災害時避難行動要支援者対策の推進

現状と課題

現　状

●日本では、近年、令和元（2019）年10月の台風第19号や令和２（2020）年７月豪雨、令和６（2024）年１月の能登半島地震等、大規模な自然災害が相次いで発生しており、今後も首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模地震や豪雨災害などが発生すると予測されています。

●平成23（2011）年の東日本大震災では、多くの高齢者や障害者に加え、消防職員や民生委員・児童委員等、支援する人たちも亡くなりました。こうした東日本大震災の教訓を踏まえ、国は平成25（2013）年６月に災害対策基本法を改正し、高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する人（要配慮者）のうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する人の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を義務付けること等を規定しました。
また、令和３（2021）年５月には、避難行動要支援者について、個別避難計画を作成することが区市町村の努力義務とされました。

課　題

●港区の人口増加に伴って予測される、高齢者等の災害時避難行動要支援者の増加に対し、個別避難計画の作成をより一層進めていく必要があります。

●個別避難計画の実行性を確保できるような取組を実施する必要があります。

➔近年、全国各地で大規模な自然災害が相次いで発生しています。

国内における過去10年の主な災害は以下のとおりです。豪雨や地震など、大規模な自然災害が相次いで発生しています。

国内における過去10年の主な災害

発生年月	名称
平成27（2015）年５月	平成27年口永良部島噴火
平成27（2015）年９月	平成27年９月関東・東北豪雨
平成28（2016）年４月	平成28年（2016年）熊本地震
平成29（2017）年７月	平成29年７月九州北部豪雨
平成30（2018）年７月	平成30年７月豪雨
平成30（2018）年９月	平成30年北海道胆振東部地震
令和元（2019）年９月	令和元年房総半島台風（台風第15号）
令和元（2019）年10月	令和元年東日本台風（台風第19号）
令和2（2020）年７月	令和２年７月豪雨
令和6（2024）年１月	令和６年能登半島地震

出典：気象庁ホームページ「気象庁が名称を定めた気象・地震・火山現象一覧」

大雨や猛暑日などの極端現象が増加しています。

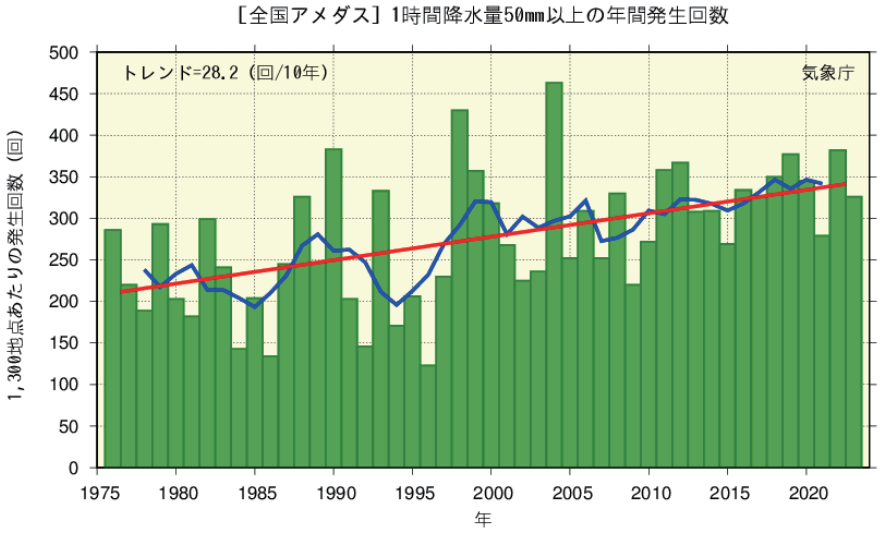
極端現象とは、極端な高温又は低温や強い雨など、特定の指標を越える現象のことを指します。具体的には、日最高気温が35℃以上の日（猛暑日）や１時間降水量が50mm以上の強い雨などです。

１時間降水量50㎜以上の大雨の全国での年間発生回数は増加傾向にあり、令和５（2023）年は326回となっています。

また、全国（13地点平均）の猛暑日の年間日数も増加傾向にあり、令和5（2023）年は7.8日となっています。

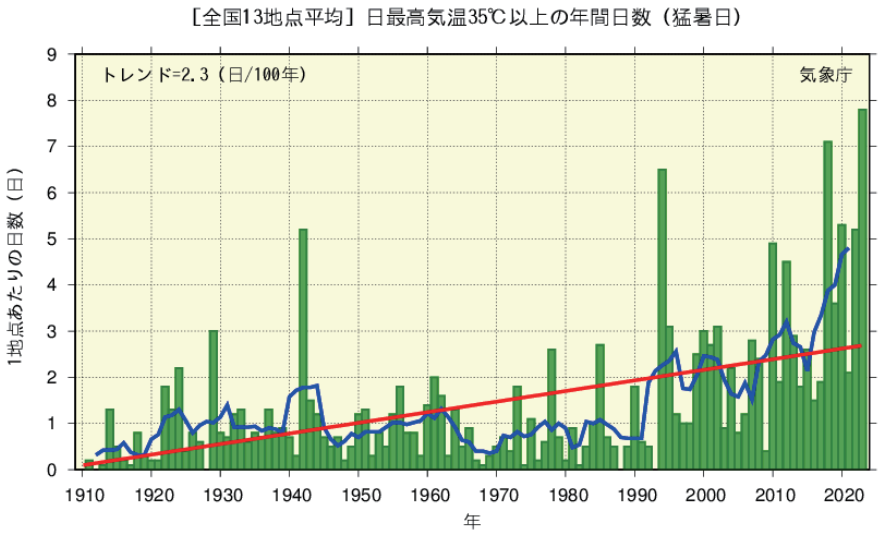
全国の1時間降水量50㎜以上の大雨の年間発生回数

※棒グラフ（緑）は各年の年間発生回数を示しています（全国のアメダスによる観測値を1,300地点あたりに換算した値）。折れ線（青）は５年移動平均値、直線（赤）は長期変化傾向（この期間の平均的な変化傾向）を示しています。



全国（13地点平均）の最高気温35℃以上（猛暑日）の年間日数

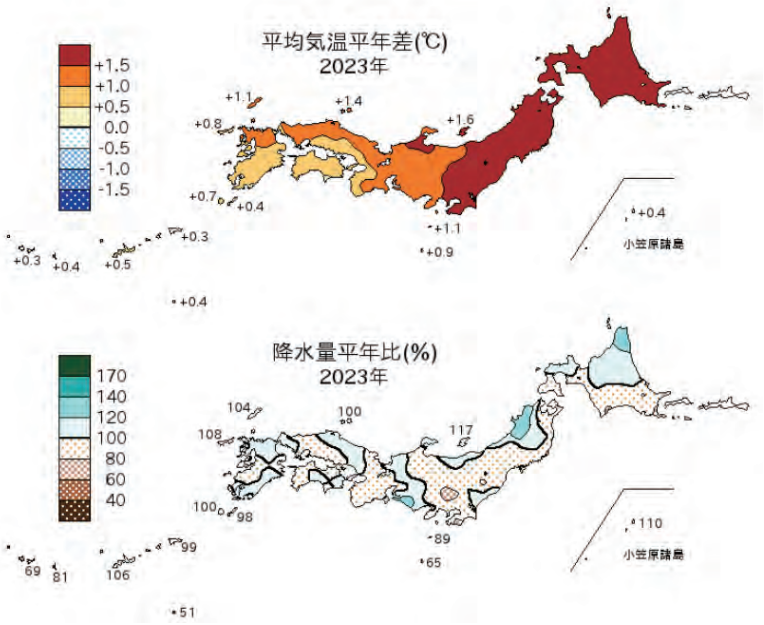
※全国の13地点は、網走、根室、寿都、山形、石巻、伏木、銚子、境、浜田、彦根、多度津、名瀬、石垣島です。都市化の影響が比較的小さく、長期間の観測が行われている地点から、地域的に偏りなく選出されています。棒グラフ（緑）は各年の年間日数を示しています（全国13地点における平均で１地点あたりの値）。折れ線（青）は５年移動平均値、直線（赤）は長期変化傾向（この期間の平均的な変化傾向）を示しています。



出典：気象庁ホームページ「大雨や猛暑日など（極端現象）のこれまでの変化」

令和５（2023）年の日本の年平均気温は、北・東・西日本でかなり高く、沖縄・奄美で高くなっており、年降水量は、東・西日本日本海側と西日本太平洋側では平年並であった一方、北日本日本海側で多く、北・東日本太平洋側と沖縄・奄美で少なくなっています。

日本における令和５（2023）年の年平均気温平年差、年降水量平年比



※平年値は平成３（1991）～令和２（2020）年の平均値です。
出典：気象庁「気候変動監視レポート2023」（令和６年３月）

地震発生時の、共同住宅への防災対策が課題です。

首都直下地震（都心南部直下地震）の発生を想定した際の、東京都と港区で想定される被害

首都直下地震（都心南部直下地震）の発生を想定した際の、東京都と港区の避難者数は、東京都が約300万人、港区が約5.8万人となっています。

また、閉じ込めにつながりうるエレベーターの停止台数は、東京都が約2.2万台、港区が1300台強となっており、地震発生時における共同住宅への防災対策が課題です。

			東京都	港区
人的被害 （冬・夕方、風速8m/s）	死者		6,148人	127人
	負傷者		93,435人	5,274人
	うち重傷者		13,829人	592人
避難者数（最大）			2,993,713人	58,408人
帰宅困難者数			4,151,327人	531,372人
建物被害等 （冬・夕方、風速8m/s）	全壊	揺れ	80,530棟	769棟
		液状化	1,549棟	7棟
		急傾斜地崩壊	120棟	6棟
	火災による消失※		112,232棟	17棟
	閉じ込めにつながりうるエレベーター停止台数		22,426台	1,357台

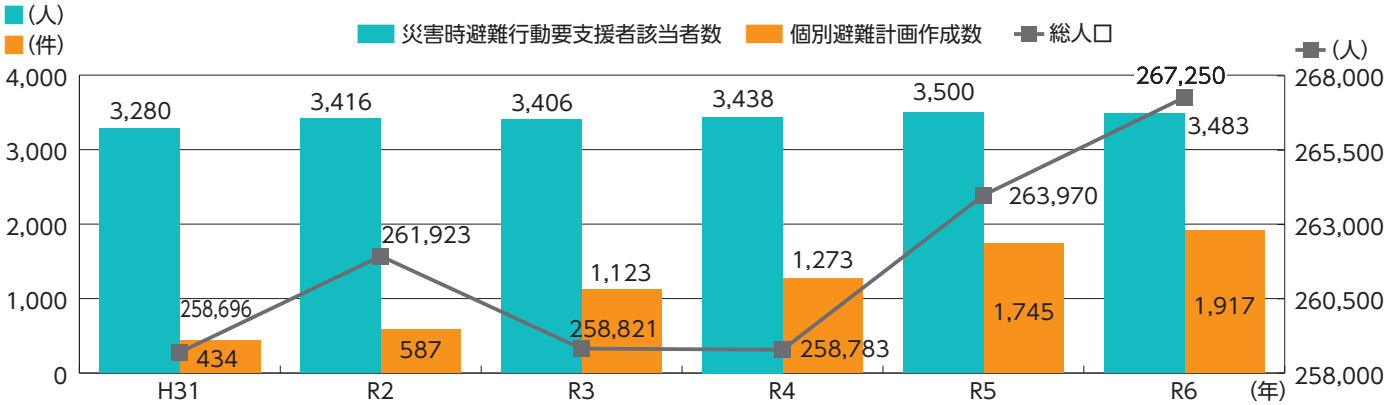
※倒壊建物は含みません。

出典：東京都「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」（令和４年５月）

来るべき災害に備え、個別避難計画の作成をより一層進めていく必要があります。

港区の災害時避難行動要支援者該当者数は増加傾向となっており、令和６（2024）年は3,483人となっています。個別避難計画作成数も令和元（2019）年から令和6（2024）年までに1,483件増加していますが、災害時避難行動要支援者該当者数のうち個別避難計画が作成されている人は約55%となっており、来るべき災害に備え、より一層個別避難計画の作成を進めていく必要があります。

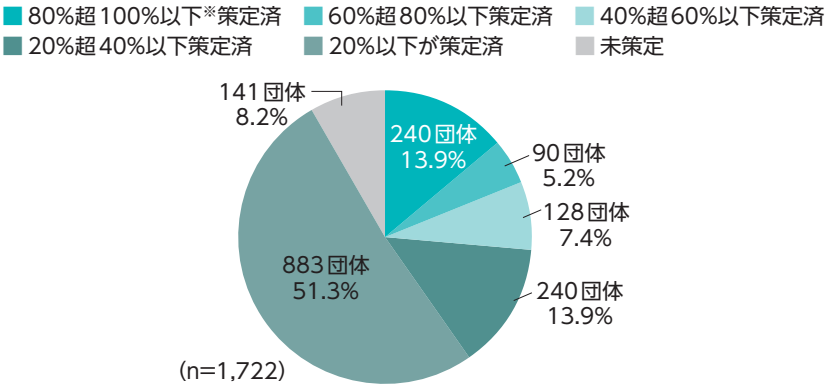
港区の災害時避難行動要支援者該当者数と個別避難計画作成数



※総人口は各年4月1日現在、災害時避難行動要支援者該当者数及び個別避難計画作成数は各年３月31日現在です。

出典：港区「住民基本台帳」、「港区の防災危機管理」

全国における個別避難計画の策定状況



※各区市町村の避難行動要支援者の人数に占める、各区市町村の個別避難計画の策定済数です。

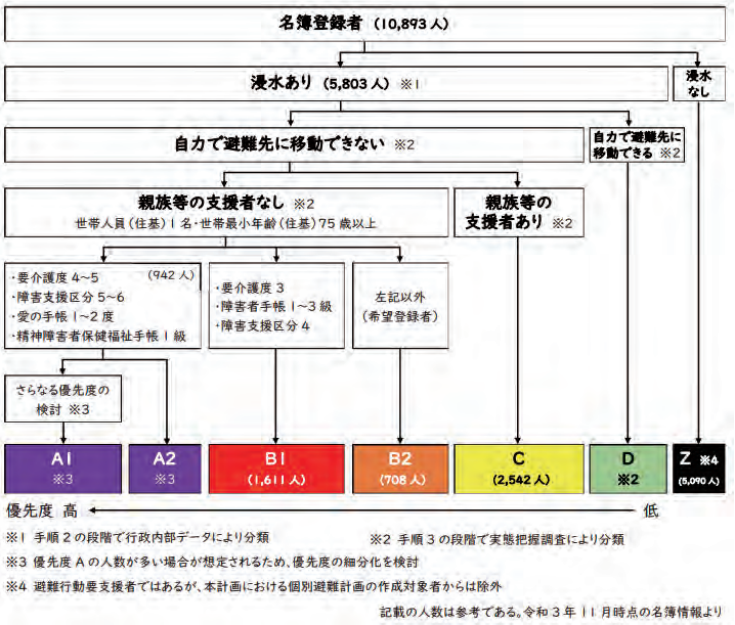
出典：内閣府、消防庁「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果」（令和６年６月）

参考　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
調査主体：国
調査対象：市町村　1,722団体（石川県管内市町（19 市町）については、令和6年能登半島地震の影響に鑑み、本調査の対象としていない。）
調査基準日：令和６年４月１日

➔ 個別避難計画の作成数増加のために、様々な取組が行われています。

❖ 個別避難計画作成優先度の設定（東京都北区）

東京都北区では、早期に個別避難計画の作成を進めるために、地域の浸水の危険性や要支援者の状況、必要な支援の程度により、要支援者の中における優先度を５段階で整理しています。５段階の優先度のうち、より早期に個別避難計画が必要と想定される優先度Aに該当する人から、順次作成を進めています。

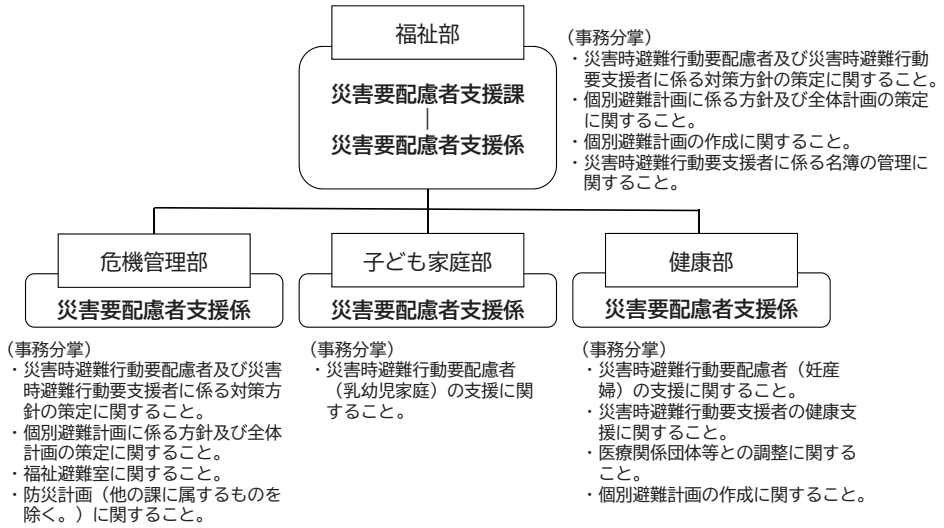


優先度	特徴	計画作成方針
A	浸水あり・自力避難不可・支援者なし。 以下の区分に該当する。 ・要介護度 4～5 ・障害支援区分5～6 ・愛の手帳 1～2度 ・精神障害者保健福祉手帳 1級	・移動支援の手段について必ず検討する。 ・避難先について、縁故避難等や通常の避難所以外の避難先（福祉避難所や関係している医療機関等）も検討する。
B1	浸水あり・自力避難不可・支援者なし。 以下の区分に該当する。 ・要介護度 3 ・障害者手帳1～3級 ・障害支援区分 4	・自力での移動について検討する。難しい場合は、移動支援の手段について検討する。 ・福祉避難所やその他の避難先（縁故避難やホテルなど）への避難を検討する。
B2	浸水あり・自力避難不可・支援者なし。 A および B1 に該当しない方。（希望登録者）	・ヒアリング内容によって計画作成方針を決定する。
C	浸水あり・自力避難不可・家族等の支援者あり。	・当面は地域や家族での支援に基づきマイ・タイムラインの作成をもって個別避難計画を代替する。
D	浸水あり・自力避難可能。	

出典：東京都北区「北区大規模水害避難行動支援計画」（令和４年12月）

❖ 災害要配慮者支援課の設立（東京都江戸川区）

東京都江戸川区は、令和５（2023）年４月に「災害要配慮者支援課」を設立しました。また、危機管理部、子ども家庭部及び健康部にも「災害要配慮者支援係」を新たに設置し、乳幼児や妊産婦など円滑な避難が困難な要配慮者の支援を全庁で推進しています。



出典：「江戸川区の組織に関する規則」を基に作成

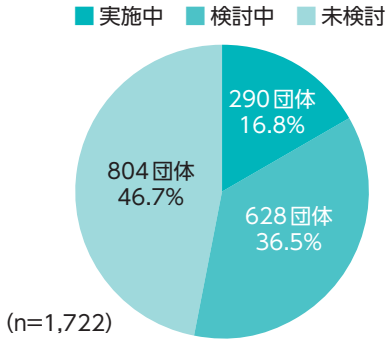
➔ 防災訓練を実施する場合は、避難行動要支援者と避難支援等関係者の両者の参加が求められます。

全国における個別避難計画に係る訓練の実施割合は、「実施中」が16.8%（290団体）となっており、「未検討」が46.7%（804団体）と約半数を占めています。

防災訓練等を実施するに当たっては、災害時避難行動要支援者と避難支援等関係者の両者の参加を求め、互いのことを知り、情報伝達、避難支援等について実際に機能するか点検しておくことが適切です。

また、避難行動要支援者名簿を活用したり、障害者団体等と連携したりするなどして、企画段階から災害時避難行動要支援者の防災訓練への参加の機会を拡充することが求められます。

全国における個別避難計画に係る訓練の実施割合



※ここでは、訓練として
・市町村の総合防災訓練、避難所運営訓練、水防訓練等の一部として行われたもの
・自治会の避難訓練
・個別避難計画の策定途中の段階で行う訓練
・避難行動要支援者本人が自主的に家族と一緒に避難先まで歩いてみること
・玄関先まで移動すること
・自宅内での移動を行うこと
・図上訓練（災害時の避難の手順を頭の中で、模擬的に実践・再現（シミュレート）し、確認すること

などを想定しています。

出典：内閣府、消防庁「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」（令和６年６月）

❖ 福祉避難所の開設準備から完了までの流れを確認する訓練の実施（東京都江戸川区）

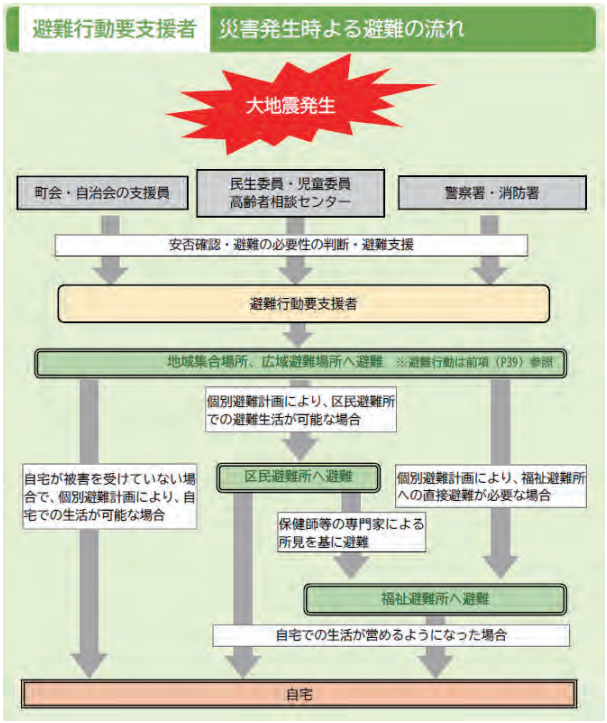
東京都江戸川区では、台風接近を想定し、福祉避難所開設準備、災害時避難行動要支援者の自宅から福祉避難所への移動及び福祉避難所での受入れの流れを実際に行う避難行動要支援者訓練を実施しました。訓練には、要支援者とその家族、福祉避難所となる施設、町会・自治会、福祉専門職等、要支援者と関係者の両者が参加し、訓練終了後には、避難行動の課題や福祉避難所に必要な備蓄物品等について検討を行いました。

港区の取組状況

港区では、災害時に配慮が必要な人の安全確保に関する取組を実施しています。ここでは、その一部を紹介します。

●災害時避難行動要支援者登録事業

区では、災害が発生した時に自力で避難することが困難な人で、特に支援が必要な人を対象に、「港区災害時避難行動要支援者登録名簿」を作成しています。また、災害時避難行動要支援者のうち、同意を得られた方には個別避難計画を作成し、災害時の避難支援等に活用します。



出典：港区「港区地域防災計画 概要版」

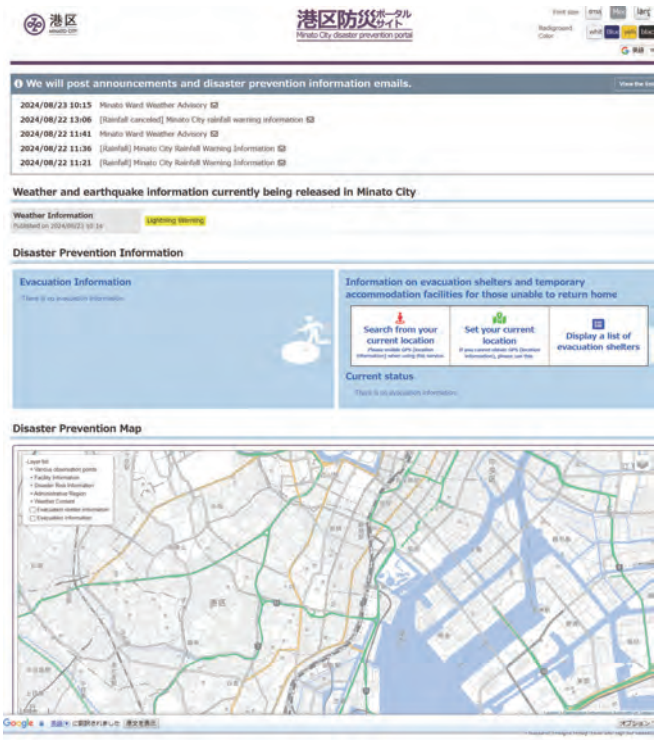
●妊産婦・乳幼児の受入場所の拡充

区民避難所（地域防災拠点）での生活が困難な妊産婦・乳幼児の受入場所として、社会福祉法人恩賜財団母子愛育会の協力により、その受入れに特化した施設（母子救護所）を確保しています。また、母子救護所の管理及び運営並びに妊産婦等に対する心身のケアについては一般社団法人品川港助産師会の協力により必要な支援を実施します。

●外国人への情報提供

区では、東京都が作成する防災に関する動画を活用し、外国人が多く集まる場所等で、情報提供を行うほか、国際交流協会や大使館等の外国人支援団体に対しても、連絡会等の場を活用し、平常時から情報提供を行っています。

また、港区防災ポータルサイトを多言語化し、受信者の立場に応じた情報提供ができるよう、情報伝達手段の多様化に努めています。



コラム ～その13～　女性や子どもなど多様な視点での防災

東京都は、都民に災害への備えを促す防災ブック「東京くらし防災」を作成しています。リニューアル後の令和５（2023）年度には都内全世帯に配布したほか、YouTubeでは「読みかたガイド」として説明動画を公開しています。

日常の暮らしでの行動につなげられるよう、誰もが日常生活の中で取り組める防災行動を提示するとともに、女性の視点のほか、高齢者、障害者、子ども、外国人、性的マイノリティ等、多様な視点での防災行動を提示しています。