

# **2008 年度大分県災害時要援護者 対策先進事例調査・課題分析業務**

## **事業報告書**

**2009 年 3 月**

**大 分 県 防 災 危 機 管 理 課  
大分大学教育福祉科学部 准教授 山崎栄一**

# 目 次

## はじめに

I	大分県における取り組み	1
1.	講演会等の実施	1
2.	アンケート調査の報告	8
3.	別府市千代町の実践例	19
II	県外における先進事例調査	27
1.	新潟県新潟市の事例	27
2.	新潟県柏崎市の事例	40
3.	新潟県小千谷市の事例	52
4.	石川県輪島市の事例	59
5.	東京都豊島区の実例	72
6.	東京都板橋区の実例	77
III	災害時要援護者避難支援に関する課題・問題点ならびに進め方	81
1.	はじめに	81
2.	災害時要援護者の避難支援をめぐるこれまでの経緯	81
3.	要援護者の避難支援をめぐる要点	81
4.	個人情報保護に関する市町村の政策法務	82
5.	当事者の悩み 1—どこに要援護者がいるのか	84
6.	当事者の悩み 2—法的制裁を受けるのではないか	86
7.	当事者の悩み 3—要援護者に関する情報共有・管理のルールが確立していない	88
8.	当事者の悩み 4—避難支援のなり手がいない	91
9.	むすび	92
	おわりに	93

## はじめに

本報告書は、2008年度大分県災害時要援護者対策先進事例調査・課題分析業務に係る一連の事業報告書である。本業務は、大分県知事広瀬勝貞が国立大学法人大分大学に業務を委託し、教育福祉科学部准教授山崎栄一が事業担当者として実施を行ったものである。当事業の目的、業務内容、報告書に記載する内容は以下の通りである〔事業仕様書に記載〕。

### (目的)

災害時における要援護者の避難支援について、市町村が取り組む要援護者支援台帳の作成に向けた支援を行うため、先行して実施している地域の取り組みや方策を整理して市町村に提供することにより、今後の災害時要援護者への避難支援の促進に資することを目的とする。

### (業務内容)

災害時における高齢者や障がい者等の災害時要援護者の避難支援について、福祉関係者、自治会、消防団等地域の人的防災資源を効果的に活用するための方策や要援護者支援台帳の作成についての先進的な取り組み、課題、効果的な進め方など、支援推進対策事例調査を行い、報告書を作成する。

### (報告書内容)

- (1) 先進事例の調査・紹介
- (2) 要援護者対策の課題・問題点の分析
- (3) 要援護者対策の進め方についての提言

本報告書の構成であるが、大きく分けて三部構成となっている。Ⅰにおいて、本事業年度において、大分県で展開をしてきた避難支援の普及活動ならびにその過程で得られたアンケート分析を行っている。Ⅱにおいて、大分県外での先進事例の調査・紹介を行っている。Ⅲにおいて、これまで筆者が調査研究を行ってきた成果を踏まえ、災害時要援護者の避難支援に関する基本的な知識ならびに課題・問題点を提示・分析している。ここでは、市町村・地域ごとの様々な事情に対応できるように心がけた。

本報告書を記載するに当たり、大分県生活環境部防災危機管理課 大分県社会福祉協議会 石川県輪島市 新潟県新潟市 新潟県小千谷市 新潟県柏崎市 東京都豊島区 東京都板橋区 総務省消防庁の方々には多忙にもかかわらずヒヤリングのお時間を割いていただき、また貴重な資料も数多くいただいた。大分県生活環境部防災危機管理課の財前賢治（前）課長補佐には当事業の立ち上げに尽力をしていただいた。大分大学イノベーション機構地域連携支援コーディネーターの宮成公則さんには当事業の執行に当たって苦心をしていただいた。大分大学教育福祉科学部4回生 江藤礼さん 蔵原典子さん 羽野まどかさん 古川千紘さんには当報告書の作成に多大な協力していただいた。すべての方々に対し、ここに期して感謝申し上げます。

# I 大分県における取り組み

## 1. 講演会等の実施

当事業の一環として、大分県は県内の数カ所で県民ならびに市町村担当職員への啓発を目的とした講演会・説明会を実施した。

### (1) おおいた減災フォーラム

#### a) 大分市におけるフォーラム

2008年8月28日大分市大分県立芸術会館大ホールにて、「おおいた減災フォーラム～地震被害想定を踏まえて～」が開催された〔資料：おおいた減災フォーラム～地震被害想定を踏まえて～〕。プログラムは以下の通りである。

##### 基調講演

「想定外を想定する ―地震発生！そのとるべき行動は？―

講師 日野宗門氏 Blog 防災・危機管理トレーニング主宰（消防大学校客員教授）

##### パネルディスカッション

「県民に求められる防災対策 ―地震被害想定を踏まえて―

コーディネーター

神足博美氏 大分合同新聞社 取締役編集局長

パネリスト

千田昇氏 大分大学 教授

山崎栄一氏 大分大学 准教授（筆者）

村野淳子氏 大分県社会福祉協議会 専門員

進藤憲一氏 大分県生活環境部 危機管理監

〔資料：減災シンポ進行案〕

#### b) 他市におけるフォーラム

大分市以外においても、フォーラムは開催されたが、基調講演を中心としたものであった。プログラムは以下の通りである〔資料：おおいた減災フォーラム 別府会場〕。

##### 基調講演 1

「災害を減らすには ―「まさか」を考える―

講師 花宮廣務氏 前大分地方気象台長 気象予報士

〔資料：災害を減らすには（「まさか」を考える）〕

## 基調講演 2

「地震被害想定と要援護者支援対策」

講師 山崎栄一氏 大分大学 准教授（筆者）

講演会の実施日・開催場所は以下の通りである。

- 2008年10月24日 別府市中央公民館
- 2008年11月7日 竹田市総合社会福祉センター
- 2008年11月12日 佐伯市保健福祉センター「和楽」
- 2008年11月26日 宇佐市ウサノピア
- 2008年11月27日 国東市アストくにさき

## (2) ピアカウンセリング

大分県の主催ではないが、2008年7月12日大分市平和市民公園能楽堂にて、大分市社会福祉協議会大分市障害者生活支援センターさざんか主宰により、「第9回 さざんか公開講座 ピア・カウンセリングの集い ～防災について いっしょに考えてみませんか？～」が開催された。プログラムは以下の通りである〔資料：第9回 さざんか公開講座 ピア・カウンセリングの集い〕。

講演・トークディスカッション

「大規模災害に向けて私たちにできること～災害時要援護者支援の現場からの報告」

講師 石井布紀子氏 有限会社コラボねっと 取締役

講師 山崎栄一氏 大分大学 准教授（筆者）

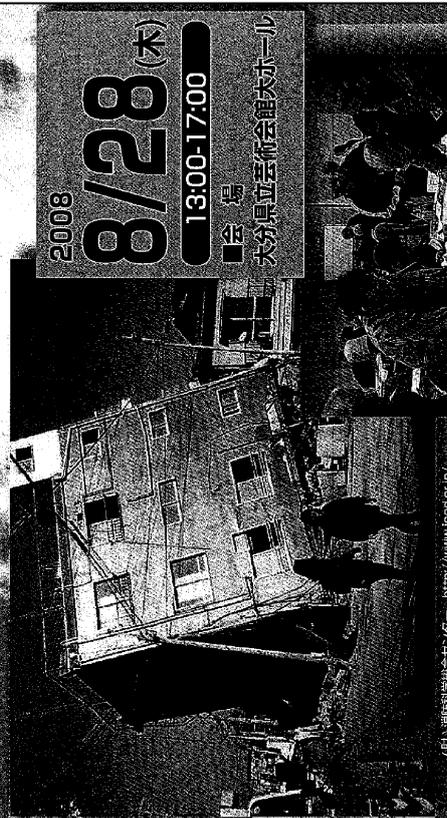
## (3) 市町村担当者会議

このような県民への啓発と平行して、避難支援事業に関わる市町村担当職員を対象に、説明会を実施している。2008年10月17日ならびに2009年3月13日に大分県庁において市町村担当者会議が開かれ、そこでは、大分県内の市町村における避難支援の進行状況〔資料：市町村の取り組み状況（平成21年3月現在）〕、災害時要援護者の個人情報保護のあり方、他県における先進事例の紹介がなされた。

資料：おおいた減災フォーラム～地震被害想定を踏まえて～

# おおいた減災フォーラム

## ～地震被害想定を踏まえて～



(財) 県科学技術センター <http://www.tsc.or.jp/>

- 主催 / 大分県
- 共催 / 県内市町村
- 後援 / 大分合同新聞社

平成20年5月未だ公表された地震被害想定結果を広く県民に周知することによって、大規模地震に対する危機意識を醸成し、防災に対する取組強化の機運を高め、自主的な防災知識の進歩を図ることを目的に、県では「おおいた減災フォーラム～地震被害想定を踏まえて～」と題し、フォーラムを開催します。

### 基調講演

**想定外を想定する**  
 ～地震発生! そのときとるべき行動は?～

Blog 防災・危機管理トレーニング主宰 (湘南大学非常員教授)

**日野 宗門 氏**

2008

**8/28 (木)**

13:00-17:00

会場  
 大分県立芸術会館大ホール

### プログラム

日時 平成20年8月28日 (木) 13:00～  
 会場 大分県立芸術会館 大ホール  
 日産 13:00～受付  
 13:20～主催者あいさつ  
 13:30～基調講演

### 演題「想定外を想定する

～地震発生! そのときとるべき行動は?～

講師 Blog 防災・危機管理トレーニング主宰 (湘南大学非常員教授)

日野 宗門 氏

15:00～パネルディスカッション

テーマ「県民に求められる防災対策 ～地震被害想定を踏まえて～」

- コーディネーター 大分合同新聞社 取締役編集長 神足博美 氏
- パネリスト 大分大学 教授 千田昇 氏
- 大分大学 准教授 山崎栄一 氏
- 大分県社会福祉協議会 専門員 村野淳子 氏
- 大分県生活圏建設局 危機管理課 進藤嘉一 氏

17:00 終了予定



神足博美 氏



千田 昇 氏



山崎栄一 氏



村野淳子 氏



進藤嘉一 氏

## 県民安全・安心メールに登録しよう!!

県民安全・安心メールは、気象警報や避難情報などの防災情報を携帯電話やパソコンに電子メールでお知らせします。



登録サイトはこちら >>>>> <http://www.bousai-oita.jp/>

問い合わせ先 大分県生活圏建設局 防災危機管理課 TEL 097-506-3155

## 減災シンポジウム

「県民に求められる減災対策」  
—地震被害想定を踏まえて—

### <シンポジウム参加者>

パネリスト  
千田 昇 大分大教授  
山崎 栄一 大分大准教授  
村野 淳子 大分県社会福祉協議会専門員  
進藤 憲一 大分県防災危機管理監  
コーディネーター  
神足 博美 大分合同新聞社編集局長

### <シンポジウム進行案>

- (1)パネリスト紹介  
▽自己紹介を兼ねて研究、活動の内容などを話す⇒1人⇒1～2分
- (2)大分の地震・被害想定は？  
▽神足 大分の地震災害の歴史・概要⇒地震・被害想定への導入  
▽千田 地震・被害想定のご要説明⇒発生の可能性も含めて  
▽村野 被害想定への感想⇒市民の立場から
- (3)地震減災アクションプランは？  
▽神足 地震・被害想定から分かる災害の恐ろしさ⇒どうしたらいいか  
▽進藤 地震災害への対応は減災にある⇒大分県地震減災アクションプラン策定委員会の説明  
▽千田 専門家からの評価
- (4)減災を進めるには？  
▽神足 行政には住民の安全安心を守る責務がある⇒しかし、行政だけでは減災は進まない  
▽山崎 減災には地域との連携が必要⇒地域・住民の力

▽進藤 地域防災力の実態⇒自主防災組織など行政から見た地域の力  
▽村野 市民の力⇒ボランティア

### (5)大分で地震が起きたら？

▽神足 大分県の70%は中山間地、高齢者・障害者の災害時要援護者が多い⇒(4)を踏まえ、減災への具体論を進める。  
▽進藤 災害時要援護者の実態、行政サイドの考え方  
▽山崎 要援護者と地域の力⇒平常時の備え、非常時の対応  
▽村野 要援護者をどう支えるか⇒ボランティアの活動・避難所の問題も含めて  
※具体例、先進事例を交えて考える。

### (6)減災に向け、これからどう取り組んでいくか？

▽神足 減災をどう進めるか。パネリストそれぞれの立場から  
▽千田、進藤、山崎、村野が発言  
▽神足 シンポのまとめ

おおいた減災フォーラム 別府会場

プログラム

日時 平成20年10月24日(金) 13:00~

会場 別府市中央公民館 大ホール

日程 13:00~受付

13:30~主催者あいさつ

13:40~基調講演1

演題 「災害を減らすには -「まさか」を考える-

講師 前大分地方気象台長

気象予報士 花宮 廣務 氏

基調講演2

演題 「地震被害想定と要援護者支援対策」

講師 国立大学法人 大分大学

准教授 山崎 栄一 氏

16:20~事業説明

16:30 終了予定

災害を減らすには（「まさか」を考える）

気象予報士 花宮 廣務

1 災害国日本

- > 不動の大地が攻めてくる（狭い国土に地球の地下エネルギーの約1割が集中）
- > 梅雨と台風（気象変化の激しい国）

2 災害の子パート別府支店（地形からみる別府の災害）

- > 一気に流れ下る雨 温泉と活断層 土砂災害危険箇所（374カ所）

3 災害は忘れる暇なくやってくる

- > 災害は進化する（木村耕三） → 従来の想定と異なる災害
- > 災害を正しく怖れろ（和達清夫） → 敵を知り己を知れば百戦危うからず  
土石流危険渓流である、活断層が近くにある  
むやみに心配するな・・・正しい知識で適切な対応

4 常に新しい情報を、自然のシグナルに敏感であれ

- > 危機が追らないと行動しない（自治体からの催告・指示には即行動を）
- > 新しい防災情報の入手（防災メール、警報、土砂災害警戒情報等）
- > 自然との対話を（空の様子は？ 裏の崖は？）  
雨が止んだ → 油断するな → 土砂崩壊は複数回発生する

5 突然襲う地震（真地震被害想定調査結果） → 地震減災アクションプランへ

- > 別府地震帯南縁断層帯（由布院断層、畑田・朝見川断層、府内断層、三佐断層、志村断層）  
近い将来これらには目覚める地震3兄弟（南海地震）
- > 発生確率 30年 50% 50年 80~90%  
別府市 一部で震度5弱 彦根化・津波（被害は西日本の広範囲）

6 地震に備えて（家庭での震災対策・日常の備え）

- > 緊急地震速報の活用 家族の連絡（外出先で）・・・等々

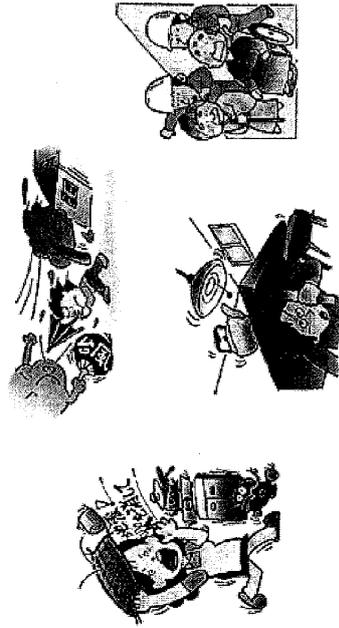
7 地域を知ろう、人を知ろう（減災は向こう三軒両隣）

8 1円60銭の権利の行使

- > 気象台のホームページで攻めの防災を  
レーダー・降水ナウキャスト 解析雨量・降水短時間予報・・・等々

# 第9回 さざんか 公開講座 ピア・カウンセリングの集い

～防災について いっしょに考えてみませんか？～



日時：平成20年7月12日（土） 午後1時より

場所：平和市民公園 能楽堂

社会福祉法人 大分市社会福祉協議会  
大分市障害者生活支援センター さざんか

## プログラム

12:00～ 開場・受付

13:00～ 開会の言葉

主催者挨拶

大分市社会福祉協議会 会長 秦 政博

来賓挨拶

大分市長 釘宮 馨

大分市身体障害者福祉協議会連合会 会長 衛藤 良恵

13:15～ 講演・トークディスカッション

「大規模災害に向けて私たちにできること

～災害時要援護者支援の現場からの報告」

講師 石井 布紀子氏

山崎 栄一氏

15:00～ 閉会の言葉

資料：市町村の取り組み状況（平成21年3月現在）

災害時要援護者避難支援計画策定に係る取組方式及び方策		平成21年3月3日現在	
取組方式	方策	該当市町村名	課題
関係機関共有方式	福祉担当課が持つ台帳を消防等と共有している。	姫島村	
手上げ方式	要援護者の範囲を指定せずに、市報等により登録を促す。	別府市・日出町	・継続的な啓発
手上げ&同意方式	要援護者の範囲を指定し、その対象者については行政がDM、市報などにより働きかけを行う。また、各地域では民生委員が家庭訪問により直接登録を促す。	中津市・豊後高田市・豊後大野市・由布市・九重町	・行政作成台帳と民生委員等が作成した台帳の一元管理 ・台帳の更新方法
同意方式	要援護者の範囲を指定し、行政が家庭訪問等により直接登録を促す。 民生委員が家庭訪問により直接登録を促す。	日田市・竹田市・宇佐市	・対象者宅を訪問して台帳を作成するため、整備までに時間を要す。 ・行政作成台帳と民生委員等が作成した台帳の一元管理 ・台帳の更新方法
	民生委員等が家庭訪問により直接登録を促す	佐伯市・臼杵市・津久見市・杵築市・国東市・玖珠町	・民生委員が把握できない要援護者の対策
	要援護者の範囲を指定し、その対象者へDMにより登録を促す。	大分市	・登録をしなかった方の対応 ・対象外の要援護者の対策

取組方針案

国のガイドラインで例示されている

①介護保険の要介護度：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者

②障害程度：身体障害者（1・2級）及び知的障害者（療育手帳A等）の者

については、行政が市報などを通じた広報、DMを送付するなど「手上げ方式」「同意方式」とし、

③一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯等

については、民生委員による「同意方式」とする。

また、上記以外で支援を必要とする方については、市報などを通じて広報し、「手上げ方式」により台帳を整備していく。

石井 布紀子氏 プロフィール

略歴



兵庫県生まれ（1966年）。阪神・淡路大震災の際に被災をし、その後、災害ボランティア活動や災害に強い福祉の地域づくりに取り組み。また、住民自治力を高め、市民社会づくりを応援しようとするさまざまな研修やアドバイザー、各種委員を務めている。現在、中央共同募金会が設置している“災害ボランティア活動支援プロジェクト会議”の事務局を担う。  
（有）コラボねっとの取締役であり、地域福祉および防災・市民自治の推進、障害児者の地域生活支援を行っている。安心や安全は、楽しく進化しながら自分たちで創り出すものだと考え、ネットワークづくりに力を入れている。

山崎 栄一氏 プロフィール

略歴



大阪府生まれ（1971年）。大分大学教育福祉科学部 准教授  
憲法・災害法制が専門で、神戸大学大学院在学中に阪神・淡路大震災を経験する。それ以降、被災者支援のあり方についての調査・研究に取り組んでいる。  
大分県女性の視点による防災指針作成検討会議アドバイザー（2006年）、大分県地震被害想定調査検討委員会（2007年）、消防庁火災危険性の高い小規模施設に対処した防火対策に関する検討会（2008年）など各種委員を務める。

## 2. アンケート調査の報告

おおいた減災フォーラムの開催と平行して、各開催市町村においてアンケート調査を行った。アンケート内容は、以下の通りである。

### アンケートのお願い

大分県では、災害時要援護者避難支援事業の一環と致しまして、減災フォーラムを開催させていただいておりますが、それと並行して、大分県における要援護者避難支援の現状についても調査を致しております。

つきましては、本日ご来場されました皆様に、要援護者避難支援に関する考えや期待・不安についてアンケートを実施させていただきたいと存じます。アンケートの調査結果は、年度末の報告書に記載させていただき、施策に反映させていただきます。書ける範囲内で結構ですので、ご協力のほど、よろしくお願いいたします。

- 1 性別について ( 男 ・ 女 )
- 2 年代について ( 20代・30代・40代・50代・60代・70代以上 )
- 3 本日はどのようなお立場でご来場されたのでしょうか？  
( 自治会役員・民生委員・関連企業・自治体職員・その他 )
- 4 災害時要援護者避難支援に関して、どのような人・事柄に対してどのような期待を持っているのか、あるいは、どのような人・事柄に対してどのような不安を持っているのかについて、ご意見があればお書き下さい（複数回答可）。
  - 4-1 期待していること  
(例：行政はもっと個人情報地域に提供して欲しい 具体的にどのような台帳をつくれればいいのか教えてくれる人がいるとありがたい 民生委員の人が地域の人を把握することは重要だ)
  - 4-2 不安に思っていること  
(例：行政は地域に何をしてくれるのか 地域に個人情報が提供されることで何か問題はないのか 要援護者の人を避難支援してくれる人が本当にいるのか)
- 5 その他、フォーラムの感想などご自由にお書き下さい。

## アンケートの結果概要

大分市会場では 217 人、別府市会場では 55 人、宇佐市からは 53 人、竹田市では 54 人、佐伯市では 49 人、国東市からは 69 人の方からの回答があった。

回答項目の中でも、別の項目に属させた方がいいと思われる回答については、適宜、配置換えを行っている。また、回答の内容が重複するものについては、同様の回答として取り扱っている。回答の内容は以下の通りである。

### 4-1 期待していること

[行政]

(行政主導)

- ・地域の役割分担と日頃の訓練を行政が主導すべき。
- ・県市行政の指導が必要と思う。行政期待。
- ・行政の強いリーダーシップ。
- ・公的支援は欠かせないが、被災状況と支援内容に隔たりがない様、的確な判断を最速でお願いしたい。
- ・高齢者の一人暮らしの人が増加している。隣人関係が希薄な状態で、具体的にどのような態勢がとれるのか、ニーズの調査をお願いしたい。
- ・行政がもっと高齢者を把握して積極的にしてほしい。
- ・迅速な対応と緊急時の行政の連絡窓口の設置。

(耐震化等の減災)

- ・住宅耐震化補強等の行政支援の周知を進めて欲しい。
- ・私の地域は海拔 0m 地帯、護岸の強化をお願いします。
- ・耐震住宅シールを作成し、昭和 56 年以降建設住宅や耐震補強済の家に表示。要耐震補強住宅へ早期補強を要請する。
- ・建物の強度の診断体制の整備を行政に期待する
- ・基本的には、自助・共助であるべきなので、自治会への補助（人的・経費的 etc）を検討してもよい。

(情報提供)

- ・広報（市報等）による周知と地域住民への協力の促進
- ・ハザードマップの作成・提供
- ・どこの地域でどのような災害が起こりうるのかをまとめて、当該地域の住民に情報を提供してほしい。
- ・地震の起こりうる確率について、市民にもっと情報提供すべき。一般市民の危機感を促す取り組みを。
- ・情報提供システムの構築 防災組織の確立 啓発活動の促進
- ・災害情報の伝達を瞬時に出来るようケーブルテレビや防災無線を利用して、市民の安全を守って欲しい。

(個人情報の提供・共有)

- ・行政はもっと個人情報を地域に提供してほしい。
- ・個人情報と要支援者対策を、福祉部門と合同で対応してほしい。
- ・条例で、自治委員・民生委員・防災士が個人情報を持てるように出来ないか。
- ・民生委員は、1人暮らしの高齢者についてほぼ完全に把握できますが、家庭での寝たきり等について、個人情報保護ということで把握しにくい状況を何とかし行政から通知願いたい。
- ・消防団員が地域の人を把握することが良い。
- ・『具体的にどのような台帳をつくれればいいのか教えてくれる人がいるとありがたい』→台帳の作り方を、民生委員や区役員に指導してくれるとありがたい。

(避難行動・避難場所・備蓄)

- ・災害が起こった際の避難場所の開設について、公民館や小学校の体育館での開設の有無の判断、カギの管理、避難所の運営責任者、運営組織等の具体的内容の指示、指導をしてもらいたい。
- ・避難所や福祉避難所の開設。どのような避難所があるのか情報の開示といった基本作りを行政に対して期待している。
- ・行政は地震のとき、旧市内で避難場所がどこであるのか目安の設定をするべき。広い建物、野岡山の公園に導光台を造るべきでは。
- ・学校が避難所になるとき、生徒や教師はどのような関わりを持てばよいのか、そういうことを事前に行政の方から提案をしてもらえるとありがたい。
- ・栄養食(食事)、水分 etc はある程度備蓄できているようだが、衛生材料の方はどう考えているのか、行政より防災組織が立ち上がった所には同じものを配布してほしい。
- ・避難誘導につき消防団員に期待。

(人材の育成)

- ・「防災・救命」等にかかわる資格をお持ちの方を地域内で把握しにくい状況。行政の皆様から有資格者に了承を得られた方で情報公開に応じていただける方につき、自治員にご連絡くださると助かります。
- ・人材を作ることを行政にお願いしたい。
- ・推進委員育成(研修の実施)大分県防災推進委員制度の継続、拡充→各地区に推進委員を設置し、意識の高揚を図る。

[地域]

(コミュニケーション・ネットワーク・地域力の充実)

- ・地域コミュニケーション。 ・地域ネットワーク。 ・地域はもっと助け合うべきだ。
- ・特定の人が地域の人を把握する以上に、地域の人がお互いに知っているおり、協力、助け合っていける関係を築くことが重要。
- ・地域力の維持、強化は日常からの活動が必要。その通りと思います。
- ・自治会では村野さんが意見を述べられたように、自治会内の人間形成、モラルやマナー作りから必要になってます。

(マニュアル等の作成)

- ・あまり一律な防災計画でなく、地域実態（山・川・人など）に合致するものを作らせてほしい。災害時の具体的な行動マニュアルを作してほしい。
- ・自治会でマニュアルを作してほしい。

(自治委員・民生委員の活躍)

- ・民生委員の人が地域の人を把握することは重要だ（複数回答）。
- ・自治委員・民生委員・防災士等地域に於いて微細に打合せが具体的に出来るとよいと思う。
- ・自治委員と民生委員が情報（名前・地図・家族情報・連絡先 etc）を共有すべきだ
- ・民生委員各担当区域の要援護者情報を、自治会、となり組、と共有して緊急時の対応をスムーズに出来る、マップ作り、連絡体制を（演習を含む）確立することが必要。①情報の共有 ②連絡体制 ③即応体制（演習）
- ・地域（自治会等）が情報提供をしてほしい。
- ・地域の各世帯を把握している。自治会長として（自治区）の責任もあり守秘義務もあることから、自治委員、民生委員との連絡を密にしていけばできる。
- ・自治会長・民生委員の人が地域の人を把握することが必要。
- ・民生委員数を増加させる。

(人材の育成・確保)

- ・地域指導者の育成。 ・避難支援してくれる人を育てる。

[その他]

(担い手同士の連携)

- ・行政と地域ともう少し仲良くする方法を考えてほしい。 ・地域と行政の連携。
- ・行政、企業、地域住民が一頑となって、災害対応できること。
- ・行政→自治委員→組長と連絡体制を強化。
- ・各建設会社と協力関係を作る。また、リース会社のクレーン車を緊急時使用できるようにしておくと、助ける人の力だけではどうにもならない現場でも命が助かる率が多くなる。成人男性にはクレーンの取り扱い方法を教えておく。また、インフラの対策で、水道管がだめになったときのことを考えて井戸の使用できる家をリストアップしておく。
- ・組織的で大規模な動員の出来るのは、自衛隊以外にありません。迅速に動かせる体制を取るべきだと思います。

(情報提供)

- ・緊急地震速報の啓蒙活動をもっと行ってほしい。
- ・家具の固定方法などわかりやすく教えてほしい。
- ・整備されたケーブルTVによる情報の充実を期待したい。
- ・個人情報に限らず様々な情報をいろんなツールを利用して得られる事。
- ・被災時に個人の安否をニュースで知らせてほしい。
- ・把握はしているが、住居の点在もあり、全支援は物理的に困難。近隣の支援が必要。たとえば、地域での放送の充実などの補助を頂き、とりあえず早い情報の提供を希望します。
- ・うまくいってるケース（大分県以外でも）のノウハウがあれば、伝達して欲しい。また何

か個人情報保護の点などで失敗した事例があれば教えて欲しい。そしてその場合の解決策なども分かりやすく伝えて欲しいと思います。

(避難行動・避難場所・備蓄)

- ・山間部での移動手段の確保を期待しています。台帳を整備すれば、移動手段のない方を早期に避難させられる。
- ・情報共有の前に、避難場所の確保が大事だ。
- ・避難場所になっている、学校の耐震改修をしてほしい。
- ・学校に医薬品を備蓄しておくべき。
- ・救援物資を確保してほしい。 ・食糧の備蓄。
- ・地域の特性として水害が一番怖いと思っている。早め早めに連絡避難を実施するようにしてほしい。

(人材の育成・確保)

- ・若い人(大学生)の力が欲しい。
- ・平日昼間に地震災害等が生じると、住居にいる者は老人のみ。救助作業に中学生の参加が欲しい。
- ・災害があった場合、ボランティアの方の支援を受けることも多いと思うが、ボランティアの方の休学補償等の制度を確立する必要がある。
- ・要援護者の救助者が負傷および死亡した場合の補償制度の確立。

## 4-2 不安に思っていること

[行政]

- ・災害直後には行政を期待できない。
- ・行政が何をしてくれるか？出来るのか？分からない。
- ・当市が自然災害発生が多いと行政は認識しているのか。
- ・災害時に行政、消防団員の方々がどれくらいたよりに出来るのか？ 又、行政が定めている緊急時の避難所について（ハザードマップ）場所、その建物の広さ、収容出来る人数に疑問を感じる（大分市の中心部では特に）。
- ・別府市には災害時の急を知らせる設備がない。ぜひサイレンなり避難設備をしてほしい。強く要望します。メールとかは高齢者には分かりません。
- ・行政機関同士・消防本部間の連携。
- ・小学校の避難訓練等、学校単位のみで行われており、行政部門、市の防災担当、消防、市教委等の横の連絡がついていない。
- ・地震等の訓練が適切かどうか？検討が必要。
- ・担当行政者の人員が少ないと思う。
- ・個人情報保護を理由に腰をひきがちな行政のスタンス。

[地域]

(災害に対する意識不足・準備不足)

- ・地域で防災訓練に取り組んでいるが、笛吹けど踊らずで反応してくださる地域住民は10%

程度。

- ・行政に反感もしくは興味がない人は、「いらぬ世話＋うるさい」の返事が多い。
- ・多くの方々が行政に頼りすぎる事。 ・行政に責任を負わせようとする住民の体質。
- ・2～3日は行政はアテにならない。自主・地域での自助が必要だが、そのための組織づくりが出来ない。
- ・自治会の組織で決めていないことが多い。
- ・自治会・民生・企業等独自で防災計画をされており、地域に対しての総合防災についての意が少なく
- ・自治会ではどこまで準備しておけばよいのか（水・食料・毛布など）。
- ・地区の防災マップが統一されてない。 ・災害マップはあるが不十分。
- ・支援を行うに当たって、旗振りをしてくれる人がいるのか。 ・リーダーは誰？
- ・災害時における自主防災組織（自治区）が確立されていない。
- ・実際に災害が発生した場合、自主防災組織がどの程度の活動が出来るか疑問である。
- ・災害時の支援を行う、自主防災組織もひん弱で、いざという場合はたして活動できるか不安が大きい。
- ・大分市を中心に災害が生じた場合、周辺地域まで支援の手が及ぶのか。当自治会は構成年齢が若く、災害に対する認識が低い気がする。行動力はあるだろうが、団地内に住む高齢の人たちへどれだけ手をさしのべられるか不安である。
- ・支援体制の地域格差が大きくなる可能性が高くなる。

(地域コミュニケーション 地域力)

- ・現在のように地域の人々のつながりが減退している中で、地域力を高めるには何をすればいいか不安。
- ・近所でのコミュニケーションが非常に希薄になっていること。
- ・地域のつながりが、希薄になっている今日此頃、どれだけ地域のまとまりができるのか…と思います。
- ・自治委員、民生委員、ボランティア、その他の組織との連携はどうするのか。誰がまとめ役となるのか。
- ・自分のことではいっばいであり、地域の人（要援護者）を救助するにはまだまだ、不足している面は多い（特に、地域の連体感）。県民性もある。

(地域の高齢化)

- ・高齢化に対する対応。 ・高齢化して、自助・共助がどれくらい出来るのか。
- ・田舎は、少子高齢化で、高齢者ばかり、支援する人もいない。
- ・各地域で高齢者を助け出す人選をすることが大切ですが、いざという時、自分自身がどうなるか、その時間帯によって違います。特に夜はどうすることも出来ない。
- ・独居老人多く、近隣の人の援助を頼めない事。
- ・災害が発生した時、日中の場合高齢者のみが残っており、病人等対象者の擁護をどうするのか。

(個人情報の共有)

- ・情報管理に不安である。 ・個人情報を地域に出すのは疑問である。
- ・情報提供した個人情報の悪用（故意かどうかは別）。
- ・台帳（名簿）が悪徳業者に渡って高齢者が被害にあうのではないか。
- ・何でも守秘義務というのはおかしい。
- ・「個人情報」として必要以上にお互い意識すること。
- ・個人情報の問題をかかえている（団地関係者）。
- ・要支援者すべてを網羅していない。
- ・要援護者と援護者双方の理解と面識、連絡態勢が未整備だ。手順を追って整備すべきだ — 実体験を伴い実施。
- ・台帳は作っているが災害時にそれが使用出来るか不安。
- ・個人情報保護法が一人歩きし、名簿づくりに、保護法だ、プライバシー侵害だと最近はやりにくい。→自治会内でも、プライバシー問題が大きく持ち上がり、支援にも支障している。
- ・本当に要援護の人が、援護を拒否し、情報を知らせてくれないこと。
- ・日常的に、支援を拒否する人をどう扱うのか。
- ・要援護者に対してどう周知させるか、また理解していけるか。
- ・呼びかけ方式ではたして該当者が手をあげるか？

(災害時・避難行動時の不安)

- ・不安という事ではないが、災害発生時自分が何をすべきかという事が今一つ判らない。
- ・安否確認の対応。
- ・災害が起きた時に、この地域の人はどこどこに避難したらいいのか良く分からない。
- ・緊急時に適切な対応が出来るか不安。
- ・要援護者を具体的に災害時どう支援したらよいか。具体的方法が示されていない。
- ・要援護者の人を避難支援してくれる人が本当にいるのか（相当の複数回答あり）。
- ・お互いに被災しているとき要援護者の支援が可能か。
- ・当該者を把握していても、いざ災害時に空白（誰かがやるだろう）が生ずる恐れがある。
- ・支援者が逃げ遅れる可能性が高くなるのではないか。
- ・支援が必要なことを知らずに近所にいながら見捨ててしまうようなことが発生するのではないかという不安。

(民生委員の活動)

- ・民生委員が防災マップを提供しているが、それを十分に活用してくれる人がいるか。
- ・要援護者の情報をいつも①最新で正確につかんでいることの難しさと、②その個人情報の保護の仕方と③連携する人や機関との情報の共有の仕方がとてもむずかしく、民生委員としてどこまで責任をもてるのか不安に思っています。
- ・民生委員として、65才以上の独居高齢者・70才以上の独居高齢者・80才以上の高齢者夫妻・身体障害者・その他、母子、父子等をそれぞれ色分けして災害時援護者マップを作っているが、近時個人情報保護法等でどの程度まで公に（自治会等）に出せるのか、不安である。又一民生委員が担当している人数は高齢者だけで数十人です（地域差はあるが）。

その場合、直後にどう活動出来るのか、自信はありません。

- ・地域の民生委員が要援護者をマップ等で知っているようだが、じいちゃんばあちゃんの民生委員では、いざ災害が起きた場合どうしようもない。委員自身が人から助けてもらう状態になる。
- ・私の父が住んでいる地域には一人暮らしの老人が多く（父を含めて）日頃から民生委員が健康管理等、把握しているが、緊急時の対応は、地域全員の老人にいきわたるのでしょうか？
- ・民生委員は地域で信用されていない。

(人材不足)

- ・地域に若者が居なくて消防団が設立できない。
- ・マンパワー不足（消防団員でさえ不足・高齢化している）。自治委員会、民生委員の積極性に不安（順番で役についている人も多い）。又、高齢者や女性も多い。
- ・昼間帯には行動出来る人材は少ない。
- ・災害ボランティアを登録を行う制度：現状でどれだけ災害時に活用できるのか？
- ・有事の際、支援に必要なマンパワーが十分確保できるのか。

[その他]

(意識不足・準備不足)

- ・不安が何であるか？実感できていない（安全に馴れている）。
- ・住民の防災意識が低い。
- ・大災害に対して何も期待できない。自主防衛しかない。
- ・頭では理解出来ても、自身の問題としてなかなか考えにくい。

(情報伝達 報道)

- ・実際災害時に、うまく情報が流れるか心配である。
- ・観光客に対する情報は大丈夫か。外国人にはどういう避難情報を伝えるのか。
- ・テレビでの放送関係でのヘリコプター、報道などおもしろく放送していると思えない。
- ・高齢者はメールなど出来ない。
- ・豊後高田市は、ケーブルでしているけどあまり役に立っていないと思う。一人暮らしの人が入っていないので、何とか皆が分かるようにしてもらいたい。

(住宅等の耐震)

- ・災害でも色々あるが、大きい地震の時は道路、橋は通れない事がある。その時各地方の対応は出来るのか？
- ・どんな家を建てればよいか どのメーカーの住宅が安全なのか 家具はどうすれば良いか。
- ・私の自宅の耐震度が非常に低い。かといって強化する資金がない。貸されても返金が不能では。
- ・近所の家はすべて古いので、大きな地震があれば死傷者はまちがいなく出てしまうと思われる。出火したらまちがいなく火事が起きる。

(災害時対応・安否確認)

- ・防災グッズが高値である気がする。
- ・水、食べ物の確保 怪我等にあったときの対応・治療 電話の不通。
- ・自分のファミリーの安全確保優先する。要援護者に手が回るか？
- ・仕事中に災害(地震)が発生したときの、家族の安全確保が心配。
- ・親が独居なので万一のとき大丈夫かという心配。
- ・自助共助公助の順で、まず、本人・本人の家族の安全が確保された後で、地域の要援護者への共助に取り組み始めることになると思いますが、果たしてどれくらいの方が共助に当たってくれるか、災害状況次第の面があり、必ずしも十分とは言えません。
- ・災害が起きた時、住民対応すべきとは思いますが、残された幼い我が子はどうなるか考えると不安です。

(避難行動・避難場所)

- ・助けてくれる人よりも、人を収容する場所がない。 ・ひなん場の生活が不安。
- ・避難場所が遠い。坂が多く高齢者は難しい。 ・安全な避難場所がありません。
- ・土砂災害・地震災害の避難場所・逃げ場所がない。これをどうするかが喫緊の課題。市民全体が真剣に考えなければならない。
- ・避難場所、避難経路等がはっきりしていないー明らかにしてほしい。
- ・避難所の機能に問題がある(立地条件:大型車両が入らない等、収容人員が少ないと思われる)。
- ・小、中学校は地域との連携が深いので避難場所として有効場所と考えられるが、高等学校ではどのような役割を担うのか、その体制づくりが急がれると考えています。阪神・淡路の時、高等学校は敷地が広く、有効であったことを神戸の先生から聞いています。地域と一度話し合う事が必要と考えます。
- ・災害時避難場所の建物は耐震強度があるかないか不安である。
- ・別府市に学校があるので、大地震が昼間あった場合、一時生徒を避難させても、別府の地形上、被害が大きく生徒をどう家族に戻せるのか。
- ・津波の場合、高台に避難しようにも高台が遠くて近くに高い建物がなく、いざという場合停電になればエレベーターが動かない。 激震の場合、地割れなど埋立地では危険性が考えられる。避難者などのパニック状態でスムーズな行動が出来ない。
- ・その避難場所にいけない場合があるのでは。大水の場合、道路が通行できなくなるのです。
- ・地震において、大きな被害は、住宅で起きてくる。その対策として大分の住宅については、耐震について、さらに免震技術の導入等、遅れている。大至急対策が必要であろう。公共建築物の免震化が必要。
- ・特に水害時の避難場所の確保(本校が比較的標高が低く河川に囲まれた中州に立地)が不安である。
- ・水害での避難場所が適当ではない。でたらめと言っても過言ではない。もっと実態を考えて決めるべきである。地域の意見を最も尊重すべきである。
- ・先日、地域住民から災害時の避難場所が分からない、教えて欲しいと言われ市に問い合わせたホームページで知ることができた。インターネットで知ることのできない人はどうや

って知ったらいいのであろうか。

- ・上記避難所開設の場合、食事の提供、医者、保健師の派遣、簡易トイレの設置などのマニュアル、系統図はできているか（大分市に対して）。

## 5 自由回答

〔感想 今後の対応〕

- ・個の対策、地域の対策等の重要性を感じた。
- ・自主防災の必要性、事前対策の重要性を認識した。
- ・保険の見直しをしようと思いました。
- ・防災情報を頼りにするのみ。→情報をきちんと守り早目に行動を取ることが大切と思いました。
- ・災害についての学習の機会を増やす事、個人での積極的な取り組みが必要と思った。
- ・地域の支援活動の重要性を認識することができた。
- ・自治会を中心とした防災体制の確立が必要。
- ・自主防災組織の重要性・活動拠点の確保等、マニュアルの整備・活用をしていきたい。
- ・地震は必ず起きる。減災の準備が大切と認識した。
- ・死亡災害を防ぐために建物の耐震強化や、家具の転倒防止等の必要性を強く感じた。
- ・日頃のコミュニケーションが大切と思った。
- ・安全・安心メールの登録が出来た事は今後の活動（自治会・情報ネットワーク）の一環として良かった。
- ・改めて不安になった。
- ・阪神・淡路大震災の映像を見て震災の恐ろしさを感じました。
- ・障害者の援護について名簿をもらっているがその人のところに訪問したら、個人情報私たちにに対しては問題ない。ようは、速やかに救助してくれたら良いとの言葉が出ました。

〔講演についての意見・批評〕

- ・先生の話はためになりました。 ・毎年1回は開催してほしい。
- ・テレビ放送もすべきでは（一部の住民への周知だけではもったいない）。
- ・郡部（山間部）等での広報活動をお願いしたい。
- ・各公民館（校区公民館のみでなく）でこういったフォーラムやグッズ展示などやってほしい。
- ・独居の人を守るための話をしてほしかった。
- ・大変参考になったが、もう少し若い世代の参加を希望したい。
- ・動員されてきている人が多く、あまり危機感なし。
- ・基調講演があまり抽象的な話で興味が薄かった。パネルディスカッションはとてもよかった。
- ・パネルディスカッションについては、話が抽象的で大分県としての具体性にかけていると思います。過去の事例より、これからの方針について聞きたい。
- ・地震や風水害が来るという情報も大切ですが、そのときの対策、対応を指導して欲しい。

行政等の支援より個人の仕方が具体的にどうすれば良いか。①行政のすること②地域活動ですること③個人ですること、の指導を具体的に欲しい。津波が来る風水等が起こるのはわかるが、そうした場合の対応の仕方を指導していただきたい。

- ・大学の先生の話は難しすぎる。
- ・もう少しスクリーンが大きいほうがよい。プリントの文字が、会場が暗くて読みにくい。
- ・一番大切な地域力のアップをどうしたらいいのか討論してほしかった。
- ・実際に組織化されている事案等による説明や情報提供が欲しかった。
- ・減災に対する指導者を育成するように望む。
- ・講演は可能であれば、資料を見ないでPCなどを活用できると良い。
- ・県のアクションプランの話で、「死者を半分」を連呼していたが、半分でいいのかというニュアンスで聞こえてしまう。あくまでも死者ゼロという意図を伝えるべきである。
- ・行政職員が居眠りしては、死者半減どころではない。
- ・時間が長すぎる。 ・休みなしに3時間は長すぎる。 ・長時間で体力限界。
- ・一方的な話で三時間も講演で疲れ、頭に入らない。参加者の立場に立った企画をして下さい。
- ・パネルディスカッションは1時間程度でいいのではないか。
- ・講演は2時間程度がよい。 ・こまめに休憩をはさんでもらいたい。

## アンケート結果の分析・評価

アンケートの結果を見ると、避難支援の担い手としての行政や地域（自主防・自治会・民生委員）に対する期待と不安が見られた。行政については、積極的な活動やリーダーシップが求められているところである。地域については、災害に対する認識・準備、地域コミュニケーションの充実、自治委員・民生委員の活躍、人材の育成が求められているところである。また、地域にはコミュニケーションの希薄化・高齢化に対する不安が生じている。

個人情報共有については、行政が積極的に情報を収集し・地域に提供することが要請されている。地域においても自治委員・民生委員による把握が期待されている。他方、個人情報が地域に提供される際に生じうる、情報管理の問題・悪用の可能性についての懸念が見られた。

講演会の内容が災害時要援護者に関する内容ではあったが、地域防災一般に対する期待・懸念が多く寄せられたことは注目に値する。まずは、耐震改修、避難所の体制づくり、備蓄の確保といった災害前の備えに関する意見、そして、災害時における避難行動、安否確認、応急対応・情報伝達のあり方についての意見が見られた。これらのコメントは、それだけ普段からの地域防災に対する県民の関心が高いことを示している。

### 3. 別府市千代町の実践例

#### (1) 避難訓練実施の背景

別府市は 65 才以上のお年寄りが 4 人に 1 人を超える高齢化先進地である。入院患者や障害者向けの施設も集中しており、また立命館アジア太平洋大学がある関係で外国人留学生も多く生活しており、要援護者となり得る人が多い地域だと考えられる。しかし、別府市は 2006 年度に要援護者の登録制度を創設しデータベース化を進めているが、対象者本人が申請する「手上げ方式」を採用し、要援護者自身が支援員を 2 名申請しなければならないため、登録数は 2007 年末で、628 人に止まっている。市内の重度障害者（3650 人）と比べても、わずか 6 分の 1 である。こうした状況の中、別府市では 2007 年 6 月に群発地震が発生し、災害時の避難支援の必要性に注目が集まった。また 2007 年 4 月にはユニバーサルマンションにて自立生活を行っていた重度障害を持つ女性が、マンション火災から逃げ遅れて死亡する事故が発生した。もし、地域と消防、行政と深い繋がりが築けていれば、救うことができたのではないかと。住民と関係機関が一緒になって行う地域づくりと要援護者の防災対策が大きな課題として浮かび上がった。

#### (2) 避難訓練の内容と個人情報収集・共有のプロセス

そこで、マンション火災が起こった別府市千代町では、県内のモデルケースとして、災害時要援護者の避難支援をテーマとした防災訓練を行うことになった。火災が発生したユニバーサルマンションにある NPO 法人も所属している福祉フォーラム in 別府・速見実行委員会と大分県、大分県社会福祉協議会が先頭に立ち、千代町の住民が参加する。訓練では、実際に避難路や避難所を通ることで障害となるものがないか点検することで、これまで分からなかった課題を発見することを目的としている。また、千代町自治会には要援護者となる障害者が住んでいるということを知ってもらうとともに、支援者が千代町にはどれくらいいるのか、支援者が要援護者を連れて避難するのにどれくらい時間が掛かるのか調査することも目的とする。

要援護者の個人情報をどのように収集・共有していったかであるが、「訪問希望調査書」〔資料：訪問希望調査書〕をもって、自治会役員の方がローラー作戦で戸別訪問をしていき、まず、要援護者本人から、避難訓練への参加と避難時における手助けが必要かどうかについて意見を伺う。避難訓練に参加し、避難の手助けが必要と答えた方のもとに、後日、実行委員会のメンバー等が訪問調査に訪れ、「訪問聴き取り台帳」〔資料：訪問聴き取り台帳 ならびに 資料：訪問聴き取り台帳かがみ〕への記入・作成を行う。ここに記載された情報は、避難訓練後において自治会で共有される。同意を得た上で災害時等には別府市に提供されることも予定している。



写真：集団避難状況

### (3) 避難訓練の経過

千代町には世帯が 331 世帯あり、訓練ではその世帯を小さなエリアで分け、直接避難所へ避難するのではなく、そのエリアごとに構成される一時避難所に避難し、その避難所で人数を確認し、その後指定避難所へ避難するようにする。

2008 年 9 月 3 日には、別府市のサザンクロスにて千代町の住民に対する訓練の説明会が行われており、住民から様々な意見が挙げられた(大分大学教育福祉科学部 4 回生 江藤礼による聴取)。



写真：担架搬送。消防団誘導の状況

- ・ 支援者や先頭に立って避難支援を行うグループの代表者が被災し、支援に来られなくなったらどうするのか。もし昼に災害が起きた場合、仕事中で来られないのではないかな。  
→ 支援者等が被災して支援を行えないということは、非常に重要な問題である。災害はいつどのような状況で発生するか分からず、その災害の被害の大きさによって状況は変化するものだからである。そうした状況にも臨機応変に対応し、確実に避難支援を行えるよう、防災訓練を行うことで、地域の人と関係を築き、要援護者情報を共有することで、誰もが避難支援を行えるようにしておく必要がある。
- ・ 今回の訓練には行政の人が参加しているが、実際の災害発生時には行政関係者は来られないのではないかな。また行政関係者は、災害の対応に追われ、災害の現場に来ることは不可能かもしれない。  
→ しかし訓練を通して、住民自身の力で何がどこまで出来るのか、考え実践に備えることが大切である。自分たちの身は自分たちで守る意識を持たなければならない。
- ・ 災害時にエレベーターは使えないが、車いすの人の避難はどうするのか。何とかしたくても、自分ではどうすることも出来ない。
- ・ マンションの同じフロアに要援護者しかいないので、お互い避難支援が必要なので不安である。  
→ 地域住民が要援護者がどこにいるのか把握しなければならない。地域全体で要援護者を支援していく姿勢が必要。

こうした説明会などを受け、12月7日には千代町一帯で防災訓練が行われ、住民約 100 人とボランティア約 80 人が参加している。そのうち要援護者の 14 人は、2~4 人程度の支援を受けながら、それぞれの要援護者の状況に応じた避難計画に沿って訓練を行った〔資料：支援者日程（平成 20 年 12 月 7 日）〕〔資料：『地域住民の助け合いと高齢者・障がい者の避難支援をともに考えよう』開催要綱〕〔資料：「支援者注意事項」〕。

この訓練を通して参加者からは以下のような意見が挙げられた〔資料：大分合同新聞 2008.12.8 朝刊 19 面〕。このような訓練を通して、以上のような日常生活では気付けない災害時の問題点に気付くことができ、日常の備えの重要性を確認するとともに、住民が防災について改めて真剣に考える良い機会となっている。

- ・車いすに乗った要援護者が非常階段を下りるには、抱きかかえてくれる人と、車いすを運んでくれる人と最低でも 2 人の支援者が必要である。
- ・マンションの非常階段は暗くて足元が危険。
- ・避難路は段差が多く、車いすが転倒するとパニックになる恐れがある。
- ・いざという時、今回のように多くの支援が受けられるのか不安。
- ・要援護者自身が地域の人にどのような支援が必要か、具体的に示しておくことが大切である。

付記：別府市千代町に関する報告は、大分大学教育福祉科学部 4 回生 江藤礼の報告を筆者が加筆・修正したものである。

資料：訪問希望調査書

別紙 3

訪問希望調査書

※「地域住民の助け合いと高齢者・障害者の避難支援をどうに考えよう」の防災訓練参加に伴い、避難行動を行う際に手助けが必要ですか？

1 必要です。

2 必要ではありません。

※手助けが必要な方は下記へご記入願います。

記入目的：記載された情報は、今回の活動に際して手助け内容の確認、支援者の確保、避難所(福祉避難所)の手配、訪問時等の問い合わせに使用させていただきます。

☆手助けが必要な方

(ふりがな) 氏名 年齢 歳 性別 男・女 血液型 型

☆手助けが必要な方

(ふりがな) 氏名 年齢 歳 性別 男・女 血液型 型

☆手助けが必要な方

(ふりがな) 氏名 年齢 歳 性別 男・女 血液型 型

※手助けが必要な方へ

具体的な状況把握のため、訪問をさせて頂いてよいですか 良好 (下記に連絡先を記入願います)

※訪問を希望された方は次の内容にお答え下さい。

訪問希望者(世帯)宅には主催側要員(※)、自治会役員、民生児童委員、福祉委員、協力大学生などが事前に連絡のうえ、訪問致します。

(※) 大分県職員、大分県社会福祉協議会職員、福祉フォーラム大分副幹事、通訳ボランティア

訪問しても良いとお答え頂いた方はいつ頃が良いですか

具体的に 月 日 時間帯 平日 何時頃  
休日 何時頃  
具体的な時間帯から良い

訪問に際して日頃から支援して下さっているヘルパーさんなどに同席してもらいたいのですか

はい いいえ

同席希望の方は、担当者名や連絡先のご記入をお願いします

連絡先 お名前

記載された情報・聞き取りをさせて頂く情報を知らせていただく人はいらっしゃいますか

はい いいえ

お名前など

※訪問する場合は、前もってご連絡をして調整致します。(前問が困難な方も連絡先をご記入願います)

希望連絡者名

希望連絡先(例:勤務先 電話番号・メールアドレス等)

担当:大分県社会福祉協議会 村野

資料：訪問聞き取り台帳

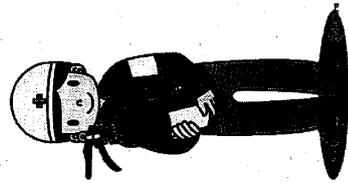
『地域住民の助け合いと高齢者・障がい者の避難支援をともに考えよう』

訪問聞き取り台帳		聞き取り日	担当
ふりがな	血液型	型	
名前	生年月日		
電話番号	性別 男・女	年齢	歳
要保護者区分	高齢要介護者・一人暮らし高齢者・居間独居・高齢者のみの世帯・身体障害者・聴覚障害者・視覚障害者・知的障害者・精神障害者・難病患者		
身体状況	例) 自力歩行可能・不能/車いす使用/寝たきり/心身不安定/透析患者		
同居家族	続柄	年齢(生年月日)	勤務先、学校等 日中居る場所
住宅の状況(マンションの階/平屋/二階建て等)	緊急通報システム等 有無		
ケアマネージャーについて	設置有り 設置無し		
事業所名	担当者名		
所在地	ヘルパーについて		
事業所名	担当者名		
所在地	具体的な支援について		
人			
もの			
場所 一時避難所等			
特記事項			

# 大分県社協からのお知らせです！

「地域住民の助け合いと高齢者・障害者の避難支援をともに考えよう」  
 総合防災訓練の実施について

皆さん、こんにちは。  
 総合防災訓練については、平成20年12月7日に実施予定であることは既に自  
 会役員さまを通じてご案内しております。  
 つきましては、別添台帳に添つき大分県職員・大分県社協職員・福祉フォー  
 ーラム別件・速見実行委員・自治会役員・民生児童委員・福祉委員などが、事情  
 伺いに訪問いたしますので、ご協力をお願いします。  
 なお、提出された氏名等の個人情報等は本訓練の内部資料として使用し、訓練終  
 後は、千代町自治会において防災目的に利用させていただきます。  
 また、皆様方の同意を頂いた上で警察や消防などの別府市行政機関に災害時等  
 情報提供する以外は、他の目的に使用することはありません。



担当：地域福祉課 岩尾 村野  
 ボランティア・市民活動センター  
 TEL：097-558-0300  
 FAX：097-558-1635

日 程	
9:00~10:30	各家庭より一時避難所へ避難 一時避難所にて安否確認 消防団誘導により指定避難所へ
A班 (第2研修室)	
10:30~10:40	オリエンテーション 主催者挨拶 福祉フォーラムin別件・速見 別府市消防本部より避難時の注意
10:40~11:10	避難所の点検
11:10~11:50	まとめ(和差)
12:00~12:30	解散
12:30~	
B班 (和室)	
10:30~10:40	オリエンテーション 主催者挨拶 福祉フォーラムin別件・速見 避難所の点検
10:40~11:20	別府市消防本部より避難時の注意
11:20~11:50	まとめ(第2研修室)
11:50~12:30	解散
12:30~	

備考

A班は、1班・2班・3班・4班・5班・9班・10班 計59名  
 B班は、6班・7班・8班・11班・12班・13班・14班 計58名  
 千代町自治会以外 A班 4名 B班 2名

C班 (支援者)

10:30~10:40 オリエンテーション  
 主催者挨拶 福祉フォーラムin別件・速見  
 資機材の説明 (友永ペン駐車場)  
 10:50~11:40 まとめ  
 11:50~12:30 解散  
 12:30~

※会場が狭いため支援者は千代町自治会住民と一緒の研修を受けることが出来  
 ません。(班長・記録係はこの限りではない)  
 ※オリエンテーションとまとめは避難訓練の担当班と一緒にお願いします。

資料：『地域住民の助け合いと高齢者・障がい者の避難支援をともに考えよう』開催要綱

別紙 1	『地域住民の助け合いと高齢者・障がい者の避難支援をともに考えよう』  開 催 要 綱  1 趣旨 毎年、全国で水害や地震等による災害が頻繁に発生しております。 被災地における災害発生直後の救助活動や、復旧・復興までの過程の検証により、災害による被害を軽減するには、平常時から地域住民どうしのつながりや、災害時の想定して情報を共有することなどが重要であることが明らかになっていきます。そのために地域で助け合う体制をどのように整えていけばよいか、災害時に備えてどのような準備が必要なのかを地域住民で考えておく必要があります。 また、大分県においても昨年別府市で群発地震が発生し、約600名もの住民が自主避難をしました。その折りに車いす利用者も避難所に避難しましたが、避難所では避難生活をおくることも出来ず自宅に戻りました。しかし、余震が続くため家屋が倒壊するかもしれないという恐怖から自宅に入ることが出来ず、屋外で一晩かしたという報告も受けています。 このようなことから、昨年私たちは障がい当事者の声・実感に基づいて“障がい者の防災対策の現状と問題点”を明らかにし、その内容をたくさんの方に理解していただきたいと「障がい者の防災を考える」というフォーラムを開催しました。そして今年、障がいがあるないに関わらず、地域の中で実際に避難路の点検や避難所の検証を、自治会や行政、関係機関のご協力を得ながら行いたいと思っております。
2 主催	福祉フォーラム in 別府・速見実行委員会 大分県 大分県社会福祉協議会
3 後援	別府市 協力団体 別府市千代町自治会 別府市消防本部 別府市消防団 大分県災害ボランティアネットワーク

別紙 1	5 協賛 サントリーフーズ株式会社 九州支社  6 開催日時、開催場所 平成20年12月7日（日）9時～ 千代町自治会内 指定避難所（サザンクロス）  7 開催内容（日程別紙） ①指定避難所までの避難路の点検 ②避難所の検証（必要な備品、機能の点検）  8 参加料 無 料  9 参加者 別府市千代町住民・障がい当事者・家族・支援者・関係者（行政・消防・民生児童委員・自主防災組織・消防団・市民活動者・企業・大分県災害ボランティアネットワーク等）  10 その他 訓練当日は、大分県社会福祉協議会にて行事用保険に全員加入します。
------	--

## 資料：「支援者注意事項」

(参加者へ配布しています。避難の手順です)

☆訓練への積極的なご参加、ありがとうございます。

避難訓練の手順、及び、注意事項を以下にまとめましたので、

訓練当日までに、必ずお読みになってください。

### 避難訓練の手順

避難訓練はご自宅を朝9時に出られるように準備してください。お手伝いが必要な方以外は、それぞれ自宅を**9時に出られ、前もって配布しました一時避難所(一時集合場所)まで避難して下さい。**(同封地図に明記)一時避難所には担当者がおりますので、**お名前を届け出てください。**(被災時はこれが安否確認になります)一時避難所から**サザンクロスまでは、班ごと**の避難行動になります。避難誘導に関しては、地域の消防団の方が行ってくださいますので指示に従ってください。

今回の訓練は早さを求められているのではなく、避難訓練に際してどのような問題があるのか?問題を明確にして、準備をするための訓練です。慌てなくても大丈夫です。ただ、お手伝いが必要な方に関しては一時避難所に避難するまでにどのくらいの時間がかかるのか、時間の把握をさせていただきます。(自主的に時間を把握して申告して下さいと助かります)

サザンクロスに到着しましたら、決められた場所(第2研修室か和室)に入り別紙の日程とおりに進めていきます。一日班行動になりますので、地域のみなさんと声を掛け合って行動して下さい。

(参加者とみなさんに対してのお願いです。)

### 避難訓練等に際しての注意事項

- ・寒さが心配されますので、風邪などひかないよう寒さ対策を各自でお願い致します。(班行動です。待っている時間が長くなる人もでてくると思います。温かくしてご参加してください。支援者は屋外で1時間程度の機材説明会を予定しております)
- ・水分補給等は各人で準備ください。
- ・避難訓練は一般道を通行しますので、事故にあわないよう十分にお気を付けてください。
- ・サザンクロスでは、他の行事で会場を使用している団体と一緒にです。他の方の迷惑にならないようご配慮願います。
- ・途中で体調が悪くなる場合もあります。速慮なく申し出てください。その際は、班の担当者へ帰宅されることを必ず伝えてください。
- ・12月5日(金)17時以降～緊急のご連絡は、000-0000-4226もしくは、000-0000-4227までご連絡をください。
- ・小雨決行の予定ですが、予報によっては中止になる場合もあります。その際は、前日にご連絡をするようにしています。
- ・ご案内でも連絡をしましたが、団体で保険に入ります。怪我や備品破損等の事故がありましたときにはご連絡願います。



## II 県外における先進事例調査

### 1. 新潟県新潟市の事例

訪問年月日：2008年2月12日

場所：新潟市役所 危機管理防災課

#### (1) 市の概要と経緯

面積は726.10km<sup>2</sup>、人口は81万2246人。

2004年7月13日水害において要援護者の避難支援が喫緊の課題となった。2005年10月に名簿登録制度が出来たが、当初は「手上げ方式」から始まった。当時は、要援護者が34000人いると想定していたが、5000人ほどしか集まらなかった。①制度を知らない、②申請が面倒といった理由が考えられる。2007年に「同意方式」を採用し、現在は、「同意方式」「手上げ方式」を併用している〔資料：地域とともに助け合う 災害時要援護者申請・登録制度のお知らせ〕。

#### (2) 情報収集・共有の仕組み

同意方式の方法であるが、まず、既存の高齢者・障害者・要介護者の台帳で要援護者になりそうな人の絞り込みをはかり、該当者に手紙を送る。手紙の内容は、住居を訪問するために市に登録されている福祉情報の一部を民生委員へ提供することに対する承諾を求めたものである〔資料：災害時の安全な避難のために（災害時要援護者名簿登録制度について）〕。そして、民生委員には、戸別訪問をする際のマニュアルを配布しており、そこには具体的な対応例と想定問答集（Q&A）が記載されている〔資料：民生委員戸別訪問について（お願い）〕。

考えてみると、ここにいう同意というのは、「外部提供に関する同意」ということになる。外部提供とはいえ、同意を得ながら提供をしていくのであるから、同意を得ないで目的外利用や外部提供を展開していく「関係機関共有方式」という位置づけではなく、あくまでも「同意方式」という位置づけをしていると解釈できる。DM（ダイレクトメール）の送付をきっかけに災害時要援護者へのアプローチをはかり、本人からの同意を得ていくという方法は、いってみれば、「DM（ダイレクトメール）を用いた同意方式」である。

返信をして積極的に同意しない場合には訪問しないが、返信をしないといった消極的同意の場合は同意したものと見なす取り扱いをしている。その分、「抜け・漏れ・落ち」の予防をはかっている。

名簿の作成に当たっては、新潟市は「新潟市災害時要援護者申請登録制度に関する要綱」を作成しており、それに基づいて個人情報の収集・共有を行っている。新潟市では、地域で避難支援、安否確認及び災害情報の伝達をする者を「援護者」と呼んでおり、援護者への提供を視野に入れた名簿作成を行っている。

新潟市では、要援護者の個人情報を同一のデータベース上で、「災害時要援護者台帳」と

「災害時要援護者名簿」の二つに使い分けている。前者は市の関係部署間で共有するため、後者は地域の支援者に提供するために作成されている。内容の違いであるが、名簿登録についての同意者のリストを名簿、同意者以外も含んだリストを台帳としている。名簿に登録をした場合、市の関係部署での共有と地域の援護者への提供を同意したものとされる。

地域に名簿を配布するときは、避難支援マニュアルを配布しており、名簿の取扱から、避難支援計画の作成、日ごろからの備え、災害時の活動に至るまでの内容が記載されている。行政は、「存在情報」を地域に提供することで、避難支援計画という形で「支援情報」を地域で収集・作成させようとしている。

### (3) インタビュー内容

- ・訪問や名簿作成を拒否する人で、個人情報の原因で拒否する人は1割程度である。あとの5割は自分で避難できる人、2割は避難支援をしてもらえる人、2割はすでに施設に入所済みの人であった。
- ・介護業者と200事業者ぐらいと協定を結んでいるが、そのままの状態となっている。
- ・新潟市は、住民記録と連動することで日々の転退出等の把握し、地域へ配布した名簿の更新は6月と12月の年2回としている。
- ・新潟市が実施する前に地域で独自にやっている所もある。名簿を地図化しているところもある。ただし、自治会館では不特定多数の人間が見ることが出来るので、個人情報の問題もある。
- ・逆に自主防でも名簿の管理をいやがる所もあり、名簿を返す地域もある。
- ・名簿を受ける地域の意識や民生委員の意識について地域性がある。(地域性がある)
- ・避難支援のニーズが見えてこない。みんなが車による送迎といった避難支援を求めてきたら、対応が出来ない。本当に避難支援が必要な人をどうやって見極めればいいのか。ニーの調査を福祉の専門家と一緒にしたいが、登録者数が多く困難である。援護者には名簿を受け取ったら、実際に会っていただくようお願いしている。ここで、援護の方法を判断していただくようお願いしている。
- ・援護者が避難支援をしていたときに生じた損害については、市では補償出来ないが、社会福祉協議会のボランティア活動保険に自費で加入してもらうことで補償が可能となっている(年460円程度)。  
(<http://www.fukushihoken.co.jp/volunteer/hosho/hosho.html>)
- ・団地はすぐに自主防ができる。
- ・障害者情報の中には、HIVなどもあるので、個人情報の取扱いにつき注意が必要。



写真：インタビュー状況

## 地域で共に助け合う

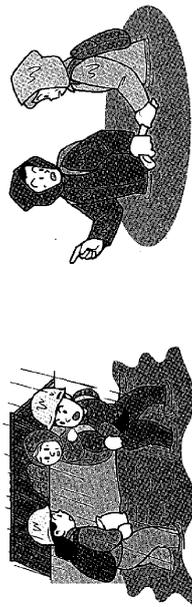
# 災害時要援護者申請・登録制度のお知らせ

### ① 災害時要援護者名簿登録へのご案内

### ② 災害時要援護者名簿情報の流れと地域の援護体制

### ③ 新潟市災害時要援護者名簿登録申請書の記載例

### 《 新潟市災害時要援護者登録申請書 》 申請のてび



#### 申請に関するお問い合わせは、お近くの区役所健康福祉課へ

北区役所	〒950-3393 北区意塚3197	電話 025-387-1305	FAX 025-387-2723
東区役所	〒950-8709 東区古川町4-12	電話 025-250-2320	FAX 025-273-0177
中央区役所	〒951-8550 中央区学校町通1番町602-1	電話 025-223-7216	FAX 025-223-7151
江南区役所	〒950-0195 江南区泉町3-4-5	電話 025-382-4383	FAX 025-381-1203
秋葉区役所	〒956-8601 秋葉区程島2009	電話 0250-25-5679	FAX 0250-22-8250
南区役所	〒950-1292 南区白根1235	電話 025-372-6339	FAX 025-372-4033
西区役所	〒950-2097 西区寺尾東3-14-41	電話 025-264-7330	FAX 025-269-1670
西蒲区役所	〒953-0041 西蒲区巻甲2690-1	電話 0256-72-8382	FAX 0256-72-3133

## 新潟市

## ① 災害時要援護者名簿の登録を！(ご案内)

新潟市では、災害時に自力で避難できない方や避難に時間を要する方で、家族などの援護が望めない方や又は援護力が不足している方を対象として、迅速・的確な援護体制をとるため、災害時要援護者名簿を作成し、地域の自主防災組織や援護体制の整った自治会・町内会（以下、「協力自治会」）、介護等サービス提供事業者など援護する方に配付します。

災害からあなたの身を守るため、ぜひ名簿登録をしてください。

### 1. 対象者

- ①高齢者（一人暮らし、高齢者のみ世帯、寝たきり、認知症など）
  - ②障がい者（身体、知的、精神）
  - ③難病患者
  - ④特殊な治療・ケアを受けている方
  - ⑤その他、援護を必要としている方
- ※原則として上記のうち、在宅で自力避難ができない方や又は時間を要する方で、家族などの援護が望めない方や又は援護力が不足している方を対象とします。

### 2. 受付窓口

登録を希望される方は申請書をご記入のうえ、下記へお申し出ください。  
(郵送でも受付けています。)

各区役所健康福祉課、出張所、連絡所、地域保健福祉センター

### 3. 登録内容

◎名簿登録者 氏名、生年月日、性別、住所、電話番号、自治会名、民生児童委員名、登録年月日、受けたい援護の内容・時間帯、申請の要件

◎緊急時の連絡先 氏名、住所、性別、電話番号、関係

◎特記事項 地域に提供したくない情報は申し出てください。

◎その他 代理記載及び代理申請者の登録者との関係、氏名

### 4. 代理記載と代理申請

名簿登録希望者が障がい等の理由で申請書の記入が困難な場合又は申請が困難な場合には、配偶者、扶養義務者及び保護者により代理記載、代理申請ができます。

### 5. お願ひ

(次の場合にはご連絡ください。)

- ・登録内容（住所、電話番号等）に変更が生じた場合
- ・登録の必要がなくなった場合



資料：災害時の安全な避難のために（災害時要援護者名簿登録制度について）

災害時の安全な避難のために

（災害時要援護者名簿登録制度について）

このお手紙は、75歳以上のみの世帯にお住まいの方、要介護度3、4、5の方、障害者手帳1級、2級の方、療育手帳Aの方にお送りしています。

大切なお知らせですので、最後までお読みください。

新潟市では、洪水や大地震などのときに、避難に助けが必要な人が安全に避難できるよう地域で助け合う「災害時要援護者登録制度」を進めています。

これは、避難に助けが必要な人の名簿をつくり、市役所、消防、警察のほか、地域の防災組織や協力いただけたる自治会、民生委員が名簿を持ち合い、いざというときのために備える制度です。

このお手紙が届いた皆さんの中で、家族の助けだけでは避難が行えない方は、この名簿に登録していただきたきたいので、民生委員が制度の説明のために、あなたのお宅を訪問いたします。

民生委員があなたのお宅を訪問して、制度の説明をするためには、市が、民生委員に、あなたの「お名前」、「ご住所」、「生年月日」、「要介護度」、「障害者手帳や療育手帳の有無」をお知らせする必要があります。

つきましては、民生委員があなたのお宅を訪問することについて、ご承諾くださいますようお願いいたします。

なお、承諾される場合は返事の必要はありません。**承諾されない場合は8月27日（水）までに、右下の「連絡用紙」を切り取り、返信用封筒に入れて返信してください。**

（右上へ続く）

また、次のことにご注意ください。

○災害時要援護者登録制度について

この制度は、地域のみなさんの助け合い精神により、災害時の避難に助けが必要な人を救う制度です。また、この制度は要援護者の登録と地域の防災組織の協力があって初めて有効に機能します。

○今回ご承諾いただいただけの方へ

今後は、このようなお手紙をお送りしません。災害時の避難について心配になった場合には、お近くの区役所健康福祉課までご相談ください。

災害時に地域で助け合う制度についてご理解とご協力をお願いいたします。

平成20年8月13日  
新潟市長 篠田 昭

【お問い合わせ】最寄りの区役所へ

新潟市 中央区役所 健康福祉課 高橋介 護 係  
電 話 0 2 5 - 2 2 3 - 7 2 1 6 (直通)  
F A X 0 2 5 - 2 2 3 - 7 1 5 1

民生委員の訪問を承諾しない場合には、この下の連絡用紙を角紙を煮綴から切り取り、返信用封筒に入れてご返送ください。

連絡用紙

（民生委員の訪問を承諾しない場合は、ふたつに折って返信用封筒へ）

私は、市が民生委員に私の情報を提供するのを承諾いたしません。

承諾しない理由(○をつけてください)

- 1 自分で避難できる(健康である)
- 2 家族の保護がある
- 3 名簿に登録したくない
- 4 本人は入院・入所
- 5 その他( )

平成20年 月 日

《郵便番号》

新潟市《住所》

《方書》

《氏名》 様

**資料：民生委員戸別訪問について（お願い）**

新〇健第 号  
平成20年9月〇日

民生委員・児童委員 各位

〇区健康福祉課長

新潟市災害時要援護者名簿登録同意方式による

民生委員戸別訪問について（お願い）

日ごろ、災害時要援護者対策についてご理解とご協力を賜り、厚く御礼申しあげます。

平成20年度の災害時要援護者名簿登録制度に係る同意方式の対象者が決定いたしました。ご多忙中とは存じますが、民生委員戸別訪問マニュアルに基づき対象者世帯を訪問いただき、登録同意書の記入についてご説明くださるようお願いいたします。

記

- 1 訪問期間 10月下旬まで
- 2 提出期限 平成20年10月31日（金）
- 3 提出書類 戸別訪問チェックリスト  
新潟市災害時要援護者名簿登録同意書  
（未返却がないようお願いいたします。）
- 4 提出方法 10月の地区定例会で取りまとめのうえ、〇区の職員に提出願います。  
又は、〇区健康福祉課〇係へ直接提出願います。

【配布書類】

- 〈マニュアル等〉
- 1 民生委員戸別訪問マニュアル（1部）
  - 2 戸別訪問マニュアル修正内容（1部）
  - 3 自主防災組織名及び協力自治会一覧（1部）
- 〈戸別訪問で使用する書類〉
- 1 戸別訪問チェックリスト（1部）
  - 2 新潟市災害時要援護者名簿登録同意書（対象者数）
  - 3 チラシ「災害から身を守るために」（対象者数+余部）
  - 4 パウチ「災害時要援護者申請・登録制度のお知らせ」（〇部）
  - 5 不在票（〇部）

はじめに ～災害時要援護者名簿について～

1 「災害時要援護者」を守る取り組みが必要です。

洪水や地震などの大きな災害が発生すると、とかく被害を受けやすいのが、高齢者や障がい者など、災害情報を入手したり、安全な場所まで避難したりすることが難しい、「災害時要援護者」です。

平成16年に本県を襲った「7.13水害」において死亡した15人のうち、12人（80%）が70歳以上の高齢者でした。

2 地域の力が必要です！

災害が発生すると、消防や警察などの公の機関の対応だけでは、被害を食い止めることはできません。

災害による被害を最小限に抑えるためには、隣近所や自治会・町内会など、地域のみならずの助け合いが必要です。

3 名簿に基づいた日ごろからの備えが必要です！

地域の助け合いをうまく行うためには、日ごろから地域の中に支援が必要な方がどこに住まいなのか、どのような支援が必要なのかを名簿で確認し、防災訓練を行って試してみることが大切です。

4 災害時要援護者申請・登録制度（手あげ方式）

平成17年10月から、市が、災害時に支援が必要な方の名簿を、自主防災組織や要援護者支援の協力を申し出た自治会（以下「協力自治会」）、民生委員などに渡し、地域の助け合いに役立てていただく「災害時要援護者申請・登録制度」を開始しました。

この制度は、支援が必要な方本人から、市に申請書を提出していただき、名簿を作成する方式（手あげ方式）です。

5 災害時要援護者申請・登録制度（同意方式）

平成19年10月から、市が持っている高齢者名簿や障がい者名簿などを活用して、災害時要援護者名簿への登録が必要と思われる方を特定、地域に詳しく、日ごろから要援護者と関わりの深い民生委員の皆さんからご協力をいただき、対象者を戸別訪問して、制度の詳しい説明と名簿登録への同意の働きかけを行う「同意方式」を開始しました。

## 1 戸別訪問のポイント

- (1) 戸別訪問についての説明  
 まず、自らの身分を明かしたうえで、今回の戸別訪問は、市から依頼を受けて行っていること、また、市が送付した意思確認文書に基づいたものであることを説明してください。
- (2) 本人確認  
 次に、相手が対象者本人であることを確認してください。  
 ただし、身体的な理由などで本人に説明ができない場合は、配偶者、扶養義務者又は保護者に説明し、同意を得ることができますものとします。
- (3) 戸別訪問の趣旨  
 今回の戸別訪問の趣旨を、チラシを見せながら、以下の点に触れて説明してください。
- ア 災害時に、消防や警察などの公の機関だけで、すべての市民を救助したり、避難誘導したりすることは難しい。
  - イ 上記アと同様、民生委員も多くの世帯を担当しているので、同時にくまなく全世帯を回って、援護することは難しい。
  - ウ 災害時の安全な避難のためには、自治会・町内会や隣近所など、地域の助け合いが必要不可欠である。
  - エ 地域の助け合いを円滑に行うためには、援護を必要としている方が、どこに住んでいるのかを知っておく必要があり、そのためには名簿を作ることが必要である。
  - オ 今回の戸別訪問は、高齢者のみの世帯（75歳以上の世帯）、障がい者（障がい者手帳1、2級及び療育手帳Aを持っている者）及び要介護者（要介護度3、4、5）を対象に行っている。
  - カ 名簿への登録は、本人の同意が必要である。
  - キ 名簿は市が作成し、自主防災組織（自治会）、民生委員、福祉サービスマスター及び警察に渡す。
  - ク 名簿は災害時の援護のためだけに使用するもので、それ以外に使用したり、外部に提供されたりすることはない。

- (4) 同意の意思確認  
 上記を説明した上で、名簿登録への同意を確認してください。
- (5) 同意書の代理記載について  
 同意書の記載が難しい方については、民生委員、配偶者、扶養義務者又は保護者が代理で記載することができていることを説明してください。  
 なお、記載が困難な方が多くいらっしゃると思われまので、できるだけ民生委員のみなさんから代理記載いただくよう、ご協力をお願いします。
- (6) 調査項目の説明及び聴取  
 はじめに、同意書右上の同意年月日を記入してください。  
 次に、電話番号、援護の内容、緊急時の連絡先及び特記事項について説明し、聴取した上で、記載してください。  
 なお、聴取する場合には、以下の点にご注意ください。
- ア 電話番号  
 電話が通じる場合に限り、安否の確認や災害情報の伝達を、電話で行うことがある旨をお伝えください。
  - イ 援護の内容  
 付き添って歩行ができる程度であれば、原則として「避難所まで付き添う」をお勧めください。
  - ウ 緊急時の連絡先  
 要援護者が一方が一つのことが発生したときに、市または民生委員が関係者へ連絡するため使用します。
  - エ 特記事項  
 地域に提供される災害時要援護者名簿には、障がいの等級や部位などの情報は掲載しません。「右半身が不自由」、「車椅子が家にある。」、「耳が遠いので大きな声で話しかけて欲しい。」など、援護に生かせる情報を聴取してください。  
 ただし、コミュニケーション能力に関係する障がい（視覚・聴覚）は、その障がい内容をあらかじめ同意書の該当要件欄に記載してあります。地域に提供しない場合は、○で囲んでください。  
 また、特記事項に記載した内容で、地域に知らせたくない情報については、○で囲んでください。
- (7) 記載内容の確認  
 同意書に記載した内容を、復唱する形で再度確認してください。  
 同意書の前文も読み上げて今一度確認をお願いします。

**(8) 捺印**

内容の確認が終わったら、氏名欄右側に捺印をお願いしてください。

印鑑がすぐご用意いただけない場合には、サインや拇印でも結構です。

なお、いずれの方法も困難な場合には、空白に、「平成20年〇月〇日、本人より同意の旨確認。民生委員 〇〇〇〇」とご記入ください。

**(9) 市からの確認通知**

市が名簿を作成すると、ご本人あてに、名簿に登録したことをお伝えし、また、登録内容に誤りがないかどうかを確認するための通知文書をお送りする旨をお伝えください。(通知文書には、名簿登録の内容とともに、援護者及び保護方法も記載されています。)

なお、通知の発送は12月を予定していることを併せてお伝えください。

**(10) 地域の助け合いについて**

最後に、この制度は、地域の助け合いがあつてこそ機能する制度であつて、援護する者も被災する可能性があり、100%の援護を約束するものではないことを説明してください。(自分の命を守るためのひとつの手段です。)

また、援護が行き届かないときのために、「避難場所を確認しておくこと。」、「ラジオや懐中電灯など、家庭での備えに心がけていただくこと。」、「日ごろから、隣近所、向こう三軒両隣の関係を良好に保つよう心がけること。」をお願いしてください。

**(11) 戸別訪問チェックリストへの記入**

戸別訪問が終わったら、戸別訪問チェックリストの訪問欄にチェックを付けてください。

また、同意をいただいた場合には、同意欄にチェックを付けてください。

**(12) 同意書の保管と市への提出**

訪問の期間が終わりましたら、回収いただいた同意書を戸別訪問チェックリストとともに、単位民児協ごとに取りまとめ、所管の区役所健康福祉課へご提出ください。

なお、訪問は関係書類受領後から10月下旬までの間に実施してください。不在や保留などの理由で、期間終了後に同意書の提出があつた場合には、その都度ご提出ください。

**(13) 同意をいただけなかった方への対応**

**(13) 同意をいただけなかった方への対応**

今回の戸別訪問では、名簿登録に同意をしなかったが、状況の変化などにより、今後、名簿登録を希望される場合には、申請書を区役所に提出していただくこととなります。(再度の戸別訪問は行いません。)

同意をいただけなかった方には、その旨お伝えいただき、ピンク色のパンフレットを1部差し上げてください。

## 2 対応例

文京町担当の田中委員が担当地区の佐藤太郎さん（75歳以上一人暮らし）宅を訪  
問した場合。

<p>民生委員</p>	<p>『こんにちは。私は、文京町を担当している民生(児童)委員の田中です。(私は、この有明台小学校区で主任児童委員を務めております田中です。) 佐藤太郎さんでいらっしゃいますか？ 今お時間よろしいですか？』</p>
<p>対象者</p> <p>民生委員</p>	<p>「はい。何ですか？」</p> <p>『8月に市役所からお手紙が届いたと思うのですが、ご賞になりましたか？ 今、市(役所)では、災害が起こったときや、起こりそうなときに、みんなが逃げ遅れることなく、安全に避難ができるように、支援が必要な方を地域のみんなで助け合う仕組みづくりに取り組んでいます。 今日私は、市(役所)からの依頼を受けて、佐藤さんが災害時に安全に避難できるように、要保護者名簿に登録させていただきました。』</p>
<p>対象者</p> <p>民生委員</p>	<p>「そうですね……。」</p> <p>『佐藤さんもお存知だと思いますが、昨年の中越沖地震や4年前の三条や見附の水害(7.13水害)のような災害が起こると、消防や警察といった公の機関だけでは、救助や避難所までの付き添いをすることができません。 もちろん、私のような民生委員も、一人で200軒以上を担当していますから、皆さんのお宅をまなく回ってお助けするようなことはできません。 災害時に、皆さんが逃げ遅れることなく、安全に避難するためには、隣近所の助け合いが必要です。 ただ、そういった隣近所の助け合いも、助けが必要な方がど</p>

	<p>こにお住まいのかき、名簿を作って日ごろから準備をしておかないと、いざというときにはうまくいきません。 そこで、市では今、佐藤さんのように、75歳以上の世帯の方々や、障がいをお持ちの方(障害者手帳1級・2級、療育手帳Aをお持ちの方)、要介護認定を受けていらっしゃる方(要介護度3、4、5の認定を受けていらっしゃる方)から、名簿に登録してもらって、自主防災組織を作って、日ごろから防災活動に取り組んでいる自治会(町内会)や、私たち地域の民生委員にその名簿を渡して、日ごろからの備えに生かしてもらおうという取り組みをしているんです。 実際に、地域のみんなが防災訓練をしようとしたときに、そういった名簿があると、とても効果的な訓練ができるんです。 もちろん、名簿は、災害時の安全な避難のためにしか使われませんので、名簿が業者に渡るなど、災害以外のごで使用することはありません。 また、自治会や民生委員のほかにも、災害時に市民の安全を守る役割を担う警察にもこの名簿を渡して、いざというときに役立ててもらうことになっていきますし、介護の専門家である福祉サービス事業者にもこの名簿を渡して、災害時に協力してもらうことになっていきます。 佐藤さんどうでしょう。名簿に登録させていただくには、佐藤さんの同意が必要なんですが、いかがでしょうか。 手続きのための書類は、私のほうで代わりに書くこともできますので、ぜひお願いします。』</p>
<p>対象者</p> <p>民生委員</p>	<p>「そうですね……。そういうことであれば分かりました。」</p> <p>『同意書を取り出す。』</p> <p>『それでは、いくつかお伺いしますので、お答えください。 災害時に、佐藤さんの安全を確認するために、電話が通じる場合には、お電話を差し上げる場合もあります。 ということで、まず、ご自宅のお電話番号とFAX番号を教えてくださいませんか？</p>

対象者	それから、携帯電話をお持ちであれば、教えてください。』 「 〇〇〇-〇〇〇〇〇〇です。携帯電話は、090-XXXXXXX-XXXXXXです。」
民生委員	『 ありがとうございます。 次に、受けたい援護の内容をお伺いします。 援護の内容としては、 一つ目として、「安否を確かめて、避難勧告などの災害情報をお伝えする。」というものがあります。 次に、二つ目としては、「避難所まで付き添う。」 三つ目として「車以外で移動できないので、車で避難所までお送りする。」です。 いかがでしょう。この地区の避難所となると、有明台小学校になるんですが、おひとり歩いていくのはなかなか難しいですよね?2番目の「避難所まで付き添う。」でしょうかね?』
対象者	『 そうだねえ。ひとりではなかなか歩いていかれないからそれでお願いたいだねえ。』
民生委員	『 分かりました。 次に、援護が必要な時間帯なんですが、例えば、お近くにご親族がお住まいで、夜の時間帯は、ご親族の方が避難所まで付き添ってくださるような場合であれば、日中だけ援護が必要だということになるんですが、どうですか?』
対象者	『 いやあ。家族はみんな遠くに住んでるからそんなことはないねえ。』
民生委員	『 そうですね。それでは「1日中援護が必要」という欄に○をつけておきますね。 次に、緊急時の連絡先を教えてくださいいただきたいのですが、これは、自治会や警察などに渡す名簿には載せません。

対象者	もし、緊急の際に、市から連絡を差し上げるとご親族の方などがいらっしやれば、お名前、ご住所、電話番号を教えてください。 でも、災害があったときに、市が必ずご親族に連絡するわけではないのでご注意ください。』
対象者	『 じゃあ、新発田のせがれの連絡先でも載せておいてもらおうかな。 …省略…。』
民生委員	『 分かりました。 次に、避難の付添いをしてもらおうと、援護する方に知ってほしいことではないでしょうか。 たとえば、「右胸が痛いので、付き添う時に配慮してほしい。」とか、「耳が遠いので、大きな声で話しかけてほしい。」とか。もしあったら教えてください。』
対象者	『 そうだねえ。特にないかなあ。』
民生委員	『 分かりました。 最後に、私が記載した、この同意書を一緒に確認していただいてよろしいですか? (前文から各項目を復唱) 間違いはなかったでしょうか。』
対象者	『 大丈夫だね。』
民生委員	『 それでは、ご印鑑をこちらに押していただいてよろしいですか?』
対象者	(捺印)
民生委員	『 長い時間ありがとうございました。 この書類を市に出して、名簿に登録されると、区役所から「佐藤さんの情報を名簿に登録しました。」という書類が送られてくることになっています。書類をお送りするのは、12月頃だ

### 3 想定問答集 (Q & A)

Q 1

担当地区の自治会が自主防災組織を結成していません。  
名簿が自治会に渡らなければ、名簿に登録する意味がないのでは？

A 1

自主防災組織を結成していない自治会には、市が働きかけをしています。  
新たに自主防災組織を結成した自治会に、速やかに名簿を提供できるように準備しておくことも、今回の名簿作りの目的のひとつです。

Q 2

何度訪問しても不在の場合はどうしたらよいですか？

A 2

不在の場合には、不在票に必要事項を記入して、郵便受けなどに投函し、対象者からの連絡を待ってください。

不在票を投函したにも関わらず、期限までに対象者から連絡がない場合には、戸別訪問チェックリストの摘要欄に「不在」と記入してください。

また、施設に入所していることが明らかかな場合や、転居した場合にも、その旨を摘要欄にご記入ください。

なお、訪問はしたが、本人や家族と面会できなかった場合や、家族とは面会できたが、本人の同意を確認することができなかった場合には、戸別訪問チェックリストの訪問欄には子チェックをつけなくてください。

そうです。

市が作った名簿は、自治会や実際に保護を担当する隣近所の方などに渡されることになりましたが、佐藤さんもお存知のとおり、災害時には、佐藤さんを保護する方が被害を受けて、佐藤さんのところに駆けつけられないことも十分考えられます。

名簿に登録されたからといって、油断することなく、避難所の場所を確認したり、夜災害が起こってもあわてないように懐中電灯を用意したり、できる範囲で日ごろからの備えをお願いしたいと思います。

また、災害が起こったときには、なんとといっても、隣近所の方が一番頼りになります。いざというときに、助け合えるように、隣近所の方々と、よい関係を築いていてください。』

対象者

「 そうだね。分かりました。」

Q 3

「自治会や民生委員には名簿を提供してもらってもいいけれど、警察にはちよつと…」という方がいた場合にはどうしたらよいですか？

A 3

自主防災組織（自治会）、民生委員、福祉事業者、警察への名簿提供について、それぞれ分けて同意をいただくことはできません。  
災害時に要援護者を助けるためには、本人や家族（自助）、地域（共助）、公的機関（公助）が力を合わせなければならぬことをお話しいただき、すべての機関・団体への名簿提供について同意をいただくよう、お願いいたします。

Q 4

明らかに歩ける方が、車での搬送を希望された場合はどうしたらよいですか？

A 4

車での搬送は、原則として寝たきりで医療器械を装着している方など、重度・重篤の方に限ります。  
よって、明らかに自力での歩行が可能で、付き添いがあれば避難所まで徒歩や車椅子で避難できる方については、2番の「避難所までの付添い」を勧めてください。  
なお、判断が難しい場合には、3つの選択肢を示して、ご本人やご家族に選択していただいでください。

Q 5

訪問したが、対象者が明らかに「元気」でした。登録を勧めてよいのですか？

A 5

今回の戸別訪問の対象者は、障がいの程度や年齢、要介護などから、災害時要援護者名簿への登録が必要と思われる方です。  
中には、一見して登録の必要がない方もいらっしゃると思います。また、名簿への登録は強制するものではありませんので、制度内容や後から必要になったら申請できる旨（手あけ方式）を説明し、本人の意思を尊重してください。

Q 6

同意書や戸別訪問チェックリストはコピーしていいですか？

A 6

お渡しした同意書や戸別訪問チェックリストは、絶対にコピーしないでください。  
コピー機にデータが残って、個人情報漏洩につながる恐れがあるからです。  
余った同意書や、戸別訪問チェックリストは、すべて担当の区役所健康福祉課へご返却ください。

**Q 7**

対象者の方の家を訪問したところ、対象者リストには入っていない方で、名簿登録をしたほうが良いと思われる方がいた場合、どうしたらよいでしょうか？

**A 7**

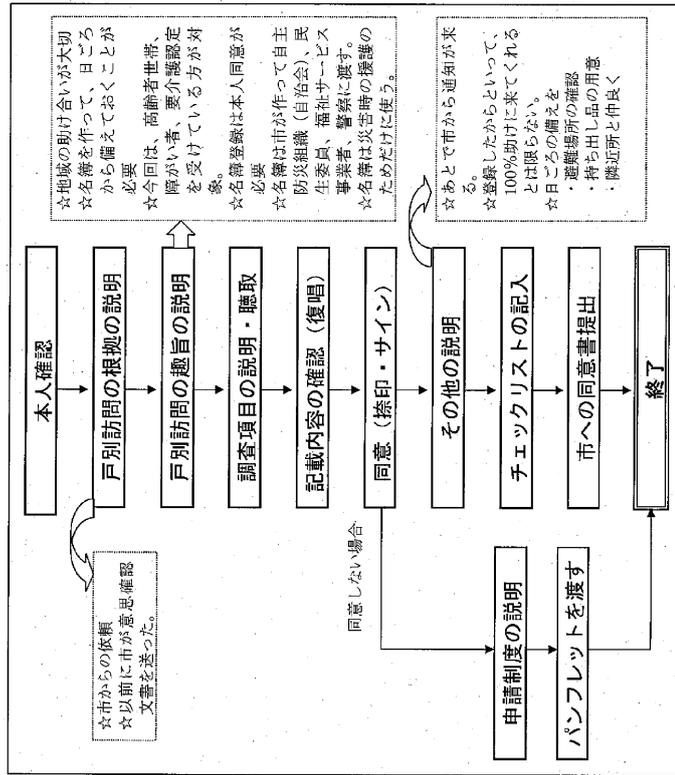
今回の戸別訪問の対象者は、障がいの程度や年齢、要介護度など、一定の条件でリストアップしています。

今回のリストには載っていない方も、災害時に援護が必要だと思われる場合は、対象者と同様に説明を行い、申請登録制度の申請書を用いて登録を勧めてください。

**4 お問い合わせ**

北区役所	健康福祉課 障がい福祉係	直通電話 387-1305	FAX 387-2723
東区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 250-2320	FAX 273-0177
中央区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 223-7216	FAX 223-7151
江南区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 382-4383	FAX 381-1203
秋葉区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 0250-25-5680	FAX 0250-22-8250
南区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 372-6339	FAX 372-4033
西区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 264-7330	FAX 269-1670
西蒲区役所	健康福祉課 高齢介護係	直通電話 0256-72-8362	FAX 0256-72-3133

**【戸別訪問の流れ】**



## 2. 新潟県柏崎市の事例

訪問年月日：2008年7月30日

場所：柏崎市役所 防災・原子力課 福祉課

### (1) 市の概要と経緯

2005年に高柳町、西山町との合併をし、442.7平方km<sup>2</sup>（東京23区の71%）に93147人（2008年1月末現在）が住んでいる。

柏崎市では、2004年7月16日の水害、2004年10月23日の中越大震災、2005年の豪雪、2005年の水害等によって、大きな被害を受けている。2007年7月16日の中越沖地震においては、死者14名、全壊1109棟、大規模半壊675棟、半壊3830棟という被害を受けている。

2006年度から福祉部局と防災部局での協議が本格化し、2007年3月には高齢者、障害者等の定義を定め、「要援護者名簿」を作成し、部局間で共有をはかっている。

### (2) 情報収集・共有の仕組み

具体的には、介護高齢課が高齢者のデータを、福祉課が障害者のデータを持っている。そして、防災課はそれらのデータをもっている。防災課は加えて、自主防が作成した名簿のデータも有している。基本的には、関係機関共有方式を軸に名簿を作成しているといえる。

2007年度から、地域に対しては、自主防を作るのと同時に要援護者名簿の作成を依頼している。とはいえ、自主防には柏崎市は個人情報を提供していない。ただし、民生委員には高齢者のデータを渡している。毎年、老人現状調査をしているので、その際にチェックをしてもらい、介護高齢課と民生委員との間で情報共有をはかっている。基本的には、地域に対しては民生委員にしか個人情報を提供せず、自主防は独自に個人情報を収集・共有してもらうというスタイルを取っている。

かといって、柏崎市は地域に何も働きかけないというわけではない。自主防を作る際に必要なノウハウについては手引きを作成しており、自主防災組織規約の参考例や地区防災計画の参考例なども記載されている〔資料：自主防災の手引き 柏崎市〕。自主防の設立に当たっては、柏崎市が補助金を出しており、①設立の会議の要する経費、②広報に要する経費、防災資機材等の購入に要する経費に対して、補助金を出している(定額20万円+自主防の世帯数に応じた金額1~15万円)。また、自主防が独自に災害時要援護者台帳を作成するにあたって必要なノウハウについても手引きが作成されており、案内チラシや台帳のフォーマットなどが記載されている〔資料：地域で共に助け合う 災害時要援護者支援に関する手引 柏崎市〕。

柏崎市の中でも活動が活発な自主防として、荒浜町内自主防災会がある。上記の手引きも実はこの自主防の活動を模範としたものである。そこでは、自主防災委員の初動マニュアルも作成している〔資料：自主防災委員初動マニュアル 荒浜町内自主防災会〕。

### (3) インタビュー内容

#### 〔柏崎市役所〕

- ・中越沖地震後の土砂災害時（2007年7月26日）には要援護者の情報を地域に提供する必要性が生じた。高齢者についてはすぐに提供したが、障害者については県と協議したこともあり、提供が遅れた。
- ・他方、中越沖地震時には個人情報、必要性がなかったので出していなかった。
- ・民生委員に個人情報を提供できるのは、守秘義務があるから。
- ・中越沖地震時には、地域包括と福祉事業者が安否確認をしていた。
- ・それを受けて、各事業所と協定を結んで災害時の支援情報の提供や福祉避難所の確保をしようとしている。
- ・中越沖地震後、ケアという点で一番ダメージを受けているのは精神障害者であった。身体障害者や知的障害者については、初期を乗り越えれば比較的は何とかなる。
- ・障害者といっても、災害時に要援護者なのかは一概には言えないところがある。

#### 〔荒浜町自治会長 渡辺さん〕

- ・1998年4月に自主防災会を立ち上げた。設置はしているものの、役員の意識は全くなかった。
- ・2006年6月に「地域で共に助け合う」を作成した。同9月3日、町内単独で原子力防災訓練をした。
- ・2007年12月にマニュアルを作成した。被害状況と避難状況を報告するようになっている。
- ・役所にいた人が町内にいると心強い。
- ・どうしても避難支援者がいなかった場合はどうするのか。隣近所でも仲が悪かったり、頼むのが苦手な人もいた。そういう場合は役員の方から頼んでみた。
- ・台帳の保管方式としては、該当する区長に渡しておくようにしている。みんなが区長になるわけではない。
- ・中越地震後、16日の昼から炊き出しを行っていた。普段からイベントで大釜料理を地域で作っていた。



写真：インタビュー状況

目 次	ページ
1 自主防災組織の位置付け	2
2 自主防災組織はなぜ必要か	3
3 自主防災組織の役割・機能	4
4 自主防災組織のつくり方	5～6
5 地区防災計画の立案	7
6 自主防災活動の内容	8～9
7 これからの自主防災組織	10
8 別紙1 自主防災組織規約の参考例	11～13
9 別紙2 地区防災計画の参考例	14～40
10 柏崎市自主防災組織設立事業補助金交付要綱	41～42

別紙1 (自主防災組織規約の参考例)  
〇〇自主防災会規約

- (名称) この会は、〇〇自主防災会(以下「本会」という。)と称する。  
(事務所所在地)
- 第1条 本会の事務所は、〇〇に置く。  
(目的)
- 第2条 本会は、地区住民の隣保共同の精神に基づき自主的な防災活動を行うことにより、地震その他の災害(以下「地震等」という。)による被害の防止及び軽減を図ることを目的とする。  
(事業)
- 第3条 本会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。  
(1) 防災に関する知識の普及に関すること。  
(2) 地震等に対する災害予防に関すること。  
(3) 地震等の発生時における情報の収集伝達、初期消火、救出救護、避難誘導等の応急対策に関すること。  
(4) 防災訓練の実施に関すること。  
(5) 災害時要援護者対策に関すること。  
(6) 防災資機材等の備蓄に関すること。  
(7) その他本会の目的を達成するために必要な事項  
(会員)
- 第4条 本会は、〇〇町内にある世帯をもって構成する。  
(役員)
- 第5条 本会に次の役員を置く。  
(1) 会長 1人  
(2) 副会長 1人  
(3) 防災委員 若干名 ※「防災部長 1人」などとしても良い。  
(4) 監事 2人
- 2 役員は、会員の互選による。  
3 役員任期は、〇〇年とする。ただし、再任を妨げない。  
(役員任期)
- 第6条 会長は、本会を代表し、会務を総括し、地震等の発生時における応急活動の指揮命令を行う。  
2 副会長は、会長を補佐し、会長に事故のあるときはその職務を行う。  
3 防災委員は、委員会の構成員となり、会務の運営に当たる。  
4 監事は、会の会計を監査する。

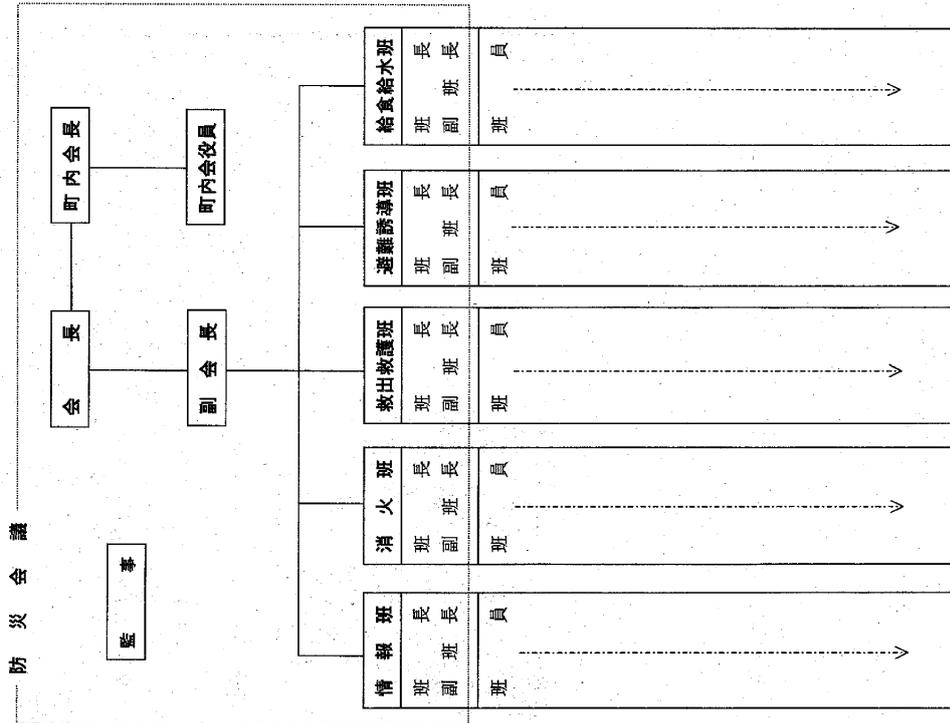
- (会議)  
第8条 本会には、総会及び委員会を置く。  
(総会)  
第9条 総会は、全会員をもって構成する。  
2 総会は、毎年1回開催する。ただし、特に必要がある場合は、臨時に開催することができる。  
3 総会は、会長が招集する。  
4 総会は、次の事項を審議する。  
(1) 規約の改正に関すること。  
(2) 防災計画の作成及び改正に関すること。  
(3) 事業計画に関すること。  
(4) 予算及び決算に関すること。  
(5) その他総会において特に必要があると認められた事項に関すること。  
5 総会は、その付議事項の一部を委員会に委任することができる。  
(委員会)  
第10条 委員会は、会長、副会長、防災委員及び監事をもって構成する。  
2 委員会は、次の事項を審議し、実施する。  
(1) 総会に提出すべしこと。  
(2) 総会により委任されたこと。  
(3) その他委員会において特に必要があると認められた事項  
(防災計画)  
第11条 本会は、地震等による被害の防止及び軽減を図るため、防災計画を作成する。  
2 防災計画は、次の事項について定める。  
(1) 自主防災組織の編成及び任務分担に関すること。  
(2) 防災知識の普及に関すること。  
(3) 防災訓練の実施に関すること。  
(4) 地震等の発生時における情報の収集伝達、出火防止、初期消火、救出救護、避難誘導等に関すること。  
(5) 災害時要援護者対策に関すること。  
(6) 防災資機材の備蓄・管理に関すること。  
(7) その他自主防災活動に必要な事項に関すること。  
(会費)  
第12条 本会の会費は、総会の議決を経て別に定める。  
(経費)  
第13条 本会の運営に要する経費は、会費その他の収入をもってこれに充てる。  
(会計年度)

- 第14条 本会の会計年度は、毎年〇〇月〇〇日に始まり、翌年〇〇月〇〇日に終わる。  
(会計監査)  
第15条 会計監査は、毎年1回監事が行う。ただし、必要がある場合は、臨時にこれを行うことができる。  
2 監事は、会計監査の結果を総会に報告しなければならない。  
附 則  
この規約は、平成 年 月 日から施行する。



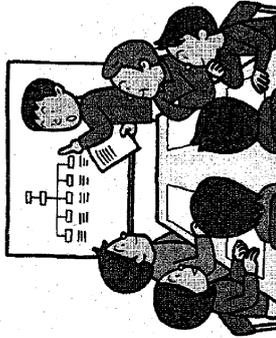
# 〇〇自主防災会組織図

(○の中は、班名を表す。)



## ◆ 編成方法と留意事項

- 1 組織編成に当たっては、町内の世帯規模等を考慮するなど、地域の実情に応じた班及び班員を置く。
- 2 自主防災会本部の運営や各班との連絡調整を行う「総務班」、高齢者、障害者等の災害時要援護者を担当する「要援護者支援班」、あるいは「がけ地巡視班」、「水防班」など、地域の実情に応じた班の設置を検討する。
- 3 大規模な町内会は、いくつかのブロックに分けて編成する方法もある。
- 4 看護師経験者など、町内にいる専門家や経験者の参加を求めめる。
- 5 昼夜とも自主防災活動に支障がないよう、幅広く参加を求めめる。
- 6 班員の配置は、特定地域に偏らないようにする。
- 7 町内の事業所と協議の上、その事業所も自主防災活動の中で一定の役割を担ってもらうようにする。



## 地域で共に助け合う

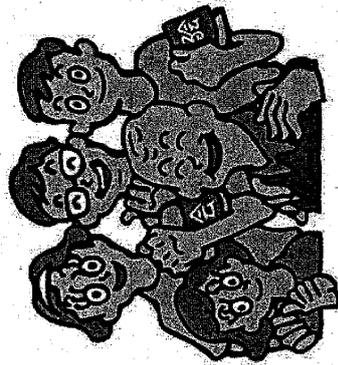
### 災害時要援護者支援に関する手引

#### 手引作成の趣旨

大規模な地震や水害などの災害が発生した直後は、行政の災害対応力にも限界があり、地域の互助機能による支援が重要となります。

災害発生時に、高齢者、障害者などの要援護者を支援するためには、近所の人や自主防災組織（町内会）、民生・児童委員など地域の皆さんがお互いに協力して助け合う「共助」による支援体制を整備し、災害時要援護者の皆さんが地域内で安心して暮らすことができると地域づくりを目指したいものです。

この手引は、自主防災組織（町内会）向けに災害時要援護者を支援するための具体策等についてまとめたものです。



柏崎市

(世帯周知用文書の参考例) (表面)

平成 年 月 日

町民各位

〇〇自主防災会長（〇〇町内会長）

### 災害時要援護者名簿の登録申請について(ご案内)

日ごろ、町内の各種活動、行事等に対し、ご理解とご協力をいただき厚くお礼を申し上げます。

さて、自主防災会（町内会）では、災害時等において必要な情報を的確に把握し、避難するなど災害時等における一連の行動をとるのに支援を要する高齢者、障害者などの方（以下「要援護者」という。）を対象として、でき得る範囲内において的確かつ迅速な支援体制を整備することとしました。

そのため、要援護者の方から登録申請していただいた上で要援護者名簿を作成し、自主防災会、民生・児童委員、要援護者の依頼により支援する近隣住民及び市の4者で要援護者情報を共有し、災害時等において避難誘導、救出活動、安否確認、声かけなど地域全体で支援することとしました。

つきましては、対象となる要援護者の方々から、ぜひとも登録申請していただきませうご案内申し上げますとともに、町民各位のご理解とご協力をよろしくお願い申し上げます。

また、要援護者の方から支援の依頼があった方におかれましては、ぜひともお引き受けくださいますようお願い申し上げます。

災害からあなたの身を守るため、重ねて名簿登録をよろしくお願い申し上げます。

#### 記

#### 1. 対象者

- ① 高齢者(一人暮らし、高齢者のみの世帯、寝たきり、認知症など)
  - ② 障害者(身体、知的、精神)
  - ③ 難病患者
  - ④ 特殊な治療、ケアを受けている方
  - ⑤ その他援護を必要としている方
- ※ 原則として上記のうち、在宅で自力避難ができない又は時間を要する方で、家族などの援護が望めない又は援護力が不足している方を対象とします。

(裏面)

2. 受付窓口

登録を希望される方は、別紙「災害時要援護者登録申請書兼台帳」をご記入の上、会長又は班長へお届けください。

3. 登録申請書兼台帳の内容

- (1) 名簿登録者  
氏名、生年月日、性別、住所、電話番号、家族構成、班名など
  - (2) 緊急時家族等の連絡先  
氏名、続柄、電話番号（自宅、携帯、職場）
  - (3) 特記特記事項  
受けたい支援の内容、支援を受ける場合に配慮して欲しいことや必要な保健・医療・福祉サービスなど
  - (4) 地域支援者  
住所、氏名、電話番号（地域支援者とは、要援護者の依頼により、避難行動等を支援する近隣住民を言います。）
4. お願ひ(次の場合には、会長までご連絡ください)
- ・ 登録内容(住所、電話番号など)に変更が生じた場合
  - ・ 登録の必要がなくなった場合

要援護者の皆さんへ

この度の取組は、要援護者の皆さんから個人情報の開示について同意していただく必要があります。また、地域支援者(近所の人)は、極力、要援護者の皆さんから選定していただきたいと思えます。地域支援者(近所の人)の候補者がいない場合は、ご相談ください。

しかし、登録申請をしたからといって、必ず助けていただけると決め込んで待つていてはいけません。

自分から周囲の人達とつても良い関係をつくるよう努力していただくことが必要です。また、災害時には助けてくれると思っている近所の皆さんも、どのような事情が発生しているか分かりません。

自分自身の身は、自分で守ると言う心がけをいつでも持ち合わせていただくことが必要だと考えています。

(登録申請書の参考例)

災害時要援護者登録申請書兼台帳  
〇〇自主防災会会長(〇〇町内会長) 様

私は、災害発生時に地域の支援を受けたいので、下記の内容を台帳に登録するとともに、その台帳を地域支援者や自主防災会(町内会)、民生・児童委員などの地域支援組織の方々、市の関係部署、市内警察署など関係機関に提供されることに同意します。

平成 年 月 日

代理人※1 住所

要援護者本人氏名		〇 氏名		〇	
要援護者区分※2		1 高齢者(要介護者)		2 重度障害者、3 その他( )	
氏名	性別	町内会	名称		
	男		区、班、組等の名称		
	女		氏名		
生年月日	明、大、昭、平	年 月 日	民生児童委員	※3	
住所	〒 柏崎市		自宅電話		
電話			携帯電話		
家族構成(要援護者を除く)					
受けたい支援の内容(要援護者等との災害情報の伝達を含む)					
1 安否確認(避難勧告等の災害情報の伝達を含む)					
2 避難所まで付き添ってほしい					
3 移動が困難なので、自動車などで避難所まで搬送してほしい					
4 その他( )					
※3 2、3の場合、他から調達する必要がある要援護手段に○を付ける					
人 ※4 (車椅子) 自動車 その他( )					
特記事項※5: 支援を受ける場合に配慮して欲しいことや必要な保健・医療・福祉サービスなどを記載のこと。					
緊急時家族等の連絡先					
氏名		住所	連絡先		
〒		(要援護者と同じ場合、省略)	(要援護者と同じ場合、省略)		
氏名		住所	連絡先		
〒		(要援護者と同じ場合、省略)	(要援護者と同じ場合、省略)		
氏名		住所	連絡先		
〒		(要援護者と同じ場合、省略)	(要援護者と同じ場合、省略)		
地域支援者※6 (近隣住民) ※地域支援者の記載は、本人の同意を得て2名選定してください。					
氏名		住所	連絡先		
〒					
氏名		住所	連絡先		
〒					

この台帳に関する情報は、災害発生時に地域の支援により生命等の安全を図るものであり、それ以外の用途に使用したり、他に情報を流したりすることを禁止します。

〇〇自主防炎会長（〇〇町内会長） 〇 〇 〇 〇  
 災害時要援護者登録申請書兼台帳の留意事項

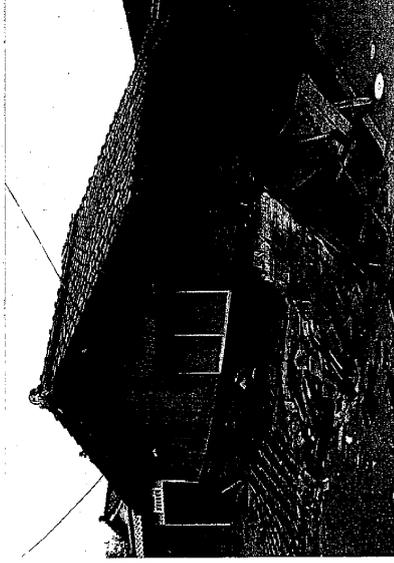
- 1 様式の適宜修正及び収集する情報について  
 この様式はあくまでも参考例ですので、必要に応じて適宜修正してください。個人情報となり、収集する情報は必要最小限とすることが、個人情報保護の観点や台帳の更新作業の点などから望ましいものと考えます。
- 2 要援護者情報の共有範囲について  
 要援護者情報は個人情報であることから、情報の共有者についても必要最小限にすることが望ましいと考えます。参考例では、「・・・警察など関係機関に提供」とありますが、自主防災会で情報の共有者を決めた場合には、限定列挙してください。
- 3 避難所について  
 自主防災会で町内の施設（場所）等を第一次避難所として決めている場合は、その避難所名を、そこから市の施設を第二次避難所としている場合はその施設名をそれぞれ記載してください。（第一次避難所〇〇、第二次避難所〇〇）

**災害時要援護者登録申請書兼台帳の記入の仕方**

- ※1 代理人について  
 要援護者本人が記載する場合は、代理人の住所、氏名は不要です。
- ※2 要援護者区分欄について  
 「1高齢者、2重度障害者、3その他」のいずれかの番号一つに〇印を付けてください。
- ※3 民生・児童委員欄について  
 担当する民生・児童委員欄は、分かる範囲で記載してください。分らない箇所は空欄で結構です。
- ※4 受けたい支援の内容欄について  
 「1安否確認、2避難所まで付き添ってほしい、3移動が困難なので、自動車などで避難所まで搬送してほしい、4その他」のうち、希望する支援の番号に〇印を付けてください（複数可）。また、2又は3に〇印を付けた場合は、避難手段の番号にも〇印を付けること。
- ※5 特記事項について  
 支援を受ける場合に配慮して欲しいことや必要な保健・医療・福祉サービスなどを記載してください。
- ※6 地域支援者について  
 地域支援者とは、災害時等に要援護者を支援する近所の人を言います。地域支援者（近所の人）は、趣意、要援護者が本人の同意を得て選定してください。地域支援者の選定が難しい場合は、会長までご相談ください。

「みんなですべてつくる 災害に強い町」

大規模地震など発生時における  
**自主防災委員初動マニュアル**



2007.7.16 中越沖地震で被災した家屋

荒浜町内自主防災会

## 災害時の心得

### 1. 自主防災委員としての自覚

災害時においては「自主防災委員」としての責任を持ち、災害に  
対処し地区住民の生命を守る。

### 2. 避難所(災害対策本部)への集合義務

災害時には自主防災委員として、避難所(荒浜コミュニティセンター、  
荒浜小学校)に必ず集合する。

### 3. 責任分担の的確な履行

自主防災委員として、与えられた分担業務に責任を持ち、的確に  
履行する。

### 4. 関係機関との連絡協調(報・連・相)

関係機関と常に連絡協調(報告、連絡、相談)を図り、住民の安全・  
安心を保つ。

## 自主防災委員の初動体制

### 1. 下記災害時、避難所に集合

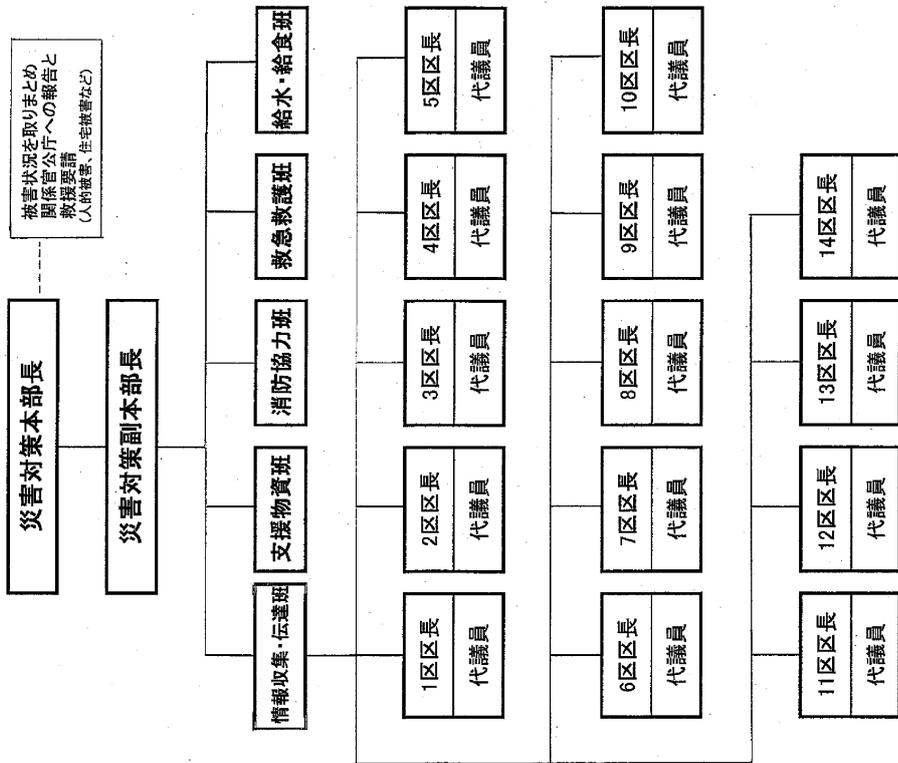
- (1) 地震…震度 5 以上、又は想定されるとき。
- (2) 風水害などが発生し、災害対策本部長(町内会長)が招集をかけた  
とき。

### 2. 避難所(災害対策本部)集合の要領

- (1) 自主防災役員、区長、防災代議員の集合場所は、
  - ① 1区から12区、及び14区は荒浜コミュニティセンターとし、
  - ② 13区は荒浜小学校とする。
- (2) 自主防災委員が被災した場合、次のとおりとする。
  - ① 家が被災 ……家族を安全な場所に避難させたのち集合する。
  - ② 家族が負傷……応急手当の処置後集合。(怪我の程度による)
  - ③ 自分が負傷……近所の人に災害対策本部に連絡してもらい、集合  
できないときは、代理の人を決めてもらう。

- (3) 集合時の服装は作業服など活動しやすいものにする。集合は徒歩、  
自転車、バイクを原則とする。

## 荒浜町内自主防災災害時組織図



## 災害時災害対策本部構成表・任務

災害対策本部長 (町内会長)

災害対策副本部長 (コミュニティセンター長、町内副会長)

- センター長
- (1) 避難所の管理運営に関すること。
  - (2) 支援物資に関すること。
  - (3) 情報の提供に関すること。

- 町内副会長
- (1) 町民、要援護者の安否確認に関すること。
  - (2) 町内の被害状況の把握。
  - (3) 避難所に避難した町民の把握に関すること。

災害対策本部詰 (区長、防災役員、防災代議員)

- 区長
- (1) 災害が発生したら速やかに避難所に集合し、区民の安否確認及び被害状況を副本部長(町内副会長)に報告する。(重要)災害調査表の作成
  - (2) 災害対策本部の決定事項を区民への伝達。
  - (3) 避難所に避難した各区民の名簿の作成。

- 防災代議員
- 防災幹事 (町内会幹事) 及び防災役員は、災害発生時速やかに避難所に集合し、情報収集伝達、消防、救護、給食、支援物資の班を編成し任務にあたる。
- 防災役員



### 3. 新潟県小千谷市の事例

訪問年月日：2008年8月1日

場所：小千谷市役所 総務課

#### (1) 市の概要と経緯

面積は155.12km<sup>2</sup>、人口は39742人(2009年3月1日現在)。新潟県中越大震災(2004年10月23日)で、死者19人(内、市民17人)、全壊622棟、大規模半壊370棟、半壊、2386棟という被害を受けている。2004年5月12日に東京都杉並区と災害時相互援助協定を締結している。

災害時要援護者名簿を本格的に作るようになったのは、2008年からである〔資料：災害時要援護者避難支援制度のご案内〕〔資料：始まります災害時要援護者避難支援制度〕〔資料：「災害時要援護者名簿登録制度」についてお答えします〕。まず、実務担当者(係長)レベルで、ワーキングを立ち上げた。防災、福祉関係、社会教育、企画財政、市民生活の各課で構成されていた。ワーキングは2007年10月1日に立ち上げられたが、これは、4月に高齢者現状調査があるので、これとあわせてリスト作成・名簿作成をしようとしたためである。

#### (2) 情報収集・共有の仕組み

小千谷市が有している高齢者・障害者の情報をもとに、避難支援対象者リストを作成する。これは、高齢福祉課がもっている高齢者や介護認定者の情報と健康福祉課がもっている障がい者の情報を総務課防災係に一元化したものである。

対象者に対して、民生委員に個人情報を提供することについて承諾するかどうかのはがきを送る。その際に、承諾しなかった方は「災害時要援護者(不同意者)名簿」に登録がなされ、災害時には地域に提供されるようにしておく。もし、はがきへの回答がなかった場合は承諾したものとみなすことにしている。ここでは、「DM(ダイレクトメール)を用いた同意方式」を採用している。

承諾が得られた方のリストを、民生委員(精神障害者の場合は市保健師)に提供し、民生委員はそれをもとに戸別訪問を行う。その際に、要援護者名簿への登録の同意と登録申込書への記載をお願いする〔資料：災害時要援護者避難支援制度登録申込書〕。そこで同意をしていただいた方については、「災害時要援護者(同意者)名簿」に登録することになる。また、ここで同意をしなかった方は、先ほどの「災害時要援護者(不同意者)名簿」に登録されることになる。ここで同意をした場合、町内会、自主防、民生委員などの地域団体や警察署、消防団に提供されることになる。

ここで作成をされた要援護者名簿は、地域に提供されることになり、提供された地域は要援護者の方の家に訪問を行い、「災害時要援護者避難支援プラン」を個別個別に作成することになる〔資料：災害時要援護者避難支援プラン個別計画書〕。そして、地域における避難支援プランの作成状況を小千谷市に報告することになっている〔資料：災害時要援護者

避難支援プラン作成報告書]。

### (3) インタビュー内容

- ・避難支援プランの中には外国人は入れていない。
- ・障がい者の中には地域に知られたくない人がいる。特に、精神障がい者の場合が多い。
- ・高齢者、身体・知的障害者は民生委員が、精神障害者は市の保健師が訪問をしていった。
- ・民生委員は、普段は高齢者しか知らない。
- ・難病患者は、県の保健所に依頼し、県が本人に確認を取った上で同意書を市の方へ送ってもらった。
- ・名簿リストの対象者は、4500人ほどいたが、うち同意をされた方は約2800人、入院中などで最初から対象外とされた方は約500人、不同意であった方は約1200人であった。
- ・不同意の方のうち、個人情報という問題以外にも、「自分は元気だから大丈夫」「私よりもっとひどい人がいるからそっちの方を支援してください」とかいった理由で支援が不必要であると考えておられた方もいる。
- ・反省点としては、避難支援対象者リストを作成する際に、絞り込みの対象者が多すぎた。特に高齢者の位置づけであるが、「1人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯及び高齢者と児童の世帯」という枠組みは大きすぎたのではないかと。65才以上で1人暮らしとかいっばいい。
- ・自主防を担っているのは町内会長で、行政事務嘱託員として市の職員に準ずる取扱いをしている。その分、個人情報の取扱いについては信頼していた。
- ・自主防の組織率は93パーセントある（2009年3月1日現在は98%）。
- ・避難支援者は、自主防・町内会に協力を促した。支援が整った時点で市に報告する形になっている。
- ・小千谷市の動き以前に、すでに名簿を作ってしまった自主防もあった。
- ・民生委員の存在がカギとなった。



写真：インタビュー状況

## 災害時の避難支援に「高齢者や障がい者の名簿作成」 災害時要援護者避難支援制度のご案内

小千谷市では、災害時に自力で避難することが困難な災害時要援護者の方々から名簿登録の申込みをいただき、地域の支援組織に名簿を提供し、地域において避難支援体制づくりを行う「災害時要援護者避難支援制度」を実施する予定です。

### 1. 災害時要援護者避難支援制度の登録申込み

地域への情報提供について同意される災害時要援護者の方は、裏面記載の申込み先に災害時要援護者避難支援制度登録申込書を提出して、名簿登録をしてください。  
名簿登録後、市役所から支援組織となる町内会、自主防災組織、民生委員児童委員などの地域団体や警察署、消防団に名簿を提供します。

### 2. 登録できる方

- 次のいずれにも該当する方です。
- (1) 災害時に自力で避難することが困難な高齢者や障がいのある下記①～⑧に該当する方で、在宅で生活している方
  - (2) 支援組織への個人情報提供に同意する方

- ①介護保険要介護認定者（要介護3以上）
- ②1人暮らし高齢者、高齢者のみ世帯及び高齢者と児童のみ世帯
- ③身体障がい者（身体障害者手帳1～3級の者及び身体障害者手帳4～6級の者のうち療養・療養に障がいがある者で単身者又は同一障がい者のみの世帯の者。）
- ④知的障がい者（療育手帳A判定）
- ⑤精神障がい者（精神障害者保健福祉手帳1級）
- ⑥難病患者
- ⑦常時特別の医療等を必要とする在宅療養者
- ⑧その他市長が特に認める者

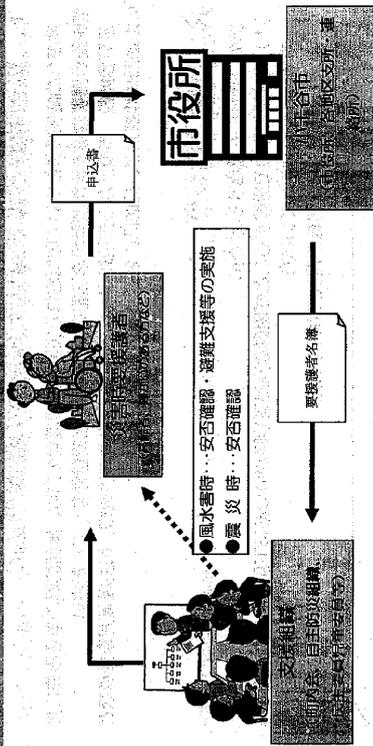
### 3. 登録された方への支援内容

- (1) 平常時には  
支援組織に該当地域の要援護者名簿を提供します。支援組織が、自宅を訪問し、身体等の状態、災害時における情報伝達の手段や避難支援の方法等について確認をします。
- (2) 災害時には  
風水害時には、避難に時間がかかると要援護者が、いち早く安全に避難できるよう、避難支援を行います。また、震災時には、安否確認等を行います。

### 4. 申込みにあたって

災害時の状況によっては、支援者の多くも被災者になりうることから、この制度に登録することで、災害時等の支援を必ず約束されるものではないことを、ご理解くださいようお願いいたします。

### 5. 制度の流れ



### 6. 個人情報の取扱い

登録していただいた個人情報については、行政内及び支援組織内において適正に管理し、申し込まれた方の安否確認及び避難支援以外の目的には使用しません。

### 7. お問い合わせ

- 【要介護認定者・高齢者等について】  
小千谷市高齢福祉課高齢福祉係 Tel 0258-83-4060 Fax 0258-83-4160
- 【障がい者等について】  
小千谷市健康福祉課福祉係 Tel 0258-83-3517 Fax 0258-83-4160
- 【避難支援制度・その他について】  
小千谷市総務課防災係 Tel 0258-83-3506 Fax 0258-83-2789

# 始まります

## 災害時要援護者避難支援制度

### どんな制度？

市では、震害や地震などの災害が発生すると、災害時要援護者（自力で避難することが困難な高齢者や体の不自由な方など）の避難支援の体制を整え、一人ひとりに寄り添った支援を行います。

この取り組みは、支援が必要な高齢者だけでなく、障がい者、被災者、避難者など、災害時に支援が必要な方に対して実施されます。

### どうして必要なの？

平成19年に発生した新潟県中越前地震や東日本大震災では、被災者の多くが避難先の方でした。また、昨年発生した中越沖地震でも、被災者のうち高齢者が割合を占めました。

こうした中、大震災の経験や教訓として、災害発生時に高齢者や体の不自由な方が確実に避難先へ避難でき、安全を確保できる体制作りが必要となるからです。

### 要援護の対象者は？

避難支援を必要とする高齢者の範囲は、世帯で生活している、そのうち次の項目に該当する方です。

- ① 要援護の要介護以上の認定を受けている方
- ② 65歳以上の高齢者で、一人暮らし、高齢者のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯
- ③ 身体障がい者（身体障害者手帳1級または2級の認定を受けている方）
- ④ 知的障がい者（障害者手帳1級または2級の認定を受けている方）
- ⑤ 精神障がい者（精神障害者保健福祉手帳1級の認定を受けている方）
- ⑥ 要援護者
- ⑦ 特別の医療などを必要とする状態で療養している方
- ⑧ その他、市長が認める次のような方

### 受け手の方

② 65歳以上の高齢者で、一人暮らし、高齢者のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯

③ 身体障がい者（身体障害者手帳1級または2級の認定を受けている方）

④ 知的障がい者（障害者手帳1級または2級の認定を受けている方）

⑤ 精神障がい者（精神障害者保健福祉手帳1級の認定を受けている方）

⑥ 要援護者

⑦ 特別の医療などを必要とする状態で療養している方

⑧ その他、市長が認める次のような方

### ます。

地域の支援は名簿に登録と要援護者を訪問するなど交際し、必要から災害時に支援しやすい関係づくりをします。

名簿は、市役所や地域の関係機関（自主防災組織、町内会など）で保管します。災害時には地域ごとの要援護者の避難支援に活用します。

### 名簿はどのようにするの？

登録した地域は、市が責任をもって関係機関と連携するとともに、次の関係機関に提供し、それぞれの役割に活用されます。

■民生委員児童委員による活用  
災害時には「生活状況の確認」を行います。状況に応じて必要な支援が受けられるよう市の関係機関と連携します。

また、市単独に登録された自主防災組織等は、情報を共有し、自主防災組織などの方とともに訪問することもあります。

■地域（自主防災組織、町内会など）による活用  
今後、災害時における地域の支

援体制づくりとして、個別避難支援プランの作成を推進し、実施する予定です。このプランには、災害時の避難支援や避難先への避難など、可能な支援を行います。状況に応じて必要な支援を受けられるよう関係機関に連携します。

※自主防災組織とは、防災目的のために住民生活により組織され、互に助けあう住民組織です。その活動が防災にはそれぞれ異なり、地域によって、町内会との役割を分担しています。その町内会も情報の提供をいたします。

■関係機関（警察署、消防団）による活用  
それぞれの役割のし、災害時の活動に活用します。

■個人情報の保護は？  
民生委員児童委員は、法律により守秘義務が規定されています。自主防災組織や町内会に提供した情報は、活動を目的として活用し、個人情報を提供しません。

■町内会に要援護者名簿を登録  
3月6日

## 避難支援制度の流れ

民生委員児童委員の訪問調査による名簿への登録

今回、該当者にこのお知らせが届きます

市が持つ福祉情報で避難支援対象者リストを作成

高齢者で一人暮らし、高齢者のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯、高齢者以外の世帯  
民生委員児童委員へ個人情報を提供することのお知らせを、3月25日に対象の方々に郵便で発送しました。

承諾しなさい

承諾しなさい

個人情報提供に承諾できない方は  
■高齢者で一人暮らし、高齢者のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯、高齢者以外の世帯、氏名などの個人情報を民生委員児童委員に提供したくない方は、4月21日（月）までに市役所総務課防災係（電話83-3506）までご連絡ください。この場合は、民生委員児童委員は原則として訪問しません。

民生委員による個別訪問（4月～）  
■市は、作成した名簿を民生委員児童委員へ提供し、対象者の名簿登録について同意の確認作業を依頼します。登録に同意された方から、登録申込書を作成してもらいます。  
■高齢者で一人暮らし、高齢者のみの世帯、高齢者と児童のみの世帯、高齢者以外の世帯、高齢者以外の世帯に合わせ同意確認をさせていただきます。なお、精神障がい者のお宅には市保健師が訪問します。

承諾しなさい

承諾しなさい

提供

提供

返送

返送

地域（自主防災組織、町内会など）での支援体制づくり（5月～避難支援プラン作成）

地域（自主防災組織、町内会など）での支援体制づくり（5月～避難支援プラン作成）

地域での安否確認

地域での安否確認

支援

支援

安心・安全のまちづくり

「災害時要援護者名簿登録制度」についてお答えします

この制度は、地域のみなさんの助け合いの精神によるということをご理解ください

- 問① 誰が援護してくれるのか？  
 答え 皆さんの身近な地域の方たちです  
 ○ 災害時には、まず安全な場所へ急いで逃げるのが大切です。同時に多くの方が対象となるため、自主防災組織や協力してくれる自治会・町内会、介護等サービス提供者（デイサービスセンターやヘルパー等）など地域のみなさんが援護にあたります。
- 問② 申請すれば、必ず援護してもらえるのか？  
 答え 申請者を採るために時間が必要なこともあります  
 ○ 基本的に、自主防災組織や協賛自治会・町内会のある地域は援護します。  
 ○ 自主防災組織など援護する組織のない地域にお住まいの方は、援護内容によって、援護する方がすぐには見つかからないかもしれませんが、市も最大限調整を行いますので自分でも隣人などにお願いをください。
- 問③ 自分を援護してくれる人はあらかじめ知らせてもらえるのか？  
 答え お知らせします  
 ○ 名簿登録確認書に援護する方の個人名か団体名を記載して郵送します。  
 ○ 援護する方がなかなか見つかからない場合は、その旨通知します。また、見つかった場合、もう一度通知します。
- 問④ 通知はいつ届くのか？  
 答え おおむね、一月半から二ヶ月くらいかかります  
 ○ 援護する方法を決定する時間と援護する方との調整に必要な時間です。（開始当初は、もう少し時間がかかるかも知れません）
- 問⑤ 援護にこななかった場合に責任は誰がとるのか？  
 答え 責任を問うものではありません  
 ○ 基本的には、だれも責任を負いません。あくまでも、地域のみなさんの助け合いの精神によるものだというご理解してください。したがって、誰かの責任を問うことはありません。
- 問⑥ 申請した時と状況が変わった場合はどうすればいいか？  
 答え 名簿登録確認書に記載してある担当課へご連絡ください  
 災害時は何かがおこるかわかりません。名簿登録したことで安心せず、みなさん自身も身を守る努力を続けてください。

## 始めます 災害時要援護者避難支援プランの作成

**避難支援制度とは**

災害時要援護者（高齢者や体の不自由な方など）災害時に自力避難が難しい方を平常時から特定し、誰が支援してどこに避難するかなどをあらかじめ決めておき、地域避難支援制度とは、余休の方をいり、方がこの災害時に備えるものです。この災害時要援護者避難支援制度が4月から始まっています。

**避難支援プラン作成のイメージ**

このお手のAさんは、足が不自由で要援護者名簿に登録しています。

Aさん  
Bさん  
Cさん

避難支援制度とは、災害時に要援護者（高齢者や体の不自由な方など）を支援するために、地域で避難支援制度を構築することです。

避難支援制度とは、災害時に要援護者（高齢者や体の不自由な方など）を支援するために、地域で避難支援制度を構築することです。

**これまでは**

4月から、各地区の担当民生委員児童委員や市保健師が、対象の要援護者を訪問し、要援護者健への意識の向上と避難準備の取組みを進めてまいりました。

この制度により、市は町内などの要援護者（要支援）名簿を作成します。

**これから**

●**避難支援プランを作成します**  
 6月から、地域の支援組織（自主防犯会、町内会）が、市から提供された要援護者（要支援）名簿をもとに要援護者と家族の2人、個人ごとの具体的な避難支援プランを作成します。

●**避難支援プランとは、要援護者の状態の把握を行ううえで、近所や避難支援者を特定することにより、要援護者や予定避難場所についてあらかじめ決められた、万が一の場合に備えます。**

●**要援護者は・・・**  
 ・自主防犯会や町内会の役員が対象のため簡易かつ、迅速な対応をお願いします。  
 ・災害発生時には、避難支援者の声に従ってください。  
 ●**自主防犯会や町内会とは・・・**  
 ・避難支援プラン作成にあたっては、地区の民生委員児童委員と連携を図ってください。  
 ・一人の要援護者につき、役員や近隣住民など原則として2人以上の要援護者支援者を決めてください。  
 ●**避難支援者とは・・・**  
 ・避難支援者について、協力の要請があった場合は、快く応じて受けをお願いします。  
 ・避難支援者による避難支援活動は、ボランティア精神（無報酬）に基づいて行われます。  
 ・災害時には避難支援者が必要支援活動を行うことは限りませんが、このことをあらかじめ告知いたします。  
 ・避難支援者の方は、災害時に「隣に不在」な場合に「近所」などやむを得ない理由で支援活動ができなかったとしても、責任を問われることはありません。

お問い合わせ先：総務課防災係 ☎ 83-3506 内線 83-2789  
 E-mail: bouisai@city.ojiya.niigata.jp

資料：災害時要援護者避難支援制度登録申込書

災害時要援護者避難支援制度登録申込書

(あて先) 小千谷市長

私は、風水害等の災害の発生が予測され、避難が必要となった時に、ひとりで避難することが困難なため、地域の方の援助が必要となりますので、災害時要援護者避難支援制度への登録を申し込みます。

また、私の避難支援を目的として、本申込書の内容を、町内会、自主防災組織、民生委員児童委員、警察署及び消防団に提供することに同意します。

登録番号 (小千谷市記入欄)	申込日	平成 年 月 日
フリガナ	生年月日 年 月 日	明・大・昭・平
氏名 (署名)	年齢 (歳)	
	性別	男・女
住所	〒 小千谷市	
町内会	自主防災 組 織	*不明な場合は、記入する必要はありません。
連絡先	携帯電話	
	FAX	E-mail
世帯状況 (該当に○)	1 ひとり暮らし 2 日中ひとりになることが多い 3 その他	
対象者の 状況 (該当に○)	1 介護保険要介護認定者(要介護3以上) 2 一人暮らし高齢者・高齢者のみの世帯・高齢者と児童のみの世帯 3 身体障がい者(身体障害者手帳1～3級、身体障害者手帳4～6級のうち視覚・聴覚障がいがある者で単身者が同一障がい者のみの世帯) 4 知的障がい者(療育手帳A判定) 5 精神障がい者(精神障害者保健福祉手帳1級) 6 難病患者 7 常時特別の医療等を必要とする在宅療養者 8 その他( )	
[障がい等級などについて] *記入する必要はありません。		
小千谷市が保有する次の障がい等級などの個人情報についても、提供します。		
(1) 介護保険要支援・要介護認定区分 (2) 身体障がい(障がい等級・障がい種別)		
(3) 知的障がい(障がい程度) (4) 精神障がい(障がい等級)		

\* 裏面も記入してください。

緊急連絡先(緊急時に連絡が取れる親族や近所の方等がいる場合は、記入してください。)	
氏名	本人との関係
住所	電話番号
氏名	本人との関係
住所	電話番号
施設入所先(申込入所している場合は、記入してください。)	
施設名	施設種別
所在地	施設電話番号
代理人(申込人以外の方が申込書を提出する場合は、記入してください。)	
氏名	本人との関係
住所	電話番号
メ モ 連絡事項 (市役所 使用欄)	
受 付 印	



## 4. 石川県輪島市の事例

訪問年月日：2008年8月5日～7日 2009年3月18日～19日

場所：輪島市役所 健康推進課

### (1) 市の概要と経緯

2006年2月に旧輪島市と旧門前町の合併により誕生し、高齢化率は35.8%と全国的にも高齢化が進んでいる。面積は426.26km<sup>2</sup>、人口は30847人。

能登半島地震（2007年3月25日）により、死者1名、全壊503棟、半壊1057棟という被害が生じた。その際に、「福祉避難所」を立ち上げている。現在も、市内5カ所の介護保険施設を福祉避難所としている。

国のガイドラインに沿って要援護者支援台帳の整備等を図ろうとしていた矢先に能登半島地震が起こった。2008年度から要援護者台帳の作成と高齢者・障害者等見守りネットワークの構築に本格的に取り組むことになった〔資料：高齢者・障害者等見守りネットワーク〕。

### (2) 情報収集・共有の仕組み

まず、要援護者台帳に登録されることを希望するかどうかについて、要援護者の対象となると思われる高齢者・障害者等にはがきを郵送し、意思を確認する〔資料：要援護者台帳登録の申請について〕。ここで、はがきを返送されなかった人についても、意思確認という名目で戸別訪問することになっている。ここでは、「DM（ダイレクトメール）を用いた同意方式」を採用している。

登録を希望された方については、ケアマネ・民生委員や市役所職員が訪問することになる。訪問を受けて、要援護者台帳に登録されることに同意をされた方には、「要援護者台帳登録申請書」に記載をしてもらうことになる〔資料：要援護者台帳登録申請書〕。登録された個人情報、民生委員、福祉推進員（地域）、消防署、警察署に提供され、共有される。

### (3) GIS データベースをもとにした要援護者台帳作成と政策法務

輪島市で特徴的なのは、こういった名簿作成の際に、GIS（地理情報システム）を活用しているところにある〔資料：同志社大学立木茂雄教授提供資料〕。これは、全国的に見ても先進的な試みである。

輪島市はGISデータベースを活用するにあたって、いかにして個人情報保護に関する法令に沿った運用を図ればいいのか、政策法務上どのような手続を取ればよいかについて不安を抱えていたため、筆者が現地において説明会・ワークショップを開催することにより、課題の解決に取り組んだ。

基本的には、市町村が要援護者支援台帳を作成する際には、台帳を作成する目的・台帳に記載される対象を明確にした上で、市町村長に対して台帳を作成する旨の「届出」が必要となる。また、市町村が既存の台帳を活用して要援護者の把握をしようとしたり（目的

外利用)、市町村が有している高齢者・障害者等のデータを地域等に提供しようとする場合（外部提供）には、同様に市町村長に対して「届出」が必要とされる。

その際に、本人の同意を得ているか否か、どの既存の台帳を活用しようとしているのかについて、きちんとした届出をしているかどうかポイントとなる。要援護者台帳の作成には多数の課が関与することから、各課間を横断した全体ワークショップを開いて政策法務上必要とされる届出のチェックが不可欠である〔資料：輪島市ワークショップパワポ原稿〕〔資料：輪島市ワークショップ成果〕。

#### (4) インタビュー内容

- ・以前は、民生委員が独自にローラー作戦で福祉マップを作成していた（旧門前町）。
- ・ケアマネと民生委員は守秘義務があるが、地域の福祉推進員には守秘義務はない。
- ・民生委員の方に障害者宅の訪問をしてもらうのは難しい。
- ・民生委員の方も障害者宅の訪問をすることに難色を示している。
- ・台帳登録に関して、精神障害者の方の問い合わせが多かった。
- ・精神障害者については、民生委員ではなく、ケアマネか保健所などの専門職が行くべき。
- ・福祉推進員は、要援護者の見守りをするだけ。市から委嘱状が出ている。
- ・避難時の移動方法（担架・車いす・杖・自立歩行）について聞いておけば、本当に避難支援が必要かどうかがある程度把握できるのではないかと。
- ・GIS を用いた要援護者マップを作成した上で、浸水や津波等のハザードマップをリンクさせる予定。



写真：インタビュー状況



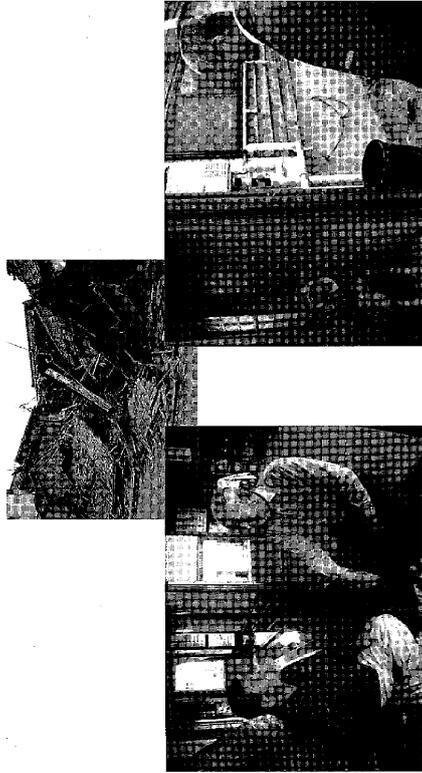
写真：インタビュー状況



写真：ワークショップ状況

保存版

## 高齢者・障害者等見守りネットワーク



昨年3月25日に発生した能登半島地震から、はや1年が過ぎました。この震災によって、日頃の防災訓練をはじめとして、民生児童委員や区長、その他地域に暮らす人との常日頃からのつながりがいかに重要であるかが一層明らかになりました。

そこで、地域に暮らす人々がお互いに協力しあって支え合うことにより、高齢者や障害者が住み慣れた地域で安心して生活できるようにするため、民生児童委員や区長等を中心とした見守りネットワーク委員会を立ち上げ、あるべき姿の支援体制を検討してまいりました。地域と行政が一体となって緊急時や災害時に高齢者や障害者などの要援護者を支援するため、普段から市民のみならず、見守りを行う体制づくりに積極的に取り組みましょう。

輪 島 市

### 基本理念

1. 誰もが住み慣れた地域で安全で安心した生活を送れる社会づくり
2. 市民の全員参加によるネットワークづくり
3. 交流と相互理解による地域の絆づくり

### 1. 輪島市における高齢者・障害者の現状



- ① 高齢化率は、国や石川県を上回るスピードで進んでおり既に3人に1人(約30%)は65歳以上の高齢者です。
- ② 高齢化はより一層進み、平成26年には5人に2人(40%)が65歳以上の高齢者となります。
- ③ 地区別の高齢化率で最も高い地区では3人に2人(約65%)が65歳以上の高齢者となっています。
- ④ 障害者数は増加しており、障害者の中でも高齢者の割合が増加しています。
- ⑤ 障害者の中でも手や足が不自由な方が最も多く、1,000人を超えています。
- ⑥ 近年、心臓や呼吸器(肺など)、消化器(胃や腸など)、腎臓など内臓に障害をもたれる方が増加しています。

こうした現状に対して、市民・行政を始め、関係機関等が一体となって取り組み、高齢者や障害者などを地域で支え合うことにより、安全で、かつ安心してできる日常生活を確保するとともに、緊急時や災害時にも迅速に対応できるまちづくりをめざします。

### 2. 見守り対象者

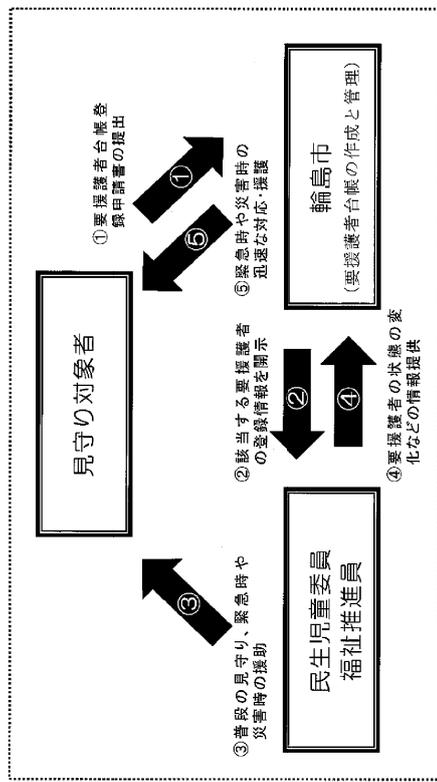
市では、このネットワークの見守り対象者を以下のようにしました。



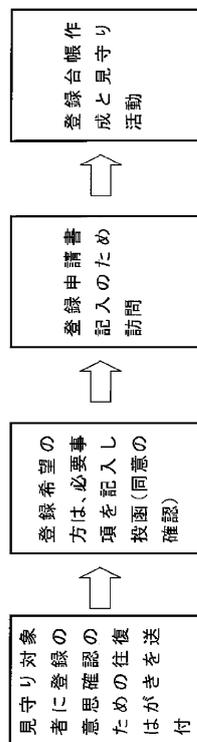
- ◎ 75歳以上のひとり暮らし高齢者
- ◎ 75歳以上の高齢者夫婦世帯
- ◎ 要支援・要介護認定者
- ◎ 障害児・者
- ◎ 65～74歳の高齢者で特に配慮が必要と判断される方

災害弱者と言われる高齢者や障害者のうち要援護者台帳への登録を申請された方について要援護者台帳を作成し、市が情報をしっかりと把握することにより、緊急時や災害時にすみやかに対応し、援護できるような支援体制を整備していくこととします。

### 3. 見守りのしくみ



### 今後の予定（平成20年度）



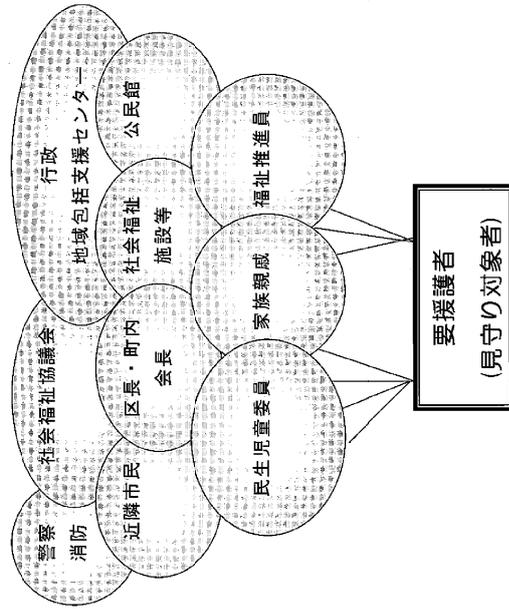
### 4. 日頃から心がけていただきたいこと

要援護者台帳に登録したからといっても、どのような事態が起こっているかわかりません。自分の身は自分で守るという考えで次のことに心がけましょう。

- ・ 普段から隣近所との付き合いを大切にしましょう
- ・ 防災訓練には、できるだけ参加しましょう
- ・ 万一来るに備えて、非常用の携帯品等を整理しておきましょう
- ・ 避難場所を確認しておきましょう

### 5. 見守り支援体制

見守り支援活動は、輪島市、民生児童委員・福祉推進員が中心となり、市民、関係機関の協力のもとに行います。



誰もが安心して暮らせるまちづくりはすべての人が協力して、地域ぐるみで支え合うことが大切です。

### 見守りネットワーク本部

輪島市福祉環境部	健康推進課	0768-23-1136
"	保険課	0768-23-1124
"	福祉課	0768-23-1161
輪島市総務部	総務課	0768-23-1111
輪島市前総合支所健康福祉課		0768-42-9918
輪島市地域包括支援センター		0768-23-1174

郵便往復はがき



日本郵便  
返信

9 2 8 0 0 0 1

## 健康推進課 行

輪島市河井町二部二八七番地一  
輪島市ふれあい健康センター内

この折り返し目を内側にして折って差し出してください。

### 要援護者台帳登録の申請について

今後、地震や風水害等の災害が起きたとき、安否確認や必要な避難支援が迅速に受けられるようにするために要援護者（見守り対象者）と思われる方にご案内させていただいています。

登録していただいたあなたの情報について市役所・民生児童委員・福祉推進員・消防署及び警察署において「共有」を図ることで、緊急時や災害時に速やかな支援を行うことを可能にするとともに、併せて、市内全域における支援体制の整備を目指しているところです。

つきましては、登録の是非について、返信用ハガキの（ ）に○をつけ、住所・氏名を記入のうえ、7月4日までに投函していただきますようお願いいたします。

なお、登録を希望された方については登録申請書の記載方法等についての説明、投函されていない方については登録の是非についての意思確認を行うため、市役所職員や民生児童委員等が訪問いたします。

◎お問い合わせ先

輪島市福祉環境部 健康推進課	23-1136
輪島市門前総合支所 健康福祉課	42-9918

郵便往復はがき



日本郵便  
往信

□ □ □ □ □ □ □ □

## 意思確認欄

どちらかに○をつけ、記入してください。

輪島市長 様

( ) 私は、災害等発生時に安否確認や避難支援を受けたいので、要援護者台帳への登録を希望します。

( ) 私は、今回要援護者台帳登録を希望しません。

本人住所 輪島市 \_\_\_\_\_

本人氏名 \_\_\_\_\_

代理人 \_\_\_\_\_

住所 \_\_\_\_\_

氏名 \_\_\_\_\_ (続柄: \_\_\_\_\_)

資料：要援護者台帳登録申請書

共有情報

**要援護者台帳登録申請書**

輪高市長 様

私は、要援護者台帳登録制度の趣旨に賛同し、要援護者台帳への登録を申請します。  
また、私が届けた下記個人情報等を市が民生児童委員、福祉推進員、消防署及び警察署に提出することを承諾します。

平成 年 月 日 (本人)住所 輪高市  
氏名 \_\_\_\_\_ 印  
(記入者)氏名 \_\_\_\_\_

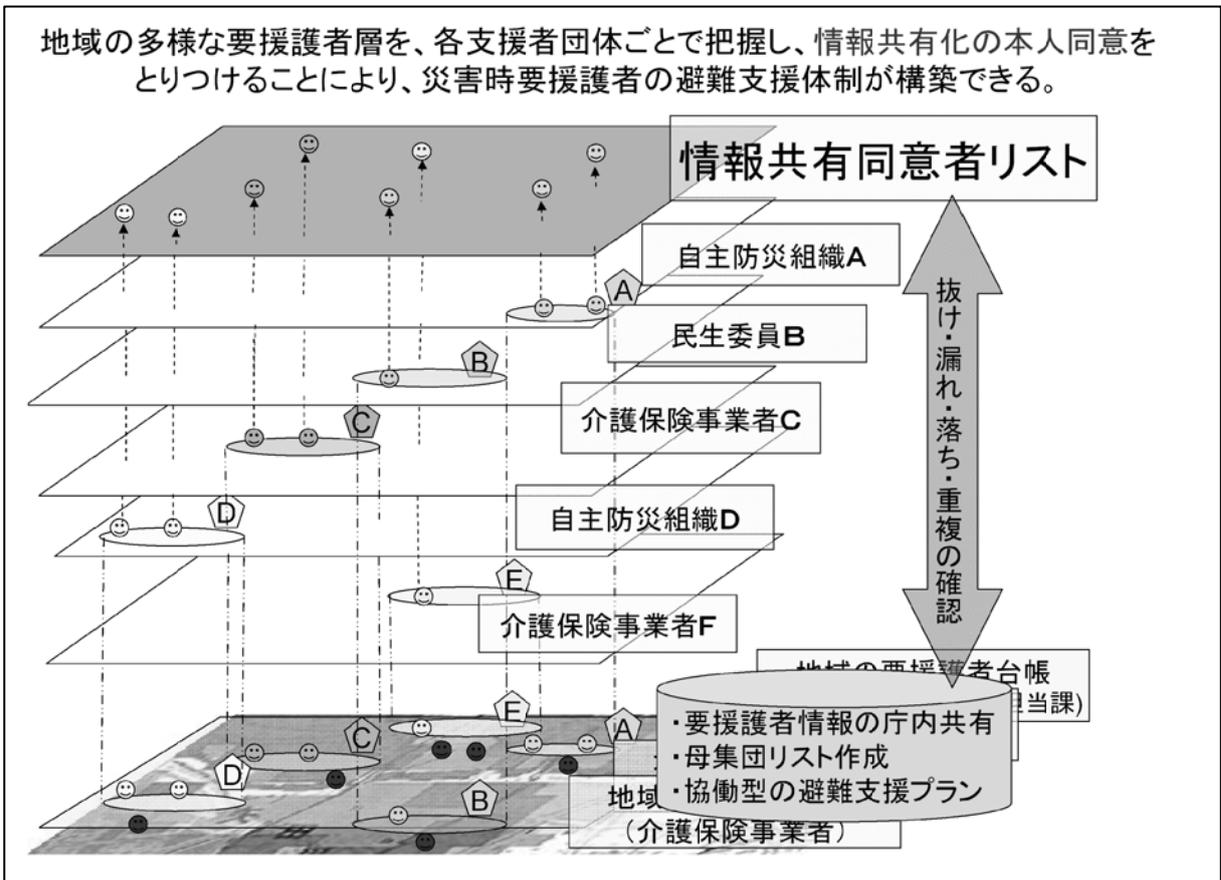
<p>該当する対象区分に○をつけてください</p> <p>高齢者等：75歳以上の一人暮らし、75歳以上の高齢者のみの世帯、介護認定(支1・支2・介1・介2・介3・介4・介5)受給者、障害児者：身体障害者手帳1～2級・視覚1～2級・聴覚1～4級・療育手帳A・精神障害者保健福祉手帳(その他) 起業、養育、在宅療養、人工耳門、人工透析( )</p>	
住所	輪高市
氏名	_____
生年月日	明治・大正・昭和・平成 _____
年齢	_____
性別	_____
緊急時の連絡先	親族を中心とする限り多くの方を登録してください。居住地域には、市内、金沢、大阪等の地域を登録してください
①氏名	続柄( ) 電話(自宅) _____ 居住地( ) _____
②氏名	続柄( ) 電話(自宅) _____ 居住地( ) _____
③氏名	続柄( ) 電話(自宅) _____ 居住地( ) _____
④氏名	続柄( ) 電話(自宅) _____ 居住地( ) _____
知らせておきたい情報	④認知症状：有・無 ⑤移動方法：担架・車いす・杖・自立歩行 ⑥現在受けている福祉サービス等
①現在治療中の病名	有・無
②かかりつけ医	_____
③体重	Kg
避難経路図	家屋図面 1階 _____ 2階 _____
あなたの担当の民生児童委員又は福祉推進員	氏名 _____ 住所 _____ 電話 _____
民生児童委員	氏名 _____ 住所 _____ 電話 _____
福祉推進員	氏名 _____ 住所 _____ 電話 _____

資料：同志社大学立木茂雄教授提供資料

## 登録台帳の作成と平常時見守りネットワークの構築

### 今後のスケジュール

- ① 返信葉書の登録希望確認
- ②-1連名簿作成(登録希望・返信無し) (H20年7月末)
- ②-2政策法務検討ワークショップ(H20年8月6日)
- ③ 登録申請書作成の家庭訪問打合せ
  - ・市内ケアマネジャー
  - ・各地区民生・児童委員協議会
  - ・見守りネットワーク各課 (H20年8月末)
- ④ 家庭訪問実施 (H20年9月～11月)
- ⑤ 要援護者登録申請台帳とマップの完成
  - ・警察・消防・民生委員・行政で情報の共有
- ⑥ 全市における平常時の見守り活動開始 (H20年12月～)





## 輪島市が行うべき政策法務 —ワークショップの課題

---



### 輪島市が行うべき政策法務その1 —登録簿に記載すべき内容 Part1

---

- GISデータベースは、個人情報取扱事務の一環であり、輪島市個人情報保護条例6条1項にいう、「個人情報取扱事務登録簿」を作成し、一般の閲覧に供しなければならない。登録簿に記載すべき内容は、様式第1号（長が取り扱う個人情報の保護に関する規則2条）で規定。
- 本人以外からの収集のチェック欄が存在する。
- 目的外利用・外部提供の項目も存在するので、実質的に「目的外利用・外部提供届」が存在する。
- かつ、外部委託についても記載する欄が存在する。



基 事	本 項	的 項	<input type="checkbox"/> 識別番号 <input type="checkbox"/> 生年月日・年齢 <input type="checkbox"/> その他( ) <input type="checkbox"/> 氏名 <input type="checkbox"/> 性別 <input type="checkbox"/> 電話番号 <input type="checkbox"/> 本籍・国籍 <input type="checkbox"/> 住所 <input type="checkbox"/> 家族状況 <input type="checkbox"/> 親族関係 <input type="checkbox"/> 婚姻歴 <input type="checkbox"/> 住居状況 <input type="checkbox"/> 趣味・嗜好 <input type="checkbox"/> その他( ) <input type="checkbox"/> 職業・職歴 <input type="checkbox"/> 学業・学歴 <input type="checkbox"/> 資格 <input type="checkbox"/> 賞罰 <input type="checkbox"/> 成績・評価 <input type="checkbox"/> 職業上の地位 <input type="checkbox"/> その他( ) <input type="checkbox"/> 財産・収入 <input type="checkbox"/> 納税状況 <input type="checkbox"/> 公的扶助 <input type="checkbox"/> 取引情報 <input type="checkbox"/> その他( ) <input type="checkbox"/> 思想、信教及び信条に関する個人情報 <input type="checkbox"/> 個人の特質を規定する身体に関する個人情報 <input type="checkbox"/> 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報 <input type="checkbox"/> 法令等 <input type="checkbox"/> 審査会の意見聴取 <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( )
家 生	庭 活	活	<input type="checkbox"/> 財産 <input type="checkbox"/> 収入 <input type="checkbox"/> 思想、信教等 <input type="checkbox"/> 取得 <input type="checkbox"/> 根拠 <input type="checkbox"/> その他 <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( )
社 生	会 活	産 入	<input type="checkbox"/> 思想、信教及び信条に関する個人情報 <input type="checkbox"/> 個人の特質を規定する身体に関する個人情報 <input type="checkbox"/> 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報 <input type="checkbox"/> 法令等 <input type="checkbox"/> 審査会の意見聴取 <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( )
資 収	産 入	思 想、 信 教 等	<input type="checkbox"/> 取得 <input type="checkbox"/> 根拠 <input type="checkbox"/> その他 <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( )
取 得	根 拠	そ の 他	<input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( ) <input type="checkbox"/> ( )
個人情報の記録項目			

## 輪島市が行うべき政策法務その3 —既存台帳の目的外利用 存在情報の収集

- 存在情報(GISデータベースVer.1)は、既存台帳をもとに作成されているので「既存台帳の目的外利用」に当たる。目的外利用の正当化については、保護条例10条1項6号の適用を検討する。
- 目的外利用となると、既存台帳の登録簿に目的外利用の旨を記載する必要がある。
- かつ、GISデータベースの登録簿に「本人以外」からの収集、「同一実施機関での利用」にチェックしておく。

## 輪島市が行うべき政策法務その4

### — 支援情報の収集

#### 民生委員等への外部委託

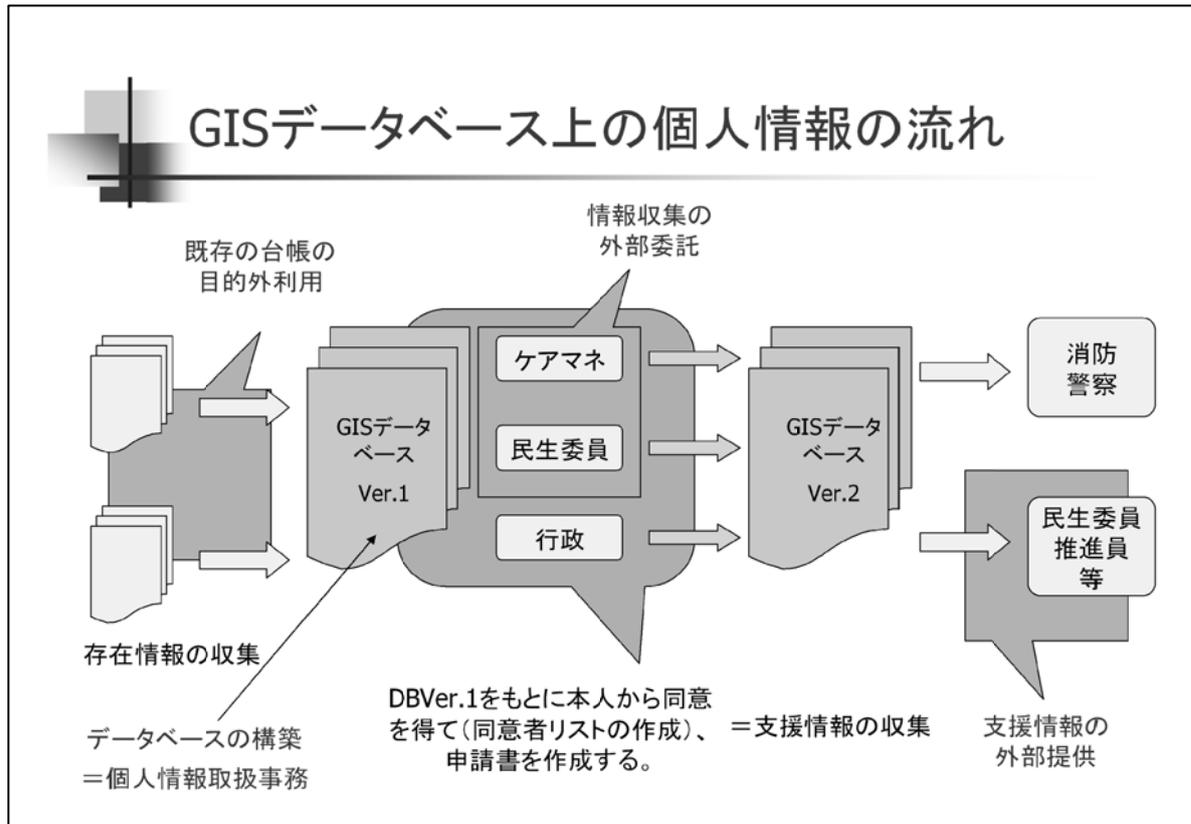
- 民生委員・ケアマネによる個人情報収集の活動は、本人の同意を得ての訪問で、支援情報としてGISデータベースに搭載していくのであるから、保護条例8条にいう「個人情報取扱事務の委託」に当たると考えられる。
- 民生委員・ケアマネに対しては、保護条例9条にいう「受託者等の責務」が生じると考えられる。これらにつき、輪島市個人情報取扱事務委託基準を参照。
- これについては、GISデータベースの登録簿に外部委託をした旨を記載する必要がある。

## 輪島市が行うべき政策法務その5

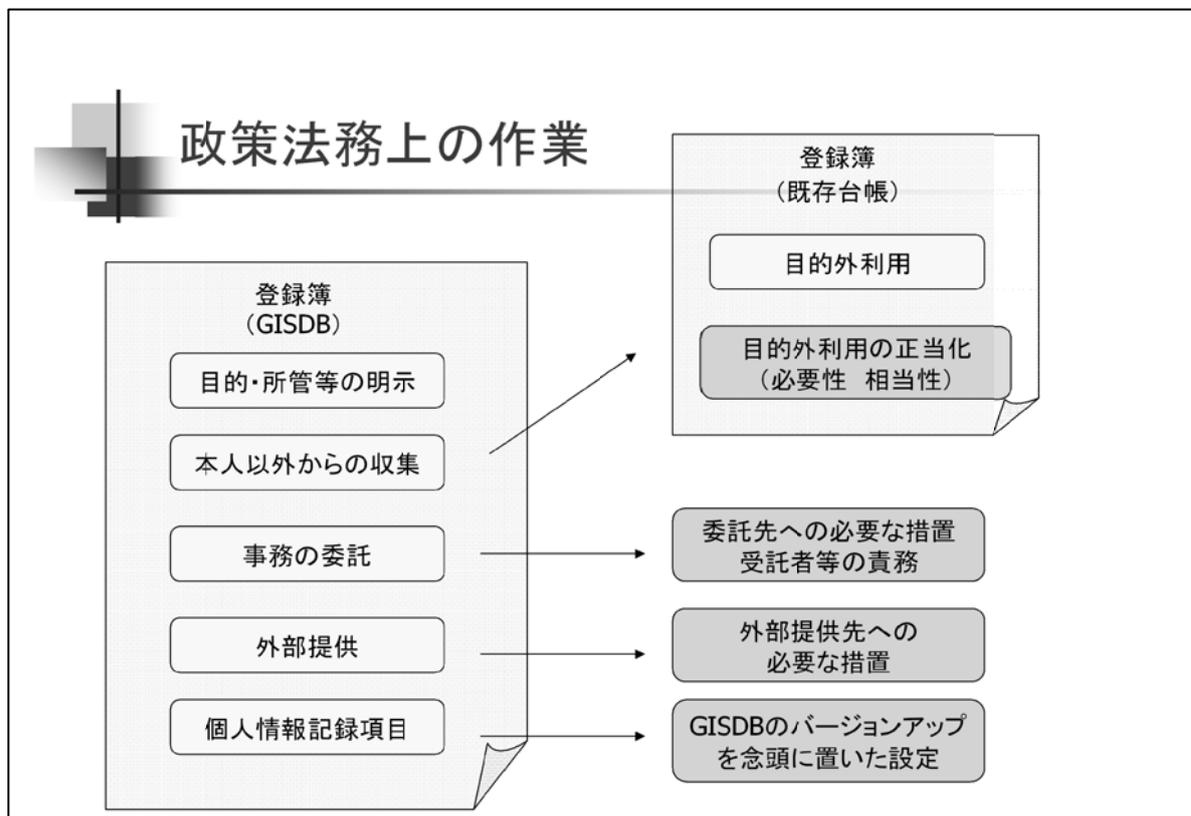
### — 支援情報の外部提供

- GISデータベースVer.2の情報共有＝外部提供は、本人の同意を得て行っているため、問題がない（保護条例10条1項2号）。
- しかし、どこまで外部提供するかは、GISデータベースの登録簿に明示しておく必要がある。
- 外部提供先に対しては、必要な措置を講じておくことが要請されている（保護条例12条）。

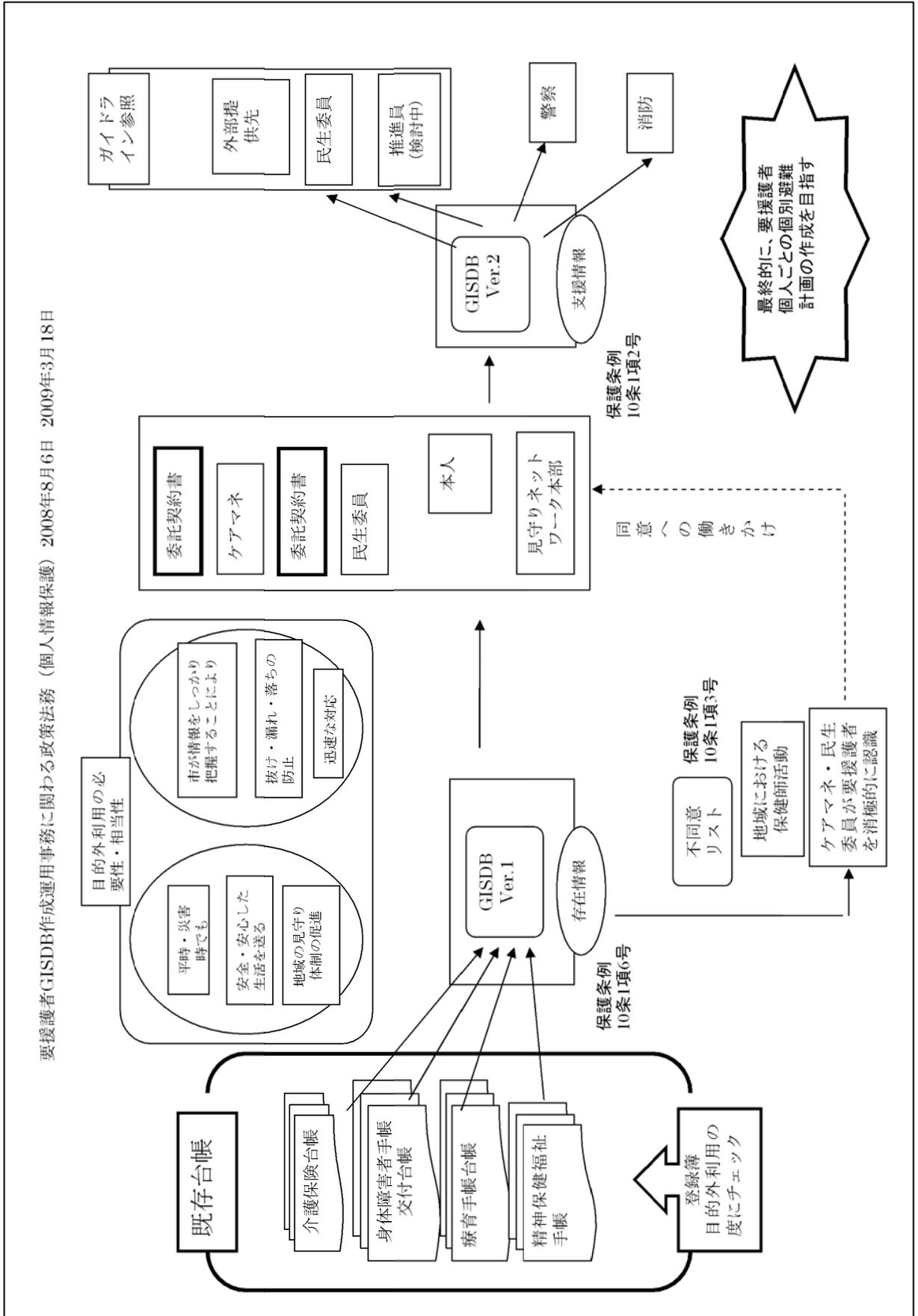
## GISデータベース上の個人情報の流れ



## 政策法務上の作業



資料：輪島市ワークシヨップ成果



## 5. 東京都豊島区の事例

訪問年月日：2009年3月4日

場所：豊島区役所 総務部防災課

### (1) 区の概要と経緯

面積は13.01km<sup>2</sup>、人口は2009年1月1日現在で26万625人。

2005年1月の区議会において、2004年に多発した災害を受けて出された要援護者の救援対策に関する質問に対して、プロジェクトチームを発足させ前向きに検討する旨の答弁をしたことを契機とし、国の作成したガイドラインに呼応する形で2005年度から本格的にスタートするという事になった。2005年6月に検討会議を立ち上げる事になる。防災課が事務局となり、保健福祉部と個人情報保護の担当課が構成メンバーとなる。

### (2) 情報収集・共有の仕組み

要援護者が区内に1万人弱はいることが想定されることから、同意方式は断念し、関係機関共有方式を採用した。具体的には、本人の同意を得ないで目的外利用を行うというスタイルである。2006年1月に個人情報保護審議会に諮り、防災課と福祉部局との共有が可能になった。審議会に諮った内容は、①目的外利用と②電算処理についてであった。これをもとに2006年度に「内部共有名簿」が完成する。名簿の対象となったのは、療育手帳（東京都では愛の手帳）、身体障害者（1～4級）、要介護者（3～5）である。精神障害者ならびに難病患者については、①区の所有個人情報をベースにしていること、②コアな部分から出発したことから、含まれてはいない。名簿に記載されている人数は、2009年1月末現在、8336人である。3ヶ月に1回は更新をしている。

これらの名簿情報を地域に提供してほしいという声が上がったことから、手上げ方式による本人同意を求めた〔資料：災害時要援護者名簿登録申請書〕。これを始めたのは2007年7月であった。ところが、実際に登録されている要援護者は450人しかいない。また、このように集めた名簿を町会に配布をし、説明会を開いたが町会によっては支援プランの作成が難航している。

このように豊島区では、関係機関共有方式による内部共有名簿と手上げ方式による地域提供向けの名簿の2本立てとなっている。

### (3) 避難支援者の保険加入

豊島区でユニークなのは、避難支援者に対して保険をかけているところにある。地域への説明会の際に、避難支援者への補償の意見があったので、整備を行ったとのことである。

内閣府に問い合わせたところ、ボランティア保険を示唆されたが、実際には通常のボランティア保険で災害時の活動を補償してもらおうとなると、年間1000円以上かかるということなので、保険会社に依頼して豊島区向けに新プランを作ってもらった〔資料：ボランティア活動保険証券〕。そのおかげで、年間500円で加入することができるようになり、現

在のところ 1279 名（避難支援者として登録されている者）が加入している。保険負担は公費である。

#### (4) インタビュー内容

- ・基本的に想定している災害は地震である。水害としては、神田川の氾濫や都市型水害の可能性はある。
- ・内部共有名簿のプログラムは区の職員による手作りである。
- ・内部共有名簿のデータは、専用パソコンに入れており、他へのオンライン接続等は物理的にはできないようになっている。指紋認証、パスワード（60 日周期で変更）といった管理を行っている。
- ・内部共有名簿は、災害が切迫した時点でいつでも地域に提供できるようにしている。
- ・個人情報保護審議会は、個人情報の保護に重点を置いており、ハードルが高い。特に前例のない作業については厳しいチェックが入る。
- ・要援護者の対象になりそうな人への DM（ダイレクトメール）も考えたが、①役所の手紙は無視されがち、②中身をきちんと理解した上で返事をしてくれるのか、という点から今は実施していない。ただし、今後は DM（ダイレクトメール）方式も選択肢の一つとして検討していく予定。
- ・DM（ダイレクトメール）方式を採用する際に、審議会への諮問が必要になる可能性がある。
- ・町会から個人情報の提供を要求してきた割には、実際に手渡すとなるととまどいがあった。
- ・町会によって、区が渡した名簿の取扱いには違いがある。
- ・区内には 129 町会があるがすべて自主防がある。そのうち 110 町会に名簿を渡した。（残りの 19 町会には登録者がいなかった）。
- ・民生委員の活動も、町会によって違いがある。町会と連携をしているところもあれば、バラバラなところもある。
- ・地域にプレッシャーをかけないように、「誓約書」ではなしに「受領書」という書類で個人情報保護をお願いしている〔資料：配布書・受領書〕。
- ・町会には、「個人情報保護のやり方は、現金を扱うような感じで扱えばよい」とアドバイスしている。
- ・避難支援者不足解消のため、中学生を活用できないか検討中。
- ・防災リーダーの育成が必要。
- ・名簿を作成しただけで終わらせない工夫が必要である。避難訓練を定期的実施するか。
- ・保険であるが、加入している人と加入していない人との不公平が生じないかが不安である。いざ、救助となった場合に差が出るのは不公平。



写真：インタビュー状況

- ・保険で懸念されていた事柄は、避難支援者が死傷することよりも、避難支援者が要援護者に損害を与えないかということにあった。たとえば、避難支援中に要援護者をけがさせたり、要援護者の物を壊すといったケース。そのため、加入している保険には賠償責任に対する補償が含まれている。

資料：災害時要援護者名簿登録申請書

別紙第1号様式(要綱第5条関係)

災害時要援護者名簿登録申請書

私は、以下の通り、災害時要援護者名簿への登録を申請します。  
申請にあたって、以下に書かれた内容を確認するため、区役所各関係部署に私の個人情報照会を行うことに同意します。

また、完成した名簿を区役所関係各課及び地域防災組織(町会)に提供することに同意します。

併せて下の「名簿情報の提供先(関係団体等)J」(×印を付した団体を除く)へ提供することに同意します。

\*避難支援プラン(避難のお手伝い等の事前計画)作成のため、町会担当者等が訪問調査を行う場合がありますので、その際にご協力ください。

\*町会の事情などにより、避難支援プランの作成が困難な場合もありますので、ご承知おきください。

豊島区長

区処理欄	年	月	日	申請
処理月日	年	月	日	登録番号

登録申請該当者(名簿登録者)	
フリガナ	氏名
住所	
生年月日	年 月 日 性別 男・女
電話番号	( ) FAX番号 ( )
申請事由	①愛の手帳所持 ②要介護3~5のいずれか ③身体障害者手帳1~4級のいずれか
支援活動に当たって配属を望む事項	

上下本枠欄内をご記入ください。

名簿情報の提供先(関係団体等)

区は、作成した名簿を区役所関係各部署、お住まいの地域の町会及び下記団体へ提供します。ただし、下記団体のうち、提供したくない団体がありましたら、その団体名の下の欄に×印をしてください。

この場合×印の付いた団体へは、あなたの名簿は提供いたしません。

※全ての団体へ「×」を印することは、この制度の趣旨に反しますのでおやめください。

関係団体等	警察署	消防署	消防団	民生委員
希望をしない団体へは、その欄に「×」印を付けてください。				

※ 担当窓口 豊島区役所総務部防災課 電話 03-3981-1111 (内線2373)

資料：配布書・受領書

19 豊総防発第 号

配付書

配付年月日	平成 19 年 11 月 1 日	登録番号	001.002.008	計	3 枚
-------	------------------	------	-------------	---	-----

町会名 様

豊島区長 高野 之夫

本日配付した上記の災害時要援護者登録個票(以下「登録個票」という。)については、法令並びに下記の事項を遵守して、適正に管理願います。

記

- ① 支援活動以外には使用しないでください。
- ② 町会代表及び関係者以外には、情報を伝えないでください。
- ③ 複写は必要最小限に止めてください。この際複写枚数、配付先を記録してください。
- ④ 個人情報の紛失・漏洩防止に努めてください。
- ⑤ 区の名簿や避難支援プランの保管場所にはご注意ください。施設可能な金庫等の利用が理想です。

資料：ボランティア活動保険証券

被保険者		住所	
氏名	ボランティア活動の従事者		
被保険者数	1,279名		
(特約条項) ボランティア活動保険追加特約 天災危険担保 特定感染症危険「後遺障害保険金、入院保険金、通院保険金および葬祭費用保険金」担保			

保険期間 平成20年 8月 1日 午前 0時から 平成21年 7月 31日 午後 12時まで	(払込方法) 一時払 証券番号 40817110055 取扱営業場所 川越支店営業課 (1711) 049-222-3248 取扱代理店 オフィス AG (1711556) 048-476-0025
--	---

担 保 区 分	保 険 金 額		保 険 料
	千 円	千 円	
死亡・後遺障害 (1名につき)	8000		318471
入院日額(円) (1名につき)	5000		167549
通院日額(円) (1名につき)	3000		136853
賠償責任 1事故につき	100000		16627
合 計 保 険 料 (分割払の場合は1回分保険料)			639500

証券作成地 東京都 証券作成日 平成20年 8月 1日 (0170)

★ 朝日火災海上保険株式会社

## 受 領 書

受領年月日	001,002,003	受領個票枚数	
平成19年 11月 1日	登録番号	計	3 枚

**豊 島 区 長**

本日受領した上記の災害時要援護者登録個票(以下「登録個票」という。)については、法令並びに下記の事項を遵守して、適正に管理いたします。

記

- ① 支援活動以外には使用しません。
- ② 町会代表及び関係者以外には、情報を伝えません。
- ③ 複写は必要最小限に止めます。この際複写枚数、配付先を記録します。
- ④ 個人情報情報の紛失・漏洩防止に努めます。

区の名簿や避難支援プログラムの保管場所には注意します。

町 会 名	町 会 名
代表者名	代表者名

## 6. 東京都板橋区の事例

訪問年月日：2009年3月5日

場所：板橋区役所 危機管理室防災課

### (1) 区の概要と経緯

面積は 32.17k m<sup>2</sup>、人口は 533529 人。

2006年に東京都が発表した被害想定に基づいて、震災対策をしている。水害については、荒川の水害が想定されるが、スーパー堤防下や 50mm対策といった整備がされており、特養や福祉施設には避難情報を配信することになっている。

板橋区では、防災部門と福祉部門との連携はこれからであり、それぞれの部門が各自の方法で個人情報の収集・共有に当たっているのが現状である。今後に向けて、2009年にプロジェクトを立ち上げ、連携がとれるようにプロジェクト（検討会）の要綱を作成した。

### (2) 情報収集・共有の仕組み

防災部門では防災課が、2005年より手上げ方式で要援護者の情報を収集している〔資料：板橋区要援護者名簿登録制度のご案内〕。手上げ方式であるが、審議会に諮り制度導入した。制度拡充の具体的な方法としては、区の広報や地域センターでのチラシの配付、民生委員ならびに障害者団体へ機会を捉え出席し、申請を促している。要援護者は4万人はいると推測されているが、この制度の登録者は900人あまりである。

福祉部門では、おとしより保健福祉センターが民生委員と連携をとりながら、70才以上の単身高齢者を対象に同意方式で区が名簿を作成し、担当民生委員等が個別活動に当たっている（「一人ぐらしみまもりネットワーク」の一環）。審議会には全世帯の高齢者実態調査の名簿作成にかかる目的外利用及び同意した高齢者名簿を警察・消防・民生委員・地域包括センターに外部提供するとして承認を得ている。区内には70才以上の単身高齢者は1万2408人いるが、2008年7月現在、5163人が登録をしている（基本的には、平常時の高齢者対策としての名簿作成であることに留意する必要がある）。

### (3) インタビュー内容

- ・防災課はもともと情報を持っていない。庁内の共有はされていない。これからは庁内共有していく。
- ・同意を得ている場合でも、目的外利用・外部提供をする際には、審議会に諮問することが多い。審議会の審査が厳しい。ハードルが高い。
- ・審議会では、情報の使い道、実効性などを聞かれる。これを立証できないと承認してくれない。
- ・平常時の単身高齢者対策として、民生委員には、区が作成した「見守りネット」の名簿により、安否確認等の活動をお願いしている。これはDM方式を採用している。
- ・これと平行して、防災部門で災害時要援護者の名簿を作成している。平常時の名簿と災

害時の名簿は別々。

- ・民生委員から名簿の統一や災害時の要援護者名簿を平常時から備えとして欲しいとの要望もある。自分で調べて名簿を独自に作っている民生委員もいる。
- ・民生委員が独自に防災マップを作る動きがある。これは防災課が支援している。
- ・全社協では、民生委員にマップ作りを推奨しているが、マップを担当外の民生委員と共有する場合、個人情報保護の問題が生じ、今後担当課、民生委員と調整予定。
- ・当事者が名簿掲載を拒否した場合、いわゆる「拒否者リスト」はない、作成する場合には保護審付議事項である。
- ・難病の団体から災害時の個別支援対策を要請されている。
- ・自主防の組織率であるが、200ほどある町会のうち95%が組織化している。ただ、町会への加入率低下と高齢化が言われており、マンションや現役世代の加入率が低いようである。
- ・自分で調べて要援護者名簿を作っている自主防は稀だと思う。
- ・1983年から防災リーダーの講習を行っている。約3600人いる。計画では120人に1人を構想しているが、まだ不足している。平均年齢は66才で、新規の人間（特に若者）が入らないので、毎年平均年齢が上がっている。
- ・大雨になると、区内の低地やがけ地で、局地的な浸水被害などがある。



写真：インタビュー状況

資料：板橋区要援護者名簿登録制度のご案内

板橋区要援護者名簿登録制度のご案内

板橋区では、避難を要するような災害発生時に、自力で避難することが困難な方を地域全体で支援するための制度を整備します。要援護者本人またはその家族などの申請に基づき、区が援護の必要な方の把握と名簿化を図ります。区や警察署、消防署、消防団、住民防火組織及び民生委員が援護の必要な方の名簿を共有し、災害時における安全確認などの支援に備えます。

1. 登録対象者  
災害時に自力で避難することが困難な方
2. 登録情報項目  
①住所 ②氏名（ふりがな） ③生年月日 ④電話番号 ⑤ファックス番号  
⑥同居者の有無 ⑦自力避難が困難な理由（※理由は具体的に記入ください）
3. 名簿の提供先（支援機関）  
①所轄警察署 ②所轄消防署 ③所轄消防団 ④居管内住民防火組織  
⑤居管内担当民生委員  
（※名簿の提供先については選択することが可能です。）
4. 申請方法  
登録を希望する場合、右頁の「板橋区要援護者名簿登録申請書兼外部提供同意書」に必要項目をご記入の上、下記担当（防災課）まで、ファックスまたは郵送にてご送付ください。
5. 個人情報の保護  
登録を希望する要援護者本人またはその家族などの申請に基づき名簿を作成し、該当支援機関に提供します。提供にあたっては支援機関と覚書を締結し、名簿並びに登録個人情報について、適正な取扱及び管理に注意を払っていきます。
6. 登録にあたって  
災害は、いつ、どのような形で起こるか予測は困難であり、全ての場合に万全の体制がとれるというものではありません。災害時には各支援機関においても、どのような事情が発生しているかわからず、安全確認などを直ぐに行なうことや支援活動自体でできないおそれがあります。登録にあたっては、そのことをご承知おきください。また、災害から被害を最小限にするため、事前に行える対策については、できる限り実施していただきます。  
主な事前対策  
①家具などの転倒・落下防止 ②廊下や出入口、通路などの整理・整頓  
③非常持出品の用意及びそれらの定期的な点検 ④水、食料などの備蓄及び入れ替え 他
7. 登録後のお願い  
次の場合には、下記担当（防災課）まで必ずご連絡ください。  
①登録情報項目（住所、電話番号、理由など）に変更が生じた場合  
②登録の必要がなくなった場合
8. 担当・問い合わせ先  
〒173-8501 板橋区板橋2-66-1 板橋区危機管理室防災課  
電話03-3579-2151 ファックス03-3963-0150

第1号様式

板橋区要援護者名簿登録申請書兼外部提供同意書

住所	板橋区			
ふりがな				
氏名				
生年月日	明治・大正・昭和・平成	年	月	日生
電話番号				
ファックス番号				
同居者の有無	いる・いない（※該当する方を○で囲んでください。）			
自力避難が困難な理由				

板橋区長 平成 年 月 日

私は、板橋区要援護者名簿に登録を希望するので上記のとおり申請します。  
なお、本申請により登録される私の情報を記載した名簿について、災害対策での活用を目的に、下記支援機関へ事前に提供されることに同意します。

所轄警察署	所轄消防署	所轄消防団	居管内 住民防火組織	居管内担当 民生委員
-------	-------	-------	---------------	---------------

（※名簿の提供先は選択制です。名簿を提供してもよい支援機関には○を付けてください。  
○が付いていない支援機関には提供されません。）

申請者本人署名  
  
代理署名  
（続柄）  
（※本人が直筆できない場合または未成年の場合は、代理の方の署名をお願いします。なお、代理署名者名及び続柄については名簿に登録されません。）

1738790

東京都板橋区板橋二丁目66番1号

板橋区役所

防災課防災計画係 行

料金受取人住所印

3681

発行有効期間  
平成22年1月  
31日まで  
(切替)



### Ⅲ 災害時要援護者避難支援に関する課題・問題点ならびに進め方

#### 1. はじめに

Ⅲの目的は、災害時要援護者の避難支援を行うにあたって、避難支援の当事者たちが持ちうる悩みを抽出しながら、そういった悩みに対する問題構造を明らかにし、実践的な解決の選択肢を提示しようとするものである。基本的には、個人情報共有と保護のあり方という政策法務的な視点のもとに、話を進めていく。

#### 2. 災害時要援護者の避難支援をめぐるこれまでの経緯

災害時要援護者（以下、「要援護者」と略す）とは、自分だけでは、災害の認知が困難な、あるいは十分かつ適切な避難行動等ができない人のことを指す。具体的には、高齢者、障害者、子供・幼児、病人等が考えられるが、さらに、外国人や観光客、外部からの就労者といった人々も情報の受容に問題があったり、地理に不案内であるといった点で要援護者たり得る。

災害時要援護者の避難支援が必要とされると認識されるきっかけとなったのは、2004年に多発した風水害であった。その際、被災者の多くは高齢者が大半を占めていた。これを契機に、要援護者の避難支援の体制を整えるべく、いくつかのガイドライン等が策定された。

とはいえ、現在においては、総務省消防庁による「市町村における災害時要援護者の避難支援対策への取組状況調査結果」によると、災害時要援護者対策について検討委員会等を設置している市町村は2005年度は153団体（1844団体中8.3%）、2006年度は288団体（1827団体中15.8%）、2007年度は444団体（1816団体中24.4%）と増加傾向にある。ただし、2008年3月31日現在、2009年度までに設置予定としている団体をあわせても1816団体中704団体（38.7%）と4割にも満たない状況にある。

同調査結果を見る以上は、どの部局（防災関係部局・福祉関係部局等）が名簿・リスト等を把握・作成をするのか、どのような方式で個人情報の収集・共有をはかるのか、どのような法的手法で個人情報の目的外利用・外部提供を正当化するのかについては、千差万別なモノがあり、このあたり市町村一地域間の役割分担や市町村の政策法務のあり方につき、地域の事情に応じたコーディネーターが求められているといえる。

#### 3. 要援護者の避難支援をめぐる要点

要援護者支援の担い手としては、市町村、社会福祉協議会、医療・福祉事業者、自主防災組織、民生委員、隣人等があげられる。個人情報保護という視点からすれば、個人情報保護の基本法として「個人情報保護法」があり、総論的な部分についてはすべての担い手に適用される。そして、個別的・各論的な部分となると適用される法規範が異なる。すなわち、市町村には「自治体の個人情報保護条例」が、それ以外の担い手には「個人情報保

護法」が適用されることになっている。

市町村にとっては、個人情報の収集・共有・管理について、いかに条例に沿った政策法務を展開できるかが問題となる。他方、地域における避難支援の担い手たちは、個人情報保護法上の事業者にあたるものの、5000件以上の個人情報を取り扱うと言うことはほとんどないであろうから、その限りにおいて個人情報保護法の適用を受けない。ちなみに、民生委員は民生委員法15条によって守秘義務が課せられているが、罰則があるわけではない。このように、地域における個人情報の共有は、地域における避難支援の担い手に対する法的規制・法的拘束が乏しいままで行われようとしているのが実情である。

法規制を受けない地域における避難支援の担い手たちによる個人情報保護をどのようにして担保するかである。かといって、彼らに守秘義務や罰則規定を設けるとなると、ボランティア的な側面が強い活動にそのような負担をかけさせてもよいのか、そして地域の担い手たちがそのようなプレッシャーに耐えることができるのかという問題がある。そこで、個人情報の収集・利用・管理・提供の仕組みを整備・工夫することで克服できないだろうか。結論をいえば、このような仕組みというのは、地域内でのコンセンサスによって確立されるべきであり、確立された仕組みの運用も自主的に行われるべきということになる。

以下においては、4.において、まず市町村が政策法務上考慮しておくべき事項をピックアップした上で、5.以降で要援護者の個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を避難支援の担い手（特に地域）で作り上げる際の悩みをピックアップしながら、検討していくことにする。

## 4. 個人情報保護に関する市町村の政策法務

### (1) 個人情報保護条例と政策法務

先ほども述べたように、要援護者の避難支援を行うにあたって、市町村にとって政策法務上最も関連が密接になるのは個人情報保護条例である。ただし、条例も市町村の数だけあるのでそれらのすべてを見ていくというのは不可能である。とはいえ、市町村の個人情報保護条例はあまり大きな差異がないということなので、要援護者の避難支援に関連のありそうな条項について言及をしていくことにする。

### (2) 個人情報の収集

個人情報を収集するということは、市町村自らが要援護者の避難支援台帳を作成することに他ならない。そうすると、まず、収集の目的、収集される対象、収集される情報の内容ならびにその取扱について、「登録簿」「収集届」等を作成しておかなければならなくなる。これが、政策法務の第一歩である。

### (3) 個人情報の目的外利用・外部提供

実際に、目的外利用・外部提供に正当性を与えるのは自治体の個人情報保護条例なので、条例のどの条項に基づいて正当化すればいいのだろうか。基本的には、本人の同意があれば正当化されるのはいうまでもない。問題になるのは、「本人の同意を得ないで」個人情報

を目的外利用・外部提供しようとする場合である。では、個人情報の「本人の同意を得ない」目的外利用・外部提供の正当化であるが、いくつかの条項が考えられる。

まず、「明らかに本人の利益になるとき」という条項が考えられる。一見、自然災害ということなので、これでやってみようと考えがちになるが、本人の利益になることの明白性を立証しなければならないということになるわけで、この場合は、生命・身体に対する危害の切迫性が要求される。「人の生命、身体、生活又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」という条項も同様である。そうすると、この条項を用いるとなると、災害切迫時でない正当化が困難である。

平常時において要援護者の個人情報を共有しておこうというのであれば、市町村としては「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」という条項に基づいて、目的外利用・外部提供を正当化していけばよいのではないかということになる。具体的にどのような視点からこういった理由の正当性が判断されるべきかについては、6.の(2)を参照されたい。

#### (4) オンライン結合による提供の制限

要援護者の把握や避難支援者の手配等を行うにあたって、既存の情報システムやGIS等を活用することが期待される。その際には、オンラインによる結合が想定されるために、条例上のオンライン結合による提供制限の条項をクリアしておかなければならない。個人情報保護条例では、「公益上の必要」があって、「個人情報保護のための必要な措置がとられている」場合にオンライン結合を認めている。加えて、これらの理由があるかないかの判断につき「個人情報保護審査会」の意見を聞いた上で、判断を行うように求めている市町村もある。

#### (5) 提供先に対する措置要求

個人情報保護条例には、個人情報の提供先に対しては、使用目的ならびに使用方法についての制限や適正な取扱を確保するための措置を講じなければならないという規定がある。この条項に基づいて、要援護者支援の担い手に対して個人情報の収集・利用・共有・管理の方法について研修や説明会、マニュアルの作成等が行われることになる。

#### (6) 個人情報の適正な管理

##### a) 実施機関

個人情報保護条例には、要援護者の個人情報を保有している実施機関は、個人情報の正確性・安全性が確保されるように管理しなければならないという規定がある。要援護者本人の情報のみならず、その避難支援者についても情報が常に最新の状態で管理されておかなければならない。たとえば、要援護者や避難支援者が引っ越し等をしたときに、そういった状況の変化をどのようにして把握していくのかについて工夫しておく必要がある。

##### b) 個人情報の委託先

個人情報保護条例には、個人情報を実施機関以外のものに委託するときは、個人情報保護に関し必要な措置を講じなければならないという規定がある。たとえば委託先としては、

データの処理業者であるとか、情報管理システムの委託先である社会福祉協議会などが考えられる。これらの者が個人情報を漏らした場合には、罰則規定が用意されているので法的責任が重い。ここまでの法的責任が課せられるとなると、要援護者の個人情報の管理等を任せやすくなると思われる。

#### (7) 要援護者本人（ならびに避難支援者）による

##### 情報の開示・訂正・削除・利用停止等

自己情報コントロール権という点からいっても、確保されるべき事項である。たとえば、要援護者本人や避難支援者が引っ越し等をした場合には訂正を要求するといったことが考えられる。

#### (8) 個人情報保護審査会

個人情報保護条例によっては、これら個人情報の目的外利用・外部提供、オンライン結合が「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」を有しているか否かについて、個人情報保護審査会に対して諮問を回ることとしている市町村もある。この審査会においては、個人情報保護の仕組みがきちんとできているのかどうかを審議してもらうことになる。私は、この審査会での検討が重要であると認識している。

審査会への諮問がいい加減なものであれば、審査会は避難支援プラン作成事業を認めるべきではない。では、どのような観点から審議をすべきであるかについても、ある程度の審査基準は想定しておくべきではないかと考えている。結論をいえば、個人情報の目的外利用・外部提供そのものの正当性をいかにして確保するのかという問題に加えて、その後、実際に収集した個人情報をいかに利用して、共有し合って、管理していくかという、支援システム・情報システムのあり方が大事なのである。審査会ではそういった部分にまで踏み込んで検討をして欲しい。

## 5. 当事者の悩み1—どこに要援護者がいるのか

#### (1) 要援護者存在情報と要援護者支援情報の区別

個人情報の収集や共有のあり方（ルール）を考えるに当たっては、要援護者の個人情報を「要援護者存在情報」と「要援護者支援情報」に分けると整理がしやすくなる。具体的には以下のような分類が行われる。

要援護者存在情報（以下、「存在情報」と略す）

要援護者の氏名 住所 性別 生年月日 連絡先 要援護者であることを示す情報

要援護者支援情報（以下、「支援情報」と略す）

要援護者の避難場所 避難経路 避難後の医療・福祉的配慮の必要性  
避難支援者の氏名 住所 支援可能な時間帯

要援護者の避難支援の第一歩は、どこに要援護者がいるのかという存在情報を入手することから始まる。存在情報は、要援護者にアプローチを試みるためには不可欠な情報である。そして、支援情報も記載されて始めて、避難支援台帳が「完成」したとみなされ、要援護者本人の避難支援体制が整ったといえる。そして、地域内の要援護者に対する避難支援体制が整ったところで、「防災ネットワーク」が完成したということになる。存在情報と支援情報の違いであるが、存在情報については本人の同意を得ないで共有することが許される場合がある（6.（2）参照）が、支援情報にいたっては、本人の同意を得なければ収集・共有することはできないという点にある。

## （2） 個人情報（存在情報）の収集・共有の3方式

以上のように、要援護者の存在情報の把握は情報共有の第一歩である。避難支援の担い手が要援護者を把握する方法としては以下の3つの方法がある。実は、ガイドライン等で提示している3方式というのは、存在情報の収集・共有の仕方についての方式なのである。

### a) 同意方式（＝「ローラー作戦」「DM作戦」）

要援護者のもとを訪れ、本人の同意を得てから個人情報を入手する方式。堅実な方式だが、調査対象が不在・居留守の場合はどうしようもないし、調査対象が多すぎる、あるいは情報収集の担い手が少なすぎると、ローラー作戦は不完全なものになってしまう。また、調査の担い手と要援護者との関係性にも影響される（5.（3）参照）。

最近では、ローラー作戦ではなくて、要援護者になりそうな方に対してDM（ダイレクトメール）を送付し、本人に同意をはかってからアプローチをはかる方法も現れている（6.（2）参照）。この方式は、報告書Ⅱ大分県外における先進事例調査において、新潟県新潟市、新潟県小千谷市、石川県輪島市、東京都板橋区（福祉部門による「見守りネット」）が採用をしている。

### b) 手上げ方式（＝「呼びかけ作戦」）

避難支援の担い手による広報・呼びかけを通じて要援護者が自主的に存在を知らせてくれる方式。①不特定多数の人間に呼びかける＋②自主的な手上げを待つところに特徴がある。理想的な方式だが、要援護者自身が、①避難支援制度の存在を認識する＋②自分が要援護者であることを認識する、という条件が満たされて始めて、自主的に「手上げ」をしてくれることになる。これらの①②を満たすには、日ごろからの広報や防災教育が必要となる。

### c) 関係機関共有方式（＝「ピンポイント作戦」）

同意方式は、調査対象地域における不特定多数の人間を対象に戸別訪問調査するが、関係機関共有方式となると、市町村がすでに保有している介護保険台帳や障害者台帳を活用することになる。

活用方法としては、①市町村の実施機関の内部において、福祉目的に収集されたこれらの台帳を避難支援という防災目的で使用するという意味での「目的外利用」と、②これらの台帳を市町村の実施機関外部である地域に提供するという意味での「外部提供」という方法が考えられる。そうすると、あらかじめ要援護者になりうる人がどこにいるか分かっ

ているので、「ピンポイント作戦」になる。ゆえに、情報収集の担い手の負担が軽減される。ただし、市町村が保有する個人情報をも本人の同意を得ずに目的外利用・外部提供することになるので、それをいかにして合法化するかという問題が残っている（6.（2）参照）。

個人情報の収集・共有は本人の意思が尊重されることが原則なので、同意方式・手上げ方式を基本にしながら、補完的に関係機関共有方式を採用するというスタイルが基本となる。ただし、同意方式・手上げ方式ではうまくいかない地域では、関係機関共有方式を前面に押し出すというやり方も考えられる。また、これらの3方式の併用も考えられる。

### (3) いかにして要援護者から同意を得るのか

実際に、避難支援の担い手が要援護者の所在を知り、本人とアプローチをとることができたとしても、本人からの同意が得られない場合がある。それには以下のような原因が考えられる。

- ① なぜ自分の情報が収集されなければならないのかについての無理解  
→「なぜこんなことで情報を収集しようとするのか」
- ② 勝手に自分の情報が利用・提供されていることに対する不満感  
→「なぜ自分がここにいることが分かったのか」
- ③ 自分の情報が地域に漏れてしまう、悪用されてしまうことへの不安感  
→「地域に情報が漏れないか 犯罪に悪用されないか」

これらの原因は、個人情報保護法制の趣旨、要援護者の情報を収集・共有することの意義・必要性や、個人情報がきちんと管理されるということを丁寧に説明していくことで、解消されていくと思われる。本人からの同意というのは、避難支援の担い手と要援護者との信頼関係があって始めて得られるものである。要援護者の無理解・不満・不安を解消する仕組みとして、情報収集の担い手に適切な対人能力・説明能力を付けてもらうために、事前に「想定問答集」を作成しておくとか、「ロールプレイング」を行うという方法が考えられる。また、本人に直接説明を行うという方法以外にも、事業等に関連して広く広報や情報提供をすることで同意を得られるようにするという方途も考えられる。

## 6. 当事者の悩み2—法的制裁を受けるのではないか

### (1) 問題の所在

個人情報保護については、最近になって法整備が行われたばかりであり、実際のところ、①いかにして個人情報の収集・共有を法的に正当化するのか、②それをどのように地域や要援護者に「説明」するのが市町村や地域における避難支援の担い手の負担になっていると思われる。市町村の中には、（組織的あるいは個人的に）個人情報保護法制を理解し、それを地域や要援護者に説明する能力が欠如しているゆえに、端から個人情報は出さない

という市町村もあるであろう。そこで、正当化の根拠や説得力のある説明の手法を提供する必要がある。避難支援の担い手にとっては、個人情報保護法制に抵触して法的責任・法的制裁を受けるのではないかという不安がつきまとう。これは、市町村だけではなく、地域における避難支援の担い手も抱えている問題である。

## (2) なぜ個人情報を収集・共有できるのか—正当化の根拠付け

個人情報保護の大原則として、本人の同意があれば個人情報の収集・共有が可能である。したがって、「同意方式」「手上げ方式」による収集・共有というのは、本人の同意を得ている以上は法的には問題が発生しない（5. (3) のように、いかにして本人の同意を得るかという問題が残されているが）。

収集・共有について問題が起こりうるのは、ガイドラインにいう「関係機関共有方式」によって、市町村が「本人の同意を得ないで」目的外利用・外部提供を行う場合である。もう一つ付け加えておくと、災害後の安否確認の段階においては、生命・身体に対する危険が現在かつ明確であるために、問題にはならない。結局のところ、災害が発生する前に「本人の同意を得ないで」個人情報を収集・共有しようとする場合に、問題が起こりうる。念のために確認しておくが、事前に「本人の同意を得てから」目的外利用・外部提供するという方途も考えられ、この場合、同意を得ている以上は法的な問題は起こらない。この場合、事前に DM（ダイレクトメール）を送ってから同意を得ておくという手法が現れている（5. (2) a)）。

自治体の個人情報保護条例を見ると、「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」が見いだされる場合や、審議会がこれらの理由を認めた場合、「本人の同意を得ない」目的外利用・外部提供も可能になっている。

これらの理由に相当するか否かであるが、要援護者の避難支援は生命・身体に関わる事項であり、かつ、自然災害時には生命・身体に重篤な危害が及ぼされる可能性が高いゆえに、災害前に情報を共有することについて公共性があるといつてよい。少なくとも、地域において要援護者の所在確認が困難である場合は、「本人の同意を得ない」で、要援護者の所在に関する情報（「存在情報」）を収集・共有することは許される。

そもそも、なぜ、要援護者本人の同意を得ない場合でも個人情報（「存在情報」）の共有が認められるのであろうか。憲法論からすると、一度は要援護者にアプローチをかけ、生き残ることが困難であるという認識をしてもらった上で、個人情報の共有に同意をすることで生き残りを図るという選択肢を選ぶ「チャンス」が与えられるべきである、という根拠付けができる。これは、憲法 13 条にいう、生命の保護と自己決定権の確保という両側面を有していると思う。

実務的な側面からいえば、先ほども述べたように、まず、どこに要援護者が存在するのかが分からないとどうしようもない。存在情報の把握は、要援護者支援の「抜け・漏れ・落ち」を防ぐためにも重要であり、「同意方式」「手上げ方式」による情報収集が芳しくない場合には、「関係機関共有方式」による存在情報の共有が求められる。

正当化の方法としては、第一に、審議会の諮問を経た上で了承を得るという方法があるし、実際のところ、自治体の個人情報保護条例の運用・解釈にとどまらず、個別の条例に

において個人情報の「目的外利用」「外部提供」を明文で認めているケースもある（「渋谷区震災対策総合条例 36 条」）。一発逆転的に「同意を得ない」目的外利用・外部提供を無理矢理実施しようとする、反発を食らいかねない。この点、地域のコンセンサスを得ながら正当化を進めていかなければならない。

正当化のされやすさであるが、以前に災害が起こっているとか、災害が起こることが想定される地域においては比較的コンセンサスが得られやすいし、そうでないところは、慎重な態度をとることが予想される（7.（4）参照）。

### (3) 「本人の同意を得ない」という意味の再確認

「本人の同意を得ない」という意味は、事前に同意を得ていない（「消極的な不同意」）という意味にとどまるのか、それとも、本人が積極的に個人情報の収集・共有を一切拒絶（「積極的な不同意」）した場合でもあえて収集・共有を行うという意味も含まれるのであろうか。個人情報の収集・共有を本人から完全に拒絶された場合の対応のあり方であるが、同意を得られない場合には、地域レベルにおいて個人情報は原則消去されることになる（存在情報も含めて）。とはいえ、本人に拒絶された場合でも、個人情報を市町村の内部にとどめ、要援護者の存在情報として保管しておくことは、災害後の安否確認のためにはあり得ることかも知れない。この場合は、「情報共有の拒絶者リスト」という形ではあるが、データ保管されることになる。ただし、審議会のチェックが厳しい市町村では、そういったリストの作成も難しい。

### (4) 情報漏えいがあった場合の対処法

避難支援の担い手が抱えているもう一つの不安は、もし、自分が保管している個人情報が漏えいしたらどのような法的責任・法的制裁を受けるだろうか、ということである。要援護者の情報共有・管理のルールを確立し、それを遵守していれば、法的責任・法的制裁が科せられることはないということを、避難支援の担い手に周知しておくことが必要である。要するに、守秘義務の内容を守っていたのにもかかわらず、個人情報が漏えいしてしまった場合には、法的責任・法的制裁から免れうるようにしておかなければならない。

## 7. 当事者の悩み3

### 一 要援護者に関する情報共有・管理のルールが確立していない

#### (1) 「地域完結型」の共有・管理形態の可能性

ここからは、要援護者の個人情報を「なぜ」共有・管理できるのかではなく、「どのように」共有・管理をするのかという問題である。あくまでも私見であるが、極端な話、地域で要援護者に関する情報が共有されさえすれば、自治体が必ずしも個人情報を収集・提供する必然性はない。市町村が個人情報を地域に提供することなく、個人情報の共有を地域だけで完結するというパターン（地域完結型）もあえて提示しておきたい。

行政の関わり方としては、①個人情報を出す・集めるタイプ（積極的なパターンと補完

的なパターン) と、②情報は出さない・集めないが地域の力を後押しするタイプがある。②をガイドラインでは想定していないパターンとして「地域完結型」と名付けたい。

「地域完結型」の事例として、兵庫県洲本市は、市町村は災害後の安否確認という段階でないと個人情報を提供しない。基本的には、災害前においては、自主防災組織・民生委員・社会福祉協議会による同意方式でのみ、個人情報を収集しているのが実態である。和歌山県紀伊勝浦町の北浜区では、自治会員が集めた個人情報は自治会長しか見ることができないし、その他の避難支援の担い手とも共有しない。また、大分県臼杵市の中津浦地区は、市町村が個人情報を出さなくても、避難支援体制を整備できている。そこでは、避難支援台帳も作らず、個人に「防災カード」を持たせることによって、要援護者の問題を解決している。

地域の避難支援の担い手による独自事業としては、民生委員制度創設 90 周年記念事業として、「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を展開している。社会福祉協議会も共同でこの運動に取り組んでおり、その際には、防犯という側面も含めながら個人情報の収集・共有、地域コミュニティーの充足化を図っている。

このように、地域が自主的に個人情報の共有に取り組んでいるものの、大分県佐伯市の青山地区の話では、個人情報の収集が自主防災組織と民生委員で別々に並行して行われており、うまくヨコの連携がとれていないという。このあたり、市町村や社会福祉協議会がスーパーバイザー的に情報収集の役割分担につき、調整を図るべきであろう。

## (2) どの範囲にまで情報を共有すればいいのか—共有範囲の整理づけ

### a) 存在情報と支援情報

存在情報で、かつ市町村の関係機関内部にとどまる部分については、かなり広範囲に要援護者（予備軍を含む）を捉えておいてもよいと思う。個人情報の共有について消極的な自治体であれ、まずは、実施機関内部における共有から始めればよいのではないか。このレベルでの共有は、災害後の安否確認の迅速化を図るためにも要請される。以下の b) でも説明しているように、正当化がなされやすいし、どこの自治体でも目的外利用ぐらいはやって欲しい。存在情報が、市町村以外の外部に提供される段階で、共有を認めるにあたって要件を厳格にすればよい（情報の管理の仕方について徹底するなど）。

支援情報は、要援護者本人とのアプローチを経て情報を収集しなければならないし、情報の共有範囲も、本人の意思を反映させなければならない。たとえば、東京都板橋区では名簿の提供先を「登録者の選択制」としている。

### b) 目的外利用と外部提供

関係機関共有方式といっても、そこでいう共有には「目的外利用」「外部提供」の 2 種類があるのは周知のことであるが、区別をしておく必要がある。

「目的外利用」は、市町村の関係機関内にとどまるため、情報漏えいの恐れが少ない。その分、目的外利用は外部提供と比べて、認められやすい。

それに対して、「外部提供」は、地域に情報が共有されるために、地域内での情報漏えいが起こらないような工夫が必要である。ただし、本人の同意を得ないままで外部提供ができるのは、市町村が地域に対して「存在情報」を提供する場合に限られる。地域において

個人情報の共有・管理ルールが確立されていない間は、外部提供を認めるべきではないだろう。また、高齢という情報と比べて障害という情報はよりセンシティブな情報であるため、障害者の存在情報については、市町村や専門家によって事前に同意を得てから地域に提供すべきであり、本人の同意を得ないで行えるのは、目的外利用に限定されると考えるべきである。

#### c) 避難支援の担い手による区別

要援護者情報は、目的に応じて、市町村用、民生委員用、事業者用、自主防災組織用、避難支援者用などに分けて、共有の範囲を調整することが望ましい。

避難支援システム全体の統括者として、個人情報を包括的に把握する、いわばスーパーバイザー的な立場であれば、より広く個人情報を管理することになる。逆に、避難支援者であれば、避難支援をすることが予定されている要援護者本人の情報だけを所有することになる。

市町村以外の地域の担い手であっても、個人情報のセキュリティーが確保されている担い手には、共有を認めやすくしてもよいであろう。

#### d) 時系列的な区別

ここにいう時系列的な区別とは、平常時における共有範囲と災害時（あるいは災害切迫時）における共有範囲の区別である。

東京都練馬区においては、平常時において、福祉部局がすべての行政サービス情報をもとに要援護者名簿を作成しておき、災害が切迫したときにいつでも防災担当部局や防災機関に提供できるようにしている。また、一人暮らし高齢者生活実態調査に基づいて、本人から同意を得た上で平時から地域にも情報共有を図っている。ただし、災害時に始めて名簿を使用することができることになっている。平常時におけるデータを災害時用のデータとして加工し保管しておくことは無意味ではない。このような事業によって、それだけ、災害後の安否確認も進むことであろうし、練馬区のいうところの「避けられた死」を防止するには有効な手法である。積極的な評価をするとすれば、地域における個人情報に対する意識の高さを考慮、かつ、地域における個人情報の漏えいを警戒した上での施策であろう（7.（4）参照）。

ただし、災害後あるいは災害が切迫した段階で情報提供が可能になると言うことは、いわゆる「避難準備情報」の段階では、要援護者の個人情報が地域内において十分に共有されないまま避難対策を講じざるを得ないと言うことを意味している。

災害後あるいは災害が切迫した際に情報を提供するというが、緊急時に個人情報を提供できるのは当たり前のことであって、要援護者の個人情報の共有をめぐる議論というのは、平常時に、言い換えれば、平日頃から個人情報の共有をどのようにすればよいのか、という議論であると言うことは確認しておくべき事柄である。

### (3) 個人情報の管理方法

これは、「個人情報をどのような形で保管するのか」という問題である。考えられる方式は、①紙媒体か電子媒体か、②「台帳方式」か「マップ方式」かという区別が考えられる。このような台帳上のデータやマップ内のデータが簡単にアクセスできないように工夫する

というのが常套手段であろう。少なくとも、「管理マニュアル」を作成しておいてそれを守ってさえいれば、仮に漏えいがあったとしても法的責任から免除されるという風にしておけばよい。「管理マニュアル」の作成手法を地域に提供することが望まれる。

また、一度集めた情報の正確性をいかにして確保するかであるが、一度、本人からの同意を得ておけば、介護保険制度等のデータ更新と連動させればよい。かつ、地域内で日ごろから「まめに」声かけをしておくことも肝要である。

#### (4) 個人情報の共有範囲を左右する要素

##### —地域的なコンセンサス・コミュニティの形成度

災害が発生しているところでは、地域レベルでのコンセンサスが形成されやすい。逆に、災害が発生したことがないところで情報収集・共有をするには、自然災害リスクの認識を普及させないと地域レベル（加えて個人レベル）でのコンセンサスが得られにくいであろう。室崎益輝の「金庫方式」は、個人情報の共有についてのコンセンサス形成が困難な地域、すなわち、災害があまり発生していない地域であるとか、プライバシーに対する反応が敏感な地域においては、有効な共有・管理方式であると評価できる。7. (2)d) で取り上げた東京都練馬区の例は、ここにいう「金庫方式」に入る。

地域コミュニティが成熟しているほど、同意方式・手上げ方式で把握できるし、市町村のサポートも助言的なもので十分で、地域完結型の共有形態も可能である。他方、地域コミュニティが未発達なところでは、まず、地域コミュニティの成熟を図るか、行政による強い後押しが必要となる。

## 8. 当事者の悩み4—避難支援のなり手がいない

避難支援者になりたがらない理由の一つとして、仮に、避難支援者になったとして、災害時に避難支援をしなかった場合、法的な責任・制裁が科せられるのではないかという懸念を示していた住民もいた。避難支援台帳に掲載される避難支援者というのは、法的な義務づけを課すべきではなく、あくまでも「自発的な登録」という性格に留めておくべきであろう。また、元気な高齢者や中学生も十分に避難支援者として協力を求めることが出来る担い手である。

要援護者の避難支援という問題の中間到達点は、ここにあるといってよい（最終的には、避難後の医療・福祉サービスの継続も課題として残されている）。要援護者がどこにいるのかだけでなく、要援護者の避難場所・避難経路ならびに避難支援者が確保されているのかという「支援情報」が整備されないとならば、要援護者の個人情報を集めているのかの意味が半減されてしまう。存在情報だけでは、要援護者支援という問題提起ならびに災害後の安否確認に役立つにとどまる。

あとは、避難支援をしている最中に、避難支援者が死傷したり、要援護者の財産に損失を与えた場合、どのような補償措置がとられるのかという問題がある。この点につき、保険への加入を勧めたり、公費で保険料を負担する市町村もある。

## 9. むすび

要援護者の避難支援は、基本的には地域で解決すべき問題である。自治体はあくまでも地域において自主的に解決するためのツールやヒントを提供することにある。本稿においては、情報共有・管理のあり方について、様々な事情を抱えた市町村の方々に読んでもらうことを想定しつつ、あり得るバージョンを網羅的に提示していったつもりである。

今後は、要援護者の個人情報の共有・管理のルール作り、管理マニュアル等の作成プロセスにどれだけ当事者（特に地域の担い手）の参加を保障するのか、当事者を参加させる「場」をどのようにして設定するのが課題となる。

### 参考文献

- ・災害応急対策制度研究会編『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』（2005年）
- ・災害時要援護者避難支援研究会編『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』ぎょうせい（2006年）
- ・内閣府『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』（旧＝2005年 新＝2006年）
- ・内閣府第20次国民生活審議会第6回個人情報保護部会（2006年4月24日）資料5
- ・内閣府災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会『災害時・要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』（2007年）
- ・越智祐子＝立木茂雄『災害時要援護度』概念構築の試み—台風23号水害時における在宅人工呼吸器装着者の災害リスク回避行動の分析から— 評論・社会科学 81号（2006年）19～39頁
- ・室崎益輝『災害弱者』とコミュニティ防災』ガバナンス No. 42（2004年）22～24頁
- ・山崎栄一「日本における防災政策と基本権保護義務」大分大学大学院福祉社会科学研究所紀要4号（2005年）49～64頁
- ・山崎栄一他「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」地域安全学会論文集 No. 8（2006年）323～332頁
- ・山崎栄一他「災害時要援護者の避難支援—個人情報により実践的な収集・共有を目指して」地域安全学会論文集 No. 9（2007年）157～166頁
- ・山下淳「安心・安全のまちづくりと個人情報保護」月刊地方自治職員研修 2006年7月号 14～17頁
- ・山下淳「地方自治ほっと NOW 災害時要援護者の支援と地域」ひょうご自治 2006年9月号 9～10頁

## おわりに

2008年度において、これまでに述べてきたような普及活動や調査活動を展開してきたわけであるが、最後に、そもそも、先進事例調査にいう、「先進」とはいったい何なのかについて自分なりの考えを述べておきたい。先進といっても、いくつかのとらえ方があると思う。

一つ目は、行政が積極的に個人情報収集し、実施機関内や地域と共有しあっている度合いを基準とした先進性である。筆者が、災害時要援護者の避難支援というテーマに着手した当時は、先進といえ、とにかく本人の同意を得ずともいかに個人情報の収集・共有を推し進めているのかという、イメージを持っていた。しかし、調査を進めていくにつれ、基本的には、要援護者本人との同意を求めていきながら、個人情報が収集・共有されるべきであるので、そういったイメージが必ずしも先進であるのかについて、疑問を抱くようになってきた。

二つ目は、避難支援プランがどこまで整備されているのかという度合いを基準とした先進性である。災害時要援護者の避難支援に当たって、個人情報の収集・共有はあくまでも、全体的なプランからすれば、プロセスの一つに過ぎない。個人情報の収集・共有が自己目的化してしまい、それ以降の地域における避難支援態勢の整備（地域での情報共有—避難支援者の確保—安全な避難経路・避難場所の確保—避難後における医療・福祉サービスの継続）が行き届かないと意味がなくなってしまふ。本来の目的からすれば、二つ目の意味における先進性というのが、妥当な意味合いかと思われる。

三つ目は、個人情報や地域性などの要因によって避難支援体制の整備が難航している中にもかかわらず、それでも創意工夫を重ねつつチャレンジしていく度合いを基準とした先進性である。現状としては、二つ目にとりあげた先進性という意味からすれば、進んではいないが、自治体や地域が、何とかしていこうと挑戦をし続けているという姿勢そのものも、それなりの評価がなされるべきではないかと思う。むしろ、三つ目の意味において先進性がある自治体・地域から学び取れることが多いのではないか。あえて、筆者はそういった意味での先進性も評価したい。

そういった様々な先進性を県内・県外において追い求めていった結果として、事業報告書が作成されたわけであるが、この事業報告書が大分県の防災施策の推進・発展に寄与することを切に願うものである。