

市政

令和3年8月号

特集

災害対策基本法改正を踏まえた防災対策 ～自然災害における避難確保の考え方～

災害時における避難確保および災害対策の実施体制の強化が課題となる中、2021年5月、改正災害対策基本法が公布されました。これに伴い、避難情報の仕組みが見直されるとともに、個別避難計画の作成が市町村長に努力義務化される規定が設けられるなど、大きな改正が行われました。

特集では災害対策基本法改正の概要と、都市自治体の防災対策に関する留意事項について、内閣府にご寄稿いただきました。また、行政と地域が連携した個別避難計画の作成、防災組織と福祉関係者が連携を強化し、要支援者への支援の実行性向上に向けた事業や、行政・地域住民・福祉専門職が連携して取り組んだ要支援者対策事業など、都市自治体による効果の高い避難対策の取り組み事例を紹介します。

寄稿 1

災害対策基本法改正の概要と 都市自治体における留意事項

内閣府政策統括官(防災担当) 付参事官 島田勝則

寄稿 2

「選ばれるまち砺波」を目指して ～地域と共に歩む防災対策～

砺波市長 夏野 修

寄稿 3

避難行動要支援者の 安全な避難の実現に向けて

品川区長 濱野 健

寄稿 4

災害時に地域のみんなで命をつなぐために

高知市長 岡崎誠也



災害対策基本法改正の概要と 都市自治体における留意事項

内閣府政策統括官(防災担当)付参事官

しまだかつのり
島田勝則



第204回国会において、災害対策基本法等の一部を改正する法律が成立し、令和3年5月10日に令和3年法律第30号として公布され、一部の規定を除き、5月20日から施行された。今回の災害対策基本法の改正は、東日本大震災を契機とする二度の改正以来の大幅なものである。本稿では改正の概要と併せて、特に都市自治体における防災対策に関して、ご留意いただきたい事項について説明したい。

避難情報の見直し

令和元年東日本台風(台風第19号)後の住民アンケートでは、避難勧告を「避難の準備を始める段階」「まだ避難を開始すべき段階ではないが自主的に避難する段階」と誤って認識している人が多いことが明らかになった。また、避難勧告と避難指示の違いが理解されず、避難指示が発令されるまで避難しない、いわば「指示待ち」の人が依然として多いことも明らかになった。

これらを踏まえ、避難勧告と避難指示を避

難指示へと一本化するなど、避難情報の包括的な見直しが行われた。(図)

法改正に伴い、内閣府では「避難勧告等に関するガイドライン」を、名称も含めて改定し、「避難情報に関するガイドライン」として公表した。この「ガイドライン」では、洪水、土砂災害、高潮、津波といった災害の種類ごとの避難情報の発令基準の考え方や設定手順、さらには情報伝達例や要配慮者等の避難に関する留意事項などを示している。各市町村においては、都道府県の防災担当部局・河川担当部局や気象台などの協力も得つつ、効果的な避難情報の発令の在り方について、あらためて検討・確認をいただきたい。

特に、警戒レベル5の緊急安全確保は、災害が既に発生・切迫した段階において、避難場所等への避難が安全にできないと考えられる場合に、自宅や近隣の建物で少しでも高いところに行くなどの命を守る行動へと行動の見直しを促す情報である一方、必ず発令される情報ではないことには留意する必要がある。住民に対して、緊急安全確保の発令を待

つことなく、警戒レベル4の避難指示までに必ず避難すべきことについて十分に周知していただきたい。

なお、内閣府においては、報道機関やコンビニエンスストア・スーパーマーケットなどの協力を得て、新たな避難情報の周知・広報を徹底している。多言語対応のポスター・チラシのデザインや避難行動などのイラストもホームページ上で公開しているので、各市町村においても、各地域の気候や地形などに応じ、具体的なリスクを考慮した効果的な周知・広報をお願いしたい。

また、新型コロナウイルス感染症が収束しない状況下では、避難所での感染拡大防止が大きな課題となる。内閣府では昨年4月以来、累次にわたり、地方公共団体に通知やQ&Aを示し、

- ・可能な限り多くの避難所の開設
- ・ホテルや旅館の活用などの検討・準備
- ・被災者への在宅避難や親戚・知人宅などへの避難を検討するよう周知
- ・避難所における十分なスペースと発熱者な

図 新たな警戒レベルの一覧表

新たな警戒レベルの一覧表			
警戒レベル	状況	住民が取るべき行動	行動を促す情報
5	災害発生又は切迫	命の危険 直ちに安全確保!	緊急安全確保※1
~~~~~<警戒レベル4までに必ず避難!>~~~~~			
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示(注)
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報(気象庁)

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない  
 ※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人も必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである  
 (注) 避難指示は、現行の避難勧告のタイミングで発令する

参考(改正前)
災害発生情報(発生を確認したときに発令)
・避難指示(緊急) ・避難勧告
避難準備・高齢者等避難開始
大雨・洪水・高潮注意報(気象庁)
早期注意情報(気象庁)

どの専用スペースの確保  
 ・パーティション、マスク、消毒液などの感染症対策用物資の備蓄  
 などを促すとともに、避難所のレイアウト例や具体的な取り組み事例などを紹介してきた。  
 さらに、令和3年6月10日には、消防庁および厚生労働省と連名で事務連絡を发出し、避難所として開設予定の施設がワクチン接種

の会場となっている場合の留意事項(安全な親戚・知人宅への避難促進や可能な限り多くの避難所の確保、冷凍庫用の電源確保などのワクチン保管対策など)を周知している。  
 各市町村においては、防災担当部局と衛生担当部局が十分に連携し、平時からこれらの対策に取り組んでいただきたい。

### 広域避難に関する措置の拡充

近年の災害の激甚化・頻発化に伴い、災害発生前のより早い段階から多くの居住者等の避難行動を促す必要性が高まっているところであり、特に、広域避難については、江東5区(墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区)をはじめとする地方公共団体において検討が進められている。

市町村の区域外への広域避難やそのための居住者等の運送は、事前に他の地方公共団体や運送事業者と締結した協定などに基づいて実施されることが基本となるが、広域避難先として予定していた地方公共団体も被災するおそれが高い場合など、協定などが十分に機能しない事態も想定される。  
 これらを踏まえ、地方公共団体間や地方公共団体と運送事業者間の協定締結の促進を図りつつも、災害が発生するおそれのある段階における広域避難などの円滑な実施を確保するため、地方公共団体間の居住者等の受け入れや、地方公共団体と運送事業者間の居住者等の運送にかかる協議規定が整備された。  
 法改正に伴い、内閣府では「水害からの広

域避難に関する基本的な考え方」をとりまとめ、公表した。この「基本的な考え方」では、広域避難の検討手順や関係機関と調整すべき事項を整理するとともに、各地域における協議会の取り組み事例や地方公共団体相互間・地方公共団体と交通事業者間の協定締結の事例を紹介している。

住民を市町村の区域外に避難させる広域避難は、市町村長にとって重大な判断となるが、大規模な河川の氾濫などにより区域内では安全の確保ができない場合には、避けて通れない。この判断を適切かつ迅速に行うためにも、他の市町村や都道府県、交通事業者などと連携した事前の備えに取り組んでいただきたい。

### 個別避難計画の作成

近年の災害において、多くの高齢者・障害者などが被災している。災害による死者数(災害関連死を除く)のうち高齢者(65歳以上)が占める割合は、令和元年東日本台風では約65%、令和2年7月豪雨では約79%となっており、自ら避難することが困難な避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難の必要性が広く認識されてきている。

このため、避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である個別避難計画の作成が、市町村長の努力義務とされた。また、計画に記載された情報については、平常時には、避難行動要支援者および避難支援等実施者の同意を得た場合または条例に特別

の定めがある場合において、消防機関、民生委員などの避難支援等関係者に対して提供できることとされるなど、避難行動要支援者の避難の実行性を高める措置が講じられた。併せて、市町村の事務の負担軽減と効率化の観点から、避難行動要支援者名簿および個別避難計画の作成・更新事務について、マイナンバーを利用できるようにするため、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用などに関する法律が改正された。

内閣府では、法改正に伴い「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を改定・公表し、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の作成などに当たった際の留意事項などを示している。

個別避難計画は、避難行動要支援者ごとに、避難場所、緊急時の連絡先、避難支援等実施者とその連絡先や避難時の配慮事項などを記載するものであり、その作成・更新は、市町村にとって多大な労力を要する。しかし、災害時における要介護高齢者や障害者などの避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を減らすためには、事前の準備を進め、迅速に避難支援等を行うことが必要である。個別避難計画の作成に要する経費に関しては、令和3年度に、新たに地方交付税措置を講ずることとされているとともに、防災・安全交付金などが活用できる場合もある。また、優良事例を全国的に展開するためのモデル事業も予算化されている。

大分県別府市では、障害者の相談支援専門員などが関与して作成した個別避難計画を踏まえ、自治会や自主防災組織などの地域の関係者が参加した防災訓練が行われ、計画の策定プロセスを通じて、避難行動要支援者と地域とのつながりを構築している。このような好事例も参考として、個別避難計画の作成・運用に取り組んでいただきたい。

### 国の防災体制の強化と 防災分野における女性の参画促進

近年の気象予報の技術向上や発災時に備えた迅速な体制整備の必要性を踏まえ、災害が発生するおそれがある段階においても、関係機関との総合調整を行う国の災害対策本部を設置できることとされた。併せて、当該本部が設置されたときは、都道府県知事および救助実施市の長は、災害救助法による救助（避難所の供与）を実施できることとされた。また、

- ・非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更
- ・非常災害に至らない規模の災害における内閣府特命担当大臣（防災）を本部長とする特定災害対策本部の設置
- ・内閣府特命担当大臣（防災）の必置化

などの措置を講じ、国における災害対策の実施体制の一層の強化が図られた。

今回の法案の審議に際し、衆参両院の災害対策特別委員会において、附帯決議が行われた。全八項目の附帯決議には「国、都道府県

及び市町村の防災会議の委員の任命については、女性、障がい者、高齢者など多様な主体の視点を取り入れることができるよう、制度及び運用の改善に努めること」という事項が含まれている。

特に、女性の参画に関しては、令和3年5月25日から、国の中央防災会議の委員のうち、有識者委員（国務大臣以外の委員。指定公共機関の代表者を含む）9人のうち従来は1人だった女性が3人に増加した。地方防災会議の委員についても、例えば鈴鹿市では、男女共同参画部局の積極的な取り組みや女性消防分団の協力により、女性委員の割合が39・5%（平成28年3月現在）となり、訓練などにおける関係機関との連携充実といった効果が上がっている。

災害対応に当たっては、地方公共団体、特に市町村の役割が重要であるが、それは「住民に近い」からであると言える。その意味でも、住民の半数を占める女性の視点を市町村の災害対策に組み込むことが不可欠である。

令和3年6月11日には、丸川珠代男女共同参画・女性活躍担当大臣と小此木八郎防災担当大臣が連名で、「女性の視点からの防災・減災の推進について」（大臣メッセージ）を公表した。避難生活における女性の安全・安心の確保、被災者支援などの災害対応の現場への女性の参画など、女性の視点からの取り組みが進められるよう、市町村長の一層のリーダーシップの発揮をお願いしたい。

# 「選ばれるまち砺波」を目指して 地域と共に歩む防災対策

となみ  
砺波市長(富山県)

なつの  
夏野  
おさむ  
修



## 肌で感じた避難行動の重要性

災害対策基本法の一部を改正する法律が施行され、大雨や地震など頻発する自然災害時に、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、本年5月20日から市町村長が発令する「避難勧告」が廃止され、「避難指示」に一本化され

たが、砺波市でも、昨年「避難指示」の一本化の必要性を感じさせる災害があった。

令和2年7月、市内では大雨警報(土砂災害)が発せられ、土木課などは、山間部を中心に住民への注意喚起などパトロールを行っていた。それから約2週間後、ある山間部の集落住民から、自宅の玄関などにクラック(ひび割れ)が入っているとの連絡があり、現地を確認した結果、今後、クラックが進行し地滑りを起こす可能性が見られたため、最悪の事態を想定しつつ様子を見る必要があるという観点から、当面の対応として、周辺の住民3世帯8人に公民館などの避難所や親戚宅などへ自主避難してもらった。

その後、県と共にボーリング調査や定期的なパトロールなど対策を施しながら、経過を注視していたところ、同年12月19日、幅約100m、長さ約200mにわたる大規模な地滑り災害が発生した。一部の住民は既に市営住宅に避難していたが、今後さらに被害が

拡大する恐れがあったため、翌20日に「避難

勧告」を発令し、残りの住民2世帯7人に再度避難所へ避難するよう促した。

住民からは「避難勧告」の強制力について問う質問もあったが、さらに地滑り区域が拡大する可能性があったため、翌21日に住民の生命を最優先に考え「避難指示」を発令し、直ちに避難所などへ避難するよう指示した。

もし、「地元を離れたくない」「避難勧告には強制力がない」と住民が避難せず、災害に巻き込まれていたら、人命に関わる大きな災害になっていたかもしれない。

今回の災害対策基本法の一部改正により、「避難指示」に一本化されたことは、危険が差し迫ったときには、市民にとって避難行動などの対応が明確となり、また、行政側も迷うことなく避難を指示でき、迅速で適切な対応が可能となった反面、行政側の責任もより重くなったといえよう。

## 顔の見える地域コミュニティ

総務省では行政とも協働しながら、小規模



梅檀山(せんだんやま)地区地滑り

ながらも、自治会や消防団などさまざまな機能や目的などを持った組織が集結し、地域にある課題を自ら考え、決定、実行する「小規模多機能自治」を推進している。

本市には、昭和の合併時の旧町村を単位とした「地区自治振興会（集落単位）の「自治会」を包括するもの」と呼ばれる地区組織があり、既に地域での課題は地域で解決していくといった自立的な自治会運営が確立されている。

また、防災に関しては、この「地区自治振興会」と表裏一体の形で、全ての地区に自主防災会および避難所運営委員会が設置されていることもあり、市総合防災訓練や各地区の防災訓練では、平常時からの一人暮らし高齢



地区自治振興会長とのWebテレビ会議による砺波市総合防災訓練の様子

者への見守り、避難経路の確認や要支援者の避難対応などに加え、洪水ハザードマップや土砂災害ハザードマップなどを活用して、地域の実情に応じた訓練を行うなど、今後起こりうる災害を想定しながら、防災知識の習得と地域防災体制の充実を図っている。

さらに、地区の状況を知り、防災の知識を持った人材が必要という観点から、各地区自治振興会に2人以上の女性防災士を含む防災士を5人以上養成してきており、人口1万人当たりの防災士数では県内1位であるとともに、各地区での防災訓練の際は、日頃から防災意識を高める活動の担い手として活躍されている。

本年1月には、短時間で断続的に強い雪が降り続き、急激に降雪量が増加したため、本市に対して、降雪量を基準とする「顕著な大雪に関する気象情報」が全国で初めて発出された。本市では市道の除雪作業とともに、消防分団員や民生委員児童委員による一人暮らし高齢者の安否確認などを行う一方で、多くの地区では、既に周辺住民の安否確認や玄関先の除雪作業など、助け合いの精神（共助）の下、地域が主体となって自主的に行動しており、行政を預かる者として、改めて地域と行政との連携の重要性を認識することができた。近年では、若者を中心に人間関係が希薄化していることが課題となっているが、本市では、自分の身を守る「自助」、要支援者など周辺住民で助け合う「共助」、公的機関からの支

援「公助」に加え、日頃から、顔が見える「近所」付き合いを大切にしながら、これからも引き続き、地域コミュニティを生かした地域防災力の向上を図っていく方針である。

### 本市の取り組み

地域コミュニティが中心となって自治会運営が進められる中、本市では、平成27年から災害が発生または災害が発生する恐れがある場合に、自ら避難することが困難な住民を対象に、円滑で適切な支援ができるよう、「避難行動要支援者名簿」および様式などを統一化した「避難行動要支援者個別支援計画」の作成に取り組んでいる。名簿などは、個人情報への取り扱いに十分に配慮した上で、市、消防署や警察など公的機関に加え、地域で支障していた地区自治振興会、自主防災会、消防団や民生委員児童委員などと共有し、年2回のデータ更新を行うなど、行政と地域が連携した取り組みを進めている。

しかし、一方では、避難支援者の不足や高齢化および個人情報の開示拒否などから、個別支援計画の作成割合が伸び悩んでいる地区もあるため、今後も各地区自治会や民生委員児童委員などと協力し、地域一体となって計画作成を推進していくとともに、未登録の対象者にも避難行動要支援者への登録を促進していくこととしている。

また、近年、局地的な集中豪雨や台風などによる土砂災害が多発しているため、平成30



土砂災害を想定した避難バスによる避難訓練

年度および令和元年度に、土砂災害警戒区域を有する地区の自主防災会や要支援者を対象とした「住民避難誘導訓練」を行い、移動経路や手段の確保と早めの避難の重要性に対する住民理解を深めるとともに、「避難行動要支援者個別支援計画」の作成促進と支援体制の確立を図った。

対象地区では、あらかじめ作成していた「避難要配慮者緊急連絡網」により、避難指示を促しながら、避難所開設に向けた準備を進める一方で、市では保健師などの職員が同乗

する「避難バス」を運行し、指定された避難場所に要配慮者などを避難させるなど、地域と連携した避難訓練により、災害時に、いつ、誰が・どのような行動をとることで住民の生命を守れるのか、を確認した。

折しも、訓練を行った平成30年および令和元年に本市に台風が接近し、大雨による土砂災害の危険性があったため、「警戒レベル3避難準備・高齢者等避難開始」を発令した際にも、訓練と同様の対応をとり迅速に避難できたことは、日頃からの訓練などによる地域防災力の強化の一つの成果だと感じている。

さらに、平成30年9月6日、マグニチュード6.7、最大震度7を観測した北海道胆振東部地震において、本市の姉妹都市であるむかわ町が大きな被害を受け、本市からも応援職員を派遣した。被災地での活動経験から、支援物資や被災状況などの確認のほか、要配慮者を含む町民の安否確認など、日頃の訓練どおりにはいかないことが多かった、との報告があった。本市も防災対策には力を注いできたところであるが、このような全国各地の被災状況を知るにつけ、改めて防災対策には限りがないものと認識したところである。今後も全国の被災地での教訓も生かし、市民や事業者などからの意見もいただきながら、本市の防災にふさわしい対策を講じていきたい。

### これからも地域と共に

本市は、県内でも比較的災害が少なく、市民の防災意識は必ずしも高いとは言えない状況であったが、平成29年に策定した本市の総合計画では、今後、5カ年で特に重点的かつ優先的に実施すべき施策を「10WAVE(テンウェイブ、10(とお)の波:となみ)プロジェクト」と称して、10の中心となるプロジェクトを設定し、地域防災力の向上や事業推進を図ったところであり、近年では、市民の防災意識は高まってきている。

また、平成25年度からは、地区内における顔の見える地域コミュニティづくりに加え、地区自治振興会の会議などに市職員を「自治振興会連携推進員(地域アンテナ隊)」として派遣し、地域情報の収集と行政情報発信を図るなど、防災だけに限らず、日頃から地域と行政が一体となった取り組みも行っている。このように、日頃から市民と行政が一緒に「砺波市の将来」を考えていく姿勢が必要であり、これら地域と一体となった施策が、結果として、災害時のスムーズな避難誘導につながっていくものと信じている。

これからも、本市は、地域と課題や情報などを共有しながら、協議・解決していく協働のまちづくりを進めるとともに、市民が住みよさや幸せを実感し、いつまでも暮らし続けたい「選ばれるまち砺波」を目指していきたい。



# 避難行動要支援者の 安全な避難の実現に向けて

品川区長(東京都)

濱野 健



## はじめに

### 取り組みを行うに至った背景や状況について

品川区は、東京湾に面した臨海部と山の手に連なる台地からなり、古くから交通・交易の拠点として栄え、考古学発祥の地として有名な大森貝塚など、歴史に名を残す史跡も数多く存在している。江戸時代には東海道第一の宿としてにぎわい、明治時代に入ってから、京浜工業地帯発祥の地として発展してきた。そして現在、羽田空港の国際化や、品川駅への新幹線の停車はもとより、リニア中央新幹線の乗り入れなど、交通、産業の拠点としてさらに重要な役割を担おうとしている。

本区では、令和2年4月に、区のさらなる発展・飛躍に向けた歩みを確かなものとするため、新たな長期基本計画を策定した。新しい長期基本計画に沿って、時代の潮流や区民の多様なニーズに応じていくとともに、品川区基本構想に掲げる「輝く笑顔 住み続けた

いまち しながわ」の実現に向けて、区政運営を進めている。その中の政策の柱の一つとして「区民を災害から守る対策の推進」を掲げ、災害対策の実施体制の強化を図るとともに、災害時における避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難の確保に向けた取り組みを推進している。

これまでの取り組み内容として、平成18年度から「災害時要援護者名簿」を作成、運用を行ってきた。その後、平成25年の災害対策基本法改正に基づき、平成28年2月、本区における避難行動要支援者の支援に関する考え方や方針、具体的な支援内容などをまとめた「品川区要配慮者支援全体計画」を策定した。同計画に基づき、避難行動要支援者名簿の作成、外部提供の同意が得られた要支援者名簿については、防災区民組織(町会・自治会)や関係機関との共有などを行い、避難行動要支援者を支援する体制の構築を進めてきたところである。

令和3年5月に災害対策基本法が改正さ

れ、避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である個別避難計画の作成が市町村に努力義務化され、これまで以上に避難行動要支援者の避難行動支援を推進していく必要がある。

### 避難行動要支援者の避難支援について

#### これまでの5年間の成果

平成28年度から令和2年度までの間に、防災区民組織20団体をモデルとして、避難行動要支援者に対する支援体制の構築に向けた取り組みを行った。取り組み内容としては、防災区民組織が主体となった個別避難計画の作成や、各防災区民組織の抱える課題や地域特性を踏まえた避難誘導ワークショップなどを行った。その結果、各モデル団体において、さまざまな取り組みを行ったため、数多くの成果が得られた。

#### 成果①

モデル団体となった防災区民組織と多くの意見を交わす機会があり、各防災区民組織に



防災区民組織が主体となった個別避難計画の作成会

おける要支援者支援および地域防災活動に関する区民の声を聴き、地域の実態を把握することができた。

今回、モデル団体として選定した多くの防災区民組織では、役員の高齢化などにより、災害時における対応に関する不安の声が上がっていた。ただし、そのような状況下でも各防災区民組織が可能な対応を検討し、前向きに防災活動に取り組んでいた。さらに、防

災区民組織という地域の防災対応の中心を担う組織のほかにも、「民生委員」「福祉専門職（ケアマネジャーやヘルパーなど）」「隣近所の住民」「中高生などの学生」など、防災区民組織と協力して地域防災力の向上を担う人材（地域資源）があることも確認できた。

**成果②**

各モデル団体が取り組みを進める中で、各工程における取り組みの具体的な手順や留意すべき事項、防災区民組織の特長に応じて内容変更すべき事項、防災区民組織の実情に応じた負担の少ない取り組みの選択など、多くの教訓やノウハウを得ることができた。

**成果③**

災害時における個別避難計画の活用を視野に入れた訓練（避難誘導ワークショップ）を実施している。訓練時には、具体的な要支援者支援の方法を含めて、議論、訓練を行っており、各防災区民組織において災害対応の検証が行われた。

訓練の中心は、要支援者支援にかかる内容としていたが、要支援者支援を遂行するためには、その他の災害対応を含めて考える必要があり、多くの防災区民組織から多様な意見が得られた。避難所運営などの関係、要支援者だけではなく防災区民組織員全員を対象とした安否確認、防災区民組織の組織体制の変更、防災区民組織の災害対応全般にかかるマニュアルの作成・見直しなど、要支援者支援だけにとどまらず、防災区民組織の防災力を

向上させる取り組みとなった。

**成果④**

要支援者を支援する体制を構築する手順・事例などについて、「避難行動要支援者の支援体制づくりの手引き」として見える化し、今後の区全域への展開に活用可能な支援ツールが作成できた。

**防災区民組織と福祉関係者との連携など**

**令和3年度からの事業について**

本区はこれまで、前述のように、避難行動要支援者を防災区民組織による「共助」で支援するための体制づくりを推進してきた。しかし、要介護者など避難の際に専門性が高い支援が必要な方は、福祉関係者との連携が必要不可欠であるが、その部分の連携が不足している点が課題となっていた。そこで、これまでの取り組みを拡充し、課題の解決を図るため、令和3年度より、防災区民組織と福祉関係者との連携体制を強化し、避難行動要支援者への支援の実効性を向上するためのモデル事業を実施する。

事業内容としては、モデルとなる町会を選定し、防災区民組織、福祉関係者および区職員を参加者として、避難行動要支援者を支援するための連携に関する検討会を実施する。同検討会により、双方の支援に関する現状と課題、どのようなポイントで連携を行うことができるか確認し、災害時に円滑に避難行動支援が行えるよう検討していく。

その後、検討会で検討した内容に基づき、避難誘導訓練を実施する。実際に、防災区民組織と福祉関係者が連携した要支援者支援を行うことにより、連携方法や問題点の確認を行うことができる。

最終的には、これらの事業の成果をとりまとめ、防災区民組織と福祉関係者の連携要領を他の防災区民組織などへ拡充していく予定である。また、避難行動要支援者やご家族向けに、平時からの留意点などをまとめたリーフレットを作成し、自助の促進を図っていく



避難誘導ワークショップ



避難行動要支援者の支援体制づくりの手引き

ことにより、避難支援等関係者である防災区民組織などとの関係づくりにつなげていく。また、これまで区防災課と防災区民組織中心で行ってきた取り組みに加え、区の福祉部門を主体とした「災害時対応等検討委員会」を設置し、専門家のアドバイスをもらいながら、避難行動要支援者支援などについて検討を始めたところである。具体的には、在宅介護支援センターなどのケアマネジャーによる要介護者などの避難行動にかかる、個別避難計画の作成手法などの検討を行っている。この検討結果については、障害分野や生活福祉分野への展開を図るため、情報手順の共有化を行っていく予定である。また、福祉避難所の開設・運営方法や備蓄物資の見直しに加え、避難後の生活支援も視野に入れた取り組みについても検討を進めていきたいと考えている。

## おわりに

「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」の改定を受け、今後、本区としても「品川区要配慮者支援全体計画」の改定を行っていく予定である。その中で、これまでの取り組み成果や地域の声を反映させ、より実効性のある計画を策定していきたいと考えている。

また、本区の組織内における実施体制として、防災部門、福祉部門がこれまで以上に連携を強化し、要支援者に対する避難支援の在り方について検討を進めていく。さらに、前述の防災区民組織と福祉関係者との連携強化に取り組みとともに、災害時対応等検討委員会での検討の中で、避難行動要支援者を区・防災区民組織・福祉関係者などの地域全体で支える仕組みづくりを構築していく。

災害発生時における避難行動要支援者の被害を最小限にとどめるためには、支援にかかる全ての人が協力し、対応することが重要である。自助・共助・公助の理念に基づき、それぞれが役割を担って行動し、要支援者を支援する体制を強化することにより、地域の防災力を高め、災害時に誰一人取り残されない避難支援体制の実現を目指しこれからも各取り組みを推進していく。

# 災害時に地域のみんなで 命をつなぐために

高知市長(高知県)

岡崎誠也



## はじめに

高知市は、四国南部のほぼ中央に位置し、北に急峻な四国山地を背負い、ここに源を發する鏡川の下流域を中心に都市が形成されている。南は浦戸湾を経て土佐湾に面し、東西に広がる海岸線から黒潮が流れる雄大な太平洋を一望できる地理的条件にある。

中央の平野部は、鏡川や国分川などによって形成された沖積平野で、標高が低く、河川付近には約7kmにわたって海拔ゼロメートル地帯が広がっていることから、過去に幾多の水害を経験してきた。年間を通じて降水量も多く、特に夏から秋にかけては台風の進路に当たることから、年によっては3000mmを越す世界的にも有数の降水量がある。また、今後30年以内の発生確率が70～80%程度といわれる南海トラフ地震の被害想定も大きく、風水害・地震などの災害に対する備えが重要な課題となっている。

## 「いばり」の避難計画

本市では、平成26年12月に「高知市避難行

動要支援者の避難支援プラン(全体計画)」を策定し、災害時に避難支援を要する方々の命を守るための、避難行動要支援者名簿を活用した避難行動にかかる支援体制やその方法などについて取りまとめた。このプランで、個別避難計画作成については、それぞれの地域において、要支援者本人、家族および避難支援等関係者の具体的な話し合いを通じ、個々に進めることを基本的な考え方としていたが、取り組みを進めていくにつれて、個別避難計画の作成に取り組む地域住民から「障害や疾病に関する知識がなく、要支援者の支援に不安がある」「要支援者の身体状況の変化が大きく、対応が負担である」などの声が多く聞かれるようになった。

これらの課題に対応するべく、令和元年度に避難行動要支援者対策の推進などについて検討するプロジェクトチームを結成し、個別避難計画作成に当たって、日頃から要支援者となつながらのある庁内関係各課および福祉専門職などの協力を得る仕組みを構築した。

具体的には、介護・障害福祉事業所などに、要支援者に対して、避難行動要支援者対策制

度の周知および同意確認書の提出についての助言をしていたこととした。介護・障害福祉事業所をはじめとする福祉専門職の方は、日頃から要支援者と関わることで良好な関係を築いているため、制度内容などについて福祉専門職の方に説明していただくことで、名簿情報の提供への同意を増加させることが狙いであった。

また、個別避難計画の作成に当たっても、介護・障害福祉事業所などに専門職の知見から助言をいただくこととした。介護・障害福祉事業所側は、要支援者と地域の関わりを把握し日頃の見守りにつなげるなど、避難行動要支援者対策の取り組みを通じ、要支援者の平時時および災害時の支援体制を築き上げることを目指した。

さらに、令和2年度には、ハザードの状況から個別避難計画の作成の優先度が高いと想定される沿岸部5地区をモデル地区として選定し、高知市社会福祉協議会や地域包括支援センターなどの協力を得て、行政・地域住民・福祉専門職が連携して避難行動要支援者対策事業に取り組んだ。

## モデル地区事業

モデル地区で避難行動要支援者対策事業に取り組みに当たって、取り組みの内容や進め方について、市より地域住民に説明を行った。特に、避難行動要支援者名簿の情報を活用した具体的な取り組みが進んでいないことや、個別避難計画を作成する必要性と計画作成を契機として、地域全体で顔の見える関係づくりを進めていきたいことを重点的に説明した。結果、最初は個別避難計画作成の有用



「防災&支え合いマップ」づくりの様子

性について懐疑的であった地区でも、最終的には理解が得られた。

また、要支援者と地域との関係性を可視化するため、「防災&支え合いマップ」の作成にも力を入れた。「防災&支え合いマップ」は、地域内の避難行動要支援者もしくは「避難行動要支援者の要件には該当しないが気になる人」を、地域全体を印刷した地図上にシールなどでマークし、それらの人と「関わる人」を線で結ぶことで地域の状況を可視化し、住民のつながりや防災・福祉などの地域課題を参加者全員で共有する手法である。

これまでも地域と高知市社会福祉協議会が中心となって、地域福祉推進の視点から「支え合いマップ」を作成し、地域福祉の実態を可視化していたが、それに防災の視点を盛り込み、災害時の支援と平常時の支援を同時に検討できるようにした。災害時に要支援者の支援を行うためには平常時の関係性が重要であることから、防災への取り組みを契機として地域の関係性を深めることが狙いであった。

いずれの地区でも、この「防災&支え合いマップ」づくりでは活発に地域の情報が出され、要支援者のつながりや、区画における若年層や高齢層の集中度、住民による地域資源や近隣の把握状況などが可視化された。要支援者の関係者の把握から始まり、孤立している方の存在や、避難路整備の必要性、地域資源として活用できる地域活動やサロン場所などが明確になると、地域住民からも課題解決方法や地域資源の活用について積極的に

意見が出され、それに防災・福祉それぞれの視点を合わせることで、これから先の地域がどのように「助け合い」を作っていくか、住民同士で考えていくための良い材料となった。

また、「防災&支え合いマップ」づくりには高知市社会福祉協議会や地域包括支援センターの職員が参加したため、地域住民でつながりを把握していない要支援者に対する最初のアプローチ方法や、実際に支援が必要だと感じた場合の福祉サービスとの連携方法についても話し合わせ、地域住民が、防災の意識だけでなく、福祉の考え方についての理解を深める契機となった。

「防災&支え合いマップ」づくりで要支援者を取り巻く状況が明確になると、その情報を基に地域住民・福祉専門職・行政が協力して各要支援者に個別訪問を行い、個別避難計画を作成した。5地区における令和3年4月時点の個別避難計画作成者数は、春野甲殿地区^{（うらどの）}で同意者数60人中59人（約98%）、長浜御豊瀬^{（みませ）}地区で92人中84人（約91%）、三里種崎4地区で34人中31人（約91%）、三里十津深浦地区で38人中37人（約97%）、横浜安ヶ谷地区で27人中21人（約78%）となっており、目に見える形で取り組みの成果が現れている。

### 個別訪問における工夫

モデル地区に選定された地区は、日頃から地域住民のつながりがある地区が多く、個別避難計画作成のため要支援者を訪問した際も、地域住民が主体となるが多かった。



要支援者防災訓練の様子

顔見知りであったからこそ、個別避難計画作成のためさまざまな聞き取りを行うことに要支援者側も抵抗が少なく、スムーズな個別避難計画作成につながったといえる。実際に活動に参加した住民からは「日頃からの交流があったからこそできたことだ」との意見も挙げられており、地域内における平時からの関係づくりの重要性を実感した。

訪問に当たっては、要支援者の不安を和らげるために地区ごとにさまざまな工夫を実施した。例えば、名札を作成し、訪問者の立場が一目で分かるようにした地区や、訪問前にチラシを配布し、個別訪問が行われるという情報を周知した地区もあった。また、男女の

ペアで訪問することとした地区では、それぞれ違った視点で気付きを得ることができ、要支援者の情報を効率的に収集することができたという声もあった。

ある地区では、個別訪問を地域包括支援センターや高知市社会福祉協議会の職員が、住民とペアで行うこととした。地域住民が見逃してしまいう家の様子や住民の反応などについて、福祉専門職からの気付きを得ることを期待したためである。実際に訪問の際、要支援者の反応で地域包括支援センターの職員が認知症の初期症状に気付き、今後の見守りにつなげた事例もあった。地域住民からも、訪問を経験してどのようなところに気を配ればいいのか知っておきたいとの意見が挙げられ、地域での認知症対応講座の実施などが検討されることとなった。

また、ある要支援者は地域から孤立しており、住民による訪問は難しいとしてアプローチ方法に課題があったが、要支援者が利用している介護・障害福祉事業所から助言を受け、地域包括支援センターの職員が地域住民と共に訪問した。結果として個別訪問の際に要支援者と地域住民の方に共通の趣味があることが判明し、今後も交流を深めることを約束するなど、地域住民との関係づくりにつながった。また、この要支援者は福祉サービスを利用し近隣の散歩をしていたが、その散歩コースを災害時の避難経路を含むルートに変更するなど防災への意識を日常生活に組み込むこ

とができ、福祉と防災の連携が非常にうまく作用した事例となった。

### 今後の課題

今回のモデル地区5地区は以前から地域内のつながり（コミュニティ）があり、要支援者を把握している方が多かったことが個別避難計画策定率が高い一因となっている。しかし、高知市中心部などの都市部では同程度の地域内のつながりがあるとは限らず、同じように取り組みを進めたとして同じような結果が出るかは懸念がある。

隣近所に誰が居住しているかも知らないという地域の場合、鍵になるのはやはり福祉専門職である。モデル地区では、要支援者について地域住民と福祉専門職のどちらも深い関わりがあるということがあったが、都市部になるにつれて関係性の比重は福祉専門職に傾くと思われる。また、災害対策基本法の改正により、市町村に個別避難計画の作成が努力義務化されたため、作成の優先度などを考慮した結果、福祉専門職や医療関係者などに関与していただかなければならない場面がこれまでより多くなることも想定される。今後の取り組みでは、モデル地区以上の連携体制が求められる。

これまでの取り組みで築いた防災と福祉の連携体制を礎に、災害時のみならず平時時から、要支援者を誰一人取り残すことのない地域づくりを行っていききたい。