

地方自治体の避難行動要支援者名簿の整備・運用業務における多様性

Diversity in local government's preparation 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 create a list of people requiring assistance during a disaster. 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. Whereas in some municipalities, the list was also shared with the police and regional comprehensive support centers. 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 assistance during a disaster, diverse, operation standards, 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, 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における障害者の死亡率が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, 「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)と定義される避難行動要支援者に関する対策が重要視されている。

(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, 地方自治体には, 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, 細目的な部分は, 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, 避難行動要支援者名簿の整備が義務付けられ, 本人の同意を得ることで, 地域の避難支援等関係者に事前提供することも可能となっている。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⁾。

(3) 避難行動要支援者名簿の整備・運用方法とその多様性

2006年の内閣府ガイドラインによる災害時要支援者名簿の整備・共有方法として, 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る。2013年の総務省消防庁の調査「災害時要支援者の避難支援対策の調査結果」では, 各市区町村では1つもしくは複数の組み合わせにより運用しているとされ, 市町村における取扱いは多種多様となっている⁶⁾。

また, 自治体独自の条例を制定すること等により, 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する自治体も見られ, 自治体の自主性が問われているところである。

2013年の災害対策基本法の改正による, 本人同意を得たうえでの避難支援等関係者への事前の外部提供については, 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も例示されており, その共有範囲は市町村の裁量次第となっている。

2. 調査概要

避難行動要支援者名簿の整備・管理・共有の進捗状況については, これまでの地域との連携の状況や運用方法の多様性によって, 自治体間で大きく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現状と今後の課題について検証することを目的とした。

調査方法は郵送によるアンケート調査とした。平成 28 年 1 月現在の全 1742 自治体を対象に、平成 28 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 調査対象自治体数と回答状況

人口別・自治体区分	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

3. 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（平成26年3月末）と法改正後の調査時点（平成28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。

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。

全体計画の策定		地域防災計画への位置付け	
改正前	改正後	改正前	改正後
総数 A	633	総数 A	633
策定済 B1	372	準用策定 B1	194
未作成・無回答	261	一部修正策定 B2	110
作成率(%) B1/A	58.8	新規策定 B3	104
		未作成・無回答	225
		作成率(%) (B1+B2+B3)/A	64.5
		改正前は規定なし	
		総数 A	633
		準用策定 B1	140
		一部修正策定 B2	199
		新規策定 B3	206
		未作成・無回答	88
		作成率(%) (B1+B2+B3)/A	86.1

要援護者名簿/避難行動要支援者名簿の整備		個別計画の策定	
改正前	改正後	改正前	改正後
総数 A	633	総数 A	633
策定済 B1	512	策定済 B	271
未作成・無回答	121	未作成・無回答	362
作成率(%) B1/A	80.9	作成率(%) B/A	42.8
		改正後	
		総数 A	633
		準用策定 B1	169
		一部修正策定 B2	46
		新規策定 B3	67
		未作成・無回答	351
		作成率(%) (B1+B2+B3)/A	44.5

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・本人同意の確認方法

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、349 自治体 (68.2%)

が手上げ方式を採用している。逆手上げ方式を採用する自治体は、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。一方で、同意を要せずに名簿を共有しているのが 24 自治体 (4.3%)、名簿そのものを共有していないのが 10 自治体 (1.8%) となっていた。

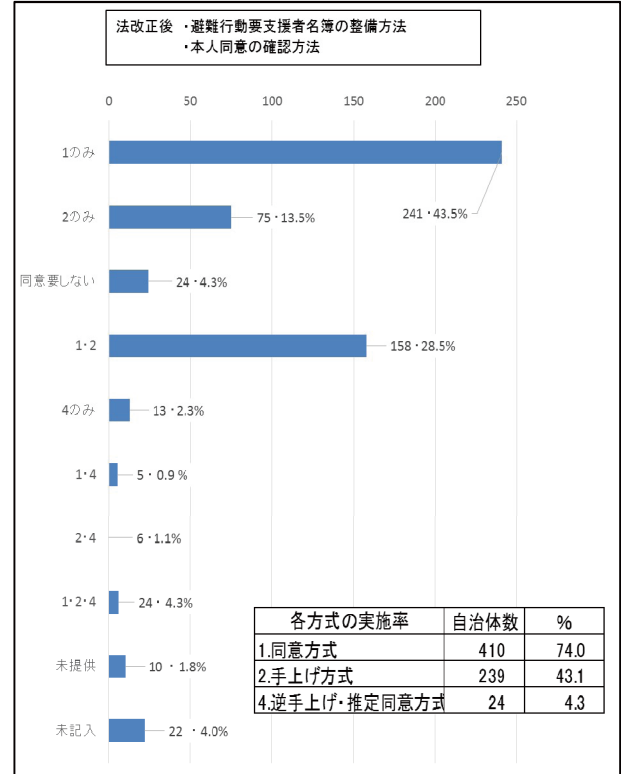


図 2 災害対策基本法改正後における避難行動要支援者名簿の整備方法・本人同意の確認方法

(3) 避難行動要支援者名簿の捕捉率・共有率、個別計画の作成率

避難行動要支援者名簿の捕捉率（掲載される人数の人口に占める割合）は、概ね 10%前後に集中していたが、20%以上を占める自治体も見られた。

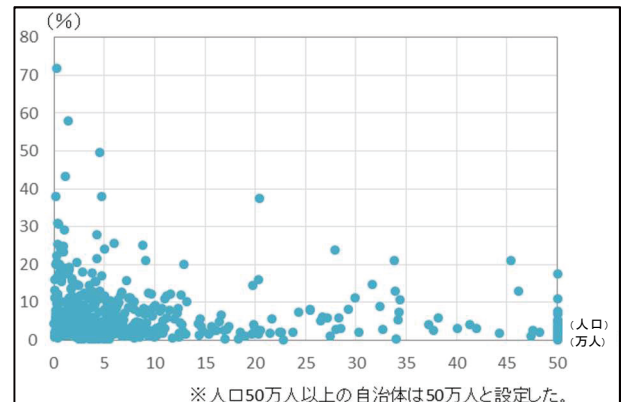


図 3 避難行動要支援者名簿の捕捉率（対人口比）

避難行動要支援者名簿の平常時から共有率（外部に提供される人数の掲載される人口に占める割合）は、自治体により相当の差異があった。100%として掲載者全員に同意を得ている自治体、0%として全く外部提供していない・できていない自治体も多く見られた。

本来であれば、名簿の対象要件に該当する者全員が掲載者、そこから不同意者を差し引いた結果、本人から同意を得て外部提供する者となる。しかしながら、自治体の名簿作成過程において、名簿に掲載する者＝本人から同意を得て外部提供する者となっている可能性も指摘される。

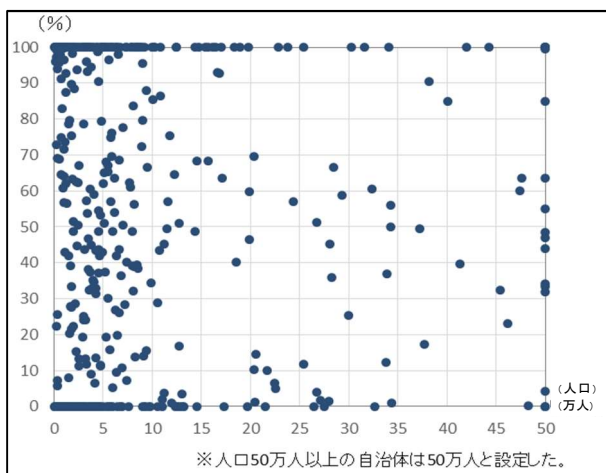


図4 避難行動要支援者名簿の共有率（対捕捉人数比）

個別計画の作成率（個別計画が作成された者の名簿掲載者に占める割合）についても、自治体により相当の差異があった。100%として掲載者全員の個別計画を作成している自治体については、名簿に掲載する人数＝個別計画作成者数となっている可能性がある。

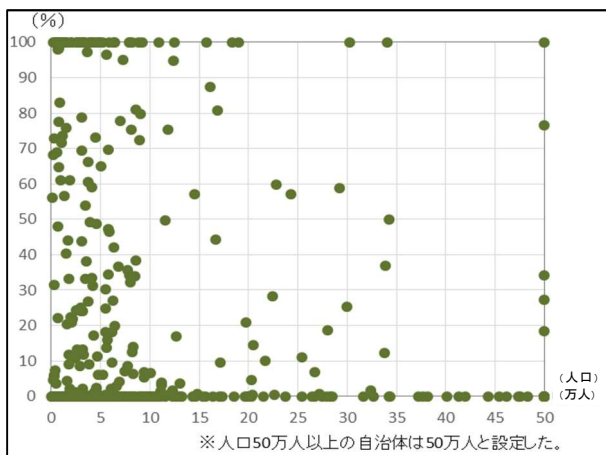


図5 個別計画の作成率（対捕捉人数比）

(4) 避難行動要支援者名簿整備の担当課

調査時点（平成28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った。特に、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った。この要因としては、災害時要援護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。

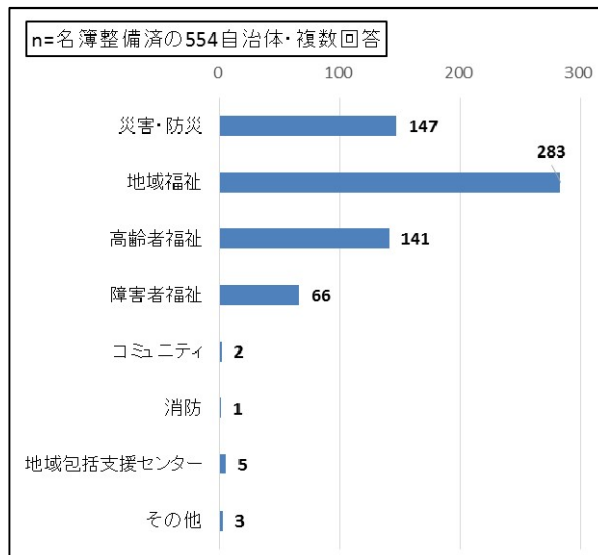


図6 避難行動要支援者名簿整備の担当課

(5) 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例示がされており、要介護認定や各障害の等級が細かく示されている³⁾。本調査では、便宜上、身体、知的、精神など障害の類別の選択肢とした。

その結果・表2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割を越えてはいるものの例示をそのまま準用していない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は4割を越えており、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。

自ら掲載を希望した者については、3.(2)本人同意の確認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自ら掲載を希望するとして申出することが必要になる。

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、滞在期間が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2 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		

(6) 避難行動要支援者名簿の管理方法

名簿整備済みの 554 自治体を対象に、管理方法について調査した。(複数回答可・表 3) 最も多いのは、紙媒体による管理 (384 自治体) となっている。取組指針では、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) を活用する自治体は半数を越えていた。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。

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、浸水想定域等の危険区域居住者など、災害時においては地理的要件に左右されることも多くなっており、今後さらに増えていくことも考えられる。

表3 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

(7) 避難行動要支援者名簿の外部共有先について

名簿整備済みの 554 自治体を対象に、整備後の外部共有先について調査した。(複数回答可・表 4) なお、3. (2) の整備・共有方法において、未共有、未記入とした 32 自治体は予め指標から除いた。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同意の有無についても確認した。

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。

3. (2) 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。

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。

表4 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	43	41	95.3	0	2
協力事業者 (ライフライン・新聞・飲食等)	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

4. まとめ

災害対策基本法の改正によりの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。また共有している避難支援関係者は多くいるが、自治体による差異が大きく、地域で有効に活用されているか疑問がある。

また、地域との名簿情報の提供・共有には、個人情報保護の観点でのリスクもあることから、地域から拒否されてしまうことがある。その一方で、災害時の観点だけでなく、福祉分野やコミュニティ分野など様々な事業との関連が深くなる。一つの部局のみでなく、庁内協働・地域間連携の取組みが重要と感じる。そのため、今後は、避難支援活動の中心を担う自治会・自主防災組織の活動の実態を調査することが必要であると考えられる。

さらに、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報告では、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、自治体の実務に関する課題の抽出も必要と考える。

参考文献

- 1) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：「災害時要援護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一災害時要援護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/hisaisiyagousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>, 2013 (2017.6.20 閲覧)。
- 4) 総務省消防庁：「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2507/250705_1houdou/01_houdoushiryou.pdf 2013 (2017.6.20 閲覧)