

## 特集2



## OVERVIEW

災害時、被害は高齢者や障がい者に集中しがちだ。原因の1つは、平時と災害時における取り組みの分断だ。同志社大学社会学部の立木茂雄教授は「誰一人取り残さない防災」の実現を目指し、自治体と二人三脚で仕組み作りに取り組んできた。社会の根底にあるさまざまな障壁を越えて、当事者、地域、社会の力を結集した事業モデルを確立し、全ての人たちの被害を最小限にとどめ、命を守るインクルーシブ防災の全国的な実装を目指す。

# 高齢者や障がい者も取り残さない防災 当事者、地域、社会の力を結集し挑む

**立木 茂雄** Tatsuki Shigeo

同志社大学 社会学部 教授  
2019年よりRISTEX研究代表者

**村野 淳子** Murano Junko

別府市防災局 防災危機管理課 防災推進専門委員  
2019年よりRISTEX協働実施者

### 21年、災害対策基本法が改正 個別避難計画作成を努力義務化

日本は地形や気象などの影響で、世界でも災害の多い国の1つといえる。自助の観点から見れば、1人1人が状況に応じて、災害に備える必要がある。一方で、さまざまな事情で容易に避難できない人も少なくない。高齢者や障がい者、乳幼児、外国人など、配慮を必要とする社会的弱者が安全に避難し、安心して避難所で過ごせるよう、社会全体として「公助」の仕組みを整えていくことも重要だ。

しかし、一口に災害時要配慮者と言っても、自力で避難できない人、救助の声さえ上げられない人、避難所生活で支障をきたす恐れのある人な

ど、必要とする支援や配慮はさまざま。それゆえ1人1人の事情に合わせた個別支援が欠かせない。超高齢社会の日本では、今後も災害時要支援者の増加が見込まれているが、障がい者を含めた対象者全員の個別支援計画ができていない市町村は全体の1割程度にとどまっている。

こうした背景から、内閣府は2021年5月に公布・施行した「改正災害対策基本法」で、「真に支援が必要な人」の個別避難支援計画の作成を努力義務化した。「04年7月の新潟・福島豪雨災害から本格的な研究を続けてきましたが、『真に支援が必要な人』の個別支援計画作成を努力義務化したのは大きな一歩です」と口にするのは、RISTEX「福祉専門職と共に進める

『誰一人取り残さない防災』の全国展開のための基盤技術の開発」で研究代表者を務める同志社大学社会学部の立木茂雄教授だ。

立木さんと共に法改正を働きかけてきたのは、RISTEXプロジェクトで協働実施者を務める、大分県別府市防災局の村野淳子防災推進専門員だ。村野さんらが中心となり、別府市では当事者である要支援者、介護・福祉事業者、地域、行政が加わった5者協働による災害時の個別支援計画作成に早くから取り組んできた。ポイントは、平時の福祉サービスの利用計画を担う支援専門員らが、要支援者ごとに災害時の個別支援計画を作成し、当事者と近隣住民とをつなぐことである。

図1 立木さんが立ち上げたウェブページ「i-BOSAI」



防災をどのように考えるのか、あるいは私たちはそれぞれの立場から要支援者などどのように関わることができるのかを学べるサイトとして、2020年に作成された。専門職向けの研修資料や、災害時ケアプランの見本なども見ることができる。  
URL: <https://i-bosai.inclusive-drr.org/>

法改正議論でも、こうした別府市の事例がモデルの1つとして報告された。全国展開に向けた検証や準備も、立木さんと村野さんがRISTEXで進めてきたもので、支援員向けにノウハウをまとめたウェブページもすでに公開されている(図1)。「私たちが立ち上げた『i-BOSAI』のiには、包摂的を意味する『inclusive』、『愛のある防災』、『私(1)から始める』、3つの『アイ』の意味を込めています」。これまでの教訓を生かし、「誰一人取り残さない防災」の実現に向け、各自自治体の動きが加速している。

## 阪神大震災の経験がきっかけ「福祉防災学」研究の道へ

立木さんが防災に軸足を置くようになった原点は、1995年1月に起きた阪神・淡路大震災だ。当時関西学院大学社会学部の助教授だった立木さんは、身内の安全を確保するとすぐに大学に向かった。その道すがら目にしたのは、関西学院大学のアメリカンフットボール部員たちが信号機の壊れた交差点で自主的に交通整理を行う姿だった。スクールモットーである「Mastery for Service(奉仕のための練達)」の実践そのものだった。

「これには心を動かされました。私もできることをしなければと、大学内に救援ボランティア委員会をすぐに立ち上げました」と振り返る。3カ

月ほど、地域と大学をつなげた支援活動を展開してきた立木さんだったが、一段落した後も「被災者の心の傷を癒やすには10年かかる」と考え、その後もソーシャルワークの専門家として仮設住宅で暮らす被災者の声に耳を傾け、心のケアや生活再建施策の提言を続けた。

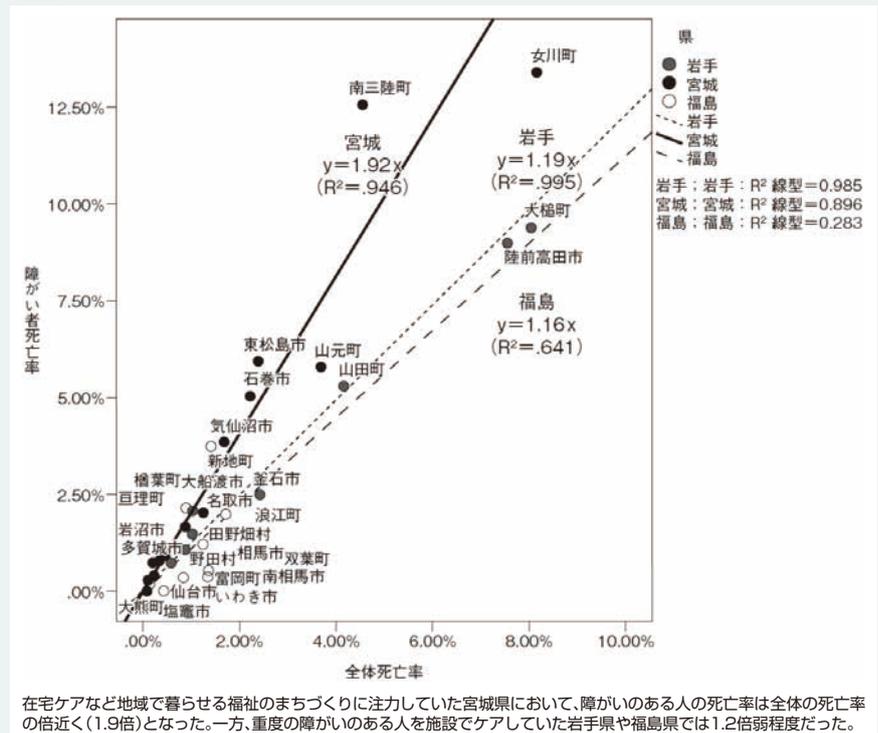
その後、01年に同志社大学へ移ったことをきっかけに、ソーシャルワークに災害社会学を融合した福祉防災学の研究に軸足を移した。11年の東日本大震災でも被災地調査と支援に向かった立木さんだったが、あるデータが目にとまった。東北3県での死亡率が0.78パーセントだったのに対し、障害者手帳所有者の死亡率は1.43パーセントと約2倍に達し、特に宮城県ではその差が顕著だった(図2)。

分析を進めると、福祉が進んでいる宮城県は在宅でサービスを受けている人が多く、それゆえに被災時の支援が十分に届かなかった可能性が浮かび上がってきた。平時であれば相談支援専門員や介助者などの適切な支援を在宅で受けられるが、ひとたび災害が起これば、1人の専門職が全ての利用者を同時に支援することはできなくなると立木さんは指摘する。「要支援者のことを熟知し、信頼されている専門職が、平時から家族や当事者と一緒に、専門職が駆けつけられない災害時に近隣からの支援をあらかじめマッチングした災害時ケアプランを作成しておくことが重要だと考えるようになりました」。

## 境界を越えて人をつなぐIM 全国実装のカギは人材育成

一方、村野さんは00年に社会福祉協議会災害ボランティアネットワークの事務局を担当し、医師会や看護協会などの専門職を対象とする研修業務に携わってきた。各地の被災地

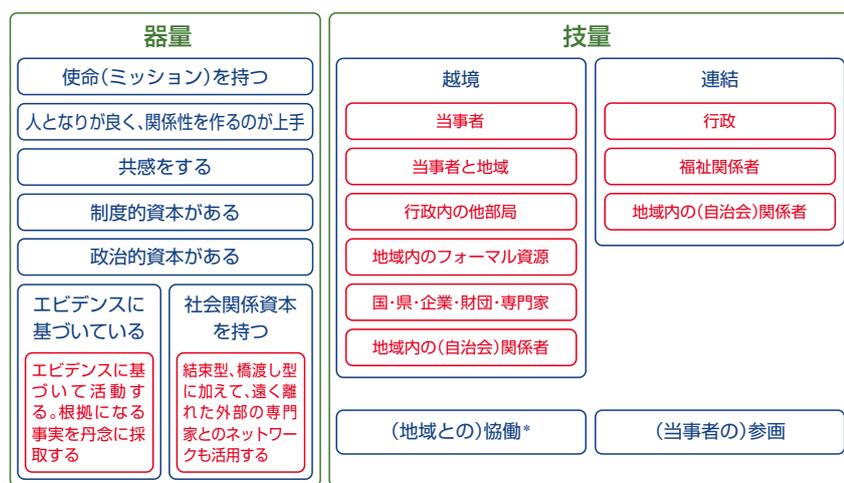
図2 東日本大震災における全体死亡率と障がい者死亡率の比較



出典:Tatsuki, S., Earthquake Spectra, Vol. 29, No. S1, pp. S403-S432, 2013



図5 インクルージョン・マネージャーに求められる器量と技量の例



村野さんの講義・講演などの発言を収集し、KJ法(親和図法)分析を通じてインクルージョン・マネージャーに求められる器量(個人的態度・姿勢)と技量をマップ化した。  
\*当事者力、地域力、行政力の三つ力を「誰一人取り残さない」というマインドで束ねる、という意味を強調するために立心偏の「協」を用いている。

出典:辻岡 綾他, 地域安全学会論文集, No39, 2021.11, pp.351-361より抜粋

## 災害は格差を拡大する「レンズ」 平衡法の視点から考える防災

こうした実証を積み重ね、立木さんは19年からRISTEXのプロジェクトを運営している(図4)。同志社大学i-BOSAI研究センターを主体としてさまざまな組織が参画し、「災害時ケアプラン・アウトリーチ技術開発ユニット(別府プラン展開ユニット)」「ツール開発ユニット」「事業定着化ユニット」の3ユニットに分かれて活動を展開している。

村野さんの持つ「器量」と「技量」の分析も、このRISTEXで行われた成果の1つだ。i-BOSAI研究センターの辻岡綾特任助教を中心に、村野さんへのロングインタビューを行い、100以上のキーワードを抽出してきた。その中で見えてきたのは、境界間を連結し、境界間関係を運営・管理するインクルージョン・マネージャー(IM)の働きだ(図5)。

「IMには、自分の所属・役割を越えて他部門・他分野の領域に『越境』し、関係者を『連結』し、『協働』により物事を動かし、当事者の『参画』を促すという、『越境—連結—協働—参画』のサイクルを回す『技量』が重要です」と立木さんは語る。これに、使命感と覚悟、

幅広い人脈といった「器量」が備われば、確かにリーダーシップを発揮できる存在になるだろう。「改正災害対策基本法」とともに公開された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」でも、こうしたIMの必要性が明文化されている。

また、「別府モデル」のさらなる深化として、別府市内を地域包括支援センターの7つの圏域に分けてそれぞれの地域の特性に合わせ、よりきめ細かな制度・システムの構築を進めている。他にも、福祉専門職向けの4冊にわたるi-BOSAIブックレットの刊行、研修の映像化などe-ラーニング教材開発、「自分でつくる安心防災帳」のアプリ化も実現した(図6)。

これらの教材やツールを活用して、兵庫県ではこれまでに約3000名近い福祉の専門家に対する研修を終えている(図7)。また、福祉の専門家が「災害時ケアプラン」を

作成すると報酬を加算する制度がスタートするなど、事業化のためのシステムづくりも加速している。さらに、「i-BOSAI」に取り組む自治体も兵庫県や滋賀県、京都府、静岡県各市町村をはじめ、日田市、長崎市、岡山市、古河市、常総市、北海道音更町など全国の自治体にも着実に広がっている。

災害はもともとある格差を拡大する「レンズ」であり、社会格差は正を希求する<sup>エクワイティ</sup>平衡性の視点から防災を考える必要があるという立木さん。「今後は『どんな人も誰一人取り残さない』防災へと支援モデルの枠組みを広げるとともに、世界にも展開していきたいですね」と展望を語る。すでに英語版やスペイン語版i-BOSAIブックレットを作成し、JICAと連携してエクアドルやマレーシアの専門家研修もスタートしている。「誰一人取り残さない防災」に向け、立木さんと村野さんはこれからも歩み続ける。

(TEXT:森部信次, PHOTO:石原秀樹)

図6 RISTEXから生まれた成果



i-BOSAIの教材は書籍のほか、オンライン研修用にも編集され、受講者へ公開されている(左)。チェックリストの説明に沿って情報を入れるだけで、避難行動要支援者自身の状態や必要な備え、支援ルートを確認できる「自分でつくる安心防災帳」のアプリ化も行った(右)。

図7 専門家向け研修風景



災害対策をはじめ、具体的な個別避難計画づくりに使える標準的なツール活用など、基本的な教育・研修システムを提供。これまでに自治体など3000名近い専門職員が受講している。写真はマレーシアからの研修団を滋賀県危機管理センターに迎える研修風景。