

# 地域とともに多様な団体・組織と進める 別府市インクルーシブ防災 “誰ひとり取り残さない防災”



大分県はここです。



別府市

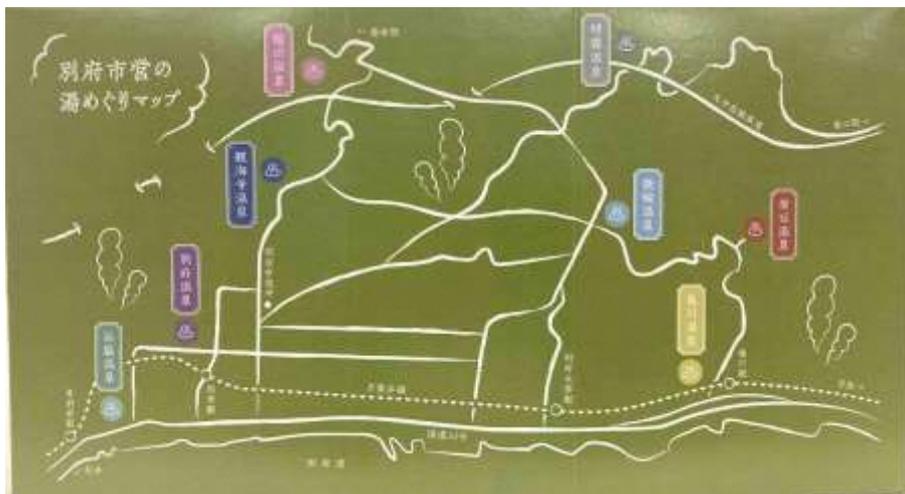


人口：113,311  
男：52,130  
女：61,181

(令和5年9月30日現在)



別府市宣伝部長 ベっぴょん



- 浜脇温泉
- 別府温泉
- 観海寺温泉
- 堀田温泉
- 明礬温泉
- 鉄輪温泉
- 柴石温泉
- 亀川温泉



2003年宮城県北部連続地震災害で約2週間被災者の支援活動を行ったことをきっかけに、2004年新潟県中越地震、2007年能登半島地震、新潟県中越沖地震など、その後全国で発災する被災地で、被災者の生活支援活動を行う。この頃より、福祉フォーラムin別府速見実行委員会に積極的に関わるようになり、障がい当事者や家族、支援者とともに「障がい者の防災を考える」をテーマに勉強会や避難訓練、啓発活動を始め。その後、「別府市障がいがある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」の施行に委員として関わり、障がい者の災害対応を条例に織り込む。東日本大震災では避難所の改善に取組み、被災者が“自分の命と暮らしを守る”ために、避難所運営を行えるようにするための訓練等を行っている。また、福祉避難所指定を受けている施設等には、業務継続計画を作成するよう促している。これまでの活動を活かし、前述の条例を具体的なものとするために2016年1月より別府市にて個別支援計画のモデル作りとともに、地域共生社会の実現を意識し、地域づくりに着手している。

#### 委員等履歴

2004年～20015年3月

内閣府 防災ボランティア検討委員

2012年4月～2013年3月

内閣府 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ委員

2017年4月～2018年3月

総務省 国際室情報コーディネーター検討会委員

2020年6月～2021年3月

内閣府 中央防災会議 令和元年台風19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ委員

2022年4月～2023年3月

内閣府 中央防災会議 防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会委員

#### 委員等

2013年4月～

内閣府 中央防災会議 防災対策実行会議委員

2023年5月～

内閣府 個別避難計画作成（市町村/都道府県）ピアサポーター

2023年6月～

内閣官房 令和5年度鹿児島県・熊本県国民保護共同実動・図上訓練評価委員

#### 共著

2020年1月

SDGs時代のパートナーシップ（成熟したシェア社会における力を持ち寄る協働へ）

# 本日の内容について

①教訓から取り組みへ

②別府モデル（個別避難計画）作成手順を学ぶ



別府市宣伝部長  
防災べっぴょん

プロフィール（現地活動履歴）

村野 淳子（むらの じゅんこ）

所属	活動年	災害名	活動場所	活動内容	連携活動者
大分県社協所属	2003年	宮城県北部連続地震災害	南郷町（当時）・鹿島台町	地元社協に災害ボラセン立ち上げ支援	日本財団・震災がつなぐ全国ネットワーク（以下 震つな）・東京都社協・宮城県社協・南郷町社協・鹿島台町社協
		大分県南部郡鶴見町（現佐伯市）集中豪雨災害	鶴見町	鶴見町社協運営支援・泥だし・拭き上げ	震災つな・大分県・大分県災害ボラネットワーク（以下 大分県災害ボラネット）・鶴見町社協
	2004年	大分県佐伯市水害	佐伯市（合併前）	佐伯市社協運営支援・高齢者施設泥だし	震災つな・大分県・大分県災害ボラネット・佐伯市社協
		新潟県中越地震	小千谷市・十日町市・川口町	ボランティアキャンプベース運営・避難所支援・学校再開支援	日本財団・YMCA・全国社会福祉協議会（以下 全社協）・震災つな・大分県・大分県災害ボラネット
	2005年	福岡県西方沖地震災害	玄海島	富士常葉大学準教授と現地調査・玄海島島民避難所支援	NHK記者・富士常葉大学準教授
		大分県九重町水害	九重町	行方不明者捜索活動（河川敷等調査）	大分県・大分県災害ボラネット
		宮崎県台風災害	北方町（現延岡市）	北方町社協運営支援・北方町行政支援・災害ボラセン支援	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（全社協と中央共同募金会（以下 全社協）等運営 以下 支援P）
	2006年	鹿児島県集中豪雨災害	始良町	始良町災害ボラセン運営支援・パソコン等資機材手配（中央共募）	支援P・大分県・大分県災害ボラネット・支援P派遣者（全国からの社協職員やNPO活動団体）
	2007年	石川県能登半島地震災害	石川県庁・輪島市	石川県災害ボラセン運営支援・輪島市社協災害ボラセン（旧輪島・門前町）運営支援・災害ボラセン引越し支援・被災建物調査（ボラ活動有無調査）・子どもへのイベント支援・仮設引越し支援・鍵引渡し説明会開催・建物被害対応説明会	内閣府・内閣府ボランティア活動検討委員（以下 内ボラ検討委員）・災害看護協会・震災つな・支援P・石川県青年会議所（JC）・石川県職員・輪島市災害対策本部・石川県社協・輪島市社協・支援P派遣者・大分県
	2007年	新潟県中越沖地震災害	柏崎市・刈羽村	柏崎市災害ボラセン運営支援・避難所運営支援・被災地域巡回・移動支援&お買い物支援の仕組みづくり・見守り支援体制・柏崎市社協運営支援・仮設引越し支援・鍵引渡し説明会開催	内ボラ検討委員・支援P・生協・東北福祉大学・震災つな・支援P派遣者・新潟県社協・柏崎市社協
	2011年	東日本大震災	福島県内（福島市・いわき市・郡山市・田村市・二本松市）	福島県災害ボラセン運営支援・内閣府へ働きかけ県内避難所調査（避難所に民間運営団体派遣）・避難所運営支援・いわき市勿来ボラセン支援（宇部市）・HPコンテンツ作成・避難所広報紙作成・各種団体ボラコーディネート	内閣府・復興庁・内ボラ検討委員・東京災害ボランティアネットワーク（以下 東ボラ）・震災つな・新潟県災害ネットワーク・支援P・支援P派遣者
	2012年	大分県北部水害	日田市・中津市・竹田市	日田市災害ボラ運営支援・中津市ボラセン運営支援・竹田市災害ボラセン運営支援・大分県ボラネット（建物状況確認・避難所体調管理・資機材の提供）・支援P・支援P派遣者・他県災害ボラコーディネート	震災つな・みえ災害ボラネット・京都府災害ボラセン・兵庫ボラネット・支援P・支援P派遣者・山口災害看護協会・大分県災害ボラネット・日田市民生委員・竹田市民間病院

2014年	広島県台風災害	広島市	安住北区地域巡回（地元社協福祉職員、保健師、県外福祉職）・安住南区自治会運営 ボラセンの改善（体調管理や衛生管理の視点がない。記録がない。ボラ活動では行わ ない活動）	日本財団・福祉専門職・支援P・支援P活動者
-------	---------	-----	---	-----------------------

## これまでの被災地での教訓は何だったのか？

別府市役所	2016年	熊本・大分地震災害	南阿蘇村	南阿蘇村災害ボラセン運営支援	支援P・大分県・大分県災害ネット・支援P派遣者
	2017年	九州北部災害	日田市	日田市災害ボラ運営支援・中津市ボラセン運営支援・竹田市災害ボラセン運営支援・ 大分県ボラネット（建物状況確認・避難所体調管理・資機材の提供）・支援P・支援 P派遣者・他県災害ボラコーディネート	支援P・大分県・大分県災害ネット・支援P派遣者（全国からの社協職員や NPO活動団体）・震災・人と防災未来センター（以下 人防）・日田市 障がい者相談支援専門員
	2018年	西日本豪雨災害	四国（宇和島・西予・松 山）	災害救援物資配布・被災地現状報告（愛媛県社協で開催された関係者会議）	別府市・別府市薬剤師会・支援P・支援P派遣者・愛媛県社協・宇和島市・ 震災・熊本JVOAD
			広島県三原市	三原市災害ボラセン事務局運営支援（活動の可視化）	支援P・支援P派遣者・三原市自治会・三原市民生委員・

被災地では、これまでの被災地と同じ苦しみと悲しみを被っている。

被災する前に教訓を学び、被災しない住民、被災しない地域をつくらなければ。。

そのためには、仕組みに出来るものは仕組みに。。

できないものは関係機関や地域で支え合いながら命と暮らしを守る日常的なつながりを創る必要がある。

- ・建物調査（大分県建設業協会・大分県建築士会）
- ・要配慮者宅土砂撤去（大分県建設業協会）
- ・行方不明者捜索活動（大分県災害ボランティアネットワーク）
- ・ボランティア活動支援（活動支援金募集・活動支援物資）
- ・義援金箱・ボランティア活動支援金箱設置
- ・福島っ子応援プロジェクト など

# 福祉フォーラムin別杵速見実行委員会との協働

2017年度 大分合同福祉事業団福祉賞受賞

2018年度 総務省消防庁防災まちづくり大賞受賞

(日本防火・防災協会会長賞)

2020年度 糸賀一雄賞受賞

障がいがある人を中心にした市民の集まりとして2002年に設立されました。当事者や家族の他に弁護士・大学教授・行政関係者・福祉関係者等が参加しています。2007年に市内で起きたマンション火災で障がいのある女性が亡くなったことや、群発地震により多くの障がいのある方からの不安の声を受け、防災の問題に取り組むようになりました。



# 別府市障害のある人もない人も 安心して安全に暮らせる条例 (通称：『ともに生きる条例』)

～みんなでつくろう！共生社会～



人々の障がいに対する理解の不足や社会にある様々な障壁により、障がいのある人は生活のしづらさや不安を抱えています。障がいのある人を取り巻くこれらの状況の改善に別府市全体で取り組み、障がいの有無にかかわらず、お互いに認め合い、思いやり、支え合う社会をつくるために、この条例は制定されました。

2014年4月1日施行

(防災に関する合理的配慮)

第12条 市は、障害のある人に対する災害時の安全を確保するため、防災に関する計画を策定するに当たっては、障害のある人への配慮に努めるものとする。

2 市は、障害のある人及びその家族が災害時に被る被害を最小限にとどめるため、災害が生じた際に必要とされる援護の内容を具体的に特定した上で、非災害時におけるその仕組みづくりを継続的に行うよう努めるものとする。

[http://www.city.beppu.oita.jp/O3gyosei/syogai/ar\\_u\\_nai/townmeeting/pdf/jyorei\\_soan.pdf](http://www.city.beppu.oita.jp/O3gyosei/syogai/ar_u_nai/townmeeting/pdf/jyorei_soan.pdf)

2006年12月に採択された国連障害者の権利条約は、障害のある人の基本的人権の促進・保護すること、固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする国際的原則



別府市で始まった要支援者の個別計画プロジェクトに密着

## 活動の進め方（電動車いす利用者 一人暮らし）

### ①地域で活動する組織の洗い出し（仮例）

- ・自治会長・民生児童委員・福祉協力員・消防団・婦人会
- ・地域包括・老人会・社協・施設・NPO法人・病院・警察
- ・まちづくり協議会・消防署・商工会・サロン

### ②上記組織の活動エリアの確認

### ③各組織の把握項目内容の確認

### ④災害時要配慮者について必要な支援

- ・平常時・避難準備情報・発災時・避難時・避難所にて・

その後

災害時要配慮者支援構築モデルケース

		090	190	200	700	800	900	1000	1100	1200	1300	1700	1800	1900	2000	2100	2200	2300	
Sさん	就寝	■		■															
	ヘルパー			■		■								■					
	食事			■		■				■				■					
	外出									■						■			
	就寝															■			
	入浴																	■	
A事業所	派遣			■															
	ヘルパー-10分・15分 2名 車 携帯																		
B事業所	派遣	■												■		■			
	男性ヘルパー-2名 15分 車 携帯																		
C事業所	派遣															■			
	男性ヘルパー-2名 15分 車・原付バイク 携帯																		

把握情報確認表

把握項目	自治会長	民生委員	消防団	警察署	消防署	不動産	A事業所	B事業所	C事業所	福祉支援	備考
アセスメントシート基本情報											
氏名	○			○		○	○	○	○	○	
生年月日	○			○			○	○	○	○	
性別								○			
住所	○			○		○	○	○	○	○	
電話番号				○			○	○	○	○	
家族構成	○			○			○	○	○	○	
家族構成図							○	○	○	○	
社会関係図							○	○	○	○	
緊急連絡先				○			○	○	○	○	
生活歴							○	○	○	○	
現在の生活状況							○	○	○	○	
福祉支援情報等							○	○	○	○	
現在利用しているサービス							○	○	○	○	
暮らし・アレルギー等	■										
アレルギー											
要配慮											
課題・所に関する項目	■										
利用者の健忘生活							○	○	○	○	
家族の健忘生活							○	○	○	○	

# 別府市インクルーシブ防災



# 地域住民等への 説明会

5分30秒



# 別府市インクルーシブ防災業務検討委員会 (避難行動要支援者連絡会議)

開催当初

## ★アドバイザー

同志社大学教授 立木 茂雄 氏

IIHOE「人と組織と地球のための国際研究所」代表 川北 秀人 氏

## ★講師

特定非営利活動法人 さくらネット代表 石井 布紀子 氏

## ★協力

人と防災未来センター研究員 松川 杏寧 氏

★別府市役所

同志社大学大学院 辻岡 綾 氏

## ★記録映像作成

福祉共生部

福祉政策課

ディレクター 迫田 朋子 氏

高齢者福祉課

カメラマン 並木 大典 氏

障害福祉課

## ★福祉フォーラムin別府・速見実行委員会

ひと・暮らし支援課

代表 盲導犬ユーザー

いきいき健幸部

子育て支援課

自治会副会長

観光戦略部

健康づくり推進課

車いすユーザー

企画部

文化国際課

弁護士

教育委員会

総合政策課

大学教授

共創戦略室

社会教育課

在宅障害者支援ネットワーク事務局

スポーツ健康課

自治振興課

防災危機管理課 1 2



自分でつくる  
**安心と**  
**防災帳**

～障害者の災害対策チェックキット～

国立障害者リハビリテーションセンター研究所 福祉機器研究室  
福祉デザインワークショップ

国立障がい者リハビリテ  
ーションセンター研究所作成  
「自分でつくる安心防災帳」

22分34秒

②

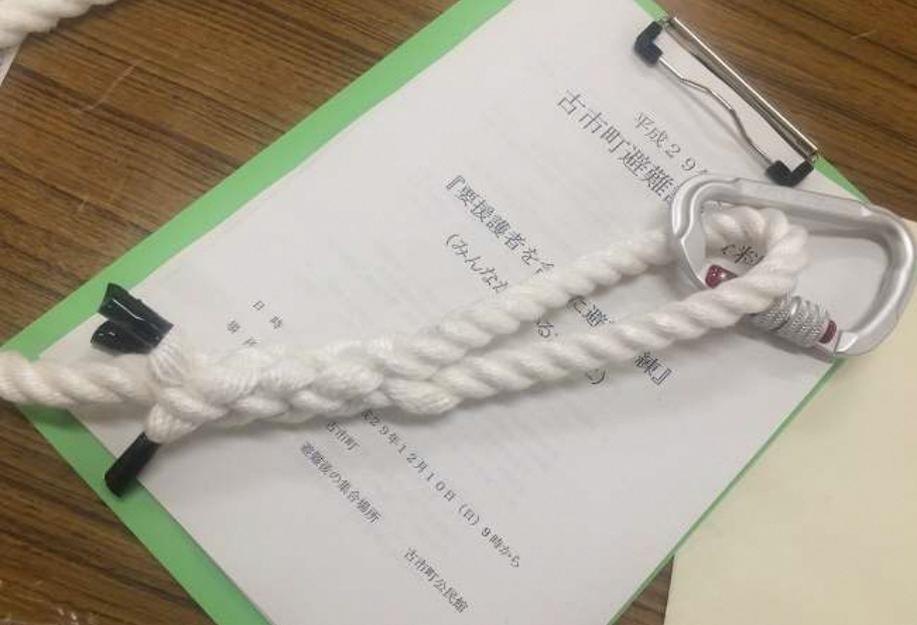


サービス等利用計画作成者が災害時に必要な情報を作成するために…まず、当事者の災害意識+備えやスケジュールの確認





★障がい当事者、  
相談支援専門員、  
自治会役員達が、  
もたらされた情報からどんな支援が必要なのか  
『みんなが助かるために』を協  
議しながら支援  
内容を決定する



★訓練まで役員が何度も集まり備品の開発、最終経路の確認を消防団の応援も呼び掛けて行う。自分たちで積極的に動き始めることが大切。

★要配慮者や、家族が地域の方々と顔の見える関係構築ができ、安心して暮らし続けられることが大切



# 災害時ケアプラン（別府モデル）作成ステップ

ステップ0    ステップ1    ステップ2    ステップ3    ステップ4    ステップ5    ステップ6    ステップ7

地域における  
ハザード状況の  
確認

当事者カ  
アセスメント

私の  
タイムライン  
作成

地域カ  
アセスメント

災害時ケアプラン  
(地域のタイムライン)  
調整会議

私と地域のタイムライン  
を含むプラン案作成

当事者による  
プランの確認

プラン検証・  
改善

当事者が住んでいる地域の  
洪水・津波・土砂災害等の危険度を  
ハザードマップ等を用いて確認



あなたのまちの直下型地震  
わたしのまちのマルチハザード  
等

当事者の生活にどのような  
支障が生じるのか、  
ハザードインパクトが  
伝わるようにすることが  
大切

平時に利用するサービスや資源を確認  
するとともに、本人の**防災リテラシー**  
(リスク理解・備え自覚・行動の自信)  
の現状と課題を当事者と共有



相談支援専門員

当事者力、平時に利用ならび  
に災害時に利用可能な**社会資源**  
を、担当の**ケアマネジャー**  
や**相談支援専門員（CM）**が網  
羅的に調査

警戒レベル1（注意報）・警戒レベル2  
(警報)・警戒レベル3（高齢者等は避難）  
の各段階で取るべき行動を時系列に計画

平時の  
フォーマル  
資源調査①  
・行政の関係部局  
(福祉・医療・保健等)  
・NPO/NGO  
・消防  
・警察 など

平時の  
フォーマル  
資源調査②  
・利用している事業所  
・病院や施設  
・不動産屋、大家  
・地域生活支援  
センター  
・その他事業者 など

災害時の  
インフォーマル  
資源調査  
・自治会、民生委員  
・障害者団体  
・老人クラブ  
・その他団体や個人  
など

当事者・地域の支援者による  
個々のケースの方針会議

- 自治会長
- 民生委員
- CSW
- 家族
- 当事者
- 防災部局
- 福祉部局
- 事業所
- 支援者
- ケース・マネジャー

CMやIMを媒介に、当事者と地域の  
支援者が協働で災害時ケアプランを作成



インクルージョン・  
マネージャー

自治会役員や近隣住民と当事者  
を媒介する、**インクルージョ  
ン・マネージャー（IM）**が重要

当事者や家族の自助・  
互助で実施可能

利用している事業所や  
自治会等に支援依頼  
では難しい！

足りなければ

地域の様々な団体に  
支援依頼

足りなければ

企業・団体や病院に  
支援依頼

プラン作成  
↓  
プランの確認と  
個人情報共有の同意

プラン確認と個人情報  
共有同意がセット

なるべく多くの  
ステップに  
当事者が参画する！

インクルーシブ防災訓練での  
災害時ケアプランの検証・改善

# 確認

東日本大震災の教訓として、障害のある方、高齢者、外国人、妊産婦等について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があったことを受け、これらの者に係る名簿の整備・活用を促進することが必要とされたことから避難行動要支援者名簿の作成が災害対策基本法に位置付けられた。

避難行動要支援者名簿に掲載された情報が地域の避難支援等関係者にも適切に提供され、災害発生時に当該情報が活用されるよう、当該名簿の作成に係る市区町村の取組が促進されてきた。

避難行動要支援者名簿は98.9%の市町村で作成が完了

避難行動要支援者名簿に記載されている者全員について

個別計画策定を完了している市町村	12.1%
掲載の一部について策定が完了している市町村	50.1%

過去の災害における高齢者の死者の割合（高齢者の死者数/全体死者数）

・令和2年7月豪雨 （うち熊本県）	約79%（63人/80人）	※65歳以上
・令和元年台風19号	約80%（55人/65人）	
・平成30年7月豪雨 （うち倉敷市真備町）	約65%（55人/84人）	※65歳以上
	約70%（131人/199人）	※愛媛県・岡山県・広島県の死者数のうち60歳以上
	約80%（45人/51人）	※70歳以上

# 2018年7月豪雨災害



岡山県倉敷市真備町（7月6日）

11:30 避難準備・高齢者等避難開始

22:00 避難勧告

23:45 避難指示



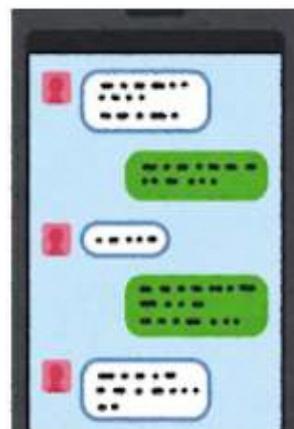
相談支援専門員



ヘルパー

避難所がわからない

近所に知り合いがいない



逃げて！

近所の人に聞いて！

翌01:34 堤防決壊 近所で2階に逃げた人は助かったが… 19

# 「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第30号）の概要①

施行日：令和3年5月20日

## 趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

## 改正内容

### 1. 災害対策基本法の一部改正

#### ①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

##### 1) 避難勧告・避難指示の一本化等

###### <課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート  
・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%  
・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

###### <対応>

**避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。**



避難情報の報道イメージ（内閣府で撮影）

##### 2) 個別避難計画（仮称）（※）の作成

※避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

###### <課題>

避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合  
令和元年東日本台風：約65%  
令和2年7月豪雨：約79%

###### <対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、**個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。**



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%  
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用

# 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 改定のポイント（令和3年5月）

■改定の経緯…「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」令和2年12月24日

## <課題・背景>

- 近年の災害においても高齢者や障害者が犠牲となっており、災害における全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は、令和元年台風第19号では約65%、令和2年7月豪雨では約79%であった
- 災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、個別避難計画の作成促進が重要

## ■災害対策基本法の改正（令和3年5月）

避難行動要支援者ごとに「個別避難計画」の作成を市町村の努力義務とするとともに、作成に必要な個人情報の利用及び個別避難計画の活用に関する平常時と災害発生時における避難支援等関係者への情報提供について、個人情報保護条例等との関係を整理の上、規定を新設

## 主な改定内容（記載の追加）

### ○優先度の高い避難行動要支援者についての個別避難計画の作成目標

- ・市町村が主体となり、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成に取り組む

### ○個人番号を活用した避難行動要支援者名簿・個別避難計画の作成・更新

- ・個人番号（マイナンバー）を活用して、避難行動要支援者名簿・個別避難計画に記載する情報を取得できるようになり、自治体職員の業務負担の軽減や、現状に即した避難支援等につながる

### ○個別避難計画の作成に関する留意事項

- ・計画作成の業務には、本人の状況等をよく把握し、信頼関係も期待できる福祉専門職の参画が極めて重要
- ・避難を支援する者の確保（個人とともに団体（自主防災組織や自治会等）も避難支援等実施者になり得る）
- ・避難を支援する者の負担感の軽減（複数人で役割分担をする、地域の避難訓練等を通じた支援者の輪を広げる取組）
- ・計画の作成後も、計画内容の改善や避難の実効性の向上につながるため、避難訓練を行うことが適切
- ・個別避難計画情報についての避難支援等関係者への提供（本人の同意又は条例に特別の定めがある場合は、平時から地域の自主防災組織や消防団、民生委員等の避難支援等関係者と情報を共有）
- ・社会福祉施設等から在宅に移る避難行動要支援者については、速やかに避難行動要支援者名簿に記載し、避難支援に切れ目が生じないように留意 など

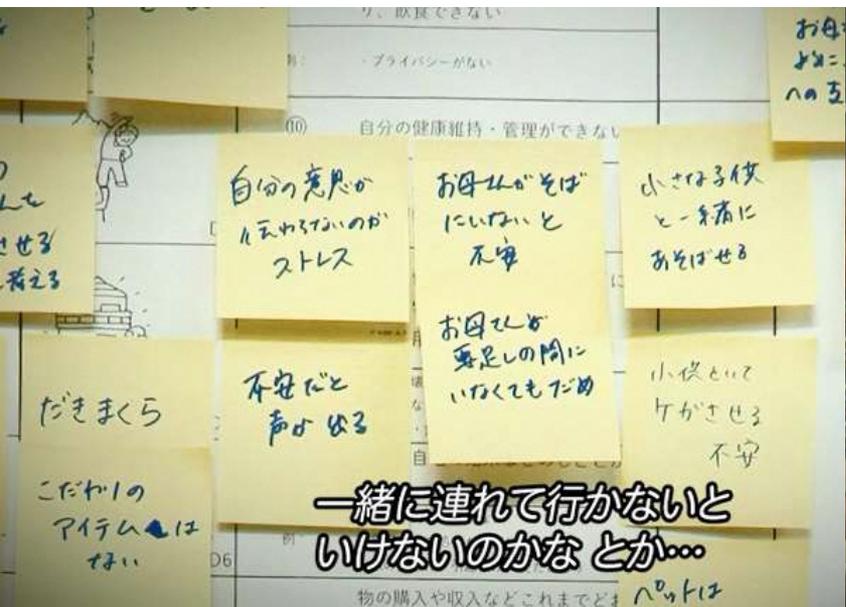


こういう避難所の中では  
どういった所が問題になるのか…



声を出したりとか  
それが一番気になります

# 地域との避難所調整会議 & 避難所訓練にて検証



一緒に連れて行かないと  
いけないのかな とか…



なるべく家族の人と一緒に  
過ごせる様にしてあげるのが



# 調整会議にて別室対応へ

水色ビブスは支援対応評価者  
・福祉施設職員・県内社協職員・大分県職員・福岡市職員・PTA連合会





避難するための

6分55秒

⑤



確認訓練





# 全ての人に寄り添い、別府市総働で 災害から命と暮らしを守る



## 安心して安全に 暮らし続けられる

# 持続可能な地域づくりと人づくり

# 誰一人取り残さない防災