

第47回 Web 防災カフェを開催しました。



誰ひとり取りのこさない防災

ゲスト：松川 杏寧 さん

辻岡 綾 さん

(人と防災未来センター 主任研究員 同志社大学 社会学部 社会学科)

日時：2020年6月30日(火) 18時30分～20時30分

ファシリテーター：立木 茂雄 さん

(同志社大学 社会学部 社会学科 教授)

参加方法：自宅等から Web 会議システム (Zoom) による

災害のたびに災害時要配慮者(障がい者や高齢者)に多くの犠牲者が出ています。「誰ひとり取りのこさない防災」のためには、福祉と防災といった組織、そして地域の人たちを連結させる必要があります。先進的に取り組んでいる別府市の例を見ながら、私たちが考えなければならないこと、できることを一緒に考えました。



ゲスト：松川さん(左上)、辻岡さん(右下)

ファシリテーター：立木さん(右上)

まず、松川さんから、別府市での「災害時ケアプラン事業」のお話がありました。この事業では福祉や防災・危機管理などの行政だけではなく、当事者(要配慮者)・家族、福祉専門職、地域住民が互いを知り、意見が言える場を作り、それらが最も効果的に連携できるようインクルージョン・マネージャーと言われる人が活躍しています。そのための予算もつけ、平時と災害時に切れ目なく支援ができるようにしています。個別支援計画(災害時ケアプラン)を作ったうえで地域住民が参加しての避難訓練の様子を見せていただきました。事前の準備が無駄になったり、予想外の困難が見つかったりしますが、訓練をとおして配慮を要する方々と地域の人たちとのつながりが生まれることがよくわかりました。

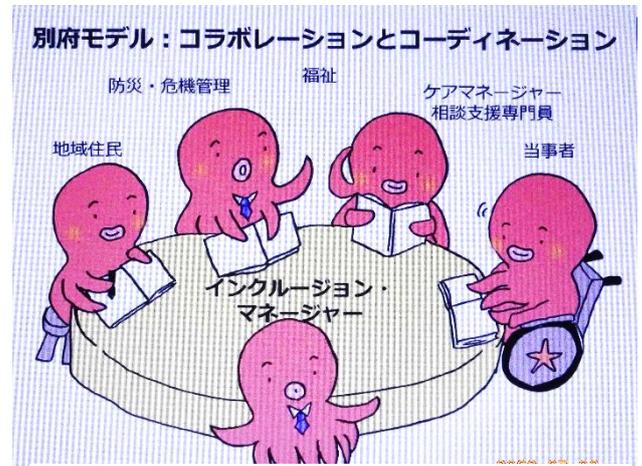
この取り組みは6つのステップからできています。

- ① 当事者アセスメント(当事者自身が受ける被害・生活変化への理解、それへの備え→防災リテラシーの確認と向上)
- ② 地域力アセスメント(住民のつながり、いざというときに地域ができることへの理解)
- ③ 災害時ケアプラン調整会議(①と②を踏まえ、当事者と相談支援専門員、地域住民、

福祉防災部局がインクルージョン・マネージャーを中心に話し合う)

- ④ プラン作成 (③による災害時ケアプランの作成)
- ⑤ プランの確認と個人情報共有の同意 (当事者の自助への努力を自己決定)
- ⑥ インクルーシブ防災訓練でのプランの検証・改善

「当事者が参画すること」が最も重要で、それにより当事者の「脅威の理解」、「行動への自信」、「備えへの自覚」といった災害の情報を適切に処理する能力である『防災リテラシー』を高めることができるということでした。2018年度に兵庫県では多くの市町で、別府市を参考に「モデル事業」が行われ、さらに滋賀県や静岡県などで実施予定になっているということでした。



会議で互いを知り、協働できるようにする。

次に、辻岡さんから「災害時ケアプラン事業」で大きな役割を果たすインクルージョン・マネージャーの資質のお話がありました。別府市で非常に効果的にその役割を果たしている M さんへのインタビューの内容を分析すると、他の模範となる行動上の特徴 (competence) がわかってきたということでした。それは、経営学でいう「境界連結活動 (Boundary Spanning)」つまり自組織と外部組織の境界に位置し、それらを結びつける役割をしている人のものに極めて近いということでした。その特徴は態度・行動とプラットフォーム形成 (様々な関係者の協働を促進するもの) に分けられます。

態度・行動として、次のようなものがあげられます。

- ① 持続可能な関係性を構築する (人柄がよい、関係性を作るのが上手、地域の人に信頼される、怒られても拒絶されても納得がいくまで肚を据えて説明し話し合うといったこと)
- ② 創造的・企業家精神に溢れている (まずお手本を作る、企画する人を育成する、波及効果を常に考える、プロジェクトを運用する仕組みを作るといったこと)
- ③ 大義名分・エビデンスにもとづく活動 (障がい者が遭った不条理なことの情報を集める、当事者の意見を聞き取る、別府市が目指す「障害者差別禁止条例」策定するという大義名分のもとに、それに防災の要素を組み込む必要性を強調していくといったこと)

プラットフォーム形成として、次のようなものがあげられます。

- ① 当事者と地域、当事者と行政など普段は会わない関係者同士を引き合わせる (多様な関係者をつないでいくこと、双方向でコミュニケーションが取れる仕組みづくりを進める)
- ② 複雑な物事の関係性や相互依存性を判断・理解する (地域の事情をよく知っている人が

ら教えてもらう、地域の情報から地域の見立てを立てるといったこと)

- ③ 関係者の視点で物事を見る (いろいろな人と関わって状況をよく見る、個人ごとの拘束条件を調べそれに配慮して関係者をつなぎ、コーディネートするといったこと)
- ④ 資源をうまく動員したり、てこで動かす (外部の専門家を活用する、外部資金を得る、国や県の職員を味方にする、駆け引きなしで動いてくれる人を作るといったこと)
- ⑤ 役割やモチベーション・説明責任を管理する (誰が何をしているのかという情報の可視化、誰が何に興味がありどんな知識を持っているかなどを把握していること)
- ⑥ 影響を与えたり、交渉しながら管理する (関係者に会って事業説明や連携の説得を行うといったこと)

次のようなインタビューでの話から M さんの思いや取り組み方が伝わってきました。

「被災地に行って被災された方の悲しみだとか、いろんなことに遭遇した時に、私としたら何ができるかという、制度にできるものは制度にして、今後起こりうる大きな災害の時に亡くならなくてよかった命をちゃんと助けられるようなものにしたい」また、「災害には本当に赤ちゃんからお年寄りまで相手



選ばず、そこにいれば元気な人でも巻き込まれるので何か作っていくには災害というキーワードで入った方が、すべての人が関係するので入ってきやすい。なので、そこから地域を作っていく、人を作っていくというのが一番いいだろうというふうに思っていました」

また、2018 年度に、兵庫県のうち 36 市町で行われた防災と福祉の連携のモデル事業では、内 19 市町が『協働』できているとの評価になりました。インクルージョン・マネージャーとしての高い能力を持った人がいなくても、それぞれの職務の能力に長けた複数の方が『協働』することで達成できるということもわかったそうです。「誰ひとり取りのこさない防災」を実現するためには『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も重要!』であるということでした。

参加者の皆さんからチャットを使って多くの質問がありました。いくつか紹介します。

問：別府モデルでは「民生委員」はどのようなかわり方をされているのでしょうか？

答：2007 年の能登半島地震では、民生委員が普段からつかんでいた要配慮者の情報によって的確に対処され、災害関連死がなかったということがありました。しかし、障がいの

ある方は、普段、地域の人に名乗りを上げることが本当に自分にとって良いことと実感されていません。当事者にとって地域というのは別世界なのです。自治会長や民生委員がリストを渡され、面識のない人の家を突然訪問して、どんな配慮が必要なのかを聞き取り、地域で共有して個別支援計画を作ることは個人情報の問題などもあり大変荷の重いものになります。ケアマネージャーや相談支援専門員は、普段から情報を共有しているので、その人たちが媒介になり地域とつなげば、平時と災害時の取り組みが切れ目なくつながるといのが、別府市で「災害時ケアプラン事業」を始めた根本です。

ケアマネージャーや専門員は当事者の方のニーズと公式なサービスとをつなぐというのが普段の業務です。災害時には、専門職もかわりますが、当事者が実際安全なところまで逃げるときに助けてくださる、支援の担い手は、これまで通り隣近所、自治会町内会自主防災組織の方々民生委員さんなどになります。皆さんでかかわる、『協働』していただきたいということです。

問：別府市のインクルージョン・マネージャーのMさんはどのような立場の人ですか？

答：市の危機管理課の職員で、防災推進専門員という立場の嘱託員です。全国でいろいろな災害が起こると地元社協が災害ボランティアセンターを立ち上げますが、慣れていない地域の場合は、その立ち上げを手伝います。仕



事の一歩の目的は「誰ひとり取りのこさない防災」を実現すること、自主防災を実現することです。そのためには防災部局だけでなく、福祉事業者の方々福祉部局の方々みんなにかかわっていただけるようにするためにフリーハンドで動けるようなポストになっています。取り組みがうまくいっている地域ではMさんのような人がいるということが分かりました。ともすると福祉関係者は「福祉はこれをします」、防災部局の人は「防災はこれをします」というように自分の立場からしか物事の解決方法を考えていません。10 数年この問題にかかわってきていますが、それらの境界を連結させることは容易ではありません。ですから滋賀県の社会福祉協議会がこの取り組みをするときにはすべての市町の福祉部局と防災部局の担当者の両方出てきてくださいというような声掛けをしていただきたい。滋賀県ではそういうことができる度量があるし、その上にさらに専門職もつなげて滋賀県でも進めていっていただけたらなあと思います。

松川さん、辻岡さん、立木さん、参加者のみなさん ありがとうございました。