

地域コミュニティの防災力向上に関する研究
～インクルーシブな地域防災へ～

研究調査中間報告書

2018年3月



(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査部

研究会メンバー

- ・ 政策コーディネーター / 総括

渥美 公秀 (大阪大学大学院 人間科学研究科 教授)

- ・ 委員

加藤 謙介 九州保健福祉大学社会福祉学部 准教授

鞍本 長利 NPO 法人ウイズ・アス 代表

小林 郁雄 兵庫県立大学緑環境景観マネジメント研究科 特任教授、
(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター上級研究員

寺本 弘伸 認定 NPO 法人日本災害救援ボランティアネットワーク 理事

檜垣 龍樹 尼崎市保健福祉局 部長

福島 真司 兵庫県社会福祉協議会 事務局次長

堀池 美江 兵庫県企画県民部災害対策局消防課 主幹

宮本 匠 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 講師

村井 雅清 被災地 NGO 協働センター 顧問

室崎 千重 奈良女子大学生活環境学部 講師

矢守 克也 京都大学防災研究所 教授、
(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター上級研究員

- ・ 講演者

熊谷 晋一郎 東京大学先端科学技術研究センター 准教授

- ・ 研究員

石塚裕子 大阪大学未来戦略機構第五部門 特任助教
(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査部主任研究員

- ・ 事務局

吉田 哲 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査部 部長

田中清富 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査部 課長

松下弘樹 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究調査部 課長補佐

目次

| | |
|---|----|
| 1. 研究概要 | 4 |
| 1-1. 経緯と目的 | 4 |
| 1-2. 論点と方法 | 4 |
| 2. 検討・調査項目 | 6 |
| 3. 概念整理 | 7 |
| 3-1. 「地域コミュニティ」、「防災力」、「インクルーシブ」 | 7 |
| 3-2. 地域コミュニティにおける防災 | 10 |
| 3-2-1. 防災を唱える防災 | 10 |
| 3-2-2. 防災と言わない防災 | 11 |
| 3-2-3. 2つの類型を超えるために～図地反転 | 12 |
| 3-3. まとめ | 13 |
| 4. インクルーシブな地域防災を実現する上での課題整理 | 14 |
| 4-1. インクルーシブに関する原理的考察 | 15 |
| 4-1-1. インクルーシブは誰を包摂しようとしているのか | 15 |
| 4-1-2. 「存在論的ひきこもり」論から | 16 |
| 4-1-3. 「する自己」と「ある自己」 | 17 |
| 4-1-4. 「人として」の支援 | 19 |
| 4-1-5. インクルーシブな地域防災の方向性—支援の現場から | 20 |
| 4-2. 人とペットの減災 | 28 |
| 4-2-1. 災害と「ペット」 | 28 |
| 4-2-2. 平成 28 年熊本地震と「人とペットの減災」：熊本県益城町の事例より | 32 |
| 4-2-3. 「益城町わんにゃんハウス」の 2 つの支援 | 35 |
| 4-2-4. 益城町テクノ仮設団地における「人とペットの共生まちづくり」の展開 | 38 |
| 4-2-5. インクルーシブな地域防災の方向性—人とペットの減災から | 42 |
| 4-3. 災害と障害 | 44 |
| 4-3-1. はじめに | 44 |
| 4-3-2. 災害と高齢者・障害者 | 44 |
| 4-3-4. 熊本地震における身体障害者の避難の実態と課題 | 53 |

| | |
|------------------------------------|-----------|
| 4-3-5. インクルーシブな防災の方向性—災害と障害の観点から | 58 |
| <u>5. 地域コミュニティの防災力向上に向けた取り組み事例</u> | <u>60</u> |
| 5-1. 収集事例の概要と分類 | 60 |
| 5-2. インクルーシブの視点を持つ取り組み | 62 |
| 5-2-1. 現在進行形の被災地での取り組み | 62 |
| 5-2-2. 未来の災害に備える地域防災力向上の取り組み | 63 |
| 5-2-3. 防災とは言わない地域（防災）力向上への取り組み | 65 |
| 5-3. 小括 | 67 |
| <u>6. ケーススタディ：兵庫県上郡町赤松地域での取り組み</u> | <u>69</u> |
| 6-1. 地域コミュニティの防災力の担い手-自主防災組織 | 69 |
| 6-2. 自主防災組織の課題 | 70 |
| 6-3. ケーススタディ地域の選定 | 71 |
| 6-4. 上郡町の地域防災の取り組み経緯 | 71 |
| 6-4-1. 上郡町の概要 | 71 |
| 6-4-2. 上郡町の防災対策 | 72 |
| 6-5. 上郡町の地域構成と地域選定 | 74 |
| 6-6. 赤松地域の現状と課題 | 78 |
| 6-6-1. 地域の特徴 | 78 |
| 6-6-2. 地域課題 | 80 |
| <u>7. 政策提言に向けて</u> | <u>81</u> |
| 7-1. 検討課題 | 81 |
| 7-2. 今後の課題 | 82 |
| <u>8 研究全体の総括と今後の進め方</u> | <u>83</u> |
| <u>参考文献</u> | <u>85</u> |
| <u>付録（研究会の活動記録）</u> | <u>91</u> |

1. 研究概要

1-1. 経緯と目的

各地で大規模な災害が多発する中、阪神・淡路大震災の教訓として、行政主体の「公助」による災害対応の限界が明らかにされ、地域住民が協力して災害被害に取り組む「共助」の重要性が再認識されている。従来の国・県・市町村でトップダウン式に定める防災に加えて、地域コミュニティが主体となって独自にボトムアップ式に防災に取り組む構図が求められ、内閣府は2014年に「地区防災計画制度」を創設した。それに呼応して、地区防災計画学会が設立されて議論が行われてきている。しかし、人口減少・少子高齢化の進展、また、いわゆる個人化の趨勢に伴ってコミュニティの潜在力の低下が叫ばれて久しい中、地域コミュニティが地域個性や、地域に住み行き交う人々の多様性に配慮して、ボトムアップ式に独自の防災を考案し、実践し、防災力を向上させる営みは、まだ緒に就いたばかりであり、その推進に寄与する理論的、実践的取り組みが喫緊の課題である。

本研究は、各地域コミュニティが、その独自性を活かしたインクルーシブな防災活動により防災力の向上を図ることができるような政策を提言することを目的とする。具体的には、地域コミュニティと防災に関する歴史的・社会的・文化的背景に関する理論的整理を基盤として、既存の制度や事例の探求を通して、多様な当事者の声を踏まえた実践的な仕組み作りに関する政策提言を行う。その際、地域コミュニティと防災を理論的に整理し、インクルーシブな視点に関する原理的討議を行って、自助・共助・公助のバランスについて再考を促す。また、公園・広場・寺社など潜在的な防災機能をもつ空間・モノとの関係も含めたリアリティーのある議論を展開して、新たな地域コミュニティと防災の姿を提示する。検討にあたっては、障がい者、高齢者、子ども、外国人、ペットとともに生活している人々、また、一時的に移動が困難な状況にある人々、通勤者、旅行者など、多様な住民・来訪者に注目する。地域コミュニティが、多様な人々ひとりひとりに配慮したインクルーシブな地域活動を展開し、地域防災力の持続的な向上をめざした実践を展開できるような政策提言を導出することが本研究の目的である。

1-2. 論点と方法

研究テーマのキーワードとして、「地域コミュニティ」、「防災力」、「インクルーシブ」の3つを設定し、概念の整理を行った上で、課題を抽出し、解決に向けた実践的な方略を検討する。研究会では、4つのサブグループを設置して、それぞれ検討を重ねていった。具体的には、

- ① インクルーシブな地域防災への課題整理【課題検討グループ】

地域コミュニティ、防災力、および、インクルーシブに関する理論的に整理した上で、特に、インクルーシブに関する原理的討議を行う。そして、これまでの救援活動経験や既存の関連制度において、インクルーシブな地域防災を阻んでいるものを抽出し、課題を具象化する。その上で、既存の制度の批判的吟味、ボトムアップ式への改善、新たな仕組み創出に向けた計画論的構想など、実践的な議論を行い、地域コミュニティのインクルーシブな防災力向上に向けた活動の推進方略を整理する。

② 地域活動の支援・広域展開方略の探索的事例集約【事例収集グループ】

各地で取り組まれている先進事例の収集、相互の情報交換を通じて、地域活動の支援、広域展開の方略を探索する。

③ インクルーシブな地域防災の具現化に向けたモデル地区でのフィールド研究

【モデル地区実践グループ】

防災力の向上には、持続的、長期的な取り組みが必要であるという認識に立ちつつ、地域個性や人々の多様性に配慮したインクルーシブな地域防災を具現化する方略をモデル地区で試行する。

④ 学知、実践知（現場知）が社会実装への方針決定に反映できる仕組みの検討

【政策決定プロセス検討グループ】

本研究会の提言をはじめ、各地域の現場知を社会実装する上で重要な行政の方針決定プロセスのあり方について、兵庫県の協力を仰ぎながら検討する。

注1：本報告書の記述では、「障害」と「障がい」を併用する。当該部分の執筆者の判断に委ねた結果である。

注2：本報告書の一部は、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構が発行する雑誌「21世紀ひょうご」（2018、Vol.24）の特集に執筆した文章と重複があることを予めお断りしておく。

2. 検討・調査項目

研究会のながれを図1に示した。今年度は、4つに分けたサブグループで、以下に関する政策の提言をもとに、地域コミュニティの防災力向上をはかる「インクルーシブな防災像」を提示していくための調査・研究を実施した。

- ① 既存制度の利活用と改善措置に関する提言
- ② 市民活動の活性化と広域展開に関する提言
- ③ 減災活動を通じた持続可能な地域づくり（くらしの物語づくり）に関する提言
- ④ 学知・実践知を反映した政策決定プロセスに関する提言

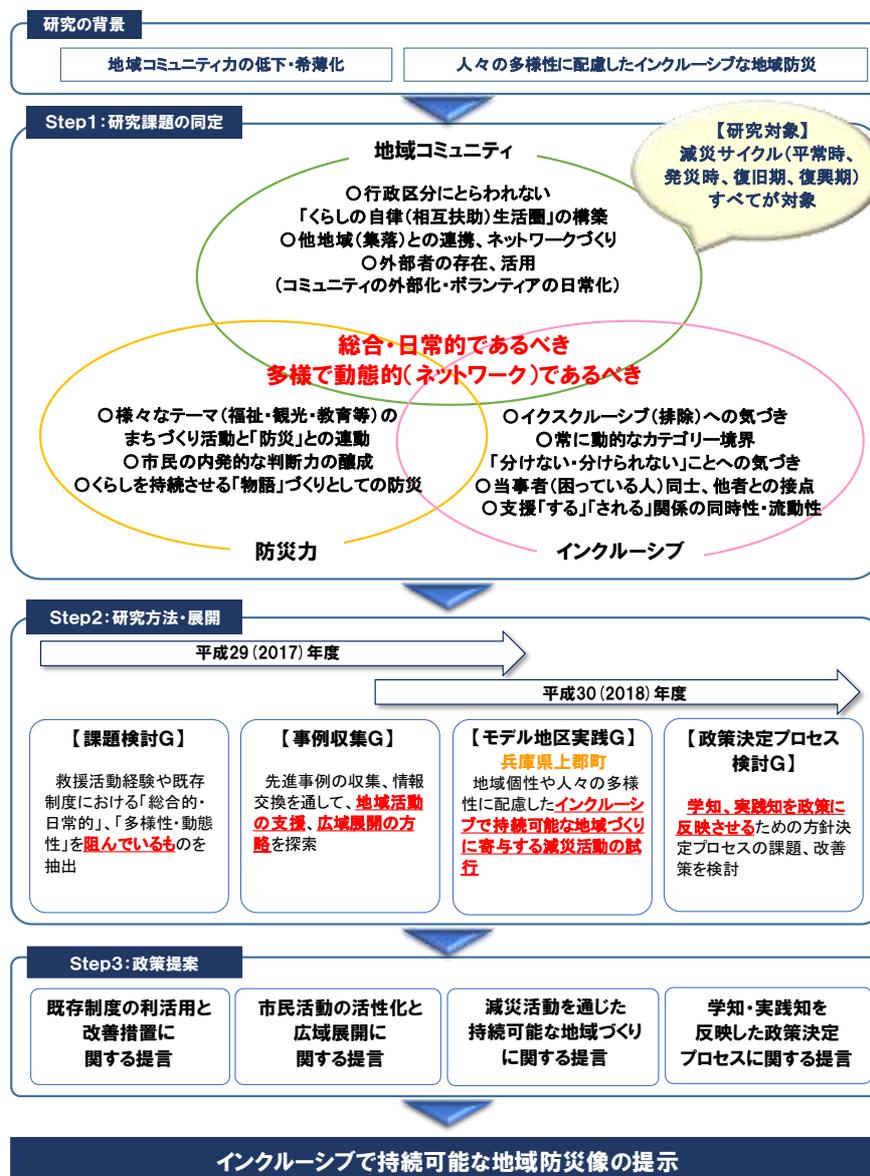


図 2-1 本研究会のながれ

3. 概念整理

大阪大学大学院人間科学研究科

渥美公秀

3-1. 「地域コミュニティ」、「防災力」、「インクルーシブ」

研究会では、各概念について、集中して意見交換を行った。その結果を図2に示す。本章では、図2を踏まえて、研究会の主要な3つの概念を整理する。

まず、「地域コミュニティ」を再考しておきたい。地域という言葉は、いかにも多義的であり、コミュニティに関する理論も、歴史的に極めて多様で、単一の定義など存在しない。定義については、さしあたって、「地域コミュニティと呼んでも不思議がられない具体的な空間を対象とする」という程度に留めておくのが实际的であろう。研究会では、まず、地域コミュニティを「暮らしの自立(相互扶助)生活圏」であると捉える。その結果、行政区分に必ずしもとらわれないことにしている。その上で、地域コミュニティに2つの論点を持ち込む。第1に、複数の地域コミュニティ間の関係に注目していく。例えば、水害を想定するならば、自ずと、複数の地域コミュニティ間の関係のあり方に焦点を当てることになる。従って、地域コミュニティを単独で考えるのではなく、地域コミュニティのネットワークとして捉える。このことは、地区防災計画(内閣府,2014)を検討する際にも堅持する。第2に、地域コミュニティに居住する人々だけを考えるのではなく、そこを訪れる存在に焦点を当て、住民との関係を考えたい。たとえば、少子高齢過疎の地域コミュニティは、確かに自治機能が脆弱化している。しかし、外部から訪れる人々との関係の持ち方次第では、運営・存続に希望が見える場合もある。訪問者であれば交流人口の増大を考えることになるが、さらには、「地域に多様に関わる人々=仲間」と定義される関係人口(田中,2017)も視野に入れておきたい。具体的には、地縁の組織、その地域の市民団体、そして、外部からのボランティアなどが関係する複数のグループの連合体として地域コミュニティを考える。

次に、「防災力」というキーワードを考える。最近、「**力」という表現があらこちらに見られる(例えば、女子力)。しかし、それは、ともすれば、**に入る言葉の内実を深く考えない安易な表現である場合が多く、**が有する多様性は簡単にそぎ落とされてしまっている。実は、防災力もその一つであろう。実際、「防災力」と言った途端、防災の何が課題で、どのように課題を解決するのか、誰が誰と一緒にやるのか、やりたくない人はどうするのか、といったことを細やかに議論しなくなり、「緻密なリスク計算の上で?」、「技術に頼って?」災害に立ち向かうのだなどと力んでいる姿が浮かんでくる。もちろん

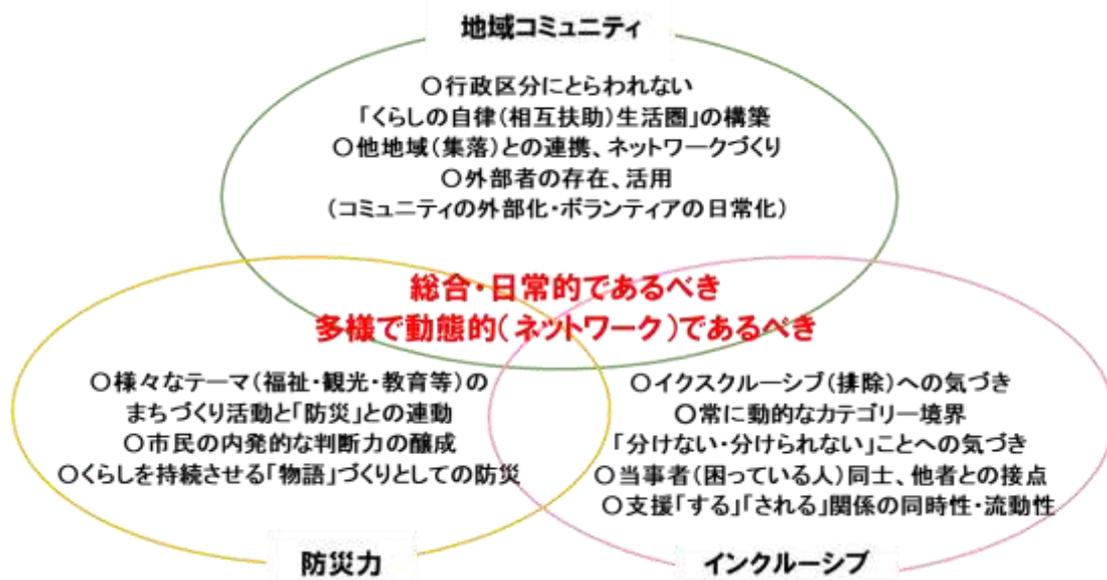


図 3-1 研究会での概念整理

ん、リスクといわれるものにも、技術にも、敏感でありたい。しかし、肝心なことは、防災について、人々の日常生活に根ざして丁寧に議論していくことではなからうか。そこで、研究会では、「防災力」という言葉には常に注意を払い、多様な方略を検討することになっている。例えば、防災は、地域コミュニティにおける福祉、観光、教育など様々なテーマと連動している。地域コミュニティにおいては、災害を含む様々な問題に対処しながら、くらしを持続させる「物語」づくりが必要であろう。そうした物語を生きる中で、住民が内発的に判断力を研ぎ澄ますことが、地域コミュニティにおける様々な活動が活性化したということであり、様々な活動の1つとして防災が存在している。言い換えれば、多様なテーマのもとで、コミュニティの持続を図る物語を生きながら判断力を養っていくことが防災になるわけである。だとすれば、防災力の向上とは、地域コミュニティにおいて住民が日常的に多様な活動に参加し、判断力を養っていけるようにしていくことである。

最後に、「インクルーシブ」という概念について議論しておく。インクルーシブとは、包摂的などという意味を持つ。インクルーシブという用語が醸し出すパターナリスティックな気持ち悪さや、インクルーシブの極限（すべてが1つの何かに包摂される全体主義的な状態）は回避したい。まずは、そもそも人々を「分けない・分けられない」という視点をもって考える姿勢が大切であることは言うまでもない。ただ、何らかの活動を展開する場合には、得手不得手があるのが通常である。そこである活動について、誰が誰を包摂するのかということが問題となる。論理的には、何かを包摂する（インクルードする）ことは、何かを排除することである。常にその線引きが問題となるし、実践的には、その問題を問い続ける

運動こそが肝心である。具体的には、災害発生時に問題となるペット同伴避難について、犬や猫を飼っている人々を包摂すれば、それ以外の動物をペットとしている人々は排除されてしまう。だから、当事者の声に丁寧に向き合い、ウサギはどうか、ハムスターはどうかと議論していくことになる。どこかで線を引かなければならないとしても、原理的にはこの議論は果てしない。ただ、言えることは、この議論は「誰を」インクルードするかという面から考えているということである。

そこで次に、「誰が」インクルードするのかという問題に出会うことになる。ここでは自主防災組織が行う避難訓練を例にとろう。通常は、地域にすむ災害時要援護者とされる人々に関心を怠らず、住民全員が避難できるように訓練が計画される。避難訓練を主催している自主防災組織が、災害時要援護者をインクルードするということになる。もう1つ例として、災害 NPO が実施する地域の防災マップづくりを考える。通常は、参加者が実際に地域を歩いてマップを作る場面が含まれる。災害 NPO が住民をインクルードしているわけである。もちろん、災害時要援護者から漏れる人々がいたり、マップづくりに参加しない住民もいたりするから「誰を」インクルードするかという上述の問題は早くも露呈している。ただ、ここでのポイントは、「誰が」インクルードするかということであった。答えは明瞭で、自主防災組織がインクルードするのだし、災害 NPO がインクルードするのである。しかし、本当にそれで万全だろうか。避難スケジュールは、インクルードする側が決めている。マップのためのまちあるきの経路もインクルードする側が決めている。インクルードされる側の視点はあまり考慮されていないことが多い。従って、有り体に言えば「ついて行けない人々」も生まれる可能性がある。例えば、避難のスピードが速すぎる、まちあるきの距離が長すぎるといった具合である。そうであれば、発想を逆転して、災害時要援護者が自主防災組織をインクルードしてはどうだろうか。また、歩くのが苦手な住民がまちあるきを企画し、災害 NPO をインクルードしてはどうだろうか。無論、こうしたことを具体的に進めるには、何らかの困難を抱えている人どうしの連帯を進めていくことが実践的には問題となる。

3つのキーワードに共通する視座として、一つは『総合的、日常的であるべき』ということである。「防災力」だけが高い地域などなく、日常の多様な地域活動の積み重ねが地域コミュニティの力となり、「防災力」を高める。このため、福祉、観光、教育、社会基盤整備など様々なまちづくり活動が連動し、多様な活動経験が市民の内発的な判断力を育み、暮らしの自律（相互扶助）生活圏を創っていくような、総合的な取り組みが求められていると考える。

もう一つは『多様で動的（ネットワーク）であるべき』という視点である。少子高齢化、長寿社会を迎え、ダイバーシティが進む中で、人々のカテゴリーも、地域のまとまりも、コ

コミュニティを構成する人材も固定したものでなく、動的であり、ネットワークとして捉えていく必要があるという認識である。地域コミュニティでは、行政区分にとらわれない、他地域との連携や外部者の存在と活用が重要な視点として位置づけている。また「インクルーシブ」では、イクスルーシブ(排除)への気づきを促す接点の創出や、支援をする・されるの関係の流動性や同時性への気づきが大切なポイントとしている。

本研究会のテーマには『防災』という言葉を使っているが、平常時、発災時(初動・応急期)、復旧期、復興期と災害サイクルに応じた『減災』への総合的な取り組みを対象とする。

3-2. 地域コミュニティにおける防災

3-2-1. 防災を唱える防災

地域で、防災を唱導する組織として、自主防災組織が結成され、平常時から、備蓄倉庫の整備・管理、防災意識の啓発など様々な活動に取り組んでいる。消防庁によれば、2016年4月1日現在、全国1,741市町村のうち1,674市町村で合計161,847組織が結成されている。中でも兵庫県は、自主防災組織の結成率は、2015年時点において95.6%で全国1位である。全国平均が81%、最も低い県では22.8%であることを勘案すれば、いかに兵庫県が自主防災活動に力を入れてきたかがわかる。自主防災組織は、その名の通り、防災を推進する防災組織であるので、その活動は「防災を唱える防災」というフレーズで捉えることができる。

自主防災組織については、防災活動の参加者が少ないこと、リーダー等の人材育成が進んでいないこと、活動費や資機材の不足などが課題として報告されている(消防庁、2017)。こうした課題に対し、それは住民の防災意識が低いことが原因だと判断し、意識調査をして、その結果に基づいて住民の防災意識を高ようという動きもある。しかし、各地で人々と接していると、防災意識はそうそう低いとは言えないし、あえて極論すれば、仮に防災意識が低くても防災活動が達成されていればそれで構わない(少なくとも、意識だけは高いが何も実行しないよりはましである)とも言える。むしろ、地域における「防災を唱える防災」活動が活性化しない背景としては、地域における人間関係の希薄化といった現代の日本社会のより大きな趨勢が問題であろう。人間関係の希薄化は、そもそも多くの人々が実感していることであろうが、実際、消防庁の報告書にもこのことは明記されている(消防庁、2017)し、昨今のソーシャル・キャピタルをキー概念とした諸研究(例えば、アルドリッチ、2015)も人間関係(例えば、信頼)が低下していると地域が活性化しないことは示されている。従って、地域における防災を唱える防災活動の解決すべき課題は、人間関係が希薄化した地域において、いかに防災活動を展開する素地を醸成するかということである。消防庁は、近隣の自主防災組織が連絡を密にし、課題の解消や大規模災害時への対応に備えること、およ

び、消防団をはじめとする様々な地域活動団体との連携を図りながら地域のすべての力を集結した取組みを進めることが重要だと指摘しているが、その具体的な展開が求められている。

3-2-2. 防災と言わない防災

地域における防災活動が活性化しない現状に対して、人間関係の希薄化を直接改善できないまでも、防災活動を魅力的にすることによって、より多くの人々が防災活動に関心をもって参加してくれるかもしれないと期待し、様々な活動が行われてきた。例えば、魅力的なマップづくりが行われることがある。災害の種類を選び、どんな季節の何時頃の発災かを想定し、誰の視点(例えば、子ども)で防災マップを作るかを決め、災害時要援護者に関する情報の取り扱いなど防災上の工夫が行われる。さらに、地域の歴史的文化的施設や人気のスポットなども書き加えて、魅力的な地域マップを作ろうとする試みもあって、人々の関心を集めることがある。また、従来であれば、避難指定場所(例えば、学校)をマップ上で確認するに留まっていた活動を、実際に、その施設を訪問して、関係者(例えば、教員や子ども)と接する試みもある。

確かに、魅力的な活動を行うことで、より多くの人々が参加するようになるのは事実であろう。しかし、いくら魅力的な防災活動であっても、必ずしも多様な人々が参加するとは限らないのが現状ではなかろうか。人々は、日々の暮らしに忙しく、「親の介護が・・・」、「子どもの送り迎えが・・・」、「パートの時間が・・・」、「店の売り上げが・・・」といったその時々に対応しなければならない問題に直面しており、いわば防災どころではない日常を生きている。

そこで、日常、すでに行われている様々な活動に注目する。そして、人々がそれぞれに重大なこととして、あるいは、魅力的なこととしてすでに取り組んでいる事柄と別個に防災活動を作り上げるのではなく、そうしたすでに行われている活動に、防災というエッセンスを加えて行くという発想である。

防災と言わない防災活動は、確かに、防災に必ずしも関心が高くなかった多くの人々に最終的には防災を学んでもらえる活動である。参加者の数が増えれば、通常は多様性が高まるが、これまで多様性を積極的に高めようとしてきた活動が多いとは思えない。実際、5.4.1に事例として挙げている「わが街再発見ぼうさい探検隊」も子どもを介して親の防災活動となっただけでも、例えば、障害児や外国人児童が積極的に参加している訳ではない。まさに人々は、親の介護、子どもの送り迎え、パートの時間、店の売り上げなど、実に多様に忙しい。防災と言わない防災では、防災とは言わない以上、他の何か(事例ではマップづくり)を唱導することになるが、その際、結局、子どもに関心がある人々やマップに興味がある人々

に対象が限定され、多様性に富んだ人々を排除はしないとしても、多様な人々を包摂するという姿勢（インクルーシブな姿勢）に乏しかったのは事実である。

3-2-3. 2つの類型を超えるために～図地反転

ここまで、これまでの防災活動を「防災を唱える防災」と「防災と言わない防災」に大別して整理してきた。それぞれに課題はあって、その課題に取り組むことはもちろん重要である。ただ、ここで一旦立ち止まって、これら2つの防災活動をより広い視点から眺めてみることも有用ではなかろうか。具体的には、防災そのものを対象とすることを一旦かっこに入れて、地域コミュニティの日常に立ち返ってみようと思う。

考えてみれば、「防災を唱える防災」も「防災と言わない防災」も、結局のところ、防災をターゲットにしていた。防災活動であるから当然ではある。しかし、地域コミュニティの日常は、防災に限らず、極めて多様な事柄と人々で満ちている。親の介護、子どもの送り迎え、パートの時間、店の売り上げなどなど多様である。そして、どれも防災に勝るとも劣らず重要であるし、思い切って書けば、いつ来るとも限らない災害に対応するよりも、目の前の事柄に対処したいというのも自然ではある。

ここで、防災を地域コミュニティという地のなかの1つの図だと考えてみよう(図3)。地域コミュニティの防災力を高めるとなれば、防災という図に注目し、それが際立つことを目標とするのが通常であろう。ここまでの分類に沿って言えば、防災と唱えることによって防災という図が際立ち、防災と言わないことによって結果として防災という図が際立つというわけである(図3左)。しかし、図としての防災を際立たせるためには、地の方を磨く(活性化するという方略もある。すなわち、地域コミュニティの(防災以外の)多様な活動を活性化することによって、防災という図が自ら際立つという方略(図3-2右)である。

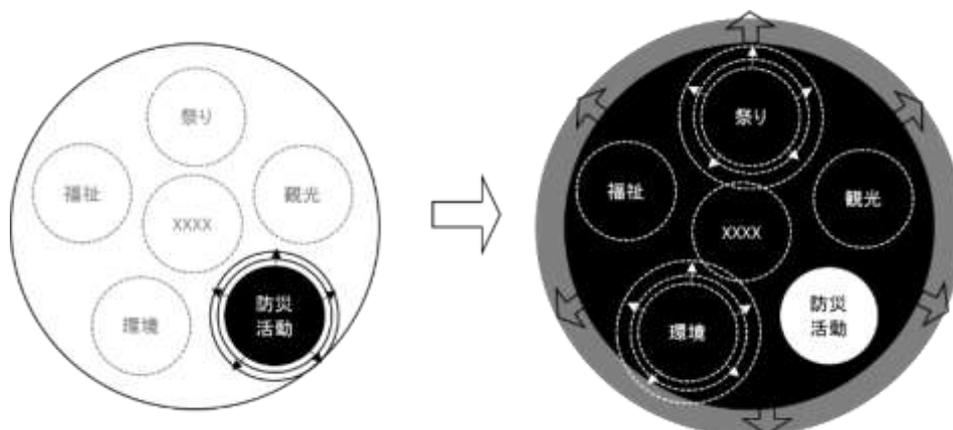


図 3-2 防災の図地反転

コミュニティの多様な活動の中でどちらも防災が際立っている(矢印は、当該の活動そのものが活発に行われていることを示す)

防災と唱えて、住民の啓発をはかり、防災活動に参加してもらうという「防災と唱える防災」活動は、今後も重要であるし、他の同様の組織と連携して住民のリーダーを育成するなど先に挙げた課題に取り組んでより活性化されるべきである。また、防災と言わずに多様な関心をもつ人々を巻き込んで、結果として防災が行えるという「防災と言わない防災」活動も、より多様な関心に応じられるようにするなど、今後も大いに改善して実施されるべきである。だから、これまでの防災活動はいずれの類型であっても否定されるわけではない。しかし、もう1つの方法がありはしないだろうか。それは、地域コミュニティで行われている様々な活動を活性化することに徹すれば、まわりまわって防災ができるという道筋である。例えば、地域の盆踊りは多くの地域で衰退しているようだが、地域コミュニティの住民が奮起して工夫を凝らし、盆踊りを活性化するように活動を展開する。盆踊り自体は防災とは直接関係がないし、盆踊りをやれば災害に遭わないという訳でもない。しかし、そこには地域コミュニティの活性化を介して、防災活動が活性化してくるという希望が見えはしないだろうか。無論、ただ盆踊りを行えばいいわけではない。そこには、様々な工夫が必要になる。そこで、地を磨くことで図が輝く、つまり、地域コミュニティにおける(防災以外の)多様な活動を活性化することで、防災が進展するという考え方の防災活動を、結論を先回りした呼び名になるが「インクルーシブ防災」と名付けて、その考え方や進めていく際に注目すべき点などを挙げていきたい。

3-3. まとめ

地域コミュニティの防災力向上には、インクルーシブ防災の考え方が有効ではないかと論じてきた。再度整理すれば、まず、主要な概念を整理して論点を抽出した。まず、防災力は、地域コミュニティにおいて住民が日常的に多様な活動に参加し、内発的な判断力をもつことだとした。そして、地域コミュニティについては、「暮らしの自立(相互扶助)生活圏」であると捉え、行政区分に必ずしもとらわれないとした。その上で、2つの論点ー(1)複数の地域コミュニティ間の関係に注目すること、および、(2)地域コミュニティに居住する人々だけを考えるのではなく、交流人口・関係人口として、外部からのボランティアなどが関係する複数のグループの連合体として地域コミュニティを考えた。そこにインクルーシブという概念を導入し、誰が誰を包摂するのかという論点、特に、誰が包摂するのかという点に注目した。そして、従来の「防災を唱える防災」と「防災と言わない防災」を類型化し、その課題を提示した上で、図地反転を行って、防災という領域を一旦外れて、地域の防災以外の多様な活動に焦点を当てる必要性を指摘した。

こうした要件を満たす防災活動をインクルーシブな地域防災と呼びたい。次章では、インクルーシブな地域防災を実現する上で検討しておくべき課題を整理する。

4. インクルーシブな地域防災を実現する上での課題整理

本章では、インクルーシブという考え方について検討してきた結果を報告する。まず、インクルーシブとは、誰かが誰かを包摂することであると、とりあえず、考えてみた。例えば、今まで防災訓練に参加することが困難だった人たちが参加できるように主催者が配慮すれば、インクルーシブな防災が一步進んだことになる。しかし、まだ参加できない人々がいるだろうから、あくまで小さな一步に過ぎない。そこで、今回参加できなかった人たちを含む防災訓練をもう一度企画する。しかし、それでもまだ参加できない人々が残るかもしれない。その結果、企画は、延々と続くことになる。一方、忘れてはならないのは、今回参加できた人たちに配慮したことによって、今まで参加してきた人たちが参加しにくくなる（排除される）ということが生じている可能性である。もしそうだとすれば、そもそもインクルーシブな防災にはなっておらず、むしろエクスクルーシブになってしまっている。では、いったい主催者はどうすればいいのだろうか。いや、そもそもインクルーシブかどうかは、主催者が決めることなのだろうか。

研究会では、こうした単純な例から、インクルーシブの範囲や、インクルーシブと同時に発生しうるエクスクルーシブの問題、そして、そもそも誰がインクルーシブを考えたらいいのかといった議論を展開してみた。そして、3つの視点から、中間的な報告をすることにした。まず第1に、インクルーシブという概念に関する原理的な考察を行った(4-1)。原理的な考察は、そのまま実践や政策に結びつく可能性は低い。けれども、現場での実践や政策が何か問題に直面したときに頼りになるのは、こうした原理的な議論である。ここでは、「ある自己」の存在を認めることについて採り上げている。第2に、ある集団を包摂すると、別の集団が排除される(包摂されない)可能性が高まることについて、事例をもとに検討してみた(4-2)。具体的には、ペットと過ごす人たちの避難生活と、ペットをもたない人たちの避難生活を平成28年熊本地震の現場から考えてみた。最後に、原理的な議論を踏まえて実践しても、実際には十分なインクルーシブには到ってこなかった歴史をもつ事例を検討した(4-3)。具体的には障害の事例である。障害のある自己の存在に寄り添う実践からは、障害をその本人ではなく社会の側に帰す考え方(障害の社会モデル)が中心となった取り組みがようやく始まろうとしている。

4-1. インクルーシブに関する原理的考察

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

宮本 匠

4-1-1. インクルーシブは誰を包摂しようとしているのか

インクルーシブな地域防災の実現における課題について検討する前に、そもそもインクルーシブであるとはどのようなことなのかについて考えておきたい。インクルーシブ (inclusive) とは、「～を含んだ」「包摂的な」という意味である。あえて、包摂が問われているのは、これまでそこに含まれてこなかった人々がいたということ、エクスクルーシブ (exclusive) な状態があったことが前提であろう。それでは、誰が含まれてこなかったのだろうか。例えば、障害を持っている人、身体障害、知的障害、精神障害者それぞれが含まれてこなかったのかもしれない。それも、障害者か健常者かという2者に明確に分けられなくて、そのボーダーライン上にいる人こそが含まれてこなかったという議論もあるだろう。また、相対的に男性が中心の社会において女性が含まれてこなかったとも言えるかもしれない。いや、これも、先の障害者と同様に、男性か女性かという二分法が問題だという議論もあるだろう。近年、特に増加する在日外国人もどうだろうか。これも、在日外国人とひとくくりにはできなくて、滞在年数によっても異なるし、日本にやってきた事情もそれぞれ異なる。また、在日外国人の家族の中でも、言語を覚えることが比較的容易な子どもと両親では抱える課題が異なるので、それぞれに配慮が必要だという議論もある。また、子どもの視点が欠けているという議論もあるだろう。それに対して、高齢者への配慮が十分でないという議論もあるだろう。

このように、そもそも誰が含まれてこなかったのか、インクルーシブは誰を包摂しようとしているのかを考えてみると、ある違和感を抱かざるをえない。そもそもインクルーシブとは、誰でも分け隔てなく包摂しようという肯定性の原理が基底にあるはずだ。ところが、誰を包摂しようとしているのか考えた途端、これまで誰が排除されてきたのか、すでに包摂されている人たちで構成されている「社会」において誰が無視されているのか、「こんな人も排除されているのでは」、「あんな人も排除されているのでは」と、人々の関係の差異、断絶、否定性がかえって強調されてくるような気がするのだ。もちろん、何らかのシステム、実践において、他に排除されている人はないかというチェックが不断に行われること、無限回確認されること自体に意義があることは言うまでもない。一方で、インクルーシブという概念がめざす社会像、実践像を考えたときに、人々の関係の差異、断絶だけを前提とした不断のチェックということ以上のメッセージもあつたのではないだ

ろうか。特に、これこそはインクルーシブな実践だ！と思われるような現場に出会うとき、それは単にこれまで排除されてきた人が含まれているという意味でインクルーシブだと感動させられるわけではないだろう。もっと人間という存在を捉えたときに、重要な視点に触れられているからこそ、その実践に魅せられるのではないだろうか。では、あらためて、インクルーシブとは、誰を包摂しようとしているのか。

4-1-2. 「存在論的ひきこもり」論から

このことを考えるために、「ひきこもり」について興味深い発言を続けている批評家、芹沢俊介の「存在論的ひきこもり」論を紹介したい(芹沢, 2010)。芹沢はまず、通常考えられているような、「ひきこもり」を社会参加ができていないという意味で改善されるべき問題と捉えたり、何らかの精神病的症候として治療の対象とする見方(「社会的ひきこもり論」と名づけられている)に異を唱える。この見方は、ひきこもる当事者を何らかの否定性でもって捉えている。この社会的ひきこもり論の見方がもたらす効果は3つだ。まず、「ひきこもり」が社会的にあってはならない事態だという視点が留保される。次に、「ひきこもり」が治療の対象となることで、精神科医や専門家はその解決の主体となる。最後に、当事者やその家族には、「ひきこもり」という状態に対して自ら解決する力はないのだという無力感が強められる。ところが、そもそも「ひきこもり」は、存在への否定的なまなざしから自己存在を守り、生き延びるための手段として選ばれている。それゆえ、否定性でもって「ひきこもり」にあたる社会的ひきこもり論は、その否定性ゆえに、かえってひきこもりの原因になったり、増やしたり、長期化させるというパラドックスがあるのだと芹沢は言う。

ここで芹沢は、まず「ある」を軸にした幸福感を重視しようという。それは、ものやお金を「もつ」ことで得られるものでもなく、仕事など何かを「する」でも、何か「できる」ことによって成り立つ幸福感でもない、「お互いがいま・ここに・共にいる」ということへの肯定がもたらす幸福感のことだ。そして、「ある」を軸にした幸福感の前では、引きこもっている人と引きこもっていない人の間にひかれていた否定の境界線がいつのまにか崩れる。ここに、肯定性をもとにした人間関係がむすばれることになる。この肯定性をもとにしたひきこもりの見方が、社会的ひきこもり論に対して芹沢が論じる「存在論的ひきこもり」論だ。少し長くなるのだが、重要なので「存在論的ひきこもり」論の定義とされる箇条書きを引用する。

①引きこもることは、本人にとって切実な意味と動機をもった一連の行為、すなわちプロセスのある出来事であるということ。

②それゆえ、引きこもるという行為はそれがなくては本人が本人でなくなってしまう、そのような体験であるということ。

③したがって、引きこもるという経験は、本人の人生上の一時期を構成する不可避的、ないし必然的な一コマとして位置づけられること。

④それゆえ、引きこもることは捨てるべき不毛な否定的経験などではなく、逆に人生の次のステップへ進むための大切な基盤となりうるということ。

この「存在論的ひきこもり論」の定義は、「引きこもる」という言葉を、社会において否定的な状態とまなざされている他の状態、言葉に置き換えても、そのまま通ずる部分もあるのではないか。例えば、現在、福島第一原子力発電所事故による放射能汚染から避難している人、特に自主避難をされている人はどうだろう。この「引きこもる」を「自主避難する」に置き換えてみても、ほとんど同様のことが言えるのではないだろうか。自主避難することには、本人にとって切実な意味と動機があるし、それ故に、自主避難することができなければ本人が本人でなくなってしまう。そして、自主避難することは、原子力災害を前にして避けることのできない経験であり、それは否定的な経験（だけにとどまるの）ではなく、逆に人生の次のステップに進むための基盤となり得るのだ。原子力発電所事故による放射能汚染という明確な原因のある避難者の傷つきを、ひきこもり論と並べて論じるのは限界があるかもしれないが、それでも自らの選択が社会から否定的なまなざしでもって見られるという事態とそれ故に生じる困難に、両者は共通するものがあるように思う。あるいは「障害を持つこと」「老いること」も同様に、ただ否定的な状態ではなくて、それがなければ本人が本人でなくなってしまう体験だし、それは本人の人生にとって大切な基盤になっているだろう。

4-1-3. 「する自己」と「ある自己」

この「存在論的ひきこもり」論には、さらに自己に関する重要な視点がある。芹沢は、精神分析家のドナルド・ウッズ・ウィニコットの議論をもとにしながら、自己には「する自己」と、「ある自己」があるのだという。「する自己」（社会的自己）とは、何かを「している」、何かを「できる」、何かを「たずさわっている」、これらのことをもとに自分と社会を結びつけている自己のことである。引きこもることは、「する自己」からの撤退として理解できる。ではなぜ撤退するのか、それはその前に「ある自己」の危機があるからだ。「ある自己」とは存在のレベルでの自己のあり方だ。「ある自己」を成り立たせているのは、内なる「環境と他者」への信頼である。この「環境と他者」への信頼は、原初的には母子関係において形成される。

芹沢が依拠するウィニコットは、「子どもは誰かと一緒のとき、一人になれる」と一見矛盾することを言っている。子どもはある時期から、お母さん（のような一番身近な他者）がいてくれていると思うと、一人でいられるようになる。客観的には一人でいるわけではないのだが、一人でいられる気分を得るようになるのである。やがて、このお母さんの視線が内在化されたとき、子どもは初めて、お母さんがいなくても一人でいられるようになる。内なる「環境と他者」への信頼とは、ここで内面化された「一緒にいる」ことができる他者のことだ。この内面化された他者の視点が形成されるときに「ある自己」が誕生する。内なる「環境と他者」への信頼が、外部世界を受け入れる容器となり、子どもは母親以外のさまざまな人とコミュニケーションをとることが可能になっていく。ところが、外部世界から否定されるまなざしを浴び続けると、この外部世界を受け入れる容器が傷ついてしまう。内なる「環境と他者」への信頼が崩れるのだ。引きこもることは、このように外部世界からの否定的なまなざしによって「ある自己」（存在論的自己）が傷つくことによって、「ある自己」を守るために「する自己」（社会的自己）が撤退することである。このように考えると、「する自己」と「ある自己」は並列関係ではなくて、「ある自己」が基底にあり、その上に「する自己」がのっていることが分かる。

芹沢は、「ある自己」の傷つきを再生するためには、その存在を全的に肯定してくれる「受けとめ手」がいることが重要だという。この「受けとめ手」は決して支援しようとするわけではない。支援は、対象を何らかの問題を抱えた人としてみているという意味で、否定性を根拠としているからだ。「受けとめ手」はただともに「いる」、「すごす」、ときに共に食事をする（芹沢はしばしばともに食事をする事で得られる喜びを強調している）。そして、「ある自己」が再生していくことをじっくりと待つ。決して、「引きこもり」から「引き出す」ことをしない。

このように考えてくると、冒頭の問い、インクルーシブは誰を包摂しようとしているのかの答えが見えてくるのではないか。障害をもっているか、年齢、性別はどうかといった視点は、何かを「している」、何かを「できる」、何かに「たずさわっている」等の社会との結びつきのあり方を問題にしているという点で、「する自己」の話である。インクルーシブが本質的に問題とし、包摂の対象としているのは、この「する自己」ではなく、さらにその基底をなしている「ある自己」のことではないだろうか。その人の存在の核となり、他者とのコミュニケーションの基盤になり、多様な「する自己」を支える、すべての人に備わっている「ある自己」を受けとめ、肯定しようというのがインクルーシブの本質にあるのではないだろうか。

4-1-4. 「人として」の支援

冒頭に触れた「これこそがインクルーシブな実践だ!」と考えさせられるもののひとつに、亡くなられた黒田裕子さんのものがある。黒田さんがしばしば強調されていた「人として」、「被災者である前に人間」という言葉で表されていたことも、「する自己」である前の「ある自己」の受けとめのことを指していたのではないだろうか。黒田さんの実践に関わりながら、その「人として」が意味するところを考えた三井さよさんの論考に、こんなエピソードが紹介されている（三井，2008）。黒田さんが仮設住宅で、アルコール依存症にあり、すでに肝臓に異常をきたしている男性に出会った。症状を考えると、これは待ったなしの状況であり、断酒が必要である。だが、いくら黒田さんが「お酒やめてよ」、「そんなに飲むんだったらご飯食べて」と言っても耳を貸そうとしなかった。ところが、あるとき、黒田さんは、「自分が看護師になってしまっている」、「上からものを言っている」と自ら感じ、「お酒やめてよ」と言うのをやめた。かわりに、「お酒、おいしいの?」と聞いてみたのだ。すると、男性から「そりゃおいしいわいな」と返事があった。その後「お酒飲みながらおつまみはされているの?」、「つまみはめんどくさくてせえへん」、「でも肝臓が欲しがっているのと違うかな、そんなら一緒に何か作ろうか」と続き、部屋の中に入れたのだという。

この論考の中で、三井さんは、仮設住宅、あるいは復興住宅において、住民自身がドアを開けてくれなければ、ボランティアにできることは非常に少なくなるという意識が、当時のボランティアの中に徹底して植えつけられていったのだと書いている。アルコール中毒患者を支援するという枠組みの中では、お酒をやめてほしいというメッセージが、一見まっとうな支援のあり方であろう。しかし、それではドアを開いてはもらえない。三井さんは、当時のボランティアは、ドアを前に立ち去るのでもなく、ドアを物理的にこじ開けるのでもなく、そのドアを開ける主体である住民に働きかけることを選んだのだという。三井さんはここに支援の両義性を見ている。支援には、一方で相手と自分を不可分なものとして捉え、相手の喜び悲しみも我がものとして捉える感覚がある。だからこそ、断酒してほしいと願う。一方で、「お酒、おいしいの?」とたずねることの中には、断酒こそが今必要なことだと考える自らの前提を一度やめたということ、自身とは異なることを考えるかもしれない存在として受けとめること、つまり相手を他者として受けとめることが存在している。この自分と不可分であり、同時に、他者であるという両義的な関係の中に身をおきながら、それでも関わり続けようとするところに、三井さんは「人として」の支援をみている。さらに言うと、私は、この両義性の中でそれでも関わり続けるということ、他者を前にした限界を自覚しながらそれでも関わろうとすることが、「寄り添う」ということの意味ではないかと思う。

さて、これを、もう一度、先の引きこもり論と対応づけて考えると、「引きこもる」という事態において、ふたたび社会との結びつきを回復し、多様な人々との関係の中で生きる喜びを味わってほしいと願うこと、その意味で「引きこもる」状況に何らかの改善があればと思うことは、支援の両義性のうちの相手を自分と不可分な存在として捉えるということに相応するだろう。一方で、その願いを実現させるためには、「引きこもる」ことを何らかのネガティブな状態として否定性でもってまなざすのではなく、そこに当人にとっての切実な意味があったのだという、肯定性が重要となる。これが、他者として受けとめるということである。このように考えてみると、インクルーシブな地域防災における課題は、素朴に「包摂されていないから包摂しよう」、「課題があるから改善しよう」という方策だけでは、本質的には解決されないのではないかということが分かる。言い換えれば、ひとりひとりの当事者にとって、自らの意思に全く外在するものによって包摂されるということは、決してインクルーシブであるとは言えないということだ。つまり、当該の問題に対する「当事者性」がインクルーシブであるということに不可欠な要件として存在しているということである。

こんなことは、当たり前のことを言っているように聞こえるかもしれないが、例えば、昨今しばしば見聞きするような、福祉避難所が出来た途端に、障がい者は一般避難所ではなく福祉避難所に行くようにと言われるような問題を考えるには有効かと思う。客観的には、あるいは全体として、障がい者は「インクルード」される場を持ち得たのかもしれない。しかし、それを理由に、一般避難所から「エクスクルード」されるというのは、何とも矛盾に満ちている。つまり、インクルーシブという言葉、あるいはそれに類する用語、制度、システム、支援は、それが誰によって用いられているのかということに注意深く考えなければいけないということだろう。

以上のことをまとめると、インクルーシブな地域防災が包摂しているのは、すべてのひとりひとりの存在のレベルにある「ある自己」のことである。インクルーシブな地域防災は、何か「できる」かどうかという「する自己」に照準するだけではなく、その基底にあって、当人が生き生きと生きていられているかどうかという存在のレベルでの「ある自己」を支えるものでなくてはならない。そして、そこには「当事者性」が不可欠なことだ。

4-1-5. インクルーシブな地域防災の方向性—支援の現場から

(1) 炊き出しに見られる課題

インクルーシブな地域防災は、そこに生きるひとりひとりの当事者性が発揮されること、それが受けとめられることが重要なのだ。この当事者性は、既存の社会システ

ム、支援の枠組みから捉えたときには、ときに逸脱して見えるかもしれない他者の視点だ。この他者の視点から、もう一度社会を見つめ直し、災害対応を考え直したときに、何か新しい世界が見えてくるのではないか。村井雅清さんが語り続ける減災サイクルにおける「もうひとつの社会」（村井，2011）とは、このような可能性を指しているのではないかと思う。ここからは、減災サイクルにおいて、当事者性を基軸としたときに見えてくるインクルーシブな地域防災の実現にとっての課題、もうひとつの社会のあり方について、具体的な問題を挙げて論じていきたい。インクルーシブな地域防災の実現にとっての課題は無数に存在するが、それらをただ羅列していくのではなく、問題を絞って論じることで、インクルーシブな地域防災が目指すべきあり方を考えるための題材としたい。その一つ目は「炊き出し」である。

「炊き出し」が、インクルーシブな地域防災にとっての課題と言われて、意外に聞こえるかもしれない。いくつかの事例を知っている人は、次のような該当するような例を思い浮かべられるかもしれない。「まだまだアレルギーをもっている人への配慮は欠いているのではないか」、「なるほど、高齢者が増えてきたから、炊き出しも高齢者に優しいものが必要とされるんじゃないか」、さらには「いやいや、高齢者といっても人によって咀嚼できる程度は異なるんだから、きめ細やかな嚥下食への配慮が必要では・・・」と。ところが、この「炊き出し」についての昨今の問題は以上のような視点のずっと手前にある。本稿の前半を費やして長々とインクルーシブであるということの本質とは何かを問うてきたことが、むしろ滑稽に映るような事態がそこにある。それはこのような事態だ。近年のいくつかの被災地において、避難所で提供される食事がコンビニエンスストアなどのおにぎり、それも2つの味からの二者択一となることがある。「いやいや、災害直後は仕方がないのでは」という意見もあるだろう、しかし、事態は異なる。場合によっては、ある時点までは、豊富な食材によって暖かい食事が供されていたのに、ある時を境に、急に食事が「おにぎり」に変貌するのだ。

途中から「おにぎり」に切り替わった例にはこのようなものがある。被災地の名前は伏せて記したい。地震後の、ある避難所となった学校。ここは直後から近隣住民が積極的に助けあい、見事な避難所運営をしてきたと注目された。地震のあったすぐその日には、持ち寄ったお米であたたかいご飯が炊かれ、ふるまわれていたという。その後も、避難者である住民自身によって、持ち寄った食材や寄付された物資をつかって、野菜も豊富にふくまれた暖かい食事が毎日供されていた。変化が起きたのは、地震から約3週間後、学校が再開されようというときだった。学校再開にあたって、まず個別な配慮が必要な人々が避難していた教室は明け渡すこととなり、避難所内での引っ越しが行われた（「炊き出し」問題とは別に、この学校再開にあたっての避難所再編も、近年の事例を思い出すと実は重

要な問題である。避難所運営が当初はうまくいっていたところでも、学校再開というタイミングで、急に丁寧さが欠け、排除されたり、路頭に迷う被災者が生まれる例が相次いでいる)。

そして、問題視されたのは、炊き出しで火を用いていることだった。学校が再開されると、子どもたちが動き回るので、学校の敷地内で火をつかうことは危険だ、だから炊き出しはやめてくれと行政から要請があった。炊き出しの代わりに、食事は行政で用意すると。同時に、学校以外の、公民館等の避難所においても、学校の避難所と不公平が出るといけないからという理由で、炊き出しをやめるようにとの要請があった。その結果、その地域ではすべての避難所に、住民自らによる炊き出しの代わりに、昼はおにぎり、夜は弁当が配られることになった。

おにぎりも、弁当も、不味いわけではない。しかし、毎日では飽きてくる。また栄養の偏りもあるし、弁当はどうしても油ものが多い。なかなか食事に手が伸びない人が現れ始めた。また、自分たちでの炊き出しであれば、「さ、あたたかいうちにどうぞ」と、集まって一緒に食事をする風景が見られたのだが、食事より少し早い時間に段ボール箱で届けられるおにぎりや弁当では、それぞれが個別に受け取りにやってきて、一緒に食事をするという風景が減っていった。食事時のにぎわいが、避難所から消えていったのである。このように、災害後の炊き出しが、何らかの理由で、おにぎりやお弁当続きになることは、この被災地に限らず、昨今の災害では残念ながら珍しくなくなっている。

「法律で、避難所での食事は一人1080円と決まっている」という発言は、しばしば被災地で耳にするものだが、災害救助法にそのような規程はなく、その運用基準が法律の中身と混同されていると津久井(2012)は指摘する。炊き出しが、おにぎりや弁当になってしまった背景には、前例に則って、この運用基準にそのまま従ったという事情がある。このように考えると、災害救助法を本来の法の目指すところに立ち返って徹底的に活用する方法を模索することや、運用基準を見直す、あるいはより抜本的な新たな法律の枠組みを提案することなどが解決策としてあげられるだろう。もちろん、これらのアプローチも重要なのだが、ここでは、そもそも炊き出しが腹を満たす食以上の意味をもっていることを確認しておきたい。

被災することは、さまざまな社会的な関係が寸断されるという意味で「する自己」の傷つきだが、同時に、圧倒的な暴力によって内なる「環境と他者」への信頼が傷つくという意味で、存在のレベルでの「ある自己」の傷つきでもある。被災においては、自分が生きているということ、そのものが揺らぐ。このように考えると、被災者にとっての食、炊き出しには、腹を満たすという「機能」以上に、その「存在」を支えるという側面があるということ、その側面を見出し、大切にすることが重要である。先述の芹沢の議論では、

「ある自己」の傷つきを再生するには、その存在を受けとめ、ともに「いる」、「過ごす」ことが重要とあったが、その中で共に食事をとることも例としてあげられていた。ひるがえってかえって考えてみれば、共に食事をする「共食」は、類人猿において萌芽が見られるものの、基本的には動物の中で人間にだけみられる現象であると言われている。共に食事をすることは、人間が人間である所以に関わるということだ。一人で食べていけば味気ない食事が、誰かと摂ると途端に充実したものになることを私たちは経験的によく知っている。ここに、「炊き出し」に存在する、腹を満たすこと以上の意味がある。

このように考えると、インクルーシブな防災の課題を克服していく際に、重要となる視座を得ることが出来る。それは、何らかの事象を常に「モノ・コト+ α (アルファ)」の発想でみるということだ。「モノ・コト」は、基本的に「する自己」に関わるものだ。例えば、雨風防ぐための「住居」も、ここにあたるだろう。しかし、「住居」は雨風防ぐためのものだけではない。そこにいと心の安寧が得られたり、落ち着ける場所でもあるだろう。また、その周囲の環境も含めて、自らのアイデンティティと切っても切れない関係をもっている人だっているだろう。阪神・淡路大震災のあとに、そもそも「住まい」とは何だったのかということが問われた背景には、このような一人一人の存在のレベルにかかわる「住居」、「住まい」が念頭にあったのではないか。この「住居」を例にして分かるように、インクルーシブな防災が対象とするものについて、常に「+ α (アルファ)」をつけて考えてみると、それがもっている「ある自己」の存在レベルへの関わりを再考することが出来る。「仕事+ α 」(なりわい?)、「地域+ α 」(ふるさと?)、というように。

(2) ボランティアから見えてくる課題

続いてボランティアについて考えてみよう。これも、先の「+ α 」の視点で考えると、「ボランティア+ α 」(人として?)のように、「ある自己」の傷つきに対して、ボランティアがどのように関わる事が出来るのかという非常に重要な問題を考えることが出来る。ところが、こちらも事態は、そのずっと手前でより深刻に見える問題が生じているように見える。この問題は、インクルーシブという言葉に、字面通りに関わる側面があるので、ここではその点について論じたい。問題は、そもそもボランティアを受け入れるか、再建のパートナーとして迎え入れるかどうかという点にある。

昨今、災害が起きたときに、災害ボランティアの受け入れにさまざまな制約が生じていることはよく知られている事実である。制約とは、さまざまなレベルで生じている。まず、被災地に災害ボランティアセンターが開設されるまで、ボランティアの受け入れがされないというものがある。災害ボランティアセンターは、1998年の北関東・南東北水害の頃から、被災地に設置されることが一般的になってきた。さまざまな設立・運営スタイル

があるのだが、多くは市町村にある社会福祉協議会が中心となって立ち上げるものである。本来、個人の自由な意思に基づくボランティア活動が、制約を受けることに合理的な理由は見いだせないのだが、災害ボランティアセンターの設置が一般化する中で、設置が終わるまでにボランティアは行くべきではない、準備状況が整わないうちにボランティアに行くのはかえって迷惑をかけることになる、といった言説さえ聞こえてくるようになってきた。そもそも、ボランティア元年と呼ばれ、のべ130万人以上が活動した阪神・淡路大震災では、「受け入れ状況が整っていないのにボランティアがやってきて大変だった」という声は、少なくとも被災地の現場レベルではなかった。もちろん、ボランティアもひとりの人間だから、問題を起こしたり、迷惑をかけた人もいただろうが、「受け入れ態勢」が理由ではなかったはずだ。

災害ボランティアセンターが開設された後も、しばらくは「〇〇県内の人限定」というように、ボランティアの出身地で、ボランティアの数を制限しようということも多くなってきた。またボランティアの活動自体に、災害ボランティアセンターの意向が反映されることも多い。例えば、多くの場合、個人の営利につながる活動については、災害ボランティアセンターの活動対象とはしない、というものがある。だから、農家からの「サツマイモの植えつけを手伝ってほしい」というような求めが退けられることも少なくない。そもそも手伝いを求めている人がいて、それを手伝ってもよいと考える人がいるのなら、それでボランティア活動は十分に成立すると思うのだが、それが許されないことがあるのも現状である。このほかにも、さまざまな側面で、災害ボランティアセンターを通したボランティア活動は、さまざまな制約が設けられているのが近年の状況である。そうであれば、災害ボランティアセンターを通さずに活動すれば良いのではないかと思われるかもしれないが、災害ボランティアセンターを経由せずに直接被災地に入ったボランティアは、ときに「野良ボラ」と呼ばれたり、場合によっては泥棒のような潜在的な犯罪者のようにされ思われたりすることさえある。

なぜこれほどまでに災害ボランティアの活動を制約しようというドライブが働いているのだろうか。その背後には、そもそもボランティアなるものもっていたある性質がある。ボランティアとは何だろうか。通常、よく使われる3点セットに、「自発性」、「無償性」、「社会貢献」がある。自らの意思に基づいて、見返りを求めずに、誰かを助けることがボランティアだというのだ。しかし、仮にこれがボランティアの定義なのだとしたら、このような助けあいは何もつい最近始まったわけではなく、100年も1000年も前からあったのではないか。ならば、なぜ1995年はボランティア元年と呼ばれたのか。これは、ボランティアの助けあいにおける人間関係のあり方と100年前の助けあいにおけるそれを比べてみればよく分かる。100年前の助けあいとは、家族や、地縁など、言ってみれば顔

見知りどうしが、助けあう何らかの必然性をもった人たちどうしが、助けあうことが主であったということだ。それに対してボランティアの助けあいは、それまで何のつながりもなかった人たちが、「困ったときはお互いさまだ」と助けあったということ、つまり他者どうしの助けあいに、社会現象としての新しさがある。それも、災害ボランティアに至っては、その他者どうしの助けあいが、ときに大規模に、そして長期的に行われるわけである。

ここで、ボランティアは他者であるとして、この他者は、ポジティブな性質とネガティブな性質という両義的な性格をもっていることを確認しておきたい。他者のポジティブな性質とは、知らない人であっても共感し、人ごとではないと捉え、「困ったときはお互いさま」と助けあえる性質がある。一方で、他者である以上、そりがあわないかもしれないし、自らに危害を及ぼすかもしれない、これが他者のもつネガティブな性質のほうである。先の「人として」の支援における両義性も、この他者がそもそも帯びている2つの性質に起因している。近年のボランティアを管理したい、活動に制約をかけたいというのは、ボランティアのもつ他者性のうちの後者の方、他者のネガティブな側面に人々、社会がより敏感に反応しているからではないだろうか。ではその理由は何か。私は、1995年は、日本社会にとって、他者の両義性のそれぞれを象徴的にあらわす二つの出来事が起こった年ではないかと考える。それは、他者のポジティブな性質を象徴する出来事として、ボランティア元年としての阪神・淡路大震災、そして他者のネガティブな性質を象徴する出来事として、震災の2ヶ月後に地下鉄サリン事件を起こしたオウム真理教をめぐる一連の事件である。前者が社会に駆動した働きを「ボランティアのベクトル」、後者の働きを「危機管理のベクトル」と名づけた。森達也が説得的に述べているように、オウム事件以降の日本社会における変質、つまり身近に潜んでいるかもしれない敵としての他者に脅え、少しでも異質なものを排除し、そのことによって同質化し、その集団において同調を強めていくという傾向は今も加速していると言わざるをえない(森, 2010)。つまり、先の他者の両義性をめぐる2つのベクトルは互いに拮抗しながら存在してきたわけではなく、「危機管理のベクトル」によって「ボランティアのベクトル」が凌駕されつつあるのが、1995年以降の日本社会ではないだろうか。それゆえ、ボランティアが「困ったときはお互いさま」の存在ではなく、被災地を襲うある種の「災害」のように扱われ、制約、制限がかけられるというように、社会が反応しているのだろう。

しかし、家族や地縁などの共同態が解体され、さまざまな意味でこれまでの社会にあったつながりが希薄になるのが現代社会である。そうだとすると、ボランティアを考えることは、共同態から切り離されたひとりひとりの個人が、それでも助けあうとしたら、それはどのように可能かという、現代社会の中でも最もその根幹に関わる問題について考えるこ

となのだと言える。だから、表面的な受け入れの方法、活動の仕方ということ以上に、現代社会に生きる人間の関係の質が問われているということだ。ここで、他者どうしが生きるというときに、そのネガティブな側面をどう制約するかだけではなく、そのポジティブな側面をどのように活かすかを考えることが大切だろう。ここで、インクルーシブな地域防災を、現代社会という背景においてみたときに、根本的に互いに「他者」として現象している人たちどうしが、どのように関係を取り結ぶのか、インクルードしあうのかということがまた問われているということが分かる。

(3) 津波防災の取り組みから見えてくる課題

最後に、近年の津波防災をめぐる問題を取り上げて本稿を終えたい。ここでのポイントは、インクルーシブな地域防災を実現しようという構え自体が、かえってその実現を阻むことがあるという矛盾の問題である。「3. 1 1」に対して、「3. 3 1」という言葉があることをご存じだろうか。「3. 1 1」は言うまでもなく東日本大震災を指している。それでは、後者は何か。これは、日付としては2012年3月31日、この日に出された南海トラフの巨大地震・津波の新想定のことを指している。この新想定は、「想定外」の被害をもたらした東日本大震災をうけて、南海トラフで起こる巨大地震・津波の想定を見直したものである。この新想定は、従来 of 想定よりも、より大きな津波が、より短時間に襲う可能性があることを示した。新想定で最も高い津波高34.4メートルを出された高知県黒潮町のような地域は、この新想定に対して衝撃を受けた。新想定の結果、これまで津波防災の取り組みにがんばってきたところほど、「今までの自分たちの取り組みは間違っていたのだ」と悩み、さらには「もうこんな高い津波が来るなら一緒に流されるしかない」という無力感や、「素人に出来ることはもう何もないから専門家や行政に頼らざるを得ない」といった依存心を生じさせた地域もあった。これは、もちろん新想定が実現しようとしたことの全く逆の結果である。新想定は、あくまで一人でも多くの命を救うために、津波防災の取り組みを一層進めるために出されたものである。それが、場所によっては、意図していたことと逆の結果を生んでしまったというわけだ。

このように、新想定の後には閉塞感が漂ってしまった地域のひとつである高知県四万十町興津地区で行われている個別避難訓練タイムトライアルという興味深い実践がある（孫，2016）。これは、地域で一斉に避難訓練をするというのではなく、地域住民が一人だったり夫婦だったりで個別に行う避難訓練だ。ただ、個別と言っても、この訓練には、地域の小学生達がグループとなつてつきそう。避難訓練の様子は、動画で撮影される。また避難者はGPSロガーを携帯していて、どこをどれぐらいの時間をかけて避難したのか記録をとることが出来る。それらは、後日、津波避難シミュレーションと重ね合わされて、訓練の様子をふりかえることが出来ると同時に、その避難は果たして津波から無事に逃げるこ

とが出来たのかが分かるようになっている。重要なのは、この子どもたちとのやりとりの部分だ。訓練を開始する前に、避難者と子どもたちはどのように避難をするか打ちあわせをするのだが、この会話においてなされるのは避難についてのものだけではない。例えば、部屋に飾られている貝殻に話がおよぶ。すると、避難者の高齢の女性が、その貝殻への思い出を語ってくれる。そこでは、その女性の海のそばで生きてきた生きざまが語られる。すると、小学生たちも話に聞き入って、多かれ少なかれ感動することになる。そんな小学生の様子を見て、訓練に参加する前には、諦め感がいっぱい「津波と一緒に流されるわ」と語っていた人が、積極的に津波避難に取り組むようになるのである。

厳しい想定をつきつけられることは、先の「ひきこもり論」の文脈で言えば、何らかの課題を抱えた地域としてみられるという意味で、否定性でもって捉えられるということである。この否定性が、当事者の力をそいでしまうことがあるというのが、ここでの問題だ。これは、個別には、当事者の「ある自己」の傷つきとして生じることになる。子どもたちとの会話で先の女性が力づけられたのは、子どもたちは女性を「津波避難に困難を抱えた女性」として見るのではなく、同じ地域に生きる人、それも海のそばで生きる豊かさを知る魅力的な人という、肯定性でもって捉えたからである。重要なのは、肯定性でもって受けとめられた後、女性は必要とされていた津波避難訓練に取り組めるようになったということである。

このように、インクルーシブな地域防災の課題とその克服を考えたときに、それを課題として捉えることそのもの、そして課題であるがゆえに克服しようとする、解決しようとする、かえって課題を深刻化させたり、解決を阻んだりすることがある。そのときは、背景にある解決をはかろうとするうちのうちにある、対象を否定性でもって捉える見方が影響しているのであり、その克服には対象を肯定性でもってみる、当事者の「ある自己」を受けとめる実践から始めてみるのが解決の糸口になるだろう。

4-2. 人とペットの減災

九州保健福祉大学社会福祉学部

加藤 謙介

4-2-1. 災害と「ペット」

(1) ペットとの〈家族〉的關係と「包摂／排除」

近年、「人と動物との関係」に対して、従来とは異なる観点から関心が寄せられるようになってきている。現代の日本社会においては、動物は、人間との関わり方に基づき、家庭動物（例：ペット）・展示動物（例：動物園動物）・実験動物・畜産動物・野生動物の5類型が設けられている（e.g., 打越, 2016）。日本人の「動物観」について縦断的な研究を重ねている石田（2008）は、これらの動物との関係のうち、特に「家庭動物（ペット）」に対する「家族的態度」が、近年になって突出した変化を示していることを指摘している。

「ペットは家族」。このフレーズは、ペット飼育者や愛好家にとっては、もはや当然のことばとなっている。ペットは、血縁や法的根拠に基づく伝統的な家族観のどこにもあてはまらない。にもかかわらず、ペットを家族と見なす人々が増加している現状に対して、山田（2004）は、「主観的家族論」の観点から、現代社会における家族観、及び、人とペットとの関係の変化の双方が、飼い主にとって、ペットを家族であると見なす状況を生み出していると論じている。

このように、特に現代社会における飼い主・ペットの関わりにおいて構築された家族的関係を、本稿では、〈家族〉と表記することにしよう。〈家族〉としての関係の深化とともに、ペットと飼い主との間で、「ヒューマン・アニマル・ボンド（人と動物の絆）」とも呼ばれる強い愛着関係が築かれ、飼い主にとって、生理・心理・社会的な恩恵がもたらされると、多くの論者が指摘している（e.g., 桜井・長田, 2003）。2017年時点で、国内の犬猫飼育頭数は、犬が892万頭、猫が953万頭と推計されている（一般社団法人ペットフード協会, 2017）。この統計は、それと同程度の〈家族〉的關係が、国内に存在していることを示唆している。

一方、ペットの存在が、対人関係や地域社会に生み出す様々なコンフリクトも社会問題化している。例えば、金児（2003）は、飼い主一人一人が周囲の人々へ配慮してペットのしつけをし、マナーを守らなければ、ペットを飼うこと自体が、かえって周囲の人からの否定的な反応を生み出しかねないと論じている。また、濱野（2013）は、ペットによる困りごととして、「糞尿の放置等の飼い主のマナーの悪さ」、「鳴き声」、「悪臭」等を挙げている。加えて、養老・的場（2008）は、ペットによる「不適切な排泄、吠える、咬む」などのふるまいが、人間にとって迷惑な行動となり、近隣とのトラブルの原因となっていると述べるととも

に、ペット由来の感染症や排泄物が公衆衛生上の問題となることも指摘している。

ここまで整理してきたように、現代社会においてペットは、＜家族＞として、飼い主を中心とする人間社会に「包摂」される存在であり、かつ、「迷惑な存在」としてコミュニティから「排除」される存在であるという、両義的な関係性をはらんだ存在となっている。この「包摂／排除」の両義性を露呈させ、人とペットとの関係を困難な問題として顕在化させるのが、災害である。次項では、災害時におけるペットをめぐる諸問題について概観しよう。なお、事例の詳細を知りたい方は、加藤（2013）等も参照されたい。

(2) 災害時における「ペット」への支援：過去 30 年の災害事例より

災害時にペットを支援対象とすること自体は、実は、それほど目新しい活動ではない。過去 30 年をふりかえると、古くは伊豆大島・三原山噴火災害（1986 年）や、雲仙普賢岳噴火災害（1991 年）の被災地におけるペット救護の報告がなされている（e.g., (社)日本動物福祉協会, 1987; 社団法人長崎県獣医師会, 1993）。当時は、負傷ペットの救護などが主たる支援内容であり、ペットと飼い主双方の支援については、大きな問題となっていなかった。

災害被災地において、ペットをはじめとする動物の救援が、初めて組織的かつ大規模に実施されたのは、阪神・淡路大震災（1995 年 1 月 17 日）であった（兵庫県南部地震動物救援本部活動の活動記録編集委員会, 1996）。兵庫県保健環境部によれば、阪神・淡路大震災では、兵庫県下だけでも、推計で犬 4,300 頭・猫 5,000 頭が被災したとされている。このため、「兵庫県南部地震動物救援本部」が設置され、「被災地、避難所への餌の配給」「負傷動物の収容、治療および保管」「飼育困難な動物の一時保管」「放浪動物の一時保管」「所有者および里親探し」「動物に関する各種相談」等の支援が行われた。また、被災ペットの収容・一時預かり・里親探しのために、神戸動物救護センター・三田動物救護センターが設立され、対応が進められた。阪神・淡路大震災は未曾有の都市型災害であった。しかし、その悲惨な経験が様々な教訓を生んだように、災害時におけるペット救援の「問題」が提起される重要な契機となったと言えるだろう。

阪神・淡路大震災での経験を受けて、「災害時のペット救援」について、組織的な対応・備えが進められるようになった。例えば、巨大災害発生時には、「緊急災害時動物救援本部」が組織され、東京を拠点として、各地の行政・獣医師会と連携しながら、被災動物の救援が行われる体制が構築された¹⁾。また、個人ボランティア・愛護団体・NPO など、動物に関わる様々な立場の人々も、災害時での活動に関与することとなった。

阪神・淡路大震災以降、2010 年までの期間で、動物救援本部が関与した災害事例としては、有珠山噴火災害（2000 年 3 月）、三宅島噴火災害（2000 年 6 月）、新潟県中越地震（2004 年 10 月 23 日）、新潟県中越沖地震（2007 年 7 月 16 日）が挙げられる。有珠山噴火災害や

三宅島噴火災害では、被災地域から遠方に避難せざるをえなかった被災者らのペットのために、被災ペットの収容施設が開設される等の対応が行われた（環境省, 2006）。

新潟県中越地震では、動物救援のために「新潟県中越大震災動物救済本部」が設置された。被災地では、発災直後から、行政・地元獣医師会・新潟県動物愛護協会等が連携し、支援物資の提供、被災動物の治療や相談受付、動物の一時預かりが進められた（新潟県中越大震災動物救済本部, 2007）。動物救済本部は、仮設住宅での動物飼育支援にも取り組み、市町村災害対策本部への働きかけにより、全 13 市町村の全ての仮設住宅でペット飼育が認められることになった。新潟県は、7.13 水害（平成 16 年 7 月新潟・福島豪雨）、中越地震、そして中越沖地震と立て続けに大きな災害に見舞われたが、その時々を経験が防災計画等にも反映されるとともに、災害時のペット対応に関して、官民協働の連携体制が構築されることとなった（e.g., 新潟県防災会議, 2016, pp.394-396）。

阪神・淡路大震災以降の災害での経験を踏まえ、徐々に災害時における動物救援についての蓄積が進みつつある中で発災したのが、東日本大震災（2011 年 3 月 11 日）であった。戦後最悪の犠牲を生み出したこの災害は、被災地のペットにも大きな影響を及ぼした。一般社団法人ペットフード協会（2011）は、東日本大震災において被災した犬・猫の推計頭数を、犬が約 6,500 頭、猫が約 6,400 頭と報告している。

東日本大震災における被災者とそのペットへの支援内容については、環境省（2013）に詳細がまとめられているが、被災地域の広大さと、それぞれの地域での被災状況の違いによって、動物救援の難しさが指摘されている。中でも、地震・津波だけでなく、福島第一原発の事故の影響を強く受けた福島県では、警戒区域内に取り残されたペットへの対応だけでなく、ペットの飼い主たちの避難生活にも大きな影響を及ぼした。特に、ペットとの「同伴避難」を望む飼育者らの中には、ペットを持ち込める避難所・仮設住宅を探して全国各地を転々とする人々もあった（e.g., 児玉, 2011）。

このように、日本社会においてペットは、巨大災害が発生する度に、次第に支援の対象として位置づけられることとなった。また、特に近年の災害では、飼い主（被災者）とペットとの関係そのものが支援対象として重要であることが論じられるようになったことも、特筆すべき点であろう。

(3) 「ペット防災」から「人とペットの減災」へ

これまでの災害経験を踏まえ、いわゆる「ペット防災」の分野でも、様々な知見が示されるようになってきている。ここでは、「自助」「公助」「共助」の 3 側面から整理してみよう。

まず、「自助」について、特に飼い主自身が責任を持ってペットのための災害対応に備えるよう、啓発が進められている。例えば、平井（2016）は、「動物防災の 3R」として、「Ready

(備える)」(物資や耐震補強等のハード面の備え、ペットのしつけや家族間の連絡等のソフト面の備えなど)、「Refuge (避難生活)」(ペット・飼い主・非飼い主の「棲み分け」、ペットと人の「動線の分離」、非飼育者への「思いやり」など)、そして「Responsibility (飼い主責任)」の3点の重要性を唱えている。特に東日本大震災以降、一般飼い主向けのペット防災関連書が、多く刊行されるようになってきている (e.g., いぬの防災を考える会, 2016; ねこの防災を考える会, 2014)。

こうした飼い主の「自助」のうち、特に発災直後の緊急避難行動として推奨されているのが、「同行避難」である。環境省 (2013b) が制定した「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」²⁾ には、「同行避難」について、「災害発生時に、飼い主が飼育しているペットを同行し、避難場所まで安全に避難すること。」と定義され、続けて、「同行避難は避難所での人とペットの同居を意味するものではない。」と付記されている。この定義が示しているのは、ペットを連れての避難行動は推奨されているが、避難所等でのペットとの同居は直ちには保障されない、ということである。熊本地震後に発刊された「いっしょに逃げてもいいのかな？」(LEONIMAL-BOSAI/Lucy+K, 2016) には、災害発生時の様々な状況に即した同行避難のあり方について、非常にわかりやすい解説がなされている。

これに対して、「公助」に関しては、特に東日本大震災での甚大な被害を受け、法制度の整備が進められている。例えば、「動物の愛護及び管理に関する法律」(環境省, 2013c) では、各自治体の動物愛護推進条例にて災害対応をするよう規定が設けられている。その結果、自治体の動物愛護推進条例に基づく「動物愛護管理推進計画」において、災害時における被災者とそのペットへの対応について、飼い主、獣医師等の動物専門職、区市町村などの地方自治体等の役割分担などの諸規定が明記されるようになった。また、これらの動きを受け、各自治体の地域防災計画でも、避難所等でのペットの対応について指示が示されるようになってきている。

問題は「共助」、即ち、被災者とそのペットの、地域社会での受け入れ等をめぐる備えである。地域防災計画等の「公助」の指針において、避難所等でのペットの取扱について大枠は設けられているが、具体的な対応については、個々の避難所で対応が定められることとなる。このため、有事への備えとして、ペットを連れての「同行避難訓練」(環境省, 2013b) が各地で試行されているが、災害時における被災者とそのペットへの対応について、地域社会で十分な備えが進められているとは言い難い。本稿での論点を先取りすると、筆者が熊本地震被災地で目の当たりにしたのは、ペットを<家族>と見なす被災者が、「同行避難」という語を全く知らなくとも、当然のようにペットを連れて避難し、その後、避難所で「排除」という事態であった。過去の被災地においても、同様な「排除」は報告されている (e.g., 児玉, 2011)。

もちろん、平井（2016）が「動物防災の3R」として丁寧に論じているように、災害時とはいえ、ペット飼育者への対応のみが優先されるべきというのは誤りである。災害場面において、避難所は、家屋等の＜住居＞を喪った老若男女・障老病異（渡辺, 2013）の被災者が身を寄せる。その中には、当然、ペットが間近に居る避難生活に耐えられない人々も、少なからずいるだろう。前項で論じたように、ペットは＜家族＞でありながら「排除」の対象ともなり得る、両義的な存在である。ペットを無碍に排除することは、＜家族＞である飼い主（被災者）を「排除」することにつながる。一方、避難所等での安易なペット同居許可などの軽率な「包摂」は、ペットとの避難生活に耐えられない人々を「排除」することになりかねない。ここに、災害時のペットへの対応をめぐる「被災のエクスクルージョン」（栗原, 2013）の困難がある。ペット飼育者を含め、＜住居＞を喪った被災者にとって、地域社会において、誰もが「排除」されることなく、安心して生きていける＜居場所＞（森川, 2013）を築くこと、その「包摂」のあり方が重要な課題となる。

人とペットの災害対応に関して、これら「自助」「共助」「公助」の論点とあわせて必要となるのが、「災害サイクル」と「減災」の視点である。ペットとの「同行避難」や「避難所での受け入れ可否」の問題は、発災直後の救急救命期における課題である。しかし、その後、被災者らは、ペットを含め、避難所・仮設住宅・復興住宅と仮の＜住居＞を転々としながら、被災後の生活を送ることとなる（e.g., 山口, 2014）。救急救命期から復旧期、復興期へと移行する「災害サイクル」の全ての過程で、それぞれの時期に応じた課題に適切な改善策が講じられるとともに、一人ひとりが当事者としての主体性を確保しうる「減災」の視点が求められる（矢守・渥美, 2011; 矢守・宮本, 2016）。

本節での論点をまとめてみよう。ペットを＜家族＞と見なす被災者は、災害によって＜住居＞だけでなく、安心して生きていける＜居場所＞をも喪う危機にさらされる。「災害サイクル」の展開過程において、飼育者・非飼育者双方を排除せず、ともに安心して生きていける＜居場所＞の構築を目指す「減災」のあり方が求められている。このような方向性のことを、本稿では、「人とペットの減災」と呼ぶことにしよう。

このような背景を踏まえ、2016年4月14日に発災したのが、平成28年熊本地震であった。次節では、熊本地震被災地における「人とペットの減災」の展開過程について、筆者自身の研究・実践を踏まえて報告する。

4-2-2. 平成28年熊本地震と「人とペットの減災」：熊本県益城町の事例より

(1) 平成28年熊本地震

2016年4月14日、そして、4月16日。熊本県熊本地方を震源とする非常に強い地震が発生した。後に平成28年熊本地震と呼ばれるこの震災は、熊本県、大分県を中心に広範囲

にわたって甚大な被害をもたらした。死者数は、直接死・関連死等を含めて 255 人、負傷者 2,795 人、16 日の「本震」直後には、避難者数が 183,882 人に上った（消防庁応急対策室, 2018）。特に、震源となった熊本県益城町周辺では、震度 7 の激震に 2 度襲われ、住家被害状況に関して、町内の住家総数 10,742 のうち、全壊 3,026、大規模半壊 791、半壊 2,442、一部損壊 4,325 と、ほとんどの住民が、住環境に何らかの被害を受けたことが報告されている（熊本県益城町, 2017）。同町では、発災から 1 年 9 ヶ月を経た現時点でも、未だ多くの住民が仮設住宅等での生活を余儀なくされている。

筆者は、2016 年 4 月 16 日の「本震」直後から、益城町総合運動公園避難所での支援に関わるようになり、特にペットと「同行避難」した被災者、及び現地支援者との協働的実践（渥美, 2014）を重ねてきた。同避難所が閉所された 2016 年 10 月末以降は、主に同町テクノ仮設団地を中心に、仮設住宅で生活するペット飼育者、及び現地支援者らとともに、後述する「人とペットの共生まちづくり」に資する諸活動の企画・運営に関わっている。本稿執筆時点（2018 年 2 月初旬）までの期間中、筆者は 97 回被災地を訪れ、計 152 日間滞在している。筆者は、研究者であり、かつ災害ボランティアでもある立場から、被災者・支援者らと対話を重ね、信頼関係構築に努めるとともに、被災地での実践の記録を重ねてきた³⁾。

本稿では、これまでの筆者の記録をもとに、平成 28 年熊本地震における「人とペットの減災」の事例に関して、(1) 益城町総合運動公園避難所におけるペット同行避難の経緯、(2) ペット一時預かり施設「益城町わんにゃんハウス」での支援の特徴、(3) 益城町テクノ仮設団地における「人とペットの共生まちづくり」に関わる協働的実践の特徴、の 3 点について整理を行った。なお、各事例の詳細は、加藤（2017a, 2017b）も参照されたい。

(2) 益城町総合運動公園避難所における「同行避難」の経緯

益城町総合運動公園は、益城町役場に程近い場所に立地し、被災地の中でも最も激甚な被害を受けた地域にある。このため、2016年4月16日の「本震」直後は、避難所となった運動公園に、1,000人を超える被災者が避難し、その中には、ペットとともに「同行避難」した被災者の姿も多く見られた。

益城町総合運動公園避難所では、発災初期の時点では、避難所内でのペットとの同居を容認する体制となった。敷地内に、(特活)ピースウィンズ・ジャパンによるペット同居可の「テント村」が開設されていたこともあり、同避難所は、熊本地震被災地において、最もペットとの同行避難者が集まってきた避難所の1つとなっていた(図4)。



図4-1 益城町総合体育館内における「同行避難」の一場面

同避難所では、発災直後から、動物関係のNPO・ボランティアによって、ペットフードなどの支援物資が提供されていた。体育館内に避難しているペットは、小型犬がほとんどであり、猫は数頭しか見かけなかった。後に出会った避難者の中には、より大型の犬の飼育者もあったが、他の避難者への気兼ねやトラブル等から、館内での同居を早々にあきらめ、車中泊や半壊した自宅等での生活を選んだ人も少なくなかった。館内には、少なくとも16世帯、犬16頭・猫4頭が確認された(5月6日時点)。また、ピースウィンズ・ジャパンのテント村には、犬40頭・猫3頭ほか小動物が飼育されていた(4月23日時点)。

館内では、一見すると、ペットはおとなしく過ごしているようであったが、飼い主は、鳴き声などで他の避難者に迷惑がかからないよう、相当に気を遣っている様子が見受けられた。ほとんどのペットは、避難者の個人スペース内で適切に飼育管理され、周囲の避難者とも、概ね良好な関係が築かれていた。

しかし、避難生活の長期化に伴う様々な問題により、益城町では、5月半ばをもって、避

難所施設内でのペットとの同居が禁止されることとなった。ペットと同居可の「テント村」にも撤退要請がなされた。これを受けて、益城町内で避難生活を送る「被災者とそのペット（いぬネコ家族）」を支援するため、益城町、環境省、公益財団法人熊本 YMCA、（特活）人と犬の命を繋ぐ会等の協働プロジェクトとして、「益城町いぬネコ家族プロジェクト」が発足し、筆者もその一員として参画することとなった。そして、益城町総合運動公園敷地内に、被災者のペット（犬と猫）の一時預かり施設「益城町わんにゃんハウス」（以下、わんにゃんハウス）が建設され、5月15日より供用が開始された。

しかし、避難者の立場からすると、「ペットとの別居」「テント村撤退」の要請は、かなり急なことで受け止められ、涙ながらにペットを預けたり、強い不安を訴える人も少なくなかった。こうした被災者の心情を踏まえ、「わんにゃんハウス」スタッフは、利用者らと丁寧なコミュニケーションを重ねながら犬猫の受け入れを進めていき、利用者とそのペットも、少しずつ、「わんにゃんハウス」を利用する生活に慣れていくこととなった。

4-2-3. 「益城町わんにゃんハウス」の2つの支援

益城町総合運動公園避難所の付帯施設である「益城町わんにゃんハウス」では、預けているペットの飼育管理は、原則として、避難所で生活する飼い主自身が行うこととなっていた。5月24日には、ハウス利用者の互助組織として「いぬネコ家族会」が結成され、ハウスの利用ルールや利用者間の連絡等が協議された。また、プロジェクトに関わるスタッフ3～4名が、日中、ハウスに常駐し、利用者のペット飼育に対して支援が行われた。

「わんにゃんハウス」での支援内容には、避難者とそのペットの住環境を保障する「＜住居＞の支援」、避難者とそのペットを直接・間接にサポートする「＜居場所＞の支援」の2つの側面が見られた。以下では、それぞれの支援の特徴について整理する。

＜住居＞の支援

「わんにゃんハウス」は、避難所敷地内で同行避難ペットを預かることができる、3棟のプレハブ施設である。プレハブは、大勢の被災者が生活する益城町総合体育館の建物から、150mほど離れたテニスコート裏に設置された。また、建物に隣接して屋根付のドッグランが設けられており、猛暑日やかなりの荒天時でも、犬や猫をケージから出して運動させるスペースが確保された（図5）。



図 4-2 「益城町わんにゃんハウス」外観（写真左）と屋根付ドッグラン（写真右）

プレハブは、2棟が犬舎、1棟が猫舎として使用され、最大で犬 35 頭・猫 15 頭が飼育可能であった。プレハブ内には、犬猫を収容するためのケージとともに、冷暖房が設置された（図 4-3）。

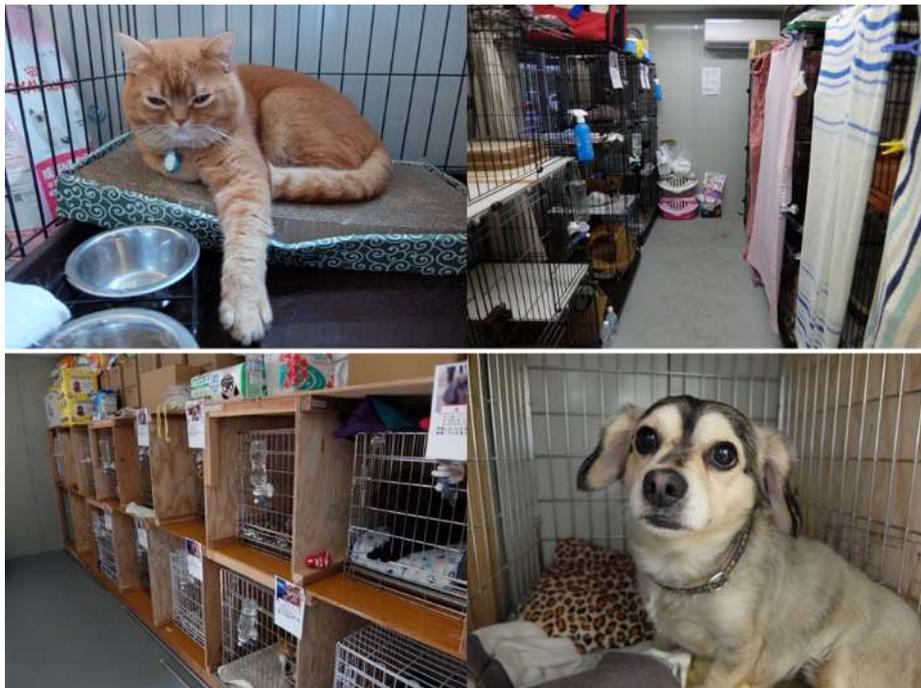


図 4-3 猫舎（写真上）・犬舎（写真下）の内部

このように、避難所敷地内でペットを飼育するための設備と物理的環境が整えられたことで、さしあたり、避難者とそのペットにとっての住環境が保障されることとなった。

<居場所>の支援

「わんにゃんハウス」では、専従スタッフやボランティアらによって、飼い主とそのペットに対して、直接的・間接的に様々なサポートが行われた。この支援のうち、最も基本的なものは、しつけインストラクター等の専門性を有した専従スタッフによる、避難ペットの飼い方指導と飼育補助であった。例えば、「犬のケージ・トレーニング」では、ケージ飼育未経験の犬をケージに馴れさせるとともに、その意味について飼い主に丁寧な説明が行われた。また、犬の散歩のマナー（リードは必ず装着し、短く持つ／排泄物の処理／「お散歩バッグ」の携行等）や、犬猫や犬舎・猫舎の衛生管理等の助言・指導を行った。こうした指導は、利用者に信頼感・安心感を抱かせることになると共に、避難生活の中での無用なペットトラブルを防ぐことにつながった。ハウス開設以降、同避難所内で、ペットに関する苦情が寄せられることはなくなった。

あわせて、スタッフらは、不慣れな環境下で生活する犬猫のストレスケアを目的に、散歩やドッグランでの遊戯などの飼育補助を行った（図 7）。これらの飼育補助の結果、預けられている犬猫が元気になっていく様子もまた、飼い主に安心感をもたらすこととなった。



図 4-4 ドッグラン・散歩による犬のストレスケア（スタッフによる飼育補助の一例）

飼い方指導・飼育補助に加えて、外部からのボランティアによっても、様々な支援が行われた。ペット飼育に直接関わる物資の寄贈だけでなく、ペットのトリミング等の専門性を活かした支援も定期的に行われた。また、プロのイラストレーターによる犬猫の「似顔絵」や、ペット写真をもとにしたアクセサリーの寄贈など、1頭1頭のペットのための支援活動も重

ねられた。これらは、いずれも飼い主に大変好評であった。

筆者自身も、発災当初から、「避難ペットの写真撮影と贈与」の活動を継続していたが、関係各所の協力を得て、これらの写真をもとに、益城町総合体育館内にて、避難中のペットの写真展「第1回いぬネコ家族写真展」が開催されることとなった（2016年7月10日～25日）。写真は、体育館廊下の壁面に展示され、幸いにも、好評を博すことができた（図4-5）。



図 4-5 「第1回いぬネコ家族写真展」会場の風景

こうした支援の場を通して、ハウスを利用する被災者同士、そして被災者と支援者との間で、様々な交流が深められることとなった。「益城町わんにゃんハウス」は、2016年10月31日で閉所されたが、ここでの支援を受け、利用者らは、避難所でのペットとの生活を恙なく終えることとなった。

4-2-4. 益城町テクノ仮設団地における「人とペットの共生まちづくり」の展開

(1) フィールド及び実践概要

益城町内のほとんどの避難所が閉鎖された2016年11月以降、被災者の多くは応急仮設住宅に入居することとなった。益城町内の仮設住宅はペットの屋内同居が認められ、ペットとその飼い主の住環境は、一応、保障されることとなった。同町内で仮設住宅は1,562戸が建設され、計18の仮設団地が設けられた（2016年11月14日時点）。

益城町テクノ仮設団地は、516戸・約1300人が生活する同町最大の仮設団地であり、犬猫等のペット100頭以上が飼育されている（2017年1月時点）。筆者は、住民有志による「犬猫飼い主有志の会」及び現地支援者と協働で、「ペット飼育者も、非飼育者も、動物好きも、動物嫌いも、ともに暮らしやすいまちづくり（人とペットの共生まちづくり）」を掲

げた企画を立案・実施し、共催者として、これまでに 12 のイベントに関与している。

これらのうち、代表的な企画である「わんわんマナーアップ大作戦」の概要を整理しよう。同企画は、(1) 家庭犬インストラクターによる犬の飼育マナー講座、(2) 飼い犬を連れての仮設団地内のゴミ拾い、の 2 部構成である。ゴミ拾いでは、揃いのロゴ入りのゴミ袋を携行し、同じ柄の「犬用バンダナ」を飼い犬に着用させる。約 1 時間半のイベント後、住民同士の交流会も催されている。本稿執筆時点までに計 7 回開催され、各回でペット飼育者・非飼育者あわせて 2~30 名の参加があった。

(2) 「人とペットの共生まちづくり」の展開過程

「人とペットの共生まちづくり」に資する協働的实践は、現在も進行中である。これまでの事例の展開過程について、実践の転機に即し、4 期に分けて記述した。

[2016 年 11 月~12 月] 町内の避難所が閉所し、仮設団地への入居がほぼ完了した 11 月以降、仮設団地支援者や非飼育者から、犬の糞害や放し飼い等、ペット問題への指摘がなされるようになった。中には、ペット飼育者全体を排斥するような非難の声もあったという。しかし、ペット飼育者の名簿もなく、自治会作りも難航する等、住民自身による自助・共助が困難な状況が続いていた。

そこで、避難所から関係のあった飼育者有志らと筆者らの協働で、飼い主有志主催の「第 1 回わんわんマナーアップ大作戦」が企画・実施された。飼育者・非飼育者あわせて約 30 名の参加があり、「犬の排泄物処理」「リードの持ち方」等の基本的な飼育マナー講座の後、犬を連れてのゴミ拾いが実施された (図 4-6)。



図 4-6 「わんわんマナーアップ大作戦」の実施風景

イベント中、飼育者自身が犬連れでゴミを拾う姿に、他の住民からも激励の言葉が寄せられた。「わんわんマナーアップ大作戦」は、参加者だけでなく、仮設団地支援者や非飼育者からも好評を博し、その結果、当初はペット飼育者全体に向けられていた非難の声も減ぜられることとなった。

[2017年1月～2月] マナーアップ大作戦で配付する「犬用バンダナ」の手配を検討する中で、仮設団地内で裁縫を楽しむ主婦グループとの連携が図られた。このグループにはペット飼育者はほとんどおらず、中には犬猫問題に辟易して筆者らに苦情を訴える人もあった。飼い主有志と筆者らは企画趣旨を丁寧に説明し、「犬用バンダナ」を共同製作することとなった(図 4-7)。



図 4-7 「犬用バンダナ」共同制作の一風景

和やかな雰囲気で作られたバンダナは、「第2回わんわんマナーアップ大作戦」で参加者らに配付された。2月には、子どもと犬の適切な関係づくりを目的とした「わんわんキッズクラス」も企画・開催された。加えて、他の住民から、飼育者が自発的に清掃活動をしていると賞賛する声が寄せられることもあった。

【2017年3月～5月】 実践の方向性が議論される中、「飼い主有志の会」では、規約作りや活動助成金の取得などが協議され、「わんにゃ～ず（益城町テクノ仮設団地犬猫飼い主有志の会）」として組織化された。4月には、有志の会主催で花見会が企画され、ペットを飼育していない住民とも交流が深められた。筆者も、ペット写真の撮影・贈与を継続し、飼育者や仮設団地住民らとの信頼関係構築に努めた。この流れを受け、「第3回わんわんマナーアップ大作戦」が開催され、飼育者・非飼育者あわせて約30名が参加し、住民から三度の好評を博すこととなった。

【2017年6月～】 実践が継続される中、住民有志が率先してイベント等の企画がなされるようになり、6月には、猫飼育者向けの初めてのイベント「テクノにゃん友会」が開催された。また、マナーアップ大作戦のシンボルである「バンダナ」の共同制作は、「わんにゃんバンダナ大作戦」としてイベント化されることとなった。これらのイベントでは、筆者も初めて出会うペット飼育者や住民が参加することもあった。

住民同士の関係が深まる中、「わんわんマナーアップ大作戦」も継続して開催され、仮設

団地内でのトラブル内容や、時季ごとの注意事項に即して、ペット飼育マナーに関する情報提供が行われている。被災地の復興が進展し、仮設団地コミュニティの再編が進む中、住民有志と筆者らは、今後の実践の方途について検討を重ねている。

4-2-5. インクルーシブな地域防災の方向性—人とペットの減災から

益城町総合運動公園避難所、及び、益城町テクノ仮設団地では、災害サイクルのステージ移行に即して、「人とペットの減災」に資する様々な取り組みが進められてきた。本節では、「人とペットの減災」における「包摂／排除」の視点から、それぞれの事例の意義について考察を行う。

益城町総合運動公園避難所の事例における「減災の課題」をことばにすると、「発災直後の被災地・避難所において、被災者とそのペット（＜家族＞）を『排除』せず、＜住居＞と＜居場所＞を支援するには、どうすればよいか？」と表現できるだろう。「ペットは＜家族＞」。この関係は、個々の飼い主とそのペットとの相互作用によって生み出された規範（大澤, 1991）の一種であると考えられる。しかし、地震によって被災者らの住環境が破壊され、避難所という仮の＜住居＞での共同生活が強いられる中で、その規範さえも消失の危機にさらされていたと考えられる。「益城町わんにゃんハウス」での＜住居＞と＜居場所＞の支援は、ペット・被災者・支援者の濃密な相互作用の中で、被災者とそのペットを避難所コミュニティに「包摂」し、＜家族＞規範を再構築する意義を有していた。この意味で、「益城町わんにゃんハウス」での様々な実践は、「ペット介在被災者支援」とでも呼べる意義があったと言えるだろう。

一方、益城町テクノ仮設団地の事例における「減災の課題」をことばにすると、「仮設団地という新たな仮の＜住居＞を、ペット飼育者・非飼育者双方を『包摂』できる＜居場所＞にするには、どうすればよいか？」と表現できるだろう。「実践共同体論」（レイヴ・ウエンガー, 1993）に拠れば、「人とペットの共生まちづくり」に資する様々な企画は、ペット飼育者・非飼育者・動物好き・動物嫌いを含む住民に、様々な立場からの「参加」を促し、それぞれを仮設団地コミュニティに「包摂」する実践であったと考えられる。この過程で、イベントに関与した飼育者らに、「仮設団地に適したマナーを守る飼い主」とでも呼べる＜アイデンティティ＞が構築され、自発的な清掃活動や「飼い主有志の会」の組織化等が促されたと言える。また、「犬を連れてのゴミ拾い」は、非飼育者から示されたクレーム（ペットが街を汚す）を、飼育者自身が先取りして解消（犬を連れてゴミを拾う）し、住民に再提示することで、ペット問題のコンフリクトが解消されるとともに、非飼育者・動物嫌いが、「飼育者・ペットを許容」する立場で実践共同体へ「参加」する契機となった。これらに加え、「犬猫用バンダナの共同制作」「飼育者のマナーの賞賛」「住民同士の交流促進」等、仮設住

民らの様々な「参加」のあり方が見られた。このように、飼育者・非飼育者双方を含めた仮設団地住民の「十全的な参加」(矢守, 2006)の萌芽が見られ、それぞれの立場の住民を、仮設団地コミュニティに「包摂」することに、テクノ仮設団地における「人とペットの減災」の特徴があると言えるだろう。

本稿で紹介した事例は、平成 28 年熊本地震という一災害の被災地における、様々な実践のほんの一部に過ぎない。しかし、ペットを<家族>と見なす現代社会に求められる、「人とペットの減災」のあり方に、様々な示唆が得られると考えられる。本稿での知見が、今後の「インクルーシブな防災」の一助となれば幸甚である。

謝辞

本稿で紹介した研究並びに協働的实践を遂行するにあたり、「わんにゃ〜ず(益城町テクノ仮設団地犬猫飼い主有志の会)」をはじめとする熊本地震被災地のペット飼育者の皆様、益城町テクノ仮設団地にお住まいの皆様、現地支援者の方々他、多くの方から多大なるご協力を賜りました。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。

また、研究・実践の遂行にあたり、「平成 29 年度一般財団法人ペット災害対策推進協会『調査研究助成及び普及教育活動助成』」、「熊本地震支援『浄土宗平和協会基金(JPA 基金)』」、「平成 29 年度九州保健福祉大学 QOL 研究機構社会福祉学研究所『QOL 向上に寄与するための研究、講演、研修、イベント等の募集』」より助成を賜りました。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。

註

- 1) その後、同組織は、一般財団法人全国緊急災害時動物救援本部(2013年)、一般財団法人ペット災害対策推進協会(2014年)へと改組が行われた(一般財団法人ペット災害対策推進協会, 2018)。
- 2) 同ガイドラインは、平成 28 年熊本地震の経験を踏まえ、2017 年度時点で改訂作業が進められている(環境省, 2017)。
- 3) 本研究ならびに実践に際してのデータ収集とその扱いに関しては、九州保健福祉大学倫理審査委員会の承認を受けた(承認番号: 16-032、17-034)。

4-3. 災害と障害

大阪大学未来戦略機構第五部門
ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
石塚裕子

4-3-1. はじめに

1995 年の阪神・淡路大震災以来、災害が起こるたびに障害者、高齢者等の被災、避難、生活再建への配慮や支援の欠如が課題となる。そして障害者団体等からは悲痛な提言が毎回発信され、過去の教訓が生かされていないと言われている。なぜ、くり返されるのか。

本稿では、これまでの大災害時における障害当事者からの提言を振り返り、阪神・淡路大震災以降、何が解決できていて、何が課題として残っているのかについて整理を試みたい。まずは、これまでの大災害時における高齢者や障害者の被災状況を概観し、障害当事者団体等から発信された緊急提言を振り返り、その変遷を整理する (4-3-2)。4-3-3 では、災害時要援護者をキーワードとした国内の関連論文をレビューし研究の動向を示す。その上で、筆者が調査を行った熊本地震における身体障害者を主とした避難の実態および課題について報告する (4-3-4)。最終章においては、これまで見落とされてきた課題について述べ、インクルーシブな防災に取り組むための今後の方向性を災害と障害の観点から示したい。

4-3-2. 災害と高齢者・障害者

(1) 高齢者、障害者の震災による被害

過去の主な災害における死者数に 60 歳以上の高齢者の占める割合は、阪神・淡路大震災で約 58%(3,732 人/6,402 人; 内閣府、2011)、新潟県中越地震では約 69% (47 人/68 人; 消防庁、2009)、東日本大震災では約 55%(7,241 人/13,135 人; 内閣府、2011)と常に高い割合を占めている。また、東日本大震災では、岩手、宮城、福島 3 県における全人口に占める死亡率は 1.1%であったのに対し、障害者手帳交付者の死亡率は 1.9%と、約 2 倍であったことが明らかになった (立木、2013)。

立木(2015)は、高齢や障害が理由で被害が集中しているかのような言説に注意を促す。阪神・淡路大震災では、高齢であることが死亡の直接の要因ではなく、耐震性能の低い老朽化した住宅がもたらす生活環境の脆弱性が、そこに住まざるを得なかった人々を死に至らしめていることを明らかにしている (松木・立木 2009)。また、東日本大震災の被災地 3 県全体では、障害者手帳交付者の死亡率が約 2 倍であったが、県別に分析すると宮城県では全体の死亡率の約 2.3 倍であったのに対し、岩手県では約 1.2 倍、福島県では全体死亡率より

も障害者手帳交付者の死亡率が低いことを示し、県別の施設入所率の差異が要因であると分析し、施設入所の方が在宅で暮らすよりも災害脆弱性が低かったと考察する(立木 2015)。ここで誤解を招かないように注意が必要なのは、この結果が示すのは、施設入所のほうが災害には安全であるということではなく、地域に暮らす高齢者や障害者の生活環境が、いかに災害に脆弱であるか、また高齢者や障害者が脆弱な生活環境に暮らさざるを得ないのかという、社会的課題を突き付けた結果である。

また、建物の倒壊や火災、津波などによる直接的な被害ではなく、その後の避難生活での体調悪化や過労など間接的な原因で死亡する震災関連死の死者数では、その多くを高齢者が占める。2017年9月30日現在、東日本大震災における震災関連死者数は3,647人であり、その約89%を66歳以上の高齢者が占めている(復興庁,2017)。

これは、田村ら(2009)が指摘するように、被災者支援の4つのフェーズ、①避難行動支援、②避難生活支援、③仮住まい生活支援、④生活再建支援のうち、①避難行動支援や福祉避難所の確保に代表される②避難生活支援ばかりが注目されているが、その後の③仮住まい生活支援や④生活再建支援においても高齢者や障害者をはじめとする災害時要援護者への配慮がなされていない結果といえる。

以上のことから死亡者数という一つの指標からだけでも、高齢者や障害者にとっての生活環境、社会システムは、災害時はもちろん、平常においても非常に脆弱であることが明らかとなっている。

(2) 災害時要援護者と障害

立木(2015)の論考に基づき、我が国における災害弱者から災害時要援護者への定義の変遷を概観する。防災白書において初めて災害弱者という用語が採用された1991年時の定義は以下のとおりである。

- ① 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、又は困難
- ② 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動をとることが出来ない、又は困難
- ③ 危険を知らせる情報を受けることができない、又は困難
- ④ 危険を知らせる情報を受け取っても、それに対して適切な行動をとることができない又は困難といった問題を抱えている人々が「災害弱者」。

とある。この定義は障害の個人モデルの影響を強く受けていたという。その後、2005年3月に提唱された「災害時要援護者」とは、次のように定義され障害を生活環境や社会システム側の障壁とする障害の社会モデルの概念が援用された。

“災害時要援護者とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時に一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられる。

災害時要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境への変化への対応や、避難行動、避難所での困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。“（下線は筆者が追記）

しかし、対象者の考え方の例には、要介護度や障害の等級などによって対象者を類型化したり、選別したりする記述がみられ、社会モデルの全面的な採用にはなっていないと指摘されている。

内閣府が2005年に策定した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」により、自治体に「要援護者名簿」の作成を求めてきた。要援護者の対象範囲は、当事者の立場からすると、できるだけ広く捉えて援護の網から漏れる人を最小化したいというニーズは当然であるが、行政の立場からは名簿の継続的な維持更新作業や支援体制づくりの負担の懸念が強く、可能な限り限定的にとらえ、範囲を広げることへの抵抗は相当強いと、竹葉ら(2013)が指摘している。

一方、李(2006)は要援護者の概念の再考が必要であるという。従来の社会福祉が捉えている①自立避難行動が不可能な人、②災害認識が欠如している人、③経済的条件が劣悪な人に加えて、災害前から災害後、応急期、復旧・復興期の減災サイクルに沿って、社会構造により被災しやすい立場におかれている人（災害前）、当該の災害により新たな障害を生じた人（緊急期）、新しい人間関係を築くことができない人（応急期）、心理的回復不可能者、当該災害で経済的困窮に陥った人（復旧・復興期）なども災害時要援護者として位置づけていく必要があるとされる。

以上のことから、災害時には被災したすべての人が何らかの要援護者であり、必要なときに必要な支援が提供できなかった場合に「障害」が生じると言えるだろう。社会が必要な支援を適切に提供できれば、障害はなくなり災害時においても自立した生活を送ること可能という当たり前の結果になる。

しかし、現実には多くの「障害」が生じ、災害時には存在すら認識されない人がいる。災害時に「語られない存在」（野崎 2015）であった障害のある者達からの提言を次節で振り返り、災害と障害について考察を深める。

(3) 障害当事者による提言の変遷

1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震の発災後に障

害当事者団体、支援団体から発信された要望、提言について表 1 に整理した。提言内容は、最新の熊本地震からの提言に基づき、「避難行動」、「避難所」、「避難後の支援」、「仮設住宅」、「復興住宅」、「日常の取り組み」の 6 項目に分類し、筆者が原文を一部抜粋、要約している（下線および強調は筆者が追記）。

避難行動では、阪神・淡路大震災時には行政による安否確認、行方捜査などは、ほとんど機能しなかったことが指摘されている。表 1 では省略しているが、各種団体等に救出や安否確認を代行させたことについて「責任逃れであり、プライバシーの侵害になる」という強い表現で要望書には記されている。

その後、国では高齢者や障害者への災害時の配慮の必要性が認知され、自治体へ要援護者名簿の作成の要請（2005 年）、名簿作成の義務化、平時において名簿の提供可能化（2013 年）などが行われてきた。

その一方で、阪神・淡路大震災での小規模作業所など地域拠点等による安否確認、行方捜査、生活支援活動が展開された経験に基づき、その後の災害時には、障害者団体、福祉事業所などは全国的なネットワークを活用し、速やかに安否確認、生活支援を行っていくノウハウが構築されてきた。このため、熊本地震時では、後述するが、一部では行政から外部団体に名簿の開示が行われた。しかし、それが限定的であったため、障害者団体等への名簿の開示が要望されている。山崎ら(2007)は、個人情報保護の観点から要援護者名簿の課題を整理する中で、公法学者の山下淳の論考を引用し、個人情報の共有をきっかけに国家・地域ネットワークによる管理・依存の強化、過度の統制への懸念を示し、行政→地域というトップダウン的な思考から脱却を図り、防災施策の主役が地域住民にあることを前提とした、ボトムアップ的あるいは地域自律的な情報共有手法ならびに問題解決手法を構築していくことで、要援護者の個人情報保護・共有のあり方も地域からみた個人情報の保護・共有という視点からの再構築が必要と述べる。

避難所については、“避難所に障害者が避難することが想定されていない”状況から改善が見られないことがわかる。2005 年度から福祉避難所の指定、協定の取り組みが始まったが、東日本大震災の時は、一部の自治体を除いてほとんど機能せず、開設された福祉避難所においても障害者の利用はほとんど見当たらなかったと報告されている（石川他 2011）。そこで東日本大震災後には「福祉避難所に問題をすりかえないで」というメッセージが寄せられ、熊本地震後には「福祉避難所を一次避難所として開設されるように」と提言されている。現行制度では福祉避難所は二次避難所であり、行政が避難者を把握した上で適切な避難所に避難者を振り分けることになっている。行政が避難所で生じている障害を個人に帰結させて管理し、判断する仕組みになっているのである。

また、2006 年に改訂されたガイドラインでは、一般避難所に要援護者のために区画され

た「福祉避難室」や「要援護者班」を設けることが提案されているが、実際には車中泊や半壊した自宅に留まるケースも多く、避難所にいない人への配慮も毎回、提言され続けている。

避難後の支援は、阪神・淡路大震災では、生活困難な者は施設への緊急入所で対応し、地域での在宅福祉の対応がとられなかった（大賀 1995）。しかし、2000年に介護保険制度がはじまり、2003年に支援費制度の施行、2006年に障害者自立支援法へと、地域福祉に移行する制度が充実してきた。災害時においても、障害者団体等が中心となり被災地障害者センターを設立し、団体、ボランティアが協働で、障害者が被災後も自立した避難生活ができるよう支援が展開されている。このため、東日本大震災後は、障害者支援センターが公的に位置づけられるよう要望された。また、見落とされがちな移動の支援においても被災地における障がい者、移動制約者への移動送迎支援活動基金運営委員会（通称：ももくり基金）¹など、ボランティアによる支援活動が展開されているが、公的な支援は不足している。

仮設住宅、復興住宅のバリアフリー対応についても、避難所と同様にまったく改善されず、毎回、同じ指摘を受けている。1992年に全国で初めて兵庫県で福祉のまちづくり条例が制定され、1994年に高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（通称、ハートビル法）、2000年には高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる公共交通を利用した移動の円滑化に関する法律（通称、交通バリアフリー法）が施行され、社会基盤のバリアフリー化は飛躍的に推進されてきたはずである。しかし、災害時の仮設住宅においては、災害救助法に基づく面積や費用の基準等が制約となり改善が進まなかった。東日本大震災における仮設住宅では、完成後に追加工事を重ねて約3倍の費用になった（糟谷他 2014）。このような実態を受けて、内閣府は、仮設住宅の面積目安の廃止、建設費も2倍の基準に2017年4月によりやく改訂した。

最後に日常の取り組みについてである。他の項目でも共通して提言されている最も重要なキーワードは「障害当事者の参画」である。障害者解放運動のスローガンである”Nothing about us without us（私たち抜きで私達のことを決めないで）”とメッセージを発し続けているのである。

阪神・淡路大震災では、大賀(2000)は、障害者たちが作ったネットワークの力と、出会いと共感を作り出した自主的なボランティア活動は、新しい市民社会の芽を作り出したといい、「障害者市民活動」と呼ぶ。そして、「障害者は『救援される』『保護される』存在ではない。障害者が地域で積極的に復活・救援活動をする主人公なんだ」（大賀 1995）という。この障害者市民の力を防災に役立てること、災害時のさまざまな問題は障害者特有の問題

¹ www.e-sora.net/momokuri-sts/indexmk.html（2018年1月10日最終閲覧）

ではなく、すべての被災者の課題として、障害者市民運動の知恵と経験に学ぶ機会が不足している。

表 4-1 災害後に発信された要望・提言一覧（要約・一部抜粋）

| | 阪神・淡路大震災 1995 | 東日本大震災 2011 | 熊本地震 2016 |
|------|--|--|--|
| 出典 | 阪神・淡路大震災「復興計画」に関する要望書（第2次案） （障害者問題を考える兵庫県連絡会議被災地障害者センター） | 障害者市民防災提言集東日本大震災版 わたしたちの提言7プラス 1 障害者の視点から （認定NPO法人 ゆめ風基金） | 今後の大災害に向けた障害者支援に対する提言 （熊本地震障害者救援本部） |
| 避難行動 | <ul style="list-style-type: none"> ケースワーカーが物資搬入に追われ、救出、安否確認、行方操作、緊急時の生活確保などに動けなかったことは、災害時における行政システムの根本的な問題である。 ホームヘルパーが動けなかった。また施設職員が通所者の生活確保、通所のための手立てを充分に取れていないことも指摘される。 小規模作業所などの地域拠点が救出、安否確認、行方捜査、緊急時の生活確保に果たした役割は大きかったが、行政からの何の援助も支援も得ることができなかった。地域拠点やボランティアの救援活動も同様だが、こうした活動を災害対策の中でどう位置づけ、評価しているのか。 障害者が脱出するために、また関係者が救出・救援活動をするにあたっての確な情報提供されなかった。 | <p>「届かぬ支援はもうゴメン、災害時に役立つ名簿管理を」 行政による要援護者の名簿登録があっても、災害時に活用できてないことは大きな問題。 災害時の状況と必要な支援を明確にして、災害時に役立つ名簿管理が必要。</p> | <p>（避難行動要支援者名簿について）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 固定電話だけでなく、避難後も連絡が取れるように携帯電話番号も名簿にのせておくこと 2 福祉サービス事業所や障害者団体にも名簿を開示し連絡調整を行っておくこと 3 日頃から災害時に支援が必要な障害者の調査をすること。避難後困ることの聞き取りも行うこと |
| 避難所 | <ul style="list-style-type: none"> 段差、トイレなど避難所に障害者が避難することを想定していなかったと思われる。 医療、心の相談、生活介助、ガイドヘルプ、食事など生活支援についても避難所に障害者が避難することを想定していないと思われる。 福祉センターなど避難所としてすぐに開放しなかった。もしくは有効利用しなかった。 集団生活になじめない障害者に対する対応がまったくなかった。 緊急時に、障害者が主体的に生活を確保する、あるいはホームヘルパーの対応により共同生活できる小規模避難所が必要である。 聴覚障害者のためのFAXが送信のみであったり、知的障害者や視覚障害者のために配慮がなく、情報提供と相談活動が不十分であったために生活不安を強めた。 | <p>「福祉避難所に問題をすりかえないで」 地域の避難所のあり方を検討し、支援が必要な人々がどこに逃げるのが望ましいか（隔離された場所ではないはず）、そして逃げるとき、その後には、どのような支援が受けられるか、その体制づくりを支援を受ける当事者と相談しながら進めていくことが重要。</p> <p>「病院にも買い物にも行けない障害者、災害対策に移動手段の確保を」 不便なところに建てられる傾向のある仮設住宅では、普段から交通手段に困っている障害者市民はますます身動きがとれなくなってしまう。災害時に移動が困難になる人の対策を事前に把握し準備しておくことが必要</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1 指定避難所に障害者も避難できるよう、バリアフリーや合理的配慮を考慮しておくこと。障害当事者から聞き取りを行い、住民に障害者との避難所運営訓練を行うよう促し、合理的配慮が進むよう図ること。 2 福祉避難所が一次避難所として開設されるよう協定を改定すること。 3 福祉サービス事業所が被災した後も、事業を想起に再開するための計画を作っておくよう促すこと。災害時には事業所や支援学校も避難所として活用できるよう考えること。 4 車中泊することを考えて、広域避難所などにも車いすトイレの整備を進めること。 <p>（避難所における物資の配布）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 避難所にいない人にも「物資を配布する」ことを徹底すること。また、列に並べない人もいるので、代理の人が取りに行くことも認めること。 |

| | | | |
|---------------|---|--|--|
| <p>避難後の支援</p> | <ul style="list-style-type: none"> 施設入所、病院入院のみの対応に終始し、地域・在宅福祉の対応がとれなかったことは、行政政策の後退であり、地域福祉の原点が問われる。 3月初めまで街の中に障害者の姿が見えなかったことをどう考えるか。 地域医療・地域福祉のシステムがなかった。もしくは機能しなかった。特に精神医療、内部障害、難病、てんかん症対象医療はまったく不備だった。 ケースワーカー、ホームヘルパーによる情報提供、相談、救援活動、サービス提供がなかった。 公共交通機関にアクセスできないようにしないと、障害者は移動権を奪われている | <p>「障害者が関わられる支援体制の確立を」</p> <p>災害時に備えてボランティアセンターを設置するだけでなく、障害者支援センターを設置することと、その運営に障害者が関わられる仕組みが必要</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1 避難所でもヘルパー等のサービスを行うよう事業者に徹底し、避難所の運営者にも伝えること 2 災害により公共交通機関が使えなくなることもあるので、日頃から移送サービス事業者と連携しておくこと 3 災害直後に増える相談に対応できるように、普段から相談体制の充実を図ること。 4 ボランティアセンターだけでなく、障害者支援センターの設置も公的責任として防災計画に盛り込むこと |
|---------------|---|--|--|

| | <p>阪神・淡路大震災 1995</p> | <p>東日本大震災 2011</p> | <p>熊本地震 2016</p> |
|----------------|--|--|---|
| <p>仮設住宅</p> | <ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅は障害者・高齢者の住居を前提にしているとは考えられない。 障害者基本法の目的にそって、精神障害者も優先入居の対象とすること。 当事者の要望を聞き生活環境を改善すること。 住宅、用地周辺が車いすで移動できない。 買い物、医療、福祉サービスなど障害者・高齢者の日常生活確保のために特段の配慮が必要である コミュニティのコーディネートが必要で、情報提供、相談活動が必要 | <p>「障害者がふつうに暮らせる仮設住宅づくり」</p> <p>いまだに障害者市民がふだん通りに安心して暮らせる仮設住宅はありません。障害者用ということではなく、すべての仮設住宅をバリアフリー規格にしたいものです。みなし仮設住宅を積極的に活用するために利用しやすい基準整備が必要。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1 仮設住宅は、障害者だけでなく誰もが安全安心して暮らせるバリアフリーを基本にすること。敷地内も砂利止めを舗装するなどバリアフリーな設計とし車いすでも利用しやすくすること 2 みなし仮設住宅を改修する費用を助成すること。 |
| <p>復興住宅</p> | <ul style="list-style-type: none"> 公共住宅は、障害者、高齢者が優先に入居できるように計画すること 周辺を含めたアクセス保障とともに、エレベーターが止まっても脱出・移動できる構造とする | | <ol style="list-style-type: none"> 1 復興住宅は、高齢になっても住めるよう、すべてバリアフリーにすること。 |
| <p>日常の取り組み</p> | <p>(公共交通機関・公共建築物のアクセスおよび生活保障について)</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害対策も組み入れた「まちづくり条例」の見直し 避難所、既存建築物も含め、障害者の生活を保障する構造の義務化 条例・規制等を見直し、策定段階で障害者の参画を保証すること(保育・教育について) コミュニティの重要性が再認識され、積極的に「共に学び・育つ」取り組みを強化すること等 | <p>「コミュニティづくりこそ最大の防災」</p> <p>避難所での暮らしにくさや避難生活でのさまざまな問題は障害者特有のことではなく、<u>みんなに共通の課題</u>である。防災や災害の支援活動でもっとも重要なのが、ふだんからの人と人のつながりである。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1 障害者の参加しやすい防災訓練の事例を示し、地域の防災訓練に障害者の参加を促すこと。 2 インクルーシブ教育の普及を図ること 3 障害者への合理的配慮を考えた避難所運営訓練を実施すること。 4 要援護者防災計画は、<u>障害当事者を中心に関係者が参画して作成すること</u> |

* 太字化、下線は筆者による

4-3-3. 災害と災害時要援護者に係る研究動向

災害と災害時要援護者（以下、要援護者とする）をキーワードとした国内の研究論文をレビューした。主に①災害、防災に対する意識、②避難行動 ③避難施設、④避難生活支援、⑤支援制度、⑥要援護者関係施設の事業継続計画(BCP)に大別される。

- ① 災害、防災に対する意識では、水野(2013)の調査から要援護者の自助に対する意識は低く、災害時に必要な物の備蓄や家具などの固定・転倒防止策への実施状況は約3割程度に留まっているとある。また、菊池ら(2017)の在宅要介護高齢者の避難方法に関する意識調査では、寝たきりの状態の者が多い要介護度4・5の者の避難方法認識率が低く、避難方法も想定されていない状況が明らかになっている。普段の外出が少ない者ほど、介護家族も含めて自宅外避難動作に自信がなく、また避難動作のイメージの構築もなされていないと考察されている。同類の結果は、堀ら(2012)の研究においても明らかになっており、買い物での外出頻度が低い者ほど実際に避難するまでの移動等に不安を抱えていると指摘している。いずれの研究からも災害時だけでなく、日常時の外出、移動への意識、支援の必要性が示唆されている。
- ② 避難行動に関する研究には、避難行動、避難支援についてシミュレーションを行い検証したものと、実際に避難支援の条件（階段昇降における搬送時間など）に関する研究などがある。前者には上田ら(2007)による地震火災時を対象としたものや二神ら(2013)による津波避難地域を対象としたもの、中山ら(2015)は沖縄の過疎地域を対象に近所間の認知関係を考慮した要援護者の避難のシミュレーションを行い津波到達時間までに避難可能か検証している。また近年は車移動による避難に関する研究が増えている（看舎ほか 2012）。一部には“顔の見える関係”を考慮した研究もあるが、要援護者と支援者の人数および避難距離、時間のみを条件に分析しているものが多い。
- ③ 避難施設に関する研究では、福祉避難所に関するものがいくつかある。2014年度に内閣府が福祉避難所の運営等に関する実態調査を行った。その結果によれば福祉避難所に指定されている施設は61%が高齢者施設、18%が障害者施設で全体の約8割を占めている。障害当事者からの提言にある児童福祉施設や特別支援学校が指定されている割合は低い。そのような状況の中、調査年次はさかのぼるが田原ら(2011)が福祉施設の避難者の受け入れ意識に関する調査を行った結果、避難所を受け入れられない理由として、人的な体制、施設の安全性、受け入れ避難者の選別などであることがわかった。特に施設の安全性については、佐々木ら(2015)の調査によれば、福祉施設は地価が安いことを理由に土砂災害警戒区域内の立地率が高く、交通の利便性の低い土地などに立地し防災的視点が不十分であることを指摘している。

また、大木ら(2009)は要援護者の避難を想定した避難ビルに関する実態を避難施設

別に雨風の影響、靴脱ぎ行為、待機施設などの評価指標を設けて要援護者が利用可能か分析している。

これらの研究から明らかなことは、福祉避難所の枠組みは設けられたが、実際の運用にあたっては課題が多く、一部見直しも検討が必要になることが伺える。

- ④ 実際におきた災害時における障害者の避難、避難生活の実態は、書籍や記録集として体験談が多数紹介されている（例えば、中村(2012)など）。研究論文では、主に支援者の対応に関するものが多い。田村ら(2009)は、2007年におこった新潟県中越沖地震を対象に福祉分野の専門ボランティアとして被災地に赴いた社団法人日本介護福祉士会による介護福祉ボランティアの活動をインタビュー調査し、最も重要な課題として避難生活後の自立生活再建を目標とした支援を実現するために、支援者間で枠組みの共有が行われたり、体制が整備されていないことであるとしている。医療・保健・福祉の専門ボランティアが、支援技術を磨き共有できるかたちで整理すること、お互いが被災者の情報を現地において容易に交換できるような手段を開発することが必要としている。また板倉(2013)は、東日本大震災における被災者のニーズの多様性と保健師職能という側面から支援・ケアの持続性について考察を行っている。保健師の活動は健康面での支援・ケアだけでなく、多様なニーズを発見しその対処しうるものとして実践的な可能性を持つと仮定し、平常時の活動との連続性が大切であるという。

各分野において支援の専門化傾向がある中で、今一度、避難、避難生活の実態と支援のあり方について検証が求められている。

- ⑤ 支援制度に関する研究では、山崎ら(2006)により要援護者名簿の作成、活用に関わる個人情報の扱いに関する研究のほか、竹葉ら(2013)は2013年に成立した神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例の策定過程の分析を通して要援護者支援対策の課題を整理し、対策の推進や普及に関する考察を行っている。運用にあたっては解決すべき課題が多いことが示唆されている。
- ⑥ 福祉施設等の早期再開による要援護者の生活支援の確保は、障害当事者の提言にも言及されているが、早期事業再開のために必要とされる事業継続計画(BCP)の策定は進んでいない。柄谷ら(2014)、鍵屋ら(2015)は、東北3県の福祉施設及び全国の障害児者の支援者に対するワークショップ型研修を企画、実施し、基本BCP(ひな型)を作成している。福祉事業所におけるBCP策定は、徐々にではあるが取り組みが広まりつつある。実務者との協働による研究も今後必要であると考えられる。

以上、要援護者に関わる研究を概観したが、2章で共通課題として述べた「当事者参画」は、研究の場面においても少ない。要援護者以外の防災に関する研究では、防災学習ツールの開発はじめ（倉原 2016）、ワークショップを通じた避難体制づくり(片田 2011)など

住民参加による研究が数多く行われているが、高齢者や障害者が参画した研究は少ない。その中で神谷(2015)らは、支援学校における津波避難に着目し、支援学校と隣接する高校およびその他関係者と実践共同体として避難訓練を行い、外部との連携の重要性と効果を明らかにしている。

また、八巻(2014)は、要援護者に関する多くの取り組みは、障害者や高齢者を支援の対象と設定し、支援者を選んで対応を考えるという発想で安全を確保が目指されているという。そうではない事例として、当事者研究で名高い「浦河べてるの家」の防災プロジェクト²を挙げて、「障害当事者が日常生活の中で蓄積し日々用いているスキルが大規模災害時の困難に対応するために役立つに違いないという発想」が必要とする。類似した取り組みとして石川(2013)らは、世界保健機関(WHO)が提唱する CBR(Community based rehabilitation)に基づき、災害時に住民による避難所運営に関して、障害者と地域コミュニティ・専門家・行政等が協働するイメージネーションスキルを向上させるためのトレーニングプログラムを企画、実践し、そのプログラムの効果と課題を評価している。企画、実施の主体は神戸市の兵庫区地域自立支援協議会の防災を考える部会であり、当該部会の障害者メンバーが中心となって企画、運営が行われた。阪神・淡路大震災で困難な避難生活を経験した被災障害者が、自らの経験を時系列で整理し障害種別を超えて共有し、それらの教訓を地域住民に伝え、地域との協働を促すというプロセスを、具体的な訓練プログラムとして作っている。本研究会では、これらの研究を参考に、発展させた取り組みを展開していきたい。

4-3-4. 熊本地震における身体障害者の避難の実態と課題

筆者は2016年4月14,16日に発生した熊本地震の被災地である熊本市において、主に身体障害者の避難生活に調査を行った。本調査は、災害時要援護者の避難支援ガイドラインが策定され自治体でも備えがはじまってしばらく経ち、前述したとおり障害者団体等による支援の経験が充足されてきたといえる「安否確認」、「一次避難」、「福祉避難所」の状況について重点をおいて被災者、支援者、関係機関にインタビュー調査を行った。

また、浦河べてるの家の防災事業で行われていたように、障害当事者の立場で被災地を確認し、被災者の経験を聴き、課題を認識する機会が必要だと考え、障害当事者との協働による調査を試みた。このことは、植村(2015)が指摘する調査における「当事者性」においても有用であると考えた。

(1) 調査概要

² www.urakawa-bethel.or.jp/bousai/Outline.html

調査は2度にかけて実施した。第1次調査は、発災から約1ヶ月後の5月14日～21日に、第2次調査は、発災から約半年後の10月2日～5日に行った。調査体制は、筆者と三星昭宏（近畿大学名誉教授）に、滋賀県守山市の西村秀樹（視覚障害・全盲）、太田智恵子（下肢不自由・車いすユーザー）、DPI交通部会のメンバーである山名勝（下肢不自由・車いすユーザー）の3名から協力を得て、5名が交代で実施した。第1次調査は、当事者から被災の体験を聴くこと、避難環境を確認すること、支援の課題を把握することを目的にインタビュー調査ならびに避難所でのお茶会を実施した。第2次調査では、安否確認における行政対応や、福祉避難所運営に関するインタビューを実施した。さらに視覚障害者の生活再建の状況についてもインタビューを行った。

(2) 調査結果

①安否確認と支援ニーズに基づく支援の把握

障害者の内、a.入院又は入所している障害者、b.通所している障害者、c.居宅福祉サービス利用者、d.障害者団体等の会員の重複も含めいずれかに所属する者³は、関係組織や施設職員および全国から駆けつけた支援者により、発災直後から安否確認が行われていた。しかし、これらの障害者は、ほんの一部である。残りの福祉につながっていない障害者の安否確認は、熊本市においては2つの体制で実施された。一つは、熊本市と相談支援専門員による戸別訪問である。この取り組みは、熊本市の障害者手帳所持者43,254人の内、避難行動要支援者として身体障害1,2級、療育A1、A2A級、精神障害1,2級の手帳所持者21,839人の65歳未満10,980人から障害福祉サービス利用者および精神科病院入院者・相談支援事業所利用者を除く8,714人を対象とした。体制は、熊本市がNPO法人日本相談支援専門員協会（NSK）と日本障害フォーラム（JDF）の支援を受け、2団体のネットワークを通じて全国の相談員が協力して行った。4月29日から戸別訪問を開始し、一次訪問を終了したのは6月23日である。ただし不在者も多く、実際に完了したのは約58%の5,105人にすぎない。それでも約2ヶ月の時間を要している⁴。

もう一つは、熊本障害フォーラムをベースに中心とした地元の障害者個人、団体が設立した「被災地障害者センターくまもと」による安否確認と支援ニーズの把握とそれに基づく支援である。5月はじめから障害者へのSOSのチラシの配布をはじめ、個別に支援を行っている。7月からは熊本市と連携し、市のホームページや市政だよりで被災地障害者センターくまもとの情報を提供し、7月～8月にかけてすべての手帳所持者約42,000人にチラシと

³ 被災地障害者センターくまもと資料より引用

⁴ 熊本市健康福祉局障がい者支援部障がい保健福祉課資料

緊急的な支援も含め生活再建に向けた支援と、障害福祉サービスに関する相談案内のチラシを郵送した。

当センターの事務局長である東俊裕氏は「震災により、日常の生活環境や人間関係が壊れてしまっている。まずは福祉サービスへつなげるまでの前提となる支援が必要である」という。また、「これまで支援を受けたことがない、受けることができなかった、いわゆる見捨てられてきた人を支援につなげること。見捨ててはいないと伝えることが大切である」という⁵。熊本地震では、障害者団体や福祉サービスといった個人のネットワークによる安否確認に加え、行政と NPO の連携による安否確認を行っても、そこから漏れてしまう障害者は多く、そこをさらに広げて、そして個々に丁寧に対応できる支援の必要性が確認された。

②一次避難

本調査では視覚障害者 4 名、下肢不自由者 1 名、聴覚障害者 2 名、内部障害者 1 名から発災直後の避難についての話を聴くことができた。多くの方が、家族や近所の方の助けを借りて一般避難所（一次避難所）に避難し、数日～1 週間程度を過ごしていた。一般避難所での経験は様々であったが、「避難所では健常者ばかりで、食べ物は一つずつ、毛布は 1 枚だけなどの説明がなく、コミュニケーションがとれないことが辛く、寝てばかりいました」と聴覚障害者の一人は語った。ヘルパーを伴って一般避難所に避難した重度障害者もいたが、無理と判断して自宅に戻る人が多かったという。

一方、視覚障害者の S さんは家族とともに熊本市立桜木中学校の体育館に避難した。当該避難所では、教員、保護者、OB の協力をはじめ、外部から駆けつけたボランティアとも協働して、福祉的配慮のある円滑な避難所を運営がなされた。このため、S さんも 1 週間程度は、なんとか避難生活を送ることができたと話した。

また、インクルーシブな避難所運営が行われ「熊本学園モデル」と呼ばれた熊本学園大学 14 号館避難所では、一般避難所に避難できなかった障害者が、発災直後から多数押し寄せ、最多時には 60 名もの障害者が他の住民とともに避難生活を送った。花田(2017)は、当該避難所のポイントを 4 つ挙げている。一つは障害者を受け入れたインクルーシブな避難所の大切さ、次いで「管理はしない、その代わり配慮する」と表現した運営の在り方、さらに避難所が次のステップへの移行の場だという役割、最後に災害時だけでなく日常的に問われる人と環境の条件である。

桜木中学校や熊本学園大学のように合理的な配慮を行えた一般避難所⁶もあったが、その他の多くは障害者が避難することは困難であったといえる。特に断水し、多目的トイレが整

⁵ 2016 年 10 月 2 日のインタビューより

⁶ 熊本学園大学はグラウンドは広域避難場所に指定されていたが、校舎は避難所には指定されていない。

備されていない避難所では、下肢不自由者の避難は物理的に難しい状況にあった。

③福祉避難所（熊本県立身体障害者福祉センター）

今回、熊本県立身体障害者福祉センターに開設された福祉避難所に避難している障害者に話を聴いた。そのほぼ全員が発災前は福祉避難所の存在を知らなかったという。当該福祉避難所にたどりついた経緯は、一般避難所で1週間ほど過ごした後、当該避難所に移った人、車中泊や友人、親戚宅を転々とし、ようやく当該避難所にたどり着いた人、一般避難所では避難生活がおくれずに県外避難し、当該避難所が開設されたことを知って戻ってきた人など様々であった。この福祉避難所は、在宅介護の支援サービスを行っている、熊本県高齢者障害者福祉生協協同組合（以下、ふくし生協とする）が事務局機能を担い、当該センター内に立地する点字図書館や聴覚障害者情報センター、身体障害者福祉センターが連携、協働して運営された。しかし、当該避難所は発災前から福祉避難所に指定されていたわけではない。発災後、障害者が当該施設に避難させてほしいと要望したことをきっかけに、障害者団体、障害当事者である市議員等が行政に強い働きかけを行い、後付けで福祉避難所に指定された。当該避難所は、発災約1週間後の4月21日にスタートし、71日間開設された。視覚障害者（全盲）のMさんは「8日間避難所で過ごし、その後、この福祉避難所に移り、ようやく家族を自分の負担から解放することができた」と語った。事務局機能を担ったふくし生協の小出照幸氏は「聴覚障害者などは、同じ障害をもつ人同士のコミュニケーションがあると、安心して生活していた。長期避難の対応を考えるときの大切な視点ではないか」と指摘する⁷。

熊本市では、地震発生前に協定施設が55施設あったが、一般には情報公開されていなかった。また、4月15日時点で担当者が協定施設に問い合わせたところ、開設可能と回答があったのは8施設のみだった。その後、受け入れ条件などを説明し順次受け入れを依頼して、8月上旬時点で28施設、235人が福祉避難所で避難生活をおくった。障害者も発災直後は一般避難所に避難する必要があるが、長期避難には多くの障壁があり、関連死や災害障害につながる可能性も高い。このため、ある程度の配慮がいき届き、無理をすることなく避難生活を送ることができる福祉避難所は有用性が確認できた。その一方で、福祉避難所の指定および公表、運用にあたっては課題が多いことが明らかとなった。

⁷ 2016年10月2日に実施したインタビューより

④当事者性をもった被災地調査

筆者らは、滋賀県守山市で2005年に設立された市民組織である「守山市UDまちかどウォッチャー」⁸の活動に関わってきた。本活動では、2016年度に守山市の防災計画、避難所運営マニュアル、要援護者マニュアルについて、点検、改善提案を行おうとしていた。滋賀県は災害が少ない県と思われており、ウォッチャーである西村、太田もこれまで大きな災害にあったことがない。西村は「テレビのニュースでは短い時間で場面がコロコロ変わるので、画像を見ることができない自分には被災地の様子が想像できない」といった。また「視覚障害者は、まちの様子を少しずつ更新しているので、過去の記憶がベースになっている。大地震のように過去の記憶が一掃されてしまうような出来事があった場合にどのように対応していいのかわからない」とも語った。そこで被災地を体感すること、また障害のある生活者の視点から被災者の経験を学び、次の災害への備えに活かすことを目的に、調査を協働で行うこととした。

西村は新幹線で熊本駅に到着後、改札へ行く経路での経験をFacebookで次のように発信した。「ホームから改札階に降りる階段に差し掛かる直前、少しぐらつく板を踏んだのである。直後、最初の階段にも板が当ててあり、最初の踊り場にも板が当ててあった。この瞬間、全盲の私に熊本地震が明確に実感できた！」と。そして、10月19日に実施したお茶会での会話を通じて、視覚障害者（全盲）のYさんの被災経験を西村氏が聴いた後に「Yさんが表現した地震の揺れを“まわされている感じ”というのは、とても怖いと感じた。立つことができなくなるような気がする」といい、「これまで災害を身近なこととして感じたことはなかった。ここに寄せてもらって、みなさんの話を聞いて、『生きていてよかった』という、生きるためだけに時間を費やすということを感じた。自分の中で、今日の話を受け止めて、自分のため、家族のため、地域のために考えていきたい。」と感想を述べた。そして、西村は地元に戻った後、早速、勉強会を開催するなど本経験を活かした活動を展開している。

また、車いすユーザーである太田は、熊本学園大学の避難所を訪問した経験から、多機能トイレと余裕のある空間をもつ場所でない、インクルーシブな避難所は運営できないと実感し、市役所に福祉避難所指定の見直しを提案した。それがきっかけとなり、守山市は、

⁸本組織は指名又は公募による市民、障害当事者約20名で構成。当該組織と共に活動する組織として、守山市庁内の関係各課（企画、建築土木、教育、環境、福祉等）の担当者が構成される『UD推進会議』が設置されており一緒に活動してきた。年に5回程度の定例会議と「かたちづくり部会（主にハード整備）」、「しくみこころづくり部会（主に普及啓発）」を設けて、それぞれに活動を行っていた。これまでに公共施設整備のバリアフリーチェック（計画、設計、施工段階の市民、障害当事者による点検のしくみ）やユニバーサルデザインの普及啓発活動（出前講座、UDスポーツ大会など）、環境改善提案（トイレの整備基準提案、公共サイン整備マニュアルの策定等）などを、市民と行政職員が協働で取り組んできた（2017年度より休止中）。

市内立地する立命館大学附属高等学校、中学校と福祉避難所協定を2017年1月に新たに締結した。

4-3-5. インクルーシブな防災の方向性—災害と障害の観点から

本稿では、第2章において高齢者、障害者の被害状況から高齢者や障害者をはじめ社会的弱者とされる人々の生活環境や社会システムが災害時に非常に脆弱であることを確認した。そして、我が国における災害対策の対象者として災害弱者から災害時要援護者へと用語が変遷する過程において、障害の個人モデルから社会モデルへ移行され、災害時要援護者とは、“必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能”で、言い換えれば“必要なときに必要な支援が提供できなかった場合に「障害」が生じ、災害時における「障害」とは被災者に帰属するのではなく、災害時の生活環境、支援のあり方に要因があると確認した。しかし、行政が実際に実施する支援施策の考え方には、個人モデルの障害に基づいているものが多い。

これまで災害が起こるたびに発信されてきた障害当事者による提言の共通点は「当事者の参画」であり、障害者市民運動の知恵と経験を学ぶ機会が不足していることが、課題解決に至らない主要因であると特定した。

第3章では先行研究のレビューから、要援護者に関わる研究は多種多様に行われており、一定の研究蓄積があることが理解されたが、研究面においても要援護者の参画が少なく、また障害者や高齢者を支援の対象としてだけ設定し、地域の構成員として、担い手として協働する取り組みや研究が少ないことが課題であることが明らかとなった。

そして熊本地震の被災地では、積年の課題であるインクルーシブな避難所運営のモデルとなる熊本学園大学の取り組みが生まれた一方で、従来どおりの課題が散見された。また、これまで蓄積してきた障害者団体等による支援の網からも漏れてしまう、「障害」のボーダーラインにいる当事者への支援という、見落とされていた課題も確認された。今回、筆者が試みた当事者との協働調査は、障害当事者の視点から防災計画や福祉避難所等の施策へ反映されるきっかけとなり、新たな動きが生じた。しかし、留意が必要なのは、守山市では障害当事者と行政との10数年の協働活動があったことが土台となっていることを忘れてはならない。

インクルーシブな防災を実現するためには、災害時の「障害」を人に帰属させるのではなく、すべての被災者の共通の「障害」として捉え、多様な視点から解決策を考えていくプロセスが必要であり、そのプロセスが地域コミュニティの防災力を育むといえるだろう。

まずは「障害」の経験をたくさん持つ障害当事者に会い、交流し、学ぶことから始めよう。星加(2012)がいうように「無自覚なまま当事者の声を単なる正当化の根拠として都合

よく用いてしまう」ことがないよう、「当事者の声」が発せられる場の力に敏感でありながら。

5. 地域コミュニティの防災力向上に向けた取り組み事例

奈良女子大学生生活環境学部 室崎 千重

九州保健福祉大学社会福祉学部 加藤 謙介

5-1. 収集事例の概要と分類

研究会メンバーの推薦により、「地域コミュニティの防災力向上」に向けた取り組み事例を2017年度は15件収集した(表1)。各事例を研究会のキーワードである「地域コミュニティ」「防災力」「インクルーシブ」の3つの視点の取り組みの実施状況により整理した。

今年度は、特に「インクルーシブ」の視点を含み特筆すべき取り組みがなされている9件の実践事例を抽出した。以下では、これらの事例を、「現在進行形の被災地での取り組み(4件)」、「未来の災害に備える取り組み(2件)」、「防災と言わない地域(防災)力向上の事例(3件)」に分類・整理した。そして「実施主体」「実施場所」「実施期間」「対象範囲」「主たる対象」「災害サイクルのステージ」「事例概要」の7点から、その概略を整理した。その上で、これらの実践事例に見られる「地域コミュニティ」「防災力」「インクルーシブ」の特徴について考察を試みた。

表 5-1 地域コミュニティの防災力向上への取り組み 2017 年度収集事例一覧

| 事例 | 実施主体(代表者) | 実施場所 | 災害 時間軸 | | | キーワードとの関わり | | | 特筆すべきポイント |
|------------------------------------|---|-------------------|--------|--------|--------|------------|-----|------------|---|
| | | | 進行形 | 体験を活かす | 未来に備える | コミュニ ティ | 防災力 | インク ループ | |
| 被災地の障害者自立支援施設の実践 (※1) | NPO法人 にしはらたんぼぼハウス | 熊本県西原村 | ○ | | | ◎ | ○ | ◎障がい者 | 被災地で誰もが集える場、居場所となっている |
| 共同運営型災害ボランティアセンター (※1) | 西原村社会福祉協議会 | 熊本県西原村 | ○ | | | ○ | ◎ | ◎外部支援者 | 地域住民、外部支援者協働のボランティアセンターの運営 |
| 「益城町わんにゃんハウス」ペット同行避難者への支援 (※1) | いぬネコ家族プロジェクト | 熊本県益城町 | ○ | | | ○ | | ◎ペット | 避難所敷地内でペットを預かる施設の整備、飼育の指導・補助等が提供された |
| 「わんわんマナーアツ大作戦!!」人とペットの共生まちづくり (※1) | 益城町テクノ仮設団地 犬猫飼い主有志の会 | 熊本県益城町 | ○ | | | ◎ | | ◎ペット | 仮設団地の飼い主のマナー意識向上と、ペット飼育者・非飼育者を含む、共助のコミュニティづくり |
| 十津川村における 紀伊半島大水害後の取り組み (※3) | 十津川村 | 奈良県吉野郡 十津川村 | ○ | | ○ | ○ | ○ | ◎高齢者 | 超高齢・過疎化の中での復興、集まって暮らす:2拠点居住(段階的移住)、村外との交流 |
| 防災マップづくり | 尼崎市福祉協会(自治会) | 尼崎市 武庫地区各地 | | ○ | ○ | ◎ | ◎ | | 地区事情におじた様々なタイプの防災マップ制作を通じたまちづくり活動 |
| 野田北部ふるさとネット | まちづくり協議会、自治連合会などの連合組織 | 神戸市長田区 野田北部地区 | | ○ | | ◎ | | | 復興過程でコミュニティ活動の多様化、活発化 |
| 「いっしょに逃げてもいいのかな?」展 | LEONIMALプロジェクト | | | ○ | | | | ◎ペット | 動物福祉に携わる社会活動団体、クリエイター、公益財団法人との多角的な取り組み |
| まちなか被災シミュレーション | まちなか被災シミュレーション運営事務局(NPO法人 日常生活支援ネットワーク) | 大阪市、神戸市、三田市、伊丹市など | | ○ | ○ | | ◎ | ◎来訪者 | 居住地外での多種多様な人々の被災・避難体験イベント |
| わが街再発見ワークショップ (※3) | | | | | ○ | ○ | ◎ | ○子ども | 防災といわない防災活動の先駆け |
| わが街再発見・ぼうさい探検隊 | 小学校、子供会、ボーイスカウト、ガールスカウト、自治会など | 全国各地 | | | ○ | ○ | ◎ | ○子ども | 日本災害救援ボランティアネットワーク、日本損保協会、朝日新聞とともに全国マップコンクールを開催(15年目) |
| 興津地区における防災活動 (※2) | 興津地区「ぐるみの会」(拡大版自主防に相当)、興津小学校、四万 | 高知県四万十町 興津地区 | | | ○ | ◎ | ◎ | ◎高齢者 | 要援護者(高齢者)の主体性を回復させる避難訓練 |
| 黒潮町における 地区防災計画づくり (※2) | 黒潮町 | 高知県黒潮町 | | | ○ | ○ | ◎ | ◎高齢者 | 地区固有の防災計画の策定 |
| 自主防災組織体制強化等モデル事業 | 上郡町 | 兵庫県上郡町 | | | ○ | ◎ | ◎ | ◎高齢者 | 107あった自主防災組織を7つに再編 |
| 逃げるバリアフリー(逃バリ) | 沖縄県、NPO法人 バリアフリーネットワーク会議 | 沖縄県 | | | ○ | | ◎ | ◎要援護者 | 観光施設(ホテル)での要援護者の避難訓練 |
| 神戸ユニバーサルツーリズムセンター (※3) | NPO法人ウイズアス | 神戸市 | | | | ○ | | ◎障がい者 | 障害があっても旅が楽しめるワンストップセンターの運営 |

注釈 ※1 :5-2-1 現在進行形の被災地の取り組みで紹介
 ※2 :5-2-2 未来の災害に備える地域防災力向上の取り組みで紹介
 ※3 :5-2-3 防災とは言わない地域(防災)力向上への取り組みで紹介

5-2. インクルーシブの視点を持つ取り組み

5-2-1. 現在進行形の被災地での取り組み

災害後、現在進行形で進む被災地での取り組みの中からインクルーシブな視点をもつ 4 事例の概要を紹介する。

1) 被災地の障害者自立支援施設におけるインクルーシブな実践

【実施主体】NPO 法人にしはら たんぼぼハウス

【実施場所】熊本県西原村

【実施期間】2016 年 4 月～

【対象範囲】市町村

【主たる対象】障がい者・生活困窮者・地域住民

【災害サイクルのステージ】避難／救援／復旧／復興

【事例概要】熊本県西原村にある障がい者や生活困窮者の自立支援施設。利用者もスタッフもひとりひとりが仲間として、家族として集い、農業をしたり、その加工品をつくって販売も行う。熊本地震の際は、行き場を失った仲間たちの避難所になりながらも、民間の支援物資やボランティアを積極的に受け入れ、無料の炊き出しを続けたり、家屋片付け等の活動を行った。また、取り残された被災者がいないか、村内の戸別訪問も行った。障害のあるなし問わず、誰もが集い、心温まる楽しい時間、場をつくっている。それを可能にしているポイントをあげると、「たんぼぼに行けばおいしいものが食べられる！」ということ。施設のランチ営業時間（曜日限定のラーメンも絶品）に何うとその理由が分かる。おいしいものがあって、冗談話が飛び交う場が、足を運ぶ仲間を増やす。たんぼぼに行くと、自分も含めて、ひとりひとりに居場所があるんだということが実感できる。

2) 西原村災害ボランティアセンターにおける共同運営の取り組み

【実施主体】西原村社会福祉協議会

【実施場所】熊本県西原村

【実施期間】2016 年 4 月～

【対象範囲】市町村

【主たる対象】被災地の支援者

【災害サイクルのステージ】避難／救援／復旧／復興

【事例概要】西原村災害ボランティアセンター（VC）の運営におけるインクルーシブなポイント。西原村社協では、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震に際し、県内外 NGO、NPO、ボランティア団体等の外部支援者や地域住民等を積極的に受け入れ、社協と共同で VC を

運営した。共同で運営することにより、「農地でのボランティア活動」や「重機を要するニーズへの対応」等にも柔軟に幅広く対応し、地域全体の活性化に弾みを与えることが出来た。また、ほとんどの県内 VC は運営上の都合から、県外からのボランティアの受け入れを制限したが、同 VC では基本的には可能な限りボランティアを県内外から受け入れた。また一方、社協が外部支援者を運営者に受け入れることにより、VC 運営や災害救援活動により休止していた地域包括支援センターや高齢者デイサービスなどの社協の通常業務を再開させることが可能となり、社協の本来業務の地域住民への地域福祉活動を再開でき、災害時の支援活動とともに住民への福祉サービスも継続することにつながった。

3) 「益城町わんにゃんハウス」におけるペット同行避難者への支援

【実施主体】 いぬネコ家族プロジェクト

【実施場所】 益城町総合運動公園避難所（熊本県益城町）

【実施期間】 2016年5月15日～10月31日

【対象範囲】 避難所

【主たる対象】 被災者とそのペット

【災害サイクルのステージ】 避難／救援／復旧

【事例概要】 4-2 節で詳述

4) 益城町テクノ仮設団地における「人とペットの共生まちづくり」の実践

【実施主体】 益城町テクノ仮設団地犬猫飼い主有志の会

【実施場所】 益城町テクノ仮設団地（熊本県益城町）

【実施期間】 2016年11月～

【対象範囲】 仮設団地（自治会）

【主たる対象】 被災者とそのペット

【災害サイクルのステージ】 復旧／復興

【事例概要】 4-2 節で詳述

5-2-2. 未来の災害に備える地域防災力向上の取り組み

未来に起こりうる災害に備える地域防災力向上の取り組みの中から、インクルーシブな視点をもつ2事例の概要を紹介する。

1) 興津地区における防災活動（個別避難訓練タイムトライアル）

【実施主体】 興津地区「ぐるみの会」（拡大版自主防に相当）、興津小学校、四万十町役場

【実施場所】 高知県四万十町興津地区

【実施期間】 2010 年～

【対象範囲】 自治会／小学校区

【主たる対象】 高齢者中心に全住民

【災害サイクルのステージ】 避難／救援／復旧

【事例概要】 繰り返されてきた地区一斉避難訓練。ここ数年の参加率はずっと 35%程度。

「3割参加」の壁。一斉訓練は、いいも悪いも役場中心、そして、自治会（長）など地区のエスタブリッシュメント組織（「ぐるみの会」）が中心。どんな地区にもそうした構造はある。それに対するアンチ勢力や距離を置いている住民をどうインクルードするか。また、「とても高台までは無理、わしのような者がノロノロ歩くと迷惑かける」と尻込みする人たちをどうやってインクルードするか。「個別避難訓練タイムトライアル」は、高齢者の避難訓練を小学生がサポートするフレームワーク。「宅老会」の高齢者や子どもをインクルード。他方、「逃げトレ」はスマホアプリ。より若いスマホ世代をインクルード。さらに、地域のお祭り復活プロジェクトで、「ぐるみの会」とは異なる祭りネットワークに働きかけて、そちらの方面からインクルード。他方で、「押しかけ家具固定プロジェクト」。家具固定は、「する気がない」から実現しないのではなく、「（一人では、高齢者では）できない」から実現できていないだけ。小中学生と地元の電気店、工務店、ホームセンター関係者のチームで押しかけ訪問して、自分（たちだけ）でできない人をインクルード。地区約 300 世帯のうち、当初から完了していた約 50 世帯に新たに 120 世帯を追加。最近では、地域のお祭りを支えるネットワークからの働きかけも。さらに、避難所運営マニュアルづくりなど、緊急時の避難対策から災害後の対策にも着手。

2) 高知県黒潮町における地区防災計画づくり

【実施主体】 高知県黒潮町

【実施場所】 高知県黒潮町

【実施期間】 2006 年～

【対象範囲】 自治会／小学校区／中学校区／市町村

【主たる対象】 高齢者

【災害サイクルのステージ】 避難／救援

【事例概要】 町内 61 全地区での実現めざす。モットーの一つが、金太郎飴でなくオンリーワンの計画。たとえば、高台の緑野地区。津波が来ない分、「他人事になりかけていた」。しかし、高台へ逃げてくるクルマの誘導の計画づくりを通して、インクルード。複数地区で実施中の「屋内避難訓練」。玄関まで出るのがやっとという高齢者を中学生が支援して、その

玄関先まで避難訓練。「とてもタワーの上までは無理」という高齢者がインクルード。玄関先まで出てきた高齢者は「みんなで助かろうカード」を、そこで待ち構えている小学生にバトンパス。カードがタワー上に届けば、高齢者も小学生も訓練参加としてカウント。助ける人も助けられる人もインクルード（これは、9の興津地区での試み）。複数の高台やタワー間の緊急連絡用に漁船で使う双眼鏡を利用。「陸のことは知らん」と仰る漁師のおいちゃんをインクルード。放課後子どもが過ごす児童館。学校と家庭の狭間で埋没しがち。「逃げトレ」アプリで、どこへ逃げると一番安全そうか、児童館職員も保護者も先生も子どもも参加してチェックして、みんなインクルード。

5-2-3. 防災とは言わない地域（防災）力向上への取り組み

防災と言わない地域（防災）力向上の事例として、3事例を取り上げる。

1) わが街再発見ワークショップ

【実施主体】認定特定非営利活動法人日本災害救援ボランティアネットワーク

【実施場所】兵庫県西宮市

【実施期間】1998年3月から（マップコンクールは2005年1月から）

【対象範囲】自治会／小学校区／中学校区／市町村／全国

【主たる対象】子ども、子育て世代

【災害サイクルのステージ】避難／救援／復旧／復興

【事例概要】わが街再発見ワークショップは、日本損害保険協会、朝日新聞社、ユネスコなどの協力で、「ぼうさい探検隊」という名で全国展開しているプログラムである(<http://www.sonpo.or.jp/efforts/reduction/bousai/>)。

このプログラムでは、まず、企画に参加する大人たちが、防災という目標をしっかりと認識し、市役所・消防・警察などと協力して、「わが街」の防災拠点について事前に学習し、地域の子どもたちにそれらの拠点を知ってもらい準備をする。プログラム当日には、地域の子どもたちに向かって「防災拠点を知ろう」と呼びかけるのではなく、「街を探検しよう」と話を持ち出して、子どもたちを「探検隊」に仕立て上げる。「探検隊」の子どもたちは、街を歩きながら様々な施設や人々を“発見”して、写真やメモで記録する。大人たちは、探検の結果として防災拠点が発見できるようにそっと誘導するだけである。街の探検が終わると、部屋に戻って、「わが街マップ」を作って発表する。子どもたちからすれば、街を楽しく探検している間に、防災に関わる拠点を知り、いつのまにか防災マップを作り上げていることになる。大人が、参加する子どもたちに向かって、「防災、防災」と連呼しないので、「防災とは言わない防災」になっている。このプログラムでは、子どもたちが、防災を楽しみながら学んでいることが特徴である。さらに、企画に参加する大人たちは、防災という目

標をしっかりと認識し、地域の防災拠点について事前に学習している。その際に、役所、警察、消防、また、地域の自治会や自主防災組織とも交流している。企画に参加した大人たちが、子どものためのプログラムの準備のために、地域を廻りながら、地域の防災拠点を知り、地域の防災に関心のある人々とのネットワークを拡げていくのが特徴である。

2) 十津川村の紀伊半島大水害後の取り組み

【実施主体】 十津川村役場

【実施場所】 奈良県吉野郡十津川村

【実施期間】 2012 年～

【対象範囲】 市町村

【主たる対象】 高齢者中心に全住民

【災害サイクルのステージ】 復旧／復興

【事例概要】

過疎高齢化が進む広い村内に点在する集落の暮らしを支える生活サービス機能・交通の維持は財政的に難しい。2011年9月の紀伊半島大水害により大きな被害を受けたことを契機に、元に戻す復興ではなく、過疎高齢化する村内で住み続けられる地域づくりが取り組まれている。生活に必要なサービスを維持するために、村民が徐々に移住等により村内で集まって暮らす構想が描かれ、2つの実践が実現している。水害の被災者のための復興公営住宅は、被災集落やその近隣に新たな造成をして建設するのではなく、村内の災害履歴が少ない既存集落に建設された。移住することになった被災者も、移住集落の住民と以前から顔程度は知っている関係であることが多く、元の居住集落との関係も維持しながら暮らしている。もうひとつは、高森集落に2017年春に完成した高齢者向け公営住宅「高森のいえ」である。1人暮らしに不安を持つ高齢者が申し込んで入居する。一度に転居する必要はなく、自宅と「高森のいえ」の2拠点居住をしながら段階的に移住するため、住んでいた集落を離れることに納得する時間を許容する。若い世帯による見守りがある他、集落内の高齢者施設の通所サービスなど福祉サービスを受けやすい利点がある。自宅で暮らすことができなくなると、村外に出て行くしかなかった高齢者が村内で最期まで安心して暮らせる環境ができつつある。

非常時には村外との交流も大きな役割を果たす。明治の大水害後に十津川村からの移住者によりつくられた北海道新十津川町と「母の村、子の村」として村内の様々な団体が今でも親密な交流を続けている。この関係は、紀伊半島大水害時には大きな役割を果たしており、新十津川町からは長期間の災害支援の職員が派遣された。他にも、災害時相互支援協定を12自治体と結んでおり、被災時お互いに助け合える関係を構築している。

3) 神戸ユニバーサルツーリズムセンター

【実施主体】 特定非営利活動法人ウイズ・アス

【実施場所】 兵庫県神戸市

【実施期間】 2005年～

【対象範囲】 市町村／全国

【主たる対象】 高齢者、障がい者

【災害サイクルのステージ】 救援／復旧／復興

【事例概要】

ユニバーサルツーリズムセンターとは、高齢であっても、障害があってもいっしょに旅が楽しめるようサポートするワンストップセンターのことをいい、移動、宿泊の手配、相談から、介助者の派遣、旅のコンシェルジュ（観光ガイド）まで様々なサービスを提供している。神戸ユニバーサルツーリズムセンター（以下、神戸 UT と示す）は、NPO 法人ウイズ・アスが運営する就労継続支援事業 B 型の作業所である。神戸 UT の事業には、神戸市内の駅やホテル 11 箇所に車いすの無料貸し出しステーションを運営する「KOBE どこでも車いす」や、ユニバーサル情報を利用者視点で紹介する「神戸ユニバーサルライフ情報誌びと (bito)」などがある。情報誌「びと」は 16 ページフルカラーで 1 万部、年 4 回発行している。これらの事業を神戸 UT に勤める障害のある仲間達が担っている。

これらの取り組みは、全国各地で展開されており、南は沖縄から・熊本・神戸・京都・滋賀・石川・横浜・東京・新潟・福島・旭川・札幌の各地域の NPO と連携し、2011 年 5 月 NPO 法人日本ユニバーサルツーリズム推進ネットワークを形成している。

このネットワークを通じて、何らかの障がいのある人たちが外へ出かける機会が増えることは、今まであまり接することのなかった多くの人たちとの出会いを創り出す。無知から偏見が生まれ差別が生まれるというが、ユニバーサルツーリズムの取り組みがそれらの接点を創り出して行くのではないかと思う。点と点が結び付き面となり、この広がり人がやさしい社会を創りだす。

5-3. 小括

本章での検討の結果、「インクルーシブな防災」に関わる様々な事例の特色を整理することができた。本節では、「地域コミュニティ」「防災力」「インクルーシブ」の 3 点から、改めて、それぞれの事例の特徴の考察を試みる。

第 1 に、「地域コミュニティ」について。本章で紹介した事例は、当然ではあるが、例えば、十津川村や黒潮町など、ある特定の地域コミュニティを対象にした取り組みが主であ

る。しかし、避難所や仮設住宅など、既存の地域コミュニティとは異なる集団を対象にした実践も含まれている。また、「わが街再発見ワークショップ」のように、まず実践プログラムがあり、それが特定の地域コミュニティに導入されるというかたちの事例も見られる。こうして見ると、本章で紹介した事例における「コミュニティ」は、従来の地縁型の「地域コミュニティ」に限定されず、むしろ、防災・減災に資する「実践共同体」（レイブ・ウエンガー, 1993）が展開される場として捉えるのが適切であると考えられる。

第2に、「防災力」について。本章での事例のほとんどは、広義の災害対応を目指している。狭義の「防災」に該当する、災害発生前の防災力向上を目指した実践も少なくない。しかし、避難所や仮設住宅等、現在進行形の被災地での課題に対する取り組み事例も見られる。また、村の復興過程のように、災害発生から相当の年数を重ねた長期的実践も含まれている。これらを踏まえると、「防災力」とは、単に災害発生前備えである狭義の「防災」に留まらず、救急救命期から復旧期、復興期、そして日常へとつながる災害サイクル（矢守・渥美, 2011）の各ステージにおける課題解決を目指す「減災」の視点が求められると言える。

第3に、「インクルーシブ」について。排除（イクスクルージョン）と対になるこのことばは、災害場面において「排除される対象」への眼差しを強める働きを持つと考えられる。本章で紹介した事例においても、高齢者、障がい者、女性、ペット等、災害場面でしばしば排除の対象となる存在を支えるための様々な取り組みが見られる。即ち、「インクルーシブ」という語を用いることで、「防災／減災」の対象や主体を、より明確にすることができると考えられる。しかし一方で、本章での事例を丹念に見ると、それらの取り組みが、単に、多様な属性を持つ人々を、単一の凝集性の高い集団に統合することを目指しているのではないことが見受けられる。むしろ、災害サイクルの各段階で、刻々と変化する実践共同体において、「インクルーシブ」の対象となる人々を中心に、どのような「参加」のあり方が望ましいのかが、それぞれの実践において吟味されていると考えられる。災害時の課題解決のために、多様な人々を、（地域）コミュニティにどのようなかたちで参加させるのか、その参加の「設え方」こそが、「地域コミュニティにおけるインクルーシブな防災」のあり方を考えるための重要な視点となると言えるのではないだろうか。

「地域コミュニティ」「防災力」「インクルーシブ」のキーワードは、ともすれば、防災・減災の「プラスチックワード」（ペルクゼン, 2007）になってしまいかねない。一つ一つの事例の特徴を丹念に精査し、それぞれの事例において、これらのことばがどのような意味を持つのか、慎重に検討を重ねる必要があると言えるだろう。

6. ケーススタディ：兵庫県上郡町赤松地域での取り組み

NPO 法人日本災害救援ボランティアネットワーク 寺本弘伸
(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 石塚裕子

6-1. 地域コミュニティの防災力の担い手-自主防災組織

我が国では、阪神・淡路大震災(1995)以降、自助・共助の重要性が指摘されて久しく、東日本大震災(2011)においては自治体自身が被災したことにより被災住民への公的支援が出来ず、公助の限界が明らかになった。これらを受けて、自分の地域は自分で守ると言う地域コミュニティによる防災力の向上が喫緊の課題となっている。

この地域コミュニティの防災力の担い手として自主防災組織がある。自主防災組織とは住民自らが自分の身を守る自助とともに、地域コミュニティで地域住民同士が助け合う共助を自発的に行う活動を行う住民組織である。

初めて公的に自主防災組織という言葉が使用されたのは、1963年の我が国の防災基本計画だと言われ、当該計画では、行政への協力組織の一つとして位置づけられていた(黒田1998)。1973年に自治省消防庁が作成した「自主防災組織の手引」では、①地震災害を主眼に、②都市部での災害を念頭に置き、③発災初期の組織的な対応を重点化し、④町内会を基盤とした組織が例示され、⑤活動のモデルが示されたという5点が特徴であった。また、1977年の消防庁防災業務計画の修正では、自主防災組織の育成が公的機関の役割に位置づけられ、1983年には消防庁から「改定自主防災組織の手引」が示され、地震限らず風水害全般に視野が置かれ、地方部においての必要性が明確化した。

また、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに同年に改正された災害対策基本法に「自主防災組織」という用語が初めて現れ、行政の責務として自主防災組織の育成が明記され、住民の自発的な活動を求め、防災資機材の整備のために国庫補助制度が創設された。翌年1996年には消防庁防災業務計画が改正され、自主防災組織育成強化のために今後行う具体的な指針が示された。

以上の様な取組の影響もあってか、全国の自主防災組織率は、1995年には5割に満たなかったが、2015年には81.7%まで向上し(図6-1)、中でも兵庫県は自主防災組織の結成率は、2015年時点において95.6%で全国1位である。2016年4月1日現在、全国1,741市町村のうち1,674市町村で合計161,847組織が結成されている。

さらに、東日本大震災以降は、公助の限界が認知され、過去にも増して地域防災の担い手として自主防災組織への期待が高まりつつあり、2014年に創設された地区防災計画を初めとして、自主防災組織や住民の地域防災計画や避難計画策定への参画が求められるよ

うにもなった。なお、自主防災組織の多くは、既存の町内会を基盤として組織されることが多く、全体の内 10%程度が小学校区単位で組織されている。

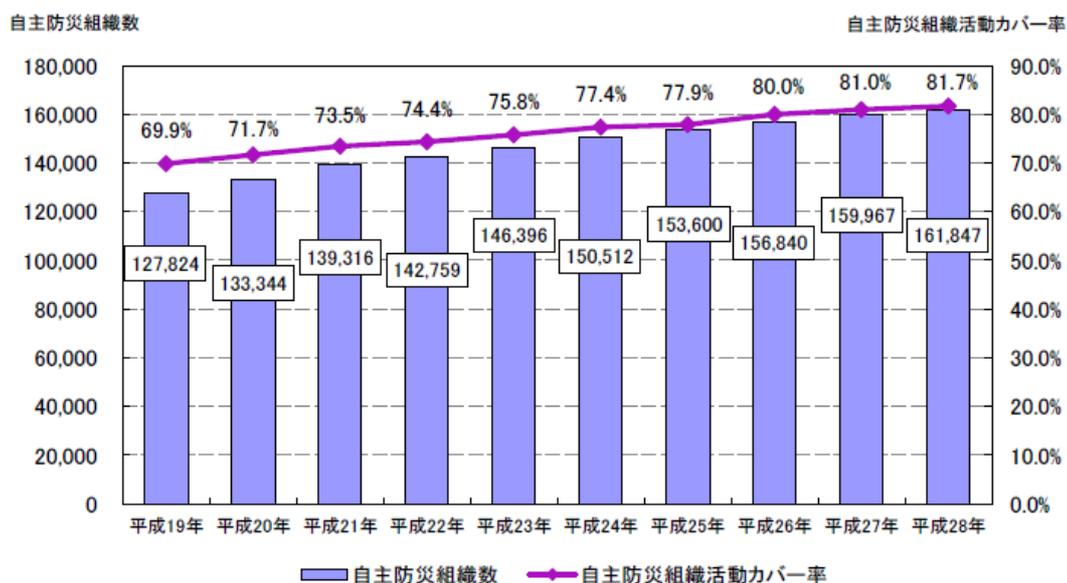


図 6-1 自主防災組織等の推移

出典) 自主防災組織の手引き：消防庁平成 29 年 3 月

6-2. 自主防災組織の課題

消防庁による「自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書」（平成 8 年 3 月）では、自主防災組織の運営、活動において、高齢化や昼間の活動要員の不足、活動に対する住民意識の不足、リーダーの不足のほか、会議や訓練の準備活動に使う活動拠点の不足、活動のマンネリ化等の表 6-1 のような課題が指摘されている。また、「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」（平成 29 年度）による自主防災組織へのアンケート調査結果においても、住民の自主防災活動に対する理解の不足と担い手確保の困難性が特に課題として指摘され、大きな変化はない。

そのような中、我が国の人口は 2008 年に 1 億 2808 万 4 千人でピークを迎え、それ以降、死亡数が出生数を定常的に上回るようになり、2015 年現在、人口 1 億 2709 万 5 千人、65 歳以上の人口割合 26.6%となった。また、世帯の小規模化、未婚化・晩婚化により、2015 年におけるもっとも多い世帯は「単独世帯」となっている。将来推計人口では、今から約 50 年後の 2065 年には総人口 8807 万 7 千人、65 歳以上人口割合は 38.4%となり、人口割合の変動は鈍化すると予測されている。

人口減少、超高齢社会を迎え、さらに、都市部への人口集中が加速しており、地方部では地域コミュニティの維持が、都市部では地域コミュニティの希薄化が課題となっており、従来の地域コミュニティを基盤とした自主防災組織の課題は、さらに深化していくといえる。

表 6-1 自主防災組織の課題

| | |
|---------|---|
| 人的資源の問題 | 役員の高齢化、メンバーの女性化、役員任期交代に伴う活動の継続性の欠如、リーダーの不足等 |
| 物的資源の問題 | 資金不足、資機材不足 |
| 平常時の問題 | 活動のマンネリ化、活動計画の不備、組織拠点の問題 |
| 発災時の問題 | 情報伝達の限界、初動体制や応急活動の限界、社会的弱者対策の難しさ等 |

出典) 自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書,平成 8 年 3 月

6-3. ケーススタディ地域の選定

当研究会における防災に対する新たな考えや発想などを導入し、地域コミュニティの防災力向上に資するために様々な実践研究を試みる地域として、本研究会では、兵庫県上郡町赤松地域をケーススタディ地域として選定した。

上郡町では、①少子高齢化や過疎化の進展に対応した組織体制の再編、②地域の防災意識の醸成、③自主防災活動の活性化という課題を抱えており、平成 29 年度に兵庫県の自主防災組織体制強化モデル事業を活用し「上郡町自主防災組織育成計画」を策定するなど、先進的な取り組みを展開している。

上郡町は、河川の氾濫や土砂災害など、幾度となく災害に見舞われた地域であり、県内に多い過疎化、少子高齢化が進展する中山間地である。当該地区での実践研究が、郡部における地域コミュニティの防災力向上のモデルとして一般化できるのではないかと考えている。なお、都市部の課題に対しては、研究会メンバーによる研究や実践活動を参考に次年度以降、検討する予定である。

6-4. 上郡町の地域防災の取り組み経緯

6-4-1. 上郡町の概要

上郡町は、兵庫県の西端に位置し、西は岡山県備前市、南は赤穂市、東は相生市やたつの市、北は佐用町に面する。面積は 150.26 km²。人口は平成 30 年 2 月 1 日現在、男 7,410

人、女7,851人、計15,261人で、世帯数は6,435世帯である。平成13年から平成28年の15年間で人口は約17%減少し、平成28年9月末現在の高齢化率は34.4%となっている。

町の中央部を北から南に千種川が貫流して町を大きく2つに分ち、町の中心部で鞍居川と合流、さらに1km下流で安室川が流入している。川の流域は平坦地になっており、標高は概ね50m以下である。また、海拔300~400mの山地が連なり、町域の大半が山地、高原、丘陵部で占められている



図 6-2 上郡町全体図



図 6-3 人口・高齢化率の推移

出典) 上郡町自主防災組織育成計画：上郡町,平成29年3月

6-4-2. 上郡町の防災対策

上郡町での防災対策の状況は、近年の気候変動に伴い局地化・集中化・激甚化する水害や土砂災害や大規模地震に備え、ハードとソフトの両面で防災対策が進められている。具体的にハード面では、平成16年台風21号並びに平成21年台風9号の集中豪雨災害を受けて、千種川の大規模改修や金出地ダムの整備などの治水事業をはじめ、砂防ダムやため池改修などの治山事業が実施され、洪水や土砂災害による被害の軽減を図るための整備が進められている。また、町内のほぼ全域に整備された光ケーブルを活用し、ケーブルテレビ、屋外拡声器などの情報伝達手段や河川監視カメラが整備され、住民への迅速な災害情報の伝達手段の確保が図られている。

一方、ソフト面では、平成21年台風9号の豪雨災害を契機に、町と各地区連合自治会持ち回りによる合同防災訓練の実施をはじめ、ハザードマップの改訂や災害専用ホームページの作成、防災メールの導入、自主防災組織の資機材整備支援、住宅耐震診断支援などの対応を進め、地域の防災力の向上が図られている。

ただ、平成16年と平成21年の2度の豪雨災害を契機に、国や県による主要河川の氾濫や土砂災害に対する大型事業のハード整備は進んだが、町の財政的なことから、支流河川や山間部の土砂災害警戒区域など町内には小規模ではあるが多くの危険個所が存在している。

また、河川改修等のハード整備が進められたことで、大きな災害もなく、住民の災害に対する危機感が薄らぎ、防災・減災に対する意識が低下傾向にあることが指摘されている。

そこで、町は災害の規模により行政による対応には限りがあるとして、住民一人ひとりが「自分の身は自分で守る」という意識を持ち、防災に対する正しい知識や技術を身につけるといふ自助の考え方をもとに、近隣の住民同士の助け合いを通じて災害からの被害を最小限度に食い止めるために、自主防災組織という共助の体制づくりに特に重点を置いた施策を推進している。

町における自主防災組織の現状は、自治会ごとに平成10年3月末に36団体、平成11年3月末には町内すべての自治会107団体で結成された。当初は、行政による支援等もあり規約の作成や防災訓練など様々な活動が実施され、平成16年の豪雨災害以降には、防災活動計画を策定し活発に自主防災活動に取り組む組織も出てきた。

しかしながら、時間の経過とともに少子高齢化が加速し、自主防災活動を行う人員の確保が厳しい組織や、活動できない組織もあらわれてきた。

そこで、町としては、地域防災力の向上を推進していくために、平成29年「自主防災組織育成施策」を打ち出し、自主防災組織の体制強化として、107の自主防災組織を連合自治会単位による7つのブロック（地区自主防災組織連合会）制にすることや、地域の現

状に合致した防災活動の実施として、自主防災組織活動の手引の作成や地区防災計画(モデル計画案)の策定支援など、5つの基本方針(下記を参照)に基づいて、地域とともに自主防災組織の育成施策に取り組んでいる。

【町の自主防災組織育成の基本方針】

- 1 組織的に活動できる自主防災組織への体制強化
- 2 地域の現状に合致した防災活動の実施
- 3 自主防災に対する意識の向上
- 4 自主防災組織が自立するための支援
- 5 高齢化、過疎化に対応した仕組みづくり

町の地域防災計画にも、基本的事項の中で、住民の役割として、「住民は、地域の防災対策を推進するために、普段から自主防災組織の強化に努めるとともに、災害時には住民相互の助け合い及び高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、外国人等の要配慮者への支援に努める。住民は、災害後の生活再建や地域の復興を図るため、地域社会を支える一員として、災害後は相互に協力し、事業者、ボランティア及び町、その他の行政機関との協働により自らの生活再建及び地域の復興に努める。」と定義されている。

6-5. 上郡町の地域構成と地域選定

上郡町は、表 6-2、図 6-3 に示すとおり 7 地域で構成されている。この 7 地域は旧小学校区であり、旧村に該当する。

上郡町では、少子高齢化の進展により幼稚園、小学校の統廃合が進み、平成 28 年現在は、1 中学校、3 小学校(上郡、高田、山野里)となっている。

表 6-2 に示すとおり、地域ごとに地形や地域活動の取り組み状況および災害への脆弱性が異なることから、町が取り組まれている自主防災組織育成事業と整合を図りつつ、全国各地の共通の課題解決に貢献できるような地域を選定することとした。そして、本研究会が地域防災力の向上に必要であると考え『多様で動的(ネットワーク)であること』、『総合・日常的であること』への実践が可能であること、災害時に見落とされがちな障害者、高齢者の参画に積極的な地域として赤松地域を選定した。

赤松地域は、防災活動に熱心な自治会がある一方で、造成地の新住民との温度差など、地域内の連携に課題が想定される地域である。その一方で甲冑づくりをはじめ地域の歴史、文化、自然を活用した地域活動が盛んな地域でもあり、障がい者の支援施設が立地し地域に溶け込んでいる。防災以外の地域活動の機会を活用して、地域内の連携の強化、防

災への意識向上をめざす取り組みを検討する。また、一部に限界集落もあることから超高齢社会における自主防災のモデルを検討する。

表 6-2 上郡町の地域構成と特徴

| | 連合会名 | 人口 (世帯数) 高齢化率 (2016年) | 世帯減少 (2016/2006) | 主な特徴 | 自主防災組織活動事例 |
|---|-------|--------------------------------|---------------------|---|---|
| 1 | 上郡地域 | 1,630人 (706) 39.20% | ○ (-4.6%) | ・旧市街地であり、街区更新は行われていないため隘路で構成される。 | |
| 2 | 山野里地域 | 4,901人 (1,978) 27.60% | | ・駅周辺は区画整理済 ・千種川の河川改修に伴い、中学校が移転新設される ・町営宿泊施設ピュアランドがある ・障がい者支援施設が立地する。 | |
| 3 | 高田地域 | 1,645人 (665) 40.20% | | ・古墳や弥生住居跡などがあり、古代から発達した集落 ・山裾に集落が点在する | ◆休治自治会自主防災会 ・昭和49年台風8号の豪雨災害によりため池が決壊し、家屋の浸水被害が発生 ・自主防災活動計画を策定 ・消防団と連携した防災訓練の実施 |
| 4 | 高田台地域 | 2,631人 (1,060) 34.20% | | ・昭和40年代に大和ハウスが開発したニュータウン ・宅地規模も大きく、質の高い住宅団地 ・空き地、空き家が目立つ | |
| 5 | 鞍居地域 | 1,546人 (601) 33.60% | ○ (11.98%) | ・モロヘイヤで地域おこし。 ・水害(明治22年、25年)と共生してきた集落で、治水の記念碑や築堤跡が残る。 | |
| 6 | 赤松地域 | 1,620人 (677) 37.70% | | 地形的には東の谷筋の赤松地区と西の谷筋の岩木・石戸地区の2つのエリアに分かれる。 ・昭和50年代に開発された造成団地がある。 ・大鳥圭介生誕の地があり、コミュニティカフェなどの活動を行っている。 ・障がい者支援施設が立地する。 ・旧幼稚園を昆虫館として活用。 ・白旗城旧跡があり、紙の甲冑づくりで地域おこしを行っている。 | ◆赤松自治会自主防災会 ・千種川の氾濫による被害 ・平成16年、21年の豪雨災害では堤防が決壊、家屋の浸水や農業施設に被害 ・防災活動の見直し、自衛消防隊の設置、防災担当宅員の配置など |
| 7 | 船坂地域 | 1,725人 (763) 43.70% | | 地形的には南部の梨ヶ原・落地地区と北部の船坂地区、別荘地の3つのエリアに分かれている。 ・小学校跡(耐震化済)は、穴吹工務店が防災活動拠点として整備を検討中。 ・幼稚園跡はコミュニティカフェとして活用中。 ・葡萄や貸農園などによる都市農村交流で地域おこしに取り組んでいる。 ・海の日に安室ダム祭りを開催 | |

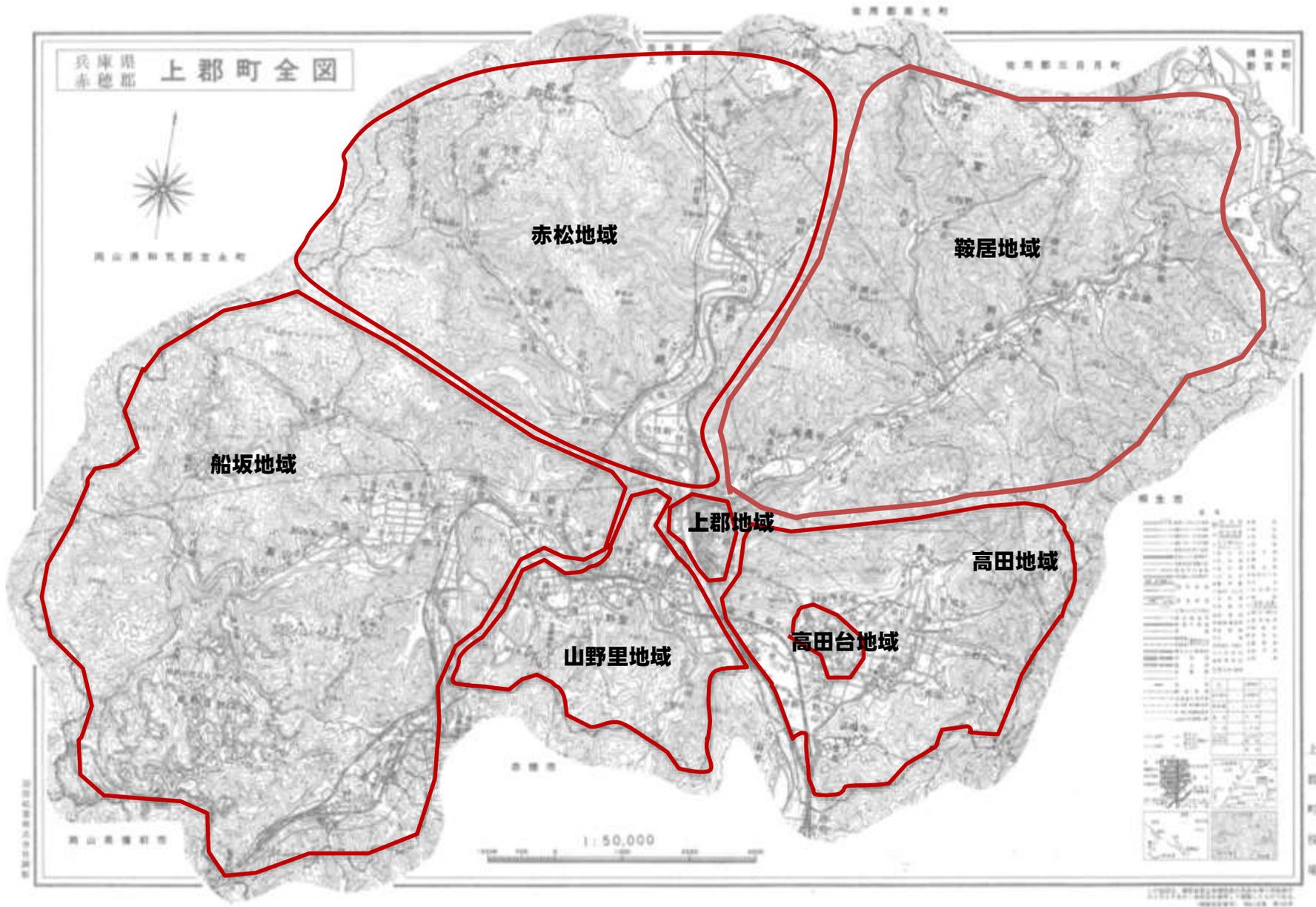


图 6-4 上郡町地域構成图

6-6. 赤松地域の現状と課題

赤松地域は、上郡町の北部に位置し、人口は 1,620 人、世帯数は 677 世帯、高齢化率は 37.7%である。赤松自治会は、下記の通り、大きくは 3 つの地区（大枝地区、赤松地区、岩木地区）に分かれており、さらに、3 つの地区に合計 15 の自治会が存在している。自治会加入率は約 93.2%である（平成 30 年 2 月時点）。自主防災組織は自治会単位で行われている。

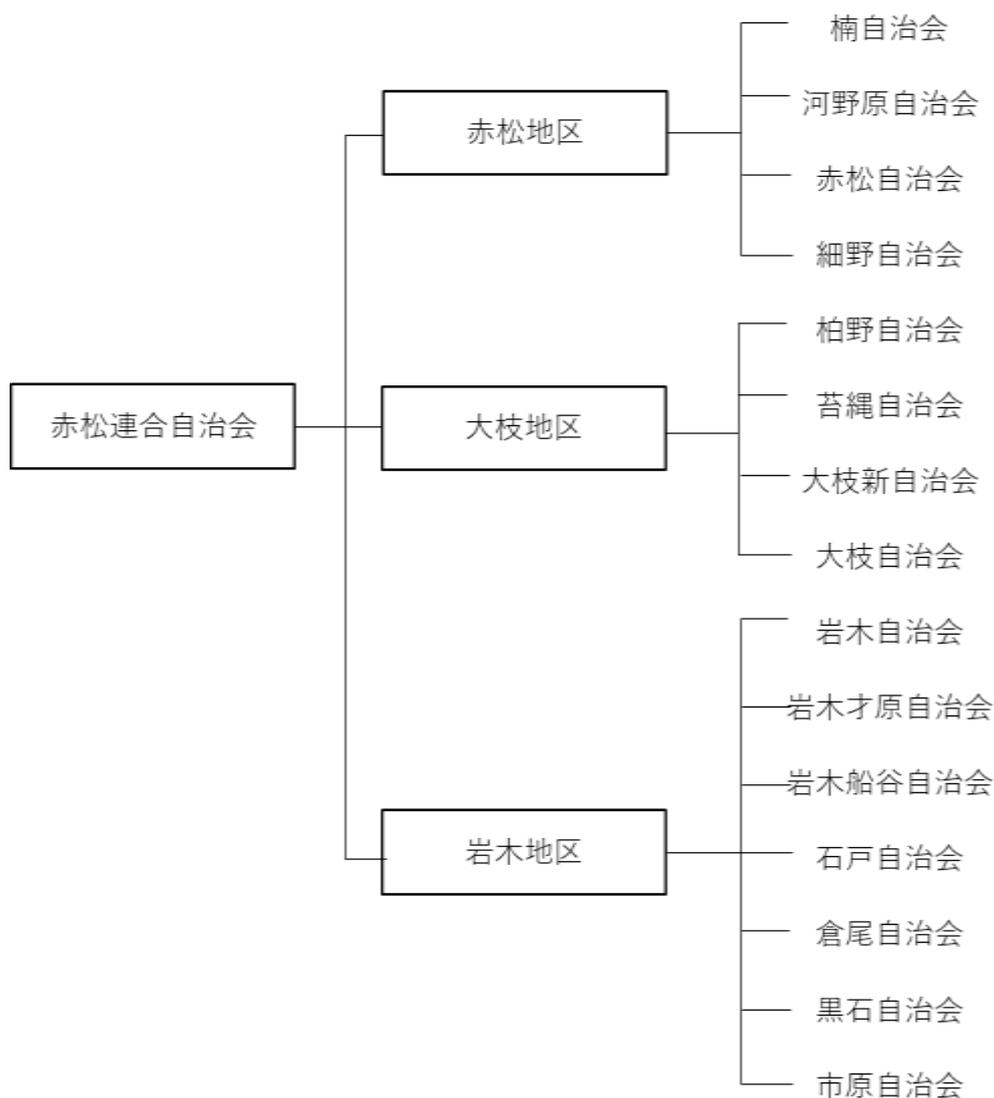


図 6-5 自治会構成図

6-6-1. 地域の特徴

赤松地区の特徴としては、防災以外のまちづくり活動（甲冑づくり、草刈り、食事会、花見会、歴遺産でのイベント、地域清掃、健康体操、など）が盛んである。限界集落があり 2

拠点居住が始まっていること、一部の造成住宅地があり新旧住民の温度差があることなど、他地域にも応用できる課題や取り組みがある。また、ある集落では、「地域の農地は地域で守る」という趣旨で営農組合を発足、法人化させ、高齢の単身世帯が増える中で、自分の田畑を同組合に預け有効活用するという互助の仕組みも導入している。

地域内には社会福祉法人が運営しているグループホームがあり、地域との交流も盛んであるなど、インクルーシブな面からも展開が可能ではないかと考えている。

防災面では、昭和51年の土砂災害では、1人が犠牲になるなど、過去に河川の氾濫や土砂災害による被害を受けており、地域によっては水害や土砂災害に敏感な地域もある。避難場所がなく、洪水時には自宅および近隣の住宅の2階へ避難することを取り決めていたり、あるいは、要援護者リストを事前に作成したり、公民館内に非常食を備蓄するなど、地域によってそれぞれ独自の取り組みを行っている。また、全地域において、火災時に使用するための消火栓につなぐホースの格納箱が随所に設置されている。

大きなお祭りとしては、毎年5月に「大鳥圭介まつり」、11月には落ちない城で有名な「白旗城まつり」がある。お祭りは地区の発表会であり、村づくりとして全自治会が協力して開催されており、住民が集まる場、顔を合わす場として、一定の効果は生み出している。

「白旗城まつり」を例にとると、8月から実行委員会を4～5回開催し、各自治会の役員約70名が中心となり、約240～250人の町民が協力して実施している。村づくりに取り組む組織として「村づくり推進委員会」を設置している。構成メンバーは、各自治会、および、地区内の組織（消防団、厚生委員、民生委員、PTA 役員、青少年育成）の長で構成している。



図 6-6 就労支援施設とケアホーム



図 6-7 白旗城まつりの様子

6-6-2. 地域課題

現地踏査ならびに各自治会の代表者にインタビューを実施（2018年2月5日、14日、16日）した結果、現時点で把握されている主な地域課題としては、下記のようなことが考えられる。

【防災上の課題】

- ・ 水害、土砂災害時に避難が困難な集落がある。
- ・ 災害に対する危機意識も自治会によって異なり、防災活動の取り組みも温度差がある。
- ・ 自主防災組織の人員や防災リーダーの確保。
- ・ 地区、地域内の連携が地理や地形的に難しく、情報交換などもあまりなされていない。

【防災以外の課題】

- ・ 超高齢社会を迎えており、若い担い手が少なくなる中、コミュニティの維持、地域活動の継続が難しくなりつつある。
- ・ 高齢の単身居住者が増加し、地域での見守り活動が重要となっている。
- ・ 自治会未加入者が増えつつある。子育て世代との世代間交流や、移住者、別荘所有者などとの交流など、新たな住民とのコミュニケーションが課題となっている。
- ・ 地区内の企業や事業所との連携が少ない。
- ・ シカやイノシシによる田畑への被害。
など

今後、研究会としては、赤松地区の現状や課題などを踏まえた上で、例えば「白旗城まつり」など地元の行事に焦点をあて、あらゆる世代が参加するにはどのようにすればいいのか、などの問いを設定し、防災活動だけにとらわれず、まちづくりやコミュニティ活動など多面的な角度から、インクルーシブな視点で、地元住民や行政や各種団体などとも顔を合わせながら、モデル事業を実践していきたいと考えている。

7. 政策提言に向けて

兵庫県企画県民部災害対策局消防課 堀池 美江

本章では、当研究会が実践的な政策提言を行うにあたり、提言だけに留まることなく、行政が多様なひとりひとりに配慮したインクルーシブな地域活動を支援できるよう、提言の施策化実現までの課題を検討する。

7-1. 検討課題

行政による施策化実現にあたっては、当研究会が、①地域コミュニティを支援する一般的な行政の仕組みを理解した上で、②「インクルーシブ防災」に向けた提言が、行政が得意とする「防災を唱える防災」（渥美 2018）ではないことに留意する必要がある。

①地域コミュニティを支援する一般的な行政の仕組み

前述のとおり、当研究会は災害対策基本法第2条の2に謳われているような自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織）支援といった「防災を唱える防災」に係る提言を目指しているわけではないが、自主防災組織を一例として地域コミュニティに対する一般的な行政の支援方法の仕組みについて言及する。同法第5条の2では、自主防災組織支援の一義的な責務は市町にあり、さらに今回の提言先である県について言えば、同法第4条により、市町支援が責務になっている。すなわち、提言の入口である「県」と出口である自主防災組織、高じて「地域コミュニティ」の間には「市町」の存在があり、「地域コミュニティ」を支援する一般的な行政の仕組みの多くは、基礎的な行政として、提言先の「県」ではなく「市町」が主体的になることが想定されている。こうした行政の仕組みに捕らわれず、直接県が地域コミュニティを支援すれば良いという意見もあると思うが、県よりも地域コミュニティとの関わりが深く、現実として行政側の主たる当事者と言える市町抜きの施策化では、持続的な支援が望めないことから、県を通して市町も見据えた提言が必要である。

②行政が得意とする「防災を唱える防災」ではない「インクルーシブ防災」への提言

当研究会では、地域コミュニティにおける（防災以外の）多様な活動を活性化することで、防災が進展するという考え方の「インクルーシブ防災」（渥美 2018）を提言しようとしている。一般的に行政が施策を構築する場合、目指すべき姿を見据えて目標を設定し、その目標達成に向けた現状分析等による課題を抽出し、課題を解決するための施策を講じることが

多いが、こうした過程において一貫して「防災」が全面に見て取れる「防災を唱える防災」の施策を得意としている。しかし、当研究会が目指す「インクルーシブ防災」は、ともすれば全く「防災」が見えないにも関わらず「防災」が進展する、極端に言えば「防災」以外の活動を活性化させる施策において、防災に関心のない多くの人々も、最終的には防災を学ぶような取組みを行政に期待するわけである。つまり、施策の目的と効果が異なる取組みが提言となり、行政側からすれば「地域防災力向上施策」としては説明が難しいものになることが思料される。

7-2. 今後の課題

本中間報告の時点では、提言の施策化実現までの課題を考察するに留まったが、次年度は、市町ヒアリング実施による地域コミュニティ支援等に係る現状把握や、提言先である県とは、防災部局だけではなく地域振興やまちづくり担当部局などとも横断的な意見交換を計画していくなど、提言の施策化実現に向けた課題解決の取組みを進める。

8 研究全体の総括と今後の進め方

初年度は、地域コミュニティの防災力向上に向けて、インクルーシブな地域防災を展開していくことを目標として、概念整理と事例検討を行い、モデル地区を選定し、ケーススタディを開始して、政策提言に向けた準備を行ってきた。最終年度は、ここに記した中間報告を承けて、研究調査を深め、最終的な報告と政策提言を行うことになる。

(1) 地域コミュニティの現状を把握するために、「コミュニティ診断カルテ(仮称)」を作成する。

具体的には、既に各方面で実施されてきた診断カルテを参照しつつ、それらの含む問題点を十分に検討し、インクルーシブ防災の観点を取り込んだ独自のツールを作成する。その際、モデル地区で住民の皆さんと一緒に検討するプロセスを経て、あらゆる地域コミュニティに共通する診断項目と、特定の地域コミュニティで「成解」を導き出すのに役立つ当該コミュニティ固有の診断項目（例えば、合併によって認識された諸問題の現状把握）を取り込めるようにする。

(2) モデル地区において、カルテをもとに、インクルーシブ防災を試行して、効果を検討する。

上述した地域コミュニティ A であれば、例えば、地元の祭の場に焦点を当てて、具体的にインクルーシブな取り組みを協働して実践し、その効果を多様な住民の皆さんと検討する。

(3) 1, 2 の成果と成果に到る検討プロセスを集約し、実現可能な政策を導いて提言とする。

提言は、政策実施主体、その法的権限、政策をもとに実際に活動する主体を腑分けし、各地域コミュニティが政策によって実施する活動の効果の検証が可能なように、そして改訂しながら継続して実施できるように提示することになる。言い換えれば、地域コミュニティの防災力向上に向けたインクルーシブ防災の PDCA サイクルを駆動できるような提言を目指す。

ところで、研究会で採り上げる具体的なテーマの底流には、研究会のメンバーが共有する基本的な考え方がある。実際、初年度の研究を総括する段階で、改めて議論した事柄でもある。このことは、今後のまとめの方向性を如実に示していると思われるので、最後に整理して示しておきたい。

あの阪神・淡路大震災以来（いや、それ以前から）、地域コミュニティの防災力の向上を図るべきだという議論はあった。震災をうけて、その思いは強まることはあっても、決して弱まることはない。しかし、現状は地域コミュニティの防災力が向上するよりも、むしろ衰

退しているのではないかという印象は払拭できない。無論、中山間地における過疎高齢化、社会全体の少子化、また、無縁社会とも称される人間関係の希薄化など様々な要因を挙げることはできる。そして、様々な政策的な解決が模索されてきており、一定の成果を上げていることは事実であろう。しかし、何かもっと根本的なところでの問題解決が進んでいないという印象や実感を抱くのは、本研究会のメンバーだけではあるまい。では、いったい何が問題なのだろうか。

阪神・淡路大震災以来、自助、共助、公助と言われることが多くなった。しかし、ここには決して見逃してはならない注意点が含まれている。まず、自助は、周囲と無関係に存在する自己を想定しているのではない。人は一人では生きていけないというあまりにも自明な指摘をすれば十分であろう。次に、共助は、お互いに助け合って救っていくというきれい事だけでは済まされない点こそが見逃されてはならない。人は助け合わないこともあるという前提から、共助を捉えるべきであろう。最後に、公助を官助と等値する考え方は間違いである。公は官をその一部として含むからである。こうした反省を共有しながら研究会は進んでいく。もちろん、空理空論を繰り返す気は誰にもないから、もう少し具体的な話になる。そして、当然ながら、阪神・淡路大震災を省みつつ、地域コミュニティの防災力向上、インクルーシブ防災という研究会のテーマへと立ち戻る。

最終年度に提示する政策では、まず、行政と住民との関係を見直すことを提言したい。なぜなら、防災を推進するには、地域コミュニティを住民が自立した生活を送ることのできる圏域としていくことが望ましく、そのためには、住民自治を回復していかなければならないからである。住民が行政システムを活用して、様々な政策・制度を提案していくという構図が求められよう。また、政策を実施する際に、当事者の主体性に配慮した対応が必要であることは言うまでもない。その際、当事者の属性はあるがままに受け容れて、当事者が困っている課題（困りごと）に対応しながら、当事者こそが主体であるということを守り抜く姿勢が求められる。さらに、それが困難であるとなれば、事態を改善する努力を怠ってはならない。実際、政策の内容よりも、その運用や対応に工夫が見られれば課題が解消されることが多い。そして、言うまでもないことであるが、予算の柔軟な運用は必須である。こうしたことは、課題提示におわるかもしれない。しかし、少なくとも住民が自ら取り組んでいることへの承認だけは堅持し、活動を阻害するような政策は慎む。こうしたことから、行政と住民との関係を抜本的に見直すような政策提言を行って、住民自治のあり方を回復していく一助となりたい。

来年度は、こうした基本的な考え方をより現場に即した実現可能な形で提言できるように研究会を進めていくこととする。

参考文献

- アルドリッチ,D.P. (2015) 災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築. 石田祐・藤澤由和(訳) ミネルヴァ書房
- 渥美公秀 (2014). 災害ボランティア：新しい社会へのグループ・ダイナミックス. 弘文堂
- えんぴつの家「ライフデザイン」(1995) 障害者たちの144日 阪神・淡路大震災と集団避難生活
- 復興庁(2017). 東日本大震災における震災関連死の死者数（平成29年9月30日現在調査結果）
- 濱野佐代子 (2013). I 家庭動物 石田 戡・濱野佐代子・花園誠・瀬戸口明久 日本の動物観：人と動物の関係史 東京大学出版会 pp.17-70.
- 花田昌宜(2017). 災害避難所の「熊本学園モデル」とは何か. 熊本学園大学(編) 平成28年熊本地震大学避難所45日. 熊本日日新聞 pp.157-169
- 平井潤子 (2016). 動物防災の3R：準備と避難と責任と 特定非営利活動法人アナイス
- 星加良司 (2012). 当事者をめぐる揺らぎー「当事者主権」を再考する. 支援 Vol.2. 生活書院
- 兵庫県南部地震動物救援本部活動の活動記録編集委員会（編）（1996）. 大地震の被災動物を救うために：兵庫県南部地震動物救援本部活動の記録
- <<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/7-156/>> (2018年1月29日)
- いぬの防災を考える会 (2016). いぬとわたしの防災ハンドブック PARCO 出版
- 石田 戡 (2008). 現代日本人の動物観：動物とのあやしげな関係 ビイグ・ネット・プレス
- 一般社団法人ペットフード協会 (2011). 平成23年度全国犬・猫飼育実態調査結果 <<http://www.petfood.or.jp/topics/111226.html>> (2018年1月29日)
- 一般社団法人ペットフード協会 (2017). 平成29年全国犬猫飼育実態調査 <<http://www.petfood.or.jp/data/chart2017/3.pdf>> (2018年1月29日)
- 一般財団法人ペット災害対策推進協会 (2018). ペット災害対策推進協会について <<https://doubutsukyuen.org/main/about>> (2018年1月29日)
- 石川永子・伊藤則正・泥可久・小口優子・原田正隆・立木茂雄 (2013). CBRに基づく障がい者と地域コミュニティを対象とした災害時の避難環境イメージトレーニングプログラムの実践と分析ー神戸市兵庫区の事例ー. 地域安全学会論文集, 19,pp29-38
- 石塚裕子 (2017). 熊本地震における身体障害者の避難の実態と課題- 障害者との協働調査より. 福祉のまちづくり研究, 19(1),pp26-30

- 板倉有 (2013). 東日本大震災における「支援」と「ケア」－被災者ニーズの多様性と保健師機能－. 社会学年報, 42,pp17-29
- 鍵屋一・柄谷友香・指田朝久・上園智美・田中秀宜 (2015). 障害者福祉施設の事業継続計画 (BCP)作成プロセス研究－施設職員の災害対応力向上を目指して－. 地域安全学会論文集, 27,pp113-120
- 上郡町 (2017). 上郡町地域防災計画.
- 上郡町 (2017). 上郡町自主防災組織活動の手引き～みんなではじめよう自主防災～.
- 上郡町 (2017). 自主防災組織育成計画.
- 神谷大介・中山貴喜・上野靖晃 (2015). 特別支援学校の津波避難に関する課題と支援方策の検討プロセス～沖縄県での取り組み事例として～. 土木学会論文集 H(教育),71,1,pp9-17
- 金児 恵 (2003). 社会の中のペット 桜井富士朗・長田久雄 (編著) 「人と動物の関係」の学び方: ヒューマン・アニマル・ボンド研究って何だろう インターズー pp.208-230.
- 環境省 (2006). 第3回動物の愛護管理のあり方検討委員会: 資料4 災害時における動物の保護管理
<http://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/arikata/h16_03/mat04.pdf> (2012年8月29日)
- 環境省 (2013a). 東日本大震災における被災動物対応記録集
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2508c.html (2018年1月29日)
- 環境省 (2013b). 災害時におけるペットの救護対策ガイドライン
<https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2506.html> (2018年1月30日)
- 環境省 (2013c). 動物の愛護及び管理に関する法律
<http://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/viewContents?lawId=348AC1000000105_20150801> (2018年1月30日)
- 環境省 (2017). 災害時におけるペットの救護対策ガイドラインの改訂等に係る検討会
<https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/saigai_guide.html> (2018年1月31日)
- 柄谷友香・鍵屋一 (2014). 障害者福祉施設における災害対応上の課題抽出と事業継続計画 (BCP)策定に向けた実践.福祉のまちづくり研究, 16, 3,pp1-9
- 糟谷佐紀・室崎千重・趙みんじょん (2014). 応急仮設住宅における被災障害者の居住環境

- 調査(その1)ー東日本大震災における被災障害者生活実態調査よりー. リハビリテーション工学協会カンファレンス講演概要集
- 片田敏孝・金井昌信・児玉真・及川康 (2011). 防災ワークショップを通じた大規模氾濫時における緊急避難体制の確立. 土木学会論文集 F5(土木技術者実践), 67, 1, pp15-22
- 加藤謙介 (2013). 「災害時におけるペット救援」に関する予備的考察: 先行研究の概観及び新聞記事の量的分析より 九州保健福祉大学研究紀要, 14, 1-11.
- 加藤謙介 (2017a). 平成 28 年熊本地震における「ペット同行避難」に関する予備的考察: 益城町総合運動公園避難所の事例より 九州保健福祉大学研究紀要, 18, 33-44.
- 加藤謙介 (2017b). 『人とペットの<減災>』に向けたコミュニティ形成過程に関する予備的考察: 平成 28 年熊本地震被災地・益城町 T 仮設団地の事例より 日本グループ・ダイナミクス学会第 64 回大会発表論文集, 75-76.
- 児玉小枝 (2011). 同伴避難: 家族だから、ずっといっしょに… 日本出版社
- 熊本県益城町 (2017). 平成 28 年熊本地震: 益城町による対応の検証報告書
<http://www.town.mashiki.lg.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=76&id=1217&sub_id=4&flid=4657> (2018 年 1 月 31 日)
- 倉原宗孝 (2016). 防災と福祉を結ぶ市民まちづくり学習としての「LODE」の提起と考察. 日本建築学会技術報告集, 22, 51, pp761-766
- 栗原 彬 (2015). 大震災・原発災害の生存学: 生存のための身振り 天田城介・渡辺克典 (編著) 大震災の生存学 青弓社 pp.21-43.
- レイヴ, J.・ウエンガー, E. 佐伯 胖 (訳) (1993). 状況に埋め込まれた学習: 正統的周辺参加 産業図書
- 李永子 (2006). 災害における要援護者概念の再考ー「災害弱者」から「災害要援護者」へのアプローチー. 福祉のまちづくり研究, 8, 1, pp38-48
- LEONIMAL BO-SAI/Lucy+K (2016). いっしょに逃げてもいいのかな?: ペット防災の基本 BOOK 株式会社ドリーム
- 三井さよ (2008) 「人として」の支援ー阪神・淡路大震災において「孤独」な生を支える 崎山治男・伊藤智樹・佐藤恵・三井さよ 共編著 支援の社会学ー現場に向き合う思考ー 青弓社
- 水野映子 (2013). 災害時要援護者の「自助」のための備え: 障害者本人と要介護者の家族を対象とするアンケート調査から. 第一生命経済研究所 Life design report, 207, 16-23.
- 森達也 (2010). A 3 集英社インターナショナル
- 森川すいめい (2013). 漂流老人ホームレス社会 朝日新聞出版社
- 村井雅清 (2011). 災害ボランティアの心構え SBクリエイティブ

- 中村正彦(2012) あと少しの支援があれば 東日本大震災障がい者の被災と避難の記録 ジ
アース教育新社
- 内閣府(2011). 防災白書
www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/2b_sanko_siryo_06.
htm (2018.01.10最終閲覧)
- 内閣府(防災担当)(2014). 地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニ
ニティの活性化に向けて～Community Disaster Management Plan Guidelines
http://www.fdma.go.jp/html/life/chikubousai_guideline/guideline.pdf (2018年1月
22日アクセス)
- この防災を考える会 (2014). ねことわたしの防災ハンドブック PARCO 出版
- 新潟県防災会議 (2016). 新潟県地域防災計画 (震災対策編)
<http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/715/997/03_1shinsaitaisaku,0.pdf>
(2018年1月31日)
- 新潟県中越大震災動物救済本部 (編) (2007). 新潟県中越大震災動物救済本部活動の記
録：震災における被災動物等への支援 新潟県中越大震災動物救済本部.
- 野崎泰伸 (2015). 阪神・淡路大震災での障害者支援が提起するもの. 大震災の生存学 青弓
社, pp.84-102.
- 大賀重太郎 (1995). 『地域での自立』をさらに大きくする障害者による復活・救援活動
なんでこんなに涙もろく、なんでこんなに腹立たしい！ ジョイフル・ビギン. 4, 5-16.
- 大賀重太郎 (2000). 震災からみたバリアフリー. 教育と医学, 48(12), 72-76.
- 大澤真幸 (1991). 身体の比較社会学 I 勁草書房
- ペルクゼン, U.・糟谷啓介 (訳) (2007). プラスチック・ワード：歴史を喪失したことば
の蔓延 藤原書店
- 桜井富士朗・長田久雄 (編著) (2003). 「人と動物の関係」の学び方：ヒューマン・アニ
マル・ボンド研究って何だろう インターズー
- 佐々木奈央・沼田宗純・目黒公郎 (2015). 福祉施設の立地が地域の災害時要援護者支援に
与える影響の調査. 生産研究, 67(4), pp305-310
- 芹沢俊介 (2010). 「存在論的ひきこもり」論 雲母書房
(社)日本動物福祉協会 (1987). JAWS レポート, 10.
- 社団法人長崎県獣医師会 (1993). 雲仙普賢岳噴火に伴う愛玩動物等救援事業：決算報
告 社団法人長崎県獣医師会
- 孫英英 (2016). 個別避難訓練タイムトライアル 矢守克也・宮本匠(共編著) 現場でつく
る減災学 新曜社

- 総務省 (2017) 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会報告書
- 消防庁 (2009). 平成 16 年(2004 年)新潟県中越地震 (確定報) 平成 21 年 10 月 21 日
- 消防庁 (2017). 自主防災組織の手引き : コミュニティと安心・安全なまちづくり
http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai_2904.pdf(2018 年 1 月 22 日アクセス)
- 消防庁応急対策室 (2018). 熊本県熊本地方を震源とする地震 (第 110 報)
<<http://www.fdma.go.jp/bn/bea133dfe794a07a835236886f7cb03297a82166.pdf>> (2018 年 1 月 30 日)
- 東北関東大震災障害者救援本部・いのちのことは社(2015)そのとき被災障害者は～取り残された人々の 3.11～
- 竹葉勝重・大西一嘉・桜井誠一 (2013). 災害時要援護者支援対策推進のための法制度整備とその課題. 地域安全学会論文集, 21,pp283-291
- 田村圭子・岡田史・木村玲欧・井ノ口宗成・立木茂雄・林春男 (2009) . 生活 7 領域からみた災害時要援護者における避難生活実態の解明. 地域安全学会論文集, 11,pp147-156
- 田中輝美 (2017). 関係人口をつくる:定住でも交流でもないローカルイノベーション. 木楽舎
- 立木茂雄 (2013). 高齢者、障害者と東日本大震災－災害時要援護者避難の実態と課題,消防科学と情報,111,7-15
- 立木茂雄 (2015). 災害時の高齢者や障害者などへの対応－阪神・淡路から東日本大震災までの対応の展開と今後の見通し－. 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 翔べ フェニックスⅡ－防災・減災社会の構築－. pp193-230.
- 津久井進 (2012). 大災害と法 岩波新書
- 打越綾子 (2016). 日本の動物政策 ナカニシヤ出版
- 植村要 (2015). 当事者性が関わるインタビュー調査についての方法論からの考察. 保健医療社会学会論集, 26(1),pp12-18.
- ワーチ, J. V. 田島信元・佐藤公治・茂呂雄二・上村佳世子 (訳) (2004). 心の声 : 媒介された行為への社会文化的アプローチ 福村出版
- 山田昌弘 (2004). 家族ペット : やすらぐ相手はあなただけ サンマーク出版
- 山口千鶴子 (2014). 巻頭言 : 特集『東日本大震災下の動物たちと人間の記録』～コンパニオン・アニマルの状況～ 畜産の研究, 68(1), 1.
- 山崎栄一・立木茂雄・林春男・田村圭子・原田賢治 (2007). 災害時要援護者の避難支援－個人情報のより実践的な収集・共有をめざして. 地域安全学会論文集, 9,pp157-166.
- 矢守克也 (2006). 防災教育のための新しい視点 : 実践共同体の再編 自然災害科学, 24(4), 344-350.

- 矢守克也・宮本匠（編）（2016）. 現場でつくる減災学：共同実践の五つのフロンティア
新曜社
- 矢守克也・渥美公秀（編著）・近藤誠司・宮本匠（2011）. 防災・減災の人間科学：命を
支える、現場に寄り添う 新曜社
- 養老孟司・的場美芳子（2008）. 動物は自然：ペットからコンパニオン・アニマルへ 森
裕司・奥野卓司（編著） ヒトと動物の関係学：第3巻ペットと社会 岩波書店 pp.102-
130.
- 渡辺克典（2013）. はじめに 天田城介・渡辺克典（編著） 大震災の生存学 青弓社
pp.11-20.

付録（研究会の活動記録）

【研究会】

- 第1回研究会 日時：2017年4月20日（木）15:00-17:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室
- 第2回研究会 日時：2017年7月24日（月）13:00-15:00
場所：人と防災未来センター西館5階 セミナー室
- 第3回研究会 日時：2017年10月25日（水）15:00-17:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室
- 第4回研究会 日時：2017年12月25日（月）15:00-17:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室
- 第5回研究会 日時：2018年2月21日1(水)10:00-12:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室

【テーマ別研究会】

テーマ別研究会は、研究テーマに関連するゲストスピーカーを迎えた意見交換会をはじめ、文献や執筆原稿をもとに熟議する場として適宜、開催した。

- 第1回テーマ別研究会 日時：2017年6月19日（月）13:00-15:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室
内容：キーワードに関する課題整理
- 第2回テーマ別研究会 日時：2017年9月20日（水）13:00-15:00
場所：人と防災未来センター東館6階会議室
内容：講演会
「当事者研究の知見からみたインクルーシブな防災像」
ゲストスピーカー：東京大学先端科学技術研究センター
熊谷晋一郎准教授
- 第3回テーマ別研究会 日時：2017年11月23日（祝）8:30-15:00
場所：上郡町
内容：白旗城祭り他、町内視察

【その他（サブグループ会議等）】

- ・2017年9月15日（金）11:30-13:00 上郡町との協議
- ・2017年9月15日（金）16:00-18:00 課題検討グループワーキング

- ・ 2017年10月25日（月）～26日（火） 奈良県十津川村視察
- ・ 2017年10月4日（水）10:00-15:00 上郡町視察
- ・ 2017年10月20日（金）10:00-12:00 上郡町協議
- ・ 2017年12月15日（金）10:00-15:00 上郡町愛心園視察・赤松連合自治会との協議
- ・ 2018年2月5日（月）15:00-17:00 赤松連合自治会との協議
- ・ 2018年2月14日（水）-15日（木） 各自治会ヒアリング、地域視察
- ・ 2018年2月16日（金）18:00-20:00 各自治会ヒアリング、連合自治会との協議
- ・ 2018年3月19日（月）10:00-12:00 上郡町社会福祉協議会との協議