

## 災害時要援護者対策に関する区市町村調査結果について

2012年6月27日

日本共産党東京都議会議員団

高齢者、障害者など災害時要援護者対策は、防災対策のうえできわめて重要な課題です。東日本大震災でも亡くなられた方の56%が65歳以上の方でした。

都は、「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」などを策定し、区市町村の災害時要援護者対策を促進してきましたが、いっそうの強化が求められています。

そこで要援護者名簿や個別支援計画の策定など災害時要援護者対策のとりくみの現状を把握するため、日本共産党都議団は、4月末から5月にかけて、全区市町村にアンケート調査を実施し、全区市町村から回答が寄せられました。調査結果は以下の通りです。

### 1、「避難支援プラン全体計画」の策定状況

2007年に出された国の通知では、2009年度を目途に災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」の策定を提起しています。調査の結果、全体計画の策定済みは約半数の29区市町村にとどまりました。策定中および策定を計画は31区市町村で、策定の予定なしは2市村でした。

	区部	市	町村	合計
策定済み	13	13	3	29
策定中、策定を計画	10	12	9	31
策定の予定ない	0	1	1	2

### 2、災害時要援護者名簿の作成について

#### (1) 名簿作成状況

災害時要援護者の所在を把握し名簿を作成しているのは、全体で87%の区市町村でした。23区では全区、市では約9割の24市で作成。町村では7町村にとどまり、6町村は作成していませんでした。

	区部	市	町村	合計
作成している	23	24	7	54
作成していない	0	2	6	8

## (2) 名簿作成の方法

名簿の作成は、個人情報にかかわり本人の同意が必要となるため、区市町村によって作成の手法がちがいます。調査の結果、手上げ方式（名簿への登録を希望した方の情報を収集する）で16区市町村（26%）。関係機関共有方式（本人の同意を得ずに必要な最小限の情報を関係機関で共有する方式）で5区市町村。同意方式（災害時要援護者本人に働きかけ必要な情報を収集する方式）は4区市町。上記の方式を組み合わせ方式が最も多く26区市町村でした。

	区部	市	町村	合計
関係機関共有方式	3	2	0	5
手上げ方式	5	9	2	16
同意方式	2	2	0	4
組合せ	12	10	4	26
その他	1	1	1	3

## (3) 災害時要援護者名簿の登録対象者について

災害時要援護者名簿の登録はどのような人を対象としているかの質問にたいし、23区24市7町村が回答しました。回答自治体の大半が要介護ないし独居高齢者、障害者で手帳をもっている人をあげていました。

高齢者については、半数以上の区市町村が要介護状態を対象要件としていることも浮き彫りになりました。

なお、都は「ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯」も対象にあげています。

	区部	市	町村	合計
65歳以上ないし独居高齢者を対象に	10	12	3	25
要介護1以上	4	4	0	8
要介護2以上	1	0	0	1
要介護3以上	6	6	0	12
要介護4以上	2	1	1	4
70歳以上	0	1	1	2
その他	0	0	2	2
NA	0	2	6	8

回答のあった54市町村のうち、身体障害者についてはほとんどの自治体が対象にしていました。精神障害者、知的障害者を対象にしている自治体は身体それより少数でした。

	区部	市	町村	合計
身体障害者を対象	22	24	5	51
上記のうち等級、障害の種類などによる制限あり	16	13	1	30

	区部	市	町村	合計
精神障害者を対象	8	18	4	30
上記のうち等級などによる制限あり	1	6	1	8

	区部	市	町村	合計
知的障害者を対象	16	23	5	44
上記のうち等級などによる制限あり	8	10	1	19

その他、難病患者を対象にしているのが6区8市3町村、寝たきりの方を対象にしているのが3区4市、妊産婦を対象にしているのが3市3町村、乳幼児を対象にしているのが2市3町村でした。

また、「準じる」や「その他希望」「首長の認めるもの」も対象とし、出来るだけ広く対象となる工夫をしている区市町村もありました。

#### (4) 災害時要援護者名簿作成の課題や問題等について

災害時要援護者名簿作成の課題や問題等については、主に以下の意見が寄せられました。

①地域の支援対策の構築の困難、②名簿の処理や管理の困難、③個人情報の取扱いの困難、④対象範囲の検討などでした。

##### ○地域の支援体制構築の困難（8自治体）

- ・町会、自治会の加入率低下、役員の高齢化などマンパワー不足
- ・登録希望者が多く、地域の支援対策が構築できない
- ・事業の周知と支援者探し
- ・町会、自治会がない地域で対象者を把握する組織をつくる必要がある
- ・援護者の支援にどうつなげていくのか

##### ○名簿の処理、管理等にかかわる困難（6自治体）

- ・グループホームなど住民票と一致しない要援護者の管理
- ・同意方式では、要援護性の低いものも登録され膨大になる
- ・身体状況が変更しても申請がないかぎり変更されない
- ・転居、移動などリアルタイムで把握が困難
- ・システム化していないため時間がかかる
- ・申請に不備があり処理に手間取っている

#### ○個人情報の取扱いの困難（5自治体）

- ・個人情報への配慮
- ・名簿の保管場所、保管方法等をどうするか
- ・個人情報保護の観点から登録に結びつかない
- ・個人情報保護の観点から平常時に関係機関で情報共有できない

#### ○対象者の範囲の検討（4自治体）

- ・対象範囲を広げる必要、支援者の範囲の検討

#### ○手上げ方式等のため未登録者が残される問題（3自治体）

- ・主に手上げ方式をとっているため、名簿未登録者が残っている
- ・手上げ方式のために、名簿から漏れてしまう

#### ○同意率、申請の引き上げ（3自治体）

- ・通知を出すのが個人情報のため登録が伸びない
- ・地域特性として家族の内容を明かしたくない者がいる
- ・要援護者の同意率の引き上げ

#### ○周知徹底にかかわる困難（3自治体）

- ・対象者全員に周知できない、いかに周知するか
- ・外国人1000人の対象者にたいし登録はいまだゼロ
- ・制度自体が市民に浸透していない

### 3、個別計画の策定状況

#### （1）個別計画の策定

都は、名簿にもとづいて、ひとり一人の要援護者にたいする個別の支援計画の策定をよびかけていますが、策定しているのはモデル事業含めわずか11区市（18％）にすぎず、未策定は50区市町村（82％）におよんでいることが明らかになりました。

	区部	市	町村	合計
策定している	4	7	0	11
策定していない	19	19	12	50
NA	0	0	1	1

## (2) 個別計画を策定していない理由

個別計画を策定していない理由については、○そもそも全体計画が策定されていない、○町会や民生委員に任せている、○要援護者名簿の作成が先などの理由が回答されました。

### ○全体計画が未策定のため（6自治体）

- ・全体計画が定めていない
- ・全体計画が未策定
- ・全体計画を現在策定中のため

### ○民生委員、自治会等に委託（3自治体）

- ・個別計画は各町会の作成はまかせている
- ・区主導は困難であり自主防災組織ことに作成を委任
- ・個別計画は民生委員等において作成するとしている

### ○モデル事業で検討（2自治体）

- ・モデル町会で取組中
- ・モデル事業で検討中

### ○その他

- ・要援護者名簿の策定を優先
- ・区全体が一瞬に被災する場合個別計画の策定は困難
- ・名簿の充実を図っており個別計画を作成の段階ではない
- ・現在は名簿登載を優先
- ・対象が少なく計画の必要性が乏しい

## (3) 個別計画策定にあたっての課題、問題点

個別計画策定にあたっての課題、問題点として、主に①支援者の確保が困難、②情報収集が困難、③民生委員の負担が大変などの意見が多く寄せられました。

○支援者の確保が困難（12自治体）

- ・住民が高齢化し実効性のある支援者の確保が困難
- ・対象者が多く支援者の確保が困難
- ・支援する側の人数が地域の中で不足している
- ・地区によっては要援護者数が支援者を上回ることも
- ・高齢化率が高いため、支援者の選出が困難

○面接や情報収集など個別計画の作成は困難（10自治体）

- ・作成にあたり要援護者との面接の確保が困難
- ・支援者の記入欄があるなど協力しづらい意見があり簡単な計画に
- ・災害時の支援内容まで詳細に決めるのは非常に難しい
- ・個人別の資料作成が困難
- ・ケース対応となるから時間、労力かかる
- ・変化が著しくプラン作成に困難がある
- ・他人に知られたくない者が多く情報収集困難
- ・状態の変化への対応、対応する食料などの備蓄など把握しているか問題
- ・関係団体との協議、検討が必要

○民生委員など作成者の負担が大変（3自治体）

- ・民生委員等が作成するが登録者が多く負担が大きい
- ・町会、自治会単位で行うため、その負担が大きい
- ・プラン作成にあたってマンパワーの確保が課題

○その他（6自治体）

- ・民生委員等の協力体制の具体化が課題
- ・支援者負担を軽減できるかが課題
- ・支援者マニュアル改定作業中
- ・地図データの更新に費用がかかる
- ・既存のマンパワーで全ての援助者の支援ができるかどうか不安
- ・まず全体計画の策定を行う必要がある

#### 4、人工呼吸器使用者への対応

##### （1）人工呼吸器使用者リストの策定

都は今年3月に策定した「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」で、「人工呼吸器使用者リスト」の作成を提起しています。この指針をうけて名簿を作成したのは12区市（19%）。作成中・策定予定は21区市町村（34%）、

策定予定はないは25区市町村（40%）でした。

	区部	市	町村	合計
作成済み	7	5	0	12
作成中、策定予定	8	9	4	21
作成予定はない	5	12	8	25
NA	3		1	4

## （2）個別支援計画

名簿にもとづく個別支援計画は、どの区市町村も未策定で、策定中・予定が29区市町村。策定予定なしが約半数の30区市町村でした。

	区部	市	町村	合計
作成済み	0	0	0	0
作成中、策定予定	13	12	4	29
作成予定はない	7	14	9	30
NA	3			3

## 5、災害時要援護者に対する支援者について

### （1）支援者が明らかな要援護者数

都は、個別の支援プランでは、要援護者ごとに支援者を決めることをよびかけています。この支援者が決まっている要援護者数について、回答した自治体はごく一部で、多くは不明との回答、ないし無回答でした。

回答があった自治体で、支援者がきまった要援護者数は下記の通りです。一部の自治体をのぞき、わずかしき支援者が決まってないことが浮き彫りになりました。

区	①2000人	②1354人	③660人	④651人	⑤635人
市	①1856人	②874人	③440人	④198人	⑤173人
	⑥88人	⑦27人	⑧19人	⑨13人	⑩11人
町村	①1646人	②156人	③16人		

※この他に「約3割（抽出調査）」「おそらく登録者数の半数以下」「登録されている全ての要援護者」などの回答もありました。

## 6、在宅の災害時要援護者を対象とした避難訓練の実施状況

在宅の災害時要援護者を対象とした避難訓練は、区、市とも約半数が実施していなく、町村でも実施は3割の自治体にとどまっていることがわかりました。

	区部	市	町村	合計
実施	13	12	3	28
未実施	10	14	9	33
NA	0	0	1	1

## 7、災害時要援護者対策を進める上での課題や問題等

災害時要援護者対策を進める上での課題や問題については、①人材確保、支援体制の確保、②自治会などの強化、③要援護者の拡大、④個別支援計画策定の難しさなど、さまざまな問題点があげられました。

### ①人材確保、支援体制の確保

- ・ 実際問題としてマンパワーをどこまで確保できるか
- ・ 要援護者に該当する人数が多いがフォローするマンパワーは少ない
- ・ 地域資源を活用して災害時要援護者支援の仕組みをどうつくるか
- ・ 申請者が多いため自治会、民生委員の負担が大きい
- ・ 大震災で支援者も被災者となるもとの支援者の確保は困難

### ②自治会などの強化

- ・ 自治会空白地域への事業展開
- ・ 対応する避難所運営協議会の体制が弱い
- ・ 自治会の理解を得ること、町会、自治会と民生委員の連携方法
- ・ 住民の町会等への参加率の低下、支援者の高齢化
- ・ 災害時要援護者対策をきっかけとした地域づくりが課題

### ③要援護者の拡大、対応について

- ・ 妊産婦、乳幼児、子ども等が対象になっていない
- ・ 精神障害者への対応（知られたくない人もいる）
- ・ 自ら意思を示さない、示すことのできない対象者への支援
- ・ 要援護者の定期的な調査が必要
- ・ 個人情報保護を堅守しながら支援者確保・増加が課題

### ④個別支援計画策定の困難

- ・ 個別計画作成上の困難さ
- ・ 支援者が見つからない要援護者の支援方法が確立されていない



#### ⑤福祉（２次）避難所

- ・福祉避難所について体制、備蓄等のマニュアル作成に向け検討中
- ・災害用備蓄の配備や２次避難所開設にかかる費用弁償などの役割分担

#### ⑥個人情報の取扱い

- ・関係機関に配布した個人情報の管理
- ・個人情報の取扱いに対する区民の理解

#### ⑦その他

- ・災害時の安否確認や避難誘導の実効性の確保
- ・福祉事業者との連携等積極的な働きかけをお願いしたい
- ・他自治体との連携
- ・遠方から通勤している施設職員が多く、職員の参集に問題が
- ・非常に多くの部署との連携が必要、調整に時間がかかる
- ・サービス提供者が何をなすべきかなど統一したマニュアルが必要
- ・災害時における安否確認報告の受入体制の人員の確保

### ８、災害時要援護者対策での東京都への要望

災害時要援護者対策での東京都への要望については、①先進事例などの情報提供、②包括補助の継続など財政支援、③広域的な支援の強化、④自治会への支援などが共通してあげられました。

#### ①先進事例などの情報提供について

- 啓発を促すような災害時要援護者に関連する資料、チラシ及びパンフレットの作成、配布。
- 他市区町村の災害時要援護者関係の事業等についての情報提供。
- 自治会単独で援護者情報を把握し支援につなげる先進的取組など事例の紹介。

#### ②財政支援の強化について

- 地域福祉推進区市町村包括補助事業の期間を現行の３年から５年に延長していただきたい。
- 都から災害用備蓄品の配備及び新たな補助制度創設を要望します。
- 災害時要援護者対策にかかる経費の補助。

#### ③広域的な支援強化について

- 都として重度の高齢者や障害者等の受入先施設にたいし、受入協力体制の

調整をすすめていただきたい。

- 入院が困難な場合、都外も含め広域的な入院調整をお願いしたい。
- 手話通訳をはじめ、都が広域的に専門ボランティア派遣の支援を。
- 支援者への災害時補償制度の創設と補助。
- 広域的な視点から2次避難所の確保、医師の派遣の検討を。

④自治会等地域の取組への支援

- 町内会、自治会活動や加入促進にむけ地域の取組を支援していただきたい。

⑤その他

- 情報の収集や共有について本人の同意を得ずにできるよう都条例の制定や国へ法整備を訴えかけること。

以上