

□福祉防災の全体像

～個別避難計画、福祉BCP、福祉避難所、災害ケースマネジメントを中心に～

跡見学園女子大学 教授 鍵 屋 一

はじめに

2018年の西日本豪雨災害、2019年の東日本台風、2020年からのコロナ禍を踏まえ、福祉防災の制度的枠組みは大きく充実する。

図1は2020年度までで、制度的に義務付けられていたのは福祉施設の「非常災害対策計画」「避難確保計画」のみであった。これは、利用者が施設内にいる場合の安全な避難を中心に考えられている。一方、災害後の事業継続は福祉施設に、在宅の利用者については、市町村に委ねられていた。

しかし、近年の災害により、これでは不十分ということで福祉防災の制度改革がなされてきた。それをまとめたのが、図2である。

災害は、社会のゆがみを拡大鏡のように映し出す。本稿では、重要な福祉防災対策の現状、課題と展望を見ていきたい。

個別避難計画—誰ひとり取り残さないために

2021年5月の災害対策基本法の改正により、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。計画には避難支援者、避難路、避難先を記載することが求められている。内閣府は、おおよそ5年（2025年度）以内に作成することを求めてきた。

内閣府の調査によれば、2023年度末で要支援者名簿717万人に対し、作成数は約126万件にとどまっており、作成率が2割未満の市町村が59.4%に上る。もちろん、名簿登載者のすべてが優先度の高い要支援者とは限らないし、計画のレベルを上げることが優先して作成数が伸びないこともあるが、十分な進捗とは言えない。

個別避難計画作成時の困難さを伺うと、防災部局と福祉部局の連携が十分に取れないため、マン

災害時の避難関連計画（鍵屋作成）

凡例：青字は2020年度までに義務付け
（）は任意の計画

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者（福祉有り）	避難行動要支援者（福祉無し）	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画	（地区防災計画） （個別計画）	（地区防災計画） （個別計画）	（地区防災計画）
災 害 発 生 !				
安否確認		（福祉避難所）	（福祉避難所）	
避難生活支援				
復旧復興				

図1

災害時の支援関連計画（鍵屋作成）

凡例：赤字は2021年度から義務付け
青字は2020年度までに義務付け、（）は任意

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者（福祉有り）	避難行動要支援者（福祉無し）	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画 福祉BCP	（地区防災計画） 福祉BCP 個別避難計画	（地区防災計画） 個別避難計画	（地区防災計画）
災 害 発 生 !				
安否確認	福祉BCP （災害CM）	（福祉避難所） 福祉BCP （災害CM）	（福祉避難所） （災害CM）	（避難所） （災害CM）
避難生活支援				
復旧復興	（災害CM）	（災害CM）	（災害CM）	（災害CM）

図2

パワー、必要な知識、外部との連携が不十分、という例が非常に多い。もともと十分な職員がいるわけではない、個別避難計画という業務が加わったので負荷が大きいという。

しかし、やり方を簡単にすることで一定程度カバーできるはずだ。まず、本人記入用の個別避難計画を送付し、送り返してもらう。このとき、80歳の高齢者でも理解できるように様式を工夫していただきたい。秋田県男鹿市の様式は「私のひなん計画」といい、避難を「ひなん」とひらがなに読みやすくしている。

私のひなん計画(津波)			
ひなんする人			
ふりがな	おが たろう	生年月日	昭和〇年〇月〇日
氏名	男鹿 太郎	年齢	〇〇歳
住所	比詰字〇〇〇-1	ひとりで玄関まで出られますか？	
電話番号 (自分と家族)	0185-〇〇-〇〇〇〇 080-〇〇〇-〇〇〇 長男：男鹿 一郎 0185-〇〇-〇〇〇〇 090-〇〇〇-〇〇〇	☐ 1 出られる ☒ 2 出られない	
ひなんの支援者			
ふりがな	つばき はなこ	できること	
氏名	椿 花子	☒ 避難しているかの確認 ☐ 避難先と一緒にいく ☐ その他※具体的に書いてください	
住所	比詰字〇〇〇-2-2		
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇		
ふりがな	あおさぎ すぎ	できること	
氏名	青佐木 杉	☐ 避難しているかの確認 ☒ 避難先と一緒にいく ☐ その他※具体的に書いてください	
住所	比詰字〇〇〇-3-3		
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇		
避難先・避難経路・現地確認日			
避難先	避難経路	現地確認日	
〇〇さんの家	歩いていく	令和 年 月 日	
男 鹿 市			

図3 秋田県男鹿市の個別避難計画様式

これを送り返せない人は、日常でも支援が必要なが多いので、民生委員、社会福祉協議会や地域包括支援センター、福祉事業者など福祉関係者につなぐ。あるいは委託を有効に活用する。

次に、高齢化や過疎化で支援者がいないという

理由が挙げられる。だが、支援者の役割を避難連絡、確認だけでも良いとする。さらに、連絡をする支援者を複数決めることである。それならば、民生委員など福祉関係者も受けやすくなる。

そして、実際の避難誘導の支援者は自主防災組織、自治会、消防団、福祉関係者として連絡先を決めておけばよい。

本番の避難行動を考えると、計画作成はスタートであり、その後の訓練等による見直しでレベルアップを図りたい。良い事例として、愛知県岡崎市の「ひなんさんぽ」を紹介する。日時を決めて高齢者、障がい者などが一斉に避難場所まで散歩してみる。これにより、個別避難の「机上の計画」を、実際の体験を通して「実行可能な行動計画」に変える工夫である。さらに、要支援者・家族・支援者・行政職員と一緒に歩くプロセスそのものが、防災への主体性と信頼関係を育むという副次的な効果も生む。



図4

福祉 BCP—事業を止めない、命をつなぐために

福祉 BCP の目的は、災害や感染症流行など危機的な状況にあっても、以下の3点を行うことだ。

- ①利用者や施設職員の安全を確保する
- ②重要な福祉サービスを継続する
- ③早期に復旧を図る

2021年度介護保険、障害福祉サービスの報酬改

定において、3年以内にBCPの作成が義務付けられ、現在は、ほとんどの施設でBCPを作成している。そして、厚生労働省は、BCPの実効性を高めるため、職員研修・訓練の実施、地域連携について要請している。

しかし、私たちのヒアリングやいくつかの調査結果からは、職員研修、地域連携、そして法人間連携は十分に行われていない。特に職員研修は、BCPの実効性を高めるとともに、職員自身の自助力を高めることにつながる。福祉サービスは、人的サービスであり、その担い手が災害で負傷しては、どんなに立派な計画も立ちいかない。

他に留意したいのは避難先である。小中学校など福祉サービスに課題のある場所が安易に避難場所として選定されている事例が多い。屋外のグラウンドということもある。考えればすぐわかることだが、大雨のとき、高齢者や障がい者を連れて、屋外の避難場所に避難できるはずがない。望ましいのは、同種の福祉サービスを提供している施設への避難である。このため、法人間連携が極めて重要になる。

福祉避難所—制度と現場の乖離

福祉避難所開設・運営マニュアルには、自治体職員が一般避難所に避難してきた要配慮者をトリアージして福祉避難所に移送したり、自治体職員が避難所運営を担う、などと記述されることがある。しかし、大災害時は、自治体職員による移送調整や福祉避難所運営は不可能ではないだろうか。実際、東日本大震災、熊本地震や能登半島地震でも福祉避難所の運営はほぼ施設職員や応援の福祉関係者だった。

一般避難所は、自治体職員と施設管理者、そして避難者の協力を得て運営を行う。物資も多くの場合、防災備蓄倉庫に3日程度あり、何より、避難者の多くは自らの身の回りのことは自分でできるので、手がかからない。

しかし、福祉避難所はそうはいかない。水や電気などライフラインが停止した状態で、要配慮者を受け入れるには、一般避難所以上に「施設」「人」「モノ」「情報」、少し経ってから「資金」が必要になる。

福祉避難所を開設するには、施設が大きく被災していないことの他に、土砂災害警戒区域や津波浸水域でないことが重要だ。二次災害の恐れがあれば、福祉避難所として機能しない。その意味でも、福祉施設は安全な場所に立地することが重要だ。

一方で、ハザードの問題がなく、応急修理すれば使える施設は、福祉避難所を開設することで修理費が災害救助法により支給される。施設が停電になればエレベータが動かない、断水なら食事が作れない、など課題は明らかである。施設は要配慮者の命を守るため、自施設での備蓄はもとより、市町村や地域住民の備蓄も活用して福祉避難所の開設に向けて動いていただきたい。

福祉避難所の場合、原則として家族介護が基本で、概ね避難者10人に1人配置される生活支援相談員はケアには携わらない建前だ。とはいえ、単身の要介護者も近くの福祉施設に避難してくる。そうすると、ケアのできる人手が必要になる。だが、能登半島地震では多くの福祉施設職員が家族と一緒に金沢などに広域避難して離職した。そうすると、施設では日々の緊急対応が精一杯であり、福祉避難所として要介護者を受け入れる余裕はなくなる。DWATをはじめ、法人間連携による介護職員の確保の仕組みが必要だ。

災害ケースマネジメント—災害から立ち直るための支援

近年の災害では、多くの被災者が住宅被害だけでなく、医療、福祉、雇用、DV、不登校などの複合的被害を受ける。これを被災者が縦割りの行政組織へ相談して支援を受けるのは非常に困難だ。

また、避難所や役所に窓口を設置して相談を待つだけでも不十分だ。そこで、福祉関係者や支援団体が被災者を訪問して積極的に支援が必要な人を発見し、困りごとを引き出すアウトリーチ活動が重要になる。その後、多様な支援関係者によるケース会議と方針作成、伴走型支援の継続などにより自立支援を支えようというのが災害ケースマネジメントである。

災害ケースマネジメントの目的第1には、災害関連死の防止だ。関連死の場所を見ると、避難所で亡くなった方はむしろ少数で、在宅や病院、福祉施設など避難所外で亡くなった例が多数に上る。そこで、災害直後から高齢者等を訪問、見守り活動を行うことで関連死を防止することが重要になる。ただ、行政も社会福祉協議会も災害対応に忙殺され、見守り活動を行う余裕はない。そこで、地元の自治会やNPOなど外部支援者によるアウトリーチ活動が必要になる。この仕組みを事前に作っておくことが重要だ。

次に、避難所以外への避難者への対応である。要介護、障がいや難病などで、避難所に避難できない被災者が多数いる。在宅避難者等は、実態上その状況把握が難しく、支援の手が届きにくい。災害ケースマネジメントは、アウトリーチにより被災者の状況を把握し、必要な支援を検討・実施するものであり、避難所以外への避難者への対応としても有効と考えられる。

この他に、支援漏れの防止、要介護者増加の抑制、重度化防止、被災者の自立・生活再建の早期実現、地域社会の活力維持への貢献も、効果として上げられる。

拠点づくりも重要である。個別訪問、見守り支援、各種支援制度の情報提供や地域のコミュニティづくり等を行うために、関係者一堂に集まれる場所が必要だからだ。実際には、厚生労働省の被災者見守り・相談支援等事業の補助金により「地域支え合いセンター」という名称で社会福祉協議会等に委託して運営されることが多くなる。この官民連携の拠点機能が極めて重要であり、ここに多様な専門支援者が集まり、調整により効果的な支援活動を行うのが、今後の方向性である。

これらの支援者は、主に福祉関係者であり、多職種連携で災害ケースマネジメントを進めていかなければならない。災害ケースマネジメントは防災基本計画に位置付けられ、地域防災計画に書かれるが、同時に、地域福祉計画に位置付けていただきたいと強く思っている。

おわりにー災害救助法に福祉サービスの提供を位置付け

2025年2月14日の閣議で、政府は防災体制の強化を図るため、災害対策基本法、災害救助法など6法案の改正を決定した。改正の趣旨は、能登半島地震の教訓等を踏まえ、災害対策の強化を図るためである。

被災者支援に関して、特に大きな改正点は、災害救助法や災害対策基本法に「福祉サービスの提供」が新たに追加されたことだ。災害前後を問わず、災害時における福祉の重要性はますます高まっていく。