

□石狩市における、災害時要援護者の避難支援

北海道石狩市 小 鷹 雅 晴

【はじめに】

石狩市は、北海道石狩平野の西端、石狩川下流に位置し、市の南部を石狩川が貫流して日本海に注いでいるほか、茨戸川・厚田川・浜益川など大小河川が市内を流れています。豊かな自然環境にある一方で、これらが災害の因子となっていることは、1834年の石狩地震や石狩川が手厳しく襲いかかった水害等、過去の歴史が私ども石狩市民に知らしめています。

「災害は忘れた頃にやってくる」の格言は極めて説得力があり、自然に対する脅威の意識をもつことが防災の原点であることは昔も今も変わらないところです。加えて高齢化等、近年の社会構造の変化や一部地域の限界集落化や市中心部への人口密集、石狩湾新港地域における危険物施設の集中は、新しい視点での防災対策のレベルアップを必要としています。特に石狩市として気にかかることは、1834年以来久しく活動していない空白域とも言える石狩湾沖の地震です。

地震は時として大災害をもたらし、営々と築きあげてきたこの石狩の地と市民の生

命財産を一瞬にして失いかねず、これに対応するために「災害に強いまちづくり」と日頃からの取り組みが必要です。防災対策の基本は、市民一人ひとりの災害に対する意識の高揚が何よりも大切なことであり、「自主防災組織」の充実を図る一方、要援護者に対するきめ細かな対応も極めて重要なことです。

このようなことから、特に災害発生時に自力避難が困難な方を対象とした「災害時要援護者支援マニュアル」を作成し、安心の提供と地域の理解と協力による防災力の充実強化を目指している所であります。

災害時要援護者が安心して暮らせる環境は、頼れる人がいることや、助けに駆けつけてくれる人、いざというときに適切な情報を提供してくれる人が身近にいることが大切です。市では、地域の方々の協力を得て、災害発生時に自力での避難が困難な方々の安否確認や避難誘導のほか、現在問題となっている孤独死対策にも応用でき、平常時における安否確認(長期不在等により町内会長及び自治会長が安否確認の必要があると判断した場合に緊急時の連絡先に連絡する等)を実施する支援制度の確立を推進し

ております。

【登録や申請の方法】

この制度は、市内在住の方で災害時等における安否確認を希望する方々から事前に登録申請を受け、市が支援に必要な情報を登録したうえで、あらかじめ各避難所運営本部(避難所が開設されたときに各町内会長及び自治会長等の合議体で作る運営本部)、各町内会及び自治会、民生委員児童委員及び市狩消防署に名簿を提供し、いざというときに備えるものです。

災害時要援護者情報の共有方法としては、①手上げ方式②同意方式③関係機関共有方式とありますが、本市では手上げ方式と同意方式の複合方式にて要援護者情報の収集、名簿の作成を行い関係機関と情報を共有しております。この、複合方式は手上げ方式の「要援護者の自発的な意志に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障がい等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある」という問題点を同意方式との組合せにて補っております。

地域の町内会長、自治会長、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけを行っていただき必要な情報を収集することにより手上げ方式の問題点を解消しております。特に地域の民生委員児童委員の皆様にはご尽力いただいております。

情報の共有方式ですが要援護者情報の収集後、市が登録した上で、作成しました名簿を各避難所運営本部や、町内会長、自治会長、民生委員児童委員、消防署に提供しており

ますが、個人情報の管理の徹底を図るため、名簿を受理した町内会長、自治会長、民生委員児童委員から、管理上の主旨をご理解頂き、受領書をいただいております。

【現状と課題】

本市における災害時要援護者支援制度は平成 16 年度より開始致しまして、平成 20 年 2 月 1 日現在 884 名の登録をいただいているところです。現在の登録者数が適正なのか、少ないのかは論点により意見は様々ではありますが、登録申請書を市内の公共施設、市役所、消防署などで、配布しているほか、高齢者及び障がい者全世帯に送付し広報誌や市 HP 等、様々な機会アナウンスをしてきております。

当初、市では①障がい者の場合:災害発生時に、市内の在住者で自力避難が困難と予想される、おおむね次の障がい者を有している方々を対象としております。●身体障害者手帳(身体障害者福祉法第 15 条)を有する人のうち、障がいの程度が 1 級及び 2 級に該当される人●療育手帳を有する人のうち、障がいの程度が「A」の人●精神障害者福祉手帳(精神保健及び精神障害福祉に関する法律第 45 条)を有する人のうち障がいの程度が 1 級の人。ただし、上記以外の障がい程度でも、自力での避難に不安を感じている人は、要支援者対象者として登録ができる。としており、②65 歳以上の高齢者の場合:災害発生時に、65 歳以上の市内在住で、自力避難が困難と予想されるおおむね次の方々を対象とする。●介護保険制度に基づ

く要介護度 3、4、5 の人。ただし、上記以外の高齢者でも、自力での避難に不安を感じている人(例えば独り暮らしの方)は、要支援対象者として登録ができます。という内容に範囲を定めようとしたところ、自分自身が自力避難困難と思うのであれば、その自己申告を尊重する方法が良いのではないか。特に高齢者(65 歳以上かつ介護保険 3 以上等)、障がい者等の範囲については、当初案のように、様々な範囲を決めた中で登録する方法もあるが、自分自身が自力避難困難な方の自己申告を尊重し、登録する方法が良いのではないかと、との議論がされました。結論として、市内在住の方で、災害時における安否確認を希望される人とし、年齢及び条件を問わないことと致しました。

【要援護者の情報管理】

石狩市民生児童委員連絡協議会及び石狩市身体障害者福祉協議会と協議を行った結果、手挙げ方式(任意申請)、同意方式(個人情報管理に関する同意書)、情報共有方式(市と地域住民等における情報管理)を用いて個人情報管理を行っております。手挙げ方式、同意方式における、要援護者に対する理解については、民生児童委員連絡協議会及び身体障害者福祉協議会を通して行っており、支援者に対しての情報提供に関する同意書については、「登録した個人情報、住民基本台帳及び外国人登録原票との照合を承諾するとともに、災害に備えて事前に支援者へ情報提供することに同意するとともに、緊急連絡先の者の同意も得ているこ

とを申し添えます。」という内容の署名、押印により理解、同意を得ております。また、情報共有方式に関する理解については、申請書に「名簿の作成と活用方法」を明示し、目的外での使用はしないということで申請者の理解、同意を得ております。

要援護者に関するデータは、電子データで管理し、市役所内にある電算室のサーバー内でセキュリティポリシーをしっかりと行い流出、不正閲覧を防いでいます。また、そのサーバーは防災担当(総務課)の職員のみが閲覧可能で、ログイン ID&パスワードで管理をしております。

【支援者の協力】

市が要援護者の支援に必要な情報を登録した「災害時要援護者登録名簿」を作成し、あらかじめ各町内会及び各避難所運営本部に名簿を提供し、地域住民の方々の協力を得て、いざという災害に備えております。

また、消防署に対し名簿提供をして、要援護者の情報を把握してもらい災害に備えております。支援者に対する情報提供の取扱いについては、名簿提供者からの受領書にて「災害発生時の安否確認、及び、防災訓練、又は、平常時における長期不在等により、町内会長、自治会長が安否確認の必要があると判断した場合において活用するために、災害時要援護者登録名簿を提供されたので、受領し、名簿の複写、及び、目的以外の使用はしないことを承諾します。」という内容の署名、押印により承諾を得ております。

【支援者・要援護者(住民)に対する情報伝達】

避難支援プランを発動する際の具体的な支援者・援護者に対する情報伝達体制については、町内会及び自治会連絡網、及び、自主防災組織連絡網を有効活用した、電話、FAX等の情報伝達体制を行っております。また、携帯電話、PCによる電子メールを活用したIT情報伝達の確立を図っており、緊急を要する災害発生時の情報などを即時にお知らせすることを目的として「石狩市メール配信サービス」を行っております。

【災害時以外の活用方法】

支援者に提供した名簿は、災害時に備えるだけでなく、平常時における長期不在等により、町内会長、自治会長が安否確認の必要があると判断した場合においても活用することとしております。また、防災訓練の一環として、「災害時要援護者安否確認・避難誘導訓練」を行っております。市主催の避難所運営訓練や、町内会主催の自主防災組織訓練等の中で、実際に要援護者宅へ訪問し、安否の確認を行い、防災資機材のリヤカーや担架等を使用して避難場所まで誘導する発災対応型訓練を行っております。

【今後の方向性】

地域住民への周知あるいは、説明を行い制度への理解と協力を呼びかけることは、本制度が実際の災害において、どれだけ効果的に機能するか、その成否に係る問題です。災害時には、行政、企業、市民が連携して、各々の役割を果たさなければなりません。私たちは日頃から本制度の周知や訓練をたゆまなく続ける必要があると思っております。また、登録して頂いた災害時要援護者支援名簿の基本的管理方法及び取り扱い、2005年4月1日に施行になりました個人情報保護法により、個人情報の取り扱いをどのように注意していかなければならないのかが、最大の課題であり、容易に結論に至る問題ではありません。私たちは災害時に真に支援を必要な方に、一人も漏れなく支援体制をとれるかを真剣に協議しながら今後も必要に応じて手法や手段を改善しながら取り進めていかなければならないと考えております。

参考：

【北海道石狩市ホームページ】

<http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/>

【石狩市災害時要援護者支援マニュアル】

<http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/content/000014861.pdf>

【石狩市メール配信サービス】

<http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/maill.html>