

## 自治大学校における研修講義の紹介

### 地域の防災対策 ― 命と尊厳を守るために

跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 まちづくり学科 教授

鍵屋 一

編集者注：本稿は、自治大学校で令和7年7月8日（火）に行われた第2部課程第208期における研修講義の内容を整理したものです。

#### はじめに

本稿は、令和7年（2025年）7月8日に自治大学校で行われた講演「地域の防災対策」の内容をもとにまとめたものである。阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨災害、東日本台風、能登半島地震をはじめとする近年の大規模災害の経験を踏まえ、直接死及び災害関連死の防止や高齢者・障がい者を含む要配慮者支援、住宅耐震化、福祉避難所の運営、防災と福祉をつなぐ法制度改革、最後に自治体職員の使命について講義を行った。

#### ナマハゲと個別避難計画

秋田県男鹿市のナマハゲ行事は、平時に家々を訪れ、人々の無病息災を祈る「来訪神」としての役割を果たしてきた。これは地域防災の観点からみると、支援者となるナマハゲが「戸別訪問」と「情報把握」により高齢者、障がい者等を把握し、いざというときに自然に避難支援する仕組みともいえる。

現代の都市型社会においては、人と人とのつながりが弱くなり、高齢者など支援を必要とする人が多くなっているため、計画と訓練が必要になる。それが個別避難計画である。高齢者や障がい者など自力での避難が困難な人（以下、要支援者という）について、避難場所、避難路、避難方法、支援者をあらかじめ決めておくことで、災害時に迅速な避難の可能性が高くなる。

また、これは必然的に支援者についても早めの避難支援が必要になることから、自らの命を守ることにもつながる。

個別避難計画は、要支援者も支援者も「一緒に助かる」社会を目指す実践的計画である。

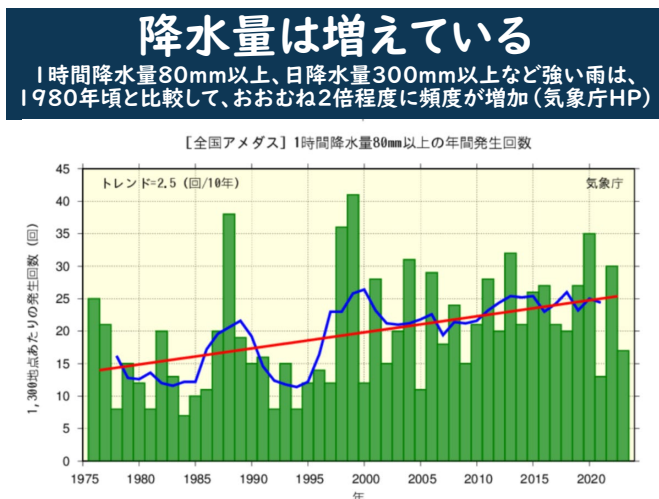
#### 能登半島地震の教訓 ― 災害関連死を防ぐ

2024年1月1日に発生した能登半島地震（M7.6）は、死者616名のうち388名が「災害関連死」と認定される結果となった（2025年6月21日現在、NHK）。特に高齢者の避難生活が過酷であることが浮き彫りになった。ビニールハウスに避難していた高齢女性が、トイレ不足から屋外に用を足しに出て転倒、そのまま動けなくなり低体温症で死亡した事例さえある。災害関連死を防ぐには、住宅の耐震化とともに、トイレ、栄養、寝床を提供し、見守り支援から医療・福祉支援につなげる仕組みを構築するなど、安心して避難生活を送るための環境整備が不可欠である。

#### 増大する自然災害リスクと「災害被害の方程式」

災害被害は「自然の外力 × 暴露人口 × 社会の脆弱性」という式で説明できる。近年、洪水、土砂災害が多発しているが、これは1時間降水量80mm、日降水量300mmという災害級の雨がこの45年間で2倍程度に増えているからである。

図 1



また、南海トラフ地震は30年以内に80%の確率で発生し、最悪の場合29万人以上が死亡するとの推計がある。同じく、首都直下地震は30年以内に70%の確率で発生するとされる。もう少し、精緻に考えるとこの「国難級」の地震災害が、30年以内にどちらかが発生する確率は94%に上る。10年で考えても53.1%になる。

図 2

**（国難級）地震の発生確率（30年間）**  
 南海トラフ地震（M8級）80%  
 首都直下地震（M7級）70%  
 出典：地震調査研究推進本部

◎ 30年確率

A：どちらかが発生する確率 94%  
 B：どちらも発生する確率 56%  
 C：どちらも発生しない確率 6%

・交通事故で負傷する確率（2023年約30万人）7.6%  
 （出典：警察庁WEBサイト）

図 3

**（国難級）地震の発生確率（10年間）**

南海トラフ地震（M8級）30%  
 （再来性があり、更新型で計算）  
 首都直下地震（M7級）33%  
 （ランダムに発生しポアソン過程で計算）

**A:どちらかが発生する確率 53.1%**

**B:どちらも発生する確率 9.9%**

**C:どちらも発生しない確率 46.9%**

さらに地震後の巨大水害、火山災害など複合災害・・・

【参考】5年間

**A:どちらかが発生する確率 37.4%**

**B:どちらも発生する確率 4.3%**

**C:どちらも発生しない確率 62.6%**

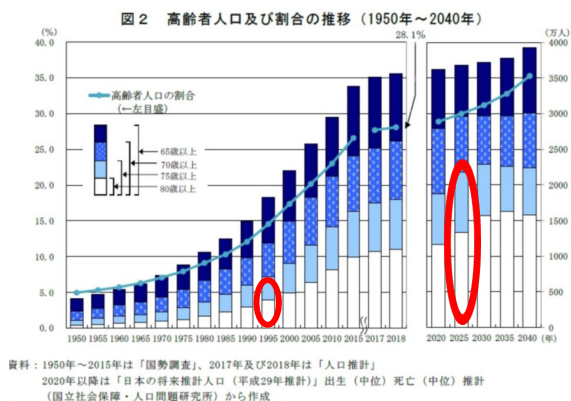
これを交通事故で負傷する確率（2023年約30万人）7.6%に比較すると、いかに大きなリスクかがわかる。これまで交通事故を防止するために、自動車の運転講習と免許証制度、道路や標識等の整備、違反者に対する取り締まり等を行うことにより、成果を上げてきた。地震対策については、それ以上の取組みが求められるが、現状では全く心許ない。さらに国難地震後の豪雨災害による堤防決壊や火山噴火など、甚大な複合災害も危惧される。

**要配慮者と高齢化社会の課題**

高齢化等の進展に伴い、災害時の要配慮者は急増している。75歳以上人口は30年で約3倍、障がい者は25年で約62%増、難病患者も25年間で3.2倍となった。また、独居高齢者や介護を担う高齢者世帯も増加しており、避難支援の必要性は高まっている。

図 4

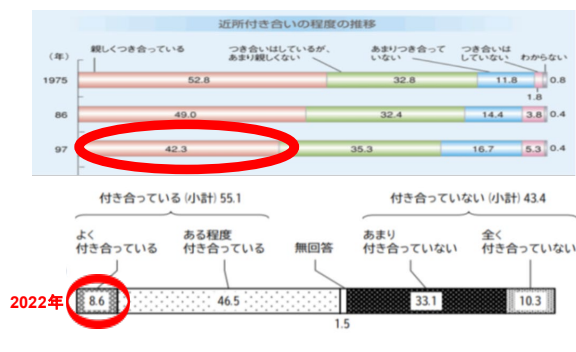
## 進み続ける高齢化（出典：統計局HP） 75歳以上は30年で約3倍！



しかし、共助の基盤となる地域のつながりは1997年には4割以上の人が隣近所と親しく付き合っていたのに対し、2022年には8.6%へと減少している。消防団員、自治体職員もじわじわと減少している。

図 5

出典：平成19年版国民生活白書、令和4年12月社会意識に関する世論調査



防災関係者は災害から命を守るためには「自助」「共助」「公助」の三助が大事だという。もちろん三助は大事であるが、この現実を踏まえるとそれだけで対応できる状況ではない。

図 6

## 誰が逃げるのを支援したか？

- 第1位 85人 家族・同居者
- 第2位 60人 近所、友人
- 第3位 53人 福祉関係者
- 第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」（東日本大震災時、197人、複数回答あり）2013年

⇒近所・友人と福祉関係者の支援力が強い！

上図は、東日本大震災において「自分だけでは逃げられなかった」という高齢者、障がい者に内閣府がアンケートした結果である。自助となる家族、共助となる近所、に並んで福祉関係者が多数、避難支援をしたのが目につく。要配慮者については、日常の支援者である福祉関係者が大きな役割を果たしたことが読み取れる。今後、平時の法制度である介護保険、障害者総合支援法の中に、新たに災害時の役割を加えることが望ましいと言える。

## 「あと少しの支援」で救える命

東日本大震災や近年の豪雨災害では、高齢者や障がい者が犠牲となるケースが目立った。例えば、東日本大震災時に福島県の沿岸部を回った支援学校の校長先生によれば、高齢者と障がい児者が残っていた家で、高齢者の判断が遅れ逃げ遅れた事例がいくつもあったという。なぜ、声をかけてくれなかったの、なぜ、一緒に逃げようと言ってくれなかったのか、あと少しの支援があれば助かったのに、という無念さが伝わってくる。一方、近所の人が自閉症の子どもの存在を事前に知っていたため、支援に駆けつけて命が助かった事例もある。ここから学ぶべきは、障がい者にとって「地域の助け合い」が生死を分けるという事実である。

避難行動と訓練の重要性



現在は、科学が発達し、台風、大雨、津波、土砂災害などの危険性は事前に把握できる。しかし、なぜ人は逃げ遅れるのだろうか。それは私たちには「正常化の偏見」があり、根拠もないのに「自分は大丈夫」と思い込むからだ。これが、防災を含む危機管理がなかなか進まない本質的な理由だ。

正常化の偏見を克服するためには、知識と訓練、そして声掛けが有効だ。東日本大震災で津波被害のあった宮城県七ヶ浜町の避難行動を分析した研究がある。これによれば、津波避難訓練の経験者は避難行動を取る確率が約2倍高く、津波浸水域内にいることを知っていた人は3.4倍も高かった。(中谷直樹「津波避難訓練が避難行動に与える効果」埼玉県立大学地域産学連携センター2019年度WEB講座) また、広島県の「平成30年7月豪雨避難実態調査」によれば、避難した人は約29%である。その理由は、「隣の人が避難するのを見たから」、「友人から避難を呼びかけられたから」、「いつ避難すべきか迷っていたら、近所の人声が声をかけてくれたから」が上位になっており、近所や知人の声掛けが避難行動を促すことが有効であることが示されている。

そこで、高齢者等が近所の人と一緒に避難場所に散歩する「ひなんさんぽ」を奨めている。これは、避難を「自分ごと化」し、支援関係を築くことにより避難の実効性を高めることを狙いとしている。愛知県岡崎市が高齢者や障がい者が参加しやすいように、避難だけに絞った訓練「ひなんさんぽ」行ったことに由来する。地域の人にも自発的に参加し、評判も上々であったという。秋田県男鹿市では、「ひなんさんぽ」の後に参加者に個別避難計画に記入してもらっている。

図7



図8

私のひなん計画(津波)			
ひなんする人			
ふりがな	おが たろう	生年月日	昭和〇年〇月〇日
氏名	男鹿 太郎	年齢	〇〇歳
住所	比詰字〇〇〇-1	ひとりで玄関まで出られますか？	
電話番号 (自分と家族)	0185-〇〇-〇〇〇〇 080-〇〇〇-〇〇〇 長男：男鹿 一郎 0185-〇〇-〇〇〇〇 090-〇〇〇-〇〇〇	1 出られる 2 出られない	
ひなんの支援者			
ふりがな	つばき はなこ	できること	
氏名	椿 花子	<input checked="" type="checkbox"/> 避難しているかの確認	
住所	比詰字〇〇〇2-2	<input type="checkbox"/> 避難先と一緒にいく	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	<input type="checkbox"/> その他※具体的に書いてください	
ふりがな	あおさぎ すぎ	できること	
氏名	青佐木 杉	<input type="checkbox"/> 避難しているかの確認	
住所	比詰字〇〇〇3-3	<input checked="" type="checkbox"/> 避難先と一緒にいく	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	<input type="checkbox"/> その他※具体的に書いてください	
避難先・避難経路・現地確認日			
避難先	避難経路	現地確認日	
〇〇さんの家	歩いていく	令和 年 月 日	
男 鹿 市			

男鹿市の個別避難計画の様式は、図8のように極めて簡単だ。これは高齢者、障がい者が自分だけでも書けるように工夫されている。漢字を少なくし、書く欄は十分な広さがあり、しかもカラーで見やすい。

個別避難計画は紙の計画を作成するのが目的ではなく、実際に避難行動する確率を高めることが目的である。それには、高齢者、障がい者等が近所の方、福祉関係者とつながることが大

事なのだ。

なお、防災訓練では、期限切れ間近のアルファ米と水をお土産に配布する例が多いが、これだけではせっかく集まっても元気が出ない。おしゃべりしたり、つながったりする機会にならない。ぜひ、和菓子とお茶を準備して、高齢者、障がい者が地域の方や福祉関係者とおしゃべりして、つながる機会にしていきたい。つながっているからこそ、いざというときに声掛けや避難誘導をしやすくなり、結果として助かる確率が上がることになる。

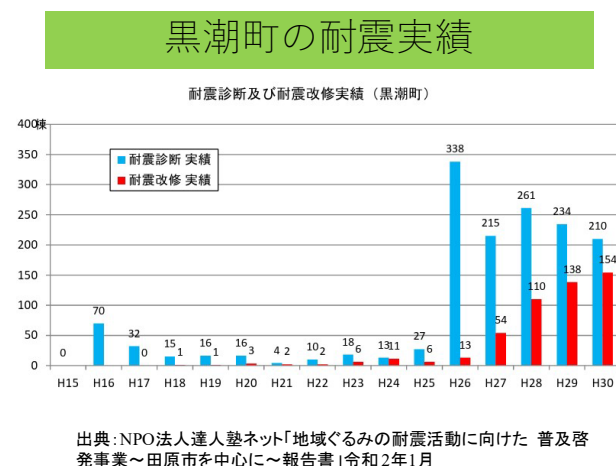
### 住宅耐震化により「負け戦」を最小化する

阪神淡路大震災の直接死の死因の 83%以上が建物（ほとんどは自宅）倒壊による窒息死・圧死など建物被害であった。また火災で亡くなった人も、多くは建物の下敷きになって火災から逃げられなかったのが原因である。地震防災においては、住宅耐震化こそが最優先課題である。

ほとんどの自治体では、住宅の耐震改修に補助金を出しているが自己負担を求めている。これは耐震改修により自宅の価値がたかまるので、一定の負担を求めるのは当然ということで、「応益負担」の考え方に基づいている。

しかし、自己負担があれば、ギリギリの生活をしている低所得、高齢者には手が届かない。その中で、高知県黒潮町の取り組みは注目に値する。一定金額までは自己負担なしで耐震改修ができる対策を行い、さらに戸別訪問や大工の参入で地域全体の耐震化を強力に推進している。

図 9



2018年には1万人の人口で150件を超える耐震改修を行っている。これは耐震改修を福祉の観点から考えた「応能負担」といえる。すなわち、人命と尊厳を守るために必要な耐震改修を行うのだから、資力のないものについては全額を公費で負担する考え方である。今後は低所得層、賃貸住宅も含めた「地域まるごと耐震化」が必要である。

### 福祉避難所と在宅避難支援の充実

熊本地震では災害関連死の約 37%が自宅滞在中に発生しており、自宅から病院に搬送されて亡くなった方を加えると6割以上が自宅で体調を悪化させて死に至っている。

図 10

#### 熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分

出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】	81	37.2%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
入院又は入所後1か月以上経過し亡くなった場合【病院】	58	26.6%
入院又は入所後1か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
合計	218	

この教訓は車中泊を含めた避難所外にいる避難者を支援する計画の必要性を示している。しかし、調査によれば、避難所外避難者の支援計画を定めている自治体は1割に満たず、3日以内に要配慮者の見守りを開始することを決めている自治体は0.2%にすぎない。熊本地震の教訓は、いまだに全国的には生かされていない。

要配慮者が安心して避難できるためには福祉避難所が重要である。多くの自治体は要配慮者は小中学校のような一次避難所に最初に避難してもらい、福祉避難所に行く方が適切な家族がいれば、福祉避難所の開設を福祉施設に依頼するという運用をしている。

しかし、この運用は問題が多い。第1に、たとえば認知症高齢者、知的・精神障がい児者、赤ちゃんのいる家族などは、本人や避難所の人に配慮して、小中学校に避難することが難しい。第2に、福祉避難所が適切な方については、保健師等がスクリーニングして福祉避難所に移送することになっているが、本人・家族の希望、福祉避難所とのマッチング、引っ越しなど多くの調整ごとが発生する。私も熊本地震で経験をしたが、これを忙しさのピークにある時期に自治体職員が行うことはほぼ不可能である。

内閣府は、2021年5月の福祉避難所ガイドライン改定により、福祉避難所は一次避難所であり、直接避難を原則とすることを明記した。一方で受け入れる福祉避難所側でも、何人くるのか、どんな人がくるのかが全く分からない状態では不安がある。そこで、個別避難計画で要支援者と福祉避難所を事前にマッチングし、迅速な受け入れ体制を整える必要がある。

なお、東日本大震災や能登半島地震のような大災害になれば、福祉避難所の指定や協定をしようといまいと人は福祉施設に押し寄せてくる。そのとき、福祉施設は受け入れを拒めない。避難者は行き先がないのだから。

## 防災と福祉をつなぐ法制度改革

2025年5月28日、改正災害救助法が成立した。特に重要なのが、災害救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加されたことである。災害時の福祉支援の重要性が法的に位置づけられたことは、わが国の防災政策の歴史における画期的な転換点である。すなわち、高齢者や障がい者、こどもなど、特別な支援を必要とする人々の尊厳が災害時に「も」守られる社会を築こうとする国民の意思の表れにほかならない。

図 11

### 災害対策基本法等の改正 (2025年5月28日)

#### 主な項目

- ・次官級ポストの「防災監」を設置
- ・災害の定義に「地盤の液状化」を追加
- ・災害時の行政努力目標の精緻化（被災者の生活再建等を追加）
- ・自治体の物資備蓄状況の公表義務
- ・「防災DX」の推進
- ・「被災者援護協力団体」の登録制度の創設
- ・広域避難の際の自治体間の被災者情報提供義務
- ・被災者台帳作成における都道府県の支援や関与の明記
- ・災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加

図 12

#### 法改正の目的は災害時「も」尊厳が守られる社会

- 被災者に対する福祉的支援の充実
- 被災者援護協力団体の登録制度

##### ①災害救助法に「福祉サービスの提供」を追加

- ・福祉関係職員の研修、事前準備
- ・発災時の派遣、現地での活動調整
- ・避難所に加え、在宅、車中泊者等への福祉支援

##### ②災害ケースマネジメントの拡充

- ・アウトリーチ等による災害関連死の防止
- ・被災者の生活再建への長期的、伴走支援

この法改正により、福祉支援を必要とする在宅や車中泊を含めた被災者への支援、福祉避難所の安定的運営、生活再建を長期間にわたって支援する災害ケースマネジメントの強化が制度的に位置付けられた。今後、これを充実・強化するための組織体制、人財の研修や確保、実質的支援内容、費用の確保などが課題となっていく



る。

## 自治体職員の使命



気仙沼市 魚市場屋上の津波避難場所  
2013年5月4日鍵屋撮影

写真は気仙沼湾の魚市場の屋上だ。津波避難場所になっている。

魚市場の係長であった気仙沼市職員の佐藤健一さんは、魚市場の従業員や来客者を津波から守るために、改修の機会に屋上を津波避難場所にしようと考えた。しかも、ただのコンクリートではなく、東屋、ウッドデッキ、ベンチを用意し、駐車場まで整備している。普段から市民が憩いの場としてここに来られることで、ここが津波に安全な場所であることをわかってもらうためである。いくら徒歩避難が原則といっても多くの人は結局、車避難をするだろう、それならば海側のこのビルに車避難してもらうことで山に向かう車の渋滞を抑えようとしたのである。もちろん多額の経費がかかる事業であるが、佐藤さんは農水省の補助事業を得て、整備した。

東日本大震災発生時、ここに千人が避難して命を守った。佐藤さんは10か所の津波避難ビルを指定してそこで合わせて3千人が命を守った。さらに、ハザードマップが改訂されたときに2年間で地域に500回から600回ワークショップに出かけ、46か所の津波避難場所を指定し45か所で市民は命を守った。残念ながら1か所が津波にのまれたが、佐藤さんはあえて視察者をそこに案内して、津波の教訓を伝えてくださっている。

ここまでやると、役所の中では「おまえ、やりすぎだ。俺たちが働いていないように思われるから迷惑だ」という声も聞こえてくる。しかし、佐藤さんは、津波から市民を守るために信じた道を真っすぐに進んだ。職員のみなさまにも、きっとこのような正念場が訪れるだろう。その時に、この話を思い出し、真っすぐに進んでほしい。心から願っている。

### 著者略歴

跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授  
鍵屋 一 (かぎや はじめ)

### ◆ 略 歴

1956年 秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業後、板橋区役所入区  
2000年 法政大学大学院政治学専攻修士課程修了  
防災課長、板橋福祉事務所長、契約管財課長、地域振興課長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長を経て2015年3月退職  
2015年3月 京都大学博士（情報学）  
2015年4月～現在 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部まちづくり学科教授、法政大学大学院兼任講師、名古屋大学大学院兼任講師

○内閣府「被災者支援のあり方検討会」座長、内閣府「個別避難計画作成モデル事業アドバイザーボード」座長、内閣府「防災スペシャリスト養成企画検討会」委員、内閣府「地域防災力の向上を目指すアドバイザーボード」委員、内閣府「TEAM 防災ジャパンアドバイザー」等

○内閣府地域活性化伝道師、日本災害福祉研究会共同代表理事、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事、（一社）マンション防災協会代表理事、NPO 法人東京いのちのポータルサイト副理事長、（一社）防災教育普及協会理事、板橋区卓球連盟副会長など

### ◆ 著 者

『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』、『地域防災力強化宣言』、『ひな型でつくる福祉防災計画』（編著）、『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』（共著）、『介護サービスの業務継続計画（BCP）策定のポイント』（編著、ぎょうせい）、『だれでも防災』（監修）など