

# 防災の 世界を 解剖する

60

## 地域共生社会づくり

令和3年10月に厚生労働省が、全国市町村職員へのセミナーにおいて、「地域共生社会の実現に向けて」というテーマで、重層的支援体制の整備事業の実施を呼びかけました。地域共生社会とは、地域住民や多様な組織・団体が『我が事』として、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながり、みんなの生きがいのある地域を創っていく社会ということで、そのために、重層的支援体制の整備が急務だということです。高齢化が進み、介護認定者や認知症予備軍の増加によって、災害時の犠牲者が増えるということで、危機管理対策として、緊急事態条項が必要ではないかという議論も想定されます。厚生労働省が提唱している地域

# 減災対策に福祉と防災は連携できるのか 〜地域共生社会と重層的支援体制とは〜

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

共生社会を目指す内容を災害対策の面からとらえると次のような問題が見えてきます。

### 1. 「縦割り」という関係を超える

「福祉行政における、介護、障がい、子育て、生活困窮対策への従来の縦割り制度を、それぞれの専門性お互いに活用できるように、関係者・



行政の縦割り構造と人的能力では賄いきれない

機関のネットワークの中で対応する。」としています。行政組織の縦割り構造は、市民生活の日常の円滑な遂行に適していますが、福祉支援の専門性は、個々の環境における制約があり、横断的な共有は難しいことから、ネットワークづくりのテーマを、全てに共通する「災害時の被害軽減」として、市町村は災害時の対策本部の班編成を、日常のネットワークの基盤にしてはどうでしょうか。

### 2. 「支え手」「受け手」という関係を超える

「支える人と、支えられる人という、一方向の関係性では、本人の持つ力を引き出せない。課題を抱えている人でも、地域の中で居場所や役割を持つことで、生きがいを持って暮らせる」ということですが、「支

えられる人」については、介護、障がい、子育て、生活困窮等、概ね行政で特定できますが、「支える人」については、家族や親族と共に、地域の共助に委ねるところが大きく、任意のボランティア活動だけでは、とても満足のいく体制は整いません。災害時の「支え手」とは、まさに自主防災組織等に期待される活動であり、行政と市民の信頼なくしては成立しない手段と言えます。

### 3. 世代や分野を超える

「市民生活の多様な分野で、世代も越えて全てに共通する課題である防災に取り組むこと」としています。近年大型化する災害には、形だけの自主防災の組織化ではなく、地域の企業や個人の持つ潜在能力をどう活かすかという、具体的な戦術を立てて地域で共有することではない

でしょうか。

#### 4. 住民ひとりひとりの暮らし・生きがい・地域を共に創る

「地域住民や多様な主体が参画し、暮らし続けたいと思える地域を自ら生み出していく」として、まさに要配慮者の個別避難計画策定の進め方の基本であり、行政と消防、民生委員等を含めた福祉専門職と、自主防災組織という支援関係者の全てが参加できる場を造ろうということで、地域みんなが「明日は我が身」という緊張感を持つことが望まれます。

これらを取りまとめる新事業として「重層的支援体制の整備」を目的に改定された「社会福祉法等」が昨年施行されました。従来から行ってきた「地域力強化推進事業」や「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」に加え、国は、市町村に地域共生社会の推進を担当する部局と、障がい福祉担当部局等が連携してモデル事業に取り組むように、「地域づくりに向けた支援」と「参加支援」を併せて実施するなど、積極的な事業の実施を期待しています。その上で、重層的支援体制整備事業で

は、財政支援を一体的に実施していくことで、各市町村の実施意向の確認を進めています。

#### 個別避難計画策定の問題点

厚生労働省による地域共生社会の構想が発表されている中で、昨年、内閣府は遅れている「個別避難計画の策定」への強化策として、災害の危険地域に住む要介護者・障がい者、人工呼吸器等利用者で、独居生活で他人の支援が受けられない人を優先して取り組むという手段例を発表しましたが、その方法に対する2つの取り組みを紹介すると、

①人口6万人のA市では、地区防災計画に避難行動要支援者対策を明記して、優先度の高い人の個別避難計画を5年間で作成することを目標に、自主防災組織の研修を実施した。  
②人口70万人の東京都のB区では、区民の参加意識を高めて、避難行動要支援者名簿の24%に当たる優先度の高い人の個別避難計画の作成を進めて、5年間で避難行動要支援者全員の個別避難計画を作成する。となっていますが、この2つには共通する問題があります。災害は待つて



厚生労働省

くれないということで、優先者の計画策定が5年という目標では、高齢化が進み、要支援者が増え続ける中で、全対象者の計画策定が追い付くのだろうか。地域コミュニティの希薄化が進む中で、住民の参加をどのように推進するのだろうかということです。

さて、内閣府のモデル34市町村の報告を分析したところ、解決しなければならぬ共通の問題が見えてきました。

・市町村内の福祉や防災部局が、自部の権限に固執して、情報を公開しない。

・自主防災の組織化が弱くて、住民参加の実効性が担保できない。  
・優先度で取り組むといっても、高齢化で要支援者は増えるので、要配慮者全員の計画策定の目的が立たない。  
これらの問題に対しては、市町村は、次のような対策を執るべきではないでしょうか。

・要配慮者の生命を守るという原則に立ち戻り、時間をかけても実施する認識が必要。  
・要介護者や障がい者等の支援への関りを、自主防災組織等に理解してもらうための物資等の調達や学習の場づくりへの助成の強化が必要。  
・庁内における福祉の重層的支援体制に、防災部署も参画することが、個別避難計画策定の近道ではないだろうか。

・近隣市町村間の情報交流で対応策を共有することが必要です。  
・各都道府県が、この問題にどのような支援をするのか、明確にしてほしい。

#### モデル市町村の取組みの分析

令和3年度の内閣府のモデル34市

町村に共通した13種類の課題に対して、市町村が取り組んだ対策の報告から、今後検討するべき事項を整理してみました。

### 1. 庁内の防災や福祉部局間の調整が進まない

対策では、庁内連携を認識するための情報共有の会合や、課題解決の研修を実施していますが、福祉と防災部局の取り組みの方向が合致しない限り、どちらかが主導しなければ進まないだろうし、首長の決断力次第ではないだろうか。

### 2. 行政と福祉事業所との連携、協働が進まない

対策としては、連携の相手先に満点を求めずに、できることから段階的に取り組んでいくとされていますが、連携や調整の際に、官と民の力関係による不協和音を埋めるために、庁内の窓口部局の一元化と、交付税等を含む助成制度の強化が望まれます。

### 3. 危険区域の要支援者を優先した後の、多くの要支援者の対応をどうするのか

この問題は多くの市町村の悩みであり、地区の全ての避難支援関係団

体が連携して取り組むとしていますが、支援関係者づくりが最も大きな壁であり、地域が主体的に計画策定を進めるには、支援関係者にメリットを与えるべきで、福祉事業者と自主防災組織の強化に、地方交付税の応用や助成金等の検討が必要ではないでしょうか。

### 4. 優先順位を決める福祉専門職の業務が増える

この対策として、専門職の負担を軽くするため、対象者の詳細は、行政で集約しておき、世帯状況や社会

的孤立状況等のみ確認するとしているが、実行には福祉専門職に依存しなければならぬ場面が多く、この問題の調整役をつくるべきで、行政と福祉事業者と自主防災組織等との関わりのある社会福祉協議会が最適と思われるので、業務として予算を計上して委託することを考えてはどうでしょうか。

### 5. 福祉専門職の所属事業所の協力を得られるにはどうすれば良いか

この対策としては、福祉課と防災課で、プロジェクトチームを編成し、1年目は福祉専門職からの聞き取り調査で、2年目は研修会を実施して、福祉専門職と課題を共通認識する。その上で、県の補助金による支援を

問題は数年かけて対処するような業務なのででしょうか。

### 6. 避難所に、要支援者等のリスクになる段差や高い手すり等が多い

この対策としては、障がい者団体の協力を得て、福祉避難所の環境調査を行い、施設の環境改善を進めるきっかけにするとしているが、避難所の生活リスクは、地域では周知の事実であり、国の緊急防災・減災事業債等を利用しての改善を検討することと、福祉避難所へのスクリーニングを必要としない、事前受入れ体制の整備を進めるべきではないでしょうか。

### 7. 個別避難計画作成関係者の技能が不足している

この問題への対策は、福祉関係者に防災分野の研修等を行うとしていますが、福祉関係者の研修を重ねても、負担を増やすばかりで、自主防災組織等に支援する意義と効果を具体的に理解してもらわなければ、計画の実行性はありません。避難訓練に福祉関係者が要支援者を呼ぶなど、実践的な行動を進める必要があります。

### 8. 住民の避難訓練に、福祉専門員も



地区の全ての避難支援関係団体が連携して取り組む

き取り調査で、2年目は研修会を実施して、福祉専門職と課題を共通認識する。その上で、県の補助金による支援を継続し、事業所等と覚書等を締結するとしているが、福祉事業所では、福祉専門職が不足しており、日常の業務への負担が増えることから、庁内で処理できる業務を把握した上で、協力を求めるのであれば、補助金だけでなく、人的な応援体制も検討すべきではないだろうか。また、この問

## 参加することが必要

この対策では、今後の訓練には、担当課と協力して多くの関係者に協議から参加してもらおうとしているが、福祉専門職の避難訓練参加は当然のことながら、福祉専門職はあくまで補佐役であり、支援の主役は地域住民であることを周知しなければ、解決には至らない。

## 9. 要支援者の避難支援に、地域住民の負担が大きいという消極的な意見が出る

この対策は、地域の負担軽減のため、行政が持つ情報を計画様式に反映させ、町内会未加入者などの個別



避難行動要支援者対策を明記

訪問も行政が担当するとしているが、福祉事業の拡大による行政の負担の限界から、個別避難計画策定の外部委託という案が出ている。地域共助が第一という理解を深めるために、自主防災組織の育成と強化が先決であり、協力の打診だけでなく、明日は我が身という啓発にもっと力を注ぐべきです。

## 10. 行政・福祉専門職・自主防災組織相互の人間関係を含めて理解が不足しており、無理な実施は信頼関係を失うため進まない

この問題への対策は、計画策定の対象者を少数にして丁寧に取り組むとしているが、少数からの取り組みでも良いから、支援関係者が可能な範囲の支援内容を確保することが先決です。自主防災組織等の理解が足りない原因を詳しく調べて、対処方法を共に考えることの方が大切です。

## 11. 福祉専門職に、計画の実効性を懸念する意見があり、個別避難計画の信用性が高まらない

この対策では、個別避難計画の項目を精査し、本人、地域、福祉専門職、行政の誰でも実効性の高い計画が作れるように計画の様式の見直しを

行うとしているが、個別避難計画は、様式の問題ではなく、計画がどのように効果を発揮するのかを当事者が納得できるかどうかであり、日常接している福祉専門職による説明は有効ですが、専門家でなくても説明しやすい内容を作ることも検討してはどうでしょうか

## 12. 要支援者の状況等、福祉避難所との情報共有をどのように行うか

この問題の対策は、福祉避難所が、本人の状況を把握するために個別避難計画の内容や共有の仕組み等について具体化を図っていくとしているが、個別避難計画に、直接避難可能な指定福祉避難所を明記できるように制度を上げ、福祉避難所施設と行政の情報交換体制を確保するために、施設の負担に対する国を含む行政の支援を確認すべきではないでしょうか。

## 13. 本人が避難したい場所が、必ずしも安全な場所とはいえない

この対策には、避難先については、本人の気持ちに寄り添いながら、複数の候補を提示するとしています。また、住民毎に適した避難所の確保には限界があり、あくまで避難所は一

時的な退避場所であることの周知と非常持ち出し品の確保を勧めることではないでしょうか。

以上のように、令和3年度のモデル市町村における対策で共通していることは、行政の縦割り構造と人的能力では賄いきれないことと、要配慮当事者と家族の理解が得られない状態、地域の支援者をつくるという仕組みの難しさを感じます。福祉部局が主体的に進めるには、福祉事業者や専門職との交流はあっても、自主防災組織等地域との接触機会が少ないことから、この事業を展開するにあたっての強い味方は社会福祉協議会や民生委員となり、日常の福祉事業で多忙な彼らに、これ以上負担をかけられないという実態があります。防災部局を主体とした場合は、自主防災組織への説得の機会はありません。要配慮者の個別の接し方や注意事項等に不慣れなことが問題となります。高齢化が益々深刻になって来る時代にあつて、福祉と防災の垣根をなくすことが先決ではないでしょうか。まず手を付ける所は自治体庁内の仕分けということのようです。