

《6》 自助・共助・公助に関する取組 福祉、医療に関する備え

① 地域ぐるみで災害対策（災害時要援護者支援の取組）

執筆

角皆 奈央子

健康福祉局地域福祉部福祉保健課

1 はじめに

地域の中には、災害発生時の避難行動などに対応することが難しく、また、その後の生活に様々な困難が予想される高齢者や障害者等の災害時要援護者（以下、要援護者）が暮らしている。

過去の災害においても、被災者全体に比べ、要援護者の被災率が高く、要援護者に配慮した避難を行うための情報伝達が十分に行われなかったことや要援護者に対する安否確認が円滑に進まなかったことなどの課題が指摘されている。

内閣府の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」によると、平成23年の東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約

6割であり、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。

このような状況を踏まえ、平成25年6月に「災害対策基本法」が改正される。「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村長に義務付けられ、平時と災害発生時それぞれの情報提供について規定された。本市においても、より一層の取組の推進が求められている。

2 本市のこれまでの取組

① 「自助」、「共助」、「公助」について

本市では、災害での被害を最小限に抑える「減災」にむけた取組が重要と考え、「自助」、「共助」、「公助」の考え方に基づく減災を推進してきた。

「自助」とは、生活物資の備蓄、家具等の転倒・落下対策など、自らが自分・家族を守る備えや行動。「共助」とは、自治会町内会など町の防災組織の訓練、地域防災拠点の避難所開設・運営訓練、災害時要援護者支援の取組など、近隣の皆さんで互いの安全・安心のために協力しあう地域活動。「公助」とは市・区をはじめ、国・県・警察といった公的機関が、日頃から防災・減災に向けて行う取組や発災時に行う救助活動等の災害対応のことである。

阪神・淡路大震災や東日本大震災等の事例検証によると、災害発生時、特に発災直後は、行政、つまり公助が十分に機能せず、自助や地域で助け合う共助が果たす役割が大きいことが報告されている。災害時における安否確認、避難生活支援等の取組に

は、共助の力が不可欠であり、行政としても、日頃からの地域と要援護者の間での関係づくりを支援することが大切である。

② 災害時要援護者名簿について

(1) 災害時要援護者名簿とは
本市では、要援護者のうち、特に自力避難が困難と想定される対象者について、「災害時要援護者名簿」を作成している（災害時要援護者名簿は、災害対策基本法により定められた「避難行動要支援者名簿」に相当する）。

名簿に掲載する者の範囲及び記載事項は、次のとおり本市防災計画に定められている。

● 災害時要援護者名簿に掲載する者の範囲
在宅で、次の条件のいずれかに該当する方

ア 介護保険要介護・要支援認定者で(ア)～(ウ)のいずれかに該当する方

(ア)要介護3以上の方

(イ)一人暮らし高齢者、または高齢者世帯でいづれもが要支援または要介護認定の方

(ウ)認知症のある方(要介護2以下で、日常生活自立度がⅡ以上の方)

イ 障害者総合支援法のサービスを支給決定を受けている身体障害者、知的障害者、難病患者

ウ 視覚障害者、聴覚障害者及び肢体不自由者のうち身体障害者手帳1～3級の方

エ 療育手帳(愛の手帳) A1・A2の方

●災害時要援護者名簿の記載事項(7項目)

ア 氏名

イ 住所又は居所

ウ 生年月日

エ 性別

オ 電話番号その他の連絡先

カ 災害時要援護者の安否確認、避難誘導、救出救助等の

支援活動を必要とする事由

キ その他災害時要援護者の

支援活動の実施に関し市長が

必要と認めるもの(本市にお

いては緊急連絡先)

(2)災害発生時における名簿提供

区災害対策本部は、防災計画等に定めるとおり、自主防災組織等と連携し、要援護者の安否確認等を実施する。

災害発生時には、災害対策基本法及び市個人情報保護条例に基づき、「人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」に該当する場合、保有している要援護者名簿を、安否確認・避難誘導・

救出救助等の必要に応じて、関係機関職員や自主防災組織等に提供する。

災害時に名簿を提供した場合においても、提供された側に「名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」という災害対策基本法上の秘密保持義務が発生するため、適正な取扱いに留意する必要がある。

(3)平常時からの自主防災組織等への提供

名簿は、いざというときの円滑かつ迅速な避難支援等の実施に結びつけるため、平常時から避難支援等関係者等に提供することが求められている。

本市では、消防局司令課に要援護者情報を提供している他、地域の自主防災組織等に

よる取組を重視し、協定を締結した自治会・町内会等に、次に示す2方式のいずれかにより、平常時から名簿を提供している。

提供した名簿は、対象者への訪問等を通じた関係づくり、日頃の声かけや見守り、災害に備えた対策の検討、要援護者も参加した避難訓練の実施、マップづくり等、災害時に備えた日頃からの顔の見える関係づくりに活用されている。

ア 同意方式

区役所から対象者へ、自主防災組織等に提供する名簿への登録について同意確認を行い、同意があった方の個人情報(名簿)を提供する方式。

同意の意思表示を書面で確認するため、名簿提供後の個別訪問等の活動に理解を得やすいという利点がある反面、同意者の割合から、情報提供する対象者の割合は概ね3～5割であり、支援の必要性が高いにもかかわらず、同意確認の通知に返信がなく、意思確認ができない場合がある。

イ 情報共有方式

区役所から対象者へ、自主防災組織等に提供する名簿への登録についての事前通知を行い、拒否の意思表示がない限り、個人情報(名簿)を提

供する方式。

拒否者の割合から、情報提供する対象者の割合は概ね8～9割であり、同意方式と比較して、より多くの要援護者を把握できる。一方で、本人による同意の意思表示を前提としないため、名簿提供後の個別訪問等の活動に改めて説明を要する場合がある。

(4)取組の経過

平成28年7月末時点で、情報共有方式が270団体、同意方式が691団体、その他の地域独自の要援護者支援の取組が1,225団体となり、合わせて、2,185地区と市内の約7割の地域で、災害時要援護者支援の取組が実施されている。

本市においては、以前から地域の自主的な支えあいの活動として、自ら名簿登録を希望する人を募ることにより災害時に支援を必要とする要援護者の名簿を作成する手上げ方式や、その他独自の方法で要援護者把握の取組が進められてきた背景がある。

それを踏まえ、同意方式による事業開始、情報共有方式の導入等、現在に至るまでの本市における要援護者支援の取組の経過について振り返る。

ア 平成18年度
災害時要援護者支援ガイド
の作成

地震など災害の際に要援護者を地域ぐるみで守っていくために、災害に備えた事前の心構えや準備、支援者となる人たちの理解、避難場所に必要な配慮などをまとめた。

イ 平成19年度
モデル区で事業開始（8区
（順次拡大））

内閣府による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に基づき、横浜市個人情報保護審議会の了承を受け、モデル区8区で同意方式により事業を開始した。

ウ 平成21年度
18区に事業展開
全18区に事業を拡大。モデル事業による実績や課題を踏まえ、持続可能な事業手法や費用対効果のある行政の支援策等について検討

エ 平成22年度
情報共有方式導入に向けて検討開始
地域の自主的な取組を尊重し、地域が必要とする場合の選択肢の一つとして、新たな方式（情報共有方式）の検討を開始する。

オ 平成25年度
情報共有方式の導入（震災
対策条例改正）

要援護者支援の取組をさらに広げていくために、平成25年2月の横浜市震災対策条例全部改正により情報共有方式を導入。「同意方式」に加え、「情報共有方式」も選択できるようにする。

平成19年度から同意方式での取組支援を進めてきたが、同意率が3〜5割程度であり、なかなか要援護者の把握が進まない、要援護者を把握するきっかけ（情報）が十分得られないため、さらなる情報提供をしてほしい、といった声を受け、横浜市震災対策条例を全部改正し、行政が保有する要援護者の情報（名簿）を、本人からの拒否の意思表示がない限り、区役所と協定を締結した自主防災組織に提供できる根拠となる規定を盛り込んだ。

これにより、地域の希望により、従来から地域で取り組んでいる方式のほか、情報共有方式も選択できるようになったが、情報共有方式による取組を強制するものではなく、あくまでも地域の選択肢を増やすための制度改正であった。

平成26年度
災害対策基本法改正
災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の

作成が市町村長に義務付けられ、平時と災害時のそれぞれの情報提供について規定される。これに伴い、本市の要援護者名簿を避難行動要支援者名簿として位置付け、提供する名簿記載項目を現行の7項目に改正。

東日本大震災が残した法制上の課題は多く、緊急を要するものは平成24年に行われた災害対策基本法の改正により措置されたが、引き続き検討すべき、とされた課題が残った形での改正であった。

それぞれの課題に対し検討が行われ（災害時要援護者対策については、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設置）、平成25年に東日本大震災後2度目の大規模な改正が実施され、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村長に義務付けられるとともに、平時と災害時のそれぞれについて避難支援者に名簿情報の提供を行うための制度が設けられることとなった。

本市の災害時要援護者支援事業へは、一部の名簿記載項目が変更になるといふ影響があったが、事業実施にあたって、地域のこれまでの取組を尊重し、それぞれの実状に合った取組の支援を進めてい

くという方針に変更は生じていない。

③ 特別避難場所について
地震等の大規模な災害が発生した場合、家屋の倒壊等により自宅に戻れず、避難生活を送ることになる市民が発生することが予想される。

図1のとおり、本市では、防災計画において、在宅で生活をしている高齢者、障害者等の要援護者への配慮として、地域防災拠点等の一般の避難所では、専用スペースを確保し、物資等も優先的に配布することと定めている。

また、そのような配慮があっても地域防災拠点での避難生活に適応できない要援護者のための二次的避難場所として、平成9年から「特別避難場所」を防災計画に位置付け、施設所在地の区役所と社会福祉施設などの施設との間で協力協定を締結している。

協力協定では、避難場所の開設や運営に関する事項を定め、避難生活に必要な食料、水、生活用品を応急備蓄物資として横浜市の負担で整備している。

② 開設の基本的なルール
特別避難場所は、区災害対策本部長（区長）から協定締結施設あてに開設要請を行

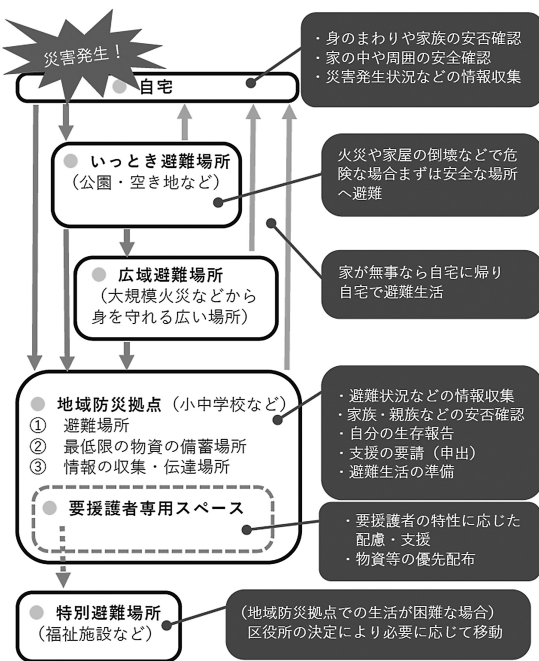


図1 発災時における在宅要支援者の避難体制

い、開設される。

特別避難場所での受入れの決定は、援護の必要性の高い者を優先して、区本部長が決定する。その際、要援護者の必要とする援護の状態に応じて、各施設が保有する専門分野での支援のノウハウ等、施設特性に合わせて受入施設を決定する。

(3) 協力協定締結状況

本市では、平成28年7月31日現在、高齢者施設や障害者施設、地域ケアプラザ等、市内社会福祉施設のうち459施設で協力協定を締結している。施設種別ごとの協力協定締結施設数は表1のとおりである。

協定締結を開始した平成17年度当初は24施設であったが、毎年拡充が進んでいる。

3 今後の課題

より多くの地域で要援護者支援の取組を実施すること、実施地域での要援護者の把握数を増加させることが課題となっており、支援策の充実が求められている。

また、特別避難場所についても、協定締結施設や地域防災拠点等の要援護者専用ス

ペースの確保に努めてはいるが、支援が必要な状況は人によってさまざまであり、被災後の混乱の中で、個々の要援護者のニーズに十分に添えていくためには、さらに充実していく必要がある。

災害時要援護者支援事業は、大きな災害が起こるたびに新たな課題が生まれ、見直しが求められる。近年、全国各地で発生する災害の影響もあり、災害時における要援護者支援については、社会的関心や要請、対象者のニーズが高まっている。

熊本地震に関する新聞報道等では、特別避難場所の周知、要援護者の受入れ、要員の確保における課題等が指摘されている。また、国においても特別避難場所に関するガイドラインの改訂が行われた。

本市では関係課による「特別避難場所課題検討プロジェクト」を設置し、災害時に、真に必要な人が、迅速に特別避難場所へ避難できる仕組みづくりや、開設から受入れの決定までが円滑に行われるための平常時からの取組等、新たな課題について現在検討を行っている。

要援護者支援の取組については、平常時における取組、

発災時の安否確認・避難支援、避難生活支援、復旧期以降の生活支援等様々な段階における取組があるが、平常時から行政、地域、関係機関・団体等が様々な取組を重層的に進めるとともに、それぞれが連携し、災害時の対応に備えていくことが重要である。

特に、過去の大災害では、生き埋めや建物などに閉じ込められた人の大半が自助・互助により助けられている。発災直後の避難困難及び救出遅れに対応する支援や避難所生活での配慮など、災害の被害を最小限にするためには、地域の支え合いの力が必要不可欠である。

現在、本市でも、お茶会や趣味の会を楽しむことを通じて顔の見える関係を築いている地域や、向かい同士・お隣同士でグループを作り、安否確認や助け合いを行う仕組みを作っている地域、発災時に、タオルなどを玄関や門など外からわかるところに掲げてもらうことで、安否確認や救助を迅速に行う訓練を行っている地域など、さまざまな工夫をして防災に取り組んでいる地域がある。

今は何も取り組んでいなくても、まずは人を集め、できそうなことや地域で課題と

なっていることについて考え、訓練を積み重ねていくことで少しずつ人々の意識が醸成されていく。

そして要援護者自身も、地域の支え合いの輪に自ら入って関係づくりに取り組む、地域の防災訓練に参加するなど、できる範囲で地域の取組に参加したり関わったりすることが災害時に自身の命を守ることに繋がる。

今後も、災害対策基本法、横浜市防災計画及び横浜市震災対策条例に規定されている趣旨を踏まえつつ、地域の実情にあった取組が推進されるよう支援していくとともに、取組が全市域に広がることを目標に支援を進めていく。

表1 施設種別ごとの協力協定締結施設数

施設種別	協定締結施設数
高齢者施設	198
障害者施設	97
児童福祉施設	25
地域ケアプラザ	134
その他(救護施設・更生施設)	5
合計	459