

## 解説②

# 「誰一人取り残さない防災」の実現に不可欠な インクルージョン・マネージャーの養成

同志社大学  
教授／インクルーシブ防災研究センター長  
立木茂雄

「誰一人取り残さない防災」の実現に大きな役割を求められるのがインクルージョン・マネージャーだ。ここではインクルージョン・マネージャーに求められる技量・器量と、育成するための具体的手法を解説する。

### 個別避難計画の作成と インクルージョン・マネージャーの必要性

解説①で前述したように、2021年5月に公布・施行された「改正災害対策基本法」（以下、災対法）は、高齢者や障がい者などの避難行動要支援者（以下、要支援者）のうち「真に支援が必要な方」については個別避難計画の作成を市町村の努力義務とした（49条の14）<sup>1)</sup>。

災対法改正と同時に公開された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下、新ガイドライン）では、個別避難計画作成の具体的プロセスが示されているが、避難計画の作成にあたっては、多様で多目的な組織・団体や関係者の参画を促して、これらの主体間を連結する必要がある。それゆえに、その要となって働く「インクルージョン・マネージャー」（異なった境界間を連結し、境界間関係を運営・管理する者。以下、IM）が必要となる。

### IMに求められる技量

IMに必要とされるのは、「越境—連結—協働—参画」のサイクルを回す技量である。本節では、それぞれの項目について説明する。

#### (1) 越境

「越境」とは、自分の所属とは異なる分野に積極的に出向くことを意味する。この段階を踏まないと、次の段階である境界連結に辿り着くことができない。このためIMの業務の中では、「越境」活動が圧倒的に多くを占める。たとえば、防災担当者がIMを務める場合であれば、福祉部局やこれに連なる福祉事業者、また地域の自治会や自主防災組織、そして当事者やその家族など、庁内・庁外や分野を問わず、さまざまな場所に繰り返し出向いていくことが求められる。

「越境」に取り組む際、まず必要なのは災害に

関する確かな知識である。これが欠けていれば、庁内・庁外のいずれの分野においても相手の信頼を得ることはできず、話に入ることができない。また、自分よりも話が通じそうな人を代理人として他組織との調整を依頼するなど、1つの行事で一石二鳥以上の効果を出すために多様な関係者や代理人を巻き込む、直接・間接の交渉や調整の作業が求められる。

なお、改正災対法に基づく新ガイドラインでは、災害時の避難支援を担い得る自主防災組織や地区住民には、「誰一人取り残さない」ための個別避難計画作成の意義や事例について説明し、地域の防災力の質の向上のために福祉や保健、防災などに関する研修を実施するとされているが、そのミッションの実現に責任を持つIMは地域への「越境」に相当な時間と労力をかけ、災害時に避難支援を担い得る関係者には、特に丁寧に対応する必要がある。まずは当事者に会いに行き、当事者を含めた勉強会を開催するなどして、当事者と地域のかかわりを持たせることが求められる。また、個別避難計画を作成し、避難訓練を行う際にも、当事者の参画の必要性や目的について説明し、理解を求める必要がある。自治会長などの重要人物には、個別に交渉を行うのも有効だ。こうした地道な活動を通して、信頼関係を築くのが重要である。

一方、縦割り組織で、事務分掌主義（セクショナリズム）に陥りがちな行政関係者に対しては、防災や障がい者への合理的配慮の提供など、行動の拠り所となる正当な根拠や大義（ミッション）をあげることで、協力を求める必要がある。その他、福祉や防災部局だけでなく、保健所やかかりつけ医、地域包括支援センターなどの職員に訓練などに参加してもらうよう話し合いをし、国や県、企業、専門家などを味方につけて、情報や活動資金を提供してもらうことなど、多方面の協力を取り付けるのも有効である。

ただし、いずれの分野においても丁寧な対応は必要であるし、事業をうまく進めるために、物事に通じていそうな人とつながる必要はあるが、その分野の人間関係の力学に入り込み過ぎないようにするためのバランス感覚を身につける必要がある。反対意見や批判に耳を傾けつつも、言いづら

いことであっても、主張すべきことは主張しなくてはならない。

## (2) 連結

福祉や防災といった「境界の連結」においては、「越境」の段階で関係性を築いた関係者同士が行動を起こすことで新しい関係性が生み出される。この段階でのIMには、関係者が行動を起こせるように、下準備をすることが求められる。具体的には、何から手をつけてよいのかわからない人にはお手本を示したり、当事者と行政、当事者と地域など、日頃つながることのない関係者同士をうまくつないで双方向でコミュニケーションが取れるように下準備をすることなどがあげられよう。障がい関係者を介して庁内の部局をつなげたり、福祉関係者にも訓練や研修に参加してもらうことも必要となる。

また、「連結」の段階で重要なのは、関係者が自分で気づき、彼（女）らに動いてもらえるように仕向けることと、繰り返し場を共有し「一緒に汗をかく」ことである。たとえば地域の関係者の集まる場を設定し、アイデアを出し合って議論するなど、一緒に汗をかいて事業を行うことで、関係者との信頼関係がいつそう深くなり、さらなる連携につなげることができる。

## (3) 協働・参画

「連結」の先にあるのは、「誰一人取り残さない防災」の実現を目指して、関係者自身が自分たちの力で事業を率いていくことである。そのために、IMには当事者・地域・行政・事業者のスキルアップ・パワーアップを促すことが求められる。

具体的には、当事者や家族が地域の人たちと直接話し合える機会を設け、当事者本人にも役割を担ってもらえるようにし、当事者・家族・地域が自分たちで自己決定できるようにサポートすることが考えられる。また、平時の福祉と災害時の対応が持続可能となるように福祉と防災を連結する仕組みをつくり、それぞれの地域にあわせたやり方を推奨することにも取り組む必要がある。こうした活動を通して、地域や行政・事業者との「協働」関係が構築され、それをもとに当事者の「参画」が引き出されるなら、事業は継続可能なものとなり、「誰一人取り残さない防災」の実現に近づくことができる<sup>2)</sup>。

なお「協」にはりっしんべん（卜）を用いる。脅威を知り、備えを自覚し、行動への自信を高める「当事者力」と、それに応える「地域力」や「行政力」の3つの力を束ねるために「誰一人取り残さない」というマインド（心）が必須だと訴えるためである。

## IMに求められる器量

以上がIMに求められる技量であるが、これを支えるために、IMには図1<sup>3)</sup>のような器量（個人的態度・姿勢）が求められる。

### (1) 使命感と覚悟

行政などの組織の仕事は、ともすれば「私の仕事は何か」という事務分掌に陥りがちであるが、IMは「何のためにこの事業を行っているのか」ということを心に留めて行動する。その際に重要なのは、『「誰一人取り残さない防災」を実現する』『そのために当事者が必要とするものを提供する』という使命（ミッション）感であり、その使命にガッツをもって取り組む覚悟（パッション）だ。

### (2) 信頼を築く人間関係スキルに長けている

前節でも述べたように、IMは多様な関係者を巻き込み、関係者同士をうまくつなぐなどの交渉や調整の作業に取り組む必要がある。このためには関係者と信頼関係を築く必要があるが、それを可能にする傾聴の姿勢、受容的態度、目配りや気配りといった人間関係構築のスキルはIMの必須条件である。

### (3) 共感

IMには、たとえば「私が当事者であれば、どのように状況が感じられるか」といったように他者の視点を自らに当てはめて理解する「認知的共感」と、「この人は何を考えているのか」といったように他者の感情を汲み取ろうとする「情動的共感」が求められる。共感（コンパッション）の能力は、効果的なリーダーシップを発揮するうえで必須なものである。

### (4) 社会関係資本・制度的資本・政治的資本を持つ

交渉や調整をスムーズに進めるためには、上司や首長からのバックアップなどの政治的資本に加え、市内の関係者や外部の専門家や中央政府とのコネクションといった社会関係資本を有し、法や

ガイドラインといった制度的資本に通暁<sup>つうきょう</sup>する必要がある。なお、社会関係資本に関しては、遠く離れた専門家や国の役人など垂直方向の関係を考慮に入れる「連結型（Linking）」、当事者を地域組織や行政組織とつなぐ「橋渡し型（Bridging）」、そして「皆で一緒に汗をかく」中で生まれる「結束型（Bonding）」の社会関係資本のすべてを動員する必要がある。

### (5) エビデンスに基づく

IMが「越境」の段階で他分野に出向いていく際には、エビデンスが求められる。エビデンスには、公開された普遍的な事実に基づく科学的根拠に加え、当事者の意見に立脚した個別・具体の事実も含まれる。このため聞き取りや社会調査などを通して丹念に事実を把握する必要がある。たとえば「手助けは必要ではない」という当事者からの回答があった場合も、「本当に必要がないのか」を確かめるために当事者のもとに足を運ぶなど、丁寧にかつ積極的に聞き取りを行うことも大切だ。また、当事者だけではなく、当事者団体の関係者にも確認し、徹底した事実の把握を実施する必要がある<sup>4)</sup>。

## どのようにして養成すればよいか

—2021(令和3)年度JIAMにおけるIM研修を事例に—

さて、以上のような技量と器量を備えたIMを養成するためには、どのようにすればよいか。筆者は、2019年度と2020年度に滋賀県の防災と福祉の連携による個別避難計画作成モデル事業実施地区である滋賀県大津市と高島市、また2021年11月8日～11月10日には全国市町村国際文化研修所（JIAM）で市区町村や社会福祉協議会、NPOなどの職員を対象に、IM養成のための研修（「避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～」）を実施した（写真1）。ここでは、直近のJIAMでの研修の内容と狙いについて解説する。

本研修では、災害時ケアプランの作成法を取り上げた後、演習として2種類のゲーミング・シミュレーションによる体験学習<sup>5)</sup>とケースメソッドによるグループワークを実施した。まず、ゲーミングを通じた体験学習では、受講者27名を数名ずつのチームに分けて、共通の課題に取り組ませた。課題を効率よく達成するためには、より多く

# 器量

### 使命 (ミッション) を持つ

ミッションを常に明確に持ち、そこに最適で進める選択肢を考え、事細かな技術論ではなく、そもそもの論でやれたい、勝つという戦略を持つ

### 共感をする

他者の視点を理解する (認知的共感)  
他者の感情を汲み取る (情動的共感)

### 制度的資本がある

活動のベースとなるプラットフォームが形成されている  
条例をつくることを通じて、事業を進めるための地盤ができていた

### 政治的資本がある

組織の中で自由に動けるように、必ず上司・同僚と交渉し、基盤でできる環境・構造的な前提を整える

### エビデンスに基づいている

エビデンスに基づいて活動する。根拠になる事実を丹念に採取する

全数アンケート調査 (事実を集める)  
ヒアリング (当事者の意見を聞き取る)

障がい者がどのような不条理な目にあったかを調査して情報を集める  
避難所の状況別に (食べ物・安眠、コミュニティ別に) カテゴリ分けし、統一の書式を決め、避難所の調査に入っただけでエリアごとに必要なことが何かを出す

### 人とつながりよく、関係性を上手につくるのが上手

関係性をつくるのが上手  
地域をエンパワーしていく人  
資格があればできるわけではない

### 社会的関係資本を持つ

専門家などとの使えるネットワークを持っている (Linking)  
一番よい人・専門家とのコネクションを活用する  
国の役人もよい関係性を保つ (国とのコネを活用)  
駆け引きなしで動いてくれる25人をつくる・増やす (Bonding)

# 技量

### 越境

他組織との調整に適切に対境担当者置く  
波及効果を常に考える  
大義名分 (行動の拠り所となる正当な理由) をつくる

相手の状況を見極めて、段階や手順を踏んで進める  
災害という誰もが影響を受けるキーワードで入っていく  
災害について知る

### 行政内の他部署

序内の他部署への説明・調整・認得に労をいとわない  
外部資金を使って協議することの名分をつくる

### 地域内のフォーマル資源

警察・消防・地域包括支援センターなどとの交渉・仲介・媒介・訓練をする (連携) ために説明に行く  
専門の部分は専門職に頼る (新規)  
事前に専門員さんと一緒に個別計画について話し合いをした

### 国・県・企業・財団・専門家

外部資金や外部とのコネを活用する  
県の職員を味方につける  
企業を巻き込む

### 当事者

当事者を巻き込む  
福祉フォーラムの勉強会から始めた

### 当事者と地域

災害が起こった時にその人がどういう状況になるかをアセスメントして、地域住民に知ってもらい、かがわってもらう  
(個別計画に向けて) 当事者にプランの同意を得て、地域の人とつないで取りまとめる

### 地域内の (自治会) 関係者

16回・かなり何回も繰り返し自治会・地域に行き理解・信頼を得る  
地域をウロウロしている  
自治会長さんに会いに行く  
地域のさまざまな人と知り合いになることを重視

地域の役員向け説明会、住民向け説明会をする  
小地域、消防などにも勉強会を通して関心を高めていた  
関係者に役割やかがわり方、現状を丁寧に説明する  
いろいろなな人に訓練に参加してもらうために汗をかく

怒られても堪えないで会いに行く  
言いにくいことも言わなければならぬ時ははっきり (びしょと言ったときは言う)  
反対意見とも向き合う  
腹を割って侃々諤々

やると決めたら徹底的に行う (やると言った地域とは肚を据えてやる)  
地域とは肚を据えてやる  
地域、(のいろいろな人)と一緒に動く本気度を態度で見せる  
地域の人・役員、防災士との関係づくり。関係者との信頼関係を築く

### 連結

日常から関係者をつなぐ場所をつくる  
一緒に汗をかいて事業を行う

一回、見本 (お手本) をつくります。まずは試してみよう  
プロジェクトを柔軟に進行する  
プランBをつくる

### 行政

当事者を介して危機管理と福祉を連絡する  
情報が集まるハブになる  
定例の市の訓練の中にインクルーシブ避難訓練を新コンテンツとして入れ込む

### 福祉関係者

県社協や県内社協スタッフを研修という形で連携の輪に入れた  
社協の職員を被災地に連れて行く  
事前に専門員さんと個別計画の前段階を作成

### 地域内の (自治会) 関係者

地域の関係者の集まる場を固定しアイデアを出し合って議論する  
訓練を通して、地域の課題・避難所の大変さなどを住民に知ってもらう (訓練から学び気づきを深める)  
調整の結果、多様な地域の関係者と連携ができた (訓練に参加し一緒に動いてくれる)

### 協働

後継者を育てる (自治力・行政力) / 人材を育成する  
プロジェクトを運用する仕組みをつくる  
訓練を通して、地域の人の意識が変化する (訓練参加者の意識変化)

活動を記録 (報告書やDVD) に残して、内外で報告する (事業を持続可能に)  
つながった者同士が (彼らだけで自発的に)、他の事業も一緒にやり始める  
地域の人へに話し合いをしてもらい、地域に決まらぬよう後援してもらうように後援する。地域の自治を尊重

それぞれの地域にあわせたやり方を推奨する  
他地域への横展開のために、地域の人と一緒に動いてもらう

図1 インクルージョン・マネージャーに求められる技量と器量

(出典:「インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察～データ対話型理論を用いた分析～」辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄、地域安全学会論文集、No.39 (2021年11月)、358頁)

の情報が必要だが、各チームには不完全な情報しか与えられていない。そのため、グループの垣根を越えた協力が必要だが、セクショナリズムや競争意識によりそれが困難な状況設定を演出した。

この体験学習の狙いは、知らず知らずのうちに協力関係を築き上げ、自らの行動を縛る「タコツ

ボ」(セクショナリズム)意識に気づき、それを乗り越えるための「ミッションの共有」と自分から「越境」のアクションを起こすことの重要性を実感することにある。

先述したように、行政など組織やその業務は、縦割り・事務分掌主義に陥りがちだが、これでは



「福祉と防災の制度の狭間で取り残される」要支援者の命を守ることはできない。そこで、本ワークを通して、常にミッションに立ち返って一ともしれば陥りがちな「タコツボ化」も意識しながら、なおも主体的に自らの業務を定義すること（自己言及）に努め、自分から「越境」のアクションを起こす勇氣（行為主体性）を発揮すること、これらをシミュレーションを通じて体験し、「越境」・「連結」のコツをつかみ取ってもらった。

なお、スキット（寸劇）を活用したケースメソッドの演習では、地域調整会議で起こりがちな場面について、福祉専門職（相談支援専門員や介護支援専門員など）や行政職員（福祉・防災担当）、IM、それぞれの立場でどのような対応が可能かを考察するグループワークを行った（図2）。この3日間の研修を受けた受講者からは、

「（他部署との）連携ではなく“連結”がとても大切であるということが、心に響いた」「講義全体を通じて、自分がまず変わらなければいけないと感じた」などの感想を得ている<sup>6)</sup>。

**各部局の制度・価値・文化・技術・知識を共有し、価値の習合を図る**

2020年の時点で、対象者全員の個別計画が策定済みの市町村の割合は全国平均でおよそ1割程度にとどまる<sup>7)</sup>など、個別避難計画の作成は決して順調には進んでいない。こうした状況を改善し、「誰一人取り残さない防災」を実現するためにも、本稿で説明したIMの養成や登用に力を入れる必要がある。

なお、IMの活動を後押しするためには、個別避難計画の作成にかかわる各組織に固有の制度や



写真1 JIAM の研修「避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～」の様子  
(写真提供・全国市町村国際文化研修所)



図2 研修のケースメソッドによるスキットワークで用いたイラスト。このワークでは、地域調整会議で実際に起こり得るトラブルへの対処法について考えてもらった

価値、文化、技術、知識を他の部局でも尊重されるように“神仏習合”のような統合化を促し、これを通じて制度的資本の共有と、相互の講習を通じた部局横断的な制度的資本の共有や社会関係資本の醸成を目指す必要がある。具体的には、まず防災部局が、高齢や障がい福祉あるいは難病担当の保健部局、またこれら部局に関連する事業者を対象に、防災情報マップや「あなたの街の直下型地震」ホームページ<sup>8)</sup>の使用法の講習会を行うことが考えられる。そうすれば、福祉・保健の専門職は、要支援者やその家族にハザードの脅威や被災後の生活支障について説明できるようになるだろう。

一方、障がい福祉部局は、「合理的配慮」について部局横断的な講習を行う。この講習を通して、障がい者への合理的配慮提供は当事者の権利であり、国や地方自治体、民間の事業団体が責務として課せられるものであること、また行政の合理的配慮提供は福祉や教育に限らず、自治体全部局にとって義務であるという法律の理念を浸透させることが求められる。

さらに高齢福祉部局からは、2021年の介護報酬の改定にともない、すべての介護サービスに義務化された災害時の業務継続計画（Business Continuity Plan：BCP）について講習を行う。厚生労働省老健局の「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」では、BCPには緊急時の対応として、発動基準や行動基準に加え、対応体制や施設内外での避難場所・避難方法などを記載し、サービス利用者の氏名、安否確認、容態・状況を記した確認シートを用意することとされているが<sup>9)</sup>、これらは災害時ケアプラン（個別避難計画）と密接に対応している。こうした事情を防災部局や障がい福祉部局に説明し、情報を一本化して共有する必要がある。

以上のように、「誰一人取り残さない防災」を実現するためには、これまでの縦割り行政を見直し、組織・部署間での連結・協力と、そして何より異なった部局間の組織文化の習合を進める必要がある。そして、その鍵を握るIMに関しても、組織や部署にこだわることなく、本稿で述べた資質を備えた人材を発掘し、養成していくことが求められる。

## 参考文献

- 1) 「災害対策基本法(昭和三十六年法律第二百二十三号)施行日：令和三年九月一日(令和三年法律第三十六号による改正)」、e-GOV法令検索、<<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=336AC000000223>> (2022年1月2日取得)
- 2) 立木茂雄「誰一人取り残さない防災に向けて、インクルージョン・マネージャーが身に着けるべきこと―越境、連結、参画・協働―」、『消防防災の科学』No.144(消防防災科学センター、2021年春季号)、43-44頁/立木茂雄「誰一人取り残さない防災をめざして～根本原因に対する根本的対策とその具体的な段取りを中心に～」、『消防防災の科学』No.145(消防防災科学センター、2021年夏季号)、13頁/辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察～データ対話型理論を用いた分析～」、『地域安全学会論文集』No.39(一般社団法人地域安全学会、2021年11月)、7-8頁
- 3) 辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察～データ対話型理論を用いた分析～」、358頁
- 4) 立木茂雄「誰一人取り残さない防災に向けて、インクルージョン・マネージャーが身に着けるべきこと―越境、連結、参画・協働―」、46頁/辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察～データ対話型理論を用いた分析～」、8-9頁
- 5) 吉川肇子『リスク・コミュニケーション・トレーニングによる体験型研修のスズメ』ナカニシヤ出版、2012年
- 6) 全国市町村国際文化研究所「避難行動要支援者対策～災害弱者をつくらない～」、全国市町村国際文化研究所、<<https://www.jiam.jp/workshop/report.html?t=21405>> (2021年12月13日取得)
- 7) 立木茂雄「i-BOSAI：誰一人取り残さない防災―平時と切れ目のない福祉と防災の連結」、『労働の科学』Vol.75(10)(大原記念労働科学研究所、2020年10月号)、4頁
- 8) 防災科研「あなたのまちの直下型地震」<<https://nied-weblabo.bosai.go.jp/amcj/>> (2021年12月11日取得)
- 9) 厚生労働省老健局「介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン」、2020年6月、<<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000704787.pdf>> (2021年12月16日取得)



### 執筆者紹介

同志社大学 社会学部 教授／  
同志社大学 インクルーシブ防災研究センター長  
立木茂雄

1955年、兵庫県生まれ。1978年、関西学院大学社会学部卒。同社会学部研究科修士課程修了後、1980年よりカナダ政府給費留学生としてトロント大学大学院に留学。MSW(マスター・オブ・ソーシャルワーク)ならびにPh.D.(ドクター・オブ・フィロソフィー)修得。1986年より関西学院大学社会学部専任講師・助教授・教授を経て2001年4月より現職。専門は福祉防災学・家族研究・市民社会論。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要配慮者支援のあり方など、社会現象としての災害に対する防災学を研究。