

令和 6 年 6 月 20 日現在

機関番号：32687

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K02268

研究課題名（和文）自治体災害福祉政策のガバナンスに関する研究

研究課題名（英文）Research on the Governance of Local Government Disaster Welfare Policies

研究代表者

新井 利民（Arai, Toshitami）

立正大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：00336497

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：避難行動要支援者名簿の活用と個別避難計画策定の状況については、障害のある方本人や家族、地域関係者へのアプローチが不十分であること、行政内外の連携、福祉専門職の参画が不十分であること、計画を活用した訓練の実施も低調であることなどが明らかになった。またこれらの取り組みの進展は、自治体規模や財政力、災害経験や災害危機認識の要因などだけではなく、障害者運動の歴史や当事者組織・民間事業所等の現在の自治体政策へのコミット、行政による民間事業所との協働の様態、行政機関による地域住民への巻き込みの度合いなどによって差異があることが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

次のような政策的実践的含意を導くことができた。障害者本人や家族・団体としては、地域住民として災害や防災に関心を寄せ活動に着手し、その積み重ねが求められる。障害福祉事業関係者は、障害福祉事業のBCPとともに、特に相談支援事業者は個別避難にも関与することが必須である。地域関係者においては民生委員の担い手不足や高齢化問題はあるものの大きな役割を果たしており、民生委員以外の地域福祉の担い手の模索も求められる。そして自治体の役割としては、行政計画において避難支援政策の明記計画目標の具体化、関係者の組織化、進捗の評価を行うこと、広域行政としての都道府県が各市町村をバックアップすることも重要である。

研究成果の概要（英文）：The situation regarding the use of lists of people requiring assistance in evacuation and the formulation of individual evacuation plans revealed several issues: insufficient approaches to people with disabilities, their families, and community members; inadequate cooperation within and outside the government; and insufficient participation of welfare professionals. Additionally, training utilizing these plans was also lacking. The progress of these initiatives varies not only due to factors like size of local government, financial strength, disaster experience, and risk awareness but also due to the history of the disability rights movement, the commitment of relevant organizations and private/nonprofit sectors to current policies, the nature of cooperation between the government and private/nonprofit sectors, and the extent of community involvement by government agencies.

研究分野：社会福祉学

キーワード：災害福祉政策 避難行動要支援者 個別避難計画 ガバナンス 障害者

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

この20数年来、地震や水害等の災害時の救助・避難・生活支援に関わる社会福祉的課題に注目が集まり、「災害福祉」は各自治体が率先して取り組むべき政策課題である。しかし、例えば災害時要援護者対策としての避難行動要支援者名簿に関しては、多くの自治体が作成済である一方で、名簿を活用した情報提供や避難個別計画の策定は自治体間に大きな差がある(総務省消防庁2016)。またいわゆる福祉避難所については、現行の災害対策基本法では避難所の生活環境整備を行う努力義務を自治体に課し、福祉避難所指定基準や福祉避難所確保・運営のガイドラインが策定されているが、2014年10月時点で全国の45%の市区町村しか指定しておらず、避難所運営マニュアルの作成は39%にとどまる(内閣府2015)。そして支援体制整備については、東日本大震災時に外部支援の受け入れ体制構築に時間を要したことから、災害福祉広域支援ネットワーク構築が重要視されているが、都道府県内のネットワークでさえ2012年の時点で23.4%の都道府県が構築しているに過ぎない(株)富士通総研2013)。

このように、災害に関連する福祉政策の進展度合いには自治体間格差が存在する。

2. 研究の目的

以上の背景より、本研究は自治体災害福祉政策を進展させる要因は何か、どのように自治体災害福祉政策を進めればよいのか、という2つの問いを明らかにするために実施する。ここでいう「災害福祉」とは、「(略)災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救援、生活支援、生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動」(西尾2010)であり、本研究は特に基礎自治体の避難行動要支援者への対策に関する政策を取り上げる。

3. 研究の方法

内閣府によって実施されている避難行動要支援者名簿策定状況に関する都道府県・市町村データや、当事者団体による調査結果の再集計、新聞記事や自治体の関係資料・文献の収集、サーベイ調査、インタビュー調査を実施した。

4. 研究成果

(1)「避難」への注目は西日本豪雨災害が契機となった

朝日新聞記事データベースを用いて、2011年4月から2018年までの記事のうち、「災害時要援護者」「避難行動要支援者」「福祉避難所」のキーワードで検索を行い、地域の事例や実績が掲載されている記事のみを抽出した。その結果、「災害時要援護者」に関する記事は96件、「避難行動要支援者」に関する記事は55件、「福祉避難所」に関する記事は261件あった。東日本大震災以降、数々の災害が発生する中で、実際の福祉避難所の開設や整備計画に関するものが記事として取り上げられることが多いが、それに比して避難に関わる記事については、2018年の西日本豪雨災害において強く注目されるに至ったことが示唆された。記事内容を分析し、各地の事例のデータベース化を図った。

(2) 避難行動要支援者政策に係る自治体ごとの特徴

内閣府が調査し2018年11月に発表した避難行動要支援者名簿策定状況に関する都道府県データをもちいて、自治体間の比較研究を行うための基礎的な整理を行った。

避難行動要支援者名簿に掲載する対象者に関しては、精神障害者は全国平均で92.7%の自治体が要件にしているものの、新潟県69.0%、東京都72.9%、富山県80.0%、石川県84.2%などとなっていた。

また、「自治会等が支援の必要を認めた者」を要件の一つとしている自治体は全国で41.9%となっているが、東京都・千葉県・愛知県・大阪府などは2割前後で首都圏において低調であった。避難行動要支援者名簿の提供先に関しては、全国の79.1%の自治体が消防本部・消防署等に提供しているが、鳥取県・沖縄県・兵庫県・静岡県では5割前後であった。社会福祉協議会への名簿提供も、全国では71.3%の市町村で行われているが、静岡県・神奈川県4割弱、奈良県・鳥取県でも5割に満たなかった。

これらの地域性はどのような要因によるものなのかについて、市町村データの検討を進めた。

(3) 自治体ごとの特徴はいかにしてもたらされたか

自治体災害福祉政策がいかに採用され維持されているのかについて、2つの自治体の避難行動要支援者支援制度について資料とインタビューにより事例検討を行った。避難行動要支援者名簿に書かれた情報を、地域住民等に提供することへの「不同意者」を把握し、意思表示がないものは「推定同意者」とみなす「逆手あげ方式」について取り上げた。「逆手あげ方式」を採用している自治体は少数だが、2つの自治体の事例を見ると、前提として様々な地域福祉活動と災害時の支援活動とをリンクさせて地域づくりを行ってきた到達点とみることができる。災害時に援助が必要であると自ら認める者(名簿情報の提供に同意する者)とともに、なかなか意思表示を行うことができない者(推定同意者)もしっかりと捕捉すること、不同意者のリストも作っておくことは、多層的な災害時の支援を行うためには必要なことである。またこれは平時からの福

祉的課題（世帯の孤立化・孤独化）へもアプローチする契機にもなりえることが示唆された。

一方この逆手あげ方式が兵庫県や千葉県に偏在していることは注目に値する。同一県の各市の状況を見ると、県庁所在地であり政令指定都市の神戸市、千葉市も同方式をとっている。そして兵庫県では三田市は神戸市の状況を鑑みて条例を制定したことが資料からも読み取れ、加東市は三田市の条例を踏まえて制度化したという。このように、近隣の大規模自治体のシステムが広まっていく「制度的同型化」が観察されたが、同型化を促進する要因としては、普段からの小地域活動等が活発だったことも要因と推察された。

（４）個別避難計画の「努力義務化」と自治体の対応

2021年5月より策定が努力義務化された「避難行動要支援者個別避難計画」について、総務省の自治体調査結果や、同省の審議会に提出された障害当事者団体等による調査結果をもとに、課題を抽出した。

避難行動要支援者名簿について、平常時からの名簿提供は全名簿登載者の半分に満たず、実効性のある個別避難計画の策定は低調であった。策定方法としても、障害のある方本人や家族、行政内外の連携、福祉専門職の参画が不十分な中で、本人・家族・障害者団体、事業関係者、自治体関係者等がいかに取り組むべきかが課題となっていた。

そんな中で、事例研究を行った滋賀県高島市、福井県永平寺町などにおいては、当事者支援団体や障害福祉関係者によるこの課題に関する活動量が多く、現地調査による資料収集からもその背景が読み取れた。両地域とも過去に大きな災害の経験があり、また原子力災害に対する課題も認識されている。地域福祉活動と災害福祉活動のリンケージが強いことや、当事者支援団体の活動の歴史の蓄積なども、これらの自治体の先駆性をもたらした要因となっていることが示唆された。

また、茨城県古河市では、2019年3月に「古河市災害時避難行動要支援者個別支援計画の作成に関する要綱」が定められ、同要綱第5条において個別支援計画作成に係る業務の全部または一部を、居宅介護支援事業所、相談支援事業所、地域包括支援センター等に委託できることとした。委託した際には委託事業者等に対し委託料を支払うことを規定し、定期的な事業者への情報提供と調査活動を行って事業の推進を図っている。古河市から発出されている「避難行動個別支援計画通信」によると、個別支援計画は年度500件の作成目標が示され、2019年度から2021年6月までの約2年間で844件の計画が策定された。2021年12月末の時点では、年度105件が新たに策定され、累計で925件、作成事業所数は20か所となっている。2020年11月には、「古河市避難行動要支援者の支援に関する計画【全体計画】」を策定し、地域防災計画に基づく基本的事項を定める全体計画と位置づけ、個別支援計画を踏まえた支援体制、支援方法、安否確認等の非実行動要支援者の支援に関する基本的な事項を定めた。

（５）東京都内自治体の避難行動要支援者政策

東京都内の全自治体を対象に、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の策定や活用・推進状況に関して調査を行った。調査実施期間は2023年2月から6月であり、合計37市区町村より回答を得た（回答率59.7%）。

その結果、次のことが明らかになった。避難行動要支援者名簿掲載者のうち、個別避難計画策定の優先度が高い対象者を把握しているのは、5割弱であった。個別避難計画策定支援者に対する報酬や謝礼については、5割が支給又は支給予定であった。個別避難計画策定済のうち、避難支援者がすべて決まっている自治体は約3割に過ぎなかった。個別避難計画にもとづく避難訓練を実施している自治体・実施予定の自治体は約2割に過ぎなかった。名簿作成・個別避難計画策定のためのとり組み事項として実施中・実施予定のものは、関係機関との推進組織の設置、自立支援協議会での議論、避難行動要支援者への説明会などは2割前後にとどまった。名簿作成や個別避難計画策定に対して、民間事業所、自主防災組織や民生委員、地域住民や地域住民等との連携・参画・協力については、7~8割の自治体において課題があると認識していた。

名簿や個別避難計画の作成・更新作業に関わる不足点としては、事業を進めるための人材、事業を進めるためのノウハウや知識が8割以上であったのに対し、事業を進めるための財源が7割弱に留まった。

（６）研究の全体のまとめ

避難行動要支援者名簿の活用と個別避難計画策定の施策進展度合いは、自治体規模や財政力、災害経験や災害危機認識の要因などだけではなく、障害者運動の歴史や当事者組織・民間事業所等の現在の自治体政策へのコミット、行政による民間事業所との協働の様態、行政機関による地域住民への巻き込みの度合いなどによって差異があることが示唆された。また、

国の政策の進め方として、先駆的自治体の事例を情報提供や研修などによって他自治体に伝播させる方式が一般化している。本研究による政策的な含意としては、このような行政機関によるアプローチのスキルを向上させる一方、民間事業所、障害当事者、地域住民の内発的な取組、対応スキルの向上もカギとなっていると言え、これらを含めた政策や研修のパッケージ化を進めていくことが課題であることが示唆された。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 新井利民	4. 巻 50
2. 論文標題 障害のある人々に対する避難支援政策の展開と課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 障害者問題研究	6. 最初と最後の頁 178～185
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 新井 利民	4. 巻 15
2. 論文標題 社会福祉士養成カリキュラムにおける連携・協働に関わる教育内容：その到達点と今後の課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本保健医療福祉連携教育学会学術誌・保健医療福祉連携	6. 最初と最後の頁 107～110
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.32217/jaipe.15.2_107	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 新井利民	4. 巻 36
2. 論文標題 障害者人権保障政策の自治体における展開	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 人間の福祉：立正大学社会福祉学部紀要	6. 最初と最後の頁 69-89
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 新井利民, 大澤サユリ	4. 巻 23
2. 論文標題 災害ボランティア活動支援の「管理」と「即興」のバランス 令和元年東日本台風被害における災害ボランティアセンターの活動分析から	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 立正大学社会福祉研究所年報	6. 最初と最後の頁 3-25
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 新井利民	4. 巻 29
2. 論文標題 都道府県における災害ボランティア団体のネットワーク化の促進・継続要因および阻害要因に関する研究	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 まちと暮らし研究	6. 最初と最後の頁 44 58
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計8件

1. 著者名 木下 聖、佐藤 陽 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2022年
2. 出版社 みらい	5. 総ページ数 292
3. 書名 地域福祉と包括的支援体制 第14章地域福祉実践における多職種連携・多機関協働	

1. 著者名 埼玉県立大学 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2022年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 306
3. 書名 新しいIPWを学ぶ 第7章第5項学習を支援する仕組み	

1. 著者名 一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟編 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 322
3. 書名 福祉サービスの組織と経営	

1. 著者名 一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟編 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2021年
2. 出版社 中央法規出版	5. 総ページ数 328
3. 書名 ソーシャルワーク実習指導・ソーシャルワーク実習 [社会専門]	

1. 著者名 木下大生、鴻巣麻里香編著 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 248
3. 書名 ソーシャルアクション！ あなたが社会を変えよう！	

1. 著者名 柴崎智美、米岡裕美、古屋牧子編著 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 226
3. 書名 保健・医療・福祉のための 専門職連携教育プログラム	

1. 著者名 社会福祉法人けやきの郷編著 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ジアース教育新社	5. 総ページ数 370
3. 書名 私たちが命を守るためにしたこと 2019年台風19号、障害者施設 ” けやきの郷 ” 記録	

1. 著者名 酒井郁子 井出成美 朝比奈真由美編著 分担執筆 新井利民	4. 発行年 2023年
2. 出版社 南江堂	5. 総ページ数 215
3. 書名 これからのIPE（専門職連携教育）ガイドブック	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------