

特集

災害弱者を地域で守る

地震をはじめ、さまざまな災害への備えが求められている中、「災害弱者」への対策が大きな課題となっています。要援護者の名簿作成・共有については、今国会で審議中の「災害対策基本法改正案」に盛り込まれたほか、現行の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」も見直しが検討されております。また、各自治体においても、災害時の支援体制、避難インフラ、外国人支援に向けたボランティア制度の拡充など、さまざまな災害時要援護者対策に取り組んでいます。

今回の特集では、自治体に求められている災害弱者対策のポイントや課題などについて紹介するとともに、独自の取り組みを行う都市の事例をあわせてご紹介します。

寄稿 1 災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

寄稿 2 地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボねっと取締役 石井布紀子

寄稿 3 地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長 三木正夫

寄稿 4 渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長 桑原敏武

寄稿 5 地域の絆とともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 ～災害弱者を地域で守る～

長浜市長 藤井勇治

災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授

立木茂雄



災害とは？ 災害時要援護者とは？

災害とはそもそもどのような現象だろう。一見すると、それは地面の揺れであり、津波であり、豪雨・強風であり、住宅への浸水で象に思える。しかしながら無人島で地震・津波が発生しても、災害にはならない。地震や津波といった危険な事象は災害を引き起こす誘因（これを「ハザード」と呼ぶ）である。これらは、誘因である自然現象としてのハザードにより災害が発生する。つまり自然災害は、誘因である社会の側の脆弱な部分が曝されるとき起こす現象であり、災害の被害はむしろ社会的に構築されると考えてよい。これを式の形で表現すれば次のようになる。

災害リスク＝ハザード × 脆弱性 (1)

ここで、さらに脆弱性の意味について考えてみよう。脆弱性とは災害の被害を生み出す直接の原因となるが、それは具体的にはどの

ようなことだろう。例えば、「いざという時に一人では安全なところに避難することができます」ない高齢者や障害者に備わる、いわゆる「災害弱者」の属性として考えられがちである。本稿で後述する東日本大震災をはじめ、これまでの災害では、高齢者や障害者ほど被害に遭う割合が高いことが知られている。しかし、これは「障害者や高齢者＝弱者」であることを意味するのだろうか。答えは「否」である。いざという時に近隣の支援者が駆けつけ、安全な場所への避難誘導を助ける環境づくりが進んでいれば、高齢や障害があるからといって必ずしも弱者にはなるとは限らないからだ。

高齢者や障害者は、そのことで「弱者」となるのではない。むしろ、いざという時に周囲からの支援を必要とする「要援護者」としてとらえなければならない。脆弱性は関係性の概念だからである。ここで重要なのは、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざという時に助けに駆けつけてくれる人

災害リスク＝ハザード × (個人の要因 × 環境の要因) (3)

この(3)式が示唆することは、災害時要援護者の災害リスクを減じる方策は、地域で想定されるハザードの性質や特徴についてよく知り、そのハザード域内に暮らす個人のうち、いざという時の避難や避難生活で周りの助けや配慮が必要となる可能性の高い人を洗い出し、その一人一人について周りとの関係性の強弱という観点から査定を行い、脆弱性が成立する。

がいるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害時に脆弱となるかを決める決定的な要因となる。このことを式で表せば次の式(2)のようになる。

脆弱性＝個人の要因 × 環境の要因 (2)

の高い人は、言い換えば要援護性が高いのであるから、周りからの支援とつながるような環境整備を進めておくこと、とまとめることができる。

高齢者や障害者と東日本大震災

わが国における災害時要援護者対策は、2004年7月の新潟・福島豪雨水害、同年10月の中越地震や台風23号水害などを受けて検討が本格化した。翌2005年3月に災害時要援護者避難支援ガイドラインの初版が公開されるや、ほぼ5～6年のうちに1600を越える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、2割を越える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至っている（総務省消防庁の調べ）。このような準備が進められてきた中で東日本大震災は発生した。そして震災発生から2年を越えた現時点では、各種の統計資料の検討から、東日本大震災における災害時要援護者避難の実態と課題が明らかになってきた。

高齢者に注目すると、人口構成割合と比較

した死者の年齢別の構成割合は60代を越えると急に高くなり、70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていた。さらに

高齢の方々が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。また年齢別の人口割合に比べた死者割合の比は、東北3県で違った。すなわち高齢者の被害

の割合は、宮城県で最も高く、続いて福島県、そして岩手県の順となっていた。

高齢犠牲者が宮城県で高かった理由の一つに、高齢者向け入所施設における被害の差がある。岩手県と福島県の施設入所者の被害率はそれぞれ2.1%と0.4%であったのに対して宮城県では5.2%と非常に高かった。宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対しても岩手県では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差が出ている。その一方で、施設入所者は介護スタッフにより24時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい。このような観点から、老人向け施設入所者の割合を3県で比較すると、岩手県（2.6%）、宮城（2.0%）、福島（2.5%）となり、東北3県の人口の過半を占める宮城県ではむしろ入所率が低く（言い換えるなら在宅高齢者の割合が高く）、このため津波による影響がより高く出た可能性がある。

障害者でも同様に県別で較差があった。岩

手県と福島県では、障害者の死亡率は全体死亡率の1.2倍弱であったのにに対して、宮城県では2倍弱と開きがあった。そして、この理由も施設入所率が関係していた。身体障害者について福祉施設入所者の割合を比較する

と、岩手（3.1%）、宮城（0.7%）、福島（1.3%）であり、東北3県で障害者人口の

情報の整理と共有・運用での留意点、今後の対策に求められる

今回の東日本大震災を受け、個別避難支援

地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

「アーヴィング、ラスキン、代表聖書、原題は出ラボムニ歎帝設

い
しい
ふ
き
こ



災害弱者対策の 見直しが進んでいる

東日本大震災の被災地では、複数の自治体において、障害のある人の死亡率の高さ（被災市民全体の死亡率の2倍など）が明らかになった。また、阪神淡路大震災やその後の国内災害、東日本大震災の被災地においても、高齢者の死亡率は軒並み6割を超

守れる生命はなかつたのか。中越大震災の被災地では、震災関連死者の数が直接死者を上回り、東日本大震災において震災関連死者は2000人を超えた。その大半は高齢者であつた。東日本大震災の被災地では、福祉避難所が複数設置されたが、不足を指摘されている。運営を担つた社会福祉法人などの報告から、情報が途絶える中、仕組みの未整備は地域格差の原因となつていたことが明らかに

安否確認のため（手挙げも同意もしなかつたが要援護性が高い対象者を浮かび上がらせるため）の母集団（網羅的）リストという2つを同時に整備することが求められるのである。

第2は福祉避難所の整備である。内閣府のガイドラインは、冒頭に述べたように2004年7月の新潟・福島豪雨水害や同年10月の台風23号などの水害時の避難に関する検討会の議論を出発点としていた。そのため、長期間こわたらぬ避難生活のありようにつ

計画づくりで留意しなければならない点を最後にまとめたい。その第1は、要援護者に関する情報とは、そもそもどのようなものであるべきか、という点である。例えば、福島県南相馬市では、計画的避難区域や警戒区域に指定されたにもかかわらず、移動手段や避難後の生活環境の困難さから、あえて自宅にとどまつた人たちがいた。その多くが高齢者や障害のある市民層であった。ところが行政が作成した災害時要援護者リストは、行政からの広報や呼び掛けに応じて「手を挙げた」人たちだけが掲載されたものであつたため、要援護性の高い市民のうち、誰が自宅にとどまり、誰が避難をしたのかをつかむためのおおもとのリストが存在しなかつた。結果として網羅的なリストを再度作り直し、そのリストを当事者団体や地元のNPOに提供し、安否確認を依頼する結果となつた。個別避難支援計画づくりのための手挙げ者や同意者リストと、

いては踏み込んだ議論はしていない。この点で、今回の仙台市の対応はグッドプラクティスと言える。同市では各区単位で福祉避難所の開設と運営について、市内の社会福祉法人などと事前に協定を結んでいた。これにより要援護者対応が法人の側で「わがこと」として実感されており、行政からの要請を待たずに自主的に運用が始まつた所も多かった。福祉避難所は場所ではなく、運用する人（法人）を第1に考えるべきである。

かつたり、洗濯物を干すと盗まれるために、下着の洗濯もままならなかつたり、生理用品の配布が一斉に館内放送されたために、恥ずかしくて受けとりにいけなかつた女性たちがいた。このような問題を解決するためには、地域防災計画を見直し、避難所の運用にあたつては、避難者に等しくあまねく公平に対応するという「公平原理」に加えて、要援護者には避難所資源の提供で配慮を行い、資源が適切に当事者とつながるようとする「公正原

ア・プランの提供を行うのかについてあらかじめ計画する災害時ケアマネジメントの考え方方が必須となる。

いては踏み込んだ議論はしていない。この点で、今回の仙台市の対応はグッドプラクティスと言える。同市では各区単位で福祉避難所の開設と運営について、市内の社会福祉法人などと事前に協定を結んでいた。これにより要援護者対応が法人の側で「わがこと」として実感されており、行政からの要請を待たずに自主的に運用が始まつた所も多かった。福祉避難所は場所ではなく、運用する人（法人）を第1に考えるべきである。

第3は支援の分断の問題である。災害時要援護者は時間経過に伴い、自宅からの避難・福祉避難所・仮設住宅と生活の場を移す。そこに連続性の視点が欠けていた。必要なことは、被災後の時間経過に伴い刻々と変化する要援護者のニーズに寄り添い、その折々に資源やサービスの調整・マッチングを行う仕組みである。このためには平時の福祉サービスの利用の段階から、災害時にはどのようなケ

規定を設けるだけでは不十分であり、事前に外部提供の手順を定め、情報が活用される道筋を付けておく」とが必要なのである。

阪神淡路大震災以降、各地に設置された避

現在、被災地においても広域支援においても、災害時要援護者支援に関する課題は



京都市内の老人保健施設で実施した福祉避難所設置訓練の様子

地域・専門関係機関・当事者・ボランティア、市町村・都道府県・国が連携するため、仕組みづくりと具体的な取り組みが求められている。

今後、市町村における要援護者支援を効果的に進めるためには、まず、府内に部局横断による要援護者支援班を作成する必要がある。次に、「災害時に行政は間に合わない」からこそ、市民との協働が欠かせない。しかし、現状では、市町村において、部局横断の仕組みを創設し、発展させることが難しいと感じている。「防災は危機管理の仕事、あるいは、起こり得ない未来に向けた優先順位の低

平成24年6月、平成25年4月、災害救助法が2度にわたり改正された。国、都道府県、

災害救助法改正の動きをどう生かすのか

この重要性が明文化された。

- ④高齢者、障害者などの災害時の避難に特に配慮をする者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員などの関係者にあらかじめ情報提供するものとするは

ことの緊急性と、高い応急措置と差別化した生活環境の確保の必要性が明文化された。

- ③市町村ごとに災害対策としての情報戦略と効果的手法について検討する

災害救助法改正の動きをどう生かすのか

この重要性が明文化された。

④高齢者、障害者などの災害時の避難に特に配慮をする者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員などの関係者にあらかじめ情報提供するものとするは

ことの緊急性と、高い応急措置と差別化した生活環境の確保の必要性が明文化された。

- ③市町村ごとに災害対策としての情報戦略と効果的手法について検討する

災害時要援護者支援の難しさ

平成25年の3月に公開された「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」（内閣府）には、避難行動における要援護者支援と避難生活における要援護者支援について、それぞれ具体的な取り組みが示されている。

阪神淡路大震災の被災地では、民間組織が官民協働による取り組みに数多く参画できた。復興施策の検討や検証、住宅再建制度づくりのためのアプローチ、県民共済による住宅再建の仕組みづくり、などの場面において、NPOやさまざまな民間組織の関係者が役割の代行の仕組みの創設について明文化された。

行政とともに創造的復興に向け、努力を重ねた。筆者は、協働の取り組みの中でエンパワーメントされ、災害時要援護者支援の当事者となる人とともに活動を継続してきた。今回の災害救助法の改正を、現場の声の蓄積だと考へている。今後も市民が要援護者支援に積極的にかかわる必要があると考えている。

災害時要援護者支援の難しさ

筆者は、これらの歩みから、プロセス重視の取り組みに可能性を感じている。全国各地において、地域主体、当事者本位の取り組みが生まれることを願っている。

災害時要援護者支援の難しさ

筆者は、これらの歩みから、プロセス重視の取り組みに可能性を感じている。全国各地において、地域主体、当事者本位の取り組みが生まれることを願っている。

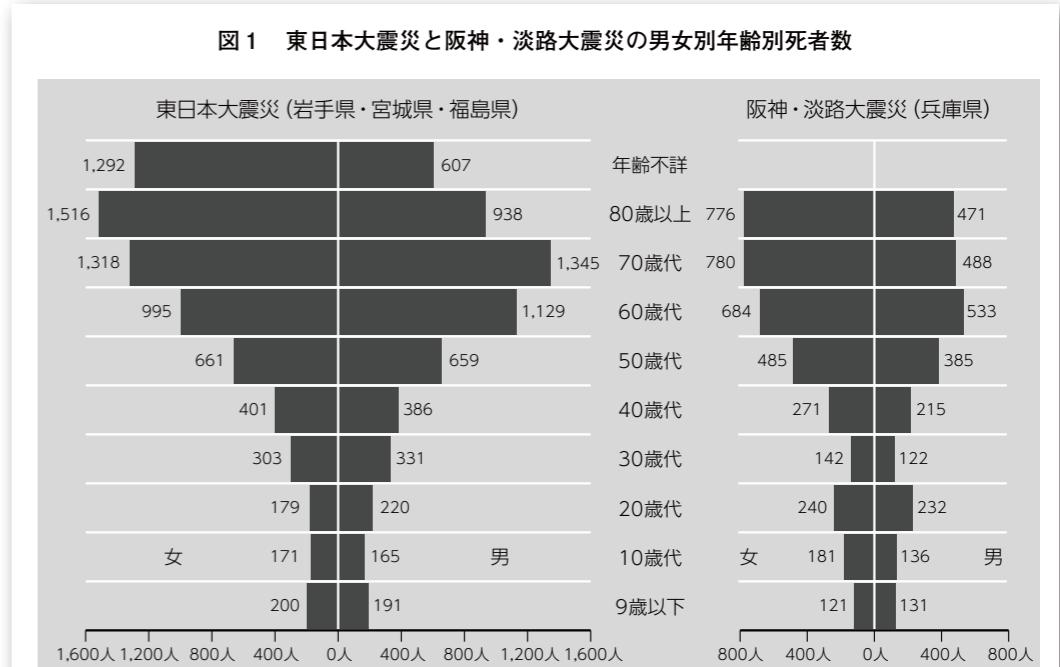


図1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の男女別年齢別死者数

(注) 東日本大震災:警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者を掲載(性別不詳128人は図から省略)。阪神・淡路大震災:兵庫県資料(性別不詳9人は図から省略)

出典: 平成23年防災白書(同掲載データをもとに編集部で作成)

「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長（長野県）
須坂市長（長野県）

三木正夫
みきまさお



須坂市社会福祉協議会での活動

須坂市では、在宅の寝たきり老人、ひとり暮らし老人、老人夫婦世帯、重度心身障害児者などの援護をする世帯の、災害による事故や孤独死などの不測の事故を未然に防止する必要性を感じ、検討してきました。

そこで、昭和53年から須坂市社会福祉協

議会が中心となって、当該世帯が日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めた、地域全体で安心ネットワークを発足させ、「助け合い起こし」活動を進め、誰もが安心して暮らせる地域づくりを推進する「地域見守り安心ネットワーク」に取り組んできました。

各町において、区長、民生児童委員、消

防団員、赤十字奉仕団員、老人クラブ会員、婦人会員、保健補導員と、

その他必要と認める機関・団体などによって「地

域見守り安心ネットワー

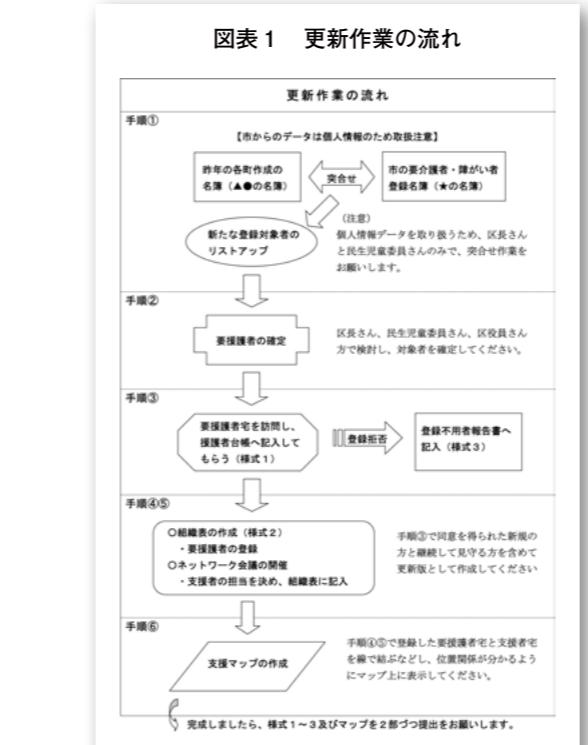
ク会議」を組織し、危険な環境の確認、暖房やガス器具等の安全の確認、

緊急通報装置や火災報知機等の設備の必要性の調

査、健康状態等の確認、

手順①～⑤で登録した要援護者宅と支援者宅を線で結ぶなどし、位置関係が分かるよう

にマップ上に表示してください。



者の避難支援計画を、従前からある「地域見守り安心ネットワーク」の取り組みを拡大することを策定することとしました。

そこで、平成18年度にモデル地区として

3町を指定し、市、区、民生児童委員、社会福祉協議会による推進組織による会議を開催し、市から要援護者のデータを提供し、

要援護者の確定を行い、それを基に民生児童委員が個別に要援護者宅を訪問し、個人情報の同意を得た上で、支援者も含めた組織表、台帳、マップの作成を行いました。

市からデータとして提供したものは、身体障害者手帳（1級・2級）の所有者、療育手帳（重度）の所有者、要介護認定者（介護度3から5）であり、ひとり暮らし老人については各町の民生児童委員が把握しているデータを使用しました。

平成19年度にはこの活動を市内の全69町を対象とし取り組むこととし、名称も「新・

安心ネット

ワーク」と

や障がい者

など「災害時要援護者の情報」を各地に提供し、

安否確認や

避難支援の体制づくりにつなげることとした。避難支援の体制づくりにつなげることとした。

「新・地域見守り安心ネットワーク」の概要

本市の「新・地域見守り安心ネットワーク」は、地震や水害など、いざ災害となつた時には、隣近所の助け合いが最も重要であるという認識から、援護を必要とする皆さんの日常生活の見守りや災害時において避難支援を行うための体制づくりを、町の区長や民生児童委員を中心に行ってています。

特に、町の役員や団体のほかに、日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めて、地域全体で要援護者を見守ることのできる体制をつくっています。

町のネットワーク組織表に登録し、情報を共有するほか、要援護者をマップに落とし、日ごろの見守りやスマートに避難できる体制をつくり、訪問活動や安否確認など、当該世帯の同意に即応した方法により活動が定期的かつ継続的に行えるようにしています。

また、個人情報を取り扱うことから、須坂市、須坂市社会福祉協議会、須坂市長会、須坂市民生児童委員協議会の4者で業務契約を締結し、要援護者の個人情報提供の同意が得られるまでは、契約の当事者である4者の範囲内での個人情報の取り扱いとし、個人情報の保護に配慮をしています。

連携した取り組み

暮らしのあんしん板

緊急時連絡先氏名	みまもるくん
電話	かかりつけ医
かかりつけ医	電話
民生委員 氏名	連絡先
地域包括支援センター	026-245-4566 (24時間対応)
須坂警察署	110
火事・救急	119

平成17年3月に内閣府により災害時要援護者の避難支援ガイドラインが示され、その中で市町村が実施する避難支援プラン策定のための情報収集方法が提案されました。また、平成18年度には須坂市個人情報保護条例の改正に伴い、「地域見守り安心ネットワーク」は援護を要する者の同意を得て実施することが必要となりました。

ちょうどこのころ、本市においても、長野県の地域防災計画における市町村が実施する「災害時要援護者避難支援計画」の策定について検討をしていたことから、個人情報の保護に配慮した災害時における要援護

者の中でも市町村が実施する避難支援プラン策定のための情報収集方法が提案されました。また、平成18年度には須坂市個人情報保護条例の改正に伴い、「地域見守り安心ネットワーク」は援護を要する者の同意を得て実施することが必要となりました。

ちょうどこのころ、本市においても、長野県の地域防災計画における市町村が実施する「災害時要援護者避難支援計画」の策定について検討をしていたことから、個人情報の保護に配慮した災害時における要援護



ネットワーク会議の様子

そこで、平成18年度にモデル地区として3町を指定し、市、区、民生児童委員、社会福祉協議会による推進組織による会議を開催し、市から要援護者のデータを提供し、要援護者の確定を行い、それを基に民生児童委員が個別に要援護者宅を訪問し、個人情報の同意を得た上で、支援者も含めた組織表、台帳、マップの作成を行いました。

市からデータとして提供したものは、身体障害者手帳（1級・2級）の所有者、療育手帳（重度）の所有者、要介護認定者（介護度3から5）であり、ひとり暮らし老人については各町の民生児童委員が把握しているデータを使用しました。

平成19年度にはこの活動を市内の全69町を対象とし取り組むこととし、名称も「新・安心ネットワーク」とや障がい者など「災害時要援護者の情報」を各地に提供し、安否確認や

渋谷区の災害時要援護者対策について

はじめに

過去の大震災において、家屋の倒壊や家具の転倒により、尊い生命が犠牲になりましたが、一方で、ご近所同士の助け合いにより多くの生命が助け出されました。とりわけ、自力避難が困難な高齢者や障害者については、日ごろからの備えを行い、地域が一体となって避難支援をルール化しておくことが大変有効であることが指摘されてまいりました。

渋谷区では、平成5年から「手上げ方式」により災害時要援護者（当時は「災害弱者」）の避難支援に取り組んできました。さらに、自主防災組織や民生委員等の地域、消防・消防団や警察と名簿を共有する、「関係機関名簿共有方式」を採用することとし、個人情報保護の課題に対応するため、渋谷区個人情報の保護及び情報公開審議会の審議を経たのち、渋谷区震災対策総合条例の一部改正いたしました。

このたび、災害対策基本法の一部改正案に、自治体の責務として災害時要援護者名簿の作成と関係機関との共有が盛り込まれることとなりましたが、本区が先がけて取り組みを進めた対策が積み重なり、東日本大震災などの災害の経験を通じて、反映したものであると自負しております。

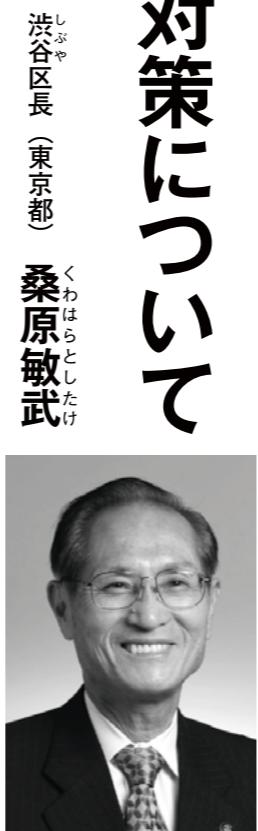
本区の取り組みが、各自治体における災害時要援護者対策の参考となれば幸いです。

渋谷区の概要

本区は、東京都23区の西南部に位置し、昨年（平成24年）に区制施行80周年を迎えました。全国有数のターミナル駅と繁華街を擁し、若者だけでなく、多様な世代によるさまざま文化が根づいています。

手上げ方式による要支援者への支援

本区では、震災対策として、「早期の災害



図表2 組織表記入例

(様式第2号) (策定期)										平成〇年度 新・地域見守り安心ネットワーク組織表					資料3
須坂町										須坂一郎					
区分	氏名	年齢	性別	電話番号	家	族	所見	緊急連絡先	見守り訪問者・地域支援者					秘	
									個人や会員登録者	民間団体登録者	組長	ネットワーク会員構成員等			
高齢者	1 田中花子	82	女	246-0000	美男美女の花店	西田	西田	246-0000	武田さん	春木さん	西さん	赤さん	長さん	野さん	中さん
ひとり暮らしの高齢者	2 山田太郎	75	男	246-0000	東京民泊と同居	東京	東京	246-0000	奥野さん	上さん	II	西さん	野さん	中さん	
障害者	3 中田花江	85	女	246-0000	市内ご婦	市内	市内	246-0000	中野さん	相原さん	II	東さん	野さん	緑さん	
ひとり暮らしの障害者	4 山本花子	75	女	246-0000	東京民泊と同居	東京	東京	246-0000	相田中さん	大谷さん	II	南さん	青さん	緑さん	
重度障害者	5 川口一郎	80	男	246-0000	長野市に娘	長野	長野	246-0000	上田さん	相之島さん	II	南さん	緑さん	石さん	
重度障害者	6 関田直也	85	男	246-0000	子供なし	新宿区	新宿	246-0000	戸倉さん	沢田さん	II	北さん	赤さん	中さん	市さん
その他の高齢者	7 海野二郎	48	男	246-0000	東京民泊と同居	東京	東京	246-0000	上山田さん	羽ヶ丘さん	東さん	南さん	黄さん	緑さん	
その他の障害者	8 佐木春子	55	女	246-0000	ひとり暮らし	世田谷	世田谷	246-0000	佐久さん	岩川さん	II	II	黄さん		
その他の障害者	9 東 三郎	82	男	246-0000	松本市に長男	長野	長野	246-0000	松本さん	田嶋さん	東さん	北さん	赤さん	緑さん	
その他の障害者	10 西 葵子	80	女	246-0000	相田中さん	新宿	新宿	246-0000	相田さん	村石さん	II	西さん	緑さん	市さん	

児童委員、市役所、警察署、消防署などの必要な情報が記入できるシートを、毎日使う冷蔵庫に貼ることで、緊急時に誰が見ても連絡先がわかるように工夫をしたものでした。更に、親しみをもつていただくために考案したキャラクター「みまもるくん」を活用した、ひとり暮らしの高齢者に必要と思われる「みまもるくん通信」を活用しました。

今後の展開

平成19年度に市内全69町で策定に取り組んだ「新・地域見守り安心ネットワーク」は、平成20年度以降、毎年データの更新を経て現在に至っています。その間、各町では事業の目的を理解していただき、要援護者のリストアップ、要援護者の確定、要援護者の台帳記入同意の確認、組織表への登録、支援マップの作成といった更新作業を通じて、地域の見守りや支援体制の確認、整備をしていただいている。

この事業を通じ、地域の皆さんからは、「自分たちの身は、自分たちで守ろう」とする意識の変化や、人ととのつながりや、いざ災害という時の隣組単位での支援の重要性の確認ができた、要援護者など刻々と変化に対応した今後の見直しを行っていく必要性を感じたなどのご意見をいただいています。

市が実施する市民総合防災訓練においても、「新・地域見守り安心ネットワーク」を活用した要援護者の避難誘導訓練などへの展開が図られています。

最後に

平成23年度を初年度とする「第五次須坂市総合基本計画」では、本市の将来像を「一人ひとりが輝き、磨かれた『ほんもの』の魅力あふれるまち須坂」とし、みんなが助け合いい、健康に暮らせるまちづくりを目指しています。

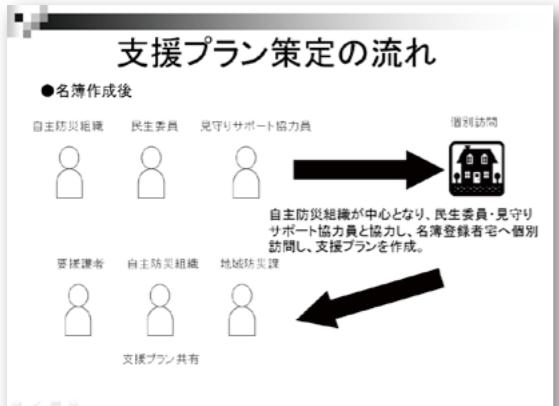
今後も、住民が主体となつた、隣近所の助け合いにより、援護を必要とする方の日ごろの見守りや災害時における避難支援を行うための体制づくりを推進することで、みんなで助け合う福祉を実現してまいります。

平成24年度には、要援護者データと支援マップを電子システム化することで、データ更新をスマートに行い、住民異動者の把握に的確に対応できる体制を整えることとした。

相次ぐ豪雨や台風災害、大きな被害をもたらす地震災害などでは、高齢者や避難行動が困難な要援護者の方々を地域で見守り支える仕組みが益々重要となっています。

本市では、いざというときに災害弱者を地域で見守り支え合う、災害時要援護者避難支援計画「新・地域見守り安心ネットワーク」に、市内全町の協力により取り組んでいます。

平成24年度には、要援護者データと支援マップを電子システム化することで、データ



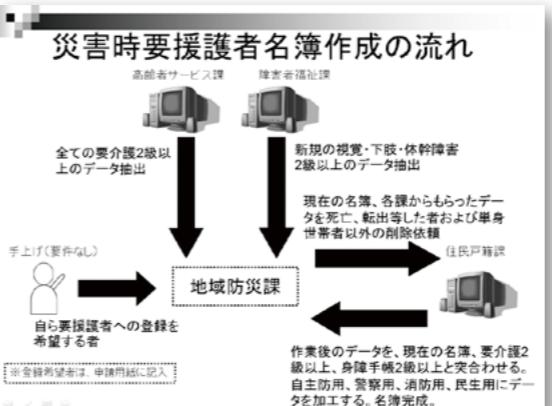
自主防災組織には、それぞれの区域にいる災害時要援護者の名簿を交付したのち、担当

自主防災組織等の地域の力で助け合う仕組みづくりが鍵となります。

本区内には105の自主防災組織があり、それぞれの地域特性や個性を生かしながら、地域防災力の要として、熱心に活動を続けています。

自主防災組織等による支援プラン、
支援マップ作成

策基礎調査に基づく建築物の状況も共有できることといたしました。このことにつきましては、NHKを初め多くのマスコミが取り上げ、社説にも紹介されました。



災害時要援護者名簿登載者数(平成25年度)			
高齢者	障害者	手上げ	合計
312人	133人	382人	827人

本区では、これまでの「手上げ」による登録方式では災害発生時の区民を守る対策が充分ではないという認識から「関係機関情報共有方式」の取り組みを進めることとしました。

その対象者の基準は、区内在住の単身世帯者で、①介護保険法に基づく要介護二以上の要介護認定を受けているもの、②身体障害者

渋谷区震災対策総合条例の改正

面接し、本人と相談の上で避難支援プラン（当時の呼称は「避難計画」）を作成してきました。手上げ方式は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて平成8年に公布した「渋谷区震災対策総合条例」に引き継がれ、運用してまいりました。

いりました。

手帳の視覚障害、下肢障害又は体幹障害の障害程

手帳の視覚障害、下肢障害又は体幹障害の障害程度がそれぞれ二級以上のもの、あります。

渋谷区震災対策総合条例(抄) 第七節 災害時要援護者の援護 (「災害時要援護者の援護」)

(災害時を要援護者の援護)
第三十六条 区長は、震災発生時に災害時を要援護者（高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者をいう。以下同じ。）を救助し、又は援護する体制が地域において整備されるよう、必要な助成及び助言を行わなければならない。

- 2 区長は、災害時要援護者が被災した場合において、必要と認めるときは、区立福祉施設等の介護可能な施設で、当該災害時要援護者に対し、適切な援護を行わなければならない。
- 3 区長は、第一項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る個人情報(渋谷区個人情報保護条例(平成元年渋谷区条例第四十号。以下「保護条例」という。)第二条第一号に規定する個人情報をいう。以下同じ。)のうち区規則で定めるものについて、保護条例第十四条第二項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員(以下これらを「自主防災組織等」という。)並びに区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をし、必要な個人情報を共有させることができる。

4 区長は、第一項の規定による救助又は援護を行うため、震災対策基礎調査（区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を明らかにする調査をいう。）に基づく建築物の個別情報（区規則で定める倒壊危険度の建築物に係るものに限る。以下同じ。）を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をすることができる。

では、いくつかの手法が考えられますが、「渋谷区個人情報の保護及び情報公開審議会」において、「災害時要援護者のこととはプライバシーが他に知られることとなるので、目的外使用と外部提供を行うだけでは不十分であり、区民の代表である区議会の中で十分に議論していただき、適正な手続きを経て条例で規定していくことが適切である。」との意見をいただきました。

提供ができる」と規定しています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報を目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

条例改正を行った場合には、「個人情報保護条例」を改正する方法も考えられます。「渋谷区個人情報保護条例」の第14条2項1号では、「法令に定めがあるときは本人の同意を得ないで目的外利用ができる」と定められています。また、15条2項1号では、「法令に定めがあるときは本人の同意を得ないで外部提供ができる」と規定されています。また、同条例では「緊急かつやむを得ないと認められるときは、本人の同意なくして目的外利用と外部

従って本区では、「渋谷区震災対策総合条例」の規定を改正し、対策の充実を図る方が、災害時要援護者対策の位置づけが明確になると考えました。

このような御意見、御提言をいただきまして、平成18年の第4回定例会におきまして、渋谷区総合防災条例の一部を改正する条例を議決し、条例第三十六条第三項に自主防災組織等が要援護者の情報等を共有できること、さらに、同条第四項で自主防災組織が震災対

寝する部屋の場所などを聞き取るようにお願いしています。これは、万が一、要支援者の住居が被災した場合に、迅速に救出救助できるようにするためです。

傾向がわかりましたので、負担なく備えができるよう、全国でも初めてとなる、無料の「簡易補強工事」を新たに支援メニューとして用意しました。この工事は必ず無料の耐震診断を受けていただき、希望する部屋の内壁を補強する二三箇所につき、これには利用者の負担

一目瞭然に把握できるような工夫をし、「支援マップ」の作成も進められています。さらに、本区の各地域では、この制度を確かなものとするため、実際に要支援者の安否確認訓練、避難支援訓練を継続的に行っています。

震ベッドの設置も支援メニューとしました。助成額は、設置費用込みで50万円までを利用者負担なしといたしました。これまでの実績では、ほとんどの方が経済的負担無しで助成を受けております。

平成11年に実施した「沿各区震災対策基礎調査」を活用するため、調査結果の外部提供に係る規定整備を行いました。本調査では、区内の住居等の建築物をすべて外観目視により倒壊危険度を調査し、7ランクの評価を行いました。

現在の災害時要援護者対策は、
発災直後の安否確認や避難誘導に重点を置き、地域ぐる
みで取り組みを続けているところであります。

他方、阪神・淡路大震災や東日本大震災な
ど過去の震災においては、被災後の生活再建
の上で、避難所や仮設住宅などにおいて高齢

有することとしました。

また、高齢者や障害者については耐震化助成の補助額を増額し、家具転倒防止金具の取り付けも3点まで無償として、積極的に呼びかけてまいりました。とりわけ耐震化については、経済的な負担や工事の負担があるとの

た対策を講じてまいります。
また、小中学校、幼稚園、保育園の子ども
の安否確認メール導入、外国人被災者（とり
わけ帰宅困難者）対応のための通訳活用など、
広い意味での災害時要援護者対策にも取り組
んでおり、今後拡充してまいります。

安心して暮らせるまち長浜 ～災害弱者を地域で守る～

長浜市長（滋賀県）

藤井勇治



はじめに

長浜市は、滋賀県の東北部に位置し、北は福井県、東は岐阜県に接している。平成18年2月に旧長浜市と隣接2町が合併した後、平成22年1月に再び北部の6町と合併し、面積は琵琶湖の面積とほぼ同じとなる680・79km²と県内2番目の広さとなり、人口は県内3番目である12万5000人を有する市となつた。

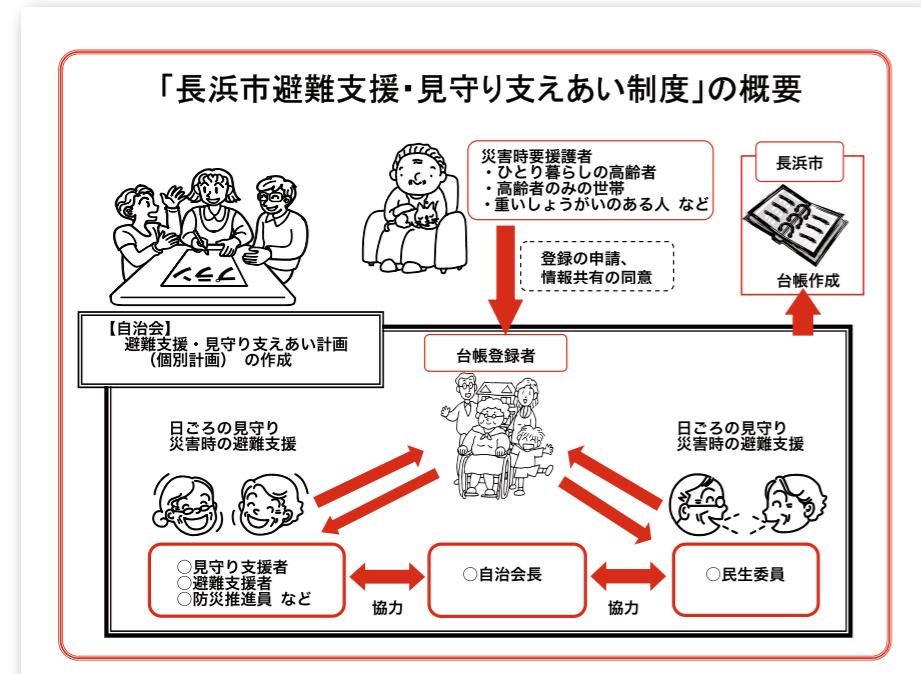
市の北部地域は県境の10000m級の山々に囲まれた山間地域となつており、西には日本一雄大な琵琶湖に面し、中部から南部地域にかけては、豊かな田園地帯と水鳥が集う湖岸風景が広がり、自然景観に恵まれている。この地は戦国時代に繰り広げられた歴史ドラマの舞台であり羽柴秀吉が初めて築いた城下町であることから、当時を偲ばせる城跡、古戦場や、渡岸寺の国宝十一面觀音立像等の日ごろの見守り体制もあわせて整備したものである。

本制度の流れは、次のとおりである。

①制度への登録を希望する要援護者に、「登録申請書」および「個人情報共有についての同意書」を長浜市に提出していただく。
 ②自治会等（自治会長、避難支援者、民生委員・児童委員）、長浜市社会福祉協議会、長浜市で申請をされた要援護者の登録情報を共有する。
 ③自治会等において、登録のあった要援護者に必要な事項を定める個別計画を作成し、地域ぐるみで要援護者を支援する。

前述した「長浜市避難支援・見守り支え制度」は、市の防災計画に基づき、災害時における高齢者等の要援護者の避難支援を主目的としており、平時の民生委員・児童委員の見守り等と併せ、それぞれの地域で、支えあい、助けあいを推進していくことである。

一方、生活困窮者やひとり暮らし世帯での孤立死や孤独死、虐待なども全国各地で報告されているなか、本市においても、このような事例が増えてくる可能性があることから、現在の「長浜市避難支援・見守り支え制度」や地域での共助の取り組みだけでなく、見守り支援の輪をより一層広げていく必要があると考え、事業の拡充の検討を進めていたところである。



本制度による取り組みを進めている。

他、子ども歌舞伎で有名な曳山祭り等の数多くの歴史的、文化的遺産を有している。また、中心市街地は黒壁ガラス館を中心に黒壁スクエアがレトロな街並みをかたちづくっており、年間200万人を超える観光客が訪れ、たいへんな賑わいを見せていている。

住民同士の結束は強く、お互いに助け合う精神が今も強く残っているものの、核家族化、少子高齢化の進行に伴い、地域人口の半数以上が高齢者となる「限界集落」が山間部のみならず中心市街地でも見られるようになり、地域コミュニティ機能の減退が危惧されている。災害弱者への対応など、互いに助け合い支えあう地域福祉の重要性はますます高まっている状況にある。

災害時要援護者支援制度について

地域における福祉活動の核となる民生委員・児童委員の皆さんには、日ごろから地元で申請をされた要援護者の登録情報を共有する。

本市においては市町合併により、平成20年に地域防災計画を見直した際に、災害時ににおいて要援護者を地域ぐるみで支援する体制を整えておく必要性から、地域に住む人同士で支えあい、助けあう地域づくりを目指すことを目的とした「長浜市避難支援・見守り支え制度」を創設した。

本制度は地域の支えあいを基本としており、災害時の避難等にあたつて支援が必要とすることが肝要である。

支援ネットワーク推進事業」を立ち上げたところである。

本事業は、市内の各種事業者の方が日常業務（配達、検針、営業等）の中で、気づきとうところで、地域の見守り活動をさりげなく無理のない範囲で行っていたら、というものの

で、日ごろとの違いを感じたり、何か異常を発見した場合には、速やかに異変の内容を市の担当窓口に通報していただき、市の担当窓口が関係部署と連携を図り、速やかに対応していくというものである。



「長浜市・地域の安心見守り活動」協定証伝達式(新聞販売店)

そこで、日常的に市内の各地域において事業活動を行っている事業者に働きかけたところ、新聞販売店と宅配事業者から協力の申し出をいただき、昨年11月に市内の全新聞販売店（18店舗）と宅配事業者（1者2事業所）との間で協定を締結し、市内における地域の安心見守り推進事業をスタートすることができ、さらに本年3月には水道企業団との協定を締結し、ネットワークの推進を図ってきたところである。

市としては、関係部署との情報共有や連携の強化を図りながら、今後も官と民が一体となつた地域福祉の推進が図られると考えており、今後もさらに他の市内各種事業者との協定締結を進め、平常時における地域の見守り支援ネットワークを充実させていきたいと考えている。

地域の見守り支援は、さまざまな方法で幾重にも行うに越したことはなく、効果的な見守り方法については確

立したものがないため今後、常に研究、模索をしていく必要があると考えている。

おわりに

このように地域の支えあいで誰もが安心して暮らせるまちを築くため、福祉分野に共通する課題の解決に向け、地域福祉の指針となる「長浜市地域福祉計画」を平成25年1月に策定した。この計画は、地域の絆とともに育み支えあい安心して暮らせるまち長浜』を地域福祉推進の理念とし、互いに助け、支えられる『お互いさま』の精神によって、誰もがいきいきと地域の福祉活動に取り組む環境づくりを進めるものである。

また、この計画と連携して具体的な地域福祉事業を展開するため、長浜市社会福祉協議会が「長浜市地域福祉活動計画」を本年度に策定することになつており、今後はこの2つの計画を車の両輪として長浜市の地域福祉を推進していくこととしている。

本市は、町衆によつて継承されてきた長い歴史の中で、人と人とのつながりや絆を大切にすることによつて地域を創り上げてきた。これからも地域コミュニティを基盤として、地域のさまざまな主体の連携のもと、災害時の弱者対応にしっかりと取り組んでいきたいと考えている。