

「地域防災セミナー」意見交換 災害時要援護者対策のこれから



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

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

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

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

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

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



立木茂雄氏



島崎耕一氏

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

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

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

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

これらが、なかなか前に進まない大きな理由だと思
います。

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

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

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



いう発想は今までにありましたか。また、この発想についていかがですか。

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

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

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

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

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



酒井 竜一郎氏

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

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

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

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

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

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

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



泥可久氏

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

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

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

活動を通じて見えてきたもの

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

**「face to face」の関係づくり
備えあれば憂いなし**



鎌田あかね氏

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

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

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

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

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

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

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