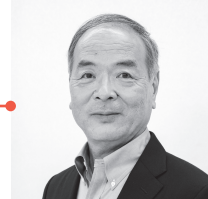


災害対応・新ステージ 第12回 (最終回)

「なぜ、今」災害対応・新ステージなのか② —全天候型の福祉実践が求められている

相次ぐ災害を受け関係制度の見直しが行われ、災害への備えがより一層求められています。災害対応に関わる福祉関係者が押さえておくべき最新動向や知識について、通年で学びます。



立木 茂雄
同志社大学社会学部 教授

今月のPoint

- 1 災害時要配慮者問題の根本原因は、平時の福祉と災害時の防災の取り組みが分断されていること
- 2 抜本的対策は、福祉と防災を連結すること
- 3 平時も災害時も視野に入れた「全天候型」の福祉実践が求められる

個別支援計画は平成から令和で 考え方が大きく変わった

災害時に自力での避難移動が困難な人たちの防災対策は、2004（平成16）年7月新潟・福島豪雨で多くの在宅高齢者が被害を受けたことから検討が始まりました。同年秋からの内閣府の検討会では、このような方々が「いざという時に地域とつながっていないかった」ことが根本原因だという認識に立ち、名簿を整備し、地域と共有することをめざす取り組みを中心とする指針（災害時要配慮者の避難支援ガイドライン）を2005（平成17）年3月に公開しました。その後、高齢者や障害者などに被害が集中した2011（平成23）年の東日本大震災を受け、国は災害対策基本法の改正に踏みきり、「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する者」については、その名簿の作成が義務化されました。

2018（平成30）年7月豪雨では、倉敷市真備町の犠牲者51人のうち、8割に当たる42人が名簿登載者でしたが、個別支援計画は誰ひとり作成されていませんでした。さらに2019（令和元）年東日本台風（台風第19

表 行政主導・専門職参画型個別避難計画作成の段取りイメージ (例)

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成	
<p>【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討</p> <p>推進体制については、以下のような者の参加が考えられる 庁内: 防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外: 社協、福祉事業者、医療関係者等 担当者: 庁内外の他部署、他組織関係者への横回しのため繰り返しの連携・連絡が必要</p>	<p>【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難行動要支援者名簿等に基づき必要な基礎情報を確認する 避難移動・避難生活時の生活機能上のニーズについて福祉専門職によるアセスメント実施 避難支援等実施者の候補者に協力を打診する 避難先候補施設の管理者等に避難の受入れが可能かどうかを確認する 関係者と少額・派長を合わせるため繰り返しの連携・連絡が必要
<p>【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定</p> <p>以下の①・②・③の全ての条件を加味して計画作成の優先度を検討する</p> <p>① 地域におけるハザードの状況(洪水・津波・土砂災害等の危険度の想定) ・河川: 浸水想定区域など(浸水深が0m以上)や「建物倒壊が予想される」地域など自治体の状況・実情に即して設定 ・海岸・河川: 津波災害特別警戒区域など ・傾斜地: 土砂災害特別警戒区域など ② 対象者の心身の状況、情報取得や判断への支援が必要な程度 ・重度の要介護や障がいのある者等、人工呼吸器使用者、自力での判断や避難が困難な者 ③ 独居等の居住形態、社会的孤立の状況</p>	<p>【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 市町村や都道府県等に保有する情報を基に、個別避難計画に必要な情報を記入する 避難行動要支援者に制度の概要や記載事項等を説明し、計画作成に同意を確認する 避難行動要支援者本人の意向を確認する: 「避難先」や「避難支援等実施者」等について 避難行動要支援者に個別避難計画情報の平常時の外部提供について同意を確認する※1 避難行動要支援者に個別避難計画(素案)の訂正、追記等を依頼する <p>(※1 条例に特別の定めがない場合) (※2 自主防災組織や福祉専門職など関係者の参画が望ましい)</p> <ul style="list-style-type: none"> 福祉や医療関係者等※2が当事者と避難についての対話、意見交換する 関係者が一堂に会する地域調整会議を開催することが望ましい 本人の心身の状況等によっては、本人で情報共有、調整を行うことも考えられる 本人の意向を踏まえ、地域の関係者施設管理者等と調整を行う 必要事項を記入した個別避難計画を本人に確認してもらい 個別避難計画の作成完了
<p>【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意図や事例を説明</p> <p>福祉・保健・医療専門職向けの防災力向上研修の実施</p>	<p>【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難支援等関係者に個別避難計画情報(避難支援等実施者・避難先等)を提供する 避難支援等関係者への計画の提供、更新、本人の状況等に応じた訓練の実施等を継続的に実施 自主防災組織や福祉専門職など関係者と連携した取組が期待される
<p>【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意図、事例説明</p> <ul style="list-style-type: none"> 関係者への説明が望ましい、また、研修を実施することも考えられる 個別避難計画は「避難支援等関係者に平時から/災害時にも提供できる」ことを説明する 	

上記のステップは先行自治体を参考に作成。今後のモデル事業を基に改訂の可能性あり

(内閣府〈防災担当〉「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」〈令和3年5月改定〉に筆者加筆)

※内閣府HP参照。https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/pdf/shishinO304.pdf (内閣、防災、避難行動要支援者の3語で検索。19頁に7ステップでの段取りが掲載されている。)

号)でも、高齢者や障害者が集中的に被害に遭っています。これを受け、同年から内閣府のワーキンググループ、および翌年のサブワーキンググループでは、抜本的な解決の方策が検討されました。議論は、災害時の要配慮者問題の根本原因に向かいました。前号で解説したように、問題の根本原因は、平時の福祉と災害時の防災・危機管理の取り組みが分断されている、という点にあります。そして、福祉と防災を連結させることが抜本的対策であると結論づけたのです。

令和の個別避難計画作成7つのステップ

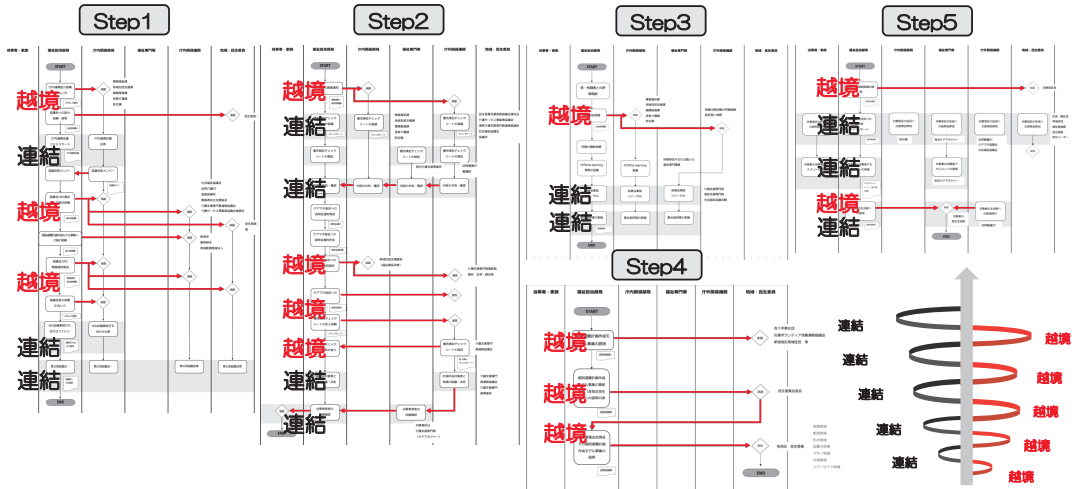
個別避難計画の作成をどのようにすすめていけばいいのでしょうか。平成の指針(前述の2005年3月のガイドライン)では曖昧であつた「防災と福祉の連携」について、令和の指針(表)では「連携」を実現するにはどのような段取りを組むのかを具体的に

記載しています。これが第1の特徴です。これは7つのステップで実現されます。

Step1は庁内外の推進体制の整備、方針の検討です。表の通り、庁内の防災・消防部局と福祉の各担当課・係および保健・医療等の担当をはじめ、自治会や自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、福祉事業者等の推進体制への参画が求められます。

Step2では、避難行動要支援者名簿に登載された方が多数となり、個別支援計画作成の優先度の高い方(真に支援を必要とする方)を正確に把握することができていない、という状況の解決を図ります。ここでは、①ハザード(危険な立地)、②利用者の心身の状況に加えて、③社会的孤立度を熟知している福祉専門職の参画が必須です。優先度の高いハイリスク層については、「福祉専門職等が業務として作成に関わること」を指針で提示しています。

図1 滋賀県高島市個別避難計画作成担当者の業務の業務フロー分析

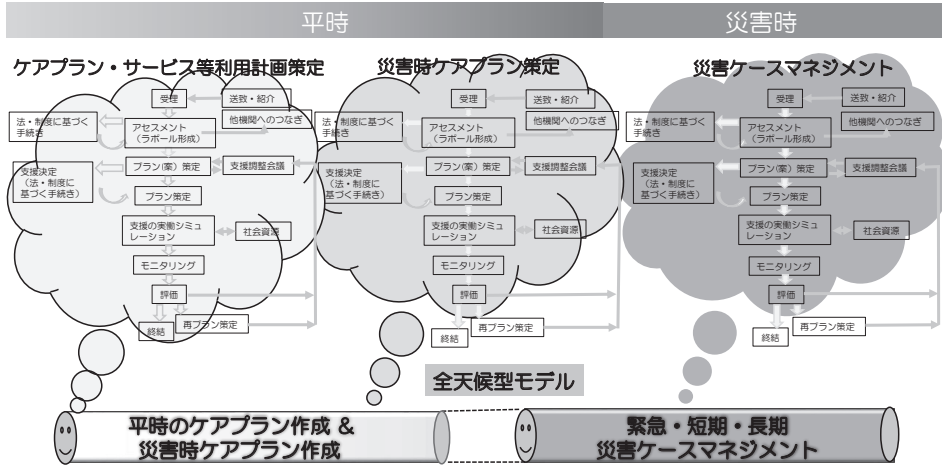


(辻岡綾・本荘雄一・梅村淳・立木茂雄「個別避難計画作成業務の実態分析—滋賀県高島市を事例として」『地域安全学会論文集』第41巻、333～343頁、2022年に筆者加筆)

これが第2の特徴です。
Step2は、専門職等に個別避難計画作成に参画する意義や事例を説明する研修会を開催します。福祉防災学の基本的な考え方や個別支援計画作成のステップは、1日程度で習得可能です。
Step3は、災害時に避難支援の担い手となる自治会や自主防災組織への取り組みの説明の段階です。筆者は、2016（平成28）年から大分県別府市の企画戦略部政策企画課（現）の村野淳^{じゅんこ}子氏と、令和の取り組みの先駆けとなる社会実装をすすめてきました。最初の年に行った自治会や民生委員に向けた説明会では、「これまで行政は名簿を提供するだけで、後は地域に丸投げだった」といった強い反発の声があがりました。村野氏はこうした声を受け止め、「これからは行政も汗をかきます」「何度でも地域に説明にあがります」と、市の姿勢を表明しました。村野氏は、その約束通り、自治会や

福祉関係者を繰り返し訪問し、行政主導で福祉専門職も業務として関わっていく新しい取り組みについて丁寧に説明をすすめていきました。これがStepsの取り組みです。さらに、Step3の専門職への説明・研修で合意の得られた福祉専門職の参画を得て、ハイリスク層の対象者に避難移動・避難生活時の生活機能上のニーズについてアセスメントを行います。
すでに述べたように、平成のガイドラインでも「福祉と防災の連携」は記載されていきました。しかし、「連携」は結果であり、別府市の村野氏が身をもって示した通り、「越境」（部局間、専門職間、行政と住民間等の壁を越えること）が境界連結（連携）をつくる、つまり越境から始まり、連結から地域との協働態勢が生まれ、そこで初めて当事者・家族の参画が可能となるのです（図1）。この一連の流れを強調するのが第3の特徴です。

図2 平時のサービス等利用計画、災害時ケアプラン（個別支援計画）、被災後の災害ケースマネジメント過程を切れめなく連結する全天候型の支援モデル



(立木茂雄『誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと』萌書房、2020年 ならびに 岡部卓『生活困窮者自立支援ハンドブック』中央法規出版、2015年に筆者加筆)

Step6は令和の取り組みの肝となる地域調整会議の開催です。避難移動時および避難生活時の当事者のニーズを、専門職が実際の避難支援を担う地域の関係者と共有し、ともに協議を行い、とるべき具体的なアクションを「災害時ケアプラン」として練り上げます。この場には可能な限り当事者・家族の参画が望まれます。さらに自治会や自主防災組織とつながりの深い防災部局、民生委員と関係をもつ福祉部局も参画、協働します。そして、作成したら終わりではなく、続くStep7の計画の実効性を確認し、改善すべき点を災害時ケアプランに反映させていきます。

全天候型の福祉実践が求められている

「なぜ、今」福祉関係者が災害対応を業務として考える必要があるのでしょうか。全体のまとめとして強調したいのは、「災害福祉」という特殊な分野があるわけではない、ということ

です。ちょうど、「雨天の福祉」や「晴天の福祉」があり得ないのと同じ理由です。求められるのは、平時も災害時も視野に入れた「全天候型」のひとつの福祉実践なのです。

PROFILE

立木 茂雄 (たつき・しげお)

1955年兵庫県生まれ。関西学院大学社会学部教授等を経て、2001年より現職。専門は福祉防災学。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要配慮者支援のあり方など、社会現象としての災害に対する防災学を研究。

2024（令和6）年1月の能登半島地震は、「今、そこにあるもの」として新たな課題を福祉関係者に突きつけています。平時のケアプラン、災害時ケアプラン作成の延長線上には、被災した利用者の生活再建支援が、伴走するすべての福祉関係者の使命となります。つまり、被災利用者の生活再建を目的とする災害ケースマネジメントまでも本来業務に含む、全天候型の福祉実践が求められているのです(図2)。