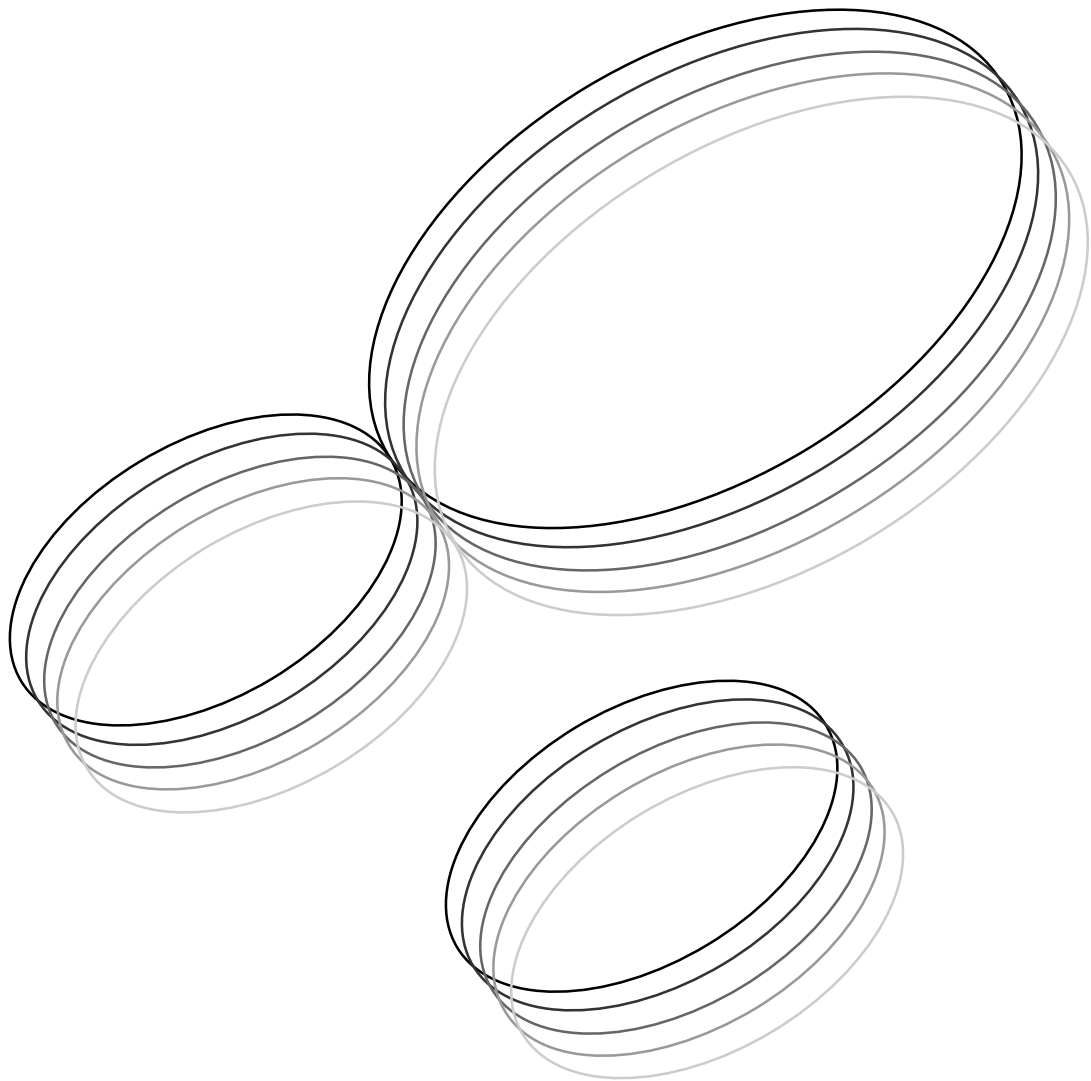


災害時要援護者の避難支援・

避難生活支援セミナー

被災現場と障害当事者からの提案

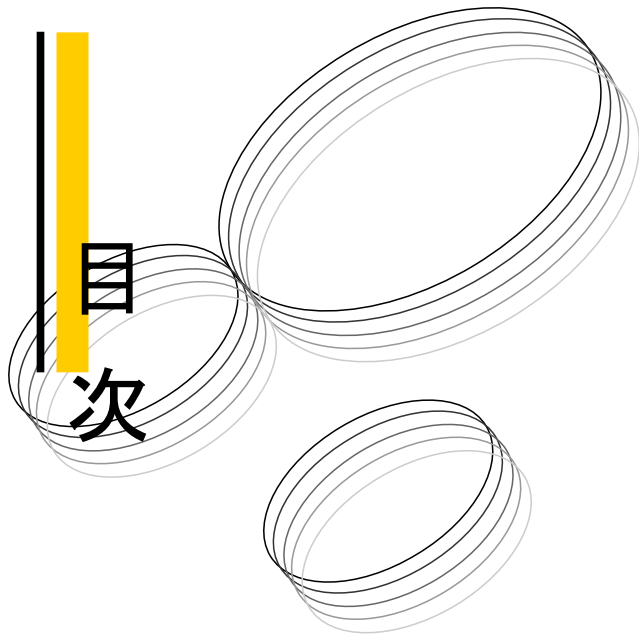


日 時 平成 21 年 3 月 1 3 日 (金) 13:00~16:00

会 場 名古屋市総合社会福祉会館、大会議室

主 催 社会福祉法人 A J U 自立の家

後 援 愛知県、名古屋市、愛知県社会福祉協議会、名古屋市社会福祉協議会



開催要項	1
プログラム	2
資料	3
1. 「災害から学ぶ」災害時要援護者支援のあり方 地域ネットづくりや福祉避難所についての課題	3
2. 地震体験と地域での防災の取り組み	13
3. 障害当事者の立場から災害に強いまちづくりを考える	17
参加者内訳	19

開催要項

趣 旨

過去の大災害における被災した当事者や、支援者の体験談を通して、今後発生する災害に備えて課題・問題点を洗い出し、平常時からできる減災対策を考えることは有効です。

今回のセミナーでは、「災害に強い地域づくりとは」をテーマに阪神神戸大震災を契機に障害者市民の視点に立った防災啓発活動を行っているNPO法人ゆめ風基金の関係者並びに被災経験をした障害当事者を迎えキーワード「どこに誰と逃げるのか？」等全国の事例紹介を交えて、平時における準備と、災害時における要援護者支援の課題に迫ります。

主 催

社会福祉法人 AJU自立の家

後 援

愛知県、名古屋市、愛知県社会福祉協議会、名古屋市社会福祉協議会

日 時

平成21年3月13日（金） 13:00～16:00

会 場

名古屋市総合社会福祉会館、大会議室
〒462-8558 名古屋市北区清水四丁目17番1号

対象者

自治体消防・防災関係者、保健福祉関係者、社協関係者、
障害当事者団体、災害ボランティア、福祉サービス事業者

※ 参加意向があれば誰でも参加可能とする

展 示

避難所間仕切セット、防災用品の展示

G I S（地理情報システム）を使った外出支援・避難支援システム

主催者挨拶・趣旨説明..... 13 : 00~13 : 05

「災害から学ぶ」..... 13 : 05~14 : 05

『災害時要援護者支援のあり方

地域ネットづくりや福祉避難所についての課題』

NPO法人ゆめ風基金 八幡 隆司 氏

休 憩 14 : 05~14 : 15

講 演 14 : 15~15 : 00

『地震体験と地域での防災の取り組み』

大阪障害者労働センターのんきもの

町田 茂雄 氏

休 憩 15 : 00~15 : 10

今後の展開への提案 15 : 10~15 : 40

『障害当事者の立場から災害に強いまちづくりを考える』

わだちコンピュータハウス 所長 水谷 真

質疑応答 15 : 40~15 : 55

閉会挨拶 15 : 55~16 : 00

わだちコンピュータハウス 所長 水谷 真

「災害から学ぶ」..... 13 : 05 ~ 14 : 05

『災害時要援護者支援のあり方

地域ネットづくりや福祉避難所についての課題』

NPO法人ゆめ風基金 八幡 隆司 氏

やはた たかし
八幡 隆司氏プロフィール

1957年12月1日生まれ	
1979年	知的障害者授産施設指導員
1982年	障害者の働く場「豊能障害者労働センター」設立
1988年～2004年	箕面市議
1995年1月	兵庫県南部地震障害者救援本部を設立し、全国のネットワークの協力を得て阪神間の障害者支援にあたる
1995年4月	ゆめ風基金呼びかけ人
1995年6月	ゆめ風基金発足
2001年1月	ゆめ風基金NPO法人化に伴い役員となる ～現在 NPO法人ゆめ風基金 理事
2004年10月 ～2006年8月	ゆめ風基金事務局専従として防災提言集などを手がける。
2006年9月～現在	障害者福祉作業センター「アド企画」職員 ゆめ風基金としての防災活動も引き続き担当

「災害から学ぶ」災害時要援護者支援のあり方

地域ネットづくりや福祉避難所についての課題

NPO法人ゆめ風基金 理事 八幡 隆司

災害に強い地域づくりとは？

キーワード 「どこに誰と逃げるのか？」

1. 災害が起こったときの障害者市民の状況と必要な支援

①災害時の状況

- a. 阪神大震災での被災障害者市民と支援の状況
 - ・避難所は7日程度の生活の場という位置づけ
→障害者が生活できるものではない
 - ・想定された以上の災害により、避難所が人であふれ、避難生活が長期化
 - ・半壊であっても自宅にとどまる
 - ・親戚などを頼って被災地の外へ脱出
 - ・様々な支援団体が独自の支援を展開

- b. 新潟県中越地震・中越沖地震で状況はどう変わったのか？
 - 避難所に障害者が行かない事実は変わらない
 - 中越地震を教訓に変わった防災マニュアル
 - ・担当部局別の支援から、時系列を基にした優先順位を決めた支援へ
 - ・それでも洋式トイレが刈羽村に届いたのは48時間後
 - 障害者へのニーズ調査は格段に早くなった
 - ・日頃相談を行っている障害者支援センターが県における被災障害者支援センターとなる。
 - ・障害者宅を訪問できたのが、前回の2ヶ月あまりから約1週間後に短縮
 - 能登の地震から正式に福祉避難所の設置がされた

- c. 最近頻発に台風や集中豪雨等における水害と障害者市民の被災状況
 - ・地震を想定し、水害に備えていなかったため、タオルの1枚もない避難所
 - ・避難所そのものが浸水した所がいくつもあった。

2. 障害者・高齢者に対する国の取り組みの高まりと各方面の取り組み

- ①災害時要援護者支援ガイドラインについて
 - 2005年3月 災害時要援護者の避難支援ガイドライン作成(旧ガイドライン)
 - 2006年3月 ガイドライン改定(新ガイドライン)
 - 2007年3月 災害時要援護者対策の進め方について(報告書)
 - a. 旧ガイドラインのときに「**避難準備情報**」が設けられる
避難準備情報は障害者市民・高齢者のためだけのものか?
 - b. 夜間の避難呼びかけの危険性と空振りを恐れないための行政と市民との合意の必要性
 - c. 新ガイドラインで情報共有方式による災害時要援護者把握が強調される
- ②水防法改正
 - 2005年 福祉施設への連絡を防災計画に盛り込むこととする
- ③消防庁の取り組み
 - 2006年3月 災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて
(災害時要援護者の避難支援アクションプログラム)
- ④全国民生委員・児童委員連合会の取り組み
 - 設立90周年記念事業 「災害時一人も見逃さない運動」
(2007年10月1日～2010年11月末日)
 - 要援護者台帳の作成と防災マップの作成が柱
- ⑤厚生労働省 2008年6月「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」

3. まずは「どこへ」を考える…避難所について

災害時に災害時要援護者が避難所へ安心して避難するために何が必要か

- ①災害時要援護者が必要とする支援
 - a. 避難をうながす情報の伝達手段の確保
 - b. 避難所までの移動手段の確保
 - c. 避難所のバリアフリー化と避難期間の生活支援(ヘルパーなど)
 - d. 常備薬を必要とする人や医療を受けている場合は、医療支援
- 安否確認について・・・日常の情報共有が必要か?災害時にのみ公開という方法もある。
- 全ての高齢者・障害者等が上記の支援を必要としているわけではない。
災害時要援護者の身体的な要因と家族や地域でのつながりなどの環境的な要因、災害の危険性の3つを総合して、支援を考える必要がある。

②指定避難所に対する意識改革が必要

避難所に単に逃げていくのではなく、避難のためにみんなで協力し、運営を担うことが基本

●福祉避難所の指定と一般の指定避難所の改善は同時に必要

- ・福祉避難所の開設は一般の避難所開設よりも遅れる（新潟県中越沖地震で48時間後）
- ・まずは指定避難所へ避難し、福祉避難所の開設を待って移動する
→指定避難所でいかに過ごすか

障害者と地域の自主防災組織などで、指定避難所のチェックと運営にあたっての課題解決を

障害者・高齢者の支援は地域の人が自分たちで避難所を運営できる力を持っていることが前提

●自主避難所の活用

- ・民間の施設利用を積極的に・・・移動距離を最小限に。
- ・規模が小さいことで、助け合いがスムーズに行く

●大規模な災害では学校の体育館だけの利用では避難所はパンクする

③地震と水害では避難方法に違いが出る

水害のときにはできるだけ近い距離での避難が必要

指定避難所にとらわれずに近い距離、快適に過ごせる空間を日頃から探しておく

避難期間は24時間程度がまず基本

4. 福祉避難所の設置・運営に関するガイドラインと実務上の課題

①厚生労働省「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」

第1章 平常時における取組

- a. 福祉避難所利用者の把握
- b. 福祉避難所の指定（使える施設の選定と協定）
- c. 福祉避難所の周知
- d. 物資・器材、人材、移送手段の確保
- e. 社会福祉施設、医療機関との連携
- f. 運営体制の事前整備
- g. 設置、運営訓練等の実施

第2章 災害時における取り組み

- a. 福祉避難所の開設
- b. 運営体制の整備
- c. 福祉避難所における要援護者の支援
- d. 福祉避難所の解除

②誰が中心になって福祉避難所を指定するのか?

- 行政の福祉担当で防災を積極的に取り組む職員は少ない。
→責任主体は行政。しかし行政を動かすのは市民。
- 防災のための福祉ネットワークづくりの主体は市民
→社会福祉協議会を中心とした市民の防災ネットワークの必要性

③要援護者に対する災害支援についてノウハウを持つ人材が少ない

- 先進地などの見学、あるいは被災地の経験者などを講師と呼び地域の中に防災の取り組みを進められる人材を育成する必要がある。

④具体的な2つの手法

- a. 行政が福祉避難所検討委員会を設け、関係機関を集めて一定期間にまとめる。
→関係者が一堂に集まりやすく、多くの意見が集まりやすい。
ただし行政担当者の意識が低ければ、単に形だけに終わる可能性がある。
- b. 社会福祉協議会、当事者組織等が中心になり、とにかく避難所訓練などをやってみる。
→具体的で当事者に分かりやすく、福祉避難所の課題も発見しやすい。
継続性、計画性を持たないと福祉避難所の指定や運営マニュアルの作成まで至らない。

当事者が発言をし、行動を起こさないと実際に役立つ福祉避難所にはならない。

ただし、そういった環境づくりをすることは、行政や関係者の役割

【事例】大阪市城東区

2007年から自立支援協議会で部会として防災の取り組みを開始

(毎月1回会議)

2008年1月 要援護者防災についての講演会

2008年6月 連合町会と合同で避難訓練及び避難所点検

2008年11月～福祉避難所指定にあたってのヒアリング開始(予定)

2009年2月 当事者を中心とした避難訓練とワークショップにより福祉避難所の課題を明らかにする。(予定)

5. 「誰と」を考える・・・地域ネットワーク

①災害時における地域ネットワークの必要性

- a. 災害時の初期は自主避難が基本
障害者市民への支援と関係なく、自主防災組織の必要性は高まっている。
- b. 自主防災組織（自治会）と日頃の福祉サービスとの関係
障害者市民への支援は、災害時でも日常の支援を継続または臨時に追加できる体制を目指すことが必要。自主防災組織はその補完的なものと考ええること。
- c. 民生委員さんが支援できる範囲とは？

②「災害時要援護者」の登録制度について課題

- a. 登録について行政は説明責任を果たしているか？

《事例：新宿区》・・・災害発生時において、自らを守るための適切な防災行動をとることが困難な方（災害時要援護者）の名簿を、事前に警察・消防・消防区民組織等に配布しておくことにより、災害時に安否確認や避難誘導その他の適切な救援がおこなわれるよう、「災害時要援護者登録名簿」を作成しています。

警察署、消防署、防災区民組織（又は未組織の町会・自治会）、民生委員に「災害時要援護者登録名簿」を年2回（6月・12月）配布。

→ 災害時に警察や消防が支援を行うことが可能なのか？

避難情報の伝達、避難行動、避難場所の確保が一体となった避難計画がなければ、災害時に役に立たない

③災害時要援護者の把握と避難計画づくり

計画づくりが目的で、要援護者の把握は手段・・・本末転倒にならないために

- a. 可能な限り、日常の福祉サービスで災害時要支援者とのつながりをつくる。
地域包括支援センター（高齢者）や地域生活支援事業（障害者市民）での位置づけ
- b. 登録が実際の災害で機能しなかった事例

○消防局で火災や地震・大雨などの災害が発生したとき、自力での避難が困難な方をすみやかに救助するため、「災害弱者情報管理事業」を行い、要支援者の登録をしていたが、災害時には電話が殺到し、登録者の避難支援が遅れた。（水害・宮崎市 2005年）

- ファクスで連絡をとって、互いに確認する予定だったが、停電でファクスが使えなくなってしまい、情報が伝わらなかったことが確認できなかった。
(水害・豊岡市 2004年)
- 連絡体制や支援のあり方の具体的な方法が決められていなかったため、避難支援が遅れた。 (水害・杉並区 2005年)
- c. ケアマネージャーを中心としたサービス提供事業者が災害時の支援計画をつくってはどうか？
- d. 福祉サービスにおけるBCP(事業継続計画)の必要性
福祉サービス提供事業者において、災害時の備え、対応が定められていないところが多い。

災害時要支援者登録の前に防災診断

本来は災害時要援護者だけでなく、すべての人にとって防災診断や避難計画が必要

防災診断

- ①水害の危険性・・・住居地に河川の氾濫などによる危険性があるかどうか
を洪水ハザードマップなどで調べる
- ②水害に対する家屋の安全度・・・水害が起きた場合、予想される水深と家屋の高さの関係、堤防との距離
- ③大地震における家屋の危険性・・・必要に応じて耐震診断を受ける
- ④大地震における家財の危険性・・・転倒すると危険な家具がないか、転倒防止の措置がとられているか
- ⑤避難経路に関する危険性・・・避難所へ行く経路で、水害で浸水しやすい道路がないか、地震で倒壊しやすいブロック塀がないかを点検する
- ⑥その他予想される自然災害の危険性・・・津波や豪雪についての危険度など

避難計画

これらをもとに次の避難計画をつくっておく

- ①水害の対応・・・水害による危険が予想される場合、どのような情報をもとに避難準備を行い、避難を決定するか
- ②大地震の対応・・・避難が必要になった場合に、火の始末などすべきこと、連絡をしておかなければならないところのチェック
- ③避難場所・・・避難場所とともに移動ルートの注意事項も必要
- ④持ち出し品、備蓄品のチェック・・・定期的に点検必要

- ⑤緊急時の連絡方法・・・外出している家族がいる場合など、連絡がとれないときの集合場所を決めておく
- ⑥避難所での役割・・・自主防災組織で避難所を運営する時、担っている役割があれば記載
- ⑦医療や福祉サービスに関し必要な情報
- ⑧その他注意事項

障害者市民をはじめ災害時に特別な支援が必要な人には、個別支援計画が必要だが、民生委員や自主防災組織で個別支援計画を作ることは困難と思われる。

④共有情報方式とプライバシーの問題

- a. 新ガイドラインで共有情報方式の積極的な活用が盛り込まれたが・・・名簿が問題なのではなく、コミュニティの希薄さが問題
→日頃福祉サービスを活用している人は孤立しにくい**が、そうでない人は災害時も孤立しやすい**
情報共有の前に、手挙げ方式の積極的な推進をはかり防災意識を高めることが必要。
当事者の知らないところで物事が決まるのではなく、当事者自らが積極的にかかわっていける情報提供と連携が必要。
- b. 名簿は守秘義務を課したとしても、流出してしまうことが多く、その危険性を考えることも必要

⑤当事者・地域・行政の役割

- a. 当事者はサービス提供事業者や日頃通っている活動の場を利用し、災害時の対策を立てる。
また地域とのかかわりを持つために工夫をふだんから行う。
- b. 地域（自治会・防災組織）では幅広い世代を巻き込んだ実践的な防災訓練を工夫するとともに、要援護者支援をふくめた避難所運営マニュアル作りに取り組む。日ごろから災害時支援に必要な人的・物的資源の確保に努める。
- c. 行政は日頃サービスを利用していない、障害者市民・高齢者の把握に努め、地域や福祉サービスと結びつける。要援護者の全体把握は行政が行う。また福祉避難所の設置や運営指針の作成、福祉・医療・保健などの専門家派遣のとりきめなどの体制整備を行う。

6. 防災・減災はふだんのまちづくりから・・・地域資源との連携

①ふだんのまちづくりの課題が、災害時にはより大きくなって現れる。

→**コミュニティの強いまちが福祉にも防災にも強い。**

- a. 防災を通じて、幅広い人たちのコミュニティをつくることのできる
多世代交流、支援を受ける人と支援をする人との交流
- b. 学校での防災のあり方を考え直す必要
 - ・学校の避難訓練は校舎から逃げ出すためだけの訓練
 - ・学校が指定避難所になっていながら、防災資機材がどこにどれだけあるかも知らない現状
 - ・避難所生活や災害時に必要な知識を小学校時代から学び、子供も可能な限り避難所運営などにかかわる工夫が必要。

②地域福祉の低下と防災

介護保険や自立支援制度の創設で障害者・高齢者が福祉の専門家としか関わらなくなった

→財政難の中で、制度の低下はますます進む

防災を通じて地域コミュニティを高め、本来必要な地域の支えあいの復活を！

③防災訓練の見直しと避難所訓練（体験）のすすめ

大規模災害では、公助としてできる部分が少なく、自助、共助による避難が重要。しかし、これまでの防災訓練では、そのことがほとんど市民に知らされていない。

- a. 誰が何のために行う訓練かを考える
- b. 見たり聞いたりするのではなく、参加型の訓練を中心にする
→自治体が行う「劇場型のシナリオが完成している総合防災訓練」は、住民の防災力を高めることにつながっていない
- c. 避難所マニュアル作りはどうしても複雑になる
- d. 楽しい防災訓練、日常の生活にも役立つ訓練を工夫する

講演 14 : 15 ~ 15 : 00

『地震体験と地域での防災の取り組み』

大阪障害者労働センターのんきもの 町田 茂雄 氏

1962年、海部郡佐織町（現・愛西市）出身

- ・ 網膜剥離で生まれつき弱視、視力は左 0.04、右 0。小額 2 年の秋、地域校から千種区にある名古屋盲学校に転校し平日は寮生活をおくる。9 歳で左の視力が光覚に落ち現在に至る。
- ・ '81 年から関西在住。実家は'86 年に江南市に移転。
- ・ 現在大阪障害者労働センターのメンバーとして、主に PC での情報収集・発信、防災関連に携わる。

障害当事者としての体験と地域での取り組み

町田 茂雄

①自己紹介

プロフィール。

*愛知は大阪より河川が多い気がする。

②最初の被災体験

'76年9月の台風が濃尾平野を直撃、実家近くの川の氾濫により街が孤立。

全国ニュースで報道される。週末の帰省を断念し、翌週帰ってみるとまだ畳が上がった状態で、救援物資のダンボールが積み上げられていた。

③阪神・淡路大震災

大阪市東部の自宅で遭遇。物が落ちて壊れる、落ちた際に伝統が巻き添えをくって砕ける、ガスが一時的に止まる。

最寄り駅の水道管が損傷したらしく、春先まで水音が絶えなかった。

2月、西宮と神戸の仲間を訪問、空き地・潰れた壁・土くれだらけの道路に改めて自体の深刻さを思い知らされる。

④'00年、東海豪雨と鳥取西部地震

庄内川が氾濫すると名古屋から北部・西部に向かう名鉄線は壊滅する。

翌月連休に帰省したが、その日鳥取西部地震発生、大阪でも列車が一時停る・徐行するなどあり予定を遅らせての旅程となった。

⑤のんきものの取り組み

'04年＝バリアフリーチェックイベント→'06・'07年＝防災イベント。

(町会役員との関係は深まるも、年1度の「行事」で地域住民と結びつくのはなかなか難しい。中にはハガキや名刺の印刷を頼みにきてくれる人もいるが…)

'08年＝連合町会と自立支援協議会合同の防災訓練&避難所点検WSへの参加。

区民祭りなどの場でゲームやクイズ大会を通じて啓発活動中。

⑥おわりに

震災・風水害など自然災害への取り組み＝限られた時間の中でどこまで備えられる？

人・物・意識♪

今後の展開への提案（別刷1） 15 : 10～15 : 40

『障害当事者の立場から災害に強いまちづくりを考える』

わだちコンピュータハウス 所長 水谷真

本日の参加者

参加者内訳

議会	0名
行政	3名
社会福祉協議会	4名
保健所	0名
福祉施設	6名
障害当事者団体	2名
災害ボラ	12名
大学・学生	0名
その他	0名
合計	27名

名古屋市	15名
愛知県	6名
岐阜県	3名
三重県	3名
合計	27名

MEMO