

岡山県地区防災計画等作成推進協議会 第1回個別避難計画研究部会

講義①（総論）

避難行動要支援者対策と 福祉専門職の関わり

岡山県地区防災計画等作成推進協議会アドバイザー
川上富雄（駒澤大学／岡山県社会福祉士会）

川上富雄 自己紹介

今日一日、よろしく
お願いします



《略歴》

1990年同志社大学文学部卒業、岡山県社協、広島県社協、日本社会事業大学、川崎医療福祉大学を経て2009年より駒澤大学。その間、1994年日本社会事業大学大学院修士課程修了、2008年日本社会事業大学院博士後期課程満期退学。現在、岡山・東京の両方に拠点を置き活動。2016年度米国バージニア州立ジョージ・メイソン大学にて1年間に在研究。

学位：修士 資格：社会福祉士

《主な研究・教育領域》

地域福祉・地域を基盤としたソーシャルワークの展開、社協・地域包括支援センター・民生委員等の役割・活動のあり方、過疎地域における地域福祉システムのあり方、福祉サービス第三者評価・苦情解決等権利擁護システムのあり方など

《主な教育活動》

駒澤大学文学部社会学科社会福祉学専攻教授、ノートルダム清心女子大学非常勤講師

《主な社会的活動》

岡山県社会福祉士会理事・福祉サービス第三者評価調査者、静岡県社協市町村社協経営基盤強化委員会委員長、倉敷市地域包括支援センター運営協議会副委員長、世田谷区社会福祉審議会委員・同民生児童委員推薦会委員、中央区・鎌倉市・横浜市中区／戸塚区・倉敷市・内灘町・吉備中央町等地域福祉（活動）計画策定・推進・評価委員、総社市社協・井原市社協ひきこもり支援検討会委員、岡山県地区防災計画等作成推進協議会アドバイザー、など

《主な著作》

- ★『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規 2003 ※編著
- 『社会福祉士実習指導者/教員テキスト/実習生テキスト』中央法規2014
- 『災害ソーシャルワーク入門』中央法規 2013 ※分担執筆 ※分担執筆
- ★『超高齢者・無縁社会と地域福祉』学文社2014 ※単著
- 「公共システムとしての民生委員をめぐる課題」（『月刊自治研』2014年11月号）
- 「民生委員制度の現状と課題」（『生活協同組合研究』2015年5月号）
- 「高齢者福祉の課題とは」（『新聞研究』2016年5月号）
- 『社会福祉士実習プログラムの考え方と作り方』中央法規2015 ※分担執筆
- ★『地域アセスメント～地域ニーズ把握の技法と実際～』学文社2017 ※編著
- 「アメリカ合衆国におけるソーシャルワーク教育の動向と我が国への示唆」（『日本社会福祉教育学会誌』2018）
- 「中国地方の中山間地・離島過疎地域の生活課題と福祉対策のあり方」（『日本社会福祉学会研究論文集』2018）

など



《はじめに～使用する用語について～》

災害弱者、避難困難者、災害時要援護者、要配慮者、避難行動要支援者など類似の呼び方がありますが、災害対策基本法では以下のように整理されています。

■ 「要配慮者」(法8条第2項第15号)

高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦等の災害時において特に配慮を要する者

■ 「避難行動要支援者」(法第49条の10第1項)

上記のうち、災害等が発生、または、発生する恐れのある場合に、自ら避難することが困難であるため、円滑かつ迅速な避難の確保等の支援を要する者(市町村は地域防災計画にその対象者を掲載しています)

なお、「要配慮者」や「避難行動要支援者」の多くは、福祉サービスの「利用者」でもあり、何らかの福祉援助を必要としている「要援護者」でもあるため、用語的に混乱してしまいがちです。

要配慮者支援を巡る動向

毎年、人命に関わる自然災害が各地で発生！

- ◆ 2014年 関東豪雪(2月)、広島市豪雨土砂災害(8月)、御岳山噴火(9月)、など
- ◆ 2015年 台風18号関東東北豪雨災害(9月)
- ◆ 2016年 熊本地震・大分県中部地震(4月)
- ◆ 2017年 九州北部豪雨(日田・朝倉市等)(7月)
- ◆ 2018年 草津白根山噴火(2月)、大阪北部地震(6月)、西日本豪雨災害(7月)、北海道胆振地方地震(9月)、など
- ◆ 2019年 九州北部(佐賀・福岡・長崎)豪雨(8月)、台風15号災害(千葉県停電)(9月)、台風19号豪雨災害(箱根)(9月)、など
- ◆ 2020年 新型コロナウイルス禍、熊本豪雨災害(球磨川)(7月)、など
- ◆ 2021年 7月豪雨災害(熱海)

……日本列島は自然災害の坩堝と化している。自然災害による命の危険度が高まっている。

災害時、要配慮者の方々をどう守るか

地震、台風、豪雨災害が続いています。災害が起きるたびに、障害者や高齢者、中でも要介護高齢者や独居高齢・障害者の方々が多く犠牲になっています。

2011年3月の東日本大震災では、亡くなった人の3分の2は60歳以上、または障害者で、その死亡率は住民全体の2倍だったことが明らかになっています。

かろうじて命が助かって、避難先での様々な困難から心身の状態が悪化し災害関連死と認定される例も数多く報告されています。

同じことを繰り返さないために、どうしたらよいでしょうか？ 地域や近所の繋がりでは何かできないでしょうか。一緒に考えていければと思います。

2018(H30)年7月 西日本豪雨災害の教訓

真備町水害をめぐる状況推移

- 5日18:30 大雨警報
- 5日23:00 倉敷市災害対策本部設置
- 6日11:30 倉敷市内の山沿いに「避難準備・高齢者等避難開始」発令／真備地区避難所開設(岡田小学校、菌小学校、二万小学校)
- 6日19:30 倉敷市内の山沿いに「避難勧告」発令
- 6日22:00 真備地区全域に「避難勧告」を発令／小田川の水位が急激に上昇6日22時40分 大雨特別警報が発表
- 6日23:45 真備地区に「避難指示」を発令／小田川の水位が急激に上昇
- 7日1:30 真備地区・小田川の北側に「避難指示」を発令／高馬川の堤防が越水し、小田川の水が北方向に流れ込んでいる
- 7日1:34 国交省が高馬川で堤防決壊を確認
- 7日6:52ごろ 国交省が小田川堤防決壊を確認

避難勧告・指示発令の段階で、全回答数(347)の内、225回答(64.8%)が避難開始していた。課題は避難困難者≒福祉の要援護者

福祉関係者には把握されていた方々

【被害は高齢者や障害者に集中】

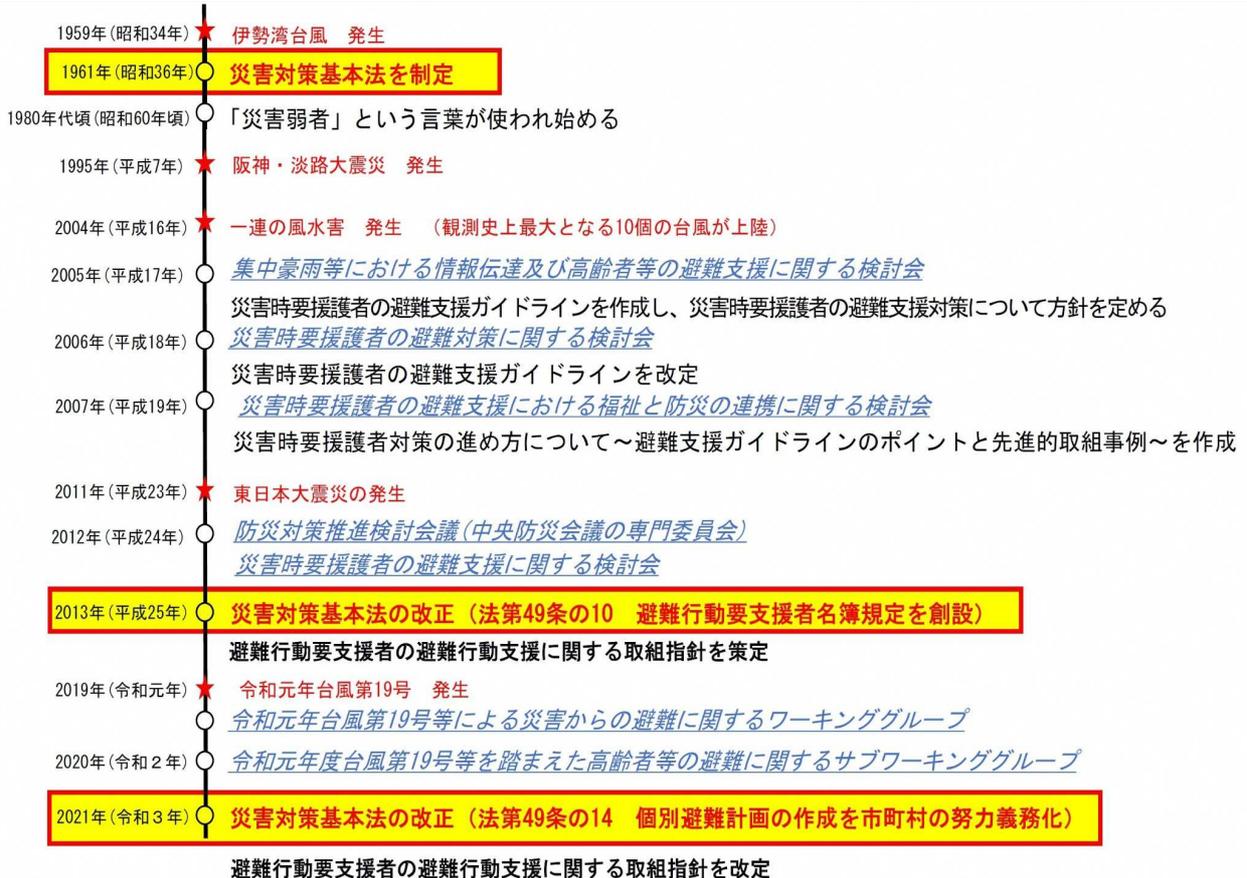
- 真備町の死者51人の内、45人(88.2%)が65才以上。その内、自宅で亡くなった方は44人
- 要介護・要支援者が死者全体の36.5%(19人)、身体障害者が死者全体の23.1%(12人)だった
(「平成30年7月豪雨災害検証報告書」岡山県2019 pp.29-30)

【住民による自主的な避難を促進するための検討】

- 地区防災計画の策定支援
 - ・住民が自主的に取り組む防災体制への支援
 - ・防災活動を契機とする地域づくり
- 防災教育の推進
 - ・小学生などを対象とした防災教育の環境づくり
 - ・「自らの命は自らが守る」意識の徹底と災害リスクや災害時にとるべき避難行動の理解促進
- 避難行動要支援者の避難対策の推進
 - ・要支援者のあり方、防災と福祉が連携した避難行動に対する理解促進

倉敷市災害に強い地域をつくる検討会

避難行動要支援者の避難行動支援に関する制度的な流れ



様々な改正～福祉防災元年 (跡見学園女子大 鎌谷一先生)

- 「避難準備・高齢者等避難情報」→「高齢者等避難」
- 個別避難計画作成を市町村の努力義務化
- 介護福祉事業所、障害者福祉サービス事業所に3年以内にBCP作成を義務付け
- 福祉避難所ガイドライン改訂
- 浸水被害の危険がある地区の開発規制等の流域治水関連法

東日本大震災の教訓

- 死亡者の6割が高齢者、障害者死亡率は2倍(=体力がない、判断が困難、地域とのつながりが弱い) ⇒個別避難計画で近所や福祉とのつながりを
- 多くの自治体職員(288人)、消防団員(254人)、民生委員(56名)、福祉施設職員(86名)が死亡(避難行動要支援者の安否確認者・救出者がいない) ⇒個別避難計画で危機管理能力向上を
- 3,775名の震災関連死(89%が高齢者、移動や避難所・車中泊等で衰弱) ⇒福祉施設BCP、福祉避難所の必要性

2021年5月施行 改正災害対策基本法の概要

①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し

2) 個別避難計画の作成

<課題>

避難行動要支援者名簿(平成25年に作成義務化)は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。

3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難(広域避難)させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置

②災害対策の実施体制の強化

1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更

2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害(非常災害にあらぬ規模)対策本部の設置

3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

避難勧告・避難指示の一本化等

令和3年5月20日から 避難指示で必ず避難 避難勧告は廃止です

警戒レベル	新たな避難情報等	これまでの避難情報等
5	緊急安全確保 ^{※1}	災害発生情報 (発生を察知したときに発出)
4	避難指示 ^{※2}	避難指示(緊急) 避難勧告
3	高齢者等避難 ^{※3}	避難準備・ 高齢者等避難開始
2	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)	大雨・洪水・高潮注意報 (気象庁)
1	早期注意情報 (気象庁)	早期注意情報 (気象庁)

※1 4階以上のビルを確保し、5階まで下りては避難し、避難しきれない場合は地下鉄や地下街など避難場所を確保する。
 ※2 避難指示は、これまで避難指示の発令に比べてより厳格な基準で発令されることになる。
 ※3 警戒レベル4は、高齢者等の避難に重点を置き、避難場所を確保し、避難準備と併せて避難場所を確保する。

- 警戒レベル5は、すでに安全な避難ができず、命が危険な状況です。警戒レベル5緊急安全確保の発令を受けてはいけません！
- 避難勧告は廃止されます。これからは、警戒レベル4避難指示で、危険な場所から全員避難しましょう。
- 避難に時間がかかる高齢者や障害のある人は、警戒レベル4避難指示で、危険な場所から避難しましょう。

内閣府(防災担当)・消防庁

「避難」って何すればいいの？
 小中学校や公民館に行くことだけが避難ではありません。「避難」とは「難」を「避」けること。下の4つの行動があります。



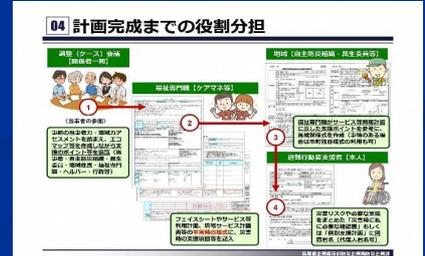
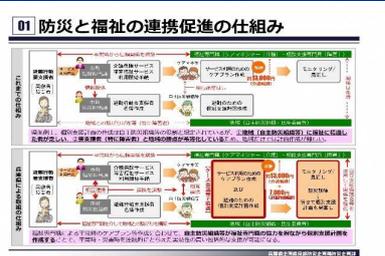
個別避難計画の作成 (災害対策基本法第49条)

詳細は各論で

- 第四十九条の十四 市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画(以下「個別避難計画」という。)を作成するよう努めなければならない。～(中略)～
- 3 個別避難計画には、第四十九条の十第二項第一号から第六号までに掲げる事項のほか、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。
 - 一 避難支援等実施者(避難支援等関係者のうち当該個別避難計画に係る避難行動要支援者について避難支援等を実施する者をいう。次条第二項において同じ。)の氏名又は名称、住所又は居所及び電話番号その他の連絡先
 - 二 避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項
 - 三 前二号に掲げるもののほか、避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項
- (以下省略)

プラス

「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」提言を受けて 兵庫県 防災と福祉の連携促進モデル事業



個別避難計画作成モデル事業（概要）

- 令和3年度において、自治体における個別避難計画の効果的・効率的な作成手法を構築するため、モデル事業を実施。（事業を実施するモデル団体は、市町村事業34団体、都道府県事業18団体）

<内容>

1 モデル事業の実施(効果的・効率的なモデルの創出、展開)

モデル事業は、①市町村が実施する「市町村事業」(特別区も市町村事業の対象となる。)、②都道府県が①の市町村事業を支援する「都道府県事業」がある。

2 自治体間によるノウハウ共有の場の提供

定期的に①、②の取組状況を共有する場や、お互いに相談できる意見交換の場を設け、自治体間で得られた知見を効果的に共有できる機会を提供する予定。

3 成果の普及(内閣府ポータルサイト立上げ、成果発表会の開催、報告書・事例集の作成など)

本業務で得られた知見をポータルサイト、成果発表会、報告書・事例集等により、全国の自治体に対する普及・啓発を行う予定。

①市町村事業・・・計34団体
個別避難計画の作成プロセスの構築に取り組み市町村の事業
(注:特別区も市町村事業の対象となる。)
②都道府県事業・・・計18団体
域内の市町村事業の成果等を共有する場を設け、意見交換をして改善し、横展開することなどに取り組み都道府県の事業

<1-①モデル事業応募の必須要件>

- (A) 市町村の防災担当や福祉担当等の関係部署が共同して事業を実施する体制があること。
※応募の際に都道府県との取組も合わせて提案する場合は、都道府県についても、防災担当や福祉担当等の関係部署が共同して事業を実施する体制があること。
- (B) 地域の介護・福祉に関する職種団体等、庁外の関係者と連携した取組であること。
- (C) 個別避難計画を作成する者の優先度を検討し、要支援者の心身の状況に応じた作成プロセスを構築する取組であること。
- (D) 個別避難計画を実際に作成すること。

<1-②モデル事業における地域の実情に応じた取組例>

- 応募の必須要件に加え、地域の実情に応じた特色のある取組を行う。(取組例)
- 福祉専門職(介護支援専門員や相談支援専門員)の参画に関するもの
 - 福祉専門職(介護支援専門員や相談支援専門員)以外の関係者の参画に関するもの
 - 優先度の高い方について個別避難計画の作成を完了するまでの事業計画に関するもの
 - 避難行動要支援者名簿掲載者全員について個別避難計画の作成を完了するまでの事業計画に関するもの
 - 個別避難計画を広く普及させるための効果的な手法等に関するもの
 - 本人・地域記入の個別避難計画に関するもの
 - 多様な災害リスクに対応した個別避難計画の作成に関するもの
 - 福祉避難所への直接避難に関するもの
 - 特別支援学校に関するもの
 - 難病患者等の医療的ケアを要する方に関するもの
 - 地区防災計画との連動に関するもの
 - 防災・減災の整備等と個別避難計画等のソフト事業との一体的な検討に関するもの
 - 住民への周知・啓発や避難支援等実施者の確保に関するもの

<スケジュール>

日程	内容
令和3年5月～令和4年3月まで	事業実施期間
6月15日(火)	キックオフミーティング
6月30日(水)	合同研修会
7月以降	ノウハウ共有ミーティング
令和4年3月	成果発表会

介護サービス事業者にはBCP義務付け

■ 社会保障審議会介護給付分科会報告 2020.12.23

1. 感染症や災害への対応力強化

②業務継続に向けた取り組みの強化

感染症や災害が発生した場合であっても必要なサービスが継続的に提供できる体制を構築する観点から、全ての介護サービス事業者を対象に、業務継続に向けた計画等の策定、研修の実施、訓練(シミュレーション)の実施を義務付ける。その際、3年の経過措置期間を設けることとする。

■ 「介護施設・事業所における業務継続ガイドライン等について」(2020.12.14厚生労働省老健局高齢者支援課長ほか連名通知)

※BCP=事業継続計画(Business Continuity Plan)

組織が、自然災害や人災等の危機的状況下に置かれた場合でも、重要な業務が継続できる方策を用意し、生き延びることができるようにしておくための計画書。



「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」の改訂

(内閣府 2021年5月)

災害対策基本法第49条の7、災害対策基本法施行規則第1条の7の2、災害対策基本法施行令第20条の6による避難所＝「指定一般避難所」「指定福祉避難所」

全国の福祉避難所＝8,683か所＋協定確保福祉避難所22,078か所(R1.10.1)

〈課題〉

- 福祉避難所は、災害発生して数日後に開設される。また、直接福祉避難所に避難はできない。公表もされない。一般避難所に行けない人、一般避難所で具合が悪くなった人の二次的移送先という位置付だった

〈改訂〉

- 2.1.1] 市町村は、災害時で高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設
- 1.2.2.5] 高齢者・障害児者等の個別避難計画(や地区防災計画)で、福祉避難所施設との事前マッチングを行った者について、直接避難を受入れる
- 1.2.2.3] 指定福祉避難所はあらかじめ特定した受入対象者・家族の実が避難する施設として公示できる
- 付属資料②] 妊産婦等福祉避難所や相談支援センター設置なども整備の必要

国交省の取り組み

- 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン(令和3年5月)
- 住生活基本法による新たな住生活基本計画(令和3年3月)・・・住宅改修や盛土等による安全な住宅・住宅地の形成、不動産取引時の災害リスク情報提供、避難施設の整備、災害リスクの高いエリアへの住宅立地抑制、既存住宅移転支援、昭和56年基準を満たさない住宅の耐震化促進
- 国土交通省防災業務計画修正(令和3年2月)・・・都市防災減災対策、交通運輸防災マネジメント、港湾災害対応力強化、空港対応計画、広域防災拠点、など
- タイムライン(防災行動計画)策定・活用指針(初版/平成28年) 等

災害に備えた地域づくりの必要

Disasters occur when hazards meet vulnerability.

災害(被害)は、危機が社会の脆弱性と出会うことで起こる

災害リスク=ハザード×脆弱性

脆弱性=個人要因×環境要因

地震、津波、洪水、
土砂災害などの
災害誘因(ハザード)

被害
規模

社会の脆弱性(ハ
ードだけでなく対応
システムの未構築)

ここが弱いと、後からよく「人災
ではないのか」と指摘される

災害弱者支援対策の取り組み
方によって被災者数も変動

- 自然災害の発生は押さえることはできないが、予測する技術の進歩により被害を縮小できる
- 災害発生を想定した、社会の脆弱性の補完や強化によって被害を縮小できる
=災害への備え
- 災害への備えには、建築基準、ダム、堤防、防潮堤などハード面の補完・強化と、予測技術の進歩、学習や訓練による住民の災害対応力の向上、安否確認救出体制づくりなどソフト面の補完・強化がある
- 「災害対策は正解のない問題への備え」=いつどこで何がどのくらいの規模で起こるかわからない。多くの変数が絡み合って発生し、同じものはない。¹⁸

平時の福祉支援が防災に繋がっていない

- 福祉＝幸福・幸せな暮らし (well-being welfare)
- 福祉の目標＝「ニーズ(＝生きていく・暮らしていくうえで必要とされること／必要であるにもかかわらず不足しているもの)へ対応し、**地域自立生活と自己実現**を図る」こと
- 福祉の支援内容＝「ニーズを抱え、自らの意思や権利を主張したり守ることに限界や制限のある利用者や家族等を、理解し、必要な社会資源に結びつけ、お世話をしたり、**権利擁護**」すること
- ケアマネジャー、相談支援専門員、その他各種福祉司職等の相談員

- 福祉関係者は、平時の福祉サービス提供論に留まってしまっており、災害時支援については分野外・専門外。発災後の利用者像についてイメージできていなかった
- 福祉業界の中でも縦割り(対象分野ごと、行政・社協・施設・NPOなど機関団体ごと、ソーシャルワークとケアワーク専門職ごと、など)があり、福祉業界全体としての結束・纏まりも希薄

住民生活は縦割りでは断じられない

～狭義の福祉(福祉六法)に囚われない思考が必要～

- 公共交通機関の縮小・廃止や、車を手バスの高齢者の増加で外出難民問題が深刻に ……**交通行政の問題**…
- 冬期の独居高齢者宅の雪下ろしや除雪の負担、また除雪道路の縮減による地域の孤立 ……**土木・まちづくり行政の問題**…
- 災害が起こったときに機敏に避難できるか不安、発達障害児を抱えて避難所生活ができるか不安 ……**防災行政の問題**…
- 独居や判断力低下高齢者の増加で、新たな手口の訪問販売や詐欺被害にあう高齢者が増加 ……**警察行政の問題**…
- 判断力が低下してゴミ分別が困難に、体力が低下してゴミステーションまでもっていくのが困難に ……**衛生・清掃行政の問題**…
- ペットで飼い始めたネコがどんどん子どもを産んで、増えすぎちゃって手に負えない ……**保健所の問題**…

- 住民生活の視点で見れば、全て一連の困難や不安であり、**行政の縦割論理は関係ない**
- 昔は家族や周囲の人が「生活問題」と「縦割り行政」の間の調整役を果たしていたが、**無縁社会化で機能低下**
- サービスに繋げる**コンシェルジュ役**(コミュニティ・ソーシャルワーカーや地域福祉コーディネーター、そして総合相談機能など)が**社会的に用意される必要**がでてきた

8050問題は縦割り行政／制度の狭間の象徴的問題

21世紀の福祉援助は、福祉六法内の対象者・ニーズ親(老人・児童・障害・貧困)・援助親(保護救済)の軛(くびき)から解放される必要!

結局、わしや、どこに相談に行けばいいんじゃ!誰かがまとめて対応してくれないのか?

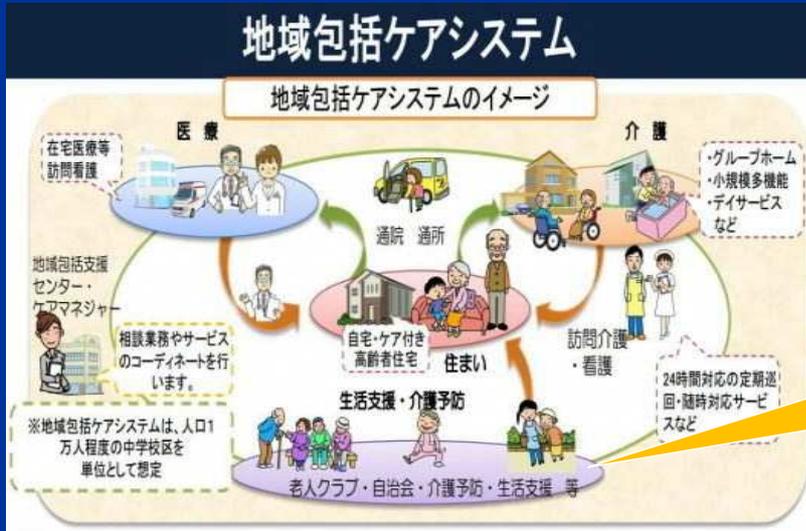


さらに災害に遭えば、救出、避難所、葬式・相続、自宅再建、保険、片付・撤去・廃棄は?..

「地域包括ケアシステム」に「防災」を加える必要

地域包括ケアとは、30分以内に駆けつけられる圏域(概ね中学校区＝日常生活圏域)で、「住まい」を基本として「生活支援サービス」「介護保険サービス」「予防サービス」「医療サービス」を一体的に提供する体制のことをいう。(厚生労働省老健局)

- 生活支援サービスや介護予防、インフォーマル資源のネットワークが重なり合い、専門職と住民協働により、問題発見から問題解決まで取り組む「地域包括ケアシステム」が構築される。
- 日常生活圏域とは…市町村介護保険計画において、地理的条件、人口、交通事情などを勘案して定める区域のこと。国では概ね30分以内に必要サービスが提供される区域としている。≒地域包括支援センターの設置圏域。



(引用:厚生労働省HP)

高齢者介護分野だけでなく、地域包括ケアの発想は全ての要援護者に対して必要!

生活支援や介護予防分野に、インフォーマルケアの参画を期待

インフォーマルケアの開発促進のために、生活支援体制構築事業が始まり、協議体・生活支援コーディネーターが配置されることとなった

地域のみならず、避難できない方のことを考え、支える仕組み作りに取り組む必要

学び・気づき

- 真の避難行動要支援者の洗い出し・抽出
- 想定される災害と地区内の危険箇所の点検・洗い出し
- 避難所の点検(場所、部屋数・風呂・トイレなど設備、備品)

計画づくり

- 避難ルートや避難所の整備計画・共助のしくみづくり(地区防災計画)
- 避難行動要支援者の個別避難計画/マイタイムライン策定
- メンバー・参加者・協力者の拡大

避難訓練

- 春夏秋冬/昼夜/晴雨風雪/様々な災害種類/様々な人々を組み合わせた防災訓練・避難所体験等を重ね、地区防災計画・個別避難計画のアップデートと「地域の防災力」「住民の防災力」の向上を図る

専門職による側面支援

住民主体の地区防災

災害前の地域づくり ～DIG・HUG～

DIG(ディグ)は、災害(Disaster)のD、想像力(Imagination)のI、ゲーム(Game)のGの頭文字を取って名付けられた、誰でも企画・運営できる参加型で簡単な災害図上訓練の名前である。digは「掘る」という意味の英語の動詞であるが、転じて「探求する」「理解する」といった意味もあり、このことから、「災害を理解する」「まちを探求する」「防災意識を掘り起こす」という意味も込められている。



HUGは、H(hinanjyo避難所)、U(unei運営)、G(gameゲーム)の頭文字を取り、英語で「抱きしめる」という意味。避難者を優しく受け入れる避難所のイメージと重ね合わせて名付けられた。避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所の体育館や教室に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験するゲームである。



個別避難計画策定を通じた地域づくり

(=コミュニティワーク)

- 個別避難計画が市町村の努力義務化されたことに伴い、市町村でその取り組みが急がれるところですが、「法律が変わったから、住民の皆さん個別避難計画をすぐ作ってください。実績カウントが必要なので、完成したら報告してください。」と、住民に仕事を降ろせばよい(させればよい)というものではありません。
- 個別避難計画を「とにかく形式的に完成させればよい」では画餅に帰してしまいます。災害時にも真に有効な計画として機能するためには、コミュニティワークのプロセスを踏まえた、住民の主体意識を引き出し、学びを通じて作成を促していく必要があります。
- 住民活動は基本的に「共感原理」に基づくものであり、近隣住民に機械的に担当を割り振ればよいというものではありません。本人と支援者の人間関係形成が前提となります。そうした環境づくり、地域づくり、人づくりなどにも専門職が関わり、繋いだり・気づいたり・学んだりする支援をしていくことが期待されます。

住民による地域課題の把握と解決への取り組み支援

(住民主体理念で進めるコミュニティワーク/コミュニティオーガニゼーションの手法)

- 社会福祉の専門援助技術にはソーシャルワークがあり、その中の一つにコミュニティワーク(コミュニティオーガニゼーション)がある。
- 19世紀後半の慈善組織協会(COS)やセツルメント活動の中から理論化・方法論化が始まった。
- 「コミュニティワークは、ソーシャルワーク(社会福祉援助技術)の一つで、ケースワークやグループワークなどの直接援助技術に対して、地域社会に共通する福祉ニーズや課題の解決を図るために、地域診断・社会サービスの開発・地域組織のコーディネート・機関や組織の連絡調整など、住民組織や専門機関などの活動を支援する間接的な援助技術です」(神奈川県社協)

ケースワーク

・面接、アセスメント(ニーズ・問題の明確化と構造化)、カンファレンス、援助計画、サービスマネジメント、モニタリング、評価 などなど

グループワーク

・当事者・利用者グループの運営、レクリエーション などなど

コミュニティワーク

・地域資源開発・動員、機関間連携、自助的生活環境改善、住民参加による計画策定、地域住民の教育、代弁的・直接的なソーシャルアクション、地域交流、などなど

関連技術

・職員研修、スーパービジョン、施設サービス評価・効果測定・サービス改善、利用者権利擁護・苦情解決、施設(機関)運営、情報開示、労働環境整備(QWL向上)、リスクマネジメント などなど

CWの構成要素

community care (在宅福祉)
community organization (地域組織化)
community development (環境改善)
community planning (福祉計画)
community education (福祉教育)
community action (要望・代弁)

住民による自主的・主体的な地域課題の解決活動を支援するソーシャルワークの技術・方法として、我が国においては、主に市町村社会福祉協議会を中心に取組みられてきた

地域支援(コミュニティワーク)の展開過程

段階	内容	実践
I. 問題把握	・地域特性の把握 ・福祉水準、問題および社会資源についての基礎的把握	地域福祉推進にあたって、その地域の特性(気候条件、地理的条件、人口動態、産業構造、住民性、住民意識構造等)を把握し、福祉問題の予測、問題の背景、住民の考え方、態度の特徴を明らかにしておくこと前提となる。 要援護者の実態、住民の抱えている福祉問題、福祉水準および社会資源(地域の諸機関、団体、専門家等)についての基礎的把握
	・社会的協働により解決をはかるべき問題の明確化とその実態の把握	既存資料の分析、新たな調査、活動・事業等を通じての把握。 専門家の判断等により社会的に解決をはかるべき福祉問題を発見しその実態について多面的に明らかにする。
	・問題を周知し、解決行動への動機付けを行う	広報、話し合い、福祉教育等を通して問題提起し、自覚化と共有化を図り、解決しなければならぬ課題として動機づける。
II. 活動主体の組織化	・取り上げた問題に関連する機関や人々を活動に組み入れる	問題を抱えている人々、問題解決の努力をしている人々、関連する機関・専門家・団体に働きかけ、組み入れ、解決活動推進の主体を組織する。
III. 計画策定	・解決活動に動機づけられた問題をより明確にし、優先すべき課題を順序づけ、推進課題の決定を行う	問題の相互理解を深め、問題の深刻度、緊急度、広がりおよび住民の関心、地域や社会資源の問題解決能力、従来の活動や施策等の評価から何を推進課題として取り上げるか決定する。
	・推進課題実現のための長期・短期の具体的な達成目標の設定	何を、どの水準にまで、いつまでに達成するのか、それは全地域を対象とするのか一部地域か、全員を対象にするのか一部か等を明確にし、長期・短期の目標として設定する。
	・具体的実施計画の策定	目標を実現するために誰が何を分担し、どのような資源を活用して実施するか、誰に働きかけるか、財源は、時期は、推進機関等を明らかにした具体的実施計画を関係者の共同計画として策定する。
IV. 計画の実施	・計画の実施促進、住民参加の促進、機関・団体の協力の促進、社会資源の動員・連携・造成、社会行動(ソーシャルアクション)	広報、福祉教育推進等により動機付けや活動意欲を高め、住民参加・対象者参加を促進する。講師関係機関・団体・個人の連絡調整を行い、計画実施のための協力体制を強化する。 問題解決に必要な社会資源の積極的な活用連携を図る。さらに不十分であったり欠けている社会資源を新たに創設する。特にその設置、制定が国・地方自治体等の責任をもって実施しなければ困難な場合、要望、陳情・請願などの社会行動を行う。
V. 評価	・計画の達成度、および組織化活動についての評価	計画目標の達成度の点検、効果測定を行う。 活動の進め方、住民の参加、機関・団体の協力について評価する。 目標や計画そのものの評価を行う。 全過程の総括を行い課題を整理する。

(高田・加納他『コミュニティワーク』海声社1984より要約引用)

「新しい公共」だ「地域共生」だと住民への役割期待論ばかりが叫ばれているが・・・

地域サポート&エンパワーしないと 住民参加・地域力強化は望めない!

- 地域に「箱モノを作り」「お金を流せば」住民が活動すると思込んできた誤謬
 - 地域に「問題の解き方ではなく答えを教え(事業を押しつけ=パターナリズム)」、しかも地域事情を無視し「全地区平等・網羅的に普及」させようとしてきた誤謬
 - 局・部・課の行政施策毎(=縦割)に地域の下請的住民組織を作ろうとしてきた誤謬
 - 「押しつけの活動に住民が乗らない」→「住民意識が低い」→「福祉教育が必要」という思考の誤謬
- ・・・が限界点に達し、「もう無理!」と地域が悲鳴をあげだしている

効能も告げず「この薬を飲め」というようなもの

※誤謬(ごびゅう: logical fallacy)・・・論証過程に論理的・形式的に明らかな瑕疵があり、その論証が全体として妥当でないこと。

高齢化

後継者不足

加入率低下

これからは

組織間対立

会費疑義や募金訴訟

役職押付け

- 少子高齢・人口減少・無縁社会化・年金支給開始年齢引上げ等で地域人材が枯渇
 - 行政・社協・施設等の専門職が住民に寄り添い住民と一緒に考える寄添い型の支援
 - 答えの押し付けではなく、住民が気づき、考え、内発的に活動を作り出していくのを促す支援
 - 住民が疲弊しない地域組織の在り方についての交通整理/スクラップ&ビルド
 - 住民が活動をする際に使いやすい箱モノづくり・運営(施設利用規定等の緩和)
- 地域住民とともに地域課題を把握し、解決策や仕組みを考え、活動を後押ししたり、行政等と調整・折衝する専門的な側面支援機能がないと、地域組織の運営も儘ならなくなりつつある

生活支援コーディネーター配置、社協地区担当職員制、さらに一步踏み込み、行政・社協・包括等による「地区サポートチーム」の結成、さらにこれに防災専門職も連携する必要

「防災」「減災」を地域づくりのきっかけに

～福祉と防災が一緒になって住民とともに進める地域づくり～

発災前からの地域づくり・連携・準備・学習活動が最重要

- ・地区ごとに自主防災組織を作る
- ・各自主防災組織と地区社協が連動
- ・避難行動要支援者のアセスメント
- ・要支援者には専門職や民生委員も関与
- ・行政と地域との協働・分担の話し合い
- ・地域住民が取り組むことの明確化
- ・避難場所の検討や整備
- ・図上シミュレーションや実際の訓練
- ・備蓄備品(食料・救出道具)、井戸、輸送
- ・諸資源や他地域と災害時協定を結ぶ
- ・地域計画/個別避難計画に落とし込む



支援・連携

防災行政・防災士・自主防災組織等

福祉行政・社協・福祉専門職等

防災も福祉も、住民参加による地域課題の解決という過程・手法は同じ。効果も相補的。コミュニティ再構築という目標も共通。地域防災と地域福祉は親和性の高い活動。

専門職連携による地域防災支援



29

防災再考

～地区防災計画・個別避難計画に向けた気づきと学び～

災害の種類

- 地震……阪神淡路、中越、東日本、熊本など
- 土砂災害……梅雨・台風時の豪雨による土砂崩れ
- 水害……豪雨に伴う河川等の氾濫、洪水
- 高潮・津波……大潮 & 低気圧や海底地震の影響
- 豪雪……主に日本海側における冬期の豪雪災害、雪崩
- 噴火……活火山地域における噴煙、火山弾、火山礫
- 大規模火災等……落雷等による山火事、自然災害に起因・誘発される市街地中心部火災(糸魚川)、コンビナート・工場爆発・火災
- 他にも砂嵐、熱波、寒波、干ばつ、塩害、隕石落下、害虫大繁殖、感染症パンデミックなど

31



災害弱者とは誰か



- 行政が把握する、いわゆる「災害弱者」「災害時避難行動要支援者」は、障害者手帳を持っている人や要介護認定高齢、単身高齢者として把握されている人々である。しかし、はたしてこれらの人々だけが災害弱者であろうか。

幼児・児童、子育てママ、一時帰宅在宅療養患者、潜在的知的障害者、発達障害者、パニックを起こしてしまうような自閉症傾向のある人、要介護未認定の在宅虚弱高齢者、日本語を理解できない外国人などなど、災害弱者は様々……これらは地域の関係性の中でしか発見・把握できない。

このように考えてくると、健康で自力で即座に判断や行動ができる大人の一部しか「災害強者」ではないということになってしまう。しかし、一見、災害強者に見える人々も、交通やライフラインなど生活インフラ・文明的生活が遮断されれば、一瞬にして災害弱者になりうる。脆弱な社会基盤に生命や生活を預け依存しているという意味において、**すべての人々が災害弱者**ともいえる。

誰が避難誘導・安否確認・救出をするのか

- 消防団員や防災訓練に参加している父さん(災害強者)等は、平日の昼間は仕事で町外に出かけていたり、突発的災害に駆けつけることは困難。
- 「災害時ひとりも見逃さない運動」に取り組む民生児童委員さんも、60歳以上が7割で、救出支援などの体力的期待は厳しい。
- 誰が避難誘導・安否確認・救出を担うの？本当に大丈夫なの？

- これまでの避難・救出体制に満足するのではなく、検証し穴を埋める取り組みを！
- 平日昼間は地元地域で働いたり学んだりする災害強者の確保(企業、学校等との調整)
- 地域の福祉事業者／専門職の発災時の役割分担明確化(行政、諸機関、諸団体、地域組織等との連携や役割分担協議)



避難所は被災者ニーズに応えられるか

- 行政が確保している避難所は人数的に・被災者の特性別に避難・収容が可能か？本当に安全か？
- 先に紹介した様々な「災害弱者」に配慮された一次的な避難所は充分確保できているか？ 二次避難所となる福祉避難所(等)は在宅要援護者数に対して充分か？
- そもそも、避難所に避難できず自宅待機や親戚・友人宅に避難している人々へのアウトリーチ体制は想定・準備されているか？

通常の避難所だけでなく・・・多様なニーズに応える避難所づくりの必要

- ◆ 在宅療養患者に配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 要介護者およびその家族に配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 時と場所を選ばない赤ちゃんの夜泣き、哺乳、おむつ交換などに配慮された子育てママさん向けの避難場所は確保されているか？
- ◆ 知的障害や発達障害、自閉症を持つ人たちに配慮された避難場所は確保されているか？
- ◆ 外国人に配慮された避難所運営体制は構築されているか？
- ◆ 避難所には備蓄や備品が整っているか
- ◆ さらに、避難所生活の長期化も想定するとニーズはますます拡大する
- ◆ 避難所外避難をしている人たちへの支援(アウトリーチ)体制の検討も必要

被災者ニーズとは何か

- 災害の直接的な被害は、自身の生命を失う、家屋を失う、家族を失う、友人を失う、怪我や障害を負う、仕事を失う、生活に必要な物資を入手できない、といった**一次的な被害ニーズ**だけではない。
- 家屋を失う、あるいは家屋は残っても電気・ガス・水道・物資が届かないことで、自宅での生活の継続が困難となり、避難所等への住み替えを余儀なくされ、文明社会における人間的・健康的でプライバシーが保護された生活環境を失うなど、**二次的な被害ニーズ**も生み出す。
- また、被災への恐怖やショック、将来への不安、急激な生活環境の変化、長期にわたる制限的・禁欲的な生活等から、心のバランスを崩すなどさらに派生する**三次的な被害ニーズ**なども次々と生み出していく。表は、震災を例にこれらの諸ニーズを時系列的に整理したものである。

災害時に想定される被災者ニーズの時系列変化 ～単純化すると～

- 身体上のニーズ(怪我、病気、介護)
 - 生活上のニーズ(住居・食糧・水・薬・トイレ・お風呂等の確保、孤独死、物資の不足、便乗詐欺、医療サービス・公共サービス・行政サービスなどの低下、避難所の清掃、ペットなど)
 - 心理上のニーズ(恐怖、喪失、絶望、ノイローゼ、PTSD、エコノミー症候群など)
 - 経済上のニーズ(復職、再就職、会社再興、家計再構築など)
- ※災害が起きたあと、段階ごとの行政・社協・福祉施設・住民・ボランティア等の役割も展望しておく必要

35

災害時に想定される被災者ニーズの時系列変化(例)

(日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門』中央法規2013 p.25 川上富雄作成)

時期	被災直後～数週間	～半年	～数年	～長期
ニーズの大分類	救出・避難	避難所生活	仮設住宅生活	復興住宅生活・自宅再建
住む・暮らす	・住居の喪失 ・水、食料、電気、通信、衣服、寝具等の喪失 ・家族の喪失(葬儀等も含む)	・生活上の諸物資の不足 ・将来生活への不安 ・集団生活の不便 ・母親喪失等による衣食機能低下・喪失	・引っ越しの負担 ・新たな生活環境の学習 ・母親喪失等による衣食機能低下・喪失 ・便乗詐欺や宗教勧誘 ・移動・交通手段の不自由 ・通院、施設利用、通学等への対処 ・行政諸手続のための頻繁な公的機関通い	・引っ越しの負担 ・新たな生活環境の学習 ・母親喪失等による衣食機能低下・喪失 ・便乗詐欺や宗教勧誘 ・移動・交通手段の不自由 ・通院、施設利用、通学等への対処 ・行政諸手続のための頻繁な公的機関通い
費やす	・財産(動産・不動産)の喪失	・衣食生活費の不足 ・動産(車等)の購入費用	・家計の再構築 ・借金返済の見直し ・金融機関との交渉や公的助成制度の探索 ・発見、申請 ・教育費の捻出	・家計の再構築 ・多重債務の負担 ・金融機関との交渉や公的助成制度の探索、発見、申請 ・教育費の捻出
働く	・仕事(家業・会社)の喪失	・仕事の再会・復帰 ・求職	・仕事の再会・復帰 ・求職 ・新たな仕事への順応	・仕事の再会・復帰 ・求職 ・新たな仕事への順応
育てる・学ぶ	・育児・保育困難 ・学校喪失/休校 ・遊具おもちゃの喪失	・育児・保育困難 ・学齢児の教育保障 ・転校	・学齢児の教育保障 ・転校	・学齢児の教育保障 ・転校
参加する・交わる	・知人・友人との死別	・避難に伴う知人・友人との離別	・孤立・孤独や引きこもり ・転居に伴う知人・友人との離別	・孤立・孤独や引きこもり ・転居に伴う知人・友人との離別
体の健康	・怪我への対処 ・持病等への対処(薬や医療機器の確保) ・排泄や入浴	・介護や保育困難 ・療養者の医療保障 ・エコノミー症候群 ・要介護者の排泄入浴の配慮 ・感染症のリスク軽減	・介護者等家族の孤立 ・ハイリスク者や持病者の管理	・介護者等家族の孤立 ・ハイリスク者や持病者の管理
心の健康	・家族・親戚・知人等の喪失 ・ペットの喪失や離別 ・喪失、絶望、恐怖 ・PTSD	・プライバシー確保 ・人間関係調整 ・集団生活のストレス、他者への遠慮 ・集団生活上のルールへの服従ストレス ・PTSDやノイローゼ	・新たなコミュニティ・環境への不安・負担 ・孤独・引きこもり ・PTSDやノイローゼ ・自殺/自殺企図 ・アルコール等の依存 ・介護者等家族の孤立	・新たなコミュニティ・環境への不安・負担 ・孤独・引きこもり ・PTSDやノイローゼ ・自殺/自殺企図 ・アルコール等の依存 ・介護者等家族の孤立
その他		・避難所内での差別問題 ・被災者への差別問題	・被災者への差別問題	・被災者への差別問題

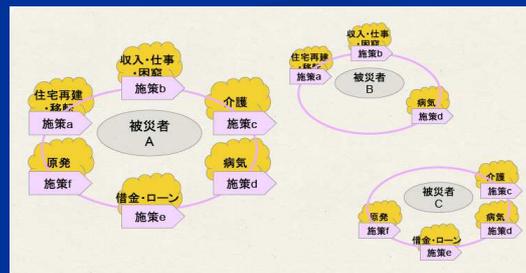
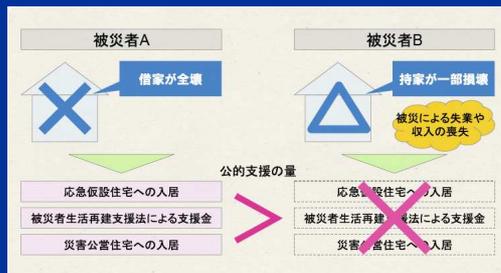
被災者の多様なニーズに寄り添う 長期の災害ケースマネジメント支援体制が必要

■ 「災害ケースマネジメントとは

被災者一人ひとり異なる必要な支援を行うために、個別の被災状況・生活状況などを把握、支援策を様々な組み合わせた計画を立て、連携して支援すること（日弁連災害復興支援委員長 津久井進）

■ その必要性

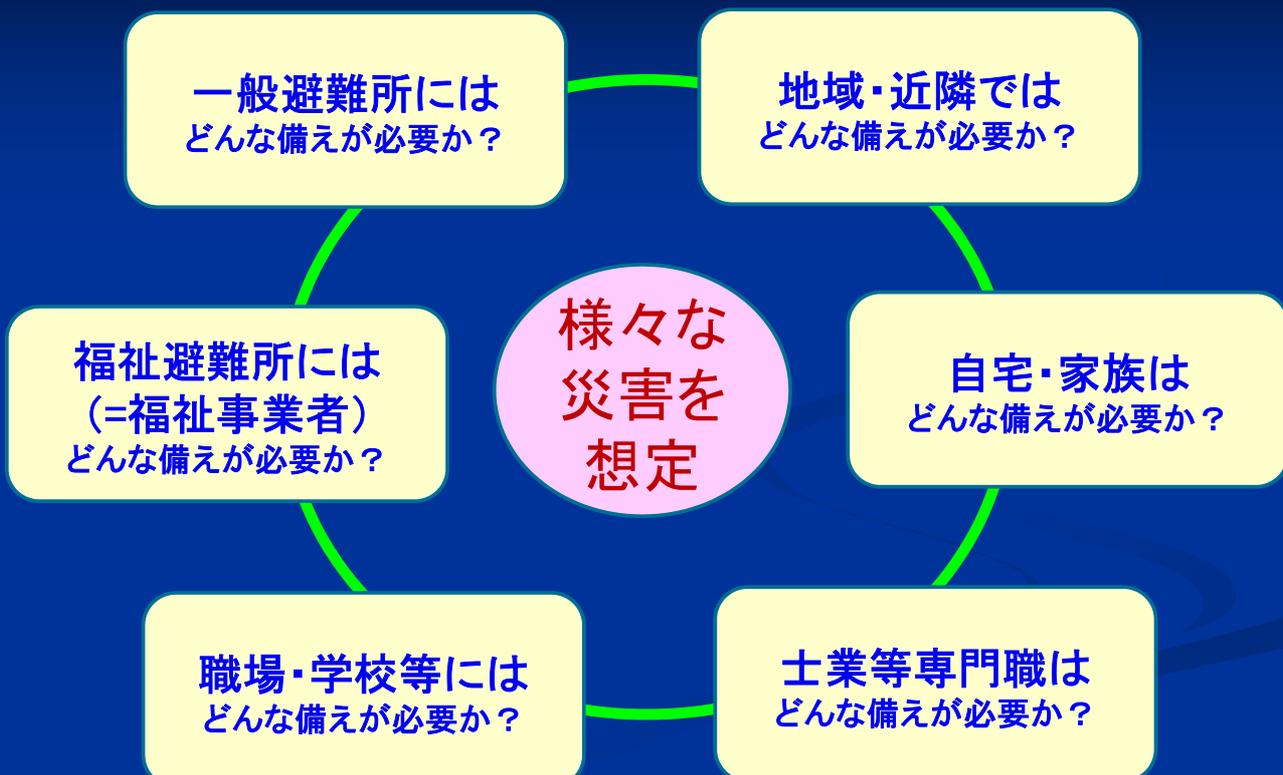
現行の災害法制上は、たまたま住んでいた家のダメージだけで判定した罹災証明書の区分のみにもとづき、画一的な被災者支援を行うことになる。そのため、被災者ごとに異なる重層的で多様な被災ダメージを考慮した適切な支援を行うことは難しい。この問題を解決するために、災害ケースマネジメントの制度化が必要である。



■ 岡山県被災者支援士業連絡協議会の設立

2022年1月設立に向けて、弁護士会、司法書士会、不動産鑑定士協会、土地家屋調査士会、建築士会、行政書士会、社労士会、社会福祉士会などで準備中

様々な立場で色々な計画・備えが必要



長野北部地震と「白馬の奇跡」

- 2014年11月22日午後10時8分に発生した「長野県神城断層地震」では、長野県白馬村の一部の集落に住宅被害が集中した。全壊50棟、半壊91棟、一部損壊1426棟に及んだが、一人の死者も出していない対応は防災モデルケースとして注目
- 白馬村堀之内地区では、住民26人が崩れた建物の下敷きになったが、近隣住民によって全員救助、住民は迷うことなく1時間ほどで41世帯118人の安否を確認
- 高いコミュニティ意識と強い結び付きに加え、白馬村では4年前から「住民支え合いマップ」を作成してきており、災害時の自力避難が困難な高齢者や障がい者の住宅を地図に落とし込み、誰が手助けするかを決めて地域住民で共有しており、今回の自身でも安否確認や救助、支援が機敏に行われた
- 「マップの作成や更新を通じ、誰がどこにいるかお互いにわかっていて、普段から声をかけ合う。何かあったときも『あの家にはお年寄りがいる』『あの家には何人住んでいる』と、明快な指示が可能。そうした備えが死者ゼロにつながった」と、白馬村社協の山岸事務局長は話す



如何に日頃からの地域福祉活動が重要かを示す好事例。
地域福祉は平常時は生活支援に資するものだが、災害時・緊急時には命を守る事にも繋がる。

Fin