

八王子市における 個別避難計画に関する取組について

東京都八王子市福祉部福祉政策課

日本各地において、地震や豪雨、台風などの自然災害が激甚化する中、災害時における高齢者や障害者などの避難行動要支援者の安全確保は極めて重要な課題となっています。本稿では、八王子市における個別避難計画の策定および運用について、これまでの経緯、現状の取組内容、今後の課題と展望を概説します。

1 本市の地理的特徴と 取組の経過

本市は、東京都心から西へ約40キロメートルに位置し、盆地状の地形を有しています。北西および南部の丘陵地帯、東部の関東平野をのぞみ、高尾山や陣馬山、市内を流れる18の一級河川をはじめとした豊かな自然と都市機能が調和する地理的背景を有している一方で、河川の氾濫による浸水や土砂災害など、一定の災害リスクを内包しています。

特に、65歳以上の高齢者が人口の28%を占める本市では、高齢者をはじめとして、要介護認定を受けている方や障害をお持ちの方に対する災害時の迅速かつ確かな避難支援を行うため、避難行動要支援者の把握と個別避難計画の作成は、市民の安全と安心を守るまちづくりを進めるうえで不可欠な施策として位置づけられています。

本市の個別避難計画に関する取組は、平

成18年度に国が公表した「災害時要援護者の避難支援のガイドライン」を契機に、平成23年度に町会・自治会を基盤とした地域主体の地域支援組織による個別避難計画の作成が開始されました。その後、平成24年度に本市で避難行動要支援者名簿の整備に着手し、さらに、令和3年度の災害対策基本法改正に伴い、個別避難計画作成の努力義務化が明確化されたことを受けて、令和4年度より本格的に個別避難計画の作成を進めています。

個別避難計画の作成を進めるにあたり、本市では、避難行動要支援者を次頁のとおりに定義していますが、令和7年4月時点における避難行動要支援者は約1.5万人に上ります。その中でも、災害リスクの高い浸水想定区域や土砂災害警戒区域などのハザードエリア内に居住する約2,700人に対しては、災害発生時において安否確認などの避難支援が迅速になされるよう、優先的に個別避難計画の作成を進めているところです。

2 本市の取組の特徴

はじめに、個別避難計画の作成及び運用における本市の特徴的な取組をいくつか紹介します。

計画作成対象者が非常に多い本市では、市職員のマンパワーだけで計画作成などに

表：八王子市における避難行動要支援者の定義と人数

令和7年4月1日時点

要件	定義	人数
要件1	要介護3以上の認定を受けており、施設入所していない者	4,382
要件2	以下に該当する障害者手帳所持者で、施設入所していない者 ・自力避難が困難な者 ・避難情報の入手が困難な者 ・避難の判断が困難な者”	6,359
要件3	75歳以上のひとり暮らしで、自力避難が困難かつ同意する者	1,939
要件4	75歳以上のみの世帯で、自力避難が困難かつ同意する者	1,893
要件5	その他、特に災害時に支援が必要と市長が認める者	—
合計		14,573

取り組むことに限界があります。そこで本市では、個別避難計画との親和性が高い福祉関連事業の実施主体と連携することで、個別避難計画の作成の効率化を図っています。

具体的には、利用者の身体と生命の安全を確保するための業務継続計画（BCP）の策定が義務付けられている居宅介護支援事業所のケアマネジャーや、計画相談支援事業所の相談支援専門員、また、高齢者世帯実態調査に協力をいただいている民生委員など、計画作成対象者との接点がある多様な関係者を計画作成支援者として、ご協力をいただきながら計画の作成を進めています。

また、同時に、そのような計画作成支援者たちと行政とのつなぎ手として、八王子市社会福祉協議会や八王子介護支援専門員連絡協議会、八王子市民生委員児童委員協議会と連携を図り、作成支援者への制度説

明や運用に関する意見交換を行うことで、作成対象者の実態把握や個々の事情に合わせた避難支援方法の検討・改善を行ない、災害発生時には迅速な対応が可能となる体制の整備を進めています。現場で感じた課題や改善点が反映される仕組みを充実させることは、個別避難計画の実効性を確保するうえでも不可欠であると考えています。

また、避難支援における「安否確認」と「避難誘導」を分けて計画作成を進めていることも、本市の取組の特徴です。計画作成者に対する避難支援のうち、少なくとも被災状況等がわかる安否確認は必ず行う仕組みづくりを進め、安否



高齢者世帯実態調査の様子

確認の実施を、原則として計画作成者と接点があるケアマネジャーや民生委員などの計画作成支援者に担ってもらうことで、安否確認実施者の担い手確保と安否確認の実効性を担保しています。

また、安否確認の実効性を高めるにあたっては、令和4年度に東京都で実施された「デジタル機器導入による民生・児童委員活動支援事業」も追い風となりました。本市では、風水害時に警戒レベル3（高齢者等避難）以上が発令されると、民生委員などの計画作成支援者は、計画作成者に対して安否確認を行うことになっていますが、とりわけ民生委員においては、これまで各民生委員が担当する計画作成者に安否確認を行い、その結果を班長に、そして班長が地区会長に報告し、最終的には20人いる地区会長が市に報告することで、市側で計画作成者の安否情報を把握していました。しかし、安否確認結果の集約までに時間を要してしまい、真に支援が必要な市民への対応が遅れるといった課題がありました。

そこで、当該事業により、民生委員に対して無償で配布されたモバイルPCを積極的に活用し、従来の口頭で行われていた安否確認結果の報告を、市の職員がノーコードツールで開発した安否確認報告アプリに置き換えました。これによりリアルタイムな情報共有が可能となり、避難支援や初動対応の迅速化を図ることができました。初動対応の迅速化は、被災者の安全確保と救援活動の的確な実施につながる重要な要素だと考えています。

避難誘導は、東日本大震災において安否

確認の活動中に犠牲になった民生委員やケアマネジャーがいた事実を鑑みても、避難支援者にとって非常に危険を伴う支援であることから、担い手の確保が困難であると考えています。そうした状況の中、避難誘導者を確保した上で個別避難計画を作成すると、作成までに多大な時間を要することになるため、避難誘導者が見つからない場合は空欄での提出を認め、災害発生時において、計画対象者が命の危険があるなど緊急を要する場合は、警察や消防に直接通報する運用としています。



配布されたモバイルPC

3 本市が抱える課題

本市では、個別避難計画を作成する上での課題も明らかとなっています。ひとつは、要介護認定を受けた計画作成対象者に対して送付される個別避難計画作成及び情報共有の同意書の返送率が他の要件と比して著しく低い点です。

計画作成対象者やその家族に対して制度の趣旨を十分に説明できておらず、個別避難計画の認知が進んでいないことがその要因と推察していますが、計画作成率の向上を目指す上では、ケアマネジャーによる計

画作成対象者への制度説明や同意勧奨など、同意取得に向けた方策を改めて検討する必要があると感じています。

また、障害者手帳所持者への支援をさらに推進していくことも今後の課題となっています。現時点では、ケアマネジャーや計画相談支援専門員などの専門的知識を有する計画作成支援者が必ずしも十分に確保されているとはいえ、計画作成対象者の特性に即した計画作成が十分に進んでいない状況です。この課題に対し、本市では、対象者本人や家族などの日常的な支援者が計画を作成するセルフプラン方式による作成を進めるとともに、障害福祉サービス事業所や障害者団体との連携を図ることにより、計画作成の円滑化に向けた検討を進めているところです。

そのほか、避難支援の実効性を高める上では、避難支援等関係者との連携の強化を図る必要があると考えています。令和6年8月の台風第10号接近に伴う大雨の際は、一部の計画作成者に対する安否確認が実施できていませんでした。そうした実状を踏まえ、避難支援等関係者に対して、安否確認の仕組みを周知していくとともに、避難支援等関係者側が抱える課題等を踏まえた見直しを図っていくことが重要であると考えています。また、避難誘導の担い手の更なる整理が求められることから、担い手となり得る主体との関係の構築や連携に向けて議論を進めていきます。

4 結びに

本稿では、本市における個別避難計画の取組について、その背景や特徴的な取組、

課題と今後の展望について紹介しました。

令和6年1月に発生した能登半島地震では、避難行動要支援者の避難や被災状況の把握に時間を要してしまい、尊い命が失われた事例が報告されており、個別避難計画の作成や実効性の確保が喫緊の課題であることが改めて浮き彫りとなりました。

特に、地域との連携の重要性が再認識される中で、安否確認や避難誘導の体制整備を進めるためには、地域や福祉関係者などの多様な担い手と連携しながら、そうした担い手との対話を通じて現場の実情に即した計画作成と運用を進める取組が、計画の実効性を確保するうえでも重要な要素になると考えています。

一方で、制度の認知不足や担い手の確保といった課題は依然として残されており、個別避難計画のさらなる普及と質の向上を図る上でも、地域住民や関係機関との協働が不可欠です。今後は、災害時における避難支援の実効性を高めるため、計画の「作成」から「活用」へと視点を転換し、平時からの見守りや防災訓練の実施、情報共有の仕組みづくりを強化していく必要があります。

個別避難計画は、単なる書類ではなく、命を守るための「行動計画」であり、地域や支援者との連携の上に成り立つものです。今後も、災害に強いまちづくりの一環として、誰一人取り残さない避難支援体制の構築に向けて、不断の見直しと検証を重ねてまいります。本市の取組は、未だ道半ばにありますが、本稿が自治体における個別避難計画の推進に資する一助となれば幸いです。