

ケアマネジャー等による避難行動要支援者の個別計画の作成に関する考察 —政策分析の過程で確認された課題とその対応についての検証—

○池澤 健嗣（古河市役所 福祉総務課 福祉推進室） 茨城県社会福祉士会（5873）
村上 大樹（34832・茨城県社会福祉士会）

I. 研究目的

近年、毎年のように大規模な自然災害が発生する中、国は市区町村に要介護高齢者や障害者等の避難行動要支援者の個別計画（以下「個別計画」という。）を作成するよう促しているが、全国的に見ても、その取組は十分に進んでいないという現状がある。その解決に向けて、K市では、2019年度から、介護保険の居宅介護支援事業所、障害者の相談支援事業所等の事業所（法人）等（以下「事業所」という。）に個別計画の作成を委託し、介護支援専門員や相談支援専門員等（以下「ケアマネ等」という。）にその役を担ってもらおうという取組を開始した。本発表は、その取組の課題解決に向け、K市の政策立案担当者という役職で、社会福祉士、防災士という専門職でもある発表者の立場から対応した結果を検証、考察するものである。それらは、災害時の避難行動要支援者に関する国の指針の見直しに資することができるものとする。

II. 研究方法

- ①2018年度に制度設計の根拠となる情報収集のために個別計画作成の試行事業を実施し、その作成者へのヒアリングとアンケート調査から、制度設計に資する課題を洗い出した。
- ②ケアマネ等を対象とした防災に関する研修会と個別計画作成に関する説明会を開催し、ケアマネ等からも直接意見を聴取し課題を再整理して、2019年度から事業を開始した。
- ③個別計画の作成実務の実態把握のため、事業所を対象としたアンケート調査を実施した。
- ④2019年の台風19号接近の際の個別計画の実際の活用事例を、ケアマネ等を通じ収集した。

III. 倫理的配慮

本発表が対象としている取組は、避難行動要支援者等の要配慮個人情報を取り扱うものであるが、ここでの論点の中心は、個別計画の内容をミクロの視点から詳細に掘り下げるものではなく、取組の政策上の課題をマクロの視点から明らかにすることを目的としているため、この発表の要旨においては、要配慮個人情報等の記載はない。口頭発表の質疑応答の際に、例示的に具体的な事例を伝えなければならない場合においては、対象者の氏名・住所・性別・生年月日、センシティブ情報については一切公表しない他、個人が特定されないよう配慮する。なお、当発表については、発表者の所属長の許可を得ている。

IV. 結果（明らかになった課題と、それらへの役職的・専門職的立場からの対応）

試行事業は、市内12事業所と29名の避難行動要支援者の協力を得て実施した。その事後のヒアリングとアンケート調査では、ケアマネ等の作業量が多く負担感も高いことが確認された。また、地域支援者（近隣住民等で対象者の避難を手助けする役割の人）が見つけれないという課題もあった。そのため、個別計画には地域支援者の記載を省略できることとし、また、防災士としての立場から、個別計画は「受動的な支援の方法を」記すのではなく、「公助」には限界があり、発災時にすぐには助けに来ないと理解してもらった上で、「本人や家族自らの判断で避難行動を開始する、主体的で具体的な時期と手順」を記載するもの、という性格に変え、それに合わせ様式を変更し、ケアマネ等の負担軽減のため記載項目の簡略化・標準化に努めた。

制度設計の段階では、個別計画の作成が、地域包括支援センターや特定事業所で制限されている「他業務との兼務」に当たるのでは、という疑義や、1件につき3,565円の委託料は事業所の収益にはなるが、ケアマネ等は負担が増えるのみで、事業所から作業に見合った手当がなされない可能性が高い、というトレードオフが生ずることが明らかになった。政策立案担当者の立場からは、「これを兼務とみなさない」、「ケアマネ等の労務に対しては特段の配慮をされたい」という旨を契約の仕様書に明記することによって、事業所、ケアマネ等の理解を求めた。

ケアマネ等を対象とした防災に関する研修会や個別計画作成に関する説明会の中では、社会福祉士としての立場から、地域共生社会の実現や多機関の協働の必要性を伝えたが、「災害対策はケアマネ等が担う仕事・役割ではない、市が（公助で）行うべき」という意見もあった。

V. 考察・結論

本取組を企画する前に、発表者は地域の自治組織や民生委員の協議会に対して個別計画の作成の依頼を試みたが、「専門的知識が不足している」、「自身も被災している中で大勢の対象者の支援は不可能」、「負担と責任が重すぎる」との意見から、依頼を断念した。これらの市民意識は当然で、その後も、これらを覆す理由を十分に揃えられず「共助」の活用は一旦保留とした。このような状況の中、発表者は、対象者本人や家族に、「支援はすぐには来ない」という現実を直視させ、災害弱者だからこそ事前の判断と行動が必要で、それゆえに個別計画の作成が必要であると伝えるためには、ケアマネ等の専門職と彼らが有する知識と技術と価値意識に依拠する他に選択肢はないと判断し、それが最大の人的資源かつ有効な方法であると結論づけた。そして、K市はこれを受け制度の標準化とケアマネ等の支援に責任を負うことを決断した。

2019年度から開始したこの取組は、市内外の78事業所中、68事業所と契約を結ぶことができ、3月末までに41事業所が個別計画作成に着手した。当初、計4,822人分の個別計画の策定を事業所に依頼したところ、565人に対して作成の案内がなされ、内458人分の個別計画が作成された（1事業所当たり最大で98件作成）。一方、107人は個別計画の作成を望まなかった。その理由には、避難行動要支援者本人やその家族から「避難時に公的機関が助けに来てくれると予め確約されている計画でないのであれば、作成する意味がない」、という意見もあった。

作成実務に関するアンケート調査結果では、78事業所中65事業所に送付し、41事業所から回答を得た（回収率63%）。そこでは、負担感が高いと感じるが、この取組をケアマネ等が行うことについて「意義があると思う」という回答が28事業所あったというのが特徴的であった。

台風19号接近の際の個別計画の活用事例の収集では、「計画どおりに避難できた」という好事例の他、「計画に従って避難しようとしたが避難所は収容者数が超過したため遠くの避難所に行かされた」、「渋滞で避難所に到着できなかった」等の障害が生じたという報告もあった。

VI. まとめ

発表者は、この考察の過程において、避難行動要支援者への支援には、地域共生社会の実現に向けた取組と、福祉部門と災害対策部門とが連携することの重要性を改めて実感した。その一方、避難支援は、確かに「公助」、「共助」による支援が最も「理想」だが、災害発生時の「人と環境との相互作用の接点」で起きた実際の事象を振り返ったとき、それらには「限界」があるという現実も知った。政策立案担当者、社会福祉士、防災士という、それぞれの職業的倫理観・価値意識の間に生ずるジレンマを整理し、最後には批判も覚悟の上で「一人でも多くの命を守る為に、より実効性のある方策を選択する」という苦渋の決断が必要であることを学んだ。

※参考文献：ユージン・バーダック著、白石賢司他訳、『政策立案の技法』2012年、東洋経済新報社