

自治体における避難行動要支援者名簿の整備・共有状況とその分析

Analysis on Local Government's Making and Management/Operation of a List of People Requiring Disaster Evacuation Assistance

高橋和行¹, 扇原淳²

Kazuyuki TAKAHASHI¹ and Atsushi OGIHARA²

¹ 早稲田大学 人間科学研究科

Graduate School of Human Sciences, Waseda University

² 早稲田大学 人間科学学術院

Faculty of Human Sciences, Waseda University

According to the revised Disaster Countermeasure Basic Act of 2013, it imposes an obligation on the local government to make a list of people requiring disaster evacuation assistance. The objectives of this study was clarified the maintenance, management, and sharing methods of the list among all local government. Those methods were diverse, depending on the interpretation of the Act and operation standards. Besides public agencies, the prepared list was mostly shared with local welfare commissioners, followed by residents' associations. Although the information from the list should be ideally utilized during the non-disaster period, there are issues concerning the understanding of aspects of the information and a lack of regional manpower.

Keywords: a list of people requiring disaster evacuation assistance, local government, operation standards, local welfare commissioner, residents' association, non-disaster period

1. はじめに

(1) 研究の背景

地震、風水害、土砂災害など自然災害が多発する日本において、高齢者や障害者などいわゆる災害時要支援者に被害が集中しており、地域コミュニティ、市区町村を主とする地方自治体が一体となって、避難支援体制を構築していくことが求められている。

そこで、内閣府が検討会を設置し、2005年に「災害時要支援者の避難支援ガイドライン」を作成し、2006年に改正されている。同ガイドラインでは、要支援者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集・管理して災害時要支援者名簿を作成し、さらには、一人ひとりの要支援者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画を策定しておくことが推奨されてきた¹⁾。

しかし、東日本大震災でも障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上るなど、高齢者や障害者に被害が集中した²⁾。このため、2013年に災害対策基本法が改正され、上述のガイドラインについても全面的に改定され、取組指針として示された³⁾。この法改正に伴い、災害時要支援者に代わり、「要配慮者」・「避難行動要支援者」の用語が定義されている。要配慮者は、「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者」（改正法8条2項15号）となっている。次に、避難行動要支援者は、要配慮者のうち、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、

その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」（改正法49条の10）と定義されている。

こうしたことから、避難行動要支援者は、従来の災害時要支援者の中でも特に避難行動を支援しなければならない者という位置付けと解されている⁴⁾。

(2) 避難行動要支援者名簿の整備義務付けとその活用

避難行動要支援者対策として、自治体には、防災施策の根幹となる地域防災計画に支援策に関する重要事項を定めるとともに、地域防災計画の下位計画として避難行動要支援者に係る全体計画を定めることが求められている。また、これまで整備が推奨されてきた災害時要支援者名簿については、避難行動要支援者名簿としての整備が義務付けられた。この避難行動要支援者名簿に関する情報は、平常時においては本人の同意を得て、地域の避難支援等関係者に事前提供することが求められ、災害発生時には、本人の同意の有無に係らず外部提供できることも規定された。これは、従来でも個人情報保護条例を用いて事前提供することは可能とされてきたが、対応や判断が自治体に全面的に委ねられ情報提供が十分に図れていなかった実態を踏まえて規定が設けられたものである。

さらに、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、名簿の整備に加え、避難行動要支援者一人ひとりの個別計画を策定することが望ましいとされた³⁾。

避難行動要支援者名簿や個別計画の必要性・有効性については、2016年の熊本地震において再認識された。直

下型で津波が発生しなかったため、避難行動時の活用は少なかったが、多くの自治体において安否確認に活用された。活用した自治体の職員の声としても、「今回の地震で名簿の重要性に気付いた。今後、個別計画の策定を進めていきたい。より多くの対象者の事前同意を得て、名簿を平常時から避難支援等関係者に提供していればもっと活用できたのではないか。」といった意見が挙げられた⁵⁾。こうした活用実態からも、さらなる普及啓発、活用を進めていく必要があると言える。

2. 自治体における避難行動要支援者名簿の実務

(1) 避難行動要支援者名簿の整備方法の変容と多様性

a) 2013年の災害対策基本法改正前

2006年の内閣府ガイドラインにおいて、本人の意思を確認する同意方式、手上げ方式の2つと、本人の意思を確認せずに関係機関内で情報を共有する関係機関共有方式の3手法が提示されていた。この3つの手法のうち、前者2つは本人の同意を得ることで整備・共有の一切について同意を得たものとなっている。しかし、高齢者、障害者、要介護認定者など支援を要する方は、自ら申出するなど意思を示すことが難しく、本来、災害時要援護者名簿の対象となるべき方の捕捉につながらないとの課題があった。そこで、個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、自治体が既に保有している住民基本台帳や介護保険被保険者台帳などの要援護者につながる情報をもとに、本人の同意を得ずに名簿を作成する関係機関共有方式が提示されている¹⁾。ただし、この関係機関共有方式においては、対象者の捕捉をスムーズに行うという整備上の利点の反面、保有情報を当初の目的とは異なって『目的外利用』することや、避難支援等関係者と共有する際に、本人同意を得ずして、『第三者提供』を行う、いわゆる整備と共有を同時に扱うことで、混乱を生じさせている⁶⁾。

これらの課題に対処するため、ガイドラインでは、「本人以外に提供することが明らかに本人の利益になる」、「個人情報保護審議会の意見を聴取」など、自治体で定められている個人情報保護条例の規定に沿って、自主的裁量・解釈のもと運用することが提示された¹⁾。また、本人の意思をできるだけ反映させるよう、関係機関共有方式と同意方式の組み合わせにより本人同意を得ることについても提示されている。

いずれにしても、整備及び共有のどちらの面においても、自治体の自主的裁量が大きい現状があり、2013年の総務省消防庁の調査（平成25年4月1日現在）では、各自治体で1つもしくは複数の組み合わせにより運用されるとされ、その取扱い方法は自治体により多種多様となっている⁷⁾。

山崎らは、この多様性について、①対応する部局・課、②情報収集・共有の方法、③収集した情報の共有のレベル（行政内部に限定するか、地域にも提供するのか）、④情報の収集・共有についての本人同意の有無、といった様々な要素の組み合わせにより成り立つものだからと指摘している⁶⁾。

b) 2013年の災害対策基本法改正後

法改正前では、特に、関係機関共有方式で顕著であった整備と共有の2点を同時に、かつ、自治体の自主的裁

量の中で扱うことが課題となってきた。

一方で、法改正後においては、名簿の整備に当たり、自治体内部での要介護高齢者や障害者等の情報を集約できるとの規定が示され、整備に関する課題は解消された。

また、整備後の名簿に関しては、従来でも個人情報保護条例を用いて事前提供することは可能とされてきたが、災害への備えを高めるために、本人同意により事前に提供することが法に規定されるようになった。そのため、避難行動要支援者名簿の実務にあたる課題は、いかにして外部と共有するかに大きく変化していると考えられる。

ただし、共有に際しても、自治体の自主性に委ねられる点が多い。前述の山崎らの指摘事項③に関連して、提供先となる避難支援等関係者として、消防、警察、民生委員、社会福祉協議会などの公的な機関をはじめ、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者が例示されており、その共有範囲は自治体の裁量次第となっている。また、指摘事項②④に関連する本人同意の取得方法として、自治体独自の条例を制定することにより、本人から不同意の申出がなければ同意したものと見なす逆手上げ・推定同意方式を採用したり、個人情報保護条例等の解釈により本人からの同意の有無を聞き取らずに外部に提供することも可能となっており、自治体の自主性が問われているところである。

(2) 避難行動要支援者名簿の整備状況とその課題

自治体における災害時要援護者対策の取組み状況の進捗について、総務省消防庁が2016年に行った「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」（平成28年4月1日時点）では、「災害時要援護者名簿」は84.1%が整備を完了している。その一方で、「個別計画」の策定済み自治体は32.5%に留まっており、要援護者の個人情報の収集や活用が進んでいない⁸⁾。

2015年12月から2016年1月にかけて、NHKにより行われた、首都直下地震の緊急対策区域および南海トラフ地震防災対策推進地域に指定された923自治体を対象とした「災害と障害者」に関する自治体アンケートにおいても、個人情報の開示が壁となっているとの回答が約4割、名簿を作成したとしても必要な人全てをカバーできていないとの回答が約8割に及んでいる等、自治体における要支援者対策の課題が浮き彫りになっている⁹⁾。

また、日経新聞の報道によれば、避難行動要支援者名簿の事前提供率は大半の自治体が5割未満とされ、作成後の運用についても課題が大きなものとなっている。この理由として、地方では高齢化の進展による支援者不足、都市部では隣近所での付き合い不足など、都市構造によってさまざまな要因が考えられている¹⁰⁾。

また、松川ほかによれば、個人情報保護法の制定により、個人情報の収集と共有について正確な知識が得られておらず、情報を提供する住民側、収集する行政側どちらもネガティブな影響を与えているといった要因が指摘されている¹¹⁾。

3. 調査概要

避難行動要支援者名簿の実務においては、法改正前後における整備・共有の双方での課題や地域との連携の状況、条例の解釈や運用方法の多様性によって、自治体間で、大きく状況が異なっていることが想定される。また、

名簿情報を外部提供する際においても、地域における個人情報受領に関する過剰な危険意識やマンパワー不足など、自治体の実務を進めるうえでの課題が多くなっている。そこで、本調査では、避難行動要支援者名簿に関する法改正を踏まえた現在の運用状況や今後の課題について検証することを目的とした。

また、これまでの要援護者対策や避難行動要支援者名簿に関する先行研究においては、実際の実務を担う自治体の声を吸い上げた事例が少ないため、本調査では実務に関する課題の抽出も意図するものである。

調査方法は、郵送によるアンケート調査とした。2016年1月現在の全1742自治体を対象に、2016年2月から3月までの間で行い、回収数は633自治体、回収率は36.3%であった。調査項目には、名簿および要支援者1名ごとの個別計画の作成状況・記載内容・更新管理・共有範囲、個人情報に対する配慮等の項目を設けた。

表1 調査対象自治体（市区町村）と回答状況

人口別・市区町村区分	全体	回答あり	回答率(%)
① 1万未満	480	121	25.2
② 1万人以上 - 3万人未満	457	137	30.0
③ 3万人以上 - 5万人未満	245	114	46.5
④ 5万人以上 - 10万人未満	271	121	44.6
⑤ 10万人以上 - 15万人未満	108	44	40.7
⑥ 15万人以上 - 30万人未満	97	50	51.5
⑦ 30万人以上 - 50万人未満	49	27	55.1
⑧ 50万人以上 - 100万人未満	24	15	62.5
⑨ 100万人以上	11	4	36.4
合計	1,742	633	36.3

て調査した。改正前の災害時要援護者名簿については、512自治体が整備済みであった。その整備時期を表2により分類すると、内閣府のガイドライン公表や改訂のあった2005年、2006年が契機となっていることが想定されたが、整備時期はその時点からやや遅れ、2007年以降に増加していた。また、2011年の東日本大震災の前後でも約60の自治体が対応しており、法改正による義務付けの前に多くの自治体で整備されていたことが分かる。

図1に示す、地域防災計画への位置づけは、法改正により記載事項が例示されたため整備率も高いが、具体像を定める全体計画の策定率は低くなっている。避難行動要支援者名簿は、改正前に策定した名簿を準用することも可能となっており、名簿に関しては法改正前の80.9%から約87.5%と整備済み自治体は増加していた。一方で、個別計画の策定済み自治体は44.5%に留まっており、要支援者1名ずつに作成することの難しさを表している。

表2 災害時要援護者名簿の整備年度別自治体数と主な災害関連史

災害時要援護者名簿の整備年度別 市区町村数	主な災害・関係法令
1995年(平成7年)	1月:阪神・淡路大震災
2000年(平成12年) - 2003年(平成15年)	7
2004年(平成16年)	3 7月:三条市7.13水害 10月:新潟県中越地震
2005年(平成17年)	7 3月:災害時要援護者の避難支援ガイドラインの公表
2006年(平成18年)	22 3月:災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改訂
2007年(平成19年)	48 7月:新潟県中越沖地震
2008年(平成20年)	57
2009年(平成21年)	54
2010年(平成22年)	65
2011年(平成23年)	58 3月:東日本大震災
2012年(平成24年)	59
2013年(平成25年)	55 6月:災害対策基本法の改正 8月:避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針の公表
※策定年度の記載なし	77
合計	512

4. 調査結果

(1) 避難行動要支援者名簿の整備状況

災害対策基本法改正前（2014年3月末）と法改正後の調査時点（2016年1月末現在）において、災害時要援護者名簿/避難行動要支援者名簿、個別計画等の整備状況について

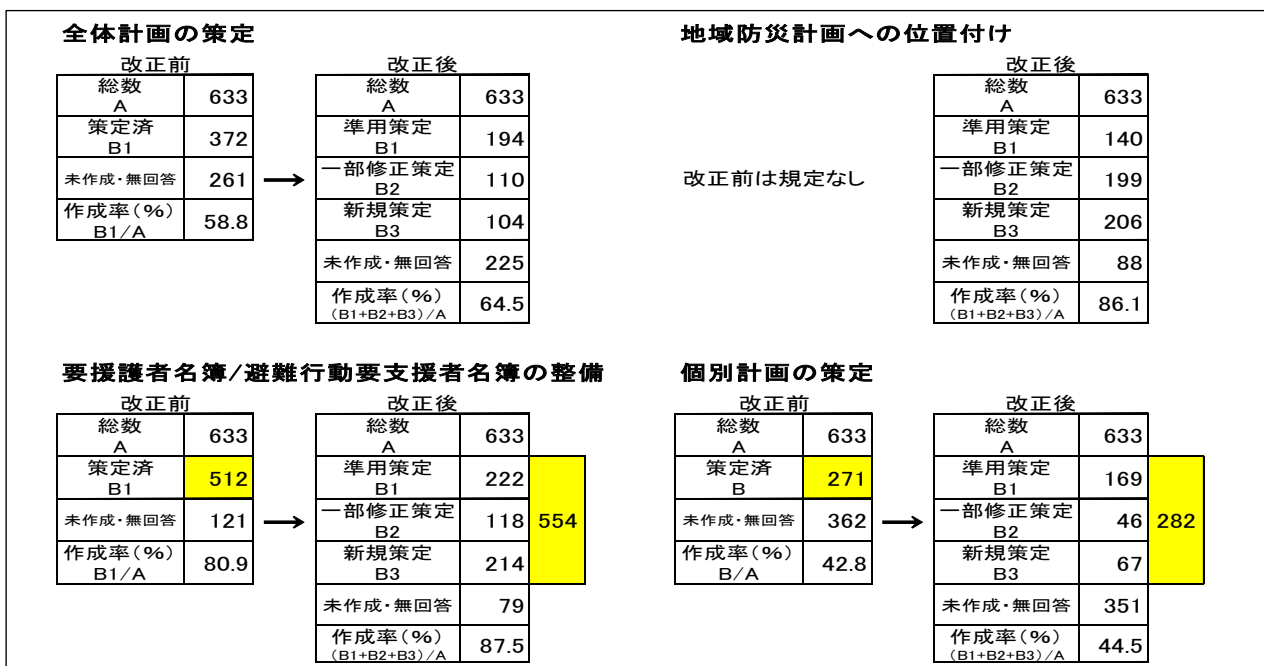


図1 災害対策基本法改正前後における災害時要援護者名簿/避難行動要支援者名簿等の整備状況の変化

(2) 避難行動要支援者名簿の整備・共有方法

2.(1)でも挙げたように、法改正前後では、名簿の整備・

共有における課題が大きく変化している。法改正前では、特に、関係機関共有方式で顕著であった整備と共有の2点を同時に、かつ、自治体の自主的裁量の中で扱うことで混乱が生じてきた。一方で、法改正後においては、整備する手法が示されたことで、いかにして外部と共有するかが課題となっている。本節では、こうした法改正の前後の比較により、本人同意の有無・取得方法に関する論点整理も試みる。

a) 2013年の災害対策基本法改正前

災害時要援護者名簿を作成していた512自治体のうち、最も多い方式は手上げ方式が160自治体(31.3%)で、次いで同意方式と手上げ方式の併用が119自治体(29.2%)であった。関係機関共有方式は、149自治体(29.1%)が採用し、そのうち102自治体が同意方式や手上げ方式の併用や3方式全てを採用していた。

b) 2013年の災害対策基本法改正後

法改正後、すなわち整備の義務付け後における避難行動要支援者名簿の整備・共有方法では、名簿の整備に当

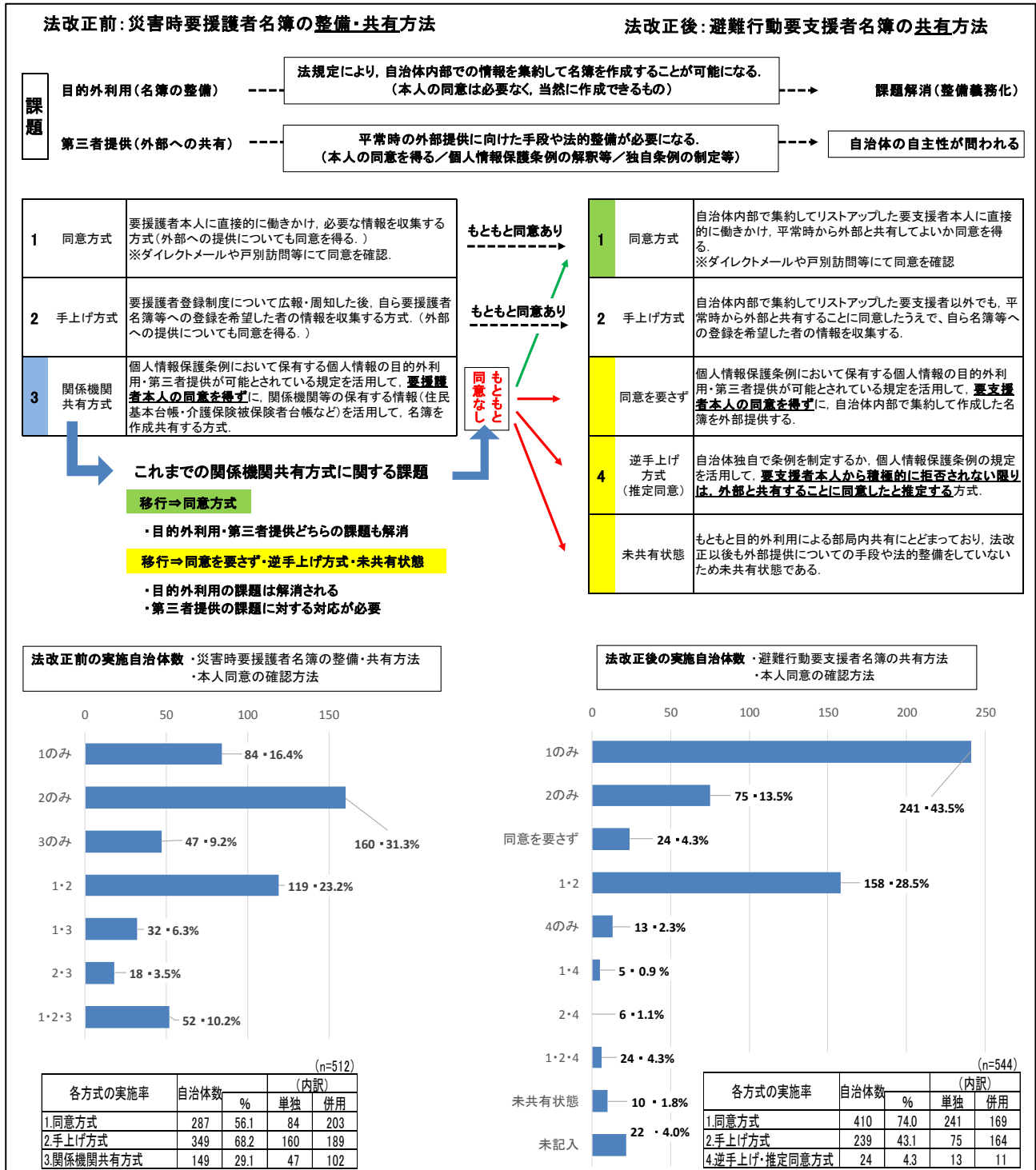


図2 災害対策基本法改正前後における災害時要援護者名簿/避難行動要支援者名簿等の整備・共有方法の変化

たり、市町村内部での要介護高齢者や障害者等の情報を集約し名簿が整備できることになった。(改正法49条の

10 第 4 項) これは、従前までの関係機関共有方式とはほぼ同様な方式であり、これまで自治体の裁量で行ってきた方式が法に位置付け・義務付けられ、名簿の整備においては本人の同意が必要とされなくなった。よって、自治体の裁量で対処すべき課題は、整備後の名簿共有に必要な「いかにして外部と共有するか」という 1 点になったと考えられる。これまでの同意方式、手上げ方式は継続して活用することはできる。そこで、これまで関係機関共有方式として、本人同意を得ずに共有していた場合については、あくまで本人同意を得るものとして同意形式に移行することがまず想定される。

次いで、自治体独自で条例を制定するか、個人情報保護条例の規定を活用して、要支援者本人から積極的に拒否（逆手上げ）されない限りは外部提供に同意したことと推定する逆手上げ方式（推定同意方式）を採用する自治体も増えている。逆手上げ方式を採用する一例として、中野区における地域支えあい活動の推進に関する条例が挙げられ、地域福祉の観点から日常での見守りを行うべく、地縁団体、民生・児童委員と名簿情報を共有している事例がある¹²⁾。

次いで、「同意を要さず」として、積極的な拒否を含めて本人への同意を要さずに、個人情報保護条例上の規定を活用して外部と共有するパターンがある。これは、避難行動要支援者名簿としての公益性などを考慮して、積極的な拒否があることを想定せずに、共有しているケース等が考えられる。

最後に、好ましくない事例の「未共有状態」として、もともと目的外利用による部局内共有にとどまっており、法改正以後も外部提供についての手段や法的整備をしていないため、未共有状態であるパターンが考えられる。

本調査における結果では、避難行動要支援者名簿を作成していた 554 自治体のうち、410 自治体 (74.0%) が同意方式を採用しており、法改正前の 56.1% から増加している。これまで関係機関共有方式によって捕捉していた方を対象に、同意を得られるようダイレクトメール等によってコンタクトをとる同意方式に移行していると考えられる。手上げ方式については、349 自治体 (68.2%) から 239 自治体 (43.1%) に減少している。これも本人からの申出を待つ方式から、積極的に自治体からコンタクトを取る同意方式へ移行していると考えられる。ここで、留意しておきたいのは、同意方式・手上げ方式を採用していても、本人の同意の範囲があくまでも、行政内部に留まり、外部への提供までに至っていない場合も想定される。こうした整備したままの状態は好ましくなく、このケースについては、後述 4.(7)にて検証してみたい。

逆手上げ方式を採用しているのは、24 自治体 (4.3%) とやや少ないが、条例制定等により積極的に平常時からの地域福祉活動と災害時の支援を結び付けていることが想定され、今後も注目に値すると思われる。「同意を要さず」として名簿を共有しているのが 24 自治体 (4.3%)、「未共有状態」として、名簿を共有していないのが 10 自治体 (1.8%) となっていた。

(3) 避難行動要支援者名簿整備の担当課

調査時点 (2016 年 1 月末現在) での避難行動要支援者名簿の整備を行う担当課や主担当について、名簿整備済みの 554 自治体を対象として集計した。回答にあたっては、高齢者福祉や障害者福祉担当などが連携して整備を行っている可能性があるため、複数回答を可とした。

その結果、災害対策基本法や地域防災計画を所管する

であろう災害・防災担当課 (147 自治体) よりも、福祉関係課が多くなっていた。また、高齢者福祉 (141 自治体) や障害者福祉 (66 自治体) といった各福祉分野担当よりも、福祉分野を総括するような地域福祉担当課 (283 自治体) の回答が多くなっていた。この要因としては、避難行動要支援者名簿が様々な福祉ニーズを抱えた人を総括的にカバー・捕捉する性質を有していることや、整備後における地域の避難支援等関係者との共有までを踏まえた対応であることが考えられる。なお、法改正以後の名簿整備は行政内部でしか担えないことになっているため、地域包括支援センターと回答した 5 自治体は、自治体直営で運営していることが想定される。

この回答状況から考えると、名簿対象者が災害時に抱える福祉ニーズについては、日常でのニーズを把握している担当課が整備しているため不安は少ない。一方で、災害・防災担当課が担う避難指示や災害情報等について、福祉担当課において迅速かつ十分な伝達・対応が可能かは課題がある。このため相互の連携を平時から意識的に行っていく必要があると考えられる。

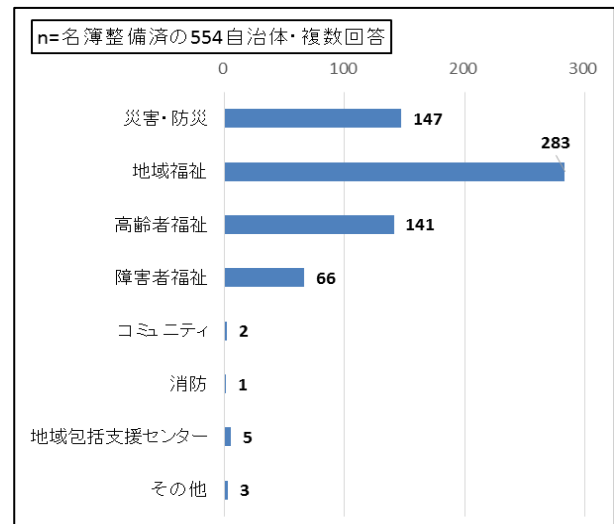


図 3 避難行動要支援者名簿整備の担当課

(4) 避難行動要支援者名簿の対象要件

避難行動要支援者名簿の対象となる福祉ニーズについて、名簿整備済みの 554 自治体を対象として集計した。名簿対象要件については、内閣府取組指針において図 4 のとおり例示がされており、要介護認定や各障害の等級が細かく設定されている³⁾。本調査では、便宜上、身体的、精神などの障害類別の選択肢とした。

【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】	
生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方	
①	要介護認定3~5を受けている者
②	身体障害者手帳1・2級(総合等級)の第1種を所持する身体障害者(心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く)
③	療育手帳Aを所持する知的障害者
④	精神障害者保健福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者
⑤	市の生活支援を受けている難病患者
⑥	上記以外で自治会が支援の必要を認められた者

図 4 取組指針で示された対象要件の例示³⁾

その結果・表 4 のとおり、取組指針で例示された要介護認定 3~5 や身体・知的・精神障害の要件については、6 割を越えているものの、例示をそのまま準用していない自

自治体も半数弱存在することが分かる。その一方で、例示がない高齢者のみ世帯や一人暮らし高齢者を要件とする自治体が4割を越えている。これは、整備後の外部共有を踏まえて、孤独死防止のための見守り対象を要件に含めていることが考えられる。

難病患者に関する患者情報については、政令指定都市や保健所設置市町村以外の自治体は有していない。そのため、名簿の対象とする場合は、都道府県への情報提供を求めることができる。(法49条の10第4項)しかしながら、難病患者を対象とする自治体は、約3割となっていることから、災害対策基本法の規定を積極的に活用している自治体は少ないことが考えられる。

自ら掲載を希望した者については、(1)整備・共有方法における手上げ方式による対象者が多いと考えられる。要介護度や障害等級、高齢者世帯の状況などは、行政内部の情報を集約して対象者を掲載するが、捕捉できない場合には、手上げ方式により、自ら掲載を希望するとの申出が必要になる。

妊産婦や外国人については、災害時要援護者や要配慮者に加わることが一般的であるが、名簿対象要件では頻出しなかった。妊娠状態が一時的であること、滞在期間にバラつきがあるなどの理由から、対象要件として捕捉しづらい、更新作業が煩雑になるといった理由で要件に加えていないことが考えられる。

表4 避難行動要支援者名簿の対象要件 (n=整備済み554自治体)

対象要件	回答自治体数	回答割合%
要支援1～要介護認定2	105	19.0
要介護認定3～5	322	58.1
身体障害者	350	63.2
知的障害者	329	59.4
精神障害者	292	52.7
難病患者	169	30.5
高齢者のみ世帯	222	40.1
一人暮らし高齢者	236	42.6
自ら掲載を希望した者	193	34.8
その他	136	24.5
(主なその他回答)		
・妊産婦 ・外国人 ・寝たきり、認知症高齢者		
・民生委員、自治会が必要と判断した者		
・人口透析受療者、人口呼吸器利用者		
・安定ヨウ素剤服用不適切者		

(5) 避難行動要支援者名簿の記載事項

避難行動要支援者名簿の記載事項について、名簿整備済みの554自治体を対象として集計した。名簿対象要件については、法49条の10第2項1~6号において示されている³⁾。さらに同7号において、市町村長が必要と認める事項と規定されているため、本調査では自治体独自の記載項目について自由記述形式で調査した。

その結果、図5において頻出する記載事項を記載した。特に多いのが民生委員(82自治体)であり、名簿情報共有の相手先となるほか、災害時の避難支援や平時からの見守りの推進役など、避難行動要支援者の避難行動支援において、大きな役割を担っていることが想定される。

自治会(30自治体)も同様で、平時からの見守りの実施役としての役割が大きいと考えられる。

緊急連絡先(41自治体)については、福祉ニーズを抱えた障害者や一人暮らし高齢者など、本人の意思確認が難しい場合の連絡先となったり、平時における緊急時対応や災害発生時の安否通知先などとして備えられたものと考えられる。

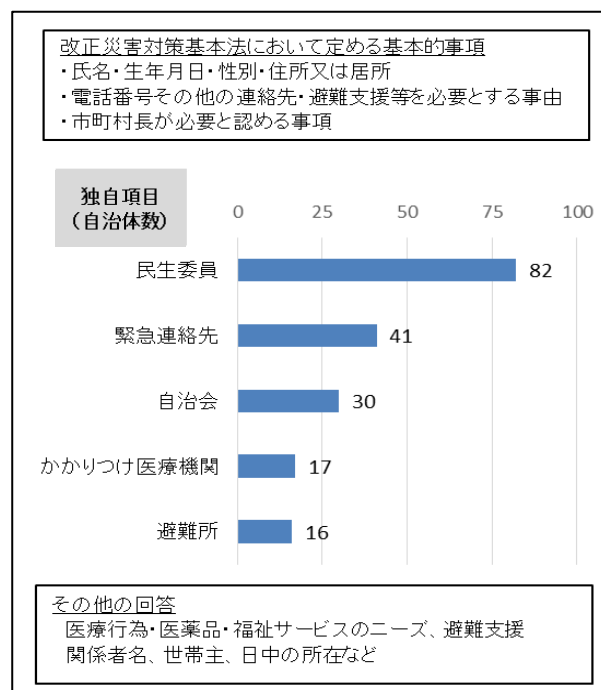


図5 法で定める基本的事項³⁾及び自治体独自項目

(6) 避難行動要支援者名簿の管理方法・更新頻度

避難行動要支援者名簿の管理方法及び更新・外部共有の頻度について、名簿整備済みの554自治体を対象として集計した。

管理方法に関して、複数回答を可能としたところ、表5の結果となった。最も多いのは、紙媒体による管理(384自治体)となっている。取組指針においては、災害による停電等を考慮して、紙媒体での整備・保管が示されており、最低限の備えがされていると言える³⁾。電子媒体・エクセル等の汎用システム(315自治体)及び避難行動要支援者システム等(293自治体)を活用する自治体が半数を越えていた。特に後者は、名簿対象者数そのものが多く、自治体間の住民基本台帳システムや介護保険受給者台帳からの情報集約・連携が重要であることから、導入が必要不可欠になっていると考えられる。

表5 避難行動要支援者名簿の管理方法 (n=整備済み554自治体)

管理方法	回答自治体数	回答割合%
紙媒体	384	69.3
電子媒体・エクセル等の汎用的な文書ファイルで保存	315	56.9
電子媒体・避難行動要支援者システム等を活用	293	52.9
電子媒体・GIS(地理情報システム)を活用	89	16.1
電子媒体・クラウド上で保存	5	0.9
都道府県と連携してデータ保存	0	0.0
その他	6	1.1

また、GIS(地理情報システム)の活用(89自治体)も進んでいる。特に、担当民生委員及び自治会の区域、避難所への避難経路、浸水想定区域等の危険区域居住者

など、災害時の支援においては地理的要件が重要となることも多く、今後さらに増えていくことも考えられる。

GISの有用性においては、自治体の管理適正化や効率化に留まらず、自治会や民生委員などの避難支援等関係者にとっても有益である。千葉県柏市が行っている避難行動要支援者支援「柏市防災福祉K-Net」では、要支援者を地図上にマッピングし、避難支援等関係者に配布している。これまで、近所であっても要支援者がどこに居住しているか分からない、支援者を定めるための位置関係が複雑などの課題に対して、マップ化が非常に有効とされている¹³⁾。

最後に、取組指針で示されているクラウドでのデータ管理や都道府県と連携などによるバックアップ体制³⁾については、その備えを図っている自治体は極めて少ないのが現状であった。

避難行動要支援者名簿の更新頻度及びその後の外部共有の頻度については、表6の結果となった。名簿整備済みの554自治体を対象としているものの、定期的な更新をしていると回答した自治体は、401自治体・72%に留まっている。新規に整備すること自体が重い負担となっており、今後どのように更新を行っていくのかを判断できていない自治体も多いと考えられる。

定期的に更新している自治体のなかでは、更新・外部共有とともに、年1回(250自治体・253自治体)が多くなっている。人口規模が小さく、名簿対象者の人数が少ない自治体においては、年4回超として月1回や要介護認定が変更される都度更新している自治体もあるが、業務負担を考慮すると、年1回の定期更新もやむを得ないとも考えられる。

表6 避難行動要支援者名簿の更新頻度及び整備後の外部共有の頻度 (n=整備済み554自治体)

更新・共有の頻度	名簿の更新	名簿の外部共有
年1回未満	2	1
年1回	250	253
年2回	49	37
年3回	9	2
年4回	18	9
年4回超	73	13
合計	401	315

(7) 避難行動要支援者名簿の外部共有先について

避難行動要支援者名簿の整備後の外部共有先について集計した。名簿整備済みの554自治体のうち、4.(2)の整備・共有方法において、未共有、未記入とした32自治体は予め対象から除き、522自治体を対象とした。名簿の外部共有については、原則、本人同意が必要とされているが、個人情報保護条例の解釈により同意を要することなく共有することもできるため、共有自治体の内訳として、本人同意の有無についても確認した。

結果は、表7のとおりであるが、福祉担当課、防災・災害担当課、消防本部は、自治体の内部機関であるため共有率も高く、また法によって整備時の情報の内部利用が可能とされているため本人同意を不要とする率が高い。

4.(5)記載事項においても、自治体独自に記載している項目として多く挙げられた、民生委員や自治会は共有先としても多く共有されていることがわかる。松川らの調査においても、災害時の個人情報提供への同意・不同意の意思決定に影響を与える要因として、民生委員に対す

る信頼が非常に重要であることが報告されており、避難行動要支援者対策において、大きな役割を担っていると見える¹¹⁾。

また、自治体によっては、福祉事業者や民間事業者(ライフライン、新聞、飲食等)と協定を結び、情報を共有している事例も見られる。これは平時の見守りといった福祉的な観点での取組みであることが考えられる。

最後に、4.(2)b)で示唆した、同意方式・手上げ方式を採用していても、本人同意の範囲があくまで行政内部に留まり、外部への提供に至っていない場合を検証する。ここでは、表7のうち、行政内部を福祉担当課、防災・災害担当課、消防本部と設定し、それ以外の共有先を外部とする。そこで、同意方式・手上げ方式のいずれか、または両方を採用しつつ、外部共有先が1つも回答されていないのは53自治体であった。これらの自治体では、整備したままの状態になっている可能性が高く、より早期に外部共有を進め、地域での取組みを推進することが必要と考えられる。

表7 避難行動要支援者名簿の外部共有先 (n=整備済み554自治体)

名簿の共有先	共有自治体数 A	内訳			回答なし
		本人同意 必要B	% (B/A)	本人同意 不要	
福祉担当課	429	230	53.6	194	5
防災・災害担当課	379	201	53.0	165	9
消防本部	337	248	73.6	75	14
消防団	205	173	84.4	18	14
警察	287	229	79.8	41	17
民生委員	429	365	85.1	50	14
社会福祉協議会	287	245	85.4	28	14
地域包括支援センター	198	134	67.7	54	10
自治会	370	343	92.7	14	13
地区社会福祉協議会	100	88	88.0	2	10
マンション管理組合	30	26	86.7	2	2
福祉事業者 協力事業者 (ライフライン・新聞・飲食等)	43	41	95.3	0	2
	23	21	91.3	0	2

※554自治体のうち、4.(2)整備・共有方法において、10自治体が未共有、22自治体が未記入で回答

(8) 避難行動要支援者名簿の整備・運用における課題

最後に、避難行動要支援者名簿の整備・運用における課題を自由記述にて抽出した。

名簿業務の第一段階となる整備に際した課題では、要支援者情報の把握・絞り込みが難しいとの声が多くなっている。本人の同意によるだけの登録では、本当に支援の必要な人を網羅できないとの意見の一方で、積極的な不同意者以外を対象とすると、人数が多くなりすぎてしまうという声がある。

第二段階の更新・管理運用においては、名簿対象者の人数等の影響で、更新作業自体が大変な労力を要するものとなっている可能性がある。また、更新手段や頻度については、それぞれの自治体に委ねられており、名簿が整備されたままの状態に陥ってしまうことも想定できる。

第三、四段階の地域との共有、地域での活用では、高齢化による担い手不足、個人情報への過剰な危険意識、コミュニティの希薄化等の課題が障壁となっていることが想定された。名簿の整備に留まらず、共有により地域の見守りを平時から機能させなくてはならないが、十分に機能している自治体はまだ少ないと考えられる。

避難行動要支援者名簿の整備	
↓	<ul style="list-style-type: none"> 対象者に同意確認の通知を送っても、返信が無い人が相当数いる。 住民基本台帳上では居住しているが、長期間の入院中や施設入所など居住実態が異なることが高齢者には多く苦労している。 高齢者世帯、独居世帯の把握については、住民基本台帳を基準に行っているが世帯の都合によって実態と違う場合が相当数あるので、実数を把握しづらい。 法改正前に整備した災害時要支援者名簿と、要介護者、障害者手帳所持者を登録した避難行動要支援者名簿が別々の名簿になっており、重複者等の整理ができていない。 本人の意思による登録では、支援が必要な人を網羅しているとはいえない。 不同意以外の全員を登録すると対象者数が多くなり、本当に支援が必要な人が分かりづらい。
避難行動要支援者名簿の更新・管理運用	
↓	<ul style="list-style-type: none"> 名簿全体で約8000人登録があり、毎年度、75歳到達者などへ意向を確認して800人近くを追加登録して更新している。居住地の地図化や民生委員担当区域・自治会区域などのGISデータとの突合を行いたいが、マンパワー不足である。 人員不足で、毎年度の更新作業が大変な作業となっている。 法律の義務化により作成した事は良いが、更新の手段が何も決まっていない。 避難行動要支援者名簿に掲載する者は身体状況の変化が著しい(悪化しやすい、死亡、転出、施設入所など)にもかかわらず、年1回の更新で良いか疑問である。また、その更新作業にかなりの労力を要する。
避難行動要支援者名簿の外部との共有	
↓	<ul style="list-style-type: none"> ワークショップ形式で住民とともにその地区に即した名簿の整備等を実施しているが、地区によって関心の差が大きい。 全ての自治会と名簿情報を共有したいと考えているが、個人情報であることから受け取らない自治会がある。 民生委員や自治会など名簿を提供する関係者へ個人情報の保護・活用などの取扱いの趣旨を伝えるのに苦労している。(個人情報を守る範囲、守秘義務範囲などが曖昧な事)
避難行動要支援者名簿の地域での活用(避難支援・見守り)	
↓	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民の高齢化に伴い、支援者を選定するのに苦労している。 推定同意方式を採用しているが、制度の理解が十分にされておらず、平時の見守りの際にトラブルが起きることもある。 登録者数が多すぎて、本当に支援が必要な人が分かりづらい。 要支援者自身に近所づきあいが無い人も多い。高齢者世帯が多い地域では、支援する者も要支援者になりかねない。 個人情報の保管管理及び作成にあたって、要支援者本人や家族へのプライバシーの配慮など自主防災組織への負担がかなり大きい。 町会・自治会への未加入者の増加や過度な個人情報保護により、地域コミュニティが醸成されにくい状態になっており、近隣における人間関係が希薄化している。自主防災組織の次代の担い手となる若い人の加入が少なく、高齢化が進み様々な活動に支障を来している。 名簿を整備、管理することで精一杯で、個別計画まで手が回らない。 行政が一人ひとりの個別計画を作成管理することは自治体規模からして現実的でない。各自治会による取り組みに委ねている。 名簿作成が目的ではなく、実際の避難支援活動が行えるかどうか課題であるが、登録者数が多く体制の検討が必要である。

図 6 避難行動要支援者名簿の整備・運用における課題

5. まとめ

災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の整備率は向上していたが、個別計画の策定率は低かった。また、名簿の整備にあたっては、対象者の把握方法、本人同意の有無など、自治体の自主性・裁量による運用となっているため、課題も多様となっていることが明らかとなった。また、更新においても、福祉サービスのニーズが急増している中での対応となり、マンパワー不足を感じさせる自治体も多い。

整備後の共有においても、共有している避難支援等関係者は多くいるが、名簿を共有していても地域それぞれの理解やマンパワーに左右され、すべての共有先で名簿情報が有効に活用されているかは疑問がある。そこで、今後は、避難支援活動の中心を担う自治会や自主防災組織の活動実態を調査し、地域の防災対応能力を高めていくために必要な取組みを把握する必要がある。

また、避難行動要支援者名簿の整備・共有における課題については、迫りくる大規模地震に備え、地域ぐるみで解決していく必要がある。そこで、行政内部での取組みと地域との協働の視点から取組みの方向性を検討した。

(1) 行政内部での取組み

避難行動要支援者名簿の整備・更新において、主な課題として、対象者人数の絞り込みの難しさやその人数の多さが挙げられた。それが故に、実態把握や対策が捗らないという可能性がある。

一方で、東日本大震災などの災害経験から、避難行動要支援者への災害時のケアは、保健師が担うことが多くなるとの報告がある。また、平常時においても、要配慮者(要介護高齢者・障害児者・慢性疾患患者など)は、保健師や福祉職が関わりを持つ機会が多くなっている¹⁴⁾。

そこで、名簿情報の作成担当課では、対象人数の多さについては、災害時に要配慮・要支援が必要となる「可能性が高い方」といった推定に置き換えて、真に配慮が必要な方の把握は、保健師や福祉職との連携により進めるといった取組みが必要と考える。あわせて、真に配慮が

必要な方を対象に、地域と連携して、個別計画を策定することが望ましい。

また、住基システムの活用や介護認定・障害等級状況の把握のため、その他行政内部との連携も重要であると考えられる。そのため、庁内横断的な推進組織を設け、多職種・他部署間連携を進めることが重要である。

(2) 地域との協働（公助・共助・自助の視点）

災害対策の枠組みとして、①国や地方公共団体による対策（公助）、②地域コミュニティによる共助、③住民自身による自助、の枠組みは知られているところである。特に、近年発生している大規模災害においては、公助の限界を著しく超える事態が発生し、共助・自助による地域の活動の重要性が高まっている。

避難行動要支援者名簿の外部提供は、この共助を高めることを目的として行われているものである。名簿を事前に提供することにより、普段の生活からの繋がりづくりを推進し、災害に備えておくことができる。地域の事、地域住民の姿を一番よく知るのは、民生委員や自治会などの地域の避難支援等関係者であるから、自治体は名簿情報を積極的に提供することが求められる。

また、災害時の用途・機能のみを取り上げるのではなく、国の指針にもある通り、日常的な福祉ニーズへの対応についても取組むべきである。高齢化が進む地域の中では、空き家問題・孤独死対策などが課題となっている。これらの課題には、名簿対象者に含まれる高齢者が一番の当事者となり、地域における関心も高くなっている。こうした平常時の福祉的なニーズから避難行動要支援者名簿を活用し、普段からの取組みと災害への備えを繋げていくことが、今後の地域社会や防災対応力強化にとって必要である。

参考文献

- 1) 災害時要支援者の避難対策に関する検討会：「災害時要支援者の避難支援ガイドライン（平成 18 年 3 月）」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>, 2006（2017.6.20 閲覧）。
- 2) 立木茂雄：高齢者、障害者と東日本大震災—災害時要支援者避難の実態と課題、消防科学と情報, vol111,pp.7-15, 2013.

- 3) 内閣府（防災担当）：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成 25 年 8 月）」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>, 2013（2017.6.20 閲覧）。
- 4) 岡本正ほか、「自治体の個人情報保護と共有の実務-地域における災害対策・避難支援」ぎょうせい（平成 25 年）
- 5) 内閣府（防災担当）：「避難行動要支援者名簿の活用状況と今後の対応」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujio/pdf/h28kaigi/siryos3-1.pdf>, 2017（2017.6.20 閲覧）。
- 6) 山崎栄一他：災害時要支援者の個人情報をめぐる政策法務：新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出、地域安全学会論文集, vol15,pp.313-322, 2011.
- 7) 総務省消防庁：「災害時要支援者の避難支援対策の調査結果（平成 25 年 4 月 1 日現在）」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2507/250705_1houdou/01_houdoushiryu.pdf 2013（2017.6.20 閲覧）
- 8) 総務省消防庁：「災害時要支援者の避難支援対策の調査結果（平成 28 年 4 月 1 日現在）」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h28/12/281206_houdou_1.pdf 2016（2017.6.20 閲覧）
- 9) NHK：「災害・誰も取り残さない自治体アンケート」
http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_jititai.html, 2015（2017.8.30 閲覧）。
- 10) 日経新聞：「災害時要支援者 名簿運用に悩む」（2017.2.14）
- 11) 松川杏寧他：災害時の個人情報提供への同意・不同意を予測する要因：京都府精華町での質的・量的調査を通じて、評論・社会科学, vol15,pp.1-26, 2015-12.
- 12) 中野区：「地域での支え合い活動」
<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/172000/d013256.html>, 2013（2017.6.20 閲覧）。
- 13) 柏市：「避難行動要支援者支援 柏市防災福祉 K e t」
<http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/060100/p000000b.htm>, 2017（2018.1.10 閲覧）。
- 14) 渋谷美智子：要支援者避難支援に備えた平時からの保健師活動 東日本大震災の経験を通じて、保健師ジャーナル,医学書院, vol.70,pp.754-757, 2014.

（原稿受付 2017.9.9）

（掲載決定 2018.1.20）