



# すみりんニュース No71

編集・発行 公益財団法人住吉隣保事業推進協会  
編集発行人 理事長 友永 健三

公益財団法人住吉隣保事業推進協会 〒558-0054 大阪市住吉区帝塚山東5-6-15  
TEL(06)6674-3732 FAX(06)6674-3700 <http://www.sumiyoshi.or.jp/>

## (この号の内容)

- 「人権のまちづくりを考える」すみよし連続講座  
『避難行動要支援者に対する避難支援の取組について  
～防災と福祉の連携による個別支援計画の作成～』  
兵庫県企画県民部 防災企画局防災企画課(防災企画班)  
防災企画班長 野田政裕さん……………1-12
- 2019年度住吉部落史研究会『住吉隣保館法律相談事業の20年』報告  
遠藤比呂通さん(弁護士)……………12-15
- 住吉隣保事業推進協会のうごき  
理事会・定時評議員会を開催しました……………15  
ご寄付のお願い……………15-16  
賛助会員を募集しています!……………16  
「人権のまちづくりを考える」すみよし連続講座記念講演のご案内……………16  
2020センターまつりが延期になりました!……………16

去る2月1日(土)午後1時半から3時半まで、住吉隣保事業推進センター(すみよし隣保館 寿)3階大会議室において、「人権のまちづくりを考える」すみよし連続講座2月例会が開催されました。

テーマは、「避難行動要支援者に対する避難支援の取組について～防災と福祉の連携による個別支援計画の作成～」で、講師は野田政裕(兵庫県企画県民部 防災企画局 防災企画課(防災企画班)防災企画班長)さんでした。

お話のなかでは、①災害時の避難困難者については、名簿の作成を行っているところは増えてきているが、実際に災害が発生した際、誰がどのようにどこに避難をさせるのかというところまで計画を策定し、訓練まで行っているところは少ない現状があること、②近年各地で発生している台風や豪雨等による災害による被害の実情を見たとき、個別支援計画の策定と訓練の実施が求められているため兵庫県では、市町と連携してこのための取組みを行ってきていること、③その際、市町の防災担当者、地域の役員、福祉の専門職(ケアマネなど)の連携が不可欠であること、④こうした取組みを推進していくための予算的な裏付けが必要であることなどが強調されました。

住吉地区はもとより、各地においても参考になるお話でしたので、事務局でテープ起こしをし、報告者の野田政裕さんに見ていただいたものを以下に掲載します。なお、当日の参加者は、38名でした。

## ■ 「人権のまちづくりを考える」すみよし連続講座

### 『避難行動要支援者に対する避難支援の取組について

#### ～防災と福祉の連携による個別支援計画の作成～

兵庫県企画県民部 防災企画局防災企画課(防災企画班)

防災企画班長 野田政裕さん

今回は、『避難行動要支援者に対する避難支援の取組について』というテーマでお話させていただきます。兵庫県では、防災と福祉の連携による個別支援計画の作成を進めています。個別支援計画というのは、一人ひとりが災害時の避難の際のプランをあらかじめ考えるというものです。その取り組みについて紹介させていただきます。

### I 自助と共助（防災意識の強化）

#### 《自助・共助・公助》

自助と共助、防災意識の強化が大事になってくるのでまずお話ししたいと思います。

よく言われることですが、大きくわけて「自助」、「共助」、「公助」、この3つの組み合わせが重要になってきます。

「自助」は、ことばどおり平常時の備えを徹底しておくことです。それから早期避難を心がけること、地域の防災訓練等へ参加しておくことです。

「共助」は、近隣住民と円滑な関係を築いていくことです。阪神・淡路大震災の時に助かった方の約

8割は、近隣の方の手助けによって助けられたと言われています。大地震が起き道路が崩壊すると警察・消防・自衛隊はすぐに来ることができません。そのようなこともあるため普段から助け合うということをしかりしていく必要があると考えています。

それでは行政は何をするのかというと「公助」で補います。

以上の3つを組み合わせるという考え方にに基づき、避難行動要支援者対策に関する制度についてご理解、ご協力をいただきたいと考えています。

#### 《最近の被害における高齢者等被害状況》

東日本大震災のときには、犠牲者の66%が60歳以上の高齢者だったといわれています。障害者に絞って見てみます。地域差がありますが、宮城県では障害者の死亡率は、一般の約2.36倍です。岩手県、宮城県、福島県3県併せても1.73倍あり、障害者に被災が集中しています。福島県だけ0.80倍になっています。これはなぜかということ、福島はそれほど障害者福祉が充実していなくて、在宅生活への移行が進んでいなかったためです。旧来どおりの施設中心の施策を展開していたからです。福祉的な言い方になりますが、たまたま地域に住んでいなかったから被害が少なくなったというだけです。しかし、これは、住み慣れた地域で暮らすという本来の福祉の考え方とは反します。福島は、イレギュラーな結果として0.80倍という数字になったと捉えていただければと思います。

2年前の7月豪雨災害のときも、岡山県倉敷市真備地区の死者88%が60歳以上の在宅の高齢

### 01 自助・共助・公助



者でした。地域との接点がなく、避難場所の小学校の場所すらわからないという知的障害者の母子が亡くなったという痛ましい事案もありました。

最近の例でいうと、昨年10月に台風第19号災害がありました。この時も死者の76%が60歳以上の在宅高齢者だといわれています。この第19号災害時に顕著だったのが、移動中に亡くなった方です。屋外で亡くなられた方が50名で、その半数超が車での移動中でした。豪雨災害で避難のタイミングが遅れて車を使ってしまい、車中で亡くなるという痛ましい事例になってしまったところが目立った災害でした。

### 《7月豪雨災害における避難行動(1)》

2018(平成30)年の7月豪雨災害に絞って細かく見ていきます。この時、行政からの避難勧告、それから避難指示の発令が夜間に集中しました。そのため住民は真夜中に避難所まで行くということに負担感があったと指摘されました。ただ、一方で7月6日に「避難勧告」、「避難指示」の発令が集中しましたが夜7時までには「避難準備・高齢者等避難開始」が出されています。真備町も午前11時半ごろには出ていました。結果論ですが、早期避難を心がけていただければ、実は助かった命もあったのではないだろうかと考えると非常に痛ましい事案です。

なぜ、みなさんは避難しなかったかということ、その理由としては「2階に逃げれば大丈夫だと思ったから」(山陽新聞社調査)とされています。高いところに逃げることは大事です。それと「これまで災害を経験したことがなかったから」といった答えが非常に多くありました。これを専門家は分析して、「正常性バイアス」と言っています。これは何かというと過去の自分の災害経験を踏まえて「これぐらいだったら自分は大丈夫だろう」「まさか自分が巻き込まれることはないだろう」と思って誤った思い込みを持っていることです。私もですが、いざ自分が災害に直

面すると「自分は大丈夫だろう」と思ってしまいます。その結果として、避難所を開設しても避難してくる人がほとんどいないという状況が起こります。しかしこれをしてしまうと、一番ひどい災害がきたときに、対処できなくなってしまいます。空振りでもよいので、こういった避難情報が出た場合は、早めに避難所に行くということを心がけてほしいと思います。

### 《7月豪雨災害における避難行動(2)》

一方で、警察や消防、近所の人、家族等の呼びかけで避難した人も3割いました。

早期避難、近所の人同士が声をかけ合える仕組みを作ることを徹底してほしいと考えています。

### 《7月豪雨災害を踏まえた国の報告書(1)》

7月豪雨災害を踏まえて内閣府を中心に報告書が出されました。この報告書は、防災に携わる者にはインパクトのある内容だったといわれています。

今までの防災対策というと、いわゆる公助を中心に様々な対策を行政が中心に行ってきました。しかし、地球温暖化等により災害の発生が激しくなっているということを踏まえると行政が引っ張るようなハード対策、ソフト対策はもはや無理だということです。住民全体、一人ひとりが防災対策を徹底していくというように転換してくださいということを宣言した非常に大きな転機となった報告書です。

具体的には、自らの命は自らで守りましょうというもの。では、行政は何をするのかということ、引き続きハード対策、ソフト対策をしますが、それだけでは限界なので、一人ひとりが自分の命を守るということを徹底してほしいということです。

## II 共助と公助(避難行動の支援)

### 《豪雨災害を踏まえた国の報告書(2)》

国の報告書をもう少し見ていきます。高齢者に関連してはもう一つ大きなポイントがあります。避難行動要支援者である高齢者や障害者の避難の実効

性を確保していく必要が打ち出されました。高齢者についてケアマネなど福祉の関係者にも防災対策に協力していただくということが必要だと記されました。当たり前のことですが、当たり前のことが国の報告書に明記されたことが大きいと思います。

実は、この報告書をもって、国でも防災と福祉の連携について具体的に舵を切りはじめました。そのような観点からもこの報告書は、非常に大きなものだったと思います。

### 《避難行動要支援者》

「避難行動要支援者」という言葉を使って説明してきましたが、これはいったい何かを説明します。

まず、地域の住民の方がいらっしゃいますが、その中に要配慮者がいます。以前は、災害時要援護者とも言いました。そういった方々も地域にいらっしゃいます。この方々は、高齢者、障害者、妊産婦、幼児、日本語に不慣れな外国人等を指します。この中で、在宅で生活していて、かつ避難するときに特別な支援を要する方、それを「避難行動要支援者」と言います。例えば、要介護度の高い高齢者や重度障害者、あるいは医療的ケアを要する方です。この方々の避難支援対策を行政も必死になってすすめています。施設入所者や病院入院中の方は対象ではありませんが、この方々の避難対策については、施設や病院の責任者が責任をもって考えていただきます。行政は在宅の方を中心に策の強化を練るといふことになります。

### 《避難行動要支援者対策の仕組み》

「避難行動要支援者対策」は、災害対策基本法が根拠の法律となっています。東日本大震災を受けて2018(平成25)年に大きな改正が行われました。そして新たな仕組みができました。それは、避難行動要支援者名簿の作成です。これが各市町村の義務として位置づけられました。これは介護認定を受けている方や障害者手帳を持っている在宅の

方、特に支援の必要性が高い方について各市町村が義務として名簿を作成し、作られた名簿を地域に提供するというものです。これが法律に明記されています。

避難行動要支援者名簿は何のために地域に提供するのでしょうか。

この名簿を用いて事前に個別の避難計画、個別支援計画を作ります。この名簿は当然、介護認定の情報等の個人情報が含まれています。そのため基本的には本人の同意がなければ外に出せません。そのような名簿を使って事前に個別の避難計画、個別支援計画を作ります。それから災害が発生した場合に、その名簿を地域の自治会などに提供できれば安否確認にも使えます。そういった事前事後の二重の意味で、この名簿を地域に提供しよう、共有しようということをおすすめしています。

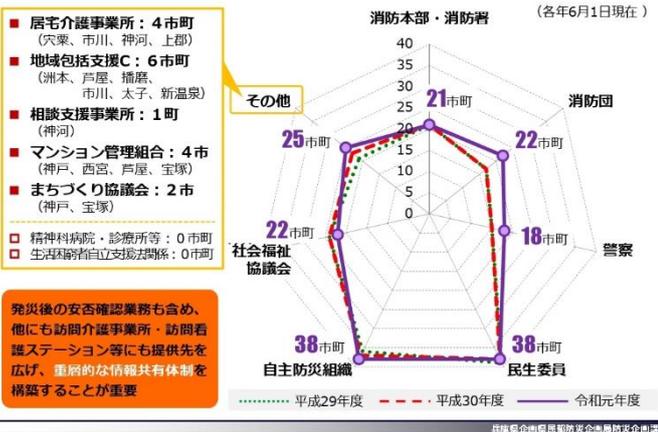
当然ながらこれらは敏感な個人情報なので、ご本人の同意が必要です。本人が「嫌だ」と言えば、名簿は地域に提供できません。OKと言えば地域に名簿を提供し、個別支援計画を作ります。

行政が「名簿を渡していいですか」と聞くと、どうしても3割ぐらいの人は何も意思表示してくれません。意思表示のない方は、当然同意したとは言えないので、名簿は提供できません。しかし、各市町村で特別な条例を作っていれば、返事のなかった人も同意したと推定できる仕組みがあります。その規定を使えば、意思表示のなかった方の名簿も地域に提供して、同意された方と同様に、その方々の事前対策を地域で行えることになります。本来ご本人の同意をいただくのが理想的ですが、各市町村に条例を作ってもらいながらできるだけ地域に名簿を提供して事前の対策をすすめていくことが望まれます。

### 《避難行動要支援者の提供先》

名簿を自治体はどこに提供するかというと民生委員や自治会、自主防災組織等です。兵庫県では、

## 09 避難行動要支援者名簿の提供先



消防や消防団などにも情報提供をするという取り組みをすすめています。その他、例えば、居宅介護支援事業所、すなわちケアマネのいるところや地域包括支援センター、相談支援事業所、マンション管理組合といったところに名簿を広げていくような市町もあります。今のところ、精神科病院や生活困窮者自立支援法に規定する機関に渡しているところは県内にはありません。プライバシー、個人情報も守りながらできるだけ幅広く名簿を共有することによって事前の防災対策に加えて、いざ災害が起きた時の安否確認、そういった二重の意味で名簿を活用できるので、名簿に対するご理解をいただきたいと思っています。

個人情報を出さないといいますが、こういった防災対策で名簿を渡すことは重要だということをご理解いただくとともに、自治会でも名簿を厳重に管理して事前の対策をすすめていくということが、避難行動要支援者対策の仕組みになります。

### 《ひょうご防災減災推進条例》

兵庫県では、「ひょうご防災減災推進条例」が2017(平成29)年3月に施行されました。理念的な事柄が強いのですが、一つ大きいことは、名簿を提供するにあたって、ご本人の同意がなくても地域に名簿を共有できる特別な条例を各市町で作ろうという規定を設けています。

もう一つ、自主防災組織等による個別支援計画の策定を定めています。これは何かというと、先ほど災害対策基本法において避難行動要支援者名簿を作ること、それを地域に提供すること、それは法令上の義務だと申しあげました。しかし、その先のステップとして、個別支援計画を作るとは法律には書かれていません。これは内閣府がガイドラインを作っていますが、そのガイドラインで触れているだけです。行政的に言うと個別支援計画を作るといのは、法的な義務は一切ありません。私もから県内の市町に計画づくりをすすめるということをお願いしても担当者によっては、「法定事項でもないのにそんなことやる必要はない」とはっきり言い切る人もいます。

県では、義務付けまでは難しかったのですが、個別支援計画を作っていきたいということはこの条例には、記載しました。そういった仕組みになります。この二つが大きなポイントです。

では、その特別な条例等を作っているところが県内にいくつあるのかというと13/41市町です。13の市町で対応済みです。逆に言うと残り28市町は、まだ対応できていないということです。

県内の措置の状況は13/41市町で31.7%ですが、これは全国で一番です。逆に言うと全国的にあまりすすめられていないということかもしれません。大阪府の情報を見ても大阪府では、2/43市町村で、対応しているのが4.7%でした。

### 《本県における避難行動要支援者の状況》

本県にどれくらいの避難行動要支援者がいるのでしょうか。2015(平成27)年の国勢調査によると人口は5,534,618人です。そのうち各市町で避難行動要支援者名簿を作り名簿に載っている人数は、約43万人です。43万人のうち、市によっては65歳以上で単身であれば掲載している場合もあります。元気な方もいらっしゃるので精査しなければ

なりません。各市町には、名簿の見直しを要請しています。

本当に必要なのは県の推計ですが16万7,000人ぐらいだと思います。この数から在宅であっても家族と同居されている方や24時間の見守りサポートを受けている方もいるのもっと減っていくのではないかと思います。しかし、現状は43万人です。この43万人のうち、地域に名簿が共有されているのは13万人、30%弱です。

避難のための個別支援計画までできている人は4万3,000人ぐらいです。名簿に載っている人を分母にすると約1割です。全国的にも計画づくりはすすんでいません。2016(平成28)年度の時点で、新潟県がやっと3割程度だったと思います。全国的に対策はすすんでいないという現状です。

### 《避難行動要支援者名簿掲載率》

次は、「避難行動要支援者名簿掲載率」についてです。これは、人口を分母に、名簿に載っている方を分子に置いています。各市町によってばらつきがあります。兵庫県下でいうと人口の7%強が避難行動要支援者名簿に載っています。全国では6.1%です。例えば尼崎でいえば、人口の1/4が名簿に載っています。これはなぜかという、先ほど言った65歳以上・単身であれば、掲載を無条件に行う等の対応をしているためです。あるいは「載せてほしい」と言った人を原則として無条件で載せているためです。では尼崎で何が起きているかという「名簿が多すぎてもはや何をしたらいいかわかりません」という状況になっています。我々としては、掲載したのを消すことができないのであれば、優先順位をつけるなどしてくれと言っていますがこの状態が数年続いています。逆に、名簿が明らかに少ないところがあります。例えば宍粟市は、ほとんど名簿に載っていません。豊岡や上郡もですが、市町によってもものすごくばらつきがあるのが現状です。

### 《名簿情報提供率・計画作成率》

次に名簿情報を地域に提供している率、計画を作成している率を見えます。ここに避難行動要支援者対策をすすめる際に見落としがちな課題があります。

我々はどうしても率という観点から見えてきません。例えば豊岡市です。一昨年までは名簿情報掲載率、個別支援計画作成率も100%でした。両方も100%だったら豊岡市の取り組みが優れているかという、そうでもありません。名簿掲載者数が少なすぎるのです。なぜかという、あらかじめ住民に対して、名簿を地域に提供しても良いと言った人、その人だけを名簿に掲載しています。だからその名簿を地域に知らせるのが嫌な人は、名簿にすら載せてもらえない仕組みになっています。そのためこのような状況になっています。障害者の方は、行政の呼びかけすら届いていない可能性があります。そういった方々が名簿から落ちてしまっています。重症心身障害者など本当に支援が必要な方が名簿から落ちてしまっているという可能性があるため、単純に数字だけでは評価はできないということも避難行動要支援者対策の難しい点となっています。

### 《避難行動要支援対策の課題》

避難行動要支援者対策はあまりすすんでいない原因は何なのか、課題は3点あると考えています。

1点目は、避難行動要支援者名簿の精度に問題があるということです。兵庫県内41市町、すべて名簿の作成は完了していますが、中身の精査ができていません。もっと言うと名簿を作って、同意をしてくれた人の名簿を作り、地域に投げてしまったら終わりと考えている市町も多いです。

2点目は、避難行動要支援者名簿の取り扱いに対する過剰な反応です。名簿を受け取る側の自治会、自主防災組織が名簿を受け取るのを嫌がりません。それはなぜかという繊細な個人情報満載な

ので預かるのは嫌だということだそうです。もう1点は名簿を受け取ってしまったら避難支援の責任を行政から自治会に責任転嫁されてしまうとの懸案があるということです。今、自治会長の担い手不足という状況があります。自分が会長のときにそのような負担を増やすことを引き受けても…ということで、名簿を受け取るのを嫌がる人もいるという現象が発生しています。

3点目は、行政・地域における関係者間の連携が乏しいということです。これが一番課題だと感じています。具体的に言うと、防災関係者、福祉関係者の連携が乏しいのです。今、「個別支援計画は地域の自治会のなかで作ってください」という仕組みになっています。地域だけで作るのは限界があります。特に比較的障害の軽い方や介護認定を受けていても要支援1ぐらいの方であれば、近隣住民や自治会だけで集まってこの計画を作ることができると思います。しかし重度障害者の方、あるいは、要介護5で、在宅で一人暮らしをされている方などになるともはや近所との接点も乏しいでしょうし、そもそも自治会で福祉のことまで配慮してそんな個別の避難支援計画などは作れません。加えて行政も防災と福祉部局の連携がすすんでいません。これは兵庫県も一緒です。たまたま私は福祉部局にいたので、防災と福祉の連携がすすみましたが、そうでなければ厳しいと思います。

加えて地域のつながりが希薄化しているということです。特に障害者は地域との接点も薄いので民生委員が存在すらしないという状況があったりします。芦屋市の民生委員の方と話す機会があり色々話を聞きました。高齢者は把握しているが障害者は全然わからないとはっきりと言われていました。また、コミュニティ自体が高齢化しているので、いざ個別支援計画を作ろうとしても実際にその人をどう支援するのかという課題も発生しています。



こういった3点が大きな課題となってなかなかすまないと我々は見えています。

このような状況を受け、防災と福祉の連携推進モデル事業をやってみようという取り組みははじめました。

### Ⅲ 防災と福祉の連携推進モデル事業

#### 《2018（平成30）年7月豪雨災害》

この事業は2018（平成30）年度から行っています。2018（平成30）年度に播磨町と丹波篠山市で試験的にしました。そこで、一定の成果が出たので、今年度拡大し、41市町のうち36市町でモデル事業を展開しています。5市町は、参加してもらえませんでした。

はじめに、2018（平成30）年7月豪雨の際の動画をみていただきたいと思います。

（ここでは動画を見ていただきました）

動画で伝えたかったことは2点あります。まず1点目は、動画の中の男性が言っていた通り、今、介護も障害も平常時のサービスは充実してきました。よく我々は介護の社会化といいますが、介護保険や障害福祉サービスができたことにより、それまで家族が面倒をみていたのが手を離れて、いわゆるプロの専門家が必要な介護をやってくれようになりました。そのことによって高齢者・障害者の平常時の暮らしの質が上がってきました。その一方で昔のような家族や隣近所からの声かけや見守りが失われていきました。介護保険等ができて良かった反面、マ

イナス面も発生してきています。それがまさしくこの映像の事例でした。

日常生活は、地域の外から来た専門家がやってくれますが、その分、近所付き合いが乏しくなりました。災害時には地域の外から専門家が来ることはできません。近所で助け合わなければなりません。

この映像に出てくる亡くなった母子は、避難場所の小学校の場所すらわかりませんでした。亡くなった女性は、おそらく療育のB1かB2ぐらいだと思うのでそんなに重い知的障害ではないと思いますが、そういった方であってもこのような現状に置かれているということが1点目です。

もう1点は、個別支援計画の作成が未着手であるということです。岡山県倉敷市は避難行動要支援者名簿は作っていました。しかし、個別支援計画が未着手でした。もし、何件かでもできていれば、何らかの避難行動は早期にとれたかもしれません。

この2点が大きくお伝えしたかった点です。

こういった現状を受けてはじめてのが今回の主題になる防災と福祉の連携促進モデル事業です。

### 《防災と福祉の連携促進モデル事業》

現行の仕組みでは、介護保険、あるいは障害福祉のサービスを使っている人は各市町の福祉の担当者に申し込みます。その申し込み後、それを受けてケアマネや相談支援専門員が動き、サービス利用のためのケアプラン等を作成します。その計画に基づいて平常時のサービスを受けていきます。一方



で避難のための個別支援計画作りに関しては、福祉担当者から、防災担当者に情報が提供されます。「介護認定を受けている方がこうですよ」、「障害者の手帳を持っている人がこうですよ」といった情報が提供されます。防災担当者でその情報をつなぎ合わせて避難行動要支援者名簿を作ります。これを地域の自治会、自主防災組織に提供して、あとはお願いするというのが現状です。つまり、平常時のながれと災害時のながれが完全に分断しています。この体制であれば、災害時に近所の支援など受けられない状況になってしまいます。そのようなことからモデル事業では、連携をしっかりと図ることを重視しました。平常時のケアプラン等を作るときに自治会の人も一緒に入り、避難のための個別支援計画もあわせて作ります。そのことによって平常時の支援計画、災害時の支援計画をセットで、分断せず作ることができるというのが大きなメリットです。

現状では、自治会で福祉のこともよくわからないのに、障害者の避難計画を作らなければならない。でも、このようにすることにより、ケアマネや相談支援専門員などの専門的な知識を得ながら、避難支援計画を作ることができ、地域にとってもメリットがあると思います。

ケアマネや相談支援専門員はプロなのでボランティアで避難計画を作っていただくことはできません。我々は、きちんと対価として報酬を払おうと、計画づくりに7,000円という報酬を設定しています。大分県別府市が同じモデル事業を先行して行っておりそこで7,000円という金額を設定しています。それに加えて、作業時間を計ってみるとケアプラン等を作る時間の概ね1/2ぐらいと見積もっています。そのようなことから7,000円と設定しています。報酬を支払い、計画づくりをすすめていこうということをやっています。

では、具体的なながれを紹介します。

## 《モデル事業の標準的なながれ》

まず、大きく3つのながれがあります。

第一に事業の事前準備、第二にアセスメント(面接をしてその人の状態を把握する)、最後に個別支援計画作成というステップになります。

この事業の事前準備について説明します。この事業は、モデル事業なので、行政が対象地区・対象者を選定します。

次にケアマネなどに専門研修を受けてもらいます。ケアマネ等は、福祉の専門家ですが必ずしも防災の仕組みに精通されているとは限りません。研修で、防災の基礎知識や避難時の個別支援計画を作るために必要な知識、演習を施していきます。

その後、地域住民に福祉のことを理解してもらいます。認知症はどのような特性があるのか、障害者は社会的にどのような障壁があるのかということを理解してもらおうというものです。

次にアセスメントです。アセスメントには、当事者力アセスメントと地域力アセスメントがあります。

当事者力アセスメントとは、高齢者・障害者が自分でどこまで災害時に行動できるのか、要するに自分の地域の災害リスクをどれだけ知っていて、普段どういう備えを持ち、どういった行動がとれるのか、それを専用のキットを使って評価していきます。「自分でつくる安心防災帳」というものがありますが、これを使って行います。これを使って自分は何ができるのかを測定していきます。逆に言うとその測定をすることによって自分ではできないこと、支援が必要なことがみえてきます。そこを避難時にどう支援するかを明確化していくステップです。

その次のステップは、地域力アセスメントです。避難支援を行う自治会側でどのような備えがあるのか、例えば移動支援のための機材、リヤカーなどがどれくらいあるのか。平日の昼間に災害が発生した

場合に支援できる若い世代人口がどれくらいあるのか。地域としての支援の力を測定します。

この二つのアセスメントを終えた後で、次のステップになります。ここでは調整会議、もしくはケース会議と呼んでいますが、関係者が集まって避難支援の仕組みを考えます。福祉の世界では、エコマップというのをよく作るのですが、関係者が集まり、模造紙にご本人を中心に置き、みんなで意見を出し合います。それを踏まえた上で、避難のための個別支援計画をつくります。しかし、このステップで作った計画は、あくまで会議室で作った計画です。本当にそれが機能するかわかりませんので必ず最後に防災訓練、避難訓練をします。そうするといろいろと改善すべき点が出てきます。当初の想定では、このルートで行こうと考えていても砂利道があって車いすが思うようにすすまない場合もあります。そうであれば遠回りだけでもこちらを使おうかとなります。そういった細かいことが浮かび上がってきます。訓練での検証を踏まえて、個別支援計画を修正していきます。ここではじめて個別支援計画ができあがります。このようなステップで、我々は事業をすすめています。

## 《福祉専門職の防災対応力向上研修》

モデル事業を進めるため、次のような研修をしています。今年度は、県内10カ所で開催しました。合計500名弱のケアマネや相談支援専門員が受講されました。計画を作るためのアセスメント、調整会議(ケース会議)の進め方等を学びます。その際、実際に重度障害者の方々に来ていただいて、その方をケースにアセスメントを実際に行うこともあります。この研修を受講された方には、兵庫県の「防災監」の名称で修了証を発行しています。

## 《自主防災組織の福祉理解研修》

次は、住民向けの福祉の勉強会になります。

これは各市町が工夫を凝らして行っています。例えば播磨町では、障害体験を取り入れていました。3人1組になり、アイマスクで目をふさぐ、耳栓をして耳を聞こえない状態にする、普通のマスクをして言葉を話せないようにする言語障害という状態にして、この3人でわざと段差のある所にのぼってもらい、給水所で水をとるといった体験をしてもらいます。障害者の方々は、普段どんな苦勞をしているのか、社会的障壁があるのかを体験してもらうものです。

丹波篠山市は、高齢者理解、認知症理解を中心に行いました。寸劇で認知症についてどのような支援が必要なのかを学びました。このあたりは各市町のやる気と工夫がどこまでできるのか、それによって住民のみなさんの理解度もかわってきます。

こういったものを踏まえて、ケアマネや自治会それぞれが必要な様式に必要事項を記入し、最終的に個別支援計画を仕上げていくことをしました。もちろんご本人を抜きに計画は立てられないので、最終的にはご本人に納得いただいたということでご署名などをいただいて完成になります。

このモデル事業は2018(平成30)年度から行っており、現在2年目です。どのような評価がなされているのか紹介します。

### 《モデル事業に対する評価》

まず、国です。所管は内閣府が中心になり、厚生労働省も絡んできます。どちらも兵庫県の取り組みを注目してくれています。例えば内閣府、厚生労働省の課長級のワーキング会議が昨年8月から設置されています。そこに大分県別府市と兵庫県丹波篠山市、大阪の豊中市の社協の職員の方がオブザーバーで参加しています。それに加えて内閣府に中央防災会議という国の防災関係の会議があるのですが、昨年の12月から部会を設置し、兵庫県の仕組みを検討し始めています。

先日、国会中継で公明党の山本かなえ参議院議員が本県の事例に出しながら質問されていました。

内閣府は前向きに、個別支援計画づくりを法律の事項としていこうという動きになってきています。一方で、厚労省は、介護保険法、障害者総合支援法を変更しなければならなくなるなど影響が大きいので、および腰という現状です。

兵庫県の議員や市町の議員のみなさんは、我々の考えに同調してくれています。このような仕組みが必要だと言ってくれています。議会としても国に要望をあげていくと働きかけてくれています。

では、県内の市町はどうかというと、正直言ってこの仕組みは手間がかかるので、担当者によっては、やるのが嫌だという方もいらっしゃいます。でも、まじめにやってくれた方は、計画作成を行う過程で地域の結束が高まったと言われます。災害時だけでなく、平常時の見守りの体制の強化につながると確信を得たというところもあります。保健師が自主的に集まって勉強会を行うという市町もあります。

住民側、自治会・自主防災組織などは、ケアマネなど専門職の支援がなければ、正直、寝室から外に出すことすらできなかつたと話されました。極端な例でいうと、車いすで避難所に避難する人がいましたが、玄関にある2cmの段差すらこえられませんでした。避難支援をする方は、普段、車いすを触ったことがないので、その段差すら乗り越えられなかったのです。そのような事例もあるので専門職の手を借りるというのは、非常にありがたいということでした。

ケアマネや相談支援専門員からは、おおむね高い評価をいただいています。地域住民と普段から気になっていたこと、災害がきたらどうしようと思っていたが日常生活のなかでそういった話が地域住民

とできたということで、それだけでも非常に良かったといった反応をいただきました。

他の自治体への波及という観点からいうと、岡山県が昨年6月から同様の取り組みをはじめました。静岡県も来年度から予算がつきました。大阪府も関心をもってのようで、問い合わせを何度も受けています。3月9日にこの事業の総括報告会を兼ねたシンポジウムを行います（新型コロナウイルスの影響により開催延期）。そのシンポジウムに大阪府の福祉や危機管理担当者からの申し込みがありました。確実に関心は持たれていると思います。

いろんな反応がありますが概ね高い評価をいただいています。

### 《モデル事業の成果と課題》

モデル事業の成果としては3つあります。1つ目は、障害特性や認知症の特性等を踏まえて実効性のある個別支援計画を作成できたということ、2つ目は、地域コミュニティ全体としての結束力や避難支援機運が高まったということ、3つ目は、高齢者、障害者ご本人が平常時から自身で備えを持っていないといけない、早期避難の重要性もよくわかった、個人の自助が高まったというのが大きな成果でした。

一方で課題も出てきました。5点ほどあります。

1つ目は、福祉専門職に対する報酬の確保です。モデル事業なので県予算ですすめています。この報酬を継続的に確保するにはどうしたらよいか。我々は、報酬は介護保険や障害福祉サービスでみていくべきだと考えます。県としては全国的な制度化が実現してほしい、それまでのつなぎとして、県で予算対応をしていきたいと考えています。来年度の予算も何とか確保できる見込みが立ちました。

2点目は、法律的な観点です。個別支援計画作成は法律事項ではありませんので、法制化しようということです。また、ケアマネ等が職務として関われ

るように介護保険法などの法律を改正し、災害時の支援も考えてもらえるよう位置付けてほしいと思っています。

3点目に、防災部局と福祉部局による連携の強化です。現実をみると行政は縦割りなので連携がうまくすすんでいません。モデル事業を実施したところでも、そろそろ今年度も終わりだということに、いまだに担当間でもめているところもあります。

4点目は、関係機関どうしてできるだけ情報を共有する、避難行動要支援者に対する理解の促進をしなければならないということです。例えば、福祉部局で障害者手帳を交付するときに「災害時のことを考えてあなたの情報を地域に共有させていただきまますよ」というような一声を窓口でしていただくと名簿を提供しやすくなります。行政内部の連携が必要になってきます。

5点目は、地域とケアマネ等をつなぐコーディネーターの重要性です。「地域で防災、福祉関係者は連携してください」と言っても、自動的にケアマネと自治会がつながるわけではありません。彼らをつなげる役割が必要です。

県のモデル事業で見ていると、各市町それぞれ工夫して取り組まれています。行政の職員が行うパターン、社会福祉協議会や地域包括支援センター、基幹相談支援センター、まちづくりのNPOが行うパターンなどです。



このあたりのつなぎ役は、最初は行政がやらなければならないと思いますが、いずれはいろんな主体が地域の特性にあわせて行っていく、そのような仕組みができあがればと思います。このような現状を踏まえて国に予算措置要望を出しています。

### 《国への予算措置要望》

法律的な整備、つまり、ケアマネ等に対する報酬などきちんと位置付けてほしいというものです。

## IV 福祉避難所の開設

福祉避難所とは、一般の避難所とは別に、特別な配慮を要する方、逆に言うと一般の避難所では、共同生活が難しい方のための避難所です。例えば特養や障害者の入所施設などのいちスペースを利用して、そういった方の受入をしていくという、福祉避難所を増やしていこうということをしています。どこの自治体も一緒ですが、もっと数を増やしていかなければならないと思います。

兵庫県内では、ようやく1000弱ほど整いました。ただ、これも基本的に各市町によってばらつきがあります。神戸市は、人口が多いので、福祉避難所もたくさんあります。西脇市や赤穂市は市町村合併しているので規模的には大きいですが、7カ所ぐらいしかありません。猪名川町は、1カ所しかありません。各市町によって取り組みが様々です。福祉避難所が明らかに足りていないところもありますし、比較的足りているところもあります。

大阪府内の市町村もこんなグラフの取り方をしたら準備ができているところとそうでないところがはっきり分かれるんじゃないかと思います。

以上駆け足ですが、説明を終わります。

(拍手)

## ■2019年度住吉部落史研究会 『住吉隣保館法律相談事業の20年』報告 遠藤比呂通さん（弁護士）

去る2月21日（金）午後7時から9時まで、住吉隣保事業推進センター（すみよし隣保館 寿）3階大会議室において、2019年度住吉部落研究会を開催しました。

テーマは「住吉隣保館法律相談事業の20年」で、講師は20年間、法律相談を担当してこられた弁護士の遠藤比呂通さんでした。

遠藤さんは、お話の中で、住吉地区との出会い、釜ヶ崎と住吉地区で法律相談にとりくんできたこと、住吉地区での法律相談で学んだ事例として同和対策であった奨学金の返還に関わった訴訟などについて触れられました。

当日のお話をもとに、奨学金の返還訴訟を中心に遠藤弁護士に寄稿頂いた原稿を以下に紹介します。



### 《住吉との出会い》

1996年9月末日まで私は、東北大学法学部で憲法講座を担当する助教授でした。

1993年9月から1994年6月まで、文部省（当時）の海外派遣研究員長期として、大韓民国、連合王国（イギリス）、アイスランドに派遣されています。私の関心は、政治と宗教についての思想に集中しており、ジョン・ロックの研究をしていたのです。

ケンブリッジ滞在中にプロテスタントの宣教師としての召命を受け、大阪の釜ヶ崎に派遣されました。ところが、釜ヶ崎の活動家から

「釜ヶ崎には牧師はいる。弁護士はいない。法曹資格があるなら、弁護士になってくれ」と言われました。宣教学の教師は、「宣教とは、派遣先に何かを施すことではなく、派遣先が一番必要としていることに応答すること」であるといつも言っていたこともあり（彼自身もケニアに派遣された宣教師でした）、私はこの言葉を素直に受け入れたのでした。

1997年1月に弁護士登録し、その年の2月から翌年3月まで、刑事弁護で有名な後藤真人弁護士の事務所にて修業をさせていただきました。1999年7月から釜ヶ崎いこいの家というところで毎月一回法律相談を始めました。

そして、2000年4月からは住吉人権文化センター（当時）で、センターが行っていた総合相談の一貫として毎月第4木曜日に法律相談を実施し、すみよし隣保館になってからも、今日まで続けてきました。

住吉と最初に出会ったのは、1995年12月のことです。東北大学法学部の学生諸君と釜ヶ崎で越冬の炊き出しに参加した際、一週間、住宅集会所に泊めていただいたのです。朝5時前におき、センターのシャッターが開く前に釜ヶ崎に行かなければならないことがありました。南海高野線は動いていない時間です。私たちが困っていると、ある方が全員分の自転車を借りてきてくださったのです。集会所では、綺麗な布団を使い、銭湯に行く道具まで貸していただきました。このとき、住吉の暖かさを知りました。

### 《継続して法律相談をすることの意味》

弁護士の手掛ける仕事の中でも、法律相談は困難な仕事だと思います。

どんな人が、どんな事件を持ち込んでくるかわからないからです。しかし、大抵は一期一会

であって、その場で言ったことの責任を問われることはあまりありません。

ですから、私のように一人の弁護士が同一の場所で継続的に法律相談を実施することは、本当にしんどいことなのです。前回に言ったことがどうなったか報告してもらう利点はありますが、「あんたの言うとおりににはならなかったで」と糾弾されることもあり、正に逃げも隠れもできない背水の陣だからです。

個々の相談の内容については、勿論、プライバシー保護と守秘義務との関係で詳細にはお話しができませんが、多くの方に共通する問題に発展したケースを取り上げ、法律相談事業が、法律問題を解決するうえでどのような役割を果たすのか（或は果たすことが出来ないのか）のイメージを持っていただきたいと思います。

2002年3月31日で、同和対策事業特別措置以来の部落解放事業が、一般施策の中に解消されてしまうという事態が生じました。これらの移行に伴う混乱のなかで、私を含めた人権文化センターの総合相談担当者がかかわったのは、大阪市による、大学進学のための解放奨学金の返還請求問題です。大学・短大進学を希望し、奨学金を受ける高校生には「実質的給付制」と説明し返還しなくもいいよといていたのに、それらの人々が社会に巣立ち大人になってから突然、あれは借金だから返還しなさいと言うのです。返さなければ、裁判をするぞと。こんな不条理にどう対応すればいいのでしょうか。

住吉人権文化センターには、そのような返還請求を受けた一人の人が相談にこられ、まず総合相談の担当者が対応しました。私とその事件を法律相談で受け継ぎ、訴訟を担当しました（高裁で和解）。そして、その訴訟で得られた知見をもとに、他の奨学生について総合相談担

当者が説明会を開き、困難な状況のなかで、精一杯の善後策を講じたという経緯があります。その善後策では救済されない方々がいるという意味で、忸怩（じくじ）たるものがありますが、やれることは精一杯やるという私たちの事業の象徴でもあります。

### 《解放奨学金を返還させるという暴挙に どう対処するか》

1982年4月1日、地域改善対策特別措置法が改正され、大学奨学金が給付制から貸与制に変更されました。それを受け大阪市は、同年10月1日から貸与制の奨学金制度を開始したのです。

給付制の奨学金でなければ、同和対策事業特別措置としての意義が大きく損なわれるという解放運動の要請を受け、大阪市は、大阪市同和地区人材養成奨励事業（大学・短大）補助金交付要綱を制定し、実質的な給付制を復活させました。

具体的には、社団法人大阪市同和事業促進協議会が「幅広く社会に貢献しうる有為な人材」と認められる者に対し、奨学金返還額と同額の奨励費を交付し、大阪市が協議会にそれと同額の補助金を補填（ほてん）するというものでした。

制度は複雑ですが、要点は単純です。奨励費を受け取ったとされる奨学生（実際に受け取るわけではありません）から大阪市に返還されるのですから、三者の間で決済すれば、お金は一円も動かず、実質的な「給付」になるという仕組みです。

注目すべきことが2つあります。

第一は、奨学金の返還の根拠自体が契約にあるということです。契約の成立については、当事者の意思が合致していなければなりません。

実質的には返さなくていいよといわれて受け取っていたら、貸すほうの大阪市があとで返せといっても、それは貸金ではなく贈与にすぎないということです。

第二は、大阪市と奨学生は直接会っていないということです。大学奨学金及び人材養成奨励事業補助金の申請、交付、返還はすべて協議会が窓口になっており、しかも、肝心の人材養成奨励費の申請については、地区協議会会長の申請があった場合、決定を行うのは協議会の会長であったのです。ですから、決定的なのは、各奨学生に協議会がどのような説明を行っていたということになります。総合相談を担当されていた方の一人が、自分の記録を取り寄せられて、当時の説明を明らかにしてくれました。それを裁判で証拠として提出しました。

1996年7月7日付けの協議会名の文書「部落解放大学等奨学金受給者のしおり」には、「現在の解放奨学金制度の概要」のうち「人材養成推進事業」の説明として、次のようにあります。

奨学金の「貸与」を受けたみなさんが、卒業後においても同和問題解決のために、みずからの資質、能力を生かして、地域及び社会に積極的に貢献しうる指導的人材となっただけのための事業です。この事業の適用を受けた者は、「貸与」された奨学金の返還が「免除」され、実質的に給付となるものです。

解放奨学金受給者には、本来返還義務などないことは明らかなのです。大阪市もそれがわかっているからこそ、2002年3月31日以降、実質的給付制を維持する目的で取扱要領を

つくり、大阪市独自の免除基準をつくったのです。

ところが、補助金支出は要綱でできるが、免除は債権放棄にあたり議会の議決が必要だという監査委員の指摘があり、新たな免除制度をつくる必要が生じました。ところが議会は、実質的給付制を維持せず、既に人材養成奨学金の交付を受けたことのある人だけ免除するという議決をしたのです。この結果、多くの若者がいわれのない返還請求にさらされることになりました。

訴訟では、制度設計のミスにつけを当の奨学生に押し付けるという構造的悪だけではなく、与えられた制度の枠内で国の免除基準を積極的に活用することで奨学金の返還免除をしていくという大阪市の方針も明らかになりました。

この方針を総合相談担当者が返還請求を受ける奨学生に説明し、その結果、たくさんの免除申請が行われ免除を受けるということに繋がったのです。勿論、この方針は「実質的給付制」とは大きく違います。それでは救済されない方々は、訴訟で争い続けるしかありません。このことを忘れてはならないという自戒も込めて、この件の報告をさせていただいた次第です。

以上

## ■ 住吉隣保事業推進協会のうごき

### 理事会、定時評議員会を開催しました

2020年3月2日（月）午後7時より、3月理事会、3月19日（木）午後7時より、定時評議員会を開催しました。

今回の主な議題は、2020年度事業計画、予算について、各会において積極的な討議の上、全会一致で承認されました。

2016年4月の住吉隣保事業推進センター開設以来、法人会計は支出超過が続いていましたが、2020年度は予算ベース、（事業収入1749万円、資産運用益1338万円、民間の助成金326万円、寄付金203万円、賛助会費36万円等を計上）であります。収支均衡のとれた事業計画、予算を作成することができました。その他、未整備の諸規程について、理事会にて検討、承認がされています。

### ご寄付のお願い

当法人では、総合生活相談（無料法律相談含む）、自主学習支援事業、就労支援事業、居場所・食育事業、識字・日本語教室支援、公益貸室事業、図書事業、人権教育推進事業などを公益目的事業として実施しています。

具体的には、支援を要する方々の身近な相談場所として、学習支援の場所として、また地域の誰にも開かれた交流の場所・居場所として、人権啓発の研修、講座、人権のまちづくりの拠点としての様々な事業を実施しており、これらは皆様のご寄付によって支えられています（ご寄付は、個人からだけでなく団体からも受け付けております）。いただきましたご寄付は、法人で実施するこれらの公益目的事業の経費、住吉隣保事業推進センターの維持管理に使わせていただきます。私たちの取り組みに、ご理解とご協力をぜひお願いいたします。なお、公益法人に対してご寄付された方は、税制上の優遇措置を受けられます。寄付額に応じて、個人または法人の所得から一定額が控除されます（詳しくは事務局までご相談ください）。

### 【ご寄付の方法】

下記、口座にて銀行振込によるご寄付を受け付けています。直接事務局へのご持参いただいても結構です。

<事務局> 住吉隣保事業推進センター  
大阪市住吉区帝塚山東 5-6-15  
電話 06-6674-3732

\*ご寄付の際には、寄付申込書に必要事項をご記入いただきます。

**<振込先口座①>**

みずほ銀行 住吉支店(店番号:471)

普通口座(口座番号:1606068)

口座名義 公益財団法人住吉隣保事業推進協会

**<振込先口座②>**

大阪信用金庫 住吉支店(店番号 041)

普通口座(口座番号 0115047)

口座名義 公益財団法人住吉隣保事業推進協会

**賛助会員を募集しています!**

住吉隣保事業推進協会は、法人の事業活動を後援する賛助会員を募集しています。加入していただければ、当法人の活動をまとめた機関紙「すみりんニュース」をお送りします。また、当法人が主催する指定講座に参加費半額免除でご参加いただけます。

**<年会費>**

個人:3,000円 団体:10,000円

**【申し込み方法】**

所定の申込用紙に必要事項をご記入の上、年会費と一緒に、当法人にご提出ください。

**2020年度「人権のまちづくりを考える」  
すみよし連続講座記念講演会のご案内**

※新型コロナウイルス感染拡大の状況により開催状況が変更になる場合があります。

**『市民の暮らしから見た“都構想”**

～「住所」が変わるだけではないですよ!～』

大阪市を廃止し4つの特別区とする、いわゆる「都構想」が11月に再び膨大な予算を使って住民投票にかけられようとしています。

再び住民投票が計画されている「都構想」とはどのような内容なのか、それが果たして大阪市民の安全と暮らしを守るものなのかどうか、現在の行政水準を低下させないのかなど、疑問を持っておられる方は少なくないと思います。

これらの疑問に答えるために下記の要領で記念講演会を開催しますので、ふるってご参加ください。

- 日時：2020年4月25日(土)  
午後1時半～4時
- 場所：すみよし隣保館 寿3階大会議室
- 講師：西脇邦雄さん(大阪経済法科大学教授)  
武直樹さん(大阪市議員)
- 定員：80名(申し込み先着順)
- 参加費：500円

※(公財)住吉隣保事業推進協会賛助会員は半額免除になります。

主催：(公財)住吉隣保事業推進協会

共催：(社福)ライフサポート協会、(医)ハートフリー  
やすらぎ、住吉第五振興町会、部落解放同盟大阪府連合会住吉支部

**【申し込み・問合せ】**

直接来館・電話・FAXにて(FAXの場合は、講座名・名前・年齢・電話番号を明記ください)お申し込みください。

すみよし隣保館 寿(大阪市住吉区帝塚山東5-6-15)  
TEL 06-6674-3732  
FAX 06-6674-3700

**2020 センターまつりは延期します!**

2020年4月26日(日)午前10時～午後3時まで、すみよし隣保館 寿で開催する予定の「2020年センターまつり」は、新型コロナウイルス感染症の関係で延期することになりました。現在のところ、延期後の開催時期は未定です。

**■公益財団法人 住吉隣保事業推進協会**

ホームページアドレス <http://sumiyoshi.or.jp>

\*「すみりんニュース」は、2カ月に1回、奇数月に発行いたします。

