

## R5防災復興支援研究

## 「災害時避難行動要支援者の個別避難計画の作成支援」

研究代表者： 社会福祉学部 鈴木 あゆみ

## ＜要旨＞

本研究は、災害対策基本法の改正による災害時避難行動要支援者の個別避難計画の作成努力義務化に伴い、マニュアルを公開している兵庫県や京都市などの先進的な取り組みを参考にし、当事者や福祉サービス支援者、地域住民及び各自治体が協力しながら作成する個別避難計画づくりへ助言を行いながら、個別避難計画作成支援のための岩手版マニュアルの作成を行おうとするものである。

## 1 研究の概要（背景・目的等）

岩手県内の市町村において、国が努力義務と定めている災害時避難行動要支援者の個別避難計画の作成が低調である。

本県での策定率の低さの要因として考えられるのは、東日本大震災において高齢者等の避難に携わった支援者を亡くした経験から、災害時の避難に携わる心理的なハードルが高いことである。そして、少子高齢化によって、各地域で避難行動を手助けする人材が減っていることが考えられる。

一方で、日本各地では毎年、梅雨時期や台風時期には、異常な降雨量で災害が定期的に発生し、特に高齢者や障がい者の犠牲が多い傾向にあり、本県においても平成28年台風第10号災害や令和元年東日本台風などの大雨災害において、家屋の被害のみならず、死傷者も出る被害が発生した。

しかし、地震とは違い、大雨や大雪であれば、天気図等の状況から気象庁が事前に警報を出し、市町村も「高齢者等避難」を呼びかけることができる。つまり、災害の発生に対し、備える時間がある。災害が起こる恐れのある段階の時間帯であれば、交通機関は麻痺しておらず、人手を割いて災害時避難行動要支援者の避難を手助けすることが可能である。

つまり、人的被害を減らすためには、前述の段階で迅速に避難するための計画を予め作成しておくことに意義がある。

本研究では、災害時の個別避難計画作成のため、作成を希望する当事者や、当事者の避難を支える団体や行政に対し、どのような支援を行えば良いか、実際の事例を検討することで、具体的な手法についてマニュアル化すること及び作成支援のツール（様式の作成等）を開発することを目的とした。

## 2 研究の内容（方法・経過等）

## 1) 方法

個別避難計画を作成したい当事者、主治医、福祉関係者及び当事者在住の自治体と協力し、兵庫県や京都市の示している作成事例手引きを参考としながら、防災に関する研修会や避難計画検討ワークショップを開催し、具体的な行動計画を作成する様子を観察する。

避難行動を考えるワークショップでは、当事者及び家族が、自分の置かれた状況を確認でき、今後の行動を書き込むこと

ができるマイタイムラインづくりを取り入れる。そのマイタイムラインに基づき避難支援の計画を当事者と関係者で協議し、机上で避難シミュレーションを行う。

そして、作成された避難計画案をもとに、当事者と関係者が実際の避難経路や避難場所での生活が可能かどうか実地により検証する避難訓練を実施する。さらに、避難者が適切な避難生活を送るための資材・備品が備わっているか、その環境づくりについても訓練時に併せて検証する。

このマイタイムラインづくりから避難訓練、そして関係機関（病院・保健師・行政・地域・本人など）との調整の場と同席し、助言を行いながら、汎用的に活用できる具体的な手法についてマニュアル化及び作成支援のツール（様式の作成等）の開発を行う。

## 2) 経過

障がい児・者の個別避難計画作成に取り組みたいと動き出していた盛岡市及び一関市において、災害時避難行動要支援者（当事者）及び当事者家族と行政、当事者の関係する者が一堂に介して個別避難計画作成に取り組むグループワーク及び避難訓練に参加し、作成に関する助言を行いつつ、作成過程を観察した。

## （事例1）盛岡市の取組について

盛岡市では、保健福祉部障がい保健福祉課を中心に、24時間人工呼吸器装着の医療的ケア児とその介護者である親と医療機関、支援者、行政担当者間で、すでに個別避難計画の策定に取り組んでいた。

しかし、「何の災害の時に、いつ、どこに、どうやって避難するのか」参加者間でイメージ共有できないまま、「福祉避難所に避難」という目的のための会議を重ねていた。

そのため、関係者と実際に避難所候補地を訪れて、避難するイメージを持ちながら、①当事者の自宅にはどのようなハザードがあるのか、②どのような災害時に、どこの福祉避難所に逃げるのか、③何を支援してほしいのか、④福祉避難所には何を携えて逃げるのかの4点について、市が公表しているマイタイムライン様式をもとに整理を行った。

当事者自身が自分の置かれたハザードを調べ、家族も含めて、災害時にどのように行動したいのかをマイタイムラインに書き起こすことで、希望する行動パターンを可視化した。

このマイタイムラインを軸に、ヘルパー等の支援者や福祉避難所となる施設職員、行政職員の動きを追加し、避難行動

計画案を作成した。

この計画案をもとに、実際に医療的ケア児人形を使用したプレ訓練を行った。その反省をもとに、当事者である医療的ケア児が実際に福祉避難所に避難する訓練を行った。

(事例2) 一関市の取組について

一関市では、個別避難計画を作成したい障がい児の親の声を受けて、健康こども部こども家庭課を中心として、個別避難計画作成づくりに取り組んだ。

まず、個別避難計画作成への意識づくりのために、福祉と防災に関係する行政職員や、当事者やその支援者と「福祉と防災」をキーワードとした研修会を開催した。

この研修会後に、障がいのタイプが異なる3人の当事者の個別避難計画作成のために、行政、支援者、地域住民、当事者が参加するワークショップを3回開催した。ワークショップでは、市の消防職員と一緒に自宅や避難道路のハザードを、市が公表するハザードマップを用いて確認した。その上で、個々の家庭の状況に応じた避難計画をマイタイムラインに書き起こし、支援者とともに、避難所までの避難の経路や持ち物、支援者の動線を具体化する避難計画案を作成した。この避難案をもとに、ワークショップに参加した関係者や地域住民も交えた避難訓練を行った。最後に避難訓練を振り返るワークショップ開催し、個別避難計画案の見直しを行った。

### 3 研究の成果

福祉と防災の関係者が一堂に介して、防災への取組を学びながら、災害時避難行動要支援者の個別避難計画を作成し、避難訓練を実施するスキームは、当事者だけではなく、避難支援に携わる関係者にとっても、災害時の行動の見える化につながった。当事者は「自分に何ができて、どこを手伝ってほしいのか」を把握することができたため、避難に当たっての具体的な支援について「助け」を求めやすくなった。

一方で、盛岡市や一関市の例からも、災害に備えるために平時から福祉と防災の各担当課の連携を密にしながら災害時避難行動要支援者のための個別避難計画作成や福祉避難所整備を重ねている自治体は少ないと推測される。

特に内陸の自治体では、東日本大震災以降に大きな災害がなく、高齢者や障がい者等の当事者にも、行政職員側にも福祉避難所運用の経験がなく、福祉避難所で多様な避難者をどう受け入れるべきか、また、避難者に合わせてどのような備蓄をすべきか、その具体的なイメージを関係者の間で共有できていないという問題が明らかになった。

市の指定する福祉避難所は、主に既存の福祉施設が中心であるが、現状では、避難者を受け入れる物理的なスペースがあっても、要支援者の身体的特徴に合わせた備蓄や受け入れ態勢が平時に想定されているものではない。

今回の事例でも、避難予定の指定福祉避難所を見学した結果、当事者に提供される予定の段ボールベッドやテントでは避難生活が送れないことが確認され、机上の検討だけでは避難計画を作成することが難しいという課題が明確になった。

机上での計画作りに終始し、避難訓練を省くと現実との乖離を招いてしまう。

この課題克服のために、①当事者が自らの置かれた環境を把握し、自分自身がどのように行動したいのかをまずマイタイムラインに落とし込みを行う「自分ごと化」から始める。

②関係者も含めた机上シミュレーションを行う。(写真1)



写真1：当事者と支援者での机上シミュレーションの例

③避難経路や避難場所確認のために、実地での避難訓練を開催する。(写真2)



写真2：人形を用いた福祉避難所設置訓練の例

④関係者との反省点を踏まえた避難計画を練り直す。

この①～④の一連の流れについて、スキーム化することで、各自治体や当事者が個別避難計画作成に取組みやすくなる。

### 4 今後の具体的な展開

個別避難計画作成のためのマニュアルを令和5年度内に作成できなかったことから、令和6年度以降も引き続き、マイタイムラインを活用し、当事者の意向が見える化しながら、当事者と支援者による個別避難計画の作成の支援を行う。

その経験をもとに、県内自治体や岩手県医療的ケア児者支援センター等の関係機関の協力を得ながら、当事者や支援者がより取り組みやすくなるような個別避難計画作成のマニュアル化に取り組む予定である。

### 5 その他(参考文献・謝辞等)

謝辞)

医療的ケア児・者やその家族とともに、地域における個別避難計画作成の場と行政での枠組み作りの機会をいただいた盛岡市及び一関市役所の職員の皆様と、医療的ケア児・者親の会アイラインの澤口氏、千葉氏、岩手医科大学医学部小児科学講座赤坂真奈美教授、そして岩手県医療的ケア児支援センターの小山センター長、大力氏、小笠原氏に感謝申し上げます。

参考文献)

立木 茂雄 誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと. 萌書房, 2021, 94p.

西野 佳名子. 誰一人取り残さない防災のために、福祉関係者が取り組むべきこと【解説編】. 萌書房, 2022, 86p.