

## □別府市における“誰ひとり取り残さない”

## インクルーシブ防災事業

## ～命と暮らしを守る仕組みづくり～

別府市防災局防災危機管理課

村野淳子

## はじめに

災害対策基本法の一部が改正され、避難行動要支援者の個別避難計画作成が市町村の努力義務になりました。災害時に甚大な被害を受ける高齢者や障がい者に対する防災が、福祉職の協力により進む年になると期待されているのだと思います。

私は別府市で約5年間、障がいのある方や高齢者、福祉関係者、地域の自治会の方々と一緒に、災害時に命と暮らしを守る仕組みづくりに取り組んできました。そのなかで、個別避難計画の作成は人と人、人と地域とをつなぐ取り組みだと実感しています。

災害時には、とてつもない苦しみや悲しみが私たちに襲いかかってきます。そのことを日常から想像し、防災の取組みを進めていくことが不可欠です。私たちは、被災地の現実を出発点に取り組みを始めました。そして障がい者等の声を聴きながら、個別支援計画づくりを進めます。福祉関係者の協力や地域との調整会議、避難訓練、避難所訓練も不可欠です。

防災の取組みは計画づくりにとどまりません。命と暮らしを守ろうとすれば、地域の仕組みづくりが必要になります。私たちの取組みもまだ進行中ですが、個別避難計画を作成する過程で地域をつないできた取組みを紹介させていただきます。

## 被災地の心痛む体験から

2004年に発災した「新潟県中越地震」で、見過ごされている課題があることに気が付きました。一つは、避難所にいない、行くことが出来ない人たちの問題です。自閉症のお子さんを避難所に連れていくことが出来ずに、車での避難生活を余儀なくされていた母親が、エコノミークラス症候群により尊い命を亡くしました。確かに、障がいのある人たちの姿を避難所で見ることはありませんでした。

非常に心の痛む経験もしました。避難所での足湯活動は土曜日に行われました。子どもたちは、学校が休みなので避難所を走り回っていました。災害に見舞われて大変な状況で休んでいる高齢者の枕元でもお構いなしです。少し静かに出来ないのだろうか、怪訝な気持ちでその様子を見ていました。足湯の準備が終わり避難者にご案内します。そうすると、元気に走り回っていた子供たちが、どかどかと準備した椅子に座り、洗面器に張ったお湯に足を入れ、その足でお湯をあたりに飛ばし始めました。それをなだめながら私も他の支援者と一人の男の子の前に座り、足湯を始めました。男の子に「何年生？」と尋ねると、小学2年生だと言います。私が、「うちの娘と同じなんだね」と答えたときから、急に男の子が静かになりました。足湯を一通り済ませ、次の方の準備

を始めました。すると、先ほどの男の子が駆け寄ってきて明日も来るのかと尋ねます。「明日も来るよ」と答えると、手を伸ばしてきて、「触って」とスキンシップを求めてきました。被災地から戻ると、娘は私の膝の上から離れようとはしません。ずっと、抱き着いたままです。元気に見えていた子ども達も我慢しているのだと思いました。被災した両親は片付けや仕事に忙しく、また、将来への不安も抱えているので、子ども達に構うことがほとんどできません。子ども達も、親の事情が分かっているからこそ、元気を見せているのだと感じました。自分と同じ小学2年生の子どもがいると言った瞬間、彼の中では私が母親と同化したのだと思います。寂しい気持ちを押し殺して生活しているのだと思うと、やりきれない気持ちでいっぱいになりました。

被災地では、壊れた建物や被災者を全体でとらえて目の前の支援活動が展開されています。自閉症のお子さんを持った家族や、我慢を強いられている子ども達のことには、なかなか気づきません。そんな被災地での体験を繰り返すうちに、教訓が引き継がれず、新しい被災地で同じ苦しみを味わっていると感じました。そのため、災害時に、特に障がい者や高齢者等の命と暮らしを守る取組みと仕組みづくりを、日常から構築したいと思うようになりました。最終的には、高齢者や障がい者だけでなく、子どもや外国人等も、地域の中で命と暮らしが守られる仕組みづくりが必要です。



【避難所での足湯活動】

## 目的は命を守ること

2014年に障がい者を中心に活動する市民活動団体と一緒に、障がいのある人たちが災害時に困ることを聞き取りました。2015年3月、仙台市の国連防災世界会議で調査結果を報告します。障がいがある人たちの防災が、初めて世界的な課題として共有された重要な会議でしたが、その時に「国立障害者リハビリテーションセンター研究所」が作成している「自分でつくる安心防災帳」の存在を知りました。安心防災帳は個別支援計画作成の際に、災害に詳しくない福祉職が要配慮者にヒアリングするときの有効なツールになっています。個別計画を記載する書式は、相談支援専門員の方々が、日常の利用計画を参考にしながら作成してくれました。偶然の出会いや、多くの方の知恵と協働により、インクルーシブ防災がカタチになっていきます。

何を実現したいのかという障がい当事者を中心に行われた、同志社大学の立木教授のワークショップで、当事者自身が災害時に必要な事（災害情報を知る・判断が出来る・福祉避難所を含めて避難所を知る・避難（移動）出来るかどうか考える・助けを求める術を知る・地域が応える）が明らかになってきました。別府市は地域活動を支える仕組みがほとんどありません。このままでは、被災地の教訓が活かされず、大きな災害に見舞われると甚大な被害を受けることは必然だと思いました。

個別支援計画の作成と地域の仕組みづくりという具体的な課題を目標に掲げて取組みを進めることになりました。

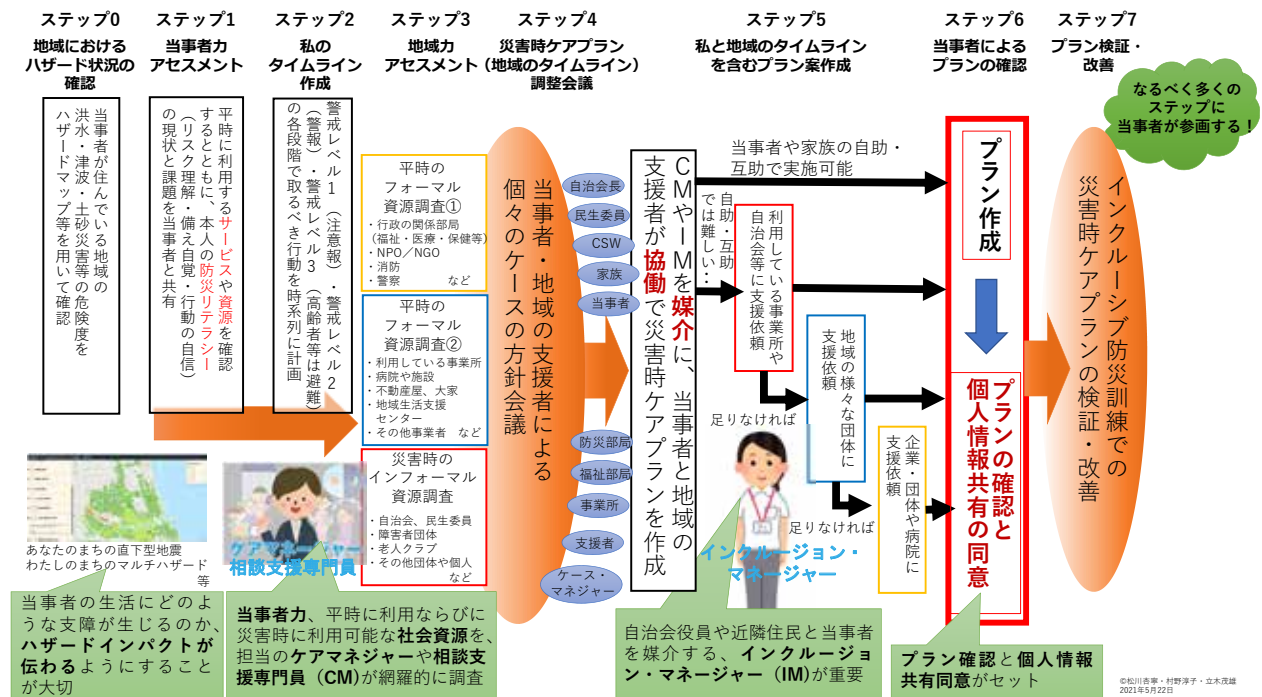
## 個別避難計画作成の手順

障がい者の日常のケアプランを作成している相談支援専門員のチカラを借りて、個別支援計画作成の取組みを始めました。常に今の環境と人員で

最善は何かを考え、活動を模索しながら進める手法は、被災地での支援の手法と同じです。

それらを意識しながら進めている、現在の個別避難計画作成の手順をお伝えします。「④地域におけるハザード状況の確認」自分が住んでいる場所は、どのような被害を受ける可能性があるのか？それをもとに避難すべきかどうか確認する必要があります。これは、災害の種類によって変わってきますし、もし違う場所にいたら、災害時の行動が変わってくるということを本人に理解してもらう必要があります。「①当事者力アセスメント」ここで、「安心防災帳」を利用します。自分の備えや、備えなければならぬものを確認します。必要なものは早めに準備してもらう必要がありますね。「②私のタイムライン作成」台風や豪雨災害は天気予報によって事前に危険な日が予測できます。気象庁が発表する警戒レベルの段階に応じて自分が行う行動を事前にまとめておき、レベル3の時点で避難できるように準備するプランです。「③地域力アセスメント」これは、地域にあるさまざまな支援組織の確認だけでなく、企

業や事業所等の存在と活動を調べておきます。「④災害時ケアプラン（地域のタイムライン）調整会議」ここでは、本人と福祉職が地域にお手伝いして欲しい内容を伝えます。それに対して地域からの質問や意見をもらい、支援内容を話し合うとともに、警戒レベルに合わせた地域のタイムラインについても協議します。要配慮者に対して、地域はどのようなアクションを、いつ起こすのかなども決めておきます。「⑤私と地域のタイムラインを含むプラン案作成」では、これまでに話し合った内容を整理してプラン案を作成します。「⑥要配慮者によるプランの確認」プラン案の内容を確認して確認書にサインを頂きます。この確認書は、これまで確認したご自身の災害への備えや、地域の人に支援してもらいたい内容の理解と、被害にあう可能性のある災害の種類のほか、地域の方と情報を共有する同意書にもなっています。「⑦プラン検証・改善のための避難訓練」計画を訓練で実践してみて、確実に避難移動できるのかどうか検証します。この7段階が現在の災害時ケアプラン（別府モデル）です。



【災害時ケアプラン（別府モデル）活動ステップ】



## 要支援者と地域を結ぶ

当初は「高齢で多忙な自治委員や民生委員にこれ以上仕事を押しつけてもらっては困る」という声もありました。それは地域の切実な声です。ただこの中には、どのような支援を求められるのかわからないから、漠然と厳しいのではないかと思っている人がかなりいると思われました。実際に、調整会議で具体的な支援の手法を協議していくと、さまざまな地域の知恵が出てきます。そして、このやり取りを体験した障がい当事者は、自分の支援を一生懸命に考えてくれることに、驚きと喜びを感じたのだと思います。「お互いに助け合おうという気持ちが、ものすごく高い所かなと。そんな地域に住んでいたんだとはじめて知りました。」と感想を述べています。この計画作成の過程で、丁寧なやり取りを行うことで、これまで交流のなかった障がい者等と、地域住民との関係性が作られていくと感じています。このこと抜きに、計画だけ作成しても命と暮らしは守られないとい



【地域と避難訓練】

うことを、個別避難計画作成に携わる方は理解し、丁寧に進めて欲しいと思います。

## 避難所運営訓練での気づき

別府市では、個別避難計画だけでなく、避難所運営訓練も行ってきました。ここでも大切なのは、当事者と地域住民との調整会議です。避難所となりうる中学校で、要配慮者（保護者）が相談支援専門員の進行で地域の方からの質問に答えながら、話し合います。

まず、一歩進んだと思ったのは、避難訓練の時には調整会議に参加できなかった知的障がいの娘さんとお母さんが、避難所訓練での会議には、参加してくださいました。私の憶測の範囲は超えませんが、避難訓練に参加した時の地域住民の態度（積極的な声掛けや、気遣いなど）を受けて、地域住民への信頼と安心を感じたからではないかと思っています。この調整会議でも地域住民からい



【地域との調整会議】



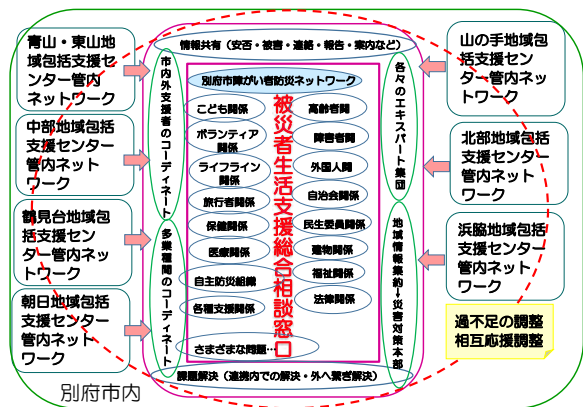
【避難所調整会議】

いろいろな質問を受けています。そのどれもが、何とか娘さんの状況を理解し、一緒に避難生活を送ることが出来ないかを模索する質問だったと思います。最終的には、彼女やお母さんの安心や安全を考えると、お母さんと一緒に個室を準備するのが良いとの意見が出て、参加住民全員で納得したと思います。訓練時には、受付後、すぐに別室への誘導案内がありました

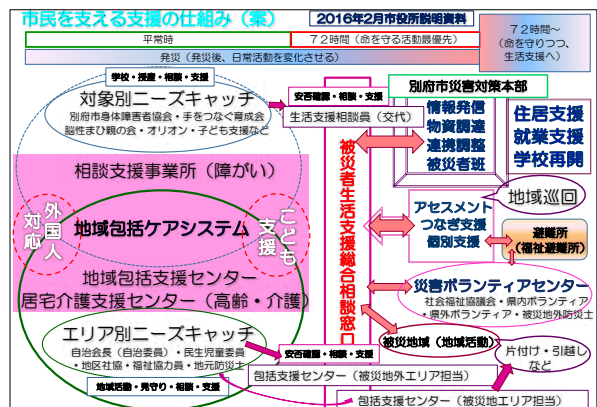
最近の被災地では、災害による直接死より、避難先で亡くなる災害関連死の方が増えています。避難先が、安心して安全に暮らせる場所ではないからです。そのため、今回の災害対策基本法の一部改正では、一般避難所にて生活することが厳しいと思われる要配慮者は、施設や病院などに直接避難が出来るようになりました。ただその際、事前に避難先と双方で確認する必要があります。誰でも勝手に行けるというものではありません。また、昨年にはコロナ感染症の問題もあり、避難先は事前に各々で安全な場所（友人宅や親戚宅なども）を確保して欲しいということになりました。

## 平時から仕組みづくりと人材づくりを

誰ひとり取り残さないインクルーシブ防災を進めていく上では、事前にさまざまな仕組みづくりを行う必要があります。その要は、要配慮者や地域に寄り添い、地域の課題に対して一緒に取り組む人です。別府市では、インクルージョン・マネジャー（別府市全体の統括）と呼んでいます。その下に、地域包括支援センター圏域をサポートする人材（インクルージョン・エリアマネジャー）の育成も必要になります。地域で活動するさまざまな人をつなぎ、地域資源を生かしながら、地域の課題解決につなげる。その日常の活動をしっかり行っている地域が災害に強いし、災害から立ち上がることも早いということも、これまでの被災地支援の経験から学んでいます。命と暮らしを守るために、どのような取組と仕組みが必要なのかは、地域事情により異なると思われませんが、これまでの災害で多くの命が失われている現実を重く受け止め、行動に移さなければならないと思います。



【被災者支援総合相談窓口】



【支援図】