

# 防災の世界を解剖する

103

## 進まない避難行動要支援者対策

今の日本は高齢化が止まらず、後期高齢者の人口も高齢者の半数になり、災害による犠牲者は益々増える状況が続いています。最近の災害死者に占める高齢者の比率をまとめると、平成30(2018)年7月豪雨(愛媛・広島・岡山)で70%(倉敷市では70歳以上80%、令和元(2019)年台風19号(甲信越・関東・東北)で65%、令和2(2020)年7月豪雨(九州・中国)で79%(熊本県は85%)、令和6(2024)年能登半島9月豪雨(輪島市・珠洲市等)で80%と、いずれも高齢者が真つ先に犠牲になるという事実が続いています。このような高齢者の災害犠牲を減らすことを目的に、平成26年に

## 迫られる災害犠牲の軽減策の見直し 個別避難計画の作成の停滞は、制度の問題？市町村の問題？

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

施行された改正災害対策基本法の避難行動要支援者対策が、7年経過しても思うように進まないことから、令和3年政府は個別避難計画の作成という、要支援者への支援を具体化した計画の作成に踏み切りました。が、作成状況は別表のような状況であり、未作成の市町村は減ってきたものの令和7年度でも、登録者の過半数を作成できた市町村が約25%しかなく、作成率が20%に満たない市町村が過半数以上ある現状は変わらず、内閣府は相次いで市町村への事例紹介やアドバイス要員の派遣などに力を入れ、妥協案として対象者の全ての作成ができなくても、作成への取り組みがゼロでないことを目指すようになっており、令和8年を目前に全国1741市町村で個別避難計画が完成するという見通しが立たなくなっています。

令和8年1月8日  
内閣府は、令和6年7年の調査結果を元に、個別避難計画推進全国協議会を開催し、関係する専門機関の代表を集めて、今後の展開についての協議を始めていますが、この制度が進まない要因を根本的に掘り起こさない限り、計画作成が進むとは思えません。内閣府が示すガイドラインと市町村の現状にギャップがあり、そもそも防災と福祉のどちらの部署が主

【別表】状況

全国市町村における個別避難計画の作成状況 (令和6年と令和7年の比較)			
作成数	令和6年	令和7年	増減数
80%～100%	240 (13.9%)	253 (14.5%)	13
60%～80%	90 (5.3%)	102 (5.8%)	12
40%～60%	128 (7.5%)	153 (8.8%)	25
20%～40%	240 (13.9%)	263 (15.2%)	13
20%以下	883 (51.3%)	920 (52.8%)	37
未作成	141 (8.1%)	50 (2.9%)	▲91
合計	1722 (100%)	1741 (100%)	19

(令和6年は、能登半島地震の石川県19を除く)

管するのかも明確ではなく、消防庁や厚労省が指標を出したり、内閣府が年々方向を変更したりして、担当する市町村の職員にとっては堪ったものではありません。

## 目的は、災害犠牲者を減らすこと

今まさに避難行動要支援者対策はこれで良いのか真剣に考えてみる時ではないでしょうか。全国で少子高齢化が進み、要介護認定者や障がい児者、さらにその予備軍であるフレイルや認知症者等が増え続けることから、全国市町村で一括登録されている名簿の更新は急務であり、そもそも登録されている対象者が適正なのかについても見直すべき時が来ています。個別避難計画の作成が伸び悩みを見せた要因として、支援関係者に名簿の事前提供ができない、名簿の預かりを拒否する自主防災組織があるといった事例が相次ぐことから、個別避難計画は本当にできるのか、作るべきなのか等の疑問も出始めています。例えば、要支援者の避難支援実施者を地域住民から選んで託すことで良いのか、ケアマネジャー等により緊急入院・入所や

ショートステイを進めることも必要ではないか、行政によるトリアージで福祉避難所に移送すべき対象者を選ぶといった方法を決めておくことが効率的ではないかといった議論もあります。緊急入所やショートステイは、受け入れする福祉施設にとつてもメリットがあります。しかしながら、要支援者を受け入れるために設ける福祉避難所は名目だけになつていないかという疑問もあり、福祉施設ありきで取り組んだ福祉避難所の開設が福祉施設にとんでもない負担となり、施設として義務化され介護保険の報酬を減額するというBCPや、浸水想定地域にある施設の避難確保計画の努力義務化など、施設の事業継続と存続に関わる問題が優先しています。さらに福祉施設から立ち退き避難が必要になったときの対策など、地域の自主防災組織との調整も、市町村との話し合いもできていないという状況が多く、福祉避難所開設を考えるとどこではないかという実態が多く見えています。また、個別避難計画に関しては、昔の要保護者の任意名簿作成ではなぜダメなのかという声も地域で聞かれ

るようになり、公的な制度としての取り決めよりも、住民が求める取り組み易い支援方法で良いのではないかとすることも考えるべきではないでしょうか。改めて遡ると要保護者の表現を要支援者に変えるところから見直してはどうでしょうか。援護は、弱い立場で困っている人を守ることで、生活の保障に繋がる対応をとることだということで、令和7年に決まった内閣総理大臣に登録する被災者援護協力団体制度が法人事業所の責任業務扱いであることが理解できますが、支援というのは対象に特定はなく、自立を後押しする程度の対応なので、災害を想定した場合の支援が、できなければそれで良いという程度の関わり方と思われても仕方がなく、個別避難計画も出来上がっても実効性が伴わなくても良いと解釈されるのではないのでしょうか。

## 個別避難計画の作成が伸び悩む要因

目的は、災害犠牲者を減らすことですが、視点を変えて分析して見ると、「災害弱者」↓「要保護者」↓「要支援者」という、用語の変更による

問題を見直してみると次のような疑問が浮き上がってきます。

## 1 概念のあいまいさと、対象者が定まらない混乱

「災害弱者」は、広義で社会的弱者全般を含むニュアンスが強かったが、「要保護者」は、援護が必要な人に焦点が移り、対象がやや限定されるようになり、「要支援者」は、支援を受ける権利を持つ人という行政的・制度的色合いが強くなっています。結果として、市町村によって対象者の範囲が異なることや、住民への説明が難しく誤解が生じやすく、地域によって「誰が対象なのか」が流動的で統一されず、避難行動要支援者名簿の登録内容の精査が必要になるといった問題を生じてしまいました。そもそも日本語としての弱者・援護者・支援者の違いを考えて、取り組みを見直してはどうでしょうか。

## ・災害弱者

避難行動や情報取得、生活維持が困難になりやすい人々で、現在の個別避難計画作成対象者の全てを指していますが、1991年度版「防災白書」で、危険の察知・行動・情報

取得が困難な人を「災害弱者」と定義されました。

### ・災害時要援護者

阪神淡路大震災を経て、2005年の「災害対策基本法」の改正で、「要援護者名簿」制度が導入され、行政用語として、災害弱者を「災害時要援護者」に変えて定着しました。「援護」という表現は、弱い立場で困っている人を守り、生活の保障に繋がる対応をとることなので、令和7年に始まった内閣総理大臣の「被災者援護協力団体」登録制度による法人事業所が責任業務扱いであることが理解できます。

### ・災害時要支援者

弱い立場で困っている人という対



阪神大震災を経て「災害時要援護者」が行政用語として定着

象の範囲は広く、自立を後押しする程度の対応なので、災害時の支援はできれば良いという程度の関わり方と思われても仕方がなく、個別避難計画も実効性まで問わない範疇で作成に取り組んで欲しいという行政的妥協の状況が伺えます。

## 2 今も残るステイグマ（偏見・差別）というレッテル張り問題

用語を変更した目的のひとつは、「弱者」という否定的イメージを避けることでしたが、実際には、支援される側、というレッテル感が残り、行政の登録も提供の同意も「弱者と言われたくないから、名簿登録は嫌だ」とか、「支援される人と言われたくない」と自意識の強い高齢者が抵抗する場合があります。結果、本当に支援が必要な人が名簿に載らないとか、提供を同意しないという逆効果が発生しています。

## 国と自治体の行政による運用が不一致

用語が変わるたびに、対象者の定義、名簿作成の基準、情報共有のルール、支援の優先順位等が微妙に変わ

り、市町村や福祉施設の現場が混乱する場合があります。特に市町村では、要支援者は、名簿に載っている人なので、名簿に載っていないとしても、実際には支援が必要な人がいるという二重構造が発生していますが、そこは取り上げることなく素通りすることにしています。昔の要援護者の任意名簿作成ではなげダメ

なのかという声も地域で聞かれることがあります。公的な制度としての取り決めよりも、住民が求める取り組み易い支援方法で良いのではないかと、自治会等が任意で作っていた要援護者名簿による避難支援の方が、実効性があるのではないかという考え方です。また、「支援の必要性」の多様化に用語が追いついていないことも問題で、避難行動要支援者は、身体・知的・精神等の障がい者、高齢者、在宅医療・医療的ケア児者等多岐に渡り、市町村によっては外国人、乳幼児、妊産婦・生活困窮者・社会的孤立者等も含む可能性がありますが、「要支援者」という単語は、多様な支援ニーズを一括りにしてしまい、個別性が見えにくく、整理する必要があ

り、避難所等での要支援者別の合理的配慮が後手に回ることや、支援計画が画一的になり、実効性が低下する。医療的ケア児者や在宅酸素利用者など「専門性のある支援ニーズ」が埋もれるといったことが懸念されます。さらに、地域住民の理解・協力が得にくいことが問題で、「災害弱者」という言葉は直感的に理解されやすかったが、「要支援者」は行政用語化してしまい、住民に伝わりにくいことから、自主防災組織等が支援対象を具体的に把握しにくいとか、近隣住民の協力が得られにくく、

共助の仕組みが機能しにくいという課題が生じています。このような事態から、個人情報保護との整合性も複雑化しており、用語変更に伴い、名簿の作成、本人同意の扱い、情報共有の範囲、平時の活用可否等が複雑化し、市町村の事務負担が増加しています。特に「要支援者名簿」は、本人同意が得られない場合の扱いが市町村ごとにバラバラで、地域の支援体制に差が生まれています。以上のことをまとめると、用語変更の目的は、ステイグマ（変型・差別）の軽減、支援の明確化、行政手続きの

整備というところでしたが、実際には次のような副作用が生じています。

- ・対象者が曖昧
- ・名簿登録が進まない
- ・現場の取り組みが混乱
- ・多様な支援ニーズが埋没
- ・住民の理解が上らない
- ・個人情報保護の摩擦が生じる

### 犠牲ゼロを現実化するには

避難行動要支援者が市町村で一括登録され、その名簿を関係者に事前提供することで、災害時の支援が円滑に進むということが目的のため、ほとんどの要支援者は名簿の提供に同意するという目算が政府にはあったのでしょうか。しかし、現実には名簿の提供については、個人情報保護への不安や、家族が身内に障がい者が居ることを知られたくない、他人の見られたくない等の理由で、同意を拒否する要支援者もあり、支援を引き受けるべき地域や自主防災組織では、名簿を預かってでも支援の約束はできない、名簿を管理するのは荷が重いつつ理由で、名簿の預かりを躊躇する例も多く、名簿を提供されなければ具体的な支援を引

き受けることはできないという事態を招き、名簿登録と事前提供先の選定は全国1741市町村で94・9%という状況なのに、実際に提供済みなのが40・1%しかなく、提供の同意が取れない現実が問題で、具体的に支援計画が進まない現状が続いています。令和6年ごろから内閣府は、計画作成対象者が多い市町村の状況も加味して、作成がゼロでなければ

良しとする不自然な妥協案を例示するなど、この避難行動要支援者対策の制度は、現実的とは思えない状況にあるのではないのでしょうか。この避難行動要支援者対策を期待通りに進めるのはどうすればいいのか、そのためにクリアすべき課題としては次のような問題があります。名簿の更新に合わせた登録者の見直しとして、更新の頻度を増やす、変更・修正情報の加筆・削除等の機会を増やす、名簿登録者の適性を見直す等が考えられます。神戸市では「65歳以上単身世帯」を対象にした結果、対象者が26万人に膨れ上がり、見直しのポイントとして、年齢のみで対象にせず、支援が本当に必要な人を抽出する基準として、要介護度、障が



災害に際して官民お互いの壁を取っ払えるかどうか

い区分、避難困難性、地域の危険度など、地域の実情に応じた柔軟な基準を作り、登録者数を大幅に削減しました。実際のところ登録者の見直しは、行政では無理であり、個々の実態を調べて適正を確認するには、本人にアンケート調査をするか、日常で接している地元自治会や民生委員、ケアマネジャー等からの聞き取りでチェックすることしかありません。市町村で、介護保険・障害福祉サービスのデータと、要支援者が、施設への入所、長期入院、転出、死亡、同居者の追加で支援不要になった場合や、支援無用の自己申告（ただし、デイサービス・ショートステイ等の利用者は除く）で、変更・削除等が自動的にできるようになる

と、登録名簿の更新が楽になるのですが、ネット環境での共有も難しく、行政の人的能力では困難なことなのでしょう。そこで、登録されている要支援者や家族から、役所に対して、登録内容の変更・修正を申し出るようにできないか、そのためのメリットとなる補助等を検討してはどうでしょうか。また、新たな要支援候補者が自己申告する制度や、自主防災組織や民生委員等福祉専門職からの推薦制度などによって、新奇登録者を確認する方法も検討してはどうでしょうか。

また、災害発生時には、本人の同意がなくても、市町村長として名簿を開示することが可能という法的根拠を元に、その時に個別避難計画があれば、素早く支援に取り組むという考え方により、個別避難計画の作成を進めることも考えられます。このような現実から、個別避難計画の作成体制を見直すことが求められるということですが、

いづれにしても、災害による犠牲者を減らす目的を達成させるためには、官民お互いの壁を取っ払えるかどうかにも掛かっています。