

防災と福祉の連携の決め手となるインクルージョン・マネージメントの論理と効果^a
Inclusion management and its effectiveness on promoting diversified, equitable
and inclusive disaster risk reduction

立木茂雄

Shigeo Tatsuki

同志社大学社会学部

抄録（200 字）

災害時に社会的弱者に被害が集中する現状を東日本大震災のデータを基に示し、平時と災害時の防災と福祉の分断が根本原因であると指摘する。これを解決するために、インクルージョン・マネージメント技術を導入し、越境を通じた組織間の境界連結、地域住民との協働、当事者の参画を促進する必要性を論じる。このような防災と福祉の連携により、災害時に誰一人取り残さない防災の実現が可能となることを示す。

Keywords

誰一人取り残さない防災、防災と福祉の連携、インクルージョン・マネージメント、越境、境界連結

はじめに

誰一人取り残さない防災のためには防災と福祉の連携が必須である。内閣府の『災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成のガイドライン）』（2005 年 3 月）では、「連携」が 43 回、令和（2003 年 3 月）版（避難行動要支援者の避難行動支援に関する取り組み指針）では 58 回も繰り返されている。それにも関わらず現実の市区町村の多くでは事務分掌主義がはびこり、平時の福祉と災害時の防災・危機管理部局をまたぐ調整や連携が不得手なため個別避難計画の策定が進んで来なかった。その結果、いざという時に支援の必要な高齢者や障がいのある人などの社会的弱者が取り残され、集中的に被害に遭ってきた。

本稿では、そもそも「防災と福祉の連携」が何故、必須であるのかを複数のエビデンスを基に指摘し、「連携」を実現するためには、「越境」と「境界連結」を担うインクルージョン・マネージメント技術の社会実装が不可欠であることを、高度卓越者への追跡調査と、これに基づく計量調査結果から解説する。

1. 平時と災害時を切れ目なく連結する生活の全体性の視点

防災と福祉の連携が何故重要なのか、その科学的な根拠の一つが図 1 に示されてい

^a 本稿は、立木茂雄：保健・医療・福祉を全天候型にする誰一人取り残さない防災の 5 原則，医学のあゆみ. 292(2)：印刷中(2025)」を改稿し，5 章「越境が境界を連結し住民との協働を媒介として当事者の参画が可能になる」については新たにインクルージョン・マネージメントに関するエビデンスを中心に大幅に加筆修正したものである。

る。これは 2011 年東日本大震災で津波の直接死による人的被害の激しかった東北 3 県の 31 市町村について、横軸に全体死亡率、縦軸に障がい者死亡率をとり、両者の関係を岩手、宮城、福島各県ごとに直線で当てはめたものである。直線の傾き（回帰係数）が急であるほど全体に対する障がい者の死亡格差が激しかったことを意味する。すると岩手と福島では 1.2 倍であったのに対して、宮城県でのみ死亡格差が 1.9 倍と突出していた¹。その利用は 2 つある。

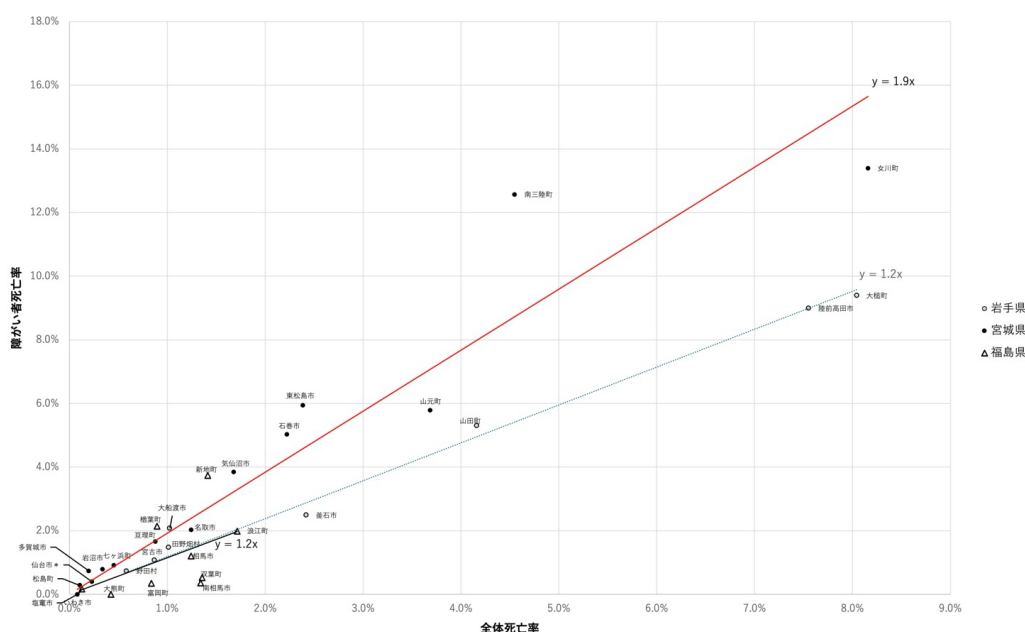


図 1 東日本大震災での全体死亡率に対する障がい者死亡率の関係^b

1 つは、宮城県でのノーマライゼーション(normalization)政策・施策が群を抜いて先んじていたこと、けれどもこの取り組みは平時のみを想定しており、災害時の対応は「福祉の本来業務」として位置づけられていなかった。この分断が裏目となり在宅の障がい用者が多数取り残された。2 つ目の理由は、施設入所者の被害にも 3 県で大きな違いがあり、宮城県では津波のリスクに曝された東部太平洋沿岸部の入所施設に被害が集中した。

^b 東日本大震災時に津波の直接死者が 10 名以上発生した東北 3 県 31 の市町村における全体死亡率（横軸）と障がい者死亡率（縦軸）の関係を散布図で表現した。さらに岩手、宮城、福島 の 3 県別に直線を当てはめて両死亡率の関係を要約した。各回帰式は原点を通るために、その係数は全体死亡率に対する障がい者死亡率の格差を示している。

(Tatsuki, S.: Old age, disability, and the Tohoku-Oki Earthquake. *Earthquake Spectra*, 29(S1): S403–S432(2013).)

在宅系でも入所系のサービスでも、平時の福祉といざという時の防災・危機管理の分断が障がい者や高齢者に被害が集中した根本原因である²。従って平時の取り組みと災害時の対策や対応を、生活の全体性の視点から切れ目なく連結することが抜本的対策となる³。

2. 被災前の不平等や格差は被災後の生活の苦況と連続し、さらに拡大する

災害のリスクは、ハザードと社会的脆弱性の関数である⁴⁵。ハザードは、発生の前後で非連続な影響をもたらす。しかし社会的脆弱性は連続している。東日本大震災から10年にわたり被災者の主観的な生活復興感の軌跡を追った宮城県名取市での縦断研究は、被災前から存在する社会的・経済的・心身機能的な格差や不平等をかかえる社会的弱者層（少人数・高齢単身、心身の健康に気がかりな成員のいる世帯、震災による失業者、障害者手帳所持者）⁶が、被災後も連続して、避難所生活⁷から生活再建期⁸にわたり、さらなる困難や困窮を抱え続けたことを物語っている。また客観的な指標であるすまい再建速度についても、主観的な復興感と同様に遅れがちになるのは単身世帯や女性世帯主などの社会的弱者層であった⁹。これらの調査結果は、被災によって人は始めて苦況を経験するのではなく、被災前から脆弱な層が被災後も生活やすまいの再建でより大きな負の影響を、より長期にわたって経験するという事実を示している¹⁰。従って被災前から社会的弱者と関わる専門職が被災後も連続的に連携して当事者の生活再建に寄り添うことが求められるのだ。

3. レジリエンスの多元性：生活再建に至る回復と適応の二つの道筋

被災前の格差や不平等に加え、被災後に生じた社会環境の変化も生活再建に大きな影響を及ぼす。被災による直接の影響に加え、その後の環境の激変からの物理的・心理社会的な変化過程について、近年の防災・減災の考え方では、ストレスの負荷を受けてもその影響を軽減し逆境から立ち直る「緩和的回復(alleviative recovery)」と、被災による環境の激変から新たな生態系の平衡に至る「変容的適応(transformational adaptation)」を「レジリエンス」という上位概念の2側面として位置づける¹¹。

阪神・淡路大震災ならびに東日本大震災で被災者の生活復興感の軌跡を10年間にわたり追跡した縦断研究（前者では3波、後者では5波調査）では、生活再建にいたる一つの道筋として、「医（こころとからだのストレス緩和）・職（くらしむき）・住（すまい）」の三要素の好転により被災の影響が緩和されていた。もう一つの道筋は、一人ひとりの被災者の被災体験の肯定的な再評価に資する「まち・つながり」といった—それぞれ共同財、個人財としての—社会関係資本の調達・調整の過程であり、これらを通じて被災後の人生の意味づけが促され、被災前とは全く異なる生態系への変容的適応が促されていた。このようにレジリエンスの過程が多元的であることを前提として被災者生活再建支援では制度や施策間の連携が不可欠となる（図2参照）¹²。

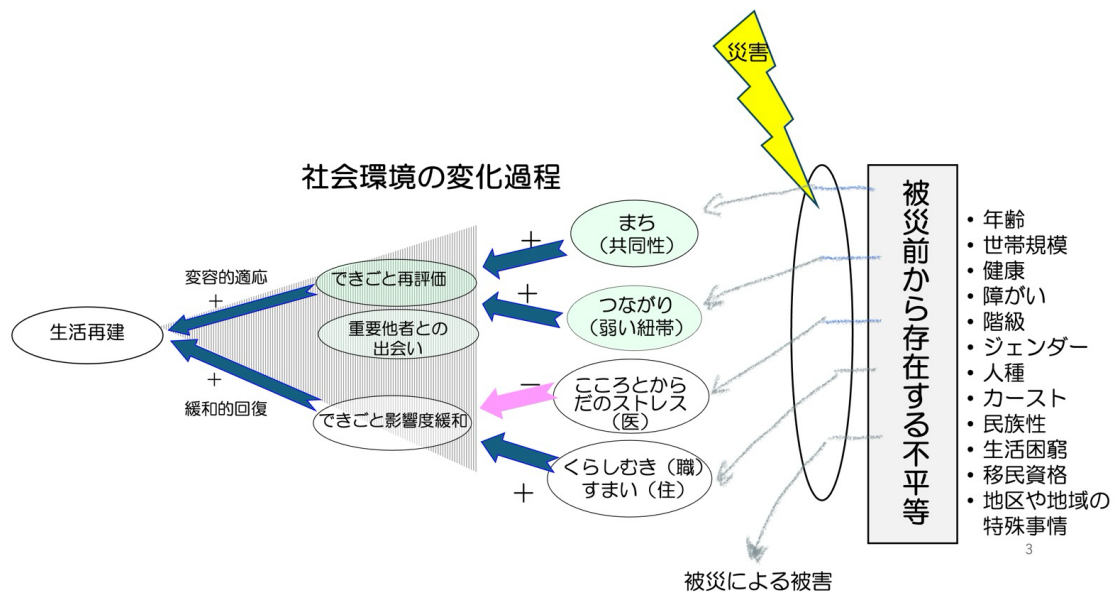


図 2 阪神・淡路大震災および東日本大震災後の縦断調査に基づく生活再建の回復・適応過程モデル^c

4. 多様性に応じた衡平性原理にもとづき合理的配慮を提供する

防災の世界では、危険な地域の住民すべてが対象であり、命を守るためには全員を一律平等に扱うことが何より肝要であると教える。このような考え方を「(絶対的) 平等」と呼ぶ。これに対して、保健・医療・福祉の立場では、全員の能力が等しいわけではなく、一人ひとりのもつ社会的脆弱性が多様であることに応じて資源を比例配分することが重要だと考える。これを合理的な配慮の提供と呼ぶが、その根本原理が多様性 (diversity) に応じた衡平性 (equity) である¹³。

既述のすまい再建速度の研究で名取市と仙台市を比較すると、仙台市でのジェンダーや世帯規模別の再建格差は 2015 年度以降縮小されていった。川見・立木(2022)は仮

^c 災害は、被災前から存在する格差や不平等を拡大する光学レンズのような働きをする。しかしながら被災後の社会環境の変化、具体的には医・職・住の好転による被災の影響度の緩和による回復過程と、まちの共同性や弱い紐帯をひろげる支援を受けることを通じて被災体験を再評価し、新しい現実への変容的な適応過程という二つの独立した社会環境の変化を通じて一人ひとりの生活再建感が高まることを示している。(Tatsuki, S., and Kawami, F.: Longitudinal impacts of pre-existing inequalities and social environmental changes on life recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake recovery studies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 41(1): 94-120(2023).)

設住宅入居率の月別の減少（すなわち住まい再建）速度について実際の仙台市と合成コントロール法により推定した反実仮想の仙台市の仮設住宅入居率減少曲線を比較した¹⁴。仙台市では 2015 年度より被災者一人ひとりの実情と多様性に応じたきめの細かい伴走型支援—災害ケースマネジメント—の実装（仙台市生活再建加速プログラム）を始めたが、これによって反実仮想（災害ケースマネジメントを実施していなかった合成コントロールの仙台市）よりも、はるかに迅速に仮設住宅入居者が減少していた。この取り組みの原理は、被災者支援は申請主義に基づく機械的・絶対的な平等原理によって進められるべきではなく、一人ひとりが必要とする「医・職・住・まち・つながり」の支援ニーズに応じて、衡平性原理にもとづき各資源の提供者が連携・調整して比例配分するというものであった。

5. 越境が境界を連結し住民との協働を媒介として当事者の参画が可能になる

筆者は、過去 20 年近くにわたり、国や自治体における災害弱者の防災対策推進の支援・助言に関わってきた。この間、担当者との会議で繰り返し耳にするのが「関係機関との連携」である。しかしながら現実には、そのための調整不足がボトルネックとなり抜本的な解決が前に進んでこなかった。この体験を踏まえて筆者らのグループは、2016 年から始まった大分県別府市の「インクルーシブ防災別府モデル」という画期的な取り組みで推進の中心的役割を担った別府市役所・村野淳子氏の活動を 4 年間にわたり追跡した。この間、参与観察とインタビューを通じた質的データ化、データに基づく理論化、その妥当化のための再インタビュー作業のサイクルを 9 回繰り返した。その結果、高業績者である村野氏は以下の過程を循環させていることが分かった。すなわち 1) 多部局・多組織間の連携は、事業の説明や根回しのために他部局や庁外の組織、団体や個人に繰り返し「越境」を続ける結果として生まれる。2) 「越境」の結果、組織間が「境界連結」される。3) 組織間の「境界連結」と地域の関係者との「協働」を契機として当事者の「参画」が可能となる。このような 1) から 3) の過程を意識的・意図的に実践する社会技術を「インクルージョン・マネジメント」と命名し、誰一人取り残さない防災を実装する上での決め手となることを明らかにした¹⁵。

インクルーシブ防災別府モデルは 2018・2019 年度に兵庫県での「防災と福祉の連携促進モデル事業」として横展開され、2020 年度からは「防災と福祉の連携による個別支援計画作成促進事業」の名称で一般施策化された。この事業のインパクト評価として、筆者らのグループは 2021 年 3 月に事業実施の 30 市町に加えて未実施の 11 市町も対象として兵庫県内全 41 自治体の避難行動要支援者担当職員へのオンラインによる面接調査を実施した。調査用具は、別府市村野氏研究に基づく越境と境界連結に関わる担当者のコンピテンシー（高卓越者に特有の観察可能な行動）それぞれ 9 と 4 項目、地域関係者（自治会役員等）とのこれまでの協働状況 9 項目、および当事者の参画 4 項目からなる全 26 項目の説明変数群と、別府モデルの標準業務手順に基づく個別避難計画策

定のマイルストーン（事業進捗度評価）7項目のアウトカム指標群である。越境、境界連結、協働・参画変数群とアウトカム指標群はすべてカテゴリカル変数（有・無の二値）のため、両群の関係を非線形正準相関分析によって数量化した結果が図3の散布図である。

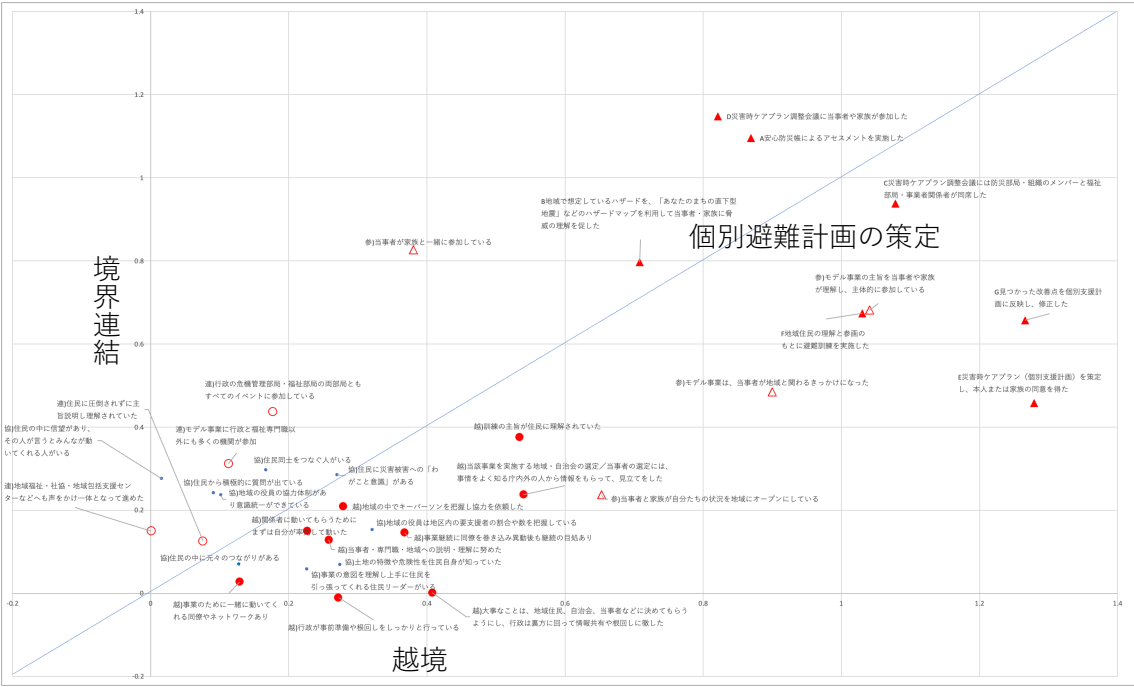


図3 誰一人取り残さない防災を推進する越境・連結が、従来からの地域の協働性と当事者の参画を媒介として個別避難計画策定の成否に及ぼす影響の効果^d

^d 注) 立木(2021), p.45 の初出の図のうち、解釈を容易にするために原図の第一象限だけを切り取って再表示している。

「防災と福祉の連携による個別支援計画作成促進事業」のインパクト評価の非線形正準相関分析結果。事業アウトカム指標7項目（▲マーカー）は、事業担当者の越境（横軸）と境界連結（縦軸）の2方向のベクトルの和として解釈され、さらにその活動の成否を左右する媒介変数として、もともとの地域が有している協働関係の蓄積が作用していた。そして、越境・境界連結と地域のこれまでの協働の蓄積が相まって当事者の事業への参画が可能となり、これが事業成否の直接の鍵となっていた。（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, 39: 351-361(2021).)

図3 誰一人取り残さない防災を推進する越境・連結が、従来からの地域の協働性と当事者の参画を媒介として個別避難計画策定の成否に及ぼす影響の効果

散布図中の▲マーカーは A から G までの 7 つの事業アウトカム項目であり、図 3 に付した 45 度補助線最上部の一带に布置された。▲項目群からほぼ左下にあたる補助線の中間域には「当事者の参画」に関する△マーカー項目群が布置した。これは防災と福祉の連携事業では、当事者や家族の参画が何よりも事業実施の肝であることを示唆している。補助線のさらに左下に目を転じると、担当者による種々の越境活動項目が●マーカーで補助線の下方向に布置され、担当者の連結に関する○項目が補助線の上方向に布置された。さらに●マーカーは地域住民のこれまでの協働状況に関する項目で、これらの多くは越境の●と境界連結の○マーカー項目には含まれる一带に布置されていた。

以上の結果をインクルージョン・マネジメントの枠組みから整理すると、事業実施担当者が、1) 腹をくくって越境する（横方向ベクトル）、2) 関係者・組織を連結する（縦方向ベクトル）、3) この二つのベクトルと地域住民のそもそもの協働の状況が媒介されて、当事者の参画が実現し（右肩あがり補助線の中間部）、越境ベクトルと境界連結ベクトルの和として補助線最上部の連携事業アウトカム（▲項目群）の達成が可能となっていたと解釈された¹⁶。

6. おわりに

全体性・連続性・多元性・衡平性の視点は、防災と福祉、平時と災時・災後、物・財・サービス・社会関係資本の多元的資源が衡平に提供されるためには、当事者や家族・地域住民・事業者・行政各部署が水平にスクラムを組むことを求める。このためには行政や民間事業者、専門職の提供する公的なサービス、地域住民によるインフォーマルな支え合い、そして当事者・家族の自己決定力という自助の力のすべてが調整される必要がある。このような協調的なサービスの調整を担うインクルージョン・マネジャーの活動こそが誰一人取り残さない防災実現の決め手となる。

¹ Tatsuki, S.: Old age, disability, and the Tohoku-Oki Earthquake. *Earthquake Spectra*, 29(S1): S403–S432(2013).

² 立木茂雄：近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策—平時と災害時の連携ならびに立地規制の 2 つの欠如が被害を生んでいる—。消防防災の科学, 129(2017 年夏号):11-14(2017)。

³ 立木茂雄：誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと。i-BOSAI ブックレット No.1, 萌書房, 奈良 (2020) 。

⁴ Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I.: *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2nd Ed., Routledge, London, 51(2003).

⁵ 立木茂雄：災害と復興の社会学，増補版，12，萌書房，奈良(2022)。

⁶ 立木茂雄・川見文紀：社会的弱者と災害—誰一人取り残さないための原則とは？ 総合リハビリテーション, 50(1): 83-89(2022)。

⁷ 立木茂雄・川見文紀：避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題。危機管理レビュー, 13:63-70 (2022)。

⁸ 立木(2022), 246-247.

⁹ 立木(2022), 260.

¹⁰ Peacock, W. G., Van Zandt, S., Zhang, Y., and Highfield, W. E. : Inequities in long-term housing recovery after disasters. *Journal of the American Planning Association*, 80 (4): 356–371(2014).

¹¹ 立木(2022), 257-259.

¹² Tatsuki, S., and Kawami, F.: Longitudinal impacts of pre-existing inequalities and social environmental changes on life recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake recovery studies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 41(1): 94-120(2023).

¹³ 立木(2020), 84-87, およびアリストテレス (渡辺邦夫・立花幸司訳) :ニコマコス倫理学.光文社古典新訳文庫, 東京(2015).

¹⁴ 川見文紀・立木茂雄：災害ケースマネジメントがすまい再建に与えた影響：合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析.日本建築学会計画系論文集, 87(797): 1282-1293(2022).

¹⁵ 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, 39: 351-361(2021).

¹⁶ 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つけるべきことー越境，連結，参画・協働ー. 消防防災の科学, 144(2021 年春季号): 40-47(2017).