

パネルディスカッション サブテーマ③



パネルディスカッション サブテーマ③

令和3年11月19日（金）11：00～12：30

災害時に誰一人取り残さないために
～福祉、防災、コミュニティの連結～

コーディネーター **鍵屋 一氏**

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部
コミュニティデザイン学科教授

パネリスト **菅野 拓氏**

大阪市立大学大学院文学研究科准教授

菅原 健介氏

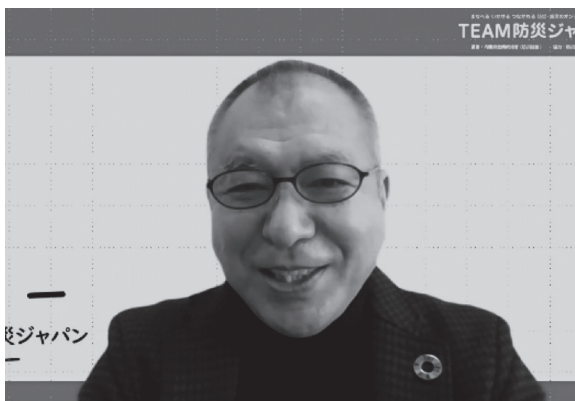
（株）ぐるんとびー代表取締役

村野 淳子氏

別府市防災局防災危機管理課防災推進専門員

オブザーバー **重永 将志氏**

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）



▼**鍵屋**：皆さん、どうもこんにちは。最後のセッションでございます。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、パネリストの皆さんをご紹介しますと思います。まず、大阪市立大学准教授の菅野拓さんです。

▼**菅野**：菅野です。よろしいお願い申し上げます。

▼**鍵屋**：次は、株式会社ぐるんどびーの菅原健介さんです。

▼**菅原**：よろしくお願いします。

▼**鍵屋**：次に、別府市危機管理課の村野淳子さんです。

▼**村野**：よろしくお願いいたします。

▼**鍵屋**：最後に、内閣府防災の参事官、重永将志さんです。

▼**重永**：重永です。よろしくお願いします。

▼**鍵屋**：このメンバーでパネルディスカッション、誰一人取り残さない、災害時にもそういう社会をどうやってつくっていくかという議論を展開したいと思います。

それでは、私のほうから今日の課題認識、こういうことを考えているんだよということをちょっとご紹介したいと思いますので、画面の共有をいたします。

本日のテーマ、災害時に誰一人取り残さないためには、恐らく福祉、防災、コミュニティが連結することが大事だろうということ

テーマを頂いています。

災害被害というのは、実は方程式があって、自然の外力、地震の大きさですね、あるいは雨の量、それに人口、社会の脆弱性の掛け算になります。ところが、この社会というのが非常に脆弱になってきているということをちょっとお話ししたいと思います。

防災は、自助と、顔の見える範囲での支え合いの共助、それから、ボランティア、NPO、企業さんなどとの新しい共助、それに公助の組合せであるというふうに私は考えているんですが、近年、この自助と共助というのが非常に弱くなっているんですね。

まず、高齢化は、75歳以上の人は25年で2.6倍、だから阪神淡路大震災が起こった、あれと同じような災害が起こったときに、実は、75歳以上の人は2.6倍いるということなんです。それから、単身者が3.2倍に増えている。もう社会の様相は一変しているんですね。

ところが、近所付き合いというのは、昔は5割くらいの人が親しく付き合っていたのが今は1割、あるいは、町内会・自治会活動への参加も昔は7割、町村部、都市部で5割参加していたのが今は1割。消防団員は、最盛期には200万人以上いたのが今は85万人。行政の職員も一番多いときで328万人いたのが273万人ということで、支えられる高齢者、単身者が非常に増えているのに対して、支える地域社会のつながりが弱くなり、消防団員も行政も少なくなっているという、こういう社会の状況なんですね。そこを襲ったのが東日本大震災です。

東日本大震災のときに助かった高齢者や障害者に内閣府がアンケートをしています。誰が逃げろと伝えたか、1位が家族、2位が近所、3位が福祉。誰が逃げるのを支援したか、1位が家族、2位が近所、3位が福祉と、

11/18

木

開会式

基調講演

パネルディスカッション
メインテーマ

鎌倉の取組紹介

パネルディスカッション
サブテーマ①

11/19
金

パネルディスカッション
サブテーマ②

パネルディスカッション
サブテーマ③

引継式

特別講演

パネルディスカッション
まとめ

その後、消防・消防団ということになるわけです。そう考えると、ふだんの支えている方々、家族、近所、福祉、この方々が災害時にも支えてくださるのだということがよく分かります。一方で、亡くなった方の教訓で言うと、高齢者が約6割、障害者の死亡率が2倍、災害は弱い者いじめだ。一方で、支援者である自治体職員、消防団員、民生委員さん、福祉施設の職員も多く亡くなる。この支援者の方がぎりぎりまで働いて犠牲になってしまう。

さらには、せっかく助かって3,775名以上の震災関連死が発生する。災害後に高齢者等を支える社会資源が弱いという状況になります。関連死も大変増えてきた。昔は、風水害ではあまり関連死はなかったんですが、西日本豪雨災害、東日本台風と、関連死が増えています。

さらに、高齢者の方々は、要介護状態の人の鬱状態というのがどんどん増えている。福島県の要介護者を見ると震災前と後では鬱状態の人が2.5倍以上になる。また、さらに熊本地震の教訓を見ると、1週間とか1か月以内に亡くなった方が非常に多い、関連死で。年代は上に上がれば上がるほど多い。亡くなった場所の1位は、何とご自宅。2位は自宅から病院に運ばれて、避難所でなくなった方も10人いらっしゃいますけれども、割合から言うと自宅のほうが圧倒的に多い。したがって、在宅の高齢者の見守りというのが非常に重要だとわかります。このためには、保健医療調整本部や地域支え合いセンター、あるいは平時の地域共生社会ということで、地域の方々の見守り活動というのが重要になってくる。

このような状況を踏まえて、今年度非常に大きな制度改正がありました。まず、個別避難計画を市区町村の努力義務化、そして福祉事業所は3年以内にBCP作成、さらには福祉

避難所の在り方を変えていこうということです。今後、これらを本当に根づかせていく、それが災害時に誰一人取り残さないということにつながる。それを実現する鍵となるのはやはり平時の地域共生社会かもしれません。

この辺りを制度面、そして、現場で活躍されている皆様からお話を頂きたいと考えています。ちょっと早口になりましたけれども、どうぞよろしくお願いいたします。それでは、トップバッターは、大阪市立大学准教授の菅野拓さんです。



▼菅野：今日は、ちょっと構造的なお話を最初に差し上げようというふうに思っています。長ったらしいタイトルになっていますが、後で全部出てきますので、あまり読まなくても大丈夫です。

最初にちょっとこの写真を見ていただきたいんですね。これ、左側が1930年の北伊豆地震の避難所の様子で、右側が熊本地震、2016年の様子ですが、どうでしょうか、皆さん、これ、何か違いは分かりますでしょうか。カラーと白黒だねと、こういう違いはあるかもしれませんが、基本的に地べたで寝ていて、布団が敷いてあってと、そういう様子は同じで、この86年の間でほぼ変わっていないということなんですね。この間、日本社会はどうなっていたかというと、戦争があって、復興して、高度成長して、曲がりなりにも先進国の仲間入りをしてきた歴史だったはずなのに、

災害が起こるとすぐこんな事態になってしまふ。

実は、この避難所の水準は、行政の方も何とかしなきゃとは思っていらっしゃるんですが、しかし、こうなっちゃうということなんです。この水準自体は、実は難民支援の国際水準なんかよりもずっと低いというままにとどまってしまっているということです。

最近は、コロナ禍でちょっとプライバシーに配慮した、感染に配慮したと言ったほうがいいかもしれませんが、そういった避難所になっています。ただ、どうでしょうか、収容人数は圧倒的に足りない、そういう状況が続いているかと思います。

ちょっと難しい図が出ていますが、この原因、非常に簡単な理由で説明がつくと思っています。右側の列を見ていただきますと、様々災害時にやらなきゃいけない仕事書いてあります。救命救助、治安維持とか、公共土木施設の復旧とか、医療・福祉とか、あと食料、生活用品、住環境なんていうふうに書いてあります。食料、生活用品、住環境というのが、避難所であったり仮設住宅であったり、そこに届けられる物資であったりということですが、ここがどの災害でも大体混乱するんですね。

例えば、熊本地震の報告書なんかを見ますと、一番上の救命救助とか公共土木施設、ほとんど混乱がなくて、課題も1つぐらいは上がっているかな、どうかなというレベルだったんです。しかし、医療・福祉や避難所、物資というのは、ものすごい混乱する。

なぜ混乱するか、非常に簡単な理由があります。一番上の欄の混乱しない部分は、ふだんから行政の方がやっていらっしゃる仕事からです。だって、道を造るのも行政の方の仕事ですね。警察とか消防も行政の方の仕事

です。しかし、医療・福祉となるとちょっと様子が変わってきます。お金を出したり制度をつくったりするのは行政の仕事ということになりますが、実際サービスをしていらっしゃるのは、民間の方が多い領域です。食料品、住環境となると、もうほぼ全部民間。要は民間がふだんやっている、例えば株式会社の方、NPOの方がやっていらっしゃる、社会福祉法人の方、社協さんがやっていらっしゃるようなところが災害時に混乱している。どういうことかということ、それを全て慣れない行政の方がやらなきゃいけないになってしまうということに非常に大きな混乱を起こしてしまう理由があるのです。なので、先ほど見たように避難所の水準もなかなか上がらない。

さらには、災害って、ああ、あそこに来たな、ここに来たなということは思うかもしれませんが、なかなか私のところに来ると思わないものなんですね。ある地域にたまにしか来ない。行政職員の方でも、ものすごくいっぱい災害対応されて、慣れてる職員の方もたまにはいらっしゃいますが、本当にひどい災害対応を経験することって、まあ一生に1回あるかないか、そういうものなんですね。当然慣れない中で災害対応をしていくことになって、様々混乱してしまう。特にいわゆる被災者支援、要援護者の方を支援するとか、そういったところに混乱が生じやすい構造で被災者支援をしているということになります。

これはちょっと難しい図なのですが、災害救助法という法律で我々は避難者支援をしていくことになります。法律をよくよく読むと、実は避難者の支援って行政だけがやらなきゃということになっているのではなくて、一部は例えば日本赤十字社さんとかがやろうということになっています。しかし究極的に言ってしまうと、どんなサービスであろうが、

先ほどの物資であろうが、全て行政が配給する形で被災者を支援していくという法律になっています。なので、どんなに備えようが、実際やったことがないとなかなか分からないですよ。避難所ってどんな運営方法が正しいのか分からないわけなので、どうしても混乱してしまうという法律の構造になっているということになります。これは難しいので、またご関心のある方は本等を読んでいただければと思います。

少しだけ法律の展開を見て、何でそんなことになったのかなという勉強をしていきたいと思いますが、実は、今、避難所とか仮設住宅の根拠となっている災害救助法という法律は、非常に古い法律です。1947年にできているんですね。1947年当時を少し考えていただけると分かると思うんですが、戦争が終わって、まだ都市部は焼け野原という状態で、そんな時期にできています。実は、憲法が1946年、地方自治体の基盤になっている地方自治法も1947年、そんな時代の法律なんですね。

当時、同時にできているのが生活保護法です。1946年が旧法、今の法律が1950年ということになりますが、実は災害救助法も同じく生活保護を担当していた厚生省の保護課が所管になっています。実は、GHQからの指示も受けながらつくったものですが、そのようにつくられた理由があります。平時は、しんどい人たちをサポートする生活保護法というのが生存権保障上大事でしょうということになっていますが、有事はある人が貧乏なのかとしんどいのかとかって分からないですよ。なので、無差別にみんな救助しましょうということになっています。いわば生活保護法と双子のような法律で災害救助法というのがつくられているので、何とか焼け野原の中、

物資を配給して命を救おう、次の生活を取り戻してもらおうという形で法律ができている。さらに、地方自治体でやりましょうとなっています。国が全部統制して配給していたわけですね、戦争中は。でも、そうじゃないでしょう、民主主義の世の中なんだから地方自治でやっていこうとなった。なので自治体の皆さんがと、現在の法律に規定されているということになります。

ただ、その後起こった伊勢湾台風なんかでは、ハードが戻らないとなった。ハード復旧を何とかしていこうということで、災害対策基本法や激甚災害法ができた。あなたのところの災害は大変だよね、国の補助としてお金をいっぱいあげるから何とか頑張ってねと、こういう法律になっています。これらの法律があるのでハードはどんどん直っていく。先ほども道路は混乱しない、川なんかも直すのは混乱しないみたいな話をしましたが、インフラは復旧していく。

しかし、災害救助や被災者支援というのが、最初は生活保護法と双子だったはずなんです。だんだんと社会保障と分かれていくことになってしまいました。例えば、個人災害補償みたいな言葉を使って災害弔慰金法というのが議員立法でできました。また、被災者生活再建支援法という、今、最大300万円ぐらいお金が出る法律もありますが、これも議員立法、要は、政府がつくっていくというよりは、社会に突き動かされて、議員が何とかつくっていこうという法律として存在します。そうすると、もともとは同じはずだったのに、何かえらく社会保障とずれちゃったよというのが災害救助の歴史ということになっています。

しかも、現代的な社会保障の法律は阪神・淡路大震災の後に大体全部できていくんですね。阪神・淡路大震災は1995年でしたが、

介護保険法やDV法、障害者自立支援法、自殺対策基本法、生活困窮者自立支援法のような法律というのは、2000年代以降に運用が始まるということになってしまいます。なので、その連動がないままで迎えたのが東日本大震災で、まさに高齢者の方々、障害者の方々なんかを災害が襲ってしまったということになります。

それを図で説明したのがこういう形で、まさに左側、社会保障の歴史なんかは、だんだん年代が上に上がっていけばいくほどいろんな法律ができて、担い手もどんどん増えてきて、みんなで支えていこうよとなった。今だと、90年代以降は、まさに措置から契約へという流れの中で、救済的な福祉から普遍的な福祉に変わってきた。誰でもサービスをリスクに応じて受けられるようになった。そのときには、やっぱり政府、行政だけじゃないよね、NPOさんや株式会社もそこに入ってきて、一緒にやろうよという構造ができていく。そんな中で、災害はたまにしか来ないので、喉元過ぎれば熱さ忘れるで、なかなか法律が変わらないんですね。皆さんすごく努力して頑張られるんだけど、変わっていかない。そのため災害救助はずっと行政だけがやる。そういう形になってしまったというのが災害の歴史だということになります。なので、本当に我々もやらなきゃと思うNPOなんかも多いんですが、実は災害救助法なんかでは、根拠がない形になってしまっているということになります。

まさにこの穴をどういう埋めていくのかというのが東日本大震災以降の歩みでした。実はこれ、最近、「災害ケースマネジメント」と呼ばれた、後で村野さんからもご説明があるかと思いますが、「災害時ケアプラン」と呼ばれたりするものです。これらは、要は福祉の

世界で災害のことをやっていこうよ、そういう流れかと思うんですが、例えば、仙台市で取り組まれた例ですと、困窮者の支援のやり方なんかと非常に似ているんですね。実際にアウトリーチをしていって、いろんなご家庭のデータを集めていって、それをみんなで、ここはワーキンググループというふうに書いていますけれども、ケース会議を行いながら、この人はこういうふうなのが大変だね、こういう支援が要るよねというのをみんなで考えながら、その後、実は災害の支援と平時の支援なんかを組み合わせながらオーダーメイド型でサポートをしていくというやり方で、仙台市は被災者生活再建支援をしていきました。

そのときには、仙台市だけではなくて、シルバー人材センターやNPO、社協さん、いろんな方が協働型でやっていくということを始めました。実際、例えば就労支援なんかをしていくには生活困窮者自立支援法なんかを使っているし、まさに地域共生社会づくりが目指すような方向でサポートをしていったということになります。

こういうものはどんどん広まっていて、法律はなかなか変わっていかないんだけど、実践的には、実は進んでいっているということになります。例えば、鳥取県さんなんかをはじめ一部自治体で条例化なんかが始まっていて、今まさに鳥取県さんでは、地域共生社会づくりの重層的支援体制の話と、この災害ケースマネジメントを、実際起こったときはどう一緒にやろうなんていうのを市町村と一緒に取り組んで、検討されていらっしゃるというような状況も起こっています。

最後、ちょっと改革の方向性というか、とは言っても、なかなか根本を変えないと付け焼き刃みたいなのところも残ってしまうので、多分こういう方向でいろんな制度を変えて

いかなきゃいけない、そういうところだけお伝えをして終わりたいと思いますが、まずは、やっぱり行政だけが全部やるというのはしんどいんですね。日本はものすごい責任感の強い行政です。すごい真面目な方が多いので、何とか全部やろうと思うんですが、どうせ不得意なところはある。では、それは得意なところに任せましょうということで、民間がどんどん参入していく枠組みが要るのではないかな。例えば避難所の運営や物資の配布。正直言うと、配送なんてプロに任せたほうが絶対うまくいきますよね。物資だって、例えば大手の流通会社さんや小売会社さんとかと一緒にやったほうが恐らくうまくいくんですが、なかなかそうはならない。そういうところを最初から考えましょうよということが一つ大事なことなのだろうと思っています。

今日、もう一つ大事なのが最後のスライドで、社会保障のフェーズフリー化という発想です。何せ災害のことは災害だけでやるのではちょっと苦しいわけですね。フェーズフリーという言葉があります。ハイブリッド自動車なんかが一番いい例かと思いますが、平時は非常に燃費のいい車なんですけど、災害時は電源供給ができる。災害のことを考えて、あらかじめデザインされているんですね。恐らく社会保障、例えば生活困窮者自立支援法や障害者総合支援法、介護保険法、また地域共生社会づくりなんかの側面において、災害のことも一緒に考えておこうよ。そうすると災害のときもその体制が使えるようになるじゃないか。こういう考え方が恐らく大事なのではないかなというふうに法律の歴史なんかを考えると見えてくきます。

▼鍵屋：法制度の面で、根本的に今の法制度の建付けは、行政万能主義、無謬主義みたいな形でやっているんだけど、どんどん時

代の変化に合わなくなってきている。その法制度を変えるということも非常に重要だろうと、実態に合わせて民間、餅は餅屋ということのお話だったかなと考えますが、実はもっと深いんでしょうね。

それでは、平時のごちゃごちゃ、わちゃわちゃだねという楽しい住まい方みたいな形で高齢者等を支えていらっしゃるぐるとびーの菅原さんに次のお話をお願いいたします。



▼菅原：こんにちは。ぐるとびーの菅原です。よろしくお願いいたします。

今、神奈川県藤沢市で、「地域を一つの大きな家族に」ということで、URの団地の1部屋から始まって、みんなで一緒に過ごしながら、この写真のように多世代で生活しております。

僕自身、鎌倉市生まれで、父は大町、母は北鎌倉、小坂小学校という北鎌倉から歩いて行く小学校を卒業して、その後、中学、高校を東海大学付属のデンマーク校で過ごしています。学生時代は、ヨーロッパとか、アフリカの奥地とか、呪術の世界とか、いろんなところを旅しながらおりました。

今回、東日本大震災がきっかけで、地域に24時間、365日、すぐに相談できる福祉拠点があることが安心した暮らしにつながると感じて、日本で初めてUR団地の1部屋に介護事業所をオープンして、僕も住んでいますし、スタッフもみんなで住んでおります。

今、いろいろなアワードを頂いているんですけども、僕らがやっていることが、ちょっと（既存の常識とはちがうため）頭がおかしいんじゃないかと思われやすいので、しっかりとかながわ福祉サービス大賞や国際的なアワードなどで表彰していただきながら自分たちのやっていることを理解してもらおうとしております。

原点は東日本大震災です。私は、東日本大震災で初めて災害支援活動を経験しました。延べ2万人を派遣した認定NPO法人全国訪問ボランティアナースの会「キャンナス」の現地のコーディネーターとして、現地では約七、八か月、本部に戻ってきてからも含めて大体1年ぐらい活動をしました。その経験が原点となって今の活動をしています。

キャンナスという団体は、看護師を中心とした団体だったんですけども、最初にやったのがトイレに手を突っ込んで泥をかき出し、トイレをきれいにしていくこと。その次が、避難所に24時間、365日泊まりながらケアの拠点をつくりました。看護師はいるけど、看護師がいないという声が聞こえてきていて、夜、看護師がいなくなってしまうとちょっとした熱でも不安になってしまい、不安が原因で救急車を呼んでしまう事などが起こっていました。安心して暮らすためには、24時間相談できる場所というのが必要だと活動を通して感じました。

避難所の中でお一人お一人にお声がけしながら話を聞いたり、相談窓口をつくったり、看護を中心とした団体だったんですが、必要なことは何でもやっていくというか、看護師とか医療資格を持った専門職である前に、“ひとりの人として、今、目の前で出来ることをやっていく”という方向性だったので、物資が足りないといったら物資を運びました。

理学療法士とか作業療法士によっては、環境調整とか、体のケアとか、もうあるものでやるしかなかったのが、段ボールでコルセットを作ったりとか。あとは、子供たちが避難生活を過ごすことでストレスを抱えてしまっていたので、外で遊んだりとか、お母さんたちが子供のことで疲れてしまっていたりするのを聞くと、お母さんたちの心のケアという意味でもディズニーランドに旅行を企画したり。あとは、寂しいとき、困ったときに、一緒にみんなでお茶を飲んだりとか、一緒に御飯を食べたりとか、一緒に過ごすということがお互いにすごく心の支えになるんだなというのを感じて「お茶っこ」というのをずっとやっていました。

支援活動を通じて感じたのは、“平時からの課題が災害時に大きくなる”ということです。地域力イコールそのまま防災力につながっていくというのを痛感しました。東日本大震災の経験をきっかけに、自分の家族が幸せに暮らせる地域社会をつくりたいと思い、平時から地域力を高めるといふ今の活動がスタートしています。「困っても何とかなる!」そんな「人」がいる「まち」をみんなで作るということで、ぐるんとびーの活動を開始しています。

災害支援をしていて感じたのは、ルールとか、こうあるべきだという、各団体と意見の違いでぶつかったり、正しさの押し付け合いというのがすごく多くて、その調整が大変ということです。それをみんなで一人の住民として話し合いながら、平時からいろいろな多様な在り方、一つの正しさではなくて、いろんな正しさ、ルールを守ること大事ですが、お節介をしちゃうみたいな、解釈をあいまいにしたり（時にはルールを変えながら）ある意味矛盾する両方のことを内包しながら

生活していくというのが大事じゃないかと思っただけです。

現在、株式会社ぐるんとびーと、特定非営利活動法人ぐるんとびーと、ぐるんとボウサイダーというのを取締役である川島勇我と一緒にやっています。スタッフの多くが地域の役員をやっていたり地域の交流会を企画をしています。

藤沢の湘南大庭地区という一番高齢化率が高いエリアで、そこにあるURの団地の1室の、6階に介護施設を置いて、5階が僕の自宅です。4階で妻の母と学生が一時的に住んでいたとか、3階と4階と5階に、社員寮と書いてあるんですけども、全部個人で借りて、会社で家賃を一部補助したりしながら、看護師、保健師、理学療法士、作業療法士、介護福祉士などスタッフ10人ぐらいが住んでいます。あとは、要介護5のおじいちゃんと23歳のスタッフがルームシェアして住んでいたとか、7階は個人宅をコミュニティスペースとして貸し出したりしながら、みんなでつながる拠点をつくっています。

「地域を一つの大きな家族に」と、これは事業所の写真なんですけれども、介護事業所なんですけど、要介護の認知症のおばあちゃんたちが子供たちの御飯を作ってくれたり、子供に御飯を食べさせてくれたり、多世代でこうやって助け合いながら、楽しく生きることがその人の強みを引き出して、認知症があろうが、障害があろうが、精神疾患があっても共に暮らしていける。不登校の子たちも毎日来ていたり、そういうのを全部ごちゃ混ぜにしながら一緒に生活をしていくということをやっています。

団地の集会所でみんなでパーティーをしたり、もう団地の集会所でパーティーをやるのに、要介護の人も、認知症の方も、不登校の

子もみんな、そもそもその枠組みを決めてしまっているだけで、みんな“人”なので、人が困ったときには助け合えばいいんじゃないかということで生活をしています。介護するとかされるとかではなくて、本当にお互いが支え合えばいい。認知症というのもある意味で災害だと僕は思っていて、今までできたことができなくなってしまう。そこに対して誰かが手を、できることで助ければ、その方は普通に生活ができるわけで、それをふだんの中からずっとやり続けているというだけなんです。

そんな、お隣さんが第二の家族にもなるケアのあるコミュニティというのを僕らは目指しています。隣近所の仲が悪くても、上の階にいる〇〇さんとは仲がいいとか、団地というのは縦横斜めの関係性があるので、そういう意味でもすごく機能をすると思ってやっています。団地内で倒れている人がいたら助けたりとか、大体消防の方よりも早く行ったり、その方が誰なのかとか、どこで、何で、倒れているのか。きっと今日は隣の自治会の飲み会があったので、この方はそこに参加した帰りに酔っぱらって倒れているんだらうとかまで予測できてしまったり、連絡先も分かるので早期に対応ができる。あと、スタッフが団地に住んでいて自治会の役員もやっているので、台風とか雪の日にはこうやって誰の部屋が危ないとか、誰の部屋に声かけしようとか、雪かきになるとみんなで雪かきをしたり。オレオレ詐欺みたいな不審者が来て、1軒1軒回って認知症のある方とか独居の方を狙っていたケースがあったんですけど、それもスタッフであり住民の防災担当であるこの中野という者がすぐにその不審者のところに声かけしに行って、注意喚起をしたり。それから毎週1回、防災の見回りを住民が集まってはじめ

て、もう半年ぐらいやっています。

団地は福祉避難所としても機能すると思っています。備蓄の発電機であったり、食べ物とかも大量に保管していますし、災害時はトイレの問題が大切になるので、トイレのラップポンなども複数台持っていますし、同じ団地に利用者さんも住んでいるので、その方たちのトイレも災害時は他の方々にも使えると思っています。

団地で健康相談を毎週しています。団地の飲み会ですね。こういった活動は災害支援活動とほとんど全部リンクしてくるんですね。災害時やっていたことが団地の飲み会になっていたり、看護師のボランティア団体でやっていた健康相談窓口を平時からもやっていたり、物資の配布というのが防災訓練での野菜販売だったり。

地域の不登校の支援とかも、今はスポトレという形でこういうふうに行っている。目の前が小学校なので、みんなでいろんな子供たちをお互い認め合いながら一緒に生活してこうということを遊びにを通じて育てていく。こういうスポトレも、このママトレというのも、子供たちの支援とか、ママさん支援とか、災害時にやっていたことをそのまま平時でやっています。

大切なのは、何か特別なコンテンツを作ることではなくて、周りの人が困っていることを気にかけることとか、自分ができることをやり続けるということが大事だと思っています。みんなスタッフによって特徴というか、できることが違うので、お祭りをやったりとか、段ボールベッドを地域の防災協議会で披露というか、一緒に作ったりとか、地震が起きるとすぐに飛び出すスタッフがいたりとか、子供の家の委員をやったり、地区のお祭りのコーディネーターという役割を担っ

たり、団地の役員をやるスタッフもいる。

そういう地域を大切にするケアのコミュニティというか、そこでつながった同じ思いを共有した人たちというのは、ほかの地域でも機能する。実際、鎌倉市で在宅医療をやられている湘南かまくらクリニックの長谷川太郎先生とか、キャンナスであるとか、その地域のいろんな事業所の仲間たちもたくさんいますし、団地を超えて、ケアのコミュニティはつながっていくし、同じ思いを持ったケアのコミュニティは、ほかの地域が災害に遭ったときも機能すると思っています。実際に熊本や長野などでも動いてきました。

私たちが目指すのは、困ったときに助け合う仲間づくりで、「団地を一つの大きな家族に」というふうには今は言っているんですけども、本来は「地域を一つの大きな家族に」ということで僕たちはそこに向かって動いています。

なので、どんどんどんどん自治会連合会とか、その地域の仲間たちとつながりながらいろんな活動をしていっています。福祉事業というのは、産業がない場所にも雇用を生み出せます。

自分たちの地域をよくしたいと思った人たちがその地域で働きながら、住民として必要な機能を共創していくということが福祉事業を使うことで出来るし、僕は住民力を高めていくことにもつながっていくと思っています。愛があればいつだって何とかなると思えるような、そんなきれいごとじゃ何とかならないではなくて、福祉事業をうまくつかえば、そんなまちづくりとか人づくりができるんじゃないかと、僕らはそこを目指してやっています。

最後に、今回、開催地である鎌倉市の松尾市長が掲げている“地域共生プラットフォーム”について鎌倉市が福祉コミュニティの

選択型のプラットフォームを掲げているというのは、本当にすごいなと感じています。災害時に僕らが直面したように、こっちが正しくてこっちが間違いという形でぶつかり合うのではなく、いろいろな考え方のある人たちが共生できる発想というか、それぞれの生き方の選択で、考え方を共有できる人たちが集まりながらコミュニティをつくる。相互のコミュニティがお互いを認め合いながら一つの地域で共生していくというところに僕はこれからの地域福祉の未来を感じています。

▼鍵屋：何でそんなことができちゃうんだろ
うね。実感として、困っている人、みんな集
まれと、何とかしてやるという感じがして、
本当に災害時の状況を日常でやっていくんだ
というのは、はっと胸を突かれますよね。さっ
きの菅野さんが、日常の法制を災害時にとおっ
しゃっていたんですが、菅原さんは、災害時
にやってたことを日常に持っていけば日常も
よくなるんじゃないかと、これは僕にとつて
も大きい気づきになりました。

それでは、今度は障害者の災害対応という
ことで、日本の先頭を走り続けている別府市
役所の村野さんをお願いいたします。



▼村野：皆さん、こんにちは、別府市防災危
機管理課の村野と申します。よろしくお願
いいたします。

別府市では、「インクルーシブ防災～誰一人
取り残さない防災～」ということで取組を行っ

ています。私は、これまで多くの被災地で被
災された方々の生活支援を行ってきました。
災害が甚大になっていることもあります、
新たな被災地では、これまでの被災地で検証
された問題が同じように繰り返されて、被災
地や被災された方々を苦しめていると思いま
した。そこで、被災した後の支援も大事です
けれども、被災する前の準備をしっかりする
が必要があると、仕組みにできるものは仕組
みに、できないものは、先ほどの菅原さんでは
ないですけれども、地域の皆さんや多様な専
門職の方々の力を借りて、困っている人に寄
り添いながら支援するつながりをつくる必要
があると思いました。

それともう一つ、私は2016年の1月から別
府市におりますけれども、その前は大分県社
会福祉協議会で働いていました。日常から障
害当事者の方々との交流がありましたので、
被災地でも障害当事者の方にお会いできると
思っていました、被災地では会うことがな
かったんですね。そのことには本当に疑問に
思っていました。日常から支援を受けて生活
している方が多いですから、被災地で大変な
思いをしていることは、容易に推測ができた
しました。

そのため、別府市を中心に活動している福
祉フォーラムin別府速見実行委員会という障
害当事者を中心とした市民活動団体と一緒に
この問題に取り組むことにしました。福祉
フォーラムと検証を重ねた中で、災害時に多
くの命と暮らしを守るためには、幾つか進め
ていかなければならない問題が浮かび上が
りました。その中でも一番大切なことは、個別
支援計画作成ではないかと。ご存じの方も多
いと思いますが、別府市では、模索しながら
その手法を確立していきました。

これは、あくまで別府市独自のものです。

人口の規模であったり、地域特性を生かした内容などは、それぞれの場所で考えていかなければならないと思います。ステップの内容は、ご覧のとおりなんです。

最初は、障害当事者のアセスメントを行います。具体的に調べていく中で、やっぱりアセスメントを行うのは、日常からサービス提供を行っている福祉職の方々に関わってもらうことが必要だと感じています。まず、障害当事者の方は、その相談支援専門員さんのことを信頼していますし、関係性ができています。その方々のお力を借りて、いかに彼らのそばに寄り添うことができるか。そして、具体的にその人たちが持っている自身の力をどういうふうに形にしていくか。このとき、福祉職の方は、防災のことにはあまり自信を持って対応することができません。そのため、国立障害者リハビリテーションセンター研究所が作成しました、この「自分でつくる安心防災帳」というツールを使って、皆さんたちの日常を確認していきます。

それを基に、今度は地域の方々とその問題について話し合いをします。やはり行政が得意なのは、当事者の方々と地域の方々と結びつけるような場の設定だと思うんですね。具体的にこの場の設定をするためには、何度もこの場がうまくいくように、行政は地域の方々の意向であったり、当事者の要件であったりということをちゃんと配慮した上でお会いしていただけるような場面のセッティングが必要だと思います。ご本人やご家族が参加できるときにはご本人たちに来ていただきますが、それが無理なときには、相談支援専門員さんがその方の情報を地域の方々にお伝えし、別府市では訓練を行い検証をするんですけども、その訓練に向かって、どのようなことが必要なのか、地域ではどういうことがで

きるのかということ具体的に議論しながら、そして話し合って決めていきます。

その訓練には、様々な障害をお持ちの方だけではなく、別府市には、留学生もたくさんいます。外国人もたくさん住んでいますので、そういう方々も中に入っていて一緒にを行っています。

当初は、地域の方々の中には、何かあっても困るとおっしゃる方もいらっしゃいました。ただ、具体的にどういうことを望まれているのかということが示されていないから、何か難しいことをお願いされるんじゃないかということで、ちょっと地域では担えないんじゃないかという返答をされている方が非常に多いということが分かりました。実際に、具体的にこういうことに困っているんです、こんなことをお願いしたいんですと伝えることによって、地域の方々は、じゃあ自分のところにはこんなものがあるから、これを使ったらどうか、そういう状態だったらこういうことに配慮したらどうなのか。私たちが出かけていく以上に地域の方々は集まって、その当事者の方に合わせた状況で、どういう準備が必要なのかということを何度も繰り返して考えていただきました。

そして、別府市の場合は、避難する、逃げるだけではなくて、避難した後の生活まで踏まえて、皆さんたちと話し合うということを行っています。具体的に、当事者の方々に来ていただいて、地域の方々に避難生活を行うということで困ることはどういうことなのか、どんなことを期待しているのかということの話し合いをしていただきます。

ここで大切にしているのは、いろんな情報を協議しながら、地域の方々に具体的にそこで判断してもらって、決めていただくということですね。私たちがこうしてほしいという

ことを伝えるのではなくて、その状態に合わせて、地域ではこのようにしたほうが良いと思うということをみんなで納得をして、そして解決に向けての結論を出していただく、そういう議論を繰り返していくことが必要なのだと思います。

そして、訓練を行うときに心がけていることは、本当に多様な方々にこの場面に一緒に携わっていただくということです。もちろん地域の方、そして、障害当事者の方ももちろんなんですけれども、水色のビブスを着た人が右下にいますけれども、この方々は、当事者の方々にに対してどういう支援を行っているのかというその時々を記録してもらう記録員、評価員として来ていただいています。そこには、福祉専門職であったり、県内の社協の職員であったり、大分県の職員であったりとか、福岡市さんともいつもやり取りをしていますから、そこから職員が来たいと言えば招き入れたり、あとは地元にあるPTA連合会の方々にも関わっていただいて対応していただきます。多くのことを知っていただいて、それぞれがその場で考え、自分たちのところに戻ったときに形にしてくれるようなことを私としては望んでいます。

これは、2016年の2月に私が市役所に入ったときに、市民を支える支援の仕組みとして、こういうものが必要なのではないかと作った内容です。基本的には災害時を想定していますので、右側が災害後、左側が災害前というような形で見ていただければいいと思います。

当時は、地域共生社会という言葉はまだ使われていません。2016年の7月ぐらいですね、厚労省がこの言葉を使い出したのは。ですので、私としたら、地域を支えるためには、その当時あった地域包括ケアシステムという仕組みを具体的にしていくのが一番いいので

はないかというふうに思いました。この地域包括ケアシステムというのは、高齢者を中心に行うように進めていきましたが、当時、私は、地域の中には、高齢者だけではなくて、障害者や子供、それから外国人、多様な方々がいらっしゃるので、地域の中である程度多様な力を借りて解決する仕組みというものをつくっていく必要があるというふうに思いました。そして、その地域の中で困りごとが解決できない場合、真ん中に、これは被災地を想定していますから被災者生活支援総合相談窓口とありますけれども、この生活相談窓口というものを日常からつくっておく。先ほどの菅原さんの話であったり、菅野さんの話でもありましたように、やはり日常にきちっとそういう仕組みを作っておく必要があると思っています。

そして、それぞれの地域から上がってきた様々な困りごとを、その相談窓口できちっと受け止めて、そして多種多様な方々につなぎ、解決につなげる。これって、今、厚労省が進めている地域共生社会を実現していくために必要ないろんな要素が本当にふんだんにこの中にあると思っています。私が考えてきたことというのは、今の現実問題としてとても必要なのではないかなと考えているところなんです。この仕組みを日常、具体的にしていけないと、災害時には命と暮らしは本当に守れないと考えているところです。

別府市では、いつ、何を、誰が、取るべき行動や行動時間、各組織の役割を細部にわたって、先ほども言っていますように、協議しながら皆さんが納得して決めていくということがとても大切だと思います。それを行っていくことによって、安心して安全に暮らし続けられる地域になっていくのではないかな。そういうことを今実現しているのが、先ほどぐる

んとびーの菅原さんのを見て、本当に理想的だと思いました。ああいうことを日常からやっていくことが必要だと思います。やっぱり地域づくり、人づくり、それなくしては、「誰一人取り残さない防災」というものを実現することは本当にできないと思います。別府市では、そういうことを目指して、今現在、まだ現在進行形ですけれども、行っている途中の報告をさせていただきました。以上で私の報告を終わりにしたいと思います。

▼鍵屋：地域住民を支援するときに、福祉職を前面に立てて、当事者が参加して避難の行動を考えるのだ。今では普通に言われているようになったんですけれども、村野さんのところで実証して、これならうまくいくぞということが分かってきて、ようやく福祉職も入ったほうがいいんじゃないかということの議論につながっていくんですよね。その福祉専門職が災害前から当事者と話をして避難確保計画をつくったり、様々な防災に関与していくということが大事だということで、今年度、個別避難計画というものが制度化、法制度として努力義務化されたんですが、それについて、その辺りのご苦労も含めて、内閣府防災の重永参事官にお話をお願いしたいと思います。重永さん、よろしくお願いします。



▼重永：内閣府防災の重永です。どうぞよろしくお願いいたします。今、鍵屋先生からご紹介がありましたように、私のほうからは、個別避難計画の最近の経緯と、それから今取り組んでいることについてお話ししたいと思います。

東日本大震災の教訓を踏まえまして、平成25年に災害対策基本法が改正されました。その中で、避難行動要支援者名簿という、災害があった際に避難の支援が必要な方の名簿の作成を市町村に義務化をいたしました。直近の状況では、99%の市町村で策定がされておりますけれども、依然として高齢者の方、障害者の方などに被害が集中しているという状況がございます。

こうしたことを踏まえまして、令和元年台風19号を踏まえた有識者における検討ということで、鍵屋先生、それから村野さんにも委員としてご参加いただきまして、検討を進めていただきました。取りまとめについて、エッセンスをこちらに書いておりますけれども、先ほど申し上げた名簿の関係につきましては、本当に支援が必要な方の把握がきちんとできていないのではないかと、そういう問題提起がされました。それから、次に個別避難計画、これは避難行動に支援が必要な方、避難行動要支援者ごとに避難支援を実施するための計画です。誰が避難の支援をするのか、どこに避難するのか、そういうものを定めるもので

ありますけれども、避難支援の実効性を高めるためには、この取組をさらに推し進めていくことが必要であるという提言を頂きました。その際に、市町村が策定に努めなければならないという位置づけにすべきだという提言を頂いております。それから福祉避難所、一般の避難所ではなかなか生活が難しい方に福祉的なケアを提供する避難所ですけれども、ふだんから利用している施設を福祉避難所として、一般の避難所を介さずに直接避難することが大事だという提言も頂いております。

先ほど紹介した個別避難計画ですけれども、これまでの扱いとしましては、内閣府の取組指針の中でこれを進めることが適切ですよという位置づけにとどまっておりました。そういう中でも、村野さんの別府市、それから兵庫県は、先進的な取組を進めておられまして、ご紹介もありましたけれども、ふだんから要支援者の心身の状況、生活の状況をよく把握しているケアマネジャーの方などの参画の下、個別避難計画をつくるという取組でありました。そして、その際、ケアマネジャーの方は、本来業務がありますので、その計画の策定に対して一定の報酬を支払った上で協力をいただくという取組をしているということが先進的な取組として進められておりました。全国的な作成状況としましては、全てつくりましたというところが10%である一方で、未作成のところは3分の1に上るというようなところで、取組に差が大きくあったという状況でございます。

こういった状況や、有識者会議の検討も踏まえまして、今年の5月に災害対策基本法を改正しまして、個別避難計画の作成を市町村に努力義務化したところでございます。どういうふうに取り組んでいくかということにつきましては、まずは優先度の高い方につい

て、おおむね5年程度でつくってくださいというお願いをしております。そのために政府として財政支援などを行っております。財政支援としましては、市町村において、先ほど申し上げたケアマネジャーの方にお支払いするベースとなる財源として地方交付税措置を確保しました。また、取組指針についても具体的に大幅な見直しを行いました。また、今、取組を進めておりますけれども、優良事例を全国に展開するためのモデル事業の実施をしております。村野さんの別府市にもご参加をいただいております。それから、ほかにも補助制度の紹介といったことをやっております。

一方で、今はコロナの関係で、どういう避難所運営をしているかということについても簡単にご紹介したいと思います。コロナの中におきましては、3つの「密」の回避ということで、コロナ対策をしっかりしていただく必要があります。そのために、内閣府としては、いくつも文書を自治体のほうに発出をしております。在宅避難ですとか、あとは安全な親戚・知人宅への避難というのを進めたいということ、それから避難所については多く開設してくださいということ、それからマスク・消毒液などの衛生管理、それからパーテーションなども使いながらスペースの十分な確保ということをしております。災害時には、避難所の状況を内閣府のほうから把握をしまして、適切な対応が取られようをお願いしているところです。こういった取組もありまして、全国においては、避難所においてコロナの発生が確認されたという状況はまだないという状況です。

最後のまとめになりますけれども、今回のテーマにあります災害時に誰一人取り残さないために、福祉、防災、コミュニティが連結す

るということは、非常に大事な視点だと思います。具体的な話になっていきますけれども、個別避難計画の取組が今進められておりますけれども、その中で、自治体内の防災部局と福祉・保健部局の連結というところが、これまでなかなかできていなかったところが進められ始めておりますし、役所の外についても、行政と福祉専門職の連結も進められているという状況です。既に進められている地域づくりと連携して、個別避難計画づくりを進めるというのが、よりスムーズに進めるために大事かと思えます。地域の事情は様々でありますので、そうした状況を踏まえて取り組んでいただきたいというふうに思います。

私からの発表は以上です。以下の参考資料は、関連のものでありますので、説明は省略させていただきたいと思えます。どうもご清聴ありがとうございました。

▼鍵屋：重永参事官、ありがとうございます。お昼休みのチャイムにも全く動揺せずに淡々と話し続けるところに、いや、すごいなと、落ち着いていらっしゃるなと思えました。

▼重永：すみません、何かちょっと聞きづらかったかもしれません。申し訳ないです。



▼鍵屋：とんでもないです。それでは、これから皆さん方と討議をしていきたいと思えます。おかげさまで、予定時間どおりです。視聴者からの質問3つ、ほかにも。うれしいですね。では、まず質問にお答えしていただくことから始めましょうか。

まず、村野さん。「地域の防災組織の安否確認の担い手が高齢化しつつあります。お知恵をお願いします。」これはいいですね。お年寄りが多くなってきて、やってられないぞと、こういうことです。

▼村野：本当に自主防災組織の担い手の方というのは高齢していらっしゃいますよね。しているのは間違いありません。ただ、高齢の方は高齢なりにいろんなことがやれるし、知恵も持っているし、いろんなネットワークを持っています。そういうお力を借りるとともに、どうしても本当に力が必要なところで足りないところは、先ほどPTAの方々とかに声をかけているというのがありましたけれども、そういうところに働きかけたりとか、あとは、留学生なんかも正しい情報を伝えればマンパワーになりますよね。そういう力をどう集結させるというか、それをその地域の方々とつなげていけるかというところに私たち行政が携わる必要があるのではないかなというふうに考えています。これは、今現在取組最中ありますので、確実に今できているわけではありませんけれども、そういう希望はあるという形で私は進めていきたいなというふうに思っているところです。お答えになっているかどうか分かりませんが、以上です。

▼鍵屋：いや、素晴らしいお答えですよ。年を取ってくれば、なるほどそれなりの知恵とネットワークができてくる。そういう力というのは、逆に若い人にはないので、そこ若い人の物理的な力というものを組み合わせれば、かなりいけるんじゃないかというようなお話を頂いて、ああ、なるほどなと思えました。

それから、菅原さんに質問です。「地域力が防災力になる。これは非常に大事だと感じますが、プライバシーの問題が課題になる。

つながりたくないという人もいるかと思いますが、具体的な対策方法を教えてください。」ということですね。

▼菅原：本当にこれがそのとおりで、ぐるんとびーは始まって7年目なんですけど、最初、ぐるんとびーが始まったときは、何でお前ら入ってきたんだというところから、自治会の歴代の会長に呼び出されてお叱りを受けるところから始まっていまして、いまだにぐるんとびーのお世話になんかなりたくないという人たちもいらっしゃいますし、いろんな方がいていいと思っていて、お世話になりたくないと言った方が、自分が病気になって、病院にいたときに、もうこれだと帰れませんと言われた瞬間に、うちの団地にはぐるんとびーがあるって病院でおっしゃってますという電話がかかってきたり、そのタイミングによって受け入れる、受け入れないって人によって違うと思うので、全部ぐるんとびーが正しいわけではないですし、ほかのいろんなところ、介護事業所なんてたくさんありますし、僕らは地域住民としてつながることはつながりますけど、つながらない自由もあっていいと思っています。

あとは、ぐるんとびーと自治会に関しては、業務提携を結んでいるので、福祉事業に関しては、協働してやるというのが自治会のパンフレットにももう記載されているところです。

プライバシーの問題、本当に難しいところなので、そこも完全にプライバシーを守ると入っていけなくもなりますし、10・ゼロじゃなくて、本当に曖昧なところも残しながら一緒に、僕には絶対関わりたくないけど、うちのスタッフの誰々さんは来てほしいみたいな話とか、何かそういう、人間なんてそんなものだと思っているので、そのグラデーションの中で、時に怒られながら…時にじゃないで

すね、しょっちゅう怒られながらやっております。

▼鍵屋：面白いですね、困りごとが出てきたとか、そういうときが一つのチャンスなんですよね、多分。

▼菅原：そうですね。

▼鍵屋：チャンスはピンチの仮面をつけてやってくるような感じで、ああ、その時とかね、あるいは自治会にまず怒られるところから始まると。これも現場へ出て行くと本当に、本当に実感が湧きますね。何しに来たんだ、あんたってね。ありがとうございます。そんな変な人いるのかって世の中思いますものね。

▼菅原：そうですね。

▼鍵屋：菅原さんにはもう一つ来ています。「団地の1部屋から始めたとのことですが、仕組みが成り立つ、あるいは取組が拡大するに当たり、住民の方々とのやり取りの中で、大切に感じたキーワードはありますか。」キーワード。

▼菅原：キーワードは、本当に「防災」ですね。人のつながりをそんなに欲しいと思っている人が実際7年間やっていてあんまりいないというのが実感としてあって、ただ、困ったときに、先ほど鍵屋先生がおっしゃられたみたいに、困ったときには何とかしてほしいという話になるので、そこがチャンスになるので、団地の中で八百屋をやると言ったら、それは必要ないという話だったんですけど、配給訓練という話だったら、じゃあそれは自治会としてもやろうという話になったりというところが一つあります。

あと、これが成り立つためには、消防法が一つ大きな鍵になっていて、そこを特区申請とかをしながら広げていくということがこれから必要になってくるんじゃないかなというのが一つと、あとは、今は、それこそ鍵屋先

生がずっとやられているサンダーバートじゃないですけど、亡くなられた小山剛さんを、僕、大尊敬しているんですけど、やせ我慢で僕らがやり過ぎている部分もあって、介護保険収入だけではこんなのは回らないので、そこにやっぱり地域包括のランチをつけたりとか、地域コーディネーターをつけたりとか、防災のコンシェルジュ機能みたいのも、ほかの予算からつけていくということがこれから必要になってくると思います。

▼鍵屋：やっぱりやせ我慢していらっしゃるんですね（笑）。ありがとうございます。もう本当に、やせ我慢ですね。小林一茶の句に「やせ蛙 負けるな一茶 これにあり」とあるんですけど、菅原さんは決して痩せているわけじゃないですけど、一生懸命やっている、もう本当にそういうのがストレートに伝わってきて、ありがたいなと思いますね。

質問のほう、まだありましたらぜひ、こういう言葉がどんどん引き出せますので、質問していただけるとうれしいです。

それでは、ちょっと菅野さんからお伺いしていきたいと思うんですけども、総論としてはよく分かるわけですよね。ただ、市役所の職員からすると、いやいや、だって100万円かかるって言うけど、本当に100万円かかるのか、精査も何もしないでとか、この忙しいときだから、もうそれこそ普通だったら契約をやって、何とかをやって、何とかなるんだけども、言い値でやるしかないとか、いろいろとお金のかかることが、相手を上手に信用、完全に信用できる、行政同士なら信用できるので、そっちにお任せしますよということで受援を受けられるんだけど、民間の方にこの受援を任せるといえるのか、それはちょっとかなり難しいんじゃないかなと思うんですけど、どうでしょうか。

▼菅野：そうですね、民間との連携であるとか、餅は餅屋で民間に任せたほうがいいんじゃないかという話かと思うんですけども、いきなり来たら、それはこいつ誰だよという話になりますよね。それをいきなり信頼しなさいと言ったら、それは相当に難しい問題だとは思うんですよ。でも平時からやっていたらどうでしょうかね。相手の力量ややり方というのが分かった上で、ああ、ここだったらお願いできるよね。例えば、平時の福祉の中だったらいくらでもそういう例ってありますよね。それと同じことを、例えば災害の物資のことや要援護者の支援、そういったところでやればいいんだというのが一つの答えだと思います。

やはりうまい自治体さんなんかは、そうやって平時からある種、顔が見える関係で、一緒に災害対応をしていくことを準備していらっしゃったりしますね。そういうところに望みがあるのではないかなというふうに思います。

▼鍵屋：なるほど。ただ、役所にいましたので、お金を…人間としては信頼しているんですよ、菅野さんを。でも菅野さんにお金を渡して、このお金が本当に適正なのかというのは説明しなきゃいけないですね、行政の職員は。ここを深く突っ込みますが、そのときにちゃんと説明責任を果たしてもらえんという何らかが欲しいですよ、少なくとも。どうでしょうか。

▼菅野：そうですね、説明責任、欲しいですよ。恐らく今の法律の構造だけでは、それを完全に担保することはできないと思います。例えば、こういう事業者さんの連合体だったら、いつも適正にやっていただいているので大丈夫ですよとか、国なのか都道府県なのか分かりませんが、平時からお墨つきを出しておく。そういうところとは一緒に連携

できるよねって、仕掛けなんかは、実はあり得るのではないかなと思います。実際は民間のほうがうまくやれることを知っているわけなんです。ただ、そんなことははっきり言う行政の人が今の構造では出ない。行政の方も、最初に鍵屋先生もおっしゃられていましたけれども、どんどん人が少なくなってきた、やらなきゃいけないことは増えてきて、そんな事態だからこそ、あ、ここだったら信頼できるね、またそこがある種全部やってくれるんだよねという民間組織と一緒に協働してやっていく。こういう状態をつくっていくということは、十分に今から取り組んでいけるのではないかなというふうに思います。

▼鍵屋：そこで簡単には許さないんですよ。その社会保障の普遍主義化に対して。普遍主義化は、行政改革、多分もう行政がこれ以上職員も増やせないとかいうこともあったので。社会福祉法人だけでも足りない、どんどんどんどんNPO、さらに一般企業というふうに普遍主義化に流れていったんだろうと思うんですけれども、それを災害時にもその普遍主義化をしていくということが大事だとか、あるいは、平時にそういうやり方でやっているんだから災害時もそのまんまそのやり方をやればうまくいくんじゃないかということですよ、菅野さん。

▼菅野：そうですね。平時の知恵が、いわば行政の中にはなくなっているということだと思うんです。

▼鍵屋：あっ、痛い。

▼菅野：知恵は外の「餅は餅屋」の世界に実は移っていつているので、じゃあ行政がやってくださいと言われても、どうやってやったらいいんだろうというのが今の状態だというふうに思うんです。

▼鍵屋：なるほど。そうすると、今の災害法

制というのも、極めてその平時の法制に近いやり方をしている方がいいのではないかと。

▼菅野：そのとおりです。

▼鍵屋：災害時には、ちょっと業務も増えるし、やることもちょっと加わりますよね、平時のにプラスアルファで。菅野さんが今までお手伝いしてきたその仙台市だとかを見ると、その加わった部分というのは、どういうふうにして皆さんカバーされたのかな。

▼菅野：やっぱりこれは、協働関係の中でカバーされていらっしゃるんですね。民間でできるということであれば、信頼がある民間の人と一緒にやりましょうよ。そうじゃない部分というのは、確かに行政でないとできない部分というのは行政に応援いただいている。何せそういうことでうまくいろんな力を借りながら、協調とか、協働とか、調整みたいな言葉が行政の役回りになっていったというのが実際だと思います。そこができないと、なかなか外の力を借りられないということになるんだと思います。

▼鍵屋：実施主体から調整主体へと変わっていくんだと、行政は。

▼菅野：そう思います。

▼鍵屋：そこが行政の強みなんだと、本来の。

▼菅野：はい。実際に一番情報を持っていっているのは行政の皆さんですし、いろんなところと公平に付き合えるのも行政の皆さんですよ。いろんな書類も得意なもの行政の皆さんですけれども、何せそういった調整役をちゃんといろんなところに目配せしてできるのは、やはり行政の皆さんが一番得意なことなんじゃないかなというふうに思います。

▼鍵屋：ありがとうございます。次は、菅原さんにお伺いしたいんですが、大分そのご苦労のところをかいま見たような気がする

んですが、これまでの中で最もというか、一番厳しかったご苦労と、それをどういうふう
に克服されてきたのか、ちょっとお話を聞か
せてもらえればありがたいんですが。

▼菅原：一番の苦労、何か常にポジティブに
受け止めてはいるので、そんなに苦労をした
というところはないんですけど、常にボディー
ブローのように怒られ続けるというのが一番
しんどいところですね。

何か、どちらかをとると誰かに怒られると
いうか。例えば、最後まで家で住めるように
すると、家で転倒するリスクとかが多くなる
ので、そうするとそんなことをやっていたい
のかと怒られたり、地域包括支援センター
がフォローしている住民の方で、僕らに助け
てとは言わないんですけど、自治会の先輩た
ちから、あそこの家、困ってるんだから、お前、
ぐるんとびー、何とかしないのかと言って怒
鳴ってこられて、いや、うち、オーダーがな
いんですけどって言いながら、住民活動とし
て1か月ずっと家に入っていって、そうする
と、うんちだらけの家だったりするんですけ
ど、そこに1か月住民活動として入ってい
て、「おまえ、何かぐるんとびーのスタッフか
って言って、菅原は俺が自治会の会長をやっ
たときの下の下の方だから、お前はさらに下
なんだから、最初ひざまずいてから入ってこ
い」とかスタッフは言われて、そういうのを
やりながらずっとやっているんですけど。だ
から大変ですけど、そこが楽しさでもあって、
どっちが正しいわけでもないで、一方向の
正しさをずっと押しつけられ続けるというの
が結構しんどいので、いろいろな考え方があ
っていいところをみんなで認め合えたら
いいなと思っています。

▼鍵屋：怒られ続けて、何かそこがまた楽し
さでもあると言うんですけど、怒られること

は楽しくないですよ、正直言って。

▼菅原：そうですね。

▼鍵屋：どこに喜びを見出しているんだろ
うって、そこを教えてください。

▼菅原：本当に多様な仲間がいて、ぐるんと
びーって一つの団体でしかなくて、みんなも
ともと地域住民なので。いろんな自治会とか
自治会連合会の仲間とか、大庭会っていう飲
み会をやったり、地域のおじちゃん、おば
ちゃんとか、それこそいろいろなドクターと
か、包括、社協、行政、みんないろんな方が
いらっしゃって、敵ができれば味方もできる
し、敵ができた分だけ多分味方ができて、敵
だと思っていた人が何かをきっかけにまた変
わって味方になったりとか、それが何か生き
るということなんじゃないかなと思っている
ので、何ていうんですかね、ただ生きている
という感覚です。

▼鍵屋：なるほど、何となく少し分かってき
たような、まさに災害現場にいるようなもの
ですね。

▼菅原：そうですね。結構うちのスタッフた
ちがみんな。

▼鍵屋：お手伝いしては怒られてて、だけど
ちらっと見える笑顔にたまらないとか。なる
ほど。

▼菅原：スタッフがそう言っています。

▼鍵屋：そうですか、ありがとうございます
た。

村野さん、やっぱりモデルがない中で、自
分たちで話し合いながらつくっていくという
と、相当やっぱり大変だったろうと思うんで
すけれども、その大変な部分と、それを克服
した、なぜ克服できたのかというところ辺り
を教えてください。

▼村野：そうですね、大変なのは確かに大変
だったんですけども、でもその、いろんな

方のお考えを聞いたり、状態を知らないことには、その鍵となるものを出していけないので、なのでぶつかりながら、何と申しますかね、それをまとめていける。もちろん大学の先生とか、皆さん、多様な方々にお力を借りていきましたから、その人たちが持っている力を本当にフルに集結して形をつくっていったというものなんですね。それは別府市が今どういう状況かということを話し合いながら皆さんで決めていった。

一番力になったのは、そこに災害当事者の方がいて、自分たちの問題なんだけど、自分たちと同じように困る世の中の人たちを助けたいというような思いをずっとその方々がお持ちで、私はどちらかというと、その被災地での出会った方々の苦しみとか悲しみを同じようにまた繰り返したくないという想いとが重なることによって、これは成し遂げないといけないんだ、力強く続けていくんだというのがだんだん形になっていったというような状況だと思います。

だから、何がどうしたからというのではなくて、そういういろんな摩擦の中にありながら、協議しながら、いろんな人の言葉を聞きながら、少しずつ前に前に進めてきたというのが現実だと思います。

▼鍵屋：でも、少しずつ途中でめげますよね、普通だったらね。すごい時間がかかるわけでしょう、一つのことをやる。場をつくるっておっしゃいましたけれども、1回や2回話に行ったら、そんな場なんかできませんよね。

▼村野：そうですね。それはもう本当に、信頼してもらうためには、何度も何度も足を運んで、今はちょっと厳しいですけども、前は対面で、とにかくやろうとしていることとか、思いだとか、人間性も含めて信じていただくしかないの、内容をきっちり伝えて理

解してもらい、協力をお願いしていったと思います。私は何度も被災地で、突然家族を亡くされた方とか、たくさんの方にお会いしているわけですね。そういうのって、もしかすると本当に準備しておけば助かったかもしれないということを何度も経験しているわけですよ。これはもうこの後、起こる被災地では繰り返してほしくないという思いはずっと持っているの、そのことを伝えていくと、皆さんたちもだんだん私の言っていることを少しずつ理解してくださったのかなと。もちろん、今現在災害がいろんなところで頻繁に起こっていますから、自分のこととして受け止めてくださってきているからじゃないかなとも思います。

▼鍵屋：もうその準備しておけば助かる命がたくさんあるんだと、そのためには、やはり住民の方の善意に頼るだけじゃなくて、やはり制度的にしっかりつくっていく必要もあるんだろうということで、内閣府防災の重永さん、頑張られて、大きな制度改革をされているんですが、それでは、重永さん、今までのお話を伺って、ご感想、コメントを頂ければと思います。

▼重永：重永です。取組の大きな目的は、災害があったときに、避難できずに周りの方が亡くなるということが起きないようにというのが大きな目的だと思います。そのためにいろんな進め方があると思いますけれども、そのための一つのツールが、今回、個別避難計画について、全部の自治体で優先度の高い方からつくりましょうということでお願いをしているということです。

別府市を参考にこの制度をつくりましたが、別府市の取組も一つのやり方であって、今、全国でたくさんのモデル事業をやっていますけれども、それぞれの自治体を持っ

ているこれまでの蓄積がありますね。自主防災組織がしっかりしているところは自主防災組織とうまく連携しながらやっていますし、民生委員さんの活動がしっかりされるところはそういうところとやる。それぞれその特色をうまく生かしていくということが、結局その地域での防災体制づくりということかなというふうに思います。

ぐるんとびーさんの取組を今日教えていただいて、本当に乗り出していくというか、そのマンションの中に入り込んでいくという、そこにすごく新しい視点を頂きました。一緒にそこで暮らしながら、いざとなったら助けるということも、すごくツールとして、やり方としていいと思いましたので、そういう進め方で地域の防災力を高めるということについて進めていただければいいなというふうに思った次第です。以上です。

▼鍵屋：重永さん、時間も配慮していただいて、短めにいただいて本当にすみません、ありがとうございます。UR団地ですから、全国で展開されてますから、非常にめちゃくちゃ面白い先進事例だなと思いますし、いいなと思いました。ありがとうございます。

それでは、各パネリストの方から、これだけはどうしても言っておきたいということが、あるいは、もう一度、言い残したので、ちょっとこれだけという話がありましたらお願いしたいと思うんですが。では、期待を裏切って村野さんから、逆順で、村野さん、菅原さん、菅野さんをお願いします。

▼村野：私からは2点。1つは、この取組、私たちがやっていく取組を進める上では、福祉専門職の方々には、かなり大変なご負担をかけていくと思います。ですので、彼らが活動をするための環境整備というものは、しっかり国も含めて考えていっていただきたいな

というふうに、強く感じています。それをすることによって持続可能な仕組みになっていくと考えているところです。

あともう一つは、行政として、この取組は防災部局とか福祉部局がやるべきというものではなくて、行政全体で。命と暮らしを守るというのは行政の一番の存在目的ですから、具体的にきちんとそれぞれのセクション全てでそのことに対して、命と暮らしを守ることに対して、全職員でこの問題には取り組んでいっていただきたいと思います。以上です。

▼鍵屋：突然の指名にもかかわらず、見事なコメントをありがとうございました。これは行政としてのミッションだと、縦割りになるなど、本当にそう思います。ありがとうございます。

では、菅原さん、お願いします。

▼菅原：今、村野さんがおっしゃられたように、本当にフォーマルな部分でしっかり整備していくのと、インフォーマルな部分で地域で柔軟に活動をしていくという両側面が必要だと思っていて、そのときに、やっぱり100%というのはないんですよね。どこかをしっかりやるとすると、どこかが抜けてしまうので、ほどほどできている。命は守れるけど、それ以外はある程度ほどほど、そのときにいる人材とか、地域のリソースとか、もろもろでほどほどをみんなで内包していくというのがすごい大事なんじゃないかなというのが1つです。

あとは、僕、デンマークにいたんですけど、デンマークは行政の職員がどんどん地域に出て行くんですよね。市役所はほとんど機能はなくて、IT化していったって、その分地域の行政の職員が地域にたくさん出て行くことで、いろんな情報を吸い上げてやっていくというので、日本の場合、どういう形がいいのか分からない

いですが、1つは地域密着型の福祉のサービスに、先ほど言ったようにいろんな地域包括支援センターのランチとか、コーディネーターをつけていくというのがこれからすごい必要なんじゃないかなと思っています。

▼鍵屋：デンマークの話も本当にお聞きしたいですね。ICTが進んだ社会の中では、ますますICTが進んで節約できた時間を人との関係性づくり、あるいは情報の収集に使えるんだと。それで人を削るんだと持っていかなんでもらいたいものですね、本当に。

では、菅野さん、お願いします。

▼菅野：災害救助法という被災者支援の根幹的法律ですが、そこには、実は医療とは書かれているんですけど、福祉とは書かれていないんですね。要は、福祉には、災害の法律からお金がそう簡単に出ないということになっている。それが古い法律の非常に大きな欠陥だと思うんです。やっぱり、福祉、大事だよなと。だってこれだけしんどい人がいて支えなきゃいけない、そこにフォーマルなお金がないということなんです。それはやっぱりつらいよねということで、やっぱり変えていかなきゃいけないなというふうに思っています。同時に、これはもし福祉をちゃんとフォーマルなものとして災害の法律に位置づけたら、福祉の人も災害は私たちの話じゃないよねと言えなくなるんですね。実は、医療はそういうことになっていて、まさにDMATという仕組みは、平時の医療をしている人たちの反省の中から、医療者がやっぱりやっていかなきゃとつくられてきたものなんですね。ぜひ福祉の担い手の方々が災害後の話も私たちの出番なんだろうっていただけるような制度づくりが必要だと思いますし、取組をどんどん進めていかなきゃいけないんじゃないかなというふうに思っていますので、ぜひよろしくお

願いしたいなと思っています。以上です。

▼鍵屋：2分ほど時間がありそうですので、それでは、重永参事官、もう一度言いたいことはないですか。

▼重永：今回の個別避難計画の取組がうまく進むためには、今日のタイトルでもあるのですけれども、福祉と防災の連携、連結が本当に大事です。役所の中、それから役所の外、両方大事です。役所の中は、これまであまり付き合いがなかったのかもしれないのですけれども、福祉部局と防災部局がうまくよく話をしながら、外向けに何を言っていくのかというのを相談していただくということ。それから、役所の外については、自主防災組織とか、それから福祉専門職ですね。ケアマネ、相談支援専門員の方々は支援が必要な方の状態をよく知っていますので、この方々の協力というのは本当に大事です。まずは、介護サービス、障害サービスを利用されている、利用者の命を守るということを念頭に、そこからスタートしていただいて、さらにもうちょっと余裕があるなということで、地域の方も、じゃあ避難支援をしますよと、そういう形でできるところからぜひ協力をしていただければありがたいと思います。よろしくお願いいたします。以上です。

▼鍵屋：できるところから、菅原さんの感じだと、力を抜いてということなんでしょうかね、着実に一歩ずつ進めていけばいいなと思います。

ちょっと私からも最後にコメントをさせていただきたいと思うんですが、非常に印象的だったのは、菅野さんの、平常時の仕組みを災害時に応用する、そういうことで上手にやっていけるんじゃないかという言葉と、菅原さんから言われた、災害時に起こっているようなことを平常時の地域社会の中でやっていく

んだ、わちゃわちゃ、わちゃわちゃやりながら楽しんでいくんだという、その平常時と災害時。そして、村野さんの言われるように障害のある人もない人もということで言うと、多様性というものを、まさに地域そのものなんだろうな。時系列で言えば、平常なときもあれば災害のときもある。空間的には社会の中には多様な人々たちがいて、多様な考え方をしている。そういう人たちがみんな楽しい、いい人生だねというふうに送れる社会というものをどうやってつくっていくのかなというのが、非常に今日は大きなヒントを頂いたかなと思います。

それから、菅野さんが救助法の課題を話されています。私は、もう一つ、災害対策基本法もちょっと課題ではないかなと思っています。それは、基本法の目的は、国民の生命、身体及び財産を守る、こうなっているんですね。ところが、生命、身体及び財産というのから抜けているものがある。それは尊厳です。どんな人でも人として生きている尊厳があるんだ。それを災害時にもしっかりと守る。生命、尊厳を守るというふうに基本法も変えられたらいいと思っています。

今後、その地域の多様性の中で、私たちが共生していく、それをしかも災害時にも、逆に災害時を考えるからこそ平常時も共生していけるんだというようなお話を頂いたかなと思います。

大変拙いまとめではございましたけれども、パネリストの皆さん、本当にありがとうございました。