

早稲田大学審査学位論文

博士（人間科学）

福祉と防災の連携を中心とした
避難行動要支援者施策に関する研究

Study of the Support System for People Requiring Disaster
Evacuation Assistance Based on the Collaboration of
Welfare and Disaster Prevention

2020年1月

早稲田大学大学院 人間科学研究科

高橋 和行

TAKAHASHI, Kazuyuki

研究指導担当教員： 扇原 淳 教授

目次

第1章 研究の背景と目的	1
第1節 研究の目的と意義	1
第2節 避難行動要支援者対策の契機	4
第1項 災害時要援護者への対応・2015年ガイドライン	4
第2項 避難行動要支援者への対応・災害対策基本法の改正	5
第3項 今後の展開	7
第3節 避難行動要支援者施策及び福祉と防災の連携に関する体系的文献レビュー	8
第1項 キーワードによる検索	8
第2項 研究論文数の推移・分類及び学術的関心	14
第4節 本論文の構成	16
第1項 各章の概要	16
第2項 各章の関連性	17
第2章 避難行動要支援者名簿に関する法的検討	18
第1節 避難行動要支援者名簿の整備方法の変容と多様性	18
第1項 2013年の災害対策基本法改正前	18
第2項 2013年の災害対策基本法改正後	20
第2節 避難行動要支援者名簿の共有状況とその課題	22
第3節 避難行動要支援者名簿の活用状況とその課題	23
第4節 個人情報保護と活用について	25
第5節 本章のまとめ	27
第3章 全国市町村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	28
第1節 目的	28
第2節 方法	29
第3節 結果・考察	30
第4節 本章のまとめと提案	46
第1項 市町村自治体内部での取組	47
第2項 地域との協働	47
第4章 千葉県内市町村自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の状況とその分析	49
第1節 目的	49
第2節 方法	50
第3節 結果・考察	51
第4節 本章のまとめと提案	62
第1項 自治体職員の積極性・リテラシーの向上	63
第2項 避難行動要支援者施策に関連した地域の連携	64
第5章 避難行動要支援者名簿の共有・活用事例の分析：千葉県流山市	65
第1節 千葉県流山市における地域支え合い活動	65
第2節 名簿情報共有自治会の属性分析	71

第1項	目的	71
第2項	方法	72
第3項	結果・考察	73
第3節	千葉県流山市における地域支え合い活動に関する意識調査	74
第1項	目的	74
第2項	方法	74
第3項	結果・考察	78
第4節	本章のまとめと提案	96
第1項	避難行動要支援者名簿の共有・活用における優先度	97
第2項	当事者参加の重要性	97
第6章	福祉と防災の連携による取組事例の分析	99
第1節	目的	99
第2節	方法	100
第1項	災害時ケアプランの作成：大分県別府市	100
第2項	防災と福祉の連携促進モデル事業（1）：兵庫県丹波篠山市	103
第3項	防災と福祉の連携促進モデル事業（2）：兵庫県播磨町	106
第3節	結果・考察	109
第1項	災害時ケアプランの作成：大分県別府市	109
第2項	防災と福祉の連携促進モデル事業（1）：兵庫県丹波篠山市	118
第3項	防災と福祉の連携促進モデル事業（2）：兵庫県播磨町	124
第4節	本章のまとめと提案	129
第1項	行政・自治体の部門間連携の徹底	130
第2項	福祉専門職の積極的な関わり	131
第3項	福祉と防災の連携推進モデル	132
第7章	総合考察	134
第1節	各章のまとめ	134
第2節	地域実装モデル	136
第1項	当事者・地域の意識付け	136
第2項	地域の負担軽減	143
第3節	今後の支援の在り方に関する提案	147
第1項	地域福祉との一体化	147
第2項	福祉専門職によるケアプラン・個別支援計画での災害・防災対応	155
第4節	本研究の限界と展望	157
参考文献		158
本論文に関連した業績		165
謝辞		166

第1章 研究の背景と目的

第1節 研究の目的と意義

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、2011年の東日本大震災では、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¹⁾、いわゆる災害対策基本法に定義される避難行動要支援者に被害が集中した。近年発生している大規模災害においても、公助（国や地方自治体による対策）の限界を著しく超える事態が発生し、自助・共助による地域での避難支援活動の重要性が高まっている。

災害時の対応を最前線で担う市町村自治体には、2013年の災害対策基本法の改正により、これまで整備が推奨されてきた要支援者の存在や支援情報を把握するための災害時要援護者名簿について、避難行動要支援者名簿（これ以降、特にことわりがない場合の名簿とは、この避難行動要支援者名簿を指す）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含まれる情報は、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、災害発生時においては、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ている。地域の避難支援等関係者として、地域コミュニティや福祉関係者（自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員、地域包括支援センター等）が提示され²⁾、「自助・共助・公助」の役割分担のもと、各地域で包括的な避難支援の取組が行われている。

少子高齢化が急激に進む日本においては、防災に限らず、日常生活に様々な福祉ニーズを抱える人が増加している。地域では、少子高齢化、核家族化などを反映し、一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯が増加しており、認知症、孤立死、さらにその将来にある空き家問題等への対応が深刻な課題となっている。そのため、国の掲げる社会保障、社会福祉制度全般においては、地域包括ケアシステム³⁾、地域共生社会⁴⁾など、「自助・共助（互助）・公助」のキーワードのもと、こうした課題の解決に地域福祉が重要な役割を担っている。

災害時における避難行動の支援が必要となる高齢者や障害者は、日常生活で何らかの医療・福祉ニーズを有していることが多い。そのため、災害時に向けた地域での避難支援活動では、地域での要支援者の把握はもちろん、日頃の支え合いや訓練などを十分に行っておくことが求められる⁵⁾。

東日本大震災の被災地・宮城県石巻市において地域住民の健康を守り続けている長も「災害に強

い地域づくりとは、国のいうところの地域共生社会であり、地域包括ケアシステムが構築されることであることは自明のこと」と述べている⁶⁾。大規模災害が想定される今こそ、避難行動要支援者施策を災害時のみを意識した個別の施策として捉えるのではなく、地域福祉の延長線上に位置するものとして考える必要がある。福祉と防災が連携し、市町村自治体、福祉専門職それぞれの活動ではなく、地域の避難支援等関係者（自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員、地域包括支援センター等）を交えた包括的な体制構築が求められている。

福祉と防災の連携に関する理念や重要性が認識される一方で、市町村自治体及び地域には大きな課題があるとされている。市町村自治体では、要支援者の把握・更新方法、要支援者の存在を地域へ伝達する方法として、災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿があるが、その作成・共有などあらゆる面で地域の自主性に委ねられており、地域の熱意や特性により取組に差があるとされている⁷⁾。

地域では、住民間の助け合い・支え合いの重要性は理解されているものの、個人情報に対する過剰な意識、地域の担い手不足といった課題があり、十分な対応が図れていない可能性がある⁸⁾。また、近年では、多くの福祉分野で地域資源の活用が重要となっているが、類似の制度が重なり、限られた地域資源を効果的に活用できる状況とは言えない。

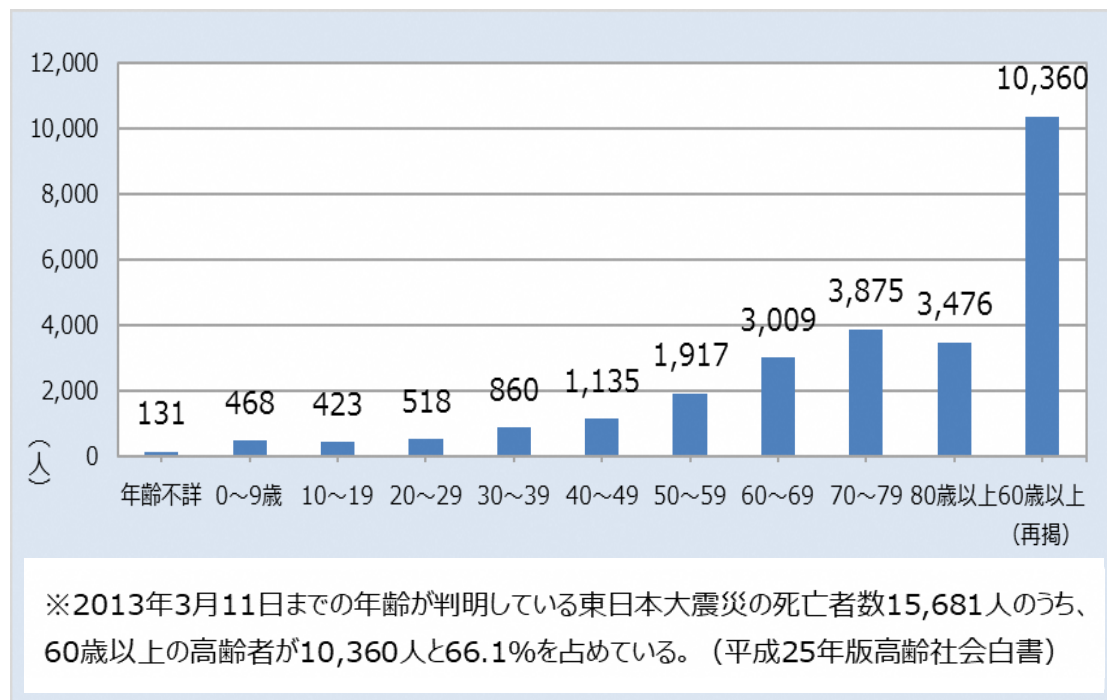


図1：東日本大震災における死亡者数及び年齢別区分⁹⁾

こうした課題の解決を目指して、本論文の目的を次の2つに設定した。1つめは、市町村自治体における避難行動要支援者名簿に関する実務の観点から、法的体系の整理を行う。そして、災害対策基本法、個人情報保護法に関連した避難行動要支援者施策の観点から、個人情報の共有、個人情報の保護と活用、管理手法といった運用面について、市町村自治体を対象とした質問紙調査を中心に考察する。

2つめは、地域における福祉と防災の連携に関する取組の分析である。避難行動要支援者名簿の整備だけでなく、地域でその情報をどのように活用するかといった観点から、名簿情報の共有範囲、共有内容、活用に関連した取組など、市町村自治体の事例を中心に考察する。

これら大きく2つの目的に照らして、筆者自ら市町村自治体職員として避難行動要支援者名簿の実務に従事した経験を踏まえながら、取組の活性化や地域資源の効果的な活用に資する地域実装モデルや今後の支援の在り方に関する提案を行うことを目指した。

なお、本論文では、自助・共助・公助の3つの構成要素から議論を進める。社会福祉学分野では、自助・共助・互助・公助の4つの構成要素のうち、この「互助」については地域や住民間の助け合い・支え合い、「共助」については介護保険制度を中心とした公的保険制度を位置づけていることが多い。本論文では、地域や住民間の助け合い・支え合いを最も重要視しているが、内閣府による「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」²⁾をはじめ防災及び災害対応の分野では、「共助」として位置付けられることが一般的である。そこで、本論文は防災・災害対応分野からの起点であるため、自助・共助・公助の3つの視点で展開していくものである。

第2節 避難行動要支援者対策の契機

第1項 災害時要援護者への対応・2015年ガイドライン

災害弱者としての災害時要援護者、避難行動要支援者対策を本格的に取り組むきっかけとなったのは、2004年7月に発生した梅雨前線豪雨、一連の台風等の風水害において、死者・行方不明者のうち65歳以上が6割と高齢者が大半を占めていたためである¹⁰⁾。特に、新潟県三条市では、五十嵐川流域での破堤や決壊などにより至る所で越水を引き起こし、浸水面積1,320ヘクタール、死者9人、重傷者1人、被害棟数10,935棟、被害世帯数7,511世帯の甚大な被害となり、死者9人のうち6人が70歳以上であった¹¹⁾。

内閣府は、避難勧告等の発令や高齢者等の避難体制の整備等の課題が明らかとなったことから、有識者等による災害時要援護者の避難支援に関する検討会を2004年に設置し、2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定した¹⁰⁾。検討会では、災害時要援護者（以下、「要援護者」と略す）の避難支援に関して、①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと、②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難なこと、③要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと、の3つが大きな問題点として指摘された。

そこで同ガイドラインにおいて、要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集・管理して災害時要援護者名簿を作成し、さらには、一人ひとりの要援護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。また、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として、「災害時要援護者支援班」を設け、消防団や自主防災組織、災害時要援護者と接する機会が多い福祉関係者（社会福祉協議会、ケアマネジャー、民生委員・児童委員、福祉サービス提供者）と連携を深め、災害発生時には、福祉関係者が構築しているネットワークを情報伝達に活用するよう求められてきた。

第2項 避難行動要支援者への対応・災害対策基本法の改正

2011年に発生した東日本大震災においても、犠牲者の過半数を65歳以上の高齢者が占め、障害者の犠牲者の割合も健常者と比較して、2倍程度と推計された¹⁾。こうした被災傾向は、過去の大規模な震災・風水害等でも共通していることから、災害発生時に自力で避難行動をとることが困難な人への避難支援の強化がより急務となった。

また、内閣府が東日本大震災で被災した市町村自治体に対して、避難支援の際に災害時要援護者に関する名簿の活用状況について調査した結果、名簿の未作成、地域に事前に提供していなかった等、避難支援の課題を抱える市町村自治体が見受けられた²⁾。こうした課題に対して、災害発生直後は現場が混乱することが不可避であるため、ネットワークを情報伝達に活用するためには、平常時から災害時要援護者に関する情報を共有しておくことが必要との提言もあった³⁾。

表1：主な災害関連史

主な災害・関係法令	
1995年（平成7年）	1月：阪神・淡路大震災
2004年（平成16年）	7月：三条市7.13水害 10月：新潟県中越地震
2005年（平成17年）	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）	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）	7月：新潟県中越沖地震
2011年（平成23年）	3月：東日本大震災
	6月：災害対策基本法の改正
2013年（平成25年）	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

そこで、東日本大震災での教訓を受けて、2013年には、災害対策基本法が改正され、上述のガイドラインも改定のうえ、避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針として示された²⁾。この法改正に伴い、災害時要援護者に代わり、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」として、要配慮者（改正法8条2項15号）が定義された。さらに、その要配慮者のうち、「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」として、避難行動要支援者（改正法49条の10）が定義された。

避難行動要支援者対策として、市町村自治体には、これまで整備が推奨されてきた災害時要援護者名簿を避難行動要支援者名簿として整備することが義務付けられた。この避難行動要支援者名簿に関する情報は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対して事前提供（外部利用）することが求められている。事前の外部利用に際した類型¹⁴⁾として、ア) 本人が同意した場合（積極的な同意がある場合と、消極的不同意がない場合を含む）、イ) 市町村の条例で外部利用を認めた場合、ウ) 市町村に設置された個人情報保護審議会において外部利用が可能と議決している場合、に認められている。また、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。（表2）

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、対応や判断が市町村自治体に全面的に委ねられ、東日本大震災の際、地域に事前に提供されることがなく、名簿情報が有効に活用されていなかった実態を踏まえて、具体的な類型・場面に応じた規定が設けられ、市町村自治体での制度推進が意図されたものである。

さらに、災害時、弱者に対しては、個別計画を作成することが望ましいとされている。個別計画では、自宅・避難所・施設を基盤に、いつものネットワーク→助け合う地域のネットワーク→医療支援やボランティアの順で稼働する。それが個別の弱者に対し、どのように稼働するかを具体的に考えておく必要がある¹⁵⁾。

表2：避難行動要支援者名簿を事前に外部利用する際の類型¹⁴⁾

法体系	名簿作成時	事前の名簿外部提供	災害発生直前及び発生直後
同意が得られた場合	市町村は、 同意に一切関係なく名簿を作成 することができ、 また、 しなければならない	同意が得られた場合（積極的な同意がある場合と、消極的不同意がない場合を含む）、外部利用ができる	市町村は同意にかかわらず、名簿を外部利用することができる
同意が得られない場合		市町村の条例で外部利用を定めた場合、外部利用ができる 市町村が設置した個人情報保護審議会が外部利用を認める議決をした場合、外部利用ができる	

第3項 今後の展開

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、多くの市町村自治体において安否確認に活用された。活用した市町村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¹⁶⁾。このように、避難行動要支援者名簿は平常時から避難支援等関係者に提供され、共有されていることで、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くため¹³⁾、市町村自治体は名簿情報を事前に配布・共有し、地域での共助力を高めていくことが求められている。

名簿情報の外部提供の目的は、自主防災組織・自治会等が避難行動要支援者を含めて、平常時から住民同士が顔の見える関係を構築する「きっかけ」「ツール」の意味合いも重要である。2013年の取組指針²⁾では、関係の構築・避難支援等関係者を拡大するための取組として、防災に直接関係する取組だけでなく、日常の様々な事業の中で避難行動要支援者が地域社会で孤立することを防ぎ、避難行動要支援者自身が地域に溶け込んでいくことができる環境づくり等が求められている。その取組や地域づくりの例として、地域おこしのための様々な事業やボランティアとの連携を含め、避難行動要支援者への地域行事への参加呼びかけや日頃からの声かけや見守り活動が挙げられており、地域福祉の活動と災害時の避難行動支援を同時に進めることが有効と考えられる。

第3節 避難行動要支援者施策及び福祉と防災の連携に関する体系的文献レビュー

第1項 キーワードによる検索

避難行動要支援者施策（災害時要援護者含む）、防災と福祉の連携に関連する文献を対象に体系的文献レビューを行い、先行研究の動向を整理した。データベースは「CiNii」を用いた。阪神大震災が発生した1995年から2019年8月までの間に公表された文献について検索を行った。検索日は2019年1月であった。

検索キーワードは、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」とした。また、本研究に結びつく代表的な防災に関するキーワードとして、「災害」、「防災」、「地域包括ケア」、「個人情報」を用いて検索を行った。

これらの検索結果から、重複する文献及び直接関連が見られない文献、会議の議事録、学会抄録集などを削除し、残った38件を整理した¹⁷⁻⁵⁴⁾（表3）。なお、雑誌の特集であっても、避難行動要支援者施策について分析がされている場合、市町村自治体の先進的事例について詳細な分析が行われている場合には対象に含めるものとした。

表3：検索キーワード及びヒット件数

キーワード①	キーワード②	Cinii
and 検索		
災害時要援護者	-	392
避難行動要支援者	-	58
災害	地域包括ケア	27
防災	地域包括ケア	5
災害	個人情報	107
防災	個人情報	27
合計		616

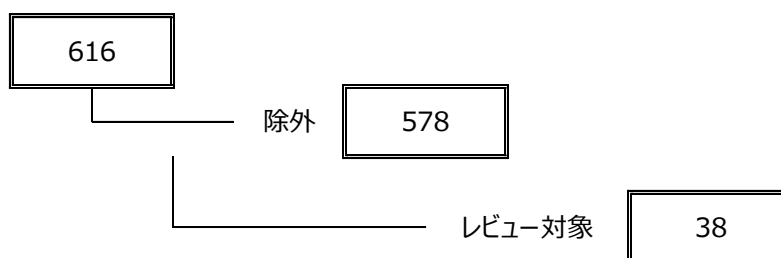


表 4：避難行動要支援者施策に関する体系的文献レビュー

論文名	著者	年	類別	結果
地域防災力の向上を目指した実践的研究：京都市北区における大学・地域包括連携協定の取り組みをもとに	後藤 至功	2016年	各自治体・地域における取組み事例	地域性を重視した防災対策の重要性が認識される中で、地域、行政と大学の協働により、避難所運営訓練や当事者が主体となった防災訓練を行った。今後も、防災対策をよりきめ細かい地域での特性等を意識して展開する必要がある。
シンクタンク・レポート 災害時要支援者対策の具体化に向けて：全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて	島崎 耕一，山田 美智子	2016年	各自治体・地域における取組み事例	シンクタンクの立場から全国自治体アンケート調査を行った。避難行動要支援者の作成は全国の自治体で進みつつあるが、地域への名簿提供に着手しているのは約4割、個別避難支援計画の作成は約3割の自治体であった。また庁内での横断的体制の構築は半数程度であった。
神戸市における災害時要支援者対策の概要（地域防災セミナー 災害時要支援者対策のあり方を考える：排除のない防災をめざして）	酒井 竜一郎	2016年	各自治体・地域における取組み事例	阪神大震災の教訓から防災福祉コミュニティの立ち上げを支援している。要支援者の名簿も作成することが主目的ではなく、地域で使ってもらうために、地域での防災活動を積極的に支援している。
障がい当事者の視点で考える防災（地域防災セミナー 災害時要支援者対策のあり方を考える：排除のない防災をめざして）	泥 可久	2016年	各自治体・地域における取組み事例	障害当事者の視点での防災を考えた時には、当事者の意識改革の必要性がまず重要である。地域の人のつながり、孤独は敵（自分をアピール）、危機管理意識を持つなどをあげ、積極的に地域に出ていくことが必要と述べた。
保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり（地域防災セミナー 災害時要支援者対策のあり方を考える：排除のない防災をめざして）	鎌田 あかね	2016年	各自治体・地域における取組み事例	高齢者などの要支援者のための地域ケアの促進や充実を目標として各団体、事業所、施設などが集まったネットワーク会議を開催し、協働の機会と取組みが生まれる場を作っている。
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	松川 杏寧，立木 茂雄	2015年	各自治体・地域における取組み事例	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を探索した結果、民生委員に対する信頼が非常に重要な要因であることが明らかになった。民生委員を中心に他機関で連携しつつ情報の収集と共有にあたることができるよう、各自治体条例や要綱を用いて対策を進める必要がある。
災害時要支援者の支援体制の構築に向けて（特集 支援の狭間をめぐる社会福祉の課題と論点）	八木 亜紀子	2015年	各自治体・地域における取組み事例	災害時における要支援者の支援体制を構築することは、その要支援者自身の支援することに留まらず、コミュニティ全体を災害に強くすると言える。

論文名	著者	年	類別	結果
災害時要援護者の避難に関する文献的研究	野口 代, 三好 真人ほか	2015年	各自治体・地域における取組み事例	災害時における要援護者の避難や避難所での生活に関する研究を年代、災害種別、要援護者の内訳、および研究の方法に焦点を当てて文献的に検討した。障害種別によって大きく支援ニーズは異なるが、要支援者を細分化した研究は少なかった。
災害時要援護者対策と個人情報の保護	島田 茂	2015年	個人情報の保護と共有のルール	災害対策基本法改正前の各自治体がそれぞれの条例判断、解釈によって積極的に要援護者名簿を作成し、共有すること評価されるが、平常時におけるセンシティブな情報を地域へ提供する際には、慎重な事前手続きを設けるべきである。
災害時要援護者である小児および障害児・者を持つ保護者の防災意識に関する調査	山本 愛美 ほか	2015年	各自治体・地域における取組み事例	災害時要援護者である子どもや障害児・者を持つ家庭を対象とし、居住環境や防災意識などの現状把握と問題点の抽出した。防災に関する取り組みや知識、意識は高く、災害が発生した際には、その声が確実に届くようなシステムとして災害医療コーディネーターの体制作りが重要である。
市町村に求められる災害時要援護者対策：災害時の生活機能支援の視点から	立木 茂雄	2014年	各自治体・地域における取組み事例	発災直後の10時間に限定すれば、避難移動に関するニーズがピークであり避難行動支援こそが支援の中核であるが、災害過程の進行に伴って、そのニーズは避難所での行動支援などに変化する。「災害時要援護者」を「避難行動支援者」としてのみ扱うのではなく、福祉避難所等の対応を考える必要がある。
要援護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	渋谷 美智子	2014年	各自治体・地域における取組み事例	避難行動や避難所での生活が難しい人に関わりを持つ機会が多いのは保健師であることから日頃の活動を大切にすべきである。また自身の防災意識の醸成と、どう避難・対応するのかを、住民、介護保険事業者、障害者サービス事業者などで共有しておく必要がある。
要援護者対応を意識した平時からの保健活動：「大規模災害における保健師の活動マニュアル」を踏まえて	松本 珠実	2014年	各自治体・地域における取組み事例	支援対象者について、介護や特定疾患等の公的支援制度活用者の名簿は、同意の取り方を検討すれば比較的容易に活用できる。しかし制度を認知できない人や声をあげられない人もいるため、医療機関、事業者、民生児童委員、地域組織との連携を進めて全体を把握する必要がある。
神戸市における災害時要援護者避難支援と保健師活動：「在宅人工呼吸器装着患者」と「不発弾処理における避難」の支援を中心に	田中 由紀子, 八尾 佳代子, ほか	2014年	各自治体・地域における取組み事例	在宅人工呼吸器患者の実際の避難支援を行ったうえで、災害に強い地域力（ソーシャルキャピタルの醸成）をもたせるためには、平常時より地域での共助を推進していく必要がある。地域診断を保健師のみならず保健・医療・福祉の関係者および地域住民を含めたネットワークで共有し、それを解決するための人材育成を行う必要がある。
要援護者避難支援に必要な地域の「共助力」を高める：住民による地区独自の災害時避難マニュアル作成	長谷川 理	2014年	各自治体・地域における取組み事例	地域に対して要避難支援者名簿の提供されても実際に支援が必要な人の情報が無いことや足りないこともあった。地域ぐるみでの「助け合い・支え合い」が必要不可欠と判断し、「連携」をキーワードに、民生委員による訪問での把握、マニュアルの作成などを進めた。
難病療養者への平時からの支援：長野県の災害時個別支援計画作成の取り組みから見えてきた保健所保健師の変化と課題	高橋 宏子, 奥野 ひろみ	2014年	各自治体・地域における取組み事例	難病療養者への災害対策における保健師の役割を探るため、難病担当を経験した14名の保健師に対してインタビュー調査を行った。ケアマネジャーや訪問看護師との連携、要支援者名簿を作成する市町村との連携、近隣者の理解や協力を進め安否確認や近隣住民の協力などの共助に発展させる、といったことが必要と考えられた。

表4の続き

論文名	著者	年	類別	結果
災害時要援護者の「共助」にかかわる人的資源：障害者本人と要介護者の家族に対するアンケート調査から	水野 映子	2014年	各自治体・地域における取組み事例	災害時に障害者や要介護者がどのような手助けが必要か近所の人が知っている割合は、それぞれ31.2%、61.1%であったが、それを近所の人知って欲しい割合はさらに高かった。地域での支援を可能にするには、平常時からの存在や支援の必要性を知らせる機会をつくることなどが必要と考えられる。
災害時要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案：神戸市の防災福祉コミュニティを事例として	松山 雅洋，林 春男ほか	2014年	各自治体・地域における取組み事例	神戸市の防災福祉コミュニティの事例から要援護者支援の在り方を考察したところ、支援の活動可能性を向上させる促進要因として、ソーシャルキャピタル、要援護者支援をすべきという意識、訓練、計画があることを明らかにした。
災害時要援護者の避難支援体制に関する一考察	柳原 崇男	2014年	各自治体・地域における取組み事例	災害時要援護者の避難支援に関して地域による取組み、共助による取組み、地域としての考え方について調査したところ、地域によってその手法や考え方から大きく異なっていることが分かった。
災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と「個人情報保護」に関する一考察：「個人情報保護条例」上の論点を克服するための法制度を考える	神山智美	2012年	個人情報の保護と共有のルール	災害対策基本法の改正前において、関係機関共有方式を用いた積極的な情報提供が進んでいない事実（個人情報の過剰な保護の実態）をふまえ、災害対策を進めるために、情報は何を目的として誰に共有されるのかを適切に説明したうえで、自治体独自の条例制定や個人情報審査会等の決議を経るなどの工夫をすべきである。
災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と「個人情報保護」に関する検討：「個人情報保護条例」上の論点を中心に	神山 智美	2013年	個人情報の保護と共有のルール	災害対策基本法の改正前において、自治体へのアンケート調査を通じて、関係機関共有方式を用いた積極的な情報提供が進んでいない事実を説いた。また福祉部局内の情報のやり取りだけでなく、連携が必要である。
全国の地域包括支援センターにおける災害時支援と防災・減災に関する調査	田原 美香，北川 慶子ほか	2012年	各自治体・地域における取組み事例	地域の要介護高齢者情報の把握や消防、医療・保健・福祉等関連諸施設・機関との連携等、地域包括支援センターに最も期待されている被災者と支援をつなぐ差配（マネジメント）機関としての準備不足が明らかになった。背景には、地域包括支援センター職員の防災意識が低いという状況があった。
茨城県における地震に対する要援護者への保健所・市町村・訪問看護ステーションの被災予防と避難支援の実態調査	上岡 裕美子，伊藤 文香ほか	2012年	各自治体・地域における取組み事例	茨城県の訪問看護ステーションでは、マニュアルの作成はある程度行われているが、要援護者への避難場所・避難方法の指導など要援護者個々への取り組みは乏しいことがわかった。個別の避難支援計画作成や受け入れ先病院施設の確保のためにも保健所、市町村、複数の訪問看護ステーションが連携して準備することが必要。
災害時要援護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	山崎 栄一，林 春男ほか	2011年	個人情報の保護と共有のルール	自治体の要援護者の情報収集・共有のあり方（①担当部局・②要援護者情報の収集・共有の方式・③情報の共有範囲・④収集・共有における本人同意の有無）が多種多様なものとなっている。個人情報審査会や独自条例を制定しないまま、関係機関共有方式などで裁量を広げて対応すると法的違法リスクを抱えることになる。
高齢者の見守り・安否確認への個人情報活用のあり方を検討——東京都中野区+東京都杉並区（特集 自治体「情報」共有への論点）——（取材リポート 自治体「情報」をどう活かすか）	中野区・杉並区	2010年	個人情報の保護と共有のルール	要支援者の早期発見には日常的な見守りが必要、町会・自治会、地域団体、ボランティア、事業者がネットワークを形成して活動し、行政がハブとなって支援する仕組みが有効だと考えた。活動には要支援者の情報が不可欠のため、個人情報保護の措置を講じた上で、個人情報名簿を町会・自治会等に提供できる旨を規定した条例を制定した。

表 4 の続き

論文名	著者	年	類別	結果
地震発生時における住民の共助の意向の実態と関連する要因-地震による被災経験を持たない地域における調査-	市森 明恵, 尾野 美采 ほか	2019年	各自治体・地域における取組み事例	災害が起きた際の避難行動要支援者への支援意向をアンケート調査を通じて約4000人に調査した。災害時における共助の意向を有することおよび避難行動要支援者を助けようとする意志を有することには、災害時のことを考える機会を日頃から持つこと、平常時から住民同士の交流を深める機会をつくる必要があることが示唆された。
災害時における避難行動の現状と課題	鍵屋 一	2019年	各自治体・地域における取組み事例	福祉の事業者は日常的に要支援者と接していることから防災に関する活動を平常時から意識的に行うことで要支援者の自助、共助の力が高まるが、肝心の介護保険のケアプラン、障害者総合支援法の個別支援計画等には災害時の対応を記述する欄が無い。
大分県別府市 行政・地域・事業者らの連携による個別支援計画作成と訓練実施	村野 淳子	2019年	各自治体・地域における取組み事例	全国的に避難行動要支援者の個別計画づくりが進んでいない状況に対して、地域住民の善意に頼っていることが多く、要支援者や福祉関係者等との連携や行政の積極的関与ができていないことを指摘し、地域包括ケアシステムの活用により地域総動の重要性を述べている。
東京都杉並区「地域のたすけあいネットワーク(地域の手)」制度	坂本 達実	2019年	各自治体・地域における取組み事例	災害時の要配慮者支援について登録勸奨を個別に送り登録を呼びかけている。登録者へは民生委員等が個別訪問のうえ「避難支援プラン」を作成するとともに、各避難所で受け入れる体制づくりを図っている。
新潟県三条市 共助を主体とした災害時要援護者支援の取組について	佐藤 育男	2019年	各自治体での独自の政策立案・運用	避難行動要支援者を、介添え等の支援が必要な避難要支援者と、情報を伝達すれば自力で避難できる情報伝達支援者に分類し、自治会、自主防災組織、消防団等それぞれが支援に当たる対象・役割分担を明確にし実効体制を確保している。
福岡県久留米市「避難行動要支援者名簿」を活用した図上訓練：地域での“よりよい支援体制づくり”を目指した地域・行政協働の取組	川原 怜子	2019年	各自治体・地域における取組み事例	名簿情報を地図上に書き込み、要支援者の居住分布をもとに安全な避難ルートの検討を地域住民自らが行うワークショップを実施。安全な安否確認や避難誘導の方法を確認し、地域協力者間で共有する取組みを行っている。
兵庫県 ひょうご防災減災推進条例	野田 政裕	2019年	各自治体での独自の政策立案・運用	県・市長・自主防災組織の取組みを一層推進するための条例を制定した。県内市町が名簿情報を平常時から提供することを規定する条例制定を促したり、自主防災組織における個別支援計画の策定を促すことを目的としている。
山形県遊佐町 遊佐町災害対策基本条例	池田 源威	2019年	各自治体での独自の政策立案・運用	名簿情報の提供について条例で特別に定めることにより、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対して、遊佐町個人情報保護条例に規定する範囲で、平常時から名簿を提供できるように定めている。

表4の続き

論文名	著者	年	類別	結果
高次脳機能障害者と同居する家族の避難行動要支援者名簿に対する意識	水子 学, 高尾 堅司ほか	2018年	各自治体・地域における取組み事例	高次脳機能障害者と同居する家族の避難行動要支援者名簿に対する意識について面接調査により確認した。名簿の存在を認知していなかった家族が、7世帯のうち3世帯を占めた。また、避難行動要支援者名簿に対する対処有効性に関しては、周囲の他者からの支援への期待のあり方によって、肯定的認知と否定的認知がともに存在することが明らかになった。
避難行動要支援者の個人情報の取扱いに関する法制と課題-避難行動要支援者名簿の作成と共有を中心に-	中村誠	2016年	各自治体での独自の政策立案・運用	避難行動要支援者名簿においては、本人同意を得る手続き、同意を得られていない人の提供、避難行動要支援者名簿をどの範囲で共有するか、避難支援等関係者への共有範囲など、自治体の運用次第であり裁量が広い。避難行動要支援者の活動は、災害だけが目的であれば、関係者にとって活動しなければならないという必要性の認識が薄くなりがちである。他方、高齢者などの急病に備える見守り活動が日常的に必要であり、避難行動要支援者の支援活動と高齢者などの見守り活動を一緒に進めることが有効である。
災害対策と個人情報活用の課題 - 災害対策基本法と消費者安全法が示唆する政策展開 -	岡本 正	2015年	各自治体での独自の政策立案・運用	2013年の災害対策基本法改正により自治体は、避難行動要支援者名簿作成を義務付けられたが、平常時からの名簿情報の共有には、自治体が独自に新規条例策定や個人情報保護審議会を利用する必要がある。自治体で個人情報の利活用を推進するためには、個人情報の保護と共有に関する政策担当者側のリーガル・リテラシーの取得が不可欠である。
災害対策基本法改正による自治体の個人情報保護と共有の実務への影響	岡本正	2014年	各自治体での独自の政策立案・運用	災害対策基本法の改正では、わざわざ当然のことを確認的に法律で記載した趣旨がある。個人情報保護条例などの効果的な解釈運用方針が自治体の現場に浸透していない現実を踏まえてのことである。最低限の義務を課し、自治体の防災リーガル・リテラシーを担保すると同時に、引き続き自治体の創意工夫を求めていることが分かる。
避難行動要支援者対策における個別計画への地方自治体の関わりの実態と課題：東北地方の地方自治体を対象とした実態調査から	古山 周太郎	2018年	各自治体・地域における取組み事例	個別計画について、自治体による策定及び避難支援等関係者との協力の実態と課題を明らかにするためのアンケート調査及びヒアリング調査を行った。結果、①取組状況には差がある、②自治体の人手不足や避難支援等関係者との協力体制の未整備により積極的な役割を果たしていない、③一部の自治体では協力関係を築いていた。③は、将来的な地域福祉体制づくりにつながる可能性があると言言した。

表 4 の続き

第2項 研究論文数の推移・分類及び学術的関心

抽出した38件の論文を内容・発行年で分類した。その結果、2013年の災害対策基本法の改正前後を境にした「個人情報の保護と共有のルール」、「各自治体での独自の政策立案・運用」の2つの理論的研究と、「各自治体・地域における取組事例」を中心とした実践的研究に分けられた。

2つの理論的研究は、2013年の災害対策基本法の前後で件数が入れ替わっている。また、地域の実践に関連する「各自治体・地域における取組事例」は、2011年の東日本大震災以降の取組について調査・報告されたものであった。

表5：研究論文数の推移・テーマ分類

発行年	理論的研究		実践的研究	合計
	個人情報の保護と共有のルール	各自治体での独自の政策立案・運用	各自治体・地域における取組み事例	
2010	1			1
2011	1			1
2012	1		2	3
2013	1			1
2014		1	9	10
2015	1	1	4	6
2016		1	5	6
2017				0
2018			2	2
2019		3	5	8
合計	5	6	27	38

理論的研究のうち前者は、災害対策基本法の改正前に、個人情報保護法の規定と市町村自治体が考えるそれぞれの解釈基準に対して、評価と警鐘を掲げる主に法科学者≒政策評価者の視点であった。理論的研究のうち後者は、災害対策基本法の改正により、一定の基準が国から示された中で、市町村自治体の立場で自治体独自の上乗せ・発展した政策法務の展開に着目したものである。ここで示す市町村自治体の視点は、避難行動要支援者名簿の整備・共有の前提条件として、条例や制度に係る法的・管理的分野≒政策立案者の視点となっている。

一方の実践的研究の視点は、提供された避難行動要支援者名簿の活用、特に地域独自の見守りや避難支援活動といった取組に着目している。これは、地域住民の視点や市町村自治体の中でも保健・福祉といった住民サービスに係る分野⇨政策実施者の視点であった。

先行研究の分類の結果から、本研究では、筆者の市町村自治体職員としての立ち位置や経験も踏まえ、理論的な研究は勿論のこと、当事者や地域の避難支援等関係者、福祉事業者の現状や取組についても把握することを意識した。これまでの先行研究のように、どちらか一方の立場からの視点ではなく、制度全般の内面から実態を捉えることで、今後の推進方法を探求していく。

また、先行研究のなかでも、避難行動要支援者施策推進の点から、防災と福祉の連携事業^{27, 43, 44)}にも着目した。その理由として、筆者はこれまで市町村自治体職員として避難行動要支援者施策を推進してきたが、相手先となる避難支援等関係者（地域の避難支援等関係者（自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員、地域包括支援センター等が、地域福祉施策においても既に大きな役割を果たしていることを実感した。こうした経験から、日頃の福祉のネットワークを基盤に、防災の取組を連携させることが避難行動要支援者施策の推進に必要不可欠であると考えた。そこで、本論文では、福祉と防災の連携について述べる。

第4節 本論文の構成

第1項 各章の概要

本論文は、福祉と防災の連携を中心とした避難行動要支援者施策について、法的・制度的整理と検討に加えて、市町村自治体及び地域を対象とした質問紙調査と先進事例分析から、特に避難行動要支援者名簿の利活用とその課題について実証的に明らかにし、地域レベルでの実装モデルを提案することを目的とするものである。

第1章では、研究の背景と目的、先行研究について体系的文献レビューを行い、避難行動要支援者名簿の活用や地域での取組の現状について把握を行った。第2章では、避難行動要支援者名簿の法的検討や整備・共有・活用に関連する課題を整理した。

第3章では、全国の市町村自治体における避難行動要支援者名簿の整備・共有状況を明らかにすることを目的に、質問紙調査を行った。第4章では、千葉県内市町村自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用状況とその分析を行った。第5章では、避難行動要支援者名簿の共有・活用事例として、千葉県流山市の地域支え合い活動を取り上げ、住民、福祉事業者、難病・小児慢性疾患当事者を対象とする質問紙調査を行った。

第6章では、福祉と防災の連携による先進事例として、3つの市町村自治体を対象に、資料分析と合わせた実地調査を行った。

第7章では、第1章から第6章までのまとめと総合考察を行う。また、地域福祉の再構築と福祉と防災の連携の観点から、具体的な提案と改善事例を挙げ、地域レベルでの実装を目指す。

第2項 各章の関連性

各章の関連を図2に示した。第1, 2章では、文献レビュー及び法的検討によって課題を整理した。そこで明らかとなった課題に基づいて、第3, 4, 5章では、それぞれ全国レベル、都道府県レベル、地域レベルでの質問紙調査を行い、避難行動要支援者名簿の整備・共有・活用の現状と課題について検討した。第3, 4章は、市町村自治体を対象に、第5章は住民、福祉事業者、難病・小児慢性疾患当事者を対象に、市町村自治体及び地域の双方の視点での質問紙調査を行った。第6章では、これまでに得られた課題に対して、先進的な取組を行っている3市町村自治体を対象に実地調査を行った。最後に、第7章では、本論文のまとめとして、福祉と防災の連携に関する具体的な提案と改善事例について言及し、より多くの市町村自治体・地域での実装を目指した。

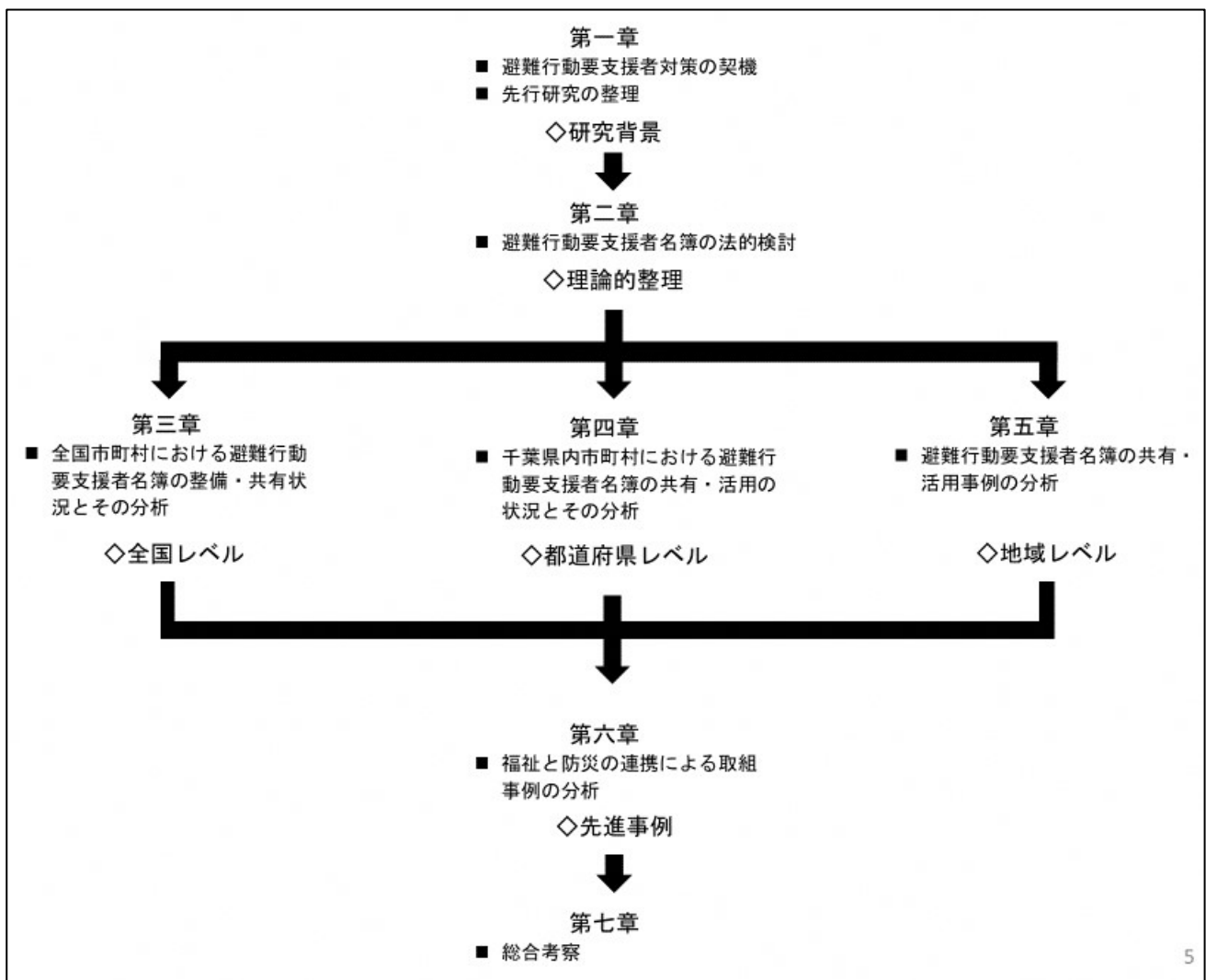


図2：本論文の構成

第2章 避難行動要支援者名簿に関する法的検討

第1節 避難行動要支援者名簿の整備方法の変容と多様性

東日本大震災での教訓を受けて、2013年に災害対策基本法が改正され、市町村自治体にはこれまで整備が推奨されてきた災害時要援護者名簿を避難行動要支援者名簿として整備することが義務付けられた。避難行動要支援者名簿の整備後の活用については、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、原則的に本人からの同意を得たうえで、避難支援等関係者に対して事前に共有（外部利用）することが求められている。

避難行動要支援者名簿の整備方法を検証するうえでは、本人同意の取得目的が重要になっている。法改正前においては、名簿作成が任意であったことから、整備そのもの（要支援者の情報を搭載すること）及び共有（名簿情報を外部利用する）という2つの目的で本人同意を得る必要があった。改正後においては、名簿の整備が義務付けられたことから、共有にのみ要支援者本人の同意を得ることが必要となっているが、本人同意の取得方法は市町村自治体の法解釈により多様な手段を採ることができる⁵⁵⁾。

以上のことから、2013年の災害対策基本法の改正により、市町村自治体の実務は大きく変容し多様性が生じている可能性がある。本章では、改正前後での比較を行いながら、その変容と多様性の課題について整理する。

第1項 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は、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手法が名簿の整備方法として提示されていた。この3つの方法のうち、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法は、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、市町村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¹⁰⁾。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⁴⁰⁾。

表6：要援護者情報の収集及び共有のための本人同意取得3方式

方式	概要	利点	欠点・課題
関係機関共有方式	個人情報保護条例において保有する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、 <u>要援護者本人の同意を得ず</u> に、関係機関等の保有する情報（住民基本台帳・介護保険被保険者台帳など）を活用して、名簿を作成共有する方式。	既に自治体等にある情報を活用することで、作成に係る負担は少ない。	本人の同意を得ずに目的外利用・第三者提供するという法的課題がある。
手上げ方式	要援護者登録制度について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。	実施主体（自治体等）の負担は少ない。	要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、十分に情報収集できていない傾向にある。
同意方式	要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。※ダイレクトメールや戸別訪問等にて同意を確認する方法も含む。	要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる。	対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難。

※参考文献¹⁰⁾をもとに一部改変

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、市町村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。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¹⁰⁾。

いずれにしても、整備及び共有のどちらの面においても、市町村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（2013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ているとされ、その取扱い方法は多種多様となっている⁵⁶⁾。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・自治体内部に限定するか、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合せにより成り立つことによると指摘している⁴⁰⁾。

第2項 2013年の災害対策基本法改正後

2013年の災害対策基本法改正前は、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、市町村自治体の自主的裁量の中で扱うことが課題となっていた。一方で、法改正後では、名簿の整備に当たり、市町村自治体内部での要介護高齢者や障害者等の情報を集約して利用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。

課題は外部との共有に限定されたが、市町村自治体の自主性に委ねられている点は依然として多い。まず、第1項での山崎らの指摘事項②④にも関連して、外部との共有の前提で一般的には本人同意を取得する必要があるが、法改正前と同様に手上げ方式や同意方式を活用することができる。また、市町村自治体独自の条例を制定するか、個人情報保護条例の規定を活用することにより、要支援者は自らの意思を十分に伝達しづらいとの前提で、積極的に拒否されない限り（「消極的な不同意がない」¹⁴⁾に同じ）は同意を得たことと見なし登録する逆手上げ方式（推定同意）を採用することも可能である。一方で、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提供することが有益であると判断した場合には、外部に提供することも可能となっている。

表7：避難行動要支援者名簿の本人同意取得3方式

方式	概要	利点	欠点・課題
手上げ方式	自治体内部で集約してリストアップした要支援者に加え、要件に該当していない登録希望者についても、平常時から外部と共有することに自ら同意してもらう。	実施主体（自治体等）の負担は少ない。	要支援者本人の自発的な意思に委ねているため、本当に支援が必要な人が同意できていない可能性がある。
同意方式	自治体内部で集約してリストアップした要支援者本人に直接的に働きかけ、平常時から外部と共有してよいか同意を得る。※ダイレクトメールや戸別訪問等にて同意を確認する方法も含む。	要支援者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる。	・対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難。
逆手上げ方式 （推定同意）	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されない限りは、外部と共有することに同意したと推定する方式。	高齢者や障害者等の自らの意思を十分に伝達できない・しづら い要支援者も登録できる。	・要支援者本人の意思を十分に把握・確認したとは言えない。 ・対象者数が増加し、支援が必要な人の判別・支援が難しい。

本人同意が絶対条件ではない … 個人情報保護条例の解釈等により、要支援者本人の同意を得ずに外部提供することも可能である。

※参考文献^{2, 55)}をもとに作成

次いで、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・児童委員、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、その共有範囲は市町村自治体の裁量次第となっている。

第 2 節 避難行動要支援者名簿の共有状況とその課題

市町村自治体に作成が義務付けられている避難行動要支援者名簿に関する取組について、総務省消防庁が 2018 年に行った「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」（2018 年 6 月 1 日時点）では、「避難行動要支援者名簿」は、97.0%の市町村自治体が整備を完了していた。また、平常時における名簿情報の提供先として、民生委員・児童委員が 92.5%で最も多く、次いで、消防本部・消防署 78.6%、自主防災組織 76.4%となっており⁵⁷⁾、地域の避難支援等関係者との連携が図られているように、一見して見受けられる。

しかし、この調査結果については、市町村自治体の内部組織である消防本部・消防署、非常勤特別職の地方公務員である民生委員・児童委員は別として、任意の組織である自治会や自主防災組織（災害対策基本法第 5 条 2 項）との間で、名簿情報の共有が十分に行われているかは疑問が残る。調査結果における提供実績は、多数の組織のうち一つの組織のみの提供に留まっている状態であっても「提供あり」と計上され、対象団体数に対する提供数や割合については不明である。

日経新聞の報道では、避難行動要支援者名簿の事前提供率は大半の市町村自治体が 5 割未満とされ、作成後の共有についての課題が指摘されている。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⁵⁸⁾。

また、松川らによれば、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、避難行動要支援者施策において情報を提供する住民側、収集する市町村自治体側どちらに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おり²²⁾、地域での避難支援の主体を担う自治会、自主防災組織への共有実態の検討が必要となっている。

第3節 避難行動要支援者名簿の活用状況とその課題

避難行動要支援者名簿の共有（外部提供）の目的は、自主防災組織・自治会等が避難行動要支援者を含めて、平常時から住民同士が顔の見える関係を構築する「きっかけ」「ツール」の意味が大きい。2013年の取組指針²⁾では、関係の構築・避難支援等関係者を拡大するための取組として、防災に直接関係する取組だけでなく、避難行動要支援者への地域行事への参加呼びかけや日頃からの声かけや見守り活動など、地域福祉の活動と同時に進めることが有効であると考えられる。こうした取組に係る先進事例は、地域や住民間の助け合い・支え合いを高める普及啓発事例として、行政からの避難行動要支援者名簿の共有に関する事例及び共有後における地域団体での名簿情報活用事例の両側面から取り上げられている。

行政からの避難行動要支援者名簿の共有に関する事例として、東京都中野区の地域支えあい活動や神奈川県横浜市のひとり暮らし高齢者「地域で見守り」推進事業などの独自条例の制定や個人情報保護条例の公益上特に必要がある事業との規定に基づき、行政・自治体が収集した個人情報・名簿情報を地域に提供し、日常からの見守りに活用する取組が報告されている⁵⁵⁾。

一方で、NHKにより行われた、首都直下地震の緊急対策区域及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では、個人情報の開示が壁となっているとの回答が約4割、支援者の確保が難しいとの回答が約7割となっている⁵⁹⁾。このことから、自治会や自主防災組織への名簿提供が十分に図られておらず、名簿を受け取ったとしても、地域での活動が十分に行われていない可能性があり、好事例を示しただけでは、地域の全体像は把握できていないと考える。

避難行動要支援者名簿の共有後における地域団体での名簿情報活用事例では、青森県三沢市における地域きずな支えあい事業等が紹介されている⁶⁰⁾。同事業では、地域に住む高齢者や障害者で、特に生活支援、健康支援、災害支援などが必要な人について、社会福祉協議会が主体になって、自治会、民生委員・児童委員が連携した見守りや支援体制の構築が図られている。南海トラフ巨大地震の被害が想定される田辺市、土佐清水市の2市町村自治体3つの自治会・自主防災組織に対して行われた避難支援や共助の取組に関するヒアリング調査では、防災に対する意識が高まり、地域ごとの課題に応じて様々な取組が行われていることが報告されている³⁵⁾。福井市国見地区では、高齢

化や過疎化の現状を踏まえて、住民自らが地域包括支援センター等と連携しながら、要援護者情報のデータベース化や地区独自の災害時避難マニュアルの作成が進められている³¹⁾。

ただし、これらの地域団体での活用事例に関して、三沢市では市が持つ避難行動要支援者名簿と、事業の実施主体である社会福祉協議会が持つ見守りを希望する者の名簿が十分に連携されていないことが、2018年に行った筆者のヒアリング調査により明らかとなった⁸⁾。田辺市、土佐清水市の事例においても、名簿情報の活用や名簿情報から一步踏み込んだ個別計画の作成といった取組には地域差があることが報告されている³⁵⁾。その一方で、福井市の要援護者情報のデータベースの作成事例では、名簿情報を基に地域独自の情報を付加しているなど、地域間によっても名簿情報の活用に違いがあることが考えられる³¹⁾。

また、こうした取組事例については、地域的偏りが課題と考えられる。特に、南海トラフ巨大地震などが想定される地域や高齢化・過疎化地域からの報告が多くなっている。これらの地域では、これまでの住民間のつながりが比較的強く、関係機関、民間事業者などの地域資源も限られていることから、地域の関係性を築きやすい可能性がある。

一方で、大都市とその近郊の地域は、個人情報に対する意識が高い、近所づきあいが希薄になりつつあるといった理由のほか、多様な機関・事業者が介在することが影響して、地域のつながりを築きにくい可能性も考えられる。大都市とその近郊地域には、団塊の世代が多く居住しており、高齢化の影響を今後より大きく受けることが確実である。また、首都直下地震や集中豪雨など自然災害のリスクも高まっていることから、当該地域での現状把握や日常の福祉活動との連携による防災対策が重要と考えられる。

第4節 個人情報の保護と活用について

避難行動要支援者名簿の共有には、名簿情報そのものが貴重な個人情報であることから、個人情報への十分な配慮が必要不可欠である。その一方で、孤立死の防止や災害時の支援につながる日常からの顔の見える関係づくりには、個人情報の共有が必要であり、個人情報の保護と活用のバランスを意識することが必要となっている。筆者はこれまで3か年にわたって、市町村自治体の職員として、避難行動要支援者名簿の実務を担当してきた。地域の避難支援等関係者の中心的な存在となっている自治会・自主防災組織においては、個人情報の保護と活用が最大の課題であった。

こうした地域の避難支援等関係者が直面する個人情報の保護と活用のバランスに関しては、災害対策基本法及びガイドラインにおいて、法規定による理念とより具体的な適正・安全な管理措置の双方を通じて示されている。

改正後の災害対策基本法（49条の13）においては、秘密保持義務として、名簿情報の不当な漏えいを防止し、もって要支援者等のプライバシーの保護並びに名簿制度の信頼性及び実効性の確保を図るため、名簿情報の提供を受けた者に対して守秘義務が課せられている⁶¹⁾。

ここで、秘密保持義務の違反、すなわち個人情報の悪用として危惧されるのは、守秘義務違反による秘密漏えいである。この義務違反に対しては、名簿関連の実務を担当する市町村自治体、共有先である消防、警察については、地方公務員法等において罰則規定が設けられている。一方、地域の自治会等においては、避難支援施策自体が善意に基づくものであるとされていることから、名簿情報の受領について過度な心理的負担を課し、「共助」による避難支援等の裾野自体を限定的なものとするのしないよう、災害対策基本法では守秘義務違反に対する罰則は設けられていない⁶¹⁾。なお、重大かつ故意または重大な過失により損害が生じた場合には、民事上の損害賠償が課される可能性もあるため、個人情報の保護については十分な注意を払う必要がある。

具体的な適正・安全な管理措置については、取組指針において、名簿情報の共有に際して、市町村自治体が地域の避難支援等関係者に対し、適正・安全な管理に関する具体的な事項を設けるよう記載されている。なお、具体的な事項として、施錠可能な場所への避難行動要支援者名簿の保管、避難行動要支援者名簿の提供先が個人ではなく団体である場合にはその団体内部で避難行動要支援者名簿を取扱う者を限定する、名簿情報の取扱状況を報告する、等が挙げられている²⁾。

以上のように、災害対策基本法では、個人情報保護に関する厳格な理念が規定される一方で、善意に基づいて活動する地域の避難支援等関係者に対しては、特段の罰則規定が設けられておらず、その心理的負担や過剰な意識への配慮がなされている。また、取組指針において市町村自治体を通じて地域の避難支援等関係者に求められている適正・安全な管理については、より具体的な方策を示すことで地域での活動が円滑に進むことが期待されている。また、市町村自治体が努力・配慮すべき具体的な方策が示されることで、地域の避難支援等関係者に丸投げされること無く、協働による避難支援施策の展開が求められていると考えられる。

第5節 本章のまとめ

本章では、避難行動要支援者名簿の法的・制度的検討を行った。2013年の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が義務付けられ、地域の避難支援等関係者への事前提供が求められるなど、市町村自治体の実務は大きく変革していた。先行研究及び各種報道資料から、避難行動要支援者名簿の整備・共有における課題や条例の解釈と運用方法に多様性があることを指摘した。また、名簿情報を活用した地域での活動について、有益ではあるものの、個人情報への意識や地域の担い手不足といった課題が生じている可能性を指摘した。

第3章 全国市町村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

第1節 目的

第2章第1節及び第2節では、避難行動要支援者名簿の整備に関する市町村自治体間の多様性及び名簿情報の共有に関する課題を指摘した。避難行動要支援者名簿の整備の実務では、災害対策基本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、市町村自治体間で大きな違いがあることが示唆されている。また、名簿情報を共有する課題としても、地域における個人情報受領に関する過剰な意識や担い手不足などが指摘され、地域での避難支援の主体となる自治会・自主防災組織といった地域の活動団体との共有が進んでいない可能性がある。

しかしながら、松川ら²²⁾、日経⁵⁸⁾、NHKの報告⁵⁹⁾にみられる、名簿情報の共有の課題については、避難行動要支援者名簿の関連実務の一側面を指摘したものであり、関連実務の全体を捉えて、課題を把握しているとは言えない。総務省消防庁の調査⁵⁷⁾においても、避難行動要支援者名簿の整備の有無、共有の有無について明らかにしたものの、提供・共有の数や割合については示されていない。

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研究では、実務を担う市町村自治体を対象とした報告はあまりなく、実務に関する課題の抽出も十分とは言えなかった。そこで、本章では、全国の市町村自治体を対象として、避難行動要支援者名簿に関する災害対策基本法改正後の運用状況と課題について明らかにすることを目的とした。

第2節 方法

調査方法は、郵送による質問紙調査とした。2016年1月現在の全1742市町村自治体（特別区を含める）を対象に、2016年2月から3月までの間で行い、回収数は633市町村自治体、回収率は36.3%であった（表8）。調査項目には、避難行動要支援者名簿及び要支援者1人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8：調査対象市町村自治体と回答状況

人口別区分	調査対象 市町村自治体数	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

第3節 結果・考察

(1) 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

災害対策基本法改正前（2014年3月末）と改正後の調査時点（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調査した。改正前の災害時要援護者名簿については、512市町村自治体（80.9%）が整備済みであった。その整備時期を分類すると、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の市町村自治体に対応しており、法改正による義務付けの前に多くの市町村自治体で整備されていたことが分かる（表9）。

図3に示した、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、整備済み市町村自治体数は、改正前の512（80.9%）から554（87.5%）へ増加していた。一方で、個別計画の策定済み市町村自治体は、282市町村自治体（44.5%）に留まっており、要支援者1人ずつに作成することの難しさを表している。

表9：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	整備済 市町村自治体数	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	

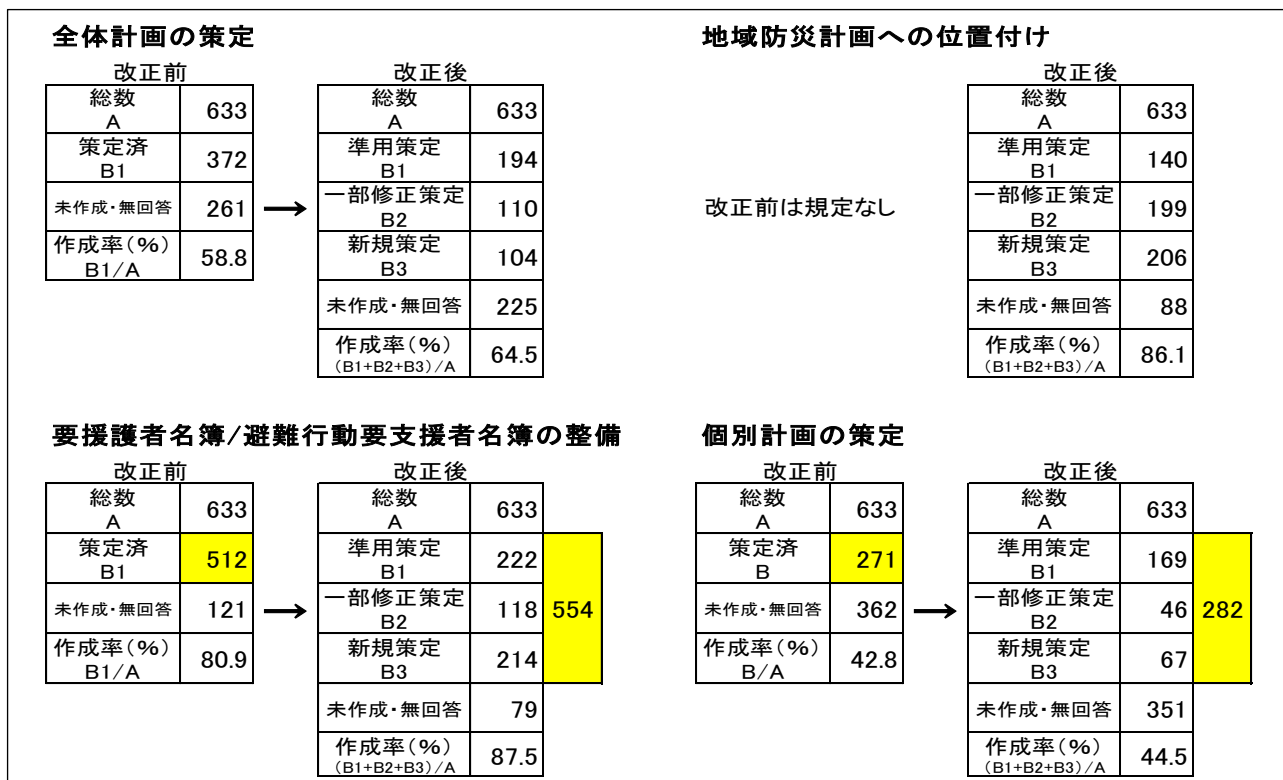


図3：2013年災害対策基本法改正前後における災害時要援護者名簿/避難行動要支援者名簿等の整備状況の変化

(2) 避難行動要支援者名簿の整備・共有方法

第2章第1節でも挙げたように、災害対策基本法改正前後では、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、市町村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、整備が義務付けられその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（図4）。

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市町村自治体のうち、最も多い方式は手上げ方式が160市町村自治体（31.3%）で、次いで同意方式と手上げ方式の併用が119市町村自治体（29.2%）であった。関係機関共有方式は、149市町村自治体（29.1%）が採用し、そのうち102市町村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

災害対策基本法改正後、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、名簿の整備に当たり、市町村自治体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ほぼ同様な方式であり、これまで市町村自治体の裁量で行ってきた方式が改正法に位置付け・義務付けされ、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、市町村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。

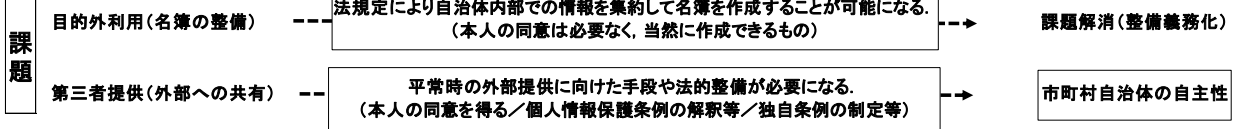
次いで、市町村自治体独自の条例を制定するか、個人情報保護条例の規定を活用することにより、要支援者は自らの意思を十分に伝達しづらいとの前提で、本人から積極的に拒否されない限り(「消極的な不同意がない」¹⁴⁾に同じ)は同意を得たことと見なし登録する逆手上げ・推定同意方式を採用することも可能である。逆手上げ方式を採用する一例として、中野区における地域支えあい活動の推進に関する条例が挙げられ、地域福祉の観点から日常での見守りを行うべく、地縁団体、民生委員・児童委員と名簿情報を共有している事例がある^{41, 62)}。

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等を考慮して、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。

法改正前：災害時要援護者名簿の整備・共有方法

法改正後：避難行動要支援者名簿の共有方法



1 同意方式	要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式(外部への提供についても同意を得る。) ※ダイレクトメールや戸別訪問等にて同意を確認。	もともと同意あり	1 同意方式	自治体内部で集約してリストアップした要支援者本人に直接的に働きかけ、平常時から外部と共有してよいか同意を得る。 ※ダイレクトメールや戸別訪問等にて同意を確認
2 手上げ方式	要援護者登録制度について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。(外部への提供についても同意を得る。)	もともと同意あり	2 手上げ方式	自治体内部で集約してリストアップした要支援者に加え、要件に該当していない登録希望者についても、平常時から外部と共有することに自ら同意してもらう。
3 関係機関共有方式	個人情報保護条例において保有する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、 要援護者本人の同意を得ず に、関係機関等の保有する情報(住民基本台帳・介護保険被保険者台帳など)を活用して、名簿を作成共有する方式。	もともと同意なし	同意を要さず	個人情報保護条例において保有する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、 要支援者本人の同意を得ず に、自治体内部で集約して作成した名簿を外部提供する。
			4 逆手上げ方式(推定同意)	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されない限りは、外部と共有することに同意したと推定する方式。
			未共有状態	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。

これまでの関係機関共有方式に関する課題

移行⇒同意方式

- 目的外利用・第三者提供どちらの課題も解消

移行⇒同意を要さず・逆手上げ方式・未共有状態

- 目的外利用の課題は解消される
- 第三者提供の課題に対する対応が必要

法改正前の実施市町村自治体数

- 災害時要援護者名簿の整備・共有方法
- 本人同意の確認方法

法改正後の実施市町村自治体数

- 避難行動要支援者名簿の共有方法
- 本人同意の確認方法

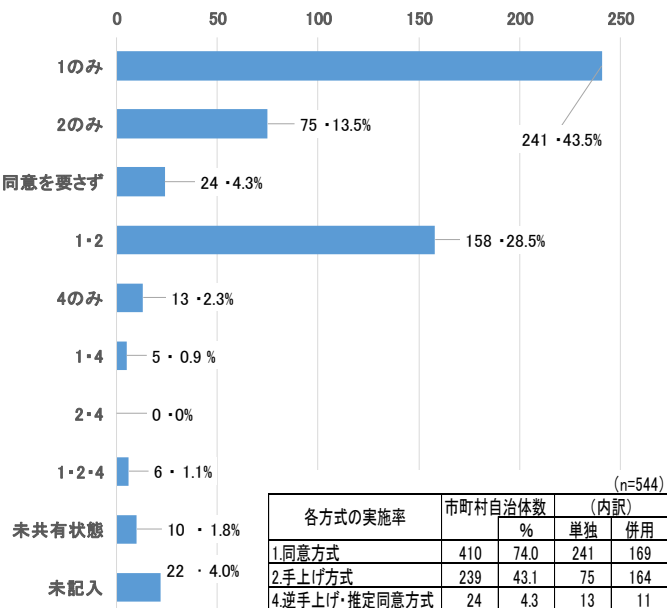
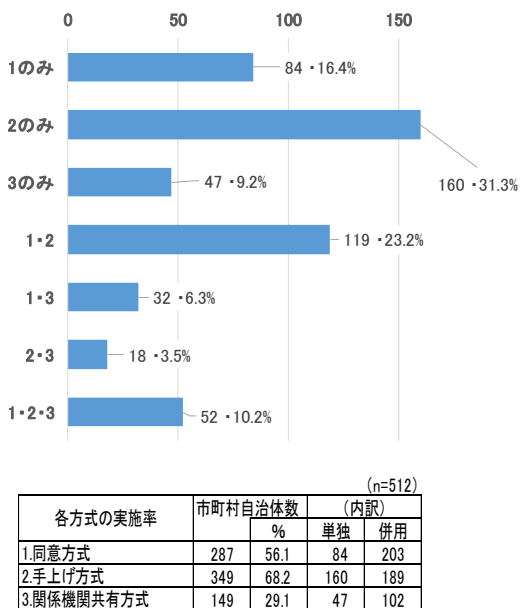


図4：2013年災害対策基本法改正前後における災害時要援護者名簿/避難行動要支援者名簿等の整備・共有方法の変化

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 市町村自治体のうち、410 市町村自治体 (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 市町村自治体 (68.2%) から 239 市町村自治体 (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、積極的に市町村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、地域との共有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 (7) にて検討した。

逆手上げ方式を採用しているのは、24 市町村自治体 (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 市町村自治体 (4.3%)、「未共有状態」として、名簿を共有していないのが 10 市町村自治体 (1.8%) となっていた。

(3) 避難行動要支援者名簿整備の事業所管課

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事業所管課や主担当について、名簿整備済みの554市町村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（図5）、災害対策基本法や地域防災計画を所管する災害・防災担当課（147市町村自治体）よりも、福祉関係課が多くなっていた。福祉関係課の中でも、高齢者福祉（141市町村自治体）や障害者福祉（66市町村自治体）といった各福祉分野の所管課よりも、福祉分野を総括する地域福祉担当課（283市町村自治体）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医療・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・自治体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市町村自治体は、市町村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医療・福祉ニーズについては、日常でその内容を把握している事業所管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・対応が可能な課題がある。このため相互の連携を平常時から意識的に行っていく必要があると考えられる。

表10：避難行動要支援者名簿整備の事業所管課
(n=整備済み554市町村自治体・複数回答)

避難行動要支援者名簿 整備の事業所管課	回答 市町村自治体数
災害・防災担当	147
地域福祉担当	283
高齢者福祉担当	141
障害者福祉担当	66
コミュニティ担当	2
消防	1
地域包括支援センター	5
その他	3

(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医療・福祉ニーズについて、名簿整備済みの 554 市町村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（表 11）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²⁾。本調査では、便宜上、身体、知的、精神などの障害類別の選択肢とした。

表 11：取組指針における避難行動要支援者名簿の対象要件に関する例示²⁾

※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た者

その結果（表 12）、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市町村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市町村自治体が 4 割を越えている。これは、整備後の外部共有を踏まえて、孤立死防止のための見守り対象として要件に含めていることも考えられる。

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市町村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回答は、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市町村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・自治体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のが一般的であるが，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 12：避難行動要支援者名簿の対象要件（n=整備済み 554 市町村自治体・複数回答）

対象要件	回答 市町村自治体数	回答割合 %
要支援認定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)		
<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・人工透析受療者、人工呼吸器利用者 ・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市町村自治体を対象として集計した。名簿記載事項の基本的事項については、法49条の10第2項1~6号において示されている²⁾。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。

頻出する記載事項において、特に多いのが民生委員・児童委員（82市町村自治体）であった。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常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市町村自治体）も同様に、平常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市町村自治体）については、医療・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、平常時における緊急時対応や災害発生時の安否確認の連絡先等として備えられたものと考えられる。

表13：災害対策基本法で定める基本的事項²⁾及び自治体独自項目
(n=整備済み554市町村自治体・複数回答)

改正災害対策基本法において定める基本的事項	7.市町村長が必要と認める事項（独自項目）	
	回答項目	回答市町村自治体数
1.氏名 2.生年月日 3.性別 4.住所又は居所 5.電話番号その他の連絡先 6.避難支援等を必要とする事由	民生委員・児童委員	82
	緊急連絡先	41
	自治会	30
	かかりつけ医療機関	17
	避難所	16
	(主なその他回答)	
	・医療行為	・医薬品
	・医療福祉サービスのニーズ	・避難支援等関係者
	・世帯主	・日中の所在など

(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市町村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14の結果となった。最も多いのは、紙媒体による管理（384市町村自治体）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²⁾。電子媒体・エクセル等の汎用システム（315市町村自治体）及び避難行動要支援者システム等（293市町村自治体）を活用する市町村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、行政内部で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、地理情報システム（GIS）の活用（89市町村自治体）も進んでいる。特に、担当する民生委員・児童委員及び自治会区域、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、市町村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、支援者を決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⁶³⁾。

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²⁾については、その備えを図っている市町村自治体は極めて少ないのが現状であった。

表14：避難行動要支援者名簿の管理方法（n=整備済み554市町村自治体・複数回答）

管理方法	回答 市町村自治体数	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

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 15 の結果となった。名簿整備済みの 554 市町村自治体を対象としているものの、定期的な更新を行っているとは回答した自治体は、401 市町村自治体（72.4%・年 1 回未満から年 4 回超の合計）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、今後どのように更新作業を進めるかの見通しを立てられていない市町村自治体も多いと考えられる。

定期的に更新している市町村自治体のなかでは、更新・外部共有ともに、年 1 回（250 市町村自治体・253 市町村自治体）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市町村自治体においては、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市町村自治体もあるが、人的負担を考慮すると、年 1 回の定期更新もやむを得ないと考えられる。

表 15：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 市町村自治体)

管理方法	名簿の更新		名簿の外部共有	
	回答 市町村自治体数	回答割合 %	回答 市町村自治体数	回答割合 %
年 1 回未満	2	0.4	1	0.2
年 1 回	250	45.1	253	45.7
年 2 回	49	8.8	37	6.7
年 3 回	9	1.6	2	0.4
年 4 回	18	3.2	9	1.6
年 4 回超	73	13.2	13	2.3
未回答	153	27.6	239	43.1
合計	554	100	554	100

(7) 避難行動要支援者名簿の共有の有無及び共有先について

避難行動要支援者名簿の整備後の共有の有無及び共有先について集計した（表 16）。名簿整備済みの 554 市町村自治体のうち、(2) の整備・共有方法において、未共有、未記入とした 32 市町村自治体は共有を行っていないと判断した。その結果、消防・警察などの関係機関や自治会、自主防災組織などの地域の避難支援等関係者のいずれかとも共有しているのは 522 市町村自治体（82.5%）であった。

表 16：調査回答市町村自治体における名簿の整備・共有の状況
(n=整備済み 554 市町村自治体)

人口別・自治体区分	(再掲) 回答 市町村自治体数	名簿の整備・共有		
		整備済 (A)	共有済 (B)	共有有無 (B/A)
① 1万未満	121	99	93	93.9
② 1万人以上 - 3万人未満	137	117	108	92.3
③ 3万人以上 - 5万人未満	114	100	95	95.0
④ 5万人以上 - 10万人未満	121	110	103	93.6
⑤ 10万人以上 - 15万人未満	44	38	36	94.7
⑥ 15万人以上 - 30万人未満	50	46	44	95.7
⑦ 30万人以上 - 50万人未満	27	25	24	96.0
⑧ 50万人以上 - 100万人未満	15	15	15	100.0
⑨ 100万人以上	4	4	4	100.0
合計	633	554	522	94.2

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

避難行動要支援者名簿の整備済み 522 市町村自治体の外部共有先の範囲（表 17）については、市町村自治体の内部機関である福祉担当課、防災・災害担当課、消防本部は共有率が高くなっている。また、民生委員・児童委員 82.2%や自治会 70.9%も高くなっており、総務省消防庁が 2018 年に行った調査⁵⁷⁾とも同様の結果であった。

(5) 記載事項においても、独自記載している項目として多く挙げられた、民生委員・児童委員や自治会は共有先としても多くの自治体で共有されている。松川らの調査では、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・児童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²²⁾、避難行動要支援者施策において、大きな役割を担っていると言える。

また、市町村自治体によっては、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。これは平常時の見守りといった福祉的な観点での取組であることが考えられる。

表 17：避難行動要支援者名簿の共有先・共有率（n=共有済み 522 市町村自治体・複数回答）

名簿の共有先	共有自治体数	共有率
福祉担当課	429	82.2%
防災・災害担当課	379	72.6%
消防本部	337	64.6%
消防団	205	39.3%
警察	287	55.0%
民生委員	429	82.2%
社会福祉協議会	287	55.0%
地域包括支援センター	198	37.9%
自治会	370	70.9%
地区社会福祉協議会	100	19.2%
マンション管理組合	30	5.7%
福祉事業者	43	8.2%
協力事業者 (ライフライン・新聞・弁当配達等)	23	4.4%

最後に、(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・自治体内部に留まり、外部への提供に至っていない場合を検討する。ここでは、表 15 のうち、市町村自治体の内部機関を福祉担当課、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した。そこで、外部共有先が 1 つも回答されていないのは 53 市町村自治体であった。これらの市町村自治体では、整備したままの状態になっている可能性も高く、より早期に外部との共有を進め、地域での取組を推進することが必要と考えられる。

(8) 自治会との名簿の共有率

自治会（自主防災組織含む）への共有に関して、総務省消防庁の調査⁵⁷⁾では明らかにできなかった自治会等の団体総数とそのうち共有に至った団体数から成る割合・共有率を求めた（表 18）。算出にあたっては、(7) 表 17 において、自治会に共有していると回答した 370 市町村自治体を対象とした。算出には、調査項目のうち市町村自治体内の全自治会数と名簿情報を提供した自治会数として記述された回答を用いた。

その結果、370 市町村自治体のうち、すべての自治会と共有できているのは 113 市町村自治体（30.5%）であった。50%以上と回答した市町村自治体は 47 市町村自治体（12.7%）で、この 2 群を合計しても半数に満たなかった。

一方で、制度上、自治会等と共有することを規定していながら、共有が全くされていない・0%との回答が 41 市町村自治体（11.1%）となっていた。記載なしの 100 市町村自治体（27.0%）の多くも共有に至っていない可能性がある。

これらの市町村自治体においては、名簿の整備途上であること、地域への説明中であること等も考えられるが、共有が進んでいない可能性が高いと考えられる。総務省消防庁の調査のように、共有の有無だけを捉えるのではなく、今後は、地域全体への浸透を把握していく必要がある。

表 18：調査回答自治体における自治会との名簿の共有率
(n=自治会等と共有済み 370 市町村自治体)

人口別・自治体区分	共有済み 市町村自治体数	(内訳)共有済み自治会数の比率				記載なし
		0%	1-49%	50-99%	100%	
① 1万未満	57	13	10	2	16	16
② 1万人以上 - 3万人未満	78	5	10	4	24	35
③ 3万人以上 - 5万人未満	65	8	9	8	22	18
④ 5万人以上 - 10万人未満	74	6	16	7	24	21
⑤ 10万人以上 - 15万人未満	26	2	2	4	11	7
⑥ 15万人以上 - 30万人未満	35	5	9	8	12	1
⑦ 30万人以上 - 50万人未満	20	0	10	7	3	0
⑧ 50万人以上 -100万人未満	12	0	3	6	1	2
⑨ 100万人以上	3	2	0	1	0	0
合計	370	41	69	47	113	100
(内訳・%)	100%	11.1%	18.6%	12.7%	30.5%	27.0%

(9) 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(図5)。名簿関連実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がある一方で、積極的に不同意・拒否する者以外を対象とした場合、避難行動要支援者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、それぞれの市町村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。避難行動要支援者名簿の整備に留まらず、名簿の共有により地域の見守りを平常時から機能させることが求められているが、十分に機能している市町村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

- 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援護者名簿と、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

- 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

- 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)

- 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く、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、登録者数も多く体制の検討が必要である。

図5：避難行動要支援者名簿の整備・運用における課題

第4節 本章のまとめと提案

本章では、全国市町村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を行った。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、本人同意の取得方法など、市町村自治体の自主性・裁量による運用となっているため、課題も多様であった。名簿の共有に関しては、すべての避難支援等関係者への共有を済ませている市町村自治体と、ごく一部への共有に留まっている市町村自治体との間で、その進捗状況は大きく異なっていた。特に、平常時の福祉活動や避難支援等の中心的存在となる自治会・自主防災組織への対応で差が見られた。

要支援者の情報を把握する手段として避難行動要支援者名簿の重要性は高い。しかしながら、市町村自治体における名簿の更新と地域との共有が課題となっていることが明らかとなった。名簿の更新に関しては、医療・福祉ニーズが急増している中での対応となり、人手不足を訴える市町村自治体も多い。地域との共有に関しては、地域の自治会・自主防災組織の中でも担い手不足や個人情報への理解の差により共有が進んでいない市町村自治体が多くなっている。また、共有している避難支援等関係者は多くいても、地域それぞれの理解に左右され、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残った。

そこで、第4章以降で、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、地域の防災力を高める体制づくりに必要な取組について検討する。

最後に、本章で明らかとなった避難行動要支援者名簿に関する運用状況と課題について、市町村自治体内部での取組と地域との協働の2つの視点から検討した。

第1項 市町村自治体内部での取組

避難行動要支援者名簿の整備・共有における市町村自治体の課題として、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、実態把握や対策が進んでい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²⁸⁾。

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、真に配慮が必要となる避難行動要支援者の把握は、保健師や福祉職との連携により進めるといった取組が必要と考える。あわせて、真に配慮が必要な人を対象に、地域と連携して、個別計画を策定することが求められる¹⁵⁾。

また、住民基本台帳システムの活用や介護認定・障害等級状況の把握のため、市町村自治体内部での連携も必要不可欠である。このことから、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求められる。

第2項 地域との協働

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、の枠組みが重要視されている。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、自助・共助による地域の活動の重要性が高まっている。東日本大震災時の高齢者や障害者の避難に関しては、家族や近所の人など、身近な人からの直接的な働きかけの他、福祉関係者からの連絡、声かけ、避難行動支援によって避難できた割合が高いことが明らかになっている⁶⁴⁾。

避難行動要支援者名簿の共有（外部提供）は、この共助の機能を高めることを目的として行われている。名簿を事前に提供し、普段からの関係性を築くことによって、災害に備えておく必要がある。地域の成り立ち、住民構成、特性、地域住民の情報を最も熟知しているのは、民生委員・児童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こそ、市町村自治体は名簿情報を積極的に外

部と共有することが求められる。

また、災害時の用途・機能のみに着目するのではなく、国の指針にも指摘がある通り、日常的な医療・福祉ニーズへの対応についても取組むことが求められる。高齢化が進む地域の中では、高齢者のひきこもり・孤立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ため、普段からの取組と災害への備えを連携させることが必要である。

第4章 千葉県内市町村自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の状況とその分析

第1節 目的

2013年の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や地域の避難支援等関係者との平常時からの情報共有は進展しつつある。しかしながら、第3章で明らかになったように、全国の市町村自治体における名簿の整備については、人手不足などを理由にその更新についても課題があることが分かった。地域との共有においても、地域の自治会・自主防災組織の中でも担い手不足や個人情報への理解の差により名簿の共有や活用が進んでいない市町村自治体の存在が明らかとなった。

また、地域での取組報告については、好事例が中心であり、地域での取組の全体像や偏りに着目した報告はあまりない。また、取組事例として挙げられる地域は、南海トラフ大地震の想定区域や過疎化・高齢化が問題となっている市町村自治体を中心であり、首都直下地震や集中豪雨に備えて、大都市とその近郊地域での実態把握も重要と考えられる。

そこで本章では、千葉県内の13市の実務担当者を対象に質問紙調査を行い、第3章で得られた避難行動要支援者名簿、個別計画の整備・共有の状況について、より詳細な分析を行うことを目的とした。

第2節 方法

2018年3月に、千葉県内で防災事業に関する共同連絡会を構成する13市を対象に、インターネットメールによる避難行動要支援者の実務に関する調査を行った。2018年3月末の現況を聞き取るもので、10市が回答した。対象とした13市は、千葉県の中央部や北西部に位置し県内の中心地や首都圏のベッドタウンとして発展してきた市である。人口規模はすべて15万人以上で、団塊の世代が75歳に到達する2025年に向けて、高齢化がより深刻となっていくことが想定されている。

調査項目として、名簿の共有先、名簿情報の外部共有に関する同意者数、自治会等の団体数とそのうち共有している団体数、地域における名簿の活用方法（災害時・平常時）、業務を進める際の課題等の項目を設けた。質問紙は、表19の電子ファイル様式とした。



図6：調査対象13市の位置図

※国土数値情報⁶⁴⁾の無償ダウンロードデータにより筆者作成

第3節 結果・考察

13市のうち、調査期限までに回答のあった10市を対象に、避難行動要支援者名簿の実務について比較を行った。また、結果の記載については、表中の項目5, 6, 9は、100人以下は四捨五入して記載した。

表19：千葉県内10市における避難行動要支援者名簿の共有・活用の状況

項目	自治体名	A市	B市	C市	D市
1	2018.4時点の人口	10万人以上-20万人未満	10万人以上-20万人未満	10万人以上-20万人未満	30万人以上
2	名簿事業所管課が担う業務内容	地域福祉	地域福祉	地域福祉	地域福祉
3	名簿情報の外部提供に向けた本人同意の取得方法	・手上げ方式 ・同意方式 ・逆手上げ方式	・手上げ方式 ・同意方式	・手上げ方式 ・逆手上げ方式	・手上げ方式 ・同意方式
4	名簿提供先 *協定等の有無	(行政内部・関係機関) ・防災担当課 ・消防本部 ・警察 (地域等*要協定) ・自治会 ・民生委員・児童委員 ・地域包括支援センター ・社会福祉協議会 ・地区社会福祉協議会	(行政内部・関係機関) ・防災担当課 ・福祉担当課(高齢者・障害者) ・消防本部 (地域等*要協定) ・警察 ・自主防災自治会・マンション管理組合 ・民生委員・児童委員 ・社会福祉協議会 ・地区社会福祉協議会 ・福祉関係(地域包括支援センター、居宅介護支援事業所等) ・避難行動要支援者の関係団体	(行政内部・関係機関) ・防災担当課 ・福祉担当課(高齢者・障害者) ・消防本部 (地域等*要協定) ・民生委員・児童委員 ・高齢者相談員 ・消防団	(行政内部・関係機関) ・災害対策本部 ・地区災害対策本部(近隣センター) (地域等) ・町会、自治会 ・民生委員・児童委員
5	要件該当者 ※避難行動要支援者数	12,900人	29,000人	3,700人	12,000人
6	名簿情報の外部提供に関する同意者数 ※項目5の内数	9,100人	2,800人	3,700人	6,300人
7	自治会等の数 (自主防災組織含む)	180自治会	104地区自治会	251自治会	要支援者有り:269町会 (全294町会)
8	名簿提供先自治会等の数 ※項目7の内数	87自治会	0自治会	0自治会	246町会
9	自治会等へ提供された名簿 (※項目8)に含まれる人数	6,400人	0人	0人	6,000人
10	地域における名簿の活用方法 (平常時)	①孤立死防止 孤立死防止に向けた、見守りや支え合い活動として、声掛け・訪問活動を推進しています。活動に際しては、民生委員との協働推進や市職員による活動支援を行っています。 ②災害に向けた取組み 避難訓練の実施のほか、個別計画の作成を推奨しています。	①孤立化防止 避難行動要支援者が地域の中で孤立しないよう、地域行事への参加を呼び掛けるなど普段からの見守りや声かけ活動などに活用 ②災害に向けた取組み 自治会で行う防災訓練、個別支援プランの作成、避難支援者(地域住民)の確保など	①平常時からの声かけ ②見守り活動 ③個別計画書の作成	○災害に向けた取組み 避難訓練・安否確認訓練など、災害時に備えた体制づくりに活用してもらっている。
11	個別計画策定者数	市で策定することは現実的でないと考え、自治会に委ねている。市では作成された計画の数を把握していない。	354人(旧制度において民生委員・児童委員の同意方式によって作成した個別計画)	名簿登載者全員3700人	市で策定することは難しいため、町会に委ねている。
12	業務を進める際の課題 (概要)	・名簿対象者数が多く本当に支援が必要の人が誰か分かり辛いこともある。 ・住基上一人暮らしであっても、実際は複数人が居住している等で把握が難しい。 ・全自治会へ名簿の提供を進めているが、個人情報への過度な意識や担い手不足により提供数が伸び悩んでいる。 ・提供を受けた自治会でも、活動をどう進めていくかで悩む場合が多い。個人情報の問題から個別計画の策定まで至らない自治会が圧倒的に多い。	・旧制度(災害時要援護者避難支援計画)は、65歳以上の元気な高齢者や高齢者世帯も対象となっていたため、本当に支援が必要かどうか判断が難しい。 ・障がい者や高齢者の中には、世帯分離によって住民登録上では一人暮らしであっても、実際には家族と同居しているなど、実態が異なるため、自治会等へ外部提供してもよいかの確認が必要。 ・日頃の声かけ、見守り活動を前提とした誓約書を提出してもらい、自主防災組織・自治会等では受領後に個別支援プランの作成に取り組んでもらう。	・名簿登載者の実態調査及び、個人計画書の作成補助を民生委員・児童委員及び高齢者相談員に依頼しているが、年々、対象者数が増えており民生委員・児童委員等の負担が増えている。 ・住民記録上は在宅しているが、実際は施設入所や、入院していたり、市外の家族と同居している対象者がいる。また、日中はデイサービスを利用していたり、耳が遠いなどで訪問しても会えない対象者もいるので、実態把握が難しい。	・名簿対象者数が多く、元気な登録者もいると町会から指摘されることもある。 ・全町会へ名簿の提供を進めているが、個人情報への過度な意識や担い手不足により名簿提供数が伸び悩んでいる。 ・提供を受けた自治会でも、活動をどう進めていくかで悩む場合が多い。支援体制の構築までどう町会支援をしてよいか検討課題。

項目	自治体名	E市	F市	G市
1	2018.4時点の人口	30万人以上	10万人以上-20万人未満	30万人以上
2	名簿事業所管課が担う業務内容	地域福祉	地域福祉	地域福祉
3	名簿情報の外部提供に向けた本人同意の取得方法	・手上げ方式	・手上げ方式 ・逆手上げ方式	・手上げ方式
4	名簿提供先 *協定等の有無	(地域等*要党書) ・自治町会 ・民生委員・児童委員	(地域等) 民生委員・児童委員 各自治会自主防災組織	(行政内部・関係機関) ・消防機関 ・警察 (地域等) ・民生委員・児童委員 ・自主防災組織・町会・自治会 ・社会福祉協議会 ・地区社会福祉協議会
5	要件該当者 ※避難行動要支援者数	20,600人	3,200人	42,700人
6	名簿情報の外部提供に関する同意者数 ※項目5の内数	3,500人	2,300人	7,400人
7	自治会等の数 (自主防災組織含む)	226自治(町)会	83自治会	374自治会
8	名簿提供先 自治会等の数 ※項目7の内数	128自治(町)会	40自治会	154自治会
9	自治会等へ提供された名簿 (※項目8)に含まれる人数	未集計	2,300人	実人数を把握せず
10	地域における 名簿の活用方法 (平常時)	○自治(町)会 避難行動要支援者と「お互いの顔の見える関係づくり」を進めるとともに「個別計画の作成」を通じ、災害時の避難支援のための情報や留意点を把握。 ○民生委員 日頃の訪問や見守りを通じ、必要に応じて自治(町)会と連携し「お互いの顔の見える関係づくり」や「個別計画の作成」の支援に努める。	○使用していない 名簿交付時に、災害時等の緊急対策以外には使用しない覚書を結んでいる。	①見守り活動 町会・自治会内で平常時から支援対象者と関係性を作るものになっています。 ②災害に向けた取組み 避難訓練の実施のほか、要支援者の把握に活用していただいております。
11	個別計画策定者数	現時点において市で策定はしておらず、平成30年度要件変更と共に、地域において個別計画の策定を依頼予定。	策定を自治会にお願いしているが、実際計画を策定しているケースは少ないと思われる。(策定数は未把握)	現在作成検討中
12	業務を進める際の課題 (概要)	・全自治会へ名簿の提供を進めているが、個人情報への意識や担い手不足により提供数が伸び悩んでいる。 ・災害時の名簿活用方法(避難支援等関係者との協働)について、改めて検討が必要となっている。	・名簿の有効活用が図られていない。 ・個人情報の管理に躊躇したり、活用できないことから、名簿を受け取っていただけない。 ・個別計画の策定に至らない自治会がほとんどと思われる。	・登録者の方が転出や死亡した場合など、名簿登録している内容と実情が合っていないことがある。 ・町会独自で支援者名簿を作成しているため、市の名簿を必要としない場合がある。

表 19 の続き

項目	自治体名	H市	I市	J市
1	2018.4時点の人口	30万人以上	10万人以上-20万人未満	10万人以上-20万人未満
2	名簿事業所管課が担う業務内容	高齢者福祉	高齢者福祉	防災安全
3	名簿情報の外部提供に向けた本人同意の取得方法	・逆手上げ方式	・同意方式 ・手上げ方式 ・逆手上げ方式	・同意方式 ・手上げ方式
4	名簿提供先 * 協定等の有無	(行政内部・関係機関) ・防災担当課 ・区役所 ・消防本部 ・民生委員・児童委員 (地域等*要協定) ・警察 ・町内自治会, 自主防災組織 ・マンション管理組合 ・社会福祉協議会	(行政内部・関係機関) ・消防本部, 消防署, 消防団 ・警察 ・民生委員・児童委員 (地域等*要協定) ・自主防災組織, 自治会・町内会 ・社会福祉協議会 ・地区社会福祉協議会	(行政内部・関係機関) ・福祉担当課(地域福祉, 高齢者, 障害者) (提供先*要協定) ・自治会, 自主防災組織 ・民生委員・児童委員
5	要件該当者 ※避難行動要支援者数	26,400人	7,600人	5,000人
6	名簿情報の外部提供に関する同意者数 ※項目5の内数	26,400人	6,300人	3,300人
7	自治会等の数 (自主防災組織含む)	1,100自治会	398自治会	188自治会
8	名簿提供先自治会等の数 ※項目7の内数	262自治会	324自治会	16自治会
9	自治会等へ提供された名簿 (※項目8)に含まれる人数	7,200人	6,000人	300人
10	地域における名簿の活用方法 (平常時)	○災害に向けた取り組み 避難訓練の実施の他, 個別計画の作成を推奨している。	○平常時の見守りや日常的な支え合い ○自治会・自主防災組織には, 必要に応じて個別計画の作成をお願いしている。 ○避難所開設訓練時には, 名簿情報の平常時からの提供に不同意であった者を記載したと想定した災害時名簿の提供訓練を行っています。	○見守り活動などから避難行動要支援者と支援者の関係づくりを進める。 ○災害時における支援体制を構築するための, 日頃の見守り活動, 防災情報の提供, 防災訓練参加の呼びかけなどに使用。
11	個別計画策定者数	市で策定することは現実的でないと考え, 自治会に委ねている。市では作成された計画の数を把握していない。	142団体, 1,541人	現在作成検討中
12	業務を進める際の課題 (概要)	・全自治会等へ名簿の提供を進めているが, 提供率が伸び悩んでいるため制度の周知強化を図る必要がある。	・個別計画の作成については, 自治会等においてお願いしているが作成が任意であること, また, 支援者を2名つけることが困難である等の理由から個別計画の作成が進んでいない。	・全自治会へ名簿の提供を進めているが, 個人情報への過度な意識や担い手不足により名簿提供数が伸び悩んでいる。 ・提供を受けた自治会でも, 活動をどう進めていくかで悩む場合が多い。個人情報の問題から個別計画の策定まで至らない自治会が圧倒的に多い。

表 19 の続き

(1) 避難行動要支援者名簿の事業所管課

調査時点での避難行動要支援者名簿の整備を行う事業所管課について調査した。

その結果、第3章の全国市町村自治体調査の結果と同様に、災害対策基本法や地域防災計画を所管する災害・防災担当課（1市）よりも、福祉関係担当課（9市）の方が多かった。その中でも、高齢者福祉（2市）といった各福祉分野担当よりも、福祉分野を総括する地域福祉担当課（7市）が担当していた。

この要因としては、避難行動要支援者名簿が、様々な医療・福祉ニーズを抱えた人を包括的に捕捉する性質を有していることや、名簿の整備後における地域での避難支援等関係者との共有までを想定した対応であることが考えられた。

(2) 名簿情報の外部提供に向けた本人同意の取得方法

避難行動要支援者名簿を平常時から地域と共有するには、ア) 本人が同意した場合（積極的な同意がある場合と、消極的不同意がない場合を含む）、イ) 市町村の条例で外部利用を認めた場合、ウ) 市町村に設置された個人情報保護審議会において外部利用が可能と議決している場合、に認められている¹⁴⁾。この3つの類型が存在するが、支援を受ける側と避難支援の担い手との信頼関係が前提となるため、基本的には、本人の同意を得ながら情報を収集し、利用・提供することが望ましい⁵⁵⁾。

また、重要な個人情報を扱う観点からも、市町村自治体の選択として、ア) による本人の同意を必要としている場合が多く、第3章の調査においても本人の同意を要しないと選択しているのは調査回答 554 市町村自治体のうち 24 市町村自治体（4.3%）であった。

そこで本調査においても、平常時からの地域との共有に向けた本人同意の取得方法について調査した。なお、自由記述による設問であることから、ア) による本人同意が前提ではなく、本人同意を要しないとの回答を妨げるものではない。

表 2（再掲）：避難行動要支援者名簿を事前に外部利用する際の類型¹⁴⁾

法体系	名簿作成時	事前の名簿外部提供	災害発生直前及び発生直後
同意が得られた場合	市町村は、 同意に一切関係なく名簿を作成 ことができ、 また、 しなければならない	同意が得られた場合（積極的な同意がある場合と、消極的不同意がない場合を含む）、外部利用ができる	市町村は同意にかかわらず、名簿を外部利用することができる
同意が得られない場合		市町村の条例で外部利用を定めた場合、外部利用ができる	
		市町村が設置した個人情報保護審議会で外部利用を認める議決をした場合、外部利用ができる	

ダイレクトメールや戸別訪問等にて同意を確認する「同意方式」があるが、これに加えて近年では、本人の同意を確認する際に、本人から積極的に拒否されない限り（「消極的な不同意がない」¹⁴⁾に同じ）は、外部と共有することに同意したと推定する「逆手上げ方式（推定同意）」がある。また、市町村自治体内部で集約した要件該当者以外でも、平常時から外部と共有することに同意したうえで、自ら名簿等への登録を希望した者の情報を収集する「手上げ方式」の3つが主な方法となっている。

各市の採用手法では、複数の手法を組み合わせた回答が7市で最も多かった。一方で、要件該当者に通知等で個別に周知することなく、自主的な登録だけを受けの手上げ方式のみ採用していたのは、2市であった。

逆手上げ方式を採用していたのは、5市であった。ここで、あくまで直接的に本人の同意によらない逆手上げ方式について、外部共有の根拠として個人情報保護条例上のいずれの解釈を採用しているのかを検討した。

まず、個人情報保護条例上の解釈については、岡本により、(1) 本人の同意、(2) 法令等に定め、(3) 生命・身体・財産を保護するため緊急かつやむを得ない場合、(4) 個人情報保護審議会の答申と相当性、の4つの解釈が示されている⁶⁶⁾。これに対して、これまで平常時の外部利用に関する類型として参照してきた佐々木による類型¹⁴⁾を当てはめると、(3)は災害発生直前及び発生直後であることから、(1) →ア、(2) →イ、(4) →ウと対応することになる。

これを踏まえ、3つの解釈のうち、どの解釈を逆手上げ方式の根拠とするかについて検討する。まず、平常時からの情報共有を推進するために、逆手上げ方式を(1)本人の同意と見なすとの根拠が提起されている。岡本は、「提供先と利用目的を明示した通知を発信したのち、これに対して、積極的な不同意が示されないかぎり、同意したものと推定し、手続きを進めるという方策である。

(中略)当該方式は、既存の個人情報保護条例のうち、あくまで「同意」の要件をクリアする」と提起している⁶⁶⁾。また、佐々木による類型では、ア)本人が同意した場合に、「消極的不同意がない場合を含む」との記載¹⁴⁾があり、これは「自らの情報が外部提供されることに対して消極的(不同意)であって、その意思を表示する場合を除く(不同意と積極的に言わない状態)」として、「不同意がある場合を除く」に言い換えることができる。

次に、逆手上げ方式を(2)法令等によるものとする根拠がある。山崎は、岡本・佐々木と同様に本人の同意による根拠を示しつつ、自治体の解釈によっては(2)の条例による根拠が採られることを提起している。(2)を根拠とする場合には、法令等は市町村自治体の条例でも可能なことから、条例を新設・改正をして、そこに推定同意ができる旨の規定を設ける手法と説明されている⁶⁷⁾。

そこで、この2つの解釈に応じて、5市の政策法務上の根拠について聞き取ったところ、独自条例を制定しているのは2市(A・H)であった。条例制定の根拠は、直接的な本人の同意が無いことに対して、貴重な個人情報を取り扱うための担保として(2)の法令等による根拠としてきた、との回答であった。

しかしながら、(1)本人の同意の観点も十分に含むことも指摘があった。一方で、条例を制定していない3市(C・F・I)が採用する逆手上げ方式は、直接的な本人の同意は無いものの、岡本らの提起に沿って、いずれの市においても逆手上げ方式の意図も明示した意思確認の通知等を送付していた。そのため、個人情報保護条例上の(1)本人の同意をクリアしていると柔軟に解釈しており、(2)による法令等の制定を必要としていないと回答があった。こうした法令・条例を制定することなく積極的かつ柔軟に本人の同意として解釈する事例は、近年の災害発生が続くなかで、避難支援等の取組を推進するために増えてきていることが想定される

(3) 名簿情報の提供先

調査時点での避難行動要支援者名簿の提供先について調査した。第2章第4節で示したとおり、名簿情報そのものが貴重な個人情報であることから、名簿情報の提供時には個人情報への十分な配慮が必要不可欠である。調査実施前の各市への事前聞き取りでは、その配慮事項の一環として、名簿提供の前段として、提供先の避難支援関係者との協定・覚書締結の有無が示された。協定・覚書の締結においては、名簿の管理対象者を定める、適正な管理体制を求める等の個人情報への配慮を包括的に要請することになる。そこで、本項目では、行政の内部機関や地方公務員法が職務として課される関係機関以外の地域の機関に対して、協定・覚書の締結を必要とするかについても回答を求めた。

提供先に関しては、行政内部及び地域の関係機関を含めて幅広く提供している傾向があるのは、6市（A・B・C・G・H・I）であった。ただし、C市は自主防災組織を含む自治会等への提供が行われていなかった。自治会等の地域の関係機関には提供しているものの、警察や消防といった行政機関、社会福祉協議会や地域包括支援センターなどの関係機関へ提供していないのは、4市（D・E・F・J）であった。

協定・覚書の有無に関しては、提供に際して必要としているのは、7市（A・B・C・E・H・I・J）であった。不要としているのは、3市（D・F・G）であった。協定・覚書を必要することが自治会等の心理的要因につながり、提供が進捗しない可能性も考えられるが、協定・覚書を必要とするI市のように398自治会のうち324自治会へ提供済みの市もあった。一方で、協定・覚書を必要としない市では、D市は269町会のうち246町会と高い提供率であるものの、F・G市の提供率は約半数に留まっており、協定・覚書の有無だけが名簿の提供率に影響を与える訳では無いと考えられる。

(4) 名簿情報の要件該当者数・名簿情報の外部提供に関する同意者数

前述の同意確認方法と、要件該当者数、名簿情報の外部提供に関する同意者数の関連をみると、手上げ方式のみを採用する2市（E・G）においては、自主的な意思表示が必要な事から、該当者数に比して同意者数が少なくなっている。E・G市は人口規模が大きく、ダイレクトメール等の発送には多大な労力・コストを要することが想定され、止むを得ない面もあるが、避難行動要支援者の把握や避難支援体制の構築のためには、要件に該当する方への周知を丁寧に行うことが望ましいと考える。

一方で、逆手上げ方式を採用する5市（A・C・F・H・I）では、該当者数のうち同意者数が多くなる傾向がある。このため、項目「業務を進める際の課題」として、対象者数が多すぎて本当に支援が必要な人が分かりづらいとの回答につながっている可能性がある。しかしながら、災害時に一人も逃さない避難支援体制や孤立死を含めた日常の支え合い活動のためには、対象者の居住状況を把握する必要があることから逆手上げ方式を積極的に採用する意義は大きい。

なお、B市においては、外部提供の同意者数2,800人が要件該当者29,000人の1割程度に留まっている。これは、調査した2017年度途中までは、要件該当者を65歳以上の全ての人を対象とし、さらに手上げ方式のみを採用し積極的な呼びかけを行っていなかった為である。これを踏まえ、現在、B市では要件該当者の基準の見直しや同意方式の導入により、実務の改善が進んでいるとの回答があった。

(5) 自治会等への名簿情報の提供・共有の状況

前述のとおり、自治会（自主防災組織）は、避難行動要支援者名簿共有後の地域での見守りや災害時の避難支援等で大きな役割を担っている。そこで、第3章の表16と同様に、自治会等への提供・共有の状況をみると、すべての自治会に提供できている市は無いが、D・I市は多くの自治会へ提供されている。しかしながら、実績ゼロのB・C市を含めた他市では、半数以下の提供・共有状況となっており、項目「課題」における個人情報への理解や地域の担い手不足といった課題が影響している可能性が高い。実績ゼロのB市は、項目「名簿提供先」に自治会等が含まれ、今後の取組として制度の見直しを図りながら、共有を進めていくとの事であった。

一方のC市は、提供先に自治会等が含まれていないことから、地域での活動は民生委員・児童委員のみが担っていると考えられる。項目「課題」に寄せられた民生委員・児童委員の負担の増大に直結していることが想定され、地域で一番身近な団体である自治会等にも名簿情報の共有を進めることが求められている。

(6) 地域における名簿の活用方法（平常時）

地域における名簿の活用方法（平常時）では、国の取組指針²⁾のとおり、多くの市で、平常時から支援対象者と関係性を構築することが想定されている。さらに、A・B・I市では、災害時に備えた関係性だけでなく、平常時の支え合いとして福祉活動に活用することも想定されている。その一方で、F市は災害発生時以外には利用しないことになっていた。

(7) 個別計画の作成

災害対策基本法において作成が望ましいとされている、要支援者一人ひとりの個別計画について、A・D・E・Hの4市及び災害時以外には活用されていないF市の計5市が、自治会等や民生委員・児童委員に作成を依頼していた。地域に委ねている状況をみると、策定に至った件数の把握は出来ておらず、策定も進んでいない可能性がある。自治会等や民生委員・児童委員においても、一人ひとり策定することに対して、対象人数の多さやプライバシーの問題などから相当な負担感を感じている可能性がある。

その他5市の回答をみても、名簿対象者の人数が多く、市の実務として策定することは難しいことが考えられる。また、名簿対象者3,700人全員分を作成しているC市にあっても、本人の状況は記載されていても、支援者が空白である、支援者が民生委員・児童委員等に集中している、といった状況がある。これらのことから、今後の個別計画の在り方や負担感を軽減する取組を検討していく必要があると考えられる。

(8) 業務を進める際の課題：自由記述

避難行動要支援者名簿の業務を進める際の課題を自由記述にて求めた。第3章の全国市町村自治体調査と同様に、名簿作成・実態把握・訪問調査の難しさ、名簿の共有・地域活動の難しさ、個別計画の策定の難しさ等が指摘された。

名簿作成・実態把握・訪問調査の難しさに関しては、施設入所、長期入院、家族との同居など住民登録とのズレがあることなど、近年の家族形態の変化や個人情報への意識の高まりにより、住民の居住実態を十分に把握できない難しさが背景にある。また、介護サービス利用による不在、耳が遠い対象者が訪問に気づかない等の要支援者個々の生活実態や要支援者の医療・福祉ニーズが多様になっていることも挙げられた。

名簿の共有・地域活動の難しさに関しては、地域の避難支援等関係者の個人情報への意識や施策への理解が得られないとの理由から、市町村自治体から地域への提供数の伸び悩みが挙げられた。一方で、名簿を共有したとしても、地域の避難支援関係者が活用や活動方法に苦勞・悩んでいることも挙げられた。

最後に、個別計画の策定の難しさに関して、名簿登録者数が多いために名簿作成が限界といった市町村自治体の対応能力不足、人手不足に関する課題が挙げられた。このため、個別計画の作成は多くの市で、自治会等の地域の避難支援等関係者に作成が委ねられている状況がある。一方で、地域の課題としても、理解不足、個人情報への過剰な意識、支援者選定が困難といった理由があるため、作成数は伸び悩んでいることが分かった。

第4節 本章のまとめと提案

本章では、千葉県内市町村自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の状況とその分析を行った。3章で行った全国の市町村自治体調査の結果と同様に、平常時の福祉活動や避難支援等の中心的存在となる自治会・自主防災組織との避難行動要支援者名簿の共有には、各市で差が見られた。また、防災・災害時の用途にのみ限定した名簿の活用から、平常時の福祉用途にまで活用を意図した制度の目的自体にも違いが見られた。一方で、地域の担い手不足や個人情報への過剰な意識などが共通して認識され、名簿共有や個別計画の策定が進んでいないことが考えられた。

大規模災害に備えて、名簿の捕捉率を高め、名簿の共有数を増やし、名簿情報を普段から活用し、災害時にも活きる関係性を構築する、という一連の流れを推進する必要がある。この流れを継続させるためには、避難行動要支援者名簿の実務を担う市町村自治体職員に求められる推進役としての機能が重要である。そのため、市町村自治体職員には積極性・リテラシーの向上が求められる⁶⁶。

また、本調査は、全国の市町村自治体調査と比較して、人口10万人以上の市に限定した調査であった。このため、すべての市において要支援者数が1,000人を超えており、人口の10%以上が名簿に登録されている市もあった。その理由として、幅広い支援要件をカバーするほど年齢要件や障害等級・要介護度といった統一基準で捕捉せざるを得ず、大規模な市町村自治体ほど要支援者数が増加することになる。また、災害意識の高まりによって、元気な高齢者が万が一の災害に備えて登録することも多いと思われる。また、第2章第1節で示した、本人から不同意の申出がなければ登録する逆手上げ方式の採用により積極的な運用体制を採用する市町村自治体も増えているが、その反面、対象者数は大きく増加するという事象も生じている。

個別計画の作成には、要支援者の基本情報、具体的な医療・福祉ニーズの把握、支援者の選定など、継続的な取組が必要である。個別計画作成の重要性が認識されつつも、対象者数の増加に対して、市町村自治体の防災担当専従職員は十分に確保されていない。このため市町村自治体が、地域の避難支援等関係者に個別計画の作成を委ねることは止むを得ないことと考えられる。

しかしながら、これまで繰り返し指摘してきたように、地域の避難支援等関係者の担い手不足も課題となっており、要支援者全ての個別計画を作成することは難しい状況にある。そのため、地域の中で、在宅の重度障害者や要介護度が高い独居高齢者など、日常的に福祉サービスを利用するこ

とが多い要支援者から優先的に取組んでいくことも重要である。第3章でも、市町村自治体内部における連携の重要性を指摘したが、さらに市町村自治体内部の連携を地域や福祉専門職との連携につなげる必要がある。そこで、避難行動要支援者施策における地域連携について提案する。

第1項 自治体職員の積極性・リテラシーの向上

避難行動要支援者名簿に関する実務を担う市町村自治体職員は、施策の推進にあたり、個人情報への過剰な意識や地域の担い手不足など、名簿を受け取る側の課題を指摘することが多い。また、市町村自治体事務の肥大化や人手不足などの課題をあげ、半ば開き直りや他責の姿勢になっている。

災害時と日常の取組を連携させるとの指針があっても、名簿の目的を「災害時のみ使用」と定めていたり、名簿の共有先に自治会等を含めていない等の制限・壁を設けていたりするのは、他ならぬ市町村自治体職員である。また、福祉関係者との連携が必要と理解していながら、市町村自治体内の福祉部局とさえ連携していない等の現状が考えられる。

個人情報に関する課題においても、そもそもの個人情報保護条例を正確に認識できているか疑問である。個人情報保護法は、プライバシーや秘密保護だけを目的とした法令ではなく、個人情報の有効な利活用も念頭に置いた法令である。条例を積極的に活用するためには、実際に、個人情報を扱う部局に、個人情報保護条例を適切に解釈運用できるだけのリテラシーが求められている⁶⁶。市町村自治体職員が正しいリテラシーを身につけられれば、地域における個人情報の過剰な認識を解消するための働きかけも可能になる。制限・出来ないことばかりを誇張するのではなく、活用できることを明らかにしたガイドブックを作成するなど、地域に必要な対応が可能になる。市町村自治体内部の人手不足に対しては、従来までの地理情報システム（GIS）やITによる効率的な管理だけでなく、AIの活用が実現する可能性もあり、市町村自治体職員の創意工夫の幅はさらに広がる。

つまり、避難行動要支援者名簿の実務を災害時に機能させるためには、如何に市町村自治体職員が個人情報保護法や関係法令の守るべきところは守りつつ、どれだけ自分たちが出来る範囲で積極的に動くことができるかに委ねられている。だからこそ、市町村自治体職員には、自責による積極性やリテラシーの向上が求められている。

第2項 避難行動要支援者施策に関連した地域の連携

発災時に円滑かつ迅速に避難支援等を実施するためには、平常時から住民同士の顔の見える関係を作るなど、地域の防災力を高めておくことが必要とされている²⁾。2018年に発生した平成30年7月豪雨において、一人の犠牲者も出さなかった愛媛県大洲市三善地区では、市から提供されていた名簿情報を活用し、避難場所、避難の合図（タイミング）、気にかける人（避難支援を必要とする人等）などを記した災害・避難カードを、避難訓練を通じて作成しており、各自がカードに基づき避難行動・避難支援を実施していた⁶⁸⁾。こうした命を救った結果は、地域の防災力が高まっていた証であり、日頃からの地域住民の意識付け、災害に備えた行動による成果であると考えられる。

古山は、複数の東北地方自治体における個別計画や避難支援等関係者との関わりに着目したヒアリング調査を行い、市町村自治体の役割として、要支援者に身近な行政機関が関わる体制づくりや、地域の組織化を支援する取組が有用と述べている⁵⁴⁾。また、こうした地域づくりが、将来的な地域福祉体制づくりへと繋がる可能性があることも提起している⁵⁴⁾。つまり、市町村自治体の実務として、避難行動要支援者名簿を作成するだけでなく、地域住民の熱意を高める、地域の担い手を育てる、といった取組こそが求められている。

また、地域での限りある共助力を有効とするためには、特に避難支援や配慮が必要な独居高齢者、在宅障害者等を優先して対応していく必要がある。避難支援や配慮が必要な人を把握するためには、普段の生活を福祉サービスで調整・支援している福祉専門職との連携が重要である。災害が長期化・深刻化した際には、福祉・医療的な専門支援の必要性が一層高くなることから、こうした連携はより重要となる。取組指針においても、防災や福祉、保健、医療等の各分野間の関係者や機関同士が連携して取組むことが必要とされ、その具体的手段として、避難行動要支援者連絡会議の設置、要配慮者及び避難支援等関係者を対象とした研修、民間団体等との連携等が示されている²⁾。こうした連携は、それぞれの個人や事業が別々に機能するよりも高い効果をもたらすことが期待でき、長が示す「災害に強い地域づくりは、（中略）地域共生社会、地域包括ケアシステムが構築されること」⁶⁾、古山の示す将来の地域福祉体制づくり⁵⁴⁾につながると考えられる。

第5章 避難行動要支援者名簿の共有・活用事例の分析：千葉県流山市

第1節 千葉県流山市における地域支え合い活動

本章では、避難行動要支援者名簿の共有・活用事例の分析として、流山市の地域支え合い活動を対象とした。これに関連して、本章では、名簿情報共有自治会の特徴の分析と地域支え合い活動に関する意識調査の結果についてまとめている。

(1) 流山市の概要

流山市は千葉県北西部に位置する自治体で、これまで都心のベッドタウンとして発展してきたが、近年では、2005年つくばエクスプレスが開通したことにより人口増加を続けている。そのため人口構成は、ベッドタウン形成期の高齢者世代と近年転入してきた子育て世代がバランス良く構成されている。2018年4月時点では、人口187,252人、高齢化率23.8%となっている。

市内では、特にベッドタウン形成時の開発により組織された自治会の高齢化が目立ってきていることから、災害の取組として、2018年4月時点で132の自主防災組織が結成されている。なお、流山市の自主防災組織は、自治会区域を主な活動区域として設立されていることが多いため、後述の地域支え合い活動においても、自治会を自主防災組織と同義として取り扱っている。



図7：千葉県流山市位置図

※国土数値情報⁶⁴⁾の無償ダウンロードデータにより筆者作成

(2) 地域概要・災害リスク⁶⁹⁾

千葉県北西部に位置し、西は江戸川を隔てて埼玉県と接している。古くは江戸川の水運で栄え、野田の醤油と並び、流山の醸造文化から白味噌が発祥した土地である。水と緑の豊かな自然が息づく住宅文化都市で、ベッドタウンとして発展を続けてきた。2005年には、都心との直結鉄道つくばエクスプレスが開業し、東京秋葉原と約25分で結ばれている。都心へのアクセスが飛躍的に向上したことから、子育て世代を中心に人口が急増している。

災害リスクとして、一級河川・江戸川の決壊が想定される。江戸川決壊の場合には、下流域の都心部にも甚大をもたらす為、堤防、水門、地下導水管などの水防対策が展開されているが、万が一の決壊の場合には、江戸川沿いの低地や南西部の低地の広い範囲で浸水被害が想定されている。

(3) 人口データ

総人口は毎年度、4,000人程度の増加傾向が続いている。若年層及び乳幼児の増加が著しいため、高齢者人口が毎年度、1,000人超増加していても、高齢化率は微増に留まっている。

障害者数の合計は、毎年度、約200人増加している。増加の内訳では、身体障害者の増加と比べて、精神障害者の増加率が大きい。なお、人口データについては、流山市避難行動要支援者計画⁵⁾及び流山市高齢者支援計画⁷⁰⁾を参照した。

表 20：千葉県流山市の人口データ

流山市	2015年 (H27)	2016年 (H28)	2017年 (H29)
総人口	173,556	177,597	182,126
65歳以上高齢者人口	41,059	42,411	43,629
高齢化率	23.7%	23.9%	24.0%
障害者数(合計)	6,085	6,280	6,533
内訳			
身体障害者	4,147	4,207	4,336
知的障害者	869	917	969
精神障害者	1,069	1,156	1,228

(4) 流山市地域支え合い活動について⁷¹⁾

災害時要援護者・避難行動要支援者に関する取組としては、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に基づき、流山市災害時要援護者避難支援計画を2008年3月に策定している。名簿の作成には、2008年より手上げ方式にて着手していた。2012年6月からは、災害時の支援だけでなく、平常時の地域での支え合い・見守りを実施するための「流山市地域見守りネットワーク」として事業形態を改正した。しかし、登録方法に手上げ方式を採用していたことから、対象者の捕捉が不十分、住民基本台帳との連携がない、紙ベースの名簿作成による更新不良などの課題が生じていた。

そこで、2013年の災害対策基本法改正を受け、2015年に流山市地域支え合い活動推進条例を制定し、市が名簿情報を整備し、平常時からの見守り活動まで目的を広げて地域との名簿情報の共有を推進している。特に、避難行動要支援者名簿に記載された、75歳以上のみの高齢夫婦や独居高齢者の孤立死対策としての必要性も大きくなっており、制度の推進や名簿の共有について普及啓発が熱心に行われている。

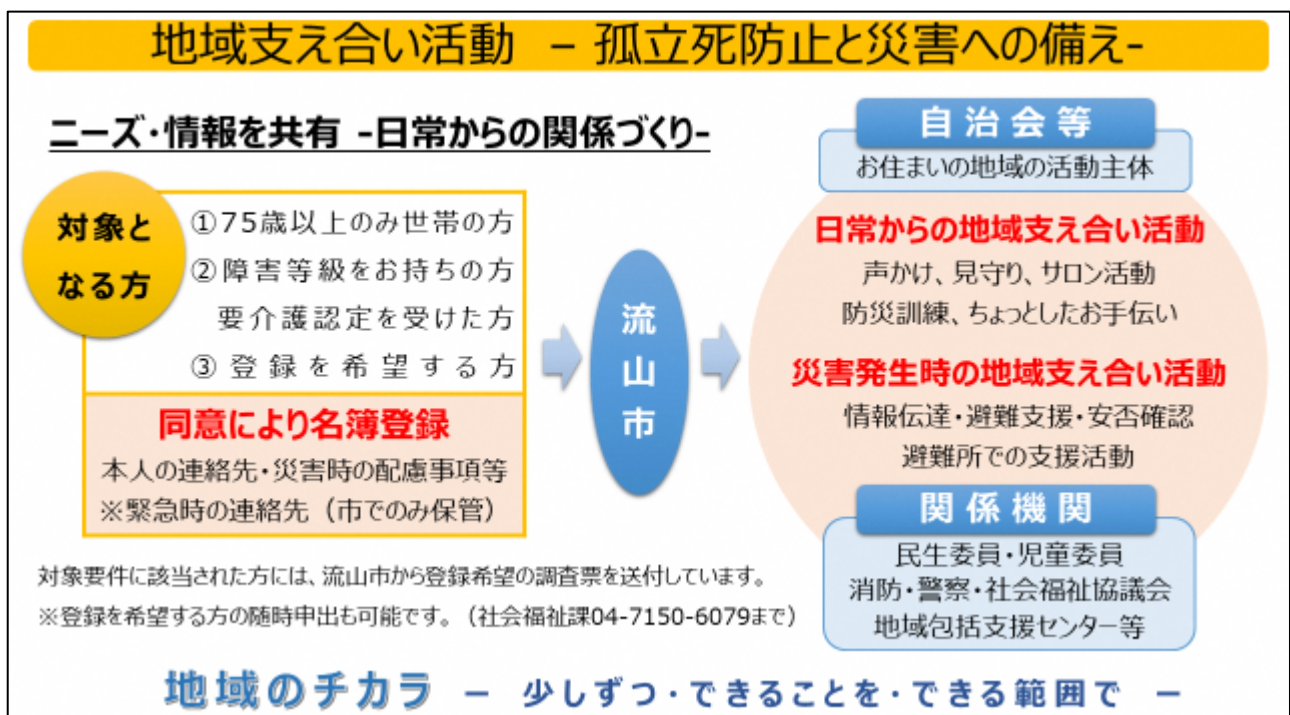


図 8: 千葉県流山市における避難行動要支援者名簿を活用した地域支え合い活動の概要

名簿情報の作成にあたり、市が住民記録や介護・障害情報に基づき名簿要件の該当者へ意向確認通知を送付し、本人の意思を確認している。75歳以上のみの高齢者世帯については、不同意の申出が無い場合には同意があったものと推定する逆手上げ方式を採用し（流山市地域支え合い活動推進条例第10条）、一定以上の介護・障害の状態にあるものは同意方式を採用している（同条例第11条）。また、本人・家族等からの申出方式も可能としている（同条例第12条）。特に、独自条例を制定して、本人から不同意の申出がない限り同意があったものと推定する逆手上げ方式（推定同意方式）を規定し、本人の同意を柔軟に解釈することで、積極的な対象者の捕捉に努めている。

名簿の提供先は、消防、警察、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、地域の自治会（自主防災組織）、地域包括支援センター等となっている。自治会を除き、上記に示した関係機関には、担当する区域内など必要な限度における、すべての名簿情報を提供している。

自治会（自主防災組織）への名簿の共有には、制度の趣旨や個人情報に対する配慮事項を遵守してもらふ必要から協定締結を条件としている。2018年3月末時点での市内の自治会総数180自治会のうち87自治会（48.3%）が協定締結、名簿情報を共有し、名簿対象者数全9,092名（表21）のうち6,392人（70.3%）の情報を共有している。2019年3月末時点では、防災意識の高まりや市・民生委員・児童委員による普及啓発の結果、自治会との協定締結状況は総数180自治会のうち111自治会（61.7%）、名簿対象者数の共有状況は全9,642人のうち7,260人（75.3%）にまで高まっている。

表21：流山市地域支え合い活動の要件対象者及び名簿掲載者数（2018年3月末）

名簿掲載の要件	全対象者	名簿掲載 (同意者)
① 75歳以上のみの世帯に属する人	10,430	8,219
② 身体障害者手帳1・2級，精神障害者保健福祉手帳1級，療育手帳A等，要介護3以上の人で，名簿登載に同意の申出があった人	2,510	750
③ その他支援を必要として，名簿登載の申出があった人	-	123
合計	12,940	9,092

(5) 地域支え合い活動の活動内容

名簿の共有後における地域での取組では、国の取組指針²⁾に示された、避難行動要支援者への地域行事への参加呼びかけ、日頃からの声かけや見守り活動など、各地域での創意工夫や自主的な活動が行われている。

避難行動要支援者名簿は、毎年度更新しており、新たな名簿を共有する際には、前年度の活動報告書の提出を求めている。表 22 により示したのは、2015 年度分として提出された活動報告書の活動内容を分類分けした地域支え合い活動の活動内容である。

活動内容で最も多かったのは、外部から異変発見活動で、80 自治会であった。次いで、サロン活動やイベントなどの交流会の開催と当該イベント等への要支援者のお誘い、回覧板の手渡しなどによる日頃の自治会活動を利用した活動であった。これらは、高齢者の独居による孤立死対策、地域活動の活性化などの観点から推進されているものと考えられ、自治会の中で継続的に行われていることが確認できた。

災害時の避難支援のための活動は 55 自治会であった。その内容は、避難訓練の実施や防災備品の配布などで、最大でも年 2 回の訓練や配布が主となっており、福祉的な支え合い・見守りのように定期的に行われている活動とは考えられなかった。個別計画を自治会独自で作成しているのは 24 自治会で計 405 人分の個別計画作成・見守りの対応が行われていた。

表 22：避難行動要支援者名簿の共有後に行われた地域支え合い活動の活動内容（2015年度）

活動内容	活動自治会数
1 外部からの異変発見活動	80
・郵便受け・電灯・雨戸に異変がないかをパトロールする	
・対象者の向こう3軒両隣で、日々の生活を通して異常・異変の確認	
2 訪問・安否確認・声かけ	41
・自治会役員と見守りグループが協力して、定期的に訪問・声かけを行う	
・民生委員と共同しての見守り・声かけを行う	
3 サロン活動やイベントなどの交流会	76
・敬老会や高齢者サロンなどにお誘いし、付き添いで参加する	
・夏祭り、高齢者ふれあい会食会、介護予防体操などの行事を定期開催する	
4 日頃の自治会活動を利用した活動	63
・自治会費の集金、回覧板、清掃活動等の機会を活用した声かけ	
・回覧板は必ず手渡しで行い、顔の見える関係・顔を見る機会をつくる	
5 支え合い体制の構築・地域情報の把握・共有	52
・自治会の支え合いマップと民生委員の情報を共有しあう	
・支え合い活動推進員の選任や警察、地域包括支援センターとの連携	
6 困りごと相談・日常生活支援	29
・介護保険の総合事業により、ワンコインのお手伝い事業を実施する	
・困り事の相談、簡単なお手伝い、話し相手（専門機関への橋渡し）	
7 災害時の避難支援のための活動	55
・年1回の防災訓練へのお誘い、訓練当日の安否確認の為の訪問など	
・災害時に利用できる防災用品・救急セット・救助笛の配布	
8 その他	66
・日常的なあいさつ、声かけの励行・周知など	
・居住者の家族構成などの状況調査アンケートを実施する	
9 個別計画の対応	24自治会・405人
個別の支援を決めての見守り	24自治会
避難時の対応について個別名簿を作成	12自治会
災害時の配慮事項について把握	11自治会

※流山市行政内部資料により作成

第2節 名簿情報共有自治会の属性分析

第1項 目的

これまで第3章、第4章では、市町村自治体の避難行動要支援者名簿の整備、共有の実務に関連して、避難行動要支援者施策の現状と課題を明らかにした。全国市町村自治体調査と千葉県内の市町村自治体調査に共通して、自治会、自主防災組織における個人情報に対する意識や担い手不足が課題であった。一方で、同一の市町村自治体の中であっても、住民間の意識や地域の理解状況により、地域内の取組状況の差があることが想定されるが、そうした実態についての報告はあまりない。

そこで、本節では、千葉県流山市の支え合い活動における自治会への名簿情報共有の有無について明らかにし、地域支え合い活動の取組状況の差について検討する。流山市の地域支え合い活動における情報の共有（避難行動要支援者名簿の提供）に際しては、個人情報を扱うことから、市から自治会等への一斉配布は行っていない。必ず、自治会長や自治会役員等の理解、場合によっては自治会総会の決議等までを経たうえで協定締結し、名簿情報を共有している。2018年3月末時点での市内の自治会総数は180自治会で、そのうち協定を締結したのは87自治会(48.3%)となっており、市内の自治会の中でも活動状況に差がある。

自治会それぞれの年齢構成はやや異なる可能性があるが、名簿を受領している自治会は高齢化による孤立死や災害時の対応が切実な課題となっている可能性がある。また、個人情報やプライバシーの観点から、近年では自治会名簿を作成できず、規模が大きな自治会ほど地域の高齢者の居住実態が把握できていないといった声も聞かれる状況である。名簿情報については、市町村自治体が住民登録を基に作成したものであるため、自治会内の居住者の実態把握としても利用している可能性がある。

以上のことから、自治会との名簿共有に際した協定締結においては、自治会の年齢構成や人口規模が影響している可能性がある。そこで、本節では自治会の2つの属性に着目して、名簿情報の共有の有無について検討した。

第2項 方法

自治会の年齢構成と人口規模の2つの属性については、設立年次と世帯数（規模）を用いた。設立年次と世帯数に着目したのは、1958年（昭和33年）頃からのベッドタウンとしての開発経緯や、バブル期の開発を経て、2005年（平成17年）のつくばエクスプレス開業に伴う新たな土地区画整理事業など、宅地整備の時期が異なっている。そのため設立年次が古いほど、住宅購入が過去にさかのぼり、住民全体の年齢構成が高齢化していると考えられるからである。また、ベッドタウンとしての開発以前から存在する自治会・地域では、農地・商業地などの歴史的な背景があり地域住民同士、顔の見える関係が構築されている可能性がある。世帯数については、小規模自治会であれば、既に顔見知りの関係を築けていることが予想され、市からの名簿情報を必要としない可能性が高いと考えられるからである。なお、この分析には、流山市行政内部資料を用いた。

第3項 結果・考察

分析の結果を表 23 に示した。設立年次では、ベッドタウンとしての開発開始からバブル期前までの 1958 年から 1989 年までに整備された地域が、最も協定締結率が高かった。また、自治会の世帯数では、100 世帯以下の小規模自治会との協定締結率は低いが、100 世帯を越える中規模、大規模自治会との協定締結率は高くなっている。この 2 つの属性の両方に該当する着色部分の自治会では、高い割合で協定を締結できていることが分かる。よって、すべての自治会と協定を締結し名簿を共有することが必要であるが、その中でも特に、より必要性を高く認識して共有に結び付きやすい自治会の属性が明らかとなった。

流山市では、地域での避難行動要支援者名簿の活用においては、平常時の取組無しには、災害時の支え合い・助け合いは生まれずとして、日常の福祉的観点での活用を積極的に推進している。こうした高齢化率が高いことが予想される大規模な自治会ほど協定締結・名簿共有に至っているのは、災害時の用途だけではなく、閉じこもり対策や孤立死防止などの日常の福祉的な用途で、名簿活用の必要性を感じていることが考えられた。

表 23：設立年次・世帯数の属性による自治会分類及び協定済みによる
名簿受領済み自治会の割合

設立年次 世帯数	1957年 (昭和32年) 以前	1958-1989年 (昭和33-64年)	1989-2004年 (平成元-16年)	2005年 (平成17年) 以降	合計
50世帯以下	0/3	2/7	1/12	0/3	3/25
50-99世帯	0/7	3/19	0/9	0/4	3/39
100-299世帯	1/4	32/43	3/6	2/5	38/58
300-499世帯	0/1	17/20	1/1	0/1	18/23
500世帯以上	2/3	22/32	1/1	0/0	25/36
合計	3/18	76/120	6/29	2/13	87/180

※ 協定締結による名簿受領済み自治会/属性に該当する全自治体数

第3節 千葉県流山市における地域支え合い活動に関する意識調査

第1項 目的

避難行動要支援者施策における重要な視点のひとつに、避難行動要支援者当事者の抱える課題や意識の把握がある。当事者である泥による報告²⁰⁾や支援者視点での山本による調査²⁶⁾があるが、普段から災害への意識を持つ当事者以外の実情はあまり明らかにされていない。

同様に、地域での重要な役割を担っている自治会や、福祉と防災の連携を推進していくうえで欠かせない福祉事業者の課題やその実情に関する報告もあまりない。

そこで、本節では、自治会・福祉事業者・当事者の視点での課題や実情を明らかにすることを目的に、避難行動要支援者名簿の共有・活用事例である千葉県流山市における地域支え合い活動に着目し、質問紙調査を行った。

第2項 方法

自治会・福祉事業者・当事者に対して、地域支え合い活動に関する質問紙調査を行った。それぞれの質問紙調査は、筆者が流山市職員として地域支え合い活動に従事するなかで行ったものであり、流山市の文書規則・業務規程等に則した調査である。本調査の倫理的配慮として、調査の実施段階において、回答結果は全て無記名で管理・加工すること、公表時には匿名として扱うことを調査用紙に記載した。また、倫理的配慮事項を遵守し、地域支え合い活動に資する場合に限り、研究・分析等に活用する可能性についても明示した。

(1) 自治会：自治会長

自治会については、2019年度をもって地域支え合い活動推進条例による事業開始より5年目を迎えることから、今後も自治会内で地域支え合い活動が円滑に継続されていくように、マンネリ化の要因や課題を直接聞き取ることを目的とした。調査は、2018年11月現在で市と協定締結し、名簿情報を提供していた89自治会を対象に、2018年11月に質問紙を郵送法により配布・回収した。

(2) 福祉事業者：居宅介護支援事業所

避難行動要支援者の多くを占める高齢者、特に介護保険サービス等を利用する要介護認定者にとって、大きな役目を果たす福祉専門職としてケアマネジャーが挙げられる。平常時における医療・福祉サービスの利用に関する総合調整役を担うことはもちろん、災害発生時には高齢者に関する医療・福祉ニーズが増大し対応が求められる立場にある。地域で生活している以上、自らも被災者となりかねない状況の中、増大したニーズに応えるためには、平常時から地域と連携しておくことが重要となっている。熊本地震により被災した益城町のケアマネジャーである金光は、普段から自分の地域のことをよく知って、担当している利用者のもしもを考えておくことが求められている、と述べている⁷²⁾。

また、被災時にできなかったこと、大変だったことを列挙（表 24）し、平常時からの対応についても提起されており、特に、個人情報や情報共有の方法、地域内外の協力関係など、地域支え合い活動につながる点が多いと考えられる。

そこで本調査では、ケアマネジャーに平常時から求められる課題・取組について質問紙調査を行った。調査は、流山市介護サービス事業者連絡会の居宅介護支援部会に所属するケアマネジャーを対象とし、2018年10月開催の地域支え合い活動に関する研修講座に参加した45人に質問紙をその場で配布・回収した。

表 24：できなかったこと、大変だったことのリスト⁷²⁾

① 情報の取り扱い	⇒ 保健師、ケアマネ、専門職ボランティアが集めた情報をどこに一元化するのか、窓口の徹底
② 個人情報	⇒ 契約していない人の情報をどう扱う等、意見が分かれた
③ 情報共有の方法	⇒ 取りまとめを誰にするのかをはっきりしないと、一人の人に何度も訪問したりする事態が生じる
④ 職員自身の被災	⇒ 休める状態でなく、ストレスがかかる
⑤ 事業所自体の被災	⇒ 電話、ファックスが使えない状態への想定
⑥ 認定調査、審査会の遅れ	⇒ 保険者との協議をできるかぎり早い時期に行う
⑦ 困難ケースへの対応	⇒ 通常よりも激増する相談にどう対応したらよいか
⑧ 災害時の決まり	⇒ どこに集まり、どこに連絡するかを決めておく
⑨ 連絡網の周知	⇒ 固定電話、携帯、メールなど必ず連絡がとれる方法を知っておく
⑩ 地域内外の協力関係	⇒ 職員間、同業の事業者間、法人間など横のつながりを作っておく

(3) 当事者：指定難病及び小児慢性特定疾病認定者

避難行動要支援者当事者の実情を把握することを目的として、特に災害時に支援を必要とする指定難病及び小児慢性特定疾病の認定者を対象とした質問紙調査を実施した。

指定難病及び小児慢性特定疾病の認定者には、在宅医療により酸素・人工呼吸器など医療機器を使っている方などが多く含まれ、災害時に発生した停電により災害弱者のリスクに直面するだけでなく、生命に重大な影響を受ける可能性が高い¹⁵⁾。当事者による自助として、バッテリー・自家発電機を備えるなどの対策が推奨されているが、近年では、東日本大震災による停電の長期化及び被災地以外での計画停電、2019年9月に発生した台風15号による千葉県内の長期停電など、自助努力の範疇を超える事態が深刻化している。

表 25：災害弱者のリスク¹⁵⁾

被災において、適切な避難行動ができない
避難所で適切な援助が得られない
避難所で適切な医療・後方搬送を受けられない
適切な二次避難に誘導されない
いつも受けている支援のネットワークにかからない
被災手続きや仮設住宅入居に困難を伴う
仮設住宅においても適切な支援を受けられない

両認定者に関する情報は、政令指定都市や保健所設置市町村以外の市町村自治体は有しておらず、都道府県ごとに管理されている。防災・災害時の中心的対応を担う市町村自治体では基本的には把握されておらず、災害対策基本法では、避難行動要支援者名簿を市町村自治体が整備する場合に、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、第 3 章でも明らかとなったように認定者を名簿の対象とする市町村自治体は、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市町村自治体は少ないことが考えられる。このことは、制度の周知が十分に図られていないばかりか、認定者当事者が制度自体を認知していないことも十分に考えられる。

流山市地域支え合い活動においても、2015年の条例施行以来はじめて、2018年に千葉県からの情報提供を受け、両認定者に対して避難行動要支援者名簿への登録意向確認を行った。本調査は、意向確認時において、登録用紙裏面に質問紙を印刷、送付した。質問紙は、流山市内に居住する両認定者が日頃から行っている対策や地域支え合い活動に対する意識等で構成した。

意向確認通知は、2018年10月に全対象者1,486人のうち、施設入所者及び資格喪失者（死亡・転出）を除く、1,350人に送付した。登録用紙及び質問紙は対象者本人宛てに送付したが、本人による回答が難しい場合は、家族や保護者等による回答を依頼した。

第3項 結果・考察

(1) 自治会：自治会長

2018年11月現在で市と協定締結し、名簿情報を提供していた89自治会を対象に質問紙を郵送法により配布し、89自治会のうち72自治会（80.9%）から回答を得た。

(ア) 自治会でやっている支え合い活動の内容

第1節で把握した2015年度の活動内容と同様に、あらかじめ活動内容を項目化し、選択式で実施した。2015年度と2018年度の比較が可能であるが、内容や実施数に大きな変化はなかった。

自治会でやっている支え合い活動の内容で多かったのは、「③サロン活動やイベントなどの交流会」、「④日頃の自治会活動を利用した活動」で、日頃の自治会活動の中でさりげない見守りが中心になっていることが把握できる。「②訪問・安否確認・声かけ」、「⑦災害時の避難支援のための活動」も多くなっており、担当者を決めた見守りや災害時の配慮事項をあらかじめ聞き取っておくなど、具体的・個別の取組も増えてきていた。いずれの自治会においても、防災訓練等のイベントよりも普段からの見守り等による地域活動・福祉活動と結びつけている事例が多くなっていると考えられた。

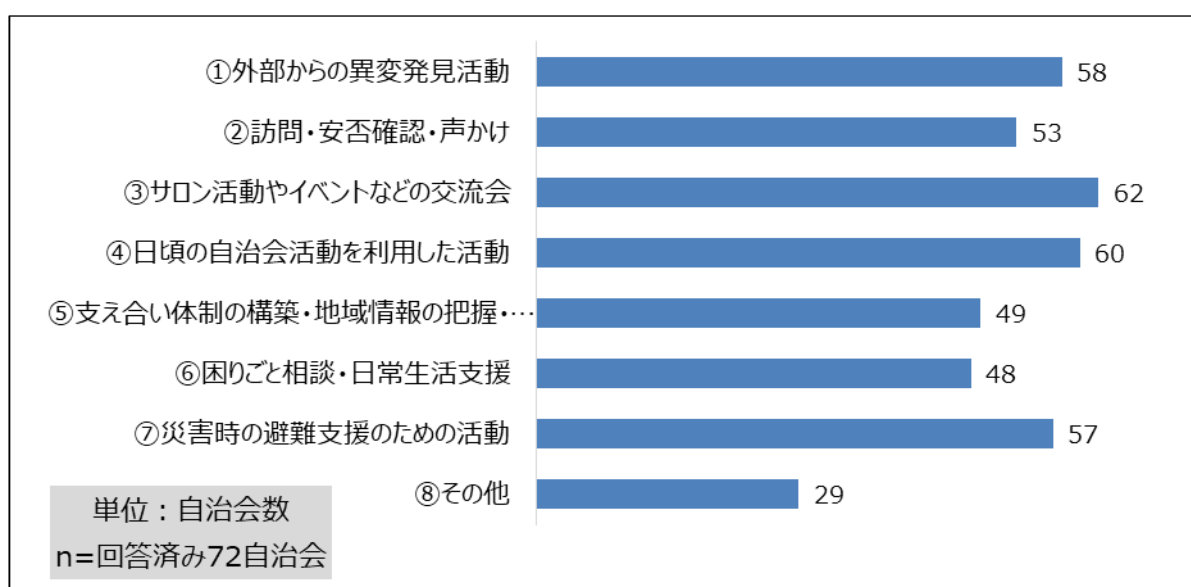


図9：地域支え合い活動の活動内容（2018年度・複数回答）

(イ) 平常時や災害時の具体的・個別の見守り活動の状況

本設問についても、第1節で把握した2015年度の活動内容と同様の設問形式で調査を行った。

「②個別の支援者を決めての見守り」が最も多く、次が、「③避難時の対応について個別名簿を作成」であり、2015年度と2018年度を比較して、両項目とも増加していた。

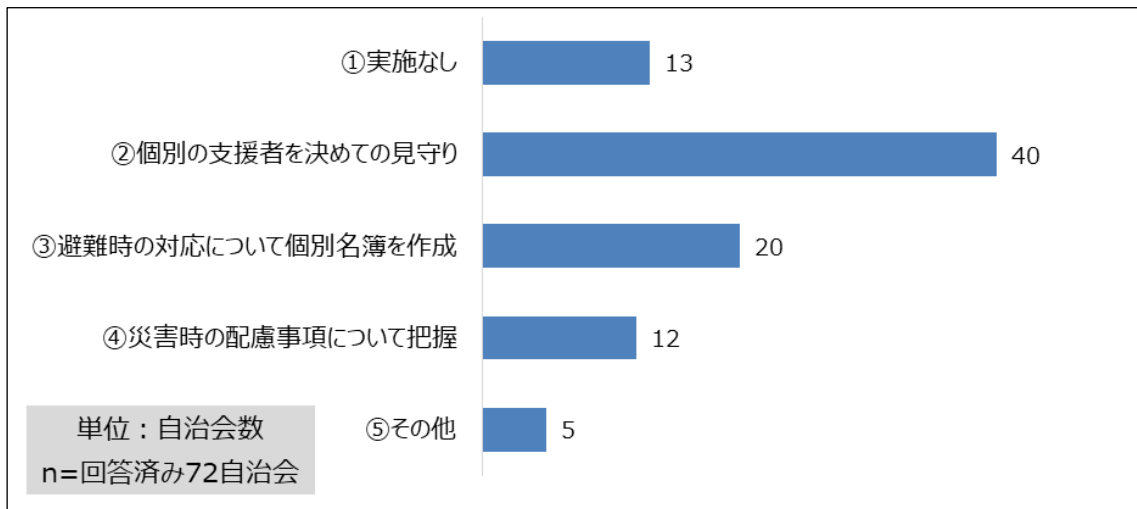


図 10：平常時や災害時の具体的・個別の見守り活動の状況（2018年度・複数回答）

(ウ) 支え合い活動の特色や活動しやすくする工夫

各自治会における支え合い活動の工夫について、自由記述方式で調査した。支え合い活動を単独に捉え、実施するのではなく、日頃の自治会活動と合わせて、ムリ・ムダの無いよう実施していることが想定された。また、戸建て住宅だけでなく、マンション内の自治会でも、活動の工夫が行われている。一般的に、マンション住民は隣近所への意識が低いとも考えられるが、住民の高齢化や空き家が顕著になっている状況のなかで、こうした活動を意識的に行っているとの回答があった。

表 26：支え合い活動の特色や活動しやすくする工夫

<input type="radio"/>	イベントや交流会等で住民同士が会う機会を出来るだけ設けて、参加者の楽しい経験や趣味を共有できる隣人/友人を増やし、自然と交流が生まれるようにしている。
<input type="radio"/>	活動が継続的に行われるよう、またエリア・班別のバラつきが出ない様に共通の手順書を作り、それに則って活動している。また行政や民生委員、老人クラブ等との意見交換を定期的に行っている。
<input type="radio"/>	共同住宅（マンション）では、同じ階段を利用する世帯（10～8戸）が顔を合わせる機会が多いので、ひとつのユニットとして見守りや状況確認できる協力体制を築き、支え合い活動をスムーズに進めている。
<input type="radio"/>	丁目毎の副会長を中心とした支援チームを結成して、見守り協力者はご近所から選定している。
<input type="radio"/>	役員や班長を見守り担当者として決め、自分のご近所の事・地域を気にしながら見守るようにしている。
<input type="radio"/>	訪問頻度、訪問方法、意見等を聞き取り、なるべく希望に添う形での支援を行うようにしている。
<input type="radio"/>	具体的な見守り担当者はもちろん、自治会内、地域での向こう三軒両隣の意識を高めてもらい、地域全体のさりげない見守りも大切にしている。

(エ) 支え合い活動の継続に向けた、自治会・地域での課題

各自治会における支え合い活動の継続に向けた課題について調査した。調査形式は、選択式と自由記述の2方式とした。選択式での回答、自由記述を類型化した回答ともに、全国の市町村自治体、千葉県内10市での調査結果と同様に、地域の担い手が少ないという課題が指摘された。

また、本人や家族との関係性の築きづらさを指摘する意見も多かった。これまで本論文では、主に市町村自治体の視点からの「地域における個人情報への過剰な意識」を指摘してきたが、自治会からも同様の意見が寄せられたことで、地域福祉・地域における今日的な課題として、隣近所の関係性が希薄・近所づきあいの低下がより深刻になっていることが考えられた。

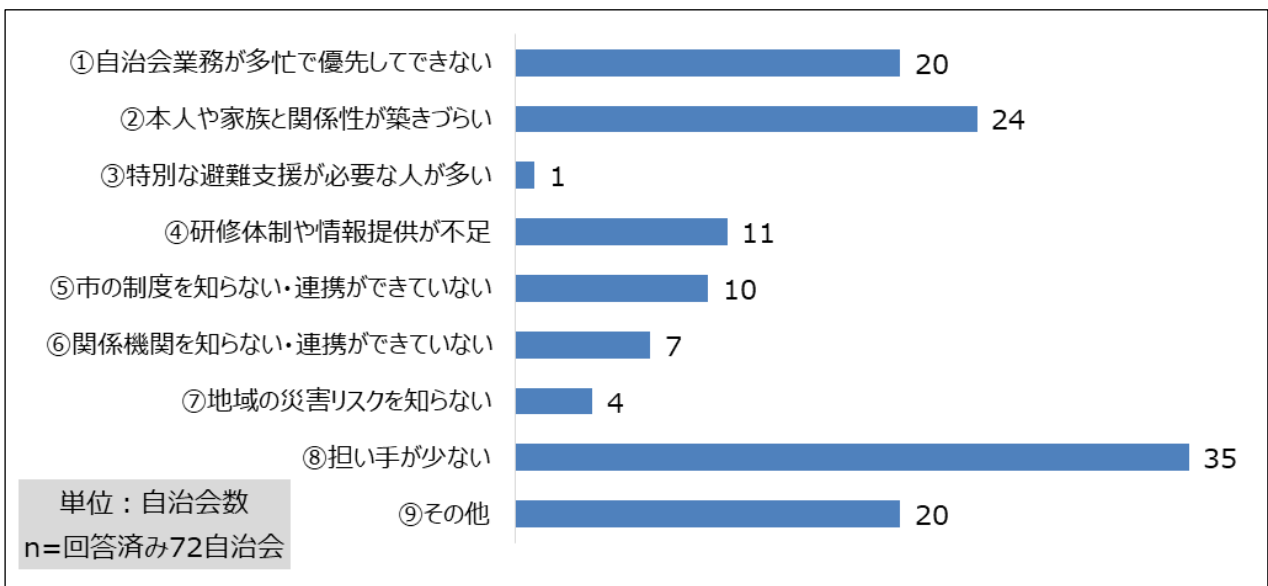


図 11：支え合い活動の継続に向けた、自治会・地域での課題（選択式・複数回答）

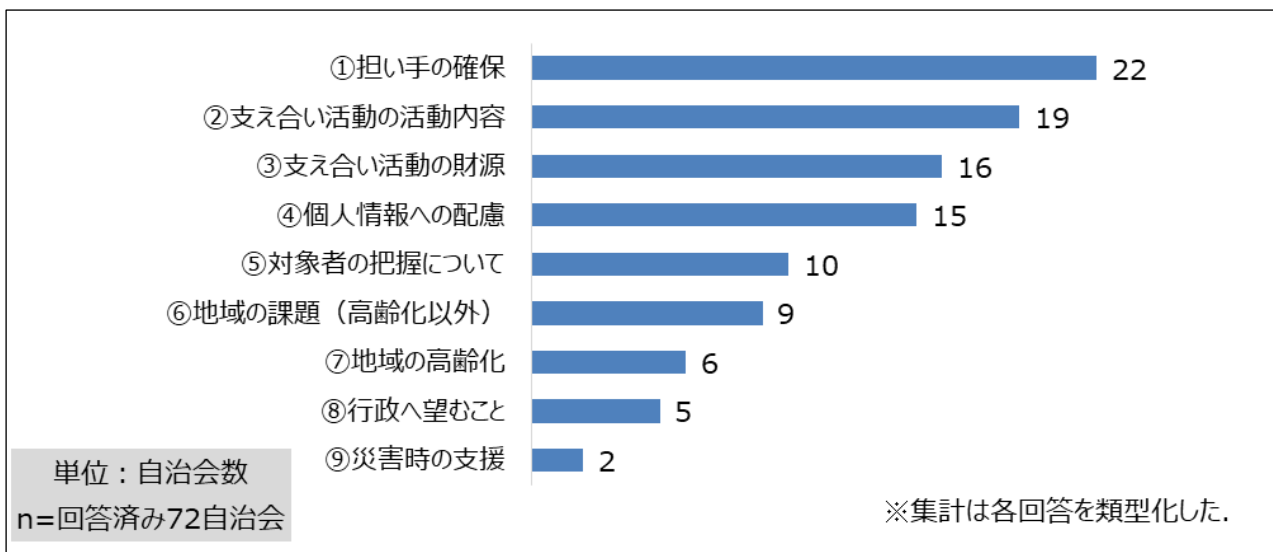


図 12：支え合い活動の継続に向けた、自治会・地域での課題（自由記述・類型化）

表 27：支え合い活動の継続に向けた、自治会・地域での課題（自由記述）

担い手の確保	
1	当自治会は、マンションの理事会の役員も兼ねているので、なかなか活動できないのが実情。現役で働いている役員が多いので、尚更である。
2	今年度は、自治会館の建設工事などの業務があった為、支え合い活動の計画が思うように進められなかった。今のところ、老人会会長が支え合い活動に参加してくれる予定だが、それ以外のメンバーが揃っていない。今後、活動を継続するためにもメンバーを募集していきたい。
3	自治会活動の中での支え合いは、問題が山積みである。担当役員の輪番制、引き継ぎが各々の意識の問題に関わることなので各々に任せるところに問題あります。行政側からの積極的な支持があると良いです。
4	支え合い活動を担っていく人が少ないので、活動を理解してもらい、人数を増やしていくよう努力する。
5	当自治会は40数年の歴史があり、若い頃から今日に至るまで自治会を支えて下さった方々ばかりです。フタを開けてみるとすべての方々が高齢化しており、どの活動にしても高齢の方々に頼る傾向が強く、まさしく高齢化問題を抱えています。現在は次世代の方の意識を高めるための活動等に取り組んでいます。支え合い活動を継続するため、地域の基盤を作り無理なく取り組めるところから活動をしていきたいと思っています。
6	行政関連・自治会運營業務が多忙すぎて支え合いに手がまわらない。対応できる人と時間も不足している。
7	共助の重要性・必要性の認識はあるが、サポーター、ボランティアとして自分が活動する事には消極的。またサポーターも高齢者が増えてきて、行動が思うようにならない。
8	サラリーマンだった男性が活動に参加しにくかったり、孤立しがちで、やがて大きなテーマになると思います。
9	支え合い活動を続けていくのは難しいと思う。独居高齢者の増加、高齢化の進展の課題があります。
10	家庭の事情や健康面の課題等により活動していく方が継続的に活動していくのが難しい状況もあります。
11	自治会全体で協力して今後は活動方針を検討していく。当自治会は役員が順番性で特に会長が1年交代となっており課題が大きい。（次年度の大きな課題、役員会で話し合います）
12	役員は1年で交代するため、見守りが必要な高齢者に顔を知られていない人も多く、逆に不審がられる。
支え合い活動の活動内容	
1	自治会はボランティア活動であり、プライバシーの問題もあり、できることに限りがある。自治会の支え合い活動は、市への橋渡しが必要だが、市が前面に立ち、各自治会との連携を強化して、市の活動自体をさらに充実してほしい。
2	支え合い活動として特別な項目や活動を規定すると、活動自体が拘束されてしまう気がする。当初のようにさりげない活動・日常生活で気が付いたことなどの情報を特に注意していけば、継続していけるのではないかな。
3	自治会での見守り・支え合い活動は、「さり気ない見守り」の中での「気づき」に尽きる。自治会の「向こう三軒両隣の」接触の中で、隣人等に異変・異常等がみられる場合は、自治会単独での対応でなく、常に、専門機関(地域包括支援センター、警察など)と連携しながら進めるのがベターと思います。
4	マンションなのでとりあえずの困りごとや苦情は管理人へ話されることが多い。自治会役員の中でも、支え合いの必要な家族を定期的に訪ねる人を作りたい。民生委員と協力して訪ねることで、機会も増えて良いと思う

	が、今までは他の仕事も多く、特に力を入れて見守りだけを担当する人材もいなかった。住人間の信頼関係を築くのは難しいが...
5	自治会内高齢化率が高く、日常的に見守る事には負担が多く、行事に参加された折に確認することになっている、行事に参加しない人（特に独居男性）が問題で目が行き届かないのが現状。
6	市へもお願いしているが、活動のマンネリ化が最大の問題である。細かな出来事は自治会の委員会で共有しているが、市全体で発生する変事（異常事）の情報をタイムリーに流して欲しい。市が発行するトピックスは、活動事例が中心になっているが各自治会からの変事の報告を集めて、各自治会に流して欲しい。変事の事例があれば、今の活動の見直しを行いながら常に緊張感をもったルーチンワークとして継続して行けると思う。
7	自治会活動の情報や、地区社協のイベント（給食会、会食、健康チェックデー）を定期的にお知らせしています。また、安否確認の手法として、民生委員・児童委員、住民からの連絡を大切にする、老人会、おしゃべり会、ラジオ体操、園芸グループ、子ども会などの機会を利用しています。平素の見守り（ごみ出しでの声かけ）も行っています。
8	自治会内高齢化率が高く、日常的に見守る事には負担が多く、行事に参加された折に確認することになっています。行事に参加しない人（特に独居男性）が問題で目が行き届かないのが現状。
9	外出支援、生活支援等住民主体型サービスは、基準に満たないが必要な状況であれば利用できると良い。
10	支え合い活動はずっと専門でやってもらえる人がいると高齢者に不審がられずに良いと思う。

個人情報への配慮	
1	守秘義務があるため、協力者の人数を増やすのは難しい。できる活動は、限られてしまう。
2	個人情報のため自治会員に公表することにためらっています。
3	個人情報の取扱いについてどこまで許されるか判っていない。
4	個人情報保護法に留意しなければいけないところに神経を使います。
5	ケア会議等が行われても、内容を外部に一切話していけない制約があるため、見守り協力者との情報共有や対象者への対応ができないのが現状。最近では、相談する意味がないと感じます。支え合い活動を続けるのが難しい。
6	見守り活動には、個人情報の把握や周知は不可欠だが、扱いについて明確な基準がなく、戸惑いがある。1000を超える世帯の情報をPC処理やコピーを禁ずるのは、現実的とは思えない。
7	防犯パトロール隊に支え合い活動対象者の氏名、住所の2点を伝えて見守りを頼みたいが、①防犯パトロールを目的とする集団であること、②氏名住所を話すことが適正であるか不安である。パトロール隊全員が賛同してくれて行動出来ればよいが、一人でもイヤと言う人がいたら話せないし、また賛同してくれた人には市と同様の協定書が必要なのかも思う。
8	支え合い活動の対象者を小グループに分け、タブレットに連絡先（住所・氏名・電話番号）を入力することを検討している。地図上ですぐに場所を特定できるようにとの目的ですが、個人情報の扱いは適正か悩みます。
9	個人情報との関係で対象者の情報を内部でどこまで開示するか線引きが難しい

対象者の把握について	
1	既に施設等に入居している人もいる。見守られる側が、施設入所しても、連絡がない・把握できないこともある。
2	同じ敷地内の別棟等に家族が住んでいる。
3	見守り対象者への訪問について、訪問してほしくない方もおり、他人との関わり合いを持ちたいのか、持ちたくないのか、見極めが難しい。
4	名簿を所有していても顔や健康状態など不明、自治会未加入者もリストアップされている。セキュリティが厳しくマンション内は外部の人の見守りが難しいです。
5	対象者（市に登録している人）の更新、取り消し等について今後、市としても検討が必要と思います。（2から3年に1回見直すことも必要）

地域の課題（高齢化以外）	
1	自治会の範囲が広く会員数 1300 世帯を越えています。防犯パトロールは週一回活動していますが、新しいマンションやアパート戸建ても増加しているので、外部からの見守りが精いっぱいです。パトロール後の反省会で話し合い、問題となる所を出しています。若い人が多いので役員になってくれる人が少なく役員の選出が一番の問題です。
2	サロン会等の出席者は、比較的元気があり、あまり心配のなく感じる。欠席者への対応が難しい。訪問・声かけをしても、良い返事がもらえず、苦勞する。
3	旧居住・新居住世帯（子育て世帯）の二極化により、協力が得られるか妙案を模索する必要がある。
4	民生委員・児童委員、福祉協力員にお任せになっている。

行政・自治体へ望むこと	
1	当自治会においては、今後、更に高齢者の増加、単身住まい化が見込まれる。これまで以上の密なる支え合い活動の充実/支援拡充を望む。
2	自治会活動の中での支え合いは、問題が山積みである。担当役員の輪番制、引き継ぎが各々の意識の問題に関わることなので各々に任せるところに問題ありです。行政側からの積極的な支持があったほうが良いのではないかと。
3	特に効果的な活動が不十分と思われ自治会として高齢化対策は不可欠との認識はあり。市からの様々の助言は期待している。
4	活動のマナー化が最大の問題である。細かな出来事は自治会の委員会で共有しているが、市全体で発生する変事の情報をタイムリーに流して欲しい。活動事例の共有だけでなく、各自治会からの変事の報告を集めて共有していただきたい。変事の事例があれば、今の活動の見直しを行いながら常に緊張感をもったルーチンワークとして継続して行けると思う。
5	研修体制や情報提供が不足

(2) 福祉事業者：居宅介護支援事業所

流山市介護サービス事業者連絡会の居宅介護支援部会に所属するケアマネジャーを対象とし、2018年10月開催の地域支え合い活動に関する研修講座に参加した45人に質問紙を配布し、全員から回答を得た。45人のケアマネジャーとしての経験年数は、3年未満10人、3～5年未満8人、5～10年未満9人、10～15年未満13人、15～20年未満5人であった。

(ア) 事業所で行っている災害時・緊急時の準備対策・対応訓練

事業所単位で行っている災害時・緊急時の準備対策について聞き取ると、②職員連絡体制の確立において「している」との回答が最も多く半数を超えており、災害時に限らず通常業務の一環としての体制づくりが行われていることが分かる。福祉と防災の連携の観点では、①要介護高齢者名簿の作成、③職員参集基準の確立が全体の3割程度となっており、災害時を意識した準備対策があまり進んでいないことが見受けられる。地域間連携にも関連する、⑥地域包括支援センターとの連携についても、3割程度に留まっていた。①、⑥はどちらも3割程度であるが、個人情報の保護・共有の観点で、特に重要な項目である。居宅介護支援事業所においても、自治会同様に個人情報の取扱いについて慎重にならざるを得ない状況が窺えた。

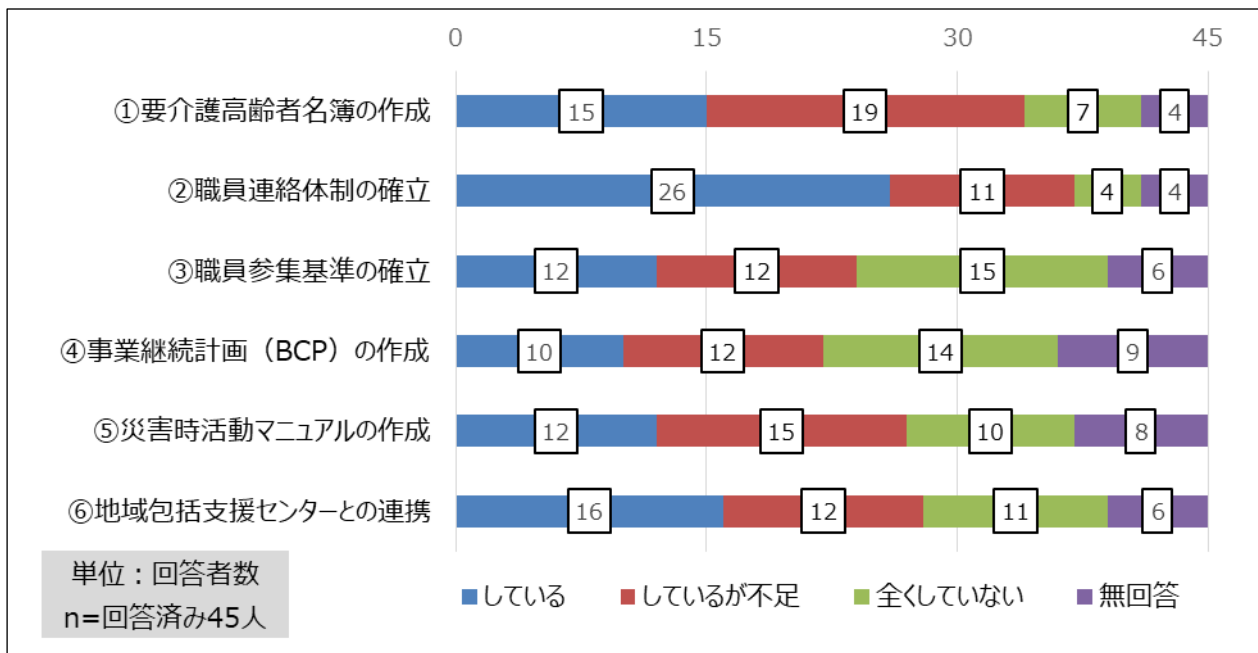


図13：事業所で行っている災害時・緊急時の準備対策

事業所で行っている過去1年間の防火・防災訓練においても、「④実施していない」・「⑤無回答」が3割超となっており、防災・災害対応の意識向上に課題があることが分かった。

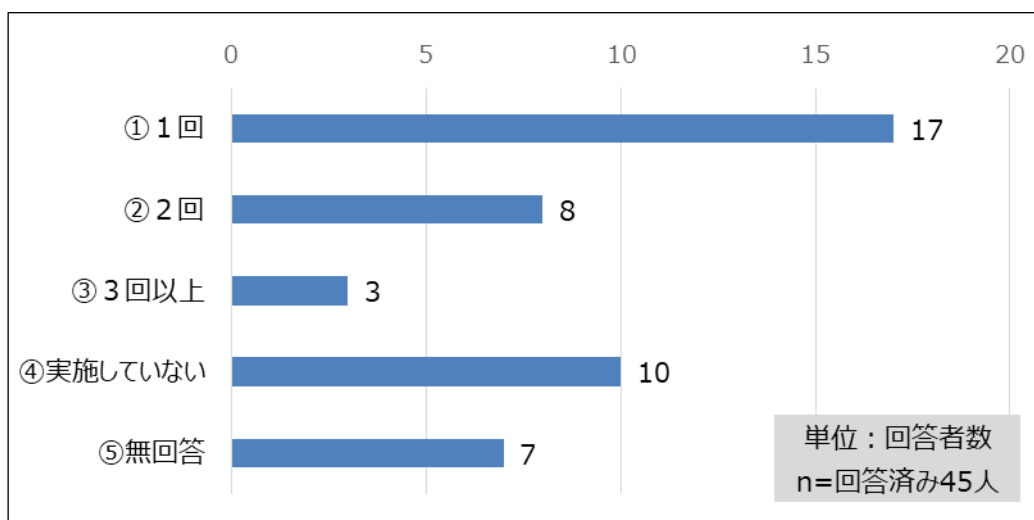


図14：事業所で行っている過去1年間の防火・防災訓練

(イ) ケアマネジャー個人で行っている災害時・緊急時の準備対策

ケアマネジャー個人単位で行っている災害時・緊急時の準備対策については、②災害時の連絡先の把握において「している」との回答が最も多いが、3割以下に留まっていた。①及び②は、要介護高齢者本人の状況に関連する取組であるが、「しているが不足」との回答が多い。①及び②に関しては、災害時に限らず、平常時における要配慮事項や緊急・急病時への備えにもなることから取組を進める必要があるが、現状では不足していることが明らかとなった。

本論文のテーマとなる地域との連携に関する事項④、⑤、⑥では、「全くしていない」との回答が半数を超えていた。ケアマネジャーの業務においては、利用者個人との契約関係にあり民間営利企業の参入も多く、自治会以上に個人情報や人手不足の課題を抱えている可能性もあるが、災害時を踏まえた課題認識が十分でないことが窺えた。

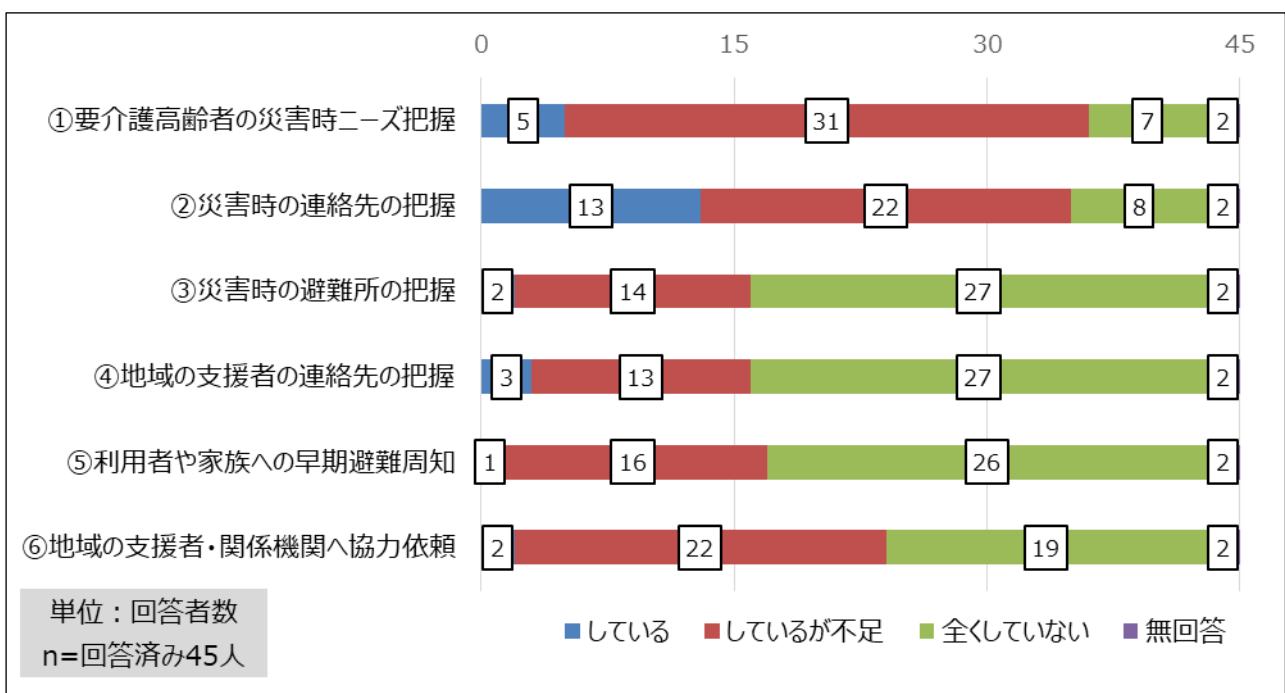


図 15：ケアマネジャー個人で行っている災害時・緊急時の準備対策について

(ウ) 災害時・緊急時に対する意識や備え（事業所及び個人）

所属する事業所及び個人それぞれの災害時・緊急時に対する意識や備えが十分だと思うかについては、「どちらかと言えば不十分」とする回答が過半数を超えていた。事業所及び個人それぞれ全く対策が取れていない訳ではないが、十分な対応や検討がされていない現状が明らかとなった。

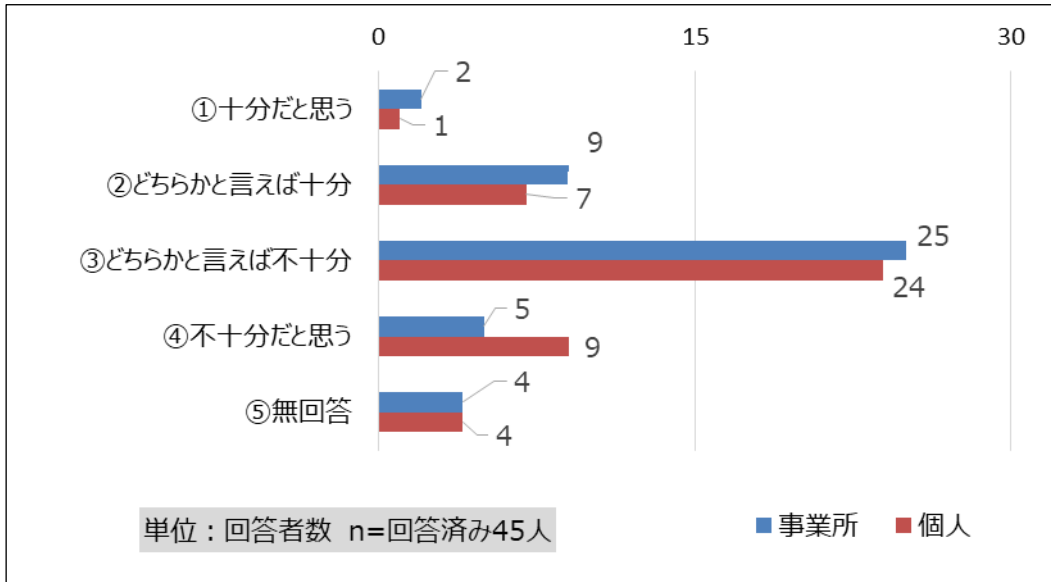


図 16：災害時・緊急時に対する意識や備えが十分だと思うか

(エ) 災害時・緊急時に向けた取組についての困難や課題

災害時・緊急時に向けた取組についての困難や課題については、②、③など利用者個人やその家族との関係性などの課題については指摘が少なかった。一方で、④⑥⑨といった地域支え合い活動や避難行動要支援者施策の趣旨やその活動の中でのケアマネジャーの役割についての課題が指摘された。特に、「⑨ケアマネジャーの役割が不明確」とする回答は過半数を超えており、こうした意識・課題が（ア）（イ）で示された取組が低調になっている要因であることも考えられた。

災害時に関する対応は、近年の大規模災害時を契機として、福祉専門職の職能団体でも議論が深まっているが、事業者や個人のレベルでは、行政・市町村自治体や地域の避難支援等関係者との連携に課題があることが分かった。

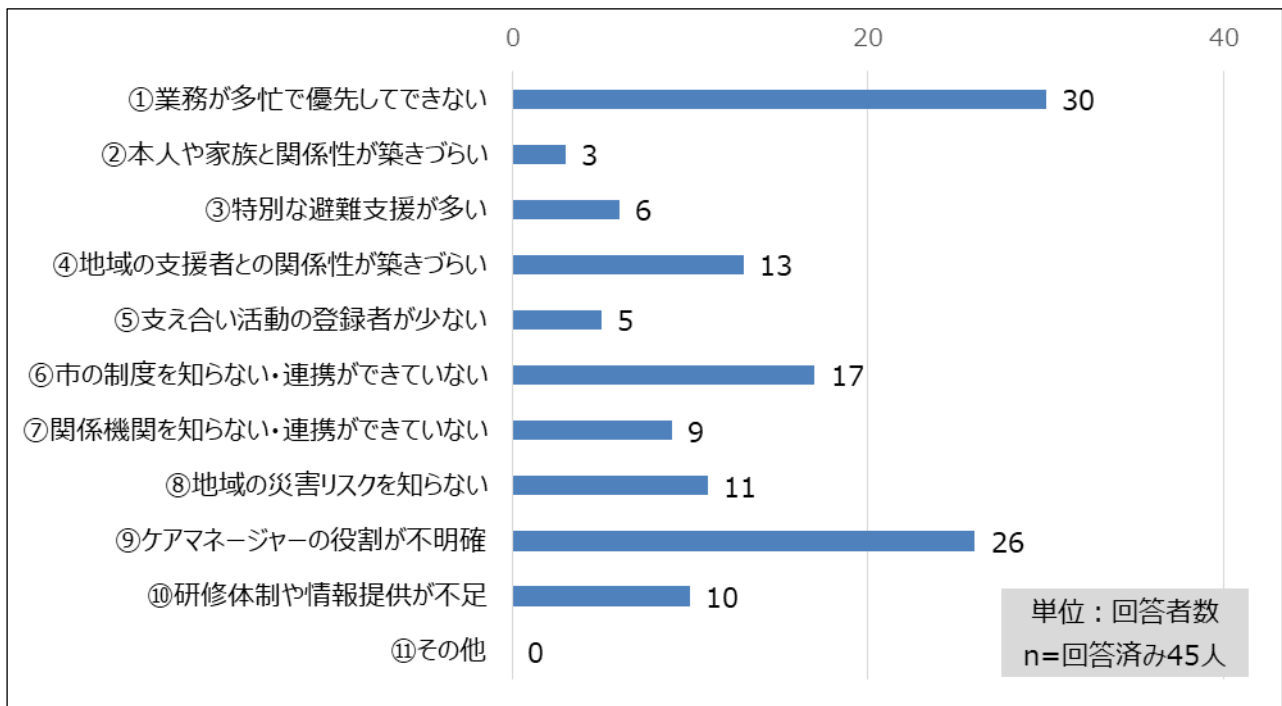


図 17：災害時・緊急時に向けた取組についての困難や課題（複数回答）

(オ) 災害時・緊急時の取組，支え合い活動などについて今後必要なこと・意見

災害時・緊急時の取組，支え合い活動などについて今後必要なことを尋ねると，最も多い回答は，⑤災害時の医療や福祉サービスで，次いで③地域での見守り・支え合いの取組事例，⑥地域の支援者との連携の場であった。

⑦自由記述においても，防災に関する取組の重要性，同職種，多職種との連携といった具体的対策を指摘する声もあり，災害時に備えた意識は高まりつつあることが窺えた。

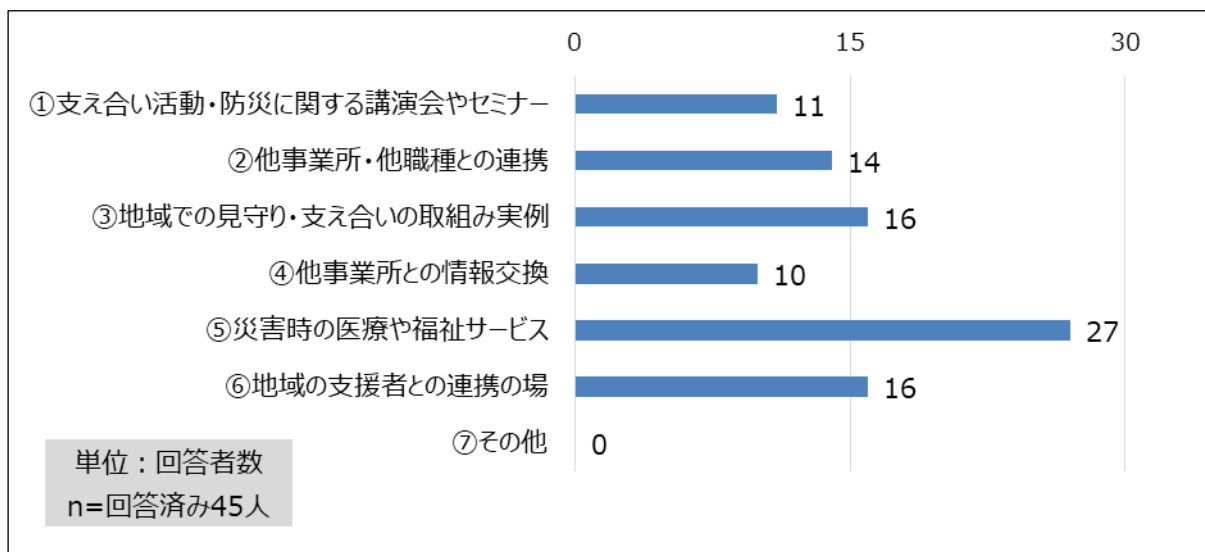


図 18：災害時・緊急時の取組，支え合い活動などで今後必要なこと・意見（複数回答）

表 28：災害時・緊急時の取組，支え合い活動などについて今後必要なこと・意見（その他記述）

何かしらの疾患を抱えた方に対するの災害対策については，まだ知識や経験が足りません。同職種，他職種など意見交換できる機会があれば良いと思いました。
ボランティアや地域の活動状況を知りたい。行政が積極的に PR し，相談に乗ってくれる体制が必要だと思う。
まだ取組を始めたばかりなので，今後様々な地域での防災に取り組んで行ければと思う。
防災の取組が，不十分であると感じた。前もって備えておくことは，非常に大切なのはわかっているが，時間をとって準備するとなると，なかなか手がつけられない。事業所内でも，時間を取り，ケアマネ全員で取組む必要があると思う。
現在，災害が起きた時を考えると不安だらけである。まず，医療依存度の高い方（透析，ガン末期の方等）は，病院が機能不全になった時の移動手段。家族が実際に来られない人も多いので困っている。今後，緊急に整備すべき課題だと思う。

(3) 当事者：指定難病及び小児慢性特定疾病認定者

特に災害時に支援を必要とする指定難病及び小児慢性特定疾病の認定者を対象とした質問紙調査を実施した。全 1,350 人に送付し、返送有りで避難行動要支援者名簿に登録した者は 233 人、そのうち本調査に回答したのは 197 人であった。内訳は、小児慢性特定疾病の認定者が 6 歳未満から 12-18 歳未満を合計した 18 人、指定難病の認定者が 179 人であった。また、同居者の有無については、同居者ありが 167 人、同居者なしが 20 人、無回答が 10 人であった。

表 29：質問紙調査の実施概要（単位：人）

対象	小児慢性特定疾病	指定難病	合計
対象数（認定者）	187	1,299	1,486
送付数	153	1,197	1,350
返送数	26	207	233
アンケート回答者	18	179	197

表 30：回答者の年齢構成内訳

年齢内訳	総数	6歳未満	6-12歳未満	12-18歳未満	18-40歳未満	40-65歳未満	65歳以上
(人)	197	9	7	2	17	40	122
(%)	100	4.6	3.6	1.0	8.6	20.3	61.9

表 31：回答者の同居者の有無

同居者有無	同居者あり				同居者なし	無回答
	親	子ども	配偶者	その他親族		
(人)	21	61	60	56	20	10

(ア) 災害への意識・災害時に向けた備え

両認定者における自助の取組の実情を明らかにするため、災害への意識や災害時に向けた備えについて調査した。災害への意識については、高い（18人、9.1%）、やや高い（68人、34.5%）を合計しても過半数に達しなかった。調査の実施期日以降、千葉県内を中心とした2019年10月の台風15号被害の影響により、現在ではその意識が高まっている可能性もあるが、調査時点における災害に対する自助意識が高まっていないことが窺えた。当事者及びその家族が日頃から、配慮すべき事項や細心の注意・対応に苦慮しながら地域生活を維持している可能性もあり、災害時の備えまで対応が難しいことも考えられる。

災害時に向けた備えでは、④水食料などを多めに準備（82人）が最も多く、一般的な世帯と同様の対策が主となっている。次いで、両認定者にとって重要である⑤必要な薬や医薬品を多めに準備（81人）が多く、⑥バッテリー、自家発電機（16人）となっていた。地域での共助の観点では、③地域の支援者へ協力を依頼（20人）が約1割に留まっていた。

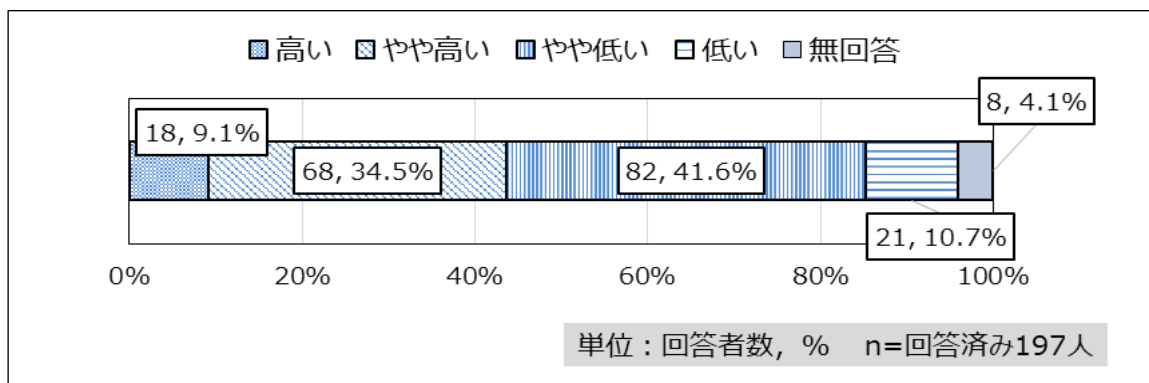


図 19：災害への意識

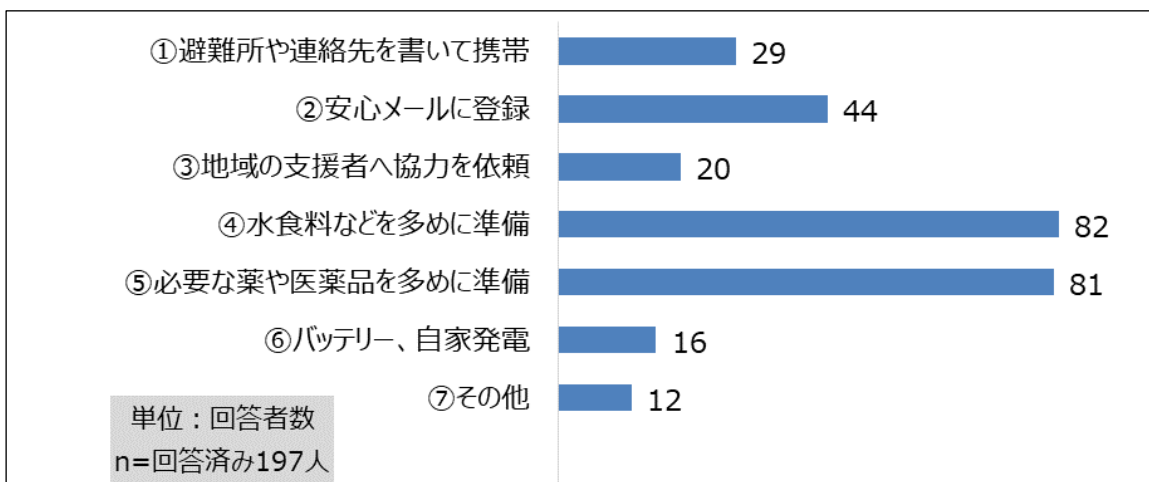


図 20：災害時に向けた備え（複数回答）

(イ) 災害時に配慮して欲しい事項の有無、あれば支援者等へ伝えているか

両認定者においては、避難行動への支援、電源や医薬品の確保等の災害時に配慮して欲しい事項がある可能性が高いと思われるが、当事者自身の意識を調査した。また配慮して欲しい事項がある場合に、地域の避難支援等関係者などに伝えているかについても調査した。

配慮して欲しい事項について、「あり」と回答し、いずれかの支援等関係者に伝えている両認定者は48人(24.4%)であった。一方、配慮して欲しい事項がありながらも、「あっても伝えていない」と回答した両認定者は、89人(45.2%)と過半数に近かった。なお、「ない」「無回答」との回答は、計60人(30.5%)であった。

ここで最も多かった回答として、災害時に配慮して欲しい事項があるにも関わらず、情報を伝えられていない両認定者が多いことについて検討する。そもそも両認定者に関する支援事項や配慮事項は、センシティブな情報であって当事者及びその家族が積極的に周囲の住民等へ知らせていない可能性も高い。一方で、周囲の住民等の立場としても、地域の見守りや自治会活動といった地域福祉分野は高齢者支援が主だった内容となっており、支援の必要性以前に、難病含む障害者支援の重要性やその支援方法について十分に理解できていないと考えられる。このことから、いざ災害が起きて自助では対応できない状況下に置かれた際に、当事者側における支援者確保、支援者側における支援対象者把握の双方で課題を抱えている可能性が考えられた。

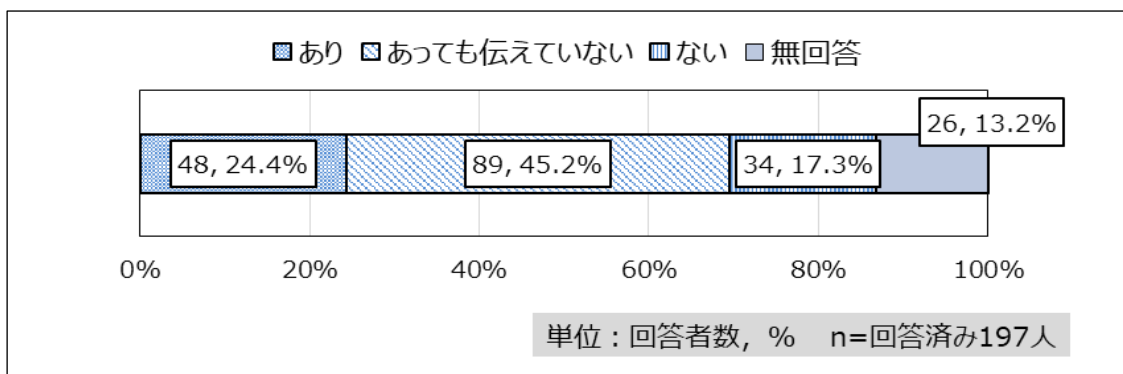


図 21：災害時に配慮して欲しい事項の有無、あれば支援者等へ伝えているか

次に、災害時に配慮して欲しい事項について、「あり」と回答した48人を対象に、その事項を伝えている支援等関係者を分類した。その結果、②離れて住んでいる家族・友人が42人で最も多かったが、災害時に離れて住む家族・友人が支援できるかどうかは疑問がある。次いで、①隣近所の友人が31人となっている一方で、⑦市役所をはじめ、③民生委員・児童委員、④自治会関係者、⑥地域包括支援センター、といった流山市の地域支え合い活動で避難支援等関係者として想定したりソース（人・関係機関）には、ほとんど知らせていない状況が窺えた。

⑤福祉サービス・事業所の職員は、やや高いものの3割程度であった。両認定者においては、年齢が乳幼児から高齢者まで年齢層が幅広く、⑤福祉サービス・事業所、高齢者の対応を主とする⑥地域包括支援センターなど支援先が厳密に定められる訳ではないが、医療・福祉関係者に配慮事項が伝わっていないことは、近年の災害発生時の状況を鑑みると、大きな課題がある。災害発生初期では、当事者及び家族による自助・地域の共助の範囲で対応できたとしても、長期間の停電や避難生活長期化の際には、電源確保や福祉避難所の活用等の専門的な対応が必要となるため、医療・福祉関係者へ事前に配慮事項を伝えておくことが望ましい。このことは、医療・福祉関係者に限らず、⑦市役所、⑧保健所にも強く求められる。特に、両認定者の情報を管理している保健所では、保健師等の医療保健専門職が災害時の支援体制をシミュレーションする取組も行われている^{28,29,30}が、この結果を観ると、都道府県ごとにその対応が異なっている可能性が考えられた。

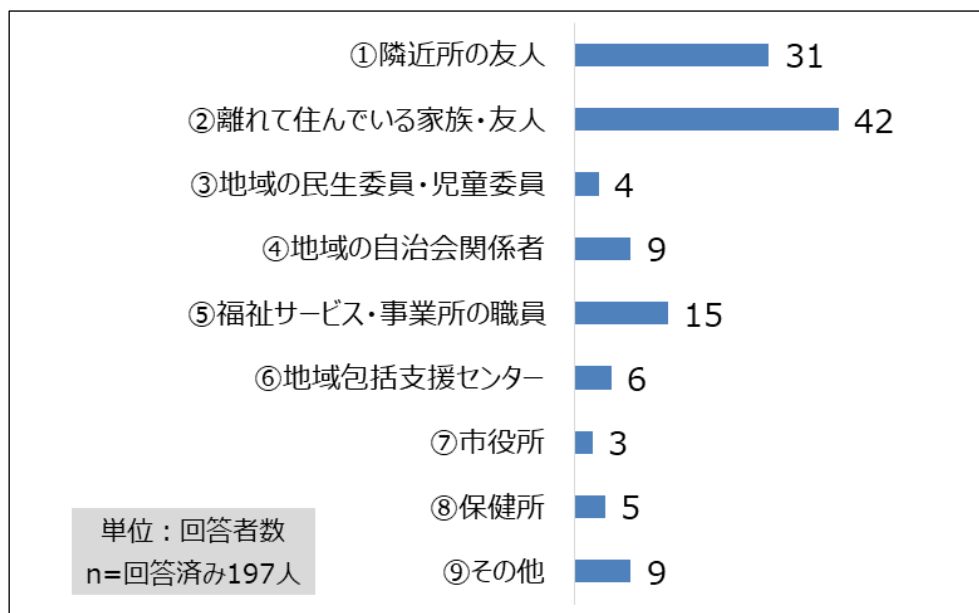


図 22：災害時に配慮して欲しい事項を伝えている支援者等（複数回答）

(ウ) 災害時に困る・配慮して欲しい事項（自由記述を含む）

(イ)において、災害時に配慮して欲しい事項の有無を調べた、本設問では具体的に災害時に困る・配慮して欲しい事項を調査した。また、調査の最終項目として自由記述を設けたが、多くの記述回答が本設問に関連しているため、本設問とあわせて検討した。

災害時に困る・配慮して欲しい事項として最も多いのは、④医療行為や薬を適切に確保する（136人）であった。これは、前設問（イ）における配慮して欲しい事項「あり」「あっても伝えていない」と回答した計137人とほぼ同数で、当然のことながら両認定者に共通して該当する事項である。

次いで、③一般の避難所で生活する（110人）、①情報を適切に得る（93人）、といった項目が多くなっている。また、⑥長期間の停電の際に電源を確保する（75人）、⑦支援するスタッフ・援助が届くか（59人）も非常に多くなっており、（イ）で述べたように、長期間の停電や避難生活長期化の際の不安が特に大きいことが想定される。

自由記述回答（23人）をみると、気管切開、胃ろう、在宅酸素療法、感染症予防、薬剤の確保、人工透析など、専門的な医療・福祉関係者の支援を必要とする回答が非常に多くなっており、選択式回答④、⑥の重要性を裏付ける結果となった。また、一般の避難所では生活できないため自宅で生活するとの回答（2人）もあるが、選択式回答①情報を適切に得る（93人）との回答も多いため、支援行為に限らず物資の配給などにおいても、両認定者が大きなハンデを抱えてしまうことも想定される。

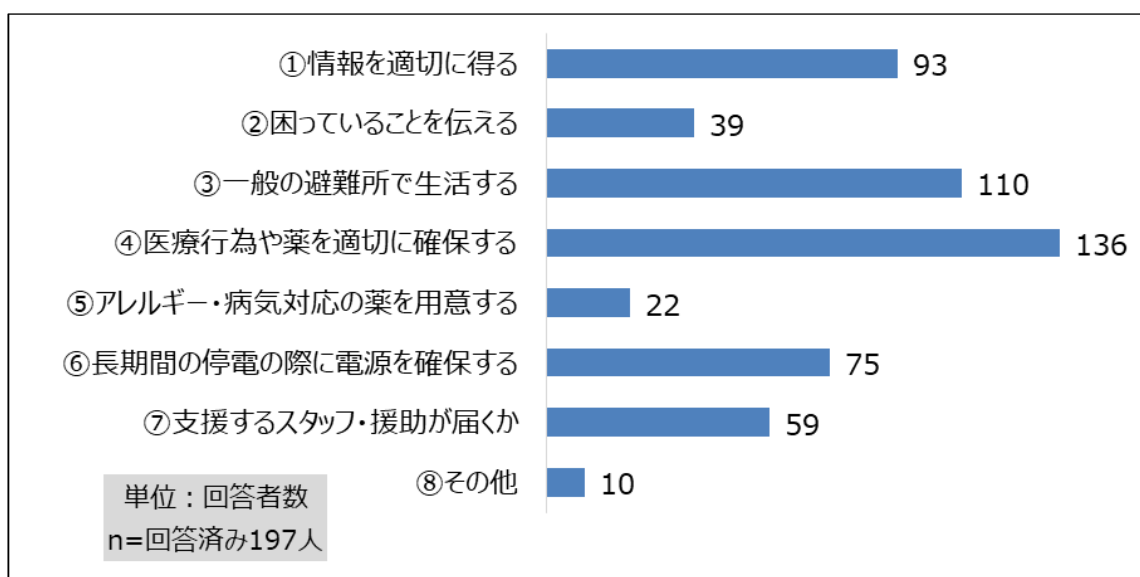


図23：災害時に困る・配慮して欲しい事項（複数回答）

表32：災害時に困る・配慮して欲しい事項（自由記述 ※一部改変）

私の難病は、薬が効かない時、体調の波があり、安心できない。小さな子供がおり、災害時、自分の体調が悪くなったら、子供を誰にみてもらったらいいのかわからない不安。
自治会では、食料や毛布等を準備していないため、各自で準備している。自分の準備だけでは不安がある。停電が長引いた際に、自分が準備している発電機だけでは不足すると思っており不安に感じている。
気管切開と胃ろうがあり、座ることも困難（寝たきり）。どう避難すればよいか不安がある。
記録障害（高次脳機能障害）で、備えても役に立たない。覚え帳（ノート）と薬を大切にしている。
支援内容をよく知る妻と離れた場所で災害にあってしまった場合に不安がある。
常に3日分の薬を持ち歩き、自宅に予備もあるが、1日でも飲まないで離脱症状が出る。薬確保が重要。副作用で感染症がある。避難所生活で、予防できるか心配になっている。
障害者が通常の避難所で他の一般の方と生活を共にできるか不安。
日常の声かけ運動は必要だと思う。声かけしてもらえると、自分の障害のことについて理解してもらえ、何かあった際にも心強く感じる。障害者自身が制度を知らないのは、不安がある。
身体不自由で歩行不可。避難所生活は難しく、不安がある。
歩行不可で一般の避難所で生活できないため、自宅で過ごす予定。水や食料、災害時に必要なものを用意しているが不足が起きないか不安。
高齢者二人暮らしなので、災害が起きたら大変。車椅子移動しているので不安がある。
夫・息子たちなど家族の支援が必須になっている。
要支援の病児が集まる避難所を準備してほしい。災害発生後、3日程度で立ち上げられれば、みんなが集まって支援を受けやすい。特殊な薬を飲んでいて、感染に弱い。どこまで支援してもらえるか、とても心配。
こうした支援の取組があることが、ありがたい。
食事は、全てミキサー食なので災害時に困っている。二人とも高齢ゆえ歩行困難で困っている。
ペットが心配である。ウイルス等を含め、医療機関が正確に機能するか心配である。
在宅酸素使用。外出用に酸素ボンベも持っているが、流用が多い為、長時間使用不可能である。24時間使用していて、酸素がなくなるとチアノーゼになり、とても苦しくなる。
夫が半身不随の為、災害時の手助けが必要である。
10年前に転入。子育てを終えて引っ越したので、近所との付き合いのきっかけがない。災害時に主治医のもとへ通院するのは困難。帰宅難民の経験があり、自宅外で被災した場合にどうしたらよいか不安。
自分の身は自分で守る心構えが必要。
古い住宅であるが安全確保は心配ない。電気・ガス・水道が止まれば生活できないが、病気を考えると避難所へは、なるべく行きたくない。戦災時を思えば、雨露しのげればまし。ここで、このまま動きたくない。
緊急時の放送・サイレンが非常に聞きづらい。
人工透析が必要であるが、停電時にも診てもらえる医療機関があるのか心配。

第4節 本章のまとめと提案

本章では、千葉県流山市を対象に避難行動要支援者名簿の共有・活用事例の分析を行った。これまでの全国の市町村自治体調査、千葉県内の市町村自治体調査では、各市での共有の進捗状況に差があること、名簿の活用目的にも違いが見られた。その背景には、市町村自治体の人手不足と地域における担い手不足、個人情報への過剰な意識などが共通して認識され、名簿共有や個別計画の策定が進んでいないことも指摘された。

その一方で、流山市の名簿情報の共有・浸透の状況を検討すると、高齢化が進んだ地域や中規模、大規模でこれまで関係性を築きづらかった自治会では、地域住民自らが必要性を感じて取組むことが増えている。また、名簿活用の用途として、本来の目的である災害時の避難誘導や避難所での安否確認といった防災面での目的よりも、閉じこもり対策や孤立死防止などの日常の福祉の観点からの方が取組やすいと考えられる。

避難行動要支援者名簿が単なる個人情報を共有するだけの制度ではなく、地域での連携・支えあいのきっかけづくりとなるツールでなくてはならない。災害時に向けた備え・災害発生時の支援につながるためには、名簿を受け取る側の地域の避難支援等関係者や福祉関係者への働きかけ、高齢者、障害者及び指定難病・小児慢性特定疾病の認定者といった当事者への周知の双方が重要である。

名簿を受け取る側では、自治会役員でのみ活動して裾野が広がらないといった課題から、既に活動が展開されていても、担い手自身の高齢化により、活動が縮小してしまうといった将来的な課題も指摘できる。

避難行動要支援者の当事者についても、当事者間で地域での支え合い活動がさほど認知されていないことが窺えた。今回の地域支え合い活動の登録及び質問紙調査において、返送有りで避難行動要支援者名簿に登録した者は2割に満たなかった。返信のあった2割に満たない当事者の実情も備えが十分とは言えず、残る当事者が災害時により困難な状況に陥ることも十分に想定できる。避難行動要支援者名簿を通じて、当事者・支援者の双方が認識しあい、災害発生時の避難支援や物資の確保・提供が可能になる。当事者及び家族による自助、地域による共助の限界を越えることも想定して、あらかじめ医療・福祉関係者や行政が避難行動要支援者に係る避難支援情報を共有しておくことも求められる。

最後に、地域での活動を推進するための方策と地域の避難支援等関係者だけではない当事者の意識付け、当事者参加を高めるための取組の方向性を検討した。

第1項 避難行動要支援者名簿の共有・活用における優先度

名簿の共有・活用においては、地域の自治会等の理解はもとより、市町村自治体実務の推進度合いによるところも大きい。その一方で、医療・福祉ニーズが急増している中での対応となり、人手不足を感じさせる市町村自治体も多い。熊本地震から得られた教訓を踏まえ、名簿情報は避難誘導や避難所等での安否確認に活用することが想定されており¹⁴⁾、すべての自治会と協定を結び名簿を提供することが望ましい。しかし、前述の調査結果から見ても、すべての自治会と一斉に名簿情報の提供・共有することは現実的に不可能である。また、十分に地域の理解を得ぬまま、半ば強制的に提供しても個人情報の漏洩のリスクや何にも活用されない可能性が高くなる。そこで、地域の成り立ち、高齢化、地域活動の現状などを考慮して、地域の中でも特に優先度の高い順に共有していくことが現実的ではないかと考えられる。

第2項 当事者参加の重要性

東日本大震災における高齢者及び障害者の被害について、日本弁護士連合会震災プロジェクトチームによって調査がされている。避難における問題として、適切な避難誘導や避難行動に必要な情報提供の遅れ、実際の避難時の問題として、車椅子での移動を余儀なくされる高齢者など自力で避難することが困難であることが大きな問題となった¹³⁾。また、流山市の地域支え合い活動に関する質問紙調査の対象とした指定難病・小児慢性特定疾病の認定者においても、電気・ガス・水道などのライフラインが途絶えることで、生死に直結する危機的な状況に直面するといった問題が指摘された。

こうした問題や災害時における人的被害を解消するには、いかに地域の中で普段から要支援者の支援情報や医療・福祉ニーズを把握することが重要になってくる。しかしながら市町村自治体から提供する避難行動要支援者名簿においては、情報が詳細に記載されていない。また、詳細な医療・福祉ニーズを記載するための個別計画においても、全国の市町村自治体でその策定が十分に進んで

いない実態が本調査で明らかとなった。地域の避難支援等関係者においても、少子高齢化による人手不足は深刻であり、避難行動要支援者名簿を基に訪問調査をすることにも当然限度がある。

以上のように、要支援者本人の医療・福祉ニーズを的確に把握する、限られた地域の共助力を有効に使う、という2つの観点からも、当事者の参加が何より重要となる。阪神大震災を経験した障害当事者である泥は、「障害当事者の視点での防災を考えた時には、当事者の意識改革の必要性がまず重要である。地域の人とのつながり、孤独は敵（自分をアピール）、危機管理意識を持つなどをあげ、積極的に地域に出ていくことが必要」と述べている²⁰。

泥が述べた当事者本人の意識改革に加え、市町村自治体や地域の避難支援等関係者による取組も必要不可欠である。当事者参加を高める施策では、まず要支援者施策について当事者間で理解を広めてもらう必要がある。個々人への周知に留まらず、障害者団体を通じた周知啓発や避難訓練の参加の呼びかけにつながることを望ましい。また、これまで市町村自治体においては、避難行動要支援者名簿の整備に留まり、地域資源の開発が進んでいない状況もある。取組指針及び第4章考察で述べたように、防災や福祉、保健、医療等の各分野間の関係者や機関同士が連携して取組むことで、当事者が参加しやすい環境づくりも重要である。

第6章 福祉と防災の連携による取組事例の分析

第1節 目的

災害時における避難行動の支援が必要となる高齢者や障害者は、当然の事ながら平常時から医療・福祉ニーズが高い。市町村自治体による避難行動要支援者名簿の整備だけでなく、名簿の共有・活用として、具体的な支援策の策定が求められている。その手法として、災害対策基本法に規定された個別計画について、地域の避難支援等関係者が連携して作成、活用することが重要視されている。そこで、心身状況等を熟知したケアマネジャーや相談支援専門員といった福祉専門職が積極的に関わることで、より実効性の高い計画となるだけでなく、地域と福祉専門職、医療関係者等が日常的な接点を持つことで、平常時・災害時の支援を一体的にとらえた地域包括ケアシステムの構築に繋がることが期待されている⁴⁴⁾。また、地域福祉の新たな担い手として、コミュニティソーシャルワーカー⁷³⁾、生活支援コーディネーター⁷⁴⁾等の活動も期待されている。

大分県別府市では、紙面による個別計画の策定から一步進んで、当事者・市民団体・事業者・地域・行政の5者協働による災害時ケアプラン（別府モデル）を策定し、当事者も参加する避難訓練を実施している⁷⁵⁾。兵庫県では、大分県別府市での取組をもとに、防災と福祉の連携促進モデル事業⁷⁶⁾として、兵庫県丹波篠山市と播磨町の県下2市町において先行実施されている。このモデル事業は、福祉専門職であるケアマネジャーや相談支援専門員が、平常時のサービス等利用計画（介護保険、障害福祉サービス）を作成する際に、地域（自主防災組織や自治会等）とともに、災害時のケアプラン（避難のための個別支援計画）を作成することを目指している。

本章では、福祉と防災の連携による先進事例を分析し、他の市町村自治体での実装可能性について検討することを目的とし、この3市町について、既存資料の分析と合わせて実地調査を行った。

第2節 方法

各自治体に対して、質問紙を事前に送付後に現地を訪問し、担当者を対象にヒアリング調査を行った。それぞれの項目について回答を受けた情報と併せて、各自治体が公表する基礎資料を参考として、福祉と防災の連携による取組の推進要因について検討した。

第1項 災害時ケアプランの作成：大分県別府市

別府市⁷⁾は、全国的にも知られた日本代表する古くからの温泉地で、由布・鶴見岳や別府湾などの自然にも囲まれた国際観光温泉文化都市である。人口は、県内では大分市に次いで2番目となる約12万人で、市内には約3,000人の留学生が勉学に励むなど、日本でも有数の異文化あふれる国際交流都市となっている。別府市の人口及び面談日、場所、対象については、以下のとおりである。



図24：大分県別府市位置図

※国土数値情報⁶⁴⁾の無償ダウンロードデータにより筆者作成

(1) 調査概要

2019年2月27日に別府市役所を訪問した。ヒアリング調査の対象は、5人であった。

年月日	2019年2月27日(水)
場所	別府市役所 共創戦略室 防災危機管理課 (大分県別府市上野口1番15号)
対象・職員 5人	別府市 共創戦略室 防災危機管理課 福祉保健部 福祉政策課 福祉保健部 高齢者福祉課

(2) 地域概要・災害リスク

活火山鶴見岳を中心とした山とそれをつなぐ扇状地であり、低地帯に別府駅・亀川駅・別府観光港を中心とした市街地が形成されている。斜面状の高地帯にも、鉄輪温泉が位置するなど、昔ながらのコミュニティや住宅街も形成されている。別府市の災害リスクは、活火山鶴見岳の噴火による火砕流、南海トラフ地震及び別府湾地震の津波による市街地での浸水被害、瀬戸内海対岸の伊方原発による放射能汚染等が想定されている。

地域共生に向けた地域特性として、「保護より機会を」を理念とした「太陽の家」が設立され、障害者が自立して暮らす街として知られている⁷⁸⁾。太陽の家には、敷地内にスーパー、銀行、スポーツセンター、公衆浴場などがあり、街全体でも周辺の商店などが障害者も大事な顧客として考えられている。健常者と共に生きるバリアフリー化が進んでいることから、障害者が自立した生活を目指して、別府に集っている。しかし、障害者は障害者だけでも街中で暮らすことができているので、これまで地域住民との交流が必ずしも十分ではなかった実態があった。

(3) 人口データ

総人口は毎年度、800人程度の減少傾向が続いている。一方で、高齢者人口は、毎年度約100人の増加がみられる。障害者数の合計に大きな変化は無いが、身体障害者数が減少する一方で、精神障害者が増加傾向にある。なお、人口データについては、別府市第7期老人福祉計画・介護保険事業計画⁷⁹⁾及び別府市障がい者計画、障がい福祉計画、障がい児福祉計画⁸⁰⁾を参照した。

表 33：大分県別府市の人口データ

別府市	2015年 (H27)	2016年 (H28)	2017年 (H29)
総人口	122,138	121,339	120,540
65歳以上高齢者人口	38,752	38,833	38,918
高齢化率	31.7%	32.0%	32.3%
障害者数（合計）	8,852	8,804	8,821
身体障害者	6,836	6,727	6,665
内訳 知的障害者	947	975	986
精神障害者	1,069	1,102	1,170

(4) 表 34：事前質問事項

1 避難行動要支援者の対象者・名簿掲載者数
2 避難行動要支援者名簿の地域への提供数
3 避難行動要支援者のうち、個別計画の作成者数
4 個別計画（災害時ケアプラン）の作成方法
5 個別計画（災害時ケアプラン）作成に関する地域の意識
6 個別計画（災害時ケアプラン）作成に関する取組状況の地域差
7 要配慮者の支援事由別の進捗状況について…難病患者や医療依存度の高い方
8 庁内外の機関との連携について（福祉担当職員、社会福祉協議会、地域包括支援センター）
9 コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用
10 災害時のケアプラン作成後における訓練の実施状況（頻度や継続性）

事前質問事項を表 34 に示した。

第2項 防災と福祉の連携促進モデル事業（1）：兵庫県丹波篠山市

丹波篠山市⁸¹⁾は兵庫県の中東部に位置し、京都・兵庫にまたがる旧国名・丹波地方の中心都市の一つで、古くからの城下町として栄えてきた。市の基幹産業は、丹波篠山黒豆や丹波茶などの農業が主で、近年では舞鶴若狭自動車道の開通や JR 福知山線の複線化により、関西経済圏の大阪・神戸からの時間的距離が大幅に短縮された。2020 年大河ドラマの主人公である明智光秀にも縁があり、古くからの街並みが残る観光地としても人気がある。2019 年 3 月の調査実施時には、市名「篠山市」であったが、丹波地方の中心として農業・観光事業の促進を図るため、2019 年 5 月に「丹波篠山市」と改名されている。丹波篠山市の人口及び面談日、場所、対象については、以下のとおりである。



図 25：兵庫県丹波篠山市位置図

※国土数値情報⁶⁴⁾の無償ダウンロードデータにより筆者作成

(1) 調査概要

2019年に3月18日に丹波篠山市役所を訪問した。ヒアリング調査の対象者は3人であった。

年月日	2019年3月18日(月)
場所	丹波篠山市役所 地域福祉課(兵庫県丹波篠山市北新町41番)
対象・職員 3人	丹波篠山市 保健福祉部 地域福祉課 長寿福祉グループ 市民生活部 市民安全課 防災係

(2) 地域概要・災害リスク

2019年2月末現在41,743人の人口(高齢化率約33%)を抱え、京都・兵庫にまたがる旧国名・丹波地方の中心都市の一つとなっている。災害リスクとしては、篠山川の氾濫、山間地の崖崩れなどの土砂災害、市全域に点在するため池などのリスクが想定されている。2014年8月の近隣の福知山市付近での豪雨災害、2018年6月の大阪北部地震、同年7月の西日本豪雨災害など、近傍各地での災害が頻発しているが、市民等の危機感・備えはあまり高まっていないことが課題となっている。

(3) 人口データ

総人口は毎年度、約 400 人程度の減少傾向が続いている。一方で、高齢者人口は、毎年度増加しており高齢化率は高まっている。障害者数の合計に大きな変化は無いが、身体障害者数が減少する一方で、精神障害者が増加傾向にある。なお、人口データは、篠山市第 7 期介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画⁸²⁾ 及び篠山市第 5 期障がい福祉計画・第 1 期障がい児福祉計画⁸³⁾ を参照した。

表 35：兵庫県丹波篠山市の人口データ

丹波篠山市	2015年 (H27)	2016年 (H28)	2017年 (H29)
総人口	43,027	42,696	42,245
65歳以上高齢者人口	13,493	13,769	13,885
高齢化率	31.4%	32.2%	32.9%
障害者数（合計）	2,882	2,878	公表なし
身体障害者	2,352	2,329	公表なし
内訳 知的障害者	309	317	公表なし
精神障害者	221	232	公表なし

(4) 表 36：事前質問事項

1 避難行動要支援者の対象者・名簿掲載者数
2 避難行動要支援者名簿の地域への提供数
3 避難行動要支援者のうち、個別計画の作成者数
4 個別計画の作成方法
5 モデル事業実施のきっかけ
6 モデル事業実施の過程
7 モデル事業実施に関する地域の意識
8 個別計画（災害時ケアプラン）作成に関する取組状況の地域差
9 要配慮者の支援事由別の進捗状況について…難病患者や医療依存度の高い方
10 庁内外の機関との連携について（福祉担当職員、社会福祉協議会、地域包括支援センター）
11 コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用

事前質問事項を表 36 に示した。

第3項 防災と福祉の連携促進モデル事業（2）：兵庫県播磨町

播磨町⁸⁴⁾は兵庫県の瀬戸内海沿岸自治体のほぼ中心に位置する自治体である。町の面積は約9km²と県内最小で、町域の3割が埋立てによる人工島となっている。人工島では多数の機械、化学工業会社が操業している。兵庫県の中心的な都市、神戸市及び姫路市からそれぞれ30分程度と交通至便な町であり、残る平坦な土地では宅地化が進んでいる。播磨町の人口及び面談日、場所、対象については、以下のとおりである。



図26：兵庫県播磨町位置図

※国土数値情報⁶⁴⁾の無償ダウンロードデータにより筆者作成

(1) 調査概要

2019年3月19日、播磨町役場を訪問し、ヒアリング調査の対象者は1人であった。

年月日	2019年3月19日(火)
場所	播磨町役場 福祉グループ(兵庫県加古郡播磨町東本荘1丁目5番30号)
対象・職員 1人	播磨町 福祉グループ

(2) 地域概要・災害リスク

2019年2月末現在、34,594人の人口（高齢化率約27%）となっている。町の面積は約9㎢と県内最小で、町域の3割は埋立てによる人工島、残り7割の平坦な町域は人工島立地企業の従業員や姫路市、神戸市への通勤者が多く居住する宅地となっている。町域の多くが平坦地であり、台風大雨による洪水、高潮被害が想定されている。南海トラフ地震においても、広い範囲が津波避難対象地域となっており、2.2mの高さの津波が想定されている。

(3) 人口データ

総人口は、2016年度には増加に転じ、2017年には減少している。高齢者人口は着実に増加しているが、高齢化率は25%程度となっており、丹波篠山市と比較すると低い状況である。障害者数の合計は毎年度増加しているが、身体障害者数の増加に比較して、知的障害者、精神障害者の増加が大きい。なお、人口データは、播磨町高齢者福祉計画（第8次）及び播磨町介護保険事業計画（第7期）⁸⁵⁾及び第3期播磨町障害者計画・第5期播磨町障害福祉計画・第1期播磨町障害児福祉計画⁸⁶⁾を参照した。

表 37：兵庫県播磨町の人口データ

播磨町	2015年 (H27)	2016年 (H28)	2017年 (H29)
総人口	34,645	34,709	34,633
65歳以上高齢者人口	8,672	8,957	9,134
高齢化率	25.0%	25.8%	26.4%
障害者数（合計）	1,664	1,716	1,747
身体障害者	1,268	1,276	1,277
内訳 知的障害者	258	283	310
精神障害者	138	157	160

(4) 表 38 : 事前質問事項

1	避難行動要支援者の対象者・名簿掲載者数
2	避難行動要支援者名簿の地域への提供数
3	避難行動要支援者のうち、個別計画の作成者数
4	個別計画の作成方法
5	モデル事業実施のきっかけ
6	モデル事業実施の過程
7	モデル事業実施に関する地域の意識
8	個別計画（災害時ケアプラン）作成に関する取組状況の地域差
9	要配慮者の支援事由別の進捗状況について…難病患者や医療依存度の高い方
10	庁内外の機関との連携について（福祉担当職員、社会福祉協議会、地域包括支援センター）
11	コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用

事前質問事項を表 38 に示した。

第3節 結果・考察

第1項 災害時ケアプランの作成：大分県別府市

災害時の支援を進めるため、平常時と災害時のサポートを分けて考えず、福祉専門職の力を活用した災害時のケアプランを作成していた。災害時のケアプラン作成では、高齢者の介護保険におけるケアプランを作成するケアマネジャーと障害者のサービス利用計画（個別支援計画）を作成する相談支援専門員といった福祉専門職が大きな役割を担っていた。福祉専門職は、地域の実情に詳しくない場合もあり、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）の機能を目指して、防災危機管理課の防災推進専門員が当事者、福祉専門職、支援できる人や組織（自治会・自主防災組織）を結びつける役割を担っていた。また、災害時ケアプランをもとに、当事者も避難訓練に参加し、その検証と改善を行っていた。

(1) 避難行動要支援者名簿の対象者数及び地域への提供数

名簿の要件及び対象者数は表39に示した。要件に該当する対象者数5,399人、そのうち2,921人を名簿掲載していた。

表39：別府市 避難行動要支援者の対象要件及びその人数/名簿掲載者数

名簿掲載の要件	全対象者	名簿掲載 (同意者)
① 要介護認定を受けており、介護度2～5に該当する人	2,667	1,225
② 身体障害者手帳1・2級の交付を受けている人		
③ 療育手帳A1・A2の交付を受けている人	3,359	1,917
④ 精神障害者保健福祉手帳1級の交付を受けている人		
⑤ 障害者支援区分2～6の認定を受けている人	105	41
⑥ 大分県から特定医療費（指定難病）受給者証の交付を受けている人	124	100
⑦ 従前の別府市災害時要援護者の登録者		
⑧ 上記以外で自治委員や民生委員等から特に支援が必要とされた人	816	616
⑨ 上記以外で自ら名簿掲載を希望し、特に支援が必要と認められた人		
合計	5,399	2,921

※実地調査時配布資料、聞取内容により筆者作成

※各項目に重複があるため合計は一致しない

地域への名簿の提供については、平成 29 年度に初めて、145 の自治会・自主防災組織全てに配布を完了できていた。民生委員・児童委員には担当する区域の名簿を配布していた。提供の方法としては、民生委員・児童委員の各地区会議及び 17 の自治会支部ごとの説明会で配布し、説明会に参加できない自治会には個別に対応していた。更新は、年に 1 回継続して行っていた。

障害者団体や NPO などの当事者団体には、名簿そのものは提供していないが、各障害者同士が集まる障害者安心ネットワークが組織されており、後述の災害時ケアプランを含めて別府市の取組の全体像は認識されていると考えていた。当事者同士のネットワークは、災害時には安否確認の担い手にもなり、平常時には自分たちの身を守るための知恵の共有や訓練が行われ、地域共生の取組が進んでいることを実感できているとのことであった。

(2) 災害対策基本法に規定される個別計画の作成数

民生委員・児童委員に報償費を支払い、作成を依頼していた。現実的な課題として、①策定数の実績は高いが、病院の通院歴・緊急時の連絡先など本人の情報のみ記載者が多くなっている、②地域の支援者を2名記載できるが、多くの人に記載が無い、③災害時の配慮事項が記載されていても、どう支援するかまでは十分でない計画が多い、といった点が挙げられた。

また、担当者の所感として、避難行動要支援者名簿や個別計画だけでは、個人名と支援を要する事由しか記載されておらず、支援の具体的なニーズは把握することが難しい、むしろ地域コミュニティのほうが、日頃からのつながりがあり事情を知っているのでコミュニティで名簿を自ら作成した方が効果は高いと実感するとのことであった。

表 40：別府市 個別計画の作成者数

名簿掲載の要件	名簿掲載 (同意者)	個別計画 作成者数
① 要介護認定を受けており、介護度2～5に該当する人	1,225	1,088
② 身体障害者手帳1・2級の交付を受けている人		
③ 療育手帳A1・A2の交付を受けている人	1,917	1,805
④ 精神障害者保健福祉手帳1級の交付を受けている人		
⑤ 障害者支援区分2～6の認定を受けている人	41	0
⑥ 大分県から特定医療費（指定難病）受給者証の交付を受けている人	100	98
⑦ 従前の別府市災害時要援護者の登録者		
⑧ 上記以外で自治委員や民生委員等から特に支援が必要とされた人	616	592
⑨ 上記以外で自ら名簿掲載を希望し、特に支援が必要と認められた人		
合計	2,921	2,788

※実地調査時配布資料、聞取内容により筆者作成

※各項目に重複があるため合計は一致しない

(3) 災害時ケアプランの作成

災害時ケアプランは、災害対策基本法の個別計画とは別物として区分していた。その発展形として考え、要支援者の避難支援にまで特化させた計画としていた。2017年度から開始し、福祉専門職が作成した計画数は44件となっていた。そのうち、当事者が避難訓練まで参加した計画数は、7件→9件（人）に増えていた。

主な事例として、脳性まひの車いす利用の男性や発達障害の女兒の災害時ケアプランを福祉専門職である相談支援専門員が作成した事例が紹介された。災害時ケアプランの作成手法（図27）として、チェックリストによる事前情報の確認（困る事、電源・バッテリーなど）、日頃の生活時間（在宅・施設利用）の整理などを行っていた。ケアプランには、世帯区分や協力・支援者、疾患の情報、情報伝達の留意事項、普段室内で生活する・眠る場所などが記載されていた。実効性を高めるために、ケアプランは、半年に1回は専門職を中心に集まって見直すことになっていた。

作成したケアプラン、特に避難支援に必要な事項について、地域の支援者（自治会、自主防災組織）へ説明する機会を設け、避難訓練に臨むことになっていた。事前説明の場では、自分・自分の障害の事、日頃使っている機器の特性などが説明されていた。

本活動を通じて、障害者自身からは、地域と交流を持ったことが無かったが、自分・自分の障害の事を知ってもらい、快く迎えてくれたことでとても安心できたとの感想が寄せられた。また、平常時の生活の中での備え、災害が発生した際に困ることなどを具体的に想像、検討することができ、障害者自身やその家族の「当事者力」を高める機会にもつながった。地域の支援者においても、頼ってくれる人は断れない、予めニーズを教えてくれれば可能な限り支援したい、など好意的に受け止めてくれており、災害時に障害者がパニックを起こして自力避難が難しい場合を想定し、地域で持つリヤカーを使うなどアイデアを出してくれた。また、2年目を迎える頃には、当事者も支援者も危険認知や工夫を自ら行い、車いすを引きやすくするための補助棒など様々な備品を自ら用意するようになった。

別府市では、障害者当事者が相談支援専門員となって自立した生活をしている場合も多い。訓練に参加した精神障害者を担当する相談支援専門員が車いす利用者であり、支援者と要支援者の役割が入れ替わって、相互に助け合う雰囲気も生まれていた。

担当者の所感として、今後も地域全体で防災について考える機会を増やし、地域の中で取組が自然と生まれてくる状態になることが重要であり、行政から全てを伝えるのではなく、ヒントや手法を伝えるようにしているとのことであった。今では、ただ単純に集まる防災訓練ではなく、子どもを呼び込むための体験型イベント、物資の管理方法を学ぶゲーム、ジェスチャーゲーム、災害状況に合わせた〇×訓練など、市が驚くような内容を考えて実践する地域の事例が挙げられた。

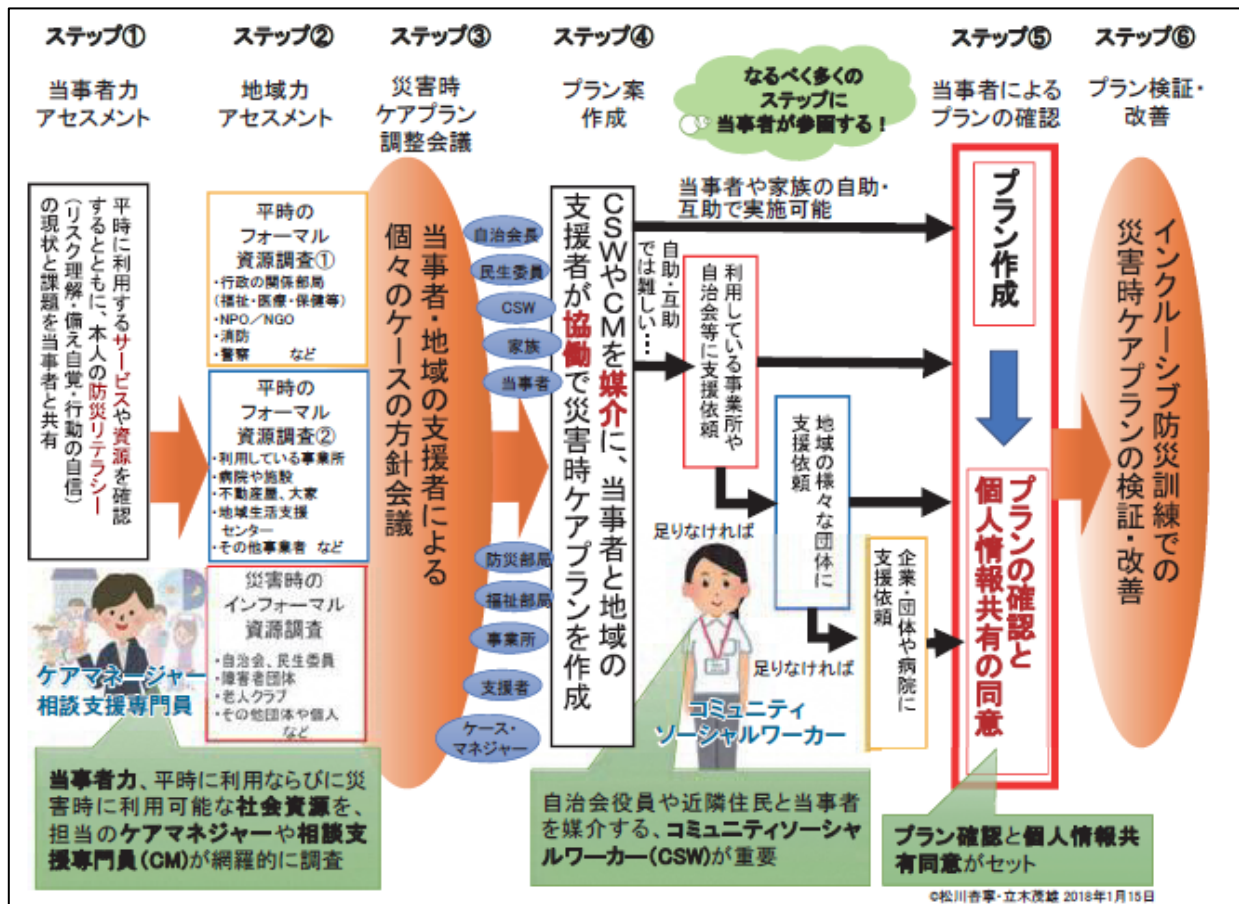


図 27：別府版災害時ケアプラン作成フローチャート⁷⁵⁾

(4) 個別計画作成に関する地域の意識

地域での取組を推進する際に、支援者が固定化する、限られる、一人の支援者が何人もの障害者を担当する等の課題が全国的に問題になるが、別府市においても、自治会員、民生委員・児童委員はじめ地域全体が高齢化しており、地域の担い手が不足していた。自治会では、全ての人を助けてあげたい気持ちはあるが、普段から付き合いのある人を優先してしまう可能性もあるとの声もあり、この担い手不足が大きな問題となっていることが感じられた。

行政の在り方・取組として、地域の支援者を増やすことを目的に、地域の中で積極的に呼びかける、参加の機会をつくるなど、地域の中で制度自体を広めてもらうことが重要となっていた。また、市が地域で行っている事業やイベントは様々であり、行政内部で連携・協働することで、地域人材を効果的に育てていく必要があるのではないかとの提起がされた。

(5) 個別支援計画作成に関する取組状況の地域差

前述の(3)で示した取組について、地域による取組状況の差を聞き取ると、障害者が多く暮らす2つの地区で主に取組まれており、市全域で広がっている訳ではないとのことであった。市町村自治体の意識として、「平等・公平に取り組まなければならない」という意識があることが多いが、別府市では、災害時に人の命を救う大切な事であるから、出来るところ・出来る事・やれる事・津波被害が想定される地域からなど、取組状況に差があっても良いと考えていた。まずはできる範囲からでも取組を始め、そこからできる範囲を広げていくことが大切であるとの考えに基づき、活動が推進されていた。また、市町村自治体内部にも人手不足の課題があるので、行政のみ取組を広めるのではなく、地域の人材を育てて、地域人材とともに取組を広げることも重要であることが示唆された。

(6) 要配慮者の支援事由別の進捗状況について（難病患者・医療依存度の高い在宅高齢者など）

大規模停電時に支援が必要な人工呼吸器の使用者（難病患者）や医療依存度の高い要介護認定者、在宅医療患者についての取組については、現状のところ、十分に対応ができていないとのことであった。しかしながら、2019年度から、在宅医療の子どもについて取組を始める予定であり、災害、防災の面からも、医療と福祉をしっかりと繋げていきたいという思いを持っていた。

(7) 庁内外の機関との連携について（社会福祉協議会、地域包括支援センター、福祉担当職員）

災害時ケアプランの作成では、地域をつなぐ・地域人材を育てるという観点からも、コミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）の機能・役割が重要と捉えていた。現在の仕組みの中で、そうした役割を地域で担っている組織として一番近い存在を、地域包括支援センターと考えていた。地域包括支援センターの業務は、高齢者に関する制度がその中心であるが、ケースの中には、高齢者の生活をどう支えていくかという視点から、交通手段や買い物など地域資源に関する課題が含まれる。普段から支援が必要な人を、災害が起きた時にどう支援するかはさらに大きな課題で、防災に関する意識もとても高いと思うが、高齢化が進む状況の中では、今後さらに多忙になることが予想される。こうした現状を踏まえれば、地域包括支援センターをさらに機能・人員拡充するか、地域を包括的に観るというという視点が重要との指摘があった。また、CSWが活動している市町村自治体の多くは、社会福祉協議会にCSWが置かれていることが多いことから、社会福祉協議会がその機能を担うことも重要と考えられた。

市町村自治体内部の連携状況として、災害に直接的に対応する土木・建設部門と比べて、教育・福祉部門はあまり連携できていないとの指摘があった。市町村自治体の日常業務の延長線上には必ず防災・災害対応があるが、これまでの災害を振りかえると、サービス事業所・提供者・利用者の安否はほぼ分からない、というのが教育・福祉部門の現状だと指摘があった。災害時にもっとも大切な事（取りうる対策を早く行うため）は、情報をいかに早く把握するかが重要となっている。別府市では、そのためには、平常時から情報（資源・利用者数等）を把握し、当事者や福祉事業者と連携を図ることを推進していた。

別府市役所では、2018年度から「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり

検討委員会」を立ち上げている。会の目的としては、各課の所管施設・事業者の安否確認→情報共有→本部への吸い上げ、の流れがしっかりと定着されることにある。また、地域共生の観点から、大学（※市内に、留学生が約半数を占める立命館アジア太平洋大学などがある）、自治会を担当する部局も参加するほか、コンサルタント・民間事業者も参加しており、防災が地域全体を横串で捉えるキーワードにもなっているとのことであった。

(8) コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用について

福祉と防災の連携において、コミュニティソーシャルワーカー及び生活支援コーディネーターが、今後大きな役割を果たすことが期待される。生活支援コーディネーターは、介護保険制度に関連して、高齢者の生活支援・介護予防サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能（主に資源開発やネットワーク構築の機能）を果たす者で、市町村が主体となり配置されている³⁾。

別府市・別府市社会福祉協議会の現状は、CSWを配置していなかった。そのため、防災危機管理課の防災推進専門員がCSWの様に機能（働いている）しているのが実情であった。地域全体を見るという役割では、社会福祉協議会で配置・拡充して欲しいが、既存の組織体・業務量を考えると即座にという事は難しいという判断に基づくものであった。

生活支援コーディネーターの仕組みについては、第1層（市域）、第2層（日常生活圏域：小中学校区域等）、第3層（個々の生活支援・介護予防サービスの事業主体）のうち、第2層を7つの地域包括支援センターの職員へ委託することに留まっていた。生活支援コーディネーターの目的・活動として、介護保険制度で実施できない生活支援サービス（犬の散歩、草刈りなど、地域の支援者が行えるちょっとしたお手伝い）の充実と介護予防（高齢者の社会参加）となっており、防災分野で機能するといったところは、現状の制度・裁量では難しいのが現状である。また第2層として地域包括支援センター職員に委託をしている現状があるが、地域包括支援センター職員も業務量が膨大で地域の生活課題に向き合う時間も取れていないと思われる。

こうした状況ではあるが、生活支援コーディネーターの役割が災害時ケアプランの活動にまでいきなり及ぶことは少ないと考えられるが、多かれ少なかれ防災・災害対応は地域の生活課題の延長線上に位置するものであり、今後注目すべき機能であることが指摘された。制度上の切り分けや仕

組みの中では、防災と福祉は別という観点があるが、地域における平常時からの支援者は、災害が起きた時にも支援者となることが期待できる人である。介護保険制度、高齢者福祉制度といった行政が壁を作っているような状態の中で、地域包括支援センターは制度で見切れない部分を越えて対応もしており限界がある。こうした制度の狭間を埋める存在として、生活支援コーディネーターにも防災と福祉の連携を意識した取組が重要であると示唆された。

第2項 防災と福祉の連携促進モデル事業（1）：兵庫県丹波篠山市

丹波篠山市では、2018年度から防災と福祉の連携促進モデル事業に応募し、災害時ケアプランの趣旨を地域全体で理解・浸透されるよう研修会を継続的に行っていた。ケアマネジャーと相談支援専門員等の福祉専門職を対象とした研修会では、市内ほぼ全ての対象者が同研修会に参加していた。2019年度からは、モデル事業実施の自治会を選定し、災害時ケアプランの作成、防災訓練への当事者参加、ケアプランの検証・改善などが計画されていた。これまでの地域福祉の推進体制として、民生委員・児童委員（協力員含む）や自治会長、福祉委員（自治会ごとに1人）などが参加する地区福祉会議が行われており、今後はこの会議体や小地域単位での会議体での取組も計画されていた。

（1）避難行動要支援者名簿の対象者数と地域への提供数

避難行動要支援者名簿（「ささやま見守り台帳」、以下見守り台帳）の要件及び対象者数は、高齢者を除き要件該当する対象者数 1,552 人、そのうち 614 人が掲載されていた（表 41）。対象者への通知方法としては、要介護認定及び障害等級の決定通知に制度通知を同封し、本人・家族等からの申請する形式を採っていた。対象者への勧奨通知を送付するなどの積極的な周知は行っていないため、必要な人が登録されていないといった課題があり、今後は自治会長や民生委員・児童委員への勧奨協力や、ケアマネジャーや相談支援専門員に対して制度を周知する予定とのことであった。

表 41：丹波篠山市 避難行動要支援者の対象要件及びその人数/名簿掲載者数

名簿掲載の要件	全対象者	名簿掲載 (同意者)
① 要介護3以上（在宅）	776	98
② 身障手帳1, 2級	615	137
③ 療育手帳A	134	31
④ 精神障害者保健福祉手帳1級	27	3
①-④の合計	1,552	269
⑤ その他（高齢者のみ世帯など）	-	345
総合計	-	614

※実地調査時配布資料、聞取内容により筆者作成

地域への名簿の提供については、毎年、7月～8月に地区別（旧小学校区単位）の自治会長会へ出席し、制度説明を行ったうえで、新旧見守り台帳の交換を行っていた。全260自治会に提供しているが、自治会長の多くは2年ごとに交代することが多く、稀に受け取りを拒否されることもあるということだった。民生委員・児童委員（131人）についても、自治会長同様に7月に支部ごとに説明を行ったうえで、新旧見守り台帳の交換を行っていた。なお、消防署、警察署等への提供は、制度上は可能だが、調査時点では行っていなかった。

(2) 災害対策基本法に規定される個別計画の作成数とその作成方法

見守り台帳は、個別計画として位置付けているため、作成済み者は登録者数と同数の614人であった。ただし、見守り台帳は、本人等が記載するため、避難時の必要な支援等が不十分である場合や本人等からの説明が不十分で、支援者自身が十分にその役割を認識できていないなどの課題があった。

個別計画の作成方法は、本人が地域の見守り支援者（ご近所の友人など）へ依頼→地域支援者（自治会長や民生委員等）の承認を得て、市へ提出することとなっていた。こうした当事者本人の行動が必要であるなど、複雑な面が多く、そのことが登録者数の少なさに影響しているのではないかと推測されていた。今後は、登録者数を増やすために、見守り支援者の記載がなくても、登録を優先して欲しいという希望が聞かれた。なお、更新作業については、本人と地域の見守り支援者それぞれに登録用紙を毎年送付し、その結果を用いて内容の更新を行っていた。

(3) モデル事業実施のきっかけ

担当者らは、もともと見守り台帳を運用する中で、障害を持った人や一人暮らし高齢者など支援が本当に必要な人に登録が進んでいないという実感を持っていた。当事者自身が、何かあった時には助けて欲しいという情報を開示してくれないと、市としては具体的な支援ができない一方で、手を挙げて情報を出してくれても、市で一人ひとり具体的な支援を考えることは現実的でない。

そこで、地域住民の力を活かした形が構築できないか、との期待を持って本モデル事業に手を挙げたということであった。要介護認定者は、普段、介護サービスを使っていると、地域の人が直接

あるいは間接的に支援に関わることは少ない。そういった状況下では、具体的に何ができるのかを考えることは難しいが、防災については地域の中でもその関心が高まっており、防災を切り口にすることで地域の支援者が地域包括ケアシステムにも自発的に関わってくれるのではないかと期待を持っていた。

(4) モデル事業取組の過程

2018年度は、災害時ケアプランの趣旨を地域全体で理解・浸透されるよう研修会を実施していた。ケアマネジャー（全57人）と相談支援専門員（全6～7人※一部ケアマネとの兼務者あり）等の福祉専門職を対象とした研修会では、市内ほぼ全ての対象者が参加していた。

福祉専門職による災害時ケアプランの作成では、2019年度から具体的な取組を進める予定であった。作成の順序として、①地域の会議での検討→②作成→③調整→④避難訓練に当事者とともに参加、としていた。

表 42：丹波篠山市の事業推進状況

年度	日時	概要	参加者	概要・参加者の属性
2018年度	7月24日	地域の代表者会議	12名	※自治会長会代表，民生委員児童委員協議会代表，女性委員会代表，社会福祉協議会，地域包括支援センター，社会福祉法人連絡協議会代表，主任介護支援専門員連絡会代表，地域自立支援協議会代表，地域自立支援協議会相談支援部会代表，消防団代表
	2月27日	事業研修会 (対象：福祉専門職)	60名	同志社大学立木教授による研修，「自分でつくる安心防災帳」（国立障害者リハビリテーションセンター研究所開発）による身体状況や地域資源等のアセスメント及びエコマップの作成 ※ケアマネジャー，相談支援専門員，地域包括支援センター，生活支援コーディネーター
	3月20日	事業研修会 (対象：民生委員・児童委員)	131名 (予定)	2月27日と同様
	6月30日	地域の避難訓練 (個別の災害時ケアプラン検証)	-	モデル事業実施自治会が所属するまちづくり協議会の防災訓練において検証
2019年度	時期未定	自治会長研修会	-	これまでの研修会やケアプランの検証までを含めて市内全域で推進するための研修
	年度後半から	プラン作成の開始	-	

※実地調査時配布資料，聞取内容により筆者作成

(5) モデル事業実施に関する地域の意識

地域支援活動を推進する際には、支援者が固定化する・限られる、一人の支援者が何人も障害者を担当する等の課題が全国的に挙げられているが、高齢化によりそもそも支援者を確保することが困難な自治会が多数あることが指摘された。2018年度の西日本豪雨や台風到来により防災意識が高まっている地域が増えているが、具体的な活動方法が分からないといった自治会があり、活動開始に向けた課題が指摘された。また、平日の日中に災害が発生した場合、地域によっては支援者不足がさらに深刻になると考えていた。

現在の見守り台帳の仕組みでは、本人又は家族が支援を依頼することから、見守り台帳登録者同士で支援者登録されているケースもあるなどの課題が明らかとなった。また、民生委員・児童委員が複数の登録者を担当しているケースもあり、今後は、自治会として支援者確保のお願いや自治会を越えた支援者の確保が必要とのことであった。

見守り台帳の登録については、流出入人口が多い地区ではあまり進んでおらず、自治会長の認識度や意識の差によって大きな違いがあることが課題となっていた。今後は、自治会長会での研修会を中心に各地域の意識向上に努めていく必要があるとのことであった。

(6) 要配慮者の支援事由別の進捗状況について（難病患者・医療依存度の高い在宅高齢者など）

見守り台帳への登録は、要介護3以上が98人（対象者の12.6%）、身体障害者手帳1,2級が137人（対象者の22.3%）であった。要介護3以上の人の中にも、在宅酸素が必要な人や胃ろう造設の人などもいて、本人や家族の同意により見守り台帳に登録されている人もいるが、実際の避難誘導の際にどのような支援が必要で、誰がその役割を担うのか等の詳しい個別支援計画が立てられている人はほとんどいない、ということであった。また、医療依存度が高い人で見守り台帳未登録の人には、台帳登録を進めてもらうように介護支援専門員にアナウンスし、災害時には介護サービス事業所等の福祉避難所に避難できるよう事前把握に努めていた。

障害者手帳1,2級の人の中には、心臓ペースメーカーを埋め込んで自立した生活を送っている内部障害の人から、人工呼吸器を利用し寝たきり状態の人まで多岐に渡る。難病で、人工呼吸器を利用している場合は、圏域の健康福祉事務所（県保健所）がコーディネーター役を担い、家族と医療

機関等の中で災害時の対応（バッテリー等）についてルールが決まっているが、人工呼吸器以外の医療・福祉ニーズを持つ人については、個別対応方法がはっきりしていないのが現状であった。また、福祉避難所として指定される介護サービス事業所に避難された場合には、そもそも事業所の負担が大きくなることが予想でき、市内医療機関との協力体制構築の必要性が語られた。

（7）庁内外の機関との連携について（社会福祉協議会、地域包括支援センター、福祉担当職員）

市役所内部の福祉関係部署と防災担当部署間は、見守り台帳の運用の方法検討や避難所の在り方の検討を通して連携を深めていた。社会福祉協議会、地域包括支援センター、ケアマネジャー等については、モデル事業を通じて個別計画の必要性に関する意識は高まっており、具体的な取組はこれから進めていくとのことであった。

（8）コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用について

丹波篠山市では、19のまちづくり協議会単位で、生活支援コーディネーター3人と丹波篠山市社会福祉協議会職員8人が、コミュニティソーシャルワーカーとして各地区（1人1地区以上を担当）を担当していた。2018年度は、数地区において災害がテーマとなった地域ケア会議³⁾が開催されたが、講義形式の研修となり、個別の具体的な話し合いが行われるまでには至っていなかった。今後、災害時ケアプランを導入した場合、ケアマネジャーと地域をつなぐ役割が最も重要であり、その役割の中心を社会福祉協議会が担うことが期待されていた。地域の協議体としては、協力員を含む民生委員・児童委員や自治会長、福祉委員（※自治会ごとに1人）などが参加する地区福祉会議（30人から40人が参加）が行われている。今後は、この会議体や小地域単位での会議体に分化させながら防災と福祉の連携を進めていきたいという希望を持っていた。

(9) 地域包括ケアシステムとの関連・福祉専門職の負担感

ケアプラン作成の場として、協議体が立ち上がる場合、関係者の負担感の増加が課題として思い浮かぶが、これまで個別地域ケア会議（見守りや支援が必要な高齢者一人ひとりの支援方針を検討する場）を必要に応じてその都度開催しているため、たとえ要支援者一人のために集まる機会となった場合でも、福祉専門職は、これまで以上の負担感を生じないのではないかと考えていた。個別地域ケア会議で明らかになった個人の課題が地域に共通するものであった場合、地域、市全体の会議体で課題を議論する形式が採用されており、地域全体で考える＝地域包括ケアシステムを意識した取組がなされていた。

研修会には、ほぼ全ての福祉専門職が参加する傾向がみられ、意識の高まりを感じていた。これまで、台風などによる被害が事前に予測できる際には、市内事業所の福祉専門職に対して、危険回避行動を取るよう一斉メールを送信していた。ケースによっては、被害を防ぐために、緊急的にショートステイを手配するなどの対応がみられ、研修の成果と捉えていた。

具体的なケアプランの作成手順については、①地域の会議での検討→②作成→③調整→④避難訓練に当事者とともに参加、の順となっていた。時間的な拘束や業務負担が増えるため、①②③までを行うと1件・1年あたり7,000円、④まで行うと4,100円を追加して支給する計画であった。費用負担については、県のモデル事業において基準が示され財源負担もされていた。今後、県のモデル事業が無くなった場合であっても、市の独自支出として考えており、全国的な事業としての推進を期待していた。

第3項 防災と福祉の連携促進モデル事業（2）：兵庫県播磨町

播磨町では、2018年度、一つの自治会・自主防災組織をモデル地区に指定して、福祉理解研修、安心防災帳を活用したワークショップ、計画作成（3人）、地域の避難支援等関係者を交えたケース会議、避難訓練までの一貫した流れでモデル事業が行われていた。モデル事業では、これまで福祉専門職と地域の避難支援等関係者の連携が十分でなかったことから、ケース会議の場を活用して防災と福祉の双方が連携することが目指されていた。2019年度は、引き続きモデル地区内で別の障害者を対象にした、計画作成までの一連の取組を実施することが予定されていた。

（1）避難行動要支援者名簿の対象者数及び地域への提供数

避難行動要支援者名簿の掲載者数は、表43に示したとおり、高齢者、障害者合計で1,224人であった。登録方法は、高齢の登録要件者は、3年に1度、民生委員・児童委員による悉皆調査（委託）を行い、名簿への追加・更新を行っていた。障害者は郵送により、新たに障害者手帳の取得者等を対象に、登録意向確認を行っていた。民生委員・児童委員は、高齢者の実態把握については、通常の業務の一環に近い位置付けだが、障害者とのつながりは十分とは言えず、災害避難時に支援が必要な人が、この名簿から抜け落ちている可能性があることが課題となっていた。

地域への名簿情報の提供は、自治会単位で結成された自主防災組織にされており、町内44組織中9組織に行われていた。登録者数に対する提供者数の割合については、21.9%（269人/1,224人）であった。名簿情報を提供する際は、申請書、誓約書（災対法の守秘義務が適用されることを確認するもの）、保管責任者等報告書の提出を求めている。民生委員・児童委員については、悉皆調査を実施した自担当区域分の名簿を提供していた。警察や障害者団体・NPOなどは、地域防災計画等に記載のない団体のため、名簿情報の提供は行っていなかった。

表 43：播磨町 避難行動要支援者名簿の掲載者数

名簿掲載の要件	名簿掲載 (同意者)
① 70歳以上の高齢者（独居もしくは高齢者のみで構成される世帯）	1,052
② 身体障害者手帳1・2級，精神障害者保健福祉手帳1級，療育手帳A等，要介護3以上の人で，名簿登載に同意した人	80
③ その他町が必要と認めた者	92
合計	1,224

※実地調査時配布資料，聞取内容により筆者作成
 ※対象者数の把握なし

(2) 災害対策基本法に規定される個別計画の作成数及び作成方法

個別計画を作成した自主防災組織から副本の提供を受けることで確認しており，名簿情報を提供している9組織のうち，2組織の49人で作成が完了していた。このうち，本モデル事業で策定したのは，1組織3人となっていた。作成方法は明確に定まっている訳ではなく，当事者一人ひとりにより作成のきっかけが異なっており，その主体となるのは当事者本人，相談支援専門員，ケアマネジャー，自主防災組織，役場など様々であった。

(3) モデル事業実施のきっかけ

本モデル事業開始以前の2017年度から，同志社大の立木茂雄教授と協力して研修会を開催するなど防災と福祉の連携による取組を進めてきたことが大きな理由となっていた。また，防災と福祉の連携は，従来の防災で主であったインフラ部門だけでなく，これまで地域住民が努力してきた取組に光が当たるものだと強く感じたとのことであった。

また，「行政・市町村自治体なんでもできる訳ではない」という事を，市町村自治体職員自らが地域住民に直接説明するのではなく，専門性を有する第三者（研究者や県職員）から説明してもらうほうが，地域で危機感を共有し，実際の取組につながるといったことであった。実際に地域住民が積極的に活動することにより，町職員が活動支援の意識を強く持つことにつながっていると示唆があった。

(4) モデル事業取組の過程

今年度のモデル事業は、一つの自治会・自主防災組織をモデル地区に指定して、福祉理解研修、安心防災帳を活用したワークショップ、計画作成（3人）、地域の避難支援等関係者を交えたケース会議、避難訓練までを行った。モデル事業では、これまで福祉専門職が日常的に策定するケアプランと地域の避難支援等関係者が策定する個別計画の連携が全く取れていなかったため、ケース会議の場を活用して双方が連携し、適切に見直しされることを意識していた。

2019年度は、引き続き同じモデル地区内で別の障害者を対象にした、計画作成までの流れを実施する予定であった。町全域で理解や認識を広げることも重要であるが、町役場の人員体制が増加している訳ではなく町全域の取組ではサポートが不足すると考え、今の体制の中で「出来る事」として、来年度も継続して同じモデル地区での取組を進めるとのことであった。実施にあたり、町職員が前面に立たないよう、地域の関係者の自主的取組を促していくことが必要とのことであった。また、将来的には、この取組を町全体に広げるために検討が必要と考えていた。

表 44：播磨町 防災と福祉の連携事業・ケアプラン作成の取組

概要	福祉理解研修	安心防災帳を利用したワークショップ	避難支援関係者とのケース会議	避難訓練
日程	1日間・日曜	2日間・平日	2日間・平日	1日間・休日
参加者	約50名 ・モデル地区自治会員 （障害当事者本人や家族含む） ・相談支援専門員 ・社会福祉協議会など	約20名 ・モデル地区内に住む3名の障害者と その家族 ・自治会長 ・相談支援専門員 ・社会福祉協議会など ※障害者は、モデル地区の中から本人と相談支援専門員が事業を理解した方を選んだ。	約40名 ・モデル地区内に住む3名の障害者と その家族 ・自治会支援者 ・相談支援専門員 ・社会福祉協議会、社会福祉士会 ・大学関係者など	約80名 ・モデル地区内に住む3名の障害者と その家族 ・自治会支援者 ・相談支援専門員 ・社会福祉協議会、社会福祉士会 ・大学関係者など ※約20名はメディア・研究員で発災時に関与しないため、ピブスを着用して直接的な支援せず。
内容	①障害者の疑似体験を行い、当事者や介助者の気持ちを知る。 ②障害特性や災害時要配慮者の特徴と配慮点について知る。	①地域、地区の災害想定等を学ぶ。（避難場所や垂直避難の必要性など） ②国立障害者リハビリテーションセンター研究所による安心防災帳を活用し、地域特性や障害特性に応じたエコマップ、避難マップなどを作成する。	①大学関係者からの研修講話（災害時・避難所での配慮や災害時ケアプランの重要性） ②相談支援専門員から、個々の災害時ケアプランの説明	南海トラフ巨大地震での津波を想定して垂直避難を実施する。
課題	災害時・避難所での支援や配慮が必要であることの説明がやや不足し、健常者が障害者の困難さを体験するのみで終わってしまった印象もある。	地域住民の立場では、①の前提条件が無く②から取組むことは難しいので、地域の特性を事前に説明することが重要である。	平日開催のため、自治会長はじめ地域住民が参加しづらいとの要望があった。	避難訓練の際に、アイマスクや車いすなど障害当事者の体験を組み入れたことで、当事者の本音を代弁してくれ良かった。

※実地調査時配布資料、聞取内容により筆者作成

(5) モデル事業実施に関する地域の意識

地域での取組を推進する際に、支援者が固定化する、限られる、一人の支援者が何人もの障害者を担当する等の課題は当然に生じている。また、個人情報取扱の不安からそもそも名簿を受領してもらえない、支援ができなかった際の責任に関する不安から計画策定が進まない、地域の高齢化に伴い支援する者がいない地区がある、といった課題が指摘された。そのため積極的に取組が進められている地区もあれば、自主防災組織（自治会）の運営そのものに苦慮している地区もあるとのことであった。

(6) 要配慮者の支援事由別の進捗状況について（難病患者・医療依存度の高い在宅高齢者など）

難病患者については、阪神大震災の教訓を踏まえて県保健所が行っているが、その他の要支援者の対応は未着手とのことであった。

(7) 庁内外の機関との連携について（社会福祉協議会、地域包括支援センター、福祉担当職員）

モデル事業の実施は、通常業務とは別の新たな地域連携の事業であるので、人員のやり繰りも難しいとのことであった。福祉担当では個別のケース対応について理解もあるが、防災担当では町域全てを対象とするため、個別のケースに時間や人員をかけるな、という指摘もあった。しかしながら、本事業を通じて、防災と福祉が互いの仕事内容を知り、連携することの大切さを感じていた。

担当者は、災害対応が全ての部署に関する取組と捉え、かつ、自治会や民生委員・児童委員など地域のキーマンと協働することは市町村自治体の基礎的業務であると考えていた。そのため、モデル事業の取組を職員研修と設定するよう人事担当課へ依頼しているとのことであった。実現には壁があるが、担当者の意見として、地域を部署ごとの地区担当制にして、各研修や避難訓練まで町職員が一貫して参加する体制づくりを目指したいとのことであった。

(8) コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーターの活用について

コミュニティソーシャルワーカーは配置されていなかった。生活支援コーディネーターが 1 人、社会福祉協議会に配置されており、モデル事業には関わりを持っていた。ただし、生活支援コーディネーターが、地域の生活課題として防災に取り組むには、買い物・移動の支援に関する課題が主になっており、他の課題まで検討することは難しいと考えていた。社会福祉協議会とは、組織単位で災害ボランティアセンターの運営について協定を締結し、ボランティア養成等にも取り組んでもらっていることから、今後、要配慮者関係の取組においても連携していくことが必要と、担当者は感じていた。

(9) 地域や当事者の受け止め方

モデル事業を実施した一番の成果として、当事者・家族自身が自分でできることを把握する、知ってもらえることが出来た、ということが挙げられた。在宅で利用できるサービスが充実して、地域で生活することができるようになって、災害時にはどうしても対応することができないことも想定される。福祉専門職も同様の認識であるが、当事者・家族が自身に何かあれば地域の関係者が支援してくれるとは思っていなかったと考えていた。モデル事業により、地域で頼りになる人との関係が築けたことで、参加して良かったとの感想が多く寄せられているとのことであった。また、担当者は、地域の関係者が平常時から自分事として考えてくれるようになり、スムーズに理解して活動してくれているという実感を有していた。

第4節 本章のまとめと提案

本章では、福祉と防災の連携による取組事例として、大分県別府市の災害時ケアプランの作成、兵庫県丹波篠山市と播磨町における防災と福祉の連携促進モデル事業を取り上げた。

地域包括ケアシステムや地域共生社会を推進するなか、障害者・高齢者が地域・在宅での生活を続けることができる環境づくりが求められるが、実際には、災害時に障害者・高齢者に被害が集中している事実がある。福祉は福祉、防災は防災、といった縦割りを続けたままでは、こうした現実に対応することは困難である。

平常時の福祉と災害時対応に備える防災を結びつけて考えるうえで、先進自治体の取組事例、問題提起は、今後の地域課題の解決のためには重要である。これまで、つながりの無かった地域の関係者と障害当事者が関わることで想像以上の効果や活動の盛り上がり生まれ、地域全体で「排除のない防災」を考える機会が増えている。こうした取組は、地域とケアマネジャー、相談支援専門員等の福祉専門職、医療関係者等が日常的な接点を持つことにより、長が提起した平常時・災害時の支援を一体的にとらえた地域包括ケアシステムや地域共生社会の実現⁶⁾につながる。

また、近年では防災分野に SDGs (Sustainable Development Goals, 持続可能な開発目標)⁸⁷⁾ の目標を盛り込むことも増えてきている。SDGs は、2015 年 9 月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に記載された、2030 年を期限とする先進国を含めた国際社会全体の開発目標である。目標は 17 のゴール・169 のターゲットから構成され、地球上の誰一人として取り残さないことを誓っている。SDGs には、防災は大きなテーマの一つとして含まれており、「誰一人として取り残さない」という信念からみれば、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦など要支援者の支援は必要不可欠であると言える。

上記の点を踏まえて、避難行動要支援者施策が地域全体で展開されるためには、福祉と防災の連携は最も重要なキーワード、きっかけになると考えられる。そこで、地域全体での推進の方向性を検討した。

第1項 行政・自治体の部門間連携の徹底

地域の人材という視点からみると、高齢化が進む現状のなか、地域で精力的に活動する人材も高齢化するのとは当然のことであるが、自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員など、福祉や防災の分野では、多くの機能・役割を地域人材が担っている。地域人材については、高齢化や担い手不足といった地域の実情を反映して、同一人物＝地域のキーパーソンが様々な分野の活動や会合に参加することが多くなっている。

しかしながら、市町村自治体では、地域との協働を進め様々な施策を立案、実施するが、各分野間で連携した取組を志向することはあまりなく、個々の施策やそれに関連したイベントを乱発しがちである。宮城県石巻市において地域住民の健康を守り続けている長も、市町村自治体では、住民自治（自治会・町内会：住民自治）、地域福祉（民生委員・児童委員など：社会福祉協議会）、地域の医療介護（介護予防の総合事業などさまざまなサービス：介護保険）、社会教育（公民館活動：教育委員会）、防災などを所轄する部署が異なるために、なかなか連動・協働が進みにくくなること起きていることを指摘している⁶⁾。市町村自治体内部においても、地域の課題が増加する半面、職員数の減少が深刻な課題となっている。こうした地域と市町村自治体双方の実情を鑑みれば、行政・市町村自治体も縦割りの対応ではなく、部門の枠を超えた相互の連携により、地域課題に対応していく必要がある。

第2項 福祉専門職の積極的な関わり

別府市での取組の推進役となっている村野は、全国的に避難行動要支援者の個別計画づくりが進んでいない状況に対して、地域住民の善意に頼っていることが多く、要支援者や福祉関係者等との連携の必要性や行政・市町村自治体の積極的関与ができていないことを指摘し、地域包括ケアシステムの活用による地域総動の重要性を述べている⁴⁴⁾。

また、別府市では単純に地域のネットワーク化を進めるだけでなく、災害時に活用できる第1の資源として「当事者力」（災害時に向けて高めるべき当事者の能力）のアセスメント（評価）を行い、本人や家族が当事者として意識を高め、積極的に関わることを推進されていた。この当事者力を高めるためにも、普段から接しているケアマネジャーや相談支援専門員といった福祉専門職の役割は大きいと考えられる。そのため、福祉と防災の連携において、福祉専門職が積極的に関わるための施策や仕組みづくりが重要である。

第3項 福祉と防災の連携推進モデル

丹波篠山市、播磨町は、別府市での取組を模範として、普及啓発や取組に動き出した市町村自治体である。丹波篠山市では、ケアマネジャーや相談支援専門員などの福祉専門職、民生委員・児童委員や自治会長などの地域の避難支援等関係者など、それぞれの職能や地域福祉の現・担い手の中で課題を発見・共有することで、取組に向けた裾野を広げ、より多くの地域で展開しようとしている。担い手の中でも、認識や意識に差があることが課題であり、この解消も意図されている。これまで同市では、個別の要支援者の支援会議を開催してきた地域のつながりや地域内での働きかけがあり、この関係を活かした水平展開のアプローチと言える。

一方の播磨町では、別府市と同様に、特定の地域において、できることから集中して実践する垂直展開のアプローチであった。障害当事者、福祉専門職、地域福祉の担い手が連携し具体的な実践に取り組むことで、地域内での気づきやつながりが生まれていた。また、実践例では報道等により参加者の生の声が伝わることで、何より他者への大きなインパクトを与え、これまで声を上げにくかった当事者の働きかけのきっかけ、第1項で提案した市町村自治体の部門間連携に向けた刺激となることが期待できる。その結果、より多くの地域での機運や意識の高まりにつながる可能性がある。

このように、裾野を広くする水平展開によるアプローチと、できること・地域から集中して取り組む垂直展開によるアプローチと、その手法は異なっている。しかしながら、福祉と防災の連携は、できること・地域での実践を推進することはもちろん、それらを多くの地域・世代間で共有して広めることが求められている。図 28 で示すとおり、双方からのアプローチを地域の課題や実情に合わせ、実践・挑戦していくことが求められる。

これら双方からのアプローチを進めるためには、社会関係資本、人的・物的・経済的資本がその推進要素として必要になる。社会関係資本については、これまで政治学、社会学など様々な分野での研究が行われている。健康政策や福祉分野においても、2012年に策定された第二次の「健康日本21」において、「社会参加の促進」と「健康格差の縮小」の方針により社会関係資本が示されている⁸⁸⁾。災害や防災分野においても、川脇らにより2012年九州北部豪雨災害時の際、地域コミュニティ自身の活動レベルが非常時の活動に反映されると示されるなど、重要な要素となっている⁸⁹⁾。本論文においても、熱意のある地域のリーダーや別府市の防災専門推進員のような推進役の存在、地

域内での福祉専門職同士のつながり等が、地域内での先駆的な取組の推進に貢献していたことが考えられた。

人的・物的・経済的資本については、既存のネットワークや担い手の観点から検討する。福祉と防災の連携を高める目的は、単に避難行動要支援者が平常時と災害時の双方で支援が必要という理由だけでなく、高齢化や地域の関係性が希薄化していることにより地域の担い手の確保が難しい現状の中で、いかに地域活動の効果を高めるか、無理なく実践活動を広めるかという視点も存在すると考えられる。そのため国が主導する地域包括ケアシステム、地域共生社会の実現に向けて動き出している既存の取組とも連携させる必要がある。

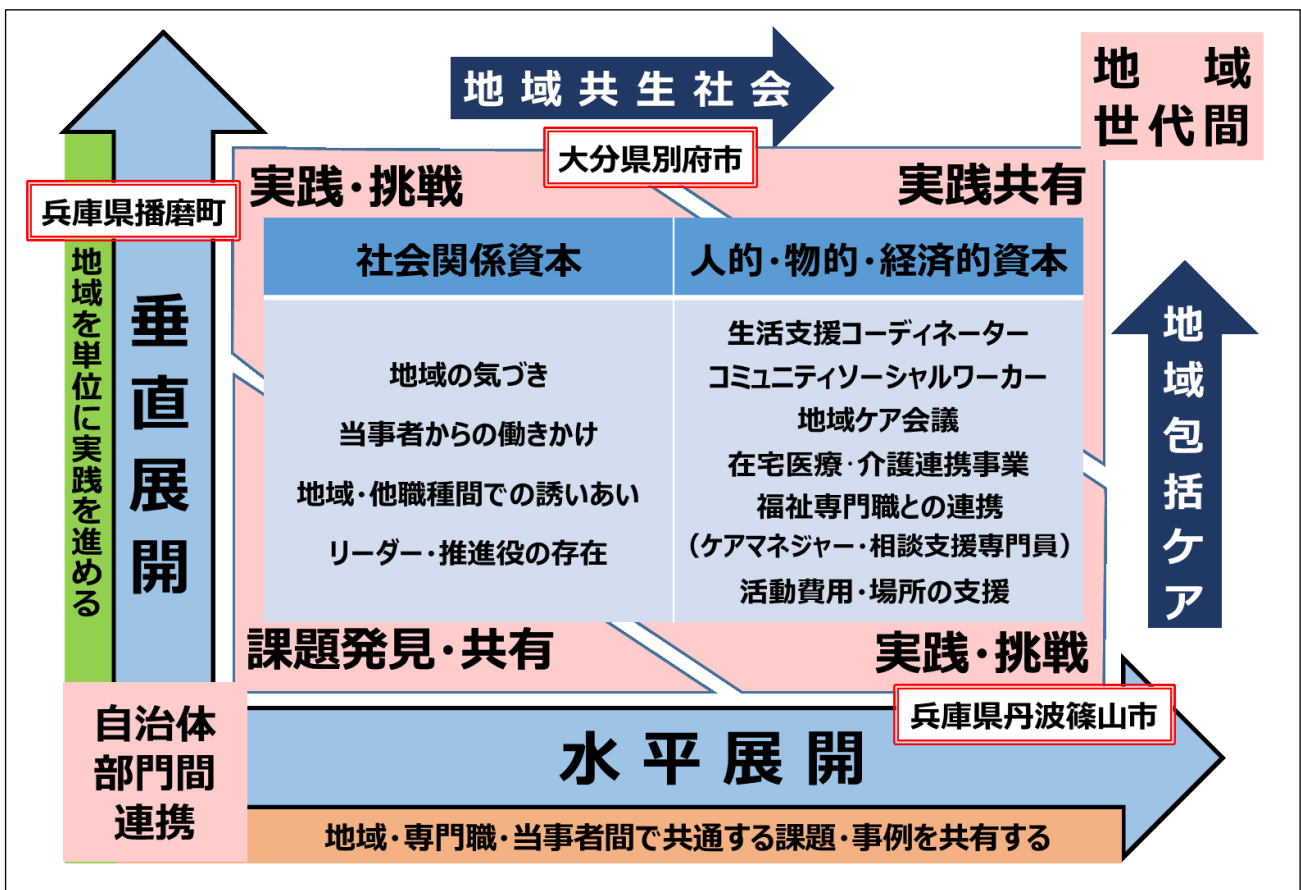


図 28：地域における福祉と防災の連携推進モデル

第7章 総合考察

第1節 各章のまとめ

本論文は、福祉と防災の連携を中心とした避難行動要支援者施策について、法的・制度的整理と検討に加えて、市町村自治体および住民を対象とした質問紙調査と先進事例分析から、特に避難行動要支援者名簿の利活用とその課題について実証的に明らかにし、地域レベルでの実装モデルを提案することを目指した。

第1章では、研究の背景と目的、先行研究について体系的文献レビューを行った。気候変動等の影響から、日本各地で大規模災害が起こっており、全国の市町村自治体で実効性を伴う災害対策が急務となっている。体系的文献レビューでは、2013年の災害対策基本法の改正前後を境にした理論的研究と、各自治体・地域における取組事例を対象とした実践的研究に大別できた。また、避難行動要支援者名簿の整備・共有・活用に関連する行政、当事者、地域、団体等複数の関係者の視点を内包して検討する必要性を指摘した。

第2章では、避難行動要支援者名簿の法的・制度的検討を行った。2013年の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が義務付けられ、地域の避難支援等関係者への事前提供が求められるなど、市町村自治体の実務は大きく変革していた。先行研究及び各種報道資料から、避難行動要支援者名簿の整備・共有における課題や条例の解釈と運用方法に多様性があることを指摘した。また、名簿情報を活用した地域での活動について、有益ではあるものの、個人情報への意識や地域の担い手不足といった課題が生じている可能性を指摘した。

第3章では、全国の市町村自治体における避難行動要支援者名簿の整備・共有状況について、質問紙調査を行った。災害対策基本法により整備が義務付けられたことで、これまでの先行研究で指摘されていた個人情報の活用方法に関する不安・課題は解消されていた。しかしながら、名簿情報の管理・更新といった運用面、地域の避難支援等関係者との共有について、市町村自治体間で大きな違いがあることが明らかとなった。

第4章では、千葉県内市町村自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用状況とその分析を行った。千葉県内の10自治体の実務担当者を対象にした質問紙調査を行った結果、名簿情報の作成方法、提供先及び提供方法において、各市で違いが見られた。提供目的では、災害時だけでなく日常の見守り活動を含む市、災害発生時にのみ活用とする市があった。地域の担い手不足や

個人情報への過剰な意識などは共通して認識されており、名簿共有や個別計画の策定が進んでいないことが明らかとなった。

第5章では、避難行動要支援者名簿の共有・活用事例として、千葉県流山市を対象として、住民、福祉事業者、難病・小児慢性疾患当事者を対象とする質問紙調査を行った。その結果、自治会では、避難行動要支援者名簿の共有の重要性は認識されているものの、担い手不足、個人情報に関する意識などが課題として抽出された。福祉事業者は、災害への意識は高まっているものの、そもそも福祉専門職の災害時の役割分担が不明であることに加えて、具体策が取れていないことが明らかとなった。当事者については、災害時に頼れる人が確保しづらい、配慮を必要とする事項を伝えるのが難しい、長期化する避難生活での課題が明らかとなった。また、当事者とその家族が、避難行動要支援者施策を知らないといった課題も明らかとなった。

第6章では、福祉と防災の連携による先進事例として、3つの市町を対象として、資料分析と合わせた実地調査を行った。大分県別府市と兵庫県播磨町では、当事者が参加する避難訓練まで実施されていた。兵庫県丹波篠山市では、市内の民間事業所の福祉専門職、自治会関係者の多くを対象とした研修会から開始し、その活動意義や目的を広く普及させる取組が実施されていた。調査結果に基づいて、地域における福祉と防災の連携推進モデルを構築した。福祉部局と防災部局との連携状況やそれぞれの地域での福祉・防災活動の状況を考慮し、既存の人材や仕組みを効率的に活用して、避難行動要支援者施策を推進することを指摘した。

以上の第1章から第6章を通じて、全国市町村自治体、千葉県内市町村自治体、単一自治体・流山市とその市内地域における避難行動要支援者施策の課題を段階的に整理した。災害時において、「誰一人として取り残さない」を実現するため、その具体的な取組として、要支援者の事前把握、個別計画の策定が重要であり、事前把握や個別計画の策定に具体性と実効性を持たせるためには、行政、地域、当事者がそれぞれ個別に行うのではなく、外部・地域の支援、福祉専門職の参画を得ながら協働することが不可欠であることを指摘した。

最後に、本章では、研究結果に基づいて具体的な提案を行う。第2節、第3節では、法律・制度改正等に影響されることなく、市町村自治体や地域の創意工夫で行うことができる事業等に加えて、法律・制度改正等の国が一定の権限を有する事業等に関連して、今後の避難行動要支援者に対する支援の在り方に関する提案を行う。また、筆者が避難行動要支援者施策に従事する職員として、アクションリサーチ的に取組んだ事例についても取り上げる。

第2節 地域実装モデル

第1項 当事者・地域の意識付け

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針では、地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村自治体又は民生委員・児童委員等のコーディネーターが中心となって、避難行動要支援者と打合せ、具体的な避難方法等に関する個別計画を策定することが望ましいとされている。個別計画の機能として、災害発生時において避難行動要支援者の避難誘導、また避難所等での生活支援を的確に行うために、必要な情報を記録しておくことが重要である。

国が示す様式例には、緊急時の連絡先のほか、発災時に避難支援を行う者、避難支援を行うに当たっての留意点が示されている。各市町村自治体は、様式例（図29）を参考としつつ、地域・自治体の独自性によりアレンジしている。そこで、(1)、(2)では、個別計画に類似した制度等を取り上げ、福祉と防災の連携の観点から、制度間の共有、集約、一元化について提案する。

個別計画の様式例（例3）		
避難時に配慮 しなくてはな らない事項	<input checked="" type="checkbox"/> (あてはまるものすべてに) <input type="checkbox"/> 立つことや歩行ができない <input type="checkbox"/> 音が聞こえない（聞き取りにくい） <input type="checkbox"/> 物が見えない（見えにくい） <input type="checkbox"/> 言葉や文字の理解がむずかしい <input type="checkbox"/> 危険なことを判断できない <input type="checkbox"/> 顔を見ても知人や家族とわからない <input type="checkbox"/> その他	
同居家族等		
緊急時の連絡先 ①	フリガナ 氏名（団体名）	
	住所	
緊急時の連絡先 ②	フリガナ 氏名（団体名）	
	住所	
【特記事項】 (暮らしている部屋、 療養の位置) (不在の時の目印、 避難済みの目印) など		
避難行動要支援者情報		

避難支援者情報 ①	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)	
	住所	
	連絡先	電話番号1： 電話番号2： メールアドレス： その他：
避難支援者情報 ②	フリガナ 氏名 (団体名及び代表者)	
	住所	
	連絡先	電話番号1： 電話番号2： メールアドレス： その他：
避難場所等情報※位置・経路・移動するまでの注意すべき事項など		
平成△△年○月○日 上記避難支援等関係者に提供した情報について、記載内容に誤りがないことを確認するとともに、 ○○市に報告することを了承します。 氏名 _____		
避難行動要支援者情報		

図29：避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針で示された個別計画の様式例²⁾

(1) 救急情報カード・医療情報カードの活用

多くの市町村自治体では、緊急時・急病時の円滑な医療行為の提供のために、救急情報カード⁹⁰⁾や医療情報カード⁹¹⁾といった名称により、予め緊急連絡先や必要な医療行為・薬剤を記入するための情報カードの制度を設けている。岐阜県岐阜市⁹²⁾のように、東日本大震災の教訓を踏まえて、災害時の対応までを含めて周知する市町村自治体もあるがまだまだ少ないと思われる。こうした取組については、各市町村自治体の福祉部局が管理していることが多く、防災上の観点から制度に取り込むことが少なく、内閣府の避難行動要支援者の避難支援に関する事例集にも記載がなかった。

千葉県流山市においても同様の事が起きていた。防災部局が防災カードを地域に普及啓発する一方で、福祉部局の高齢者及び障害者担当が急病やケガの際に、救急隊員や地域の支援者が必要な情報を把握するための救急情報カードを制度化しており、類似の制度が縦割り状態で混在していた。内容を見ても、緊急時の連絡先や配慮事項など似た項目が多かった。しかし防災カードについては、緊急時の支援者といった項目が欠けており、個別計画には若干の機能が不足していた。

これまで防災カードや個別計画の策定について、自治会や民生委員・児童委員を中心に依頼をしてきたところであるが、似た様式が混在していたことで、策定が十分に進んでいなかった。また、地域の避難支援等関係者から改善の要望を受けていた。そこで課題解決を目的として、3つの改善を試みた⁹³⁾。

1つめとして、緊急時及び災害時の双方に活用できるよう様式の統一化を図り、年齢・支援事由（要介護・障害）を問わず、全ての人に対応するものとした。また、従来までの救急情報カードに、地域での見守りに必要な情報、災害時の支援に必要な情報等の具体的な情報を追加した。

2つめとして、様式の統一化に合わせ、地域で情報共有として市役所や信頼できる人・機関へのカードの提供も制度化した。これまで自宅・本人保管を前提としていたが、地域での共助や災害時の早期の安否確認を推進するため、市役所・地域の支援関係者との事前の情報共有（カードの提供）を推奨することとした。地域の支援関係者は、災害対策基本法で定める地域の支援等関係者を想定し、近所の支援者や福祉専門職であるケアマネジャー・相談支援専門員のほか、民生委員・児童委員や自治会関係者など、普段から信頼関係が構築されている支援者を例示した。特に、民生委員・児童委員については、複写式の様式を配布し、避難行動要支援者名簿を用いた見守り（地域支え合

い活動)において、要支援者ごとの個別計画作成と見なして情報共有を進めている。なお、市役所にも提出・共有することができ、提出を受けたカードは災害対策基本法における個別計画として保管している。

3つめとして、定期的な更新及び望ましい保管方法を明確に示した。定期的な更新により、常に支援情報が最新となり緊急時・災害時の支援を的確・迅速に行うことができる。さらに、定期的な更新は本人の意識だけでなく、地域全体での認知度が高まり、制度がより広まることが考えられる。これまで曖昧であった保管方法については、家の中で救急情報カードを保管する際、救急隊員や支援者が見つけやすいように、家庭への普及率が極めて高い冷蔵庫の扉に貼って保存することを呼び、外出する際にも常時携帯することを呼びかけている。

こうした取組の結果、2019年4月からの市が直接配布したカードの総数は、3,000枚以上となっている。地域の自治会では、地域支え合い活動の見守り活動に付随して、一人暮らし高齢者や障害者など特に配慮が必要な人に記入を進めるなど、地域の自治会独自で複製し配布していることも報告されている。また、市役所に対してカードの提供があり、個別計画として見なす枚数・件数は、約300人分となっており、具体的な取組が不足していた個別計画について大きく進展があったと考えている。

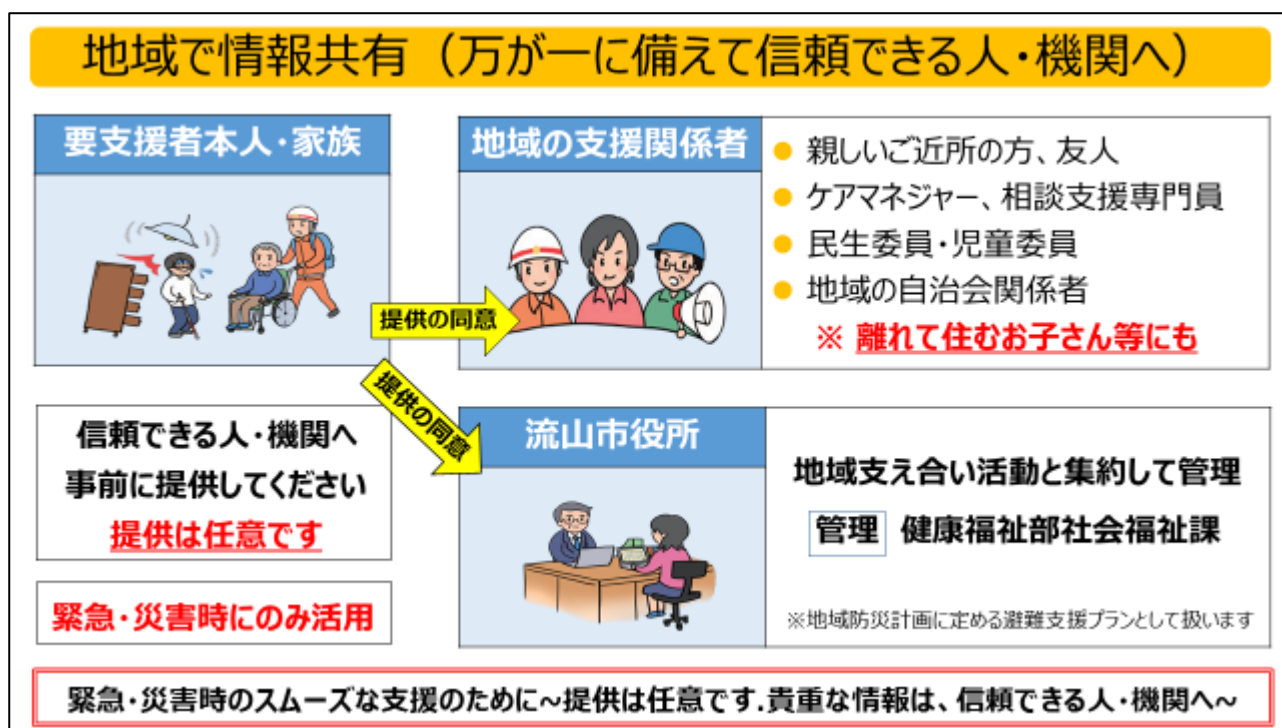


図30：流山市救急情報カード・新たな変更点：地域で情報共有（※流山市行政内部資料）

緊急時・災害時に備える『救急情報カード』

救命活動・安否確認を素早く行うために

「救急情報カード」は、緊急連絡先、医療機関・お薬、災害時の配慮事項等の情報を記入し、緊急時・災害時に備えるものです。

救急隊員や地域の支援者が必要な情報を確認して、急病・ケガで倒れた時や災害時に、迅速かつ的確な支援を行うことができます。



右頁を参照

急病・災害に備え、市でも救急情報カードを預かり管理しています
※災害時に支援や配慮を必要とする方は、特にお知らせください。

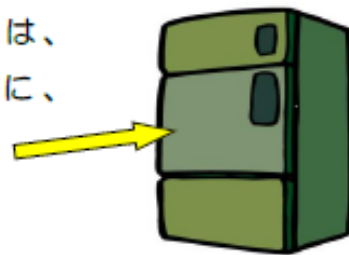
(例) {
・人工呼吸器等を使用しており、停電時に特に支援が必要な方
・障害をお持ちで、避難所等において必要な配慮事項がある方

外出時には常時携帯・家の中では冷蔵庫の扉に

家の中で救急情報カードを保存する際は、
救急隊員や支援者が見つけやすいように、

多くのご家庭にある **冷蔵庫の扉** に

貼って保存してください。



救急情報セットも活用できます

高齢者のみ世帯（一人暮らし含む）、障害者手帳をお持ちの方、要介護認定を受けた方などには、記入済みの救急情報カードを冷蔵庫内で保存するための救急情報セットを無料配布しています。

病状や普段飲んでいる薬、緊急時の連絡先が変わった場合など、
大事な情報は定期的に更新してください。

※様式は郵送・出張所窓口等でも配布しています・市HPからもダウンロードできます

（問い合わせ） 流山市役所 社会福祉課

電話：04-7150-6079（直通） FAX：04-7158-2727

Mail:hokenfukushi@city.nagareyama.chiba.jp

図 31：流山市救急情報カード（表面：制度案内）⁹³⁾

市役所等への提供

記入日 年 月 日

+ 救急情報カード +

～急病・災害時における救急隊員や地域の支援者への情報提供カードです～

本人の情報	フリガナ		性別	男・女
	氏名		血液型	A・B・O・AB
	生年月日	明治・大正・昭和・平成	年	月 日
	住所	流山市		
	電話番号		携帯電話番号	
	メールアドレス		FAX番号	

緊急時の連絡先	フリガナ		本人との関係	本人から見て
	氏名			
	住所			
	電話番号		携帯電話番号	
	フリガナ		本人との関係	本人から見て
	氏名			
住所				
電話番号		携帯電話番号		

医療に関する情報

※記入欄が足りない場合は別紙等に記載してください

治療中及び過去の病名		手術歴	かかりつけ病院・医師	
過去・現在		年 月 頃	病院	先生
過去・現在		年 月 頃	病院	先生
アレルギー対応		無・有 ()		

※自宅での保存の際は、「お薬手帳」のコピーを備えてください。

ご近所・支援機関等（普段親しくしている・支援を受けている等）

名前・事業所名（担当者）	関係性	電話番号
	ご近所・事業所・その他	
	ご近所・事業所・その他	

伝えたいこと（災害時の配慮事項・特別な医療行為など）

	担当 民生委員・児童委員
	該当 自治会

病歴・お薬・緊急時の連絡先等の大事な情報は、定期的な更新を

図 32：流山市救急情報カード（裏面：登録用紙）⁹³⁾

(2) ヘルプマーク・ヘルプカードの活用

避難行動要支援者に関する要支援情報を記載するための類似様式として、障害者向けのヘルプカードが挙げられる。ヘルプマーク・ヘルプカードは、東京都が2014年に公共交通機関での掲出等からスタートし、2019年9月現在、1道2府37県に広まっている⁹⁴⁾。図に示す赤地に白十字の様式であり、目立つ箇所に携帯しておくことが推奨され、周囲の人間が認識しやすい工夫がされている。

障害者の中には、義足や人工関節を使用している人、内部障害や難病の人、または妊娠初期の人など、外見から分からなくても援助や配慮を必要としている人が多い。こうした方がヘルプカードを携帯して、周囲の人に配慮を必要としていることを知らせることで、援助が得やすくなる。また、目的の一つには、視覚障害者や聴覚障害者等で災害時の状況把握が難しい人、肢体不自由者等で自力での迅速な避難が困難な人、人が大勢いる避難場所等で強いストレスを感じる人など、災害時の機能も啓発されている⁹⁵⁾。

ヘルプカードは、ヘルプマークの内部に収納しておくカードであり、災害時や緊急時に備えて、名前・住所・氏名といった基本情報のほか、血液型、緊急連絡先、その他の配慮事項を記載することができる。これらの情報は、災害対策基本法に基づく個別計画に記載が望ましいとされている事項に類似している。

上記のことから、ヘルプマーク・ヘルプカードに関しては、周囲の人間が障害者の存在や要支援情報を認識しやすくなる点で、災害時の支援がスムーズに行われる可能性が高くなる。また、障害者本人が日頃から防災・災害への意識・備えを高める点でも、福祉と防災の連携の観点から非常に重要である。

千葉県流山市における実践事例では、障害者団体が地域イベントへ出向き、ヘルプマーク・ヘルプカードの配布・普及啓発を行って、地域での防災意識の向上や平常時からの意識付けにも役立っている。また、地域の避難訓練等において、要支援者に気づく手段として、ヘルプマーク・ヘルプカードが啓発される事例もある。ゼロから個別計画を策定することは、地域の避難支援等関係者や当事者にとっても負担が大きいと考えられる。ヘルプマーク・ヘルプカードのように類似した既存の仕組みを有効に活用する、例えば、転写やヘルプカードでは記載箇所が足りない事項を個別計画で埋めていく、といった工夫で負担は軽減されると考えられる。



図 33 : ヘルプマーク・ヘルプカードのイメージ, 見かけた時の支援や手助けのポイント
※参考文献⁹²⁾を参照に筆者作成

第2項 地域の負担軽減

(1) 地域支え合い活動の手引き・ハンドブックの作成

名簿共有については、地域における個人情報受領に関する過剰な危険意識や人手不足などが指摘され、地域での避難支援の主体となる自治会・自主防災組織といった地域の活動団体との共有が進んでいなかった。こうしたことから、地域との名簿共有に際しては、人手不足の中で無理なく地域活動を行うノウハウ、個人情報への過剰な意識の解消方法が重要である。

これまで、市町村自治体では避難行動要支援者名簿を整備、管理・運用することに手一杯であり、地域との共有や個別計画の作成について地域の自主性に委ねる場合が多く、地域の熱意や理解に左右される場合が多い。一方、自治会等の避難支援等関係者においても有用性・必要性は認めるものの、現実的な対応が難しかった。また、個人情報そのもの及び安否確認や避難支援のハードルを高め過ぎているという可能性もある。こうした状況は、双方の対応力不足と言える可能性もあるが、「自治体から地域への丸投げ」という事実も少なからず有していると考えられる。

そこで、流山市では2018年1月、地域支え合い活動の内容及び個人情報に関する取扱いについて、活動事例や個人情報の規定を解説したハンドブック・手引き（図34）を作成し、事例共有により取組のハードルを下げる、個人情報への過剰意識の払拭など、自治会が活動しやすい環境づくりを目指した。その結果、2015年の制度創設以降、2017年度において共有自治会数が前年度比12増であったが、2018年度は前年度比23増と共有自治会数を大幅に増やした。このハンドブックは、共有自治会が行う地域活動に関連して、個人情報の解釈や無理なく行える活動を示しており、毎年度約500冊を製本して対応している。

表45：避難行動要支援者名簿共有自治会数の推移

年 月	共有 自治会数	増減
2015（平成27）年	51	0
2016（平成28）年	75	+24
2017（平成29）年	87	+12
2018（平成30）年	110	+23

※流山市行政内部資料により作成

第3章 個人情報の取り扱い

第1節 個人情報の取り扱いについて

市から受け取った地域支え合い活動対象者名簿や、要支援者の情報を記入した支援カードをなくしたり、内容を関係のない人にうっかり話してしまったり...ということがないように、十分注意してください。

重要

要支援者の情報は、非常に大切な個人情報です。

地域で取り扱いのルールを決めて、適切に管理しましょう。

☆ 個人情報の取り扱いに関するポイント

① 個人情報の取得・利用（利用目的の特定・適正な利用目的）

- 『支え合い活動に関して地域に情報を提供する』ことについて、同意を得ている情報です。その他の活動には、利用しないようにしましょう。

② 第三者提供の制限

- 支え合い活動の関係者以外には共有しない
- 事前に本人の同意が得られた範囲内で

③ 適正・安全な管理

- 年度ごとに更新した地域支え合い活動
- 不要になった情報は、責任を持って廃

市が提供する『地域支え合い活動』

市が提供する名簿には、地域を信頼して自
した方が掲載されています。リストを受け取
て管理し、取り扱うようお願いします。



自治会等の関係者が名簿を持



地域の方全員にコピーを渡す

地域支え合い活動 の手引き

(概要・進め方)



平成31年 3月

第3版

流山市 健康福祉部 社会福祉課 健康福祉政策室

図34：地域支え合い活動の手引き（2019年3月・第3版）⁷¹⁾

(2) 地理情報システム（GIS）を活用した民生委員・児童委員との協働・連携の推進

流山市の地域支え合い活動における地域の見守り活動等においては、自治会と並び民生委員・児童委員の役割も大変重要となっている。これまでの民生委員・児童委員の見守り活動については、65歳以上の高齢者名簿をもとにした見守り活動が行われており、2015年以降には地域支え合い活動が加わった。地域支え合い活動における避難行動要支援者には75歳以上の高齢者が多く含まれており、65歳以上の高齢者と重複する対象者がほぼ大半を占めていた。このため、2018年度には、地域支え合い活動に一本化して、75歳未満で支援が必要な高齢者や障害者については、本人申出のもと地域支え合い活動の対象者に加えることとして、見守り活動の効率化を進めている。

また、第3章第3節で示したとおり、避難行動要支援者施策には地理情報システム（GIS）によるマップ化が重要視されている。民生委員・児童委員の見守り活動においては、これまで紙印刷の名簿を担当民生委員・児童委員がそれぞれ紙地図上で居住地を判別し、着色するなどの災害マップを作成してきた。高齢化が進む民生委員・児童委員にとって、必要性の高い作業であるがこれまで相当の日数を要してきた実態があった。

こうした状況に対して、流山市の地域支え合い活動では、他部局に導入されていたGISを利用した。同じく他部局で整備していた固定資産データ等を活用して、GIS上に居住地をマップ化して、災害・防災マップの電子化・自動印刷を行った。この改善によって、民生委員・児童委員によるマップ化の膨大な作業が削減され、地域の見守り活動そのものに要することができる時間を大幅に確保することができている。また、GISの更なる活用により、自治会担当部局や防災担当部局で整備した自治会区域データや避難所データを共有することで、より実態に即した防災マップの作成につながっている。防災マップについては第6章での播磨町でも活用しているように、地域のリスク把握が可能になるため、自治会からの需要も高くなっている。自治会によっては、市が作成したマップをそのまま活用するのではなく、避難訓練時に実際に確認しながらマップを更新するといった取組も行われており、避難行動要支援者施策・地域支え合い活動におけるGISの有用性や可能性は極めて高いと思われる。

GISの機能や特性上、他部局で整備した地図データを共有することが容易になるが、データの共有において、第6章第4節で提案した市町村自治体内の部門間連携や理解が不可欠となる。それぞ

れの部門が連携し、道路データや非常用発電設備データ等、平常時だけでなく災害時にも活用できるデータを整備・共有しておくことで、市町村自治体内における福祉と防災の連携の一助となることが期待できる。

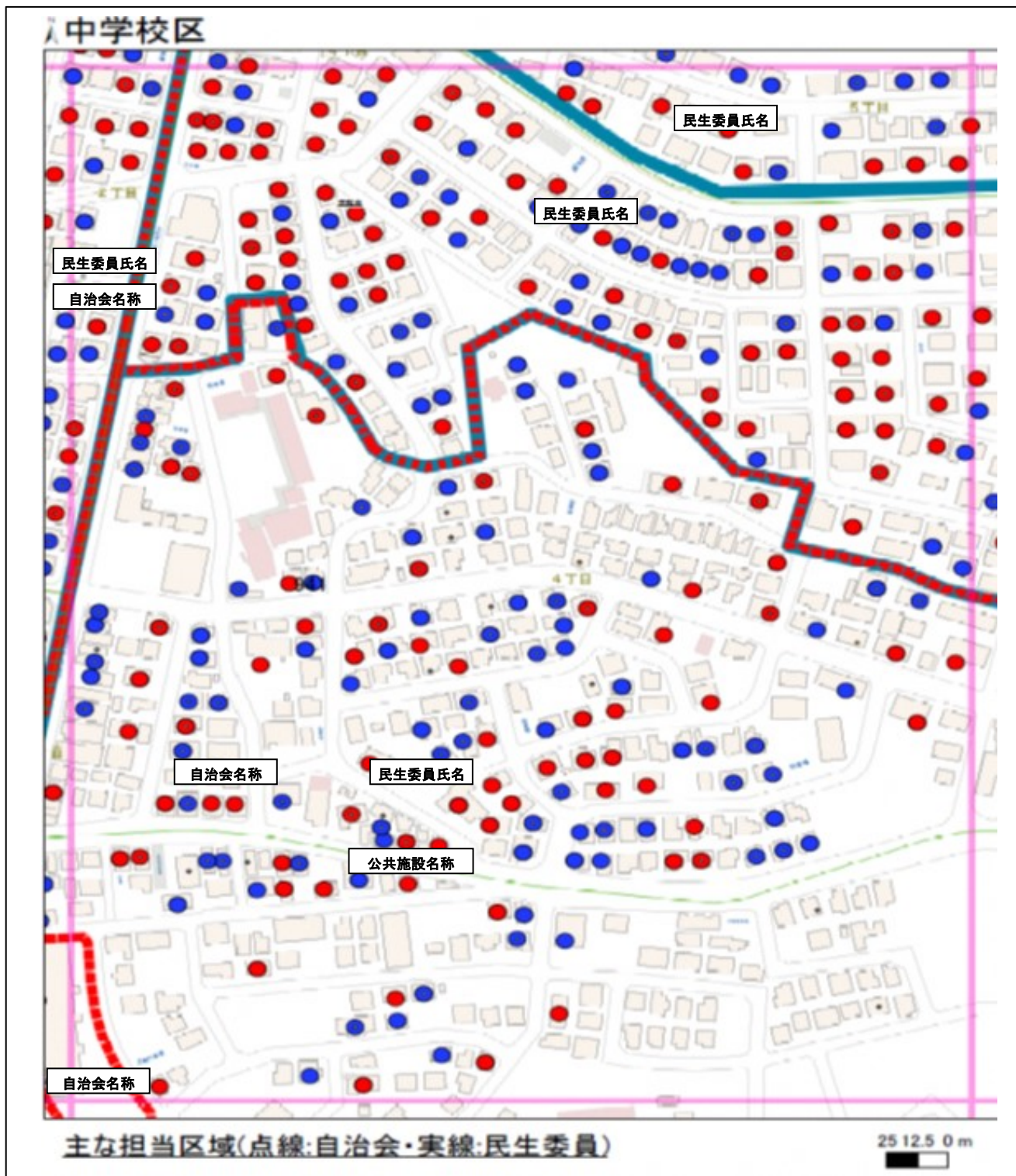


図 35：流山市地域支え合い活動における民生委員・児童委員用防災マップ
(サンプル・家屋データ等は流山市行政内部資料による)

第3節 今後の支援の在り方に関する提案

第1項 地域福祉との一体化

現在、平常時からの見守り活動が推進されている地域でも、高齢化による担い手不足などによって、今後の継続的な活動については楽観視することはできない。また、地域で防災意識を高めることを目的として、避難訓練は有効な手段ではあるが、年に何度も開催することは現実的に難しい。これらの事から、災害への備えを高めていくためには、制度として定期的に要配慮者・避難行動要支援者と接する機会を有する民生委員・児童委員や地域包括支援センターなどの福祉専門職と呼べる地域人材と連携する事が重要と思われる。2005年に国が作成したガイドラインにおいても、福祉関係者との連携を深めるよう求めているが²⁾、改めて原点に立ち返ることが必要である。

また、地域での活動団体として、NPOやボランティアが果たす役割も大きくなり、福祉、環境、防犯など多様な分野に活動が広がっている。学校や福祉事業者は、災害時には避難所としても活用され、地域活動に参加する機会が増えている。これら地域に係わるすべての人・機関が日常的に連携し、災害時にも生きる関係性を構築していくことが、これからの地域の防災力の向上には不可欠となる。

こうした地域での取組を現実的なものにするために、地域包括ケアシステムや地域共生社会といった地域福祉のテーマに着目することが有効である。地域福祉の今日的な課題として、子供・高齢者・障害者など全ての人が地域、暮らし、生きがいを共に創る地域共生社会、高齢者福祉における地域包括ケアシステムなど、地域の問題・課題を地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として捉え、地域全体で「丸ごと」取組む必要性が高まっている^{3,4)}。避難行動要支援者は普段から福祉サービスを利用している方が多く、災害時に備えた取組も地域福祉活動の大きな役割の一つとなっている。

また、普段からの継続的な取組無しに、災害時の支え合いが機能するとは考えにくい。日々の生活や日常業務の中での何気ない見守り（緩やかな見守り）、避難訓練や日常的な声かけ活動（地域による見守り）が地域で行われ、災害が発生した際や具体的な医療・福祉ニーズを抱える場面・対象者では、関係機関を中心にサポート（専門的な見守り）するといった流れが理想と考える⁵⁾。

また、第6章において、福祉と防災の連携を高める目的は、単に避難行動要支援者が平常時と災

害時の双方で支援が必要という理由だけでなく、高齢化や地域関係性の希薄化により担い手の確保が難しい現状の中で、いかに地域活動の効果を高めるか、無理なく実践活動を広めるかという視点が重要であることを指摘した。そこで、福祉と防災の連携につながる既存のネットワークや仕組み、担い手を活用した支援について提案する。

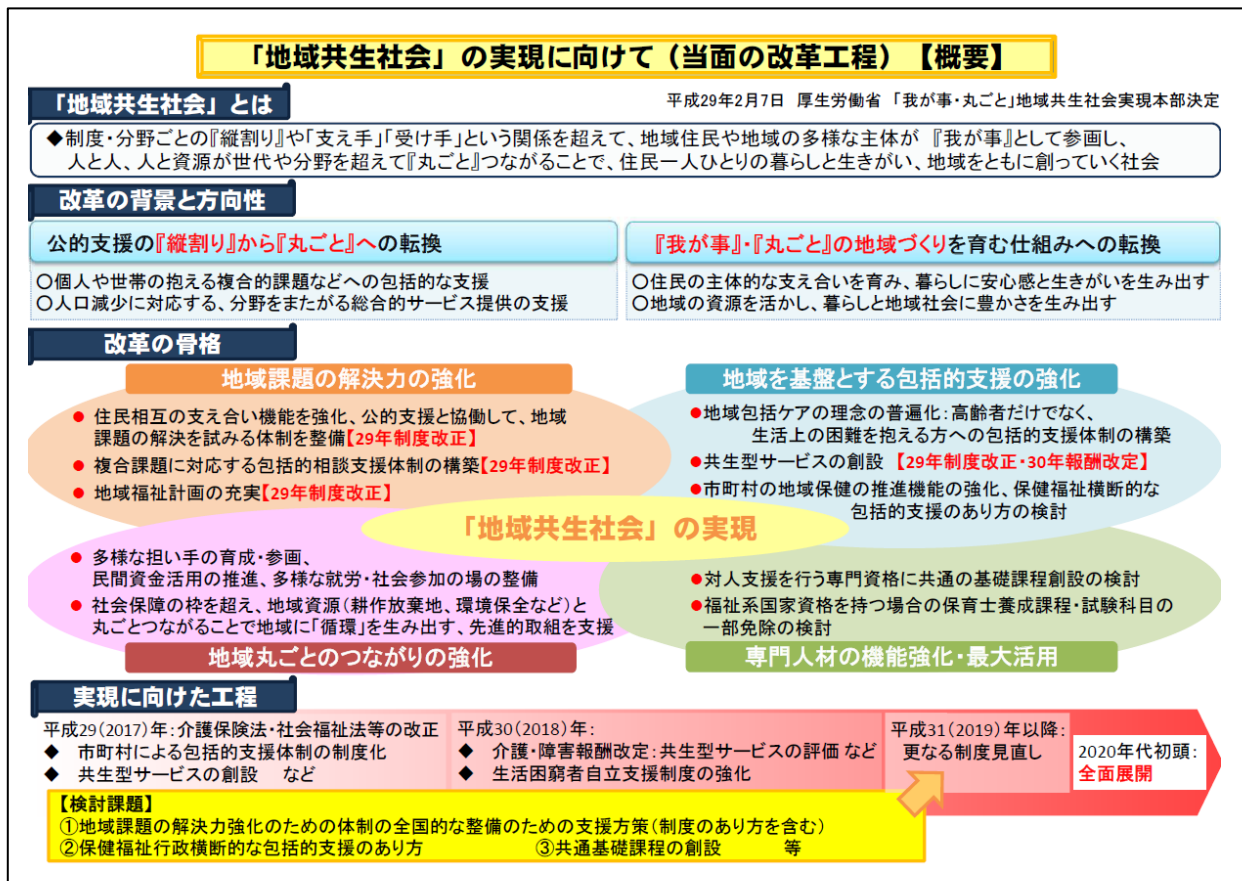


図 36：厚生労働省 「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）⁴⁾

(1) 地域ケア会議

地域ケア会議³⁾は、多職種協働による個別事例のケアマネジメントの充実と地域課題の共有化・解決につなげるための地域のネットワーク構築を目指す等、地域包括ケアシステムの実現のための有効なツールである。地域ケア会議はこれまで厚生労働省通知により位置付けられていたが、2015年の介護保険法改正により地域支援事業-包括的支援事業の枠組みにおいて、市町村が設置・推進すると明確に位置付けられた⁹⁶⁾。

参加者は多職種協働の理念のもと、医師・歯科医師・薬剤師・看護師・ケアマネジャーなどの医療・介護にかかわる専門職種・事業所が参加している。また市町村自治体ごと主に中学校区域に設定される日常生活圏域ごとに地域包括支援センターが関わって開催されるため、地域の支援者として自治会、民生委員・児童委員、ボランティア、NPOなども重要な位置付けとして参加している。

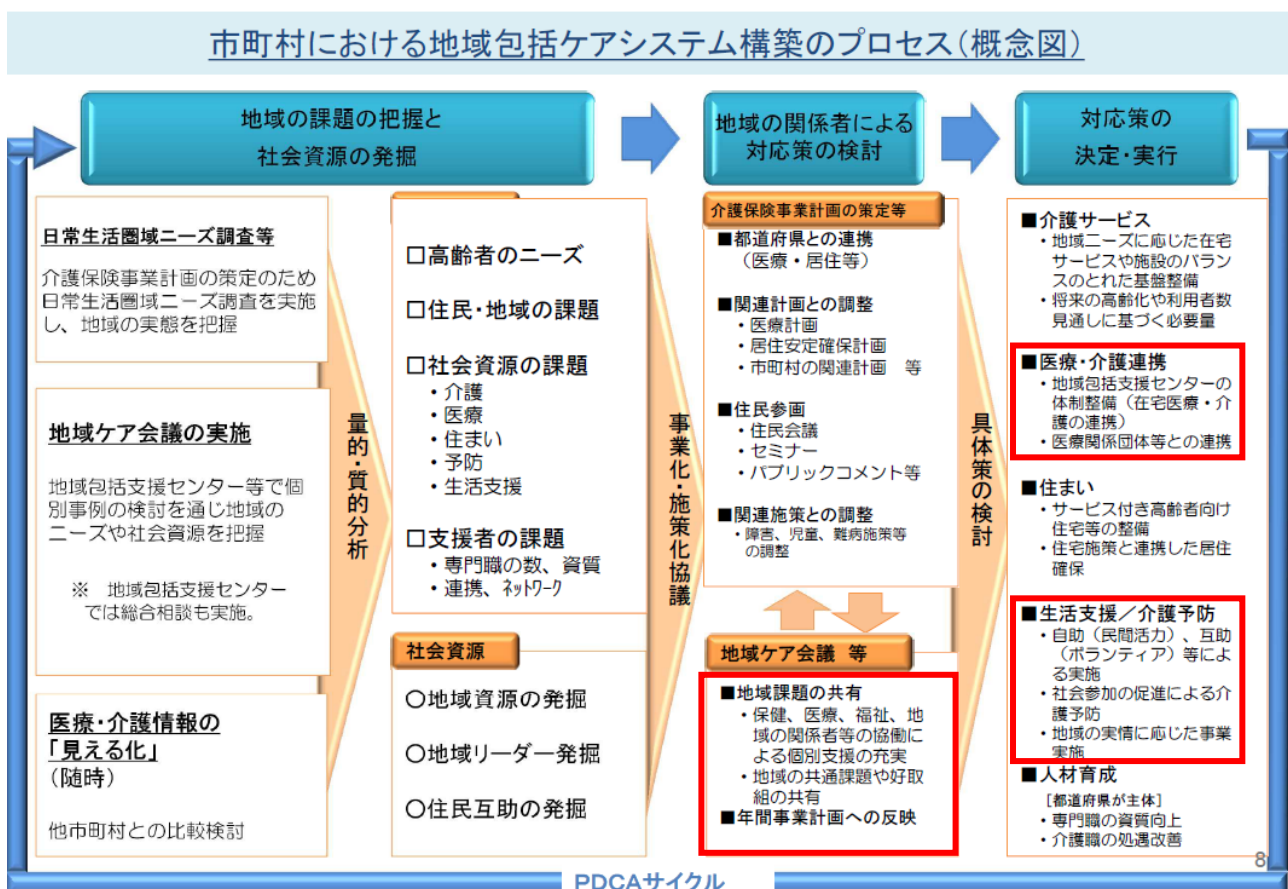


図 37：市町村における地域包括ケアシステム構築のプロセス（概念図）³⁾

福祉と防災の連携の観点からすれば、要支援者の災害時への支援は地域課題の一つとして当然に認識されるテーマ・課題であり、地域の避難支援等関係者のネットワーク化のためにも、この地域ケア会議を活用することが有効と考えられる。実際に、丹波篠山市においても、個別事例を検討するための個別地域ケア会議を実施しており、兵庫県防災と防災の連携促進モデル事業においても専門職の負担感もなくスムーズに実施することができている。

また、医療・福祉関係者と当事者の契約関係が前提となる医療・福祉サービスに対して、周囲の地域住民が意識を向けることは難しい。しかしながら、地域住民の意識が高まっている防災を切り口にすることで、地域住民が地域包括ケアシステムについても自然と関わってくれるという相乗効果も期待できると考えられる。千葉県流山市における地域ケア会議では、福祉と防災の連携に向けて HUG（避難所運営ゲーム）⁹⁷⁾ を活用した。普段は医療・福祉関係者と地域住民の間の対話はさほど見られないが、この場では、活発な対話が見られた。



図 38：地域ケア会議での HUG（避難所運営ゲーム）実践の様子
（※筆者撮影，2018年8月21日）

(2) 生活支援コーディネーター

生活支援コーディネーター⁷⁴⁾も地域ケア会議と同様に、2015年の介護保険法の改正により、地域支援事業-包括的支援事業における生活支援体制整備事業の一環として位置付けられたものである。今日的な課題として、単身世帯等の増加に伴い、軽度の支援を必要とする高齢者が増加し、ボランティア、NPO、民間企業、社会福祉法人、協同組合等の多様な事業主体による重層的な生活支援・介護予防サービスの提供体制の構築する必要がある。こうした状況のなか、生活支援コーディネーターは、市町村自治体が市町村区域、中学校区域等のエリアごとに設置した協議体において選出され、サービス確保や担い手養成などの資源開発やネットワーク構築のコーディネートの役割を担っている。

前述の地域ケア会議は、多職種の協働による個別事例検討を通じたケアマネジメント支援を中心に、地域のネットワーク化の構築につなげる場となっている。一方の協議体及び生活支援コーディネーターは多様なサービス提供主体間の情報共有及び連携・協働における資源開発や地域の福祉力の形成等を推進するという性格は異なるが、生活支援コーディネーターが地域ケア会議に出席することや地域ケア会議と協議体を連続的に開催するなどの取組が行われている。

福祉と防災の連携のためには、要支援者一人ひとりに関わる関係者が個々のケースに応じて連携することだけでなく、当事者団体含め、専門職団体、関係機関、NPO、住民代表が事前に地域の課題を共有し連携しておくことが必要である。地域ケア会議が要支援者の個別事例・支援体制の検討の観点からそれぞれの関係するネットワークを構築することを目的とする機能とすれば、生活支援コーディネーターは関係する機関・団体・支援者そのものをネットワーク化しようとする機能である。この両機能を、前述のモデルに当てはめると前者が垂直展開のアプローチ、後者が水平展開のアプローチといえ、双方が福祉と防災の連携に向け重要な機能を持つと考えられる。地域の福祉力を高めるための要素として、地域での福祉拠点づくりや新たな担い手の養成等様々な課題があり、防災に特化した活動は難しいのが実情であるが、平常時の対応の先には必ず防災、災害対応の課題が生じることから、活動目的の一つのテーマとして災害対応・防災対策を考えることが有益と思われる。

(3) 在宅医療・介護連携推進事業

在宅医療・介護連携推進事業³⁾も地域ケア会議、生活支援コーディネーターと同様に、2015年の介護保険法の改正により、地域支援事業-包括的支援事業において位置付けられたものである。地域包括ケアシステムを確立するためには、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、在宅医療と介護サービスを一体的に提供するために居宅生活を支援する医療機関と介護サービス事業者などの連携推進を目的としている。同事業では、地域の医療・介護サービス資源の把握、地域住民への普及啓発も含まれるが、特に、24時間365日、在宅療養者が安心して過ごせる環境づくりが重要になっている。24時間365日には、平常時はもとより、災害時の対応も当然に含まれるため、同事業において医療・福祉の観点だけでなく、災害時の対応も適切に考えておく必要がある。特に、第5章で要支援者当事者として挙げた在宅医療により酸素・人工呼吸器など医療機器を使っている方などが含まれている可能性があり、災害時に発生する停電などを事前に想定しておくことが求められている。

国の避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集⁵⁹⁾においても、東京都台東区、目黒区、大田区、練馬区、墨田区で、在宅で生活する人工呼吸器使用者について、行政・自治体、医療機関、訪問看護ステーション等による連携体制をとるために個別計画を作成し、事業者団体などと行政・自治体が連携するなどの対応が図られていた。介護保険法に基づく同事業は、主たる対象が65歳以上の1号被保険者及び40-64歳で特定の疾病等を有する2号被保険者であり、全世代の捕捉は対象としないが、介護サービス、障害者サービス、人工呼吸器などの医療機器提供者とも連携が可能になれば、小児慢性疾患認定者や若年性患者にも対応できる可能性がある。

(4) コミュニティソーシャルワーカー

これまで挙げてきた (1) (2) (3) の各施策・人材については、主たる対象が 65 歳以上の高齢者としており、取組を幅広い地域で全世代に向けて広げていくことに課題がある。地域共通の課題として取組を進めていくために注目されるのが、コミュニティソーシャルワーカーである。

厚生労働省が 2008 年に発表した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」では、現行の分野ごとに発展してきた福祉サービスでは制度の谷間にあって対応できない問題があるほか、住民の多様なニーズについて、全て公的な医療・福祉サービスで対応することは不可能であり、また適切でないと述べており、住民の地域福祉活動を支援するために、一定の圏域に専門的なコーディネーターを整備することが主張されている⁷³⁾。こうした背景により、コミュニティソーシャルワーカーが全国各地で導入されるようになった。2012 年に実施された野村総合研究所による全国調査では、約 6 割の市町村自治体で配置されていることが明らかになっている⁹⁸⁾。コミュニティソーシャルワーカーには、制度の狭間に苦しむ個人や地域に対応するため、前例のない課題や多様な領域での活動が求められる。田中は、コミュニティソーシャルワークに関しては統一された定義はなく、すでにある実践を理論化していくべき⁹⁹⁾と指摘しており、地域の実情や課題に対応した実践とその理論化が求められている。

近年では、地域福祉の在り方に留まらず国の社会保障全般の改革・道標として、「地域共生社会の実現」⁴⁾が強く提起され、地域課題の解決力の強化、地域丸ごとのつながりの強化、地域を基盤とする包括的支援の強化といった骨格が示されている。地域共生社会の実現に向けた地域づくりの強化のための取組として、地域力強化推進事業による補助事業が展開され、市町村自治体ではコミュニティソーシャルワーカーを配置した活動も増えている。また、配置に至っていない市町村自治体もあるが、地域力強化推進事業の補助対象に抛らず独自に配置している市町村自治体も多くあると考えられ、今後の地域における役割がさらに大きなものとなることが期待されている。

また、地域共生社会の実現は、社会保障制度全般だけでなく、地域で展開される他分野との連携・融合も重要な観点とされている。地域の他分野として、まちおこし、産業、農林水産、土木、防犯・防災、環境、社会教育、交通、都市計画、等が示されている。福祉と防災の連携に関して言えば、(1) から (3) までの機能・人材と同様に、多くの地域課題や活動テーマがあり、防災に特化した

活動は難しいのが実情であるが、医療・福祉ニーズの把握とネットワーク構築を役目とするならば、今まで支援の声をあげられなかった在宅要支援者のニーズの把握、災害発生時における福祉避難所へのスムーズな誘導のための事前のネットワーク構築などは、平常時からの取組とも十分にリンクするものであるため、福祉と防災の連携を念頭に置いた活動が理想的である。

第6章の別府市での事例調査では、別府市職員がコミュニティソーシャルワーカーの立ち位置として、福祉と防災の連携のみならず、その視点は地域で活動する人材の育成や地域コミュニティの在り方にまで意識して行動していた。福祉と防災の連携を広めるためには、人材の確保や多世代が活動に参加するといったことも重要と考えられた。

千葉県流山市では、コミュニティソーシャルワーカーとして正式に配置されてはいないが、そうした立ち位置での地域人材が地域で活躍している。多様な地域団体に参加を呼びかけ、連携して開催する防災イベントが実現しており、地域の防災教育の場としても機能している。以上のことから、地域の潤滑油として、コミュニティソーシャルワーカーが機能し、他機関連携が実現することで、地域の共助力が高まっていくことが期待される。



図 39：流山おおたかの森防災フェスタ 2018 の様子
(流山おおたかの森駅前，2018 年 12 月 8 日) ¹⁰⁰⁾

第2項 福祉専門職によるケアプラン・個別支援計画での災害・防災対応

第6章において、福祉と防災の連携を推進するためには、福祉専門職が積極的に参加するための施策や仕組みづくりが求められていることを提案した。そのための手段として、介護保険法に基づくケアマネジャーによるケアプラン、障害者総合支援法に基づく相談支援専門員による個別支援計画を活用することが有効である。先行研究の分析により、立木らの「誰ひとり取り残されない防災をめざして」⁷⁵⁾によりコーディネートする兵庫県防災と福祉の連携事業から、本研究の構想が大きく広がった。そこで、立木らにより提唱されている災害時のケアプラン、鍵屋による災害時の地域包括ケアシステムについて、先進事例を踏まえつつ具体的に提案する。

鍵屋は、熊本地震の死者270人のうち、直接死が50人で、関連死の方がはるかに多く、その8割は高齢者である事実を述べ、過酷な避難生活で、それぞれ地域包括ケアシステムの目指す「住まい・医療・介護・予防・生活支援」の一体的な提供がなられなかった可能性が高いと指摘している⁴³⁾。

また、田原らの全国4,209地域包括支援センターへの調査により、地域の要介護高齢者情報の把握や消防、医療・保健・福祉等関連諸施設・機関との連携等、地域包括支援センターに最も期待し求められている被災者と支援をつなぐ差配（マネジメント）機関としての準備不足が明らかになった³⁸⁾。本研究第3章第3節の居宅介護支援事業所の質問紙調査においても、取組状況は不十分であると回答するケアマネジャーも多くなっている。こうした状況において鍵屋は、福祉の事業者は日常的に要支援者と接していることから防災に関する活動を平常時から意識的に行うことで要支援者の自助、共助の力が高まるが、肝心の介護保険のケアプラン（図40）、障害者総合支援法の個別支援計画等には災害時の対応を記述する欄が無いことを指摘している⁴³⁾。

そこで、立木は、介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開するうえで、地域の共助の力を高め、いざという時の近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を災害時のケアプランとしてあらかじめ作り、日常的に地域住民と一緒に訓練を行うことを提案している⁷⁵⁾。そして、この提案を具体化したのが、第6章の先進事例として調査した別府市における災害時のケアプランとなっている。

第5章における福祉事業者への質問紙調査においても、災害への意識は高まっているものの、そもそも福祉専門職の災害時の役割分担が不明である、具体策は取れていないといった課題があった。

こうした背景には、鍵屋の指摘のとおり各法において災害・防災の対応が具体的に記載されていないという課題がある。そこで、介護保険法・障害者総合支援法を改正し、ケアプラン・個別計画に災害時を想定した防災の取組を必須化することを提案したい。福祉専門職は、平常時の生活の不自由を解消することを目的に、福祉サービスの調整を図っている。この平常時の生活の不自由さは、災害時にはより困難になることが予想される。福祉専門職による事前調整が重要であり、これまでの先行研究においても、こうした視点に配慮した地域の保健師からの取組が報告されている^{28,29,30)}。

新たな取組により、人的負担が増加する可能性もあるが、福祉専門職は平常時から、インタビュー面接やキーパーソンの選定を行っている。災害時の医療・福祉ニーズとして、支援が必要な理由、健康状態（医療・服薬）、地域の支援者等が考えられるが、これらの情報は普段から意識して収集している情報と概ね一致しており、大きな負担となることは考えにくい。ただし、別府市、兵庫県のモデル事業のように避難訓練まで参加する一連の取組が理想であり、兵庫県では訓練参加までの一連の取組に対して予算措置を行っている。災害時の医療・福祉ニーズへの対応が特に必要な在宅の要介護認定者や人工呼吸器利用者等に限定し、加算を設けて対応することも検討に値すると考える。

第1表		居宅サービス計画書(1)	
		初回・紹介・継続	認定済・申請中
利用者名	殿	生年月日	年 月 日 住所
居宅サービス計画作成者氏名			
居宅介護支援事業者・事業所名及び所在地			
居宅サービス計画作成(変更)日	年 月 日	初回居宅サービス計画作成日	年 月 日
認定日	年 月 日	認定の有効期間	年 月 日～年 月 日
要介護状態区分	要支援 ・ 要介護1 ・ 要介護2 ・ 要介護3 ・ 要介護4 ・ 要介護5		
利用者及び家族の介護に対する意向			
介護認定審査会の意見及びサービスの種類の指定			
総合的な援助の方針			

図 40：介護保険ケアプラン様式¹⁰¹⁾

第4節 本研究の限界と展望

災害への備えを高めていくためには、多くの地域人材と連携し、多様な視点・接点を持つ事が重要である。社会福祉法第四条に、(地域福祉の推進)「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」とある。まさに、この趣旨に立ち返って、福祉と防災の連携に努めていくことが求められる。

しかしながら本論文では、あくまで行政側の視点に寄りつつ理論と実践を提起したに過ぎない。地域の課題を真に理解し、変容していくという課題は、本論文をまとめるだけでは限界があると考えられる。本論文の限界を越えるためには、地域の中で直に声を聞き、さらに実践活動を続けることが求められている。

また、残る課題の1つめとして、本論文は、災害発生前における取組の分析が中心であった。自然災害によって避難生活が長期化した場合、避難行動要支援者施策として、身体状況や健康状態に配慮ができる福祉避難所の確保や医療・福祉専門職による迅速な支援が重要になる。しかし、本論文では、発災後に必要となる避難支援や復興期における災害関連死の予防策等にまで言及できなかった。

2つめは、市町村自治体の実務を対象とした研究であるが、市町村自治体の人口規模・市民活動の状況・災害リスクなどの要因を十分に検討できなかった。市町村自治体の実務は、同一の目的であっても単純に相互比較できるものではなく、その背景には市町村自治体の構成要素、人的資源、社会資源によって大きく異なり、そうした条件による検討は行えなかった。

最後に、気候変動等の影響から想定外の災害が多発しているが、災害の規模や地域特性により被害状況は異なる。本論文の中でも繰り返し指摘してきたが、国の取組指針や法の定義、市町村自治体の運用基準といった形式的な分析だけではなく、避難支援における成功例・失敗例の蓄積とその分析といった現場視点での振り返りと具体的な施策や取組の提案が求められる。今後さらに、災害に強いまちづくり実践とその分析、理論化を進め、その成果がひとつでも多くの市町村自治体の実務に取り入れられることが期待される。

参考文献

1. 立木茂雄: 高齢者, 障害者と東日本大震災—災害時要援護者避難の実態と課題. 消防科学と情報, (111), pp. 7-15, 2013
2. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針. [online] 2013年8月, 内閣府(防災担当), [2019年10月1日検索], インターネット URL: <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>
3. 介護保険制度の改正と地域ケア会議の位置づけについて. [online] 2014年10月, 厚生労働省老健局, [2019年10月1日検索], インターネット URL: https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/shinkouka_1.pdf
4. 地域共生社会の実現に向けて. [online] 2017年2月, 厚生労働省, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>
5. 流山市避難行動要支援者避難支援計画. [online] 2019年3月, 千葉県流山市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/1007116/1007428/1021097.html>
6. 長純一: 災害に強い地域づくり. 治療 101 (6), pp. 662-665, 2019
7. 高橋和行, 扇原淳: 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. 地域安全学会論文集 32, pp. 93-101, 2018
8. 高橋和行, 扇原淳: 自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の現状とその分析. 地域安全学会論文集 33, pp. 215-223, 2018
9. 平成25年版高齢社会白書. [online] 2013年, 内閣府, [2019年10月1日検索], インターネット URL: https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/pdf/1s2s_6_7.pdf
10. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン. [online] 2006年3月, 災害時要援護者の避難対策に関する検討会, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>
11. 7.13 水害について. [online] 2004年10月, 新潟県三条市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: https://www.city.sanjo.niigata.jp/bosai_bohan/bosai/kakonosaigai/5103.html
12. 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書. [online] 2013年3月, 災害時要援護者の避難対策に関する検討会, [2019年10月1日検索], インターネット URL: http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h24_kentoukai/houkokusyo.pdf
13. 日本弁護士連合会 高齢社会対策本部: 災害時における高齢者・障がい者支援に関する課題-東日本大震災から検証する. あけび書房, 2012
14. 佐々木晶二: 最新 防災・復興法制—東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説— 第一法規, 2017

15. 古屋聡: 地域をあげた災害弱者対応. 治療 101 (6), pp. 666-667, 2019
16. 避難行動要支援者名簿の活用状況と今後の対応. [online] 2013年3月, 内閣府(防災担当), 「2018年10月1日検索」, インターネット URL : <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/h28kaigi/siry3-1.pdf>
17. 後藤至功: 地域防災力の向上を目指した実践的研究: 京都市北区における大学・地域包括連携協定の取り組みをもとに. 福祉教育開発センター紀要 (13), pp. 133-150, 2016
18. 島崎耕一, 山田美智子: シンクタンク・レポート災害時要援護者対策の具体化に向けて: 全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて. 季刊政策・経営研究 (4), pp. 159-185, 2016
19. 酒井竜一郎: 神戸市における災害時要援護者対策の概要. 季刊政策・経営研究 (4), pp. 198-206, 2016
20. 泥可久: 障がい当事者の視点で考える防災. 季刊政策・経営研究 (4), pp. 207-212, 2016
21. 鎌田あかね: 保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり. 季刊政策・経営研究 (4), pp. 213-219, 2016
22. 松川杏寧, 立木 茂雄: 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 (115), pp. 1-26, 2015
23. 八木亜紀子: 災害時要援護者の支援体制の構築に向けて. 社会福祉研究 (122), pp. 39-46, 2015
24. 野口代, 三好 真人ほか: 災害時要援護者の避難に関する文献的研究. 日本社会事業大学研究紀要 (61), pp. 155-170, 2015
25. 島田茂: 災害時要援護者対策と個人情報の保護. 甲南法学 55(3), pp. 117-144, 2015
26. 山本愛美, 中川弘ほか: 災害時要援護者である小児および障碍児・者を持つ保護者の防災意識に関する調査. 小児歯科学雑誌 53(3), pp. 373-382, 2015
27. 立木茂雄: 市町村に求められる災害時要援護者対策: 災害時の生活機能支援の視点から. 保健師ジャーナル 70(9), pp. 748-753, 2014
28. 渋谷美智子: 要援護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 70(9), pp. 754-757, 2014
29. 松本珠実: 要援護者対応を意識した平時からの保健活動: 「大規模災害における保健師の活動マニュアル」を踏まえて. 保健師ジャーナル 70(9), pp. 758-762, 2014
30. 田中由紀子, 八尾佳代子ほか: 神戸市における災害時要援護者避難支援と保健師活動: 「在宅人工呼吸器装着患者」と「不発弾処理における避難」の支援を中心に. 保健師ジャーナル 70(9), pp. 769-775, 2014
31. 長谷川理: 要援護者避難支援に必要な地域の「共助力」を高める: 住民による地区独自の災害時避難マニュアル作成. 保健師ジャーナル 70(9), pp. 776-781, 2014
32. 高橋宏子, 奥野ひろみ: 難病療養者への平時からの支援: 長野県の災害時個別支援計画作成の取り組みから見てきた保健所保健師の変化と課題. 保健師ジャーナル 70(9), pp. 782-786, 2014
33. 水野映子: 災害時要援護者の「共助」にかかわる人的資源: 障害者本人と要介護者の家族に対する

アンケート調査から. Life design report (209), pp. 4-15, 2014

34. 松山雅洋, 林春男ほか: 災害時要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案:—神戸市の防災福祉コミュニティを事例として—. 地域安全学会論文集 24, pp. 283-291, 2014
35. 柳原崇男: 災害時要援護者の避難支援体制に関する一考察. 福祉のまちづくり研究 16(1), pp. 10-17, 2014
36. 神山智美: 災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と「個人情報保護」に関する一考察「個人情報保護条例」上の論点を克服するための法制度を考える. 九州国際大学法学論 19(1・2), pp. 99-146, 2012
37. 神山智美: 災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と「個人情報保護」に関する検討: 「個人情報保護条例」上の論点を中心に. 九州法学会会報 2012, pp.1-5, 2013
38. 田原美香, 北川慶子ほか: 全国の地域包括支援センターにおける災害時支援と防災・減災に関する調査. 厚生指標 59(6), pp. 29-35, 2012
39. 上岡裕美子, 伊藤文香: 茨城県における地震に対する要援護者への保健所・市町村・訪問看護ステーションの被災予防と避難支援の実態調査. 日本公衆衛生雑誌 59(5), pp. 339-351, 2012
40. 山崎栄一, 林春男ほか: 災害時要援護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 15, pp. 313-322, 2011
41. 高齢者の見守り・安否確認への個人情報活用のあり方を検討—東京都中野区+東京都杉並区. ガバナンス (116), pp. 29-32, 2010
42. 市森明恵, 尾野美采ほか: 地震発生時における住民の共助の意向の実態と関連する要因-地震による被災経験を持たない地域における調査-. Journal of wellness and health care 42(2), pp. 41-50, 2019
43. 鍵屋一: 災害時における避難行動の現状と課題. 自治体法務研究 (56), pp. 6-11, 2019
44. 村野淳子: 大分県別府市 行政・地域・事業者らの連携による個別支援計画作成と訓練実施. 自治体法務研究 (56), pp. 22-24, 2019
45. 坂本達実: 東京都杉並区「地域のたすけあいネットワーク (地域の手)」制度. 自治体法務研究 (56), pp. 25-28, 2019
46. 佐藤育男: 新潟県三条市 共助を主体とした災害時要援護者支援の取組について. 自治体法務研究 (56), pp. 29-33, 2019
47. 川原怜子: 福岡県久留米市 「避難行動要支援者名簿」を活用した図上訓練: 地域での"よりよい支援体制づくり"を目指した地域・行政協働の取組. 自治体法務研究 (56), pp. 34-36, 2019
48. 野田政裕: 兵庫県 ひょうご防災減災推進条例. 自治体法務研究 (56), pp. 41-45, 2019
49. 池田源威: 山形県遊佐町 遊佐町災害対策基本条例, 自治体法務研究 (56), pp. 37-40, 2019
50. 水子学, 高尾 堅司ほか: 高次脳機能障害者と同居する家族の避難行動要支援者名簿に対する意識. 川崎医療福祉学会誌 28(1), pp. 205-212, 2018
51. 中村誠: 避難行動要支援者の個人情報の取扱いに関する法制と課題-避難行動要支援者名簿の作成

- と共有を中心に-. 岡山行政法実務研究会, pp. 39-59, 2016
52. 岡本正: 災害対策と個人情報利活用の課題 —災害対策基本法と消費者安全法が示唆する政策展開—. 社会情報学 3(3), pp. 1-14, 2015
 53. 岡本正: 災害対策基本法改正による自治体の個人情報保護と共有の実務への影響. 情報処理学会研究報告 63(4), pp. 1-6, 2014
 54. 古山周太郎: 避難行動要支援者対策における個別計画への地方自治体の関わりの実態と課題: 東北地方の地方自治体を対象とした実態調査から. 日本の地域福祉 31, pp. 75-87, 2018
 55. 岡本正, 山崎栄一ほか: 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, 2013
 56. 災害時要援護者の避難支援対策の調査結果 (平成 25 年 4 月 1 日現在) . [online] 2014 年 7 月, 総務省消防庁, [2019 年 10 月 1 日検索], インターネット URL : http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2507/250705_1houdou/01_houdoushiryoku.pdf
 57. 避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果 (平成 30 年 6 月 1 日現在) [online], 2018 年 11 月, 総務省消防庁, [2019 年 10 月 1 日検索]. インターネット URL : https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1.pdf
 58. 日経新聞: 「災害時要支援者 名簿運用に悩む」 (2017 年 2 月 14 日)
 59. 災害・誰も取り残さない 自治体アンケート. [online] 2015 年, NHK, [2019 年 3 月 1 日検索], インターネット URL : http://www.nhk.or.jp/heart-net/themes/saigai/anq_jititai.html
 60. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集 (平成 29 年 3 月) . [online] 2017 年, 内閣府, [2018 年 11 月 1 日検索], インターネット URL : <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/pdf/honbun.pdf>
 61. 災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について (施行通知課長名) . [online] 2013 年 6 月, 内閣府ほか, [2019 年 10 月 1 日検索], インターネット URL : https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1.pdf
 62. 地域での支え合い活動. [online] 2013 年, 東京都中野区, [2018 年 11 月 1 日検索], インターネット URL : <http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/172000/d013256.html>
 63. 避難行動要支援者支援 柏市防災福祉K-N e t . [online] 2017 年, 千葉県柏市, [2018 年 11 月 1 日検索]. インターネット URL : <http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/060100/p000000b.htm>
 64. 避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書. [online] 2013 年, 内閣府, [2018 年 11 月 1 日検索], インターネット URL: http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hinan_taisaku/Houkoku.html
 65. 国土数値情報ダウンロードサービス. [online], 国土交通省国土政策局国土情報課, [2019 年 11 月 10 日検索], インターネット URL: <http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>
 66. 岡本正: 災害復興法学, 慶應義塾大学出版会, 2014

67. 山崎栄一: 自然災害と被災者支援, 日本評論社, 2013
68. 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(被災者行政担当): 避難行動要支援者支援体制の構築について, 自治体法務研究 (56), pp. 12-16, 2019
69. 流山市の概要. [online] 2019年, 千葉県流山市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/1006883/1006884/1006886.html>
70. 流山市高齢者支援計画. [online] 2018年3月, 千葉県流山市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: https://www.city.nagareyama.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/018/033/koureisyasienkeikaku.pdf
71. 流山市地域支え合い活動. [online] 2015年, 千葉県流山市, [2019年4月10日検索], インターネット URL: <http://www.city.nagareyama.chiba.jp/life/1001061/1001093/1001094.html>
72. 金光節子: 震源地の地域包括支援センターで被災できなかったことを皆さんは生かしてください. 月刊ケアマネジメント 325(9), pp. 16-19, 2019
73. これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書. [online] 2008年3月, 厚生労働省, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7.html>
74. 生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)と協議体に期待される機能と役割. [online] 2015年3月, 厚生労働省, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000084710.html>
75. 立木茂雄: 誰ひとり取り残されない防災をめざして. [online] 2018年9月, 国民生活センター, [2019年10月1日検索], インターネット URL: www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-201809_05.pdf
76. 防災と福祉の連携促進モデル事業(平成30年度). [online] 2018年9月, 兵庫県, [2018年11月1日検索], インターネット URL: <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw.html>
77. 別府市の概要. [online] 2019年, 大分県別府市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.city.beppu.oita.jp/sisei/sinogaiyou/detail2.html>
78. 太陽の家. [online] 2019年, 社会福祉法人太陽の家, [2019年11月1日検索], インターネット URL: <http://www.taiyonoie.or.jp/>
79. 別府市第7期老人福祉計画・介護保険事業計画. [online] 2018年3月, 大分県別府市, [2019年11月1日検索], インターネット URL: https://www.city.beppu.oita.jp/doc/seikatu/hokennenkin/kaigo_hoken/public_comment_keikaku.pdf
80. 別府市障がい者計画, 障がい福祉計画, 障がい児福祉計画. [online] 2018年3月, 大分県別府市, [2019年11月1日検索], インターネット URL: <https://www.city.beppu.oita.jp/doc/seikatu/fukusi/syougaisyafukusi/keikaku.pdf>
81. 丹波篠山市の概要. [online] 2019年, 兵庫県丹波篠山市, [2019年10月1日検索], インターネット URL: <https://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/profile/gaiyou.html>
82. 篠山市第7期介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画. [online] 2018年3月, 兵庫県丹波篠山市,

- [2019年11月1日検索] , インターネット URL: https://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/chiiki_fukushi/assets/2018/07/201807241617.pdf
83. 篠山市第5期障がい福祉計画・第1期障がい児福祉計画. [online] 2018年3月, 兵庫県丹波篠山市, [2019年11月1日検索] , インターネット URL: <https://www.city.sasayama.hyogo.jp/pc/group/chiikifukushi/assets/2018/07/201807241051.pdf>
84. 播磨町の紹介. [online] 2019年, 兵庫県播磨町, [2019年10月1日検索] , インターネット URL: <https://www.town.harima.lg.jp/kikaku/chosejoho/gaiyo/profile/yokoso.html>
85. 播磨町高齢者福祉計画(第8次)及び播磨町介護保険事業計画(第7期). [online] 2018年3月, 兵庫県播磨町, [2019年11月1日検索] , インターネット URL: <https://www.town.harima.lg.jp/hokennmenkin/kurashi/hoken/kaigo/jigyokekaku/documents/zenntai.pdf>
86. 第3期播磨町障害者計画・第5期播磨町障害福祉計画・第1期播磨町障害児福祉計画. [online] 2018年3月, 兵庫県播磨町, [2019年11月1日検索] , インターネット URL: <https://www.town.harima.lg.jp/fukushi/documents/syogaisyakeikakuall.pdf>
87. SDGs とは?. [online] 2019年, 外務省, [2019年8月1日検索] , インターネット URL : <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>
88. 健康日本21(第2次)の推進に関する参考資料. [online] 2012年4月, 厚生労働省, [2019年10月1日検索] , インターネット URL <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002ddhl-att/2r9852000002ddxn.pdf>
89. 川脇康生: 地域のソーシャル・キャピタルは災害時の共助を促進するか—東日本大震災被災地調査に基づく実証分析. ノンプロフィット・レビュー 14(1), pp. 1-13, 2014
90. 救急情報カードを配布しています. [online] 2018年, 群馬県安中市, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : https://www.city.annaka.lg.jp/kaigo_iryuu_fukushi/zaitaku/21.html
91. 医療情報カード. [online] 2016年4月, 愛媛県今治市, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : <https://www.city.imabari.ehime.jp/iryoojoho/>
92. 緊急医療情報カード. [online] 2015年, 岐阜県岐阜市, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : <https://www.city.gifu.lg.jp/23723.htm>
93. 救急情報カード. [online] 2019年, 千葉県流山市, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : <https://www.city.nagareyama.chiba.jp/life/1001061/1001093/1020652.html>
94. ヘルプマーク. [online] 2019年, 東京都福祉保健局, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shougai/shougai_shisaku/helpmark.html
95. ヘルプカードの配布について. [online] 2019年, 千葉県, [2019年10月1日検索] , インターネット URL : <https://www.pref.chiba.lg.jp/shoufuku/rikaisokushin/herupumaku.html>
96. 地域支援事業の推進(参考資料). [online] 2016年5月, 厚生労働省, [2019年10月1日検索] インターネット URL : <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan->

Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000125468.pdf

97. HUG ってなあに?. [online] 2016年12月, 静岡県, [2019年10月1日検索], インターネット URL : <http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/about.html>
98. コミュニティソーシャルワーカー (地域福祉コーディネーター) 調査研究事業報告書. 野村総合研究所編, 2013
99. 田中英樹: コミュニティソーシャルワークの概念とその特徴. コミュニティソーシャルワーク 1, pp. 5-17, 2008
100. ぐるっと流山 流山おおたかの森防災フェア 2018. [online] 2018年12月, 千葉県流山市, [2019年10月1日検索], インターネット URL : <https://www.city.nagareyama.chiba.jp/1000009/10108661018333/1020548/1020303.html>
101. 介護サービス計画書の様式及び課題分析標準課目の提示について. [online], 独立行政法人福祉医療機構, [2019年10月1日検索], インターネット URL : [https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/9c78a7f227cab8284925689a003b875b/\\$FILE/Kyotaku-1.PDF](https://www.wam.go.jp/wamappl/bb05Kaig.nsf/0/9c78a7f227cab8284925689a003b875b/$FILE/Kyotaku-1.PDF)

本論文に関連した業績

学術論文

1. 高橋和行, 扇原淳: 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. 地域安全学会論文集 32, pp. 93-101, 2018
2. 高橋和行, 扇原淳: 自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の現状とその分析. 地域安全学会論文集 33, pp. 215-223, 2018

謝辞

本研究における質問紙調査にご協力頂きました全国の市町村自治体職員みなさまに心より感謝申し上げます。また、日頃から流山市地域支え合い活動に参加いただき、今回の調査にもご協力頂きました流山市内の全ての方には重ねて深く御礼を申し上げます。

なお、第3章の研究は、早稲田大学2015年度特定課題研究助成費(特定課題B)の支援を受けて実施されました。同じく、第5章の研究の一部及び第6章の研究の一部は、早稲田大学2018年度特定課題研究助成費(特定課題B)の支援を受けて実施されました。この場を借りて深く御礼申し上げます。

そして、副査としての的確なアドバイスをいただいた東京通信大学 田中英樹教授(前・早稲田大学人間科学学術院)、早稲田大学人間科学学術院岩崎香教授、同社内琢也教授に深く感謝申し上げます。

最後に、主査として長年、粘り強く幾度もご指導をいただきました扇原淳教授に深く御礼申し上げます。