

2017年度  
「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業  
「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり」の報告

# 「みんなが助かるために」



福祉フォーラムin別杵速見実行委員会



2017年5月22日、西田幸生・実行委員長（当時）らが長野恭紘・別府市長を訪問し、前年度の取り組みの成果を伝えるとともに、今年度の取り組み方針について説明し、市の協力をお願いしました。長野市長からは積極的に取り組むという対応をいただきました。

### 「福祉フォーラムin別府速見実行委員会」とは

障がいがある人を中心にした市民の集まりとして2002年に設立されました。当事者や家族の他に弁護士・大学教授・行政関係者・福祉関係者等が参加しています。2007年に市内で起きたマンション火災で障がいのある女性が亡くなったことや群発地震により多くの障がいのある方からの不安の声を受け、防災の問題に取り組むようになりました。

2014年に施行された「別府市障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせる条例（通称：ともに生きる条例）」の制定を働きかけ、成立後は防災、教育、交通、「親なきあと」など福祉とまちづくりの課題を取り上げ、行政や多くの市民に参加いただきながら様々な活動を行っています。

2016年から日本財団の助成を受けて「災害時要配慮者を地域で守る仕組みをつくり、障がい者インクルーシブ防災の実現をめざす」ことを目的にした事業を、別府市や亀川地区古市町自治会とともに取り組んでいます。2017年12月10日（日）には、『要援護者を含めた避難訓練』（みんなが助かるために）を行ないました。

これらの取り組みを評価され、平成29年度大分合同福祉事業団福祉賞を受賞しました。

# 目 次

はじめに

別府市における障害者インクルーシブ防災の取り組み ..... 1

報告

1, 第1回「防災の仕組みづくり」検討委員会の開催 ..... 4

2, 「災害時要配慮者防災の仕組みづくり研修会」 ..... 5

3, 災害時要配慮者の個別避難計画作成のための研修会 ..... 7

4, 障がい者団体・事業所アンケート調査 ..... 8

5, 第2回「防災の仕組みづくり」検討委員会 ..... 10

6, 「災害時ケアプラン」作成についての説明会（事業所対象） ..... 13

7, 古市町避難訓練「みんなが助かるために」 ..... 14

8, 別府市障害者防災ネットワーク構築に向けての研修会 ..... 20

9, 第3回「防災の仕組みづくり」検討委員会 ..... 24

10, 「災害時要配慮者支援の仕組みづくり」研修会 ..... 25

11, 年間事業報告会「みんなが助かるために」 ..... 30

おわりに ..... 33

# はじめに

この冊子は、2年目を迎えた「別府市における障害者インクルーシブ防災事業」の報告です。

この事業の目的は「平常時から障がい者等要支援者のニーズを把握して個別避難計画を作成し、地域ごとにつながるシステムをつくっておくこと、そして災害時にその仕組みを活用して安否確認から避難、避難生活支援など“命を守る活動”を進められるようにすること」にあり、日本財団の助成を受けて3年計画で取り組まれています。

1年目の昨年度（2016年度）は、事業を開始した直後に「熊本地震」が発生して別府市も大きな被害を受け、障がい者を含む多くの市民が被災しました。被災した障がい者に聞き取り調査をして課題を明らかにしながら、地域と協力して障がい者を含む避難訓練を実現することが1年目の取り組みになりました。事業は、障がい当事者を中心にした市民団体である福祉フォーラムin別府速見実行委員会と別府市の“協働”によって進められ、「当事者力」と「地域力」のそれぞれの強化と連携の推進という方向性が明らかにされました。

2年目の取り組みは、初年度の取り組みを受け継いで、福祉専門家等の協力による「個別支援計画」の作成と地域と情報を共有化すること、そのことによって専門家や地域を含む「防災の仕組みづくり」を進めること、さらに障がい当事者らによるネットワークづくりを課題として取り組みました。具体的には、相談支援専門員の協力を得て障がいのある人の個別避難計画を作成し、その結果を地域が参加した調整会議等で共有しながら、障がいのある人、福祉関係者、行政等が協力して避難訓練を行い、その過程を検証しながら連携を深めて仕組みづくりに結びつけていくことでした。

12月10日に古市町で行われた避難訓練は、地元自治会により「みんなが助かるために」というテーマが掲げられ、地域の多くの人たちが障がいのある人とともに避難行動を体験しました。この報告集の表題は、古市町の皆さんが生み出した言葉を使わせていただきました。

今年度の取り組み内容は、この小さな冊子だけで報告しきれるものではありませんが、可能な限り取り組みの意義と参加された皆さんの思いを伝えられるように努力しました。

今後の取り組みの一助になれば幸いに存じます。

最後になりましたが、1月2日に亡くなられるまで福祉フォーラムin別府速見実行委員会の実行委員長としてこの防災の取り組みに全力を注いでこられた故西田幸生氏に心から感謝と哀悼の意を表します。ありがとうございました。

2018年3月

福祉フォーラムin別府速見実行委員会

実行委員長 湯澤 純 一

# 別府市における障害者インクルーシブ防災の取り組み

別府市共創戦略室 防災危機管理課防災推進専門員 村野淳子

## 障がい当事者と協働で

現在、別府市が行っている取り組みの現状を紹介します。

別府市では2014年（平成26年）4月に施行した「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」（通称：「ともに生きる条例」）の第12条に「障害のある人への防災に関する合理的配慮」が明記されています。そして、2016年（平成28年）から障がい者を中心とする市民団体の「福祉フォーラムin別府速見実行委員会」と別府市が協働して「別府市障害者インクルーシブ防災」事業をすすめています。

## 「仕組みづくり」をめざす

「別府市障害者インクルーシブ防災」事業は、災害時要援護者を地域で守る仕組みを作り、障がい者のインクルーシブ（含まれる、排除しないの意味）防災の実現を目指すことを目的としています。2015年（平成27年）に仙台市で開かれた第3回国連防災会議のパブリックフォーラムで別府市の取り組みが評価されたのがきっかけで、日本財団からの助成金を受けて3年計画で開始されました。

## 専門家や関係各課も参加

福祉や地域防災、地域おこしに詳しい専門的なアドバイザーや講師に関わっていただき、別府市役所庁内でも防災危機管理課以外の福祉や総務関係など多くの関係各課や関係機関の方々にも参加していただいております。

活動目標としては、災害時要配慮者の個別避難計画を作成し、地域で要配慮者が参加する避難所および避難所訓練を実施することなどとなっています。

地域の訓練としては、市内の半数近くの自治会が毎年避難訓練をしていますが、この障がい者インクルーシブ事業として古市町で要配慮者が参加した本格的な訓練が昨年度と本年度の2回実施されました。

## 訓練は障がい者・福祉・地域が協力

昨年度（2017年1月15日）の雪の舞う日に行われた訓練では障がい者22人を含む130人が参加しましたが、地震の後であったため細かい取り組みはできませんでした。

今年度（2017年12月10日）の訓練ではまず、障がい者がどんなことに困っておりどんな準備をしているかを確認した上で、災害時にどんな支援が必要なのかを障がい当事者、相談支援専門員、自治会役員たちが協議し率直に意見交換しながら支援内容を決めていきました。

自治会サイドでも何度も役員が集まり、消防団の協力を得て備品を確認したり避難経路をチェックしました。古市町で寮生活をしている立命館アジア太平洋大学の留学生たちも初めて参加し、支援に加わりました。

そして訓練のあとは古市町公民館に集まって皆で「振り返りの会」を開きました。それぞれが訓練のようを報告し、計画していたことが実施できたか、何が原因で出来なかったか、何が足りなかったか、次のステップに向けて話し合いました。

## 情報の把握と共有が課題

一昨年の地震の際、私は別府市災害対策本部にいました。障がい者の情報を求めて障害福祉課

に行ったのですが、安否情報もなく情報を取れる方法もありませんでした。これでは何かあった時に要配慮者が困っている情報を把握して救助に行くとか、その先の支援を構築することができないと考え、ゆるやかでも支援の仕組みづくりが必要ではないかと思いました。

最近の大災害では障がい者を支援する大きな組織が被災地に入って救援活動を行っています。しかし、こうした組織的なボランティア活動や専門家が来ても、どこにどういう人がいて今支援を求めているという情報がなければ有効な支援はできません。

## **ネットワークやシステムづくり**

別府市では、これらの情報をいち早くキャッチするために、今ある障がい当事者団体やいろいろな小さなネットワークの方々の情報を集めて共有できるようにして、その情報をネットワークの中だけでなく地域の方々にもつなげていけるようにしたいと考えています。

また、障がい者の情報が集まる相談支援専門員と高齢者を中心とする情報を持っている市内の包括支援センターが情報を共有するシステムができれば、いろいろな課題を抱えている方々の情報が網羅できると思われます。その仕組みが実現すれば地域の医療機関や企業など多様な方々とアクセスできるようになります。仮に「地域包括ケアシステム」と呼びますが、そのような情報を共有する仕組みをつくっていきたいと考えているところです。

## **重要な「被災者生活支援相談窓口」**

加えて「被災者生活支援相談窓口」が重要です。そこでは、あらゆる専門家やいろいろなことが解決できるような人たちと情報が共有でき、多様な団体とも連携して情報がすぐに伝わり、すぐに支援に駆けつけていけるようにしたいと考えています。この「相談窓口」は別府市災害対策本部につながっていて、現場の情報をきちっと市長をはじめ全体的に伝えていけるような仕組みにしたいと考えています。以上のように、様々な場面で新しくつくっていかなければならないことが非常に多くあります。

## **災害が起きる前に**

東日本大震災が発生した時、現地の脳性小児麻痺で電動車イスの白石さんは「皆がひとつにならなければ人の命は守れない！」と呼びかけて障がいの種別でバラバラであった県内22の団体をひとつにまとめ障害者ネットワークを構築し、そこから障がいのある人々に支援の手をさしのべています。熊本・大分地震でも熊本学園大学の東先生もそうやって災害が起きたあとに組織化をやってこられました。私たちはその事を知っているのだから、災害が起きたあとでなく、災害が起きる前にみんなで情報を共有して命を守るような仕組みをつくっておきたいのです。それが今、力を合わせて取り組んでいることです。

別府市は今、災害が起きる前に詰められるところは詰め、できるところは仕組みにする取り組みをすすめています。障がい当事者の防災ネットワークづくりも、その一環として取り組んでいきたいと思っています。

(2018年1月20日「別府市障害者防災ネットワーク構築に向けての研修会」の発言をまとめたものです)

# 報 告

## 昨年度の成果と課題を踏まえて

2017年6月5日

### 協働する市からも多くの課が参加

2017年6月5日、第1回「防災の仕組みづくり」検討委員会を別府市社会福祉会館「大広間」で行いました。アドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授、川北秀人・IHIOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表、別府市から防災危機管理課、自治振興課、福祉政策課福祉政策係、福祉政策課生涯活躍のまち係、健康づくり推進課、ひと・くらし支援課、子育て支援課、文化国際課、そして福祉フォーラム実行委員会の検討委員等、20余名が参加しました。

2017年度の取り組みとして、①相談支援専門員等による「個別避難計画」の作成②避難訓練と避難所（福祉スペース）訓練の実施③障害者団体の調査とネットワークづくりなどの方針が説明され、意見交換を行うとともに、立木教授及び川北代表を講師に学習会を行いました。

### 個別支援計画づくりを重視－立木アドバイザー

立木教授は、「障がい当事者の訓練では、『行動』は上がったが、『理解』と『備え』は上がらなかった。今年度は当事者の『理解』と『備え』を上げることが課題。そのために、当事者・家族を含めた「ケアプラン調整会議」が重要。一人ひとりについて会議を開いて、個別ケアプラン（個別支援計画）を作成する。担当を決めて終わりではなく、『当事者力』を高めることに結びつけていく。今年はこの点を丁寧に行いたい」と話しました。

### 「地域の特性」も視野に－川北アドバイザー

川北代表は、「災害時における『障がい者』と『地域の特性』のアセスメントが必要だ。地域に対して働きかける際には高齢者の問題から入り障がい者に広げることも効果的だ。支える側の負担を改善するという視点も重要になる」と話し、避難所について「『地域にあった避難所運営をしましょう』という働きかけも重要」と指摘しました。

### 障がい当事者は配慮を教える存在

続いてグループ討議を行い、出された質問に立木教授は「障がい者にどのような支援が必要かということは、障がい者に指摘してもらうことが重要。障がい当事者は世話をしてもらう対象ではなく、だれにも必要な配慮を教える存在」、「障がいには機能障害と能力障害がある。能力障害は例えば段差によって生じる。障がい種別ではなく、生活機能が問題になる。能力障害は社会に起因して生まれると捉えて対応していくのが社会モデルだ。社会モデルの視点からの防災が重要になる」などと話しました。

### 新たなスタートを切る

また、「今年度は『個別計画』をつくるのが要配慮者のエンパワメントのプロセスになる。誰がこれをつくるのか。相談支援専門員とかケアマネとか、プロに活躍してもらう領域だ。ゆくゆくは法的な制度として、支援計画にサービス利用計画は12000円だけど、災害時ケアプランは例えば6000円を上乗せするというものをつくっていったら、専門家が関わって障がい者も一緒にケアプランをつくれるようになる」と具体的な方向性を指摘しました。

この日の会議は、行政の新たなメンバーとフォーラム実行委員会の初の顔合わせになり、事業は新たなスタートを切りました。



## 当事者・福祉事業所・住民等の協力が重要

2017年6月6日

6月6日、「災害時要配慮者防災の仕組みづくり研修会」を別府市社会福祉会館「大広間」で開催しました。障がい者の相談支援専門員をはじめ、包括支援センター（ケアマネージャー）、居宅ケアマネージャー、ヘルパー派遣事務所などから約30人が参加しました。

講師の石井布紀子・NPO法人さくらネット代表は、「災害時に生きるケアプラン策定にむけて～当事者・利用者と地域、事業所の協働推進～」をテーマに講演。個別避難計画の作成について「現状は『支援者2名』の書き出しのみのプランが多い」と指摘し、「当事者、関係事業所(福祉等)、近隣住民の協力によりプランを作成し、必要な情報を共有しながら、訓練や研修を行う仕組みづくりが重要」と話しました。

講演後は石井代表をコーディネーターに意見交換が行われ、次のような声が出されました。

・**ケアマネ** 障がい者を助けるのは難しいと感じた。障がい者と高齢者を分けるのも難しい。障害者手帳を持った高齢者を支援することが多いが、「避難せず自宅で死にたい」という人が多いと感じる。本音が建て前かわからず、命があって人が来たら助けてと言うと思う。考えを変える方向で話していかなければならない。どう支援するかは難しい。車いすを押して坂道を上るのも体験しなければわからない。事前の計画づくりも必要。

・**地域包括** 地域のなかにどういう方がいるのか、高齢、独居、障がいのある方などを把握しなければと思うがすべて把握するのは困難。災害時にどう対応するのか、具体的に話し合っていないと地域のなかで住民の助け合いはできないのかなと思う。

・**相談支援専門員** 高齢者の包括は地域ごとで担当しているが、障がい者の相談支援事業所は地区割りになっていない。単身で生活している人、地域との関わりが薄い人、結びつきができない方が多いなかで、相談支援専門員が地域ごとの民生委員・自治委員との関わりをどれだけ持てるかが課題。

・**相談支援専門員** 昨年(2016年)4月の地震の時に声が上がったのが、避難所でのヘルパー利用の問題。災害時の知識がなく、厚労省まで問い合わせた。緊急時に避難先で人手がないときにどう対応するかかわかっていれば支援しやすい。

・**相談支援専門員** 知的障がい家族と住んでいる人を多く担当しているが、地震を経験して今も生活のなかで恐怖を引きずっている人がたくさんいる。すぐ逃げられるように玄関先でしか寝られない、いつでも逃げられるようにパジャマでなく私服のまま寝る、食器の触れた音にも過敏に反応するという話を家族から聞くが、どう対応すればいいとか答えられない。

・**相談支援専門員** 地域ごとの災害支援が大事だと思うが、民生委員や自治委員とのつながりがまだまだないので、橋渡しをしていかねば。

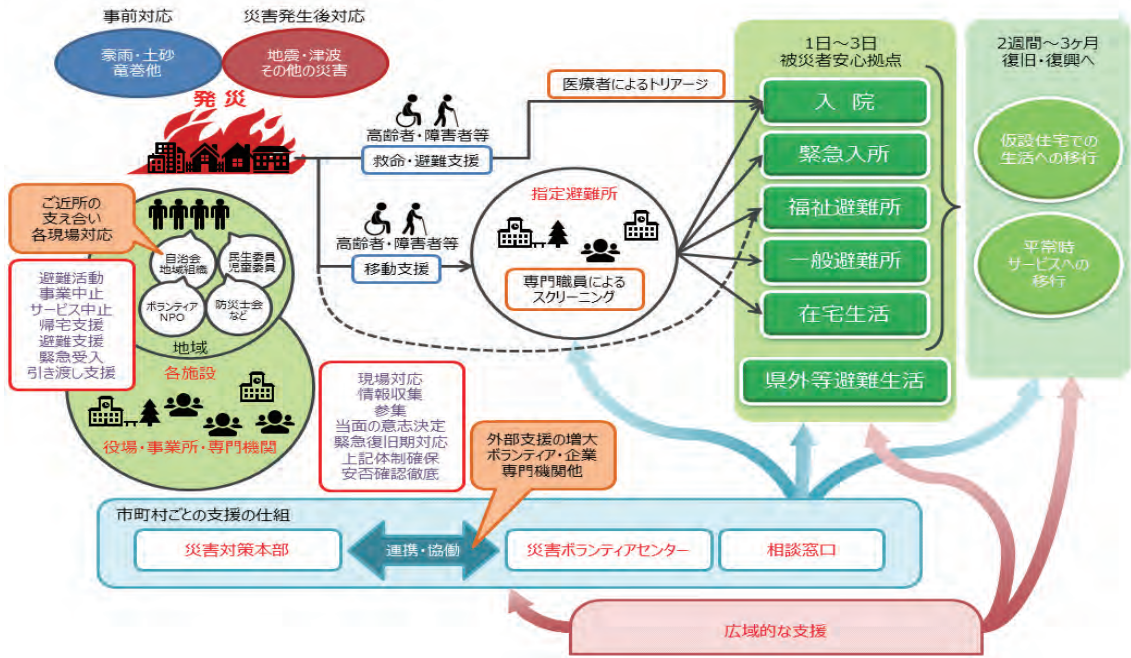
・**相談支援専門員** 昨年4月の地震の後、どうでしたかと声をかけた。家族が医療関係や自衛隊などだと、災害時に子どもとお母さんだけになったという家が結構多くあった。「大丈夫だ」と思っている家の確認も必要だと感じた。また、家庭のなかに複数の障がい者がいたり、マンション高層階の方も多く、「逃げません」「逃げられない」という声を聞いた。災害時の支援のつなぎをどうやって行けばいいのか。

・**相談支援事業所** 一番気になるのは行政がどう動いてくれるか。昨年4月の地震で困った事がたくさんあったが、それがしっかり吸い上げられていない。行政と一緒にやるというスタンスがないと私たちも頑張れない。100件くらい担当しているので実際に助けに行くことはできない。一人ひとりを見ると、外に出たがらないとか、環境の変化に弱く、本人も家族も避難は無理と思ったり、私たち支援者もそう思ったりする。等々

●石井講師が紹介した災害時対応のイメージ



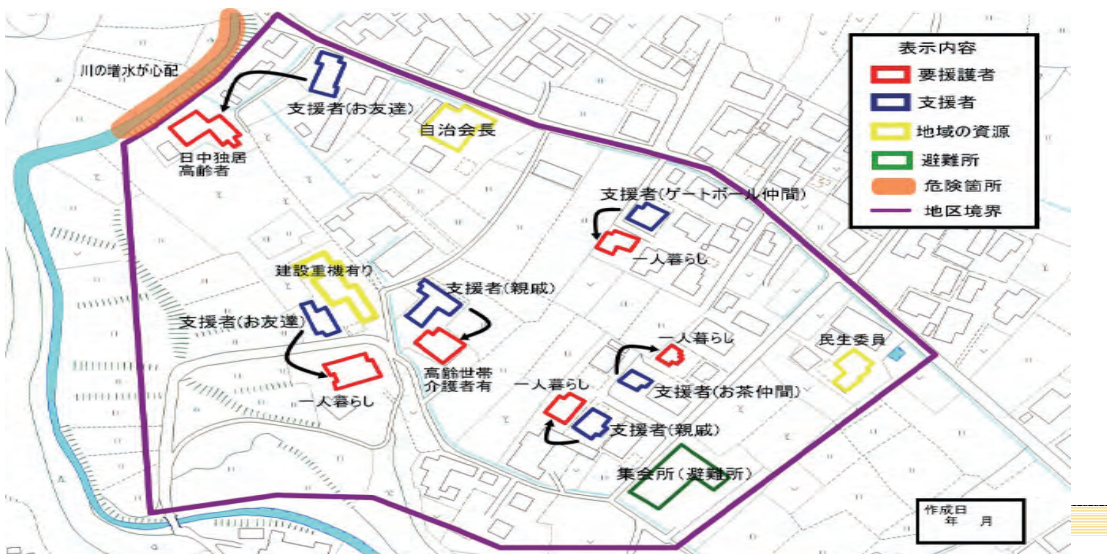
災害時における要援護者支援の概要



●石井講師が紹介した地域における要援護者支援のイメージ



ささえあいマップが活かされました  
 能登半島沖/白馬村地震・東日本大震災の被災地では、  
 地図を活用して関係性を可視化、避難力を育みました



## 平時と災害時—継ぎ目のない支援のために

2017年7月21日

### 相談支援員・ケアマネ等が参加

7月21日に別府市役所1階のレセプションホールで「災害時要配慮者の個別避難計画作成のための研修会」を行いました。障がい者の相談支援専門員やケアマネージャーと障がい当事者など約30人が参加し、立木茂雄・同志社大学教授の「平時から災害時：継ぎ目のない要配慮者支援を実現するためには？」をテーマにした講演を聞き、個別支援計画作成を実際に体験しました。

### 災害時ケアプランの作成が重要

立木教授は東日本大震災の際の障がい者や高齢者の被災の実態などを調べた結果として、「平時と災害時の対策が縦割りになっていたためつながっていなかった」という問題を指摘しました。このため、別府市の取り組みについては「平時と災害時のシームレスな地域包括ケアシステムづくり」が重要であり、そのために「平時のサービス利用計画と災害時ケアプラン（個別支援計画）を当事者と一緒につくることが今年度の中心的な課題である」と指摘しました。

### 個別計画づくりを体験

個別支援計画作成のためのアセスメントについては、ひょうご震災記念21世紀研究機構人と防災未来センターの松川杏寧氏とフォーラム実行委員会の首藤健太事務局長が説明したあと、「個別避難計画づくり」に向けたワークショップが行われました。参加者はニーズを図で表す「自分で作る安心防災帳」（国立障害者リハビリテーションセンター研究所作成）を活用して聞き取りを行い、障がい当事者や地域にとって災害時に必要なことをまとめました。



## 個別の団体では限界—連携の重要性明らかに

2017年7月～8月

2016年4月の熊本・大分地震では別府市内でも様々な被害が発生し大変な思いを経験しました。この防災アンケートはこれからいつ起こるかわからない災害の備えとして、いざという時に助け合い、より多くの命が助かるネットワークの構築を目指して取り組まれました。

調査は熊本・大分地震が起きて1年3カ月後の7月25日から実施し、別府市内の障害者団体や福祉事業所に向けて115通のアンケート用紙を郵送。未返信が62通で、返信が53通ありました。

以下にまとめを掲載します。

### 1、これから起きる災害時の対策にむけて

「団体に対策をしていない」回答が7%の4件。

「緊急の際の連絡網を作成していない」回答が9%の5件

「団体内で避難先や避難方法を決めていない」回答が15%の8件

以上の回答から、熊本・大分地震を経験しながら、まだ対応が遅れているところがあることが明らかになった。

### 2、熊本・大分地震を体験して団体、事業所として課題と感じられること（記述方式）

「離れた地域の方への課題は、安否確認の連絡しか取れず支援が必要な場合には、その方の近くに支援者がいないとむづかしい」（当事者団体）

「特に避難先の体制が障害者や介護が必要な方の対応ができる状況ではなく、避難したことが原因で体調を大きく崩した方が何名もおられた。避難すること自体のリスクと避難所としての体制、準備について考えさせられた」（在宅）

### 3、福祉避難所に求めること（記述方式）

「重度の肢体不自由な方が車イスなしで過ごせるスペース、また車イスで過ごせるスペース。重度の知的障害者が動き回れるスペース。大声を出しても大丈夫な他の方との距離を置いたスペース。嚥下の悪い方でも可能な飲食の提供。排泄ケアのための十分な物品」（通所）

「子供たちが安心して避難場所で過ごせるようにパーテーションなどで仕切り、居場所の確保」（児童）

「障害児の対応できる支援者の配置が必要」（児童）

「避難しても広い体育館では長時間むづかしい。学校の教室のようなところを利用して欲しい。本人が並ばないと物品をもらえない場合、長時間順番待ちで並んでいられるか不安。洋式便座しか使えない人がいる」（通所）

「メンタルケアの支援、介護保険、障害者支援など事業所との連携」（在宅）

「今回の地震で福祉避難所が全く作動しなかった。確実に行動して欲しい」（児童）

### 4、その他の意見

「数名の利用者を、通常過ごしている場所以外で安全にケアすることができるのか、大きな不安がある。体動の激しい方、不穏状態の方、大声を出す方が一般の方と過ごすことはむづかしいと思われ、まずは過ごす場所に一番不安がある。非常時にはテレビ、電話、メールの使用もむづかしいと思われ、利用者のスムーズな引渡しができるのか、また送迎時にどう対応するかなど、マニュアルでいくら記載しても実際の想定外の場面では対応が非常に困難と思われる」（生活介護）

「備蓄食料品などの検討もしているが、予算の都合上なかなか備蓄できていない」（在宅）

「備蓄品を支給して欲しい。今現在の経営状況では利用者さん全てに行き渡る物品（ヘルメット、食料、水など）を用意することができない。」（児童） 等

以上のように、このアンケート調査によって障害団体や福祉事業所の現状や様々な課題が浮き彫りにされました。そして個別の対応では解決できない、限界があるのではないかとということもわかりました。個別の団体、1事業所、1法人だけでは解決できない問題を、それぞれが連携し、横のつながりを強めて対応していくこと、災害時に命を守り救済していく仕組みづくりとして、“連携と協力が不可欠”ではないかとことを学ばせてもらいました。

以下に団体・事業所種別に分類した記述回答を掲載します。

## 資料：アンケート記述回答より

### 1, 2016年4月の地震で課題と感じられたこと

**当事者団体** 「避難所で責任者が難聴者の存在に気づかないことが多くあり必要な配慮がなされていない」「介助者も被災者なので障がい者が介助に入ってもらいにくかった」「支援が必要な場合、近くに支援者がいないと難しい」

**在宅支援事業所** 「老人が孤立しており地域の助力が可能か疑問」「自治体との温度差」「防災訓練を行っていなかったことを反省」「ヘルパーの被害もあり、支援する側も含めての対策が必要」「避難先の体制が障がいのある人や介護の必要な方の対応ができる状況になく、避難したことが原因で体調を大きく崩された方が何名もおられた」「車イス移動は必要な方は道路が封鎖された場合など救援が得られるのか」「認知症高齢者が孤立していた」「高層階の身体障がい者の避難が難しい」

**通所・入所・児童デイ等** 「本震の際に、適切な行動ができない入所者が3分の2位いた。睡眠剤を服用しているので声かけが必要だった」「出勤時や外出中などいろんな場面を想定しておくことが必要」「支援が必要な場合でも安否確認しかできない可能性が大きい。地域での支援体制をどう作るかが課題だと感じた」「休日や夜間は人がいないため支援者の確保が必要」「避難優先順位を決めることが困難」

**相談支援事業所** 「利用者が広範囲なので安否の確認や連絡が難しい」「二次避難の場所の見通しが立たない」「連絡先を持たない方との連絡、電話が通じない場合の安否確認」「連絡がついて困った事がある場合にマンパワーがあるのか。サービス利用ができるか」「大勢の人の中で過ごすことができない人がいて困った」

### 2, 避難所について求めるもの

**当事者団体** 「障がい者が避難できる場所の確保と理解のある人の確保」「障がい者用トイレ、ベッド、発電機(医療機器用)」「情報」

**在宅支援事業所** 「障がい者・高齢者が体育館で暮らすために何が必要か事前によく考えておくこと」「避難所が大人数で毛布等が不足しており帰宅する人、利用者が多数」「避難所のある地域に何人障がい者がいるかの把握」「情報のアナウンス」「心のケア」「寝たきりの方の一時避難所」「車いす利用の方の避難がスムーズにできるか」「障がいに応じた対応(車いす・オストミー等)」「ペットの対応」「介護保険、障がい者支援、事業所との連携」

**通所事業所・入所・児童デイ等** 「車いすなしで過ごせるスペース、車いすで過ごせるスペース、重度の知的障がい者が動き回れるスペース、大声を出しても大丈夫なスペース、嚙下の悪い人のための食料、排泄ケア」「市ともう少し具体的な話をしたい」「職員の充実」「個性を理解した支援ができる環境、支援員」「福祉避難所になった場合の人的援助や物資が必要」「体育館のような広いところで長時間は厳しい。教室のようなところを利用させて欲しい」「パーティションなどの仕切り」「今回の地震で福祉避難所がまったく作動しなかった。確実に開所に向けて行動して欲しい」

**相談支援事業所** 「専門職の支援スタッフの配置」「医療支援、ベッド等の環境、プライベート空間など」「受け入れ体制確立のために事前に想定した取り組みが必要」「広報が必要」

# 防災は地域づくり

2017年9月29日

## 平常時と災害時の継ぎ目をなくすために

第2回「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり検討委員会」は9月29日に別府市役所1階のレセプションホールで開催されました。福祉フォーラムin別府速見実行委員会のメンバーとアドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授と川北秀人・IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表、そして別府市の防災危機管理課、総合政策課、文化国際課、健康づくり推進課、ひと・くらし支援課等の関係課など約20人が参加しました。

取り組みの経過に続いて、9月26日に官邸で行われた中央防災会議防災対策実行会議（第10回）について、委員として参加された別府市防災危機管理課の村野淳子氏より、①情報発信②地域へのていねいな説明③地域の人たちの関わりーを三本の柱にしなが、これまでバラバラだった取り組みを連携して地域が一体になって包括的な支援システムをつくり、防災の仕組みづくりを可視化していくことの重要性や、縦割りでなく地域を面として捉えた支援策を日常からつくっていく必要があるということが確認されたことが報告されました。さらに別府の取り組みについても報告し、全国的に取り組みが進んでいないなかで、地域の具体的な取り組みとして受けとめられたことが報告されました。

続いて、アドバイザーのお二人によって「災害時ケアプラン」の作成と「地域の仕組みづくり」について以下のような提起をいただき、意見交換が行われました。

## 問題提起1「別府市版災害時ケアプラン事業全体の工程」について

立木茂雄アドバイザー(同志社大学教授)・人と防災未来センター 松川杏寧氏

### 「当事者力」と「地域力」の向上

昨年度の別府市での取り組みで「当事者力」と「地域力」の重要性が明らかになった。この力をどのように上げていくかが課題だ。

### 連携調整の仕組みー行政の課題

今の防災の仕事は“たこつぼ型”になっている。行政の仕事は平常時、それぞれ別の“たこつぼ”に入って仕事をしているが、災害時は連携が重要になる。平常時と災害時の継ぎ目をなくすためには、それぞれのたこつぼから出て行って、連携調整の仕組みをつくる必要がある。

### 平時に「災害時ケアプラン(個別支援計画)」をつくる

当事者と地域と福祉担当者をつなぐために平時に災害時ケアプラン（個別支援計画）を作成しておくことが必要。つくり方は平常時のケアプランと変わらない。担当者が当事者から声を聞いて、当事者力と地域力を調整する。ただ、災害時のケアプラン（個別支援計画）はインフォーマルなサービスとどうつなげるかが重要になる。

### 「地域に丸投げ」はダメ

全国では防災部局が地域に丸投げをして、個別支援計画が一向に進んでいない。そういう状況を根本から変えたい。それがやれるのは、世界中で別府市が一番近いところにいると考えている。条例がある、人材もいる、やる気のある市民団体もある、行政とのコラ

ポレーションもあるし、地域とのコラボレーションもある。こういう取り組みを後押ししたい。

## 問題提起2「地域の仕組みづくり」について

川北秀人アドバイザー（IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表）

### 地域の人が「自分事」と感じる事

地域組織の方にどれくらい切実感を持ってもらえるかが重要だ。そのためには「自分事」と感じる事が不可欠。地震だけでなく水害の想定も必要で、地域の人に危険性を正確に伝えていく必要がある。ハザードマップについては、自分たちの備えをセルフチェックで確認してもらうなど、地域の人が自分たちで動くことが重要。

### 防災を地域活動の基礎に

地域の自主防災組織には、災害だけでなく今後の地域活動の基礎として防災に取り組んでもらいたい。

### 地域の担い手づくり

地域の現状は、役員が高齢化して固定化し、一方で子育て等に関心がある40歳代がPTAで頑張り、それ以外の年代はどこへ行ったのということになっている。人材育成のスピードを上げて自分たちで地域を担っていく取り組みが必要だ。

### 地域の人に尋ねるアンケートを

自治会長さんだけでなく、地域の人たちにも尋ねるアンケートを行うことで、必要な取り組みを判断することができる。切実な問題について、住民目線から見たときにどうかを尋ねる。地域活動の量でなく質を尋ねるアンケートが有効なので検討したい。

福祉事業所の取り組みについて話を聞く機会についても検討できればと思う。

## 質疑

**質問** 地域を上げることが最終目的になっていると思うが、地域力が上がるとはどういうことか。そのことでどのような成果があるのか。

### 地域力を高めると行政事務も効率的になる

**立木** 地域力は、地域の皆が汗をかけば高めることができる。そのことを15年研究してきた。5つの切り口で地域力は高まる。

1. 多様な住民の参加。
2. イベントに地域問題を入れる。
3. 地域組織の自律力を確保して役員が替わっても引き継ぐ体制をつくる。
4. 興味、愛着を大切に。地域の情報を住民に発信する。
5. あいさつする。「自分から、明るく、続けましょう」

地域力が上がると、地域の無作法性を押さえる、犯罪が減る、安心が増す、子育てをしやすくなる、高齢者が暮らしやすい、PTA活動が積極的になるなどの効果がある。その一つとして防災がある。健康も、子育ても、高齢者も、生活困窮者も、みんな地域力を高めるところではより効率的な行政事務ができるということが言える。

**質問** 地域のコミュニティありきの話だと思うが、いま地域力は落ちている。固定化

して閉鎖的になっている役員と地域住民の間に意見の違いがある場合、どの様に解消していけばいいか。

### **地域の決める力がカギー “データ提供” と “若い人の参加” と “地域による経営”**

**川北** 地域の住民は知識も教養もある。問題は決める力が弱い。決まったら動くのに決まらないから動かない。「わからない」と言って判断を先送りする役員が多いが、そうすると若者が参加しなくなる。判断のスピードを上げるための支援が必要。住民がどう思っているか、地域がどうなっているかを具体的な数字で見せて、データの見方を教えて「自分事」にしていく材料を提供する。5年後10年後のデータを見せる。もう一つは中学生以上の全住民にアンケートをする。雲南市で何度もやった。回答率は9割。課題は年代によって大きく異なる。高齢者だけで決めたらダメ。声を上げない人に声を聞きに行く姿勢が大切。地域の人たちに経営してもらおう。イベントだけではない。地域の規模は大きくしない方がいい。小規模の方が判断が速い。



## 大切な福祉事業所の役割

2017年11月17日

災害時ケアプラン（個別支援計画）の作成について、障がい者及び高齢者の福祉事業所の理解を広げるために、11月17日に別府市社会福祉会館大広間で開催しました。事業所の管理者を中心に40数人が参加しました。

福祉フォーラムin別府速見実行委員会の西田幸生実行委員長があいさつした後、別府市共創戦略室防災危機管理課防災推進専門員として村野淳子さんが、「誰も取り残さない」ための別府市の防災の取り組みについて、個別支援プランの作成と防災の仕組みづくりを中心に説明しました。

アドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授は、『災害時ケアプラン作成の意義と専門職の役割』について、社会福祉施設の被災の状況や障がい者の死亡率の高さについて説明し、平時と災害時の対応策を結びつけることの重要性を指摘しました。特に、障がい当事者と地域、行政が協力している別府市のインクルーシブ防災の取り組みについては、国内だけでなく世界的にも例がない意義のあるものでみんなの力で成功させたいと話しました。

撮影班としてご協力いただいている元NHKETVディレクターで迫田伴子さんは、東日本大震災を初めとする様々な被災地の実例を紹介しながら、地域と事業所の連携及び個別支援プラン作成の重要性等の課題を指摘しました。

その上で村野さんから、別府市からのお知らせとお願いとして、個別支援プラン作成（1人作成につき7000円を日本財団の助成金で支給）をはじめとする取り組みへの協力を依頼しました。

閉会あいさつで徳田弁護士は「別府の取り組みは画期的。障がいがある人と行政が協力して取り組んでいる。市民や事業者が力を出し合い行政を押し上げて実を結ばせたい。事業者の皆さんのご協力をお願いしたい」と呼びかけました。



## 障がい者が参加した地域訓練として

2017年12月10日

平成29年度古市町『要援護者を含めた避難訓練』は12月10日（日）に古市町全域で行われました。訓練は、午前8時広報開始、8時50分発災、9時避難開始という日程で行われ、地元住民や障がいのある方、相談支援専門員、社会福祉協議会職員、行政、そしてフォーラム実行委員など約200人が参加しました。

今回は、参加した地域の障がい当事者11名のうち3名について、事前に相談支援専門員や地元自治会などが協力して「個別支援計画」を作成し、その情報を共有する会議を開いて避難方法を考えた上で訓練に臨みました。地元自治会も昨年以上に積極的で、リヤカーや車いすを引っ張るための手製の綱なども活用され、全員が昨年度を上回る速さで避難しました。

終了後は古市町公民館で振り返り会が行われ、100人以上の住民らが訓練を振り返り、要配慮者支援の重要性や避難所における配慮の大切さなどについて学習しました。

反省点も含めて大きな成果のあった訓練でした。以下は、障がい当事者の立場から参加した方の感想です。

### ○古市町避難訓練に参加した感想

#### ー良かったこと

- ・昨年に比べて、雰囲気良かった。
- ・顔が見えることで安心感があった。
- ・村野さんのパワーポイントでの避難場所の話が改めてすごく勉強になりました。
- ・子供たちが参加していたのが良かった。
- ・APUの学生さんが一緒に避難訓練に参加してくれたこと。

#### ー気づいたこと

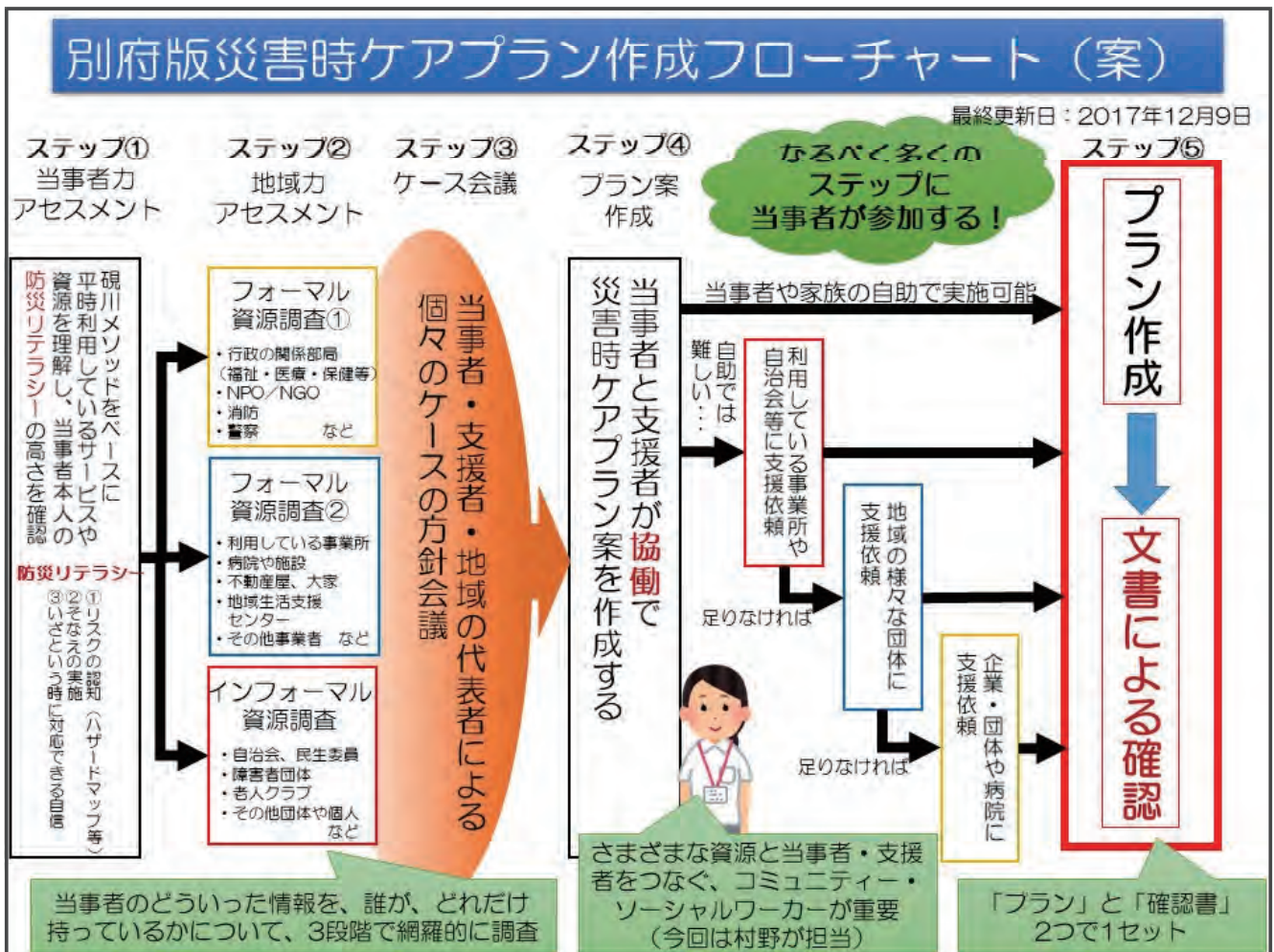
- ・車いすやリヤカー等で今回避難出来たが、ない場合も想定して、避難方法も今後考えるのも大事ではないか。
- ・みなさんの名前、役割が分かったと良かった。
- ・避難訓練を行う時間（朝・昼・夜等）の多様化や避難場所での一泊体験はやっておくべきだと改めて感じた。
- ・古市町の訓練が他の地域に「地域連鎖」を起こして、今後、古市の方々が伝えていく側になればいいと感じた。
- ・別府市長にも参加してもらえないのかなと感じた。
- ・今回、偶然通りすがってサポートしてもらったので、上に上がって終わりだったが、APU学生からも意見が聞けると良かった。

次ページ以降に「個別避難計画づくりから避難訓練への歩み」を掲載します。

## 古市町避難訓練 個別支援計画づくりから避難訓練への歩み

古市町避難訓練は、地元自治会をはじめ障がいのある方、相談支援専門員、社会福祉協議会職員、行政、そしてフォーラム実行委員などが参加し、個別支援計画づくり、障がい者と地域の人も参加した調整会議、様々な準備を重ねて行われました。今年度は、自治会が毎年行っている訓練に障がい者が参加する形で行われました。障がいのある人からは、「私はこんな暖かい地域に住んでいることが初めてわかりました」という声が聞かれました。

個別支援計画（災害時ケアプラン）の作成については、以下のステップを基本にしながら取り組みました。



以下、順を追って取り組みを紹介します。

## 1, 個別支援計画の作成

★サービス等利用計画作成者が災害時に必要な情報を作成するために…まず当事者の備えやスケジュールの確認



国立障がい者  
リハビリテーション  
センター研究所作成  
「自分でつくる  
安心防災帳」

障がい者相談支援  
専門員と障がい  
当事者、家族など  
自分が準備できて  
いるもの、ことを  
確認



## 2, 地域との情報の共有



★障がい当事者、  
相談支援専門員、  
自治会役員達が、  
もたらされた情報からどんな支  
援が必要なのか  
…協議しながら  
支援内容を決定  
する



### 3, 訓練に向けた準備



### 4, 避難訓練当日





★一時避難所到着



古市町で寮生活を行なっている、立命館アジア太平洋大学の留学生たちも今回始めて参加し、支援に加わってくれました

17



終了後、振り返りの会を開催しました。記録者、相談支援専門員、自治会支援者などから報告を行い、全員で現状の確認をし、次のステップに向けて情報共有を行ないました。1月26日には地域の人を対象に地元報告会を開催しました。

18

支援者らと一緒に高台へ避難する車椅子の住民＝別府市



# 事前に障害者の情報共有

別府市と古市町自治会、福祉フォーラムいん別府遠見実行委員会は10日、亀川地区の古市町で「避難行動要支援者」の障害者11人を含めた避難訓練をした。1月に続いて2回目。避難時に障害者が取り残されるのを防ぐため、初めて事前に関係者が情報を共有して取り組んだ。市は訓練や検証を重ねながら、全国に先駆け、災害時に支援が必要な障害者や高齢者を地域で守る仕組みづくりを目指す。

## 別府・古市町で2回目の避難訓練

### 「リヤカー移動が速い」

訓練は「南海トラフ地震が発生し、津波警報が出された」という想定で住民ら約200人が参加した。障害者の思いや生活の背景、どういった支援が必要かなど、事前の調整会議で、個人情報を知る障害者相談支援専門員を通して提供を受けた情報を基に、自治会などの支援者が車椅子や白杖を使う障害者をサポート。避難状況を詳細に記録する市職員らと一緒に、別府湾に近い自宅や施設から、1次避難所に指定された高台のスパランド豊海公民館などに向かった。

訓練の後、町公民館で報告会があった。障害者の避難を見守った記録者が「視覚障害者に細かい状況を説明することが難しい」「リヤカーで移動すると速い」などと報告。古市町をモデルにした災害時の仕組みづくりに協力している立木茂雄・同志社大学教授の話などもあった。

市防災危機管理課の村野淳子さんは「今回は少しずつ役割を負担し、地域で命を守るための計画を立てた」と話した。年明けに関係者による検証会の開催を予定しているという。

訓練は日本財団の助成を受け、実施している。

(坂本陽子)

## 障がい当事者を中心にしたネットワーク構築へ

2018年1月20日

昨年（2017年）7月から8月にかけて市内の障害者団体や福祉事業所115カ所を対象に行ったアンケート（8～9ページ参照）では、緊急の際の連絡網、避難による体調悪化、福祉避難所のあり方など、様々な課題が明らかになりました。これらの課題は個別の団体、1事業所、1法人だけで解決できないことが多く、「連携と協力」が不可欠であることから、1月20日（土）に別府市役所5階大会議室で、「障がい者防災ネットワーク構築に向けての学習会」を開催しました。障害者団体や福祉事業所の関係者ら57人が参加し、障がい当事者が参加するネットワークづくりに向けて意見交換を行いました。

研修会では、2年前の熊本・大分地震のあと行ったアンケート調査結果の報告や障がい当事者団体の実情、別府市の取り組みなどを聞いてお互いの共通認識を持った上でグループワークに入りました。災害時の問題点や問題解決のためのネットワークづくりについて7班に分かれて話し合い意見発表しました。地域、福祉関係者、行政などの連携が進むなか、障がい当事者を中心にした取り組みの具体化に向けた重要な一歩になったと考えています。

以下、研修会の内容の一部を報告します。

### ●別府市の挨拶

別府市共創戦略室 中西康太・防災危機管理課長

おとしの熊本・大分地震以来2年目を迎えようとしていますが、この間別府市でも去年は防災関係機関の間に「ワーキンググループ会議」を立ち上げ、災害発生時にすぐ対応できるよう日頃から顔の見える関係の構築に努めているところです。

よく災害が起きたとき、自助、共助、公助という話で、その寄与する割合は7：2：1と言われていています。つまり「災害発生時には自助と共助が9割も占め、その人の安全を決める」と言っても過言ではありません。しかし高齢者や障がいのある人にはこの自助7割が様々な場面で確保できず、その場合は共助を増やして地域のネットワーク化が重要になってくると考えています。

自助には住宅の耐震補強対策も大切ですが、それと同じくらい、地域に顔の見える関係づくりが必要で、それが共助と結びつくと思います。そのためにも地元自治会などの活動に積極的に参加して自分の存在を示すことも大切ではないかと思えます。

実際、去年別府市上田の湯町で3人が亡くなったアパート火災でも、地元の自治委員などに聞くと死亡した3人は地域との関係は希薄だったとのことでした。それぞれの地域でこれらの教訓を生かしながら、顔の見える関係づくりに取り組んでいただければと考えております。

最後にこの障がい者防災ネットワークが構築され、みなさんが活躍されて、それぞれの地域で安全で安心の生活が送れますようお願い、期待して防災危機管理課からの挨拶とさせていただきます。

### ●障がい当事者団体から

網膜色素変性症協会 渡辺純・会長

全盲になって初めての恐怖

私は遺伝子がもたらす視覚障害で6年前から全盲になっています。



平成28年4月16日午前1時26分、大分では震度6弱の地震に見舞われ、私は全盲になって初めて、恐怖というものを体験しました。当時、深夜の地震で自宅の裏庭でガケ崩れがあって家が傾き、壁には至る所にひび割れが入っていました。巡回してきた別府市や県の職員から立ち退き避難勧告されましたが、避難先が見つからずに半月後に自宅から引っ越しました。

### 駐車場に避難

地震発生時には家族がいたので地震がおさまるのを待ってとなりの町営温泉の駐車場へ避難しました。落ち着くまで、目が見えないから家の状態はどうなっているのか、家の周辺はどういう状態で、家族はどうなっているか全くわからない状態で心配のあまり少しパニックってもしました。外に出ても駐車場のそばに電柱やブロック塀があり、隣の家屋根は瓦で、大きな地震がまた来て倒壊したりしたら避けようがない、視覚障害の自分にとって恐怖だなあ——危険と恐怖を感じながら過ごしていました。

### 様々な必需品

熊本・大分地震の4ヶ月後の8月に「視覚障害者が災害時にどのように身を守るか」について学習会が開かれました。学習会で強調されたことは、災害時に自宅から外出する際は視覚障害者と一目でわかる色と模様のジャケットを着用すること。家から持ち出す際の必需品は（視覚障害者は人間の五感のうち残された触覚と聴覚を使って生活しているわけで）触覚となる白杖、聴覚には音声時計、携帯電話、ラジオが必要となります。

### 団体として安否確認

JRPS日本網膜色素変性症協会本部から全国47の支部長宛てのメールを確認して、そのあとから県支部長の責任で支部会員の安否確認をしていくことになっています。今回の地震で県内の会員の安否確認には、携帯電話が通じないところが多く、全員の安否確認に2日間を要しました。幸い地震によるけが人もなく、みなさん元気でした。

### ネットワークは必ず必要になってくる

視覚障害者のネットワーク化については、必要になってくると思いますが、会員の皆が皆、携帯電話を持ったりパソコンを使ったりしていないので難しい面もあります。しかし今テーマになっている横のつながりの必要性は充分感じておりその方法も今後話し合うことになると思う。視覚障害者に限らず医療ネットワーク、企業、行政、仲間内の各ネットワークは必ず必要になってくると私も思います。以上私の考えです。

## ●グループワーク

### 「障害者における防災ネットワークに必要なこと」

報告では、災害時のさまざまな多くの困難な課題が指摘されました。個別の団体や1事業所、1法人だけでは解決できない問題が多くあり連携と協力の重要性が明らかになってきました。グループワークでは災害時の課題を共有した上で、連携と協力を進めるにはどのようなネットワークが必要かなどについて話し合いました。

具体的には出席者57人が7つのグループに分かれて テーマ1「災害時の要配慮者支援の問題点は何か」 テーマ2「災害時にネットワークに何を期待するか」 について話し合いました。

それぞれのグループには福祉フォーラムのスタッフが進行役となって参加し、自己紹介の後、2年前の熊本・大分地震の体験をもとに意見交換しました。お互いの意見を付箋に書き込み席上の用紙に

貼り付けながら、地震発生時から避難所生活に至るまでの問題点をお互いにまとめ、グループごとに発表しました。

## ●グループ発表

\*発表者の持ち時間が2分不足で、以下は当日の発表内容の羅列にとどめています。

「問題点」の表記は「災害時のよう支援者支援の問題点は何か」についての略で、「期待する」は「災害時にネットワークに何を期待するか」についての略です。

### ○グループ1

「問題点」・・・支援者が確保できるのか、要援護者が日常使っている用具が確保できるのか

「期待する」・・・会員の安否確認ができる

情報共有などでリアルな支援ができる

私たちの力では足りないときは、地域の人力を借りられる

支援体制のネットワークができればいいと思う

### ○グループ2

「問題点」・・・福祉避難所に行ったがそこは自分には使えないので帰宅した

ひとり暮らしで避難に関する情報が回ってこない

どこにどんな人がいてどんな支援がいるのか

地域の人達が地域に住む要配慮者を知ることのできる方策について市の防災士

から家にいてくださいと言われ2日目の夜まで自宅に留まったということで情報

の共有がなされていなかった

「期待する」・・・最新情報をスピード感をもって提供して欲しい

市独自のSNSの構築と情報発信

SNSが使えない市民が多いのでその人たちには消防団、大学生など

活用をはかってはどうか

市主催のSNSの活用研修の開催

### ○グループワーク3

「問題点」・・・障害者がどこに住んでいてどんな状況なのかわからない

その支援方法もわからない

「期待する」・・・情報の共有

関係機関の連携を強めるために地域のコーディネーターが必要で包括支援セン

ターの連携も必要である

### ○グループワーク4

「問題点」・・・車いす利用者は夜間一人では身動きがとれず今回は夜間の災害で困った

エレベーターが止まって避難に動けなかった

避難所の入口に靴や物が散乱していて車いすが入れなかった

高齢者、障がい者の対応で資格、聴覚、発達など特性に応じた個別の対応方法が

わからなかった

「期待する」・・・医療、行政、行員、自治会など日頃から交流を深めておく

### ○グループ5

「問題点」・・・支援者が予め避難する人の病気や障がいの内容を知った上での支援

様々な障害があるために支援内容をどう伝えるか  
避難してからの問題として車いす利用者のトイレがあるか  
自閉症の方はトイレに籠ったりパニックになるので落ちつく場所が必要  
食事をとりに行けない人や普通に飲食できない人への配慮があるといい

「期待する」・ ・ ・ 助けあい顔が見える関係づくりが大切

個人情報で情報の共有化の難しい問題があるので、普段から  
顔の見える関係づくりが必要だ

#### ○グループ6

「問題点」・ ・ ・ 支援者が被災している場合支援が遅れてしまう

日頃から地域での関係づくりが薄いと支援が遅れてしまう

障害の種別によっては周りの人に支援を求めるのが伝えにくいし、支援も難しい

「期待する」・ ・ ・ 自治体の行事に参加したりいろんなところに顔を出したりして、自らが顔の見える地域の関係づくりを作る、ネットワークづくりを求めるよりもその関係作りが大切ではの意見も

#### ○グループ7

「問題点」・ ・ ・ 知的、精神の方の避難所でのメンタルケアの問題がある

投薬している人への薬の確保

障がいがある人が一人で避難できない人は、支援を求める方法や手立てをあらかじめ確保しておく

別府は地区公民館の2階に避難場所に行っているところが多く、高齢者や障がい者へのバリアフリーが必要である

福祉避難所がどこにあるか、情報の徹底が必要

福祉避難所の受け入れ態勢も、医療ケアを必要とする人たちに例えば酸素吸入の装具が整っていなければ受け入れられないという問題がある

支援する人が被災している場合もあり、地域で日頃からの繋がり、関係づくりが大切

「期待する」・ ・ ・ 要配慮者は被災地では情報の問題が一番大きいと思う。

視覚障害者にとっては被災地では携帯電話が使えない場合もありどのようにして情報を伝えられるか

個人情報を担保した上で、どういう情報がネットワークの中から必要な情報を渡せるのか

#### ○終わりに

アンケート調査によって障害者団体や福祉事業所の現状や様々な課題が浮き彫りにされました。そして個別の対応では解決できない、限界があるのではないかとということもわかりました。個別では解決できない問題をそれぞれが連携し横のつながりを強めて救済していく。災害時の救済する仕組みづくりとして連携と協力が不可欠ではないか。その重要性を学ばせてもらいました。

(防災事務局担当 五反田法行)

# 防災は連携で

2018年2月23日

第3回「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり検討委員会」は2月23日（金）別府市役所4階の4F-3会議室で開かれました。2名のアドバイザーと別府市の関係各課、福祉フォーラム実行委員会の検討委員メンバー等約20人が参加し、これまでの取り組みを振り返りました。アドバイザーからは、協働による個別支援計画づくりや地域の避難訓練を評価するとともに、行政の防災担当部署とそれ以外の福祉等の部署の連携が大きな課題として提起され、“たこつぼ”から出て連携することの重要性が強調されました。

アドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授は以下のように指摘しました。

「なぜ、要支援者を含む防災の取り組みをしているのか。2013年の6月に災害対策基本法が改正されて、避難行動要支援者リストの作成が市町村の義務になった。それは一里塚で本当につくらなければならないのは個別支援計画です。これは全国の都道府県に調査をしたら、現時点で作成しているのが6~7%と進んでいない。どうして進まないのか。1、法律上の義務ではない。地域で計画づくりをする人手が足りない。2、障がい当事者自身がよくわかっていない。3、平時の支援計画作成担当と防災担当部署が異なり分断されている。これが一番大きな理由です。

東日本大震災では、障害者の地域での在宅生活を進めてきた宮城県で障害者の死亡率が最も高かった。福祉の支援はつくったが、災害時に重要になる地域とのつながりは担当が異なりついていた。それが宮城県で起こったこと。それとまったく同じ理由で個別計画づくりが進んでいない。危機管理部局の取り組みと福祉の取り組みが、今の段階でも日本全国の大多数の市町村ではバラバラにやっているというのが根本原因だと思う。

ではどうすればいいか。今は“たこつぼ”に入って仕事をしているが、防災は“たこつぼ”ではできない。平時の地域包括ケアシステムに災害対策は入っていない。別府でこれまで2年間やってきた取り組みは「“たこつぼ”から出しましょう」ということ。それぞれのたこつぼでやっている平時の支援計画づくりと災害時の支援計画づくりを“たこつぼ”から出て一緒にやればいいのかということです。」

川北秀人アドバイザー（IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表）も、地域の高齢化や担い手の減少という厳しい現実をデータで指摘した上で、防災の取り組みを地域づくりにつなげることで、行政が危機感を持って防災や地域づくりに取り組んでいくことが必要であることを伝えました。

意見交換では、「行政の声かけの役割が大きい。職員の意識づくりが重要」「どの部局が旗振りをするのがポイント」「様々な情報が上がってくる仕組みをどうつくるかが課題」など、行政の役割やあり方に関わる意見が多く出され、障がい当事者や市民サイドの取り組みだけでなく、行政のあり方についても今後の取り組みに反映することになりました。



# 防災は地域づくりに結びつけて

2018年2月24日

## 第1部「地域の立場から見た仕組みづくりの検討」

問題提起 川北秀人・IHOOE[人と地球のための国際研究所]代表

### 福祉の観点から見直し

江戸から昭和まではどんどん子どもが増えていった時代。そういう時代はイベントで交わりをつくることができた。今、日本は5300万世帯、1億2600万人いる。家族構成は一人家族が最も多く38%になる。働き方も大きく変わり、3次産業が約7割になっている。当然、まちづくりのあり方も変わらなければならない。足りないのはイベントではなく支え合い。町内会の役割が「どう支え合いを組み込むか」になってきている。イベント中心だと若い人の参加が減ってくる。

しかし、別府のまちづくりは20年遅れている。どうイベントや組織を残すか、そのためにお金をどう取るかに頭がいつてるのではないか。そのことを福祉の観点から見直していただきたい。

### 高齢化は止まらない

自治とは、自分たちで決めて自分たちで担うこと。問題は決める力が弱いこと。結論を先延ばししている。決められないのも自治だが、そんな地域からは若い人は抜けていく。

今の高齢化は止まらない。別府市の高齢化率は、もともと全国平均より10年早い。後期高齢者の人口比率や一人暮らし率も非常に高い。3世代同居率も低い。家族力ではなく地域力でやるしかない町だ。自治会長も、主に担う65歳から74歳がこれから大きく減り、支援を必要とする85歳以上が大幅に増える。そのことに対する緊張感がまだない。

仕組みづくりを変えなければならない。防災のあり方を地域づくりの正面に据えた取り組みにしなければダメだ。そのことを住民もわかっていないと行政や社協など今まで通りでいいと言って動かない。

### 福祉づくりは地域づくり

長崎市は自治会のあり方を変えた。大切だと思ったことはやっていこうという姿勢がある。別府市にはその感覚が乏しい。私は、オンパクなど別府市からいろんなことを教わり、200以上の自治体がオンパクの手法を取り入れていく手助けをしてきたが、今の別府は小規模多機能自治や「福祉づくりは地域づくり」などの取り組みを学ぼうとしていない。行政がわからないのは住民が行政に言っていないから。

### 若い世代も参加する地域づくりを

地域づくりは今、行事型から事業型に変えなければならない段階になっている。防災の取り組みを地域づくりに結びつけて、住民のニーズ調査や満足度調査のを全世代に行うなど、若い世代も参加する地域づくりの一環として取り組んでいくことが重要だ。

**次の10年に求められる自治組織の機能？**

- ・人口構造の見通し(予測)をつくる！
- ？ 何年後までにどうなりそうかを見通す
- ・住民調査で「事業・サービスへの評価」と「困りごと・不安」「これなら手伝える」確認！
- ？ 部会メンバーの希望<住民の需要！
- ✦ 提供できる事業を、少しずつ積み重ねる
- ・部・部会は、継続より進化・再編を！
- ？ ①被災者支援訓練 ②子どもの地域参加 ③料理で女性の世代間交流 ④「夜」行事

## 2020年の別府市は？

- ・高齢者率は?? **32.7%(全国より15年早い)!**
- ・75歳以上は?? **2.1万人(人口の6人に1人)!**
  - ・ヘルパーなど、福祉の担い手は、あとどれだけ必要?
  - ・社会保障(医療・介護)費は、いくら増える?
  - ⇒ 高齢者の健康=地域の資源+資産!
- ・生産人口は?? **10年比12%減(00年比18%減)**
- ・市税収入は? 「公共施設マネジメント 基本方針」(15年4月)  
ハコモノ 4.17㎡/人⇄全国3.78㎡/人  
旧耐震基準 56%・未対応40%  
15-64年 2221億円=44億円/年? 実績14億/年  
⇒「今後30年間の総コストを30%以上圧縮」
- ・既存インフラの補修 「第4の義務的経費」
  - ・道、橋、公営住宅、
  - ・人件費・扶助費・公債費に次ぐ
- ・市債残高は? 利息は1日いくら?
- ・消費税は、いくら必要?

### 介護ニーズは80歳代で急増する? 高齢化「第2幕」へ

単位:千人	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
65-69歳	7,433	8,210	9,644	8,239	7,163	7,467
要介護3以上	63	68	79	67	59	61
人口比/構成比	0.8%/ 4.8%	0.8%/ 4.1%	0.8%/ 4.1%	0.8%/ 2.8%	0.8%/ 2.1%	0.8%/ 2.0%
70-74歳	6,637	6,963	7,696	9,233	7,808	6,808
要介護3以上	122	121	128	153	129	113
人口比/構成比	1.8%/ 9.4%	1.7%/ 7.3%	1.7%/ 6.6%	1.7%/ 6.4%	1.7%/ 4.7%	1.7%/ 3.6%
75-79歳	5,263	5,941	6,277	7,111	8,492	7,196
要介護3以上	199	226	220	250	298	253
人口比/構成比	3.8%/15.3%	3.8%/13.6%	3.5%/11.3%	3.5%/10.5%	3.5%/10.8%	3.5%/ 8.1%
80-84歳	3,412	4,336	4,961	5,405	6,105	7,382
要介護3以上	274	351	386	420	474	574
人口比/構成比	8.0%/21.0%	8.1%/21.1%	7.8%/19.8%	7.8%/17.6%	7.8%/17.2%	7.8%/18.4%
85-89歳	1,849	2,433	3,117	3,740	4,081	4,672
要介護3以上	297	407	500	600	655	750
人口比/構成比	16.1%/22.9%	16.7%/24.5%	16.1%/25.7%	16.1%/25.2%	16.1%/23.7%	16.1%/24.1%
90-94歳	841	1,022	1,349	1,838	2,239	2,496
要介護3以上	237	311	411	561	683	761
人口比/構成比	28.2%/18.3%	30.5%/18.7%	30.5%/21.2%	30.5%/23.5%	30.5%/24.7%	30.5%/24.5%
95歳以上	237	341	421	625	883	1,138
要介護3以上	108	176	222	330	466	601
人口比/構成比	45.6%/ 8.3%	51.7%/10.6%	52.8%/11.4%	52.8%/13.9%	52.8%/16.9%	52.8%/19.3%
計	25,672	29,246	33,400	33,400	33,400	33,400
要介護3以上	1,300	1,661	1,940	2,203	2,203	2,203
85歳以上	2,927	3,795	4,887	6,203	7,203	8,306
要介護3以上	643	895	1,134	1,491	1,804	2,112
人口比/構成比	22.0%/49.4%	23.6%/53.9%	23.2%/58.3%	24.0%/62.6%	25.0%/65.3%	25.4%/67.9%

85歳以上の4人に1人が要介護3以上  
要介護3以上の2人に1人が85歳以上

川北アドバイザーが作成した防災のための情報収集用紙例

【住民と安全対策の情報収集用紙(台帳)の書式例】

プライバシーの保護に配慮して、ご本人のご了解・ご希望のない項目は記入されなくて結構です。

また、この情報は〇〇(組織名)が責任を持って保管いたします。

【★ペットの扱い?】

ご住所:		地域特性: <input type="checkbox"/> 津波危険予想地域 <input type="checkbox"/> 山・がけ崩れ危険予想地域 <input type="checkbox"/> 延焼火災予想地域 <input type="checkbox"/> 液状化危険予想地域 <input type="checkbox"/> その他( )		地区内の班:( )								
一時避難場所: 広域避難場所:				記入:( )年( )月( )日 確認:( )年( )月( )日 ( )年( )月( )日 ( )年( )月( )日								
お名前 (ふりがな)	生年	災害時に支援・ 配慮を要すること ※1	仕事などで外出されることが多い 日・時間帯(不在の時間帯に「×」を)							可能な範囲で 勤務先・ 出先の名称	災害時に役立つ 資格・技能など ※2	緊急時 ご協力の 可否
			月	火	水	木	金	土	日			
( )	明・大・昭・ 平・( )年		昼									<input type="checkbox"/> 可能 <input type="checkbox"/> 困難
( )	明・大・昭・ 平・( )年		昼									<input type="checkbox"/> 可能 <input type="checkbox"/> 困難
( )	明・大・昭・ 平・( )年		昼									<input type="checkbox"/> 可能 <input type="checkbox"/> 困難
( )	明・大・昭・ 平・( )年		昼									<input type="checkbox"/> 可能 <input type="checkbox"/> 困難

※1 災害時に支援・配慮を要することの例:要介護認定3以上、身体障害・知的障害・精神障害、難病、アレルギー、乳幼児、出産前・出産後、外国人など

※2 災害時などに役立つ資格・技能など:消防士・団員、保健師・助産師・看護師、警察官・自衛官、柔道整復師・整体師、栄養士・調理師、救急資格者、重機資格者など

【家庭内の安全対策の確認票】

各項目の口について、できていれば「■」、該当しなければ「○」、できていなければ「×」を記入してください。

<p><b>危険の予防、安全の確保について</b></p> <p><input type="checkbox"/>想定される地震の震度に耐える強度があるか?</p> <p><input type="checkbox"/>外壁のひび割れはないか?</p> <p><input type="checkbox"/>非常用の出口は確保されているか?</p> <p><input type="checkbox"/>屋根などから落下する恐れはないか?</p> <p><input type="checkbox"/>アンテナなどは固定されているか?</p> <p><input type="checkbox"/>ベランダ上の物品は固定されているか</p> <p><input type="checkbox"/>塀は倒れないか?</p> <p><input type="checkbox"/>側溝のふたやグレーチングは安全か?</p> <p><input type="checkbox"/>ガスコンロ、ストーブなど火気を使用する機器は安全か?</p> <p><input type="checkbox"/>灯油、プロパンガスなどの管理は安全か?</p> <p><input type="checkbox"/>家具などは転倒しないよう固定されているか?</p> <p><input type="checkbox"/>棚の中のものが落ちないように、工夫されているか?</p> <p><input type="checkbox"/>食料などの非常用の物品は、取り出しやすい場所に収納されているか?</p> <p>改善が必要な項目のうち、地域団体などが支援できること:</p>	<p><b>発災時・被災後に必要な物品の確保などについて</b></p> <p><input type="checkbox"/>消火器は使えるか?</p> <p><input type="checkbox"/>貴重品はすばやく持ち出せるようにしているか?</p> <p><input type="checkbox"/>非常用の飲用水や食料は数日分程度用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>病気やアレルギーなどで食べる物に制限がある、対応が必要な場合、より長い期間に対応できる備えがあるか?</p> <p><input type="checkbox"/>応急医療薬品は用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>服薬している場合、飲んでいる薬がわかる資料はあるか? (おくすり手帳、処方箋の写し、包装など)</p> <p><input type="checkbox"/>夜間に備えてライト(懐中電灯やランタン)は用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>乾電池や発電機など、電力は用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>ラジオはあるか?</p> <p><input type="checkbox"/>ヘルメットは人数分あるか?</p> <p><input type="checkbox"/>風呂水は残して利用できるようにしているか?</p> <p><input type="checkbox"/>簡易トイレは用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>おむつが必要な場合、用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>排便後の収納袋は用意できているか?</p> <p><input type="checkbox"/>緊急時の家族等との連絡方法は確認しているか?</p>
--	--

## 第2部「福祉の立場から見た仕組みづくりの検討」

問題提起 立木茂雄・同志社大学教授

地域の要支援者支援の取り組みは進んでいない。個別支援計画づくりが義務になっていない。人手が足りず、当事者もわかっていない。福祉部局と危機管理部局が分断されている。

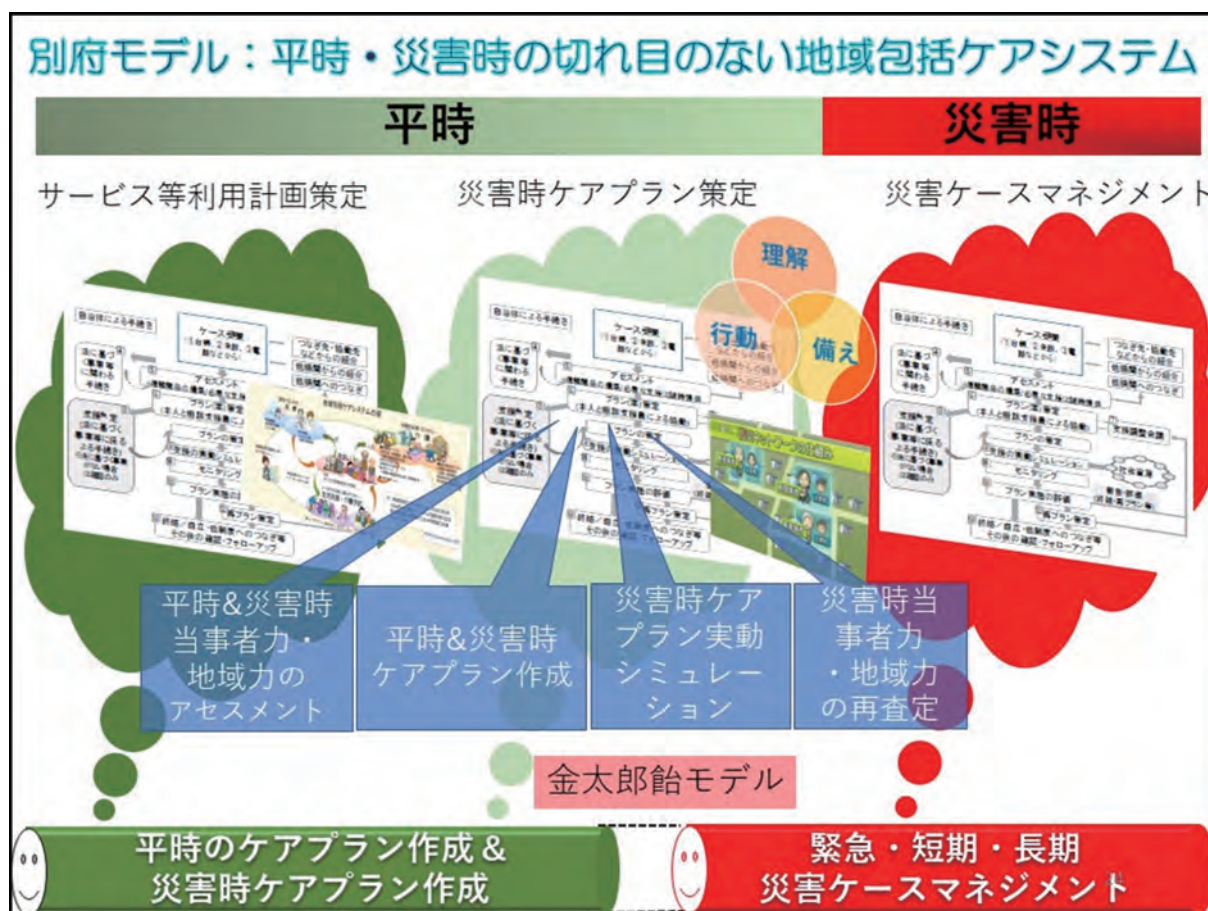
別府の取り組みは、個別支援計画を作成し、地域にいる動ける人を活用し、障がい者が当事者力を付け、危機管理と福祉部局が連携できる仕組みをつくることをめざしている。

東日本大震災の障がい者の死亡率の分析から、平時に障がい者が置かれている状況に問題があることがわかった。福祉と危機管理の取り組みが、それぞれたこつぽにあり、連携がなかった。

別府プロジェクト（古市プロジェクト）では今年度、危機管理担当だけでなく福祉関係者の協力をいただきながら、平時と災害時の切れ目をなくすことをめざして「別府モデル」を以下のようにまとめ、個別支援計画づくりに取り組んだ。

個別支援計画を生きたものにするためには地域との連携が不可欠になる。地域と結びつけるためには、障がい当事者と障がい者の相談支援専門員に加えてコミュニティーソーシャルワーカー（今回は村野淳子さんが担当）の存在が不可欠であることがわかった。

以下のような「別府モデル」を開発して、制度として解決することを考えている。





## 個別支援計画の作成と、それにもとづいた地域の共有の取り組み

### 個別支援計画作成のための聞き取り



### 地域自治会参加による個別支援計画の共有と調整のための会議



## 成果と次年度の課題を共有

2017年3月4日

今年度（2017年度）の「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業の成果と今後の課題を共有するために、3月4日、報告会「みんなが助かるために」を別府市役所5階の大会議室で開催しました。

取り組み報告を、障がい当事者として五反田法行さんーネットワークづくりについて、相談支援員として河野龍児さんー個別支援計画づくりについて、自治会長として古市町の後藤敏之会長、障がい者支援事業所代表の田中美佐子さんー地域の事業所の立場から、それぞれお話しいただきました。また、熊本地震を体験し、障がいのある人たちの支援の先頭に立たれてきた東俊裕先生のお話を聞いて問題点を知るとともに、今後の取り組みのあり方について考えました。

以下、東先生の講演を掲載します。

### 熊本からの報告

東 俊裕 弁護士・熊本学園大学教授

#### 熊本地震発生 多くの重度障害者は放置されたまま

おとし（2016年）4月14日夜9時26分と28時間後の16日未明の1時25分にいずれも震度7の地震が起こり、熊本県内でピーク時には避難所885ヶ所に18万3882人が避難、熊本県民の人口の1割程に達しました。そのうち障害者の避難については1万2000人以上の人がどこかに避難したとみられています。地震が夜間に発生したので通所・通院している事業所が閉まっていたり、ヘルパーの手助けもなく、多くの重度障害者は放置されたままでした。また、地元の民生委員や自治委員などによる避難誘導もほとんどなかったようです。

#### 一般避難所は利用できなかった

「避難所に行くしかない障害者が避難所に行ってもなんともならんとです！」まずトイレの問題が一番のネックで小中学校や公民館ではトイレ内に段差があったり和式トイレが多くて車いす障害者は使えず避難生活になり得なかった。聴覚障害者にとってもコミュニケーションができず物資支給などの行動が合わず情報交換もできずに孤立していきました。視覚障害者にとっては足の踏み場もなく夜トイレにも行けなかった。発達障害の子を持つ親が2人分の弁当を貰えず（並んでいる人数分しか配布できないと断られ続け）並ぶことのできない子の障害に対する無知、無理解にブチキっていました。

#### 福祉避難所も機能しなかった

まず入所できる仕組みが「一般避難所の中で避難生活ができないほどの重度障害や高齢者」が対象で行政職員が認定して入所させるとなっており、前提となる一般避難所に障害者が利用していないのに二次の福祉避難所に行ける訳もなく「絵に描いた餅」でしかなかった。新聞報道によると福祉避難所の収容（熊本市内では170ヶ所の高齢・障害者施設が指定）のピーク時は、地震発生から1ヶ月余りの5月20日で101ヶ所823人と、一般避難所が閉じられようとしている時期にやっと入所者がつめかけたことになり被災直後は避難所の機能をしていなかったということではないか！

## 障害者は仮設住宅に住めなかった

平成7年に熊本県は大分県より一足早く「高齢者・障害者等の自立と社会的活動への参加の促進に関する条例（通称やさしいまちづくり条例）を制定しバリアフリーの取り組みをしてきました。しかし仮設住宅の設計当初から障害者の存在を想定されていませんでした。10戸の1戸はスロープがありましたが実際に中に入るとトイレや風呂は狭くて段差があって車椅子では入れないといった状態で、交渉の末4303戸建てられた仮設住宅のうちバリアフリーの住宅はわずか6戸のみでした。

## 被災障害者はどこへ

後でわかったことだけど被災した障害者たちは住人たちが避難して後の崩れかけたアパートや自宅に取り残され、大勢の集団生活に馴染めない精神障害者の親子が崩れかけた家にいたり、危険で誰もいない公民館に発達障害の家族が住んでいたり、多くの障害者が家族とともに車中泊を余儀なくされていました。また、病院や施設に駆け込んだり親戚を転々としたりしてどんな形で避難しているのかわからなくなっており、障害者の姿は社会から見えない存在となっていました。

当然、被災直後から多くの障害者は公的支援や民間ボランティアの支援の網の目からこぼれ落ちていました。

## 見えない障害者からSOS求めて

地震の1週間近くして4月20日に被災障害者の様々な困りごとに手助けしようとボランティア組織「被災地障害者センターくまもと」を立ち上げました。どこにどのような生活をしているかわからない被災障害者に対してSOSの声を求めて5000枚のピラを配り、7月には熊本市とやり取りして4万3000人の障害者に郵送しました。被災者から涙の感謝の電話や生きるか死ぬかの3ヶ月間経った今頃になってという怒りの声もあって、いずれも社会から孤立している悲鳴が伝わりました。これまで550人がSOSの声を寄せて、延べ2000人余りの福祉経験者を派遣しており、今でも連日SOSの声は途切れていません。

災害が発生したあと被災障害者に対しては社会モデルの見方が必要で、医学モデルや個人モデルの見方では被害者の実態は見えてきません。

## 障害者に一般向けの災害支援が届かない

熊本地震発生から2週間前、障害者に対する差別の禁止と障害者に応じた配慮（合理的配慮）を行政に義務付ける「障害者差別解消法」が施行されました。しかし熊本では合理的配慮のないまま多くの障害者は避難所や仮設住宅でも事実上排除されていました。

合理的配慮については法律上は行政に義務付けられているものの、実際の災害現場では、障害者用のトイレは入口のドアをドライバーで外してカーテンで仕切りポータブルトイレを上から載せればいいし、スロープも外に散乱している瓦礫の中からコンパルなどの丈夫な木材を探して敷けばいい、弁当配りの人数確認には状況次第でその場で係りを1人増やして確認に当たればいいことです。

そうした知恵や機転が現場で効くかどうかなんです。では何故そうした対応ができないのか、それは一般も含めて行政職員たちにはそれまで身近に障害者と接している人が少ないからです。それに活動を支える災害時の合理的配慮ガイドラインとして差別解消法に基づく災害時の対応指針の作成がないのも拍車をかけています。

さらに社協や一般のボランティアたちも障害者についての無知・無理解があり、障害者に一般向けの災害支援が届かない理由の一つになっています。

社会的背景には教育現場で一番人間として学びを多くする小、中学校で障害児は特別支援学校

と分離され、教室では障害児と障がいのない子供との交流がないまま子供の時から生活をともにしない状態が続き、一般社会での障害者への無理解と無関心となって災害時に増幅されます。さらに言えばこの分離教育によって、避難所になっている多くの学校が必然的に最もバリアフリー化から取り残されているのです。

### 障害に特化した災害支援の課題

障害者への災害支援の制度の問題の一つに避難行動支援に関する取り組みの抜け穴があります。障害者や高齢者の災害時要配慮者の名簿作りは市町村で義務付けられていますが、個人情報問題もあって地域の誰が誰に支援していくかその個別避難計画が義務化されていないことから災害時誘導が困難になっています。だから今、別府市で取り組まれている災害時のケアプラン個別避難計画づくりに注目しています。

災害時に障害者が困ることに一つは従来受けていた食事やヘルパーなどの福祉サービスが受けられなくなったり、車などの移動手段がなくなるなどで新規にサービスが必要となることです。それに加えて、障害者自ら補修が困難な水道工事や家屋の損壊など福祉サービスの前提となっている住環境や生活環境の修復の公的サポートはなく私たちのSOSなどボランティア頼みとなっています。災害時にこうした新たに発生する福祉サービスに柔軟に対応することや新たな環境確保に特化して対応する公的システムが課題となっています。

## 新聞報道


約60人が参加。熊本学園大学の東俊裕教授が講演し、熊本・大分地震で障害者の置かれた状況を報告した。多くの障害者は、合理的な配慮がないため一般避難所で生活が送れず、「公的支援や民間ボランティアの支援の編み目からこぼれ落ちていた」と指摘。課題を解決するために東教授らが立ち上げた「被災地障害者センターくまもと」の活動事例などを紹介した。

市と実行委員会が昨年12月に亀川地区の古市町で実施した障害者を含めた避難訓練の報告や意見交換もあった。参加者からは「訓練では日頃から地域との関係づくりが大切だと感じた」「常に疑問を持ちながら、避難訓練を続けていくことが重要」などの感想や意見があった。

事業は日本財団の助成を受けて実施。新年度も継続し、避難訓練や関係団体のネットワークづくりなどに取り組む予定という。

講演をする熊本学園大学の東俊裕教授

「地域と関係つくろう」  
別府で災害時要配慮者支援の事業報告会  
2018.3.6  
別府市と福祉フォーラム in 別府速見実行委員会は4日、本年度取り組んだ「災害時要配慮者支援の仕組みづくり事業」の報告会を市役所で開いた。



## おわりに—まとめに代えて

# 「地域で命を守る」ということ

弁護士 徳田 靖之

### 「行政に頼る」のではなく

大きな災害が起きたとき、地域で命をどのように守っていくかという問題について考えたいと思います。災害時において行政との関わり方をどう考えるべきでしょうか。

これまで、大きな災害が起きれば何かと行政に頼るという考え方が多かったと思います。内閣府などが災害時の要配慮者支援の基本方針として「公助・共助・自助」という考え方を打ち出したときは、はっきり言って反発を感じたものでした。「そういう時にこそ行政が先頭に立つべきではないか。それは地域や個人に責任転嫁している発想ではないか」と考えていました。しかし現実には東北大震災や熊本・大分地震を体験しますと、行政に頼るという考え方自体に大きな過ちがあるのではないかと実感せざるを得ませんでした。それには大きく2つの理由があります。

まず第1に行政には限界があるということ。大きな災害時に、避難するにしろ避難所生活を送るにしろ、行政の力だけでは「守らなければならない“命”が守れない」ということがはっきりしてきました。去年の台風18号で市街地を襲った津久見市の水害でも、市役所が水浸しになり、市役所を中心とする支援システムが被害に追いつかない。公務員の皆さんも被災しています。行政頼みだけでは守られる命も守られない、助けられない命もあるんだという実態を改めて知ったところです。

第2の理由として、障がい者の防災問題に取り組んでいく中で一番実感しているところですが、行政に頼るだけでは、「地域力」「当事者力」が育たないということ。つまり、災害時に地域がどのように対応していくのかという「地域力」、それに加えて災害時に障がい当事者が必要とする支援につながり情報を手に入れ発信していく力としての「当事者力」が育たない。災害時において一番発揮されなければならないこの「地域力」と「当事者力」の育みを、行政任せ、行政頼みという考えが阻害してきたのではないかと考えています。私はこの行政頼みという姿勢を根本的に変えていく必要があるのではないかと考えています。そこで「地域力」「当事者力」をいかに強めていくか、ということになるわけです。

### 地域とのつながりが不可欠

今日（1月20日）のアンケート調査報告やグループワークで感じたのですが、災害が起きて避難する時に事業所の皆さんが一番悩んだのが、当直の職員だけでは入所者を避難するにもできない、或いは重度の障がいがあってヘルパー1人では車いすの移動がむづかしい、或いは家族がいなくて1人では避難できないという人がいることでした。そんなとき誰が助けるのか。近所の人以外にその人やその施設の人たちを助けようとする力はありません。

そうだとすると、私たちが今一番大事にしなければならないのは“ご近所”すなわち地域を変えていくということではないか。これが「地域が命を守る」ということなのだろうと私たちは思っています。障害者防災ネットワークづくりというのもこういう考え方で進めているわけです。

グループワークで、何十人もの障がい者を受け入れている事業所の職員が、「災害が起きたとき数人の職員だけでは対応できず、現実的には地域の人達に応援を求めていくしかない」、そし

てその応援や支援システムを強めていくためには「普段から地域とのつながりを強め広げていくしかない」と話しました。私は、ここに「地域力」をつくっていく上で一番大きな鍵があるのではないかと、これが障害者防災ネットワークをつくっていく上で私たちに求められている大きな課題ではないかと思っています。

### **大切な障がい当事者の声**

その上で、地域力をつけていく、地域を変えていく、地域で災害があったときに命を守っていく、そうした仕組みづくりに何が必要か——それは当事者の声なんです。

—昨年秋、別府市で障がいのある人たちに地域での避難訓練を呼びかけた際に「皆さんに迷惑をかけるので参加しなくていいです」という言葉が聞かれました。そういう「迷惑をかけてはいけない」という思いで日々暮らしている方々が、災害が起きた時に「私も助かりたい、私はこうして欲しい」という声を上げて、どれだけ発信できるか。この発信力を首藤健太さんは「当事者力」と言っていますが、この「当事者力」を保障しさらに強めていく必要があります。

迷惑をかけたくないというふうに思っている方々に、迷惑をかけていいんだ、それが私たちの地域なのだ、それが私たちが住んでいる地域の力なのだ、そんなふうに答えられるような地域社会をつくっていきたいと思います。それが、災害の際に「私はこうしてください」という声が遠慮なく出せるような、そういう地域をつくっていくということだと思っています。

### **普段の生活の場が変わる**

幸い今、別府市は「障害者インクルーシブ防災」ということで全国的に注目されています。古市町の障がい者を含む防災訓練というのは恐らく全国どこでも例がない取り組みではないか、別府でのこうした取り組みがやがて全国を変えていくのではないかとと思っています。

災害時に助け合うという地域をつくるということは、普段の生活の場でどんな地域になっていくのかということに関わっています。自分たちの町にはどこに、どういう障がいのある人がいて、あの人の場合はこういう特性があるので災害が起きたらこういう手立てが必要だと、必要な範囲で知っていて、何か起きた時には自分や自分の家族が避難するのと同じように地域に住む障がいのある人や高齢の人たちに「いっしょに避難しましょう」と声をかける行動が意識しなくてもとれるような地域をつくっていくこと、それが地域で命を守るということになるのではないかと感じています。

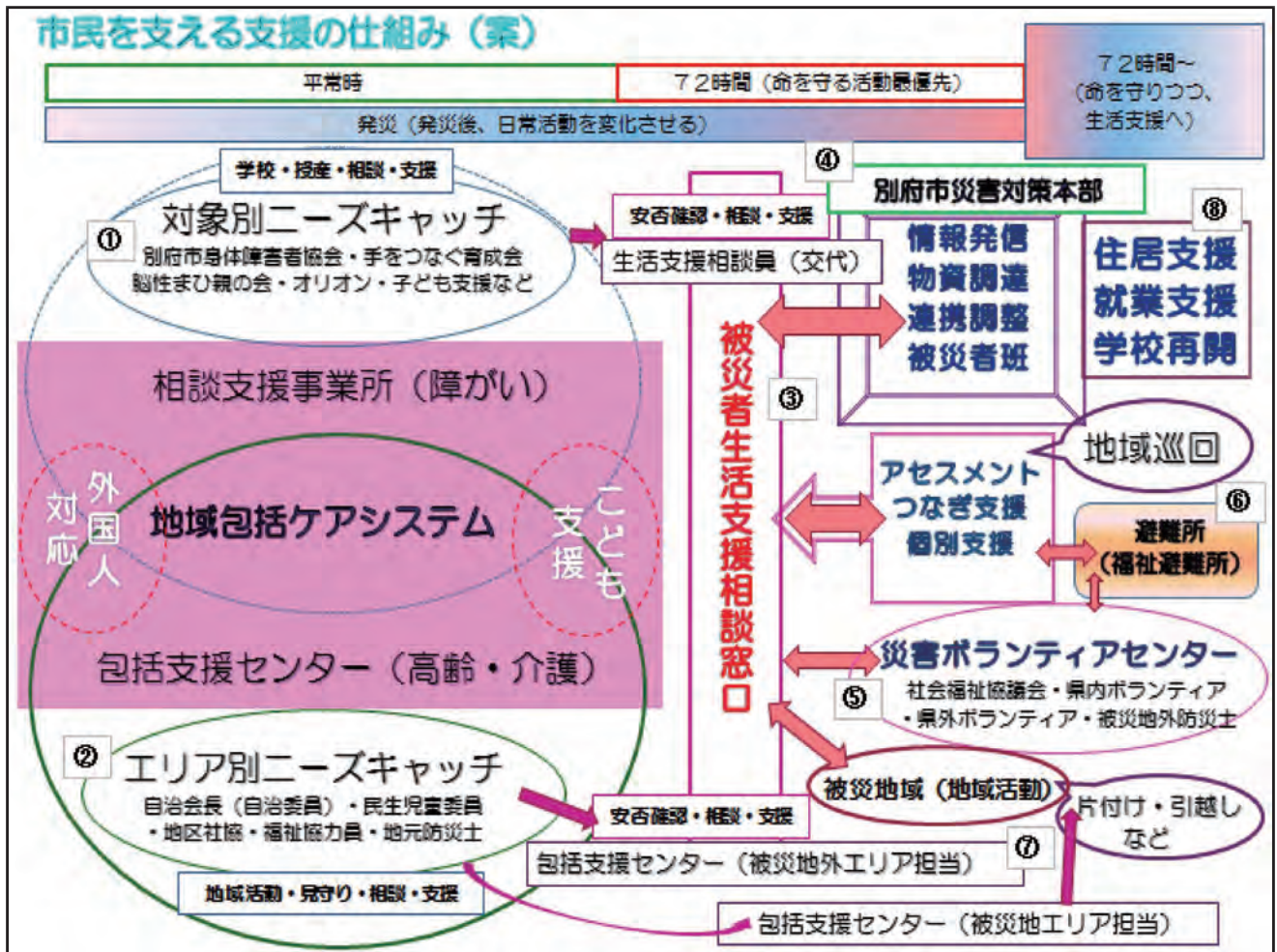
### **別府が日本を変える**

別府が日本を変えるという強い思いを持ちながら、私たち市民がやるべきことをやっけていきたいと考えています。そして、私たちはこれだけのことをやっているのですから別府市はこういう形で力を貸すべきだ、こういうところにお金を割くべきだ—こんな形で積極的な提言もできるような行政とのつきあい方をめざしていければと思っています。

私も今日参加して大変勉強になりました。こういう機会を皆さんと一緒に重ねながら素晴らしい別府をつくりたいと思いますので、これからもよろしくお願いします。

(2018年1月20日「別府市障害者防災ネットワーク構築に向けての研修会」の発言をまとめたものです)

## 災害時要配慮者支援の仕組みのイメージ



この図は、私たちが共有している災害時要配慮者支援の仕組みのイメージです。この仕組み(案)を念頭に置いて様々な事業に取り組み、課題を明らかにしながら、機能する仕組みづくりを進めたいと考えています。

### 「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり」検討委員会

委員長 篠藤明德

委員 西田幸生 (故人)・湯澤純一・首藤健太・五反田法行・福山陽子・

藤内浩・出田陽一郎・橋本雅史・徳田靖之・村野淳子・志賀等・小野久

アドバイザー 立木茂雄氏 (同志社大学教授)

川北秀人氏 (川北秀人・IHOE[人と地球のための国際研究所]代表)

日本財団担当者 石川沙織氏

ご協力 別府市

別府市自治委員会 古市町自治会をはじめとする皆様


多数の様々な関係者の皆様

別府市障害のある人もない人も  
安心して安全に暮らせる条例  
(通称：『ともに生きる条例』)

～みんなでつくろう！共生社会～



人々の障がいに対する理解の不足や社会にある様々な障壁により、障がいのある人は生活のしづらさや不安を抱えています。障がいのある人を取り巻くこれらの状況の変遷に別府市全体で取り組み、障がいの有無にかかわらず、お互いに認め合い、思いやり、支え合う社会をつくるために、この条例は制定されました。

 別府市

2014年4月1日施行

(防災に関する合理的配慮)

第12条 市は、障害のある人に対する災害時の安全を確保するため、防災に関する計画を策定するに当たっては、障害のある人への配慮に努めるものとする。

2 市は、障害のある人及びその家族が災害時に被る被害を最小限にとどめるため、災害が生じた際に必要とされる援護の内容を具体的に特定した上で、非災害時におけるその仕組みづくりを継続的に行うよう努めるものとする。

[http://www.city.beppu.city.jp/03gyosei/syogai/ar\\_u\\_nai/townmeeting/pdf/jyorei\\_soan.pdf](http://www.city.beppu.city.jp/03gyosei/syogai/ar_u_nai/townmeeting/pdf/jyorei_soan.pdf)

2

2018年3月

発行

福祉フォーラムin別府速見実行委員会  
「市民防災プロジェクト」事務局

大分市都町2丁目7-4 303号  
TEL097-513-2313 FAX097-529-7212  
E-mail zaitaku@elf.coara.or.jp