

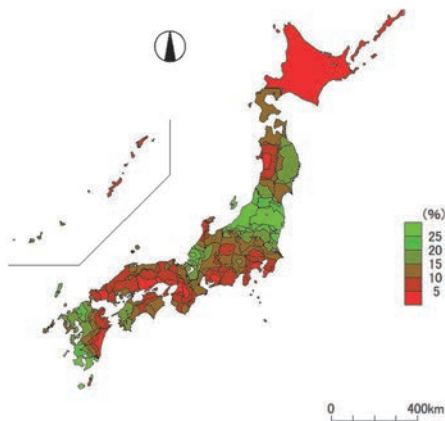
# 誰ひとり取り残されない 防災をめざして

立木 茂雄 Tatsuki Shigeo 同志社大学社会学部社会学科教授

専門は福祉防災学、家族研究、市民社会論。公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員。主な著書に『災害と復興の社会学』（萌書房、2016年）など多数。

災害時に配慮が必要な人たち（要配慮者）の個別支援計画づくりが進んでいません。各種の調査を踏まえると、2018年はじめの現時点で、実効性が期待できる個別計画の策定率は全国平均でおよそ1割程度にとどまります。図1は、2018年2月末の同志社大学立木研究室による都道府県への独自調査の結果をもとに、隣接する府県との策定率の連続性が浮き上がるように補完（内挿）して濃淡地図化したものです。これによると策定率は北関東から新潟県にかけては25%以上と進んでいるものの、首都直下地震や南海トラフ地震による被害が想定されている首都圏、東海・近畿・四国・九州の太平洋や瀬戸内海沿岸部の自治体は、10%未満であることがわかります。

図1 個別計画策定率



(2018年2月末現在)

## 個別計画づくりが前に進まない 根本原因

なぜ前に進まないのでしょうか。理由は3つあります。第一は、個別計画の策定が災害対策基本法上の義務ではないことにあります。で

は、なぜ義務づけられていないのでしょうか。それは国の指針で個別計画づくりの主体として想定されている自治会や町内会などの地域組織に、それだけの人員や準備が整っていないためです。2017年末の朝日新聞の調査では、全国のおよそ半分の都道府県が、個別計画づくりが進まない理由として手助けする人の不足を挙げました。また、個別計画づくりの主役であるべき障がい当事者に対し行った日本障害フォーラム(JDF)の2016年調査でも、対策のキーワードである「避難行動要支援者(災害時要援護者)名簿」「福祉避難所」「個別(避難)計画」について、いずれかの言葉一つでも「知っている」と答えたのは全体の半数未満でした。地域では計画づくりを手助けする人手が足りず、障がい当事者も、その半数以上はこのような取り組みの存在さえ知りません。これが第二の理由です。

しかし、より根本的な理由は別にあります。それは、平時の在宅での生活を可能にする福祉の環境づくりと災害時の緊急対策が、それぞれ保健・福祉や防災・危機管理という異なった部局に分断され、構造や機能の連携がとれていないためです。

要配慮者の対策が、平時の保健・福祉と災害時の防災・危機管理で分断されていることの最も深刻な弊害は、2011年3月の東日本大震災で起こりました。障がいのある人たち向けの、施設ではなく在宅で生活ができるような福祉環境づくりが進んでいた——しかし災害時の対応とは連携していなかった——宮城県でのみ、全体死亡率に対する障がいのある人の死亡率の格差(回帰係数)は1.92倍になっていました。

その一方、在宅で障がい者が暮らす割合の低い福島県や岩手県での格差は、それぞれ 1.16 倍と 1.19 倍にとどまっていた。排除のない(平時の)福祉の環境づくりが、災害時の脆弱性をむしろ高めていたのです\*1。

平時の福祉環境づくりと災害時の要配慮者対応が部局ごとの縦割りのために分断されています。このために、災害時に障がい者の被害が突出し、また同根の理由で個別計画づくりが進んでいないのです。

### 平時と災害時の取り組みを継ぎ目なくつなぐ

それでは、根本的な解決策とは何でしょうか。答えは、高齢者や障がい者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎ目なく連結させることにあります。災害が起きた場合、介助の必要な高齢者や障がい者を誰が支援するのでしょうか。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ません。だから、専門家以外の人たち、つまりお隣近所の方々からの支援をいかにして確保するのかを考えておく必要があ

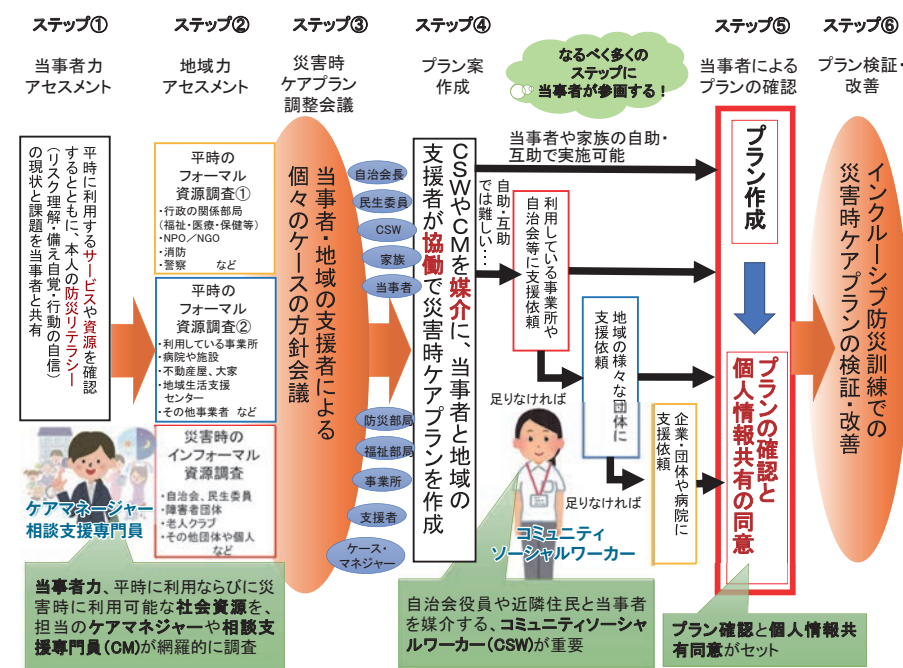
ります。介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開するうえで、地域の共助の力を高め、いざという時の近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を災害時のケアプランとしてあらかじめ作り、日常的に訓練を行うことが、福祉の側からも急務の課題となります。

その先駆的な例として、大分県別府市の試みが参考になります。別府市では、市民団体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)を始めました。具体的な進め方は、図2に示すような手順で行います。

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かがかわる事業者(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関与します。そして、災害時に活用できる第1の資源として「当事者力」(災害時に向けて高めるべき当事者の能力)のアセスメント(評価)を行います。別府モデルでは、「当事者力」を「災害リスクの理解・必要な備

えの自覚・とっさの行動の自信」の3要素からなる防災リテラシー\*2と具体的に定義づけています。防災リテラシーとは「災害にかかわる情報を活用する能力」のことです。災害情報を受け取ったときに、防災リテラシーが高いと、コストを払ってでも適切な意思決定や行動を取ろうとします。そこで、一人一人の利用者について防災リテラシーを測定・評価するとともに、

図2 別府版災害時ケアプラン作成フローチャート



\*1 立木茂雄『災害と復興の社会学』(萌書房、2016年)  
 \*2 川見文紀・林春男・立木茂雄「リスク回避に影響を及ぼす防災リテラシーとハザードリスク及び人的・物的被害認知とのノンリニアな交互作用に関する研究: 2015年兵庫県県民防災意識調査の結果をもとに」地域安全学会論文集 29巻(2016年)135~142ページ [https://www.jstage.jst.go.jp/article/jisss/29/0/29\\_135/\\_article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jisss/29/0/29_135/_article/-char/ja/)

災害時の適切な意思決定につながるために、災害の脅威の理解、必要な備え、とっさの行動への自信のそれぞれについて、どの程度高めるべきかの目標を当事者と協働して設定します。

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します。障害者総合支援法によるサービス等利用計画（ケアプラン）を策定する相談支援専門員は、地域の実情には詳しくありません。そこで自治会や自主防災組織などの災害時の社会資源については、地域のことをよく知るコミュニティソーシャルワーカー<sup>\*3</sup>（以下、CSW）がサポートします。

第3ステップでは、地域で災害時ケアプラン調整会議を開催します。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、CSWが担います。調整会議では、主として相談支援専門員が当事者の平時の状況について地域支援者と共有するとともに、災害時に求められる近隣住民からの支援の中身について説明します。

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）を作成します。

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、「災害リスクの理解・必要な備え・とっさにとるべき行動」として当事者の側で務めるべき内容——当事者力アセスメントの目標——の確認と、地域からの支援を求めるに当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います。

第6ステップでは、全員参加で排除のない誰ひとり取り残されない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います。

誰ひとり取り残されない防災は、当事者に寄

り添う相談支援専門員のような「伴走者」や、当事者と地域活動団体を橋渡しするCSWといった「仲介者」などの、当事者の参画を保障するためのしくみがあって初めて前に進みます。これが別府モデルの肝要な点です。そして、伴走者や仲介者を提供することが、行政に求められる災害時に備えた合理的配慮の中身なのです。現在は4モデル地区での取り組みですが、やがて全市に展開していくことを別府市は検討しています。

### 誰ひとり取り残されないための合理的配慮の提供として考えよう

前段で合理的配慮の提供が求められる、と述べました。この言葉には、2つの背景があります。1つは、国連の障害者権利条約（2006年12月に国連総会で採択）です。日本政府は、障害者基本法の2011年の大改正や、障害者差別解消法などの整備を踏まえて、2014年1月に条約を批准しました。これらの流れを受け、障がいのある人への合理的な配慮の提供は行政の義務と定められました。もう1つは、持続可能な17の開発目標（SDGs）（2015年9月に国連総会で採択）です。その中には、障がいだけでなく、貧困、包括的な保健と福祉、ジェンダー間の平等、所得の不平等の是正、住み続けられるまちづくり、公・共・私のパートナーシップといった目標の実現を通じて持続可能な社会の実現をめざすものです。

本稿で紹介した別府モデルは、相談支援専門員が当事者に寄り添うとともに、CSWが仲介者として当事者と地域団体を橋渡ししています。これらの合理的な配慮の提供を通じて、当事者の参画——私たちのことを私たち抜きに決めない——により、障がい者排除のない防災をめざしています。しかし、そこにとどまるのではありません。さらに、女性や子ども、高齢者や貧困者、外国人など、誰ひとり取り残されない安全・安心でしなやかな社会づくりへの端緒として位置づけられるのです。

<sup>\*3</sup> 当事者のニーズ（普段からの見守りやいざというときの避難支援など）に対応する社会資源が、お隣近所からの手助けという非公式な支援となる場合に、それに応じられるように地域コミュニティの見立てに基づき、地域住民の理解・やる気を高め、近隣住民が組織的に対応できるよう地域力の動員を行い、当事者のニーズとの橋渡しなどのネットワーク業務が行える専門職。