

兵庫県内36市町での
防災と福祉の連携促進事業
2019年度36市町(2020年2月)
2020年度明石市・福崎町(2021年1月末)
事業インパクト評価から見えてくること

2021年3月17日

第2回 神戸市地域活動推進委員会 報告

同志社大学 社会学部

立木 茂雄

高齢者、障がい者と 東日本大震災

統計資料から見えてきたこと

- 立木茂雄(2016). 災害と復興の社会学, 3章, 萌書房, 35-49.
- 立木茂雄(2017). 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策－平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいる－, 消防防災の科学, 129, 2017年夏号, 11-14

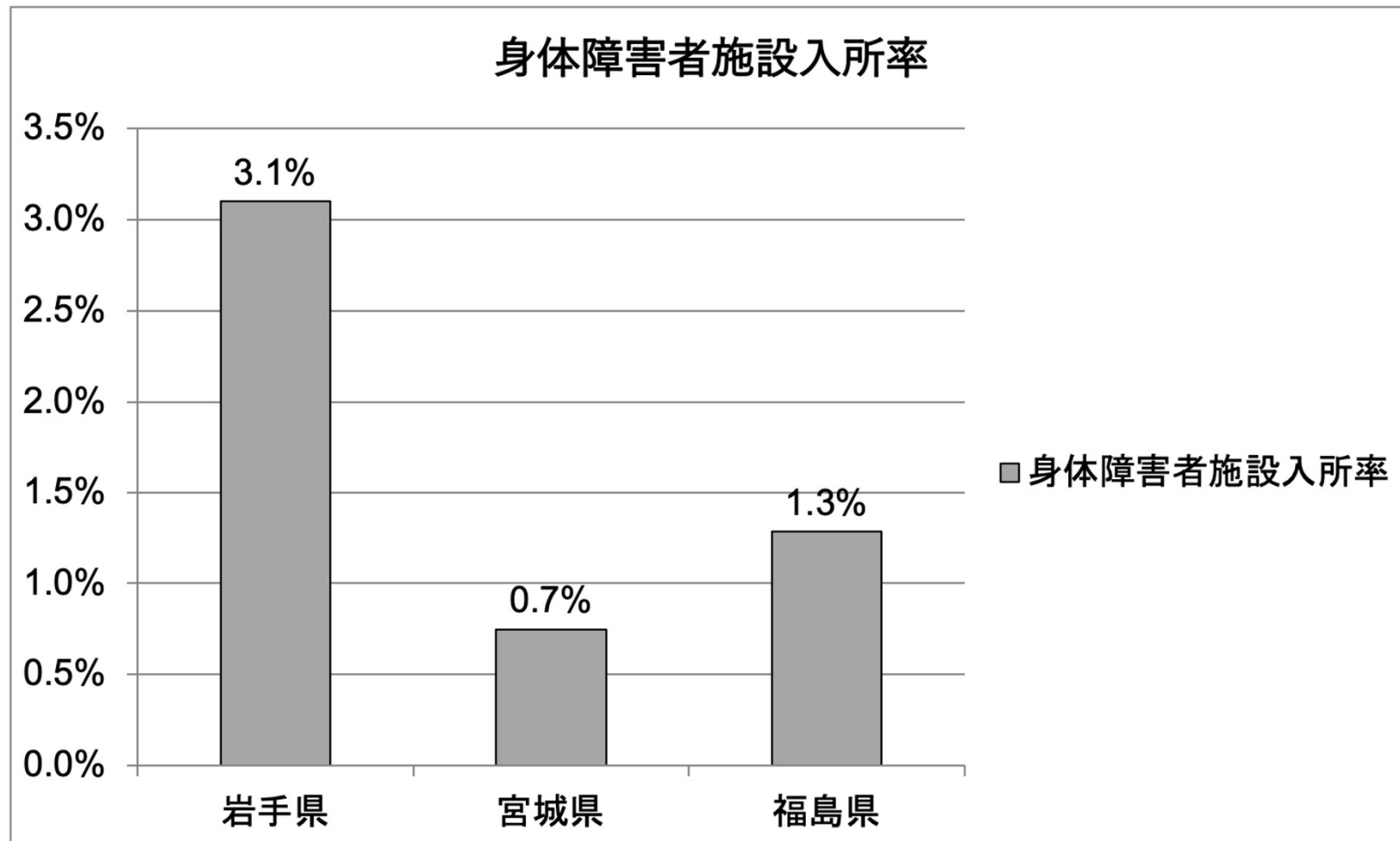
東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較(県別)

県	全体			障害者手帳交付者		
	被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率
岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%
宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%
福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%
総計	1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%
出展: NHK ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ						
2012年9月5日現在						

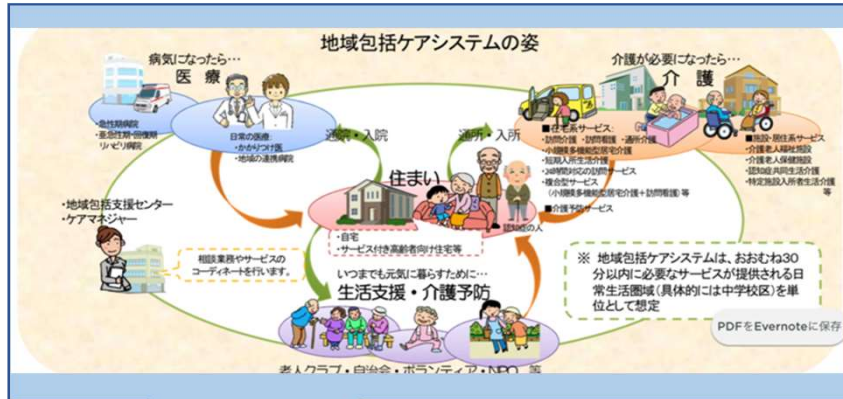
なぜ宮城県で障がい者がより多く亡くなったのか？

在宅の障がい者の割合

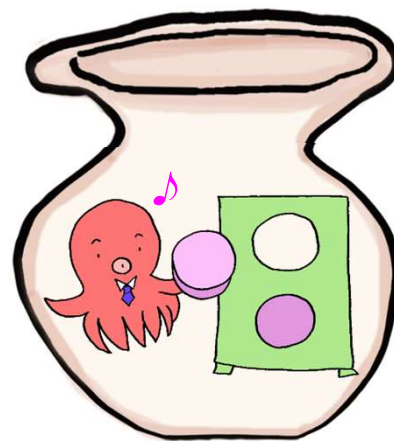
東北3県の身体障害者の施設入所率の比較



根本原因：平時と災害時の対応策が縦割り



福祉部局



危機管理部局

災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要

内閣府(防災担当)

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**。

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約12%
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50%

※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付く情報を活用



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

2021年3月5日

個別避難計画策定の方向性



日常のケアプランの
延長線上の新たな仕事

報酬 **地方交付税の対象**

別府市のケース

① 聞きとり

- 介助ないと転びやすい
- 長時間歩けない
- お母さんが見えないとパニック

(画像提供 日本財団)

② 避難の検討会

- 車いすは急坂 厳しい
- リヤカーはどうか？

(画像提供 日本財団)

③ 災害時ケアプラン

- どんな災害の時にどのタイミングでどこにどうやって逃げるかなどの情報共有

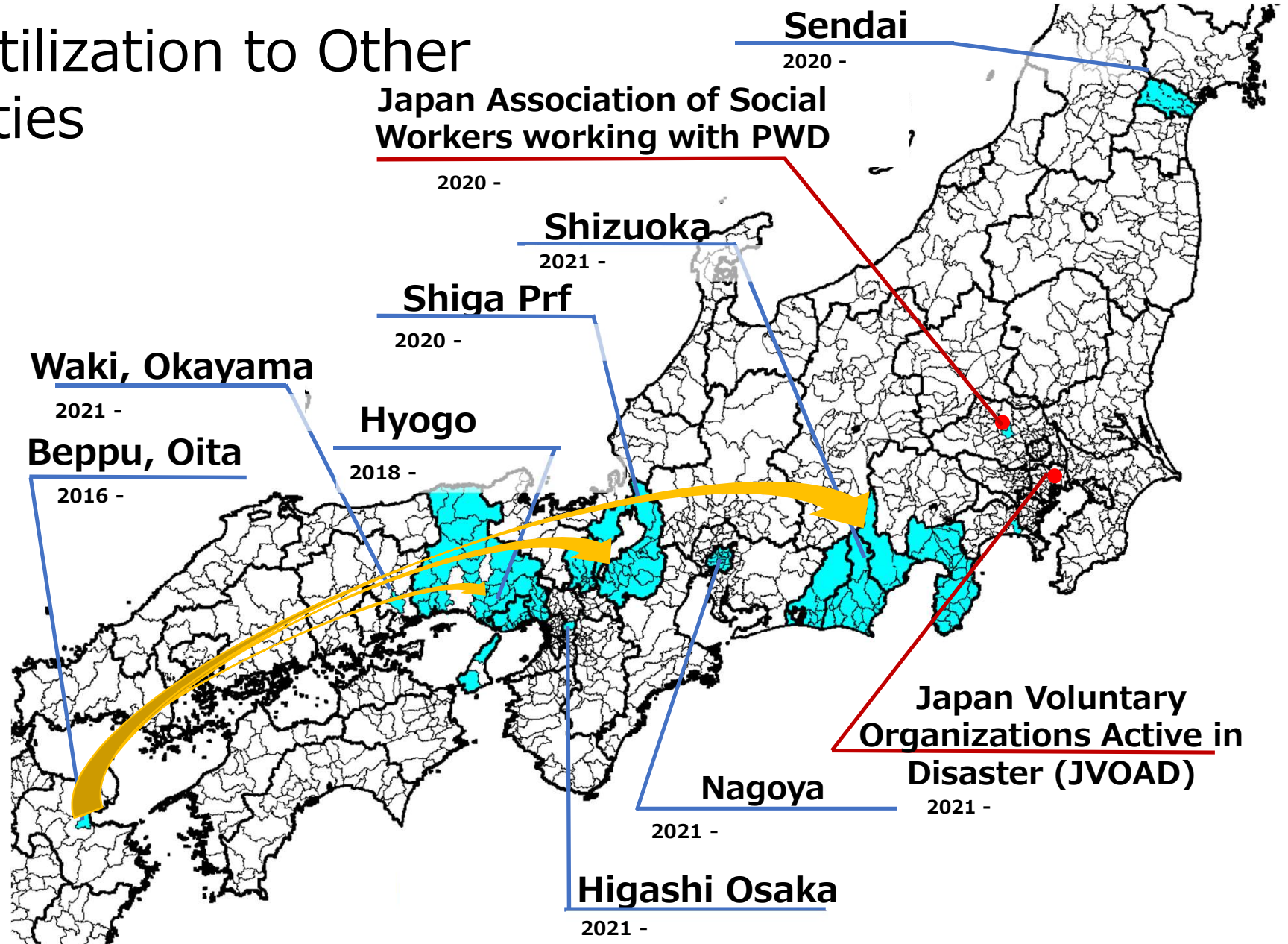
(画像提供 日本財団)

④ 避難訓練

- 反省会で課題を抽出
→ さらなる対策

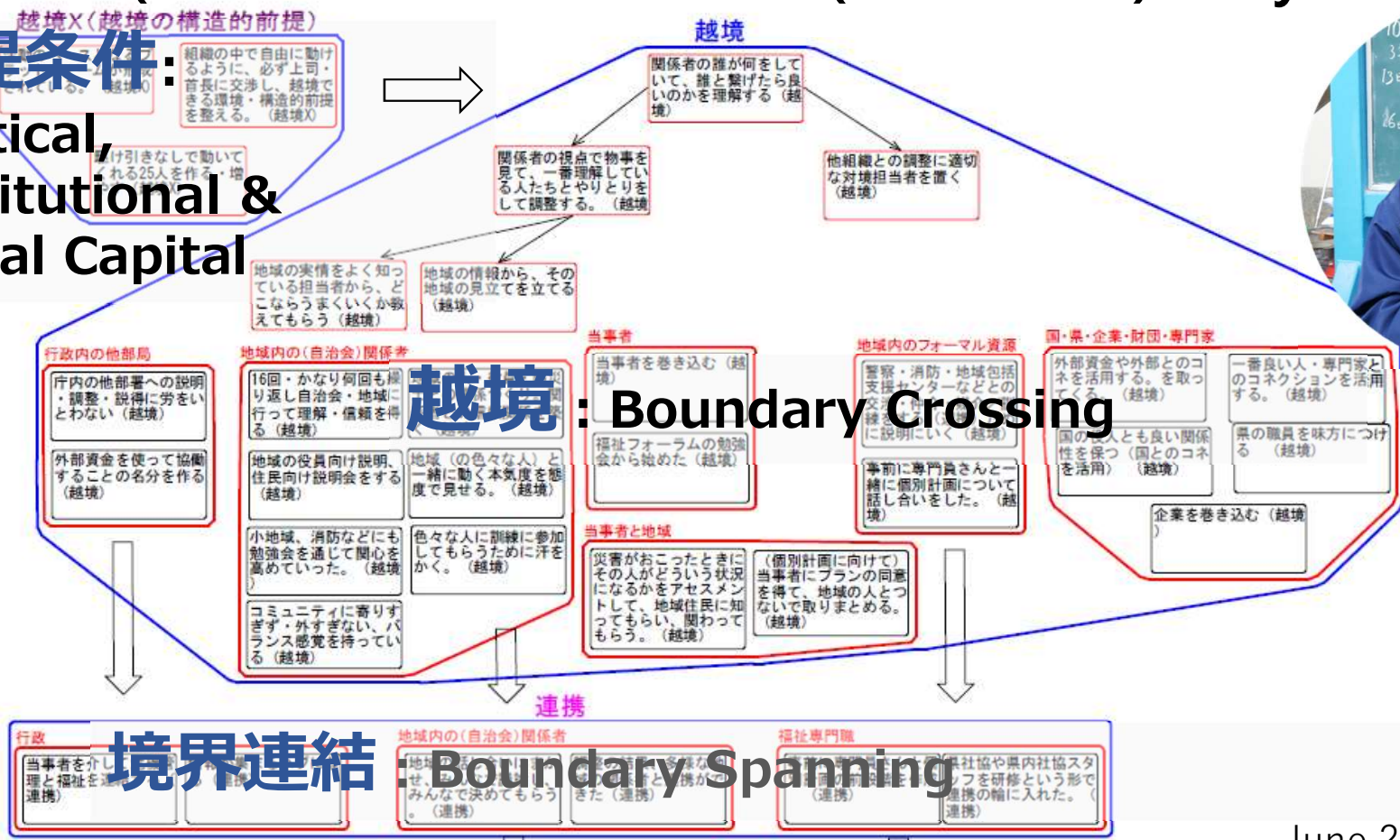
(画像提供 日本財団)

i-BOSAI Utilization to Other Municipalities



村野モデルの整理(第5版) : A Positive Deviant (Ms. Murano) Analysis

前提条件:
 Political,
 Institutional &
 Social Capital



別府市危機管理課
 防災推進専門員
 村野淳子さん

- June 2018 ver1
- June 2019 ver2
- November 2019 ver3
- February 2021 ver4
- March 2021 ver5

自治力 (当事者力・地域力・行政力) の強化:
Empowerment & Strength Building

7 事業進捗指標

越境、境界連結、自治力 (当事者力・地域力・行政力)

以下の①から⑳までの質問について、もっともあてはまる選択肢を1つだけ選んでください。

1. 令和2年度の当該事業に取り組んだ場合は、今回の取り組みの全体評価を教えてください。
(コロナ禍で取り組みが進まなかった場合は、回答可能な項目のみご回答ください。)

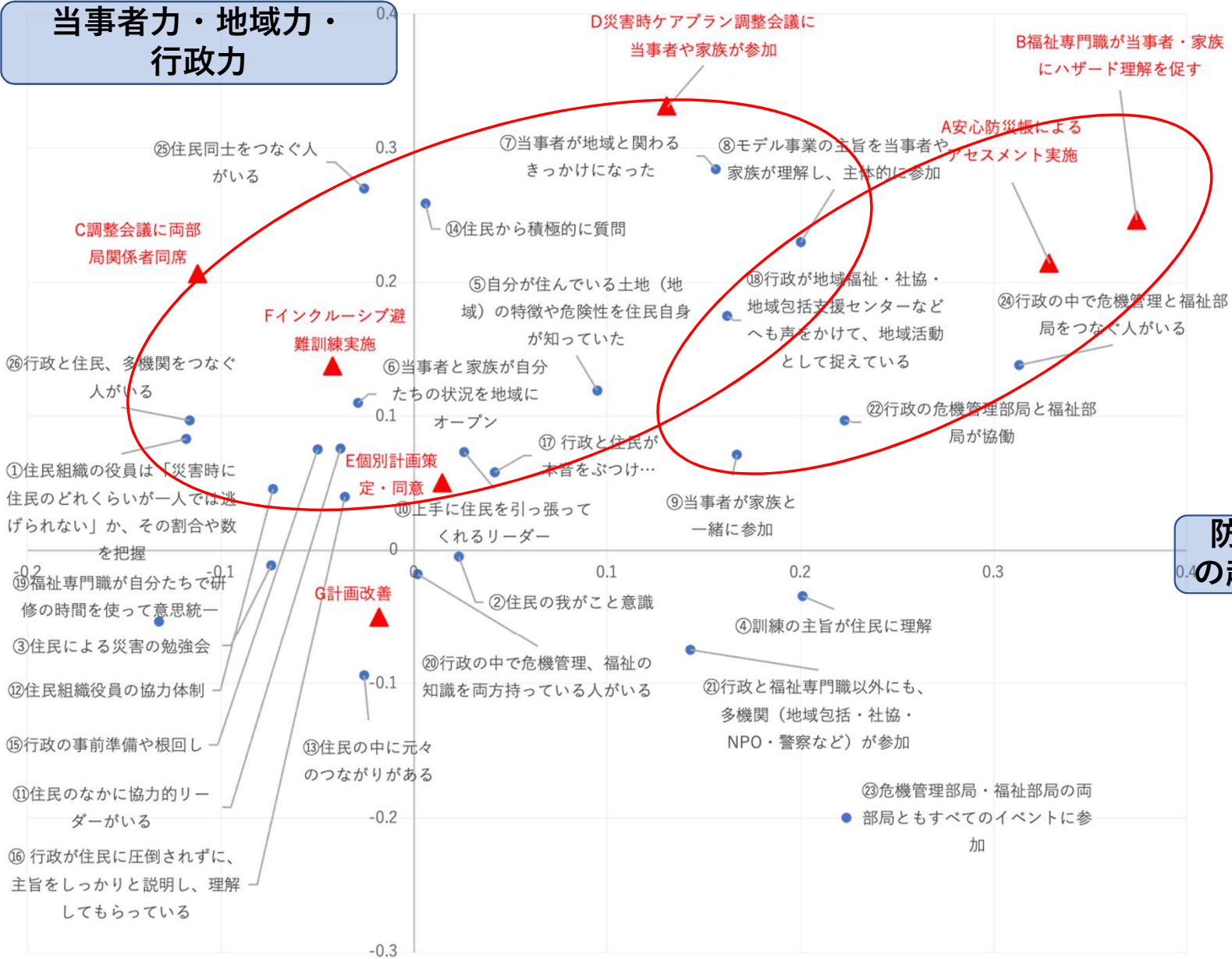
質問項目	はい	いいえ
▲ 安心防災帳による災害時の生活機能アセスメントを実施した	はい	いいえ
▲ 地域で想定しているハザードを、「あなたのまちの直下型地震」サイトや市の提供するハザードマップを利用して当事者・家族に脅威の理解を促した	はい	いいえ
▲ 災害時ケアプラン調整会議には防災・危機管理部局（自治会や自主防災組織のメンバーも含む）と福祉部局（ケアマネージャーなども含む）の関係者が同席した	はい	いいえ
▲ 災害時ケアプラン調整会議に当事者や家族が参加した	はい	いいえ
▲ 災害時ケアプラン（個別支援計画）を策定し、本人または家族の同意を得た	はい	いいえ
▲ 地域住民の理解と参画のもとに避難訓練を実施した	はい	いいえ
▲ 見つかった改善点を個別支援計画に反映し、修正した	はい	いいえ

	まったくあてはまらない	ほとんどあてはまらない	どちらでもない	あてはまる	ほとんどあてはまる	完全にあてはまる
① 住民組織の役員は「災害時に住民のどれくらいが一人では逃げられない」か、その割合や数を把握している	1	2	3	4	5	0
② 住民に「次の災害では自分たちに被害が出るかもしれない」という「わがこと意識」がある	1	2	3	4	5	0
③ 住民が災害についての勉強（勉強会）を行っている	1	2	3	4	5	0
④ 訓練の主旨が住民に理解されていた	1	2	3	4	5	0
⑤ 自分が住んでいる土地（地域）の特徴や危険性を住民自身があらかじめ知っていた	1	2	3	4	5	0
⑥ 当事者と家族が自分たちの状況を地域にオープンにしている	1	2	3	4	5	0
⑦ 当該事業は、当事者が地域と関わるきっかけになった	1	2	3	4	5	0
⑧ 当該事業の主旨を当事者や家族が理解し、主体的に参加している	1	2	3	4	5	0
⑨ 当事者が家族と一緒に参加している	1	2	3	4	5	0
⑩ 住民の中に、事業の意図を理解し、上手に住民を引っ張ってくれるリーダーがいる	1	2	3	4	5	0
⑪ 住民の中に信望があり、その人が言うとおんなが動くくれる人がいる	1	2	3	4	5	0
⑫ 住民組織役員の協力体制があり、意識の統一ができて	1	2	3	4	5	0
⑬ 住民の中に元々のつながりがある	1	2	3	4	5	0
⑭ 住民から積極的に質問が出ている	1	2	3	4	5	0
⑮ 行政が事前準備や根回しをしっかりと行っている	1	2	3	4	5	0
⑯ 行政が住民に圧倒されずに、主旨をしっかりと説明し、理解してもらっている	1	2	3	4	5	0
⑰ 行政と住民が本音をぶつけられる関係がある	1	2	3	4	5	0
⑱ 行政が地域福祉・社協・地域包括支援センターなどへも声をかけ、地域活動として捉えている	1	2	3	4	5	0
⑲ 福祉専門職（ケアマネなど）が自分たちで研修の時間を使って意思統一をはかっていた	1	2	3	4	5	0
⑲ 行政の中で危機管理、福祉の知識を両方持っている人がいる	1	2	3	4	5	0
⑲ 当該事業に行政と福祉専門職以外にも、多機関（地域包括・社協・NPO・警察など）が参加している	1	2	3	4	5	0
⑲ 行政の防災・危機管理と福祉部局が協働している	1	2	3	4	5	0
⑲ 行政の防災・危機管理と福祉の両部局ともすべてのイベントに参加している	1	2	3	4	5	0
⑲ 行政の中で、担当者レベルで防災・危機管理と福祉部局をつなぐ人がいる	1	2	3	4	5	0
⑲ 住民同士をつなぐ人がいる（ex.カリスマ的で尊敬されている、行動力があり巻き込みが上手い）	1	2	3	4	5	0
⑲ 行政と住民、多機関をつなぐ人がいる	1	2	3	4	5	0

Dependent Variable Set

Independent Variable Set

当事者力・地域力・行政力



防災と福祉の越境・連結

D災害時ケアプラン調整会議に当事者や家族が参加

B福祉専門職が当事者・家族にハザード理解を促す

A安心防災帳によるアセスメント実施

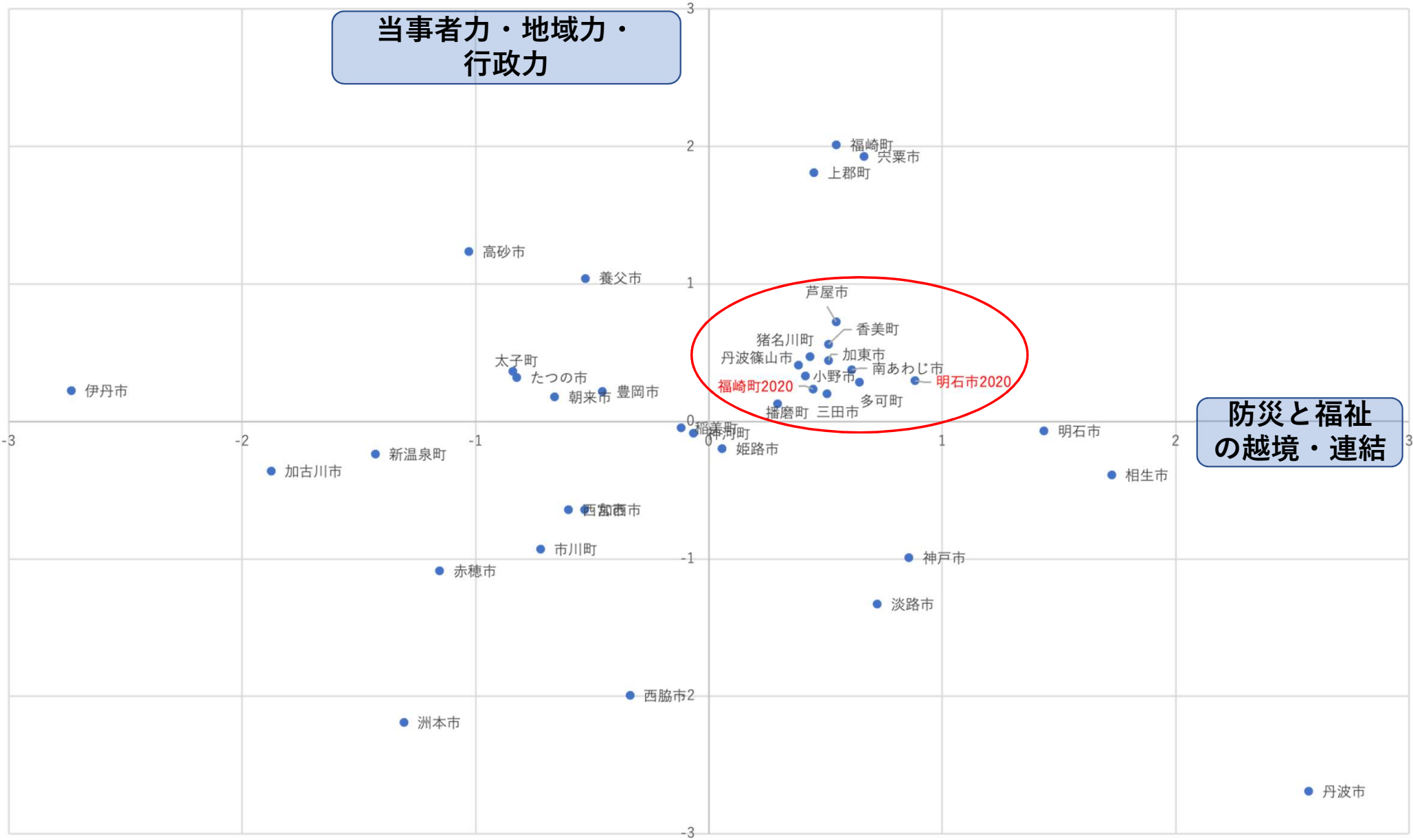
Fインクルーシブ避難訓練実施

E個別計画策定・同意

G計画改善

C調整会議に両部局関係者同席

当事者力・地域力・
行政力



防災と福祉
の越境・連結