

2021年度  
別府市委託事業「別府市インクルーシブ防災事業」報告

# 医療的ケア児・者と専門職を 防災と地域につなぐ

支援のネットワークを広げ「仕組み」に



# 目 次

## はじめに

<b>一、別府市インクルーシブ防災事業</b> .....	3
1, 事業説明会の開催 .....	4
2, 個別支援計画について .....	8
3, 個別支援体制構築リーダー研修会 .....	9
4, 災害時福祉施設BCP作成研修 .....	16
5, 障がい者ネットワーク .....	18
<b>二、内閣府個別避難計画作成モデル事業</b> .....	21
「難病患者等の医療的ケアを必要とする方の個別支援計画を作成する」	
1, 内閣府個別避難計画作成モデル事業の目的 .....	22
2, 内閣府行事の報告 .....	23
(1) キックオフミーティング .....	23
(2) 合同研修会 .....	23
(3) ノウハウ共有ミーティング .....	23
(4) 成果共有ミーティング .....	23
3, 別府市の取り組みについて .....	24
(1) 目的—難病患者等の医療的ケアを要する方の個別支援計画を作成 .....	24
(2) 取り組み内容 .....	24
①「“難病患者等の医療的ケアを要する方”のネットワーク会議」 .....	24
②個別計画の作成 .....	26
③福祉事業所の理解と協力のために—「命と暮らしを守るための勉強会」 .....	29
<b>三、成果と反省</b> .....	33
1, 成果と課題の把握 .....	34
2, 今後の方向性 .....	35
(1) 福祉専門職の理解を得る .....	35
(2) 庁内での連携 .....	35
(3) 当事者・家族、福祉専門職、地域の連携を進める .....	35

# はじめに

別府市の委託を受けて行った2021年度のインクルーシブ防災事業の報告集です。

事業を開始して5回目の報告になります。今年度の中心的なテーマは「医療的ケア児・者の防災」でした。これまで取り組んできた個別支援計画の作成、事業者のBCP（事業継続計画）の作成、ネットワークづくりを踏まえて、内閣府の「個別避難計画作成モデル事業」に参加し、医療的ケアの方や家族の支援に関わる皆さんとのつながりを広げ、これまで共有できていなかった実情を把握するとともに、まず一人の個別計画作成に臨み、支援のあり方や、仕組みづくりを関係者で模索する取り組みでした。

障がいがある人など災害時に支援が必要な人のための取り組みは、2007年の別府群発地震の経験から始まりました。東日本大震災（2011年）の衝撃を受けとめ、2014年に制定された「別府市障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」（ともに生きる条例）に「障害のある人及びその家族が災害時に被る被害を最小限にとどめるため、災害が生じた際に障害のある人にとって必要とされる援護の内容を具体的に定め、その整備を継続的に行うよう努める」という条文が定められました。

2016年には日本財団の助成を受けて「別府市障害者インクルーシブ防災」事業として取り組みを開始しました。その取り組みは、同じタイミングで発生した熊本地震（別府市震度6弱）を経験した障がい当事者の皆さん100人への聞き取りから始まり、障がいがある人たちが行政と協力して自ら地域の自治会や防災会等の人たちに働きかけ、一緒に避難訓練を行って課題を明らかにしていくという形で進められ、現在の別府市インクルーシブ防災事業につながっています。

この取り組みから生まれてきたのが、福祉専門職の協力により一人ひとりの状況を把握して「個別計画」を作成し、地域と一緒に訓練を行って災害対応を作り上げていくという「別府モデル」です。立木茂雄・同志社大学教授らによって「別府モデル」は全国に広がり、2021年度には災害対策基本法の改正により、個別避難計画の作成は自治体の努力義務になりました。これは「誰一人取り残さない防災」の重要な一歩だと考えます。

しかし、障がい当事者や家族の皆さんが参加した別府市の取り組みは、計画作成だけを目的化したのでは「誰一人取り残さない」という防災本来の目的を達成することはできないことを私たちに教えてくれました。制度や仕組みには隙間があり、基準を決めることで取り残される人が生まれる可能性もあるからです。医療的ケア児・者やご家族の皆さんは私たちにそのことを教えてくれています。

この1年間の取り組みを報告し、一人でも多くの皆さんと共有しながら、今後の取り組みに結びつけていきたいと考えています。

2022年3月

一般社団法人 福祉フォーラムin別府速見実行委員会

## 一、別府市インクルーシブ防災事業

# 1. 事業説明会の開催

別府市インクルーシブ防災事業の第一歩として、6月22日に「令和3年度 別府市インクルーシブ防災事業説明会」を行いました。福祉・保健関係課、防災危機管理課、福祉フォーラムin別府速見実行委員会等が出席し、防災危機管理課から説明を受けて意見交換を行いました。

防災危機管理課からは、被災地の経験を生かして、様々な部署が連携できるよう「仕組み」をつくっておくこと、情報の把握と対応はエリアごとに行える体制をつくるなどの方向が提案され、参加者からは福祉と防災の連携、地域と行政のつながりを強めるなどの意見が出されました。エリアについては包括支援センターの7圏域、中学校区、自治協議会などで違いがあるため整理が必要なこと、また地域が動くためには人材が必要なことなどが指摘され、検討を進めることになりました。

## (1) 防災危機管理課担当者の説明

村野淳子・防災推進専門員

### ①被災地での活動から見えてきた必要業務－「平時から仕組みをつくっておく」

防災に取り組む上で必要な業務を考えるためには、被災地の現実を知ることが大切です。私は、災害が起きるといふところに行き、主にボランティアセンターに入って被災者の生活支援を行うことで、様々な課題を知ることができました。

災害が起きると多くのボランティアの方々が全国から駆けつけ、被災した住宅で泥を除去するなど、復旧に大きな役割を果たしてくれます。しかし、受け入れがうまくいく自治体とうまくいかない自治体があります。災害が起きる前の平時から準備し、対応できる体制をつくっていることが必要です。

平成30年7月豪雨で被害を受けた広島県三原市では、土砂崩れで住宅が押し潰されたほか、沼田川とその支流が氾濫し約700ヘクタールが浸水するなど8人が死亡しました。三原市では社会福祉協議会がボランティアセンターを担いました。災害前から「生活支援センター」と名付けて準備をしていました。それでも多くの困難があります。市民からのボランティア派遣希望とその対応に関する文書をしっかりつくってファイルしていましたが、量が膨大でした。6冊の資料は重複も多く、内容にも不備が多く見られました。その整理を私が担当しました。

必要な作業は「地区別・世帯別突合処理」「住所別ファイリング番号管理」「記載内容チェック・不備抽出」です。これらを行った上で地図に記載し、要望が来ていない世帯や声かけがない世帯をチェックします。そして被災者サポート班が戸別訪問して具体的なサポートに結びつけます。

広島市豪雨土砂災害（2014年）では、安佐北区と安佐南区が大きな被害を受けました。しかしニーズ把握では北区が131件、南区が8件と大きな差が出ました。北区は日常から地域福祉が進んでいましたが、南区では社協の受け入れ体制がなかったためです。熊本地震の際には、土木関係の情報はすぐに集まっていましたが、福祉など市民生活に関する被災情報はなかなか上がってきませんでした。

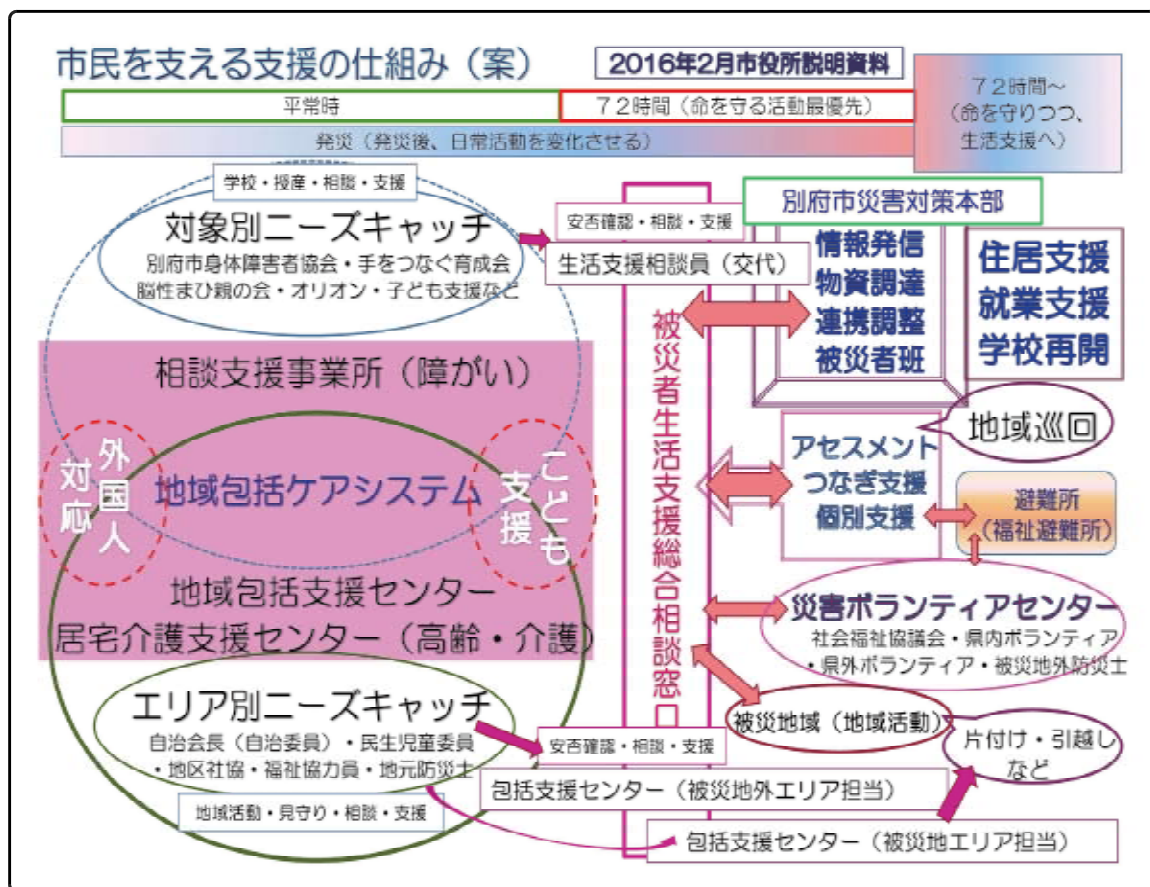
災害時には、情報を取りにいかなくても地域から上がってくる仕組みが必要です。それは日常からつくっていないと、災害時には機能しません。福祉の分野でも、日常時の防災の取り組みが不可欠です。

## ②市民を支える支援の仕組み案

ではどんな仕組みが必要か。2016年に提案した「市民を支える支援の仕組み案」(下図)です。被災地に駆けつけ、困っている人たちを目の当たりにしながら支援してきた経験をもとにつくりました。その後の危機管理課の取り組みを反映しながら修正してきましたが、大枠は変わっていません。

災害時に情報が集中する「被災者生活支援総合相談窓口」が重要です。災害が起きる前の平常時には、地域包括ケアシステム等の福祉関係のシステムや制度を活用して、高齢者や障がい者など様々な立場の人たちのニーズや情報を把握し支援につなげる仕組みをつくります。

具体的に進めるためには、エリア別の対応が必要になります。地域包括支援センターの7つの圏域を活用することが有効ではないかと考えています。災害時には、地域で命を救う緊急の取り組み(安否確認・避難支援等)を行いながら、災害対策本部を中心に情報を集約して、様々な取り組み(情報発信・物資調達・避難所設置・被災者支援・ボランティア受け入れ・相談等)を行います。その際に、7つの包括支援センター圏域ごとのネットワークが重要な役割を果たすと考えています。



## ③時系列での業務案

必要な業務は時系列によって変わってきます。

災害前に必要なことは、情報を入手し支援につなげるための仕組みづくりです。

災害発生時には、事前につくっておいた仕組みを活用して、安否情報、市民動向、地域の被害情報、地域での困りごと等の情報を入手し、具体的な対応を進めます。

災害発生後から復旧に至る期間には、支援の仕組みを活用して、地域に寄り添いながら多種多様なネットワークを活かした支援を進めます。

以上のような取り組みを進めるためには、人材の育成が重要になります。インクルーシブ防災は、仕組みをつくり人材を育てていく取り組みでもあります。

#### ④今年度事業の説明

##### ・別府市インクルーシブ防災事業

個別支援計画（20）件、個別計画検証訓練、個別支援体制構築リーダー研修会（5回）、災害時福祉施設BCP作成（5回）、障がい者ネットワーク災害時対応会議等について説明しました。

##### ・内閣府「個別避難計画作成モデル事業」

この事業は、今年度行われた災害対策基本法の改正によって自治体の努力義務とされた個別支援計画の作成を「効果的・効率的に進めるプロセスを構築し、全国に展開」することを目的にして、内閣府が実施します。別府市を含む全国34市町村と18県が参加しています。

別府市では「難病患者等の医療的ケアを必要とする方の個別支援計画を作成する」事業に取り組みます。医療的ケア児・者については全体的な情報が把握できていません。このため、情報が入る仕組みをつくること、モデル的に個別支援計画を作成することを目的に取り組みます。

## （2）意見交換

**意見** 法改正により災害時要支援者の個別支援計画を作成しなければならない。現在は、ほぼ0%の状況で、年に1回要支援者名簿を更新してハザードの情報を渡すくらいしかできていない。進めるためには福祉と防災の連携も必要だ。

**防災危機管理課・村野** 要支援者名簿では市内の対象者が約5000人いるが、全員一度にと言うわけではない。内閣府も「優先度を付けて」「5年くらいかけて」と言っている。軽度の対象者については、本人または地域で作成する取組を並行するという方針もある。今年度は南海トラフによる津波の被害が予想される地域の対象者約900人の優先順位や、地区割りを検討するためアセスメント調査等を予定している。

**意見** 個別計画づくりは、福祉が担当するか、防災が担当するかという問題がある。県のイメージでは、全体は福祉、個別計画は防災となっているようだ。

**村野** 今後は一緒に取り組むことが必要だ。個別計画は、地域がどう支援すればいいかわかるようにするものとして作成することが大切だ。

**防災危機管理課・河合** 地区で自治委員をしているが、民生委員は要支援者名簿をもらっても「どうすればいいかわからない」と戸惑っていて、市の取組とうまくつながっていない。

**意見** 担当は名簿を配ることだけでもギリギリという感じだ。

**意見** 個別計画づくりも、個別の課だけではなくて、連動する形でできれば。

**村野** 福祉の方では自分の担当の仕事を持ちながら、防災を片手間でやらざるを得ない状態がある。今年度は、福祉専門職に関わってもらって、防災の取り組みを通して地域とつながれるように、多様な人に関わってもらって進めたい。

**意見** 今は、地域で活動する人が見えていない。

**村野** 人材は、市に一人のインクルージョンマネジャー、7つの包括圏域に一人ずつのエリアマネジャーが必要と考えている。24時間対応を考えると、包括圏域にそれぞれ1.5人あるいは3人で交代する体制が必要。防災だけでなく、地域によりそって様々な役割を担う人になれるので、大きな効果がある。

**河合** 地域を考える場合、地域分けの枠組みに戸惑いがある。今は7つの包括圏域を考えているが、145自治会、7地区のひとまもり・まちまもり協議会があり、小学校区、中学校区などもある。これらをどう整理するかも必要。

**意見** 障がいについては4地区になる。

**村野** 障がいは障がい別の対応もあることから、地域別になっていない面もある。対応については今後、さらに検討が必要と考える。



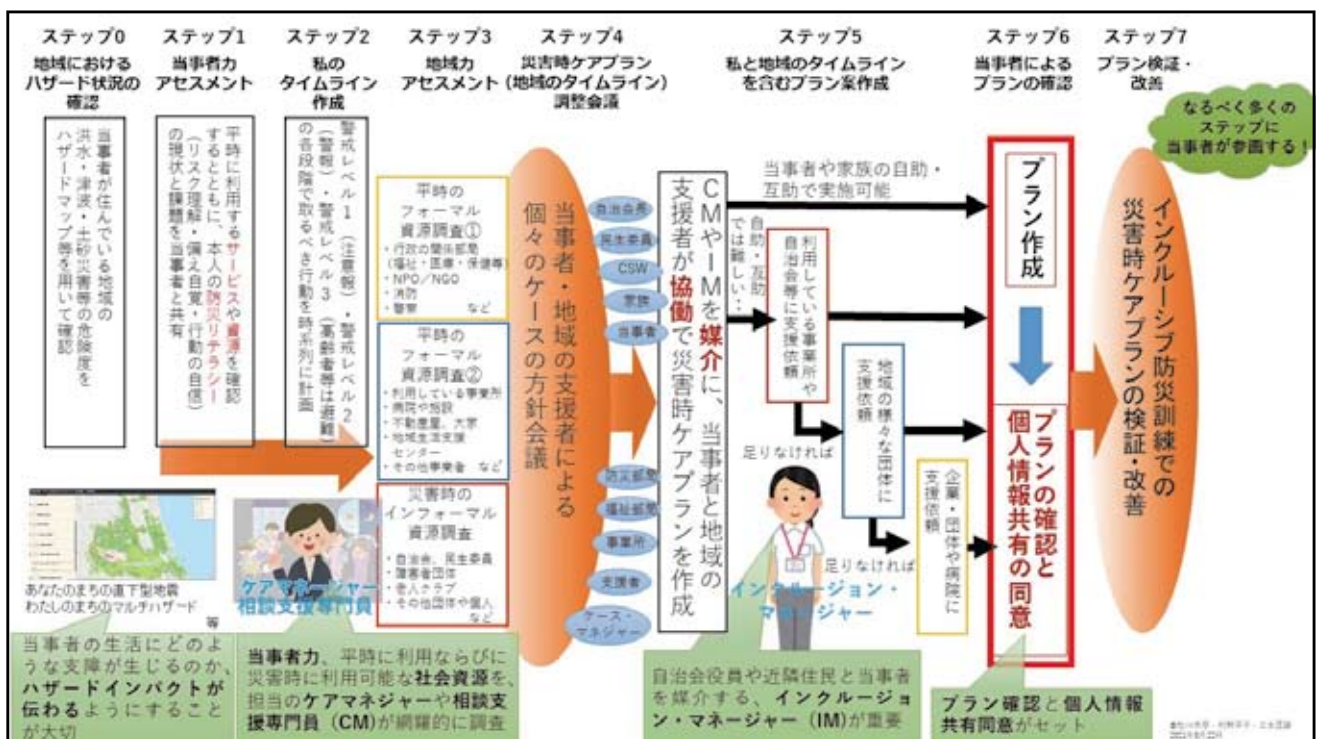
## 2. 個別支援計画について

今年度の個別支援計画（災害時ケアプラン）作成の取組は、災害対策基本法改正によって計画作成が自治体の努力義務化されたことを受けて、5年間で対象者の計画作成を進めることを前提にして、津波被害が想定される地域に居住する避難行動要支援者900人のなかから優先度の高い人20人の個別支援計画を作成する予定でした。作成にあたっては、防災と福祉が連携して、福祉専門職が個別計画作成に関わり、地域との調整会議や情報共有を行って、避難訓練・避難所訓練に参加によって検証・改善を行うという8つのステップ（「別府モデル」）（下図）を基本にして、地域の仕組みづくりにつなげていく計画でした。

このため福祉事業所に依頼して優先度を判断するためのアセスメント調査を行うなどの積み上げを行ってきましたが、新型コロナウイルス感染の第5波、第6波のため、要支援者との面談を行うことができず、計画作成を進めることができませんでした。また避難訓練や避難所訓練も実施できないという結果になりました。

医療的ケア児・者の個別計画作成については、内閣府のモデル事業の中で行う予定でしたが、コロナ禍のなかで説明と一部の聞き取りしかできませんでした。医ケア児者の取組の報告は「二、内閣府個別避難計画作成モデル事業」で行っています。

個別計画（災害時ケアプラン）作成ステップ図



作成 松川杏寧・村野淳子・立木茂雄

### 3. 個別支援体制構築リーダー研修会

個別支援体制構築リーダー研修会は市の関係各課、福祉フォーラムin別杵速見実行委員会の参加により4回開催しました。

講師に石井布紀子・NPO法人さくらネット代表と吉田瑞穂・中津市社会福祉協議会地域福祉課長を招き、地域のリーダーを育成しながら地域づくりを進めてその成果を防災に生かしている取組の具体例を紹介してもらいながら、要支援者の個別計画作成や地域の仕組みづくりについて意見交換を行いました。

以下、報告します。

#### (1) 第1回個別避難計画リーダー研修会

8月20日に市役所で開催し、福祉関係各課（障害、高齢、保健、介護等）と防災危機管理課、福祉フォーラムin別杵速見実行委員会が参加しました。

##### ①趣旨説明 村野淳子(別府市防災危機管理課)

個別避難計画の作成を進めながら、地域でインクルーシブ防災を進めるためにどのような取り組みをすればいいか話し合いたい。防災と福祉が連携して取り組むために、どういう体制が必要か、どういう人が担うのか。圏域ごとに必要と考えている人材（コーディネーター）として「インクルージョン・エリア・マネジャー」についても話し合いながら方向性をまとめていきたい。また、各課がそれぞれ地域で様々な取り組みを行っているので、情報を共有して、取り組みがかぶらないように効果的に活用したい。中津市で地域づくりを進めている吉田瑞穂さん（中津市社会福祉協議会地域福祉課長）と、広島県や長野県など全国の自治体で地域アドバイザーとして防災や地域づくりに参加している石井布紀子さん（NPO法人さくらネット代表）のお話を参考にしていきたい。

##### ②意見交換

##### 地域づくりについて

**意見** 一層（市全域）、二層（別府市内7圏域）があるが、コーディネーターの存在と役割が重要だと思う。

**意見** 圏域をどう設定するかが課題ではないか。中学校区か、包括圏域なのか。

**意見** 障がい福祉は4つの圏域に分けている。障がいの圏域には高齢者の圏域が二つ程度入る形になる。

**吉田瑞穂** 中津市はもともと小学校区を圏域にし、それに合併した旧町を加えて15圏域にある。包括圏域は5、中学校区は10。二層（15圏域）への人員（コーディネーター）配置を重要視している。包括圏域や中学校区にするとコーディネーターが一人では動けなくなる。自治会長も小学校区がいいと考えており、徐々に圏域数を増や

している。コーディネーターは住民から選んでいる。住み続ける人に非常勤職員扱いで、働いた分の賃金を払ってやってもらう。現在6名配置し、今もスカウトしている。地域拠点（空き家等）をつくり週3日活動する。一層（市全域）は社協が担当し、二層の活動をフォローしている。



### 圏域をどう設定するか

**意見** 圏域の規模が大きくなるとどうなのか？

**意見** 「ひとまもり・まちまもり協議会」事業は中学校・包括単位になっている。

**意見** 市民からすると包括圏域は大き過ぎないと思う。包括と「ひとまち」は一緒に打ち合わせる予定がある。

**意見** 「ひとまもり・まちまもり協議会」の話も聞きたい。

**石井布紀子** 住民にとっての生活圏域に沿って考えることが重要だ。防災を考えると、小学校区と合わない場合、安否確認がしにくくなる。浜松や堺市では「複数小学校区」で進めている。圏域の課題としては、防災、介護、住宅等のデータの接合の仕方が難しいという課題もある。

**吉田** 生活に密着した地域設定が必要。中津では、地域圏域と地域福祉活動の関係性について次のように考えている。

- 第1層 班・組単位
- 第2層 自治会単位（388カ所）
- 第3層 民生委員（209カ所）
- 第4層 旧小学校単位（29カ所）
- 第5層 地域福祉ネットワーク（15カ所）
- 第6層 介護保険圏域（中学校単位 10カ所）
- 第7層 市域（1カ所）

次ページ図参照

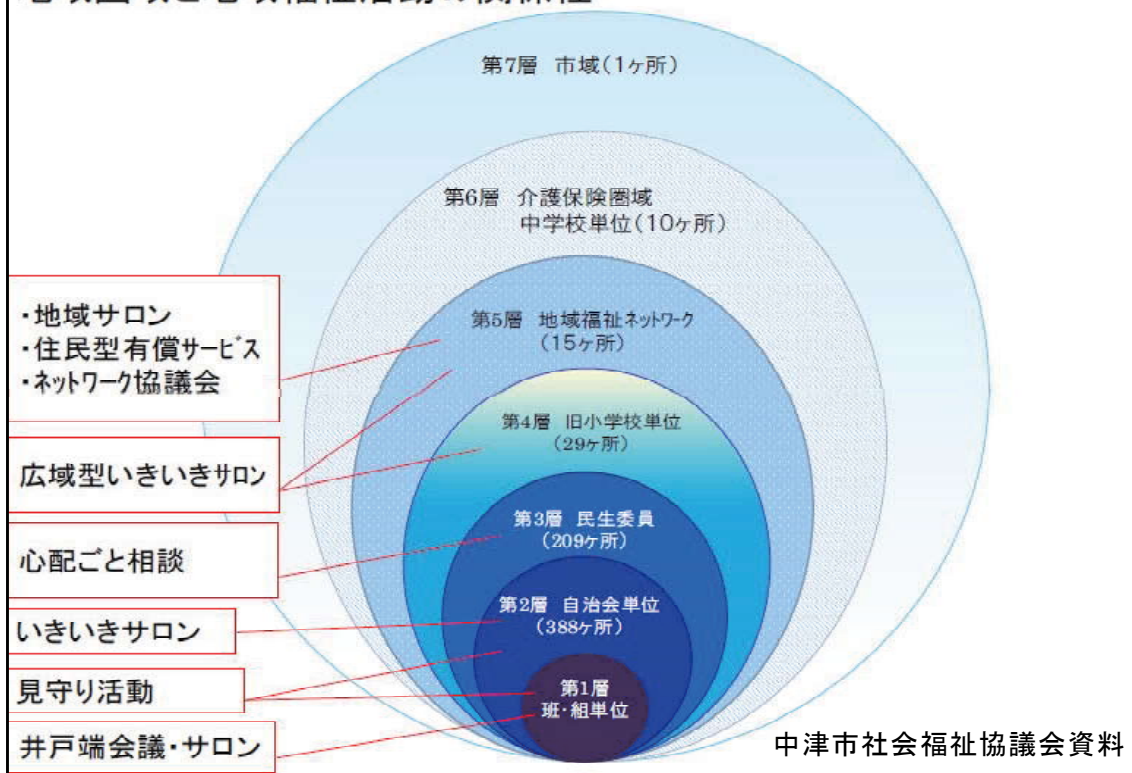
### 名簿管理と個別避難計画について

**意見** 別府市は独居老人のデータを地域包括に流せない。そのため対応が遅れる。

**石井** 個別避難計画作成と名簿管理は併せて考えた方がいい。今回の災害対策基本法改正では個別計画を立てる話だけで、名簿管理が抜けている。例えば長野市では32支所あるが、個別の情報を持ってない。また、自治会長、民生委員、等も情報をもっても対応が難しい。また申請主義では全体を把握できない。アウトリーチが必要。個別計画作成は大事だが、共生社会づくりと一体でやるのが一番いい。

**意見** 名簿については、災害時に各部門でつくるが、突き合わせができないことが問

## 地域圏域と地域福祉活動の関係性



題。また在宅の人の把握も必要だが、住基の番号は災害で使えない。

**意見** 個人データの管理は住民票と紐つけるといい。

**石井** それは三原市に例がある。

**意見** 自治会は台帳を持っている。

**意見** それをどう集約するか。

**意見** 地図がほしい。

**意見** 一緒に逃げようと呼びかけることが必要。

**意見** その対応は包括には無理。

### 人材について

**石井** エリア・マネジャーが必要。

**吉田** 中津では包括と連携している地域がある。社協にはコミュニティーワーカーがいて、地域にコーディネーターを置いている。

**石井** 別府は人の配置が必要。

**意見** 人と居場所が必要。

**吉田** 地域に人がいて拠点があれば動ける。

**石井** 岩手では地域コーディネーター的な「地域学習担当」がいる。

**吉田** 社協が地域づくりを担い、地域づくりのネットワークをつくり、そのなかに防災や個別支援計画も含んだらいいのではないか。

**意見** 別府は中規模多機能自治なので、それを拠点化したら。

**意見** 学校に拠点を置いているところもある。

**石井** まず、現場がわかっている人が案をつくって、働きかけて、決めていくことが



大切。現状は選択肢が少ないので、それを増やすことが必要。地域コーディネーターを置いたらどう活用するか、また社協をどう生かしていくかなど課題がある。拠点地図をつくって考えてみたらいいのではないか。

参考：中津市「第2層」人材の要件

- ①担当する地区の住民である②地域の状況(社会資源や福祉課題含む)への関心がある③地域福祉活動(地域行事、寄り合いの場、住民型有償サービス等)の立ち上げ・活動経験がある④福祉学習の経験がある⑤地域住民からの相談支援の経験がある⑥上記につながる経験があると認められる者(このうち①～③は必須。)

## (2) 第2回個別避難計画リーダー研修会

11月26日に市役所で開催し、福祉関係各課(障害、高齢、保健、介護等)と防災危機管理課、福祉フォーラムin別杵速見実行委員会が参加しました。

### ①報告と提案 村野淳子(別府市防災危機管理課)

今年度、災害対策基本法が改正されて災害時要支援者の個別避難計画作成が市町村の努力義務とされ、福祉事業所にもBCP(事業継続計画)作成が義務づけられた。それを受けて8月20日に第1回の「個別支援体制構築リーダー研修会」を開いた。「誰一人取り残さない防災」実現のためには個別支援計画の作成にとどまらず、個別支援体制を地域に構築していくことが不可欠で、それを担う人材が地域に必要な。第1回研修会では、地域の圏域をどう考えるか、圏域ごとの仕組みづくりを担う人材をどうするかを話し合った。現状の地域の支援者(ケアマネ、相談支援専門員、生活支援コーディネーター等)と防災部門の「インクルージョン・エリア・マネジャー」の配置案を含めて検討したが、その中で自治連携課が進めている「ひとまもり・まちまもり協議会」との連携も必要との意見が出され、今日お話ししていただくことになった。

### ②「ひとまもり・まちまもり協議会」について－自治連携課の説明

- ・人口減少、少子高齢化のなかで地域の課題は複雑・多様化しているが、地方自治体の対応は限られた財源と人員のため限界がある。「ひとまもり・まちまもり協議会」は、住民が主体的に地域づくりに関わることを目的に進めている。
- ・市内7地区(概ね中学校区・地域包括支援センターの配置)で設置しており、145自治会に加えて多様な団体の参加をめざしている。組織体系は地域によって異なる部分もある。
- ・現時点で形はできたが、地域内での連携はこれからの課題で、市の担当職員が地域に入って連携体制づくりを進めている。
- ・組織の実態は、一部の自治会長が頑張っているが、まだ担い手が少なく人材育成が課題になっている。部会制度をつくったが、まだ機能を果たしていない。地域は防災

や福祉には関心がある。

### ③「ひとまもり・まちまもり協議会」についての質疑

- ・7つの地区に分けた場合、住民がその地区が自分の地区という意識を持てるかどうか→普段接触するのが自治会長なので、住民にわかるのは自治会名位かも知れない。
- ・協議会の拠点については→1地区が事務局を構えた。他地区も少しずつ進めている。拠点の一番の候補は公民館だが、気軽に寄られるところがいい。空き家等の利用も。
- ・協議会と地域福祉計画との関連は→今後の方向性は今は見えない。地域福祉計画は来年度見直しなので関わってくるのでは。

吉田 地域組織は、多くの人が動けるように事務局を重視したほうがいい。

### ③意見交換

#### 地域の状況の把握

石井 人口や高齢化率等を含めて「見える化」して、具体的に考え方を提案することが重要。圏域の線とハザードレイヤーが入った地図をつくりたい。

防災危機管理課・河合 現在、自治会、「ひと・まち」民生委員など地域の資源を調べて一覧表をつくっている。

- ・圏域の明確化と人（コーディネーター等）の配置が必要。

#### 「1層」と「2層」と人の配置

- ・インクルージョンマネジャーの役割をどう考えるか。新たに配置できるのか。
- ・人の配置の状況を把握する必要がある（包括 人、子育て 人等々）

吉田 中津の地域の支え合いは、1層が生活支援コーディネーターと社協職員。社協職員は地区を担当している。

- ・別府の場合、1層は2層と一緒に地域で動いている。
- ・1層の役割をどう考えるか。1層はどういう地域をつくっていくかを示していくことが必要ではないか。
- ・ネットワーク・協議会は、災害等があったときに役に立つようにする必要がある。

#### 人材の育成について

・日常から地域福祉をやって行くことで災害時への対応も進む。日常の地域との関係性づくりをだれがどう担うのかが課題。

吉田 中津では15圏域で人材の発掘を進めている。小さな単位の集まりに出向いて、人材登録を進めその人のやりたいことを受けとめてレベルに合わせてコーディネートする。300人以上が登録し、今も200人が残っている。

- ・別府では今アンケートを行っており、社協と一緒に活動計画をつくり、住民説明会を開く予定。

#### 地域の仕組みづくり

- ・全体が見えてきた。具体的にどうするかが課題。
- ・熊本地震では日常から行っている子育て拠点が避難場所になった。
- ・地域ではそれぞれ頑張っているけど、それがつながっていない。災害時に対応するためには平時からの連携と仕組みづくりが重要。別府バージョンの地域福祉づくりを考え

る必要がある。今年度あと3回のこの会議で形にしていきたい。

- ・これまで、それぞれわかっていることを出しあって合わせてきた。それを融合させて、「地域を守る仕組み」の案をつくり上げて、上層部に提案できればと思う。
- ・「ひと・まち」「生活支援」「包括」「障がい」「子育て」などと防災をつないで、全体的に作り上げていければと思う。
- ・法改正にともなってBCP、個別計画、福祉避難所の位置づけが変わり、特に個別避難計画作成でみんなあたふたしているが、総合的に考えるところが必要。縦割りにならず、それぞれの課が防災に結びつけて提案すればうまくいくと思う。
- ・日常の仕事では見えてこない他分野の取組が見えてきかけづくりになった。同じことを考えていると思った。
- ・いろんな組織や担当者は平時を考えることが仕事なので、非常時を考えることで時間を取られるのはかわいそうという思いがある。まず平時の取組を大事にしてその上で非常時につなげられれば。
- ・日常を大切にすることから出発し、災害時も考えるようになった。災害時の仕組みをつくっていくことも日常の活動と考えるようになった。

#### ④まとめ 石井布紀子

8割は平常の活動からだと考えています。有事の時だけの発想ではうまくいきません。平時の問題を解決することで、災害時の対応をつくっていければと考えます。

### (3) 第3回個別避難計画リーダー研修会

12月23日に市役所及びオンラインで開催し、福祉関係各課（障害、高齢、保健、介護等）と防災危機管理課、福祉フォーラムin別杵速見実行委員会が参加しました。

個別計画を作成する際の優先度の設定、福祉避難所のあり方、「地域防災計画」、医療的ケア児・者への対応等について検討するとともに、地域で要支援者や専門職と地域をつなぐ役割を果たしながら個別計画作成を進めながら避難や避難生活を支える仕組みづくりに結びつけていく役割を担える人材の必要性について意見交換しました。

#### ①個別計画の作成について

- ・命を守るために個別支援計画は有効。
- ・個別計画は重篤の人から優先順位を決めて進める。
- ・計画の範囲は避難までが多いが、避難生活で命を失い人が多いことを考えると避難生活を含めた支援計画が必要。
- ・認知症はAランクにした方がいい。
- ・Aランクを介護度4以上とすると3以下の人が対象から外れる。動けない、意思疎通できない、判断できないは、どれか一つでもあったら、Aにしておいた方がいい。
- ・精神障がいの方の中でも、意思疎通や判断ができなかったら避難生活はAに。
- ・避難行動の支援は、全く寝たきりで、いろいろ機器もついていてという人を優先す

べき。

- ・要支援者の名簿は約5000人、このうち2500人の個別支援計画の対象者だと考えられる。これを5年間で進めるためにどうするか。
- ・要支援者と地域をつなぐ役割（インクルージョン・マネジャー、エリアマネジャー）を誰がどのように担うか。

## ②福祉避難所のあり方について

- ・福祉避難所は足りない。
- ・多数の入所待ち者がいる特養など、福祉避難所と言われても難しい現実がある。

## ③「地域防災計画」について

- ・災害時のマネジメントは難しく、被災地にはマネジメントはないと言ってもいいのが現状。
- ・みんな一生懸命で誠実に努力しているのに、結局弱い方が亡くなるということが繰り返されている。マニュアルだけでやろうとするとうまくいかない。
- ・例えば、医療的ケアの人たちを守ろうと思ったら、どこまで何の計画を立てるかが大事になる。柔軟な発想でいろんなところにつないで何とか乗り切ることが必要で、そのための仕組みを平時にどうつくるのか。つくったらそれを可視化することが重要。
- ・各課に役割を認識してもらうためには「地域防災計画」に反映させることも必要。「それは危機管理の仕事でしょ」となりがちだが、連携がなければ対応できない。

## ④人材と仕組みづくりについて

- ・発災時の初動は、まず地域。どんな人でも地域ごとに支えられるようにしたい。
- ・地域活動や福祉支援に取り組んでいる人材は、包括支援センター、相談支援センター、自治会、自治協議会、民生委員、子育て支援センター、社会福祉協議会など様々な立場の人たちがいる。
- ・145自治会、7協議会がどう取り組めるか。
- ・圏域（エリア）どう考えるか。包括、中学校区、小学校区など様々な単位がある。
- ・エリアが異なるとケアマネが助けることは無理。
- ・ケアマネや包括支援センターは直接の支援者にはなれない。包括の利用者は、入所者以外はBかCになるから地域と一緒に逃げる対象になる。そのようなことを前提論として踏まえておくことが必要。個別の人の情報をデータベースにして、地図と連動するシステムをつくっておくと判断しやすくなる。
- ・個別計画作成の作業と地域の仕組みづくりを連動させられるか。

## ⑤その他

- ・災害の想定は。地震や津波と風水害では対応方法が変わってくる。

## （４）第４回個別避難計画リーダー研修会

3月1日に開かれました。1年間の振り返りを行い、個別計画作成の取り組みを進めるとともに。作成した個別計画を活用して地域と連携して、「誰一人取り残さない」防災をめざして取り組みを進めていくことを確認しました。



## 4、災害時福祉施設BCP(事業継続計画)作成研修

福祉事業所における事業継続計画（BCP）の作成は、今年度の厚労省の省令改正によって、全ての介護サービス事業者に義務づけられました。BCP等の策定だけでなく、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等も義務づけられています（3年の経過措置期間を設けられています）。

このため、BCP作成を進める第一歩として、恵幸園をモデル事業として作成のための研修事業に取り組みました。講師には石井布紀子・NPO法人さくらネット理事長を招き、市内のケア・マネジャー等にも参加を呼びかけました。

### （1）BCP作成キックオフ研修

8月19日に別府市役所で「キックオフ研修」を行いました。講師石井布紀子さんは、BCP計画作成の基礎について説明し、それをもとに参加した福祉事業所の支援員等による意見交換が行われました。

石井さんは、事業所のBCP作成にあたっては、①形だけ作るのではなく、災害時の被災者の実態を知り、災害時の状況をイメージしながらつくる②災害時には安否確認や福祉避難所の開設など業務が増えることを想定して計画をつくる③担当者一人で計画を作成するのではなく、事業所全体の推進体制をつくる—ことの重要性を指摘しました。

意見交換では、福祉専門職の皆さんから、地域や行政との連携、事業所間の連携、個別避難計画作成との関連、地域との情報共有等、法人事業所と関わりがない人について漏れをなくす方法などについて意見が出され、話し合われました。

石井さんは、一つの事業所で抱え込むのではなく、様々な団体や他の事業所などの支援を受ける力（受援力）が必要であることを強調。そして、「断らない支援体制」をつくるためには、平時から地域の包括的な支援体制づくり（生活困窮、DV、不登校等も含め）と結びつけておくことが重要だと指摘しました。

### （2）恵幸園におけるBCP作成研修

#### ①第1回研修会

11月18日、恵幸園で行いました。講師の石井布紀子・NPO法人さくらネット理事長は、災害時のBCP作成は担当者だけでつくるのではなく、利用者と職員の命を守るためにみんなが協力できるものにしていくことが重要だと指摘しました。さらに、災害時に事業所はどのような状況に置かれるのか、避難所はどんな状況になるのかな



どを映像で伝え、参加者は事業所の被災状況を想像しながら説明や注意点を聞いていました。石井講師は、ハザードマップを活用して恵幸園の被災の可能性や送迎経路の危険性を把握するとともに、職員や利用者の居住地等を合わせて地図上で重ねて「見える化」(可視化)することを提案。災害時の対応に直接関わる情報を整理して共有することから始めることの重要性を強調しました。

## ②第2回研修会

1月13日、恵幸園で行いました。第1回を受けて準備した様々な情報をもとに参加者が災害時の状況について意見交換し、その上で実際に地図に記入する作業を行いました。その上で石井講師は、BCPのうち「職員初動マニュアル」の具体的な作成方法を説明し、次回は参加者の手で文章化して作成する作業を行うことを確認しました。

この研修には市内の別府市介護支援専門員協会からも3名参加し、「とても参考になった」「自身の事業所でも取り組みたい」と話していました。



## ③第3回研修会

3月17日、恵幸園で行いました。石井講師は、「職員参集マニュアル」について、

「平時からの備え(職員・法人)」「予測できる災害への対応」「予測できない災害への対応」「職員の参集及び安否確認」「災害救援本部の設置」などの項目設定を提案し、名簿や台帳の整理、トリアージの検討、地域との連携、関係機関との連携強化などについて具体的な対応方法を紹介しました。参加者は説明をもとに、それぞれの担当分野を決めてマニュアルの執筆に取り組みました。原稿は石井講師に届けられ、最終的なチェックを受けて基本的な「BCP」が出来上がることになりました。

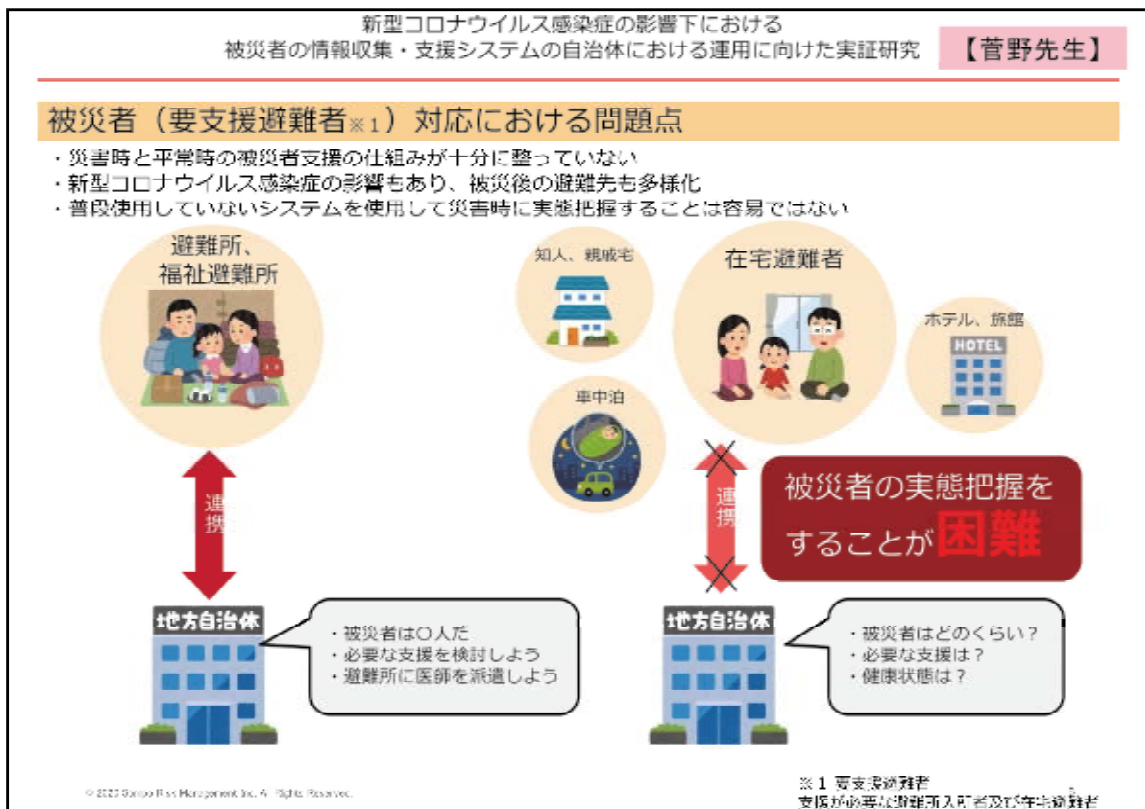
## 5. 障がい者安心ネットワーク

災害時障がい者安心ネットワークの取組は、障がい当事者が自らネットワークをつくり、平時から災害に備える仕組みをつくり、災害時には行政や地域の関係者と情報を共有して、安全で安心な避難や避難生活ができるようにすることをめざしています。これまで意見交換会や学習会、研修会などを開きながらネットワークづくりを進めてきました。今年度は新型コロナウイルス感染症の拡大が収まらなかったため、独自の行事を開催することができませんでしたが、令和3年度厚生労働科学特別研究事業「新型コロナウイルス感染症の影響下における被災者の情報収集・支援システムの自治体における運用に向けた実証研究」（研究代表 菅野拓・大阪市立大学大学院文学研究科准教授）の働きかけにより実施された別府市実証実験に、障がい当事者の立場から参加しました。

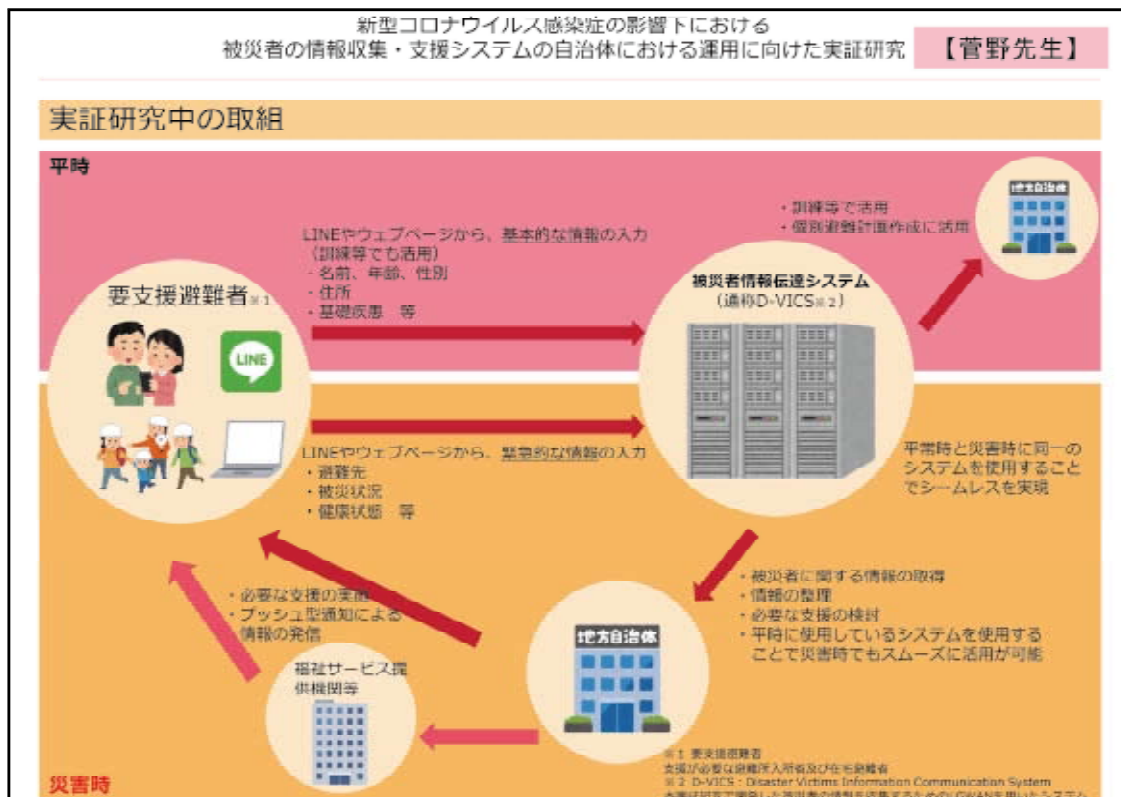
### (1) 「被災者情報伝達システム」について

この実証実験は、令和2年度の同事業で開発された「被災者情報伝達システム」（通称D-VICS）を使用して、要支援者と自治体の情報共有を進めるためのもので、Zoomを利用した会議で説明を受けながら、参加者がスマートフォンから情報を入力し、データベースの情報が蓄積されて、自治体や関連団体が情報を共有して活用するという実験でした。

菅野研究代表からは、災害時における要支援者の課題について、新型コロナウイルス感染の影響も踏まえながら、①支援の仕組みがないこと②感染症の影響もあり避難先が多様化していること③災害時の実態把握は普段から使用しているシステムがないと難しいーなどの指摘がありました。（下図）



そのような課題を克服するために開発したのが「被災者情報伝達システム」(D-VICS)で、平時からLINEやウェブページから情報を入力しておくことで、災害時の被災者情報の取得や共有を容易にすることができます。(下図)



別府市を中心に障がい当事者や支援する市民等が多数参加したことによって、成果が確認されるとともに、視覚障がい者は入力に困難など様々な課題が明らかになり、今後の活用に向けて貴重な一歩を進めることができました。

**参加した芦刈昌信さんの感想**「途中参加だった為、最初は戸惑いましたが主旨が分かり対応出来ました。システムの登録に関してはLINEを使い慣れてない方には難しい印象があり、多くの方が利用しづらいのではと感じました。情報の登録については質問形式になっていても使いやすいと思いました。その場でも質問させてもらいましたが自分で携帯を使うことも出来ない方にはPCで人の手を借りずにしてほしいです。もっと幅広くどのような方にも利用してほしいシステムと思うのでこういった研修を積み重ねて理解と協力を多くの方にして頂くことが大切だと思います。期待しています。」

## (2) 顔の見える関係づくりに向けて

「障がい者安心ネットワーク」の取組はインクルーシブ防災事業の重要な柱の一つです。今後もいろんな方々と繋がりを広げていながら、障がい者団体や福祉関係者の顔の見える関係づくりを進め、災害時に安心できるような障がい当事者を中心としたネットワークづくりを目指していきたいと考えています。



## 二、内閣府個別避難計画作成モデル事業

「難病患者等の医療的ケアを必要とする方の個別支援計画作成する」



# 1. 内閣府個別避難計画作成モデル事業の目的

災害対策基本法の改正で自治体の努力義務とされた個別支援計画の作成を、「効果的・効率的に進めるプロセスを構築し、全国に展開」するために、内閣府が実施する事業です。全国から応募した自治体から選ばれた34市18県が参加。別府市は「難病患者等の医療的ケアを必要とする方の個別支援計画を作成する」事業に取り組みました。医ケア児・者については現時点で情報が把握できていないため、情報が入る仕組みをつくること、モデル的に個別支援計画を作成することを目的に、インクルーシブ防災事業の一環として取り組みました。 下図(内閣府資料より)参照

**「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(令和3年法律第30号)の概要①** 施行日：令和3年5月20日

**趣旨**  
頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

**改正内容**  
1. 災害対策基本法の一部改正  
① 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

2) 個別避難計画(仮称)(※)の作成 ※避難行動要支援者(高齢者、障害者等)ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。  
 <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。

近年の災害における犠牲者のうち高齢者(65歳以上)が占める割合  
令和元年東日本台風：約65%  
令和2年7月豪雨：約79%

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%  
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%

※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーと紐づく情報を活用

避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

**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、(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)、(都道府県が実施する「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・定期的、(A)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)**  
本事業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、全日本の自治体に対する普及・実装を行う予定。

**<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。  
 (B)他府県の取組状況の取組も合わせて必要に応じて、連携先についても、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。  
 (C)地域の広域・福祉に関する連携団体等、自らの関係者と連携した取組であること。  
 (D)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。  
 (E)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>**

広域の必須要件に加え、地域の実情に応じた特色のある取組を行う。(取組例)  
 ○ 福祉専門員(介護支援専門員)や相談支援専門員)の参画に関するもの  
 ○ 福祉専門員(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  
 ○ 防災関係の幅広い方については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  
 ○ 大規模災害時の円滑な避難に関するもの  
 ○ 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携に関するもの  
 ○ 防災・防災の準備等と個別避難計画互いのソフト連携との一体的な取組に関するもの  
 ○ 住民への周知・普及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

別紙3-1

## 2. 内閣府行事の報告

### (1) キックオフミーティング (2021年6月15日・オンライン)

内閣府から事業の進め方について説明が行われるとともに、立木茂雄・同志社大学教授と別府市防災危機管理課の村野淳子・防災推進専門員が基調講演を行いました。立木教授は別府市と兵庫県の取り組みを踏まえて、「縦割りの行政により関係部局や地域の連携ができなかったことで当事者の命が失われてきた。自治体の方々をお願いしたいのは、防災部局、福祉部局、様々な部局の方々がうまく連携する仕事の進め方。それが解決につながる」と指摘しました。村野防災推進専門員は「個別計画をつくることは手段で、目的は多くの人を守る」と強調し、防災や福祉などいろんな課の連携によって、当事者と地域や福祉専門職が協力して個別計画作成や避難・避難所訓練を行うことで地域が変わってくると伝えました。

モデル自治体から、様々な取り組みの報告も行われ、アドバイザーから「優先度をつけて、行政が重度の方をしっかりと手当てする。しかし、全部が全部行政ができるわけではないので、健康加齢者の問題は地域、あなた方自身の問題なんだということをしっかり意識づけていく、地区防災計画のなかで地域としての当事者感をつくっていく」(片田敏孝・東京大学大学院情報学環特任教授)、「支援対象者を絞り込んでいるが、絞り込む過程で取り残される人が出るのではないか。取り残される人への支援のありについて、検討の幅を将来的に広げていただくことを考えていただきたい」(阪本真由美・兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授)などの提言がありました。

### (2) 合同研修会 (2021年6月30日・オンライン)

「個別避難計画作成モデル事業」に参加している自治体の研修の場として開かれました。テーマは「個別計画作成の段取り(7つのステップ)をどのように具体化するか」でした。立木茂雄・同志社大学教授のコーディネートによって、別府市を含む各県・市町村の先進的な取り組みの報告と問題提起が行われました。また関係省庁、鍵屋一・アドバイザーリーボード座長からの情報提供、小グループでの意見交換も行われました。

### (3) ノウハウ共有ミーティング

モデル事業の成果をその都度報告しながら共有するために、7月29日、8月23日、9月9日、11月11日、1月10日と4回のノウハウ共有ミーティングが行われ、各自治体が報告しました。

### (4) 成果共有ミーティング

1年間の取り組みの成果と課題を共有するために、3月15日にモデル事業報告会が行われました。



## 3. 別府市の取り組みについて

### (1) 目的 - 難病患者等の医療的ケアを要する方の個別支援計画を作成

難病患者等の医療的ケアが必要な人の災害時の支援については、具体的な対応方法が確立しておらず、関係者との情報共有も不十分で、支援の仕組みができていません。別府市においては福祉関係者と協力して取り組みを開始しましたが、医療関係機関とは協働ができていませんでした。「だれひとり取り残さない別府市」をめざして、医療的ケア児・者の個別支援計画を作成するためには、現在は状況把握できていない難病患者等の医療的ケア児・者について、大分県福祉保健部・東部保健所等とともに、関係機関との情報共有や役割分担の確認が必要になります。また、医療機器等を供給している企業も含めた支援のネットワーク構築を図りたいと考えました。

### (2) 取り組み内容

#### ① 「“難病患者等の医療的ケアを要する方”のネットワーク会議」

難病患者等の医療的ケア児・者を支援する関係者が平時から情報を共有しながら、災害時の防災の取組を進めるために設置しました。参加者は、医療的ケア児保護者、訪問看護ステーション管理者、薬剤師会理事、医療的ケア児コーディネーター、江藤酸素(株)所長、大分県(福祉保健企画課・障害福祉課・防災対策企画課)、東部保健所、別府市(高齢者福祉課・障害福祉課・健康推進課・介護保険課・防災危機管理課)、福祉フォーラムin別府速見実行委員会でした。

#### **第1回ネットワーク会議**

第1回は8月18日に別府市役所で開かれ、全国的に医療的ケア児・者のネットワークづくりに取り組んできた石井布紀子・NPO法人さくらネット代表理事を招いて情報提供を受けながら、医療的ケアを必要とする方々に現場で関わっている参加者が率直な意見交換を行いました。

#### **石井講師の情報提供と問題提起**

医療的ケアが必要な方が災害時に厳しい状況におかれていることがわかり、3年前から取り組みを行ってきた。コロナ感染症感染拡大のために動きづらい状況が続いているが、熊本地震以降の取り組みの結果、全国で60名の方が登録し、当事者グループ5団体との連携が実現している。

医療的ケアが必要な人については、地域が把握していないという問題がある。透析患者は早くから“見える化”されているが、難病患者や医療的ケア児・者はこれまで課題として上がってこなかった。「手上げ」でなく積極的な取り組みが必要だと考えている。関わっている人たちが集まって情報を集める取り組みが重要になる。

## 意見交換

- ・ **防災推進専門員** 別府市の避難行動要支援者は約6000人で、個別計画作成は医療的ケア児・者など優先度の高い人から進めることになるが、防災の立場から把握できていない。
- ・ **県** 各市町村の医療的ケア児・者の名簿は保健所から提供されているところが多い。名簿のみを提供することは同意なしでも可能。
- ・ **酸素供給業者** 酸素濃縮装置等は病院からの指示をもとに自宅に届けている。
- ・ **医ケア児コーディネーター** 市の障害福祉課と協力して名簿化した。市外の病院にかかっている人も多く、病院とどう連携していくか。
- ・ **薬剤師会** 必要な薬等によってある程度把握している。
- ・ **訪問看護ステーション** 医師や病院の地域連携室等から情報を得ている。“難病”でひとくくりするとカバーできない。いろいろな病院、保健所等から、いろいろな人の情報をまとめてトータルに把握できればと思う。
- ・ **市障害福祉課** ヘルパーと放課後デイ利用者で把握すると、医ケア者17人、医ケア児12人でほぼ30人になる。どこまでを対象範囲にするかという問題もある。
- ・ **防災推進専門員** いろいろな方面から突き合わせなければと感じた。事前の把握が重要なので、100%をめざしながら情報を集めなければと思う。範囲については、厳密に決めることは難しい。「困る人」として何が必要かを考えることが必要だと思う。

## 石井講師の提案

避難行動、避難生活の初動3週間位に支援が必要な人を可視化したい。避難で助かった人でも、避難生活で命を失うケースがある。生活支援や医療支援が必要な人について優先的な人から計画づくりを進め、支援を進めることができるようにする必要がある。支援が必要な人を把握できる仕組みをつくりたい。個人情報とエリア情報を合わせて把握し分析する必要がある。

全国ではいろいろな取り組みがある。長野市では、障がい支援員、ケアマネ等も参加して防災アプリを開発している。住宅地図とハザードマップを合わせたもので、避難計画を紹介し、避難所などの情報も見ることができ、安否確認の登録もできる。

## 第2回ネットワーク会議

第2回は11月1日にオンラインで開かれ、医師会の訪問看護ステーションから調査した結果（市内の医ケア児・者は46人）が報告されました。意見交換では、「一人ひとりの状況把握が必要」「人工呼吸器・気管切開等具体的な症状を把握する必要がある」「医療を含めたシステムづくりが必要」「対象者の範囲をどうするか」「優先度をどう判断するか」など多くの私的や意見が出されました。

## 第3回ネットワーク会議

第3回は12月9日にオンラインで開かれ、別府市医ケア児等コーディネーター協議会設立準備会や訪問看護ステーション協議会、医療機関や医師、保健所等との連

携や情報交換の具体化を確認しました。また医療的ケア者の個別計画作成を進めるために対象を絞り込み、具体的な作業に入ることになりました。

#### **第4回ネットワーク会議**

第4回は3月7日に別府市役所とオンラインで開かれ、様々な機関との連携や個別計画作成の状況について報告を受け、モデル事業に取り組んだ1年間を振り返って感想を述べ、課題について話し合いました。

電源の確保、避難所の確保、防災と福祉の連携強化、個別計画の様式の統一、マイトimelineの活用など、具体的な課題が共有され、「内閣府事業は終わるが、今後より進んだ形で取り組む」（防災推進専門員）を確認しました。

### **②「個別支援計画(災害時ケアプラン)」の作成**

当事者（家族）と支援者、福祉専門職、行政が協力して聞き取りを行い、個別計画を作成して、避難・避難所訓練を行って検証して計画を修正するという取り組みを目標にしました。しかし、コロナ禍によって行事が制限され、計画作成のための説明や聞き取りにとどまり、計画を完成させることができず、避難・避難所訓練も行えませんでした。計画の完成と、避難・避難所訓練参加による検証は今後の課題になりました。

#### **「当事者ケアアセスメント」を実施**

計画作成にあたっては、芦刈昌信さん（8ページ参照）の自宅を訪問して行いました。コロナ禍のため十分な時間をとっていただくことが困難であったため、市の村野・防災推進専門員が担当の橋本・相談支援専門員と事前に打ち合わせ、芦刈さんが現在準備しているものと足りないものをチェックし、必要な物を準備するための確認を行うことに限定して聞き取ることにしました。このため、事前に村野・防災専門支援員から芦刈さんに「別府モデル」と言われている個別計画作成の全体像（8ページ図参照）の説明を行い、今回はステップ1の「当事者ケアアセスメント」だけを行うと伝えました。



#### **実情を把握し、提案も**

橋本・相談支援専門員は、安心防災帳を使って質問しながらやり取りを進めました。基本は自宅で避難生活を送るのが理想ということを確認した上で、移動しなければならない時の支援について、現在の支援者の状況や、応援の人が来れるかなど、具体的な話に入りました。質問を行うなかで、「避難時の就寝についてはベッドが必ず必要で、最悪の場合には電動車いすのリクライニングがあるが、冬は寒いので困難」などの話を聞くことができました。橋本・相談支援専門員はさらに、夜間の対応を考えると、現在の支援関係者だけでなく、日常から地域の方々と顔見知りにな

っておく必要があるね。今後、イベントなんかを利用して芦刈さんのことを知ってもらっておこうよ、などの提案を行い、芦刈さんも同意して確認しました。



橋本さんは、安全防災帳の既存のシールには無いものがたくさんあるので、予備のシールを活用して、ラジオは持っていない？、スマホだけじゃ情報取れないよね？、準備していた方がいいね？、薬は？、一週間分ぐらいは置き置きあるの？などと質問。芦刈さんは「1週間分は袋に入れている」と答えるなどのやりとりが行われました。呼吸器の問題、安定した電気がくるか不安だが発電機があるか、インバーターがあったらいいね、でも高いからね、と聞き取りは進みました。



#### **積極的な対応に向けて進む**

芦刈さんも、このような形で具体的に確認していくと、結構大変だと実感し、「これまで安易に考えていた」と感想を述べていました。橋本・相談支援専門員はコロナ禍が落ちついたら、地域の方々との調整会議や訓練で個別計画の完成を目指しましょうと話をつめてくれました。

日頃から支援している相談支援専門員の橋本さんが調査を担当することで、問題点の確実な把握が進み、積極的な対応の可能性を話し合うところまで進むことができたと感じました。

**芦刈さんの感想** 「実際の生活を見て頂く機会を頂けた事はとても有り難く感じました。防災個別計画作成は初めての経験で相談支援員さんに導かれながらでした。頭では災害時に必要な物をなんとなくイメージはしていたものの防災個別計画に沿って考えていくと本当に必要な物とそうでないものもあり、見直すきっかけになりました。やはり1番は呼吸器の電源確保だと思います。実際に自立生活されている障害当事者の防災対策や話を聞く機会があればより身近に感じ防災意識も高まると思います。今後、防災個別計画を進めていく中でより具体的に災害時の備えや対応策を話し合い、実際の災害時に冷静に的確に判断できる知識を身につける機会となる事に期待しています。」

個別計画を作成するため協力をしてくださった芦刈昌信さんは、インクルーシブ防災への思いを以下（次ページ）のように語っています。（質問者は五反田法行・フォーラム防災事務局長）

## インクルーシブ防災事業について



回答者：芦刈さん

今年度事業予定の個別避難計画作成の利用者にインタビューしました。自立し間もない呼吸器ユーザーで災害に関しても不安を抱いている災害時要配慮者の方です。

デュシェンヌ型筋ジストロフィーで呼吸器ユーザー。34年の療養生活を経て、2021年8月から、地域での自立生活をスタートしました。



質問者：五反田  
福祉フォーラム in 別  
杵速見実行委員会

### ○質問について

No	質問事項	回答
1	災害時に不安はありますか？	災害時にどう対応していいかわからず、不安はあります。
2	不安解消の為にご自身で取り組んでいる事はありますか？	人工呼吸器を使用しているので非常用電源を会社から貸し出してもらっている。人工呼吸器関係の備品をいつでも持ち出せるように用意している。
3	個別避難計画って知ってましたか？	聞いた事はある。
4	個別避難計画作成していくにあたり、期待する事はありますか？	災害時の対応、用意しておく物などを知る事で安心した生活を送れると思う。
5	今回、コロナ感染拡大に伴い、思うように計画作成が出来ませんでした。不安については変わりますか？	先日の地震で計画作成が出来ていない事でさらに不安が大きくなった。
6	今災害時対策をしていて、一番不安に感じる事は何ですか？	知識、情報が少ないため何から対策していいのかわからず不安。
7	地域や行政に知ってもらいたいことはありますか？	災害時の救急対応の際にケガや身体を痛める二次災害が起きないように救急隊員等に対して事前に筋ジス患者の身体的な特徴を知ってもらい、実際に触れてもらうようなそういう研修会など開催してほしい。
8	その他ご意見があればよろしく願いいたします。	コロナ渦の中で大変だとは思いますがなるべく早く計画作成が出来る日をお待ちしています。よろしく願いいたします。

### ○まとめ

今回、芦刈さんに聞き取りをさせて頂く中で感じたことは、コロナ感染拡大という状況中でいかに医療的ケアの人たちの平時の備えに向けた活動が可能なのかが大きな課題の一つではないかと感じました。実際に震度4の地震（令和4年1月22日）を経験されてから、さらに個別避難計画を作成出来ない不安が高まりました。言葉や知識もそうですが「知る」だけではなく「体験」出来る場をいかに提供していくかも今後の課題かなと私個人的には感じました。



### ③福祉事業所の理解と協力のために - 「命と暮らしを守るための勉強会」

個別計画の作成にあたっては、福祉専門職の協力が不可欠です。しかし、福祉専門職は日常業務が多忙で、その上に災害時の個別計画作成は困難だという声が多く寄せられました。また福祉事業所としての理解と協力が不可欠ということも明らかになりました。

このため、福祉事業所を対象にした学習会が必要だと考え、内閣府、厚生労働省、国土交通省の理解と協力の下に11月2日、オンラインで医療的ケア児者支援「命と暮らしを守るための勉強会」を開催しました。参加者は福祉事業所に加えて県内自治体等の参加もあり180人に上りました。

国土交通省、厚生労働省、内閣府がそれぞれの立場から説明したことで、行政が福祉と防災の連携を行うことの重要性、福祉事業所が地域や行政と連携すること、福祉専門職が個別計画作成に関わることの意義などが地域に浸透するために大きな役割を果たしたと考えます。

### 個別避難計画と福祉BCPの連動で要支援者を守り抜く！

跡見学園女子大学 教授 鍵屋一氏

2021年は福祉防災元年。災害対策基本法が改正され、個別避難計画作成を市区町村の努力義務化した。加えて、介護福祉事業所、障害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も改定され直接避難が可能になった。

福祉事業の継続には代替施設、利用者保護、在宅利用者の避難支援、人の確保、備蓄物資確保等が課題になる。安全な避難方法、複数の避難路・避難場所等も検討しなければならない。サービスの継続、職員の安全確保、地域への貢献等も求められる。利用者の安否確認にあたっては、安否確認の方法を検討して整理し、担当を決めておく。さらに避難・避難生活支援が重要だが、そのためには地域住民との連携が必要になる。

要支援者の個別計画にあたっては、日頃からケアプラン等の作成を通じて避難行動要支援者本人の状況等をよく把握しており、信頼関係も期待できることから、介護支援専門員や相談支援専門員の役割が重要になる。介護、障がい事業所のBCPと重なる課題として取り組む必要がある。

### ハザードマップ、マイ・タイムライン、要配慮者利用施設の避難確保の取組について

国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室室長 浦山洋一氏

**ハザードマップ** 我が国の国土面積の約10%の洪水氾濫区域に人口の50%、資産の75%が集中している。このため、河川堤防を整備してきたが、気候変動の影響により水害の頻発・激甚かが懸念される。国や県は洪水浸水想定区域図を作成し、それをもとに市町村はハザードマップを作成して、住民に届けている。

**マイタイムライン** マイ・タイムラインは、台風の接近等によって、河川水位が上昇する時に、住民一人ひとりの家族構成や生活環境に合わせて、「いつ」「何を

するのか」をあらかじめ時系列で整理した自分自身の防災行動計画で、自治体や地域でも利用されるようになっていく。

**福祉施設の防災対策** 高齢者施設の防災対策も進めている。民生部局と砂防部局間で情報共有等連携の強化を図るよう、厚労省と国交省が連名通知した。また、要配慮者利用施設の管理者等に防災情報が理解されておらず、避難確保計画の作成や避難訓練の実施等の対応が十分ではなかったため、要配慮者利用施設における避難確保計画作成と訓練実施を義務化した。施設の災害リスクや避難先、避難開始のタイミング、避難支援の体制、避難方法をすべての職員に周知するとともに、避難支援協力の役割が期待される利用者家族や、協力者として組み込まれている地域住民等に、施設が有する災害リスクや避難確保計画の主な内容を周知することも必要だ。

行政としても、社会福祉施設の避難については福祉部局、土木部局、危機管理・防災部局にまたがるため、適切な役割分担と連携体制を構築する必要がある。

### 福祉事業所等のBCP作成義務化について

厚生労働省老健局 認知症施策・地域介護推進課 登内 晋司 氏

厚労省は、福祉事業所の業務継続に向けた取組の強化のために省令を改正した。

感染症や災害が発生した場合に必要な介護サービスを継続的に提供できる体制を構築するために、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（BCP）等の策定、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等を義務づけた（経過措置期間3年）。

個別避難計画の作成についても、特に介護支援専門員や相談支援専門員は、避難行動要支援者の状況等をよく把握しており信頼関係も期待でき、ケアプラン作成等に合わせて行うことが効果的で、災害時のケア継続にも役立つことなどから、個別避難計画作成の業務への参画を得ることが極めて重要である。

作成した避難行動要支援者名簿及び個別避難計画については、災害の発生に備え、地域の実情に即して地域防災計画の定めるところにより、地域の社会福祉協議会や医師会、障害者団体、居宅介護支援事業者や相談支援事業者、自主防災組織、自治会、避難先の施設管理者等の避難支援等関係者に対して、事前の提供を促進する必要がある。

市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健関係部局は、福祉事業者との連絡を密に取り、積極的に連携していくことも有効な方策の一つである。市町村は、考えうる様々な災害や被害を想定し、避難行動要支援者への確実な情報伝達や物資の提供等の実施方法等に関する訓練を、民生委員や消防団、自主防災組織、自治会、福祉事業者、ボランティアや地域企業の従業員等の様々な分野の関係機関等の参加を得ながら実施することが適切だ。

居宅介護支援事業所・団体は、BCPのなかで、利用者に対する災害時の安否確認のための一覧表を作成する際に、個別避難計画の情報を活用でき、災害発生時の利用者への安否確認、サービス調整は、市町村等による避難所の運営や在宅の避難行動要支援者への安否確認と連携する。

## 避難行動要支援者の個別避難計画作成、福祉避難所への直接の避難等について

内閣府政策統括官（防災担当）付 参事官（避難生活担当） 重永 将志 氏

近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合は、令和元年東日本台風で約65%、令和2年7月豪雨で約79%となっている。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がある。このため、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、災害対策基本法を改正して、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化した。令和3年度より、市町村における個別避難計画の作成経費について新たに地方交付税措置を行った。

また、平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声があることから、個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに受入れ者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進することとした。指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進まないとの指摘があるため、福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することによって、受け入れ対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化することとした。

## 生活の全体性・福祉と防災の連続性の視点から過去の災害を振り返る

同志社大学 教授 立木 茂雄 氏

防災と福祉は連続している。災害リスクは社会的な産物であり、災害時のぜい弱性は平時の脆弱性と連続して作用することを知っていただきたい。このため、防災は平時からしっかり取り組むことが重要になる。

その上で、経営者として知って頂きたいことは、災害の際に要支援者が大きな被害を受ける根本原因は、福祉と防災の分断と施設の立地にあるということ。福祉は災害時要支援者問題の第三者ではないということだ。

要支援者の災害時の支援にあたっては、生活の全体性、平時と災害時の連続性、協働性を踏まえることが重要だ。行政や地域との連携・協働体制構築ができる経営者側の経営の革新とマインドセットの切り替えが求められる。

## 別府市におけるインクルーシブ防災 - “誰ひとり取り残さない防災”

別府市防災局防災危機管理課 村野 淳子

被災地ではこれまでの被災地と同じ苦しみと悲しみを繰り返している。被災する前に教訓を学び、被災しない住民、被災しない地域をつくるのが大切。そのために、仕組みにできるものは平時から仕組みにしておくことが必要だ。仕組みにできないものは関係機関や地域で支え合いながら、日常から命と暮らしを守るつながりをつくっておくことが重要になる。





### 三，成果と反省

## 1, 成果と課題の把握

今年度の取組は、当初の計画のすべてを実現することはできませんでした。その最大の要因は新型コロナウイルスの感染が治まらず、第5波、第6波の拡大のために会議や研修、避難訓練や避難所訓練、支援計画作成のための面談等が中止や延期に追い込まれたためです。しかし、オンライン会議の活用等や感染状況が収まった段階での集中的な取組により、かなりの成果を上げることができたと考えています。

個別支援計画の作成においては、優先度の高い医療的ケア者の計画作成の一步を踏み出すことができました。

個別支援体制構築リーダー研修会では、庁内の福祉関係部局と防災部局の連携が強化され、福祉専門職の協力によって個別支援計画を作成し、地域と連携して避難や避難生活を支援する仕組みづくりを進めるための人材確保と体制確立に向けて、率直な意見交換を積み重ねることができました。

また、福祉施設のBCP作成研修は市内の高齢者福祉施設で行い、「初動マニュアル」をほぼまとめることができました。

障がい者安心ネットワークも、コロナ禍によってこれまでと同じような研修会等の取組はできませんでしたが、オンライン会議とスマホを活用した情報共有システムづくりに関わることができました。

特に、個別計画作成に重要な役割がある福祉専門職の参加を保证するために、福祉事業所の経営者や責任者の理解を進めるための取り組みとして、内閣府、厚生労働省、国土交通省の協力を得て「命と暮らしを守るための勉強会」を開催できたことは、防災が縦割りの枠組みを超えて取り組まれるべき課題であることを広く伝えてくれました。（開催内容は内閣府「個別避難計画作成モデル事業」報告に掲載）

## 2、今後の方向性

### (1) 福祉専門職の理解を得る

個別計画作成を実際に担当する福祉専門職の理解を得ることが不可欠です。このため、相談支援専門員等が集まる会議で、別府市の災害時ケアプラン作成のステップを説明し、それぞれが計画を作成するにあたり、懸念される事項や現状の勤務形態から浮かび上がる不安材料を確認しながら対応を進めます。また、介護支援専門員協会との会合を定期的に行い、その中で個別計画作成についての説明を行って、計画を立てる立場としての意見や改善点を確認します。計画作成にあたって福祉専門職だけがすべて行うのではなく、今後、計画作成体制の整備に向けての対応を進めていくという方向性を伝え、協力を求めています。

### (2) 庁内での連携

市役所内の関係課内での顔の見える関係づくりをすすめてきたことにより、連携が進んできました。現在は、避難行動要支援者名簿を管理している高齢者福祉課と危機管理課とで避難行動要支援者名簿、災害時ケアプラン、マイタイムラインの内容の確認を行い、内閣府から示された内容も参考にしながら、書式の統合を検討しています。受け取って使用する地域住民等の立場に立って、重複した内容やわかりづらい内容を探し出し、必要な項目の整理を行なう作業です。このような連携した取り組みをさらに広げていきたいと考えています。

### (3) 当事者・家族、福祉専門職、地域の連携を進める

災害時要援護者の個別支援計画（災害時ケアプラン）は、作成すること自体が目的ではありません。何よりも「誰一人取り残さない」防災を実現するための手段に他ならないと考えています。一人ひとりの現状と課題を把握し、福祉や医療関係者とともに地域と連携して、命を救う仕組みをつくるための大切な一歩だからこそ、福祉専門職も地域の自治会役員や民選委員さんたちも協力してくれるのです。国が制度化し、交付金を付けることで取り組みを進めやすくなりました。この機会に、支え合える仕組みを地域に根づかせたいと考えています。

そのためには、当事者家族と福祉専門職、地域、行政をつなぐ人材が重要になります。福祉専門職からも、立木教授と別府市関係各課が協議の中で提唱している「インクルージョン・マネジャー」や「インクルージョン・エリア・マネジャー」の配置が、継続的な個別計画作成の鍵になると伝えられています。地域や福祉専門職が押しつけられたと感じないためには、協働を進めることができる人材を配置することが不可欠です。そのことによって持続可能な「だれひとり取り残さない」防災に近づいていくことができると考えます。



2021年度 別府市委託

別府市インクルーシブ防災事業

報告書

2022年3月

一般社団法人 福祉フォーラムin別府速見実行委員会