

GIS 災害時要援護者 支援システム開発事業 報 告 書

(特別報告)

東日本大震災

被災障害者緊急支援・調査速報

平成 2 3 年 3 月



社会福祉法人 A J U 自立の家

はじめに

「防災のプロ」はありえない
人智を越えた想定外のことが起こるのが災害
通常システムが失われるのが災害
よって平時に考えた「災害への備え」は無力
一度否定した上で再構築しなければならない

当たり前のことが失われた時
生きる力が問われている
協働が問われている
危機的状況で支え合ってともに生きる生き方が改めて問われている

より弱い立場の人がいることを社会は忘れているか
避難所の片隅で、いや、避難所にすら逃げられず
余震に揺れる壊れかけの家や窮屈な車の中で
息を潜めて痛みに耐えている人がいることを

支援する対象は「人」か「こと」か
若松先生からA J Uが支援しているのは「人」なのか「こと」なのかと問われた
「人」＝障害当事者・災害時要援護者「この人」と答えたかったけれど
今困っている「こと」に対応するのが精一杯な状況だった

A J U自立の家は、障害当事者運動の中から生まれた法人であり、障害者の自立を目指す事業所である。障害のせいや社会のせいにしてあきらめるのではなく、社会に働きかけよう、自分たちも変わっていこう、そして自分たちが利用することでバリアをなくしていこうと、約40年前から活動してきた。障害者の自立生活、社会参加、就労、福祉のまちづくり、そして災害支援の分野でも、常に社会の片隅に取り残された、より弱い立場の声（困りごと）から発想し、当事者の視点を活かした仕掛けを提案してきた。

平成23年3月11日。東日本大震災。A J U自立の家は直後から被災障害者支援と調査を開始した。福祉医療機構の事業報告をまとめている最中だった。眼前の大

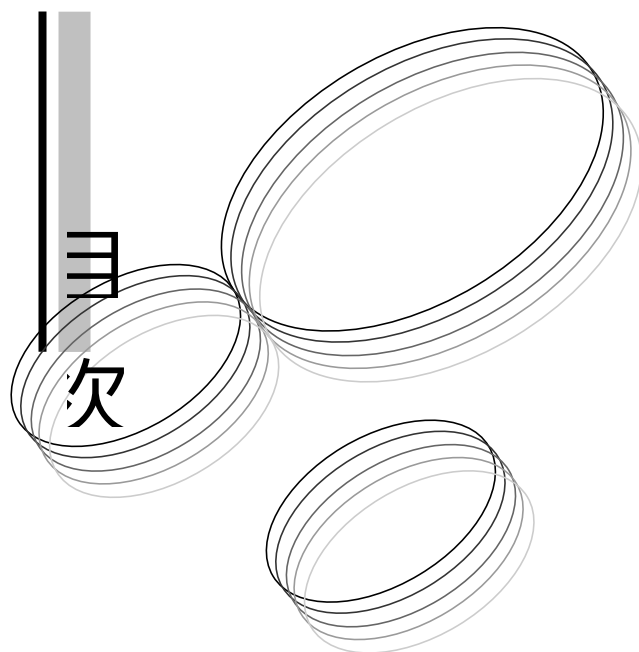
災害を抜きに被災地支援や防災対策を論じることは嘘になる。

大震災から1ヶ月。1ヶ月間の被災地での支援活動と調査から得られた知見を急ぎょ盛り込んだ。ざらつきとでこぼこを残したまま、被災現場からの要請をそのまま盛り込んだ。災害対策、防災対策の大転換と、ともに生きる地域の新生を願って。

平成23年3月

社会福祉法人A J U自立の家

専務理事 山田昭義



はじめに

1. 事業の概要	1
2. 災害時要援護者支援への提言	3
3. 平時にも災害時にも使える協働ツールの提案	27
4. 被災地・先進地視察調査報告	37
5. 災害時要援護者の避難支援検討委員会報告	63
6. 災害時要援護者避難支援セミナー報告	82
7. まとめ	88

1. 事業の概要

(1) 事業目的

福祉の街づくりと被災体験を持つ障害当事者の視点を活かして、

- A. 近年の大規模災害における被災現場および地域防災の先進地から得られた知見や教訓を収集分析
- B. 課題解決のツールとしてG I S（地理情報システム）を利用した災害時要援護者の避難支援システム＝協働ツールの開発
- C. 自助、共助、公助による災害に強い街づくりに資する社会的システムを提案し、その普及、啓発を図る

などを目的とする。近隣の自治体、福祉団体・事業所、地域住民によるモデル的導入を経て全国に発信する。

(2) 事業内容

- (a) 検討委員会開催
- (b) G I S 避難支援システム（協働ツール）の開発、保守
- (c) 被災地・先進地調査
- (d) 災害時要援護者避難支援セミナー開催
- (e) 地域防災プログラム（防災マップ講習会）の開催
- (f) 報告書（提言）の作成

(3) 事業実施スケジュール

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
(a) 検討委員会			○					○			○	
(b) 協働ツール開発			開	発				保	守			
(c) 被災地・先進地調査												
(d) 避難支援セミナー開催			○						○			中止
(e) 地域防災プログラム開催							○	○	○	○		
(f) 報告書の作成												

(4) 実施期間

平成 22 年 4 月 1 日～平成 23 年 3 月 31 日

2. 災害時要援護者支援への提言

A. 東日本大震災緊急支援・調査報告

障害者は避難所に避難できない

3月11日。マグニチュード9.0の巨大地震は、それに伴う大津波、さらには原子力発電所事故による放射能汚染という未曾有な災害に発展し、我が国の危機管理能力が問われている。

我が国は毎年のように様々な災害に見舞われており、危機管理はそれなりにできるはずと国民の多くが考えていただけに、人智の無力さを改めて思い知らされたと言える。

震災から1ヶ月。A J Uの行ってきた被災障害者支援の取り組みを振り返る中で、我々のピンポイント的な支援が線から面へと広がることを期待しつつ、災害支援のあり方を根本から見直す契機としたい。

(1) 取り組み概要

A J U自立の家では、発災直後の3月12日早朝に宮城県名取市の障害者支援センターより「女性の介助者が被災したので至急女性スタッフが欲しい」との支援要請を受け、同日夕方に、女性3名を含む5名のスタッフが、積めるだけの物資と燃料を積んで被災地に走った。その後1ヶ月の間に4次にわたる26名の支援隊を派遣し、救援物資と避難所間仕切りセット、障害者介助の専門スタッフを送り込んだ。

以下、被災障害者支援（調査）活動を時系列で振り返ってみる。



津波に飲み込まれた街を見詰める被災者



発災初日、ドリーム・ゲートの利用者親子

第1次活動概要

3月12日

- 早朝、宮城県名取市の障害者支援センター「ドリーム・ゲート」より、女性スタッフ派遣の支援要請。
- 午後、人選に入り、即出発を整える。A J Uの備蓄品（水、非常食等）、発電機等積めるだけ積み、女性スタッフ3名、男性2名出発。

3月13日

- 夜、名取市のドリーム・ゲートに到着。女性2名は早速介助に入り、男性2名と女性1名は仙台市にある自立生活センターを訪問、救援品を下ろし情報収集。
- 深夜ドリーム・ゲートに戻り、男性陣は車の中で仮眠。寒くて眠れず。男性陣は以降車中泊のみ。

3月14日

- ドリーム・ゲートでの介助、手伝い（女性利用者の介助、携帯電話の充電サービス、支援内容を告知する市民向け看板づくり）。
- 仙台市の障害者施設太白ありのまま舎にて救援品を下ろし、被害状況等の聞き取り。
- 名取市内の複数の避難所で聞き取り調査（被災障害者の避難状況等）を行うが、障害者はほとんどいない。



就寝介助（ドリーム・ゲートにて）

3月15日

- ドリーム・ゲートの活動をサポート（介助、調理、清掃手伝い、携帯電話充電サービス）。
- 仙台市の障害者支援センターC I L たすけっとにて、状況確認、情報収集。
- 福祉避難所を訪問し現状と今後の受け入れについて調査。
- ドリーム・ゲートの電気が復旧。
- A J Uへの被災障害者の受け入れ要請を受ける。

3月16日

- 受け入れ要請のあったKさんと入院先の病院で面会。名古屋への避難を合意する。
- C I L たすけっとに、避難者のA J Uでの受け入れ体制がある事を伝える。スタッフ疲労がピーク。

3月17日

- Kさんの退院に付き添い、その足でKさんの自宅に立ち寄って当面必要な荷物を積み、名古屋へ向かう。
- 女性スタッフ1名は残り、約3ヶ月間の予定で集中的、継続的支援にあたる。

3月18日

- Kさんとともに名古屋に帰還。



被災障害者の名古屋で受け入れ

大震災が発生して1週間、日々刻々と変わる状況。混乱の中から、A J Uのスタッフが報告したのは以下の内容であった。

- 避難状況の把握が困難。行政、避難所担当者でも把握できていない。
- 情報収集の困難さ、特に普段関わりがない者には障害者の情報が得られにくい。
- 物資配布の不均衡。避難所内のみ、配布時にいた人にものみ配布され、避難所以外の被災者は物が余っていても断られていた。必要な人に必要な時に必要な量が届かない。活用できそうな物資が積まれていたが、その用途が物資担当の力量不足から理解されず配布されていない。A J Uからは必要と思われる物資を届けたが、場所によって必要なものが異なった。
- 障害のある人にとって避難所での生活は極めて困難。体育館、校舎に入るには階段。体育館外に簡易トイレを設置しているが、車いすでは利用不可。校内に車いす対応トイレはあっても階段のため利用不可。抱えてトイレまで移動していた。移動介助が必要だが介助者がいない。仮設トイレはグラウンドの反対側にある。工事現場用のトイレなので、足腰の弱った高齢者は利用できない。
- 介助者の確保が困難。現地の団体では、スタッフも被災者。同じヘルパーがほぼ毎日不休で支援にあたっていた。女性利用者の介助スタッフがおらず、単発の外人部隊では補えない。継続しての支援が困難との判断で障害当事者は両親の元へ帰ることに。

第2陣は3月21日から、第3陣は4月7日から、第4陣は4月11日からそれぞれ被災地に入った（表1）。第2陣以降は、宮城県と岩手県からの要請を受けて、避難所間仕切りセットを合計220セット届けた。間仕切りセットは、東海集中豪雨での被災体験に基づき、障害者が中心となって開発したもので、避難所のプライバシー空間を確保するためのものだ。避難者の疲れ、ストレスがピークに達しており、避難生活の長期化が予想されることから、病人、高齢者、障害者、妊婦等が少しでも安心できる空間をという願いから、スポンサーを募りカリタス・ジャパンと朝日新聞厚生文化事業団に伝えていただき、無償で納入・設置を進めた。

表1 支援活動の概要

平成23年4月16日現在

	日 程	派遣スタッフ	活動内容等
第1陣	3月12日～19日	5名 延40人日	要援護者の介助、要援護者からのヒアリング調査、被災地の障害者団体の後方支援
第2陣	3月21日～26日	10名 延60人日	上記に加え、避難所間仕切りセットの納入・設置 ※第3陣は4月7日深夜の大地震により避難、ミッション中断して帰名、第4陣につないだ
第3陣	4月7日～9日	6名 延18人日	
第4陣	4月11日～16日	5名 延30人日	
計		26名 延168人日	1名は第1陣より継続して長期滞在、活動中

第2次活動概要

3月21日(月)

9:30…名古屋出発

3月22日(火)

8:00…仙台・CIL たすけっと到着

- たすけっとに救援物資搬入
- ドリーム・ゲートに燃料提供

12:00…名取市到着

- 体育館に物資搬入
現地では食糧、下着、靴下、オムツが不足していた

13:30…仙台・太白ありのまま舎到着

- 4tの物資と燃料を搬入

15:00…A班、太白ありのまま舎到着

- 名古屋から持っていった燃料を給油

15:00…B班、石巻市立湊小学校到着

- 物資納入、経管栄養の14歳の女の子がいるという情報を元に下見

17:00…C班、石巻市立湊小学校到着

- 14歳の女の子にラコール等を届けた

3月23日(水)

8:00…スタッフミーティング

9:00…塩釜ガス体育館に到着

- 救援物資搬入、間仕切りセット納入・設置

14:00～17:30…B班、東松島市役所、矢本保健センター、東松島市社会福祉協議会

- 上記3箇所にて、障害者がいるかどうかの聞き取り、避難所確認。

15:00…石巻市立湊小学校到着 (B班)

- 名古屋からの救援物資搬入

3月24日(木)

- 東松島市内にて間仕切りセット納入・設置

3月25日(金)

- 東松島市内にて間仕切りセット納入・設置

22:00…仙台を出発

3月26日(土)

18:00…名古屋に到着



仙台・太白ありのまま舎にて物資搬入



塩釜ガス体育館にて間仕切りセット納入・設置



避難所間仕切りの中で居場所を見つけた
ダウン症の児童（東松島市）

第3次活動概要

愛知県幸田町との合同支援として、新学期を前に避難所の整理統合が進められる中、宮城県多賀城市、岩手県宮古市からの要請を受け、新たに整備される大規模な避難所にプライバシー空間確保のための避難所間仕切り 120 セットを納入・設置する計画であった。

4月6日(水)

14:00…富士市間仕切り倉庫にて間仕切り 100 箱を 4t トラックに積み込み

17:00…トラックは道路状況、ガソリン状況視察のため一足先に被災地に向けて出発

4月7日(木)

7:00…幸田町役場発

- 幸田町公用車…幸田町職員 2 名 + A J U 職員 1 名同乗
- 幸田町手配の 4t トラック…運転手 2 名

9:00…幸田町手配のトラック富士市間仕切り倉庫にて間仕切り 20 箱積み込み

9:00…名古屋発…A J U スタッフボランティア 5 名

21:30…仙台市・太白ありのまま舎に立ち寄る

- カトリック「神の愛の宣教者の会」より預かった食料（青果）を引き渡し。
ありのまま舎から、角田市・特別養護老人ホーム「聖母の家」に届けることに。

22:00…宮城県多賀城市着（宿泊） 佐藤民宿セブンビーチ

23:32…震度 6 強の地震が発生、大津波警報と避難勧告発令

- 宿舎にてミーティング後、入浴準備しているところで大地震となり、入浴準備をしていたメンバーは、停電の中、全員避難所に避難した。支援者たちも被災者となった。

2:00…避難勧告が解除されて宿に戻った

4月8日(金)

9:00…多賀城市役所

- 多賀城市指定の避難所へ間仕切りを搬入、避難所職員に組み立て方の指導を行った。
- 昨晚の余震の影響により、岩手県宮古市への陸路が寸断されたため、宮城県塩竈市へ間仕切りセット 100 箱および幸田町からの支援物資を搬入し帰路へ。

4月9日(土)

6:00…名古屋へ無事到着



避難所に避難中の第 3 陣メンバー（多賀城市）

以下、7日深夜、震度6強の地震と高台への避難を体験したスタッフの手記。

入浴準備中に突然の激しい揺れ、30秒程度と感じたが今までにない揺れを感じた。地震が収まった直後に停電、外では津波警報発令により防災行政放送から避難を告げるサイレンと高台への避難指示放送が繰り返し流された。津波の恐怖が地元住民の方たちは私たち以上に敏感と思われ、続々と徒歩および車両等が高台へと移動していた。携帯電話もメールも繋がらない。他の仲間と連絡の手段がない。不安を抱え暗黒の住宅地を高台へと進む。しかし避難場所が判らない私たちは、とにかく高い方へと避難。途中地元の方に案内されながら、何とか一時避難場所へ。ところが、避難場所が救援物資が一杯で建物中に入れない。別の高台にある避難所へと指示があった。寒さと目の前の道路状況が分からない、段差があるのか、崖があるのか、懐中電灯だけでは判断が難しい。急な坂道を明かりの灯る方向へ辿りやっと次の避難所へ到着した。すでに避難車両が多数到着しており、建物内には地元住民が石油ストーブの周りで暖をとっていた。寒さのためトイレを我慢していたが限界にきて、トイレを探す。しかし、停電していることと初めての場所でトイレの確認ができなかった。建物内から外へ出る。駐車場内を何往復もしながらのトイレの場所を探す。避難場所では携帯を皆が持っているが各社の携帯・メールは繋がらない。津波・地震被害の状況も分からない。頼りは携帯のラジオ放送だけ。今地元で何が起きているのか、情報が得られない不安感を体験した。その後ラジオ放送により津波警報の解除とともに地元住民が帰宅。私たちも宿泊地へと戻ったが、停電と断水状態。ともかく夜明けを待つことにした。

(記 菅沼良平・車いす使用者1種2級)



第4次活動概要

4月11日(月)

18:00…名古屋発

4月12日(火)

10:00…太白ありのまま舎

- 聖母の家への物資を下ろした。
- 軽自動車とラコール 10 箱を、被災地障害者センターいわてへ向かう人へ渡した。
- レンタカーで 4t トラックを借りた。

11:20…塩竈市役所→塩釜ガス体育館へ移動。

11:40…ガス体育館にて

- 第 3 陣で持っていった間仕切り 100 箱のうち 83 箱を積み込んだ。
- 間仕切り 17 箱は積みきれず、残してきた。

12:30…塩釜ガス体育館→宮古市へ向けて出発

19:00…宮古市着→浄土が浜パークホテルへ

4月13日(水)

8:30…ホテル出発

9:00…宮古市担当者と打ち合わせ

- 12 日から総合体育館へ避難者が移動していたので、間仕切りを設置することが難しいとのこと。港湾倉庫に一時保管することに。

9:45…港湾倉庫にて

- 間仕切り 75 箱を下ろした。
- 20 人を超えるボランティアさんが手伝ってくれた。
- 8 箱は総合体育館へ。

10:30…宮古市総合体育館着

- 使用目的の一つに勉強部屋にしたいとのこと（21 時に消灯）。
- 周囲の避難者 5～6 人に間仕切り説明、見てもらった。
- 県会議員から話を聞かれ、間仕切りの必要性を訴えた。県議も納得していた。
- 避難所の責任者の立会いのもと（市役所の職員・体育館の職員に説明）避難スペースの一角で組み立て実施（6 m²、中に仕切りを付けた）

11:30…体育館から 200m ほど離れた社協へ移動

（市役所では社協で情報を把握していると言われ情報収集のため）

- ケアマネへ話を聞くが各居宅のケアマネが把握しているので、社協のケアマネが把握している分では情報が無い。社協で把握している人の中には経管栄養を使っている方はいなかった。
- 避難所一覧をもらった。（4 月 5 日時点の）



土砂に埋もれた車いす（宮古市）

- NPO 法人がやっている地域活動支援センターへ電話。
- 訪問看護事業所 2 箇所へ電話...病院に通っている人に関しては十分に足りているとのこと。
- 金浜障害福祉センターへ電話。
- 県社協の地域福祉課の人へ聞き取り。
- 県立病院総看護師長より病院では物資は足りている、避難所へ行き物資がないので病院へ来る人はいないとのこと。
- 県立病院…ストマー等医療行為が必要な人がいないか社協へ連絡したが、社協が把握していなく、病院としても心配しているとのこと。

13:50…避難所一覧から福祉避難所らしきところを訪問

→GH・小規模多機能センターさくらつつみ

- お菓子を渡した。
- 有用な情報は得られなかった。

14:35…ケアハウスサンホームみやこ（特養、その他多岐にわたり事業展開）

- 山田町の平安荘へ確認してラコールを持っていってもらえるようにお願いした。
→ラコール 12 箱、エンシュア 1 箱、流動食（ゼリー）

15:55…山田町役場（電話による情報収集の結果、山田町で必要との情報から）

- 山田町が岩手県へ間仕切りの要請をしているとの情報を得た（傾聴ボランティアへ行った団体からの情報）。
- 宮古市へ収めたものを少しならもって行ってもよいとのことで、山田町役場へ電話するも繋がらないので山田町へ行くことにした。
- 山田町では情報の把握をしておらず、人数が多くインフルエンザの流行った山田高校へ向かうことにした。
- 県の沿岸広域振興局宮古保健福祉環境センターの職員（障害福祉担当）から間仕切りが欲しいときには、土木課に要請すれば届く仕組みができ上がっていて、そこに割り込んでくれるなど言われた。また、地域福祉課職員から山田町からの要請は無いと言われた。
- 青森と北海道のボランティアさんが、合同で、衣類（スパーストア）とラーメンの炊き出しをしていた。衣類はみんな喜んでもらっていたので、物資が不足しているのではと考えられる。

16:50…山田高校

- 保健師（女性）、避難所リーダー（男性）の方から話を聞いた。
- 当初 1300 人を超える避難者がいたが、現在は 470 人ほどになっていた。保健師の話では、10 人位の障害者（知的、精神、身体、視覚）がいるが、みんなが理解して、みんなで協力して見守ったり、介助したりしているそうだ。
- コミュニティがしっかりしている（地域性？）ので間仕切りを必要としていない。また、避難所には乳児室や救護室などがあり、間仕切りの導入を班長会で検討した結果、必要なし。
- 震災がきっかけで精神的に不安定になっている人がいませんかと聞いたら、タカラさん自身がケアしている、また心のケアもしているとのこと。
- 避難所の様子としては、パーソナルスペースが狭いように感じた。布団一枚のスペースしかない。

17:40…社会福祉法人親和会（福祉避難所、日本ユニバからの紹介で訪問）

- 知的障害のある方が 30 数名、職員数名が避難生活中。

- 上下水道が使えずポータブルトイレを使用しているが、間仕切りが無く困っているとのこと（折りたたみのテーブルを使い目隠しにしていた）
- 宮古市から納品した間仕切りを借りられることになり、4月14日午前中に持ってくることを約束した。
- お菓子、水、乾電池、缶詰を置いてきた。
- 欲しいものは、ポータブルトイレの凝固剤と防臭錠、シャンプー、リンス、ボディーソープ。
→今後、一般の避難所として使用される予定であり、物資（シャンプーなど）は届くと思われる。
- しかし、ポータブルトイレの凝固剤や防臭錠は不足すると思われる。
- 物資を届ける目途が立ったところで、本当に必要なのか問合せてみる必要がある。
- 状況は日々変わるので確認が必要。

18:30…宮古市の港湾倉庫で間仕切り1箱積み込んだ。

19:00…ホテル着

- 夕食、ミーティング

4月14日(木)

7:30…ホテル出発

- プライバシーの問題で困っているとメールにて情報提供があったので、総合体育館経由で宮古市津軽石小学校へ向かった。

8:15…津軽石小学校 到着

- 100名程避難所を利用している（食事のみの通いの人が多い）
- 障害者は1名。昼間はデイサービスを利用、右半身マヒ（状態は不明）、独歩、トイレも問題なく使用している。4/18から一時的に内陸の方へ家族とともに行く予定とのこと。
- 情報提供者は避難者ではなかった。また繋がりのある方を見つけることはできなかった。
- 現在、間仕切りについては市に要請はしており導入計画があるようだが進んでいない。避難所の状況を見て再検討中とのこと。
- 間仕切りの説明をし、宮古市に収めたことを伝えた。市からの問合せを待つ必要はなく、間仕切りが必要になれば避難所から再度要請すれば届くので、避難所の方から声を上げるよう促した。
- 今必要なものは、使い捨ての食器類とのこと。水道、電気は使えるが、現在は小学校の調理場を使って洗浄や、消毒を行っている。小学校で給食が始まると調理場が使えなくなるから備えたいとの理由。

9:00…山田町、社会福祉法人 親和会（旧陸中海岸ホテル）到着

- ポータブルトイレの目隠しのため、間仕切りを設置した。
- 仮設トイレが屋外にあり、自衛隊が入って水道の水圧を上げるための工事をしていた。
- 避難所になっている建物の1階ではデイサービスを実施している。また、建物診断が済んだら改装して使う予定。敷地には（社福）親和会の新しい建屋もあり支援物資も運び込まれていた。
- 週明けぐらいから一般の避難所として人が入ってくるそうで、その時に間仕切りが必要になるかもしれない。

10:15…特別養護老人ホーム 平安荘 到着

- 定員 100 名、避難者 49 名（家族が一緒なのが条件）寝たきりの高齢者がほとんど
- ラコールを使っている人はいるが今のところ足りている。電話が復旧しておらず NTT の緊急支援で入手した携帯が数台あった。
- サンホームみやこにラコール、エンシュア等預けてあることを伝え、携帯電話から連絡を入れ今後、いつでも繋がるようにしておくで安心ですよと伝えた。
- 平安荘自体は被災していないので、支援物資は避難者の分のみ届く、もともとの入居者や職員には物資が届かない状態だった。

11:00…仙台へ向け移動開始

- トラック組→仙台市へ直行した。
- ハイエース組→被災地障害者センターいわて経由で仙台市へ移動した。

18:00…ニッポンレンタカー仙台長町店 トラック返却

- ハイエース組と合流→CIL たすけっとへ移動した。

18:30…CIL たすけっとにて

- CIL たすけっと事務局長井上朝子さん、ゆめ風基金の八幡さんからお話を伺った。
- 八幡さんの話の中で、被災地の障害を持った方々の調査方法を考慮する必要があるとのこと。
→第 1 陣から第 4 陣の活動で“避難所へ行き障害を持つ人がいるか聞いてみても見つからなかった”
- さらに地域福祉・地域の社会資源を分析した後、障害を持った方への地域にあった個人支援をする必要があるとのこと。
- 分析するにあたり、地域の役所に行けばその地域の福祉・社会資源が確認できる。
→岩手県の社会資源について調べる。現地の状況との擦り合わせをする必要がある。
- 個人支援をする際には被災した障害を持った方々の情報の引き継ぎを行い、情報共有を行わないと被災者に負担がかかるとのことだった。個人カルテを作るなどの方法で情報を共有する。
- キーワード：
 - ①情報の共有（個人カルテ、地域カルテ、社会資源の分析）
 - ②1 情報 1 確認（どんな困りごとを相談されても一度は会いに行く）
 - ③キーパーソン（誰に聞くと一番状況が分かるのか）
 - ④スピード
 - ⑤継続性（何度でも足を運ぶ）

20:00…THE HOTEL SENDAI 到着

- 夕食、ミーティング

4 月 15 日(金)

7:30…ホテル出発

10:15…那須塩原駅にて江戸常務降車→東京での会議のため新幹線で移動

18:30…サマリア着

- 片付けをして解散

(2) ヒアリング調査から

避難所を訪ねても、なかなか障害者に出会えない状況が続いた。役場の職員や避難所の管理者に尋ねても、要援護者に関する情報が把握されていない状況であった。もともと在宅サービスの利用が少なく、使っても訪問看護、ホームヘルプ程度で、発災時においても支援ニーズを発信しにくい状況がうかがわれた。

以下、出会えた被災障害者からのヒアリング結果からの抜粋。

- 83 歳女性（車いすを使用）
避難所にボランティアはいたが、受付や配給の対応にあたっていて、基本的に被災家族が介助するしかない。（3/14 名取市立第二中学校）
- I さん女性 14 歳（胃ろうによる経管栄養法）
小学校の教室の隅で車いすに乗って避難所生活。主な介助者は母親（父親も無事）。たん吸引などに使う道具を物資支給される飲料水で洗っていたので、名古屋から持ってきた滅菌精製水や経管栄養剤などを届けたところ、とても喜ばれた。（3/23 石巻市・石巻湊小学校）
- 60 歳代夫婦（夫は脳出血による左半身麻痺、車いす使用、左足に装具）
自宅は亘理町。津波が来たとき、車で逃げようとしたが間に合わず自宅 2 階へ避難。2 日間布団にくるまり寒さをしのいだ。3 日目に消防団に保護され救助され、脱水症状気味のため宮城病院へ。回復後坂本中学へ。
夫は片麻痺があり、移動は車いすを使用。自衛隊の風呂は底が深くて大きく、1 人では入れず、担いで入れてもらうのも心配。地震があってから 2 週間まだ一度もお風呂に入れていない。
A J U スタッフの発案で、バケツを借りて体育館内で足湯を決行。夫の足はむくみ、乾燥し、装具をつけた足はマジックテープの締め付けすぎによる内出血が見られた。汚れも落ち、すっきりした様子。妻や周りの人が積極的にやり方を覚えてくれたので、避難者同士での足湯を提案した。（3/24 山元町・坂元中学校）



脳梗塞の夫、全盲の息子を避難所で介護する妻
（山元町立坂元中学校）

- Fさん、93歳女性（寝たきり）

娘のKさんが13年間1人で母親の介護。和室の隅で、マットと毛布を敷いた上にFさんが寝ていた。話しかけても反応がない。Kさんは風邪で声がガラガラな上、腰を痛めていたが、2時間ごとの体位交換を1人でやっていた。

「足りないものはあるか」と尋ねるとデュオアクティブ（褥瘡治療に使用するもの）を切らしているが病院まで取りにいけないとのこと。この日も仙台市の妹の家までエアマットをKさん1人でとりに行った。

褥瘡の様子を見せてもらおうと、仙骨部分に拳大の褥瘡あり、黒ずんでいて膿んでいた。パットには血が付着。おそらく表面を開いたら骨が見える状態まで進行している。C I L たすけっとに連絡し、褥瘡用のテープを用意できるとわかった。しかしとてもデュオアクティブで対処できる状態ではないと思い、救急車を呼ぶよう伝えるが「医者からもらった塗り薬があるからもう少し様子をみたい」とのこと。周囲の人も、この様子を見て「あら～…ひどいねぇ」との反応。1人では体位交換がしんどいから周囲も手伝ってほしいと伝えたところ、了解してもらえた。

避難所受付の人に「救急車を呼んだほうがいい」と伝えるが「ボランティアの看護師が来ているはず。気にしてみておきます」との返事。Kさんにも受付の人にも強く言うことができなかったのが情けない。

次に寄った東松島市役所の保健センターでFさんのことを伝え、医療チームがあるので対応してくれるとのこと。今すぐ診てもらうことはできないかと尋ねるとスケジュールがあるから無理と断られた。改めてKさんに電話をし「救急車を呼んだほうがいい」と伝えるが「はい、わかりました、ご丁寧にありがとうございました」と切り上げられた。（3/26 東松島市・大塩市民センター）

- Kさん、58歳男性（娘2人が障害当事者）

妻（56）は安否不明。長女（21）と次女（18）はともに仙台医療センターで入院中。次女が知的障害、難治性てんかん、低血糖。

娘2人が奇跡的に津波の被害を免れ、次女が障害者なので優先的に保護され入院した。

「薬などの物資は足りている」発災前の生活は「次女が中心だった」。

「必要なものがあれば、たすけっとから届けることができるかもしれない」と伝えるも「娘が助かった、それだけで充分です。家は全て流されて物欲は捨てた。だから特別に物資は必要ありません」とのこと。

次女は4月から母親の送迎が条件で共生園（知的障害者通所・入所施設）に通所する予定だったが、母親が未だに安否不明。どうしようかと途方に暮れたが、共生園に連絡すると、園長が「構わないですよ、来てください」と言ってくれた。「本当に嬉しかったんです」と涙をこぼした。

「私たち家族に物資は必要ありません、できるなら共生園の愛育会に物資を届けてほしい」といわれた。

また、「ここ（避難所）では、自分だけ個人的に物資を受け取ることはできない」、

「娘が2人とも奇跡的に助かったことを、周りの人に迂闊に話せない。あなたは名古屋から来たと言ったから話せた。被災者じゃないから」と周囲の被災者に気を遣

っている様子。(3/26 東松島市コミュニティセンター)

- Kさん、65 歳女性

障害者手帳は 1 種 2 級。装具と四支点杖を利用。自宅は流され、高齢の夫と 2 人で避難してきた。避難所へ来てからほとんど動いていない。他の避難者は入浴しているが、Kさん自身は「自分は時間がかかるし、みんなと同じように風呂には入れない。迷惑がかかるから諦めている」と言って風呂に入っていない。(3/27 気仙沼小学校)

- 気仙沼市障害福祉課の職員

市内には障害者が 3,000 人いる。うち、知的障害が 500 人、精神障害も多数。身体障害のある方の中で、重度の障害の方の割合は多い。その方々の安否確認や、どこ
の避難所にいるかの把握はしていない。(3/27 気仙沼市役所)

- Mさん、40 代女性

夫と高校生の娘、小学生の息子と一緒に避難所生活。Mさんは高校一年の時に、肺
ガンを発病し、骨転移による骨盤破壊のため、車いす生活に。

避難所で困っていることは、車いすでの移動。体育館の玄関には段差とスノコが置
いてあり、一人でトイレに行くことができない。日中、夫は仕事（高齢者の施設で
食事を作っている）、子どもたちはボランティアへ出かけていく。

「一人きりになる日中が一番辛い。昼間は動けないので、ずっと座っている」と話
し、車いすでの避難所生活では身動きが取れない。Mさん一家のスペースは 3 畳分
もない。床に敷いた毛布。そこから車いすへ乗るのも大変な苦勞。(3/27 気仙沼高
校)



跳び箱のような台を利用した手作りベッド
(山元町立坂元中学校)

(3) 支援活動 1 ヶ月を振り返って

AJUでは、近年の大規模災害支援の経験から、日頃のネットワークと、災害時に直ちに何々の支援が欲しいと思い切って言える関係が一番大事であると学んだ。今回も被災地からの支援要請を契機に支援活動が始まった。同種の当事者団体と比べて早期に支援が展開できたと思われる。しかし、上手くいったことばかりではなく、むしろ課題が多かった。

■長期支援を支える人材

震災直後からの支援は、余震や津波警報が繰り返される中、壮絶な被災状況の真っ只中での活動であった。今回の震災では緊急期が長く続いた。電気、通信、水、ガス等のインフラ復旧が遅れたことから、被災者も支援者も混乱が続いた。特に移動と情報の制約は致命的であった。スタッフは昼夜を問わず働き、寒さに震えながらの車中仮眠。本来なら長期にわたっての支援が必要だが、平安の中で生活していた者には、長期支援は極めて困難であった。こういう仕事を続ける役所の人はもっと苛酷だろうと忖えられた。

介護、特に障害者の分野では、単発の支援で解決しないことが多い。「この人」の特性がわかり本格的な支援ができるまで（当事者の側からすると「この人」なら自分のことを任せられると思えるまで）、通常何日もかかる。属人的な仕事であり、概して効率が悪い。だからじっくり腰を落ちつけて、長く関わる現地スタッフと一緒に動いて、引き継ぎを受けていくような関わりが必要だが、これまでの支援活動では実現できていない。避難生活の長期化、復興までの道程を考えると、介助者の養成を含めて解決を図らなければならない。

■災害ボランティアのあり方

阪神大震災を機に災害ボランティアが市民権を得、以来我が国で災害が起きるたびに彼らが現地に駆けつけた。この未曾有な災害にあっても、「ボランティアは今必要ない。必要なのは義援金」と役所とマスコミを通して伝えられた。混乱の極みにある中で、未曾有、広域災害下での行政による安否確認や救援は不可能であった。一方で、災害ボランティアのリーダーたちは、「ボランティアは現地に行きすぎる。現地が準備を整えてから」と言い続けた。その事によりボランティアの出番は縮小した。

ボランティアが現地に行き混乱するのはいったい誰なのか。避難所に行けない人たちは支援を待ち続けている。役人は既にパニック状態だ。準備が整うわけがない。

発災後の 72 時間、あるいは 1 週間が生命線といわれる。命が一番と言いながら無為に時間が経過した。この間に、混乱があってもボランティアが多数現地に入り、救援活動ができたなら、本当は多くの命を失わなくてもよかったと言えないか。この事はきちんと検証すべきだ。

災害が起きるとリーダーたちは、何かにつけ先ず役所に駆けつける。現地情報をパニックの役人に頼る愚。誰も現地情報を把握できていない。断片的な情報による混乱。かつての大本営発表と似ている報道と言ったら言い過ぎか。

またこの間に、「想定外」という言葉をマスコミはどれだけ使ったか。誰が何をどのように想定したかの検証もなく、無神経に「想定外」を繰り返す。いつの間にか想定外で、何もかも免罪とされてしまっていないか。

障害者支援の側で言えば、阪神大震災以来、災害弱者支援はいっこうに進化してい

ない。自衛隊による支援は大きく進化してきたが、弱者支援については想定外のことだ。避難所に居場所がないと判断できる人は避難所に行かない。たとえ行っても辛いだけ。避難所のリーダーは「皆被災して不自由なのは同じだ」と言うが、避難してからの状況は決して同じではない。病気を抱える人、高齢者、障害者、妊婦等々、常に言えることはどんな状況が起きても、いつも強者の論理で物事が進んでいる。このことを誰よりも弱い立場の人たちは肌で感じ、息を潜め、結局多くの人は避難所でなく、余震に揺れる自宅や車の中で耐えている構図は、今回も何ら改善がなされていない。行政もボランティアリーダーも頼りにならないことが実証された。

■障害者は避難所に避難できない

従来から厳然とある「大量、一斉、公平、画一」の支援の原則ではこぼれ落ちる人たちがいる。何千、何万の数量を確保し、全員分揃うまで提供しない。100 人に対して 50 個分のおにぎりしか届かずに全員がおあずけになり、賞味期限が切れてパーにした逸話もある。困難な人に優先的という発想がない。避難者でないと支給されない。個別に配る手立てがなく、支援拠点には皮肉なことに物資が余っている。全国から集まった善意を仕分けし、ゴミとして処理するのに行政職員の膨大な労力がかかる。何千億円もの赤十字の募金も、災害ボランティアの派遣も、安定期ないし復興期に入ってからで、最も必要な時に届かない。災害ボランティアセンターに片付け＝労力奉仕以外の個別のニーズを要請すると、「わがままを言われても困る」と片付けられる。ここでも無意味な公平・画一論がまかり通る。

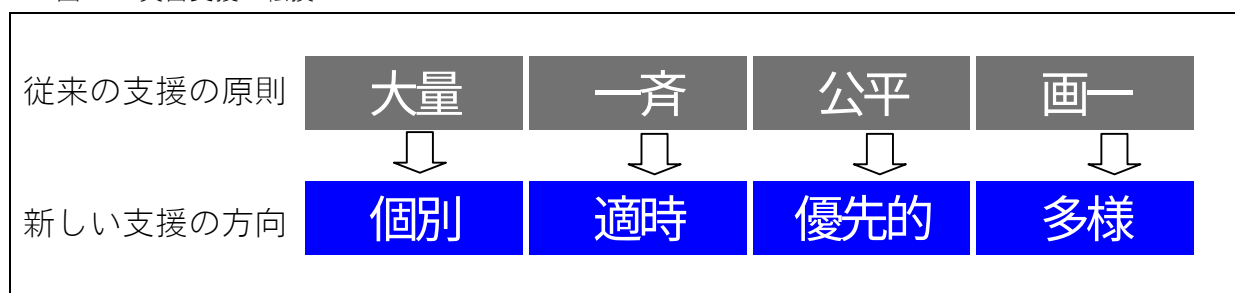
災害時の支援の定番は、避難所開設、毛布と食事の提供、簡易トイレ設置、そして数日後に自衛隊風呂だ。フロ、クソ、メシ、ネルの紋切り型支援では生きていけない人たちがいることを、もっと社会が気づくべきである。個々の人たち（要援護者）が困っていることに対して、迅速かつ的確に優先的に解決することができない。支援者の論理に陥りやすい。要援護者は「みんな困っているのだから」と我慢を強いられ、支援ニーズを発信できない。そんな状況だから障害者は避難所に避難できない。

(4) 求められる支援の原則の転換

「大量、一斉、公平、画一」のアンチテーゼとしては「個別、適時、優先的、多様」である。行政と、行政寄りの災害ボランティアにできなかったことを、民間の強みを活かして機動力と迅速性を発揮すること。公平ではなく、より困っている人を優先に。困っている「この時」「この人」「このこと」への集中的継続的支援が求められる。支援のノウハウとマンパワーを集積させた拠点を中心に。行き届かない物資については、必要な人が必要なものを自力で取りに来る方式に改め、自力で来られない人のみ別個配布する態勢を作ってはどうか。避難者所には手の空いた人もいるので、その役割を担ってもらおう。足かせとなるのが法律の縛り。現場に裁量権を与え、後追いで追認。第一に被災地の当事者と支援者のエンパワメントをめざす。

東日本大震災は、災害支援のあり方を根本から見直すチャンスである。これまでの災害支援で積み残してきた課題を、徹底的に検証し、新たな支援システムを生むきっかけとしたい。A J U自立の家は、障害当事者の視点を活かしその先頭に立つ決意である。

図1 災害支援の転換



【参考】

東日本大震災 被災障害者緊急支援サイト

<http://wadachi.ecom-plat.jp/>

A J U災害時要援護者支援プロジェクト

<http://www.aju-cil.com/bousai/bousaitop.php>

B. 改めて調査・検証すべき課題

本事業の最終盤に起こった東日本大震災と被災障害者調査を受けて、被災障害者支援支援に関する今後の課題を改めてまとめておく。

(1) 災害の規模と種類、被害状況

東日本大震災では、大地震、津波、原発事故とどれをとっても近代の日本が経験したことの無い規模の被害をもたらした。東日本の太平洋岸全域といっても過言ではない、沿岸 400km を越える莫大な被害。それは東北の街の光景を一変させた。

まさに未曾有である。

被害範囲の広域性、収斂の見通しが不明確なばかりか拡大を続ける放射能汚染、計画停電、長期化の様相を見せる避難所生活、災害関連死等々、これまでの大規模災害とは比較にならない。

特に、津波と放射能汚染による仕事と生活の場の全壊滅という事態は、被災者支援の常識が全く通用しない状況である。

一方で、災害関連報道でマスコミによく取り上げられるのが、「阪神淡路大震災では」「中越地震では」というボランティアコーディネーターによるコメントだ。単なる常識的な内容であり、阪神淡路の経験で一般化できる理由が見つからないまま、上から目線で、定型的な考え方と発想が伝えられる。結論として描かれる「人の輪」「コミュニティ」論は、単なる常識的な生活の工夫と知恵、である。

被災地支援、被災者支援の最前線にある者として、問題の複合性と地政学的条件の違いを押さえた上で、分析し直す必要があると考える。

(2) ボランティア支援のあり方とその内容

今回の震災では「ボランティアが現地に行きすぎる」「現地が準備を整えてから」と言われ続け、結果としてはボランティアの出番が縮小した。

ボランティアの役割とは何なのか、誰の判断で動くべきなのか、地元社協がお膳立てしてボランティアのお世話をする災害ボランティアセンターのあり方を、そろそろ見直すべき時期に来ているのではないか。

阪神淡路大震災以来、災害ボランティアはシステム化され、地元社協が設置運営する災害ボランティアセンターを通してニーズを集約、派遣されるスタイルになった。災害ボランティアセンターには活躍の機会を待つ大量のボランティアであふれ、社協職員はボランティアを滞留させず効率よく派遣することに忙殺されてきた。地元のことをよく知り、地域福祉の拠点であるべき社協のエネルギーが、外部のボランティアのために注がれた。ボランティアの移送、不満への対応、ボランティアとしてのやりがい、などである。

ボランティアによる活動の内容は瓦礫の撤去や土砂の運び出し等の単純反復作業が中心であった。中には医師、看護師、社会福祉士、ヘルパー等、その道のエキスパートがいてもその専門性を発揮させることは災害ボランティアセンターでは困難であっ

た。

災害ボランティアセンターでは、実績を集約するために、朝と帰りの集合をボランティアに義務づけた。独自に現地に入ることが許されず、支援内容はセンターが事前に把握する「ニーズカード」の内容に限られた。

こうした災害ボランティアのシステム化とは別に、独自に避難所や被災地に入る専門性を持ったボランティアも近年多くなっているのも事実である。「看護師協会」「社会福祉士会」「臨床心理士会」などの業界名と氏名を示す名札を付けて。

今回の震災では、ボランティア（民間）による支援ニーズはなかったのでしょうか。確かに、従来のボランティアセンター方式の常識からすると、被災者からのニーズの集約と整理、瓦礫の置き場の準備、資機材や災ボラの移送の足の確保が整わない限り、ボランティアは参集すべきではないことになる。被災者のニーズはなかったのではなく、行政と災ボラセンターの受け皿側の混乱から集約されなかっただけで、被災者自身ニーズの発信の方法や手段が見つからないまま、時間だけが経過したのではないか。このあたりをきちんと調査、検証する必要がある。

(3) 災害時要援護者名簿の活用について

今回の震災で被災した自治体では、要援護者名簿がどの程度整備されていたのか。国は平成 22 年度中に整備することを求めていたので、かなりの被災自治体で整備されていたはずである。

役場自体が津波で流されたり、その機能を失う中、要援護者名簿はどの程度残存したのか、避難支援計画に基づきどのように活用されたのかの検証が必要である。

4 月 16 日現在、災害時要援護者名簿に基づく安否確認や個別ニーズ調査が実施された自治体は確認されていない。直ちに実施すべきであるが、名簿はあっても安否確認や個別ニーズ調査を実施する手立てがないことが予想される。

平成 19 年の中越沖地震の際、柏崎市（福祉課）が障害福祉の相談支援事業所に委託して実施したように、ノウハウとマンパワーの集積した当事者団体や民間事業所に委託して、調査と個別支援を実施すべきである。

(4) こころのケアの問題

近年の災害時支援で称揚されるもののひとつに「こころのケア」がある。心理的な問題を発生させるものは、災害がもたらしたこの事態（生活と関係性）の全体であり、単なるカタルシスでは解決しない。困難をもたらしている問題の分析と以前の生活回復への見通しをつける作業が必要である。

個々人たちの努力ではどうにもならない問題であると同時に、どんなに優れた傾聴スキルを持ってしても解決できない。単なる相談ではなく、問題解決までに責任を持つ体制の形成が求められる。

誤解を恐れずにいうと、傾聴やカタルシスに偏重していないか、もしくは、「こころの問題」に転換して、生活全体の視点、生活の回復という問題解決の課題が置き去りにされていないか。

(5) 見えにくい障害者へのアプローチと地域再生

調査を始める中でなかなか見えてこない障害者の姿。早い時期に入所型の施設に家族なども含めて避難したという状況の中で一般の避難所から障害者の姿を遠ざけたのも一因とも言われている。避難所にいないだけなのか、被災した街の中にもいないのか。(3)の課題と関連して、分析が必要である。

そして、元々の地域福祉サービスの利用の低い土地柄。復興の過程で障害者がどのように街の中に居場所をつくっていきけるのか。ともに生きる市民として、どのように関係性をつくっていくのかが問われている。

甚大な被害の中で、この先避難所や一時的に身を寄せる施設等から「日常」に戻っていくには非常に大きな課題がある。海岸線の国土そのものが壊滅的な打撃を受けていることから、「日常」を支える「地域」そのものが無くなってしまっているからだ。下手をすると、障害者はやはり被災前よりもさらに、山の中の施設へと追いやられてしまう危険性を孕んでいる。

被災障害者の支援だけでなく、単に元の生活に戻すだけではなく、大震災を契機に障害のある人もない人もともに生きられる新しい地域づくりをめざすこと。地域性の限界を越え、インクルーシブな地域づくりの社会実験ができないだろうか。地域再生のプロジェクトに障害当事者が参画していく、ないしは彼らの声が届くことが望まれる。

C. 災害時要援護者の避難支援、避難生活支援をめぐる

(1) 支援の基本

ハンディのある人たち（要援護者）への支援のシステムと方法が確立されれば、健常者にとっても最善の支援を提供することができる。健常者を中心にした支援の内容で誰もが思いつくことは、避難所への集合、就寝のために毛布を配り、食事を提供する程度のことになってしまう。端的に言うと、フロ、クソ、メシ、ネル、である。混乱した状況の中では、これらの当然の支援すら全ての人たちに提供されないし、ましてや、要援護者がこの支援を利用することは困難な場合が多い。

障害者や、慢性や急性の疾病を抱える人、妊婦、差別されている外国人等は、混乱した状況の中で、誰もが思いつく程度の支援すら得にくい上に、ハンディを支える支援を得ることはほとんどありえない。支援の内容を考える際に大切なことは、生活を支える上で最も困難な状況にいる人たちを対象にしなければならない。

ハンディを支える支援こそが、混乱の中での健常な人たちにとっても必要な支援であり、ハンディのある人たちへの支援をテーマにすることによって、混乱の状況の中で、支援のシステムをどのように組むかの筋道を明らかにすることができる。

支援の目標は、今の状況の中で個々人が最も望んでいることを、確実に、迅速に実現することである。個々人たちが何に最も困っているかは、個々人たちの生活の事情に依存する。提供された支援の中からどれかを選択すれば解決できるものではない。支援の基本は、今の状況の中で個々人たちが困っていることを、それぞれに迅速かつ的確に解決することである。当事者の困っていることを表現すること、それが支援者に届くこと、そして、「この人」が「あなた」の支援に責任を持つことが明確に示されることが支援の方向を定める基本となる。

障害者に限って言えば、高齢者に比べ障害者はあちらこちらに、拡散してパラパラと存在する。彼らは個別対応が必要である。その多くは家で家族と生活しており、どこでどのような生活をしているかは、誰にも分かりにくい。障害者の問題や課題は、ロングタームケアであるから、災害時において緊急の問題として見えにくい。存在に気づきにくいだけでなく、障害者の困りごとや存在に気がつかない特性がある。誰かが、それも、お互いが知っている人が傍にいないことが必要であり、多くの場合は家族が担っているが、家族自身の仕事があり、障害者の面倒は看られない。災害時にはさまざまな、こまごました困りごとが発生し、家族の手が離せない場合が多い。

(2) システムと個々人をつなぐ

個々人たちの最も望んでいることを実現するために、障害者個々人に支援者個々人が個別に単発に対応すればできるというわけではない。国の示す避難支援プランの弱点であると考えられる。「この人」に、または、「この人の生活」にライフライン的支援が確実に届き、実行されることが必要であり、そのための人為的な支援システムが必要である。

個々人たちが望んでいることはさまざまであり、支援も個別になる。しかし、支援

が個別になればなるほど支援は困難となる。平たく言えば、そんなことをいちいちや
ってられないことになる。避難所への集合、毛布と食事とテレビという考え方は、
かつての貧困の時代の支援の考え方である。個別の望みに対応するためには、従来の
避難のシステムではなく新しいシステムを発想し確立しなければならない。個々人た
ちの望んでいることを実現するためには、それぞれに個別に対応しなければならない
ことはない。個々人たちの望んでいることを整理し分析することによって、今までに
は発想できなかった支援の方法から成り立つシステムを作ることができる。システム
そのものも作り変えることが必要となってくる。

そのために、災害時における状況の変化と支援との関係の経緯をつぶさに分析する
ことが必要となる。これまでの災害時の要援護者支援の分析によると、都市部では特
に「情報」「移動」の確保がさまざまな支援を成り立たせる基本となる。要援護者とシ
ステムとの相互のアクセスの通路と対応する専門家の確保が必要となる。

(3) 情報と移動

情報と移動に着目すると、利用者が一箇所にいなければならないということはない。
一箇所に集めてこれに毛布と食糧を配給するという従来の考え方だけでは、多くの人
たちを支援のシステムから排除してしまう。現に多くの大規模災害において、要援護
者の多くは避難したくても避難できない状況に置かれた。

情報と移動は、支援と支援関係を広げる性質を持っている。支援はデリバリーが基
本となり、これを効率的に行うことが、支援を発想する人たちの課題である。

このような、広げられ公開された支援のシステムを発想する際に大切なことは、シ
ステムと個という関係の間に、地域にある社会資源をおくことである。また、専門家
で構成されたボランティア、目的と志を持ったボランティアもこの役割を果たすこ
とになる。

(4) 避難生活期の課題

システムと個との関係を直接に結びつける集合方式の場合、支援を維持し進行する
ための規則が必要となる。この規則は一方で多様な問題を支援の系から排除する性質
を持つ。さらに困ったことは、集合方式の中にいる人たちが生み出す排除的な理不尽
なある種の規範である。例としては、われ先にといろいろな理屈をつけて毛布を奪い
合う人たちであり、障害者はこんなところにくると怒鳴る人たちの行動である。

ボランティアの活動は、本来、状況の中で柔軟であり、自由であり、迅速であり制
度的な干渉を受けないものである。社会資源としての専門家（専門職）、ボランティア
はまさに個々人に直接に対応できる人たちであり、システムと個別の人たちを結合す
る役割を果たすことができる。

個々の人たちとシステムの間にある人たちの活動は、いつまでも続くものではなく、
通常、問題解決型のプロジェクト方式で行われる。どのような問題を解決するかを意
識化できないままの活動は、状況に遅れた事後的な対応しかできない。きちんとした
平常時のシステムの支援につなぎ渡していくことが大切である。受け渡されるシステ
ムが、個別の問題を抱えている人たちを受け入れることができるように構成されてい
なければならない。

(5) 避難者・地域の人たち

支援のシステムと個々人たちとをつなぐ活動のもう一つのものとして、地域の人たちがいる。地域住民の活動は、両価的であり、まさに悪魔と神が同居している。地域の人たちを神にする必要はないが、悪魔にさせない、つまり、我れ先の芽を摘んでしまわなければならない。中山間地に見られるように、生産と生活を基盤とし長い連綿とした地域関係のあるところでは我れ先は発生しにくい。平時においても支え合いで成り立っているからである。一方、支援の関係は保守的になりがちである。このような地域関係が弱体化しお互いが匿名的な関係になっている都市部では、無関心、排除的な関係が生まれがちである。

いずれにしろ、地域の力といわれるものは、学者の言うほどロマンティックなものではなく二面性を持っている。災害という混乱と修羅場のなかで、支援の力を引き出すことが大切である。地域そのもの、地域住民のなかに地域の力を引き出す契機があることは確かであるが、社会的な枠組みでこれが誘導されておらず、その場その場の成り行きの状況と人に依存してしまう。いったん悪い方にことが転がるととめどもなく混乱が拡大する。

地域のこのような二面性を制御する役割を果たすのが社会資源に属する専門家（専門職）であり、まともなボランティアである。

(6) 支援の段取り

支援が必要な局面は、状況が悪化もしくは不安定な時である。そして、問題解決の見通しが立たないときである。災害の中での支援の目的は、この不安定な状況を安定的な状況にすることだ。このためには、状況に迅速に対応すること、状況を予測し先回りして必要な支援を準備することが必要となる。これがまさに個別の人たちへの対応である。

混乱した状況の中では、大きなシステムが個別の人たちのために動くことはありえない。大きなシステムは問題の状況が個別を離れて標準化されている時には有効に機能するが、個別のこの人に対応することはできない。そこで期待されるのが、地域の社会資源に属する人たち、まともなボランティア、そして、自治を作りあげることができた地域の人たちである。

最も大切なことは、問題を抱えている人たちのもとに迅速に出向くことである。情報を待つのではなく、現場から情報を発信しなければならない。闇雲に走り回っても個別の問題を抱える人たちに行き着くことはできないし、また、適切な支援を編成することはできない。ここに科学の目が必要となる。

行政の役割は、このようなシステムと個別の中間にいる人たちの活動がスムーズにできるような条件と舞台を作ることである。行政自身が、個別の支援を提供することはできないし、状況の判断をすることもできない。なぜなら、行政にいる人たちはこのようなことを生業にしておらず、素人だからである。行政の人たちはでき上がった組織を動かす専門家である。このことを間違えてはならない。

しかし、自助、共助の重要性が言われても、いざというときは行政が助けてくれるという幻想が、要援護者を含む住民側には根強くある。災害時、行政は住民の命を守れないことを行政は明確に伝えるべきであり、地域住民同士の支援の舞台づくりを平時に行うべきである。

(7) ボランティアとボランティア組織

近年盛んになってきている災害ボランティアの活動は一つの支援の柱である。しかし、阪神大震災以降の災害ボランティアの活動を見ると、いくつかの致命的な問題が垣間見える。

第一は、支援の殆どが状況が安定してからの仕事が多かったことである。災害の時系列中で、不安定な状況に対応するのでもなければ、長期的に問題になる生活への支援に対応するものでもなかった。緊急期（急性期）、避難生活期への対応ができていない。せいぜいこの中間にある復興期における、後片づけなどの決まりきった力仕事が多かった。状況が安定し、仕事が閉鎖的、自己完結的な反復仕事になってきたときにはこの類の災害ボランティアの活動は有効である。労力、単純仕事である。このなかでいろいろな麗しき人間関係が生まれることはあるとしても、この種の支援がボランティア活動の本筋とするのは間違いである。

第二は、大量のボランティアが活動をするための組織を新たに必要とするということである。仕事の仕方、多様なタレント、ノウハウをもつ人を問題解決に向けてどのように編成するかの問題を解決しなければならない。これまでの災害ボランティアセンターは、市町村社会福祉協議会が設置運営してきたが、元気を持て余した災害ボランティアの管理業務（送り出しと集約）に終始し、疲弊し、社協が本来果たすべき地域福祉の課題として、被災現場でより困難を抱える人へ向かう活動を疎外してきた。

☞ 4. - 4 北海道浦河町社会福祉協議会 参照

(8) 組織と労働編成（災害ボランティアセンターの課題）

組織と仕事の編成の考え方は、仕事を役割に分割し、官僚型の組織を作ることが基本である。この標準化と機能分割とが成り立つためには、働きかける対象に一定の規則性があり標準化できること、そして、対象への働きかけの内容が同一であり、同一の順序で行われることである。この上で働きかける対象が働きかける人たちの前に次々とやってくることが大切な条件である。病院で診察してもらう段取りや、工場での仕事の仕方に例えることができる。行政の仕事の仕方も同様である。大規模に正確に効率的に仕事をするときには、このような標準化、機能分割の方法は有効であり合理的である。

しかし、先述のように災害の中で混乱し混沌としている中で、このような組織で対応することはできない。混乱、混沌の状況の中では、ハイブリッドな支援に対応する自律的な小さな組織が必要となる。こうした組織が数多く必要である。

問題はこうした支援組織と困りごとを抱えている人たちとを、どのように結合するかである。誰を支援するかを合理的かつ迅速に見出すこと（情報）、そこに支援を動かすこと（移動）が重要となる。特に、緊急時、混乱時には必須の要件となる。緊急期、避難生活期における要援護者の状況を安定化させるための支援は、こうした組織と仕事の編成、そして、これをどのように動かすかが基本となる。

災害ボランティアセンターの多くが、こうしたハイブリッドな支援をどのように編成するかを欠落させている。会社や官庁の普通の組織をそのままシフトしている。災害ボランティアの仕事が、混乱時でのどうしても必要な支援に対して、後手後

手にまわってしまうこと、殆ど手付かずになってしまうこと、単純な労力仕事しかできないことになっている。

(9) 行政との関係の作り方

第三は、行政との関係の作り方である。基本的には行政は閉鎖的であり、官僚体質と呼ばれる仕事をしない体質を持っている。しかし、行政が動かなければ大きくことを進めることができない。大切なことは、ボランティアたちが自立的で自律的な組織を作りあげることである。

行政に要求することは、どこにどのような問題を抱えている人たちがどのような状況でいるのかの情報を開示してもらうことであり、この人たちの所へ専門家で構成された支援組織を責任持って派遣することである。行政の人たちは実際に具体的な仕事はできない。この仕事をしかるべき筋にお願いをしてこれを実行させることが重要である。行政が行うことは個別の支援ではなく支援の舞台を作ることである。

☞ 4. - 5 兵庫県佐用町 参照

3. 平時にも災害時にも使える協働ツールの提案

(1) 目的

本研究ではGIS（地理情報システム）技術を利用し、災害時要援護者、避難支援者、避難所、危険情報等の避難支援情報を地図データベース上で有機的に統合させ、視覚的、即時的に、しかも誰でも簡単に、必要な情報が必要な人に収集、発信できるシステムをめざした。

具体的には以下のようなシステム要件をめざした。

①過去の災害から得られた知見を今に活かす地域防災のツールとなること

- ・専門知…国や自治体、大学、研究機関等が発表するハザードマップ、緊急地震速報、調査研究成果、警報・注意報等の専門的な情報
- ・経験知…過去の被災体験、災害記録、推奨行動集等
- ・地域知…地域住民ならではの土地勘、危険箇所、防災資源（人材・物材）、関係性等に関する情報

これら災害リスクに関する情報を可視化し、住民自身が災害リスクマネジメント力を高め、地域防災力の向上に資すること

- ・敵を知る…地域のリアルな被害想定を視覚的に明確化し共有する
- ・己を知る…地域における現状の防災資源や防災対策が十分かどうかを評価する
- ・策を練る…不足資源を補強したり、新たな協働関係を結ぶなど共助の対策を具体的に立案し実行する

特に、地域住民による防災活動で活用されることを想定し、危険区域の点検や、災害時の資源情報の蓄積、安否確認や避難経路の確認を行ったり、実際に訓練の場での活用、検証を通して、地域住民による災害対策のスパイラルアップが図れること

②防災だけでなく、さまざまな地域活動において日常的に活用できること

外出支援を目的としたバリアフリーマップや、出会い頭事故マップ、遊び場マップなど、障害者当事者団体、子育て団体、老人クラブ、町内会等のさまざまな団体の日常の活動で活用できる多用途なシステムをめざしつつ、各団体で作成された情報を汎用地図データとして開示、頒布、共有できること

特に、バリアフリーマップにおいては、障害当事者による情報収集、発信が可能なものとし、建物情報等の日々の更新ができ、またエンドユーザーによる使い勝手等の質的評価や困りごとの発信ができること

また、当事者からの情報発信を通して、バリアフリー整備事例データベースとなり、建築士、デザイナー等専門家への啓発ツールとなること

③中間ユーザーによる情報提供、日常の相談支援業務等で活用できること

例えば、障害者地域支援センターや地域包括支援センター、福祉施設、福祉事業所、民生委員、町内会、消防団、自主防災会、防災ボランティア団体等、ノウハウやマンパワーの集積する地域の拠点における、相談支援等の業務や活動に活用でき、その支援力を高めるツールとなること

④災害時の安否確認・救援・支援ツールとして活用できること

要援護者の自宅を案内する安否確認や個別支援のツールとなり、要援護者を取り巻く多様な主体間で情報を共有したり、さまざまな当事者団体、福祉事業所、業界団体、自治体や災害ボランティア等による外部からの広域的・全国的な被災地支援のツールとなること

(2) G I S システムの比較

近年 G I S システムは低価格化が進んだ。かつては統合型 G I S というと何千万円という価格帯であり、財政規模の大きな自治体でしか導入できなかったのが、十数万円台(地図データを除く)の市販ソフトとして販売されるようになった。さらに Google Map をはじめとする無料の Web GIS の登場により、特別なソフトをインストールすることなく、個人レベルで身近に扱えるようになってきた。

市町村による災害時要援護者台帳の地図上の管理については、個人情報保護が担保されること、発災時の電力や通信インフラが絶たれた場合でも稼働できること、また、庁舎を離れ出先での運用が可能な、組み込み型、スタンドアロン型のシステムが望ましい。庁内 LAN を利用した統合型 G I S を導入している自治体もあるが、個人情報保護の観点からは平時に名簿を所管する部局以外に対して非公開とする仕掛けが必要である。災害の規模や種類により、役所が壊滅的な被害を被る場合も想定しなければならない。この点で、ノートパソコン単体で動くスタンドアロン型ないしはオフライン型のシステムが有効であり、人口 30 万人以下のいくつかの自治体での導入が進められた。

これに対し、個人レベル、地域レベルで利用できる自助、共助に役立つシステムとなると、必然的に無料の Web GIS に限られてくる。

(3) クラウドコンピューティングの可能性

地域防災や災害時要援護者の情報については、公開・共有を可能にしながらも、公開の範囲を限定できる必要があるが、クラウドコンピューティングにより可能になってきた。

クラウドコンピューティングでは、セキュリティやプライバシーが強化された点で、従来の Web と大きく異なる。クラウドコンピューティングは、ハードウェアやソフトウェアに依存せず、データベースソフトや API (Application Program Interface)、ユーザインタフェース、セキュリティ、バックアップ、災害対策システムまで、標準のサービスとして提供されており、しかも、その上でのシステムを、ユーザが独自にカスタマイズや、アプリケーションを開発することもできる。

クラウドコンピューティングによる問題点もある。コンピュータシステムを自前で

保有し、修正（カスタマイズ）や運用変更もできる場合と比べると、通常のシステムインテグレーターやアウトソーシング以上にブラックボックスとなり、同業他社との差別化は困難で、突然の変更には対応できない（サービス提供者に拒否される）リスクがある。

基本的にはすべてのデータがクラウドに集約されるため、クラウド提供側やネットワークの障害や、あるいはクラウド提供側の倒産やサービス終了などでクラウドのサービスが使用できなくなると、クラウドコンピューティングを利用する企業の経営も停止する恐れがある。また通信会社を利用した場合の盗聴されるリスクと同様、集中的なデータの管理はクラウドに銀行、ビジネス、医療などの情報を完全に把握されてしまうためハッカーの格好の攻撃目標となり、個人情報を含む顧客情報や経営情報の流出のリスクがある。

このようなことから、本研究ではクラウドコンピューティングによる要援護者支援システムの利用は検討の対象から外した。

(4) e コミマップについて

そんな中で、独立行政法人防災科学技術研究所（防災科研）のe コミマップが注目された。e コミマップは、①相互運用性の確保、②オフライン活動の支援、③オープンソースでの提供をポリシーとして開発された。

e コミマップについては、<http://bosai-drip.jp/ecom-plat/map.htm> を参照のこと。

- ①相互運用性の確保…外部からの情報獲得を可能とし、地域の活動支援（情報収集、意見交換・議論）に資することができる。自治体発行のハザードマップと市民参加型のハザードマップをお互いに利用することができる。行政と住民のリスク知の相違を明らかにすることで、双方の視点を加味した防災対策に利用することが期待される。地域内外への情報発信、地域間連携も可能となることから、局所的、広域的な災害が起きた際にも、外部への支援要請が可能になる。
- ②オフライン活動の支援…オフラインモードを搭載することから、必要なデータをローカルに保存することにより、個人情報や機密情報等の漏洩防止対策に資することができる。
- ③オープンソース…ソースコードを無償で公開するとともに、商用／非商用の目的を問わず、無償で提供することを原則としている。導入コストが普及を妨げる要因であったことから、オープンソースとして提供される意義は大きい。自前のサーバにカスタマイズして組み込むことができる。

これらのことから、ただ配るだけのマップから実際に使われるマップへ、眺めるだけの受け身のマップから自分たちでつくりあげる攻めのマップへ、というマップ利用の進化が見込まれる。

以上から、e コミマップは(1)に掲げた①から④のシステム要件は満たしうると考えられた。

- ①過去の災害から得られた知見を今に活かす地域防災のツールとなること
- ②防災だけでなく、さまざまな地域活動において日常的に活用できること
- ③中間ユーザーによる情報提供、日常の相談支援業務等で活用できること
- ④災害時の安否確認・救援・支援ツールとして活用できること

なお、A J U自立の家では、e コミマップについて、本研究事業の一環で開催した「災害時要援護者避難支援セミナー」「防災マップセミナー」等において自治体、一般市民向けに啓発を図った。

(5) 東日本大震災被災障害者支援におけるe コミウェア（e コミマップ）の活用

平成 23 年 3 月 11 日、宮城県沖を震源とするマグニチュード 9.0 の巨大地震は、それに伴う大津波、さらには原子力発電所事故による放射能汚染という未曾有な災害に発展し、我が国が未だかつて経験したことのない甚大な被害をもたらした。

災害時要援護者の安否確認や避難支援については、これまでの考え方が全くといってよいほど通用しなかった。特に、発災後 1 ヶ月余りは、余震や津波警報が繰り返される中での壮絶な被災状況の真っ只中であって、近隣市町村も被災していて支援が受けられず、長期間にわたって電気、通信、水、ガス等のインフラ復旧が遅れたことから、被災者も支援者も混乱が続いた。特に移動と情報の制約は支援活動を展開する上で致命的であった。

被災地の中で孤立し埋没する障害者は、支援ニーズを発信できる状況ではとてもなかった。

そんな中で、A J Uでは被災地支援のツールとしてe コミウェアを発災直後から投入した。



図2 東日本大震災 被災障害者緊急支援サイト <http://wadachi.ecom-plat.jp/>

e コミウェア（ブログ機能）の記事本文には写真や地図、Word、Excel、PDF 等の文書へのリンクを貼り付けることができる。活動中に、携帯電話を使い、現地から記事を投稿したり、携帯の GPS 機能を使い活動地点を地図で表示することや、携帯電話で撮影した写真を貼り付けることも可能である。

実際に、支援活動計画や支援活動の写真、マップを貼り付けることにより、活動状況をリアルタイムに生き生きと伝え、支援ニーズの掘り起こしや活動参加や連携のきっかけとなった。



図3 文書ファイルや写真を貼り付けた記事画面



図4 マップを貼り付けた記事画面

東日本大震災では、被災した障害者が避難所にも避難できず在宅で孤立し、救援物資が届かない、紙おむつ等のストックが切れるなどの状況が続いた。マイナーな障害故に被災地で埋没する障害者について、同じ障害の当事者団体（東京）から当サイトに支援要請があり、A J Uスタッフが地元の障害者支援センターとの連携により、紙おむつ等の必要な物資を届けることができた。

また、当サイトを通じてA J Uの活動を知り、被災地の自治体からの避難所間仕切り等の支援要請を受けたり、全国の支援団体、被災地の支援団体から要援護者に関する情報提供を受けて活動を組み立てることができた。

被災地緊急支援活動報告 2011/3/12～ 第4陣活動中



2011年3月20日 18時31分

たすけっとなて...by まどか

C I L たすけっとなてでは、A J Uの動きがものすごく早かったとかなり評判です。

そして私は、筋金入りの災害支援者と紹介されてしまい…。ま、いっか。てな感じです。

T 橋 F 子さんの件、了解です。連絡とって届けます！



図5 救援要請に応じて物資配達に使った地図

バルーンをクリックすると関連した記事が確認できる。



図6 支援活動の記事に連動した「支援活動マップ」

活動内容別にマップを追加配置できる。こうした情報提供に呼応して、新たな支援要請につながった。



図7 間仕切り納入実績マップ

改めて被災地支援活動における e コミ（マップ）導入の効果をまとめると、以下のとおりである。

①支援の申し出の窓口となった

発災直後から支援活動を行ったことが伝わり、募金、物資提供、物資仕分けボランティア、被災地派遣、物資輸送、自治体職員派遣等の申し出を多数受けた。

②救援依頼の窓口となった

被災地で孤立する障害者に対して、東京の団体から支援の依頼が入り、現地の支援センターと協力して支援に入ることができた。

宮城県、岩手県、新潟県を中心にいくつかの自治体から、避難所間仕切りセットの納入・設置の要請を受けた。A J Uとしては、資金援助してくれるスポンサーを探し、4月13日現在で12箇所に220箱の避難所間仕切りセットを納入設置した。

③情報提供

被災地支援を行う全国の団体より問い合わせを受け、サイト（マップ等）を通して、被災地と現地の要援護者の状況に関する情報提供を行った。情報サイトの存在を知り全国からさまざまな情報が寄せられた。

被災地支援に求められる「個別、適時、優先的、多様」という支援の方向性を実現するツールとなることが確認された。

一方で、障害者等の要援護者が避難所に逃げてこられなかったり、支援ニーズを発信できない状況があった。当事者運動の活発さや在宅サービスの利用状況の低さに根ざす問題であり、当事者からの情報発信という点で課題を残した。

また、災害の初期においては特に、携帯電話の電波が届かないなど、通信インフラの問題があった。

【参考】

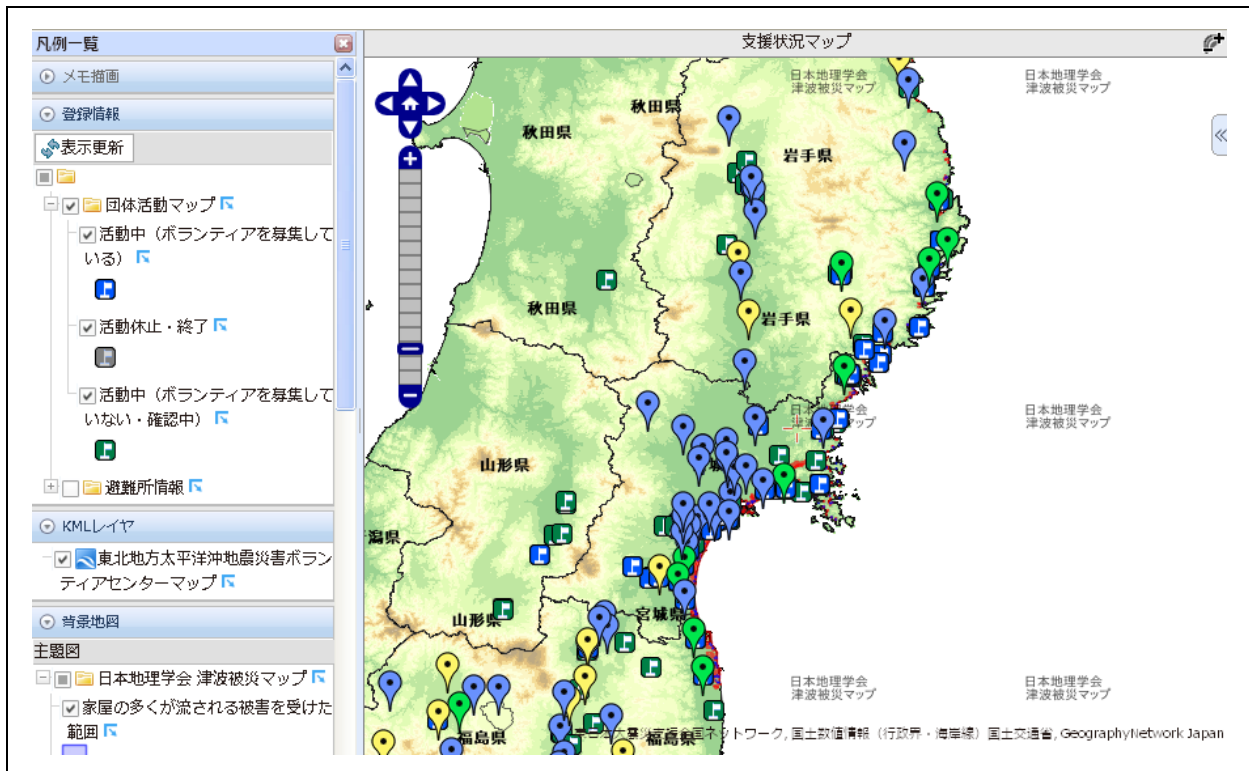


図8 支援状況マップ／ALL311：東日本大震災協働情報プラットフォーム（防災科学技術研究所）



図9 南三陸町災害ボランティアセンターマップ

4. 被災地・先進地視察調査報告

(1) 目的

近年の大規模災害の被災現場、および地域防災や要援護者対策の先進地における、災害時要援護者対策の状況、および今後の課題を調査する。被災地においては被災体験を活かして今後どのように要援護者対策に取り組もうとしているかを含めて、発災の前後における変化の状況を調査する。災害時要援護者支援の社会システム提案のデータを得ることを目的とする。

(2) 方法

訪問によるヒアリング調査。ワークショップや避難訓練等においては参加観察を実施した。

(3) 訪問日程および訪問先

日程	訪問先	内容
7月20日	岐阜県可児市	豪雨災害視察調査
7月31日	三重県東員町	避難所宿泊体験
10月5日	和歌山県庁	要援護者対策
10月12日	北海道・ベてるの家	1 障害当事者団体による防災プログラム
	北海道浦河町企画課長	2 社会教育と地域防災、要援護者対策
10月13日	北海道浦河町保健福祉課	3 要援護者対策
	北海道浦河町社会福祉協議会	4 要援護者対策、災害ボランティアセンターのあり方
10月19日	静岡県河津町	要援護者対策
10月22日	苫小牧市	要援護者対策
10月23日	日本精神障害者リハビリテーション学会 第18回浦河大会	
10月27日	神奈川県庁	要援護者対策
10月29日	山梨県・甲府市役所	要援護者対策
10月17日	名古屋市昭和区・松栄学区避難訓練	学区内年に1回行っていたものを年3回に分けて実施
11月8日	名古屋市昭和区政協力委員長	昭和区の地域防災の取り組みについて
11月6日	表2 災害時支援者養成講座（名古屋市昭和区）	D I G（災害頭上訓練）
11月10日	表3 名古屋工業大学地域防災訓練（名古屋市昭和区）	大学と地域防災、地元住民ともに参加
11月19日	名古屋市昭和区陶生町内	6 防災台帳と安否確認訓練に関するヒアリング
12月4日	避難所リーダー養成講座（名古屋市天白区）	災害時要援護者避難生活支援に関する講演とD I G（災害頭上訓練）
12月12日	愛知県武豊町	ボランティア交流会…要援護者対策とe コミマップ
12月15日	和歌山県田辺市	要援護者対策

日程	訪問先	内容
1月18日	石川県輪島市社協	能登半島地震、要援護者対策
1月22日	愛知県武豊町自主防災会研修会	要援護者対策とeコミマップ
2月5-6日	静岡県富士宮市	要援護者避難所対応訓練、避難所宿泊体験
2月7-8日	宮崎県高原町	新燃岳噴火災害被災地ヒアリング
2月22日	表4 桑名市防災、高齢、障害の各課、市社協	災害時要援護者避難支援システム勉強会
2月23日	山口市社協	平成21年豪雨災害ヒアリング
2月23日	防府市社協	平成21年豪雨災害ヒアリング
2月24日	佐用町企画防災課・健康福祉課 5	平成21年豪雨災害ヒアリング
	佐用町社会福祉協議会	平成21年豪雨災害ヒアリング
3月1日	愛知県幸田町	福祉避難者対策会議
3月12-18日	宮城県名取市、仙台市	東日本大震災 第1次被災障害者緊急調査
3月21-26日	宮城県塩竈市、東松島市	東日本大震災 第2次被災障害者緊急調査
4月7-9日	宮城県仙台市、多賀城市、塩竈市	東日本大震災 第3次被災障害者緊急調査
4月11-15日	宮城県仙台市、塩竈市、岩手県宮古市、山田町	東日本大震災 第4次被災障害者緊急調査

(4) 調査結果

以下、紙数の関係で前表の1から6のみ紹介する。

なお、3月12日以降の4次にわたる緊急調査については、2-A. 東日本大震災緊急支援・調査報告を参照のこと。

1

北海道・べてるの家

- 当事者参画の地域防災活動
- 夏冬夜昼さまざまな条件下で避難訓練
- 要援護者が地域防災のエキスパートに

訪問先 社会福祉法人 浦河べてるの家
訪問日 平成 22 年 10 月 12 日

当事者活動から始まったべてるの家

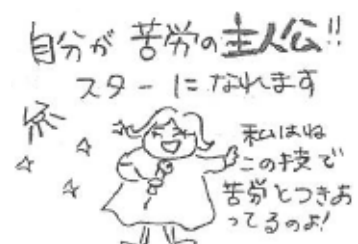
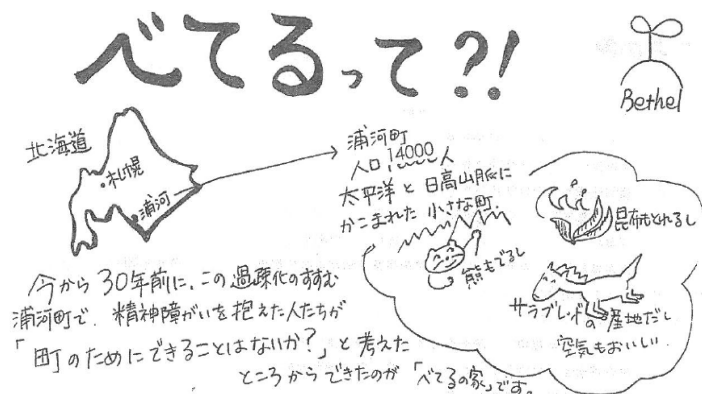
べてるの家（以下、べてる）の活動はとてもユニークだ。78 年、現理事長佐々木実さんの退院祝いで焼き肉屋に集まった仲間たちが、「これから自分たちはこの町で一体どうやって生きていったらいいのだろう」ということを語り合ったのが活動の始まり。

当事者活動として「どんぐりの会」を立ち上げ、当初から、商売と病気体験の発信を活動の柱にした。浦河の特産である日高昆布を商売にしよう、過疎化や産業の衰退といった地域の抱える苦勞への参加をめざそう、障害者としてではなく、人間として当たり前の苦勞を取り戻そうと活動してきた。93 年有限会社福祉ショップべてるを設立。02 年社会福祉法人「浦河べてるの家」設立。02 年に日赤の精神病床数が 120 床から 60 床に削減されたのを機に、退院した仲間が安心して住める場所として住居の確保が進められ、町の中に点々とできていった。

べてるの理念に「手を動かすより口を動かせ」というのがある。作業することも大切だが、作業しながら好きな音楽聞いて、みんなとワイワイ話をすることを大切にしている。朝ミーティングで体調や気分を毎朝報告。17:00 までが開所時間だが、15:00 頃まで働く。

べてるでは、当事者が理事長や社長の職を担っている。1 人 1 起業という目標の中、07 年に NPO セルフサポートセンター浦河を発足させ、当事者同士の助け合いの関係をつくっていった。「助ける人」「助けられる人」という一方的な関係ではなくて、お互いに助けたり、助けられたりという関係を 30 年間大事にしてきた。

べてるには「非援助論」という考え方がある。誰かを助けることについて、その人から苦勞を取り除いたらよい人かということ、必ずしもそうではない。人は誰しも生きていく中で当たり前に苦勞をするもの。だから、精神障害者に対して何をするかではなくて、何をしないか、つまり当事者の持つ力を大事にし、当事者主体を貫いてきた。例えば、幻聴さんで苦勞している仲間が、幻聴さんよりも住居に住んでいる仲間関係を通して、現実的な苦勞が生まれてきたりする。



べてると津波防災

浦河町は地震が多いところだ。03 年の十勝沖地震では震度 6 弱の揺れとともに、1.3m の津波を観測した。海沿いの住居が多く、目の前が海というところもある。十勝沖地震の時には、幻聴さんに「逃げるな」と言われて、海岸沿いに住む仲間が逃げられないということがあった。そこから「幻聴さんも一緒に逃げよう」ということをキャッチフレーズにして、避難の練習をしてきた。睡眠導入剤を飲んでいる仲間の場合、眠くて本当に起きられない。そういう仲間を誰が起こすか役割を決めて練習した。

べてるには「三度の飯よりミーティング」というくらいミーティングを大事にする。

避難訓練した後にも振り返りミーティングをして、よかった点と、苦労した点、さらによくする点を指摘し合う。実際眠っている仲間がいたときに、「彼を起こす役が必要だね」と確認し、「誰が起こすか」などを決めてきた。

以来、夏冬 2 回、昼と夜、雨天時、凍結時など様々な場面を想定した避難訓練を実施してきた。避難訓練をするのは共同住居 10 数箇所と、ニューべてる、セミナーハウス、カフェぶらぶら、といった町内に点在する活動拠点。それぞれから最寄りの避難所をめざして避難する。夏冬で気候差があり、夏にできたことが冬はもっと大変なので、敢えて条件を変えて練習してきた。そんな中で、車いすを引っ張るのにロープが必要などと気づきがあった、という。

年	地震名称	規模	浦河震度
1952	十勝沖地震	M 8.1	5
1968	十勝沖地震	M 7.9	5
1968	浦河沖地震	M 6.8	5
1970	日高山脈南部地震	M 6.7	5
1971	襟裳岬南方沖	M 7.0	5
1974	苫小牧沖地震	M 6.4	5
1981	浦河沖地震	M 7.1	5
1982	昭和 57 年浦河沖地震	M 7.1	6
1993	平成 5 年十勝沖地震	M 7.5	5
1994	三陸はるか沖地震	M 7.5	5
2003	平成 15 年十勝沖地震	M 8.0	6 弱
2010	チリ津波（避難勧告）	M 8.8	—

頭で理解して体で覚える

ちょうどその頃、国立障害者リハビリテーションセンター研究所（国リハ）が地域防災の研究フィールドを探していた。その時に国リハの担当者がべてるの当事者の講演を聴いて、「ここだ！」と直感した。しかも、浦河では大きな地震を経験しながら、死者や火事を出したことがないことにも興味を持った。

04 年度より、国リハの指導の下、べてるでは避難マニュアルを作ったり、防災プログラムを開発した。過去の津波のデータから「4 分間で 10m の高台へ」という具体的目標を設定した。

精神障害を持つ人たちは、幻聴さん、お客さん（頭の中のマイナス的な自動思考）に苦労していることが多いため、分かりやすいマニュアルが必要だった。DAISY（デイジー）というデジタル録音機器が、しゃべる内容を黄色くテロップで強調表示してくれるので、認知に障害があっても視覚と聴覚に訴えてわかりやすい、ということから採用された。

DAISY マニュアルは、国リハに作り方を教えてもらい、メンバーが中心になって



DAISY（デイジー）マニュアル

作った。住居ごと、活動拠点ごとに、避難経路の写真を取り込み、メンバーが吹き込んだ音声とテキストでつなげていった。07年に制作して09年に修正した。避難訓練と同様に夏冬2バージョンを作った。練習をしていけば大丈夫、幻聴さんも一緒に逃げようとDAISYを使い避難訓練を実施した。

DAISY マニュアルは、声に合わせて文字の色が黄色に変わるので、見ていて分かりやすい。場面に合わせて実際の映像が出て「次の信号を右です」などとガイドしてくれるので臨場感がある。防災だけではなく、仕事のマニュアルなども作成して日常的に活用しているという。

自治会の防災訓練に参加

十数箇所の共同住宅とグループホームにはそれぞれ、等高線の入った避難マップを張り出している。またリュックに避難グッズを入れて備蓄している。避難に際しては役割を分担して、誰が持っていくか、誰が誰を起こすか、誰が一緒に逃げるかなどを事前に決めている。避難所に薬を忘れていく人がいるので、個人のリュックに薬を入れておくことも確認している。

べてる独自の避難訓練のほかに、地域の人との合同訓練にも積極的に取り組んでいる。東町自治会とは冬に宿泊訓練を実施したり、築地自治会では消火訓練、炊き出し訓練も行った。

東町では、津波ではない水害を前提とした訓練も行った。東町には低地を流れ海に注ぐ川があるので、海水面が高くなると川が氾濫するし、東町は地盤が弱くてよく揺れる。最初は地図で確認し、事前準備の上で避難訓練を行った。

避難中には、例えば先頭と最後尾とでトランシーバで連絡を取って訓練をする。トランシーバは5台あり、遠隔地とスタッフ同士で連絡を取り合った。

べてるは学習集団だ

つながりを持っていないようなタイプの人たちがどうしていったらよいか、よく勉強している。浦河では、当事者にも役割が与えられる。障害者だからと看られるとか、守られるだけではない。そこに浦河町民が加わっていった。その辺が他の町にはない特徴だろう。(浦河町企画課長浅野浩嗣さん)

本当に津波が来た！

2010年2月28日のチリ津波では、浦河町800世帯17,000人に避難勧告が出て、べてるのメンバー・スタッフも避難所へ迅速に避難した。

避難を開始した際、町中から車がいなくなるのが分かったという。べてるでは、スタッフ同士が携帯等で連絡を取り合って、「〇〇さんが歩いているのを見た」とか「〇〇地区の〇〇さんがいない」という連絡を受けて、車で搜索を行った。

避難所では、12時から20時頃まで、8時間程過ごした。避難はできたものの、いろんな人がいる中で何時間も過ごすのが大変だった。避難訓練とは違った苦労、特に見知らぬ人が大勢避難した際の大変さを改めて実感した。

特に、幻聴さんやマイナスのお客さんを抱えている人にとってはかなりのストレスになった。また、おしゃべりして過ごせる女性陣はまだよかったが、男性陣が時間を持て余してしまったという。おしゃべりの大切さや、iPod（携帯型デジタル音楽プレイヤー）があるといいねとか、避難体験して実感した。寒かったらアルミシートが必要だとか、水を常備しておいた方がよいとかを話し合った。



2月28日チリ津波の時の避難所

町民で避難した人は実は少なく、避難所にはべてるの人が多かった。警報が出てはいたが、町民の多くは大丈夫だろうと逃げなかった。だから、べてるの人ばかりがテレビの取材を受けていた。

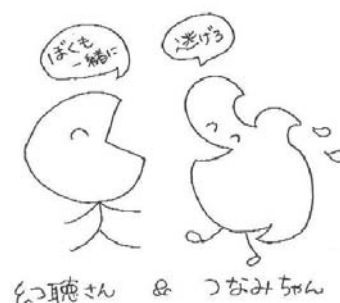
避難が長時間になるにつれ、落ち着きがなくなったり、急に倒れたり、寝たりする人がいた。町民の多くは途中で帰っていった。一方、4時台に40cm、5時台にも70cmの津波が観測され、「ここで帰って津波に吞まれては、元も子もない」とべてるの仲間が避難所にとどまった。どのタイミングで帰宅したらよいか迷った挙げ句、最終的には役場からの避難解除と、べてるスタッフからもう帰ってよいという連絡で帰宅した。

当事者スタッフの秋山里子さんは「避難所で大勢と過ごす時間は緊張感も強くなり、工夫が必要。仲間がいても、緊張から端っこで縮こまっていた」と話す。幸い、避難体験がきっかけで調子を崩した仲間はいなかった。

災害の時は孤立が最も危険

避難せずにとどまった人はどうだったか。「元祖べてる」に入居していた仲間の場合、標高10mの場所に住む自分たちは逃げるべきかどうかを迷ったそうだ。位置的には大丈夫だが精神的に不安になり、何人かが避難した。そのうち誰もいなくなって、取り残された入居者Hさんは「俺はどうしたらよいのか」と不安になった。Hさんは「ここなら大丈夫だから」と判断して残ったのだが、気持ちの面では「やっぱり逃げればよかったのか」と後から感じたという。秋山里子さんは「一人きりだと不安や緊張を処理するのが難しい仲間もいる。孤立して待つよりも、一緒に避難して支え合った方がよい場合もある」と話す。

チリ津波の一週間前、べてるでは避難訓練を実施していた。練習通りに、自分がどこに逃げるかを把握していたのでスムーズにいったと振り返った。



災害時要援護者が災害支援のエキスパートになった

12月、国立障害者リハビリテーションセンター研究所特別研究員の河村宏先生に、べてるの取り組みについての話をうかがった。

べてるでは、マニュアルでの確認と避難訓練を繰り返し実施している。自閉症の人たちが使っているソーシャルストーリー、パワーカードという技法を応用し、マルチメディアの技術を組み合わせた。そして隣近所とつながる、自治会や浦河町と結び合うことをめざし、自治会との交流を進めた。

災害時要援護者が最も心配なことを分析し、それを解決するにはどうしたらよいかという取り組みを進めたところ、べてるは町で一番の津波防災の物知りになった。



火災訓練の内容のイラストを使って説明。言葉だけより内容を理解しやすい。あらかじめ描いておいた訳ではなく話をしながら同時に描かれていった。真似できそうで難しい。

こんなエピソードがある。避難訓練の交通規制のお礼で警察を訪ねたところ、交通課長から思いがけず「熱心でびっくりした」と言われた。ふだん 110 番や 119 番のお世話になることが多い彼らのことを「見直した」と。べてるの人が車いすの人をカバーしながら、避難所へ黙々と避難する姿を見て驚いたのだ。夜の避難訓練をやらなければと思っていたものの、警察としても町としても、これまでできなかった。

発災時は皆どこへ逃げればよいか右往左往するもの。べてるの人たちは塊（かたまり）で訓練をしてくれるので、町民にとってはどう逃げたらよいかという模範になった。さらに交通課長からは「町民が遠くからみてルートが分かるから、ぜひ赤い誘導灯を持ってやってほしい」と期待された。

要援護者は、ほっとかれれば要援護者。だけど、自分たちの心配を活かして、こういう場合はどうしようと、寒い北海道の夜でも避難訓練をやったのける力になる。誰もやったことがないことをやり、定着させたのが、べてるのすごいところ。困難を抱えているからこそ、対策を理解し訓練をすれば安全になる、と確信させられる。要援護者は要援護者ではなく、その道のエキスパートになる。障害や病気の人、それぞれの心配や苦労がある。それぞれのケースについて、どうしたらよいか、それを活かして、応援して、最良の対処の仕方を一緒に見つけ出していくことによって、要援護者は減っていく。当初は、自分だけで避難することが目標だったが、4 分で避難するところ 3 分で避難できたら、残りの 1 分で、隣近所に一緒に逃げようと声をかけることができる。

要援護者が自分たちで勉強し、訓練することでエキスパートになる。周りの人たちに避難しようと呼びかけたり、手伝う力になる。べてるはそういうことを示してくれた。



避難訓練の開始。
最初に大声で叫ぶ人、消防に通報する人など事細かに決められている。役割を与えられた人は結構緊張している人も。



避難しているところ。事前の打ち合わせで「足が悪い人は手すりがある方を歩くように」と言われていた。そういう部分もきちんと設定している。



地震津波の避難訓練で避難場所への移動中の風景。足の弱い女性に車いすを用意し、3人で押した。この後、メンバーの一人が道端のネコに気を取られてびっくり振り返りそうになった。



避難が終了し、消防署の人から「良かった点」を聞いているところ。ここでもべてるのミーティング方法が活用されている。

2 北海道浦河町企画課長

- 社会教育の側面からべてるを応援
- 浦河だけがというのはおかしい

浅野浩嗣さん（元社会教育課長）

訪問先 北海道浦河町企画課（浦河町総合文化会館にて）

訪問日 平成 22 年 10 月 12 日

べてると町役場の関係

浦河町のような小さな町では、普段からの繋がりがある。べてるではさまざまな社会教育のいろいろな企画をやっていたので繋がりがあった。

平成 16 年から国立障害者リハビリテーションセンター研究所（国リハ）の関わりが始まった。国リハより、べてると一緒にやりたい、地域住民についても研究したいという申し出があった。町から、東町の自治会を集約して 3 年間のプロジェクトが始まった。8 つの自治会の連合自治会はまとまりがよい。第 1、第 5 自治会がモデル自治会になった。町の保健福祉課と社会教育課が主管だった。地域のコミュニティ活動については社会教育課が関わった。

地域に学習活動の場がほしいという声から、ふれあい会館ができた。河川整備について、道庁に働きかけて、計画に参画していくような地域性があった。べてるの人も東町に住んでいる。最終的には連合自治会と一緒にあって、地域の活動としてつながっていった。防災をキーワードとして取り組んでいった。国リハの研究費を使い、厚労省の平成 20 年度障害者自立支援調査研究プロジェクトでは国リハにも来てもらいながら進めた。

地域住民とべてるの繋がり

当事者の人たちが地域で自立していくことをやっているの、普段から顔の見える関係でやってきた。カフェブラブラを作る時には住民から不安だという声が出た。直接当事者が出て行って、私はこういう苦労持っていると情報公開したり、具合が悪い時はこういう応援をしてもらえると助かると伝えていったことから、住民の方々が受け入れてくれていった。苦労がありながら温かく見守ってくれている。

グループホームの住民も町内会に入っている。町内会費を払ったり、回覧板が回ったり、総会にも出たりしている。

町民が快く受け入れていると思われるが、必ずしもそうではない。知らないうちにこんな人がいたの？仕方ないな、という感じではある。住民性として、不満を形となって表さないのかもしれない。腹の中にはいろいろあると思う。

行政の立場から

（精神障害者が増えると）負担が多くなってくる。補助金。人口の 4 % 程度。

全国からべてるに集まってくるが、べてるでは手に負えない。そういう人たちは勝手に浦河に住んでしまう。ミーティングにそういう人たちは出ていない。

べてるに引き寄せられた精神障害者が、べてるからあぶれて、べてるにつながらず浦河町に生きている。2 倍くらい存在する。勝手に移住された方で、べてるにつながる人は多くない。病院のデイケアにいたり、親御さんが熱心だが、本人はまだ外に出られていないということはある。ワラをもすがの思いで、「浦河に行けば何とかできる」と考えて移住してしまう。一方的に紹介状を書いてもらって押しかけてくる人もいる。

たまに問題行動が起きて「あー、べてるだ」といわれる場合も、実はべてるに関わりのない人であることがある。べてるの許容量を超えている。べてるマンパワー不足。べてるの利用者以上に存在し町の財政を圧迫。

全国が精神の人たちに住みやすい街になるべき

浦河町だけが精神障害者に住みやすい街になるのはおかしい。

浦河は町だ（入所施設ではない）。そこそこの町で解決できるようにならないとダメだ。浦河に来れる人はお金のある人たち。お金のない人でも身近な町で、精神障害者が主体となって活動できる場所がないとダメだ。浦河でいいことやっているから、自分たちの町でもそれなりにデフォルメしてやるべき。

留学でべてるに来て、1、2ヶ月体験して自分の町に戻り、当事者研究などを普及しようとしている人もいる。けれど、「お金があるから来ちゃいました」というのもあって、べてるでいう「苦労の丸投げ」みたいな、ここに来たら何とかできるだろう、他力本願でこられるとべてるとしても苦労する。当事者自身が解決することが大切（井上 SW）。

外科手術の名医がいて、浦河で手術受けて、地元に戻って健康に生きていくというのならよい。一生のお付き合いになる。ここで生活して、仲間作って、住民と接点持ちながら、こういうイベントやろうというのなら、教育委員会も一緒にやろうということになる。住民と一緒にというのは大切な形。べてるに関わらない精神障害者がきてしまう。べてるという媒体があって町民と関われる。べてるは何だかんだ言って、20年30年浦河に根を張っている。

べてるだけでは限界

近所には娘さんが病気で寝ているが、べてるとは関係なく生きている。地元から離れて、浦河に家を建てて。家ごと越してくる人がいる。両親としては、今まで住んでいたところだと人に話すに話せないし、浦河に越してくると家族会があって、お互いに苦労が言えてガス抜きができるという。中にはべてるに合わない人がいると思う。向き不向きがある。

グループホームに入りたいというニーズに応えきれない人がいる。12棟あるがこれ以上増やせない。手一杯でこれ以上増やせない。スタッフは女の子とも遊べない。そういう課題がべてる自体にある。今テーマになってきているのが、24時間サポートできる支援態勢、そのあり方の一つにピアサポートが考えられた。秋山さんや下野さんもピアサポーター。当事者の力を借りないと、スタッフだけではあっぱあっぱ。みんなで助け合いしている。

浦河町とべてるの災害への取り組み

過去にいくつか大きな地震があったが、幸いにして被災が少なかった。平成15年の十勝沖地震でも大きなのが2度あったが、死傷者はなかった。今年の2月のチリ沖地震では津波警報が出た。べてるのメンバーが一番最初に逃げた。普段の避難訓練のたまもの。3年間の国リハの研究に入ってきて、国リハに引っ張られる形で勉強会をやったり訓練をやってきた。べてるも町も。少しずつ刷り込まれてきた。何かあればスイッチが入ったように動く。50人くらいが逃げて、多くがべてるメンバーだった。べてるは系統だって訓練している。

浦河では、当事者にも役割が与えられる。障害者だからと看られるとか守られるだけではない。町民がそこに加わる。その辺が他の町ではない。

べてるの家は学習集団だ。つながりを持てないようなタイプの人たちがどうしていったらよいか、よく勉強している。役場に相談に来てくれるので、行政としてはこうしてみましようか、と相談に乗ってきた。一方、シビアな付き合いの部分もある。保健福祉や、住宅の方とか、医療とか、お金などで負担になってくる部分がある。基本的には一緒にやろうという

スタンスだ。

豪雨災害も心配である。急傾斜地多い。平成 15 年 8 月、新冠町では豪雨災害により 11 名の死者・行方不明者が発生し大変だった。ずれていたら浦河も危なかった。防災のことは常にやっていないといけない。

これまでべてると行政、地域での取り組みだったが、最近は知的障害者の施設の向陽園でも取り組んでいる。向陽園では避難できる高さの所がなくて、苦労している。べてるでは 4 分 10m の高さに避難できるが。4 分 10m は国リハが提唱、一番早くての数字らしい。

浦河は田舎にしては意外と転勤の町

外部からの転入多い。道の出先機関も多い。港、中央競馬会があり、転勤族が多い。そういう意味では昔からの顔見知りではすまないの、ある程度システム化が必要。向こう 3 軒両隣の助け合いがないと、何かあったときに助からない。

自助共助、助け合いの精神について

自治会はあって、行事をやったり冠婚葬祭の付き合いはある。班で回覧板を回すのはある。ただ、転勤族でアパート暮らしの人はどうしているだろうか。顔を合わせたことはあるが、という程度。

高齢者だと把握しやすい、昔から住んでいる人が多いのと、地域包括支援センターでもともと把握している。敬老会で、連合自治会の事務局には全員の名簿をもらい、来ない人には記念品を渡すなどもある。都会よりは、行政としても何となく顔が浮かぶ。

行政職員としての勘と、地域の勘、システムによる情報を管理した方がよい。ここ 3、4 年くらいは地域防災フォーラムで、地域で防災に取り組んだ。北大の地震の先生を呼んで話を聞いたり、地域の防災の取り組みの発表、社会教育の学習機会として取り組んだ。例年 2 月下旬に、1 年間でどういうことをやってきたかを幅広く町民に知ってもらう機会とした。町、べてる、町民〇〇会の主催で。

べてるとの出会い

平成 2、3 年頃、地域作り講座、地域後継者養成講座をやっていたときに、向谷地 SW や小山 Dr. が来ていた。社会教育は仕事とプラベートがボーターレスなところがあって、趣味で社会教育をやっていたところがある。今の企画課に異動してから土日に行事がないので、寂しい感じがする。大学では社会教育専攻だった。銀行にもいたことがあるが。いろんなところで人がつながっている。人とのつながりが生命線、底力である。

べてるが広がったのは

新潟の清水義晴さんという方、もともと出版社の後を継いで、リコーのコンピュータのマイツールというソフトの全国的な集まりがあった。その中で、清水さんや、浦河のメンバーにべてるの仲間も加わった。信金職員や農協職員や、個人でも参加していた。向谷地さんがべてるを誘ったのだろう。べてるも勉強会に入ろうよと。べてるのことを今度は、コンピュータの仲間に宣伝。こういったいい活動があるのだと広まった。マイツールの会報（全国紙）があって、それを通じて全国に伝わった。新潟の清水義晴さんが『べてるの家の本』という本を出した。設立経緯や当事者のインタビューを載せて、結構広まった。何万冊。平成 4、5 年。コンピュータとは別にソフトを買う時代に、マイツールは機械とソフトをセットで販売していて、結構フォローしてくれて、全国的に利用者がいた。そういうつながりがあった。清水さんは『べてるの家の本』の他に、いろいろ出した。他にエニシアという経営コンサル、

地域作りアドバイザーのような事業も手がけた。町でも清水さん呼んで、町民相手の講座を開いたことがある。

当時は、べてのメンバーもスタッフも、町民も、町の職員も入っていた。勉強会目当てにバリアフリーになっていた。まちづくりのワークショップと、最後は発表会を行った。浦河では精神障害者がこんな活動やっているぞと評判になった。

とは言っても、日赤病院川村 Dr. の魅力や、向谷地 SW の魅力。教会の宮島牧師さん。さまざまな立役者がいて、その要素が出会ったことによって開花した。彼ら家族で向かい合った（公私混同大歓迎）。そこに浦河の小山直さんがいて、間隔を置きながら支援してくれた。役場では、浅野さんが手伝った。

べてのホールディングズ

昔は小さな商店だったのが、どんどん大きくなって、べてのホールディングズになった。自立をめざして、浦河のコンブに目をつけた。買い付けて商品にして、福祉用具の店を開いて。社会福祉法人にしようとか、当事者で N P O 法人をつくったりした。

「空飛ぶべての」という言葉があるように、べてのは全国各地に講演に出かけている。話を聞けば浦河いいところだと評判になり、来たくなる。

ちょっと手に負えないところがあるが、全国から来るというのは、単純な視察なら経済効果がある。浦河に移住して、娘、息子を何とかとなると別である。

余談

難しいところもある。子どもたちがバカにするときに「べてのってる」「べてのだなあ」という。何かわからない、もわーっとしたニュアンス。偏見までいかなくて、ある意味で親しみを込めて呼んでいる。べてのの存在をわかっているという証拠。

べての 2 年目職員の立場から（井上さん）

べてのの面白いのは地域にもともとあったニーズをひろって、自分たちで商売しようという考え方。「福祉ショップべての」でオムツ 1 枚から配達する、企業の社会貢献やソーシャルビジネスが今は市民権を得てきたが、20 年前から先取りしてやってきた。もうかるばかりではない。

3 北海道浦河町保健福祉課

● 緊急連絡先等のデータ整備

訪問先 北海道浦河町保健福祉課
訪問日 平成 22 年 10 月 13 日

緊急連絡先等のデータ整備

全国の市町村では支援者・協力者について、民生委員や自治会に協力を得るなどきめ細かにやっている。浦河町では、全町的に民生委員や自治会がすでにやられている仕事がある。それに加えて要援護者への支援をお願いするのはどうかと問題になった。まずは調査を行うこととなった。

地域包括支援センターとも話し合い、支援者協力者の把握よりも、緊急連絡先等のデータ整備から始めることになった。台帳申請書、同意書の中身を検討して、台帳登録を希望するかどうか。同意しなければ終了。同意すれば、緊急連絡先の個人情報と、身体状況や必要とする支援を記入してもらう。

折しも住宅用火災警報機の義務期限を迎えた。消防とも話し合い、全戸ではないが、要援護者隊調査の対象世帯について、住宅用火災警報機の設置状況を聞くこととした。全体で 3,000 世帯訪問。同意しない人についても火災警報機について、確認することになっていた。緊急雇用事業として、社協に委託して実施。3 名の調査員を雇用して随時訪問した。名簿は町で住民登録台帳より抽出して作成、社協に渡した。

9～11 月で訪問調査、12～3 月でデータを入力する。社協に 3 台調査員用のパソコンを置いて処理する。地図マッチングした上で、総務課、保健福祉課、地域包括支援センターに入れる。スタンドアロン版なので保健福祉課で更新したデータを、他課へデータをコピーの予定。サーバ方式の導入は予算的に難しかった。役場の既存サーバには入らずに、新規サーバ導入は高価であり、緊急雇用は人件費の割合が決められているため。

今後のデータ更新について

今後のデータ更新は保健福祉課が行う。転入・転出・死亡・転居等、月 1 回のペースで更新する。ゼンリンシステムを使って。安否情報の集約は、サービス事業所が対応する部分と、地域包括ないしは保健福祉課が分担して、漏れがないように進めていく。

孤独死、一人世帯で亡くなられたり、救急車で運ばれても身寄りがない場合は、保健福祉課から情報提供の予定。今回の情報を利用して。

地域包括は町の直営。介護認定で多忙。介護予防センターももっていて、建物は町の運営、高齢化対策係でやっていて町のウェイトが高い。

町民の防災意識の高さ

地域によって格差があるが、概して町民の防災意識は高い。家具転倒防止が進んでいる。転入者にも転入時に防災マップを配布している。

国リハの協力を得て、自治会の中で、高齢者・障害者も含む夜間想定した災害訓練も行った。障害者支援としてべてるが入り、町からは教育委員会（浅野課長が社会教育課長の時）、東町の連合自治会も共催として加わった。夜間の防災訓練では、ふれあい会館（東町、公民館的なところ）に一泊の避難所生活の体験と炊き出し訓練も。保温マットにくるまって実際に寝たと聞いている。

沿岸自治会では9月に津波想定 of 訓練を行っている。消防も加わって消火訓練も。

十勝沖地震

2003年十勝沖地震では町内で断水と停電を経験。断水が長期化。避難所は2箇所くらいだった。家屋の損傷がひどかった。

住民の避難行動について、避難勧告は出なかった。半壊家屋があったので、生活館に2週間避難した人がいた。支援については、防災用品配布もあったが、それよりも自治会に福祉部を設置しようという動きになった。町が直接対応するよりも、住民が協力する支援の動きがあった。

介護サービス利用者の情報の一元管理

調査するまでは、包括支援センターが中心になって、介護サービス事業所の方で利用者の情報を名簿化して、介護度が重い方を包括支援センターで一括管理していた。もし災害があって連絡が必要な場合、各事業所が誰に対応するかというのは名簿情報の中で対応することになっている。

今回の調査にあたって、65歳以上で独居でもサービスを使っていない人はいると考えられた。そのため、調査票の最後には利用しているサービスを尋ねており、サービス利用がない人の洗い出しをする予定。サービス提供事業者からも連絡がいかない、町からも連絡がいかない状態を避けたいと考えた。

町内には在宅サービス事業所は、社協を含めて4箇所ある。それらが利用者の情報を地域包括で一括管理して、いざというときの安否確認等に活用する予定である。

チリ沖地震、南西沖地震の際の対応

2010年2月チリ沖津波の時には、社協に動いてもらって避難所に出向くことができた。

町が把握していない人も多い。把握している人は電話で連絡を取った。把握していない人については、地域包括から連絡をもらって訪問した。社協職員はチリ沖地震で津波警報が出たため、ホームヘルパーの常勤職員は出勤して、避難所に車で移動した。

1993年の南西沖地震の時、震度5強の揺れが朝に2度発生した。あの時の方が揺れがひどかったため、社協では、全職員が出勤して、世帯をほぼ100%を訪問した。結果としてけが人はいなかった。大小の災害を体験していて、利用者宅を安否確認で回るといった態勢はすでに取られている。

浦河町の精神障害者について

べてるにつながっていない精神障害の人が大勢いる。福祉サービスを利用していない人もいる。

浦河町に転入すると、日赤の精神科に診察診断を受けて、障害者年金をもらっていれば役場で手続きされる。全く何もいない人は生活保護を受ける。

日赤病院の方でS Wがべてるを紹介できる人と、そうでない人がいる。いけない人は日赤のデイケアを利用しているだろう。日赤近くのアパート等から集まってきて、デイケアに通う人が多い。中にはべてるにもデイケアにも全く関わっていない人もいるかも知れない。

障害者手帳が交付されている人については今回の要援護者台帳の調査対象になっている。就労でべてるにつながっていれば、べてるの利用者になる。

母子父子世帯について

今回の調査では、他に母子父子家庭も入れる方向で検討した。やはり、母子父子については要援護に入るかどうか、個人情報の敏感な部分があって、調査してもあまり同意されない、深く聞き取れないだろうということから、見送られた。

チリ沖地震の避難所への職員派遣について

災害対策マニュアルに基づき、保健福祉課の割り当てがあるので、それぞれに張り付くことになった。〇〇小学校、〇〇生活館。2名ずつ張り付き、誰が避難した、何時現在何人いると報告することになっている。

避難所間仕切りについて

虻田町では避難生活が長期化して、体調を崩したり、精神的に不安定になった人もいた。

体育館のブース、仕切は必要だと思う。間仕切りは必要だと思う。全部の避難所に用意できればいいが、そうもいかないのが、事後になってしまう。

長期化したときには、常に周りから見えるというのはまずいというのを、虻田町の支援の時避難所で感じた。

今後は自治会、民生委員にも広げていきたい。

訪問先 北海道浦河町社会福祉協議会（浦河町役場にて）
訪問日 平成 22 年 10 月 13 日

災害ボランティアセンターについて

去年から町との協議で、災害ボランティアセンターの必要性について、道内の市町村社協では正直言って懐疑的である。発表会では必要性が高いといわれるが、現場の社協の反応としては、非常に難しい面が多々ある。いろいろな人が来たときの集約が大変。

2010 年 9 月に奥尻と江差に視察に行ってきた。べてるのメンバーも一緒に行った。べてるや国リハとも連携を取って動いている。奥尻で聞いたのは、物資が何でもかんでも送られてきて大変だったこと。ボランティアセンターで全部こなさなければならないのは難しいとのこと。

道社協と提携して災害ボランティアセンターを唯一立ち上げたのが、隣町の日高町社協。実際にやっているのが、レスキューキッチンを購入したなど、ピンと来ない部分がある。

http://www1.ocn.ne.jp/~szshakyo/res_kichin.htm

実際に災害が起きたとき時是可以るところから

将来的には災害ボランティアセンターを立ち上げるかどうか、町総務課と話している。業務の周知の中身が、これでいけるというモノがない。ボランティアの窓口というのは言葉で言うほど簡単でない。奥尻町でも、有珠山の虻田町社協でも。ボランティアが来て、果たして町民のためになったのかどうか、検証が必要。

新潟でも、ボランティアの 2 割くらいは宿泊先を求めたり、食べ物はどこでもらえるかと期待されるという。窓口になるところが、やりにくいし、こんなはずでなかった。

災ボラをやると、社協の本来業務ができない。本来なら福祉で勝負、現場に出向いて直接的支援。全国から来るボランティアのために動くというのが本末転倒。外に出てやりたいが、ボランティアコーディネートのみにになってしまう。

有珠山の時には、道社協とのやり取りがあった。職員派遣してくれと要請があったが、福祉資金の貸出業務に来てくれということだった。こんな大変なときにお金じゃなくて、人命が優先だろうということでもめた。

南西沖地震で土砂崩れが起きて大変な時、「手を差し伸べてほしい」「助けたい」と伝えたが、よい返答がかえってこなかった。「なんとかならないか」が先だった。困ったときに手伝いますということが伝わってこなかった。ボランティアどうのこうのより、町民の理解と協力が大切。

自治会の連携が、災害時には最も大事。手伝いに来てくれる人はお願いしても、迎える側がどうしようと迷っている時間がもったいない。

奥尻あたりの意見を聴いても、あれだけの災害を受けて、災害はまた来るだろうという意識になっている。災害後の整備が遅れたからだ。江差町、対岸の市町、事務局長、他人事とは思っていない。以外に手も足も出ないといっていた。物資は船で届けるために、いったん江差町に集められ、仕訳られる。そこで時間がかかった。持っていったものが、半分以上が戻された。

日高に災害があった場合、自分の地域を自分たちで守っていくことから始めなければいけない。自分たちに余裕がないときに、他の市町村を助けることがない。

新冠町や佐呂間町での災害について

先日の新冠町での洪水では、災害援助として町から出かけた。要請が入って、動いた。

有珠山の時動こうとしたが、人数がこれだけ来られても困るということがあった。最終的には周辺市町村が支援した。

災害コーディネータが必要なのだが、社協がそれだけにエネルギーを取られていいのか、民間委託してもよいのではないか。ボランティアイコール社協という考えがある。社協独自に、そのあり方を考えるべき時期に来ている。「災害ボランティア」は言い響きだが、大きな自治体しかできない。小さい町では無理。

佐呂間で竜巻があったとき、社協に連絡が来るといふ。消防、警察が情報を把握していること。電話が佐呂間社協にあって、ボランティア派遣のことを聞かれた。

現場としては個別のニーズを持ち、量をこなさないといけない実情。何のボラが必要なのかの把握が必要。専門性をもったボランティアも一緒に片付けに入ってもらうのが実態。

10人、15人のボランティアの把握ならできるが、1,000人2,000人の把握はとてもできない。

浦河は地震が多いので、どういう災害が来てもおかしくないが、社協イコールボランティアにされると困る。町の防災があって、そこに社協がどれだけ協力できるか。根幹としては町。

奥尻島へは、災害について研修会として視察した。国リハとタイアップして。四国の美波町にも行った。

国リハがコーディネートしてくれる。人と防災未来センターの人が奥尻の震災を経験していた人で、ガイドしてくれた。泊まった民宿の人がガイドしてくれてわかりやすかった。津波が29mになったところも見せてもらった。海に囲まれている怖さ。日本全体が海に囲まれていて、いつかはこうなるだろう。

5 兵庫県佐用町

- 行政だけでは災害から住民を守ることが困難だと訴え、避難の誘導など、被災直後の役割の一部を、住民にも担って貰う
- 被災地ならではの発想と決断

訪問先 兵庫県佐用町 企画防災課・健康福祉課
訪問日 平成 23 年 2 月 25 日

平成 21 年台風第 9 号災害

①人的被害

- ・ 死者 18 名、行方不明者 2 名、負傷者 1 名（男性、避難中に足を負傷）

②居住被害

- ・ 全壊 138 棟（佐用地区 30 棟、上月地区 107 棟、南光地区 1 棟、三日月 0 棟）
- ・ 大規模半壊 267 棟（佐用地区 87 棟、上月地区 174 棟、南光地区 6 棟、三日月 0 棟）
- ・ 半壊 480 棟（佐用地区 277 棟、上月地区 189 棟、南光地区 13 棟、三日月 1 棟）
- ・ 床上浸水 156 棟（佐用地区 83 棟、上月地区 58 棟、南光地区 15 棟、三日月 0 棟）
- ・ 合計 1,041 棟（10 月 22 日時点での数値）

③当時の人口等

- ・ 人口 20,600 人
- ・ 障害者手帳 1,200 人
- ・ 独居高齢者家庭が 1,200 戸／7,200 戸中 高齢化率 31%

NHKの番組『防災カクライシス』について

「災害時、行政だけでは命を守れないことがある」と話したことをNHKが伝えてくれた。本当は出してほしくなかった。住民を守ることが公務員としての使命としてはある。立場上なかなか言えないところ。もしもの時、行政に何か言われても困る。亡くなった人に対して、周りの人が一緒に考えていたら、助かったかも知れないと考えた。7月に取材があり、急きょしゃべったのが出た。

他の自治体は隠している。ものだけならよいが、命がかかっているから適当な話ではできないと思う。

21 年 8 月の豪雨災害で役場が水没した。たまたまハードは 9 割 9 分生きていた。民生委員が助けに行かないかんという意識はあったが、20,000 人に対して 65 人しかいない。隣近所で助け合おうとを発想した。

防災室長自身

たまたま配置されているだけで、ずぶの素人から始めた。法律がどっちを向いているかよりも、町民と血が通うことをめざしたかった。行政の力が及ばないことが出てきた。

発災時、自宅に近い上月支所に出た。何もできなかった。避難途中に命を落とされた人が多かった。裁判中で、すべてを話すことができない。

佐用町本郷の町営住宅の住民らは、川が増水してきたからどうしようか悩み、自治会の人と連絡を取り合っていた。最終的には独自に判断して指定避難所である幕山小学校に行こうとした。すでに河川が氾濫。排水路の水があふれていて、膝上 50cm。足をすくわれた。21:20 に避難勧告、それより早く流されたい。行こうと判断して渡ったが、避難せずに留まれ

ばどうもなかったかも知れない。亡くなった方の中には平屋の方もいたが、2階建ての方もいた。3家族が亡くなった。

3組の方が流された。時差があったため、1組目、2組目が流された時は、後の人たちは前に進んだと思ったらいい。3組目が流された時に初めて気づいた。

裁判では町が訴えられ、避難勧告が遅かったのではないかと訴訟になっている。

10月の終わりに防災マップ講座

町としては河川の水位計設置し、早めの行動をとっていかうとしている。空振りを恐れず、早めに避難勧告を出そうとしている。住民には自主的判断を求め、早め早めの行動を取ってもらおうと考えた。そのための防災マップ。

災害後、町としては検証委員会を設けて、委員会90項目に及ぶ提言を受けた。

その中で、防災の取り組みを変えたのは

- ・ 企画防災課ができた。本庁に防災対策室を設けた。
- ・ 「支え合いマップ」を作った。三重県伊賀市を参考に。
- ・ 防災マップ講習会。発災直後は行政サービスができない時間がある。命を自分たちで守ってほしい。

行政として、発災前の準備の段階ではさまざまな取り組みが可能だが、被災時は何もできないのが現実。役所の機能が停止する。だから発災直後の3～4時間、命だけは自分たちで守ることをお願いした。

- ・ 防災行政無線…家庭用と屋外用。小さい町の方が充実している。大きい市では無理。
- ・ 河川カメラ…川の様子が見える。作用のケーブルTVで、警報が出たら通常番組から切り替わり、河川情報を流すようにした。
- ・ 安心安全ネット…メールシステム。県のシステムをベースに。
- ・ エリアメール…防犯と防災を兼ねて。兵庫県で作ったものがベース。
- ・ 安心・安全公共コモンズ…総務相の提唱する情報基盤。
- ・ 登庁ルール…元々は勤務地出勤だった。「まずは合併前の出身地の支所へ登庁せよ」。その方が地域の事情がわかる。地域の人のことが一人ひとりわかる。ベテランの職員ほど、電話してきた人の顔まで浮かぶ。合併前からの町民との強い絆があるから。
- ・ 職員の参集要請…370名いるうちの200名に限定した。保育園や学校関係は、現場を重視。全職員に参集要請していたのを改めた。

若い職員で消防団員の者は地域の防災に専念せよ。ただし、情報は逐次入れよ。

このあたりは地域防災計画に反映させる予定。

情報入手する方法が限られている。山間部で村が途切れ途切れあるので、行政が何をやっているか分からないから、2重3重のお知らせをする。

町役場の体制

企画防災課ができる前は、防災担当は住民課で、0.5人だったのを、企画防災課として防災の直接担当は2名になった。防災企画課には復興企画室、まちづくり防災室、広報室の3室とし、課全体では22名。

河川改修を22kmに渡って実施した。県事業。

職員の防災訓練を実施。2回。22/6/1と23/1/19。後者は情報伝達訓練を実施した。

避難支援計画。全体計画を今まさに策定中。3月に出る。

防災マップ講習会

まずは5ブロック5会場で実施した。講師はNPOひょうご地域防災サポート隊。兵庫県のOBで立ち上げたグループ。8～9月に実施した。

その後、小学校区単位でリーダー養成、校区単位でのまちづくり協議会。142箇所の自治会に、一つずつ入るとよいが、マンパワーが足りない。

校区単位で、現在9会場で実施。今週10箇所目。自治会の役員等、リーダーを担ってもらえる方を募った。1自治会より7～8名。多いところは15～16名。グループサイズが大きすぎて、聞いているだけになることがある。7～8名がちょうどよく、意見がよく出る。

始めるまでは心配していた。当初は「行政が作れ」といわれるのではないかと不安があったが、いざ実施してみると「自分たちがやるんだ」と反応がよい。「町が指定した避難所は水がつかる」「他にも土砂に埋まる」「自宅を地域の避難所にしよう」というアイディアも出てきた。

町が考えるよりも具体的。町民は真摯に受け止めた。地域ならではの危険箇所の把握が反映された。行政がやるのは画一的。町が防災マップを作っても見ない。各戸に配っても見てもらえない。「そんなのあったんかいな」と言われるのがオチ。

田舎だからこそ理解してもらえということはある。姫路などの都会では無理。コミュニティがあるから。田舎では職を隠すことができない。プレッシャーでもある。

民生委員等の参加について

参加者に指定したわけではない。自治会の中で参加した民生委員の人もある。

民生委員1人に対して、1自治会とは限らない。1:1の所もあれば、1:2の所、1:3、1:4の方が多。人口の割りにエリアが広い。人口多い時は1自治会に2人の所もある。

自治会の特色を活かしたマップを作ってもらおうとしている。

自治会だけでは対応できないという所には、県の「兵庫防災特別推進員」制度を利用している。1自治会につき1回利用できる。町職員も一緒に、マップ講習会のテーブルに、職員が1人ずつついている。

そのために職員向け研修会2回実施した。室長以上の管理職+企画防災課の職員が受講。サポート隊の補助となる職員となるべく勉強した。

地域の温度差

被災地域とそうでない地域とでは温度差がある。被災しているところでは、すでに作られているところもある。これからのところもあるが、町としては全地域で地域防災マップを作りたい。

コミュニティの再構築が目的

マップ自体よりもコミュニティの再構築を目的とし、災害の時には心許し合って助け合ってくださいと訴えている。助け合いの仕組みを作る。最終的には防災行動計画を各地域で作ることをめざす。

要援護者対策を含めて。一人暮らし高齢者には、「要援護者には〇〇と〇〇が助けに行く」と複数の人が助けにいくという。元気な人は家族揃って逃げればよいが。要援護者には手助けをする。

マップづくりを「防災マップ」から「支え合いマップ」へという2段階で考えている。1回作って終わりではなく、年1、2回見直していく。水害編だけではなくて、地震編も作っていききたい。

現在はまだ防災マップのレベル。要援護者の避難支援プランを策定後、地域に下ろして、支援マップにしていってもらう。

田舎なのでどこにどういう人が住んでいるかは大体把握されている。「あのじいちゃん、ばあちゃんは、どの部屋に住んでいる」まで分かっているところもある。本庁の周りや、出入りの激しい町営住宅の中など、地域によっては把握しにくい所もある。昔からの村、自治会は、どこに誰がいるということは把握されているし、限界集落でみんなが要援護者という地域もある。

特別に要援護者対策と謳わなくても、町民同士助けようという中に要援護者のことも入ってくる。「要援護者っ何ですか」と聞かれるが、説明したら「それかぁ」とわかる。

田舎だから行政が救われるところ。都会なら「なぜプライバシーのことしゃべらないかん」となるだろう。みんなで助け合っていこうという相互扶助の考えを、改めて話している。

一方で、把握し切れていない部分もある。共同住宅、外国人（中国人）は日本語がわからない。企業には中国人も多い。地域によってはそういうところもあり、地域と一緒に考えていく。

民生委員の取り組み

民生委員協議会では全民協の「災害時に一人も見逃さない」運動もあって、平成 19 年に災害時援護者台帳を作ってきた経緯がある。地域で名簿を持っているだけで、共有はしていない。自治会にも。民生委員が抱え込んでいるだけ。地域の中にこういう人がいることを支え合いマップの中で共有しようと考えているところである。

地区によっては、民生委員宅も水没してマップも流れたところがあった。日頃の訪問がベースにあって生きた。

民生委員Uさん（平成 19 年 10 月ヒアリングより）

夜中の 2:30 水が引いて、暗い中全戸見回った。朝 7:30 にも見回った。民生委員としての受け持ち 140 軒ある中、ひとり暮らしや寝たきり、障害者など要援護者宅 40 軒を。障害者は 10 軒程度。身体と精神の方がいる。避難所に逃げた人はいなかった。2 階へ逃げたり、近所の 2 階に身を寄せた。床上浸水は 30 軒程度。
--

民生委員は名簿がなくても気になる人が頭に入っている。安否確認だけでなく、背中に負ぶって要援護者を助け出した人もいる。

地域の中で把握されているが、漏れてしまうかもしれないから名簿把握をしている。災害時要援護者避難支援プランの中で、要介護 3 以上などという基準を設けているが、あくまでそれはサブのシステム。

メインは自治会－組－隣保の中で、そういった対象者を探してくださいとお願いしている。隣保＝10 件くらいの単位、隣組のようなもの。

要介護 2 以下でも避難支援が必要な人がいる。そういう人は地域の中でしか分からないから、地域の中で把握してもらう。身障 1、2 級だからといって避難できないとは限らない。地域の中で見つけてもらう。メインは地域の助け合いである。

行政改革の必要性、行政としての危機意識

次年度予算の各事業も判子を押すのは簡単だが、減った職員で今後対応できるのかどうかを見越して計画を作れと、若い職員には言っている。

行革は進みにくい。行政サービスは形を変えていかないと、この先継続は難しい。人数が減る、予算が減る。

役場内では防災も福祉（民生委員）も一緒になってやっていこう。

役所内の垣根を越えて。行政職員は協力し合あわなければいけない。縄張り。佐用町はそうならないようにしたい。

危機意識と住民への信頼

一人暮らし高齢者は7,000人くらいいて3割強。75歳以上で6,000人。その人たちを対象にしてみると、全員が要援護者になってしまう。

防災だけでなく、もともとあった日常からのコミュニティをいかに強固にしていくかが町の課題。都会部ではもともとないところにどうやって作るか。

佐用はたまたま田舎だから。昔に比べたら地域は薄れたが、都会に比べたらまだまだ太い。それをさらに太くする。都会は点と点で暮らしていて、難しいだろう。

行政が住民を信頼して、「自分たちでやってくださいね」というのは、他の自治体がいえなかったこと。

7月に課長がそのこと話したら後で怒られた。「町に限界がある」と言うなど。「一緒にやっていきましょう」「協働でやっていこう」に切り替えろと言われた。単刀直入に言った方がよいと個人的には思う。できんことはできん。その代わり、最大限努力はする。ある部分だけはできんからと言っておかないと、もし惨事が起きた時に行政頼みにしていて済まされないでしょうと。

行政機能の縮小の中で何ができるか

発災当時20,000人以上あった町の人口が今は19,000。10,000人になっていく。

「職員は減るけれど面積は減らんぞ」「どないするんや」と言っていたところが、NHKの番組では使用された。職員370人が260~270人まで減る。100人減る。行政職員として言っていけないが、「ほんまに去年と今年と比べて改善したか、予算はお前らの身にかかるんだぞ」。

「いつでもはんこは押すが、おれは辞めていくんだぞ」。「10年後、職員が270人になった時にできることをめざした予算にしているか」「去年の通りでもええけど、自分の首を絞めることになるぞ」と言いたい。「あかんかったら改善せえよ」と若い者に言っている。

一方で、町民として会議に出た時に自分は行政に対して、「ほんまにできるのか」とぼろくそに言う。主催している管理職は辛いだろうけれど、町民の人は「役場の人なのにあんなこと言いよる」「昔の行政とは違うんだ」と理解されるかもというのが本音。

行政サービスが形を変えていかないと、今まで通りのこともできない。財源もない。国があんな状態。県が間にあって、市町。市町の自主財源はわずか。若い人を都会に取られてしまって、そこで税金を納めて。跳ね返りを交付税でもらって何とかやっている市町は苦しい。

お金だけではなく。住民の力をいかに引き出すか。行政と住民が一緒にやっていかないとダメ。行政職員だけでやっていくことが困難な時代が来る。

モノの場合は辛抱できるが、命の関わることまで隠していたら大変なことになる。視察に来られたところが、「あなたは素晴らしい」「自分は言えなかった」とある市の建設部長、災害対策の部長から言われた。「自分も地元ではなかなか言えない、外にはなんぼでも言います」と。

国のガイドライン

全国的になかなか進まない現状がある。ガイドラインはあくまで目安。佐用町なら佐用町モデルを築かないとだめ。自分たちの自治体の中でできることできないことを見極めて作らないとだめ。

特段名簿を作らなくても、すでに把握されている部分もある。都会では名簿作ろうにも、顔の見える関係ではない。市町にあったやり方を作らないといけない。

ガイドラインは骨格。市町の特色にあった政策を作らないといけない。

個人情報保護法の下での苦勞

個人情報なので行政の情報は出せない。回るのなら全戸ローラーでやるしかない。

町が持っている情報は地域には出さない。対象者への個別通知はする。リストを渡してその人だけを回ってもらう方法ではなく、全戸を回ってもらう方法をとっている。個人情報は、本人から同意を得て情報を共有するという考え方。同意した人は出すよということはない。

現在は名簿は手上げ方式と同意方式の併用でやっている。地域で回ってもらう同意がメイン。手上げは身障の1、2級の人に対して。生命財産を守るために、いざというときに公開しますという内容。

逆に、地域主体の取り組みもある。地域によっては「どうせなら所帯名簿を揃えよう」という動きもある。地域の方がもっとすごい。太い絆がある。行政が把握する方が遅い。

地域がメインである行政はそれを補完する役割だ。

地域で管理する名簿を住基で確認した方がよいが（正確だが）、個人情報に関わるのでそれはできない。地域主体で。

今はないが、20年くらい前までは、自治体から情報を出していた、電話や勤務先の情報を自治会が持っていた。

福祉施設・福祉事業所等との連携

福祉避難所について、特養と老健は指定したい。指定避難所を福祉避難所にしようとする、バリアフリー化の課題があるので、既存施設を使おうとしている。協定を結んで、発災時に使用したいと、今後取り組んでいきたい。

21年度の豪雨災害の時は福祉避難所の位置づけはなかったが、実際には指定避難所から特養等へ要援護者を移送した（費用負担の取り決めはなかったが、介護保険等を使いケースバイケースでのり切った）。そのための協定を結んでいきたい。

防災訓練の実施状況

22年度小学校区単位で実施した。

阪神淡路大震災を機に、児童の引き渡し訓練等、以前よりあったが、豪雨災害を機に、22年度より実施。23年度も水害を想定した訓練を実施した。小学校だけでやるのではなく、学校と地域と合同でやるスタイルをお願いしている。

今後23年度は中学校区単位でも実施したい。町からの助成は1箇所あたり25,000円。水害を想定した場合は県からの助成もある。地震だけなら町の単費。

実施主体は小中学校で、そこに地域をかませる。

1月17日を中心に。阪神大震災を忘れないための啓発活動。学校主体。

学校と地域が合同に。最近も地域のセンター町会や校長会で申し入れたところ。主催は学校。

復興に関する課題

罹災証明を書けない人に対する支援。隣近所で。

佐用町の場合、大規模半壊以上は国の生活支援費を受けられる。基礎支援金が受けられないと、加算金がない。基礎支援金は請求期間が1年なので、期限間際には、申請がまだの人に直接会ってフォローした。罹災証明が出た人でもらえる人にはすべてもらってもらった。制度があることを知らない人がいるから、こちらからすべて声をかけた。

8月19日に災害復興室ができて、そこから企画防災課ができた。その直前の3月末までにチェックした。

都市部では人が入ることを拒む人がいる。上月に住む職員が、三日月に行って話しても難しいだろう。三日月の職員と一緒に話した。

柔軟に、派閥を超えていかないと、小さな町では持たない。将来を見据えてみんなで手をつながないと、こんな小さい町は守れない。

住民同士の助け合いだけでなく、役場の職員の風通しをよくして支え合いを作らないといけない。何かにつけてさまざまなプロジェクトチームを作って対応している。復興計画。選りすぐりの者が出てきて調整して行政を進めている。

危機意識が人と人が助け合い支え合う

町民同士としても、行政マンとしても、危機意識がベースにある。

国の合併支援が受けられるのもあと4、5年。その後財政は厳しくなる。

僕みたいな体型はダメ。行政をスリムにしておかないとダメ。

若い人に町を託す。それすることによって町民は喜ぶ。長い目で見たらそうでなくては持続できない。



6 名古屋市昭和区陶生町

- 防災名簿の全戸配布による災害時の支援希望の把握
- 町内会独自の安否確認訓練

訪問先 名古屋市昭和区陶生町 町内会長 T さん
訪問日 平成 22 年 11 月 19 日

防災名簿の取り組み

120 世帯が町内会に加入していて、その 8 割弱から回収した。未加入世帯を入れると町内には 160～170 世帯いる。

各戸に配布し、封緘して組長を通して町内会長が集約した。発災時または防災の準備目的で開封、利用することに同意してもらっている。マンションによっては 100%の所もあるが、20 世帯中 12 世帯という所もある。マンションがネック。全く協力してもらえないマンションでは、会長自らが全戸配布した。

防災名簿の回収の悪いところは、普段回覧板も回っていない。住民に聞くと「読んどれせん」という。そういうところは、空き巣や犯罪が多い傾向がある。マンションの管理組合にお願いして、管理組合の総会に出席させてもらい、防災のことを伝えたりしている。

世帯名簿に設けた支援の要否の欄では「要」の所が意外に多かった。若くて元気な人も書く場合もあった。避難支援者の指名について、空欄が多かったり、東京の親戚を指名して、発災直後の救援や避難支援をお願いしようもない人を指名する場合もあった。

住民の中には脳性まひの人や精神障害と思われる人、外国人などもある。精神的に煩っていると思われる人もいて、最近は声かけしても拒否的な人がいる。電動車いすに乗っている障害者は、いざというときどのように支援したらよいかと悩む。

大学の職員宿舎は以前は協力的だったが、最近は回覧も回らないらしい。そういう所にも、会長自ら意識的に普段から声かけしている。町内会に入らない人には、「入ってね」と声かけ。当然「入らない」という反応だが、会うと声をかけるようにしている。

回収した名簿は開封して 1 冊の投げ込み式のクリアファイルにて保管している。世帯の状況をエクセルのシートに住宅地図を描き、入力して管理している。会長のみが保管。他には共有していない。

安否確認訓練

4 月末の町内会の役員総会で防災に取り組むことになり、勉強会をやった。22 名の新旧役員が集まった。

安否確認訓練を 10 月 17 日(日)に実施した。この日は 10:00 から松栄南ブロックの避難訓練の日。最初の申し合わせでは、安否確認をやるということになっていたはずで、他の町内でもやるものと思っていたら、実施したのは陶生町のみだった。

当日は 9:00 に集合して、組長が全戸に声かけをして、安否確認訓練を行った。住民には 4 日前に声かけしてお知らせしてあった。安否確認で各戸に声かけをするので、できれば顔を出してほしいこと、難しければ声だけ出してほしいことをお願いしてあった。各世帯を①安全、②負傷者ないし要支援者がいる、③確認不可、④不在（入院等事前に不在が確認されていたところ）の 4 区分でチェックした。こうした取り組みは、陶生町では初めてである。

事前の防災名簿の取り組みが生きた。誰がどこに住んでいるか、ある程度組長さんたちも把握していた。

町内焼き芋大会

11月13日(土)に実施。今年で2回目になる。副会長の庭を借りて、芋は会長の実家の尾西市で採れたものを提供した。本格的な焼き芋機を持ち込んで焼いた。82名が参加。意外と大勢が参加した。民生委員は担当地域である4名いるうちの2名が参加して、情報交換した。

当日参加できなかった世帯には、焼き芋を持って自宅を訪ね、「おばあちゃん、具合はどう?」、障害者のお宅も訪ねた。

焼き芋大会のきっかけは、尾西市の「ふるさと思い出まつり」。「子どもたちにふるさとを」というのがスローガン。実兄たち有志が企画して立ち上げ、ボランティアの実行委員で出品しあい運営しているらしい。伝承遊びを伝える企画もあった。3年前には700名を集め、新聞にも取り上げられた。こうした取り組みを聞いていたので、町内でもやりたいと思っていた。周りに相談したら無理だと言われたが、実施に移したのが焼き芋大会だった。

次に12月5日(日)には餅つき大会を1,200人規模で実施予定。

町内会長Tさんの経歴と思い

元教員。地域では職歴を隠していたが、最近は災害ボランティア仲間にはばれてしまった。以前、町内では保健委員をやっていて、ゴミ出しの監視等を行っていた。前会長に見込まれて会長になった。

リタイア後はいろいろな活動に顔を出している。あちこちにぶらぶらと出歩いて、生涯学習センターに顔を出しては、いろいろな活動に首を突っ込んでいる。防災に関しては、生涯学習センターの講座がきっかけだった。ボラネット昭和の立ち上げにも参加した。

最近は4回シリーズの昭和区災害支援者養成事業(研修)に参加。伊藤区政協力委員長に呼びかけられ、受講生として参加した。

あったかい地域でありたい。安心安全、よいふるさとと思わせたい。「みんなで楽しく、ワイワイガヤガヤ」がスローガン。

町内会長同士の交流もある。

町内には脳性まひの人も住んでいて、もしもの時にどうしたらよいかという不安もある。守れるか自信がない。→福祉事業所、昼間若い人が働く民間企業との連携。

消火栓マップ、AEDマップを作りたい。→公開してよい情報についてはeコミマップの活用も。

社協では高齢者のたまり場事業や、2歳までの子どもを持つ子育てサークルなど。

今後

高齢者には個別支援プランを出してほしい。若い人には支援者になってほしい。今年実施した安否確認訓練については、毎年担当者が変わっていくとよいと思う。



<名簿> (表)



(裏)

防災対策名簿申込書

平成 年 月 日

〇〇町内会長様

住 所 〇〇区

氏 名 _____ (印)

東海地震など大きな災害が発生したときに、安否確認や避難誘導等の支援をお願いしたいので、下記事項を同意のうえ、防災対策名簿への登録を申し込みます。

記

- この名簿は、大規模災害発生時のほか地域の防災対策（援助支援体制、非常食糧及び救助資機材の確保等）に活用します。
- 大規模災害発生時には、誰もが被害者になる危険性があるため、支援が遅れたり、又は受けられない場合があります。

防 災 対 策 名 簿

町内会 組		自宅 互		平成 年 月 日 現在	
住所	緊急互	ふりがな	生 年 月 日	性 別	続 柄
		名 前			
		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	
2		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	
3		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	
4		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	
5		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	
6		明・大	年 月 日	男・女	
		明・早	年 月 日	男・女	

希望する支援の内容（該当事項の口内にしを書いてください。）

☐ 安全な場所への避難誘導

☐ 「避難が必要」等の情報の伝達

☐ その他 _____)

支援を希望する理由（該当事項の口内にしを書いてください。）

☐ 障害があり自力で避難が困難なため（肢体口 視覚口 聴覚口 その他口）

☐ 高齢のため

☐ 一人暮らしのため

☐ 日本語が理解できないため

☐ その他 _____)

町内会長記入欄

5. 災害時要援護者の避難支援検討委員会 報告

(1) 委員会構成

検討委員会は学識経験者、障害当事者団体、災害ボランティア、情報通信企業等により構成された。

区分	氏名	所属等
委員長	正 木 和 明	愛知工業大学教授 地域防災研究センター長
委員	平 山 晶 士	愛知県重度障害者の生活をよくする会
委員	小 塚 勝	名古屋防災ボラネット昭和
委員	長 坂 俊 成	独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター
委員	南 里 幸	特定非営利法人 NPO 愛知ネット
委員	古 瀬 勇 一	株式会社ファルコン
事務局	水 谷 真	社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス所長
事務局	菅 沼 良 平	社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス
事務局	今 井 貞 之	社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス
事務局	須 藤 倉 生	社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス
事務局	河 村 恵 子	社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス

(2) 開催日程

	日程	内容
第1回	平成22年6月2日(水)	事業の実施計画、課題整理
第2回	平成22年11月15日(月)	事業中間報告、課題整理
第3回	平成23年2月21日(月)	事業の最終報告に向けて

場所はいずれも、社会福祉法人A J U自立の家わだちコンピュータハウス3階。

(3) 委員会の報告、検討状況

(次ページ以降)

第1回検討委員会

平成 22 年 6 月 2 日(水) 14:00～16:00

わだちコンピュータハウス3階

1. 委員自己紹介、委員長選出

■正木和明委員長より挨拶

G I S システムを使って事業展開していきたい。あまり個人情報にこだわるとこの事業は進まないで、なるべく弾力的に考えて突破できるうまい仕組み等を考えていきたい。

2. 事業の実施計画の説明：事務局

近年の大規模災害における被災現場から得られた知見や教訓を収集、分析する。課題解決のツールとして G I S（地理情報システム）を利用した災害時要援護者の避難支援システムの開発、自助、共助、公助による災害に強い街づくりに資する社会的システムを提案し、その普及、啓発を図る、などを目的とする。東海 4 県の自治体、地域住民によるモデル的導入を経て全国に発信する。

要援護者支援のパラダイム転換。従来の行政主導の災害支援の原則は「公平、中立、一斉、画一」であり、そこからこぼれ落ちるものがいた。要援護者「この人」の特性に注目して「個別、適時、少量、多様」へという、住民主導の要援護者支援に転換していく。

地域防災力向上に必要な 3 つの要素の提案として、住民自身が、①「敵を知る」地域のリアルな被害想定を視覚的に明確化し共有する、②「己を知る」地域における現状の防災資源や防災対策が十分かどうかを評価する、③「策を練る」不足資源を補強したり、新たな協働関係を結ぶなど共助の対策を具体的に立案し実行することで、地域防災力の向上につなげる。

災害時要援護者自身が参加し、当事者の立場で検証する仕組みさらに、障害当事者団体や福祉施設・事業所など、要援護者やその支援に当たる人がともに参加することを通して、日常の地域の結びつき・支援関係の強化につなげる。

内閣府の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」に基づく支援計画の策定や要援護者台帳の整備が急がれるが、進まない現状がある。特に、後者は個人情報保護の過剰反応や、仮に情報開示を受けても地域支援者支援が組み立てられないという問題がある。これら全国共通の課題に対して、安価なコストで導入できる Web-GIS の技術を用いた防災マップの仕掛けを提供し、災害支援のツールとして役立てることができる。また、当事者自身が参加するバリアフリーマップづくりや、地域包括支援センターや介護事業所における利用者支援システム等としての活用が見込まれる。日常の支援、関係の豊かさがあって初めて災害時の安否確認や個別支援の底力になり得るものである。

最後に以上の取り組みを報告書にまとめる。

3. 意見交換・課題整理

委員長：日程ではシステム開発を 9 月までにはこういったシステムを考えてるのか。

事務局：e コミが 6 月にバージョンアップしているのでそれを使おうと考えている。

委員：e コミの部品は非常に良くなってきているが、それをどう活用していくか。支援の対象者に応じたものを描いていって事前に情報整理して、災害時にどのように活用するのか。

委員：つくばで昨年 11 のケースを検討した。施設・在宅・高齢・介護・知的・精神・身体等、11 ケースを想定して災害の初動から避難生活、そして通常生活にどのように戻していくかの整理をようやくはじめたところ。

この作業も膨大な作業はできないので、絞ってアプリケーションを作っていくのか、あまり個別に立ち入らず汎用性のあるネットワークにするのか、具体的な災害対応と避難生活の支援モデルの共通認識を持った方がよい。

事務局：自立支援協議会の総会で社協も毎年熱心に防災をやっていきたいと呼びかけているが、普段の活動が忙しく防災も取り組むのは現実難しい。

昭和区で行ってきたセミナーやタウンウォッチングの取り組みも単発で終わってしまい、日常の支援活動の延長で描ききれない現状がある。

e コミのツールが日常業務で使えるような改良や拡張と、いざという時に非確認のツールだったり、個別の支援を行っているツールにつながるモデルをもう少しくっきり描きたい。

委員：今、高齢介護の方で配食サービスや介助輸送している業者が平常時の配食の献立管理や通院介助のシフトを組んだり、通院ルートだったり平常時の業務系の支援シテムとしても作ってきて、いざ災害時に業務がとどこおったときに、ヘルパーとの連携も含めて検討を進めて上手くシステムにできないかと話を進めている。

非常時に使っているところを上手く使っていけば、どんな物資や食料が必要なのかが分かってくる。こういった情報を一般避難所や福祉避難所に段階的に分けて提示する。色々な単位があるので、町内会なのか福祉避難所を拠点にしているものも通所の施設と入所の施設が継続できるが、地域からの支援が必要なのか。区全体でやるとなると大規模災害のときにまわらなくなるので、ある程度区分けしておいた方よい

委員：今この学区は 16,000 人。大きすぎるので、区政協力委員長とも話し合い、防災訓練は 16,000 人を 3 つに分けようという話になった。南部・西部・北部・名古屋市は現在「助け合いの仕組み」というのをキャンペーンでだしている。「助け合いの仕組み」は災害時要援護者がどこにいるのかが分かっていないといけなが、行政の側や町内会長の側に探してくださいと頼んでもダメなので、地元の人たちで把握していく。今年の 9 月から 10 月に「助け合いの仕組み」を想定した訓練を行う話があるが、初めての事なのでどうなるか分からない。

委員：在宅は良いが、通所施設や入所施設なども考えるともう少し広い範囲で考えなくてはならない。地域で市も県の養護学校になっていて、つくば市だけではなく広域になってきているのでどういう単位で取り組むのか養護学校の人も悩んでいる状態です。

委員：社会福祉協議会と連携したほうが良いのでは。

事務局：通所先で被災した場合はもっと広域になる。

委員：障害者は地域で暮らしているけれど、地域との関わりが少ない。

事務局：運用の単位をどこまで考えるのかを整理する。

委員長：防災アップとなると地域になる。

委員長：地域で自主防災会というものがあるが反発もあるので、志が同じでないといけな
いので、町内をまたいでの自主防災組織があってもよいのではないのか。

地域に限定せずに要援護者の施設でやるという事もある。防災マップという地域になるのか。

委員：目的によって違う。たとえば大地震で一時的にアタックを受けて安否確認と救急救命のところは顔の見える近所でなくてはいけないが、町内会でも広い場合もある。

都市部では一丁目だけでも 3000 人近くいる。そうなるともう少し小さい規模で顔の見える範囲で初期消火・救急救命・安否確認・避難所までの避難をやりと町内会かそれ以下の単位でやらなくてはならない。

特別の配慮が必要な人が避難する福祉施設も町内会が知っていないといけない。

自治体によっては段階的ということで、一般の避難所に健常者で行ってその中で特別なケアが必要な方は福祉避難所に移送するというのが全国的。

町内会単位の中でグループホームなどがあればそこに緊急入所して頂けるということがあればそこで受け入れていただくということも可能。避難所に行かなくてもよい。町内会が施設まで移送する。

避難所が地区の住民本部的な役割をはたすので避難場単位で物資や情報のやりとりが発生する。学区の中で分散している福祉避難所や自治会に一部避難している民間施設に障害のある方、高齢者を受け入れてくださっているという状況を把握して、必要な物資や支援をどうやって町内会をコーディネートしながら避難所の組・地区・本部として上手くやっていくのか。ここのモデルがまだ大都市圏についてはない。今横浜市や政令市では区役所を小さくして学校をさらに分割してということで、その単位を住民の地区本部に行政職員を派遣する形で運営する体制を考えている。

委員：福祉避難所は名古屋市には 29 箇所くらいしかない。昭和区の福祉避難所は 3 箇所。また避難する人がいれば受け入れるというところも増えてきているが福祉避難所という形で確立していない。小学校に避難して小学校が地区対策本部になるのが常識的な考え。

名古屋市は一部の高校も避難所に指定されている。救援物資は地区本部の小学校に届く。そこからは本部の判断になる。

委員長：地元の町内会長に愛工大も避難所として使って下さいと提案したら、救援物資のある小学校に行くと言われた。救援物資が各避難所に届くにはどうすれば良いのか。

委員：つくば市立の幼稚園は避難所に指定されていないので物資もこない。

まずは小学校単位で運用することを考えて、小学校以外の避難所、町内会単位の自主防災組織などと連携ができるかを考えてみる。

地域の福祉施設の方々がどれだけ支援をされたいか。支援を受け入れてできるよということなのかの話の聞いてモデルの中に組み込んでユーザーにもなってください。平常時にこういう使い方で災害時に情報共有をしましょうという整理が必要。

まずは平常時にも使えるようにしなくては、「何時くるか分からないもののために時間は割けない」となる。配食サービスを効率良くできる。

特別なケアが必要でなければキャンプ場に避難もできるので広域になるがキャンプサイトのマップになると町内会だけの問題ではない。いくつかの対応に応じたマップも必要になってくる。

委員長：小中学校は避難所として地域と関わっているが、名古屋市には大学も多くあるので、18～22 歳の人数千人いるので協力できれば大きい。

委員：今回やったことを継続できるかということも重要なこと。

ここでやった内容をモデルケースとしてセミナーをやったり、色々な方にシステムを使ってもらって何かをやる。高度なことをやっても横展開できなければこの場だけで終わってしまう。あるいは配食モデルのようなものを絡めて日常的な事業モデルの中に組み込んでいけば上手くいく可能性があるのか等まだよく分からない。もし事業モ

デルまで考えているのならば今のメンバー以外に色々な事業者も巻き込んでいくなどしないといけない。

委員：お金の問題ではなく、コンテンツや運用管理の問題でe コミを使用しないというのが本音ではないか。

愛知県防災局では、愛知県の県域統合型 GIS の中にあるハザードマップや都市計画など、e コミを使って配信している。啓発事業なので災害対応の支援の共助の仕組みとは違うので防災局の中でも位置付けを整理しないと予算が出ない。

市町村が全部の仕組みをたて配信するのはリアリティーがないので、共用の配信サーバーをたてそれを使うという形をとるのか、市民側関係のほうも1台ずつサーバーをたてて住民に使ってもらうようなモデルを提示しないと補助金が下りない。

もう一つのアピール形態は完全に営利で行う形態でならば購入している自治体も出て来ている。

委員：e コミに興味を持っているが講習会に出て使いこなせない人もまだいるので、e コミの講習会について、もう少しレベルを下げて行ってほしい。

委員：既存の社会モデルと整合性をどうとるかをやっておかないと、行政に売り込んでいっても相手にしてもらえない。

行政に売って税金で運営する仕組みにするのか、利用者や企業の寄付等で運営していくのかを明確にしないといけない。

委員：都市計画図や航空写真などを下敷きにして、防災の施設や危険な箇所に点や線などで登録してプリントアウトするくらいなら最初の設定だけやれば、そこからは誰でもできるので操作性の問題ではないのではないかと。要援護者の避難支援システムの機能として、これだけは備えとして必要な情報は、事前に当事者や地域にとって必要な情報は何かを絞る機会を設ける必要がある。

委員：田原市では情報は地域の人が用意して、マッピングは学生にやってもらう等の連携がうまれている。

吉良町では防災方面よりも、普段の生活で使える防犯のほうに興味がある。普段の生活で使える点が上手く活用できて計画性を持てば良いものができるのではないかと。

4. 今後の課題

- 事業継続していくにはどうすればよいか
- この事業の継続のための予算はどうするのか
- どのようなマップを作るか
- システムはe コミを使いコンテンツをどうするのか

第2回検討委員会

平成 22 年 11 月 15 日(月) 14:00～16:00

わだちコンピュータハウス3階

1. 事務局からの報告

①災害時要援護者避難支援セミナー（6 月 25 日）の報告

②次回セミナー（12 月 1 日）の予定

③被災地・先進地調査報告

◆北海道浦河町べてるの家報告（10月12-13日）

◆苫小牧市（10月22日）

◆日本精神障害者リハビリテーション学会 第18回浦河大会（10月23日）

◆和歌山県庁（10月5日）

◆神奈川県庁（10月27日）

◆山梨県・甲府市役所（10月29日）

◆昭和区での取り組み

10 月 17 日 松栄学区避難訓練と防災訓練

1 学区年に 1 回行っていたものを年 3 回に分け全部で 600 人の学区を回った。

11 月 8 日 昭和区区政協力委員長との話し合い

11 月 6 日 避難所リーダー養成講座（昭和区役所）

3 年目になる

11 月 10 日 名古屋工業大学防災訓練、地元住民ともに参加

2. 意見交換・課題整理

委員：昭和区内取り組み状況報告。

10 月 17 日 松栄学区避難訓練と防災訓練。

消防所や消防団のもと、災害時の支援福祉のデモンストレーション。1 学区年に 1 回行っていたものを年 3 回に分け全部で 600 人の学区を回った。

11 月 8 日 昭和区区政協力委員長 伊藤さんとの話し合い

11 月 6 日 避難所リーダー養成講座（昭和区役所）

避難所リーダー養成講座は今回で 3 年目になる。今年は防災支援リーダーを育成する事業と災害時支援スタッフ育成事業で各学区 5 人選出。養成講座に参加した人からも好評だった。

11 月 10 日 名古屋工業大学防災訓練

今までは消防法に沿った避難訓練を行ってきたが、千種区から避難所に指定されているが、地域から避難者が殺到してきたときにどのような対応をしたらよいのかが分からないが、地元住民とともに避難訓練を行った。

委員：e コミの普及のために名古屋でグループを作り、個別で研究テーマで動いている。グ

ループに障害当事者団体も参加してほしい。企業防災にどう使うかについては、愛防会を中心に行っている。防災教育カリキュラムは愛防会の西村先生とマップを防災教育どう使うか。

ポータルで地域情報をコミュニティサイトで発信するとき e コミをどのように使うか。

最近特に動いているのがハザード情報提供システム。行政機関が情報を出しているが、電子データでは出していないので、e コミを使った利用。事例を行政に売り込んでいる。関市が公開している紙の地図をデータ入力して e コミ閲覧できる形にした。

ほかにもエレベーションという国土地理院の標高図を重ねて、どのへんが高いか低いかや洪水がおこりやすい場所等も自分たちで分かるようにしてどんどん作れば情報の伝達もしやすくなる。

都市計画図は関市が提供してくれたが、ほかの市街でも個別に地図の提供を頼めば、提供してくれる。

以前名古屋市に都市計画図の提供を依頼したら「紙のものは有料で提供可能だがデータのもは提供することはできない。」と言われた。

地図に情報を載せるのに抵抗がある人も電子化してパスワードをかければ見られないのだが、そのあたりの知識がない人には不安がある。

成功事例があれば、理解も深まるのではないか。

委員：昨年度前半はイベントを主に行って防災マップコンテストや防災ラジオドラマコンテストを行い、広く一般の方にも P R して防災に親しんでもらうように勧めている。

8 月に中部大学と春日井ネオポリスと一緒にになってマップやドラマを作った。中部大学と春日井ネオポリスと一緒にになってマップ作製したマップは防災マップコンテストで惜しくも落選した。

防災マップコンテストは一宮の団体が全国で一番になった。

情報誌を出すだけでなく、地域の自主防災組織の皆さんがアピールできる場を持つために、8 月 8 日にモデル事業の報告会で地域の方にも参加してもらった。

9 月 4 日・5 日に愛フェスの場で防災科研のブースを設けて、畳一畳分のパネルを用意して来場した方に自由に触れるようにブースをセットしたら、防災に興味のない方にもみてもらえた。

11 月に長久手町のモリコロパークで防災フェスタが行われた。

防災フェスタに午前中は自主防災や行政関係者が多かった。午後は家族づれも来場してマップや防災のラジオドラマも良い反応だったが、いざ自分たちが作るとなると難しいという反応が返ってきた。

吉良町のおやじの会では防災マップに防犯を取り入れたら評判がよく活用している。おやじの会のアップをマップコンテストに応募して広める取り組みも行っている。

防災サポート赤馬では、自分たちが培ったノウハウを第三者に伝えていくという話がでている。広く地域に防災を伝える手段として、マップや防災ドラマを使っていきたい。

春日井市の中部大学は今年は避難訓練について取り組んでいく予定。

春日井市中央台自主防災会連合会の役員が替わる時に、知識の引き継ぎが上手く生きていないのでその部分が課題。今後 11 月末に災害時要援護者訓練を行う予定。春日井ネオポリスは防災マップを作るにもネット環境が整っていないので、今年度は中部大学のパソコン室を借りてマップを作っていく。

田原市は推進地区が毎年 2 地区指定されています。去年は野田地区と清田地区が指定

された。今年は六連と金山が指定された。金山は防災マップを作る予定。野田校区と清田校区は防災マップを作ったがメンテナンスの問題がまだある。六連と金山は 11 月 14 日防災訓練を行った。防災訓練の中で行った町歩きの結果を消防団がパソコン入力を進めている。

豊橋の弥生町は昨年防災マップ作りを行い、今年は防災ドラマ作りをした。

3. 今後の課題

- 民間企業の力も借りていく
- 電子地図でなくても上手く把握できる仕組みづくり
- 今後携帯が支援ツールになるので携帯で何かできるようなことを考える

第3回検討委員会

平成 23 年 2 月 21 日(月) 14:00～16:00

わだちコンピュータハウス3階

1. 事務局からの報告

① 被災地・先進地調査報告と今後の予定

- 7月20日 岐阜県可児市豪雨災害視察
- 7月31日 三重県東員町…避難所宿泊体験
- 10月19日 静岡県河津町聞き取り…台帳整備と併せてマップを活用の予定
- 12月15日 和歌山県田辺市
- 10月12-13日 北海道浦河町・ベてるの家…夏冬夜屋さまざまな条件下で避難訓練、要援護者が地域防災のエキスパートになる
- 11月10日 名古屋工業大学（名古屋市昭和区）…大学と地域防災
- 11月19日 名古屋市昭和区陶生町内会ヒアリング…防災台帳と安否確認訓練
- 12月12日 名古屋市天白区避難所リーダー養成講座
- 12月4日 愛知県武豊町ボランティア交流会…要援護者対策とeコミマップ
- 1月22日 愛知県武豊町自主防災会研修会…要援護者対策とeコミマップ
- 1月18日 能登半島地震（石川県輪島市社協）
- 2月5-6日 静岡県富士宮市…要援護者避難所対応訓練、避難所宿泊体験
- 2月7～8日 宮崎県噴火災害…別紙資料
- 2月22日 桑名市防災、高齢、障害の各課、市社協…要援護者台帳整備とeコミマップ
- 2月23日 山口市社協…平成21年豪雨災害ヒアリング
- 2月23日 防府市社協…平成21年豪雨災害ヒアリング
- 2月24日 兵庫県佐用町…行政だけでは災害から住民を守ることが困難だと訴え、避難の誘導など、被災直後の役割の一部を、住民にも担って貰う
- 3月1日 愛知県幸田町…幸田町福祉避難者対策会議

② 防災マップ講習会(1月20日開催)報告

日時 1月20日 13:30～16:00

場所 わだちコンピュータハウス3階

参加者 6名参加

③ 災害時要援護者避難支援セミナー(12月1日)の報告、次回予定(3月25日)

2. 意見交換・課題整理

委員：マップ作りについて、日本中で意味のないことをやっている。街歩きで危険と資源を調べても何にも本質的に問題解決していない。ただ作るだけ。コンサルを使って補助金を消費しているが、全然目的がない。それで何か防災体制が変わったか、見直されたかとか、新たなそういう関係づくりがほとんどできていない。我々もそういう意味

ではいろんな仕掛けをいろいろ提案させていただいているのですが、「うちはしっかりやっております」とか「もう 20 年前からやっています」とか「もう結構です」というところに限って全く意味のないことをやっている。見せていただいても 20 年前にやった物がどこにあるのかというと、公民館に貼ってあったり。中身の情報項目を見たらもうほとんど消火栓の位置とか街頭消火器程度。最近では AED が追加された程度。街頭消火器をマップに置いてどうするのかと尋ねると、「分かれば使える」というが、大体台所から火があがったときには、外の街頭消火器を取りに行くというのは機能しないと消防庁も言っている。これらは挙げていくとキリがない。

自動販売機を一生懸命入れている地域があって「飲料として使える」と言うが、何本で何人分ですか、という話を聞いてもさっぱり分からない。逆に倒れないという保証はあるのかと聞くと「確認してない」と言う。今までの防災コンサルとか防災の先生方がやっている防災マップ作りというのも抜本的に変えていかないと本当に意味がない。

逆に、何が今心配で、何を検証したいのかということ。時間の流れと、空間的にそのアベイラブルなのか。量との対応とか、時間のクリティカルな状況の中でというようなことを検証していかないとだめ。後はマップ作りを通してどれだけそういう社会的な冗長性を協力関係が構築できたのか、そういう目的でやっていかないと、防災資源といっても何かいざといった時に使い物にならないと思う。

例えばあそこに建築屋さんがあって重機を置いてあるとマップに入れるている。それって現場にあるのかというと、今時レンタルで自前で持っているところはない。現場終わったらここにはない、というようなこともある。そういう実態が全然分かってなくて、自分は防災士だとか、それをずっとやっている。

地域の人に本当の話をそろそろぼちぼちやっていこうという段階にきている。本当にどんなマップを作ろうとしているのか少し提案しないとだめ。

委員：今推奨のマップとは。

委員：最近割とヒットしているのは、マップではなくて、まず本当に避難所が使えるのかという検証。避難所の施設の耐震性や、周りで延焼危険性があったら使えなくなる可能性があるので、延焼の危険性は大丈夫か、などの確認。住宅地図等を用意し、どんなお店があるか、飲食店は多いか、木造の家屋が多いかなどをチェックさせて、ここから出火した場合ここは大丈夫、ここは延焼の危険があるなど。北風吹いたら使えない。じゃあほかの代替施設はどうするのか、ということで、これがだめだった場合の代替施設マップというのをちゃんと作りましょうという地域がある。

電信柱が倒れたら通れないといって迂回ルートを延々ひいているバカな防災マップがたくさんある。そんなことやっても意味ない。そんなことやっていたら袋小路で全然どこも通れない。道が通れた場合、何をどれだけ何で運ぶのか。確かに車はただけだが、じゃあリアカーで行ってそこで横持ちしてということが可能など。運べればいい。迂回ルートばかり探してマップ作ってもしょうがない。リアカーがその拠点にあるか、本当に使えるのかなど。リレーができるのか。そんなようなことでマップができてくるわけです。

それよりも避難所のキャパシティを考えさせて、この規模の災害だとライフラインが止まるから、マンションの人も避難所へ行くだろうとか、冬場であれば暖をとるために発電機どうするか。関係者のリストを作る。

だからマップを作るのではなくて、社会的な冗長性を確保すること。関係づくりや申し合わせなどをして、関係者のリストがさらに豊かになっていくことが目的であっ

て、マップはその位置を特定するだけのもの。そこまでは取りに行けないというのなら、この辺の地区の人はここから借りてきてもらう。この辺の地区の人はここに持ち寄ると、エリアをざっくり決めておく程度。必要なのは対策の検証だけで、それができればマップは捨ててしまってもよい。

事務局：はい。

委員：私たちもマップの勉強教えていただいている。実際に要援護者がどこにいるのか、支援者はどこにいるなどということは、本人たちが分かっているならばマップは要らないということになる。プライバシーの問題もあっていろいろな問題があると思うのですがどうでしょうか。

委員：それも本質的な議論をした方がいいと思う。地域によってはそういうのが有効だったり、今の厚労省の個別プランで1人の人に何人か支援者を決めても、手を上げてお願いしますで、分かっている手上げの人で要援護者と支援者が手を上げて分かっている、駆けつけられると。何人かでその人はリタイアメントで昼間いる。でもいろいろ趣味で旅行に行くこともあるかも知れないけど、何人かで冗長化しておきましょう。というくらいについては、はっきりいってここはいらない。

委員：本人たちが分かっているればよい。

委員：分かっているれば、そういう関係ができていればよい。

なので、あんまり私もいろんなお助け隊とか、いろんなところで地域で要援護者マップの相談を受けているが、そこまでできていたらいいところがある。逆に完全無欠の悉皆的な名簿とマップを作るというのは絶対ありえない。時間や精度更新も含めて誰も持っていない。自治会長や防災士が行政にリストを出せと詰め寄るが、名簿を使ってどうするかと聞いても答えられない。要援護者名簿なるものを全部行政が把握しているはずだという幻想を持っている。要介護者名簿と福祉サービス台帳くらいしか持っていない。あともう全然何にも持っていない。妊娠婦名簿くらい。保健衛生士さんで健康手帳でっていうのは健康保険で。把握されていない人で、たまたま内臓疾患があるとか、たまたま風邪引いて熱が出て起きられなくて寝ている人など、日常的にたくさんある。昼間独居の方なんていうのは全然入っていない。

手上げた人（同意した人）と手を上げていない人の名簿を打ち出しておいて、前者については自治会長や自主防災会の会長、民生委員に渡しておく。お金と運用ポリシーで定期的に名簿をちゃんと更新していればOK。GISを発災時で使って何か打ち出すなんていう運用を考えていること自体、そう思わせること自体ナンセンス。平常時で作っていく。差分はもうしょうがない。4半年に1回か半年に1回、1年に1回の差は。その時亡くなっている方もいるかも知れない。

介護予備軍の健康な人は、社協さんがやっている止まり木のサロンみたいなこと。100世帯とか200世帯くらいで元気な予備軍の人たちが、大体15~16人くらい集まって、月3,000~5,000円くらいの補助を出して全国でやっている。その拠点を使って、予備軍の人たちが名簿に入っていないが、いつ要介護になるかわからないというぐらいいの人たちで昼間独居になっている可能性もある。それは全然個人情報ではない。本人にご了解とって制度で指定して集まっている。一般の民家でそういうのをちゃんと入れて、自治会長さんとか自主防災会とか介護ヘルパーさんとか地域で実際動いている人たちにちゃんとそういうことも個人情報が1回クリアされて、個人の名前は出てない。ただそこに集まる蓋然性が高くていざ被災したらそこに何かまとまって、十数人わりと80才だけでも何とか健康でギリギリ歩いて毎日そこに500mくらい歩いて帰ってくる人たちがいるっていうようなものを名簿で作る。ということ全国の社協は推

奨めている。だからもう机上の空論はやめた方がいい。もっと本当のリアリティを持たないと。

マップや GIS などを使わなくてもいい。リストさえまず作ればいい。マップには別に番号だけで対応させてっていうこともある。工夫次第。だから 1 本では答えが出ない。だから我々は社会的な冗長性を準備する。公のところはどこまでできるのか、地域はどこまで何がきめるのか。100%はないけどみんながいろんな形で日頃のネットワークなんかも使いながら、なるべく漏れがない形にできているっていう状態が一番強い状態。0 リスクということはありません。

事務局：この地域で、松栄学区での具体的な動きとして、陶生町町内会長の例。自分で把握したお宅を 1 軒 1 軒エクセルで地図に落としている。

委員：止まり木サロンの運営にいくつか関わっている。集まってくれている人たちを今名簿化する。4 箇所あって 100 人いる。それをマップに落とすことはできる。必要なのかなと思う。

今、個人情報との関係で要援護者を把握するのはなかなか難しい。一方で民生委員など支援できる人をどういうふうに捕まえてくか。機械そのものを操作することがだんだん慣れてきてはいるのですが、深く考えると、これ何に使うのかなと思う。もしもの時にはこれだけの人たちに何度も会っているだけあって、つながれるといいなというふうに感じる。

事務局：要援護者の支援が必要だといっても、普段からサービスを使っている人はいろいろな事業者から声がかかるので案外大丈夫で、逆に地域の人もそんなに気にしなくてもよいのかと思う。陶生町の高橋会長の例。以前は元気に働いていたがだんだん体力が落ちてきて、今ほとんど家の中で過ごされている人がいることを把握された。そういう人はまだサービスにもつながっていない。介護予備軍とともに、障害者でも軽度な人の方が手を借りずに地域の中で暮らしていけるので、かえって埋もれてしまう。福祉事業所としても把握していない。だれが接点になりうるかという地元の人たちが日頃からいかに出会える関係であるかということにかかっているかなという。

委員：社協のお手伝いで止まり木サロン 4 箇所ぐらい出入りしている。松栄小学区で行っているのは 20 人ぐらいは集まる。少ないところで 15~16 人で、多いところで 25~26 人ぐらい。発端は社協が包括支援センターという立場で、介護保険の厄介になる年代を遅らせようということ。今は防災の視点はないので、その人たちをマップで把握することによって、この人はひょっとすると地震の時には大変な困難に遭うだろうと想像できる。そういう人を地図に表すことと、その支援できる人を探し出すこと。例えば民生委員とか、町内会長という方は一応役職があるので捕まえられるが、そうじゃない人に対するアプローチが全くない。

3 月 27 日に視覚障害者の団体で防災訓練をやる。目の不自由な方が災害が大変怖いという。私自身が目の不自由な方に対する認識はなかったので、今回は起震車で体験してもらって、プラス防災を実感してもらおうみたいなものを仕組んだ。こういう取り組みに例えば地域の役員などをできるだけ引っ張っていき、目の不自由な方というのはこういう方なんだということを分かってもらうだけでも価値があると思って実施する。

支援する人を掴まえる方が大変難しいと思う。身体に障害がある人たちには、組織だって動いているところはもうそれなりの支援があると思う。

マップづくりを始めると、これ作ることがどんな意義につながるのかというジレンマがある。

委員：僕もいろんな地域で実際入って話をきく。80 才の後半でまだ何とか歩いていける。介護輸送してくれたら朝からデイの方に行って、500 円のお弁当を食べて、1 日マージャンやって、夕方 4 時ぐらいにまた送って帰ってもらうという方が独居でいる。そういったところでそういうのを結構今ニーズがある。でそういうのをどうやって作れるかということも今一つ地域の課題。デイでサポートしている NPO はわりとある。有償ボランティアで介護輸送してくれる人たち、そういう人たちがちゃんとどこに住んでいるかというのが分かる。災害の時に手分けして助けようということは、地域では把握されていないかも知れないが、もうちょっと広い範囲でもう 1 つチェックが働くというようなことがある。

一方公民館の職員でそういう関係が仮にきても、対応できるかということ、結局は対応能力がない。

80 才の方とか、70 才の方とギリギリそれは足は悪いんだけど、逆に講師で出てきていただける。あまり地域に関わりたくないが、自分が持っていた職業人生の中で、例えば服飾のデザインやっていたということで、大学リタイアしたあとで、70 代の方が中学校で講演を頼まれて中学校のキャリア教育で話しをする。数名ならば自宅に呼んで、お茶ぐらい出して講師を引き受ける。そういった関係作りをどれだけ作っていくかということ。

つくばで実際に私も社協さんに提案したが、バカにして乗ってこない例。つくばでは国家公務員はみんな官舎に入っている。ピアノの教室をやりたいとか、フラワースクールやりたい、でも官舎だとそれができない。一方で周辺部には一戸建てで、2 階が全部空いている独居の家がたくさんある。その方をマッチングして借りれば、例えば 1 万円か 2 万円で小遣いにもなるし、プラスそこにピアノ教室ができて、子供が毎回集まれば、その時間帯と曜日は大体見守られる。親御さんたちは、いざとなったら多分あの先生のところのあのおばあちゃん大丈夫だっていう形で見守りができる。

今度はそのそういうことの技芸の享受のマップを作ってあげれば、イコール受け入れている独居のおばあちゃんということで、おばあちゃん塾が終わった後の夜の場合ですとか、水曜日休みの時、書道教室休みの時は、おばあちゃん 1 人になっちゃっていますよ。というようなことが分かる。

そうするとその会話をしているお父さんお母さんたちはいざ何かあったらあのおばあちゃん大丈夫かなっていうふうになるわけ。でそういう関係作り、その地域のコミュニティビジネスとか、そういう社会企業もありうる。

ニーズがそことちゃんとマッチングした技量が、仕組みなんかも一つやってあげてそこにのっけていって、そこにマップ作って PR もしてあげて、それが災害時にそういう要援護者の 1 つのマップになっているっていう話。

地域包括なんて全然それも先程言ったように単純にただの介護で、医療とも包括されていないとこたくさんある。もう単純に包括なんて言葉を僕は使うなと紛らわしいという話をしている。でもそういう包括性って大事。誰かが 1 人で包括というのはできない。あの手この手を組み合わせていくっていうこと。そういうのを学習会とか体験会でやった方がそういうのもいいと思う。

ただそれなかなか通用しない。防災で提案すると「君は何を言っているんだ。君は福祉をよく分かってないから、縦割りが大事なんだ」と。「介護は介護なんだ」「障害福祉は障害福祉」という話で終わってしまう。僕もいかんともしがたい。入っていこうといういろんな壁がある。

委員長：次はセミナーですね。

事務局：（セミナーの開催実績の説明）

委員長：先程から、住民協働というか、隙間のところを自分たちでコミュニティビジネスとしてやっていくという、いわゆる社会起業の話。先程お話を聞いていろいろ自分なりに考えた。今回は WAM の方は一応その GIS の社会福祉のルールがあって、それと新しい今流れの中で社会起業家といわれる人たちがいっぱいいるよと。でそういう人たちにこれらのオープンしてやっていくかというような視点の 1 つになると思った。以前、豊橋がたてた地域プロジェクト会議。もうまさにその延長線だろうと思う。GIS をメインにしてきたから、今周辺でどういう動きがあって、それがこのマップとどういうことにつながって、しいては地域の活性化という、自治体主導ではなくて民活で動いているような事例、マップを使った事例はございませんか。

委員：マップを使った事例はない。いろいろそれっぽいこと言っているけど、動機が不純だったり、古い GIS レガシーが動いたり、逆に色々な可能性で、社会やビジネスモデルなハイブリットな物を色々 GIS を含めて議論していくアイディアはある。あとはそれをどう社会的試行錯誤でやってみるか。お金がかかると大変なので。

今は、お金のかからない試行錯誤がいくらかでもできるようになってきている。たとえば商品開発やサービス開発を、企業に依頼してプレゼンテーションで何千万かで作っていたが、今はもうこういう仕組みはソーシャルな仕組みがあるのでいかにでもやろうと思ったら、お金をかけずにいろんなモデルのものを作れる。例えば今我々が提案して今いろいろ地域で仕掛けてるいのが、この e コミマップを使って航空写真を大きく体育館に畳 12 畳分ぐらいに打ち出して、それを家庭用の A3 プリンタを使い 100 何十ピースかに分割する機能がある。それにちゃんと避難所を入れたりできる。自分の家を探したりする。場合によっては、その上にある種の例えば地震の倒壊危険度マップを重ねて、これを体育館によってみんな子供に 100 何十ピースのうちの 6 割ぐらい抜いておいて、4 割ぐらい貼っておいて、それをジグソーゲームできる。体育館で。おじいちゃんや自治会長さん、自主防災会で話して。親とはぐれた時にはどこで待ち合わせしますとか。

ついでに交通安全もできる。春の交通安全と秋の交通安全の時にも使って防災のこともついでにやって、新 1 年生にそれを防犯と交通安全的なことと災害が起きた時というようにことをやる。そこに全部スポンサーのロゴを入れればいい。ロゴを入れる機能があるので。そうすると多分それの大体印刷代がカラーコピーでやったところでせいぜい 3~4 万ぐらい。体育館を使えば会場費がかからなくてできる。それプラス α で、そのぐらいのイベントやるのに、子供の景品でお菓子買っても 5~6 万か 7~8 万ぐらいあればできる。

地元の信用金庫、地元の地銀、都銀が大体黄色い傘をプレゼントするか、携帯防犯のベルをプレゼントする。黄色い帽子をプレゼント。黄色いカバンのカバーをプレゼントする。1 個辺り多分中国製で安いので、200~300 円。30 人×3 クラスのクラスならまず十分できちゃうわけです。

そういうモデルを一般企業は絶対できないですけども、NPO さんとかで地域でちゃんと地道にやっていくと。その人たちはデータもちゃんと更新していけばいい。

地図更新の社会実験。地図屋さんに毎日定期的にまち歩きをしたり、バリアフリーマップの形で障害者の方に、ここにセブンイレブンが新しくできたとか、ここマンションの建築確認申請の看板が立ってますからマンションができそうですよとチェックして報告してあげたら、ただで地図使っているよってという関係の社会実験を、今その大きな地図持ってる場所に提案している。恒常的にできるかどうか分からないが。ど

のくらいの精度で地域側が貢献してくれるのか、それに応じてただで地図と航空写真を使えるあればできる。あまり無理がなくて。分散相互運用。今までのゼンリンの地図、住宅地図買って入れて、高いコンテンツ料を払うというビジネスモデルは、もう僕はありえない世界だと思う。

そうじゃない社会モデルというのをやっぱり提供していく。本当に地域に役立つこと、中間で支えてくれる人たちもちゃんとそういったミッションも果たせるという形。今のは1つの例だが、こんなのがたくさんある。僕も素敵な事例があるんだったら教えてほしいぐらい。もう僕も頭下げてちゃんと事例調査ヒアリングに行っているが、知る限りはない。作っていくしかない。

試行錯誤に協力してくれる社会貢献のスポンサーシップも、多額な何百万、何千万出しますという人たちじゃない人たちが結構貢献してくれる。

例えばつくばでもそれをやって、いや金を出さないんで本社行かないでくれと。私も店長サイドでもう見切りの起きている水で、これただ配ったら1ヶ月以内に飲んでくれと。その代わり150本飲んでそのつくばの千現という地区の防災会に、さっき言ったマップの小学校でやっている時にただで出した。

ドラッグストアの場合、本社決済はだめで、やっぱり支店長の裁量で勝負。そうするとそこもだいたい賞味期限が近づいているとか、決算期というので、じゃあ販促で出しちゃおうというんで、それも子供の景品にやった。防災ジグソーマップの景品でこのくらいに集まる。原価でただもう100円か200円のを140個ぐらいもらって、みんな子供に手をあげさせたらできました。最後はみんなに配ってあげた。ということが出来る。そういう社会的なデザインをやっぱり把握していくということ。

そのソーシャルビジネスとか社会起業で人件費は出なくても、地道に直接経費だけちゃんとペイできれば十分地域に貢献したいという人たちがたくさん世の中にいる。いろんなレベルがある。旦那さん亡くして、自宅を改造してパン屋さんやっているというコミュニティビジネスもある。ちゃんと生業としていて、利益を出さないと娘を高校も出せないとか大学出せないとかもある。

委員長：面白いことは家具転倒防止。普通家具転倒防止やりましょうという自治会の留め具屋さんに来てもらって、先生が話して、留める家具があるわけ。これを使うことができるといいなって終わるんだけど、今年やったのは、マンションが高齢化しているわけ。そうすると空いている部屋がいっぱいある。息子と自分のために2つ買ったのだけど実は息子が出て行っちゃって空いている部屋があって、そこに実際の生活している空間がそのまま残って空いているわけでそこに家具を実際に取り付けた。それでみなさんに公開して見に来てください。

事務局：モデルルームですね？

委員長：実際にそうするといろんな人が来てくれるので、今年は面白かったなと思います。そのついでに転倒防止ってもうやれないです年齢が年齢で。だから誰か手伝ってくれとか。

各委員からの報告をお願いします。

委員：3月20日に、私たちが防災科研さんの委託を受けて県内の13組織でやらせてもらっている事業の報告会を名古屋都市センターで実施する。

1部ではその防災マップコンテストで受賞された一宮の今五日市場の町内会の方と、藤沢の方から来ていただいて、地域とどう連携して防災マップを活用していたのか、作っていたのかというお話を聞く。第2部でその防災高度化モデル事業に取り組まれた13の組織の方から発表いただく。

委員長：この委員防災マップラジオドラマコンテストは来年もやるのか？

委員：一応これもまた4月から交互に。

愛知県の自主防災活動高度化モデル事業というのを、22年度に引き続き23年度もまたやることになった。愛知県内のPTAでも子供会でも何でも使っていただける。

委員長：大学で参加できるという。

委員：実を言うと、藤沢で一昨日ドラマのコンテストに出した女子高校生が落ちてまだやるというので、もう1回自分で納得いくまで作り直すことになった。マンションの高齢者の場合をテーマに。またシナリオを書いてきて、上層階に住んでる高齢者の方みんな集まっていた。ドラマの脚本をみんな中入れした。計画作りしましょうという、なかなか意見が出てこない、みんな下向いてしまうが、シナリオの台本、女子高生が書いてきたシナリオというのはすごく、みんな思いっきり中入れしてくれる。あれはよかったと思う。

事務局：マンションで、よそとあまり関わり持たずに生活している人たちに、どうやって最初種まいていくのか。

委員：マンションは普通一戸建て処分して、連れ合いがなくなって1人で入る。入った途端に、わずらわしくなかったと思ったところが逆にさみしくなるケースが多い。そのマンションが1箇所でも空き巣に入られると、不安になって絆がほしくなる。災害が起きた時どうするんだっていう話から展開した

委員長：みんな出演したいかも知れない。

委員：いいアイデアだ。

委員：名古屋防災ボランティアネットワーク昭和という団体は平成19年11月に発足して3年半。大規模災害が発生した時には災害ボランティアセンターの運営のお手伝いをするという役割がある。平常時には防災、減災の啓発活動をする。もう1つは地域で顔の見える環境を今つくっていかうというのが目的で活動している。

松栄学区において、学区を3ブロックに分けて防災訓練を実施した。従来各町の役員を4、5名集めると100人超えるので、今回は3つに分けて400数十名参加できた。一般の住民もかなり入っていただいた。消防署が定番で組んでるメニューだけではない内容を提案していきたいと考えている。

もう1つは災害時支援スタッフ育成講座というような講座。区役所とやりとりして、それらのお手伝いをした。避難所の運営支援の研修。

それからもう1つ、昭和区のボランティア連絡協議会、ボランティア26～27団体、そして災害時にどういう活動ができるのかという講座を開いた。実際には、通常は福祉や美化の活動をやっている団体も含めて、防災に対する認識を高めてもらうなかで、3つのポイントを紹介した。

2月27日に鶴舞学区連絡協議会、学区の安全安心まちづくり委員会が主催する講座への参加協力する。3月21日には災害時支援スタッフの育成講座のまとめ。自分たちの街で一番困ることはやはり避難所。違う形の住民が実施するその避難訓練を実施した。初めての挑戦として、避難所の運営についても1つの学区で130人ぐらい集まっての訓練を実施。3月26日はこれは吹上学区で市営住宅で高齢者向けの啓発活動。広路学区視覚障害者とともに学ぶ地震体験、起震車で揺られてみるということを行う。特に福祉関係と連動した活動に少しずつシフトしてきて、社会福祉協議会の福祉部門のお手伝いとしてたまり場の支援。

防災だけの活動は自分の中でも3分の1ぐらいに減って、逆に地域との結び付きを強めるというところが高まっている。

委員長：避難所運営訓練について、1日だけやるのか。

委員：事前に1時間半時間をとって各学区からこう避難をしてくるのに、途中で安否確認をしてもらってから、避難して来てもらう。小学校が指定避難所になるので、学区の役員は避難所運営委員になっていただいて、あと避難所の中で様々な活動がある。

6班に分けて予定している。1つは運営本部みたいなところになる人たち、この人たちには避難所のルール作りみたいなことについて、自分たちの町はペットの扱いどうするかとか、避難所が2階にあるがどうするかなど、そういうことを考えてもらう避難運営委員会みたいなのを作って、10人ちょっとぐらいでしてもらう。女性会とか民生委員とかっていう方には、グループを作って炊き出しをやってもらうところもあるし、赤十字からの応援を得て避難所で温かく過してもらう何とかとか、そういういくつかのグループを作ってやる予定。

委員長：僕の知っている人は避難所を運営している。今24時間毎日。

委員：名古屋市の場合は小学校がまずその地域本部になる。

委員長：そう。ああそうか学区だから。僕が言ったのは個人的にやるような避難所。

委員：ああ例えばこういうところ避難所…。

避難所運営マニュアルというのがある。いわゆるお役所ころから作ったものだが、これはもう避難者の目線になってないから、避難者の目線で作りましょうって今呼びかけている。

私たちの避難所は2階にあるので、そこにはまたどういう人をつけないかとか、トイレが使えなくなった場合にはどういうふうするか、炊き出しをどうするか、真冬で寒い時はどうしたらいいのかみたいなことを考えてもらう場にしようかなと思っている。

委員長：それでは事業報告書について。

事務局：（事業報告書の構成案の説明）

委員：ツール提案について。それは社会的に誰がそういうようなものを提供していくのか、その実現可能性みたいなところを検討していただきたい。もし無料でやるんだったら無料でやる仕組みがどんな感じがあり得るのか。有料だったらこのくらいのレベルだったら使ってもらえそうとか。何かツールをこう使うにはお金がかかるので、その辺りの実現性みたいなものを検討してほしい。

委員：そういうのは大事。いろんなモデルがあると思うだいぶ敷居は低くなってきているが、具体的に誰がという話です。そういうサービスみたいなこと。ツールが無くてもできることはたくさんあると思う。

事務局：これまではゼンリンの住宅地図ベースでゼンリンが儲かる動きをしてきた。もう少し地域のレベルでみなさんに使ってもらいたい。防災科研さんの実証実験中はお試しサイト使えてその後どうなるのかとかいうところも課題だなと思っています。

委員：この名古屋の政令市で、区単位で1個例えばサイト立てても月に1万もかからなくてできる。コンテンツの航空写真と都市計画図は今どき市も持っている。個人情報を出さない。河村市長を説得。言ってることとやってること全然違うじゃないかと、みなさんが言わなきゃだめ。我々が言っても聞かない。

国の機関ではなくて、市民が言ってるんですよって。みなさんそういう声をあげないのかっていうこと不思議。背景地図。全国ここだけではないが、社会のイノベーションをしていかないと、産業界と研究者のいいようにされてしまう。

事務局：今回は防災の切り口だが、当事者団体も福祉のまちづくりをずっと30数年やってきた。ほぼ地下鉄駅はエレベーターが設置されてきたけど、でもなおかつまだ一般の人

と違った経路で通らざるをえない。その辺は今年多分調査してきた結果があると思う。昔からあったバリアフリーマップとはまた違って、事前に調べてから出かけるというりも、もう少しこの違った情報がほしくなっている当事者ニーズもあって、それと子育てグループやいろんなボランティアでこうマップを使いたいという人がいろんなニーズに応えられるものを、来年度別の形で助成金を申請している。防災だけでなくところで普段から使えるマップ。またスマートフォンみたいなので情報を得る方も増えてきているので、モデル的に提案したい。

モデル事業や助成事業が終わった後どうやって継続してくかということについて、委員が言った通り課題だと認識している。

今名古屋市さんと協議を始めているところ。これまでも5年に1度バリアフリーマップを私共で更新させていただいて、それが当事者からは使いにくいという不評だったサイトに今アップされている。それを継承していくようなものを市として用意しませんかということを、今おっしゃられたその背景地図だとか都市計画図とかいうデータも使わせてほしいということも併せてお願いしたい。

委員長：ちょっと雑談なんですけど、学校の先生集めて免許更新事業やらなきゃいけない。何を話しするか考えた時に結構面白いのは、例えば地理の先生なら災害に危ないところはこういう地形だと。英語の先生には災害に関する英文の小説を読ませた。日本史の先生の場合、昔天皇が何とかの時に地震があってどうのこうのと古事記なんか出てくる。実はあれを地震を利用したやつを殺した。世界史だとメソポタミアだとかノアの箱舟があったとか何とか。それから工業高校だとロボットだとか、そうすると災害ということ 키워ドにして、それぞれいろんな人の専門分野に出てくる。

委員：そうですね。

委員長：だからいろんな人が集まってくるかなと、結構高齢者で、ハマっている人がいる。そういう古い方で。北海道のアイヌで災害があっているんなこの家はこういう工夫していると明治時代の紀行文に書いてある。もう地理とか、この辺の災害の歴史やっている人は一言言い出すと5時間ぐらいしゃべる。

委員：地名の話がでてくる。

委員長：地名の話とかね、昔はこうだとかいう話になると。

委員：名古屋駅前泥江町というところがあるね？名古屋駅前にあったと。泥の海だったよ。

委員長：そういう勉強会もあったなと。

委員：ええそうですね。

委員長：このテーマについてしゃべりたい人がいるよって。

委員：あ、今の話に関連して、迅測測図とか、昔の明治時代の地図とかがeコミで出るようになってきている。だからああいうのを本当にこの間、茨城県那珂市というところでやったら、やっぱりそういう地理学の先生のOBの人たちがやはりたくさん関心を持ってくると、もうそれだけで延々盛り上がる。

ちょっと視点変えると、あんまり防災と言わないで地域の歴史マップで何かこう地域を歴史を学ぶみたいな形で呼びかけて、来た人に防災も勉強してもらおう。それを解説してくれる人いる。

委員長：防災ラジオドラマ。大学の講義でラフカディオ・ハーンの稲村の津波の話。あれを学生に配って宿題で書かせると、みんな一生懸命に小説書いてくる。ラジオ作りも先程盛り上がってその通りです。

事務局：迅測測図っていうのは30年前から40年前の地図？

委員：もっと前、明治時代だから。

委員：陸軍が作った地図が一番正確で、古いというのは聞いている。それ以前のものは絵地図みたいな地図で今の地図と合わない。

委員長：江戸時代の地図は合わないです。伊能忠敬ぐらいから。

委員：明治 10 何年ぐらいのその陸軍の地図が一番…。

事務局：以前使えた国土地理院が出したものが、事業仕分けで使えなくなって。

委員：あれは 70 年代の航空写真のうそ画像。あれもだからふざけてみなさん税金使っておいて作っておいて、ただで公開を世界標準にしておいたものを地理院と国交省がみんなそれを引き上げてしまった。みなさんああいうのを告発した方がいい。

地域から声上げていかないとだめ。そういうために、僕もこれ何とか作ったので、声を上げる仕組みができていないのに何でこの隣の市ができてて、うちの市が同じハザードマップやっていて財産権の侵害だと言うけど、隣は出してみんな作ってるじゃないかと防災に。どうしてうちの市は使えないんだっていうのをみなさんも言える環境を作ったので。

事務局：岡崎市も出ている。

委員：出ている。言えるようになっていないのが結構大きい。社会的な圧力になっているので、ぜひみなさんチャンスなので、まだ出してもらっていないところは、航空写真なんてそんな個人情報を出しているじゃないですか。下着も写ってなきゃ車の車種だって特定できないじゃないですか。なので我々もいわゆる確かに今作っていただいているのは本当に役立つかどうかというのは私もまだちょっといろいろ言いたいことがあるが、とりあえず使ってもらう。で必要な背景情報とかハザード情報をまず行政からあるんだから出せというところを環境づくり。ちょっと目づむっているとこも受賞作品の中でもある。こんなのはしょうがない。

事務局：また報告書をこれからまとめて、5 月にはお届けしたい。

委員長：今日はどうもありがとうございました。

3. 今後の課題

- 防災マップを通して何を実現するか戦略を明確にする
- 自治体に都市計画図、航空写真を提供してもらう

6. 災害時要援護者避難支援セミナー報告

第1回セミナー

ー全国の避難対策先進事例から学ぶー

- 1 目 的 消防庁の調査によると、21年度末までに災害時要援護者の避難支援の全体計画などを策定済みの自治体は、全体の4分の3程度あり、22年度末までには全ての団体で全体計画などが策定される見込みとなっています。次の課題は、個別避難支援プランをいかに作るかということであり、障害当事者、地域住民とともに進める必要があります。

今回のセミナーでは、全国動向を踏まえて課題を整理したあと、災害時要援護者対策等の先進事例等の検証を通して、今後の避難支援プランの策定に役立てるものといいたします。

- 2 日 時 平成22年6月25日(金) 13:00～16:00

- 3 場 所 愛知県産業労働センター（ウインクあいち）12F 中会議室(1201)

- 4 参加費 無料

- 5 定 員 80名（先着）

- 6 参加対象 自治体消防・防災関係者、保健福祉関係者、社協関係者、地方議会議員、障害当事者団体、災害ボランティア、福祉サービス事業者など

- 7 参加者 82名

行政	50 名
社会福祉協議会	5 名
障害当事者団体	3 名
災害ボランティア	17 名
自主防災組織	1 名
その他	6 名
合 計	82 名

名古屋市	24 名
愛知県	38 名
岐阜県	13 名
三重県	5 名
静岡県	1 名
大阪府	1 名
合 計	82 名

- 8 プログラム （次ページ）

プログラム

主催者挨拶・趣旨説明・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13:00～13:05

講演・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13:05～14:05

『災害時要援護者の個別避難支援計画の作り方・進め方』

同志社大学社会学部 教授

立木 茂雄 先生

(内閣府災害時要援護者の避難対策に関する検討会委員)

休憩・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14:05～14:15

パネルディスカッション・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14:15～15:45

『先進事例から災害時要援護者対策を考える』

神戸市保健福祉局計画調整課 調整係長

三和田 智子 氏

神戸市兵庫区肢体障害者福祉協会 会長

泥 可久 氏

京都府精華町民生部福祉課 課長

岩井 秀樹 氏

* コメンテーター:同志社大学社会学部 教授

立木 茂雄 先生

* 進行: A J U 自立の家

わだちコンピュータハウス 所長

水谷 真

質疑応答・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15:45～15:55

閉会挨拶・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15:55～16:00

社会福祉法人 A J U 自立の家

わだちコンピュータハウス 所長

水谷 真



第2回セミナー

ー障害当事者が参画する地域防災の取り組みー

- 1 目 的 災害時要援護者の課題である個別避難支援プラン作成については、なかなか進まない現状があります。個人情報保護の力へのほか、形式的な書面での確認にとどまったり、地域支援者に指名された民生委員が1人で何十名もの要援護者を助けられないなど、実効性も疑問視されるところです。日頃からの地域協働の仕組み作りや障害当事者の参画が欠かせません。

今回のセミナーでは、全国動向を踏まえて避難支援に関する課題を整理したあと、北海道よりべてるの家の当事者、スタッフをお招きし、浦河町における地域住民とともにやってきた先進事例等の検証を通して、我が町の地域協働や当事者が参画する地域防災の取り組みをめざす契機とします。

- 2 日 時 平成22年12月1日(水) 13:00～16:00

- 3 場 所 愛知県産業労働センター（ウインクあいち）12F 中会議室(1202)

- 4 参加費 無料

- 5 定 員 80名（先着）

- 6 参加対象 自治体消防・防災関係者、保健福祉関係者、社協関係者、地方議会議員、障害当事者団体、災害ボランティア、福祉サービス事業者など

- 7 参加者 82名

行政	24 名
社会福祉協議会	11 名
福祉施設	5 名
障害当事者団体	11 名
災害ボランティア	24 名
その他	7 名
合 計	82 名

名古屋市	38 名
愛知県	20 名
岐阜県	6 名
三重県	18 名
合 計	82 名

- 8 プログラム （次ページ）

プログラム

主催者挨拶・趣旨説明・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13:00～13:05

講演・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13:05～14:05

『防災活動を通じた地域とのつながり』

国立障害者リハビリテーションセンター研究所

河村 宏 先生

休憩・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14:05～14:15

パネルディスカッション・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14:15～15:45

『障害当事者が参画する地域防災の取り組み』

社会福祉法人 浦河べてるの家
(北海道・浦河町)

清水 里香 氏

吉田 めぐみ 氏

池松 麻穂 氏

* コメンテーター: 国立障害者リハビリテーションセンター研究所

河村 宏 先生

* 進行: A J U 自立の家

わだちコンピュータハウス 所長

水谷 真

質疑応答・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15:45～15:55

閉会挨拶・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15:55～16:00

社会福祉法人 A J U 自立の家

わだちコンピュータハウス 所長

水谷 真



第3回セミナー

ー市民協働による地域防災力の向上ー

- 1 目 的 予測が難しい自然災害に対して、日常の備えと、いざ発生した時の対応力を身につけるには、日頃から地域のさまざまな関係者が協力・連携することが大切です。要援護者支援でもなおさらのこと。そのためには、平時より、さまざまなコミュニティが絆を形成し、リスクに関する情報を共有し、課題解決力を育てるリスクコミュニケーションを推進することが重要となります。

今回のセミナーでは、個人や地域コミュニティの防災力を高める技術や社会のしくみを研究開発してきた防災科学技術研究所より講師をお招きし、地域の絆と地域の防災力向上をめぐる課題の整理をしたあと、この分野で先進的に取り組んでこられた地域の事例等の検証を通して、我が町の地域協働や当事者が参画する地域防災の取り組みをめざす契機とします。

- 2 日 時 平成23年3月25日(金) 13:00～16:00

- 3 場 所 [ウィルあいち 愛知県女性総合センター](#) 1F セミナールーム

- 4 参加費 無料

- 5 定 員 80名(先着)

- 6 参加対象 自治体消防・防災関係者、保健福祉関係者、社協関係者、地方議会議員、障害当事者団体、災害ボランティア、福祉サービス事業者など

- 7 内 容 (予定)

時 間	内 容
13:00～13:05	主催者挨拶・趣旨説明
13:05～14:05	講演「平時の絆がはぐくむ地域防災力」(仮題) 防災科学技術研究所 長坂俊成 先生
14:05～14:15	休憩
14:15～15:45	パネルディスカッション 「地域の絆と地域の防災力向上をめざして」(仮題) つくば市社会福祉協議会 地域福祉グループ長 苅谷由紀子 氏 藤沢市六会地区地域経営会議委員 堀千鶴 氏 (NPOくらし・環境再生ネットワーク理事) * コメンテーター 長坂俊成先生 * 進行 AJU自立の家 水谷真
15:45～15:55	質疑応答
15:55～16:00	閉会挨拶

- 第3回セミナーについては、3月11日に起きた東北地方太平洋沖地震により、急き
- ょ中止とした。講師の長坂先生が被災地の情報支援に、荻谷さまがつくば市の災害
- ボランティアセンターの立ち上げでそれぞれ奔走されており、セミナー出席が難し
- くなったこと、などによる。

7. まとめ

A. 当事者参加による災害に強いまちづくりへ向けて

防災は地域と障害者がつながる格好のネタだと言われる。障害当事者が地域防災の取り組みを通して地域との関係を新たに構築しようというねらいがある。

トップダウンからボトムアップへ。住民主導の個別避難支援プランづくりの課題を考えてみる。

(1) 要援護者の周りに存在するさまざまな主体に着目

要援護者の周りに多様な主体が存在する。行政（市町村役場）はもちろん、民生委員、市町村社協、地域包括支援センター、地域生活支援センター、居宅介護事業所、就労支援事業所（小規模作業所・授産施設）、老人クラブや障害当事者団体など、それぞれに関わる高齢者・障害者の情報を保有している。何らかの団体に所属したり、何らかの福祉サービスを利用する要援護者については、発災時に安否確認や緊急支援が輻輳して入る可能性がある。それぞれの主体は、平时に情報を共有することはない。

行政は福祉部局を中心に、介護保険や障害福祉サービスの利用者、一人暮らし高齢者や高齢者のみ世帯、外国人の情報などを保有している。災害時要援護者の避難支援プランの策定を進める中で、要援護者台帳として整備し、GISシステムに載せて地図上で管理する動きが進んできた。財政規模の大きな自治体では統合型GISの中で、住民基本台帳と連動させるなど、住民の異動等の情報を反映させ精度を高める努力をしている。

しかし、行政としては、発災時に個別の支援を担うことは現実的に困難である。

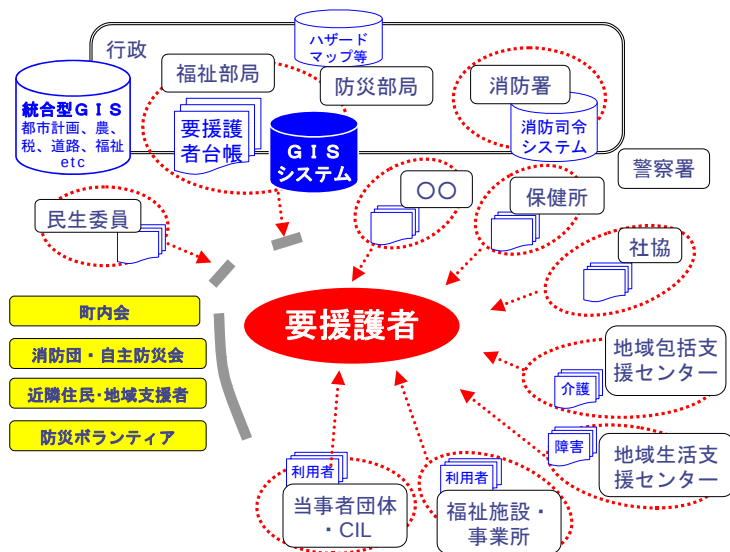


図10 災害時要援護者の避難支援モデル図

一方、町内会、消防団、近隣住民などは、要援護者の距離的に最も身近な存在でありながら、居住地域の中で要援護者との接点がないのが現状である。市町村による要援護者名簿の整備が進んでも、個人情報保護の力により町内会をはじめとする地域住民にはその情報は降りてこない。市町村から委嘱された民生委員ですら役所の情報を得ることができない。全国民生委員児童委員連合会（全民児連）が2006年以降、「第2次 民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」において、地域の民生委員は日常の相談・支援活動のなかで「要援護者台帳」「災害福祉マップ」を整備する一方で、市町村に要援護者情報の提供を求める動きにつながったが、原則、行政はそれを開示できない。

災害時一人も見逃さない運動

http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/zenmin_summary/pdf/saigai_h1_p2-12.pdf

問題は名簿の開示だけでは解決しない。仮に要援護者の名簿情報を得たとしても、町内会等の地域住民としては、要援護者の避難や避難生活においてどのような支援が必要なのか分からないのが実情である。普段からの支援関係がないと、災害時の支援関係を取り結ぶのが難しい。

その点において、普段からともに活動をしたり、サービスを利用している当事者団体や福祉施設、福祉サービス事業所等は、要援護者の抱える障害や生活上の困難について把握している。当事者団体や福祉施設、福祉サービス事業所等については、必ずしも要援護者の近隣に存在するわけではなく、発災時の緊急支援を展開するには距離的・時間的な制約がある。平時においては要援護者支援のノウハウやマンパワーの集積する事業所であっても、福祉サービス事業所等自体が被災したり、交通機関の途絶によりスタッフが駆けつけられないという問題も発生する。

高齢者と若年障害者に限って比較すると、前者に比べ後者の絶対数は小さく、地域のあちらこちらにひっそりと点在し、家で家族と生活しているか、ヘルパーを利用しながら一人暮らしをしていることが多い。どこでどのような生活をしているかは、地域の中で分かりにくい。障害者の問題や課題の多くはロングタームケアであるから、緊急の問題として見えにくい。

地域の中で障害者の存在や彼らのこまごました困難に近隣住民から気がつかれない。このことは災害被害が甚大であるほど、長期化するほど深刻さを増す。問題の基本は、移動の困難、状況への対応の困難である。誰かが、それも、お互いを知っている人が傍にいないことが必要であり、多くの場合は家族がそれを担っているが、家族自身の仕事があり、障害者の面倒は看られない。さまざまな、こまごました困りごとが発生し、家族の手が離せない場合が多いため、復興が長引くほど、生活そのものの維持が困難という二重苦につながる。

(2) 地域住民による協働モデルの提案

地域の防災プログラムに当事者（要援護者）が参加していくことにより、当事者自身が街を点検したり支援の仕組みを作っていく取り組みが重要である。地域住民協働の取り組みがいざというときの底力につながると考えられる。

ここでは、要援護者と呼ばれる当事者が参加する、地域防災プログラムのあり方を提案する。災害が弱者を生むわけではなく、社会が弱者を生む。言い換えれば、災害時要援護者というのは、災害時にのみ問題が発生するのではなく、平時のあり方に問題の根本がある。普段から地域住民の一員として地域の活動に参加していくことにより、災害時の助け合いにつながる。地域の中でお互いの存在を認め合い、役割を発揮し、支え合う関係を構築するプロセスを通して、災害時の安否確認や避難支援、避難生活の支援が生まれるからである。

障害者の困りごとへの対応は、実は、住民の支援の方向と内容に貴重な示唆を与える場合が多い。一方、これまでの支援モデルの多くは、「支援者 対 要援護者」を固定的、一方向的に捉え、支援する側から検討されてきた。これだけでは十分ではない。要援護者の側からの視点が必要と考えられる。支援を必要とする側からも地域協働の課題に向かい合うこと、また、支援を必要とする側の自己責任として、どのような支援が必要かという情報発信が検討されなければいけない。要援護者の側からの地域防災対策の問題点を検証し、改善提案をしていくことが求められる。

■ねらい

- ・住民相互が連携した地域防災力の強化
- ・ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化
- ・要援護者の参画する地域防災プログラムの実施
- ・地域住民主体の防災マップ、要援護者マップの作成
- ・安否確認訓練や要援護者避難（搬送）訓練の実施
お互いの弱さ(脆弱性)を理解し補い合い、訓練を通して弱さを強さに変えていく
- ・住民主体の個別支援プランの作成
- ・当事者の側から情報発信

■展開例 1 当事者参加の地域防災プログラム



図11 障害当事者の被災体験、避難体験から学ぶ防災講演会



図12 要援護者と避難支援者（民生委員等）による避難訓練



図13 避難所に着いたら要援護者台帳の登録・更新



図14 自治体、自主防災会等による避難所生活の説明

1日目 1㎡、3日目 3㎡、1週間目 3㎡
しかないことを伝える



図15 避難生活を支えるグッズの紹介



図16 震災救助資機材の紹介



図17 避難所間仕切りセット組み立て体験ワークショップ



図18 日赤婦人部によるハイゼック米と豚汁の炊き出し

■展開例２ 宿泊型避難所開設訓練

住民自身が避難所開設を体験することにより、避難所運営の課題に気づいたり、要援護者のかかえる問題をともに考える機会とした。



図19 避難所開設訓練会場



図20 避難所入口に想定災害情報の掲示



図21 役割分担の確認

地域住民がいくつかの役割班に立候補



図22 点呼ゲーム



図23 持参した物（非常持ち出し品）の確認



図24 避難所生活を支える備蓄品（簡易トイレ）の確認



図25 間仕切り組み立て訓練
着替え、宿泊スペースの確保



図26 さまざまな避難所グッズの組み立てワークショップ



図27 物資班による備蓄食糧(乾パン)の配給



図28 炊き出し班による炊き出しと配食



図29 学識経験者による防災講演会

■展開例3 災害時要援護者が参加する災害図上訓練（DIG）

A J Uでは地元名古屋市昭和区において身障福祉会や精神障害者家族会、防災ボランティアグループ、区社協、消防署の職員等との協働で災害図上訓練や、防災タウンウォッチングを開催している。



図30 災害図上訓練（DIG）の様子



図31 障害当事者団体（視覚、聴覚、肢体、精神等）、消防署、市福祉課、市社協、防災ボランティアなども参加



図32 検討した結果を発表

■展開例4 要援護者とともに行う防災タウンウォッチング

地域住民と障害当事者の協働を通して、防災の視点から街を点検し、危険箇所や資源となる箇所、避難経路を確認した。要援護者の意見を反映した、地域住民ならではのきめ細かな防災マップ作りをめざした。タウンウォッチングでは、普段通り慣れた道も意外と危険な箇所が多いこと、発災時に自力での避難がいかに困難であるかに気づかされた。地域住民の協働を通して、知り合った要援護者と支援者の情報をお互いに管理共有していく重要性が確認された。



図33 オリエンテーション



図34 タウンウォッチングに出発



図35 のぼり旗により地域住民にアピール



図36 災害時の資源箇所の確認（災害用マンホール直結トイレ）



図37 避難経路の確認



図38 避難経路の確認



図39 避難経路の問題をチェック（倒壊の恐れのある箇所）



図40 避難経路の確認（通行の困難な箇所）



図41 災害時の資源箇所の確認（災害用マンホール直結トイレ）



図42 避難経路の問題をチェック（倒壊の恐れのある箇所）



図43 調査した結果を地図上に落とし込む



図44 安全な避難経路を書き込む



図45 消防署、市社協、地域のボランティア
等が参加



図46 視覚障害、聴覚障害、肢体不自由、精
神障害などさまざまな障害当事者が支援
者とともに検討



図47 各グループの検討結果を共有

■展開例5 e コミマップ講習会



図48 e コミマップ講習会



図49 e コミマップ講習会



図50 タウンウォッチングの結果をe コミマップに登録



図51 地元昭和区の災害ボランティア、民生委員が参加

■ e コミマップ画面

★昭和区防災マップ(サンプル) - [wadachi-ch (編集者) 利用中] - Mozilla Firefox

http://map00.ecom-plat.jp/map/map/?cid=16&mid=346

★昭和区防災マップ(サンプル)

凡例一覧

- 登録情報
 - 登録情報追加
 - 地図更新
- 福祉施設・団体マップ
- 自宅マップ
 - 要援護者
 - 支援者
 - 避難経路
- 避難マップ
 - 避難所
 - 一時避難場所
 - 避難時に危険になりそうな場所
 - 駐車場
- 救急救護マップ
- 消防消火マップ

2画面表示 地図追加 印刷 一括登録 一覧編集 住所: 表示

一覧編集

レイヤ: 避難時に危険になりそうな場所 表示件数: 100 << 前へ 次へ >> 1-49 / 49件 一覧ダウンロード

削除 住所位置変換 [属性を選択]

編集	位置情報	名称	作成者	更新日時	期間開始日時	期間終了日時
☐	表示	石柱倒壊の危険あり	わだちローカル	2009-08-16 07:10:53		
☐	表示	コンテナ倉庫、倒壊の恐れあり	わだちローカル	2009-12-31 23:31:16.067		htt
☐	表示	ブロック塀倒壊の危険あり	わだちローカル	2009-08-16 07:23:04		htt
☐	表示	塀の上の瓦崩落の危険あり	わだちローカル	2009-08-16 07:24:42		htt
☐	表示	自販機転倒の恐れ	わだちローカル	2010-01-15 11:09:49.123		htt

javascript:void(0);

図52 e コミマップに避難経路と危険箇所を登録



図53 デジカメ等で撮影した写真をアップ

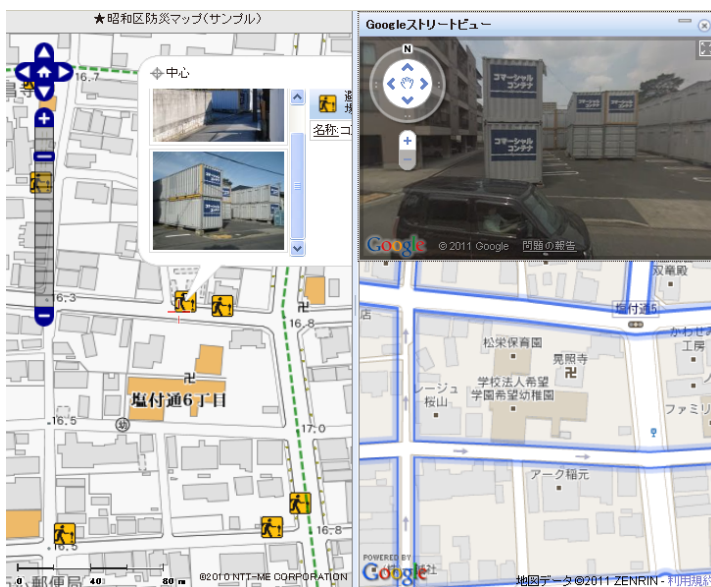


図54 2画面表示により GoogleMap のストリートビューを表示

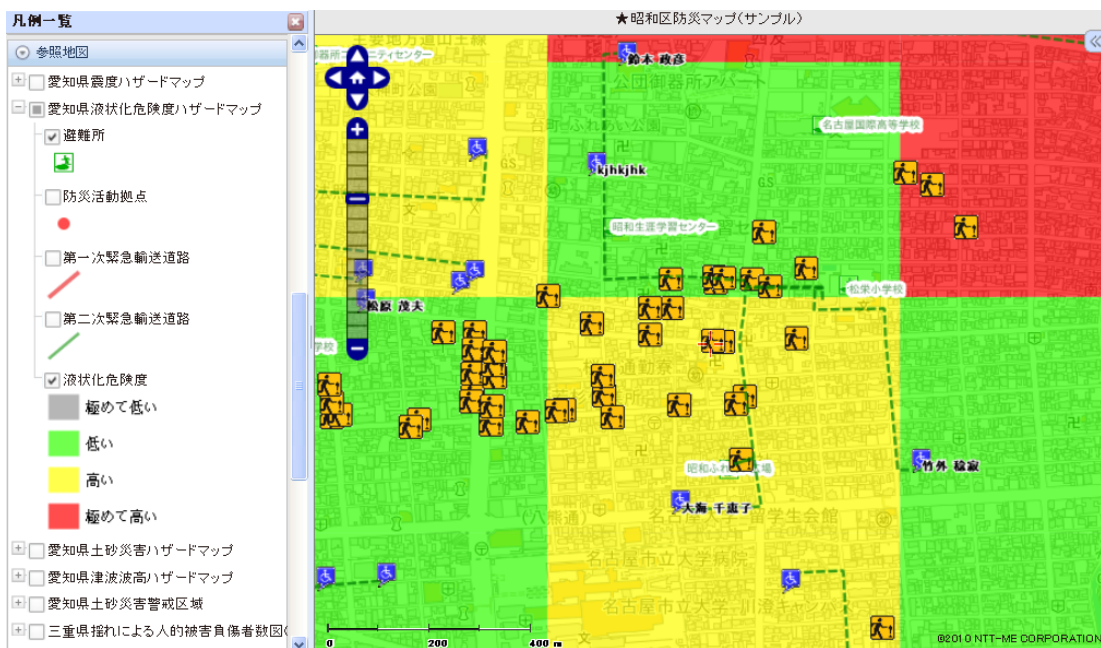


図55 愛知県液状化危険度ハザードマップと重ねたところ
危険度の低いところと極めて高いところが隣り合っていることがわかる

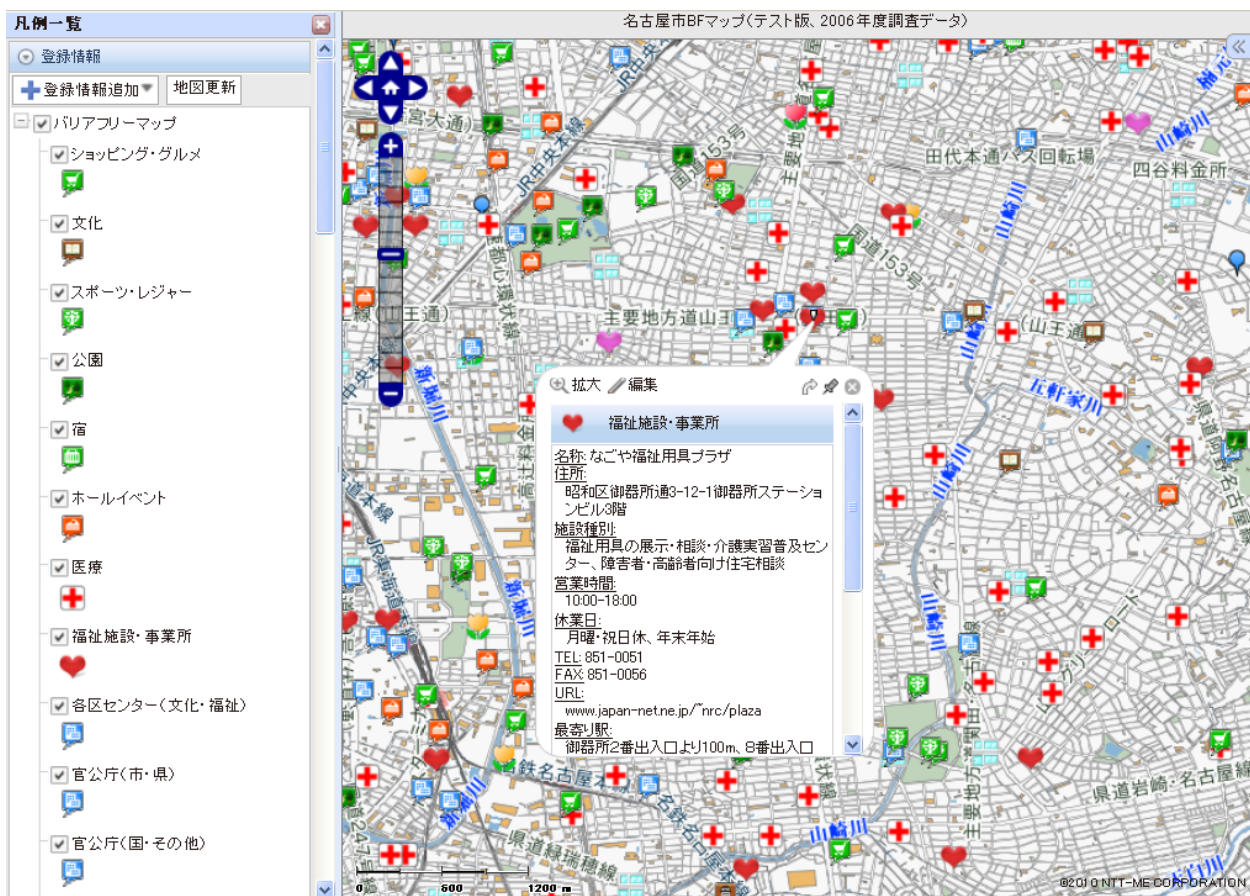


図56 名古屋市内バリアフリーマップ
約 2000 箇所のバリアフリー設備・サービス状況を掲載

【事務局名簿】

	氏 名	所 属
1	水 谷 真	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス 所長
2	菅 沼 良 平	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス
3	湯 浅 達 也	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス
4	今 井 貞 之	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス
5	須 藤 倉 生	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス
6	河 村 恵 子	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス
7	大 島 千 恵 美	社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス

～独立行政法人福祉医療機構「社会福祉振興助成事業」補助事業～

G I S 災害時要援護者支援システム開発事業

平成 23 年 3 月発行

発 行

社会福祉法人A J U自立の家

〒466-0037 名古屋市昭和区恵方町 2-15

TEL:052-841-5554 FAX:052-841-2221

編 集

社会福祉法人A J U自立の家 わだちコンピュータハウス

〒466-0025 名古屋市昭和区下構町 1-3-3

TEL:052-841-9888 FAX:052-841-3788

E-mail:bousai@aju-cil.com

GIS災害時要援護者支援システム開発事業 報告書

平成
23 年
3 月
社会福祉法人AJU自立の家