

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と今後の課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

ここ数年の大規模災害の多さは異常気象や「大地動乱の時代」の表れと考えられ、避難行動要支援者（かつては災害時要援護者といっていた）に対する支援活動を再考しなければならない事態を迎えていると思われる。その1つが避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組みである。

総務省消防庁は昨年（平成29年）11月2日、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について公表したが、この調査結果を手がかりに今後の課題を考えてみたいと思う。

総務省が公表した内容は以下のとおり。

1 制度概要

平成25年の災害対策基本法の改正（平成26年4月1日施行）により、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難の確保のため、以下のことが市町村の取組みとして規定された。

- (1) 地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者名簿を作成すること。
- (2) 災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、消防機関、自主防災組織等の避難支援等関係者へ名簿情報を提供すること。

2 調査内容

- (1) 地域防災計画に基づく避難行動要支援者名簿の作成状況
- (2) (1)に掲載する対象者
- (3) 平常時における名簿情報の提供先等

3 調査時点 平成29年6月1日現在

1. 調査結果の概要（抜粋）

1 避難行動要支援者名簿の作成状況

- ・平成29年6月1日現在で、調査対象市町村（1,739市町村※）のうち93.8%（1,631市町村）が作成済 [平成28年4月比 +9.7ポイント（+171市町村）]
※平成29年6月1日時点で全域が避難指示の対象となっていた2町を除く
- ・平成29年度末までに調査対象市町村の99.1%（1,723市町村）が作成済となる予定

2. 避難行動要支援者名簿に記載する者

- ・名簿作成済の1,631市町村のうち、名簿に掲載する者として、身体障害者を挙げてい

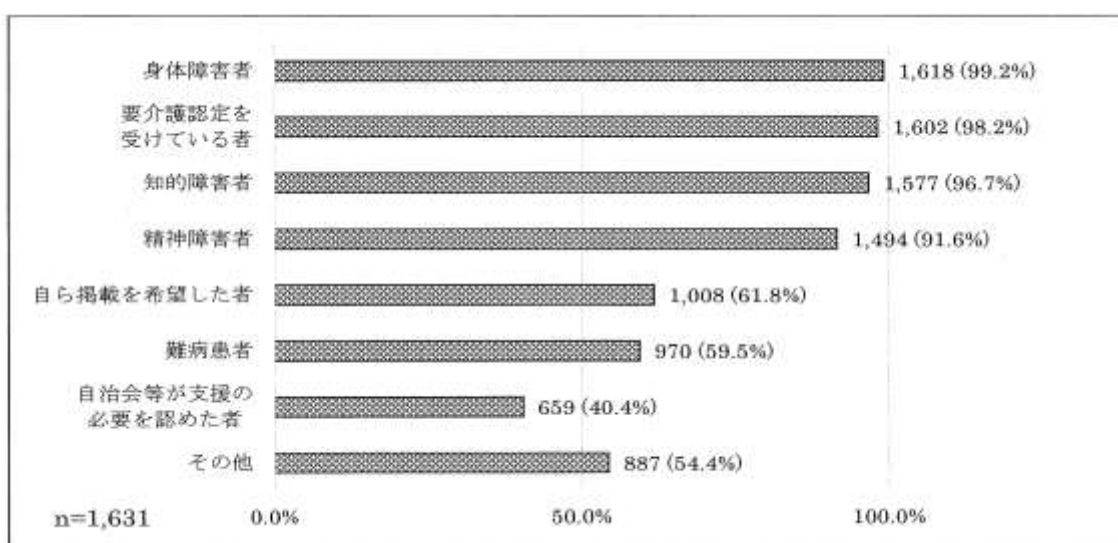
る市町村が 99.2%と最も多く、以下、要介護認定を受けている者 98.2%、知的障害者 96.7%の順に多い

3. 平常時における名簿情報の提供先

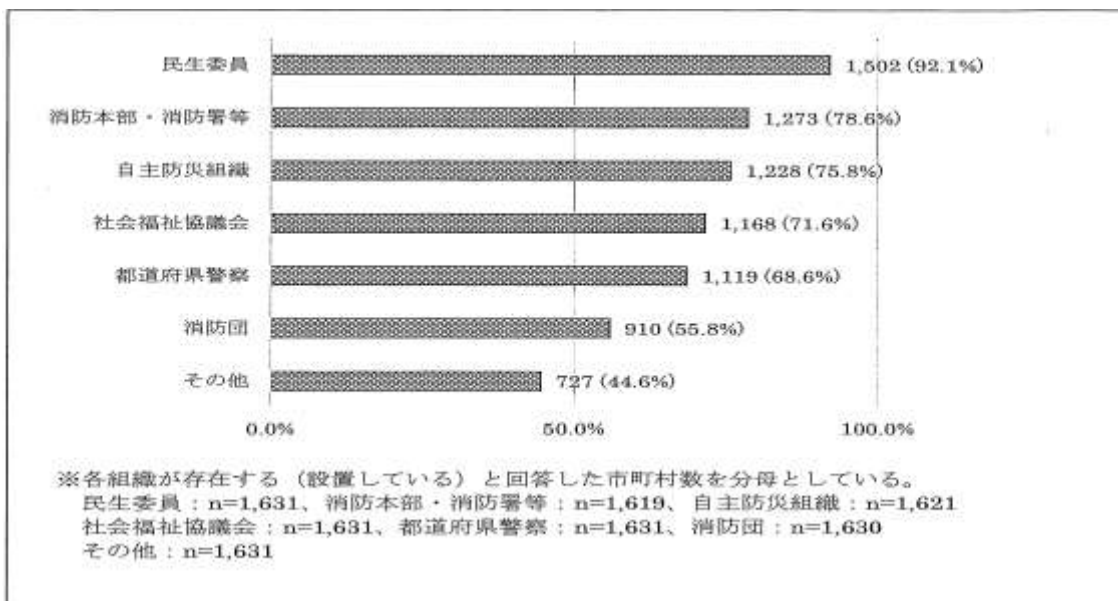
- ・名簿作成済の 1,631 市町村のうち、平常時における名簿情報の提供先として、民生委員を挙げている団体が 92.1%と最も多く、以下、消防本部・消防署 78.6%、自主防災組織 75.8%の順に多い

※以上の都道府県別の状況は別紙資料のとおり。

避難行動要支援者名簿に記載する



平常時における名簿情報の提供先



2. 東京都における調査結果の状況

1 避難行動要支援者名簿の作成状況

市区町村数	29.6.1 現在作成済		29年度末まで に作成予定		29年度末 作成済		30年度以降 作成予定	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
62	54	87.1%	6	9.7%	60	96.8%	2	3.2%

※30年度以降作成予定は、御蔵島村、青ヶ島村の2村。

2. 避難行動要支援者名簿に記載する者の範囲

	る 者 を 受 け て い る 者	要 介 護 認 定	身 体 障 害 者	知 的 障 害 者	精 神 障 害 者	難 病 患 者	支 援 の 必 要 を 認 め た 者	自 治 会 等 が	希 望 し た 者	自 ら 掲 載 を	そ の 他
市 区 町 数	54	54	52	39	20	4	34	30			
割 合 (%)	100.0	100.0	96.3	72.2	37.0	7.4	63.0	55.6			

※割合は、作成済自治体54に対する割合である。

- 自治体等が支援の必要を認めた者を記載範囲に含めた自治体（4自治体）
港区、板橋区、三鷹市、福生市
- その他（9区、9市、2町、計30自治体）の具体的な範囲
 - ・千代田区－65歳以上の方でひとり暮らしまたは65歳以上のみの世帯の方
 - ・港区－障害者手帳を有する者のみで構成する世帯等
 - ・台東区－区長が特に支援が必要と認めた者
 - ・墨田区－75歳以上の一人暮らし及び75歳以上のみの世帯
 - ・江東区－75歳以上のみの世帯の方
 - ・目黒区－ひとり暮らし等高齢者
 - ・中野区－70歳以上単身、75歳以上のみの世帯
 - ・練馬区－75歳以上ひとり暮らし、75歳以上高齢者のみ世帯
 - ・足立区－障害支援区分1～6
 - ・江戸川区－75歳以上のみの世帯、在宅人工呼吸器使用者
 - ・八王子市－在宅人工呼吸器使用者
 - ・立川市－在宅医療を受けている者、車いす利用者
 - ・武蔵野市－市の災害時要援護者登録をされている方
 - ・三鷹市－75歳以上の一人暮らし又は75歳以上のみの世帯の者、介護保険制度による

要介護認定区分が3から5又は身体障害者手帳、愛の手帳又は精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者と同居する家族がすべて75歳以上の者

- ・青梅市－市長が特に必要と定めた者
- ・府中市－75歳以上の高齢者のみで構成される世帯
- ・調布市－75歳以上の一人暮らし又は75歳以上のみの世帯の者
- ・小金井市－特に災害時の支援が必要であると市長が認めるもの
- ・国立市－1歳以下の乳幼児、在宅人工呼吸器利用者
- ・狛江市－対象範囲に準ずる状態にある者で、特に見守り活動等が必要と認められるもの
- ・東大和市－妊産婦・乳幼児
- ・東久留米市－75歳以上の単身者
- ・武蔵村山市－在宅で人工呼吸器を使用している方
- ・多摩市－人工透析、呼吸器障害、視覚障害、聴覚障害
- ・稲城市－75歳以上の高齢者のみ世帯
- ・羽村市－75歳以上で構成する世帯の者、支援が必要と市長が認める者
- ・あきる野市－75歳以上で構成する世帯・その他避難の支援が必要であると市長が認める者
- ・西東京市－単独では避難が困難な者
- ・日の出町－75歳以上のひとり暮らしの高齢者または、75歳以上の高齢世帯・乳幼児・妊産婦・外国人
- ・奥多摩町－乳幼児、妊産婦、外国人

3. 平常時における名簿情報の提供先

	消防機関		都道府県警察	民生委員	自主防災組織	社会福祉協議会	その他
	防署等	消防本部・消防団					
市区町数	45	28	46	44	35	25	27
割合 (%)	83.3	51.9	85.2	81.5	64.8	46.3	54.0

※割合は、作成済自治体54に対する割合である。

- その他（複数の提供先がある）の提供先
 - ・自治会 15
 - ・地域包括支援センター 8
 - ・マンション管理組合 4

- ・介護サービス事業者、福祉サービス事業所、震災救援所運営連絡会、自治会役員など地域協力者、市と協定を締結した市民防災組織、市長が認める関係者、市の関係部署 各 1

4. 市区町村人口に占める名簿登載要支援者の割合

- 東京都平均 4.3%
 - ・ 15%以上 2 (千代田区、桧原村)
 - ・ 10%～15%未満 5 (中野区、三鷹市、調布市、狛江市、清瀬市)
 - ・ 5%～10%未満 15 (自治体名省略)
 - ・ 5%未満 32 (同)

5. 平常時からの名簿提供が 0 (ゼロ) の自治体

新宿区、中野区、八王子市、武蔵野市、国立市、東久留米市、あきる野市、桧原村、奥多摩町 9自治体

6. 条例

- 平常時の名簿情報の提供に際し、本人の同意を要しないとした、条例に特別の定めがある自治体 10自治体
 - ・ 墨田区 個人情報保護条例 (区分 エ)
 - ・ 江東区 個人情報保護条例 (区分 エ)
 - ・ 大田区 28年度までは、登録対象者のうち要介護高齢者分は、個人情報保護審査会の意見を聴いて民生委員に提供している。(区分 オ)
 - ・ 世田谷区 個人情報保護条例 (区分 エ)
 - ・ 渋谷区 震災対策総合条例 (区分 ア)
 - ・ 足立区 孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例 (区分 エ)
 - ・ 葛飾区 災害対策条例 (区分 エ)
 - ・ 江戸川区 個人情報保護条例 (区分 エ)
 - ・ 町田市 個人情報保護条例 (区分 エ)
 - ・ 西東京市 個人情報保護条例 (区分 エ)

※区分(特別の定めの内容としてのパターン)

ア：条例により、本人同意がなくても名簿情報を提供することとしている

イ：条例により、名簿情報の提供に拒否を申し出た者を除き、名簿情報を提供することとしている

ウ：特定の避難支援等関係者(提供先)に対しては、本人同意がなくても名簿情報を提供することとしている

エ：個人情報保護条例上の規定を根拠として、名簿情報を提供することとしている

（「個人情報保護 審査会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めた場合」
など）

オ：その他

なお、中野区にも地域支えあい活動の推進に関する条例があり、70歳以上の単身の世帯に属する者等に係る情報の提供については、「当該者からの同意を得ることなく、これを行うことができる」と定めている（ただし、規則で定めるところにより、当該者から不同意の申出があった場合は、地縁団体に対しては、当該者に係る情報の提供は行わない）。ただし「本人の同意を要しない」とする調査結果には掲載がない。

7. 個別計画

策定済 28 自治体

策定中 10 自治体

未策定 16 自治体

※未策定の自治体は次のとおり。

千代田区、新宿区、練馬区、葛飾区、府中市、東村山市、国立市、福生市、狛江市、東久留米市、羽村市、あきる野市、日の出町、桧原村、奥多摩町、神津島村

3. 今後の課題

ここでは、主として東京都の各自治体の課題を考えたいと思う。それは大都市部の課題に通じると考えるからである。

1. 調査結果からみた課題

(1) 名簿の作成状況

名簿の作成状況は、平成30年度以降作成予定とした2村以外は、現在は作成済となっていると考えられる。その2村は御蔵島村と青ヶ島村という、人口のきわめて少ない村である（御蔵島村324人、青ヶ島村166人。いずれも今年1月1日現在）。したがって、無理に名簿を作成するまでもない自治体であるから、東京都の市区町村は100%作成済と行ってよい状況である。

なお、御蔵島村と青ヶ島村は利島村をふくめて都内だけでなく、全国でも最も人口の少ない自治体である。利島村は、平成29年度中に作成とされていたので、現在では作成済であると思われる。

<参考> 都内の村の人口（2018年1月1日現在 少ない順 5位）

1	青ヶ島村	166人
2	利島村	321人
3	御蔵島村	324人
4	神津島村	1,894人
5	檜原村	2,244人

(2) 避難行動要支援者名簿に記載する者の範囲

要支援者名簿に記載する者の範囲は、全国状況とは違いがある。全国状況は、精神障害者 91.6%、難病患者 59.5%であるのに対し、東京都は精神障害者 72.2%、難病患者 37.0%となっている。

今後は、精神障害者や難病患者の対象拡大や、その他として対象範囲に含まれている「在宅呼吸器使用者（4自治体）」「1歳以下（1自治体）」「人工透析、呼吸器障害、視覚障害、聴覚障害（1自治体）」「外国人（2自治体）」などの対象拡大が課題である。

(3) 平常時における名簿情報の提供先

全国状況と比較すると、全国では民生委員への提供が第1位（92.1%）であるのに対し、都では民生委員は第3位（81.5%）にとどまるのが特徴の1つである。特徴の2つ目は、消防機関と都道府県警察が東京都において多いことである。特に警察は、全国と比較して 16.6%も多い。なお消防機関は、調査票において消防本部・消防署等と消防団がダブっているところがほとんどだが、消防団のみの自治体が2つあり（新島村、神津島村）、消防機関は47となって 87.0%となる。

また、自主防災組織や社会福祉協議会は逆に全国が多く、東京都は少ないことも特徴である。特に社会福祉協議会は全国の約 65%にとどまっている。

東京都において民生委員が少ないのは（少ないとは言っても8割を超えるのだが）、東京都に生活困窮者等が多く多忙であることや、高齢の民生委員が多いことなどが影響しているかもしれない。消防機関、警察が多いのは、自主防災組織や社会福祉協議会が少ないこと、期待されている自治会も15自治体（27.8%）にとどまっていることなどを理由としてあげることができると思われる。

このような状況をみると、東京都においては名簿提供先を拡大していくことは非常に難しいといわなければならない。

(4) 市町村人口に占める名簿登録要支援者の割合

東京都の割合（4.3%）近隣の埼玉県（6.1%）、千葉県（4.0%）、神奈川県（4.7%）と比較すると、埼玉県が高いものの、他の千葉、神奈川県とほぼ同じ水準にあるということが出来る。東京都だけをみると、10%以上の7自治体の取組みが群を抜いているので、

その取り組みが参考になるかもしれない。

ただし、対象となる要支援者と実際に搭載された要支援者との割合ではないので、この数字がどれだけの意味を持つのかは分からない。

(5) 平常時からの名簿提供がゼロの自治体

東京都だけをみると 9 自治体を数える。その理由が何なのか、個々の自治体にヒアリングしないと分からない。

(6) 条例

平常時の名簿情報の提供に際し、本人の同意を要しないとした自治体は、名簿作成済みの 54 自治体すべてである。そのうち条例で同意を要しない旨定めている 10 自治体のうち、個人情報保護条例以外の条例を定めている自治体は中野区をふくめると以下の 4 自治体である。

- ・ 渋谷区 震災対策総合条例
- ・ 中野区 地域支えあい活動の推進に関する条例
- ・ 足立区 孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例
- ・ 葛飾区 災害対策条例

このように、まさに災害対策を中心とした渋谷区や、葛飾区はその検証が求められると考えるが、どうであろうか。中野区と足立区は条例策定の目的を以下のように定めている。

○ 中野区

この条例は、近年における急速な少子高齢化の進展、生活様式の多様化等に伴い、単身で生活する高齢者、高齢者のみで構成される世帯が増加する状況にあることにかんがみ、支援を必要とする者の早期の発見及び地域における支えあい活動の推進を図るため、地域における支えあい活動に関し、その基本理念並びに区、区民及び事業者の役割を明らかにするとともに、支援を必要とする者に係る情報の提供、提供された情報を取り扱う者の遵守すべき義務等を定め、もって区民が安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

○ 足立区

この条例は、地域における見守り活動を促進し、区民が社会的孤立（以下「孤立」という。）状態になることを防止するとともに、孤立状態にある者をなくすための活動に関し、その基本理念並びに区、区民、関係機関及び事業者等の役割を明らかにして、地域の見守り活動を支援し、加えて孤立状態にある者の早期の発見及び地域における寄り添い支援活動により、区民が安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

このように両区とも「区民が安心して暮らすことのできる地域社会の実現」をうたっ

ていることが共通している。災害対策もその目的のうちの1つということになる。この数年の大災害多発の現状の中で、要支援者の名簿作成と提供を災害対策に特化したものにすべきか、中野区や足立区のような「総合条例」的なものがあるのか、どちらがより有効的か、今後の課題としたいと思う。

(7) 個別計画

名簿作成と提供の有効性、実効性ということを考えると、個別計画が必要となるのはいうまでもない。しかし現実的に難しいのは、名簿作成済自治体の半数近くが策定中または未策定という状況から明白である。

また、個別計画が策定されているところでも、後述するように実効性が担保されているかどうかは課題が多いと思われる。

2. 超高齢社会、コミュニティの崩壊という現状からみた課題

(1) 実効性が担保されるか

超高齢社会において、とりわけ一人暮らし高齢者の増加はさまざまな問題を引き起こしている。避難行動要支援者という課題も、さまざまな課題のうちの1つである。

避難行動要支援者という規定を設けた趣旨について、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(抄)(平成25年6月21日)は次のように述べている。

◆ 規定を設けた趣旨

東日本大震災では、犠牲者の過半数を65歳以上の高齢者が占め、また、障害者の犠牲者の割合についても、健常者のそれと比較して2倍程度に上ったと推計されているが、こうした被災傾向は過去の大規模な震災・風水害等においても共通してみられるものであり、災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者に対する避難支援等の強化が急務となっている。

(中略) 今般の法改正では、災害発生時の避難に特に支援を要する者の名簿(以下「避難行動要支援者名簿」という。)の作成を市町村長に義務付け、名簿の作成に必要な個人情報の利用が可能となるよう個人情報保護条例との関係を整理するとともに、名簿の活用に関して平常時と災害発生時のそれぞれについて避難支援者に情報提供を行うための制度を設けることとしたものである。(後略)

また、「名簿の用途」として次のような記載もある。

◆ 名簿の用途

避難行動要支援者名簿の作成目的は「避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする」ことである。

(中略)「その他の…必要な措置」としては、安否確認に基づいた救出・救助の実施のほか、災害発生時に迅速な避難支援等が行えるよう、平常時からの避難訓練や防災訓練の実施等に名簿を活用することも想定される。

実効性という観点からみたとき、上記の最後の部分が重要であると思われる。それは、平常時からの安否確認、救出・救助の訓練や、避難訓練、防災訓練に生かされているのが課題である。とりわけ個別計画が平常時に生かされないとなれば、作成した意義さえ問われることになる。

いずれにしても、全体計画、個別計画が平常にどのように生かされているのかの検証がまず必要である。

(2) 避難指示等をいかに早期に発し、実際に避難するか

ここ数年の豪雨被害における被災状況を考えると、名簿の問題よりも避難指示等のあり方や避難指示等を受けた住民の避難のあり方の方がより重要ではないかと思われる。マスコミでも取り上げられているが、例えば次のような情報を共有し、今後の対策にいかにか生かすかが課題である。

大分合同新聞 (2018年7月12日)

避難者わずか1% 県内19万8千人に指示、勧告

実際に避難所に身を寄せた県民は1%一。西日本豪雨で県内は10市町の約19万8600人に避難指示や避難勧告が出たものの、従ったのはわずか2300人足らずだった。多数の犠牲者が出た中国・四国地方の被災地は、勧告などを受けても「大丈夫だろう」と自宅にとどまった人も多かったとみられている。福岡・大分豪雨から1年の節目に起きた災害は、早期避難の課題を改めて投げ掛けた。

(3) 小さなコミュニティをどう活性化するか

この項はまったくの私見になるが、避難行動要支援者名簿の作成は、特にその提供と現実に災害発生時の避難に支援を要する状況が発生したときのことを考えると、率直に言って非常に難しい課題だと考える。

災害発生等の非常時に、誰が名簿を持っていたとしても、課題が多すぎる。たとえば今年(9月6日)北海道で発生した震度7の地震(平成30年北海道胆振東部地震)をみれば、深夜の大地震が起きた時の名簿などほとんど役に立たないことは明らかである。小さな集落でも困難な状況があったわけだが、それでは東京などの大都市での深夜の大地震が場合にはどうしたらいいかが課題である。

北海道の小さな集落で、各戸の居住者の情報がすべて共有されていたところでも、多くの死者がでたが、所在確認は早期に判明したと考えられる。しかし大都市においては、名簿があったとしても、また個別計画があったとしても、所在確認はきわめて困難だと

考えられる。

やはり、名簿の有無よりも平時のコミュニティ、とりわけ歩いていける範囲のより小さなコミュニティをどう活性化するかが課題である。地域福祉とまちづくりを展望した居場所づくりなどに取り組むことが、災害時にも有効だと考える。北海道胆振東部地震に遭遇した今まさに、あらためて今後の課題としたいと思う。

<参考資料>

- 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（総務省消防庁 平成 29 年 11 月 2 日
 - 調査結果の概要（都道府県別の状況を含む）
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102_houdou_2.pdf
 - 市区町村別の状況
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/11/291102_houdou_2.pdf

- 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（内閣府 平成 25 年 8 月）
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-gaiyou.pdf>
 - 避難行動要支援者名簿の作成等
 - (1) 要配慮者の把握
 - (2) 避難行動要支援者名簿の作成
 - (3) 避難行動要支援者名簿の更新と情報の共有
 - (4) 避難支援等関係者への事前の名簿情報の提供
 - 個別計画の策定

- 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（抄） 避難行動要支援者関係
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/shiryo3_1.pdf