

実被災地を対象とした災害時要援護者避難支援プランの策定*

The Formulation of Co-Support Plan for the Vulnerable People who are in Disaster-stricken Area*

松本美紀**・木村英樹***・二神透****・柏谷増男*****

By Miki MATSUMOTO**・Hideki KIMURA***・Tohru FUTAGAMI****・Masuo KASHIWADANI*****

1. はじめに

平成 16 年、梅雨前線豪雨による高齢者被災状況を踏まえ、内閣府は災害時要援護者の避難支援の重要性を指摘した¹⁾。全国市町村に対し、要援護者避難支援対策と対応した避難準備情報の発令および、支援体制を確立することを目的とした災害時要援護者避難支援プランの策定を求めた^{1)・2)}。

しかしながら、本プランを進める際、要援護者の個人情報への扱いが大きなリスクとなり、各都道府県・市町村での取り組みは困難を極めることとなっている。愛媛県では、現在 20 市町村の内、2 市町のみがこのプラン策定を施行している。1 市は内閣府の補助金を受け、国の取り組みの一環として市内における一部モデル地域においてこのプランを策定した。一方、1 町は、昔ながらの人間関係が構築されている地域であり、個人情報のリスクが低く、要援護者の情報を既に消防・警察などの行政機関が入手しておりプランの策定は比較的容易に行われた。

本研究事例となった新居浜市は、愛媛県第 3 位の人口数であり、対象となる要援護者はかなりの数を占める。そのため、個人情報の保護などの問題点および人口多数による地域の人間関係のあり方を考慮すると、プラン策定には困難を極めるものと考えられる。しかし、新居浜市は平成 16 年の台風災害により、浸水、家屋半壊・全壊などの被害にあった、実被災経験地域である。筆者らは、新居浜市では、この被災経験を踏まえ本プラン策定を地域住民の協力を得ながら推進することができると仮定し、地域住民に対しワークショップを実施しながら、災害時要援護者避難支援プランを策定したので報告する。

*キーワード： 防災計画、災害時要援護者避難支援プラン

**非会員、教修、愛媛大学理工学研究科

(愛媛県松山市文京町3、TEL089 927 9817

E Mail:mikim@nss.or.jp)

***非会員、理修、新居浜市役所総務部防災安全課

(愛媛県新居浜市一宮町1 5-1、TEL0897 65 4282

E Mail : 2509@city.niihama.ehime.jp)

****正員、学博、愛媛大学総合情報メディアセンター

(TEL・FAX089 927 9837)

*****フェロー、工博、愛媛大学理工学研究科

(TEL089 927 9825)

2. 災害時要援護者避難支援プラン

災害時要援護者避難支援プランの課題は、大きく3つに分類される。第1に要援護者の把握、第2に要援護者の支援者および災害時における避難方法の決定、第3に前述した2つの情報を地域に開示し、災害時の避難支援に活用する(なお、個人情報の取り扱いに留意する)である。

新居浜市における災害時要援護者となり得る対象者は約1万人である。全的に要援護者を把握し、さらに支援者を決定することは困難を極める。そこで、災害時要援護者避難支援プランは、最終的に全市域で策定する方針とし、現段階において、避難勧告対象地区からモデル地区を選定し上記3つの課題に従いプランの策定を試みた。

3. 災害時要援護者避難支援プラン策定の方法

新居浜市は、庁内の防災部局と福祉部局が連携し、災害時要援護者避難支援プラン(以下、支援プランとする)を策定するに至り庁内検討会を設置した。検討会では、支援プランの策定方針等を決定し、各課で分担することで、策定を進めた。検討会は、総括的役割である防災部局として防災安全課、消防本部、要援護者情報把握の役割である福祉部局には福祉課(障害者および民生委員担当)、介護福祉課(高齢者担当)さらに地域支援者を募り支援プランを推進していく地域代表である自治会と連携を図る役割として市民活動推進課(自治会担当)で構成された。

支援プラン策定の着手にあたり、愛媛県内各市町の支援プラン策定先進事例(久万高原町、宇和島市)から聞き取り調査を実施した。調査結果をもとに、検討会において支援プラン策定方針を決定した。支援プラン策定手順は、モデル地区を選定、要援護者の把握、要援護者の把握と同時に地域支援者への共助理解促進、要援護者1人に対し地域支援者(原則2名以上)を決定し、要援護者登録台帳(以下、登録台帳とする)を作成する、登録台帳の提供(災害時への活用)とした。支援プランの策定には、要援護者およびその支援者となる地域住民の協力が不可欠である。そこで、新居浜市市役所は、要援護者へのアプローチと支援者となる地域住民へのア

プローチの2つを同時に実施した。その流れを図-1に示す。

(1) モデル地区の選定

モデル地区は、平成16年台風災害時に被災経験があり、土砂災害防止法による警戒区域に指定されている西連寺自治会4区（以下、西連寺とする）を選定した。

(2) 要援護者の把握

内閣府が提示した、災害時要援護者避難支援プランガイドラインに例示された要援護者対象者範囲に従い、新居浜市における要援護者候補者を次のように定義した。

- a) 要介護保険の要介護3以上の居宅で生活する者
- b) 身体障害1・2級および知的障害療育手帳A
- c) 独居高齢者、高齢者世帯（ただし、高齢者条件は75歳以上とする）

上記a)~c)の該当者のうち、日常的に自立している、または家族等の介護があり地域支援の必要性が明らかでない、施設、病院等に長期入院している、に該当するものは候補者に含まれない。

福祉部局による要援護者候補者データの抽出後、要援護者情報の収集を実施した。要援護者情報の提供は、個人情報保護の観点から、要援護者候補者の意志に委ねられる。この情報収集方法とし、内閣府は、要援護者候補者から直接同意を得る「同意方式」、支援プランの説明をしながら、要援護者候補者が自ら情報を提供したいと希望する「手上げ方式」、地方公共団体の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た、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局が保有する要援護者情報を関係機関で共有する「関係機関共有方式」の3方式を提示している。愛媛県内の先進事例調査から判断し、このうち、「同意方式」と「関係機関共有方式」の併用を採択した。

要援護者候補者からの情報提供に対する同意は、アンケートにより実施した。アンケートは郵送法で行い、回収は封筒法で行った。返信がないもしくは同意を得られない、アンケート記入不備などの事情がある場合のみ、民生委員が要援護者候補者宅を戸別訪問し直接回収した。なお、回収にあたる民生委員は守秘義務に関する誓約書の提出を義務付けた。

関係機関共有方式の施行については、個人情報保護審査会へ諮問し、適当の旨答申を得た。

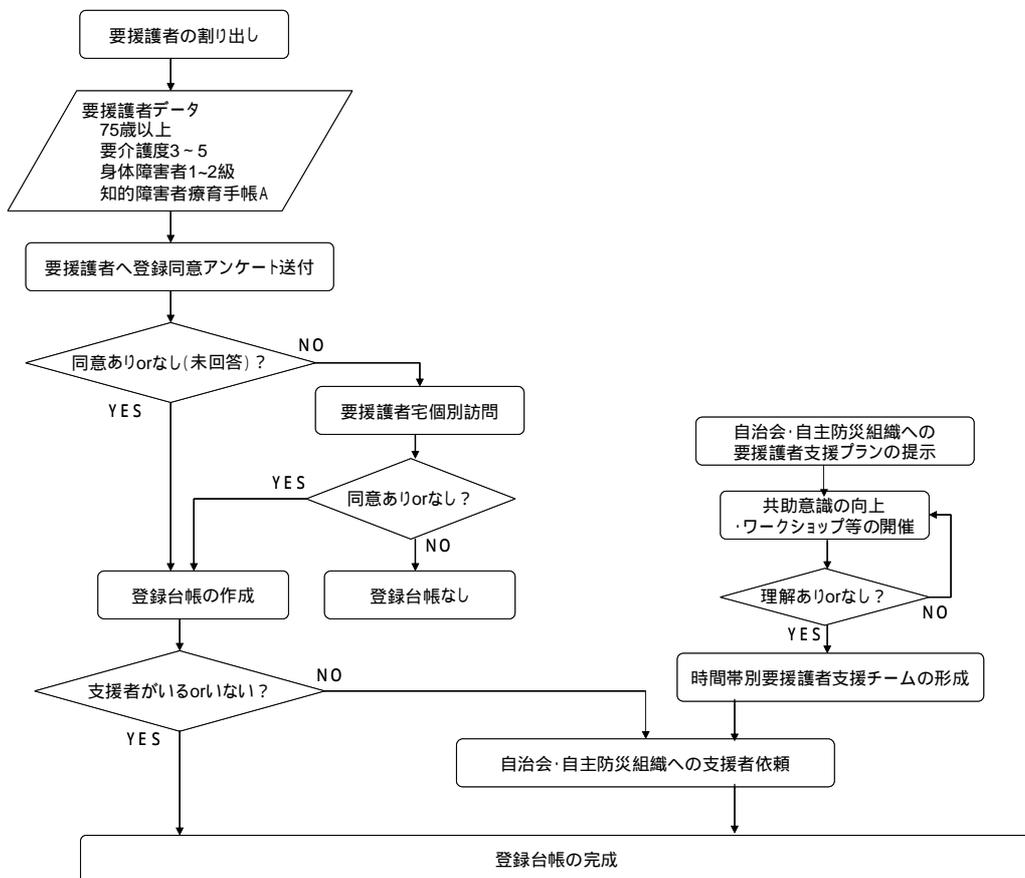


図-1 新居浜市における災害時要援護者避難支援プランのフロー

(3) 地域支援者への共助理解促進

要援護者の把握を進めながら、地域支援者となり得る地域住民への支援プラン協力依頼および共助理解の促進を目的としたワークショップおよび支援プラン説明会を実施した³⁾。概要を表-1に示す。

表-1 地域支援者を対象としたWS概要

開催日	テーマ
平成18年11月12日(日) プラン策定の取り組み前	講演:新居浜と南海地震災害 WS:平成16年のような土砂災害が起こったとき、要援護者を助けながら避難するにはどうするか。
平成19年1月14日(日) 要援護者リスト登録同意を得ていく段階	講演:防災計画 住民の生命を守る WS:避難支援プランの模擬作成と意見交換。
平成19年2月25日(日) 自治会で地域支援者を見つけていく段階	講演:災害時における避難行動の課題 WS:要援護者支援に関するシレンマゲーム/要援護者を避難させる途中、他の者の支援も頼まれた。これを引き受けるか?どうすれば解決できるか…など。
平成19年3月25日(日) 地域支援者決定の最終段階-リスト提供直前	講演:避難情報の伝達について WS:在宅時間調査で支援チームを作成してみよう。

(4) 地域支援者の決定および登録台帳の作成

同意の得られた要援護者候補者から提供された情報をもとに登録台帳を作成した。情報収集には、同意の得られた要援護者候補者に、登録台帳様式を送付し、回収した。

登録台帳に記載される地域支援者は、要援護者候補者自身が依頼し支援者となる住民から承諾が得られる場合は、その選定を委ねた。要援護者候補者自身またはその家族が地域支援者を見つけられない場合のみ、自治会および自主防災組織に、要援護者候補者の近隣で支援者となり得る住民を探してもらうよう行政から依頼した。その際、自治会・自主防災組織には守秘義務に関する誓約書の提出を義務付けた。要援護者候補者からの同意およびその支援者(原則2名以上)が決定した段階で登録台帳の完成とし、候補者は要援護者として登録される。

(5) 登録台帳の提供(災害時の活用)

庁内検討会の関係課、自治会、自主防災組織、民生委員、消防団および警察のみ、要援護者に関する登録台帳を提供する。民生委員へは福祉課を経由し配布。消防団への消防本部を経由し配布。それぞれ守秘義務に関する誓約書提出を義務付けた。外部への情報提供は、原則として紙媒体とし、複写およびパソコン入力を行わないこととした。また、提供の際には、支援プラン全体における情報伝達の流れおよび各団体の役割を説明し、特に自治会、自主防災組織は、市から発令された避難準備情報を地域支援者に伝達する役割を担うため、電話連絡網の整備を依頼した。この整備方法は地域住民に対するワークショップ内で行政から提案した。

4. 事例報告・考察

モデル地区となった西連寺には、56名の要援護者候補者が居住していた。56名の候補者を対象とし、情報提供の同意を得るためのアンケートを送付した。回収率は100%であった。「同意する」と答えた候補者は17人(35.7%)であり、「同意しない」は7人(12.5%)、回答不備が4人(7.1%)、また自立して生活しており支援不要と答えた候補者が28人(50.0%)であった。「同意しない」および回答不備の候補者宅に民生委員が戸別訪問した。聞き取りを行った結果、「同意しない」と回答した候補者のうち、5人は同居中の家族が支援することが可能であり、あとの2人は支援プランに同意した。また、回答不備の候補者のうち1人が家族で支援することが可能であり、残り3人は支援プランに同意した。よって、アンケートおよび戸別訪問により、同意が得られた要援護者候補者は、計22人であった。

22名の要援護者候補者に登録台帳様式を送付し、地域支援者の決定を行った。初期の地域支援者決定状況および登録台帳様式回収状況を表-2に示す。自治会(自治会長および役員)に、地域支援者が1名のみ、および支援者無しの要援護者候補者に対する地域支援者選定の依頼を行った。

ワークショップ最終回で、自治会に対し、支援プラン時に活用する(活用できる)連絡網および支援チームを模擬的に作成した。その手法を用い、現在、自治会役員が中心となり西連寺の小地区で地域住民を集め、地区別災害時支援チームを作る方向で検討中である。支援チームが形成されれば、これを元に地域支援者の連絡網を整備し、自治会・自主防災組織の中での災害時情報伝達体制をつくるのが可能である。今後、他地域で支援プランを実施する際、地域支援者はその支援チームから選定すると、この支援プランが実災害時に機能すると考える。西連寺において、支援チームはまだ確立されていないが、平成19年5月時点においてモデル地区西連寺では地域支援者が要援護者1人に対し2人決定し、登録台帳が完成した。

行政が想定している支援プラン実施後の災害時における情報伝達および避難支援の流れを図-2に示す。

表-2 地域支援者決定状況(平成19年2月時点)

	2人とも決定	1人だけ決定	支援者なし	台帳未提出
西連寺4区 登録者:22名	5名 (23%)	4名 (18%)	4名 (18%)	9名 (40%)

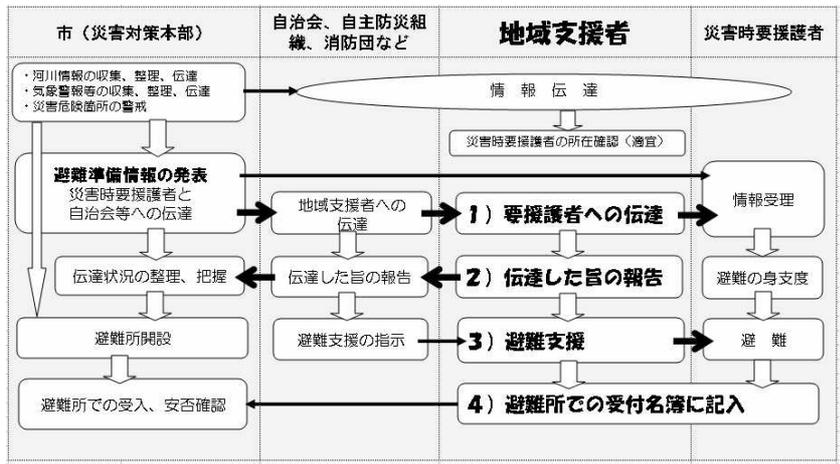


図-2 新居浜市における支援プラン策定後（地域支援者決定後）の情報伝達

5. まとめ

本事例において、要援護者候補者と地域支援者それぞれへの行政からのアプローチが災害時要援護者避難支援プランの策定をスムーズに進めることができたと思われる。支援プランにおいて地域住民の協力は不可欠である。今まで支援プランの最大の課題とされていた個人情報保護法にかかわる要援護者の情報提供に対する同意も重要であるが、災害時に実際に助けてくれる地域支援者がいるからこそ、その同意は得やすいと考える。つまり、地域支援者の支援プランへの理解がこの策定を成功させる鍵である。支援プランが災害時に機能するためには、避難所・医療設備など多くの課題が残っている。新居浜市

におけるモデル地区以外への支援プランの更なる拡充および、行政・他機関・地域住民の連携による支援体制の充実を目指したい。

参考文献

- 1) 内閣府：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，災害時要援護者の避難対策に関する検討会，2006．
- 2) 内閣府：災害時要援護者対策の進め方について（報告書），2007．
- 3) 松本美紀，ほか：実被災地を対象とした要援護者支援計画における共助意識向上について - 解決志向型アプローチ手法による一考察，土木計画学研究・講演集，Vol. 35，2007．