

# 《3》横浜市の要援護者支援の取組とその課題

## はじめに

災害時の要援護者避難支援は進んでいるのか。

これまでも、避難支援の必要性は誰もが認識しており、特に阪神淡路大震災の後は災害時の要援護者対策の必要性が語られてきたが、遅々として進捗が図られていないという認識を持っている。

本稿では、これまでの本市の主な取組を振り返るとともに、なぜ要援護者対策が進まないのかその原因を探ってみたい。

## 1 「要援護者」へは避難支援が必要

大きな災害での死亡や行方不明者の半数は高齢者である。新潟中越地震での死者の半数は高齢者であり、今般の新潟中越沖地震でも多くは70歳以上の方であった。

高齢者や障害者の中には、災害時の情報入手や避難活動が困難な人がいる。また、障害児や乳幼児、難病の人、外国人なども情報入手が難しく

たり、避難生活で何らかの配慮が必要な場合がある。本市の防災計画では、要援護者の範囲を表1のように記載している。

## 2 要援護者支援のこれまでの取組

本市では、要援護と思われる該当者についてリストを作成している。これまでは、高齢者については民生委員等による定期訪問事業による情報、障害（児）者については障害者手帳の交付情報をもとに一覧表を作成し各区に送付していた。

しかし、この要援護者リストについて、二つの点で改善が必要だった。第一には、対象者の把握をより精度の高い

ものとするため介護保険法や障害者自立支援法関連のデータを活用すること、第二に、現状では区役所の金庫に眠ってしまっているこのリストを活用して地域の要援護者避難支援施策に活かす方法はないか検討することである。

第一の点については、平成19年度になってから次のようにリストの内容を変更した。

- ・介護保険の要介護3以上の居宅で生活する方。
- ・介護保険の要支援以上でひとり暮らしの方、いずれもが要支援以上の高齢者のみの世帯。
- ・認知症のある方。（要介護2以下で、認知症の日常生活自立度Ⅱ以上の方。）
- ・障害者自立支援法に基づく障害程度区分認定者（区分1～6）又は視覚障害者・聴覚障害者について身体障害者手帳1級～3級の方。

以上の方々についてデータ処理し、電子データで各区に

送付した。ただし、避難支援を要する障害児、難病等の在宅患者、居住外国人、乳幼児、妊産婦については各区で把握することになる。要援護者リストの改善については一定の前進がみられたと思うが、問題は第二の課題である。これ

執筆

三上 章彦  
健康福祉局総務課長

表1 横浜市防災計画での要援護者の範囲

区分	対象者
高齢者	おおむね65歳以上の者で次に掲げる者 1 寝たきり状態にある者 2 痴呆を有する者 3 ひとり暮らしの者など
障害（児）者	1 身体障害（児）者 2 知的障害（児）者 3 重度重複障害（児）者 4 精神障害（児）者
児童	乳幼児、小学校低学年
負傷者 病弱者	けがをしている者、病弱者

は個人情報保護の視点もあり後述する。その前にその他の要援護者への取組を概観する。

① 高齢者・障害者等災害時要援護者緊急対策要領の策定  
(平成17年度)

災害時に迅速かつ適切に行動することが困難な要援護者の安全確保について、市防災計画に基づき効果的な応急対策を実施するため、主に行政の役割について要領を制定した。

② 特別避難場所の協定締結の推進  
(平成16年度)

地域防災拠点(小学校・中学校)での避難生活が難しい在宅要援護者の方は、特別避難場所に指定された地域ケアプラザや特別養護老人ホームなどの社会福祉施設で避難生活をおくることができる。そのため各区が区内の社会福祉施設と協力協定を締結する必要がある、その推進を各区にお願いしている。対象となる施設417施設のうち約280施設で協定締結が完了している(平成18年度末時点)。平成17年度当初は24施設だったことを思うと、ここまで進んだのは各区役所の努力のためものだと思う。

③ 特別避難場所開設マニュアルの作成  
(平成17年度)

社会福祉施設等が特別避難場所としてどのような役割が期待されているのか。区災害対策本部とどのような連絡調整を行うのかをマニュアルという形で作成した。

④ 特別避難場所に受け入れる要援護者の判断基準の作成  
(平成17年度)

区職員が、避難してきた要援護者の方が地域防災拠点での生活が困難か否かを本人の状況、避難場所の環境等判断するためのシートを作成した。

⑤ 特別避難場所応急備蓄物資整備の充実  
(平成18年度)

協定を締結した社会福祉施設に食糧・水、粉ミルク、毛布、紙おむつ、その他必要な物資を備蓄する事業を進めてきた。平成18年度からは簡易トイレと備蓄物資の収納庫購入補助を実施した。

⑥ 災害時要援護者支援ガイドの作成  
(平成18年度)

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

3 一歩前に踏み出す取組

① これまでの取組から見えてきたこと

従来から市内各地域で住民主体で災害対策を先進的に取り組んできたところがあるが、それが「線」としてのつながりや「面」としての広がりがでていない。

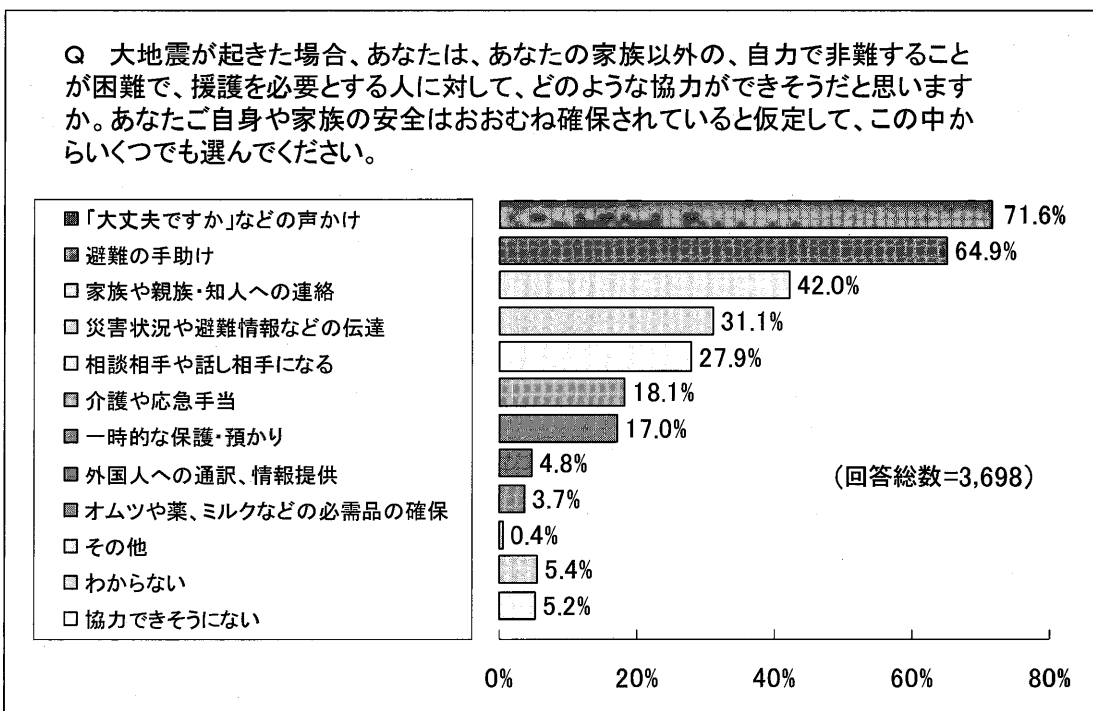
地域で熱心な取組が実施されている一方で、それが拡大していかない要因が二つほど見えてきた。一つめは、個人情報情報の取り扱い。「大都市横浜では、近所づきあいも希薄化し要援護者と思われる人の情報の収集・共有化がなかなか大変だ。支援の気持ちをもっている人は地域に大勢いるが(図1参照)、個人情報保護が壁になって要援護者がどこにいて、どんな支援が必要なのかもわからない。ついでには行政がもっている情報を平常時にも出せないか。」という声を地域の方々から聞くことが多い。

二つめの要因は、行政内部の支援体制の構築の難しさである。要援護者支援は防災部局と福祉部局の連携が不可欠だが、これがなかなか難しい。それぞれの部局の役割認識、取組姿勢、あるべき姿と現実の姿等について共通認識

をもつまで議論が必要である。また、福祉部局内でも高齢者福祉、障害福祉、地域福祉等が連携しなければならぬが、これも難しい。それぞれ

れ対象者別に施策や事業を執行している中で、災害という状況下に重層的な「要援護者」にどのような支援が可能なのか総合的に考えていく思考方

図1 要援護者に対してできる協力(平成19年度市民意識調査結果)



法が必要とされる。

## ② 行政が所持する個人情報 「地域」に提供する仕組み

- 平成18年度に検討会を立ち上げ、前述した「要援護者リスト」を活用し、個人情報保護に配慮しながらも行政情報を一定の条件下で地域に出せるような仕組みを作った。それをまとめたのが「災害時要援護者避難支援システム策定の手引き」である（以下「手引き」という）。「手引き」は行政、地域のそれぞれの役割を規定し、要援護者の同意をとったうえで、その基本情報を区役所から地域に提供し、地域でそれをもとに一人ひとりの避難支援プランを策定するための様式や個人情報保護のための方策等を提示している。「手引き」の内容は、大きく分けて次の四つである。
- (1) 行政の保有している要援護者リストの改善
  - (2) 行政が保有している個人情報のうち同意をした区民について、地域と情報を共有化し、避難支援計画を作成するまでの仕組み
  - (3) 個人情報保護の重要性
  - (4) 要援護者支援における行政と地域の役割分担

「手引き」策定のなかで特に議論となったのが、要援護者情報の収集・共有方法である。通常、次の三つの方法が考えられている。

### ア. 手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿に登録を希望した人の情報を収集する方式。

この方法は、実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねられているため、支援を要することを自覚していない人や障害等を有することを他人に知られたくない人も多いので、十分に情報収集できない場合がある。

### イ. 同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が、要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式。

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反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難な面がある。

### ウ. 関係機関共有方式

地方公共団体の個人条例保

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、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関の間で共有する方式。

## ③ 同意方式を基本とし、関係機関共有方式を当面採用しない理由

本市では、福祉関係部局の保有情報を積極的に活用しつつ、地域と協働した「同意方式」を基本として取り組むこととしている。これは、要援護者と思われる区民一人ひとりに確認を行い、行政のもっている個人情報の提供に同意した人に限って、基本情報

(住所・氏名・性別・生年・電話番号・緊急連絡先)を地域組織(民生委員等)に提供し、個別訪問の上必要な個人情報収集する方法である。また、これまでの取り組みや地域の実情にあわせて、区役所の判断により「手上げ方式」の取り組みにも柔軟に対応できるようにしている。

そこで、なぜ関係機関共有方式を採用しないかという

と、災害時に地域で要援護者の方々の避難支援を行っていただくために重要なのはお互いの信頼関係だと考えるからである。それは行政と地域との信頼関係であり、また地域住民同士の信頼関係でもある。その信頼関係を作るためには個人情報保護に関する不安を払拭し、さらに平常時の訓練を含めいざというときの支援体制がしっかりとできていることへの安心感の醸成が必要だと考える。その保障のないまま、本人の同意を得ずに行政の情報を提供することは避けるべきだと思う。

## 4 今後の取り組み

### ① モデル事業の実施

平成19年度は、七つの区(中区・港南区・旭区・磯子区・港北区・戸塚区・瀬谷区)で災害時要援護者支援についてモデル事業を実施している。このモデル事業を通してその地域に合った情報収集方法、具体的な避難支援プランの作成、行政と地域の役割分担と協働などについて検証し、より効果的な仕組みを検討していく。

具体的な取り組みとして、

「大規模団地での高齢者避難支援の検討」、「同意方式による要援護者情報の収集」、「公募による区内モデル地区の選定」、「地域福祉計画の一環としての取組」などがなされている。

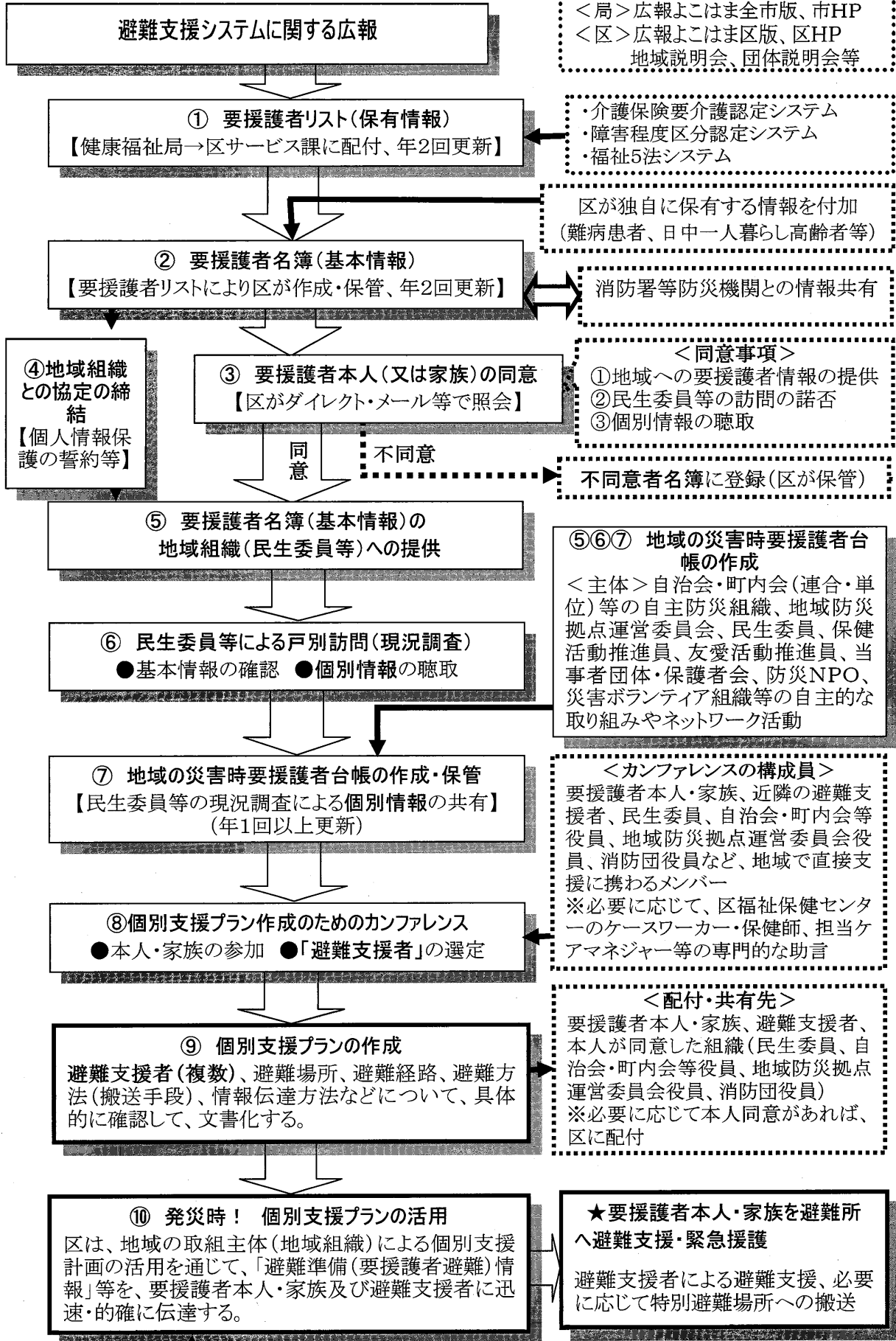
### ② 地域で取り組むことの重要性

大きな災害が起きた場合、行政が災害現場に到着するまでには時間がかかる。その間は地域でなんとか支え合うことが必要になる。そのためにも、日頃からの心構えや必要最低限の物資の準備、要援護者の方の参加を得た防災訓練の実施など隣近所顔の見える関係を築き、信頼関係を醸成することが重要であり、防災を通じて地域のまちづくりが進んでいくと考える。

一方、行政は、地域が行政の支援を必要としているのか、それとも不要なのか、必要ならば、その中身は何か、行政は対応できるのか、を検証することになる。そこで、地域から行政が評価されることになる。

今後、具体的なモデル事業などを通じて要援護者避難支援に関し有効な方策を考えたい。

# 災害時要援護者の避難支援システム策定のフロー図(ひな型)



発災時には、同意・不同意にかかわらず要援護者情報を地域に開示します。