

2019年9月 関西大学審査学位論文

基礎自治体における災害対策制度の構築プロセスに関する研究
～業務継続対策と避難行動要支援者対策を事例とした分析～

Study on Local Governments' System Establishment Process of Disaster Countermeasures
Analysis with case studies of Continuity of Operations Plan and Support for
Individuals Needing Help in Evacuation

関西大学大学院 社会安全研究科 防災・減災専攻
Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

12D7506 陸川貴之

Takayuki Rikukawa

要旨

わが国では、1995年の兵庫県南部地震以降、数多くの災害に見舞われ、その様々な被害の教訓により防災対策が推進されてきた。また、減災の考え方の普及・定着や、縮災の考え方に基づく政策潮流により、ハード防災とソフト防災を組み合わせた取組の増加、組織や共同体(コミュニティ)の対応力の向上を目指した取組の増加、被災を前提として早期復旧を目指す取組の増加など、防災対策のあり方も変化している。こうした背景により、基礎自治体は、国の法制度やガイドラインの見直しに合わせて、新たに制度の構築を求められる場面が増加している。また、減災や縮災に関わる政策は、その制度の構築に向けたプロセスは多岐にわたっているため、基礎自治体は構造的に難しい役割を担っていると考えることができる。

本稿の目的は、特定の制度(業務継続対策と避難行動要支援者対策)に焦点を当て、基礎自治体が制度の構築を行う上でのプロセスを分析することの重要性を指摘することである。この特定の2つの制度を選択した理由は、近年、国において法制度やガイドラインの見直しが繰り返し進められた制度であり、減災や縮災の考え方が具現されるなど、現在の防災対策における代表的な取組と考えるからである。

本研究は、全体で6つの章で構成され、各章の概要は次のとおりである。

第1章では、諸論として研究の目的、国の動向及び既往研究について整理した。国(消防庁)では毎年、業務継続計画の策定状況と避難行動要支援者名簿の作成率を調査・公表しているが、成果が得られやすい一部の指標を示すだけでは実態の把握が困難であることを示した。

第2章では、業務継続対策と災害時要配慮者対策について、1995年兵庫県南部地震以降の災害における教訓・課題を整理した。

第3章では、基礎自治体の業務継続対策の構築プロセスについて、市町村を対象としたアンケート調査結果に基づいて、取組実態や課題の考察を行った。取組状況は、小規模自治体ほど取組が進んでいない傾向や、「応援・受援の考え方の確立」、「執務室の安全対策」、「電力の確保」、「飲料水・食料等の確保」など不十分な取組があることを指摘した。また、これまで業務継続計画を策定してきた自治体の策定プロセスを考察すると、「各業務の資源の検討や、課題の把握、対応策の検討」や「業務の人員や業務執行環境を把握するための調査」、「庁内での十分な検討」が行えていない現状もみられた。さらに、組織として業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりも不十分であった。

第4章では、避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセスについて、第3章と同様の

手法により考察を行った。避難支援を必要とする方の把握など対象者を絞り込むプロセスに課題や工夫が見られた点を考察した。また、情報管理のための措置や、共助力の向上に向けた施策、避難支援者等の安全確保のための取組、不同意者への避難支援の取り決めなどが不十分な実態を考察した。

第5章では、地域社会における避難行動要支援者名簿の活用や地域の共助力を高めるための取組について考察を行った。災害時要配慮者の中心的な担い手となる地域組織(自治会・町内会等)において、役員や会員の高齢化等により十分な取組を実施するのが困難な状況を考察した。

最後に、第6章として本研究の結論として、分析の対象とした業務継続対策と避難行動要支援者対策は、国により、政策の大枠が位置づけられたが、その取組の詳細は実施機関である市町村に委ねられている部分が多く、基礎自治体が制度の構築を行う上でのプロセスを分析することの重要性を指摘した。また、減災や縮災の理念を実現するために今後必要とされる具体的な方策として、業務継続対策では「簡易な形式」と「詳細な形式」の選択を判断できる仕組み」と「組織のレジリエンス(回復力)に着目した取組」、避難行動要支援者対策では「自治会の取組に依存しない福祉事業者など多様な主体の参画のための仕組みづくり」と「機能的ニーズにあわせた避難支援の必要性を把握するための手法」を挙げた。

目次

第1章	緒論	1
第1節	研究の背景 ～防災の考え方の変化と基礎自治体における課題～	1
1-1	減災の考え方の普及・定着	1
1-2	縮災(Disaster Resilience)の考え方に基づいた政策潮流	2
第2節	研究の目的	3
第3節	国の動向及び既往研究	4
第1項	基礎自治体における業務継続計画	4
1-1	国の動向	4
1-2	全国的な策定状況	4
1-3	既往研究	8
第2項	災害時要配慮者対策	9
2-1	国の動向	9
2-2	全国的な実施状況	10
2-3	既往研究	11
第4節	本研究の位置づけ及び枠組み	15
4-1	本研究の位置づけ	15
4-2	本研究の枠組み	15
第2章	近年の災害における主な教訓・課題の整理	17
第1節	業務継続が困難になる事例の調査	17
第1項	2011年東北地方太平洋沖地震 ～庁舎の壊滅的被害、職員の犠牲、データの喪失・復旧等～	17
第2項	2015年関東・東北豪雨 ～本庁舎の浸水による停電～	19
第3項	2016年熊本地震 ～本庁舎の被災と機能移転～	19
第4項	2016年鳥取県中部地震 ～窓ガラスの飛散～	22
第2節	災害時要配慮者の名簿を活用した支援事例の調査	23
第1項	対象業務の整理方法	23
第2項	1995年兵庫県南部地震	24
2-1	人的被害の概要	24
2-2	対応状況	24
第3項	2000年鳥取県西部地震	25
3-1	人的被害の状況	25
3-2	対応状況	26
第4項	2001年芸予地震	26
4-1	人的被害の状況	26
4-2	対応状況	26
第5項	2003年十勝沖地震	27
5-1	人的被害の状況	27
5-2	対応状況	27
第6項	2004年新潟県中越地震	28
6-1	人的被害の状況	28
6-2	対応状況	30
第7項	2007年新潟県中越沖地震	30
7-1	人的被害の状況	30
7-2	対応状況	31
第8項	2007年能登半島地震	32
8-1	人的被害の状況	32
8-2	対応状況	32

第9項	2008年岩手・宮城内陸地震	33
9-1	人的被害の状況	33
9-2	対応状況	33
第10項	2011年東北地方太平洋沖地震	34
10-1	人的被害の状況	34
10-2	対応状況	34
第3章	基礎自治体の業務継続対策の構築プロセス	45
第1項	本章の概要	45
1-1	目的	45
1-2	調査の実施方法	45
第2項	業務継続にかかる事前対策の実態	46
2-1	業務を休止した自治体の意見からみる事前に実施することが有効な対策	46
2-2	業務継続にかかる取組の実施状況・課題	48
2-3	今後に向けた課題	56
第3項	業務継続計画の実態	58
3-1	業務継続計画の策定状況	58
3-2	策定プロセス	60
3-3	計画の運用方法の実態と効果的な対策への認識	61
3-4	行政組織への定着の状況	64
第4項	結語	66
第4章	避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセス	67
第1項	本章の概要	67
1-1	目的	67
1-2	調査の実施方法	67
1-3	調査設計及び分析項目	67
1-3	調査データの分析方法	68
第2項	法改正による対応実態及び基本的な課題の整理	69
2-1	法改正による対応実態	69
2-2	施策を推進する上での課題	71
2-3	地域での名簿活用で困難さを感じている点	74
2-4	対応策の考察	74
第3項	避難行動要支援者名簿の作成、同意の確認、地域への名簿提供	76
3-1	名簿の作成方針等	76
3-2	庁内における要配慮者の把握及び名簿の作成	78
3-3	同意の取得状況	78
3-4	名簿の適正管理に向けた取組	80
3-5	地域への名簿の提供状況	81
3-6	避難支援者等の安全確保のための取組	82
3-7	共助力の向上に向けた施策	83
3-8	個別支援計画の作成件数の把握	84
第4項	発災時等における名簿活用	84
4-1	発災時等における名簿の提供	84
4-2	不同意者の避難行動支援に関する取り決め	85
4-3	安否確認の方法	86
第5項	結語	87
第5章	地域における災害時要配慮者対策の課題	89
第1項	本章の概要	89

1-1	目的	89
1-2	調査の実施方法	89
1-3	回答者の属性	89
第2項	地域における災害時要配慮者への支援	90
2-1	災害時要配慮者への支援で効果的と考える取組	90
2-2	地域での災害時要配慮者の支援の課題	90
2-3	体制を構築する上で必要な要因	91
2-4	地域における災害時要配慮者への支援において取り組むべき人材	91
2-5	災害時要配慮者の名簿作成に関する考え	93
第3項	自主防災活動	93
3-1	名簿の作成方法	93
3-2	防災訓練以外の活動の実施状況	94
3-3	現在、所属している組織で特に課題となっていること	94
第4項	災害時要配慮者の把握と名簿作成について	95
4-1	名簿の作成方法	95
4-2	名簿に載せる情報の収集方法	95
4-3	個人情報の取り扱い	96
第5項	結語	96
第6章	本研究の要約を踏まえた結論	98
第1項	本研究の要約	98
1-1	業務継続対策	98
1-2	避難行動要支援者対策	98
第2項	結論	99
2-1	基礎自治体における災害対策制度の構築プロセスを分析する意義	99
2-2	業務継続対策	100
2-3	避難行動要支援者対策	102
参考文献		105

図の目次

図 1-1	団体区分別の業務継続計画の策定率	6
図 2-1	鳥取県西部地震における負傷者の年齢別内訳(71事例のみ)	25
図 2-2	新潟県中越地震における死亡者の年齢ごとの内訳(直接死・関連死別、男女別、市町別)	28
図 2-3	新潟県中越地震における死亡者の市町村ごとの内訳(直接死・関連死別)	29
図 3-1	災害による業務の休止経験の有無(SA) N=485	46
図 3-2	事前に実施することが有効な対策(MA) N=95	46
図 3-3	業務継続にかかる取組の実施状況 調査結果一覧(人口規模別、計画の有無別)(SA)	49
図 3-4	本部等の運用体制、職員初動体制(SA)	50
図 3-5	応援・受援の考え方の確立(SA)	51
図 3-6	耐震化(SA)	51
図 3-7	執務室の安全対策(SA)	52
図 3-8	電力の確保に関する対策の実施(SA)	53
図 3-9	飲料水・食料・職員用の簡易トイレの確保(SA)	53
図 3-10	通信手段の確保に関する対策の実施(SA)	54
図 3-11	情報システム機能の確保に関する対策の実施(SA)	54
図 3-12	データのバックアップに関する対策の実施(SA)	55
図 3-13	教育・訓練の実施(SA)	56
図 3-14	防災対策でリーダーシップを発揮している責任者(SA)	56
図 3-15	防災対策、業務継続対策の点検・評価を行う組織の有無(SA)	58
図 3-16	防災対策、業務継続対策の点検・評価を行う組織(MA)	58
図 3-17	業務継続計画の策定状況(SA)	59
図 3-18	業務継続計画の種類(MA)	59
図 3-19	人口規模別業務継続計画の策定状況(SA)	60
図 3-20	災害対策の必要度別業務継続計画の策定状況(MA)	60
図 3-21	計画策定時に全庁的に行ったこと(MA)	60
図 3-22	業務継続計画に基づく取組の実施状況、今後取り組むべきこと(MA)	62
図 3-23	外部委託業務の継続性の確保に向けた取組(SA)	63
図 3-24	BCMに関する教育を実施しているか(SA)	65
図 4-1	市町村における避難行動要支援者名簿に関する業務のフロー	67
図 4-2	災対法の改正による方針変更の状況(MA)	69
図 4-3	方針の決定状況(SA)	76
図 4-4	名簿の目的(MA)	76
図 4-5	見守り活動について該当するもの(MA)	77
図 4-6	市町村内部で進めている名簿の悉皆性(MA)	78
図 4-7	名簿情報提供に関する本人同意の取得状況(SA)	78
図 4-8	名簿情報の提供状況(SA)	81
図 4-9	避難支援者等の安全確保のための取組(MA)	82
図 4-10	共助力の向上に向けた施策(MA)	83
図 4-11	個別支援計画の作成件数の把握の有無(SA)	84
図 4-12	発災時に悉皆性のある名簿提供の可否(MA)	84
図 4-13	安否確認の仕組みの有無(SA)	87
図 4-14	安否確認の仕組み(MA)	87
図 5-1	所属している組織の有無(SA)	89
図 5-2	所属している組織の有無(SA)	89
図 5-3	災害時要配慮者への支援で効果的と考える取組(MA)	90

図 5-4	地域での災害時要配慮者の支援の課題(MA)	91
図 5-5	体制を構築する上で必要な要因(SA)	91
図 5-6	地域における災害時要配慮者への支援において取り組むべき人材(MA)	92
図 5-7	災害時要配慮者の名簿作成に関する考え(MA)	93
図 5-8	所属している組織が実施する防災訓練(MA)	93
図 5-9	防災訓練以外の活動の実施状況(MA)	94
図 5-10	現在、所属している組織で特に課題となっていること(MA)	94
図 5-11	名簿の作成方法(MA)	95
図 5-12	名簿に載せる情報の収集方法(MA)	95
図 5-13	個人情報の取り扱い(MA)	96

表の目次

表 1-1	団体区分別の業務継続計画の策定状況	6
表 1-2	団体区分別の業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況	6
表 1-3	策定状況別の業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況	7
表 1-4	団体区分別の⑥-4 応援受入のために定めている項目	7
表 1-5	団体区分別の業務継続計画の継続的改善の状況等	7
表 1-6	国における災害時要配慮者対策に関する動向	9
表 2-1	2011年東北地方太平洋沖地震における本庁舎等の被害が特に大きかった市町村の状況	18
表 2-2	2016年熊本地震における本庁舎の被災と機能移転の概要	20
表 2-3	「地方都市等における地震対応のチェックリスト(例)」(抜粋)	23
表 2-4	鳥取県西部地震における負傷者の年齢別内訳(71事例のみ)	25
表 2-5	新潟県中越地震における死亡者の内訳	29
表 2-6	柏崎市が実施した安否確認	31
表 3-1	業務の復旧に向けての課題や教訓(自由記載)一部抜粋	47
表 3-2	外部業者の業務継続の確保策(自由記載)一部抜粋	64
表 3-3	課題、効果的な取組(自由記載)一部抜粋	64
表 3-4	業務継続マネジメントを定着させるために効果的な取組(自由記載)一部抜粋	65
表 4-1	調査項目及び本稿での該当箇所	68
表 4-2	施策を推進する上での課題(FA)一部抜粋	72
表 4-3	地域での名簿活用で困難さを感じている点(MA)	74
表 4-4	課題に対する対応策の整理	75
表 4-5	名簿情報の避難支援等関係者への提供に関する本人同意の取得方法(MA)	79
表 4-6	同意取得や現況調査のための訪問活動を行っている団体(MA)	80
表 4-7	名簿情報の提供先となる避難支援等関係者に対して、個人情報の安全管理で講じている措置(MA)	81
表 4-8	施策を推進する上での課題(FA)一部抜粋	83
表 4-9	図4-12での「その他」の回答(FA)一部抜粋	85
表 4-10	不同意者の支援に対する取り決め(FA)一部抜粋	86

第1章 緒論

第1節 研究の背景 ～防災の考え方の変化と基礎自治体における課題～

1-1 減災の考え方の普及・定着

減災の考え方の普及・定着は、兵庫県南部地震以後のわが国の災害対策を考えるうえで極めて重要な現象であり、まずはその背景から考察したい。

日本大百科全書（ニッポニカ）によると、減災の考え方は「京都大学防災研究所所長であった京都大学名誉教授の河田恵昭らが中心となって重要性や必要性を説いたことから普及・定着した」とされ、「地震、津波、風水雪害、火山噴火などの巨大災害に対し、災害を防ぐ（防災）のではなく、被害がでることを前提にして、それをできるだけ少なく抑えるという概念¹⁾」として定義されている。

河田(2006)によると、我が国の防災方針が確定したのは1923年の関東大震災であり、地震で壊れない建物や構造物を作ることが対策の基本になった。この設計思想は1995年の阪神・淡路大震災を経験して大きく変化し、「建物や構造物が地震で壊れることを想定し、被害が発生することを前提とした設計思想が採用された（性能設計の概念採用と2段階設計方法の適用）」ことを指摘する。

また、河田(2006)は、減災が「ハード防災（構造物による対処）」と「ソフト防災（情報による対処）」の組み合わせで成立することを指摘し、災害の外力が大きくなるほど、「ハード防災（構造物による対処）」にも限界が生まれ、「ソフト防災（情報による対処）」がカバーする領域が大きくなることを図示する。また、河田(2006)は、新潟県中越地震の例を挙げ、「少子高齢化時代に入ってますます減災対策の難しさが浮き彫りになってきた」とし、減災対策の困難さもあわせて強調している。

国の政策動向に着目しても、「防災」から「減災」への変化は、防災白書の2004年版において減災推進の考えが初めて提言されるなど、その考え方の普及・定着が図られている²⁾。また、国は2012年の災害対策基本法改正に当たって、「災害対策に当たっては、「直ちに逃げることを重視し、ハード・ソフトの様々な対策により被害を最小化する「減災」に向け、行政のみならず、地域、市民、企業レベルの取組を組み合わせなければ、万全の対策がとれない³⁾」とし、東北地方太平洋沖地震の主要な教訓として、減災の考え方を示している。

財源を多く必要とする「ハード防災」については国や都道府県がその役割を担うことが多いが、「ソフト防災」に対する市区町村の役割は増えていることが推察される。例えば、近年の市区町

村で対応が求められている取組としては、業務継続計画や国土強靱化地域計画、災害時受援計画等の各種計画の策定、避難行動要支援者名簿の作成、ハザードマップの作成などが挙げられる。また、災害が多発する中で、「ハード防災」では防ぎきれない課題も増えている。

一方、整備した直後から機能が発揮される「ハード防災（構造物による対処）」と比較し、「ソフト防災」の取組は方針を定め制度を構築した後においても、継続して改善に向けた取組が求められることや、必ずしも地域や住民に浸透し「生活文化(河田 2006)」のレベルにまで波及するとは限らない。

減災の考え方が普及・定着している現在において、基礎自治体は構造的に難しい役割を担っていると考えることができる。

1-2 縮災(Disaster Resilience)の考え方に基づいた政策潮流

河田(2016)は、防災から減災、そして縮災(Disaster Resilience)への変化について言及している。縮災(Disaster Resilience)への変化の社会的な背景としては、「起こることを前提に、最悪の被災シナリオや過酷事象対策を進めようとするもの」であることや、「兵庫行動枠組み(第2回国連世界防災世界会議)において2015年までの国際社会の目標がResilience Societyになった」ことなどを挙げる。縮災の考え方は、「事前対策」と「災害後に速やかな復旧・復興を行うこと」を意味するとしている⁴⁾。また、河田(2016)は、縮災(Disaster Resilience)の関数系と変数について説明し、「政府から家庭までの大小の共同体(コミュニティ)による力を表す変数Aと回復時間Tが要素に含まれる」とし、時間的に変化する要素がない減災との違いを指摘する。

一方、2012年以降の災害レジリエンスに関する文献の系統的レビューを行った Tiernan 等(2018)の研究によれば、レジリエンスの定義は、「a. 外部の摂動やストレスに直面しても安定している」、「b. 大きな混乱の後に回復する」、「c. 新しい状況に適応する」ことを行えるシステムの能力を示す「シャープ」な用語として考えられていることを指摘する。また、政策とガバナンス領域のテーマとしては、「リスクとレジリエンスに対する責任の社会化(Socialisation of responsibility for risk & resilience)」と「適応性のあるレジリエンス(Adaptive resilience)」の構築に重きが置かれていることを指摘し、前者が「社会資本の活用」、後者が「発災後のコミュニティの行動」という文脈の中で使用されるとしている。

縮災(Disaster Resilience)の視点で対策を進めることが基礎自治体に一層求められていることが推察される。業務継続計画を例に挙げると、発災時に業務量の増加が予想されるなか、優先的に取り組むべき「非常時優先業務」を事前に選定し、「非常時優先業務」を実施するための「事

前対策」を定めることに主眼を置いた計画であり、組織のレジリエンス(回復力)を高めることが期待できる。この考え方は、被災を前提として業務を実施する状況を想定せず、災害対応業務を中心に定める地域防災計画とは異なる。また、避難行動要支援者名簿を活用した市町村の取組は、名簿の地域への提供や個別支援計画の作成促進に向けた取組の実施などにより、地域を中心とした平時からの自助・共助による避難支援の仕組みづくりを目指したものであり、地域コミュニティの行動を活用することが期待できる。

縮災(Disaster Resilience)の考え方に基づいた政策潮流の中で様々な災害対策が進められていることにより、計画や制度を作っただけで活用されない防災対策を脱却し、組織や共同体(コミュニティ)の対応力の向上を目指した取組につながることを期待できる。

第2節 研究の目的

わが国では、1995年の兵庫県南部地震以降、数多くの災害に見舞われ、その様々な被害の教訓により防災対策が推進されてきた。また、減災の考え方の普及・定着や、縮災の考え方に基づく政策潮流により、ハード防災とソフト防災を組み合わせた取組の増加、組織や共同体(コミュニティ)の対応力の向上を目指した取組の増加、被災を前提として早期復旧を目指す取組の増加など、防災対策のあり方も変化している。こうした背景により、基礎自治体は、国の法制度やガイドラインの見直しに合わせて、新たに制度の構築を求められる場面が増加している。また、減災や縮災に関わる政策は、その制度の構築に向けたプロセスは多岐にわたっているため、基礎自治体は構造的に難しい役割を担っていると考えることができる。国により政策の大枠が位置づけられたが、その取組の詳細は実施機関である市区町村に委ねられている部分が多く、様々な困難さが指摘されている。

本稿の目的は、特定の制度(業務継続対策と避難行動要支援者対策)に焦点を当て、基礎自治体が制度の構築を行う上でのプロセスを分析することの重要性を指摘することである。

この特定の2つの制度を選択した理由は、近年、国において法制度やガイドラインの見直しが行われ、繰り返し進められた制度であり、減災や縮災の考え方が具現されるなど、現在の防災対策における代表的な取組と考えるからである。

分析にあたっては、これらの制度において国が作成したガイドラインの内容からのみ分析するのではなく、アンケート結果から得られた実態に基づき分析することを主眼とする。なお、主となる具体的な対策は、業務継続対策が業務継続計画、災害時要配慮者対策が避難行動要支援者名簿となるため、本研究においても、業務継続計画と避難行動要支援者名簿に関わる対策を対象と

した分析を行うこととする。

第3節 国の動向及び既往研究

第1項 基礎自治体における業務継続計画

1-1 国の動向

国では、東日本大震災以前から、業務継続に向けた取組の必要性が課題となっており、「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説(以下、「手引きとその解説」という)」(内閣府 2010)が公表され、業務継続の検討に必要な事項及び手法等が示されている。

その後、「市町村のための業務継続計画作成ガイド～業務継続に必須な6要素を核とした計画～(以下、「作成ガイド」という)」(内閣府 2015)が公表され、「特に、人口の少ない小規模な市町村ほど低位な傾向にある」ことが課題として示され、優先して策定すべき6要点(「首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制」、「本庁舎の代替庁舎の特定」、「電気、水、食料等の確保」、「多様な通信手段の確保」、「重要な行政データのバックアップ」、「非常時優先業務の整理」)を定めるなど、策定にかかる市町村の負担の軽減を図るなどの提案が行われている。また、業務継続計画の策定体制として、「全部署が検討に参画し、非常時優先業務の整理等を行う」ことや、業務継続計画の継続的改善方法として、「計画策定後も訓練の実施や必要資源の点検等によりPDCAサイクルを回し、業務継続計画の実効性を高める」ことが示されている。このガイドでは、特に、人口規模が小さい自治体でも作成や運用が可能な計画について提言されている。

2010年の「手引きとその解説」についても、2015年の「作成ガイド」の公表が行われたのちに、2016年に改訂版が公表された。

1-2 全国的な策定状況

消防庁では、毎年、全ての都道府県及び市区町村に対して策定状況の調査を実施している。市区町村の策定率では2009年(4月現在)が0.1%⁵⁾、2011年(4月現在)が4.3%⁶⁾、2013年(8月現在)が13%⁷⁾、2015年(12月現在)が36.5%⁸⁾、2016年(4月現在)が41.9%⁹⁾、2017年(6月現在)が64.2%¹⁰⁾、2018年(6月現在)が80.5%¹¹⁾と推移し、2015年に「作成ガイド」が策定された後、統計の算定方法を変更していることもあり、急激に増加している。

統計の算定方法については、消防庁の公表する資料だけではわかりにくいいため、2018年12月に消防庁が公表した『別添1-2「回答用シート」』¹²⁾において各市区町村の個別回答結果が掲載されているため、このデータにより地方公共団体の区分別に再集計を行った。

業務継続計画の「策定済み」の定義については、「1. 地域防災計画に位置付けている」「2. 独立した計画書を定めている」「3. その他の既存の文書体系の中に定めている」のいずれかを選択した市区町村を「策定済み」として算定している。「作成ガイド」以前であれば、「策定済み」とは、「2. 独立した計画書を定めている」が該当すると考えられていた。つまり、上記の「1」や「3」で業務継続計画にかかる内容が含まれていれば計画とみなすことができるという形になっている(表1-2)。また、「策定済み」となる市区町村別の回答を見ると、ガイドに定められている8項目のすべてが「実施済み」でないケースも多い(表1-3)。「作成ガイド」で示されている重要6要素の設定状況は、「①-1 首長不在時の代行順位」が78.9%、「①-2 必要となる職員の参集基準等」が79.3%、「②代替庁舎の特定」が66.3%、「③-1 非常用発電機」が38.6%、「③-2 燃料の備蓄量」が31.8%、「④多様な通信手段」が66.3%、「③-3 水・食料等の備蓄量」が40.0%、「⑤バックアップすべき重要な行政データ」が54.0%、「⑥-1 非常時優先業務の特定」が63.6%、「⑥-2 非常時優先業務ごとの役割分担等」が56.6%、「⑥-3 応援受入れに関する規定」が34.9%となり、「策定済み」であっても必ずしも十分に対策が検討されているわけではなく、依然として課題があることが推察される(表1-3)。例えば、2013年の「手引きとその解説」において業務継続計画策定において中心的な作業内容とされている「⑥-1 非常時優先業務の特定」は、市区町村内部で全庁的に検討を行う必要があり、また、負担も大きい作業であるが、実施していなくとも「策定済み」とみなされている(表1-3)。

区分別の特徴をみると、「重要6要素の設定状況」「⑥-4 応援受入のために定めている項目」「業務継続計画の継続的改善の状況等」などのいずれの項目をみても、『指定都市』、『中核市、特例市』、『特別区』といった人口規模の多い団体では実施率が高くなっているが、『一般市』、『町』、『村』では実施率の低さが顕著になっている(図1-1、表1-1、表1-2、表1-4、表1-5)。

以上の調査結果からは、2015年の「作成ガイド」により業務継続計画策定に関するハードルが下がり策定率は向上したが、「策定済み」であっても必ずしも十分に対策が検討されているわけではなく依然として課題があることが推察される。対策が十分でない団体は、スモールスタートとしながらも段階的に取組を充実していくことが求められている。

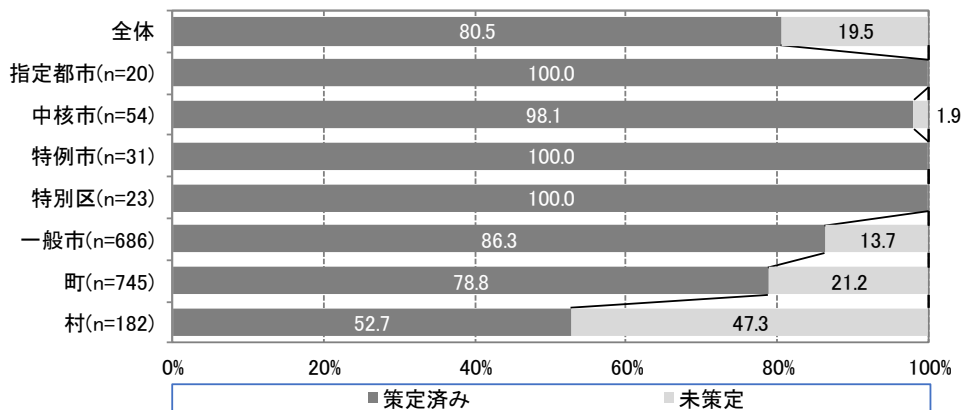


図 1-1 団体区別の業務継続計画の策定率

出所：消防庁(2018年b)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果 別添1-2「回答用シート」』をもとに筆者が再集計し作成。

表 1-1 団体区別の業務継続計画の策定状況

上段:度数 下段:%	策定状況について					
	合計	地域防災計画に位置付けている	独立した計画書を定めている	その他の既存の文書体系の中に定めている	業務継続に関して定めた規定はない	無回答
全体	1741 100.0	705 40.5	939 53.9	121 7.0	338 19.4	1 0.1
指定都市	20 100.0	10 50.0	20 100.0	-	-	-
中核市	54 100.0	26 48.1	47 87.0	4 7.4	1 1.9	-
特例市	31 100.0	11 35.5	26 83.9	3 9.7	-	-
特別区	23 100.0	14 60.9	23 100.0	3 13.0	-	-
一般市	686 100.0	262 38.2	455 66.3	39 5.7	94 13.7	-
町	745 100.0	321 43.1	334 44.8	61 8.2	158 21.2	-
村	182 100.0	61 33.5	34 18.7	11 6.0	85 46.7	1 0.5

出所：消防庁(2018年b)『同上』をもとに筆者が再集計し作成。

表 1-2 団体区別の業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況

上段:度数 下段:%	業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況												
	合計	①-1首長不在時の代行順位	①-2必要となる職員の参集基準等	②代替庁舎の特定	③-1非常用発電機	③-2 燃料の備蓄量	④多様な通信手段	③-3 水・食料等の備蓄量	⑤バックアップすべき重要な行政データ	⑥-1非常時優先業務の特定	⑥-2非常時優先業務ごとの役割分担等	⑥-3応援入れに関する規定	実施していない又は無回答
全体	1741 100.0	1374 78.9	1381 79.3	1154 66.3	672 38.6	554 31.8	1154 66.3	696 40.0	941 54.0	1107 63.6	985 56.6	608 34.9	339 19.5
指定都市	20 100.0	20 100.0	20 100.0	15 75.0	13 65.0	13 65.0	19 95.0	14 70.0	19 95.0	20 100.0	19 95.0	18 90.0	-
中核市	54 100.0	52 96.3	51 94.4	46 85.2	30 55.6	29 53.7	47 87.0	27 50.0	41 75.9	49 90.7	44 81.5	31 57.4	1 1.9
特例市	31 100.0	31 100.0	31 100.0	26 83.9	22 71.0	23 74.2	30 96.8	18 58.1	22 71.0	28 90.3	28 90.3	17 54.8	-
特別区	23 100.0	23 100.0	23 100.0	13 56.5	17 73.9	17 73.9	23 100.0	22 95.7	20 87.0	23 100.0	23 100.0	13 56.5	-
一般市	686 100.0	582 84.8	587 85.6	514 74.9	273 39.8	220 32.1	503 73.3	279 40.7	428 62.4	503 73.3	443 64.6	259 37.8	94 13.7
町	745 100.0	571 76.6	574 77.0	469 63.0	273 36.6	220 29.5	463 62.1	285 38.3	370 49.7	422 56.6	371 49.8	230 30.9	158 21.2
村	182 100.0	95 52.2	95 52.2	71 39.0	44 24.2	32 17.6	69 37.9	51 28.0	41 22.5	62 34.1	57 31.3	40 22.0	86 47.3

出所：消防庁(2018年b)『同上』をもとに筆者が再集計し作成。
注：それぞれの項目は単数回答であったが、単数回答を複数回答に変換(2択項目⇒複数回答)する処理を実施し集計。

表 1-3 策定状況別の業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況

上段:度数 下段:%	業務継続計画における業務継続に関する重要6要素の設定状況													
	合計	①-1首 長不在 時の代 行順位	①-2必 要となる 職員の 参集基 準等	②代替 庁舎の 特定	③-1非 常用発 電機	③-2燃 料の備 蓄量	④多様 な通信 手段	③-3 水・食料 等の備 蓄量	⑤バック アップす べき重 要な行 政デー タ	⑥-1非 常時復 先業務 の特定	⑥-2非 常時復 先業務 ごとの 役割分 担等	⑥-3応 援受け 入れに 関する 規定	実施して いない 又は無 回答	
全体	1741 100.0	1374 78.9	1381 79.3	1154 66.3	672 38.6	554 31.8	1154 66.3	696 40.0	941 54.0	1107 63.6	995 56.6	608 34.9	339 19.5	
策定状況 について	地域防災計画に位置付 けている	705 100.0	699 99.1	699 99.1	554 78.6	317 45.0	266 37.7	571 81.0	349 49.5	435 61.7	451 64.0	405 57.4	343 48.7	-
	独立した計画書を定めて いる	939 100.0	915 97.4	922 98.2	817 87.0	494 52.6	423 45.0	813 86.6	499 53.1	708 75.4	921 98.1	818 87.1	401 42.7	-
	その他の既存の文書体 系の中に定めている	121 100.0	120 99.2	120 99.2	84 69.4	52 43.0	40 33.1	93 76.9	57 47.1	68 56.2	57 47.1	53 43.8	61 50.4	-
	業務継続に関して定めた 規定はない	338 100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	338 100.0

出所：消防庁(2018年b)『同上』をもとに筆者が再集計し作成。

表 1-4 団体区別の⑥-4 応援受入のために定めている項目

上段:度数 下段:%	⑥-4 応援受入のために定めている項目						
	合計	受援を調整する担当組 織(担当者)を定めてい る	相互応援協定を締結し 派遣要請の手順を定め ている	他団体の連絡先や要請 手順を定めている	応援職員を受け入れて 実施する業務を定めて いる	その他(定めている項目 の内容を記載)	無回答
全体	1741 100.0	472 27.1	454 26.1	350 20.1	165 9.5	40 2.3	1128 64.8
指定都市	20 100.0	17 85.0	15 75.0	16 80.0	17 85.0	5 25.0	2 10.0
中核市	54 100.0	24 44.4	24 44.4	20 37.0	12 22.2	4 7.4	23 42.6
特例市	31 100.0	16 51.6	15 48.4	11 35.5	2 6.5	1 3.2	13 41.9
特別区	23 100.0	13 56.5	13 56.5	11 47.8	7 30.4	-	10 43.5
一般市	686 100.0	206 30.0	200 29.2	149 21.7	66 9.6	14 2.0	421 61.4
町	745 100.0	167 22.4	162 21.7	125 16.8	51 6.8	12 1.6	518 69.5
村	182 100.0	29 15.9	25 13.7	18 9.9	10 5.5	4 2.2	141 77.5

出所：消防庁(2018年b)『同上』をもとに筆者が再集計し作成。

表 1-5 団体区別の業務継続計画の継続的改善の状況等

上段:度数 下段:%	業務継続計画の継続的改善の状況等						
	合計	業務継続に関 する訓練の実 施	職員向けの教 育・研修の実 施	必要資源の確 保対策の実施 状況確認	業務継続計画 の見直し・改 定	未実施	無回答
全体	1741 100.0	273 15.7	290 16.7	254 14.6	547 31.4	566 32.5	459 26.4
指定都市	20 100.0	12 60.0	11 55.0	11 55.0	16 80.0	1 5.0	1 5.0
中核市	54 100.0	21 38.9	16 29.6	18 33.3	29 53.7	15 27.8	3 5.6
特例市	31 100.0	16 51.6	9 29.0	9 29.0	24 77.4	4 12.9	3 9.7
特別区	23 100.0	15 65.2	12 52.2	8 34.8	21 91.3	-	-
一般市	686 100.0	131 19.1	153 22.3	114 16.6	266 38.8	201 29.3	140 20.4
町	745 100.0	65 8.7	77 10.3	80 10.7	170 22.8	293 39.3	215 28.9
村	182 100.0	13 7.1	12 6.6	14 7.7	21 11.5	52 28.6	97 53.3

出所：消防庁(2018年b)『同上』をもとに筆者が再集計し作成。

1-3 既往研究

業務継続計画の既往研究については、計画の策定プロセス、計画のあり方に関する課題、策定が進まない要因、計画の運用面(PDCA サイクル)における課題を指摘するものがある。

「手引きとその解説」以前の研究としては、丸谷等(2007)が地方自治体のBCPの特徴や、策定に向けての意識や課題を調査したものがある。また、吉川等(2010)は、「中央省庁業務継続ガイドライン第1版」や先行事例、「多摩地域の防災・減災対策についての調査研究会」での議論をもとに市町村BCPの策定手順を示している。また、坂田等(2013)、坂田等(2014)では、豊能町での計画策定の実践から、職員ワークショップ等による策定手法の開発と提案を行っている。

丸谷(2012)は、行政の業務継続計画において取り組むべき内容を、①「(発災直後に発生する)緊急対応」、②「事前の備え」、③「BCPの維持管理、訓練、継続的な改善の計画」、④「策定段階に行った調査、内容の分析や、決定事項の根拠とした資料のまとめ」として整理し、現在の行政の業務継続計画で弱いのは、③の項目全般と、①と②にわたっての代替戦略の部分であると指摘している。

基礎自治体の業務継続計画に関する全国的なアンケート調査については、一般財団法人日本防火・危機管理促進協会(2013)が実施したものがある。一般財団法人日本防火・危機管理促進協会(2013)の「BCPの作成過程で実施したことの結果」をみると、策定済み及び策定中の自治体(サンプルは84件)で、「非常時優先業務の検討」が91.7%、「業務資源の把握」が73.8%、「業務資源の確保策の検討」が46.4%となり、「非常時優先業務を選定している自治体は9割に上るが、肝心の業務資源確保策まで言及している自治体は5割を下回る」ことが指摘されている。また、同調査での実際に運用する段階(業務継続マネジメント段階)での取組に関する結果をみると、策定済みの自治体(サンプルは46件)で、『推進体制』では、「その他」が43.5%と最も高く、「BCMの状況把握のための会議体を設置」が8.7%、「BCMの担当部署を定めている」が26.1%、「各部局にBCM推進担当者を配置」が10.9%となっている。また、山下(2015)は、同調査結果により業務継続計画の策定が進まない要因を分析し、策定を阻む要因は「知識に対する過大評価と他部局との調整の難しさ」であることを指摘する。

業務継続計画にかかる個別分野を対象とした研究は、金井等(2014)が保健福祉分野、阪本等(2017)が窓口業務を対象としたものがある。

基礎自治体の策定作業に係る負担など、既往研究で挙げられた課題は、内閣府の「地方公共団体の業務継続の手引き改訂に関する検討会(座長:渡辺研司名古屋工業大学大学院教授)」での議

論も踏まえ、2015年の「作成ガイド」や2016年の「手引きとその解説(改訂版)」により、業務継続計画のあり方が新たに示されたことで軽減されたものと考えられる。

第2項 災害時要配慮者対策

2-1 国の動向

国では2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(以下、「ガイドライン」という)」を作成し、災害時要援護者の名簿を活用した地域における避難支援の仕組みづくりに取り組んできたが、市町村の名簿作成が進まないことや地域での支援が十分に行われないなどその取組の充実が求められていた。

2011年の東北地方太平洋沖地震では、「被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上った¹³⁾」とされ、高齢者や障害者等への避難支援等の必要性が喫緊の課題とされた。この災害の検証を行った「中央防災会議防災対策推進検討会議」の最終報告¹⁴⁾では、「災害時要援護者名簿を災害対策法制に位置付けるべき」「個人情報保護法制との関係も整理すべき」「ガイドラインの見直しを行うべき」と提言され、対策の見直しが進められた。

災対法の改正(2013)では市区町村は避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられ、平常時には本人からの同意を得て関係者に情報提供を行うこと、災害時には本人の同意の有無に関わらず名簿情報を関係者等に提供を行うこと、市町村は名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること等が定められた。

また、2013年に内閣府から「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(以下、「取組指針」という)」が示され、市区町村は対策の見直しを行うことになった。

表 1-6 国における災害時要配慮者対策に関する動向

2005年3月	災害時要援護者の避難支援ガイドライン(集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会)	2004年「新潟・福島豪雨」「福井豪雨」等を受けて、3つの課題(「①情報伝達体制の整備」「②災害時要援護者情報の共有」「③災害時要援護者の避難支援計画の具体化」)を示す。
2006年3月	災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改訂版(災害時要援護者の避難対策に関する検討会)	2004年新潟県中越地震等における対応状況も踏まえ、新たに「避難所での支援」と「関係機関等との連携」を課題に位置付けた。
2007年3月	災害時要援護者対策の進め方について(災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会)	要援護者対策の具体的な進め方や地域の取組にあたって有効と考えられる方策例をまとめ、ガイドラインの「手引き」となるように作成する。
2007年8月	【通知】要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について(厚生労働省)	要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について、通知として、地方自治法の規定に基づく技術的助言を実施する。
2008年4月	自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すため	2009年度までを目途に、市町村において避難支援プ

	の総合プラン	ランの全体計画などが策定されるよう促進することを位置付ける。
2009年3月	災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書(内閣府)	個人情報の活用に関する具体的な市町村の取組事例を紹介する。
2010年9月	【事務連絡】地域包括支援センター等において地域の見守り活動等を構築していく際の支援を必要とする者に関する個人情報の取扱いについて(厚生労働省老健局振興課長)	要援護者の情報の収集・共有方式も参考にしつつ、市町村の実情に合わせ、適切な個人情報保護策を講じた上で、地域包括支援センター等の関係者において市町村が保有する情報を共有できるようにすることや、地域の見守り活動を推進することを依頼する。
2012年7月	防災対策推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～(中央防災会議防災対策推進検討会議)	「災害時要援護者名簿を災害対策法制に位置付けるべき」「個人情報保護法制との関係も整理すべき」「ガイドラインの見直しを行うべき」等を提言した。
2013年6月	災害対策基本法の改正	市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者の名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとした。
2013年8月	避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(内閣府)	本取組指針は上記の法改正を受けて、これまでのガイドラインを全面的に改定した。
2017年3月(月)	避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集(内閣府)	市町村における、避難行動要支援者名簿の活用に当たり参考となるよう、全国の市町村の取組事例を収集し、その活用場面ごとに整理した。

2-2 全国的な実施状況

消防庁では、全国の市区町村を対象に、2006年の「ガイドライン」に基づく取組として、全体計画の策定状況、災害時要援護者名簿の整備状況、個別計画の策定状況について調査を実施している。この調査の「全体の名簿を整備し、更新中」の割合をみると、2009年(4月現在)が40.2%¹⁵⁾、2011年(4月現在)が52.6%¹⁶⁾、2012年(4月現在)が64.1%¹⁷⁾、2013年(4月現在)が73.4%¹⁸⁾と推移している。

また、2013年の「取組指針」が公表され、制度が全面的に変更になった後においても、新制度に基づく調査を実施している。この調査の「避難行動要支援者名簿の作成状況」の割合をみると、2015年(4月現在)が52.2%¹⁹⁾、2016年(4月現在)が84.1%²⁰⁾、2017年(6月現在)が93.8%²¹⁾、2018年(6月現在)が97.0%²²⁾と推移し、名簿の作成が急速に進んだことがわかる。ただし、対象者の要件を設定し情報の集約のみを行った名簿も多いものと考えられ、必ずしも次ステップの「避難支援等関係者に名簿を提供するための本人同意の確認」や「避難支援等関係者への名簿の提供」に至っているとは限らない。

2-3 既往研究

2-3-1 既往研究の全体像

災害時要配慮者対策(避難行動要支援者名簿に関するもの)の既往研究をみると、「法制度等に関する研究」、「個別事例の研究」、「発災時等における名簿活用」、「地域における取組(見守り活動、個別計画の作成、共助力の向上等)」に分類することができるが、個人情報の取り扱いや条例制定など「法制度から考察するもの」が多くなっている。

2-3-2 法制度等に関する研究

災対法の改正や取組指針(2013)に基づき、個人情報の取扱い、条例制定など法制度論から考察するものが多く、岡本等(2012)、山崎(2013、2016a、2016b)、岡本(2014)、島田(2015)、榎木(2015)、中村(2016)、村中(2016)、佐々木(2017)、三野(2017)などが挙げられる。また、鍵屋(2013)では、「取組指針」(2013)の内容を項目ごとに解説している。

2-3-3 個別事例の研究

岡本等(2012)は、災対法の改正(2013)が「名簿作成義務、目的外利用、第三者提供等について明記しているが、それ以上の具体的な運用指針を定めているわけではない」とし、地域の実情に合わせた創意工夫による運用指針の策定の必要性を指摘する。市町村の取組事例を分析した研究として、岡本等(2012)が横浜市や中野区、足立区、神戸市といった条例制定事例を調査する。

武藤(2016)は、瀬戸市の取組や経緯、メリット・デメリット等を考察し、同意・不同意者の意思表示のない方に対する個別訪問などの課題を挙げる。

中村(2015)は、千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例に至った背景や経緯、条例の概要、条例をもとにした取組、課題、今後の展望について考察する。「この条例を制定し町内自治会等から申出があれば提供できる体制を整備したことで、市としても必要な手続きをとればいつでも渡せるようになり、町内自治会等としても提供を受けやすくなった」、「提供を明確に根拠づけられたことから、町内自治会等への啓発を行いやすくなった」などの取組を挙げるとともに、条例制定前で71団体の提供にとどまっていたが、平成26年7月の条例施行後から平成26年12月31日時点までの間で125団体から申請があり、成果が表れていることを示している。

猪俣(2017)は、「阪南市災害時要援護者登録制度(くらしの安心ダイヤル事業)」を紹介する。

個別事例を分析した研究では、市町村は取組指針(2013)を踏まえながらも、十分な検討及び創意工夫を図った事業を推進していることがわかる。

2-3-4 発災時等における名簿活用の研究

災対法の改正(2013)により、災害時の名簿提供(不同意者も含む)が明確に位置づけられた。立木(2013)は同意者名簿の他に「安否確認のための母集団(網羅的)リスト」、山崎(2013、2016a、2016b)は「不同意者リスト」の整備の必要性を指摘する。中村(2016)は発災時の名簿の受け渡し不可能的な場合があるという課題を指摘する。

2-3-5 地域における取組(個別計画の作成、共助力の向上等)に関する研究

柳原(2014)は、土佐清水市と田辺市の市役所及び3つの自主防災組織にヒアリングを実施し、個別支援計画には地域差があり、行政も作成を望んでも地域の判断に委ねざるを得ない現状であることを指摘する。島田(2015)も個人情報合法的に支援機関に提供されても当該制度を機能させるための制度づくりに市町村が熱心でなく、また当該情報を受領した団体も情報管理を適切に行うための取組を講じない状況を危惧する。山崎(2016a)も取組指針(2013)が行政向きに特化しすぎているため、地域向けの指針やガイドラインが求められることを指摘する。

松川等(2015)は、精華町の名簿対象者に調査し、民生委員への信頼が個人情報提供への同意・不同意の意思決定に影響を与える重要要因であることを指摘する。

見守り活動に着目した研究もあり、吉田(2014)では「声をかけあえる」状況にあれば非常時に最も有効な「安否確認及び他人事ではない支援」につながることを指摘する。

既往研究では地域の取組が困難である指摘はあるが、市町村が実施する促進策を調査・整理するものはない。

2-3-6 災害時要配慮者の概念に関する研究

生田(2016)は、過去の防災白書での「災害弱者」の捉え方の変遷や、2004年の「ガイドライン」以降での「災害時要援護者」の定義や対策、そして、2013年の災対法改正以後での「避難行動要支援者」の定義や対策について取りまとめている。その結果を整理すると、「定義は多様ではあるが、多くの要件で情報伝達や情報共有対策が必要であることがわかる」とし、「避難支援の前段階として情報伝達や情報共有が不可欠である」としている。

2-3-7 実態調査

市町村に対する調査は消防庁が名簿の作成状況について毎年実施し、内閣府(2013)²³⁾でも名簿及び個別計画の登録状況や個人情報保護条例における方針に関して調査を実施している。また、

毎日新聞(2016)は、道府県庁所在地、政令市、特別区を対象に調査し、「名簿を事前提供できない要援護者が全体の55%にあたる112万人いる」とし、その要因を「事前提供には同意や条例での規定が必要なため」とする。これらの調査は、名簿や個別支援計画の作成率の把握が中心であり、名簿作成プロセスや同意取得方法等の施策面を分析したものではない。また、山崎等(2009)、神山(2013)、寺崎等(2013)、堀等(2014)の調査もあるが、災対法改正以前に実施したもので、取組指針(2013)に沿っておらず、名簿や個別支援プランの作成率の把握、個人情報取り扱いが中心である。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2016)は、1,740自治体を対象(回収は627自治体)に郵送またはFAX、WEBによるアンケートを実施している。調査項目は「名簿掲載者の定義、庁内での横断的な組織の設置状況、庁外組織との推進・連携組織の設置状況、名簿の作成・活用状況、障害者差別解消法の施行に対応した合理的配慮の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況、名簿活用の課題」に関する内容である。「名簿作成を完了している」が76.9%となり、作成率が高いのは「名簿の定義さえ固めてしまえば、自治体内部での作業として進めることができる」からと考察する。また、「名簿提供をした地域がある」が39.0%にとどまっていることを指摘する。さらに、課題については「地域での避難支援の体制づくり(避難支援者の設定等)」が58.7%と最多であり、地域における支援者が不足し、地域も躊躇せざるを得ない状況にあると推察する。また、支援の受け手と支援者との人数ギャップが課題とし、それを軽減させる地域の取組として、避難支援の優先度の高い方を把握するため、地域の方が名簿の掲載者を分析する方法を提案する。

また、高橋等(2018)は、2016年に全1,742自治体を対象に実態調査を実施している(回収数は633自治体、回収率は36.3%)。2013年の災対法改正前後における「手上げ方式」「同意方式」「関係機関共有方式」の状況を調査した結果では、「避難行動要支援者名簿を作成していた554自治体のうち、410自治体(74.0%)が同意方式を採用しており、法改正前の56.1%から増加している」、「逆手上げ方式を採用しているのは、24自治体(4.3%)とやや少ない」という結果が得られたと報告している。その他にも、「避難行動要支援者名簿整備の担当課」、「避難行動要支援者名簿の対象要件」、「避難行動要支援者名簿の管理方法・更新頻度」などの調査結果が報告されている。

これらの調査では、2013年の「取組指針」に示されている制度の構築プロセスに沿った項目で調査を行っているとは限らず、同意の取得方法、避難支援者等の安全確保のための取組、発災時等における名簿の提供などの項目の調査は行われていないことが指摘できる。

一方、2017年に内閣府が公表した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」²⁴⁾では、「市町村における、避難行動要支援者名簿の活用に当たり参考となるよう、全国の市町村の取組

事例を収集し、その活用場面ごとに整理」されている。この調査結果は、アンケート等において記述形式で回答を求めたと推察されるが、先行事例が様々に示されているため、市町村が「取組指針」に沿って制度を検討する上で非常に参考になると考えられる。

第4節 本研究の位置づけ及び枠組み

4-1 本研究の位置づけ

本研究は、特定の制度（業務継続対策と避難行動要支援者対策）に焦点を当て、基礎自治体が制度の構築を行う上でのプロセスを分析することの重要性を指摘することを目的とする（「第2節 研究の目的」）。

前節（「第3節 国の動向及び既往研究」）では、消防庁が毎年公表する「業務継続計画の策定率」や「避難行動要支援者名簿の作成率」だけでは市町村の取組実態の把握が難しいことを示した。また、既往研究においては、それぞれのテーマについて法制度や個別事例から考察を行うものが多いことを示した。これらの制度構築プロセスの実態をアンケート等のデータにより、分析する研究は十分に行われていない。

そのため、本研究では、基礎自治体を対象とするアンケート結果から得られた実態に基づき分析することを本研究の独自性として提示することとする。国のガイドライン等により政策の大枠が位置づけられたとしても、その取組の詳細は実施機関である市町村に委ねられている部分が多く、その具体的な構築プロセスを分析することは重要であると考えられる。

4-2 本研究の枠組み

本研究は、全体で6つの章で構成されている。

第1章では、諸論として研究の目的、国の動向及び既往研究について整理する。

第2章では、業務継続対策と災害時要配慮者対策について、1995年兵庫県南部地震以降の災害における教訓・課題を整理する。

第3章では、基礎自治体の業務継続対策の構築プロセスとして、市町村を対象としたアンケート調査結果に基づいて、取組実態や課題の考察を行う。

第3章は、次の論文からなる。陸川貴之、河田恵昭：「基礎自治体における災害時の業務継続対策の実態：自治体へのアンケート結果の分析」『日本災害情報学会誌』（14）、174～185頁。（審査付論文）

第4章では、避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセスについて、第3章と同様の手法により、取組実態や課題の考察を行う。

第4章は、次の論文からなる。陸川貴之、河田恵昭：「避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセス」『日本災害情報学会誌』（16）、105～116頁。（審査付論文）

第5章では、地域社会における避難行動要支援者名簿に関する活用や、市町村の地域の共助力を高めるための取組について考察を行う。

最後に、第6章として、本研究のまとめと今後の展望を行う。

-
- 1) 小学館編集部(編)『日本大百科全書(ジャパナレッジ版)』小学館。
<https://japanknowledge.com/library/> (2019年4月7日アクセス)。「減災」の項目。
 - 2) 小学館編集部(編)『日本大百科全書(ジャパナレッジ版)』、前掲書。
 - 3) 内閣府(2012)、『災害対策基本法の一部を改正する法律案の概要①』。
http://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/pdf/h24_01_gaiyou.pdf (2019年4月7日アクセス)
 - 4) 読売新聞(2019)「[令和へ 次代を語る]「縮災」で国難越える」、4月29日。
 - 5) 内閣府(防災)及び消防庁(2009年)『地震発生時を想定した業務継続体制に係る状況調査』。
 - 6) 総務省自治行政局地域情報政策室(2012年)『地方自治情報管理概要(平成24年3月)』。
http://www.soumu.go.jp/denshijiti/pdf/120327_1.pdf (2019年5月3日アクセス)
 - 7) 消防庁(2013a)『大規模地震等の自然災害を対象とするBCP策定率(速報値)』。
 - 8) 消防庁(2015a)『地方公共団体における「業務継続計画策定状況」及び「避難勧告等の具体的な発令基準策定状況」に係る調査』。
 - 9) 消防庁(2016a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』。
 - 10) 消防庁(2017a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』。
 - 11) 消防庁(2018a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』。
 - 12) 消防庁(2018b)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果 別添 1-2「回答用シート」』。
https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/301226_houdou_2.pdf (2019年5月3日アクセス)
 - 13) 内閣府(2013)『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』、1頁。
 - 14) 中央防災会議防災対策推進検討会議(2012年)『防災対策推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～』、20頁。
 - 15) 消防庁(2009a)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』
 - 16) 消防庁(2011)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』。宮城県及び福島県 内の全市町村並びに岩手県内の9市町村：計 103 団体を調査対象外としている。
 - 17) 消防庁(2012)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』
 - 18) 消防庁(2013b)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』
 - 19) 消防庁(2015b)『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』
 - 20) 消防庁(2016b)『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』
 - 21) 消防庁(2017b)『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』
 - 22) 消防庁(2018c)『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』
 - 23) 内閣府(2013)『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』
 - 24) 内閣府(2017)『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集(内閣府)』。

第2章 近年の災害における主な教訓・課題の整理

本章では、「業務継続が困難となる事態」や「災害時要配慮者に関する名簿を活用した支援事例」のそれぞれについて、過去の災害事例の文献調査を実施した。調査対象は、「1995年兵庫県南部地震以後の地震・津波災害」、「特に被害が大きかったもの」、「わが国の災害対策を考える上でも転換点となったもの」などに限定した。主に、行政機関等の災害記録や学術論文、新聞記事等の文献調査を基本とし、災害ごとに教訓・課題を整理した。なお、「2011年東北地方太平洋沖地震」や「2016年熊本地震」など近年の災害では、災害記録等が十分に整理されていない場合も多いため、各市町村の議会議事録を調査し、首長や幹部の発言内容も基礎資料とした。

第1節 業務継続が困難になる事例の調査

第1項 2011年東北地方太平洋沖地震 ～庁舎の壊滅的被害、職員の犠牲、データの喪失・復旧等～

消防庁の「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会」が実施した「被災沿岸市町村への聞き取り調査」によると、2011年3月11日の東日本大震災において、岩手・宮城・福島の東北3県の沿岸37市町村のうち、22市町村で市町村庁舎が被災し、そのうち15市町村で本庁舎や支所の移転を余儀なくされ、また、14市町村で職員が死亡又は行方不明となったことが報告されている²⁵⁾。

陸前高田市、大槌町、石巻市、南三陸町では、本庁舎や支所等が津波により浸水し、壊滅的な被害を受けた²⁶⁾。また、亘理町では本庁舎が地震により全壊した²⁷⁾。これらの特に庁舎の被害が大きかった事例について、表2-1として取りまとめた。

陸前高田市や大槌町では、庁舎や庁舎周辺で災害対応や避難を行っていた多くの職員が犠牲になった。

また、各市町では庁舎が地震や津波により被災したことにより、災害対応業務や通常業務に使用することが困難になり、テントや代替施設での業務の実施や、長期にわたる仮庁舎への移転を余儀なくされた。

さらに、津波により庁舎が浸水した市町では、各種システムのサーバーやデータバックアップ装置が水没・流出し、データの復旧に時間を要し、証明書の発行等の重要業務に支障をきたしている。

表 2-1 2011 年東北地方太平洋沖地震における本庁舎等の被害が特に大きかった市町村の状況

<p style="text-align: center;">陸前高田市</p>	<p>【職員の犠牲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・発災当時、443 人(正職員 295 人、嘱託・臨時職員 148 人)の市職員のうち、111 人(正職員 68 人、臨時・嘱託職員 43 人)が犠牲となった。地震後、屋上で監視していた市職員から、津波が差し迫っていることを伝えられ、市庁舎前の駐車場や館の沖公園にいた市職員は、一緒に避難していた市民とともに一斉に市民会館と市庁舎に分かれ避難した。その直後、津波は市民会館をのみこみ、市庁舎の屋上付近まで浸水した。市民会館で 61 人、市庁舎及びその周辺で 11 人が犠牲になった²⁸⁾。市の検証報告書では、「近隣する市庁舎の屋上に避難していれば結果的に生存していた可能性は高い」とされている²⁹⁾。また、市職員が犠牲となった要因の 1 つとして、「市職員の退避基準が定められていなかった」ことが挙げられている³⁰⁾。 <p>【本庁舎の機能移転】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2011 年 3 月 12 日、高台の学校給食センターに災害対策本部を移転設置し、事務量の増加に伴い、ユニットハウスを増設(19 日に 1 基、20 日に 6 基)し、仮庁舎とした³¹⁾。 <p>【データの復旧】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市庁舎のサーバー室に設置していた各種システムのサーバー、データバックアップ装置が津波により水没し、データ、各種装置の全てが使用できなくなった。このため、震災直後は、市が委託している業者にあった月次処理用のデータ等を活用し、安否確認作業を行った。また、住民基本台帳システム等の一部のシステムのハードディスクからは、津波により水没する直前までのデータを修復することができたが、その作業に時間を要したことから、証明書発行等の業務に支障を来した³²⁾。
<p style="text-align: center;">大槌町</p>	<p>【職員の犠牲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・発災後すぐに災害対策本部の設置が指示されたが、災対本部要員は、庁舎倒壊を心配して玄関前に集まり(庁舎前の机の周辺に、幹部 10 人、総務課 10 人が集まる)、本部員会議が開かれていた³³⁾。その後、庁舎が津波に襲われ、2 階庁舎の 2 階天井付近まで浸水した。町長、幹部職員を含む 40 名の職員の犠牲者を出したが(全職員の約 3 割)、庁舎前で逃げ遅れて犠牲になった職員は、約 25~30 人と推測(この数は犠牲者全体の 6~7 割)されている³⁴⁾。地域防災計画で位置づけられていた高台の代替施設(中央公民館)への本部移行は実施できなかった³⁵⁾。 <p>【本庁舎の機能移転】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2011 年 3 月 12 日に中央公民館を参集先として、災害対策本部を設置した³⁶⁾。2011 年 4 月 25 日に大槌小学校の校庭に仮庁舎を移転した³⁷⁾。 <p>【データの復旧】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎の浸水により、2 階に設置されていた住民基本台帳システム、戸籍・税・福祉システムが収められていたサーバー室も水没し、総務課の金庫に保管していたバックアップデータもすべて流出した³⁸⁾。 ・町の記録では、「役場で泥まみれのサーバーを発見し、業者に復旧してもらった。住民の基本データは、義援金の支給や選挙などには不可欠であり、コンピューターのサーバーに入っていた。(2011 年 3 月 17 日)」とされている³⁹⁾。
<p style="text-align: center;">石巻市</p>	<p>【支所との通信手段の途絶】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・雄勝総合支所、北上総合支所の庁舎が津波により全壊した。本庁舎は、「津波被害は直接受けなかったが、排水ポンプの故障により東日本大震災翌日の朝には 1 階の天井近くまで水没して 3 日間外部との連絡が取れなかった」ことが報告されている⁴⁰⁾。雄勝総合支所、北上総合支所以外の各支部との連絡は、発災時より可能であったが、雄勝総合支所、北上総合支所は、消防本部からの情報に頼る状況の中、2011 年 3 月 13 日から支部職員が徒歩や車の乗り継ぎにより河北支部や本部にたどり着き、それまでの被害状況を確認するに至ったとされている⁴¹⁾。 <p>【データの復旧】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・サーバーールームと非常用電源を本庁舎の 1 階に設置していた。1m60cm 程度浸水してサーバーールームが使用できなくなったが、非常用電源は浸水しなかった。住民基本台帳等のデータは、市役所から離れた高台にある図書館にもサーバーを用意してバックアップを取っていたため、無事であった⁴²⁾。 ・本庁舎では、3 月 28 日から住民票の写しの交付を再開した。2011 年 3 月 11 日以降の異動分について、この時点ではシステムへの反映が終わっていなかったため、3 月 11 日時点のバックアップデータを使った⁴³⁾。

南 三 陸 町	<p>【職員の犠牲】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・発災後すぐに、南三陸町津波災害対策本部を防災対策庁舎に設置した⁴⁴⁾。津波により、第1庁舎、第2庁舎、防災対策庁舎が浸水。最高水位は3階建ての防災庁舎より2メートルほど上の高さまで到達したとされている⁴⁵⁾。 <p>【本庁舎の機能移転】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2011年3月12日、南三陸町総合体育館（ベイサイドアリーナ）に津波災害対策本部を移設し、第1回本部会議を開催。3月26日、南三陸町スポーツ交流村テニスコート内に仮設庁舎を設置、津波災害対策本部を移設⁴⁶⁾。 <p>【データの復旧】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・戸籍や住民票など、すべての書類やデータが流失した⁴⁷⁾。町がデータ処理を委託している仙台市の業者には2011年3月4日までの住民基本台帳の記録が残っていたため、町ではこのデータを基にして、復元作業に取り組んだ。3月30日からは、復元された住民基本台帳をもとに住民票発行などの窓口業務も開始された⁴⁸⁾。
亶 理 町	<p>【本庁舎の機能移転】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本庁舎(1963年建設)は地震により全壊し(応急危険度判定調査で「危険」と判定)、2支所が津波により全壊した⁴⁹⁾⁵⁰⁾。地震発生後、すぐに災害対策本部を設置。本庁舎が使用できなかったため、駐車場にテントを張り災害対策本部を設けた⁵¹⁾。 ・2011年4月3日、震災で使用不可となった亶理町庁舎の前にプレハブ仮庁舎を建設。町の機能を移転した⁵²⁾。

第2項 2015年関東・東北豪雨 ～本庁舎の浸水による停電～

2015年9月の関東・東北豪雨では、常総市市役所本庁舎が浸水し、庁舎及び屋外に設置していた非常用電源の浸水が課題となった⁵³⁾。9月11日未明、市役所が浸水⁵⁴⁾して外部電源が失われ、すぐに非常用電源に切り替わったが、2時間半後、発電機も水に漬かり、動かなくなって再び停電し、復旧まで30時間以上かかった⁵⁵⁾。この間、固定電話やパソコン、照明も使えなくなり⁵⁶⁾、安否確認などの情報収集は遅れ、救助活動に支障が出た⁵⁷⁾。また、災害対策本部だけは、自衛隊に非常用バッテリーを借りて最低限の電源を確保したが、固定電話は使えず⁵⁸⁾、外部との連絡手段は職員の携帯電話だけとなり、復旧は12日午後となった⁵⁹⁾。

常総市の現在の庁舎は、東日本大震災で被害を受け、平成26年11月に竣工したものであった。市のハザードマップでも庁舎は浸水区域に入っていたが、市庁舎や非常用電源の浸水までは十分に想定できていなかったことが課題とされた。

第3項 2016年熊本地震 ～本庁舎の被災と機能移転～

2016年4月14日21時26分ごろ(前震)、4月16日1時25分ごろ(本震)に発生した熊本地震では、熊本県内の市町(八代市、人吉市、水俣市、宇土市、天草市、大津町、益城町)で本庁舎損壊等のため本庁舎の機能を移転した事例が発生した⁶⁰⁾⁶¹⁾。これらの本庁舎の被災と機能移転の概要は、行政情報、議会における首長や行政職員の発言の議事録、各種報道情報などを参照し、表2-2として取りまとめた。

移転した市町の庁舎の竣工からの期間は、八代市の44年を除いて、50年以上が経過したもの

であり、事前の耐震診断においても危険性が指摘されていたため、庁舎の被害状況により、慎重をとり、本庁舎機能移転が判断されたものと考えられる。16日の深夜の本震により市役所本庁舎の4階と5階が倒壊した宇土市の事例では、前震後に本庁舎の立ち入りが禁止されたため、本震による人的な被害は発生しなかった。

これらの本庁舎の移転をめぐる各市町の対応では、「現庁舎の被害状況の調査・使用の判断」、「移転先の選定や移転計画の作成・実施」、「移転先が遠方や複数か所になる場合の住民の利便性の悪化や、本庁舎があった地域経済への影響」、「屋外のテントでの災害対策本部の設置や業務の実施」、「執務場所がなく窓口業務が停止する」、「仮庁舎ができるまで組織・機能の分散移転を繰り返す」、「移転先でのネットワーク回線の構築」、「庁舎が倒壊した場合の重要書類や資機材の取り出し」、「り災証明書の発行等の非常時重要業務の実施の遅れ」、「住民サービスの悪化」など多くの課題や教訓を指摘することができる。

これらの課題や教訓については、地域防災計画や業務継続計画において事前に想定し、代替施設の選定や事前対策の実施などにより、被害や行政対応の遅れを最小限にとどめることも可能であったと考えられる。ICT部門の業務継続計画を策定していた大津町では、耐震基準を満たしていた庁舎で各種サーバーを設置していたことや、計画に基づき、代替施設でのネットワークの構築を行う等、事前対策の有効性が指摘されている⁶²⁾。

一方、本庁舎が使用できなくなった市町では、事前に耐震診断を実施し、今回の規模での地震が発生した場合に甚大な被害が起こることは想定できていた。新庁舎の建て替えまでの具体的なスケジュールも決まっていた市町もあったが、財政難などを理由とした「耐震化の先送りや学校などを優先し庁舎などの施設を後回しにする美学⁶³⁾」があるなどの背景もあったものと考えられる。

表 2-2 2016年熊本地震における本庁舎の被災と機能移転の概要

八代市	<ul style="list-style-type: none"> ・2009年の耐震診断結果では、建物の耐震性能の不足や耐震補強をする場合は改築を含めた検討が必要であるという判定であった⁶⁴⁾。 ・地震後、庁舎全体にひびが入り、特に、庁舎東側に、内壁の剥離や柱に斜めに交差して亀裂が入るせん断クラックと言われる現象が確認された。4月17日午前中に、専門家による本庁舎の状況確認を実施し、崩落などの危険性があるという結果であったことから、午後に本庁舎の機能移転を決定した。各階で行われていた業務は、18日に移転を行い、19日から業務を再開した。市民課や税・福祉関係の窓口は、千丁支所及びその周辺に集約させ、4月27日からは、本庁舎と千丁支所間で無料シャトルバスを運行した。鏡支所や坂本支所、農事研修センターなど、移転先が14カ所に分散した。また、6月1日から、住民票や印鑑登録証明書、所得証明書のコンビニエンスストアでの交付を開始した⁶⁵⁾。 ・本庁舎北側にプレハブの仮設庁舎を建設し、10月3日より、窓口業務等を開始した。 ・発災時に業務継続計画は策定済みであり、担当者の発言では「BCPで決めていた代替庁舎に移り、通信手段などもスムーズに確保できた」とされている⁶⁶⁾。 <p>※現庁舎竣工年は1972年</p>
-----	--

人吉市	<ul style="list-style-type: none"> 2001年の耐震診断の結果では、震度5強の地震で損壊、倒壊の危険性が高いとの診断結果となり、災害対策本部としての機能を維持することは困難であるという判断であった⁶⁷⁾。16日の本震後の7時に、対策本部を本庁舎から歴史資料館に移設した。17日には人吉球磨設計事務所協会に本庁舎の調査を依頼して、本庁舎が被災し、震度5の地震で倒壊のおそれがあると判断されたため、庁舎全機能を市内公共施設3か所に分散移転した。なお、市庁舎の機能移転特別プロジェクトチームを設置し、市庁舎の機能移転計画を作成し、5月9日の移転先での業務再開を目指した⁶⁸⁾。 人吉市では、14日の前震が震度4、16日の本震が震度5弱を観測した。16日の午前2時30分には災害対策本部を設置した⁶⁹⁾。 <p>※現庁舎竣工年は1962年</p>
水俣市	<ul style="list-style-type: none"> 2009年度の耐震診断では、本館と別館は、耐震性が不足し、震度6強以上の大規模地震が発生すると、倒壊、又は崩壊する危険性が高いとされていた。地震後、専門家の調査を行ったところ、梁、柱、壁、床に300ヶ所以上のひび割れ等が確認され、補修による耐久復旧は困難であるとの報告を受けた⁷⁰⁾。 本庁舎近くにプレハブ仮庁舎を建設し、12月19日より、業務を開始した。 16日午前2時に災害対策本部を設置した⁷¹⁾。 <p>※本館庁舎竣工年が1960年、別館庁舎竣工年が1967年</p>
宇土市	<ul style="list-style-type: none"> 2003年に実施した耐震診断では、「震度6強程度の地震では、大きな被害を受ける可能性が高い。複雑な構造が故、耐震補強が困難であり改築を勧める」という判定を受けていた⁷²⁾。 14日の前震直後の22時に、別館で災害対策本部が設置された。本庁舎は倒壊の危険が高いため立ち入り禁止された。16日の本震により市役所本庁舎の4階と5階が倒壊し、また、別館も使用できなくなり、災害対策本部を庁舎裏の駐車場に設置したテントに移し、3日間は業務を行った⁷³⁾。また、住民票発行などの窓口業務を含む主な行政機能が停止した⁷⁴⁾。4月19日に市役所機能そのものを市民体育館に移転した⁷⁵⁾。 プレハブ仮庁舎を本庁舎北側の駐車場に建設し、8月8日より、市民体育館で行われていた業務を移行させた。 被災した本庁舎の解体工事は8月に始まった。クレーン車の先端に大型のマグネットを取り付け、4階と5階に配置されている書類等が入ったキャビネットや重要な備品等を窓から取り出した後、安全が確認できたところで、3階以下の階に置かれた書類や備品を作業員が持ち出すなどされている⁷⁶⁾。 <p>※現庁舎竣工年は1965年</p>
天草市	<ul style="list-style-type: none"> 新耐震基準を満たしていないことや施設・設備の老朽化等を理由として、2014年に「本庁舎建設基本計画」を策定し、2018年度中に新庁舎の工事完了を予定していた⁷⁷⁾。 大規模地震が発生した場合、本庁舎本館が倒壊する危険があるため、本庁舎機能に移転させることを目指した。2016年7月19日より、新館、旧県ダム事務所、五和町コミュニティセンター、旧農政局事務所などで業務を開始した⁷⁸⁾。 14日に市内五和町で震度5弱、16日に市内五和町で震度6弱の震度を観測した。 <p>※現庁舎竣工年は1966年</p>
大津町	<ul style="list-style-type: none"> 2007年に庁舎耐震診断を実施し、「震度5の弱い範囲にて倒壊の恐れあり」とされていた。4月14日の前震、4月16日の本震と続いた熊本地震により、庁舎が被災した。5月に被災区分調査を実施し、多数の亀裂や内壁剥離、天井崩落などがみられ、庁舎の使用を中止した。別棟電算室とオークスプラザで業務を行っていたが、7月にプレハブ仮庁舎を建設し業務を開始した⁷⁹⁾。 大津町では、14日の前震が震度5強、16日の本震が震度6強を観測した。災害対策本部は前震後に別棟電算室で設置されていた⁸⁰⁾。 電算室を含む分庁舎は耐震基準を満たしており、ネットワーク回線や分庁舎1階にあるマシンルーム内の各種サーバーが無事だった。ICT部門の業務継続計画に基づき、分庁舎3階に災害対策本部を設置し、オークスプラザの各部屋にLANケーブルを使ったネットワークを構築するなどして、現在の仮庁舎が完成するまで窓口業務を継続した⁸¹⁾。 <p>※現庁舎竣工年は1967年</p>

益 城 町	<ul style="list-style-type: none"> ・2000年度に実施した耐震調査では、耐震強度が不足しており構造体の補強が必要であると判断されたことから、2012年に耐震改修工事を行っていた。平成28年4月の震度7を2回観測した熊本地震では、本庁舎も大きな被害を受け使用不能となった。本庁舎の被災状況としては、庁舎棟の玄関部分やエレベーター建物及び議会棟への渡り廊下が大破、基礎杭本体の破損、周辺駐車場の舗装部分の陥没や亀裂、擁壁の破損など大きな被害を受けた⁸²⁾。 ・4月14日の前震により大規模な停電が発生し、庁舎前の屋外駐車場スペースに災害対策本部が立ち上げられた⁸³⁾。4月16日の本震発生後、町保健福祉センターにおいて災害対策本部を設置したが、避難者との同居状態であり、執務スペースも十分確保できないため、行政サービスの低下や混乱を招いた⁸⁴⁾。罹災証明を発行できたのは、4月30日だった⁸⁵⁾。 ・プレハブ仮庁舎を中央公民館に隣接した場所に建設し、6月6日より業務を開始した。 <p>※現庁舎竣工年は1980年</p>
-------------	---

第4項 2016年鳥取県中部地震 ～窓ガラスの飛散～

2016年10月21日14時7分ごろに発生した鳥取県中部地震で震度6弱を観測した倉吉市では、市役所本庁舎(1956年に建てられた国登録有形文化財で大きな窓ガラスが使用される)の各階の窓ガラスが約60枚割れ、市役所内に災害対策本部を設置できず、21日14時40分に本庁舎周辺で災害対策本部を設置したが、その後、14時50分に被災の少ない鳥取県中部総合事務所2階会議室に移動し、災害対策本部を設置した⁸⁶⁾⁸⁷⁾⁸⁸⁾⁸⁹⁾。その後、25日に市役所に本部を移転した⁹⁰⁾。

倉吉市業務継続計画(平成25年1月策定)では窓ガラス飛散が想定されていたが対策が行われていなかったこと⁹¹⁾、災害対策本部を設置するまでに時間を有したこと、代替施設が想定になかった県の施設になったことなど、業務継続計画の実効性も課題とされた。

第2節 災害時要配慮者の名簿を活用した支援事例の調査

第1項 対象業務の整理方法

整理にあたっては、基礎自治体に求められる業務を特定し調査を行う必要があることや、名簿が活用される目的や名簿を活用する支援者（団体、機関）の役割にも留意することが重要と考えた。

基礎自治体の災害対応で行うべき業務について、役割ごとに体系的に整理したものとして、中央防災会議の「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会（座長：河田恵昭 関西大学社会安全研究科長・社会安全学部長・教授）」が作成した「地方都市等における地震対応のチェックリスト（以下「チェックリスト」という。）」がある。

この「チェックリスト」の「特別な配慮が必要な人への対策」に記載のある災害対応業務のうち、名簿を活用した支援を含む業務を対象とした（表2-3）。具体的には、「安否確認」、「必要な支援の確認・提供」、「生活不活発病の防止対策」、「被災者のこころのケア」、「災害関連死の防止」を目的とした業務の分析を行うこととした。

表 2-3 「地方都市等における地震対応のチェックリスト(例)」（抜粋）

時間区分	活動内容	関係機関【情報の入手元や伝達先等】
初動対応 (当日中)	特別な配慮が必要な人の安否確認、必要な支援の確認・提供、福祉避難所の開設を実施する。	住民(民生委員)、自主防災組織
	避難所等において、配慮が必要な避難者等を把握し、必要に応じ、別室に誘導または医療機関・福祉避難所に移送する。	防災関係機関、病院、社会福祉施設
応急対応 (1-3日後)	常時介護を要する人等を必要に応じ、福祉避難所等に移動する。	社会福祉施設
	災害関連死の防止策を検討する。	防災関係機関、医師会、医療機関
応急～復旧 (3日-1週間後)	避難所だけでなく、避難所以外で生活している被災者も含めた被災者の「こころのケア」を実施する。	医療機関
	避難所だけでなく、避難所以外で生活している人に対し、生活不活発病予防の情報提供をし、予防のために通常の日常生活を遠慮なく送るよう広報をする。	医療機関、NPO／ボランティア
復興 (1か月後-)	配慮が必要な仮設住宅入居者の訪問、健康相談等を行う。	民生委員、NPO／ボランティア
	仮設住宅の入居者以外も含め、被災地の災害後の環境変化による生活機能低下出現の予防対策をとる。	医療機関、民生委員、住民、NPO／ボランティア

出所：内閣府（2013）「地方都市等における地震対応のガイドライン」、1～25頁

第2項 1995年兵庫県南部地震

2-1 人的被害の概要

1995年1月15日に発生した兵庫県南部地震による死者数については、兵庫県が震災10年を契機に死者数を新たに検証し、死因や死亡時年齢等の各種統計データを取りまとめている⁹²⁾。この結果によると、県内の死者数の6,402人(男性2,713人、女性3,680人、不明9人)のうち、死亡時年齢別で65歳以上の割合が49.6%、直接死・関連死別で直接死が5,483人(85.65%)、関連死が919人(14.35%)となった。また、関連死の要因については、三谷等(2014)は、「長引く避難所生活での体力の低下、慢性疾患の増悪、インフルエンザを主とする感染症によるもの」と考察している。

2-2 対応状況

2-2-1 安否確認

内閣府が作成した「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」⁹³⁾では、「震災直後から、各自治体の福祉担当部署は遺体対応などの震災対応業務に追われ、在宅援護者などの安否確認・状況把握は困難だった」ことが教訓として示されているが、当時の記録からは、自治体や行政区により対応が様々であったことが推察される。明石市の記録では、震災当時から、これまで訪問相談ケースがあった方(160人)やリハビリ教室参加者(120人)に対して、保健婦及び作業療法士により、安否と状況の確認を電話又は訪問で実施したことや、ホームヘルパーを派遣していた方の安否確認を行ったことが示されている⁹⁴⁾。また、行政機関により安否確認が行われなかった背景については、岡田(2013)は、当時、在宅介護支援センターが神戸市になかったことを挙げ、「初動期から在宅の要援護高齢者の安否確認を行う体制はまだ存在しなかった」ことを指摘する。当時、要配慮者の情報は行政機関のみが有していたため、災害対応業務に追われる中、安否確認が容易でなかったことが推察される。

一方、神戸都市問題研究所(1995)⁹⁵⁾、河田(1997)⁹⁶⁾が指摘するように、行政機関による公助によらない、共助の領域では様々な安否確認や救助活動等が実施された。田中・廣井⁹⁷⁾では、障害者関連支援団体による被害状況調査結果のとりまとめを行い、「各支援団体とも多様な活動を行っているが、まず組織的に会員の安否確認と緊急支援を行っている」ことを示し、課題として、「安否確認においては会員以外の情報がまったくない点が最大の問題」であることを指摘している。

2-2-2 避難後の支援

阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部(1995)の記録によれば、1月22日からは「緊急生活救援部福祉サービス班」を設置し、「社会福祉施設における入所者の処遇と職員の確保及び在宅要援護

者の実態把握とサービス提供に全力をあげて取り組んだ」ことが示されている。神戸市東灘保健所(1996)⁹⁸⁾の在宅者悉皆訪問など、県の方針にそった自治体の支援が行われている。その後、兵庫県では、「2月15日、民生委員・児童委員、ホームヘルパー及びボランティア等が中心となり、必要に応じたサービスの提供を一層徹底するための「要援護者生活状況把握ローラー作戦」と要援護者を施設等に移送するための「要援護者移送作戦」を実施するよう関係市町に通知」している⁹⁹⁾。このローラー作戦により、2,875件の要措置者の把握とその後のサービス提供が行われた¹⁰⁰⁾。

第3項 2000年鳥取県西部地震

3-1 人的被害の状況

2000年10月6日の鳥取県西部地震では、死者はなかったが、鳥取県を中心として、182人の負傷者が発生した¹⁰¹⁾。全ての負傷者の年齢別内訳は確認できなかったが、鳥取県が作成した震災誌では、県内の負傷者の141人のうち、76人分の年齢別内訳が記載されている。これに基づいて集計を行ったが、高齢者(60代・70代・80代)の割合が重症、軽症のそれぞれで50.0%、43.5%と高い割合であった¹⁰²⁾。

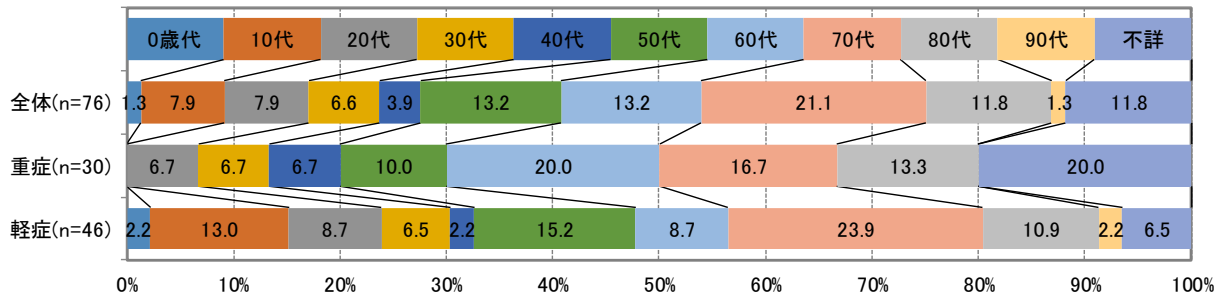


図 2-1 鳥取県西部地震における負傷者の年齢別内訳(71事例のみ)

注：鳥取県が判明分のみを抜粋したもの。「被害取りまとめ段階の資料からの抜粋であるため、一部正確ではない情報も含まれている場合がある」とされている。

出所：鳥取県（2007）「平成12年鳥取県西部地震 震災誌」、12～13頁。以上をもとに筆者作成。

表 2-4 鳥取県西部地震における負傷者の年齢別内訳(71事例のみ)

上段:人数 下段:%	年齢											
	合計	0歳代	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代	年齢不詳
全体	76 100.0	1 1.3	6 7.9	6 7.9	5 6.6	3 3.9	10 13.2	10 13.2	16 21.1	9 11.8	1 1.3	9 11.8
重症	30 100.0	-	-	2 6.7	2 6.7	2 6.7	3 10.0	6 20.0	5 16.7	4 13.3	-	6 20.0
軽症	46 100.0	1 2.2	6 13.0	4 8.7	3 6.5	1 2.2	7 15.2	4 8.7	11 23.9	5 10.9	1 2.2	3 6.5

出所：鳥取県（2007）、同上。

3-2 対応状況

3-2-1 安否確認

日野町の記録や関係者の証言によると、要配慮者の安否確認は、職員¹⁰³⁾や民生委員¹⁰⁴⁾などにより実施されている。また、精神保健分野では、通院医療費制度公費負担制度を利用している患者の名簿を活用し、保健所や市町村の保健婦による戸別訪問による安否確認が行われている¹⁰⁵⁾。

3-2-2 避難後の支援

災害発生当初より、保健師等が保健所と連携するなどして、各避難所での巡回健康相談や家庭訪問を実施し、要介護者の短期入所の調整や心のケア活動、精神保健福祉サービスの提供等に取り組んでいる¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾¹⁰⁸⁾。

老朽住宅や高齢者率の高い中山間地域での災害であり、家屋の倒壊や石垣の被害等¹⁰⁹⁾が目立った災害であった。このため、鳥取県では、発災の3日後に、「自衛隊災害派遣要請（西伯町及び日野町下榎での損壊した独居高齢者、身体障害者宅への防雨用シートの展張）」が行われるなど、迅速な行政対応がとられている¹¹⁰⁾¹¹¹⁾。また、鳥取県¹¹²⁾や島根県¹¹³⁾では、被災した住宅等の修繕支援制度等が創設された¹¹⁴⁾。

第4項 2001年芸予地震

4-1 人的被害の状況

2001年3月24日15時27分に発生した芸予地震では、死者が2人(広島県呉市で1人、愛媛県北条市で1人)となったほか、広島県、愛媛県、山口県を中心に9県に被害が発生し、負傷者が287人となった¹¹⁵⁾¹¹⁶⁾。死者や負傷者の内訳に関する公表資料を確認できなかったが、土木学会芸予地震被害調査団(2001)¹¹⁷⁾の報告では、「避難中の転倒や打撲、階段の踏み外し等の多くは高齢者が占めている」とされている。

4-2 対応状況

4-2-1 安否確認

立木(2002)¹¹⁸⁾が呉市を対象に行った調査によると、社会福祉協議会が発災当日、民生委員に安否確認の依頼を行い、呉市内の全21地区の全ての地域では、民生委員により発災から24時間以内に、高齢者や障害者等への訪問・安否確認が行われている。また、呉市内の6つの在宅介護支援センターで発災した当日から「安否確認、ショートステイへの希望や被災者救済制度の紹介などの相談対応」が訪問及び電話によって「地震関連高齢者対応票」を用いて行われている。なお、立木(2002)¹¹⁹⁾は、自主防災組織を通じた災害弱者対応が実施されていないことを指摘し、「平時に

は災害弱者と密接なつながりをもたない自主防災組織を通じてでは、災害時の安否確認や支援提供などは見込めない」と考察している。

4-2-2 避難後の支援

立木(2002)¹²⁰⁾の調査によると、上記の社会福祉協議会による安否確認依頼とあわせて、ガレキ撤去や家屋補修の支援などのその後の生活支援につなぐことの指示があったとしている。また、市の相談業務の広報チラシが在宅介護支援センターと市内の全民生委員あてに配布されるなど、その後の様々な支援が在宅介護支援センターと民生委員が連携して行われている¹²¹⁾。

第5項 2003年十勝沖地震

5-1 人的被害の状況

2003年9月26日4時50分頃、釧路沖で地震が発生し、9町村(新冠町、静内町、浦河町、鹿追町、幕別町、豊頃町、忠類村、釧路町、厚岸町)で震度6弱を記録し、北海道及び青森県で行方不明者が2人、重症が69人、軽症が780人となった¹²²⁾。行方不明者は津波によるもので、豊頃町の十勝川河口付近において、釣り人2人(69歳男性・66歳男性)とされている¹²³⁾。重症者、軽症者の年齢別内訳は把握できなかった。

5-2 対応状況

5-2-1 安否確認

この地震では、住民の津波に対する意識が高く、津波警報が出された沿岸部では避難行動がとられている報告が確認されている¹²⁴⁾¹²⁵⁾。災害時要配慮者に対する避難支援事例については、廣井等¹²⁶⁾が実施した聞き取り調査では高齢者単独世帯で周囲の人から声をかけられ、車で同乗して避難した事例等が報告されている。また、障害福祉サービスの事業者の職員により、各住居を巡回し、避難場所として指定される高台への避難を促した事例が報告されている¹²⁷⁾。なお、行政機関により組織的な安否確認が行われたかは、記録を確認できなかった。

第6項 2004年新潟県中越地震

6-1 人的被害の状況

2004年10月23日17時56分に、新潟県中越地方(直下型地震)で地震が発生し、川口町で震度7、小千谷市、山古志村、小国町で震度6強、十日町市、堀之内町、中里村、守門村、川西町、越路町、刈羽村、長岡市、栃尾市、三島町、広神村、入広瀬村で震度6弱を記録した¹²⁸⁾。さらに、震度6強の地震が18時11分、18時34分、震度6弱が19時45分と立て続けに発生し、その後も震度5以上の余震が頻発し、二次災害の懸念等により避難者の数は増え、ピーク時には避難住民が103,178人となり、避難者及び避難所対策が行政の対応で課題とされた¹²⁹⁾¹³⁰⁾¹³¹⁾。人的被害は、死者が68人、重傷者が633人、軽傷が4,172となったが、死者のうち、直接死が16人、関連死が52人となった¹³²⁾¹³³⁾。消防庁(2009)及び西村(2010)の資料に基づき、死亡者の内訳の集計を行ったが、60代以上の高齢者の占める割合が直接死で37.6%(6人)、災害関連死で78.8%(41人)と高いこと、関連死のみの市町(魚沼市、湯沢町、見附市、南魚沼市、燕市)の関連死の全体に占める割合が23.0%(12人)であることなど、特徴がみられた。関連死の死亡状況をみると、避難所や車中泊などによる方が多く、避難生活等による影響と考えられる¹³⁴⁾¹³⁵⁾。

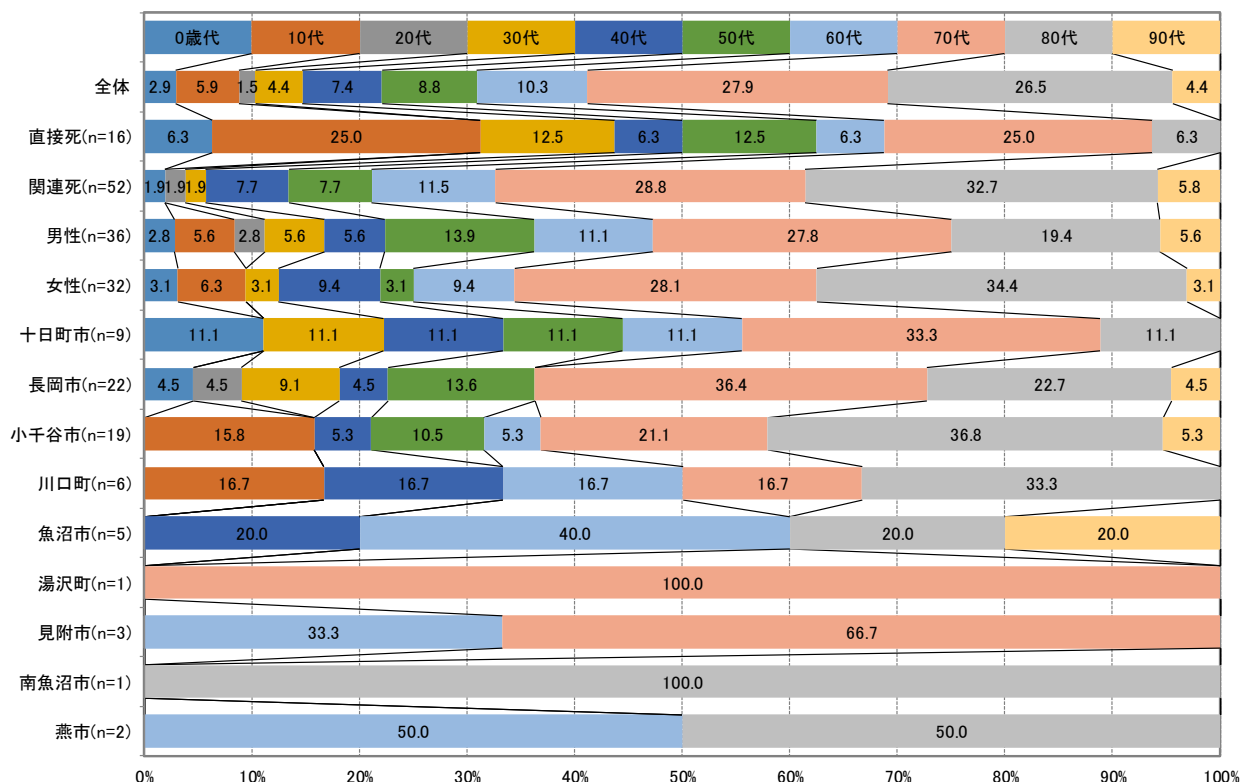


図 2-2 新潟県中越地震における死亡者の年齢ごとの内訳(直接死・関連死別、男女別、市町別)

注：消防庁の確定報に基づいて作成しているが、性別・年齢が示されていない方がいたため、西村(2010)の調査結果により補足した。また、外因死の18人のうち、地震の直接外力以外で死亡した2人は関連死とした。

出所：消防庁(2009)『平成16年(2004年)新潟県中越地震(確定報)』

西村明儒(2010)「被災死亡者の死因分析から」『四国医誌、66巻(1、2)』、3~8頁。以上を基に筆者作成。

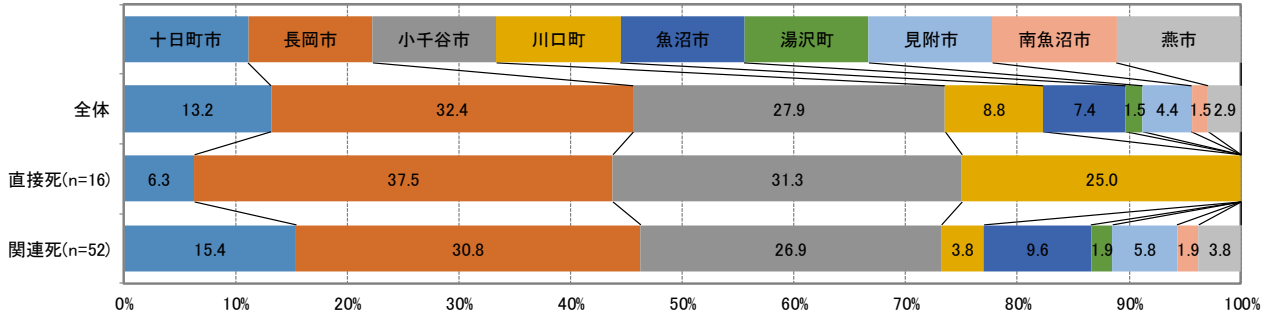


図 2-3 新潟県中越地震における死亡者の市町村ごとの内訳(直接死・関連死別)

出所：消防庁（2009）、同上。西村明儒（2010）、同上。以上を基に筆者作成。

表 2-5 新潟県中越地震における死亡者の内訳

		上段:人数 下段:%		年齢											
		合計	0歳代	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代			
全体		68	2	4	1	3	5	6	7	19	18	3			
		100.0	2.9	5.9	1.5	4.4	7.4	8.8	10.3	27.9	26.5	4.4			
直接死・関連死別	直接死	16	1	4	-	2	1	2	1	4	1	-			
	関連死	52	1	-	1	1	4	4	6	15	17	3			
		100.0	6.3	25.0	-	12.5	6.3	12.5	6.3	25.0	6.3	-			
性別	男性	36	1	2	1	2	2	5	4	10	7	2			
	女性	32	1	2	-	1	3	1	3	9	11	1			
		100.0	2.8	5.6	2.8	5.6	5.6	13.9	11.1	27.8	19.4	5.6			
市町村別	十日町市	全体	9	1	-	-	1	1	1	1	3	1	-		
		直接死	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-		
		関連死	8	1	-	-	-	1	1	1	3	1	-		
		関連死別	100.0	11.1	-	-	11.1	11.1	11.1	11.1	33.3	11.1	-		
	長岡市	全体	22	1	-	1	2	1	3	-	8	5	1		
		直接死	6	1	-	-	1	1	1	-	2	-	-		
		関連死	16	-	-	1	1	2	2	-	6	5	1		
		関連死別	100.0	4.5	-	4.5	9.1	4.5	13.6	-	36.4	22.7	4.5		
	小千谷市	全体	19	-	3	-	-	1	2	1	4	7	1		
		直接死	5	-	3	-	-	-	1	-	1	-	-		
		関連死	14	-	-	-	-	1	1	1	3	7	1		
		関連死別	100.0	-	60.0	-	-	7.1	7.1	7.1	21.4	50.0	7.1		
	川口町	全体	6	-	1	-	-	1	-	1	1	2	-		
		直接死	4	-	1	-	-	-	-	1	1	1	-		
		関連死	2	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-		
		関連死別	100.0	-	25.0	-	-	50.0	-	-	25.0	50.0	-		
	魚沼市	全体	5	-	-	-	-	2	-	2	-	1	1		
		直接死	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
		関連死	5	-	-	-	-	1	-	2	-	1	1		
		関連死別	100.0	-	-	-	-	20.0	-	40.0	-	20.0	20.0		
	湯沢町	全体	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-		
		直接死	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
		関連死	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-		
		関連死別	100.0	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-		
見附市	全体	3	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-			
	直接死	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	関連死	3	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-			
	関連死別	100.0	-	-	-	-	-	-	33.3	66.7	-	-			
南魚沼市	全体	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-			
	直接死	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	関連死	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-			
	関連死別	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-			
燕市	全体	2	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-			
	直接死	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	関連死	2	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-			
	関連死別	100.0	-	-	-	-	-	-	50.0	-	50.0	-			

出所：消防庁（2009）、同上。西村明儒（2010）、同上。以上を基に筆者作成。

6-2 対応状況

6-2-1 安否確認

自治体の災害対応の記録によると、自治会、自主防災組織、消防団、民生委員などが各地域で初動対応を実施したという報告¹³⁶⁾や、支所単位の各地域でひとり暮らし高齢者、視覚障害者、聴覚障害者、人工透析患者、在宅酸素利用者等の安否確認が行われた報告¹³⁷⁾がみられる。自治体等の災害記録では取組実態の詳細を確認できなかった。

一方、在宅介護支援センターやサービス提供事業者による安否確認が行われた報告を確認することができる¹³⁸⁾¹³⁹⁾¹⁴⁰⁾。岡田等(2006)¹⁴¹⁾の調査結果によると、事業所の自主的な判断により利用者の安否確認が行われ、ケアマネジャーの88.2%が3日目までに安否確認を開始している。

6-2-2 避難後の支援

新潟県の災害応急対応の記録では、在宅高齢者の震災による施設入所へ備えるための準備や、避難所の高齢者の安否確認を行うように事業者に依頼するとともに、避難所においてもサービスが受けられる旨を市町村に周知したことが示されている¹⁴²⁾。

内閣府の「中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会(座長：河田恵昭 京都大学防災研究所長)」の資料によると、「介護保険を利用している要介護者等の対応等においては、日頃介護サービス提供の調整に携わっているケアマネジャーが、被災時においても、日頃担当している要介護者の調整等を行う等の活動を行った。」とされ、当時、2000年に施行された介護保険制度に基づく支援が災害時にも継続されていた¹⁴³⁾。

一方、在宅難病患者への支援については、電気などのライフラインが停止し対応が困難であったこと、安否確認等を行う連絡網がなかったことなど、様々な課題が挙げられ、その後、新潟県でも検証が行われている¹⁴⁴⁾¹⁴⁵⁾¹⁴⁶⁾。

第7項 2007年新潟県中越沖地震

7-1 人的被害の状況

2007年7月16日月曜日(海の日)10時13分ごろに、新潟県上中越沖で地震が発生し、長岡市、柏崎市、刈羽村、飯綱町(長野県)で震度6強、上越市、小千谷市、出雲崎町で震度6弱を記録した¹⁴⁷⁾。人的被害は、死者が15人、負傷者が2,316人(重症：324人、軽症1,992人)となったが、死者のうち、直接死が11人、関連死が4人となった¹⁴⁸⁾¹⁴⁹⁾。死者15人の年齢別内訳では、65歳以上が10人を占めている¹⁵⁰⁾。

7-2 対応状況

7-2-1 安否確認

新潟県の記録によると、「福祉保健部各課では地震発生直後から、電話等により各所管施設の被害状況の把握及び利用者等の安否確認を行った。¹⁵¹⁾」とされ、県の所管する福祉施設については、サービス提供事業者等を通じて、対象者の安否確認が行われていることが推察される。また、「柏崎市の要援護高齢者の安否確認作業を支援するため、県職員6人を柏崎市に派遣し、7月21日にすべての要援護高齢者の安否確認が終了した」とされ、在宅の高齢者についても人員を増やし、円滑な対応が行われている。さらに、中越地震の際に課題となった難病患者への対応については、各保健所でリストアップされている難病患者の安否確認及び被害状況の把握が行われていることを、発災当日に県が確認している¹⁵²⁾。

柏崎市では、災害対策業務として、市職員及び民生委員による安否確認が位置付けられたため、高齢者・障害者台帳を用いて安否確認を行っている。消防科学総合センターの資料や関係者の証言¹⁵³⁾¹⁵⁴⁾¹⁵⁵⁾で安否確認の状況を確認することができ、表2-6として取りまとめた。柏崎市では、発災前より台帳のシステム化を行っていたため、要介護度、障害種別、住所、地区等での抽出が可能であったため、優先順位をつけるなどして安否確認が行われている。また、関係者の証言では、市内のサービス提供事業者等も含め複数の安否確認が行われたとの報告が見られた。

表 2-6 柏崎市が実施した安否確認

対象		安否確認方法	
高齢者 (9,017人)	介護保険施設の利用者	・施設利用者の安否確認を指示	
	在宅	サービス利用者	・居宅介護支援事業所に利用者の安否確認を指示し、併せて緊急入所の対応を依頼
		単身の要介護認定者	・左記の優先順位をつけ、順次電話をかけ安否確認を実施 ・19日時点で確認できたのは3,186人で、19日から20日にかけては民生委員に安否確認状況を問い合わせる ・7月20日夕方時点で27人の安否不明者であったが、市職員が直接自宅等を訪問 ・21日午後2時 高齢者の要援護者9,017人全員の安否確認が完了
		高齢者世帯で全員要介護認定者	
		単身の一般高齢者	
一般の高齢者世帯及びいづれかが要介護認定者世帯			
障害者 (1,083人)	障害者	・県から派遣された10数人に安否確認を依頼 ・7月23日までに安否確認を完了 ・全体で1,744人に訪問活動を実施	

注：「高齢者」と「障害者」、また、「在宅のサービス利用者」と「要介護認定者」は重複があると考えられる。「在宅のサービス利用者」については、サービス提供事業者による利用者の安否確認も実施されている。

出所：近藤清信(2008)「6.中越沖地震における要援護者支援の対応について」『季刊 消防防災の科学 NO.92(2008.春号)』

消防科学総合センター(2009)『地域防災データ総覧「能登半島地震 新潟県中越沖地震編」』、99頁。

渋谷篤男、大塚真光子、品田峰子、渡部智史(2008)「座談会 災害時要援護者への支援、その時間関係者はどう動いたか、そして今—新潟県中越沖地震の体験を踏まえて(特集 災害時要援護者支援の実際)」『月刊福祉』第91巻12号、12~21頁。

以上を基に筆者作成。

柏崎市は、内閣府の災害時要援護者の避難支援ガイドラインにそった名簿を作成していたが、地域への事前提供を行っていなかったことを新聞報道で批判的に取り上げられている(産経新聞2007)。一方、防災科学研究所の調査によれば、市内の北条コミュニティや比角コミュニティでは、災害時要援護者台帳を手上げ方式、同意方式により作成していたため、災害時にこの名簿を活用し支援が行われていたものとされる¹⁵⁶⁾。また、震災後に柏崎市が町内会に実施したアンケートによると、災害時要援護者への安否確認については、約6割の町内会で「町内会名簿をもとに」行われている¹⁵⁷⁾。

7-2-2 避難後の支援

県の記録では、新潟県中越地震では災害関連死が多かった教訓を踏まえ、「地震発生当初からエコノミークラス症候群の予防啓発、福祉避難所の設置、健康福祉ニーズ調査等の対策を実施し、被災者の健康被害の防止に努めた」ことが明記されている¹⁵⁸⁾。

また、県は、保健福祉に関して独立した現地の本部機能を持たせた組織として「新潟県中越沖地震現地保健福祉本部」を設置し、健康福祉ニーズ調査、福祉専門職ボランティアの活動支援、高齢者総合相談窓口などの業務を開始した¹⁵⁹⁾。健康福祉ニーズ調査は災害時要援護者の把握及び支援を的確に行うためのもので、7月21日から8月8日まで19日間、被災地域全世帯26,472世帯を対象に県内外保健師、看護師、社会福祉士等が個別訪問を実施し、293人の要支援者を把握し、必要な支援につなげた¹⁶⁰⁾。

第8項 2007年能登半島地震

8-1 人的被害の状況

2007年3月25日9時42分頃、能登半島沖を震源とする地震が発生し、七尾市、輪島市、穴水町で6強、志賀町、中能登町、能登町で震度6弱の震度を観測した。全壊686棟、半壊1,740棟、一部破損26,958棟であったが、死者1人(50代女性)、重傷91人、軽傷265人と同程度の規模の地震に比べ人的被害は小さかった¹⁶¹⁾。

8-2 対応状況

8-2-1 安否確認

石川県の記録によると、消防関係では石川県消防広域応援隊を編成し、緊急消防援助隊等と連携し、発災直後の14時40分に全部隊が輪島市門前町に到着し、「通信が寸断され、住民の安否、被災状況などが確認できない山間及び海岸の地区へ出動し、18時42分、出動地区における住民

の安否を確認」している¹⁶²⁾。また、翌日には、輪島市門前町の全世帯の安否確認を行い、「この活動により、同地における住民の居所確認が迅速に行われ、その結果住民の避難誘導が円滑に進むなど住民の被害の軽減に役立った。」とされている¹⁶³⁾。また、保健師の活動をまとめた報告では、現地の県保健所で発災から 24 時間以内に精神・難病患者等の担当ケースの方を対象に安否確認が実施され、市町で保健師による要援護者(保健・福祉・介護保険関係)の全戸訪問のためのマップ作り等が行われたとされている¹⁶⁴⁾。さらに、発災直後に行われた地域、行政、介護保険事業者による要配慮者への対応について、輪島市の職員が協力し質的に調査した研究では、津波警報が発令されたため民生委員や区長などが要援護者を避難させた事例(黒島地区等)、支所の福祉担当の依頼等により民生委員や福祉推進員が以前に作成していた福祉マップを元に安否確認を行った事例(旧門前町)、発災後の午前中とお昼にかけて行政が民生委員を通じて安否確認を実施したこと(輪島市)などが示されている¹⁶⁵⁾¹⁶⁶⁾¹⁶⁷⁾。

8-2-2 避難後の支援

石川県の記録では、避難所における健康管理は、県が中心となり、医療救護チーム、健康管理チーム、こころのケアチームを編成しているが、「避難所における二次被害による犠牲者は 1 人も発生しなかった」としている¹⁶⁸⁾。また、輪島市、穴水町では、他道府県及び他市町村の職員の応援を受け、在宅被災者の家庭訪問などが実施されている¹⁶⁹⁾。

第 9 項 2008 年岩手・宮城内陸地震

9-1 人的被害の状況

2008 年 6 月 14 日 8 時 43 分頃、岩手県内陸南部の深さ 8km を震源とする地震が発生し、奥州市、栗原市で 6 強、大崎市で震度 6 弱の震度を観測した¹⁷⁰⁾。全壊 686 棟、半壊 1,740 棟、一部破損 26,958 棟と住宅の被害は同程度の規模の地震に比べ少なかったが、死者 17 人、行方不明 6 人、負傷者 426 人となり、死者と行方不明者が多かった¹⁷¹⁾。年齢別の内訳については公的機関から公表されていないが、牛山等(2009)が新聞記事等により照合した結果によると、死者、行方不明者 23 人のほとんどが土砂災害による犠牲者であり、65 歳未満が 21 人と高齢者は少なかった¹⁷²⁾。

9-2 対応状況

9-2-1 安否確認

消防科学総合センターが栗原市、奥州市、一関市に対して、要援護者の安否確認の実施状況を調査した結果によると、各市ともに災害発生後から電話や直接訪問等により要援護者等の安否確

認（緊急入所の必要性の確認）が実施されている¹⁷³⁾。栗原市では、職員召集（震度4以上）とあわせて災害対応業務として着手され、各支所に安否確認を行うように指示を出し、電話等が不通の状況の中で、地区地震発生から約30時間経過した段階で全地区での安否を確認している¹⁷⁴⁾。

9-2-2 避難後の支援

6月28日～7月4日にかけて、一関市と奥州市では、直接の被災者、要援護者（障害者、高齢者等）だけでなく、地域内全ての世帯住民を対象に健康被害等の実態調査が実施され、要フォロー者（一関市：21人、奥州市：169人）が把握されている¹⁷⁵⁾。

第10項 2011年東北地方太平洋沖地震

10-1 人的被害の状況

2011年3月11日14時46分、三陸沖（北緯38.1度、東経142.9度）を震源とするマグニチュード9.0という我が国の観測史上最大の地震が発生し、広範囲に揺れが観測され、また大津波が発生し、被害は広域にわたった。

警察庁の統計によると、死者15,896人、行方不明者2,537、負傷者6,157人と、死者・行方不明者は12都道府県でみられた¹⁷⁶⁾。年齢別の死亡者数が示された警視庁の統計によると、岩手県、宮城県、福島県の3県で収容された死亡者で、2013年3月11日までに検視等を終え、年齢が判明している15,681人のうち60歳以上の高齢者は10,360人と66.1%を占めている¹⁷⁷⁾。また、平成24年3月11日現在で検視等済尸体数の死因別の内訳では、溺死が14,308体(90.64%)、焼死が145体(0.92%)、圧死・損傷死・その他が667体(4.23%)、不詳が666体(4.22%)となり、溺死が9割以上で津波による避難行動の遅れによる死亡が多いことが推察される¹⁷⁸⁾。

復興庁の「東日本大震災における震災関連死の死者数（都道府県・年齢別）等の調査結果」によると、関連死の3,676人のうち66歳以上の高齢者は3,255(88.5%)となっている（2018年3月31日時点）¹⁷⁹⁾。

障害者の死亡率については、第37回障がい者制度改革推進会議（内閣府）で宮古市等が提出した資料¹⁸⁰⁾¹⁸¹⁾や、NHKが被災自治体に調査した結果¹⁸²⁾などで確認することができる。NHKの調査は、10名以上の死者を記録した31市町村の全体死亡率と障害者死亡率を比較したもので、全体の死亡率が1.1%（人口1,674,185人のうち、死者18,829人）であったのに対して、障害者の死亡率は1.9%（人口86,503人のうち、死者1,658人）と高かったことを示している¹⁸³⁾。

10-2 対応状況

2011年東北地方太平洋沖地震は、津波を伴う未曾有の大規模広域災害であり、様々な行政機関

や福祉事業者、地域社会などにおいて避難支援や安否確認、避難後の生活支援が実施されているが代表的な対応の整理が困難なため、ここでは論文等で指摘があった事項を紹介する。

10-2-1 避難行動支援

避難行動支援に関する課題については、中央防災会議の「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会（座長：河田恵昭 関西大学社会安全研究科長・社会安全学部長・教授）」において、高齢者の犠牲者の多さや、水門・陸閘閉鎖や避難誘導にあたった消防団員や警察官などが数多く犠牲になった事実などが課題として示されている¹⁸⁴⁾。

北村等(2013)が南三陸町の民生委員の活動、竹葉等(2013)が旧石巻市地域の民生委員の活動、峯本(2013)が仙台市の地域包括ケアセンターの活動を調査している。こうした調査では、名簿を作成するなど普段からの関係作りに取り組んでいた場合に、避難支援を促す行動ができたケースがあることを指摘する。

新聞記事に掲載されている事例により津波避難行動に関する考察を行った大野等(2013)の研究では、「地域全体での避難のために、自主防災組織が活躍し、高齢者および要援護者に配慮した支援がされている。地域で助け合う「つながり」が機能した一方で、多くの支援にあたられた方が犠牲になるジレンマ状況が発生し、つながりがあることで、命を失う人が相当数いた」としている。

「取組指針」(2013)では「避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるためには、事前の準備を進め、迅速に避難支援等を行うことが必要」と言及されているが、特に、風水害や津波など、被害が生じるまでの間に一定の時間的猶予がある災害における避難行動支援の難しさを内包する結果となった。

10-2-2 安否確認

行政(仙台市)として対応にあたった南方(2012)は、当時、要介護者の安否確認の実施方法が大きな課題となっていたとし、「電話が復旧した震災6日後の3月17日、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所、小規模多機能居宅介護の361事業所に、サービス利用者の安否確認をどの程度行っているか、ファックスで照会した。回答のあった292事業所、回答率は80.9%だったが、それらの事業所がサービスを提供しているのは21,480人、そのうち安否の確認ができないのがわずかに7人だった」と証言している¹⁸⁵⁾。この事例からも、平時より要介護認定者等の支援を行う介護サービス事業者が災害時の安否確認やその後の支援においても重要な役割を果たしていることを確認できる。

10-2-3 避難後の支援

石川等(2011)によると、「災害時要援護者支援に熱心に取り組んでいた仙台市では、想定を超える災害に対しても、早い段階で安否確認や福祉避難所の設置」を行っていたとされている。仙台市では、平成20年3月に「災害時要援護者（高齢者・障害者等）支援に関する計画」を策定し、福祉避難所の指定を進めるとともに、平成20年6月に作成した福祉避難所指定施設向けの「福祉避難所開設・運営マニュアル」を作成し、福祉避難所の開設、受入れの流れや物資の調達、費用負担のあり方など具体的な項目を定めていた¹⁸⁶⁾。仙台市の取組は能登半島地震や新潟県中越沖地震での福祉避難所の設置や、国の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン(2008)」を受けての取組であり、事前対策の重要性を指摘できる。

この災害では個人情報保護を理由として行政から障害者の所在などの情報開示が行われないことが課題となったが¹⁸⁷⁾、山崎(2013)及び榎木(2015)によると南相馬市と岩手県は障害者団体からの開示要請に応じ要援護者の名簿提供を行ったとされている。また、岡本(2016)によると、日本盲人福祉委員会は情報開示が行われなかったため、支援を行うことをつたえる「お知らせ」を県庁から配布することを提案し、2011年6月、被災地3県（岩手、宮城、福島）から、3,324人に郵送され、1,168人から返事があったとしている。

25) 消防庁国民保護・防災部防災課(2011)『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会 報告書』、13頁。

26) 消防庁国民保護・防災部防災課(2011)、同上、15頁。

27) 宮城県(2015)『東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証-』、971頁。

28) 陸前高田市(2014)『陸前高田市東日本大震災検証報告書』、108～114頁。

29) 陸前高田市(2014)、同上、111頁。

30) 陸前高田市(2014)、同上、106頁。

31) 岩手県(2013)『東日本大震災津波の記録』、112頁。

32) 陸前高田市議会(2013)『【平成25年第1回定例会】03月05日—一般質問—02号』、101頁。市長の発言による。

33) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)『大槌町東日本大震災検証報告書（平成25年度版）』、資39頁。

34) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)、同上、10頁。

35) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)、同上、44頁。

36) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)、同上、12～13頁。

-
- 37) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)、同上、資 49 頁。
 - 38) 岩手県(2013)『東日本大震災津波の記録』、前掲書、112 頁。
 - 39) 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)、同上、資 45 頁。
 - 40) 青木睦(2016)「被災した組織アーカイブズの消滅と救助・復旧に関する検証——基礎自治体を事例に」『国文学研究資料館紀要』、113 頁。
 - 41) 石巻市議会(2011)『平成 23 年 第 3 回 定例会 - 9 月 20 日 一般質問-03 号』、107 頁。
市長の発言による。
 - 42) 消防庁国民保護・防災部防災課(2011)、前掲書、225 頁。
 - 43) 青木睦(2016)、前掲論文、113 頁。
 - 44) 南三陸町ホームページ「東日本大震災による被害の状況について」
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,181,21,html> (2018 年 10 月 6 日アクセス)
 - 45) 南三陸町ホームページ「東北地方太平洋沖地震により被災した津波の状況写真」
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,172,c,html/172/2064.pdf> (2018 年 10 月 6 日アクセス)
 - 46) 南三陸町ホームページ「東日本大震災による被害の状況について」、前掲書。
 - 47) 青木睦(2016)、前掲論文、110 頁。「防災対策庁舎 2 階に設置されていたサーバーも流失し、役場内で保管されていたすべての電子データが失われた」とされている。
 - 48) 消防庁国民保護・防災部防災課(2011)、前掲書、182 頁。
 - 49) 宮城県(2015)、前掲書、971 頁。
 - 50) 亶理町(2016)『亶理町新庁舎建設基本構想・基本計画』、3 頁。
 - 51) 亶理町(2013)『亶理町東日本大震災活動等記録集』、281 頁。
 - 52) 亶理町(2013)、同上、88 頁。
 - 53) 常総市水害対策検証委員会(2016 年)『平成 27 年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書』、3 頁。
 - 54) 常総市水害対策検証委員会(2016 年)、同上、23、31 頁。
 - 55) 東京新聞(2015)「常総市役所 浸水電源 元の場所へ 「ほかにない」かさ上げ検討」、10 月 27 日。
 - 56) 毎日新聞(2015)「「海拔 0 メートル」東京下町 鬼怒川決壊で危機感、備蓄品「上階へ」急務」、12 月 2 日。
 - 57) 東京新聞(2015)「非常用電源 本紙調査 「ほかスペースなく」 3・11 教訓生かせず浸水 常総市以外も「予算ない」」、10 月 10 日。
 - 58) 常総市水害対策検証委員会(2016 年)、前掲書、23、31 頁。
 - 59) 東京新聞(2015)、前掲記事、2015 年 10 月 10 日。
 - 60) 内閣府 非常災害対策本部(2016)『平成 28 年(2016 年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について』、4 頁。4 月 20 日時点で、八代市が千丁(せんちょう)支所、宇土市が市民体育館、大津町が近隣町施設、益城町が保健福祉センターへ移転した。
 - 61) 非常災害対策本部(2017)『平成 28 年(2016 年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について』、15 頁。2017 年 10 月 13 日時点で、八代市が仮設庁舎等、人吉市が別庁舎等、水俣市が仮設庁舎等、宇土市が仮設庁舎等、天草市が別庁舎等、大津町が仮設庁舎等、益城町が仮設庁舎等へ移転した。
 - 62) 大津町(2017)『平成 29 年第 4 回大津町議会定例会会議録』、203 頁。

-
- 63) 産経新聞(2016)【「検証 熊本地震」(3) 美学で遅れた庁舎耐震化」、5月16日。
- 64) 八代市(2016)『八代市新市庁舎建設基本構想』、1頁。
- 65) 八代市議会(2016)『平成28年6月八代市議会定例会会議録(第1号)』、2016年6月定例会-06月13日-01号。市長の発言による。
- 66) 西日本新聞社(2016)「災害時の業務継続マニュアル BCP策定 九州進まず 市町村 年度内までに46%」、11月18日。
- 67) 人吉市(2017)『人吉市新市庁舎建設基本計画』、1頁。
- 68) 人吉市議会(2016)『平成28年7月第3回人吉市議会臨時会会議録』、208~209頁。総務部長の発言による。
- 69) 人吉市議会(2016)、同上、208頁。
- 70) 水俣市(2017)『水俣市新市庁舎建設基本構想』、1~3頁。
- 71) 水俣市議会(2016)『平成28年6月第2回定例会(第2号6月21日)』。総合政策部長の発言による。
- 72) 宇土市(2018)『宇土市新市庁舎建設基本計画』、1~4頁。
- 73) 西日本新聞社(2016)前掲記事、11月18日。
- 74) 朝日新聞(2016)「計画策定、4割のみ 被災後、自治体の業務継続」、9月14日。
- 75) 宇土市議会(2017)『平成29年12月定例会(第4回)-12月06日-03号』、85頁。市長の発言による。
- 76) 宇土市議会(2016)『平成28年9月定例会(第3回)-09月07日-01号』、11頁。市長の発言による。
- 77) 天草市(2015)『天草市本庁舎建設基本計画(修正)』
- 78) 天草市ホームページ「本庁舎機能の一部を移転(2018年9月22日アクセス)」
https://www.city.amakusa.kumamoto.jp/ki_ji003167/3_167_25_c17hj04y.pdf
- 79) 大津町(2015)『大津町新市庁舎建設基本構想』、1頁。
- 80) 関西広域連合(2017)『平成28年熊本地震関西広域連合支援活動の記録』、17頁。
- 81) 大津町(2017)、前掲、203頁。
- 82) 益城町(2018)『益城町新市庁舎建設基本構想・基本計画』、2頁。
- 83) 坪井塑太郎(2016)「災害対策本部における地図利用の現状と課題 熊本県上益城郡益城町を事例として」『2016年度日本地理学会秋季学術大会』
- 84) 益城町議会(2016)『平成28年第4回定例会(12月15日招集)町議会会議録』、49頁。町長の発言による。
- 85) 産経新聞(2016)【「検証 熊本地震」(3) 美学で遅れた庁舎耐震化」、5月16日。
- 86) 鳥取県倉吉市総務部防災安全課(2018)『鳥取県中部地震震災記録誌』、73頁。
- 87) 読売新聞(2016)「鳥取地震 余震147回 警戒続く 2800人 避難所で一夜」、10月22日。職員約200人が避難し、隣接する小学校に災害対策本部を設置したが、県の要望により、約2キロ離れた県中部総合事務所に災害対策本部を移すことになったと報道されている。
- 88) 中国新聞(2016)「倉吉市 初動に課題 庁舎被災 計画外の施設に対策本部 鳥取中部地震」、10月23日。
- 89) 山陽新聞(2017)「東日本大震災6年 自治体機能の維持計画 BCP策定 岡山進まず 市町村割合ワースト3 巨大地震へ整備急務」、2月23日。「庁舎の移転先として考えていた市防災センターは電話回線が1本しかなく、別の場所に災害対策本部を設置するまでに発生から1時間

半を要するなど想定外のアクシデントも生じた」と報道されている。

- 90) 鳥取県倉吉市総務部防災安全課(2018)、前掲書、168頁。
- 91) 鳥取県倉吉市総務部防災安全課(2018)、前掲書、66、67頁。
- 92) 兵庫県ホームページ「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について(平成17年12月22日記者発表)」https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_000000016.html (2018年7月7日アクセス)
- 93) 内閣府ホームページ「阪神・淡路大震災教訓情報資料集【02】災害時要援護者への対応」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-2-2.html (2018年7月7日アクセス)
- 94) 明石市(1996)「兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録」、68～71頁
- 95) (財)神戸都市問題研究所(1995年)『大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査報告書(NIRA研究報告書)』。住民の1,200人に行ったアンケート結果によると、地域内の隣近所の安否確認を行った方が92.6%と高くなっている。
- 96) 河田恵昭(1997年)「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』、3～13頁。阪神・淡路大震災では、消防・警察・自衛隊の3者によって合計7.9千人救出されたことから、27.1千人(77.4%)が近所の住民らによって救出されたことを予測する。
- 97) 田中淳、廣井脩「阪神・淡路大震災と災害弱者対策-情報補償を中心として」http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-jakusha-ronbun1.htm (2018年7月7日アクセス)。ホームページ内の情報を調べたが、発行年月日等は不明であった。
- 98) 神戸市東灘保健所(1996)『阪神・淡路大震災の記録-東灘保健所の活動報告-』、64～65頁。この記録では、1月30日～2月4日の6日間、医療職と一般ボランティアによる全戸対象のローラー作戦による在宅者悉皆訪問を実施し、有効な援助につなげることができたことが示されている。
- 99) 阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部(1997)、前掲書、166頁
- 100) 阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部(1997)、前掲書、167頁。3月までに各市町が実態把握した要援護者の件数は5,9357件で、このうち何らかの措置を必要とする方が2875件(4.8%)で、対象者の内訳は高齢者2,095件、障害者537件であった。要措置者に対しては、保健指導1,537件、ホームヘルパー派遣653件、緊急入所353件等のサービス提供を行った。
- 101) 消防庁(2002)『平成12年(2000年)鳥取県西部地震(確定報)』
- 102) 鳥取県(2007)『平成12年鳥取県西部地震 震災誌』、12～13頁。以上をもとに筆者作成。
- 103) 鳥取県立精神保健福祉センター(2001年)『2000年鳥取県西部地震～保健相談活動とメンタルヘルス～』、1頁。発災後に、「地震発生現場では、保健所や市町村の保健婦らが、障害者や高齢者を中心に安否確認に出かけている」との記載がある。
- 104) 日野町(2001)『鳥取県西部地震2000.10.6 日野町の災害・復興への記録』、33頁。民生児童委員の個人記録として、家族の無事を確認した後、担当地区の独居高齢者等の安否を早速確認したことが示されている。
- 105) 植田俊幸(2001)「鳥取県西部地震時における心の健康」『自然災害科学』Vol.20, No.3、253頁。
- 106) 日野町(2001)同上、88頁。
- 107) 植田俊幸(2001)、前掲論文。
- 108) 生田直子(2001)「地震時の保健福祉活動の報告」『自然災害科学』Vol.20, No.3、248～249頁。
- 109) 消防庁(2002)前掲載。家屋全壊435棟、家屋半壊3,101棟、家屋一部損壊18,544棟の被

害が発生。

110) 鳥取県 (2007)、前掲書、17～18 頁。

111) 日野町 (2001)、前掲書、40 頁。民生委員の証言として、「高齢者は自分で頑張らないといけないという思いが強く、無理をしてしまうことがある。屋根のシートをかけていただいて本当に助かったという声などを聞いた」との記録がある。

112) 鳥取県防災危機管理課 (2001)『平成 12 年鳥取県西部地震の記録』、121～122 頁。全国初の被災者住宅に対する助成制度「鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助金」を創設し、鳥取県被災者住宅再建支援条例により 2001 年に恒久的制度とした。

113) 安来市 (2002)『鳥取県西部地震 安来市の記録』、161～167 頁。島根県は、鳥取県西部地震の被災地の高齢者や障害者等に対する住宅対策として住宅の修繕支援制度を創設した。安来市では、この制度の面談にあわせて、被災者が利用できる各種制度を紹介するための面接記録表を作成している。

114) 鳥取県 (2007)、前掲書、12～13 頁。以上をもとに筆者作成。

115) 内閣府 (2002)「平成 13 年に発生した主要な災害とその対策」『防災白書』。

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h14/bousai2002/html/honmon/hm110300.htm> (2018 年 7 月 7 日アクセス)

116) 近藤明、青木啓至、山口亮 (2002 年)「平成 13 年芸予地震調査報告」『Risk (損害保険料率算出機構)』(60):2001-06、13 頁。「負傷の原因としては落下物によるものが多く、2 名の死者も落下物の下敷きとなって命を失っている」と報告されている。

117) 土木学会芸予地震被害調査団 (2001)『2001 年 3 月 24 日芸予地震被害調査報告』

<http://www.jsce.or.jp/report/13/01/report.pdf> (2018 年 7 月 7 日アクセス)。負傷事例 78 件の負傷原因を分析結果では、「室内散乱、転倒」が 31%、「店舗、工場での負傷」が 27%、「避難途中の事故」が 22%、「ブロック塀等路上事故」が 9%、「不安、病気」が 8%、「落石土砂崩れ」が 3%となっている。

118) 立木茂雄 (2002)「災害弱者に対する市民・行政の対応」(「平成 13 年芸予地震による都市地震災害に関する総合的調査研究」報告書)。<http://www.tatsuki.org/> (2018 年 7 月 14 日アクセス)。「社協の民生委員担当職員が事務局主導で、震災当日の 3 月 24 日中に安否確認の依頼を全 21 区の会長あてに行った」とされている。

119) 立木茂雄 (2002)、前掲書。

120) 立木茂雄 (2002)、前掲書。「ガレキ撤去や家屋補修の支援などについては、そのうちボランティアセンターが立ち上がるだろうから、そうなればそちらに高齢者・障害者の依頼をつなぐように」といった指示が出されたとしている。

121) 立木茂雄 (2002)、前掲書。

122) 消防庁 (2004)『平成 15 年 (2003 年) 十勝沖地震 (確定報)』

123) 消防庁 (2004) 同上

124) 静岡県防災局・土木部・都市住宅部 (2003)『平成 15 年 (2003 年) 十勝沖地震調査報告書』、23 頁。静岡県 (2003) の調査では、市町職員の証言として、「過去に発生した地震 (十勝沖地震 (1952)、十勝沖地震 (1968)、チリ地震 (1960) による津波被害の経験・教訓から、津波に対する住民意識は高い」とし、実施した住民アンケート結果においても、大津漁港や十勝港の住民は、揺れが収まった後すぐに高台や避難場所に避難する人が多く、地震イコール津波という意識が高い」ことを指摘している。

125) 廣井脩、中村功、福田充、中森広道、関谷直也、三上俊治、宇田川真之、松尾一郎「2003 年十勝沖地震における津波避難行動—住民聞き取り調査を中心に—」。<http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-houkokusho-rist-2003-tokachi.pdf> (2018 年 7 月 14 日アクセス)。ホーム

ページ内の情報を調べたが、発行年月日等は不明であった。東京大学と東京経済大学が実施した、津波警報が出た北海道沿岸 8 市町の住民 2,500 人を対象にした郵送アンケート調査では、避難した人が 55.8%となっている。

126) 廣井脩等、同上。

127) 公益財団法人 日本障害者リハビリテーション協会 情報センターホームページ「べてるの家の防災事業」『障害保健福祉研究情報システム』。

<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/jiritsu-report-DB/db/20/114/hajime02.html>
(2018 年 7 月 14 日アクセス)

128) 消防庁 (2009b) 『平成 16 年(2004 年)新潟県中越地震 (確定報)』

129) 国土交通省(2005)「新潟県中越地震」『災害列島 2005 2004 年の災害を振り返る』、41 頁。
「震度 5 以上の余震が頻発し、2004 年 12 月 28 日 19 時まで発生した余震(震度 1 以上の体感地震)は 877 回を数え、年が明けてからも震度 4 クラスの余震が 2 度も発生している。」とされている。

130) 新潟県(2005)『新潟県中越大震災復興検証報告書』、22 頁。

131) 秦康範(2004)「新潟県中越地震における行政機関の初動対応」『平成 16 年新潟県中越地震被害調査報告会 梗概集』、142 頁。

132) 消防庁 (2009)、前掲書

133) 西村明儒 (2010)「被災死亡者の死因分析から」『四国医誌、66 卷 (1、2)』、3~8 頁。2005 年 3 月 1 日時点までの死者の 40 人を分析したもの。

134) 消防庁 (2009)、前掲書

135) 西村明儒 (2010)、前掲書

136) 小千谷市「新潟県中越大震災の記録 本震から災害対策本部設置まで」

<http://www.city.ojiya.niigata.jp/soshiki/kikikanri/saigaitaisakuhonbu.html> (2018 年 7 月 15 日アクセス)。

137) 長岡市『新潟県中越大震災の被害及び復旧対策の概要』、22 頁。

http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/850/940/00youshi,0.pdf (2018 年 7 月 15 日アクセス)。

138) 岡田直人、白澤政和、橋本力、朝野英子、鄭尚海、堂園裕美、増田和高、三谷勇一(2006 年)「新潟県中越大震災における要支援・介護高齢者に対する危機管理の実態と課題」『老年社会科学』第 28 巻第 1 号。「中越大震災時には、介護保険制度の居宅サービスを利用している要支援・要介護者者については居宅介護事業者のケアマネジャーが、認定を受けるが、サービスを利用しない要支援者・要介護者高齢者やひとり暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯については在宅介護支援センターが生活支援を継続的に実施できるようになっていた」とされている。

139) 白澤政和(2005)「災害時に求められるケアマネジャーの役割 (特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント--中越地震に学ぶ)」『介護支援専門員 : ケアマネジャー必携の専門誌』7(6) (通号 40)、17~21 頁。

140) 枝村和枝(2005)「新潟県中越地震その時何をしたか (特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント--中越地震に学ぶ)」『介護支援専門員 : ケアマネジャー必携の専門誌』7(6) (通号 40)、37~39 頁。

141) 岡田直人、白澤政和、橋本力、朝野英子、鄭尚海、堂園裕美、増田和高、三谷勇一(2006)、前掲論文。誰の指示により実施したかについては、「関係者と打ち合わせの上で」が 46.6%(75 件)と最多で、次いで、「あなたひとりの判断で」が 24.9%(75 件)、「上司の指示で」が 19.9%(32 件)となっているが、「行政の依頼で」が 1.3%(2 件)と少なく、事業所の自主的な判断により利用者の安否確認が行われていることがわかる。さらに、安否確認で連絡をとった人について

て、「本人や家族」が 83.2%(134 件)と最多で、次いで、「ヘルパー」が 50.3%(81 件)、「民生委員」が 28.6%(46 件)となるなど、日頃のネットワークの大切さを指摘する。

142) 新潟県(2005)、前掲書、23~24 頁。外国人への対応については、「被災地の市町村の在住外国人の安否・避難状況等の収集・とりまとめを行ったほか、被災市町村の庁舎や避難所へ職員を派遣し、在住外国人の被災状況等の情報収集、外国人向けの相談窓口を記したチラシの配布・掲示を行った」と記載されている。

143) 内閣府 中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会(2007 年)「新潟県中越地震の実態調査等を踏まえた検討課題の整理(参考資料)」、62 頁。

144) 西澤正豊(2011)「新潟県中越地震・中越沖地震を経験して(特集 在宅難病患者の災害発生時の対応策)」『難病と在宅ケア』Vol. 16. No10、8~9 頁。

145) 災害時難病患者支援計画策定検討ワーキンググループ(2008)「新潟県中越地震、中越沖地震を経験したK市の事例検討」『災害時難病患者支援計画を策定するための指針』、51~55 頁。

146) 三浦修(2011)「災害時要援護者支援におけるソーシャルワーク機能に関する一考察」『新潟青陵学会誌 第4巻第1号』、63~69 頁。「中越地震では、道路の寸断やライフラインの断絶、特に長時間停電、電話連絡など情報通信手段などに支障が多く、医療機関と保健所、訪問看護ステーション、居宅介護支援事業所など地域の関係機関の連携は機能しなかった。」としている。

147) 消防庁(2013c)『平成19年(2007年)新潟県中越沖地震(確定報)』

148) 消防庁(2013) 同上。

149) 新潟県(2009)『新潟県中越沖地震記録誌』、7 頁。

150) 新潟県(2009) 同上。

151) 新潟県(2009) 同上、76~77 頁。

152) 新潟県(2009) 同上、101 頁。7月16日の調査では、対象者の129名中123名の被害がないことを確認した。また、残りの6名は、7月18日には安否が確認されている。

153) 近藤清信(2008)「6. 中越沖地震における要援護者支援の対応について」『季刊 消防防災の科学』No. 92(2008. 春号)

154) 消防科学総合センター(2009)『地域防災データ総覧「能登半島地震 新潟県中越沖地震編」』、99 頁。

155) 渋谷篤男、大塚真光子、品田峰子、渡部智史(2008 年)「座談会 災害時要援護者への支援、その時関係者はどう動いたか、そして今—新潟県中越沖地震の体験を踏まえて(特集 災害時要援護者支援の実際)」『月刊福祉』第91巻12号、12~21 頁。柏崎市内の関係者の証言では、「市内の地域包括支援センターで発災後すぐに利用者の安否確認が行われたこと」、「県職員の派遣により、18日に障害者相談支援センターが立ち上がったこと」、「18日に県から派遣されてきた10数人に、約1,000人の障害者の安否確認を依頼し、23日には全員の安否確認が行われたこと」、「高齢者についても同様で、県老人福祉協議会からの応援や、民生委員による訪問、各地域の自主防災組織の要援護者把握を利用し、要援護者名簿9,000人の安否確認を21日には完了したこと」、「住民から、あちらこちらから安否確認があったと伝えられたこと」など、市の安否確認が要援護者名簿を活用し行われたことや市内の事業者等も含め複数の安否確認が行われたことが示されている。

156) 坪川博彰、三浦伸也、長坂俊成、永松伸吾、池田三郎(2009 年)「柏崎市のコミュニティと災害対応の課題」『防災科学技術研究所 主要災害調査』、59~60 頁。

157) 柏崎市(2008)『災害時行動調査概要 平成19年(2007年)新潟県中越沖地震への初動対応』、9 頁。<https://www.city.kashiwazaki.lg.jp/bosai/bosai-bohan/bosai/kiroku/documents/20100521144055.pdf> (2018 年 7 月 16 日アクセス)。

158) 新潟県(2009) 前掲書、8 頁。

-
- 159) 新潟県 (2009) 同上、93 頁。
- 160) 新潟県 (2009) 同上、93～97 頁。
- 161) 消防庁 (2009) 『平成 19 年(2007 年)能登半島地震 (第 49 報)』
- 162) 石川県 (2009) 『平成 19 年能登半島地震災害記録誌』、75～76 頁。
- 163) 石川県 (2009) 同上、63 頁。
- 164) 田村須賀子、曾根志穂、金子紀子 (2008) 「能登半島地震被災地における地域看護学実習で学生が捉えた住民の援助ニーズと保健師の役割」『石川看護雑誌第 5 巻 (2008 年 3 月)』、121 頁。
- 165) Comafay Nicolle、北浜陽子、飛岡香、立木茂雄 (2009 年) 「平成 19 年能登半島地震における災害時要援護者への対応に関する質的研究:要介護高齢者支援組織の対応過程分析より」『地域安全学会論文集』No. 10、521～530 頁。
- 166) 北浜陽子 (2009 年) 「7. 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」『季刊 消防防災の科学』NO. 92 (2008. 春号)。http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IB17&ac2=92spring&ac3=5303&Page=hpd_view(2018 年 7 月 21 日アクセス)。旧門前町の取組は、要援護者のマップを活用した有用事例として、その後、様々なメディアによって取り上げられることになった。
- 167) 鏡味治也、溝部明男、西本陽一 (2008 年) 「被災時に果たしたコミュニティの役割」『過疎・超高齢化地域での震災に関する総合的調査研究:金沢大学平成 19 年度能登半島地震学術調査報告書』。https://www.kanazawa-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/01/20notoeq19_community.pdf (2018 年 7 月 21 日アクセス)。
- 168) 石川県 (2009) 前掲書、65 頁。
- 169) 石川県 (2009) 同上、272～286 頁。
- 170) 消防庁 (2010) 『平成 20 年 (2008 年) 岩手・宮城内陸地震 (第 79 報)』
- 171) 消防庁 (2010) 同上。
- 172) 牛山素行、太田好乃 (2009) 「平成 20 年 (2008 年) 岩手・宮城内陸地震による死者・行方不明者の特徴」『自然災害科学 28(1)』、59～66 頁。確実に土砂災害と無関係な者は、地震に驚いて道路に飛び出してトラックにはねられて死亡した 1 名と、落下した書籍による窒息死 1 名の計 2 名のみとしている。
- 173) 消防科学総合センター (2010) 『地域防災データ総覧 (岩手・宮城内陸地震 平成 20 年 8 月末豪雨編)』、81～82 頁。
- 174) 消防科学総合センター (2010)、同上、81 頁。
- 175) 消防科学総合センター (2010)、同上、106 頁。
- 176) 警察庁緊急災害警備本部 (2018) 『平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況』。https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf (2018 年 8 月 11 日アクセス)。
- 177) 内閣府 (2013) 『平成 25 年版高齢社会白書』。警察庁「東北地方太平洋沖地震による死者の死因等について【23. 3. 11～25. 3. 11】」により作成したもの。
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/s1_2_6_07.html (2018 年 8 月 11 日アクセス)。
- 178) 警視庁 (2012) 「特 - 4 東日本大震災による死者の死因等について (平成 24 年 3 月 11 日現在)」『平成 24 年警察白書統計資料』。https://www.npa.go.jp/hakusyo/h24/data.html (2018 年 8 月 11 日アクセス)。
- 179) 復興庁 (2018) 『東日本大震災における震災関連死の死者数 (平成 30 年 3 月 31 日現在調査

結果)』。 http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20180629_kanrenshi.pdf (2018年8月18日アクセス)。

180) 内閣府 (2012) 『平成24年版障害者白書』、59～60頁。

181) 内閣府 (2012) 『第37回障がい者制度改革推進会議 資料一覧』。
http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_37/index.html (2018年8月19日アクセス)。

182) 立木茂雄 (2012) 「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」『消防防災科学センター 東日本大震災関連調査(平成25年度)編』、137頁。
http://www.bousaihaku.com/bousai_img/data/higashinohon25_4-2-5c.pdf (2018年8月11日アクセス)。

183) 立木茂雄 (2012)、同上。

184) 中央防災会議(2011) 『「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」 報告書』。

185) 南方順一郎(2012) 「地方自治体の視点からの東日本大震災の報告：震災直後の地方自治体と要援護者との関係を中心に(東日本大震災特別企画 Symposium 震災で問われる社会福祉学の役割：原理と実践の探究)」『社会福祉学/日本社会福祉学会機関誌編集委員会編 53(1)=101:2012.5』、129～132頁。

186) 仙台市 『東日本大震災 仙台市 震災記録誌-発災から1年間の活動記録-』、164～165頁。

187) 藤岡毅(2011) 「「災害弱者」としての障害者支援 (大震災と法律家の仕事)」『法学セミナー』56(8・9)。56～57頁。

第3章 基礎自治体の業務継続対策の構築プロセス

第1項 本章の概要

1-1 目的

本章の目的は、アンケート調査結果に基づいて、上記の先行研究や国の動向を踏まえ、基礎自治体における災害時の業務継続にかかる事前対策や業務継続計画の実態の把握を行うことにある。

業務継続にかかる事前対策の実態については、近年、各地で様々な自然災害が発生する中での業務継続にかかる災害教訓の整理や、その対策として基礎自治体における体制整備の実態の整理を行う（「第2項 業務継続にかかる事前対策の実態」）。ここでは、内閣府（2015）の指摘を踏まえ、自治体の人口規模に応じた取組実態のほか、優先して取り組むべき事項や取組が進んでいない事項を中心とした考察を行う。

また、業務継続計画の実態については、業務継続計画を策定している自治体の傾向や、策定プロセスや運用面における実態等の考察を行う（「第3項 業務継続計画の実態」）。

1-2 調査の実施方法

調査は全国の市町村を対象に実施した。宛名を市町村名にし、宛名及び封筒に「業務継続計画の担当所管にお渡してください」と明記して実施した。なお、担当不明の連絡はなかった。

対象：全国の1,718市町村（485自治体、回収率：28.2%）

期間：平成26年12月24日～平成27年1月26日

実施方法：郵送配布・郵送回収

第2項 業務継続にかかる事前対策の実態

2-1 業務を休止した自治体の意見からみる事前に実施することが有効な対策

災害による業務の休止経験の有無については、「ある」が19.6%、「ない」が69.1%となった(図3-1)。また、「ある」と回答した自治体に加え、被災自治体に応援に入った自治体に、「業務の復旧に向けて、活動を通じて得られた教訓から、事前に実施することが有効な対策」について質問すると、多くの項目で約5割の回答が得られた。災害の規模や自治体の状況等によって制限を受ける資源(職員、資機材、インフラ、情報等)は様々であることが推察され、有効な対策についても業務実施に不可欠な資源(職員、資機材、インフラ、情報等)が全体的に高い割合になったと考えられる。

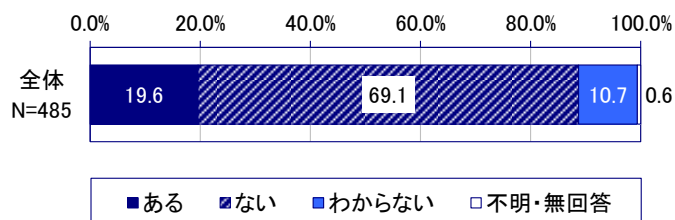


図 3-1 災害による業務の休止経験の有無(SA) N=485

出所：筆者作成。

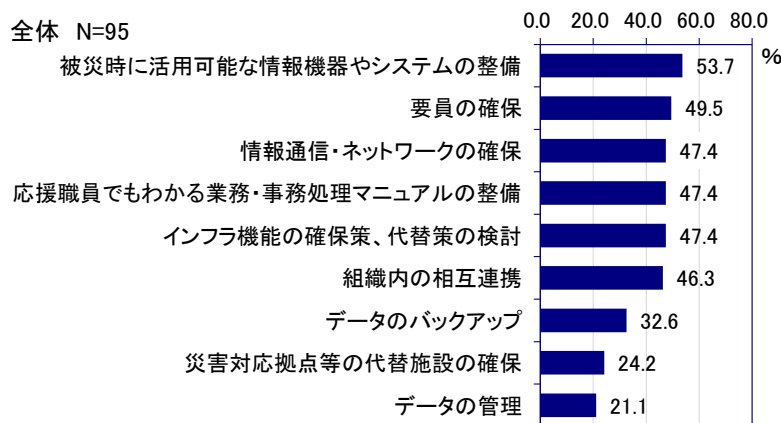


図 3-2 事前に実施することが有効な対策(MA) N=95

出所：筆者作成。

また、「業務の復旧に向けての課題や教訓」について得られた回答を分類・整理し、一部の意見を抜粋した。以下では、これらの項目の考察を記載する。

表 3-1 業務の復旧に向けての課題や教訓(自由記載)一部抜粋

<p>■情報システム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在の自治体の業務は、ほぼ全て電算化しているため、「電源の確保」と「情報通信ネットワークの維持」が最重要であった。 ・庁内システム稼働のための非常用電源の確保。(以上、東日本大震災)
<p>■インフラ、施設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎の耐震化及び代替施設の設備の確保が必要。(中越地震) ・エネルギーの確保(燃料及び電力)は必須。 ・住民サービスに耐え得る非常時用電源の確保。(以上、東日本大震災)
<p>■職員の応援に関する意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・短期の派遣となると、派遣された者が業務を学び慣れる時間がかかり、大変効率が悪く感じた。 ・応援する側と応援される側の業務体制が不透明であり、全体の業務量や状況がつかめなかった。業務に集中できる体制(業務調整リーダー)づくりが必要である。 ・フェーズにより変化する様々な分野のニーズに合わせた支援、受援のカルテ化が必要であった。 ・受け入れ元と先での業務内容の把握(情報共有)が必要である。情報を共有した後に、復旧に向けたプロセスを協議し、目標をたて、それに向かって、協力して取り組むことが重要(相互の連携)。 ・被災自治体の職員は、国の各種制度の活用や、復興を見据えた事務に力を割くべきであり、避難所での支援活動や物質の配給などは外部応援を積極的に活用すべき。(以上、東日本大震災)
<p>■地域や民間機関との協力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営に関して、自治会、自主防災組織との連携。 ・民間協力団体との協力関係の確保。(以上、東日本大震災)
<p>■物的・人的リソースの確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災クラスの被害を想定した場合、全国規模での協定が必要。(東日本大震災) ・行政改革で職員と車両の確保が困難になっており、ある程度の職員と車両を確保しておくべき。(大規模水害)
<p>■災害対策本部の運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎が破滅的な被害を受けたが、最悪を想定した災害対策本部の組織体制づくりの計画作成が必要であった。 ・災害発生から3時間後に災害対策本部会議を開催したが、これまで、大規模災害を想定した訓練を行なったことがないために、有効な対策がわからなかった。(以上、東日本大震災)
<p>■マニュアル等の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マニュアルを整備し、担当以外でも概要がわかると、初動がスムーズになる。(東日本大震災)

出所：筆者作成。

2-1-1 情報機器・システム、データのバックアップ

事前実施することが有効な対策(図3-2)では、「被災時に活用可能な情報機器やシステムの整備」が53.7%、「情報通信・ネットワークの確保」が47.4%、「データのバックアップ」が32.6%と高く、また、自由記載意見(表4-5)では、「現在の自治体の業務は、ほぼ全て電算化しているため、『電源の確保』と『情報通信ネットワークの維持』が最重要であった」との意見が得られた。

災害時における情報機器・システムの稼働や、災害時の被災者支援や住民対応などの自治体業務を遂行する上で必要不可欠な住民データのバックアップを行うことの必要性が確認できる。

第2章で整理した2011年の東北地方太平洋沖地震の教訓では、陸前高田市、大槌町、石巻市、南三陸町において、データを保管していたサーバールーム等が水没・流出するなどして、データの復旧・復元等に時間を要し、住民票や証明書の発行などの窓口業務の開始が遅れるなど支障をきたしたとされている(表2-1)。

2-1-2 インフラ、施設

事前に実施することが有効な対策(図3-2)では、「インフラ機能の確保策、代替策の検討」が47.4%と高く、自由記載意見(表4-5)では、「庁舎の耐震化及び代替施設の設備の確保」や、「エネルギーの確保(燃料及び電力)」が課題として挙げられた。

業務執行環境の確保や業務継続に必要なエネルギーの確保の必要性が確認できる。

第2章で整理した2015年の関東・東北豪雨の教訓では、常総市役所が浸水して外部電源が失われ、すぐに非常用電源に切り替わったが、2時間半後、庁舎及び屋外に設置していた発電機も水に漬かり、動かなくなって再び停電し、復旧までに時間を要し、災害対応業務に支障をきたしたとされている。

2-1-3 要員の確保、受援体制

事前に実施することが有効な対策(図3-2)では、「要員の確保」が49.5%、「応援職員でもわかる業務・事務処理マニュアルの整備」が47.4%と高く、また、自由記載意見(表4-5)では、応援・受援に関する意見として、「派遣期間が短いために仕事を覚えるのに時間がかかってしまい効率的でなかったこと」や、「業務を調整する機能が不足したこと」、「フェーズにより変化する様々な分野のニーズに合わせた支援が必要であったこと」が課題として挙げられた。

災害時のマンパワーは必要であるが、特に、自治体の「受援力」を高めるための仕組みづくりの必要性が確認できる。

2-1-4 その他

自由記載意見(表4-5)では、「災害対策本部の立ち上げの際には、普段からの訓練が必要であったこと」、「マニュアルの整備」に関する意見などが挙げられた。

2-2 業務継続にかかる取組の実施状況・課題

基礎自治体レベルで実施すべき業務継続のための事前対策の実施状況を把握するため、分野ごとに具体的な対策内容を設定し、それぞれ実施状況を「十分できている」「おおむねできている」「不十分である」「できていない」の選択肢により評価を得た(図3-3)。以下、文章中には、「十分できている」と「おおむねできている」の合計を「できている」として表記する。

2-2-1 本部等の運用体制、職員初動体制

「できている」と回答している割合は、「④本部の事務実施及び運営要領の規定」で63.5%となっているが、それ以外では7割以上となっている（図3-4）。これらの項目は地域防災計画の災害対策本部の運営や職員参集に係わる項目で記載されていることから、割合が高くなっていることが考えられる。また、「⑥職員初動対応マニュアルの整備」で「できている」が72.3%と、災害初動期を中心とした、災害対策本部体制に基づく各部・各班が行う災害対応業務は整理されていることが推察される。人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

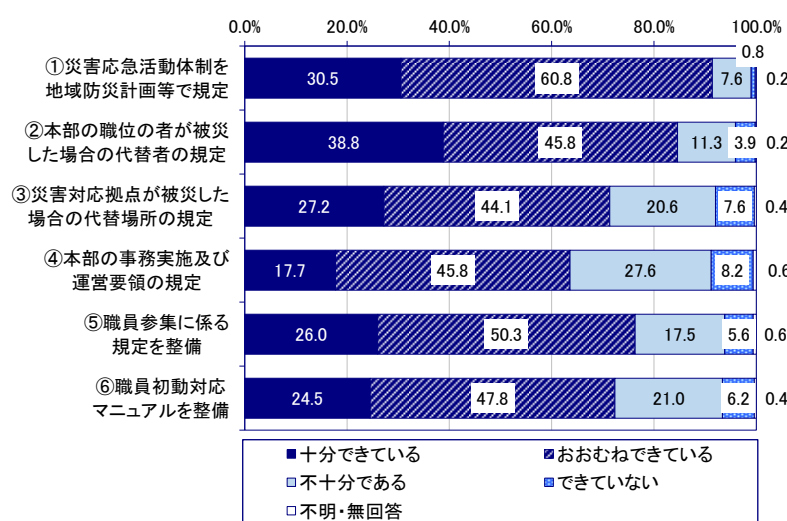


図 3-4 本部等の運用体制、職員初動体制(SA)

出所：筆者作成。

2-2-2 応援・受援の考え方の確立

「できている」と回答している割合は、「①協定の積極的な締結（民間企業や他自治体等）」で83.3%となっているが、それ以外では4割以下となっている。「③応援・受援の考え方・実施要領の確立」、「④応援職員でもわかる端末操作等のマニュアルの整備」といった実施要領に係わる取組の「できている」の回答割合は低くなっている（図3-5）。これらの項目は、図3-2の「応援職員でもわかる業務・事務処理マニュアルの整備」に該当するものであり、必要度は高いが、実施状況は低い項目として位置づけられ、特に重点的に取り組むべき課題となっている。

また、「①協定の積極的な締結（民間企業や他自治体等）」についても、「覚書」レベルのものも存在することから、協定の実効性の確保が課題と考えられ、訓練の実施や協定内容の見直し、連絡先の更新など、平時より協定先との連携を図ることが必要である。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

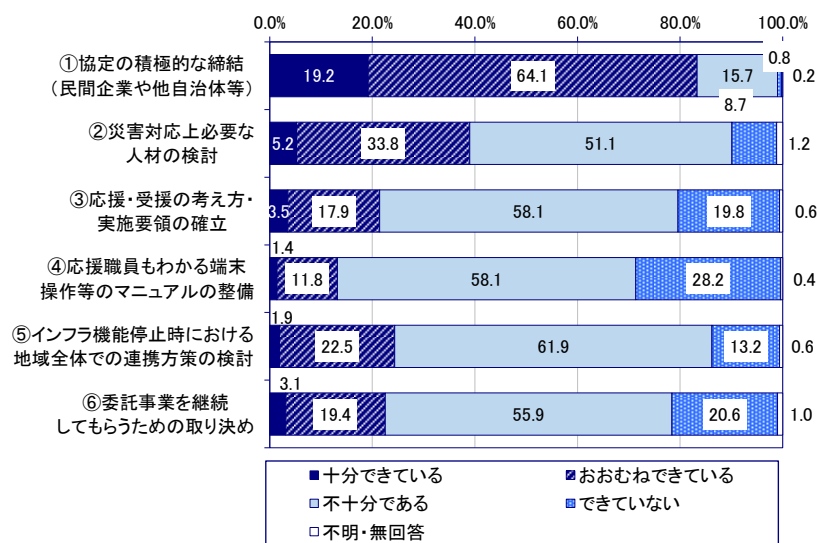


図 3-5 応援・受援の考え方の確立(SA)

出所：筆者作成。

2-2-3 耐震化

「できている」と回答している割合は、「①災害対応拠点の耐震性の確保」で71.9%、「②避難施設の耐震性の確保」で55.1%となっている（図3-6）。

災害対応の拠点となる主要な公共施設は、「できている」の割合が高くなっているが、十分に行われていない自治体も見られる。「②避難施設の耐震性の確保」は、「不明・無回答」が26.2%となっているのは、避難施設の指定が多く、また、施設の形態や運営が多様であるため、回答がしにくかったとみられる。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

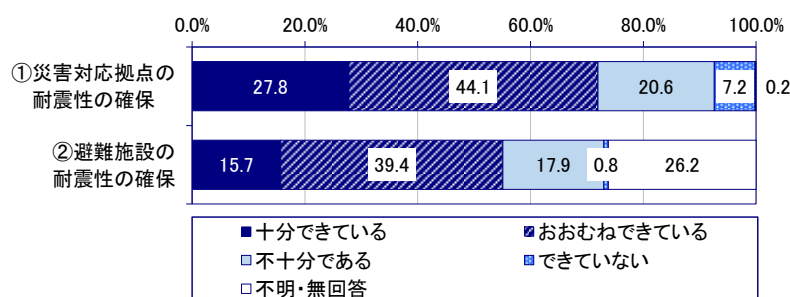


図 3-6 耐震化(SA)

出所：筆者作成。

2-2-4 執務室の安全対策

「できている」と回答している割合は、すべての項目で3割以下となっている（図3-7）。執務室の対策については、各施設管理者の判断により行われているとみられ、全庁的な対応が難しい現状が推察される。「②施設内のガラス飛散防止対策」は、施設の新築や耐震改修等の機会で実施されることが多いため、「できている」の割合が低くなったことが考察される。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

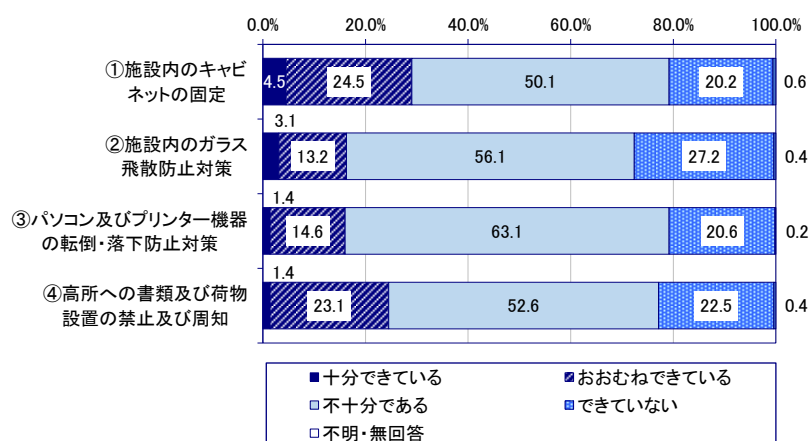


図 3-7 執務室の安全対策(SA)

出所：筆者作成。

2-2-5 電力の確保

「できている」と回答している割合は、「①防災上重要な公共施設等での、非常用電源設備の計画的配置」で58.9%、また、「②非常用電源設備の燃料供給体制の確保」で47.2%となっている（図3-8）。約半数が「できている」と回答しているものの、今回のアンケート調査では、その内容や仕様の把握、また、必要な電力需要に見合う出力の確保の有無などの詳細については把握できていない。通電範囲が消防用設備に限られる場合や通電のあるコンセントが限定される場合なども考えられ、その実態を分析することは難しい。また、自由意見として、「非常用電源設備の仕様の周知が図られていない」との意見もみられたことから、非常用電源設備の整備が進められていても、必ずしも災害時にそれが有効に使われるとは限らないことは留意しておくべきである。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

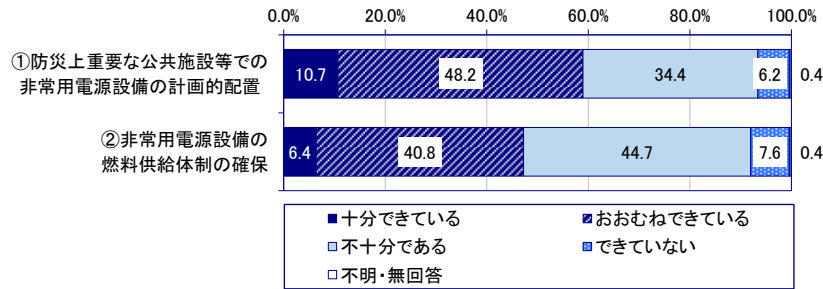


図 3-8 電力の確保に関する対策の実施(SA)

出所：筆者作成。

2-2-6 飲料水・食料・職員用の簡易トイレの確保

「できている」と回答している割合は、すべての項目で3割以下となっている(図3-9)。「①職員用の飲料水及び食料の備蓄」については、住民用備蓄を転用する場合も「できている」に含まれている可能性もあることに注意が必要である。災害の状況によっては、転用できない場合もあることから、職員の自助による備蓄の確保や、自治体が職員用の備蓄を計画的に確保することは必要であると考えられる。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる(図3-3)。

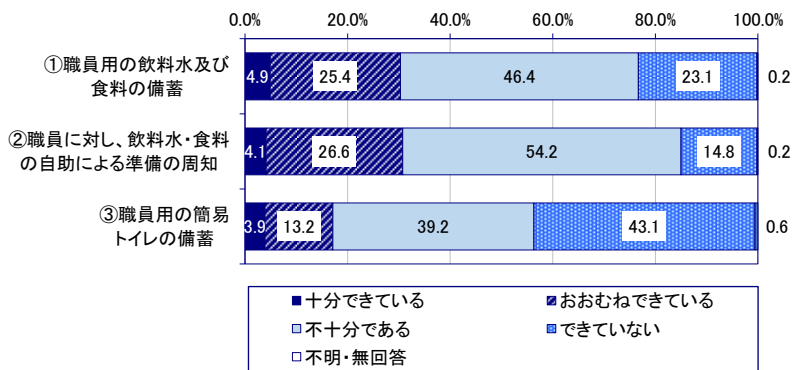


図 3-9 飲料水・食料・職員用の簡易トイレの確保(SA)

出所：筆者作成。

2-2-7 通信手段の確保

「できている」と回答している割合は、「①災害時優先電話、衛星携帯電話、防災行政無線等、災害時にも活用可能な通信手段の整備を推進」で87.2%となっている(図3-10)。「できている」の割合が高くなっているが、例えば、災害時優先電話(固定、携帯)では「登録がある電話回線数の確保」や「庁内での特定や災害時の運用方法・使用手順等の職員への周知」などの課題もある

ものと考えられ、必ずしも、災害時に必要となる通信手段が確保されているわけではないことに注意が必要である。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

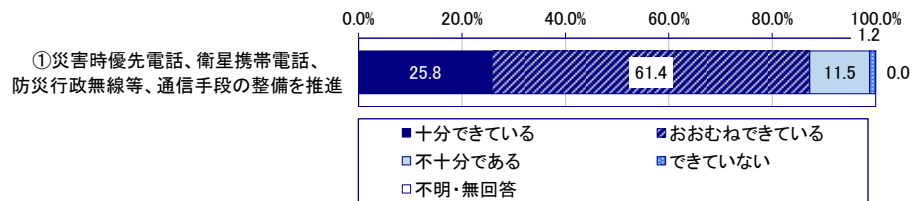


図 3-10 通信手段の確保に関する対策の実施(SA)

出所：筆者作成。

2-2-8 情報システム機能の確保

「できている」と回答している割合は、「基幹系システム等が稼働・早期復旧するための対策」で 59.2%、「情報システムが停止した場合に備えた代替措置の検討」で 33.8%となっている（図3-11）。自治体業務の電算化が進んでいる中で、情報システムが停止した際の代替策の検討が進んでいない自治体も多く、今後の課題とみられる。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる（図3-3）。

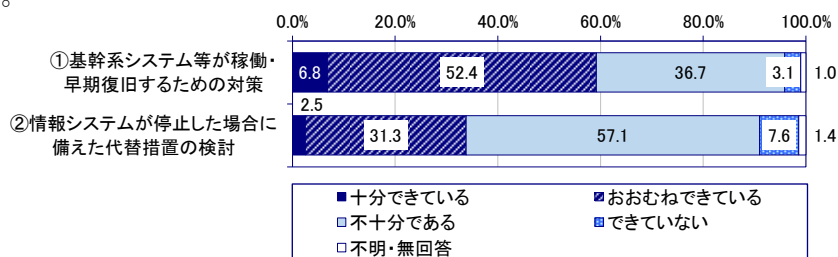


図 3-11 情報システム機能の確保に関する対策の実施(SA)

出所：筆者作成。

2-2-9 データのバックアップ

「できている」と回答している割合は、「①定期的なバックアップの実施」で 83.1%、「②システム設置場所以外の施設にバックアップデータを保管」で 64.5%となっており、データの定期的なバックアップや、庁舎の被災によりバックアップデータそのものが使用不能となる事態を避けるため、庁舎内の他施設や他住所地での保管を行うなどの対策が取られている状況もみられる。

一方、「③紙の帳簿、台帳等は被災しにくい場所に保管」で 39.6%、「④データの喪失に備えて、紙ベースで資料を残す」で 49.0%とやや低くなっており、現在の自治体の業務が情報システムに依存して行われているなかで、紙ベースでの業務対応がより難しくなっている現状がみられる(図 3-12)。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる(図 3-3)。

なお、アンケートでは、目標復旧時点 (RPO) と目標復旧時間 (RTO) の設定に関する状況を把握していない。目標復旧時点から障害が発生する地点までに作成されたデータは失われ、また、障害が発生する地点から目標復旧時間まででは、データの作成が行えないことから、ICT の業務継続では、重要度が高い指標である。

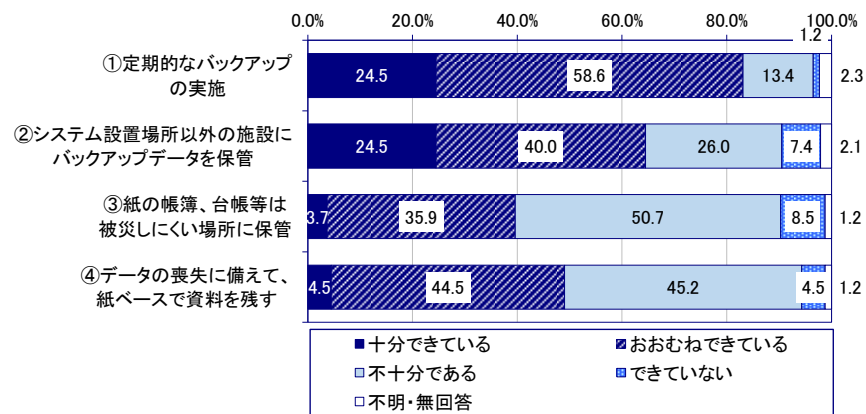


図 3-12 データのバックアップに関する対策の実施(SA)

出所：筆者作成。

2-2-10 教育・訓練の計画・実施

「できている」と回答している割合は、「①計画やマニュアルを検証する訓練を実施」で 50.7%、「②職員参集に係る訓練を実施」で 50.5%となっている(図 3-13)。アンケートの項目は、マニュアル等に基づき決められた手順に沿って行われる「訓練」が中心になっているが、業務継続マネジメントの PDCA サイクルの Check (点検) を有効に行う手段として、対応が監視され、評価を得ることができる「演習」の視点を踏まえた訓練等も効果的であり、訓練方法については多様な視点を踏まえた設問設計が必要であった。

人口規模別では、人口規模が大きくなるほど、「できている」の割合が高くなる傾向がみられる(図 3-3)。

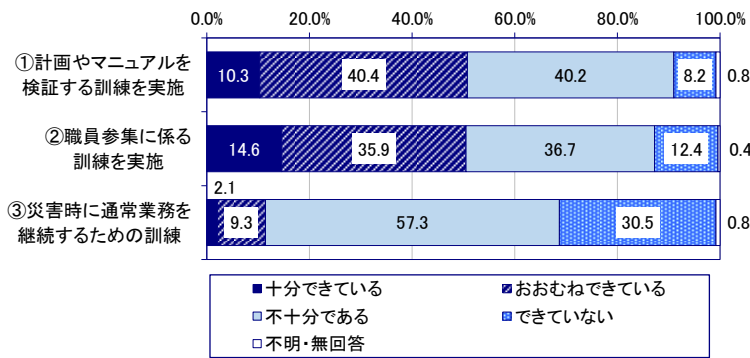


図 3-13 教育・訓練の実施(SA)

出所：筆者作成。

2-3 今後に向けた課題

2-3-1 小規模自治体の取組

人口規模別に業務継続に向けた取組の実施状況では、小規模自治体ほど取組が進んでいない傾向にあり、大規模な災害においては、応急対応が困難になることが想定され、対策がより求められていることがいえる（図 3-14）。

今後に向けては、小規模自治体ほど、防災対策でリーダーシップを発揮するのは、「自治体の運営のトップ（市町村長・副市町村長等）」である割合が高まることから、経営層がその必要性を認識し、リーダーシップを発揮し、対策を推進することが効果的であると考えられる。

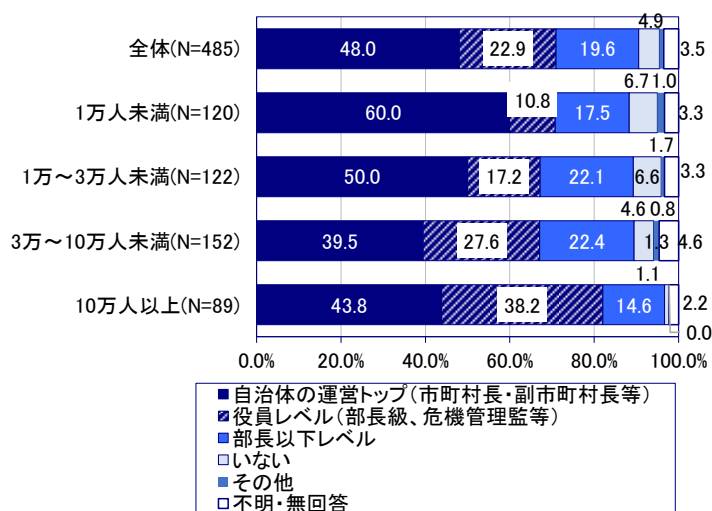


図 3-14 防災対策でリーダーシップを発揮している責任者(SA)

出所：筆者作成。

2-3-2 取組が十分でない対策

取組が十分でない対策をみると、「2. 応援・受援の考え方の確立」、「4. 執務室の安全対策」、「5. 電力の確保」、「6. 飲料水・食料等の確保」、「8. 情報システム機能の確保」、「9. データのバックアップ」、「10. 教育・訓練の実施」が挙げられる。

これらの項目については、「(1) 業務を休止した自治体の意見からみる事前に実施することが有効な対策(図3-2)」においても、その必要性が高くなっている項目もみられ、さらなる対策が必要である。ただし、「できている」の回答が多い項目についても、運用面や職員への周知、小規模自治体において取組が進んでいない等の課題もあり、今後も対策が求められる。

2-3-3 庁内の推進体制

業務継続体制の整備については、施設や資機材の整備は総務部門や管財部門が所管し、災害対応は危機管理部門が所管し、各職員にも緊急時の参集や個人備蓄が求められるなど、全庁的な取組が不可欠である。

一方、防災対策、業務継続対策の点検・評価を行う組織の有無については、「ある」が防災対策で19.6%、業務継続対策で3.1%となっており、業務継続対策の点検・評価を行う組織をえることが難しいのが現状である(図3-15)。また、その組織については、防災対策で「市町村防災会議」が52.6%、業務継続対策で「首長をトップとする推進会議」が40.0%と最も高くなっている(図3-16)。防災対策全般については、市町村防災会議が地域防災計画の見直し時等において取組の点検・評価を行う会議としても位置づけられている現状も見られるが、一方、業務継続対策については、首長等をトップとする会議や各部署の職員から構成される会議など全庁的な取組を推進するための会議が行われている現状がみられる。なお、アンケートは、危機管理の担当所管から回答を得た場合が多いと考えられ、防災対策と業務継続対策の違いを認識された回答が得られたと考えられる。

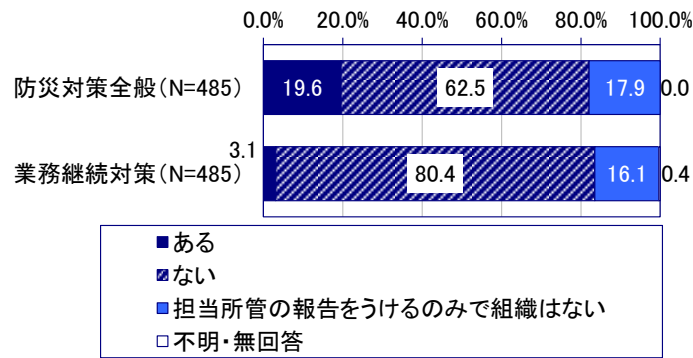


図 3-15 防災対策、業務継続対策の点検・評価を行う組織の有無(SA)

出所：筆者作成。

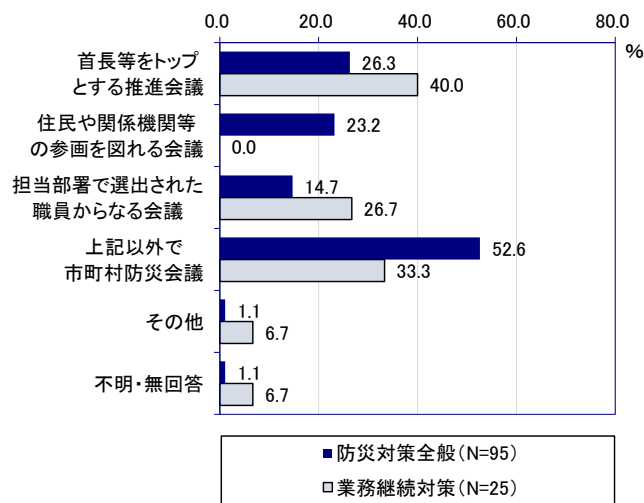


図 3-16 防災対策、業務継続対策の点検・評価を行う組織(MA)

出所：筆者作成。

第3項 業務継続計画の実態

基礎自治体の業務継続計画は、大枠では内閣府の「地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」(2010)の内容に沿って作成が進められていると考えられる。しかし、その内容や計画の運用方法は各自治体の方針によるところが大きい。また、計画策定においても、各自治体の判断で、どこまで調査し、分析するかが決められる。ここでは、計画策定プロセスや計画の運用方法等についてどのレベルまで行っているかを分析することで、実態・課題の把握を行う。

3-1 業務継続計画の策定状況

アンケート調査に回答があった自治体の業務継続計画の策定状況は、「東日本大震災前に策定、見直し済み」が4.0%、「東日本大震災前に策定、見直しを行っていない」が4.6%、「東日本大震

災後に策定、見直し済み」が 5.0%、「東日本大震災後に策定、見直しを行っていない」が 9.0%、「策定中である」が 22.5%、「策定を行っていない」が 50.8%となっており、策定済みの自治体は 22.6%であった（図 3-17）。

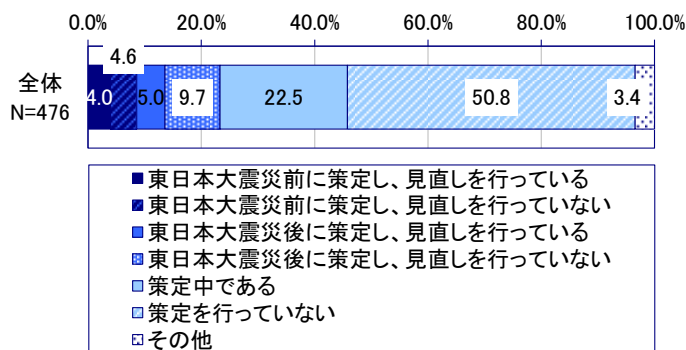


図 3-17 業務継続計画の策定状況(SA)

出所：筆者作成。

また、業務継続計画の種類は「震災対策編」が 65.8%と最多であるが、地震災害の被害想定が最大であることや「手引きとその解説」が主に地震災害を対象としていたためと考えられる（図 3-18）。また、「対応する災害を特定していない」とは、自治体の業務継続を考えた場合、地震や風水害以外の大規模災害や緊急事態にも備える必要があるため、様々な緊急事態に準用できるように対象とする災害を特定しない場合があることが想定される。「複数の対策を組み合わせている」について、具体的内容の回答を求めたところ、「地震・津波編」、「冷（湿）害、大事故等」、「地域防災計画で定めている一般災害」等の回答が得られた。なお、今回のアンケート調査の設問では、主要な対策編を選択肢としているが、自治体によっては、下水道や道路、病院、港湾等の各分野で業務継続計画の作成も行われており、体系的な整理でないことに注意が必要である。

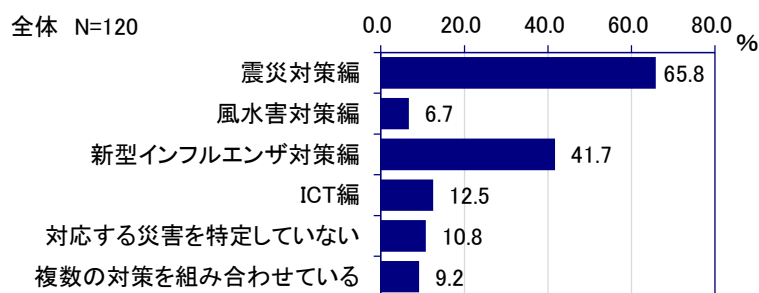


図 3-18 業務継続計画の種類(MA)

出所：筆者作成。

以下の各設問では、各分野での業務継続計画である、「新型インフルエンザ編」と「ICT編」のみ回答されている自治体は除外し、集計を行った。

また、人口規模別の策定率は、人口規模が大きくなるほど高くなる傾向がみられた（図 3-19）。

さらに、首都直下地震緊急対策区域の指定を受けている自治体での策定率は高くなっている（図3-20）。今後は、人口規模が少ない自治体や災害に対する意識の低い自治体の対策を促進するための仕組みづくりが必要である。

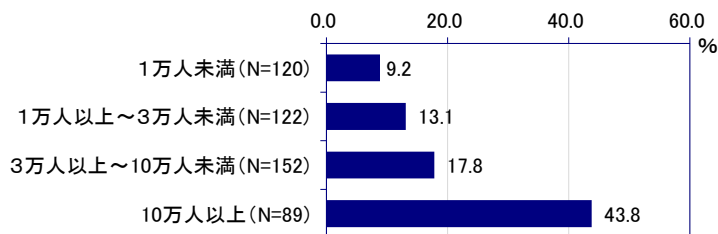


図 3-19 人口規模別業務継続計画の策定状況(SA)

出所：筆者作成。

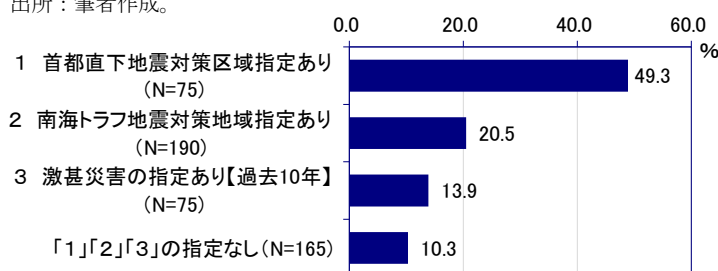


図 3-20 災害対策の必要度別業務継続計画の策定状況(MA)

出所：筆者作成。

3-2 策定プロセス

業務継続計画策定時に全庁的に行ったことについて質問すると、「図3-21」の結果となった。

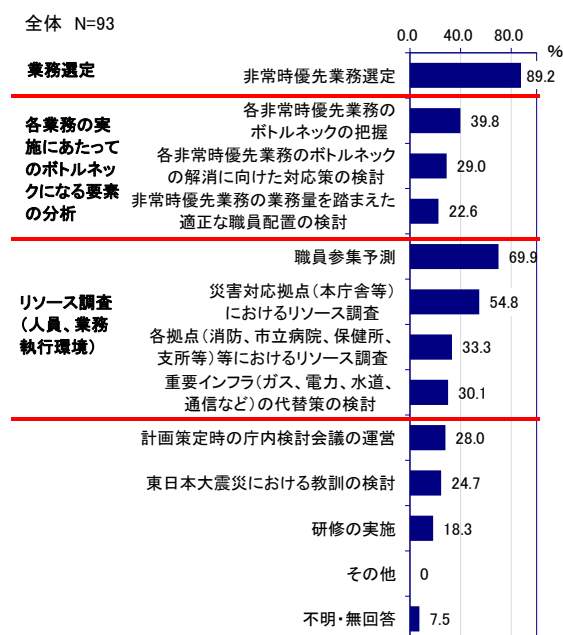


図 3-21 計画策定時に全庁的に行ったこと(MA)

出所：筆者作成。

3-2-1 業務選定の実施、各業務の実施にあたってのボトルネックになる要素の分析

策定時に実施したことは、「非常時優先業務選定」が89.2%となっているが、「各非常時優先業務のボトルネックの把握」が39.8%、「各非常時優先業務のボトルネックの解消に向けた対応策の検討」が29.0%となっている（図3-21）。この結果からは、計画策定業務の中心が非常時優先業務の選定であることや、選定された各業務の課題（ボトルネック）と対応策の検討まで行っている自治体は少ないことが推察される。

3-2-2 リソース調査（人員、業務執行環境等）

「リソース（人員、業務執行環境等）調査」については、「職員参集予測」が69.9%、「災害対応拠点（本庁舎等）におけるリソース調査」が54.8%、「各拠点（消防、市立病院、保健所、支所等）等におけるリソース調査」が33.3%となっている。この結果からは、物的なリソースについては、本庁舎のみを対象とする自治体が多く、医療や救助、住民対応などの拠点となる施設については、調査や計画の対象とならない状況もみられる。

3-2-3 その他

その他の項目では、「庁内における計画策定のための検討会議の運営」を行った自治体は28.0%となっており、庁内の各種調査から挙がってきた課題等を庁内で検討する機会を持たず、危機管理担当課が中心になり、各課に業務選定の依頼をかけるなどして、とりまとめを行っている状況がみられる。また、「庁内における計画策定のための検討会議の運営」を行った自治体についても、会議を運営することが効果的ということではなく、「防災対策でリーダーシップを発揮している責任者（図3-14）」で示したように、こうした会議の中に防災対策でリーダーシップを発揮している人材が入ることが、庁内全体での取組を促進するためにも必要であると考えられる。

3-3 計画の運用方法の実態と効果的な対策への認識

効果的な計画への認識を把握するため、業務継続計画を先進的に推進している自治体の事例を参考に取り組項目を設定し、それぞれの項目で「A【計画記載事項】」、「B【実施していること】」、「C【今後も（は）、行っていきたいこと】」を把握するとともに、「C-B」により、「今後、行うべきこと」を把握した（図3-22）。

「職員への訓練の実施」については、「A【計画記載事項】」で35.5%、「B【実施していること】」で26.9%と他の項目に比べて高くなっている。一方、「今後、行うべきこと（C-B）」についてみると、「個別業務マニュアルの整備」が37.6%、「中核拠点の施設ごとに業務継続体制（代替施設、非常用電源等）の整備」が42.0%、「点検・評価を行う組織・会議の運営」が46.2%、「年度ごと

の目標を定めた実施計画の作成・実施」で49.4%、「外部委託業務の継続性の確保対策」が41.9%と高くなっている。以下、それぞれの項目ごとに特徴を考察する。

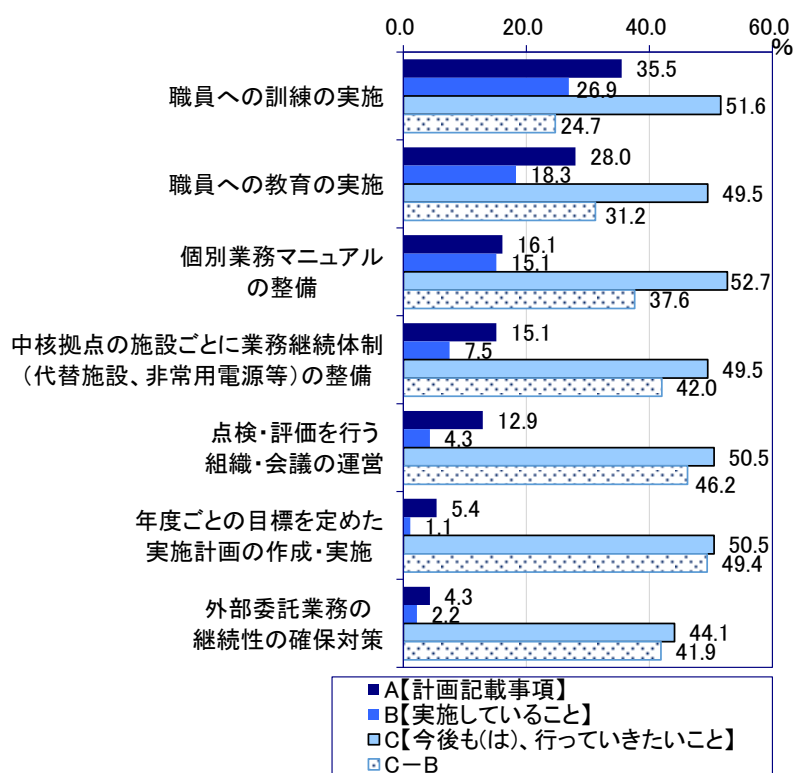


図 3-22 業務継続計画に基づく取組の実施状況、今後取り組むべきこと(MA)

出所：筆者作成。

3-3-1 個別業務マニュアルの整備

「個別業務マニュアルの整備」は、被災後の業務を円滑に実施するために、非常時優先業務ごとの実施手順等を作成するものであるが、計画の策定段階では非常時優先業務の選定が中心となるため、計画的に整備していくことが方針として位置づけられている自治体がみられる。自治体の業務継続計画で記載されるのは、非常時優先業務の業務名、業務概要、担当課名、時間目標のみ記載されている場合が多い現状がある。しかし、災害発生時には、概要のみでなく、具体的な代替措置、実施手順等の情報も必要であり、また、事前対策を行う上でも、毎年、評価し、改善していくための仕組みも必要である。そこで、名称は様々であるが、非常時優先業務の実施手順書等の個別業務マニュアルを作成し、各業務の業務継続管理を行う先進的な自治体もある。

3-3-2 中核拠点の施設における業務継続体制(代替施設、非常用電源等)の整備

「計画策定時に全庁的に行ったこと」をみても、医療や救助、住民対応などの拠点(消防、市立病院、保健所、支所等)となる施設については、業務継続計画の対象にならない場合も多いた

め、「今後、行うべきこと」の割合が高いことが考察される。

3-3-3 点検・評価を行う組織・会議の運営

「点検・評価を行う組織・会議の運営」は、「A【計画記載事項】」で12.9%、「B【実施していること】」で4.3%と低くなっている。多くの自治体の業務継続計画では、業務継続マネジメントの構築を目指すことが計画で位置づけられているが、問題点や課題を抽出し、取組状況を評価するなど、庁内の調整組織・会議を具体的に位置づけている自治体は少ない。

3-3-4 年度ごとの目標を定めた実施計画の作成・実施

「年度ごとの目標を定めた実施計画の作成・実施」は、「A【計画記載事項】」で5.4%、「B【実施していること】」で1.1%と低くなっている。計画に基づいて対策を実施するためには、計画の短中長期ごとに可能なかぎり具体的な目標を設定することが効果的であるが、業務継続計画での具体的な目標を設定している自治体は少ない。

3-3-5 外部委託業務の継続性の確保対策

「外部委託業務の継続性の確保対策」は、「A【計画記載事項】」で4.3%、「B【実施していること】」で2.2%と低くなっている。近年の住民サービスにおいては外部委託業務が増えているが、外部委託業務の継続性の確保に向けた取組は、業務継続計画を策定した自治体においてもあまり進んでいない現状がみられる。

また、業務継続計画を策定していない自治体も含め、外部委託業務の継続性の確保に向けた取組の実施の有無を聞いたところ、「行っている」が3.5%と低くなっている(図3-23)。「行っている」自治体にその内容について回答を求めたところ、「業務継続計画作成研修の実施」や「選定基準に業務継続を含めている」「災害マニュアル等の作成の要請」「契約条項に記載」などの意見が得られた(表3-2)。

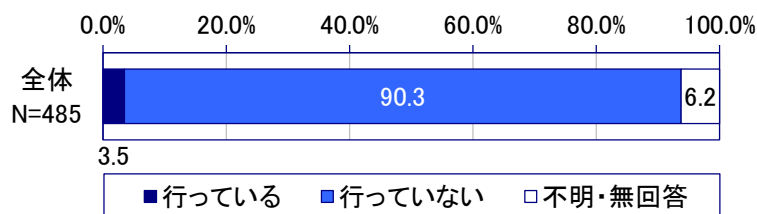


図 3-23 外部委託業務の継続性の確保に向けた取組(SA)

出所：筆者作成。

表 3-2 外部業者の業務継続の確保策(自由記載)一部抜粋

<p>■業務継続計画作成研修の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委託事業者向け業務継続計画作成研修を行い、業務継続計画を作成するよう要請している。
<p>■選定基準に業務継続を含めている</p> <ul style="list-style-type: none"> ・組織能力、運営実績を選定基準に入れている。
<p>■災害マニュアル等の作成の要請</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者に対しては、方針で災害時マニュアルの作成等、業務継続性の確保を行うよう要請している。
<p>■契約条項に記載</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務の外部委託にあたっては、委託契約事務の手引きやガイドライン、契約規則の定期的な見直しにより、委託業務の透明性や公平性、継続性を確保している。 ・指定管理者制度導入施設においては、災害時における業務継続性の確保に努めるよう、協定において取り決めるようにしている。 ・契約時に災害時にも業務を可能な限り継続する旨を記載している。

出所：筆者作成。

3-4 行政組織への定着の状況

業務継続計画を策定済みの自治体に対して「課題、効果的な取組」を自由回答項目として質問すると、庁内連携や職員への意識付けが難しいことが挙げられた。また、職員のPDCAプロセスへの積極的な参画を図るなど業務継続マネジメントを推進することが課題として挙げられた(表3-3)。

表 3-3 課題、効果的な取組(自由記載)一部抜粋

<p>■庁内での連携の難しさ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害対応を主に担当する部署(防災部門)が、業務継続計画を担当するには限界がある。 ・庁内において、防災担当部署のみが防災対策、業務継続体制の整備を行うものとの認識があり、各所属が防災について主体的役割を示さない風潮がある。大規模災害時の体制を考えたとき、行政の役割を全うするためには、各所属が主体的に役目を果たせるよう業務継続計画やBCMはもとより、地域や事業者、各種団体とも個々に意見交換をしておくなど、全庁的な防災意識向上が必要と考える。 ・広範にわたるため、内部で所管的なことからも調整がつきにくい。法律で義務づけられた方が取り組みやすい。
<p>■職員への意識付け</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務継続計画の職員の理解と意識の共有が必要である。
<p>■訓練の内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本部運営訓練の場において業務継続計画の優先業務項目を考慮した状況付与を行っている。
<p>■職員のPDCAプロセスへの積極的な参画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・定期的な見直し、更新を行い、内容に基づいた実施訓練を行い、検証する。随時修正を行うことで、業務の効率性や担当者のスキルの向上を図ることが重要であると考え。 ・「防災部門のお仕着せ」や「コンサル任せ」ではなく、計画の策定段階から、現在レベルで作業(例:非常時優先業務の選定など)をさせること。防災部門以外の職員は、日常において通常業務をこなしていく限りは、災害発生時の対応について考える機会が無いのが実情であり、業務継続計画の策定・更新作業をさせることで、『各職員が「災害時に、自分は何をすべきか」を考える機会』となり、組織全体の防災意識の向上につながっていくと考える。

出所：筆者作成。

また、業務継続マネジメント（BCM）の教育の実施状況については、「実施」が7.5%と低く、「業務継続計画の配布のみ」が47.3%となっており、各職員への意識付けが十分に行えていない現状がみられる（図3-24）。

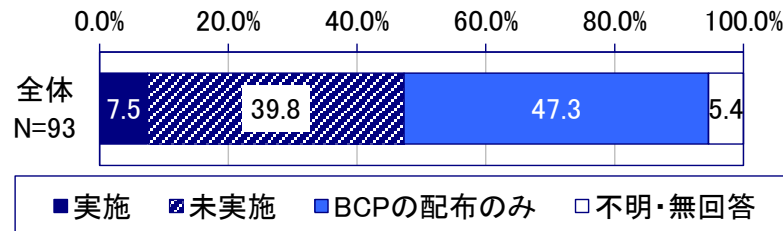


図 3-24 BCMに関する教育を実施しているか(SA)

出所：筆者作成。

さらに、庁内に、業務継続マネジメント（BCM）サイクルを定着させるためにどのような取組が有効と考えるかについて回答を求めたところ、「部署ごとに専門職員を配置し、部署ごとに取組を実施」や「庁内横断的な推進組織の設置」「災害マニュアル等の作成の要請」「訓練、維持、レビュー、改善」などの意見が得られた（表3-4）。

表 3-4 業務継続マネジメントを定着させるために効果的な取組(自由記載)一部抜粋

<p>■部署ごとに専門職員を配置し、部署ごとに取組を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・権限を持った人が中心（リーダー）となり、各部署に指示等を出し、担当も動く体制が必要と考える。一担当に任せっきりで、他部署に指示・指導しても、他部署は他人ごとで本気で動かない。（部署・人によって温度差・意識の差がある。） ・各部署に BCM を実践する担当者を配置する。 ・課や係の単位でマニュアルを作成し、その改定作業を行ってもらうことが効果的である。 ・担当班ごとに定期的な検証と見直し(修正)を行う。
<p>■庁内横断的な推進組織の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・専門委員会等の設置 ・庁内のプロジェクトチームや各課で推進担当を置いて、積極的な活動を行う。 ・チェック、訓練、実際の対応を確認する組織が必要であり、実務でできていない場合は、修正、補う組織が必要。
<p>■訓練、維持、レビュー、改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・定期的な計画の見直しと訓練の実施。効果、課題を検証し改善を図る仕組みづくり。 ・訓練の実施による洗い出しを行うことが重要である。その際には、「庁内の各部門が見直し作業に参画すること」、また、「防災主管部門が適切な働きかけ（各部門の取組の進捗把握、助言等のフィードバック）を行うこと」が大切である。 ・BCMを推進する立場にある者は、十分にできていると考えず、直近の災害事例などから、常に新たな課題や取組項目を見つけるという心構えが必要と考える。

出所：筆者作成。

第4項 結語

本稿では、全国の自治体を対象にしたアンケート調査結果を基に、基礎自治体における災害時の業務継続にかかる事前対策や業務継続計画の実態の把握を行った。

業務継続にかかる事前対策の実施状況を把握するため、10分野での具体的な対策内容（合計で33項目）を設定し、取組状況の評価を得たが、小規模自治体ほど取組が進んでいない傾向や、「2. 応援・受援の考え方の確立」、「4. 執務室の安全対策」、「5. 電力の確保」、「6. 飲料水・食料等の確保」、「8. 情報システム機能の確保」、「9. データのバックアップ」、「10. 教育・訓練の実施」の各項目における取組が十分でないことを確認した。また、各対策の所管は様々であるにもかかわらず、多くの基礎自治体において、業務継続対策を推進するための庁内の推進体制を持っていない現状にある。今後は、自治体の規模や実態を踏まえ、庁内全体で業務継続対策を推進するための仕組みづくりが求められている。

一方、業務継続計画の策定状況は、小規模自治体ほど策定率が低位にとどまる傾向を確認した。また、これまで業務継続計画を策定してきた自治体の策定プロセスを考察すると、「各業務の資源の検討や、課題の把握、対応策の検討」や「業務の人員や業務執行環境を把握するための調査」、「庁内での十分な検討」が行えていない現状もみられる。また、計画の運用面においても、一部の自治体では、「個別業務マニュアルの整備」や、「点検・評価を行う組織・会議の運営」、「年度ごとの目標を定めた実施計画の作成・実施」など、業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりに取り組んでいるが、多くの自治体ではその必要性の認識にとどまっている状況である。しかしながら、留意すべきは、小規模自治体における取組体制が大規模自治体に比べて、総じて十分でない実態を踏まえると、それぞれの自治体の体制に応じ、最大限に効果が生じる対策を検討する視点が、今後の業務継続計画において必要になると考えられる。

第4章 避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセス

第1項 本章の概要

1-1 目的

災害時要配慮者への避難支援の仕組みづくりは、近年の災害教訓から、基礎自治体にとって極めて重要な取組課題となっている。本章では、アンケート調査により得られたデータに基づき、2013年の災害対策基本法(以下、「災対法」という)の改正以後の避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセスの実態把握を目的としている。

1-2 調査の実施方法

調査は全国の市町村を対象に実施した。宛名を市町村名にし、宛名及び封筒に「避難行動要支援者名簿の担当所管にお渡しください」と明記して実施した。なお、担当不明の連絡はなかった。

対象：全1,718市町村(回収数:422、回収率:24.6%)

期間：平成26年12月24日～平成27年1月26日

実施方法：郵送配布・郵送回収

1-3 調査設計及び分析項目

本調査では、「災対法改正」(2013)や「取組指針」(2013)の趣旨や内容を踏まえ、調査設計を行った。これらで位置付けられる市町村の業務フローの大枠は、「図4-1」のように、「①名簿の作成方針の策定及び見直し」、「②対象者情報の集約」、「③同意確認」、「④平常時における地域への名簿提供」、「⑤共助力の向上に向けた施策」、「⑥発災時等における名簿の活用」のプロセスに整理できると考えられる。

本章での分析対象の設問はこのフローに対応し、「表4-1」では、「調査項目」及び「図4-1」の項目との対応」及び「本稿での該当箇所」を整理した。

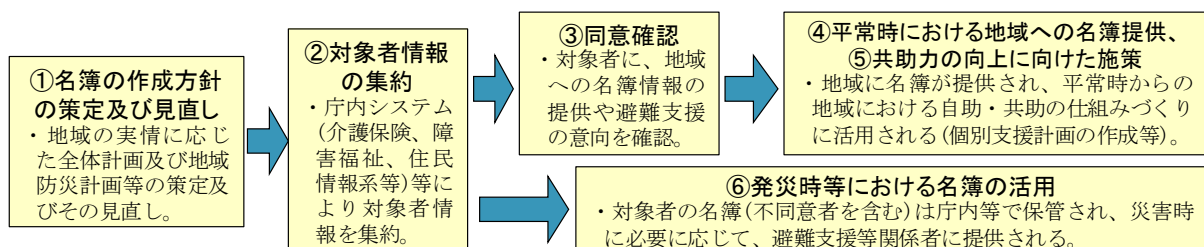


図 4-1 市町村における避難行動要支援者名簿に関する業務のフロー

出所：「災対法改正」(2013)や「取組指針」(2013)の趣旨や内容を踏まえ、筆者作成。

表 4-1 調査項目及び本稿での該当箇所

設問	設問形式	図表番号	クロス集計	図4-1の項目との対応	本稿での該当箇所
災対法改正による方針変更の状況	MA	図-4-2	-	①	第2項 法改正による対応実態及び基本的な課題の整理
災対法改正による具体的な見直し内容	FA	文中表記	-	①	
施策を推進する上での課題	FA	表-4-2	-	①	2-1 法改正による対応実態
地域での名簿活用で困難さを感じている点	MA	表-4-3	人口規模	①	2-2 施策を推進する上での課題
方針の決定状況	SA	図-4-3	-	①	2-3 地域での名簿活用で困難さを感じている点
名簿の目的	MA	図-4-4	-	①	3-1 名簿の作成方針等
見守り活動について該当するもの	MA	図-4-5	-	①	
市町村内部で進めている名簿の悉皆性	MA	図-4-6	-	②	3-2 庁内における要配慮者の把握及び名簿の作成
本人同意の取得状況	SA	図-4-7	-	③	第3項 避難行動要支援者名簿の作成、同意の確認、地域への名簿提供
名簿情報の避難支援等関係者への提供に関する本人同意の取得方法	MA	表-4-5	人口規模	③	
同意取得等のための訪問活動団体	MA	表-4-6	人口規模	③	
表-4-6での「その他」の回答	FA	文中表記	-	③	
個人情報の安全管理で講じている措置	MA	表-4-7	人口規模	③	3-3 同意の取得状況
表-4-7での「その他」の回答	FA	文中表記	-	③	3-4 地域への名簿の提供状況
名簿情報の提供状況	SA	図-4-8	人口規模 同意取得	④	3-5 地域への名簿の提供状況
避難支援者等の安全確保のための取組	MA	図-4-9	-	④	3-6 避難支援者等の安全確保のための取組
共助力の向上のための取組事項	MA	図-4-10	-	⑤	3-7 共助力の向上に向けた施策
図-4-10での「その他」の回答	FA	表-4-8	-	⑤	3-8 個別支援計画の作成件数の把握
個別支援計画の作成件数の把握の有無	SA	図-4-11	-	⑤	
発災時に悉皆性のある名簿提供の可否	MA	図-4-12	-	⑥	第4項 発災時等における名簿活用
図4-12での「その他」の回答	FA	表-4-9	-	⑥	
不同意者の避難支援の取り決め	SA	文中表記	-	⑥	
不同意者の支援に対する取り決め	FA	表-4-10	-	⑥	
安否確認の仕組みの有無	SA	図-4-13	-	⑥	4-1 発災時等における名簿の提供
安否確認の仕組み	MA	図-4-14	-	⑥	4-2 不同意者の避難行動支援に関する取り決め
					4-3 安否確認の方法

出所：筆者作成。

1-3 調査データの分析方法

自由記載（FA）の回答については、個別の意見を分類し、分類ごとに件数及び回答内容を示したうえで、一般的な項目として整理することを目指す、帰納的な方法により分析を行った。選択肢の回答では、「その他」を選択した場合に、その具体的な内容を自由記載（FA）として回答を求めたが、同様の方法で分析を行った。

また、避難行動要支援者名簿の対象者は人口規模が大きい市町村ほど多くなるため、その制度設計や課題においても人口規模に応じた特徴がみられると考えられる。そのため、人口規模別（1万人未満、1万～3万人未満、3万～10万人未満、10万人以上）のクロス集計を行い、群間の比較にはカイ二乗検定を用いて有意差を検証し、 $P<0.05$ を有意とした。有意差は、図中において、「*： $P<0.05$ 」、「**： $P<0.01$ 」として表記した。なお、市町村名の不記載が2件あったため、2件の人口の把握を行うことができず、全体のサンプル数と人口規模別のサンプル数の合計は一致しない。

第2項 法改正による対応実態及び基本的な課題の整理

2-1 法改正による対応実態

災対法の改正(2013)の対応では、「これまで作成してきた名簿を「避難行動要支援者名簿」とする」が45.7%と最多となった(図4-2)。従来の名簿が実質的に相当していると考える市町村が最多だが、それ以外の約半数は新たに名簿を作成することとしている。また、「これまで作成に着手していたが、新たに制度運用の見直しを検討中であり、現状はこれまでの制度を運用している」が33.4%となった。本調査は法改正から約1年半後に実施したものであるが、得られた回答では法改正以前に作成した名簿の内容も含まれている。

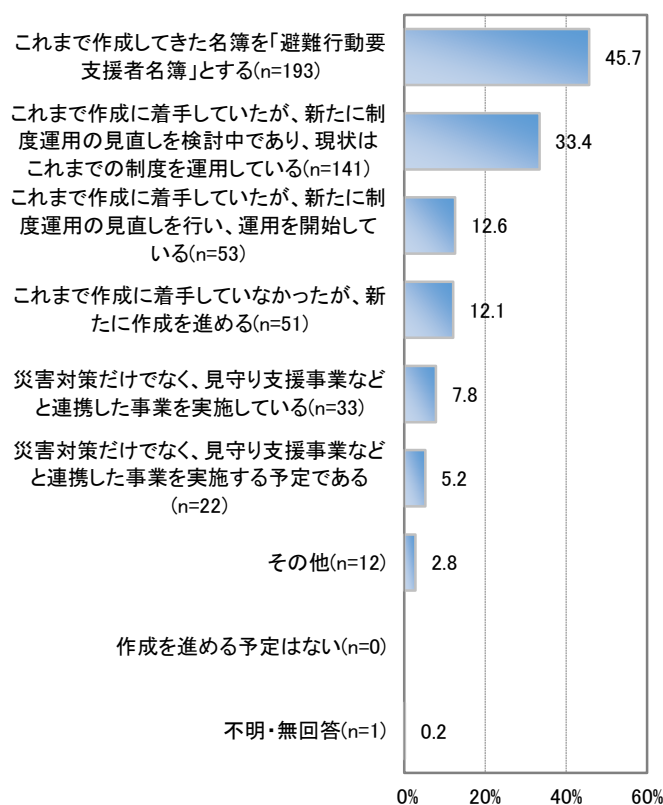


図 4-2 災対法の改正による方針変更の状況(MA) N=422

出所：筆者作成。

また、災対法の改正による具体的な見直し内容について自由記述形式により回答を求めた。結果は、本文において件数と結果要約等を記載する。

2-1-1 対象者の要件の見直し(43件)

新たに対象者の要件を定めた市町村、要件を拡大した市町村、要件をより限定した市町村が見

られた。要件を拡大した市町村では、障害者手帳所持者や難病医療費助成受給者を追加する例、要件をより限定した市町村では、要介護認定者や高齢単身世帯者、障害者手帳所持者に限定する例などが見られた。また、特異な例では、登録区分を「直接的な避難支援の必要の有無」や「情報伝達の必要の有無」の観点から分けて、対象者の状況に応じて、第三者が直接の避難支援を行う区分と、訪問・電話で情報提供を早めに行う区分に分ける例も見られた。

これらは、取組指針(2013)で例示された対象者の要件を踏まえた変更や、対象者を限定し避難支援が必要な方に手が回るように配慮した変更であることが推察される。

2-1-2 市町村内部での情報の集約(17件)、手上げ方式からの変更(12件)

手上げ方式のみによる名簿から変更を行う市町村も見られた。

取組指針(2013)では「関係部署で把握している情報の集約」を行うことが明示されているため、この指針を踏まえた変更と推察される。

2-1-3 避難支援等関係者(名簿提供先)の見直し(20件)

避難支援等関係者や名簿の提供先の見直しでは、消防や警察、社会福祉協議会、地域包括支援センターを新たに位置づける市町村が見られた。

消防や警察は災害時に救助活動等を担う公的機関となるため、実際に即した見直しと、市町村の被災に備えた名簿の分散化を目的とした変更と推察される。また、地域の福祉活動を担う社会福祉協議会や介護保険法で定められる地域包括支援センターを追加する等、平常時より対象者と関係のある機関が位置づけられたと推察される。

2-1-4 名簿情報の提供に関する本人同意の確認(16件)

本人同意の取得に新たに着手した市町村が見られた。

取組指針(2013)では平常時からの避難支援等関係者への名簿提供を行うために本人(名簿登録者)の同意取得が必要であることが明示されたことから、新たに着手したものと推察される。

2-1-5 地域の取組の支援(7件)

避難支援等関係者を支援するために、「各地域で、登録同意の流れ、名簿作成・更新、個人情報等の説明会を実施」、「手引きや事例集の作成」、「支援者の登録制度の創設」、「外部機関に支援者の確保を委託」など、共助力の向上を目指した新たな施策を行う市町村も見られた。

2-1-6 見守りと連携した取組(6件)

既存の見守り事業との統合や整理を行った市町村が見られた。多くの市町村で高齢者の見守り事業を実施しているが、災対法に基づく避難行動要支援者の事業との類似性が高く、事業の整理を行ったものと推察される。

2-1-7 名簿受領の意向確認の実施(4件)

名簿受領の意向確認書により各地域の意向を把握した上で名簿を提供する市町村もみられた。

2-1-8 名簿掲載を市町村に求める仕組づくり(4件)

「これまでの手挙げ方式での名簿情報との統合」や「民生委員が把握する見守りのための名簿や地域が独自で作成する名簿の追加」を行う市町村が見られた。既存制度の継続や、行政情報では把握できない理由等により支援が必要な方に配慮したものと推察される。

2-2 施策を推進する上での課題

施策を推進する上での課題について自由記述形式により回答を求めた(表-2)。意見の集約・分類を行ったが、大分類として「行政内部での取組課題」と「地域における取組課題」に整理することができた(表4-2)

2-2-1 同意の確認方法の検討及び確認作業

本人同意の確認を課題とする意見では、時間を要している市町村も見られたが、同意取得方法を検討する意見が多く見られた。その検討の内容を見ると、障害のある方の承諾(情報提供)方法など対象者に応じたアプローチ方法や、制度の理解を図るための周知方法、同意確認を行っても返信がない方への対応方法などの検討に関するものが見られた。

2-2-2 避難支援を必要とする方の把握

全体計画で対象者の要件を設定し名簿を作成したとしても、市町村が保有するデータでは、家族との近居状況や自力避難可能な方、施設入所者・長期入院者等の情報を把握できず、また、対象者も膨大となることから、対象者の絞り込みを行うプロセスを課題とする意見が見られた。一方、逆に、設定した要件に当てはまらないが、支援が必要な方がいて、要件が狭すぎると考える市町村も見られた。さらに、見守り事業と兼ねる場合に、見守りは必要とするが、避難支援は必要としない方もいるといった課題が見られた。

2-2-3 庁内での取組課題

名簿情報の集約や地域への支援を行う際に庁内の担当課での連携の必要性を指摘する意見、人員が不足し事業の実施が困難とする意見が見られた。

2-2-4 避難支援等関係者による対応が困難

市町村で同意取得まで行い、地域に名簿を提供しても、避難支援等関係者のうち、自主防災組織(自治会)が主体となった取組に困難さを感じる意見が見られた。その理由としては、対象者の多さや個別対応(訪問、理解、調整等)の難しさなどを課題とする意見が見られた。

2-2-5 避難支援者の不足

個別支援計画の作成の際に、対象者が多いため、避難支援者の確保が難しいという意見が見られた。

2-2-6 地域の取組への関心が低い

要配慮者対策への熱意や必要性の認識も地域によって様々であり、すべての地域において同様に取り組んでもらうことは困難であるという意見が見られた。

表 4-2 施策を推進する上での課題(FA)一部抜粋

行政内部での取組課題(38件)
同意の確認方法の検討及び確認作業(13件) <ul style="list-style-type: none">・同意を得るまで民生委員に名簿情報を提供できないため、同意確認方法が課題である。・災害時要援護者名簿と避難行動要支援者名簿の内容がほぼ同じであるが、これまで名簿登録していた方の本人同意の確認について課題となっている。・名簿作成自体は行政のみで可能だが、平常時からの名簿情報の避難支援者への提供は本人の同意が必要で、多くの該当者への制度周知と同意の確認方法が難しいと考える。・今後は災対法の改正及び指針の趣旨に沿うよう、要配慮者の把握と同意に努め、同意者の名簿を避難支援等関係者に提供できるようにしたい。・制度移行に伴う、地域への提供に関する本人同意の取得に時間が掛かっている。・障害者の承諾(情報提供)方法について思案中である。・本人同意に返信のない対象者への再確認の方法や不同意と位置づけていいかの判断が困難。
避難支援を必要とする方の把握(9件) <ul style="list-style-type: none">・全体計画で定める要件では対象範囲が広すぎるため、うまく絞り込みを行うことが必要。・現行要件では対象範囲が狭いと認識する。要支援者を確実に補足できる要件見直しが必要。・名簿の登録者(庁内で情報を集約)は非常に多いが、災害時に自力で避難が困難な方が要件となるため、対象者を把握するのが難しい。・施設入所者・長期入院者等は制度の対象外となり、状況把握や意向確認が必要である。・世帯を分けているだけで家族と同居している方が多い。・独居であっても、近隣に支援してもらえる親族がいる場合も多い。・要援護者に登録したが、避難行動要支援者に該当はしない方の取り扱いが課題。・災害時要援護者の登録と地域支え合いの事業を兼ねた制度となっており、実際の登録者で、避難支援を必要としない住民も登録している。・避難行動要支援者の対象範囲の拡大(妊産婦・外国人等)と情報収集が課題。
庁内での取組課題(8件) <ul style="list-style-type: none">・更新に係る人員が課題であり、見直しは行えない。・支援員の指定、個別計画の作成作業を行うには人的余裕がない。・要配慮者の把握のため、庁内システム整備が必要になっている。・高齢者と障害福祉分野の名簿の一本化や管理、情報提供の調整が必要。・介護認定者や障害者手帳所持者を管理する福祉と防災の所管の連携が重要。

地域への名簿提供の同意者が少ない(5件)

- ・制度を周知しているが、理解が十分に図られていないため登録率が低い。
- ・障害者では自身の障害のことを知られたくないため登録しない場合も多い。
- ・民生委員・自治会への情報提供に同意しない方も多い。

その他(3件)

- ・小さい町であるため、近所での助け合いが非常に多いため、必要性が少ないと考えられる。

地域における取組課題(30件)

避難支援等関係者による対応が困難(9件)

- ・対象者が約7,000人、同意者が約5,000人であり、地域の負担感が非常に大きく、避難支援等関係者による支援が課題である。
- ・自主防災組織の体制が不十分なことや役員交代も頻繁で制度の運用が困難。
- ・名簿を提供された自主防災組織(自治会)での取組のノウハウが不足している。
- ・避難支援等関係者とされる地域の組織でも、高齢化や人的な不足等の課題も顕著であり、個別対応などの対象者への組織的なアプローチが困難である。

避難支援者の不足(8件)

- ・支援者としての登録者数が少ない(登録する事で責任の重さを感じてしまう)
- ・現在、避難行動要支援者の範囲に65歳以上の高齢者のみの世帯の方を中心に登録を行っているが、その人数が多く、支援者の数が足りていない。
- ・避難行動要支援者と支援者のマッチングが課題。その理由としては、市街地では近所づきあいが希薄であることや、支援者の高齢化の問題がある。
- ・近所付き合いが希薄であるなど支援者の確保が困難である場合も多い。
- ・災害時には支援者も避難中であり、支援者の範囲(対象)の取り決めが難しい。

地域の取組への関心が低い(6件)

- ・地域で必要性の認識は異なり、要配慮者支援を不要と考えている地区がある。
- ・名簿の整備後、地域へ提供する際、協力を得られにくい。
- ・自治会単位の制度とするため、自治会の温度差が大きく、登録が進まない自治会がある。
- ・自治会内の理事会等での合意も必要であり、組織的な取組を困難にしている。

民生委員との連携が難しい(3件)

- ・民生委員による対象者の情報収集方法の的確さの向上。
- ・民生委員に協力を求めているが、対応にバラつきがある。

個別支援計画の作成(3件)

- ・状況により、支援方法も変わるため、1つのパターンとして個別計画の作成を依頼しているが、支援者の理解を得ることが難しい。
- ・個別計画の策定をどう進めるのか検討が必要である。
- ・地域主導で個別計画を作成するが、自治会に加入していない対象者の対応が困難である。

個人情報の取り扱い(1件)

- ・平時の情報提供は個人情報の取扱いと関係機関との連携について十分な対策がないのが課題。

出所：筆者作成。

2-3 地域での名簿活用で困難さを感じている点

地域での名簿活用で困難さを感じている点について選択肢形式により回答を求めた(表4-3)。「見守りや、避難支援者等の担い手の増強や育成が見込まれない」が51.3%と最多で、「対象者数が多い」が39.6%、「コミュニティが希薄な地域では助け合いの仕組みづくりの推進が困難」が32.3%となった。また、人口規模が大きいほど回答割合が高まる傾向にあり、人口規模間による有意差も見られた項目もあった。これらの結果からは、支援者の不足、対象者の多さ、名簿を受領する組織の関心や体制、調整等を行うコーディネーター・世話人の対応力など、地域の取組全般に課題が多く、また、人口の多い都市部ほど更に困難になることが推察される結果になった。

表 4-3 地域での名簿活用で困難さを感じている点(MA) N=396

上段:N(n)数 下段:%	合計	対象者数が多い	見守りや、避難支援者等の担い手の増強や育成が見込まれない	係わりや支援を拒否する人が増え、そのアプローチが難しい	個人情報保護等が徹底されず、トラブルが起こること	制度等について、対象者の理解を得ることが難しい	各団体の活動状況の把握ができない	制度について周知されていない	コミュニティがもと希薄な地域では助け合いの仕組みづくりの推進が困難	その他	特になし	不明・無回答	
全体	N=396	157 39.6	203 51.3	92 23.2	103 26.0	99 25.0	32 8.1	58 14.6	128 32.3	30 7.6	15 3.8	40 10.1	
人口	1万人未満	n=84	23 27.4	32 38.1	11 13.1	16 19.0	15 17.9	1 1.2	8 9.5	3 3.6	8 9.5	13 15.5	15 17.9
	1万~3万人未満	n=89	37 41.6	40 44.9	15 16.9	25 28.1	26 29.2	8 9.0	13 14.6	14 15.7	3 3.4	1 1.1	10 11.2
	3万~10万人未満	n=134	53 39.6	78 58.2	37 27.6	40 29.9	38 28.4	11 8.2	24 17.9	58 43.3	12 9.0	1 0.7	10 7.5
	10万人以上	n=87	43 49.4	51 58.6	28 32.2	21 24.1	19 21.8	12 13.8	12 13.8	53 60.9	7 8.0	-	5 5.7
	P値	0.06	0.02 *	0.00 **	0.20	0.22	0.03 *	0.71	0.00 **	0.51	0.00 **		

出所：筆者作成。

2-4 対応策の考察

本節では、以上で整理した法改正による変更点や施策上の課題について、どのような対応策が検討されているかを再整理する。

既往研究では同意確認の困難さを課題とする考察も見られたが、本調査結果では、対象者ごとのアプローチ方法や制度の周知方法、対象者の状況や避難支援の意向把握の方法等の課題も挙げられ、同意取得にかかる事務量の多さのみに起因するものではないことがわかった。こうした課題は、対象者の要件が広すぎるため、更なる絞り込みを行う必要があることや、逆に、設定した要件が狭いため、要件に当てはまらない方を名簿に含める仕組みを作る必要があるなど、名簿の登録制度の意向把握にかかわるものである。

また、地域の課題として、「避難支援等関係者による対応が困難」、「地域の関心が低い」、「支援者の不足」が挙げられたが、地域負担の軽減を図ることや地域の体制に応じた名簿提供を行うため、市町村が対象者を絞り込むプロセスや、名簿を提供する地域を限定するなどの制度設計は重

要である。

これらの課題(「対象者の要件が広すぎる」、「対象者の要件が狭すぎる」、「地域の組織体制の全般における課題」)に対して立案される対応策を、第1節及び第2節で示した調査結果を踏まえ、新たに整理を行った(表4-4)。

「対象者を更に限定することや行政の内部情報を更に活用することにより支援の必要度の高い方を抽出する方法」、「同意の確認の際に対象者の状況や意向を把握する方法」、「対象者の要件は名簿の提供先と協議し、協定で取り決めを行う方法」を用いることで対象者の要件が広すぎることの課題解決や、また、「名簿への掲載を市町村に求めることとする仕組の活用」を行うことで対象者の要件の範囲が狭すぎることの解決につながることを推察される。

また、支援者の確保を地域に任せるのではなく、市町村が支援者の登録制度を運営し、地域で支援者が不足した場合に備えることや、社会福祉協議会等の外部機関に支援者の確保を委託する場合など、市町村が支援者の確保に努めることが、支援者の不足という課題解決につながることを推察される。また、地域の名簿の受領意向や受領体制が整っていない中で、意図的に個人情報の提供先を限定することも必要である。具体的には、制度の周知を行うなどして地域から名簿提供の要望があった場合や、名簿受領の意向確認書等により名簿の提供を希望された場合に、その地域に限定し名簿を提供するプロセスがとられると考えられる。

表 4-4 課題に対する対応策の整理

課題	対応策	概要
対象者の要件が広すぎる	対象者を更に限定、行政の内部情報の更なる活用	<ul style="list-style-type: none"> 対象者の要件を狭める(対象者を65歳以上から75歳に引き上げるなど) 介護保険の認定状況や障害者の手帳情報以外の行政内部で把握できる情報により対象の絞り込み及び拡充を行う。(例:土砂災害警戒区域、浸水想定区域等の地理的条件により、抽出するなど、優先度の高い人から個別支援計画を作成)
	対象者の状況や意向を把握	<ul style="list-style-type: none"> 同意の確認段階等において、次の状況を把握し、対象者の絞り込みを行う。 ア)施設入所・長期入院の状況、イ)単独避難の可否、家族・知人等による支援の可否、ウ)第三者からの避難支援の必要の有無 エ)電話等での情報伝達のみ必要の有無
	対象者の範囲は、名簿の提供先と協議	<ul style="list-style-type: none"> 地域が現状の体制で支援可能な範囲を踏まえ対象者を検討し、その要望を受けて、自治体はその対象者の名簿を作成し、同意の確認を行い、名簿を提供する。
対象者の要件が狭すぎる	名簿への掲載を自治体に求めることとする仕組の活用	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の内部情報の集約を行うことで把握できる対象者以外にも、制度の周知などを行い、支援を必要とする方の自主的な名簿登録を促進する。 地域では独自で名簿作成を行う場合もあり、こうした名簿を自治体が提供する名簿に追加する等し、対象者の拡大を図る。 既存の見守り事業で把握する対象者の名簿を避難行動要支援者名簿に追加する。
地域の組織体制の全般に課題が多い(制度への関心が低い、支援者の不足など)	名簿の受領意向確認の実施	<ul style="list-style-type: none"> 地域に制度の周知を行い、地域から要望があった場合のみ、名簿を提供する。 全ての地域の自治会等に、次の受領意向確認のアンケートを実施し、要望があった地域のみ名簿を提供する。 ア)名簿を受領する意向がない、イ)既に独自で名簿を作成し受領意向がない、ウ)支援体制の確保が困難で名簿を受領できない、などにより確認を行う。
	対象者が支援者を選定	<ul style="list-style-type: none"> 同意取得時等において対象者に避難支援者を決めてもらい、決められない方については、地域の避難支援関係者等に名簿を提供するなどし、避難支援者の選定を行ってもらおう。
	市町村が支援者の登録制度を運営	<ul style="list-style-type: none"> 支援者の確保を地域のみならず、市町村が支援者の登録制度を運営し、地域で支援者が不足した場合に備える。 社会福祉協議会等の外部機関に支援者の登録制度の運営を委託し、マッチングも依頼する。

出所:筆者作成。

第3項 避難行動要支援者名簿の作成、同意の確認、地域への名簿提供

3-1 名簿の作成方針等

3-1-1 方針の決定状況

全体計画、地域防災計画、要綱等における方針の決定状況は、全体で「策定済み」が41.5%、「策定中」が51.9%となった(図4-3)。

本調査は災対法改正(2013)から約1年半後に実施したものだが、未着手は少ないものの、方針が定められていない市町村が約半数となった。

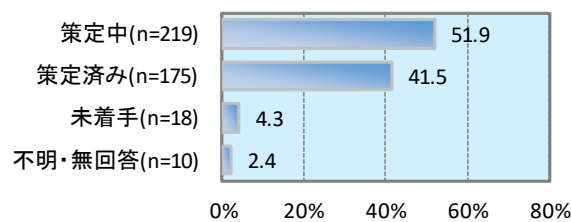


図 4-3 方針の決定状況(SA) N=422

出所：筆者作成。

3-1-2 避難行動要支援者名簿の目的

「名簿の目的」については、避難誘導や安否確認以外の項目で、「日常的な見守り活動」が42.9%、「被災後の生活支援」が24.0%となった(図4-4)。

名簿の災対法上の位置づけは「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を実施するための基礎とする名簿」とされている。一方、避難支援等に限定しない市町村も多く、地域では平常時からの関係作り(声かけ、見守り、訪問等)が実施される場合も多いことが推察される。

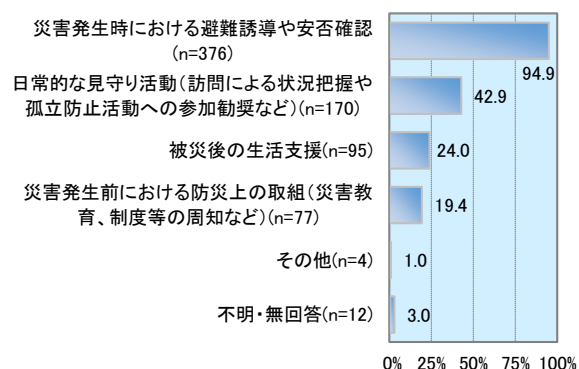


図 4-4 名簿の目的(MA) N=396

出所：筆者作成。

3-1-3 見守りの目的

「日常的な見守り活動」と回答した市町村に、「見守り」の内容について回答を求めたが、「地域レベルでの見守り」が94.7%と最多で、次いで、「社会福祉協議会等を中心に実施している見守り活動、小地域ネットワーク活動」が28.2%、「福祉サービス等の提供者による見守り」が26.5%となった(図4-5)。

各地域では地域福祉活動や福祉サービスの提供により対象者と密接な関係にある団体や事業者が存在する。地域レベルの見守りを基本としながら、社会福祉協議会や福祉サービス提供事業者と連携した活動が行われていると推察される。

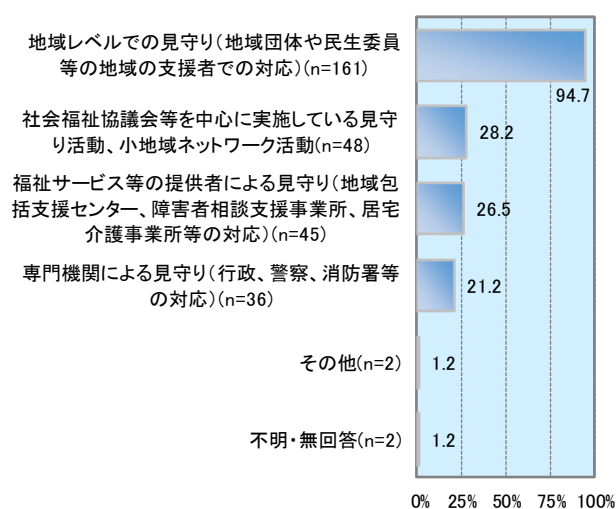


図 4-5 見守り活動について該当するもの(MA) N=170

出所：筆者作成。

3-2 庁内における要配慮者の把握及び名簿の作成

名簿を作成済みの市町村に「名簿は悉皆性が確保されているか」について質問すると、「庁内の関係課で把握している高齢者や障害者の情報をその種別ごとに集約・整理したものであり、悉皆性(網羅性)は確保されている」が58.3%となった(図4-7)。災対法の改正(第49条10)では、市町村内部で保有する情報を名簿作成のために活用することを勧めているため、この趣旨に沿った名簿作成を行う市町村が最多となったが、「手上げ方式」の悉皆性のない名簿を運用している市町村も28.3%となった。

また、「避難支援関係者等と共有する名簿については同意が得られており、悉皆性(網羅性)もある」が18.2%にとどまった(図4-6)。必ずしも全ての方の同意がある名簿ではない現状も見られた。

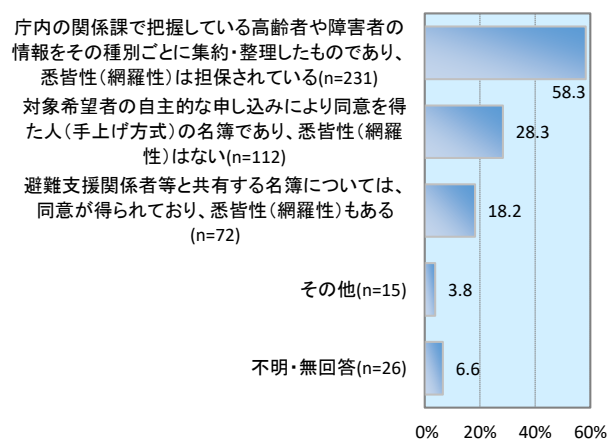


図 4-6 市町村内部で進めている名簿の悉皆性(MA) N=396

出所：筆者作成。

3-3 同意の取得状況

3-3-1 同意の取得状況

名簿を整備済みと回答した179市町村に限定して、名簿情報を地域の避難支援等関係者へ提供するための本人同意の取得状況について集計を行ったが、「整備済み」が68.7%、「整備中」が19.6%となった(図4-7)。

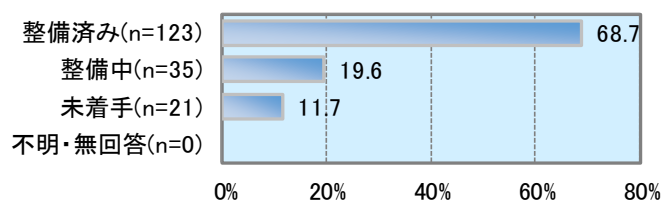


図 4-7 名簿情報提供に関する本人同意の取得状況(SA) N=179

出所：筆者作成。

3-3-2 同意の取得方法

同意の取得方法については、「直接の訪問等を実施」が45.5%と最多となった(図4-5)。また、人口規模別のクロス集計では、規模が大きいほど「郵便による送返信」や「希望者の自主的な申し込みを図るため、広報等により周知」の割合が高くなる傾向がみられ、人口規模間による有意差も見られた。

「逆手上げ方式や推定同意方式」が5.1%となった。条例を制定・改正する等して、不同意者以外は同意者として考え、名簿を作成する市町村もみられたが、少数であり、施策として難しい現状が推察される結果になった。

表 4-5 名簿情報の避難支援等関係者への提供に関する本人同意の取得方法(MA) N=396

上段N(n)数 下段:%	合計	対象者にダイレクトメール等を送付(郵便による送返信)	直接の訪問等を実施	希望者の自主的な申込を促進するため、広報等により周知	逆手上げ方式や推定同意方式等での制度運用を行い、名簿の地域提供の拒否の申し込みを図るため、制度を周知	名簿提供は行わず、あらかじめ市町村が定義した対象者について、地域での対象者選定・同意取得を促進	同意を得ずに、避難支援等関係者への提供を行う	その他	不明・無回答
全体	N=396	151 38.1	180 45.5	111 28.0	20 5.1	20 5.1	10 2.5	53 13.4	31 7.8
人口	n=84	21 25.0	41 48.8	8 9.5	5 6.0	4 4.8	5 6.0	11 13.1	11 13.1
1万人未満	n=89	22 24.7	46 51.7	18 20.2	4 4.5	7 7.9	1 1.1	13 14.6	10 11.2
1万~3万人未満	n=134	57 42.5	65 48.5	45 33.6	6 4.5	6 4.5	2 1.5	16 11.9	7 5.2
3万~10万人未満	n=87	51 58.6	28 32.2	39 44.8	4 4.6	3 3.4	2 2.3	13 14.9	3 3.4
10万人以上		0.00 **	0.02 *	0.00 **	0.57	0.42	0.15	0.82	-

出所：筆者作成。

3-3-3 直接訪問による同意の取得を行う団体

直接の訪問等を実施している市町村で、同意取得や現況調査のための訪問活動を実施する団体について回答を求めたが、「民生委員・児童委員」が69.4%と最多で、大規模自治体ほどその回答割合が高まる傾向がみられ、人口規模間による有意差も見られた(表4-6)。また、小規模自治体ほど「庁内の福祉主管課」の回答割合が高まる傾向が見られ、人口規模間による有意差も見られた。

小規模自治体では庁内の担当課が直接訪問し同意を確認する場合もあるが、大規模自治体ほど対象者も多いため、郵送での同意確認が多いことが推察される。

「その他」の回答では、同意確認を行い返信がなかった方のみ訪問する場合、人工呼吸器使用者のみ訪問看護ステーション等に委託し個別訪問する場合もあった。

同意取得団体は「民生委員・児童委員」と協力して行う場合が多い結果となった。内閣府(2013b)の質疑応答では、「同意を取る作業は、市町村職員が直接又は郵送等で確認するとのことであるが、

市町村の負担が大きいと、民生委員等に依頼することは可能か」という質問に対して、「市町村が直接実施する必要がある、民生委員等に依頼することはできない」と回答している。市町村が同意取得を直接的に行う必要があることや、大規模自治体での直接訪問が困難であることを踏まえ、今後は郵送等による同意確認がより増えると考えられる。

表 4-6 同意取得や現況調査のための訪問活動を行っている団体(MA) N=180

上段N(n)数 下段%	合計	庁内の防災 主管課	庁内の福祉 主管課	福祉、防災 以外の課	自治会	自主防災組 織	民生委員・ 児童委員	介護保険サー ビス提供事業 者	障害福祉サー ビス提供事業 者	社会福祉協 議会	消防署・消 防本部	消防団	その他	不明・無回 答
全体	N=180	16 8.9	72 40.0	7 3.9	24 13.3	14 7.8	125 69.4	19 10.6	4 2.2	27 15.0	2 1.1	2 1.1	7 3.9	2 1.1
人口														
1万人未満	n=41	9 22.0	28 68.3	1 2.4	3 7.3	2 4.9	20 48.8	4 9.8	-	10 24.4	2 4.9	1 2.4	1 2.4	1 2.4
1万～3万人未満	n=46	3 6.5	19 41.3	2 4.3	6 13.0	2 4.3	28 60.9	8 17.4	1 2.2	7 15.2	-	1 2.2	2 4.3	1 2.2
3万～10万人未満	n=65	4 6.2	21 32.3	4 6.2	8 12.3	5 7.7	51 78.5	5 7.7	1 1.5	8 12.3	-	-	1 1.5	-
10万人以上	n=28	-	4 14.3	-	7 25.0	5 17.9	26 92.9	2 7.1	2 7.1	2 7.1	-	-	3 10.7	-
	P値	0.03 *	0.00 **	0.37	0.11	0.02 *	0.00 **	0.44	0.25	0.20	0.09	0.56	0.56	-

出所：筆者作成。

3-4 名簿の適正管理に向けた取組

名簿情報の提供先に対して個人情報安全管理で講じている措置は、「受け取った名簿を必要以上に複製しないよう指導」が48.7%と最多で、「名簿の更新時にあわせて、古い名簿の返却を依頼」が38.1%となった(表4-7)。一方、「同意書・覚書・誓約書等の確認書での取り決め」が27.5%、「協定等による安全管理に関する取り決め」が17.9%と、組織や個人と規約等を事前締結する市町村もあった。また、「その他」の回答では、「古い名簿は細かく裁断する等の方法で破棄を依頼」、「説明会の実施」、「管理届の提出を求める」、「個人情報保護管理責任者の選任等を要綱に規定」等の方法が見られた。

人口規模別では、小規模自治体ほど全体的に割合が低い傾向がみられ、人口規模間による有意差も見られた。

これらの結果では、個人情報の管理方法は必ずしも協定等により市町村が規定しておらず、注意喚起や指導、管理方法の紹介にとどまる現状が推察される。災対策では、市町村に「名簿提供を外部提供する際に、その提供先に対して名簿情報の漏えい防止等に必要な措置を講じるよう求めること」が努力義務として課せられ、また、地域の担い手の個人情報の取り扱いの負担感の軽減を図るためにも、規定や管理方法、申請書の様式等を市町村が明確に位置づけることも必要であると考えられる。

表 4-7 名簿情報の提供先となる避難支援等関係者に対して、個人情報の安全管理で講じている措置

(MA) N=396

上段N(n)数 下段%	合計	協定等による 安全管理に 関する取り決 め	安全管理措 置に関する規 程の整備	安全管理や 個人情報保 護に関する研 究の実施	同意書・覚 書・誓約書等 の確認書で の取り決め	法制度上の情 報管理での担 保(条例、守秘 義務等)	利用の制限 (利用できる 者、利用できる 目的等)	施設できる場 所へ保管する ことを指導	受け取った名 簿を必要以上 に複製しない よう指導	名簿情報の 取扱状況を報 告させる	名簿の更新 時にあわせ て、古い名簿 の返却を依頼	その他	特にしてい ない	不明・無回答
全体	N=396	71 17.9	10 2.5	25 6.3	109 27.5	76 19.2	144 36.4	97 24.5	193 48.7	15 3.8	151 38.1	26 6.6	27 6.8	49 12.4
人口 規模別	1万人未満 n=84	6 7.1	3 3.6	3 3.6	13 15.5	11 13.1	18 21.4	10 11.9	25 29.8	2 2.4	15 17.9	8 9.5	12 14.3	17 20.2
	1万~3万人未満 n=89	15 16.9	-	1 1.1	18 20.2	13 14.6	25 28.1	14 15.7	37 41.6	3 3.4	30 33.7	4 4.5	6 6.7	14 15.7
	3万~10万人未満 n=134	25 18.7	3 2.2	6 6.0	45 33.6	30 22.4	51 38.1	36 26.9	76 56.7	3 2.2	55 41.0	7 5.2	7 5.2	12 9.0
	10万人以上 n=87	25 28.7	4 4.6	13 14.9	33 37.9	22 25.3	50 57.5	37 42.5	55 63.2	7 8.0	5 5.7	6 6.9	1 1.1	6 6.9
	P値		0.01 **	0.19	0.00 **	0.01 *	0.14	0.00 **	0.00 **	0.00 **	0.17	0.00 **	0.88	0.00 **

出所：筆者作成。

3-5 地域への名簿の提供状況

避難支援等関係者への名簿情報の提供状況は、「提供済み」が69.3%、「未提供」が30.2%となった(図4-8)。また、人口規模別のクロス集計では、人口規模が大きくなるほど「提供済み」が高くなる傾向が見られ、人口規模間による有意差も見られた。さらに、同意取得別のクロス集計では、「同意取得整備済み」の市町村で、「提供済み」が86.2%と高く、同意取得の有無による有意差も見られた。取組指針(2013)に基づき、同意を確認してから地域に名簿を提供する市町村が多いことが推察される。

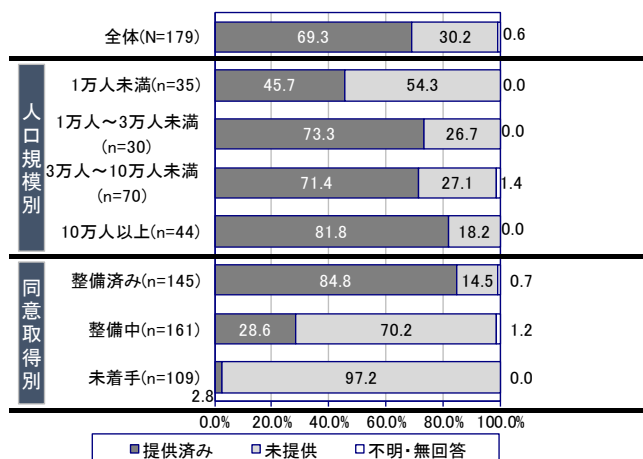


図 4-8 名簿情報の提供状況(SA) N=179

出所：筆者作成。

3-6 避難支援者等の安全確保のための取組

安全確保の取組は、支援者の安全が第一であることや、要配慮者に支援できない場合があることとの理解を図ること以外には取組がない結果となった(図4-9)。

災対法では「市町村等は、避難支援等関係者等が、地域の実情や災害の状況に応じて、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、避難支援等関係者の安全確保に十分に配慮すること(50条第2項)」が示されているが、地域や支援者の判断に頼るしかないという現状が推察される。

二次災害にあった場合の補償は、市町村単独で事業化するのは困難である現状もわかった。なお、内閣府(2013b)が公表する質疑応答では、「法で義務付けているものではなく、任意で行っていただくものとなるため、避難支援等関係者の避難支援中の事項については、補償等を行う責任は生じないものと考えている」としている。

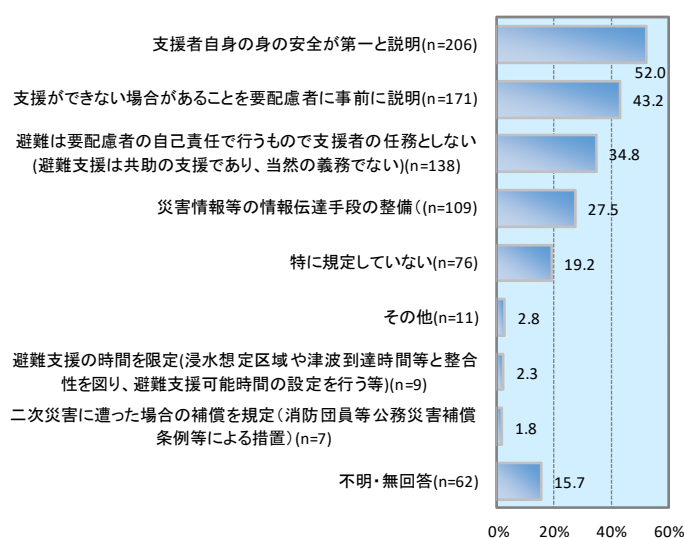


図 4-9 避難支援者等の安全確保のための取組(MA) N=396

出所：筆者作成。

3-7 共助力の向上に向けた施策

共助力の向上に向けた施策は、「名簿を平常時から共有」が最多で44.2%、次いで、「防災訓練」が31.6%、「個別支援計画等の作成における連携」が19.9%、「特にしていない」が16.2%となった(図4-10)。なお、「防災訓練」が約3割となったが、定期的な訓練である場合も考えられ、必ずしも要配慮者に特化した訓練とは限らない。「その他」の意見では「交付金の支給」が挙げられた(表4-8)。

共助力の向上を目指す施策は不十分な現状が見られた。個別支援計画の作成率を高めるには、地域が取り組むべき指針やノウハウの提示、取組事例の紹介、交付金等のインセンティブの付与が効果的であると考えられる。

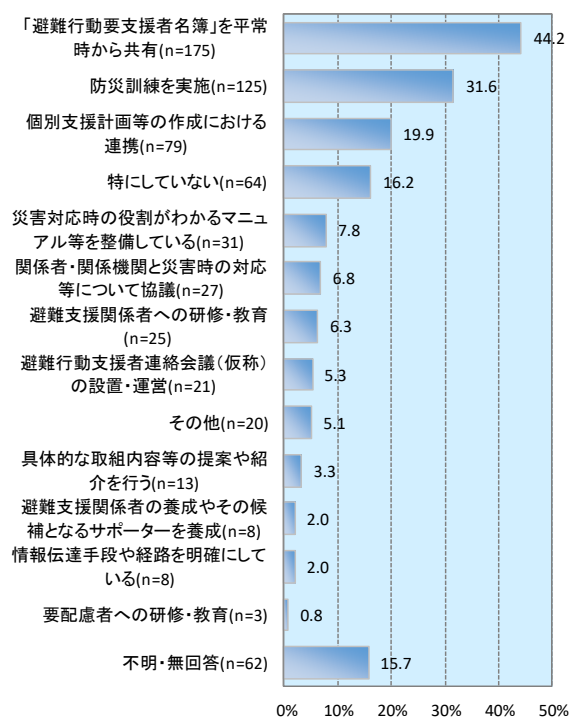


図 4-10 共助力の向上に向けた施策(MA) N=396

出所：筆者作成。

表 4-8 施策を推進する上での課題(FA)一部抜粋

<p>■ 制度の周知</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民対象講座等で避難行動要支援者支援事業の説明 ・ 地域の会合に参画 ・ 年1回の座談会を開催し協議
<p>■ 交付金の支給</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 毎年度名簿を提供してもらい、行政区人数に基づき交付金を交付する。自治会単位で地域内の名簿を提出してもらい、提出してもらった自治会に毎年、自治会人数×500円を交付し、自由に使う。 ・ 各地域で支援組織を設置した場合は活動に対する助成金を支給。

出所：筆者作成。

3-8 個別支援計画の作成件数の把握

個別支援計画の作成の有無については、「把握している」が約3割である一方、「把握していない」が約2割となり、名簿を提供しても、その後の地域での取組状況の把握が難しい現状も見られた(図4-11)。

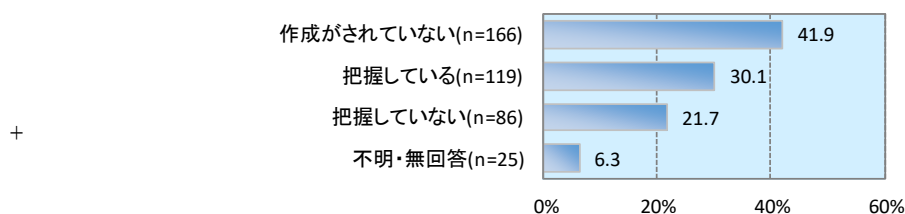


図 4-11 個別支援計画の作成件数の把握の有無(SA) N=396

出所：筆者作成。

第4項 発災時等における名簿活用

4-1 発災時等における名簿の提供

発災時における悉皆性のある名簿提供の可否は、「関係部署で把握する情報を集約した悉皆性のあるもので、不同意者の名簿も提供できる」が49.6%となった(図4-12)。

災対法改正(2013)では災害時には本人の同意の有無に関わらず名簿情報を関係者等に提供を行うこと(第49条11第3項)が明確化され、平常時に関係者で共有する同意者の名簿とは別に、対象者の名簿(同意・不同意問わず)を発災時に関係者が活用できる状態にすることが求められているが、不同意者の名簿を提供できる市町村は半数に満たない結果となった。

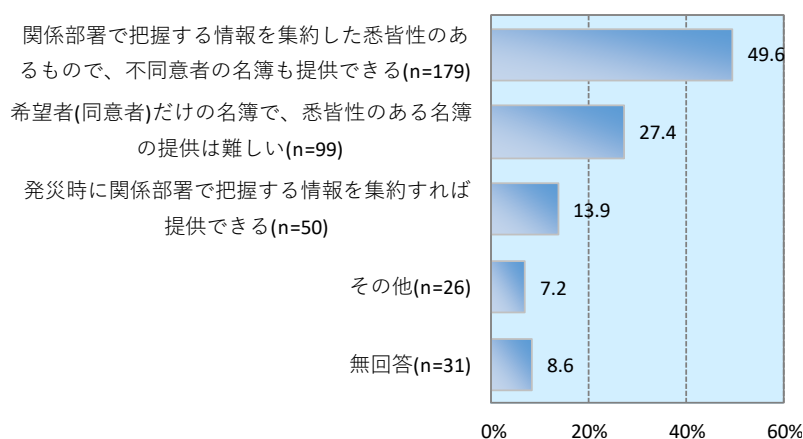


図 4-12 発災時に悉皆性のある名簿提供の可否(MA) N=361

出所：筆者作成。

また、「その他」回答では、情報の提供手段の確保が困難であることや、避難支援の必要の有無や施設での入所状況等の把握がないなかで不同意者名簿の提供が困難であることがわかる内容となった(表4-9)。名簿を準備することは必須であるが、定期的な名簿更新や情報提供手段の確保、運用方法を明確に決めておくことも重要であることが推察される。

表 4-9 図4-12での「その他」の回答(FA)一部抜粋

<p>■情報提供手段の確保が困難</p> <ul style="list-style-type: none"> 提供可能であるが、災害発生時の自主防災組織等への情報提供手段が決められていない。基本的には市職員が届けることとなるが、対応しきれないと考える。
<p>■支援の必要がある方が不明</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民票を移さずに施設に入所する方や、世帯分離をしている方など、実際の生活状況と異なる方の把握が難しい。 一人暮らし高齢者の実態把握が難しいため、悉皆性のある名簿提供は難しい。 避難支援において緊急を有するかの判断が難しい。
<p>■災害の規模に応じた提供</p> <ul style="list-style-type: none"> 市内で把握している悉皆性のある名簿は提供できるが、実際にはどのタイミングで、不同意者分までを提供するかは、その災害の規模や状況による。 大規模災害時には、身体的要件に基づき作成された要配慮者名簿を活用することとなる。平常時には区役所及び消防署で保管・管理し、緊急時において避難支援等関係者から名簿の提供を求められたときは提供することとしている。

出所：筆者作成。

4-2 不同意者の避難行動支援に関する取り決め

不同意者の避難支援の取り決めは、「ある」が10.4%(41件)、「ない」が78.3%(310件)となった。地域に事前に情報を提供できない不同意者は地域において検討する避難支援の対象外となるため、市町村としても対応方針の検討が必要であるが、取り決めが不十分な実態が推察される。

また、その取り決めの内容を自由記載意見として質問したが、発災後に避難支援関係者や避難所等に提供する場合、封緘した状態で事前に提供する場合に分類できた(表4-10)。封緘した状態で事前提供し、発災時に活用できる状態にすることは、「提供手段の確保が困難」という課題に対する工夫と考えられる。

表 4-10 不同意者の支援に対する取り決め(FA)一部抜粋

<p>■ 発災後に避難支援関係者に提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 発災時に市長の判断により、警察署、消防署、消防団本部、震災救援所運営連絡会に提供する。救護活動終了後は、速やかに回収する。 ・ 必要に応じ、消防署・警察署・民生児童委員等に情報提供を行う。災害の発生が予想される時は危険が迫っている旨の連絡と一緒に避難する等の支援を行う。 ・ 同意を得ている登録者リストの登録者の避難が概ね完了した後において、同意を得ていない未登録者については、近隣の避難支援者に安否確認を依頼する。 ・ 災害状況で必要な情報を検討し、提供先も検討した上で提供。マニュアルに担当班を規定。
<p>■ 発災後に避難所等に提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難情報発令後、避難所に提供する。基本的には職員が閲覧するが、必要であれば、自主防災組織や民生委員等も閲覧できる。 ・ 避難所へ持参し、自治会等に要請し、安否確認等を依頼する。 ・ 市が設置する災害対策支部において、安否確認及び支援を行う。 ・ 大規模災害発生後、避難所の金庫に保管する。金庫より、市職員が不同意者を含む名簿を取り出して、避難所に設置する。
<p>■ 封緘した状態で事前に提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治会・自主防災組織、民生委員は平常時に封筒に封入した形であらかじめ提供し、災害時に開封し対応する。開封した名簿は災害対応終了後速やかに回収する。 ・ 避難情報発令後、自主防災組織は平常時から配布されている不同意者リストを開封し、リスト掲載者の安否確認を行う。 ・ 災害発生時、各出張所に保管する名簿を自主防災組織及び民生委員へ提供する。 ・ 避難情報発令後、自主防災組織、自治会等に提供する。警察、民生委員は、避難情報発令後、未同意者名簿の封筒を開封する。提供した未同意者名簿は、災害対応終了後速やかに回収する。 ・ 福祉部が把握している要援護者情報のうち、手上げ方式、同意方式によって要支援者名簿へ登録申込していない要援護者については、別で名簿を作成して個人情報保護条例の規定に基づき消防と民生委員児童委員で共有する。

出所：筆者作成。

4-3 安否確認の方法

発災時に対象者の安否情報が報告される仕組みの有無は、整備されているが約2割となった(図4-13)。取組指針(2013)では名簿を有効活用した安否確認を市町村に求めているが、仕組みづくりが不十分な実態が推察される。

また、整備されている市町村にその内容について自由記載として回答を求めたが、自治会役員や避難支援等関係者が状況を集約する場合は約5割となった(図4-14)。災害時に各地域の拠点となる避難所の運営は自治会等と連携することが位置づけられ、そのなかで安否確認の方法が定められている市町村が多いと推察される。また、取組指針(2013)では、安否確認の外部委託も想定し、福祉事業者、障害者団体、民間企業や団体等と協定を結ぶことを勧め、特に、東日本大震

災での教訓を踏まえ、ケアマネジャー等の福祉事業者との連携を強調するが、市町村レベルではその必要性の認識が低い実態が推察される。

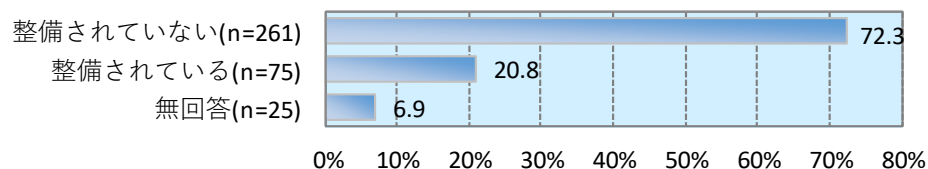


図 4-13 安否確認の仕組みの有無(SA) N=361

出所：筆者作成。

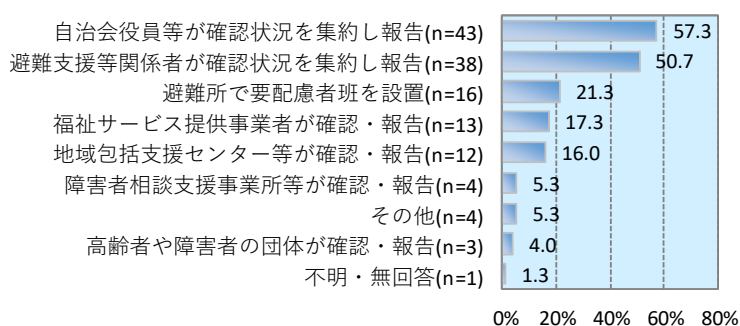


図 4-14 安否確認の仕組み(MA) N=75

出所：筆者作成。

第5項 結語

第2項では、法改正による取組実態や課題、対応策を考察した。その結果、「対象者の要件が広すぎる又は狭すぎるという課題」や「地域における支援体制が不十分である等の課題」に対して立案される対応策として、対象者の絞り込み方法や名簿提供先を限定する方法等を整理した(表4-4)。名簿の提供先の実態に配慮した市町村の制度構築プロセスは既往研究で明示されていなかったものと考えられる。なお、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2016)では支援の受け手と支援者との人数ギャップを課題とし、本稿と同じ課題認識に基づくと考えられるが、地域の方が名簿掲載者を分析する方法の指摘のみであり、市町村が対象者を絞り込むプロセスには言及がない。一方、研究課題を挙げると、自由記載の分析では整理した対応策の有効性の検証は難しく、今後はこうしたプロセスによる場合の結果を調査・検証する方法が必要になる。

第3項では、制度構築のためのプロセスごとに実態を分析した。既往研究では、機能させるための制度づくりに関する市町村の取組の不足を指摘するものも見られたが、本調査では、「個人情報の安全管理で講じている措置(表4-7)」や「避難支援者等の安全確保のための取組(図4-9)」、「共助力の向上のための取組(図4-10)」といった災対法や取組指針(2013)で位置付けられ

ている取組を選択肢として整理した上で、不十分な実態を定量的に分析した。また、「同意の取得方法(表4-5、表4-6)」は人口規模によって違いが見られ、検定結果からも人口規模間による有意差を確認できた。

さらに、既往研究では、法制度の視点から、条例等を制定するなどして逆手上げ方式や推定同意方式をとる市町村を分析するものが多いが、本調査では該当する制度を構築する市町村は少ない結果になった(表4-5)。こうした方法は、地域の方が訪問等を行った場合に、明確な意思表示をしていないのに名簿に掲載されていることの理解を得るのは難しく、対象者の多さも含め、地域の過大な負担になることが懸念される。一方、地域に提供できる名簿の対象者の数は多くなると考えられるため、今後は、こうした方式を採用している市町村が、実際にこの方法でどのくらい地域に名簿を提供し、地域で名簿が活用されているかの検証も必要になると考えられる。

第4項では、不同意者の避難行動支援の取り決めが不十分である実態を指摘するとともに、取組指針(2013)や既往研究でも明らかになっていなかった、発災時の名簿活用方法を規定している市町村の事例(表4-10)を明示した。

避難行動要支援者名簿は市町村の義務であるため作成が急速に進んだが、総じて、「同意確認」、「平常時における地域への名簿提供」、「共助力の向上に向けた施策」、「発災時等における名簿の活用」といった事項が不十分であるといえる。

第5章 地域における災害時要配慮者対策の課題

第1項 本章の概要

1-1 目的

「取組指針」(2013)では地域の取組について具体的な記載は少なく、市町村の取り組むべき事項が不明確になっている。制度の実施主体である市町村から具体的なノウハウが示されないまま、地域が名簿を活用した支援体制を構築せざるをえない状況にあり、地域の取組が進まない一因になっていると考えられる。本章では、自助・共助に基づいた避難支援の仕組の充実を図るために地域にどのような知見が求められているかを整理するとともに、地域における課題把握を行う。

1-2 調査の実施方法

地域における災害時要配慮者支援に関する地域課題を把握するため、自主防災組織等で防災に従事する方を対象にアンケート調査を実施した。A県で開催された研修会に参加した方に調査票を配布し、郵送により回収し、134件の回答が得られた。

1-3 回答者の属性

本調査に協力をいただいた方の属性は図5-1、図5-2のとおりである。組織に所属している方については、町内会単位の組織に所属している方が多い結果となった(図5-2)。

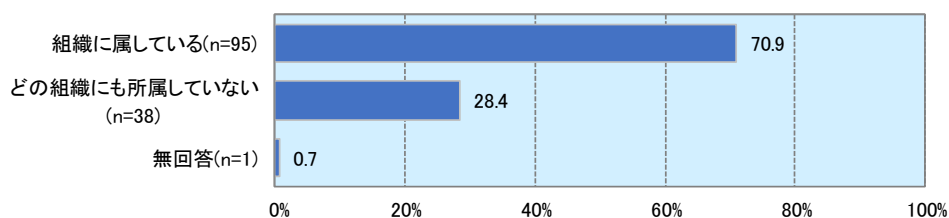


図 5-1 所属している組織の有無(SA) N=134

出所：筆者作成。

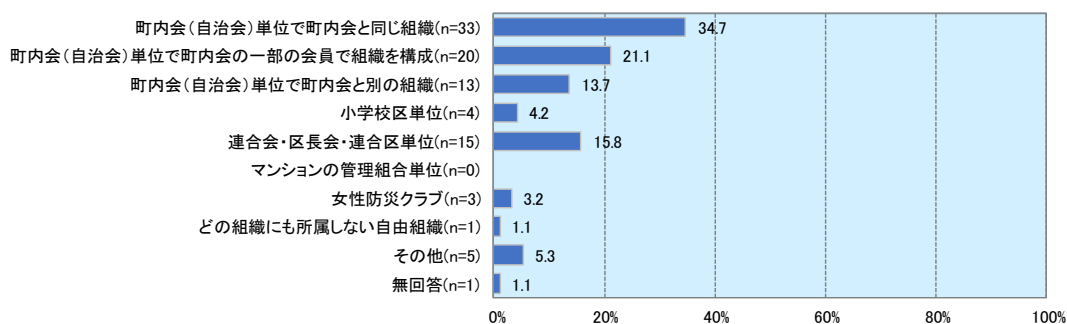


図 5-2 所属している組織の有無(SA) N=134

出所：筆者作成。

第2項 地域における災害時要配慮者への支援

2-1 災害時要配慮者への支援で効果的と考える取組

効果的と考える取組については、「個人情報に関する取扱いルールを作る（誰が保管するか、いつそれを使うか、情報の更新をどうするかなど）」と「日頃から、方法やルールを決めて、声かけや見守り活動を行う」が最多でともに54.5%となっているが、選択肢に挙げた項目は全体的に高い割合となった。地域においても個人情報管理に関する必要性の認識も高く、市町村が避難行動要支援者名簿を提供する場合は、規定や管理方法、申請書の様式等を市町村が明確に位置づけることの必要性を指摘できる。（図5-3）。

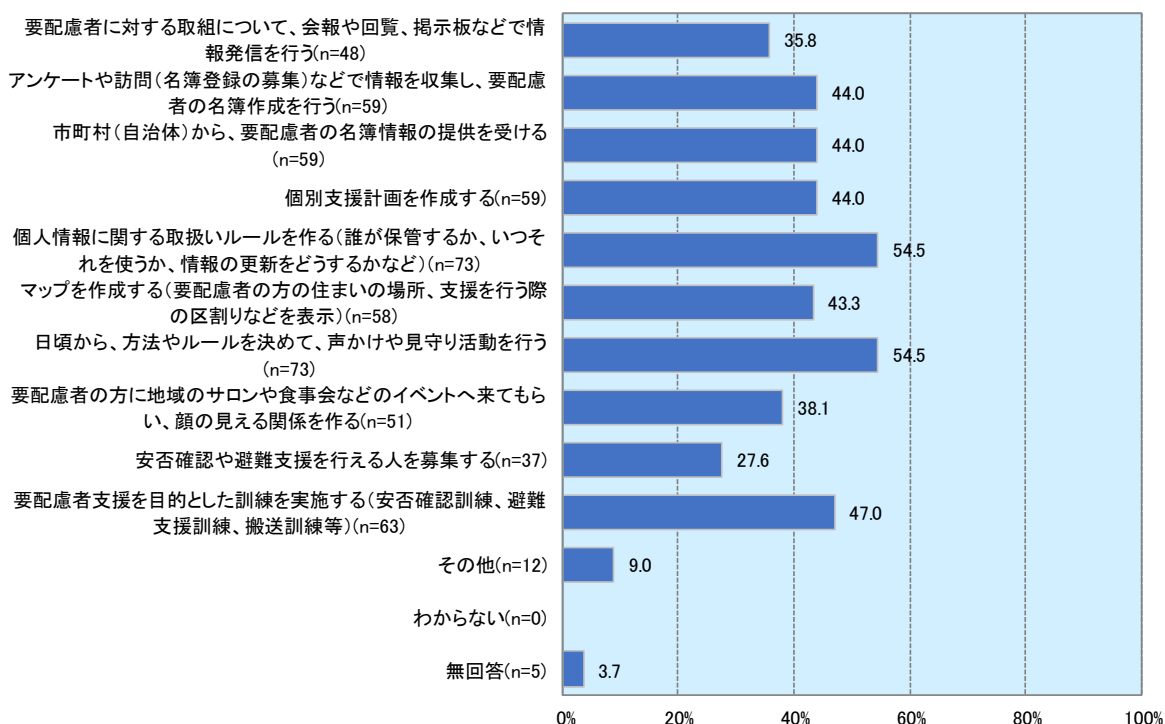


図 5-3 災害時要配慮者への支援で効果的と考える取組(MA) N=134

出所：筆者作成。

2-2 地域での災害時要配慮者の支援の課題

地域での災害時要配慮者の支援の課題は、「見守りや災害時要配慮者の支援を行う人（支援者）が高齢化している」が最多で49.3%、次いで、「取組を行う上での情報やノウハウが不足している」が44.8%、「見守りや災害時要配慮者の支援を行う人（支援者）が不足している」が39.6%、「個人情報保護等に関して、トラブルが起ること」が38.1%、「中心となって取り組んでくれる人がいない」が35.1%となった（図5-4）。地域での支援課題は、見守りや避難支援等を行う方の不足や高齢化、また、取組の情報やノウハウの不足、個人情報のトラブルが上位に挙げられた。

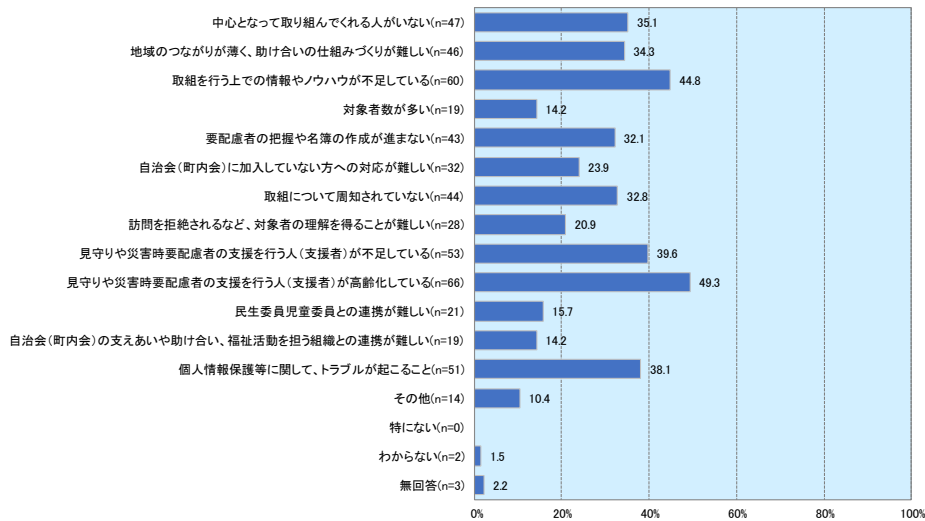


図 5-4 地域での災害時要配慮者の支援の課題(MA) N=134

出所：筆者作成。

2-3 体制を構築する上で必要な要因

体制を構築する上で必要な要因について、「まったく重要ではない」「あまり重要ではない」「どちらかといえば重要である」「重要である」「とても重要である」の回答をそれぞれ1～5点に点数化し、平均値分析を行った(図5-5)。各項目で高い値となり、多要因が関係していることを指摘できるが、「⑩対象者の制度に関する理解」が最も高く、対象者が制度についての理解が十分でない場合は支援も行えず、十分な説明も必要となることから、重要事項として認識されていることがわかる。

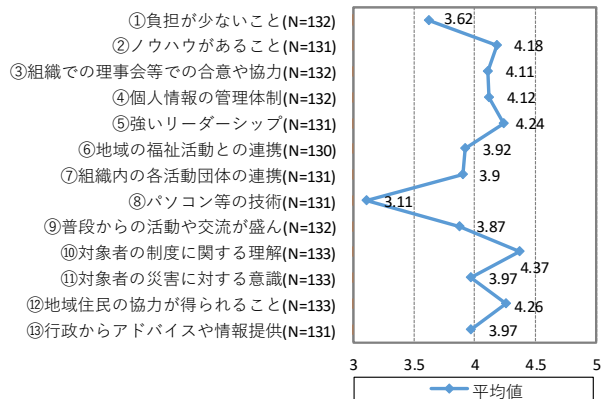


図 5-5 体制を構築する上で必要な要因(SA) N=134

出所：筆者作成。

2-4 地域における災害時要配慮者への支援において取り組むべき人材

地域における災害時要配慮者への支援において取り組むべき人材については、各項目の結果を比較すると、それぞれの項目で特徴が顕著になっている。「③対象となる災害時要配慮者への定期的な声かけや訪問」では民生委員、「③対象となる災害時要配慮者への定期的な声かけや訪問」や

「⑥災害時要配慮者の搬送（自力をもって避難が不可能な場合）」では自主防災組織や地域住民から募ったボランティアの割合が高くなった(図5-6)。

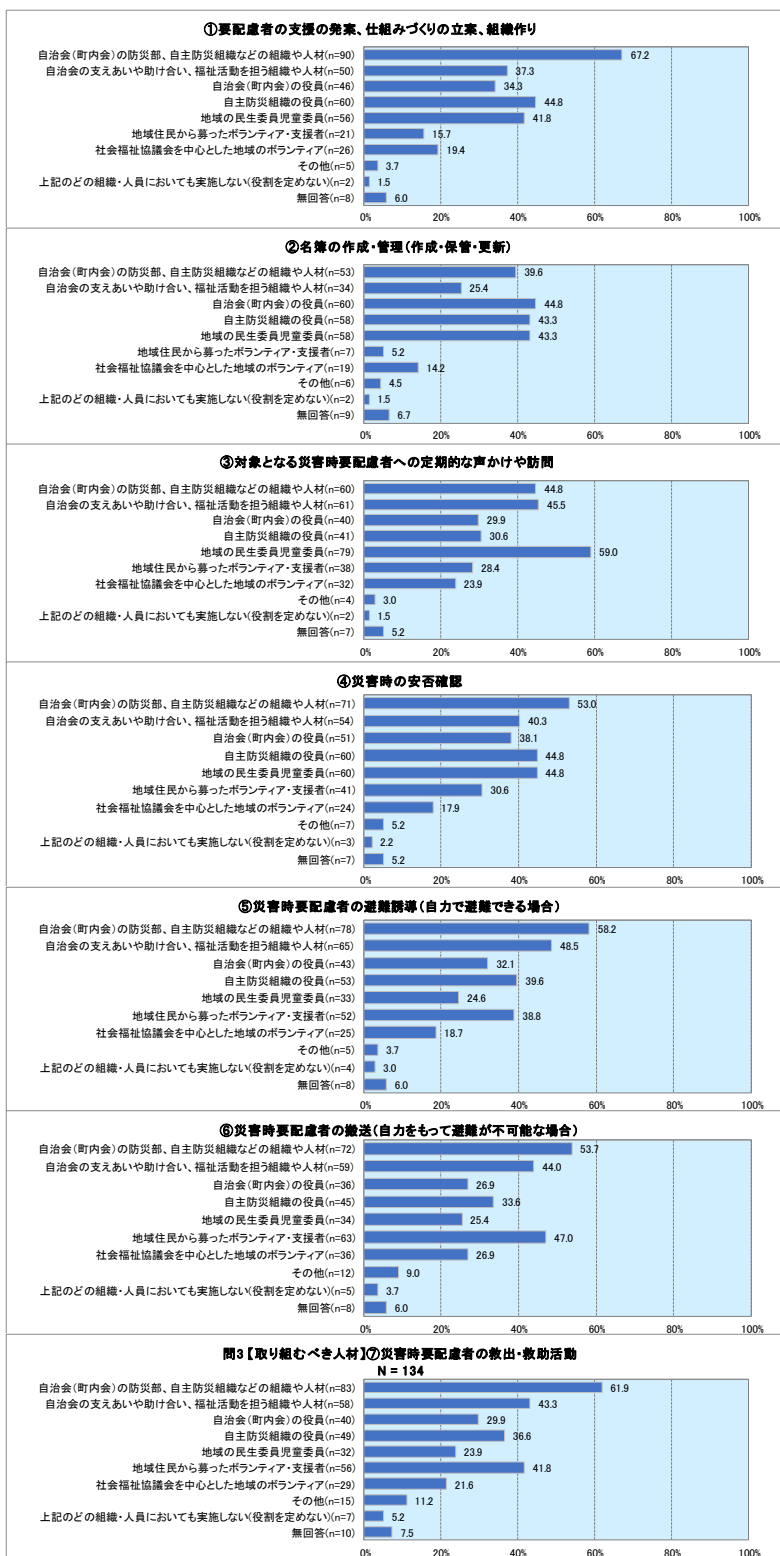


図 5-6 地域における災害時要配慮者への支援において取り組むべき人材(MA) N=134

出所：筆者作成。

2-5 災害時要配慮者の名簿作成に関する考え

災害時要配慮者の名簿作成に関する考えは、「行政から、対象者が網羅されている名簿（自治会や町内会などの会員以外の方も含む）の提供を受け、支援を行う方がよい」が最多で37.3%、次いで、「名簿は地域独自で作成し、自分たちが支援できる、無理のない範囲内で行う方がよい」が31.3%、「行政から名簿の提供を受けることや、名簿の作成を行わずとも、防災活動や普段からの啓発活動によって、災害に備える方がよい」が14.9%となった。地域独自で作成を行うよりも、市町村から避難行動要支援者名簿の提供を受けると考える意見がやや高い結果となった(図5-7)。

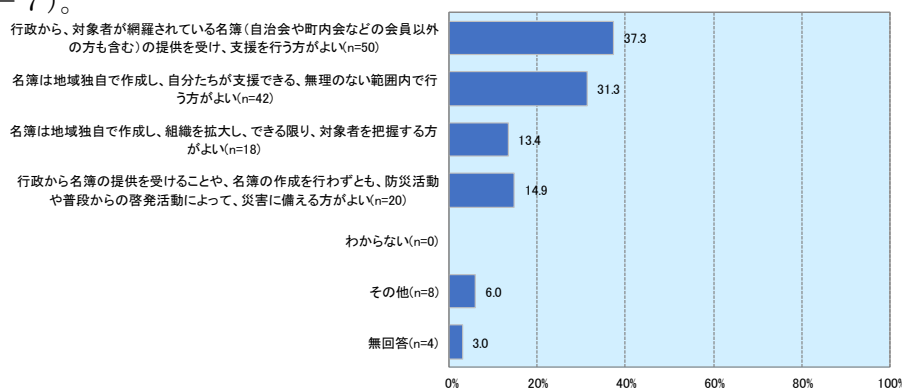


図 5-7 災害時要配慮者の名簿作成に関する考え(MA) N=134

出所：筆者作成。

第3項 自主防災活動

3-1 名簿の作成方法

防災訓練の実施状況は、「消火訓練」が最多で76.8%、次いで、「救出・救護訓練」が52.6%、「避難誘導訓練」が45.3%、「給食・給水訓練」が37.9%となった。一方、「要配慮者支援を目的とした訓練（安否確認訓練、避難支援訓練、搬送訓練等）」が16.8%と低く、要配慮者に特化した訓練は地域であまり行われていない現状が推察される(図5-8)。

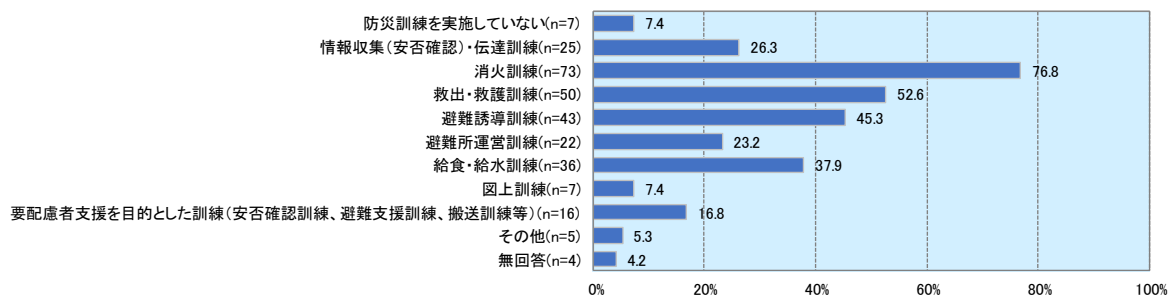


図 5-8 所属している組織が実施する防災訓練(MA) N=95

注：「組織に属している」と回答した方のみ回答。

出所：筆者作成。

3-2 防災訓練以外の活動の実施状況

防災訓練以外の活動の実施状況は、「AED 技能講習会」が最多で 48.4%、次いで、「防災講演会」、と「防犯活動」がともに 42.1%、「資機材や備蓄品の点検」が 40.0%となった(図 5-9)。「要配慮者支援対策」が 27.4%と低く、要配慮者に特化した活動はあまり行われていない現状が推察される。

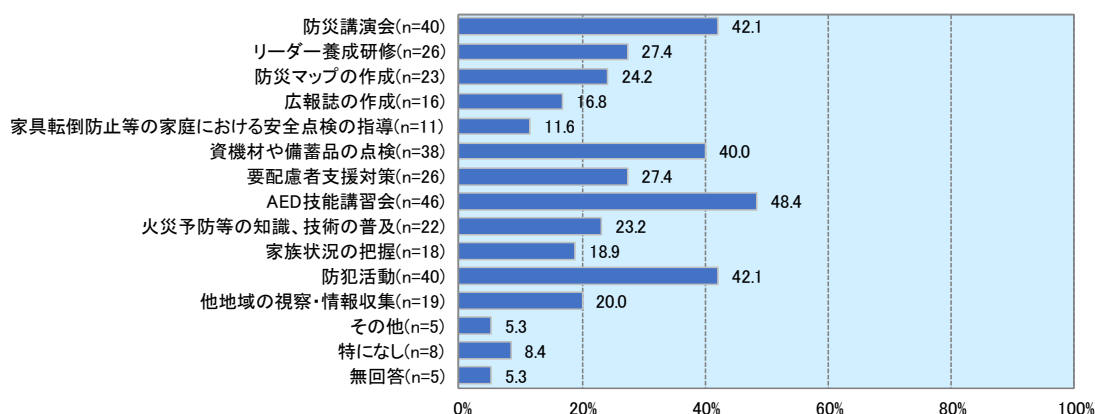


図 5-9 防災訓練以外の活動の実施状況(MA) N=95

注：「組織に属している」と回答した方のみ回答。
出所：筆者作成。

3-3 現在、所属している組織で特に課題となっていること

現在、所属している組織で特に課題となっていることは、「役員の高齢化が進んでいる」が最多で 53.7%、次いで、「活動に参加する人が少ない」が 51.6%、「後継者やリーダー等の人材育成が進んでいない」が 45.3%、「防災意識が低い」と「災害時の要配慮者の支援のための活動があまり進んでいない」がともに 44.2%となっている(図 5-10)。所属している組織では、担い手の不足や役員の高齢化などの課題を抱え、地域の防災活動が停滞しつつある現状が推察される。また、要配慮者対策があまり進んでいないことへの課題認識が高いことがわかる結果となった。

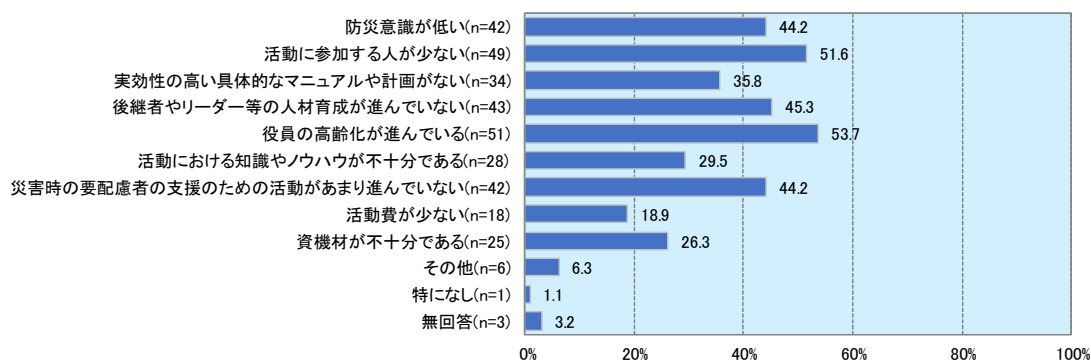


図 5-10 現在、所属している組織で特に課題となっていること(MA) N=95

注：「組織に属している」と回答した方のみ回答。
出所：筆者作成。

第4項 災害時要配慮者の把握と名簿作成について

4-1 名簿の作成方法

所属している自治会（町内会）の災害時要配慮者を対象とした取組について回答を求めたが、名簿の作成方法は、「市町村（自治体）から提供される災害時要配慮者の名簿」が最多で39.6%、次いで、「自治会（町内会）が独自に作成した対象者の名簿」が31.3%、「市町村（自治体）から提供される災害時要配慮者の名簿」と「自治会（町内会）が独自に作成した対象者の名簿」が16.7%となっている（図5-11）。地域では避難行動要支援者名簿を市町村から提供を受ける場合以外にも、自治会が独自に名簿を作成し、支援体制を構築するケースも多いことがわかった。

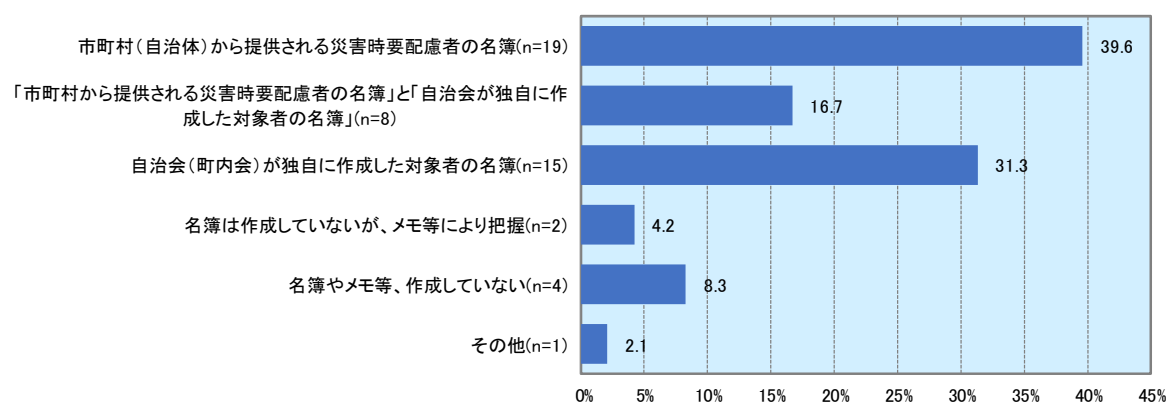


図 5-11 名簿の作成方法(MA) N=48

注：「不明・無回答」を除いて集計
出所：筆者作成。

4-2 名簿に載せる情報の収集方法

「自治会（町内会）が独自に作成した対象者の名簿」を使用し、災害時要配慮者対策を進める際には、アンケート配布や直接の訪問、回覧板による周知が行われることが多いことがわかった（図5-12）。

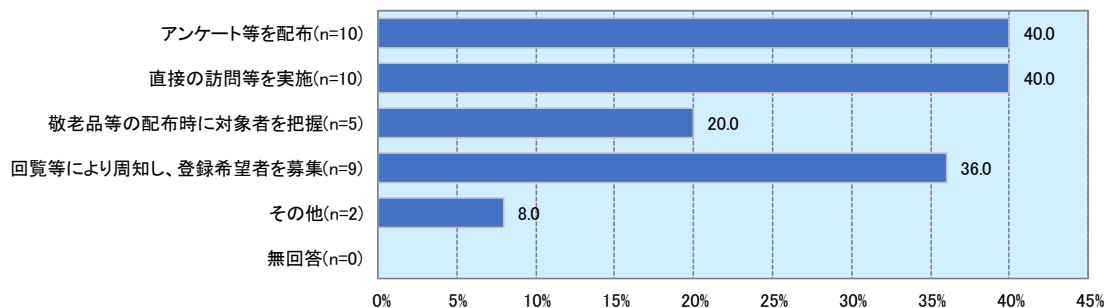


図 5-12 名簿に載せる情報の収集方法(MA) N=25

注：『市町村（自治体）から提供される災害時要配慮者の名簿』と『自治会（町内会）が独自に作成した対象者の名簿』、「自治会（町内会）が独自に作成した対象者の名簿」、「名簿は作成していないが、メモ等により把握」と回答したものを限定した集計
出所：筆者作成。

4-3 個人情報の取り扱い

個人情報の扱いは、「名簿を取扱う人を限定している」が最多で 80.0%と高くなっているが、それ以外の項目は低い割合にとどまっている。市町村としては、地域の担い手の個人情報の取り扱いの負担感の軽減を図るためにも、規定や管理方法、申請書の様式等を市町村が明確に位置づけることも必要と考えられる(図5-13)。

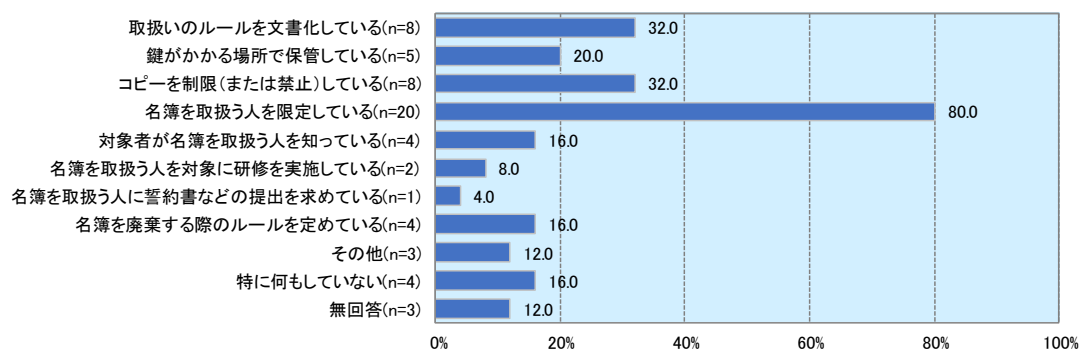


図 5-13 個人情報の取り扱い(MA) N=25

注：『市町村(自治体)から提供される災害時要配慮者の名簿』と『自治会(町内会)が独自に作成した対象者の名簿』、「自治会(町内会)が独自に作成した対象者の名簿」、「名簿は作成していないが、メモ等により把握」と回答したものを限定した集計
出所：筆者作成。

第5項 結語

第5章では、地域の自主防災組織等において活動する方を対象としたアンケート調査結果に基づき、市町村が避難行動要支援者名簿を作成し、同意取得等を行った後に、市町村より名簿が提供される地域(自治会等)の取組に焦点を当て分析を行った。

自治会等では、防災の担い手の不足や、役員の高齢化などの課題を抱え、地域の防災活動が停滞しつつある現状が推察される。一方、災害時要配慮者対策に関する地域の課題認識は高いことが推察される結果も得られたが、要配慮者に特化した訓練の実施や個別支援計画の作成など実際の取組までに至らない場合が多いことがわかった。

また、効果的と考える取組で「個人情報に関する取扱いルールを作る(誰が保管するか、いつそれを使うか、情報の更新をどうするかなど)」が最多となるなど、個人情報の受領や管理は地域において主要課題として認識されていることが推察される。2017年に改正個人情報保護法が施行され、自治会等を含む全ての事業者に個人情報保護法が適用されるようになったが、個人情報の管理に関する抵抗感は今後更に大きくなる可能性もある。市町村が避難行動要支援者名簿を提供する場合は、規定や管理方法、申請書の様式等を市町村が明確に位置づけることも必要であると考えられる。

取組指針(2013)に定められた取組は、地域を中心とした平時からの自助・共助による避難支援の仕組みづくりを目指したものである。以上の調査結果が示すように、その中心的な担い手となる地域において取組を実施するのが困難な状況であることが推察される。市町村は義務化された避難行動要支援者名簿を作成し、地域に提供するだけでなく、それが地域において活かされるよう、地域の共助力の向上を目指した様々な支援を実施することが求められている。

第6章 本研究の要約を踏まえた結論

第1項 本研究の要約

1-1 業務継続対策

内閣府の「作成ガイド(2015)」では、「業務継続計画をどのような文書体系にするかは各市町村の実情に合わせればよく、必ずしも独立した計画書でなくてもよい」とされた。これにより、消防庁が毎年実施している策定状況の調査では、2018年(6月現在)の市町村の策定率は80.5%まで上昇した。一方、この各市町村の個別データを独自に集計すると、「作成ガイド(2015)」で示されている重要6要素の取組状況は、「非常用発電機」、「燃料の備蓄量」、「水・食料等の備蓄量」、「バックアップすべき重要な行政データ」、「非常時優先業務ごとの役割分担等」、「応援受入れに関する規定」など、「策定済み」であっても必ずしも十分に対策が検討されているわけでないことが指摘できる。(以上、第1章 第3節 第1項)

近年の災害事例の文献調査では、東北地方太平洋沖地震(2011)による「庁舎の壊滅的被害、職員の犠牲、データの喪失・復旧等」、関東・東北豪雨(2015)による「本庁舎の浸水及び停電」、熊本地震(2016)による「本庁舎の被災と機能移転」、鳥取県中部地震(2016)による窓ガラスの飛散などの教訓・課題の整理を行った。(以上、第2章 第1節)

全国の市町村を対象として実施したアンケート調査結果では、業務継続対策の取組状況について、小規模自治体ほど取組が進んでいない傾向や、「応援・受援の考え方の確立」、「執務室の安全対策」、「電力の確保」、「飲料水・食料等の確保」、「情報システム機能の確保」、「データのバックアップ」、「教育・訓練の実施」の各項目における取組が十分でないことを確認した。また、これまで業務継続計画を策定してきた自治体の策定プロセスを考察すると、「各業務の資源の検討や、課題の把握、対応策の検討」や「業務の人員や業務執行環境を把握するための調査」、「庁内での十分な検討」が行えていない現状もみられる。また、計画の運用面においても、一部の自治体では、「個別業務マニュアルの整備」や「点検・評価を行う組織・会議の運営」、「年度ごとの目標を定めた実施計画の作成・実施」などの業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりに取り組んでいるが、多くはその必要性の認識にとどまっている状況である。(以上、第3章)

1-2 避難行動要支援者対策

災対法の改正(2013)では市区町村は避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられた。消防庁が毎年実施している「避難行動要支援者名簿の作成状況」の調査では、2018年(6月現在)の名簿の

作成率が97.0%となり、名簿の作成が急速に進んだ。ただし、対象者の要件を設定し情報の集約のみを行った名簿も多いものと考えられ、必ずしも次ステップの「避難支援等関係者に名簿を提供するための本人同意の確認」や「避難支援等関係者への名簿の提供」に至っているとは限らない。

(以上、第1章 第3節 第2項)

近年の災害事例の文献調査では、1995年兵庫県南部地震から2011年東北地方太平洋沖地震までの9の災害事例について、高齢者や障害者等の災害時要配慮者の人的被害の状況、行政や福祉サービス事業者等の対応状況(避難行動支援、安否確認、避難後の支援)を整理した。行政機関、住民、自主防災組織、民生委員、福祉サービス事業者などによる組織的な安否確認等が実施されている。特に、平常時より災害時要配慮者に関する情報を把握し、関係性を築けている場合に効果的な支援が行えたことを指摘できる。また、介護保険サービスや障害福祉サービスの制度化に伴い、これらの事業者による安否確認や避難後の支援の必要性が増してきている。(以上、第2章 第2節)

全国の市町村を対象として実施したアンケート調査結果では、避難支援を必要とする方の把握など対象者を絞り込むプロセスに課題や工夫が見られた点を考察した。また、情報管理のための措置や、共助力の向上に向けた施策、避難支援者等の安全確保のための取組、不同意者への避難支援の取り決めなどが不十分な実態を考察した。これらは、「取組指針」(2013)において例示される事項もあるが、詳細は実施機関である市町村に委ねられている事項である。(以上、第4章)

また、地域において自主防災活動等を行っている方を対象とした調査結果では、災害時要配慮者の中心的な担い手となる地域組織(自治会・町内会等)において十分な取組を実施するのが困難な状況を考察した。市町村は義務化された避難行動要支援者名簿を作成し、地域に提供するだけでなく、それが地域において活かされるよう、地域の共助力の向上を目指した様々な支援を実施することが求められている。(以上、第5章)

第2項 結論

2-1 基礎自治体における災害対策制度の構築プロセスを分析する意義

消防庁では、業務継続計画と避難行動要支援者名簿の作成率を公表しているが、2018年の公表データをみると、業務継続計画の策定率が80.5%、避難行動要支援者名簿の作成率が97.0%とされている。これらの一部の成果指標だけでは実施状況の把握が難しいことは明らかである。本稿ではこれらの制度のプロセスを詳細に分析し、それぞれの制度の実態の分析を行った。

2つの特定の制度(業務継続対策と避難行動要支援者対策)を分析した結果では、総じて、基

礎自治体は「ソフト防災」の難しさに直面していることを指摘できる。整備した直後から機能が発揮される「ハード防災（構造物による対処）」と比較し、業務継続対策や避難行動要支援者名簿を活用した取組は、その政策の範囲が広く、制度の構築に向けたプロセスは複雑である。こうした背景には減災の考え方の普及・定着や、縮災の考え方に基づく政策潮流があるものと考えられる。河田(2006)は、減災が「ハード防災」と「ソフト防災」の組み合わせで成立することを指摘し、「総合的マネジメント」の視点で考えることの重要性を強調している。防災対策が高度化・複雑化している現状においては、「総合的マネジメント」を行うことがより重要となるため、本研究において示した、制度の構築プロセスを分析し、マネジメントを行うための基礎資料の把握を行う手法がより必要になると考える。

本研究では、災害対策制度を構築する上での各プロセスに着目し、これらを分析するためのアンケート調査を実施し、取組実態の把握を行った。これらのプロセスは、国が作成したガイドライン等により政策の大枠が示されているが、その取組の詳細は実施機関である市町村に委ねられている部分が多いことを指摘できる。こうした市町村に委ねられているプロセスは、市町村の実態に応じた制度設計や国の方針等の把握、他市町村の動向の把握など、検討や実施に向けた準備において時間を必要とする事項でもある。基礎自治体が制度の構築を行う上でのプロセスを分析することは重要であると結論づけることができる。

また、研究面においても制度の構築プロセスを分析する手法は重要であると考えられる。今後、市町村が実施した取組が積み重ねられ、分析されることで、制度の各プロセスの改善が行われることが期待される。また、こうした研究成果を市町村にフィードバックすることで、市町村に即した制度設計や制度の改善のための基礎資料となることが期待される。

最後に、業務継続対策と避難行動要支援者対策のそれぞれについて今後の展望を提示したい。

2-2 業務継続対策

2-2-1 「簡易な形式」と「詳細な形式」の選択を判断できる仕組

基礎自治体の業務継続計画については独立した文書でなくてもよいとされているが、簡易な形式にすべきか、詳細なものにすべきかの成果物の判断については基準がないため、各市町村の判断に委ねられている状況である。また、策定済みとしている市町村であっても十分に文書化した事例は少ないことが推察される。

Hanwacker (2018) は、「簡易または詳細な COOP が必要かどうかを判断するには、COOP チームは組織が直面している主な問題、脅威、および脆弱性に取組を集中させる必要がある。実行された

作業が適切であることを確認するために、目的と成果物を特定することが不可欠である。初めて始めたばかりの組織では、単純な COOP テンプレートのみが必要になる可能性がある。これは、時間が経つにつれて詳細になる可能性があるためである。対照的に、COOP を毎年更新または運用する組織は、より詳細な COOP テンプレートが必要になる。」と指摘し、「簡易な形式」と「詳細な形式」を判断するために、それぞれ 2 種類の文書テンプレートを提示し、「コンテンツ比較」という手法により選択することを推奨している。また、Hanwacker (2018) は、簡易な COOP を使用し、詳細な COOP テンプレートからいくつかの要素を追加してハイブリッド COOP を作成することが適切な場合があることも指摘する。Hanwacker (2018) が提示するのは、3 つの重要領域 (①イントラダクション〈目的、適用範囲と範囲、計画の考慮事項/前提条件、権限と参照、重要機能〉、②オペレーションの考え方〈フェーズ I : 起動 (Activation) と再配置、フェーズ II : 代替施設の運用、フェーズ III : 再構成、計画シナリオ〉、③責務と計画の維持管理〈アペンディックス、チェックリスト、訓練等〉) における、それぞれの構成要素ごとの 2 種類の文書テンプレートである。

わが国の業務継続計画では、「作成ガイド」(2015)や「手引きとその解説(改訂版)」(2016)において重要要素等の様式は提示されているが、現時点の状況と今後の対応を記載するものである。

Hanwacker (2018) が提示する文書テンプレートは、一連の文章として記載され、組織名・部署名等を空欄に記載することで、多くの組織が活用できるものである。「簡易な形式」と「詳細な形式」の 2 種類の文章テンプレートから自組織にあったものを選択することができるため、容易に策定を行うことができる。また、この文書テンプレートは、「②オペレーションの考え方」や「③責務と計画の維持管理」といった、わが国の基礎自治体の業務継続計画において記載が十分でない領域も含むものとなっている。わが国においても、業務継続対策を検討する際には、こうした海外事例を参考に文書テンプレートを整備することで十分な記載粒度が担保されたまま、それぞれの組織にあった計画策定が可能になると考えられる。

2-2-2 組織のレジリエンス(回復力)に着目した取組

業務継続対策が目指すべきは、組織のレジリエンス(回復力)を高めることであると考えられるが、本研究により「業務継続対策を推進するための庁内の推進体制を持っていない現状」や「業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりがない現状」を明らかにした。今後は組織のレジリエンス(回復力)に着目し、組織を分析単位とした研究が望まれると考える。

一方、海外では組織の回復力の可能性を把握するための尺度 (ORPS : the Organizational Resilience Potential Scale) が Somers (2012) により開発されている。Somers (2012) の問題意識

をみると、「リスク管理における根本的な問題は、組織が災害を予測し、損失を軽減するための包括的な計画を作成するか、または回復力を高めて災害に対処する能力を強化する対策を講じるべきかということである」とし、組織を分析単位とした研究の重要性を指摘している。

Somers(2012)は、組織の回復力を構築する組織の構造とプロセスに着目した Mallak(1998)によって開発された尺度を参考に、自治体の公共事業部門の管理者にアンケート調査を実施し、6つの要因が組織の回復力にプラスの影響を与えることを説明した。Somers(2012)が挙げる6つの要因は、「(1) 部門管理者による環境リスクの認識、(2) 経営陣による環境リスクに関する情報の探索範囲、(3) 組織の構造、(4) コミュニティ計画活動への参加の程度、(5) 業務継続計画(COOP: Continuity Of Operation Plan)への準拠のレベル、および(6) 部門が専門的な認定を受けているかどうか」であり、これらの要因は組織の回復力に有意に影響を与えているとしている。

第3章で示した調査結果では、各部署に責任者を配置する事例や経営陣から構成される庁内横断的な評価組織を設置する事例などを確認することができた。

業務継続計画の策定後に、組織において業務継続力を高めるための運用が計画通りに行われないのであれば、机上論に過ぎないものになってしまう。そのため、組織における効果的な運用方法の明確化と組織の取組状況を評価できる仕組みづくりが重要になる。この組織に着目した尺度を我が国にあわせて開発し、各市町村に普及することの効果は高いと考えられる。

2-3 避難行動要支援者対策

2-3-1 自治会の取組に依存しない福祉事業者など多様な主体の参画のための仕組みづくり

第4章では、市町村を対象としたアンケート結果により、地域における課題として、「支援者の不足、対象者の多さ、名簿を受領する組織の関心や体制、調整等を行うコーディネーター・世話人の対応力など、地域の取組全般に課題が多く、また、人口の多い都市部ほど更に困難になることが推察される結果」を指摘した。また、第5章においても、災害時要配慮者の中心的な担い手となる地域組織(自治会・町内会等)において十分な取組を実施するのが困難な状況を指摘した。一方、2004年新潟県中越地震、2007年中越沖地震などの教訓からは、「平常時より災害時要配慮者に関する情報を把握し、関係性を築けている場合に効果的な支援が行えた」、また、「介護保険サービスや障害福祉サービスの制度化に伴い、これらの事業者による安否確認や避難後の支援の必要性が増してきている」ことが指摘されている(第2章 第2節)。

個別支援計画は自治会等の地域が担うケースが多いが、別府市では福祉事業者が作成にかかわるモデル事業を実施している。立木(2018)によると、別府市では「平時にサービス等利用計画(ケ

プラン)の作成・運用で日常的に当事者とかかわる事業者(相談支援専門員など)が、個別支援計画を「災害時ケアプラン」と位置づけて作成に関与」している。

また、兵庫県は、人と防災未来センターと連携し、別府市と同様のモデル事業を実施している。2018年度に2市町でモデル事業を実施し、2019年度からは県内37市町において展開している¹⁸⁸⁾。「福祉専門職(ケアマネジャー、相談支援専門員)が、平常時のケアプランやサービス等利用計画の作成に合わせ、自主防災組織による個別支援計画の作成に協力する」というものであり、ケアプラン作成に係る介護報酬とは別に、7,000円の協力報酬が支給される^{189) 190)}。

第3章で示した調査結果では、市町村が自主防災組織等に個別支援計画の作成件数に応じて助成を行う事例を確認することができた。福祉事業者が作成する場合は財政的な支援が必要になるため、現状ではすべての市町村が別府市や兵庫県と同様の取組を実施するのは難しいが、今後、国等において制度化等が検討される可能性はある。例えば、介護保険法や障害者総合支援法等の公的サービスの中で、「災害時ケアプラン」の作成が位置付けられることで、個別支援計画の作成件数は急速に増加することが期待される。

2-3-2 機能的ニーズにあわせた避難支援の必要性を把握するための手法

わが国の取組指針(2013)では避難行動要支援者の対象について障害者手帳や介護保険の認定区分等にそった例示がされているため、市町村もこの区分を対象としている。しかし、家族との同居・近居状況、支援者の有無など対象者の状況は様々であり、避難支援の必要性はこの区分だけでは明確にわからない。現状では同意取得の段階で避難支援の意向を把握し、同意者については地域に名簿を提供するケースが多いものと推察される。

米国では、2008年に災害対策の大枠を定めた「国家応急対応フレームワーク(NRF)」および「包括的準備ガイド101」により、障害のある個人に関する機能的ニーズアプローチを採用している。C-MISTアプローチと呼ばれ、特定の種類の障害を列挙するのではなく、災害時の障害に対するコミュニケーション(Communication)、医療(Medical Care)、機能的自立(Independence)、支援者(Supervision)、移動(Transportation)の5種類の機能的な要因により、災害の発生前・発生中・発生後に支援ニーズの可能性のある集団を示している¹⁹¹⁾。今後は、こうした事例を参考に災害時の機能的ニーズにあわせた避難支援の必要性を把握するための手法の研究が行われることも重要である。

188) 兵庫県 災害時における住民避難行動に関する検討会(2019 年)「平成31年度に実施する住民避難行動施策」、第3回検討会(2019年4月23日)。

189) 兵庫県 災害時における住民避難行動に関する検討会(2019年)、同上。

190) 中国新聞(2019)「いのちを守る 検証 西日本豪雨 提言 <4> 災害ケアプラン導入を」、6月24日。

191) Mace SE、Doyle CJ、Askew K、Bradin S、Baker M、Joseph MM、Sorrentino A(2018)「Planning considerations for persons with access and functional needs in a disaster-Part 1: Overview and legal」『AMERICAN JOURNAL OF DISASTER MEDICINE』2018 Summer;13(3)、207~220頁。

参考文献

文献

- 青木睦(2016)「被災した組織アーカイブズの消滅と救助・復旧に関する検証——基礎自治体を事例に」『国文学研究資料館紀要』
- Anne Tiernan, Lex Drennan, Johanna Nalau, Esther Onyango, Lochlan Morrissey, Brendan Mackey(2018)「A review of themes in disaster resilience literature and international practice since 2012」『Policy Design and Practice Volume 2, 2019 - Issue 1』、53～74頁。
- 明石市(1996)「兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録」
- 安来市(2002)『鳥取県西部地震 安来市の記録』
- 天草市(2015)『天草市本庁舎建設基本計画(修正)』
- 生田英輔(2016)「災害弱者と情報(特集 認知症の人と災害)」『日本認知症ケア学会誌』14(4)、756～762頁。
- 生田直子(2001)「地震時の保健福祉活動の報告」『自然災害科学』Vol. 20, No. 3、248～249頁。
- 石川永子、松本亜沙香、河村咲弥、立木茂雄(2011)「東日本大震災における災害時要援護者への対応について:仙台市の対応を中心として」『地域安全学会梗概集』(28)、105～106頁。
- 石川県(2009)『平成19年能登半島地震災害記録誌』、75～76頁。
- 石巻市議会(2011)『平成23年 第3回 定例会 - 9月20日 - 一般質問-03号』、107頁。
- 猪俣健一(2017)「住民とともに学び、話し合い、行動する」『月刊福祉』100(4):2017.4、36～40頁。
- 岩手県(2013)『東日本大震災津波の記録』、112頁。
- 植田俊幸(2001)「鳥取県西部地震時における心の健康」『自然災害科学』Vol. 20, No. 3、253頁。
- 牛山素行、太田好乃(2009)「平成20年(2008)岩手・宮城内陸地震による死者・行方不明者の特徴」『自然災害科学 28(1)』、59～66頁。
- 宇土市(2018)『宇土市新庁舎建設基本計画』
- 宇土市議会(2016)『平成28年9月定例会(第3回)-09月07日-01号』、11頁。
- 宇土市議会(2017)『平成29年12月定例会(第4回)-12月06日-03号』、85頁。
- 枝村和枝(2005)「新潟県中越地震その時何をしたか(特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ)」『介護支援専門員』7(6)(通号40)、37～39頁。
- 榎木浩(2015)「災害時における個人情報管理に関する一考察」『兵庫大学論集』第20号、309～319頁。
- 大槌町東日本大震災検証委員会(2013)『大槌町東日本大震災検証報告書(平成25年度版)』
- 大津町(2015)『大津町新庁舎建設基本構想』
- 大津町(2017)『平成29年第4回大津町議会定例会会議録』、203頁。
- 大野沙知子、高木朗義(2013)「新聞記事を用いた東日本大震災における津波避難行動に関する考察」『土木学会論文集』D3(土木計画学)/69巻(2013)5号、75～89頁。
- 岡田直人(2013)「防災を求心力とした地域社会における個別支援とネットワーク化についての研究:大規模災害における安否確認と福祉避難所の実態をもとに」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』第50号、24頁。
- 岡田直人、白澤政和、橋本力、朝野英子、鄭尚海、堂園裕美、増田和高、三谷勇一(2006)「新潟県中越大震災における要支援・介護高齢者に対する危機管理の実態と課題」『老年社会科学』第28巻第1号。
- 岡本正(2014)「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』63(4)、1～6頁。
- 岡本正、山崎栄一、板倉陽一郎(2012)『自治体の個人情報保護と共有の実務—地域における災害対策・避難支援』ぎょうせい。
- 岡本明(2016)「フォーラム 2016 東日本大震災視覚障害被災者の電話・訪問調査」『ノーマライゼーション:障害者の福祉』36(6)、44～46頁。
- 小千谷市「新潟県中越大震災の記録 本震から災害対策本部設置まで」
- 鏡味治也、溝部明男、西本陽一(2008)「被災時に果たしたコミュニティの役割」『過疎・超高齢化地域での震災に関する総合的調査研究:金沢大学平成19年度能登半島地震学術調査報告書』。
- 鍵屋一(2013)「月曜連載地域防災最前線(26)防災白書を読み解く(7)避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(1)全体計画・地域防災計画の策定」『地方行政』(10426)、2～6頁。
- 柏崎市(2008)『災害時行動調査概要 平成19年(2007年)新潟県中越沖地震への初動対応』、9頁。

金井純子、照本清峰、中野晋(2012)「地方自治体職員の被災者生活支援業務に関する意識分析からみたBCP策定の課題」『土木学会論文集』F6(安全問題)/70巻(2014)2号、7~14頁。

河田恵昭(1997)「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』、3~13頁。

河田恵昭(2006)「「減災」と地域防災」『減災』1巻、山海堂、12~24頁。

河田恵昭(2016)『日本水没』朝日新聞出版、260~264頁。

関西広域連合(2017)『平成28年熊本地震関西広域連合支援活動の記録』、17頁。

北浜陽子(2009)「7.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」『季刊 消防防災の科学』NO.92(2008.春号)。

北村弥生、本多康生等(2013)「東日本大震災の被災地における災害時要援護者支援:宮城県南三陸町を中心とした調査結果」『国立障害者リハビリテーションセンター研究紀要』(34)、19~27頁。

警察庁緊急災害警備本部(2018)『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の警察措置と被害状況』。

警視庁(2012)「特-4 東日本大震災による死者の死因等について(平成24年3月11日現在)」『平成24年警察白書統計資料』。

神戸市東灘保健所(1996)『阪神・淡路大震災の記録-東灘保健所の活動報告-』、64~65頁。

神戸都市問題研究所(1995)『大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査報告書(NIRA研究報告書)』。

国土交通省(2005)「新潟県中越地震」『災害列島2005 2004年の災害を振り返る』、41頁。

Comafay Nicolle、北浜陽子、飛岡香、立木茂雄(2009)「平成19年能登半島地震における災害時要援護者への対応に関する質的研究:要介護高齢者支援組織の対応過程分析より」『地域安全学会論文集』No.10、521~530頁。

近藤明、青木啓至、山口亮(2002)「平成13年芸予地震調査報告」『Risk(損害保険料率算出機構)』(60):2001-06、13頁。

近藤清信(2008)「6.中越沖地震における要援護者支援の対応について」『季刊 消防防災の科学』NO.92(2008.春号)

災害時難病患者支援計画策定検討ワーキンググループ(2008)「新潟県中越地震、中越沖地震を経験したK市の事例検討」『災害時難病患者支援計画を策定するための指針』、51~55頁。

坂田朗夫、川本篤志、伊藤則夫、畠山慎二、磯打千雅子、白木渡(2013)「職員参加型ワークショップによる市町村BCP策定手法の提案」『土木学会論文集』F6(安全問題)69(2)、19~24頁。

坂田朗夫、川本篤志、伊藤則夫、畠山慎二、白木渡(2014)「防災訓練を踏まえた市町村BCP改善の提案」『土木学会論文集』F6(安全問題)70(2)、67~74頁。

阪本真由美、原野直子、河合弘樹(2017)「災害時における市町村の窓口業務継続に関する研究」『地域安全学会論文集』31(0)、241~247頁。

佐々木晶二(2017)『最新防災・復興法制—東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説—』第一法規。

静岡県防災局・土木部・都市住宅部(2003)『平成15年(2003年)十勝沖地震調査報告書』、23頁。

渋谷篤男、大塚真光子、品田峰子、渡部智史(2008)「座談会 災害時要援護者への支援、その関係者はどう動いたか、そして今—新潟県中越沖地震の体験を踏まえて(特集 災害時要援護者支援の実際)」『月刊福祉』第91巻12号、12~21頁。

島田茂(2015)「災害時要援護者対策と個人情報の保護」『甲南法学』55(3)、117~144頁。

小学館編集部(編)『日本大百科全書(ジャパナレッジ版)』小学館

常総市水害対策検証委員会(2016)『平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書』

消防科学総合センター(2009)『地域防災データ総覧「能登半島地震 新潟県中越沖地震編」』

消防科学総合センター(2010)『地域防災データ総覧(岩手・宮城内陸地震 平成20年8月末豪雨編)』

消防庁(2002)『平成12年(2000年)鳥取県西部地震(確定報)』

消防庁(2004)『平成15年(2003年)十勝沖地震(確定報)』

消防庁(2009a)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』

消防庁(2009b)『平成16年(2004年)新潟県中越地震(確定報)』

消防庁(2009)『平成19年(2007年)能登半島地震(第49報)』

消防庁(2010)『平成20年(2008年)岩手・宮城内陸地震(第79報)』

消防庁(2011)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』。

消防庁(2012)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』

- 消防庁(2013a)『大規模地震等の自然災害を対象とするBCP策定率(速報値)』
- 消防庁(2013b)『災害時要援護者の避難支援対策の調査結果』
- 消防庁(2013c)『平成19年(2007年)新潟県中越沖地震(確定報)』
- 消防庁(2015a)『地方公共団体における「業務継続計画策定状況」及び「避難勧告等の具体的な発令基準策定状況」に係る調査』
- 消防庁(2015b)『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』
- 消防庁(2016a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』。
- 消防庁(2016b)『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』
- 消防庁(2017a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』。
- 消防庁(2017b)『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』
- 消防庁(2018a)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』
- 消防庁(2018b)『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果 別添1-2「回答用シート」』。
- 消防庁(2018c)『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』
- 消防庁国民保護・防災部防災課(2011)『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会 報告書』、13頁。
- 白澤政和(2005)「災害時に求められるケアマネジャーの役割(特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ)」『介護支援専門員: ケアマネジャー必携の専門誌』7(6)(通号40)、17~21頁。
- Scott Somers(2009)「Measuring Resilience Potential: An Adaptive Strategy for Organizational Crisis Planning」『Journal of Contingencies and Crisis Management』Volume 17 Number1、12~23頁。
- 仙台市『東日本大震災 仙台市 震災記録誌-発災から1年間の活動記録-』
- 総務省自治行政局地域情報政策室(2012)『地方自治情報管理概要(平成24年3月)』。
- 高橋和行、扇原淳(2018)「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』32(0)、93~101頁。
- 竹葉勝重、大西一嘉等(2013)「東日本大震災における民生委員・児童委員による災害時要援護者避難支援活動に関する研究」『日本建築学会近畿支部研究報告集計画系』(53)、413~416頁。
- 立木茂雄(2002)「「災害弱者に対する市民・行政の対応」(「平成13年芸予地震による都市地震災害に関する総合的調査研究」報告書)」。http://www.tatsuki.org/(2018年7月14日アクセス)。
- 立木茂雄(2012)「高齢者、障害者と東日本大震災:災害時要援護者避難の実態と課題」『消防防災科学センター 東日本大震災関連調査(平成25年度)編』、137頁。
- 立木茂雄(2013)「災害時要援護者対策自治体に求められるポイント」『市政』62(6)、10~12頁。
- 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』2018年9月号【No.74】、11~13頁。
- 田中淳、廣井脩「阪神・淡路大震災と災害弱者対策-情報補償を中心として」http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-jakusha-ronbun1.htm(2018年7月7日アクセス)。
- 田村須賀子、曾根志穂、金子紀子(2008)「能登半島地震被災地における地域看護学実習で学生が捉えた住民の援助ニーズと保健師の役割」『石川看護雑誌第5巻(2008年3月)』、121頁。
- 中央防災会議(2011)『「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」報告書』
- 中央防災会議防災対策推進検討会議(2012)『防災対策推進検討会議 最終報告 ~ゆるぎない日本の再構築を目指して~』、20頁。
- 坪井壘太郎(2016)「災害対策本部における地図利用の現状と課題 熊本県上益城郡益城町を事例として」『2016年度日本地理学会秋季学術大会』
- 坪川博彰、三浦伸也、長坂俊成、永松伸吾、池田三郎(2009)「柏崎市のコミュニティと災害対応の課題」『防災科学技術研究所 主要災害調査』、59~60頁。
- 寺崎康雄、近藤健雄等(2014)「全国沿岸市町村の地域防災計画における災害時要援護者避難体制に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集』、61~62頁。
- 鳥取県(2007)『平成12年鳥取県西部地震 震災誌』
- 鳥取県防災危機管理課(2001)『平成12年鳥取県西部地震の記録』
- 鳥取県倉吉市総務部防災安全課(2018)『鳥取県中部地震震災記録誌』、73頁。

鳥取県立精神保健福祉センター(2001)『2000年鳥取県西部地震～保健相談活動とメンタルヘルス～』、1頁。

土木学会芸予地震被害調査団(2001)『2001年3月24日芸予地震被害調査報告』

内閣府(2002)「平成13年に発生した主要な災害とその対策」『防災白書』

内閣府(2010)『地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説(第1版)』

内閣府(2012)『災害対策基本法の一部を改正する法律案の概要①』

内閣府(2012)『第37回障がい者制度改革推進会議 資料一覧』

内閣府(2012)『平成24年版障害者白書』

内閣府(2013)『避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書』

内閣府(2013)『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』、1頁。

内閣府(2013)『平成25年版高齢社会白書』。

内閣府(2015)『市町村のための業務継続計画作成ガイド』。

内閣府(2017)『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集(内閣府)』。

内閣府(防災)及び消防庁(2009)『地震発生時を想定した業務継続体制に係る状況調査』。

内閣府 非常災害対策本部(2016)『平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について』

内閣府 非常災害対策本部(2017)『平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について』

内閣府 中山間地等の集落散在地域における地震防災対策に関する検討会(2007)「新潟県中越地震の実態調査等を踏まえた検討課題の整理(参考資料)」、62頁。

長岡市『新潟県中越地震の被害及び復旧対策の概要』、22頁。

中村憲二(2015)「先進・ユニーク条例 千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」『自治体法務研究』(40):2015.春、64～68頁。

中村誠(2016)「避難行動要支援者の個人情報取扱いに関する法制と課題」『臨床法務研究』、39～59頁。

新潟県(2005)『新潟県中越大震災復興検証報告書』、22頁。

新潟県(2009)『新潟県中越沖地震記録誌』、7頁。

西村明儒(2010)「被災死亡者の死因分析から」『四国医誌』、66巻(1、2)、3～8頁。

西澤正豊(2011)「新潟県中越地震・中越沖地震を経験して(特集 在宅難病患者の災害発生時の対応策)」『難病と在宅ケア』Vol.16.No10、8～9頁。

日本防火・危機管理促進協会(2013)『地方自治体における震災時BCP作成に関する調査 集計結果(速報)』。

秦康範(2004)「新潟県中越地震における行政機関の初動対応」『平成16年新潟県中越地震被害調査報告会 梗概集』、142頁。

阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部(1997)「阪神・淡路大震災兵庫県の1ヵ月の記録」、83頁

人吉市(2017)『人吉市新市庁舎建設基本計画』

人吉市議会(2016)『平成28年7月第3回人吉市議会臨時会会議録』

日野町(2001)『鳥取県西部地震2000.10.6 日野町の災害・復興への記録』

廣井脩、中村功、福田充、中森広道、関谷直也、三上俊治、宇田川真之、松尾一郎「2003年十勝沖地震における津波避難行動—住民聞き取り調査を中心に—」

兵庫県 災害時における住民避難行動に関する検討会(2019年)「平成31年度に実施する住民避難行動施策」、第3回検討会(2019年4月23日)

藤岡毅(2011)「「災害弱者」としての障害者支援(大震災と法律家の仕事)」『法学セミナー』56(8・9)。56～57頁。

復興庁(2018)『東日本大震災における震災関連死の死者数(平成30年3月31日現在調査結果)』

堀香菜子、大西一嘉(2013)「災害時要援護者支援と福祉避難所に関する研究:全国人口10万以上の市区に対するアンケートを通して」『日本建築学会近畿支部研究報告集』(53)、393～396頁。

益城町(2018)『益城町新庁舎建設基本構想・基本計画』、2頁。

益城町議会(2016)『平成28年第4回定例会(12月15日招集)町議会会議録』

Mace SE、Doyle CJ、Askew K、Bradin S、Baker M、Joseph MM、Sorrentino A(2018)「Planning considerations for persons with access and functional needs in a disaster-Part 1: Overview

- and legal」『AMERICAN JOURNAL OF DISASTER MEDICINE』2018 Summer;13(3)、207～220 頁。
- Mallak, L. (1998) 「Resilience in the Healthcare Industry」『Paper Presented at the 7th Annual Industrial Engineering Research Conference, Banff, Alberta, Canada, 9-10 May』
- 松川杏寧、立木茂雄(2015) 「災害時の個人情報提供への同意・不同意を予測する要因」『評論・社会科学』(115)、1～26 頁。
- 丸谷浩明(2012) 「東日本大震災を踏まえた行政の業務継続計画(BCP)」『PRI review』(46):2012. 秋季、87～88 頁。
- 丸谷浩明、森伸一郎、新井伸夫、田和淳一、天國邦博(2010) 「地方自治体の BCP の特徴とその策定推進に関する考察」『地域安全学会梗概集』(21)、95～100 頁。
- 三浦修(2011) 「災害時要援護者支援におけるソーシャルワーク機能に関する一考察」『新潟青陵学会誌 第 4 巻第 1 号』、63～69 頁。
- 三谷智子、村上由希、今村行雄[他](2014) 「阪神・淡路大震災、東日本大震災の直接死・震災関連死からみる高齢者の脆弱性」『日本保健医療行動科学会雑誌』29 巻 1 号、23～30 頁。
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2016) 「災害時要援護者対策の具体化に向けて」『季刊政策・経営研究』Vo14。
- 南方順一郎(2012) 「地方自治体の視点からの東日本大震災の報告:震災直後の地方自治体と要援護者との関係を中心に(東日本大震災特別企画 Symposium 震災で問われる社会福祉学の役割:原理と実践の探究)」『社会福祉学/日本社会福祉学会機関誌編集委員会編 53(1)=101:2012. 5』、129～132 頁。
- 水俣市(2017) 『水俣市新庁舎建設基本構想』
- 水俣市議会(2016) 『平成 28 年 6 月第 2 回定例会 (第 2 号 6 月 21 日)』。総合政策部長の発言による。
- 峯本佳世子(2013) 「地域包括支援センターにおける災害時支援の実態:東日本大震災被災地の災害時要援護者対策と災害時対応」『同志社政策科学研究』14(2)、161～174 頁。
- 三野靖(2017) 「災害時の個人情報の取扱い (第 12 回 日本安全学教育研究会)」『日本安全学教育研究会誌』10:2017、45～49 頁。
- 宮城県(2015) 『東日本大震災-宮城県の発災後 1 年間の災害対応の記録とその検証-』、971 頁。
- 武藤康也(2016) 「災害時における避難行動要支援者の支援に関する取り組み状況—瀬戸内市の現状—」『臨床法務研究』。
- 村中洋介(2016) 「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」『都市問題』107(4)、91～99 頁。
- 八代市(2016) 『八代市新市庁舎建設基本構想』
- 八代市議会(2016) 『平成 28 年 6 月八代市議会定例会会議録 (第 1 号)』、2016 年 6 月定例会—06 月 13 日-01 号。
- 柳原崇男(2014) 「災害時要援護者の避難支援体制に関する一考察」『福祉のまちづくり研究、16(1)』、A10～A17 頁。
- 山崎栄一(2013) 『自然災害と被災者支援』日本評論社
- 山崎栄一(2016a) 「災害時要配慮者への支援と課題」『法律のひろば』69(3)、13～20 頁。
- 山崎栄一(2016b) 「災害時における個人情報の利活用」『自治体法務研究』(47)、16～21 頁。
- 山崎栄一、立木茂雄等(2009) 「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」『地域安全学会論文集』(11)、51～60 頁。
- 山下博之(2015) 「地方自治体における震災時業務継続計画の波及に関する一考察:なぜ、どのように策定されないのか」『自治体危機管理研究:日本自治体危機管理学会誌』15、69～79 頁。
- 吉川忠寛、中林一樹、笠松浩一、金中夏海、豊田雄一郎(2017) 「市町村 BCP の必要性と策定・導入への課題」『地域安全学会論文集』12(0)、101～108 頁。
- 吉田直美(2014) 「災害時要援護者と福祉避難所の一考察」『日本福祉大学経済論集』(47・48)、25～44 頁。
- 陸前高田市(2014) 『陸前高田市東日本大震災検証報告書』、108～114 頁。
- 陸前高田市議会(2013) 『【平成 25 年第 1 回定例会】03 月 05 日—一般質問—02 号』、101 頁。
- Linda S. Hanwacker(2018) 「Continuity of operations plans: Simple or detailed?」『Journal of Business Continuity & Emergency Planning』Volume 12 Number 2、133～149 頁。
- 亘理町(2013) 『亘理町東日本大震災活動等記録集』
- 亘理町(2016) 『亘理町新庁舎建設基本構想・基本計画』

その他資料

- 朝日新聞(2016)「計画策定、4割のみ 被災後、自治体の業務継続」、9月14日。
- 産経新聞(2007)「【新潟県中越沖地震】要援護者 救出遅れ 「個人情報」の壁」、7月19日。
- 産経新聞(2016)「【検証 熊本地震】(3)美学で遅れた庁舎耐震化」、5月16日。
- 山陽新聞(2017)「東日本大震災6年 自治体機能の維持計画 BCP策定 岡山進まず 市町村割合ワースト3 巨大地震へ整備急務」、2月23日。
- 中国新聞(2016)「倉吉市 初動に課題 庁舎被災 計画外の施設に対策本部 鳥取中部地震」、10月23日。
- 中国新聞(2019)「いのちを守る 検証 西日本豪雨 提言 <4> 災害ケアプラン導入を」、6月24日。
- 東京新聞(2015)「常総市役所 浸水電源 元の場所へ 「ほかにない」かさ上げ検討」、10月27日。
- 東京新聞(2015)「非常用電源 本紙調査 「ほかにスペースなく」 3・11教訓生かせず浸水 常総市以外も「予算ない」、10月10日。
- 西日本新聞社(2016)「災害時の業務継続マニュアル BCP策定 九州進まず 市町村 年度内までに46%」、11月18日。
- 毎日新聞(2015)「「海拔0メートル」東京下町 鬼怒川決壊で危機感、備蓄品「上階へ」急務」、12月2日。
- 毎日新聞(2016)「要支援者名の事前提供 45%災害時利用、同意難航 74自治体に毎日新聞が調査」、朝刊2016年1月16日。
- 読売新聞(2016)「鳥取地震 余震147回 警戒続く 2800人 避難所で一夜」、10月22日。
- 読売新聞(2019)「[令和へ 次代を語る]「縮災」で国難越える」、4月29日。

ホームページ資料

- 天草市ホームページ「本庁舎機能の一部を移転(2018年9月22日アクセス)」
https://www.city.amakusa.kumamoto.jp/kiji003167/3_167_25_cl7hj04y.pdf
- 公益財団法人 日本障害者リハビリテーション協会 情報センターホームページ「べてるの家の防災事業」『障害保健福祉研究情報システム』。<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/jiritsu-report-DB/db/20/114/hajime02.html> (2018年7月14日アクセス)
- 内閣府ホームページ「阪神・淡路大震災教訓情報資料集【02】災害時要援護者への対応」
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-2-2.html (2018年7月7日アクセス)
- 兵庫県ホームページ「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について(平成17年12月22日記者発表)」
https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_000000016.html (2018年7月7日アクセス)
- 南三陸町ホームページ「東日本大震災による被害の状況について」
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,181,21,html> (2018年10月6日アクセス)
- 南三陸町ホームページ「東北地方太平洋沖地震により被災した津波の状況写真」
<https://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/17,172,c,html/172/2064.pdf> (2018年10月6日アクセス)

謝辞

本研究は、著者が関西大学大学院社会安全研究科後期博士課程在学中において行ってきた研究成果をまとめたものです。主査を引き受けていただいた、関西大学社会安全研究科教授河田恵昭先生には、本研究の遂行にあたって長きにわたり、多大なる激励とご指導をいただきました。心より深く感謝いたします。私が在学した期間は東北地方太平洋沖地震後であり、河田先生は国の防災政策において中心的な役割を担い、復興や災害検証にご尽力され、ご多忙な毎日を過ごされておりました。ご多忙な中でも、大学院生や学部生の講義や指導の時間を確保いただき、心より深く感謝いたします。河田先生の下で学ばせていただいたことを忘れずに、社会に貢献できることを目標に掲げて、精進してまいります。大学院での研究成果が今後の仕事等で活かせるものと確信しております。

また、社会安全研究科教授高野一彦先生、並びに、社会安全研究科教授山崎栄一先生には、副査として本論文のご指導をいただきました。本研究と関連する領域で多くの成果を残されている先生方から大変貴重なご意見をいただきました。心より深く感謝いたします。

本論文の完成までに、既に修了された研究室の皆様から多くの励ましをいただき、博士論文を完成させることができました。研究者や企業勤めを目指す方、行政機関の方、企業勤めの方、医療機関でのBCPの推進にご尽力されている方、退職後の方など、皆様との出会いに感謝しております。

最後に、今まで研究を支えてくださった全ての方々、防災・減災を学べる大学院を開設いただいた関西大学の関係者の方々に、心より深く感謝いたします。