

別府市における障害者インクルーシブ防災

文学部人間関係学科

4年 菊岡 琢真

① はじめに

私は2019年2月11日に別府市で行われた「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業（以下、インクルーシブ防災）の報告会に参加した。本稿ではこの報告会で報告されたことをもとにインクルーシブ防災、防災の別府モデルについて紹介する。

② 防災事業のきっかけ

事業の始まりは2007年4月に発生した火災と同年6月に発生した別府群発地震による。火災で亡くなった自立生活をしていた方は自力で避難することができずに亡くなった。群発地震発生時でも障害や病気によって避難が遅れることや、そもそも在宅の者は避難できなかった。このような多くの不安と解消すべき課題が浮き彫りになった。

そこで、2008年に福祉フォーラム in 別府速見実行委員会（以下、福祉フォーラム）では「障がい者の防災を考えるフォーラム」を開催した。このフォーラムでは災害時の課題や不安、必要と思われるシステムの構想など多くの意見が出された。こうした意見を受け自治会と協働し地域防災訓練、障がい者の災害時の課題の聞き取り調査、防災の検討会を積み重ねてきた。

これらの活動が基となり、2014年に制定された共に生きる条例のなかにも防災が位置づけられることになり、別府市との協働で研修会を開催。そして2016年には日本財団の助成を受け「別府市における障害者インクルーシブ防災」事業が別府市と協働で始まった。

③ 別府における防災

「別府市は活断層地帯に存在し、活火山である鶴見岳があり、南海トラフ地震でも津波等の被害が想定されるエリアにある。別府市で暮らす人々について、高齢化率は3割を超え、障がい者、外国人留学生も多く生活している。さらに観光客も多い地域である。災害が起こった場合の被害は見当もつかないような場所であり、高齢者、障がい者、そして日本語が十分に理解できない外国人を含めると災害弱者、また災害弱者となる可能性がある人が非常に多い地域だ」とインクルーシブ防災事業の中心人物の村野淳子氏は語った。

村野氏は現在福祉フォーラムのメンバーでありながら、別府市防災危機管理課で事業の中心的な働きをしており、以前も社会福祉協議会の職員として防災について注意を呼びかけていた。

しかし別府のような地域でありながら、住民の災害時の認識が甘いことが事業を進めるなかでわかってきた。「災害は起こらないだろう」、「名簿ができてから大丈夫」と、東日本大震災後であるにも関わらず、意識が低いことにさらなる危機感を感じた。ここでさらに問題だったことが災害時要援護者の対応についてだった。防災訓練は各自治体で決められた時期に開催されるものの、災害時要援護者は訓練には参加していなかった。そもそも、どこに住んでいるか、またどのような困難を抱えた人なのかさえ把握なされていなかった。

4 地域づくり

別府市には急坂や幅の狭い道、まだ舗装されていない道路もあり、身体障がいのある当事者や高齢者にとって避難の妨げとなる。障がい者や高齢者は災害弱者として一括りにされているが、障がい者や高齢者の防災についての合理的配慮として個別の避難計画の策定が必要であった。それは平時にはどのような困りごとがあるのか、また緊急時にはどのような物理的な困難や障がい予測されるかなど個別にアセスメントし、システム化していくことだった。

事業を開始した直後、2016年4月に熊本・大分地震が発生した。被災した障がい当事者のアセスメントを行い、災害時の障がい者の課題の把握、調査を行いその成果が「障害者インクルーシブ防災」事業へと結びついた。

アセスメントでは、災害時要援護者を知るため「どんなことに困りそうか」、「どんな不安を抱えているのか」、「どんな支援を期待するのか」等の情報取捨を行った。ここでわかってきたことは、やはり障がい者や高齢者、災害弱者に当たる人たちは地域との繋がりや地域住民の支援なしには災害時に避難することが難しいということだった。

「地域づくりなくしては成り立たない」と、インクルーシブ防災事業では研修会と検討会、勉強会を開催した。また自治会や民生・児童委員に向けて説明会を開き、理解と協力を得た。そこでは、地域で要援護者の避難支援計画の立案、課題発見・整理、解決の可能性を探るため避難訓練が行われた（亀川地区古市町自治会）。研修会、検討会では災害時要援護者の名簿作成と情報共有のあり方について自治会や消防団、また介護支援専門員と連携を計った。とくに介護支援専門員とは、個別避難計画の作成にあたり、その重要性和

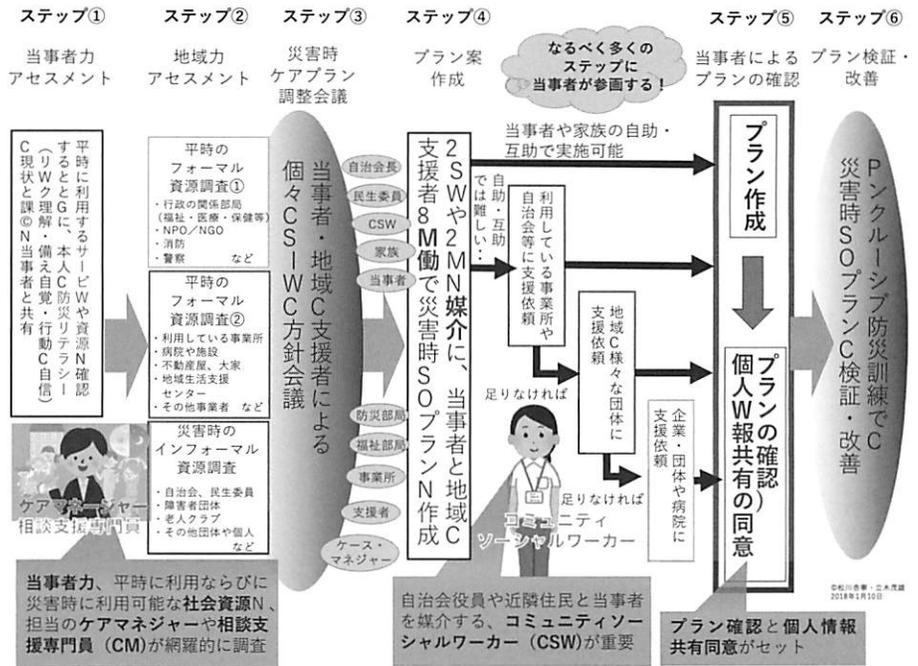


図1 プラン作成フローチャート (案)

作成に向けての課題について検討した。このようにして、地域住民・団体組織と少しずつ関係を築きながら活動し積み重ねたものが「別府モデル」と呼ばれるようになる。

5 別府モデル

「現在までに在宅で生活する仕組みが構築されてきた。しかし、いざという時にどうするかがまだ十分に考えられていない」と立木教授（同志社大学）は指摘した。災害時要援護者の名簿作成は義務化されたが、個別避難支援計画は義務化されていない。平時の保健福祉、医療看護のシステムと防災のシステムとが分断され、個別の対応ができないので、いざというとき何もできないという。平時と災害緊急時とで切れ目なく連結し、誰一人取り残されない防災の試みが別府モデルだ。

平時自力で解決できない問題があるが、それはフォーマルなサービスを利用することで問題を回避、解決し安心して暮らすことができる。この場合解決すべき問題に対応する各専門家や担当すべき機関が縦割りで利用者と関わる。しかし、災害時は平時には機能している縦割りのシステムが機能しない。平時の問題を解決すべく必要なサービスを利用することは今まで通り専門家、専門機

関との繋がりであり、災害時には地域での横の繋がりこそが重要だと別府モデルは考える。在宅で生活している障がい者、高齢者が、横の繋がりを平時から築き上げることが誰一人取り残されない防災なのだ。

どこに誰がおり、その人には平時・災害時どのような支援が必要なのかを常に共有しておくことで避難行動時や避難所生活での合理的な配慮がなされるきっかけになる。その共有について当事者力を高めることも大切なことである。

当事者力とは災害についての適切な理解、行動、備え、つまり防災リテラシーであると解説された。当事者力＝防災リテラシーは災害についての情報を適切に処理する能力であり、災害時の情報についての情報を正しく理解し、行動・備えができる、つまり適切な意思決定が災害時に（備えの平時にも）大切になる。

一人一人が当事者力を鍛え、平時から地域との横の繋がりをつくり地域力もつけることが、誰一人取り残されない防災だ。

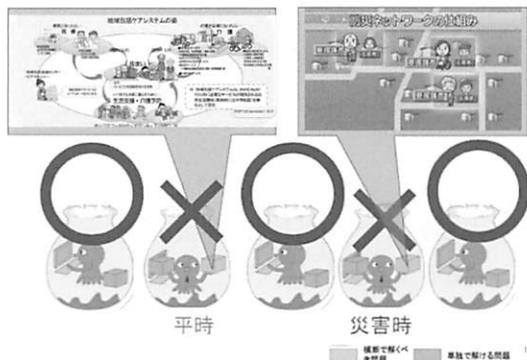


図2 平時と災害時の対応策が縦割り

6 防災訓練

亀川地区古市町では、多くの障がい者、高齢者が南海トラフを震源と想定した津波からの避難訓練を実施した。この訓練には留学生ボランティアも数人参加するなどして、災害時のネットワーク作りの大きな一歩となった。

避難訓練は出発点から高台にある公民館を目指し行われた。一つ目の坂は問題なかったが、それ以降の坂では電動車椅子の運転がバッテリーや気温や体力の問題で困難だったと避難訓練に参加し

た車椅子ユーザーは語った。その後はヘルパーが電動車椅子を押そうとしたが、坂の勾配、電動車椅子の重量によりできなかった。実際には近くにいた男性らが「手伝いますよ」と声をかけ三人がかりで息を切らしながら電動車椅子を押して目的地に到着できたとのことだった。このように、訓練を通じて課題を見出しつつ、また解決の可能性を考えることができた。

避難所生活を想定した避難所訓練も実施し、障がい者、高齢者、そして子どもとその家族とが参加した。避難所の受け入れ体制、運営の確認を行った。実際に訓練することで、受付の段階から課題があることがわかった。これは受付をする者も担当者も双方に発見があり、大変有意義な訓練となった。

7 仕組みづくり

インクルーシブ防災事業では当事者力や地域力を高めるための研修会や勉強会を行い、そして具体的な避難訓練、避難所訓練を実施してきた。しかし、これらの研修会や避難訓練に参加する人たちはそもそも当事者力が高く、地域との繋がりがある方が多い。熊本・大分地震を体験した障がい当事者のひとは、家族とともに商業施設等の駐車場で夜を明かしたという。最寄りの避難所へは行かなかった。その理由は「迷惑をかけたくない」ということだ。避難先の設備が整っていないことは明らかであり自分が避難することで他者に迷惑をかけるのではないかと心配し、避難所へ避難しない選択をしたのだった。

インクルーシブ防災事業では誰もが尊厳ある避難活動ができるためにも仕組みづくりにも力を入れている。

福祉や地域防災、地域おこしに詳しい専門的なアドバイザーや講師にも関わってもらい、別府市役所内防災危機管理課以外の福祉や総務関係など多くの関係各課、また関係機関にも参加してもらっている。具体的には、情報の把握と共有方法について、災害時要配慮者の個別避難計画について、既存の障がい当事者団体やその他の団体とのネットワークづくりといった仕組みづくりだ。

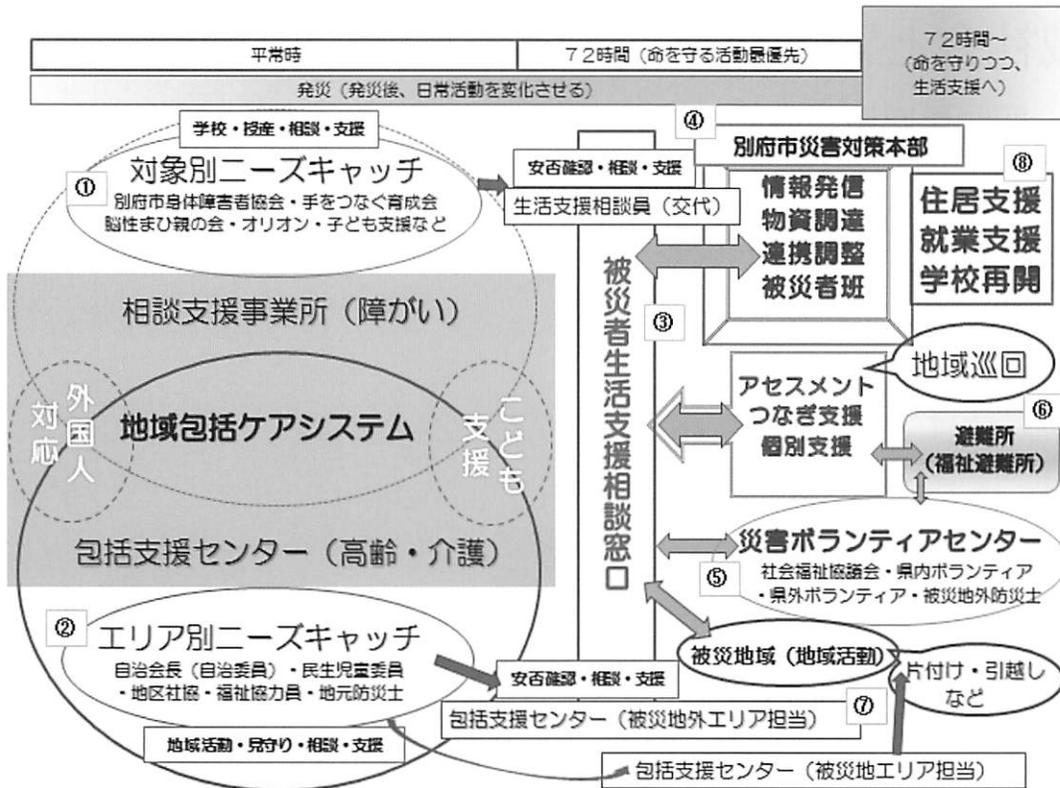


図3 市民を支える支援の仕組み (案)

また、障がい者の情報が集まる相談支援専門員、高齢者を中心とする情報が集まる介護支援専門員といった機関とも連携を図り、市内の包括支援センターが情報を共有するシステムができれば、課題を抱える人々の情報が網羅できると考え、その仕組みづくりを目指している。情報共有、個人情報の課題を整理しシステム化したうえで、この仕組みを医療機関や企業、自治会といった機関がアクセスし、誰一人として取り残さない防災を考えている。

障がい当事者団体やその他の団体とのネットワーク作りに関しては、災害時のためだけでなく、平時からの繋がりを意識することが大切だと考えており、「別府市障害者防災ネットワーク」が創設された。

8 おわりに

インクルーシブ防災事業は日本財団の助成を受け3年間、福祉フォーラムと別府市と協働で行われてきた。この3年間で「防災」と「みんなが助かるために」というキーワードで多くの人が集ま

り、協力し、インクルーシブ防災事業、災害時要援護者の仕組みづくりを推進してきた。地域住民、自治会、福祉施設・医療機関に所属する専門職者、行政がモデル地区を中心に一つになったと思う。参加することで、当事者力そのものも高まり、活動を通して地域力も高まったのではないかと推測する。

このモデル地区での取り組みがシステム化され、いざという時、どこでも誰もが助かる仕組みになることを願う。この取り組みは別府モデルと呼ばれ全国に広がっていくことには、福祉フォーラムに参加する私としては大変誇らしいと思う。しかし、この事業は別府に住んでいる仲間や家族を思ったものだった。日本財団からの助成が終わり、本格的に福祉フォーラム、そして別府市が中心となり事業を継続し、別府モデルが完成することを願っている。

(注) 図1、3は村野淳子氏、図2は立木茂雄教授(同志社大学)提供