

福祉専門職とともにすすめる「誰一人取り残さない防災」の実現のために

―防災と福祉関係者の連携のポイント

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

◆福祉と防災を切れめなく連結させることが根本的な解決につながる

災害時に必要な情報を的確に把握し、自らを守るために安全な場所に避難する行動をとることが困難な人への対策が防災上の課題であると初めて言及したのは1987（昭和62）年版の防災白書であった。以来、過去33年間にわたって「災害弱者」「災害時要援護者」「避難行動要支援者・要配慮者」といった用語が次々につくられ、防災部局主

導で対策が講じられてきた。しかしながら、このような取り組みにもかかわらず、災害が起こると被害は繰り返し、要配慮者に集中してきた。この問題の対策に関わってきた筆者自身の自戒の念を込めてあえて言うなら、その対策は終始一貫して実効性をともなっていなかった。なぜなら、問題の根本原因の見立てが誤っていたからだ、というのが本稿の前提である。^{*1}

災害が起こるたびに要配慮者に被害が集中するのは、超高齢社会への突入

と、これにともない介護保険制度などの社会保障対策の整備がすんだことが背景にある。だが福祉部局が担当し、関係事業者が提供するこれらのサービスは、平時のケアだけを想定してきた。

一方、いざという時の対策は1987年の災害弱者対策以来、一貫して防災部局に委ねられ、実際の担い手は地域の自治会・町内会や自主防災組織の善意に頼るものであった。在宅での生活を保障するさまざまなサービスを利用して地域で暮らす仕組みづくりをすすめる一方で、災害時の対策とは切り離されてきた結果、平時の福祉サービスが災害時のリスクを高める状況が出現したのである。要配慮者への対応が平時の福祉と災害時の防災で分断されている。これこそが要配慮者に被害を集中させる根本原因なのである。^{*2}

それでは、根本的な解決策とは何か。答えは、高齢者や障害者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎめなく連結さ



立木 茂雄
(たつき・しげお)

関西学院大学社会学部卒。トロント大学ソーシャルワーク大学院MSWならびにPh.D.課程修了。関西学院大学社会学部専任講師・助教授・教授を経て2001年4月より現職。専門は福祉防災学。2014・2015年度地域安全学会長。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。

せることにある。災害が起きた場合、介助の必要な高齢者や障害者を誰が支援するのだろうか。いつもケアを提供しているヘルパーや介助者は駆けつけることができない。だから、専門家以外の人たち、つまり隣近所の人々からの支援とつなげることをあらかじめ考えておく必要がある。介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開するうえで、地域の共助の力を高め、いざという時の近隣住民からのイン

フォーマルな支援を組み込んだ個別支援計画を災害時のケアプランとしてあらかじめつくり、日常的に訓練を行うことが、福祉の側からも急務の課題となる。^{※3}

◆ 福祉専門職とともにすすめる 「誰一人取り残さない防災」別府モデル

要配慮者問題の根本的な解決をめざす先駆例が、大分県別府市の「誰一人取り残さない防災」の試みである。別府市では、市民団体（福祉フォーラム）別府速見実行委員会）からの呼びかけに応じて、当事者・市民団体・事業者・地域・行政の5者協働による災害時の個別支援計画づくり（以下、別府モデル）を始めた。別府モデルの基本は、災害時の要配慮者対応と平時の障害福祉サービスを継ぎめなく連結させることにある。

具体的なすすめ方は、以下の6つのステップの手順に従う。

第1ステップでは、平時にサービス等利用計画（ケアプラン）の作成・運用で日常的に当事者と関わる事業者（相談支援専門員など）が、個別支援計画を「災害時ケアプラン」と位置づけて作成に参与する。

第2ステップでは、平時ならびに災害時に動員される社会資源について網羅的に確認する。別府市では、防災部局の専門員が地区に繰り返し出向いて近隣のインフォーマルな資源の動員を行う。

第3ステップでは、地区で災害時ケアプラン調整会議を開催する。調整会議には相談支援専門員が同伴するとともに、当事者と地域支援者の橋渡しの労は、防災部局の専門員が担う。この場には防災および福祉部局関係者も同席する。

第4ステップでは、前段での話し合いを受けて、地域支援者からの配慮の具体的な提供手順について当事者に確

認しながら細部を詰めて、災害時のケアプラン（案）を作成する。

第5ステップでは、当事者と地域支援者の両方で細部を詰めた地域の支援（案）を、災害時ケアプランとして文書化するとともに、当事者の側で備えるべき事項の確認と、地域からの支援を求めるにあたって自身の情報を地域で共有することへの同意をセットにして署名を行う。

第6ステップでは、全員参加で誰一人取り残さない（インクルーシブな）防災訓練に実際に参加し、第5ステップで作成した災害時ケアプランを実施し、その検証をもとにプランの改善を行う。

◆当事者の参画と福祉・防災の協働が事業推進のポイント

2016年度から始まった別府市での取り組みをモデルとして、2018年度からは兵庫県で防災と福祉の連携モデル事業が始まった^{*4}。2019年度

の同事業では、兵庫県内の36市町でモデル事業が展開された^{*5}。これは兵庫県が企画し、兵庫県社会福祉士会が実施市町での事業実施のマネジメントを担い、阪神・淡路大震災記念「人と防災未来センター」の拙者らのチームが福祉専門職向けの研修および事業評価を実施するという連携事業である。2019年度のモデル事業がほぼ遂行された2020（令和2）年2月から3月にかけて、事業実施市町に対して事業のインパクト・アセスメント調査を実施した。調査は、兵庫県社会福祉士会所属のソーシャルワーカーがチームを組み、複数名で実施市町村の担当者を訪問し、構造化インタビューを行った。

事業のインパクト評価については、以下の7項目がモデル事業実施地区でどこまで実現されたのかを問い合わせた。すなわち、A. 災害時に生ずる当事者の生活機能上のニーズのアセスメントを行う。B. 地域で想定されてい

るハザードを念頭において直面する脅威の理解を当事者・家族に促し、災害時に必要となる周囲からの配慮を具体化する。C. 近隣からのインフォーマルなサポートを協議するためのケアプラン調整会議を地区で開催する。D. 当事者・家族が同席のもと配慮（ニーズ）とサポートのマッチングをその場で行う。そこで、E. 災害時ケアプランとして当事者・家族の同意を得る。これに基づいて、F. 当事者参画型の避難訓練で災害時ケアプランのシミュレーションを実施する。G. 実施後にプランの改善を検討する。といった7段階である。36の自治体について、それぞれの達成度をアウトカム評価した。

事業を推進するうえで重要だと考えられるポイントについては、36の市町の担当者や当事者・家族、地域の自治会・町内会の関係者との折衝にあたった兵庫県福祉士会のソーシャルワーカーと、人と防災未来センターの研究

員でブレインストーミングを行った。その結果、「1. 住民の防災意識」「2. 当事者の参画」「3. 住民の自主性・主体性」「4. 行政の福祉・防災部署の協働によるサポート体制」「5. 行政や住民組織内のつなぎ役の存在」の5つの分類にわたる合計26項目の評価項目を選定した。

36の市町での事業評価の聞き取り調査結果をもとに、どのようなポイントが事業の進捗に有効であるのかについて、多変量による解析（非線形正準相関分析）を行った。その結果、「2. 当事者の参画」の保証が事業進捗評価の7項目中6項目の達成と関連していた。これは、当事者・家族の参画を保証する福祉関係者の福祉マインドが事業進捗には何より重要であることを示唆するものであった。

一方、評価項目B（福祉専門職が災害情報サイトや自治体のハザードマップを利用して当事者・家族に脅威の理

解を促した）が達成されるためには、「1. 住民の防災意識」が高く防災の取り組みに地域住民が主体的に関わる環境であることが重要であった。このような意識の成立の背景には、防災関係者が防災マインドを発揮し、日夜地域で地道に汗を流していることがうかがわれた。

さらにそのうえで「福祉専門職がハザードマップを利用して脅威の理解を促す」ことができるためには、防災意識を高める防災マインドと、当事者の参画を何より重視する福祉マインドがともに発揮される「4. 行政の福祉・防災部署の協働によるサポート体制」の実現が肝になっていた。

誰一人取り残さない防災の実現のためには、当事者・家族の参画を重視する福祉マインド、住民の防災意識を高める防災マインド、そしてそれぞれのマインドを連結するガッツが何より重要なのだ。

本稿ではあえて部首が立心偏である「協働」というコトバをもちいた。福

祉と防災の心（マインド）を合わせ、覚悟（ガッツ）を決めてともに汗を流すこと（協働）こそが災害時の要配慮者対策の根本なのである。

本稿は、以下の研究費の成果物である。JST、RISETEX DGSの達成に向けた共創的研究開発プログラム（ソリューション創出フェーズ）「福祉専門職と共に進める『誰一人取り残さない防災』の全国展開のための基盤技術の開発」(PM19X1918)（2019年11月15日）2023年3月31日、研究代表 立木茂雄、文部科学省科学研究費基盤研究（A）「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」(17H00851)（2017年度～2021年度、研究代表 立木茂雄）および日本財団助成「障害者インクルーシブ防災における災害時ケアプランコーディネーター養成」(2017年度～2019年度、研究代表 立木茂雄)。

《注》

- ※1 立木茂雄「災害時の要配慮者への対策は人口オーナス期に特有の事態として捉え、福祉と防災を連結する根本的な対策が必要だ」『ガバナンス』2020年3月号、ぎょうせい、29～31頁、2020年
- ※2 立木茂雄「災害時の要配慮者への対策は30年以上にわたり、なぜ見立てを誤ってきたのか？人口オーナス期に特有の事態として捉え、根本的な対策を提案する」『21世紀ひょうご』第28号、21～38頁、ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター、2020年
- ※3 立木茂雄「誰ひとり取り残されない防災をめざして」『国民生活（Web版）』2018年9月号【No.74】独立行政法人国民生活センター、2018年
- ※4 <https://web.pref.tyogol.jp/kk37/dpw.html> 2020年2月13日閲覧
- ※5 https://web.pref.tyogol.jp/kk37/dpw_r01.html 2020年2月13日閲覧