

災害時要援護者の避難支援 —地域レベルにおける推進に向けた政策法務—

Evacuation Support for Vulnerable People to Disasters —Policy and Legal Affairs for Local Promotion—

山崎栄一¹, 立木茂雄², 林春男³, 田村圭子⁴

Eiichi YAMASAKI¹, Shigeo TATSUKI², Haruo HAYASHI³ and Keiko TAMURA⁴

¹ 大分大学教育福祉科学部

Faculty of Education & Welfare Science, Oita University

² 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

³ 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

⁴ 新潟大学危機管理室

Risk Management Office, Niigata University

This paper introduces the current situation of the measures for evacuation support for vulnerable people to disasters and difficult cases, and suggests some administrative and legal problems from the viewpoint of how to promote the measures for evacuation support at the local level. The author discusses administrative and legal procedures that should be completed by municipalities to provide local community with the personal information of vulnerable people to disasters and how to offer nursing-care services to elderly people and disabled people, etc. after evacuation.

Keywords: *vulnerable people to disasters, evacuation support, protection for personal information, public policy nursing-care services after disasters*

1. はじめに

前稿においては、市町村ならびに地域における災害時要援護者に関する個人情報の収集・共有について法的な正当化・根拠付けを図った^{1) 2)}。とはいえ、個人情報の収集・共有については、地域レベルにおいてなかなか進まない状況にあるし、個人情報の問題以外にも新たな課題が提示されているところである。

本稿においては、まず、要援護者の避難支援の現状を述べるとともに、困難事例から新たな課題の把握を行う(2.)。そして、市町村が地域レベルに個人情報を提供するために必要な政策法務上の手続について解説をする(3.)¹⁾。最後に、災害後における高齢者・障害者等に対する介護サービスの提供のあり方について検討をする(4.ならびに5.)。

2. 最近の状況と新たな課題

(1) 総務省消防庁による調査

これまでに、要援護者の避難支援に関するガイドライン⁴⁾やテキスト^{5) 6)}が策定され、かつ、「災害時要援護者の避難支援対策の推進について(平成19年12月18日)」「『避難支援プランの全体計画』のモデル計画について(平成20年2月19日)」といった関係省庁の通知により自治体による対策の促進が漸進的ではあるが図

られつつある。

総務省消防庁が実施した、「市町村における災害時要援護者の避難支援対策への取り組み状況調査結果(平成20年3月31日現在)」(全国1816団体を対象)を概観してみると、検討委員会等の設置、災害時要援護者支援班の設置、災害時要援護者の範囲設定といった、市町村内におけるアクションについて、前年度の調査結果と比べてみると確実に実施市町村が増加していると報告されている。また、行政内部における災害時要援護者の名簿、リスト等の把握・作成については、何らかの形(防災関係部局・福祉関係部局・その他の部局、管内全域・一部モデル地域)で、全団体の約2/3(1165団体・64.1%)において着手がなされている。したがって、行政内部における情報共有は進んでいるといえる。

他方、個別計画(災害時要援護者一人ひとりの個別計画)の策定状況については、「現在策定について検討中」を加えれば、全団体の1/3強(646団体・35.6%)に達するが、平成19年度までに何らかの形(管内全域・一部モデル地域)で策定済みの団体は138団体(7.6%)にすぎない。個別計画の作成には地域の協力・実施が不可欠であるが、地域レベルにおいては情報収集・共有が進んでいないことが浮かび上がっている。

調査項目自体、行政内部の組織や活動形態についての質問は多いが、地域における情報の収集・共有の現状に関する調査項目はないといってもよい。地域における実践があまり進んでいないので調査項目の設定自体が難し

いからであろう（ただし、以下の（2）において進まない原因につき詳細な調査がなされている）。

市町村というのは、法律による行政の原理に基づき、地方自治法によってその組織・権限が法定されている団体である。ゆえに、関係省庁によるガイドラインや通知等の後押しがあれば、程度に差はあれども事業は進行していく。楽観的な見解かもしれないが、市町村の実施機関レベルでは情報の収集・共有はある程度めどがついたものとする。それに対して、地域はその規模・形態・構成員が様々であり、行政組織のように一筋縄ではないところがある。要援護者の避難支援は、より困難なフェーズに突入しているといえる。言い換えてみると、フェーズとしては、要援護者の「存在情報」に関する収集・共有（個人情報の実施機関内共有）にめどがついたという程度にとどまっており、「支援情報」に関する収集・共有（個人情報の地域内共有）はこれからだということである¹⁾。

(2) 地方行財政調査会による調査

a) 意義

これまでの各種ガイドラインやテキストにおいては、具体的な事例紹介について模範的な事例の掲載が主になされていた。ただ、模範になるにはそれ相当の好条件が整っていないと実現できないのであって、むしろ困難な場面をどのように切り抜けていったのかという視点に立った方が事例紹介の汎用性が高まる¹⁾。そこで、以下においては、地方行財政調査会による調査⁷⁾によって得られた、行政や地域が抱えている困難事例を紹介しておくことにする²⁾。

b) 調査目的と内容

この調査は、210市町村を調査対象として2008年9月に調査票を発送し、うち175自治体から回答を得ている（回収率83.3%）。調査目的はまさに、災害時要援護者の避難支援プランの策定が進まない、阻害要因を調査することにあった。

質問項目であるが、行政側が抱えている問題・不安を抽出すべく、調査対象の市町村の状況（Q1）、避難支援プランの進行状況について（Q2）、避難支援が進まない阻害要因について（Q3）、個人情報保護条例の内容ならびに審査会の判断の傾向（Q4・Q5）、支援計画の策定に当たった自治会から指摘されていること（Q6）、災害時要援護者の支援対策を進めるに当たった阻害要因（Q7）といった項目がある。

c) 避難支援プランの進行状況（Q2）

選択肢は詳細に設定されており、1. 未着手段階 2. 検討委員会の立ち上げ段階 3. 全体計画の策定段階 4. 行政内部のリスト作成段階（要援護者の把握） 5. 行政外部（自治会、消防団等）への情報提供段階 6. 個別計画の策定段階 7. その他、といった各段階に分けられている。

それぞれの結果は、1. 31団体 2. 21団体 3. 22団体 4. 37団体 5. 24団体 6. 14団体 7. 41団体となっている。未着手であったのは17.7%に当たる31団体で、いってみれば82.3%に当たる144団体は何らかの形で避難支援プランの策定に着手しているといえる。未着手31団体のうち町村は21団体で、回答をした40町村の半分以上が未着手ということになる。他方、回答をした135市区のうち125市区（92.6%）と9割以上が策定に着手している。このあたり、市区と町村のマンパワーの違いが現れているといえる。

d) 避難支援が進まない阻害要因（Q3）

阻害要因についても、Q2と同様に1.～7.の各段階に分けられており、具体的に以下の阻害要因が語られた。

1. 「災害時要援護者対策の必要性についての認識不足」「部局間の連携不足」
2. 「福祉部局と防災部局の間で主導的立場の部局がなかなか決まらなかった」
3. 「要援護者の範囲がなかなか決まらない」「関係者（自治会、自主防災組織、民生委員等）それぞれの役割がなかなか決まらない」
4. 「個人情報保護条例により、個人情報の目的外利用については審査会に諮る必要がある」「部局ごとに別々の電算システムで管理されている介護保険情報や障害者手帳情報の集約に時間がかかる」
5. 「個人情報保護条例により、個人情報の外部提供が困難だった」「名簿対象者の選定、およびどの範囲まで名簿を配布するか」
6. 「支援者の高齢化などから、支援者の確保が困難」

e) 個人情報保護条例の内容ならびに審査会の判断の傾向（Q4・Q5）

保護条例の内容については、以下のような回答があった。

「福祉部局→防災部局等、行政内部で利用する場合は目的外利用を認める規定がある」50団体

「明らかに本人の利益となる場合、目的外利用・外部提供を認める規定がある」48団体

「審査会で認められる場合、目的外利用又は外部提供が可能となる規定がある」125団体

「いずれの規定もなし」13団体 「その他」20団体

ちなみに、「いずれの規定もなし」と回答した市町村の個人情報保護条例を筆者が閲覧してみたが、少なくとも目的外利用は可能である。

審査会で認められる場合、目的外利用又は外部提供が可能となる規定があると回答した市町村（125市町村＝全体の71.4%）に審査会の判断の傾向を聞いているが（複数回答可）、そのうち、「認められる（37団体）」「提供先により判断が異なる（16団体）」「認められない（5団体）」という市町村がある一方、半分以上市町村が「審査会に諮ったことがなく分からない（67団体）」という回答があった。このことは、目的外利用・外部提供の可否についての検討がまだ進んでいないということと、仮に進めていようとしていても、ある種の「萎縮効果」が現れているのではないかと。都市部の審査会はハードルが厳しいようであり、市町村はそれ相当の説明責任が要求されている⁸⁾。

f) 自治会から指摘されていること（Q6）

あらかじめ、詳細な項目が設定されており（複数回答可）、ア. 自治会には、支援計画の策定は難しい（55団体） イ. 支援者の数が足りない（85団体） ウ. 避難させるための資機材がない（34団体） エ. 支援者が支援活動に負担を感じている（53団体） オ. 支援活動中の事故等に対する支援者への保障がない（33団体） カ. 常備消防、消防団など、他の組織との役割分担が難しい（どこまでが支援者の役割なのか分からない）（37団体） キ. マンションの住人など、自治会に加入していない人々との関わり方が難しい（73団体） ク. このような段階に至っておらず、よく分からない（62団体） ケ. その他（20団体）、といった結果が得られている。

上位にある項目につき理由を見てみると、イ. につい

ては「自治会役員の高齢化」、キ. については「自治会も未加入、民生委員による福祉関係の調査も拒否している住民がマンション等に多く見受けられる」「自治会費も払っていない者の支援を自治会が負担するのは他の住民に説明がつかない」、ア. については「ノウハウがない」、エ. については「情報管理や避難支援に責任を感じ、負担がかかる」「名簿を受け取るだけで大きな負担であるとの声がある」という意見が見られた。

g) 災害時要援護者の支援対策を進めるに当たっての阻害要因 (Q7)

この質問は自由回答であったが、「個人情報の問題が一番障害となっている」など、災害時要援護者の個人情報の取扱いに神経質になっている意見が多かった。また、「避難支援者の確保」「高齢化」が都市部、農村部を通じての共通の問題となっている。

地域にとっては、名簿に「記録」することにこだわるよりも、普段から気にかけておくという意味で頭の中に「記憶」しておくことが重要なものであって、地域における情報共有のあり方については、柔軟な対応が求められる⁸⁾。

(3) 情報収集・共有 3 方式の批判的検討

さきほど言及をした、総務省消防庁による調査結果の調査項目には、市町村による情報の収集・共有の方法について、いわゆる「3 方式」のうちどれを採用しているの(する予定)かという質問項目があった、組み合わせとしては関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式の組み合わせによって 7 通りがある。3 つの方式のうち、いずれかを単独で用いるというよりは、いずれかを併用する傾向にあるという結果が出ている。

そもそも、ガイドラインやテキストにいうところの、要援護者情報の収集・共有の 3 方式というのは、市町村がいかんして要援護者の個人情報を収集・共有するかという視点に立った分類方法であって、本来的に個人情報を共有すべき地域がどうであるかという視点に欠けている。地域との関わりといえ、市町村が共有するに至った個人情報を地域に渡すか否かという程度の関わりであるとしても、それでも 3 方式では地域に渡すのかどうかということ自体、分類そのものからは見えてこない。

「関係機関共有方式」といっても、どのレベルまで(目的外利用—外部提供)が本人の同意を得ていないのか、「同意方式」にしても、どのレベルまで(目的外利用—外部提供)本人の同意を得ているのかがはっきりしない。

「同意方式」であったとしても、実施機関内の共有段階ですでに同意を得ている場合もあり得る。そうすると、同意方式が必ずしも網羅的な訪問という意味でのローラー作戦であるとはいえず、ある程度対象を特定した上でのピンポイント的な訪問となる。

「手上げ方式」は要援護者本人による自発的な申請ということになっているものの、たとえば、民生委員等が要援護者本人にパンフレット等を手渡ししている場合、同意に近い手上げということになる⁸⁾。

3 方式(あるいは組み合わせを含めた 7 方式)では、情報の集積や流れが十分に把握できない。市町村内でどのような情報の提供があったのか、そして、目的外利用と外部提供それぞれのフェーズにおいて要援護者本人の同意を得ているのか得ていないのか、といった部分についてはこのデータだけでは把握ができない(もっとも、名簿・リスト等の作成をどこの部局が主になって行って

いるのかをクロス集計することである程度は明らかになるかもしれない)。そのような中でアンケートをしても、正確な実態は見えてこない。3 方式を考案した当時とは、状況が複雑化しており、当初のイメージと現状とが乖離をしているのである。

今後は、①実施機関内における情報の収集・集積がどのようにして行われるのか、②情報の地域等への提供がどのようにして行われるのか、③これらのアクションが行われる際に要援護者の本人の同意を得ているのかないのか、④本人の同意を得る方法としてどのような手法〔訪問—DM(ダイレクトメール)—広報〕を用いているのか、といった複合的な視点から捉えていく必要がある。その他にも、地域の視点から情報の収集・共有を捉え直してみるという作業も有益かもしれない。たとえば、既存の名簿の活用という意味においては、自治会の名簿を活用するという方が考えられる。

3. 災害時要援護者の個人情報保護に関する政策法務

(1) 輪島市の現状と取り組み

災害時要援護者の個人情報を市町村が収集をし、機関内で共有を図ったり、地域に提供を図ったりする際には市町村の個人情報保護条例に基づいた政策法務上の作業が必要となる。以下においては、筆者が石川県輪島市において実践したワークショップならびにインタビュー(2008 年 8 月 5 日～7 日・2009 年 3 月 18 日～19 日)⁹⁾をもとに、どのような作業が必要なのかを述べておくことにする。

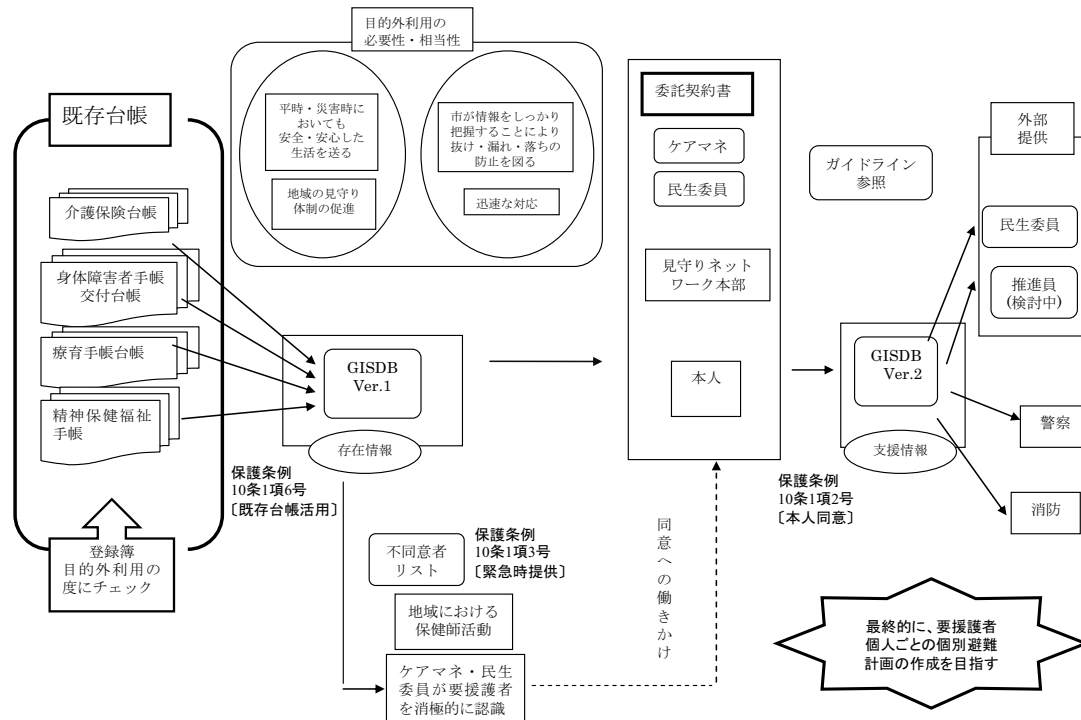
輪島市では、国のガイドラインに沿って要援護者台帳の整備等を図ろうとしていた矢先に能登半島地震(2007 年)が起り、2008 年度から要援護者台帳の作成と高齢者・障害者等見守りネットワークの構築に本格的に取り組むことになった。まず、防災部局と福祉部局で協議を行い、2007 年 3 月には高齢者、障害者等の要援護者の定義を定め、要援護者台帳を作成し、防災部局と共有することとなった¹⁰⁾。

次の段階は、そういった情報をいかに地域に提供していくかであるが、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。仮に、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。この方式は、ローラー作戦としての同意方式とピンポイント作戦としての関係機関共有方式の中間的な手法として、その他の市町村にも採用されている方式である⁹⁾。

登録を希望された方については、ケアマネジャー・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。登録された個人情報は、最終的には民生委員、福祉推進員(地域)、消防署、警察署に提供され、共有されることになる。輪島市で特徴的なのは、こういった名簿作成の際に、GISDB(地理情報システムデータベース)を活用しているところにある。このような情報の収集・共有の流れを図で表すと以下ようになる。

図 1：輪島市における個人情報の流れならびに政策法務上の手続

要援護者GISDB作成運用事務に関わる政策法務（個人情報保護）2008年8月5日～7日 2009年3月18日～19日



(2) 輪島市における政策法務

a) 要援護者台帳の作成

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書類のチェックが不可欠である。その際に、どの既存台帳を活用しようとしているのか、本人の同意を得ているか否か、についてきちんとした記載をしているかどうかポイントとなる。以下においては、輪島市個人情報保護条例（以下、「保護条例」と略す）に基づいた解説を行っていくことにする。

輪島市においては、要援護者台帳を作成する際には、保護条例第 6 条（個人情報取扱事務の登録等）に基づいて「個人情報取扱事務登録簿」を作成した上で一般の閲覧に供しなければならないことになっており、登録簿に記載すべき内容については、市長が取り扱う個人情報の保護に関する規則第 2 条（個人情報取扱事務登録簿 図 2 参照）において規定されている⁽³⁾。

b) 既存台帳の活用ならびに地域への情報提供

市町村が既存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、同様に登録簿にその旨を記載することが要請される。

同意を得ないままに、既存の台帳を活用して要援護者の把握をすることになるとそれは目的外利用に当たる。そこで、どのようにして目的外利用を正当化するかである。輪島市の場合は、保護条例第 10 条第 1 項（利用および提供の制限）において、目的外利用ならびに外部提供について規定がなされており、どの条項を用いて正当化を図るかが焦点となる。以下に条文を示すことにする。

図 2：個人情報取扱事務登録簿

様式第 1 号(第 2 条関係)

個人情報取扱事務登録簿			
登録年月日	年月日	変更年月日	年月日
事務区分	<input type="checkbox"/> 全庁共通 <input type="checkbox"/> 出先機関共通 <input type="checkbox"/> 固有		
個人情報取扱事務を所管する組織の名称	作成		
	保有		
個人情報取扱事務の名称			
個人情報取扱事務の目的			
個人情報取扱事務の根拠法令等			
個人情報の対象者の範囲			
個人情報登録されている主な行政情報			
取得情報	<input type="checkbox"/> 本人 <input type="checkbox"/> 本人以外		
	本人以外の区分	<input type="checkbox"/> 他の実施機関 <input type="checkbox"/> 他の官公庁 <input type="checkbox"/> 民間・私人 <input type="checkbox"/> その他()	
	取得根拠	条例第 5 条第 3 項第 [] 号該当	
先の	<input type="checkbox"/> 同一実施機関での利用		
個人情報の目的外利用・提供	利用・提供先	<input type="checkbox"/> 同一実施機関内 <input type="checkbox"/> 他の実施機関 <input type="checkbox"/> 他の官公庁 <input type="checkbox"/> 民間・私人 <input type="checkbox"/> その他()	
	目的外利用・提供の根拠	条例第 10 条第 1 項第 [] 号に該当	
電子計算機等の結合による外部提供	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有		
	提供根拠	<input type="checkbox"/> 法令等()	
外部委託	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有(委託内容)		

第 10 条 実施機関は、個人情報取扱事務の目的以外の目的のために保有個人情報を当該実施機関内において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 法令等の規定に基づくとき。
- (2) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。
- (3) 人の生命、身体又は財産の保護のために緊急かつやむを得ないと認められるとき。
- (4) 出版、報道等により公にされているとき。
- (5) 専ら統計の作成又は学術研究の目的のために利用し、又は提供するとき。
- (6) 同一の実施機関内で利用する場合又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人若しくは他の実施機関に提供する場合で、事務の遂行上必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当の理由があると認められるとき。
- (7) 前各号に掲げる場合のほか、審査会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認めるとき。

目的外利用の正当化については、保護条例第 10 条第 1 項第 6 号を適用することにした。第 7 号ではなしに第 6 号を適用することで、審議会に意見を諮るという必要がなくなったものの、第 6 号にいう「相当の理由」に当たるかについては説明責任が生じる。そこで、目的外利用の必要性・相当性について、「平時・災害時においても安全・安心した生活を送る」、「地域の見守り体制の促進」、「市が情報をしっかり把握することにより、抜け・漏れ・落ちの防止を図る」、「迅速な対応」といった理由付けを行った⁽⁴⁾。

本人の承諾に基づいて、要援護者の居宅に訪問していくわけであるが、その担い手としては、市職員・ケアマネジャー・民生委員が担当することになった。ケアマネジャー・民生委員については、慎重を期するために、市の業務を委託するという形式をとることにした。その際には、輪島市個人情報取扱事務委託基準第 3 条（委託に当たっての留意事項）に基づいて、業務の委託契約を締結し、「個人情報取扱特記事項」の遵守を求めることにした。

地域等への外部提供を行うわけであるが、本人の同意を得た上で行われるので、保護条例第 10 条第 1 項第 2 号によって当然に正当化される。ただし、災害時は本人の同意を得ずに提供される（以下の d）を参照）。

c) 書式の限界

災害時要援護者の個人情報の収集・共有に当たっては、目的外利用と外部提供が平行して行われているというところに特徴が見られる。ところが、輪島市の「個人情報取扱事務登録簿」の様式では、目的外利用と外部提供の記載欄が同じ場所にあるために、別紙を添付しておかないと目的外利用と外部提供の実態を表現できない。既存の様式では、目的外利用と外部提供の両方を行うという政策法務を想定していなかったことができる。

d) 不同意者リストの取扱い

要援護者台帳への登録に不同意であった方については、「不同意者リスト」を作成しておき、災害時には地域に提供しおけるようにしておくことにした（保護条例第 10 条第 1 項第 3 号）。

DM の段階で不同意だった場合には、ケアマネジャーや民生委員には情報は提供されないことになるが、逆に、要援護者のリストとしてケアマネジャーや民生委員が情報を受け取らなかった場合、不同意者について「要援護者のリストに入っているはずなのに、なぜ情報

が提供されていないのか」という視点で、不同意者にも配慮がいきとどくはずだ、という結論に達した。ただし、これはケアマネジャーや民生委員が地域の人間を把握できる場合に可能な話なので、すべての市町村でそのような話がまかり通るわけではない。

DM による同意を確認する作業の過程で生じた反省点であるが、DM の不同意欄にはなぜ同意しないのかについての理由付けを書き込む箇所を設けていなかった。理由付けをつけてもらった方が、フォローアップが必要か否かが判明できたので、その分手間がかかってしまった。結構、不同意というのは、個人情報を収集・共有されるのを嫌っているというよりは、元気であるとか、家族が見守ってくれるという理由で、そもそも避難支援の必要がない場合が多い⁹⁾。ゆえに、理由を記載してもらうことによって、負担を軽減させることができる。「抜け・漏れ・落ち」のリスクの回避は重要であるが、「ダブリ」という二度手間も大きな弊害となる。

4. 避難後における介護サービス—介護保険等の緩和措置—

(1) 問題の所在

ここまでは、災害時要援護者に関する個人情報の問題であったが、肝心要なのは避難後の生活についてである。要援護者を避難させることができたとしても、避難後における介護サービスの継続をどのようにするのかという問題が生じる。これまで住んでいた居宅に被害が生じ、居宅が確保できなくなってしまった場合、親類・知人等の居宅に避難するのであれば、避難所・仮設住宅や社会福祉施設・医療施設といった施設で避難生活を営んでいくことになる。そういった施設の中で、いかに福祉的な配慮がなされるべきなのか。

少なくとも、阪神・淡路大震災の時点では要援護者に対する福祉的配慮の必要性が唱えられていたし、実践もされてきた。最近では、福祉避難所が災害救助法上位置づけられ、実際に設置・運営されたことによって、要援護者に対する配慮が制度的にも充実化されつつある。

以下においては、避難後における介護サービスについて、法制度の視点から概説を行い¹²⁾、筆者によるインタビューをもとに、能登半島地震（2007 年 3 月 25 日）の被災地である石川県輪島市と、新潟県中越沖地震（2007 年 7 月 16 日）の被災地である新潟県柏崎市における実態を紹介していくことにする。まずは、平常時から機能している介護保険制度が、災害時において被災者に対してどのような配慮を行っているのかを見ていくことにする⁽⁵⁾。介護保険法上の緩和措置の実施に当たっては、市町村は、法令等に基づいた緩和基準の設定や緩和措置の実施といった政策法務上の作業が必要とされる。

(2) 定員の緩和措置

災害時における緊急入所を行いやすくするために、介護保険施設の定員の緩和措置がある。

定員緩和を根拠付けている規定としては、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準（平成 11 年 3 月 31 日厚生省令第 39 号）」の第 25 条（定員の遵守）において、「指定介護老人福祉施設は、入所定員及び居室の定員を超えて入所させてはならない。ただし、災害、虐待その他のやむを得ない事情がある場合は、こ

の限りでない」という規定が存在している。

その他、「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成 11 年厚生省令第 37 号）」の第 102 条（定員の遵守）、「指定介護予防サービス等の事業の人員、設備及び運営並びに指定介護予防サービス等に係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準（平成 18 年厚生労働省令第 35 号）」の第 103 条（定員の遵守）にも同様の規定が存在している。

仮に、定員を超過してしまった場合は、介護保険の報酬が減算扱いされるというペナルティを受けることになる。定員が緩和されるというのは、実務上は通常の定員を超過したとしても減算はしないという意味として捉えられている。

ただし、定員を緩和できる（＝減算扱いがなされない）といっても、期間が限定されている。「指定居宅サービスに要する費用の額の算定に関する基準（短期入所サービス、痴呆対応型共同生活介護及び特定施設入所者生活介護に係る部分）及び指定施設サービス等に要する費用の額の算定に関する基準の制定に伴う実施上の留意事項について」（平成 12 年 3 月 8 日老企第 40 号厚生省老人保健福祉局企画課長通知）の記の第 2 の 1 の（3）の⑤によると、最大 2 ヶ月まで減算扱いができることになっている。

実際のところ、新潟県柏崎市においては、「定員の超過利用の可否及び期間は、利用者の自宅の被災状況等から判断されるものであり、一律に定められるものではない」との県担当課からの回答も踏まえ、その方がやむを得ない理由に該当すると判断された場合には、2 ヶ月を超えての超過利用があり、それらは減算扱いとはしなかった。

（3）保険料の減免

a) 法令等の根拠

被災のために第 1 号保険料の納付が困難な者については、介護保険法第 142 条（保険料の減免等）ならびに市町村の介護保険条例に基づき、保険料の減免ができることになっている。

市町村が特別調整交付金の交付を受けるためには、「災害による介護保険の保険料の減免に伴う特別調整交付金の算定基準について」（平成 12 年 12 月 4 日・老発第 798 号）のをもって、損害金額から導かれる損害の程度と所得金額に応じた減免措置がとられることになる。

b) 輪島市での運用

輪島市では、算定基準にのっとり減免措置を行った。損害金額（保険料控除含む）については、被災者の自己申告によって、損害の程度は災証明書によって、所得については保険料の所得段階で把握をした。損害の程度は、全壊と大規模半壊・半壊の 2 つで分け、所得については 1～5 段階と 6 以上の段階に分け、100%、50%、25%の割合で減免を行った。

減免期間であるが、能登半島地震が発生したのが 2006 年度末の 2007 年 3 月 25 日であったこともあり、2007 年度の 1 年間分が減免期間とされた。期間については、①市としては国民健康保険税・市民税・固定資産税などと減免期間を横並びに統一しておく必要があったこと、②減免期間を半年などに区切ると、所得更正等により年度途中で税額が変更する場合等を想定すると、手続が煩雑になる可能性がある、ということに根拠をおいている。

c) 柏崎市での運用

柏崎市では、算定の基準にのっとり減免措置を行っていない。手続の簡素化を図り、損害の程度は災証明書によって、所得については保険料の所得段階で把握をした（ただし、以下の（6）の c）を参照）。損害の程度は、全壊と大規模半壊・半壊の 2 つで分け、所得については 1～4 段階、5～6 段階、7 段階の 3 つで分け、100%、50%、25%、12.5%の割合で減免を行った。

減免期間であるが、2007 年度分（2007 年 7 月～2008 年 3 月）としている。期間については、国保税減免との整合性を図ったことに根拠をおいている。

（4）利用者負担の減免

a) 法令等の根拠

被災のため、居宅サービス・施設サービス等に必要な利用者負担をすることが困難な者については、介護保険法第 50 条（居宅介護サービス費等の額の特例）・第 60 条（介護予防サービス費等の額の特例）ならびに市町村の介護保険条例に基づき、利用者負担が減免できることになっている。利用者負担の減免が認められる特別の事情としては、介護保険法施行規則第 83 条（居宅介護サービス費等の額の特例）・第 97 条（介護予防サービス費等の額の特例）において、詳細が定められている。特に保険料の減免のような算定基準は存在しない。

b) 輪島市での運用

輪島市は、減免の基準であるが、損害の程度のみで、災証明書に基づいて判定を行い、半壊以上を減免対象とした。

減免の内容については、支給限度内サービスについては、保険給付率の変更（90/100→100/100）と食費・居住費の 1/2 減額を行った。支給限度外サービスについては、保険給付率の変更（90/100→100/100）と食費・居住費の免除を行った。支給限度外サービスの詳細な内容であるが、利用者の支給限度を超えて提供された訪問介護・訪問入浴・通所介護・短期入所介護など介護保険制度に位置づけられているすべてのサービスが対象となった。震災時における緊急避難としての性格を持ち合わせていたため、実際にはそのほとんどが短期入所生活介護及び短期入所療養介護であった。これ以外に行った特徴的な利用料減免として、支給限度を超えて利用した短期入所・短期療養にかかる食費・居住費についての減免と、福祉用具購入や住宅改修についても通常の 9 割償還を 10 割償還に引き上げたことがあげられる。ここにある、食費・居住費の減額・免除については、介護保険法第 62 条（市町村特別給付）と条例に基づき実施を行った。

減免の期間であるが、6 ヶ月間であった。もっとも大きな根拠としては、新潟中越地震における減免と同等の期間とすることが適当であるということに基づいている。特徴的な点としては、利用料減免の開始時期を地震発生後の 2007 年 4 月からではなく、2007 年 3 月としたところにある。その理由は、事業者から利用者に対する介護保険サービス利用料の請求は、利用月の翌月にまとめて行われることを考慮すると、3 月利用に関する 4 月支払い分から軽減することが得策であると考えたことによる。

c) 柏崎市での運用

柏崎市は、減免の基準であるが、損害の程度のみで、災証明書に基づいて判定を行い、原則半壊以上を減免対象とした。ただし、一部損壊であっても、ライフラインの供給停止等により緊急避難的に施設サービス（入所）や短期入所を利用した場合には 2 か月を限度に減免の対象とした。

減免の内容については、支給限度内サービスすべてが保険給付率の変更（90/100→100/100）となった。ただし、ショートステイを利用した場合等で、支給限度額を超えた場合は市単独の福祉施策による助成制度があった。

減免期間であるが、災害発生月から最長 6 ヶ月（2007 年 7 月分～12 月分）とした。期間については、医療費の一部負担金減免との整合性を図ることに根拠をおいている。

(5) 通知による周知

このような介護保険法上の緩和措置等については、災害が起きるごとに、厚生労働省老健局の関連各課合同による通知によって、自治体に対応を促していた。

具体的な通知としては、「能登半島沖を震源とする地震により被災した要介護高齢者等への対応について（平成 19 年 3 月 27 日）」、「新潟県上中越沖を震源とする地震により被災した要介護高齢者等への対応について（平成 19 年 7 月 16 日）」、「平成 20 年岩手・宮城内陸地震により被災した要介護高齢者等への対応について（平成 20 年 6 月 14 日）」等がある。

通知の内容であるが、①災害時には介護保険施設および老人福祉施設等における利用定員の超過については減算措置が行われないことの確認、②利用者負担の減免、保険料の徴収猶予・減免、③被災者に係る要介護認定事務の取扱についての弾力的運用〔介護保険法第 27 条第 11 項（要介護認定）・介護保険法第 28 条第 3 項（要介護認定の更新）〕、といった内容となっている。

(6) 減免に伴う財政負担への対応

a) 財政に左右される減免措置

保険料の減免や利用者負担額の減免により、保険料の減免分は市町村の保険料の収入減となり、利用者負担額の減免分は市町村の給付費の支出増となる。そうすると、市町村の介護保険財政への影響が出てくる。制度上はいくつかの対応方法が用意されている¹²⁾。

一つは、特別調整交付金の交付である。保険料の減免や利用者負担額の減免による影響額が、それぞれ年間の給付費見込額、保険料収納見込額の 3%を超える場合、当該超える額の 10 分の 8 の範囲内で特別交付金が交付される〔介護保険の調整交付金の交付額の算定に関する省令第 7 条（特別調整交付金の額）〕。

もう一つは、財政安定化基金貸付金・交付金である。特別調整交付金によっても介護保険財政の赤字が見込まれる場合は、保険料収入の減によるものは財政安定化基金交付金が交付され（影響額の 1/2）、なお残る赤字には財政安定化基金貸付金が貸付される。

ただし、財政安定化基金の貸付により、市町村は介護保険財政の赤字を免れることができるが、貸付を受けた額は時期の事業計画期間（3 年単位）において保険料を財源の償還することとなるため、最終的に第 1 号被保険者がその影響を背負うことになる。このため、一般会計による補てんを行う市町村も生ずることも考えられる。そうすると、介護保険財政が厳しい（介護給付費準備基金が底をついている）市町村や市町村財政そのものが厳しい市町村においては、自然災害が発生しても保険料や利用料を減免できる財源が確保できない事態に陥り、その結果、減免施策を実施しない選択を迫られる事態もあり得るわけである。

b) 輪島市での対応

輪島市では、介護保険料については、1265 名が減免

対象となり、減免総額は約 3000 万円、介護サービス利用料については、128 名が減免対象となり、減免総額は約 1500 万円で、減免総計は約 4500 万円となった。

ただし、特別調整交付金の算定基礎が、「年度」単位で算定を行うのではなしに、1 月から 12 月までの「年」単位で行うため、保険料の減免を年度単位で行うと、翌年の 1 月から 3 月までの減免分については、相当の規模でないと交付金の交付が受けられない。そのため、特別調整交付金の対象になったのは、介護保険料減免のうち 2007 年 4 月から 12 月までの減免分のみで、その交付額は約 1400 万円にすぎなかった。また、介護サービス利用料減免については、減免額が基準割合に達しなかった。結局は、介護給付費準備金が石川県内でも潤沢に蓄えられていたために、これを用いて対応を図った。

c) 柏崎市での対応

柏崎市では、介護保険料については、4981 名が減免対象となり、減免総額は約 6900 万円、介護サービス利用料については、1091 名が減免対象となり、減免総額は約 3200 万円であった。減免総計は、約 1 億 100 万円となった。

4. の(3)の C)で述べたように、保険料減免については算定基準に沿った運用をしなかったために、特別調整交付金の申請を行わなかった。また、介護サービス利用料減免については、減免額が基準割合に達しなかった。結局は、前年度の保険料余剰分（繰越金）で保険料減収分を補てんすることになった。

このように、輪島市や柏崎市では、介護保険財政が比較的安定していたために、減免措置等の対応が可能であったにすぎない。

5. 避難後における介護サービス—福祉避難所等の設置・運営

(1) 福祉避難所の経緯

災害救助法に基づく福祉避難所の設置・運営は能登半島地震の石川県輪島市が初の試みであるとされている¹³⁾。とはいえ、福祉避難所は、最近になって始まったことではない。災害救助法上の福祉避難所が位置づけられ、実際に設置・運営される以前にも、災害時要援護者が避難生活を営むに当たって、福祉的な配慮を行うという努力は、以前からも展開されてきた。

阪神・淡路大震災時においては、高齢者や障害者など災害時要援護者にとっては、避難所生活は困難が多かったことは知られていることである¹⁴⁾。その中でも、福祉的な配慮を行った、いくつかの例を紹介しておくことにする。

西宮市においては、西宮市が避難所等の高齢被災者のうち、ADL（日常生活動作）の低下等健康に不安のある者を環境条件の整った二次避難所（老人保養施設「かぶとやま荘」）への受け入れを図った。1995 年 3 月 1 日から 6 月 30 日までの間に、25 人（うち 3 人付き添い）を受け入れたという実績がある¹⁵⁾。

宝塚市においては、宝塚市社会福祉協議会が宝塚市総合福祉センター（初期は、安倉デイサービスセンター）内に要援護者対応 24 時間ケア付き避難所を設けている。最初は、総合福祉センターは一般の避難所であったが、要援護者に対応できる施設と人材が整っていたので、徐々に要援護者向けの避難所として機能することになった。

た¹⁶⁾。

神戸市においては、市民団体（当時：長田地区高齢者・障害者緊急支援ネットワーク 現：阪神高齢者・障害者支援ネットワーク）が神戸市長田区の在宅福祉センター「サルビア」を活用することで、二次避難所を運営した。当団体はまさに、高齢者・障害者等の専用避難所の設置や生活援助・介護を目的として設立されている¹⁷⁾。

新潟県中越地震時においては、災害時要援護者に対する配慮はなされてはいたが⁽⁶⁾、被災市の担当者が福祉避難所の制度を把握していなかったため、災害救助法上の福祉避難所の適用には至らなかった。旅館・ホテルに高齢者・障害者を入所させてはいるが福祉避難所としての受け入れはしていなかった。仮に、福祉避難所を開設しておけば、緊急入所の緩和には効果的であったと思われる¹⁹⁾。

このように、災害救助法上に位置づけられる以前の福祉的な配慮を行う避難所は、あくまでも法に基づいている福祉避難所ではなく、自治体による独自施策や社会福祉事業者等による独自の事業展開であったと推測される。その際には、市町村や事業者の持ち出しで運営されていたということもあるであろう。

一般的な用語法として福祉避難所という用語を用いている文献も存在している。ただし、緊急入所を行った社会福祉施設についても、福祉避難所という位置づけをしており、災害救助法上にあるところの福祉避難所という概念よりは、「何らかの福祉的配慮が行われている施設」といった、範囲が広い用語法であるといえる²⁰⁾。

(2) 法令等の根拠・位置づけ

実際のところ、福祉避難所・福祉仮設住宅が災害救助法上、位置づけがなされたのは、平成 9 年 6 月 30 日「大規模災害における応急救助の指針について」（平成 9 年 6 月 30 日社援保第 122 号各都道府県災害救助法主管部（局）長宛厚生省社会・援護局保護課長通知）、同日の平成 9 年 6 月 30 日に改正された「災害救助法における救助の実施について」（昭和 40 年 5 月 11 日社施第 99 号各都道府県知事宛 厚生省社会局長通知）においてである。平成 12 年 3 月 31 日に制定された、「災害救助法による救助の程度、方法および期間並びに実質弁償の基準」（平成 12 年 3 月 31 日厚生省告示第 144 号）においても、福祉避難所・福祉仮設住宅の規定がされた。法体系的に言えば、告示は通知より上位規範なので、これによって、法体系的には整備されたことになる。もっとも、法体系を法律レベルにまでさかのぼるとなると、1995 年 12 月に改正された災害対策基本法第 8 条第 2 項が根拠条文となる²¹⁾。

また、実務書〔『災害救助の運用と実務—平成 18 年度版—』²²⁾ やガイドライン〔内閣府『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』（平成 18 年 3 月）⁴⁾ 〔『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成 20 年 6 月）』¹³⁾ ならびにテキスト〔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』⁵⁾ にも福祉避難所や福祉仮設住宅についての記述が存在する。

(3) 福祉避難所の内容

福祉避難所の対象は、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者で、介護保険施設や医療機関等に入所・入

院するに至らない程度の在宅の要援護者を対象としている¹³⁾。

福祉避難所が開設されると、おおむね 10 人の対象者に 1 人の生活に関する相談職員（要援護者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができる。そして、避難所開設の期間は、原則は災害発生の日から 7 日以内と定められているが、特別基準によって必要最小限度の期間を延長することができる¹³⁾。

以下において、福祉避難所の運用例を見てみることにする。

(4) 具体的事例

a) 輪島市での運用

2007 年 3 月 28 日に内閣府から福祉避難所設置設営の依頼があり、4 月 4 日に福祉避難所を介護老人保健施設「百寿園」に開設し、6 月 5 日に閉鎖をしている。

開設期間であるが、福祉避難所の設置・運営の協定を締結した際には、3 ヶ月程度を想定して締結をしていた。期間については、①一般人と同様の仮設住宅に適用できるとは考えにくいこと、②住み慣れた家に帰ろうにも、自宅等の修理・修繕も到底 1 ヶ月間では完了しないこと、③要介護認定者のように通知等で 1 ヶ月間を超える長期的な行き場が確保されていないこと、などを根拠としている。開設期間が 2 ヶ月であったのは、最後の要援護者の方が退所されたのが、たまたま 2 ヶ月であったからということである。

実績としては、利用実人数が 13 人 利用延日数 320 日 最多利用日 4 月 17 日の 11 人 経費合計 144 万 806 円（人件費 52 万 9000 円 食費 41 万 9000 円 その他雑費等 49 万 386 円）であった。

b) 柏崎市での運用

開設場所は、社会福祉施設ならびに高校のセミナーハウスあわせて 6 カ所である。開設期間は避難所によってバラバラであったが、最長で 2007 年 7 月 19 日から 8 月 31 日までの 44 日間であった。

開設期間であるが、避難者の人数や開設場所として利用している施設の都合等により順次閉鎖をしていた。一般避難所の閉鎖とあわせてために 8 月 31 日が最終の閉鎖日となった。実績としては、6 カ所あわせて実避難者が 105 人（日平均 31 人） 最多 56 人 のべ避難者 1368 人であった。

(5) 福祉避難所のあり方について

福祉避難所が制度上創設されるまでは、災害時要援護者は居宅が被災した場合、一般的に見れば、一般の避難所か福祉施設への緊急入所という手段しか用意されていなかった。たしかに、避難場所において福祉的な配慮がなされたからといっても、それはたまたま避難場所が社会福祉施設であったとか、偶然の要素が強かった。いってみれば、福祉避難所は、一般避難所—緊急入所といった制度の狭間を埋める効果が期待されている。

福祉避難所が設けられる背景としては、単に一般の避難所では福祉的ニーズが満たされず状況を悪化させてしまう、あるいは緊急入所先の介護保険施設等に過剰な負担をかけるというだけではなく、在宅にいた要介護者が災害後に緊急入所等で福祉施設に入ったまま地域に帰っ

てこれなかったことに対する反省があった。小山剛は、在宅利用者を長期的に介護者と引き離してしまうと家庭への復帰が困難になるという現象を、「介護災害」を名付けている²³⁾。要するに、福祉避難所にせよ、福祉仮設住宅にせよ、最終的には在宅の要介護者を施設ではなく、自宅等に帰すための仕組みだといえよう。

福祉避難所の最終目標は自宅等に戻ることであり、至れり尽くせりにすると自宅生活のギャップが大きくなり帰れなくなってしまう。そのため、はっきりと福祉避難所の閉鎖の期限を示し、避難者と家族の意思確認をしておく必要がある²⁴⁾。

また、福祉避難所において、要援護者に対して効果的な福祉サービスを提供するには、要援護者台帳の整備と、災害時における情報提供体制の整備が不可欠である²²⁾。

(6) 他の福祉制度との連携

柏崎市では、本来的には介護保険法上の緊急入所に該当する人が福祉避難所に受け入れられていた。というのも、福祉避難所が無料のため、緊急入所した場合の金銭面が心配で入所できなかったという背景があった。そのため、市が緊急入所利用料等の減免等の処置を講じることで対応した²⁴⁾。このように、被災した災害時要援護者がどの制度を活用するに当たっても、不公平感や過剰な負担感を持たせないような工夫が必要である。

同様の問題が、福祉避難所における介護サービスの利用者負担にも現れてくる。すなわち、福祉避難所が開設されることで、おおむね 10 人の対象者に 1 人の生活に関する相談等に当たる職員等を配置するための費用や避難誘導等に必要の職員を手配するための費用がまかなわれることになる。ただし、福祉避難所におけるホームヘルパーの派遣等、福祉各法による在宅福祉サービス等の提供は、福祉各法による実施を想定しており、災害救助法で人件費がまかなわれるわけではない²²⁾。そこで、福祉避難所における介護サービスを受けるに当たっての負担はどうなるのか。柏崎市では、利用料の減免措置を受けることで、実質は無料でサービスを受けることができた。輪島市の場合は、老人福祉施設を福祉避難所にしたが、施設の方がケアをしてくれたようで、そのようなサービスは必要がなかったらしい。ただし、仮に施設からサービス利用料を請求された場合には支払いに応じるし、利用料も免除するつもりであったようである。

(7) 福祉仮設住宅

高齢者等、日常生活上特別な配慮を必要とする者が複数いる場合、老人居宅介護事業等を利用しやすい構造及び設備を有する福祉仮設住宅を設置することができることになっている²²⁾。

福祉仮設住宅が設置されると、①スロープ・手すりの設置等といった高齢者・障害者等の安全及び利便が配慮される、②生活援助員室や共同利用室の設置や共同の便所・風呂・調理室等を設置することができる。とはいえ、2009 年 5 月時点においては、まだ福祉仮設住宅を設置した例は見られていない。

これには、最近の一般の仮設住宅がユニバーサルデザイン化しているため、特別基準を活用するなどしてスロープ等を設けることができるし、部屋の中も介護保険の住宅改修を活用することで安全性・利便性を確保ことができるという事情も存在している。生活援助員室の確保についても、新潟県中越地震の時は、仮設住宅群に対する介護サービスセンターを開設したが、センターの建物

の扱いは災害救助法における集会所として設置された²³⁾。一般の仮設住宅でも、福祉仮設住宅なみの運用が可能だということである。

福祉避難所は一般避難所と介護保険等の緊急入所の間にある制度の狭間を埋めたのに対して、福祉仮設住宅は通常の仮設住宅の特別基準によってすでに実現されている措置を改めて通知で制度化し、確認したにすぎないといえる。

6. むすび—地域におけるさらなる促進に向けて

地域における避難支援体制の整備について、困難事例を見る以上は、ある種、行政職員や地域の担い手個々人の情熱や熱心さといった、不確定な要素に依存せざるを得ない⁸⁾。そのあたり、政策法務や制度論が決して万能の問題解決のツールでないことを証明している。ただ、避難支援の担い手たちの情熱や熱心さを無駄にしないためにも、あるいは不安によって情熱や熱心さを削ぐことがないようにも、政策法務上の課題の整理付けはやはり重要であるといえる。本稿はそういった試みであった。

ただし、課題は残されている。地方行財政調査会の調査結果を個別的に読んでいく中で特に気がかりとなったのが、避難支援の担い手に降りかかる法的責任である。

まずは、そもそも避難支援行為の法的性質はいったい何なのか。委託契約なのか、それとも別の法的な行為形態なのか。そして、避難支援行為を行うことが法的に義務づけられるのかということである⁷⁾。

次は、避難支援者が避難支援行為を行っている最中に起こりうる賠償・補償問題である⁸⁾。一つ目は、避難支援行為中に要援護者を負傷させたり、財産に損害を与えてしまったりした場合である。二つ目は、逆に避難支援行為中に避難支援者自らが負傷したり、最悪の場合死亡してしまった場合である。これらに付随して刑事的訴追も視野に入れておかないといけない。

避難支援の担い手としては、警察・消防、一般公務員、消防団員、民生委員、医療・福祉関係の事業者、自主防（自治会）の役員、避難支援者、その他の一般市民といった様々な担い手が想定される。その分、それぞれの担い手に対する法的責任や、賠償・補償責任の所在も複雑であり、担い手ごとによって法的責任が異なることの妥当性や避難支援者と要援護者間の法的責任のバランスについて検討がなされなければならない⁹⁾。

法的責任を意識するあまり避難支援行為を躊躇させてしまう事態が生じるとすれば、これは法制度に起因する「人災」である。避難支援行為を萎縮させずに、むしろ支援・促進するような法整備が求められるところであるが今後の検討課題としたい。

謝辞

本稿は、基盤研究 (A) 2008 ～ 2012 年度「福祉防災学の構築」（代表：立木茂雄 同志社大学社会学部教授）ならびに文部科学省首都直下地震防災・減災プロジェクト「3. 広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」（代表：林春男 京都大学防災研究所教授）の研究成果の一部である。

補注

(1) 政策法務とはいくつかの定義が見られるが、広義にとらえるならば「法を実現手段ととらえ、そのためにどのような立法・法執行・争訟評価が求められるかを検討し実行する、実務及び理論における取組み」と定義づけることができる³⁾。

(2) 調査対象となった市区町村の選出基準であるが、調査会によると総務省消防庁が把握していない市区町村を対象にしており、大都市については網羅的に選出し小規模の市区町村については全国的にピックアップする形で選出を行ったという。

(3) 必要書類の作成であるが、実は、「個人情報取扱事務登録簿」という一つの用紙で全てが事足りることになっている。前稿において、筆者は新潟県柏崎市において、同様の政策法務手続の整理付けを行ったが、その際には、台帳を作成するに当たって必要な届出書類と、目的外利用・外部提供を行うに当たって必要な届出書類が別々のものであった¹¹⁾。

(4) 仮に第 7 号を適用し、審議会に意見を諮った場合でも、「相当の理由」に当たるかという審査がなされることになっており、説明責任の大きさに変わりはない。ただし、都市部において今回と同様の施策を実施するのであれば審議会へ意見を図っておいた方が無難である⁹⁾。

(5) ちなみに、障害者施設についても災害時には定員の緩和が認められている〔「障害者自立支援法に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準(平成 18 年 9 月 29 日 厚生労働省令第 172 号)」の第 43 条(定員の遵守)、「障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準等の制定に伴う実施上の留意事項について(平成 18 年 10 月 31 日 障発第 1031001 号)」の記の第二の 1. の (9) の⑥(利用者数の算定にあたっての留意事項)〕し、利用者の自己負担が軽減される〔障害者自立支援法第 31 条(介護給付費等の額の特例)〕。

(6) 小千谷市では発災約 1 週間後に、市内のケアハウス(1 か所)に虚弱高齢者専用の福祉避難所を設置したが、災害救助法に基づく正式なものではなかった。小千谷市総合体育館では別室を設け、保健師に加えて、県看護協会、県介護福祉士会に看護・介護専門職の派遣を要請し、虚弱高齢者をみていた¹⁸⁾。

(7) 「要援護者の支援者への期待が、負担感になっている」「支援できなかった場合の対応」といった回答が見られた。

(8) 「支援者自らの負傷に対する保障が問題になっている」「避難の際の、支援者や要援護者の負傷に対する保障の問題」「地震災害を想定し、倒壊家屋から救出することをイメージする方が多い」「支援活動中に支援者が負傷したとき、支援中の支援者の過失により災害時要援護者に負傷等させたとき、誰が補償してくれるのか問題となる」といった回答が見られた。

(9) たとえば、警察・消防(消防団)の賠償・補償責任については、国家賠償法ならびに地方公務員災害補償法が適用されるが一般市民の避難支援者についてはそういった公的な法制度は存在しない。一般市民の避難支援者に対してはボランティア保険への加入を勧めるないしはそれに対して公的な助成をするといった対策が講じられているところではあるが、そうなると、避難支援者でない人が避難支援行為をした場合の賠償・補償がどうなるのかという問題が生じることになる⁹⁾。

参考文献

1) 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。

- 2) 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) 366～376 頁。
- 3) 磯崎初仁他『自治体改革第 4 巻 政策法務の新展開—ローカルルールが見えてきた』ぎょうせい(2004 年)。
- 4) 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン(平成 18 年 3 月)』。
- 5) 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)。
- 6) 『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～(平成 19 年 3 月)』。
- 7) 『地方行財政調査リポート 第 159 号 市町村の災害時要援護者の避難支援対策策定状況に関する調べ(H20 年 9 月現在)』財団法人自治総合センター。
- 8) 宇賀克也＝鈴木庸夫監修『災害弱者の救援計画とプライバシー保護』地域科学研究会(2007 年 9 月)。
- 9) 山崎栄一『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』。
- 10) 北浜陽子「特集 災害時要援護者 能登半島地震から一年輪島市における要援護者支援の取り組み」消防科学と情報 No. 92 (2008 年) 44～47 頁。
- 11) 山崎栄一他「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」地域安全学会論文集 No. 10 (2008 年) 311～320 頁。
- 12) 『介護保険制度の解説(解説編・法令編)平成 18 年 10 月版』社会保険研究所。
- 13) 『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン(平成 20 年 6 月)』。
- 14) 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい(2009 年)。
- 15) 『1995・1・17 阪神・淡路大震災—西宮の記録—』西宮市総務局行政資料室(1996 年)。
- 16) 『阪神・淡路大震災対応記録集』宝塚市社会福祉協議会(1995 年)。
- 17) 長田地区高齢者・障害者緊急支援ネットワークニューズレター「ひろば」第 1 号 1995 年 2 月 20 日発行。
- 18) 『新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況(平成 20 年 1 月)』新潟県保健福祉部。
- 19) 『災害時要援護者の避難対策に関する検討会 検討報告(平成 18 年 3 月)』。
- 20) 李永子「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐって」家政学研究 Vol. 53 No. 1 (2006 年) 7～15 頁。
- 21) 関東弁護士会連合会編『Q&A 災害時の法律実務ハンドブック』新日本法規(2006 年)。
- 22) 『災害救助の運用と実務—平成 18 年度版—』。
- 23) 小山剛「災害時に在宅介護を継続するための要援護者支援と社会福祉法人の使命」月刊福祉 2008 年 11 月号 28～31 頁。
- 24) 藤巻真理子＝井倉久美子「特集 自然災害時の保健師活動 災害時要援護者への対応② 高齢者・障害者 福祉避難所・地域包括支援センターでの対応を中心として」月刊地域保健 2008 年 8 月号 26～37 頁。

(原稿受付 2009.5.30)

(登載決定 2009.7.25)