寄稿

平常時と非常時の公共サービスのあり方を考える

―災害時要援護者の避難支援対策を事例として

伊藤　久雄
（東京自治研究センター）

はじめに

東日本大震災の特徴の一つは、高齢者の死亡割合がきわだって高かったことである。また、大津波によって高齢者などを救助しようとして波の飲みこまれた人も多かった。国土交通省が発表した東日本大震災の津波被災現況調査結果（第2次報告、10月4日）によれば、震災による死亡者の年齢構成は被災市町村全体の年齢構成に比べ65歳以上の割合がきわめて高かったことが報告されている。被災市町村の65歳以上高齢者の割合は23.0％であったのに対し、死亡者の65歳以上高齢者の割合は56.6％であった（身元不明者を除く）。阪神淡路大震災時の死亡者の65歳以上の割合は49.6％（兵庫県ホームページ）であったが、その後後述するように高齢者等の避難対策がすすめられてきた。それにも関わらず東日本大震災の高齢者の死亡割合は阪神淡路大震災を上回るものとなった。

高齢者は障害者などとともに、災害時要援護者（以下､要援護者）と位置づけられている。本稿では、要援護者の避難支援対策はどのように定められ、どのような課題があるのかを考察する。それは、要援護者の避難支援対策において自治体（行政）はどのような役割を担うのか、要援護者の名簿はどのように作成されるのか、平常時に名簿は誰が持ち、どのような対策が取られているのかなどを考えることによって、平常時と非常時の公共サービスのあり方を考えたいと思うからである。

1.　災害時要援護者の避難支援対策

総務省（消防庁）は今年7月、要援護者の避難支援対策の調査結果を発表した（宮城県、福島県の全市町村、岩手県の9町村、計103市町村は除外）。それによると、要援護者の避難支援対策の全体計画は、2011年4月1日の時点での策定市区町村は76.8％、2012年3月末までの策定予定までふくめると98.0％（1,611市区町村）であった。全体計画とは、各市区町村が地域の実情を踏まえて、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲について、その情報収集（名簿整備など）や情報共有（名簿の提供・活用など）の方法などについて、要援護者対策の取組み方針を明らかにしたものである。

また、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等の具体的な避難支援計画（個別計画）については、2011年4月1日時点で22.0％が策定して更新中であり、策定途中の市町村を合わせると82.7％であった。さらに、要援護者名簿の整備状況は、調査時点で52.6％が全体の名簿を整備して更新中であり、整備途中の市町村を合わせると、94.1％と

なっている。

被災3県の昨年度の調査結果をみると、全体計画は2011年3月末までの策定は3県とも100%、要援護者名簿の整備は、2010年3月末時点で岩手県94.1%（未着手2団体）、宮城県97.1%（未着手１団体）、福島県100%だった（個別計画は調査方法が異なるので比較できない）。全体計画も要援護者名簿の整備も全国平均と比較して高率であった。それでもなお、なぜ大震災時の高齢者の死亡割合が高かったのか。その事実は、支援が間に合わなかったことや、支援者が要援護者を救助しようとしてともに被災した事例が多かったことを示すものと言えよう。ただ今日の時点では、消防庁もその検証を行っていないので、東京都などの事例から課題を考えたいと思う。

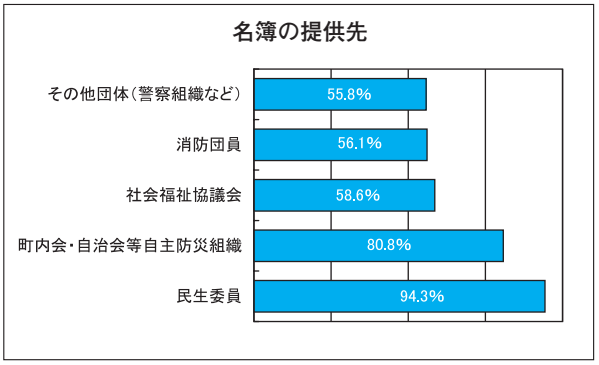
2.　要援護者の避難支援対策の課題

避難支援対策の課題は、総務省（消防庁）の調査結果からみても、要援護者名簿の整備と提供（活用）の仕方、要援護者ごとの具体的な計画ということになると考えられる。要援護者の避難支援対策の取り組みは、2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定されたところから始まっている。したがってすでに6年になるが、要援護者名簿の整備が52.6%、個別計画にいたっては22.0%というところに難しさがうかがえる。名簿の整備には次の3つの方式がある。

①関係機関共有方式：個人情報保護条例における目的外利用・第三者提供規定を活用して、要援護者本人の同意を得ずに、平常時から関係機関等の間で情報を共有する方式

②同意方式：要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を共有する方式

③手上げ方式：要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式



調査において名簿を整備して更新中または整備途中と回答した1,547市町村において、整備方法として最も多かったのは「②同意方式と③手上げ方式の組み合わせ」22.8%、次に「③手上げ方式のみ」17.0%であった。

名簿の提供先は上図の通り、民生委員が最も多く、次いで町内会・自治会等の自主防災組織となっている。また、平常時から名簿を提供している割合は民生委員90.1%、自主防災組織75.7%、社会福祉協議会63.3%、消防団員42.2%、その他団体（警察組織等）47.2%となっている。平常時には名簿を提供せず、非常時・災害時に名簿を提供しているところも多い。災害時にしか名簿が提供されないで、果たして機能するのかという問題や、民生委員が非常時に役割を果たしうるのかという根本的な問題を内包していることになる。

このような調査結果をみると、最善の方法というのはなく、地域の実情に応じて整備し、提供先を決めていることが分かる。実際にどのように行っているのか、東京都府中市と石川県輪島市の事例からみてみることにする。

3.　東京都府中市と石川県輪島市の事例から

(1) 府中市

東京都内の市区町村は、全体計画の策定と個別計画の策定状況はともに全国平均より低く、名簿の策定状況は全国平均より高くなっている。この中で府中市は、全体計画、個別計画とも策定して更新している。個別計画の策定・更新の都内市区町村は、23区中6区（ゼ

	人数	割合
対象者	12,144	―
回答者	9,712	80.0%
名簿登録希望者	6,909	56.9%
うち自治会加入	5,931	85.8%
自治会名判明	5,711	―
自治会名不明	220	―
自治会未加盟	978	14.2%

ロメートル地帯と言われる低地にある江東区、江戸川区は整備が遅れている)、市町村では府中市、昭島市、日野市、檜原村の3市1村のみである。

府中市の災害時要援護者制度の対象は、①75歳以上の高齢者のみ世帯の人、②介護認定3～5の人、③1～3の障害者などでひとり暮らしの人、④上記と同様な状況にある人となっている（他の自治体も、ほぼ同様である)。

府中市の2011年10月現在の名簿登録状況は上表のとおりである。なお府中市の名簿登録は「手あげ方式」であるが、名簿登録の照会に回答しなかった対象者には、その後地域包括支援センターの職員が訪問して確認しているので、「同意方式」によって補っているということになる。

民生委員に名簿を提供している自治体が多いが、70名前後を受け持つ民生委員が災害時に有効に機能することに疑問を持つ自治体は、府中市のように自治体と協定を結び、平常時から名簿を提供するところが増えていると思われる。府中市の名簿登録希望者や、協定自治会数、登録者の自治会加入率などは、他の東京都内自治体と比較すると高いと思われる。たとえば、いち早く支援制度をすすめてきた世田谷区の協定締結自治会は41自治会（2010年3月現在）であり、200弱あると思われる自治会数からみると2割程度である。

今年の3.11後、府中市は約1割の自治会をサンプリングしてアンケート調査を行っている。震災時に安否確認した自治会は協定締結自治会で76.2%、未締結自治会33.3%という結果が報告されている。また府中市は今年、東京都の高齢者熱中症予防等緊急対策事業を活用して、モデル自治体について「ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯の見守り活動」などを行った。その後、この活動について検証する会議を市の担当課、地域包括支援センター、自治会連合会、民生委員などによって開催したところ、行政の縦割り組織を超えた地域ネットワークの重要性が参加者から強調されたという。市の担当課も、「災害をキーワードにした平常時の地域づくり」の大切さを改めて知ったと話していた。

(2) 輪島市

内閣府（防災担当）は毎年、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を開催している。昨年（2010年）3月には「事例集」を発行した。この事例集の中に「実際の被災経験に基づいた事例」として兵庫県豊岡市（2004年10月の台風23号)、金沢市（2008年7月の大雨)、輪島市（2007年3月の能登半島地震）の3例が報告されている。

能登半島地震は輪島市で震度6強を記録した。この地震により、住宅被害は全壊513棟、半壊1,086棟、一部損壊9,988棟もの被害が出たものの、人的被害は死者1名、重傷者46名、軽傷者69名にとどまった。また地震後の災害関連死はゼロであった。このように住宅被害と比較して人的被害が少なかったのは、「要援護者の見守りネットワーク」の前身である旧門前町の“地域見守りマップ”“訪問による声かけ”のしくみが発災時の安否確認、避難誘導の支援者確保に有効に機能したことによるものが大きい」と報告されている。

その後輪島市は、消防、警察、区長・町内会長、民生・児童委員、福祉推進員、社会福祉協議会、社会福祉施設等、公民館、輪島市・

地域包括支援センター、近隣市民、家族親族の参加のもとに、「要援護者の見守りネットワーク」を立ち上げている。福祉推進員は、民生・児童委員を支援する役目を有しており、一人あたり4～5名程度の要援護者（見守り対象者）の見守りを行っている。輪島市の、要援護者対策と高齢者見守りネットワークを統一し、すべての関係機関（関係者）の参加のもとでネットワークが構築されていること、またそれが有効に機能していることは貴重な事例であると言える。

4. 課題

(1) 行政内の連携のあり方

府中市を例にとると、要援護者制度や高齢者見守りネットワークなどに関わる組織は、福祉保健部では地域福祉推進課（民生委員・児童委員も所管）、高齢者支援課、障害者福祉課であり、庁内では環境安全部（防災課）が関わる。さらに自治会の支援は市民生活部（市民活動支援課）が行っている。また地域の中心は地域包括支援センター（今年度からすべて委託された）である。

このような行政内部の組織の連携をどう図るかが課題である。とりわけ要援護者制度の地域の要は自治会であるが、福祉保健部の各課は平常時に自治会と連携することはこれまでなかったようである。既述のような市の担当課、地域包括支援センター、自治会連合会、民生委員が一堂に会するような取り組みこそ、平常時の課題である。

(2) 地域の連携のあり方

輪島市が行っているような消防、警察、区長・町内会長、民生・児童委員、福祉推進員、社会福祉協議会、社会福祉施設（高齢者施設、障害者施設）等、公民館、輪島市・地域包括支援センター、近隣市民、家族・親族の参加のもとでのネットワークが全国各地に必要である。ただし、地域包括支援センターの委託は全国的な傾向である。

消防、警察もふくめた地域ネットワークはただつくっただけでは非常時に機能しない。平常時のネットワークの中心は行政である。地域包括支援センターの委託がすすめばすすむほど、庁内各課の連携が平常時に働いていることが重要であり、そうでなければ非常時に地域ネットワークは機能しない。行政には想像力、構想力、現実対応力が求められている。それには、災害対策や防災の専門家の育成に努めることが課題である。

(3) 受援力の強化

私は3.11後、「受援力」という用語を知った。受援力とは、救援や応援を受け止める力、能力のことである。本来の意味では、自治体が広域的に応援を受ける体制づくりのことである。実は東京都も「受援計画」の策定を検討し、今年の3月中にも公表する予定であったと聞く。しかし3.11に遭遇し、見直しがすすめられている。

これからは、個人、家族、地域（自治会、地域包括支援センターなど）、市町村、広域自治体、国が、それぞれの「受援力」を強化し、高めていくことが重要である。その中心は市町村である。市町村にはその覚悟が求められる。