

火山地域における要介護者の個別避難計画整備に向けた提言

秋田大学大学院国際資源学研究科 教授 大場 司

火山周辺の自治体では、災害対策基本法に基づき、要介護者や障害のある方について名簿を作成することが市町村の責務とされている。名簿の作成は法律上の義務であり、医療機関や介護保険者などから必要な情報の提供を受けるための手続きも整備されている。一方、この名簿に基づいて一人ひとりの個別避難計画を作成することは市町村の努力義務とされており、現実には策定が進んでいない地域も多い。個別避難計画は「誰が支援し、いつ・どこへ避難するか」をあらかじめ決めておくもので、災害時に安全に避難するための要となる仕組みである。

介護施設等に入所している人は施設ごとの避難確保計画に基づいて避難するが、この計画は津波や水害、土砂災害を対象として作られていることが多く、火山災害が含まれない場合がある。在宅と施設を行き来する利用者は両方の計画から漏れやすく、いざというとき誰が支援するかが曖昧になる。個別避難計画と避難確保計画が自治体ホームページ上の別々のページや担当部局で管理され、地域防災計画でも連携が弱い例も散見される。このずれを埋め、在宅と施設をつなぐ計画を整え、本人と家族に説明し共有することが避難体制づくりの第一歩となる。

秋田県内では、多くの自治体が名簿登録を自己申告に委ね、案内も郵送通知と返送を待つ形にとどまっている。地域包括支援センターやケアマネジャー、訪問看護師、かかりつけ医など福祉・医療の専門職が積極的にかかわる例は限られているとみられ、結果として登録率が十分ではない可能性がある。計画づくりもこれらの専門職の負担が大きく、防災の知識や訓練機会が不足しているため、移動手段や付添体制など肝心な部分が抜け落ちがちである。特に、介護保険を利用していない世帯や、福祉サービスとの接点が少ない世帯では情報が行政に届かず、要支援者として名簿に登録されないまま災害を迎えるおそれがある。民生委員や自主防災組織が機能していない地域では支援体制が一層不明確になり、取り残しにつながりやすい。このため、地域での見守りや情報把握の仕組みを強化し、制度の狭間にいる人を計画から漏らさない工夫が求められる。まずは計画作成プロセス自体を見直し、本人・家族・地域包括支援センター・医療機関・自治体防災担当が協働して現実的な計画を作る仕組みを整え、訓練で実際に動かせる計画へと育てる必要がある。

火山災害は、前兆現象が観測され、噴火警戒レベルが段階的に引き上げられることが多く、準備次第で対応しやすい災害である。既存の風水害向けの個別避難

令和7年10月1日

計画は火山災害にも応用可能であり、名簿整備や連携体制などの仕組みを活かせる。一方で、火山災害には発生地点を事前に予測できる場合が多いこと、前兆現象を含め段階的に進行する場合があること、安全な範囲外への早期避難が特に有効であること、噴火後も降灰や火山泥流が続くことなど、独自の特徴がある。現状では、在宅の要介護者は避難が遅れると火砕流や火山泥流の到達を避けられず多数の犠牲者が出る危険がある。たとえ避難できたとしても、受入先の準備が整っていないければ医療や介護の支援が途切れ、健康状態の急変や二次的被害を招きかねない。こうした事態を防ぐために、事前に支援者や避難先と調整した計画を整え、まだ移動手段や通信網が確保できる段階から避難を開始する必要がある。

避難開始の基準は、噴火警戒レベルと避難情報（警戒レベル）の対応を明確にし、全国的な指針に沿いつつ地域特性に合わせて設定すべきである。多くの火山では内閣府マニュアルに準拠して噴火警戒レベル4で高齢者等避難が発令されるが、富士吉田市の計画など一部地域では噴火警戒レベル3の段階から要支援者の避難行動を開始する仕組みが整備されており、先行避難の実例がすでにある。これらを参考に、支援者の移動手段や通信網が確保できる段階で行動を開始できる体制を整えることが望ましい。ただし、十和田火山のように噴火警戒レベル3が設定されておらず、レベル1の次がレベル4となる火山もあるため、基準を一律に固定するのではなく、火山の噴火様式や地域の交通条件、支援体制に合わせて柔軟に計画を作る必要がある。重要なのは、計画の中で支援者の行動開始時期を明確にし、連絡手順や搬送手配の責任分担を一本化することである。行動フローを時系列で整理し、ケアマネジャーが安否確認を行い、送迎担当が車両を手配し、避難先が受入準備を整えるといった行動を順番に書き込めば、現場が迷わず動ける。訓練で検証し改善を重ねることで、計画が実効性をもつものとなる。

計画は作成して終わりではなく、情報通信技術を活用して継続的に更新する仕組みが必要である。自治体や包括支援センターが共有できるオンライン名簿を整え、介護認定や住所変更などの情報が入った時点で担当者に通知が届き、計画を修正・共有できるようにする。訓練や災害後の振り返りで得た改善点を記録し、次の計画に反映する仕組みを作ることで、計画の鮮度を保ちながら職員の負担を減らすことができる。こうした計画整備により、道路の混雑や通信途絶による取り残しを防ぎ、要介護者や支援者の安全を確保し、火山災害時の被害を最小限に抑えることができる。