九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

避難行動要支援者名簿制度の課題と活用

田中, 勇輝
九州大学法学部

https://doi.org/10.15017/2800469

出版情報：学生法政論集. 14, pp.33-50, 2020-03-23. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University
バージョン：
権利関係：

避難行動要支援者名簿制度の課題と活用

田　中　勇　輝

【目　次】

はじめに
第１章　災対法改正の経緯
第２章　避難行動要支援者名簿制度の概要
第３章　避難行動要支援者名簿制度の現状と課題
第４章　避難行動要支援者名簿制度の活用
おわりに

はじめに

2013年東日本大震災では被災地全体の死者数のうち約６割が65歳以上の高齢者であり、また障害者の死亡率は健常者の死亡率の約２倍に上ったと推計され、同様の傾向は過去の大規模な災害でも見られている。他方で、東日本大震災では消防職員や消防団員、民生委員等、災害時に高齢者や障害者等の避難を支援していた人も多数亡くなったことが分かっている[1]。災害時に自力での迅速な避難が困難な者の支援をどうするかは大きな課題であるが、東日本大震災の教訓を踏まえ2012年、2013年に災害対策基本法（以下「災対法」という。）が改正され、2013年改正では避難行動要支援者名簿制度が新設された。これは災害時の避難行動において特に支援を要する人を名簿に記載し、その情報を各関係機関・支援団体等と共有して平常時からそのような人の避難支援対策を進めていくことを目的とするものである。しかし、名簿には多くの個人情報が含まれることから、その取扱いに慎重になり、共有と活用が十分には進んでいないと言われている。そこで、より実効的な避難支援を行うため、本制度をどう活用すべきかについて検討することを目的に、本論文では、災対法改正の経緯と避難行動要支援者名簿制度についての概要を説明した後、その現状について消防庁の調査や先行研究での調査等を踏まえながら課題を明らかにし、その対策、制度の活用について私見を述べる。課題と対策の検討にあたっては、名簿の整備・管理、平常時の名簿情報の共有、災害時の名簿情報の共有、の３つに分けて整理する。なお、本論

---

[1] 内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年８月）」１頁。http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf（アクセス日:2019/11/27)。

文では自治体の個別事例には触れず、消防庁の行った全国自治体向け調査等を中心に検討を行う。

第１章　災対法改正の経緯

第１節　2006年災害時要援護者の避難支援ガイドライン

災対法改正以前の災害時要援護者（以下「要援護者」という。）の避難支援に関する指針としては、内閣府により設置された検討会において2005年に作成し、2006年に改訂された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」[2]（以下「2006年ガイドライン」という。）が用いられていた。災害時要援護者とは、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動を取るのに支援を要する人々」[3]のことをいい、一般的には高齢者や障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等があてはまる。2006年ガイドラインでは、個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の収集・共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難であることを課題と捉え、平常時から要援護者情報を収集し、防災関係部局や自主防災組織、民生委員等の関係機関等と共有して、要援護者一人ひとりに対し複数の避難支援者を定める等した具体的な避難支援計画を策定すること等が推奨されていた。

2006年ガイドラインでは、要援護者情報の収集・共有方法として、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式の３つが、以下のように説明されている[4]。

関係機関共有方式	自治体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人からの同意を得ずに平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報を防災関係部局等、自主防災組織、民生委員等の関係機関の間で共有する方式。
手上げ方式	要援護者登録制度について広報・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。
同意方式	防災関係部局、福祉関係部局、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、必要な情報を収集する方式。

[2] 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年３月）」http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf（アクセス日:2019年/11/27)。

[3] 災害時要援護者の避難対策に関する検討会・前掲註（２）２頁。

[4] 災害時要援護者の避難対策に関する検討会・前掲註（２）６頁。

手上げ方式は、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない人や障害等を有することを他人に知られたくない人等から十分に情報収集できていない傾向にあり、同意方式は必要な支援内容等を詳細に把握できる反面、要援護者となる対象者が多いと効率的かつ迅速な情報収集が困難である点が課題として挙げられていた[5]。そのため、要援護者情報の収集・共有にあたっては、「まず関係機関共有方式により対象となる要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい。」[6]とされていた。

第２節　2013年災対法改正

要援護者の情報収集と共有については2006年ガイドラインにおいて望ましい方法が示されていたが、2011年の東日本大震災で被災した自治体に対して、内閣府が避難支援の際の要援護者名簿の活用状況をヒアリング調査した結果、名簿が未作成であったことや地域の避難支援者に名簿を提供していなかったこと等が見受けられ[7]、要援護者の避難支援対策が不十分であったことが分かった。また、被災した障害者の安否確認のため個人情報の開示を求めた障害者団体に対して、個人情報保護との関係から非開示とする自治体が多く、開示に応じたのは一部の自治体のみであったことも報道され[8]、安否確認や避難支援における個人情報保護の「壁」が意識されるようになった。一方で、開示に応じた南相馬市の事例によると当初は要援護者名簿により支援を開始したが、名簿は「手上げ方式」で作成されており支援を必要とする障害者が網羅されておらず、障害者手帳の名簿情報を障害者支援団体に提供し、安否確認の協力要請をする以外に方法がなかったということが指摘されており[9]、名簿の悉皆性という課題も明らかとなった。

以上のように、2006年ガイドラインのみでは不十分な点が多く、また要援護者情報の共有等については、各自治体の個人情報保護条例の規定や法令解釈の違いから対応が様々である等の課題も明らかとなった。そのため、各自治体において実効性のある避難支援がなされるよう、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」が開催されガイドラインの必要

5　災害時要援護者の避難対策に関する検討会・前掲註（２）６頁。

6　災害時要援護者の避難対策に関する検討会・前掲註（２）９頁。

7　災害時要援護者の避難支援に関する検討会「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書（平成25年３月)」10-11頁。
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h24_kentoukai/houkokusyo.pdf
（アクセス日:2019/11/27)。

8　読売新聞（2011年６月４日・夕刊）「障害者安否調査進まず」１面。

9　岡本正「災害対策基本法改正による自治体の個人情報保護と共有の実務への影響」情報処理学会研究報告EIP-63-No.4（2014年）１－２頁。

な見直しを行い[10]、2013年６月に公布された災対法改正により避難行動要支援者名簿（以下「要支援者名簿」又は単に「名簿」という。）に関する規定が新設されることとなった。そして2006年ガイドラインも改定され、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」[11]（以下「取組指針」という。）が作成された。

第２章　避難行動要支援者名簿制度の概要

第１節　要支援者名簿の整備

災対法の改正により、新たに「要配慮者」と「避難行動要支援者」という類型が設けられた。「要配慮者」とは「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者」（同法第８条第２項第15号）であり、従来の災害時要援護者と重なるものである[12]。「避難行動要支援者」（以下「要支援者」という。）とは「要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難なものであって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」（同法第49条の10第１項）と定義される。要支援者に該当するかの要件は各自治体で設定することとされており、取組指針では要介護認定３～５を受けている者、身体障害者手帳１・２級の第１種を所持する身体障害者等が例として挙げられている[13]。「避難行動要支援者」を新たに設けた理由としては、自治体への名簿作成義務付けと避難支援の実効性を考慮して、確実に支援すべき者の対象を絞ったからと解されている[14]。

同法第49条の10により自治体には要支援者名簿の作成が義務付けられている。これは「避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎となる名簿」であり（第１項）、記載される情報としては基本４情報（氏名、生年月日、性別、住所又は居所）と電話番号その他の連絡先、避難支援等を必要とする事由、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項とされている（第２項）。避難支援等を必要とする事由には、障害の種類やその程度、要介護状態区分等、要配慮個人情報[15]に該当すると考えられる情報も記載

10　内閣府ＨＰ「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h24_kentoukai/index.html
（アクセス日：2019/11/27）。

11　内閣府（防災担当）・前掲註（１）。

12　岡本正ほか『自治体の個人情報保護と共有の実務』（ぎょうせい、2013年）66頁（岡本正執筆部分）。

13　内閣府（防災担当）・前掲註（１）16-17頁。

14　岡本ほか・前掲註（12）66頁（岡本正執筆部分）。

15　「本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報」（個人情報保護法第２条３項）のことである。2015年の個人情報

されることとなるため、個人情報保護の観点が重要となる。

名簿作成にあたって自治体はその保有する要配慮者に関する情報を、保有にあたって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用[16]（目的外利用）できるとされており（第３項)、例えば福祉関係部局で保有している要介護高齢者や障害者等の情報を名簿作成のため利用できる[17]。取組指針では、名簿作成にあたって、関係部局で把握している要介護高齢者や障害者の情報を集約するよう努めることとされている[18]。また、市町村の把握していない情報については関係都道府県知事その他の者に対して情報の提供を求めることができるとされており（第４項)、例えば、難病患者に関する情報等について都道府県知事にその提供を求めることができる。その他のものとして、必要に応じて民間事業者に情報提供を求めることも可能である。各自治体の有する個人情報保護条例では、個人情報の目的外利用と第三者提供は原則として禁止され、「法令に定めがある場合」には例外的に本人同意がなくとも許容されると一般に規定されるが、災対法はこのような規定に基づく場合の根拠を設けるものである[19]。

保護法改正により新たに追加された。

16 「内部で利用」とは、地方自治法第158条第１項の規定により市町村長の権限に属せられた事務を分掌させるために設けられた「内部組織」の間での相互利用であり、市町村の機関であっても例えば教育委員会等は「内部」に含まれない。どの機関が内部組織に該当するかについて疑義が生じた場合は、各市町村の個人情報保護条例に規定する「実施機関」の区分に則り、市町村長とは別の実施機関として列挙されている主体は内部組織に含まれないと解するのが適当であるとされている。平成25年６月21日府政防第559号、消防災第246号、社援総発0621第１号通知「災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について」14頁。

17 住民基本台帳を活用し独り暮らし高齢者等の情報を収集することも想定されるが、住民基本台帳は住民基本台帳法に基づき「市町村（特別区を含む。以下同じ。）において･･･住民に関する事務の処理の基礎とする」ことを目的（同法１条）として作成するものであるため、災対法の規定に基づく目的外利用によらずとも、住民基本台帳法の目的内での利用にあたるものとして活用できる。前掲註（16)・平成25年６月21日通知14頁。

18 内閣府（防災担当)・前掲註（１）15頁。

19 前掲註（16)・平成25年６月21日通知13頁。
なお、2006年ガイドラインにて関係機関共有方式が示されていたことから分かるように、災対法改正前においても各自治体の個人情報保護条例の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定（「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」「保有個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」等）を用いれば本人同意がなくとも福祉関係部局が保有する情報を防災関係部局等と共有することは可能であった。しかし、上記方式では条例の規定の整備や目的外利用を可能とする解釈の統一等自治体の自主裁量に任せる部分が大きく実際には名簿等の整備が進んでいなかった。そのため災対法の規定は名簿整備にかかる障害を解消したものと評価される。災害時要援護者の避難対策に関する検討会・前掲註（２）６頁、高橋和行＝扇原淳「自治体における避難行動要支援者名簿の整備・共有状況とその分析」地域安全学会論文集No32（2018年）２頁。

第２節　要支援者名簿の共有

同法第49条の11により、作成した名簿の情報については避難支援等の実施に必要な限度で、内部において目的外利用できるとされた（第１項）。名簿作成に利用した福祉関係部局等の保有する情報は、名簿作成のために目的外利用されたものであり、名簿に集約された個人情報をさらに避難支援目的のために利用することはそれ自体が目的外利用にあたることとなる。そのため、自治体内部での利用に関して本人同意なしで利用できることが規定されている。これにより、自治体が避難支援等のために内部で個人情報を利用する際に、部局を超える情報提供について法令上の根拠が与えられたこととなる。

外部への名簿情報の提供については、本人の同意がある場合か条例に特別の定めがある場合[20]には、平常時においても災害の発生に備えて、地域防災計画の定めるところにより、消防機関や都道府県警察、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（以下「避難支援等関係者」という。）に提供するものとされている（第２項）。条文では避難支援等関係者への情報提供について「名簿情報を提供するものとする」とされており、必要な限度で共有を義務付けていると考えられる[21]。

本制度は、名簿情報を活用して安否確認や救助活動、避難後の生活再建支援等を実施することが目的であり、それを達成するためには平常時から災害の発生に備えて名簿情報を避難支援等関係者と共有し連携する必要がある[22]。しかし、心身の機能の障害等に関する情報を他者に知られることにより要支援者やその家族等が不利益を受けるおそれもあることから、個人情報保護のため平常時の外部提供に関しては原則として本人同意を必要としている[23]。一方で、自治体独自の条例を制定することにより本人から不同意の申出がなければ同意したものとみなす逆手上げ・推定同意方式を採ることや個人情報保護条例等の解釈により本人同意の有無に関わらず外部提供することも可能となっている[24]。この規定に関しては、各自治体の独自政策の必要性を示唆し、地域に応じた条例立案や条例解釈をするように迫っていると見るものもある[25]が、個人情報保護の観点からは名簿情報の適切な運用が担保されない限り本人同意を以て名簿情報を提供すべきであり、一人ひとりに同意を得る働きかけをすべきとの批判がありうることも指摘されている[26]。

20　条例に特別の定めがある場合としては、「震災対策条例」や「災害時要援護者支援条例」等災害対策のため特別に条例を制定している場合のほか、個人情報保護条例上の本人同意なく目的外利用・第三者提供を認める例外規定を根拠とする場合も含まれる。前掲註（11）平成25年６月21日通知17頁。

21　岡本ほか・前掲註（12）69頁（岡本正執筆部分）。

22　岡本・前掲註（９）３頁。

23　前掲註（16）・平成25年６月21日通知17頁。

24　高橋＝扇原・前掲註（19）２頁。

25　岡本正「災害対策と個人情報の利活用」齊藤誠＝野田博編『非常時対応の社会科学』（有斐閣、2016年）23-24頁。

26　村中洋介「災害対策基本法に基づく地方公共団体の『避難行動要支援者名簿』の作成と個人情報保護」

現に災害が発生し、又は発生するおそれがある場合には、要支援者の生命又は身体を保護するために特に必要と認めるとき、本人同意の有無に関わらず避難支援等関係者に名簿の情報を提供することができるとされている（第３項）。災害等により危険が切迫している状況等では、個人情報を利用して生命や身体を保護する利益のほうが個人情報を保護する利益より優先されると解されており、実際、各自治体の個人情報保護条例では一般に「人の生命、身体及び財産を保護するため、緊急かつやむを得ない場合」といった例外規定を設け、本人同意なく第三者への個人情報の提供を認める緊急条項が制定されている。しかし、条例の文言からどのような災害が含まれるのかを読み取るには相応の法解釈訓練が必要になるうえ、「緊急かつやむを得ない」という抽象的な文言の評価についても相当の法的素養を必要とする[27]ため、東日本大震災時に実際に緊急条項が活用されたのはごく一部であった。そのため、災害発生時の外部提供については本人同意を不要とすることを災対法に明記したことは、法律上の根拠を作ったという点で意義がある[28]とされている。

第３節　要支援者名簿と情報セキュリティ

外部提供した情報の管理・漏洩リスクについては、同法第49条の12が、名簿情報の漏洩防止のために必要な措置を講じるよう名簿情報の提供先に求める等個人の権利利益の保護に必要な措置を講ずる努力義務を市町村長に対して課し、同法第49条の13では名簿情報の提供を受けた者に対して秘密保持義務を課している。災対法には秘密保持義務に違反した場合の罰則が規定されていないが、これは自主防災組織等職務としてではなく善意に基づき無償で避難支援等に携わる者に対して罰則付きの秘密保持義務を課すと、過度な心理的負担から共助による避難支援等の裾野自体が限定されるかもしれないことを考慮してのことである[29]。情報提供先が消防機関や警察機関、民生委員等の公的機関等であれば地方公務員法や民生委員法によって罰則付きの秘密保持義務が課されるが、自治会や自主防災組織等には秘密保持義務は課されるもののそれを担保する法律がないため、名簿管理が適切な実施や秘密漏洩時の責任が問題となる[30]。

第４節　個別計画の策定

取組指針では、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、名簿作成に合わせ

都市問題107巻４号（2016年）94頁。

27　岡本正「災害対策と個人情報利活用の課題―災害対策基本法と消費者安全法が示唆する政策展開―」社会情報学第３巻３号（2015）12頁。

28　寺田麻佑＝板倉陽一郎「改正個人情報保護法と災害―防災情報、医療情報の取り扱いについて―」情報処理学会研究報告SPT-16-No1、EIP-70-No1（2015年）５頁。

29　前掲註（16）・平成25年６月21日通知22頁。

30　村中・前掲註（26）95頁。

て、平常時から個別計画の策定を進めることが適切であるとしている[31]。個別計画とは、自治体や民生委員、自治会等を中心に要支援者を個別訪問し、地域の特性や実情を踏まえつつ、本人と具体的な避難支援等の方法について打ち合わせて作成するものであり、自治体や避難支援等関係者間で必要な情報を共有できるよう、名簿に付け加える形で記載される。個別計画として記載される情報としては、例えば、発災時に避難支援を行う避難支援者や避難支援を行う際の留意点、避難支援の方法、避難場所、避難経路等がある。

要支援者の個人情報を「存在情報」と「支援情報」に区別する考え方があるが[32]、これに従うと以下のような分類が行われる。

存在情報	要支援者の氏名、住所、性別、生年月日、連絡先、要支援者であることを示す情報　等
支援情報	要支援者の避難場所、避難経路、避難後の医療・福祉的配慮の必要性、避難支援者の氏名・住所・支援可能な時間帯　等

要支援者名簿に記載される情報は主に存在情報であり、個別計画に記載される情報が支援情報となる。存在情報のみでは安否確認をピンポイントで実施することはできるが、実際に災害が起こった時の避難支援の方法や支援者が確定していないため、円滑な避難支援が困難である。そのため、災害時における円滑な避難支援及び避難後の生活支援を実施するためには、支援情報を収集する個別計画の策定が重要となる。

第３章　避難行動要支援者名簿制度の現状と課題

第１節　消防庁調査データ

消防庁の実施した平成30年６月１日時点での各市町村による避難行動要支援者名簿の作成等に係る取り組み状況の調査の結果概要[33]についてみると、調査対象となった1739市町村のうち、97.0％（1687市町村）で避難行動要支援者名簿が作成済となっている。

また、名簿作成済の1687市町村のうち名簿に掲載する者の範囲及び平常時からの名簿情報の提供先については以下のようになっている。

31　内閣府（防災担当）・前掲註（１）35頁。

32　岡本ほか・前掲註（12）27頁（山崎栄一執筆部分）。

33　総務省消防庁「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（平成30年６月１日現在）」https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1.pdf
（アクセス日：2019/11/27）。

［表１[34]］

名簿に掲載する者の範囲	
身体障害者	1676（99.3%）
要介護認定を受けている者	1664（98.6%）
知的障害者	1643（97.4%）
精神障害者	1559（92.4%）
自ら掲載を希望した者	1110（65.8%）
難病患者	1047（62.1%）
自治会などが支援の必要を認めた者	696（54.6%）
その他	1025（60.8%）

［表２[35]］

平常時からの名簿情報の提供先	
民生委員	1561（92.5%）
消防本部・消防署等	1312（78.6%）
自主防災組織	1281（76.4%）
社会福祉協議会	1218（72.2%）
都道府県警察	1176（69.7%）
消防団	920（54.6%）
その他	830（49.2%）

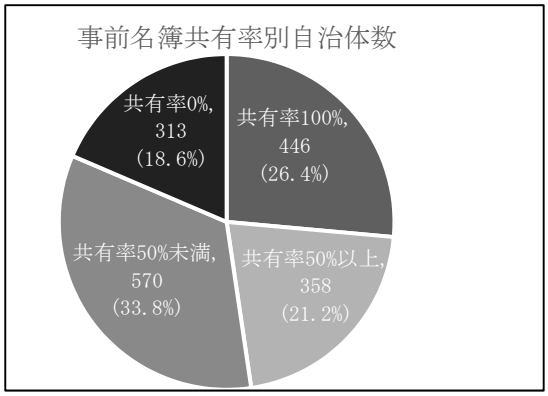
消防庁の調査における市町村別の状況が記載された詳細[36]をもとに名簿情報の共有状況及び個別計画作成状況について、それぞれの自治体数を円グラフで表したものが以下のものとなる。ここでは各自治体が作成した避難行動要支援者名簿に記載されている者のうち、本人同意等によって平常時から名簿情報を避難支援等関係者に提供している者の割合を事前名簿共有率としている。なお、名簿情報の共有状況については、表２に記載されている組織のうち１つのみの共有に留まっていても共有しているものと計上されているため、それぞれの組織毎の共有状況については考慮することはできない。

34　総務省消防庁・前掲註（33）より作成。

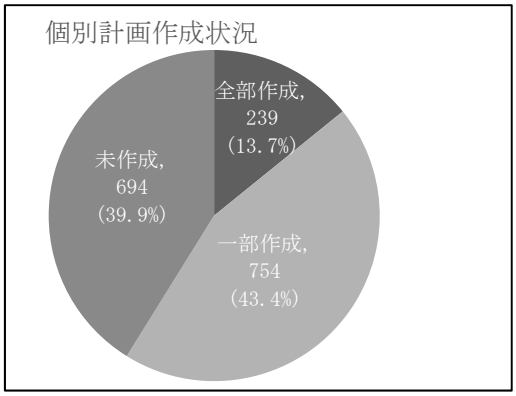
35　総務省消防庁・前掲註（33）より作成。

36　総務省消防庁「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の詳細（市町村別の状況）（平成30年６月１日現在）」https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/assets/301105_houdou_1-1.pdf（アクセス日：2019/11/27）。

［グラフ１[37]］



［グラフ２[38]］



平常時の名簿情報の提供に際し、本人同意を得ることを要しないとした、条例に特別の定めがある場合について、あると回答した自治体における事前共有率について、その特別の定めのパターン（以下の５つ）ごとに分けたものが以下の表となる。

ア：本人同意がなくても名簿情報を提供することとしている

イ：名簿情報の提供に拒否を申し出た者を除き、名簿情報を提供することとしている

ウ：特定の避難支援等関係者に対しては、本人同意がなくても名簿情報を提供することとしている

エ：個人情報保護条例上の規定を根拠として、名簿情報を提供することとしている（「個人情報保護審査会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めた場合」など）

オ：その他

［表３[39]］

	共有率100%	80%以上	50%以上	50%未満	20%未満	0%	合計
ア	2	1	1	0	0	0	4
イ	10	6	5	1	5	2	29
ウ	3	0	1	1	0	0	5
エ	40	7	5	15	5	16	88
オ	1	1	0	1	0	1	4
合計	56	15	12	18	10	19	130

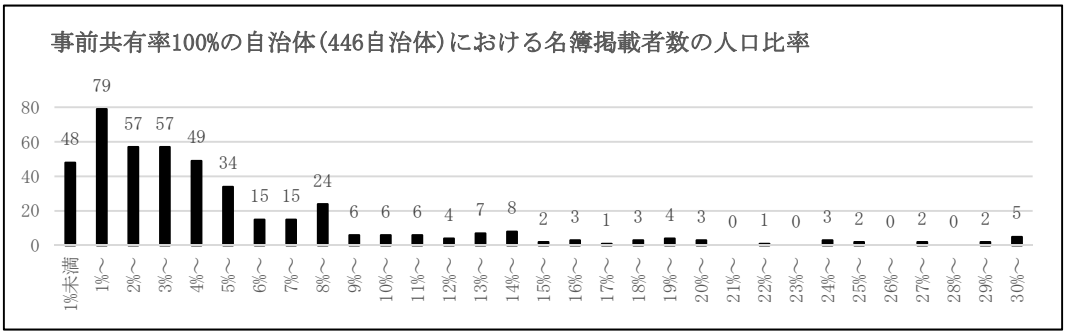
37　総務省消防庁・前掲註（36）より作成。

38　総務省消防庁・前掲註（36）より作成。

39　総務省消防庁・前掲註（36）より作成。

消防庁の調査によると、自治体人口に占める名簿に掲載された避難行動要支援者の割合がかなり高い割合を示すものから１％未満のところまで様々ある。そのうち、事前共有率100％の自治体における名簿掲載者数の人口比率の分布を示すと以下のようになる。

［グラフ３[40]］



第２節　消防庁調査データ及び先行研究・調査から見える課題

１　名簿の整備・管理に関する課題

名簿の整備に関しては、まず名簿の悉皆性が問題となる。グラフ３を見ると、事前共有率100％の自治体における名簿掲載者数の人口比率が１％未満や１％台となっている自治体が多いことが分かるが、障害者についての厚生労働省の調査に基づく統計によると、人口1000人当たりの身体障害者は34人、知的障害者は９人、精神障害者は33人となり、単純に合計できないが国民のおよそ7.6％が何らかの障害を有していることとなる[41]とされていることや表１より名簿掲載対象者には障害者以外にも要介護認定を受けた者が含まれている場合も多いこと等を考えると、名簿掲載者数の人口比率が１％未満や１％台というのは極めて低い数字であると言え、名簿の悉皆性に課題があることが指摘できる。原因の１つとして、名簿作成にあたって行政保有情報が上手く活用されていないことが考えられる。実際、自治体の中には名簿作成にあたって福祉部局等の保有情報を活用して名簿を作成するのではなく、要支援者自身による名簿掲載申請を求めている自治体も存在しており、災対法改正以前の「手上げ方式」を踏襲している自治体の存在が推測される。同様の問題は、公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会が2017年に実施したアンケート調査でも確認できる。この調査では回答のあった516自治体のうち、要支援者名簿作成にあたって「障害者手帳の情報を活用して名簿を作成する」としたのは287自治体（55.6％）にとどまって

40　総務省消防庁・前掲註（36）より作成。

41　内閣府「令和元年版　障害者白書」231頁。https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/pdf/ref2.pdf（アクセス日：2019/11/27）。

おり[42]、行政保有情報を活用して名簿を作成することを求める災対法の趣旨に合わない名簿作成が行われている可能性がある[43]。

一方、行政保有情報を活用した名簿であっても、身体障害者や要介護認定を受けた者といった要件だけで作成すると対象者が多すぎるため、本当に支援が必要な人なのかどうかが分かりにくいということや、住民基本台帳をもとに名簿を作成しても入院や施設入所等により居住実態が異なる場合が高齢者に多いこと等が課題として挙げられている[44]。

２　名簿の事前共有・活用に関する課題

名簿の事前共有に関しては、表３より、本人同意なしでの平常時からの名簿情報の提供を可能とする条例上の規定を有している自治体は130自治体にとどまっていることから、ほとんどの自治体では本人同意を得た上で名簿情報を外部提供していると考えられる。同意を得る方法としては、名簿掲載者に文書を郵送して同意書の提出を求めたり、地域広報誌や自治体窓口、個別訪問等で呼びかけたりすることが一般的であると思われる。しかし、同意書の提出を求める等要支援者の積極的な行動を要する方法では、支援対象者が支援の在り方や必要性を十分に認識していない場合や制度趣旨を理解していない場合があるため、同意者が増えにくいことが考えられる。特に大都市地域では１人ひとりに説明し同意を得る作業は膨大な時間を要するため、文書の郵送等で対応する場合があると思われるが、要支援者として高齢者や障害者等が含まれることからは、そういった要支援者自身に負担をかける同意の取得方法では不十分な対応となっていると思われる。実際、課題として、対象者に同意確認の通知を送っても返信がない人が相当数いることが挙げられており[45]、名簿情報の事前共有が進まない原因となっていると思われる。また、本人同意を不要とする条例上の規定を有している自治体であっても事前共有率が低い自治体もあり、制度を上手く活用できていない場合があることも分かる。

要支援者の個人情報は、避難支援を行う地域の担い手によって共有されないと意味がないため、いかにして地域における情報収集・共有を促進するかが課題となる。要支援者情

42　公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会「障害者と防災施策に関する全国自治体調査報告書（2017年12月）」６頁。https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/201712/1712341_%E9%98%B2%E7%81%BD%E6%96%BD%E7%AD%96%E8%87%AA%E6%B2%BB%E4%BD%93%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf（アクセス日：2019/11/27）。

43　ＮＨＫにより、南海トラフ地震防災対策推進地域と首都直下地震緊急対策区域に指定されている923市区町村を対象に行われた「災害と障害者」に関するアンケート調査（回答661市町村）では、77％の自治体において、名簿は必要な人の情報をカバーできていない、と回答している。ＮＨＫ「『災害と障害者』に関する自治体アンケート」https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/anq_jichitai.html（アクセス日:2019/11/27）。

44　高橋＝扇原・前掲註（19）８頁。

45　高橋＝扇原・前掲註（19）８頁。

報の収集・共有を左右する要素としては、地域コミュニティの成熟度やコンセンサス形成が重要な要素となるが[46]、自治会への未加入者の増加や過度な個人情報保護意識により地域コミュニティが醸成されにくい状態となって、近隣の人間関係が希薄化している自治体もあり[47]、コンセンサス形成については、以前に災害が発生したあるいは災害の発生が想定される地域では地域レベルでのコンセンサスが形成されやすいが、自然災害リスクの認識がない地域ではコンセンサスが得られにくいという問題がある[48]。これらについては共有後の名簿情報の活用についても同様の問題が指摘できる[49]。

個別計画については、グラフ２より未作成と回答した自治体が39.9％となっていることから、個別計画の策定が進んでいない自治体が多いことが分かる。自治体職員からは、名簿を整備・管理することで精一杯で個別計画まで手が回らないという声もあるが[50]、要支援者は相当多数に上るため、１人ひとりの個別計画を自治体職員が作成することは難しいため、実際には民生委員や自主防災組織、自治会等が作成を担うこととなる[51]が、そのためには自治体と自主防災組織や自治会等との連携が課題となる。しかし、自治会等の役員は毎年変わるケースが多く統一した個人情報管理が徹底されるかどうかという不安や自治会等の守秘義務には罰則がないため守秘義務の実行性が確保されるのかという不安が、自治体が名簿情報の事前共有に躊躇する大きな要因となっている[52]。また、個人情報を取り扱うこととなる責任を避けるため自主防災組織や自治会の側から名簿の受取りを断る場合もあり、自治会等における個人情報の取扱いやその負担も課題となっている。

表２の平常時からの名簿情報の提供先としては、1687の自治体のうち民生委員を挙げている自治体が92.5％と最も多い一方、自主防災組織や社会福祉協議会等を提供先として挙げている自治体の割合が低いことから、地域での平常時からの名簿の活用については民生委員への期待が大きいと思われる。しかし、避難支援者については、自治会、自主防災組織等の協力のもと、近隣住民から確保することが望ましいとされており、発災時には民生委員は特に支援の必要性が高い要援護者の安否確認等が期待されるため、特定の人の避難

---

46 山崎栄一『自然災害と被災者支援』（日本評論社、2013年）131頁。

47 高橋＝扇原・前掲註（19）８頁。

48 山崎・前掲註（46）131頁。

49 名簿共有後の活用事例について、これまでの住民間のつながりが比較的強く、関係機関、民間事業者等の地域資源も限られているため地域の関係性を築きやすい地域からの報告が多くなっていることから事例の地域偏在が課題となっているという指摘がある。高橋和行＝扇原淳「自治体における避難行動要支援者名簿の共有・活用の現状とその分析」地域安全学会論文集№33（2018年）217頁。

50 高橋＝扇原・前掲註（19）８頁。

51 中村誠「避難行動要支援者の個人情報の取扱いに関する法制と課題―避難行動要支援者名簿の作成と共有を中心に―」臨床法務研究（岡山行政法実務研究会）第17号（2016年）58頁。

52 高野祥一「地方自治体の個人情報の管理・共有―災害時の個人情報の取扱いに関する残された課題を中心として―」都市問題110巻２号（2019年）69頁。

支援者とならないことが原則と考えられている[53]ことからすると、民生委員以外の支援者を確保することが必要となる。しかし、地域コミュニティの衰退や高齢化等により支援者の確保が難しく[54]、個別計画作成済みとしている自治体であっても実は支援者の欄が空白であったり、支援者が民生委員に集中していたりと望ましくない状況もある。

３　災害時の名簿情報共有に関する課題

災害時の情報共有については、自治体が個人情報保護を理由に支援団体等へ名簿を提供しない可能性が高い点が課題として挙げられる。前述した日本障害者リハビリテーション協会のアンケート調査[55]で、災害時の要配慮者支援のための民間団体への個人情報の開示等の対応について、個人情報を開示することが困難である場合の理由として、「信頼できる団体を判断・選定するのが困難である」と回答した自治体が516自治体中136自治体(26.4%)となっていること等から考えると、原因の１つとして、災害発生後にボランティア団体やＮＰＯ団体等が被災者支援のため情報提供を求めてきたとしても、平常時から関係のある団体でなければどのような団体かが不明確であり、自治体としても要配慮個人情報を含む情報を提供しても問題ない団体なのかが分からず不安であることが考えられる。

第４章　避難行動要支援者名簿制度の活用

第１節　名簿情報の整備・管理

名簿情報の整備にあたっては、まず名簿掲載に対する本人同意を求める方式や申請を待って作成する方式を取る自治体においては、名簿の悉皆性を確保するためにも、客観的な要件を定めた上で、災対法の規定を活用して福祉関係部局等の保有情報を利用し名簿を作成すべきであると考える。たしかに、障害者や要介護認定を受けた者といった要件に沿って名簿を作成すると、避難支援を必要としない人も含まれうるため、対象者が多くなりすぎ、本当に支援が必要な人が誰か分かりづらくなる可能性もある。しかし、要支援者の抜け漏れをなくすことが第一に優先すべきことであろう。そのため、例えば、要支援者である可能性のある人まで広く含めて名簿を作成し、個別計画作成やその他地域での防災に関する取組みを進める際に、本当に避難支援が必要かどうかを把握してから、名簿へと反映させてゆく方法や名簿掲載者に名簿に掲載している旨を記した文書を郵送し、避難支援を

53　全国民生委員児童委員連合会「災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針―民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針―改訂第３版」28頁。
https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2019/03/c5584275301e95dd9de71a2ec85ebbf6.pdf
（アクセス日：2019/11/27）。

54　前掲註（43）のＮＨＫの調査では、74%の自治体で支援者の確保が難しいと回答している。

55　公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会・前掲註（42）９頁。

必要としない場合はその旨を申し出るよう求めるといった方法を取ることで、抜け漏れをなくしつつ名簿の正確性を確保する必要があると思われる。また、自治体の定める要支援者の要件に該当しない場合であっても、本人や民生委員等が名簿への掲載を希望する場合には掲載を認めることも必要となるだろう。

第２節　平常時の名簿情報の共有・活用

平常時からの名簿情報の共有については、本人同意を求める自治体が多いが、少しでも事前共有率を上げて平常時からの防災等の取組みを推進するためにも、本人同意の取り方やそもそも本人同意を必要とするか等、自治体ごとにより適切な形で名簿情報を共有できる方法を検討する必要がある。特に、人口規模の多い自治体においては個別訪問により同意を取るには時間と労力がかかりすぎ、名簿掲載者に文書を郵送し同意書を送付するよう求める方式では返信が多くはないということが考えられるため、逆手上げ方式・推定同意方式を取ることを検討すべきであろう。これは、名簿の目的外利用や第三者提供について広報等により周知したうえで、積極的に不同意の意思表示がなければ同意したものと推定する方式であり[56]、いわゆるオプト・アウト方式による同意の取得である。オプト・アウト方式ではデフォルトの状態に固着しやすいと言われる[57]ため、事前共有率の向上に資するだろう。その際には、名簿掲載者の理解を得るために積極的な周知広報が必要だろう。なお、名簿情報の提供に関する同意については、「状況に照らし実質的に同意していると判断できることが必要となる」[58]とされているところ、オプト・アウト方式では要支援者が実質的に同意していると判断することが難しいと思われるため、本人同意を必要としない条例上の特別の定めがある場合と同様のものとして扱い、新たに条例を制定するか個人情報保護条例上の規定を活用し個人情報保護審議会の諮問・答申を経たうえで実施するといったことが必要となると思われる。

また、オプト・アウト方式や本人同意不要の方式を採用するとしても、名簿には要配慮個人情報も含まれることから、本人同意なしで地域の自治会や自主防災組織に提供することが適切でない場合もあるため、それらの方式で共有する先を民生委員や消防本部、都道府県警に限定する方法も考えられる。例えば、本人同意なしで民生委員に提供した後、民生委員を通じて、個別に要支援者名簿制度について説明して理解を求めつつ、自治会や自主防災組織等への名簿情報の共有について本人同意を得る方法が考えられる。

災害時に円滑かつ迅速な避難支援等を実施するためには、平常時から住民同士の顔の見

56　山崎・前掲註（46）123頁。

57　キャス・サンスティーン（伊達直美訳）『選択しないという選択：ビッグデータで変わる「自由の形」』（勁草書房、2017年）参照。

58　前掲註（16）・平成25年６月21日通知17頁。

える関係を構築する等して地域の防災力・共助力を高めておくことが必要となる[59]。そのため、要支援者名簿制度を１つのきっかけに防災、福祉、保健、医療等の各分野の関係者や機関が連携し、防災に直接関係する取組みだけでなく、地域での高齢者見守り活動等地域での支援活動やその他の地域おこし事業につなげていくことも重要となる。

なお、自治会や自主防災組織等名簿の提供先が名簿を管理することへの負担については、個人情報の取扱いについて個人情報保護制度を担当する自治体職員が講師となって自治体内の自治会・自主防災組織等の役員向けの研修を開くこと[60]や、自治体内において要支援者の情報共有のルールを確立した「管理マニュアル」を作成しておき、それを遵守していれば仮に漏洩が起きた場合でも法的責任から免除されるといった制度を構築すること等個人情報の取扱いに関する不安をなくす対策が考えられる[61]。

都市部等近隣の人間関係が希薄化し地域コミュニティが未成熟あるいは衰退している自治体や防災活動等に関し地域内でのコンセンサスが形成しにくい自治体においては、それらの成熟や形成を図るための取組みを進めていくことが当然必要となるが、応急的な措置を講じることも必要となると思われる。名簿作成により要支援者の存在情報については把握することができるため、例えば、ハザードマップ等の地理情報と要支援者の住所等を突合して、特に危険と思われるエリアに居住している要支援者へ注意喚起を行うことや優先的に個別計画を策定したりすることが考えられる。また、災対法では避難支援等関係者として自治会や自主防災組織を例示していることからすると、地域内での防災活動等については地縁団体を中心とすることを想定していると思われるが、都市部においては地縁団体に限らず多様な主体がコミュニティ活動を展開しているため、それらの主体を巻き込むことも検討すべきであろう。参考となる事例としては、千葉市で避難支援等関係者としてマンション管理組合[62]を含めている事例が挙げられる[63]。都市部においてはマンションに居住する者も多く、またマンション管理組合でもさまざまな防災活動が自発的に行われているといった現状を踏まえると、マンション管理組合を含めることは、都市部における要支援者名簿の活用方法として有効であると思われる[64]。

59　内閣府（防災担当）・前掲註（１）38頁。

60　高野・前掲註（62）70頁。

61　山崎・前掲註（46）131頁。

62　建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号）第３条に規定する区分所有者の団体。

63　岡本・前掲註（25）25-27頁。

64　コミュニティの弱体化という課題に対して自治体が取り組むべき事項を示した、平成27年５月12日総行住第49号通知「都市部をはじめとしたコミュニティの発展に向けて取り組むべき事項について」では、マンション管理組合を自主防災組織として位置づけることが有効であると指摘しており、また、具体的な取組みとしてマンション管理組合等を自主防災組織や災害弱者等の名簿の情報提供先として位置づけ防災面における役割の明確化を図ることを挙げている。

第３節　災害時の名簿情報の共有・活用

災害時の避難行動支援や避難所での支援では、障害者支援団体、ボランティア団体、民間企業等民間団体の果たす役割も大きいため、それら民間団体への名簿情報の提供をいかにするかが課題となる。日頃から自治体との交流や信頼関係の構築がなされていれば情報の提供に基づく支援も円滑に進むと思われるため、名簿情報の提供について事前に協定を結び、個人情報の適正な管理について誓約を得るといった連携をしておくことが大切である[65]が、一方で、災害時には平常時には関わりのない団体も支援に駆けつけることが想定される。そこで、全国や都道府県単位で活動する団体に関して、その個人情報の取り扱いについて信頼できることを国や都道府県が公認する制度を設けることも有効であると考える。プライバシーマークのような形で、事前に個人情報の取扱い体制について審査した後、基準を満たしていれば公認するという形をとっておけば、自治体としては比較的安心して情報を提供し、協力を要請しやすくなるうえ、支援団体としても関わりのない地域で活動を始めるにあたって信頼を得る１つの証として活用できる点でメリットがあると思われる。基準としては、災害時の支援活動を想定して、①これまで行ってきた支援の実績、②支援活動における法令･倫理の遵守状況、③個人情報保護に関するポリシーの確立状況等が考えられる[66]。また、公認制度がない場合の情報提供あるいは公認されていない団体への情報提供に関しても、自治体ごとに災害時に情報提供を認める場合の基準や個人情報を提供する際に提出してもらう個人情報の取扱いに関する誓約書等を事前に決めておくことが重要となる。

おわりに

本論文では、避難行動要支援者名簿制度について、制度の制定経緯と概要について整理した後、消防庁の調査やその他の調査・先行研究の分析からその現状と課題について明らかにしたうえで、それを受けて課題への対策や名簿の活用について検討した。主要な課題としては、名簿の悉皆性について疑義があることや平常時の名簿情報の共有及び活用が進んでいないこと、災害時において名簿情報が民間団体等に提供されないおそれがあること等が挙げられた。これらに対しては、災対法の規定のもとで行政保有情報を活用すること、本人同意の取得方法を検討し直すこと、災害時に情報提供を受けることを求める団体について公認制度を設けること等が有効であると私見を述べた。

今回は、消防庁の調査とその他の調査、研究等を併せて検討することで、全体調査だけ

65　川岸令和「災害と情報―東日本大震災を契機として―」鈴木康夫編『大規模震災と行政活動』（日本評論社、2015年）104頁。

66　山崎・前掲註（46）146-148頁。

では見え難い課題を明らかにすることができ、また、対策として自治体が取り組むべき事項とともに国や都道府県が整えるべき制度についても言及することで、本制度が改善の余地が大きいものであることを示すことできた。しかし、災害対策に関しては地域ごとの特性や事情に応じて進める必要があるものの、本論文では自治体の個別の事例については踏み込まなかったため、より詳細に検討すべき事項が残されていると思われる。また、私見では個人情報の共有・活用を推進することに重点を置いているが、この点、より手厚い個人情報保護を求める者や行政に対し不干渉を求める者への配慮についての検討が十分ではないため、そのバランスをいかにするかが課題となるだろう。

日本は地震大国であり、首都直下地震や南海トラフ地震といった大規模な地震も予想されているため、災害時に備えて、より実効的な避難支援体制を構築できるよう、本制度の活用及び改善が求められる。