえる。

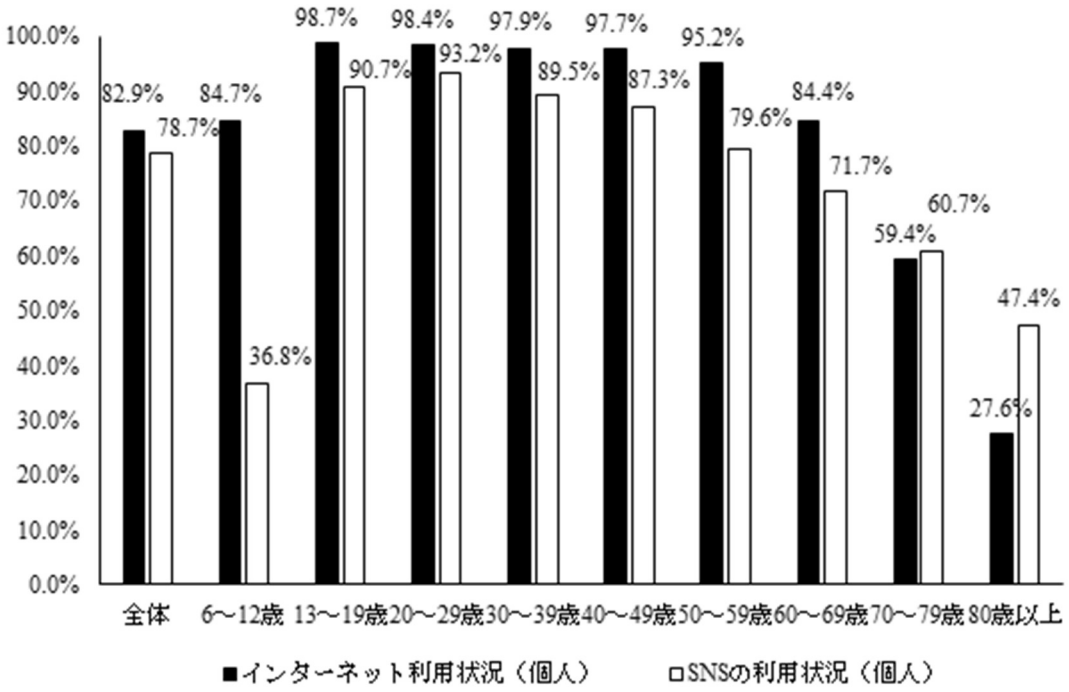


図２－１．年齢階層別のインターネット・SNS 利用割合（*n* = 42,988）
注：「SNS の利用状況（個人）」はインターネット利用者に占める割合
引用：総務省情報流通行政局（2022）をもとに作成

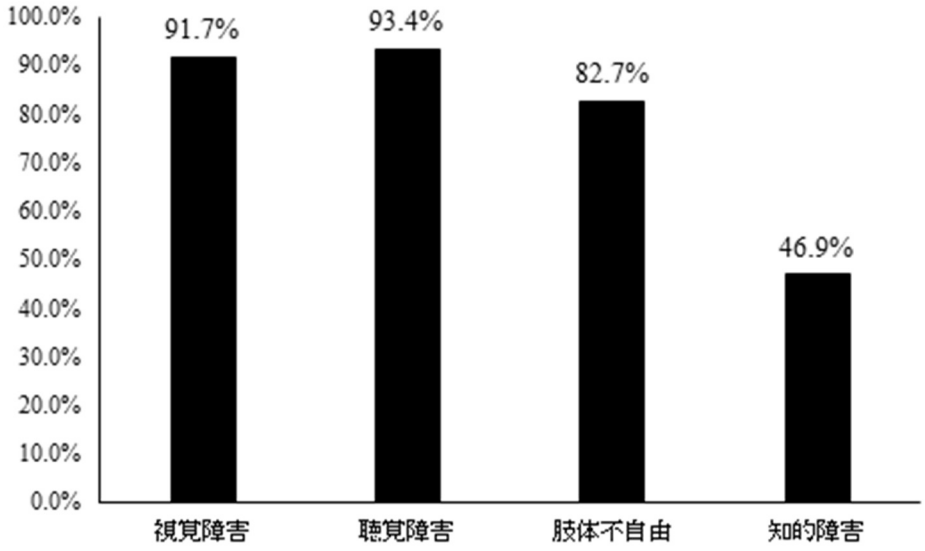


図２－２．障害別のインターネット利用率（*n* = 812）
引用：総務省情報通信政策研究所（2012）をもとに作成

情報通信技術の進展に伴い、コンピュータ・リテラシー（コンピュータを使いこなす能力）や情報リテラシー（情報機器・媒体および入手した情報を活用する

能力）の重要性は今後も更に高まっていくことが予想される。そのため、インターネットを利用しない・できない人々は、社会の情報化による利益（例：迅速な／必要な情報の入手）を十分に享受できない可能性が高い。この傾向は防災面においても同様であるため、結果的に、災害情報の ICT 化が高齢者・障害者が有する災害への脆弱性を高める一因となってしまっている可能性が考えられる。

第２節　避難にかかわる問題

避難行動は、迫りくる危険から身を守る最も基本的かつ効果的な回避方法となる。特に状況が急変しやすい台風や豪雨などの気象災害においては、早期に避難を実施することがより重要となってくる。しかし、多くの人にとって早期避難を実施することは決して簡単なことではなく、この行動傾向は要配慮者においても同様となる。本節では、高齢者・障害者の避難行動に焦点を当てながら、当該行動にかかわる問題を概観する。

（１）早期避難

現在、高齢者や障害者などの要配慮者は、「警戒レベル３」で危険な場所からの避難を求められている。愛媛大学と愛媛県（N.A.）が実施した調査によると、60 代以上の回答者で警戒レベル３を避難すべき避難レベルとして認識していた割合は 3～4 割程度となっている（図２－３）。障害者についても、警戒レベル３の発令を避難のきっかけとしている人々は 2 割未満となっている（図２－４）。

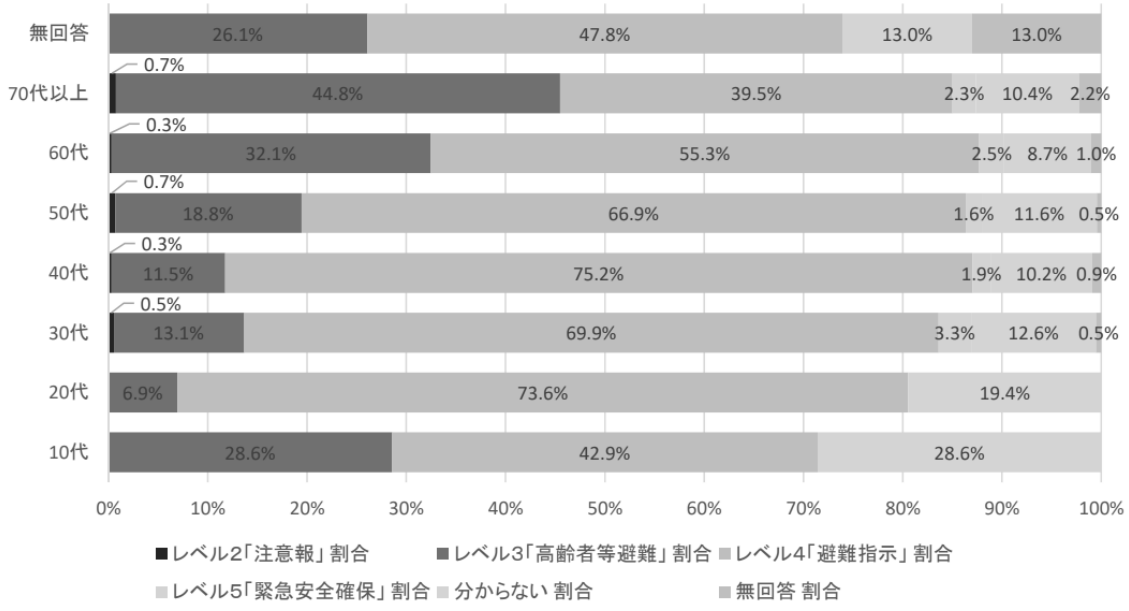


図２－３．年齢階層別の避難すべき避難レベルの認知（N＝2,917）
引用：愛媛大学・愛媛県、N.A.

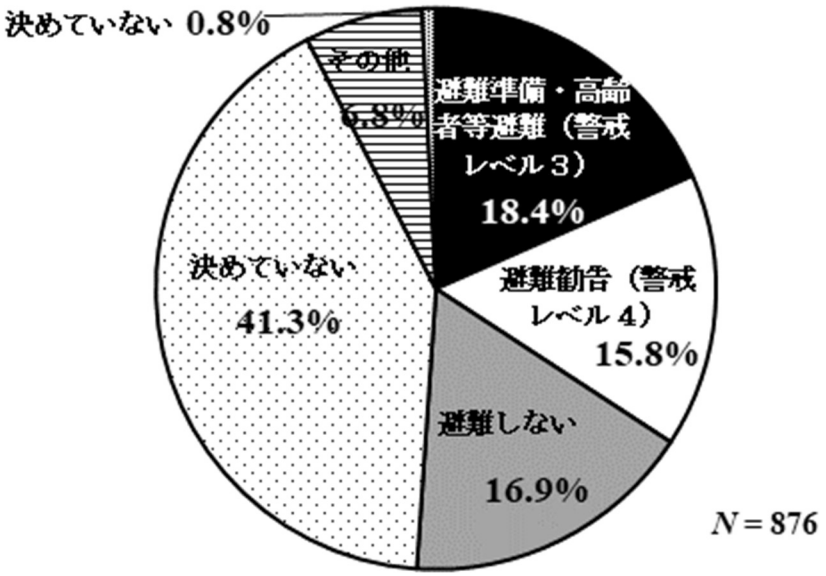


図２－４．障害者が避難するタイミング
引用：NHK・日本障害者フォーラム（2021）をもとに作成

上述の調査対象者全員が危険な地域に居住しているわけではなく、また、要配慮者の中には警戒レベル４の発令後でも避難行動を迅速に遂行できる人たちがいるはずである。そのため、要配慮者とはいえ、必ずしも警戒レベル３で避難を実施する必要はないのかもしれない。その一方で、多くの要配慮者にとっては、短時間に迅速な避難を実施することが難しい場合が多い。また、急激な状況の変化を伴う風水害においては、警戒レベル４が発令された後では周囲の避難支援が間に合わない可能性も考えられる（例：道路の冠水で要配慮者を迎えに行けない）。事実、前章表１－２で示したとおり、震災よりも風水害において要配慮者の死亡割合は高くなっている。

（２）居住地の災害脆弱性

特別養護老人ホームなどの社会福祉施設では、大雨や河川の氾濫によって、たびたび要配慮者が犠牲となっている。平成 28 年台風第 10 号では岩手県岩泉町内の施設で 9 人が犠牲となっており（日本経済新聞、2020）、令和 2 年 7 月豪雨では熊本県球磨村内の施設で 14 人の入所者が亡くなっている（西日本新聞、2020）。これらの災害事例だけを見ると「災害が発生すると社会福祉施設は危険」という印象を持ちかねないが、社会福祉施設自体が災害に弱いわけではない。東日本大震災における東北被災 3 県（岩手、宮城、福島）の障害者死亡率を検証した研究においては、障害者の施設入所率が高くなるほど死亡率が低くなるという結果が示されている（立木、2013）。実際のところ、要配慮者が在宅で被災す

る災害事例は多い。平成 30 年 8 月豪雨の倉敷市真備町では死者 51 人のうち 43 人が自宅で被災しており、この中の 36 人が 65 歳以上となっている（朝日新聞、2018）。この豪雨災害では、知的障害を持つ母子も真備町内の自宅で亡くなっている（毎日新聞、2021）。

社会福祉施設で大きな災害被害が生じてしまう要因の一つに、施設の立地が挙げられる。厚生労働省と国土交通省の調査によると、調査対象となった社会福祉施設 7,531 施設のうち、洪水浸水想定区域内にある施設は 2,048 施設、土砂災害警戒区域内にある施設は 1,085 施設となっていた（厚生労働省老健局・国土交通省水管理・国土保全局、2021）。これらの施設のうち両方の警戒区域にある施設は 106 施設となっており、合計すると全体の 40%（3,027 施設）が災害リスクの高い場所に立地していることになる。また、NHK が東北地方にある 3,837 施設の立地を調べたところ、少なくとも 945 施設（24.6%）が津波・洪水・土砂のいずれかの浸水想定・警戒区域に該当していることがわかった（NHK、2021）。迅速に避難することが難しい要配慮者が災害脆弱性の高い場所にいれば、施設（例：老人福祉施設、障害者支援施設）や建物（例：木造、鉄筋）の種別にかかわらず、災害から身を守ることはより難しくなってしまう。

第３節　避難生活にかかわる問題

要配慮者は、災害発生直後の避難時だけでなく、その後の避難生活においても災害による間接的な影響を大きく受けることになる。災害発生後の避難生活環境は高齢者や障害者にとって厳しいものとなっており、近年環境改善に向けた取り組みが国や自治体レベルで実施されている。また、「災害関連死」も高齢者や障害者が災害発生後に直面する問題の一つであり、1995 年の阪神・淡路大震災以降から社会的にも大きな注目を集めるようになった。本節では、避難所内外での生活環境と高齢者・障害者の災害関連死割合を取り上げながら、避難生活時に要配慮者が直面する問題に触れる。

（１）避難生活の環境

第１章第３節で示したとおり、現在、避難所に指定されている施設の大多数は公立学校や公民館となっている。これらの施設のバリアフリー化程度は一様ではないため、施設によっては、要配慮者の避難生活が極めて困難となってしまう場合も少なくない。また、一般的な指定避難所では他の避難者と生活空間を共有することになるため、普段と異なる環境への適応に困難を抱える要配慮者にとっては、厳しい生活環境となってしまう。要配慮者に特化した避難先である指定福祉避難所は現在全国に 9,027 施設あるが（内閣府、2021）、発災直後から利用できる施設はまだ多くないのが現状となっている。

要配慮者にとって指定避難所での避難生活は心身にかなりの負担をかけることになるが、在宅避難等の指定避難所以外での避難を選択した場合でも、避難生活には困難が伴う場合が多い。停電や断水が生じればそれだけ避難生活が不自由となるし、被災状況によっては、被災後の家屋にとどまり続けることで自身や家族への危険が高まってしまう恐れがある（例：家屋の倒壊、浸水）。また、障害者・要介護者を対象にした調査によると、これらの要配慮者のうち、自宅に災害発生時用の水・食料などを備蓄している割合は 4 割程度にとどまっている（水野、2013）。被災後に行政や支援団体から個々の要配慮者へ支援物資を届けるような対応は現状それほど普及していないため（図２－５の No.3, 4）、要配慮者であっても、被災後は自ら積極的に支援を求めにいかなければ孤立無援状態になってしまう可能性が高い。

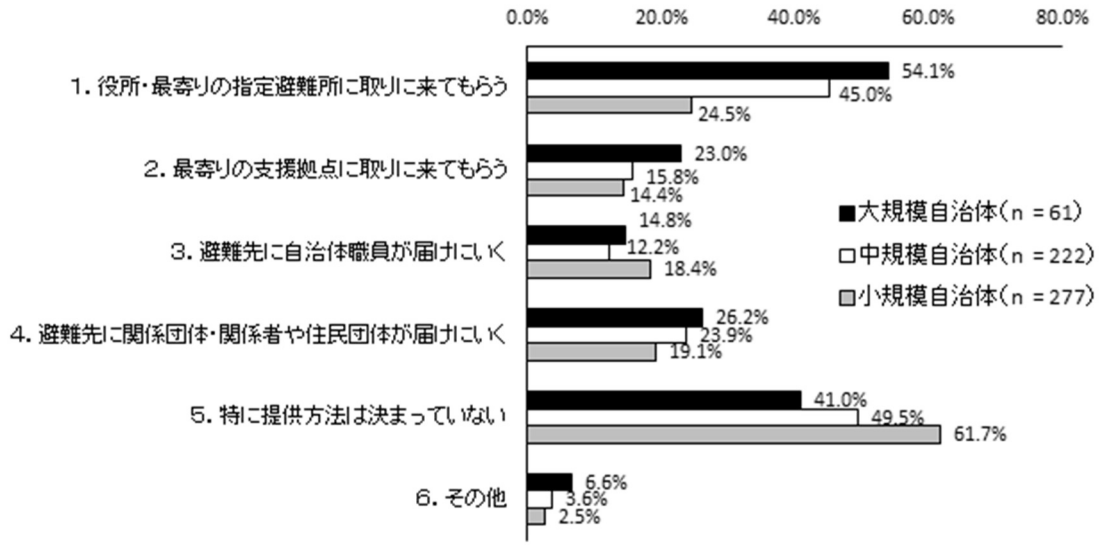


図２－５．避難所外避難をしている要配慮者への支援物資提供方法（Q18）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2022

（２）災害関連死

災害関連死は、避難生活が長期化しやすい地震災害で顕著となっている。東日本大震災では 3,789 人の災害関連死が確認されているが（令和 4 年 3 月 31 日時点）、そのうち 3,355 人（88.5%）が 66 歳以上となっている（復興庁、2022）。同様に、熊本地震で災害関連死に認定された 218 人のうち、高齢者（60 歳以上）の割合は 91.7%（200 人）となっている。（熊本日日新聞、2021）。災害関連死は既往症との関連も強く、東日本大震災では災害関連死の 65%（復興庁、2012）、熊本地震では 87%が既往症ありとなっている（熊本県、2018）。

障害者にとっても、災害関連死は被災後の大きな問題となっている。東日本大

震災被災 3 県（岩手、宮城、福島）の 32 市町村において、災害関連死に認定された 1,500 人のうち 24.6%（370 人）が障害者となっている（共同通信、2020）。日本の全人口における障害者の割合は 7.3%となっているため（内閣府、2022）、東日本大震災に限って言えば、人口割合の 3 倍以上の障害者が災害関連死で亡くなっていることになる。長期にわたる避難生活は一般の避難者にとっても過労や体調悪化の一因となるが、高齢者や障害者にとっては特に心身への影響が大きいといえる。

引用・参考文献

朝日新聞（2018）．犠牲５１人、８割超が１階部分で発見　真備町の豪雨被害　朝日新聞　https://www.asahi.com/articles/ASL885F8LL81PTIL00L.html

愛媛大学・愛媛県（N. A.）．資料１　水害・土砂災害からの避難についてのアンケート　愛媛大学・愛媛県　https://www.pref.ehime.jp/h15350/documents/hinanbunseki02siryo.pdf

共同通信（2020）．震災関連死、２４・６％が障害者　ロイター　https://jp.reuters.com/article/idJP2020030101001995

熊本県（2018）．震災関連死の概況について　熊本地震デジタルアーカイブ　https://www.kumamoto-archive.jp/post/58-99991jl0004fg2

熊本日日新聞（2021）．震災関連死、７０代以上が７７％　熊本県まとめ　「ショック」「余震恐怖」負担に　熊本日日新聞　https://kumanichi.com/articles/188890

厚生労働省老健局・国土交通省水管理・国土保全局（2021）．資料２　高齢者福祉施設における避難の実効性を高める方策について　令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会　厚生労働省・国土交通省　https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001397162.pdf

総務省情報通信政策研究所（2012）．障がいのある方々のインターネット等の利用に関する調査研究［結果概要］　総務省　https://www.soumu.go.jp/iicp/chousakenkyu/data/research/survey/telecom/2012/disabilities2012.pdf

総務省情報流通行政局（2022）．令和３年通信利用動向調査の結果　総務省　https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/220527_1.pdf

立木 茂雄（2013）．高齢者、障害者と東日本大震災:災害時要援護者避難の実態と課題　消防科学と情報 (111), 7-15.

内閣府（2021）．福祉避難所について 福祉避難所の確保運営ガイドラインの改定を中心に　福祉施設・事業所防災セミナー　https://www.aju-

cil.com/wp-content/uploads/slide2-1.pdf
内閣府（2022c）．令和４年版障害者白書　内閣府
西日本新聞（2021）．千寿園の教訓を備えに　入所者 14 人犠牲、避難情報共有が鍵　西日本新聞　https://www.nishinippon.co.jp/item/n/632650/
日本経済新聞（2020）．9 人死亡老人施設跡で祈り　台風 10 号から 4 年、岩手　日本経済新聞
https://www.nikkei.com/article/DGXMZO63223720Q0A830C2CZ8000/
日本防火・危機管理促進協会（2018）．市町村による災害発生後の情報伝達に関する調査研究　平成 30 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会
日本防火・危機管理促進協会（2022）．避難除外避難者の支援体制に関する調査研究　令和 3 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会
復興庁（2012）．東日本大震災における震災関連死に関する報告　震災関連死に関する検討会（復興庁）
https://www.reconstruction.go.jp/topics/240821_higashinihondaishinsainiokerushinsaikanrenshinikansuruhoukoku.pdf
復興庁（2022）．東日本大震災における震災関連死の死者数（令和 4 年 3 月 31 日現在調査結果）　復興庁　https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20220630_kanrenshi.pdf
毎日新聞（2021）．助け来ず、最期は押し入れで…西日本豪雨でこぼれ落ちた障害者の命　毎日新聞
https://mainichi.jp/articles/20210706/k00/00m/040/038000c
水野 映子（2013）．災害時要援護者の自助のための備え　ライフデザインレポート, 16-23.　https://www.dlri.co.jp/pdf/ld/01-14/notes1307a.pdf
NHK（2021）．東北の４分の１も…災害リスク高い高齢者施設 独自調査 NHK
https://www.nhk.or.jp/sendai-blog/bousai/454489.html
NHK・日本障害者フォーラム（2021）．「障害者と防災」アンケート結果（2021 年 3 月）　NHK 福祉情報サイトハートネット
https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/anq_shinsai10.html

第３章　要配慮者の防災施策

第１節　避難行動要支援者名簿の作成

近年の災害において、災害関連死を含む死者数のうち高齢者や障害者が占める割合が多い。発災時にいかに高齢者や障害者などの要配慮者を守るかという課題は、近年一段と重要になっている。

高齢者や障害者などが、災害弱者として認識され始めたのは 1980 年頃であるが（内閣府、2022a）、発災時に災害弱者を守る制度が法令に規定され始めたのは 2010 年代であり、ごく最近の話である。本節では、災害弱者を守る施策の一つである避難行動要支援者名簿の概要を確認するとともに、策定率などに見られる避難行動要支援者名簿作成の現状について、資料をもとに整理する。

（１）避難行動要支援者名簿の概要

避難行動要支援者名簿は災害対策基本法に定められている。名簿の概要を大まかに掴むため、法律の条文をもとに理解に必要な点を災害対策基本法から一部抜粋・編集したものが表３－１である。

表３－１．　避難行動要支援者名簿の概要

名簿の定義	● 避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする名簿（法 49 条の 10 第 1 項）。
名簿の内容	● 氏名、生年月日、性別、住所又は居所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項（法 49 条の 10 第 2 項）。
名簿情報の提供	● 作成した名簿は災害の発生に備えて、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に提供することができる。ただし、市町村の条例に特別の定めがない場合であって、本人の同意が得られない場合を除く（法 49 条の 11 第 2 項）。 ● 発災時・発災のおそれがあり、避難行動要支援者保護のために特に必要があると認める場合には、本人の同意なしに、避難支援等の実施に必要な限度で、情報を避難支援等関係者に提供することができる（法 49 条の 11 第 3 項）。
名簿情報の漏えい防止	● 市町村長は名簿情報の提供を受ける者に対して名簿情報の漏えい防止のために必要な措置を講じる努力義務がある（法 49 条の 12）。

秘密保持義務	● 名簿情報の提供を受けた者等は、正当な理由なく、避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない（法 49 条の 13）。

（２）避難行動要支援者の情報収集と外部への提供

名簿に掲載するべき避難行動要支援者の情報は、市町村内部の個人情報を用いて収集することができる（法 49 条の 10 第 3 項）。例えば福祉部局が保有する要介護認定情報、障害者手帳情報などが挙げられる（府政防第 559 号・消防災 246 号・社援総発 0621 第 1 号、2013）。また、関係都道府県知事その他の関係者に要支援者の情報提供を求めることも可能である（法 49 条の 10 第 4 項）。

名簿に掲載される情報の外部提供については、図３－１のように平常時から外部へ提供することが可能である。ただし名簿情報を提供することに対して、本人の同意か、表３－２に示す例のように、条例に特別の定めがあることが条件となる（法 49 条の 11 第 2 項）。災害が発生した場合・発生するおそれがある場合には、本人の同意がなくても避難支援等の実施に必要な限度で、外部に名簿情報を提供することができる（法 49 条の 11 第 3 項）。

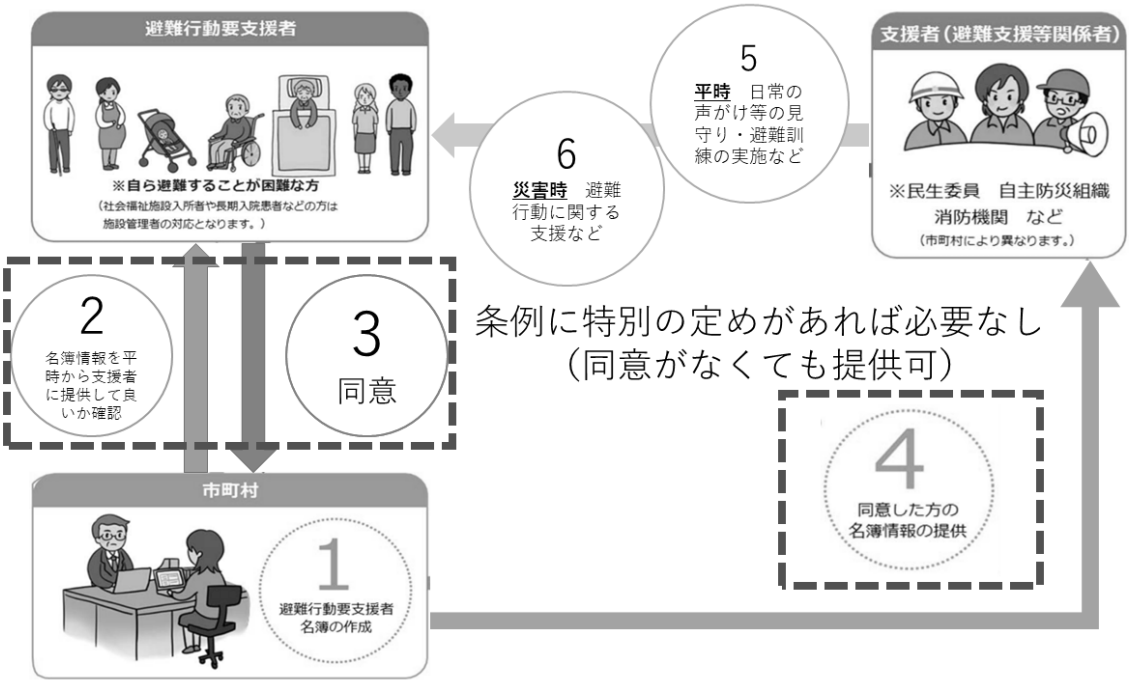


図３－１．避難行動要支援者名簿の制度イメージ図
引用：内閣府（2021c）を一部改変して筆者作成

表３－２．条例に特別の定めがある場合の例

明石市避難行動要支援者名簿情報提供に関する条例 第３条　市長は、災害の発生に備え、法第 49 条の 11 第 2 項の規定により、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供するものとする。この場合においては、名簿情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得ることを要しない。 ２　前項の規定にかかわらず、市長は、避難行動要支援者が、規則で定める方法により、名簿情報の提供の拒否を申し出たときは、当該避難行動要支援者に係る名簿情報を提供することができない。

「条例に特別の定め」は個人情報保護条例の例外規定も当てはまる。例えば個人情報保護条例に、表３－３に示すような審議会の意見を聞いて、公益上の必要があると認めたときのような規定が定められている場合である。しかし、改正個人情報保護法の施行により、個人情報の外部提供は個人情報保護条例ではなく、改正個人情報保護法で規定されることになる。そのため一般的な個人情報の外部提供に関する定めをもって、災害対策基本法における「条例の特別の定め」とすることはできなくなるので注意が必要である（内閣府、2021a）。

表３－３．個人情報保護条例の例外規定の例

文京区個人情報の保護に関する条例 第十四条 ２　前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、本人の同意を得ないで、目的外利用をすることができる。 （中略） 四　前三号に掲げるもののほか、あらかじめ運営審議会の意見を聴いて、実施機関が目的外利用をすることを特に必要であると認めたとき。

（３）避難行動要支援者名簿の歴史

避難行動要支援者名簿は 2013 年災害対策基本法の一部改正により、その作成が自治体に義務付けられた。この改正により、避難行動要支援者名簿についての定義が災害対策基本法に規定された。しかし、改正後に各自治体で初めて名簿が作成されたというわけではない。現在の避難行動要支援者名簿に相当する、避難時に支援が必要な要援護者をリストアップした名簿は、改正前から先進自治体において作成されていた（高橋・扇原、2018）。例えば、愛知県豊田市は 2004 年に要援護者を名簿に登録し、災害時に支援してくれる近所の人をあらかじめ決めておく「災害時要援護者登録制度」を開始している（朝日新聞、2004）。東京

都昭島市では同じく 2004 年、発災時に災害時要援護者の安否確認や救助活動を速やかに行うことを目的とした「災害時要援護者登録名簿」の作成を開始している（読売新聞、2004）。

要援護者に対する防災の取り組みは自治体だけに留まらず、国も 2004 年の梅雨前線豪雨・台風等における高齢者等の被災状況から、要援護者の避難支援について内閣府に検討会を設置し、2005 年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を公表した（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、2005）。

このように、名簿の作成が災害対策基本法の改正によって義務化される以前から、自治体独自の取り組みが行われたり、国の指針がガイドラインとして公表されていた。しかし、2011 年の東日本大震災において、名簿が十分に活用されなかった実態や、そもそも名簿を作成できていなかったなどの問題が明らかになった（災害時要援護者の避難支援に関する検討会、2013）。以降、要援護者の避難支援にかかわる名簿の整備・活用をさらに促進することが課題として認識され、災害対策基本法の改正により、2013 年に避難行動要支援者名簿を作成することが自治体の義務とされたのである（内閣府、2021a）。

2011 年における災害時要援護者名簿の整備状況については、総務省消防庁が行った調査が参考になる。回答のあった全国 1,644 自治体のうち、41.5%の自治体が災害時要援護者名簿を整備中、5.9%の自治体が整備未着手であった（図３－２）。この調査結果より、全国における約半数の自治体が発災時に要援護者を把握することは難しい状態であったと推測できる。

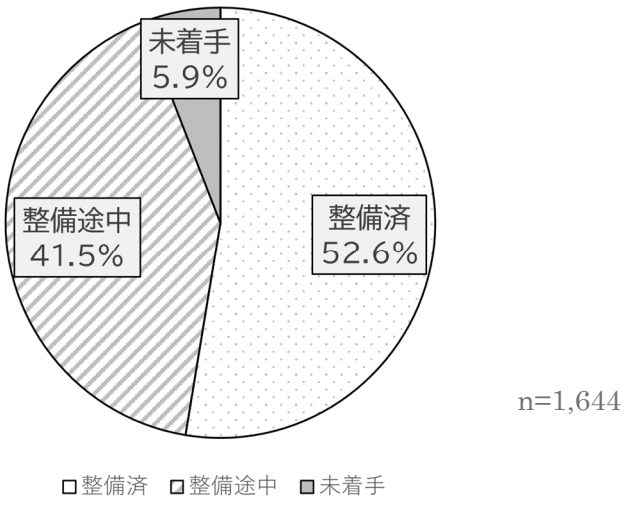


図３－２．2011 年の各自治体における災害時要援護者名簿の整備状況
引用：総務省消防庁（2011）をもとに筆者作成

さらに東日本大震災前の災害時要援護者リストの整備状況について、新聞データベースを利用して検索を行った。2008 年時点で宮城県内 36 市町村のうち 22 市町で災害時要援護者リストが未作成であったという記事（読売新聞、2008a）、栃木県において、同じく 2008 年の時点で災害時要援護者リストを作成している自治体は栃木県内 31 市町のうち、5 市町にとどまるという記事を確認することができた（読売新聞、2008b）。

本項では、歴史的側面に注目して避難行動要支援者名簿の概要を記述した。次項より、名簿作成の現状について説明する。

（４）避難行動要支援者名簿作成の現状

自治体の避難行動要支援者名簿（災害時要援護者名簿）の整備状況について、総務省消防庁がほぼ毎年調査を行っている（図３－３）。2011 年時点では約半数の自治体が名簿について整備途中・未着手であった。しかし 2022 年では 99.9%の自治体が整備を完了している。このように直近 10 年間で整備状況は大きく改善したと評価することができる。2015 年に整備済み自治体の割合が減少したのは、2013 年の災害対策基本法改正により、避難行動要支援者名簿の内容が法定されたためだと推測できる。これまで独自の様式で名簿を整備していた自治体において、法改正以降、その名簿が法定の名簿として要件を満たさなくなった可能性が考えられる。

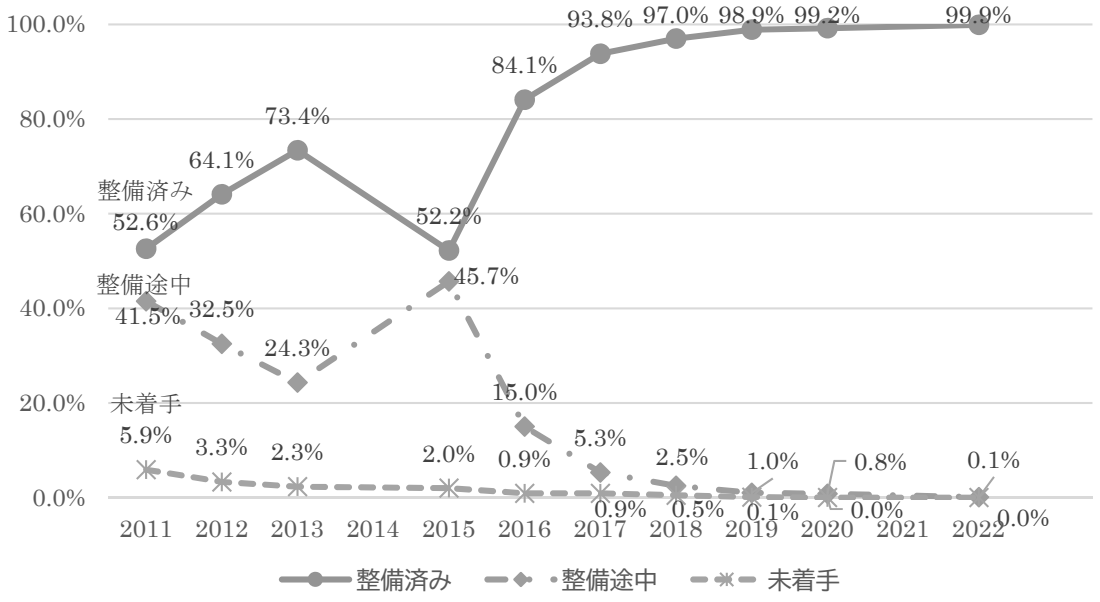
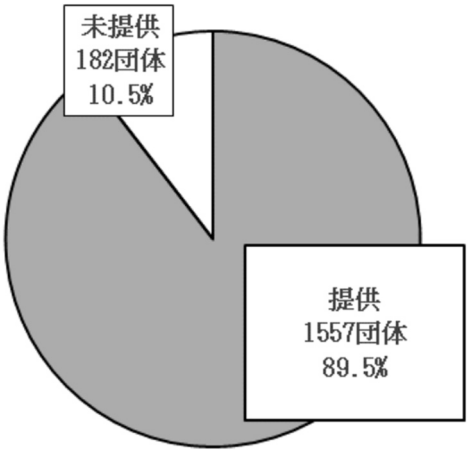


図３－３．自治体における避難行動要支援者名簿の整備率（2011～2013 年調査においては災害時要援護者名簿の整備率）

引用：総務省消防庁（2011, 2012, 2013, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2021）をもとに筆者作成

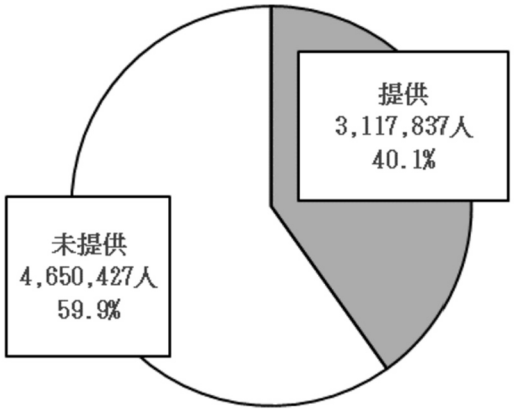
総務省消防庁は、平常時における名簿情報の外部提供状況も調査している。2022 年において、平常時から避難支援等関係者への名簿情報の全部または一部を提供している自治体は全体の 9 割にのぼる（図３－４）。



n=1,739（作成済団体数）

図３－４．名簿の全部または一部を提供した自治体数
引用：総務省消防庁、2022

また、名簿掲載者数のうち、どれだけの名簿掲載者の情報が事前に外部に提供されたかという視点での調査も行われている（図３－５）。調査結果は半数以上の名簿掲載者の情報が外部に提供されていないことを示している。図３－４より名簿の全部または一部を事前に外部に提供した自治体が全体の 9 割近くを占めていることが示された一方で、名簿掲載者そのものに焦点を当てた結果、外部への提供は 4 割程度にとどまるという、芳しくないものであった。



n=7,768,264（全名簿掲載者数）

図３－５．避難行動要支援者名簿掲載者のうち、事前に名簿情報を提供している者の割合
引用：総務省消防庁、2022

図３－６は、避難行動要支援者のうち、事前に外部に名簿情報を提供している要支援者の割合が年々どのように推移しているかを、図にしたものである。2017年以降、目立った上昇を観察することができず、2022 年には割合が減少している。

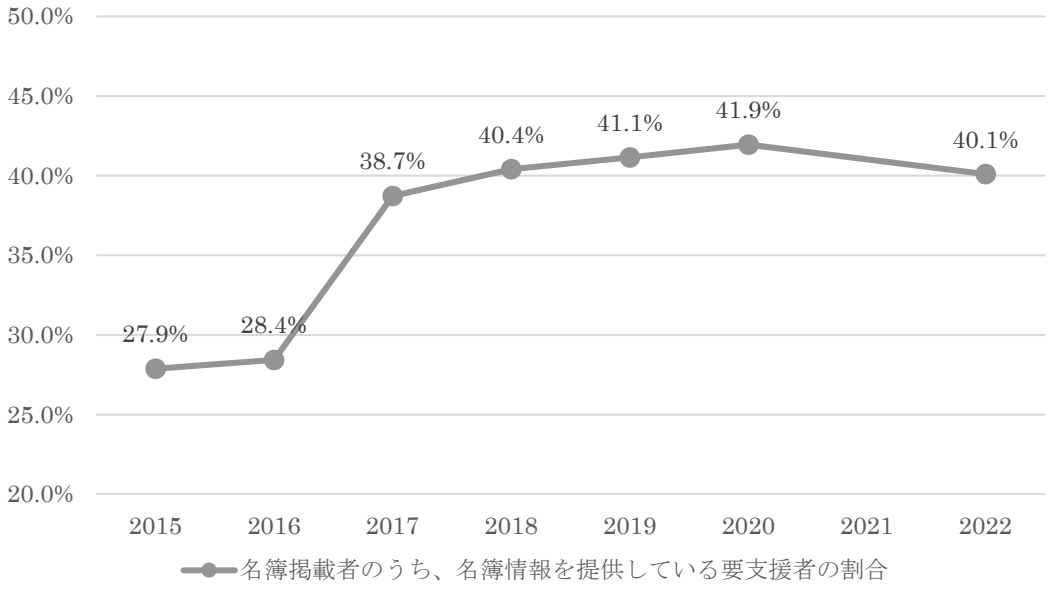


図３－６．名簿掲載者のうち、事前に外部に名簿情報を提供している者の割合の推移

引用：総務省消防庁（2011, 2012, 2013, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2021）をもとに筆者作成

次に、図３－３（自治体における避難行動要支援者名簿の整備率）と図３－６（名簿掲載者のうち、事前に外部に名簿情報を提供している者の割合の推移）の二つのデータを重ねたものを、図３－７として提示した。名簿の策定率が 2017年以降 90%を超え、全国の自治体において名簿の整備がほとんど完了した後も、名簿掲載者のうち、外部に名簿情報を提供している要支援者の割合が横ばいであることがわかる。名簿を活用した要配慮者の避難行動支援の段階を、①名簿の作成、②名簿の共有、③名簿の活用（発災時・平時）、と仮に定めるのであれば、ある程度の自治体は、①名簿の作成の段階で、要支援者の避難行動支援が停止してしまっている可能性がある。

このように、自治体内における名簿の共有については改善の余地が見られる。もっとも、名簿の共有について特別の条例が定められていない場合は、名簿登録者の同意が必要であるため、同意を得ることが難しいなどの理由で名簿情報の共有が進まない事情も考えられる。よって一概に行政の問題であると評価する

ことはできない。

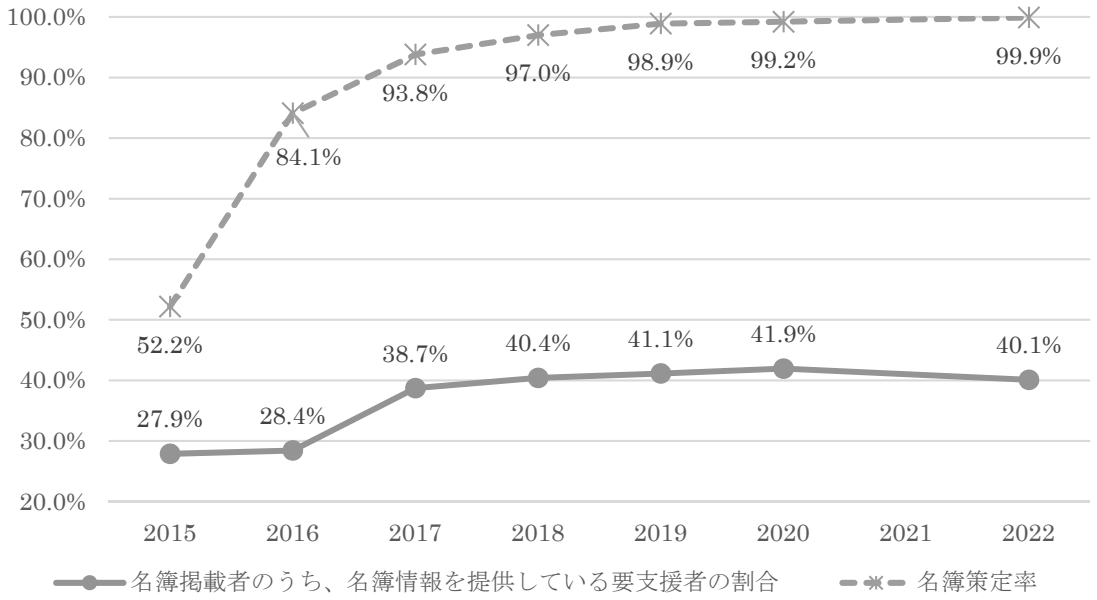


図３－７．事前に名簿情報を提供している者の割合と名簿策定率
（図３－３と図３－６を重ねて表示したもの）
引用：総務省消防庁（2011, 2012, 2013, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2021）をもとに筆者作成

次に、自治体の地域防災計画に定める名簿掲載者の範囲を調査したものが図３－８である。調査から、自治体によって地域防災計画に定める名簿掲載者の範囲が異なることがわかる。身体障害者や要介護認定を受けている者が要支援者として名簿掲載の対象となる割合は高いものの、難病患者や自ら掲載を希望した者などの割合は相対的に少ない。

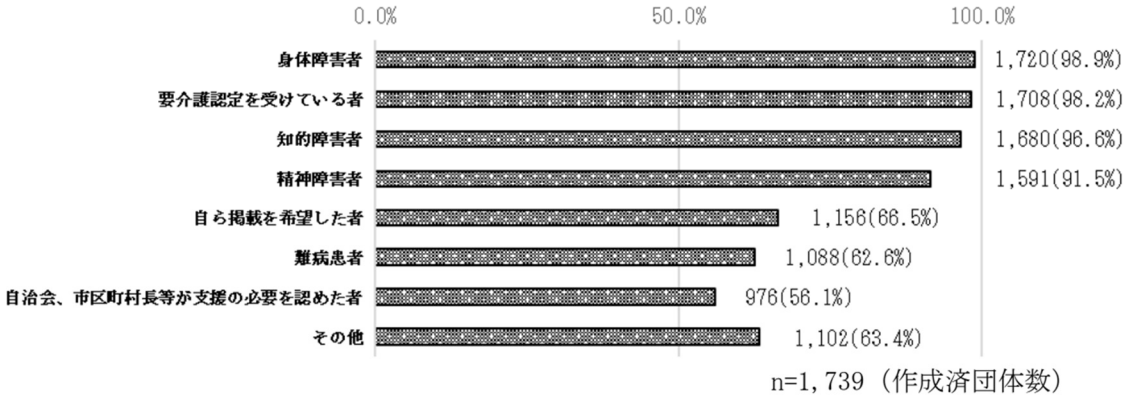


図３－８．地域防災計画に定める名簿掲載者の範囲
引用：総務省消防庁、2022

名簿に掲載する避難行動要支援者の範囲は自治体の裁量で決定するべき事項であるが、自治体の方針によって、真に避難支援を必要とする住民が名簿に掲載されない可能性がある。そのため、自ら掲載を希望した者に関しては掲載されるような仕組みや、避難支援等関係者とされた者の判断により、避難行動要支援者として名簿への掲載を市町村に求めることができる仕組みを整える必要があると考えられる（内閣府、2021a）。

次に図３－９において、都道府県人口に占める名簿に掲載された避難行動要支援者の割合を示した。都道府県によって差がみられるものの、全国的には、おおよそ 5%から 10%の間に割合が分布している。

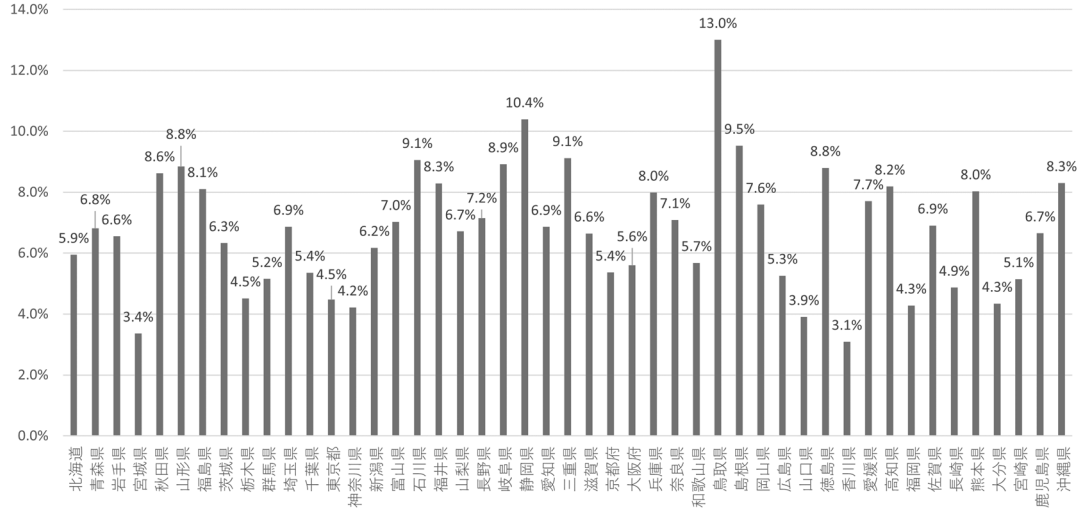


図３－９．都道府県人口に占める名簿に掲載された避難行動要支援者の割合
引用：総務省消防庁（2021）をもとに作成

一方、要配慮者の属性ごとの全人口における割合は表３－４の通りである。また、全人口における要配慮者全体のおおよその割合は 4 割弱であると推測できる。

表３－４．全人口における要配慮者のおおよその割合

No.	項目	全人口における割合
1	65 歳以上の高齢者*1	28.9%
2	在宅の障害者（身体、知的、精神）*2	7.3%
3	妊婦*3	0.7%
4	未就学の乳幼児（0～5 歳）*4	4.5%

引用：*1 総務省統計局、2022；*2 内閣府、2022b；*32020 年出生数 840,835 人（厚生労働省、2022）を 2020 年の人口 126,226,568（総務省、2021）で割った割合；*4 総務省統計局、2020

しかし、属性が重複している者（例えば 65 歳以上の高齢者であって、かつ在宅の障害者）、あえて障害者手帳を申請していない者もいることが考えられるため、実際の要配慮者の割合とは乖離している可能性があることに留意する必要がある。

最後に、地域防災計画に定める平常時からの名簿情報の提供先を調査したものが図３－１１である。名簿情報の提供先として、民生委員の割合が最も多く、消防本部・消防署、自主防災組織と続く。消防団や福祉専門職の割合は相対的に低調である。

また、表３－５には名簿の活用について一例を提示した。地域防災力の向上には公のみならず、住民や民間と協働した平常時からの取り組みが大切である。各自治体においては、名簿の共有のみにとどまることのない、名簿を活用した防災訓練の実施や、各種施策が求められている。

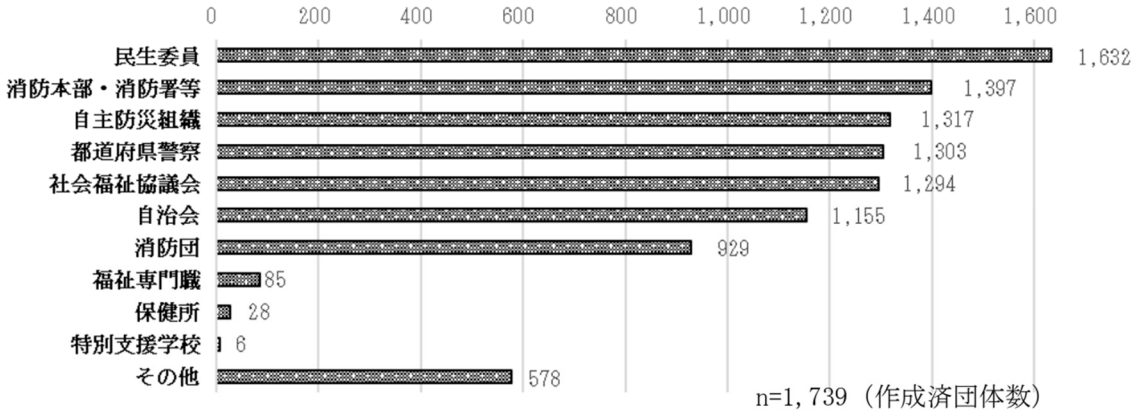


図３－１１．地域防災計画に定める平常時からの名簿情報の提供先
引用：総務省消防庁、2022

表３－５．平常時からの名簿活用の例

● 住民防災組織及び民生・児童委員が主体となって要支援者に訓練参加を呼びかけ、発災直後を想定した安否確認訓練を実施した（東京都板橋区）。 ● 福祉タクシー事業者と連携した、発災時における要支援者の移送訓練の実施（神奈川県開成町）。 ● 「支援されるもの」と「支援をするもの」の顔の見える関係を作ることを目的に、毎年一回、町内会・民生委員・児童委員に要支援者の自宅訪問を実施するように自治体から依頼をしている（愛知県知立市）。

引用：内閣府、2017

第２節　個別避難計画の作成

発災時に避難行動要支援者に対して充分な避難支援が行われるためには、避難行動要支援者名簿を作成し共有・活用することに留まらず、個別避難計画を作成することが重要である。また、個別避難計画の作成は自治体の努力義務として災害対策基本法に定められている。

（１）個別避難計画作成の概要

個別避難計画は、避難行動要支援者名簿と同じく災害対策基本法に定められている。計画の概要を大まかに掴むために、条文をもとに理解に重要な点を一部抜粋・編集したものが表３－６である。個別避難計画は避難行動要支援者名簿とは異なり、作成時に対象者の同意を得る必要があることや、計画の内容について、避難行動要支援者名簿の内容に加えて、避難支援等実施者の個人情報、避難行動要支援者の避難先、避難経路について掲載する必要があることが特徴である。

表３－６．個別避難計画の概要

計画の定義	● 避難行動要支援者ごとに避難支援等を実施するための計画である（法第 49 条の 14 第 1 項）。
計画の内容	● 氏名、生年月日、性別、住所又は居所、電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由、避難支援等実施者の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先、避難場所及び避難経路に関する事項、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項（法 49 条の 14 第 3 項）。
計画情報の提供	● 作成した計画は災害の発生に備えて、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に提供することができる。ただし、市町村の条例に特別の定めがない場合であって、本人の同意が得られない場合を除く（法 49 条の 15 第 2 項）。 ● 発災時・発災のおそれがあり、避難行動要支援者保護のために特に必要と認める場合には、本人の同意なしに、避難支援等の実施に必要な限度で、情報を避難支援等関係者に提供することができる（法 49 条の 15 第 3 項）。
計画情報の漏えい防止	● 市町村長は計画情報の提供を受ける者に対して個別避難計画情報の漏えい防止のために必要な措置を講じる努力義務がある（法 49 条の 16）。
秘密保持義務	● 計画情報の提供を受けた者等は、正当な理由がなく、避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない（法 49 条の 17）。

2021 年の災害対策基本法改正により、個別避難計画に関する条文が新設され、自治体において個別避難計画を作成することが努力義務化された。個別避難計画は、避難行動要支援者名簿と同じく、災害対策基本法の改正によって初めて登場したものではない。それ以前より、避難行動要支援者（災害時要援護者）について個別の避難計画の作成は各自治体で行われていた。2005 年には政府も個別の避難計画の作成についてガイドラインを発行している（集中豪雨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、2005）。

法制度化の経緯については、内閣府のワーキンググループにおける提言が参考になる。2019 年台風 19 号において多くの高齢者が被害に遭い、障害のある人の避難が適切に行われなかった現状を踏まえて、個別避難計画の策定が更に促進されるように、制度的な位置づけの明確化が必要であるとの提言がなされている（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、2020）。2019 年台風 19 号による犠牲者を年代別に分類すると、60 代以上が全体の約 8 割を占めていることがわかる（図３－１２）。

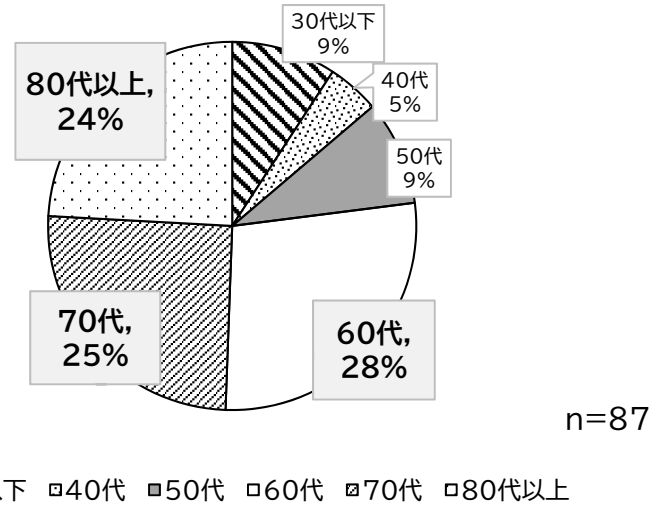


図３－１２．2019 年台風 19 号における犠牲者の年代別割合
引用：国土交通省（2019）をもとに作成

（２）個別避難計画作成の現状

2022 年 1 月 1 日時点における個別避難計画の作成状況は、策定済みの自治体が 7.9%、一部策定済みの自治体が 59.2%、未策定の自治体は 33.0%である（図３－１３）。また、個別避難計画（名称として個別避難計画に準ずる類似の計画も含む）の策定状況について 2018 年から 2022 年までの推移を表したものが図３－１４である。個別避難計画未作成の自治体の割合が減少しているとともに、策定済自治体の割合の減少、一部策定済自治体の割合の増加を確認できる。策定済

自治体の割合が減少した原因は、避難行動要支援者の範囲を広げたことや、新たに避難行動要支援者を認知したなどの可能性が考えられる。

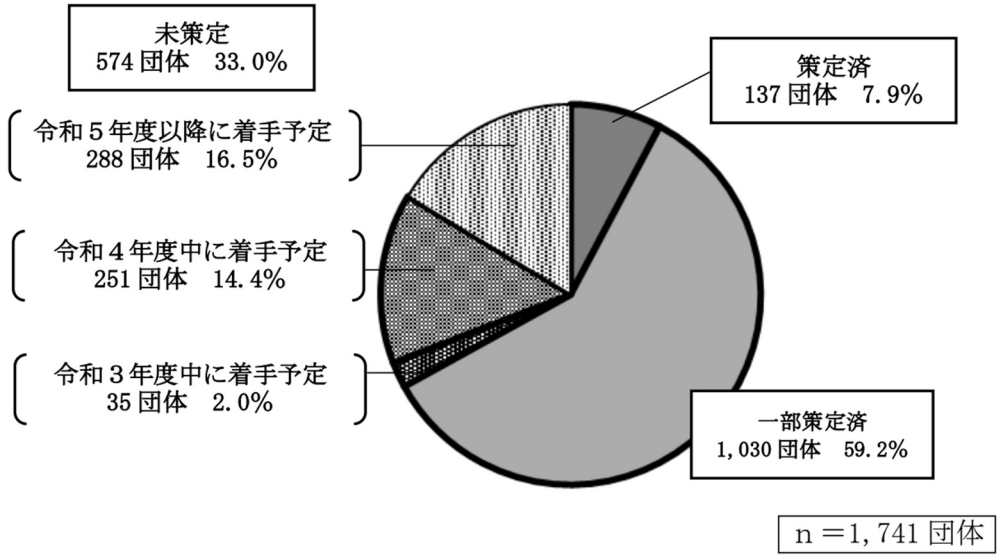
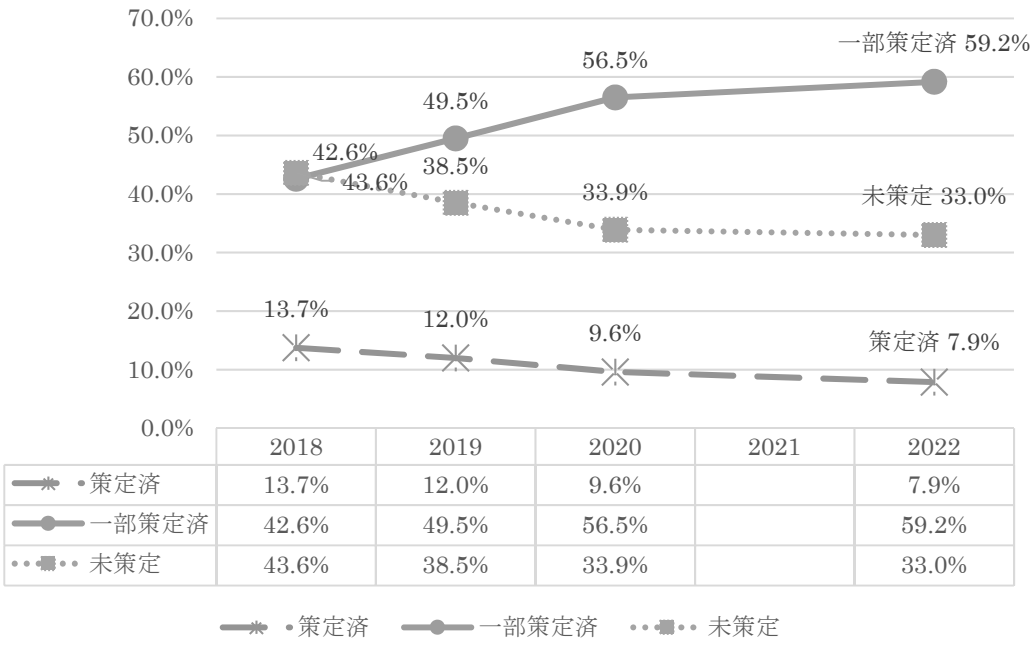


図３－１３．避難個別計画の策定状況
引用：総務省消防庁、2022



	2018	2019	2020	2021	2022
・策定済	13.7%	12.0%	9.6%		7.9%
一部策定済	42.6%	49.5%	56.5%		59.2%
未策定	43.6%	38.5%	33.9%		33.0%

・策定済　一部策定済　未策定

図３－１４．直近５年間における個別避難計画の策定状況
引用：総務省消防庁（2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2021, 2022）をもとに作成
※避難行動要支援者名簿未策定の自治体は個別避難計画についても未策定として扱っている。

（３）要配慮者利用施設の避難計画

要配慮者利用施設（社会福祉施設・医療施設・学校等）における避難計画の策定に関する規定は、施設ごとの規定と、災害毎の規定がある（避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会、2016）。このうち施設ごとの規定は主に非常災害対策計画、災害毎の規定が避難確保計画と呼称される。

まず非常災害対策計画について整理したものが表３－７である。非常災害対策計画は、要配慮者利用施設についての規定を設ける厚生省令または厚生労働省令を根拠に作成される。また、非常災害対策計画の作成とともに、避難訓練の実施が義務となっている。

表３－７．非常災害対策計画の整理

計画	非常災害対策計画
根拠法令等	● 厚生省令又は厚生労働省令 【介護保険施設等】指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準　等 【障害者支援施設等】障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害者支援施設等の事業等の人員、設備及び運営に関する基準　等 【救護施設等】救護施設、厚生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準　等 【児童福祉施設】児童福祉施設の設備及び運営に関する基準　等
対象	● 社会福祉施設等 （介護保険施設等 障害者支援施設等 救護施設等 児童福祉施 等）
義務	● 非常災害対策計画の作成 ● 避難訓練の実施
計画で定めるべき項目	● 施設等の立地条件 ● 災害に関する情報の入手方法 ● 災害時の連絡先及び通信手段の確認 ● 避難を開始する時期、判断基準 ● 避難場所 ● 避難経路 ● 避難方法 ● 災害時の人員体制、指揮系統 ● 関係機関との連携体制

引用：令和２年７月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会（2020）、国土交通省水管理・国土保全局（2022）をもとに作成

次に、避難確保計画について整理をしたものが表３－８である。避難確保計画は、水防法・土砂災害防止法・津波法によってそれぞれ作成が義務付けられている。作成義務の対象は、発災時に浸水・土砂災害・津波浸水等が発生する可能性が高い区域に所在する要配慮者利用施設である。避難確保計画は市町村長への提出が義務であり、さらに避難訓練の実施・避難訓練実施結果の市町村長への報告も義務として定められている。また自治体の側も、提出された計画や避難訓練実施結果の報告に対して、助言・勧告ができる法律の構成になっている（図３－１５）。

表３－８．避難確保計画の整理

計画	避難確保計画
根拠法令等	● 水防法 ● 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法） ● 津波防災地域づくりに関する法律（津波法）
対象	● 浸水想定区域、土砂災害警戒区域、津波浸水想定内に所在し、市町村が作成する地域防災計画に記載のある要配慮者利用施設（社会福祉施設等）
義務	● 避難確保計画の作成及び市町村への提出 ● 避難訓練の実施 ● 避難訓練実施結果の市町村長への報告
計画で定めるべき項目	● 計画の目的 ● 計画の適用範囲 ● 防災体制 ● 情報収集及び伝達 ● 避難の誘導 ● 避難確保を図るための施設の整備 ● 防災教育及び訓練の実施 ● 自営水防組織の業務（自営水防組織を設置する場合に限る）

引用：令和２年７月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会（2020）、国土交通省水管理・国土保全局（2022）をもとに作成

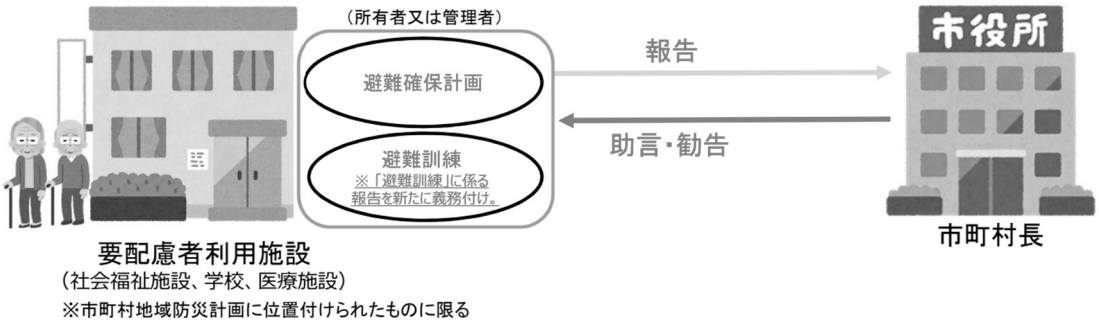


図３－１５．避難確保計画・訓練の市町村報告や助言勧告のイメージ図
引用：国土交通省 水管理・国土保全局、2021

（４）要配慮者利用施設の避難計画の現状

非常災害対策計画策定の状況について、厚生労働省が 2017 年に調査を行っている。調査の結果、非常災害対策計画を策定している施設・事業所数は全施設・事業所のうち、55.5%にとどまることが判明した（図３－１６）。

さらに、計画を有している施設でも、具体的な項目を網羅した上で作成している施設・事業所はそのうちの 65.1%にとどまり、残りは具体的な項目を網羅できていない計画を有する施設であることも判明している（図３－１７）。

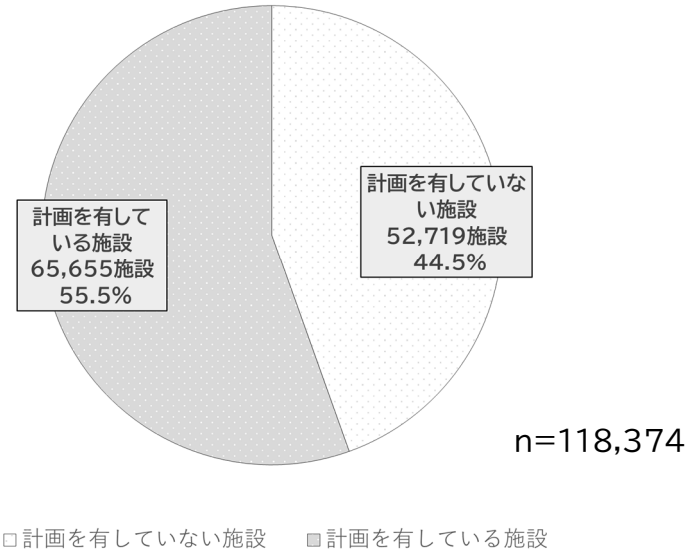


図３－１６．非常災害対策計画を策定している施設・事業所数
引用：厚生労働省（2019）をもとに筆者作成

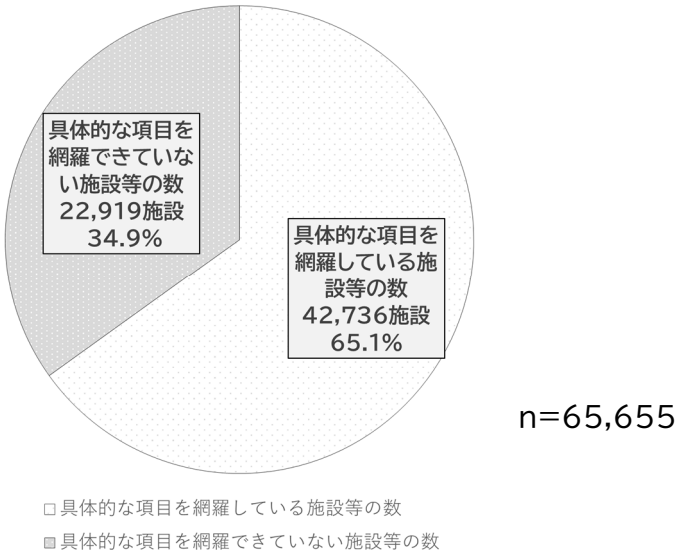


図３－１７．非常災害対策計画を策定している施設・事業所のうち、具体的な項目を網羅している施設等の割合
引用：厚生労働省（2019）をもとに筆者作成

また、水防法に基づく避難確保計画の作成率の推移を集計したものが図３－１８である。毎年対象施設数が増加する中で、作成数も増加している。作成率も同様に増加していて、2021 年 9 月末時点の調査では、作成率は約 74%である。

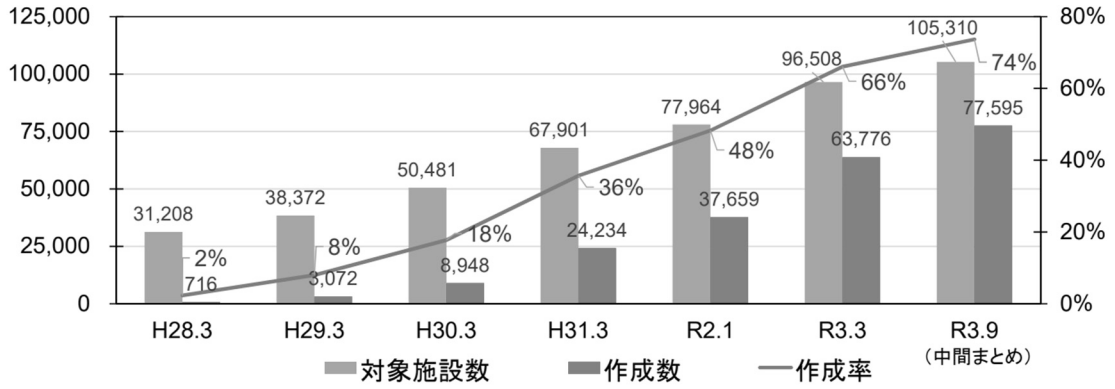


図３－１８．水防法に基づく避難確保計画の作成率（推移）
引用：国土交通省、2021

第３節　指定福祉避難所の指定

平成 30 年 7 月豪雨で岡山県、広島県、愛媛県を中心に河川の氾濫、土砂災害が多数発生し、死者・行方不明者が 200 名を超える大惨事となった。翌年令和元

年の台風 19 号は千葉県や福島県を中心に河川の氾濫、土砂災害を引き起こし、豪雨被害による人的被害は死者 99 名（うち災害関連死 2 名)、行方不明者 3 名という被害をもたらした（中央防災会議、2020)。これら豪雨災害を教訓に、政府内の検討会で避難勧告や避難指示についての制度上の整理や、高齢者等の避難の実効性確保に向けた更なる促進の方策について検討された。検討会では福祉避難所のあり方についても議論がなされた。この検討会での議論を踏まえて、令和 3 年に福祉避難所のあり方について災害対策基本法施行規則が改正されたほか、福祉避難所に関する政府のガイドラインも改定されている。

（１）福祉避難所の定義

福祉避難所とは「要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所のこと」であると考えられている（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、2005)。福祉避難所は、自治体が管理する福祉避難所以外に、民間の福祉施設と協定を結ぶことで、福祉避難所として確保された協定福祉避難所が存在する。また、政令の基準に適合する指定福祉避難所は、市町村長が指定をしなければならない（図３－１９)。

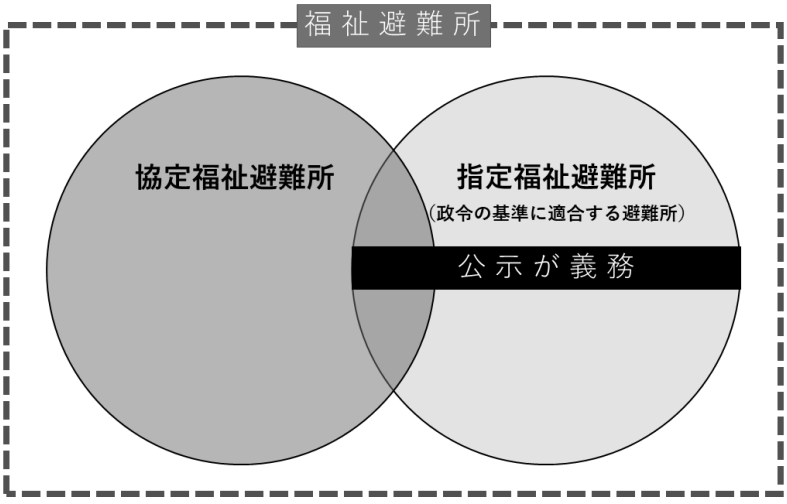


図３－１９．福祉避難所の関係の図（筆者作成）

（２）指定福祉避難所の指定

市町村は避難者が一定期間滞在して生活環境を確保するための施設として、法令の基準を満たす公共施設、その他施設を指定避難所として指定しなければならない（法 49 条の 7 第 1 項)。市町村が福祉避難所を指定福祉避難所として指定するためには、一般的な避難所に求められる基準に加えて、要配慮者が円滑に避難所を利用することができる体制が整っている必要がある（表３－９)。

表３－９．指定福祉避難所の指定基準

災害対策基本法施行令 第 20 条の 6 第 5 号 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

また、避難所が指定避難所として指定された場合、市町村は避難所の名称・所在地を公示しなければならない（法 49 条の 7 第 2 項）。

（３）福祉避難所を取り巻く課題

前述したように、避難行動要支援者名簿などの要配慮者の避難対策がとられ始めた後も、近年の災害で要配慮者の被害が多いことを踏まえ、要配慮者の避難の実効性確保について政府内で議論された（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、2020）。ここでは主に要配慮者が直接福祉避難所に避難したいというニーズが確認された。更に、福祉避難所の指定が進まない原因として、避難所の公表によって受入れを想定していない被災者が殺到し、避難所運営に支障がでてしまうという課題も確認されている（表３－１０）。

表３－１０．福祉避難所を巡る課題と議論

● 要配慮者が、一次避難所である一般避難所で避難生活を一時的に行うことは困難を伴う。 ● 要配慮者が直接平素から利用している施設へ避難したいと声があがっている。 ● 福祉避難所の指定が進まない原因として、指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者や対応の難しい要配慮者が避難し、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があり、施設管理者等が施設の避難所としての指定を望まない、という状況を挙げることができる。

引用：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（2020）をもとに作成

特に、表３－１０における、避難所に受入れを想定していない被災者や対応の難しい要配慮者の避難によって、福祉避難所として対応に支障が生ずる恐れがあるという課題は、実際に 2018 年 9 月の北海道胆振東部地震や、翌年 10 月の

台風 19 号による災害が発生した際に、被災自治体が福祉避難所の開設を住民に広く公表しなかった理由の一つであり、福祉避難所の公表についての議論を呼んだ（朝日新聞、2018a・ 毎日新聞、2019）。

（４）直接避難に向けた制度改正

政府のガイドラインにおいて、これまで福祉避難所は二次避難所として位置付けられていた（内閣府、2016）。つまり要配慮者は他の住民と同じく一次避難所である一般避難所に避難してから、二次避難所としての福祉避難所に避難するという避難の流れが通常であった。実際に東日本大震災時には自治体が一時避難所に避難した要配慮者を把握してから福祉避難所へ入所という形をとっていた（大門、2020）。しかし法令上、福祉避難所は二次避難所でなければならないと決められているわけではなく、ガイドラインや自治体の取り決めによって、慣習的に福祉避難所は二次避難所という取扱いがなされてきたと考えられる。

しかし前述したように、要配慮者が直接福祉避難所に避難したいという要望があることを踏まえ、福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定が 2021 年に行われた。改定ガイドラインでは、自治体は地域防災計画や個別避難計画の作成を通じて、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者の調整を行うことについて言及しており、自治体に対して直接避難を可能にする体制を構築することを促している（図３－２０）。さらに福祉避難所の受入対象者を調整するための基礎資料となる個別避難計画の作成も、2021 年 5 月の災害対策基本法改正によって、自治体の努力義務となった。

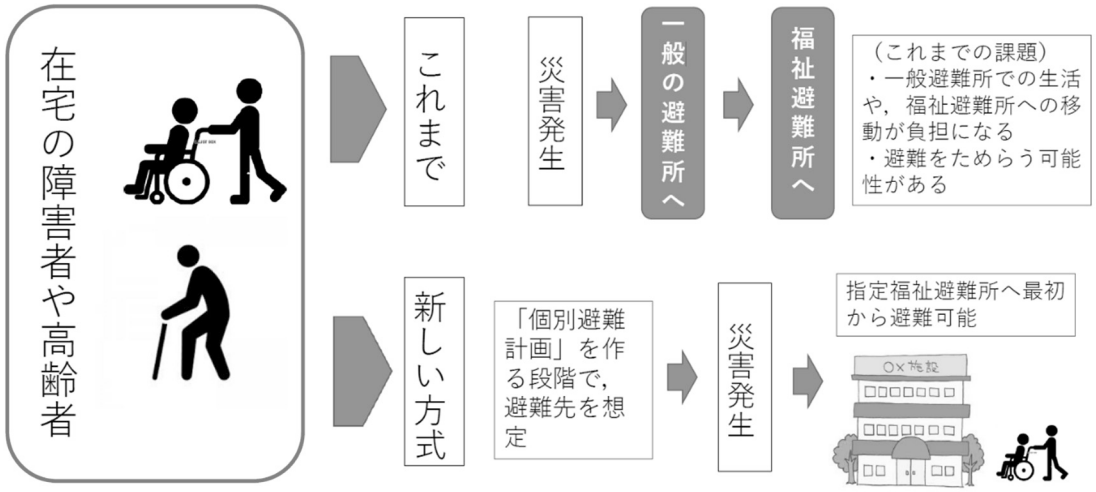


図３－２０．二次避難と直接避難のイメージ
引用：柏市障害福祉課施設指導担当、2021：一次引用元【読売新聞、2021a】

（５）直接避難実現にむけての現状

2021 年に行われた読売新聞の調査では、人手不足などを理由に、福祉避難所への直接避難に否定的な自治体が相次いでいることが判明している。この調査では、全国主要自治体（道府県庁所在市・政令指定都市・東京 23 区・中核市の全 107 自治体のうち 104 自治体から回答）のうち、直接避難に肯定的な自治体は 1 割にとどまるとの結果であった（読売新聞、2021b）。また、日本経済新聞の調査では、政令指定都市と東京 23 区の福祉避難所の運用状況を調査したところ、直接避難する仕組みを整えている自治体は 1 割に満たないことが判明している。直接避難を採用しない理由には、「福祉避難所の被災状況や避難経路の安全が確認できない中では、直接避難にもリスクがある」という声が挙げられている（日本経済新聞、2021）。

一方で、住民組織が社会福祉協議会と協働し、直接避難を可能にした例があるほか（朝日新聞、2021a）、熊本市では 2018 年から障害児が直接避難できる仕組みを整えはじめている（朝日新聞、2018b・朝日新聞、2021b）。

（６）避難所の指定促進に向けた制度改正

福祉避難所の指定が進まないという課題の解決に向けて、2021 年 5 月に災害対策基本法施行規則の改正と、施行規則改正を踏まえたガイドラインの改定が行われた。施行規則改正の内容は、指定福祉避難所を指定した際にその福祉避難所に受け入れる被災者等を特定する場合には市町村長が公示するという規定を追加するものである（表３－１１）。この規定は受け入れ対象者をあらかじめ公示によって特定することで、発災時に受け入れ対象者以外の避難者が殺到することを予防するために設けられたと考えられる。また、ガイドラインには公示の一例が掲載されている（表３－１２）。

表３－１１．指定避難所の公示

災害対策基本法施行規則 第一条の七の二（指定避難所の公示） ２　（前略）　指定避難所（以下この項において「指定福祉避難所」という。）を指定したときは、当該指定福祉避難所の名称、所在地及び当該指定福祉避難所に受け入れる被災者等を特定する場合にはその旨その他市町村長が必要と認める事項を公示するものとする。

表３－１２．受け入れ対象者を特定した公示の例

名称	住所	受け入れ対象者	その他
●●高齢者福祉センター	○○市 ●●2-1-1	市が特定した者	
社会福祉法人△△園	○○市 ●●2-1-1	知的障害者、精神障害者（発達障害者）	左記の者のうち、事前に市が特定し、環境調整を事前に行った者
□□地区センター	○○市 ●●2-1-1	妊産婦・乳幼児	

引用：内閣府（2021b）をもとに作成

（７）指定福祉避難所の指定の現状

指定福祉避難所の数そのものは、ここ数年で増加している（表３－１３）。2014 年時点で 7,500 強あった指定福祉避難所数は、2019 年には 9,000 強まで増加していることがわかる（表３－１３・図３－２１）。

表３－１３．指定福祉避難所数の増減

	2014 年	2018 年	2019 年
指定避難所数	48,014	75,895	79,281
うち指定福祉避難所数	7,647	8,064	9,072

引用：内閣府（2021d）・内閣府（2018）・内閣府（2015）をもとに作成

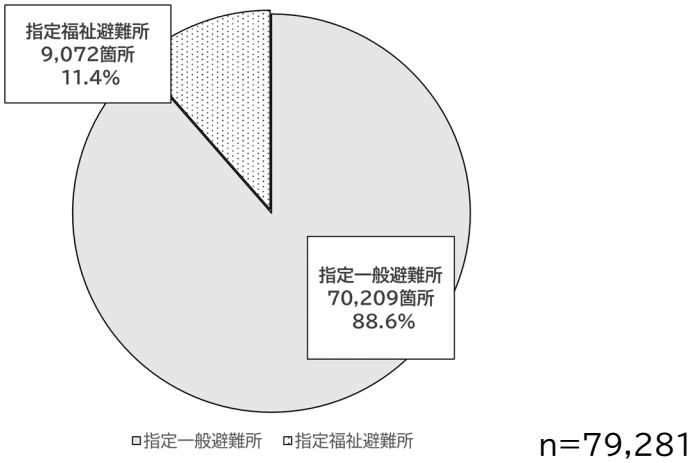


図３－２１．指定避難所において指定福祉避難所と指定一般避難所が占める割合（2019 年）

引用：内閣府（2021d）をもとに作成

しかし、自治体が指定福祉避難所として指定はしていないが、民間事業者と協定を結ぶことで確保する福祉避難所（以下、協定福祉避難所）を含めると、福祉避難所の合計は 2019 年現在で 24,750 施設数に上る（表３－１４）。協定福祉避難所は、前述（表３－１０）したように被災者の殺到等の懸念を原因とした指定福祉避難所としての指定をためらうケースがあることは明らかであるが、協定福祉避難所が法令の基準に合致する避難所である場合は指定をし、広く住民に名称・住所を公示することが望ましいとされる（内閣府、2021b）。また、指定の際には、受入対象者の公示などを活用し、発災時に指定協定福祉避難所の負担とならないように工夫することが自治体に求められている。

表３－１４．指定福祉避難所と指定されていない協定福祉避難所の数と合計

	2018 年	2019 年
指定福祉避難所数	8,064	9,072
協定等で確保している福祉避難所数	14,515	15,678
合計	22,579	24,750

引用：内閣府（2021d）・内閣府（2018）をもとに作成

指定福祉避難所それ自体が増加傾向にあることは前述の通りである。しかし、利用を想定している要配慮者の 1 割しか福祉避難所に収容できないことを明らかにした調査結果も存在する（朝日新聞、2018c）。福祉避難所数の増加は一般的に収容可能人数の増加につながるが、確認するべきは福祉避難所の数はもちろん、収容可能人数である。個別避難計画の策定とともに、福祉避難所と要支援者のマッチングを行うなどの事前準備が重要だと考えられる。

引用・参考文献

朝日新聞（2004）「災害弱者の避難 登録制『地域で援護』」2004.11.23 愛知 朝刊 p.21（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/detail/?1657069149043

――――（2018a）「福祉避難所 場所公表せず 札幌市『殺到なら受け入れ可』」2018.09.20 北海道 朝刊 p.29（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/image/?1657075641144

――――（2018b）「障害児向けに避難所 地震の教訓受け 熊本市方針」2018.12.20 熊本 朝刊 p.33（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/image/?1657081450030

――――（2018c）「福祉避難所 自治体の 95%指定、収容数は対象の 1 割」2018.10.29 東京 朝刊 p.1（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/image/?1657081728574

――――（2021a）「障害児、災害時に直接自宅→福祉避難所へ」2021.05.26 山口 朝刊 p.29（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/image/?1657081225582

――――（2021b）「熊本地震 5 年 要配慮者の支援多様に」2021.04.15 東京 朝刊 p.12（朝日新聞クロスサーチ）
https://xsearch.asahi.com/kiji/image/?1657081591477

柏市障害福祉課施設指導担当（2021）「災害対策基本法及び福祉避難所の確保・運営ガイドライン等の一部改正について」
https://www.city.kashiwa.lg.jp/documents/25170/13shjiryo7.pdf

厚生労働省（2019）「介護保険施設等における非常災害対策計画の策定及び避難訓練の実施に関する調査結果及び指導・助言の徹底について」
https://www.city.uruma.lg.jp/userfiles/U015/files/03_hijyousaigaitaisakusannkou%282%29.pdf

――――（2022）「令和 2 年（2022）人口動態統計（確定数）の概況 人口動態総覧」
https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei20/dl/03_h1.pdf

国土交通省（2019）「令和元年台風 19 号による被害等」
https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouiinkai/kikouhendou_suigai/1/pdf/11_R1T19niyoruhigai.pdf

――――（2021）「水防法に基づく要配慮者利用施設の避難確保計画の作成状況」
https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/211130_sa

kuseisuii.pdf
国土交通省 水管理・国土保全局（2021）「水防法等の一部改正について」
https://www.mhlw.go.jp/content/10802000/000807216.pdf
――――（2022）「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き（洪水、雨水出水、高潮、土砂災害、津波）」
https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/tebiki.pdf
災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2013）「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h24_kentoukai/houkokusyo.pdf
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（2005）「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」
https://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/h17/050328giji/pdf/05_shiryou3.pdf
総務省（2021）「令和 2 年国勢調査 人口等基本集計 結果の要約」
https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/summary_01.pdf
総務省消防庁（2011）「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」
https://www.fdma.go.jp/mission/prepare/assistant/item/assistant002_02_03_houdoushiryou.pdf
――――（2012）「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h24/2407/240703_1houdou/01_houdoushiryou.pdf
――――（2013）「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/250705_1houdou_01_houdoushiryou.pdf
――――（2015a）「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結果」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/270828_houdou_1.pdf
――――（2015b）「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結果 調査結果の詳細（市町村別の状況）」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h27/08/270828_houdou_1_01.pdf
――――（2016a）「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結果」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/281206_houdou_1.pdf
――――（2016b）「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結果 調査結果の詳細（市町村別の状況）」

https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h28/12/281206_houdou_1_1.pdf
――――（2017a）「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結果」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h29/11/291102_houdou_2.pdf
――――（2017b）「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結果調査結果の詳細（市町村別の状況）」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h29/11/291102_houdou_2-1.pdf
――――（2018a）「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結果等」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1.pdf
――――（2018b）「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結果等調査結果の詳細（市町村別の状況）」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1-1.pdf
――――（2019a）「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結果等」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/191113_hinan_tyousa_1.pdf
――――（2019b）「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結果等　調査結果の詳細（市町村別の状況）」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/191113_hinan_tyousa_2.pdf
――――（2021）「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結果」https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/210330youshiensya.pdf
――――（2022）「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」
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/220628_bousai_1.pdf
総務省統計局（2020）「統計トピックス No.125 我が国のこどもの数 -「こどもの日」にちなんで-（「人口推計」から）I-1　こどもの数は 1512 万人、39 年連続の減少」
https://www.stat.go.jp/data/jinsui/topics/topi1251.html
――――（2022）「人口推計 ―2022 年（令和 4 年）6 月報―」
https://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/202206.pdf
大門 大朗（2020）「近年の福祉避難所に関する動向について：阪神・淡路大震災から西日本豪雨にかけて」『災害と共生』
高橋 和行、扇原 淳（2018）「自治体における避難行動要支援者名簿の整備・

共有状況とその分析」『地域安全学会論文集』
中央防災会議（2020）「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」
https://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/pdf/houkoku/honbun.pdf
内閣府（2015）「福祉避難所の運営等に関する実態調査（福祉施設等の管理者アンケート調査）結果報告書」
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hinanzyokakuho/01/pdf/sankou4.pdf
――――（2016）「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf
――――（2017）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/honbun.pdf
――――（2018）「令和元年版 防災白書」
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h31/honbun/1b_1s_02_05.html
――――（2021a）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取り組み指針（令和 3 年 5 月改定）」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/pdf/202105shishin.pdf
――――（2021b）「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3_hinanjo_guideline.pdf
――――（2021c）「災害対策基本法等の一部改正について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000760346.pdf
――――（2021d）「福祉避難所について 福祉避難所の確保運営ガイドラインの改定を中心に」
――――（2022a）「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」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/yoshiensha.pdf
https://www.aju-cil.com/wp-content/uploads/slide2-1.pdf
――――（2022b）「令和 4 年度版 障害者白書 参考資料」
https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r04hakusho/zenbun/pdf/ref1.pdf
日本経済新聞（2021）「『福祉避難所に直行』1 割 災害弱者の支援 途上」2021.09.25 朝刊 p.39（日経テレコン）
https://t21.nikkei.co.jp/g3/ATCD017.do?keyPdf=20210925NKMCM040174184%5CNKM%5C39%5C39%5C001%5C%5C1682%5CY%5C%5C2021%2F0925%2F20210925NKMCM040174184.pdf%5CPDF%5C20210925%5C6d426e1c&analysisIdentifer=fromSearchArt&analysisPrevActionId=ATCD016
日本防火・危機管理促進協会（2021）「避難所外避難者の支援体制に関する調

査研究」
https://boukakiki.or.jp/crisis_management/library/report/R3chousa_houkoku.pdf
避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会（2016）「要配慮者利用施設の避難計画策定に関する規定」
https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/guideline/pdf/161027_siryo03.pdf
平成 25 年 6 月 21 日，府政防第 559 号・消防災 246 号・社援総発 0621 第 1 号，内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（総括担当）・消防庁国民保護・防災部防災課長・厚生労働省社会・援護局総務課長通知（2013）「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」
https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_01_7.pdf
毎日新聞（2019）「台風 19 号 福祉避難所、周知足りず 開設 55 市町村、半数非公開 健常者対応『困難』 行き場失う障害者ら」2019.12.28 東京朝刊 p.4（毎索）
https://dbs.g-search.or.jp/aps/WSKR/main.jsp?ssid=20220706130604338gsh-ap04
読売新聞（2004）「災害時の要援護者、昭島が名簿作成へ」2004.12.23 東京朝刊 p.26（ヨミダス歴史館）
https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerYomiuriNewsStart.action?objectId=ndZCPtifpKjkFrFb1VO4SsuYHvl1DUse3ujbn7llLH4%3D
――― （2008a）「要援護者リスト『義務』見送り 震災対策条例素案 県が作成『支援』に」2008.05.24 東京 朝刊 p.27（ヨミダス歴史館）
https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerYomiuriNewsStart.action?objectId=YffF7EhbX%2BjqFbCGWMuUsymssqRfdB9rWd9sOciYJgU%3D
――― （2008b）「災害時要援護者リスト 名簿作成 5 市町だけ」2008.06.18 東京 朝刊 p.31（ヨミダス歴史館）
https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerYomiuriNewsStart.action?objectId=KCGqQTamvZuQrtBZe9QFYgyex%2BkBgm1raf6EmB4U7Rg%3D
――― （2021a）「『すぐ福祉避難所へ』促進 政府方針 災害時、高齢者や障害者」2021.04.19 東京 夕刊 p.1 （ヨミダス歴史館）
https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerYomiuriNewsStart.action?objectId=FQiPq7AH5chw06ZgQrAfGnvozVXEH%2Fm%2Fx8qDSExby4I%3D

――― （2021b）「福祉避難所『直接避難』支持 1 割 104 市区『一般経由』は半数」2021.06.13 西部 朝刊 p.1（ヨミダス歴史館）
https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/viewerYomiuriNewsStart.action?objectId=Xhek5Kfx0Cqc0spmDMavtXevR850e%2B5lZlFd1xxlttk%3D

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（2020）「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）」
https://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/pdf/dai19gou/hinan_honbun.pdf

令和 2 年 7 月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会（2020）「第 1 回検討会における意見に対する補足説明」
https://www.mhlw.go.jp/content/000708290.pdf

第４章　市区町村・NPO 法人を対象とした
インタビュー調査

第１節　目的

前章では、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の作成、福祉避難所の指定を取り上げ、要配慮者防災施策の現状を概観した。本章では、これらの防災施策にかかわる実際の取り組み状況や課題を把握するために、市区町村を対象にインタビュー調査を実施する。また、民間団体による要配慮者防災の取り組みとして、NPO 法人にも同様のインタビュー調査を実施する。

第２節　方法

本インタビュー調査は、4 府県にある市区町村 4 団体と NPO 法人 2 団体を対象に実施した（表４－１）。対象団体の選定については、最初に文献調査やウェブサイトなどで要配慮者の防災に関して顕著な取り組みを行っている団体を選定し、その後候補団体に調査協力を打診した。承諾いただけた団体については、担当部局職員と日程を調整したうえで、対面式または非対面式でインタビューを実施した。今回対象となった 4 市は、内閣府（2022）が令和 3 年度に全国の 34 団体を対象に実施した個別避難計画作成モデル事業の参加団体となっている。対象団体への質問は 2 項目構成となっており、最初の項目が「１．要配慮者（高齢者・障害者）の防災にかかわる現在の取り組み」、2 つ目が「２．要配慮者（高齢者・障害者）の防災にかかわる現在の課題」となっている（質問項目の詳細は巻末の「第 7 章　参考資料」にある「第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目」を参照）。

表４－１．インタビュー対象団体

No.	都道府県	団体名
1	大分県	NPO 法人地域ひとネット NPO 法人自立支援センターおおいた
2	大分県	別府市防災局防災危機管理課
3	宮崎県	延岡市総務部危機管理課
4	京都府	福知山市市民総務部危機管理室
5	滋賀県	高島市健康福祉部社会福祉課

第３節　結果

本節では、対象団体から得られたインタビュー内容を実施団体順に記載する。回答内容は特定の個人や組織などが特定され得る情報を伏せて記載しているほか、対象団体の希望により回答の一部を本稿に掲載していない場合がある。インタビュー中に用いられた専門用語や表現は極力そのまま掲載しているが、一部

国や市区町村などの定義に合わせて書き換えを行っている。また、インタビュー内容は、調査実施時点のものとなっている。

（1）特定非営利活動法人　地域ひとネット
特定非営利活動法人　自立支援センターおおいた

大分市に活動拠点を置く NPO 法人地域ひとネットは、2021 年 3 月に要配慮者支援のための防災プラットフォーム「おおいた・いとでんわプロジェクト」を立ち上げている。このプロジェクトはウェブサイトを介して要配慮者の災害時支援要望を支援者（行政・団体や企業・住民など）につなぎ合わせることを目的としており、防災や福祉の関係者・団体と様々な形の連携を行っている。本インタビュー調査では、運営母体である地域ひとネットおよびプロジェクトメンバーである NPO 法人自立支援センターおおいたのや役職員に当該プロジェクトの取り組み状況や課題について話を伺った（表４－２）。

表４－２．地域ひとネット・自立支援センターおおいたインタビュー調査の概要

日　時：	2022 年 7 月 26 日（火）10:00
場　所：	NPO 法人自立支援センターおおいた事務所内
対応者（計 5 名）：	自立支援センターおおいた　理事長 地域ひとネット　代表理事 事務局職員 3 名

１．要配慮者の防災にかかわる現在の取り組みについて　おおいた・いとでんわプロジェクトでは、事前に要配慮者がウェブサイトに自身の情報（例：氏名や障害程度、災害発生時のニーズ）を登録しておき、それに応じて災害発生時に支援者（例：社会福祉協議会、民間企業、地域団体、NPO、個人）が支援を提供するというシステム（「要配慮者要望支援システム」）を構築している（図４－１）。災害発生時の要配慮者ニーズを顕在化させ、当該ニーズを支援者に伝えることが、このプロジェクトの最大の目的となっている。要配慮者への周知・登録案内は知り合いへの口コミや SNS 経由、障害者施設や地域コミュニティのカフェなどを通して行っており、現在の活動範囲は別府市と大分市が中心となっている。将来的には、県全体や全国にも活動範囲を広げていければと考えている。2021 年 3 月のプロジェクト開始以降、実際にこのシステムを活用した災害事例はまだないが、2023 年初頭に予定している避難訓練でこのシステムの実効性を確認することになっている。また、要配慮者の方々が避難先として利用できるよう、県内にあるホテルのバリアフリー情報を整理し、冊子やウェブなどで周知する活動も行っている。

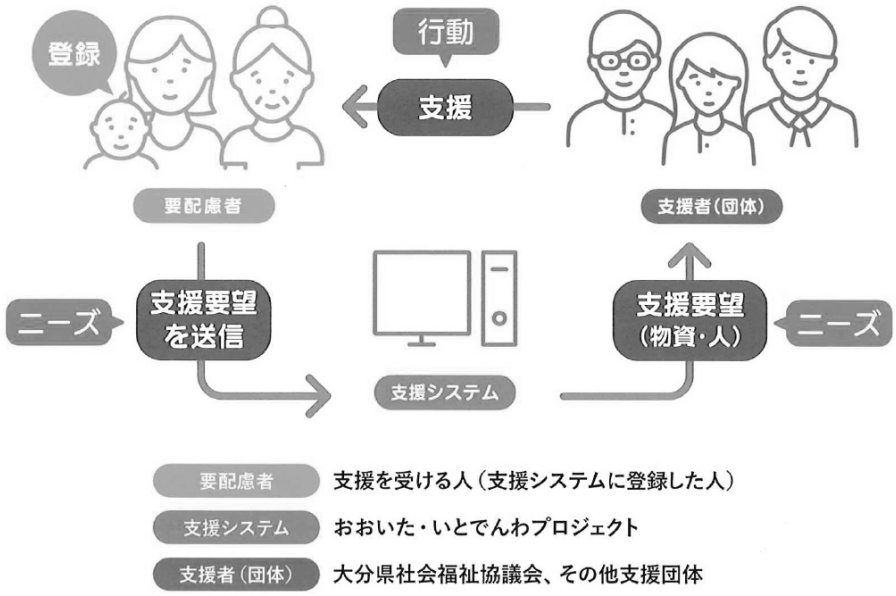


図４－１．要配慮者要望支援システム
引用：おおいた・いとでんわプロジェクト、2022

「災害が発生すると要配慮者が指定避難所へ避難し辛い」という問題が、このプロジェクトの発端となっている。熊本地震の時、「ニーズがなかったから福祉避難所が開設されなかった」という話を耳にしたが、それはニーズがなかったからではなく、避難所へ避難することに抵抗感を抱いている要配慮者が多いからである。こういった事態を繰り返さないためには、事前に要配慮者のニーズを顕在化させ、そのニーズを支援者に見えるようにしておくことが非常に重要となる。その一方で、いとでんわプロジェクトで構築しているシステムは、あくまで要配慮者ニーズを顕在化させるための一つのツールだと認識している。このツールを使って受援者側は支援を受ける準備を、そして支援者側は支援する準備をしておくことで、災害発生時の支援が円滑に実施できると考えている。このプロジェクトでは「登録する」（要配慮者）、「伝える」（いとでんわプロジェクト）、「届ける」（支援者）という 3 つの T がカギとなっており、各主体が自分たちの役割とできる範囲を認識した支援ネットワークを構築していけるように、今後も活動を継続していきたいと考えている。

２．上記取り組みにかかわる現在の課題について　現在の課題としては、対象となる要配慮者にもれなくこのシステムを知ってもらうことが挙げられる。特に視覚障害者への周知や登録、支援時の対応などは、大きな課題となっている。登録の際は氏名や住所のほか、障害の状態や支援ニーズなどの情報を入力することになるが、視覚障害者にとっては簡単なことではない。ただ、要配慮者自身が登録をする必要は必ずしもないと考えている。インターネットに馴染みのない

高齢者などの登録に関しては、当事者以外の人による登録も可能となっている。事実、軽度の認知症を持つ 80 代の高齢夫婦の登録を近所に住む娘さんが代行したという事例もある。

プロジェクトの支援者になってもらうために県内の災害に関する関係機関や企業に打診をしているが、災害支援に関しては地域によって温度差がある。支援者は支援できない可能性を苦に罪悪感を抱いてしまう場合があるため、支援者側には災害発生時でも必ずしも登録した支援を完遂する義務はないと伝えている。同様に、いとでんわに登録したからといって常に希望する支援が受けられるわけではないことは、登録者（要配慮者）にも説明している。いとでんわプロジェクト経由の災害支援はあくまで任意であり、要配慮者のニーズへの対応については対応可能な支援者が可能な範囲で実施していければと考えている。その他の課題としては、ランニングコストが挙げられる。今は助成金を集めながら運営しているが、民間団体なのでランニングコストは大きな課題となっている。また、これから活動範囲を広げていくうえで、各地域での拠点づくりや個人情報の扱い方なども、今後検討していく必要がある。

（２）別府市防災局防災危機管理課

別府市は、個別避難計画の作成が努力義務化される 2021 年以前から、障害者などの要配慮者を対象とした「インクルーシブ防災事業」に取り組んできた。当該事業は、2016 年度から 3 年間は日本財団の助成事業、2019 年度からは市単独事業として実施されている。また、別府市は、2021 年度には内閣府による令和 3 年度個別避難計画作成モデル事業のモデル団体に選定されている。今回のインタビュー調査では、別府市でインクルーシブ防災事業を主導する担当職員にこれまでの取り組みと現在の課題について話を伺った（表４－３）。

表４－３．別府市防災局防災危機管理課インタビュー調査の概要

日　時：	2022 年 7 月 26 日（火）14:00
場　所：	本庁舎 4 階会議室
対応者（計 1 名）：	防災推進専門員

１．要配慮者の防災にかかわる現在の取り組みについて　災害時ケアプランの作成には 0～7 段階のステップがあり（図４－２）、作成過程には当事者（要配慮者）や福祉専門職のみならず、近隣の地域住民にも参加してもらっている。最初に取り組んだ事例（2017～2018 年）では、亀川地区古市町（自治会）に住む障害を持つ住民を対象に、避難時（個別避難計画）と避難生活時の災害時ケアプランの作成を行った。亀川地区（自治区）14 地区（自治会）のうち 9 地区（自治

会）は土地が平坦なため障害を持つ住民が住みやすい地域となっており、障害者のための社会福祉施設（「太陽の家」）もある。その反面、沿岸部に位置しているため南海トラフ地震発生時には最大で 5 メートルの津波が想定されており、障害者の避難支援を実施するうえでは市内で最も条件の厳しい地区となっている。災害時ケアプランの検証・改善（ステップ 7）として、2017 年 7 月に避難訓練、2018 年 11 月に避難所運営訓練を実施した。この訓練により、当事者家族は当時の自宅から避難場所まで避難することがいかに大変かを実感したのだろう、その後海抜 10 メートル以上の場所に引っ越したそうだ。昨年は、医療的ケアが必要な住民を対象に、亀川地区に次いで条件の厳しい南地区で災害時ケアプラン作成の取り組みを始めた。現在市内には難病申請者が 1,500～1,600 人いるが、状態把握とハザードとを確認して優先順位を考える必要がある。

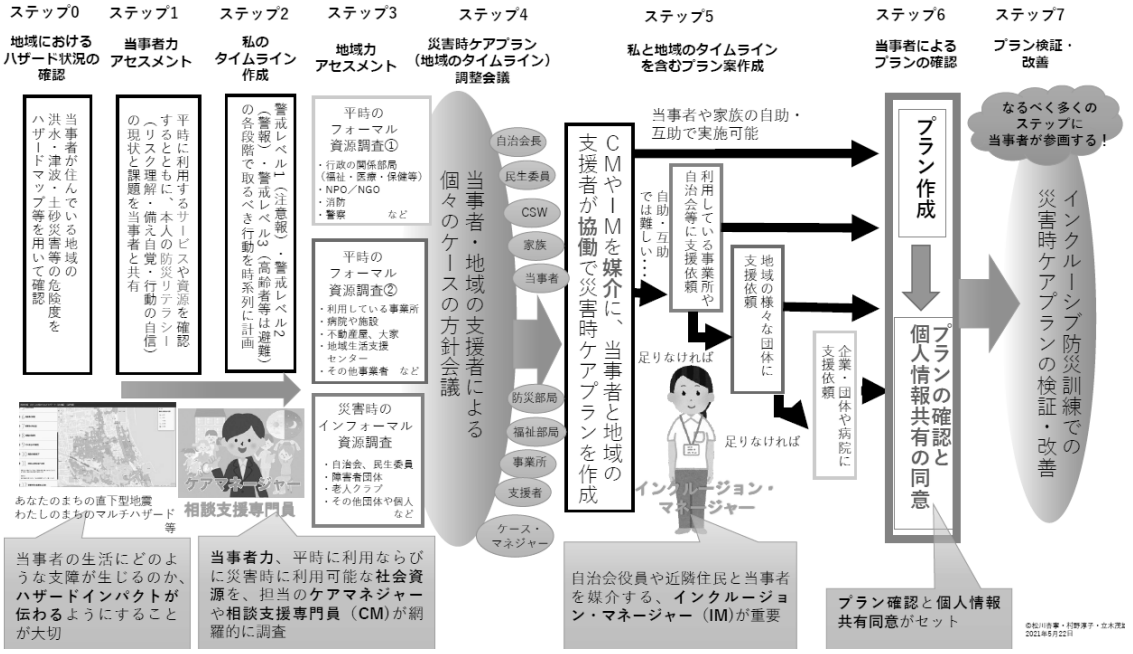


図４－２．災害時ケアプラン作成のプロセス
引用：村野、2021

一口に「要配慮者」と言っても、個人個人で避難に要する支援は大きく異なってくる。そのため、インクルーシブ防災事業では、当初から当事者と関係者（例：ケアマネージャー、相談支援専門員、近隣住民）に意見を聞きながら事業を進めてきた。災害時ケアプランの作成にあたっては地域づくりや人づくりも一緒に行う必要があるため、プランの作成プロセスでは当事者と近隣住民が顔を合わせられる機会を可能な限り設けている（ステップ 4 の調整会議、ステップ 5 のプラン案作成、ステップ 7 の防災訓練）。これらの機会により、関係性が希薄に

なりがちな要配慮者と地域コミュニティをつなげることが可能となる。事実、これまでの事例では、プランの作成をきっかけに、対象者である障害者の方が自治会活動に参加するようになった。インクルーシブ防災事業ではただ避難計画を作るだけでなく、災害時ケアプランの作成を通して地域福祉を充実させ、地域コミュニティの再生に寄与することを重視している。避難計画を作るだけでは命は救えないし、地域における住民同士の関係性は構築できない。日常のかかわり合いを通して要配慮者の防災に取り組んでいくことが最も重要な点で、そのためには災害時ケアプランを地域（当事者、福祉専門職、福祉事業所、近隣住民、企業、行政など）で一緒に作っていく必要があると考えている。

２．上記取り組みにかかわる現在の課題について　南地区で取り組んでいた災害時ケアプランは新型コロナウイルス感染症の影響で避難訓練ができず、進行が滞ってしまっている。上述のとおり、インクルーシブ防災事業では当事者が関係者と対面で取り組んでいくことに意義があるため、それができない場合はどうしても進行が止まってしまう。現在は医療的ケアが必要な要配慮者の災害時ケアプランにも取り組んでいるが、この先調整会議を開始することができれば、医療的ケアが必要な要配慮者の支援について新たな課題が出てくると思っている。医療的ケアが必要な要配慮者に関しては、障害者や高齢者の対応に加えて、より専門的な援助が必須となる。そのため、専門知識を持たない地域住民にお願いできる支援があるのかどうかは、現時点ではわからない。また、対象となる要配慮者を把握するのも大変なことで、福祉サービスを使っている住民は事業者経由で把握することができるが、病院にしかかかっていない（福祉サービス等を利用していない）住民の把握は難しい。

別の課題としては、庁内での情報共有の難しさが挙げられる。要配慮者の防災事業は複数の課にまたがることになるが、各課が持つ情報をもっと積極的に共有し、協働することができれば事業をより円滑に進めることができると思っている。災害によって大きな被害を受ける人たちは日常から課題のある人たち（要配慮者）であり、要配慮者の支援こそ自治体の存在意義だと思っている。そのため、要配慮者の防災事業は、今後どの自治体もこれまで以上に取り組んでいかなければいけない分野だと実感している。また、複数部局にまたがる事業では全体を統括する担当者が必要となるが、インクルーシブ防災事業では市全体を統括する担当者をインクルージョン・マネージャー（IM）と呼んでいる。また、各地域（別府市では中学校エリア）を継続して担当するインクルージョン・エリアマネージャーの配置が必要不可欠。現在はエリアマネージャーの育成にも取り組み始めた。ただ、要配慮者や地域コミュニティと上手にコミュニケーションを図り、要配慮者や専門職、地域住民からの信頼を得て、地域課題の解決（インクルーシブ防災含む）に取り組むためには、資格などではなく個人のセンスや能力が

問われる。加えて、持続可能な自治体を目指し、しっかりとした事業体制を構築するためにはポスト（役職）と予算（雇用財源）を確保する必要があるため、この辺りも今後整備していく必要がある。

（３）延岡市総務部危機管理課

宮崎県北部に位置する延岡市は東部が日向灘に面しており、南海トラフ巨大地震の発生時には 10 メートル以上の津波が想定されている。そのような被害想定が出されている一方で、同市の高齢化率（2021 年 10 月 1 日時点で 35.2%）は全国平均（29.1%）よりも高くなっているため、高齢者を含めた避難行動要支援者の防災施策は特に重要な役割を担っている。本インタビュー調査では、総務部危機管理課職員に延岡市が取り組んでいる避難行動要支援者の防災施策について話を伺った（表４－４）。

表４－４．延岡市総務部危機管理課インタビュー調査の概要

日　時：	2022 年 7 月 27 日（水）10:00
場　所：	本庁舎 5 階会議室
対応者（計 1 名）：	主任主事

１．避難行動要支援者の防災にかかわる現在の取り組みについて　当市では、まず対象者に「課題分析シート」による優先度判定を実施し、個別避難計画を「誰」と作成するのかを決めることになっている（「本人・家族」、「地区」、または「専門職」；図４－３）。現在市内には約 4,000 人の避難行動要支援者が住んでおり、これらの避難行動要支援者の課題分析シートは市職員が個別に対象者を訪問したり、福祉・介護事業者に協力を仰いだりして実施している。また、市から福祉専門職や民生委員に個別避難計画制度を周知し、それらの関係者経由でも避難行動要支援者にアプローチしている。避難行動要支援者の防災施策を効果的に実施するためには民生委員や福祉・介護関係者との連携が不可欠なため、団体ごとに適宜意見交換会や研修を実施している。国は避難行動要支援者の個別避難計画作成を 5 年以内に完了するという目標を掲げているが、当市としては可能な限り早く 4,000 人分の計画作成を終えたいと考えている。

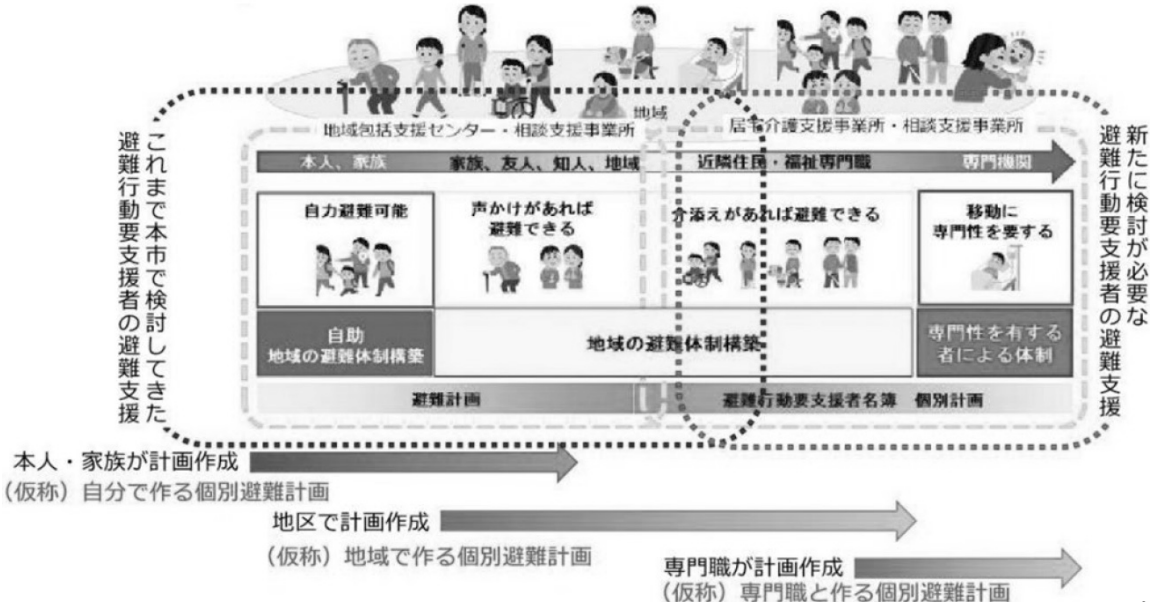


図４－３．延岡市における 3 つの個別避難計画
引用：延岡市、2022

当市では、単に個別避難計画の作成を進めるだけでなく、個別避難計画を各地域の地区防災計画と連携させようと取り組んでいる（図４－４）。この連携によって、発災時の避難支援だけでなく、平時における避難行動要支援者と地域のコミュニケーションやつながりを再構築することが重要と考えている。地域コミュニティと良い関係を築くことができれば避難行動要支援者の地域生活はより良くなり、その延長線上に防災（例：地域による避難支援）があることで、安心で安全な地域社会につながると考えている。極端に言えば、避難行動要支援者が地域コミュニティと良好な関係を築けていれば、避難計画がなくても避難はでき、避難計画があっても地域コミュニティとの関係が希薄であれば、避難行動要支援者の避難支援は難しくなることが想定される。また、自分事として、地域の問題として積極的に避難計画を考え、地域住民で解決していく姿勢は、この地域は、安心なんだと思える環境づくり、地域を守ろうとする次世代を育むコミュニティづくりにつながっていくものと考えている。このため、避難行動要支援者の防災施策に関しては、避難計画を作ることだけを目的にするのではなく、コミュニティづくりを中心に据えながら、避難行動要支援者の防災施策を着実に進めていきたい。また、各地域にはそれぞれ地域特有のローカルルールが存在しているため、このローカルルールを上手く活用しながら、各地域の事情を反映させた地区防災計画との連携も図っていきたい。

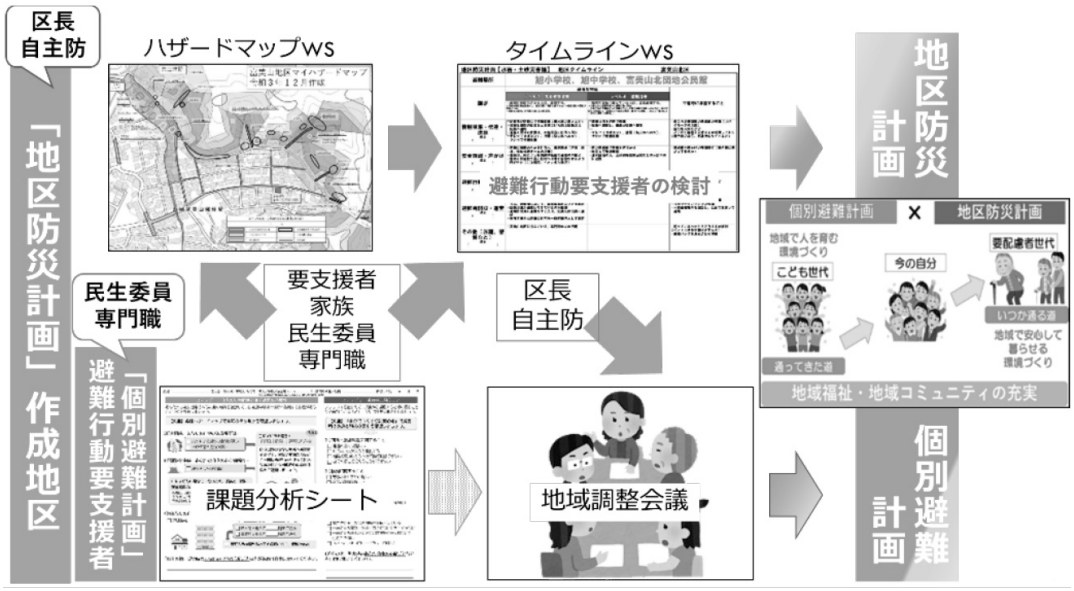


図４－４．個別避難計画と地区防災計画の連携イメージ
引用：延岡市、2021

２．上記取り組みにかかわる現在の課題について　個別避難計画の作成を進めていくうえで、今後は避難先についてもより深く検討を進めていく必要性を感じている。高齢者や障がい者といっても、個々人によって必要となる避難環境は大きく異なっている。同じ障がい者という枠組みでも、身体障がい者と精神障がい者では必要となる避難環境は異なっている。他方、適切な避難先（指定避難所の福祉スペースや福祉避難所）がないからといって個別避難計画が作成できないというわけではないので、各避難者（避難行動要支援者）にどのような避難環境が必要かを検討しながら計画を作成していきたいと考えている。

新型コロナウイルス感染症の影響により、区長や民生委員を始め、福祉専門職の方々など、個別避難計画作成に関わる方への対面による説明会や打合せなどがほとんど実施できていない。こればかりは、感染状況に注意しつつ対応していくしかないと思っている。その一方で、専門職の方々とはウェブ会議が実施可能なので、コロナ禍でも関係者との連携を可能な限り図っていきたいと考えている。その他の課題としては、市の推進体制が挙げられる。庁内の人事異動による担当者の変更により、業務や事業の進捗への影響が懸念されるとともに、個別避難計画の作成は 1 件だけでも大変な業務であり、市内 4,000 人分となると相当な時間と労力がかかることが見込まれる。そのため、関係者・関係団体の協力は不可欠だが、市担当職員間での蓄積されたノウハウ共有や専門性を活かした各部署間での連携体制により、行政も相当の覚悟をもって取り組まないといけないと感じている。

（４）福知山市市民総務部危機管理室

京都府北部に位置する福知山市は、市内を流れる由良川の氾濫や内水氾濫などにより、これまでもたびたび大規模な水害を経験してきた。同市では 2020 年より要配慮者の個別避難計画作成に係る庁内プロジェクトチームを発足させており、庁内外の関係者・関係団体と連携しながら、要配慮者の防災施策に取り組んでいる。このインタビュー調査では、危機管理室長に個別避難計画の作成にかかわる取り組みの状況や課題について話を伺った（表４－５）。

表４－５．福知山市市民総務部危機管理室インタビュー調査の概要

日　時：	2022 年 8 月 2 日（火）15:00
場　所：	非対面式
対応者（計 1 名）：	室長

１．要配慮者の防災にかかわる現在の取り組みについて　令和 3 年度は内閣府のモデル事業として個別避難計画の作成に取り組み、計 10 件の個別避難計画を作成した。今年度（令和 4 年度）は 20 件の作成を目標にしている。対象者（自助・共助で避難が困難な要配慮者）の選定については、まずケアマネージャーに対象者候補を挙げてもらい、さらにその中から優先度の高い対象者を選んでいる。現段階では、市が主体となって個別避難計画を作成する対象者は市全体で 750 人前後と試算している。避難計画作成の流れとしては、最初に担当のケアマネージャーとともに対象者を訪問し、本人の意見を踏まえながら対象者用の対応フローチャートを作っている（図４－５）。

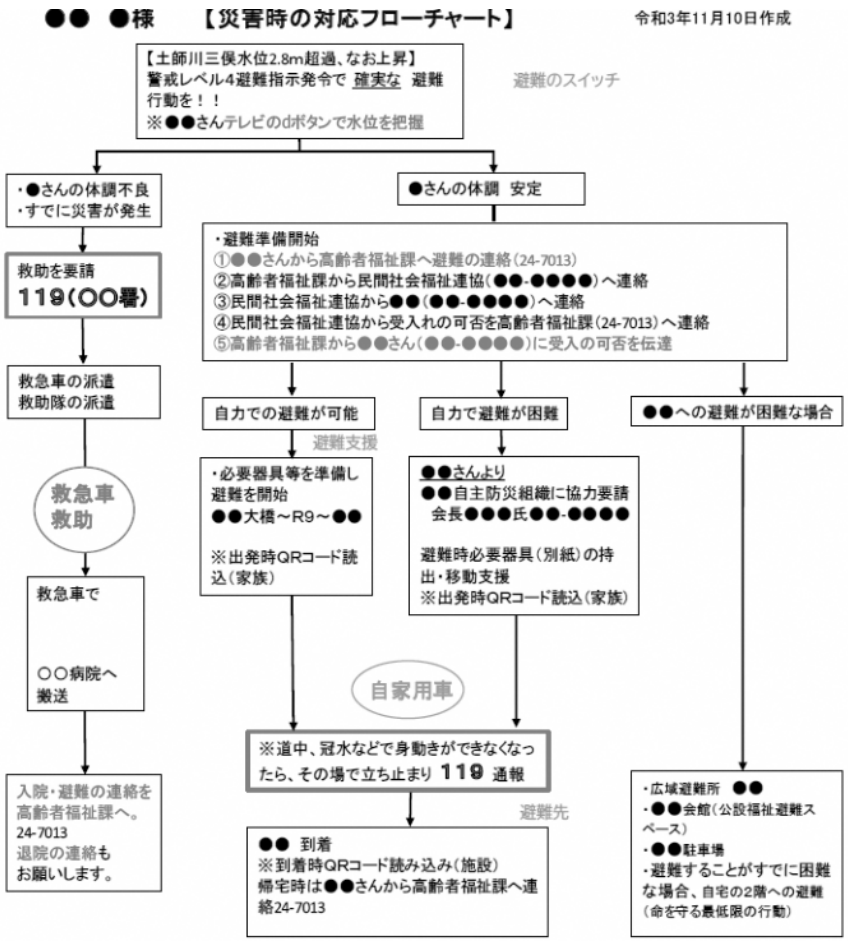


図４－５．災害時の対応フローチャート
引用：福知山市、2022

当初は防災部局（危機管理室）と福祉部局（社会福祉課、障害者福祉課、高齢者福祉課、地域包括ケア推進課）の計 5 課で取り組んでいたが、現在は健康医療課、子ども政策室も含めて 7 課で個別避難計画の作成に取り組んでいる。これらの部局とは必要に応じてプロジェクトチーム会議を実施している。当市では、平成 30 年 7 月豪雨で被災した後に「避難のあり方検討会」を設置し、2 年にわたって住民の避難行動について庁内外で検討を行ってきた。ここでの議論がきっかけとなり、庁内で「個別避難計画の重要性」という共通認識が生まれた。この共通認識により、異なる部局間の連携が円滑になっていると感じている。また、京都府や全国で取り組みを進める自治体と一緒に情報交換会を行うなど、他の自治体との知識と経験の共有化を図っている。

２．上記取り組みにかかわる現在の課題について　現在の課題としては、「移送手段の確保」、「避難先の確保」、「策定体制の構築」、「計画の更新」などが挙げられる。特に要配慮者の避難先確保は、大きな課題となっている。介助があれば避

難可能な要配慮者向けに、市内には保健師が駐在する公設福祉避難スペースを有する避難所が 4 か所設置されている。しかし、市が作成する個別避難計画の対象となるような重度の要配慮者については市内で避難先を確保するのが難しく、現状、直接避難を受け入れてくれる福祉施設のキャパが少ない。今後個別避難計画の件数が増えていけば、指定福祉避難所への直接避難はさらにハードルが高くなると考えている。また、要配慮者の中には避難自体に消極的な人もおり、そういった住民に対してどの程度まで市が介入すべきかについても依然検討の余地がある。

避難計画の対象については、身体的な要素だけでなく、社会的孤立などの要素も考慮し、考えていく必要があると考えている。また、実際のオペレーション（避難に係る具体的な手順・手法）の検証も、課題の一つとなっている。昨年度の避難訓練では、作成した個別避難計画の実効性を検証するために、対象者である要配慮者にも参加を要請した。しかし、肺疾患がある方であったため、訓練直前でドクターストップがかかってしまい、結局市職員が代役で訓練をすることになった。対象とする要配慮者について、改めてそういう方を対象とした取組であることを実感させられた。実際の災害時の事例に関しては、本年度 7 月初頭に集中豪雨があり、対象者の避難のスイッチとして定める水位に達したことがあった。その際、市から対象者に電話を入れ、避難計画の発動について確認を行ったが、結局この事例では、すぐに水位が下がる予測であったことから実際に避難計画を発動することはなかったが、災害発生時に市が一人ひとりの避難状況を確認することは容易ではなく、災害時に個別避難計画の実行を管理する部門の創設や、計画において、可能な限りオートで実施させる仕組みを構築すること、また、様々な状況が想定される中、避難にあたって複数の避難支援のパターンを整備することなどが必要であると感じた。

（５）高島市健康福祉部社会福祉課

琵琶湖の北西部にある滋賀県高島市は、10 年以上前から「個別支援プラン」（障害者を対象にした災害発生時の避難計画）の作成に取り組んでいる。2021 年度からは県の「滋賀モデル」（防災と保健・福祉の連携促進モデル）と連携し、高齢者の避難計画にも着手している。今回のインタビュー調査では、市の個別避難計画作成事業を主導する健康福祉部社会福祉課の担当者に現在の取り組み状況と今後の課題について話を伺った（表４－６）。

表４－６．高島市健康福祉部社会福祉課インタビュー調査の概要

日　時：	2022 年 8 月 3 日（水）13:00
場　所：	本庁舎新館 1 階会議室
対応者（計 1 名）：	主任

１．要配慮者の防災にかかわる現在の取り組みについて　当市では、最初に福祉専門職の方（ケアマネージャー、相談支援専門員）に担当する要配慮者の「優先順位チェックシート」を作成してもらい、「ハザード状況」、「心身の状況」、「社会的孤立」の 3 項目で得点が高かった要配慮者を避難計画作成において優先するようにしている。その後、「当事者・地域住民対象研修」、「当事者力・地域力アセスメント」、「地域調整会議」などを経て、当事者、福祉専門職、地域住民とともに実際の計画作成を行っている（図４－６）。昨年度の内閣府のモデル事業では、障がい分野で 1 件、高齢分野で 1 件の個別避難計画を作成した。避難計画作成後は、計画の実効性を確認するために実際に避難訓練を実施することとしている。昨年度は障がい分野において電動車いすが使えないという状況設定で訓練を行ったが、代わりに使った車いすがパンクするなど、予想外の出来事も発生している。逆に、車での移動が可能だということがわかり、避難方法の選択肢が増え、訓練の重要性について認識することができた。高齢分野では寝たきりの住民を対象に訓練を実施し、作成した計画に記載されている支援者のみで対応に当たった。実際に災害が発生すると、市や福祉事業所の介入は難しいので、訓練は直接支援にかかわる住民の皆様が中心となり実施することとしている。

図４－６．個別避難計画の様式（４＋１シート）
引用：高島市、2022

昨年度のモデル事業では計画 1 件の作成に約 3 か月の時間がかかっていたので、現在は地域単位で計画作成を進めて効率化を図ろうとしている。可能であれば、各地域で対象者や関係者が参加する調整会議などを複数の対象者合同で実施したいと考えている。ただし、個別避難計画の作成では対象者の意思を最優先にしているため、対象者の意向で合同実施が難しい場合は時間をずらすなどして対応したいと考えている。この個別避難計画作成事業では地域共生を目標としており、当事者である要配慮者を地域コミュニティとつなげることが重要だと考えている。個別避難計画を地域共生につなげるという発想は福祉部局ならではの視点だと思うが、個別避難計画の作成をきっかけに地域コミュニティにおける日頃からの助け合いや地域活性化を促進していきたいと考えている。その他の取り組みとしては、市内にある 29 か所の福祉避難所について、令和３年５月の災害対策基本法施行規則の改正に伴い、内閣府（防災担当）が改定した福祉避難所ガイドラインにおいて、福祉避難所への直接避難の促進が明記されたことから、そのことも踏まえた福祉避難所の運用等について、各施設と連携して情報の更新を行いたいと考えている。

２．上記取り組みにかかわる現在の課題について　国の指針では 5 年間でハイリスク対象者全員の計画作成が目標になっており、現在市内には個別避難計画作成対象者が約 220 人おられることが、上記「優先順位チェックシート」の取りまとめ結果から分かった。そのため、当市では今後年間 50 件前後を目標に計画作成に取り組んでいくこととしている。他方、個別避難計画作成の取り組みフローでは最初に計画作成対象者・地域を決めることになっているが、本年度の対象地域では地域（町内）の同意を得るのに予想以上に時間がかかってしまっている。本当であれば本年度上半期で計画作成をもっと進めたかったが、地域の同意が得られなければ先に進められないため進行が滞ってしまっている。地域によっては体制づくりに時間を要してしまう場合もあるため、市としてこの取組の主旨等をしっかりと説明し、地域同意を得たいと考えている。

現状、1 人のケアマネージャーが 30 人くらいの高齢者を担当しており、相談支援専門員については 1 人で 80 人前後の障害者を担当していると伺っている。そのため、個別避難計画の作成に関しては、福祉専門職の方々に負担が生じることになるが、過去の災害の記録からも、福祉専門職が普段から関わっておられる要支援者に被害が集中している傾向があり、今後の防災対策の新たなキーマンとして、要支援者の防災対策に携わることが期待されているのも事実である。現在は計画 1 件の作成で 7 千円を支払うことになっているが、この額が対価として適切かどうかについては賛否両論ある。ただ、財源の問題もあり、現状これ以上の対価を支払うことが困難となっている。また、防災や福祉に限った話ではないが、庁内の人事異動やマンパワー不足も課題として挙げられる。現在、社会福

祉課では担当者 1 人が主として個別避難計画作成業務を担当しているが、この業務を行うためには人手が足りていないと考えている。業務の状況に応じて柔軟に人的資源を調整できるのが理想だが、全国の基礎自治体において職員数の削減が進められていることも踏まえると、現実には難しいと考えられる。ただ、そのような状況においても、この取組は、いつ来るかわからない災害に備える対策として、継続して前に進める必要があると考えている。

第４節　考察

本章では、市区町村 4 団体と NPO 法人 2 団体を対象に、要配慮者の防災にかかわる取り組みや課題についてインタビュー調査を実施した。今回の調査から、要配慮者の防災施策やプロジェクトを進めていくうえでは、「地域共生」が重要な要因となっていることがわかった。また、課題については、施策やプロジェクトの「実効性」が頻繁に挙げられていた。以下においては、既述のインタビュー内容をまとめながら、これら 2 つの点を改めて整理する。

（１）要配慮者の防災を通した地域共生の促進

東日本大震災以降、災害発生時における自助・共助の重要性は、繰り返し議論されてきた（内閣府、2014）。しかし、高齢者や障害者などの要配慮者は、そうでない人々に比べ、自助による避難や災害対応が難しい。それに加え、これらの要配慮者については、社会から孤立しやすい傾向も確認されている（例：大村、2016；藤森、2022；松岡、2019）。公助による災害対応に限度がある状況下で自助・共助のどちらも上手く機能しなければ、災害の脅威から身を守ることは困難となる。そのため、特に災害発生後の地域コミュニティによる避難支援は、自力での避難が難しい高齢者や障害者にとって不可欠な支援となる。

インタビュー内でも言及されているとおり、要配慮者と地域コミュニティをつなげる取り組みは、防災の範疇にとどまらない。個別避難計画の作成を通して社会から孤立しがちな高齢者や障害者を地域コミュニティとつなげ、災害発生時のみならず平時における助け合いを促すことも、要配慮者の防災施策の大きな目的となっていた。要配慮者と地域コミュニティの関係性がある程度構築されていれば、災害発生や避難計画の有無にかかわらず、要配慮者への配慮や支援が自然発生的に行われる可能性がより高くなる。地域共生の促進には多くの時間と労力が必要となるが、当該要因は、要配慮者の防災施策及び地域活性化双方において非常に重要な要因となっているといえる。行政側としては、地域共生を促進させていくうえで人事異動などによって組織内の継続性が損なわれないようにすることも必要となってくる。

（２）施策・プロジェクトの実効性の確保

要配慮者の避難支援にかかわる施策やプロジェクトは、事前にある程度の実効性を確保しておくことが望ましい。しかし、福知山市の事例が示す通り、要配慮者を含めた避難訓練の実施は容易ではない。特に新型コロナウイルス感染症の流行以降は対面による訓練の実施がより困難となっているため、施策やプロジェクトの実効性の検証は実施団体にとって大きな課題となっている。また、計画に変更が生じた場合や計画更新時（例：2 年ごと）における実効性の再検証方法、計画件数が増えた後の管理方法などについても、検討の余地が残っている。

避難支援や支援プロジェクトの実効性確保においては、地域住民や福祉専門職をはじめとする支援者の存在も不可欠となってくる。しかし、支援者に過度の責任を課してしまえば、支援者のなり手がいなくなってしまう。他方、支援者による支援を完全に任意にしてしまうと、避難計画や支援プロジェクトの実効性確保は難しくなる。また、避難時に専門的な医療支援を必要とする要配慮者（例：在宅の人工呼吸器使用者）については、医療支援を要さない高齢者や障害者などに比べ、支援者の確保がより難しくなることが予想される。避難計画や支援プロジェクトの実効性を確保するにあたっては、避難訓練の実施や避難計画の管理、支援者確保など、取り組むべき事項は決して少なくない。本インタビュー調査の対象は 6 団体のみとなっているが、上述の要因を精査するためには、よりサンプルの大きい調査を実施する必要がある。

引用・参考文献

おおいた・いとでんわプロジェクト（2022）．要配慮者要望支援システム事前登録のご案内　おおいた・いとでんわプロジェクト事務局

大村 美保（2016）．障害者の社会的孤立とその対応に関する文献検討　福祉社会開発研究, 8, 49-58.

高島市（2022）．高島市における個別避難計画作成の取組について　高島市 https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5307859.pdf

内閣府（2014）．平成 26 年版防災白書　内閣府

内閣府（2022）．令和３年度個別避難計画作成モデル事業　内閣府 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/r3modeljigyo.html

延岡市（2021）．資料６　延岡市発表資料　令和 3 年度個別避難計画作成モデル事業成果発表会　内閣府 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/r3modelseika_6.pdf

福知山市（2022）．個別避難計画作成における連携体制の構築　福知山市 https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/r3modelseika_4.pdf

藤森 克彦（2022）．社会的孤立の実態とその問題点についての考察　個人金融, 2022 冬号, 10-20.
松岡 克尚（2019）．障害者の社会的孤立と地域福祉的支援の方向性　人間福祉学研究, 12(1), 43-56.
村野 淳子（2021）．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（2021 夏号）, 28-32.

第５章　市区町村を対象とした質問紙調査

第１節　目的

本章では、要配慮者の防災施策の現状や課題をより詳細に把握するために、全国の市区町村を対象に質問紙調査を実施する。本調査の目的は、個別避難計画作成事業と福祉避難所の管理・運営を対象に、各施策の取り組み状況及び課題の把握となる。以下の各節において、本調査の実施方法及び結果を示す。

第２節　方法

本調査の実施に際しては、質問紙調査用のソフトウェア（SurveyMonkey）を用いた。質問項目への回答及び回答の集計は、上述のソフトウェアを用いて当協会のウェブサイト上で行った。調査対象や質問項目の分類、実施手続きは、以下に記載するとおりとなっている。

（１）調査対象

質問項目が防災にかかわる内容であるため、本調査の対象（質問紙の送付先）は各市区町村の防災・危機管理部局とした。ただし、団体によっては要配慮者の防災施策が福祉部局または他の部局の主管となっている場合があるため、その場合は当該部局での回答を依頼した。なお、本質問紙の一部には、回答者の主観を求める項目が含まれている。

（２）質問項目の分類

本質問紙は、17 の質問項目で構成されている。質問項目の内訳は「一般項目」が 5 項目、「個別避難計画にかかわる項目」が 5 項目、「福祉避難所にかかわる項目」が 5 項目、「要配慮者の防災施策全般にかかわる項目」が 2 項目となっている。各質問項目の詳細な記述内容は、「第 7 章 参考資料」の「第２節 市町村向けの質問紙項目」に記載されている。

（３）実施手続き

最初に調査協力依頼状と調査票を全国 1,741 の市区町村に郵送で送付し、調査への協力を依頼した。その後、調査協力に同意してもらった団体には、調査期間内に回答用のウェブサイトで回答を行ってもらった。庁舎内のパソコンから外部ウェブサイトへのアクセスが制限されている団体には、紙媒体または表計算ファイル形式での回答を依頼した（紙媒体は郵送または FAX、表計算ファイルは電子メールの添付ファイルとして回収）。調査期間は、2022 年 10 月 1 日から 10 月 19 日までとした。

第３節　結果

最終的に、1,741 団体中 523 団体から回答を得ることができた（回収率 30.0%）。以下において、項目群ごとに集計結果を示す。各項目の回答総数は *N*、グループごとの回答数は *n* で表記する。なお、空欄回答（例：回答不可、記入漏れ）は欠損値として扱っているため、項目ごとに回答総数が異なっている場合がある。

（１）「一般項目」（Q1～4、9）

最初に、回答団体の所属地域（Q1）を表５－１に示す。表が示すとおり、回答団体の所属地域割合は実際の地域別市町村割合とほぼ同じような値となっていた。市町村種別（Q2）の割合については、指定都市、中核市、特別区の割合が実際の市町村割合よりも著しく高い値となっていた（表５－２）。以降の分析においては、指定都市、中核市、施行時特例市及び特別区を合わせて「大規模自治体」（*n* = 60）、その他の市を「中規模自治体」（*n* = 219）、町村を「小規模自治体」（*n* = 244）として扱う。

表５－１．回答団体の所属地域（Q1）

No.	地域	*n*	割合	実際の地域別市区町村割合*
1	北海道・東北	129	24.7%	23.3%
2	関東・甲信越	126	24.1%	25.8%
3	東海・北陸	68	13.0%	12.1%
4	近畿	68	13.0%	11.4%
5	中国・四国	60	11.5%	11.6%
6	九州・沖縄	72	13.8%	15.7%

*地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

表５－２．回答団体の市町村種別（Q2）

No.	地域	*n*	割合	実際の市区町村割合*
1	指定都市	10	1.9%	1.1%
2	中核市	29	5.5%	3.6%
3	施行時特例市	8	1.5%	1.3%
4	その他の市	219	41.9%	39.5%
5	町村	244	46.7%	53.2%
6	特別区	13	2.5%	1.3%

*総務省（2022）と地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

管内における 65 歳以上のおおよその人口割合（Q3）と障害者割合（Q4）を尋ねたところ、表５－３の結果が得られた。令和 4 年度の高齢化率（28.9%；内閣府、2022b）と比較すると、特に小規模自治体の割合（37.3%）が高くなっていることがわかる。障害者（身体・知的・精神）の人口割合は全国平均で 7.6%となっているが（厚生労働省、2022）、本調査ではどの自治体規模も当該割合を下回っていた。

表５－３．65 歳以上の高齢者（Q3）と障害者（Q4）の人口割合

No.	種別	65 歳以上の高齢者		障害者	
		n	平均（標準偏差）	*n*	平均（標準偏差）
1	大規模自治体	59	27.3% (5.5%)	59	6.0% (2.3%)
2	中規模自治体	218	32.8% (6.8%)	215	5.8% (2.3%)
3	小規模自治体	243	37.3% (8.2%)	242	6.0% (3.0%)
4	全体	520	34.3% (8.0%)	516	5.9% (2.6%)

本調査の回答団体における内閣府の令和３年度個別避難計画作成モデル事業参加割合（Q9）を、自治体規模別に表５－４に示す。当該事業の実際の市区町村参加割合は 2.0%（34 市区町村）であったが、本調査回答団体の当該事業参加割合は 3.1%であった。自治体規模別に見てみると、小規模自治体の参加割合（2.0%）が実際の参加割合（0.5%）よりも顕著に高くなっていた。

表５－４．令和３年度個別避難計画作成モデル事業の参加割合（Q9）

No.	種別	*n*	はい	%	実際の事業参加割合*
1	大規模自治体	60	6	10.0%	10.2%
2	中規模自治体	219	5	2.3%	2.3%
3	小規模自治体	244	5	2.0%	0.5%
4	全体	523	16	3.1%	2.0%

*内閣府、2022a

（２）「個別避難計画にかかわる項目」（Q5～8、10）

回答団体に個別避難計画作成事業の主管部署（Q5）を単一選択で回答してもらったところ、図５－１の結果が得られた。どの自治体規模においても、「２．福祉部局」の割合が約 6 割となっていた。次いで割合が高かったのは「１．防災・危機管理部局」で、3～4 割の市区町村において個別避難計画作成事業の主管部署となっていた。「６．その他」の回答では、「防災及び福祉部局双方が主管部署」という回答が複数見られた。

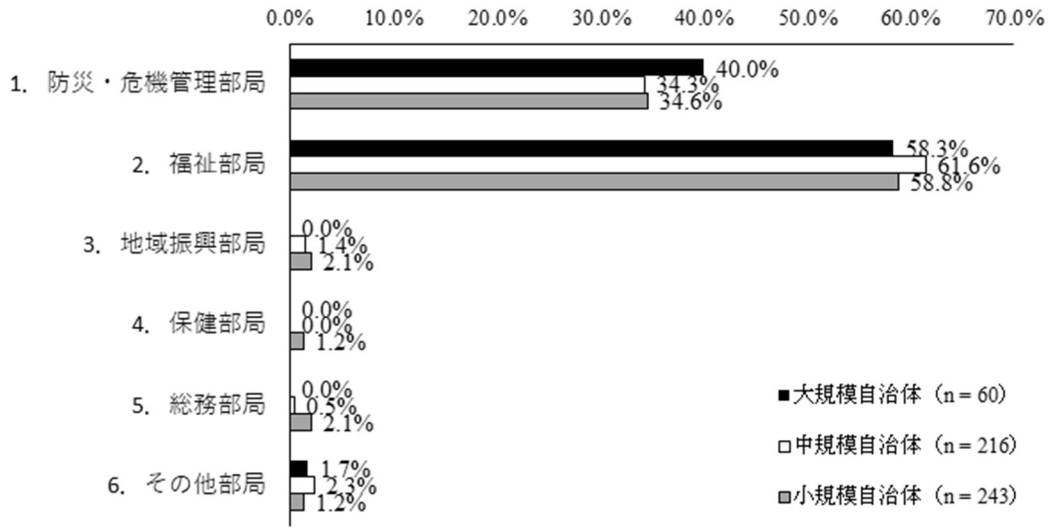


図５－１．個別避難計画作成事業の主管部署（Q5）

個別避難計画作成事業にかかわる全ての部署（Q6）を複数選択で尋ねた結果を、図５－２に示す。「２．福祉部局」は 9 割前後の団体で個別避難計画作成事業にかかわっており、次いで「１．防災・危機管理部局」が 7～8 割となっていた。これら 2 つの部局の割合については、自治体規模による大きな差異は見られなかった。「４．保健部局」の割合は大小規模自治体で 3 割弱（28.3%、25.0%）となっていたが、中規模自治体では若干低い割合（13.7%）となっていた。その他、「３．地域振興部局」は大規模自治体、「５．総務部局」は小規模自治体においてのみ、割合が高くなっていた。

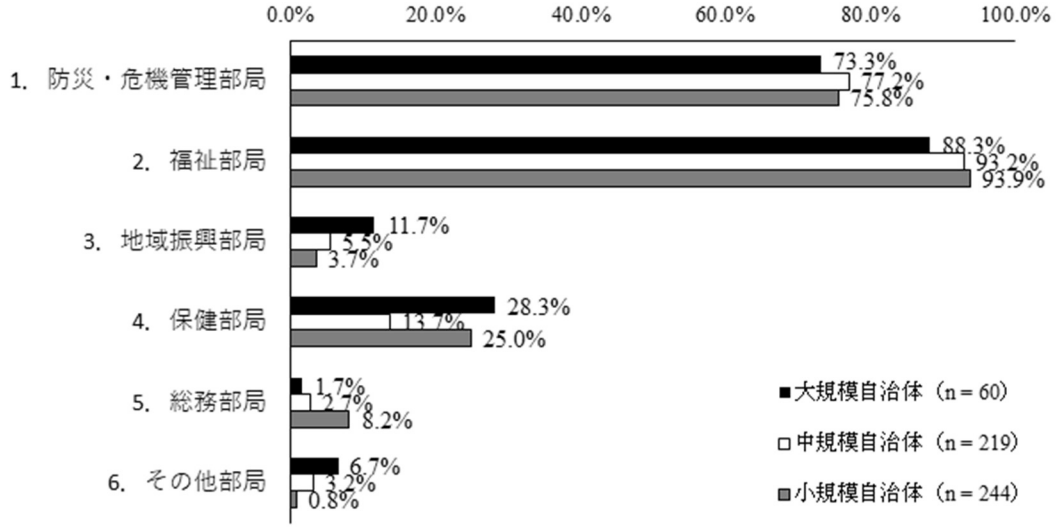


図５－２．個別避難計画作成事業の関係部署（Q6）

続いて、各団体におおよその個別避難計画作成対象者数（Q7）を尋ね、その平均と中央値を算出した（表５－５）。どちらの値も、自治体規模による差異が顕著となっていた。また、同じ規模内においても、対象者数のばらつき（標準偏差）が大きくなっていた。

表５－５．管内のおおよその個別避難計画作成対象者数（Q7）

No.	種別	*n*	平均（標準偏差）	中央値
1	大規模自治体	60	27,760.4 (57,143.1)	9,809.5
2	中規模自治体	211	3,865.4 (5,751.7)	2,500.0
3	小規模自治体	227	854.7 (1,629.2)	397.0
4	全体	498	5,372.0 (21,762.7)	1,046.0

個別避難計画作成対象者のうち、調査時点（2022 年 10 月）の計画作成済み割合（Q8）の平均と中央値を表５－６に示す。平均と中央値で割合に大きな差異が生じているが、いずれも大規模自治体の割合が最も低かった（平均 16.9%、中央値 4.0%）。前述の Q7 と異なり自治体規模による差異はそれほど大きくなかったが、同じ規模内でのばらつきは大きいといえる。なお、作成済み割合が 0%だった割合は全体で約 3 割、自治体規模別では小規模自治体が最も割合が高くなっていた（39.6%）。

表５－６．個別避難計画作成済み割合（Q8）

No.	種別	*n*	平均（標準偏差）	中央値	0%の割合
1	大規模自治体	58	16.9% (26.4%)	4.0%	24.1%
2	中規模自治体	211	22.0% (28.9%)	8.0%	28.4%
3	小規模自治体	230	23.9% (33.7%)	5.0%	39.6%
4	全体	499	22.3% (30.9%)	5.0%	33.1%

個別避難計画作成事業にかかわる 12 項目の課題（Q10）を各団体に 4 段階評価（１．全く課題になっていない～４．大きな課題になっている）で尋ねたところ、図５－３の結果が得られた。全体で見ると、最も課題となっていたのは「１１．実効性を確保する取り組みの実施」（3.4）で、次いで「６．避難支援等実施者の候補者に協力打診」（3.3）、「１．推進体制の整備など」（3.2）、「４．自治会や自主防災組織など地域関係者の理解を得る」（3.2）の順となっていた。他方、各項目の値については、それほど大きな差異はないといえる（2.6～3.4）。自治体規模別に関しては、どの規模においても「６．避難支援等実施者の候補者に協力

打診」と「１１．実効性を確保する取り組みの実施」の値が相対的に高くなっていた。また、自治体規模間で若干のばらつきがあり、全体的に大規模自治体の値が高くなっていた。

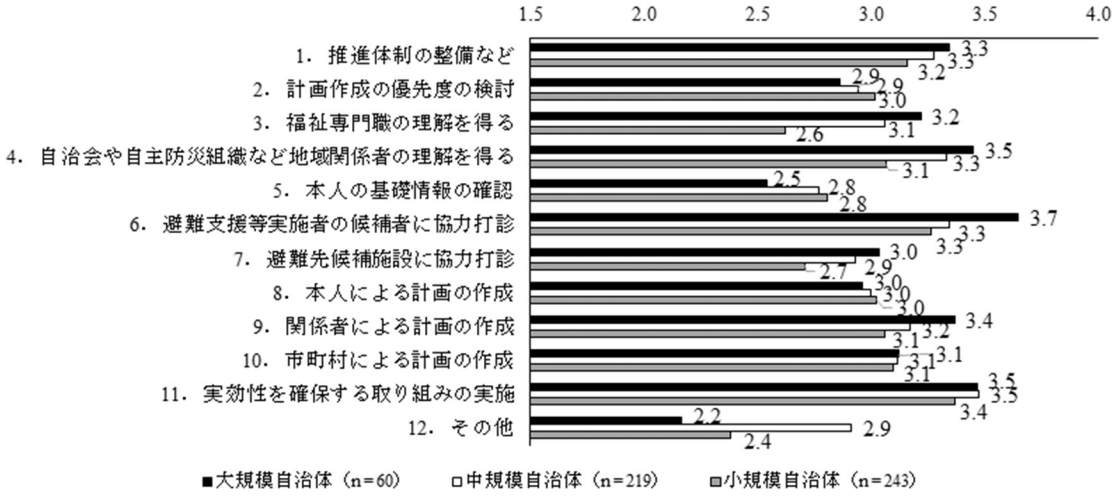


図５－３．個別避難計画作成事業における課題（Q10）
注：質問項目は内閣府の未公開資料（2021）を参考に作成

（３）「福祉避難所にかかわる項目」（Q11～15）

福祉避難所の主管部署（Q11）を各団体に単一選択で回答をしてもらい、自治体規模別に集計した結果が図５－４となる。どの自治体規模においても「２．福祉部局」の割合が最も高くなっており、次いで「１．防災・危機管理部局」の順となっていた。自治体規模別で見てみると、大規模自治体では福祉部局が 8 割を占めている一方で、中小規模自治体では 5～6 割程度となっていた。同様に、防災・危機管理部局の割合は大規模自治体では 1 割半程度となっていたが、中小規模自治体では 3 割強となっていた。

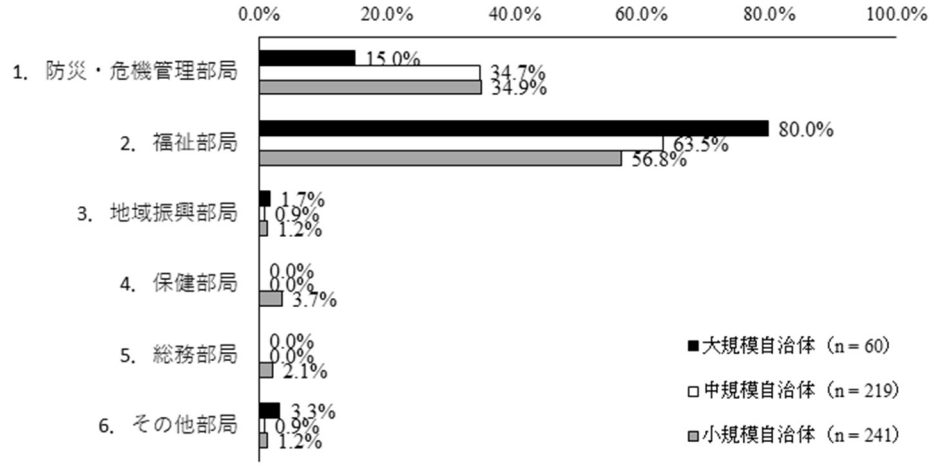


図５－４．福祉避難所の主管部署（Q11）

福祉避難所の管理・運営にかかわっている部署（Q12）を複数選択で尋ねたところ、図５－５の結果が得られた。全体的な傾向は上述の Q11 と同じだが（福祉部局が最も割合が高く、次いで防災・危機管理部局)、「４．保健部局」も 2 割程度の割合を占めていた。自治体規模別で見てみると、大規模自治体では「３．地域振興部局」と「６．その他部局」（ともに 10.0%)、小規模自治体では「５．総務部局」(8.7%）の割合が他の自治体規模と比べて高くなっていた。なお、その他部局の回答としては、「教育委員会」や「こども関連部局」、「施設管理者」、「各区役所」などが挙げられていた。

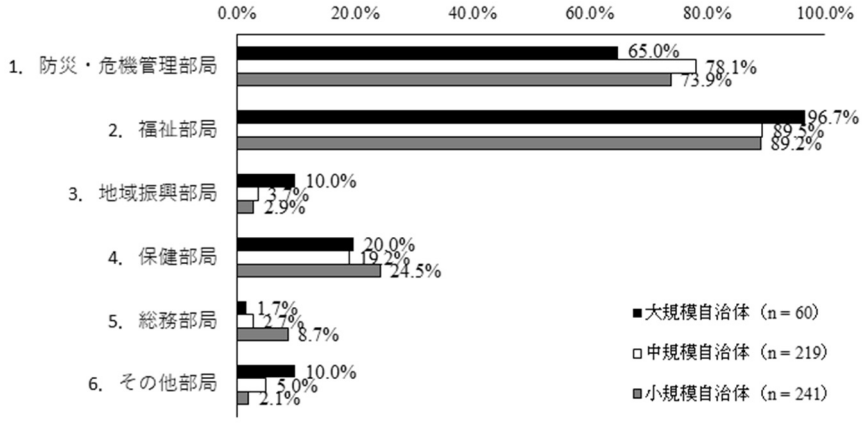


図５－５．福祉避難所の関係部署（Q12）

次に、管内にある福祉避難所の施設種別（Q13）について、8 つの選択肢から複数選択で回答をしてもらった（図５－６)。全体で見ると、「１．高齢者福祉施設」(82.1%）と「２．障害者福祉施設」(63.3%）の割合が高くなっていた。自治体規模による差異は大きくなっており、大規模自治体はどの施設種別でも高い割合を示しているが、逆に小規模自治体の割合はほとんどの項目において最も低くなっていた。「８．その他」の回答としては、「保健センター」や「福祉センター」、「市区町村所有施設」などが挙げられていた。

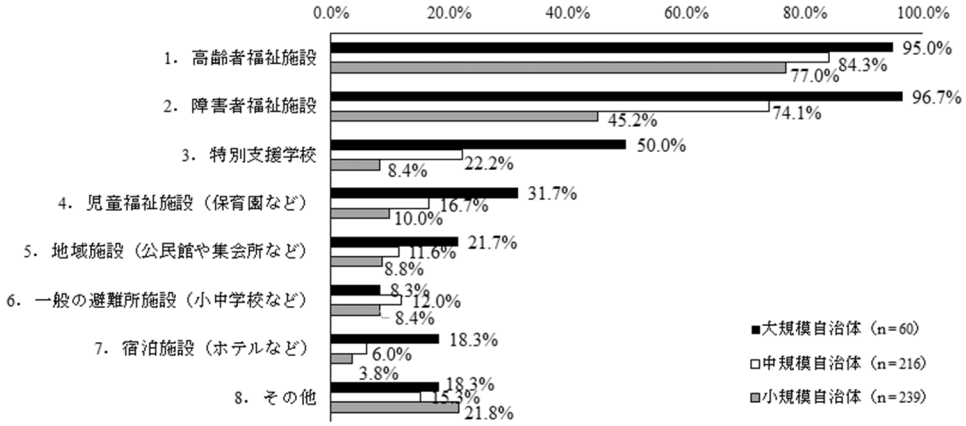


図５－６．福祉避難所の施設種別（Q13）

指定福祉避難所の開設・運営にかかわる取り組み（Q14）について、7 つの項目を 4 段階評価（１．全くできてない～４．十分にできている）で回答してもらった結果が図５－７となる。全体的には、「１．受け入れ人数の把握」（2.6）と「６．バリアフリーなど要支援者に必要な資機材、水・トイレ・食料等の備蓄」（2.4）の値が高くなっており、逆に「５．マニュアルにしたがった関係者参加による訓練の実施」（1.8）や「２．直接避難の受け入れ」（2.0）は値が低くなっていた。全体的な傾向としては、どの項目も平均値は決して高くはなかった。自治体規模別でも同じような項目順となっていたが、大規模自治体では「２．直接避難の受け入れ」の値が著しく低くなっていた（1.4）。小規模自治体については、大中規模自治体に比べると全体的に値が高くなっていた。なお、Q14 の項目は既出の項目（Q1～13）と比べると、回答を控えた団体が多くなっていた（523 団体中回答をしたのは 417、有効回答率 79.7%）。中規模自治体（219 団体中 170、有効回答率 77.6%）や小規模自治体（244 団体中 205、有効回答率 84.0%）と比較すると、大規模自治体において回答を控えた団体が若干多くなっていた（60 団体中 42、有効回答率 70.0%）。

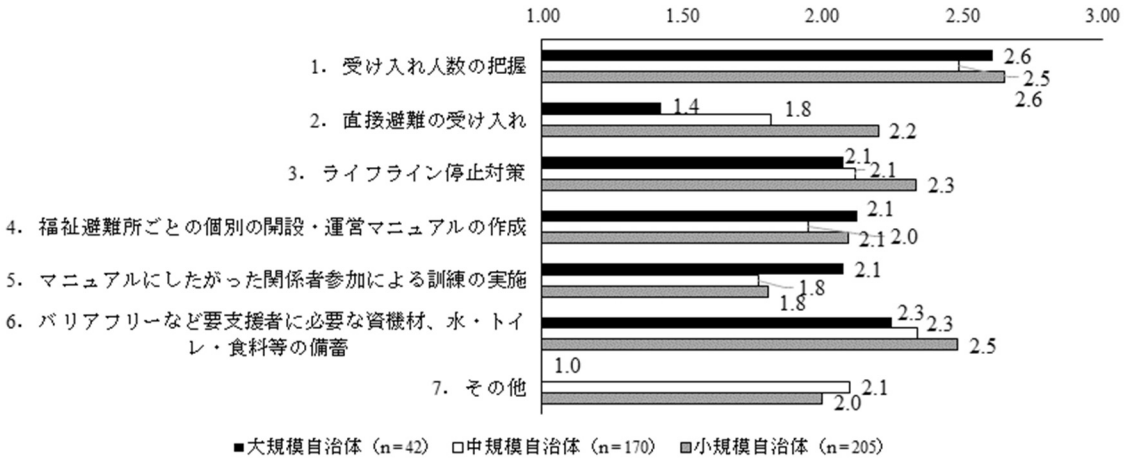


図５－７．指定福祉避難所の開設・運営にかかわる取り組み状況（Q14）

続いて、協定福祉避難所の開設・運営にかかわる取り組み（Q15）についても、上記 Q14 と同様に回答をしてもらった（図５－８）。回答傾向は Q14 とほぼ同じとなっており、各項目の平均値も高くなかった。自治体規模別においても、Q14 と同じような回答傾向となっていた。この項目も有効回答率が低くなっており（523 団体中 430、有効回答率 82.2%）、自治体規模別では小規模自治体の有効回答率が特に低くなっていた（大規模 81.7%、中規模 88.6%、小規模 76.6%）。

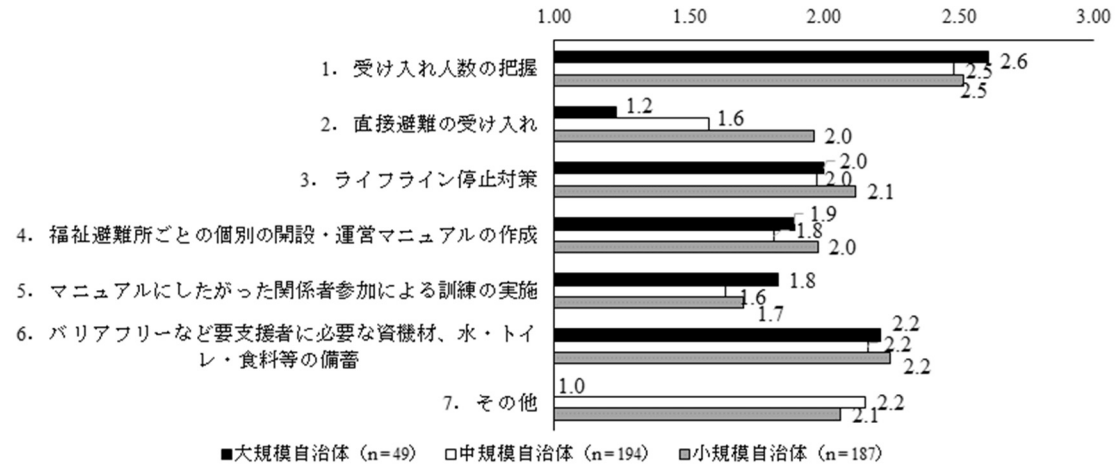


図５－８．協定福祉避難所の開設・運営にかかわる取り組み（Q15）

（４）「要配慮者の防災施策全般にかかわる項目」（Q16～17）

要配慮者の防災施策を推進していくうえで特に重要となる要因について、12項目の中から複数選択で回答してもらった結果が図５－９となる。全体としては「６．避難支援等実施者の確保」(69.5%)、「２．避難支援等実施者の積極的な取り組み」(68.6%)、「１．当事者（要配慮者）の積極的な取り組み」(64.9%）の割合が高くなっていた。その他、回答割合が 5 割前後の項目は、「９．避難先の確保」(53.3%)、「１０．個別避難計画作成後の更新」(53.1%)、「１１．庁内関連部局の人手不足解消」(51.3%)、「５．避難支援等実施者の負担軽減」(50.0%)、「３．福祉専門職の積極的な取り組み」(49.8%）となっていた。自治体規模別で見ると、全体的に大規模自治体の割合が高く、逆に小規模自治体の割合が低くなっていた。特に、「６．避難支援等実施者の確保」や「５．避難支援等実施者の負担軽減」などにおいて、自治体規模による差異が大きくなっていた。

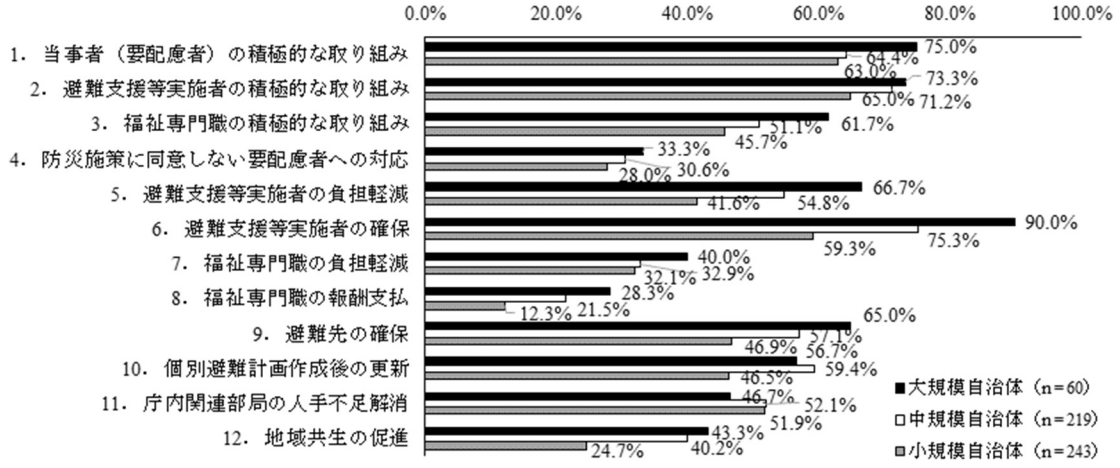


図５－９．要配慮者の防災施策を推進していくうえでの重要要因（Q16）

本質問紙調査の最後の項目として要配慮者の防災施策全般に関する担当職員の見解（Q17）を任意の自由記述で求めたところ、32 団体の担当職員から回答を得ることができた。これらの回答については、誤字・脱字を修正し、個人・団体が特定され得る表現を除いた内容を表５－７に示す。なお、当該項目の記述内容は多岐に渡るため、本稿での詳細な分析は割愛する。

表５－７．要配慮者の防災施策全般に関する自由記述の回答（Q17）

No.	回答
1	● 個別避難計画の作成は、介護報酬などとして福祉の制度内で実施すべきであると思います。福祉関係の法において作成を義務づけ、報酬を支払うほうが福祉専門職も動きやすいと考えます。
2	● 個別避難計画について、全国統一で作成する意味があるのか。全く理解できない。過疎化が進み６５歳以上の占める割合が半分以上あり、一体若者は何人の要配慮者を避難させなければならないのか。どう考えても無理がある。なぜこのような無理なことを進めようとしているのかが不明である。理想と現実のバランスをもう少し考えればいいと思う。
3	● 福祉避難所を 24 時間運営するスタッフの確保が最大の課題です。
4	● 当管轄内において福祉避難所は、あくまでも 2 次的避難所として取り扱っていることもあり、協定を締結している指定福祉避難所へ要援護者が直接避難するというレベルに至っていません。指定避難所から直接避難者を受ける体制も構築できていないし、近年の新型コロナウイルス感染症対策からも厳しくなっている旨を伝えられています。本アンケートにおける要配慮者の対象として高齢者と障害者を掲げていると思いますが、全国的に発生している自然災害時において、要配慮者が指定福祉避難所へ避難するにあたっての新型コロナウイルス感染症対策を盛り込んだ先進地事例をご教示いただければ、今後の計画策定の強力な参考にさせていただけると思います。
5	● 福祉専門職等への聞き取りの中で、「通常の福祉サービスを提供するうえでは、利用者と事業所との間でほとんど解決するため、地域を巻き込んで考えるのは防災特有の取り組みだ」という指摘がありました。福祉事業所の実態としてはそうなのかもしれませんが、「共生社会」を謳っておきながら、行政も含めた福祉関係者全体で、これまで「共生社会」の実現には向かっていなかった現状があるのではないでしょうか。当自治体では防災部局が個別避難計画作成の取り組みを所管していますが、やはり福祉部局は防災部局と同等か、それ以上に前のめりになって本取り組みを進めていくべきではないかと感じています。

6	● 縦割り行政の弊害により、福祉部局にだけ個別避難計画作成の多大な負担がかかろうとしている。現在のところ、内部の連携、人員配置等見直しもなく、事業実施が困難な見込み。
7	● 制度は進むがなかなかついていけていないのが現状。
8	● 協定福祉避難所の周知を行うと、対象者以外の方が避難してくる可能性があるため、周知は難しい。洪水や土砂災害と比べて、地震・津波は準備時間がないため、対応が難しい。
9	● 災害は、その時々で被災状況など全く異なる。また、高齢者施設の従事者の体制、受け入れ状況も時々で全く異なり、事前に指定して福祉避難所に直接避難なんてできるはずがない。要配慮者の状況も日々変化する。混乱するだけ。また、公開したら人は押し掛ける。「公示している」なんて住民にとっては全く意味をなさないのが現実。避難の実効性についても、地域地域でいろいろ取り組んでおり、そこで個別避難計画だけを取り組ませるのも拙速。少しの自治体でしていることを、努力義務にして全国でさせるのはナンセンス。被災リスク、内容も地域で全然違う。作成には、要配慮者や専門職、地域をつなぐのにかなりのマンパワーと労力を要するのに、その費用について国は全くふれていない。疲弊する自治体でどうすればいいのか。要介護の人に計画をつくるのなら、介護プラン報酬に加算してすればいいのに、厚生省と内閣府の縦割りでそれすらしようとしていない。今回の法改正は、あまりにも拙速。全国の自治体が困っているのを全く理解していない。
10	● 地域の関係性が薄れ、支援者を確保するのが非常に難しい。
11	● 取り組みを始めるにあたって、対象者の多さと避難支援者の確保が最大の課題だと感じています。また、協定以外での福祉避難所の確保も難しく、作成した個別計画に則って要支援者を福祉避難所に直接避難させるとなると、現状の対応では不可能であると言わざるを得ません。
12	● 法改正により個別避難計画の作成が市町村の努力義務になったが、補助金等がなく、地方交付税の算定措置だけで、福祉専門職への報酬も含め、自治体の負担が大きすぎる。
13	● 新型コロナウイルスの影響で社会福祉施設との訓練等が困難な状況が続いている。
14	● ①要配慮者支援者の確保　②福祉避難所としての機能を有する施設（受入可能数）の絶対的不足
15	● 個別避難計画作成はあくまでも自助意識の向上や現状確認のツールに過ぎない。そのため、一度書き出してみて「どのように動くべきか」「必須携行品」「自分（または動けない家族）に目を向けてくれる人を普段から確保す

	る必要性」などを把握し、初動を早めるための準備に活用することが最も好ましい。
16	● 配慮・要支援が必要と思われる方で、関わり方が難しい方がいる。要配慮者とひとくちに言っても実態は様々な困難さを抱えているので、実効性のある計画となっているか課題である。
17	● 個別避難計画を作成しても、実用性がないと意味がない。現在進めている個別支援計画も同様、計画だけではなく、訓練や普段からの意識付けをしっかりと推進していきたい。
18	● 自主防災組織による避難誘導への理解・協力。
19	● 平成２８年の熊本地震では健常者が大挙して福祉避難所へ押しよせ、福祉避難所の役割が果たせずに大きなトラブルになったと聞いている。災害時の避難場所は、健常者については必ず一般避難所に避難していただくことを周知する必要がある。
20	● 教育機関を含め、国や県の公共施設を要配慮者の避難所として活用できる協力体制が必要。
21	● 計画作成が申請者及び自治体ともに大変であり、作成後、計画をもとに訓練しないと全く意味がない。
22	● 要配慮者への支援者を確定する時に、支援者の安全を確保してから、要配慮者への支援を行うこととなるが、緊急時に要配慮者を助けるにあたり、安全を確保してからでは遅い可能性がある。この矛盾点を解決できないまま支援者へ説明を行っているため説明をしている自身としても辛い。この矛盾を解決するのは難しいとは思うが、補えるような考えや支援の内容を国が具体的に示して欲しい。このままでは、支援者の拡充は難しいと考える。
23	● 災害時要配慮者の線引きが悩ましい。
24	● 要配慮者自身の防災意識の低さが課題。
25	● 介護保険制度等の中に組み込んで欲しい。そうすれば、報酬もそちらで、支払える。
26	● 行政がいくら力を入れて取り組みを行っても、地域から協力が得られなければ意味がない。東日本大震災などの過去の災害では、要配慮者を支援しようと活動した警察や消防、民生委員や消防団の方々も数多く犠牲になった例があると聞く。行政として地域に協力をお願いする際に、「一刻を争う避難の際に、親でもない他人のために命をかけることはできない。だから支援なんてできない。」と地域に言われてしまえば、それ以上どう取り組めば良いのだろうか？

27	● 当自治体における要配慮者の一番の特性は、80 歳を超える独居高齢者への対応と認識しています。数的にも多いのと、デイサービスや訪問介護に依存しつつ日常生活での地域との関係が薄い方もいますので、この方々への対応を重視して取り組んでいます。※障害をお持ちの方は、ほとんどが家族と同居暮らしのため、大きな問題と認識していません。
28	● 全国的な関連システム（避難行動要支援者・個別避難計画）の統一化をするべき。
29	● 個別避難計画の作成に係る財政支援について、国の地方交付税措置だけでは不足しているので、補助金による財政支援を希望します。
30	● 「避難行動要支援者」の登録については、個人情報の観点から、自治会長や民生委員、介護ケアマネの協力を得ながら、本人（要支援者）の申請に基づき行っているのが現状です。このため、要支援者の把握については、完全に把握しきれていない可能性があります。
31	● 個別避難計画対象者については、当自治体は個人情報の提供に同意を得ている人を対象者として要綱に定めている。
32	● 支援する側・される側と分けてしまうと進みにくく、要配慮者への支援にクローズアップすると更に進みにくいと感じています。地域性にはよるものの、全体の自助力向上、共助意識向上が、結果的に要配慮者が助かることにつながるのではと考え事業実施しています。

第４節　考察

本章では、個別避難計画作成事業と福祉避難所の管理・運営にかかわる取り組みの状況や課題を把握するために、全国の市区町村を対象に質問紙調査を実施した。本調査の回収率は 30.0%のため、母集団（全国の市区町村）の実態を正しく反映していない可能性がある。この点に留意しながら、個別避難計画と福祉避難所にかかわる取り組みの状況及び課題について本調査の結果を整理する。

（１）個別避難計画と福祉避難所にかかわる取り組みの状況

個別避難計画作成事業の主管部署（Q5）は、過半数（約 6 割）の市区町村で福祉部局、3～4 割が防災・危機管理部局となっていた。当該事業の関連部署（Q6）についても福祉部局（約 9 割）と防災・危機管理部局（約 7 割）の 2 部署に回答が集中していたため、自治体規模にかかわらず、個別避難計画作成事業は基本的にこれら 2 部署での対応となっていることがわかった。個別避難計画作成対象者数（Q7）や計画作成済み割合（Q8）については自治体規模間及び同じ規模内でのばらつきが大きかったため、当該事業を取り巻く状況は個々の市区町村でかなり異なっていることが推測される。特に、個別避難計画作成済み割合 0%の

市区町村は全体で約 3 割、小規模自治体に至っては約 4 割となっていたため、当該事業の進捗が芳しくない市区町村は少なくないといえる。

福祉避難所の主管部署（Q11）及び関連部署（Q12）については、自治体規模により若干の差異が見られたが、多くの市区町村において福祉部局と防災・危機管理部局が中心となっていた。福祉避難所の施設種別（Q13）はどの自治体規模においても高齢者福祉施設と障害者福祉施設が高い割合を示していたが、自治体規模による差異はかなり顕著となっていた。指定福祉避難所と協定福祉避難所の管理・運営にかかわる取り組み（Q14, 15）に関しては最も平均点の高い項目でも 4 段階評価で 2.5 となっていたため（「２．あまりできていない」と「３．ある程度できている」の間）、多くの市区町村において、指定・協定福祉避難所の体制整備はまだそれほど進んでいない様子がうかがえる。

（２）個別避難計画と福祉避難所にかかわる課題

個別避難計画作成事業にかかわる課題（Q10）については、自治体規模にかかわらず、「１１．実効性を確保する取り組みの実施」と「６．避難支援等実施者の候補者に協力打診」が最も大きな課題として挙げられていた。作成した避難計画の実効性を確保するには、避難訓練の実施や避難計画の更新などが定期的に必要となってくる。同様に、要配慮者の避難支援には大きな責任が伴うため、支援候補者（近隣住民）の協力を仰ぐ際には丁寧な説明が必要となる。これらを管内の避難計画作成対象者全員に実施していくには、多大な労力と時間が必要となってくる。個別避難計画作成事業を推進していくうえではどの市区町村にとってもこれら 2 つの課題が大きな障害となるが、特に高齢化や過疎化が進む地域（例：小規模自治体）では、避難計画の実効性確保や支援者確保がより困難となっている可能性が高い。

福祉避難所にかかわる課題については、Q14, 15 の結果から、マニュアルを用いた関係者参加の訓練実施や福祉避難所による直接避難の受け入れがあまり進んでいないことがわかった。特に直接避難の受け入れについては、大規模自治体の取り組み状況が芳しくなかった。この原因は、第３章及び本章の「要配慮者の防災施策全般に関する自由記述項目（Q17）」で指摘されているとおり（No.8, 19）、発災後に対象外の被災者が福祉避難所に殺到してしまうという懸念が大きくかかわっていると推測される。それだけでなく、施設不足や施設側の事情（例：人手不足、設備不足）など、福祉避難所による直接避難の受け入れがあまり進んでいない背景には複数の要因がかかわっている可能性が考えられる。

引用・参考文献

厚生労働省（2022）．障害福祉分野の最近の動向　厚生労働省
https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000918838.pdf

総務省（2022）．中核市・施行時特例市　総務省
http://www.soumu.go.jp/cyukaku/

地方公共団体情報システム機構（2018）．都道府県別市区町村数一覧　地方公共団体情報システム機構　https://www.j-lis.go.jp/spd/code-address/kenbetsu-inspection/cms_11914151.html

内閣府（2022a）．令和３年度個別避難計画作成モデル事業報告書　内閣府
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/r3modelhokoku.html

内閣府（2022b）．令和４年版高齢社会白書（全体版）　内閣府
https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2022/zenbun/04pdf_index.html

第６章　総合考察

第１節　高齢者・障害者の防災施策における主な課題

本調査研究事業では、高齢者・障害者の防災施策を対象に、当該施策の変遷や取り組みの現状、課題を精査した。本章では、これまでに実施した文献調査やインタビュー調査、質問紙調査の結果をまとめながら、高齢者・障害者の防災施策の円滑な実施に寄与する施策案を検討する。まず本節では、これまでの調査結果を踏まえながら、個別避難計画作成事業及び福祉避難所の管理・運営における主な課題を改めて整理する。

（１）個別避難計画作成事業における主な課題とその背景

前章までの調査結果から、個別避難計画作成事業の主な課題としては、「避難計画の支援者確保」が挙げられる。支援者確保が課題となっている背景には複数の要因がかかわっていると考えられ、また、当該要因は地域によっても異なっていると推測される。例えば、高齢化や過疎化は、避難計画の支援者不足を引き起こしている可能性が高い。高齢化率は規模の小さな自治体ほど高い傾向にあり（e-Stat、2020）、過疎化も中小規模自治体において顕著となっている（表６－１）。これらの現状を踏まえると、中小規模自治体において避難計画の支援者確保が難しくなっている背景には、高齢化や過疎化の影響が多分にあると推測される。

表６－１．自治体規模別の過疎関係市町村割合

種別	大規模自治体 (n = 105)	中規模自治体 (n = 687)	小規模自治体 (n = 926)
過疎関係市町村	11 (10.5%)	300 (43.7%)	574 (62.0%)

注：東京都特別区は市町村数に含まない（N = 1,718）。また、「過疎関係市町村」には全部過疎、一部過疎、みなし過疎を含む。
引用：総務省（2021）と全国過疎地域連盟（2022）をもとに作成

他方、大規模自治体については、地域コミュニティの希薄化が避難計画支援者確保の阻害要因となっている可能性がある。実際のところ、地域コミュニティで他の住民と「よく付き合っている／親しく付き合っている」割合は 1976 年以降大きく減少しており（図６－１）、この傾向は大都市で特に顕著となっている（内閣府、2021）。第５章の図５－９（要配慮者の防災施策を推進していくうえでの重要要因）の「６．避難支援等実施者の確保」において大規模自治体の割合が最も高かったこと、また民生委員や町内会・自主防災組織といった立場の方々によって必要な支援者確保ができるものではなく、避難行動要支援者それぞれと日頃から付き合いがあり災害発生時にすぐにかけつけることができる近隣の方々の協力もなければ、人口の 5～10%程度となる避難行動要支援者全ての方々につ

いての支援者確保は困難であること、これらのことを踏まえれば、大都市圏においては地域コミュニティの希薄化が支援者確保を妨げている一因となっていることが推測される。

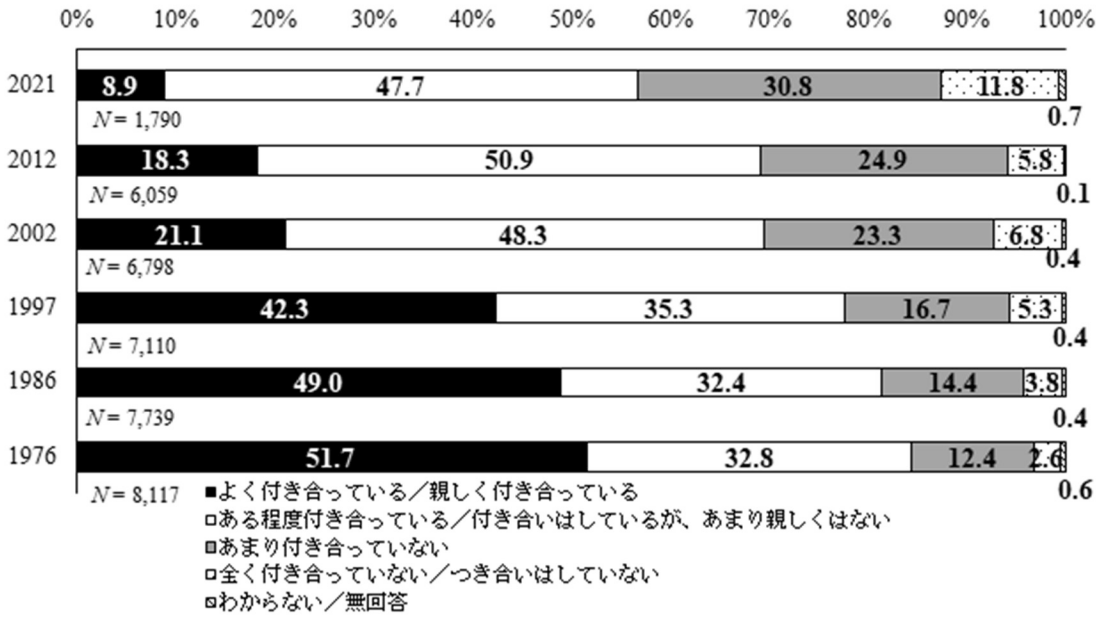


図６－１．地域での付き合い程度
引用：内閣府（1976、1986、1997、2012、2021）をもとに作成

上述のように、自治体規模によって、避難計画の支援者確保が困難となっている背景は異なっている可能性が高い。その一方で、どの自治体規模にも共通する要因としては、避難支援に伴う責任と危険が挙げられる。避難行動要支援者の避難支援者は、災害発生時に避難支援が上手く遂行できなかった場合に罪悪感を抱いてしまう可能性がある。また、災害発生時の避難支援には多少なりとも危険が伴うため、支援者自身の身も危険にさらしてしまうことになる。これらの要因も、個別避難計画の支援者確保を難しくさせている可能性が考えられる。

（２）福祉避難所の管理・運営における主な課題とその背景

福祉避難所の管理・運営における主な課題としては、直接避難の受け入れが挙げられる。これまでの調査結果を踏まえると、福祉避難所による直接避難の受け入れがなかなか進まないのは、一般の被災者による福祉避難所への殺到が懸念されているからだと考えられる。そして、発災時に一般の被災者が福祉避難所に集まってしまう一因としては、福祉避難所の認知度がかかわっている可能性が考えられる。横浜市民を対象にした避難所の認知度に関する調査によると、福祉避難所の意味を知っている人の割合は 35.1%（「意味を知っており、場所も分か

る」と「意味は知っているが、場所はわからない」の計）となっており、逆に意味を知らない人の割合は 58.7%となっている（図６－２）。一般の人々が福祉避難所の意味や機能を理解していなければ、災害発生時に一般の避難場所・避難所と間違えて福祉避難所に避難してしまう可能性は高くなる。さらに言えば、福祉避難所かどうかにかかわらず、災害発生時（特に地震のように突発的に発生する災害）に近隣にある「避難所」と称する施設へ不特定多数の被災者が集まってしまうのは、切迫した状況下ではある程度やむを得ないといえる。

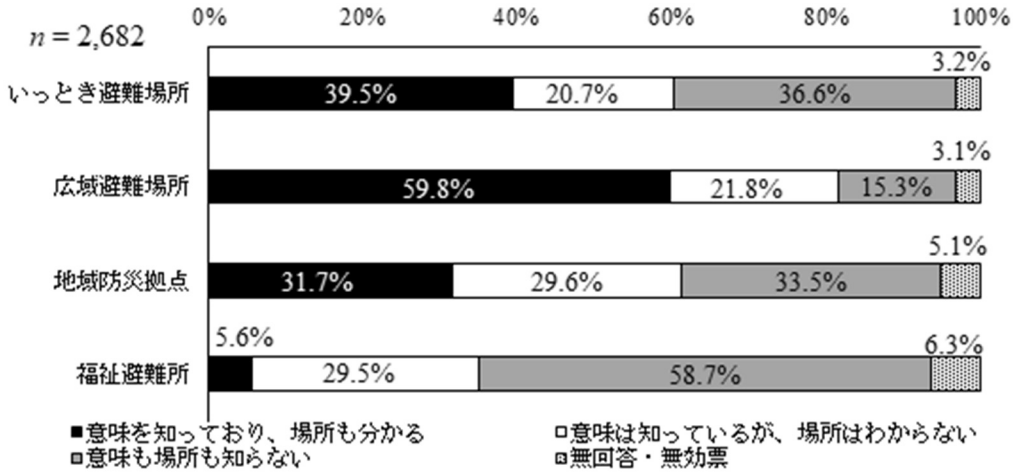


図６－２．横浜市民の避難場所に関する認知度
引用：神奈川新聞（2019）をもとに作成

一般の被災者が福祉避難所に間違って入ってしまうからといって、福祉避難所の所在をわかりにくくするわけにはいかない。現在においても、福祉避難所の場所を把握している要配慮者（障害者）の割合は決して高くない（図６－３）。そのため、福祉避難所の標識を目立たなくさせたり、所在の周知を怠ったりしてしまうと、いざという時に要配慮者が福祉避難所へ避難できないという事態が生じかねない。

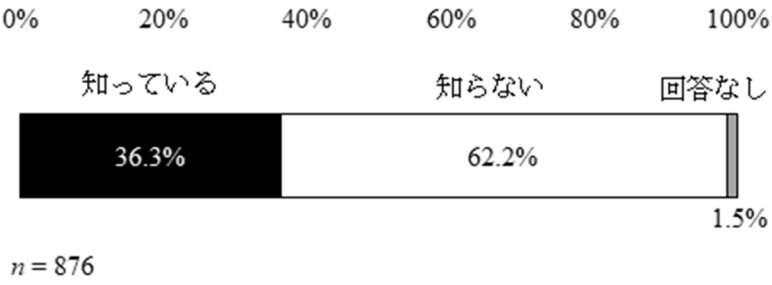


図６－３．福祉避難所の場所の把握割合
引用：NHK・日本障害フォーラム（2021）をもとに作成

福祉避難所となる社会福祉施設の人手不足も、福祉避難所による直接避難の受け入れを難しくさせている一因となっている可能性が高い。当該社会福祉施設には既存の利用者もいるため、災害発生後に突然要配慮者が避難してきても、施設側の人手が足りず十分な対応がとれない可能性は十分に考えられる。また、地域によっては、福祉避難所に適した施設（例：バリアフリー化された施設）が少ないという実情も考えられる。

第２節　避難行動要支援者の防災施策の円滑な実施に寄与する施策案

個別避難計画における支援者確保及び福祉避難所による直接避難の受け入れを促進させるためには、前節で取り上げた要因をある程度解決させる必要がある。しかし、各課題の背景にある要因を踏まえると、当該課題の根本的な解決は容易ではない。本節では、これらの要因による影響を考慮しつつ、個別避難計画における支援者確保及び福祉避難所による直接避難の受け入れを促進させるうえで市区町村が取り得る現実的な施策案を模索する。

（１）個別避難計画の支援者確保を促進させる施策案

高齢化や過疎化、地域コミュニティの希薄化は多くの市区町村で見られている傾向であり、根本的な解決策を短期に実施することは不可能だといえる。そのような状況下で避難計画の支援者を確保する一案としては、京都府丹波篠山市の事例が参考となる。丹波篠山市では、個別避難計画（災害時ケアプラン）作成事業において、「見守り台帳」という避難行動要支援者の避難支援方法を地域コミュニティで共有するための台帳制度を導入している（丹波篠山市、2020）。この見守り台帳では、避難行動要支援者自身（またはその家族）が支援者に支援依頼をする形式をとっている。もちろん、避難行動要支援者の中には、自身や家族だけでは支援者を見つけられない者も少なくないはずである。そういった避難行動要支援者に対しては行政や福祉専門職者、自治会などによる支援が必要となるが、可能な限り避難行動要支援者自身で支援者を確保しようとする試みが重要となる。避難行動要支援者一人ひとりが支援者確保に取り組むことで、当事者の防災意識が高まるだけでなく、社会的に孤立しがちな高齢者や障害者にとっては地域とのつながり構築のきっかけとなり得る。

避難支援に伴う責任と危険についても即時の解決策を見つけ出すことは容易ではないが、対応の術はある。例えば、避難支援に付随する責任については可能な限り複数人の支援者候補を確保することで、特定の支援者に過度の責任を負わせない仕組みを設けることができる。災害支援における被支援者と支援者のマッチングについてはすでにいくつかの民間団体や市区町村が実施しているが、避難支援においても同様の取り組みを行うことができる（例：第４章第３節１項

の地域ひとネット「おおいた・いとでんわプロジェクト」を参照)。避難支援におけるマッチングが可能となれば、支援者候補の確保だけでなく、避難支援に伴う責任の共有化も図ることが可能となる。

避難支援に伴う危険については、避難行動要支援者に早期避難を徹底させることにより、確実に軽減させることができる。第２章でも触れたとおり、警戒レベル３（高齢者等避難）を避難のきっかけとしている高齢者や障害者の割合は高くない（60 代以上の高齢者で 3～4 割、障害者で 2 割以下)。特に風水害などの事前に危険が迫っていることがある程度把握できる災害に関しては、避難行動要支援者に可能な限り早期に安全な場所へ移動してもらうことで、避難行動要支援者自身だけでなく、避難支援者の安全も確保することが可能となる。丹波篠山市ではケアマネージャー等を通して避難行動要支援者やその家族に防災への関心（リテラシー）を高めてもらう取り組みを行っているが（松本、2022)、避難行動要支援者に「自分が早期に避難することで周囲（家族や支援者）の負担を軽減させることができる」ということを理解してもらう取り組みも、避難支援に伴う責任や危険を軽減するうえでは重要となる。また、避難支援に伴う危険については、保険に類似する制度を導入することで（例：避難支援実施時に負った怪我などに対する金銭的な補償)、避難支援において避難支援者が直面し得る不利益を多少なりとも軽減させることが可能となる。

（２）福祉避難所による直接避難の受け入れを促進させる施策案

現時点では福祉避難所を示す全国共通の標識やマークはないが、多くの市区町村では、福祉避難所の標識として既存の指定避難場所・避難所に類似した標識（ピクトグラム）が用いられている。しかし、既存の避難所デザインに類似していると一般の避難場所・避難所と混同してしまう可能性が生じるため、福祉避難所の標識やマークは既存の避難場所・避難所とは明確に異なるデザインにすることが望ましい。一案としては、ヘルプカードを用いた福祉避難所の標識・マークが挙げられる（図６－４)。ヘルプカードは外部からは判別しにくい障害などを持つ人が周囲に支援や配慮の必要性を伝えるためのカードで、東日本大震災後に東京都内で利用が開始されたのが始まりとなる（東京都福祉保健局、2021)。ヘルプカードマークの利用はあくまでも一案となるが、将来的には福祉避難所を示す全国共通の標識・マークを導入することが望ましい。また、標識・マークだけでなく、名称についても「避難所」という言葉は使わず、「要配慮者退避施設」などの一般の人々が避難所と間違わないような名称を掲げるのも一案となる。

図６－４．大田区自立支援協議会作成の福祉避難所ののぼり
引用：志村、2016

いくつかの市区町村では、要配慮者ごとに事前に避難する福祉避難所を決めておく方法が取られている。例えば、新潟県上越市では、対象となる特定の要配慮者ごとに市による事前の聞き取り調査で避難する福祉避難所をあらかじめ決めておき、災害発生時には各自の指定福祉避難所に直接避難してもらうことになっている（図６－５）。福祉避難所が直接避難を受け入れられることが前提となるが、この方法であれば公に福祉避難所の標識を掲示する必要はなくなるため、災害発生時に一般の被災者が間違えて福祉避難所に避難してくる可能性を低くすることができる。

図６－５．上越市における避難のイメージ
引用：上越市、2021

他にも、長野県北部にある千曲市では一般の指定避難所に併設する形で指定福祉避難所が設置されており、管内 15 か所の指定福祉避難所のうち 13 か所が小中学校、残りの 2 か所が市所有の体育館と福祉センターとなっている（千曲市、2022)。災害発生後はこれらの施設にある教室や会議室などの区切られたスペースが指定福祉避難所として利用されることになっており、多目的トイレや空調なども利用可能となっている。教室や会議室を福祉避難所として利用するためには事前に施設管理者と十分に協議しておく必要があるが、一般の被災者による福祉避難所への避難を防ぐには効果的な方法となる。また、福祉避難所となる社会福祉施設の人手不足や施設自体の不足が生じている市区町村においては、福祉スペースなどを充実させて既存の避難所を福祉避難所として利用可能とさせることが、数少ない代替案となる。

第３節　地域の特性に応じた要配慮者の避難支援と避難先確保

市区町村による防災施策は、人口規模や地理的な特徴などの様々な要因によって、その実施方法が異なってくる。この傾向は、要配慮者の防災施策においても同様となる。個別避難計画の作成を例に挙げれば、高齢化や過疎化の進む地域においては、支援者確保が困難であったり、近隣に要配慮者の避難に適した施設がなかったりする場合がある。そのような地域で他の市区町村と同じように個別避難計画の作成を推し進めても、当該避難計画の効果を十分に発揮させることは難しい。そのため、各市区町村は、それぞれの地域の特性に応じて防災施策を検討・実施していく必要がある。逆に言えば、地域ごとのやり方によって災害発生後でも高齢者や障害者の安心・安全が確保できるのであれば、画一的な施策形式に固執する必要はないといえる。

通常、人間は、周囲に「困っている人がいる」と認識すれば、どうにかしてその人を助けようとする。そういった意味では、災害が発生すると地域内で困ってしまう人（支援が必要な要配慮者）がいることを周囲（地域コミュニティ）に知らせることが、要配慮者の防災施策において重要となる。対象となる要配慮者には「災害が発生すると自分は困ってしまう」という事実を平時から周囲に知らせることが求められ、地域コミュニティも、災害発生時に困ってしまう人が当該地域内にいることを把握しておくこと、そして困っている人を支援するための準備を事前にしておくことが必要となる。要配慮者を含めた地域コミュニティに要配慮者の防災施策における自助・共助の重要性を周知していくことは、引き続き、市区町村にとって重要な役割となる。

引用・参考文献

神奈川新聞（2019）.【減災新聞】〈知る・深める〉認知度低い福祉避難所　神奈川新聞　https://www.kanaloco.jp/news/social/entry-148604.html

志村 陽子（2016）. 防災部会の歩み　大田区自立支援協議会だより, 10, 1-2. https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/fukushi/shougai/kaigi/kyogikai/dayori.files/10.pdf

上越市（2021）. 福祉避難所の対象者と避難方法　上越市 https://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/koureisya/hukushihinanjyo.html

全国過疎地域連盟（2022）. 過疎地域のデータバンク　全国過疎地域連盟 https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/19/

総務省（2021）. 資料１　令和２年国勢調査に基づく過疎地域の追加について　総務省　https://www.soumu.go.jp/main_content/000803256.pdf

丹波篠山市（2020）. 見守り台帳　丹波篠山市

https://www.city.tambasasayama.lg.jp/soshikikarasagasu/chojufukushika/kenko_fukushi/1/jyoseiseido/12304.html
千曲市（2022）．指定福祉避難所（一般の指定避難所と併設）　千曲市 https://www.city.chikuma.lg.jp/material/files/group/19/hukushihinanjo.pdf
東京都福祉保健局（2021）．全国の普及状況（ヘルプマーク）　東京都福祉保健局 https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/helpmarkforcompany/spread/index.html
内閣府（1976）．社会意識に関する世論調査　内閣府　https://survey.gov-online.go.jp/s51/S51-12-51-18.html
内閣府（1986）．社会意識に関する世論調査　内閣府　https://survey.gov-online.go.jp/s61/S61-12-61-15.html
内閣府（1997）．社会意識に関する世論調査　内閣府　https://survey.gov-online.go.jp/h09/shakaiishiki.html
内閣府（2012）．社会意識に関する世論調査　内閣府　https://survey.gov-online.go.jp/h23/h23-shakai/zh/z13.html
内閣府（2021）．社会意識に関する世論調査　内閣府　https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-shakai/zh/z07.html
松本 ゆかり（2022）．誰ひとり取り残さない・誰ひとり取り残されない防災～災害時個別避難計画（災害時ケアプラン）作成の取組～　令和 4 年度第 4 回「地方公共団体の危機管理に関する研究会」発表資料 https://boukakiki.or.jp/wp-content/uploads/2022/11/20221102matsumoto.pdf
e-Stat（2020）．国勢調査 / 都道府県・市区町村別の主な結果 / 都道府県・市区町村別の主な結果　統計センター　https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001049104&cycle=0&tclass1=000001049105&stat_infid=000032143614&tclass2val=0
NHK・日本障害者フォーラム（2021）.「障害者と防災」アンケート結果（2021 年 3 月）　NHK 福祉情報サイトハートネット https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/anq_shinsai10.html

第７章　参考資料

第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目

○○市危機管理課
　ご担当者　様

危機管理体制調査研究事業へのご協力のお願い

本年度当協会では、跡見学園女子大学の鍵屋一教授の指導のもと、「要配慮者（高齢者・障害者）の防災」にかかわる調査研究を実施しております。

上記調査研究の実施に伴いまして、先駆的な取り組みをされている貴市にぜひともご協力をお願いしたいと考えております。具体的には、貴市庁舎内でご担当者様に１時間ほどお時間をいただき、当協会研究員が対面にてお話を伺わせていただきたいと考えております。お伺いしたい点は、以下のとおりとなっております：

① 「要配慮者（高齢者・障害者）の防災」にかかわる現在の取り組みについて
- 避難行動要支援者名簿や個別避難計画、福祉避難所の指定にかかわる取り組みなど

② 「要配慮者（高齢者・障害者）の防災」にかかわる課題について
- 上記施策を円滑に進めていくうえでの課題　など

※回答は可能な範囲で差し支えございません。

なお、本インタビュー調査の実施に際し、インタビュー対象者様に資料等を事前に作成・準備いただく必要はございません。また、本インタビュー調査は、対象地域の防災体制を調査・評価するものではありません。

ご多忙の中突然のお願いで大変恐縮ですが、ご協力何卒よろしくお願い申し上げます。

以上

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会　担当：野上
東京都港区東新橋１－１－１９　ヤクルト本社ビル１６階
nogami@boukakiki.or.jp　　電話：03-6264-6021

第２節　市区町村向けの質問紙項目

一般財団法人
日本防火・危機管理促進協会
JAFMA Japan Fire and Crisis Management Association

令和４年度　「要配慮者（高齢者・障害者）の防災」に関するアンケート調査

・所要時間は8分前後となっています。実際の回答入力は、ウェブ画面上でお願いいたします。
（アンケート画面へのアクセス方法は、別紙「アンケートのご回答方法について」をご参照ください）
※こちらの質問用紙はご返送頂く必要はございません（決裁用にご利用ください）。

＊＊＊　回答期限は令和４年10月１９日（水）です　＊＊＊
本調査の結果は、令和５年３月頃に当協会調査研究報告書としてご報告いたします。

用語の説明：　本調査における以下の３つの用語は、それぞれ下記にある意味で用いられています。
・**福祉専門職**　…　ケアマネージャーや相談支援専門員などの要配慮者（高齢者・障害者）を支援する職業
・**福祉避難所**　…　要配慮者に特別の配慮がなされた避難所（指定・協定などの種別は問わない）
・**避難支援等実施者**　…　要支援者の避難支援等を実施する者（例：地域住民・団体、民生委員、社会福祉協議会）

Q1　貴自治体が所属する地域を1つお選びください。
1 北海道・東北 □　2 関東・甲信越 □　3 東海・北陸 □
4 近畿 □　5 中国・四国 □　6 九州・沖縄 □

Q2　貴自治体の自治体区分を1つお選びください。
1 指定都市 □　2 中核市 □　3 施行時特例市 □
4 その他の市 □　5 町村 □　6 特別区 □

Q3　貴所管内における総人口に占める65歳以上の高齢者のおおよその割合をご記入ください。　＿＿＿＿％

Q4　貴所管内における総人口に占める障害者（身体・知的・精神）のおおよその割合をご記入ください。　＿＿＿＿％

Q5　貴所における個別避難計画作成事業の主管部署を1つお選びください。
1 防災・危機管理部局 □　2 福祉部局 □　3 地域振興部局 □
4 保健部局 □　5 総務部局 □　6 その他部局（部局名：　　） □

Q6　貴所において個別避難計画作成事業にかかわっている部署を全てお選びください。
1 防災・危機管理部局 □　2 福祉部局 □　3 地域振興部局 □
4 保健部局 □　5 総務部局 □　6 その他部局（部局名：　　） □

Q7　管内のおおよその個別避難計画作成対象者数をご記入ください。　＿＿＿＿人

Q8　個別避難計画作成対象者のうち、現時点で避難計画の作成が完了しているおおよその割合をご記入ください。　＿＿＿＿％

Q9　貴自治体は内閣府の令和3年度個別避難計画作成モデル事業に参加していましたか？
1 はい □　2 いいえ □　3 わからない □

Q10　個別避難計画作成事業について、貴自治体では現在何が課題となっていますか？
下記にある各項目について、課題となっている程度に該当する数字をお選びください。

	全く課題になっていない	あまり課題になっていない	少し課題になっている	大きな課題になっている
1 推進体制の整備など	1	2	3	4
2 計画作成の優先度の検討	1	2	3	4
3 福祉専門職の理解を得る	1	2	3	4
4 自治会や自主防災組織など地域関係者の理解を得る	1	2	3	4
5 本人の基礎情報の確認	1	2	3	4
6 避難支援等実施者の候補者に協力打診	1	2	3	4
7 避難先候補施設に協力打診	1	2	3	4
8 本人による計画の作成	1	2	3	4
9 関係者による計画の作成	1	2	3	4
10 市町村による計画の作成	1	2	3	4
11 実効性を確保する取り組みの実施	1	2	3	4
12 その他（　　）	1	2	3	4

※参考文献：　内閣府、2021

＊＊　裏面につづきます　＊＊

Q11 貴所における福祉避難所の主管部署を1つお選びください。

1 防災・危機管理部局	□	2 福祉部局	□	3 地域振興部局	□
4 保健部局	□	5 総務部局	□	6 その他部局（部局名：　　）	□

Q12 貴所において福祉避難所の管理・開設にかかわっている部署を全てお選びください。

1 防災・危機管理部局	□	2 福祉部局	□	3 地域振興部局	□
4 保健部局	□	5 総務部局	□	6 その他部局（部局名：　　）	□

Q13 貴所管内における福祉避難所の種類を全てお選びください。

1 高齢者福祉施設	□	2 障害者福祉施設	□	3 特別支援学校	□
4 児童福祉施設（保育園など）	□	5 地域施設（公民館や集会所など）	□	6 一般の避難所施設（小中学校など）	□
7 宿泊施設（ホテルなど）	□	8 その他（　　）	□		

Q14 指定福祉避難所の開設・運営にかかわる各項目について、該当する数字をお選びください。

	全くできていない	あまりできていない	ある程度できている	十分にできている
1 受け入れ人数の把握	1	2	3	4
2 直接避難の受け入れ	1	2	3	4
3 ライフライン停止対策	1	2	3	4
4 福祉避難所ごとの個別の開設・運営マニュアルの作成	1	2	3	4
5 マニュアルにしたがった関係者参加による訓練の実施	1	2	3	4
6 バリアフリーなど要支援者に必要な資機材、水・トイレ・食料等の備蓄	1	2	3	4
7 その他（　　）	1	2	3	4

Q15 協定福祉避難所の開設・運営にかかわる各項目について、該当する数字をお選びください。

	全くできていない	あまりできていない	ある程度できている	十分にできている
1 受け入れ人数の把握	1	2	3	4
2 直接避難の受け入れ	1	2	3	4
3 ライフライン停止対策	1	2	3	4
4 福祉避難所ごとの個別の開設・運営マニュアルの作成	1	2	3	4
5 マニュアルにしたがった関係者参加による訓練の実施	1	2	3	4
6 バリアフリーなど要支援者に必要な資機材、水・トイレ・食料等の備蓄	1	2	3	4
7 その他（　　）	1	2	3	4

Q16 要配慮者の防災施策全般を推進していくうえで、特に重要となる要因は何だと思いますか？
ご回答者様のお考えをもとに、該当する項目を下記から全てお選びください。

1 当事者（要配慮者）の積極的な取り組み	□
2 避難支援等実施者の積極的な取り組み	□
3 福祉専門職の積極的な取り組み	□
4 防災施策に同意しない要配慮者への対応	□
5 避難支援等実施者の負担軽減	□
6 避難支援等実施者の確保	□
7 福祉専門職の負担軽減	□
8 福祉専門職の報酬支払	□
9 避難先の確保	□
10 個別避難計画作成後の更新	□
11 庁内関連部局の人手不足解消	□
12 地域共生の促進	□

Q17 要配慮者の防災全般についてご意見などがありましたらご記入ください。

＊＊＊　アンケートは以上で終了です。ご協力いただき本当にありがとうございました　＊＊＊

令和４年度　危機管理体制調査研究に係る外部調査顧問

所属	役職	氏名
跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部	教授	鍵屋　一

文責：

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　野上　達也

第 1 章、2 章、4 章、5 章、6 章、7 章

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　　研究員　柿﨑　聡太

第 3 章、5 章、7 章

高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究

令和４年度　危機管理体制調査研究報告書

編集発行者　一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
〒105-0021　東京都港区東新橋１丁目１－１９　ヤクルト本社ビル１６階
ＴＥＬ　03-6264-6021
ＦＡＸ　03-6264-6022
ＵＲＬ　http://boukakiki.or.jp/
印　　刷　株式会社丸井工文社
発　　行　２０２３年３月

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。