

都市の リスクマネジメント

第117回

地区防災計画と 地域コミュニティの活性化(3)

跡見学園女子大学教授

鍵屋



個別計画と福祉関係者

2013年8月の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(内閣府)」では、個別計画の作成について「名簿情報に基づき、市町村又はコーディネート(民生委員等)が中心となって、避難行動要支援者と打ち合わせ、具体的な避難方法等について個別計画を策定する」となっている。しかし、この取り組みでは、重要な支援プレーヤーが欠落している。それは福祉関係者だ。

要介護度が高い方や重度の障がい者の場合は、ケアマネジャーがケアプランを作成したり、相談支援専門員が個別支援計画を作成している。そして、計画に基づいて、介護福祉士やヘルパーが在宅支援するなど、さまざまな福祉サービスが提供されている。

災害時どうか。このように日常生活を支援している関係者が、災害時にも支援者として活動すれば効果的に動けるのではないだろうか。

実際に、東日本大震災時に自力で避難することが困難だった方に聞いたアンケートによれば、避難支援をしてくれた方は次の方々があつた。

- ・第1位 85人 家族・同居者
- ・第2位 60人 近所の人、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

〔内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、315人、複数回答あり)2013年〕

すなわち、家族以外では近所の人と福祉関係者が重要な支援者であつたことが分かる。だから、福祉関係者を除外して災害時の避難行動について検討してはもったいないのだ。

一方、災害発生時に一人暮らしの高齢者のそばに、日常支援をしている福祉関係者がいない場合はどうするか。前記アンケートから

分かるように、頼りは近隣住民だ。

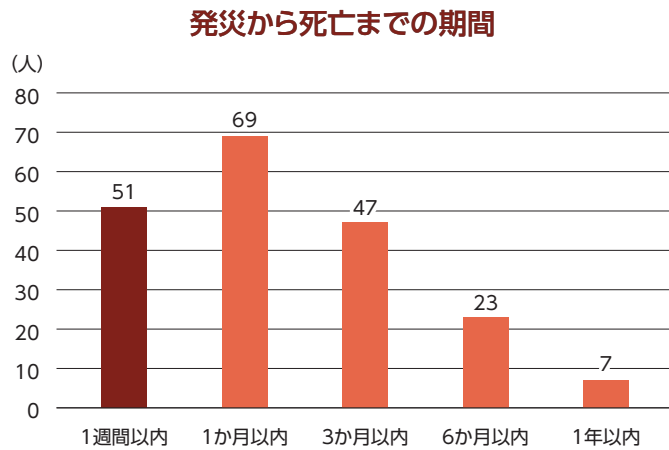
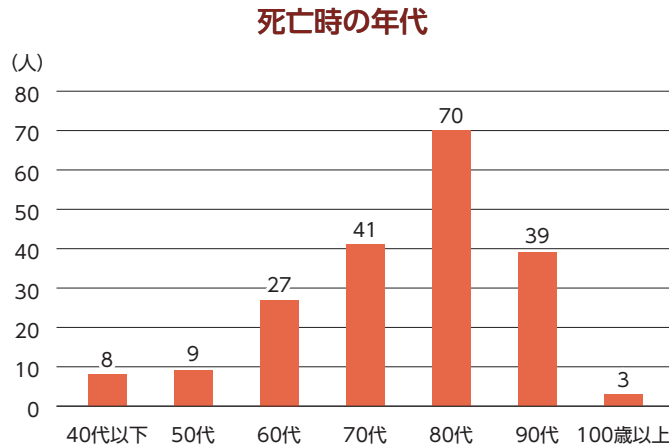
そこで、避難行動要支援者の安全な避難を考えるとき、地域コミュニティの役割が大きく浮上する。例えば、前々号(2019年9月号)で紹介した岩手県大槌町安渡地区いわておほつちやすわたりでは、避難行動要配慮者の家族や近所の方は、日常の避難準備の訓練をした上で、地震時に支援者と車で避難してもよいというルールにしている(大槌町地域防災計画では「原則として徒歩避難」とされている)。

誰一人取り残さない 避難と避難生活

災害時の避難において「誰一人取り残さない」ためには、当事者、福祉関係者と町内会・自治会、民生委員、事業所など地域の関係者による組織的対応が不可欠である。率直な話し合いをして、安否確認、避難誘導、避難生活等のルールを作っていく。そのルールを計画化したものが、前記取組指針の個別計画である。

Risk Management

熊本地震での災害関連死内訳 (平成29年12月末時点197人)



出典：「熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書」平成30年3月27日

この個別計画を完成させて、地区の避難行動要支援者の安全な避難を確保することが、地区防災計画の中核をなす。残念なことに、現在のケアプランや個別支援計画では、災害時は全く想定されていない。命がかかっているというのに、だ。例えば、2016年4月の熊本地震では死者272人のうち222人が災害関連死（2019年10月11日熊本県災害対策本部）であり、直接死の4倍以上に上る。その多くが高齢者だ。高齢者にとって、いかに災害発生後の避難生活が過酷であるかを物語っている。

防災と福祉の連携促進モデル事業

現在、最も注目している先進事例が兵庫県「防災と福祉の連携促進モデル事業」だ。2019年には同県内36市町で、立木茂雄氏（同志社大学社会学部教授、人と防災未来センター上級研究員）の助言を得て、人と防災未来センターおよび兵庫県社会福祉士会と連

関連死された方々が、もし「災害時ケアプラン」に基づき、早期に福祉避難所に入っていたなら命を守れたのではないか。熊本の現場で支援活動をしていて痛切に感じたことだ。

携しながら実施している。

このモデル事業は、ケアマネジャーや相談支援専門員が平常時のサービス等利用計画（介護保険、障害福祉サービス）を作成する際に、地域（自主防災組織や自治会等）とともに、避難のための個別計画（災害時ケアプラン）を作成するというものだ。災害時に要配慮者の心身状況等を熟知したケアマネジャーや相談支援専門員が積極的に関わることににより、実効性の高い個別計画（災害時ケアプラン）を作成できると思われる。また、地域とケアマネジャー等の福祉関係者が日常的な接点を持つことにより、平常時・災害時の支援を一体的に捉えた地域包括ケアシステムの構築につながることが期待されている。

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、（社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など