

誰一人取り残さない防災とは？

第1回

事務分掌主義が招いた福祉と防災の分断

同志社大学社会学部教授 立木茂雄



立木茂雄（たつきしげお）

1955（昭和30）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（平成13）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。おもな著書に『災害と復興の社会学（増補版）』（朝書房、2022年）などがある。

**事務分掌主義が招いた
高齢者・障がい者の「取り残し」**

「誰一人取り残さない」防災。この言葉の響きは美しい。しかし実際にそれが実現できているかというと、現場の現実を決してそうではない。特に、災害時に支援を必要とする高齢者や障がい者にとって、その理想は程遠い。行政の「事務分掌主義」が根強く残り、平時の福祉と災害時の防災が切り離され、縦割りのまま連携が進まない。この分断が、災害時に高齢者や障がい者が「取り残される」原因になっているのだ。

内閣府が平成の時代（2005年3月）に公開した最初のガイドライン（災害時要援護者の避難支援ガイドライン）では、「連携」という言葉が43回も使われている。そして令和のガイドライン（2021年の避難行動要援護者の避難行動支援に関する取組指針）では、なんと58回もくり返されている。だが、この「連携」とい

うスローガンは現場で機能しておらず、空虚な響きにすぎない。実質的な「連結」が行われていないため、市区町村では個別避難計画の策定が遅れ、支援が必要な人々が災害のリスクに曝されたまま「取り残されて」いるのだ。

「連携」の限界が生んだ取り残し

2011（平成23）年の東日本大震災は、福祉と防災の分断がどれほど深刻な影響をもたらすかを如実に示した。宮城県では障がい者の死亡率が全体の死亡率に対して1.9倍にも達した。一方、岩手県・福島県では1.2倍に留まっていた（※）。他県よりも際立って高いこの数値が示すのは、宮城県で進められていた「ノーマライゼーション」（障がいの有無を問わず在宅で暮らせることを保障する福祉のまちづくり）政策が災害時には十分に機能しなかったという事実だ。平時に福祉に力を入れていたにもかかわらず

らず、災害時の対応との連携が欠けているため、障がい者が多数取り残される結果となった。

この背景にあるのが、福祉が「平時の業務」として位置づけられ、災害時への備えや対応とは切り離されていたという現実。結果として、災害発生時には在宅で支援を受けていた多くの障がい者が取り残され、甚大な被害を被った。

さらに、施設入所者の間でも被害の大きさには地域差が見られた。特に、宮城県東部の太平洋沿岸部に位置する福祉施設は、津波のリスクが高かったにもかかわらず、避難確保計画、立地規制や移転誘導などの事前の防災対策が不十分だったため、多くの命が失われた。これもまた、行政の事務分掌主義がもたらした「連携不足」の典型的な例だ。単なるスローガンに終わった「連携」が、最も支援を必要とする人々を危険にさらしてしまったのだ。

**「連携」ではなく、
実質的な「連結」が必要**

これらの問題は、単なる計画の不備では片づけられない。根本的に欠けていたのは、福祉と防災を切れ目なくつなぐ「実質的な連結」という視点だ。高齢者や障がい者が災害時に確実に支援を受けられるようにするためには、平時（例えば「晴の日」）の福祉と災害時（例えば「嵐の日」）の防災が断絶されるのではなく、つねに貫して機能する体制が必要だ。これがいわゆる「全天候型の福祉」の概念であり、この視点が欠けているかぎり、真の意味で「誰一人取り残さない」防災は実現しない。行政はスローガンに頼るだけではなく、事務分掌主義という古い枠組みを超え、具体的で実効性のある「連結」の仕組みを構築するべきだ。これによって初めて、災害時に支援が必要な人々を守ることができ、真の「誰一人取り残さない」社会が実現されるのだ。

★本誌では通常「障害」と表記しますが、立木茂雄様のご意向により「障がい」として記述

※Tatsuki, S. Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake. Earthquake Spectra, 29 (S1), 2013, pp. S403-S432.

誰一人取り残さない防災とは？

第2回 災害は不平等を拡大させるレンズ

同志社大学社会学部教授 立木茂雄



立木茂雄（たつきしげお）

1955（昭和30）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（平成13）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。おもな著書に『災害と復興の社会学（増補版）』（朝倉房、2022年）などがある。

災害は、一瞬にして日常を奪い去る。それだけではない。災害は、被災前から存在していた不平等や格差を拡大し、無防備な社会的弱者の苦境をさらに深刻化させ、回復までにはより長い時間を要する。災害がもたらすのは、単なる物理的な破壊だけではなく、被災前から存在する社会的・経済的そして心身の機能上の不平等を顕在化させ、広げていくという現実だ。

東日本大震災から10年間、私たちが宮城県名取市で実施した「生活復興感尺度」を用いた5波におよび縦断同一被災者を繰り返して回答を求めた研究は、この「不平等の拡大」という現実を如実に示している。この調査が明らかにしたのは、被災前から社会・経済・心身面で脆弱な人たち―少数世帯や単身高齢世帯、健康問題を抱える家庭、震災で失業した人々、障害者手帳を持つ人々などが、被災後も一貫してさらなる困難に直面し

続けた事実だ。災害が社会的弱者に与えた影響は、避難所生活から生活再建に至るまで、長期にわたって続いていた。主観的な「生活復興感」だけでなく、客観的な「すまい再建速度」においても、こうした社会的弱者層がほかの層に比べて大幅に遅れを取っていたことが確認された。単身世帯や女性世帯主といった脆弱な立場にある人々は、恒久住宅に移行するのに時間がかかり、その過程での苦しみもさらに長引くという現実が浮かび上がった。

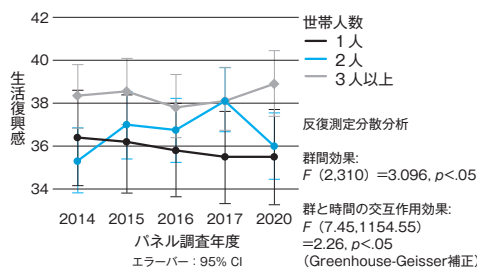


図1 世帯規模別の生活復興感得点の軌跡の比較

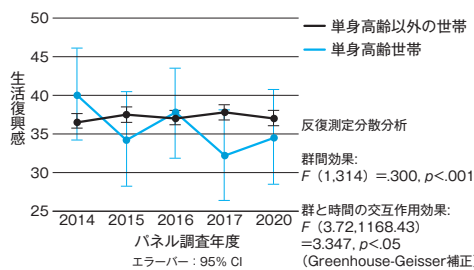


図2 単身高齢世帯とそれ以外の世帯の生活復興感得点の軌跡の比較

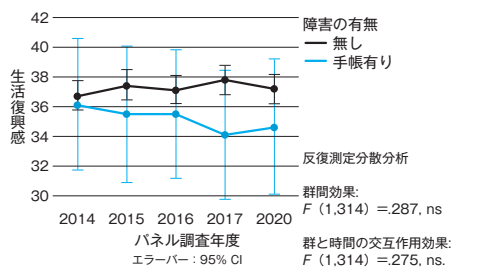


図3 障害者手帳の有無別の生活復興感得点の軌跡の比較

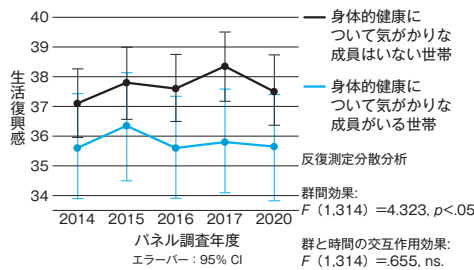


図4 身体的健康について気がかりな成員の有無別の生活復興感得点の軌跡の比較

出典：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), 2022, 83-89.

誰一人取り残さない防災とは？

第3回

レジリエンスの多元性

同志社大学社会学部教授

立木茂雄



立木茂雄 (たつきしげお)

1955 (昭和30) 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 (平成13) 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。おもな著書に『災害と復興の社会学 (増補版)』 (朝書房、2022年) などがある。

レジリエンスの多元性——
逆境から生活を取り戻し、変容する力

被災による逆境を乗り越え、新たな生活を切り拓く力——それが「レジリエンス」だ。日本語に置き換えるなら「再構築力」といえるこの概念は、被災者が逆境に立ち向かい、被災の影響を軽減しながら回復していく「復元力」と、災害による環境変化に応じて自らを適応させ、新たな生活のバランスを見出す「変容力」の二つの側面からなる。被災地の復興現場では、このレジリエンスがいかに重要であるかが浮き彫りになってきた。

生活を取り戻す「復元力」——
医・職・住が鍵を握る

まず、「復元力」は、物理的・心理的なストレスを克服し、被災前の生活に近い形へ回復する力をさす。阪神・淡路大震災や東日本大震災の被災者調査では、「医 (健康)・職 (生計)・住 (住まい)」という三つの柱が好転することで、被災者が「以前の幸せ」を感じるようになる

ことが確認されている。さらに本連載第2回 (※) で紹介したように、被災前の医・職・住が脆弱である層ほど、被害はより深刻に、長期にわたって経験されていた。

興味深いことに、この「医・職・住」というフレームワークは、阪神・淡路大震災の復興計画で神戸市が掲げたものだ。当時、震災からわずか半年で策定された生活再建計画が、今日の被災者生活再建支援の基礎の一つとなっている。

新しい幸せを築く「変容力」——
まちとつながりが紡ぐ未来

一方で、「変容力」は、災害後の環境の激変に応じて自らを変容させ、新しい平衡へと舵を切る力をさす。従来の生活に戻るのではなく、「新しい幸せ」を見出す過程だ。その中核を成すのが、人とつながりと地域社会の「共同性」だ。例えば、被災者が趣味や関心を通じて新たに5人以上とつながること、地域のリーダーが課題解決に取り組み、住民が積極的に地域行事に参加する環境が生ま

れること——これらは「社会関係資本」として、被災者が自身の体験に前向きな意味づけを与える助けとなる。

この「まち」と「つながり」による適応的な変容力の重要性は、震災5年目に神戸市の震災復興総括検証を担った有識者会議が提言したものだ。災害後の復興において、人と人、人と地域が交わることで新たな平衡点を見つける力は、ますます注目を集めている。

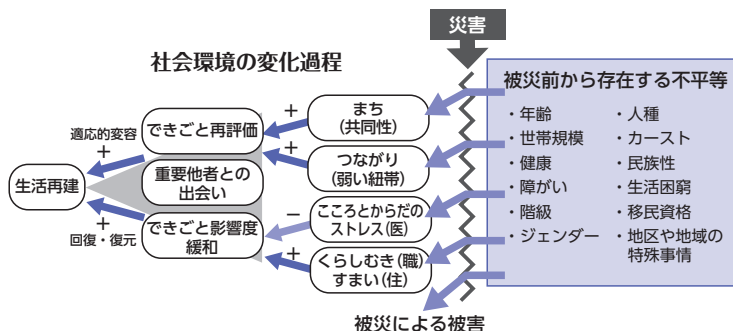
支援に求められる視点——
多元的なレジリエンスを理解する

「復元」と「変容」、この二つの力が交錯するレジリエンスには、被災者一人ひとりの道のりをていねいに理解し、それに応じた支援を提供することが求められる。制度や施策の連携を強化し、被災者が真に必要なことに応えることとなるのだ (図参照)。

災害の記憶が風化していくなかで、私たちが忘れてはならないのは、「レジリエ

ス」という多元的な力が、未来の災害対策にも応用可能な希望の灯であるということだ。さらに、この力は、被災後だけでなく効力を発揮するものではない。医・職・住・まち・つながりを日常から強靱化させておけば、災害により強い社会をつくりあげられるのだ。

図 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復元・変容過程モデル



出典: Tatsuki, S., & Kawami, F. (2003) 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 & Disasters, 41(1), <https://doi.org/10.1177/02807270231171504>

★本誌では通常「障害」と表記しますが、立木茂雄様のご意向により「障がい」としています

※本誌2025年1月号 (19ページ) をご覧ください。



誰一人取り残さない防災とは？

第4回 個々の脆弱性に応じた衡平性原理

同志社大学社会学部教授 立木茂雄



立木茂雄（たつきしげお）

1955（昭和30）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（平成13）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。おもな著書に『災害と復興の社会学（増補版）』（朝倉房、2022年）などがある。

脆弱性に応じた衡平性原理——被災者支援に合理的配慮を求めて

防災の現場では、命を守るためにすべての住民を一律に扱う「平等性（equality）」が重視されてきた。戦後の日本社会では「絶対的平等」が社会の基盤として必須であったが、現代社会ではその限界が浮き彫りになっている。個々の社会的脆弱性に応じた支援、つまり「合理的配慮」の提供が求められている。これを支えるのが「衡平性（equity）」という考え方だ。

災害が拡大させる格差——住まい再建速度にみる現実

災害は被災前から存在する不平等や格差をさらに拡大させる。東日本大震災の被災地である宮城県名取市と仙台市における「住まい再建速度」を世帯規模別に示したグラフが、その実態を浮き彫りにする（図1参照）。いずれの地域でも世帯規模が大きいほど再建が迅速だったのに対し、単身世帯では再建が著しく遅れ

ていた。

さらに、世帯主のジェンダーによる違いも顕著だ（図2参照）。所得や就業形態によるジェンダー格差が、災害後の住まい再建にも大きな影響を及ぼしていた。

仙台市の変革——災害ケースマネジメントの導入

しかし、仙台市では2015（平成27）年4月をさかいに再建格差が急速に縮小していることが注目される。同市では2014年から配慮を必要とする世帯への生活再建推進プログラムを実施し、翌年から「災害ケースマネジメント」を柱とする生活再建加速プログラムを開始。従来の申請主義を脱し、生活再建に必要な資源やサービスを個々の被災者のニーズに応じてマッチングする伴走支援の仕組みを構築した。その効果は明らかだ。仙台市の仮設住宅入居率の減少速度を、災害ケースマネジメントを導入しなかった場合のシミュレーションと比較すると、実際の仙台市

の減少速度がはるかに速いことが確認された。この取組みにより、仮設住宅から恒久住宅への移行が大きく前進した。

合理的配慮がもたらす支援の未来

仙台市の成功の鍵は、被災者一人ひとりの多様なニーズ——健康、職業、住環境、地域とのつながり——に応じた合理的配慮を提供した点にある。災害ケースマネジメントは、単に被災者を一律平等に扱うのではなく、各人の状況に寄り添い、最適な支援をタイムリーに提供する仕組みだ。

この取組みは、支援のあり方を見直す大きな一歩となった。被災地での格差を縮小し、生活再建を後押しする「衡平性原理」に基づいた支援モデルは、今後の防災・復興の現場で欠かせない指針となるだろう。仙台市の実践が示したように、多様性に応じた合理的配慮が、より公平な社会の構築へと道を開いていく。

図1 世帯規模別住まい再建速度の比較：名取市と仙台市

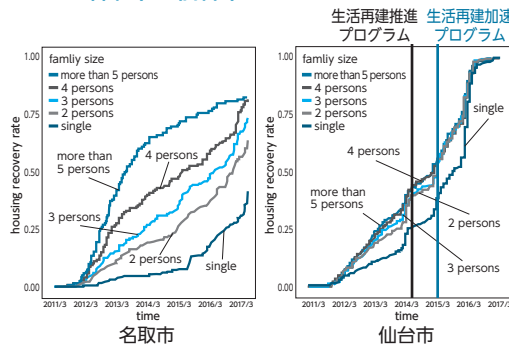
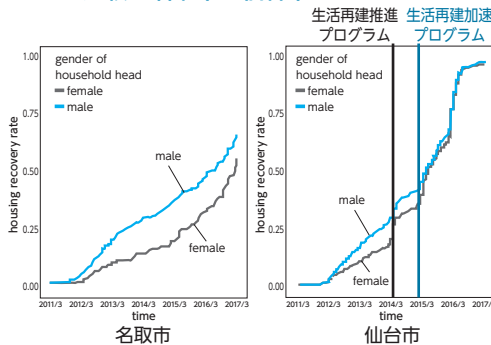


図2 世帯主のジェンダー別住まい再建速度の比較：名取市と仙台市



出典：Tatsuki, S., & 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 & Disasters*, 41(1), <https://doi.org/10.1177/02807270231171504>

誰一人取り残さない防災とは？

最終回
協働性の実装同志社大学社会学部教授
立木茂雄

立木茂雄（たつきしげお）

1955（昭和30）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（平成13）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。おもな著書に『災害と復興の社会学（増補版）』（萌書房、2022年）などがある。

協働性の実装——分担や連携ではなく、組織間の連結が求められる要配慮者対策

災害時を想定した要配慮者支援の現場では、防災、保健、医療、福祉など多様な分野にまたがる資源の提供を調整する、全体性・連続性・多元性・衡平性の視点が欠かせない。特に、社会的に脆弱な要配慮者を取り巻くさまざまな関係者——当事者や家族をはじめ、保健、医療、福祉、防災の各部署、専門職、地域住民など——が、相互に連携し、被災前後の支援に不調和や欠損が生じないようにサポートすることが必須となる。このため、行政や民間事業者、専門職による公的サービスと、地域住民によるインフォーマルな支え合い、さらに当事者・家族の自己決定力という自助の力が、一つに調整される必要がある。

つまり、関係者が単に分担し合うだけではなく、組織間での連結を強化し、言わば「組織の組織」をつくる調整活動が

求められる。このような支援のあり方を「協働」と呼ぶ。この協働——立心偏であることに注意されたい。つまり自助力・共助力・公助力の三つのチカラが、誰一人取り残さないという心で一つに束ねられること——こそが、誰一人取り残さない防災を実現する重要な鍵となる。

インクルーシブ防災別府モデル——越境と境界連結

筆者は平成17（2005）年の『災害時要配慮者の避難支援ガイドライン初版』の公開以来、全国の多くの自治体で指導や助言を行ってきた。しかし、実際の現場では、行政の事務分掌主義がはびこり、多部署や多組織間の調整が進まず、連携のボトルネックとなるケースが多い。大分県別府市で2016年から始まった「インクルーシブ防災別府モデル」の推進役として活躍してきたのが、別府市役所の村野淳子氏だ。私たちの研究グループは4年間にわたって、彼女が多部

局・多組織間での連携を進めるため、実際にどのようなアクションを取ったのかを調査した。その結果、村野氏が実施していたのは、部署や組織、団体、個人の間で境界を越える「越境」をくり返し、異なる部署・組織の境界を「境界連結」することだった。

村野氏は、(一) 部署・組織をまたぐ「越境」を続けることで連携の気運が生まれ、(二) この結果、異なる組織の境界が「連結」され、(三) その結果、地域の関係者と協働する気運ができあがり、当事者の「参画」が可能になっていった。このプロセスを循環させることが、誰一人取り残さない防災実現の鍵なのだ。

インクルーシブ・マネジメント——誰一人取り残さない防災の実現へ

右のようなプロセスを意図的・意識的に実践する手法を、私たちは「インクルーシブ・マネジメント」と名づけた。これにより、さまざまな関係者や部門が協

働して支援を提供し、被災者が自らの意思で参画可能な環境を整えることができる。「インクルーシブ・マネジメント」は、誰一人取り残さない防災を実現するための重要な社会技術であり、その実践こそが、真に効果的な支援の決め手となる。

結論——協働性が鍵となる誰一人取り残さない防災

五回にわたった今回の連載では、災害時に誰一人取り残さないために必要な全体性、連続性、多元性、衡平性、協働性の原則について、具体的なエビデンスも参照しながら解説した。

これらの原則を基に、各関係者が組織の壁を越え連結し、被災者一人ひとりの多様なニーズに応じた支援が実現することで、真の「誰一人取り残さない」防災の体制が実現される。詳細については、下記の参考文献を参照いただきたい。

参考文献

- 立木茂雄 (2020) 『誰一人取り残さない防災のために、福祉関係者が身につけるべきこと』 萌書房
立木茂雄 (2022) 『災害と復興の社会学(増補版)』 萌書房
立木茂雄 (2024) 『防災と福祉の連携の決め手となるインクルーシブ・マネジメントの論理と効果』『老年精神医学雑誌』35巻10号(2024年10月)1024-1030
立木茂雄 (2025) 『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巻2号(2025年1月)145-151