

第2章 受入被災者支援の多機関連携

第1節 愛知県と市町村における受入被災者支援の体制

第2節 市町村ヒアリングより明らかになった当事者参加型の広域避難者支援をめぐる多機関連携

1. はじめに
2. 愛知県と市町村における上記の基本的状況（防災・福祉・保健センター）
3. 多機関連携の多様性—市・社会福祉協議会等による実践
4. 事例の分析

本章では、受入被災者支援における、愛知県・愛知県被災者支援センターと市町村の関わりを概括する。愛知県被災者支援センターは、市町村での防災部と福祉部・保健センター等との連携や、社会福祉協議会等との連携による先進事例から学び、また事例を市町村に紹介しながら、要支援者への支援を進めてきた。多機関連携の特徴的事例は、名古屋大学大学院法学研究科荒見玲子准教授（行政学）よりヒアリング調査をもとに紹介されている。

なお、名古屋市は、4月14日より独自に「東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや」を設置し、名古屋市社会福祉協議会に委託して、受入被災者への支援を進めている。本冊子では事項索引で、関連する取り組みを掲載している。

第2章 第1節 愛知県と市町村における受入被災者支援の体制

執筆者・文責：向井 忍（センター長補佐）

1. 受入被災者支援の体制

（1）市町村での受入被災者登録

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、原発事故）により愛知県に避難した方は、居住する市町村で受入被災者登録を行う。受入被災者の担当部署は市町村により異なるが、大きくは防災部署が担当する市町村と、福祉部署が担当する市町村にわかれている。

市町村での受入被災者登録に基づき、登録名簿が愛知県に報告され、愛知県全体の受入被災者登録名簿にまとめられる。市町村が行った新規登録や、転居（転出）による変更、登録者からの登録終了等の状況は愛知県に報告される。被災者受入対策プロジェクトチーム（PT）は、適宜、受入被災者人数を発表している。

（2）市町村担当者会議

愛知県（災害対策課）は、毎年市町村の受入被災者担当者会議を開催している。担当者会議は、市町村及び愛知県社会福祉協議会を通じて各市町村の社会福祉協議会にも案内されている。担当者会議では、被災県からの被災・復興状況の報告、愛知県被災者支援センターからの報告、また愛知県社会福祉協議会からの報告、愛知県弁護士会・愛知県司法書士会等からの相談支援に関わる報告なども行われてきた。

愛知県被災者支援センターからは、事業概要と重点を説明するとともに、各市町村担当部署への訪問等の計画を案内している。

（3）愛知県被災者支援センターと市町村

愛知県被災者支援センターは「市町村や地域のみでは対処できない東日本大震災の受入被災者の広域的なニーズに対応するとともに、県民、企業等の支援の声を具体的な活動につなげることを目的」とし、市町村による受入被災者支援をサポートしてきた。

1) 受入被災者担当部署の訪問（年に1回）

目的：受入被災者登録と情報の突合・共有、市町村による施策の把握等

対象：受入被災者登録がある市町村（要支援者が居住する市町村に限定した年もある）

体制：センタースタッフと愛知県PTを基本

・名古屋市については、東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや（名古屋市）との定期協議を行う。

2) 要支援者への支援体制の構築

・「個別支援計画」の協議。社協・福祉部・保健センター等との連携。

3) 要支援者の見守り情報の共有

- ・市町村担当者と見守り情報の突き合わせ、
- ・要支援者の見守り訪問（計画の相談）
- ・要支援者への見守り訪問

2011年11月：50才以上、単身世帯への見守り訪問：市町村・社協・愛知県被災者支援センター

2013年7月：要支援者への訪問：市町村・専門家・支援協力員（当事者）・愛知県被災者支援センター

2014年、2015年：保健師による各世帯訪問（健康等の把握）

2. 市町村による広域避難者支援事例の紹介

市町村の受入被災者支援を促進するため、2013年1月、市町村による支援の具体例を抽出した「市町村による広域避難者支援好事例集」をまとめ、市町村に紹介した。2011～2012年の時点での事例であるが、その概要を紹介する。

(1) 4つの具体例(要約)

■「予算化し組織を立ち上げた事例(名古屋市)」

・2011年4月14日に「東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや」を設置。

・運営は市社協に委託。なごや防災ボラネットが運営協力として活動の多くを担ってきた。年に数回市関係部局等で構成する「運営委員会」を開催している。

「被災者訪問プロジェクト」「お茶っこサロンなごや」を実施。

■「社協と連携し、個別・長期支援を日常業務の仕組みにあてはめた事例-安城市」

・被災者支援をするために、関係機関と協議し、被災者の登録や関係機関との役割分担を確認。

・具体的な支援のため、市社協・民生児童委員・ボランティア団体への登録情報の提供を行う。

■「防災部署と福祉部署で連携している事例(岡崎市等)」

・単身独居高齢者・要支援者等の見守り訪問にあたって社協・地元の避難者(訪問協力員)同行を重視している。防災部署と福祉部署が協力している。

■「管内の担当部署と社協・コープ等と連携している事例(海部・津島管内の市町村)」

・2011年9月より、当該7市町村・社協・コープによる交流会相談会を開催し、2014年3月までに全市町村を会場に交流会が開催されている。

・地元のボランティア等の協力も広がっている。飛島村は、受入被災者登録者はいないが伊勢湾台風の経験もあり毎年全世帯にお米10kgを提供し、地元には支援のボランティアグループがつくられている。

(2) 「支援を進める力と支援の課題や困難さ」(特徴づけ)

■支援をすすめる上で力になっている条件

- ・当事者との連携がすすんでいる
- ・首長・部局長のリーダーシップ
- ・担当者の熱意と理解
- ・幅広く防災ボランティアやコープなど地元の団体と連携がある。

■支援をすすめる上での課題や困難な条件

- ・市町村に対象者が少ない。
- ・個別支援・長期支援は防災部署の業務範囲を超える。
- ・県内の広域連携・広域避難支援の仕組みに不備がある。
- ・予算がつかないと動きにくい。
- ・国からの依頼がないと動きにくい。

（1）はじめに

1) 課題設定

本節では、愛知県被災者支援センターの協力により実施した市町村ヒアリングから、愛知で行われてきた当事者参加（主体）型の被災者支援について検討する。行政（県や政令市と市町）、社会福祉協議会、生活協同組合、地域のNPO等民間団体が、広域避難者支援にあたり、どのように多機関連携関係をこの10年間で築き、支援につなげてきたのかを明らかにする。具体的には、広域避難者支援という、必要性は明確にもかかわらず行政としては実施に困難が伴う支援について、どのように工夫をして乗り越えてきたのか、それでもなお残る課題は何か、そして今後のこの経験を類似の課題の解決にどのように生かしていけるのか、について行政学の観点から考察する。多機関連携とは、行政学では「関連する分野の行政機関の連携によって、政策目標や政策情報の共有を図り、行政サービスの質やサービス利用者の利便性を向上させる」（伊藤2019:4）と定義されるが、本稿では、行政機関だけではなく、地域の支援に関わる様々な団体も含む概念として捉える。

愛知被災者支援センター長補佐の向井は、愛知での支援の特徴を「全登録世帯を対象にした系統的な支援を行ってきたこと」「一人ひとりの支援ニーズを把握し施策に反映する努力を進めてきたこと」「それを可能にする多様な支援ネットワークをめざし、関係者のコミュニケーションに努めてきたこと」の3点（向井2014:75）にまとめる。本報告書の他章で記録されるように、愛知県被災者支援センターを中心とした愛知の広域避難者支援の試みは、多様な専門家が参画して月2回定期的に集まり、広域避難者の個別性に応じた個別支援

と見守りのケアプランを組み立て、関係団体と調整を行い、支援を継続的に実施してきた。実際、2011年7月20日の第2回PS会議での事務局試案では、「多様・多層な専門分野の経験と知見を活かし、災害被災者の支援会議（のような場）を設けて、「被災の事実」と「一人ひとりの現況」に応じた個別支援プラン（被災カルテ）をつくり、個別支援を（自治体の条件に応じて）実施できる体制をつくる。また、身近な専任支援者が継続的な支援をサポートし、フォローできる関係をつくる。」¹⁹ことを到達イメージとしていたという。

このような支援における多機関連携のあり方を検討することは、以下の2点において、重要な意義と示唆をもつ。第一に、他の生活課題にかかわる支援でも目指されているながら十分には実現できていない支援のモデル実践例となるからである。広域避難者は複合的に課題を抱えており、既存の縦割りの対象者別の支援制度では「制度の狭間」に落ちてしまう。同様に複合課題を抱えた様々な世帯に対し、地域のニーズのある「全世帯」を把握しつつ、「一人ひとりの支援ニーズに応じた」支援を「多様・多層な専門家の参画」により実現していく仕組みの構築は、災害支援の分野に限らず求められている。例えば、高齢者分野における地域ケア会議や、児童福祉分野における要保護児童対策地域協議会、貧困対策における生活困窮者自立支援調整会議をはじめ、厚生労働省所管の社会サービスにおける複合課題の対応方法として施策課されてきた。特に地域共生社会²⁰にかかわる様々な分野で目指されている支援（荒見2020a:51-53）では、こうした支援を多層的に組み合わせられることで、地域力の強化をめざすという政策が展開されている。それにもかかわらず、実際にどのように、「全世帯」を把握しつつ、「一人

¹⁹第2回パーソナルサポートチーム報告（2011年7月21日）資料「向井レポートNo.57&58 今週の執行報告と大切に思ったこと」

²⁰地域共生社会とは、「対象者別・機能別に整備された公的支援についても、昨今、様々な分野の課題が絡み合って複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え、複合的な支援を必要とするといった状況がみられ、対応が困難なケースが浮き彫りとなっている」なかで、「社会構造の変化や

人々の暮らしの変化を踏まえ、制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指す」と定義されている。厚生労働省HP「地域共生社会の実現に向けて」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>（2021年2月26日最終アクセス）

ひとりの支援ニーズに応じた」支援を「多様・多層な専門家の参画」により実現していく仕組みを構築していくのかは、国からは十分に示されておらず、モデル実践例の提示のみで地域に丸投げされているのが実情である。特定の地域で成功した支援の方法は、他の地域で横展開しても成功するとは言いえないものの、事例の蓄積から示唆を得ることは重要である。愛知県被災者支援センターを中心とした愛知の広域避難者支援の取り組みは、分野を超えたモデルケースとなり得る。

第二に、災害支援の分野では近年「災害ケースマネジメント」（例えば津久井 2020）と呼ばれる支援のあり方をめざす動きが広がっているが、愛知の広域避難者支援のあり方は、類似しているものの、「災害ケースマネジメント」と異なる側面をもち、一歩進めたものともいえる²¹。「災害ケースマネジメント」とは、「被災者一人ひとりに必要な支援を行うため、被災者に寄り添い、その個別の被災状況・生活状況などを把握し、それに合わせてさまざまな支援策を組み合わせた計画を立てて、連携して支援する仕組み」と定義される（津久井 2020:6-7）。愛知の広域避難者支援は、「災害ケースマネジメント」に加えて、①支援ニーズに応じた支援主体の入れ替わり、②支援ニーズが変化する中で見守りの深度を変える柔軟な対応、③支援者同士、また支援者と被支援者をつなぐ媒介者としての役割を果たしている点で、被災者および支援に関わる当事者すべての主体性（エージェンシー）を重視・実現している。具体的には、①「愛知県受入被災者登録制度」による名簿の整備、②「パーソナルサポート（PS）会議」の長期的な継続と個別ケアプランによる見守りと PS 会議のメンバーの多様性により外国にルーツを持つ避難者までもカバーする間口の広さ、③地域資源を把握しながら市町レベルでの関係団体と避難者をつなぐコーディネートなどに現れる。既存研究でも十分に議論されていない、このような取り組みを検討することは、「災害ケースマネジメント」の考えかたを、より地域の保有する資源にあった形で実践できるようにアップデートしていけるだろう。

以下では、広域避難者支援の難しさ、すなわち

支援への障害を確認する。そして制度上の役割分担と愛知の避難者支援の取り組みを確認し、愛知の広域避難者支援の傾向と各自治体の取り組み事例の紹介、それに対する分析と、今後の活動への提言の順で論じていく。

2) 自治体レベルで見る広域避難者支援の難しさ²²

埼玉県における広域避難者支援について検討した西城戸・原田（2019:第6章）は、広域避難者支援に関わるローカルガバナンスは、多様な避難者が存在し、ニーズも変化しつつ、支援内容に順応的に対応をかえる順応的ガバナンスが求められるという。これは、埼玉県に限らず、今回の東日本大震災の福島原発事故による広域避難者の支援の全般的な特徴である。しかし、この順応的ガバナンスというのは、行政機関にとって原理的に難しいものである。ここでは、なぜ行政機関にとって難しいかを分析し、市町村の取り組みが何を乗り越えたのかを明確にする。

第一に、広域避難者のニーズが多極化・分散化・複合問題化している点である。避難者のニーズは非常に多様である。避難元の地域も、避難した経緯（原発、津波・震災）も、被害の状況も、避難の仕方も家族構成も、頼ることのできる資源もすべて異なる。その結果、被災前の状況、被災後の状況に応じて、避難当時から変わらない、支援がなければ生活の維持が難しい人から、避難者ではないという人、さらには、避難者であることを知られたくないという人まで様々である。また、時間軸によっても、状況は異なる。一旦は、避難者でない状況まで回復した人も、一度生活基盤が途切れ脆弱になっているために、何かの拍子に支援が必要になったりもする。何がきっかけで、支援が必要になるかは、事前には予測が難しい。

行政による給付は、行政が対象者をカテゴリーに分けることで、対象者を制度と照らし合わせ、受給資格を認定し、画一性、公平性を保ちながら大量に迅速に給付を行う仕組みが取られている。これは、一つの行政組織内でもまた、都道府県や国との法的権限、補助金、情報のやり取りといっ

²¹ 第9章では「愛知県版災害ケースマネジメント（仮）」と位置づけている。

²² この項については、愛知県被災者支援センター「市町村に

よる広域避難者支援好事例集」（2013年1月）や、埼玉県の広域避難者支援を研究した西城戸・原田（2019）も参照し、著者の分析を加えて論じている。

た様々な行政資源のやり取りが、この縦割りを基本にすることで、機動的に動く仕組みである。加えて、申請主義といい、日本の給付は、受給資格者からの受給申請を経て、受給資格の有無を審査したのちに給付を行なうこととされている。申請の手続きが物理的にも能力的にも可能な人にしか給付がなされない。支援が必要なときにはすでに支援を求める余力がなくなっている場合が多い。加えて、行政職員は2年から5年ごとに異動がありゼネラリストとして育成されるため、一般の行政職員は、支援を行う専門性を持たない。このような日本の行政の給付の仕組みを前提にすると、多極化・分散化・複合問題化した広域避難者のニーズを捉え、支援し続けることは難しいため、この点を乗り越える必要がある。

この点を乗り越えられないと次のような問題が生じて支援が進まなくなる。例えば、個別支援・長期支援は防災部署の業務範囲を超えるのは難しいからである。当初の広域避難者支援は防災局が中心となって対応したとしても防災部署の本来の事務分掌の範囲は地域全体の防災計画の策定や、災害時の緊急支援を想定している。当該市町村の避難者のニーズが変化して福祉部局で対応が求められる場合に、保健師などの要支援者の見守りの専門性を持った職員がいるにもかかわらず、福祉部署が積極的に対応できなかつたり、防災部署と福祉部署の役割分担が進まなかつたり連絡調整がうまく行かなかつたりする。また、地域の支援団体も防災部署と関連が深い自主防災組織や、福祉部署と関連が深い社会福祉協議会などの組織など縦割りになっているものの、こうした地域組織との連携がうまく行かないこともありうる。さらに、同様の理由で、災害救助法に基づいて市町村は避難者の支援を行うものの、具体的な施策については、国や上位政府の通達ないし積極的な姿勢がないと縦割りで対応している各部署が主体的に動けないといった問題も生じる。復興庁が積極的でないと県や市町での防災部署が動かないといったことである。防災部署や福祉部署に限らず、広域避難者支援に関わる他の部署でも同様のことが生じ

得る。

第二の困難は、市町村単位で見たときに広域避難者の対象者が少ない、対象者の絞り込みが難しいということである。後者については、他章で記述されるように、愛知県の場合は震災直後の2011年4月6日に「愛知県受入被災者登録制度」が整備され、6月に公設民営の「愛知県被災者支援センター」が設置されたことで、民間組織が運営する被災者支援センターで登録名簿を基に支援や、国の支援策²³を一元化・ワンストップで実施することができたので比較的成功しているが、一般的には、個人情報保護の問題及び第一の困難である、ニーズの多極化・分散化・多問題化の観点からも難しいと考えられる。前者については、愛知県は、登録者数916人約357世帯²⁴の受け入れからスタートして、約1200名約500世帯、2021年2月28日現在では838名328世帯²⁵の登録避難者がいる。県内市町村の登録世帯数を見ると、豊橋市が66名、豊田市が57名、岡崎市が50名程度と一定の人数がいるものの、多くは、10~20名、少ないところは1自治体一桁の人数である。

自治体は予算ごとに人員が配置され、予算ごとに事業が編成され、それについて市民に説明責任を果たさなければいけない。なぜ広域避難者の支援を行うのか、行政組織の意思決定は政治的側面を常に持ち、最終的に何らかの支援に予算をつけるのであれば議会の承認が必要である。したがって、人数が少ないという時点で、行政に対する無限のニーズがある以上、政治的な声としては小さくなり優先順位は下がらざるを得ない。この点を乗り越える工夫が必要である。

この点を乗り越えられないと次のような問題が生じて支援が進まなくなる。まず、何か対応しなければ、ということがあったとしても、複数の部署間でお見合い状態になり物事が進まなくなる。責任の所在が不明確になるのである。また、近隣市町村と連携しなければいけないケース(例えば、広域避難者の世帯が複数の自治体に分かれて居住する場合など)などに、自治体ごとに責任を持つ部署が違えば、自治体間の広域連携がうまく行か

²³ 例えば生活再生支援拠点の受託など(西城戸・原田2019:198)など。

²⁴ 被災地支援対策進捗状況管理表より。

²⁵ 愛知県における東日本大震災の避難者数について(2021

年3月1日(月)

<https://www.pref.aichi.jp/saigaijoho/pdf/20210301-hinansyasuu.pdf>(最終閲覧日2021年3月10日)

ないこともありうる。

このように、市町行政で広域避難者の支援は困難を伴い、強く意識をもって仕組みを整えていかなければ、広域避難者の存在は「制度の狭間」に落ちていくのである。こうした組織間連携にかかわる困難を乗り越えていくために、愛知県被災者支援センターが県の立場から、国や県の関連部署との連携、市町村のサポート、受入被災者担当部局への年1回の訪問、要支援者の把握と個別支援、要支援者の見守り訪問や、市町村担当者への情報フィードバック、市町管内の交流会開催の支援、市町村での支援体制の構築、避難世帯の状況に応じた支援調整、市町村ごとの関連部署との連携、関係団体・専門家等との連携、市町村ごとの事例の把握と紹介等を様々な形で行ってきた。しかし、この10年間で被災者支援センターの動きだけでなく、市町村ごとに地域資源に合わせて独自に広域避難者支援に伴う困難を乗り越えてきた。以下ではそのような取り組みを検討していく。

(2) 愛知県と市町村における上記の基本的状況(防災・福祉・保健センター)(県と政令市、市町村)

1) 県と市町村の制度的な役割分担²⁶

本稿が対象とする広域避難については、災害対策基本法では、「広域一時滞在」と位置づけられ、第八十六条の八から十三に規定されている。市町村長は、災害が発生し、被災住民の生命や身体を保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合には、他の市町村長に避難住民の受け入れを協議することができる。この場合、協議を受けた市町村長は、自らも被災しているなど正当な理由がなければ、受け入れを拒否してはならない(佐々木 2017:48)²⁷。また、都道府県外広域一時滞在については、災害対策基本法第八十六条の九に定

められている。また、「都道府県を越える場合には、知事同士が協議を行い、協議を受けた都道府県知事は、自らも被災しているなど正当な理由がなければ、受け入れを拒否してはならない」(佐々木 2017:48)。加えて財政面でも厚生労働省における「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」の「3広域にわたる避難が行われた場合の取り扱い」²⁸に基づき、被災した都道府県から要請を受け、災害救助法が適用された市町村からの避難者を受け入れて行われた救助については、受け入れた都道府県から災害救助法の適用を行った都道府県に対して求償することが法律上もできることとされた。

愛知県知事が、被災住民の受入れについて、県内市町村長と協議を行い(第86条の9第4項)初動対応を行った。具体的には、県知事を本部長とした被災地域支援対策本部を設置し(2011年3月16日)、防災局長を会長とする幹事会のもと、被災者受け入れ対策プロジェクトチームを設置し、国、被災県、知事会、市町村等との連絡調整、住宅の確保、生活支援、健康福祉に係る支援をスタートしている。2011年6月6日には、愛知県受入被災者支援要領を策定し、受入被災者等への44事業を開始し、被災地支援対策進捗状況管理表という形で整理し、随時公表をしている²⁹。

また、受入先市町では次のような対応になる。都道府県から被災住民の受入れについて協議を受けた市町村長は被災住民を受け入れ(都道府県外協議先市町村長は、都道府県外広域一時滞在の用に供するため、受け入れた被災住民に対し避難所を提供)(第86条の9第5項)を行い、都道府県外協議先市町村長は、当該市町村の区域において被災住民を受け入れるべき避難所を決定・通知(第86条の9第6項)し、受け入れた避難者に対して、毛布、食料、その他生活物資を提供、避難所を運営といった形で初動対応が開始される。

²⁶ 災害対策基本法の各条文及び佐々木(2017)及び西城戸・原田(2019)を参照に記述。

²⁷ 都道府県内の広域避難は知事が、都道府県を越える広域避難は内閣総理大臣が調整を行う。また、市町村が広域避難の協議をできない状況になった場合には、災害対策基本法86条の11及び86条の12に基づき、都道府県知事が協議の代行を行う。また、市町村及び都道府県が被災した絵競技できない場合は、86条の13に基づき内閣総理大臣が広域避難の代行を行わなければならない(佐々木 2017:49)。

²⁸ 各都道府県災害救助担当主管部(局)長あて厚生労働省社会・援護局総務課長通知「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」(平成23年3月19日発出社援総発0319第1号)

(https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb7284&dataType=1&pageNo=1)

(2021年3月3日最終アクセス)

²⁹ 詳細は第1章第3節参照。

避難が長期化し、生活支援が中心となる中で、県と市町の役割分担のあり方は、災害対策基本法を基にしつつも徐々に変化していく。公設民営の愛知県被災者支援センター（2011年6月13日）が支援の実働を担い、愛知県は、防災局、福祉局、住宅局などが連携しつつ、市町村担当者会議を開催し、連絡調整に努める。また、政令市である名古屋市は、2011年4月14日に東日本大震災被災者支援「ボランティアセンターなごや」が設立され活動を開始しており、愛知県被災者支援センターとの定期協議を行っている。

中核市及び一般市町村に対しては、愛知県被災者支援センターは次のような関わりをもった³⁰。関係団体調整を始めとするサポート、支援センタースタッフ、県プロジェクトチーム担当者、訪問協力員等で年に1回の受入被災者担当部局の訪問、ヒアリング、要支援者情報の共有、連携しての市町村の要支援者への訪問の実施、各市町村の特徴的施策の把握と交流、要支援者の見守り訪問と市町村担当者への情報のフィードバック等を行った。

市町村は、それぞれの地域に応じた避難者の状況や首長のリーダーシップに応じて「見守り活動実施要領」などを策定し見守りを行ったり、自治体ごとの支援メニューや支援パンフレットをホームページで公開したりして、避難者の支援を実施している。個別の支援は各自治体の事務分掌に応じて分業している。防災部署では、災害時の緊急支援業務の延長としての支援になり、福祉部署は、要支援者を福祉制度につなげていく形の支援になる。見守り等は、専門職が所属する保健センターや民間の社会福祉協議会等が行うこともある。

2) 愛知県内市町村における広域避難者支援体制の現況³¹

愛知県被災者支援センターが2020年度の市町

村訪問の記録をまとめた資料から、基本的な傾向をまとめる。なお、対象自治体は県内54市町のうち、受入被災者登録のある40市町³²である。

①被災者登録世帯数

40自治体のうち、2020年度の登録世帯数が5世帯以下の自治体が29自治体、6世帯以上10世帯以下の自治体が6自治体、11世帯以上20世帯以下が4自治体、21世帯以上が1自治体である。

②2020年度の要支援世帯³³数

40自治体の登録世帯数のうち13自治体が要支援世帯ABに該当、12自治体が要支援世帯Cに該当する世帯を含み、あわせて21自治体が要支援世帯をかかえている。要支援世帯に該当する世帯を含まない自治体は19である。

③担当部署

防災・危機管理系の部署が担当しているのは20自治体、市民協働・市民相談の部署は2自治体（豊田市市民部市民相談課、みよし市市民協働部協働推進課）、福祉系（地域福祉、健康安全等）の部署が担当していたのは、7自治体、防災・危機管理系の部署と福祉系の部署が両方で担当している自治体は11自治体である。要支援世帯数の数と担当部署に関連は特に見られない。

④支援体制について

市町独自の名簿を作成している自治体は9自治体（うち1自治体は現在作成していない）である。7自治体が被災者登録情報と住民基本台帳との照合を行っている。また、自治体によっては、住民基本台帳システムに広域避難者の被災者登録情報を組み込んでいるところもある。

また、要支援者の把握を行っている自治体は8

³⁰ 愛知県被災者支援センター2017『ひとり一人の生活の復興に向けた挑戦—愛知県被災者支援センター資料（2017.11.15）』。

³¹ 愛知県被災者支援センター作成資料。ただし、市町訪問の際に暫定的に集めた情報なので、数字は確認できている大まかな値である。

³² 名古屋市は登録被災者はいるものの、県の所管ではないため、除いている。それ以外で登録被災者がいない自治体は、岩倉市、豊明市、豊山町、大口町、扶桑町、大治町、蟹江町、飛島村、美浜町、知立市、東栄町、設楽町、豊根村となる。

³³ 要支援世帯とは愛知県被災者支援センターのアセスメントの基準で、アウトリーチ支援を要するケースについて、PS会議で専門職からの助言を受けながら、①緊急性がある、②行政、支援センターだけでなく行政、社協、その他多くの地域資源との連携を要する、③専門職による相談支援を要する、という3点で、①②③すべてに該当する世帯を要支援A、緊急性はないが②③に該当する世帯を要支援B、②③に該当するリスクがあるため継続的に見守りを要する世帯を要支援Cとして絞り込みを行っている（詳細は本報告書p.99参照）。

自治体、広域避難者に年1回以上の連絡を行っている自治体は8自治体、年1回以上の訪問や面談を行っている自治体（もしくは社協が実施）は4自治体ある。

複数機関との連携状況は、2020年度の被災者支援センターの市町村訪問のうち、防災部署が担当で、担当部署でもないにもかかわらず福祉系部署が出席した自治体は8自治体、保健センターが出席したのは4自治体である。また行政の担当部署がどちらかにかかわらず、社協が出席した自治体は7自治体であった。

⑤その他独自の支援について

上記の広域避難者への声かけ以外に、自治体独自の支援としては、アンケートの実施（小牧市）、小中学校人権教育委員会による「絵手紙プロジェクト」の実施（あま市）、市社協が交流会実行委員になっている（東海市・田原市他）、ウィズカード（公共施設他割引）の配布（岡崎市）、社協・生協と協働で交流会の開催（田原市）、お米を持って訪問（幸田町）などの試みがなされている。

（3）多機関連携の多様性—市・社会福祉協議会等による実践

（2）での全体像を踏まえた上で、各自治体がどのように広域避難者支援について多機関連携を行ってきたのか、をいくつかの自治体の聞き取り³⁴及び過去のセンターの資料を参考にまとめる。

多機関連携の方式としては伊藤（2019）の分類に従うと大きく分けて3つの視点がある。第一に連携を促す「人」の要素である。専門性を持つ組織や職員をつなぎ、場の招集・運用や行政職員の役割、行政職員の能力や技術、「つなぐ」人材や専門人材の確保・育成まで含む。第二に、連携が行われる「場」である。公式・非公式にかかわらず、当事者が参加する場がどのように設定・運用され当事者が目標や規範を共有する上でどのような機能を果たしているかである。場のコミュニケーションだけでなく、空間設計（アーキテクチャ）も含む概念である。第三に、連携を規定する制度で

ある。法制度や協定、マニュアルのような公式なものもあれば、関係者間で共有されている規範のように非公式なものもある（伊藤2019:8）。

以下では、連携のあり方を「人」「場所」「制度」に着目しながら検討をすすめる。

1）安城市…制度的工夫による組織内の縦割りの打破

安城市は、現在8世帯16人が登録しており、危機管理課が広域避難者の担当部署である。安城市の取り組みで特徴的な点は大きく分けて3つある。

第一に、2011年の3月の早い段階で、危機管理課が中心となって関係部署間で調整を行い、避難者を受け入れるときの業務フローを明確化したことである。「愛知県受入被災者登録制度」の窓口は市民課とし、受入被災者の総合的な相談窓口は社会福祉課となり、総合相談を受け、相談内容に応じて各課窓口につなぐという流れになっている。社会福祉課で各種の資料を渡すため、市民課で登録表に記入後、登録票を持ったまま、社会福祉課へ案内する仕組みにしており、初めて市役所を訪れた人を確実に社会福祉課の窓口につなぐことに成功している³⁵。登録情報は危機管理課が情報管理を行うことにしている。

業務フローを明確化したことの効用としては、第一に、業務のフローがそのまま把握をしにくい広域避難者を掴む情報のルートとなっていることである。住民票を動かしたりすれば、関係課が皆把握することができるわけである。第二に、一旦社会福祉課で総合相談をうけることで、避難者に限らず支援の必要な市民に対する対応に専門性、慣れのある社会福祉課でワンストップ化を図られていることである。第三に、関係する課が一目瞭然になることである。実際、避難者が困っていたら、どこでもいいので市役所に相談してもらい、最初に対応した課が適宜関係各課に電話連絡をするというやり方になっており、たらい回しはしないように対応することが意識されていた。結果的にどの部署でもワンストップ化が実現していたといえる。行政から当初は困ったことがないか連絡をしていたが、その後は、被災者支援のメニュー

員に聞き取り調査を行った。

³⁵ なお、住宅の受入名簿は、市民課と建築課がすり合わせて作成していた。

³⁴ 2021年2月8日（月）から16日（火）にかけて、安城市危機管理課・岡崎市地域福祉課・西尾市危機管理課の職員及び、小牧市社会福祉協議会職員、田原市社会福祉協議会元職

だけは HP で公開するという形にしており、毎年一回更新している。

第二の優れている点として、社会福祉課は、社会福祉協議会・民生委員への個人情報提供に同意した登録者の情報を、社会福祉協議会・民生委員へ提供し、社会福祉協議会・民生委員は、これに基づいて戸別訪問等支援を行う仕組みができています。避難者の登録をする時点で、個人情報提供への同意を得ることで、支援対象者を最初にきちんとつかまえることに成功している。その結果、安城市の社会福祉協議会は当初から積極的に避難者支援に動いてくれたこともあり、こうした情報を使いながら、地域によっては地区社会福祉協議会³⁶の職員が見守り活動を行っている。地域の民生委員や福祉委員や近隣の住民の協力を得て、ある避難者のところへは、地区社協が情報提供し、民生委員が訪問するなど、日常生活上の困りごとの相談対応や安否確認体制なども取れている。また、約 80 ある地域の自主防災組織も地域に根ざした活動をしており、日頃から避難者と積極的に連絡をとっているという。

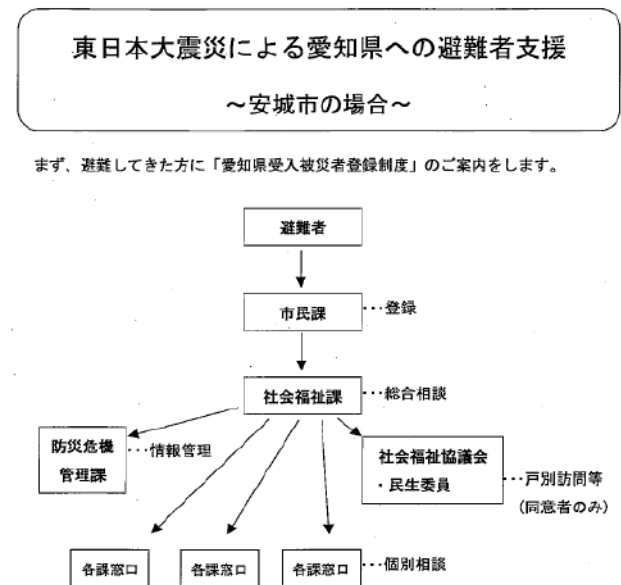
第三の優れている点として、外国人や高齢者などに対する支援など、当初の応急的な支援のあり方と変化するときでも対応が可能な体制になっていることである。高齢者については、介護保険担当の部署³⁷を業務フローに加えている。また、もともと市内に外国籍の住民が多いため、翻訳ができる職員がいることや、翻訳のできる端末があるため、連絡を取るのが容易になっているという。

興味深いのは、特に部署間でどこで何をやるかについての会議、部署間での連携の決めごととはしないまま、自然とこのような仕組みができたことと市職員には認識されていること³⁸である。つまり、既存の行政資源・地域資源をうまく行かせるような小さな「制度」の工夫（標準化された業務フローを作成する、ワンストップ化を図る、個人情報の提供に関わる同意を早い段階で取る）が功を奏しているといえる。一方で、繋がりたいすべての課

と連携できたわけではなく、各課の担当者の考え方も大きいとのことであった³⁹。

現在は見守りが必要な世帯は少ないため、危機管理課が仕組みの現状維持を行い、必要に応じて支援を行っているという。

図 1：避難者支援の流れ



出典：安城市危機管理課提供資料（防災危機管理課は発災当時の名称）

2) 岡崎市—福祉部局が担当し、防災部局との連携により庁内連携・縦割りの打破

岡崎市では、現在 17 世帯 50 人⁴⁰が登録されており、地域福祉課が広域避難者の担当部署となっている。岡崎市で特徴的な取り組みは大きく分けて 3 つある。

第一に、当時の福祉総務課（現・地域福祉課）が、担当部署となり庁内調整を行ったことである。発災当時は被災者の受け入れに関する事務分掌がなくすぐには決まらなかったが、当時の福祉部長の英断もあり、福祉部が担うこととなった。岡崎市では広域避難者の受入れと相談の窓口、名簿の管理は福祉部が担い、その他の後方支援や支援メ

³⁶ 安城市では、中学校区単位で「地域社会福祉協議会（地区社協）」が市内に 8 か所設置されており、町内会単位で町内福祉委員会が設置され、住民による地域福祉活動が推進されている。
安城市社会福祉協議会 HP (<https://www.anjo-syakyo.or.jp/welfareactivity/community/page02>) (2021

年 3 月 3 日最終アクセス)

³⁷ 介護保険課、平成 27 年以降は高齢福祉課へ統合。

³⁸ 安城市危機管理課への聞き取りから。

³⁹ 安城市危機管理課への聞き取りから。

⁴⁰ 2021 年 2 月 10 日岡崎市地域福祉課担当者聞き取りより。

ニューの取りまとめなどは防災担当が担うこととなった。岡崎市も安城市と同様に、受入避難者登録を行うときに、行政各課への情報提供の同意をとっている。

岡崎市では、平成23年12月に「岡崎市被災者見守り活動実施要領」⁴¹に基づき、登録世帯に対して、職員が1世帯15分程度の玄関での面談及び訪問をしている。このとき、把握した生活状況を「被災者生活確認表」というチェックシートに記載し、関係機関に支援を要請し、個別支援に結びつけるという取り組みが行われていた。要領では、実施の取りまとめについては、防災危機管理課(当時)が愛知県や関係機関との調整を、福祉総務課(当時)は全般的な調整を行っており、実施の協力については、生活福祉課(当時)が生活保護世帯の把握、長寿課が保健師による健康相談、住宅課が市営住宅入居世帯の把握といった形で役割分担をしていた。

現在では、要支援者が少ないことと、要支援者以外の戸別訪問は行っておらず、電話がかかってくるたびに傾聴することが中心になっているが、それ以上の支援が必要なときは課題が複合的になっているので、適切な支援に繋がりやすい保健所との情報共有をはじめ、各部署につなぐための気配りが重要だと考えているようである⁴²。

第二に、Withカードの配布⁴³である。Withカードとは、「愛知県受入被災者登録制度」に登録した人に配布し、文化施設、スポーツ施設などの公共施設や、企業が運営する商業施設の利用料⁴⁴の割引がきくなどのサービスを提供するものである。防災担当主導でWithカードをつくることになり、平成23年7月1日から始まった。支援メニューの確定については、防災課が各課等と調整し、メニューを取り揃えている。支援メニューは毎年1月から2月に防災課が年に1回更新している。また、Withカードも名簿と連動していることが特徴で、年に1回更新しており、地域福祉課が更新した最新の名簿を提供し、防災課が送付し、名簿から外れると送られなくなるという仕組みである。

Withカードは毎年色(デザイン)を変えており、各種相談・証明の避難者の身分証明になる点で、支援する行政にとっても、また、避難者にとっても利便性が高い仕組みになっている。行政はこのカードを毎年配布することで避難者の情報確認にもなり、被災者支援メニューの案内や各種手続きや相談の案内をアウトリーチできる。特に、震災後当初は、防災課と福祉課で一緒に訪問してWithカードを渡して被災者の様子の確認にもなっていた⁴⁵。

図2 岡崎市のWithカード

①平成23年度版

岡崎市は東日本のみなさんを応援しています！



②平成28年度版

岡崎市は東日本のみなさんを応援しています



③令和2年度版

岡崎市は東日本のみなさんを応援しています！



出典：岡崎市地域福祉課提供資料

⁴¹

https://www.city.okazaki.lg.jp/1100/1113/1177/p012527_d/fil/9.pdf (2021年3月4日最終アクセス)

⁴² 岡崎市地域福祉課聞き取りより。

⁴³ 実際に送付したのは18世帯52名だという(岡崎市地域福

祉課聞き取りより)。

⁴⁴ 商業施設については、最初の数年のみ参加。

⁴⁵ その後2015年からはカードは郵送で送ることになり、要支援者について重点的に戸別訪問している。

第三に、当事者（被災者）や市民と連携した支援体制を当初取っていたことである。菅生神社および菅生祭保存会などにより花火大会への招待や手弁当での数回の交流会が開催された。このときは、岡崎に知り合いもない避難者が同郷の人との会話に盛り上がり、中には交流会以後も個別に連絡を取り合うグループもできたそうである。また、市民活動団体（岡崎南ロータリークラブ、真宗大谷派岡崎教区災害ボランティア実行委員会など）が実施している支援活動を協働で実施したり、後方支援をしてきた。特に活動が盛んな福島県の子どもたちを支援する保養プロジェクト（福島のみんな！あそびにおいでんプロジェクト in 愛知）については、春休みには中学生のバスケットボール交流試合（昨年度はコロナのため中止）や、夏休みにはバレーや剣道のスポーツ交流、岡崎を中心に行うキャンプなど現在でも続いている活動がある。

また、岡崎生まれで福島に嫁ぎ避難者として戻ってきた人に、本人同意のもと市の訪問に同行したりした。訪問では行政には言いにくい本音のところを聞き出すこともでき、ピアカウンセリング的な効果もあったそうである。

岡崎市の避難者支援にかかわる多機関連携は、1年更新の「Withカード」という公式の「制度」により毎年福祉部局と防災部局が連携を取る仕組みを作ることで、両者の連携をより緊密にした。また、庁内調整については各課からの支援メニューの収集は防災部局が、見守り時や要支援者に対する各部署との連携は福祉部局が、というように得意な作業を分担している。加えてカードの送付により避難者へのアウトリーチが自動的にできる仕組みとなっている。Withカードが単に避難者へのサービスに留まらず、行政内の連絡・調整のルートを決める役割になっているのである。また、当事者（被災者）や市民と連携した支援体制を取ることで、行政に限らない「人」による連携が進みやすくなったと考えられる。

3) 西尾市—防災部局起点にした複数の自治体と

⁴⁶ 発災当初1年ほどは、中部電力の料金の支払いの特例措置なども支援メニューに掲載していた。その他毎年3月11日、西尾市内の康全寺というお寺での法要なども実施しており周知している。

の連携

西尾市では、発災当初から現在までの延べ避難世帯数は25世帯で、現在6世帯20人が登録しており、西尾市危機管理課が広域避難者の受入れの担当になっている。要支援世帯には、こまめに見守り連絡を実施し、年1回以上の連絡をしている。

西尾市の取り組みの特徴は大きく分けて3つある。第一に、防災課（現・危機管理課）が主導で他部署と連携を行った点である。西尾市では、発災一か月後の頃から、防災課で把握している被災者への支援策を、A4の紙にまとめた（平成23年4月18日時点）。各課に配布し、防災課の課長名で平成23年4月22日の通達で、各窓口に来られた方に配布するとともに、またこれ以外の支援がある場合は、随時報告するように伝えていた。防災課以外の関係各課は、県の対応の部署から各課の被災者支援策について通知は来ていたこともあり、各課で支援できることを防災課がとりまとめて⁴⁶、平成24年2月頃まで6回ほど更新している。避難者登録についても発災当初は、各課の窓口で被災者が来た際に登録を促すよう防災課から通達（平成23年4月6日）を行っていた。今では既存の登録が動くとき市民課から危機管理課に連絡が来る仕組みができています。

第二に、防災課が定期的に避難者と関わっている点である。被災者支援センターの記録⁴⁷によれば、発災直後は誕生日のお祝いや年2回ほど個別訪問等を行っており、現在も担当職員が年1回ほど連絡をいれている。担当者がかわることが多い行政において10年間このような仕組みを維持できているのは、引き継ぎによるところが大きい。西尾市では、発災当初から3年、4年と長く担当する職員がおり、その後2年、1年、1年と担当職員が交代している。長く担当した職員から引き継いだ職員は前任者から、被災者支援センター職員が来訪したあとに、避難者に電話するよういわれていた。状況把握のため連絡はしており、電話して困ったことがあったら対応するようにしている⁴⁸。西尾市職員の認識としては、多くの避難者は生活が安定されているが、要支援者もいるからこそ

⁴⁷ 東日本大震災受入れ被災者支援状況等調査シート。

⁴⁸ 個別訪問について平成29年以降は電話で調整して会ってもらえそうならば、訪問するとしている。

状況を把握する必要があると考えた。ただし、担当者が短いスパンで頻繁に変わっているため、引継ぎに漏れが生じていたり、発災当初と比べ、被災者支援に対する意識が希薄になってきている気がするなど、引き継ぎのあり方に課題を感じているようではあった。とはいえ、被災者との信頼関係を築く上では、なにか避難者の方が困ったときに声がけをしているだけでは、双方が躊躇していきというときのコミュニケーションがうまくいかないことがある。毎年一声かけるという習慣にするだけで関係性が変わってくるといえよう。

実際、西尾市内の受入被災者への支援の事案においては、長かった職員とその次の職員（しかも新採職員）が入れ替わるといった難しい時期に、事態の深刻化するケースがあった。そのときには、市社協や民生委員、収納課、福祉課というように、多くの部署との連携が必要になった。また、被災者の気持ちを損ねずに柔軟に対応し、支援につなげなければいけないという、見守りについて専門性の高い対応が求められていた事案でもある。このときは、愛知県被災者支援センターに相談の電話があり、センターと危機管理課の担当が長かった職員とその次の職員で対応を開始し、引き継いだ職員も危機管理課を起点にして一か所一か所関係各課に確認していく、という方法をとることができていた。現在では、その被災者については、福祉課が主に担当していることから、福祉課が毎月連絡はしており、危機管理課としては、年に一回くらいしていくつもりである。二つ相談できる部署があることで逃げ場をつくることは大事なのではないかと考えている⁴⁹という。

西尾市の取り組みの3つ目の特徴は、他の自治体との連携もスムーズにできたことである。被災者世帯が、複数の自治体に分かれて居住する場合、自治体としては自分の自治体に居住していない住民への対応は難しく、問題に深く関わっていくことが一般的には難しく、情報収集も断片的になり、対応も後手に回りやすい。西尾市と西三河管内の近隣自治体は担当者との連携などが比較的スムーズに行っていた。その要因としては、担当が長かった職員から必要があればきちんと近隣自治体にも申し送りがされていた。加えて、西尾市の引き

継いだ担当者も防災に関する西三河の連携を推進する研究会に参加しており、幹事市として動いていたため、西三河地域の各市町村と連携ができる状態にあったという。防災分野は研修が多く、他の自治体と話をすることが多く、西三河管内の近隣自治体職員とも懇意であり連携が取りやすかったと考えられる。

また、愛知県被災者支援センターでは異なる職員がそれぞれの自治体を担当しており、それぞれの市町村訪問の状況を共有できるようにしている。受け入れ被災者の状況が深刻化した場合にも、センターの中で共有が図られ、センターの職員が西尾市を訪問したときには、西尾市ではすでに対応が取られており、更に近隣自治体同士で協議も出来てタイミングよく動くことができ、さらに困難な状況にならなくて済んだという。

西尾市の事例は、危機管理課が中心となり、ここ数年は担当者が短期間で変わっているにも関わらず、丁寧な引き継ぎとそれを着実に実行する職員の動き（「人」と「制度」）や防災の研究会による顔つなぎ（「場所」）による連携ができた事案だと評価できる。防災部局が起点となり、1課1課確認することでスムーズな連携が実現した。西尾市としては、今後も危機管理課が中心になり、必要あればほかの課を巻き込んで、考えていくという。また、なかなか発災当初に比べると関わりが手薄になっている自治体が多い中で、外から見ると引き継ぎがしっかりしていたと評価ができるものの、西尾市としては、十分ではないと認識している。とはいえ、見守りなどに専門性を持たないはずの防災部局で、こうした取り組みが行われていることは、他の自治体にも示唆をもつ。

4) 小牧市—社会福祉協議会を核とした連携

小牧市は11世帯29名が現在登録しており比較的避難者は多い。防災危機管理課が担当になっている。小牧市は市役所として2012年に全世帯の個別訪問を実施したり、全世帯にアンケートをとっているものの、社会福祉協議会が中心になって支援を続けている。避難当事者も実行委員として行う交流会には社協が協力し、地元ボランティアも参加して年に2回ほど行われている。

⁴⁹ 西尾市危機管理課聞き取りより

発災当初 20 世帯 40 名の避難者がいた。小牧市社協が直接的な対応をするような避難者の方はいなかったものの、社協は 2011 年 7 月、2012 年 5 月、12 月に市の防災担当部局と相談し、日頃取り組んでいる活動の延長で何かできないか協議をした。避難者についての情報共有が個人情報の関係で難しいということで、保健センターや福祉部局で支援が必要な方がいれば社協で対応することとなった。

社協が避難者に関わることになったきっかけは、当事者が声を上げたことである。自主避難の方が、様々な制度の対象にならず、自分は被災者ではないのか、放射能を心配して避難してきたのにもかかわらず、支援制度の対象になるのかを不安に感じており、手紙が被災者支援センターに届いた。センターと当事者の方と小牧市社協の会場を借りて話し合い、交流会を開けないかという議論が行われた。2012 年 2 月頃から 3 回（2 月 12 日、5 月、11 月）ほど交流会が開催され、自主避難者の方などが多く参加した。当該避難者の方が小牧市から引っ越したものの、参加者がこういう集まりが続いていくといいよねという話があり、形を変えて違った形で継続を決め、2013 年の 9 月に、津波避難者の方などを中心に「ふれあいひろば小牧」として再開したのである。

小牧市社協の取り組みの特徴の 1 つ目は、また地域のボランティアも多く参加し、その調整、舵取りを小牧市社協が核になって行っていることである。「ふれあいひろば小牧」は、日頃、社協とかかわりの強いボランティア、災害ボランティア、託児をしてくれる高校生などに協力を依頼し、セカンドハーベストに食材提供を依頼したという。これまで 22 回開催し、最近も 10 名前後が協力してくれており、多くて 20 名くらいが手伝い、参加者も多い時は、10 世帯ぐらいが参加する。費用面では、開催にかかる費用はセンターが予算を組んでいるものの、このようなボランティアを多く巻き込めるのは、社協ならではの取り組みといえる。

特徴の 2 つ目は、被災者支援の活動を通じて当事者の主体性やエンパワーメントを促していることである。勉強会の開催も継続も避難者の方が中

心になって行っており、当事者の方が実行委員会を組織して、社協が会場を貸し出すなど後方支援・開催協力をするというような形で進んでいる。また、交流会などで避難者に講師になってもらって避難したときの気持ちなどを話す機会を設けるなどをしており、当事者自身がエージェンシーをもって主体的に動くことで、自己効力感や有効性感覚を高めることに寄与していると考えられる。

特徴の 3 つ目は、社協の支援の避難者に対する距離感である。「小牧ができることは何か」⁵⁰という姿勢で避難者に寄り添っており、結果的にリーチしにくい避難者をつかまえ、キャッチしにくい避難者の体調の変化を捉え、関係機関につなげているように見える⁵¹。例えばあるケースでは、高齢夫婦のケースで妻が ADL 低下により階段を降りられなくなっていた。夫は誰にも相談せず生活していたが、外でポロッと妻が手術をするという言葉が社協職員が聞き、地域包括支援センターの専門職から介護保険の申請につづることができた。デイサービスの利用につながり、後に介護度も 4 から要支援 1 に状態の改善がみられた。夫についても家庭菜園の経験を聞き、地域のボランティアの方と、畑を耕すなど、生きがいを日常の楽しみの中で持ってもらうように支えている。また、小牧市は桃花台、県営住宅など離れているところに住んでいる避難者もいて、皆が直接交流会に参加できるわけでもないので、ひとり一人にあわせてやれる支援をめざしているという。他方、避難者が避難者であることを言うたびにづらい気持ちになるという人もいる。そういう方には声をかけずに、そっと社協で把握するようにしている。このような避難者への距離感と関わりの中、自然と社協と避難者の関係ができていき、避難者も予定がなくても立ち寄ってくれて、元気というように声をかけてくれたり、社協の職員でも知っている人が増えてきて、つながりと信頼関係ができたという。小牧市役所から避難者の個人情報の提供がないにもかかわらず、時間のかかる人間関係の構築を徐々に可能にしている小牧市社協の取組みは示唆に富む。

⁵⁰ 小牧市社会福祉協議会職員聞き取りより

⁵¹ 社協は普段、介護・障がい個別相談の専門性が強いので、関係機関につなぐこともあるという（小牧市社会福祉協議会職員聞き取りより）。

5) 田原市—社会福祉協議会や生協との連携

田原市は3世帯7名が現在登録しており、健康福祉部地域福祉課が担当している。また、福祉事業のほとんどが社協に委託されていることや、介護保険の事業者も社会福祉協議会であり、社会福祉協議会は人事異動もなく専門性が高く、福祉については社協が見識を述べるよう意見を求められるような存在である。田原市では、避難して長期的に住むのならば福祉課題だという認識のもと、広域避難者の受け入れは地域福祉課が担当することになった。もともと、地域防災計画をたてる時にも社協も市も双方とも、避難者は福祉課題という共通認識があり⁵²、様々な行政計画の策定を通して市と社協の意思疎通もとれている。

田原市には、9世帯17名が発災当初から1年くらいかけて避難してきた⁵³。行政は社協に避難者の名簿は渡さなかったが、社協が訪問に同行をして、二重生活の基盤を安心して整えられるように、電化製品などを届けにいった。社協は地域福祉課と事業等で密接にかかわりがあった。愛知県の避難者登録の1番は田原市だったこともあり、5月、6月の早い段階で社協と地域福祉課で避難者への対応を話し合ったという⁵⁴。

田原市の特徴の1つ目は、社協がイニシアチブを取りながら、つながりのあった災害ボランティアセンターや、地域の農家の方を巻き込みながら避難者支援に積極的に取り組んでいることである。発災から1年程度経過し、心のケアが必要だという段階になったときには、ボランティアから混声合唱団、クラシックの同好会などのコンサートに招待をしようというアイデアが出て、行政が案内をスムーズに通知した。田原市は農業、漁業がともに盛んで、農家が被災地に出向いて農産物を運んだり、炊き出しをするという活動をしていたり、トヨタ工場の企業ボランティアが被災地へ向かう

活動をしていたので、市民に理解を深めてもらえるようにこうした活動について話をしてもらった。震災を遠い東北の出来事としてとらえていた市民たちが、自分たちの地域にも避難者がいると知り、身近なことと感じるきっかけとなったという。船をもっている市民の方が魚を釣ってきてお刺身にする、煮魚にしてふるまったり、農家の方の近くに住んでいる避難者もいて、育てているものを好きにもっていったよ、というような関係性が築かれていった。また、2014年の全戸訪問の際には、センター、保健師、社協のメンバーで訪問し、センターと市が日程調整をすると、社協が同行できない日程のこともあったが、保健師が、訪問してきたけど、とこんなところが心配だよ、飲みすぎるといのように情報を共有し、再度保健師と社協と訪問したりということもあった。保健師はセンターにかかわらず定期的に避難者を訪問していたという。

加えて、全戸訪問をきっかけに、交流会の企画の発案があり、2015年頃からは生協関係のボランティアも交流会をやろうと持ちかけてくれて、年に1~2回開催⁵⁵されることになった。交流会は田原市内の避難者に限定せず、三河全域の避難者に案内することにしてきた⁵⁶。行政は当初、当市に住民票がある人以外を対象とすることに抵抗があったようだったが、愛知県被災者支援センター、愛知県社協からの助言を取り付け、被災者はより多くの当事者たちと交流を望んでいると説得したのである。

具体的には、交流会は、町の良さを知らせてもらうことを目的に開催し、田原で収穫できるものとはとってくるという形⁵⁷で開催し、収穫物を社協が料理をして出したり、地域福祉ネットワーク事業⁵⁸として社協が市から予算を取り付け、バスをチャーターして渥美半島いいところ巡りなども開催さ

⁵² 田原市は、平成の合併を経験しており、田原市は3町合併、それもまず2町が合併して田原市となり、そこから2年後に残る1町が編入されるという変則的な経過を辿ったなかで住民感情はなかなか複雑であった。しかし、特に2005年の渥美町の合併後、旧3町で異なっていた計画を一本化したり、旧3町の職員が一つの庁舎で働くので、地域福祉計画、総合計画、介護保険事業計画などは、自治体内部できちんと調整を行えるよう代表者会議が繰返し行ってきたという(田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより)。

⁵³ 残っている方以外は、皆生活再建して帰還された。

⁵⁴ 田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより。

⁵⁵ 2016年だけ年度内に2回。

⁵⁶ 2回目以降は抵抗なく三河全域、4回目からは愛知県被災者支援センターを通じて、県内全域に案内を送付。交流会の様子も情報誌に掲載した(田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより)。

⁵⁷ いちごを摘んだり、みかんを摘んだり、アサリを海から拾ってくる、魚を釣ってくるなど自然の恵みを活かすイベントとなった(田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより)。

⁵⁸ 社協の会費をみなさんからいただく意義としてネットワークを作りたいと主張したという(田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより)。

れた。また、避難者自身から、普段は下を向いてご飯を食べているから、皆で会話しながら食べられるものとして鍋を食べたいという発案があり、生協が食材の寄付という形で支援をして交流会で鍋パーティが行われるようになったという。

このような形で、避難者自身も交流会に参加することで、社協と地域福祉課の担当者と人間関係ができていたので、コロナで収入が激減するなど支援が必要なときにも、センターが少しつなぐだけで、すぐに支援につなげやすい。また帰還の問題にかかわり、福島の自治体と田原市が両方関わるときなどは、社協同士で情報収集・連絡を取るほか、社協から行政に頼んで動いてもらったりと迅速に対応ができていたという。

田原市の取組みの特徴の2つ目は、支援者も楽しみながら活動していることである。上記のように、地域住民がそれぞれの得意分野を生かして支援を行っていることに加え、田原市交流会は、田原市地域福祉課、田原市社会福祉協議会、コープあいち田原地域委員の3者で行っている。行政も2名または3名、必ず参加し、企画から実施までかわる。特に行政職員は課長でも早く来て皿を洗ったり、海に出て、魚を釣ってくれたりする。目の前の人がありがとうね、と声をかけてくれることが活動のモチベーションとなり、田原市交流会はリピーターも多く、被災者、ボランティアともに増えているという⁵⁹。

田原市の取組みの特徴の3つ目は、同じく田原市も避難者の名簿については、社協には渡していないものの、地域福祉計画や地域福祉活動計画といった既存のツールをきちんと使いこなして、行政と社協の連携をとっていることである。地域福祉活動計画⁶⁰のなかで、県外避難者も含めていくことが位置づけられており、地域福祉活動計画は行政（地域福祉課）と一体になって策定しているために、こうした計画を策定していく中で、連携しやすい関係が作り上げられていったと考えられる。日本福祉大学の原田正樹先生に、地域福祉計画策定時に社協職員、行政健康福祉部職員対象に

講義を依頼し、「地域福祉計画や地域福祉活動計画はみんなの行動計画になる、計画を立てることが、みんなの行動のツールになる。字面だけでなくきちんとやるべきだ」と示唆を受け、それを実行しようと必死に行政も社協も動いた。総合計画の中でも地域福祉計画の比重は大きく、地域福祉計画と地域福祉活動計画の役割は避難者支援において大きかった。

6) その他の事例—管内の担当部署と社協・コープあいちの連携、当事者の参加など⁶¹

上記の5つの事例以外にも、海部・津島地域では、発災初期の時期、7市町の避難者支援担当部署と社協とコープあいち（地元組合員）で構成する交流会相談会を開催していた。この相談会には避難している当事者も参加し、交流会のもち方について意見を出したりしている。これはある被災者が2011年7月末に愛西市に避難してきてコープあいちの組合員になったため、他の組合員と懇談をした。そこで他の避難者と会いたい・話したいというニーズが会ったため、2011年9月に海部総合庁舎を会場にして、あま市、津島市、大治町、蟹江町、弥富市、愛西市等に案内をして管内で交流会の開催について相談が始まった。海部・津島地域で特徴的なのは、コープあいちが市町村の枠を超えた組合員の組織があることで、管内の7市町村のどこにでもかかわることができ、7市町村の行政や社協、その他地元の団体のそれぞれの役割や状況にあわせて、食事や託児の分担ができていた。現在は3市に各1世帯ずつの避難者しかいないため、活動は発災当初ほど盛んには行われていないが、こうした地域の各主体と連携した活動の経験は、今後の災害や福祉課題の見守りに示唆深い。

(4) 事例の分析

1) 避難者支援に関わる多機関連携がスムーズに進んだ要因

市社会福祉協議会『第2期地域福祉活動計画（平成28年から平成30年度）』p.93

⁶¹ 愛知県被災者支援センター『市町村による広域避難者支援好事例集』（2013年1月）を参照している。

⁶² 本報告書で扱った事例は、センターからみて連携がスムー

⁵⁹ 田原市社会福祉協議会元職員聞き取りより。

⁶⁰ 合併の経緯もあり、田原市はすべての地区で地区社協を立ち上げるのが難しかったので、地域福祉計画を策定するときに『生活ささえあいネット』という地域通貨「菜」を使った住民参加型システムを小学校単位で立ち上げている。（田原

(1)の2)で議論したように、広域避難者支援の多機関連携は困難がある。第一に、広域避難者のニーズが多極化・分散化・複合問題化している点、第二に市町村単位で見たときに広域避難者の対象者が少ない、対象者の絞り込みが難しいという点であった。もちろん、愛知県下における社会福祉協議会や生協、NPOの体力や専門性の高さが基礎となっていることは論を俟たないものの、仕組みとしてこの2点を乗り越えている側面もあるため、事例から確認していく。

①避難者へのアウトリーチに関わる工夫

広域避難者のニーズは、多極化・分散化・複合問題化しているため、通常の福祉課題以上に行政に出向いて支援を求める(Welfare Claiming)ことがとても難しい。支援をする側の課題は、支援ニーズがある避難者を、スティグマを付与しない形でいかに把握し、当事者の意向を尊重しながら、必要に応じて支援を行うという、「見守り」「寄り添い」の姿勢が求められる。そして、このような個々のニーズに応じた支援は、支援にかかわる機関の連携が進んでいないとうまくいかない、鶏と卵のような関係にある。

1つ目は、情報提供に同意した避難登録者の名簿を支援者と共有する仕組みであろう。安城市や岡崎市は社会福祉協議会・民生委員への個人情報提供に同意した登録者の情報を提供し、社会福祉協議会・民生委員は、これに基づいて戸別訪問等支援を行う仕組みをとっていた。結果、地区社協や自主防など地域資源でもある地域の活動団体が積極的に連絡を避難者ととることができる。

2つ目は、安城市では、避難者に負担をかけないようにたらい回しにしない、ワンストップ化を図ることである。これは「場所」を使った連携である。

3つ目は、岡崎市でやっている「Withカード」の配布のような、各種相談・証明の避難者の身分証明と行政からの被災者支援メニューの案内や各種手続きや相談の案内を行うことができるなどアウトリーチを両立できる仕掛けである。

4つ目は、アウトリーチに関わる姿勢として、

ズにいつているように見える自治体について記述している。これについては、定量的・定性的な客観的な指標に基づくものではないものの、帰納的に仮説を抽出するような形での論

毎年1回程度ルーティンで声をかけることの重要性と、一方でつかず離れずの距離感をとることである。前者については、西尾市の取り組みでみられたように、やはり信頼関係を築く上では、困ったときよりも、定期的な連絡があったほうが、コミュニケーションに躊躇しないし、避難者も不安や心配を口にしやすい。また後者については、西尾市のように、避難者に福祉課など他の部署がかかわっているときは、逃げ場を作るといような姿勢は、避難者との関係が難しくなったときに効果を発揮すると考えられる⁶³。小牧市社協でも、「小牧ができることは何か」「ひとり一人あわせてやれる支援」という姿勢で避難者に寄り添っており、結果的に避難者を関係機関につなげていた。田原市でも日常的な避難者と住民の関係性ができていた。人間関係は一朝一夕には構築されず、日頃の信頼関係がなければ、なにか困ったことがあったときにつながることができないのである。

②見守りを行う体制の構築—行政内

広域避難者の多様なニーズ及び、絞り込みが難しい、支援ニーズを見極めにくいことは、行政内で制度的な対応の難しさを生じさせる。しかし、行政の対応を職員個人の熱意や能力に委ねないためには、できるだけ「制度」「仕組み化」「ルーティン化」した役割分担や連携、情報共有、意思決定の仕組みを整えることが重要となる。

1つ目は、支援開始初期の段階での組織間の情報流通経路のルーティン化である。安城市では、危機管理課が中心となって関係部署間で調整を行い、避難者を受け入れるときの業務フローを明確化した。またフローに関係する部署を加えることで、外国人や高齢者などに対する支援など、当初の応急的な支援のあり方と変化するときでも対応が可能な体制になっている。岡崎市では、広域避難者の受入れと相談の窓口、名簿の管理は福祉部が担い、その他の後方支援や支援メニューの取りまとめなどは防災担当が担うといった役割分担が明確にできていた。「岡崎市被災者見守り活動実施要領」の実施についても、防災危機管理課(当時)が愛知県や関係機関との調整を、福祉総務課(当

じ方になる。

⁶³ このような仕組みを行政学ではシステムの「冗長性」という。

時)は全般的な調整を行っており、実施の協力については、生活福祉課(当時)、長寿課、住宅課も巻き込んだ役割分担が明確になっている。こうした役割分担は「With カード」⁶⁴の配布をルーティン化することで、更に明確化される。西尾市でも、当時の防災課長名での通達により、防災課が各課からとりまとめた支援メニューをまとめて窓口で配布するようにしたり、登録が動くと市民課から連絡が来るなど連携の仕組みができています。やり方は自治体それぞれで良いが、いずれも担当者が変わっても、連携・役割分担が続く仕組みとなっている。

2 つ目は、人事の際の引き継ぎできちんと連携を支える仕組みを構築することである。西尾市では、長く担当した職員から引き継いだ職員は、引継ぎのときに、被災者支援センター職員が来訪した後は避難者に電話する、といった引き継ぎを忠実に守り、要支援世帯の訪問に前任者と一緒に行ったり、他の組織と連携しなければいけないときは、防災課を起点の一つ一つ調整していた。また、他の自治体職員にも申送りがきちんとされていた。職員としてはまだ引き継ぎ体制には課題があるようではあったが、それが課題であることに気づかないまま、支援がウヤムヤになる場合も想定される。それよりは良い形で引き継がれているといえる。

3 つ目は、他の自治体との連携に、既存の仕組みのネットワークを使うことである。西尾市と近隣自治体の連携などは、2013年7月からの西三河9市1町の防災研究会でのつながりや研修などでの職員同士のネットワークが連携の良さにつながったといえる。また、岡崎市と安城市は、「相互に災害発生時における広域避難に関する協定書」を締結し、地域防災計画⁶⁵で位置づけている。協定のなかでは避難者の受入れや職員の派遣、経費の負担、連絡担当部局について定めている。西三河地域での日頃の連携やネットワークが、自治体間での協力が必要な避難者支援においても生きるのである。

4 つ目は、計画の活用である。上記の岡崎市と安城市の協定書の締結と地域防災計画への位置づ

けや、田原市のように地域福祉計画や地域福祉活動計画に避難者への支援を位置づけるなど文書の形できちんと残すことは、1点目のルーティン化にもつながる。また、計画策定を通じて、関係部署の調整を行うことができる。講学上、計画は、「未来の複数又は継起的な人間行動について、一定の関連性のある行動系列を提案する活動」(西尾1990:195)と定義されるが、この「関連性のある行動系列」を決定していく中で、誰がどのように動くのかを文書の形で定めることができ、自然と調整が図られる仕組みになっている。田原市で、行政、社協、保健師等の連携がスムーズにはかかれたのは、計画の策定の際の代表者会議で意思疎通がとれていたことは大きい。

③見守りを行う体制の構築—地域の関係づくり

愛知県の各地域の取り組みでは、行政が直接被災者の日常的な支援を行うよりも、社会福祉協議会や生協などが核となり、交流会を支援したり関係部署につなぐ役割を果たしている事例が多く見られた。そのアプローチとして2点検討したい。

1 つ目には、当事者(避難者)、市民と連携した支援体制をとっている自治体が複数あった。岡崎市、小牧市、田原市、海部・津島地域などである。岡崎市、小牧市や海部・津島地域では、当事者が交流会を企画したり支援活動を行い、それを行政や社協・生協が後方支援で支えることで、ピアセラピー的な機能を果たしたり、当事者の主体性やエンパワーメントを促している。避難者の声を受け止めることはまた、小牧市や田原市では、地域のボランティアや地域の農家などを多く巻き込んだ形で支援を行う仕組みを作っている。地区社協や自主防などの地域組織がしっかりしていなくても、社協や生協のネットワークを使いながら、支援ができる。また、避難者と支援者の区別を明確につけない形での支援ができることは、支援にかかわる支援者と被支援者の非対称性を和らげることができる。「災害ケースマネジメント」では「個別対応」のみが力点に置かれることが多いが、通常の福祉課題と異なり、被災者の課題は突然発生しており自分が被支援者であることを受け入れる

⁶⁴ マイナンバーカードなどの配布も部署間の連携・分担を促進するという観点からは同様の機能をもつといえる。

⁶⁵ 岡崎市地域防災計画(令和2年3月)「009-1 岡崎市地域防災計画(附属資料)9 相互応援(自治体)」174 ページ

ことも難しいケースも有る。支援者と被支援者の関係性そのものも問い直すという点では、このような取り組みの意義は大きい。

2 つ目に、社会福祉協議会や生協が、アントレプレナーシップを発揮している点である。アントレプレナーシップとは、経営学の概念で起業家精神と訳され、「コントロールできる経営資源を超越して、機会を追求する姿勢」のことをさす。もちろん行政が力と余裕があれば、行政がそのような動きをしても良いが、実際は難しい。田原市では、社協が企画したバスツアーに行政の予算をつけてもらうように働きかけたり、海部・津島地域ではコープあいちの組合員の組織が自治体の区域を超えて複数の自治体とかかわり、その地域に応じた役割分担ができていた。避難者の人数が少ないことにより、行政の公平性の論理では、なかなか避難者へ思うように支援ができない場合も多い。そのようなときに、社協や生協が行政の論理も踏まえた上で、行政がすべきことと、民間団体ができることの区別をしつつ高い専門性をもって、地域資源をうまく把握してコーディネートを進めていくことで、行政が地域の団体を巻き込んでいくよりもより良い成果をだせる可能性も大きい。社協や生協、NPO など民間団体がどのようにすれば力を発揮できるのか条件を整えていくのは行政の役割である。

2) 課題

広域避難者支援に関わる多機関連携について聞き取りを進める中で、いくつかの課題も提起された。第一に、被災者支援（避難者支援）と住民支援の区別についてである。被災者支援の目的、一般の住民サービスの違いは何かという点である。これは減免等（例えば印鑑の登録証の発行などの無料措置）の発災直後に行っていた支援をいつまで続けるのかという問題にも関わる。「利用者が少ない」から「支援をやめる」のか、「とりあえず続けていく」のかは、自治体の姿勢が出やすく、一つの自治体がやめるとほかも横並びでやめるという結果になりがちである。また、避難者支援を主に担当していない課からもいつまで支援をするの

かという問い合わせが来ることも多いという。

第二に、長期化した被災者支援というよりも「困っている人」への体制づくりそのものが課題である。特にADLが変化するなど身体的な課題が出たときに相談できる相手や支援する人を決めておくことは重要だが⁶⁶、人間関係の構築が難しく相談相手が決められない避難者、地域に根ざして生活ができていないなどに対して、適切な情報提供をどのように行うのが難しい。

第三に、個の支援に対する体制構築に関わる課題である。被災者に限らず地域福祉分野では長らく総合相談体制を構築する必要性が指摘されており、2017年頃から国の政策でも「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」「地域共生社会」の実現に向けた包括的支援体制の整備のための「重層的支援体制整備事業」といった形で政策を具体化する動きが進んでいる。行政においてもまた社会福祉協議会においても⁶⁷組織的な対応を取るためには、基本的に支援は対象者をカテゴリー分けして相談を受けることとなってしまう。その結果、制度の狭間に陥ったり、どのカテゴリーにもひっかからない人ができてしまう。カテゴリー分けをする前に個としての支援が必要だが、カテゴリーに分ける前にかかわりをもつこと自体が難しい。被災者というカテゴリーで支援をする場合には被災者としての支援しかできないし、被災者というカテゴリーではなく別の福祉課題を持ったカテゴリーと位置づけると被災によって福祉課題が生じた面が考慮されなくなり、第一の課題である、一般の福祉サービスとの区別をつけづらいという問題が生じてしまう。そして、被災者にとっては、「被災によって生じた」ことをなかったことにされるのは、最も傷つく。したがって、カテゴリー分けをしない支援が求められるものの、総合化が行き過ぎると今度は本当に必要な人に必要な支援が届かないという問題も生じ得る。

愛知県被災者支援センターが「被災」による「福祉課題」の支援というこの2つのバランスを両立させているのは、「はじめに」で述べられているように、「官民連携」「多様な支援主体の集結」「財源の確保」があるからこそ成立しているともいえる

⁶⁶ 災害時要援護者の発想はこうした考えに基づいているといえる。

⁶⁷ 社会福祉協議会でも個の相談については、セッションごとに得意不得意があるという。

し、それに加えて構成メンバーの入れ替わりが少なく「継続的に」「専門性を持ったスタッフが」関わることができているからでもある。市町村でもどのようにしてそのような体制を確保するかが鍵となる。

(5) 南海トラフ地震に備えて

上記のように課題はあるものの、これまでの10年の積み重ねを南海トラフ地震に向けて生かしていくべきであることは間違いない。被災者支援センターも各市町も東日本大震災の支援は前例がない動きをしてきたが、前例がないと一般に組織は二の足を踏むことがあり、一度何かをしたという経験があるというだけでも動きやすくなったりもする。特に行政組織はよほど首長などが意識的にリーダーシップを取らない限り、迅速に動くのが難しい。また、社協は課題を把握していても事業の全体の中で力を割けないよね、ということがあるという。それぞれ専門性をもつ生協や民間団体は、機敏に動けるものの、他の団体との連携は、経験の積み重ねが必要である。いずれにせよ、取組み・実績があると選択肢が増えることから、まずは、本報告書のようにどのように活動を行ったのか、詳細な記録が必要であり、どのような対応が取れるのか整理をし、参照できる前例を蓄積する必要がある。

加えて、南海トラフ地震では、愛知県が被災者になり、県内での広域避難、愛知県からの県外避難、他県から愛知県への避難と様々なパターンが想定される。市町と地域において、それに備えてどのような対応をとることができるのか、整理する必要はある。一つの例として昨今企業等では災害BCP (Business Continuity Planning) という事業継続計画の立案が進んでいる。企業が、テロや災害、システム障害や不祥事といった危機的状況下に置かれた場合でも、重要な業務が継続できる方策を用意し、生き延びることができるようにしておくための戦略を記述した計画書である。自

治体でも業務継続計画を策定しているところは増えてきているが⁶⁸、あくまで自治体の業務に関わる優先順位を明らかにしたものである。災害時の避難者支援における市町と地域の団体等でネットワークを作り、自治体と民間団体を含めた形で地域版BCPのようなものを作ることもできるだろう。また、災害対策としては地域防災計画や災害時要援護者施策で支援の対象として避難者を位置づけることも重要である。

ただし、こうした計画は実効性のあるものを事前に作ることは現実的には簡単ではない。既存のツールを生かして備える必要があるといえる。具体的には、「困っている人」への体制をどのように整えていくのか、「個の支援」をどのように進めていくのかを、被災者以外の複合・多問題課題を抱えた人全般への支援として検討する必要がある。特に長期的な被災者支援と福祉の連携は、社会福祉協議会やボランティアが中心に担っていることが多いものの、自治体行政でも地域包括ケアシステム、地域共生社会等に位置付けることも視野に入れながら、浸透させていかなければならない⁶⁹。

加えて、支援のアウトリーチに関わる工夫として、個人情報支援者に適切に提供する仕組みをどのように構築するのか、行政組織内での連絡・連携方法をどのように取るのか、地域の団体とどのように連絡・連携をとっていくのか、近隣自治体とはどのように連携をとるのか、支援にはどのようなツールがあるのか、といった点も検討しなければならない。田原市のように地域福祉計画や地域福祉活動計画を策定する過程で、関係団体との協議を積み重ねてネットワークを作っていくのも一つの方法である。人事異動のある行政が実は苦手とする「継続的」な支援をどのようにこうしたネットワークの役割分担で行っていくのかも考えなければいけない。

最後に、こうした支援の多機関連携における備えも「冗長性」の視点を取り入れたい。冗長性とは、システムの設計に際して、システムの全部ま

⁶⁸ 例えば愛知県豊明市

(<https://www.city.toyoake.lg.jp/5345.htm>) や、岐阜県羽島市

(<https://www.city.hashima.lg.jp/0000008883.html>) など(2021年3月1日最終アクセス)。

⁶⁹ 内閣府と厚生労働省により防災と医療・保健・福祉の連

携は議論されているものの発災直後の対応が中心であり、中長期的な支援における連携については、議論が十分ではない。内閣府令和元年度「医療・保健・福祉と防災の連携に関する作業グループ」

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/workin.html> (2021年3月17日最終アクセス)

たは一部が故障・停止してもシステムに支障を来すことがないように、予備のシステムまたはその一部を多重的に準備しているような状態である(伊藤 2011)。今回の事例の聞き取りでも避難者支援における多機関連携をスムーズに進めている自治体は様々な連携手法を組みあわせていた。災害支援に限らず支援に関わるとこれが理想のモデルを追求しがちではあるが、地域の様々な社会資源を組み合わせながら連携のあり方を探る以上、一つの理想モデルはありえないし、事例の横展開は簡単ではない。また、行政・ボランティア・NPOをはじめとする地域団体との多機関連携というと、連携の「場」の確保のための会議体の設置が対応策として選ばれやすい。会議体の設置も重要な連携手段ではあるものの、本稿の事例から明らかになったように、行政の構造的な課題として、連携の「場」を確保するだけでは多機関連携はスムーズに進まない。多機関連携を支え得る組織の様々な暗黙知を言語化し、日頃から実践できる複数の仕組みを多重的、重層的に組み合わせた備えを講じなければならないと考える。

<参考文献>

- 荒見玲子 2020a 「「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性(1)―共生社会型・地域包括ケアシステム構築の事例から―」『名古屋大学法政論集』(286):49-68.
- 荒見玲子 2020b 「「制度の狭間」問題の解消・多機関連携・冗長性(2)―共生社会型・地域包括ケアシステム構築の事例から―」『名古屋大学法政論集』(288):21-54.
- 伊藤正次 2011 「行政における『冗長性』・再考」『季刊行政管理研究』(135):3-13.
- 伊藤正次 2019 「多機関連携とはなにか」伊藤正次編『多機関連携の行政学』有斐閣、序章。
- 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編 2015 『原発避難白書』人文書院。
- 佐々木晶二 2017 『最新 防災・復興法制 東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説』第一法規。
- 西尾勝 1990 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西城戸誠・原田峻 2019 『避難と支援 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』新泉社。
- 津久井進 2020 『災害ケースマネジメント ガイドブック』合同出版。
- 向井忍 2014 「広域避難者支援の到達点と支援拠点および体制の課題：愛知での経験から」『災害復興研究』(6):65-107.