

地域と専門家を巻き込んだ支援体制の構築 ～別府市における“誰ひとり取り残さない防災”～

大分県別府市共創戦略室防災危機管理課
村野 淳子

昨年7月の西日本豪雨災害によりお亡くなりになられた方々は、避難行動要支援者が大半を占めていたとの報告がまとめられ、更にその一部の方々は法律で定められた名簿記載者でもあったと報道されていました。

これは、「名簿作成だけでは命は助からない」ことへの警鐘であり、避難行動要支援者の個別支援計画作成が必須であることを改めて突きつけられたように思います。

別府市では、これまでの被災地の教訓から、障がい当事者を中心とする市民活動団体「一般社団法人福祉フォーラムin別府・速見実行委員会」（以下、福祉フォーラム）とともに、2016年度から日本財団の助成を受けて個別支援計画づくりに取り組みました。

1 市民を支える支援の仕組み（案）

(1) 別府市の条例について

福祉フォーラムは、別府市とともに障がいの差別禁止条例にあたる「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」（通称：ともに生きる条例）制定に携わっており、その条例第12条では、防災に関する合理的配慮を謳っています。この条例を“絵に描いた餅”にしないよう、障がい種別（視覚・聴覚・肢体不自由・難病等・精神・知的）ごとの当事者や保護者、関係者に集まってもらい、具体的な困りごとや、周りに支援して欲しい内容等を話し合ってもらいました。

この取り組みの結果、災害時における避難行動要支援者支援は、日常的な障がい者、高齢者等を取り巻く地域づくりなしには実現できないということが一致した見解でした。その具体策として次の5つを提言としてまとめています。

- ①要支援者名簿の作成とその情報共有のあり方⇒日常における情報共有が必要⇒どのような情報がどのような人々に共有されるのか、それぞれの当事者にどのようなメリット、デメリットがあるのか等、当事者・家族と対話を重ね、理解を深め、合意を図っていく努力。
- ②個別避難計画の重要性とその作成に向けての課題⇒当事者の「自助」を促す意味で多様な団体の準備情報など、日頃から意見交換が重要。「個別避難計画」の策定は、ケアプランを作成しているケアマネジャーや相談支援専門員などの関与が必要不可欠であり、福祉関係者と連携する。
- ③自治会、民生委員、自主防災組織の役割と新たな地域づくりの必要性⇒障がい当事者などが日頃の自治会活動にもっと参加することが大切。しかし、自治会役員の高齢化や地域差など多くの課題も山積。地域だけでは無理。地域人口、年齢構成から中高生や大学生、就労者も支援者になりうる。地域特性を踏まえた「地域協働」を促す努力が肝要。
- ④福祉避難所をめぐる諸問題⇒「非常時にパニックになる」（知的）、「オストメイトは医療よりプライバシーが問題。臭いなどがあるので福祉避難所に入れるのか」（内部障がい）など障がい種別で異なった不安がある。福祉避難所に指定されている施設では入居者もいる中、限られた職員で外部からの避難者をどのように受け入れるのか、まったく対応できていない。行政側も協定を結んでいるだけなのが現状。
- ⑤避難行動要支援者連絡会議の意義とその運用のあり方⇒地域で生活する障がい当事者

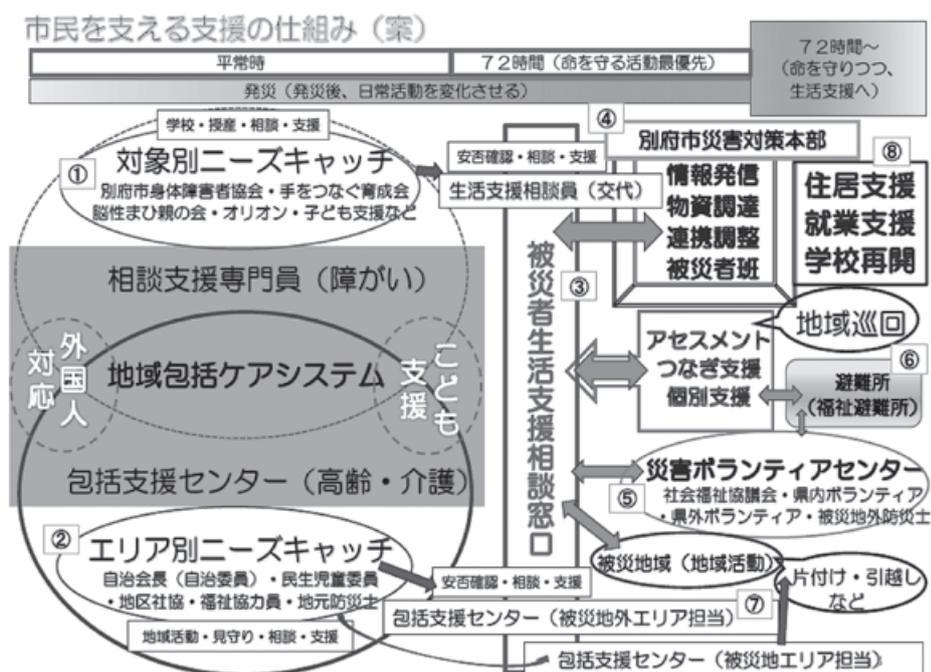
や家族にとって、生活は「全体的」であり、決して「縦割り」ではない。部局横断的な連絡会議を継続的に行う必要がある。行政内部の担当者だけでなく、障がい当事者や関係者、地域の代表者で構成する会議設置の必要性。

別府市ではこの5つを意識し、同時並行で事業展開を行っています。

(2) 地域における仕組みづくり

別府市には7つの地域包括支援センターがあります。高齢者は、各居住地である生活エリアで、ある程度情報が共有できています。厚生労働省（以下、厚労省）は、地域包括ケアシステムという仕組みをつくって、高齢者等の支援や見守りに関して地域のさまざまな資源とつないで、課題があれば地域で解決していく取り組みを進めています。ところが障がい者は、福祉関係者とはつながっていても、地域とはつながっていません。厚労省は地域包括ケアシステムを高齢者中心に進めていますから、この言葉が適切なかはわかりませんが、この仕組みの中に障がい者も入れて、地域の中で情報共有をし、お互いに助け合えるような仕組みをつくっていかうと考えています（図1参照）。また、別府市は国際観光都市であるとともに、立命館アジア太平洋大学

図1



等があるため留学生も多いですし、現在は子どもへの虐待などの問題も深刻ですから、早い段階で問題を把握し、地域の中で解決に取り組むことが必要です。特に災害は人に起こるのではなく、その地域の災害リスクによって起こります。津波エリアの場合もありますし、土砂災害に見舞われる地域もあります。地域によって災害リスクが違うわけですから、それに備えてエリア内の地域住民で情報を共有し、地域内で助け合える仕組みを構築する必要があると思っています。

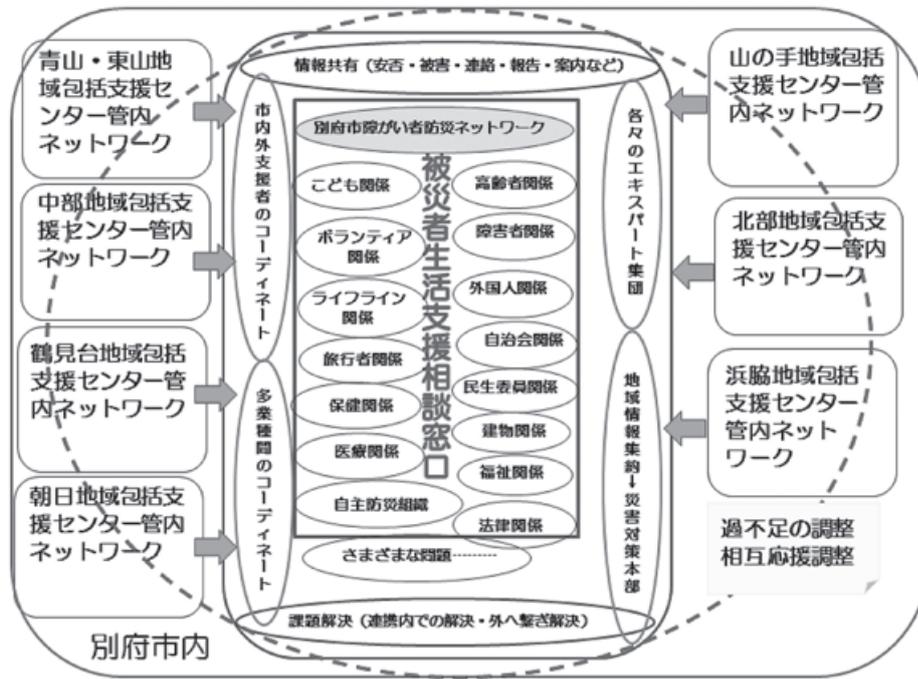
別府市では今後、被災者生活支援相談窓口（仮称）（図2参照）というものを作ろうとしており、ここには日常的に包括支援センター圏域の各エリアから課題が集まってくるようにしたいと思っています。当然、この窓口には多種多様な能力のある支援者たちがつながり、集約された課題を解決につなげます。解決ができなければ、市外などから支援者を募りつなぎます。このネットワーク構築に向けての仕組みは別途推進しています。これは災害時だけではなく、日常にも有効に機能すると思っています。

2 個別支援計画と訓練の実践

このような仕組みづくりを目指しながら、

障がい者の個別支援計画の作成や、障がい者を含む地域の避難訓練を具体的に実践することを行っています（図3：2017年1月15日の避難訓練の様子）。2016年に、熊本・大分地震が発生しました。4月14日に前震があって、16日に本震がありました。別府市も一部地域で震度6弱を経験しています。しばらくは自治会活動も行うことが

図2



を作成しました。自治会長をはじめとする地域役員は、必要性を理解し、積極的に会議等へ参加してくださいました。障がい者22人が、初めて地域での避難訓練に参加をしました。これが1年目です。

2年目は、相談支援専門員さんに個別避難計画を一緒に作成（図4-1参照）していただいて、17人の障がい者の方と一緒に訓練を行いました。このときは約

できませんでしたから、地域に入って計画を作るようになったのは12月です。12月からの1か月間で22人の障がい者の個別支援計画

200人（地域住民を含む全員）が参加しました。1年目の訓練で、急遽行った車いす利用者支援のためのロープが細すぎて使用しにくかったことから、2年目には自分たちの手に合ったロープを準備してくれていました（図5参照）。

図3



また2018年の今回は、知的障がいがあって、ご自分では危険を認知できない方が参加したので、リヤカーの車輪に手を挟まないようにと毛布を巻きつけて避難訓練をするなど、ご本人の支援をどうするのかを自治会の方々と障がい当事者や相談支援専門員が話し合う調整会議（図4-2参照）の場を設定し、当日地域住民と一緒に避難するとともに、支援に参

図4



図5



図6

災害時に私に必要な確認書（理解しましたので準備しておきます）

■住んでいるところで起こる災害

南海トラフ	別府湾地震
地震の震度：	地震の震度：
津波：_____mの津波が_____分で到着	津波：_____mの津波が_____分で到着

■必要なそなえ（キットの④）

_____を自分で準備します。

■いざという時に必要になる支援

_____が必要になるので、近所の人たちに支援をお願いします。

■災害時に必要な確認書作成について

私は、今住んでいる地域にどんな災害が発生するのかを理解し、上記の必要な備えの準備を行ないます。また、いざという時には上記のような支援が必要となるため、支援が得られるように日常から周りにいる人との関わりを積極的に行ない、災害時に必要な確認書に記載した自分に関する情報を関係機関・者と共有することに同意します。

（一部抜粋して掲載）

加するということを前もって広報してくださいました。

個別支援計画作成について、地域の方が一番気にしていたのは、「このようなご本人の個人情報をもらっていいのかわからない」ということでした。私たちとしては「確認書」（図6参照）というものを障がい当事者や保護者に記入してもらいます。個別支援計画作成には、国立障害者リハビリテーションセンター研究所で作成している、「自分でつくる安心防災帳」を使用しました。確認書は、障がい当事者（保護者）が災害リスクや自分のことを確認し、備え、必要な支援を伝えられるようになることと、日常から近隣地域住民との関わりを積極的に行い、平常時からこの情報を地域住民と共有することへの同意を示すものです。実際に訓練にて検証します。

3 安心ネットワーク設立と研修会

(1) 安心ネットワーク設立

熊本・大分地震において熊本学園大学の東俊裕教授などが被災後実施された取り組みを確認していると、災害が起きたあとに、地元の障がい者団体などとネットワークを作り、外部支援者の受援も行い、手探りのなか支援

活動を行っています。その教訓から、平常時に地域にある障がい者関連団体や関係者で安否確認を行ったり、ニーズを把握し、集約できるようなゆるやかなネットワークを作ろうと、1月19日に「安心ネットワーク記念フォーラム」を開催しました。

(2) 福祉施設の事業継続計画（BCP）研修会

施設等でも、災害時に施設入所者等や職員の命を守れるのか、またどのような確認で被災者を受け入れることができるのか、NPO法人さくらネット代表の石井布紀子さんに依頼し、事業継続計画を作成してもらう研修会も行っています。福祉避難所として協定を結んでいるのは、圧倒的に福祉施設が多いのですが、具体的な協議を行政と行っているわけではありません。それぞれの施設が、どのような状況であれば、福祉避難所として被災者を受け入れられるのかなどを事前に確認いただき、災害時に施設において命が失われないようにしなければなりません。

(3) 防災と地域づくりを考える研修会

地域では高齢化が進み、支援を担える人が減少しているとともに、主な担い手は忙しくて支援に手が回らないという声が、どの地域からも聞こえてきます。以前から、新しい地域づくりや地域運営の見直しが必要だと思っています。例えば、今行っているお祭りは本当に地域に必要なのか、現在の地域事情や課題と照らし合わせると、お祭りをより配食サービスを行うことが、地域が継続するために必要なのではないかと考えてみます。その他、会議内容や回数の見直し、配役の見直しなどについて、小規模多機能自

治提唱者であり、この事業のアドバイザーをお願いしている、IIHOE（人と組織と地球のための国際研究所）代表の川北秀人さんに依頼し、地域住民に向けた自治会運営、またそれを考える上での多くの現状の確認項目などを、詳しく教えていただきました。

(4) 災害時ケアプラン作成研修会

日常サービス等利用計画を作っている福祉関係者には、個別支援計画（災害時ケアプラン）作成のための研修会も行っています。川北さんと同じく、アドバイザーをお願いしている同志社大学の立木茂雄教授に依頼し、個別支援計画の必要性とともに、災害時ケアプランの具体的な内容や、なぜ日常関わっている福祉関係者が災害時ケアプランを作成するのかについてを理解してもらうという内容で行っています。

4 避難所個別支援計画作成と避難所運営訓練

事業3年目の2018年には、避難所運営を地域住民で自主的に行うための訓練も、避難所個別支援計画作成・検証と併せて行いました。別府市では、避難所運営マニュアル（基本形）を作成しています。それを基に地域住民が自分たちの地域事情を考慮した避難所運営が行えるように数回集まり、必要な班別の取り組みや活動の協議を行います。当然、避難行動要支援者も避難してきますので、特に救護班を中心とする地域住民で、障がい当事者や保護者と避難所生活についての調整会議を行いました。亀川地区では北部中学校が避難所になっています。知的障がいのあるYちゃんが、どのようにすれば避難所生活をおくることができるのかについて、地域の方々と協議しました。Yちゃん担当の相談支援専門員が、Yちゃん親子にいつも寄り添って、一緒に会議に臨み地域住民と協議してくれます。多様な方々がいますので数例ではありますが、実際に協議することによって、どのような考え方をすればよいのかというイメージを持ってもらいます。その後、避難所運営訓練を行い、協議していた受付対応、誘導連携、個室の準

備などに対応していました。それでも、長期間、避難所で生活することは厳しいとの判断から、福祉避難所に移動してもらうという訓練が行われました。このような訓練を、小地域から始めていって、市内のそれぞれの地域で、少しずつできるように、進めているところです。

5 報告書作成と記録動画

1年間の事業内容について、毎年報告書を作成するとともに、活動を記録した20分程度の動画を作成しています。これは、記録とともに、他の地域展開をスムーズに行うための、具体的な活動動画です。

6 まとめ

別府市ではこれらの事業を通じて、「いつ」「なにを」「だれが」行うのかや、とるべき行動や行動時間、各組織や団体、地域の役割を細部にわたって協議し、決定していくということに取り組んでいます。そして安心して安全に暮らし続けられる別府市を目指しています。そのためには、最初にお伝えしたように、地域づくりと人づくりを丁寧に行っていかなければ難しいと考えています。「別府市における“誰ひとり取り残さない防災”」というテーマ（SDGsの活動も意識的に）で、具体的には、障がい当事者の方々を中心とする福祉フォーラムという民間の団体とともに、当事者を含む地域住民の声を大切にしながら、多様な方々と協議し、取り組んでいるところです。

著者略歴

村野 淳子（むらの・じゅんこ）

2000年大分県社会福祉協議会に入局。新潟県中越地震をはじめ、東日本大震災など全国の被災地で被災者の生活支援を行う。2015年に退職し、2016年から別府市にて、災害時に「命と暮らしを守る」ための障がい者等の支援や、日常の仕組みづくり「別府市におけるインクルーシブ防災」事業を、障がい当事者を中心とする市民団体とともに推進している。

福祉避難所への取り組み

～実務経験に基づく先進的・継続的な取り組みの成果～



市立輪島病院 事務長
河崎 国幸

1 能登半島地震

2007年3月25日の日曜日、午前9時41分に石川県内で史上最大規模を観測した震度6強の地震が輪島市を襲いました。

市では震度5強以上を想定した参集訓練等を繰り返し実施していたこともあり、私が正午前に登庁したときには災害対策本部は設置されてはいたものの、職員は鳴り止まない電話応対に追われるばかりの状況にありました。

私も電話応対に終始し、倒壊家屋等の情報収集や地図への落とし込みなど夜を徹して行っていたことが昨日のことに思い出されます。

翌日に国の災害対策本部が市庁舎内に立ち上がり、各省庁からの災害担当職員が派遣されて来ました。当時、介護保険係長であった私は厚生労働省（以下、厚労省）の課長補佐から指名を受け、国と直接連絡を取り合いながら災害対応業務を行うことになりました。

3日後の3月28日に同補佐より、昭和40年5月に各都道府県知事宛に発出された厚生省社会局長通知「災害救助法による救助の実施について」を紹介され、「この中に福祉避難所という特殊な避難所が規定されているが約40年間その実績がない。国としてもその存在意義が問われていると考えている。是非、取り組んでもらえないか」と依頼を受けたことが、私と福祉避難所との出会いでした。

当時の県や市の地域防災計画にも福祉避難所は触れられておらず、初めて手にした（いただいた）災害救助の運用と実務に記載されていたわずかな情報を頼りに、概要を取り急ぎ1枚の紙に取りまとめ、翌29日に市内高齢

者施設の理事長に設置運営のための直談判に赴きました。

今思い返しても、施設も被災していた混乱期に、正体不明の福祉避難所の突然の依頼を引き受けていただいた医療法人社団輪生会には感謝の思いでいっぱいです。

また、これまでの行政実務経験から、円滑な設置運営のための具体的な実施方法の構築が必要とされる時期がすぐに訪れることになると直感的に察知しました。

そんな中、真っ先に介護保険のケアマネジャーに会い、この避難所を設置運営する施設や避難者と輪島市をつなぐコーディネートの役割を果たす市職員が必要になると考えました。

次に、責任の所在や支払いなどの円滑な実施のため、市と避難所を設置運営する施設との委託契約書（現在では協定書）が必要となること、避難所への避難者を見つけ出すアセスメント様式や個々の経過記録様式、利用届出様式、物資調達の協議様式及び申請様式や備品台帳、介助員の勤務管理様式や人件費計算様式、避難者への食事提供状況の確認様式や費用の計算様式など、あらゆる様式を整えることとしました。

幸いにも、これらのすべてを2～3日間のうちに整備し終えることができました。しかし、これ以外にも介護保険料や介護サービス利用料の減免施策の構築など課題が山積している状況が待ち構えていることが容易に想像できたとき、事前準備の大切さを痛いほど思い知らされました。

例えば、介護サービス利用料減免について

福祉避難所への取り組み
実務経験に基づく先進的・継続的な取り組みの成果

具体的に説明いたしますと、災害発生翌日に厚労省から届いた通知には「特別養護老人ホームなどの社会福祉施設へ緊急入所する要介護認定者の方々は、通常と同じ介護サービスの利用料を支払うこととなりますが、自治体の裁量でこれを減免することができる」という旨が記載されていました。輪島市では、こうした方々を費用面から救済することが必要であると考え、市長専決による条例改正、申請様式や管理様式の作成が必要となるほか、対象者数の多さと長期間対応が必要となることを想定し、財源確保策として介護保険特別調整交付金の活用も視野に入れながら、その作りこみを極めて短期間かつ精巧に行う必要に迫られることになりました。

福祉避難所に話を戻しますが、何とか体制が整った直後の4月4日に開所でき、約2ヶ月後の6月5日の閉鎖までに実人数13人（延べ320日）の利用につなげることができました。

災害救助法等をそのまま具体化したこの避難所は、テレビで映し出される一般的な避難所とは大きく異なり、施設による自発的な取り組みによるデイケアの無料開放もあったため、避難者は生活不活発病になることなく、ゆったりとした環境下でそれぞれの状態に適した避難生活を送ることができました。

こうして一旦、その役割を終えたこの避難所の評判は、すぐに市内の社会福祉施設等にも伝わり、その後のスムーズな協定締結につながることになりました。

2 「想定外」を繰り返さないために

震災後、市長より「想定外を繰り返さないための取り組みの推進」が訓示され、職員一丸となって邁進することとなりました。

そんな中、この震災を振り返りながら自分にできることを考えたとき、その着地点は自ずと「福祉避難所設置運営の経験を活かす」以外にはありえないと考えました。今ではこの判断が間違っていなかったと思えるまでになっています。

まずは地固めを行うことが第一であり、そのために「市内関係施設との福祉避難所の協定締結」を取り交わすこととしました。ここで心がけたことは、協定締結は単なる場所の提供を受けるものであってはならないということです。この避難所が抱える特殊性ゆえ、その設置及び運営までを一括して依頼しておくことが必要です。輪島市では、能登半島地震時のこの避難所の設置運営の経験から、普段から高齢者や障がい者などに関わりあっている専門の施設等にそれらを委ねることが、避難者にとって最善の避難生活につながると考えました。

こうした経験と考えを基に福祉避難所の設置運営協定書を作成し、同年末に関係する施設等の代表者を訪問したところ、すべてにおいて協定締結のご判断をいただきました。

翌年の2008年には、厚労省と日本赤十字社による福祉避難所ガイドラインの策定のための委員会が設置されることになりました。幸いにもその委員を拝命させていただき、能登半島地震での経験を通じて、全国の自治体が講じておくべき多くの提案をさせていただくことができました。策定された福祉避難所ガイドラインには福祉避難所の指定、周知や訓練実施のほか、マニュアル作成の必要性などが掲載され、中でも、資料として掲載された輪島市の災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定は、その後の普及の一助になったと考えています。

ガイドライン策定後、私はガイドラインと実体験を融合した独自マニュアルの策定が輪島市にとって必要であると考え、盛り込むべき事項の整理を始めてみたものの、乗り越えべき課題が山積していることに気付かされました。

当時の介護保険係は私を含めわずか3名体制であり、福祉避難所という新たな取り組みは、勤務時間外等を利用しながら独力で行うしか方法がありませんでした。このため、その完成には想像より時間を費やすこととなっ

てしまいました。

そんな中、能登半島地震時の福祉避難所設置運営において自分が実施したコーディネート業務について、すべてを詳細に洗い出すところから始めることにしました。

まずはヒアリングです。避難対象者の選定からこの避難所までの避難については地域包括支援センター職員に、避難後における調達物資の種類や確保の仕方、避難者に寄り添いながら行った処遇の実際、介助員の勤務管理方法や市への各種費用の請求方法などは当該施設職員に体験談や理想論などひとつずつ伺いました。

同時に、福祉避難所の設置運営に使用したあらゆる書式にも、今後汎用性を持たせていくための提案を行ってもらいました。

こうしたヒアリングやコーディネート経験を基にフローチャートを試作したところ、円滑な設置運営のための全体像が視覚的に把握できるようになっただけでなく、それぞれのフェーズで実施すべき内容が瞬時にわかるよ

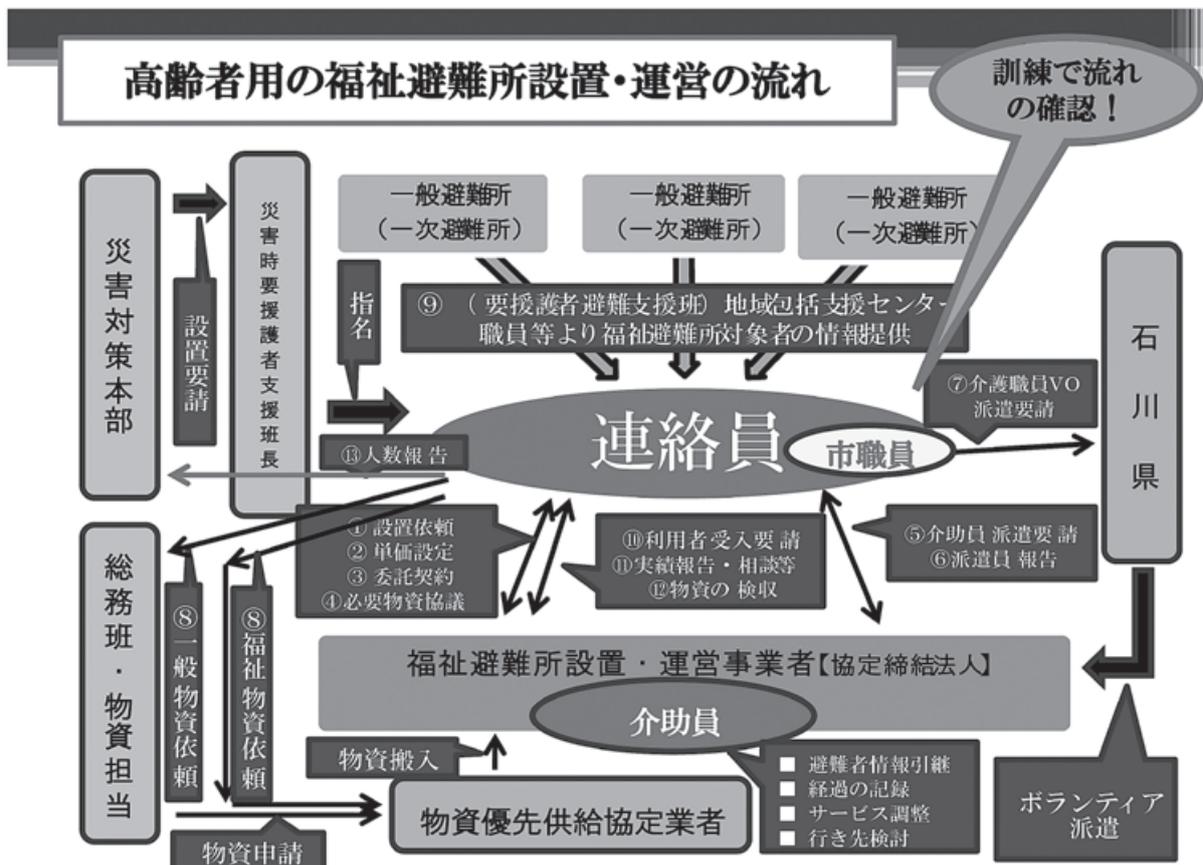
うになりました。

特筆すべきは、円滑な設置運営のためには避難者や設置運営事業者と自治体をつなぐコーディネーターや実際にお世話を行う介助員の重要性が明らかになったことです。この発見なくして、現在の輪島市の取り組みの進展はなかったと言っても過言ではないと考えています。

次は、福祉避難所ガイドラインを再度読み込むことに努めました。これにより、マニュアルの策定過程において、経験のみにとられることなくガイドライン策定委員の方々の豊かな視点も取り入れることができ、多角的・多面的なものの考え方を習得できました。

最後に、こうして洗い出した「コーディネーターとしての経験」、「ヒアリングに基づく必要事項の取り込み」、「実際に活用できる種々の様式」、「フローチャート」、そして「ガイドラインから得た叡智」を融合させた福祉避難所設置運営マニュアルの全体案を作成しました。

その際、最も大切にしたことは、災害時に



使えるマニュアルに仕上げることでした。そのためには、必要事項の簡潔な記載に努めてページ数を抑え、様式を別添として必ず掲載することが必要でした。視覚に訴えることも重要なためフローチャートの掲載も必要でした。その結果、わずか3章のみ(第1章は序章、第2章は平常時の取り組み、第3章は災害発生時の取り組み)に集約でき、特に災害発生時に市職員や福祉避難所設置運営事業者が参照すべき箇所はわずか6ページに収めることができました。

また、この避難所の適切な設置運営のために必要となる4つのポイントとして「福祉避難所の避難対象者」、「避難者のお世話をする介助員の役割」、「避難者と設置・運営事業者をコーディネートする担当者の役割」、「使用する様式」を完結かつ具体的に例示しました。

特に誤解されがちな避難対象者は、社会福祉施設(特養)などに入所するに至らない程度に相当する要支援認定者や2次予防高齢者であることを徹底させたほか、介助員については、その選定順序について3つのパターンを記載し、円滑な立ち上げにつなげる工夫を行いました。

さらに、円滑な設置運営に欠かせないコーディネート担当は、避難所は自治体の責任で立ち上げるものであるため、高齢者用は「市の介護保険担当職員」、障がい者用は「市の障がい福祉担当職員」、妊娠婦・乳幼児用は「市の母子保健担当職員」を配置することを記載しました。

能登半島地震から5年を経た2011年度によりやく輪島市の福祉避難所設置運営マニュアルが完成したことを契機として、その後の取り組みは飛躍的に進化を遂げることとなったと実感しています。

そのことを象徴するものとして、マニュアルに位置づけた毎年の訓練の実施があります。訓練の目的は、福祉避難所の周知と理解ですが、さらに大切なことは訓練実施後に参加者全員で行うマニュアルの検証にあります。こ

こでは毎回、マニュアルの記載内容や様式の修正からダメ出しに至るまで、実にさまざまな意見が出されます。このように率直にいただける意見こそが最も大切であり、それらをすぐに反映させた修正版のマニュアルを作成し配布(すべての協定締結事業所へ)してきたことが、実際の災害時に活用できるものへと変化を遂げてきた大きな要因であると思っています。

このほか、訓練が併せ持つ大きな意義として、普段は接触のない市職員と施設関係職員が顔なじみになれる機会を創出してくれるところにあります。いわゆるインフォーマルな関係の構築です。この関係こそが災害時に最も効果を発揮するということが能登半島地震で多くの方が再認識したのではないかと考えています。

こうして輪島市では毎年訓練を重ね、市内20の協定締結事業者のうち、既に14の事業者と共同の訓練を終えており、着々と地固めが進んでいる状況にあります。

3 社会への還元

繰り返しになりますが、輪島市ではこのマニュアルの策定(ホームページにも掲載)とその後の訓練の積み重ねにより取り組みが飛躍的に進展したと言っても過言ではありません。これらを機に、私個人としても多くの自治体や関係団体から講演等の依頼をいただくようになりました。

一方で、全国的な取り組みの進捗状況に目を向けると「福祉避難所そのものの存在」や「協定締結」は浸透したと感じていますが、いざというときに本当に必要となる「マニュアル策定」やそれにつながる「訓練実施」は、まだまだ道半ばの状況にあると感じています。

少し遡りますが、2009年に札幌で開催された自治労主催の自治研レポート発表(福祉避難所の設置運営を経験して)において、災害対応のためには、①知識や活用できるツールについて知らないよりは知っている方がいい、

②具体的な対応策が整備されていないよりは整備されている方がいい、③その対応策は運用できない状態であるよりは運用できる状態にある方がいい、ということを経験を通じてお話しさせていただきました。

今まさにこのことを振り返り、輪島市におけるこの取り組みが進展したことを思うとき、まずは「自治体におけるマニュアル策定」の普及につながるような取り組みができないかと考えるようになりました。

一方で、自治体職員を取り巻く環境に目を向けると、情報化社会の急速な進展により咀嚼しきれないほどの業務量を担っている状況があります。このため、自治体職員にはマニュアル策定のために災害救助法やガイドライン等を読み込み、ひとつずつ課題を解決していく時間的余裕はどこにもない状況にあると思っています。

実際、私も市立輪島病院に勤務し、医療安全やBCPなどのマニュアル修正・策定を行いました。時間的制約の中で役立ったものは、ガイドライン等に掲載されていた「ひな形」に尽きるとしています。

こうした経験と能登半島地震時の皆様からのご協力やご支援に応じていくため、私自身が社会に還元できることといえば、福祉避難所の語り手としてその経験談をお伝えしながら、同時に容易にマニュアルの策定が可能となるような「ひな形」を紹介していくことであると思うに至りました。

「ひな形」は、まずは比較的取り組みやすい高齢者を対象とするものに焦点を当て、災害救助法やガイドライン等に準拠して基本的かつ専門的要素を盛り込み、必要となる様式を添付したものとし、自治体においては数値等の簡単な記入のみにより概ね策定が完成するというものになりました。

こうした具体的な取り組みを始めたばかりですが、既に50を超える自治体の皆様方に情報提供ができました。これまでの経験から、こうした災害対応策の普及は、地道に継続し

ていくことが最も大切であり、福祉避難所も決して例外ではないと思っています。

4 おわりに

私が福祉避難所に携わることになって、本年3月28日でちょうど12年が経ちました。この間、輪島市における取り組みを継続することで、一つひとつの課題を解決していくことができましたが、障がい者用の福祉避難所については乗り越えるべき課題が多く残されたままです。

もちろん、ここまで取り組みを進展できたのは、協定を締結していただいた社会福祉施設等の関係者を始めとして、民生委員さんや区長さん、自主防災組織の皆様や住民の皆様など、地域全体の理解と協力の賜物だと感じています。大切なことは人と人とのつながりと支え合いです。災害時こそインフォーマルなつながりが大きな効果を発揮します。福祉避難所の設置運営においても決して例外ではありません。こうした取り組みの地道な継続が、我が国におけるインフォーマルなつながりの再構築の一助になっていくことを願っています。

最後になりますが、私自身、この取り組みに深く携わることで、普段の業務では味わうことのできない多くのことを学ばせていただきました。こうして得ることのできた貴重な経験をもとに、非常に微力ではありますが社会に還元し続けられるよう努めていかなければならないと心から思う毎日です。

著者略歴

河崎 国幸 (かわさき・くにゆき)

立命館大学法学部卒。1995年輪島市役所入庁。2007年能登半島地震を経験。2008年厚労省・日赤による福祉避難所ガイドライン策定委員。2015年内閣府福祉避難所ワーキンググループ委員。福祉避難所に関する講演多数。2016年4月市立輪島病院へ出向。2019年4月から現職。