

# 災害時要援護者対策の具体化に向けて

◎シンクタンクレポート（季刊「政策・経営研究」 2016Vol.4）

災害時要援護者対策の具体化に向けて～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～

防災・リスクマネジメント研究室 主任研究員 島崎耕一  
主任研究員 山田美智子

◎地域防災セミナー開催報告（主催：三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）

災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして

基調講演「排除のない防災へ」

同志社大学社会学部教授 立木 茂雄 氏

活動報告1「神戸市における災害時要援護者対策の概要」

神戸市保健福祉局総務部 計画調整課長 酒井 竜一郎 氏

活動報告2「障がい当事者の視点で考える防災」

神戸市兵庫区自立支援協議会 防災部会長 泥 可久 氏

活動報告3「保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり」

神戸市東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワークカー 鎌田 あかね 氏

意見交換「災害時要援護者対策のこれから」

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社



# 災害時要援護者対策の具体化に向けて ～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～

Toward the Creation of Concrete Measures for People Requiring Assistance during a Disaster:  
An Examination Based on the Results of a Questionnaire Survey of the Local Governments in Japan

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。東日本大震災での教訓を踏まえ、災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年4月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

このように災害時要援護者対策に関わる制度等が整いつつあるなかで、対策の進捗状況や課題を把握するため、全国の自治体を対象とするアンケート調査を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶために「地域防災セミナー」を開催した。

その結果、避難行動要支援者名簿の作成は全国の自治体で進みつつあるが、地域への名簿提供に着手している自治体は約4割、個別避難支援計画の作成に着手している自治体は約3割にとどまることが分かった。また、指定避難所や福祉避難所の準備状況については自治体間で大きなばらつきがあることが分かった。

災害時要援護者対策を進めていくうえでは、事前準備から災害対応にいたる「シームレスな体制・活動」の構築や、支援の受け手と担い手の人数ギャップの軽減等が課題である。今後、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していくこと」により対策の具体化を進めていくことが求められる。

People requiring assistance during a disaster include the elderly, people with disabilities, pregnant women, children, and foreigners. Based on lessons learned from the Great East Japan Earthquake, the government amended the Basic Act on Disaster Control Measures to now require municipal mayors to prepare a list of residents who need assistance in evacuation in the event of a disaster. The amendment has also enabled local governments to distribute a list of such individuals, with their consent, to local voluntary disaster response organizations and other relevant entities. In addition, with the promulgation of the Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities in April 2016, local governments are required to provide “reasonable accommodation” for people with disabilities. During the development of this legal environment for people requiring assistance during a disaster, we conducted a questionnaire survey of local governments in Japan in order to understand the progress of relevant measures and related issues. We also organized a seminar on disaster prevention measures for local communities in order to learn from the assistive measures taken by Kobe City following the major disaster caused by the Great Hanshin-Awaji Earthquake. The survey result reveals that although local governments nationwide are preparing their list of people requiring during a disaster in evacuations, only about 40% of them have started to distribute the list to the local community, and only about 30% have started to create individualized evacuation support plans. Moreover, the level of progress significantly varies from one local government to another in relation to preparation of designated evacuation locations and evacuation locations providing specialized support. Issues that arise in developing measures for people requiring assistance in disaster emergencies include setting up a seamless system that encompasses preparatory activities and disaster responses and reducing the gap between the number of people receiving assistance and the number of people providing it. Local governments need to make their measures more concrete by (1) creating a seamless team and promoting dialogues, (2) analyzing the needs of the listed people who will require assistance in evacuations, and (3) properly managing the PDCA cycle for the measures needed for this population.



# 1 | はじめに

東日本大震災から5年半あまりが経過した。その後も、集中豪雨や火山噴火、雪害、土砂災害、大規模洪水等さまざまな災害に相次いでみまわれ、平成28年度に入っても熊本地震や相次ぐ台風による被害が発生している。わが国ではこれらの災害対応からさまざまな教訓を学び、災害時医療や物資供給、仮設住宅の供給、心のケア、被災者の生活再建支援、応援職員の派遣、BCP（業務継続計画）の策定等さまざまな防災・減災対策を向上させてきている。そうした防災・減災対策のひとつに「災害時要援護者対策」がある。

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。わが国では「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）が示され、避難支援に関する取り組みが促進されてきた。しかし、平成23年の東日本大震災では、被災地全体の死者数の6割を高齢者が占め、障がい者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍となる等、高齢者や障がい者に大きな被害がみられた。この教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年4月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

筆者は、東日本大震災における災害対応について、自治体職員や地域コミュニティの方から経験・教訓をお聞かせいただく機会を得てきた。これらの経験・教訓を他の地域の防災・減災対策に活かすべく、災害時要援護者対策に関わる計画の策定、地域コミュニティにおける災害時要援護者を支えあう仕組みづくり等を支援してきた。

このような現場での調査・コンサルティング経験を踏まえ、災害対策基本法の改正等によって災害時要援護者対策がどのように進捗しているのか、また、どのような



地域防災セミナー（平成28年2月開催）

課題があるのかを把握するため、平成28年1月に全国の自治体を対象とする「災害時要援護者支援の現状と課題に関するアンケート調査」を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市における災害時要援護者対策に関わる取り組みを学ぶために「地域防災セミナー」を平成28年2月に開催した。この成果をとりまとめようとしていた矢先、平成28年4月14日に熊本地震が発生した。この地震では、2度も震度7の揺れが発生し、余震が相次いだことで、想定以上の数の住民が長期にわたり避難所に押し寄せた。そうした中、災害直後から高齢者や障がい者の避難を受け入れるために地元大学が避難スペースを提供したり、地元の障がい者団体をベースに被災障がい者の支援を目的として「被災地障害者センターくまもと」が4月20日に設立される等、災害時要援護者に対する早い支援の初動も見られた。一方、指定されている福祉避難所がスタッフの不足等により当初十分な受け入れができなかったという報道や、一般の避難所では過ごしにくい災害時要援護者やその家族が車中泊をしたり、不安を抱えながら自宅にとどまる報道に接した。さらに、平成28年8月から9月にかけては、台風が相次いで北日本に多くの被害をもたらした。台風については、気象庁から進路や規模等についてさまざまな情報が提供されているが、「早めの避難」をどのように呼びかけ、どのように避難支援を行うのが難しい課題であることが改めて浮き彫りとなった。

直近の災害における災害時要援護者対策の検証は今後

実施されることになると思われるが、本稿では、弊社が平成28年1月に独自実施した全国自治体アンケートの結果や、筆者の調査・コンサルティング業務を通じて得た福祉・防災・コミュニティを融合した知見をもとに、災害時要援護者対策をより一層前に進めていくための課題を整理し、その対応策を提言する。

## 2 | 災害時要援護者対策の概要

わが国における災害時要援護者対策については、東日本大震災の教訓を踏まえて作成された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月、内閣府（防災担当）」（以下、取組指針という）や「福祉避難所の確保・運営ガイドライン（平成28年4月、内閣府（防災担当）」（以下、ガイドラインという）において、基本的な考え方や取り組み方法が示されている。

本稿では、これらの指針、ガイドラインを参考として分析・提言しているため、基礎的な事項を以下に整理しておく。

### （1）「災害時要援護者」と「要配慮者」、避難行動要支援者

改正災害対策基本法では、災害時において高齢者、障

がい者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方を「要配慮者」と定義し、そのうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を市町村長に義務付けること等が規定されている。本稿で用いている「災害時要援護者」とは、改正災害対策基本法における「要配慮者」と同義である。

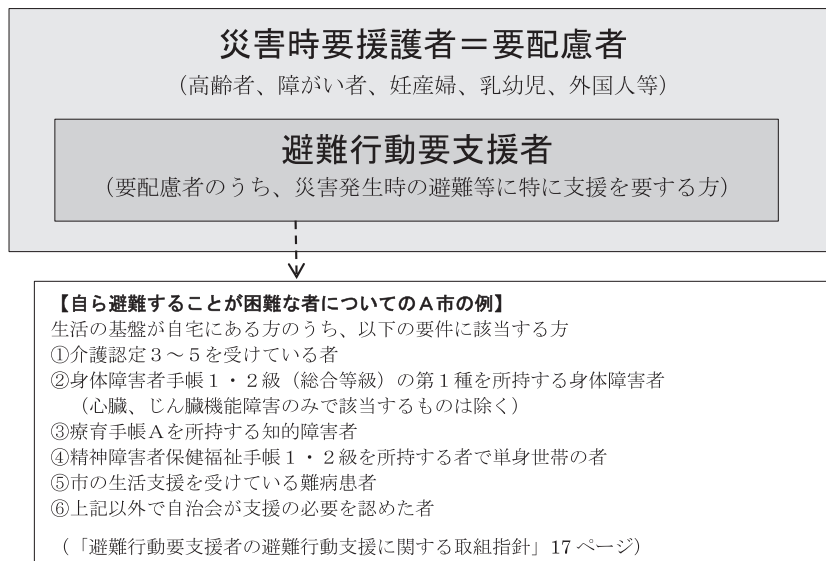
また、「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係は図表1の通りとなる。「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては避難行動要支援者の範囲を定めることが必要であり、取組指針において、「自ら避難することが困難な者についてのA市の例」が示されている。

### （2）改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み

改正災害対策基本法では、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成を義務付けている。また、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、本人同意のもと「避難支援等関係者」に名簿を提供できることが定められている。

さらに、取組指針では、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、避難行動要支援者名簿の作成にあわせて、平常時から、具体的な避難支援方法を定め

図表1 「災害時要援護者」と「要配慮者」、避難行動要支援者の関係



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た「個別計画」（以下、本稿では「個別避難支援計画」という）の策定を進めることが適切であるとしている。

改正災害対策基本法と取組指針が求めている災害前（平常時）の取り組みを整理すると図表2の通りとなる。

**(3) 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み**

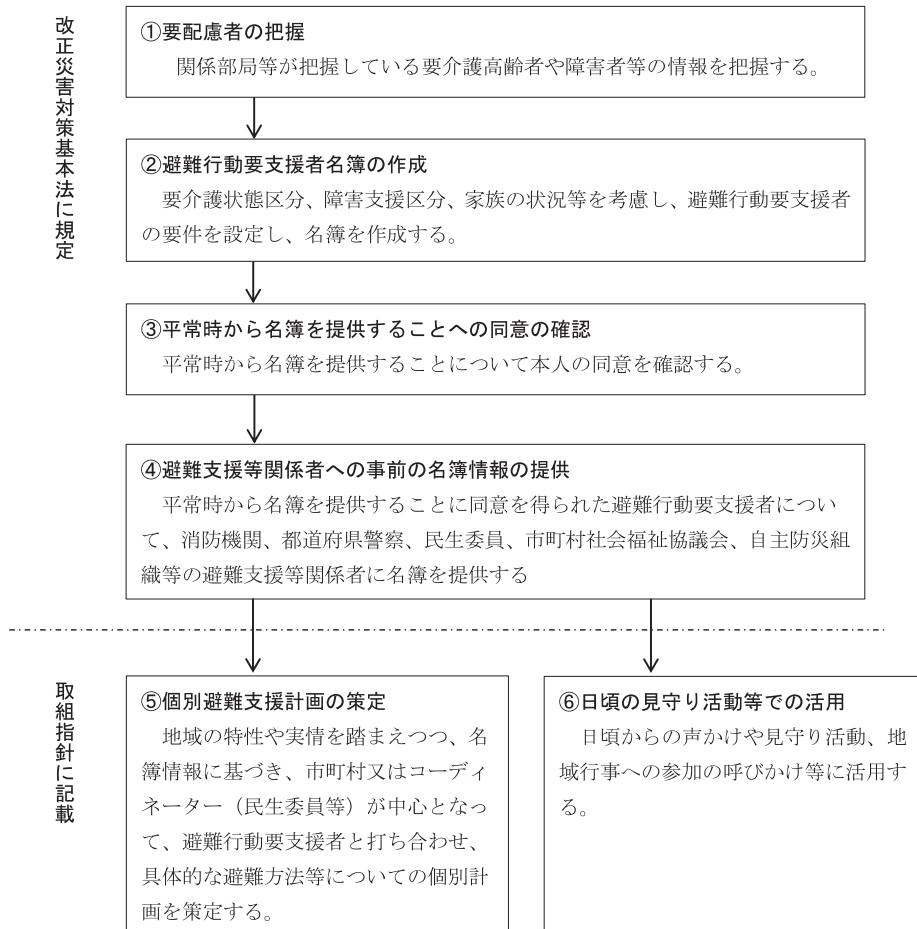
取組指針では、発災時における避難行動要支援者名簿の活用の取り組みとして、避難のための情報伝達や避難行動要支援者の避難支援、安否確認の実施等、図表3に示す取り組みを示している。

なお、「避難のための情報伝達」については、災害時要援護者対策では「避難準備情報」への対応が重要である。「避難準備情報」は要配慮者に対して出されるものであ

り、要配慮者が避難に時間がかかることを踏まえ、「避難準備情報」が出された場合は、速やかに避難行動を開始することが求められている。なお、通常の避難が可能な方に避難行動の開始を求めるのは「避難勧告」であり、「避難指示」が出ればすべての人が直ちに避難を完了する必要がある。

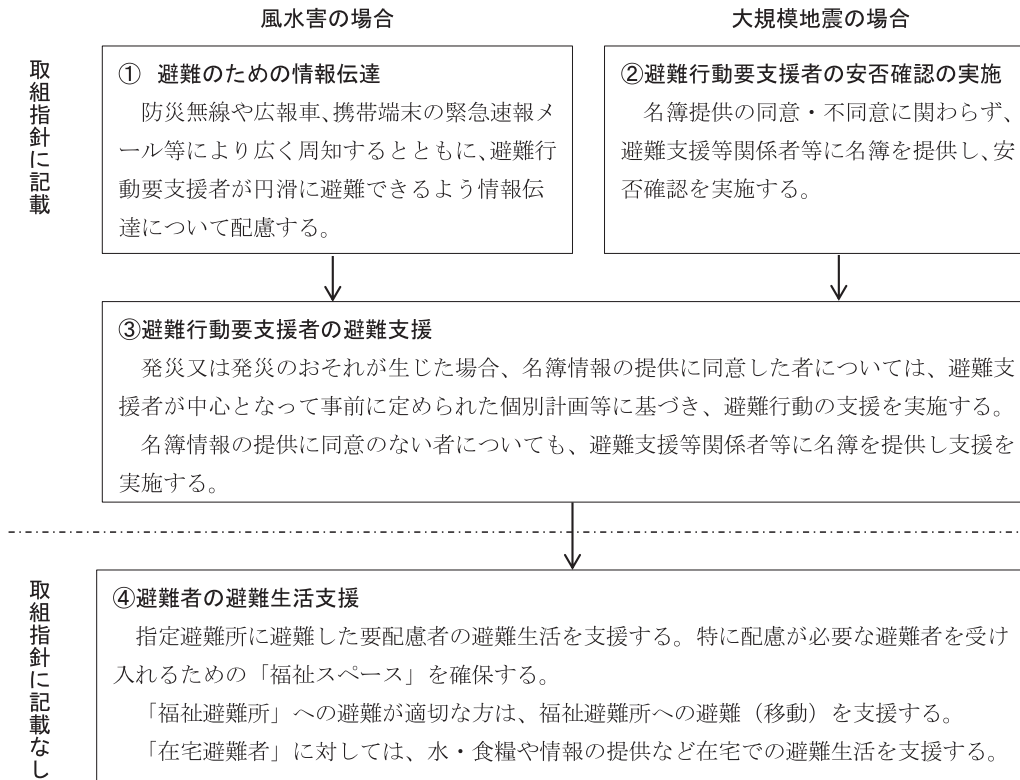
また、安否確認については、避難行動要支援者名簿（名簿提供の不同意者を含む）を活用して安否確認を行うとともに、状況が落ち着いた段階で、名簿の更新前等の理由で名簿に載っていない方や、買い物客等の帰宅困難者の中に要配慮者がいる可能性もあるので、「ローラー作戦」的に地域を探索し、支援を必要とする「要支援者」の有無を確かめ、適切な支援に結び付けることが必要である。

図表2 改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（9ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表3 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（10ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

### 3 | 全国自治体アンケートの調査結果

#### (1) 調査概要

平成25年の災害対策基本法の改正から2年あまりが経過し、法改正の趣旨に沿った災害時要援護者対策がどのように進捗しているのかを把握するとともに、今後の取り組みの推進にあたっての課題を把握するため、平成28年1月に全国の自治体を対象とする「災害時要配慮者対策に関する全国自治体アンケート調査」（以下、自治体アンケート、という。）を実施した（図表4）。

#### (2) 「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義

「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては名簿掲載者を定義する必要がある。定義が広ければ、名簿掲載の対象者は増え、名簿に掲載されたことで安心を得る住民は増えるが、対象者が増えれば増えるほど、避難支援の体制確保のためにより大きな体制が必要となる。

図表1に示したように、内閣府の取組指針に「自ら避難

することが困難な者についてのA市の例」として定義が掲載されている。この定義を参考として、各自治体における高齢者や障がい者等の名簿掲載者の定義の状況を把握した。

##### ① 高齢者

高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、介護認定を用いた基準や「寝たきり」、「認知症」等高齢者の身体状況に関わる基準、「ひとり暮らし」「高齢者のみの世帯」「日中独居」等高齢者の同居家族の状況に関わる基準が用いられている（図表5）。

このうち、取組指針と同様の「要介護3～5」を基準に用いている自治体が72.4%と最も多くなっている。

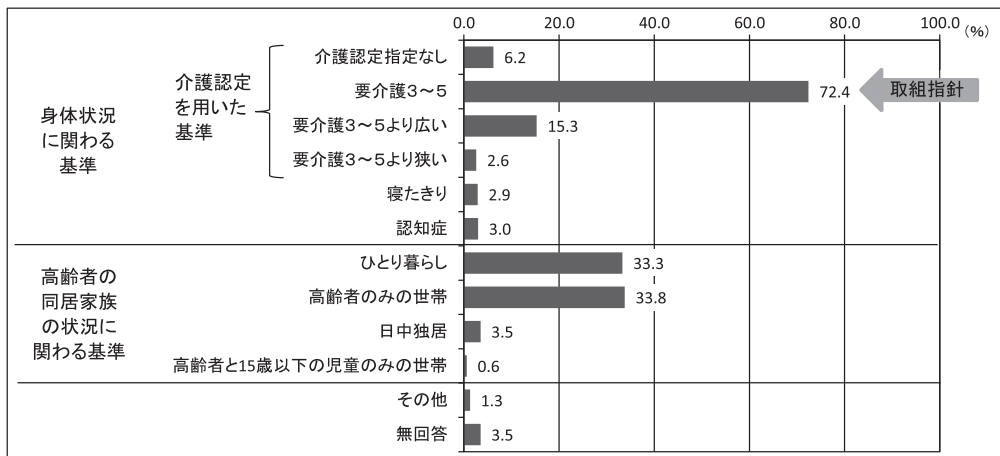
高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあっては、上記の基準の組み合わせで設定されている。その組み合わせで多かった8つの組み合わせを図表6に掲載している。この8つの組み合わせのいずれかを採用している自治体は511自治体であり、全体の81.5%となっている。

図表4 調査概要

調査名	災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査
調査対象	全国の1,740自治体 総務省消防庁による「全国市町村における避難行動要支援者の避難行動支援に係る取組状況の調査」において公表されている各市町村の担当部署宛に調査票を発送
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の属性（災害経験、避難行動要支援者数、避難行動要支援者が人口に占める割合、自治会・町内会等の加入率）</li> <li>「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義</li> <li>災害時要配慮者支援を目的とする「庁内での横断的組織の設置状況」</li> <li>災害時要配慮者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」</li> <li>「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況</li> <li>指定避難所における要配慮者支援の取組状況</li> <li>福祉避難所の開設に向けての準備状況</li> <li>障害者差別解消法の施行に対応した「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況</li> </ul>
調査方法	郵送による調査票の送付。郵送またはFAX、WEBによる回収。
調査期間	平成28年1月～2月
回答状況	627自治体（回収率：約36%）

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表5 高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表6 高齢者に関わる名簿掲載者の定義に用いる基準の組み合わせ事例

自治体数	身体状況に関わる基準			高齢者の同居家族の状況に関わる基準					
	要介護認定者			寝たきり	認知症	ひとり暮らし	高齢者のみの世帯	日中独居	高齢者と15歳以下の児童のみの世帯
	より狭い	要介護3～5	より広い						
280自治体		●							
84自治体		●				●	●		
41自治体		●					●		
31自治体			●						
26自治体			●			●	●		
19自治体		●				●			
15自治体			●			●			
15自治体						●	●		
511自治体 (全体の81.5%)									

注：名簿に掲載する高齢者の定義に用いられている基準に●印

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成



最も多いのは「要介護3～5」の280自治体、次いで「要介護3～5、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯」の84自治体、「要介護3～5、高齢者のみの世帯」の41自治体となっている。

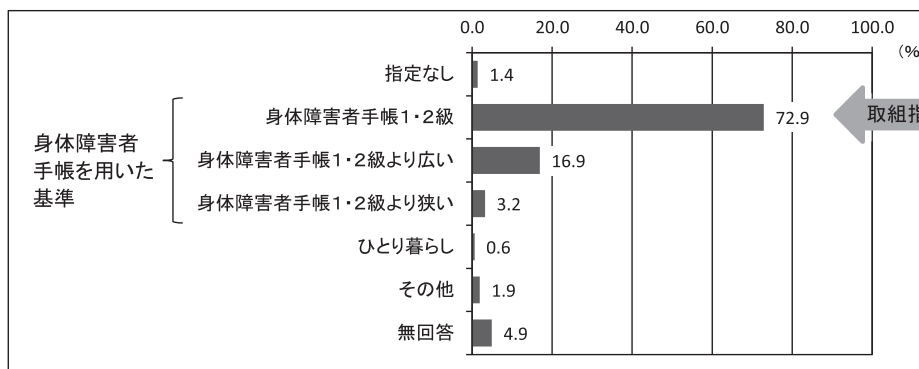
本調査では、図表6の組み合わせを含めて延べ46の組み合わせを確認できた。うち、対象者が最も広いと思

われる組み合わせとして、「要介護3～5より広い(要支援以上)、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯、日中独居、認知症」という組み合わせが見られた。

②障がい者(身体・知的・精神)

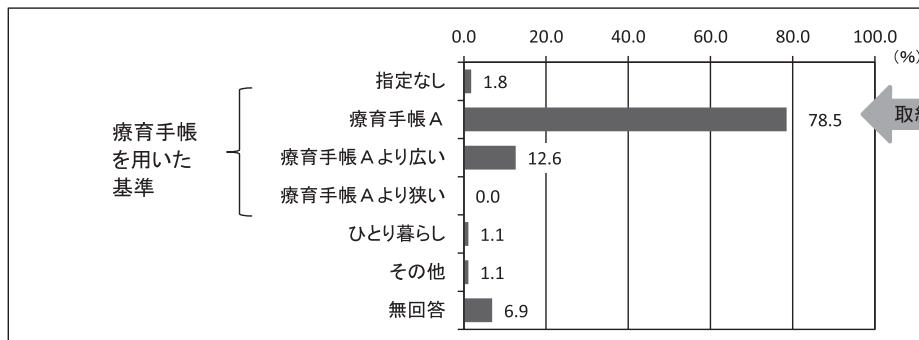
障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、身体障害者手帳等の手帳を用い

図表7 身体障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



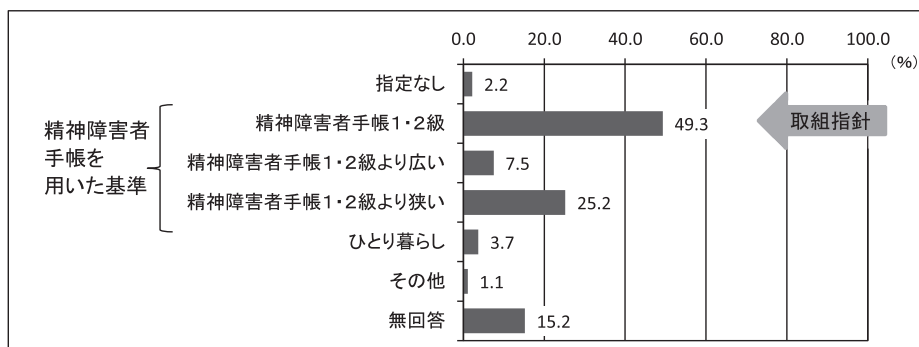
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表8 知的障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表9 精神障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た基準のほか、「ひとり暮らし」等同居家族の状況に関わる基準が用いられている。しかし、高齢者の定義のように「身体状況」と「同居家族に関わる状況」の組み合わせで定義をしている自治体は少なく、手帳のみを基準として定義している自治体がほとんどであった。

身体障がい者では、取組指針と同様の「身体障害者手帳1・2級」を基準に用いている自治体が72.9%と最も多くなっている(図表7)。

知的障がい者では、取組指針と同様の「療育手帳A」を基準に用いている自治体が78.5%と最も多くなっている(図表8)。

精神障がい者については、取組指針では「精神障害者福祉手帳1・2級を所持する者で単身世帯の者」となっているが、単身世帯であることを条件とせず「精神障害者手帳1・2級」を基準に用いている自治体が49.3%と最も多くなっている(図表9)。

### (3) 災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況

#### ① 災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な推進体制の設置状況」

災害時要援護者対策を進めていくためには、防災・危機管理担当や高齢・障がい福祉担当、医療・保健・衛生担当、コミュニティ担当、住民情報担当(戸籍、住民登録等)、企画担当、広報担当、情報システム担当、消防局・署・組合等さまざまな関係部署の協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な

推進体制の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が54.2%であった。構成部署としては、「防災・危機管理担当」が95.0%、「高齢・障がい福祉担当」が94.1%と9割を上回っており、次いで、「医療・保健・衛生担当」が52.4%、「消防局・署・組合など」が34.1%となっている。また、主担当部署については、「高齢・障がい福祉担当」が49.1%、「防災・危機管理担当」が46.2%となっている(図表10、図表11)。

#### ② 災害時要援護者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」

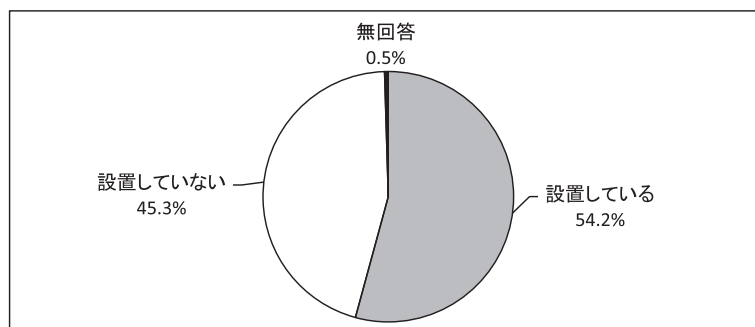
災害時要援護者対策を進めていくためには、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、民生委員、社会福祉施設、医療機関、警察等の庁外組織との連携・協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が46.1%であった。推進体制に入っている組織・団体としては、民生委員が85.5%と最も多く、次いで、自主防災組織が72.3%、社会福祉協議会が66.4%となっている(図表12、図表13)。

#### ③ 庁内組織および庁外組織の設置状況

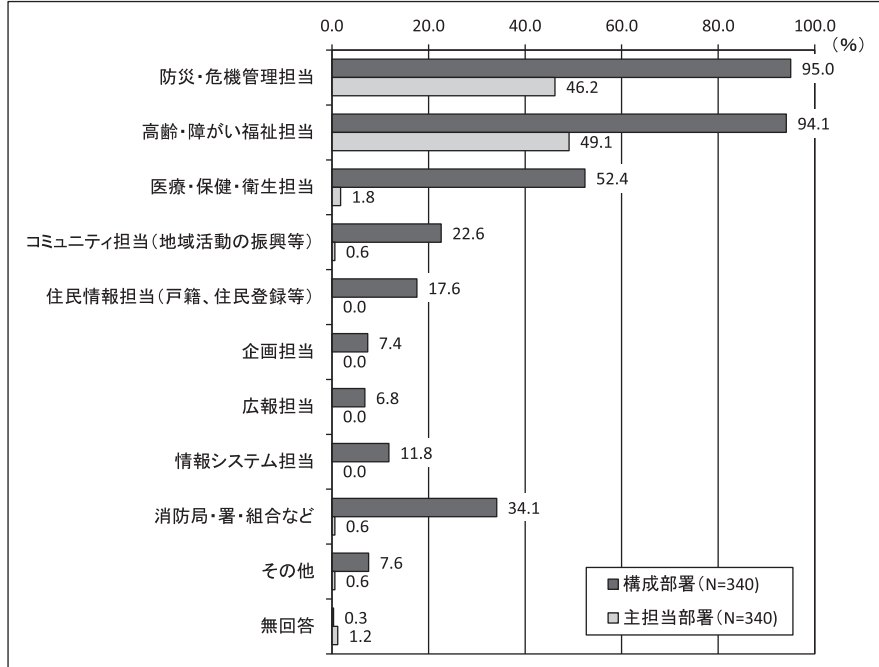
災害時要援護者支援を目的とする組織を「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%となっており、「設置なし・不明」が39.1%となっている(図表14)。

図表10 庁内での横断的な推進体制の設置状況 (N=627)



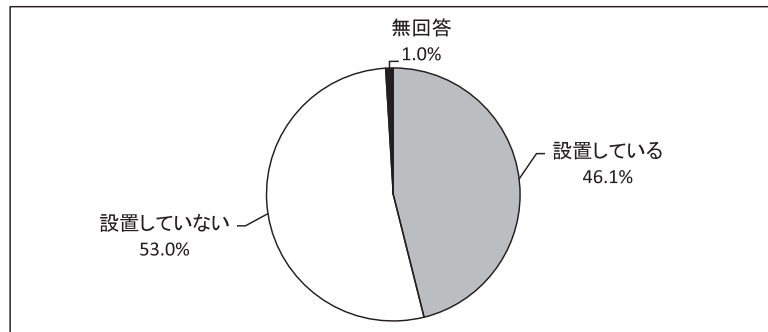
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 11 庁内での横断的な推進体制の構成部署と主担当部署



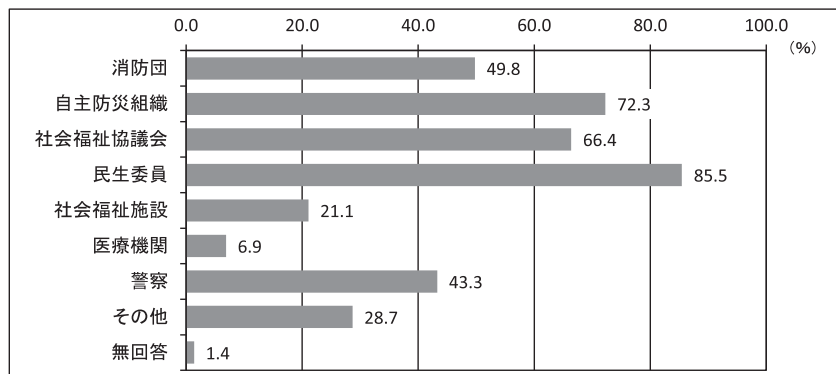
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 12 庁外組織との推進・連携組織の設置状況 (N=627)



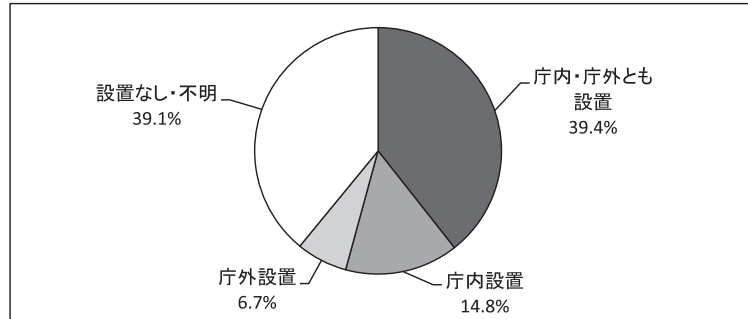
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 13 庁外組織との推進・連携組織に入っている組織・団体 (N=289)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 14 庁内組織および庁外組織の設置状況 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

#### (4) 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況

避難行動要支援者名簿の作成・活用状況として、図表2に示した「改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み」の実施状況について尋ねた。

その結果、「名簿作成を完了している」は76.9%であった。災害対策基本法の改正により、名簿の作成が市町村長に義務付けられた。自治体が保有する住民情報を用いた名簿の作成作業は、名簿掲載者の定義さえ固めてしまえば、自治体内部での作業として進めることができるため、多くの自治体が名簿作成に着手し、多くが作成を完了している状況がうかがわれる。

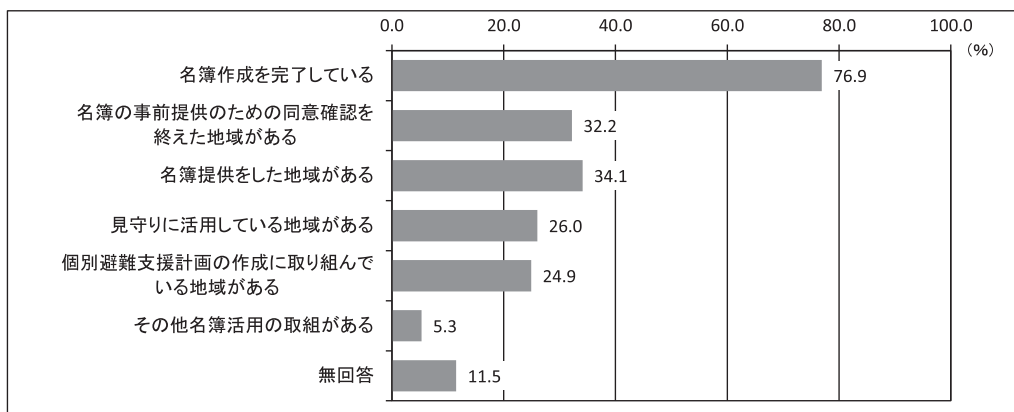
避難行動要支援者名簿は、災害対策基本法の改正により「本人同意のもと、地域の自主防災組織等に事前提供できる」こととなっている。しかし、「名簿提供をした地域がある」のは34.1%にとどまっている。「名簿作成を

完了している」と回答した自治体に限って回答をみても、「名簿提供をした地域がある」のは39.0%である。避難行動要支援者名簿の作成を完了していても、災害時に避難支援にあたることを期待される地域への名簿提供がはじまっているのは4割にとどまっている状況であることが分かった（図表15、図表16）。

「名簿提供をした地域がある」と回答した自治体の回答を分析すると、「見守りに活用している地域がある」が66.4%、「個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある」が55.6%となっており、全体での取り組み割合を大きく上回っている。避難行動要支援者名簿を地域に事前提供したことが、地域における見守りや個別避難支援計画の作成等、支えあいの活動の充実につながっている状況がうかがわれる（図表16）。

次に、「名簿の作成・活用状況」と「庁内・庁外組織の

図表 15 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況 (N=627)



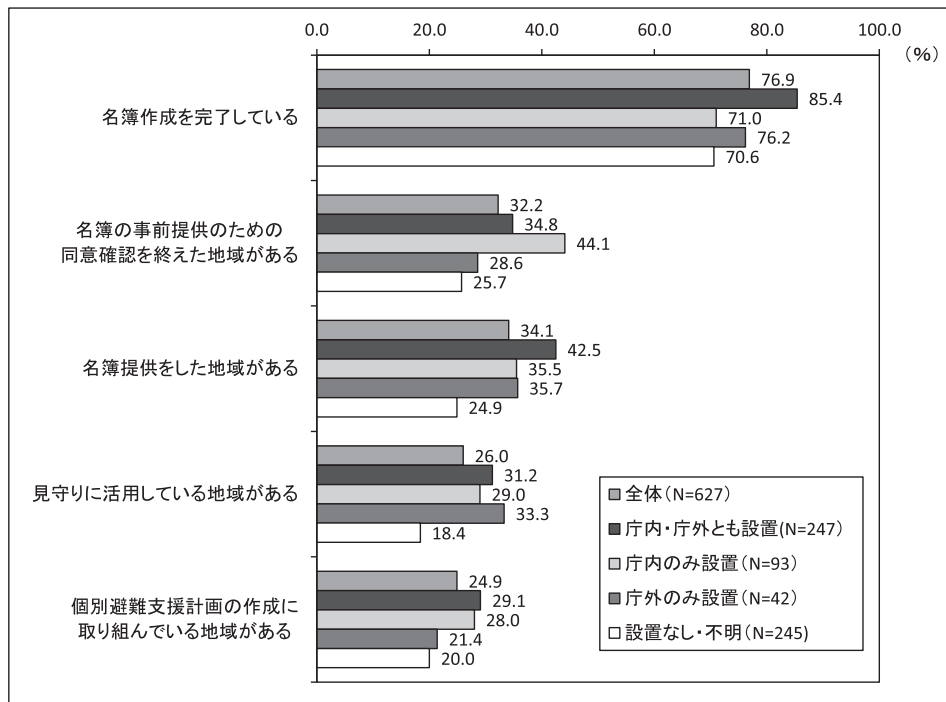
出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

図表 16 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況（作成・活用状況別）

	名簿作成を完了している	名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある	名簿提供をした地域がある	見守りに活用している地域がある	個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある	その他名簿活用の取組がある
合計 (N=627)	76.9	32.2	34.1	26.0	24.9	5.3
名簿作成を完了している (N=482)	100.0	34.0	39.0	28.4	26.3	4.8
名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある (N=202)	81.2	100.0	69.8	54.0	48.5	6.4
名簿提供をした地域がある (N=214)	87.9	65.9	100.0	66.4	55.6	7.0
見守りに活用している地域がある (N=163)	84.0	66.9	87.1	100.0	57.7	8.6
個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある (N=156)	81.4	62.8	76.3	60.3	100.0	7.1
その他名簿活用の取組がある (N=33)	69.7	39.4	45.5	42.4	33.3	100.0

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 17 名簿の作成・活用の状況（庁内・庁外組織の設置状況別）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

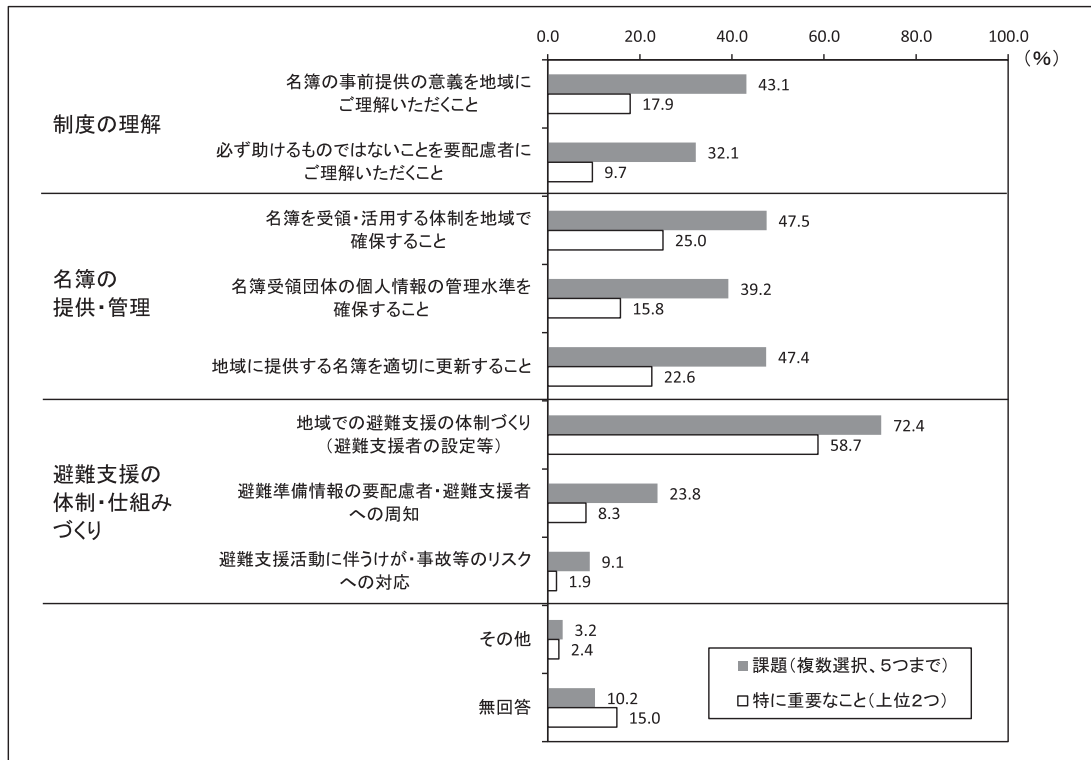
設置状況」との関係を見ると、「庁内・庁外とも設置」している自治体では、「設置なし・不明」の自治体に比べて、同意確認や名簿提供、見守り活用、個別避難支援計画の作成等に取り組んでいる割合が高いことが分かった。名簿を活用した取り組みを地域で進めていただくためには、担当課だけで取り組むのではなく、庁内・庁外の組織を設置・活用していくことが有効であると考えられる（図表 17）。

(5) 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題

名簿活用にあたって特に苦勞されている課題を把握するため、「制度の理解」と「名簿の提供・管理」、「避難支援の体制・仕組みづくり」の観点から選択肢を作成し、該当するものを複数選択（5つまで）していただいた（図表 18）。

その結果、名簿活用にあたっての課題としては、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が 72.4%と最も多く、次いで「名簿を受領・活用する体

図表 18 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

制を地域で確保すること」が47.5%、「地域に提供する名簿を適切に更新すること」が47.4%、「名簿の事前提供の意義を地域にご理解いただくこと」が43.1%、「名簿受領団体の個人情報の管理水準を確保すること」が39.2%となっている。

特に重要な課題(2つまで選択)については、「地域での避難支援の体制づくり(避難支援者の設定等)」が58.7%と最も多くあげられた。

名簿活用にあたっての課題の回答傾向については、地域への名簿提供の有無や、個別避難支援計画の作成の有無を問わず、おおむね同様の傾向であった。名簿の地域への提供が4割となっている状況では、制度の理解や名簿の提供・管理を中心として課題を認識されている状況は当然といえる。しかし、名簿を地域に提供した後は、たとえば「避難準備情報が発令された時に、その情報を避難支援者、要配慮者にどのように伝えるのか」「避難支援者はどのように判断し、いつどのように動けばよいのか」といった具体的な避難支援の行動への関心が高まる。さ

らに、善意に基づき行う避難支援活動にともなってけが・事故等が起こるリスクについてどのように説明・対処していくのかといったことも考えていくことが必要である。自治体の担当者には半歩先、一步先を見据えた検討・準備が求められる。

#### (6) 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況

災害時に指定避難所を円滑に開設するためには、学校管理者と行政、地域とであらかじめ協議を行い、立ち入り禁止区域の設定や、一般避難者、さらには要配慮者を受け入れるための「福祉スペース」の割り当てを行っておくことが有効である。そして、避難所開設訓練等の機会を通じて、要配慮者の方々(当事者)や家族に指定避難所に足を運んでもらい、福祉スペースの配置やトイレ等への動線等についてご意見をいただき、避難所の開設計画に反映していくことが必要である。また、避難行動要支援者名簿に掲載されている方の身体状況等を分析し、運営ボランティアに対して要配慮者支援とのコミュニケーションでの配慮や移動介助等に関する研修を行っておく

ことが望まれる。

そこで、指定避難所における要配慮者支援に関わる6項目の取り組みの実施状況について、すべての指定避難所で取り組みが完了している場合を100%とした場合の進捗状況を尋ねた(図表19)。

その結果、未実施の割合が低い取り組み(=取り組みが相対的に進んでいる)は、「障がい者が利用しやすいトイレの確保」の23.1%で、次いで「配慮事項等のマニュアルへの記載」の43.2%、「要配慮者支援用の備蓄物資の確保」の45.6%となっており、主に行政主導により対応できるハード面での対策が先行していることが分かった。

一方、「運営ボランティアへの研修」の未実施の割合は82.8%、「要配慮者用の避難スペースの割り当て」は65.7%、「要配慮者を交えた避難訓練」は55.5%となっており、地域と連携して取り組みを進めていくことが必要となるソフト面での実施状況が低いことが分かった。災害時に円滑な避難所運営を行うための準備が十分整っている自治体は少ないという状況がうかがわれる。

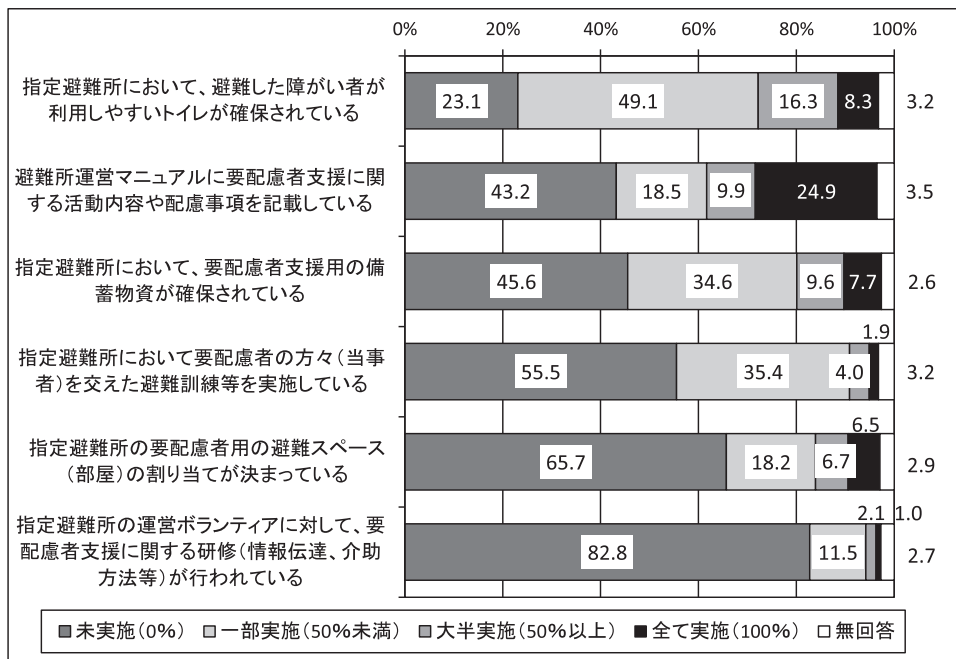
指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況は図表19に示す通りであるが、自治体ごとに進捗状況に違いがあると思われる。そこで、6項目すべてを「全て実施」している自治体を先頭として、6項目すべてが「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表20に示す。

1項目以上の着手が確認できた自治体は533自治体(85%)と多くの自治体で、指定避難所における要配慮者支援の取り組みが始まっていることが確認できた。しかし、すべての指定避難所での取り組みが完了(100%実施)している項目が1項目以上ある自治体は204自治体(33%)にとどまっている。

このような進捗のばらつきがみられる中で、100%実施の項目が6項目に達している自治体が1自治体(一般市)、4項目ある自治体が8自治体(一般市5、町村3)、3項目ある自治体が17自治体(特別区1、一般市12、町村4)みられた。

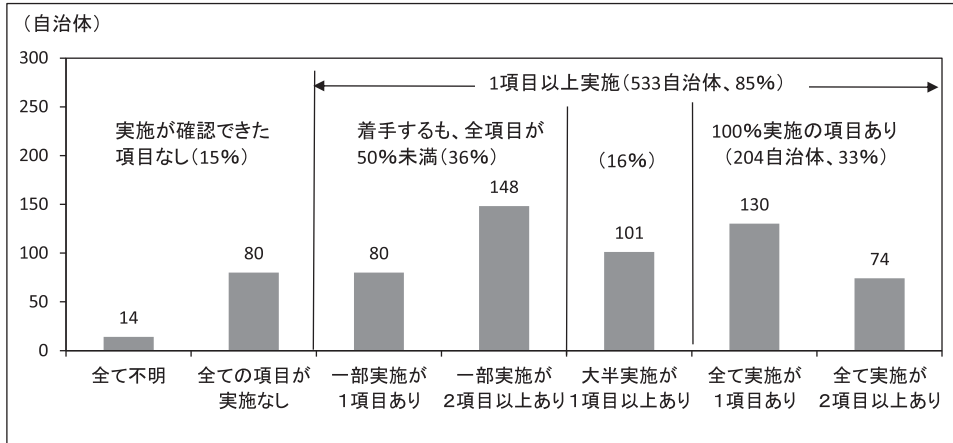
自治体の規模が大きくなるほど、指定避難所の数も多くなり、ハード・ソフト両面での準備をすべての指定避

図表19 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況 (N=627)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表20 指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況（取り組みの進捗状況別での自治体数）



出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

難所に行き渡らせるためには多くの資源（職員、費用、地域の協力等）が必要となるため、規模の大きな自治体において進捗度を高めるのは容易ではないと考えられる。しかし、要配慮者の視点にたつと、6項目のすべてが一定水準以上に準備されないと安心して避難ができないと考えられることから、6項目のバランスを考慮した今後の取り組みの進捗が期待される。

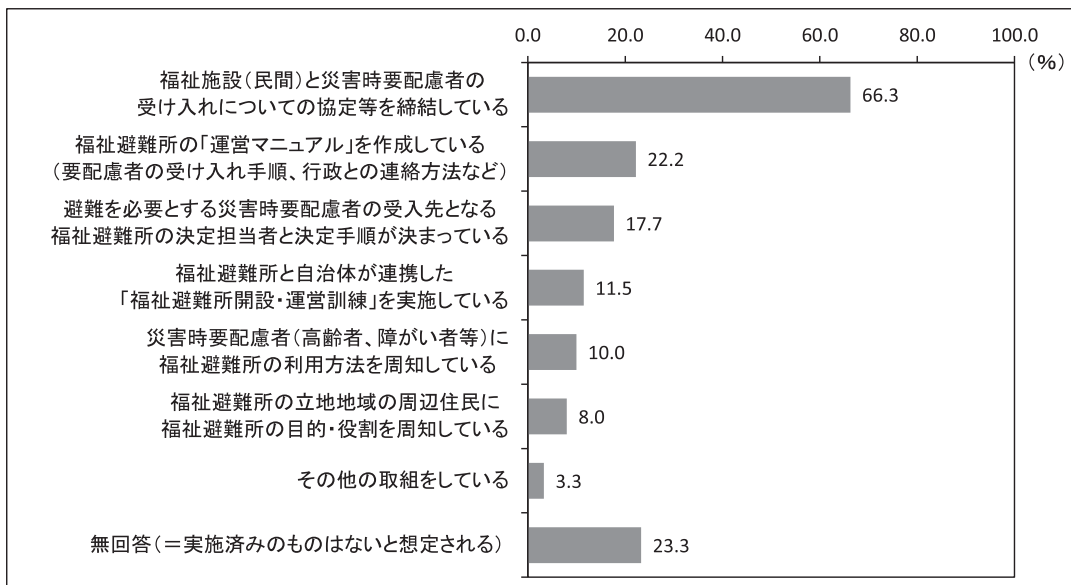
### （7）福祉避難所の準備状況

福祉避難所の開設に向けての準備として実施してい

ることについては、「福祉施設（民間）との協定等の締結」が66.3%と最も多く、次いで「運営マニュアルの作成」が22.2%、「受入の決定担当者と決定手順の明確化」が17.7%となっている。また、「無回答」の自治体も23.3%みられた。これらの自治体の中には「実施済みのものがない」自治体も含まれていると想定することができる（図表21）。

「協定を締結している」416自治体のうち、「福祉避難所の開設訓練を実施している」のは52自治体（12.5%）

図表21 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成



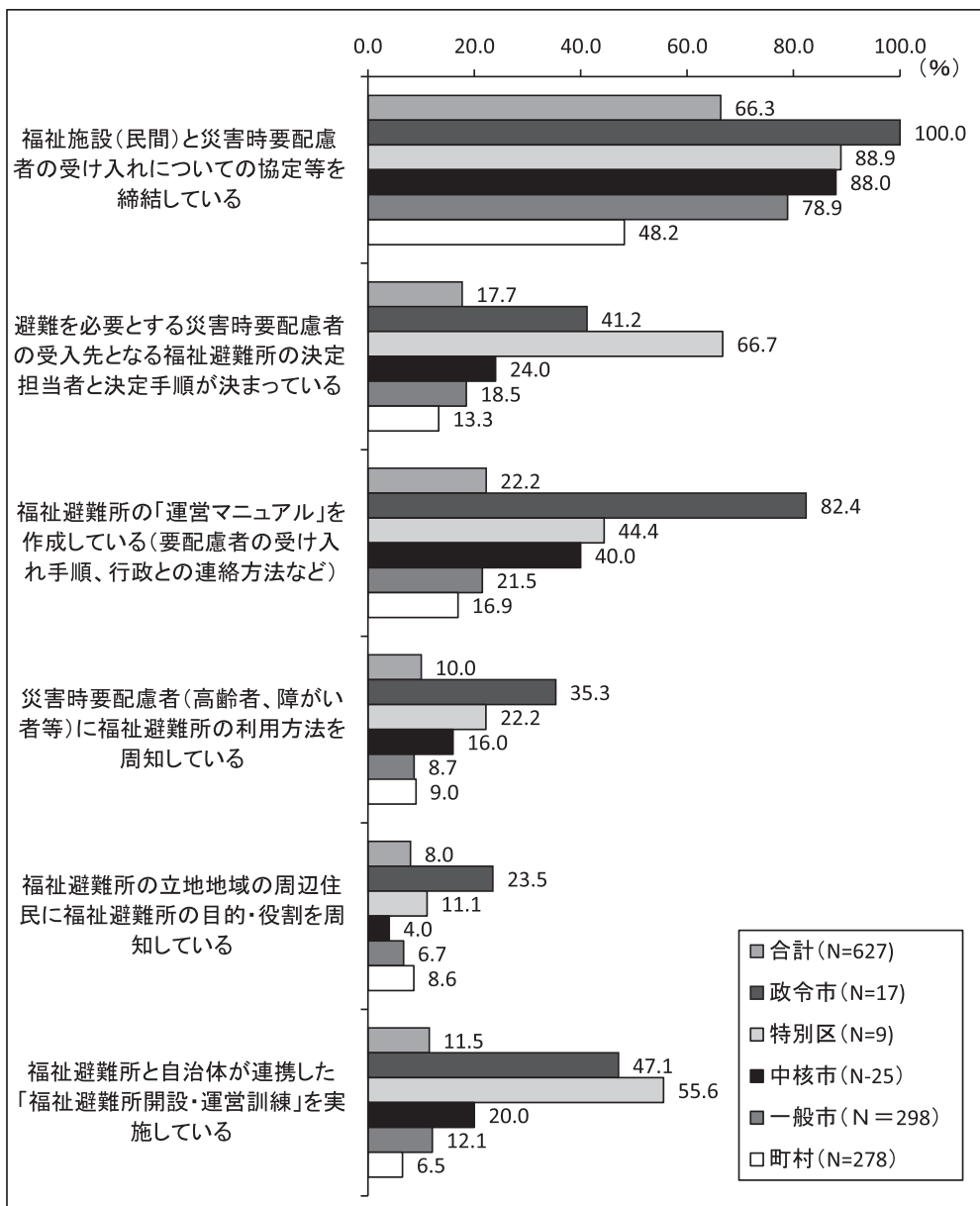
にとどまっており、協定は締結していても、訓練を通じて十分な運営ができるかどうかを実際に点検し、改善につなげることができている自治体は少なく、災害時における円滑な運用が実施できるかどうかを危惧されるところである。

福祉避難所の開設に向けての実施状況を都市区分別にみると、政令市や特別区における実施状況が高く、一

般市や町村での実施状況が低い。先行して取り組みを進めている政令市や特別区におけるノウハウやツールを一般市や町村に展開していくような取り組みが期待される(図表22)。

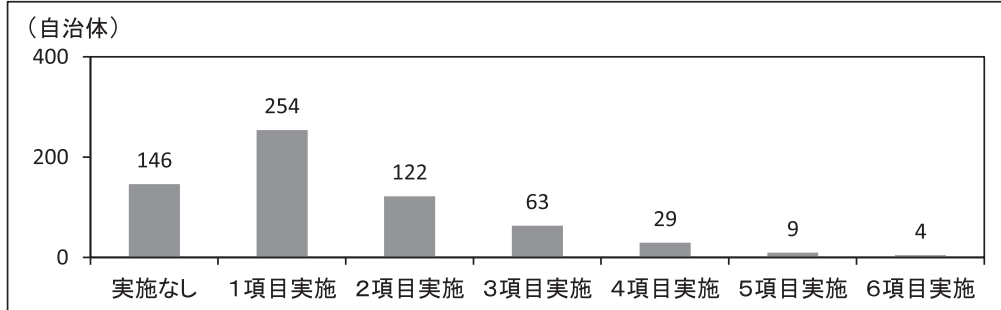
福祉避難所の開設に向けての準備状況について、指定避難所における取り組み状況の分析と同様に、6項目すべてが「全て実施」の自治体を先頭として、6項目すべて

図表22 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること(都市区分別)



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表23 福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（取組を実施している項目数別での自治体数）



出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

が「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表23に示す。

最も多いのは1項目実施の254自治体であり、うち216自治体は「協定の締結」のみの実施であった。なお、6項目を実施している自治体が4自治体（政令市1、一般市1、町村2）、5項目実施が9自治体（政令市3、特別区2、一般市2、町村2）みられた。体制が充実していると思われる政令市や特別区等の自治体に限らず、一般市や町村の中にも多くの項目について取り組んでいる自治体がみられることが注目される。

### （8）合理的配慮の検討状況

平成28年4月1日に障害者差別解消法が施行されることから、それに対応した「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況について尋

ねた（図表24）。

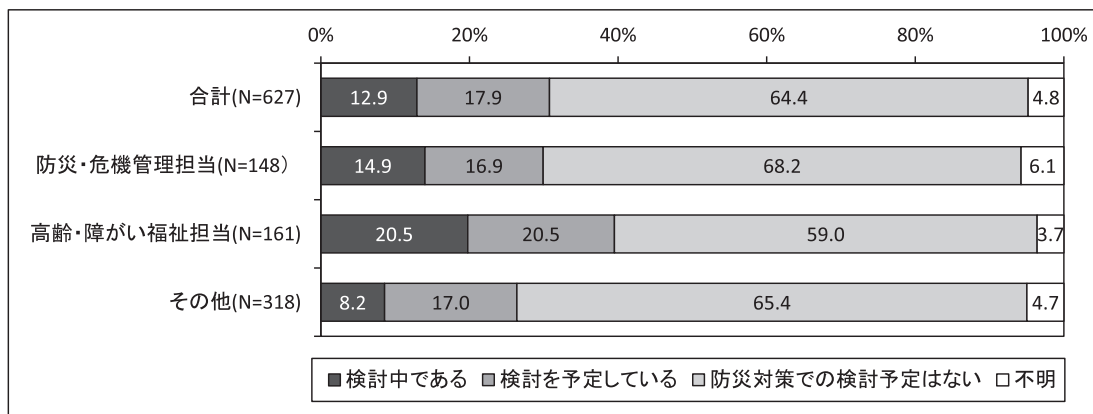
その結果「検討中である」が12.9%、「検討を予定している」が17.9%、「防災対策での検討予定はない」が64.4%となっている。調査時点（平成28年1月）は、障害者差別解消法の施行のおよそ2ヵ月前であるが、およそ3分の2の自治体において検討意向がみられなかった。

庁内での横断的な推進体制を設置し、主担当部署が「高齢・障がい福祉担当」である場合には、「検討中である」が20.5%、「検討を予定している」が20.5%と、検討意向のある割合がやや高くなるが、それでも約4割にとどまっている。

### （9）自治体アンケート結果のまとめ

自治体アンケートの結果から図表25のようなことが明らかとなった。

図表24 「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況（庁内組織の主担当部署別）



注：「その他」には、庁内組織の設置なしを含む。

出所：三菱UFJリサーチ&amp;コンサルティング作成

図表25 自治体アンケート結果のまとめ

- 「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義
  - ・高齢者、障がい者については取組指針での例示と同様の定義を用いる自治体が多い。
  - ・高齢者については身体状況と同居家族の状況の組み合わせから多様な基準があり、種類もたくさんみられる。
- 災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況
  - ・「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%と約6割の自治体が連携組織を設置。庁内組織の構成組織は「防災・危機管理担当」「高齢・障がい福祉担当」が9割を上回り、「医療・保健・衛生担当」、「消防局・署・組合」が続いている。
  - ・連携・推進組織を設置している自治体の方が、地域への名簿提供や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。
- 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況
  - ・「名簿作成を完了している」が約8割みられるが、「名簿提供をした地域がある」は約4割にとどまる。「名簿を提供した地域がある」自治体では、見守りの活用や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。
- 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題
  - ・課題は「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が約7割と最も多い。
- 指定避難所における要配慮者支援の取組状況
  - ・取組が相対的に進んでいるのは「トイレ」「マニュアル」「備蓄物資」等ハード面の取り組みで、「運営ボランティアの研修」「スペース配分」「避難訓練」等ソフト面の取組が遅れている。
  - ・自治体により取組の進捗状況に大きなばらつきがみられる。
- 福祉避難所の準備状況
  - ・「福祉施設（民間）との協定等の締結」が約7割となっているが、「マニュアル作成」「受入手順の明確化」は約2割、「訓練実施」は約1割にとどまっており、災害時における円滑な運用が実施できるかどうか危惧されるところである。
  - ・政令市や特別区における実施状況が高く、一般市や町村での実施状況が低い。
- 合理的配慮の検討状況
  - ・「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実にに向けた検討状況は、「検討中」が約1割、「検討を予定」が約2割となっており、検討意向を有しているのは約3割にとどまる。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

## 4 | 災害時要援護者対策を進めていくうえでの課題

自治体アンケート調査の結果、筆者のこれまでの調査・コンサルティングの経験を踏まえると、災害時要援護者を進めていくうえでの課題として、大きく次の3点があげられる。

### (1) 事前準備から災害対応に至る「シームレスな体制・活動」の構築が必要

災害時要援護者対策がその効果を発揮するためには、

図表26に示すように行政内部だけでなく、行政外部も含めた連携・推進体制を構築し、災害が発生する前の準備段階、災害が発生した後の災害対応の段階のそれぞれにおいて「シームレス（継ぎ目のない）」な取り組みを構築することが必要である。

しかし、自治体アンケートをみても、庁内体制を設置している自治体は約5割にとどまっている。また、インターネット等を通じて自治体の公表資料（庁内組織に関わる資料、名簿提供にあたって地域と取り交わす協定書

図表 26 災害時要援護者対策の関係者(庁内・庁外)と取り組みプロセスの流れ

	災害の発生前の準備段階								災害の発生後の災害対応段階						
	名簿・作成提供プロセス				避難体制構築プロセス				災害対応プロセス				復興プロセス		
	取組方針の策定・体制構築の推進	避難行動要支援者の名簿の作成	同意確認	地域への名簿提供・名簿更新	個別避難支援計画の作成	日ごろの見守り	指定避難所・福祉避難所の確保(指定→準備)	周知・訓練	安否確認、避難の呼びかけ	避難(移動)支援	避難生活支援(指定避難所、福祉避難所→緊急入所等)	在宅避難生活支援(物資・情報提供)	介護サービスの通常業務の再開	コミュニティの再構築(仮設住宅→復興住宅等)	
庁内の関係部署	防災・危機管理担当	●	●	●	●		●	●	●						
	高齢・障がい福祉担当	●	●	●	●	●	●	●			●		●		
	医療・保健・衛生担当					●		●	●		●		●		
	コミュニティ担当	●		●	●	●	●	●			●	●		●	
	住民情報担当		●		●			●	●						
	企画担当	●						●	●						
	広報担当			●				●	●	●		●	●		
庁外組織	情報システム担当		●		●		●	●	●						
	消防局・署・組合など	●				●	●	●	●	●					
	消防団					●	●	●	●	●					
	自主防災組織			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	社会福祉協議会			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	民生委員			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	社会福祉施設					●	●	●	●	●	●	●	●	●	
医療機関						●	●	●	●	●	●	●	●		
警察						●	●	●	●						
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(平成25年8月、内閣府)	○	○	○	○	○	○		○	○	○					
福祉避難所の確保・運営ガイドライン(平成28年4月、内閣府)							○	○			○				

(凡例) ●: 庁内関係部署・庁外組織に関連する取組、○: 指針等に掲載されている取組  
出所: 三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

の雛型等)をみると、「名簿の作成・提供プロセス」に限った庁内体制が設置されていたり、協定書の内容が「名簿の提供・管理」に関わる内容にとどまり、個別避難支援計画の作成等、名簿を活用した地域での取り組みや、地域の取り組みに対する行政による支援等が記載されていない事例がみられる。すなわち、災害対策基本法の改正による「避難行動要支援者名簿の市町村長の作成義務」「地域への事前提供」に対応した「名簿作成・提供プロセス」の取り組みと、名簿を活用した地域での「避難体制構築プロセス」、さらに災害発生後の「災害対応プロセス」「復興プロセス」とが継ぎ目のない(シームレス)のかたちで構築されず、災害時要援護者対策がさまざまなところで分断されている状況がみられる。

災害時要援護者支援対策は、図表26に示すプロセスの連鎖のどれかひとつが欠けていると、災害時に要援護者が安心して避難生活を送ることができないということになりかねない。シームレスな備えがないままに、突然、深刻な災害が発生した際に、要配慮者だけでなく、災害

対応にあたる担い手が困難に直面するかもしれないということを考え、関係者が図表26のような全体の見取り図を共有し、分断しているところがあれば、それを補うための取り組みをひとつずつ着実に進めていくことが求められる。

**(2) 避難行動要支援者(支援の受け手)と地域の担い手(支援者)との間に人数ギャップが存在**

地域における高齢化が進み、今後、75歳以上の後期高齢者の増加が見込まれるなかで、災害時の避難に支援を要する「避難行動要支援者」の人数が今後ますます増加していくことが想定される。地域防災セミナーにおいて同志社大学の立木教授から、東日本大震災において宮城県の高齢者の死亡率が、岩手県や福島県に比べて高かったことの要因のひとつとして在宅福祉との関係性の示唆があった。平時の取り組みとして在宅福祉、在宅看護を進めていくことと並行して、災害時における対応も考えていかないといけないということを教訓として対策を考えていく必要がある。

また、多くの地域において、地域の支えあい活動（自治会・町内会活動や福祉活動）の担い手の高齢化・固定化がみられる。平日の日中に災害が起こった場合、避難支援に動ける担い手が高齢者や中高生、事業者の従業員しかいないという地域もすでにたくさんあると思われる。日ごろの見守り活動ですら体制の確保が困難となっている地域において、新たな役割として「災害時の支えあい活動」への協力を求めても、「私たちのほうが助けてもらわないかんに、人のことまで責任ようもてへん」と体制の確保が難航する地域が出てくることが想定される。今回実施した自治体アンケートにおいても、名簿活用にあたっての課題として、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が最も多くあげられている。

こういった避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（地域の自主防災組織等の支援者）との人数ギャップがあることが、理念としては理解できても積極的に対応することに地域が躊躇せざるを得ないひとつの要因となっている。地域の不安を解消するためにも、自治体には、単に避難行動要支援者の名簿を地域に渡すだけで終わるのではなく、「避難行動要支援者名簿に掲載されている要支援者はどのような方か」、「名簿を活用してどのような準備を行えばよいのか」、「災害が起こった時にどのように対応すればよいのか」について、人数ギャップがある中での対応方策の検討や、人数ギャップの軽減するための方策・仕組みづくりに地域とともに取り組んでいくことが求められる。

### （3）自治体の担当職員が災害対応の実経験が少なく、それを補う機会・時間的余裕が少ない

取組指針やガイドラインが示されても事前準備や災害対応に教訓を活かしきれない要因として、災害時要援護者対策にあたる職員自身が災害対応の実体験が少なく、それを補うための機会や準備・トレーニングを行うための時間的な余裕がないということがあげられる。

災害の増加・深刻化に対応して、危機管理の担当局長や部長を設置したり、自衛隊や警察のOB等の専門家によるチームを設置する等の自治体も見られるが、多くの

自治体において、職員数の減少にともなって防災担当の職員数も減少していることが考えられる。今回の自治体アンケートでも、規模の小さな自治体では総務課の職員が総務や防災等を兼任している例が多く見られた。また、防災担当の職員の業務実態をみていると、平常時には自主防災組織に関わる事務や地域での防災訓練の実施等で多忙であり、台風や集中豪雨等の際には、平日・休日、昼間・夜間を問わず待機や被害状況把握、災害対応で極めて多忙である。さらに、市町村合併にともなって市域等が拡大したことにより、さまざまな災害の種類に対応を広げることが必要となり、広域な市域におけるさまざまな災害危険個所を実際に現地で確認したり、周辺の住民との防災について協議することが必要になる等、業務は増える一方で、体制の充実が追い付いていないという状況も想定される。多くの職員は3～5年程度の定期的な異動で防災担当部署に着任し、他の部署に移っていく。そのため、災害対応のノウハウを継承することも難しい。このことは、防災担当部署の職員だけでなく、災害対応の責任者となる市長等の自治体幹部においても同様である。災害時のリスクマネジメントの対応経験が乏しく、また、それを学ぶ機会も少ない。

さらに、災害時要援護者対策では福祉関係の部署との連携も不可欠であるが、福祉関係の部署は、日常の福祉サービスの提供で多忙であり、災害時要援護者への対策に力を振り向ける余裕が乏しい。

台風や集中豪雨等繰り返し発生する災害による被害が多い地域では、職員だけでなく住民も災害対応の経験があり、それをもとに課題に気づき、改善対応をとることができるかもしれないが、多くの地域では職員も住民も被災経験が少ない。そのため、災害対策の立案・準備にあたっては、東日本大震災等での災害対応をイメージし、そこから教訓を学び、わがまちの防災対策の改善を進めていかななくてはならない。このような自治体の担当職員の状況も考慮して、災害時要援護者対策を進めていくことが必要となっている。

## 5 | 災害時要援護者を進めていくための取り組みの提案

自治体アンケートでは、指定避難所における要配慮者支援の取り組みや福祉避難所の開設に向けての準備が相当進んでいると思われる自治体が見られる一方、取り組みがあまり進んでいない自治体もみられ、自治体における取り組みの進捗に大きなばらつきがあることが確認された。

「教訓を活かし、備える」という考え方はどの自治体も持ち、できる限りの取り組みをしていると思われるが、熊本地震や平成28年台風10号における災害時要援護者の被災状況を見ていると、災害時要援護者対策をより一層具体的に進めていくことが重要かつ急務といえる。

前項で災害時要援護者を進めていくうえでの課題を整理したが、これに対応していくためには、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していく」ことが有効である。

### (1) 災害時要援護者対策のチームをつくり、話し合う場をつくる

災害時要援護者対策とは、災害時に特に援護を要する高齢者や障がい者、妊産婦、幼児、外国人等を支援する取り組みである。大災害を乗り越えた「生命」をつなぐためには、安否確認から安全な場所への移動、避難所や福祉避難所への避難、要援護者に配慮した避難生活環境の提供、生活再建へと“切れ目なく”支援を届けることが必要である。

そのため、防災対策に関わるあらゆる組織・団体（自治会・町内会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自主防災組織、女性会、子ども会、福祉施設、福祉事業所、保

育所、幼稚園、学校、スーパー、地元企業等）が集まる場をつくり、図表26に示したような全体の見取り図を関係者で共有したうえで、それぞれの自治体の災害特性や、現段階での取り組みの進捗状況を踏まえ、次の一步を検討・共有し、それを実現していくための方策を話し合う場を設けることが有効であると考えられる。

地域防災セミナーで活動報告をしていただいた神戸市兵庫区自立支援協議会では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ「防災部会」を設置し、障がい者と地域、行政が連携した災害に強い街づくりを進めている。そのなかで、自立支援協議会独自の取り組みとして「災害時要援護者登録制度」を創設するとともに、障がい者が参加する防災訓練を平成18年から毎年実施している。また、「避難生活を考えるワークショップ」を開催し、障がい者、障がい者の家族、福祉事業者・支援者、地域団体等、社会福祉協議会、自立支援協議会、行政、研究機関等が参加し、「もし何かあった場合、障がい者はどうしてもらいたいか。地域の人はどのようなことができるか」をテーマに話し合っている。

また、同じく活動報告をしていただいた神戸市東灘区では「東灘区地域ケアネットワーク会議」を設置し、高齢者等要援護者のための地域ケアの促進や充実を目標に、各団体、事業所、施設等、各々で構成するネットワークで活かせる学びや協働の機会と出会いを提供している。具体的には図表27に掲げるような団体が参加し、有識者を招いた勉強会やDIG（災害図上訓練）等を通じて、参加団体について相互に理解を深めるとともに、関係機関が連携することについて考える機会を設けている。これらの取り組みを通じて、重度の身体障害者の生活介護を

図表27 東灘区地域ケアネットワーク会議の参加団体

医療	医師会、歯科医師会、薬剤師会、病院、訪問看護事業所等
福祉	老人福祉施設、居宅介護関係事業所、あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会等
地域	民生委員・児童委員協議会、婦人会、ボランティアグループ、NPO等
保健・公的機関	区あんしんすこやか係、消防、警察等

出所：神戸市東灘区社会福祉協議会作成資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

行っている施設の呼びかけで「津波対策意見交換会」を開催し、防災福祉コミュニティ担当者やふれあいのまちづくり協議会委員長、自治会長、施設、区役所、区社会福祉協議会が参加して、重度障害者の避難について考え、災害時の避難ルートを実際に一緒に歩いてみる等の取り組みにもつながっている。

## (2) 避難行動要支援者名簿の掲載者を分析する

避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（支援者）との間の人数ギャップを軽減するためには、「災害時要援護者名簿の掲載者」の分析が有効な取り組みとして考えられる。

同じ名簿掲載者であっても、身体状況や家族との同居の状況、住宅の被災状況はさまざまである。これらの状況に加えて、災害が起こった季節や曜日、時間帯によっても、災害時要援護者が必要とする支援の内容は異なる。したがって、実際には、災害の発生時にその時の状況に応じて、限りある資源（支援者、備蓄物資、避難スペース等）を割り当てていくことになる。

大切なのは「どうなるかわからない」から考えないのではなく、「もしもこういう災害が起こった場合、どのようなことが起こるか?」「要援護者を支援するためにどのように動けばよいか?」ということをも、「災害時要援護者名簿」や「個別避難支援計画」を事前分析することにより、災害が起こった時に誰に対しておおよそどのような支援を展開していけばよいかの見当をつけておくことである。

漠然と「100人の要援護者を支援しないといけない」と思うと、支援する側は「大変だ。人手が足りない」と希望を持ちにくいイメージを持ってしまう。しかし、100人の中には、「電気や水道等のライフラインの途絶が生命維持の危機に直結する方」もおられれば、「時間帯によっては同居家族の支援が受けられる方」、「安否確認をしてほしいために登録した方」等さまざまである。要援護者一人ひとりの顔が思い浮かぶようになれば、「水・食料等の備蓄」や「家具転倒防止器具の取り付け」等の自助の取り組みも呼びかけやすくなる。せっかく名簿を受領しても、名簿を大切に金庫にしまっているだけでは、いざという

時に対する不安が募るばかりである。そのような状況で災害が起こっては、うまく名簿を活用することができない可能性がある。名簿を事前に分析し、対策に活かすことが、名簿の事前提供の本来的な価値であると考えられる。

避難行動要支援者名簿の分析については、次のような手順で行うことが考えられる。

### ①災害リスク、インフラの被災・復旧シナリオ等の共有

小学校区等を地域単位として、自主防災組織等の地域団体と地域内に立地する福祉施設、行政等、災害時要援護者対策に関わる組織・団体が集まり、当該地域の災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有するための学習の場を設ける。災害の種類（直下型地震、津波をともなう地震、風水害等）によって、災害にともなう被害や復旧に要する期間は異なる。災害の種類によって、安全が確保される避難所が異なる地域もある。また、地震の際には建物の損壊が想定され、自宅から避難所に移らないといけないかもしれないが、水害の際には自宅にとどまることができるケースもありうる。災害時要援護者一人ひとりが必要とする支援を考える前提として、災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有する（図表28）。

被害のシナリオについては、兵庫県が作成している「県民向け地震被害シナリオ」が分かりやすい。シナリオの時間軸として、地震発生時、10時間、100時間、1,000時間、10,000時間を設定し、「いのち」や「くらし」、「住まい」、「行政サービス」、「経済活動」に及ぼす影響が示されており、「くらし」に関してはライフラインの被害や復旧の見通し等が記載されている。

### ②名簿掲載者の特性分析

避難行動要支援者名簿から得られる名簿掲載者の情報には限りがある。地域の自主防災組織等の担い手で分担し、名簿掲載者を戸別訪問し、本人・家族から名簿掲載者の身体状況、同居家族の状況、インフラが長期停止した場合に困ること等を聞き取り、災害の種類や発生時間に応じた要配慮者世帯の自助力、住宅の災害対応力を把握・分析する（図表29）。

戸別訪問によって個別避難支援計画を作成する作業は

図表 28 災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等の共有イメージ

災害の種類	想定される被害	住宅への影響	ライフインフラの復旧見込み	交通インフラへの影響
直下型地震	最大震度●	全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
津波を伴う地震	最大震度● 津波到達●分後 想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日	流失●棟 浸水●棟 全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
風水害	想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日 想定土砂災害地域●地区	床上浸水●棟 床下浸水●棟 土砂被害●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 29 名簿掲載者の特性分析のイメージ

名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	自宅の種類	災害種類	住宅の被害見込み	インフラの復旧見込み	支援において考慮すべきこと
Wさん	認知症	同居あり	戸建住宅（2階建て）	直下型地震	全半壊（継続居住は困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。
Xさん	人工呼吸器	同居あり	マンション（高層階に居住）	直下型地震	被害は軽微の見込み	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。
Yさん	半身まひ	同居あり	戸建住宅（1Fが駐車場の3階建て）	水害	1階が浸水（2F・3Fで生活は可能）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	寝室は2階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。
Zさん	車いす	独居	アパート（1Fに居住）	水害	床上浸水（浸水している間は居住が困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	車いすのまま2階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。

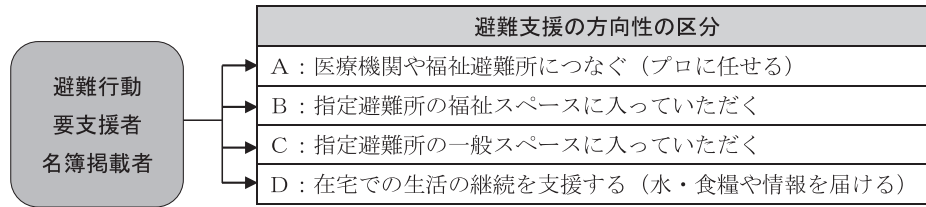
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

相当の労力が必要となる。しかし、避難行動要支援者名簿には、自治体にもよるが氏名、生年月日、性別、住所、避難支援等を必要とする事由程度の情報しか掲載されておらず、本人・家族と面識がない中での安否確認や避難支援を行うことは難しい。支援の受け手と支援者が「顔のみえる関係」を平時から築いておかないと、災害時に声をかけて避難を支援することは不可能である。

また、多くの地域では避難支援者の確保で苦勞されている。地域防災セミナーで活動報告をしていただいた神戸市では、要援護者を支援する支援者をあらかじめきめておく「マッチング方式」ではカバーしきれない状況の発生も想定されることから、参集したメンバーで手分けして要援護者を支援する「チームディフェンス方式」を現実的な形として示されている。



図表 30 支援の方向性



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 31 名簿掲載者の支援の方向性の設定のイメージ

災害種類	名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	支援において考慮すべきこと	避難支援の区分
直下型地震	Wさん	認知症	同居あり	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。	B 指定避難所への避難を支援、避難所では、福祉スペースに入っただく。
	Xさん	人工呼吸器	同居あり	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。	A 通電まで時間がかかる場合、非常用電源のある医療機関に避難。
水害	Yさん	半身まひ	同居あり	寝室は2階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。	D 駐車場のマイカーの高台避難を呼びかけ。福祉サービスが休止の間は家族で介護のため、近隣住民が水・食料等の物資を自宅に届ける。
	Zさん	車いす	独居	車いすのまま2階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。	C 近隣のマンション等の2F以上への避難（垂直避難）を支援。避難所では、一般スペースのうち車いす動線の近くに入っただく。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

限られた体制の中で個別避難支援計画の策定を進めていくための工夫のひとつとして、たとえば、名簿掲載者の身体状況に応じて、優先的に個別避難支援計画を作成する人を抽出し、徐々に作成対象を広げていくといった方法も考えられる。

### ③名簿掲載者の支援の方向性の区分

名簿掲載者への聞き取り結果等をもとに、災害が起こった時の支援の方向性を整理し、「個別避難支援計画」に落とし込み、本人・家族と地域の支援の担い手（避難支援者等）とで共有する。

災害が起こった時の支援の方向性は次の4つ（A～D）

が想定される（図表30、図表31）。

### （3）災害時要援護者対策を具体化するための課題を共有し、PDCAサイクルをまわす

災害時要援護者対策を一朝一夕に充実させていくことは容易ではない。図表26に示したようなシームレスなプロセスと役割分担を念頭に置いたうえで、多くの関係者と「次の課題」「次の一歩」を共有し、一歩ずつ前に進み、災害時要援護者対策のPDCAを回していくことが必要である。

PDCAにおいて重要なのは、「C：Check（点検）」として、避難所開設・運営訓練等を実施することである。

地域防災セミナーにおいて、同志社大学立木教授から神戸市の自主防災組織に対するアンケート調査の結果をご報告いただいた。そこでは「事前に計画と訓練を行っていただければ要援護者の避難支援ができると思う」という回答が3分の2となっている。「滞りなく終わる訓練」はいい訓練とは言えない。取り組みの成果を検証し、課題を見つける訓練を企画・実施していくことが必要である。

そして、PDCAサイクルの「A：Action（改善）」の段階では、自治体の地域防災計画や関連マニュアル、BCP（業務継続計画）を必ず修正することが必要である。

### ①災害時要援護者対策の具体化を進めるための取り組み例

災害時要援護者対策のプロセスに沿って、これまでの被災地での教訓・課題や現場が抱える不安を整理し、対応策の具体例を図表32に示す。なお、福祉避難所に関わる取り組みの検討にあたっては、福祉避難所の開設・運営にあたってのさまざまな工夫や成果、課題が記載されている「東日本大震災の取り組み記録」（財団法人仙台市障害者福祉協会、インターネットでも公表）が参考となる。

図表32 災害時要援護者対策の具体化に向けた取り組み例

プロセス	教訓・現場の不安	取組例	
名簿・作成提供プロセス	地域の名簿提供・更新	<ul style="list-style-type: none"> <li>・名簿や個別避難支援計画の漏えい・紛失が心配である。</li> <li>・スタッフに個人情報保護の研修を行う。</li> <li>・名簿保管者の施錠棚の購入を支援する。</li> <li>・複製防止処理がされた紙に印刷する。</li> <li>・名簿を分散して保有する。（少人数分に小分けすることで大量漏えいを防ぐ）</li> <li>・本人が自宅で保管する（支援者は保有しない）</li> <li>・町会長等の交代の際に確実に引き継ぐ</li> </ul>	
災害対応プロセス	安否確認、避難のよびかけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・どのような時に安否確認を実施すればよいかわからない。</li> <li>・安否確認の結果を誰に報告すればよいかわからない。</li> <li>・要援護者を背負う等してまで、避難所への移動を手伝うことはできない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安否確認を実施する災害と安否確認の実施のタイミングを予め決めておく（例：震度●以上、台風の接近時）</li> <li>・安否確認報告用のチェックリストを用意する。</li> <li>・校区単位等での安否確認結果の情報集約のルート・担当を決めておく。</li> <li>・向こう三軒両隣でまずは安否確認を行うことを最初の目標とする。</li> <li>・避難所への移動支援は災害時に近くにいわせられた方に応援を求めることとする。</li> <li>・停電の間、エレベーターでの移動ができないため、高層階の居住者には、水・食糧の自宅での備蓄をよびかける。</li> </ul>
	避難生活支援（指定避難所）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時要援護者が避難してきても対応方法がわからない。</li> <li>・災害時要援護者用の福祉スペースの準備や対応が十分かどうかわからない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要援護者担当スタッフに福祉施設等の協力を得て研修を行う。</li> <li>・要配慮者には配慮が必要なことを記入した「ヘルプカード」を平時から作成していただく。</li> <li>・地域に居住する有資格者（看護師、保健師、ヘルパー、保育士等）を災害時ボランティアとして登録しておく。（保育士ボランティアの確保は、現役の看護師等が避難してきた場合に、地域で子どもを保育することで、災害対応の職場への早期復帰を促進するという効果も期待される）</li> <li>・災害時要援護者の本人・家族に実際に福祉スペースを見学していただき、改善すべき点等について助言をもらう。</li> </ul>
	避難生活支援（福祉避難所）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般の被災者を収容すると避難スペースが確保できない。</li> <li>・入所者以外に対応するスタッフを確保することは難しい。</li> <li>・障害者のケアは慣れているが認知症患者のケアに不慣れ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉避難所は要配慮者用のための避難所であることを、地域と協力して平時から周辺住民に周知しておく。</li> <li>・福祉避難所として収容できる部屋（食堂等）を決め、最大収容人数と24時間のシフトに必要な人数を想定しておく。応援派遣によるスタッフ確保のつど、受け入れ人数を拡大する。他地域から応援派遣される有資格者スタッフを受け入れる受援を準備しておく。</li> <li>・災害時に受け入れる可能性のあるさまざまな要配慮者のケアができるように施設間で交流研修等を行う。</li> </ul>
在宅避難生活支援（物資・情報提供）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの被災者が指定避難所に来たら収容できない。</li> <li>・避難所に行かないと物資や情報が届かないのではないかと不安</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自宅での生活の継続が可能な方は在宅避難を呼びかける。</li> <li>・避難所から各地域への物資・情報の供給体制を構築しておく。避難所から地域へ物資等を運搬するための軽トラックやリアカー等の確保を準備しておく。</li> </ul>	

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

②地域の自主防災活動におけるPDCAの事例

地域の自主防災力の向上に向けて、PDCAを回し続けている地域がある(図表33)。

大阪市鶴見区の榎本地域では、災害時要援護者の支援体制づくりの必要性に気づき、地域独自で登録・支援の仕組みづくりに着手した。

防災対策といえば、自治体の防災担当部署や消防等にお膳立てしてもらって避難訓練や避難所開設訓練を行うという地域もまだまだ多いと思われるが、同地域では、2008年から住民主体・住民主導で「まちなか訓練」と「避難所開設訓練」を毎年同時に実施している。訓練の当日だけでなく、訓練に至るまでの準備会合を大切にしているのが特徴的である。洪水被害の可能性が想定されている地域のため消防署レスキュー隊の指導を受けて水難救助訓練を実施したり、避難所HUG(避難所運営ゲーム)等を行い、準備会合で多くの人が災害対策について課題を語り合い、気づいた課題を共有し、避難所開設訓練の内容や防災資器材の購入に反映し、訓練を通じて体験・検証している。

訓練の当日に行う「まちなか訓練」とは、各町内会の自宅近くで消火訓練等を行うとともに、負傷者等を想定した車いすや担架での避難支援の訓練を行うものである。訓練には地元の高校生も参加し、車いす利用者への移動介助や負傷者の担架での搬送訓練等に参加している。部活動(クラブ)でまとまって参加するので先輩と後輩が意

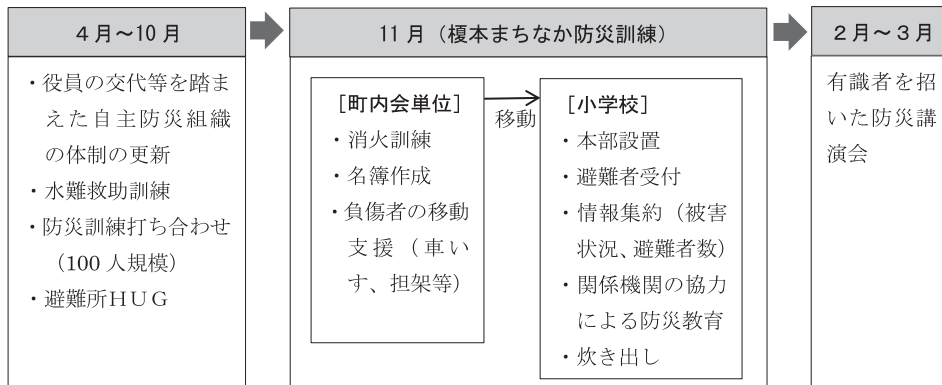


出所：NPO法人榎本地域活動協議会

思疎通をはかりながら訓練にあたっている姿を見ると、とても頼もしく感じられる。また、マンションの町内会では、高い階に垂直避難を行う訓練を取り入れる等の工夫もみられる。

また、すべての町内会では、町内会で決めている一次集合場所に集合し、避難人数や被災状況、災害時要援護者の安否確認の結果等の情報を集約したうえで、指定避難所である榎本小学校に向けて避難(移動)する。避難所

図表33 榎本地域(大阪市鶴見区)での年間を通じた地域防災力向上のための取り組み例



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 34 関係機関の協力による防災教育の内容(例)

関係機関	防災教育プログラム
自主防災組織	簡易トイレの展示、簡易タンカの作成・体験訓練
区役所	流れる水の中を歩く体験
消防	煙幕トンネル、AED・三角巾の実演訓練
日本赤十字社、地元病院	救護訓練
区社会福祉協議会	防災学習(クロスロード(ジレンマ場面で学ぶ災害対応カードゲーム))
障がい者団体	アイキャップ体験、車いす体験
防災関係団体	防災資器材の展示
ガス会社	非常災害時のガスメーターの復旧の実演
電話会社	災害用伝言ダイヤルの練習
警察	防犯情報の提供

出所：「榎本まちなか防災訓練」での配布資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

で受付を終えた後は、消防、警察、日本赤十字社、地元の医療機関、社会福祉協議会、ガス会社、電話会社等の関係機関が協力して行う「防災学習プログラム」の各コーナーを順に巡りさまざまな体験や学習を行う。関係機関は参加者(住民)の普及啓発に協力するだけでなく、自主防災組織等のメンバーからの求めに応じて、さまざまな専門的知識やノウハウ、スキルの提供や、他地域での災害対応の現場での経験・教訓の紹介等にも協力している(図表34)。

この「まちなか訓練」「避難所開設訓練」の片づけが終わった当日中に「反省会」をもち、「鉄は熱いうちに打て」の言葉通り、当日の成果と課題についてスタッフ一人ひとりが感じたことを全員で共有している。

さらに、有識者を招いた「防災講演会」を地域で毎年2月～3月頃に開催し、新たな知見やノウハウを学び、地域の防災対策に活かそうとしている。こうした年間を通じた防災対策のPDCAを回しながら、新たな担い手を巻き込み、災害対応力の継続的な向上を実現している。

## 6 | おわりに

筆者はこれまでの業務を通じて、災害時要援護者対策の理念には多くの方が共感を示されるものの、支援内容や支援体制を具体的に考え始めると、情報共有の問題、支援の担い手の問題、リスクの問題、責任の重さ等大小さまざまな問題に直面し、地域を挙げた協力体制を構築

していくことが容易ではないことを実感している。しかし、それでも前に進もうとする地域とともに課題への対応策を考え、慎重に対応されようとする地域には丁寧な説明を心がけてきた。災害はいつ起こるか分からない。このいつ起こるか分からない災害のために、災害時要援護者対策を構築・維持することはたやすいことではない。しかも、一度始めたら、その仕組みを途絶えさせるわけにはいかない。

わが国では今後もさまざまな災害が発生すると思われる。避難行動要支援者名簿の事前提供の効果や、発災後の名簿を活用した安否確認や避難誘導の状況、福祉避難所の開設等の災害対応の検証を積み重ね、教訓を次の災害対応に活かしていくことが必要である。また、平成28年4月に施行された障害者差別解消法にともなう「障害者への合理的配慮」について、これからより一層具体化を進めていくことが必要であり、防災対策に関わるすべての関係者が責務として受け止めていかななくてはならない。図表35に示すように災害時における合理的配慮の事例について、内閣府のホームページに掲載されているので参考になる。

今回、多くの自治体にご協力を得ることで災害時要援護者対策の進捗状況や課題を把握するとともに、積極的に取り組みを進めておられる自治体を把握することができた。また、地域防災セミナーにおいて、阪神・淡路大震災を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶことが

できた。さらに、調査・コンサルティングの業務として地域での仕組みづくりをお手伝いさせていただいた地域では、さまざまな観点から貴重なご意見をいただくことができた。これらの多くの人との出会いと対話をもとに作成した本レポートが、各自治体における災害時要援護

者対策の向上に向けての参考となれば幸いである。今後も、地域や自治体、関係機関の皆様とともに、現場目線に立ったシームレスな災害時要援護者対策の具体化に向けて研究を深め、その成果を社会に届けていきたい。

図表 35 災害時における合理的配慮の例

- ・災害時に関係事業者の管理する施設の職員が直接災害を知らせたり、緊急情報を視覚的に受容することができる警報設備等を用意したりする。
- ・筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明するなどの意思疎通の配慮を行う。
- ・館内放送を文字化したり、電光表示板で表示したりする。
- ・障害者が立って列に並んで順番を待っている場合に、周囲の理解を得た上で、当該障害者の順番が来るまで椅子などを用意する。
- ・他人との接触、多人数の中にいることによる緊張により、不随意の発声等がある場合、緊張を緩和するため、当該障害者に説明の上、施設の状況に応じて別室を準備する。
- ・事務手続の際に、職員等が必要書類の代読・代筆を行う。

出所：内閣府ホームページ ([http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index\\_saigai.html](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index_saigai.html))

#### 【参考文献】

- ・「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月、内閣府（防災担当））
- ・「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月、内閣府（防災担当））
- ・兵庫県「県民向け被害シナリオ」（<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk38/jishinhighaisoutei.html>）
- ・「東日本大震災の取り組み記録」（平成25年2月、財団法人仙台市障害者福祉協会）
- ・NPO法人榎本地域活動協議会ホームページ（<http://www.egao-ageruyo.com/>）
- ・地域防災セミナー「災害時要援護者のあり方を考える～排除のない防災をめざして」講演資料

# 災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして 「地域防災セミナー」開催報告

## 開催概要

東日本大震災の被災地でのさまざまな教訓を、災害時要援護者（高齢者や障がい者等）の減災につなげていくことが求められています。災害対策基本法の改正により避難行動要支援者名簿の自主防災組織等への事前提供が可能となりました。地域への名簿提供が始まり、地域による要援護者の支援体制づくりが進みつつあります。さらに、平成28年4月には障害者差別解消法が施行され、災害時要援護者対策をより一層前に進めていくことが必要となっています。

こうした背景を踏まえ、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社は、2016年2月18日に、災害時要援護者をテーマとした地域防災セミナー「災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして」を開催しました。

本セミナーでは、災害時要援護者対策に関わっているさまざまな立場の登壇者（学識経験者、地方自治体、自立支援協議会、社会福祉協議会）から講演や先駆的な事例報告をいただくとともに、当社が独自に実施した「災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査」の結果を交え、「今後めざすべき姿」とそれを実現する道筋について議論しました。

## 【プログラム】

基調講演	「排除のない防災へ」 同志社大学社会学部教授 立木 茂雄 氏
調査報告 (注)	全国の自治体における取組動向と問題意識 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 研究開発第1部 副主任研究員 山田 美智子
活動報告	神戸市における災害時要援護者対策の概要 神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長 酒井 竜一郎 氏 障がい当事者の視点で考える防災 神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長 泥 可久 氏 保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり 神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワークカー 鎌田 あかね 氏
意見交換	災害時要援護者対策のこれから 【進行】 同志社大学社会学部教授 立木 茂雄 氏 【登壇者】 神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長 酒井 竜一郎 氏 神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長 泥 可久 氏 神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワークカー 鎌田 あかね 氏 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 防災・リスクマネジメント研究室 主任研究員 島崎 耕一

(注) 調査報告では自治体アンケートの中間報告を行った。同アンケートの最終の分析結果については、別稿の「災害時要援護者対策の具体化に向けて ～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～」を参照されたい。

# 「地域防災セミナー」基調講演 排除のない防災へ

同志社大学社会学部教授 **立木 茂雄 氏**

## (1) はじめに

皆様、こんにちは。同志社大学の立木と申します。「排除のない防災へ」と題して、概略をお話させていただきます。最初に5年前の東日本大震災時に障がいのある方々が置かれた状況について振り返ります。

今はさまざまな統計資料が手に入るようになりました。それによって、東日本大震災時の宮城県での障がいのある方々の死亡率が、全体の死亡率の倍であったことが分かりました。また、県によって死亡率に格差があり、性別でも異なっていることも分かっています。

そのような状況を踏まえて、まずはこの問題の深刻さを、震災直後から考えていこうと思います。現場でさまざまな人とお話しさせていただくと、「災害弱者」、「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」というさまざまな言葉が使われます。この言葉をどのように整理するかが、2つ目に考えたいことです。

障がいのある方々は、震災直後に置かれていた状況だけでなく、その後の避難生活の中でも、さまざまな形で苦勞されています。その事実について調査を行いました。それを踏まえて、「排除のない防災」を実現する必要があると考えました。これは、今の日本の社会の喫緊の課題です。

結論を先に申し上げますと、3つのことをしなければなりません。それは、「誰も排除されない防災」、「誰も排除しない防災」、「誰も排除させない防災」です。なぜこれらが必要なのかというお話をさせていただきます。

この問題を解決するためのキーワードは、「誰が主役になるか」ということです。それは行政ではなく、地域の方々であり、当事者の方々です。そして、地域や周囲の方々が提供するものは何か、その中身を一言で言うと、「合理的配慮」というものです。それが実際にどうだったかについて、東日本大震災時の石巻市の八幡町というコミュニティで何が起っていたかをもとにお話しします。地域が合理的配慮を提供するためには、普段から地域の力を高めておく必要があります。

最後に、防災の世界では、「土手の花見の防災」という言葉があります。われわれはこれを目指さなければなりません。これを最終的な着地点とすることとして今からお話しします。

## (2) 東日本大震災での障がい者の被災状況の特徴

東日本大震災は、障がいのある方がその市町村で何名亡くなったかという、障がい者の直接死の状況が初めて分かった震災です。そこから見てきたことがあります。それは、県によって、全体の死亡率に対する障がい者の死亡率に違いがあったことです。これは、何によるものかというお話をします。これについては、資料に記載があります。

東日本大震災後に、防災白書でも、2015年3月に仙台で開催された国連防災世界会議でも言われたことがあります。そ



### 本日の話題

- 障害者と東日本大震災
- 災害弱者、災害時要援護者、要配慮者、避難行動要支援者？？？
  - キーワードは「障害の社会モデル」
- 客観的事実(エビデンス)から見てきたインクルーシブ防災の課題
  - 誰も排除されないために:合理的配慮の提供
  - 誰も排除しないために:ストレングス構築
  - 誰も排除させないために:国連障害者権利条約・仙台防災枠組み・障害者差別解消法
- 地域ができる災害時の合理的配慮
- 土手の花見の防災

出所:立木茂雄氏講演資料

れは、全体の死亡率、つまり被災地人口に対する直接死の割合が1.1%だったのに対して、障がい者の死亡率は1.9%でした。メディアでも防災白書でも、障がい者の死亡率が全体の死亡率のおよそ倍だったというこの数値が独り歩きしました。

しかし、県別で見ると、福島県は全体の死亡率0.5%に対して障がい者の死亡率は0.4%で、むしろ少ない。岩手県は全体の死亡率2.8%に対して障がい者の死亡率は3.5%で、1.3倍です。では、なぜ全体と比較すると倍近くになると言え、ひとえに宮城県の数値によるもので、全体の死亡率1.1%に対して障がい者の死亡率が2.6%と倍以上になっているからです。特に、障がいの種別で言うと身体障がい者が多く亡くなっていました。なぜこのようになったのかが、この問題を考えるうえで大変深刻なことです。

3県で比較しましたが、東日本大震災で10人以上死者が出た市町村は、東北3県で31市町村あります。この31市町村について、NHKのETVのハートネットTV取材陣と共同で、「障害者手帳所持者で亡くなった方は何人ですか」と、ひとつひとつ問い合わせして、その数値をFAXで送信してもらいました。NHK取材陣の数値は3度確認作業を繰り返したので、かなり信ぴょう性の高い数値だと思います。横軸にその市町村の全体の死亡率をとり、縦軸にその市町村の障害者手帳所持者の死亡率をとります。県ごとに全体の死亡率に対して障がい者の死亡率が何倍だったかという予測式を求めました。予測式の傾きは、全体の死亡率に対する障がい者の死亡率を表しており、死亡格差を現しています。死亡格差は福島県、岩手県が1.2倍なのに対して、宮城県は1.9倍であることが確認されました。

この違いは何によるのかということで、いくつかの理由を考えてみました。私が、「これが理由だ」と考える分析結果をお示しします。身体に障がいをお持ちの方が、どのくらいの割合で施設に入っていたかですが、宮城県は圧倒的に施設の入所率が低い自治体です。これには理由がありました。震災前に、厚生省(当時)の元障害福祉課長が、「宮城県知事に立候補します。私が宮城県知事になった県政では、障がいのある方も、地域で在宅で暮らせる福祉を実現します」と選挙に出て、知事に当選しました。浅野史郎氏です。公約通り浅野県政のもとで、宮城県では、障がいのある方もない方も同じように在宅で暮らせる、福祉の言葉で「ノーマライゼーション」という施策が積極的に進められました。その結果、宮城県では、圧倒的に在宅で暮らす人が多くなりました。しかし、浅野県政の在宅福祉、在宅看護や医療は、平時のことしか考えていないものでした。

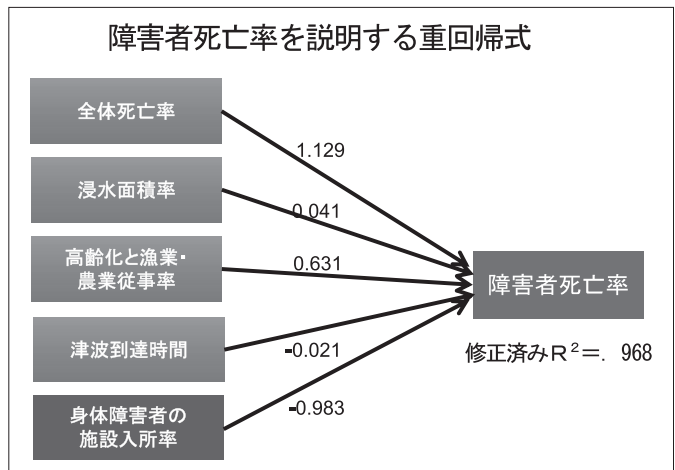
31市町村の障がい者の死亡率を予測する予測式を作りました。今までの研究では、多くの方が亡くなられた市町村では、障がい者も多く亡くなっています。津波による浸水の面積が広いところほど、また高齢者が多いところほど、障がい者が多く亡くなっています。津波の到達時間については係数がマイナスです。時間が多くなるほど逃げられる可能性が増えるため、時間がかかればかかるほど、障がい者の死亡率を下げています。

東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較(県別)

県	全体			障害者手帳交付者		
	被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率
岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%
宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%
福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%
総計	1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%

出典: NHK ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ  
2012年9月5日現在

出所: 立木茂雄 (2016) 『災害と復興の社会学』 萌書房、p.45.



出所: 立木茂雄 (2016) 『災害と復興の社会学』 萌書房、p.47.



これらと合わせて、その市町村で身体に障がいのある人がどのくらい施設に入っていたかという要因を入れ込んでみました。これによって、精度約97%で、31市町村の障がい者の死亡率の予測ができました。その中で、問題視しているのが施設入所率です。ある市町村で、身体障がいをおもちの方の施設入所率が1%高いとすると、その市町村の障がい者の死亡率をほぼ1%下げていました。係数がほぼマイナス1というのは、そういうことを表しています。宮城県で身体に障がいのある方の死亡率が高かったのは、

平時のノーマライゼーション、つまり在宅福祉が進んでいた結果として、より多くの障がいのある方々が地域で暮らしていた（つまり施設入所率が低かった）からだというのが、私が考える格差の背景にあるメカニズムです。

ここで見てくることは、障がいのある人の直接死者数の多さは、実は社会的に構築された問題だったということです。南海トラフ地震が発生して津波が来た場合、大阪府、兵庫県、京都府は、宮城県よりはるかに在宅福祉、在宅医療、在宅ケアが進んでいるので、被害率は東北の比ではないほど高くなる恐れがあります。これをどうすればよいかが喫緊の課題です。

災害のことを考えると、高齢者や障がいのある方は施設に入所した方がよいかというと、私はそうは思いません。東日本大震災を踏まえて、今われわれが考えるべきことは、だからこそ、なおのこと、高齢者や障がいのある方、難病の方々が、災害時にも地域のネットワークに包まれて暮らせる社会を作ることです。それは、行政だけでも地域だけでもできません。この問題の解決は、当事者の方々も含めて皆で力を合わせて考えなければなりません。タイトル（排除のない防災）を実現するためにはこの問題の大きな構造について考えていかなければなりません。

### （3）災害弱者概念の誕生

日本はかなり前から、災害時に支援が必要な方々についての取り組みを行ってきました。その取り組みの中で、最初に「災害弱者」という言葉が生まれました。そして、2004年7月の新潟・福島豪雨水害を受けて立ち上がった検討会で、「災害時要援護者」という言葉が作られました。「要配慮者」、「避難行動要支援者」という言葉もあります。まずは、これらをどう理解すればよいかという、言葉の整理をしたいと思います。

最初に生まれたのが「災害弱者」で、これは1991年の防災白書に初めて使われた言葉です。その前々年に施設に入所していた方々が火災に遭い、多くの方々が亡くなりました。これを何とかしなければという文脈の中で、防災白書が初めて記載した言葉が「災害弱者」です。これがどのようなものが資料の中に①から④まで書いてあります（下図参照）が、肝の部分、今から説明します。

「災害弱者」は、「能力がない、できない、困難な人」という概念で定義されています。このとらえ方は、過去の障がいの見方に基づいています。「何らかの事情で疾病や怪我、異常で心身の機能、構造に欠損が現れて能力に障がい生まれ、結果的に社会的にハンデキャップが生まれる」、これは、1980年にWHOが決めた障がいの分類の仕方です。今は、このような考え方はしません。これは、最も上流に医学的な理由（病気やケガなど）が起り、その結果として

## 見えて来た課題

- 「災害時を考えると高齢者や障害者は施設に入っていれば安心」ということでは、決してない。
- しかしながら、災害時を考えていない在宅福祉や在宅医療は、結果的に災害弱者を産みだす。
- 東日本の事実を踏まえて、「だからこそ、なおのこと」高齢者、障害者や難病の患者が、災害時にも地域のネットワークに包まれて暮らせるしくみをつくることが喫緊の課題になる。

出所：立木茂雄氏講演資料

## 「災害弱者」(防災白書, 1991年版)

- ①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者
- ②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者
- ③危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者
- ④危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.50.

不利益が生じるという考え方です。このような障がいのとらえ方を「医学モデル」と言います。たとえば、車椅子に乗っている人が障がい者、足が不自由な人が障がい者という、1980年の国際障害分類に基づく障がいのとらえ方です。

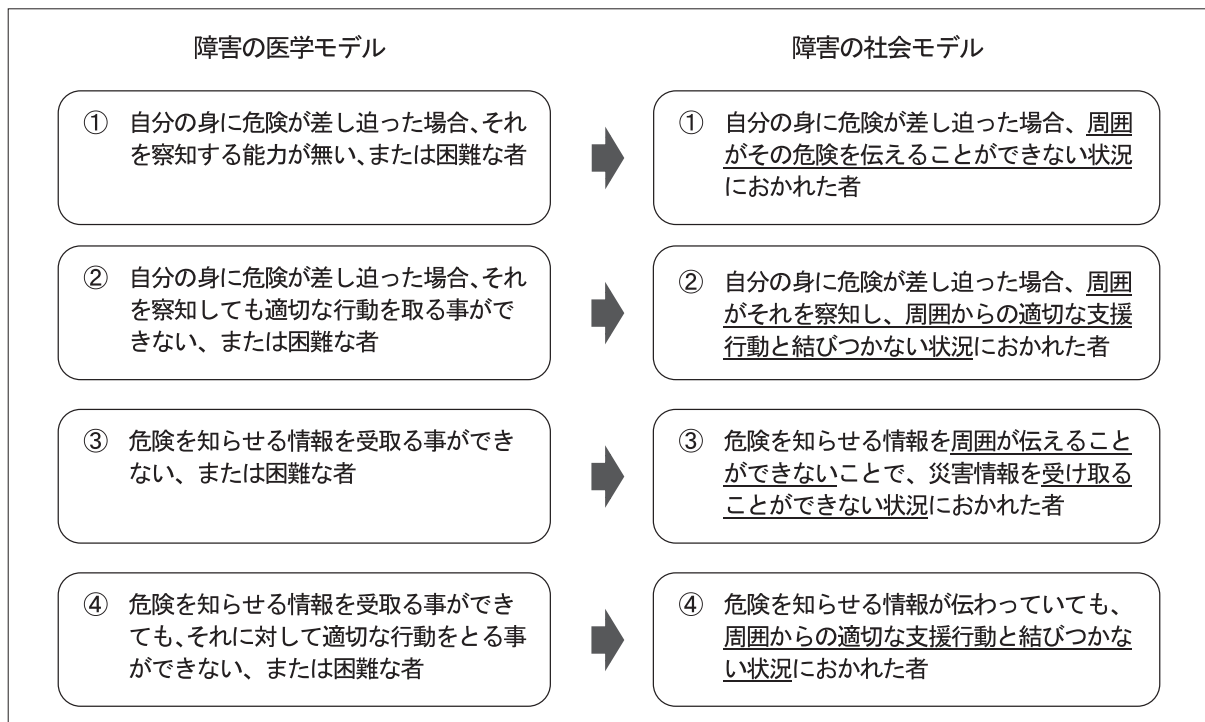
#### (4) 障害の医学モデルから社会モデルへ

では、今はどのように障がいをとらえるかと言うと、「車椅子に乗っている人がまちに出て活動しようとする場合、段差があるために活動が制限されることで、社会参加が制約されることが不利益である」というのが、今の障がいの考え方です。これを「障害の社会モデル」と名付けています。日本は2014年1月にニューヨークの国連本部で、「今後日本は、障がいを、世界標準である『社会モデル』としてとらえ、法制も拘束される」と明確にメッセージを発信し、サインもしました。これを批准と言います。つまり、障害者権利条約に、日本の国内法制が拘束されることを宣言しました。

その基本となるものが「障害の社会モデル」です。「避難行動要支援者」、「要配慮者」、「災害時要援護者」は、基本的なとらえ方は、「障害の社会モデル」です。災害対策基本法の改正の中で、「避難行動要支援者」が新たに生まれたと言われていますが、災害対策基本法の改正の中では、「要配慮者」という言葉も出てきます。その指針に基づいて、名簿を作るだけでなく、活用までできると書き込まれています。さらに取り組むものが個別計画であり、地域力の向上となります。この後、山田副主任研究員から、現在の日本の自治体の状況についてお話がありますが、避難所で「要配慮者」や「避難行動要支援者」に対して、どのようにしなければならないかを定めた現在の指針にも、「要配慮者」という言葉が使われています。また、男女共同参画の視点からも、防災の取り組みでは依然として「災害時要援護者」という言葉が使われています。

「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」は、現在、生きた行政の言葉としてすべて使われていますが、これらには共通項があります。それは、どの言葉にも「要」という言葉が入っていることです。「要する人」ということです。言い方を変えると、「何らかのものやことを要する人たちにそれが提供できれば、この人たちは自立した生活を送ることができ

災害弱者（障害の医学モデル）から障害の社会モデルへの障害観の変革



出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.52.

る」ということが、3つの言葉に共通する考え方です。

では、何を要するのか、何を提供すべきなのかです。要される中身について考えるために、先ほどの医学モデルに基づいた災害弱者モデルである「能力がない、できない、困難な人」を、社会モデルに基づいて言い換えると、「その人が能力がなく、困難ということではなく、周囲が災害に関する危険情報を伝えることができない状態に置かれた人が、この問題の対象になる」となります。「察知して適切な行動を取ることができない」と対象を規定するのではなく、「周囲がそれを察知し、周囲からの適切な支援行動に結びつかない状況に置かれている人」となります。言い換えると、障がいは、その人固有の属性としてあるのではなく、周囲の環境とのやりとりの中で必要な支援を受けることができない状態に置かれた人のことを指すものとして、「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」という言葉が使われています。

この方々について、何が必要とされるかについて、もう少しお話しします。被災直後だけでなく被災後の長い時間においても、当事者は生活上のさまざまな困難に遭いました。具体的にどのような困りごとが起こったのかということで、2013年に仙台市で、41人の障がい当事者に集まっていただき、生活上の困りごとをすべて洗い出す検討会を開催しました。そこから結論として見えてきたものは、心身の機能や構造の損傷等の理由によるものではなく、災害によって環境が激変したことで活動が制限され、社会参加が制約された、その結果として生活上の困りごとが起こったということでした。

これは、障害者権利条約に批准したことによって、日本が正式に採用する障がいのとらえ方です。国際生活機能分類と言います。この新しい障がいのとらえ方では、医学モデルの視点だけを見るのではなく、活動が制限されて社会参加が制約された結果として不利益が生まれたという視点も重視します。災害時点で何が重要かを見ると、変動するのは心身機能、身体構造ではなく、環境が激変します。その結果として活動が制限され、社会参加が制約されたととらえることで、生活上の困りごとがうまく説明できることが、見えてきました。活動や社会参加が制限され、制約されたのは、環境が激変したからです。

これを踏まえて2015年1月16日から2月24日の1ヵ月余りで、障害者手帳所持者、難病等の当事者の方々に、実際にどのようなことで困ったかを聞く調査を行いました。国際生活機能分類に基づいて困りごとをリスト化して、それをイラスト化して、困ったことに○印をつけていただく調査です。その結果、困りごととは被害の程度によって異なることが分かりました。被害が小さい人は、ライフラインや交通、情報伝達といった生活環境で支障をきたしていました。水、電気、ガスが来ない、車に乗れない等です。その結果として、自分の体をきれいにすることや食事、排泄等の身の回りのケアを自分ですることができなくなったことが、困りごとのひとつのパターンとして出てきました。また、ライフラインが途絶するため、普段来てもらっていた介護者、ヘルパーが来れなくなり、その結果家族の支援に頼らざるを得なかったことが、2つ目の困りごとになっていました。

被害が中規模から大規模なところでは、日常生活上の家事や片付け、体を動かすこと、移動すること等のさまざまな生活機能が、うまく進めることができなくなっていました。環境が変化して、あるいは物や用具がなくなってしまうことで、生活に支障をきたしていました。

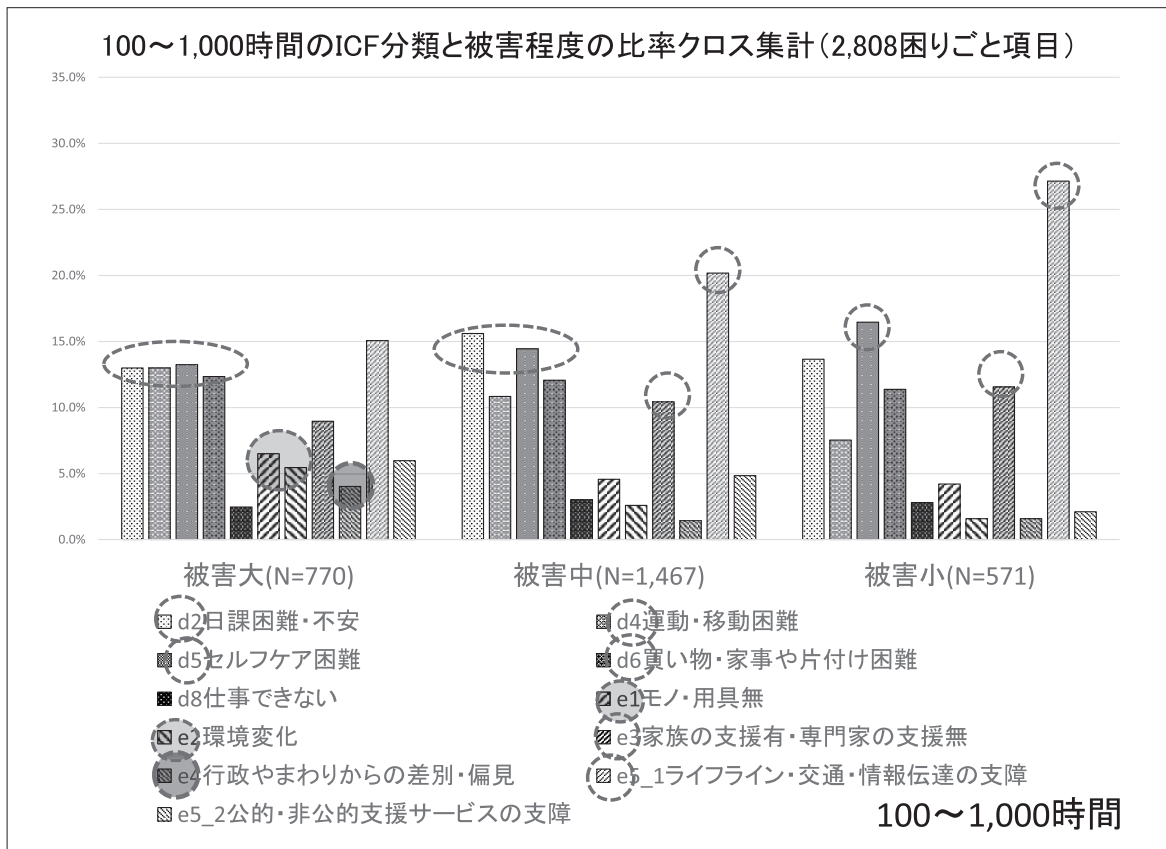
深刻なのは、「行政や周囲からの差別や偏見によって非

## 障害とは何をさすのでしょうか？



Disability Equality Training教材

出所：JICA国際協力専門員 久野研二氏の障がい平等訓練教材



出所：立木茂雄氏講演資料

常に苦労した」と答えた人の割合が、被害が大きいほど大きかったことです。被害が中や小だと半分以下でした。この棒グラフだけでは、どのような被害程度でどのような生活上の困難がパターンになるかが見にくいので、多変量解析(双対尺度法)の手法を使って、関連ある項目は2次元の図上で近くに布置するという操作を加えました。その結果、ライフラインが被害を受けたことでセルフケアが難しくなったという困りごと、公的と非公的サービスに支障をきたした結果としてさまざまな日常生活上の機能が困難をきたしたという困りごと、被害が非常に大きかった場合に、行政や周囲から偏見や差別という困りごとを経験したという大きく3つの塊ができました。

### (5) 「誰も排除されない防災」、「誰も排除しない防災」、「誰も排除させない防災」

これを踏まえて2015年3月国連防災世界会議のパブリックフォーラムで、「インクルーシブ防災(排除のない防災)」を実現しなければならないという提言を行いました。先ほどのエビデンスに基づいて、被害が小から中程度では、さまざまな生活機能に困難をきたします。このような日常の生活困難が生じたときに必要なもの、先ほどの「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」の「要」として何を要するのかは、合理的配慮です。これは、障がい者の権利条約に由来する言葉で、障がい当事者に対して、合理的配慮を行う必要があるというものです。その具体例をこの後、石巻市の事例でご覧いただこうと思います。

差別や偏見のために、避難生活を送るうえで困難をきたしたことについては、当事者がもっと力をつけることが必要です。当事者のエンパワメントです。さらに、偏見や差別に対しては制度的な対応が必要です。このようなことが対策として見えてきました。排除のない防災の3要素になるというものを、もう少し分かりやすい言葉で考えてみました。合理的配慮の推進は、「誰も排除されない」ようにすること、ストレングスの構築というのは「排除しない」ように当事者も地域もチカ

ラをつけること、そして制度的な対応として、「誰も排除させない」防災を実現することです。当日のフォーラムで、この3つの取り組みが必要ということをお話しました。

それぞれについて、もう少しお話しします。

まず、排除されないためには、合理的な配慮の提供が必要です。合理的な配慮を説明する非常によいポンチ絵があります。野球場で背が高い人、中くらいの人、低い人に、行政が公平、平等に対応しようとする、資源を皆公平、平等に渡します。しかし、背が高い人は踏み台がなくても見えますが、低い人は1段の踏み台だけでは見ることができません。しかし、提供サイドとしては、皆に等しく等分に資源を提供しているのに、一応、平等ではありますが、結果として不公平になってしまいます。右側の図は、つり合いを取って平らにすること、平衡です。英語ではエクイ

ティ (equity) と呼ぶ概念です。背の高い人に踏み台を渡す必要はなく、中くらいの人には1段、低い人には2段の踏み台を提供することです。このように、人に応じてつり合いが取れた形で資源の提供を調整することで不公平を是正することが、合理的配慮の概念です。これは、今までの行政の施策の中では難しい取り組みですが、今後はこのようなことが求められます。日本が、障害者施策についてこのような考え方を取っていくということ、ニューヨークの国連本部で宣言(批准)したのが2014年1月で、これが先ほどのお話につながっていきます。

排除しないためには、当事者が声を上げて、周囲の人がどのようにすればよいかを教えて回る、障がい者の世界で「リソースパーソン」という取り組みが大事ということで、北海道浦河町にある「べてるの家」という障がい者のグループホームの事例をお話しします。最初に、ラジオのインタビューの当事者の声をお聞きください(音声出典：2011年9月4日NHKラジオ第2「ともに生きる」ジャーナル「災害に備えてできること」)。

(ラジオの音声)

「べてるの家」で活動している仲間は、十数か所のグループホームの共同住居に分かれて住んでいます。

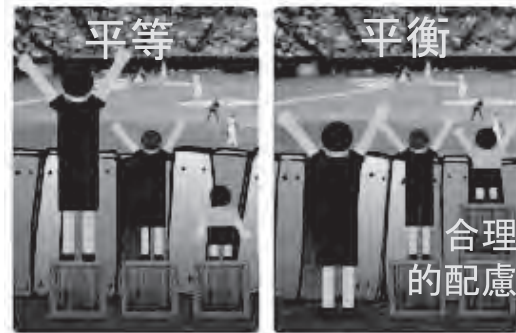
「べてるの家」がある北海道浦河町は、もともと地震が多いところです。2003年の十勝沖地震でも津波が来たのですが、統合失調症の僕らの仲間のひとは幻聴で「逃げるな」という声が聞こえて、避難できませんでした。その後、「幻聴を連れて、幻聴さんも一緒に逃げよう」をキャッチフレーズに、避難するよう指導してきました。

統合失調症の症状で、幻聴が聞こえる人も、「幻聴さんも一緒に逃げればよいよ」ということを皆で話し合ったということです。まずは当事者だけで避難訓練をするのですが、やがて地域の人と一緒に防災訓練をしなければならなくなります。そのため地域に働きかけを行います。

(ラジオの音声)

地域の自治会の防災訓練にも参加しています。避難生活を地域の自治会の人と体験することで、必要なものを話し合っ、自分たちで準備したり、自治会の人に「これがほしい」と要求したりしています。そればかりではなく、葉がなると調子が悪くなったり、大勢といると圧迫感から緊張感が大きくなる等の、自分たちの病気のことを周囲に分かってもらうことも大事です。

## 合理的配慮とは？



みんな平等・同じ対応

公平であるためにはまず、バリア(障壁)を取り除くための合理的配慮が必要

出所：United Way of the Columbia-Willamette (2013). Measuring Up: Assessing Ourselves on Equity, <http://uwpx.blogspot.jp/2013/07/measuring-up-assessing-ourselves-on.html>

合理的配慮を周囲から提供いただくためには、まず、何が必要なのかを当事者が語り、周囲に知っていただく必要があります。このような取り組みを「べてるの家」の人たちは行っていました。そして、2011年3月11日を迎えます。その際に彼らが振る舞ったことを、2015年3月17日の国連防災世界会議の公式なセッションで、当事者たちが演台上がり、劇仕立てにして発表しました。

(ビデオの音声)

「幻聴さんも一緒に仕事をしよう」

「あ、地震だ」、「幻聴さんも一緒に逃げよう」

「東日本大震災発生。海辺にお住まいの方は、高台に避難してください」

「(幻聴)この地震はあなたが起こしたもので、逃げてはいけません」

「だめだ、だめだ、逃げれない。でも幻聴さんと一緒に頑張ろう。幻聴さんも一緒に逃げよう」

このように私たちは、震災が起きて津波が押し寄せたときに自主的に避難し、約20分後には全員避難することができました。

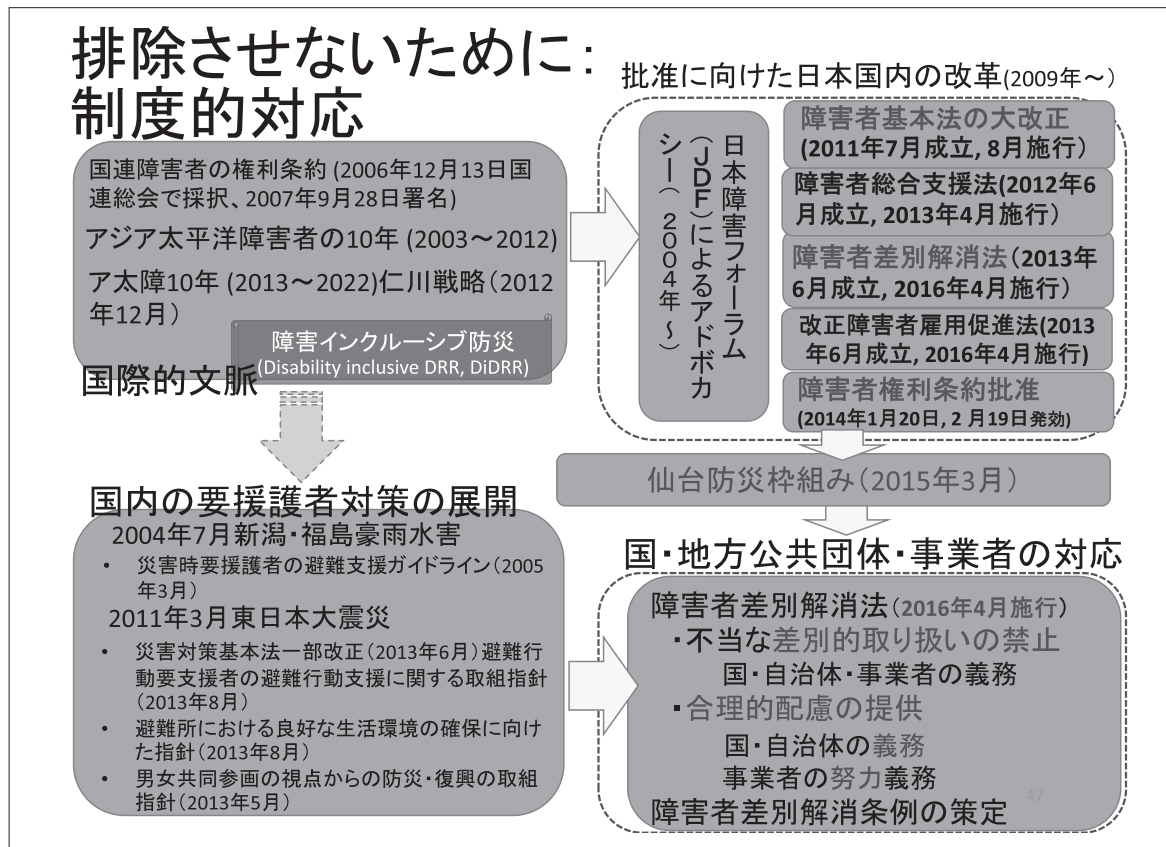
「べてるの家」の人は、自分たちで練習していたので、実際に逃げることができました。「べてるの家」の人は、この後、「何が必要か」について話しています。避難所に行ってもさまざまな症状に対する合理的配慮の提供を受けにくいです。その際に何が大事なのかが、国連防災世界会議のセッションで発せられました。

障害者の権利条約の中で障がい当事者の言葉として発せられたのは、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで“Nothing About Us Without Us”」です。「障がい当事者がきちんと声を上げることができるようにすること、この問題について解決策を考えるときに、当事者が参画することが大切であり、当事者抜きには何も決めない」というのが、この場で世界に向けて発せられたとても大切なメッセージです。このことが、国連が障害者の権利条約の「排除させない」という政治的な対応の根拠になりました。

## (6) 障害者差別解消法の成立と障害者権利条約の批准

要援護者の問題としては、日本では、2004年7月の新潟・福島豪雨水害を受けてガイドラインができました。しかし、その後の東日本大震災でリストが開示されずうまく活用できなかったことから、災害対策基本法の改正や避難所等の生活環境の確保、男女共同参画に向けた取り組み等の枠組の中で語られることが多いのですが、2004年7月から現在までの時間の流れとまさに同じ時期に、障害者権利条約に関わる動きが同時進行で動いていました。

最初に国連で障害者権利条約が採択されたのが2006年です。日本が、署名とってこのような条約があることを確認するという作業を行ったのが、2007年9月です。それから前後して、日本がアジア、太平洋諸国を担当する国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)が、「アジア太平洋障害者の十年(2003-2012)」を採択します。第1期が終わったときの総括と今後の課題として、インチョン戦略という文書の中で、「障害インクルーシブな防災」、障がい排除しない防災が大切ということが、初めて打ち立てられました。それを踏まえて日本では、障害関係団体10数団体が集まって作る日本障害者フォーラムが政府と協議を行いました。その協議をもとに、2011年7月に障害者基本法が大改正されます。大改正の中身は、「日本の障がい者に対する行政を、世界標準である障害者権利条約の考え方に合わせる」というものです。2013年6月に、障害者差別解消法が成立します。このような準備を踏まえて万全な体制を整えて、2014年1月20日に岸田外務大臣が国連本部に行き、障害者権利条約を批准します。「日本の障害者行政は、世界標準に拘束され、それに基づいて行う」ことを宣言しました。さらにその翌年、2015年3月に、国連防災世界会議で仙台防災枠組が採択されました。この中で、「障害インクルーシブな防災」から、排除のない防災、誰も排除されない防災を実現するということで、より大きな概念になりま



出所：立木茂雄氏講演資料

した。

そのような中、今われわれが直面しているのは、2013年6月に成立した障害者差別解消法が、2ヵ月後の2016年4月に施行されることです。不当な差別の取り扱いの禁止は、すでに国、地方公共団体、事業者すべての義務ですが、障害者差別解消法で謳われていることは、その次の段階です。先ほど申し上げた、合理的配慮の提供が自治体の義務になります。本日参加されている行政関係や社会福祉協議会の方は驚かれるかもしれませんが、最初に申し上げたように、「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」の「要」の中身は、合理的配慮です。障害者権利条約の中で、合理的配慮は、平時だけでなく災害時にも提供されなければならないことが記載されています。実は、障害者基本法の中にも、災害時も含まれることが記載されています。

4月から施行される障害者差別解消法上、要援護者の問題は福祉避難所だけの対応だけでは済まされなくなります。この後、アンケート結果として、現在、全国でどのくらいの自治体が、障害者差別解消法を意識した合理的配慮の提供を考えているかを発表していただきますが、非常に心もとない数値であることを申し上げておきます。

#### (7) 地域が提供できる合理的配慮とは

仙台防災枠組で、排除のない、バリアのない防災を実現することが謳われ、行政を問わず、地域が合理的配慮を提供できるかどうか問われています。では、具体的に地域が提供できる合理的配慮とはどのようなものかについて、東日本大震災の時の石巻市の八幡町で起きたことを紹介します(NHK ハートネットTV 「シリーズ誰もが助かるために 第1回 避難そのとき」、2015年9月1日放送)。

(映像の音声)

石巻市の中心を流れる旧北上川に位置する八幡町。震災前は、350世帯におよそ900人が暮らす町でした。津波で多くの家が流され、犠牲者は38人に上りました。この町で長年、障がい者や高齢者の支援に取り組んできた民生委員の蟻坂隆さんです。8年ほど前から、行政や町内会と連携して、災害時要援護者の避難を支援する防災ネットワークを作ってきました。

防災ネットワークのしくみです。自力では避難が難しい高齢者や障がい者を災害時要援護者としてリストアップして、近くに暮らす住民を支援者として登録します。原則ひとりの要援護者に2人の支援者がつき、災害が起きたときはどちらかが駆け付けて安否確認や避難場所への誘導を助けます。災害時要援護者を守る先進的な取り組みとして、全国的にも注目されていました。「守れる命は守りたい。不本意な終末には終わらせたくない。そういう思いでした」。

震災当時、八幡町の防災ネットワークには、17人の災害時要援護者が登録されていました。この人たちは無事避難することができたのか、蟻坂さんや町内会の協力を得て、たどってみることにしました。

石巻市内の仮設住宅で暮らす斎藤秀樹さん一家です。家族4人のうち祖母と父親の2人が災害時要援護者として登録されていました。祖母は、内臓の病気がきっかけで、5年ほど前から寝たきりの状態になりました。父親は、脳梗塞の後遺症のため左半身が不自由です。自宅は津波で全壊しましたが、防災ネットワークの支援者の協力で、一家全員逃げ延びることができました。「皆さんのおかげです。皆さんがいなくなったらもう、私たちはここで呼吸できていませんでした」。斎藤さん一家は、どのようにして家から避難したのでしょうか。支援者となっていたのは、隣の家の住民でした。揺れが収まると、すぐに避難を手助けしようと駆け付けてくれたと言います。「おばあさんを助けに来たからと言って、おばあさんのすぐ隣の部屋にあった車椅子を準備して、乗せるのを手伝ってくれました」。斎藤さんは、支援者の手を借りながら避難所の小学校を目指しました。

ここまでが番組で流したもののなのですが、これが17人のリストをまとめたものです。最初の9人は、石巻市が市民に、「いざというときに支援が必要な方は手を上げて申し出てください」と呼びかけて、申し出た方々です。9人のリストを、八幡町の防災ネットワークの蟻坂さんに渡します。蟻坂さんはそのリストを見て、「あのおばあさんが入っていない。あそこのひとり暮らしの人も入っていない」と思い、自分たちでさらに8人追加しました。それで17人になりました。

最初に市から提供された9人のリストについて、支援者が駆け付けたかどうかを後で調べたところ、震災当時は、仕事で駆けつけられず居合わせられなかった人、あるいは支援者自身が津波に流された人がありました。当事者の生死の状況ですが、2階になんとか避難して助かった人もかなりいました。防災ネットワークの援護によって助かった人、家族の互助で助かった人、支援者として登録された人以外の隣人によって助かった人、当日ショートステイを利用していたり入院していた助かった人もありました。

支援者になった人が、発災時に必ずしもそこに居合わせることはできないという問題が出てきました。私も関わったガイドラインでは、ひとりの要援護者に2人の支援者をつけようという、バスケットボールやサッカーで言う、マンツーマンディフェンスの策を取りました。しかし、マンツーマンディフェンスはだめで、むしろゾーンディフェンス、つまり回覧板を回す範囲の人たち皆が知っていれば、誰かが一緒になって逃げる可能性が高くなるということが見えてきました。東日本大震災では、助けられなかったからと言って、支援者が後に責任を問われたということは一切ありません。残りの8人に関してはけっこう支援者がいました。しかし支援者と一緒に逃げたものの、流されて亡くなられた人もいます。防災ネットワークを作っていたことによって、全体15世帯17人のうち、約半分の人々の命が救われました。これによって在宅で暮らしていても救える命が確実にあるという、八幡町の事例です。



そのための個別の支援計画を作らなければならないということですが、具体的に、誰が何をするか、どのような配慮を提供するかは、生活機能に基づいて考えればすべて中身が具体化できるということがここでお示ししたいことです。

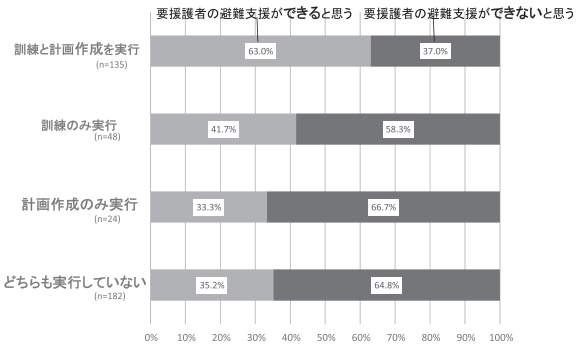
要援護者への対応の実効性を高めるために必要なことは、計画と訓練の両方を行うことです。神戸市の自主防の調査では、3分の2の自主防の隊員が「事前に計画と訓練を行ってれば支援できる自信がある」と答え、「何もしていなくても支援できる自信がある」は3分の1でした。また、できるだけさまざまな組織やできるだけ多様な住民が関われば関わるほど、そもそも地域の力が豊かなところほど、「支援できる」という自信が高いという結果でした。

この問題を解決する際には、地域力を高めることが、遠いようでも一番の近道です。

### (8) 土手の花見の防災

防災の言葉に、「土手の花見の防災」という言葉があります。桜の名所には、桜堤と言って土手に桜が植えられているところがあります。ソメイヨシノはほとんど人の手によって植えられたものですが、実は土手に桜があることには、理由があります。昔の堤はコンクリートではなく土を踏み固めたものなので、土手の中に水が浸み込みます。冬になるとそれが霜になり、春先の雪解け時期になると凍った水が溶け出します。氷は体積が膨張するので、それが溶けるため、土が緩んでしまいます。そのまま6月の梅雨、9月の台風が来ると土手が切れかねません。春先の雪解け時期には土手を踏み固めることが必要です。それで、昔の人は土手に桜を植えたのです。雪解け時期に桜が咲き、大勢の人が花見に来て楽しみ、そのついでに、知らない間に土を踏み固めてくれるのです。実は、それが土木の防災工事になっていたという話です。イベントやお祭り等の普段からの人間関係を作っておくことで、地域力が高まり、いざという時の防災力を高め、要援護者への支援や合理的配慮の提供の基盤になります。

### 論より証拠。一番良いのは、証拠も論も。



神戸市消防局「防災福祉コミュニティアンケート」(2013年6月実施)防コミ191地区X3名対象。有効回答419票(73.1%)

出所：立木茂雄氏講演資料

### 【参考文献】

立木茂雄 (2016) 『災害と復興の社会学』、萌書房。

## 「地域防災セミナー」活動報告 1

# 神戸市における災害時要援護者対策の概要

神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長 酒井 竜一郎 氏

### (1) 神戸市が進める市民福祉

神戸市保健福祉局の酒井です。本日は、このような場をいただきましてありがとうございます。

まず災害時要援護者の話に入る前に、神戸市が進める市民福祉の向上として、神戸市の保健福祉行政のプロフィールをお話しさせていただきます。

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定しました。ここの文言にあるように、「市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるものである」、「市民の福祉は、市がその責務を積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め…」と示しています。これは昭和52年当時の文言ですが、現在に至るまで神戸市の保健福祉行政の根底となっています。

この条例制定時には、「一自治体がこのような条例を制定するのは、いかがなものか」と当時の厚生省からさまざまな指摘があったと聞いています。当時の背景として、まだ「福祉は措置であり、施しであるもの」という考えがある中で、行政として市の責務を明確にするとともに、市民にも強く市民福祉を向上させることを謳いました。



### 神戸市が進める市民福祉

## 神戸市民の福祉をまもる条例 (昭和52年制定)

(前文・抜粋)

- ◎市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるものである。  
それは、市民のひとりひとりが手をこまねいていて他から与えられるものではなく、ひとりひとりの努力だけで獲得できるものでもない。
- ◎市民の福祉は、市がその責務を積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め、また、事業者にあっても地域社会と密接な関係にあることを認識し、一体となって市民福祉の向上に寄与するよう応分の努力をすることによってもたらされるものである。

出所：酒井竜一郎氏講演資料

この条例に基づき、さまざまな市民福祉の取り組みを行ってきました。まず、「しあわせの村」は平成元年に開村したもので、205ヘクタールあります。健常者も障がいのある方も老若男女関わらず集い交流することを目的として、運営を行っています。また、小学校区ごとの190を超える「ふれあいのまちづくり協議会」と、同じく190を超える「地域福祉センター」を整備しました。ユニバーサルデザインのまちづくりにも取り組んでいます。近年では、「地域福祉ネットワーク」を配置し、複雑多様化する地域福祉課題の掘り起こしと解決に取り組んでいます。

この条例に基づき、昭和52年から市民福祉総合計画を策定しています。現在、平成28年度からのものを策定している段階で、明日最終の委員会を開催します。そこで掲げている基本理念が、「市民の安全・安心な生活が保障され、あらゆる人が社会から排除されずに居場所と役割を持てる包摂的な地域社会（ソーシャル・インクルージョン）の実現に向け、自立・自発的意思をもった市民が事業者・行政とともに意思決定・取り組みを実践していく「ローカルガバナンス」（自律と分権に基づく協治）を具現化」です。これを踏まえて4つの方向性を示しています。4つの方向性の中で、今回もっとも議論があったのが、「地域福祉のプラットフォームの構築」です。複雑、多様化する地域福祉の課題に対して、どのように積極的に解決していくかについて議論を行う中で、災害時における要援護者への支援体制の整備が方策として出てきています。

## （2）阪神・淡路大震災における要援護者への対応

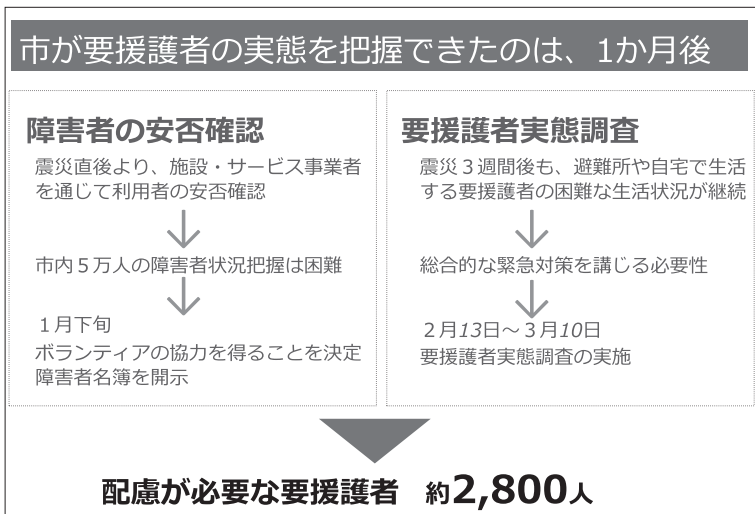
ここから本題に入ります。神戸市が災害時要援護対策に取り組む大きなきっかけになったのが、阪神・淡路大震災です。死者は神戸市だけで4,571人、県下で6,402人でした。全・半壊が12万棟を超え、60歳以上の高齢者が死者の6割を占めるといふ、大被災となりました。

この写真は、当時の神戸市役所の2号館です。8階建てですが、5階が圧縮されて死者が出るという、市役所自体も大きな被害を受けました。次に各種インフラの写真です。左が阪神高速道路の3号神戸線、右上が東灘区の阪神新在家車庫付近、右下は兵庫区水木通1丁目です。その前日まで到底想像すらしていなかったことが一瞬にして起こった、そのような震災でした。

実は私は、2008年5月の四川大地震も経験しています。神戸市と天津市が友好都市のため、私は2008年4月から天津市に赴任していました。赴任1ヵ月後に四川大地震が発生したのです。地震発生時は20階建てビルの16階にいました。1階まで階段を走って駆け下りました。日本と中国では、震災や防災に対する意識がかなり違うと思ったことがありました。それは、1階に着いた時点でタバコを吸う人が多々いたことです。「1階に着くことが目的ではない」という話をし、ビルの外に出たものの、どこが避難場所なのか分からない状況でした。20年来いるスタッフもどこが避難場所なのか知りませんし、ビルの外に出たものの、どの路上にいてもビルの下敷きになってしまいます。あきらめて結局ビルに戻らざるを得ませんでした。ただし、ミクロレベルでは、防災意識が遅れていると思いましたが、マクロレベルでは、政府主導で、被災した自治体に対して、被災していない自治体が徹底的に援助する対向支援を行うという、進んだ面もありました。

神戸市のお話に戻ります。この写真は、神戸市中央区の小学校の写真で、震災の翌日平成7年1月18日に撮影したものです。想定していなかったことが起ったため、避難所を開設しましたが、先ほど立木先生が話されたような福祉避難所は到底設けられる状況ではありませんでした。避難所における避難者数のピークは、震災から1週間後の1月24日で、約236,000人でした。人口の15%が避難所にいたことになります。

市が要援護者の実態を把握できたのは、1ヵ月後でした。未曾有の震災が起ったため、市は、当初は人命救助や経験のない避難所の立ち上げに四苦八苦していたことから、これだけ遅れてしまいました。障がい者の安否確認は、震災直後から、施設やサービス事業者を通じて行いました。当時、手帳保持者が5万人強おられましたが、その方々の把握は困難でした。ずいぶん議論があったようですが、行政だけでは手が回らないということで1月下旬にボランティアの協力を得ることを



### 要援護者への緊急対応

#### ■ 高齢者への対応

- ・ 高齢者施設での緊急ショートステイ
- ・ 国民宿舎等を活用した高齢者とその介護者の受入
- ・ 高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援

#### ■ 障がい者への対応

- ・ 障害者施設での緊急ショートステイ
- ・ 障害者緊急ケアセンターで障害者とその介護者の受入
- ・ 高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援

#### ■ 児童・乳幼児・母子への対応

- ・ 乳児院・養護施設への入所
- ・ 全壊した母子寮入所者の他施設への緊急入所
- ・ 一時避難した児童の保育所への緊急入所措置
- ・ 仮設保育所・臨時保育室等の設置
- ・ 児童相談所による心のケア等



高齢者・障がい者向け  
地域型仮設

出所：酒井竜一郎氏講演資料

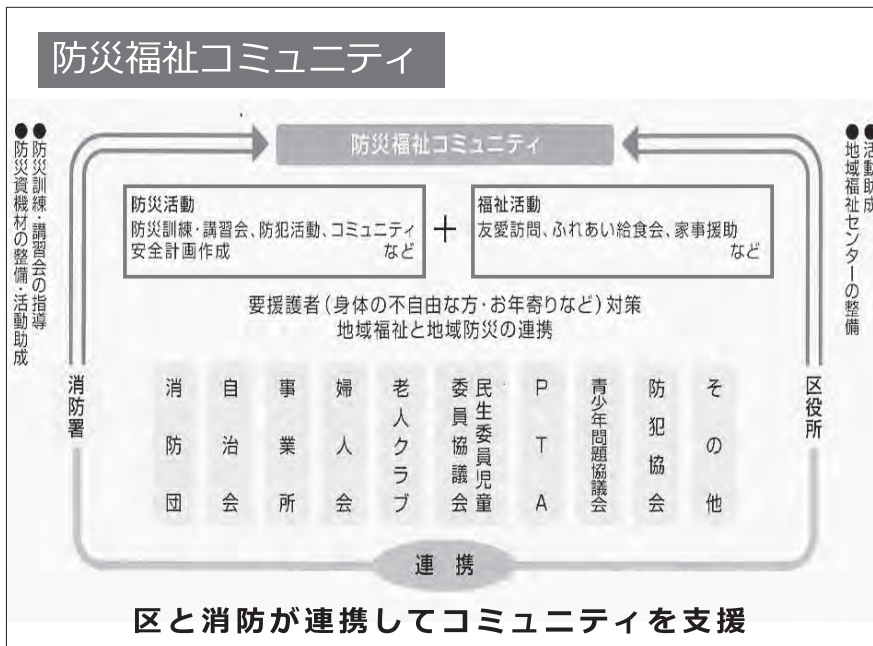
決定し、障害者名簿を開示して協力を求めました。要援護者実態調査が行われたのは2月13日から3月10日で、震災から1ヵ月弱後です。震災3週間後も、避難所や自宅で生活する要援護者の困難な生活状況が継続しており、総合的な緊急対策を講じる必要性が高まり、ようやく行えました。この調査で、配慮が必要な要援護者は約2,800人もおられたことが分かりました。

次に要援護者への緊急対応です。まず高齢者への対応として、高齢者施設での緊急ショートステイを行い、8月末で1,976人に入所いただきました。高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援も行いました。障がいのある人への対応としては、障害者施設での緊急ショートステイを行い、1月末で127人に入所いただきました。

### (3) 震災の教訓から「防災福祉コミュニティ」の立ち上げを支援

震災から得た教訓は、「自分の命は自分で守る(自助)」、「互いに助け合う心の輪(共助)」、「地域力」です。大災害時の救助割合は、自助が7割、共助が2割、公助が1割です。これを教訓として、震災後に防災福祉コミュニティが立ち上げられました。

ここに防災福祉コミュニティの概念図を示しています。防災福祉コミュニティは平成7年度から消防局が中心になって立ち上げを支援しており、平成20年度末には、190を超える全地区で結成されています。



出所：酒井竜一郎氏講演資料

#### (4) 災害時の要援護者への支援に関する条例

平成25年2月に神戸市会で全会一致で可決し4月に施行されたのが、「災害時の要援護者への支援に関する条例」です。これは、平成24年11月に議員提案として上程され、当事者団体にもヒアリング等を行ったうえで、条例として可決されました。当時、要援護者支援に特化した形の条例は、政令市初でした。この条例の特徴は、「要援護者の明示の不同意がない場合は、本人同意があったと推定する（みなし同意）」です。返事がない人ほど心配という趣旨です。

条例の規定についてです。要援護者の定義は、「災害が発生した場合、安全な場所への避難や避難場所での生活において、

**条例の規定**

**要援護者**  
災害が発生した場合、安全な場所への避難や避難場所での生活において、まわりの人の手助けが必要な方  
■障がいのある方 ■介護が必要な方 ■高齢者  
■難病患者、乳幼児、妊産婦のほか、災害時に負傷した方など

**要援護者支援団体**  
条例規程団体  
■防災福祉コミュニティ ■ふれあいのまちづくり協議会 ■自治会  
■地区民生委員・児童委員協議会 ■消防団 ■地域自立支援協議会  
その他市長が認める団体として、婦人会、市（区）社協、管理組合など

**取組み団体**

- ・地域の实情に応じた取組みを推進  
支援団体の単位は、マンション管理組合から小学校区での活動まで様々
- ・防災福祉コミュニティ・民生委員・自立支援協議会などが連携した取組みが多い

**47地区** (平成28年2月18日)  
単独 15  
2団体 15  
3団体 17

出所：酒井竜一郎氏講演資料

市の役割分担				
	危機管理室	保健福祉局	区	消防署
制度全般	○	○		
災害時要援護者 リスト作成		○		
地域への働きかけ 支援団体の窓口			○	○
支援団体の 運用支援		△	○	
防災訓練の支援			○	○

乳幼児・妊産婦等の関連・・・こども家庭局  
外国人の関連・・・市長室  
地域防災計画のとりまとめ・・・危機管理室

出所：酒井竜一郎氏講演資料

まわりの人の手助けが必要な方」で、障がいのある方、介護が必要な方、高齢者、難病患者等となっています。要援護者支援団体の条例規程団体は、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会等となっています。取り組み団体は、平成28年2月18日現在47地区です。3団体が17、2団体が15、単独が15です。単独15の中で、最近マンションの管理組合も増えており、15のうち4つがマンションの管理組合となっています。

この条例では、市の関わりを「責務」として明確に規定しており、支援団体、事業者、要援護者については、あくまでも自主的に取り組みを進めていただくための、「役割」として規定しています。要援護者には、自分でできることとできないことを明確にさせていただき、周囲に支援を求めていくことが大事で、地域の行事や防災訓練等に参加いただく等、日頃から隣近所と交流してコミュニケーションに努めることを働きかけています。

本日は、行政の参加者も多いと聞いているため、現在の神戸市の役割分担についてお話しさせていただきます。条例の大きな窓口は危機管理室です。危機管理室は、震災後発足しました。危機管理室のトップは危機管理監です。危機管理監は理事として局と局との調整も行います。われわれ保健福祉局も共管として名を連ねており、災害時の要援護者リスト作成を担当しています。保健福祉局は、平成7年の震災当時は民生局という名称で、当時は災害対策関係の事務一切を所管していました。また、区の福祉事務所も当時は民生局の組織でした。震災後の組織変更で、危機管理室という組織が生まれ、区の福祉事務所は保健福祉部として区長のもとに置かれることになりました。

### (5) 災害時要援護者支援の取り組み状況

取り組み地区は平成28年2月18日現在47地区です。条例が施行された平成25年度以降に27地区増と、倍増になっています。

要援護者情報の収集方法は、市の情報を活用する方法と地域独自で収集する方法となっています。市は福祉システムから抽出して作成します。対象者は要介護度3以上の方等、市内全域で平成27年9月末時点で16.8万人です。ただし市では、リスト以外の対象者である、要介護1～2、要支援、身障3級以下、難病患者等についても情報提供可能という話をさせていただいています。


### 要援護者情報の収集方法

#### 市の情報を活用する方法

- ①地域から情報提供申請  
災害時要援護者リスト以外の対象者  
(要介護1～2・要支援、身障3級以下、  
精神、療育B、難病患者、乳幼児、妊  
産婦ほか)についても提供可能
- ②市が対象者へ同意確認
- ③市が返信情報を整理
- ④協定締結・情報提供  
明示の不同意の意思表示がない方の  
情報も提供可能

#### 地域独自で収集する方法

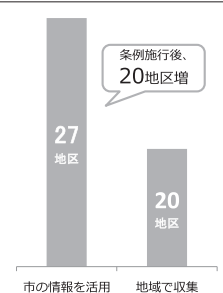
地域団体が住民への全戸配布などで  
登録を呼びかけ



### 要援護者情報の収集方法

#### ①市が保有する情報を活用

- ・情報整理が**容易**
- ・登録率が**高い**
- ・回答の無い方の  
情報も得られる
- ・情報精度が**低い**
- ・把握できる対象  
者に限界がある



#### ②地域が独自で収集

- ・情報精度が**高い**
- ・支援対象者を広  
く設定できる
- ・情報整理が**煩雑**
- ・登録率を上げる  
工夫が必要

出所：酒井竜一郎氏講演資料

要援護者情報の収集方法ですが、47地区のうち、市の情報を活用しているところが27地区、地域で収集しているところが20地区です。それぞれの方法に、メリット、デメリットがあります。市の保有する情報を活用する場合、情報整理は容易で登録率も高いですが、一方で情報精度が低く、把握できる対象者に限界があるというマイナス面があります。地域で独自に収集する場合、情報精度が高くなる一方で、情報整理が煩雑、登録率を上げる工夫が必要というマイナス面があります。

次に、要援護者登録案内文例です。ここには「自分や家族だけでは避難が難しい方で、地域による支援を希望される方は、登録をお願いいたします」ということ、「これは要援護者支援活動の目的のみに活用します」ということが記載されています。よくある質問として、質問3「介護保険の要介護度3以上等には該当しませんが、災害時の対応に不安があるという人も登録できますか」に対する回答も記載しています。

登録票・様式例です。日常生活の状況や緊急連絡先や避難支援者等を記載する欄があります。

#### (6) 地域での取り組み事例

地域の具体的な取り組みとして、何点かご紹介します。この条例の目的は台帳を作ることではありません。そのため、

### 要援護者登録案内文例

#### 要援護者支援活動の内容

- ◆ 災害情報のお知らせ
- ◆ 避難場所への避難のお手伝い
- ◆ 災害時の安否確認
- ◆ 防災避難訓練への参加の働きかけなど

※災害の状況によっては、支援者の多くも被災し、支援に行けない場合があります。また、支援者は、避難誘導等に関して、その責任を負うものではありません。

#### よくあるご質問

質問1：全世帯にこの案内は送られているのですか？

答え1：〇〇区〇〇町にお住まいの方で、以下に該当する方に郵送しています。

- ・介護保険の要介護度3以上の方
- ・身体障害者手帳1・2級を所持する方
- ・療育手帳Aを所持する方
- ・65歳以上の単身世帯
- ・75歳以上の方のみの世帯

質問2：登録すればどうなるのですか？

答え2：登録いただいた情報は、〇〇地区の地域団体（〇〇地区防災福祉コミュニティ、民生委員児童委員、〇〇区自立支援協議会）及び神戸市の関係部局で共有し、要援護者支援活動の目的に活用いたします。

質問3：「質問1」には該当しませんが、災害時の対応に不安があります。登録できますか？

答え3：地域の方による支援を希望される方は、登録いただけます。登録票は〇〇地域福祉センターに設置していますので、ご利用ください。

### 登録票・様式例

ふりがな 氏名		住所	
性別	男 ・ 女	生年月日	年 月 日
電話(又はFAX)		同居者	いる( と同居) ・ いない
自力避難が 困難な理由	<input type="checkbox"/> 要介護度3以上の方 ⇒ 認知症(有り・無し) <input type="checkbox"/> 障がい者 ⇒ (身体障がい・知的障がい・精神障がい) <input type="checkbox"/> 高齢者(65歳以上の方) <input type="checkbox"/> その他支援が必要な方(理由: )		
日常 生活 状況	歩行	<input type="checkbox"/> 歩ける <input type="checkbox"/> ゆっくりなら歩ける <input type="checkbox"/> 歩けない	
	視力	<input type="checkbox"/> 見える <input type="checkbox"/> あまり見えない <input type="checkbox"/> 見えない	
	聴力	<input type="checkbox"/> 聞こえる <input type="checkbox"/> あまり聞こえない <input type="checkbox"/> 聞こえない	
緊急連絡先	※記載する方に、登録の了解をもらっておいってください		
避難支援者	※近隣で避難支援を頼める人がいる場合、記入してください		
その他	※支援して下さる方に知っておいてもらいたいことがあれば、記載してください。		

出所：酒井竜一郎氏講演資料

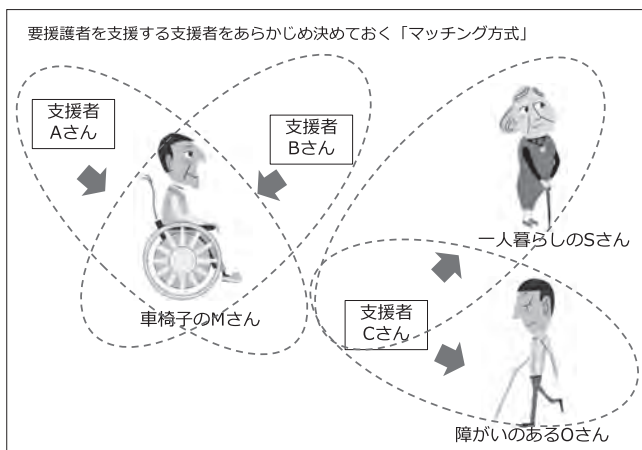
使っていただくためのしくみづくりの支援として、市から専門家の派遣や経費負担等を行っています。要援護者のマップづくりは、作業を通して地域の方が要援護者情報を共有することができるとして、多くの地区で行っています。また、ステップとして安否確認訓練や付き添い避難訓練、避難誘導訓練も行っています。

先ほどの立木先生のお話にもありましたが、要援護者の支援者をあらかじめ決めておく「マッチング方式」があります。たとえば、車椅子のMさんは、AさんとBさんの2人で支援するという形ですが、実際は、日中の人数確保が難しく、1対2のマッチング形式は難しいです。実際には、Cさんが障がいのあるOさんとSさんを同時に見なければならぬという状

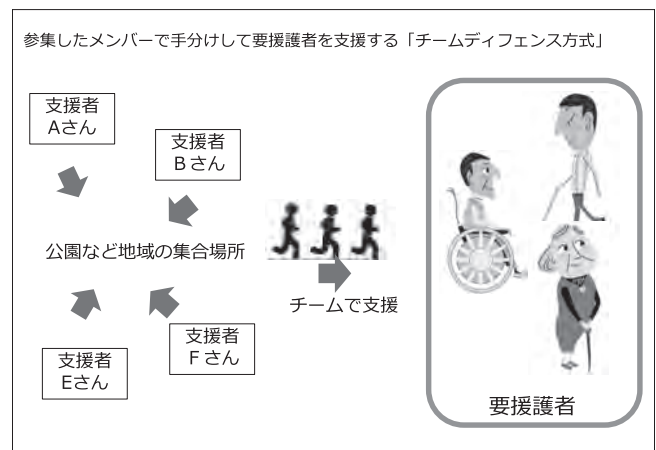




出所：酒井竜一郎氏講演資料



出所：酒井竜一郎氏講演資料



況が起ります。

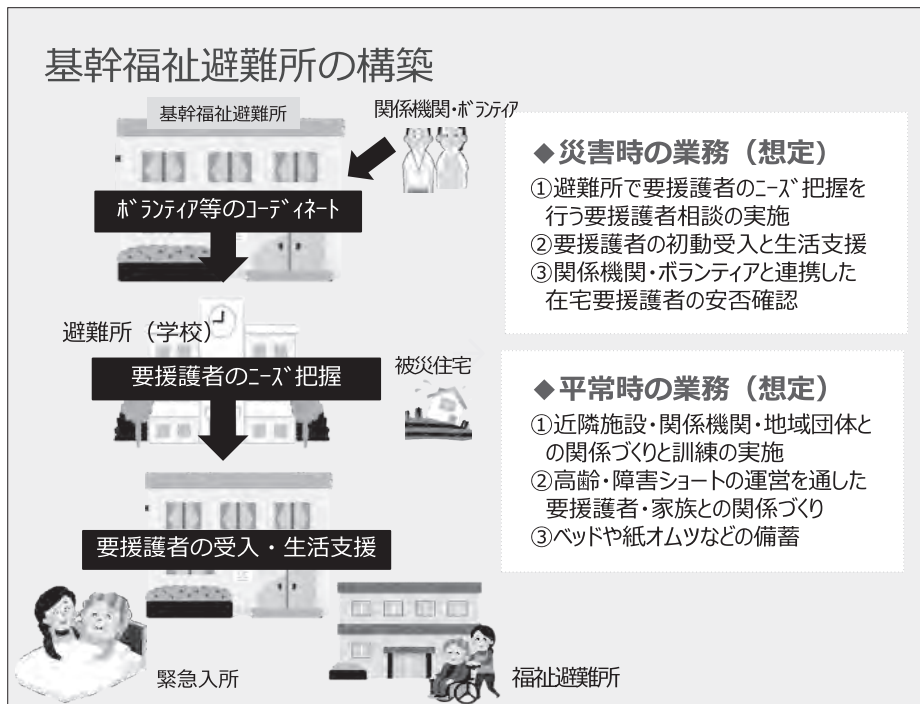
そこで、現実的な形として、「チームディフェンス方式」があります。あらかじめ地域の中で集会所を決めておき、参集できた人で手分けするという形です。

マンパワー不足の対応策として、神戸市の塩屋北で行っている「災害時に手助けを必要とされる方の支援体制づくりをすすめています！」という取り組みがあります。これは災害時に手助けいただける支援者を呼び掛けるものです。募集の際には、あくまでもボランティアの取り組みであること、単年度のお願いであることを伝えたり、登録票は夫婦2人で記載できるように工夫をしています。

地域の方には、日頃から「できることから始めましょう」、「災害時は、自身・家族の安否が最優先」、「続けることが大事」、「災害時の支援は声をかけあって」、「分からないことは、要援護者本人に聞きましょう」ということをお伝えしています。

**(7) 今後の課題**

今後の課題は、地域団体への啓発・運用支援に関して苦慮していること、風水害時の要援護者への支援体制をどうするかです。神戸市の防災マニュアルは、地震や津波等、大きな災害を想定したもので、2015年7月の台風11号では苦勞



出所：酒井竜一郎氏講演資料

したということが見受けられました。

福祉避難所は平成28年2月18日現在335施設で、うち192施設が地域福祉センターです。地域福祉センターに常駐スタッフがいないため、マンパワーをどうするかという問題があります。要援護者用の物資については、立木先生からもアドバイスをいただき、当事者にもヒアリングしたうえで、購入計画等を立てています。

災害時のマンパワー不足や福祉施設の偏在という課題があります。福祉避難所として指定している福祉施設が、神戸市では西区と北区で40%を占めるという偏りがあります。その対応として、神戸市の既成市街地で12カ所ある高齢者介護支援センターを基幹福祉避難所として活用し、福祉避難所のトータルコーディネート機能をそこで担うことはできないか、平常時も高齢者だけでなく障がいのある方も対象にしたシート機能を持たせ、平常時から災害に対する備えができないかということ、平成28年度予算で上程しています。

大変、急ぎ足の話になりましたが、この後の泥氏から、神戸市の震災時からのさまざまな取り組みに関する貴重なお話が聞けますので、そこからもフォローいただければと思います。ご清聴ありがとうございました。

## 「地域防災セミナー」活動報告2

# 障がい当事者の視点で考える防災

神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長 泥 可久 氏

### (1) 阪神・淡路大震災での被災経験

皆様、こんにちは。兵庫区自立支援協議会の泥と申します。私は当事者として兵庫区で活動しています。3歳の時に障がい者になりました。その頃、もっとも怖いのが鏡でした。高校時代は鏡の前を通るのが怖く、「なぜこのような体になったのだろう」と非常に悩んで苦しんだ時代がありましたが、今はこのように堂々と出てくることができます。人間は変わることができます。

その信念をもって、障がい者も何とかして変わらなければならないと思って始めたのが、防災の活動です。家で閉じこもっている人を地域の中に引っ張り出すという活動を始めたのが10年前です。

阪神・淡路大震災で障がい者は苦難に遭いました。平常時には、障がい者はさまざまな施設を半額や無料で使えますが、大きな災害時には、それが倍返しになります。倍返しということは、障がい者は相当覚悟しなければなりません。もっと減災活動が必要だと考えたのです。しかし、「もし私が声を上げると、自分がすべて責任を負わなければならない」と1～2年悩みました。

平成16年に、神戸市の災害復興10年で、市長が堂々と「神戸市は立派なまちに生まれ変わりました」と世界に発信したことを腹立たしく思いました。何も変わっていないのが、人間の心と、障がい者や高齢者等、要援護者に対する制度的なもの、マニュアル、考え方で、まったく変わっていません。これではだめだと思いました。そこで、平成16年に、兵庫区自立支援協議会の中でひとつの活動部会を作ろうという、声を上げました。

それから私が考えたことは、当事者の意識改革を行い、地域の中に引っ張り出すことです。鏡を怖がっていた人間が、いつの間にか地域の中で、民生委員をしたり、自治会長や老人会長をするようになりました。活動をする中で、障がい者は「孤独になってはいけない」、「困ったときに声を上げられる態勢」、「家の中の危険箇所の点検」、「常に危機管理意識を持つ」の4つを私の目標に掲げました。

この写真は、阪神・淡路大震災で私が経験したことです。家の中のタンスが倒れました。市営住宅だったのですが、タンスや物が散乱する中から、不思議にも私は出て来ることができました。どの家でも、同じような状況だったと思います。私の家は少しは傾きましたが、潰れなかったことが幸いでした。妻と2人暮らし

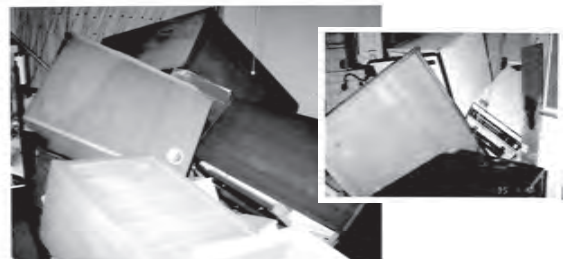


### 当事者の意識改革の必要性

1. 地域の人とのつながり
2. 孤独は敵、自分の存在をアピール
3. 困ったときに声を上げられる態勢
4. 家の中の危険箇所の点検
5. 危機管理意識を持つ

出所：泥可久氏講演資料

### 家の中の状態



出所：泥可久氏講演資料

でしたが、その中から妻の助けを得て外に出ることができました。その後、妻がどこからか松葉杖を探し出してくれました。

私の住宅には車椅子の人も2人いましたが、それぞれの生き方が非常に気になっていました。非常に活動的な車椅子の人と、組織の中にも非常に消極的でいつも同行しなければならない車椅子の人でした。活動的な人は、この中からはい出てきて、玄関で助けを待っていたと言います。消極的な人は、いくら声を掛けても返事がなかったので、ベランダのガラスを割って中に入ると、震えて固くなって動けなくなっていたそうです。障がい者の生き方が、このような大災害になったときに大きく差が開くという経験をしました。このようなことから、障がい者を地域の中に引っ張り出し、もっと強い人間になってほしいと考えるようになりました。

## (2) 兵庫区自立支援協議会 防災部会の設立

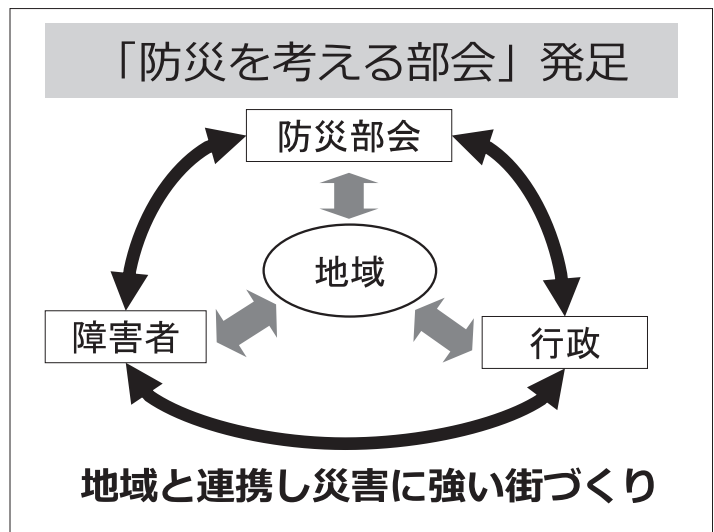
まず、防災部会を立ち上げました。私ひとりでは何もできないため、地域と行政、自立支援協議会の3つを動かして何とかしようと思ひ、組織を作りました。肢体、視覚、聴覚、知的障害親の会、重心親の会等の5つの福祉団体があります。私は、それらの連合団体の長もしていたため、その人たちを集めました。最初は彼らから「思い出したくない」と怒られましたが、「南海トラフ地震が来たら、また阪神・淡路大震災時の苦い経験をしなければならなくなる。なんとか思い出してください」と説得して、思い出してもらいました。すると、震災当時の困ったことがどんどん出てきました。「避難所に着いたときには、スペースがなく廊下に寝て寒い思いを

した」、「環境の変化が苦手な知的障がい者は、避難所に行けなかった」、「聴覚、視覚障がい者は、情報不足のために、平常時は自分でできることができなかった」等です。なんとかしなければという機運が盛り上がってきて、第2段階に入るようになりました。

## (3) 「災害時要援護者登録制度」の創設

要援護者登録制度の検討として、私は肢体障害者福祉協会、視覚障がいの人は視覚の団体、聴覚障がいの人は聴覚の団体等と各団体を1軒1軒回り、重度の人の名簿作成を行いました。また、自立支援協議会で独自に、『「要援護者(障がい者)防災支援計画』にかかる『個人情報の使用に係わる同意書』』を作りました。これは、自立支援協議会の障害者地域生活支援センター長の印鑑が押されています。これを作成して、自分たちで同意を取っていきました。神戸市や行政、消防署は名簿をもっていますが、「この段階では教えることはできません。自分たちで集めるのは自由です」という意見でした。神戸市長を説き伏せるためには、このような活動の実態を作ることが必要だと感じたのです。行政はいつも過去の業績がどうだったかを評価します。そこで、当時の神戸市の課長と相談して、何人に同意書を取り付け、内訳としてどのような人がいるか、障がい者が何人いるかなどの詳細な情報を整理しました。

この活動はわれわれが勝手にできるものではなく、地域の人々の理解が必要です。われわれの目的は、地域の中に障がい者を呼び出し、地域の人々も障がい者に関わってもらうことです。私と課長とで、地域の民生委員、防災福祉コミュニティ、消防団の人に集まっていただき、「障がい者を入れて防災訓練をしたい」と話をしました。行政の協力を得て、地域の人々も説き伏せるという行動を起こしました。



出所：泥可久氏講演資料

## 「要援護者(障がい者)防災支援計画」にかかる「個人情報の使用に係わる同意書」

兵庫区地域自立支援協議会 委員長 宛  
事務局長 宛

私は災害発生時に地域の支援を受けたいので、「要援護者(障がい者)防災支援計画」に同意し、この目的の範囲内で個人情報が使用される事に同意し、下記の個人情報を提供します。また下記の個人情報を、災害発生時や区が行う防災訓練時に、民生委員、防災福祉コミュニティ、兵庫区地域自立支援協議会構成機関、行政機関の間で共有することに同意します。

### 記

1. 氏名 \_\_\_\_\_ (ふりがなをお願いします)
2. 性別 (男・女)(○印をつけてください)
3. 年齢 \_\_\_\_\_ 歳
4. 障害区分 肢体・視覚・聴覚・知的・重心(○印をつけてください)
5. 所属団体 \_\_\_\_\_ (所属団体がある方のみ記入)
6. 住所 \_\_\_\_\_
7. 連絡方法  
①電話番号 ②携帯番号 ③ファックス番号 ④E. メールアドレス
8. ご本人に代わって連絡可能な方の氏名と電話番号  
(氏名: \_\_\_\_\_)(電話番号: \_\_\_\_\_)

年 月 日

氏名 \_\_\_\_\_ 印  
(代筆者氏名 \_\_\_\_\_)

### 誓 約 書

上記ご記入いただきました個人情報は、この目的外には利用しない事を誓約します。

年 月 日

兵庫区地域自立支援協議会事務局(ひょうご障害者地域生活支援センター センター長) \_\_\_\_\_ 印

出所：泥可久氏講演資料

#### (4) 災害時要援護者が参加する防災訓練の実施

課長から「これだけのことができれば、政策懇談会で市長に提言する」と言っていただいたため、活動に関する資料をパワーポイントで作成して、政策懇談会に提言していただきました。早速兵庫区をモデル地域として、神戸市で初めての要援護者の防災訓練をしよう」と言ってくださり、私の住んでいる明親小学校区で実施することになりました。

取り組むとなると地道に事故のないようにすることが必要です。当時、明親小学校区には132人の重度障がい者がいましたが、そのうち登録した人は15人でした。その15人もかなり説き伏せて、登録いただきました。初めてのことなので、障がい者もよく分からないのです。15人を外に安全に出すために、1軒1軒についてどのような道を通っていけばよいかを実際に行き点検していきました。あらゆるところで、車が置いてあったり、電柱が側道の真ん中にあると車椅子が通れない等の問題点がありました。このようなことをひとつひとつ事前検証しました。

リフト車も出してもらい、タクシー会社とも協定しました。徒歩で来る人、タクシーで来る人、電動車椅子で来る人等、さまざま



出所：泥可久氏講演資料

まな形で明親小学校に集まりました。神戸市の訓練なので、日曜ですが、明親小学校の生徒にも全員出席してもらい、生徒と障がい者が一緒になって避難訓練を行いました。かなり大々的な避難訓練になり、私自身も、すごいことができた嬉しい思いでした。

ただし、参加した障がい者からは、「寒いときに、なぜこのようなことをするのか」と怒られました。阪神・淡路大震災は1月17日でしたが、確かにこの日も1月21日(土)で寒い日でした。寒い中、要援護者席を設けて、1時間ほど市長や消防署の話の聞いたり、小学生の歌を聞いたり、消防がホースをかけるのを見学するだけだったので、非常に寒い思いをしました。訓練終了後、「寒い中で頑張って下さった15人の人が、神戸市や国を動かす力になる」という話をして、一人ひとりの手当てを行っていきました。

これを契機として、兵庫区では、自主的に毎年ひとつの校区を定めて実施しています。平成22年くらいまでは、自分たちで集めた情報である100人余りで精一杯でした。各団体からも「これ以上は回ることができない」と言われたため、平成22年くらいから行政から名簿を出して同意書を送っていただく方法に変えました。その後は、同意書が100、200、400と増え、現在は1,000以上になっています。

この資料では障がい者のみの人数を出していますが、活動自体はひとり暮らしの高齢者等も含めて実施しています。課長から、障がい者だけでなく、高齢者や乳幼児も含めて要援護者としてやっていこうというアドバイスを受けました。

### (5) 避難生活を考えるワークショップ

避難訓練の次に、避難した後に何をすべきかという問題があります。神戸市に人と防災未来センターがあり、そこの研究員から、「避難生活を考えるワークショップをしましょう」という提案があり、3カ所でワークショップを行いました。そのうちの1カ所のワークショップの写真です。障がい者5団体が中心となって、地域福祉センターに地域の人に集まっていたとき、「もし何かあった場合、障がい者はどうしてもらいたいか。地域の人はどうのようなのができるか」というテーマについて話し合い、意見を紙に書いて出してもらい、それらを分類し発表しあいました。

校区にひとつずつ地域福祉センターがあり、災害時には、そこを福祉避難所にする協定を結んでいます。しかし、地域福祉センターは新しく建てられたところは、車椅子用のトイレもある等便利になっていますが、古いところは、まず入るときに階段があったり、トイレは車椅子で入るとバックできなかつたり、あちこちに段差があったりします。このような改善項目をひとつひとつ出しました。何かあった場合に、第1避難所に入れない人のために福祉避難所を開設しても、車椅子の人が行けなかつたり、視覚障がいの人がつますくために行けなかつたりすることもあるため、15ある地域福祉センターを、実際にひとつひとつ見てチェックしました。1階が会議室で2階が避難所になっているところで、エレベーターがない建物では、車椅子ごと、階段をもち上げて上がることを行って、地域の人と大変さを確認しました。視覚障がい者の人がトイレに



平成18年1月21日 明親小学校地区防災訓練

出所：泥可久氏講演資料

訓練への障がい者の参加		
日時	対象地区	参加者数 (付き添い含む)
H18/1/21	明親地区	30名
H19/10/19	夢野地区	31名
H20/10/19	兵庫大開地区	24名
H21/11/15	荒田地区、福原・西橋地区	18名
H22/5/30	平野地区	26名
H23/6/12	川池地区	46名
H24/10/28	明親・入江・和田岬・浜山地区	32名
H25/6/5	水木・中道地区	13名
H26/3/9	東山地区	30名

出所：泥可久氏講演資料

## 避難生活を考えるワークショップ



	参加者
障がい者	肢体障害者福祉協会 視力障害者福祉協会 聴力言語障害者福祉協会
障がい者の家族	重度心身障害児(者)父母の会兵庫支部 神戸市手をつなぐ育成会兵庫支部
福祉事業者・支援者	いかり共同作業所・シエスタ兵庫 多機能型障がい者デイセンターひょうご 手話通訳グループ「葦の会」
地域団体等	熊野地区(H22年度) 夢野地区(H23年度) 兵庫区民生・児童委員協議会
社会福祉協議会	兵庫区社会福祉協議会
自立支援協議会	ひょうご障害者地域生活支援センター
行政	兵庫区・保健福祉局
研究機関の運営	人と防災未来センター (有)まち処計画室・榊まちづくり商会

出所：泥可久氏講演資料

行く際には、ちょっとした段差でもつまずいてしまうことも確認しました。

### (6) 災害時要援護者(障がい者)の登録状況

要援護者登録数の推移です。当初の平成18年度は15～30人、平成19年度50人、平成20年度約100人と増えました。われわれの精一杯の力で平成22年度に150～160人の同意書を取りました。平成22年度から、市からの対象者への同意方式に変えました。条例ができる前です。その後、平成25年に条例ができ、どんどん登録数が増えていきました。それにとまない、私は同意書を出した人が避難訓練に参加するかどうかを確認することが必要でした。防災訓練をするにあたって、「安否確認のみでよいか」、「避難訓練に参加するか」を、自立支援協議会やあんしんすこやかセンターのひとと1軒1軒訪問して確認

しました。正直なところ、このような活動はかなり辛かったです。何とかやり遂げました。

活動を通して見えてきたことは、地域の人は障がい者に対して、「このようなことを言ってよいか」等の戸惑いをもっていることです。私なら「これはどうすればよいのか」と言えば済むと思うことでも、「これはどのようにされていますか」と丁寧な言葉を使わなければ、障がい者を傷つけてしまうと思っています。日本人は優しいですが、そのようなことがある限りは、地域とはマッチングできません。もっと地域の人が障がい者と気軽に話し合えるようになる活動を展開しなければならないと思っています。そのようなことから、何人かの地域に住んでいる人、活動している人とともに、車椅子の体験、白杖の体験、聴覚障がいの人々の体験等、さまざまな活動体験をしました。「このようなときには、筆記がよいのか、口を大きく開け伝えるのがよいのか、どうすればよいのか」等、地域のひとと体験学習を行いました。今後の課題としても、地域との関わりの

### 障害者と地域住民による避難所のチェック



肢体障がい班

視覚障がい班

出所：泥可久氏講演資料

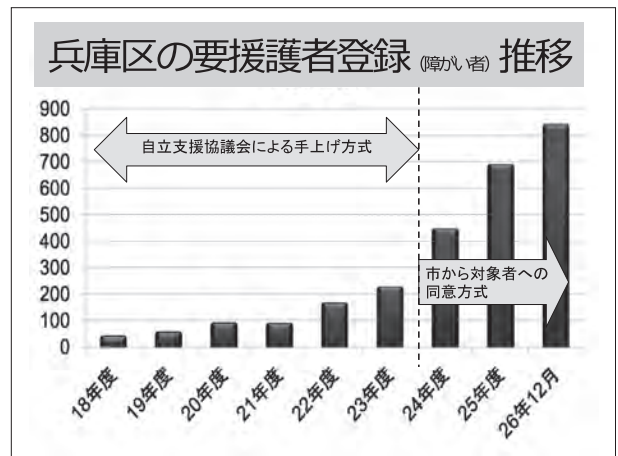
中で体験学習を行っていきたくと考えています。

最近、「ヘルプカード」というものを作りました。障害者手帳のサイズなので、障害者手帳に入れておけば、何かあった場合にも、支援者に障害や病名等が分かります。地域では、名簿をもらってもどうすればよいか分からず、名簿を鍵のかかるところにしまったままにしているケースがあると聞きます。そのようなことから、名簿に登録している人に「ヘルプカード」を渡していただく活動を始めつつあります。これによって、地域の人と障がい者が密に関わっていけるようになるのではと思っています。

障がい者と言っても千差万別です。障がい者でも健常者以上にできる人もあれば、赤ちゃん程度のことしかできない人まで非常にさまざまです。そのような方々を地域の人々がどのようにサポートしていくかが課題です。地域の人は障がい者の特徴をまったく知らないため、これからの10年の活動は、名簿を活用して、地域で障がい者の立ち居振る舞いや特色を学ぶワークショップを年2回くらい行い、地域全体が育つような、理想的な形に進めていきたいと思っています。

これは、「神様たちの街」という記録映画です。兵庫区は人情豊かなまちです。われわれはグラウンド・ゴルフを婦人会や老人会で開催する

等でふれあいがあるのですが、これもひとつのふれあいの形として、毎年ファッションショーを開催しています。おもしろいファッションの人が出てきます。障がい者の仲間の中からも12～13人出てきます。私も右から2人目に出ています。2月27日～3月11日まで元町映画館で上映されます。映画監督は、「本当に神様がいるような街だな」と言っていました。兵庫区が神戸市の理想的なまちになるよう、私も力を出していきたいと考えています。ご清聴ありがとうございました。



出所：泥久氏講演資料

### ヘルプカードの作成

## ヘルプカード

やさしさと思いやりのまち兵庫

このカードを見られた方へ

- ・このカードの所持者は、障害または病気があります。
- ・困っていたり、体調を崩している場合には、緊急連絡先またはかかりつけ医療機関に連絡してください。
- ・災害時に支援を必要としている場合には、避難指示・避難誘導の支援をお願いします。

障害または病気

コミュニケーション方法

パニック 有・無 対応法

移動・誘導方法

その他(知ってほしいこと)

氏名 \_\_\_\_\_ 血液型 \_\_\_\_\_

緊急連絡先 ① \_\_\_\_\_ 電話・FAX \_\_\_\_\_

② \_\_\_\_\_ 電話・FAX \_\_\_\_\_

③ \_\_\_\_\_ 電話・FAX \_\_\_\_\_

医療機関 ① \_\_\_\_\_ 連絡先 \_\_\_\_\_

② \_\_\_\_\_ 連絡先 \_\_\_\_\_

所持している薬 \_\_\_\_\_

使用している器具等 \_\_\_\_\_

災害時の私の避難場所 \_\_\_\_\_

出所：泥久氏講演資料



## 「地域防災セミナー」活動報告3

# 保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり

神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワークカー 鎌田 あかね 氏

### (1) 東灘区地域ケアネットワーク会議の取り組み

皆様、こんにちは。東灘区社会福祉協議会の鎌田と申します。東灘区でどのように保健・医療・福祉・地域のネットワークづくりを行ったか、なぜネットワークが必要なのかというお話をさせていただきます。

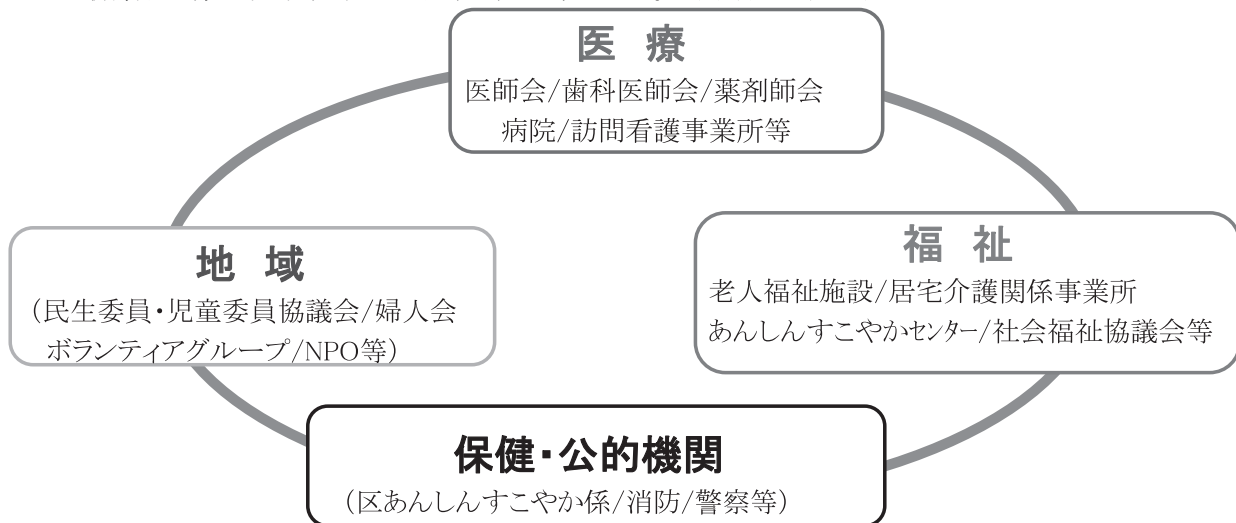
現在、介護保険改正で言われているものとはまったく異なるのですが、それ以前の介護保険が始まる前の震災後に、高齢者等の要援護者の地域ケアの充実、促進を図るために、各団体と施設等が集まってそれぞれの課題を抽出して、どのように解決していくかを考える場として、地域ケアネットワーク会議を開催していました。

もともとは社会福祉協議会が主になって立ち上げたのですが、現在は、区の保健福祉部健康福祉課主催で開催しています。医師会等の医療関係、福祉のさまざまな施設、地域の民生委員や婦人会、ボランティアグループ等と、役所、消防、警察等の公的機関がメンバーとなり、一緒になってさまざまなテーマについて話をしていました。



## 東灘区地域ケアネットワーク会議

高齢者など要援護者のための地域ケアの促進や充実を目標に各団体、事業所、施設など、各々で構成するネットワークで活かせる学びや協働の機会と出会いを提供する場です。(平成7年～)



企画・実施: 地域ケアネットワーク会議実行委員会  
事務局: 東灘区保健福祉部健康福祉課あんしんすこやか係

## (2) 災害時の地域ネットワークについて (平成24年度)

平成24年度、平成25年度には、災害時の要援護者についてもっとしっかり考えていこうというので、このようなテーマで取り組むことになりました。誰に頼もうかというときに、同志社大学の立木先生の新聞記事を読み、「これしかない」と思い、2年間、全体のコーディネートをお願いしました。

始めは、福祉の視点から災害時のネットワークを考えようと思いました。この会は、前段は講座ですが、後半では必ず構成メンバーによるグループワークを行います。それぞれの立場で考えていること、困っていることを出し合ってもらい、多職種の人同士が常に話をする状況を作っています。医師会の先生から話を聞いたりしますが、泥様に来ていただいて、「当事者の発信が大事」というお話もお聞きしました。

資料に、参加者からの感想を記載しています。「防災の意識を高めるためには、個人ではなく人と人とのつながりを強めることが大切だと感じました」や、福祉施設関係者から「地域の障がい者の方達とひとつになった元気なまちづくりのための潤滑油になりたい」という感想が出されました。

24年度

災害時の地域ネットワーク

災害時の要援護者へのサポートについて情報や問題点を共有し、ネットワークづくりが深められる継続的な取り組みを提案していく。

①5/18(金) オリエンテーション


②7/27(金) 先駆的事例をきく! その1  
**ゲスト:同志社大学社会学部教授 立木茂雄氏**  
**「福祉の視点から災害時の ネットワークを考えよう!」**  
 「公・共・私」支援型アプローチを

- ① 個人情報把握すること
- ② 普段からの人間関係づくり
- ③ 自分の組織内の役割分担
- ④ 避難経路と方法を知ること
- ⑤ 組織間の役割分担や連携を考える
- ⑥ 個別支援の方法を考えること
- ⑦ マニュアル作成
- ⑧ 犯罪の防止
- ⑨ 地域のマップづくり

作業を通し、皆で考えることができ良かった・災害に備えることと、地域関係の大切さを感じた。

当事者の同意=決定を得ておくこと。個人情報の保護と活動のバランスについて良く理解できた。

違う立場で災害のことを考えても必要となってくることはいくつかのカテゴリーに絞られることを再認識できた。



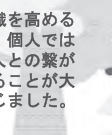
③9/21(金) 先駆的事例をきく! その2  
**ゲスト:東灘区医師会 会長 長坂肇氏**  
**「医療の視点から 災害を考える」**

阪神淡路大震災を踏まえた検証  
 災害に対する心構え

- ☆ 避難所(家の近くの避難所を知っておく)
- ☆ 持っていくもの  
 (代替が利かない自分にとって大事な物)  
 ⇒ 常用している薬(病院から処方された薬)  
 入れ歯、メガネ、補聴器など

生きていくための防災対策  
 → ともに生きていく近所付き合い  
 減災は人の手、あなたの手で

防災の意識を高めるためには、個人ではなく人と人との繋がりを強めることが大切だと感じました。



“上下関係のない地域”という言葉が印象的でした。

地域の障がい者の方達とひとつになった元気なまちづくりのための潤滑油になりたい!



④11/16(金) 関係機関の意見をきく!  
**ゲスト:兵庫区障害者自立支援協議会・防災を考える部会 泥 可久氏**  
**「障害者の視点から災害を考える～兵庫区の場合～」**

- ・ 誰もが集まれる場所がある地域
- ・ 住んでいる人の顔が見える地域
- ・ ご近所付き合いが普段からできる明るい地域  
 地域砂漠の中のオアシスのような
- ・ 障害者が楽しく働くことができ子どもの声がよく聞こえ、さりげなく支援し合える地域

出所：鎌田あかね氏講演資料

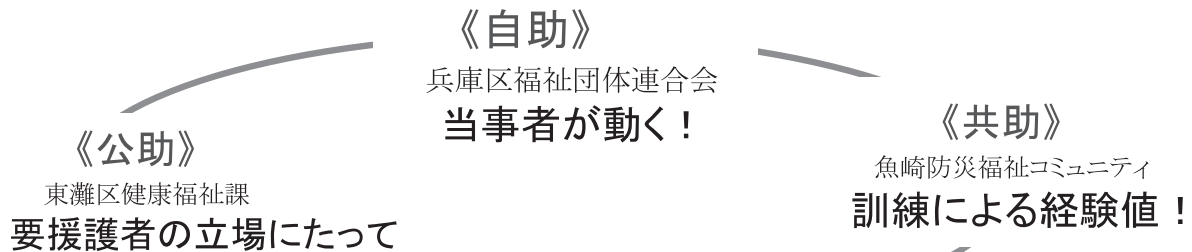
214 | 季刊 政策・経営研究 2016 vol.4

## ⑤ 地域ケアネットワーク会議 交流集会

ゲスト:同志社大学社会学部教授 立木茂雄氏

講話「東日本大震災から見えてきたこと」

パネルディスカッション「避難所を考えてみよう」～日頃の活動の中から～



支援者と当事者(要援護者)が出会える、関わり合いの場が必要。招き招かれ...お互いの顔が見える関係づくりの場を！

パネルディスカッションの内容を踏まえ、私の属する施設なら、私の立場なら、何をしなければならないのかを考えるきっかけになったように思います。一番印象に残っているのは、「本人にまず話をしてから支援する。本人の能力を奪わない。」...いろいろな場面で大切にしていきたいことだと思います。

(老人福祉施設関係)



出所：鎌田あかね氏講演資料

年度の最後には大きな交流集会ということで、自助、共助、公助の各代表にお話をいただき、ネットワークを組んで頑張っていこうという確認を行いました。老人福祉施設関係者のご意見も記載していますが、「本人にまず話をしてから支援する。いろいろなことをいろいろな場面で大切にしていきたい」等、さまざまな気づきをしていただく機会になりました。「支援者と当事者が出会える、関わり合いの場が必要。招き招かれ...お互いの顔が見える関係づくりの場を」ということで、先ほど、泥様のお話で「face to face」というお話がありましたが、当事者だけでなく、医療関係者、専門職、地域の方に、それぞれどうすれば気づいてもらえるかが大事です。皆様に主体的に動いていただくためには、自分で気づき、意識して取り組んでいこうと思ってもらえることが必要です。われわれは、それをどのようにしてもっていけばよいかという仕掛け人として、考えるための材料としてグループワークのお題を設定したり、説明いただく方々に課題提起をしていただきました。

### (3) 要援護者支援のネットワークをひろげる・ふかめる・たかめる(平成25年度)

平成25年度は、そのネットワークをいかに深めて高めていくかということで取り組みました。ここでも、皆様の気づきがたくさんあります。2年目は東灘区の当事者に登壇していただくということで、東灘区の障がい者にお話ししていただきました。その時に、障がい者の方から、「あのことを振り返るのは大変辛かったので、私は今まで封印して、誰にも伝えていませんでしたが、これを機に封印を解きました」と言っていただいたことが、私も大変衝撃的でした。このような機会を作ることで、本人の気持ちが高まる場合があります。その声によって、当事者発信をどのように作るかを、改めて考えさせられました。

泥様が言われたように、「避難所なんかに行っても、私たちがいるところはなかったから」というのが、第1声でした。別の自立支援協議会の場で、「避難所生活のことを、当事者発信でもっとしっかり考えませんか」というお話をしましたが、その時にも、当事者グループの声としてあったのが、「行ったところで、私たちがいるところはない」ということでした。いかに地域の人に一緒に考える場を提供できていなかったかを反省し、われわれが、どのようにすれば地域の人に伝えることができるかを考えました。地域と当事者の意識の違いの差をいかにして埋めていくかが、今でも一番の課題です。

当事者でも自己発信する人はごく一部です。当事者と話していると、「行政や地域の人がしてくれて当たり前。意識してくれるはず」という話が出てきます。一方、地域は、「われわれも一生懸命やっているが、障がい者から言ってもらわなくては、何を助ければよいか分からない」と言います。この差をどのようにして埋めていくかです。ケア会議の中でも、先生のお話から3つの輪が大変大事ということで、それぞれがそれぞれの強みと弱みをしっかり理解したうえで、どのようにネットワークを組んでいくかということを考える機会になりました。

最後の回では、DIG（災害図上訓練）を行いました。最初は、何をするのかという雰囲気でしたが、やっていくうちに盛り

**25年度 要援護者支援のネットワークをひろげる・ふかめる・たかめる**

「災害時の地域ネットワーク」をもっと深め、より具体的な取り組みにつながる機会に

①5/17(金) オリエンテーション  
**同じ職種、立場でふかめるグループワーク**  
 「災害時、わたしたちだからできること」

《災害が起きた直後の場面で》

- ・安否確認、状況把握
- ・事業所内の連絡体制の確認、情報収集

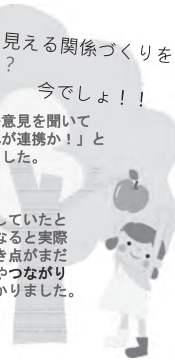
《避難場所生活の場面で》

- ・避難場所や経路の確認
- ・地域とのネットワークづくり、地域との交流や日頃からの情報交換
- ・事業所内の連絡網、災害時のマニュアルづくり、利用者情報の一覧表づくり

普段から顔の見える関係づくりを...  
いつ始めるの？  
今でしょ！！

いろいろな団体の意見を聞いて  
「なるほど、これが連携か！」と  
学ぶことができました。

施設で避難訓練をしていたとしても、災害時となると実際に確認しておくべき点はまだたくさんあることやつながりの大切さがよくわかりました。



②7/26(金) 当事者の話をきく  
 「当事者からの声を受けて、どんな支援に結びつけるのか・・・」

東灘区聴覚言語障害者福祉協会 会長 夜久幸男さん  
 神戸市重心父母の会 東灘支部 支部長 武田純子さん  
 神戸市手をつなぐ育成会 東灘支部 近藤真由美さん

阪神淡路大震災を経験して  
 自分たちができる支援を考える

大切なこと、建前ではなく本音が聞けた。

日頃から障がいの行動を理解し、接し方や配慮の必要性を地域の方を巻き込んで一緒に勉強していきたい。

障がい者が必要なスペースや備品を把握し、避難所運営に反映させる。  
 介護など専門職ならではの支援が出来る(入浴介助等) 等

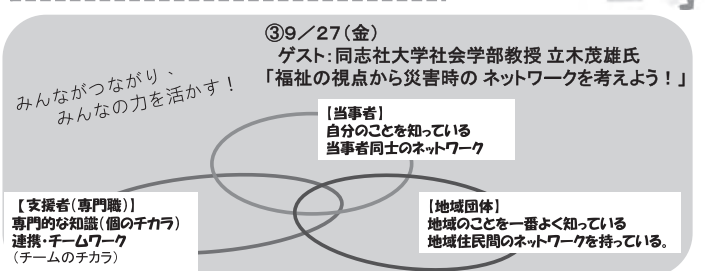
③9/27(金)  
 ゲスト:同志社大学社会学部教授 木本茂雄氏  
 「福祉の視点から災害時のネットワークを考えよう！」

みんながつながり、みんなの力を活かす！

【当事者】  
 自分のことを知っている  
 当事者同士のネットワーク

【支援者(専門職)】  
 専門的な知識(個のチカラ)  
 連携・チームワーク  
 (チームのチカラ)

【地域団体】  
 地域のことを一番よく知っている  
 地域住民間のネットワークを持っている。



出所：鎌田あかね氏講演資料

- ④ 地域ケアネットワーク会議 交流集会  
 ゲスト:同志社大学社会学部教授 立木茂雄氏  
 講話 「避難移動のその後 ～福祉避難所って?～」  
 グループワーク DIG(災害図上訓練)

(1)福祉避難所運営の事前準備の必要性

(2)桃生福祉避難所の事例

医療、看護、介護、リハビリ、社会福祉、  
 一般ボランティアなどの多職種連携チーム  
 によるケアやサービス (多角的な支援)

(3)災害ケースマネジメントの必要性

一般避難所においても「公平な」サービス  
 と「公正な」サービスのバランスを



『DIG』(災害図上訓練)

各地域の地図上に透明のシートを敷き、その上から  
 ハザードマップを参考に、土砂災害、河川氾濫、津  
 波などの影響を受ける区域を地図に色分けして落  
 とす。



ここは危険！避難所までは行きづらい(階段や急な  
 坂道、狭い道等々)をマーク！



どんな風に危ないのか？マークをすることで避難  
 所によっては、浸水や土砂災害に合う可能性の高  
 い箇所があることが判明！



物理的に可能と思われるオリジナルの(福祉)避難  
 所を提案してみよう！  
 「どのハザードにもかからない処」、「車が止められ  
 るとイイね!」等々たくさんの意見が出てきました。



出所：鎌田あかね氏講演資料

上がり、自分たちで本当によく考えていました。同じ地域の防災福祉コミュニティの方や、施設の方、ボランティアグルー  
 プ、民生委員・児童委員が、同じテーブルで、自分の地域について、どのように避難すればよいかを地図をもとに細かく話  
 をする機会になりました。「多職種の中で話ができただけ、納得できた」、「“連携の形”を学んだ」、「自分の地域に関係するこ  
 とだけでなく、他の地域の人との連携や関係づくりも日頃から大切だと思った」等の話が出ました。われわれができること  
 として、さまざまな立場の方々が話をして気づいてもらえる機会を作ること、自分のこと、相手のこと、つながること、今  
 自分自身が何をすべきかにいかに気がついて、考えてもらえるか、あくまでも主体的にどのように関わってもらえるかとい  
 うしかけや啓発をどのようにしていくかが大事なことだと考えています。

(4) その後の取り組み事例「じどうかん発 乳幼児親子・防災を学ぶ」

平成24～25年度までの取り組みを踏まえて、実際にどのような活動をしたかですが、児童館では、「乳幼児親子・防災  
 を学ぶ」というものを行いました。神戸市には中学校区にひとつ児童館があります。その中で、社会福祉協議会が運営して  
 いる児童館では、「自分にあった防災グッズを整えておく」という自助の部分や、さまざまなシミュレーションを行ったり、

その後・・・1

うおっこぼうさいがっこう ～世界一受けたい防災授業～



出所：鎌田あかね氏講演資料

避難所にある粉ミルクの使い方を知らせていただくことを、年に1～2回行っていました。魚崎児童館では、防災福祉コミュニティの人に来ていただいており、今回は、乳幼児のお母さんが学ぶ機会を作りました。「うおっこぼうさいがっこう ～世界一受けたい防災授業」というタイトルで、楽しみながら親子で学んでいただくものです。防災福祉コミュニティの方に、まるバツクイズを出していただきました。少し難しい言葉もあったため、子どもよりお母さんの方が一生懸命答えていました。また、非常食の紹介もしました。非常食の持ち出し編ということで、魚崎では、「水が何リットル以上」等と言われているので、実際にその水が入ったリュックを3歳の子どもが背負ってみるという体験をしました。他に見学等を行いました。

これは、地域の方と乳幼児のお母さんが知り合うきっかけになりました。この効果として防災福祉コミュニティの方がいつも言われるのは、「避難訓練はいつも同じ人しか来ませんでしたが、これを機会に乳幼児の親子が避難訓練に参加するようになった」ということで、今では、乳幼児親子も地域の一員として活動を始めています。

**(5) その後の取り組み事例「施設発信！ 避難することを一緒に考えて！」**

「ぶどうの木」は、津波が来たら90分以内に国道2号線より上に逃げなければならないという海沿いの施設で、重度の身体障がい者が多く、ほとんど電動車椅子や通常の車椅子の方々です。解決策は、「地域の人に相談しよう」ということで、津波対策意見交換会を、施設発信で防災福祉コミュニティ等の地域の人に声を掛け、一緒に考える会を開催しました。このときに、事前に施設には、「自分たちでできることを整理しておいてください。そのうえで、この部分については、自分たちだけではどうしようもならないので、地域の人に一緒に考えてほしいと働きかけなければ、地域の人もすべてのことはできな

い]という話をしておきました。

職員が実際に歩いて波の遡上や高低差を考えて、どれが自分たちにとってもっともよいルートなのかを検討しました。それをもとに、地域の人と一緒に歩きました。市が決めた避難ルートは、高低差が少なく波がすぐに来ってしまうので、自分たちで異なるルートを考えました。車椅子で段差をうまく超えられなかったり、線路を渡っていると、車輪がはまってしまう等があるため、実際に歩いてみて、安全なルートを探したということです。すると、地域の方から、「われわれの近くにも車椅子の高齢者がいるので、そのルートの方がよい。途中で皆さんのお手伝いもできる」という話が出てきました。

また、神戸市では、民生委員・児童委員が見守り台帳を作っています。それをもとに、自分たちの地域の中で、単身高齢者、高齢者のみの世帯などの身体的に厳しい方々がどこに住んでおられるかをマッピングしています。しかし、今はその情報共有はできないため、いざというときにいせるようにしておいてくださいという形で準備を進めていただいています。

以上で、東灘区の活動報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

#### 災害時の避難ルートの確認風景



出所：鎌田あかね氏講演資料

#### 東灘区地域ケアネットワーク会議



出所：鎌田あかね氏講演資料

# 「地域防災セミナー」意見交換 災害時要援護者対策のこれから



	氏名	所属・役職
進行	立木 茂雄	同志社大学社会学部教授
登壇者	酒井 竜一郎	神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長
	泥 可久	神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長
	鎌田 あかね	神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワークカー
	島崎 耕一	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 防災・リスクマネジメント研究室 主任研究員

**【立木】** まず自治体アンケートの調査結果について、いくつか突っ込んで聞いてみたいと思います。調査から見えた課題がいろいろとあると思います。全体で課題を6つくらいにまとめていただいているのですが、庁内での横断的な推進体制の設置割合が半分強というのは、調査を実施された立場の観点からどのように思われますか。2005年3月に要援護者対策のガイドラインができてから10年以上経過していますが、まだ半分というのは、どのような感想をもちましたか。

**【島崎】** いくつかの自治体の対策のお手伝いをしており、庁内連携の重要性を感じています。ただし、この取り組みは最終的に地域の方や要援護者の生命を守る取り組みであり、明確な正しい答えがない中で、積極的に取り組みを打って出ることが難しいことからできていないのだと感じています。

私が関わっている自治体を見ても、ある程度庁内を引っ張る人がいることで取り組みが成り立っているこ

とを実感しています。このようなことから、この結果はある意味仕方がないことだと思います。今後、法改正を受けて庁内体制の整備が広がっていけばよいと思います。

**【立木】** 絶対にしなければならないことは結構やっていますが、それにプラスして「努力してください」と国が



立木茂雄氏





島崎耕一氏

求めていることは割合が低いという結果が、きれいに  
出ていると思います。合理的な配慮について、「検討予  
定はない」が3分の2です。4月から法律が施行される  
にも関わらず、この結果に終わっていることについて、  
調査をしていてどのように思われますか。

**【島崎】** この取り組みに関わっていて、法律で決まった  
ことや国や府県から下りてくることに対しては、忠実  
に実行しようとされますが、要援護者の登録を行った  
後に、災害時にどのように福祉につないでいくか等の  
着地点が見えていない人が多いことを問題意識として  
もっています。

今回、立木先生から合理的配慮についてお話しした  
いただきましたが、これは義務なので、市町村は当然やら  
なければならない中で「行っていますか」とアンケート  
で聞くのは厳しいので、まずは、「防災面での配慮はど  
うか」という和らげた聞き方をした結果、このような数  
値になりました。アンケートを送付した部署は、福祉  
と危機管理の部署が混在しているため、部署ごとの特  
徴も見る必要があると思っています。約3割は検討を  
行っていることを広げて、何をすればよいかを  
伝えることで、広がっていくのではないかと考えてい  
ます。

**【立木】** 自由記述で、各自治体の担当者に悩んでいること  
を聞いたところ、「支援体制を整えること」、「地域の理  
解を得られないこと」が出ていますが、これが今後の話  
の共通ポイントになると思います。

これらが、なかなか前に進まない大きな理由だと思  
います。

神戸市の酒井様のご発言の中で、神戸市は、震災前  
から市民福祉を大事に進めてきており、阪神・淡路大  
震災にもそれなりの対応をしたが、要援護者の対応を  
行ったのは、発災後1ヵ月後からだったということだ  
でした。そのような中、神戸市の取り組みとして、議員提  
案で条例を作り、それによって、平成25年度あたりか  
ら取り組みの地区が増えています。実感として、この  
条例は意味があったと思われますか。

**【酒井】** 災害時要援護者に関する条例は、非常に意味があ  
るもので、これがひとつの契機になっています。条例  
があることで、地域に入りやすくなりましたし、物事  
を進めるにあたって必要な予算もつきやすくなったと  
認識しています。このような点から、意義あるものだ  
と思っています。

**【立木】** 調査から見えてきた現場の担当者の悩みで、最も  
出てきたのが、「支援体制をどのように作っていくか」  
でした。神戸市の28枚目のスライドにあるように、神  
戸市でも現実的には大変ということです。1977年から  
市民福祉という概念で取り組みを行っていますが、  
現在、神戸市では防災という視点ではありませんが、  
地域福祉計画を立てており、ビジョン、アクションプ  
ランも作っています。本日の私の最後の話は「土手の花  
見の防災」でしたが、ひとつの切り口として、地域福祉  
計画の中に、災害時要援護者の支援体制を構築すると



いう発想は今までにありましたか。また、この発想についていかがですか。

**【酒井】** 災害時要援護者への取り組みは、条例ができる平成18年からすでにあり、当時から地域福祉課題の最たるものだという認識をもっていました。また、昨今、少子高齢化、人口減少、地域の希薄化が進み、都市における孤立化が問題視されるようになり、災害時要援護者への取り組みの必要性が増しています。それが、今回の計画でも大いに議論されました。

**【立木】** クロスオーバーと言いますか、地域福祉計画の中での取り組みであり、かつ災害時要援護者対策でもあるという具体的なアクションに結びつくものは、形になりそうですか。

**【酒井】** 即決的なものではないですが、地域のことはできるだけ地域で課題の早期発見をするしくみをつくるべきだということで、今回の計画づくりで特に議論になったのが、区の社会福祉協議会の役割の見直しです。区の社会福祉協議会が真の意味での地域福祉のプラットフォームになり、先ほど鎌田様からお話があったように地域包括支援センターや児童館が中学校区にひとつ、地域福祉センターが小学校区にひとつあり、それらが社会福祉協議会のプランチ的な役割を持ち合わせて、地域課題を解決するために皆様が集まることができないかと考えています。

**【立木】** 地域福祉計画の中でも、鎌田様から、まさに社会福祉協議会のネットワークという立場でのお話があったように、さまざまな団体や組織をつなぐ場として、社会福祉協議会が動いており、市としてもそのようなことを行っているということでした。

泥様の方に、マイクを向けたいと思います。自立支援協議会は全市町村にあるため、障がい者が声を上げる際のひとつの場として、自立支援協議会の中で災害時のことを考えることで、さまざまな障がいについて横断的な形で皆が防災のことを考えることができるということでしたが、このようなことを考えることができたのは、最初にどのような支援があったのですか。



酒井竜一郎氏

**【泥】** 私が住んでいる兵庫区には、自立支援協議会ができる前から「障害者支援ネットワーク会議」というものがありました。作業所が沢山できていたので、作業所を中心に助け合おうということで場ができたのがそもそもの始まりです。その中に、福祉団体や民生委員も入ることになりました。その中で、防災部会を立ち上げました。その後、自立支援協議会に移りました。

**【立木】** 泥様は、「阪神・淡路大震災直後に、障がい当事者の中でも、自分から地域と関わりをもっていた人は頑張って生き延びる力を感じるが、閉じこもっていた人は大変だった」とよく言われます。本日は、そのお話があまり聞けなかったのが、それについて、もう少しお話しいただけますか。

**【泥】** 20年前の阪神・淡路大震災のときに、私は肢体障害者福祉協会の会長をしていました。車は動けず徒歩でも行けなかったのですが、単車を運転する人がいたので、単車の後ろに乗せてもらい、避難所を回って会員75人全員の安否を確認しました。亡くなられた方、避難所におられる方、自宅におられる方等を確認しました。1ヵ月後ほどして、若い学生が私のところに名簿をもってきて安否を確認していましたが、「1ヵ月もして何をしているのか」と思いました。私は、1週間くらいですべて回りました。避難している障がい者の姿もさまざまでした。皆が輪になってその障がい者を守るようにしているところもあれば、冷たい廊下の隅にじっとして、「泥さん、どこか温かいところに連れ

て行ってください」という障がい者もあり、積極的に動き回っている人もありました。女性は、どこに行っても柔軟です。避難所で、手拭いでぬいぐるみを作っている人の周りには皆が集まっていました。普段からそのような活動をしている人は、災害時にも人が集まってくるので、自然に助けられています。しかし、じっとして人助けを待って寂しい思いをしている人を見て、「これではいけない」と思ったことが、私が活動を始めるきっかけです。

**【立木】** スライドの17枚目(下図)が、泥様がおっしゃりたいことの肝だと思います。当事者も自分から声を上げて地域に関わろうとすることと同時に、地域の方々も障がい者とどのように接すればよいか的大事であるということです。その決め手となる最も大事な言葉は、当事者と地域の方々が見える関係をいかに築くかだと思いましたが、いかがですか。

**【泥】** そうですね。当事者と地域の方々、差別なく上下関係なく付き合うことがもっとも大事です。私が積極的に地域に入っていくので、私の協会の人で閉じこもっている人は1割もないくらいですが、そのような方が、地域の中に溶け込んでいくことが大事です。われわれのように活動する人がいることで、他の障がい者も引っ張られていくのではないかと考えています。

**【立木】** 自治体アンケートの調査結果では、支援体制の構築が悩みということですが、なぜ困るのかを考えてみると、「国から言われてやらなければならないから地域



泥可久氏

に頼みに行こうか」と地域に行き、「いざというときに一緒に行ってください」と言うと、地域からは、「できなかった時に、誰が責任とるのか」と言われて困っているという話を自治体からよく聞きます。それと真逆のことを、鎌田様のところではされています。「作ってください」ということではなく、泥様が言われたような、当事者と地域の方々、専門家との顔が見える関係が必要だということでした。

実は私は、東灘区には2年ほど関わらせていただいているのですが、最初は、「なぜ専門家だけのネットワークなのか」と怒りました。それを受けてどうだったかということ、もう少しお話しいただけますか。

**【鎌田】** 行政の縦割りと言うとよくないのかもしれませんが、防災福祉コミュニティは消防の管轄で、災害時要援護者関連は福祉になり、東灘区では、区役所の中では総務課が担当することとなっています。その連携がうまくいかなければ災害時要援護者のことはうまくいきません。地域ケアネットワーク会議は福祉が主導で行っているものですが、消防の方にも来ていただけており、防災福祉コミュニティにも声を掛けていただくように言っていましたが、実際のところ、「知らない」と言われる地域がけっこうありました。そのため、魚崎が防災福祉コミュニティをされていたので、よく一本釣りで地域に直接お願いに行きました。それぞれの立場でそれぞれの役割をもって動いているため、それを乗り越えてよいかどうか、正直なところ悩みます。

### 活動を通じて見えてきたもの

- 地域の人に、障害者に対する戸惑いが見られる。障害者も積極的に地域に関わることも必要。
- 障害者が地域活動を展開。そのことが自分の身を守ることに繋がってくる。

**「face to face」の関係づくり  
備えあれば憂いなし**



鎌田あかね氏

ここにおられる皆様もそうだと思います。どうしてもすき間ができてしまうため、そこは誰が動いて埋めるのだろうというのが本音です。実際のところ、地域団体は、民生委員等決まったメンバーしか来ません。本来、来ていただきたい、防災を中心に考えるメンバーは来ていません。正直なところ、防災を考える防災福祉コミュニティで、要援護者のことを考えているところは、2～3カ所しかありません。どちらから行くかジレンマを感じています。

**【立木】** そのような中でも、東灘区でブレイクスルーしたなと思ったのは、DIG（災害図上訓練）を行ったとき、地域の方、専門家ネットワーク、自主防災組織である防災福祉コミュニティが、最初は座ってやっていましたが、だんだん皆身を乗り出してやり始めたことです。また、自分の地域だけではだめだということで、隣の地域のところに行って「一緒にやりましょう」と言いに行き、一緒にやり始めたことです。これによって、皆が同じ方向を向いたように思えました。DIGを行ったことの意義について、もう少しお話しください。

**【鎌田】** DIGをやる前は、それぞれが自分の所属の範囲内で勝手に、「このようなことをすればよいのではないか」と思っているだけでした。施設の方は施設のことしか考えていません。地域の人は地域で通常接している人たち、高齢者のことしか考えていませんでした。DIGは、詳細な地図をもとに話をするため、地図を出した時に初めて皆様が、「ここの坂道は車椅子では上がれな

い」、「この階段は足が悪い人は通れない」等の課題を共有し始めました。皆、想像している人が違うので、それぞれの人に合った避難の仕方や工夫が必要という課題共有を行い、対象者にどのような配慮をすればうまくいくかという話を、顔を突き合わせて考えることができました。それによって防災福祉コミュニティの人に「自分たちが要支援者のことを考えて避難訓練をしなければならない」ということを意識していただけたと思います。

**【立木】** 泥様が言われたように顔の見える関係が大事で、行政はそのような枠組で進めてきましたが、顔の見える関係だけではだめで、「自分たちがどうなっていたいか」という具体的に実現したい未来像、少しかっこいい言い方をすれば、自分たちが達成すべきミッションを「見える化」することができれば、最後に、鎌田様が言われたように、地域の方々や当事者に内発的に動機づけが高まり、自分たちのこととしてそれぞれがこの問題を考えることができます。それがない限りは、つまり行政の人が地域に出向いて、「これは仕事なのでしなければならぬ」ということでは、ミッションが共有できず、地域は引いてしまいます。

顔の見える関係を通じて地域と行政、当事者、支援者、皆が自分たちが達成すべき未来像を共有できるかどうか、この問題の大事な肝です。特に、地域の人、自分たちの地域はどうなりたいかという未来像が見えるかどうか、支援者の確保にもつながり、この問題のソリューションにつながると思います。そのようなことが、本日の調査結果、行政の取り組み、当事者が声を上げること、ネットワーカーとして場を作るといってお話を通じて、横串になるポイントではないかと思いました。

本来は、参加者の皆様からご質問を受けたいのですが、会場の都合上、意見交換に参加いただいた皆様に拍手を送りまして、このセッションを終了とさせていただきます。どうもありがとうございました。

**三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社**  
**防災・リスクマネジメント研究室のご紹介**

弊社では、東京・名古屋・大阪の3拠点において防災を研究している  
研究員で構成する「防災・リスクマネジメント研究室」を設置し、東名  
阪が有する様々な知見を融合し、中央省庁や地方自治体をクライアント  
として、防災分野における調査・コンサルティングを実施しています。

東日本大震災においては宮城県気仙沼市の震災復興計画の策定を無  
償支援するとともに、その後も災害対応の検証等についての共同研究等  
を積み重ねてきています。

また、防災に関する自主研究や防災セミナーの開催等、社会に知見を  
発信し、わが国の防災・減災のさらなる発展をお手伝いしています。

■お問い合わせ

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社  
政策研究事業本部 防災・リスクマネジメント研究室  
(担当) 島崎、山田  
〒530-8213 大阪市北区梅田 2-5-25 ハービス OSAKA  
TEL 06-7637-1460  
FAX 06-7637-1479  
e-mail shimazak@murc.jp