

# 地方議員

第91回

## レポート



議 市 市 留  
正 久 沖  
市 議 員  
まさひろ

### 災害時の迅速対応促す「要援護者支援条例」施行

#### はじめに

災害時、自力で避難することが難しい高齢者や障がい者など要援護者の支援を円滑に進めるため、神戸市議会は議員政策提案による「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」を可決し4月施行されました。政令市としての初の同条例の背景には、私も公明党市議団が従前より要援護者支援について行った本会議、各委員

会等での再三の質疑に加え、条例案の策定や他会派への呼び掛けなどがありました。

#### 1. 背景・目的

災害時、被害の大きい「要援護者」神戸市は、平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災により、かけがえない多くの生命を一瞬のうちに失い、未曾有の大被害を受けました。犠牲者の大きな特徴として、高齢者の割

合が高かったこと、避難所生活で体調を崩すなど大変な思いをされた高齢者や障がい者が多くいたことなどがありました。また、平成23年3月11日の東日本大震災及び全国で発生した多くの自然災害を見ても同様のケースが指摘されてきました。

#### 神戸市の対応と個人情報保護の壁

神戸市では、これまでも市における行政組織として各部署や区職員が地域を支援する仕組みは一応、整備されていました。

一方、「個人情報の保護に関する法律」が制定され、それを契機に市民の意識の点でも行政情報の取り扱い事務においても災害時要援護者の所在等の情報活用に応じたっては慎重な配慮が求められ、地域における個人情報の適切な共有についての課題も指摘されるようになりました。しかし、要援護者支援の重要性は認識するものの、未だ「要援護者」の避難支援や「福祉避難所」

の整備など、災害時の要援護者の支援体制は決して十分とは言えないのが現状でした。

#### 「要援護者」を支える仕組みづくり

言うまでもなく、要援護者支援は、その対象者が多いことから行政だけでは到底なしうるものではなく、市民の協力、共助の体制づくりが不可欠です。

こうした中、東日本大震災を機に改めて要援護者支援の意識が高まり、市民から要援護者と避難支援を行うボランティアとのマッチングを行う運動が芽生え始めてきました。神戸市議会としてこの気運をとらえ、積極的に市民と行政との連携・協力を進めつつ、要援護者を支える仕組みを作る必要性があった訳です。そこで私たちは、専門家のご指導も頂きながら、会派内で勉強会や事例調査をはじめ、具体的に条例案作成の検討会を重ね、条例素案を作成。更に市当局担当部課との議論、調整を何度も繰り返すなかで最終的に条

例案をまとめ上げました。

#### 2. 条例の概要・特長

新設された条例は6章、20条で構成され、「市の基本的責務並びに要援護者支援団体、事業者及び要援護者の役割」「要援護者に係る情報の収集及び提供」「要援護者への支援計画の策定」及び「福祉避難所等における支援」などを規定しています。ここでは、特長的なポイントを掲げます。

#### 「要援護者」の情報提供範囲と支援体制

- ・ 情報提供する要援護者の範囲は、介護保険の要介護度3以上の方
- ・ 身体障害者手帳1・2級を所持する方
- ・ 療育手帳Aを所持する方
- ・ 65歳以上の単身世帯
- ・ 75歳以上の方のみの世帯
- ・ その他、要援護者支援団体が希望する方であって、市長が認める方とし、対象者は約15万2000人。ちなみに市の従前の要援護者リスト掲載者

は約6万9000人であり、対象者は2倍以上になっています。

要援護者の方の支援を進めるに当たり、見守り活動や声掛けなど普段から隣近所を中心とした身近な人たちの結束した取り組みが不可欠ですが、この活動を組織的・継続的に進めていくためには基盤となる支援母体が必要です。

支援母体としては、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会、消防団、地域自立支援協議会、神戸市婦人団体協議会、神戸市（各区）社会福祉協議会、友愛訪問ボランティアグループ、神戸市老人クラブ連合会、まちづくり協議会などの組織を想定しています。このほか地域には、介護・障がいサービス事業者などの福祉事業者や障がい者団体、医療保健団体、NPO法人やボランティアなど、要援護者の方と接点を持つ多くの組織・団体があり、こうした地域の様々な組織・

団体が互いに連携することで、要援護者支援の取り組みの一層の推進を目指しています。

### 個人情報提供の範囲とルール

個人情報提供に関して本人の同意が前提ですが、同意・不同意の判断の際、不同意の意思が明示されなかったときは『同意を得ているものと推定する』（第7条 第4項）と規定し、希望する支援団体に提供することができるとしています。ただ、支援を円滑に行うため、できるだけご本人の意思を確認して進めていくこととしています。実は、「返答がない人ほど、本来支援が必要な人が多い」との観点から、このところが一番議論をしたところです。

本条例は、避難支援をしようとする自治会や防災福祉コミュニティなどが神戸市と協定を結び、日常的に地域の「要援護者」の見守りを行うとともに、災害時にはスムーズに避難支援を行えるよう、個人情報の取り扱いについて

ルールを定めています。

行政が保有する個人情報については、第三者に提供してはならないことになっていきます。災害時には公開しても良いとされていますが、非常時の混乱状況のなかで公開されても役に立ちません。そこで、この個人情報を予め地域団体が管理できるよう条例でルールを決めています。

条例ではその提供に際して、名簿管理者を定め（第8条）、個人情報の取り扱いに関する協定の締結（第9条）、要援護者支援団体における個人情報の安全管理措置に関する義務付け（第10条）、目的外での利用・提供の禁止（第11条）、当該活動により知り得た個人の秘密の漏洩禁止（第12条）を明文化することにより、個人情報保護措置に係る制度面からの実効性を担保しています。

更に協定書では、名簿管理者や支援者の方の活動に当たっての具体的なル

ールとして、市から提供を受ける個人情報の管理や更新の方法、収集、利用及び提供の制限に関する事項、要援護者台帳の管理方法、協力者への周知、事故発生時における報告等を明記しています。また支援団体を取り組みを始めるに際し、市が個人情報の取り扱いについての研修を行っていくこととしています。

### 「福祉避難所」の計画的整備

阪神淡路大震災では、高齢者も病気の方も寒い体育館などに避難し、肺炎などで多くの方が亡くなりました。そこで条例では、安心して避難生活を送ってもらえるよう避難所や福祉避難所の整備を推進し、環境配慮や運営体制の充実に努めていくこととしています。

特に福祉避難所は、高齢者や障がい者など、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする方々のための施設で、これまで全小学校区にある地域福祉センターのほか、設備・体制の

整った施設として、特別養護老人ホーム等も指定するなど、施設数の拡大を図っています（320箇所指定）。

しかし、未だバリアフリー化になっていない地域福祉センターも多いため、施設の総点検を行い計画的な整備に取り組みとともに、自家発電装置や水、食糧、薬品などの備蓄や環境整備に努めるものとしています。

### 議員提案による条例制定に大きな意義

今回の条例は、神戸市議会初の議員



条例案について他党派に説明する神戸市議会公明党の議員ら

政策提案条例となりましたが、実は有識者から『最初に難しいテーマの条例化に取り組んだのですね』と言われました。というのも要援護者の避難支援は多くの関係部署にまたがっており、いわゆる行政の縦割りの弊害から、行政サイド側で、なかなか踏み切れないテーマだったからです。だからこそ議員提案の形で口火を切って、風穴を開けたことに一番意義があったのではないかと思います。

### 3. 今後の取り組みと課題

現在、市では条例に基づき、具体的な運用や手続きを定めたガイドラインを策定し、地域での取り組み状況に応じて、段階的に説明できるよう市民向けガイドラインとなる啓発小冊子を計3種類作成しています。また前述した要援護者の支援団体の認定を行う審査基準に関し、パブリックコメントも実施しました。今後の課題は、災害発生

時の円滑な福祉避難所の運営を行う必要があることから、専門人材の確保に加え、運営マニュアルの策定が求められています。

これから要援護者支援への意識、機運が高まることが期待されていますが、折しも国において各自治体に要援護者の名簿の作成や平時から情報を開示できるようにする災害対策基本法が改正されるなど、まさに国に先んじた条例となりました。

### 4. 最後に

阪神淡路大震災で得た私たちの基本的な教訓は、「日頃やっていないことは、緊急時には出来ない」ということです。日頃から市民や職員にも見える形で実践を行い、緊急時に備えるものとして、大きな意義を持つものではないかと思っています。引き続き議会も責任をもって行政、地域とともに、この条例を育てていきたいと考えています。