

大災害から高齢者を守るために

～一層期待される自治体の関与～

ライフデザイン研究部 研究理事 櫻井 雅仁

1. 高まる高齢者の災害への備えの必要性

関東大震災発生から100年が経過した。政府の地震調査研究推進本部では、2023年1月1日時点で、今後30年以内に南海トラフ地震が発生する確率は70～80%、首都圏直下型地震（南関東でのM7クラスの地震）が発生する確率は70%と評価している（注1、2）。他方、台風、大雨等による自然災害も多発しており、温暖化による気候変動等を原因にこの傾向が今後も継続する可能性は高い。

過去の大きな災害においては、人的被害に高齢者の占める割合が非常に高い傾向にある（図表1）。その原因は、身体能力の低下、判断能力の低下、情報収集の困難さ、事前の準備不足、社会的孤立等多岐にわたる。高齢化の進行に伴い、高齢者のみ世帯、高齢者単独世帯等、平時での防災・減災対策（以下「災害対策」）および発災時の避難行動等への対応力に不安がある世帯が今後も増えていく。

こうした点に、行政、地域コミュニティが可能な限り対応することで、「誰一人取り残さない」災害対策を進めることが必要である。高齢者の災害被害を抑えるために、平時の備えとして何ができるのか。本稿では、高齢者の災害対策の現状、課題、今後の解決策について検討する。

図表1 高齢者の災害時被害状況

① 震災			
発生年月	名称	被害者高齢者占率	出典
1995年1月	阪神・淡路大震災	兵庫県死亡者（関連死を含む）のうち49.6%が65歳以上	兵庫県HP「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について（2005年12月22日記者発表）」 https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_00000016.html
2004年10月	新潟県中越地震	死亡者（関連死を含む）のうち58.8%が60歳以上	国土交通省北陸地方整備局「新潟県中越地震－北陸地方整備局のこの一年－」（2005年12月） https://www.hrr.mlit.go.jp/saigai/H161023/chuetsu-jishin/index.html
2011年3月	東日本大震災	直接死亡者のうち66.0%が60歳以上 関連死亡者のうち約90%が66歳以上	総務省防衛庁「東日本大震災記録集」（2013年3月） https://www.fdma.go.jp/relocation/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/index.html
② 水害			
発生年月	名称	被害者高齢者占率	出典
2018年7月	7月豪雨	愛媛県、岡山県、広島県の死亡者のうち70%が60歳以上	内閣府「令和元年台風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）」（令和2年12月） https://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/pdf/dai19gou/hinan_honbun.pdf
2019年10月	台風19号	死亡者のうち65%が65歳以上	
2020年7月	7月豪雨	死亡者のうち79%が65歳以上	

資料：各出典元資料に基づき筆者作成

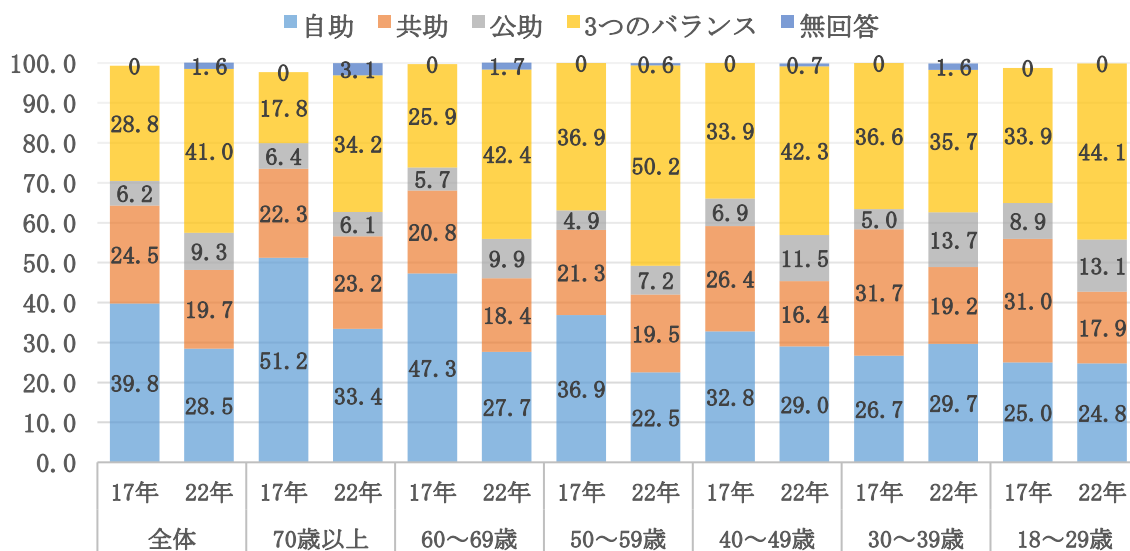
2. 自助・共助・公助による災害対策

災害対策は、自身・家族を守るために一人ひとりが自ら取り組む「自助」、地域や身近にいる人同士が助け合って取り組む「共助」、国や自治体が行きとる「公助」の組合せで行われる。以下の調査結果は発災時における意識調査ではあるが、平時を含めた災害対策全般に係る意識をみるデータとして参照したい。

内閣府「防災に関する世論調査」（2017年11月・2022年9月調査）（注3）によると、発災時に「自助、共助、公助のうち、重点をおくべき対応」として、「自助」「共助」を挙げる人の割合が低下し、「3つのバランス」とする人が増えている（図表2）。年代別にみると、特に自助の割合低下は50代以上、共助の割合低下は40代以下で顕著である。

まずは自助で対応するものの、自助のみでは限界があるので、共助、公助で補うことが大切との意識がうかがえる。しかしながら、減少しているとはいえ、70代の3人に1人が自助を重点におくべきと回答している。「他人に迷惑はかけられない」、「他人に頼ることは恥」との意識がいまだに強いのかもしれない。高齢者自身が受援力（困ったときに助けを求めることができる力）を身に着けるとともに、周囲の人は高齢者の自尊心を傷つけないように接することで、高齢者が他人の手を借りて適切な災害対策を行うことが重要と思われる。他方、40代以下で共助の割合が10ポイント以上低下している。地域での助け合いの意識が薄れつつあることが懸念される。

図表2 自助・共助・公助のうち重点をおくべき対応



※2017年調査のグラフ「無回答」欄の数値は「その他」、「分からない」の合計値を記載。

資料：内閣府「防災に関する世論調査」の概要（令和4年9月調査、平成29年11月調査）をもとに筆者作成
 令和4年9月調査：<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bousai/gairyaku.pdf>
 平成29年11月調査：<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/2-5.html>

3. 自助による災害対策

平時に行うべき自助による災害対策に関する情報は、行政あるいは民間事業者から様々な媒体を通して発信されている。主な項目について「生活の場における物理的な準備」、「発災時における行動の準備」に分けて図表3に一覧化した。

図表3 主な自助による災害対応

		震災		水害	
物理的準備	家屋に関する事項	①	家屋等の耐震性強化	⑤	高台での居住
		②	家具の固定・配置の工夫	⑥	排水設備の整備
		③	感震ブレーカーの設置（地震火災防止）	⑦	家屋に防水材の使用
		④	住宅用消火器の設置（地震火災対応）	⑧	土嚢（砂袋の準備）
生活必需品に関する事項	⑨	食料品、飲料水、トイレトペーパー等の生活用品、常備薬、充電機器等の備蓄			
	⑩	避難バッグ等防災グッズの準備（飲料水、非常食、懐中電灯、救急品、防寒具、ラジオ他）			
行動準備		⑪	避難情報入手経路の確保、避難情報の内容理解		
		⑫	避難場所・避難ルートの確保、避難訓練への参加		
		⑬	家族、地域住民その他の関係者との連絡手段の確保		

資料: 筆者作成

(1) 生活の場における物理的な準備

震災対応としては、家屋の倒壊や家具の転倒等による圧死を防ぐための家の耐震性強化や家具等の固定・配置の工夫、電気系統・電化製品の損傷等による出火を防ぐための感震ブレーカーの設置、住宅用消火器の設置等が挙げられる。水害対応としては、高台に住む、浸水リスク軽減のための排水設備の整備（メンテナンス・更新）、防水材の使用および土嚢の準備等が挙げられる。また、震災・水害に共通するものとして、食料・飲料水（3日分）、トイレトペーパー・ティッシュペーパー・カセットコンロ・懐中電灯等の生活必需品の備蓄、飲料水・非常食・懐中電灯・常備薬・救急品・衣類・防寒具・ラジオ等最低限の生活に必要な避難用品の準備がある。これらは定期的に消費期限、使用期限等を確認し、使用可能な状態を維持することが必要である。

(2) 発災時における行動の準備

身の危険を感じるほどの地震・暴風雨（台風を含む）が発生した場合は、政府・自治体の情報を参考にしながら、避難行動等を適切に行う必要がある。そのための準備として、複数の情報入手経路の確保(注4)、避難情報の意味（警戒レベル等）の理解、複数の避難場所・避難ルートの確保(注5)、家族、地域住民その他の必要な関係者との連絡手段の確保等が必要である。

(3) 高齢者にとっての自助

図表3を改めて高齢者の視点でみると、自身で行うことに困難を伴いそうな項目がある。たとえば①、⑤については、多額の費用を要するため、自治体による支援制度

等の活用することも検討に値する(注 6)。②～④、⑥～⑧については、高齢者のみで行うことは身体的に難しいケースが想定され、さらに一定の費用を要するため経済的に余裕がない場合は難しい。⑨、⑩は比較的取り組みやすい項目だが、忘れずに定期的なメンテナンスを行い適切な状態を維持することは、高齢者には難しい場合もある。⑪～⑬については、まず発災時の情報収集が重要になる。テレビ、ラジオ、自治体による警報などに加え、スマホのアプリや SNS も重要な情報入手経路になる。ただし、スマホを介した情報収集は高齢者には困難な場合もある。内閣府によると、60 代の 15.8%、70 歳以上の 50.9%がスマホ等の情報通信機器を使用していない(注 7)。さらに SNS の場合は情報の真偽の見極めが重要である。

高齢者が身体能力・認識力の低下等から対応が難しい項目、あるいは適切な情報把握については、家族・親戚や地域住民の助けも必要となってくる。

内閣府「防災に関する世論調査」によると、高齢者の自助の取り組みは一定程度進んでいるものの十分とはいえない。たとえば「家具・家電などを固定し、転倒・落下・移動を防止している」人は、60代で 35.3%、70歳以上で 38.1%にとどまる。防止していない理由としては、「やろうと思っているが先延ばしにしている」が、それぞれ 48.2%、39.2%と最も多く、「固定の方法はわかっているが、自分ではその作業ができないと思う」もそれぞれ 16.4%、28.9%と多く挙げられている。自助による取り組みに区分される項目でも、高齢者にとっては誰かの助けを必要とするものがあるのではないかと。「誰一人取り残さない」災害対策の実現のためには、「自助の取り組みは自分で何とかするべき」と割り切るのではなく、高齢者にとっては共助の取り組みと捉えることが必要であり、そのための環境作りも重要である。

4.共助による災害対策

共助による取り組みには、防災訓練・消火訓練の実施・参加、隣近所とのコミュニケーション活性化、地域行事の実施・参加などがある。いずれも、発災時の助け合いの素地として不可欠なものである。その上で、災害時要配慮者、避難行動要支援者(注 8)と支援者の相互所在確認・関係性構築等のための地域見守りネットワーク構築・稼働等が挙げられる(図表 4)。

図表 4 主な共助による災害対応

①	地域の防災訓練・消火訓練への参加
②	地域住民(隣近所)とのコミュニケーション(挨拶、日常会話等)
③	地域行事の実施・参加(自治会運営への貢献、古紙回収等の自治会イベント参加等)
④	地域見守りネットワークの構築・稼働

資料:筆者作成

共助の輪に入るには、まず地域コミュニティで良好な人間関係を作り、自身の存在と状況を認識してもらう必要がある。高齢者の地域コミュニティとの関わり合いの深度をみると、共助の輪に入る要件が十分には整っていないようである。内閣府「高齢者の健康に関する調査結果」(注9)によると、1年間に「健康・スポーツ」「趣味」「地域行事(祭りなど地域の催しものの世話等)」「生活環境改善(環境美化、緑化推進、まちづくり等)」「生産・就業(生きがいのための園芸・飼育、シルバー人材センター等)」といった社会活動に活動または参加していない65歳以上の人は43.2%もいる。

他方、内閣府「高齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査結果」(注10)によると、60歳以上の4人に1人以上が社会活動に活動・参加したいと思っておらず、その理由として、「健康・体力に自信がないから」(32.7%)、「人と付き合うのがおっくうだから」(26.1%)、「家庭の事情(病院、家事、仕事)があるから」(19.1%)等が挙げられている。

防災訓練・消火訓練への参加状況も芳しくない。先述の「防災に関する世論調査」によると、国、自治体、自治会が主催する防災訓練に今まで一度も参加・見学したことがない人は、60代で39.8%、70歳以上で35.2%に上る。さらに、防災訓練が行われていること自体を知らなかった人も、それぞれ7.1%、5.3%である。

防災訓練を含む地域コミュニティへの参加を「本人次第」として突き放してしまうと、高齢者の参加は進まないのではないだろうか。周囲による、より積極的な声掛け・支援が必要であると思われる。

5.公助による災害対策

発災前の公助による取組みとしては、自助、共助の取組みに対する運営支援・経済的補助等がある。また、災害対策に係る各種情報発信、ハザードマップ・避難マップの作成、災害時の情報提供(警報発信に関する情報提供、防災メール発信)等も公助の1つである。

上述の通り、災害には自助・共助・公助の組合せで対応することが原則である。高齢者にとって、独力では自助が思うように進まないこともある。これを支えることを含めて共助の取組みが重要だが、高齢者の地域コミュニティへの参加状況を踏まえると、自然体では取り残される高齢者が発生するおそれがある。自治体がこうした状況を把握し、共助が機能するよう適切に手を差し伸べる必要があると考える。自治体による公助機能が一層発揮されることを期待したい取組みは以下の通りである。

(1)自治体による地区防災計画策定支援

2013年の災害対策基本法の改正により、地域コミュニティによる防災活動推進の観点から、一定の単位の地区の居住者・事業者(以下、「地区居住者等」)による自発

的な活動に関する地区防災計画制度が創設された。これは、居住者自身が自治体等の支援を受けながら、平時、発災直前の災害警戒時、発災後の応急対策時、復旧・復興時等それぞれにおける行動計画を定め、それに基づき災害対策を行うという、あらゆる世代が安心して暮らすための共助の取組みである。

計画の中に、高齢者を含めた要配慮者への支援・保護等についても規定されれば、高齢者の安心感も増すと思われる。策定に際し、地区居住者や福祉関係者など様々な主体が話し合う中で連帯も生まれ、高齢者を支援するより強い共助の体制が構築されることも期待できる。

内閣府「防災白書」によると、2022年4月1日現在、38都道府県177市区町村の2,091地区の地区防災計画が定められ、さらに45都道府県333市区町村の5,162地区で地区防災計画の策定に向けた活動が行われている(注11)。制度創設から9年が経過したが、十分に浸透しているとはいえない。

2021年度中に作成された地区防災計画の82%が行政による指導がきっかけであった。計画策定は地区住民等の自主性が原則ではあるが、共助体制の強化に向けて、計画策定促進、策定支援については公助の取組みとして、自治体のより積極的な取組みが期待される。

(2)自治体による避難行動要支援者への支援

2013年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿(以下、「名簿」)を作成することが市町村の義務とされた。これは、東日本大震災の際に、高齢者、障がい者等、自力での避難活動等が困難な人について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面での対応が不十分であったことへの反省に基づくものである。さらに、2019年の台風19号など東日本大震災以降の災害においても、高齢者、障がい者等の被害が大きかったことを踏まえ、2021年の同法の改正により、避難行動要支援者への対応の実効性を高めるために個別避難計画(以下「避難計画」)を作成することが市町村の努力義務とされた。

避難計画には、発災時に避難支援を行う者、避難支援に当たっての留意点、避難支援の方法や避難場所、避難経路、本人不在時の連絡先等が記載され、一人ひとりの事情に応じた支援を可能にするものとなっている。避難計画は、基本的には福祉専門職の参画の下、本人や家族、自主防災組織・自治会・民生委員等地域住民、行政等が連携して作成する。要介護高齢者の場合は、担当の介護支援専門員(ケアマネジャー)に作成を依頼する自治体もある。単独での避難が難しい高齢者等を一人にさせないことの第一歩であり、共助充実の可能性が高まることが期待される。

現在、名簿は全ての市町村で作成されている。しかし、避難計画の作成状況は芳しくない。内閣府および消防庁の調査によると、全ての対象者について策定済みの市町村は8.7%、一部策定済みは76.0%、未策定が15.6%で、90%以上の市町村において

避難計画が完備されていない状況にある(注12)。避難計画策定の前提となる民生委員など避難支援等関係者への名簿の提供が、名簿掲載者ベースで39.6%に止まっていることが理由の1つと考えられる。

災害対策基本法では、平時において名簿等を避難支援等関係者など外部に提供することについて、市町村が条例で定めることにより、避難行動要支援者の同意の有無にかかわらず可能とすることを規定している。2023年1月1日時点でこうした条例をもつ市町村は9.2%に止まっている(注13)。避難計画の有無は発災時に生死を左右する可能性もある。市町村による条例制定、避難支援等関係者での名簿の共有、避難計画策定を推進し、さらに名簿・計画のアップデート、計画に基づく訓練の実施等により有効性を高め、災害に備えることが必要だと考える(避難計画の有効性に関する事例として注14参照)。

6.「誰一人取り残さない」災害対策を

発災時には、被災者の救助、国・自治体等職員の被災地派遣、プッシュ型の物資支援、激甚災害指定等を伴う資金的支援等の公助が行われる。しかしながら、市町村合併による市町村エリアの広域化や自治体の公務員数の減少(注15)により、公助によるきめ細かな支援は難しくなっている。また、東日本大震災のように、甚大な被害が広範囲におよぶ場合、自治体庁舎・職員も大きな被害を受け、発災直後の公助が限定的とならざるを得ないことも想定すべきだ。内閣府「防災白書」でも、大災害時の公助には限界があり、自助・共助に頼らざるを得ないことを災害対策の前提としている。

ひとたび大災害が発生すれば、想定通りに動くことは容易ではない。だからこそ、発災時に落ち着いて行動し被害を抑制するには、事前の準備をしっかりと行っておくことが重要である。特に高齢者は、避難等の妨げとなる心身の衰えを補うためにも事前準備が重要である。受援力を身に着けておき、必要に応じて周囲に頼ることが大切だ。その基盤として地域ネットワークのさらなる充実が必要である。また、今回は高齢者にフォーカスして論じたが、障がい者に対しても平時・発災時における周囲からの支援が必要であることは論を待たない。

現在、厚生労働省が掲げる「地域共生社会の実現」というスローガンの下、お互いに支え合い暮らしやすい地域を創るための様々な取組みが進められている。この取組みにおける市町村の役割は、住民等の取組みに対する包括的かつアウトリーチを含む早期の支援等である(注16)。「地域共生社会の実現」は主に社会福祉の視点からの取組みではあるが、社会的孤立を防ぐ、制度・分野毎の縦割りによる不具合をなくす等の考え方に基づき、市町村が災害対策も射程に入れるよう意識・行動することで、災害対策としての地域ネットワークの充実が進むことになるだろう。

発災時には公助機能が限定的になるおそれはあるが、平時においては自助・共助を支援する公助が大きな影響力を発揮すべきだ。防災、社会福祉等、様々な場面を活用

した市町村の積極的な関与により、高齢者、障がい者を含め「誰一人残さない」災害対策の進展が期待される。

【注釈】

- 1) 地震調査研究推進本部 首都圏直下地震防災・減災特別プロジェクト 調査研究レポート「首都圏の大地震の姿」 https://www.jishin.go.jp/resource/column/aug_shuto/
- 2) 地震調査研究推進本部 「今までに公表した活断層及び海溝型地震の長期評価結果一覧（令和5年1月13日現在）」 <https://www.jishin.go.jp/main/choukihyoka/ichiran.pdf>
- 3) 内閣府「防災に関する世論調査（令和4年9月調査）」
<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bousai/index.html>
内閣府「防災に関する世論調査（平成29年11月調査）」
<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/index.html>
- 4) 自治体が発信する防災警報は天候状況等により聞こえない場合があり、停電発生時テレビも情報入手手段にはならない等、情報収集を一つの媒体に頼ることは危険である。
- 5) 特に避難ルートに橋梁、トンネル等崩落によりルートを塞ぐ危険がある建造物等、避難の妨げとなる可能性がある物がある場合は避難ルートを複数確保する等の準備が必要である。
- 6) 自治体による耐震改修、水害予防等を目的とした住宅リフォームに係る支援制度については、一般社団法人 住宅リフォーム推進協議会の「地方公共団体における住宅リフォームに係わる支援制度検索サイト」を参照。 <https://www.j-reform.com/reform-support/>
なお、最新の情報については各自治体から入手することが必要。
- 7) 内閣府「情報通信機器の利活用に関する世論調査（令和5年7月調査）」
https://survey.gov-online.go.jp/hutai/r05/r05-it_kiki/2.html
文中の「利用していない」割合は「ほとんど利用していない」と「利用していない」の合計。
- 8) 災害時要配慮者とは、高齢者、障がい者、難病患者、乳幼児、妊産婦、外国人等、発災時に情報把握、避難、生活手段の確保等が円滑かつ迅速に行いにくい方。避難行動要支援者は、要配慮者のうち、発災時に自ら避難等を行うことが困難で特に支援を要する方であり、2013年の災害対策基本法の改正により、市町村に名簿作成が義務付けられた。さらに2021年には個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。
- 9) 内閣府「令和4年 高齢者の健康に関する調査結果」
https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r04/zentai/pdf_index.html
- 10) 内閣府「令和3年度 高齢者の日常生活・地域社会への参加に関する調査結果」
https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/r03/zentai/pdf_index.html
- 11) 内閣府「令和5年版 防災白書」
<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r05/honbun/index.html>
- 12) 調査結果の基準日は2023年10月1日。総務省報道資料「個別避難計画の策定等に係る進捗状況の把握について（フォローアップの結果）」（令和5年11月2日）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000909956.pdf
- 13) 調査結果の基準日は2023年1月1日。総務省報道資料「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5年6月30日）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000889725.pdf

- 14) 内閣府「市町村のための水害対応の手引き」（令和5年5月）には、個別避難計画が実行された例として、以下の声が記載されている（同手引きから抜粋）。

「個別避難計画の有効性」

高齢の方や障害のある人などのうち自ら避難することが困難な方について、個別避難計画を作成し、作成した計画に基づき訓練を実施していた。令和4年9月に台風第14号が接近した際には、計画作成を通じて事前に決めていた福祉避難所にスムーズに避難することができた。地域の関係者や福祉専門職が集まり地域調整会議を開催し、みんなで情報を共有して話し合っ一緒に個別避難計画を作成したことが、地域の実情を踏まえた実効的な個別避難計画に役立った。また、地域調整会議は、避難行動要支援者の避難等を支援してくださる方を見出すことにもつながった。さらに、個別避難計画の作成に本人のことをよく知る福祉専門職の参画を得ることで、避難先の福祉避難所である社会福祉施設と噛み合った調整を行うことができるようになり、実効的な個別避難計画を作成できた。【台風第14号（令和4年9月18日）】（黒潮町 20代 男性 町役場職員）

https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/suigaitebiki_r505.pdf

- 15) 総務省によれば、市町村数は2009年3月31日時点3,232が2023年4月1日1,724まで減少、自治体の公務員数は1994年4月1日約3,282千人をピークに2022年4月1日2,803人まで減少。
- 16) 地域共生社会の実現における市町村の包括支援は、①介護、障害、子ども、困窮等、本人・世帯の属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応またはつなぐ機能「断らない相談支援」、②就労支援、居住支援、居場所機能の提供など、多様な社会参加に向けた支援を行う機能「参加支援」、③地域において多様なつながりが育つことを支援するために、住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援、ケアし支え合う関係性を広げ、交流・参加・学びの機会を生み出すコーディネートを行う機能「地域づくりに向けた支援」がある。