

ひょうご防災減災推進条例

兵庫県では、阪神・淡路大震災の記憶を風化させることなく、その経験と教訓を活かして今後の災害に備えることが責務であると考え、「ひょうご安全の日を定める条例」を改正し、県・市町・自主防災組織等の防災減災の取組を一層推進するため、「ひょうご防災減災推進条例」を制定した。

1 条例制定の背景

兵庫県では24年前、阪神・淡路大震災が発生し、6400名超もの尊い命が奪われました。直下型地震で、比較的高齢化が進んだ密集市街地で発生したことから、県内死者のうち、約半数が65歳以上の高齢者でした。また、東日本大震災では、地域によって状況は異なるものの、宮城県では障害者の死亡率が全体の死亡率の約2倍強に達しています（立木2015）。高齢者や障害者に犠牲が集中する傾向は変わらず、平成30年7月豪雨災害においても、岡山県倉敷市（真備町）では、自宅で2階に上がる垂直避難すらできず、多数の高齢者が亡くなったと報告されています（中央防災会議2018）。在宅医療・介護や障害者支援施設等からの地域移行が進む中、地域で暮らす高齢者や障害者の数は今後も増えていくことが予想されます。避難行動要支援者の防災対策は、喫緊の課題です。

本稿で取り上げる「ひょうご防災減災推進条例」（平成29年3月施行。以下「条例」という。）は全6条で構成するコンパクトなものです。災害対策基本法の改正（平成25年）を受け、市町村長に作成が義務付けられた避難行動要支援者名簿について、避難支援等関係者に事前提供を促すこと等を主たる目的と

するもので、防災対策を総合的に網羅した、いわゆる防災基本条例に相当するものではありません。自発的な自助・共助・公助の取組を尊重するという立場から、県民等に新たな義務を課すものではなく、また、法の規定を上乗せ・横出し（塩野2015）するものでもないため、新たな条例を制定するのではなく、既存の「ひょうご安全の日を定める条例」（平成17年）を改正するという形式を採りました。

兵庫県企画防災課 野田 政裕
県民部防災企画班 長

2 条例の内容

前文において、阪神・淡路大震災によって明らかになった都市生活の脆弱さや効率・成長重視の考え方を反省するとともに、その経験と教訓を「伝える」「活かす」として、今後の災害に「備える」ことの重要性を自覚し、防災減災の取組を推進することを宣言しています。これを受ける形で、第1条において、安全安心な社会づくりを期する日として、震災が起きた1月17日を「ひょうご安全の日」に定めると規定しています。続く第2条から第6条において、県・市町・事業者・自主防災組織等・県民等の取組を各々列挙するとい

う構造になっています。

県の取組として、防災減災の取組推進体制の整備や創造的復興の成果の発信等（第2条）、事業者の取組として、事業継続計画の策定や物資提供協定の締結等（第4条）、県民等の取組として、災害時のボランティア活動等（第6条）について、それぞれ規定しています。なお、改正前の条例では、県と県民の取組だけを取り上げていました。

ポイントは、市町と自主防災組織等の取組を定めた第3条及び第5条です。災害の発生に備え、あらかじめ避難支援等関係者に避難行動要支援者名簿を提供するには、原則として、被登載者の同意が必要ですが、災害対策基本法第49条の11第2項ただし書により、「当該市町村の条例（以下「市町条例」という。）に特別の定めがある」場合は、この限りではありません。本県の調査によると、県内市町が要支援者に対して名簿情報の提供について照会を行ったところ、同意・不同意の意思表示がない者が3割強に及んでいます。名簿登載者数が43万人を超える中、意思表示がなかった一人ひとりに改めて確認を行うことは非現実的です。市町条例の制定等を行うことで、意思表示がない者を、提供に「同意した」と推定できることは大きな意味があります。

このただし書の活用を促すため、市町の取

組として、第3条に「特別の定めを設ける条例を制定する等法制上の措置その他の必要な措置を行うものとする」と規定しています。ただし、個人情報等の取扱いは各市町において判断・実施するもの（字賀2018）であるため、条例制定の義務付けまでの強制力を持たせることは技術的にも難しく、市町にはこの規定を根拠とする技術的助言を行っています。

また、大規模災害の度に注目を集める避難のための個別計画（以下「計画」という。）については、災害対策基本法上の法定事項ではなく、内閣府の指針で作成が推奨されているに過ぎません（内閣府2013）。加えて、計画の作成には相応の作業量を要することから、全国的にも作成状況は芳しくありません。そこで、第5条において、自主防災組織等は「個別の支援計画の策定及び当該計画に基づく防災訓練等に取り組むものとする」との一文を入れ、計画の作成を始め、地域で避難支援に取り組むべきことを明確にしています。ただし、要支援者の避難支援は地域で協力し合い、自主的に取り組むものであることから、この規定にも強制力はありません。計画の作成を条例で喚起することに、意義があると考えています。

このように、大枠上は防災減災に取り組む各プレイヤーの役割規定を列挙する条例です

が、①市町に条例制定等の措置を促す、②自主防災組織等に個別支援計画の作成を促す、という点に、制定（改正）の狙いがあります。

条例の検討過程では、県民や関係団体、県議員等から様々な意見が寄せられました。代表的なものでは、保守的な視点から、同居・別居を問わず、家族の責任を強調すべきではないかという意見がありました。災害に備えるには家族の支援を含む自助が欠かせないことは確かで、同居の場合は家族で避難方法等について検討しておくことが、別居の場合は家族が近隣住民にいざという時に備えて支援の依頼をしておくことが必要になるでしょう。しかし、老老介護の家庭や、医療的ケアを要する重症心身障害児者等、同居の家族だけでは対応できないケースがあります。また、何らかの事情で家族関係が破綻し、24時間の重度訪問介護を利用しながら一人暮らしをしているケースもあります。一概に家族の責任を問うことは難しく、様々な場面を区分・想定した記述が必要になることから、広い概念にはなりますが、県民等の取組（第6条）にある「人と人が支え合う地域社会づくりに資する活動」という文言で包含させることにしました。

また、避難支援者をどう確保するのかという論点もありました。自治会長や民生委員だ

けでなく、意識啓発を通じて支援者の拡大を図ることが重要ですが、特定の者に過度な責任を負わせることになり、地域全体で支援することに繋がらない、不在時に対応できない等の意見もあります。条例上は支援者に関する特別な規定は設けず、事例を幅広く集め、地域に応じた支援方法を検討しています。

3 条例に基づく取組状況

本県では条例の規定を具体化するものとして、支援指針と計画作成の手引き、取組事例集を作成し、市町や自主防災組織等に配布しています。支援指針では、①仙台防災枠組によりインクルーシブ防災の概念が明示されたこと、②障害者差別解消法により行政による合理的配慮の提供が義務付けられたこと、③熊本地震において避難所での配慮不足等から居場所を失い、車中泊等を強いられたことによる関連死が多数発生したこと等を踏まえ、「要配慮者本位での支援の推進」「防災と福祉の連携強化」「『つながりを守る』支え合い社会の実現」等を、基本的な考え方として掲げています。

なお、市町条例等の措置状況ですが、県内41市町のうち、11市町が対応を済ませています(平成31年1月現在)。措置率は26.8%で、調査報告書(消防庁2018)を参照すると、

全国1位となります(調査時点では対応済みが9市町であったため、報告書上では秋田県、島根県、宮崎県に次ぐ全国4位)。内訳として、8市町が避難行動要支援者名簿の提供に特化した条例を制定し、3市町が個人情報保護審議会から名簿提供を認める答申を得ています。特化条例を選択した8市町のうち、明石市のみが、拒否の申出がない限り、無条件で名簿情報を提供するという強制力の高い条文構成を行っています(原則提供型)。その他の市町は、事前照会で不同意の意思表示がなかった場合に限り推定同意を行うスタンダードなものになっています(事前照会型)。長野県茅野市のような、一部組織(警察等)に限り強制的に提供するという、両タイプを組み合わせたハイブリッド型の条例はありません(図表参照)。

もともと、市町条例の制定等は、要支援者対策を進めるための手段の一つに過ぎません。実際、改善してはいるものの、本県の名簿情報提供率は27.5%に過ぎず、全国順位は40位です(消防庁2018)。また、計画作成率も一割未満で、北関東から新潟にかけての先進地域と比較し、見劣りしています(立木2018)。手段を整えて終わりではなく、明確なビジョンを持って施策展開する必要があります。

4 課題と展望

計画作成が進まない理由には、次の三点があると考えています。

第一に、避難行動要支援者名簿の精度の問題です。本県では全市町で名簿の作成は完了していますが、手上げ方式によるものが多く、独居という理由だけで登録された元気な高齢者、逆に、手を挙げ損ねて登録漏れした強度行動障害者等、過不足が発生しています。人口の2割以上を登録し、過剰に膨らんだ名簿を前に、手が付けられない状態になっているところもあります。市町には名簿の精査を促すとともに、特に高齢者は状況の変化も大きいので、名簿の更新頻度を高めることを要請しています。

第二に、自主防災組織等が名簿情報の受取を拒むという問題です。名簿には要介護度や障害支援区

図表 県内市町による措置状況

類型区分	該当数	市町名
特化条例	原則提供型	1 明石市
	事前照会型	7 神戸市、三田市、加東市、加古川市、福崎町、豊岡市、香美町
	ハイブリッド型	0
個人情報保護審議会等の答申	3	高砂市、たつの市、佐用町

分等のセンシティブな個人情報が含まれるため、その管理等に抵抗感があることに加え、名簿情報を受け取ることは避難支援の責任転嫁ではないかという疑念があるからです。役員の高齢化が進み、なり手不足の中、これ以上の負担は引き受けられないという事情もあるようです。粘り強く制度の趣旨を説明し、理解を得る必要があります。

第三に、実効性のある計画を作成する難易度が高いという問題です。条例上、計画作成の担い手を自主防災組織等と位置付けていますが、必ずしも福祉に対する理解が十分ではなく、また、認知症高齢者や障害者に接した経験がないということもあります。加えて、仙台防災枠組で高齢者や障害者のエンパワメントの重要性が指摘されたように、要支援者の防災力（災害への対応能力や防災意識、平常時の備え等の総合的な自助）をアセスメントし、自分でできること・配慮を要することを把握した上で、適切な避難支援の在り方を検討し、計画に落とし込む必要があります。

特に第三の課題に関し、要支援者の心身状況等を熟知した介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員が、自主防災組織等による計画作成に協力できる仕組みが構築できないか検討しています。具体的には、ケアプランやサービス等利用計画を作成する際

に、自主防災組織等も加わり、併せて計画も仕上げることで、平常時の福祉サービスの延長上で、災害時の避難支援も考えていこうというものです。これまでは、平常時の福祉と災害時の防災が非連続的に捉えられていたが、本来は互いに切り離すことができないものです。介護保険と障害者自立（総合）支援サービスの成立により、「介護の社会化」が実現したものの、地域コミュニティで要支援者を見守る機会が減少したことで、災害時にその存在や支援方法が分からないという現



ワークショップ（ケース会議）の様子

象が生じているのではないのでしょうか。

これらを踏まえ、大分県別府市で同様の取組を実施する立木茂雄教授（同志社大学）の助言を得て、篠山市（高齢）と播磨町（障害）でモデル事業を実施しています。モデル事業では、国立障害者リハビリテーションセンターが開発した「障害者の災害対策チェックキット」を用いてアセスメントを行い、要支援者本人、家族、自主防災組織、福祉関係者、行政・社協職員等でワークショップを行いながら計画を作成し、防災訓練でその検証を行いました。この一連の業務を行うため、兵庫県社会福祉士会及び人と防災未来センターによる協力の下、ケアマネジャー等に対する防災対応力向上研修（計画作成スキル等の習得）、自主防災組織に対する福祉理解研修（障害特性等の理解促進）、市町職員に対する実務研修（自主防災組織とケアマネジャー等をつなぐコーディネート能力等の習得）を実施しました。

モデル事業の手応えは感じていますが、課題もあります。計画作成がケアマネジャー等の本来職務ではない中、どこまで協力を求めることができるのか、報酬をどうするのか。また、避難所生活にも引き継げるほどの質の高い内容に仕上がりますが、その分、作成には時間を要します。今後はこれらを検証し、

エビデンスを整えた上で、内閣府や厚生労働省に対する制度化の働き掛けを検討したいと考えています。

地域コミュニティの希薄化や高齢化が進む中、要支援者対策には分野横断的な取組が求められています。高齢者の医療・介護連携だけが着目されがちですが、地域包括ケアシステムを、災害対応を含めたものとして発展させる必要があります。全ての者が「我が事・丸ごと」(厚生労働省2017)の意識を持ち、地域共生社会を創り上げていくことが、要支援者の命を守るにつながると考えています。

【参考文献】

宇賀克也(2018)『個人情報保護法の逐

条解説 第6版』有斐閣

厚生労働省(2017)『地域共生社会』の

実現に向けて(当面の改革工程)』

塩野宏(2015)『行政法Ⅰ 第六版』有

斐閣

消防庁(2018)『避難行動要支援者名簿

の作成等に係る取組状況の調査結果等』

立木茂雄(2015)『災害時の高齢者や障

害者などへの対応』(ひょうご震災記念21

世紀研究機構編『翔べフェニックスⅡ』第

7章)

立木茂雄(2018)『誰ひとり取り残され

ない防災をめざして』(国民生活センター

『国民生活2018年9月号』)

中央防災会議(2018)『平成30年7月豪

雨災害を踏まえた水害・土砂災害からの避

難のあり方について(報告)』

内閣府(防災担当)(2013)『避難行動要

支援者の避難行動支援に関する取組指針』

特集

災害時の避難行動要支援者等への支援

