

自治体にみる一燈照隅から萬燈照国への力

第 29 回：内閣府個別避難計画作成モデル事業成果発表会

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部／教授 鍵屋 一

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/r3modelseika.html>

2021 年 5 月の災害対策基本法改正にともない、市区町村が高齢者・障がい者等の避難行動要支援者について個別避難計画作成することが努力義務となった。そして内閣府は 2021 年度、個別避難計画の効果的な作成手法を全国に展開するモデル事業を実施した。

2022 年 3 月 15 日、この事業に参加した全モデル団体（34 市区町村、18 都府県）と本事業のアドバイザリーボード委員が出席して、成果を全国にオンラインで発信する「成果発表会」を開催した。

このモデル事業には、非常に多様で深みのある取り組みがある。個別避難計画を担当する市区町村職員や関係者は、上記報告書と後日公表される動画をぜひご覧いただきたい。私はこのアドバイザリーボードの座長を務めていたので、この取り組みについて感じたことを簡潔に述べてみたいと思う。

まず、この厳しいモデル事業に挑戦いただいた自治体職員の皆様に心から敬意を表したい。コロナ禍の厳しい状況で、よくぞ 1 年間、走り続けてくださった。そして、それぞれに地域性を活かした素晴らしい取り組みをしてくださった。深く、深く感謝申し上げます。私がこのモデル事業から学ばせていただいたことを 3 点にまとめて申し上げたい。

個別避難計画は良い地域社会をつくる

第 1 に、個別避難計画づくりは良い地域社会づくりにつながることである。

個別避難計画作成は、わが国の防災、福祉、コミュニティ政策でおそらく最大のチャレンジになる。それは、実効性ある計画をつくるためには、平時も災害時も高齢者・障がい児者らが生きがいと尊厳をもてる地域社会が求められるからだ。自治体は計画づくりをきっかけに、避難行動要支援者一人一人に向き合うことになる。

職員の熱意は、要支援者の主体性を引き出し、周りの人々にも早期避難の大切さを訴えるであろう。いくつものモデル自治体から、当事者と支援者双方より避難する意欲、避難できるという実感が高まった、という報告が上がっている。

コミュニティーの人々や福祉専門職が要支援者とともに話し合う地域調整会議の場をつくるのがとても重要である。地域のつながりを確かなものとし、災害時だけでなく、平時にも支え合いのできる地域社会をつくる基盤となっていくに違いない。

現場こそ宝

第2に、現場感覚を養う大切さである。現場にこそ真実がある。本質的な課題があり、解決のヒントがある。

自治体職員、特に防災の職員は福祉の現場をあまり知らない。介護する人もされる人も高齢者という老々介護世帯について、家の中はどうなっているか、暮らしの困難さはどこにあるか、何を希望に生きているのか、そうしたことを実感するところから始めたい。

現場で顔を見て、声を聴かなければ、老々介護世帯の方々がどうやって逃げるのかを真剣に考えることはできまい。真剣に考えれば考えるほど、悩みは深まるかもしれない。しかしその悩みこそが、防災や福祉の心を育み、地域社会の重要性を実感させるであろう。『高齢者等』という言葉に息を吹き込み、魂を入れるのが現場である。

このモデル事業は市区町村が中心となっていて行っているが、徳島県は小松島市とともに、医療的ケアが必要な人工呼吸器利用の当事者と一緒になって具体的な計画作成に取り組んだ。医療的ケアは市区町村だけで完結するのは難しく、都道府県と連携することが特に必要な分野である。報告で特に印象に残ったのは「人の輪を広げていけば、避難支援者は見つかる」と信じて、諦めない」という言葉である。なんと素敵なメッセージだろうか。

連携は掛け算

第3に、関係者間の連携、連結は掛け算を心がけることだ。

自治体の、特に防災職員は「自助」「共助」「公助」の役割分担が大好きだ。家具の転倒防止や備蓄は自助、要支援者の避難支援は共助、復旧・復興は公助、という具合だ。確かに間違いではない。しかし、それで防災対策は進んだらうか。進まない理由を、自助の意識の低さや共助の連帯感の弱さに押し付けていないだらうか。

日本は25年間で75歳以上高齢者が2.6倍、単身高齢者が3.2倍になる一方、自治体職員は54万人、16.5%減っている。この巨大な構造変化により自助が困難化、地域のつながりが脆弱化し、行政だけでは支援できない社会になっている。これを自覚すれば、役割分担を唱えるだけでうまくいくはずがないことがわかる。

また、役所内外でも役割分担を早期に決めたがる。しかし、役割分担では、どこか一つが弱いと全体がうまくいかなくなる。

この点では、古河市の取り組みが参考になる。関係するそれぞれの部署の仕事の現状と課題、強みと弱みを全員が理解し共有することから始める。担当者が足を運んで、一緒に悩み、一緒に考え、小さな実験と失敗を重ねながら、お互いの力を掛け算して進めている。














縦割りを乗り越える職員の勇気と知恵、ホンキでホンネの議論が、効果的な個別避難計画づくりにつながっていく。

一燈照隅から萬燈照国へ

モデル自治体となった34市区町村、18都道府県は、もがきながら一燈照隅の取り組みを着実に広げてくれた。これに学び、全国津々浦々に地域性を生かしつつ水平展開して、萬燈照国それには、モデル自治体には引き続き、改良、改善を重ねて先頭を走っていただくとともに、これに学び乗り越える自治体を次々と創出することが肝要だ。それが「災害は弱い者いじめ」という社会に訣別し「日常時も災害時にも誰一人取り残さない」地域社会と国をつくる力となる。の日本にしていけることが、本モデル事業の使命だ。

それには、モデル自治体には引き続き、改良、改善を重ねて先頭を走っていただくとともに、これに学び乗り越える自治体を次々と創出することが肝要だ。それが「災害は弱い者いじめ」という社会に訣別し「日常時も災害時にも誰一人取り残さない」地域社会と国をつくる力となる。

配布資料

- [資料1 モデル事業全体の紹介等について \(PDF形式:478.3KB\)](#)
- [資料2 常総市発表資料 \(PDF形式:1.3MB\)](#)
- [資料3 江戸川区発表資料 \(PDF形式:3.2MB\)](#)
- [資料4 福知山市発表資料 \(PDF形式:1.8MB\)](#)
- [資料5 岡山市発表資料 \(PDF形式:1.3MB\)](#)
- [資料6 延岡市発表資料 \(PDF形式:1.6MB\)](#)
- [資料7 京都府発表資料 \(PDF形式:1.7MB\)](#)
- [資料8 分科会グループ分け \(PDF形式:345.1KB\)](#)
- [資料9-1 分科会発表資料\(グループ1\) \(PDF形式:3.1MB\)](#)
- [資料9-2 分科会発表資料\(グループ2\) \(PDF形式:6.6MB\)](#)
- [資料9-3 分科会発表資料\(グループ3\) \(PDF形式:3.8MB\)](#)
- [資料9-4 分科会発表資料\(グループ4\) \(PDF形式:4.2MB\)](#)
- [資料9-5 分科会発表資料\(グループ5\) \(PDF形式:7.8MB\)](#)

- 資料9-6 分科会発表資料(グループ6) (PDF形式:2.8MB) 

個別避難計画作成モデル事業 成果発表会

日時：令和4年3月15日（火）
13時30分～17時10分

プログラム

<第1部>13時30分～15時30分（YouTube生配信あり）

1. 開 会 (13:30)
2. 二之湯内閣府特命担当大臣より挨拶
3. モデル事業全体の紹介等について
4. モデル団体の取組事例の紹介 (13:35～14:50)

<取組事例紹介のモデル団体：紹介内容のポイント>

常 総 市：自主防災組織の結成促進を図り、主体的な取組を促すことにより、優先度の高い方を5年で作成する取組

江戸川区：優先度の高い方を福祉避難所に紐づけ、令和5年度を目標に避難行動要支援者全員の個別避難計画作成に向けた取組

福知山市：プロジェクトチームの設置など連携体制を構築

岡 山 市：実践を通じた計画作成プロセスの構築や多様な主体との連携による避難訓練の実施

延 岡 市：地区防災計画と個別避難計画の並行した取組

京 都 府：府の防災部局と福祉部局の担当が連携し、管内市町村を訪問しヒアリングを実施した取組

休憩（10分間）

5. パネルディスカッション (15:00～15:30)
パネリスト：アドバイザーボード委員、事例紹介モデル団体（6モデル団体）

<第2部>15時30分～17時10分（YouTube生配信なし）

6. 分科会 (15:30～17:05)
全モデル団体から最終報告の発表
7. 事務連絡 (17:05～17:10)
8. 閉会 (17:10)

※開催後、<第1部>及び<第2部>の動画を内閣府ホームページにおいて掲載する予定です。

