

2018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

防災は地域づくり

防災のあり方を変える - 地域のあり方を変える



福祉フォーラムin別杵速見実行委員会

Supported by  日本 THE NIPPON
財団 FOUNDATION

「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。障がい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、誰もが安心して暮らせるまちづくりに取り組んでいます。2007年に別府市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、様々な立場の市民に参加をいただき、行政と協働し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「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業を、別府市や亀川地区の自治会等とともに取り組んできました。

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。また平成30年度には「第23回防災まちづくり大賞（日本防火・防災協会会長賞）」を受賞しました。

目 次

はじめに

- 1, 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
福祉フォーラムin別府速見実行委員会 徳田 靖之
- 2, 「災害時障がい者安心ネットワーク」設立の経過報告—障がい当事者の立場から 3
福祉フォーラムin別府速見実行委員会 五反田法行
- 3, 行政・地域・事業者等の連携による個別支援計画作成・共有と訓練実施—行政の立場から 5
別府市共創戦略室防災危機管理課 村野淳子
- 4, なぜ「個別支援計画」が必要なのか—アドバイザーとして 7
同志社大学教授 立木茂雄
- 5, 地域の福祉力と防災力を高めるために アドバイザーとして 13
IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表 川北秀人
- 6, 意見交換「自治体はこう考える」 19
長野恭紘・別府市長 永松 悟・杵築市長 本田博文・日出町長
コーディネーター 徳田靖之・弁護士
- 7, 経過の報告 25
- 8, 東日本大震災に学ぶ—災害時の経験から考える—ネットワークの必要性 34
東北福祉大学 阿部 一彦 教授
(日本障害フォーラム (JDF) 代表・仙台市障害者福祉協会会長)
- 第23回防災まちづくり大賞日本防火・防災協会会長賞受賞について 44
- おわりに 45

はじめに

障がいのある人たちが多く参加する福祉フォーラムin別杵速見実行委員会はこの3年間、「みんなが助かる」ための防災の仕組みづくりをめざして、別府市と協働しながら様々な取り組みを行ってまいりました。

初年度（平成28年度）は、熊本・大分地震の経験を踏まえて、障がいのある人たちの被災状況調査を行うとともに、障がい当事者が参加する避難訓練を地域の皆さんたちの協力をいただきながら実現しました。

2年目（平成29年度）は、あらたに福祉関係者に参加していただいて個別避難計画の作成に取り組み、障がい当事者・地域・行政等が連携して、要支援者の情報共有を進めながら調整会議を開き、多くの住民が参加する避難訓練を行いました。

そして3年目の今年度（平成30年度）は、地域を広げ多数の地域住民と様々な立場の要支援者（障がい者・高齢者・幼児・病人等）が参加し、消防や警察等も加わって、より災害時に近い形の避難所運営訓練を行いました。また避難訓練も市内の他地域に広げ、障がい当事者が参加して地域住民とともにさまざまな訓練を行いました。

3年間の取り組みを通して、私たちはさまざまな成果と教訓を得ることができたと考えています。

一つは、障がい当事者自ら動くことの重要性です。災害について「知る」「備える」「行動する」という『当事者力』をつけることの大切さを私たちは学びました。

二つ目は、地域住民の方々とのつながりの大切さです。地域の方々は、障がいのある私たちと一緒に「みんなが助かるために」を合い言葉に、創意工夫を重ねながら取り組みを広げ、地域の可能性を示してくれました。

三つ目は、行政、福祉関係者をはじめとする様々な立場の人たちの連携の重要性を知ったことです。一緒に取り組むことでお互いに理解が深まり、できないとっていたことができるようになり、地域で支え合う「仕組み」が浮かび上がってきました。

この取り組みは全国から注目され、「防災まちづくり大賞」（日本防火・防災協会賞）を受賞し、各地からの視察なども相次いでいます。しかし私たちは、まだ出発点に過ぎないと考えています。これから市内全域の要支援者に支援が届くよう取り組みを広げていかなければなりません。また、全国の災害時要支援者の防災推進にもつながってほしいと願っています。一步、一步、進み続けたいと思います。

最後になりましたが、3年間にわたって助成を行ってくださった日本財団、そしてご協力をいただいた多くの皆様に心から感謝を申し上げます。

2019年3月

福祉フォーラムin別杵速見実行委員会
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

福祉フォーラムin別府速見実行委員会

徳田 靖之

誰一人見逃さない防災の仕組みづくりをめざして

私たちはこの3年間、災害時に「誰一人も見逃さない」ための仕組みづくりをめざして、別府市亀川地区の皆さんとともに、要支援者一人ひとりについて個別支援計画を作成して、一緒に避難し、あるいは避難生活を体験する訓練を行ってきました。

この取り組みの出発点になったのは2016年の熊本・大分地震の経験でした。要支援者が多く住み、津波などの被害を受けやすい亀川地区で聞き取り調査をすると、避難しなかった人の半数以上が「避難したかったができなかった」と答えたのです。障がい者団体へのアンケート調査でも「南海トラフ地震など大きな津波や災害が起きた時にあなたはどうしますか」という問いに対して「ヘルパーと一緒に死ぬしかないと思っている」という声が寄せられました。

私たちはこれらの声にどのように答えていくのか、どのように向き合うのかということから活動を始めました。幸い、「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業として日本財団の助成をいただいて、福祉防災学を専門とされる立木茂雄・同志社大学教授と地域づくりの専門家として全国各地で活躍されている川北秀人・IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表のお二人をアドバイザーに迎えることができ、的確な助言をいただきながら取り組みを進めることになりました。

障がい当事者の参加を大切に

私たちが何より大切にしてきたことは、障がい当事者が自ら参加し、自由に発言でき、一緒に考え取り組むことです。行政も地域の皆さんも、そのことを理解し受け入れてくれました。それによって、課題を共有することも、具体的な解決に向けて力を合わせることも可能になったと考えています。

事業開始から3年、私たちは様々な課題を受けとめるとともに着実な成果もいただいたと感じています。それは「当事者力」と「地域力」という目標が設定されたことであり、行政と福祉専門スタッフ等の支援を受けて作成された「個別支援計画」（災害時ケアプラン）を地域で共有しながら、当事者が参加する避難訓練と避難所訓練を重ねて「理解」と「備え」と「行動力」を高めていくという、取り組みのあり方が確立されてきたことだと考えています。

地域の声、被災地の声を受けとめる

本年1月19日に開いた「災害時障がい者安心ネットワーク設立記念フォーラム」では、障がいのある人たちと一緒に地域の避難訓練を担って下さった古市町の後藤自治会長が、要支援者の防災の課題として、①地域ごとの組織づくりを進める、②日頃からの近所づきあい、③どこにどのように避難するか避難所の確認—の三つに平時から取り組むことを指摘されました。最初の避難訓練から積極的に取り組まれた経験から得られた大切な提言だと感じています。

またこのフォーラムでは、仙台からお出でいただき東日本大震災の痛ましい被害の教訓を踏まえて講演していただいた阿部一彦・東北福祉大学教授（(福)仙台市障害者福祉協会会長、(福)日本身体

障害者団体連合会会長、日本障害フォーラム(JDF)代表)が、私たちが大事にしなければならないことを以下のように指摘されました。

- 1, 自分たちの可能な限りの想像力を働かせて、数字や活字に表された被害を自分なりにどのように想像できるか。
- 2, そのうえで、その被害を自分としてどう教訓にできるのか。
- 3, それを自分自身の緊急の課題としてどれだけ受け取ることができるのか。

阿部教授が示された「仙台市の災害時要援護者情報登録制度」の障がい者の登録者数は、大震災の前にはわずか356人でしたが、4年後の平成27年には10倍以上の3935人に増え、要介護の高齢者や一人暮らしの高齢者を含めると1万3499人にのぼっています。

こうした指摘を受けて、私たちは、私たちが、まだ大震災発生前の東北の皆さんと同じ時点にあることを痛感させられましたし、このことを強く自覚しながら取り組んで行く必要を感じました。

防災のあり方を変える - 地域のあり方を変える

私たちの取り組みは、「当事者力をつくる」ということを合言葉にしています。これから始まる「災害時障がい者安心ネットワーク」の取り組みはその柱になります。そのうえで、福祉関係者あるいは地域の人たちと“共助”をすすめて、そして行政も協力して“公助”を引き出していく——そうしたことを通じて、安心安全に生活を送れる地域の「仕組みづくり」をめざしています。

私たちは、「防災のあり方を変えようではないか」ということから出発しました。そして、「どのように変えるのか」を考えました。そして、それは「一人も見逃さない防災」を実現することだという結論に至りました。それを可能にするためには、地域が変わらなければなりません。こうして、私たちは、「防災のあり方を変えることを通じて地域を変えていこう」ということにたどり着いたのです。

これは、自分の住んでいる地域にはどういう人が住んでいて、その人は平常時の日常生活あるいは災害時に、どんな不便があるだろうかということを、地域に住んでいる人みんなが知っていて、何かが起こった時には助け合う、そういう地域に変えていこうという取り組みに他なりません。

私たちは、「防災のあり方を変える」、そのことを通じて「地域のあり方を変えていく」という活動の先頭に立っていこうと考えています

こうして、「別府モデル」と呼ばれるようになった取り組みですが、大変大きな課題です。私たちは、「災害が起きたら死ぬしかないよね」とヘルパーと話しているような人たちのあきらめにも似た気持ちをいつも頭に置きながら、力を合わせてこれからの活動を進めていきたいと思えます。

(2019年1月19日「別府市災害時障がい者安心ネットワーク設立記念フォーラム」の閉会あいさつをもとにまとめたものです)

「災害時障がい者安心ネットワーク」への思い

福祉フォーラムin別府速見実行委員会

五反田法行

別府市には障がいのある人が約8800人います。その人たちから「一人で避難できない」「避難所で暮らせない」という声を多く聞きます。「災害が起きたら死ぬかもしれない」、「死ぬしかない」と言う人もいます。

障がいのある私たち自らが行動することで、障がいのある人があきらめではなく、助かりたい、生きたいという気持ちを持てるようにしたい、地域の人たちとも連携できるようにしたいと考え、「災害時障がい者安心ネットワーク」をつくることにしました。

私たちの「福祉フォーラムin別府速見実行委員会」は2002（平成14）年に発足し、障がい当事者と市民が協力してみんなが安心して暮らせる地域づくりをめざすことを目的にこれまで様々な問題や課題に取り組んできました。

その中で障がいのある人の防災の取り組みについては、2007年の別府市の群発地震の発生により、障がい者の避難が困難であること、避難生活においても課題が多いことに気づいて、取り組みを始めました。

その後、東日本大震災をはじめとする災害に直面して、市内で開かれた集会では「障がいのある人の死亡率は2倍」「避難所に障がいがある人の姿がない」「避難所では、ごみのにおいで溢れていたり、ほとんどの災害弱者は避難所への到着が遅れて隅に押しやられていた」などの現地の実情が報告され、防災・避難についての関心をさらに高めました。

私たちも参加して制定された「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」（2014年施行）には全国で初めて障がい者の災害時の安全配慮と平時からの仕組みづくりに努めることが盛り込まれました。

2016年からは日本財団の助成を受けながら別府市と協働して「別府市における障害者インクルーシブ防災事業」がスタートしました。同じ年の4月14日に発生した熊本・大分地震（別府市でも震度6弱を観測）の体験が防災への取り組みを加速させ、より身近な問題として課題に向き合っていきました。

「誰も取り残さない、一人も見逃さない防災」事業として、当事者の生の声を聴こうと毎年アンケート調査を行い、市内の障がい者団体や福祉事業所に対してのアンケート（平成29年7～8月、115通のうち返信53通）の結果では、ほとんどの方が「不安でいっぱい」と訴え、「対応が遅れている団体、事業所がある」なかで「離れている地域の人については安否確認以上はむづかしい」「事業所利用時間外は地域にお願いすることになる」など、一つの団体や事業所では十分な対応が困難であることが明らかになりました。

このアンケートをもとに開いた研修会では、「誰が安否確認をするのか」「だれが支援をしていくのか」「行政との情報確認をどのように進めるのか」などの意見交換をしながら理解を深めました。

そのなかで、災害時に連携するためのネットワークを平常時からつくっておき、災害時には障がいがある人や団体も協力して「安否確認」を行い、行政の支援（相談）窓口と連携する取り組みが重要であるという方向性が明らかになってきました。

昨年（2018年）の障がい者団体へのアンケート（62通のうち29通返信）でも「避難所、福祉避難所についての不安を感じている」、「服薬に関する不安を感じている」などの声と「ネットワークづくりに賛同する」という声が多く寄せられ、11月10日に障がい当事者団体・家族会・障がい者支援団体、福祉事務所に呼び掛けて、ネットワーク設立準備会の開催の運びとなりました。

準備会では30人が集まりネットワークづくりの目的、課題を明らかにしてどんな取り組みをするのかについて意見交換し基本方針をまとめました。

その結果、以下のような方向性が共有されました。

（災害時に必要なこと・課題）

- 行政との連携・情報共有（安心ネットワーク）
- 安否情報を把握し、迅速に支援内容を確認
- 避難所の現状報告

（平常時より必要なこと・課題）

- 地域ごとの組織づくり——住んでいる地域に障がい者がいることを地域の人に知ってもらい、その地域の組織とつながること。
- 日ごろから地域の方々（ご近所）との付き合い——災害が起きた時、自助努力に限界があり、近所の人の力を借りることなしに避難できないため。
- 避難所・福祉避難所の確認、把握——まずどこに避難所があって、安全にたどり着けるかを確認し、トイレ・ベッド・騒音・プライバシーなどそこに行けば安心して生活ができるのだよと言えるような対策を日ごろから取り組んでいくことが大切である。

このような積み上げの上で、私たちは平成31年1月29日に「災害時障がい者安心ネットワーク」の設立記念フォーラムを開催し、障がい当事者を中心にしたネットワークの具体化の第一歩をスタートしました。



行政・地域・事業者等の連携による 個別支援計画作成・共有と訓練実施

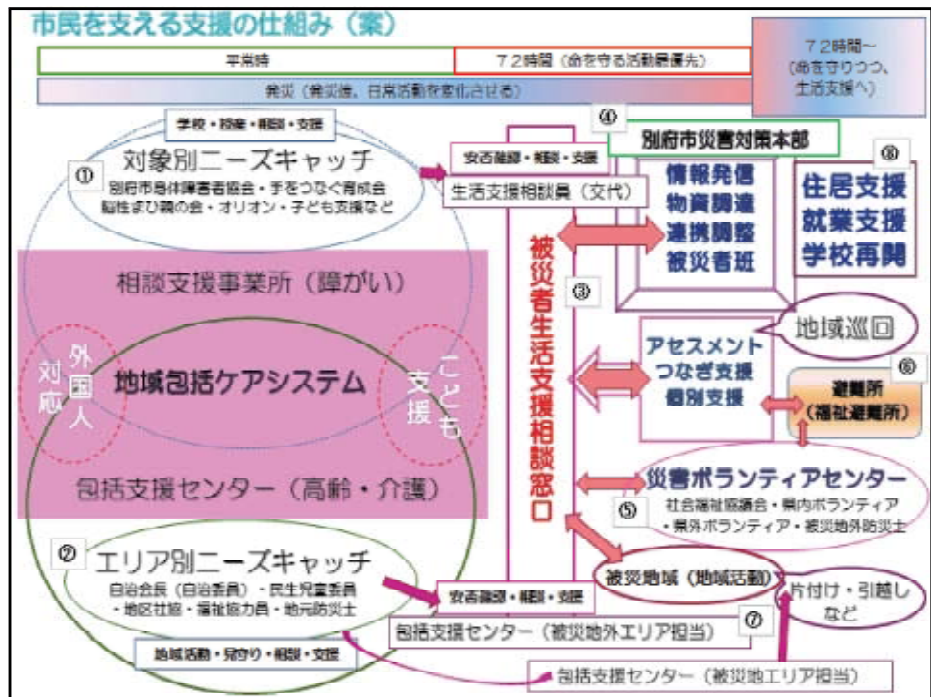
別府市共創戦略室防災危機管理課 村野淳子

善意だけでは対応できない

全国的に避難行動要支援者の個別支援計画作成は進んでいません。それは、地域住民の善意に頼っているため、要支援者や福祉関係者等との連携や行政の積極的関与が進んでいないためだと思います。

別府市では平成28年から、障がい者団体（福祉フォーラムin別府速見実行委員会）と連携して在宅車いす利用者の生活環境調査や熊本地震による被災状況の調査を行い、「避難所まで行けない」「避難所の環境が不安」等の実態を把握してきました。また被災直後には福祉専門職等も安否確認やニーズの把握を行っていましたが、その情報を伝える場所がなくて困ったという声も聞きました。

障がい者や高齢者が命の危機に至る事態を防ぐためには、平常時から災害時の課題を把握し要支援者の情報を居住地域の住民と共有すること、さらに災害時には行政・地域・専門家・ボランティア等が連携して情報を把握して集約しながら対応できる仕組みづくりが重要であることが明らかになりました。そこで避難行動要支援者の個別支援計画作成を始める前に、「市民を支える支援の仕組み（案）」（上図）をイメージして取り組みを進めてきました。



地域包括ケアシステムを活用して

「支援の仕組み」は高齢者を対象にした「地域包括ケアシステム」の活用を考えています。高齢者福祉では地域包括支援センター、居宅介護支援センター等、居住地域の事業所が個人情報を持っており、災害時には安否確認行動や生活支援活動に移行しやすい条件があります。障がい者等についても、防災に必要な情報を居住地域で共有でき、支援の仕組みづくりができないのか、地域住民とともに福祉専門職や関係機関と協議しながら進めているところです。

しかし現在、福祉専門職が災害時の支援活動に関わることは明確な仕組みにされていません。また、持っている情報をそのまま地域に渡すことは個人情報保護法も絡んだ問題でなかなか進んでい

ません。居住地域の支援関係者に必要なのは、要支援者が安全な場所まで避難移動するための具体的な行動と、生活するために必要な備品や環境的配慮の提供、日常のサービス提供事業所につなげられることだと思います。この内容だと当人も命を守るために居住地域住民に情報提供することへのハードルが下がると思います。提供される地域住民も気持ちが楽になるのではないでしょうか。

個別支援計画づくりは、以上のような取り組みと並行して取り組んできました。

個別支援計画作成の手順

個別支援計画を作成する手順として、まずは当事者やご家族が自宅等の被害想定を確認し、それに備える準備をすることが大切です。そのため、別府市では国立リハビリテーションセンター研究所作成の「自分でつくる安心防災帳」を活用して、担当の相談支援専門員が障がい者や家族とともに課題を把握する作業を行います。(写真上)



それをもとに相談支援専門員は個別支援計画を作成し、障がい当事者(参加できない場合は家族)と一緒に、居住地域の方々(自治会)との調整会議に臨み、支援してもらいたい内容を伝えます。地域がそれを担えるのか、担う場合はどのような支援が可能か、様々な意見が出されました。(写真中)



その上で障がい者も参加して実際の避難訓練を行い検証しました。住民の発案によるリヤカーの活用や車いすを引っ張る専用ロープの作成など効果的でした。(写真下)



福祉専門職が災害時の個別支援プランを作成するための研修会も開催しました。

これらの取り組みのなかで、地域と避難行動要支援者、福祉専門職をつなぐコミュニティー・ソーシャルワーカー等の育成、関係者間の連携が重要性であることが明らかになりました。

“地域総動”の重要性

「名簿が作成されている」だけでは命と暮らしは守れません。支援が必要な人の個別支援計画を作成し、必要な情報を地域と共有しながら、地域にある企業やさまざまな団体をも巻き込んだ“地域総動”で臨むことが不可欠だと考えます。

別府市では、多くの関係者の理解と協力のもと、避難した後も含め「誰一人取り残さない防災」の取り組み(SDGs)を進めていきたいと思っています。

(「自治体法務研究」2019年春号より)



「別府モデル」の意義と課題について

なぜ「個別支援計画」が必要なのか

同志社大学教授 立木茂雄

別府の取り組みの背景

別府でなぜ3年間、こうした取り組みをしてきたのか。問題の背景から始めようと思います。

去年は大きな災害が頻発しました。7月に西日本豪雨が発生しました。岡山県の真備町では6日から7日の豪雨で51人の方が亡くなりました。その8割に当たる方が避難行動要支援者、いざというときに避難について支援が必要なリスクを持っていた人たちでした。

そのなかに、軽度の知的障がいがあるお母さんと5歳の娘さんの親子が含まれていました。お母さんはシングルマザーで、福祉サービスを受けながら、娘さんの育児に奔走していました。ヘルパーの力を借り、子供と食事を作るのも楽しみの一つ。家事以外にも作業所での仕事や生活の相談支援など、様々な福祉サービスが地域での暮らしを充実させていました。

そんな時、真備町は豪雨に襲われ、(2018年)7月6日午後10時に避難勧告が発令されます。担当の相談支援専門員は避難を勧めましたが、返ってきたのは、「避難所の場所がわからない」という返事でした。雨と川からあふれた水で町の浸水は拡大します。午前1時30分、避難指示が発令されましたが、近くにいない福祉担当の人たちは、すぐに助けに行くことはできません。近所の人が声をかけてくれることを期待しましたが、近くにいる誰かが気づいて声をかけてくれることはありませんでした。福祉中心で暮らしていたため、地域の人たちとのつながりを持てなかったのではないかと、という指摘もあります。

「福祉」と「防災」が分断されている

今、日本の社会の中では、保健・福祉・医療・看護、そういったサービスを使って在宅で暮らすことができる仕組みが整っています。そういった方々の、平時の場合はそれで十分機能するんですけども、いざというときにどう対応しているのか。

真備町の場合、福祉の担当者の方は、避難勧告が出てからお母さん本人に連絡を取りました。しかし、当日の午前中には「避難準備情報」というのがすでに発令されていた。もし、福祉の関係者が防災のことを存じてあれば、その時点で避難を考えて始めておかなければならなかったのです。

でも日本の社会は、平時の保健・福祉・医療・看護のラインと、いざという時に対応する防災危機管理のラインはまったく分断されていて、横につながりがない。その一番深刻な問題が、この真備町を含む倉敷市の被災で明らかになりました。人口50万人弱に対して避難行動要支援者という避難するときにまわりの支援が必要になる人たちの名簿が10万人弱。5人に1人が要配慮者というような状況の中で、一番大事なポイントになる個別支援計画がどれくらい達成されていたのかというと、未着手でした。なぜでしょうか？

要支援者の個別支援計画がつくられていない

全国を調べても、個別支援計画がつくられているのは日本全国で1年前の数字で1割、しかも地域的に見たら首都直下型地震が起きる首都圏、あるいは南海トラフ地震にさらされる恐れが極めて高い地域ほど高い。これはなぜなのか。

最初に考えられる理由は、名簿をつくるころまでは義務になったんですけれども、個別支援計画をつくるのは義務になっていない。ではなぜなっていないのか。

地域では「人手が足りなくてとてもじゃないけど必要な支援者を募ることができません」というような理由であったり、障がい当事者の方々がいざというときに切実に必要になるような防災に関する知識、例えば個別支援計画、避難行動要支援者の名簿、福祉避難所について、NHKの全国調査でみると、「どれも知らない」という人たちが半数を超えている。そういった事情があります。

災害時を考えていなかった!?

なぜ進まないのかという根本原因は、平時の保健・福祉・医療・看護といざというときの防災危機管理が分断されていることにありと私たちは我々は考えています。この別府の取り組みをする一番のきっかけになったのは、この問題を解決しなければならないという思いでした。

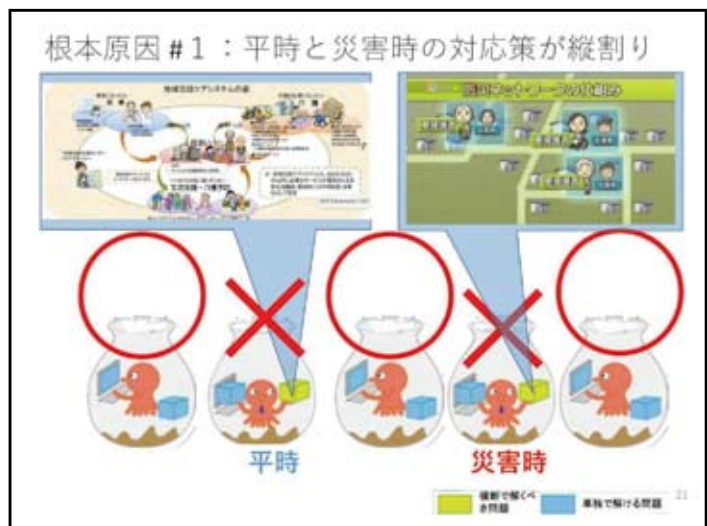
深刻な事態が東日本大震災で起きています。何があったのか。障がいのある方の死亡率が、障がいのない方よりも高かったということは知られてきました。しかし、3県（福島県・宮城県・岩手県）で亡くなり方は異なっていました。宮城県でより多くの障がい当事者の方々が割合としてたくさん亡くなっておられます。

警察庁が提供した数字で、東日本大震災では全体の死亡率として100人に1人が亡くなっている。ところが障がい当事者だけに限って言うと100人に2人亡くなっている。倍くらい、障がい当事者の方々の亡くなり方はひどかった。しかし、3県全部そうだったのかというと、福島県は差がないんです。岩手県も1.3倍程度。宮城県だけ3倍弱の格差があった。障がい当事者の亡くなり方が宮城県だけ非常に高かった。それはなぜなのか。

宮城県では在宅で暮らす障がい当事者の方々の割合が極めて高かった。施設入居者の割合が極めて低い。これはたまたまそうなったのではなくて、宮城県では進んだ福祉のまちづくりを知事が率先して進めました。ところがその福祉のまちづくりは平時のことだけ考えていたのです。災害の時は防災危機管理の人たちが地域にリストを渡してそこで支援体制をつくっていただくということにとどまっていたのです。

「福祉」と「防災」を地域でつなぐ

役所、行政の仕事というのは基本的には、部署部署がそれぞれ“タコツボ”に入ってその中で業務を遂行しています。その業務がタコツボの中で完結する場合はそれでオーケーです。けれども配慮が必要な方々への支援は、平時は防災危機管理ではなく、地域包括ケアシステム、保健・福祉・医療・看護が連携を組んで在宅で暮らす仕組みになっています。災害時には防災危機管理ラインが、リストを地域に持って行って地域に提供して、地域で何とかして下さる



ということになっています。根本の問題は、災害の時に防災危機管理と地域包括ケアシステム（保健・福祉・医療・看護）の間に連動と連携がなければ、平時に進めている在宅の取り組みが、逆に在宅で暮らす当事者の方々の災害脆弱性、災害リスクを高めてしまうのではないかとことです。

これではダメだというのが、「別府モデル」を考えると一つのポイントになります。「別府モデル」の考え方は極めて単純です。それは「タコツボから出てきて下さい」ということです。保健・福祉・医療・看護のタコツボ、そして防災危機管理のタコツボ、それが地域の場で横つなかりに切れ目なく、連携できるような取り組みをしましょうという極めて常識的なことを考えました。

障がい者の「当事者力」に注目

一方で、アドバイザーとしての私に対するミッションは、科学的にこの取り組みは効果があるのかということ調べて下さいということでした。サイエンスの一番の基本は、客観的な指標、計ることです。初年度は何を計りたいのか。それは、このフォーラムのプロジェクトで何を高めたいのかということです。それは当事者が災害の時に生き残る、生き延びられる力を高めることではないかという議論をこの場でしました。そしてそれを「当事者力」と名付けました。

「当事者力」というのは、脅威への理解、備えの自覚、とっさの時の行動力です。それは24年前、阪神淡路大震災が起きた被災地、兵庫県での歴史を踏まえて文部省（当時）が「これからの人たちは災害が起きても生き抜く力を持たなくてはいけない」と、防災のリテラシー（運用能力）を高めようということで平準化したラインです。それを障がい当事者の方々に当てはめて考えれば、このプロジェクトで高めるべきは防災のリテラシーであるということにしようじゃないか。それがあれば災害に関する情報、例えば避難準備情報が出た、すると避難の準備を始めるというアクションにつながる。その「理解」「備え」「行動」に関する物差し、尺度をきっちりした形でつくりましょうということで取り組みました。

「みんなで逃げる防災訓練」から個別のケースワークへ

その上で初年度、“みんなで逃げる防災訓練”というのをやりました。それで、訓練の前後で何点くらい点数が伸びたのか。尺度がありますから、青丸が訓練に参加した障がい当事者の方々、赤丸が参加しなかった当事者の方々、上半分の点数が伸びたところが青丸が集中しているのは、避難訓練に参加することで障がい当事者はとっさの行動への自信が高まったことがエヴィデンス（証拠）として明らかになりました。でも脅威への理解、あるいは備えの自覚に関しては、参加者の数が少なかったということもあるんですが、エヴィデンスが得られなかった。これを見ると、みんなで逃げる防災訓練をすると当事者の方々の脅威への自覚と備えの自覚が高まるかということそうではない、そこまではこの時点では見えないということがわかった、ということになります。

それを踏まえて、行動はみんなで逃げるということなんだけど、理解や自覚は個別のケースワークをしないとダメだということになりますね。じゃあどうすればいいか。それをさせていただく人材はどこにいるだろうか。

平時の支援者が個別支援計画を作成

平時に障がい者の方々と会って個別支援プランを作っておられる相談支援専門員がいらっしゃいます。この方々に防災の知識もつけていただいて、合わせてどんな脅威が地域にあるのか、どんな備えをしたらいいのかも、相談業務の中に入れていただければいいではないか、ということを考えました。別府モデルはこうして具体化してきました。

相談支援専門員さんたちは、平時にサービス利用支援計画（ケアプラン）をつくっています。で

あるならば、個別支援計画は災害時のケアプランとして、災害時の留意事項を追加して、あらかじめ平時につくっていただければいいではないか、これがまさに別府モデルの本題のところですよ。

そのために、災害時にどんな配慮が必要になるのかアセスメントし、その場合にはどういった資源をマッチングすればいいのかということについて地域と一緒に調整会議を開き、その会議のシミュレーションを“みんなで逃げる避難訓練”で実際にやってみて、改善点があれば次年度の改善策に入れ込んでいく、そういったことを

やろうじゃないかと考えたわけです。

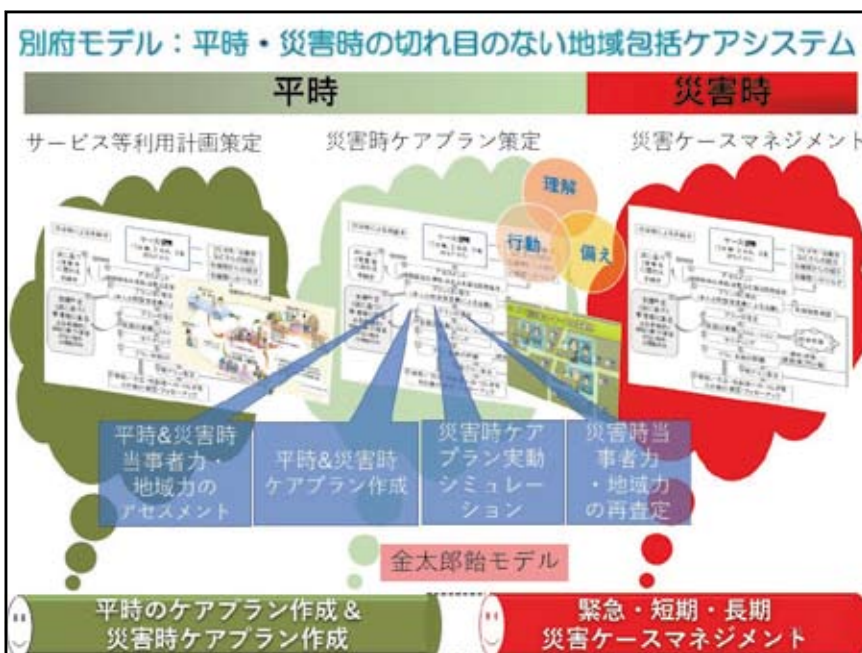
これが標準業務基準、当事者のアセスメントです。災害時にお住まいの所にはどんな脅威があるのか、そしてそれに備えて自分が何を準備したらいいのか、となり近所の方に何を求めたらいいのか、災害時にはどう行動するのか、そんなことをアセスメントをします。

脅威の理解については、例えば、われわれの仲間が開発した「あなたのまちの直下型地震」というタイトルのソフトウェアがあります。私はここに住んでいますと地図に乗せると、例えばここで別府湾地震がある、南海トラフ地震がある、するとどれ位の被害が出るのか、とりわけライフラインはどうなるのか、1週間水道、ガスが使えなくなる、すると在宅では暮らせなくなる、トイレが使えなくなるということが出てきます。そういった手段を活用しながら、災害時に想定される状況を理解する。

「障がい者一相談支援専門員」が地域へ

備えの自覚に関しては、災害時には自分にはどんな生活機能に支障が出るのか、それを自分で評価していただくようなキットがありまして、それを相談支援専門員さんを通じてやっていただく。そして自分はこんな備えがあるんだということを理解し、その支障に対して具体的にどんなことが必要かを考える。相談支援専門員さんの仕事は、平時にはメニューにあるフォーマルなサービスとつなぐことを業務にしていますが、災害時は隣近所の方からのインフォーマルな資源とニーズをつなぐことが必要になります。それをどこでつなぐのかというと、地域の方々との会議の中でということになる。それがまさに古市町でやったことで、当事者の方と相談支援専門員さんに同席していただいて、「こういうニーズが災害時には生まれます」と伝える。それに対して、自治会の方々から「リヤカーを使ってみよう」「車いすを引っ張るひもを準備しよう」といった資源の提供が提案され、それを踏まえてその方の災害時の移動に関するプランが作られていく、ということになります。

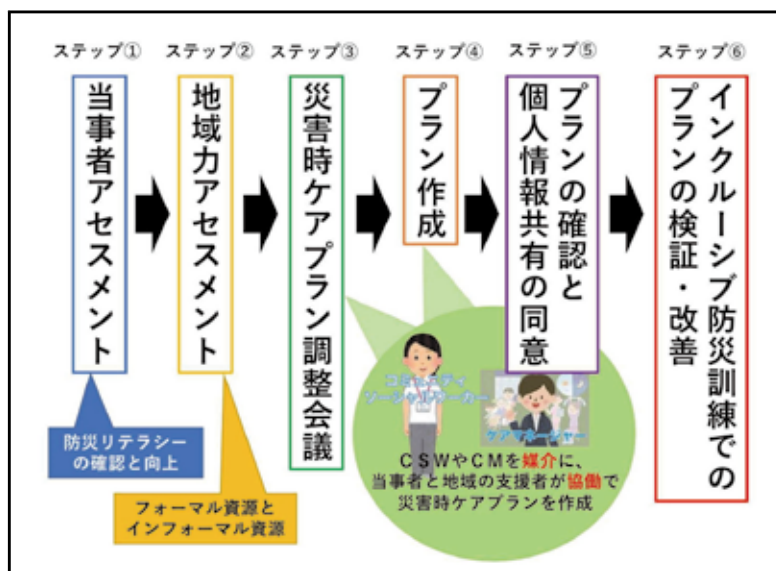
プランの作成に当たって、例えばここで使っている道具は社会福祉の専門職の方々なら誰でも使えるエコマップという手法です。青色を平時に利用している資源、赤色を災害時に必要になる資源を当事者を中心にしてつないでいく。こういうエコマップを地図にしますと、地域の方々には「この方は平時は太陽の家で仕事をされていて、出勤する朝7時から帰宅される夜6時、7時までは太陽



の家の関連施設におられてそこで見守られている、地域の人は週末やアフター5になったら、そのときに災害が起こったら地域は、「この方は電動車いすだけど、避難には3人くらい支援がいるんだな」ということが、ぱっと一目見たらわかります。すると、それに対応できる仕組みづくりをしないといけない。そして避難経路について話し合います。

それを踏まえて、相談支援専門員さん、ケアマネージャーさんたちの業務の最後の大事なところは「契約」

だと考えています。同意書をつくりサインをしていただく。この取り組みは地域の方の善意に頼っているので、契約という権利義務関係が発生するものではなく、お互いが同意したということを確認するような書式になりますが、当事者自身が「私が努めることは、どんなリスクがあるか知り、その理解に努め、備えを行います。でもいざという時には周りからの支援が必要になるので、自分から助けを求めます」というようなことを確認していただいて、そのように自己決定しますとサインしていただくようなような書式を作成しました。



避難所生活をアセスメント

今年度は、避難所で暮らす、そのときにどんな生活機能上の支障があるのかというアセスメントをし、それに応じた対応を地域の方と一緒に考える取り組みを行いました。

障がい当事者や障がいのある子とお母さんに、実際に自分たちが避難することになる北部中学校に来ていただいて、一緒に避難することになる亀川地区の方々と具体的なアセスメントを皆さんの前でいたしました。

そのお子さんが寝付きが悪くて、環境が変わったら寝られなくなります。そのことがとても大きなストレスになります。それに対して地域の方から、じゃあこうしよう、ああしようというインフォーマルな資源の提案が出されました。結論として、Yちゃんというこの方は環境が変わってストレスが高くなったときに、そのストレスを和らげる一番大きな資源はお母さんだということを住民の方々が全員が理解します。「だったら、Yちゃんをサポートしているお母さんのサポートは私たち住民がしよう」となりました。

それから住民の方々がおっしゃいました。「環境が変わると音が気になるんです」。じゃあその方々は家族で避難所（北部中学校）の中の別教室に行って避難してもらおう。行政が言うとものでいい反発が出るかもしれないことを、住民自身の提案として出され、それを「災害時ケアプラン避難生活編（個別支援計画）」の中に書き込んで、この方については別室に行っていたらいいというようなプランができました。

それを踏まえて、午前中の五反田さんの説明の中にありましたが、訓練当日、避難所の北部中学校を運営している自治会の方々の受付窓口に母子がやってきて、案内されてプラン（個別支援計画）に書いてあった別室に移動していった。五反田さんも頑張って並んだんだけど、1回目は正しいところに行けなくて、しょうがないからもう1回長い列の後ろに並んで、やっと話が通じて要配慮者スペースに行かれたのですが、そういったことをあらかじめ個別支援計画にプランとして書き

ていたら、福祉避難所という発想ではなくても、避難所の中で「この方はどんな配慮が必要なのか」とお一人お一人について積み重ねていけばいいのではないかと、そう考えています。

ここで基本になっているのは、住民の方々自身が繰り返し、どんな配慮がいるんだろうかと相談し、合理的な配慮でもってみんなが釣り合いがとれた避難所で生活できるように取り組んでいくことです。これまでの防災は避難所の中では一律平等、それが公平なんだという考え方でしたが、それでは暮らせない人たちがいることを住民が理解し、事前の取り組みを行うことによって要支援者の命が守られることにつながるということが明らかになったと考えています。

こういった考え方の基盤にあるのが、障害者差別解消法施行の2年前に本市で制定された別府市独自の差別解消条例です。そういったことが防災の取り組みの基盤になる。具体的な配慮を提供することを市民も前向きに考えるんだということにつながっています。

「当事者力」アップが明らかに

3年間やってきて、この取り組みは本当に科学的な効果があったのか、エヴィデンスがあったのか、脅威の理解に関してみると、参加された方々の数が一定数になりましたので、上半分、点数が伸びたところに青丸が集中しています。結果的に脅威の理解に関しては、訓練に参加すると脅威の理解度が一定程度上がります。備えの自覚に関して上半分の所に青丸が集中しています。訓練に参加すると、これは訓練治療効果と言いますが六点上がっています。行動への自信に関しては約9点、参加することで当事者力が上がっています。総合点で見ますと約13点、参加しなかった人よりも当事者力がアップしていたことが科学的に明らかになったというのが結論です。

最後になりますけど、サポートしていただきました日本財団に心からお礼を申し上げます。

北部中学校（指定避難所）での地域住民による 「だれ一人とりのこさない」避難所開設訓練

受付	案内	プランで予定した場所へ
		 家族と過ごせる個室
		 他の要配慮者と同じ福祉スペース

2018年11月25日実施
於 別府市立北部中学校

地域の福祉力と防災力を高めるために

IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表 川北秀人

地域が福祉と経済を担う

福祉の「施設から地域へ」という流れは変わらない、止まらないと思います。そのときに、どうやって地域の福祉力、防災力を高めていくのか、ということについて、いわゆる「地域づくり」に求める進化ということについてお話をさせていただきます。

私はいろんな地域にお邪魔しています。特に日本海側を中心とした人口減少や高齢化が進んでいる地域にお邪魔することが多いんですけど、そういう地域では「自治会・町内会は行事を減らしても福祉と経済をやっつけていかなきゃダメなんだ」ということをおっしゃっています。

この背景にはどういふことがあるかということ、1年間に100くらいの地域にお邪魔してお話をさせていただいていますけど、これを冒頭に結論としてお話ししておきたいと思いません。

自治会・町内会は、 行事を半減して、事業=福祉+経済を！	
<p>【現在】 親睦も安全も福祉も行事の連続。。</p> <p>→地域の住民が気軽に付き合い、日常生活に必要な情報交換や安全確保などを行なうとともに、地域生活をより快適にするため、自主的・自発的に共同活動しながら、まちづくりを進める。</p>	<p>【今後】 「小規模多機能」自治！</p> <p>→行政機能の集約化を補い、住民減少・高齢化などに伴い必要性が高まる安全・安心の確保のための「適地適作(策)」型の地域づくりを進める。</p>
<p>問題解決 (交通安全、防火・防災、防犯・非行防止、資源回収) 生活充実 (福祉、青少年育成、健康増進、祭礼・盆踊り、運動会、文化祭など) 環境・設備維持 (清掃・整備、集会所管理など) 広報・調整 イベント(祭)からサービスへ、「役」から「経営」へ</p>	<p>共通の「基本機能」と独自の「魅力づくり」</p> <p>・最小限の安全・安心の維持 ・文化・伝統の継承 ・経済的な競争力の維持・向上</p>

3世帯に1世帯は“おひとりさま”

日本は昭和から平成にかけてどう変わったのか。特に住民の方々、高齢者の方々が気づかないうちに、日本はどう変わってしまったのかということと言えますと、三つ大きな変化があります。

まず一つ目は家族が小さくなりました。

日本ではかつて標準世帯という言葉がありました。お父さんお母さんに子供二人、合計4人家族を指しました。自動車も冷蔵庫もそれが標準でした。ところが今、皆さんご存じだと思いますが、日本全土にある5300万世帯のうち最も多い世帯構成は“おひとりさま”です。

今、日本の3世帯に1世帯は1人世帯なんです。そうしますと、家族の規模が小さくなってくると、家族でできることは減ります。家族の規模が小さくなって家族のなかで支えられていたことを、若干行政に依存しようということになっているのが今の福祉サービスの充実の背景にあると思います。

しかし、行政がこのサービスをこれ以上拡大できるかということ、なかなかそこは難しいということになっている。家族は小さくなる、行政はこれ以上大きくなれないということになると、そこを地域が補うしかないじゃないかということをお話している。日本海側の地域はすでにこのことに気がつき始めてい

るということですね。

土・日も働く生活に

二つ目、働き方が変わりました。

昭和の終わりまでは、1次産業と2次産業の人口を足すと5割を超えていたんです。ところが最新の2015年の国勢調査を見ても、1次産業と2次産業を足しても3割に届きません。およそ8割の人たちは3次産業で働いています。

ちなみに1995年から2015年までの20年間に最も雇用を増やした業種はどこかという、実は福祉です。介護保険法が2000年にできました。女性の5人に1人は福祉分野で働いています。日本最大の雇用者が福祉であり医療であるということです。

福祉も医療もそうなんですが、土曜も日曜も働かなければならない人々なんです。ですので沖縄県では一部では運動会は土日じゃなくて月曜日という地域があります。観光も福祉も日曜日に休めるわけではないので、月曜日にした方が地域に対する負荷が少ないというようなことも始まっています。暮らしが変われば、地域活動のあり方も進化するのが当然であると考えているところと、変わらないと厳然とおっしゃっているところでは、若者の地域参加度はまるで違う。

さらに進む高齢化—増える災害時要支援者

3点目は、高齢化が第2幕に入ることです。

町内会長にしても民生委員にしても、地域の主役と言って差し支えない人の年齢層は65歳から75歳の前期高齢者です。日本ではずっとこれまで、65歳から75歳の前期高齢者は増え続けてきました。ところが2013年以降、前期高齢者が減り始めています。つまり、まちづくりの主役が減るのです。ところが高齢者の数全体が減るわけではありません。高齢者の年齢構成が変わって、後期高齢者、とりわけ85歳以上の方が増えるという社会になっています。

ちなみに85歳以上の方は4人に1人が要介護3以上です。ですから地域の福祉の抱えている防災との接点の問題は、もはや障がい者のみならず高齢者という災害時に支援を要する人の数が、人口の1

00分の1しかいなかった時代から、10分の1という時代に着実に近づいているということも織り込んでおかなければならないことになります。

われわれは地域福祉であろうが防災であろうが、とにかく連携して地域づくりの1丁目1番地に位置づけていく必要性があるのだと申し上げておきます。

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	33,468	37,381	42,312	46,312
要介護3以上	1,300	1,661	1,946	2,381	2,764	3,112
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%

地域を担う人材は

なのに地域でなかなか、こういう地域活動の進化を支えていく人材が育ちません。なぜか。われわれは、自治会長はどうやって選ばれていますかということに問題がありそうだと思いますので、内閣府と一緒に調べてみたら結果は見えていました。皆さんのことはどうやって選ばれていますか。多分、今から申し上げるとどちらかだと思います。

一つは、輪番制です。去年お隣、今年うち。これだといろんな人に機会があるんですが、問題は自分がちょっと慣れてきたなあとと思うと、計画をつくる等とすると次の人に交代となる。ですから地域の人口構成が変わってきているのに、同じことを同じように続けなければならないような仕組みにしてしまったんですね。

二つ目は、自治会長を10年、20年、同じ人がずっとやっているというケースもあります。これは選ばれているんですね、その人に悪気はないと思う。ところが、その人がおらんようになったらどうするんやということになります。これも実はブラックボックス化という大きな問題を抱えています。

行事より事業(買い物支援・防災など)へ

自治会町内会はおよそイベント主体で構成されているんですが、しかし会長をどう選んでいくかというときに1年交替の輪番か10年以上の長期にわたって固定してしてしまうので、人が育たないまま、進んでしまう。高齢化と人口減少が同時に進んでいく中で、組織のあり方と行事のあり方が地域においては人口が一番多かった昭和の時のまま進んでいる。すると今の役員さんに負担がかかるのは当然の話です。

全国各地で、自治会町内会をはじめとする地域組織が抱えている行事の一覧表というのをつくってみました。例えば、静岡市の一番山間部の奥にある、言ってみれば静岡市と言っても標高が800メートルくらいある集落がありますが、そこに行きますと集落の人口1000人、地域の行事が860あります。大体毎週、10から15。地域にある組織の役員の数数を数えてみると820あります。役をやっている人160人、つまり1人5役です。ちなみに10年前までは一人3役だったそうです。増えているんですね。

人口は減っているのに、行事と組織の数は同じだから。これに何とか手を入れていかなければ、そうすると地域の持続可能性を本気で高めようと思えば、その地域の中でできることは増やしたい。どういうことを増やすかということ、行事から事業に。つまり買い物支援や防災といった生活必需活動へのシフト、そして町内会長という仕事や役割は役を交代や固定で考えるのではなく、地域を運営する、つまり地域づくりを担いながら人材を育てていくのだという考え方に進めていかなければならないということですね。

チャレンジが大事

全国各地いろんな地域にお邪魔していますが、人口が減っていても地域づくりが交代せずに行っている地域があります。東京も実は東京オリンピック、パラリンピックが終わりますと、人口が減る時代が始まります。しかし、日本全体がもはや人口よりも課題が増える社会になってきました。そうしますと、これまで通りでは歯が立ちません。気がつかないふりをしてしていると判断がさらに遅れます。課題先進地だからこそ、あるいは課題先進国だからこそ、課題解決先進地、課題解決先進国になるためにチャレンジが大事です。

僕たちは、「・・・てみる」を大切にしようと、おじいちゃん、おばあちゃんたちにお話ししています。どういうことかということ、「決めてみる」「やってみる」だめなら「やり直してみる」。この判

断を少し進めていく、それを試行することによってダメだったらちょっと改善を加えていくという
ような、頭と心の柔らかさを持てている地区は、人口が若干減少傾向が続いても、地域のあり方そ
のものを進化させていくことによって生き延びる力が育っていくと考えています。

社会の前提が変わる

今までの社会状況が前提から変わってきています。三つの観点から説明しています。

一つは国際的な対応です。これはご当地別府もそうですが、世界各地から観光客が来ています。
おもてなしでオリンピックを招致したのは今からわずか5年前です。この5年間の間に我が国を訪れ
る外国人観光客の数は、700万人から3200万人になりました。わずか5年間で、外国人観光客の
数が5倍になったんです。日本人の高齢化は止まりません。人口の減少も始まっています。日本人観
光客は増えないんです。ということは別府をはじめとする日本全国の観光地は外国人観光客の比率
が高まっていくということを前提としたまちづくりにシフトしていく必要があると思います。世界
経済は、今の70代、80代がジャパンアズナンバーワンやナンバー2と言っていた時代と完全に前提が
違うということです。

インフラも箱物も高齢化

二つ目は、先ほどお話ししました人間の高齢化です。

三つ目はインフラも箱物も高齢化しています。実は日本では、高齢化するの人間だけではない。
そうなってくると、国ももちろんそうなんです、各自治体においては自治体財政においてインフ
ラの高齢化に対応するための費用を織り込んでおかなければならないという、第4の義務的経費の準
備が必要になってきた。これは現実問題としては、今から7年ほど前に関東の中央自動車道の笹子ト
ンネルで天井壁が落ちて、9人死亡した。トンネルの法定耐用年数は50年なんです、笹子トン
ネルは43年しか経っていませんでした。つまりコンクリートは永遠じゃないどころか、法定耐用年
数前にダメになってしまう。ちなみに、橋で申しますと、国土交通省に調べてもらったら、全国に2
5メートル以上ある橋が24万8千力所ありまして、そのうち2013年時点で2割、2023年には4割、
2033年には橋の6割が法定耐用年数を過ぎる。じゃあ、どうやって財政的に備えますかという大き
な問題があります。

今まで通りのまちづくりでは持たない

人間の高齢化の第2幕を数字で確認しますと、65歳から69歳のうち、要介護3以上の人が0.8%、
70歳から74歳のうち要介護3以上の人が1.7%、85歳を超えますと23.2%になります。つまり8
5歳以上の人は、4人に1人が要介護3以上の訳なんです、これが前期高齢者が減る局面に入るん
ですが、85歳以上はまだ増え続けます。

今日お見えいただいている2市1町で見るとどうなるか、クイズを出してみたいと思います。

2015年の2市1町が「もし100人の村だったら」どうなってるかという資料です。国勢調査は
5年おきに行われてますので、2015年を真ん中にとりました。2015年のあなたの年齢を書いて
下さい。10年前、20年前に人口構成がどうだったか、このままいくと2035年の人口構成はどう
なるかということ、それぞれの自治体について考えて下さい。

別府市では現在、0歳から14歳までの子供が11人です。15歳から64歳までの生産年齢人口が5
7人、65歳以上が32人、うち65歳から74歳のまちづくりの主力が16人、75歳以上が16人で、8

5歳以上が5人でした。これが、20年後と対比しますと全体が5%くらい減って、子供は3割減って、15歳から64歳が2割ほど減って、65歳から74歳は増え続け、85歳以上は2.5倍になりました。ポイントはここです。要介護3以上が多い85歳以上の人が人口の9人に1人になるまでにあとわずか16年しかないんです。ですから今まで通りのまちづくりは持つはずないでしょということです。今進めていただいているインクルーシブ防災は特別の人のためのものではなくて、町ぐるみで進めなければならないということがわかりいただけると思います。

	1995年	2005年	2015年	2025年	2035年
あなたの年齢					
計	105	104	100		
0-14歳	15	12	11		
15-64歳	70	66	57		
65歳以上	20	26	32		
65-74歳	12	14	16		
75歳以上	8	12	16		
85歳以上	2	3	5		

2035年には“マンツーマン”で85歳以上を支援

では杵築市はどうか。杵築は111が100になりました。17が12に、66が54に、65歳以上は28が35になっていて、85歳以上は3が7だったんですけど、これがどうなるかという65歳以上が減り始めるんです。この65歳から74歳という、民生委員とか町内会長とかやって下さっている主力も3割ほど減るんですけど、問題は85歳以上はまだ増え続ける。民生委員とか町内会長とか、例えばお弁当を配って下さるとか健康づくりの体操のリーダーをやって下さるとか、この年齢層が主力ですけど、この年齢層の方々が、15年だと15人で7人を支えればいい、2人で1人を支えるんです。これが2035年になると11人で9人を支えるわけです。ほぼマンツーマンになります。そうすると地域は行事をやっている場合ではないよね、ということですよね。

	1995年	2005年	2015年	2025年	2035年
あなたの年齢					
計	111	111	100		
0-14歳	17	14	12		
15-64歳	66	64	54		
65歳以上	28	33	35		
65-74歳	16	16	15		
75歳以上	12	18	20		
85歳以上	3	5	7		

人口が増え続けてきた日出町でも

人口が増え続けてきた日出町ではどうかというと、87が100、15が14、子どもの数はほとんど減ってないんです。生産年齢人口もちょっとピークアウトしていますが、20年前に比べるとそんなに減ってはいない、むしろ増えている。高齢者はほぼ倍になります。そして85歳以上が1から6へと増えているんです。これが20年後にどうなるかという、減り始めます。20年前と人口総数は変わらないんですけど、子どもの数は大体3分の1落ちます。65歳以上は増え続けるんですが、ポイントは85歳以上が現状の倍くらい、ですから9人に1人が85歳以上になっていくという状況になります。これは、

	1995年	2005年	2015年	2025年	2035年
あなたの年齢					
計	87	99	100		
0-14歳	15	15	14		
15-64歳	56	62	57		
65歳以上	16	22	29		
65-74歳	10	11	14		
75歳以上	7	11	14		
85歳以上	1	3	6		

別府も、杵築も、日出もそんなに変わらないということになります。

「うちのまちは大丈夫」ではない！

ですから、別府市ではじめていただいた取り組みは、何も別府市だけ、あるいは特定の市町村が対象になるべきものではなく、すべての町に広がっていく必要性のあるものであるということがわかりいただけると幸いです。

なぜこんな資料をつくっているかというと、「うちのまちはまだ大丈夫」だという、言わば“うちのまち大丈夫性強化バリアー”というのが全国に蔓延しているという印象があるからです。

先ほど真備町で結果的に避難できなかったお二人のご家族の映像を見せていただいたんですが、西日本豪雨でもう一つ私が忘れられないのは、愛媛県の肱川の流域で実は何人ものおばあちゃんたちが、自分たちはこんな水害を見たことがない、この集落は今まで死者を出したような水害はなかったとおっしゃるんです。しかし70代、80代のおばあちゃんたちの子どもの頃にはダムがなかった。そのダムが放水したんです。しかも事前の通告なしに。そうしますと、その人たちの大丈夫だと言っていたのは子どもの頃の記憶からです。

いろんな前提が変わってきているんです。それを今、しっかり考えておくことが必要だと思います。

防災と福祉を地域の1丁目1番地に

このように85歳以上の人たちが人口の1割を占めるということは、2035年の日本全国の共通の問題です。そうやってきたときに「日頃から福祉の支援を受けているような人の災害時の個別の支援計画をどうしますか」という話を今、徹底的に行っています。

今から15年、20年後の日本、先のことを考えますと、地域の中に要介護者が100人に7、8人という数で存在するようになります。自治会町内会ではもはや、行事よりも防災と福祉を地域の1丁目1番地に据えた取り組みが必要になります。

行事中心の地域づくりを、生活必須サービスができる体制に切り替えていきましょう。これをわれわれは今、「小規模多機能自治」と呼んでいます。島根や秋田や新潟といった雪が降る地域でこの取り組みが始まった最大の理由は、雪が積もると移動がめっちゃめっちゃ大変だからです。そういった集落に住んでいらっしゃる方々は、協力しながら助け合って生きていくような取り組みが生活の前提になって根づいています。そういった地域の方々が取り入れていらっしゃる取り組みをご当地大分の各地でも進めていくべきではないかと考えています。

この機会に皆さんにもう一回確認していただきたいのは、別府市の高齢化率は全国平均より15年早いんです。ですから国がやっていること、福岡市や大分市がやっていることよりも15年早い社会の姿を自分たちが切り開いていくんだというポジションにいらっしゃることをぜひ確認していただきたい。特に、別府市の職員の方々にお願いしたい点は、前例がないとか、やったことないとか、言うのではなく、他所よりも進んだ状況だからこそ、進んだ取り組みが求められる立ち位置にあるのだということをおこの機会に思い出していただきたいと思います。

行政は総働をどう促すか？
(団体自治偏重から、住民自治充実へ)
地縁団体は「行事・活動? 事業」
「役割・運営? 経営」へ
行政は「要望を聞いて対応
? 事業と組織の経営支援:
定量情報の提供+基盤の整備」
(? 地域が自ら現状を理解して、
小規模多機能化を進める支援を)

P32-33

「自治体はこう考える」

出席

長野恭紘・別府市長

永松 悟・杵築市長

本田博文・日出町長

コーディネーター

徳田靖之・弁護士



条例制定と防災規定の意義

徳田靖之・コーディネーター お忙しいなか、ご参加いただき心からお礼を申し上げます。別府市、杵築市、日出町は、障がいがある人もない人も誰もが暮らしていけるまちづくりを進める条例をいち早くつくり、「防災」の規定を設けられました。その意義について伺います。長野市長からお願いします。

防災にも合理的配慮が重要

長野恭紘・別府市長 こんな機会をつくっていただいた皆さんに感謝を申し上げます。条例は「ともに生きる条例」として別府市民には周知されています。大事なことは「障がいのある人もない人も安心して安全に生活ができる」ことで、そのため合理的配慮などによる様々な課題の解決が必要です。防災についても合理的配慮が重要で、熊本地震を経験して、日頃から障がい当事者の意見、すべての皆さんの意見をしっかりと聞いて、災害時に個別支援が必要な方々については一人の犠牲者も出さない地域づくりを進めていくことが考えられるようになったと思います。ただ、魂を入れこんでいくことが課題で、通常の時にも災害時にも地域にしっかりした形で根付かせていくことが重要だと思っています。

徳田 ありがとうございます。それでは日出町の本田町長をお願いします。

本田博文・日出町長 お招きいただきありがとうございます。条例は、障がいのある人とその家族に対する理解を深めて、障がいのある人もない人もお互いに人格を尊重しながら安心して暮らしていけるまちづくりをめざして制定しました。防災の規定は、障がい者は災害時に、必要な情報を受け取れない、自力で避難することが困難など様々な制約を受けます。避難所でも健常者と違った配慮が必要な方がいます。災害時に必要な情報が確実に取得でき、必要な支援を受けながら、迅速な避難ができるようにということが重要だということ、避難生活、避難所、自宅を含めて合理的な配慮が受けられるようにすることが必要だろうということから、条例の中で防災を規定しました。

徳田 ありがとうございます。次に杵築市の永松市長をお願いします。永松市長は大分県の福祉保健部長をしておられて、こうした条例の生みの親の一人です。杵築市長になられていち早く条例づくりに取り組まれましたので、そうした意義についてお話しいただければと思います。

防災の中心に障がいのある人を

永松悟・杵築市長 高齢者福祉や障がい者福祉の実施主体である市町村で、児童虐待・生活困窮な

ど、重複している事例にたくさん出会いました。条例をつくらうとすると、執行部も議会も納得しないとダメで、それはいろんなことにつながります。市民一人ひとりが障がいについて考えるきっかけにもなりました。条例ができる基準になり、読めば障がいに関することが分かります。防災は、障がいのある方へのアンケートで、災害時に一人で避難できない41%、避難場所のトイレ等生活環境が不安34.1%等の声が寄せられ、防災の中心に障がいのある方を据えないといけなと考えました。熊本地震では50人が亡くなり、災害関連死が200人を超えました。障がいがあること自体が地域で生活しにくいのですが、災害時には命に関わることから条例に規定しました。

共助をどのようにつくるか

徳田 災害が起きたときに一人も残されないような防災体制をどうつくっていくのかということを考えていきたい。防災を考えると自助、共助、公助と言われますが、高齢者の一人世帯が増え、後期高齢者の割合が増えてきているとなると自助はこれから弱体化していく。自治体は公助ですが、それ以上に共助をどうつくっていくのかということが大きな課題になってくるのではないかと。共助を進める上で地域の課題をどう解決していくのか。長野市長からお願いします。

長野市長 地域の皆さん方が、災害が起きたとき、津波が来たときに、自分たちの地域にどれだけ助けが必要な人たちがいて、誰が具体的にその人を救助することができるのか。これが個別避難計画ということで我々もやっています。共助は地域力ですが、地域力を高めていくことの特効薬というのではないと思っています。日頃から、自分たちの地域を自分たちでどうつくっていくのかということを考え、しっかりと話し合いをしていくということしかないと思います。できるだけ地域のことは地域でやってください、ここまででは役所がお手伝いできるけど、これはやっぱり地域の皆さんで担ってやってもらいたいというギリギリのラインを見極めながら、お互いに役割分担を日頃からしっかり考えていかなければいけないと思います。また、民間の皆さん方、NPOの皆さん方、縦串横串しっかり刺して、日頃からの顔の見える関係を構築することも重要です。地域では、避難訓練や避難所の運営訓練を市としてやらせていただけていますが、避難所の運営自体も地域の皆さん方でやってもらった方がいいということを実感しています。例えば、避難所では先の不安や生活の困難さから地域の人たちは、市役所の職員に不満を詰め寄ります。だけど地域力が高いところは地域で全部運営もできるんですね。そうやっていただくと、市役所の職員は次のフェーズの仕事ができていく。実は公助の部分にも共助の力が大きく発揮されるということを実感していると我々は学んだと考えています。

徳田 ありがとうございます。先ほど、立木先生から行政の分野で、“タコツボ”から抜け出してくれという話がありました。福祉と危機管理・防災、あるいは観光と防災、地域づくりと防災、役所はそれぞれ部局があって縦割りはなっているわけですけど、それぞれが横にどうつながっていくかということを行行政の組織内で調整していく課題が大きいというご指摘もありましたので、その辺もぜひお話しいただければと思います。それでは本田町長お願いします。

日頃から自治組織を大切に

本田町長 日出町に限りませんが、都市化が進む中で地域における連帯感の希薄化が進み、近隣の人もお互い知らないとか会話の少ないといった状況があります。そのなかで災害時の要支援者にどう対応するかしっかり考えていかなければならないのですが、自助で避難行動することには限界があり、地域における共助が必要です。私は平成7年の阪神淡路大震災の時にボランティアに応募して長田地区の避難所の運営に携わったことがあります。そこは運営がしっかりしていましたが、別の避難所ではテントを張って生活している人が多くいました。その避難所では、校舎に避難してい

る人は人数も分かりますが、テント生活の人は人数も健康状態も分からず、食糧の供給も把握できず、担当者が苦勞していました。そのとき感じたのは災害時におけるコミュニティー、自治組織の早期の立ち上げが生活を左右するという事です。地域のコミュニティー、自治組織を日頃から大切にしておく必要があると感じています。

徳田 それでは永松市長お願いします。

民生委員・自治委員が巡回して把握

永松市長 自助がこれから非常に厳しくなっていく。杵築市の場合90歳以上の実人員が増え、介護や医療の支援が必要になります。自助が難しくなり、公助にも限界があると、次は共助です。医療法人、福祉法人が非常に積極的にいろんなサービスを提供していますが、地域福祉、地域保健、地域医療と地域がついても、別々のサービスに行くと、隣同士が2、3ヶ月顔を見ないこともあります。平時はすばらしいが、いざとなったときに顔も合わせていない状況では対応が難しい。どうすればいいのか。大田地区では一軒一軒訪ねて生活困難情報を収集しています。日頃から民生委員さん、自治会、人望のある人たちが「困っていることはないですか」と何回か行くと中に入れる。時間はかかりますけど、地域づくりをもう一回やり直す。小規模多機能の「住民自治協議会」に、行政も社会福祉協議会も民生委員もNPOも社会福祉法人、医療法人も情報を集中する。いざとなったときのバージョンを考える人が地域の中に常にいる、複数いるというのが必要です。今は社会福祉法人、医療法人が頑張ってくれていますが、いざとなったときに地域では機能しない。地域のバイパスを太くしていくしかない。小規模な自治会では50人か100人、いても200人、300人なので、一人ひとりの状況を家族単位で把握できるようになればいいと考えています。それを守秘義務を守りながらやっていけるといいのではないかと考えています。今はそういうことしか考えられないのではないかと考えています。

個別避難計画の重要性と課題

徳田 ありがとうございます。先ほど川北先生が言っておられましたけど、これから先は多くの人が85歳以上になっていくという時代が来るわけで、障がいがある人の防災を考えるということは住民のほとんどの人の命を救うという問題になる。災害が起きたときに障がいのある人を救っていくために何が必要かということ、地域づくりであるということになると、防災問題がきっかけになって地域を新しく作り直していくという課題に直結してきます。そんなことがお話の中で明らかになってきたのかなと思います。その上で、本当に一人も取り残さない防災をつくっていく上でカギだと言われ、国も一生懸命推進していますが、要援護者名簿をつくっていく、あるいは一人ひとりの個別避難計画をつくっていくということについて伺います。先ほど立木先生は個別避難計画ができていない自治体が11%しかない、できているところも不十分なところが多いと厳しい指摘をなされたわけですが、要援護者名簿、あるいは災害時の個別避難計画を意味があるものとしてつくっていく上でどういう課題があるのか、それをどう乗り越えようとしておられるのか。順番を変えて永松市長からお話を。

永松市長 障がいのある方が東日本大震災では死亡率が2倍という厳しい状況にあることを考えると、行政としては、要支援者名簿、個別支援計画の作成、結論はそういうことだと思います。ただ、障がいのある方、高齢者、支援者も状況は変わってくる、住まいも変わる、家族関係も変わります。何千人分もあるデータの更新をどのようにするかという問題があります。一人ひとり変わったという報告がなければそのままになります。また、個別支援計画、要支援者名簿が、避難や避難所生活に生かされるものでなければなりません。避難所ではトイレも不十分だし、目の不自由な人が自分

の場所がどうして分かるのか、壁を伝いながらトイレに行くけど、お年寄りの寝たきりの人がいるかもしれない、赤ちゃんがいるかもしれない、耳の不自由な方々が情報をどう受け取るのか、等々たくさん問題が生じます。一人ひとりの家庭、障がいのある方、高齢の方、いろんな課題を抱えていらっしゃる所にアウトリーチをかけて、それを記録に残して共有する、それしかないなと思います。

徳田 ありがとうございました。では本田町長。

隣近所とのつながり、福祉との連携も

本田町長 要支援者と思われる方およそ5400人ほどピックアップしています。そういう方に「緊急時、あるいは平時から情報を支援者に提供していいですか」というアンケートをして、1000名ほどの方からいいですよという了解をいただいています。そのなかで個別避難計画については、各自治体ごとに組織している自主防災組織のなかで共助と互助の活動の一環として個別支援計画の作成に取り組んでいます。災害時に円滑に避難できるために、一人の要支援者に対して複数の避難サポーターを選んでくださいという形で進めています。課題としては自治会に未加入の方がいます。アパート等では、行政が関与して自主防災組織の機能を持たせるようにということを考えていかなければならないと思っています。

徳田 ありがとうございます。私たちの経験では、要支援者名簿とか個別支援計画で災害時の支援者を「手上げ方式」的に聞いていくと、子供であるとか親戚の名前が挙がります。でも本当に水害があったり津波が来たときにその人たちが助けられるか。行政が助けるということも難しい、そうなるともう隣近所の人たちが助けていくという形でしか、要支援者名簿とか個別避難計画というのはできにくい。それから自主防災組織の活用はものすごく大事ですが、個々の障がいのある人たちがどんな特性があるのかというようなことは、実際には個人情報という壁があって、自主防災組織に取り組んでいる方々にとっては把握が極めて困難なわけです。そうすると普通の福祉サービスでその方を一番よく知っている相談支援専門員やケアマネ等が自主防災組織の皆さんと協力しながら、この人にはこんな援助が必要ですよという個別避難計画をつくっていくことで実効性があるものができるのではないのでしょうか。「別府モデル」という話が出ていますが、別府市ではそういうことを3年間くらいやってきて、災害が起きたときに実効性がある名簿づくり、個別避難計画づくりが少しずつ進んできたのかなという感じがしています。

本田町長 サポーターに親戚を選んでしまうという点について、確かにいざというときは遠くの親戚よりも近くの他人といいますが、近くということが極めて重要ですから、本当はお隣の方になっていただけるのが一番いいんだと思います。そのときにやっぱり、日頃からのコミュニケーションが大事になってくると思います。もう一点の自主防災組織ですけど、一つは自主防災組織と言いつつながら、自治会の自治会長さん、あるいは副自治会長さんとか、そういった構成をもとにつくらざるを得ないということがありまして、おっしゃるように日頃の身体状況だとか福祉サービスを受けているというようなことまでは承知できておりませんから、お話を聞いていてケアマネージャーとかそういった方に一緒に入っていていただくのが本当にいいんだということを感じました。

徳田 長野市長から少しコメントをいただければと思います。

ノウハウ生かし、人材育成も

長野市長 別府市は福祉フォーラムの皆さんや多くの皆さん、そして日本財団のお力添えをいただいて「障害者インクルーシブ防災」事業を3年間させていただいたことなど様々な要因があって、こういう「別府モデル」と言われる取り組みが進みました。要支援者名簿の作成も民生委員・児童委員

の方々の力を借りて進みました。これまでの取り組みはテレビでも放映されたり、国会でも取り上げられていますが、ここからだと考えています。名簿の作成も大変でしたが、災害が起きたときの個別の支援計画、避難計画を立てるのはもっと大変だと思います。地域で助けに行けばいいんですけど、助けに行けないという過酷な現実があります。名簿はあるけれど、結局計画を立てられないまま命を落としてしまうということが考えられます。別府市の場合、145ある自治会の皆さん方から、名簿だけ渡しといてどうすればいいんだと言われます。これをもとにして皆さん方が地域でぜひやってくださいと言いますが、できるところは本当に少ないと思います。日頃から各自治会単位でそういったことができるようなコーディネーター、人材の育成をしっかりとやって、個別に丁寧に根気よくやっていくしか、特効薬はありません。別府市では村野さんがいて、村野さんを中心にやってもらっていますが、そういったノウハウを持った人がいて、根気強くみんなで、福祉の専門員とか防災の専門員だけでなく、専門分野ではない市役所の教育、観光などにいる人、「地域応援隊」の人たちも、それぞれ地域ごとに張り付けてもらって、地道に根気強く、この人の場合どうしましょうねといった個別の支援計画、避難計画を徹底的に、それぞれの145自治会ごとに張り付けてでもつくっていくしか道はないというのが本当に率直な現場の姿じゃないかなと思ってます。

“地域の反発”は成功の第一歩

徳田 どうもありがとうございました。こういう形で個別避難計画づくりとかを地域で提案していくと、自治委員も民生委員も忙しくてやるのがたくさんあって大変だ、こんな課題を行政は我々に押しつけるのかと、最初は猛烈な反発を受けるわけですね。私は、その反発が起きることが成功の第一歩だと考えています。行政から提起されている課題が重要だとわかるけどやれるわけじゃないか、と考えてもらうことが第一歩で、そういう反発を乗り越えていこうとすると、手を上げてくれる人たちや自治会ができてくるように思います。古市の場合はその困難な仕事をまず自分の所でやってみようとして手を上げてくださったことが、広がりにつながったと思います。ぜひ、自治委員や民生委員の反発を買うくらいの気持ちでやっていただければと思います。

最後に、私たちが住んでいるこの地域で、30年間で80%以上の確率で南海トラフ大地震が起きるだろうと言われており、これに備えていかなければなりません。南海トラフ地震のような大災害が起きたときに県がどう対応をとるかということ、被害がより大きいと思われる南部地区や大分市の対応に追われて、北部地区等はなかなか手が回らないということも予想されます。そこで、隣接する市町村が普段の段階から災害にどう対応するかというネットワーク、つながりをつくっていくことが大切ではないかと感じています。それぞれの市長、町長の皆さんに、南海トラフ大地震に対処するために今後、どのような形で取り組みを進めていこうと思っておられるかお話しいただければと思います。永松市長から。

「明日かも」切迫感を伝える

永松市長 30年間で80%という確率は、ほぼ常に意識をしないとだめだということです。特に杵築の場合は海岸部に人口が集中しています。明日起きてもおかしくないという市民への啓発、浸水区域を住民自治会議で“見える化”をして、遠い先の話でなく明日起こってもおかしくないという切迫感を伝え、シミュレーションをしながら、あとは浸かってしまって潮が引いてその後、どの程度生活が可能なのか等の問題があります。想定は難しいんですけど、最悪の場合を想定していくことが大切だと考えています。大きな私有地などにテントを張ったり、疾病を抱える方、障がいのある方をヘリコプター等で病院や域外に送るなど、緊急な対応をしなければいけない。そうすると他県からの支援も必要でしょうけど、そういうことも含めて杵築の中で生き抜くことができるか、そ

して日出とか別府、大分県での全体のシミュレーションも常に繰り返しながらやっていこうと思っております

徳田 本田町長お願いします。

2市1町の連携、事前にできれば

本田町長 南海トラフ地震では、起きてから津波では1メートルの津波が日出に到達するまで大体1時間半あります。最高の津波の到達が1時間50分後位ということで、何か事象が起きるまで一定の時間があります。また、日出町は海岸の延長が25キロあるんですが、人が住んでいる部分は比較的集中しています。そういった地域に被害が出ないようにしっかり取り組んでおくことが重要だと考えています。そういった地域の要支援者については、障がいの内容とか施設に入っておられるか、要介護度などの情報をしっかり整理しておいて、いざというときに備えることが重要だと思っています。南海トラフの場合、主な影響が津波でしょうから、海岸部は被害を受けるかもしれないけど、内陸はかなり大丈夫ということが想定されますので、内陸部の自治区と海岸部の自治区の相互の支援を整備しておくのがいいと思っています。2市1町の連携では、内陸部では避難者の受け入れなどのゆとりがあることも考えられますので、お互いにそういった所では助け合えるあるのかなと思います。事前にそういった体制を構築できると、残っている資源で協力できるという形もありうるかなと思っています。

徳田 それでは最後に長野市長お願いします。

いいものは2市1町で共有して

長野市長 別府市においても、ハード面では小・中学校、幼稚園それぞれエアコンの設置は完了し、二次災害への対応に取り組んでいます。沿岸部は特にサイレンが聞こえないという声があり、今まで2台だったのを10台にしました。また、トイレが衛生的ではないというので下水道に直接直結するようなマンホールトイレの整備なども年次計画を立ててしっかりやっています。ただ、ハードの整備はいくらやっても限界があります。また、南海トラフが起きたときに一番被害を受けるのは県南だと思いますので、大分県や他の自治体は人も物も含めてそちらに行ってしまうことが想定されます。また、別府の場合は鶴見山が噴火したら市街地の4割がやられるという想定も出ていますから、時間的には少し猶予があると思いますが、そういった準備もしておかねばなりません。市単独でできることは今進めておくべきだと思いますが、各団体とか各市町村とか、九州の市長会とか大分県の市長会とか、姉妹都市などとの協力も重要です。日頃から、お互いが困ったときにはこういう物資のやりとりをしましょうとか、困ったときのガソリンはどうしましょうという連携が必要だと思います。特に、日出町さんと杵築市さんとは日頃からお付き合いがすごく盛んなので、例えば私たちが持っている情報やインクルーシブ防災のノウハウなどをお互い共有することによって、共通のさまざまな計画を立てていくといったことがこれからは大事だと思います。いいものは2市1町で共有して、より密接に事業や防災計画、避難計画を連携してやっていくことが現実的に必要になってくると思いますので、平時からぜひ話し合いをしながら進めていきたいと思っています。

徳田 どうもありがとうございました。こういう形ですばらしいメンバーがそろったので、もっといろんなことをお聞きしたかったと思われている方が多いと思いますが、時間が来てしまいました。3市町長の皆さん、ご多忙なか時間を割いて率直なご意見をいただきましてありがとうございました。

(まとめと文責・事務局)

2018年度 「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業の経過

1, 福祉フォーラム実行委員会

年度初めの4月から、年度計画の具体化に向けて、市の担当者と協議しながら、研修会の内容や、避難訓練、避難所訓練の実施場所、内容等について意見交換を重ねました。

2, 行政の取り組み

(1) 各課への説明

昨年度、アドバイザーの立木先生や川北先生から別府市役所の関わりが浅いとのこと指摘がありましたので、今年度は検討委員会等を開催する前に関係各課を含めた市の積極的な取り組みをいただきました。協働に向けた福祉保健部長と福祉政策課長への説明、福祉部局6課の課長と課長補佐への説明会も5月17日に行われました。

(2) 別府市職員研修について

- ①7月4日（水） 9:00～12:00 別府市職員研修
- ②7月5日（木） 9:00～12:00 別府市職員研修
- ③7月5日（木） 13:30～16:30 別府市職員研修+別府市PTA連合会（教育委員会・コミュニティスクール委員等）

④内容

1, 開会行事（10分）

挨拶：共創戦略室防災危機管理課 課長 田辺 裕

2, 別府市におけるこれまでの活動報告（55分 報告ビデオ上映を含む）

3, 講演「災害時要配慮者の問題と別府市での活動意義」（50分）

同志社大学教授 立木茂雄 氏

4, 講演「災害時要配慮者を支えるための地域づくりと現状」（50分）

IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所]代表 川北秀人 氏

5, まとめ（10分）

徳田靖之・弁護士（福祉フォーラムin別府速見実行委員会）

6, 閉会

3, 第1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」

(1) 日時 2018年7月6日（金）9時30分～12時

(2) 場所 別府市役所 1階 レセプションホール

(3) 報告

福祉フォーラム実行委員と市の関係各課担当者らが参加し、事業3年目となる今年度の事業は「災害時要配慮者を地域で守る仕組みをつくる」ことを目的に取り組むことを確認しました。

具体的には、①避難生活を含む個別支援計画の作成②「地域のあり方」「福祉事業所のBCP）事業継続計画」「障がい当事者によるネットワークづくり」「行政の総合的な対応」をテーマにした学習・研修③避難訓練及び福祉避難所訓練ーを中心に準備を進めていることが報告されました。

立木茂雄アドバイザーからは、「別府で取り組んでみて、市防災危機管理課の村野専門員が果たしているコミュニティーソーシャルワーカーの役割が重要であることがわかった。村野さんの業務をモデル化して他自治体に横展開していく必要がある。別府では専門員や当事者と地域の協働作業を避難所生活にも広げ、全地区に実施できるように標準化したい」と課題が提起されました。

川北秀人アドバイザーからは、「これまで取り組んできたことを“仕組み”にしていくことが必要。また市の業務への落とし込みがまだ不十分。別府は高齢化が全国より10年早く、地域と行政で支えるしかないまちなので、ロードマップを活用して、課題に優先順位を付けてスケジュールの全体像を共有して、経験と知識を共有しながら取り組んでもらいたい」という提案がありました。

参加者からは、「行政は忙しいが、防災はここまでやらねばできないと思う。体制づくりが必要」「地域づくりを含めて訓練が行えればと思う。防災は全庁体制が必要」「業務の標準化が必要。地域の違いの理解も重要」「自治委員、民生委員とともに社協のCSWの活用もできないか。事業化も必要だと思う」など、行政の担当者から積極的な意見が出されました。

篠藤検討委員長からは、①三年間の取り組みが終わったあとどうなるか②地域カー地域づくりにどう結びつけるか③障がいのある人の当事者力をどう強め広げるかーという問題提起が行われました。

4、「避難生活を含む個別支援計画作成のための研修会」

9月5日、立木アドバイザーを招いて別府市北部中学校体育館1階で行われました。亀川地区の住民ら約50人が参加して、障がいのある人や家族、相談支援専門員などと一緒に避難生活における必要な支援について話し合いました。

はじめて障がいのある人と直接出会った人が多かったのですが、参加者は関心を持って積極的に意見を述べ、協力的な雰囲気生まれました。個別支援計画作成の重要性について理解を深めるとともに、地域で実際に会うことの大切さを実感させた研修会でした。



5、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」

- (1) 日時 2018年9月6日（木）9時30分～12時
- (2) 場所 別府市役所 5階 大会議室
- (3) 報告

第2回防災の仕組みづくり検討委員会は9月6日午前9時30分から別府市役所の5階大会議室で行われ、フォーラム検討委員の他、別府市関係各課、アドバイザー（立木・川北）、人と防災未来センターなどから約20人が参加しました。

第1回検討委員会以降の取り組みの報告を受けて、立木アドバイザーから「別府市の取り組

みは全国の自治体や世界で最も進んだ取り組みになっている」こと、「今年度は『災害時ケアプラン避難生活編』の作成が重要な課題である」ことが指摘されました。

また、川北アドバイザーからは「防災を地域づくりと結びつけることが不可欠。この取り組みの成果をどう使いこなすのか。行政の各部署にどう持って帰って伝え活用できるかが問われている」という指摘がありました。

防災危機管理課の村野さんと河合さんから西日本豪雨の被災地（愛媛県・広島県）を訪れた報告も行われ、「ニーズを汲み取り、支援につなげることができていない状況があった」という指摘がありました。



意見交換では、「それぞれの課が“我が事”として取り組んでほしい」「各課とも日常の仕事を抱えて災害時の対応は大きな負担だと思うが、仕組みができるまで手を携えてやっていきたい」などの意見が出され、「第3回は事前に各課の課題を明確にして答えを準備して参加できる」ようにしていくことが確認されました。

今回の検討委員会では、基本的な課題として、①平常時から一人ひとりに対応した支援計画を作成し訓練する②計画作成と訓練は日常支援している福祉ワーカー（相談支援専門員）と地域（自治会等）が協力して行う③地域づくりの取り組みと結びつけて行う④地域と福祉と障がい当事者と行政を結びつけるコミュニティーソーシャルワーカーの存在が不可欠ということが確認されました。

（4）第2回アドバイザー会議

第2回アドバイザー会議は9月6日午後1時30分から行われ、フォーラム実行委員会の検討委員長・防災事務局・アドバイザー等が参加しました。

課題として、以下のような意見が出されました。

- ・市の検討委員会への出席者が受け身である。
- ・自治会によっていいところ悪いところがある。
- ・古市は変わってきた自助・共助を重視して公助はないものと考えて取り組んでいる。
- ・市職員は膝つき合わせて一緒にやっていくことで変わると思う。
- ・村野さんが果たしているコミュニティーソーシャルワーカーを担える人材づくりが不可欠。
- ・日本財団の助成が終わる来年度以降は、市が事業化できれば。
- ・事業をフォーラム実行委員会が受託するためには法人化（NPO法人・一般社団法人等）が必要。
- ・今後、別府モデルの確立と展開が重要になる。協力体制の継続を。
- ・当事者意識が変わることが重要、“我が事”と感じられるように啓発することが必要。
- ・人材を育てていくために5年計画で取り組むことが必要。
- ・フォーラムとしては市に引き継ぐまでが役割ではないか。
- ・福祉サービスを受けていない人の対策など課題が多い。
- ・SDGs（国連「持続可能な開発目標」）に準じてやりたい。

これらの意見を受けて、特に来年度以降の取り組みについて早急に詰めていく必要があるということになりました。

6. 防災と地域づくりを考える研修会

- (1) 日時 9月7日(金) 午前10時～12時
- (2) 場所 別府市役所 1階 レセプションホール
- (3) 講師 川北秀人・IHIOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表
- (4) 参加対象 自治委員等
- (5) 報告

自治会長を中心に約120人が参加して行われました。講師の川北秀人・IHIOE [人と組織と地球のための国際研究所] 代表は、「別府市は高齢化が全国平均より15年早く進んでおり、地域や行政が高齢者を支えなければならない地域だ。そのためには自治会が変わり、若い人も積極的に参加して支え合う地域をつくっていくことが必要」と訴えました。



7. 災害時BCP(事業継続計画)作成に向けた研修会(障がい福祉事業所等)

- (1) 日時 9月7日(金) 午後1時30分～4時
- (2) 場所 別府市役所 1階 レセプションホール
- (3) 講師 川北秀人・IHIOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表
渡嘉敷唯之・そなえざあ しぞ〜か代表
- (4) 参加対象 福祉事業所代表・責任者
- (5) 報告

9月7日の午後で開催しました。福祉事業所の責任者を中心に30数名が参加しました。講師の川北秀人・IHIOE [人と組織と地球のための国際研究所] と渡嘉敷唯之・株式会社CoAct(コアクト) 代表が、災害時における事業所の被災状況の実例を紹介し、事前にBCP、BCM(事業継続マネジメント)を確立しておくことの重要性を伝えました。

参加者からは、「災害時の報道では障がい者が見えてこないが実態は?」「事業所の災害時の対応ができていないと実感した。どこから手をつければいいのか?」「分厚いマニュアルが役に立つのか?」などの声が出されました。

渡嘉敷講師は「障がい者が避難所にいられず、施設に助けられている現実がある。地域に出てつながる取り組みが重要」「何もかも施設で準備するのではなく、業者等も活用する必要がある」「マニュアルは作る過程が大事。人材づくりを合わせて進めることが大切」などと答えました。



8. 災害時BCP(事業継続計画)活用のための勉強会

- (1) 日時 9月8日(土) 午前9時～11時30分

- (2) 場所 別府市役所 1階 レセプションホール
- (3) 講師 川北秀人・IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表
渡嘉敷唯之・そなえざあ しぞ〜か代表
- (4) 参加者 福祉専門職・県内社協職員の中心的なメンバー
- (5) 報告

相談支援専門員や県内社協職員など防災に積極的に関わっているメンバーと川北秀人・IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表、渡嘉敷唯之・株式会社CoAct（コアクト）代表が率直な意見交換をじっくり行いました。これまでなかった「事業継続」という視点から本音の議論が行われました。

9, 災害時事業所BCP(事業継続計画)作成実務研修会(3回)

- (1) 日時 第1回 9月28日(金) 13時30分~16時
第2回 10月22日(月) 13時30分~16時30分
第3回 11月22日(木) 13時30分~16時30分
- (2) 場所 別府市役所 1階 レセプションホール(3回共通)
- (3) 講師 石井布紀子・NPO法人さくらネット理事長(3回共通)
- (4) 参加者 障がい福祉事業所・高齢福祉事業所 担当者・実務者
- (5) 報告

9月7日の研修会で学んだBCPの基本的な考え方に基づいて、作成の実務について体験学習を行い、計画の作成に結びつけることを目的に開催しました。

3回の研修は、NPO法人さくらネット代表の石井布紀子さんを講師に迎えて別府市役所レセプションホールで行われました。参加した障がい福祉事業所・高齢福祉事業所や病院の担当者・実務者に対して、事業所の現状の把握、災害時のBCP(事業継続計画)のつくり方などを具体的に説明するとともに、グループワークなどで実際に作業を行いながら、学習しました。

3回目には、職員が平常時から点検する10項目、災害発生時に参集する際の心構え、地域住民との連携の内容例を伝え、さらに安否確認方法、連絡網などの課題を示して意見交換を行い、計画づくりを行いました。



10, 災害時安否確認ネットワーク準備会

「障害者インクルーシブ防災」事業の一環として、「災害時安否確認ネットワーク(仮称)準備会」を11月10日に開きました。別府市内の障がい者及び障がい福祉事業所を中心に約40名が参加し、村野淳子さんと五反田法行さんの提起を受けて、グループワークで意見交換し

ました。ネットワークの必要性では一致しましたが、ネットワークのあり方については様々な意見が出され、1月19日の結成予定日に向けてさらに意見集約を行っていくことになりました。

グループワークで出された主な意見は、安否確認については「地域の障がい者の安否確認が十分ではない」「連絡手段がない場合の対応は」

「安否確認後の連絡先がわからない」「自分から発信できるように」「災害時の連絡先・連絡方法の確立を」など。避難については「避難するまで時間がかかる」「避難所に行けないときの対処」「マンションで障がい者がどの部屋にいるかわからない」など。避難所については「避難所が利用しづらい」「ベッドでないと起きられない」「プライベートの場所が必要」「洋式トイレがあるか」「オストメイト用トイレがほしい」「事業所を避難所として使えるように」などでした。

五反田さんがまとめた参加者アンケート（別紙資料）では、「大変意義のある会だった」「勇気のいる活動のスタートに感謝します」「現状と課題がよくわかった」「もっと情報発信が必要」など、多くの方が意見交換できたことを評価し取り組みの継続を求めています。また、ネットワークの課題については、地域や福祉事業所と結びつける役割、他の支援チームと結びつける役割などを求め、地域自体の取り組みへの強い期待もありました。



11. 亀川地区避難所運営訓練について

「亀川地区避難所運営訓練」が11月25日に北部中学校で行われました。この訓練には、地元住民や障がいのある人、高齢者や子連れのお母さんなど要支援者を含む約500人が参加し、避難所の受け入れ体制や運営などについて具体的な訓練をしました。

体育館だけでなく教室や保健室なども活用して、障がいや病気等それぞれの人に合った部屋を準備したり、給水車や救急車、パトカーなども実際に出動して病人の搬送や問題者への対応を行ったり、具体的な想定の下での訓練でした。



課題等も多く明らかになり、これまでの蓄積を生かすとともに、今後につながる訓練になったと考えます。

12. 南地区避難訓練

12月9日（日）に行われ、別府市南地区の住民を中心に、関係機関、福祉フォーラム実行委員会、自立支援センターおおいなどから約250人が参加し、「別府湾を震源とする震度6強の地震発生」という想定の下に別府市公会堂まで徒歩や車椅子などで避難。避難完了後は旧南小学校跡地



で、段ボールベッド設置、簡易トイレ設置、がんばる一む(パーティション)設置、車いす操作(じんりき利用)、応急担架、バケツリレーの訓練を行いました。閉会式では、湯澤さん、若杉さん、神田さん、五反田さんらが、「視覚障がい者訓練することで地図ができる」「地域の方の支援で無事避難できた」「備えがあると安心できる」などの感想を伝え、要支援者(障がい当事者等)が参加した訓練の重要性を共有しました。また、地元にある高齢者支援事業所「デイサービスきずな」も参加し、「海が見える事業所をつくったと喜んでいたらすぐ東日本大震災が起き、災害への備えの必要性を感じていた。今回初めて地域の防災訓練に参加できてよかった。今後も取り組みを続けたい」と話していました。



13、「災害時障がい者安心ネットワーク設立記念フォーラム」

1月19日に別府市役所5階大会議室で「災害時障がい者安心ネットワーク設立記念フォーラム」が開催されました。福祉フォーラムin別府速見実行委員会と別府市(防災危機管理課)が呼びかけたもので、障がいがある人たちが自らネットワークを広げ、福祉関係者や行政等と連携して災害時の被害を減らそうという取り組みのスタートになります。フォーラム実行委員会からも多くの方が出席しました。



このフォーラムでは、東日本大震災を経験し、障がい当事者団体の代表として様々な取り組みをしてこられた阿部一彦・東北福祉大学教授(日本障がい者団体連合会代表・日本障害フォーラム(JDF)代表)が記念講演されました。阿部教授は、当事者自ら声を上げニーズを伝えること、安否確認などの取り組みを行うことが不可欠であること、当事者によるネットワークの役割の大きさを指摘するとともに、地域とつながることの重要性を伝えてくれました。(阿部先生の講演の詳しい内容は34~43ページに掲載しています。)

このフォーラムでは、ネットワークの目的として「本会は、災害時に於いて、障害のある人の速やかな安否確認、救援、ニーズの把握、および支援が行えるように、障がいのある人が自ら福祉関係者や行政などと協力して、平常時からネットワークを作り、安全安心に生活を送れる地域の仕組みづくりをめざす」ことを確認し、活動内容としては以下の取り組みを進めることになりました。

(1) 災害時において

- ①安否確認やニーズなどの把握、情報の共有など
- ②障がいのある人達への外部支援受付体制の構築

(2) 平常時において

- ①障害者団体、福祉関係事務所、支援者などの研修会及び訓練
- ②避難所、福祉避難所の調査や情報提供
- ③障がいのある人の防災に関する相談
- ④障がいのある人を災害時に支援する全国の団体との連携

⑤別府市以外の障がいのある人、福祉関係事務所などとの連携と協力

今後の具体的な取り組みは参加者を中心にこれから意見交換をしながら進めていくことになります。

14, 防災事業報告会の開催

2018年度「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業の報告会は、2月11日、別府市役所のレセプションホールで行われました。

第1部「報告—3年間の成果と課題」では、別府市共創戦略室防災危機管理課の村野淳子さんが、3年間の取り組みについて報告ビデオを上映しながら報告、福祉フォーラムin別府速見実行委員会が防災事務局を担当している五反田法行さんが今年度の取り組みについて報告しました。被災時の実態調査、地域と一緒に取り組んだ避難訓練、福祉関係者の協力による個別避難計画の作成と地域を含めた情報共有、その上での避難訓練などを積み重ね、その成果を踏まえて、3年目は地域を広げたより大きな規模の避難訓練や避難所訓練を行うとともに、事業所を対象にしたBCP作成研修、そして障がい当事者によるネットワークの設立などの取り組みの成果と課題が共有されました。



第2部「これからの防災を考える」ではアドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授が『別府モデル』の意義と課題について講演（7～12ページに掲載）し、同じくアドバイザーの川北秀人・IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表が「要支援者を支えられる地域」をテーマに問題提起（13～18ページに掲載）をしました。

「自治体はこう考える」には、長野恭紘・別府市長、永松悟・杵築市長、本田博文・日出町長が出席、徳田靖之弁護士をコーディネーターにして、率直な意見交換が行われました。3市町とも障がい者の差別を禁止する条例を制定し、そのなかで防災における合理的配慮を規定していることを踏まえて、①高齢化する地域の現実のなかで、行政として地域の力を高めながら「共助」を進めていくこと②要支援者名簿の作成だけに終わらず自主防災組織と福祉専門職等の協力による個別支援計画の活用を含めた情報共有を進めること③南海トラフ地震をはじめとする災害に対する自治体としての取り組みと広域的な連携—などについて、積極的な意見交換が行われました。（「自治体はこう考える」の詳細は19～24ページに掲載）

続いて『別府モデル』の共有化へをテーマに意見交換が行われ、様々な課題が指摘されましたが、最後に「当事者中心の取り組みと地域の協力で実現した」ことを誇りにしながら、「私たちの地域（別府市・杵築市・日出町）に合った形で、泥臭くあきらめることなく、本来の“誰もが救われる防災”を実現するための新たな地域づくりに取り組んでいく」という方向で取り組みを続けていくことが確認されました。

また、3年間助成していただいた日本財団の福田英夫経営企画部長にご挨拶をいただき、参加者の皆さんから感謝の拍手が送られました。

15, 第3回防災の仕組みづくり検討委員会・アドバイザー会議の開催

(1) 第3回防災の仕組みづくり検討委員会

- ①日時 2月12日（火）9時30分～12時
- ②場所 市役所1階レセプションホール
- ③参加者 福祉フォーラム検討委員、別府市関係各課
- ④内容

1年間の取り組み経過を報告して意見交換を行うとともに、「発災後の対応共有」ワークショップを行いました。姫野実行委員がコーディネーターになり、別府市の関係各課に発災時から発災後まで、タイムラインを追って各課の対応を記入してもらい、付き合いながら対応を検討し共有する取り組みでした。初めての取り組みでしたが、参加者は第一歩として意義あるものだったと評価していました。



(2) 第3回アドバイザー会議

- ①日時 2月12日（火）13時30分～16時
- ②場所 市役所1階レセプションホール
- ③参加者 福祉フォーラム防災担当、アドバイザー、別府市防災危機管理課（村野）
- ④出された意見

・立木アドバイザー 3年間、日本財団の支援を受けてやってきたことが、研究段階からこの4月には一般的に開始してモデル地区だけでなく全市的にやっていけるようになる。そう考えると志は極めて高いし、それを市民サイドで福祉フォーラムが取り組んでいくことは画期的だ。さらにそれを制度化していくことができれば意義は大きい。

これまでの取り組みは、実際に個別支援計画を作成した人は9人で、モデル事業段階だが、エビデンスとしては、当事者がみんながやる訓練に参加すると上がることは取れた。個別支援計画に関するエビデンスは今の段階では出せていない。引き続き個別計画を立てた上で、訓練に参加することによってより上がることを出していくことに焦点を当てていきたい。

・川北アドバイザー 今後、別府におけるフレームは使っていけることになると思うが、他地域の人が別府に来て学ぶ人材育成の仕組みとして活かせるか。報告会に参加した2市1町では、福祉や危機管理の課長級あるいは課長補佐級の連絡会議をこの機会につくれるといいと思う。当事者の参加と協力を拡大していくことも大切で、動き出したことをうまく活かしてもらいたい。一般社団法人化する福祉フォーラムとして、この事業の成果を収入に結びつけることや、様々な団体から来る話をどう活用するかも課題だ。

「災害時障がい者安心ネットワーク設立記念フォーラム」記念講演
(2019年1月29日・別府市役所5階大会議室)

災害時の経験から考えるーネットワークの必要性

東北福祉大学 阿部 一彦 教授

(日本障害フォーラム(JDF)代表・仙台市障害者福祉協会会長)

はじめに

2011年3月11日、東日本大震災が発生して間もなく8年になります。その時の体験を踏まえてお話しさせていただきます。

1978年6月の宮城県沖地震があって、東日本大震災の前から当事者団体としていくつかの取り組みがありました。東日本大震災がとても大きな災害だったので、それまでの取り組みが役に立ったものもあったのですが、地域に住む障がい当事者としての反省は、障がい者団体だけの取り組みでは限界があるし、何よりも体験したのは行政の力だけに頼ることはできなかったということです。公助にも限界があるし自助だけでも大きな課題が残されたということで、地域の方々とのようにつながるかということが私たち仙台の課題となりました。



地域につながる仕組みとして「災害時障がい者安心ネットワーク」を設立されるということなので、まさに私たちはその部分を学ばせていただきたいというのが本音のこととしてこちらに参らせていただきました。

東日本大震災による大きな被害

2011年の大震災で予想していなかったのは津波でした。津波というのは仙台までは来ないのではないかという思いがあったのが大きな反省でした。

実は2011年3月11日の2日前にも大きな地震があり、津波警報も出ていました。地震は大きかったし津波警報が出ていたけれども津波は来なかった。あとでお聞きしますと3月11日の大きな地震でも避難しなかった方がとても多かったです。三陸地方は津波の経験あったが、仙台市はそのような準備をしてこなかったというのが大きな問題だったと思います。

東日本大震災による被害状況を見ますと、死者数は全体で1万5896人、宮城県では9541人、仙台市の死者は904人、とても多くの方が亡くなりました。また、仙台市の建物被害のうち内陸部にある障がい者施設の1施設が全壊しました。これは3月11日の大地震で地盤が緩んだ後、4月7日の大きな余震で全壊したもので、地震は1度来ただけではないということも経験しました。

「障がい者の死亡割合は一般の人の2倍以上」

NHKの大震災直後の調査によりますと、東北3県27市町村では全体の死者数の全人口比は1.03%で、障がい者の死者の割合は2.06%、身体障がい者は2.30%となって「障がい者の死亡割合は一般の人の2倍以上」ということになっています。

その当時、障がい者の地域移行によって「障がい者が施設から地域に出て住んでいたから多くの被害にあった」という指摘がありました。しかし当時の地域移行の実態は、知的障がい者を対象に進められていました。地元の「河北新報」が翌年9月に行った障害者手帳所持者の犠牲者数の調査では、宮城県全体の犠牲者1103人のうち肢体不自由が519人と圧倒的に多く、聴覚障がい75人、視覚障がい69人、内部障がいその他が313人、知的障がい62人、精神障がい65人となっており、このデータから見ると知的障がいの犠牲者が最も少なく、必ずしも当時言われていたような「地域移行」によるものではないと思います。

障がいのある人々の多くは避難所に行かなかった

仙台市の当時の人口は106万人で今は108万人です。増えたのは、原発事故が起きた福島や三陸地方などまだ被災地に帰られない状態の被災者がまだ仙台市にいたためです。

大震災が起きた3月11日から12日にかけて、仙台市では人口の10分の1の10万5947人が288か所の避難所に殺到しました。障がいのある私たちが行っても入る余地はありませんでした。避難所によっては、障がい者の対応訓練をしてきた所は受け入れができたと思いますが、ほとんどの避難所は情報を聞き取る仕組みもなかったために、障がいがあると避難所に行っても居場所がない、すでに多くの方々がいるから自宅に戻るといった人もいました。

被害の大きかった35市町村の要援護者に対する政府の調査でも、要援護者783人のうち「避難所に行っていない人」は60%を占め、設備や環境面から避難所では生活できないと思った人がとても多かったことが示されています。「避難所に行きたくても行けなかった人」も18%います。障がい者といってもそれぞれ一人ひとり違いますよね。それをしっかり把握することが必要だと思います。

そして、避難所に滞在できた方でも、そのうち半数以上の方が環境の問題もあって「風邪やうつ病などの病気、以前からの障害の状態などが悪化した」と回答しています。“避難所運営”というのはとても大事なことだと思います。

今では避難所運営計画が変わり、どういうことに不便があるか、困っているか、どういう支援が必要か、受付で把握するというように避難訓練時でも改善されています。そして、避難所運営につきましても運営マニュアルが改訂されてきています。避難所は自治会の責任においてなされていますけれども、大きいことは女性の方々が避難所運営に関わるようになり、大きく発想が変わった部分もあるのだと思います。

大きな問題—震災関連死

次に、震災関連死の問題です。災害が起きた時でなく、避難所などでそのあとに亡くなられた方々、病院機能が停止していたために治療とか手当てができなかったので命を短くしてしまった方、検査もできなかったからなどを含めると震災関連死というのも大きな問題だと思います。

震災関連死の原因については、岩手県と宮城県では、復興庁が使った表現ですが「避難所などにおける生活の肉体・精神的疲労」が原因で多く亡くなられ（関連死の原因の約3割—複数選択）、それから「病院の機能停止による初期治療の遅れなど」で亡くなられた（約2割）、「地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担」（約2割）を含めると岩手県では466人、宮城県では927人の方が亡くなっています。

福島県では、当日の被害は大きくなかったのではないかとと思うのですが、関連死が2227人で、被災後の避難生活で亡くなられた方がとても多くいらっしゃいます。「避難所生活の肉体・精神的疲労」（約3割）、「避難所などへの移動中の肉体・精神的疲労」も約3割と大きく、原発事故による避難の影響も考えていかなければならないと思います。

震災関連死の審査は大体終わっていますが、今も関連死と認められるのは「自死」の場合です。震災を契機に亡くなられた方、自殺された方は認めますけれども、審査委員会は今ではほとんどお休み状態です。関連死の申請が来たときは殆どが市町村ごとに判定委員会が開かれ、宮城県内では震災関連死の判定が石巻市に次いで仙台市が多く出ています。

障がい当事者団体がボランティア養成・登録

私たち当事者団体の取り組みについてお話しします。

東日本大震災の33年前に宮城県沖地震があって防災の関心が高まり、2005年から大学ボランティアセンターの呼びかけで、災害時の対応をどうしたらいいか障がい種別ごとに検討していきました。障がい種別の当事者、家族の方が災害時にどういう支援が必要か、「災害時要援護者支援マニュアル」づくりに取り組んでいきました。

それから「災害時障害者専門ボランティアの養成・登録事業」も同じ2005年から始まっています。私が所属している仙台市福祉協会では500人から600人のボランティアがいますが、このボランティア方々は、災害時に自分の家屋や家族に被害が出ていないことを確認したうえで災害時に支援活動をするという方が登録されています。この養成・登録事業は翌2006年から仙台市障害者保健福祉計画に記載され、大体140人の人が登録されていました。震災時にはそのうち40の方が様々な形でかかわり、例えば手話通訳の方が聴覚障がい者が病院に行く際の移動の時にかかわったり、視覚障がい者のための点字訳や、運転ボランティアなどもありました。それらの方々が震災直後から様々な形で活動されたということは大きいことでした。この養成・登録事業は他所ではあまりなかったと聞いています。

当事者団体同士の連携

他団体との連携もありました。福岡市障害者福祉協会とは震災前からいろんなところで連携していて、震災時には2人で一組、1週間来たら次の組ということで五組10人が来てくれました。山形県身体障害者福祉協会とは大震災の3年前に災害時相互応援協定を結んでいたこともあって緊急避難物資を運んでくれました。このように、日ごろからのつながりというのが大事だということですが、それまでは私たちのなかでは、障害者団体、福祉関係者とのつながりしかなかったということでもあります。

東日本大震災発生時からの当事者団体(仙台市障害者福祉協会)の取り組み

安否確認

当事者団体の取り組みとして私たちがよかったと思えるのが、安否確認ができたということです。私たちの協会では会員の名簿があって電話番号もみんな知っていました。それで安否確認ができ、皆さんから後でよかったと言われました。

すぐに通じなかったこともあります。でも留守番電話に情報を流していて、たまたま私たちの事務所に4つほど災害時に優先的につながる電話が置かれていたので、この電話が大きな力を発揮しました。やはりつながるといことは大事なことです。多くの障害者団体にはこの優先電話は置いていなかったと聞いています。

情報提供

それから私たちの協会でもよかったと評価されたのは、様々な情報を流すことができたということです。被害を受けると、行政には様々な情報が入ってきます。また行政から発信する情報もあるのですが、それらについて私たち協会からもらいに行って大事な情報をわかりやすく発信していきま

した。号外として19回、情報を流しました。通常の文字版に加えて点字版、要約筆記版、音声朗読版それからメーリングリスト版など多様です。これはボランティアがたくさんいますのでそれぞれ得意なところで情報を作る、加工するなどしてもらいました。

拠点確保

あとは活動の場所が確保できたという点です。仙台市社会福祉協議会のビルの中に私たちの事務所があり、そのほかの部屋も県外からのボランティアで一杯であったのが、1部屋だけ自由に使ってもいいといわれ、そこ（「福祉プラザ」）で私たちとボランティアの方々と一緒に使えたということが大きかったです。

県外の障がい者団体の役割

地元のほか県外からの団体もそれぞれその特性に応じた活動を行ったわけですが、そのなかでJDF（日本障害フォーラム）の支援活動について報告します。

大震災発生12日後の3月23日に、JDFから「地元の障害者団体と意見交換したいから動員しておいてくれ」という連絡がありました。当時、仙台市内は電気やガスなどライフラインは途絶えていましたので、JDFの人が来てもホテルだってお湯も出ないし食事でも大変でした。でもそういう困難ななかで、私たちが声かけして17団体の障がい当事者のリーダーの皆さんが集まって意見を交わしました。そして「被災障害者を支援する みやぎの会」を立ち上げ、その年の12月までに60団体がネットワークでつながりお互い情報共有しました。これはとても大きいことでした。

3月30日に仙台市内に「JDFみやぎ支援センター」が開設され、4月6日に「JDF支援センターふくしま」、9月22日には「JDFいわて本部」が開設され、3県で様々な動きができていきました。

JDFの皆さんは全国からの支援員を各地に地域割りをして、宮城県には1週間単位で40人の支援員を交替で派遣しました。来た人40人の中から事務局長を選んで活動し、次に来る人達に1日かけて引き継いで、さらに次の40人が来るという形で12月半ばまでその体制は続きました。また、国や仙台市や社協、それに内外の関係団体の方々も来て様々な情報が入り、ありがたいことでした。

最初のうちは各団体はいかに自分たちの団体が大変かということの話が多かったのですが、やがて他の団体と連携してどう動くかという話し合いになりました。震災を経験して各団体がつながり始めたということがとても大きいことでした。様々なニーズを国や自治体に要望する活動にもつなげました。

これまでの話は、地元や県外の団体による支援活動でした。しかし、それだけでは限界があるということも私たちは知るようになります。地域の方々はどうつながるかということこそ私たちにとってすごく大事なことになってきました。

当事者の声・訴え—平成28年仙台市障害者等保健福祉基礎調査より

ここで平成28年、震災5年後に実施された。仙台市が平成30年からの障害者等保健福祉計画をつくる際に行われた基礎調査の資料について紹介させていただきます。ここでは東日本大震災の経験を踏まえた当事者たちの実態が浮き彫りにされました。

①「あなたは地震などの災害発生時、一人で避難することができますか」との問いに障がい者・家族が答えてくれました。

- ・知的障がい者は「できない」が87%と高く、「できる」は4%
- ・発達障がい児者の68%が「できない」、こどもの場合は1人では避難できない
- ・精神障がい者は6割が「できる」、2割が「できない」

②「一人で避難できない」と回答した理由について、割合の高い項目は以下の通りでした。

- ・「介助者がいないと移動できないため」
- ・「避難勧告などの情報を把握することが困難なため」
- ・「判断して行動ができないため」
- ・「精神障がい者からは「避難所での集団生活が難しいため」「パニックを起こしてしまうため」

③「災害時にあらかじめ近所の人に避難の手伝いや介助をお願いすること」については、知的障がいのある方の家族の意識変化が印象的でした。

- ・震災前の平成18年と平成22年の調査

「事前に情報提供したくないが、いざというときは支援してほしい」が50%を超え、「ぜひお願いしたい」の2倍。

- ・震災後の平成28年の調査

「ぜひお願いしたい」が50%近くでトップになり全く逆転した。

当然の結果かもしれませんが、震災前まではプライバシーなどの問題から「事前に情報提供したくない」と消極的だったのが、震災で大変な思いをして震災後は一気に「ぜひお願いしたい」の声が跳ね上がりました。知的障がい以外の人たちも同じ傾向でした。

高齢の身体障がい者や難病患者も、「介助者がいないと移動できない」「移動に時間がかかる」「避難所での集団生活が難しい」などの理由で「一人では避難できない」と回答しています。

無作為に選んだ住民・市民については、「あなたのご近所で、障害などのために困っている世帯があったらどのようにしたいですか」の問いに対して、「できる限りのお手伝いをしたい」が8%、「特に何もしない」が4%と低かったのですが、多くの人たちが「支援を求められたときはお手伝いしたい」64%と答えており、多くの人たちが障がい者が困っているときに何をしたいのかわからない状態だと言えます。

行政へのかかわり方の調査についても、4%位が「行政だけがすべき、手伝える必要はない」と答えていますが、多くの人たちが「連携が必要」だと答えていて、行政との協力関係を求めています。

障がい者の問題解決に向けて

①「障がい者」の定義が変わった

障害者権利条約については、日本では障害者制度改革推進会議で障害者団体の強い要望で国内法整備を5年間かけて審議したあとに締結しました。193か国のうち141番目の遅い締結でしたが、海外からは内容面で高い評価を受けました。そして、これに伴う国内法の改正、2001年の障害者基本法の改正で「障がい者の定義」が大きく変わりました。

障がいがあって生活しづらいのは個人の問題ではなく社会的障壁があるからで、それぞれの人にとって不便なこと、困っていることについて、社会的障壁を取り除くこと（合理的配慮）が大事なこととして、その後の私たちの活動の大きな根拠となりました。

これは災害時にも同じことが言えると思います。そのためには、一人ひとりが困っていることをしっかりまわりに伝える力を持つことが大事なことではないでしょうか。震災後、車いすの人など一見して障がい者とわかる人には住民・市民はいろいろ手伝ってくれましたが、全然手伝わってもらえなかった内部障がいの方、精神障がいの方がいました。やはり伝えなければ、言わなければわからないということを、私たちは深く考える必要があります。

2016年4月には、社会的障壁を取り除くことと社会の側の合理的配慮を求めるを障害者差別解消法が施行されましたが、それに先だって別府市ではいち早く別府市条例（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(ともに生きる条例)がつくられています。

②障がい及び障がい者理解のために

合理的配慮とは、障がいによりどのようなことで困っているかを理解するだけでなく、それに対してどのような配慮が必要なのかについて理解を進め、過重な負担にならない限りで、必要な配慮をお互いに当たり前に行うということです。大きな負担でなければ当たり前にお手伝いをしましょう、工夫をしましょうということです。

多くの人たちを巻き込んで誰もが暮らしやすい社会づくりを目指すことが大切だと思います。共生社会の実現に向けて「ユニバーサルデザイン2020行動計画」が取り組まれています。バリアフリーは障害者、高齢者などに配慮されて策定され、法律などで規制することで普及させるいわば「行政指導型」ですが、一方ユニバーサルデザインはすべての人が対象となり「民間主導型」とされています。

「ユニバーサルデザイン2020行動計画」は、これまで関係閣僚会議が3回開かれ、私も当事者団体として発言させていただいています。ハード整備のまちづくり分野とソフト事業として心の啓発「心のバリアフリー」分野に分かれているのですが、「心のバリアフリー」分野の第1回評価会議が開かれたので、その取り組みを紹介します。

まず、「学校教育における取組」としては、障がいのある人、外国の人など様々な必要性、ニーズを持っている人が暮らしている社会は強い社会であると子供のころから教育していき、教科書の改訂もしていきます。

「地域における取組み」では「災害時における避難行動要支援者に配慮した避難支援のあり方を検討実践していく」と具体的な施策に明記しています。

「障がいのある人によるとりくみ」の中では「障がいの社会モデルを踏まえて自らの障がいを理解し社会障壁を取り除く方法を相手にわかりやすく伝えることができるコミュニケーションスキルを身につけることが重要」として、必要な支援に結び付けようとしています。

障がい当事者の声で変わったこと

東日本大震災で被災した300人に対し、一昨年(平成29年)11月にアンケート調査をして、震災の時に実際に困ったこと、配慮してほしいことを聞きました。また、そのことがどうなっているか、どう改善されたかについて調べました。私は、防災会議の一員となって様々な資料が入るようになり、障がい当事者の声は仙台市の災害時要援護者支援マニュアルにも反映できるようになりました。

①「災害時要援護者登録制度」

「災害時に一人で避難できないので、一緒に避難所まで行ってほしい」という声には登録者のリストを町内会などに情報を提供する「災害時要援護者登録制度」で対応しました。登録者数は被災した平成23年3月には356人(障がい者のみ)でしたが、その後増加し、さらに高齢者や要介護者も加わり平成27年には1万3499人に達しました。

平成24年に町内会に要援護者の情報を配ったところ、町内会の取り組みには大きな温度差がありました。多くの町内会は“旗”を配布しておいて「助けてほしい人」はこの旗を玄関前に置いています。白い旗は「安全です」、赤い旗は「助けてほしい」という2種類の旗を配った地域もあります。避難所に行く前に児童公園などに集まり、そこに登録していた人がいなければ町内会の役員の方や高校生などが一緒に自宅まで行くというような取り組みをしているところもあります。最近は町内会長さんのなり手がいなくて責任が持てないという地域も、少数ですができています。

②避難所生活の改善～受付時に「避難者カード」に配慮してほしいことを記入

避難所については具体的な課題が多く出されました。

「避難所生活ではイスが必要であることを理解してほしい。床に座ると立ち上がることが困難だから」「トイレに行きやすいように移動できるスペースを確保してほしい」「手が不自由なので食事配布などの時に配慮してほしい」

以上のような避難所生活での配慮を求める声には、「避難者カード」に配慮してほしいことをできるだけ具体的に記入していくことで対応していくことにしました。

実は、震災時にも書類上はあったのですが、実際に実行した避難所は少なかったようです。できたところは震災前から避難所運営訓練をしていたところで、運営訓練をしていなかったところではできませんでした。今は「避難者カード」に記入してもらう訓練をしています。

③避難移動時や避難所で「障がいがあるために理解してほしいこと」

「障がいがあるためにトイレや着替えに時間がかかることを理解してほしい」

「ゆっくり、はっきり話していただき、スムーズに情報が伝わるように配慮してほしい」

理解してもらいたいことについては、「災害時に障がいがあるために配慮してほしいことを周囲の方々に伝えて、障がい及び障がい者に対する理解の啓発に努める」としました。一人ひとりが伝えることが大切です。

④在宅避難～「在宅被災者」の申請

避難所に避難できない、あるいは避難所で生活できない人の声も寄せられました。

「発災後、自宅にとどまれているとき、生活に必要な物資や情報が入手できなかった」

「避難所での暮らしづらさから自宅に戻った」

「介助しなければならない家族がいるため、食料や水等の必要な物資を得るために長時間並ぶことができないので、食料が入手できるようにしてほしい」

「障がいがあるために体育館で集団生活が困難なために、自宅に情報や食料を届けてほしい」

避難所の対応は様々で、「一度避難所を出られた方には食事の配布はできません」と言われたところもありました。

これらの声については、震災後は、「安否の確認や食料の確保などのため、避難者が『避難者カード』を記入し、自宅などで生活して配給などが必要な『在宅被災者』を申し出ることができる」ようになりました。（～「仙台市避難所運営マニュアル」）

⑤福祉避難所の増設

「避難所での集団生活になじめなかったので、十分な福祉避難所を設置してほしい。」

「同じような障害の人のための避難所があるとよい。」

「体育館などの避難所では、利用できなかった」

福祉避難所の指定は東日本大震災時には52か所ありましたが、実際は半数の26か所しか開設していませんでした。福祉避難所そのものが被災して使えなくなったこととともに、一番の理由は職員が施設に来られなくなったなど人手不足によるものです。

私どもが運営する福祉避難所3か所が開設できたのは、ほかの法人や学生とかが来てもらって対応してくれたからです。

改善策として、仙台市が指定する福祉避難所を52か所から114か所に増やしました（平成29年）。さらに、新たに介護事業所と契約して、それぞれの福祉避難所への支援体制をつくり上げました。

いのちを救うために

①安否確認の重要性を再確認～避難所に入所した後も

私たちは今までの地震体験で、今回も3日間避難生活をすればいいかなと思っていました。今度

分かったことはその3日間では済まないということで、さらにその後の避難生活はとても大変な困難を強いられたということです。また、助かった避難行動要支援者であっても、その後の自力生存が困難となりその命までも失われかねないというのが実態でした。ですから安否確認はとても大事になります。

平成25年に内閣府が出した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取り組み指針」によりますと「市町村は避難行動要支援者名簿を活用し、在宅避難者等の安否確認を進めること」となっています。

仙台市は震災の時365人の登録者を安否確認するのに2週間かかりました。要支援者が自宅にとどまっているとも限らないし、むしろどこかに行っているわけです。市町村の役割は大事ですが、安否確認は大変だと思います。やはり当事者団体は自分たちが会員たちにできることはしていく必要があるかなと思っています。

さらに指針には、市町村は「応答がない場合には、最寄りの避難所から人を派遣するなどにより状況を把握するなどして、救える命が失われないような対応をすること」とあります。震災後にできた指針ですが、もっと前からあればよかったかなと強く思います。

②「自助」の取り組みが変わる ～「近所づきあい」や「ヘルプカード」作成

震災後に仙台市障害福祉協会の会員の皆さんに「家具の転倒防止をされていてよかった」「非常食や水の備蓄をされていてよかった」と言われました。また、当事者団体では震災後に「普段からの近所づきあい、例えばどこかに行ったら必ずお土産を持っていくのだよ」という方もいました。日ごろから地域の方々とのつながりが大事だという指摘もありました。

そして、震災の経験を踏まえて「ヘルプカード」がどこでも作成されるようになりました。障がい者本人の緊急連絡先や血液型、かかりつけ医などの情報が記載されています。紙製なのでボロボロになり改善も必要だと考えています。

一人ひとりができることをやっていくことも大切なことだと思います。

③津波への対応～「津波避難タワーの設置」

津波が来る地域、津波避難エリアに住む場合には、津波警報が出た時、非難に時間がない時には、避難タワーが必要になります。250人から300人収容できますが、仙台市は6か所に作りました。そのほかに通常のビルにお願いして「津波避難ビル」になっていただいているところもあります。これらの取り組みは、平成29年に国土交通大臣賞を受賞しています。受賞の理由が「高齢者、障がい者などのニーズ、要望に応じて設置している」ことです。車いすの方が自走できるようスロープを付けたり、アコーディオンカーテンで区切られたスペースがあって、障がいがあって導尿されている方などいろんな声に対応しようとしています。

いのちを救うためには、やはり自分たちの声をあげて、自分たちが必要なことを言って、災害に備えるということも大事だと思います。

地域とどうつながるか

①「つながり」のない人も

仙台市ではその後、要支援者に対する取り組みは、地域差があるものの徐々に行われるようになりました。例えば、受付をしっかりとって障がい者を受け入れる、避難訓練ではあらかじめ障がい者のスペースを確保しているところが多いようです。また「障がい者は避難生活でとても大きな困難を強いられた」という問題には、自宅で避難が必要な場合には避難所が支援するということが明確になりました。

一方、「障がい者は孤立することが多かった」という問題については、普段から福祉サービスを利

用している方はサービスの提供事業所とのつながりがあり、団体組織に入っている方は会員としてのつながりがありました。でもつながりがなかった人は大変でした。ですから、いかにつながることが大事かということです。福祉サービスも利用せず福祉団体にも属さない多くの障がい者については、情報把握ができず孤立してつながりがないため、今も大きな困難に直面しています。

②地域と「つながる」

私たちの反省ですが、つながるというのは地域の人たちとつながるというのが一番だと思います。その「地域とのつながり」というのが私たちに少なかったのです。一見して障がいがある人には、地域の人や食料品をおすそ分けしたり水くみを手伝ってくれたりしてくれます。しかし一見して障がい者とはわからない人には、支援が必要なことが伝わらないから大変です。伝えられるようにできればいいというのが私たちにとってとても大きな課題です。

普段の生活の平時から地域に住んでいる障がい者と地域の人々がつながっていることが大切な大きな課題です。

思い返しますと、震災の前年、2010年の流行語大賞に「無縁社会」という言葉がありました。震災後に障がい者団体の支援を受けて、やはり絆・つながり・支えあいというのは大事ななあと思いました。これからは、絆・つながり・支えあいというのを積極的につくっていく必要がある。その際には私たち障がい者が積極的に声を上げる必要があると考えています。

例えば、私たち当事者団体に属する障がい者41人が、「被災当日から安否確認がひと段落した3日後、仮設住宅に入居開始までの5月の連休前までのそれぞれ困ったこと」を時系列に述べていく「生活困難調査」をしました。このような検証事実や課題を地域に伝えて、「地域防災会議」等で取り組んでいくということも大事ではないかと思っています。

③「私たちのことは、私たち抜きには決めないでください」

去年、平成30年5月に国連事務総長特別代表で防災担当の水鳥真美さんが仙台にやって来て意見交換しました。席上、「公助には限界があり、自助と共助が重要で、一人ひとりが地域で暮らしているので地域の理解・支援が必要」という意見が多く出されました。中でも水鳥さんは「防災の枠組みは“ステークホルダー”と一緒に対策することが重要だ」と強調されました。ステークホルダーとは、2015年3月に仙台市で開かれた国連防災世界会議で初めて障がい者を「関係者」として位置づけた言葉で、障がい者自らが困っていることを防災、減災対策に反映させることの重要性を指摘しています。まさに、「私たちのことは、私たち抜きには決めないでください」ということで、昨年11月に開かれ安倍総理も出席した「国民防災推進会議」でも皆さん、同じことを言っていました。

障がいがある人たちのつながり+地域を巻き込む取り組む

震災の時は、障がい理解が不十分なために避難生活に大きな支障がありました。ただ、多くの人たちが支援に来てくださった。それで、絆、つながり、支えあいというのはすごく大事ななあと実感しました。ただし、ここで、私たちの障がい者団体・関係者だけのつながり、絆、支えあいだけでは限界があるということもわかりました。

一人ひとりが地域で暮らしているわけで、その地域を巻き込む取り組みが大切です。そのためには、「自分で必要な配慮を伝え、適切な配慮を当たり前で受けることができ、障がい者も支援する立場にもなることができる“誰もが暮らしやすいまちづくり”」、そのような社会をつくるのが大切だと思いました。外見では障がいがある内部障がい者や精神障がい者などについても偏見なく、必要な支援・配慮を当たり前のように周囲に伝えることができるような地域、住民同士のつながり、支えあうことが必要です。

動き始めた行政―仙台でも、別府でも

仙台市では2015年の国連防災世界会議をきっかけに、4月からスタッフ22人体制の防災環境都市推進室を開設し、被災者の声を行政に反映してレジリエント「強靱な」な都市づくりを目指しています。

国連防災世界会議の仙台開催をきっかけに国際フォーラムなど障がい者の防災関連イベントを仙台から情報発信しようとしたら、そのシステムはすでに別府市で村野さんを中心に取り組みされていて驚いているところです。そう思っているところに別府市から今回のお誘いがあり別府市に状況を教えてもらいたい思いでこちらに参りました。

当事者の声を防災にどのように生かすかが問われており、情報発信は仙台市とともに私たちもその役割を果たしたいと思っています。

障がい者、女性、高齢者など多様な人の参加で

災害に強いまちを、普段からバリアフリー・ユニバーサルデザインを進め、障がい当事者が必要な配慮を伝えることができ、適切な配慮を受け取ることができる、つながりと支えあいを大切にしているまちです。

2015年からの仙台防災枠組で、「防災・減災に関し、様々な立場の人の参加を促すこと」として5つの役割を挙げています。トップは女性で、女性の参加は避難所運営を大きく変えました。

女性や高齢者に加えて、障がいのある人の参加は、「ユニバーサルデザインに配慮し、多様なニーズを持つ人たちに応えることのできる防災・減災計画とその実施のために重要」とされています。

終わりに～被災体験からインクルーシブ防災の取り組みに

これまでのお話をまとめます。

①被災時には、障害理解が不十分なために避難生活にいろんな支障や困難があった。でも各地から支援があり、とてもありがたかった。

②次に、障害、疾病の理解の促進、社会的障壁の除去ということをお話ししました。災害時に備え一人ひとりが平日頃からどのような時に、どのような対応をするのかを考えておく必要がある。そして当事者同士を中心としたつながり、支えあいをやってきました。でも、限界があったということをお話ししました。地域の方々とどうつながるかが大事です。

③地域の住民組織などとの相互理解と連携を図り、誰もが孤立することのない、みんなのためのインクルーシブな社会の実現が大事だと思います。そのうちの一つがインクルーシブ防災であり、これを通してつながりをつくっていく、というようなことで仙台も今、取り組んでいるところです。

今回ここで皆さんと知り合ったことをきっかけに、いろんな情報を教えていただきながら取り組んでまいりたいと思っています。これからもよろしく願いいたします。

それから同志社大学の立木教授がよく仙台に見えまして、映像で別府の取り組みを紹介し、2月にも別府に行くよと言われていまして、また仙台で勉強会に集まってやるところです。立木先生から別府を見習ってやりましょうといろんな情報が入っています

立木先生だけでなく、今回皆さんとも情報交換できるというありがたい機会をいただいたことに感謝して私のお話を終わらせていただきます。

ありがとうございました。

(文責・事務局)

第23回防災まちづくり大賞 日本防火・防災協会会長賞受賞について

福祉フォーラムin別府速見実行委員会は、3月4日に第23回防災まちづくり大賞（日本防火・防災協会会長賞）を受賞しました。

この受賞にあたり、選定委員の山本俊哉・明治大学教授よりいただきました推薦文が、私たちの取り組みがめざすものを受けとめてくださっています。ここに掲載させていただき、今後の私たちの取り組みの支えとさせていただきたいと思えます。

「第23回防災まちづくり大賞」推薦文

山本俊哉・明治大学教授

災害時に障がい者など自ら避難できない人をどのように支えるか。この重要な課題に対し、災害対策基本法では、避難行動要支援者の名簿だけでなく、個別計画の作成を求めているが、全国的に進んでいないのが現状だ。

別府市は、全国で初めて障がい者の差別解消条例に災害対応を盛り込み、個別計画の作成を積極的に進めている先進自治体として知られる。それを強く働きかけてきたのが、障がい者とその支援者でつくる「福祉フォーラムin別府速見実行委員会」だ。

同会は、この条例を具体化するために、福祉と防災の橋渡しを担う人材の登用を市長に直訴し、災害ボランティアのコーディネータを別府市危機管理室の嘱託職員として迎えた。そして、市と協働し、熊本・大分地震で被災した障がい者の聞き取り調査をもとに災害時の課題を把握した上で、地域の自治会などと津波避難訓練を進めている。

一昨年の1月に初めて開催した避難訓練には、車いすの障がい者ら約110人が参加し、消防団員や支援者が個別計画を作成した障がい者や高齢者のいる住宅や施設に向かい、一緒に高台に避難した。作成した個別計画を避難訓練で検証し、それを踏まえてその個別計画を改善するというPDCAサイクルを見事に回している。こうしたプロセスを通して、障がい者の当事者力を高めるとともに、相互扶助の理解と協力の輪を広げている。

同会は、昨年12月に法人格を取得し、今年1月には新たに「災害時障がい者安心ネットワーク」の設立を促した。災害時において障がいのある人の速やかな安否確認、救援、ニーズの把握及び支援ができるように、障がいのある人が自ら福祉関係者や行政などと協力して、平常時からのネットワークをつくるのがねらいだ。

同会を中心とした「別府モデル」といわれる一連の取り組みは、「一人も見逃さないインクルーシブ防災」のトップランナーといえる。この受賞を契機に、全国的に広がることを期待する。

おわりに

福祉フォーラムが発足して18年になります。これまで任意団体として毎月1回、誰もが自由に参加し、思い思いの意見と一人1回100円の会費を出し合ってきました。障がいのある人たちが真ん中にあるこのゆるやかな集まりからいろんなアイデアが生まれ、行動が始まり、小さな波を起こし、それがいくつもの大きなうねりになっていきました。3年間に及ぶ「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業はそのようなうねりの一つです。

全国各地の被災現場に駆けつけ、懸命な支援を行ってきた村野淳子さんが気づいた「避難所に障がい者がいない」という現実。障がい者の防災という、それまでの仕組みのなかで抜け落ちていた大きな課題に気づいた村野さんは、ただちに行動を開始しました。

障がいのある人たちが多く参加している福祉フォーラム実行委員会に参加し、防災の取り組みと一緒にやろうと呼びかけます。2007（平成19）年に別府で起きた群発地震の直後でした。地震を体験し、避難の困難さや備えの大切さを実感した私たちは、マンション火災事故で仲間を失った直後だったこともあり、村野さんの提起をすぐに受けとめて一緒に活動を始めます。

それから12年。私たちは、地域の皆さんの協力や市との協働、福祉をはじめとする様々な立場の皆さんの参加によって様々な取り組みを行ってきました。その積み上げの上に、日本財団の助成をいただいた今回の「障害者インクルーシブ防災」事業に取り組んできたことで、要支援者の防災のあり方を見いだすことができたように思います。それは「別府モデル」と呼ばれる要支援者一人ひとりにとって必要な支援を担当の福祉スタッフの協力を得てまとめる「個別支援計画」、その情報を地域と共有して具体的な支援を考える「調整会議」、その上で要支援者と地域住民が参加して行う避難訓練・避難所訓練の取り組みです。この取り組みを進めるためには、縦割りの行政が横に連携することと、要支援者と地域、福祉関係者をつなぐ“コミュニティー・ソーシャルワーカー”の存在という重要な課題も明らかになりました。

私たちの取り組みは全国的にも注目され、他地域でも参考にしようとして視察が相次いでいます。しかし、この取り組みは完成したわけではありません。これから市内全域に広げていかななくてはなりません。また、地域とつながりのない障がいのある方もたくさんいます。「誰一人取り残さない」防災を実現するにはまだまだ道は遠いと考えています。

福祉フォーラム実行委員会の重要な取り組みの一つに「訪問授業」があります。障がいのある人たちが講師になって、小学校や中学校、幼稚園などを訪問して、子どもたちに障がいについて知ってもらおう、直接知り合って話をしたりスポーツなどもして、障がいを身近に感じてもらうという取り組みです。防災の取り組みも、このような取り組みと合わせて行うことで、障がいのある人たちが当たり前前に地域の防災訓練に参加し、地域の人たちと一緒に地域づくりを考えていける地域になっていくものと考えています。「防災は地域づくり」—私たちは防災への取り組みを通して、誰もが障がいを理解し受け入れる地域づくりに取り組みたいと考えています。

福祉フォーラムin別府速見実行委員会は、4月から一般社団法人として活動を開始することになります。皆様のこれまでのご協力に心から感謝申し上げますとともに、これからも引き続きご支援とご協力をいただきますよう心よりお願い申し上げます。

2019年3月28日

福祉フォーラムin別府速見実行委員会

「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（別府大学教授）

「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 湯澤純一・首藤健太・五反田法行・福山陽子・河野龍児・橋本雅史
徳田靖之・村野淳子・姫野松男・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（IIHOE[人と地球のための国際研究所]代表）

日本財団担当者 石川紗織氏

ご協力 別府市

別府市自治委員会 亀川地区自治会をはじめとする皆様

NPO法人さくらネット代表 石井布紀子氏

多数の様々な関係者の皆様

「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業に関する報告の入手について

○2016年度、2017年度の報告書

「CANPAN」(日本財団が提供する公益事業のコミュニティサイト)の「事業成果物」のページで福祉フォーラムin別府・速見実行委員会を検索していただくとダウンロードできます。

○2016年度、2017年度の報告ビデオ

DVDで作成しています。ご希望の方は本会までご連絡ください。

また、YouTube(ユーチューブ)で英語版をご覧になることができます。以下のQRコードをご利用ください。



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～



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.oita.jp/03gyosei/syozai/ar_u_nai/townmeeting/pdf/kyorei_soran.pdf

2

2019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

TEL 097-513-2313 FAX 097-529-7212

E-mail zaitaku@elf.coara.or.jp

2019年4月1日より

「一般社団法人福祉フォーラムin別府速見実行委員会」

として新たな事務所を開設いたします。

別府市上人仲町9番15号

TEL 050-5359-3718

E-mail f.forum.bkh@gmail.com