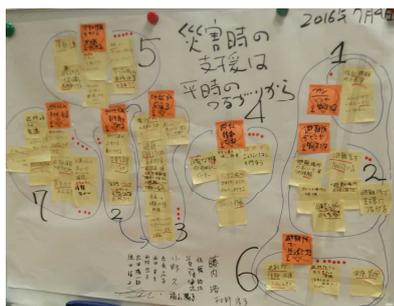
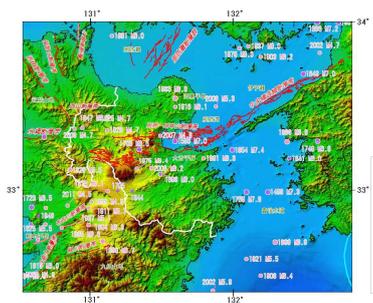


2016年度  
 「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業  
 「誰もが安心して安全に暮らせる災害時要援護者の仕組みづくり」の報告

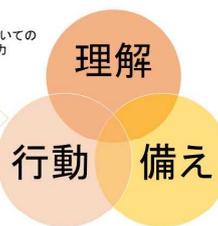
# 地震体験から 防災の仕組みづくりへ



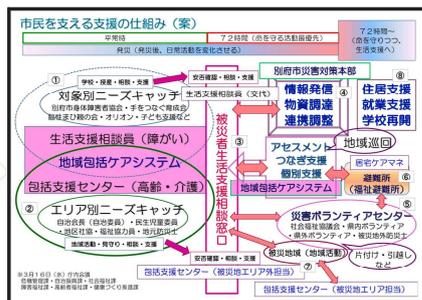
当事者力=防災リテラシー

防災リテラシーは災害についての  
 情報を適切に処理する能力

災害についての  
 情報



適切な意思決定



福祉フォーラムin別府速見実行委員会

## 福祉フォーラムin別杵速見実行委員会

福祉フォーラムin別杵速見実行委員会は2002(平成14)年に、別府市の障がい者、家族、福祉関係者などの呼びかけでつくられました。これまで、障がいがあってもなくても暮らしやすい地域づくりをめざして取り組んできました。行政とも協力しながら、「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」の制定に取り組む、別府市自立支援協議会に当事者部会の設置を働きかけて実現するなど、障がいがある人たちが中心になっていろいろな取り組みを進める場になっています。

# 目 次

- はじめに
- 私たちの思い ―地震を体験して＋事業に取り組んで―
- 報告
  - 一、本事業に至る経過―要配慮者の防災に取り組んだ10年の上に
    - 1, 別府群発地震と火災事故
    - 2, 防災フォーラム開催と地域訓練
    - 3, 障がいごとに聞き取り調査し「提言」
    - 4, 別府市条例の制定と防災
  - 二、事業のスタートと地震の発生―2016年度事業の開始
    - 1, 当初の年間計画
    - 2, 当初の取り組み案
    - 3, 実際の経過
    - 4, 第1回アドバイザー会議(検討委員会)の開催
  - 三、地震発生！障がいのある人たちは―調査の実施
    - 1, 亀川地区避難調査(5月)
    - 2, 別府市身障協調査
    - 3, 第2回亀川地区避難調査(11月)
  - 四、当事者と地域をつなぐために―当事者ワークショップの開催
  - 五、地域の課題―率直な意見交換から
    - 1, 研修会
    - 2, 検討委員会
    - 3, 亀川地区の地域調査
  - 六、古市町避難訓練―障がいのある人22人を含む110人が参加
  - 七、古市町避難訓練の報告会―訓練の成果を共有、今後のあり方を話し合う
  - 八、成果と課題 ―「当事者力」「地域のつながり」そして「具体的な行動」
    - 1, 第3回アドバイザー会議(検討委員会)
    - 2, 「災害時用配慮者仕組みづくり」事業報告会
- 石井布紀子さん講演「災害にどう向き合うか―被災と支援の体験から」

# はじめに

私たち福祉フォーラムin別杵速見実行委員会は、障がいのある人たちが中心の市民の会です。2001（平成13）年から、バリアフリーや障がいへの理解や啓発、障がい者や家族への支援のあり方など、地域のいろんな問題に取り組んできました。

防災については、2007（平成19）年の群発地震と火災事故をきっかけに防災の取り組みを始めました。地域の人たちにも働きかけて、障がい当事者や自治会が参加する地域訓練、聴き取り、検討会、フォーラムなどを積み重ねてきました。防災の取り組みのなかで、当事者や市民と行政の協力の重要性が明らかになり、2013(平成25)年に制定された「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（ともに生きる条例）」には障がい者の防災のための取り組みを具体的な条文として位置づけることができました。

今回の事業は、2015（平成27）年3月に仙台で開かれた第3回国連防災会議で初めて「障がい者」の防災という視点が盛り込まれたことをきっかけに、「障害者インクルーシブ防災」を具体化することを目的にして日本財団の助成を受けて実施されることになったものです。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をめざして取り組まれました。

事業開始直後に地震が発生するという想定外の事態に直面することになりました。このため、当初の計画と比べると、事業の内容や日程が大きく変わった一方で、防災への取り組みへの理解や広がりについては、特に地域の皆さんから予想を超える積極的な対応をいただくことができたと考えています。

もちろん、1年間の取り組みでできることは限られ、仕組みづくりの具体化や個別避難プランの作成などはこれからの課題になります。今後とも私たちは、障がい当事者が参加した個別避難プランの作成や、地域の人たちと障がい当事者が直接つながっていける仕組みづくりをめざして取り組みを続けたいと考えています。この冊子を通して、皆様のご理解を賜り、今後ともご支援をいただきますよう心からお願いいたします。

最後になりましたが、あたたかいご協力をいただきました亀川地区の自治会の皆様、アドバイザーとしてご尽力いただきました立木茂雄・同志社大学教授、IIHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表の川北秀人氏、講師としてご協力いただきましたNPO法人さくらネット理事長の石井布紀子氏、撮影班(東京)の迫田朋子氏、並木大典氏、助成をいただきました日本財団と担当者の栗野弘子氏、及び調査や訓練にご協力をいただきました県や各市町村の社会福祉協議会の方々、この事業にご協力いただきました皆様すべてに心から感謝を申し上げます。

2017年3月31日

福祉フォーラムin別杵速見実行委員会

代表 西田幸生

# — 私たちの思い —

## 地震を経験して + 事業から得たもの

事業を開始してまもなく、私たちは実際に地震を経験しました。別府市ではほとんど人が初めて体験する震度6弱でした。避難できた人、避難できなかった人—私たちは自らの経験をもとに防災に取り組むことになりました。

この報告集は、地震を経験した6人の思いから始まります。



# — 私たちの思い —

## 地震を経験して + 事業から得たもの

### 地震を経験して

河野 龍児

#### 高台に避難—津波への恐怖

真夜中のけたたましい地震警報直後の大きな揺れに、家具やテレビが倒れないように押さえるのに必死な母親に、身を屈め自身の安全を確保するように声掛けするのが精一杯だった気がします。

大きな揺れが収まりテレビを付けると、「有明海へ1mの津波到達」のアナウンス。海拔4m以下にある別府市の自宅も津波に襲われるかもしれないという恐怖でとにかく高台への避難を始めた。幸いにもこの日、22歳の甥が泊まりに来ており、母親と甥にベッドから車いすへ移乗させてもらい、財布と携帯電話のみを持ち、電気も消せず戸締りもせず、とにかく高台を目指して移動した。この間に要した時間は約30分。もし、甥がおらず母親との二人のみだったらどれくらいの時間を要したか思い返してもゾットする。

#### 迷惑をかけたくない

余震も続き、結局、別府大学近くのコンビニの駐車場に妹家族と身を寄せ合い夜を明かした。最寄りの指定避難所への避難も考えましたが、設備が整っていないことは明らかで、迷惑も掛けたくないという思いから避難所へは行かない選択をしました。しかしながら、とても心強かったのは、同じように高台へ向けて避難している多くの方々に、「大丈夫ですか?」「何かお手伝いしましょうか?」等々、たくさんの声掛けをして頂いたことでした。本当にたくさんの励ましに感謝の気持ちで心が温かくなりました。

#### 個別避難計画の作成を望む

今回の地震では幸いにもライフラインが途絶えることが無かったので、自分や家族は自宅ですぐにかやり過ごすことができましたが、避難所へ避難した車いすを使用している友人からは、何の支援も無く、朝まで車いすから降りることもできず、疲れ果てて自宅へ戻ったという話も聞いています。一日も早い、災害時の個別避難計画の作成が望まれます。

### 地域との顔が見える環境づくりを

五反田法行

#### 地震!! - ベッドで見ているしか…

私は2016年4月16日深夜に発生した熊本地震を、大分県別府市で体験した。就寝中であつた私は、鳴り響いた携帯の大きな地震速報アラームで目覚めた。これまで一度も聞いたことのない音で、「なんだこの音は!!」と思った瞬間に強い揺れを感じた。強い揺れは数十秒続き、部屋のプリンターやアルミラックに飾っていた小物類が全部床に落ちるのを、ベッドで見ていることしか出来なかった。

熊本、大分地震を経験して、日頃の備えや避難訓練の必要性をすごく感じました。

#### 避難訓練に参加して - 地域との顔が見える環境づくりを

先日、亀川の高市町の避難訓練に参加しました。当日は雪降る中の避難訓練で「こんな時に地震が来たらどうなるんだろう」と頭に浮かべながら、地域の方と避難しました、その方のお宅に行き、女性3人と私と高齢者男性が車いすの奥様を押すことになっていましたが、変更で私が押されることに

なりました。

実際に車いすを押してもらって、いくつか気になる点が出てきました。

- 安全のためヘルメットを着けていたが車椅子を押すときにずれたりして、日頃からの確認が必要。
- 最初は押すのも良かったが体力面や急な坂もあったので、避難するのに女性や高齢者でも限度があるのを感じた。
- 避難所でのスペースが地域の方全員は難しい。

全体を通して、日頃の避難訓練を定期的に行うのも大事ですが、地域との顔が見える環境づくりも大事だなと感じました。

## 訓練参加で見えてきた課題

川野陽子

先日、防災活動の取り組みで地震が起きた時のことを想定した避難訓練に参加しました。

雪の降る寒い時期の避難訓練で、寒いとすぐに手がかじかむ私は、自力でどこまで避難できるか…という少し不安な気持ちでの参加でした。

出発点から高台にある公民館を目指し、いざ避難。一つ目の坂はクリアできたのですが、それ以降は手がかじかみ電動車椅子での運転が困難となりました。その後は、ヘルパーさんが手動で電動車椅子を押してくれようとしたのですが、私と電動車椅子で 110Kg ぐらいの重さは女性 1 人で上がるには、かなりきつく、見かねた男性が「手伝いますよ」と言ってくれ、3 人がかりで息を切らしながら車椅子を手動で押してくれ、目的地まで到着することができました。



手動で坂を上がることを想定して電動車椅子は作られていないので、いざ冬の時期に坂道を上がり避難するのは困難であるということを確認できた時間でありました。

今回の訓練は「上手く避難すること」ではなく、「訓練を通じて課題を見つけること」だったのですが、実際に被災した時には、余裕がなく周りの人に手伝ってもらえるのか、また自身もどこまで自分で避難することができるのか、今まで見えなかった課題が見えたように思います。

## 「防災の仕組みづくり」事業から得たもの

—「当事者力」というエネルギーを活かして—

福祉フォーラム in 別府速見実行委員会 事務局長

地域相談支援センター湯羽花(ゆうか) 相談支援専門員

首藤 健太

「当事者力」。そんな力を自覚し、実際にその力を災害時に発揮できている障がいのある方はどれ位いるだろうか？

平成28年4月「熊本・大分地震」が発災し、別府を震度5弱の揺れが襲った時、私はベッドの上にあった。助けに来てくれたヘルパーさんに車椅子に座らせてもらい、近くの公民館に避難した。普通ならパニックに陥りそうな状況であったが、自分でも驚く位、落ち着いていたし、周囲の状況を見渡せ

る位だったことを今でも覚えている。

平成28年4月の「防災の仕組みづくり」が始まる前の平成28年1月から別府市危機管理課の防災推進専門員 村野淳子氏と「仕組みづくり」に繋げるため、私自身がモニターとなつての「個別避難計画」づくりを行った。その様子が平成28年3月にNHK Eテレ「ハートネットTV+」で放送された。この「個別避難計画」づくりからである、私の中の「当事者力」が高まったのは・・・。

そこから、平成28年5月の亀川地区での聞き取り調査や6月の同志社大学 立木茂樹教授のワークショップと事業は展開していく。ワークショップの数日後、立木教授から依頼を受け、インタビュー形式で質問に答えた。防災に関する質問や当事者から見たイメージを伝えるものであったが、迷いなく答えることができた。答え方は日頃と変わらなかったが、立木教授から終わった後に「災害についての情報を理解した上で、災害が起こった時に次の展開をどう行動すれば良いかを考え、備えることが出来ていますよ。」と仰って頂いた。

その言葉を聞いた時に、自分のことを理解し、行動に移すことのできる「当事者力」という能力が高いことに気付けた。そこからは、説明会の中で事業説明を行うときに、防災に対する自分の想いや体験談を伝えることが出来るようになった。

今年度、関係機関とのネットワーク構築は出来たと感じている。次年度は構築できたネットワークを活かし、個別避難計画づくりをさらに加速させていくため、邁進していきたい。自分自身の「当事者力」を高めていきつつ、周囲にも「当事者力」の重要性を伝えていきたい。



## 視覚障がいの立場から

西田幸生

今年度は手始めとして亀川古市町の防災避難訓練を実施して多くの問題点が見えてきました。

次の段階はいかにして別府市全域に波及させるかということです。

今後、災害時支援を必要とする障がい者や高齢者をいかにして巻き込んでいくかが重要な課題だと思います。私自身が視覚障がいなので視覚障がい者について問題を挙げてみます。

愛媛県に住むメール友達から頂いたメールを紹介します。

以下引用です。

9月18日に、災害が来たらという事で、消防署の人のお話を聞いて来ました。

視覚障がい者の一人暮らしの私には、避難場所にも行けない。それから避難所に移ってからの事を聞かせて頂きました。

避難所に行けたとしても、自分の事を登録しないと食べ物は頂けない事を知りました。

これだって完全に無理ですよね！

東日本の震災や熊本地震の時の避難所の体験談を聞かせて頂いたことがありますが、視覚障がい者の人達は、書き表せないくらい！それは悲惨で大変な事を知りました。でも、わかる様な気がしました。

家族の人達や、親戚、友人、近所の人達の手助けが受けられる人たちは良いですよ！

でも、一人暮らし、集合住宅です。知り合いの人達もこの住宅には、誰もいません。

と言うか、私に良くして下さった知り合いだった人達は、皆引っ越ししていっちゃいました。だから今は、どなたもないと言う訳ですよ！

最近、引っ越しして来てもご挨拶などはありません。

市営住宅なもので、出入りが激しくて。私は一階。隣は誰も住んでいません。

二階、三階の人達は、どなたかが住んでいらっしゃることも解らないのが現実なのです。

隣近所の人達と上手にお付き合いしましょうと言っても！視覚障がいのある一人暮らしの私には、とうてい無理な事なのです

残念ながら、両親もいませんし、兄妹はいますが近くに住んでいませんから、災害時には助けてもらう事はできません。

仲良くしてくれていますお友達もいますが、これまた遠くに引越していっちゃったもので。

そういう訳で、災害が起きた時には、動けないと思っています。

これが現実なのです。

引用終わり。

たまたま視覚障がいについて書きましたが他の障がいを持つ人についても特性は異なりますが災害時避難への不安は同様だと思います。

この事を念頭において災害時要配慮者支援の仕組みづくりを進めて行くことが大切だと思います。

## 地震を経験して

徳田靖之

震度6弱というのは初めての体験だった。文字通り激しい揺れに、恐ろしいと感じた。食器棚の中で大きな音を立てて皿や茶碗の割れるのを横目で見ながら、両手で柱をつかんで体を支えるのが精一杯だった。朝まで続く余震で一睡もできなかった。夜が明けて一息ついた時、最初に案じたのは、我が家の両隣に住む、車いすのAさんと高齢で寝たきりのBさんのことだった。

災害時要支援者の問題に関心を持ち、自分なりに活動を続けてきたつもりだった私が、肝心要の災害時にお隣に声かけ一つできなかったということを恥ずかしいと思ったのだ。何が自分にかけていたのかを考え込まざるを得なかった。

その結果、私なりに気付いたのは、次の二つのことだった。

一つは、日常的な関係作りの大切さである。普段から親密なつながりをきちんと作っておくことを抜きにして、いざというときに声をかけ、ともに動くという行動は取れないのではないかということである。

そしてもう一つは、どんなに思いがあっても、具体的な仕組みとして確立していない限り、機能しないのではないかということだ。仕組みとして形になっていることが、とっさの時に自らが何をしなければならぬのかということを実感させてくれることになるのではないかということである。

わかりきったことだけれど、災害は予期せぬ形で起きるから、いざという時に頼りになるのは、近所の人しかいない。自分が住んでいる地域をだれもが暮らしやすい地域に変えていくということは、災害の時に、声をかけ合うことが自然にできるような「つながり」を日常的に作っていくことによって可能なのだということを実感して肝に銘じることができた。

# 報 告

- 一、本事業に至る経過―要援護者の防災に取り組んだ10年
  - 二、事業のスタートと地震の発生―2016年度事業の開始
  - 三、地震発生！障がいのある人たちは―調査の実施
  - 四、当事者と地域をつなぐために―当事者ワークショップの開催
  - 五、地域の課題―率直な意見交換から
  - 六、古市町避難訓練―障がいのある人22人を含む110人が参加
  - 七、古市町避難訓練の報告会―訓練の成果を共有、今後のあり方を話し合う
  - 八、成果と課題―当事者力」「地域のつながり」そして「具体的な行動」
- 石井布紀子さん講演「災害にどう向き合うか―被災と支援の体験から」



# 一、本事業に至る経過

## 一 要援護者の防災に取り組んだ10年

福祉フォーラムin別府速見実行委員会の防災の取り組みは、2007(平成19)年の群発地震とマンション火災事故をきっかけに始まりました。2013(平成25)年に制定された「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(ともに生きる条例)」には障がい者の防災が位置づけられ、2014(平成26)年に取り組んだ「障がい者等の防災を考える研修会」事業では障がい別に災害時の課題の聴き取りを行い、「今後の活動・仕組みづくりへの提言」をまとめて市などに提案しました。今回の事業は、このような取り組みの上に実現したものです。

### 1、別府群発地震と火災事故—2007年

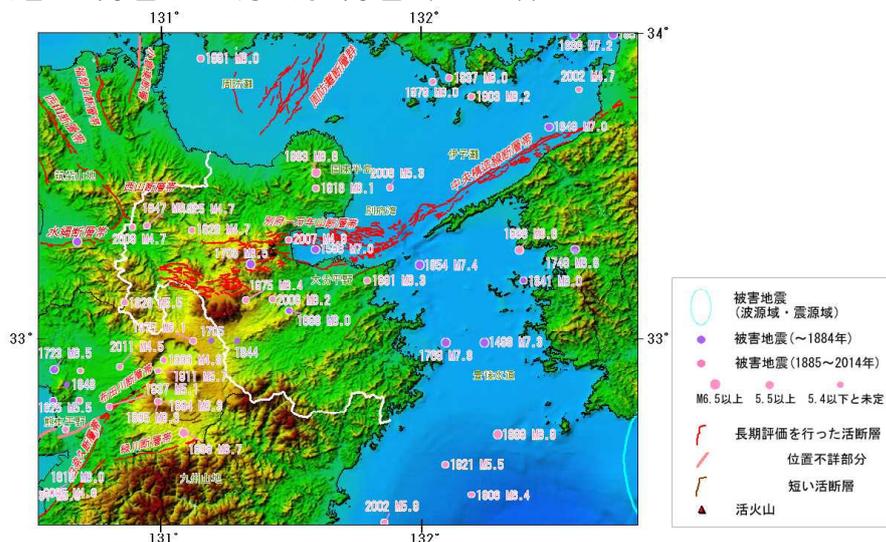
別府—島原地溝帯の北東部分に位置する別府市付近は、別府—万年山断層帯や鶴見岳等の活火山が分布する場所で、これまでもまとまった地震活動が繰返し発生している地域です。

私たちの取り組みのきっかけになった別府市の「群発地震」は、2007(平成19)年6月6日21時ころから地震活動が始まり、6月10日までに震度1以上の地震が63回観測されました。最大は6日23時42分に発生したM4.9の地震で、3日間ほどの活発な時期を経過した後、地震活動は除々に治まって行きました。

この一連の地震活動に伴って発生した被害は、転倒による重傷者1名をはじめとして、住家一部損壊、護岸の一部崩壊、水道管からの漏水など軽微でしたが、震源が別府市街地の直下であり、体を感じる地震がたびたび発生したことから最大615名の住民が自主避難するなど社会的影響がありました。特に障がいのある人のなかには、自宅のガレージやコンビニの駐車場で一晩過ごした人たちもいて、災害の怖さを実感することになりました。

また、同年4月25日には市内のマンションの火災で車いすで生活している人が亡くなる事故がありました。亡くなった方は、福祉フォーラム実行委員会にも参加されていた方で、実行委員会のメンバーは大きな衝撃を受けました。これらの出来事をきっかけに、福祉フォーラム実行委員会は防災の取り組みを開始しました。

(参考資料:「2007年6月の大分県中部(別府市付近)の地震調査報告」験震時報第72巻 福岡管区気象台1・大分地方気象台(2009))



地図：地震調査研究推進本部(文部科学省)ホームページより

## 2. フォーラム開催と地域訓練 —2008～2009年

### (1) 「障がい者の防災を考えるフォーラム」

2008(平成20)年3月8日には「障がい者の防災を考えるフォーラム」を開きました。このフォーラムでは、障がいのある方々が「火災が起きてしまったら僕は助からない」「群発地震の際はひどく不安だった。災害時に個人や消防、警察だけに頼るのではなく、もっと広範囲な救援のネットワークが必要」などと率直な思いを語りました。

フォーラム実行委員会が障がいのある人や家族に対して行った群発地震に関するアンケート調査の報告も行われ、「車の中に避難した」「ベッドの下に潜り込んでいた」「福祉施設から避難を断られた」「避難所では小さくなっていないといけない」など当事者・家族の切実な声が紹介されました。

また県内18自治体への調査結果も報告され、「要援護者の声を聞く場を設けている」と答えた自治体は回答した18自治体のうち1自治体だけで、障がい者や家族の実情が反映されていない現実が明らかになりました。

意見交換の結果、「防災体制づくりは地域づくり」という方向が確認されました。

### (2) 避難訓練

2008年12月7日には別府市千代町で自治会とともに障がいのある人11人が参加して、避難に必要な人手や移動時間などを課題を調べるための避難訓練を実施しました。訓練をしてみると、「避難所が4階でエレベーターが止まったら避難できない」、あるいは「避難所が和室なので車いすの人は動きがとれない」「トイレが入りにくい」など多くの問題が明らかになりました。この訓練を受けて、2009年3月7日には「防災訓練を通してまちづくりを考えるフォーラム」を開きました。フォーラムには障がい当事者や自治会長、行政など様々な立場の人たちが参加し、意見交換を行った結果、「住んでいる地域で地域の人たちと知り合い、困ったときに助け合えるネットワークをつくっていく」ことの重要性を確認しました。

## 3. 障がいごとに聞き取り調査し「提言」—2013年～2014年

2014年度には「障害者等の防災を考える研修会」事業に取り組みました。この事業では、「大分県の災害を知る」「東日本大震災での避難所調査報告から」「被災地の現状からどう備えるか」という3つの講演会を開催して別府市で起き得る災害の想定と、災害発生時の対応、平常時からの備えについて学習するとともに、様々な障がいの方に参加していただいて6回の「障がい別研修会」を行いました。

障がいがある人たちや家族からは、「避難所には行けない、行かない」(知的障がい)、「避難場所が把握できない。トイレなどが困難」(視覚障がい)、「災害に気づきにくい。話し合いが理解できない」(聴覚障がい)、「移動が難しい。一緒に死のうと言っている」(難病・内部障がい)、「避難所で過ごせない」(精神障がい)、「介助者がいないと動けない」(肢体不自由)など、多くの課題が出されました。

フォーラム実行委員会は検討会、研修会を行い、「障がい者等の防災 別府からの提言」をまとめました。提言の柱は以下の通りで、この提言がその後の私たちの取り組みの指針になっています。

### (1) 要支援者名簿の作成と情報共有のあり方

名簿作成は法律で義務づけられたが、名簿の活用には制限がある。活用のために当事者・家族と会話を重ね合意を取っていく努力が不可欠である。別府市内で要支援者は約6000人とさ

れているが、隠れた該当者の掘り起こしも大切だ。

## (2) 個別避難計画の重要性とその作成の課題

具体的な支援のためには個別避難計画の作成が不可欠だが、そのためには日頃介助、支援をしている福祉関係者との連携が不可欠である。また、計画を作成したら避難訓練をして検証することが大切で、全市的に実施すべきである。

## (3) 自治委員・民生委員、自主防災組織の役割と新たな地域づくりの必要性

自治会の高齢化や地域差を考えると、自治委員や民生委員に丸投げはできない。行政の支援や、学校、事業所等への啓発も必要で、障がい当事者や高齢者なども参加した日常的な地域づくりが不可欠である。

## (4) 福祉避難所をめぐる諸問題

福祉避難所は量的にも受け入れ体制も十分とは言えず、知らない当事者が多い。当事者、福祉避難所、協定を結んだホテルなどと連携して量と質を確保する必要がある。

## (5) 避難行動支援者連絡会議の意義とその運用のあり方

国の指針で連絡会議を設置して通常時からの連携と役割決定が促されている。部局横断の継続的協議・連携は不可欠で、当事者や関係者、地域の代表が参加する構成が望まれる。

今年（2016）度の取り組みもこの「提言」に基づいて行われました。

## 4. 別府市条例の制定と防災—2011年～2014年

私たちにとってもう一つ重要な「指針」は「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」です。

私たち福祉フォーラム in 別府速見実行委員会の働きかけを受けて別府市が制定したこの条例では、条例制定作業部会の議論のなかで要援護者の防災についても意見が出され、条例に盛り込むことになりました。

### 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

（平成25年9月30日制定・平成26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、障害のある人にとって必要とされる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、災害が生じた際に障害のある人にとって必要とされる援護の内容を具体的に定め、その整備を継続的に行うよう努めるものとする。

この条例があることによって、市との協働を進めながら、より積極的な取り組みを展開していくことができていると実感しています。

## 二、事業のスタートと地震の発生

### —2016年度事業の開始

本事業は2016（平成28）年4月に取り組みが始まりました。4月16日に「熊本地震」が発生し、別府市も震度6弱の揺れに見舞われ、大きな被害を受けます。そのことによって、事業の展開は当初の予定から大きな変更を余儀なくされました。

#### 1、当初の年間計画

当初の事業計画は以下のようなものでした。

- 1、災害時要援護者の仕組みづくりに関する調査
  - (1) 日時 2016年5・6月計2回
  - (2) 場所 大分県
  - (3) 調査対象 地域防災に関わる団体、モデル地域の職能団体
  - (4) 内容 ヒアリングを通じた各団体の役割の明確化
- 2、災害時要援護者の仕組みづくりに関する研修・ワークショップ
  - (1) 日時 2016年7月～2017年2月計13回
  - (2) 場所 大分県
  - (3) 参加者 350名／合計（地域住民、障がい者、行政）
  - (4) 内容 災害時要援護者支援への理解促進および仕組みづくり
- 3、報告会
  - (1) 日時 2017年3月
  - (2) 場所 大分県
  - (3) 参加者 100名（地域住民、障がい者、行政）
  - (4) 内容 1年間の活動内容の報告

#### 2、当初の取り組み具体化案

私たちは、当初の年間事業計画を実現するために以下のような活動計画をつくりました。

##### (1) 地域活動団体等への聞き取り調査

###### ①地域で活動する組織の洗い出し

自治会長・民生児童委員・福祉委員・老人会・消防団・婦人会・包括支援センター・社会福祉協議会・福祉施設・NPO法人・病院・警察・街づくり協議会・消防署・商工会・サロン・その他

###### ②上記組織の活動エリアの確認

###### ③上記組織の把握項目内容の確認

##### (2) 組織代表によるワークショップ

###### ①要援護者の考え方の確認

###### ②エリアの確認

###### ③災害時要援護者について必要な情報

###### ④行政や地域組織との役割分担の確認

###### ⑤地域での活動者について

⑥訓練の開催→訓練後の検証→訓練→継続

### (3)活動の深化

- ①多様な団体との連携、役割分担の確認
- ②災害の種類、発生時間、季節等により要援護者の状況や支援者の状況が変化することの確認
  - ・水害・地震・火災・津波・雪害
  - ・昼・夜・平日・祝祭日
  - ・春・夏・秋・冬
- ③担当の援護者は避難の優先順位を付ける（ランク付け…多課協働）
  - A…一人で移動できない（5，6人支援者）
  - B…付き添いがいれば移動できる
  - C…一人で移動できる

## 3. 実際の経過

事業開始以降、以下のような取り組みを行いました。ところが、4月14日に「熊本地震」が発生。4月16日の本震に連動して別府市でも震度6弱の地震が発生し、多くの人々が被災することになります。

### (1) 地震発生前の取り組み

#### ①ヒアリング

- ・当事者（電動車いす利用者）・A事業所（ヘルパー派遣）・別大興産・自治会長・消防団・B事業所（ヘルパー派遣）・C事業所（ヘルパー派遣）・民生児童委員・警察（鉄輪交番）・別府リハビリテーションセンター・消防署・（株）リフライ 河野さん（別府心障協副会長）・社会福祉法人別府優ゆう・福祉の森・障害者生活支援センター泉・発達医療センター（ほっと）・太陽の家（むぎの会）

#### ②市役所関係各課説明

- ・危機管理課…防災担当（警察・消防団への対応を含む）
- ・障害福祉課
- ・社会福祉課…民生児童委員担当
- ・自治振興課…自治委員（自治会長）担当
- ・総合計画審議会…今後の政策化

#### ③福祉関係者

- ・相談支援員とヘルパー派遣3事業所との支援内容検討会議

### (2) 熊本・大分地震の発生

#### ①熊本本震

- ・発生日時 4月16日（土）午前1時25分5秒
- ・震源地 熊本県熊本地方 深さ12km
- ・地震の規模 M7.3 震度7

#### ②大分県の最大地震

- ・発生日時 4月16日（土）午前1時25分37秒
- ・震源地 大分県中部
- ・地震の規模 M5.7 震度6弱（別府市、由布市）

#### ③別府市の被害状況（ ）内は県内の数字）

- ・人的被害 軽傷7名(23名)
- ・家屋の被害 全壊2棟(6棟)半壊61棟(164棟)一部破損2887棟(5357棟)
- ・その他の被害 道路・水道・停電 等
- ・避難者 28箇所6539人(最大)

### (3) 地震への対応

#### ①フォーラム実行委員(防災検討委員)各自の対応

障がい当事者は、「靴等が散乱し車いすでは避難所に入れなかった」「避難所に長くいることができなかった」「エレベーターが動かず避難できなかった」「避難所に行くと思惑をかけると思いコンビニの駐車場に避難した」など、様々な体験をしました。障がいのない人も、「屋根瓦が割れて落ちた」「食器棚の食器が割れた」「大学の研究室の本等が散乱した」などこれまでにない経験をしました。

#### ②市としての対応

直後に災害対策本部を設置し、要配慮者への対応などにも取り組みました。「平成28年熊本地震の記録(第一次報告)」では「住民や観光客・外国人等への避難情報の伝達や、避難所における対応、要配慮者への対応など新たな課題も生じました」としています。

#### ③現地調査

アドバイザーに就任していただいた立木茂雄・同志社大学教授の意向を受けて、被災地の現地調査を行いました。

##### (1)別府市・大分市

- ・5月4日(水)
- ・参加者 立木茂雄 現地案内 藤内浩 同行(運転) 小野久
- ・調査コース 太陽の家→鉄輪→障害者地域生活支援センター泉(精神障がい)→リフォーム夢舎(大分市・てんかん)

##### (2)由布市

- ・5月5日(木)
- ・参加者 立木茂雄・栗野 現地案内 平野美和子 同行(運転) 小野久
- ・調査コース 由布市役所湯布院庁舎→グループホーム「ぐらん」湯布院町川北(湯布院中学校周辺)→金鱗湖周辺→原っぱ・口福屋等(地元住民から聞き取り)

## 4. 第1回アドバイザー会議(検討委員会)の開催

年間事業を具体化するために、アドバイザー(立木茂雄・同志社大学教授、川北秀人・IHOE代表)の参加をいただき、第1回アドバイザー会議(第1回検討委員会)を5月6日に開催しました。会議には、福祉フォーラムの検討委員の他、行政からも積極的な参加をいただきました。

(1) 日時 2016年5月6日(金) 13時30分~16時30分

(2) 場所 別府市社会福祉会館 大広間

#### (3) 出席者

- ・フォーラム実行委員会 西田・篠藤・五反田・首藤・藤内・徳田・出田・福山・村野・志賀・小野
- ・別府市 自治振興課・安達課長 障害福祉課・大久保課長補佐 高齢者福祉課・長谷目課長補佐 危機管理課・村野(課長は災害対策のため欠席)
- ・アドバイザー 立木茂雄氏(同志社大学教授)  
川北秀人氏(IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表)

(4) 内容

1. 検討委員長の選出 篠藤委員を検討委員会委員長に選出することを全員の賛成で決定した。
2. 経過報告（村野）
  - ①福祉フォーラムin別府速見実行委員会の取り組み  
2007年の群発地震と火災事故をきっかけに防災の取り組みを始め、障がい当事者や自治会が参加する地域訓練、聴き取り、検討会、フォーラムなどを積み重ねてきた。
  - ②別府市との協働について  
取り組みのなかで、当事者・市民と行政の協力の重要性が明らかになり、協力のあり方が模索されるとともに、別府市「ともに生きる条例」の中に防災が位置づけられた。協働の具体化についても、2014年度には市の協力も受けながらフォーラム実行委員会として「障がい者の防災を考える研修会事業」を行った。
  - ③「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業(日本財団助成)の説明  
これまで国内でも世界でも「障がい者の防災」という視点が弱かったが、昨年3月に仙台で開かれた第3回国連防災会議で初めて「障がい者」という視点が盛り込まれた。この会議のなかで別府市の取り組みが報告されたことによって、別府市の取り組みをより具体化して全国、さらに世界に広げたいという目標を持って「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業が日本財団の助成を受けて実施されることになった。
3. 「災害時要援護者の仕組みづくり」年間計画案の提案（村野）

平常時から障がい者等要支援者のニーズを把握し、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をめざす。

そのためにこの1年間、検討委員会を中心にしながら地域調査、自治委員・民生委員への説明会、団体調査、地域研修会、障がい者研修会、ワークショップ（地域住民・関係団体）等を行う。
4. アドバイザーによる問題提起

**立木** 「一人も取り残さない防災」をつくることが目標になる。取り組む上でニーズの把握と全体の状況認識の統一が不可欠だ。具体的には以下の5つが重要だ。

  - ①全体を仕切るガバナンスをつくること
  - ②それぞれの業務の標準化
  - ③データベース（商用）を活用して全体を把握
  - ④全体を動かす訓練の実施。その際シナリオによらず、到達点を示して創意工夫で行う。
  - ⑤日々、小さいイベントを活用して、普段の仕組みに「防災」を入れていく。

取り組みに当たっては、「何をめざすか」を共有化することが不可欠。聞き取りは標準化した業務手順で行う。障がい別というのは医学モデルなので、社会モデルにもとづいて、「何が困っているか、どんな配慮が必要か」という視点で対応をアセスすべきだ。対象に生活困窮者を加えることも必要だ。

**川北** 対象地域は高齢化率は決して高くないが子どもは少ない。人口構成を考えながら「担い手」を育てる視点が必要だ。訓練は、仕事で関わる人、当事者（障がい者等）、地域の三

者が連携してどこまでやれるか。地域は自治会長の高齢化などもあるので、自治会長のための“右腕”派遣なども考える必要がある。制度をつくって下ろすということだけでなく、担い手育成をめざした訓練にしたほうがいい。訓練は今年度ぜひ1カ所実施してもらいたい。

## 5. 意見交換

### (1) 仕組みづくりについて

- ・自治会もいろいろなので、地域の現状分析と診断は重要だと思う。自治会長は行政が声をかければ動く。
- ・BCP(事業継続計画)と標準業務手順をつくる必要がある。そうすれば指示がなくても動けるようになる。
- ・平素・被災前からの地域力の評価(プレ・アセスメント)と、発災後の避難所のアセスメントが必要。また、災害発生後10日目位を想定した訓練も必要だ。自治会・町内会単位のコミュニティー力と同時に、「災害に遭いやすさ」の把握も重要。地域の人たちが、自分たちの問題・「私のこと」と思えるようにしていくことが必要。現在それを準備している。
- ・「大変なことになりますよ」という“北風アプローチ”も必要だが、私は「こうすればできますよ」という“南風アプローチ”をすすめたい。自治体単位でアセスを行って、「地域力」、「回復力」を事前から養っておく。それは防災だけでなく、犯罪防止などにも結びつく。
- ・これまで、フォーラム実行委員会では一人ひとりの避難の仕組みをつくる「個別支援計画」の必要性を確認してきたが、その位置づけはどうなるのか。
- ・昼は事業所を利用し夜は地域という障がい者は地域との関わりが難しい。
- ・ニーズのキャッチは難しい。2000人位はわかるがあと6000人いる。漏れる人のニーズをどう探ればいいのか。
- ・把握できていない人との接点がどこにあるのか。手帳の更新の時に手を打てないか。
- ・できた要支援者リストを、モデル地域で使ってみると、リストにない人がわかってくるのではないか。
- ・市内に145の自治会があるが、災害の際には自治会長も高齢者が多く要支援者になりかねない現実がある。働ける世代は地域が後回しになる。市職員も全部市役所に集まって体制ができるか。地域で対応した方がいい場合もあるかも知れない。市役所で多くの電話を受けても、現場を目の当たりにしていないと対応が難しい。防災体制の見直しを図る必要がある。仕組み案も変わっていくのではないか。
- ・要支援者の把握については、「要援護者台帳」「サービス受給者台帳」「障害者手帳台帳」の3つがある。医療で対応している人は障害手帳をとらないなど行政から見えないこともある。全体を把握するためには地域を網羅的に見る必要がある。
- ・被災者を支える上で重要な役割を果たす「被災者生活支援相談窓口」が機能するためには、状況認識を皆で共有するためにどうするかが重要なポイントになる。自律分散した組織が、災害時に一つの災害像をどう持てるか。そのためには、
  - ①全体像を手に入れるための体制(ガバナンス)づくり。これは、全国に誇る別府市条例に基づいて取り組める。
  - ②相談支援員、自治体職員、保健師などが具体的なニーズを把握し対応できるように、「標準的な業務手順」をつくる。
  - ③情報を束ねて「見える化」する。

#### ④皆で訓練する

このような取り組みを普段から動かしておくことが必要だ。「いざというときにできることは普段からやっていること」と言われる。多元的な組織、団体が動きながら、ゆるやかなつながりを持続させておくことが重要だ。

- ・地域は高齢化・単身化によって、これから今以上にしんどくなる。担い手も高齢化して減っていく。今が、普段から取り組みができる地域にしておくタイミングだ。特に、モデル地区になる亀川は子どもが少ない地域だ。ということは子育て世帯が少なく、若い人が少ない。このことを地域の人に説明するときに伝える必要がある。
- ・市内の自治会長は今年4月に代わったばかりで、2年任期だ。やる気のある人もいる。「防災」の役割は大きい。自治会としてのメリットもある。チャンスかなと思う。

○自立支援センターおおいたより別府市内の避難所調査の報告、福山さんより亀川のマンションでエレベータが止まった体験などが報告された。

#### (2) 亀川地区被災地調査（緊急）について

- ・地震の発生を受けて亀川地区で障がい者を対象にした緊急調査を行いたい。
- ・被災地区調査（ヒアリング）の対象はどう把握するのか。プランA（当事者）とプランB（全戸）があるが、プランAがいいのではないか。
- ・地震による緊急時なので、「ともに生きる条例」にもとづいて名簿の提供が可能ではないか。

○名簿の提供について、アドバイザーより「合理的配慮を考えると今動く必要がある。条例や法律上できる」「今後の対応に必要。発災しているのでできるはず」という指摘があった。

#### 6. アドバイザーによるまとめ

**川北** 今年度中に1カ所訓練をやってみることを検討していただきたい。対象地は実情把握をした上で、意欲・関心が高いところを選びたい。今回の被災体験をもとに、地域の自治会長にその気になってもらうために、具体的に「こうなりますよ」と伝えることが必要。まわりの人もその気なるよう働きかける。客観的、数的に示すことも大切。女性が「炊き出しだけ」などと意欲を失うことにならないように。

**立木** どれ位地域に力があるのか、“見える化”の作業を行う。“見える化”は課題を共有することになる。地域力が高いと助けられる。地域力は、地域が汗をかくことで高めることができる。具体的には以下の取り組みが重要だ。

- ①多様な住民（事業者）の参加
- ②イベントの活用
- ③組織の自律力確保ー「共通の敵」（地震・災害）によってまとまる
- ④情報発信（関心持てるものを！）
- ⑤地域でお互いあいさつをする（確実に地域力が上がる！）

# 三、地震一障がいのある人たちは

## 避難調査の実施

「震度6弱」という別府市ではこれまで経験した人がほとんどいない地震でした。今後の防災を考える上で、今回の地震による被害や課題の把握が不可欠であることから、第1回検討委員会の確認を受けて5月9日から11日まで亀川地区で実態調査を行いました。この調査の結果、障がいがある人の被災時の実態が鮮明になりました。

### 1、亀川地区調査（5月）について

・実施期間 2016年5月9日～5月13日・11月7日～11日

・対象地区 別府市亀川地区

・調査対象者 同地区に居住している障がい者 回答者数 101人

1 （アンケートで災害時の情報共有を了承された方）

視覚・聴覚・肢体・言語・内部・知的・精神の各障がい

調査主体 別府市・大分県市町村社協職員連絡協議会・福祉フォーラムin別府速見実行委員会

訪問員 大分県市町村社協の職員・福祉フォーラムin別府速見実行委員

### 2、亀川地区調査（5月）の結果

調査の結果、精神的な被害が約半数の人にあったものの、身体的な被害はほとんどなかったことが明らかになりました。また、約4分の3の方が避難していなかったことがわかりました。「避難する必要がない」と判断して避難しなかった方も多くいた（32%）のですが、それ以上に「避難できなかった」と答えた方が多くいた（41%）ことが大きな問題として浮かび上がってきました。

「避難できなかった」ことの原因としては、

- ・車いすでは無理
- ・避難所の環境（トイレ等）が不安
- ・避難所が遠い
- ・避難所の上り坂が急
- ・避難所まで歩いて行けない
- ・自主避難で必要なものが運べない
- ・エレベーターが動かなかった
- ・避難場所を知らない
- ・どこに逃げてよいか分からない
- ・障がい者が行くところがない

などが挙げられていました。

避難についても、避難所についても課題が多くあることが明らかになりました。

その後の取り組みは、この調査結果を共有しながら地域的な取り組みの具体化を検討していくことに焦点が絞られてくることとなります。

以下、主な回答内容と記入回答を紹介したあと、詳しい回答データを掲載します。

## 主な回答

- ①被害 精神的な被害（51％）水道・ガス・電気等（38％）住宅や家財など（34％）
- ②情報 テレビ（61％） 携帯（29％） ラジオ（16％）
- ③避難 避難した（24％） 避難しなかった（74％） 不明・無回答（2％）
- ④避難しなかった理由 避難できなかった（41％）必要を感じなかった（32％）
- ⑤避難できなかった理由

（避難しなかった理由のなかに書かれていたこと「迷惑をかけるから何があっても動かない」「避難する気がない」「手助けがあっても避難しないと思う」「誰か来ても避難しない」）

## 記入回答

### ○避難しなかった理由

- ・トイレのこと等（車イスとトイレのことを考えて自宅にいた）
- ・トイレが心配。（4名）
- ・トイレのことを一番に考え自宅にいた。
- ・様子を見ていた。トイレが心配。
- ・車イスで避難所に行っても横になれない。
- ・避難所の亀川小学校はトイレ、エレベーター等、環境が障がい者が避難できない。
- ・トイレも不安。ここしかいる場所がない。
- ・トイレが不安。
- ・家を出たら不便。トイレなど。
- ・避難場所は亀川小2階。肢体不自由で動きが取れない。トイレが不安。
- ・肩身が狭い。
- ・人と一緒だとネガティブな感じになる。
- ・避難所に行っても困りそうでどこにも行けなかった。
- ・以前1日だけ上人小学校での避難生活をしたことがあり、あんな経験はもうしたくないと思った。

### ○避難できなかった理由

- ・動けない。
- ・動けないので避難しなかった。
- ・寝たきりで身内もいないので避難できなかった。
- ・車イスではどうしようもない。
- ・1人では無理。
- ・行く手段がなかった。
- ・避難しろといわれてもできない。
- ・恐かったけどどうすることもできなかった。
- ・自主避難は必要なものを持って行って避難しなきゃいけないからできない。
- ・津波の際は、北部中・羽室台高校が避難所になっているが、車イスで自分で荷物を運んで移動することができない。
- ・避難場所は上人小と知っているが歩いて行けない。あきらめた。
- ・近くの山に行くにも上り坂が急。
- ・夜間だったし、県道を越えて亀川小までいけるか不安だった。
- ・夜中で外に出るのが恐かったのも理由の一つ。

(家族)

- 連れて行けない。声かけがあれば。
- 自身の準備はできていたが、夫の身支度（介護）が困難だった。
- 高齢の妻と2人暮らしで身動きが取れない。
- 夫婦とも全盲のため動けずに、ベッドの下にもぐっていた。
- 連れて行くのが大変だから。
- 本人は車に避難。家族は避難所に避難。
- 避難所が遠い。
- 場所が遠い。
- 避難先が遠かった。
- エレベーターが止まり、ともに車イスのため避難所には行けず、自宅にいるしかなかった。
- エレベーターが動かず避難できなかった。
- エレベーターなので。
- エレベーターが動かなかったので避難しなかった。
- 危険でエレベータにも乗れなかった。

#### ○どこに逃げるかわからない

- 避難場所を知らない。
- どこに逃げてよいか分からない。
- 障がい者が行くところがない。

#### ○避難した方が危ないと思った

- 一晩だけ車中泊をした。
- 足が悪いから避難した方が危ないと思った。

#### ○避難する気がない

- 手助けがあっても避難しないと思う。
- 誰か来ても避難しない。
- 避難する気もない。
- 迷惑をかけるから何があっても動かない。
- 避難所より家がよい。家がつぶれば行く。
- 家の中が水びたして避難のことまで気持ちが行かなかった。

### 大分県市町村社協職員連絡協議会「ニーズ調査振り返り会」（6月1日）

大分県市町村社協職員連絡協議会が6月1日に開いた「ニーズ調査振り返り会」で調査結果が検討されました。問題点として「情報が共有できていない」「福祉避難所の体制が不十分で知られていない」「逃げたくても逃げられなかった人が多い」「地域でのつながりが少ない人がいる」「キーになる人の負担も考える必要がある」などが指摘され、『関係機関と情報を共有できる仕組みづくり』や『福祉避難所の充実』、『地域での日頃からの関係づくり』などの課題が指摘されました。



# 調査から見た災害時の状況（一覧表一見開き）

## 調査から見た災害時の状況

	発災	避難
	情報	判断
本人	テレビ62%、携帯電話29%、ラジオ16%、パソコン2%、その他10% 知りたい情報 得られた72% 得られなかった18%	自分が判断56%(判断は的確だった68% 間違っていた0% わからない16%)
アンケートの声	<p>何で情報を得たか？その理由は？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・揺れてからテレビ。</li> <li>・テレビを付けっぱなしにしていた。</li> <li>・新聞。放送は聞こえない。</li> <li>・ケーブルテレビで避難所を確認する。</li> <li>・携帯が鳴ってからテレビを付けた。(5人)</li> <li>・携帯を持っていない。</li> <li>・揺れて気づいた。</li> <li>・防災無線。</li> <li>・緊急地震速報で知った。</li> <li>・フェイスブック。</li> <li>・赤十字の関係で無線。</li> <li>・ヘルパーが電話してきて避難場所を知った。</li> <li>・津波が来るかと不安だった。</li> </ul> <p>知りたい情報が得られなかった人の声</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・テレビは熊本の情報ばかり。</li> <li>・別府市の情報がほしかった。</li> <li>・どこに行ったらいいかわからなかった。</li> <li>・CATVはない。</li> <li>・津波の時にどこに逃げるかわからない。</li> <li>・亀川小もサイレンが鳴るばかりで、その後の広報車のマイクが聞き取りにくく、サイレンは危機感をあおるだけ。</li> </ul> <p>情報が得られた人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・テレビや携帯で。</li> <li>・携帯で調べた。</li> <li>・ラジオも持って出た。</li> <li>・2回目は外の有線放送があった。</li> <li>・古市地区は海岸に近く、津波情報がいつも元気に鳴る。</li> <li>・孫が知らせてくれた。</li> <li>・情報は知り得たけれど、かえって寝たきりの自分は不安になった。</li> </ul>	<p>判断したのは？</p> <p>○自分</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外を見て判断した。</li> <li>・近所の様子を見ていたが誰も避難しなかった。</li> <li>・同居の息子とは相談せず。</li> </ul> <p>○家族</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・話し合ってから決めた。</li> <li>・娘。</li> <li>・息子からいわれて。</li> <li>・家族は避難したかったが、夫から言われて。</li> </ul> <p>○支援者</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・息子の友人。</li> <li>○地域の人</li> <li>・大家さんの声かけ。</li> <li>・自治会長が声を掛けてくれた。</li> </ul> <p>判断は的確だったか？</p> <p>○的確だった</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・結果よかった。</li> <li>・今回は避難先がなかったから自宅にいたが、もし自宅で被災したらと思うと不安。</li> <li>・ケガがなかったので、自宅に対応してよかった。</li> <li>・壁にくっついて頭を守るようにした。</li> </ul> <p>○わからない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・決して正しいと思わないが、逃げたくても逃げられない。外に出ても安全がわからない。</li> <li>・避難してもトイレの心配をせざるを得ない。</li> </ul> <p>○その他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市役所や消防の指示待ち。</li> <li>・トイレや段差の情報があれば避難したい。</li> <li>・いつくるかわからぬので判断は難しい。</li> <li>・安心できる所があれば。</li> <li>・移動できないと選択肢がない。</li> <li>・行けないとわかっていた。</li> </ul>
家族		<p>家族が判断38%</p> <p>家族の声</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・連れて行けない。声かけがあれば。</li> <li>・自身の準備はできていたが、夫の身支度(介護)が困難だった。</li> <li>・高齢の妻と2人暮らしで身動きが取れない。</li> <li>・夫婦とも全盲のため動けずに、ベッドの下にもぐっていた。</li> <li>・連れて行くのが大変だから。</li> <li>・本人は車に避難。家族は避難所に避難。</li> </ul>
支援者		
地域		<p>地域とのつながりは一隣近所63%、民生委員17%、自治委員10%</p> <p>地域とのつながりの必要性は一必要を感じる73%、必要と思わない</p>
行政	別府市災害対策本部設置	「自主避難」

避難	避難方法	避難所			
		避難所	自宅	車中	その他
避難した24%(そのうち一人で避難7%)。避難しなかった74%(その中で「避難できなかった」と答えた人が42%)	徒歩42%、車58%	避難所がわからない。避難所で暮らせない。	慣れた自宅がいい。逃げられない。	一晩だけ車中泊。	
<p>「避難しなかった」理由</p> <p>○避難した方が危ないと思った</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一晩だけ車中泊をした。</li> <li>・足が悪いから避難した方が危ないと思った。</li> </ul> <p>○避難する気がない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・手助けがあっても避難しないと思う。</li> <li>・誰か来ても避難しない。</li> <li>・避難する気もない。</li> <li>・迷惑をかけるから何があっても動かない。</li> <li>・避難所より家がい。家がつぶれれば行く。</li> <li>・家の中が水びたして避難のことまで気持ちが行かなかった。</li> </ul> <p>「避難できなかった」理由</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・車いすでは無理。・避難所の環境(トイレ等)が不安。・避難所が遠い。・避難所の上り坂が急。・自主避難で必要なものが運べない。・避難所まで歩いて行けない。・エレベーターが動かなかった。・避難場所を知らない。・どこに逃げてよいか分からない。・障がい者が行くところがない。</li> </ul>	<p>避難の状況</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・隣近所の車に乗った。・津波の心配をして山の方にいった。・夫に乗せてもらった。山の方に初めにいってその後、保育園に一人で避難。・高台へ避難。30~40分で戻ってきた。・車を自分で運転して娘宅に避難。・徒歩で避難。家族が恐怖を感じていた。</li> </ul> <p>誰と避難</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・近所の人。・夫と。・娘と二人で。・妻と。・一人で。・アパートの大家さん。・自治会。福祉の森の職員。・近くの友人。</li> </ul> <p>避難先</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・太陽の家。・亀川小。・北中拒否。・竈神社。・公民館。廊下が狭い。・上人小学校。・関の江高台。・息子の家。・娘宅。・高校の体育館。・車。・学会の会館。・病院に避難しそのまま入院。・知り合いの車。・駐車場。・避難所に指定されていない公民館。・亀川小は靴が散乱していたので太陽の家。・車。</li> </ul>	<p>トイレその他の環境、人間関係等の不安</p> <p>福祉避難所について「知っている」と答えた人8%(8人)</p>			
家族と避難71%					
ヘルパーと避難0%					
、その他15%、福祉協力員0%、特につながりなし22%、16%。(別紙参照)					

## 2016年5月 亀川地区調査(単純集計表)

	項目	件数	%
性別	男	54	53%
	女	47	47%
		101	100%
年齢	10代	0	0%
	20代	1	1%
	30代	8	8%
	40代	6	6%
	50代	14	14%
	60代(64歳以下)	23	23%
	60代(65歳以上)	8	8%
	70代	21	21%
80代	20	20%	
		101	100%

障がい(複数回答)	視覚	16	16%
	聴覚	3	3%
	肢体	61	60%
	肢体(車いす)	40	40%
	言語	2	2%
	内部	16	16%
	知的	4	4%
	精神	3	3%
	145	複数回答	

世帯状況	一人暮らし	22	22%
	家族と同居	72	71%
	その他	3	3%
	不明・無回答	4	4%
	101	100%	

地区	内竈	17	17%
	古市町	11	11%
	亀川浜田町	35	35%
	国立	3	3%
	亀川中央町	8	8%
	亀川東町	2	2%
	亀川四の湯町	24	24%
	その他	0	0%
	不明・無回答	1	1%
		101	100%

### 地震の被害

地震の被害(複数回答)	精神的な恐怖	52	51%
	水道・ガス・電気など	38	38%
	住宅や家財など	34	34%
	身体的な怪我や大きな心の傷	9	9%
	被害なし	14	14%
	147	複数回答	

### 避難について

避難	避難した	24	24%
	避難しなかった	75	74%
	不明・無回答	2	2%
	101	100%	

### 避難しなかった人のみ回答

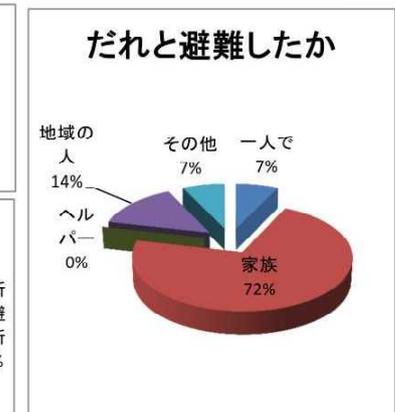
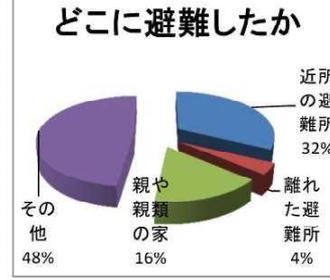
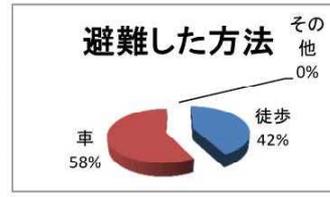
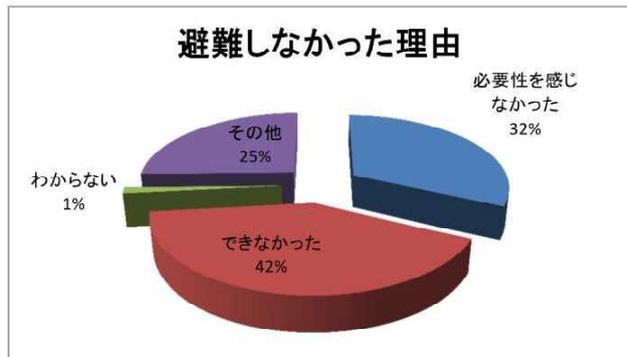
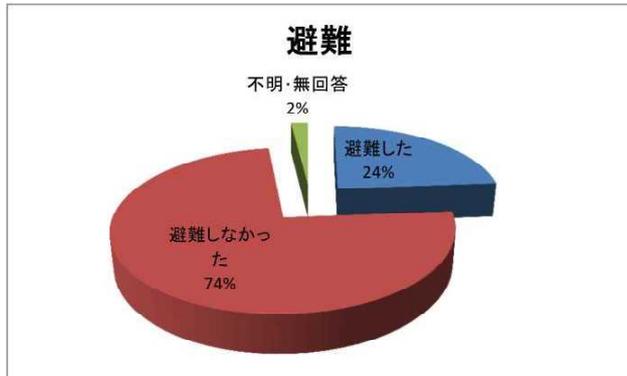
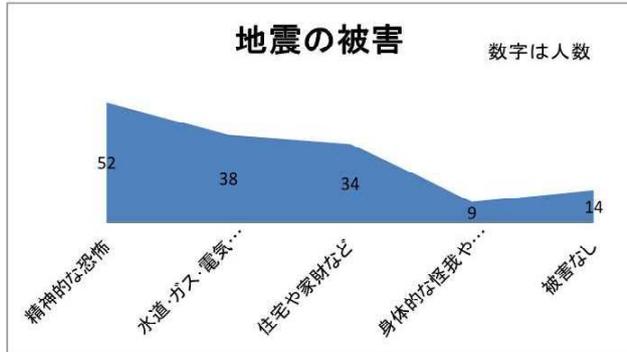
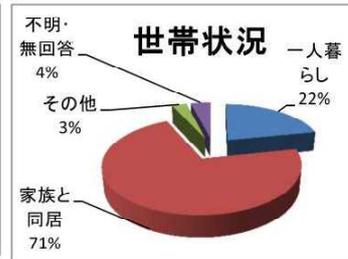
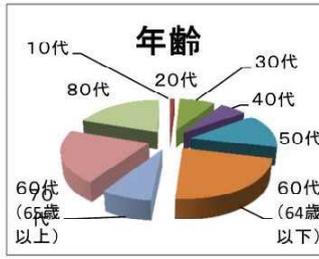
避難しなかった理由	必要性を感じなかった	24	32%
	できなかった	31	41%
	わからない	1	1%
	その他	19	25%
	75	100%	

### 避難した人のみ回答

避難した方法	徒歩	11	42%
	車	15	58%
	その他	0	0%
	26	100%	

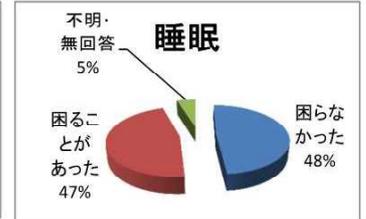
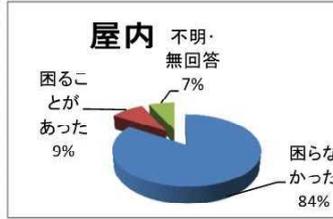
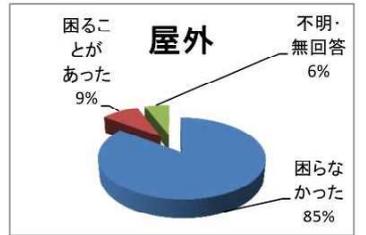
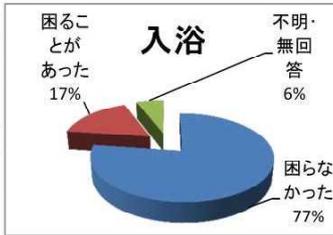
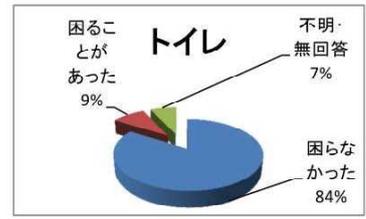
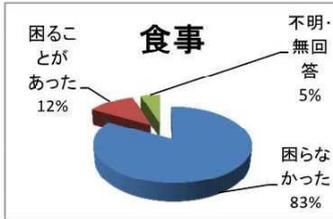
誰と避難したか	一人で	2	7%
	家族	20	71%
	ヘルパー	0	0%
	地域の人	4	14%
	その他	2	7%
	28	100%	

どこに避難したか	近所の避難所	8	32%
	離れた避難所	1	4%
	親や親類の家	4	16%
	その他	12	48%
	25	100%	



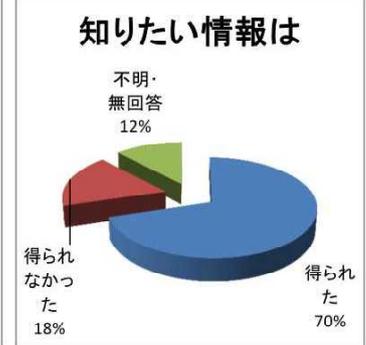
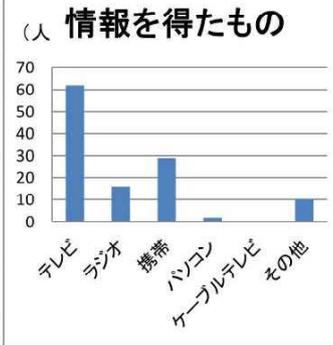
困った事

食事	困らなかった	84	83%
	困ることがあった	12	12%
	不明・無回答	5	5%
		101	100%
トイレ	困らなかった	85	84%
	困ることがあった	9	9%
	不明・無回答	7	7%
		101	100%
入浴	困らなかった	78	77%
	困ることがあった	17	17%
	不明・無回答	6	6%
		101	100%
屋外	困らなかった	86	85%
	困ることがあった	9	9%
	不明・無回答	6	6%
		101	100%
屋内	困らなかった	85	84%
	困ることがあった	9	9%
	不明・無回答	7	7%
		101	100%
睡眠	困らなかった	49	49%
	困ることがあった	47	47%
	不明・無回答	5	5%
		101	100%
その他	困らなかった	70	69%
	困ることがあった	21	21%
	不明・無回答	10	10%
		101	100%



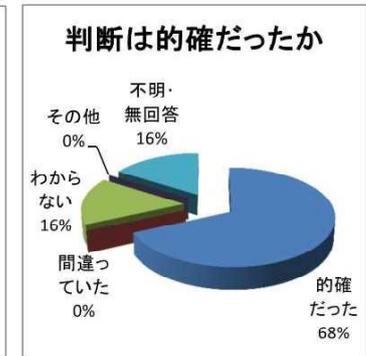
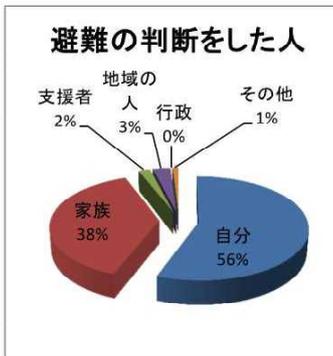
情報と判断について

何で情報を得たか(複数回答)	テレビ	62	61%
	ラジオ	16	16%
	携帯	29	29%
	パソコン	2	2%
	ケーブルテレビ	0	0%
	その他	10	10%
		119	複数回答



知りたい情報が得られたか	得られた	71	70%
	得られなかった	18	18%
	不明・無回答	12	12%
	101	100%	

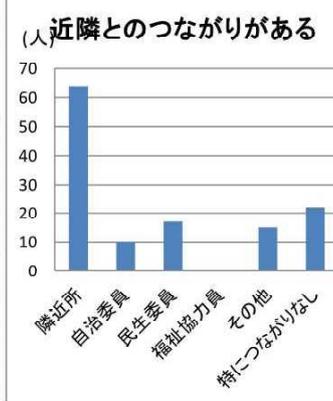
判断は誰がしたか	自分	57	56%
	家族	39	39%
	支援者	2	2%
	地域の人	3	3%
	行政	0	0%
	その他	1	68%
		102	複数回答



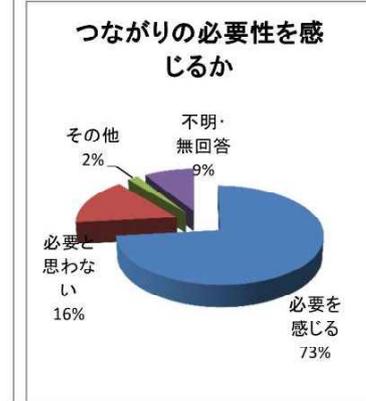
判断は的確だったか	的確だった	69	68%
	間違っていた	0	0%
	わからない	16	16%
	その他	0	0%
	不明・無回答	16	16%
	101	100%	

近隣とのつながりについて

近隣とのつながりは(複数回答)	隣近所	64	63%
	自治委員	10	10%
	民生委員	17	17%
	福祉協力員	0	0%
	その他	15	15%
	特につながりなし	22	22%
	128	複数回答	



つながりの必要性を感じるか	必要を感じる	74	73%
	必要と思わない	16	16%
	その他	2	2%
	不明・無回答	9	9%
	101	100%	



### 3. 別府市身障協調査の結果（5～7月）

地震の被災状況については、亀川地区で要支援者を対象にした聞き取り調査を行いました。フォーラム実行委員会のなかで市内全域の調査も必要だという意見が出され、別府市身体障害者福祉団体協議会（身障協）の協力をいただいて市内全域の要支援者を対象に調査を行いました。西田実行委員長から身障協に働きかけ、5月15日の身障協の総会で協力要請と調査内容の説明を行って参加者に記入していただくとともに、6月には300人の会員全員に会報を送る際にアンケート用紙を同封して集約していただき、最終的に43名の方から回答をいただきました。

亀川地区の調査結果と比較した結果、避難した人の割合がやや多め（約30%）であり、「避難できなかった」という人も2名にとどまり、防災の手段（防災マップ・個別避難計画 等）について知らないという人が少なめだったことが明らかになりました。また、被害状況や情報についての知識の有無、地域の

のつながりの現状と今後の希望などについてはほぼ同じ傾向でした。

また、この調査では聴覚障がいの方から10名の回答をいただきましたので、全体と比較した結果（右表）を紹介します。

大きく異なっているのは、「地区の集まりや行事に参加する」が全体31.3%に対して聴覚障がい者10%、また防災マップや福祉避難所など支援の取り組みについて「いずれも知らない」と答えた方が全体16.3%に対して聴覚障がい者40%と高かったことでした。耳が聞こえないことで会議に参加しても話が聞けない、支援の説明も理解しにくいなどの問題があると思われます。（全項目の回答状況については資料欄に掲載）

		身障協全体		聴覚障がい者	
<b>F-1 地域のつながり</b>					
		回答数	構成比	回答数	構成比
(1)	隣近所	26	60.5%	5	50.0%
(2)	自治委員	8	18.6%	1	10.0%
(3)	民生委員	6	14.0%	2	20.0%
(4)	福祉協力員	3	7.0%	0	0.0%
(5)	その他	0	0.0%	0	0.0%
(6)	特につながりはない	4	9.3%	1	10.0%
	無回答	6	14.0%	2	20.0%
	計	53	複数回答	11	複数回答
<b>F-2 今後のつながりの必要性</b>					
		回答数	構成比	回答数	構成比
(1)	必要性を感じる	37	86.0%	9	90.0%
(2)	特に必要と思わない	0	0.0%	0	0.0%
(3)	その他	1	2.3%	0	0.0%
	無回答	5	11.6%	1	10.0%
	計	43	100.0%	10	100.0%
<b>F-3 F-2で①必要性を感じると答えた方 特に誰と</b>					
		回答数	構成比	回答数	構成比
(1)	隣近所	33	89.2%	8	88.9%
(2)	自治委員	8	21.6%	0	0.0%
(3)	民生委員	4	10.8%	1	11.1%
(4)	その他	2	5.4%	0	0.0%
	無回答	0	0.0%	0	0.0%
	計	47	複数回答	9	複数回答
<b>F-4 F-2で①必要性を感じると答えた方 あなた自身ができること</b>					
		回答数	構成比	回答数	構成比
(1)	普段からあいさつをする	29	60.4%	8	80.0%
(2)	地区の集まりや行事に参加する	15	31.3%	1	10.0%
(3)	その他	0	0.0%	0	0.0%
	無回答	4	8.3%	1	10.0%
	計	48	複数回答	10	100.0%
<b>G-1 支援を必要とする取り組みについて知っていること</b>					
		回答数	構成比	回答数	構成比
(1)	要支援者名簿	10	23.3%	1	10.0%
(2)	福祉避難所	6	14.0%	1	10.0%
(3)	防災マップ	25	58.1%	2	20.0%
(4)	個別支援計画	2	4.7%	1	10.0%
(5)	いずれも知らない	7	16.3%	4	40.0%
	無回答	9	20.9%	4	40.0%
	計	59	複数回答	13	複数回答

## 2016年7月 別府市身障協調査集計表

### A-1 性別

		回答数	構成比
(1)	男性	17	39.5%
(2)	女性	20	46.5%
	無回答	6	14.0%
	計	43	100.0%

### A-2 年代

		回答数	構成比
(1)	10代	0	0.0%
(2)	20代	1	2.3%
(3)	30代	2	4.7%
(4)	40代	0	0.0%
(5)	50代	6	14.0%
(6)	60代 (60～64)	9	20.9%
(7)	60代 (65～69)	3	7.0%
(8)	70代	15	34.9%
(9)	80代	7	16.3%
	無回答	0	0.0%
	計	43	100.0%

### A-3 障がい

		回答数	構成比
(1)	視覚	2	4.5%
(2)	聴覚	10	22.7%
(3)	肢体	26	59.1%
(4)	言語	0	0.0%
(5)	内部	0	0.0%
(6)	知的	0	0.0%
(7)	精神	0	0.0%
	無回答	6	13.6%
	計	44	100.0%

### A-4 世帯状況

		回答数	構成比
(1)	一人暮らし	8	18.6%
(2)	家族と同居	24	55.8%
(3)	その他	0	0.0%
	無回答	11	25.6%
	計	43	100.0%

### B-1 今回の地震で受けた被害

		回答数	構成比
(1)	精神的な恐怖感	28	54.9%
(2)	水道・ガス・電気など生活に支障	2	3.9%
(3)	住宅・家財などに被害	10	19.6%
(4)	身体的な怪我や大きな心の傷	2	3.9%
(5)	特に被害なし	5	9.8%
	無回答	4	7.8%
	計	51	100.0%

### C-1 避難しましたか

		回答数	構成比
(1)	避難した	14	32.6%
(2)	避難しなかった	29	67.4%

	無回答	0	0.0%
	計	43	100.0%

### C-2 C-1で②避難しなかったと答えた方 避難しなかったのはなぜか

		回答数	構成比
(1)	必要を感じなかった	19	65.5%
(2)	避難できなかった	2	6.9%
(3)	避難先がわからなかった	2	6.9%
(4)	その他	2	6.9%
	無回答	4	13.8%
	計	29	100.0%

### C-3 C-1で①避難したと答えた方 どのように避難したか

		回答数	構成比
(1)	徒歩	5	35.7%
(2)	車	3	21.4%
(3)	その他	3	21.4%
	無回答	3	21.4%
	計	14	100.0%

### C-4 C-1で①避難したと答えた方 誰と避難

		回答数	構成比
(1)	ひとりで	3	21.4%
(2)	家族	8	57.1%
(3)	ヘルパー	0	0.0%
(4)	地域の人	1	7.1%
(5)	その他	0	0.0%
	無回答	2	14.3%
	計	14	100.0%

### C-5 C-1で①避難したと答えた方 どこに避難

		回答数	構成比
(1)	近所の避難所	5	35.7%
(2)	離れているけど避難しやすい避難所	2	14.3%
(3)	親や親類の家	2	14.3%
(4)	その他	4	28.6%
	無回答	1	7.1%
	計	14	100.0%

### D-1 食事について

		回答数	構成比
(1)	特に困らなかった	0	0.0%
(2)	困ることがあった	1	2.3%
	無回答	42	97.7%
	計	43	100.0%

### D-2 トイレについて

		回答数	構成比
(1)	特に困らなかった	0	0.0%
(2)	困ることがあった	2	4.7%
	無回答	41	95.3%
	計	43	100.0%

### D-3 入浴について

		回答数	構成比
(1)	特に困らなかった	0	0.0%
(2)	困ることがあった	3	7.0%

	無回答	40	93.0%
	計	43	100.0%

#### D-4 屋外での移動

		回答数	構成比
(1)	特に困らなかった	0	0.0%
(2)	困ることがあった	5	11.6%
	無回答	38	88.4%
	計	43	100.0%

#### D-5 屋内での移動

		回答数	構成比
(1)	特に困らなかった	0	0.0%
(2)	困ることがあった	4	9.3%
	無回答	39	90.7%
	計	43	100.0%

#### D-6 睡眠について

		回答数	構成比
(1)	特に変化はなかった	0	0.0%
(2)	眠れなかった	4	9.3%
	無回答	39	90.7%
	計	43	100.0%

#### D-7 その他、生活しづらくなったこと

		回答数	構成比
(1)	特にない	1	2.3%
(2)	ある	7	16.3%
	無回答	35	81.4%
	計	43	100.0%

#### E-1 地震に関する情報

		回答数	構成比
(1)	テレビ	34	57.6%
(2)	ラジオ	4	6.8%
(3)	スマートフォン・携帯	15	25.4%
(4)	パソコン	0	0.0%
(5)	ケーブルテレビ	3	5.1%
(6)	その他	3	5.1%
	無回答	0	0.0%
	計	59	100.0%

#### E-2 知りたい情報を得られたか

		回答数	構成比
(1)	できた	29	67.4%
(2)	できなかった	8	18.6%
	無回答	6	14.0%
	計	43	100.0%

#### E-3 避難する・しないの判断

		回答数	構成比
(1)	自分	23	53.5%
(2)	家族	19	44.2%
(3)	支援者	0	0.0%
(4)	地域の人	0	0.0%
(5)	行政	0	0.0%
(6)	その他	0	0.0%

	無回答	1	2.3%
	計	43	100.0%

#### E-4 判断は的確だったか

		回答数	構成比
(1)	的確だった	26	60.5%
(2)	まちがっていた	0	0.0%
(3)	わからない	11	25.6%
(4)	その他	0	0.0%
	無回答	6	14.0%
	計	43	100.0%

#### F-1 地域のつながり

		回答数	構成比
(1)	隣近所	26	49.1%
(2)	自治委員	8	15.1%
(3)	民生委員	6	11.3%
(4)	福祉協力員	3	5.7%
(5)	その他	0	0.0%
(6)	特につながりはない	4	7.5%
	無回答	6	11.3%
	計	53	100.0%

#### F-2 今後のつながりの必要性

		回答数	構成比
(1)	必要性を感じる	37	86.0%
(2)	特に必要と思わない	0	0.0%
(3)	その他	1	2.3%
	無回答	5	11.6%
	計	43	100.0%

#### F-3 F-2で①必要性を感じると答えた方 特に誰と

		回答数	構成比
(1)	隣近所	33	70.2%
(2)	自治委員	8	17.0%
(3)	民生委員	4	8.5%
(4)	その他	2	4.3%
	無回答	0	0.0%
	計	47	100.0%

#### F-4 F-2で①必要性を感じると答えた方 あなた自身ができそうなこと

		回答数	構成比
(1)	普段からあいさつをする	29	60.4%
(2)	地区の集まりや行事に参加する	15	31.3%
(3)	その他	0	0.0%
	無回答	4	8.3%
	計	48	100.0%

#### G-1 支援を必要とする取り組みについて知っていること

		回答数	構成比
(1)	要援護者名簿	10	16.9%
(2)	福祉避難所	6	10.2%
(3)	防災マップ	25	42.4%
(4)	個別支援計画	2	3.4%
(5)	いずれも知らない	7	11.9%
	無回答	9	15.3%
	計	59	100.0%

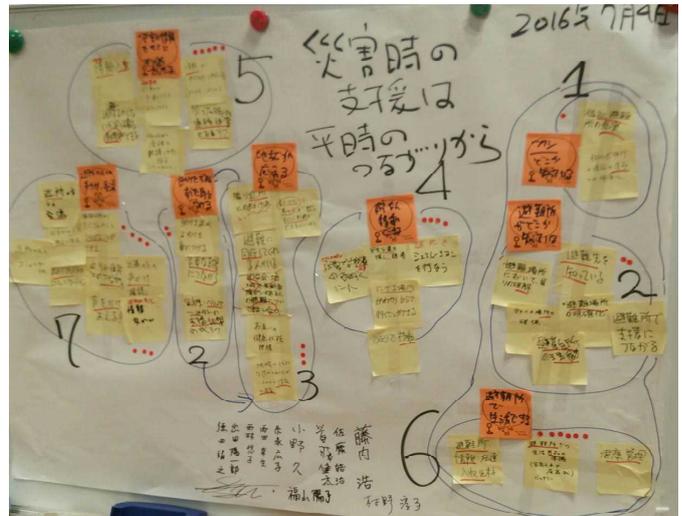
## 四、当事者と地域をつなぐために

### ー当事者ワークショップの開催

障がい当事者の立場から防災の課題を具体的に把握して整理するために7月4日、別府市社会福祉会館で、アドバイザーの立木茂雄・同志社大学教授の提案と参加により、ワークショップを開催しました。

障がい当事者ら13名が参加、立木教授は災害時に必要なことをカードに書くように求め、意見交換しながら模造紙に貼り付けながらまとめていきました。(写真)

情報、避難、避難所、地域とのつながりなどの課題が浮き彫りにされました。



### 出された意見と課題の整理

- 困ったときの連絡体制の確立
- 起きうる災害について知っておく
- 起きた災害についての情報が入るか
- 起きた災害について避難等の判断ができるか
- 避難所の場所を知る
- 避難所の状況を知る(バリアフリー・トイレその他の環境等)
- 福祉避難所について知る
- 避難所で生活できるか(健康管理等)
- 生活用品(空気入れや尿器など)があるか
- 避難所での理解があるか
- 移動の方法・ルートをシミュレーションする
- 安全な道探しと誘導
- 1人で行けるか
- 同行してくれる人がいるか
- 必要な物資の確認
- 避難訓練を行う
- 家族・ヘルパー以外の支援体制の確立
- 近所の人とのつながり
- 近所の人への声かけ
- 日常的な交流

→災害の情報を知る・判断できる

→避難所を知る(福祉避難所を含めて)

→避難(移動)できるかどうか考える

→助けを求める術を知るー地域が応える

ワークショップまとめ 「災害時の支援は平時のつながりから」

## 五、地域の課題

### 一率直な意見交換から

地域の人たちには「要援護者の防災」について戸惑いがありました。それは、地震を経験したことによって、実際に被災した時には自分自身や家族の身を守ることで精一杯で、周りの人を助けるゆとりはないと実感したこと、また地域の実情として全体が高齢化して地域の担い手が不足していることなど様々な理由があると考えられます。しかしこれまで、その現実や思いが全体の課題として共有されていませんでした。自治委員や民生委員など地域の皆さんを対象にして7月22日に開いた「研修会」では障がいのある人たちやフォーラム実行委員会と市の提起に対して、地域の人たちから厳しい現実が率直に語られました。

#### 1、「災害時要援護者の仕組みづくり」研修会（7月22日）

7月22日、災害時の要援護者の課題を広く共有して今後の対策を進めていくための出発点とするために「研修会」を別府市社会福祉会館で開催しました。自治委員や民生委員、障がい者団体、福祉関係者、市役所などから予想を上回る約120人が参加しました。

福祉フォーラムのメンバーから、災害時の体験や避難所の実態について「避難所に入れなかった」「避難所に長時間いることができなかった」「避難所にはバリアが多い」等の報告が行われ、また亀川地区の調査報告やモデルケースとして個別避難計画づくりに取り組んだ体験報告が行われ、地域からも自治委員の野口支部長が「地域の現実“老老介護”」などの意見を述べました。

これらの話を受けて、市危機管理課の村野さんから、これからの要援護者防災のあり方について、亀川の調査結果や熊本の経験を踏まえて「災害前から地域毎の取り組みや連携が重要」という提案があり、意見交換に入りました。

意見交換では、「積極的に取り組むことが必要」という声とともに、「自治委員や民生委員は手一杯でこれ以上求められても難しい」「一番大変なのは支援者をどうやって見つけるのかということ」「障がい者は家族が守っていくのがまず最初ではないか」など厳しい現状を指摘する声、「情報公開も含めてもう少し密接な連携を取れるような仕組みをつくる必要がある」という声も出され、地域の現状と課題が明らかになりました。

別府市ともに生きる条例の第12条「防災に関する合理的配慮」で示されている「障害のある人にとって必要とされる配慮」を実現するためには、さらに取り組みを強めていく必要があることが共有された研修会でした。

#### 2、「災害時要援護者の仕組みづくり」検討委員会（8月8日）

研修会を受けて行われた検討委員会では、地域の自治委員や民生委員等の発言に対して、様々な意見が出されました。

- ・自治委員・民生委員の発言（「障がい者は家族が守っていくのがまず最初」等）は非常に悔しかった。これまで積み上げてきたものを知らない。市に対する怒りをスライドされてぶつけられている。
- ・一般の人にはそういう意見が多いんだろうと感じた。
- ・本音が出された。このような声が出たことはよかった。どう対応するかが重要。
- ・これをやらないと地域に入っていけない。今まで言えなかったことが爆発したと思う。反

応があるということは、対応すれば応えてもらえるということだ。

・民生委員が今担っている役割は状況の調査であって、個別避難計画づくりまで入っていない。それが理解されていない。

・市と民生委員の取り組みだけでは要援護者に対する実効性のある取り組みまでは難しい。そのために障がい当事者が参加しているフォーラム実行委員会と市の協働による取り組みが必要になることを理解してもらうことが課題。

以上のように、7月22日の「研修会」での自治委員や民生委員の皆さんの意見について、「今まで言えなかった本音が出されたことはよかった」と受けとめて、障がい当事者が積極的に参加して市と協働しながら個別避難計画づくりや訓練を進めていくことの重要性を確認しました。

### 3. 亀川地区の地域調査（11月）

地域の対応を把握するために、第2回避難調査（亀川地区全14区で実施）に合わせて、地区内の企業、学校、寺院等について訪問聞き取り調査を行いました。

4月の地震の際には、地域との関わりは少なかったのですが、今後の防災については「全面的に協力したい」「協力を考えている」という回答が多くありました。地域の連携の重要性と可能性を示した調査結果だととらえています。

#### ① 地域の人との関わりについて

	回答数	構成比
連絡や避難等の人的な関わりがあった	2	9.5%
物質的な支援を行った	0	0.0%
地域の人が避難してきた	2	9.5%
特別なことはなかった	11	52.4%
地域の人との関わりはない	5	23.8%
無回答	1	4.8%
計	21	100.0%

#### ② 災害時の地域との関わりについて

	回答数	構成比
全面的に協力したい	2	9.5%
協力を考えている	8	38.1%
今のところ考えていない	4	19.0%
考えるつもりはない	1	4.8%
その他	4	19.0%
無回答	2	9.5%
計	21	100.0%

## 六、古市町避難訓練

—障がいのある人22人を含む110人が参加

地域で要援護者を中心にした訓練を行うことには難しい課題が多くありました。7月の研修会で出された「地域が高齢化し、災害時には老老支援になる」「自分たちを助けることで精一杯で障がいのある人まで助けられない」「要援護者の情報が届いていない」等々、自治委員さんや民生委員さんたちの率直な声をしっかり受けとめながら、障がい当事者が直接自治会の会議に参加して訴えるなど積極的な取り組みを行いました。それに加えて、別府市が全面的な協力を行ってくれたことで地域の世話役として活動されている自治委員さんや民生委員さんたちの心が動いたと考えています。

1月15日（2017年）に亀川地区の古市町で「要配慮者を含む避難訓練」が実現しました。訓練に向けて、自治会はもとより障がい者相談支援専門員、包括支援センター、大学寮等にも働きかけ、参加していただくことができました。

参加された障がい当事者の方からは、「とっさの災害の時にどうしようかと思っていたが、避難できることがわかりよかった」、「避難路の坂が急で、障がい者二人の家族なので、支援の方法や連絡先などわかればと思う」（車いす利用者）、「避難路が急だったが、避難の仕方がわかってよかった」（視覚障がい者）などの感想が出されました。参加された方々からも「車いすで上れない避難路があった」、「急坂なので手すりが両側にあった方がいい」、「避難路の整備も必要」などの声が上がりました。

別府市自治委員会亀川支部の恒松会長からは、「避難訓練は障がい者も健常者も一緒にやるのが大切だとわかった。災害に備えて生きてくる訓練だった。このような訓練が古市をきっかけに亀川から別府市全体に広がっていけば」というお話がありました。



（写真提供は並木大輔カメラマン）

## 古市町「要配慮者を含む避難訓練」

皆様に全面的なご協力とご参加をいただきました「要配慮者を含む避難訓練」及び「訓練報告会」につきましてご報告いたします。

古市町「要配慮者を含む避難訓練」

平成29年1月15日

実施日 1月15日（日）午前9時～12時

実施場所 別府市古市町及びスパランド豊海（一時避難所）関の江新町（一時避難所）

参加者 古市町自治会、別府市自治委員会亀川支部、消防団、別府市、警察署、社会福祉協議会（別府市・大分県他）、障がい者相談支援センター、包括支援センター、らいぶおん、福祉フォーラムin別府速見実行委員会等 総数110名（うち障がいのある人22名）

### 避難行動「津波発生！」→避難開始→一時避難所に到着!!

①「高知県沖で南海トラフ地震が発生し別府湾にも津波が到達する」という想定で、11の班に分かれて午前9時に避難行動を開始。

②古市町25組の住民の班、福祉事業所らいぶおん(古市町25組)の利用者の2つ班、古市町内の障がい当事者の自宅から避難する8つの班などにわかれて、それぞれ要配慮者1人に3～4人の支援者がついて、一時避難所になっているスパランド豊海公民館、関の江新町公民館に向けて出発。

③雪が降るような寒い天気の中、支援を受けたり休憩したりしながら、最長約40分かけて全員が一時避難所に到着。



#### ●「障がいがある人の感想」から

- ・寒さで手がかじかんで電動車いすを動かせなくなり、手動に切り替えて押ししてもらいました。電動車いすは重く100キロを超えるので大変でした。
- ・視覚障がいで、初めて訓練に参加しました。避難路が急だったが、避難の仕方がわかってよかったです。
- ・とっさの災害の時どうしようかと不安だったが避難できることがわかりよかったです。
- ・障がい者二人の家族なので、支援の方法や連絡先など確立してもらえればと思います。

#### ●「参加者の声」から

- ・避難路が急坂なので手すりが両側にあった方がいいと思いました。
- ・車いすを押す人は交替を含め男性が2～4名必要だと感じました。
- ・視覚障がいの人には介助者が不可欠だと思いました。
- ・避難路の整備も必要だと感じました。



#### ●別府市自治委員会亀川支部長恒松会長のご挨拶

「避難訓練は、障がい者も健常者も一緒にやるのが大切だとわかった。災害に備えて生きてくる訓練だった。このような訓練が、古市をきっかけに亀川から別府市全体、全国にも広まっていけばと思う」

#### ●別府市安藤危機管理課長の挨拶

「今日の経験や皆さんの声を生かして今後の取り組みをすすめていきたい。皆様のご協力を感謝いたします。」

# 別府市古市町 災害に備え避難訓練

別府市と古市町自治会、障害者らでつくる「福祉フォーラム in 別府・速見実行委員会」は15日、亀川地区の古市町で、障害者や高齢者ら災害時要配慮者を含む避難訓練を実施した。地域における支援や連携の課題を明らかにすることが目的で、今後起こり得る災害に備えた要配慮者支援の仕組みづくりにつなげていく。

# 要配慮者支援 課題明らかに

参加者約110人のうち、障害者や高齢者ら要配慮者は22人。南海トラフ地震が発生し、津波の恐れがある」との想定で高台の避難所へ避難し



災害時要配慮者と共に高台へ避難する参加者＝別府市古市町

## 経路や情報共有 「仕組みづくりに生かす」

た。要配慮者はそれぞれの自宅や通所している施設から、住民ら支援者の助けを借りながら、1次避難所に指定されているスパランド豊海公民館、関の江新町公民館へ向かった。

要配慮者全員が避難所にたどり着いたが、支援の仕方や避難路、情報共有などで課題が見えたという。今後、参加者の訓練記録を集計し、29日に開く報告会で、具体的な地域の課題などを明らかにする。

市危機管理課防災推進専門員の村野淳子さんは「課題が何かを知るための訓練。これから先につなげていくことが大切」と話している。

市や福祉フォーラムなどは、4月の熊本・大分地震後、亀川地区の障害者の避難状況などを調査。多くの障害者から「避難したくてもできなかった」などの意見が上がっていた。今回の訓練は調査の結果を踏まえ、古市町をモデル地区とし、日本財団の助成を受けて実施した。

(平野朋世)

# 七、古市町避難訓練の報告会

## 一 訓練の成果を共有、今後のあり方を話し合う

「要配慮者を含む避難訓練」報告会は1月29日、古市町で行った「要配慮者を含む避難訓練」(1月15日)の成果と課題を共有することを目的に、古市町25組の支援センターらいぶおんで行いました。

地元自治会、亀川地区自治会、消防団、社協、フォーラム実行委員会、行政などから約50人が参加しました。

西田実行委員長と安藤危機管理課長が主催者あいさつ。地元からは恒松・別府市自治委員会亀川支部長が「訓練をしてみて防災は障がい者と健常者が一緒にやらないとできないと感じた。課題はいろいろあると思うが、できないことを『どうしたらできるか』という方向で取り組みたい」とあいさつしました。

避難訓練の報告を受けたあと、NPO法人さくらねっとの石井布紀子理事長のコーディネートでワークショップが行われました。石井さんは「情報」「移動」「資源」「個別ニーズ」「地域」という5つの課題を挙げ、「今回の訓練で自分が感じた問題を取り上げて、具体的にどう対応すればいいか話し合ってください」と投げかけました。

参加者は6つの班に分かれ、「急な坂は支援者が2人いても難しい」「電動車いすでも問題があった」「前もって知らないと家を見つけることも難しい」「急な災害に対応できるだろうか」など体験に基づいて意見を出し合って活発な意見交換を行いました。

出された課題は・・・

- ・支援方法がわからない。
- ・要配慮者ごとにニーズが違う。
- ・どこにどんな人がいるか把握できない。
- ・支援の資源(車いす牽引セットなど)が少なくどこにあるかわからない。
- ・情報共有が難しい。
- ・支援者の確保が難しい。

などでした。

話し合いの結果出された「解決策」は・・・

- ・車いす利用者自身による説明資料の作成。
- ・地域の訓練を福祉関係者と連携して行う。
- ・支援に必要な情報を行政・自治会・福祉関係者等で日常的に共有する。
- ・自治委員・民生委員・福祉委員等が自宅訪問をする。
- ・消防団の連絡訓練(声かけ)を活かす。
- ・隣近所の連絡訓練(電話リレー等)を行う。
- ・企業等と連携し支援者の数を増やす。

などでした。

石井さんは、「地域は具体的なので多様な対応が必要になる。大切なことは、今回のように地域の人たちが自分たちで考えて主体的に取り組むこと。このような訓練を実際にやってみて、気づいて、検証しながら取り組みを広げていくことが大切」などと指摘しました。

## 古市町「要配慮者を含む避難訓練」報告会

平成29年1月29日

1月15日に行った「要配慮者を含む避難訓練」の成果と課題を共有することを目的に、古市町25組の支援センターらいぶおんで行われました。

地元自治会、亀川地区自治会、消防団、行政、社協、フォーラム実行委員会などから約50人が参加しました。

西田実行委員長と安東危機管理課長が主催者あいさつ。地元からは恒松・別府市自治委員会亀川支部長が「訓練をしてみて防災は障がい者と健常者が一緒にやらないとできないと感じた。課題はいろいろあると思うが、できないことを『どうしたらできるか』という方向で、自治会としても取り組みたい」とあいさつしました。



避難訓練の報告（前ページ参照）を受けたあと、NPO法人さくらねっとの石井布紀子理事長のコーディネートでワークショップが行われました。石井さんは「情報」「移動」「資源」「個別ニーズ」「地域」という5つの課題を挙げ、「具体的にどう対応すればいいか話し合ってください」と投げかけました。

参加者は6つの班に分かれ、訓練で実際に体験した問題を出し合って活発な意見交換を行いました。

出された課題は…

「どこにどんな人がいるか把握できない」「情報共有が難しい」「支援方法がわからない」「支援者の確保が難しい」など

話し合いの結果出された「解決策」は…

「車いす利用者自身による説明資料の作成」

「地域の訓練を福祉関係者と連携して行う」

「企業等と連携し支援者の数を増やす」

「自治委員・民生委員・福祉委員等が自宅訪問をする」

「消防団の連絡訓練（声かけ）を活かす」

「隣近所の連絡訓練（電話リレー等）」

この訓練と報告会は別府市（危機管理課）と福祉フォーラムin別府速見実行委員会が協働して取り組み、別府市自治委員会亀川支部をはじめ、古市町自治会、消防団等地元関係者の皆様の全面的なご協力によって実現いたしました。皆様のご協力に心より感謝を申し上げます。別府市と福祉フォーラムin別府速見実行委員会は、東日本大震災で障がい者の死亡率が2倍だったという教訓を受けとめて、今後も要配慮者の方の災害時の支援のあり方について皆様とともに取り組みたいと考えています。ご協力を心からお願い申し上げます。

## 八、成果と課題

### －「当事者力」「地域のつながり」そして「具体的な行動」

#### はじめに―事業を進める中で生まれた地域の具体的な行動

「被災―調査―課題の共有―地域への働きかけ―訓練実施―報告」という流れで取り組んできたこの1年。様々な反省とともに、着実な成果もあったと実感しています。

今回の事業を通して多くの別府市民（団体や組織も含む）と意見交換や事業協働、訓練等を行ってきました。その中で、日常的な活動が必要だと理解して具体的な行動に移した自治会の取り組みを紹介します。

避難訓練を開催した亀川地区古市町の自治会は、訓練の拠点場所としてご協力いただいた“支援センターらいぶおん（障がい者居宅支援・デイサービス、就労継続支援B型）”に対して、障がい者の移動支援についての勉強会を開いて欲しいと申し入れました。すでに訓練開催後、第一回目として車いす操作の研修会を行なったと同っています。訓練や訓練開催までの活動を通じて地域にある支援センターと顔の見える関係が出来ただけでなく、支援するために具体的な知識を身につけようと行動に移してくださったことは、地域の安心、安全につながる取り組みになることと思います。

以下、2月から3月にかけて行った1年間の取り組みの検証と今後の取り組みにつなげていくための検討や報告会について報告します。

#### 1. 第3回アドバイザー会議（検討委員会）

第3回アドバイザー会議（検討委員会）は2月23日（2017年）、午前中はアドバイザー会議、午後は検討委員会として別府市社会福祉会館大広間で開催されました。4月の地震発生から1月の避難訓練まで、1年間の取り組みを振り返るとともに、今後の取り組みについて話し合いました。

参加者から「地震の発生とその後の取り組みによって、“ビフォーアフター”とっていいくらい意識が変わった」「亀川地区でいい訓練ができたことで全市に広げていける」「首藤さん西田さんを先頭に当事者が前面に出たことが地域に届いた」など取り組みを評価する声が出されました。

立木教授からは、「7月の当事者を中心にしたワークショップで“当事者力”という言葉が生まれた。防災の当事者力は『理解・そなえ・行動』であることも明らかになった。訓練の前後の調査によって当事者力が上がったことが示された。今後も、当事者が前面に出た取り組みを進めてほしい」というお話がありました。

川北・IHIOE代表からは「全市的な展開をめざす際にはハザードマップを活用して、災害の受けやすさ、備える力、当事者が発信する可能性という環境が整っている地域を対象にしたほうがいい」等のアドバイスがありました。

参加者からは、「今後、主体性を持ってやれる形を作っていきたい」などの意見が出されました。

立木教授からは、訓練と調査について以下の報告（プレゼンテーション）がありましたので紹介します。

# 別府市亀川地区(古市町)での当事者参画型防災訓練の効果測定

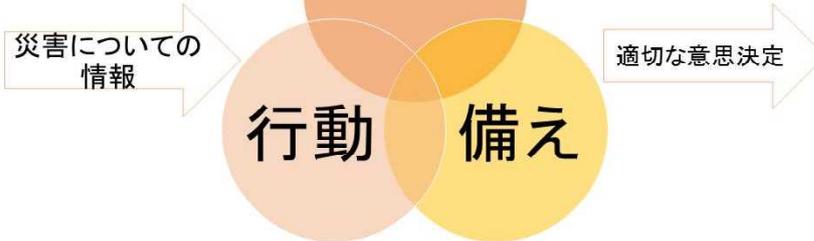


亀川地区古市町で行われた「当事者参画型訓練」について、訓練前と訓練後のアンケート調査に基づいて、効果を検証していただきました。(写真は1月15日の古市町避難訓練)

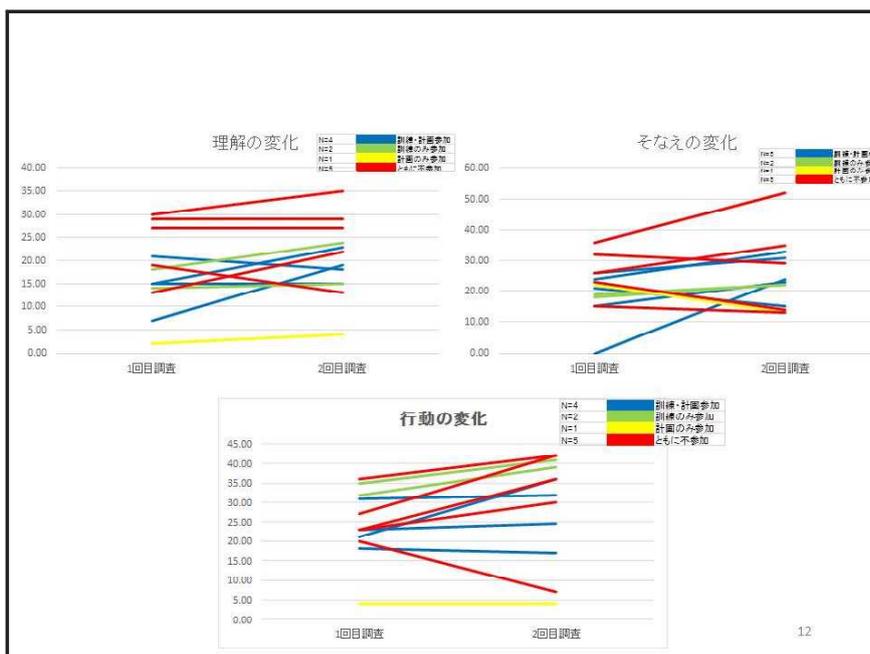
効果を検証するポイントは「当事者力」の向上。災害に対する適切な意思決定の基本となる「理解」「行動」「備え」という3つの視点から、以下のようなデータ分析が行われました。

## 当事者力＝防災リテラシー

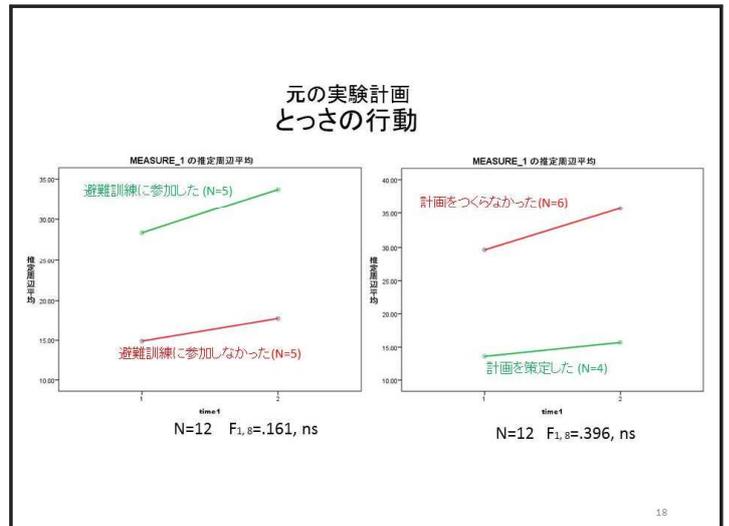
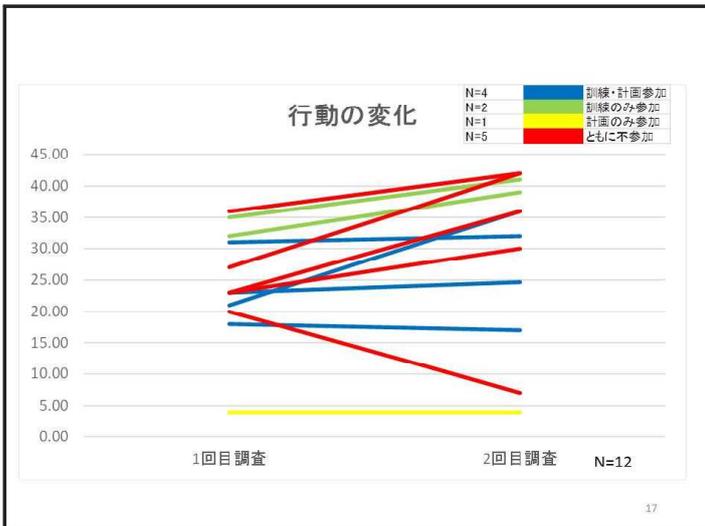
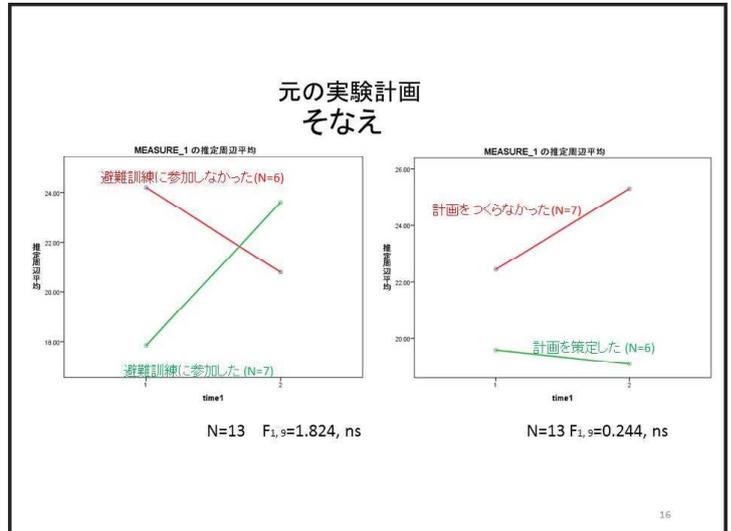
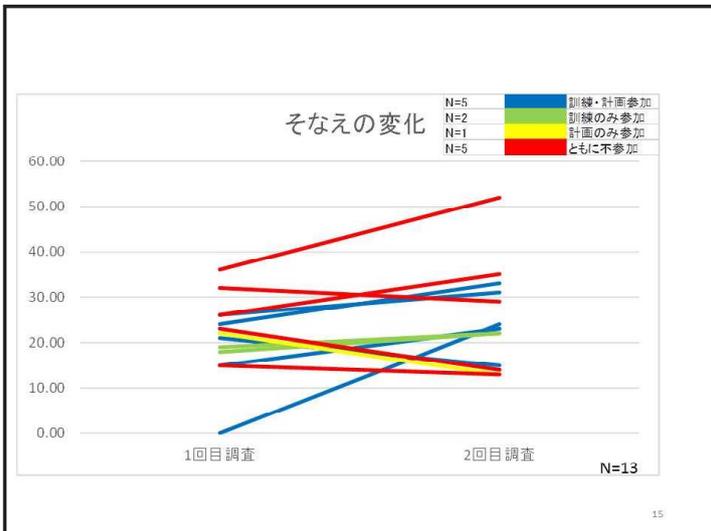
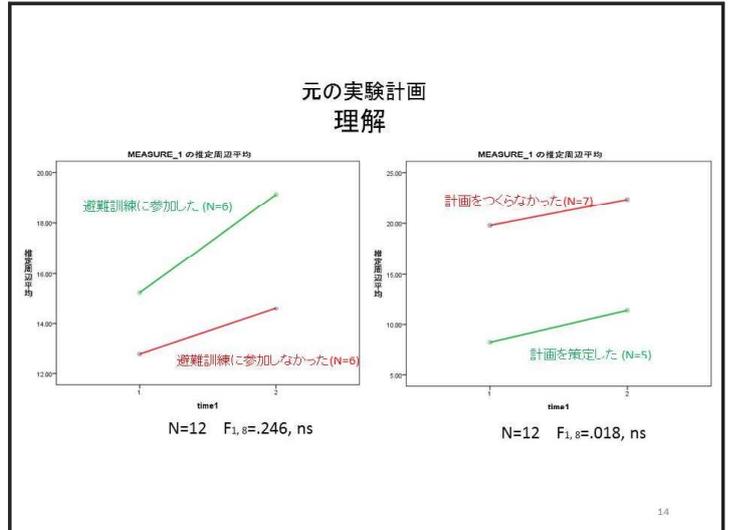
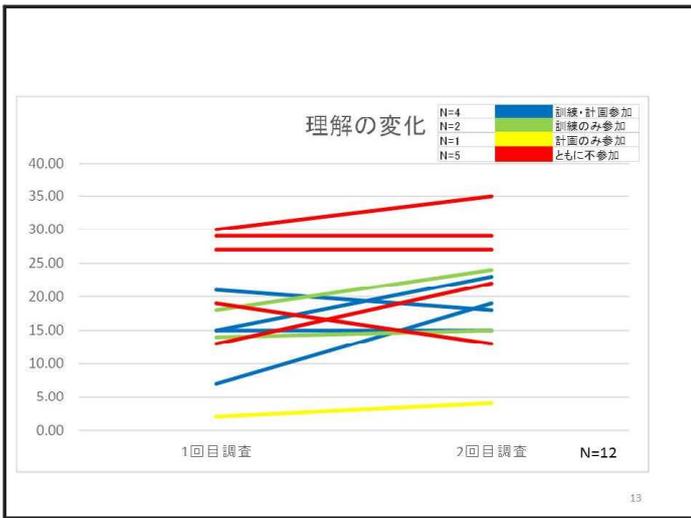
防災リテラシーは災害についての情報を適切に処理する能力



4



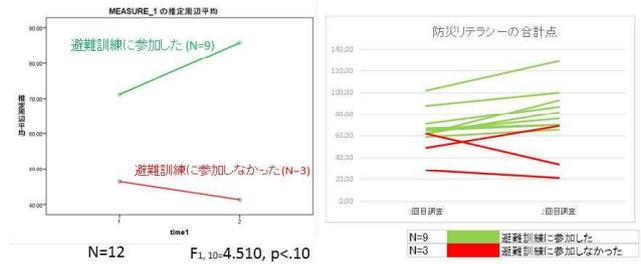
12



## Time × 避難訓練の参加のみの2要因で分析

19

## Time × 避難訓練 ⇒ 総合点の変化

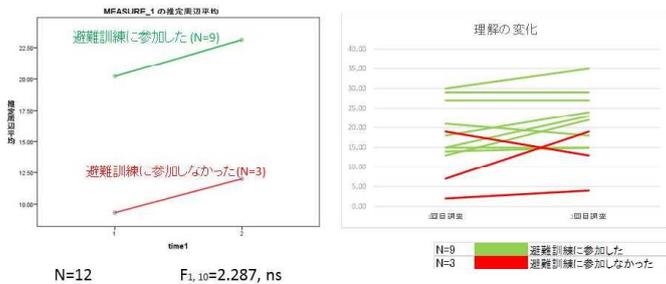


分散分析表

ソース	タイプ III 平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
time1	104.264	1	104.264	1.085	0.322
time1 * 避難訓練参加	433.371	1	433.371	4.511	0.060
誤差 (time1)	960.795	10	96.079		

20

## Time × 避難訓練 ⇒ 理解の変化

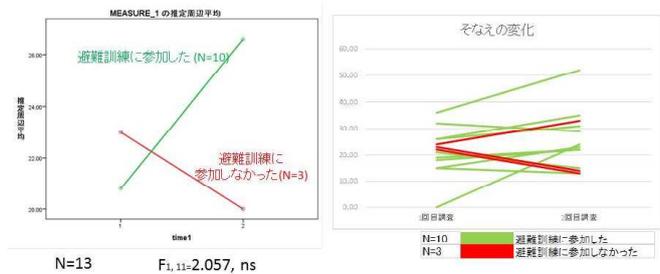


分散分析表

ソース	タイプ III 平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
time1	34.722	1	34.722	2.288	0.161
time1 * 避難訓練参加	0.056	1	0.056	0.004	0.953
誤差 (time1)	151.778	10	15.178		

21

## Time × 避難訓練 ⇒ そなえの変化

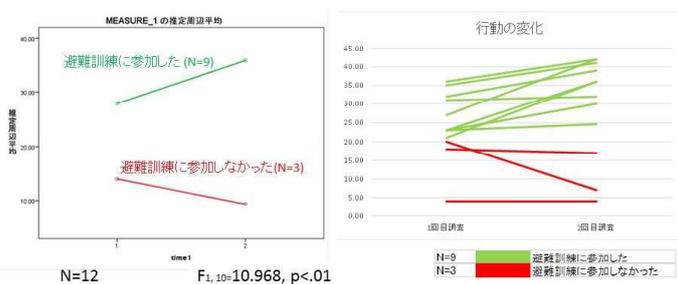


分散分析表

ソース	タイプ III 平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
time1	9.046	1	9.046	0.208	0.657
time1 * 避難訓練参加	89.354	1	89.354	2.057	0.179
誤差 (time1)	477.800	11	43.436		

22

## Time × 避難訓練 ⇒ 行動の変化



分散分析表

ソース	タイプ III 平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
time1	12.204	1	12.204	0.748	0.408
time1 * 避難訓練参加	179.371	1	179.371	10.968	0.008
誤差 (time1)	163.533	10	16.353		

23

当初の実験計画から逸脱し、統制条件も逸脱していた。4群の標本数も、きわめてアンバランスになった。

にもかかわらず、別府尺度の総合得点および「とっさの行動」尺度では、前後で統計的に意味のある変化を確認できた。

ただし、1回目と2回目の調査票が揃っているのは、現時点では13名しかいない。特に、対照群(訓練非参加者)は、現時点で3名しかデータがない。

第1回目の調査ができていない人全員に対して、2回目の調査が必要。→「理解」・「備え」でも変化が確認できる(はず)。

24

分析の結果、「別府尺度の総合得点および『とっさの行動』尺度では統計的に意味のある変化」が確認されました。

## 2、「災害時要配慮者支援の仕組みづくり」事業報告会

年間の取り組みについて報告して成果と課題を共有するとともに、今後の取り組みについて話し合うために、3月4日に別府市公会堂講座室で「災害時要配慮者支援の仕組みづくり事業報告会—ひとりの命を救うために」を開催しました。市内の自治委員や民生委員、福祉関係者、行政など約100人が参加し、福祉フォーラムメンバーを含めて、年間の活動を振り返るとともに、明らかになった課題の解決に向けた今後の取り組みの方向性の提起を受けました。

年間の活動報告はフォーラム実行委員会から首藤事務局長と小野防災担当が行いました。地震避難調査や古市町の防災訓練等の取り組みの報告を行うとともに、「当事者力」の向上と地域とのつながりの重要性を指摘し、当事者が参加した訓練が有効であったことを伝えました。

講師の石井布紀子さんは、阪神淡路大震災での被災体験や熊本などの被災地支援の体験を交えながら、(1)地震・津波や水害・土砂など災害の種類と発生時間帯を具体的に考えながら対応を学ぶこと(2)自治会や小学校区、地域包括などの圏域を活かして、データを活用しながら、専門職・住民・行政・当事者が一緒に取り組むこと(3)人と人のつながりを増やすこと—の重要性などを指摘しました。

別府市危機管理課の村野淳子専門員は、今後の取り組みについて(1)モデル地域を決めて「仕組みづくり」に具体的に取り組むたい(2)障がい当事者や相談支援専門員の協力で個別避難プランを作成したい(3)訓練などを通して地域でできることとできないことを明らかにし、どんな人が関わることで避難の仕組みをつくれるか明らかにしたい—という方向性を示して、地域包括ケアシステム等の取り組みも活用しながら、障がいがある人たちの防災を進めていくことを提起しました。

参加者のアンケート(回答者60人)の結果は以下の通りでした。

- ・参加者は、民生委員、自治委員が多く、あとは障がい当事者、福祉関係者、行政などでした。
- ・「地域の障害者・高齢者等支援が必要な人を知っていますか」という問について

全員知っている	7人	11.7%
ある程度知っている	39人	65.0%
あまり知らない	10人	16.7%
まったく知らない	3人	5.0%
無回答	1人	1.7%
- ・「あなたの地域の障がい者・高齢者の被災時の支援者は確保できていますか」という問について

できている	10人	16.7%
できていない	45人	75.0%
無回答	5人	8.3%
- ・「要配慮者が参加する訓練は実施していますか」という問について

要配慮者主眼の訓練を実施	0人	0.0%
要配慮者が参加した訓練を実施	11人	18.3%
要配慮者の参加はない	20人	33.3%
避難訓練を実施していない	26人	43.3%
無回答	3人	5.0%

という回答でした。

今後の課題が明らかになった報告会でした。

※次ページ以降に、第2部の講演「災害にどう向き合うか—被災と支援の体験から」(講師 石井布紀子・NPO法人さくらネット理事長)の要約を掲載します。

「災害時要配慮者支援の仕組みづくり事業報告会—ひとりの命を救うために」  
講演「災害にどう向き合うか—被災と支援の体験から」

講師 石井布紀子・NPO法人さくらネット理事長

## 阪神淡路大震災の被災 - 全国の被災現場支援へ

私は阪神淡路大震災で被災しました。その後、全国各地の被災現場で支援を行ってきました。

熊本地震が起きたときには、前年に水害が起きた常総市にいましたが、すぐに手配をして翌日の昼には熊本に着きました。なので2回目の本震の時には熊本市のホテルで被災しました。2日後には大分市の避難所に伺いました。年間300日位は各地で被災者や被災に備える人と一緒に活動しています。被災して22年間、毎年毎年、「普通の女の子に戻りたい」(笑)と思いながら、災害と向き合って日々が過ぎてきています。

私は専門家としてでなく、地域の人と一緒に歩んできた経験にもとづいてお話させていただきます。

今日は前段で、これまで積み上げてきたことの報告が行われました。課題も明らかになっているし、実践も素晴らしい。私が知る限りでは、当事者と地域の人と一緒に積み重ねてきた実践の量と質は日本で一番ではないかと思います。それでも、今災害が起きたら観光客もいる、坂道も多いなど固有の課題を抱えている地域です。たくさんの方が「これからどうしよう」と感じていると思います。

## 実際の被災現場では

今は皆さん笑顔ですが、実際の被災地はみんな結構にらみ合っています。特に災害が起きて初めて会うもの同士は、緊張感を持って自分の方が優れているということはどうしても言いたくなってしまいます。にらみ合うので、物資を分けたりとかうまくいきません。

「防災は友達づくりから」という言葉があるのですが、それは知ったもの同士の方がうまくいくということを表しています。災害の訓練が有効なのは、知ったもの同士が増えるからです。災害の時、笑顔にはならないかも知れませんが、にらみ合っても「緊張感からきている」とわかるので、支え合いの効果はぐっと上がります。

もう一つ大切なことがあります。防災の取り組みをしていないのに、“奇跡の救出”ができています。22年間、私が訪れた被災地の数と回数は日本でもトップクラスかも知れませんが、中規模以上の災害に関しては行ってない被災地が少ない。そうすると、事前の取り組みがなかったのに「復旧が早い。安否確認が早い。救出がすごい。避難所は安心」というような地域があるんですね。

お隣はすごいのに、こちらは悲惨ということもあります。何が違うんだろうか。ずっと見てきてわかったのは、地域活動や福祉の活動は「減災」になるということです。被害を減らすのです。顔が見える関係づくりは、防災の取り組みだけではありません。いろんな形で行われているイベントも人をつないで、結果的に減災力になることがわかってきています。

## 焦点を絞って考える - 災害の想定

皆さんがこれまで積み上げてこられたことを受けて、私から提案したいことは「焦点を絞ってみませんか」ということです。

災害は大きく分けると2種類あります。起きるまでに頑張らないといけない災害と起きてからスタートする災害です。起きる前にスタートしなければいけない主な災害は「土砂豪雨災害」。起きた後頑張らなければならない主な災害は「地震と津波」です。事前か事後かで必要なことが変わります。

もう一つの大きな要素は時間帯です。「日中」なのか、「深夜早朝」なのかによって対応が変わりま

す。そうすると、マニュアルはいま1種類しかありませんが、本当は以下の4つのマニュアルが必要になります。

- 1、「水害・土砂」の「日中」
- 2、「水害・土砂」の「夜間・早朝」
- 3、「地震・津波」の「日中」
- 4、「地震・津波」の「夜間・早朝」

皆さんが焦点を絞って考える場合には、「地震・津波の夜間・早朝」からスタートするのがいいと思います。そこから応用していくことができます。まず一つできるようになると他のケースもできやすくなります。

考えることは二つあります。

まずは「逃げる、安全を確保する」ことです。もう一つは「安心拠点を確保する」ことです。

「安心拠点」が必要な理由は関連死を防ぐためです。東日本大震災では多くの方が関連死で亡くなりました。

## 逃げる - 警報・情報が出たら

皆さんの地域で「警報」が出たら逃げますか？ 警報が出たら学校は休校になりますね。最近はサービスや障がい者の福祉事業所も警報でお休みの所が増えました。ですが、警報だと頻度が高くなります。

警報より緊急性が高いものは「避難準備情報」と「避難勧告」と「避難指示」の三つあります。「避難準備情報」については、最近は「避難準備・高齢者等避難開始」というようになっていています。これは昨年、岩手県今泉の水害でたくさんの高齢の方がグループホームで亡くなったことを受けとめて、要援護者の避難を開始する段階を明確にするという考え方です。

豪雨・土砂の時どこに逃げるか決まっていますか。逃げる必要がないと思っていますか。川がなくても1階の屋根まで水が出たことがあります。兵庫県でたくさんの方が流されたのは小さな用水路でした。行ってみましたが、こんなことで人は流されて亡くなるんだというくらい小さいんです。

では皆さんどう判断しますか。

- 1、警報で逃げる
- 2、避難準備情報で逃げる
- 3、避難勧告で逃げる
- 4、避難指示で逃げる
- 5、逃げない

避難の判断がエリアのなかで共有されていると避難作戦の成功率は高くなります。

## 命を救う「72時間」 - 「命を助ける」から「避難生活」へ

命を救う時間「72時間」ご存じですよ。災害が起きたら72時間が「命の時間」となっています。72時間までは、専門機関が1時間後位から大規模にやってきて被災現場で救出に当たるというのが今の仕組みになっています。全力で救出に取り組みます。72時間後というのは、命を助ける時間が終わって生活を取り戻す時間に入るタイミングです。

## 避難・避難所・関連死―「安心拠点」の重要性

災害時に人はどこで亡くなるか。被災現場だけでなく避難所で人は亡くなっている。それから移動中に亡くなっています。まず安全な場所に行くことが大切ですが、安全な場所をよくしないと関連死が増えるのです。

阪神淡路大震災では関連死のカウントがあいまいでデータがありません。私は当時のことを覚えています。行政職員の方が泣いて謝っておられて、「法律で決まっています同じものしか配られません。オムツはありません」という話をしていました。在宅で重度の高齢者障がい者でオムツを必要とする人が多かったので、私はオムツ屋のようにオムツをかき集めて、民生委員さんたちがオムツを必要とする500人の方のデータを集めてくださったので、それでオムツ配りをやりました。そのうちの280人は2年以内に亡くなっています。でもこれは、関連死カウントに入っていない。

避難した人や救出した人のためにこれだけつくろうという「安心拠点」が5つあります。それは関連死をなくすためにも大切な取り組みになります。

### 5つの安心拠点

#### 1. 医療につなぐ―病院、救護所等

熊本地震の際の日赤の救護所はテントで手術もできます。D-matは1時間で来ます。医療はトリアージが重要です。

多くの人がいたら、「こちらに動いてください！」と言います。動けた人は助けられない人になります。骨を折ってても動けたら緑です。黒・赤・黄色と貼っていきます。黒はごめんなさい。息はあってももう助けられないと判断したら手を合わせて黒を貼ります。あと赤と黄色に分けて赤から助けます。これが一番たくさん人を助ける科学的な方法として国際的に立証されているので、トリアージをします。

私が被災したときは、家具が上に乗っていて30分埋まっていた、やっと体が自由になって何か手にして音を鳴らして助けを呼ぼうとしました。こういう人は72時間ほっといていいとなるんです。でも72時間たって支援につなげましょうという時の一つ目が医療です。

#### 2. 緊急入所―対応できる施設に振り分ける

二つ目が緊急入所。しっかり入所対応ができる施設に振り分けることです。介護保険のショートステイのようなものです。熊本は今年の9月まで家が潰れている人は緊急入所の対象です。ショートのロングです。こういう仕組みがあります。

#### 3. 福祉避難所

三つ目、福祉避難所。入所施設は介護保険の制度の特例ですが、福祉避難所は災害救助法のなかの特別な避難所です。災害救助法のおかげでいろんな設備をつけてもらって暮らしやすくして、ケアするスタッフを配置することができます。福祉避難所の方が早く、ベッドとかついたてとか届きます。最近では、間仕切りなどが入ることもあります。ラップポンというトイレもあります。蓄電池式なので出したものを自動的にラップで包み込んで処理します。1週間くらいしたらこういうものが来ます。福祉施設だけでなく、公民館などを福祉避難所にすることもあります。東日本では、デイサービスから帰れなくなった人が大量だったので、その人たちはデイサービスの場がそのまま福祉避難所になりました。

#### 4. 避難所

四つ目は一般の避難所です。これも災害救助法に基づいています。福祉避難所とはお金のルー

ルと考え方が違います。避難所には仕切りのない避難所、段ボールの仕切りや、枠と布を使った仕切りのある避難所などあり、個室に近い形ができるとう精神障がいの人でもいることができるかも知れません。でも体調が悪い人は無理ですね。最近避難所のなかに段ボールベッド等を置いた特別の部屋（スペース）をつくることもあります。

## 5. 在宅

それから大丈夫なら在宅です。停電、断水しているが壊れる危険はない、余震が来てる、津波は来ないとなったら皆さんはお家で過ごしたいですか、それとも避難所に行きたいですか。お家の方がいいという方が多かったですね。今の考え方は、在宅と避難所の両方に支援をしようという考え方になっています。これが五つ目です。

この他にもう一つ、県外に出るといふこともあります。例えばアトピーの人などは、なかなか必要な物資が入らないので入るところに行こうとなります。原発事故があつた福島もこれです。県外に出ると自分で頑張るとなります。

災害時には、これらについて、それぞれ拠点毎に支援しようといふこととなります。

### 現場から情報を出すこと - 仕組みにつなげること

支援物資の投棄には差があります。1週間たつても何も来ないところ、素早く持ってきてくれて本当に助かりましたとおっしゃっているところとあるんです。

早く来るところには必ず共通の特徴があります。山古志村は2500人が48時間で全員村を出たんです。なぜそれができたのか。ものすごい山の中で14集落あります。実は油断してて、地震が来るとあまり思つてなかつたんです。それでも歩こう会が100位あつたり、畑でお茶を飲んだり、夜飲むのが好きだつたり、コミュニティがありました。そうすると自然発生的に全集落が同じ行動をとつたのです。何度も余震が来たので、外に場所を作つて集まつた。テントを張つたところもあります。中は危険だから外にしようねといふことをやつて、けがをした人、具合が悪い人などに振り分けているんです。それをみんな歩いて役場に言いに行きました。一番遠い集落は8時間かけていったので、役場は8時間ですべての集落の状況を知つたんです。それでこれは無理と判断して国に連絡して、2500人を逃がしたいからヘリコプターを用意してくださいと発注したんです。そうすると国もやりやすいんです。つまり“言つたもの勝ち”なんです。

情報を早く出したところに物は早く来ています。できるところは行政を情報のハブにしている方がいいので、皆さんの努力と行政の努力が重なるとよいといふことがあります。現場がきちつと情報を出すことと、集約して仕組みにつなげるといふ、この二つのが大事だといふことです。

### 「圏域」で取り組むー専門職と住民と役所と当事者が一緒に

防災の取り組みをする時に大切にしたいのが「圏域」です。自治会の圏域とか、小学校区とか、地域包括とか、どの区画を上手に活かして作戦を考えるのかといふことを、今後専門職と住民と役所と当事者が一緒にやると一気にレベルアップすると思つます。

別府で村野さんをお願いしまして、どの地域にどのような障がいの人が何人いてといふことは個人情報にかかわらないのでデータをつくれるんですね。データ分析をするためには範囲を決めなければダメなんです。情報分析することで取り組みをしやすくなります。みんなでどういふ圏域でどういふ対応をするかといふことを同じ考え方でわかつていふ方がいいのです。障がいがある人については、ひょつとしたら市全域で考える方がいいこともあるかも知れませんが、災害は必ず近いところで同じ被害が起きるんですね。だから「コミュニティ防災」が大切になります。避難は自治会でやつた方が

いいことになります。安心拠点の確保は校区でやった方がいいことになると思います。

プロの支援、特に福祉は地域包括の圏域を上手に使った方がいいので、このようなことをいろいろ考えながら、物資や人を確保していくと結果としてうまくいくようになります。すると、民生委員の方だけが一生懸命やっても返事が返ってこないという状況はなくなります。また、当事者だけの努力でみんなが手を上げるというのも難易度が高いと思います。だから双方が支えあってやっていくことが大切です。陸前高田は消防団の圏域と自治会の圏域がまったくずれていたため、支援活動がうまくいかなかったと考えている人がたくさんいました。このエリアの考え方を整理していった地図を活かす、データを分析しながら、訓練を繰り返すといいなと思っています。

この、エリアを活用していくことは意外に日本はできていませんが、政府の責任者もそういう話をしていましたので、これから変わってくるのではないかと考えています。

## 災害時の「仕組み」

### ●災害対策本部

災害になると、一番早く立ち上がるのは「災害対策本部」です。自治体がつくって、対策の要になります。

### ●災害ボランティアセンター

72時間を目途にして社会福祉協議会が「災害ボランティアセンター」をつくります。これがボランティアの人たちによる被災者支援の形を作ります。

### ●相談窓口

被災者にとって重要なのは「相談窓口」です。これは、行政が直接やったり、民間がやったり、地域がやったり、いろんな事をいろんな形でやっているのが、日本の今の災害現場の状況になっています。

## 基本は人のつながり

最後、握手をしてください。

目が浮いている人いますか、顔色が変わっている人いますか、唾が異様にたまっている人いますか、ちょっとしゃべってみてください。ろれつが回ってない人いますか。

今申し上げたのが、避難所の関連死を発見する一番早い要素なんです。このことに本人が気がつけないのが避難所なんです。

どんなことに困るのか、本人も理解しておいた方がいいし、周りも理解した方がいいのですが、それができない時に今のやり方で見つけることができます。

レベルが上がると、手をつないでくださいと言った時に、脈を取ることもできます。そうすると関連死は激減します。

いろんな人が会話をしたり笑顔を交わすことにはものすごいパワーがあるんです。

基本は全員の情報を獲得することよりも、そういった関係が増えていくことに私は可能性を感じています。

(文責・事務局)

# 市民を支える支援の仕組み（案）について

別府市企画部危機管理課 村野淳子

全国的に災害時要援護者の個別避難計画づくりが進んでいないのは、要援護者の情報を持っていない地域住民の善意に頼った投げかけをしているだけだからだと思う。2016年の1月より、一人暮らしの在宅車いす利用者の生活環境調査を行ったときに、その実態が明らかになった。これまでの被災地での現状から予測できたことなので、私たちは市民、行政、専門家が連携する「市民を支える」仕組みづくり(案)をイメージして取り組みを進めてきた。

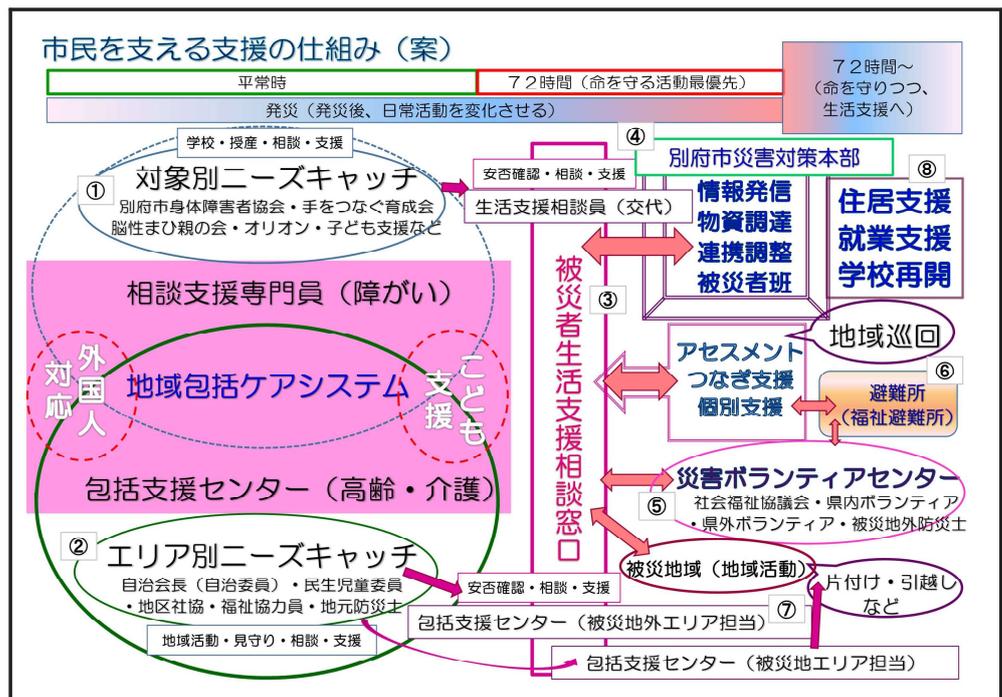
災害には集落地域で直面するので、支援者や関係団体との結びつきが強く、集落地域とのつながりが薄い障がい者などは、地域の中で取り残されてしまう。一方、高齢者は地域包括支援センター等、限定された地域の支援事業所が個人情報を持っているので安否確認行動や生活支援活動に移行しやすい。そこで、高齢者を中心として進めている“地域包括ケアシステム”（詳しい内容は厚生労働省ホームページ参照）を利用し、障がい者等の情報も集落地域で情報共有して支援の仕組みづくりができないのか、地域住民とともに関係者や関係機関と協議しながら進めているところである。

しかし、現在の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困難なため、必要な情報を整理して必要な人に渡すことを目指している。集落地域の関係者に必要なのは、要援護者が安全な場所まで避難する避難移動に必要な情報と必要な備品、日常の支援者（事業所等連絡先）などである。これぐらいだと当人も命を守るために自治委員、民生児童委員など地域住民に情報提供することへのハードルが下がる。提供される地域住民も気持ちの負担が軽減するだろう。一方、安全な場所（避難所など）に移動してからは即生活支援が必要になるため、日常のサービス提供事業所は直ぐに支援活動が提供できる体制の準備を日常から構築しておく必要がある。事業所のBCM（事業継続管理）、BCP（事業継続計画）の作成も必要になる。（BCM、BCPの説明はウィキペディア等参照）

大切なことは、相談支援専門員等、日常から要援護者の情報を把握している専門家が①避難移動の情報②避難生活の情報（「個別避難計画」）を作成し、地域包括ケアシステムのネットワーク力を駆使して「支援の仕組み」（地域住民、地域の企業等を含む）を作ることである。地域包括支援センターや居宅のケアマネージャーにも同様の役割を担ってもらえるよう働きかけるとともに、個別避難計画を

もとした訓練等による検証を繰り返す必要がある。さらに、災害時のプラン作成に伴う知識構築システムやコミュニティソーシャルワーカー等の育成・連携も欠かせない。

命と暮らしを守るための災害時要援護者自身や関係者など、地域総動で臨まなければならない。それも協議しながら進める必要がある。（そのため“案”なのである）



## おわりに

—「災害時要配慮者支援の仕組みづくり事業報告会—ひとりの命を救うために」まとめの言葉  
徳田 靖之

皆さん、大変お忙しいなか、ご参加いただきありがとうございました。

自治委員や民生・児童委員等の方にたくさんご参加いただいておりますが、私も別府市民として別府市全体を支える上で皆さんが普段から本当にご努力いただいておりますことに心から感謝しています。そういう仕事を抱えておられる皆さんから見ると、私たちや市は現状を顧みていない高い目標を掲げていると思われる方もいらっしゃるかと思いますが、私たちはこの別府という町を災害があったときに一人も命が奪われることがないような町にしたいと願っています。そういう町にしていくということは、おそらく災害時以外の普段の生活のなかで誰もが安心して安全に暮らせる町にしていくことだと考えています。それは小さな一歩から実現するのではないかと思います。

古市での避難訓練は全国的にも大変な評価をいただきました。ご協力に感謝いたします。この小さな試みが大きな大きな効果をもたらしているのではないかと私たちは思っていますし、これから別府市内のいろんな地域で同じような形の訓練やいろんな取り組みが進んでいくのではないかと願っています。

今日は「地域力」と「当事者力」という言葉が出てきました。地域の力を上げていくこと、当事者自身がしっかり意識を持つことを通してこの仕組みづくりを進めていくことが大切ではないかと思っています。

私も防災に取り組んできてそれなりに考えを持っていると思っていたのですが、4月の地震の時には私自身がいかに意識が遅れているのかということを感じ知らされました。災害の時にどうしなければいけないかと頭で理解していることと実際に起きたときにできることは違っていました。そこで思ったのは、普段から訓練を通して「こんな形で声をかける」、「こんな形でみんなが集まって、誰がいない、行ってみようか」ということを体験していないと、いざという時にできないのだということです。

別府を日本一すばらしい町にしていくために力を合わせていきたいと思っていますので、これからもよろしく願いいたします。

### 編集後記

防災は命に関わる課題です。しかしいつ起きるかは誰にもわかりません。このため私たちは災害のことを忘れて暮らしています。しかしこの1年間、実際に強い地震に見舞われたことによって、私たちは緊張感を持って防災の取り組みを行うことができました。多くの役割を担われている自治委員や民生委員の皆さんも自らの問題として真摯に向き合っておられ、要援護者についても現実に直面する問題として考えていただきました。福祉関係者の皆さんも真剣でした。もちろん、課題はまだまだ多くあり、取り組みはようやくスタートラインに着いたところです。明らかになってきた「地域や行政の人たちと一緒に、自分の住む地域を全体として考え、地域づくりに結びつけていく」という方向性を踏まえながら「ひとりの命を守る」ために一步一步進んでいければと思います。(〇)

**用語について** 災害時に支援が必要な人については要援護者、要支援者、要配慮者などの言葉が使われていますが、福祉フォーラム実行委員会で話し合った結果、この冊子では原則として「要援護者」と表記させていただくことにしました。筆者や出典によっては他の表記の場合もあります。

## 「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・首藤健太・五反田法行・藤内浩・出田陽一郎・福山陽子・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（IHOE[人と組織と地球のための国際研究所]代表）
- 日本財団担当者 栗野弘子氏
  
- ご協力 別府市 危機管理課・自治振興課・障害福祉課・高齢者福祉課 他  
別府市自治委員会亀川支部 支部長他13 自治委員の皆様 他  
多くの関係者の皆様

2017年3月

発行

福祉フォーラムin別杵速見実行委員会

「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

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

E-mail [zaitaku@elf.coara.or.jp](mailto:zaitaku@elf.coara.or.jp)