

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”



別府市企画戦略部政策企画課 村野 淳子

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、啓発活動始める。さらに「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

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

2013年4月～

内閣府 中央防災会議 防災対策実行会議委員

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）

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1 2 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。



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	100	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																	
	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																	

把握情報収集表

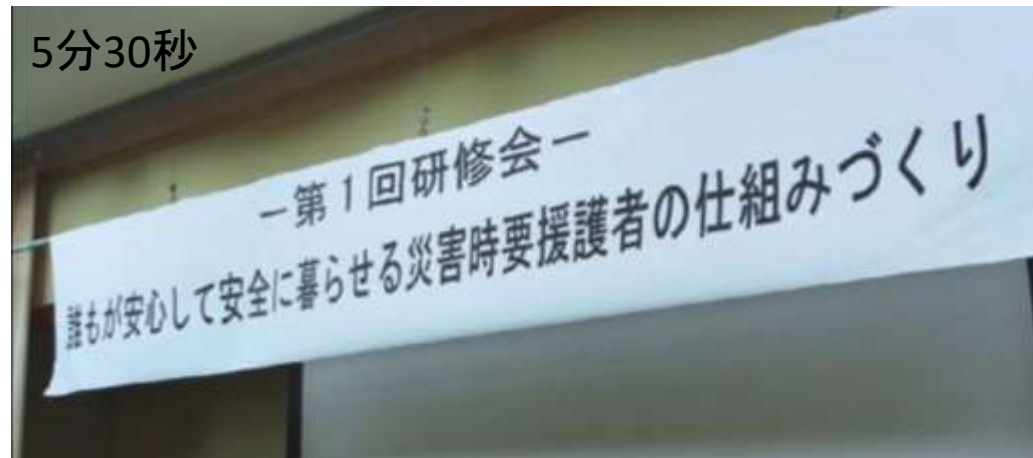
関係団体	自治会長	民生委員	消防団	警察署	消防署	不燃会	A事業所	B事業所	C事業所	福祉支援	備考
アセスメントシート基本情報											
氏名	○			○		○	○	○	○	○	
生年月日	○			○			○	○	○	○	
性別											
住所	○			○		○	○	○	○	○	
電話番号				○		○	○	○	○	○	
家族構成	○			○			○	○	○	○	
家族構成図							○	○	○	○	
社会関係図								○	○	○	
緊急連絡先				○			○	○	○	○	
生活歴							○	○	○	○	
現在の生活状況							○	○	○	○	
福祉サービス情報等							○	○	○	○	
福祉利用しているサービス							○			○	
実生活・アレルジー等											
アレルギー								○			
アレルギー											
避難所に関する項目											
利用者の健康状態							○	○		○	
家族の健康状態							○	○		○	

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)

★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

同志社大学大学院 辻岡 綾 氏

★記録映像作成

ディレクター 迫田 朋子 氏

カメラマン 並木 大典 氏

福祉共生部

★福祉フォーラムin別府・速見実行委員会

代表 盲導犬ユーザー

自治会副会長

車いすユーザー

弁護士

大学教授

在宅障害者支援ネットワーク事務局

いきいき健康部

観光戦略部

企画部

教育委員会

共創戦略室

★別府市役所

福祉政策課

高齢者福祉課

障害福祉課

ひと・くらし支援課

子育て支援課

健康づくり推進課

文化国際課

総合政策課

社会教育課

スポーツ健康課

自治振興課

防災危機管理課

開催当初



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 福祉機器開発室
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」



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、当時者の災害意識＋備え
やスケジュールの確認



災害時要配慮情報計画案【週間計画表】

本人・保護者氏名(電話)	T・M	サービス事業所③(電話)	ヘルパー事業所	安否確認担当者①(電話)	
家族①(電話)	妻	サービス事業所④(電話)		作成・安否確認者②(電話)	B相談支援事業所
家族②(電話)	兄	サービス事業所⑤(電話)		安否の連絡先(電話)	
計画開始年月(次回更新)		本人等連絡先(避難予定先)			

	月	火	水	木	金	土	日・祝	主な生活上の留意点
6:00				6:00 起床				・基本的に自宅に一人になることがない。ヘルパーがいない時間は、義母が妻がいる状況。
8:00								・近所との付き合いは良好。
10:00	9:00～11:30 ヘルパー	9:00～11:30 ヘルパー	8:30～15:00 仕事 送迎:有	9:00～11:30 ヘルパー	9:00～11:30 ヘルパー	9:00～11:30 ヘルパー		・避難所として、エプソン、C相談支援事業所があり、今後検討が必要。
12:00								
14:00	12:00～15:00 ヘルパー	12:00～15:00 ヘルパー		12:00～15:00 ヘルパー	12:00～15:00 ヘルパー	12:00～15:00 仕事 送迎:有		・連絡先(関係性) 母、妻、ヘルパー、別府市内の兄
16:00								・災害時等支援体制
18:00	15:00～19:00 ヘルパー	16:00～19:00 ヘルパー	16:00～19:00 ヘルパー	16:00～19:00 ヘルパー	15:30～19:00 ヘルパー			移動: 電動車いす、福祉車両
20:00								排泄:介助が必要 ①膀胱瘻:尿捨て(7～8回)、カテーテル交換(1回/週)、消毒・ガーゼ交換(毎日)
22:00				22:00～23:30 妻が排泄介助(移乗、排泄)				②車いすからトイレへの移乗
0:00								服薬:介助が必要 便、尿酸の薬を内服。
2:00								食事: セットをすれば、ゴムの固定具やフォークを使用し自立、汁は飲めない。
4:00								

予想される困りとその対応等	・移動は電動車いす。電動車いすが使用できないときには、普通の車いすでも良いが自走できないため常に移動支援が必要。・薬を服用している。服用しなければ体調が悪くなるので、薬を確認する必要がある。服用には介助が必要。・排泄は介助が必要。車椅子から便座への移乗。専門的な対応が一日一回は必要になるので相談支援員に対応をたのむ。・食事はゴムの固定具(本人が持っている)を使用し、フォークを使用して自分で行う。汁物は飲めない。	持ち出し品等備え	・トイレ用のシャワーチェア ・紙おむつ ・膀胱瘻のセット(カテーテル、消毒、ガーゼ) ・薬 ・食事の際のゴムの固定具、フォーク ・携帯、携帯充電器
---------------	---	----------	--

わたしのタイムライン

「わたしの災害時ケアプラン(避難移動編)確認書」と「マイ・タイムライン」

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを理解し、上記の必要な備えの準備を行ないます。また、いざという時には支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行ない、本確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

住所		性別	男・女	年齢	
電話番号		当事者の同意確認と署名			
リスクを知って「逃げるタイミング」を理解しましょう。地域で協力し、「誰ひとり取り残さない避難」へ。					
災害は…ハザードマップで確認を！					
☐ 住まい 建築時期 年 月 構造 木造・鉄骨・鉄筋 建て		☒ 必要なそなえ			
☐ 地震・津波 南海トラフ 震度		☐ 必要なもの			
☐ 地震・津波 別府湾地震 震度		☐ 必要なもの			
☐ 洪水 浸水区域内・区域外		☐ 必要なもの			
☐ 土砂災害 警戒区域内・区域外		☐ 必要なもの			
☒ ペットを飼っていますか ☐ はい ☐ いいえ		☒ 避難準備にかかる時間は？			
☐ 一緒に避難する		☐ 家族らへの連絡 分			
☐ 知人らに預ける (日前に)		☐ 持ち出し品の準備 分			
		☐ 家の戸締まり 分			
		☐ 計 分			
☒ どこに避難しますか		☒ 避難場所までの移動にかかる時間			
☐ 避難先1		☐ 必要になる支援			
☐ 避難先2		☐ 避難移動の時			
☐ 自宅の浸水しない場所（2階以上など） → ☐ 手助けが必要 ☐ 手助けは不要		☐ 避難先1へかかる時間 (① + ②) 計 分			
		☐ 避難先2へかかる時間 (③ + ④) 計 分			

居住地の
災害確認

当事者の同意確認と署名

何メートルの津波が
何分後に来るのか

必要なもの
の備え

ペット
対応の確認

避難場所までの
移動にかかる時間

必要になる
支援

避難場所
の確認

わたしのタイムラインと 地域のタイムライン作成と調整

目安の時間	警戒レベル	私の行動	地域（支援者）の行動
3 日前	レベル 1 早期注意情報 災害への心構えを高める	☐ 家の周りの点検と片付け ☐ 気象情報を継続的に確認 ☐ ラジオやテレビをつけっぱなしにする ☐ 避難先・避難経路の確認 ☐ 水・食料・ガソリン・服用薬などを持ち出す準備 ☐ 避難先候補（親戚、知人宅）に避難の可能性を連絡 ☐ ☐	☐ 地区内の役割分担・連絡体制の確認 ☐ 避難経路の状況確認 ☐ 避難所の防災用品・備蓄品の確認 ☐ 要支援者と支援者の予定を確認 ☐ ☐ ☐
2 日前 1 日前 半日前	レベル 2 大雨・洪水注意報 避難行動を確認 大雨洪水警報等	☐ 気象情報を改めて確認 ☐ 避難経路の確認 ☐ 非常用持ち出し袋をすぐ持てるように準備 ☐ 地域の支援者（ さん）への連絡 ☐ ☐ ☐ ☐	☐ 要支援者の所在確認 【誰が： 】 ☐ 避難所の開設確認 【誰が： 】 ☐ 要支援者に避難準備呼びかけ【誰が： 】 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐
7 時間前	レベル 3 高齢者等は避難開始	☐ 個別支援計画に沿って避難開始	☐ 要支援者に避難呼びかけ 【誰が： 】 ☐ 要支援者の避難誘導開始 【誰が： 】 ☐
3 時間前	レベル 4 危険な場所から避難		☐ ☐ ☐
0 時間	レベル 5 命を守る行動を！		☐

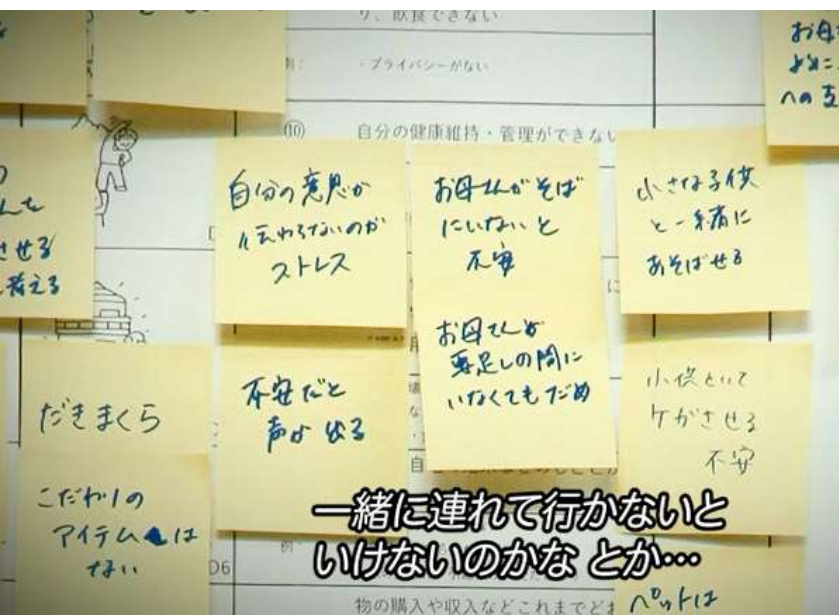


★障がい当事者、
相談支援専門員、
自治会役員達が、
もたらされた情
報からどんな支
援が必要なのか
『みんなが助か
るために』を協
議しながら支援
内容を決定する





地域との避難所調整会議 & 避難所訓練にて検証





★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。

訓練にて検証



6分55秒

④



留学生や視覚障がい者も参加





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



★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



連絡・連携する具体的な対象（その時の必要性に応じて追加）

★福祉等支援関係

- ・ デイサービスセンター
- ・ 相談支援専門員
- ・ 相談支援事業所
- ・ 訪問介護支援センター
- ・ 地域包括支援センター
- ・ 居宅介護支援センター
- ・ 介護支援専門員協会
- ・ 自立支援協議会防災部会
- ・ 訪問看護ステーション

★別府市内各種団体

- ・ 別府市薬剤師会
- ・ 別府市LPガス協会
- ・ 別府市身体障害者協会
- ・ 別府市自立支援協会

★地域関係者

- ・ 民生委員児童委員
- ・ 自治会長
- ・ 自治会長地区長会
- ・ モデル地区自治会役員
- ・ 地域内病院
- ・ 地域内障がい者施設
- ・ PTA連絡会
- ・ 障がい者団体
- ・ 地域内教会
- ・ 地域内企業

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

当事者力
アセスメント

私の
タイムライン
作成

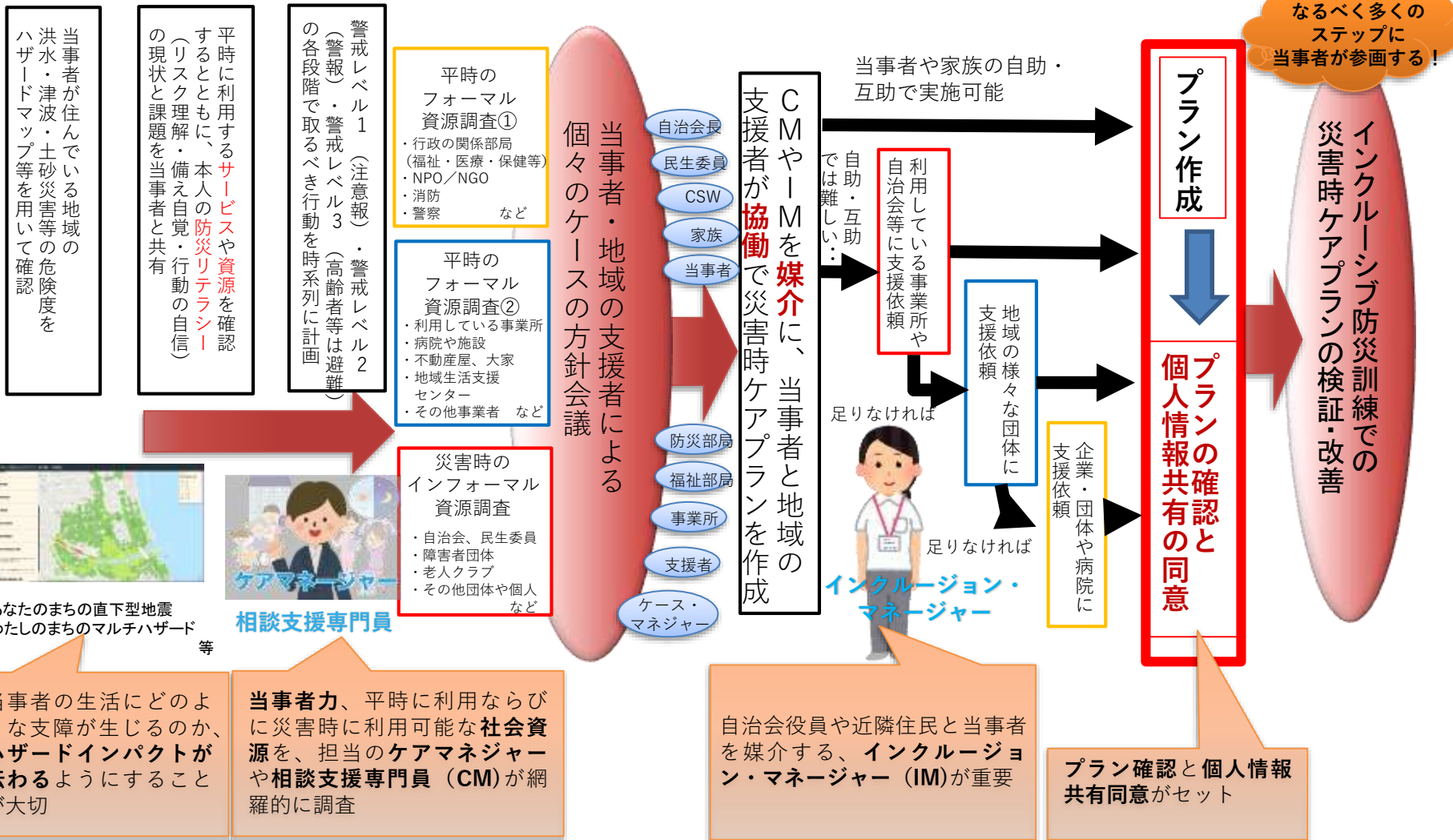
地域力
アセスメント

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



個別支援計画とともに行なっている事業

①災害時障がい者安心ネットワーク

- ・障がい者、家族の会、協会、事業所、施設など関係者とともに…安否確認・ニーズ・受援

★令和4年度事業

大分気象台・福岡管区気象台（要配慮者対策係）を講師に向かえて
知識習得と交流会



個別支援計画とともに進んでいる事業

②災害事業所BCP（事業継続計画）作成研修会

- ・施設等（病院など）入所（入院）者は施設等で命を守る準備が必要

- ・施設等が状況や状態を把握することにより、災害時に一般の人の受け入れが可能か？福祉避難所を受けてもらえるのか？個別計画作成後の対応のため



※第一参集者は？地図にて確認。



個別支援計画とともに行なっている事業

③災害時ケアプラン作成研修会（大分県社会福祉協議会と協働）

・ケアマネジャー・相談支援専門員への研修

※令和4年度 福祉専門職県内約650名受講



相談支援専門員役

自治会長役

当事者役

副自治会長役

民生委員役

「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。

<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。

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%



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付く情報を活用

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

個別支援計画作成

2021年度

- ・ 医ケア者への個別計画作成

計画作成前に、別府市より個別支援計画作成の説明
作成に至る経緯



10歳で西別府病院に入院

34年9ヶ月の入院生活を行うがコロナ禍でお見舞者等の受け入れが出来なくなり、今後の人生を考えたときに孤独を感じ、在宅で療養することを決意する。自立支援を行う団体と、現在の主治医の協力により1年間の準備期間を経て在宅生活が可能になった。

令和4年1月15日（土）に予定するもコロナ感染症感染拡大を受けて延期

令和4年3月16日（水）に個別支援計画一部作成（アセスメント）

筋ジストロフィー呼吸器ユーザー

24時間ヘルパー支援

ベッドから車いすに移乗する様子の撮影
酸素マスクを就寝用から生活用に変更するため、看護師とヘルパー2名で行うという

情報把握と体制整備のためのネットワーク会議の開催

2021年度

会議参加者 外部委員

医ケア児保護者
医ケアコーディネーター（市内13名 大分県が養成）相談支援専門員
西別府病院（重心・筋ジス病棟有）障害福祉事業専門員（心理療法士）
医師会訪問看護ステーション（市内18ヶ所事務局）看護師（管理者）
一般社団法人 別府市薬剤師会 薬剤師（理事）
江藤酸素株式会社 別府医療事務所 所長

一般

福祉フォーラムin別府・速見実行委員会
防災事務局3名 内1名は車いす利用者

大分県

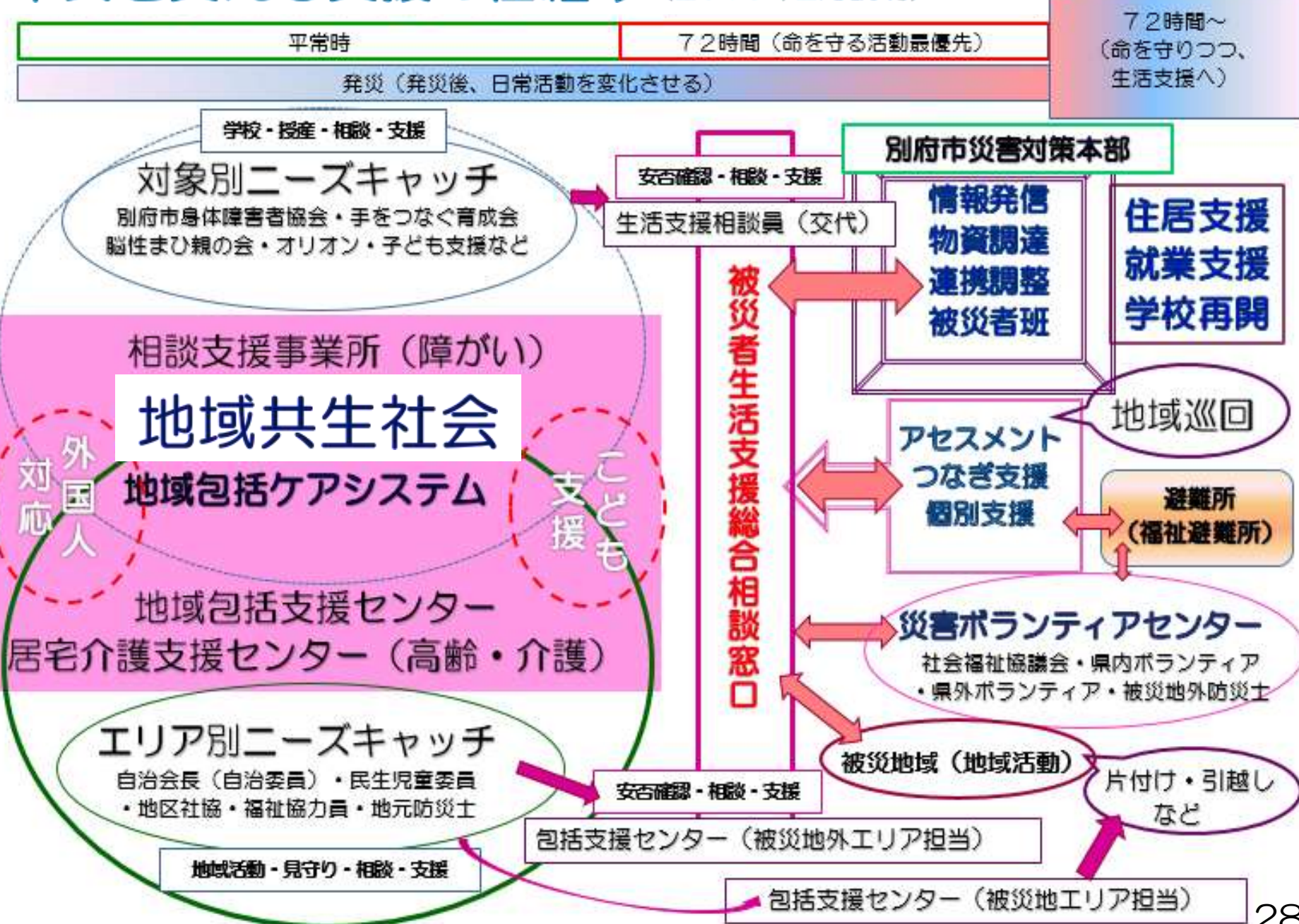
東部保健所	参事
防災対策企画課	課長補佐
障害福祉課	主幹
福祉保健企画課	主任

別府市

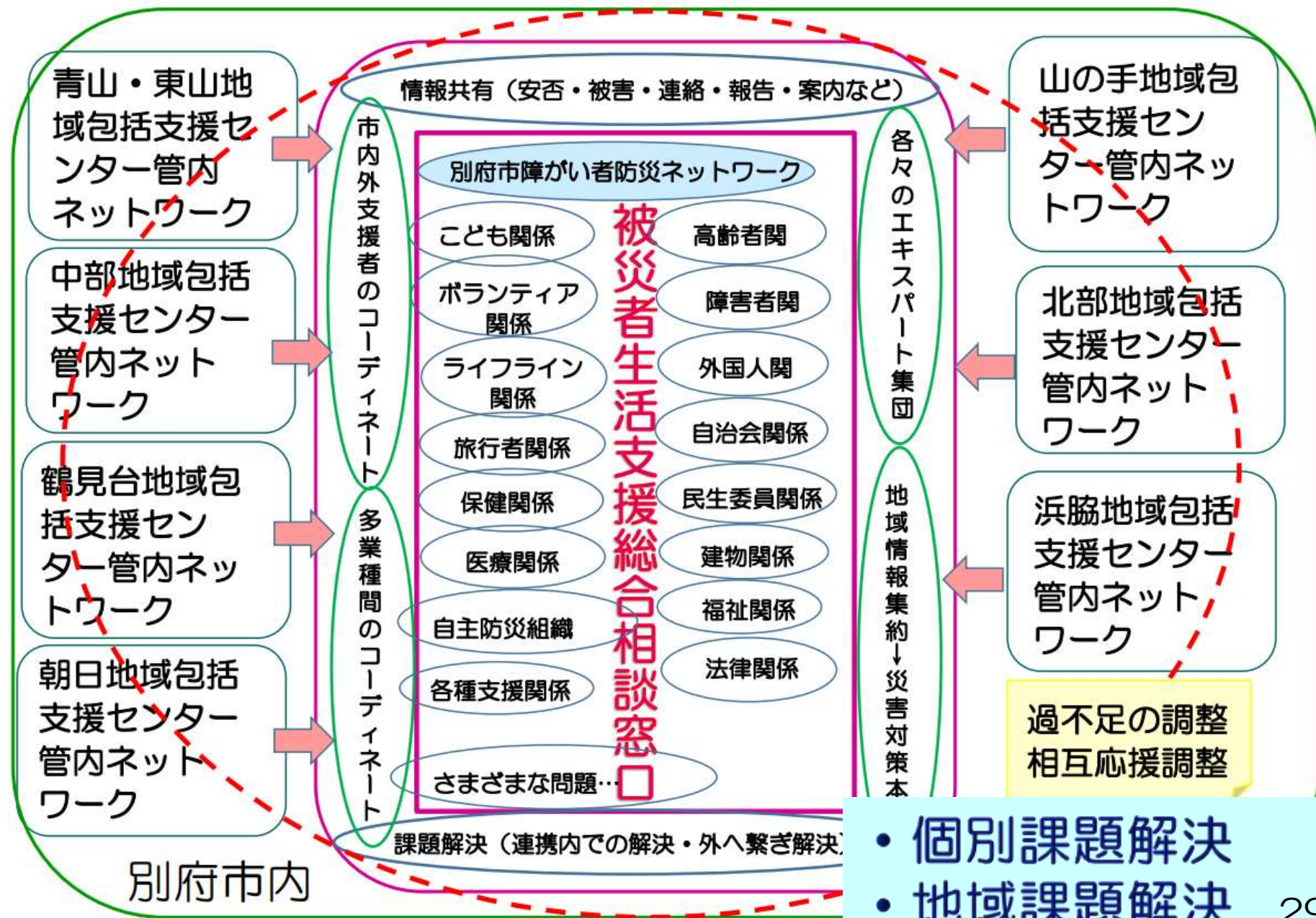
高齢者福祉課	課長補佐	主査	
障害福祉課	課長補佐	主任	主任
介護保険課	課長補佐	主査	主査
防災危機管理課	主査	防災推進専門員	



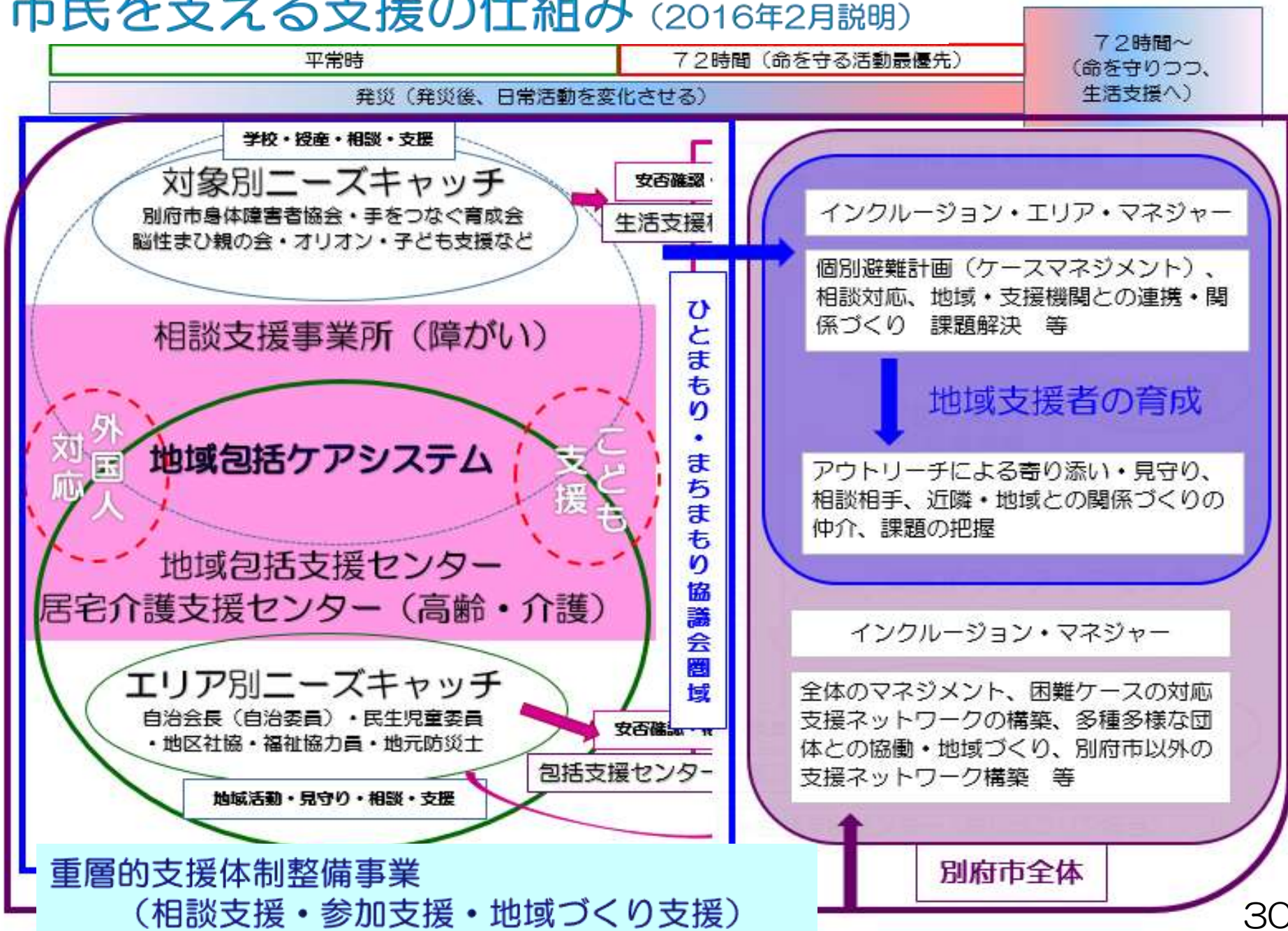
市民を支える支援の仕組み (2016年2月説明)



多種多様な組織・団体の緩やかなネットワーク



市民を支える支援の仕組み (2016年2月説明)





報告会の開催

3分⑤

報告書作成
活動動画作成





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