

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～

研究調査報告書

2019 年 3 月



(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究戦略センター研究調査部

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 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 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 常務理事

檜垣 龍樹 尼崎市プロモーション推進部 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

- ・ 研究員

石塚 裕子 (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究戦略センター 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 研究戦略センター 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 研究戦略センター 研究調査部 課長

地域コミュニティの防災力向上に資する政策の提言(要約版)

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模な自然災害や、台風や集中豪雨によって毎年のように引き起こされる水害や土砂災害は、地域コミュニティを襲い、かけがえのないいのちを奪い、暮らしを破壊する。地域コミュニティの防災力を向上させることは喫緊の課題であることは明らかである。ところが、地域コミュニティに目を転じると、人間関係が希薄化して無縁社会という表現まで生まれ、少子化、高齢化、過疎化によって、地域コミュニティのいわゆる体力が減衰していると指摘されて久しい。

本研究プロジェクトでは、地域コミュニティの防災力向上に向けた理論的・実践的研究を実施し、政策提言を行った。その際、最後の一人までいのちと暮らしを守るために、インクルーシブな地域防災のあり方を原理的に、また同時に、現場において追求した。

幸いなことに、都市部も郡部もまだ完全に疲弊しきってしまったわけではない。本研究を通して、兵庫県の都市部にも郡部にも、まだまだ往事の地域コミュニティの“種火”が残っていることを確かめる機会が何度もあった。阪神・淡路大震災を身をもって知るメンバーで構成する研究会としては、あれから四半世紀を迎えようとする今こそ、渾身の力を込めて、かつ、慎重に“種火”を育て、火を熾していきたい—そうした想いを抱いて、理論的研究、実践的研究を実施し、様々な課題を抽出し、その解消に向けた議論と実践を積み重ねてきた。

1. 理論的探究

本研究プロジェクトでは、まず、研究テーマに関わる概念について、理論的・原理的研究を行った。具体的には、初年度に、地域コミュニティ、防災力、インクルーシブといった概念について検討し、本年度はそれらを深めるとともに、関連する諸概念を理論的に検討していった。

まず、地域コミュニティは、「暮らしの自律生活圏」であるとし、交流人口・関係人口・活動人口、そして、複数のコミュニティの関係を視野にいれることと結論づけた。防災に関わる分野では、地区防災計画が提唱されているが、ここでいう地区には制約がないのと同様に、本研究でも、特定のコミュニティの歴史的、文化的、地理的文脈は重視しつつも、その境界を横断し、結果的に複数のコミュニティが関わる場面、そして、その構成について多様な人々を射程に入れた場面を想定して、人々の暮らしが自律的に成立する生活圏を地域コミュニティとして捉えた。

次に、防災力については、図地反転を行うこととした。すなわち、従来、防災と言えば、地域に存在する多様な活動(地)とは別に、防災(図)だけに注目した活動を想定していたが、

逆に、地域に存在する多様な活動(図)に焦点を当て、防災とは直接関連しないような活動が活性化することによって、防災(地)がいわば自然と輝きを増すことをもって防災力とした。そもそも、防災はあらゆる活動に直結しているから、防災のみに力(実力)がある地域コミュニティなど考えることはできない。そこで、地域コミュニティで取り組まれている多様な活動の中で防災に「も」力(実力)がある地域コミュニティのあり方を検討した。

続いて、インクルーシブについては、人々の存在そのものを承認することと結論した。インクルーシブという概念には、通常、誰が誰を包摂するのかという議論がつきまとい、同時に、誰が誰を(結果として)排除するのかという問題を免れることはない。また、「誰が、誰を」という場合、特定の個人を指すことは少なく、人間をカテゴリーとして指し示すことが多い。いわく、行政が、研究者が、技術者が、住民を、障害者を、高齢者をといった具合である。その結果、インクルーシブという概念は、ひとりひとりの人間を見失いかねず、究極のところ、人々のいのちをカテゴリーで選択することに通じてしまう。研究会としては、インクルーシブという言葉の廃棄することも可能性の1つとして議論し、例えば、自立共生と訳されるコンヴィヴィアルといった言葉も検討したが、防災の文脈では、国連仙台防災枠組でも使われている経緯があるので、あえてその概念の危険性をも明示する意味で<インクルーシブ>と表記して使用することとした。したがって、政策提言においては、こうした議論を踏まえて本研究会独自の含意—人々の存在そのものを承認すること—をもった言葉として使っている。

2. 課題整理

多様な人々の存在を承認していくといった<インクルーシブ>を巡る理論的課題について、実践的な課題を整理した。具体的には、災害時にその被害が集中し続けている障害者について議論を行うとともに、自らの主張を述べにくい立場にある子ども達に言及し、さらに、熊本地震で特に注目されたペットとともに生きる人々や課題を整理するとともに、災害という非日常の出来事と、非日常を演出する観光とを結びつけて検討することで、より多様な課題とその対策について、様々な事例を加味して、議論した。

まず、災害時の障害者を巡る厳しい環境が変化していないこと、中でも、繰り返し指摘されてきた当事者の参画がなされていないことが改めて明らかになった。災害時の障害とは、すべての被災者に生じる可能性があり、障害を経験してきた障害者に学ぶ必要性を言及した。子どもに関しては、子どもが地域コミュニティの一員であるという認識が未熟であることが示され、その促進について遊びの力が提起された。一方、ペットについては、熊本地震の被災地での詳細な調査から、発災直後の避難所において被災者とペットを排除せず、住居と居場所を支援すること、仮設団地にてペット飼育者と非飼育者双方を包摂できる居場所

としていくことが課題として抽出された。最後に、観光地における災害対応は、急増する外国人観光客をはじめ未着手の課題が山積しているが、平時の観光へ取り組みは災害時の対応と類似する点があり、外国人や障害者など多様な観光客に配慮し、来訪者の満足度の向上をめざすことが、観光も防災力も向上させることを示唆した。

3. 事例分析

ここまでの理論的・実践的課題に対して既に取り組みを始めている事例を分析することによって、課題解消に向けた具体的なヒントを集約した。実際には、様々な地域において、自主防災という名の下に様々な活動が展開されているので、自主防災活動から見た課題を整理した上で、文献情報を中心にその集約と分類整理を図り、顕著な動きが見られる地域を訪問したり、地域から実践している方々を招くなどして、必ずしも文献からは把握できない事柄について収集し、分析した。具体的には、まず、地域コミュニティ、防災力、インクルーシブといった本研究プロジェクトのキーワードによって分類し、次に、郡部と都市部の活動を比較検討する枠組みを備えた。実際の事例としては、神戸市長田区真陽地区、尼崎市武庫地区、高知県黒潮町、奈良県十津川村を採り上げた。詳細は付録に収録した。結果として、各地域でキーワードに関係するユニークな取り組みが推進されていること、都市部と郡部にかかわらず共通する活動が多いが、しいて違いがあるとすれば、郡部は都市部よりも課題が深刻化しているため危機感・対応の必要性の共有がしやすいこと、行政と住民の距離が近いことで連携がとりやすいこと、住民同士も顔が見えており、インクルードするアクションを起こしやすいことなどがあるが、これらも都市部・郡部というよりは、各地域コミュニティで相対的な事柄であると結論づけた。

4. モデル地区

理論的課題、実践的課題、そして、事例からのヒントを得つつ、兵庫県上郡町赤松地区をモデル地区として、実際に地域コミュニティの防災力の向上に向けて、＜インクルーシブ＞な取り組みを実践し、その成果を得たことが、本研究会の大きな特徴である。具体的には、上郡町役場住民課の仲介により、赤松地区に焦点を当て、地区を構成する15の自治会と協働して「安全・安心村づくり会議」を開催した。村づくりという包括的な視点から、集落調査を実施し、地区の課題を再確認、整理して、村づくりとして取り組むべき課題に防災の視点を加えるという作業を行った。

その具現化の一つとして、赤松地区で村づくりとして最も熱心に、全自治会が協働して取り組んでいる祭りに着目した。「第25回白旗城まつり」(2018年11月23日開催)に、それまで参加し難いと感じていた住民(高齢者・障害者)の参加を支援する取り組みを試行した。

その結果、地区の高齢者の半数以上が参加し、約 20 名以上の住民が数年ぶりに祭りに参加することができた。そして、祭りへの参加支援という取り組みを通して、災害時の要配慮者の移動や移動後(避難所)に生じる諸問題について、住民自らが問題に気づき、課題が導出されたことが大きな成果となった。これらの成果を活かして、村づくりとして防災に取り組むことを基本理念としたユニークな地区防災計画へと結実した。当然ながら、地区防災計画そのものが目標でもなければ、成果でもなく、＜インクルーシブ＞な取り組みが現実にも生じることが目標であり、赤松地区にて生じたことが成果であった(蛇足ながら、研究会終了後も、その定着に向けた研究実践活動は継続していくことになっている)。

5. 提言に向けて

以上の研究成果を承けて、本研究会の政策提言を行うにあたり、本研究会では、県および市町職員の協力を得て、政策提言の準備を行った。そもそも、地域コミュニティの諸問題、防災にまつわる諸問題は、議論されてから久しく、過去に類似の施策が展開されてきているから、それらを吟味して、より現実的な提言を行う必要を認識したからである。また同時に、社会的文脈が変化したとはいえ、過去にも類似の施策が展開されているにも関わらず未だ地域コミュニティの防災力の向上が図られないことも深く受け止めた。政策提言に向けて、既存の政策をその深層部から改善していくために、自助・共助・公助について検討した。その結果、これまでの防災が、この3つの言葉のセットに呪縛され、結局のところ、互いに責任転嫁ゲームを演じてきたことが示された。そこで、自助・共助・公助といった言葉は使わないことにした。その上で、責任転嫁ゲームから確実に脱却するために、そもそも責任という概念が生じてしまう原理について、同じく、言語の面から理論的な検討を行った。その結果、助ける(能動態)や助けられる(受動態)が、それを行う主体の意志と責任を問わざるを得ない構成になっているのに対し、助かるという中動態を理論的に対置することとし、＜助かる社会＞の創出が要請されると結論づけた。最後に、ここまでの議論を災害のステージに対応させて位置づけ、防災力の豊かな地域コミュニティという新しい社会への道筋を示した。

6. 政策提言

地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力向上を推進するためには、「＜助かる社会＞の創出に向けて、市町が住民の潜在力を後押しする取り組みを行えるようにし、取り組みの過程と成果を相互に学び合えるような仕組みを創設する」政策が必要である。

地域コミュニティは、「くらしの自律生活圏」であって、必ずしも行政的な地区とは重ならない。従来、対象とは想定されなかった範囲が対象となることを踏まえておく必要がある。次に、＜インクルーシブ＞は、誰かが特定の人々を包摂するという概念ではなく、1人

の人間の存在を承認することである。政策の段階では、カテゴリーによって考えないという発想に転換しておく必要がある。続いて、防災力は、いわゆる防災活動の活性化ではなく、地域に存在する多様な活動を活性化することによって、結果的に防災に「も」強くなるということの意味している。政策の段階では、防災力の向上とiiつつ、全く別の分野の取り組みが浮上してくることを予期しておく必要があろう。＜助かる社会＞とは、行政が支援し、住民が受援する社会でもなく、住民が相互に支援することで行政が支援を手控える(結果的に住民から受援する)という社会でもない。＜助かる社会＞とは、行為者の意志や責任が問われてしまう能動態(助ける)でもなく受動態(助けられる)でもない、中動態(助かる)を明示した社会である。翻って考えてみれば、こうした地域コミュニティが有する多様な問題に対応し、それらを解決・改善していく試みとは、いわゆるまちづくりにほかならない。従って、ここで提示する政策提言は、まちづくりに包含される＜助かる社会＞の構築に向けた提言となる。

提言 1 地域コミュニティの魅力と課題を見いだすための対話の場の開設

まちづくりの基本中の基本は、住民との対話であろう。地域コミュニティの住民が暮らしを見直し、地域コミュニティにとって何が魅力となっていて、何が課題となっているのかを見だし、地域コミュニティの特徴を確認する対話の場を設ける。その際、対話の場を促進(ファシリテート)するチームの参加を実現していく。

提言 2 地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力向上を推進するチームの結成

チームは、多様な背景をもつ人々によって構成され、チームを構成するメンバーには高度な技術—多くの場合、「コツ」としてしか言語化されない—が要求される。多様な背景をもち、「コツ」を心得た人材で構成されるチームがいくつも結成され、地道な活動を展開し、地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力を全体的に向上させていくためには、一連の過程を統括する機関が必要である。

提言 3 地域コミュニティの住民が用途を決定・変更できる財源確保策の検討

県と市町が連携して、まちづくりに包含される＜助かる社会＞の創出に向けた安定的、効果的、かつ、地域コミュニティの住民が用途を決定・変更できる財源確保策を検討する。

県には、これまでの各種の協働事業によって蓄積された知見がある。また、阪神・淡路大震災から長い時間を経過した現在、「コツ」を有する経験豊富な人材が存在する。これまでの知見を活用し、人材を登用し、また、その「コツ」を言語化して次世代のチームメンバー

へと継承していく（最後の）チャンスでもある。地域コミュニティの防災力向上にむけた機は熟している。

謝辞

本研究プロジェクトを通じ、兵庫県上郡町の皆さまには多大なご協力を頂いた。また、上郡町の皆さまとともに交流を重ねた地域の皆さまにも貴重なお時間を頂き、大いに学ばせて頂いた。すべて挙げることは控えさせて頂くが、プロジェクトの各段階で様々な方々のご支援を頂いた。ここに記して深く御礼申し上げます。

なお、本研究プロジェクトには、消防庁「自主防災組織等のリーダー育成・連携促進支援事業」の助成を受けたことを明記する。

目次

1. 研究概要	13
1.1 経緯と目的	13
1.2 論点と方法	13
2. 検討・調査項目	15
3. 概念整理	16
3.1 「地域コミュニティ」、「防災力」、「インクルーシブ」	16
3.2 地域コミュニティにおける防災	19
3.2.1 防災を唱える防災	19
3.2.2 防災と言わない防災	20
3.2.3 2つの類型を超えるために～図地反転	21
3.3 まとめ	22
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	24
4.1 インクルーシブに関する原理的考察	25
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	25
4.1.2 「存在論的ひきこもり」論から	26
4.1.3 「する自己」と「ある自己」	27
4.1.4 「人として」の支援	28
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	30
4.1.6 テーマの整理の前に	37
4.2 テーマ別課題	42
4.2.1 災害と障害	42
4.2.2 災害と子ども	57
4.2.3 人とペットの減災	66
4.2.4 災害と観光	81
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分析	94
5.1 収集と分類の視点	94
5.2 まちづくりとして防災に取り組んでいる事例	96

5.2.1	高知県黒潮町	96
5.2.2	神戸市長田区	102
5.2.3	尼崎市武庫地区	106
5.2.4	奈良県十津川村	119
5.3	事例分析	123
5.3.1	地域コミュニティ・防災力・インクルーシブの特徴	123
5.3.2	地域特性（都市部・郡部）による比較	124
6.	モデル地区と協働実践－兵庫県上郡町赤松地区	130
6.1	地区の概要	130
6.1.1	上郡町の地域防災の取り組み経緯	130
6.1.2	上郡町の地域構成と地域選定	133
6.1.3	赤松地域の現状と課題	136
6.2	取り組みの概要	138
6.3	集落調査	140
6.4	地区防災計画(案)	143
6.5	プロセス検証	144
6.5.1	集落調査の効果と課題	144
6.5.2	安心・安全村づくり会議の効果と課題	144
6.5.3	白旗城まつりの参加促進事業の効果と課題	148
6.5.4	地域福祉（協議体）と防災の連携の効果と課題	154
6.6	自律した村づくり（自治の回復）の中のインクルーシブ防災	159
6.6.1	地域コミュニティのあり方ー自律したむらづくり	159
6.6.2	地域における防災力のあり方ー地域力・市民力・場所力	160
6.6.3	モデル地区（上郡町赤松地域）ー自治の回復	161
7.	地域コミュニティの防災力向上に向けた政策提言へ	162
7.1	類似(既存)行政施策の課題	162
7.1.1	国、県の施策	162
7.1.2	市町の施策	164
7.1.3	目に見えない施策	166
7.1.4	施策化にあたっての留意点	167
7.2	災害と福祉制度	169

7.3	自助・共助・公助の再定義	176
7.3.1	その言葉で何をなしているか	176
7.3.2	〈防災帰責実践〉がもたらす責任放棄・転嫁	178
7.3.3	サバイバーズギルトに見る突き抜けた責任感	180
7.3.4	いくつかの事例 ― 避難指示の発令を自ら要請する住民、「押しかけ家具固定」	181
7.3.5	「自助・共助・公助」をご破算にする	184
7.4	減災サイクルに応じた課題整理	186
8	政策提言：地域コミュニティの防災力向上に向けて	192
8.1	基本的な考え方	192
8.2	政策提言～まちづくりに包含される〈助かる社会〉の構築に向けて～	194
	付録	206
	付録 1: 代表的なインクルーシブな事例リスト	206
	付録 2: 上郡町赤松地区 地区防災計画（案）	211
	付録 3: 研究会の活動記録	221

執筆担当一覧

渥美 公秀（大阪大学大学院 人間科学研究科 教授）	要約版/1/3/8
加藤 謙介（九州保健福祉大学社会福祉学部 准教授）	4. 2. 3/5. 2. 1/5. 2. 3/5. 3
鞍本 長利（NPO 法人ウイズ・アス 代表）	6. 5. 3
小林 郁雄（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 特任教授）	6. 6
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）	4. 2. 2/6. 1
檜垣 龍樹（尼崎市プロモーション推進部 部長）	5. 2. 3
福島 真司（兵庫県社会福祉協議会 事務局次長）	6. 5. 4/7. 2
堀池 美江（兵庫県企画県民部災害対策局消防課 主幹）	7. 1
宮本 匠（兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 講師）	4. 1
村井 雅清（被災地 NGO 協働センター 顧問）	7. 4
室崎 千重（奈良女子大学生活環境学部 講師）	5. 1/5. 2. 2/5. 2. 4/5. 3
矢守 克也（京都大学防災研究所 教授）	7. 3
石塚 裕子（（公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 主任研究員）	2/4. 2. 1/4. 4. 4/6. 1/6. 2/6. 3/6. 4/6. 5

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究を行って、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、互いに連携しながら、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究を行う。また、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の実施状況を検討し、課題の具象化に努め、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】

本研究と関連する既存の政策の実施状況、事例、および、モデル地区での実践を参照しながら、本研究会の提言の素材を整理し、提言が実効性を有するように検討・修正する議論を主導する。

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 2-1 に示した。4 つのサブグループを設定し、課題整理、事例分析、制度調査などを行い、モデル地区で協働実践研究を展開した。モデル地区では、消防庁の助成事業を活用し、災害対策基本法の改正に伴い創設された地区防災計画(案)を策定し、他地区へ展開するためのガイドラインを作成した。以上の調査研究を経て政策提言を行っている。



3. 概念整理

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。本章では、図 3.1.1 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「暮らしの自律(相互扶助)生活圏」であると捉える。自律生活圏とは、環境・経済・社区(生活圏)が自律して存立している地域生活圏域のことである。環境(Ecological Environment)は身近な生活環境から地球環境に到るまで循環自律型にし、経済(Local Economy)は地域に立脚した産業を礎とした経済循環をめざし、自律したコミュニティを基本にその連帯した社区(Neighborhood Community)を構築することが目標である。

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、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

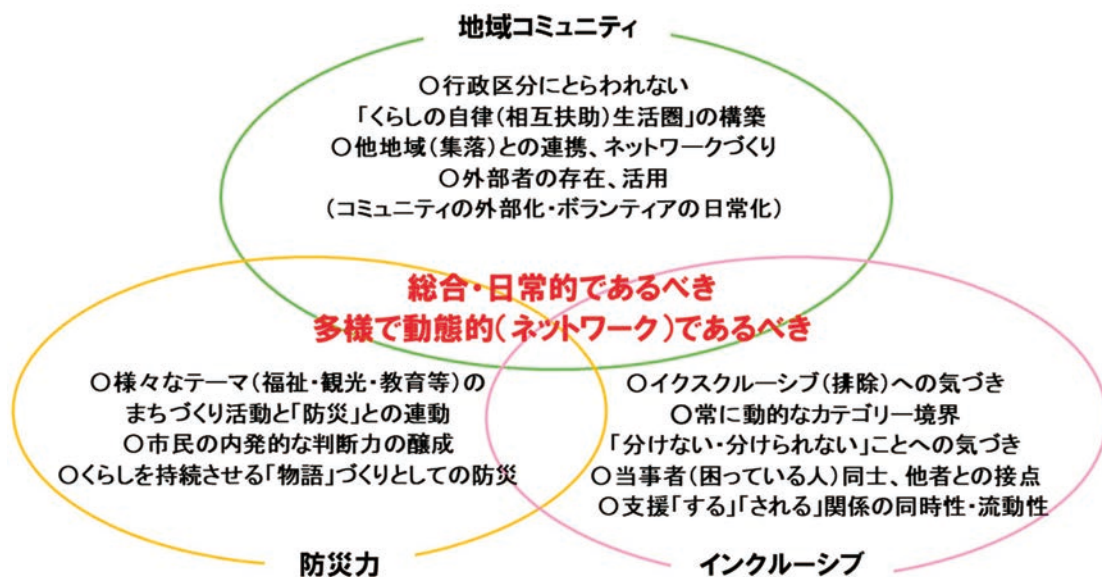


図 3.1.1 研究会での概念整理

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きってしまう。もちろん、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ろうか。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、暮らしを持続させる「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ン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

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、その問題を問いつ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『多様で動態的（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、コミュニティを構成する人材も固定したものでなく、動態的であり、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、イクスクルーシブ(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活している。

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、防災という（まるで）独立した領域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3.2.1)。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3.2.1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3.2.1右)である。

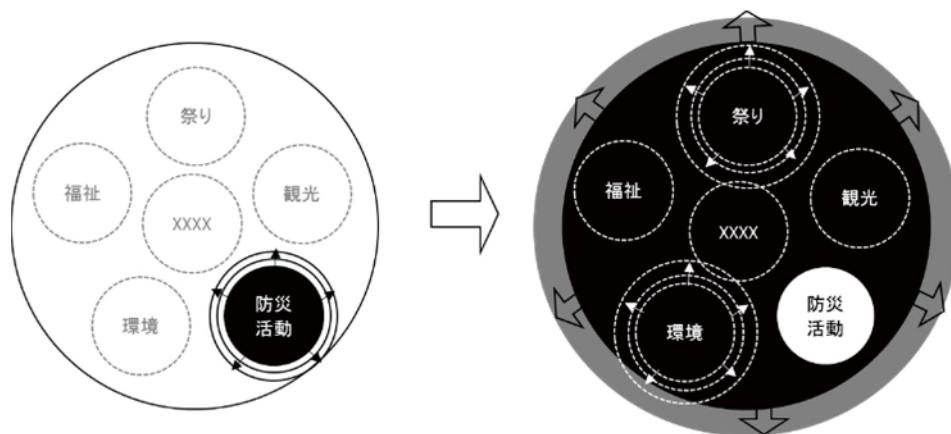


図 3.2.1 防災の図地反転

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)

無論、防災以外の分野にもそもそもの最初から防災が含まれているではないかという向きもあろう。例えば、施設における福祉を充実させようとするれば、施設の防災を考えないわけにはいかないし、突然の災害に見舞われた観光地における観光客の避難を考えるのは観光を生業とする人々にとって当然のことであろうからである。ただ、現状は、あたかも、福祉、観光、防災といった具合に「分野」が成立しているように見える。そして、分野を確定すれば分野で閉じようとする傾向があるのは否めない。そして、福祉は福祉、観光は観光という具合に焦点が定まって、福祉にも観光にも含まれるはずであった防災が薄れていく。その結果、防災は防災の人々に任せておけばよいなどといった極めて危険な(しかし、とても現実的な)言説が飛び交う。そこで、ここでは、あえて、各分野の並存という現状を見据えた上で、一旦、図 3.2.1 のように示してみたのだということを記しておく。

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、「暮らしの自律(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た。まず、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。続いて、「ある自己」の存在が、とりわけ災害時において十分に承認されていないように思える3つのテーマに取り組んだ。

次に、具体的な4つの課題について考察した。最初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として「障害」を扱った。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。また、ある自己の存在は認められてはいるが、地域の担い手として認識されていない「子ども」について考察している。さら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、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、境界的なコミュニティの構成員である観光客の多様性に着目し、災害と観光は非日常時という共通性から、まちづくりを考えていく必要性を示唆した。

4.1 インクルーシブに関する原理的考察

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か。これも、在日外国人とひとくくりにできなくて、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い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っ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、精神科医や専門家が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、何かが「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免的、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みな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と。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、自主避難するという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、ただ否定的な状態なのではなくて、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」、何かに「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)が見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こと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つくりと待つ。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」、何かを「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いければ、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を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が、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ついての課題、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つい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、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つい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。一人で食べていれば味気ない食事が、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こと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

づ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. 11」に対して、「3. 31」という言葉があることをご存じだろうか。「3. 11」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、従来の想定よりも、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、新想定後に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って付き添う。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事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、そのものが、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もののうちにある、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。

4.1.6 テーマの整理の前に

インクルーシブな地域防災を原理的に踏まえた上で、ここからはテーマ別にそれぞれどのような問題があるのか見ていこう。ただ、テーマ別の議論に入る前に、まずはインクルーシブな地域防災がインクルードしようとする対象を挙げていくこと自体がどのような問題を孕んでいくのかをもう一度考えておきたい。なぜなら、インクルーシブであることを阻むものは、インクルーシブであることをめざす運動そのもののなかにあるとも言えるからだ。各テーマをみる前に、そのことを簡単に確認しておきたい。

繰り返しになるが、インクルーシブとは「～を含んだ」という意味であり、その前提にはこれまで何らかの取り組みに包摂されてこなかったものを包摂しようという運動がある。実はこの運動には、個々の実践よりも大きな、現代社会における近代化の特徴に由来する背景がある。というのも、そもそも近代化のプロセスこそが、これまで包摂されてこなかったものを包摂していこうとするインクルーシブな運動だと考えられるからだ。

例えば、基本的人権の拡大がある。基本的人権のひとつであるところの参政権に関わる選挙権を見てみよう。日本で初めて選挙が行われたのは1890年（明治23年）のことだが、当初は15円以上の国税をおさめた満25才以上の男性に限られていた。大正デモクラシーを経て、25才以上のすべての男性が選挙権を持つようになったのが1925年（大正14年）。女性が選挙権を得たのは、戦後の1945年（昭和20年）のことだった（このとき、年齢も満25才以上から満20才以上に引き下げ、2016年からは18才以上にさらに引き下げ）。一方で、外国人への参政権は議論の対象にはなってきたが未だ認められてはいない。

日本においては納税額や性別、年齢といった基準で選挙権の制約が設けられたり、取り除かれたりしてきたが、例えばアメリカであれば、これに人種が加わることになる。このように、選挙権の歴史をふりかえっても、基本的人権をもつとされる対象が広がってきたことが分かる。一方で、近年では、動物にもさまざまな権利を認めようというアニマル・ライツの考え方が提唱されるなど、基本的人権は人間だけにとどまらない拡大をみせている。

そもそも、選挙権のような制度だけではなく、何が正しいのか、何が望ましいのかといった真理や価値がその対象を広げてきたといえる。特に20世紀後半は、西洋的な価値観を至上のものとする態度がさまざまな形で批判され、それぞれの文化のもつ伝統や習慣を尊重しようという多文化主義、文化相対主義が登場した。考え方が違っても、お互いを尊重しあうことは基本的に大切だと私たちは考えているが、このような見方は実は近代化のプロセスの中で育まれてきた新しいものだ。

だから、インクルーシブな地域防災を考えようという態度自体には、基本的に追い風が吹いているように見える。実際に、地域防災に障がい者の視点が十分ではないのではないか、在日外国人の視点が十分ではないのではないかといった指摘は至極全うなものと思えられているし、だからこそ本研究会のような取り組みも公的な枠組みの中で進められることになる。

ところが、この追い風は、全く逆の向かい風も呼び起こしている。望ましさや正しさの拡大は、全く逆に、その制限、制約を求める動きとなって返ってきていないだろうか。ヘイトスピーチを含め極めて偏狭的なナショナリズムは、おさまるところか、ますます書店の棚を賑わせている。インクルーシブであることを言わば国是として、世界中から移民を受け入れることで拡大してきたアメリカには、トランプが登場し、逆に国籍や宗教を基準とした排斥を強めている。こうした反動は何に由来するのだろうか。

それは、何かをインクルードしていこうという近代化の運動そのものの中に原因がある。望ましさや正しさの範囲が広がるということは、結局何が望ましいのか、正しいのかがわからなくなることとパラレルである。基本的人権が、人間だけでなく、動物にも、植物にも、惑星にも、太陽系にもと拡大していくことは、その過程において、ひとりひとりがもってい

た人権に対する感覚が相対的に弱められていくことになる。ある種の問題がその対象を拡大していくと、そもそも元の概念が何を指していたのかが分からなくなるのだ。

2004年にサントリーとオーストラリアの企業が「青いバラ」の開発に成功したと発表した。バラと言えば、まずは真っ赤な花びらを連想するが、白バラもあるし、黄色や緑のバラもある。しかし、バラにはもともと青い色素がないため、「青いバラ」は不可能なもの、存在しないものの象徴だった。ところが、遺伝子の組み換えにより、サントリーらは青いバラの開発に成功したのだ。では、このように想像してみればどうか。バラとは、紅い花で、ピンクもあり、白色も緑も青色もあり、スケルトンがあれば、2メートルを超えるものや人間にはみることができない極小のものもあり、海底でしか咲かないものもあれば、氷土の中で何年も耐え抜くことが出来るものもあって……。このような連鎖を想像してみると、結局のところ、バラとは何であったのかがわからなくなってしまい、バラという花が他の花に対して独自に持っていた美しさが、相対的に弱まってしまっているのが分かる。これと同じロジックが、望ましさや正しさの範囲の拡大のプロセスにおいても生じてしまうのである。

だから正しさの概念が拡大することは素晴らしいことであると感じられると同時に、何が正しいのかが曖昧になることによって社会が不安定になると感じられるようになる。さまざまな権利の対象が広がることは望ましいことであると感じられると同時に、ひとりひとりがもつ権利が相対的に弱められると感じられることを通して人々の不安を誘うことになる。すると、社会において、さまざまなものを包摂しようという普遍化の運動が進むと同時に、非常に特殊なものに短絡的に絶対的な正義を見出し、それに包摂されないものを積極的に見出して排除することで、純化された同質性に安住したいという衝動が生まれることになる。このように考えると、近年の時代遅れともとれるような排他的な動きは、実はインクルーシブであることを目指すことと根は同じだともみることができる。だから、インクルーシブであることをめざす際には、その包摂の対象が次々に広がっていくことを示すだけでなく、それが原理的に生んでしまう双生児としてのディスクルーシブな反動をどのように克服するかを常に意識しておくことが必要なのである。

そのような抽象的な議論は、インクルーシブな地域防災に関係はないと思われるかもしれない。しかし、どうだろうか。「地域防災には、非常時のことだけでなく、日頃からの地域のつながりが重要である。」、「子どもたちとの交流も地域防災の重要な要素だ」、「観光の受け入れも地域防災につながると考えることが出来る」という動きに対して、「それで本当に津波から命を守れると言えるのか」、「そんなお遊びみたいな取り組みで地域防災力が向上したなんて言えるのか」といった批判があがることは容易に想像できないだろうか。地域防災の実践をこれまで防災と考えられてこなかったような他の実践にも広げていこうという動きがあると同時に、より防災に特化した実践、部門、研究を進めようという動きも生ま

れていることは、先ほどの現代社会全体を覆う傾向と同型であるように見える。

では、どのようにすればよいのか。問題は現代社会全体が頭を悩ませている問題なのだから、これを乗り越えることは簡単ではないが、ここでもポイントは、いかにインクルーシブな地域防災の実践において、当事者性を喚起できるかにあるように思われる。包摂の対象が普遍的な広がりを見せる際の、自らの権利が相対的に弱められているという感覚の根っこには、包摂の対象が広がれば広がるほど、「これは我がことではない」という感覚が増しているのだとも言える。ならば、包摂の対象を広げながら、なおかつ「これは我がことである」という当事者性を確保しておくことが鍵となる。このとき、しばしば想定されるような次のような発想では十分ではないと考える。それは、「自分は障がい者ではないが、自分が障がい者になる可能性もあるのだから、障がい者のことも考えておこう」とか、「自分は高齢者ではないが、自分もやがて高齢になっているいろんな問題を抱えるのだから、高齢者のことも考えておこう」というような考え方だ。これらは、当事者であることを曖昧な可能性に賭けている。これでは、やはり「自分は障がい者ではない」、「高齢者だけでなく若者のことも考えろ」といった声にかき消されてしまう。

ならば、どのような当事者性が喚起されればよいのか。それは、ここでの敵をも飲み込んでしまうような当事者性ではないだろうか。つまり、「自分は障がい者ではない」、「自分は高齢者ではない」ということと、「自分は障がい者である」、「高齢者である」という2つを徹底的に両立させてしまうような当事者性の喚起である。これなら、「けれど、自分は障がい者ではない」という声も取り込んでしまうことができる。しかし、これはまさに矛盾である。そんなことは可能だろうか。よくよく考えてみると、当事者という言葉が飛び交う現場は、当事者と非当事者の境界が頻繁に融解してしまう現場でもある。助けることと助けられることの関係がしばしば反転する現場である。そして、その融解や反転に喜びを感じたり、葛藤や悩みを抱える現場である。インクルーシブな地域防災を進める際には、こうした「自分も当事者である」というインクルーシブな動きに対して、「自分は当事者ではない」というディスクルーシブな動きを、安易に解消することなしに、併存させておくことが、むしろインクルーシブな地域防災にとって重要であるように思われる。

もちろん、ディスクルーシブな動きを安易に解消することはないとは言っても、その線引きが固定化されそうな際は、インクルーシブな動きでもってその解消にあたらなければならない。誰の包摂が求められ、誰が排斥される恐れがあるのかの背景には、時代的な背景も多分に含まれるだろうし、時代に応じて変化もする。より時代的な要請の高いテーマはなんなのかについて配慮するとともに、まさにディスクルーシブする意識もなしに排他されているものはないのか、注意深く見ておく必要がある。

そもそも、インクルーシブな動きとディスクルーシブな動きはパラレルだと書いたが、近

代化という大きな流れの中では、普遍化を一層進めようとする前者の方が巨大な力をもってきたのも事実である。実践的には、この普遍化のダイナミズムを徹底的に活かして問題にあたることが重要だ。例えば、普遍化の営みの中で、インクルードされるべき対象が次々に想起されるとはいえ、近年の災害による犠牲者は、障がい者、高齢者の割合が圧倒的に高い。つまり私たちが思っているよりインクルーシブな動きは災害対応においては進んでいないことが残念ながら事実である。まずは、このような災害時の犠牲が続いている障害者や高齢者の問題が優先的に取り組まれることが必要であろう。さらに、高齢者への関心が増す一方で、見落とされがちな子どもへの配慮も忘れてはいけない。また、ペットなどの動物についても、阪神・淡路大震災以降、さまざまな取り組みが行われているものの、大きく取り組みが進んだとは言いがたい。そして、年間3000万人をこえるようになってきた外国人旅行者や、外国人労働者についても、急激な数の上昇に比べて災害対応が追いついていないといえな。インクルーシブな地域防災の実現においても、このように災害対応が目立って追いついていない人々について、まずは取り組みが進められる方がいいだろう。

4.2 テーマ別課題

4.2.1 災害と障害

(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。(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)。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。

(2)災害と高齢者・障害者

a. 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。

b. 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）、心理的な回復が困難な者、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律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。

c. 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 4.2.1.1 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 4.2.1.1 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発せられ、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 年に障害者自律支援法へと、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

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

ている。

表 4.2.1.1 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	東日本大震災	熊本地震
	1995	2011	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	・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的確な情報提供されなかった。	「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。	（避難行動要支援者名簿について） 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	・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。	「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、その後は、どのような支援が受えられるか、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。 「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	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 車中泊をすることを考えて、広域避難所などにも車いすトイレの整備を進めること。 （避難所における物資の配布） 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。

避難後の支援	- 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るようにしないと、障害者は移動権を奪われている	「障害者が関われる支援体制の確立を」 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、その運営に障害者が関われる仕組みが必要	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、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
--------	--	---	--

	阪神・淡路大震災	東日本大震災	熊本地震
	1995	2011	2016
仮設住宅	- 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	「障害者がふつうに暮らせる仮設住宅づくり」 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。	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いすること 2 みなし仮設住宅を改修する費用を助成すること。
復興住宅	- 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		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。
日常の取り組み	(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) - 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・規制等の見直し、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	「コミュニティづくりこそ最大の防災」 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。	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>

* 下線は筆者による

(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える。

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マ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。

(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。

a. 調査概要

調査は 2 度にわけて実施した。第 1 次調査は、発災から約 1 ヶ月後の 5 月 14 日～21 日

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

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。

b. 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、A2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

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

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。多くの人が、家族や近所の人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。

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。

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。

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

⁷ 2016年10月2日に実施したインタビューより

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）の担当者で構成される『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

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、まちの様子を記録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と、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、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。

(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、(2)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。

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)。

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。

(3)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出会い、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。

4.2.2 災害と子ども

1995 年 1 月 17 日阪神・淡路大震災が発生。当時神戸市内で働いていた筆者は、地震の影響により休職となった時間を利用し、被災地で何かお手伝いが出来ないかと考えた。大学時代に大阪でキャンプリーダーとして子どもたちに関わった経験があったので、何か子どもの支援が出来ないかと思っていたところ、2 月に兵庫県レクリエーション協会がレク・ボランティアセンターを立ち上げるにともない臨時スタッフを募集するとの情報が入り、早速応募しスタッフとして活動することとなった。ここで考えた活動は「遊び出前隊」というものである。この「遊び出前隊」の活動が原点となり、この活動で体験したことや得た教訓が、その後の災害においても子ども支援の活動に生かされてきたと感じている。

本稿では、まず、(1) この「遊び出前隊」の発足経緯や活動内容、あるいは、課題をふりかえり、次に、(2) 阪神・淡路大震災以降の災害における子ども支援の関わりを紹介する。さらに、(3) 復興段階における子どもの主体的関わりについて考察し、最後に、(4) 災害時における子ども支援のあり方についての考察を通じて、インクルーシブ防災と子どもについて整理を試みていきたいと思う。

(1) 「遊び出前隊」の活動内容と課題点について

1995 年の阪神・淡路大震災では、兵庫県内で甚大な被害が発生した。当時筆者が勤めていた職場が被災したため、「遊び出前隊」を立ち上げ、空いた時間を利用して子どもの支援活動に関わることとなった。この「遊び出前隊」を立ち上げた経緯は、災害直後に西宮で避難所となった小学校などでボランティアとしてお手伝いをしていた時に、子どもたちが支援から取り残されているのではないかと感じたのが大きなきっかけとなった。避難所の中には、被災者で溢れていて、校庭も車やテントなどで一杯、子どもたちが自由に遊べるような空間や雰囲気などはどこにもなかった。それ以上に、保護者は子どもにかまっている時間的、精神的余裕もないような状態だった。このような状況を目にして、大人の支援も必要だが、子どもの支援も必要ではないかと感じた。そこで、子どもたちを対象に、子どもたちにとって大切な遊びを通じて、少しでも元気になってもらいたいという思いから、この「遊び出前隊」を立ち上げることとなった。

2 月上旬に日本レクリエーション協会（東京）のサポートをいただき、株式会社 SUBARU から車 2 台を 1 年間の期限付きではあったが無償で提供していただき、まず被災地での子どもたちの状況把握を行った。主に神戸市、芦屋市、西宮市などの避難所や公園など（結果として、1 年間で延べ 88 か所を訪問することとなった）を訪問し、保護者から子どもたちの地震以降の様子を尋ねていった。「余震が怖くて家に帰りたくないと言っている」「夜が眠

れない」「サイレンの音を聞くと泣き出す」「親に引っついて離れない」「暴力的な言葉を吐くようになった」「子どもにかまっている余裕がない」など、たくさんの声を聞くことができた。これらの声をもとに、遊びでの子ども支援の必要性を改めて実感したとともに、避難所内や保護者の混乱状況を考慮し、なるべく負担をかけないよう、事前に受け入れ先や保護者に確認・予約することなく、こちらの判断で出前を行う形態をとることとした。実際の活動内容としては、インディアカやターゲットバードゴルフ、羽根っこやソフトボールなどニュースポーツ用具を中心に、サッカーボールやドッチボール、あるいは、コマやべったん、お手玉など昔遊び用具などを車一杯に積み込んで避難所の小学校や公園などに出向いていき、登録しているレクリエーションリーダーにボランティア（以下、レクボランティアという）としてご協力いただきながら、子どもと思いきり遊ぶといった活動であった。

神戸市灘区の避難所になっていたある小学校を訪問した時のことだが、校庭には車などは停まっておらず空間は空いていたが子どもたちの姿はまったくなかった。そこで、体育館や教室などをまわり、その場にいた子どもたちに「遊び用具をたくさん持ってきたので、一緒に校庭で遊ばない？」と声をかけてまわった（もちろん、校庭の使用の許可は避難所の運営者に許可はもらっていたが）。すると数名の子どもたちが、興味津々に校庭に集まってきた。さっそくレクボランティアとターゲットバードゴルフやサッカーボールなどを使って遊びが始まった。しかし、傍観している子どもたちも多くいた。学校の先生でも、地域の住民でもない我々が、災害という非日常だとはいえ、突然「一緒に遊ぼう」といっても、警戒心を抱くのはある意味当然と言えば当然のことであった。このままではダメだと思い、何かいい方策はないかとメンバーと一緒に考えたが、すぐに名案は思い浮かばなかった。だが、何回か来ていると子どもたちも心を開いて一緒に遊んでくれるようになるのではないかと考えた。なるべく同じメンバーが同じ場所を訪問するよう方針を立てた。2回3回4回と回数を重ねていくうちに、子どもたちの参加人数はだんだん多くなってきた。参加人数が増えてきたということはある意味良かったが、その一方で問題も表面化してきた。遊んでいる最中に、一部の子どもたちがレクボランティアに対して、暴言を吐いたり、叩いたり蹴ったりする行動がみられるようになった。以前の子どもたちの生活態度を把握していなかったもので、この時は、ただ子どもたちの行動を見守っていただけであった。しかし、少し気になったので遊びが終わったあと保護者に聞いてみると、「うちの子は震災前にはこんなことはなかった」と口をそろえておっしゃった。我々は専門家ではなかったので、子どもたちの心理的な部分はわからなかったが、遊びの活動を通じて子どもたちの様子を見守っていくこととした。今から思えば臨床心理士やカウンセラーなどとの連携があれば、もっと異なったアプローチの仕方があったのかもしれない。

(2) 阪神・淡路大震災以降の災害における子ども支援について

2007年に発生した新潟県中越沖地震と2016年に発生した熊本地震の子ども支援について紹介していきたい。2007年7月16日、新潟県中越沖地震が発生した。柏崎市や刈羽村では震度6強の強い揺れにより多くの家屋で倒壊や半壊など多数の被害が発生した。震災から数日後に柏崎市と刈羽村を訪問した。まず、それぞれの災害ボランティアセンターに立ち寄り、担当スタッフから被災状況やボランティアの受入などについて確認を行った。刈羽村では被災者からなかなかニーズがあがって来ないということだったので、まずはボランティアと被災している家を一軒一軒まわってボランティアへの依頼を聞いてまわった。「何かお手伝いすることはありますか？」と尋ねても、「大丈夫です」という返事しか返って来なかった。これではいけないと思い、次に地元の自治会役員の方と一緒にまわってもらうと、「じゃ、家の中の壊れ物を片付けてほしい」という声上がるようになってきた。

阪神・淡路大震災での子どもたちの反応と似ているが、見知らぬよそ者は信頼関係がないが故に、受け入れてもらいにくいということにすぐに気がついた。一方で子どもたちの状況も気になっていたので、避難所も訪問してみた。この活動にあたっては、関西学院大学ヒューマンサービスセンター所属の学生ボランティアに呼びかけ、一緒に活動を行うこととした。学生に関わってもらった理由としては、日頃から子どもたちと接していて感じることに、教師でもなく、親でもなく、しかも、子どもたちと年齢が近い学生は、自分のお兄ちゃんお姉ちゃんという存在として、気兼ねすることなく遊びやすいのではとないかと確信を持っていたからである。多くの子どもたちは、学生ボランティアとかくれんぼや追いかけっこなどを一緒に遊んでいたが、遊びの輪の中に入ってこれない子どもたちもいた。そうした子どもを見つけては、こっそり子どもの傍に行き、声掛けをして遊びに誘うのだが、反応はさまざまだった。集団には入れないが1対1であれば遊びだす子ども、動くのが嫌でお絵かきがしたいと言って室内に移動して遊ぶ子ども、あるいは、今日は遊ぶのは嫌だからと言ってただただ傍観している子ども、といった具合だった。子どもたち一人ひとりの家庭の被災状況は違うし、個人の性格やその日の気分なども違う。支援者側の想いだけではいけないと思うと同時に、子どもたちにとっての「遊び」の必要性についても考えるきっかけとなった。

2016年4月14日と16日、熊本地震が発生した。14日が本震かと思われたが、2日後の16日が本震となり、15日から現地入りした我々は本震を熊本市内のホテルで経験することになる。最初に駆けつけたのは震度7の激しい揺れに2度も襲われた益城町であった。益城町役場を中心に周辺地域が甚大な被害を受けており、まず被災家庭をまわると同時に、役場や社会福祉協議会、避難所になっていた総合運動公園などへ向かった。役場も社会福祉協議会も大きな被害を受けて立ち入りが制限されており、ボランティアの対応どころではなかった。総合運動公園へ行くとすでに多くの被災者が避難していた。救援物資の配布を、町

から指定管理で管理運営を任されていた熊本YMCAの職員の指示を受けて手伝いをした。翌16日に再度この施設を訪問したが、夜中の本震を受けてか、昨日以上に避難者で溢れていた。最も人数を収容できる体育館が、天井の崩落のため使用できず施設内の部屋や廊下は少しの通路を除いて被災者で一杯になっていた。また、駐車場に停めた車の中にもたくさんの被災者が避難している状況であった。総合運動公園における子どもたちの支援活動については、震災から1週間ほど経過した頃から地元の子育て支援グループが中心となって、2階の部屋を使って遊びルームを開設、熊本YMCAがテニスコートの空間を利用してプレイルームという遊びの場をつくっていた。

我々は理事の米山を中心に、子どもの支援活動にも関わることとなった。まず、ゴールデンウィーク以降に何度かこの総合運動公園に足を運び、地元の活動のお手伝いをするとともに、スペースだけをお借りして自前でプレーパーク（冒険遊び場）という、子どもたちが「自分の責任で自由に遊ぶ」というコンセプトで遊びの活動を実施した。この時に大切にしたいと思ったことはこれまでの活動の経験から、①子どもたちが自由に思いっきり遊ぶことができる空間を作ること。②中長期的な支援を想定し、なるべく地元の学生に関わってもらうこと。の2点だった。①については、総合運動公園をはじめ、保健福祉センターや広安小学校などで不定期ではあったが継続して実施することが出来た。②については、熊本大学や尚絅大学などと最初は関わりをもつことができたが、連絡のやりとりが希薄になり、継続した活動には残念ながらつながらなかった。ただ、熊本学園大学とは避難所や仮設住宅でのカフェの活動を通じて接点をもてたのは成果だった。

子ども支援の内容ではないが、総合運動公園で子どもによる面白い取り組みがあったので紹介したいと思う。仮設トイレが駐車場横などにたくさん設置された。日数が経過するにつれ、トイレ内が相当汚れてきていてとても気になっていた。するとある日、避難していた小学生の子どもたちがチームを組んで、自主的にトイレ内に「きれいに使ってください」という文字をイラスト入りの紙に書いてが貼り出していた。それ以降、トイレの汚れは一気にきれいになっていったと聞いた。子どもボランティアである。災害ボランティアと言えば大人が連想されるが、小学生であっても十分出来る活動があると思った。加えて、避難所の運営は、行政や施設管理者、先生やボランティアが運営していくことが当たり前だと思っている方も多いと思うが、避難者も可能な限り避難所運営に関わっていくという意識がとても大切であることを、今回の小学生の自主的な取り組みを通して改めて感じた。

(3) 復興段階における子どもの主体的関わりについて

子どもたちが復興の段階で、主体的に関わった事例を紹介しておきたい。2011年東日本大震災において、日本ユニセフ協会が企業や大学などと連携して「子どもにやさしい復興計

画 実施プロジェクト」という取り組みを行った。

震災や津波、原発事故により大きな被害を受けた福島県相馬市で、市教育委員会の発意により「相馬の子どもが考える東日本大震災」というテーマで発表会を開催し、子どもたち自身が意見を交換し、課題を明らかにするとともに、相馬市の未来についても考える場を提供した。それが基となり、2012年には「ふるさと相馬子ども復興会議」に発展、相馬市内の小学校10校、中学校5校の子どもたちが、総合学習の時間を使い、ふるさと相馬市の現状の課題や将来の姿などを話し合うこととなり、市の復興計画にも取り入れられた。

また、2011年5月には、子ども環境学会において「東日本大震災復興プラン国際提案協議『知恵と夢』の支援」コンペが開催された。子どもから専門家まで国内外の500名を超える応募者から寄せられたアイデアの中から最優秀賞に選ばれたのは、竹中工務店の「子どもと築く復興まちづくり」で、2012年から具体的なプログラムが実施された。その一つに、宮城県仙台市立七郷小学校の6年生が、10～15年後のまちを考え、模型で表現するというプログラムがあったが、2015年3月の第3回国連防災世界会議において、この取り組みが子どもたちによって発表された。

また、宮城県石巻市では、「子どものまち、いしのまき」というタイトルで、子どもたちが仕事を疑似的に体験し、社会的な仕組みや役割を学ぶことのできる実体験型のまちづくり学習プログラムが2012年から実施されている。石巻市内の商店街を舞台に、公共機関や行政、お店などで働き、お金を稼ぎ、遊んだり買い物ができるイベントである。この取り組みは、30年以上も前にドイツで始まった「ミニ・ミュンヘン」という子どもがつくるまちを参考にしたと思われる。「ミニ・ミュンヘン」は、7歳から15歳までの子どもだけが運営する「小さな都市」で、8月の夏休み期間3週間だけ誕生する仮設都市である。

このような事例を考察すると、復興は必ずしも大人や専門家だけで進めていくものなのかという疑問が湧いてくる。子どもたちも将来の市民である。大人だけではなく、子どもたちの視点も、復興段階で取り入れていくことはとても重要であると考ええる。

(4) 災害時における子ども支援のあり方について

これまで「遊び出前隊」や「プレーパーク」など、災害時における子ども支援について、「遊び」という行為を通じて考察を試みてきた。そこで、一つの疑問が浮かび上がる。それは、子どもたちにとってなぜ「遊び」が必要か？ということである。オランダの歴史学者、ヨハン・ホイジンガは著書『ホモ・ルーデンス』の中で、「あそびは人間活動の本質である」と唱えている。子どもにとってあそびは、食べたり飲んだり眠ったりといった、人間の生命を維持する行為と同じように大切である。また、心理学者のピーター・グレイ教授は、子どもにとって遊びの必要性を5つに分けて紹介している。

- (1) 「遊び」は子どもたちが自分のアイデンティティを形成したり、自分が興味関心を持つものを見つけることに役立つ
- (2) 子どもたちが「決定を下し、問題を解決し、自己制御を行い、ルールに従う」ということを最初に学ぶ
- (3) 子どもは遊びの中で「怒り」や「恐怖」などの感情を扱うことを学ぶ
- (4) 遊びは子どもたちが友だちを作り、「平等」について学ぶ絶好の機会である
- (5) 最も重要なのは「遊び」が幸福の源泉であるということ

子どもの発達にとって、遊びはなくてはならないものである。子どもは遊ぶことによって、社会性を学んだり、危険を回避する術などを学んだりしていく。子どもは大人が想像する以上に、人生にとって大切なことを「あそび」を通じて自ら獲得していくと言えるのではないだろうか。そして、子どもの遊び環境には、4つの要素があると言われている。遊び時間、遊び空間、遊び集団、遊び方法、である。このどれが欠けても子どもの遊びは成立しない。では、災害時にあてはめてみると、日常の時とは少し様子が変わってくる。遊ぶ時間は不規則になり、遊ぶ空間は確保するのが難しくなり、遊ぶ仲間はバラバラになってしまう。それに加え、子どもを取り巻く環境の変化、例えば、家庭や学校など生活環境の変化によって、子どもたちに心身的なストレスがかかってくる。特に、家族や親族、友達などを失った場合には、喪失感は大人が想像する以上に子どもの内面に影響を与えている場合がある。このような場合には、子どもたちとどのように向き合えばいいのだろうか。東日本大震災後、日本心理臨床学会支援活動委員会により発表された、主に学校現場で考えられた「災害後に必要な体験の段階モデル」がとても示唆に富むと思われるので、以下に紹介してみたい。

段階1：安全・安心の体験

①からだの安全

食・睡眠が保障されることや、寒暖の厳しさからの生理的安全が保障されていることがまず第一である。炊き出しによる温かな食事、自衛隊が設営したお風呂はともかくほっとする体験。足湯隊も体ばかりか心をほっとさせる。また、水道や電気が使えないなか、穴を掘ってトイレに替えないといけないような状況が生まれる。仮設トイレの設置は、プライバシーの保護に役立つ。

②つながりの安全

安否情報を得ることは断たれたつながりの回復への一歩。誰かが寄り添って、安否を確かめることは、断たれたつながりから、あらたな人と人のつながりが生まれることにもなる。

段階 2：ストレスマネジメント体験

①からだの反応への対処

過酷な環境が少し緩和しても、眠れない、ということが起きるかもしれない。それは「過覚醒」のためである。人は危機状態で命を守るため、心拍を速めるなど生理的興奮水準を高める。過酷な環境が緩和されてもその生理的興奮は静まらない。一方、希望を失い、からだがしんどくて起き上がれないといったこともある。そんなときは、からだのもみほぐしやリラックス動作法などが有効である。

②心の反応への対処

からだが楽になると、トラウマ記憶が活性化してくる。記憶の蓋が開き始める。開けたくないのに開いてしまう。それがフラッスバックである。子どもは地震ごっこ・津波ごっこをはじめることがある。これは子どもにとってのフラッシュバックである。子どもは言葉で表現するのが難しいので、遊びで再現するのである。それらを再体験・侵入という。過去に連れ戻されてしまい、「今」を失う。この再体験反応への対処を誤ると、トラウマ（心的外傷後ストレス障害）反応は長期化する。大人がそんな不謹慎なことはやめなさいと叱ると、子どもは心を閉ざしてしまう。ですから遊びを見守ってほしい。見守っているとその遊びが繰り返し繰り返し行われていることに気づくでしょう。その遊びにコントロール感が出てくるためには、一緒に遊びの中に入っていく、子どもの感情への共感が必要である。もちろん、ケガをするような危険な行為は止めなければいけない。ともかく、子どもが楽しい、すっきりするように、徹底してつきあう。ただし、子どもは表面は元気そうにみえても、怒りや悲しみが心の中にいっぱいである。慣れてくると、ボランティアのお兄さんお姉さんにパンチやキックをしはじめるだろう。パンチやキックを浴び続けるのではなく、それをスポーツに変えていく工夫が必要。幼い子どもは、信頼できる人にベッタリとくっつき離れられなくなったり、今まで一人でできていたことができなくなったりする。「退行」と呼ばれている。ショックのあとの甘えや退行は、回復の第一歩と考えてほしい。「いいよ、ついていってあげるよ、一緒にいてあげるよ」と声をかけてあげてほしい。安心感が戻ってくると、子どもの方から離れていく。または、ちょっと背中を押してあげてもいいだろう。少しでもできたら、たっぷりほめてあげてほしい。

③再開した学校でのストレス対処

学校が再開されることは、子どもたちの心の健康の回復に大きな力になる。学校は子どもたちが楽しめる活動やちょっとがんばりが必要な勉強を提案する。友だちと学校で出会うこと、日常のカリキュラムが戻ることは、本当に大きな力に

なる。学校では、体をいっぱい動かしたり、楽しいゲームを取り入れるとともに、背伸びなどリラックスできる方法などを提案しよう。

④命を守る防災訓練

地震や津波がまた起こるのではないかと不安でいっぱいだと、子どもは勉強や遊びに集中できなくなる。そのため余震があったときどのように身を守るのか、地震が起きて津波から身を守るためにどのような行動をとればいいのかを練習する。ただし、その練習の意味をわかりやすく言葉で伝えることが大事である。

段階 3：心理教育体験

災害によるストレス反応やトラウマ反応、喪失反応の意味を知り、望ましい対処法を学ぶことを「心理教育」と呼んでいる。どんな衝撃を体験しても、人は回復する力を持っている。しかし、一部ストレス障害化する人がいる。ストレス障害になる要因を学び、適切な対処法を知ることが大事である。

段階 4：生活体験の表現

子どもたちが安心体験・リラックス体験を培い、落ち着いた雰囲気ができたら、次に生活体験での語りや表現を求めてほしい。テーマは、あの地震・津波がやってきたときのことでない。避難所でがんばってきたこと、毎日の生活で工夫してきたこと、友だちとの楽しいひととき、支援へのお礼のお手紙など、生活体験を表現できる機会をもつことである。

段階 5：被災にともなう体験の表現

3 か月、6 か月、1 年、2 年、5 年・・・、メモリアルや学習発表会などの機会に、被災にともなう体験に向き合うことを勧めるといいだろう。あの地震・津波体験に向き合うときと、楽しんだり勉強をがんばったりして今の日常をしっかりと送るときを切り分けて前に進んで行こう。地震や津波の体験に向き合っていくことは、苦しくてつらい作業である。しかし、つらかったことに向き合う方が、ストレス反応やトラウマ反応を軽減させることがわかっている。

段階 6：避けていることへのチャレンジ

避けていることがあれば、リストアップして、少しずつチャレンジしていく。チャレンジしようとするどれくらい苦しい気持ちになるか、0（一番軽い）～100（一番重い）の数字をいってもらおう。大事なことは、苦痛度が 50～60 ぐらいのものからチャレンジすることである。トラウマ反応が重い場合は、個別のカウンセリングにつなげてほしい。

段階 7：「喪の作業」

今はいない人への感情の気持ちや思いを書き綴り、手向けることはつらい作業だ

が、安寧な気持ちになる。子どもが悲しくなること、つらくなることを避けたいが、共に過ごしてきた人が今はいないことの悲しみを分かちあい、ありし日の亡き人のよき思い出を語り合い、お手紙を手向けることは、遺された家族に生きる力を与えていく。

(5)「遊び」の力

災害は大人だけではなく、子どもにも心と身体に大きな打撃をもたらす。この7段階の対処の流れは一つの参考になると思われる。子ども支援について考える場合、もちろん、被災体験という日常とは違いがあることは前提であり、配慮が必要となるケースは、大人以上にあるのかもしれない。ただ、専門家でないとできないのかというと、そうではないと思う。阪神・淡路大震災では、「遊び出前隊」という手探りで子ども支援活動であったが、当時考えていたことは単純であって、ただただ子どもたちと遊びたい、子どもたちに遊びを通じて少しでも元気になってもらいたい、という想いであった。遊びの回数を重ねていくうちに子どもたちに笑顔が増えてくる場面を何回も見てきた。保護者からもうれしい変化の言葉をいただいた。子どもにとって「遊び」の力を実感してきた。災害と子どもを考える場合に、「遊び」はとても大切なキーワードになるであろう。しかし、残念なことに、まわりの大人たちが子どもの遊びには関心を示さなかったり、理解をしてもらえず、子どもたちが遊ぶことができなかったケースがあるのは事実である。支援者側には、プログラムの企画や運営、リスク管理などの能力が求められるのはもちろんだが、まわりの大人に子どもの遊びに対する配慮や理解を促していく努力も怠ってはいけない。また、熊本地震の子どもボランティアが示しているように、子どもは支援の対象になるだけではなく、支援する側にもまわること忘れてはいけない。事実、阪神・淡路大震災でも中学生や高校生などが、断水状態の中で、エレベーターのないアパートの3階4階に住んでいた高齢者宅に水を運んだことはよく知られている話である。支援する側と支援される側の区別は、あまり意味がないのかもしれない。

地域でのインクルーシブ防災を考えていく場合、地域社会全体に子どももコミュニティの大切な一員であるという認識をもってもらい、地域の行事などでも、子どもが参加できるプログラムの実施、できれば、企画の段階から子どもたちにも参加してもらい、子ども自身で考え、チャレンジしていける環境を整備するのが大人の大切な役割であろう。子どもは役割が与えられると、思いもよらないところで急に力を発揮する場合がよくある。まずは、子どもたちの想いを聞いて、一緒に遊ぶことからはじめよう。子どもたちの能力を信じて。

4.2.3 人とペットの減災

(1) 災害と「ペット」

a. 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。

b. 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」「負傷動物の收容、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、被災ペットの收容・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⁹。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

⁹ 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）。

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。

c. 「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」¹⁰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

¹⁰ 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)。

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」される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。

(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

a. 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实践（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¹¹⁾。

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」に関わる協働的实践の特徴、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。

b. 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」

¹¹⁾ 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）。

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 4.2.3.1)。



図 4.2.3.1 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。

（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4.2.3.2）。



図 4.2.3.2 「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 4.2.3.3）。

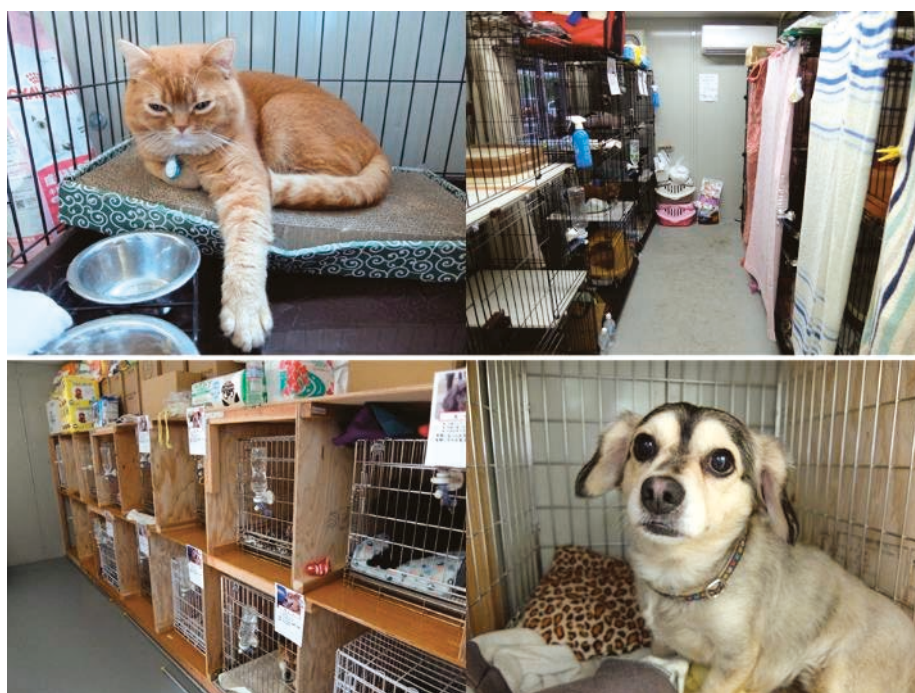


図 4.2.3.3 猫舎（写真上）・犬舎（写真下）の内部

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 4.2.3.4）。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 4.2.3.4 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、いずれも飼い主ら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 4.2.3.5）。



図 4.2.3.5 「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) 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

a. 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。

b. 「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 4.2.3.6）。



図 4.2.3.6 「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 4.2.3.7）。



図 4.2.3.7 「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。

(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・ウェンガー, 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。

4.2.4. 災害と観光

(1) 背景

災害と観光。災害により影響を受ける地域産業として観光業を扱う論考は多くあるが、災害時における観光客を対象とする研究や調査は最近まで少なかった。また、まちづくりのテーマとしてとらえるとき、観光まちづくりと防災又は減災を同時に、又は一緒に考えて取り組んでいる地域は極めて少ないであろう。

しかし、近年、観光客は世界的に年々増加している。UNWTO(国連世界観光機構)によると、2017 年度の世界全体の国際観光客数は 13 億 2600 万人を記録し、対前年比 6.9%増となっている¹²。我が国でも訪日外国人旅行者数の増加がめまぐるしく、2013 年以降、5 年連続で過去最高を更新して 2017 年時点で 2,869 万人となり、2020 年には 4,000 万人にするとの目標に向けて堅調に推移している。このため、国内有数の観光地や大都市の交通ターミナルでは外国人旅行者があふれている様子は当たり前の光景となりつつある。また、国民の国内旅行の状況は、近年は横ばい傾向で推移しているが、2017 年に国内宿泊旅行を行った人数は延べ 3 億 2,333 万人、国内日帰り旅行は延べ 3 億 2,418 万人であり、合計約 6 億 5 千万人の人が国内旅行をしている¹³。単純に日平均すると 178 万人/日となり、全人口の 1.5%を占める。もちろん地域や季節により偏りや変動があるので、かなりのバラツキがあるが、人口の数%の人が観光客として地域に存在していることになる。

そのような中で、近年、自然災害が頻発におこる大災害の時代（五百旗頭 2016）を迎えている。このため災害×観光に関する取り組みや研究が増加傾向にあり、「観光危機管理」（高松 2018）、「観光防災」（橋詰他 2014）などの用語も出現している。先進的な取り組み事例としては、京都市が 2013 年に「帰宅困難観光客避難誘導計画」¹⁴を策定し、1)地域中心で初期対応、2)一斉帰宅を抑制し、二次災害を生まない、3)正確な情報を伝える、4)発災後の行動を時系列で定め、平時から備えておく、5)「おもてなし」と「自助・共助」の精神で行動という 5 つの基本的考え方のもと、観光客緊急避難広場や観光客一次滞在施設を官民協働で設定した。実行にあたっては、観光地対策協議会、事業所対策協議会、ターミナル周辺対策協議会、ターミナル周辺対策協議会からなる観光客防災「京都モデル」として、地域とともに推進されている（仲谷 2016）。また沖縄県は、「沖縄県観光危機管理基本計画（平成 26 年）」、「沖縄県観光危機管理実行計画（平成 28 年 3 月）」を作成し、沖縄観光コンベンションビューローと一緒に大地震と津波が発生したことを想定した図上訓練を、市町村

¹² World Tourism Barometer, Volume16/Issue5/2018.11

¹³ 平成 29 年度観光の状況、平成 30 年度観光施策要旨 観光庁

¹⁴ 清水・祇園地域 帰宅困難観光客避難誘導計画（平成 25 年 12 月発行）京都市

やホテル、航空、バス会社など多様な機関と連携して推進している¹⁵。

特に注目すべきは、京都市や沖縄県の取り組みにおける災害時の要配慮者の位置づけである。清水・祇園地域のピーク時の観光客数は約 48,000 人と想定され、その内、災害時に自力で避難等が困難で、配慮や支援が必要な高齢者、障害がある人、乳幼児、児童、妊産婦、外国人などは約 6,000 人と推定された。沖縄県観光危機管理実行計画においては、要支援観光客の安全確保、支援体制の充実・強化、避難誘導・救助・救急等の支援体制の強化について施策を位置づけている。しかし、具体的な施策については急増する外国人対応が中心となっている。移動困難者又はアクセシビリティに配慮が必要な人の割合は全体の約 30%(三星・新田 1995,Dancy and Dickson 2009)を占めると言われ、UNWTO はアクセシビリティの確保は観光の基盤であると宣言している。観光における災害対応も例外ではない。災害×観光を考える場合、観光客の多様性に配慮することを忘れてはならない。

本稿では、災害×観光を考えていく上で次の 2 点に着目する。まず 1 点目は、観光客は多様であるということ。災害時に障害が生じやすい高齢者や障害者、幼児連れ、外国人などへの配慮についてである。2 点目は、地域に必ず存在するといってもよい観光客、流動する人々の存在の位置づけである。1 点目では観光客は災害時に配慮すべき客体であるが、一方で、その大多数は健常な成人であり、災害時の担い手、主体として包括することが考えられるのではないか。コミュニティは従来の居住地や文化に帰属するものから、流動的で、開放的で、行動に個人化された新たなコミュニティに期待が寄せられている。その中で、通勤電車やカフェ、ショッピングセンターなど境界的な場所、いわゆる一時的に通過する場における「境界的(Liminal)なコミュニティ」の重要性が増しているという (Delanty.G 2006)。観光地や交通ターミナルといった境界的な場所におけるコミュニティの可能性は災害×観光を考える上で重要なテーマといえる。

¹⁵ 沖縄タイムス記事より(2018.12.28)

(2) 災害×観光と地域コミュニティ

災害×観光に関する主な研究テーマを災害サイクルで整理すると表 4.2.4.1 のようになる。復旧期における災害による観光客数の減少の要因については「風評被害」（関谷 2011）や「手控え行動」（前田 2005）に関する研究がある。しかし、2008 年に観光庁が発足してからは、発災後の早い段階で風評被害等を払拭するための通達や支援施策が打ち出されるようになり¹⁶、遠慮せずに被災地を訪れることが復興支援になるという意識が定着しつつある。また、復興期にはダークツーリズムに代表されるように被災地、被災経験を新たな地域資源としてとらえ、スタディツアー等による復興促進に取り組む被災地が多く（佐々木他 2018）、復興に観光を活用していくことも定着化してきているといえる。

最も大きな課題として認識されている避難誘導、安全確保に関する研究は、東日本大震災後、帰宅困難者問題として注目を浴び、廣井(2015)他、研究が蓄積されつつある。また、津波が起こることが想定される沿岸部にある観光地を中心に観光客も含めた避難誘導に関する研究も近年増えている（櫻庭他 2015）。しかし、平常時つまり観光客を受け入れる地域コミュニティと災害対応（防災、減災）と観光を扱った研究は少なく、荏本ら(2015)が鎌倉市を対象に住民、自主防災組織の津波避難と海水浴客等の多数の外来者が加わった時の避難状況について課題を検討している研究などはあるが非常に少ない。

表 4.2.4.1 災害×観光の主な研究テーマ

	災害×観光
発災時（応急時）	避難誘導、安全確保、避難所での配慮
復旧時	観光の手控え、風評被害 観光資源の復旧（文化財）、観光事業の BCP 計画
復興時	復興促進としての観光、観光資源としての被災地、復興（スタディツアー等）、震災遺構の活用（ダークツーリズム含む）
平常時（地域）	？ ？ ？

¹⁶ 注 1）観光庁は東日本大震災の後、2011 年 4 月 12 日には観光長官名で「当面の観光に関する取組について」という通達をだし、“観光により日本の元気を積極的に発信していくことも、被災地への経済的かつ精神的な応援になると考えております。”と発信した。また、熊本地震では、2016 年 5 月 31 日に「九州の観光復興に向けての総合支援プログラム」を観光戦略実行推進タスクフォース名で発表し、貸付返済条件緩和をはじめ復旧費用に対する補助（中小企業等グループ補助金）、九州観光支援のための割引付旅行プラン助成制度、プロモーションの重点化などを図った。

そこで、筆者は今一度、災害と観光と地域コミュニティの関係性を整理し、今後、検討すべき課題などを抽出しておく必要があると考える。観光の定義は、UNWTO の定義を引用すれば「継続して 1 年を超えない範囲で、レジャーやビジネスあるいはその他の目的で日常の生活圏の外を旅行したり、また滞在したりする人々の活動を指し、訪問地で報酬を得る活動を行うことに関連しない諸活動」とされる。この定義の“日常の生活圏の外”に着目し、図 4.2.4.1 は縦に空間軸(日常生活圏/非日常生活圏)、横に時間軸(災害前(平時)/災害時(後))とし、困りごとを 4 象限に分類する。空間軸からのみ考えると、観光客は第 1・4 象限、地域住民は第 2・3 象限での困りごとの主対象者となる。

第 1 象限(非日常生活圏×災害時(後))の困りごととは、表 4.2.4.1 で示した発災時から復旧時における観光客への対応に関する困りごとである。前述した観光客の多様性を考慮した場合、最も困りごとが生じやすいのは高齢者や障害者、そして外国人といった災害時要配慮者であるといえる(①)。加えて、大規模災害時に広域避難する場合は、日常生活圏を越えて第 1 象限に地域住民にも困りごとが生じることとなる(②)。

第 2 象限は、発災時(後)の住民の避難所、仮設住宅等で生活する上での様々な困りごとであり、いわゆる減災の取り組みとして扱われている課題である。第 3 象限は、平時の地域における日常生活上の困りごとであり多岐にわたる。第 4 象限は観光客が平時から感じている困りごとであり、観光まちづくり、おもてなしといったテーマで扱われている課題といえる。ここで注目したいのは、被災とは“災害前後に横たわる断絶こそが被災”と言われ(矢守 2017)、この断絶を空間、生活場所の変化に限定して考えれば、観光客の平時の困りごと(第 4 象限)と災害時に地域住民の困りごと(第 2 象限)には共通点があるのではないかと考えている(③)。障害のある仲間と共にユニバーサルツーリズム事業に取り組む鞍本(2018)は、“旅をする時に障がいのある人たちや高齢者が抱える様々な問題は移動・入浴・排泄・食事である。それは旅をする時に抱える問題点であるが、同時に障がいがある仲間たちが、日常生活において常に抱えている問題である。さらに重要なことは、これらの問題は、健常者と言われる多くの人達が抱える問題である。そのことは阪神・淡路大震災時の状況を観ればよくわかる。”と指摘している。ここに災害×観光と地域コミュニティ、観光客と地域住民が共に考えるヒントが詰まっているのではないだろうか。

まずは第 1 象限①の課題について、観光客の多様性を考慮した場合に、近年、増加が著しく喫緊の課題となっている外国人観光客の災害時の現状と位置づけについて既往調査より概観する(3)。また、災害時に最も困りごと生じやすい障害者への対応について、筆者が観光ホテルを対象に実施した調査を紹介する(4)。最後に③の仮説について、筆者が岡山県倉

敷市で関わっている倉敷市美観地区おもてなしマイスター制度の講習会¹⁷において試みたワークショップでの意見を紹介し(5)、その上で災害×観光において今後考えるべきことについて述べる(6)。

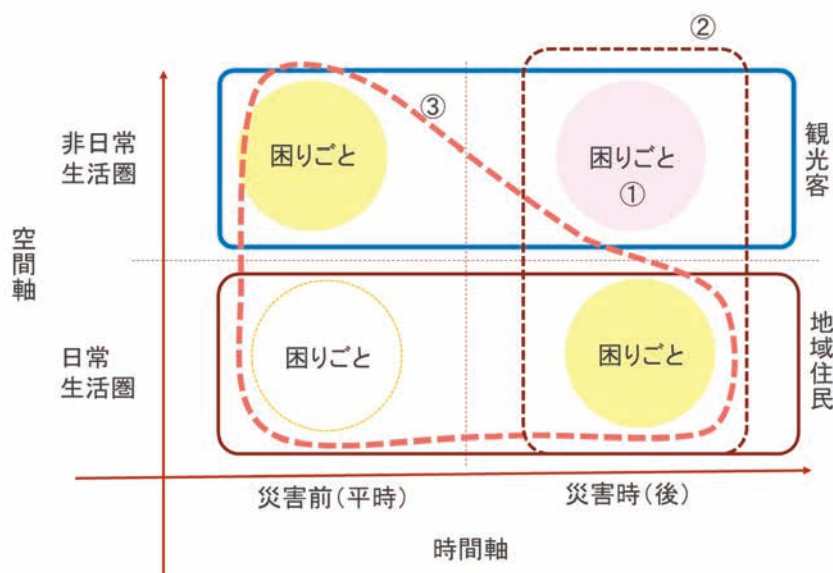


図 4.2.4.1 災害×観光と地域コミュニティの関係

(3) 外国人観光客の現状

観光庁が実施している訪日外国人の消費動向調査（2017 年度）¹⁸より属性を踏まえて、サーベイリサーチセンター（株）が行った熊本地震(2016 年 4 月)¹⁹、大阪府北部地震(2018 年 6 月)²⁰、北海道胆振東部地震(2018 年 9 月)²¹における訪日外国人旅行者の避難行動に関する自主調査結果を概観する。

訪日外国人の年齢割合は図 4.2.4.2 に示すとおり 30 代までで約 70%を占め若年層が多

¹⁷ 岡山県倉敷市では「美観地区バリアフリー整備計画」を 2008 年に策定し、住民団体、障害者団体、観光事業者、倉敷市で美観地区バリアフリー推進会議が組織された。この推進会議の主要事業として「おもてなしマイスター制度」を 2010 年から実施している。「おもてなしマイスター制度」とは、高齢者や障害者など多様な来訪者の存在を理解し（＝ここ）、適切な援助や介助の方法を身につけて（＝技術）、美観地区を訪れるすべての人に対しておもてなしができる人（＝マイスター）を育成し、認定する制度である。受講者は総論、接遇研修、制度論の各 1 講座以上を受講し、計 3 講座以上受講すると「おもてなしマイスター」として倉敷市長より認定される。

¹⁸ <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/syouthityousa.html>(2018.12.30 最終閲覧)

¹⁹ <https://www.surece.co.jp/research/1782/>(2018.12.30 最終閲覧)

²⁰ <https://www.surece.co.jp/research/2441/>(2018.12.30 最終閲覧)

²¹ <https://www.surece.co.jp/research/2491/>(2018.12.30 最終閲覧)

い。また訪日回数も半数以上は 2 回以上の訪問経験があり（図 4.2.4.3）、旅行手配方法の 3/4 は個人手配となっている。このような訪日外国人は、熊本地震で 44%、大阪府北部地震で 77%、北海道胆振東部地震で 88% の人が避難せずにホテル等の宿泊施設にいたと回答している（図 4.2.4.4）。そして滞在中の宿泊施設到着時に「避難」についての説明はなかった約 7 割、わからないと含めると 8 割以上の訪日外国人には、宿泊施設での災害時の避難について説明がなされていないことが明らかとなった。また、地震がおさまった後の行動として、「インターネットや SNS で情報を得ようとした」、「インターネットやメール、SNS 等で家族や友人と連絡を取り合った」との回答が多い。訪日外国人は若年層が多いことから、災害時の情報伝達には携帯機器による情報収集、連絡が有用であるといえる。

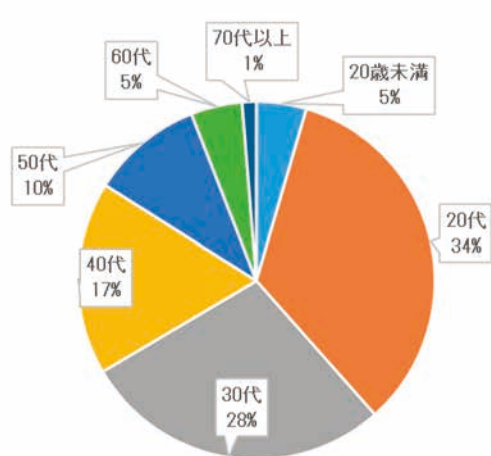


図 4.2.4.2 年齢割合 (N=40, 213)

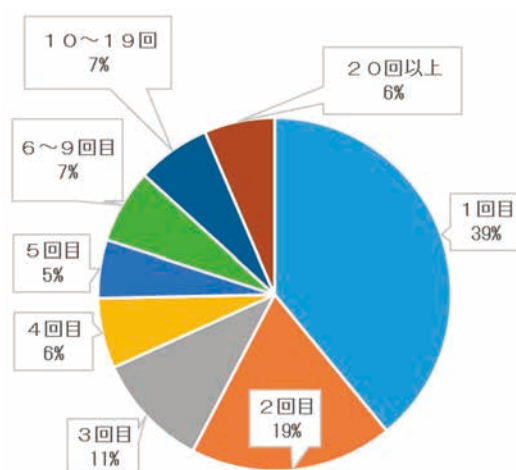


図 4.2.4.3 訪日回数 (N=40, 188)

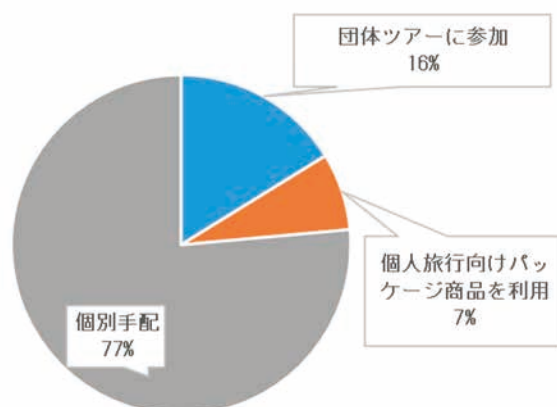


図 4.2.4.4 旅行手配方法 (N=40, 213)

(出典)訪日外国人消費動向調査(2017年)第1表より筆者が作成

(4) 障害のある観光客への対応の現状

筆者らが行った観光ホテルにおける災害時要援護者対策の実態調査(石塚他 2018)について紹介する。当該調査は、類似研究が非常に少ないことに鑑み、2つの先進事例調査(国際障害者交流センター、沖縄県「逃げるバリアフリー」)を行い、観光宿泊施設における災害時要援護者支援メニューを抽出し、アンケート調査票を設計した。アンケート調査は、2017年11月30日～12月20日に、郵送で配布、回収を行った。

①先進事例調査

a.国際障害者交流センタービッグ・アイでの取り組み

国際障害者交流センター(ビッグ・アイ)は、「国連・障害者の十年(1983～1992年)」を記念して、2001年に厚生労働省(当時は厚生省)が、障害者の「完全参加と平等」の実現を図るシンボリックな施設として整備された。2018年9月1日(金)に現地を訪問しヒアリング調査を行った。ヒアリング項目は、主に「避難訓練について」、「平時の備え」、「緊急時の館内対応」の3点である。

○避難訓練

避難訓練は、消防署同伴で火災を想定して年2回実施している。訓練の参加者は、スタッフの半数30名が参加し、歩行困難者の避難を想定して行っている。また、避難訓練と並行して、誘導灯や全館の鍵開放、電光掲示板による避難誘導表示など、災害対応を総合的に管理するシステム「トータルアラーム」のチェックも行っている。

○平時の備え

災害時を考慮して、利用者の障がいの程度によっては、エレベーターの近くなど、災害時に逃げやすい部屋を提供するなどの対応をとっている。障害の程度については、利用料金の障害者割引を行っていることから、受付時に障害者手帳の提示を求め障害の程度を確認している。また、障害の程度に応じて必要な対応は異なるため「お手伝いすることはありますか?」と声かけを行い、利用者ごとに何が必要なのかを把握している。

○緊急時の館内対応

緊急時の館内対応としては、表4.2.4.2に示す情報伝達、避難誘導のシステムが作動する。また、全部屋からベランダに逃げられるように普段は施錠しているベランダへ出る窓の鍵が解錠され、ベランダを通じて、スロープをくだって一階まで移動でき、外にでられる構造となっている。

表 4.2.4.2 トータルアラームシステムの内容

自動音声が流れる	時計の横がフラッシュ	時計に文字が流れる
電光掲示板に文字が流れる	客室の天井にフラッシュ	テレビに文字表示
全館の鍵が開く	誘導灯の点灯	避難スロープへの解錠

またビッグ・アイでは、合理的配慮を伴った接客を促進・啓発するため、周辺施設と協働でリーフレットを作成し、スーパーマーケットやレストラン等、サービス業の事業者や従業員に向けて、合理的配慮の提供について考えるきっかけとなる事例を紹介している。宿泊施設だけでなく、街全体で合理的な配慮に対応し、利用者の満足度の向上を図るという、先進的な取り組みと言える。

b. 沖縄県「逃げるバリアフリー」の取り組み

沖縄県では、「逃げるバリアフリー（以下逃げバリ）」に取り組んでいる。逃げバリとは、災害時要援護者をホテル等の観光施設から安全に避難させる取り組みのことであり、NPO 法人バリアフリーネットワーク会議を主体として、ホテル、消防庁、障害当事者、ボランティアなどが参画して取り組まれている。報告書²²に基づき逃げバリの実証実験から得られた知見を紹介する。

避難に要する時間に関しては、避難経路を確認した健常者を基準に比較すると、障害者及び高齢者は 2～5 倍程度の避難時間を要することが明らかになっている。また、健常者であっても避難経路を確認しない場合は、避難経路で迷い、結果として障害者や高齢者と同等の時間を要することも確認された。このことは、事前に避難経路を知らない観光客は災害時要援護者になる可能性を示唆している。また、要援護者の移動介助において特別な器具を使用する場合、練習を重ねることで避難時間を大幅に短縮できた。避難補助器具は、知識として知っているだけではなく、実際に使用して練習を繰り返すことが避難時間の短縮に繋がることがわかる。さらに、火災発報から避難完了までの一般的な限界時間とされる 9 分を超えた者は聴覚障害者だけであった。聴覚障がい者は、情報伝達手段が限られることから、緊急事態において初動が遅れてしまう危険性が高いことがわかった。

② アンケート調査

調査対象は、観光入込客数の上位都道府県である北海道、東京都、千葉県、神奈川県、長野県、静岡県の 6 都道府県内の市町村別の観光入込客数（宿泊客）上位 5 市町村と関西 3

²² NPO 法人バリアフリーネットワーク会議編「観光地における「逃げるバリアフリー」報告書,2017

都道府県(京都府、大阪府、兵庫県)すべての市町村を対象とした。そして対象地内の宿泊施設を、タウンページ(2017 年 2 月時点)を用いてデータを抽出した。宿泊施設分類のうち、ホテル、観光ホテル、リゾートホテルの 3 項目で登録している施設（以下、観光ホテルとする）を対象とし合計 2,263 件を対象とした。調査は、先述した 2,263 件の観光ホテルに郵送配布し、179 件回収（回収率 7.9%）した。

調査項目は 2 つの先進事例調査から、観光ホテルにおける災害時要援護者の対応メニューを設定し、実施状況ならびに取り組む意向について設問を設けた。災害時要配慮者の対応メニューは表 4.2.4.3 に示す通り、①利用者の障害などの状況把握、②利用者への情報提供、③利用上の配慮、緊急時対応、④設備・備品の備えの 4 分類で設定した。そして、災害時要援護者の認知、知識習得に関する設問を設けた。また、表 4.2.4.3 に示す他に、回答施設の属性として基礎情報（客室数、築年数、客室平均単価、障害者の利用の有無等）、施設のバリアフリー化状況（段差、通路幅、トイレ、筆談対応等）の設問を設けている。

表 4.2.4.3 観光ホテルにおける災害時要援護者の対応

対応	状況把握	受付時に障害の有無の確認 受付時に配慮への声かけ 受付カードに支援必要性の有無 緊急時のサポート必要性の有無
	情報提供	避難経路の説明 施設外の広域避難所、一時避難所の案内
	利用上の配慮、 緊急時対応	緊急時を考慮した部屋の配置 緊急時の職員による誘導・介助 要援護者の客室の位置の把握
	設備・備品の備 え	緊急電源によるエレベーターの運行 避難路の誘導灯の設置 発災時の情報提供機器の有無（発光装置、文字盤など） 要援護者介助備品の準備
知識習得	講習やセミナーへの参加経験 要援護者参加・協力による避難訓練の実施 避難訓練時に疑似体験の実施 要援護者マニュアルの作成	
認知	災害時要援護者という言葉の認知 災害時要援護者対応の必要性の認知 緊急時における要援護者対応の検討	

○障害者の利用状況

「普段から障害者の方は利用されていますか」という問いに対し約 54%(87 件)が利用していると回答した。客室平均単価が高いホテルほど利用されている傾向にあり、ハードの整備率と比例している。

○災害時要援護者対応の認知、知識習得の状況

災害時要援護者という言葉の認知率は、「よく知っている(18%)」、「なんとなく知っている(50%)」、あわせて約 7 割であった。また、災害時に要援護者への支援が求められていることの認知率はやや低く 55%であった。また、知識習得の機会として、講習会等への参加経験は 9%、要援護者参加・協力による避難訓練の実施は 2%、避難訓練時の高齢者等模擬体験の実施は 7%と、ほとんど取り組まれていない状況が確認された。

○災害時要援護者支援の実態と取り組み意向

災害時要援護者支援メニューについて、「既に行っている」、「ぜひ取り組みたい」、「行いたいやや難しい」、「これからも行う予定はない」、「初めて聞いたためわからない」の 5 分類で回答を得た。その結果(表 4.2.4.4)、受付時の声かけ、避難に関する情報提供、緊急時に配慮した部屋の配置や位置把握などは行っているホテルも多く、取り組み意向も高い。また、実施率は低い取り組み意向が高いものとしては、緊急時のサポート必要性の有無の確認や、緊急時の職員による誘導、介助であった。一方、行いたいやや難しいものには、障害の有無の確認や受付カードへの記載など状況把握に関する項目と、発災時の情報提供機器の整備などハード整備に関わるものであった。

表 4.2.4.4 災害時要援護者支援の実施状況と取り組み意向

		既に行っている	ぜひ取り組みたい	行いたいやや難しい	これからも行う予定はない	初めて聞いたためわからない	無回答
状況把握	受付時に障害の有無の確認	14.0%	22.3%	41.9%	17.9%	3.4%	0.6%
	受付時にお手伝い等の配慮への声かけ	35.2%	34.6%	22.3%	4.5%	2.2%	1.1%
	受付カードに支援必要性の有無の記入欄を設ける	2.2%	25.1%	49.2%	17.9%	5.0%	0.6%
	緊急時のサポート必要性の有無を確認する	7.8%	38.5%	38.5%	8.4%	6.1%	0.6%
情報提供	避難経路の説明	27.4%	38.5%	26.8%	2.8%	3.9%	0.6%
	施設外の広域避難所、一時避難所の案内	22.3%	36.3%	26.8%	6.7%	6.1%	1.7%
利用上の配慮、緊急時対応	緊急時を考慮した部屋の配置	49.2%	24.6%	19.0%	3.9%	2.2%	1.1%
	緊急時の職員による誘導・介助	22.3%	35.8%	36.9%	1.7%	1.7%	1.7%
	要援護者の客室の位置の把握	51.4%	31.3%	11.2%	2.2%	2.2%	1.7%
設備・備品の備え	緊急電源によるエレベーターの運行	23.5%	6.1%	38.0%	23.5%	5.6%	3.4%
	避難路の誘導灯の設置	32.4%	11.2%	38.5%	14.0%	2.8%	1.1%
	発災時の情報提供機器の有無（発光装置、文字盤など）	2.8%	17.3%	55.3%	17.3%	5.0%	2.2%
	要援護者介助備品（階段昇降機等）の準備	6.1%	6.7%	52.0%	27.4%	5.6%	2.2%

○客室単価と取り組み意向

「災害時要援護者への取り組みを今後充実させていきますか」という問いに対する客室平

均単価別の結果が図 4.2.4.5 である。客室平均単価が高いホテルでは取り組み意向が高い傾向にあり、その他ホテルでは大半が「する意思はあるが難しい」と回答している。その理由としては、担い手不足と金銭面が占める割合が高いが、「どう取り組んだらよいかわからない」という回答が 25%あった（図 4.2.4.6）。

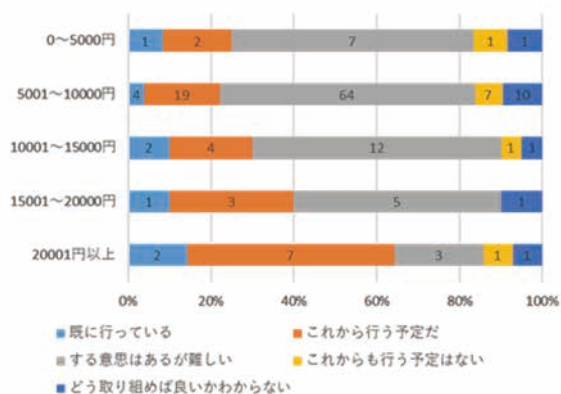


図 4.2.4.5 客室平均単価と取り組み意向

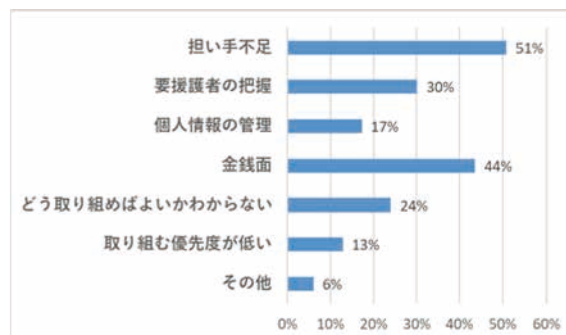


図 4.2.4.6 取り組む上での課題

(5) 非日常時のおもてなしを考えるワークショップ

筆者が倉敷市美観地区おもてなしマイスター制度の講習の一コマとして毎年実施している「みんなで考えるバリアフリーワークショップ」において、平成 30 年度は「非日常時のおもてなし」をテーマに行った(2018 年 8 月 28 日実施、図 4.2.4.7)。参加者は美観地区に関わる観光事業者（宿泊、物販、飲食、文化施設等の就業者）、市職員、福祉の専門学校の生徒、観光ボランティアなど約 50 名である。

2018 年 7 月 6、7 日に起こった西日本豪雨の被災地である倉敷市真備町で被災した障害者を招き、被災経験を聴いた後、観光時の困りごと（例：道に迷っている時、宿泊施設の中で）と、災害時の困りごと（例：避難するとき、避難所の中で）への対応について話し合ってもらった。主な意見は表 4.2.4.5 に示すとおりであり、観光時と災害時のおもてなしには類似点があると確認できた。本講習はバリアフリーをテーマにしていることから、参加者があらかじめ障害者や高齢者、外国人などを想定していること、観光客を迎え、おもてなしをする側として考えていることが前提となっていることに留意が必要であるが、観光と減災を一緒に考えて、まちづくりとして取り組んでいける可能性は確認できたと言えよう。



図 4.2.4.7 ワークショップの様子

表 4.2.4.5 観光時と災害時の困りごとへの対応について

観光時	災害時
とりあえず声をかけて、困りごとを尋ねる。	お互いを知っておくこと。
事前に車いすトイレの位置などを把握しておくこと	事前に避難所の位置を把握して、サインなどで表示しておく
お客様の情報をよく伺って、使いやすく配慮する（例えば、お風呂の深さ、入り口の段差など）	急に環境が変わることで困難を感じる人が居るということを知っておく（体験談を聴いた感想として）

(6) 災害×観光で考えていくべきこと

冒頭で紹介した先進的な取り組みを展開している京都市では、高齢者等徒歩困難者など要配慮者は「観光客一時滞在施設」へ誘導することとしている。この観光客一時滞在施設の多くは旅館やホテルが指定されている。また、災害が起こる時間、種類にもよるが、訪日外国人にとって災害時の行動拠点が宿泊施設となることは、実際の行動からも裏付けられている。さらに耐震化や高層建築物の割合が高い宿泊施設は、地域住民の一時避難施設としての役割も期待されている。このように宿泊施設は災害時において複数の重要な役割を期待されているが、いくつかの調査から、その備え、意識は十分ではないことが明らかとなった。宿泊施設では、必要性は認識していても「どう取り組んだらよいかかわからない」と回答しているように、単独では解決が難しく、沖縄県、京都市が取り組んでいるように、多様な関係機関が連携し地域全体で考え行動していくことが求められている。そして、先進事例で紹介した国際障害者交流センタービッグ・アイの取り組みのように、平時から地域全体で合理的な配慮に対応し、観光客の満足度の向上めざすことが、観光も防災力も向上させるのであろう。

観光まちづくりの一つであるユニバーサルツーリズムは、観光、福祉、医療、交通、ボランティアなど多様な主体の連携が必要であり、受け入れ地域に新たな社会的ネットワークが生まれる（石塚 2016）。そこに防災、減災の視点を加えれば、そのネットワークがさらに広がり、個人間、組織間、集団間の紐帯が強くなることが期待される。

また、片岡(2016)は、ニューカマー外国人等の地域構成員は、防災・災害時の共助に対する潜在的可能性があることを示し、その場所にたまたま居るだけの流動する人々も包括するフレキシブルなコミュニティを前提とした「場所」主体の地域防災の必要性を指摘する。観光客をはじめ流動する人々の多くが、災害時に客体としてではなく、主体、担い手として包括され、その場、その時の境界的(liminal)なコミュニティが集散的即興ゲーム(渥美 2001)を始動できるように考えていくべきである。

そこには、場所との結びつきをどのように確立させるかが重要なテーマであり、前述した地域コミュニティ、平時のまちづくりとの関係性が問われるといえるだろう。

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分析

5.1 収集と分類の視点

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17件収集した。各事例を「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、災害・時間軸、実施場所の地域特性（郡部・都市）、他地域・外部者とのネットワークの有無について整理したものを表5.1.1に示す。

災害・時間軸では、「現在進行形の被災地での取り組み」6件、「被災体験を活かした取り組み」5件、「未来の災害に備える取り組み」は全10件で、そのうち近年被災していない地域の事例は6件ある。

「インクルーシブ」の視点を持つ取り組みから4事例、「防災力」の事例として防災とは言わない地域（防災）力向上の取り組みから3事例について、「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（付録参照）。

7事例のうち、特にまちづくりとして取り組んでいる事例として、高知県黒潮町、神戸市長田区真陽地区、奈良県十津川村、兵庫県尼崎市武庫地区をとりあげ詳細を紹介する。

上記4つの事例を中心に事例分析から得られた知見を「地域コミュニティ」「防災力」「インクルーシブ」の3つの視点と郡部と都市部の地域特性による相違点・共通点について考察する。

表 5.1.1 地域コミュニティの防災力向上への取り組み 収集事例一覧

事例	実施主体(代表者)	実施場所 (地域特性)	災害 時間軸			キーワードとの関わり			ネットワーク		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	インクルーシブ	他地域	外の人	
被災地の障害者自立支援施設の実践(※)	NPO法人にしはらたんぼほハウス	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(※)	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(※)	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
「わんわんマナーアップ大作戦!!」人とペットの共生まちづくり(※)	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(◎)	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
丹波市における平成26年豪雨災害後の取り組み	北岡本自治会、あじさいDreamクラブ、丹波復興女性プロジェクト会『ほんぼ好』など	兵庫県丹波市	○		○	◎	○	○女性・子ども	○	○	自治会による山林整備、女性を中心としたアジサイ栽培、レストラン運営など住民主体の活動展開
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		○	○	◎	◎			○	地区事情に応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
真陽防災福祉コミュニティの取り組み「トラメガ作戦」	真陽防災福祉コミュニティ	神戸市長田区 真陽地区		○		○	◎	○高齢者・在勤者		○	地区内のモノ・人を活用した実践的な避難対策、支援者にも多様な人をインクルードする
「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/障害者	—	○	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 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(14年目)
興津地区における防災活動(※)	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	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(※)(◎)	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(※)	NPO法人ウィズアス	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

実施場所 グレーの網掛けは都市部事例を示す

※ 付録で詳細を紹介 ◎ 5.2で詳細を紹介

5.2 まちづくりとして防災に取り組んでいる事例

5.2.1 高知県黒潮町

【地区の概要】

高知県黒潮町は、県西南部に位置し、平成 18 年 3 月に幡多郡大方町・佐賀町が合併して誕生した（図 5.2.1.1）。



図 5.2.1.1 高知県黒潮町の位置

同町の人口は、平成 30 年 7 月 31 日時点で 11,275 人である（65 歳以上人口：4,841 人／高齢化率：42.84%）。同町は、「カツオ一本釣り」等の漁業、農業等の第一次産業や、ホエールウォッチングなどの観光業が盛んな街である¹⁾。その一方、「砂浜美術館」のように、地域の特性に新たな価値付けを行った、ユニークなまちづくり活動でも注目を集めている²⁾。³⁾

黒潮町における防災上の最大の課題は、南海トラフ地震発生時に予想される「34m」という全国最悪の津波被害想定である。元々、過疎高齢化が進み、過去 40 年で人口が 30%減少し、高齢化率が 3 倍近くになっていた同町では、津波被害想定によって、「震災前過疎」とまで呼ばれる人口減少が引き起こされることとなってしまった。これに対して、同町では、津波避難タワー等のハード面での備えがなされるとともに、地区ごとの課題に即した、住民主体の「地区防災計画」づくりが進められている。

【活動の特徴】

黒潮町では、地域防災に関して、様々な特色ある取り組みが進められている。ここでは、3点を整理する。

第1に、行政組織の特徴として、町の全職員に、本来業務とは別に、町内の62地区に最低1人が防災関連業務を担う「防災地域担当制」が設けられていることが挙げられる³⁾。この地域担当職員のファシリテーションのもと、2012年4月から2016年9月までの間に、町内で1,056回もの住民参加型防災ワークショップが開催され、のべ48,222人の参加があった。このワークショップの成果として、町内の津波浸水域に位置する全世帯について、避難のための「戸別津波避難カルテ」が完成している。この仕組みを受けて、町内各地区では様々な防災実践が進められ、それが、「地区防災計画」へとつながっている。

第2に、自主防災活動が盛んな地区の1つである、浜町地区での取り組みを紹介する。浜町地区は、平成30年7月1日時点で、204世帯390名（うち70歳以上高齢者137名）が居住している。同地区では、津波想定以前から、「婦人消防隊」等を中心とした自主防災活動が活発な地区であった。2012年の被害想定において「11分で34mの津波が来る」とされたのは、地区住民に大きな衝撃を与えたが、ともあれ、「逃げれば助かる」ということで、様々な訓練が実施されることとなった。夜間訓練、保育園・小学校・中学校との合同避難訓練等を重ねる中、平成26年に発生した伊予灘地震において、1人くらしの高齢者・高齢世帯への声かけの徹底が課題として指摘されることとなった。これを受け、同地区では自主防災組織が再編され、地区に居住する要援護者ならびに支援者表の見直しが図られた。そして、福祉避難所開設訓練への参加、高齢世帯の「屋内避難訓練」、中学生が参加しての家具固定の実施等の取り組みを通して、一般住民だけでなく、要援護とされる人びとも主体的に防災に関わることができるようになったという。

第3に、「津波避難タワー」に代表される、ハード面での整備の特徴について整理する。黒潮町には、大規模な防潮堤が設置されていない代わりに、各所に津波避難タワーが設けられている。その最大のものが、浜町地区に建設された、全高22mに及ぶ「佐賀地区津波避難タワー」である（図5.2.1.2）。



図 5.2.1.2 佐賀地区津波避難タワー全景

同タワーには、スロープと階段の構造、床面の消音クッションの設置、最上階の避難スペースの物資貯蔵庫・個室の設置等、ハード面での様々な工夫が凝らされている。

しかし、より重要なのは、タワーの運用に関わる住民自身の取り組みや連携のあり方であると考えられる。例えば、タワーを用いた避難訓練を重ねる中で、避難スペースの個室の使用方法や、物資貯蔵庫への「炊き出し用鍋」の保管等が、住民から提案されるようになった。また、タワーの各階には、「フロア番号」と警句が記された手作りのポスターが掲示されている（図 5.2.1.3）。



図 5.2.1.3 中学生が制作したフロア番号のポスター

このポスターは、タワーを利用した住民から「現在地が何階かわからない」との意見が出されたため、佐賀中学校の美術部と連携して制作されたものである。加えて、最上階の屋内避難スペースには、地区に住む車椅子ユーザーである奈路広氏が描いた作品が3点、展示されている（図 5.2.1.4）。



図 5.2.1.4 奈路広氏の作品

2012 年の津波被害想定直後、奈路氏は、津波への強い恐怖心を持って、災害で破壊される街の絵を1点、描いたという。しかし、その後、タワー完成後の避難訓練への参加などを通して、未だ到来していない津波災害への捉え方が変わり、続く2点の作品、津波避難タワーを中心に存続するまちと人々の姿が描かれることとなった（これらの作品に込められた<Days-After>の意義については、杉山・矢守（2017）⁴⁾にて考察されている）。このような、タワーを中心とした防災活動による住民の意識の変化を示す作品が、タワー内に展示されていることは、地区防災活動の成果のひとつとして、興味深い事例だと言えよう。

【インクルーシブな地域防災の視点から】

黒潮町では、住民主体の「地区防災計画」づくりに関して、上記のように様々な取り組みがなされている。ここでは、黒潮町の事例が「インクルーシブな地域防災」にもたらす示唆として、3点を整理する。

第1に、黒潮町では、従前から、「砂浜美術館」をはじめとするまちづくり活動が盛んであったという点である。津波被害想定が出されたから、急に地区活動が活発になったわけで

はなく、住民自身によるこれまでの地域への関わり・動きが、「地区防災」にも功を奏したと言えるだろう。

重要なのは、これらの取り組みを支える論理のあり方である。「砂浜美術館」のキャッチフレーズ、「私たちの町には美術館がありません。美しい砂浜が美術館です」は、「X がない、Y が X です」という形式となっている。このフレーズには、「X からの疎外（美術館がない、という不幸）」に必然的に伴う「X への疎外（美術館があること以外に、幸福が見いだせない）」に対して、「Y が X です（砂浜が、美術館の等価物となる）」が積極的に示されている³⁾。黒潮町の事例では、この「Y」にあたる新たな価値が、長年にわたって過疎高齢化に悩まされてきた（即ち、「X がない」ことに真剣に向き合ってきた）当該地域の住民自身から提示されている点が肝要である。この形式が、防潮堤設置に代わる町独自の「防災地域担当制」の創設と、論理的に同じ構成として引き継がれていることも看過できない。即ち、地域の防災課題に対する積極的な対案が、地域の住民自身によって導かれている点が、黒潮町の地域防災の強靱さを示すものとなっていると考えられる。

第 2 に、黒潮町での防災実践が、地域の様々な主体への「参加」⁵⁾に開かれている点である。例えば、浜町地区では、「婦人消防隊」等、女性が中心となる地域活動の事例が数多く見られている。郡部のコミュニティでは、ともすれば男性が意思決定の中心にあり、女性の声を取りこぼされがちになる傾向がある。黒潮町的女性達の活躍は、住民主体の地域活動における「インクルーシブ」のあり方を考える上で示唆に富んでいる。また、それらの取り組みが、「屋内避難訓練」における高齢者世帯のような、さらに取りこぼされがちな人びとを支える実践につながっていることが重要である。もちろん、意思決定の場から逆に男性を排除する、ということではなく、男性も女性も、若者も高齢者も、障がいのある人もない人も、ともにコミュニティに参画できる実践のあり方が、黒潮町での取り組みから示唆されていると言えるだろう。

また、防災に関わる実践共同体⁶⁾における「アーティファクト」が、多様な主体の参加を促している点も重要であろう。例えば、地区防災活動を象徴するハードである「津波避難タワー」は、単なる物理的設備であることを超え、「中学生によるポスター掲示」「車椅子ユーザーによる防災絵画の展示」の場としても機能している。これらポスターや防災絵画が、地域の防災実践における新たなアーティファクトとして機能することになるとともに、「中学生」や「車椅子ユーザー」が、地域防災における主体として顕在化しているのは大変興味深い。

そして、第 3 に、これらの実践が、本報告書内（特に 4.1、7.3）で論じられている「インクルーシブな地域防災」のあり方を、見事に具現化している点に注目すべきである。黒潮町において、「屋内避難訓練」が継続され、「車椅子ユーザー」の作品が津波タワーに展示され

ている事実は、高齢者や車椅子ユーザーが直面する困難が、地域住民らによって適切に受け止められ、それが地域防災活動へと接続されていったことを示していると考えられる。換言すれば、「住民主体の地域防災」の「主体」として、「避難行動が困難な高齢者」「車椅子ユーザー」がコミットしているという事実は、4.1 で論じられている、「ある自己」を支える「インクルーシブな地域防災」が実現していることを示していると言えるだろう。

また、中学生らによる「押しかけ家具固定」は、7.3 でも論じられているように、「自助・共助・公助」の枠組みの中で生じがちな＜防災帰責実践＞を巧みにすり抜け、通常の地域防災活動では見落とされがちな人々（家具固定を行わない＝家具固定ができない高齢者）をもインクルードした防災実践を実現している。「インクルーシブ」という語をめぐっては、「誰が」「誰を」インクルードするのが議論の俎上にのぼりがちである。しかし、「押しかけ家具固定」の実践は、「どのようなインクルードが実現されるのか」「それが、地域防災実践のあり方全体にどのような示唆をもたらすのか」を考える上で、豊かな知見をもたらすものであると言えるだろう。

南海トラフ地震の津波被害想定によって、「震災前過疎」とまで呼ばれる危機に瀕した黒潮町では、このように、住民主体の様々な防災実践が展開されている。このことは、「インクルーシブな地域防災」のあり方を考える上で、様々な示唆に富んでいると言えるだろう。

5.2.2 神戸市長田区

【地区の概要²³】

神戸市長田区は、神戸市の中央部よりやや西に位置し、北に高取山、南に海、新湊川、苅藻川に形作られた南北に細長い区域である（図 5.2.2.1）。重厚長大産業の中心であり、ケミカルシューズなどの地場産業を基盤にして地域に根ざした商店街や小売市場が軒を連ね、住居と職場とが一体となった下町のコミュニティが形成されてきた。



図 5.2.2.1 神戸市長田区の位置

平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災により長田区は大きな被害を受けた。地震での直接死 921 名、家屋の全半焼 4,772 棟・約 30 ヘクタール（神戸市内の全半焼の約 6 割）、全半壊 23,803 棟（神戸市内の全半壊の約 2 割）にのぼった。

長田区の人口は、平成 30 年 9 月末日時点で 98,677 人である（65 歳以上人口：32,677 人／高齢化率：33.12%）。同時点の神戸市の高齢化率は 27.69%であり、市域では高齢化が進む地域である。平成 27 年度国勢調査での真陽地区の人口 5,870 人、65 歳以上人口は 1,907 人であり、高齢化率 32.5%である。同調査での長田区の高齢化率は同じく 32.5%となっている。

真陽地区は細街路に住宅が密集し、災害時の避難・減災の対策が重要な地域である。阪神・淡路大震災では地区内の組織や施設が迅速に対応し、震災当日に災害対策本部が設置され、地域住民が自ら救援対応を行っており、しっかりしたコミュニティがある。神戸市が阪

²³ 長田区ってこんなまち

< <http://www.city.kobe.lg.jp/ward/kuyakusho/nagata/jyouhou/> >（2019 年 1 月 4 日）

神・淡路大震災を教訓に平成7年からはじめた「防災福祉コミュニティ」事業では、平成8年3月に長田区第1号のモデル地区として真陽防災福祉コミュニティが発足した。要援護者対策及び地域福祉と地域防災の連携を目的に、地区内の組織・団体と連携して各種防災活動を展開している。

人口は、震災後約23年経過して約4割が入れ替わっており震災の記憶は風化しつつある。高齢化率は30%を超え、地域の防災力の維持も困難となっている。海に面する真陽地区は、国の被害想定では地震後80分で津波が到達し、まちの8割が浸水する。地域一丸となった津波対策の必要性を感じ、南海トラフ巨大地震での津波を想定した「トラメガ作戦」など新たな取り組みも行っている。

【活動の特徴】

真陽防災福祉コミュニティは、様々な特色ある取り組みを行っている。ここでは、南海トラフ巨大地震での津波を想定した取り組みを通して真陽地区の自主防災活動の特徴を整理する。巨大地震での津波に備える取り組みには以下の4つの視点がある。

1 つめは、「時間を味方に」として共倒れにならないように被災時の避難と救助の時間を定めている。京都大学が2013年に実施した住民意識調査では、6割以上の住民が津波が迫る中で避難よりも救助を優先すると答えている。津波到達まで80分の猶予があるため、救助活動は60分までと決めている。

2 つめは、「地域内での道具・人の確保」である。被災時に歩けない人を津波被害エリア外に効率的に運びだすために、地区で購入したリヤカーのみでは数が不足するため、海岸にあるショッピングセンターの200台のショッピングカートを災害時に提供してもらう約束をしている。リヤカーは地区内に配備されており、救助担当者も事前に決められている。地区内の昼間人口は高齢者が大半であるため、町工場等の従業員にも救助協力を事前に依頼している。

3 つめは「情報が命綱」であるため、地区内で緊急事態をみんなが把握できるようにする「トラメガ（トランジスタメガホン）作戦」である。地区内には神戸市の防災無線スピーカーが小学校の屋上にあるが、雑踏の中で聞こえにくい。この課題解決のために考案された作戦である。トラメガで出す合図は試行錯誤の結果、サイレン音のみとなっている。理由は、言葉を話してもはっきり聞こえにくかったこと、音のみであれば誰でも担当しやすいためである。災害時、男性が救助活動に向かう場合には、女性がトラメガの合図にまわるなどの分担ができてきている。小学校にも子供用のトラメガを設置しており、避難の道中でトラメガを使って知らせてもらう計画である。地区内の店舗等にもトラメガ設置の協力を得ている（図5.2.2.2）。



図 5.2.2.2 地区内の店舗に設置されたトラメガ

4 つめは、トラメガ作戦を実際の防災対策として機能させるための検証とルールづくりを行っていることである。2015 年内閣府の地区防災計画モデル事業に立候補し、関西大学の近藤先生と共働している。検証では、細い路地でトラメガを持ってまわる際の速度や持ち方など有効な使い方が確認された。ルールは、4 つ。1 つめは「1 つの自治会に 4 人のトラメガ隊員を配置する」ことで、歩いてまわるため時間がかかるので手分けできること、誰かが不在でも対応できるようにすること、責任と負担の分散が理由である。2 つめは、「トラメガが聞こえたら大津波警報が発表されたと覚えておく」こと、3 つめは、「強く長く揺れたら窓や戸をあけて外の様子をうかがうことをふだんの訓練で周知する」ことである。4 つめは、「60 分の撤退の合図については各自治会の判断にまかせる」としており、地区に無理を強いないようにしている。ルールはこどもから高齢者まで誰もがわかるシンプルなものとなっている。

トラメガ作戦は、震災を実際に経験しているため実践を意識した訓練が継続されており、地区の住民に加え事業所や在勤者も含めて多くの人を巻き込んだ対策となっている。

【インクルーシブな地域防災の視点から】

長田区真陽地区の事例が「インクルーシブな地域防災」にもたらす示唆として、4 点を整理する。

第 1 に、発災時に有効な準備とするために、避難訓練等を通して見つけた課題を解決す

るスパイラルアップを継続している。具体的には、高齢者にも子どもにもわかるルールづくりや、高齢者にもトラメガの音が聞こえやすい音を鳴らす方法、障害者や高齢者などの歩いての避難が困難な人を支援者が効率よく支援できる仕組みづくりが行われてきた。被災時に見落とされがちな人の発見とその際に必要な支援・配慮は、机上の想定だけでは不可能である。実践を想定した訓練等でひとつずつ発見し包摂していくことが重要と言える。

第2に、地域内にある資源をしっかりと活用し、地域内の連携体制を築いていることがある。財源にも限りがあり、地区で全ての必要物品を購入することは難しい。地区内で商業用カートという代用品を発見し、非常時の使用許可を管理者から得ている。地区内は、昼間は高齢者ばかりで緊急時に動ける人がいない課題には、地区内の店舗・事業所の従業員にも地区防災の役割の一部を依頼し、在勤者も含めて地区全体で防災に取り組む。地区内にある神戸協同病院への支援の仕組みもあり、夜間出火した際には、病院から地域への要請を受けて入院患者の避難誘導を行うという地区内で相互に助け合う体制となっている。住民のみではなく、在勤者・施設も含め地区全体で防災を考える視点が重要である。

第3に、担い手として多くの人が参画する工夫である。女性・子どもに救援活動は難しくともトラメガで地区内に避難の必要性を知らせることはできるため、実際に訓練を実施してトラメガ隊の担い手となっている。インクルーシブの視点では、支援対象者として見落とさずに包摂するだけでなく、担い手としての包摂も重要である。誰が支援者で誰が要援護者という線引きをなくし、できることを出来る人が担う体制づくりにより多様な主体が関わることによって、さらに多くの見落とされた人・ニーズの発見にも繋がるといえる。地域活動の次世代の担い手の発掘を目指して、イベント企画、文化活動など幅広い活動を行う中学卒業後の住民が参加できる共立（ともだち）ネットワークづくりに取り組んでいる。現在の防災福祉コミュニティの中心は団塊の世代であり、今の取り組みの持続のためには次世代の人材は不可欠である。

第4に、地域外との交流・外の知見を積極的に取り入れることである。他地域の交流は、長野県飯田市三穂地区と震災時に支援を受けたことをきっかけに交流を続けている。被災時に相互に支援をしあえる地域が県外にあると、被災時において大きな役割を果たす。また、地区内の取り組みを進める上で、多くの大学の研究者から多様な助言を受けながら地区にあった具体策をつくっており、地区外からの積極的に知見を取り入れる姿勢も重要であろう。

5.2.3 尼崎市武庫地区

【地域コミュニティの活性化策としての防災マップづくり】

本研究会では、上郡町赤松地区をメインのフィールドとして地域コミュニティの防災力の向上方策について考えてきたが、ここでは都市部における地域コミュニティの防災力の向上に向けた取り組み事例として、尼崎市武庫地区における防災マップづくりについて紹介してみたい。

地域コミュニティの防災力の向上方策については、さまざまな先行事例や研究があるが、地域コミュニティにおける防災力は、災害を防いだり、その被害を減じたりする場面のみ発揮される力ではなく、人と人とのつながりや地域に蓄えられている人的・物的な資源などをベースとして、日ごろの生活や、地域課題を解決しようとする様々な場面で発揮される、その地域が持つ対応力や総合力の一環として発揮される力であるにとらえたい。

実際、「防災」に熱心に取り組む地域も少なくないが、地域コミュニティにおける関心事は、住民相互の親睦やまちの美化、青少年の健全育成や高齢者の見守り、防災に加えて防犯や交通安など多岐にわたり、最近では伝統文化や行事の保存・継承の取り組みをさらに進めて、まちおこしや観光振興に取り組む地域も現れはじめている。

一方、少子高齢化や都市化の進展とともに、自治会の加入率や、子ども会や婦人会などの組織率が低下して、自分の住む地域のことに無関心な人々が増えつつあり、地域の中での人と人とのつながりが希薄になってきたと言われて久しい。実際、自治会はあるものの、毎年会費を集めて、行政から送られてくる文書の類を回覧したり、募金などには応じるものの、一年を通して特段の活動を行わなくなってしまったというコミュニティも散見される。

行政職員として地域を見渡すと、盆踊りや餅つきなどの行事をはじめ、高齢者の見守り活動などにも積極的に取り組む地域もあれば、その活動がほとんど見えてこない地域もあって、防災力の向上もさることながら、例えば平成 29 年度からスタートした介護予防・日常生活支援総合事業などを進めていくうえでも、さまざまな課題に対する地域の対応力のばらつきは大いに気になるところであった。

こうした地域の力は自然に形作られていくものではなく、まつりや敬老会などの企画や、清掃活動や花壇の手入れ、青少年の健全育成や防犯のためのパトロールや高齢者の見守り活動など、具体的な活動を実践するなかで、まちに活力が生み出され、参加者同士の顔見知りの関係が築かれ、お互いのノウハウやネットワークが共有されていくのではないだろうか。

このような考えのもと、尼崎市の武庫地区では、具体的な活動を通して地域の中に新たな動きをつくることにより、地域住民の幅広い交流を促したり、地域活動の新たな担い手づくりのきっかけとなることなどを期待して、平成 26 年度から 28 年度までの 3 か年で全 12 地

域の防災マップづくりに取り組むこととした。活動テーマを防災力の向上としたのは、地震や台風などの自然災害が頻発し、阪神・淡路大震災から 20 年を目前に控えるなか、「防災」をキーワードとした活動は、誰しもイメージし易く、すべての世代の住民に共通の関心事であることから、多様なメンバーの参加が期待できるテーマだと考えたためである。

【尼崎市におけるコミュニティ組織】

武庫地区における防災マップづくりの具体的な取り組みについて紹介するにあたって、はじめに尼崎市の自治組織について紹介しておこう。

尼崎市は、大阪市の西側に隣接し、およそ 50 平方キロの市域に 45 万人のほどの人口を擁している。昭和初期から戦後にかけて、旧の尼崎町と周辺にあった小田・大庄・立花・武庫・園田の 5 つの村との合併を繰り返しながら今の尼崎市の姿となったことから、現在でも旧の 1 町 5 村のエリアが、行政区に準じる形で残っており、それぞれの地域ごとに市役所の支所が置かれるとともに、コミュニティ組織も 6 つのエリアごとに組織されている。

また、尼崎市のコミュニティ組織の大きな特徴として、自治会組織と社会福祉協議会の組織が重なっていることがあげられる。これは、戦後、GHQ によって解体された町内会組織を復活させるに当たり、昭和 26 年（1951 年）に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づく社会福祉協議会を組織するのに合わせて自治会・町内会の再興と組織化を図ったことによるとされている。このため、尼崎市の自治会組織は、全市を対象とする尼崎市社会福祉協議会（本部）のもとに、先の 6 つのエリアに「支部」が置かれており、各支部の下に、他都市における連合自治会的な位置づけの組織として、「社会福祉連絡協議会（略称は連協という。）」が置かれており、その連協のもとに、個々の自治会や町内会が、社協の末端組織（単位組織）としての「福祉協会」という名称で位置づけられている。

このように、尼崎市では、社会福祉協議会と自治会組織とが表裏一体の不可分なものとして組織されているところに大きな特徴を有しており、尼崎市全体でみれば、社会福祉協議会本部の下に 6 支部が置かれ、支部の下に 75 の社会福祉連絡協議会（連協）が、さらに連協の下に 700 弱の福祉協会（自治会）が組織されている。

例えば市域の北西部に位置する武庫地区は、面積は 644.3ha で、人口は 7 万 4,000 人程度であり、コミュニティ組織としては、社協武庫支部のもとに 12 の連協があり、それぞれの連協のもとに福祉協会（自治会）が組織されている。武庫地区全体では、80 程度の自治会が存在し、こうした形で組織化されているのである。

武庫地区の面積、人口、連協数に照らすと、連協の平均的なサイズは、面積は 53ha 強で、人口は 6 千人余りということになるが、これは、概ね阪神間における小学校区の半分程度のサイズであり、武庫地区には 6 つの小学校があるのに対して、連協の数が 12 であることと

も符合している。

尼崎市における連協のエリアは、一説によると昔の「大字（おおあざ）」のエリアをベースとして区割りがされてきたとのことであり、昭和 40 年以降の人口急増期に次々に学校が新設され、その都度定められてきた小学校区のエリアとはほとんど重なっていない。

近年、多くの自治体で、小学校区のエリアを地域コミュニティの単位として施策展開がなされているが、尼崎市における各種のコミュニティ施策や活動は、支部（行政区）単位、もしくは連協単位で進められることが多く、自主防災会も連協ごとに組織されており、多くの場合、連協の会長が自主防災会の代表も兼ねている。

【周辺地域からの避難者を想定したマップづくり】

ここからは、武庫地区の 12 の連協（自主防災組織）のエリアごとに行った防災マップづくりの取り組みの中から、特徴的な 3 つのエリアの取り組みを紹介してみよう。

武庫地区の全 12 地域で防災マップづくりを行うにあたってあらためて地域の状況を見ると、盆踊りや餅つきなどの年中行事を続けていたり、高齢者向けの給食会や見守り活動などの地域福祉活動を活発に行っている地域もあれば、ほとんど活動らしいものが見られない地域もあって、その活動量には大きな隔たりがあるように見受けられた。そして、地域活動が盛んな地域では、地域内における住民同士の交流も活発に行われていて、行政や社会福祉協議会の職員と地域のキーマンとのコミュニケーションも密に行われていて、お互いに気心の知れた関係が築かれているように感じられる。

12 の連協の防災マップづくりは 3 年間で一巡したが、防災マップづくりに最初に手を挙げてくれたのは、毎年、盆踊りや餅つき大会などを行っていたり、高齢者の会食会やコミュニティカフェなどを定期的に行っている連協であった。日頃から某かの活動を行っている地域のリーダーは、防災マップづくりの狙いやスケジュールなどを聞くことで、その取り組みの実際の流れや負担感をイメージするとともに、どうすればコミュニティの中での合意を得られるかといったことや、誰をサブリーダーとすべきか、さらにはどのくらいの人数を動員できるか、この活動に充てられる費用はどのくらいかなどの算段が容易にできるのだろう。

今から紹介する武庫第 6 連協は、武庫地区のみならず尼崎市内でも最も地域活動が盛んな地域として知られており、今回の防災マップづくりに際してもいち早く手を挙げてくれた。

市域に山のない尼崎市では、武庫地区の北端の市域でも海から数キロ離れた地域でも、海抜わずかに 12 メートル程度と平坦な地形となっている。南海トラフによる尼崎市での津波の到達高の予測は 4～5 メートル程度と想定されており、一番低い地域でも海拔 5 メートルを超えていることから、武庫地区全体として直ちに津波被害による大きな被害を受けるとは限らないが、武庫川沿いに位置していることから、津波の武庫川への遡上の状況によっては

決して安全ではないと考えられている。また、津波による被害もさることながら、地域住民の心配は、毎年のように襲来する台風や集中豪雨による河川の増水や氾濫の危険性の方に向けられている。エリアのほとんどが住居系地域の武庫地区では、学校や公営住宅以外にそれほど高い建物が多くないことから、住民たちの多くは、漠然と津波や洪水の際にはそれらの施設が津波一時避難場所になるものと考えている。

そうした武庫地区にあって、他の地域とあきらかにまちの様相が異なっている地域がある。地域の大半を UR の高層賃貸住宅が占める武庫第 6 連協（自主防災会）のエリアである。ここはもともと旧の住宅都市整備公団が整備した西武庫団地の老朽化に伴い、平成 17 年度までに建て替えられたもので、建て替え前は全体で 3,500 戸にも及ぶ広大な公団住宅を、従前の半分程度の 1,300 戸程度の高層住宅として建て替えるとともに、北側半分のエリアを民間開発に委ねて、240 戸程度の戸建て住宅として一体的に再整備したものである。

自然災害によるものではなく、計画的な建て替え計画に基づくものではあったが、そこに住む住民たちにとっては、多くの住民が他への転居を余儀なくされるとともに、残された住民にとっても、元の団地の時とは隣近所の顔ぶれも変わり、コミュニティが完全にリセットされたことになる。また、建物は新築になったとはいえ、新たな高層住宅に移り住む住民の多くは、高度成長期に他都市から以前の公団住宅に転入してきた人々であったため、住民の高齢化も課題となっていた。

そのため住宅の建て替えによりコミュニティがリセットされた後も、住民たちが安心して暮らせるように、旧の自治会のメンバーたちが中心になって、新しい住宅に移り住んだ当初から自治会活動の立て直しが図られた。そうした取り組みが実って、現在では、盆踊りも含む夏まつりや、100 キロ近いもち米をつく餅つき大会といった大きな行事のほかにも、趣味のサークル活動なども日ごろから活発に行われている。また、福祉的な活動にも熱心に取り組んでいて、毎週水曜日には高齢者向けの昼食会が行われ、週に 2 回のコミュニティカフェも継続的に実施されている。

自治会活動を活性化させていくために、役員たちは県や市の制度を積極的に活用するとともに、NPO などからの支援もいち早く取り付けている。例えば、コミュニティカフェの実施に必要な施設整備や備品をそろえるために、兵庫県の県民交流広場事業の助成金を活用してみたり、高齢者向けの昼食会やコミュニティカフェの実施に際しては、NPO 法人のフードバンク関西との連携により、かなり安価な価格で食材等を調達したりといった具合だ。

また、尼崎市が全市的に進めている高齢者の見守り事業についてもいち早く取り組むなど、尼崎市全体を見渡しても、これほどコミュニティ活動が盛んに行われている地域は珍しい。しかし、すべての活動が順調に進んだわけではない。コミュニティカフェの開始に向けて、県民交流広場の助成金を受けるにあたっては、兵庫県の助成にかかる条件が、利用者に制限

を設けることなく、広く県民の利用に供することとされていたが、公団住宅の集会所の利用は住民に限るという規定とぶつかった。そこで自治会の役員は UR と掛け合い、話し合いを重ねながらようやく了解を取り付けることに成功したとのことである。

この外部からの利用者を受け入れるというコミュニティカフェの取り組みにも表れているように、この UR の住宅の自治会の役員たちは、自分たちの住宅の外の人々と関わることに積極的で、住宅のすぐ近くに設けられた特別養護老人ホームの行事にボランティアとして参加したり、高層住宅の北側につくられた戸建て住宅のエリアの自治会の立ち上げにも支援を惜しまなかった。

こうした外部との交流を積極的に行っていこうとする風潮が防災マップづくりの場面でも如何なく発揮された。防災マップといえば、一般的に、自分たちの地域の中にある危険な状況や、いざという説きに役に立つであろう事柄などを発見して、それらをメンバーで共有したり、津波や洪水などの危険が迫った時に、自分たちがどのような避難行動をとるべきかなどについて考えるきっかけとして取り組むものだと考えられる。

これに対して、武庫第 6 連協（自主防災会）のメンバーの反応は違っていた。そもそも、最近になって建て替えられたばかりの耐震性のある高層住宅に住む住民にとっては、何か事が起こった時には、慌てずに自宅に留まっているのが一番安全だという申し合わせのようなものが存していた。確かに 4 階以上に住む住民にとっては、家具をきちんと固定するなどの対応をしておけば、おそらく地震や洪水の被害を直接受けることは少ないだろう。

しかし、武庫川に隣接していることから、1 階から 3 階くらいまでに住んでいる住民たちは、必ずしも安全だとは限らない。ワークショップの中では、いざという時のために、低層階の住民と上層階の住民が日ごろからコミュニケーションをとりながら、お互い気心の知れた関係をつくっておくことが大切だということが確認された。そして、その先の話題として、自分たちの地域はいいとしても、高層住宅の周りに広がる新旧の戸建て住宅の住民のことが取り上げられ、特に自分たちのエリアの南側と東側に位置する武庫第 3 連協（自主防災会）にとっては、自分たちの住む UR の高層住宅が、津波等の一時避難場所となるであろうことが話し合われた。このため、高層住宅の住民たちにとっては、建物の配置や設備等は身近なものであるが、よそから逃げてくる人たちにとっては、生け垣に囲まれた団地のどのあたりに敷地内に入れる入り口があるのかといったことなどをきちんと防災マップに表しておく方がわかりやすいのではないかといったアイデアなどもマップに盛り込まれることになった。

ワークショップでは、発災の時期が気候のいい時季であればともかく、真夏の盛りや真冬の寒い時季に被災した場合、自分たちは部屋内に居るのに、よそからの避難者は厳しい環境の中、廊下に居続けてもらうことで本当にいいのかといった問題提起も行なわれた。一旦津

波や洪水に見舞われると、一日二日は水が引かないことも想定されることから、トイレの問題を考えても、いざという時のために、UR 側と災害時の空き室の開放の是非などについて相談しておく必要もありそうだ。また、自治会の役員にとっては、施設の特性や周りの地域の状況に照らしても、自分たちの住む十数棟からなる高層住宅が一時避難場所となるのは当然のことではあるが、何も事情のわからない外部の人々が思い思いに避難して、特定の棟に集中してしまつては危険だと訴えた。

今後、新たに防災マップをつくり直す場合には、自分たちの住む高層住宅だけではなく、周りに広がる戸建て住宅の地域にまでエリア設定を広げて、高層住宅の棟ごとに色分けをして、その棟を目指して避難してもらう戸建て地域の区域を、例えば単位自治会のエリアごとに同色で色分けするなどの工夫をしてみることを周辺の連協（自主防災会）と相談してみてもどうかというアイデアなども出されたところである。

【新旧住民の交流のきっかけとなった防災マップづくり】

こうした問題意識は武庫第 6 連協（自主防災会）から 2 年遅れで行われた武庫第 3 連協（自主防災会）の防災マップづくりのワークショップにも引き継がれた。武庫第 3 連協（自主防災会）の防災マップづくりのまち歩きは、当該地域の集会所を出発して地域の中を歩いた後、最終の目的地を武庫第 6 連協（自主防災会）、UR の高層住宅の集会所として行われた。UR の集会所では武庫第 6 連協（自主防災会）の役員が第 3 連協の参加者を迎えて、非常食の試食やマップづくりを通して両者の交流が図られたのだ。

武庫第 3 連協（自主防災会）は、武庫川沿いに阪急神戸線から北に広がる地域で、ここ数十年の間に宅地化が進み人口が急増した地域であるが、今も住宅地のなかに農地が残っている。以前はこの地域でも盆踊りをはじめとする地域活動が行われていたようであるが、時代の変遷とともに、エリアの北側にある商店街で 8 月行われる手作りのイベントが行われるだけになってしまっていた。

一方、このエリアには、代々この地域に住む地権者の集まりがあつて、そのメンバーが神社の世話をしたり消防団活動を維持するとともに、主として財産管理のための会合などは行われていたが、ここ数十年の間に移り住んできた住民たちとは実質的な交流が行われることはほとんどなかった。さらに、以前農地であったところが宅地化された地域では、自治会が組織されないままのところもあつて、連協エリア全体として地域活動が低調な印象であつたために、他の地域と比べて行政や社会福祉協議会の職員との接点も限定的なものに留まっていた。

このため、防災マップをはじめめるまでにはずいぶん時間を要したが、古くからの地域の防犯協会や老人クラブの役員や、新しい地域の単位自治会の役員との意見交換を重ねながら、

なんとか防災マップづくりがスタートした。

実際にワークショップが始まってみると、他の地域より多くの参加者が得られ、活発な議論が行われた。武庫川に隣接して武庫地区でも南に位置する地域であること、地域のほとんどが戸建て住宅が中心でマンションなどの高い建物が少ない地域であることなどから、多くの住民が水害の被害に危機感を感じていた。また、ひとつの連協のエリアにも関わらず3つの小学校区に跨っていることから、いざという時の避難行動についても思いはまちまちで、防災マップづくりを通してそれぞれの住民がどこに避難すべきかということについて多くの意見が寄せられた。

そうしたなか、武庫第3連協の人々にとって気になるのが、すぐ北側にあるURの十数棟の高層住宅からなるパークタウン西武庫の存在であった。平成17年に建て替わったばかりの高層住宅はいかにも近代的で安全な建物に映っていたが、日頃から付き合いのないそれらの建物には自分たちは受け入れてはもらえないだろうと考えていたのである。そこでパークタウン西武庫を含む武庫第6連協の防災マップづくりが周辺の地域からの避難を想定したものであったことを伝えると、第3連協の多くの住民にとって避難所となる小学校より近くにある公団住宅への関心が高まった。こうして第3連協の防災マップづくりのためのまち歩きは、連協区域を越えて第6連協のパークタウン西武庫まで歩くコースとなり、まち歩きによって得られた情報を地図に落とし込むためのワークショップも第6連協の集会所で行われることになったのである。

いざという時に互いに助け合えるような関係を築くためには、日ごろからの付き合いや、顔見知りの関係をつくっておくことが大切であるということは、武庫第3連協（自主防災会）、武庫第6連協（自主防災会）いずれの地域でも確認され、現在では、武庫第6連協（自主防災会）の夏まつりや餅つき大会に武庫第3連協（自主防災会）のメンバーが参加するといったことなどが行われはじめているという。

武庫第3連協の防災マップづくりは連協エリアを越えて行われたところに特色を有しているが、さらに防災マップづくりがきっかけとなって、さまざまな地域活動が始まったことに顕著な特色を示している。社会福祉協議会の職員の働きかけもあって、防災マップづくりが終わった後に、その中心メンバーとなった単位自治会の会長や民生児童委員、老人クラブの役員などが集まって地域の課題について定期的に話し合う地域福祉会議が立ち上げられたのだ。この地域福祉会議での会合の中から、尼崎市が進めている「高齢者ふれあいサロン」というコミュニティカフェや「いきいき健康体操」などの取り組みが定期的に行われるようになったのである。最初は社協職員の働きかけがあったとはいえ、これらの取り組みを毎週のように継続的に行い続けることは地域住民の主体的かつ積極的な参加がなくしてあり得ない。

武庫第 3 連協のエリアには、古くからこの地域に住む住民たちが所有する西武庫会館という集会所があるのだが、新旧の住民が集まる単位自治会の会長会などは地域内にある事業所の会議室を借りて行われていたため、新しい住民たちにとって西武庫会館は縁遠い施設であったのだ。この西武庫会館で防災マップづくりのワークショップが行われ、引き続いて地域福祉会議がこの会館で行われるようになったことから、それまで西武庫会館を利用することの少なかった人々にとっても身近な集会所として利用されるようになりはじめてのである。今では、自治会のレクリエーション活動としての映画会のような催しも時々開催されているという。

まだまだスタートして日は浅いが、武庫地区でも地域活動の低調な地域であった武庫第 3 連協は、今では取り組みメニューも多岐にわたり充実した地域活動が行われるようになり、そうした活動を通じて少しずつ新旧の住民の交流も図られるようになりはじめているようだ。

【市域を超えた連携】

一般的に防災や減災の取り組みは、同一自治体のエリアの中で行われることが多いが、ここでは市域を跨いで行われた防災マップづくりの事例を紹介しよう。武庫第 11 連協（自主防災会）のエリアは、尼崎市域の最北部にあって伊丹市に隣接した位置にある。三方を国道 171 号線と山陽新幹線および県道尼崎宝塚線という大きな道路と線路に囲われたエリアである。この中に避難所となる常陽中学校と産業技術短期大学という二つの学校が位置しているが、この三つの道路と鉄道で区切られた地域のおよそ四分の一程度のエリアは伊丹市域が入り組んでいて、地図上で確認しなければ二つの市域が入り組んでいるエリアとはわからない一体的な街並みを構成している。

このエリアの防災マップづくりをはじめめるにあたって尼崎市側の連協の役員と意見交換をする中で伊丹市側との関わりを尋ねると、「そう言えば 20 年前の阪神淡路大震災の時、自分たちの地域はずいぶん長い間水が出なかったけど、ご近所の伊丹市側の家は早くに水が出たから水をもらっていた。」とのエピソードを語ってくれた。尼崎市西昆陽地区は市域でも最も北側にあるため、送水管の本管の水圧が回復しなければなかなか復旧しなかったが、隣接している伊丹市山田 5 丁目は伊丹市域では比較的南側に位置しているため、早くから水道が復旧したのだろう。

市域を跨いではいるが、両方の家々は生活道路を挟んで向かいあわせだったり隣りあわせであったりとの関係で、道で会えば言葉を交わし合うまさにご近所同士の関係のようである。さらに話を聞いてみると、武庫第 11 連協（自主防災会）のサブリーダー的な住民が、自分の家のすぐそばに伊丹市側の自治会連合会の顔役が住んでいて、自分も顔見知りの関係だと

いうので、そのサブリーダーを通じて、伊丹市側の住民も一緒に防災マップづくりに参加してみないかと打診してみようということになった。

地図で確認してみると、伊丹市側の住民にとって避難所となるであろう小学校は、交通量の非常に多い4車線の県道を越えて一キロ近く離れた位置にあって、武庫川の氾濫など、時間の余裕がない場合には、きっとすぐ近くにある尼崎市側の中学校や大学に避難する方が良さそうだ。前述した水道のエピソードもあったように、市域が違えばすぐ近所であっても事情が違うことがあり、いざという時のためには、防災・減災の観点からも連携を深めておくことはきっと役に立つに違いない。

そんな思いを伊丹市側の住民に伝え、それならばということで、数人の伊丹市側の住民もまち歩きやワークショップにも参加してくれることになった。念のために尼崎市、伊丹市の危機管理部局に両市の自治会と一緒に防災マップづくりを行う旨を伝え、いずれも前例のない取組に困惑気味であった。

さて、こうした経緯により実際に行われた防災マップづくりはといえば、まち歩きの場面では、両市の住民が尼崎市側の集会所から出発して、途中、伊丹市側の集会所やコミュニティ掲示板などもチェックしながら伊丹市域を歩いた後、尼崎側にある大学や中学校などを見て回る事となった。まち歩きのなかで、尼崎側の住民は、伊丹市山田5丁目地域の集会所では、屋外の物置に防災用の資機材が整然と備えられていたことや、伊丹市のコミュニティ掲示板には避難所までの経路や距離が示されていることなどに大いに刺激を受けていた。一方、伊丹市側の住民は、産業技術短期大学に学生寮があつて、阪神淡路大震災の時には、一時的な避難場所として活用されていたことや、構内にAEDを備えた自動販売機が設置されていることに関心を示していた。

また、このエリア内にある常陽中学校の敷地内には、耐震性緊急貯水管が埋設されていて、いざという時には、1万人が3日間程度しのぐことができる飲料水が確保されることも一緒に確認でき、後日あらためて水道局の職員の立会いのもとで給水訓練が実施されることとなった。

このようにして作られた武庫第11連協（自主防災会）の防災マップには、尼崎市側の情報に加えて伊丹市側の情報も掲載されて、伊丹市域の住民にも配布された。こうした取り組みの過程で、両市の住民の間で、日頃から市境を越えて顔見知りの関係をつくっておくことの大切さが共有されたが、現在では、尼崎市側の集会所で毎週行われている老人クラブ主催カラオケ喫茶に伊丹市域の住民も気軽に参加するようになったとのことである。

【地域の特性やニーズに応じたマップづくり】

以上に紹介したような武庫地区の防災マップづくりを始めるにあたって、我々は、社会福

社協議会の職員とともに予めいくつかの留意事項を共有していた。

第一に、今回の防災マップづくりはマップをつくることだけが目的ではなく、マップづくりを通して、新たな関係性がつくられたり、まちづくりのノウハウが蓄積されていくことを狙いとして実施することとした。防災マップづくりは、やり方次第では1日のプログラムとすることも可能だが、今回の取り組みでは、活動を通して住民同士の新たな交流が生まれたり、新たなまちづくりの担い手が現れたりすることを期待するとともに、行政や社協職員と地域住民との気心の知れた関係が築かれることを期待して、あえて時間をかけてじっくりと取り組むこととした。

第二に、防災マップづくりの主役は住民であり、行政と社協職員はサポート役に徹して、メンバーの呼びかけやまち歩きのコース設定からどんなマップをつくるかに至るまでマップづくりに関する決め事は住民たちの主体的な決定に委ねることとした。

第三に、成果物となる各地区の防災マップは画一的なものとならず、それぞれの地域の特性や参加者のニーズにより、マップの範囲設定や掲載する情報などは話し合いの流れに沿って柔軟に対応することにした。

こうした思いに沿ってつくられた防災マップは、それぞれの地域の住民の思いが詰まって、盛り込まれた情報もマップの仕様も実に多様だ。前述したように、尼崎市の自主防災組織(連協)のエリアは小学校区とは異なっているため、自主防災組織のエリア外に避難所となる小学校があることも少なくない。このため、マップのエリア設定にあたっては、自主防災組織のエリアが入りきる大縮尺の地図とするか、エリア外の小学校までを含めた小縮尺の地図とするかということが気になるところとなってくる。大縮尺のマップにすれば、エリア内の詳細な情報を書き込むことができる代わりに、避難所までの経路などについての情報は得にくくなり、避難所までの行き方などの情報を優先化させようと小縮尺のマップとした場合には、自ずとエリア内の情報は限られることになる。実際、エリアからずいぶん離れたところに小学校がある武庫第10連協の防災マップは、避難所となる小学校や普段よく利用するスーパーマーケットなどもマップに盛り込みたいということになり、一般的な防災マップとは違って、自分たちの地域を取り巻くかなり広範囲のエリアをカバーする広域的な防災マップがつけられた。

一方、防災マップに盛り込まれる情報も多様性に富んでおり、防災マップとして一般的な避難所や津波等一時避難場所などの情報に加えて、AEDのように、必ずしも災害時に限らず、いざというときに役に立つであろう情報や、自転車の飛び出しにより日ごろから危ないと感じている個所を記載するなど、防犯や交通事故に対する注意喚起に関する情報などを盛り込もうとする地域も見受けられた。自治会長や民生委員など、日ごろから地域に寄り添う人々にとっては、自然災害だけでなく事件・事故も含めた地域のリスクマネジメントのツ

ルとしてつくりたいとの思いが感じられる。

こうした地域における安全・安心に関する情報にとどまらず、防災マップに地域の歴史やまちの魅力に関する情報を盛り込もうとする地域もあらわれた。武庫川沿いに位置するある地域では、過去の水害や水争いにまつわる言い伝えや風習が残っていることが話題にあがったことをきっかけに、地域に残っている神社や祠などを縁起とともに紹介する記事を防災マップに載せて、自分たちのまちに関心や愛着をもってもらいたいと考えたのだ。

また、防災マップの形状にこだわる地域もあった。武庫地区の防災マップの基本形は、A3判の両面刷りで、表面には地図を、裏面には災害が起きた時の注意事項や情報の入手方法、家族での申し合わせ事項の記入欄などを掲載することを想定していたが、その地域では、出来上がった防災マップは各家庭で冷蔵庫や壁に貼って、いつでも見られるようにしておくべきだとして、A2判の片面の形で印刷することとした。

このように、武庫地区における防災マップづくりは、行政や社会福祉協議会からの働きかけにより取り組みはじめたものではあったが、地域の特性や使い勝手などを考えながら、自分たちのニーズにあったオリジナルのマップづくりを行うことで、地域住民の主体的な参画意識の醸成につながったものと思われる。実際、いくつもの地域で、最初は渋々参加していた住民たちが、自分たちの地域の資源や課題を発見したり、いざという場面をイメージするなかで、防災や減災に関する取り組みを自らの問題として考え、さまざまな問題提起やアイデア出しが参加者同士で行われる様子を目の当たりにすることができた。

【防災マップづくりがもたらしたもの】

それぞれの地域で半年近くもかけながら行った防災マップづくりによって地域に芽生えた防災・減災活動に対する機運は、その後に行われた避難訓練や炊き出し訓練の実施の際にも如何なく発揮された。毎年1月17日のあたりに行われる「1.17は忘れない～地域防災訓練」に対する参加者が増えるとともに、それまではただ参加するだけだった住民たちが、市が実施する訓練とタイアップする形で耐震性緊急貯水管からの給水訓練を行ったり、炊き出し訓練を行ったりする動きがあらわれ始めたのだ。

また、防災意識の醸成につながった具体的な成果のひとつとして、全国的な取り組みとして進められている行政が作成した避難行動要支援者名簿の受け取りに対する態度の変化があげられる。平成25年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の作成が市町村に義務付けられたが、尼崎市では、全体対象者約9万人のうち同意が得られた5万人余りの人々を掲載した名簿を作成し、名簿の受け渡しを希望する自治会に順次配付していくこととしている。ところが実際には、個人情報のかたまりである名簿を保持することに抵抗感や負担感を感じたり、名簿を持つことによって、対象者への支援の責務が生じるのではない

かといった懸念などから、名簿を受け取ろうとする自治会がほとんど無いという。

こうしたなか、他の地区に先駆けて武庫地区のいくつかの自治会がいち早く名簿の受け取りに応じたが、何度もワークショップを重ねながら防災マップをつくる過程で、いざという時に、地域の中での被害を最小限に食い止めるためには、日頃からの顔見知りの関係づくりが大切だということが改めて確認された。折しも平成 26 年 11 月の長野県北部地震で、隣近所の助け合いで死者を一人も出さずに済んだと報じられたことなどもあって、支援が必要な人がどこに居るのかといった情報などもコミュニティとして共有しておくべきだといったことなどが話し合われたことによるものだろう。

またいくつかの連協では、防災マップづくりが契機となって高齢者の見守り活動がはじまった事例や、コミュニティカフェや高齢者向けの健康体操の定期開催などにつながった事例も見受けられる。こうした取り組みは、これまでほとんど動きのなかった地域にとって、防災マップづくりという具体的な活動を通して新たに生み出された地域のつながりや、コミュニティ活動の運営の枠組みのようなものを、できれば継続させていきたいとの思いが形となって表された結果ではないかと思われる。

防災マップづくりのワークショップの中では、一見防災と関係のない活動や資源が、いざ災害が起こった場合には案外役に立つのではないかとといったことが話題に上るケースも少なからず見受けられた。例えば、炊き出しが話題になった時には、餅つきの釜やコンロが役に立ちそうだということになったり、高齢者向けの給食会の道具やノウハウが炊き出しの際に活用できそうだったといった具合だ。また、独居や体の不自由な高齢者の見守り活動は、そのまま避難行動要支援者の安否確認につながりそうだったことや、避難所の運営が話題になった際には、普段から小学校を利用している PTA やスポーツクラブ 21 のメンバーが、ここは自分たちの出番だとばかりに学校の様子を語りはじめた。

武庫地区における防災マップづくりにあたっては、自治会の役員に加えて、民生児童委員や老人クラブ、小中学校の PTA や消防団など、日頃から地域の中で活動はしているが、普段は一緒に活動することが少ない幅広いメンバーに呼びかけて実施することとした。武庫地区にある 11 の消防団の分団は、その大半が古くからこの地域に住み続ける住民によって組織されていることから、新しく移り住んできた住民にとって、消防団と関わる機会がほとんどなかった。他のコミュニティ組織と違って PTA のメンバーは子育て中の若い世代の住民で、新旧両方の住民が等しく参加していることから、こうした組織に声をかけることで、地域のなかの幅広い参加や交流が図られることを期待したためである。

また、地域の外から関わるメンバーに関しても、市のコミュニティ部局や社協のスタッフだけではなく、災害対策課や消防局の職員の参加を求めるとともに、関西学院大学の教員や学生、日本災害救援ボランティアネットワークなど、多様なメンバーの協力を得ることが地

域住民にとっても大いに刺激になったものと思われる。

一連の取り組みを終えてあらためて振り返ってみると、「防災マップづくり」というすべての人々に関わり、活動による成果が具体的にイメージしやすいテーマは、地域活動が低調な地域の住民にとっても馴染みやすかったものと思われる。一方、縦割りの弊害に陥りやすい行政活動とは違って、まちづくりや市民生活の課題や関心事は総合的で、防災や防犯に限らず福祉的な活動やレクリエーション活動に至るまで、一人の住民がいくつもの活動に参加していることも手伝って、それぞれの活動は有機的に関連しあっていて、地域の特性とも相まって実に多様な活動が展開されている。

防災の活動に取り組むことで、福祉的な活動が誘発され、結果的に地域の福祉力の向上につながっていくこともあれば、その逆もまたしかりである。どのような分野の活動であっても、日頃から具体的な実践の積み重ねが地域の対応力を鍛え、顔見知りの関係や気心の知れた関係が広がっていくことで、結果として地域力の向上につながっていくものと思われる。

郡部においては、もともとコミュニティのなかで顔見知りの関係が築かれていて、それを前提に個別の課題に沿った活動を展開していく手法もあるのかもしれないが、社会的な流動性が高い都市部においては、遠回りのようにも感じられるかもしれないが、具体的な活動の積み重ねによりコミュニティのなかでの住民同士の関係性を築きながら地域の総合力を高めていくというアプローチの仕方が有効ではないだろうか。そうした具体的な活動のモデルとして、「防災」や「減災」をキーワードにした取り組みは、多くの住民にとって自らの関心事として関わりやすく、地域を耕す取り組みとして有効な取り組みだと考える。

5.2.4 奈良県十津川村

【地区の概要²⁴】

十津川村は奈良県最南端に位置し、東京 23 区よりも広い面積（672k m²）に 1,829 世帯・3,472 人（2017 年 3 月時点）が暮らす（図 5.2.4.1）。同時期の高齢化率は 43.4%であり、過疎高齢化が着実に進む中山間地域である。国道から離れた集落は、高齢化率が 80%を超えるところもあり、居住継続・集落維持も困難になりつつある。



図 5.2.4.1 奈良県十津川村の位置¹⁾

台風 12 号により 2011 年 8 月 31 日から 6 日間降り続いた雨は、奈良・和歌山・三重の三県に河川氾濫や土砂崩れ等の甚大な被害を広域にもたらした。紀伊半島大水害による十津川村の被害は、死者 7 人・行方不明者 6 人、全壊 18 棟・半壊 30 棟である。村内の道路は土砂崩れ等により至るところで寸断し、2 週間あまり孤立状態となった。

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。水害による地域課題の顕在化は、いつか対応せねばならない課題に立ち向かう大きな契機となり、元に戻す復興ではなく、過疎高齢化する村内で今後も住み続けられる安心安全な地域づくりを目指した創造的復興が取り組まれている。

²⁴ 十津川村ホームページ

< <https://www.vill.totsukawa.lg.jp/about/village/> >（2019 年 1 月 4 日）

【活動の特徴】

生活に必要なサービスを維持するためには、ある程度村内に集まって暮らす必要がある。災害前から村は村民が徐々に移住等により村内で集まって暮らす構想を描いていたが、創造的復興を進める中で、2つの実践が実現している。

ひとつめは、水害による被災者のための復興公営住宅を、被災集落やその近隣に新たな造成により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したことである（図 5.2.4.2）。村の 96%が山林であるため、新たな造成には膨大な費用と時間を要することに加え、土砂災害の危険を低減することは困難であること、将来的にさらに人口が減るなかで再建集落の維持は困難である等が理由であるが、村民にとっては痛みをともなう決断といえる。復興公営住宅が建設された既存集落は、村の北部（谷瀬集落）と南部（高森集落）の2か所であり、被災者は元の集落と近い集落へ移住する。移住することになった被災者は、移住集落の住民とも以前から顔見知りの関係であることが多く、被災集落での総代の仕事を継続している、自宅が元集落内に残る人は自宅に時々戻り畑やお墓の面倒をみるなど、被災集落との関係性を持ち続けながら生活再建が行われている。



図 5.2.4.2 高森集落内の復興公営住宅

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（図 5.2.4.3）。夫婦のみ・1 人暮らしの自宅での生活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地域居住をしながら段階的に移住することを許容しており、住んでいた集落を離れて暮らすことに納得する時間があることに加え、高森のいえに暮らしながらも自宅がいつでも帰れる場所として心の中では家であり続けることができる。高森のいえではお互いに見守りができる他、集落内にある高

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す選択肢となっている。入居者の自宅と高森のいえの行き来の実態は、日常的に2地域居住をするのは2人世帯用に入居の2組の夫婦世帯のみである。夫婦世帯の自宅がある集落は紀伊半島大水害で大きな被害を受けており、自宅のすぐ近くの崖は大雨でいつ崩れてもおかしくない状況で、危険と背中合わせである。夫婦は雨が降る際の避難および体調が悪い時に月に数日単位で高森のいえに来て暮らしている。近い将来、車の運転が難しくなれば、高森のいえに生活の中心を移す予定である。他入居者は一人暮らしの女性高齢者が大半（1名のみ男性高齢者）で、子世帯が来た時等に自宅に年に2、3回戻り、神棚やお墓のお世話をする人が多い。日常的な行き来はできなくとも、帰る家があることは精神的に大きな意味を持っていると感じられる。村内の1か所に全域から集まる現状は、自宅まで1時間以上かかるなど2地域居住も難しく、自分の地域に暮らし続けているという感覚は薄くなる課題がある。将来的には村内の7区に、地域ごとの高齢者が集まって暮らせる「いえ」を創る構想があり、現在は重里地区に2つ目の「いえ」づくりが動きだしている。



図 5.2.4.3 高森のいえの外観と畑

水害前は10世帯ほどだった高森集落は、復興公営住宅と高森のいえ等により新たに20世帯が増加した。集まって暮らすことで可能になる生活サービス機能として、2017年11月より特養の出張診療にきた医師によるふれあい交流センター棟での出張診療がある。一定数の居住者が集まることにより、訪問販売が来るようになる、村営バスが来るようになるなど生活サービス機能の充実も期待できる。人口減少社会の日本において、自宅での暮らしを持ちながらも、緩やかに集まって暮らすことで、日常の生活サービス機能や交通を維持する暮らしはひとつの選択肢といえる。

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、被災時にお互いに助け合える関係を構築している。

【インクルーシブな地域防災の視点から】

十津川村の事例が「インクルーシブな地域防災」にもたらす示唆として、2 点を整理する。

第 1 に、心のよりどころである居住集落との関係と自宅を維持した状態で、水害・土砂災害から比較的安全な村内の集落に移住し、集まって暮らすことにより、災害リスクの軽減と日常の見守り・生活サービスの享受ができる安心確保の実現がある。人口減少・高齢化が進む広大な村で、すべての集落で生活機能の維持・安全安心の確保は不可能であり、行政・村民ともに現状を共有したうえで実現した、村内で移住を進める思い切った事業である。その上で、故郷・自宅への想いを受け止め、当事者が一定の納得が出来る期間を設けるゆるやかな移住が認められており、人口減少社会の地域防災・地域維持のための一つの方策を示していると言えよう。地域コミュニティを 2 つの集落、あるいは村全体として捉え、一人一人の家への想いも包み込んだ防災対策である。

第 2 に、被災時に助けあえるネットワークの存在である。明治の大水害での移住による開村以降、母の村・子の村として定期的な交流を続ける北海道新十津川町は、2011 年の水害時には十津川村に長期に渡って支援職員を派遣している。役場、小学校、青年団、老人会、福祉施設など多様な団体が相互に交流しており、自治体規模での強いネットワークがあることは、被災時に大きな役割を果たす。また、村内に大学の活動を受け入れる集落が 3 つあり、大学・学生と日常的に交流を持ち、学生は村づくりにも関わっている。これらの関係は日常の村づくりの活性化の一要素となるとともに、この関係も被災時に活きる可能性を持つ。被災時の支援において、完全なる他者ではなく、平常時を知る他者の支援の存在はとても大きいといえる。

村の将来を見据え、村全域での生活維持と防災実践が展開されており、「インクルーシブな地域防災」の有り様を考える上で、様々な示唆に富んでいると言えるだろう。

5.3 事例分析

5.3.1 地域コミュニティ・防災力・インクルーシブの特徴

「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。取り上げた事例は、当然ではあるが、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・ウェンガー，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。加えて、他地域・他者との関係性では、相互支援が可能な地域ネットワークを持つ事例も見られる。多くの事例で外部支援者および外部の専門家を活動の中で受け入れており、連合体として地域コミュニティを捉える視点の重要性が確認できる。

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（エクスクルージョン）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、意識的に捉える姿勢に繋がると考えられる。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、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してもらうのか、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」(矢守・宮本, 2016) 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。

5.3.2 地域特性(都市部・郡部)による比較

(1) 都市部における地域コミュニティと防災活動の関係性

都市部における地域コミュニティと防災活動との関係を検討するため、ここでは、神戸市長田区真陽地区、及び、尼崎市武庫地区における実践事例の特徴を整理する。その上で、「地域コミュニティにおける課題」と「防災活動とコミュニティとの関連」の特徴の抽出を試みる。

神戸市長田区真陽地区は、阪神淡路大震災で住宅の被害が大きかった地区である。震災後まもなく 23 年が経過するが、人口の 4 割が入れ替わり、震災の記憶は風化している。高齢化率は 30%を超え、地域の防災力の維持が困難な状況となっている。このような状況の中、海に面する真陽地区は、南海トラフ地震発生後 80 分で津波が到達し、まちの 8 割が浸水するとの被害想定が示されている。即ち、高齢化が進み、地域防災を担うためのコミュニティの力が減ぜられている中で、子どもから高齢者までを含む住民全体を対象とした津波対策を講じなければならないのが、地域防災における真陽地区の課題であると言えるだろう。

このような課題に対して、真陽地区では、官民協働で様々な取り組みがなされている。例えば、被災時に歩けない人々を津波被害エリア外に効率的に運び出すため、地区内でリヤカーやショッピングカートを手配し、緊急時の活用に着目している。また、災害情報を適切に伝達するため、トランジスタメガホンを用いた「トラメガ作戦」が考案されている。この取り組みのポイントは、単にトランジスタメガホンを準備するだけでなく、地域の防災活動で実際に活用を重ね、適切な使用方法やルールについて検討がなされている点である。その結果、作戦のルールとして、「1 つの自治会に 4 人のトラメガ隊員を配置する」「住民はトラメガが聞こえたら大津波警報が発表されたと覚えておく」「強く長く揺れたら窓や戸をあけて外の様子をうかがうようにふだんの訓練で地域住民に周知する」「60 分の撤退の最後の合図を出すかどうかは各自治会の判断にまかせる」の 4 つが設けられることとなった。また、「トラメガ作戦」の運用が子どもから高齢者まで誰にでもわかるシンプルなものになっていること、男性・女性・子どもにも役割を設け、それぞれの立場で防災実践にコミットでき

る工夫が凝らされているのも特徴的である。

一方、尼崎市武庫地区は、同市北西部に位置する、面積 644.3ha、人口 7 万 4000 人程度のエリアである。尼崎市は、地域コミュニティの特徴として、社会福祉協議会と自治会組織との密接な関係が挙げられる。コミュニティ組織としては、社協武庫支部のもとに 12 の連協があり、武庫地区全体で 80 程度の自治会（福祉協会）が組織化されている。また、地域には、自治会以外にも、子ども会、婦人会、老人クラブ、少年補導員、愛護班などさまざまな組織があり、民生児童委員や保護司などが活躍するとともに、子育てや環境保護活動、スポーツ、文化活動に取り組むグループや NPO など、多様な活動が展開されている。こうした住民主体の地域活動が展開される一方、少子高齢化や都市化の進展とともに、自治会加入率や、子ども会・婦人会などの組織率が低下し、地域コミュニティ内での人と人とのつながりが希薄になっている側面も見受けられる。同市内でも、自治会はあっても、地域の特色にあわせた活動を特に行っていないところも少なくない。このように、尼崎市では、「防災」に限らず、住民主体の地域活動のための「地域の力」を醸成することが課題となっている。特に武庫地区では、水害を中心とした防災、および、連協間・連協内での住民同士の交流が課題とされている。

このような課題に対して、武庫地区では「防災マップづくり」が進められた。この実践は、「人と人との交流を促すことが、結果的に地域防災に寄与する」ことを前提にした武庫支部の事業である。2014 年度（平成 26 年度）から 2016 年度（平成 28 年度）までの 3 年間で、同地区内の 12 の連協すべてのエリアで、官民協働・住民主体の防災マップづくりが取り組まれることとなった。「防災マップづくり」の最大の特徴は、1 つの連協につき数ヶ月間と、あえてかなりの時間をかけて、丁寧にマップづくりが進められている点である。同実践は、「準備段階」「実施段階」「実施後」の 3 つの段階において、次のような特徴があるとされている。まず、「準備段階」では、社協職員と連協・単協会長とのつながりが重要視される。「実施段階」は、「座学」「まち歩き」「最終確認」の 3 ステップに分けられ、住民自身が、自らの住む地域の姿を捉え返し、その上で「防災マップ」を作成することにより、地域住民自身にとって意味のある「マップ」が生み出されることとなる。そして、「実施後」の段階では、社協職員は、一連の実践の経過で培われた社協-住民間の連携関係を踏まえ、「高齢者の見守り活動」や「高齢者ふれあいサロン」等の地域福祉活動を促す。こうした実践の継続の結果、地域コミュニティにおいても、「避難行動要支援者名簿の受取」、「高齢者の見守り活動」「コミュニティカフェ」など他の地域活動への波及効果、地域資源の再活用方法の発見など、様々な変化が生じることとなった。

このように、長田区真陽地区・尼崎武庫地区の事例より、都市部における「地域コミュニティ」と「自主防災活動」との関係に様々な示唆が得られた。両地区とも、既に地域コミュ

ニティ内に様々な地域資源が存在しているが、高齢化・自治体加入率の低下などの要因で、コミュニティの結びつきが希薄になりつつあることが課題となっている。それゆえ、両地区ともに、「地域防災」という実践を通して、(地域)コミュニティを再編し、多様な主体が「参加」できるような取り組みがなされているのが特徴であると言える。

真陽地区の「トラメガ作戦」は、トランジスタメガホンのような「アーティファクト」の使い方を、地域防災実践を通して検討することで、子ども・高齢者・男性・女性と多様な主体が「参加」できるコミュニティが形成されつつある。一方、武庫地区の「防災マップづくり」は、時間をかけた「マッピング」により、地域福祉など、防災に限定されない実践同士がつなぎ合わせられるとともに、避難行動要支援者を含む様々な主体がコミットできる場が形成されつつある。このような「インクルーシブな地域防災」のあり方は、都市部・郡部を超えて、コミュニティにおける防災実践の推進に、様々な示唆をもたらすものであると言えるだろう。

(2) 郡部における地域コミュニティと防災活動の関係性

郡部における地域コミュニティと防災活動との関係を検討するため、高知県黒潮町と奈良県十津川村における実践事例の特徴を整理する。その上で、「地域コミュニティにおける課題」と「防災活動とコミュニティとの関連」の特徴の抽出を試みる。

高知県黒潮町の人口は 11,275 人、高齢化率 42.8%（平成 30 年 7 月）であり、過疎高齢化が進む。黒潮町における防災上の最大の課題は、南海トラフ地震発生時に予想される「34m」という全国最悪の津波被害想定である。元々、過疎高齢化が進み、過去 40 年で人口が 30%減少し、高齢化率が 3 倍近くになっていた同町では、津波被害想定によって、「震災前過疎」とまで呼ばれるさらなる人口減少が引き起こされた。この現状の中で、行政・住民ともにこの課題に対して何かしらのアクションを起こす必要があるという意識が共有されたと言えるだろう。

具体的なアクションのひとつとして、黒潮町の全職員には、本来業務とは別に、町内の 62 地区に最低 1 人が防災関連業務を担う「防災地域担当制」が設けられている。町全体で年間 1,000 回を超えるワークショップが開催され、各地区の課題に応じて住民主体で地区防災を進めるために自治体が本腰を入れて支援している。この取り組みは、避難のための「戸別津波避難カルテ」、「逃げれば助かる」としてリアルな想定での様々な避難訓練と訓練を通して課題の発見と改善の活動に繋がっている。行政と住民の距離が近く、一緒になって取り組んでいる。

町内でも海から離れている等、地区の立地によっては災害への危機意識が低く取り組みが十分に進んでいない場合もある。山側の地区では、津波被害は想定されなくても、土砂災

害等の危険はある。海側と山側の地区がそれぞれの被災時に互いに助け合う関係の構築が望まれる。現状、山側に立地する馬荷地区で海側との連携の検討がはじまりつつある。近隣コミュニティの安全安心だけを見るのではなく、黒潮町全体を地域とした地区同士の連携体制へも目を向けた取り組みの展開が今後の課題である。地区ごとに濃淡はあるが、町全体で課題が共有されていることは重要である。

自主防災活動が活発な地区では、中学生らによる「押しかけ家具固定」の実施、屋外避難が難しい高齢者には声をかけ、屋内避難訓練に参加できるようにするなどの実践がある。都市部に比べればコミュニティの繋がりが残り、地区内の人の顔や困りごとが見えるからこそ、実現した側面もあるだろう。将来の圧倒的な災害想定を前に生存を諦めていた高齢者・障害者が、7.3 で論じられている「自助・共助・公助」の枠組の中で生じがちな<防災帰責実践>を巧みにすり抜けたこれらの自主防災活動により、自らが地域構成員として他者から認められていると実感し、希望を持つに至っている。高齢者・障害者など自ら諦めコミュニティから離脱してしまう課題に対して、これらの実践は彼らをインクルードすることにより、彼ら自身の意識を転換し、コミュニティの一員と自覚することで主体的に関わる人を増やすという解決に繋がっている。

奈良県十津川村の人口は 3,472 人、高齢化率 43.4%（平成 29 年 3 月）であり、過疎高齢化が進み、維持困難な集落が生じている。十津川村は 2011 年紀伊半島大水害により大きな被害を受け、復興において元の状態に戻すのではなく、将来の村の存続のために地域課題の解決も含めた新たな村づくりに取り組んでいる。

将来的に災害からも安全な環境と生活に必要なサービスを維持するために、村民が徐々に村内のいくつかの集落に集まって暮らす構想を描き実践をはじめている。復興公営住宅は、被災集落ではなく、災害履歴が少ない村内では安全な既存集落が選定され建設された。点在する集落での高齢者の居住継続が難しい課題に対し、心のよりどころとしての自宅を維持し続けながら安全な既存集落内に緩やかな移住を可能とする高齢者向け公営住宅「高森のいえ」が建設されている。ケアマネジャーが自宅での居住が心配な高齢者をリストアップして、ある程度入居者を想定しながら計画を進めており、一人ひとりの顔がみえる、きめ細かな実践ができる行政と住民の距離の近さは特徴であり、強みである。入居者には、自宅で居住継続が困難な一人暮らし高齢者と、自宅のある集落が災害の危険が高いため安全のために入居した高齢者夫婦世帯がいる。災害に備えて入居した 2 組の夫婦世帯は、入居前は大雨予報のたびに村内の民宿・ホテルに自費避難をする生活であった。高森のいえ入居後は、雨予報がでると迷わず高森のいえで過ごし安心感が得られている。2 組の夫婦が暮らす集落は全 3 世帯で、残る 1 世帯は 90 歳代の高齢女性の一人暮らしである。雨の際には、この女性にも避難の声掛けをするが応じてくれない状況である。この夫婦世帯は、自宅と高

森の家を半々くらいで 2 地域居住をしており、車が運転できる間は自宅と集落の神社、そして集落の名前を守りたいと考えている。一人暮らし高齢者は年に数回までと自宅へ戻る頻度は低い、自宅との関係を持ちながら暮らしている。高森のいえのある集落の居住者とも一定の関係ができつつあり、2 地域のコミュニティの中で生活している。

集まって暮らす点では、復興公営住宅・高森のいえの建設で既存集落の人口が増えたことで、医師の出張診療や訪問販売が集落に来るようになる等、生活サービス機能の向上に繋がっている。自宅から村内の別の場所に住み替える施策は、住民にとっては躊躇されるものであるが、災害時のリスク・将来の村の存続の危機を行政・住民ともに共有していることで実現できている。行政も、公営住宅であるが、自宅を持ちながらの入居および当面は 2 地域居住を許容する決断をして事業を実現している。

高知県黒潮町と奈良県十津川村の事例より、郡部における「地域コミュニティ」と「自主防災活動」との関係に様々な示唆が得られた。郡部は地域課題が都市部に比べて深刻であることが多く、行政・住民の課題の共有が進んでいる。自治体規模が小さいため行政職員と住民との距離感が近く、一体となって取り組むことで実現までのスピード感がある。構成員が少ないからこそ、見落とされがちな人への視点も細やかであり、かつ人手的にもみんなで取り組まなくては進まない。都市部に比べればしっかりしたコミュニティが残っていると言えるが、高齢者など諦め等によりコミュニティから遠ざかっている人の存在がある。防災活動の実践を通して、離脱しつつあった高齢者らの気持ちをひき戻し、主体として地域コミュニティに関わるようになっており、日常のコミュニティがより強固になっている。地区単位での防災だけではなく、自治体内の 2 地区での連携・つながりを持つことで課題解決に近づける示唆も得られた。

加えて、黒潮町も十津川村も前述した取り組みを進める際には、大学・学識経験者と強い連携体制をとっており、外部から最先端の知見・助言を得ながら、自分たちの地域にあった活動として展開している。初めて直面する一筋縄ではいかない課題に対し、外からの支援を積極的に受け入れる柔軟性も必要であると言える。地域間の連携も有しており、黒潮町は気仙沼とカツオ漁、十津川村は新十津川町と明治水害時の移住という関係により、日常的なつながりを持つ。黒潮町民は東日本大震災時に気仙沼の支援活動へ、新十津川町は紀伊半島大水害で十津川村の支援活動に訪れており、平時より他地域とのつながりの形成が重要である。

(3) 都市部と郡部における相違点・共通点

都市部と郡部に事例をわけて特徴をみてきたが、地域コミュニティと防災活動の取り組みから得られた示唆は、都市部・郡部に問わず共通的に有効なものであると言える。しい

て違いがあるとすれば、郡部は都市部よりも課題が深刻化しているため危機感・対応の必要性の共有がしやすいこと、行政と住民の距離が近いことで連携がとりやすいこと、住民同士も顔が見えており、インクルードするアクションを起こしやすいことなどがあるが、いずれも都市部においても可能なのである。

6. モデル地区と協働実践－兵庫県上郡町赤松地区

当研究会における防災に対する新たな考えや発想を導入し、地域コミュニティの防災力向上に資する実践研究を試みる地域として、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、都市部を問わず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と考えている。

6.1 地区の概要

6.1.1 上郡町の地域防災の取り組み経緯

(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(図 6.1.1.1)。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(図 6.1.1.2)。

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 つに分かち、町の中心部で鞍居川と合流、さらに 1 km 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 6.1.1.1 上郡町全体図

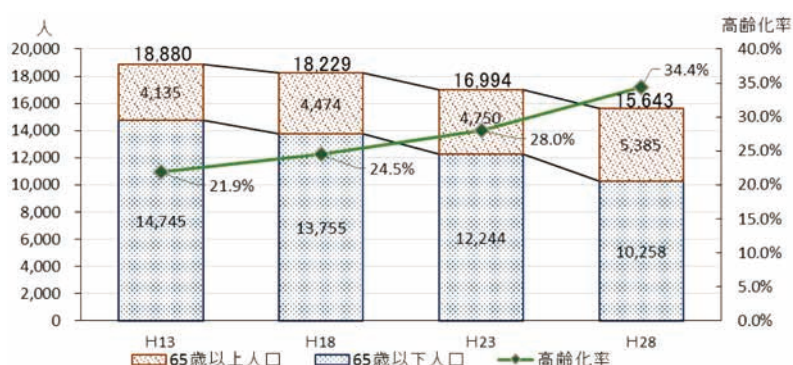


図 6.1.1.2 人口・高齢化率の推移

出典) 上郡町自主防災組織育成計画：上郡町, 平成 29 年 3 月

(2) 上郡町の防災対策

上郡町の防災対策は、近年の気候変動に伴い局地的・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。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を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。また、自治会によっては防災無線の戸別受信機の整備を行っている。

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。

その一方で、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、町の財政的な事情から、支流河川や山間部の土砂災害警戒区域など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。

そのような中、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う考え方をもとに、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、自主防災組織の活性化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。結成当初は、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た。また平成 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自治会もある。

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、官民協働で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は、基本的事項において住民の役割を次のように定める。「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。」

6.1.2 上郡町の地域構成と地域選定

上郡町は、表 6.1.2.1、図 6.1.2.1 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 6.1.2.1 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『多様で動態的（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地域として適地と判断した。

表 6.1.2.1 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	

6.1.3 赤松地域の現状と課題

(1) 人口、自治会構成

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（ただし、黒石、市原は住民が 1,2 人である。）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。

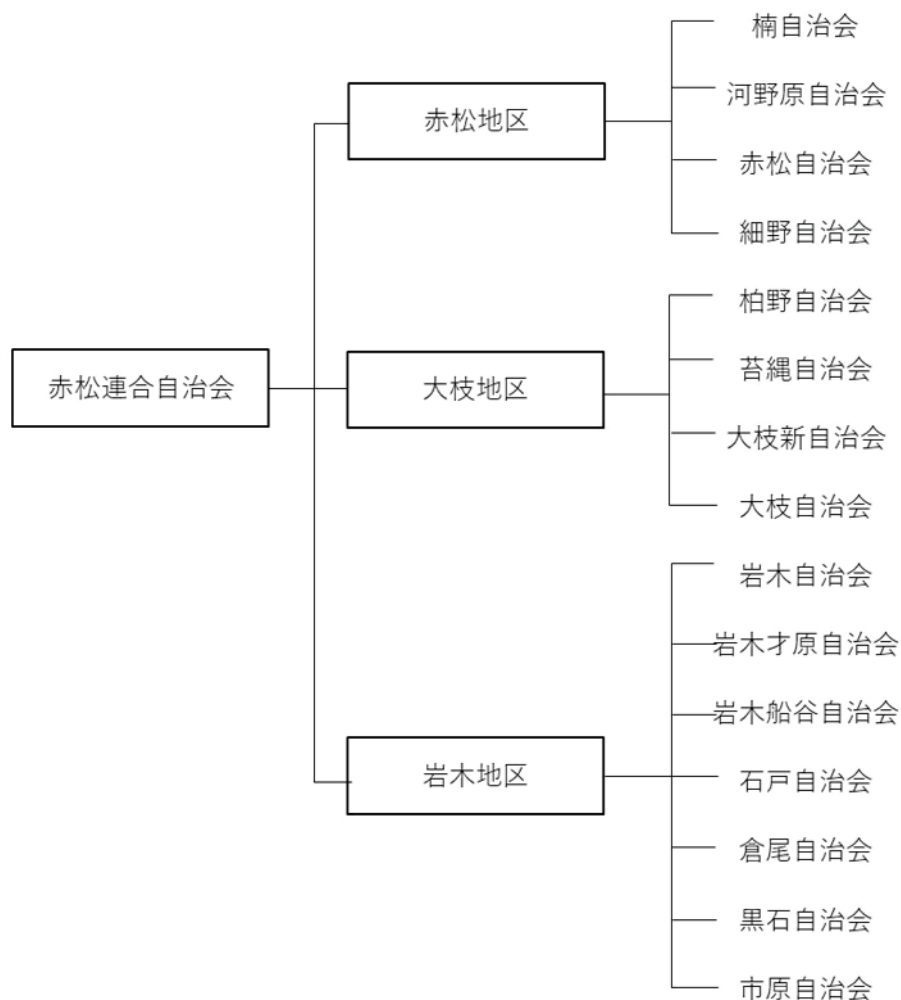


図 6.1.3.1 自治会構成図

(2) 地域の特徴

赤松地域は、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）がとても盛んである。大きな行事としては、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。お祭りは地域の発

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、一定の効果を生み出している。

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」が設置され、各自治会、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）の長で構成されている。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を導入している。

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集落もある。

集落内に安全な避難場所がなく、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、集落毎に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。

一方、限界集落があり2拠点居住が始ま
っていたり、造成住宅団地では新旧住民
の温度差があったりなど、他地域にも応用
できる課題も多い。また、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立
地し、地域との交流も盛んであるなど、障害
者など多様な人の参加、協力を得た取り組
みも可能な地域である。



図 6.1.3.2 就労支援施設とケアホーム



図 6.1.3.3 白旗城まつりの様子

6.2 取り組みの概要

研究会は2017年12月に赤松連合自治会に協働研究を依頼し、現地踏査やヒアリングなどを行いながら、2018年5月より正式に始動した。

赤松連合自治会を母体に「安心・安全村づくり会議」を設置し、13自治会の会長との協議をはじめ、研究会メンバーが各自治会を訪問し、自治会役員などと対話を重ねてきた。これまでに「安心・安全村づくり会議」は計5回開催し、各自治会への訪問（集落調査）、他地区との交流会(図6.2.1、図6.2.2)を3回実施²⁵したほか、地域行事にも随時参加し、適宜、関係機関や地域活動グループなどにヒアリングを実施して、計40回以上は訪問している。

当該会議の2018年度の活動として、白旗城まつり(2018年11月23日実施)への高齢者等の参加促進（避難訓練）を実施することになった。さらに町の地域福祉の包括組織である協議体と勉強会(2018年10月25日実施)も行った。活動の流れは表6.2.1に示すとおりであり、様々な活動を重ねて行く中で、赤松地域内の住民組織間の連携や行政、その他組織との関わりが広がっていることが確認される。

なお活動にあたっては本機構による支援のほか、消防庁の「自主防災組織等のリーダー育成・連携促進支援事業」の助成を活用して行った。



図 6.2.1 黒潮町視察の様子



図 6.2.2 丹波市視察の様子

²⁵ 2018年7月31日～8月1日高知県黒潮町視察(住民6名参加)、2018年8月4日事例交流会（丹波市、神戸市長田区、福島県いわき市、上郡町赤松地区）実施(住民26名参加)、2018年12月22日兵庫県丹波市視察(住民約29名参加)

表 6.2.1 活動のながれ

		赤松地区住民					上郡町役場			その他組織			他地区	備考
		連合自治会三役	自治会長	公民館	民生委員 (福祉委員)	その他 (実行委員会他)	住民課	健康福祉課	その他	協議体	社協	愛心園		
2017年	9月15日						○協議							
	10月4日						○町内視察							
	10月20日						○協議							
	11月23日											○挨拶		白旗城祭視察
	12月15日	○協議										○視察		
	2月14日-15日		○ヒアリング、地域視察											
2018年	2月16日	○連合自治会協議					○							
	3月19日										○協議			
	4月11日						○関係各課ヒアリング							
	4月18日	○協議												
	5月4日													圭介まつり視察
	5月8日	○連合自治会協議 (本年度の取り組み説明)												
	5月9日						○協議							消防庁助成事業
	5月14日													
	5月16-18日		集落調査											
	5月21日													
	5月29-31日													
	6月2日	○協議												
	6月9日													ホテルウォーク参加
	6月16日		集落調査											
	6月22日	○まつり実行委員会①				○	○							
	7月20日	○村づくり会議①					○							
	7月31日-8月1日	○事例視察		○事例視察			○事例視察						○	高知県黒潮町
	8月4日	○事例交流会					○事例交流会						○	神戸市長田区、丹波市、福島県
	9月5日	○協議				○みつわの会		○						
	9月14日	○村づくり会議②				○実行委員会②	○							
	9月21日	○(会長)			○協議		○	○			○			
	10月19日	○村づくり会議③				○実行委員会③	○		○(教育)					
	10月25日	○懇親会				○	○	○	○	○勉強会				
	10月27日	○(会長)			○協議									
	11月16日	○			○送迎最終打合		○							
	11月22-23日	白旗城まつり・避難訓練実施					○	○	○					
	12月5日	白旗城まつりふり返り・村づくり会議④					○							
	12月18日						○							災害時要配慮者制度説明会参加
	12月22日	○事例視察					○						○	丹波市
2019年	1月9日	○協議					○							
	2月1日	○村づくり会議⑤					○							

	個別協議
	現地視察
	全体会議
	他地区との交流
	本番

6.3 集落調査

集落調査は各自治会に研究会メンバーが2,3人で訪問し、約半日（3時間程度）かけてヒアリングと現地確認（まち歩き）を実施した。自治会側は会長だけの場合もあれば、自治会役員数人が参加するケースもあった。また、自治会相互に参加することも呼びかけた結果、近隣の自治会から参加したケースが2回あった。

ヒアリングは表6.3.1に示すような簡易は項目のみで実施し、原則、地区のことについて何を紹介してもらってもよいと伝えて実施した。

以下に調査結果の概要を示す。

(1) 地区のつながり

すべての集落が「村の維持管理（草刈り・清掃）」に熱心に取り組んでおり、村の環境維持に誇りをもっていた。各集落には氏神様を大切に祀られ、季節ごとの神事をはじめ日参（当番制で地区の安全を祈願する活動）している。また、真言宗のお寺の檀家が多く、御大師講やお接待などの宗教行事を続けているところが多い。このため、「村の維持管理」と「宗教行事」を通じて、月に2,3回以上は必ず顔を合わし、話す機会があり、高齢者を中心に集落内のコミュニケーションはとても充実していることがわかった。

多くの自治会では、会長をはじめ役員は住民の年齢別の人数をはじめ、災害時の避難に配慮が必要な人の名前、年齢まで、口頭で回答できるほど地区住民の事情を把握している。しかし、一部の自治会では自治会に参加していない住民がおり、未加入者が増える傾向にあることが課題となっていた。

(2) 地域活性化への取り組み

大枝新自治会、岩木区自治会（石戸、倉尾、岩木）では、県の集落活性化事業に取り組む、地区の環境整備（大枝新垣）や新たな地域行事（地域交流会・ホタルウォーク）に取り組んでいる。赤松連合自治会、村づくり推進委員会として、全自治会が参加して取り組む「白旗城まつり」は、赤松地区全体のシンボル事業として定着しており、2018年度に25周年を迎えた。「白旗城まつり」は8年前から、手づくり甲冑づくりの事業と連携し、武者行列を実施し、他地域の協力も得て、年々盛大に開催され、2017年には約4,000人もの来場者のある大きな祭りに成長している。

また、岩木区には町出身の偉人である大鳥圭介の生家跡に資料館を建設し、5月には「圭介まつり」が盛大に開催され、赤松地域の2大イベントとなっている。

(3) 地域の課題

防災面では、すべての集落において安全に避難できる場所がなく、一時避難所に指定されている子育て支援センターに行くには、河川の横断、長距離の移動が必要であり、避難勧告が発令された後などでは、多くの人が避難することが困難な位置となっている。また、各集落ともに土砂災害危険箇所が多く、一部にはレッドゾーンに隣接する民家もある。

日常の生活面では、公共交通がほとんどない中で、高齢化が進み自家用車の運転が難しくなる住民が増えると、買い物や通院などの移動手段の確保が大きな課題になる。

また、一部の自治会では構成世帯数が十数軒まで減っており、自治会活動や健康寿命を延ばす活動（健康体操・食事会等）も集落単位では実施が難しくなっているところが増えてきている。また、高齢化が進む中で獅子舞や神輿、盆踊りや花見など、個々の集落での楽しみの行事が、少しずつ実施できなくなっている。

個々の自治会では取り組みが難しいことも、連携することで維持していくことや、まだ活用できていない人（事業所従業員、来訪者など）を活用することなど、自治活動、地域活動の維持する方法を検討していく必要がある。

一方で、赤松円心、大鳥圭介、2大偉人の史跡等はさらなる活用の可能性があり、お米やぶどうなどブランド化できる（されている）農作物や、新しい農業への取り組みも生まれている。移住者やUターン者もあり、生活環境の改善等により、人口増とはいかないまでも人口維持の可能性はある。



図 6.3.1 集落調査の様子

表 6.3.1 集落調査問診票

集落問診票【 】地区 実施日：2018年 月 日（ ） ： ～ ：

参加者 []

	項目例	記 録
集落 文化	伝統的な習慣 地域の大切なもの	
ネット ワーク	活動人口 交流人口 他地区とのつながり	
集落 資源	自然・生き物 歴史・文化資源 地域産業 事業所	
集落 活動	年間行事 清掃活動 見守り活動 農林業活動 自主防災活動	
自然 災害	過去の災害箇所 避難所、経路 危険箇所 植生・地形・地質	
基礎 情報	人口・世帯数 高齢者、障害者、 外国人等 単身世帯数 土地利用	

6.4 地区防災計画(案)

安全・安心村づくり会議、集落調査、白旗城まつり参加支援の取り組みを踏まえて、地区防災計画の素案を作成した（付録参照）。

計画の目標を『みんなが助かるむら・赤松』とし、以下の5つの方針を掲げ、当面2年間の活動計画を位置づけた。活動計画は、連合会として取り組むこと、複数の自治会が連携して取り組むこと（連携プロジェクト）、それぞれの自治会で取り組むことの3層構造で構成することとし、既に各自治会で取り組んでいることを活かせるよう、また、本計画を機に連携するからこそ取り組める事業などを自由に位置づけることとした。

そして、連合会として取り組みに白旗城まつりの経験を活かして、「早めの避難」、「楽しい避難所づくり」を位置づけた（図 6.4.1）。

【基本方針】

- 方針1：村づくりの中で“減災”に取り組む
- 方針2：一人ひとりが地域の一員として役割をもつ
- 方針3：住民以外の人も仲間にする
- 方針4：情報を共有・発信し、他地域とも交流する
- 方針5：あせらず一つひとつ継続的に取り組む
- 方針6：いざとなったら臨機応援に

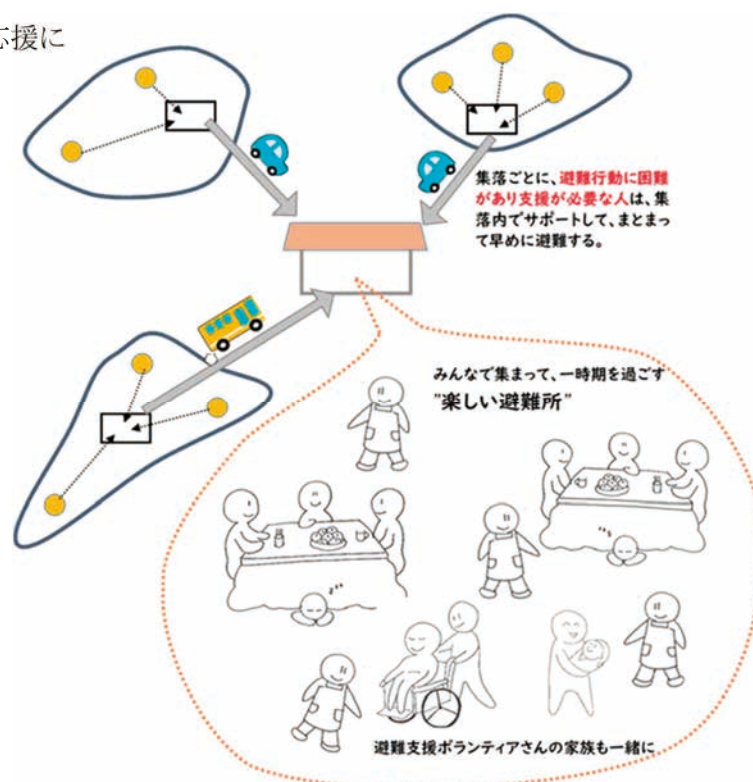


図 6.4.1 楽しい早めの避難のイメージ図

6.5 プロセス検証

6.5.1 集落調査の効果と課題

2018年2月時点で、地区（赤松、大枝、岩木）ごとに自治会長に集まってもらいヒアリングを行ったが、研究会メンバーは、土地勘がないことから十分に理解できないことも多く、改めて2019年5月～6月にかけて集落調査を実施した。

研究会メンバー2～3名が各自治会を訪問し、自治会館などで1,2時間話を聞いた後、さらに1,2時間かけて集落内を歩いて廻り、神社や寺、広場、営農組合の倉庫などを見学した。また土砂災害の危険箇所やため池など防災上心配な箇所の確認も合わせて行った。

その結果、客観的な情報だけでなく、自治会館内に掲示されている昔の写真や集落対抗競技の賞状など、各集落の歴史を肌で感じる機会となり、道路や河川などインフラの維持管理の状況や家屋や田畑の利用状況を確認でき、複数住民との対話の機会、話題を得ることとなった。

また、今回の調査を機に、自治会の運営資料の整理や地区の長老への確認など、自治会長らが地区の状況を再確認している様子も垣間見られ、ある集落では自治会館の倉庫に眠っていた昔の地割図の発見につながった。集落調査は、研究会が対象地の状況を確認することに加え、研究会と住民の信頼関係をつくる第一歩となり、さらに住民自らが地区を再確認、再発見する機会としての効果が確認できた。

さらに、2ケースしか実現しなかったが、住民が他の自治会への調査に参加することは、他の自治会の取り組みを知る機会となり、自身の自治会の取り組みと比較し考える機会となっていた。研究会としては集落相互に情報を共有していないという事実を知った。このため、研究会が各集落を廻ることが、集落間の情報交換、共創の機会として機能する可能性をもつという新たな発見もあった。

課題としては、今回の集落調査は各自治会1回のみであったため、結果をフィードバックしたり、調査結果をもって検討したりする機会とはならなかった。また集落を越えて住民が相互に参加することの効果さをさらに検証していく必要があると考える。

6.5.2 安心・安全村づくり会議の効果と課題

安心・安全村づくり会議（以下、村づくり会議）は表6.5.2.1に示すとおり計5回開催した。住民負担を考慮して白旗城まつり実行委員会と同時開催を原則とした。

会議の時間が限られていたため、村づくりの夢のアイデア出し（第1回）や村づくりメニューの選択（第3回）などの作業は、持ち帰り作業とする工夫も行った。また、集落調査時に村づくりのすべてを対象としていることを丁寧に説明し、災害や防災に限らず幅広

い意見を求めた結果、図 6.5.2.1 に示すような多種多様な意見がだされた。集落間の連携や村づくりメニュー相互の関係性に気づきがあるよう、意見を取りまとめた。

村づくり会議は、自治会長を中心メンバーとし、今年度の主要事業であった白旗城まつりの前後では、実行委員会メンバーや協力団体の住民の参加も得て開催となった。特に第 4 回は白旗城まつりの振り返り会として位置づけ、多様な住民が参加し活発な意見交換とともに記入用紙による意見集約ができた。

自治会長は比較的高齢の男性のみであるため、女性や若者の意見が反映できない点が課題となった。このため、地域内の女性料理グループである「みつわの会」にもヒアリングを行うなど補足したが、それでも十分な意見の反映までには至らなかった。また、13 自治会と人数が多いことなどから会議の場だけでは意見交換、集約には限界があった。今後は、園区ごとテーマ毎など、いくつかの分科会を設けて開催していくような工夫も必要である。

表 6.5.2.1 安心・安全村づくり会議

月日	会議内容	対象者
2018 年 5 月 8 日	これまでの経緯と協力依頼	自治会長
2018 年 7 月 20 日 第 1 回	集落調査報告 各集落（自治会）の村づくりの夢	自治会長
2018 年 9 月 14 日 第 2 回	村づくりの夢まとめ(案) 地区防災計画メニュー 白旗城まつりの準備状況の確認	自治会長 実行委員会
2018 年 10 月 19 日 第 3 回	村づくりメニュー（案）（赤松地区防災計画の 取り組みメニュー候補） 丹波市への視察について（12 月） 継続的な取り組みについて 白旗城祭の準備状況（移動班、会場班）	自治会長 実行委員会
2018 年 12 月 5 日 第 4 回	白旗城まつりの参加者・協力者アンケート集計 結果報告 今後に向けての意見交換	自治会長 民生委員、福祉 委員他
2018 年 2 月 1 日 第 5 回	赤松地区防災（減災）計画（案） 来年度からの継続研究について（お願い）	自治会長

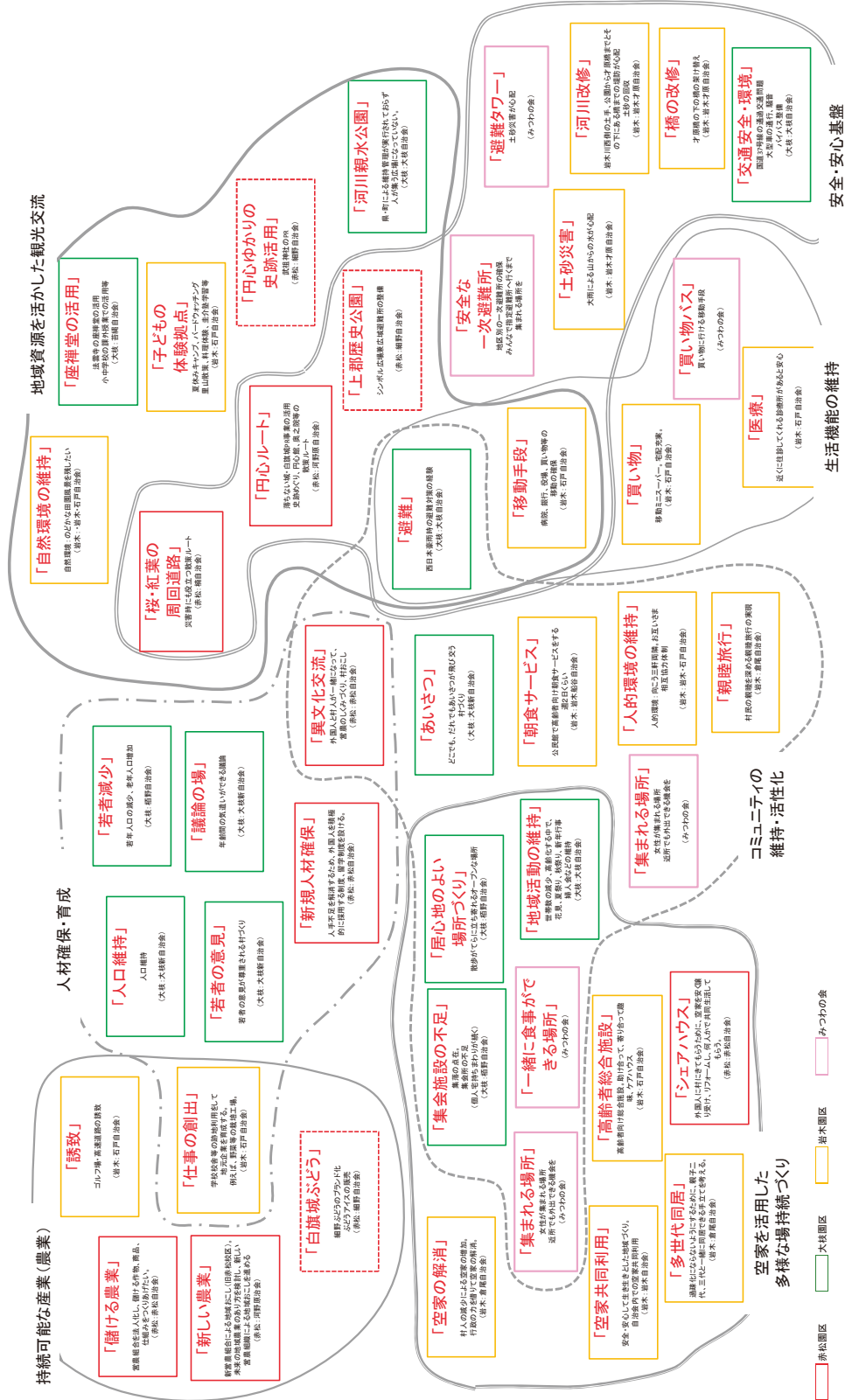


図 6.5.2.1 村づくりの夢のまとめ

表 6.5.2.2 村づくりメニューと防災・減災の関係表

		防災・減災との関係、可能性	赤松地区				大枝地区				岩木地区				◎2床 0.1床 (金柱)					
			構	河野原	赤松	細野	結野	音橋	大枝新	大枝	石戸	倉屋	岩木	船谷		才原				
地域資源 を活かした 観光交流	円心ゆかりの散策 ルートづくり (仮称)上郡歴史公 園	円心ゆかりの史跡等を結び、桜や紅葉など季 節を感じる散策ルートを整備する。 円心ゆかりの散策ルートの開設として整備す る。	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
			◎			◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
空家を活 用した多様 な場づくり	集合施設としての活 用	各集落ごとの身近な集合施設として活用す る。 高齢者や子ども等を対象とした教室、憩いの 場として活用する。 高齢者等の共同住宅や外国人、移住者等の シェアハウス 民泊	◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
持続可能 な産業(農 業)	新常態組合 (新しい農業形態) 農作物のブランド化 ブランド化 (開ける農業)	自治会を超えて連携した農業振興、維持。 お米、ぶどう、いちじく等、地区内の農作物の 農作物のパッケージ化、加工品等の開発。 学校給食等に活用した加工工場、農作物の加工 工場など、地産資源を生かした新産業の創出 若者、女性、障害者など多様な住民が活躍 し、行方づきを考える場を設け直す。 外国人をはじめ様々な出身地の新住民がもつ 異文化交流を図る。(例)外国、各地域の 料理教室 どこでも、だれでも参加できる運動の実施 高齢者への朝食サービス、子ども食堂など、 地域で一緒に食事ができる場所、時間、サー ビスを始める。 自治会又は趣味の会などの親睦旅行の活性化。 福祉タクシーの利用促進、ライドシェア(自家用 車の活用)の導入などを検討する。 お買い物バス、移動販売車、共同購入など、 買い物サービスの充実。 訪問診療などの充実	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
人材育成・ 確保	新規産業の創出 村づくり会議 異文化交流 あいさつ運動 地域食堂 コミュニティ の維持・活 性化	外国人をはじめ様々な出身地の新住民がもつ 異文化交流を図る。(例)外国、各地域の 料理教室 どこでも、だれでも参加できる運動の実施 高齢者への朝食サービス、子ども食堂など、 地域で一緒に食事ができる場所、時間、サー ビスを始める。 自治会又は趣味の会などの親睦旅行の活性化。 福祉タクシーの利用促進、ライドシェア(自家用 車の活用)の導入などを検討する。 お買い物バス、移動販売車、共同購入など、 買い物サービスの充実。 訪問診療などの充実	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
生活機能 の維持	移動手段の確保 買い物サービスの 確保 医療の充実	福祉タクシーの利用促進、ライドシェア(自家用 車の活用)の導入などを検討する。 お買い物バス、移動販売車、共同購入など、 買い物サービスの充実。 訪問診療などの充実	◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
安全・安心 基盤	避難行動計画 土砂災害対策(避 難場所の確保) 交通安全・環境(国 道バイパス)	集落内避難の場所、指示系統の確認、個別 避難経路計画の作成、共有化等 レクリエーション・娯楽施設の計画的移転、避難タ ワーの整備検討など 土砂災害対策も含めた総合的な検討。	◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
			◎				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

6.5.3 白旗城まつりの参加促進事業の効果と課題

(1) 参加促進事業のきっかけ

研究会は、1年前(2017年)の白旗城まつりを視察していた。その中で「車いす利用者など障害者の参加が見えない」という印象を持っていた。連合自治会役員と協議する過程で、白旗城まつりが話題になった時に、研究会は次のような質問をした。「まつりにはどれくらい地区住民が参加していますか？外出が難しい人とか、高齢者施設に入所されている住民の人は参加されているのですか」と。

連合自治会長は白旗城まつりを“地域全体の発表会”であると表現し、町内外の人々に赤松地域が頑張っている姿を見せる場だと思っていると話した。2018年度はちょうど25回目を迎えることもあり、歴代の実行委員長をはじめ赤松地域の住民の参加を増やすことを目標とすることになった、

(2) 参加促進事業の企画、準備の経緯

まずは自治会長が中心となって、各自治会の65歳以上の高齢者と障害者の名簿を作成することから始めた。民生委員、福祉委員に協力を求め、住民一人ひとりに声かけをして、まつりへの参加を呼びかけた。

まつりの会場から遠い集落では5、6kmも離れていることを考慮して、町は消防庁の事業を活用して送迎バスを3台用意した他、車いす利用可能な仮設トイレなども準備した。自治会役員がバスの運行ルートを、民生委員がサポート体制の計画を作成し当日を迎えた。

準備にあたっては、民生委員や福祉委員にとっては突然の依頼(2018年9月)となったため、やや混乱を招き、連合自治会長と民生委員の代表による緊急会議も開催した。また、送迎にあたっての安全面などを心配する意見もあった。

(3) 当日の様子（図6.5.3.1～図6.5.3.6）

送迎バス利用者は52名、自力参加や役員の高齢者を含めると全高齢者の53%が参加した。約8割の高齢者が参加した集落もある。運営にあたってはバス乗降場誘導のプラカードの準備、トイレの介助、カレーの炊き出し、バスが入れない地区では近隣者による送迎など様々な独自の工夫が見られた。

バス送迎により参加した高齢者等からは、「久しぶりに参加してまつりを楽しめた」、「旧知の人と会えて嬉しかった」、「こんなに自分が歩けると思わなかった」など喜びの声が多数聞かれた。また、サポート側にも「いきいきと活動されていて、いい笑顔だった」など、やりがいを感じた者も少なくなかった。



図 6.5.3.1 送迎誘導の様子



図 6.5.3.2 優先観覧席の様子



図 6.5.3.3 送迎バスの乗降の様子



図 6.5.3.4 カレーのおふるまい



図 6.5.3.5 会場に向かう参加者



図 6.5.3.6 帰宅後の様子

(4) 参加者の感想

まつりの当日および終了後に参加者にアンケート調査を実施した。回答者は42人で内19人はバス送迎利用者である。

参加者の半数以上が数年ぶりにまつりに参加したと回答し（図 6.5.3.7）、10年ぶりの人もいた。来年も参加したいかと尋ねたところ、8割以上の人が参加したいと回答している（図 6.5.3.8）。

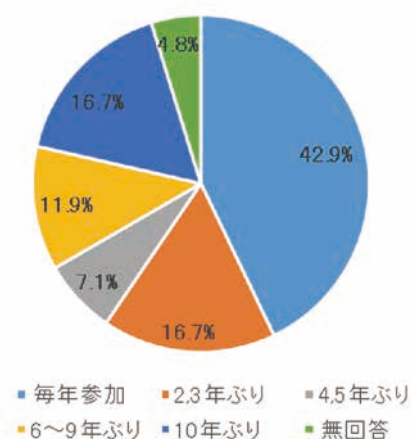


図 6.5.3.7 まつりの参加状況 (N=42)

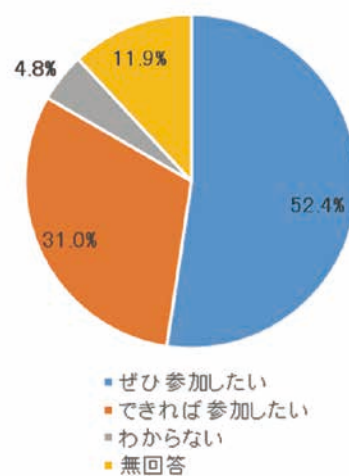


図 6.5.3.8 来年の参加意向 (N=42)

また、必要な配慮としては「バスによる送迎」と回答した人が約60%と最も多かったが、「住民からの声かけ（お誘い）」を選択した人も約2割程度いることがわかった（図 6.5.3.9）。

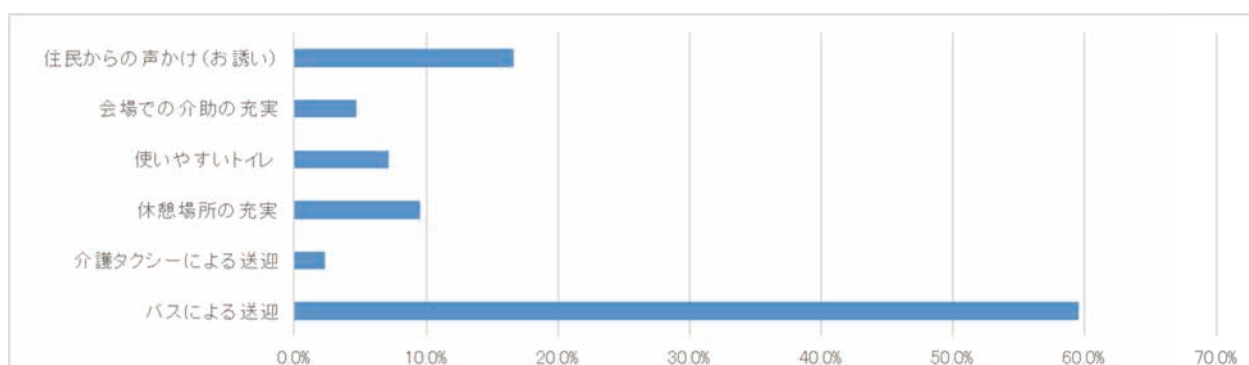


図 6.5.3.9 参加にあたって必要な配慮（複数回答）

(5) 支援者の感想

支援者となった自治会役員、民生委員、福祉委員など39名からアンケートを回収した。

まつりの参加促進に模した避難訓練について、取り組みの継続の是非を問うたところ、取り組むべき（41%）、取り組まなくてもよい（12.8%）、わからない（43.6%）という結果となった。

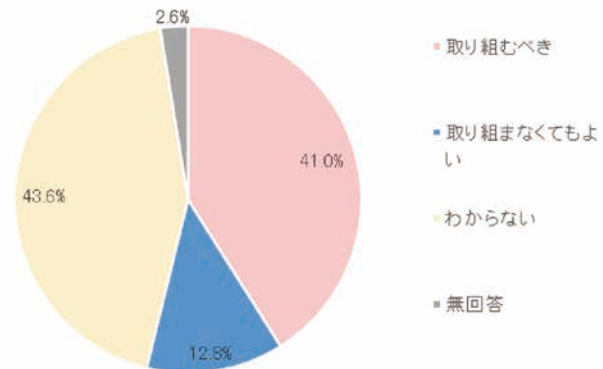


図 6.5.3.10 取り組みの継続意向

自由記述による「良かった点」と「改善点」について表 6.5.3.1 に示すとおり様々な意見があり、参加者に喜んでもらえたという効果があり、支援者もやりがいを感じた反面、避難訓練として実施するには、様々な課題の指摘があった。これは取り組みの継続意向について、「わからない」と回答している人が半数近くいる理由といえる。

今回は、まつりの参加促進という名目で実施したことが、いざ災害時に避難を想定した避難訓練として考えた場合に、住民自身が様々な課題に気づいた結果とも言える。

表 6.5.3.1 支援者の感想（一部抜粋）

今回の取り組みでよかった点
【事前準備（高齢者の出欠確認）】 ・今まであまりコミュニケーションがなかった人達に話す機会が増えた。 ・白旗城まつりと同時開催のため参加のよびかけがしやすかった。 ・地区の65歳以上の方、お一人お一人に出欠確認したり、名札等を配布したりする中、<u>実態把握ができ、つながりを深めることができたことはよかった。</u> 【送迎・参加について】 ・久しぶりに知り合いと会えて話ができてよかったのではないかなと思う。 ・会場までの移動手段がない人にとっては、助かって、<u>出かけやすかった</u>と思う。 ・いつもの年より<u>重いすの人が多く見られた</u>。知人もボランティアとの事で、<u>色々と気を配っていて、いい笑顔でした。</u> ・常日頃会う機会のない人が、<u>出会いがあって喜んでおられました。</u>

・参加しにくい方のサポートをさせていただき、<u>地域の方々とのコミュニケーションを図る事ができた。</u> 【実施体制について】 ・<u>各団体と対談できた。話すことにより理解が深まった。</u> ・自分の役割があったので参加できてよかったと思う
改善点
【実施趣旨について】 ・白旗城まつりに高齢者避難訓練を兼ねたため、<u>主旨が伝わりにくく、誤解される方もいた。</u> ・「災害時の早めの避難訓練」の取り組みの理解が難しかった。 ・第 1 回目の自主防災訓練だったので、<u>地域住民に周知してもらえよう工夫できたらよかった</u>（配布チラシに書く、地区の中で常会等を通して伝えていくなど） 【会場について】 ・<u>会場が狭く避難訓練を兼ねるには安全の確保に課題が残る。</u> ・今回は<u>天候</u>に恵まれたが、小雨や風が強いとき、要援護者の場所確保が難しい。 【送迎について】 ・<u>家の玄関先まで送迎できる交通機関の確保</u>（バスでは対応無理） ・本当に動きづらい方の移動となると困難だと思う。 【実施体制について】 ・自治会長、民生委員、福祉委員等の<u>関係者合同会議の開催</u>（理解度が低い） ・白旗城まつり実行委員会と自主防災組織委員会とを分け、何もかも一緒ではなく<u>責任者を明確化</u>していく必要がある（組織図づくり） ・<u>地域差が大きく</u>、もっと目的や手段について啓発を行う必要があったのではないかな。 【避難訓練に関するその他】 ・協力者として参加させていただきましたが、実感は難しいの一言です。<u>まだまだ訓練が必要</u>ではないかと思いました。 ・<u>平時における早めの避難がどこまで取り組めるか。</u>

(6) 効果と課題

まつりの参加促進の取り組みは、表 6.5.3.2 で整理するように、避難行動要援護者の避難訓練に必要な取り組みを実施できたといえる。

実際に実施してみると様々な課題に住民自らが気づき、取り組みに疑問や課題を感じ

た結果も避難訓練と同等又はそれ以上の効果が確認できたと考える。

今回の白旗城まつりを『旅』として捉え、この『旅』に参加するために、各地域の人たちがどのような問題(移動・排泄・食事)を抱えているのか事前に調査し、気づき、それらの課題解決への取り組みとして、各地域の人たちひとり一人が、何が出来るかを考え創り出した。各地域から会場までの送迎体制の確保、会場でサポート、車いす利用者対応トイレの設置など今までにない取り組みが実施された。

「車いす対応トイレの設置などがあり、以前はいつも午前中に帰ったのですが、今回は最後まで食事も楽しめましたと」、いつも娘さんを介助するお母さんが嬉しそうに話した。また、「家から会場までのバスが走ったので、今回は久しぶりに参加し、懐かしい友達に出会えた。また来たい」と、87歳の女性が笑顔で話してくれた。

『旅』することを何らかの理由で諦めてしまうであろう人たちが、自宅から一歩外へ踏み出していくきっかけが今回の取り組みの中にあったといえる。

表 6.5.3.2 今回の取り組みと防災活動の関連性

今回の取り組み	防災活動 (避難行動要援護者への支援)
自治会ごとに高齢者、障害者の名簿づくり	避難行動要援護者名簿の作成
民生委員等による、まつりへの参加要請、移動手段の確認	避難行動要援護者の個別支援計画の作成
バスによる送迎のサポート	避難訓練
祭り会場の配慮の検討（休憩場所、トイレ等）	避難所（福祉避難室）運営の訓練
カレーライスのふるまい	炊き出し訓練

インクルーシブ防災を進めるにあたって、インクルーシブな社会が必要である。高齢の人や障がいの有無に関わらず、また言葉や肌の色の違いに関わらず、お互いの違いを認め合いながら、今抱える問題や課題を一緒になって観る、考え、気づき、工夫するインクルーシブな社会づくりが防災につながっていくと考える。そのためには、日常生活の中に於いて常に、何らかの障がいのる人たちが抱える問題を《意識して観る》ことがインクルーシブ防災につながる。今回は主に高齢者、肢体不自由者を対象としたが、知的障害者、精神障害者など認知されにくい人達の参画は今後の課題である。

6.5.4 地域福祉（協議体）と防災の連携の効果と課題

今回の取り組みでは分野を超えた総合的な取り組みの試行として福祉と防災の連携を意識して取り組んだ。このため、ヒアリング調査に町の福祉担当者が参加したり、町が設ける協議体の勉強会を企画したりした（図 6.5.4.1）。また赤松地域の取り組みを全町に広げる第 1 歩としての位置づけもあった（図 6.5.4.2）。

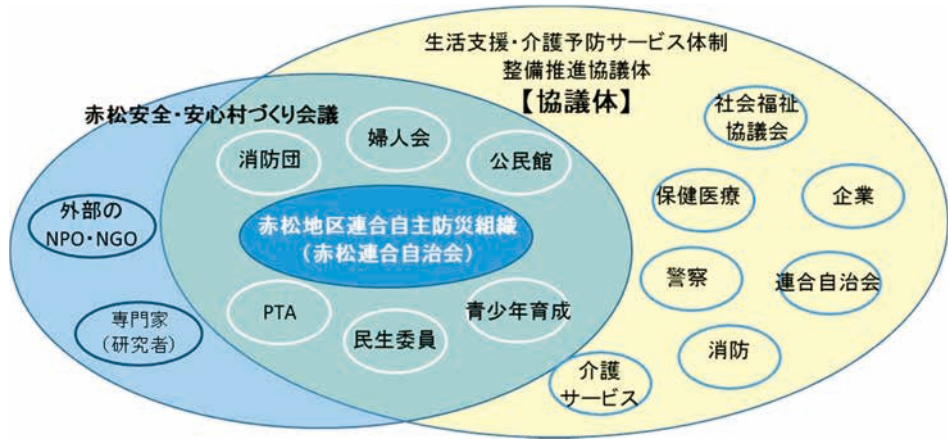


図 6.5.4.1 赤松地域安全・安心村づくりに会議と協議体の関係

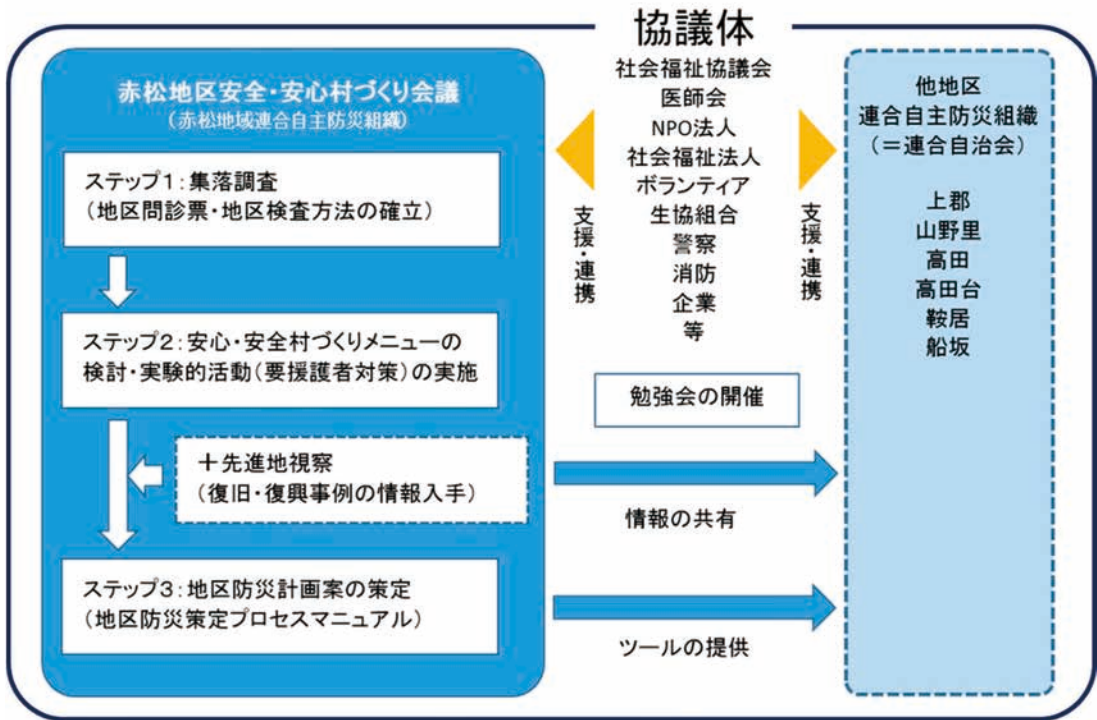


図 6.5.4.2 協議体を媒介にした展開イメージ

(1) 上郡町の協議体について

上郡町の協議体は、上郡町が 2018 年（平成 30 年）5 月に第 1 回協議体会議を開催して設置された。その名称は、「上郡町生活支援・介護予防サービス体制整備推進協議体」とし、行政、健康福祉事務所、社会福祉協議会、ボランティア協会、NPO・社会福祉事業者、町内各自治会代表、民生委員、高年クラブ、消防署、シルバー人材センター、商工会、介護保険事業所連絡会代表、民間企業・コープこうべなどの多彩な団体等から委員が参画して構成されている。

町では、設置の目的を「生活支援・介護予防サービスの体制整備に向けて、多様な主体間の情報共有及び連携・協働による資源開発等を推進する」とし、生活支援コーディネーターが中心となって町内の関係者のネットワーク化を図り、町民や関係者や介護サービス事業所・ケアマネジャーなどを、活用できる町内の「宝物（資源）マップ」を作成して「見える化」することとしている。そして、この協議体から出された町内の多様な立場の参加者の各種の意見をもとに、地域の既存事業（地域の社会的資源）と要支援者（困っている住民）とをマッチングし、その困りごとを解決するための新しい事業を、協議体の参加者、参加団体とともに創出するものとしている。

上郡町では、町の人口が伸び悩み、高齢化する同町の現状から、高齢者への福祉サービスを提供する介護保険制度を念頭に置きつつ、地域の自助・互助を最大限活用して社会全体で要支援高齢者や認知症の人々などを支えようとするシステムの構築を目ざしている。

(2) 勉強会の開催

このような状況のなか、研究会では上郡町から 2018 年（平成 30 年）10 月 25 日（木）に開催する第 3 回上郡町協議体会議を、防災勉強会として開催協力する依頼を受け、当日は講義（“災害が「おきるまで」～最近の災害事例に学ぶ防災対策～” 講師：矢守克也）とワークショップ（“災害が「おきてから」～防災ゲーム「クロスロード」で学ぶ避難所について～” 講師：矢守克也、メンター：加藤謙介、福島真司）を、協議体委員、上郡町役場職員ら約 60 名の参加のもと実施した（図 6.5.4.3）。

講義では、講師の義母である独居の後期高齢者女性の熊本地震における実際の被災体験を基にして、独居高齢者宅での家具固定の重要性、発災直後の避難行動や状況などについて実際の写真を入れて紹介した。

また、地域別に分かれて行なった「クロスロード」を使用したグループワークでは、避難所にペットを連れて行くか否かについて、また、避難所で非常食が不足した場合、高齢者や子どもを優先させるか否かなどについて、住民それぞれが意見を明示した上で互いの意見を述べあった。

ワークショップの議論からは、「平常時から互いの顔の見える関係を構築していれば意見が対立していても協議が出来る」、「他人の困りごとを自分のこととして考えないと、意見はまとまらない」、「災害発生時には、地域のリーダーが必要である」などといった意見が出された。

この勉強会によって、参加した住民が「防災」というキーワードから、少子高齢化、過疎化など現実の課題を認識した上で、自分たち住民同士でどのような地域を作っていくかを考えるきっかけになったと言える。



図 6.5.4.3 協議体での防災講座の様子

(3) 効果

今回の取り組みを踏まえて、協議体と防災の連携効果について考えてみる。上郡町内では赤松地区をはじめ、地区の集落数の多い自治会、少ない自治会に係わらず「いきいきサロン」、「いきいき百歳体操」などの住民主体の小地域見守り活動が行なわれている。しかしながら、高齢化と人口減少により、これまで家族や地域社会が果たしていた機能が弱体化し、高齢者の社会的孤立にどう対応するかが課題になっている。日常生活に不可欠な通院や買い物のための外出や移動が困難になるなど社会的孤立という生活課題を、住民同士で把握、認識する機会をつくることにより、はじめて自発的な住民主体の小地域見守り活動が生まれるものである。この社会的孤立という生活課題のなかには、当然、災害や防災という項目も入るだろうが、地域の住民をはじめ協議体の構成団体に認識は十分ではない中で、勉強会の開催はよい機会となったと考える。

また、2018 年（平成 30 年）11 月 23 日の白旗城まつりに参加した災害時要援護者への研究会が実施した聴き取りのなかで、「災害時の早めの避難を意識しているか」という質問に「いいえ」と回答した方からその理由として、「手足が動かないので避難はそもそも無理」、「一人で動きにくいから」、「避難したことがない」といった回答があった。この祭りにおいては、6.5.3 に記載しているとおり、避難行動要援護者の避難訓練を併せて実施した。

本取り組みは、地域組織や地域行事において、生活支援や介護予防サービスだけをテーマに協議をするのではなく、一歩踏み出して、「災害発生時の私の困りごと」を想定した話し合いを住民同士で行なうことや、「高齢者福祉だけに特化せず」に地域づくりの一環として、どんな仕組みや地域をつくるのか、目指すのかを住民同士が考える機会となったといえる。このような機会はコミュニティの維持という点でも、防災の仕組みをつくるという点でも非常に効果があると考ええる。

(4) 今後の課題

災害時の要配慮者の把握という点では、行政、介護保険事業者、地域包括・在宅介護支援センターなど介護保険制度からのフォーマルな情報とともに、民生委員や自治会役員、福祉委員、ボランティアや NPO 等、近隣の住民が保有しているインフォーマルな情報が貴重である。自治体や福祉事業者等が提供するフォーマルな福祉サービスからは、高齢者・障害者のサービス利用者の情報は介護保険の保険者である自治体が把握しているが、地域社会で困りごとを抱える要支援者や生き難さを抱えている住民に関する情報は誰が把握しているのだろうか。現在の地域社会のなかでは、「ひきこもりや」、「8050 問題」と言われるいわゆる老・老介護や、貧困など福祉制度の狭間の課題がクローズアップされている。また、精神障害や発達障害などにより他者と関係が作りづらかったり、家計・金銭の管理が困難で、就労と退職を繰り返したりと、生活困難のケースが増加している。

このように、地域住民の生活上の困りごとを把握するには、高齢者・障害者福祉制度によるものだけではなく、生活保護制度や生活困窮者自立支援事業、生活福祉資金貸付制度、日常生活自立支援事業などにおいて、関係者が総合的に情報を把握、共有して住民の生活支援に関する相談に対応することが求められているとともに、地域の要支援者支援に関する情報についても、普段からの地域住民同士のコミュニケーションを通してのインフォーマルな情報の共有や把握が支援に繋がる。

住民の代表者等から構成される協議体の構成者には、地域住民の日常生活圏域を意識した協議が求められており、協議体に参加する地域住民が主体的・継続的に自身の生活圏域での課題やそこでの議論を設置主体である自治体とすり合わせてゆくことが重要である。協議体は、地域住民が中心となって住民の日常圏域の地域づくりを進める場であることから、

専門職が中心となって運営する協議体や会議等（例：地域ケア会議、行政による保険・福祉専門職会議、消防や地域防災関係会議、地域包括・在宅支援センター会議など）との機能の違いにも留意する必要がある。

介護保険や生活支援体制整備事業などの高齢者福祉分野だけでなく、地域福祉や防災、まちづくりなど分野を横断した議論が求められる。このため場合によっては住民と専門職が協働して自治体に対する政策設計や提言や、そのために必要な財源についても考えるなどの発想も必要になる。

地域福祉（協議体）と防災の連携は、専門職主導の仕組みではなく、生活の場で住民が主体的にその地域づくりに参画し、協議体が住民の自治組織と連携したうえでどのように地域内で仕組みを作り上げていくかが問われている。そのためには、小地域での住民が我が地域の課題に気づいて、住民が主体でネットワークを構築していけるような住民主体の組織化が必要になる。

しかし、同町の協議体は第1層（町全域）の大きな協議体であるので、町内の多様な主体のグループや組織化や協議をさらに活性化させるためには、各地域のグループや組織が連携し、ネットワークを図ることが大切になってくる。

そこで重要な役割を担うのが社会福祉協議会である。上郡町社会福祉協議会は、定款に「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助のための事業を行なう」と明記して、1967年（昭和42年）の設立から半世紀以上にわたり上郡町内で地域福祉の推進に活動している団体である。上郡町社会福祉協議会には、これまで一貫して福祉活動への住民参加を進めてきたという組織的役割から、協議体の中心メンバーとして、全町域を俯瞰しながら小地域での住民組織の活動を循環させ、それぞれの地域コミュニティを重層的に連動させるというアクションをメンバーと共有しながら協議体を牽引するという役割を担ってもらいたいと考える。戦後、半世紀以上にわたって社会福祉への住民参加を日常から活動目的としている団体である社会福祉協議会であればこそ、その役割を十分に果たすことが出来るのではないだろうか。

6.6 自律した村づくり(自治の恢復)の中のインクルーシブ防災

インクルーシブな地域防災に着目して、地域コミュニティの防災力向上を進めるには、地域コミュニティのあり方と、地域における防災力のあり方が、その前提としてまず問われる。

インクルーシブがこの研究調査のキーワードであるが、地域コミュニティにおいては「防災に＜も＞強いまちづくり（むらづくり）」が、地域における防災力向上には「防災とは言わない防災」がキーワードとなろう。

6.6.1 地域コミュニティのあり方ー自律したむらづくり

「自律と連帯」を基礎とする「市民活動社会」が 21 世紀の社会像の基本構成と考える。市民活動社会とは、コミュニティ（地域社会）を基礎単位として、そのネットワーク化された状態も含めての維持・運営・発展に、コミュニティ構成員（多くはその住民）が活動主体として自覚的に関わる社会である。そこで繰り広げられる活動の総体を「(市民) まちづくり」と呼ぼう。すなわち、まちづくりとは「地域における、市民による、自律的・継続的な、環境改善運動」と定義される。

その市民活動社会のまちづくりにおける倫理的論理的な社会基盤は「合意形成」である。まちづくり協議会などの地域主体組織（CBO：Community Based Organization）は、そうした合意形成のための、住民などによる集まり・機会・場（フラットなプラットフォーム）であり、住民などを中心とした自律的で連帯した市民組織である。あるいは、あるべきである。

こうした都市部における市民主体の都市部における「まちづくり」と、集落や村落における「むらづくり」が、ほぼ同意語とすれば、まちづくりの定義をとして「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」（2001 小林郁雄）は、そのままむらづくりにも適用できそうである。都市部では住民だけでなく地域の構成員である「市民による」というところが、集落部ではほとんどすべて「住民による」ということになるだろう。

すなわち「むらづくりとは運動である」ということで、「防災むらづくり」とは、ある地域や地区において、その住民を中心に、自分たちの手でやり続ける「防災」のための、その地域の環境改善の運動・活動ということである。重要なのは、「地域における」「市民による」という点で、地域住民が安全安心をめざす防災のための運動を自分たちが自律的に、継続的にやり続けることである。

そうした自分たちの手で進める自律的継続的な運動は、行政の指示や経済のしがらみな

どから「やむをえず」進めることでは限界がある。地域において自律生活圏を確立し、そのネットワークされた社会として地方自治体があるという構図が、21 世紀の市民活動社会の将来像である。

6. 6. 2 地域における防災力のあり方—地域力・市民力・場所力

地域の防災力とは何か？大きな災害に備えるための「力」とは何を必要とするのか？阪神・淡路大震災の経験から、その復興まちづくりの中でわかったことは「地域力・市民力・場所力」の 3 つの力が大規模災害に対し「うたれ」強い地域の基本であるということである。

災害からの被害を最小に抑えるのは「地域の力」で、常日頃のむらづくりの積み重ねが非常時の対応力となる。大地震・大水害でも大規模テロでも、最中や直後の救助救援は、その地域での助け合い以外に頼るものはない。すなわち「自分でできることを、自分でする」ことであり、その時「やってないことは、できない」。

しかし、地域力に限界があり、持続性や展開性に問題があることは明らかである。地域を超え、普遍的な課題を扱う NPO やボランティアの協力支援が必要不可欠である。行政や企業、他地域や外国からの救援支援は、そうした「市民の力」のバックアップとしてはじめて効力を果たす。

地域力と市民力が機能するためには、それらが顔を合わせ出会うことのできる「場所の力」が鍵を握っている。場所力が介在することによって、地域力は「プラットフォーム」を現場にもつことができ、市民力は「ネットワーク」を現場につくることができる。

阪神・淡路大震災からの復興まちづくりとは、結局、「いろいろな地域における、さまざまな市民による、まちづくりプラットフォームとまちづくりネットワーク運動」であったのではないかと私は思っている。

プラットフォームとは、誰もが自由にやってきて、そこからおもしろおもしろにめざす目的に向かってともに出発する場所である。まちづくりでは自由な論議、自主的な活動ができる集まり・機会・場としての「まちづくり協議会」がその役割を担い、「自律」がその基本である。

ネットワークとは、構造的なピラミッド型ではなく、網目状に何となくつながった（インターネットのワールドワイドウェブが最も明確に示している）状態で、まちづくりにおいては、そうしたゆるやかなつながりが持つ情報共有が相互支援を助ける。そして「連帯」がそれらを支える原点である。

こうした「自律と連帯」を合言葉にした、まちづくりプラットフォームとまちづくりネットワークこそが、21 世紀の社会像である「市民活動社会」につながる基本構造である。グ

ローバル経済を前提とした企業中心の「国際・企業」時代から、個人や地域ネットワークによる市民中心の「民際・市民」世界へと、20世紀から21世紀の社会は転換していく。

目標は、地域主権・情報共有を条件に、市民が主体となりコンパクトな自律生活圏（コンパクトタウン）が多重にネットワークしている自律連帯社会だろう。その行動原理が「参画と協同」である。大震災などでは、＜まちづくりプラットフォーム＞と＜まちづくりネットワーク＞が、被災地の「現場」に確立され、被災民の「細部」に至るまで行き届くことが＜復興＞であろう。

「地域力」はそこに住む住民を基本とする商業者、地家主など地域に関係する様々な人々や組織（CBO＝Community Based Organization）のつながる力で、「市民力」とはその地域に関与する支援者、ボランティアや環境、福祉、景観などの課題に関わるNPOなどによる地域外からの関与、支援などのひろがる力である。地域コミュニティは「場所力」といい。必要なのはそれらの総合力（それをインクルーシブというのかもしれない）であろう。

地域コミュニティにおいて地域力（CBO）と市民力（NPO）を、ゆるやかに集め（プラットフォーム）、ゆるやかに繋ぐ（ネットワーク）ことができるのが「場所力」で、その鍵を握るのが「自律したむらづくり」と思う。

6.6.3 モデル地区（上郡町赤松地域）－自治の恢復

上郡町の7つの地域の一つである赤松地域をモデル地区として、インクルーシブ防災を調査研究、協働実践してきた。

赤松地域は3地区15自治会で構成されているが、人口減少、高齢化が進行する中で、自律生活圏として機能するためには、地域内の連携や分割が臨機応変にできる柔軟なネットワークが求められるのではないだろうか。柔軟な自律生活圏ネットワークにより、村づくりのテーマに応じて緩やかに連帯、分割し、継続的な環境改善運動を行っていける体制づくりである。

行政への提案を住民意思として纏めることなく、さまざまな地域組織相互・その構成員である住民相互の意思確認と連帯にこそ、その目標がある。お互いの利害得失を超えて、理解し合うことにある。当然、違う立場や意見の相違などもあるだろう。異なる意見を包みこんで、地域生活が継続していく形が民主主義であり、コミュニティの基本であり、むらづくりの原点である。

7. 地域コミュニティの防災力向上に向けた政策提言へ

7.1. 類似(既存)行政施策の課題

地域コミュニティを形成するメンバーは自主防災組織（≒自治会）をはじめ、消防団、学校、企業、社会福祉協議会、ボランティア団体、医療機関、青少年団体、婦人会、老人会、福祉団体、民生委員・児童委員など多用であることから、ここでは、中でも防災力向上の中心的役割を果たす自主防災組織への行政施策について考察する。

一般的に行政施策は、限りある予算を適切に分配するために、課題分析をした上で政策目標を設定し、目標を達成するための施策を構築する。しかし、課題は多用かつ複雑化しており、自ずと行政が解決すべき課題か≒公共性が高いものか、需要がどの程度あるか等を勘案することが定石であり、最大公約数を考慮した上でのいわば選定した施策になることが多い。このことは、本県自主防災組織に係る施策をみても、その組織数が5,700を超えることを考えれば例外ではない。

7.1.1 国、県の施策

国、県における自主防災組織の施策については、「7.1.4 施策化にあたっての留意点」でも後述しているが、災害対策基本法第2条の2で謳われているように自主防災組織支援の一義的責務が市町にあることから、より選定した施策になる傾向が強い。例えば、国や県における支援対象者は、「自主防災組織を支援する市町」となり、自主防災組織を間接的に支援する事業スキームになることが多く、また、最終的な支援対象者（＝自主防災組織）は市町と比較すれば多数になるため、あまねく施策を展開することは困難である。このため、課題や目標に応じて支援対象者等を限定したり、モデル事業として実施するなどの手法が考えられる。この他には、ホームページ等を活用した防災知識の啓発や教材の提供など多数の対象者に広く普及できる施策なども考えられる（表7.1.1.1、表7.1.1.2）。

表 7.1.1.1 国における主な施策

	施策	概要
普及 啓発 施策	自主防災組織の手引き	自主防災組織の結成・運営体制の整備、自主防災組織が取り組むことが期待されている活動の内容、自主防災組織の活動の活性化に向けた連携の方策についてまとめたもの
	チャレンジ防災！48	防災知識を座学形式で学習する形ではなく、災害時における身の安全の確保に加え、初期消火や救出・救護など実技を中心とし、災害時の具体的な行動につながるように作成された教材
	防災・危機管理 e カレッジ	地域住民、消防職員・消防団員、地方公務員等に、インターネット上で防災・危機管理に関する学びの場を提供するもの
モデル的 施策	地区防災計画作成や防災訓練実施に係るモデル地区	平成 26～28 年度に、地区防災計画の策定に取り組む「地区」をモデル地区として計 44 ヶ所選定し、専門家をアドバイザーとして派遣する等様々な支援
	自主防災組織等リーダー育成・連携促進支援事業	自主防災組織と他の地域の防災組織（消防団、学校、事業所）が、組織の枠を超え、連携して行う防災活動の促進を目的とする取組について、地方公共団体から提案を受け、参考となるような先進的な取組を委託調査事業として採択し、全国の事例を収集し周知

（出典）自主防災組織の手引き（消防庁）、消防庁ホームページ、地区防災計画モデル事業報告（内閣府）を一部加工

表 7.1.1.2 兵庫県等における主な施策

	施策	概要
課題 等選 定型 施策	自主防災組織体制強化推進事業	活動が低調な自主防災組織の活性化を図るため、複数の自主防災組織で行う訓練に対し補助
	自主防災組織活性化支援事業	自主防災組織による特色ある防災訓練や防災行事等の活動や訓練に必要な防災資機材の整備に対し補助
	ひょうご防災リーダー講座	地域や企業の防災の担い手として活動する人材を育成するため、防災に関する知識や技術を習得するための講座
普及 啓発 施策	自主防災組織活動の手引きと事例集	自主防災組織向けの実用的な訓練方法や事例等を掲載した冊子
	ひょうご防災特別推進員制度	防災対策に関する講義や防災訓練の企画・運営の助言、ワークショップなどを行う「ひょうご防災特別推進員」を自治会や自主防災組織、学校等に派遣

(出典) 兵庫県ホームページ、ひょうご安全の日推進県民会議ホームページを一部加工

7.1.2 市町の施策

一方、自主防災組織の支援施策において主力となる市町では、国や県と同様に選定した施策、対象者に広く普及啓発できる施策を実施しているのは同じであるが、さらによりきめ細かな支援を行っているのが特徴である。当研究会が実施した県内 41 市町に対する調査結果でも、例えば、兵庫県内の全ての市町が実施しているわけではないが、管内の全自主防災組織に対して、人口や世帯数等を勘案してその活動費を支援するなどが最たるもので、県内で 5,700 を超える自主防災組織に対して、県が市町と同じように全組織を支援することは、到底真似できるものではない。

また、自主防災組織が実施する研修や訓練、資機材整備の助成に至っては、実に 36 市町が単独でも予算化しており、職員自らいわゆる「出前講座」を行ったり、直接、消防職員が指導や助言をするなどの既定経費で対応可能な人的支援についても、31 市町が対応してい

るなど、国や県とは異なり、自主防災組織と密接した関係ならではの施策を実施している。これらの施策を実施していない市町は、市町を支援・補完する県施策をむしろ積極的に活用している(図 7.1.2.1)。

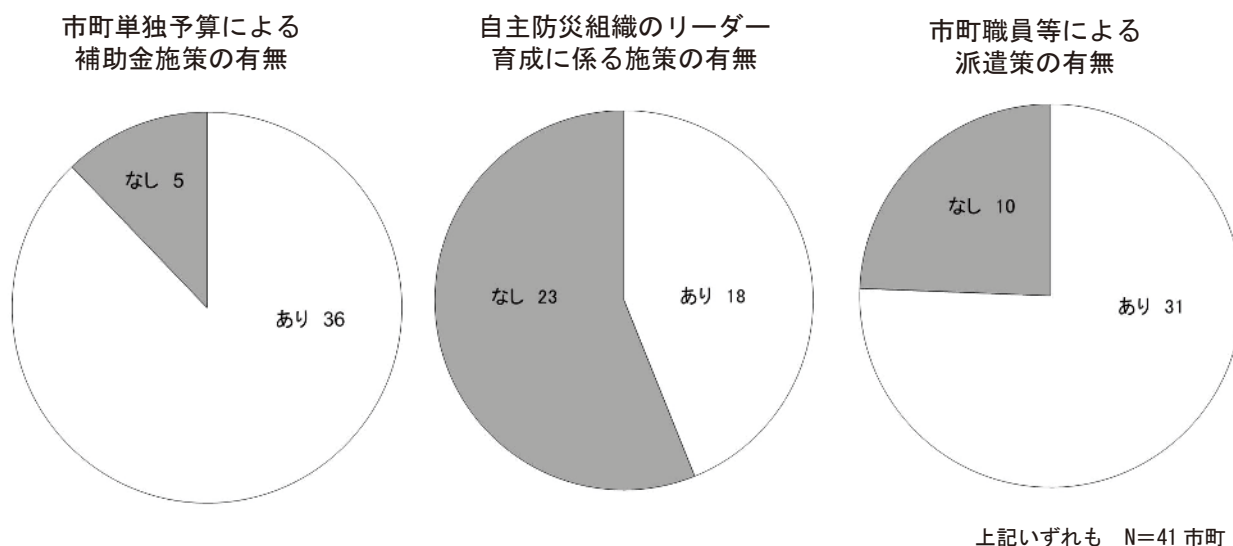
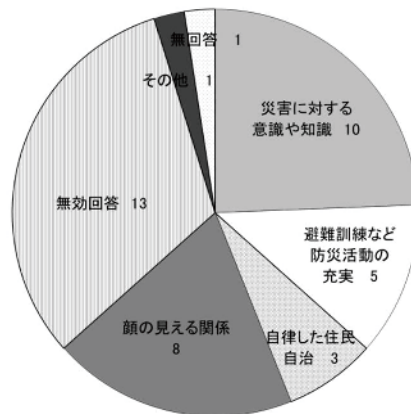


図 7.1.2.1 兵庫県内市町の自主防災組織への取り組み状況

(出典)「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会」調査

筆者は、自主防災組織の県所管課として、毎年 20 件近くの市町ヒアリングを実施しているが、4 年前に聞いたある市町の防災担当係長の話が忘れられない。「自主防災組織の訓練は、補助金があるから実施するものではない。補助金に関係なく実施するべきもので、むしろお金がない中、どのように対応できるかを考えるほうがより現実的である。」この話を補足すれば、当該係長は補助金施策を否定したわけではなく、補助金があればなお良しとするもので、端的に言えば、「地域防災は補助金があるから実施するものではなく、なくても実施する」ということを言ったわけである。

今回、当研究会が実施した市町に対する調査では、地域防災力向上に最も重要と考えるものとして、災害に対する意識や知識、顔の見える関係を選択する自治体が多い結果となった(図 7.1.2.2)。その理由として、「ハード整備を行って安全に避難できる環境を整えたとしても住民の災害に対する意識が低ければ防災力の向上にはつながらない」、「市が主催する防災訓練・研修会等の参加だけでなく、地域主体で行われる訓練や研修など、地域の特性にあわせた持続可能な活動が必要である」といった理由を掲げ、行政主導の施策だけでは地域防災力の向上は難しいと認知されていることがわかる。



(注) 本設問は、最も重要と考えるものを一つだけ選択肢から選ぶものであったが、無効回答は複数を選択した市町である。また、「安全に避難できる環境」を選択した市町はなかった。
N=41 市町

図 7.1.2.2 地域防災力向上に必要なもの

(出典)「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会」調査

7.1.3 目に見えない施策

それでは、地域コミュニティの防災力向上に係る施策課題はなんだろうか。今回、本研究会では、上郡町赤松地区における白旗城まつりによる「地域コミュニティの防災力向上」に取り組んだが、その前身ともいえる上郡町での自主防災組織の統合再編に関する取組みに言及する。

少子高齢化が進展する上郡町では、自主防災組織そのものが成り立たない地域、防災活動が低調な地域もみられ、こうした現状に強い危機感をもった行政主導で、平成 27 年に「自主防災組織活性化検討委員会」を立ち上げた。この委員会では、様々な自主防災組織の活性化方策が検討されたが、特筆すべきは現存する 107 組織を統合再編するというものであった。しかしながら、委員会に参画している自主防災組織の代表者からは、必ずしも肯定的な反応があったわけではなく、統合再編の主な反対意見として、「隣近所は顔見知りだから、いざと言うときは大丈夫」、「助け合いは近所が基本」というものが多かった。

こうした考えを持った自主防災組織と行政の溝をうめていったのは、根気強い両者の協議の積み重ねにつきる。その結果、自主防災組織代表者は「自主防災組織を統合しても助け合いは近所が基本であることには変わりなく、近所でできないことを地域全体で支えてもらう」、「活動できると言っている自分自身が、いつまでも活動できない」と将来のことも見据えるようになり、107 組織を 7 連合組織に再編する方針を決定した。

この一連の上郡町での取組みに対し、県では「自主防災組織体制強化等モデル事業」とい

う補助金支援を行った。この補助金は、活性化に取り組む上郡町の財政的支援になったことは言うまでもないが、前述の係長の「あればなお良し」と意味合いを同じとするもので、補助金があったから組織再編ができたわけではない。つきつめて考えると「地域コミュニティの防災力向上」は、こうした上郡町における根気強い取組みにみられるような「目に見えない施策」が重要なかもしれない。

当研究会調査の「自主防災組織等による防災力向上に必要な支援等に係る行政の課題」の設問では、上郡町と同じような悩みを持つ市町が多くみられた（図 7.1.3.1）。上郡町の取組みは一つのモデルケースとして他市町の参考になるが、それ以外にも当研究会がモデル事業として上郡町赤松地区で実施した、いわゆる「防災とは言わない」まちづくりや日常生活の延長線上で実施した取組み、NPO など民間活力の活用等を、新たな施策の視点として持てるような仕組みづくりを、当研究会が提言することが肝要ではないだろうか。

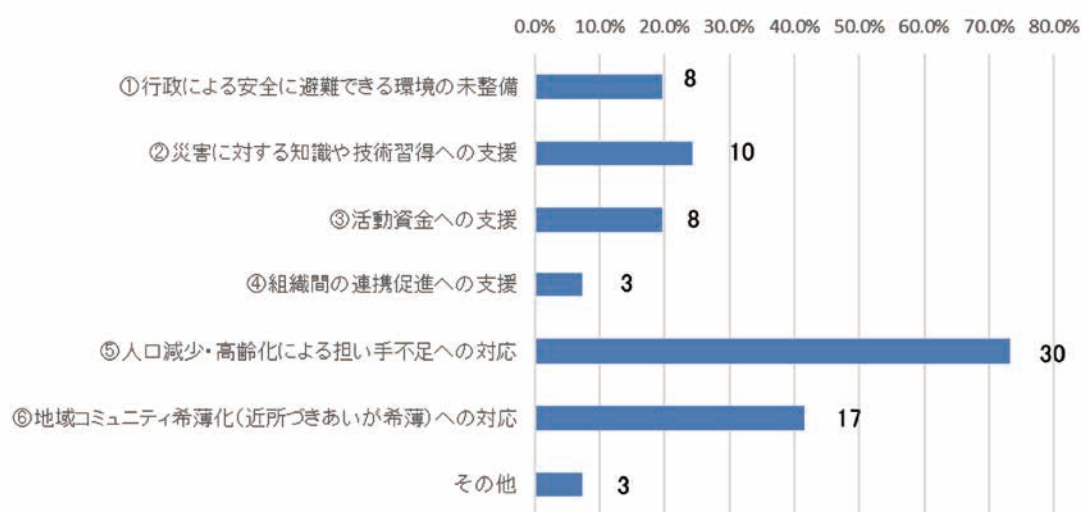


図 7.1.3.1 自主防災組織等における防災力向上に必要な支援等に関わる行政の課題
(N=41 複数回答)

(出典)「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会」調査

7.1.4 施策化にあたっての留意点

本節では、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。

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に留意する必要がある。

7.2 災害と福祉制度

はじめに

2011 年（平成 23 年）に発生した東日本大震災では、高齢者の死者数は全体の約 6 割、障害のある人の死亡率は他の約 2 倍にのぼったといわれている。

また一方で、地域住民や要援護者を支援する役割の消防職員・消防団員の死者・行方不明者は 281 名、民生委員の死者・行方不明者は 56 名にのぼるなど、多数の地域社会の支援者が犠牲になった。

わが国の災害対策基本法では、国と地方公共団体の責務を明確にするとともに防災行政の整備と公共の福祉の確保を目的とするとともに、住民の責務として自らの災害への備えと自発的な防災計画への参画を明記している。

地域住民が、高齢者や障害者などの住民を自然災害から守るには、また、実際に自力で避難することが難しい要援助者や家族の力で避難が難しい要援助者を誰がどのようにして安全を確保して避難させるのか、わが国の災害対策基本法という法制度ではどのようなになっているのかを確認するとともに、2018 年（平成 30 年）の社会福祉法の改正により、地域での公益的な取り組みが義務化された社会福祉法人に、災害時にどのような取り組みとどのような役割が期待されているのかについて考えてみたい。

(1) 災害対策基本法について

わが国の災害対策関連法律の「災害対策基本法」は、1959 年（昭和 34 年）の伊勢湾台風をきっかけに、国と地方公共団体などによる防災計画の策定と責任の所在を明確にし、住民の防災活動への自発的な参加などの災害への備えを盛り込んで制定された。

また、阪神淡路大震災後にはボランティアや自主防災組織の活動環境の整備等がおこなわれた。その後 2011 年（平成 23 年）に発生した東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数は約 6 割で、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍にのぼった。こうしたことから、2013 年（平成 25 年）には、避難行動要支援者名簿の作成を自治体に義務づけ、その名簿を活用した実効性のある避難支援が出来るように同法の改正がおこなわれた。

この「避難行動要支援者避難支援制度」が出来るまでにも、2006 年（平成 18 年）に国は市町村に対し、災害発生時に避難や救護が必要な方に同意及び手上げ方式で要援護者のリストを作成し、同意に基づき平時から自治体や民生委員、社会福祉協議会等が情報を共有する取組みを「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」で周知した。

(2) 避難行動要支援者避難支援制度の課題について

災害対策基本法では法定事項として、市町に避難行動要支援者名簿の作成を義務づけるとともに、平常時には提供に同意した住民の名簿は災害時に備えて警察や消防団、民生委員や自主防災組織等の外部の避難支援等関係者に情報提供されることになっている。

また、外部への提供に不同意であった方の名簿も、災害発生時または発生のおそれのある時には、自治体の首長の判断により、必要な範囲内で自治体や避難支援等関係者の情報伝達、避難支援、安否確認等に活用される。さらに、国の取組み指針では、更なる避難行動支援のために取り組むべき事項として、個別計画の策定が“望まれる”とされている。

具体的には、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、平常時から地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき市町村が個別に避難行動要支援者と具体的な調整を行ないながら、個別計画を策定することになっている。

さらに、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織や自治会、福祉事業者等の関係者のなかからコーディネーターとなる者として協力を得て、各支援機関を個別に訪問して一人ひとりの個別計画内容や進捗状況、フォローアップ状況を把握など実効性のある個別計画を策定することになっている。

(3) 避難行動要支援者の情報把握について

2018 年（平成 30 年）には、国内で地震や風水害などの大規模自然災害が各地で発生し各地で大きな被害が発生した。なかでも、「平成 30 年 7 月豪雨災害」では、西日本を中心に全国的に記録的な大雨となり、河川の氾濫、浸水害、土砂災害が発生し死者、行方不明者多数となる甚大な災害となった。兵庫県内でも、死者 2 名の人的被害と全壊 16 棟、半壊 18 棟など多数の住家被害が発生した。

特に、新聞報道では岡山県真備町での浸水で亡くなった 51 人のうち、8 割以上の 42 人が自宅で亡くなられ、その 8 割以上が 65 歳以上の高齢者で足が不自由であったり杖を使用していた方々で避難が困難であったため、多くの方が自宅 1 階の寝室や居間、台所などでなくなれた可能性が高かったとされている。また、亡くなった 51 人中の中の 42 人は、介護が必要であったり障害があったりするなどして、災害時に支援を必要とする「避難行動要支援者」であったが、避難方法などの「個別計画」は策定されていなかったといわれている。

一方で災害対策基本法により、要支援者名簿の作成が市町村に法定事項として義務付けられはしたが、その名簿の作成と提供という点において課題がある。1 つ目は、名簿登載の対象に知的障害者や精神障害者を登録対象外にしている自治体があったり、或いは 65 歳単身世帯を無条件で登載しているケースも指摘されていたり、名簿登載精度に過不足が生じ

ている。さらには、名簿上で単に単身高齢者ということから、本来は支援者として活動できる元気な高齢者が要支援者になっていたり、他者からの支援がなければ移動そのものが困難な重度の知的障害者や重複障害者が、機械的な判断や要支援者個々の状態や居住している地域の実情に応じた補正がなされずに、当該市町の名簿への登録対象から漏れてしまっているケースもあるという。

2つ目は、地域の避難支援等関係者が個人情報管理を嫌気して、市町村からの名簿の受け取りを拒否するケースである。昨今の個人情報保護に関する過剰ともいえる報道や、過剰な個人主義を助長する考え方等により、民生委員協議会や支援団体が障害特性などを含む個人情報の受け取りを組織的に拒む場合や、災害時の支援活動に対して負担感を感じる地域活動者が存在しているのは事実である。

3つ目は行政が避難支援等関係者（自主防災組織等）に対して、予算・人員不足を理由に、避難行動要支援者名簿を丸投げして渡し切りにしているというケースもある。

また一方で、内閣府の指針で「取り組むべき事項」とされている個別計画策定という点でも、個別支援計画が要支援者本人不在で作成されていたり、要支援者自身が自らの身を守るため主体的な行動をとることが出来るような視点や個々のケアマネジメントの視点が欠落しているとの指摘も存在する。そもそも、地域で生活している要支援高齢者や障害者への福祉サービスは、介護保険法や障害者総合支援法により個人が福祉サービス提供事業者との間で契約を締結し、個々の状況に応じてケアマネージャー等の専門職が作成する個別支援計画に基づいて福祉サービス事業者から提供されるものである。

そのため、地域で生活している要支援者がどのような福祉サービスを利用しているのか、或いはどの程度の要支援状況や要介護状況にあるのかを把握しているのは、基本的には福祉サービスの提供者である自治体がサービスの分量として把握しているほか、ケアマネージャーや地域包括支援センター等の相談支援員や保健師などの専門職も利用者のサービスを通して把握している。しかし、自治体の職員や事業者や専門職には守秘義務が課せられているため、その情報は契約した業務に使用する以外には第三者には提供されない。

地域の要支援者を支援するうえで必要な情報を地域の支援者が把握するには、災害対策基本法による自治体からのフォーマルな情報提供と併せて、小地域での住民同士の普段からの見守り活動を通しての要支援状態など、何らかの支援が必要な住民がその地域の住民に日常生活や災害発生時にはどのような支援が必要なのかをしっかりと伝えておくということと、地域の住民は住民同士の信頼関係にたつたうえで地域のなかで、「気になる人」を支えあうという気持ちを住民自身が持ち、その気持ちを他の住民に伝えて「個」から複数人、グループでの活動に拡大することにより、「気になる人」の状況把握と活動支援に繋がっていくものではないだろうか。

特に、昨今では少子高齢・人口減少の進行、暮らし方や働き方や個人の価値観が多様化し、地域や家族・職場などでの支え合いや関係性が希薄化してきている都市部等では、従来の地域福祉課題にとどまらない課題の複雑化、多様化する地域社会の変容と併せて、貧困やひきこもりなど民生委員などの地域福祉関係者や行政との接点を自らと絶している要支援者の情報把握は非常に難しい状況である。

(4) 災害時の福祉支援体制について

国は 2018 年（平成 30 年）5 月に災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドラインを示した。このガイドラインでは、避難所等において高齢者や障害者、子ども等の災害時要配慮者に対する福祉支援を行なうため、

- ① 都道府県において、行政や保健医療関係者、民生委員、社会福祉協議会、社会福祉施設、福祉職能団体などが平時から官民協働でネットワークを構築する。
- ② 災害が発生すれば「災害派遣福祉チーム（DWA T（デーワット）」を一般避難所に派遣する。
- ③ 一般避難所に避難している災害時要支援者に対してアセスメントを行なったうえ、チーム員として派遣された社会福祉施設の職員、看護師や社会福祉士、介護福祉士などが日常生活支援や相談支援、他の避難所等への誘導等の支援を行ない、災害時要配慮者の二次被害防止と安定的な日常への移行を支援するというものである。

2018 年（平成 30 年）7 月に西日本豪雨で甚大な被害が出た岡山県においても、岡山県内初の「災害派遣福祉チーム（DWA T（デーワット）」として県内の特別養護老人ホームや障害者支援施設などで働く社会福祉士などが真備町地区の避難所で支援活動を行なった。

具体的には発災直後の 2018 年（平成 30 年）7 月 10 日から 9 月初旬までの間、真備町を拠点に約 10 人体制で避難者やその家族への心身ケアや生活面のサポートや健康相談などの活動を行なった。さらに、避難所での生活に必要な情報提供を行なう「何でも相談」のコーナーを設置し、支援物資や薬の配布場所、入浴可能施設の紹介や罹災証明の申請方法などの問い合わせにも対応した。

(5) 地域包括ケアシステムの構築

国では、地域福祉の諸課題に対応するために地域創生・地域づくりの取組や生活困窮者自立支援制度による包括的な体制づくりを進めている。

2015 年度（平成 27 年度）に施行された生活困窮者自立支援法では、福祉制度から漏れた人たちの生活支援を進めるとともに、就労支援などを通じて地域社会の一員として包摂することを目的としている。また、同年度の介護保険制度改正では、生活支援コーディネー

ターや協議体の設置を柱とする生活支援体制整備事業が創設された。また国は、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を設置し、地域力の強化と持続性を目的に「ニッポン一億総活躍プラン」を閣議決定し、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」、「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として、人とひと、人と資源が分野を超えて主体的に「丸ごと」つながる、「我が事・丸ごとの地域共生社会」の創設を目指している。具体的には、「地域包括ケアシステム」を構築し、医療や介護の専門職の連携を図るとともに、地域での受け皿としての家族・地域の支え合い機能に期待するとともに、介護保険制度において要支援者向けのホームヘルプサービスとデイサービスを市町村の事業に移管し、そのサービスの担い手として「多様なニーズに応えられる」ことを理由に住民ボランティアの活動に期待を寄せている。

このような国の、「公的な支援体制による地域課題の解決」から、「住民が主体的に地域課題を把握し、住民同士で問題解決を試みる意識の醸成とそれを支援する公的な支援体制」への変容は、これまで社会福祉の範囲外とされていた住民主体の様々な活動が社会福祉というカテゴリーに包まれてゆく流れに変化している。また生活支援体制整備事業では、市町においては生活支援コーディネーターの配置と協議体が設置されることになっている。

この生活支援体制整備事業は、従来、市町村の社会福祉協議会が住民主体により地域づくりに取り組み、住民と一緒に地域の生活や福祉課題を話し合いながら地域において小地域福祉推進組織を設置して、住民と合意形成のうへ「地域コミュニティづくり」を推進してきた方法と基本的に同様であると考ええる。実際に、生活支援体制整備事業が本格実施された、2018年（平成30年）4月1日現在で、兵庫県内の市町で協議体を設置しているのが30市町（2018年（平成30年）4月現在、兵庫県調べ）で、市町の協議体の構成員のうち多いものから、市町社会福祉協議会（90%）、民生委員（87%）、行政（83%）、地域包括・在宅介護支援センター（80%）、福祉事業者（77%）、自治会（73%）、老人クラブ（70%）などになっており、市町社会福祉協議会の組織構成団体を中心に構成されていることから、市町社会福祉協議会がハブの中心になって地域の人と資源を繋げる地域福祉実践活動をさらに発展させることこそが、その市町の地域包括ケアシステムの構築加速へのスピードが加速するものと考えられる。

(6) 社会福祉法人の公益的取組み

2016年（平成28年）4月の社会福祉法の改正により、社会福祉法人には「地域における公益的な取組み」を実施する責務が明確化された。兵庫県内には現在、約770の社会福祉法人が存在しており、兵庫県所管の福祉施設だけでも約6,600以上の福祉施設が存在している。

兵庫県では、2005 年度（平成 17 年度）から、社会福祉法人をする経営者団体である「兵庫県社会福祉法人経営者協議会」と県社会福祉協議会が、社会福祉法人が実施する地域貢献活動について調査研究を実施するとともに、「地域貢献推進活動事例集・マニュアル」を発行した。

その後、両者は協働して地域貢献活動の実態調査や社会福祉法人へのヒアリングを経て、2014 年度（平成 26 年度）から、県内 2 箇所において社会福祉法人が法律や公的制度・施策に定められた本来の社会福祉事業を実施する以外に社会福祉法人の地域貢献活動として地域住民の生活上の相談事を総合的に受けるための相談窓口の設置と、法人の所在する地域内での社会福祉法人による連絡協議会の組織化を全県的に進めることを目的に、神戸市垂水区と南あわじ市 2 箇所でモデル事業を実施した。

このモデル事業の実施後、県内各地で地域づくり活動を管内の社会福祉法人が集まって協議体を立ち上げて、相互で情報交換しながら解決に向けた事業検討や事業連携しようという動きが拡がり、2018 年（平成 30 年）12 月現在、県内の 24 市区町で管内の社会福祉法人の有志による連絡協議会が組織されている。

県内の連絡協議会のなかには、法人間の情報交換からはじめて、各法人が保有する資源を災害時に活用させようと災害をテーマにした共同事業への取組みを進めているところや（神戸市垂水区・長田区、宝塚市、南あわじ市、篠山市、加西市）、特別養護老人ホームが所有するハード・ソフト面での介護福祉の機能を、災害時に要支援高齢者等に提供しようと施設内で福祉避難所の開設訓練に取り組んでいる例（宝塚市）もある。

また、災害発生時に老人福祉施設の居室部分の提供や、高齢者や障害者、児童福祉施設等の入所施設で備蓄しているトイレトペーパーやオムツ、生理用品等の日常生活物品や災害備蓄食品等の一般避難者への提供等について自治体との協議や、一般避難所での福祉相談室の設置や、災害時の移動困難者に対する福祉車両の貸し出しや移送について社会福祉協議会と行政と共同して取り組んでいる事例（養父市）もあり、それぞれの地域ニーズに対応した取組みを協議会で取り組んでいるところだ。このように、地域の社会福祉法人が力を合わせて地域貢献に取り組むテーマとして、「地域防災」は法人の経営する社会福祉種別にかかわらず共通性が高いものだと考える。具体的には、老人福祉施設の職員は高齢者を、児童教育施設は子どもを、障害者福祉施設は障害者というように、それぞれの各分野の法人・施設の持つ専門性を地域のすべての住民の課題や困りごとに対して力と技術を発揮できるのは、「災害」というすべての住民の「困りごと」であるからであろう。

このように社会福祉法人には、法令等による社会福祉サービスの直接的な提供だけでなく、地域における福祉力向上のための拠点として、災害時には地域住民の安心・安全に役立つ活動が広がっている。もちろん、社会福祉法の規定によりすべての市町自治体に設置され

ている社会福祉協議会も、同じ社会福祉法人として兵庫県内で設置済みの法人連絡協議会すべてに参画するとともに、そのほとんどの協議体において事務局を担っている。

今後、兵庫県内の各市町社会福祉法人連絡協議会が県域で連携を図ることによって、前述の「災害派遣福祉チーム（DWA T（デーワット））」の早期設立も現実的になると考えられ、地域でのボランティアやNPO・NGO等の支援団体などに加え、国内各地で社会福祉法人による自発的な地域公益活動が新たな災害時の福祉支援の一つの制度として定着してゆくものとして大きな期待が寄せられているといえよう。

7.3 自助・共助・公助の再定義

はじめに

「自助・共助・公助」という言葉については、その定義、つまり、この言葉が「何を意味しているか」よりも、むしろ、人びとはその言葉をやりとりすることを通して「何をなしているか」を問う方が有益である。前者が、その言葉を使う当事者の自覚的な意識によってとらえられている表層部分に対応するのに対して、後者は、当事者がそうとは意識せずに、しかし「実際にはなしている」深層部分に対応するからである。「自助・共助・公助」によって、実際になされていることは、本来、特定のだれか（どこか）に専有的に帰属されることなく、ファジーな曖昧性や重複性を伴いつつ担われることも十分にありえる防災・減災に関わる役割や責任を、特定のだれか（どこか）に排他的に帰属させ、その帰属のありようを社会的に明示しようとする実践である。しかも、この〈防災帰責実践〉は、責任の所在をクリアに明示するための実践であったにもかかわらず、かえって、まったく正反対に、すべての関係者・関係機関の「責任放棄」ないし「責任転嫁」を招いている。課題解決へ向けたヒントは、サバイバーズ・ギルト（生存者が感じる罪責感）を前向きに転回させることで得られる、突き抜けた役割意識、責任感にある。自治体に避難指示の発令を自ら要請する住民の姿、「押しかけ家具固定」の試みなど、その萌芽はすでに社会に芽生えている。

7.3.1 その言葉で何をなしているか

「自助・共助・公助」という言葉の再定義が本稿に与えられた論題である。しかし、ある言葉について探究するとき、その言葉の定義、つまり、その言葉が「何を意味しているか」よりも、むしろ、その言葉でコミュニケーションすることを通して、人びとは「何をなしているか」を問う方が有益な場合がしばしばある。前者が、その言葉を使う当事者の自覚的な意識によってとらえられている表層部分に対応するのに対して、後者は、当事者がそうとは意識せずに、しかし「実際にはなしている」深層部分に対応するからである。

筆者の考えでは、「自助・共助・公助」も、ここで言う表層と深層のねじれに注目した考察が必要とされるタイプの言葉である。つまり、「自助・共助・公助」という言葉のもとで展開されている顕在的な活動やだれの目にも明らかな論争とは別に、より深層の部分で人びとは「何をなしているか」が重要である。この点について、この言葉の周辺で頻出するフレーズを通して考えていこう。

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模広域災害時の「公助の限界」が明らか

になるとともに、自助・共助による「ソフトパワー」が重要なものとなっている。また、国民の意識の中でも、「公助に重点を置くべき」という回答が減少し、「自助、共助、公助のバランスを取るべき」という回答が増加した。

これは、平成 26 年版防災白書（内閣府，2014）から引いた一節である。「公助の限界」、三者の「バランス」など、「自助・共助・公助」論にはお馴染みのフレーズが登場する。なお、ここで、「国民の意識」の変化を示すエビデンスとして参照されている調査は、以下のものである（図 7.3.1.1）。

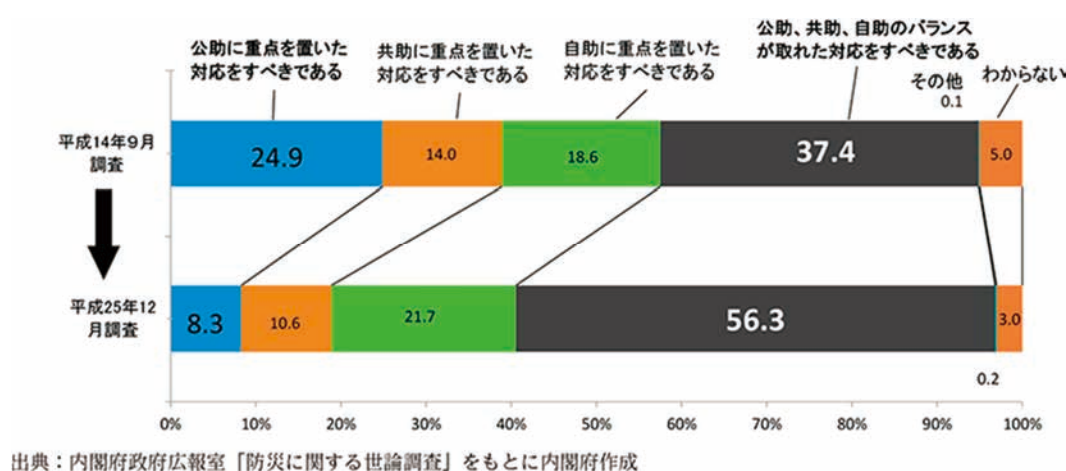


図 7.3.1.1 防災に対する意識

もう一つおさえておきたい関連フレーズが、「自助 7 割、共助 2 割、公助 1 割」である。たとえば、永松（2015）の論考には、この配分割合の根拠となった阪神・淡路大震災に関するデータや、この主張に関する論争——それまで無力な住民と見なされてきた一人一人の役割が重要だと指摘し防災・減災における住民の位置づけを高めた「功」の部分と、「公助 1 割」が行政の責任回避の材料として用いられることや、自助の過剰な強調によって持てる者と持たざる者との間の格差が生じるといった「罪」の部分との対照——が手際よくまとめられている。

ここで、筆者は、以上を踏まえて、「自助・共助・公助」はどの部分に重点をおくべきかについて論じたいわけではない。つまり、「自助 7 割論に賛成か反対か」、ましてや、「自助・共助・公助」の 3 要素だけでは不十分で、「互助、学助、産助、外助…が重要だ」、そういった類いの議論を展開したいわけではない。これらは、先述した通り、「自助・共助・公助」に関する表層部分だからである。

より重点的に考察されるべきは、むしろ深層部分である。「自助・共助・公助」という言葉とその広範な普及によって、そうとは意識せずに当事者らが「実際になしている」ことは、何か。それは、本来、特定のだれか（どこか）に専有的に帰属されることなく、ファジーな曖昧性や重複性を伴いつつ担われることも十分にありえる防災・減災に関わる役割や責任を、特定のだれか（どこか）に排他的に帰属させ、その帰属のありようを社会的に明示しようとする実践である。「自助・共助・公助」という言葉をもったことで、人びとは、この実践を強力に推し進めてしまっている。筆者の見るところ、これこそが、表層で展開されている論争のかげに隠れた真の課題である。

しかも、重要なことは、この実践に加担している点では、表層の論争における主役たち、つまり、自助・共助派（公助限界説）も、公助派（自助・共助限界説）も、何ら変わらないという事実である。双方とも、互いに他を批判するが、まさにその批判合戦のゆえに、上で述べた意味での役割・責任の排他的帰属実践には斉しく寄与している。この意味で、一見、両陣営は鋭く対立しているようであり、実際には、同じ土俵上にあって相互にもたれ合って互いに他を支えている。

7.3.2 〈防災帰責実践〉がもたらす責任放棄・転嫁

前項（7.3.1項）では、「自助・共助・公助」という言葉は、実際には、防災・減災をめぐる役割・責任を、だれか（どこか）に排他的かつ専属的に帰属させ、帰属状況を社会的にあらさまに明示する実践を推進するエンジンになっていることを示した。この実践のことを、短縮のため、以後、〈防災帰責実践〉と呼ぶことにしよう。

「自助・共助・公助」の助けを借りて進められてきた〈防災帰責実践〉は、いったい何をもたらしたのか。結論を先取りすれば、〈防災帰責実践〉は、責任の所在をクリアに同定し明示するための実践であったにもかかわらず、かえって、まったく正反対に、すべての関係者・関係機関の「責任放棄」ないし「責任転嫁」（押し付け合い）を招いている。「これは役場の責任で行います」、「それはここに暮らす私たちの役割です」との前向きな宣言を生むはずの活動は、逆説的にも、その対極の態度、すなわち、「それは住民の自己責任でやってください」（公助の放棄）、「そんなことまで地域でやれと言われても無理です」（共助の放棄）、「それは役場の仕事でしょ」（自助の放棄）を大量に生んでいる。

繰り返しになるが、「自助・共助・公助」という言葉が発明されたからこそ、責任放棄・転嫁が生じている点がきわめて大切である。その逆ではない。つまり、責任放棄・転嫁が課題視されたから、「自助・共助・公助」という言葉が出てきたのではない。この意味で、上掲の調査でもっとも注目されるのは、自助等がそれぞれ何割になっているかといった個別の調査結果ではない。「自助・共助・公助」と、防災・減災に関わる活動を実体的に三分割

して人びとに問うている点、つまり、そのように分割して考えることを人びとに強いている点の方が、はるかに重要である。「正常性バイアス」や「空振り」といった防災・減災関連用語についても、かつて同種の指摘を行ったように（矢守，2009，2013，2018 など）、質問項目（社会調査）は、それが明らかにしてみせた調査結果以前に、それ自体が、分析対象として据えられる必要がある場合も多い。特定の用語（ここでは「自助・共助・公助」）を用いて何かについて調査し、その結果について議論するという構え自体が、その何かを社会に生み定着させる原因になっている場合があるからである。

さて、一般に、〈防災帰責実践〉を一部に含む帰責実践、すなわち、ある事象に関する責任を明確化するための実践が、「よし、俺が責任をとろう」という覚悟ある態度ではなく、残念なことに、多くの場合、「それは、私の責任ではない、あなたの責任だ」という責任放棄と転嫁を生み、結果として、社会全体に責任消散とでも呼べる状況を作り出してしまうメカニズムについては、大澤（2015）が「帰責ゲーム」という鍵概念のもと、精密な議論を展開している。ここではそれについて詳述することは避け、そのエッセンスを、防災・減災の現場における事例を引きながら略述しておこう。

まず、防災・減災の領域で〈防災帰責実践〉が強い影響力をもつに至っていることを、端的に示すエビデンスを指摘しておきたい。それは、近年その数を増しつつある裁判事例である。社会的にきわめて大きな注目を集めているものだけでも、地震予測情報をめぐって地震学者や地元自治体の責任が問われたイタリアのラクイラ地震裁判、東日本大震災発生時の津波避難の適切性が争点となっている大川小学校をめぐる裁判、福島原発事故の発生やその後の対応に対する東京電力の責任を問う裁判などがある。ここでの力点は、個別の裁判事例について、だれ（どこ）に責任が帰属されるべきかについて論じることにはない。防災・減災に関わる案件が、現代社会でもっとも正統的な責任帰属の場と見なされている法廷で議論されているという事実が重要である。言うまでもなく、みなが率先して責任を引き受ける状況があるなら、裁判など無用のことである。多くの人が、自らの免責と他者への帰責を要求し、そこに矛盾と葛藤が生じているからこそ、裁判が要請されている。防災・減災、復旧・復興をめぐる裁判の増加傾向は、〈防災帰責実践〉の高まりと完全に軌を一にしている。

〈防災帰責実践〉が、かえって責任の消散につながっていることをダイレクトに示す事例として、昨年（2018 年）、相次いだ豪雨災害の中で、あらためて浮上した避難指示・勧告をめぐる動向を指摘することができる。現在、日本の多くの市町村は、国が提示したガイドラインの影響もあって、避難指示・勧告の発令に関する客観的基準を設定しようとしている。たとえば、「××川が氾濫危険水位に達したら、避難指示を発令」、「土砂災害警戒判定メッシュ情報が“危険”になったら、当該地区に避難勧告を発令」などのような基準である。

基準を客観化する理由は、表向きは、「（首長、担当者によって）判断にブレがないように」、

「ためらいなく指示・勧告を出せるように」とされている場合が多い。しかし、容易にわかるように、基準の客観化とは、別言すれば、市町村（首長）の判断が不要になるということである。基準が完全に客観化（数値化）されれば、もはや、市町村（首長）には、避難指示・勧告に関して、独自に意思決定（選択）する余地はない。そして、選択の自由のないところに責任は生じない。要するに、市町村は、社会全体に蔓延する〈防災帰責実践〉の中にあつて、選択の自由の放棄（発令基準の客観化）を通して、責任を帰属される恐れを巧みに回避（少なくとも、緩和）しているのである。

他方で、住民サイドも、実質的にこれと等価なことをしている点が重要である。何度も繰り返される「避難指示・勧告に課題」といった分析や報道、あるいは、指示・勧告をめぐる「空振り・見逃し」に対する批難が、深層のメタメッセージ（矢守, 2013）として、社会に発信し続けていることは、避難に関わる意思決定（選択）は、実際に避難する住民自身ではなく市町村の意思決定（選択）、つまり、避難指示・勧告に（のみ）帰せられるべき、言いかえれば、（住民側から見て）他者に「お任せ」していればよいというメッセージである。他者に「お任せ」していた意思決定（選択）が信頼に足らなかったという不満・不信やその基盤にある他者依存の構図が、「空振り・見逃し」の感覚を生むメカニズムについては、矢守（2017）でも論じたところである。

自らの生命に直結する重要事を、他者（つまり、自治体）の避難指示・勧告に委ね、それ（のみ）に依拠して避難したりしなかったりする住民の他律的な姿は、他機関に責任が帰せられる情報や中性的な自然現象に関する規定済の客観的基準に従って避難指示・勧告を機械的に出したり出さなかったりする市町村（首長）が行っていることとまったく同型的である。そこには、当事者自身の選択がない。選択がない以上、責任も生じない。住民もまた、〈防災帰責実践〉の高まりの中で、自らの責任を回避（少なくとも、緩和）しようとしているのである。

7.3.3 サバイバーズギルトに見る突き抜けた責任感

ここまで、「自助・共助・公助」という言葉づかいが、〈防災帰責実践〉の蔓延を招き、その逆説的な結果として、防災・減災に関わる種々の役割・責任が、かえって社会から消失している事実について論じてきた。この悪循環のどこかに脱出口があるのだろうか。前向きな展望を拓くための糸口はないのだろうか。

一つのヒントが、サバイバーズ・ギルト（生存者が感じる罪責感）にある。近年では、御嶽山で発生した大規模な噴火災害（2014年9月）の後、多くの生還者たちが独特の罪責感に苦しめられたことが報道された際、広くこのワードが用いられた。たとえば、信濃毎日新聞（2015）は、同社が実施したアンケート調査の結果について報道している。それによれば、

「下山できた自分を責めることがあるか」という問いに対して、回答者全体の 15 パーセント、山頂一帯にいた人たちに限定すると 53 パーセントもの回答者が「ある」と答えている。

ここで、自らの周囲で多くの死者が発生した事実に対して、下山できた生存者が責任を感じる必然性は、客観的にはまったくない点が重要である。噴火直後、山頂付近では噴石が爆風とともに飛び交い、運悪くその直撃を受けた登山者は命を失い、たまたまそうでなかった登山者は九死に一生を得た。この両者を分けたのは、まさに偶然であって、そこに生存者が「責任」を感じるべき要素——すなわち、当事者による選択の余地——はほとんどない。それにもかかわらず、生存者は深刻とも言える罪責感に苛まれるのだ。まして、客観的にも、そこに一抹の「責任」を見いだせそうなケース——たとえば、大地震で倒壊したアパートで下宿中の大学生の子どもを亡くした親が「もっと丈夫なところに下宿させておけば」と悔み続けるようなケース——では、サバイバーズギルトはより顕在化しやすい。

それはともかく、御嶽山の事例のように、客観的にはまったく責任を感じる必要がないと思われる場合でも、「自分にできることがあったのではないか（にもかかわらず、自分はそれをしなかった）」と、人びとが強い責務意識を感じることもある。この心的メカニズムが、根強い罪責感という形で生存者（遺族）を苦しめるのだった。この事実は、ときに人は、因果関係に関する常識的な推論や通常の帰責慣行を前提にしたときには考えられない局面で、独特の「責任」感を感じることがありうることを示唆している。そうだとすれば、この同じメカニズムを〈防災帰責実践〉の中で生じている責任放棄・転嫁の解決に向けて、より前向きな方向に変形・転換して活用することはできないだろうか。

「自助・共助・公助」の再定義、いや再編成に向けて、サバイバーズギルトの基盤にある独特の役割・責任感覚の転用を図ろうとするとき、私たちはどのような方向を目指すべきだろうか。それは、「自助・共助・公助」のそれぞれが、目下のところ標準とされている守備範囲を少しずつ見直して、何とかお互いに手を打てそうなほどほどの場所で妥協点を探るといった「歩み寄り戦術」ではないだろう。サバイバーズギルトに見られた責任感は、言わば、突き抜けた責任感である。誤解を恐れずわかりやすい表現を使うならば、人は、ときとして場違いな責任感を感じることもすらある。サバイバーズギルトは、このことを示唆している。この意味での突き抜け、場違いの方を生かし、また伸ばす戦術が必要である。

7.3.4 いくつかの事例 — 避難指示の発令を自ら要請する住民、「押しかけ家具固定」

この方向を向いた防災・減災実践が、すでにこの社会に芽生え始めている。たとえば、上掲の避難指示・勧告に関わる課題に関して、次のようなパターンが観察されている。それは、地域住民が自ら、自治体に対して「避難指示・勧告を出してほしい」と依頼し、その要請に自治体側が応じて、実際に指示・勧告等が発令されるというパターンである。一例をあげれ

ば、磯打（2018）は、西日本豪雨（2018 年 7 月）の際、松山市高浜地区が過酷な状況下にありながら、このパターンで効果的な避難行動を実現させた事実について報告している。また、兵庫県（2018）も、同じ豪雨災害の中、兵庫県南あわじ市内で、地域の消防団員が現地の様子を情報端末から映像として災害対策本部（市役所）へ送信しつつ避難指示の発令を要請し、発令された避難指示に基づいて早期の避難が実現された事例を報告している。

この種の避難情報の発令パターンは、既往の役割・責任の配分を前提にすると、一見奇異なものに映る。実質的には、住民や消防団が避難指示を発令しているからである。しかし、上述の通り、自治体の避難指示・勧告が形骸化・儀礼化し、事実上、自治体は何も選択（判断）していないという現状を前提にするならば、むしろ、その現状を有効な形で突き抜けた役割・責任取得が、これらの事例で達成されていると言えるだろう。言い換えれば、この種の事例に対して、避難指示を発令したのは、「役所（公助）なのか、消防団（共助）なのか、住民（自助）なのか」と問うこと自体が無意味なのだ（4.5.1 で示した内閣府の調査は、まさに、この種の問いかけをしていたことに注意せよ）。避難に関する情報や意思決定を自治体頼みにしなかった住民や消防団も立派だし、「基準に従って発令するものだから、すぐには応じられません」などと反論しなかった自治体も褒められてしかるべきで、全関係者の融合的連携によるファインプレーとでも形容するのが妥当だろう。

別の事例を紹介しよう。筆者の研究室では、ここ数年、南海トラフ地震・津波による被害が懸念される高知県内の沿岸地域で、「押しかけ家具固定」と名付けた取り組みを実施している。過疎高齢化が進む地域で家具固定が進まないのは、「する気がない」からではなく「できない」からだ気づいたからである。一度でも実際に家具固定をしたことがある人なら容易にわかる通り、あの作業は、身体が頑健でない高齢者には実施困難である。特に、一人（独居）の場合、そうである。粘着マットを家具の下に敷くにはだれかが家具を持ち上げないといけない。L 字金具を家具の裏面に設置するには、不安定な脚立等の上で工具や器具を操らねばならない。けっして楽にできる仕事ではない。

そこで、筆者らは、地域の小中学生に、高齢者宅をまわって「家具固定をしてあげます、ご希望ありませんか」と呼びかけてもらった。そして、希望者宅には、地元の電器店、工務店の方などこうした作業が得意な住民とアシスタントの小中学生から成るチームが押しかけていく（図 7.3.4.1）。必要な器具は、多くの場合、自治体が設けている家具固定のための補助金で購入できるので、経費もほとんど無料で済む。また、小中学生を含めて、呼びかけや作業にあたる関係者は全員ボランティアなので、人件費もかからない。



図 7.3.4.1 「押しかけ家具固定」の実施風景
(高知県四万十町興津地区、筆者撮影)

他人の家まで押しかけて家屋内に上がり込み、器具も道具も全部持参で、しかも無料で家具固定を実施してあげる試みは、見ようによっては、過保護である。「自分の家の家具固定くらい、それぞれの責任で」との見方もあるだろう。つまり、そこまでするのは、場違いな役割・責任感だとの見立てもあるだろう。しかし、上述の通り、家具固定作業の実態（とても一人ではできないことを一人でやりなさいと要求してきたこと）を直視して、自宅の中は「自助」だという根拠なき想定を取り除いてみれば、押しかけ家具固定に見られる突き抜けた役割・責任取得の方が、むしろナチュラルなものだとわかる。言いかえれば、この取り組みについても、先に示した避難指示の事例と同様、これは、「公助」なのか（自治体の家具固定補助金制度を活用しているから）、「共助」なのか（近隣の人たちが作業しているから）、「自助」なのか（結局、本人がこの枠組みに乗る意志を示したのだから）、などと3分割してとらえることはできない。むしろ、3分割を拒む融合的な実践になっていることが重要なのである。

7.3.5 「自助・共助・公助」をご破算にする

以上に例示した事例や取り組みは、一部の地域でだけ実現した、ごく小さな些細な試みのようにも見える。しかし、そうではない。それらが、これまでの「自助・共助・公助」の3領域分割を無視し、場違いな責任感を基盤にした突き抜けた役割を防災・減災実践の中に具現化しているという意味では、本質的な、つまり、現下の課題を根底から問い直すインパクトの大きな試みである。こうした独創的な試みの積み重ねだけが、「自助・共助・公助」という言葉が主導して作り上げてしまった〈防災帰責実践〉に風穴をあけることになる。既存の思考法の枠内にある凡庸な試みは、それらを百千万積み重ねてみても、所詮はそれだけである。「理論・理屈より現場・実践が重要だ」。それはそうであるが、より正確には、重要なのは「斬新な理論・理屈を伴った現場・実践」である。

この意味で、「自助・共助・公助」に今求められる作業は、言葉の再定義ではない。まして、それぞれの重みは何割ずつが適当かと言い争うことや、「産助」、「外助」といった新種のカテゴリーをむやみに増殖させることではない。そうではなく、この、一見使い勝手がよく、耳ざわりのよい3分法フレーズをいったん「ご破算」にすること、つまり、根本的に再編することが必要である。

広く人口に膾炙した「自助・共助・公助」ではあるが、そもそも、この用語の法令上の位置づけは脆弱である。たとえば、「災害対策基本法」、「同施行令」には一度も登場せず、準オフィシャルな文書と言える「防災基本計画」（平成30年6月発行）でも、「自助」（1回）、「共助」（2回）、「自助・共助」（1回）、「公助」（1回）と、わずかな回数登場するのみである。唯一の例外が、国土強靱化基本法（8条6号）に現れる「事前防災及び減災のための取組は、自助、共助及び公助が適切に組み合わせられることにより行われることを基本としつつ、特に重大性又は緊急性が高い場合には、国が中核的な役割を果たすこと」との記載である（*）。

要するに、「自助・共助・公助」は、法律的な裏付けが希薄な、単なる慣用句である。もともと、慣用句だからと言ってけっして馬鹿にはできない。広く深く社会に根付いた慣用句は、定義変更や改廃の手続きが明快なオフィシャルな位置づけをもった用語以上に、社会実践上、難敵である。なぜなら、本稿の冒頭で指摘したように、慣用句には、通常、その用語を用いて人びとが意識下で「実際になしている」実践が、抗いがたく強大な社会的惰性とともにもとまりついているからである。「自助・共助・公助」の場合、その実践とは、他ならぬ〈防災帰責実践〉、すなわち、防災・減災に関するあらゆる責任・役割を、この3領域のいずれかに排他的かつ専属的に割り振ろうとする実践であった。「ご破算」という一見過激とも思える戦術も、侮りがたい敵を考慮するなら今後十分真剣に検討されてよいアプローチだと考える。

【謝辞】

(*) この点については、山崎栄一さん（関西大学社会安全学部・教授）からご教示いただいた。記して感謝の意を表します。もちろん、このくだりの理解全体についての文責は筆者にあります。

7.4 減災サイクルに応じた課題整理

はじめに

減災と防災の違いといえば、一般的には「防災は被害をださないようにすること」であり、「減災は被害を最小限に抑えること」と理解されている。前者の防災については、紛争災害を含めて災害は多種多様だが、自然災害においては人の力で自然現象をコントロールしようというのは自然を冒涇することであり、そもそも災害を発生させないことは不可能である。

一方減災は、「被害を最小限に抑える」ことであるが、これには筆者は異論がある。何故ならば「希望を持たない者には希望は来ない」という名言があるように、やはり“人的被害ゼロ”を目標に掲げなければ、ゼロにはならないだろう。懸念されることは、少しの被害はやむを得ないということがまかり通ることである。どのような事態であれ、どのような事情であれ、一人のいのちも喪われてはならないことを肝に銘じたい。

2000 年の北海道有珠山噴火災害では人的被害はゼロであった。その背景には北海道大学名誉教授岡田弘が中心となり、「減災協働変革」を打ち出したことにある。「さまざまな軋轢を乗り越え、住民・行政・科学者・マスメディアによる、実態を直視した長年にわたる協働が、死傷者ゼロの減災効果を導いた。」（毎日新聞、2013. 2. 9）ことを忘れてはならない。

さて 2006 年中央防災会議が「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針」を発表して以来、いわば「国民的運動」という形で減災活動が展開されてきた。また 2015 年に宮城県仙台市で開催された第 3 回国連世界防災会議・仙台においても、減災という考え方を広めようと確認された。同会議では併せて「開発に防災の視点を！」と確認され、以後日本政府においては「防災の主流化」が各省庁の政策にも反映されるようになった。

誰もが助かる社会を導く減災サイクル

前置きが長くなったが、そこで自然災害に対して人的被害をゼロにするための考え方として筆者は「減災サイクル」（図 7.4.1）という考え方を提案したい。実は、このサイクルという考え方は、すでにいろいろなところで「災害マネジメントサイクル」（図 7.4.2）として普及している。筆者はその考え方を、より具体的にかつ多様に対応するために、“共創ボランティアが築くもう一つの社会”という考え方を導入した。何故そのように手を加えたかと言うと、これまで使われてきた「災害マネジメントサイクル」では、被害抑止として「開発」という文字が入っていることに疑問がでてきたからだ。先述したように国連の会議においても「開発に防災の視点を！」といわざるを得ないほど、例えばインフラ整備など公共事業として開発に投資するだけでは、防災の視点が欠けることによって、人的被害のみならず

経済被害も見逃せない大損失となる。その上開発によって、ともすれば生態系を破壊し、地域経済に圧迫を与えるということになっては減災が十分に達成しない。共創というのは、共に支えあい災害に強い社会を創るということだ。そして筆者が提案する減災サイクルの真ん中に「自然との共生」「いのち」と明記しているのは最も大事な思想だからである。さらに「もう一つの社会」で、地域分権と地域自律の経済を置いているのは、災害後の再建過程で最も大事にしなければならない考え方であるからである。本研究会では「まず、地域コミュニティを『暮らしの自律（相互扶助）経済圏』であると捉える。」（本報告書 3.1）とあるように、筆者が提唱する減災サイクルの思想と一致し、「誰一人も排除しないインクルーシブ防災」につながる考え方であり、上郡町でもスタートした地域福祉協議体にも生かされるだろう。ただ、「インクルーシブであることをめざす際には、その包摂の対象が次々に広がっていくことを示すだけではなく、それが原理的に生んでしまう双生児としてのディスクルーシブな反動をどのように克服するかを常に意識しておくことが必要なのである。」と本報告書 4.1.6 でも述べているように、常に「これは我がことである」という意識が不可欠であろう。

救えた命が少なくない！

さて 2018 年は「平成」最後の年を前にして実に災害多発の年となった。とはいえ、どの災害も過去には経験している災害であり、歴史に学んでいれば被害を抑えられていたことは明らかであることも露呈した。「過去に学ばない者は、未来に学ぼう」という皮肉めいた指摘をされる論評も目にしたが、確かに平成時代 30 年間に数多くの災害を経験してきたにもかかわらず、人命を守るという点では人的被害ゼロには程遠い結果を塗り重ねてきたといわざるを得ない。中でも「平成 30 年 7 月豪雨災害」において甚大な被害を出した「西日本水害」がその顕著な事例といえる。実に残念なのは、岡山県倉敷市真備町では亡くなった人の 8 割が「災害時における要援護者」と言われて支援の名簿に記載されていた人や平時から独居や寝たきりで地域の防災活動においても配慮していた人たちであったことである。もちろん、その任についていた民生委員や自主防災会のメンバーに責任はない。こうした結果に対して、政府も、各自治体の首長はじめ関係者も「どうして逃げてくれないのだろう？」と悲鳴を上げた。逃げない理由は、「まさか自分が被害を受けるとは思わなかった」「近所の人は誰も避難していなかった。」という声が多い。まだ記憶に新しいが、2018 年 12 月末に発生したインドネシアの火山噴火による山体崩壊を原因とした津波の被災地では、「火山噴火はいつものことだから警戒してなかった。」とのこと。こうした発言は「想定外」ではなく、むしろ救えた命だったということを明らかにしたものでもあり、私たちはあらためて真摯に災害と向き合うことを覚悟しなければならない言動である。その上で避難行動が思う

ように行かない障害者や高齢者、妊婦、言葉の通じない外国人、子どもたちの場合は、逃げたくても逃げることができないために被害は甚大になり、徹底した取り組みが求められる。こうした事態を受けて政府は、「豪雨などの災害が相次いだことを受け、避難勧告・指示の指針を来年春までに改定する方針を固めた。住民による自主避難の支援が自治体の役割だと定義し、情報提供の徹底や災害教育の充実を求める。「自らの命は自らが守る」という考え方を前面に打ち出し、避難の判断の主体を行政から住民へと転換する」と発表した。（毎日新聞 2018・12. 24）

発想の大転換が必要

そもそも一地方自治体の防災計画を見ると、必ず自主防災思想について記述してある。いわく「自主防災思想の普及啓発 第1項自主防災思想の考え方『自らの身の安全は、自ら守る』という考え方が防災の基本であり、市民一人ひとりがその自覚を持ち、平常時より災害に対する備えを心がけるとともに、発災時には、まず自分の身の安全を守ることが必要」とある。－（吉原直樹編『防災の社会学』防災コミュニティの社会設計に向けて 2008 東信堂）と指摘もあるように、住民主体となることは当然だが、これまでの日本における防災行政のあり方からすると「発想の大転換」とも言えるだろう。本報告書「5. 2. 1 高知県黒潮町」の取り組みにあるように、住民主体の具体事例はきっと成果をおさめるだろう。大切なのは同町のように「事前の備え」においても住民主体となる施策を講じておくべきなことである。これまでも長年にわたって、政府や地方自治体、自主防災会、自治会、企業、大学、NGO・NPO・ボランティアなども事前の備えの大切さは十分承知しており対策は講じてきた。しっかり経験を踏まえ教訓を活かして人的被害ゼロという成果を出している地域も少なくない。一方で残念ながらその成果が十分見られないと言うのも現実だと言わざるを得ない。いよいよ政府も「発想の大転換」に舵を切ったのではないかと思える。この住民主体という考え方は、筆者の減災サイクルにおいても根本的な思想でもある。もちろん地域コミュニティの支えあいと行政のみならずボランティアな人たちによる支援がなければ実現しないことである。だから減災サイクルには、救援ボランティア、復旧・復興ボランティア、予防ボランティア、共創ボランティアと共助の大切さも表現している。筆者が2007年から掲げる「減災サイクル」は、まさにこの発想の大転換を支える考え方でもあった。例えば従来の視点から180度転回した総合治水の考え方として、「河川の水が溢れることを前提」（2006・8・13 朝日新聞）（という考え方をすれば、おのずとこれまでの対策とは異なる。「流域コミュニティ」という言葉があるように、川が溢れることを前提に、平時から流域コミュニティとして取り組まなければならない。これまでのダムをつくることを前提にしたり、堤防を高くすることで安心するような方策のみに依存するのではなく、ダムが貯水するだけの同じ水

量を流域の田畑や学校のグラウンドおよび駐車場などに水を流し貯めることで、水害を防ぐという取り組みが各地で行われている。いわゆる「剛より柔を！」という考え方でもある。災害と向き合いながらも、“災害をやりすぎず”という考え方を導入することを強調したい。

もう一つの社会づくり

本報告書 6・5・2 安全・安心村づくり会議の効果と課題で述べているように、本研究会がモデル地区として選んだ上郡町赤松地区で取り組んできた赤松地区村づくり活動は「もう一つの社会」づくりに置き換えることができるだろう。つまり平時の村づくりとしてさまざまなに取り組む活動を、災害時の備えとして置き換えると、それは災害に強い村づくりとなるからである。(表 7.4.1)

本研究会は、毎年の一だ行事である「白旗城まつり」を「インクルーシブな地域防災」を実証するイベントとして位置づけてきた。具体的にはこれまで参加が叶わなかった障害者の方々や外出に億劫だった高齢者の方々を誰一人取り残さず参加して頂くという取り組みを、赤松地区第 1 回避難訓練として、民生委員や民生協力委員はじめ福祉委員などが中心となり、いざという時の災害時の避難行動へとつなげた。同まつりが終わった後のアンケートには、「白旗城まつりと（避難訓練が）同時開催のため参加の予備かけがしやすかった。」「いつもの年より車いすの人が多く見られた。」「外出手段がない人が集まったことはよかった。」「今まで参加できなかった方もバス等を利用して参加できた。」「高齢者の避難訓練の名の下に高齢者要支援者の参加の呼びかけを試みたのはよかったと思う。」「地区の 65 歳以上の方、お一人お一人に出欠確認したり、名札等を配布したりする中、実態把握ができ、つながりを深めることができたことはよかった。」などの感想が寄せられている。祭りが減災意識を高めたことは間違いない。

こうして上郡町の「安心・安全村づくり会議」の中でも、赤松地区は村づくり委員会によるワークショップを重ね、「村づくりメニュー」を整理しその多彩なメニューを減災サイクルに落とし込むと、表 7.4.1 で示したように災害時に活かすということが可能であることが分かる。このような一連の取り組みから、本研究会が提案した発想の大転換と言える「インクルーシブな地域防災」活動によって住民の防災意識が高まったことはいままでもない。ただ中間報告で示したが、一般的な減災サイクルにおける 4 段階のフェーズで考えられる対策を書き出したところ、それらを“阻むもの”が浮かび上がって来た。各フェーズにおいて共通して阻むものは、「制度の壁」と「行政による無理解」であった。本研究会のフィールドである赤松地区におけるさまざまな取り組みが、平時における「地域包括支援センター」につながる多様な福祉制度によって、阻むものはやがて取り除かれることを期待したい。

減災サイクル

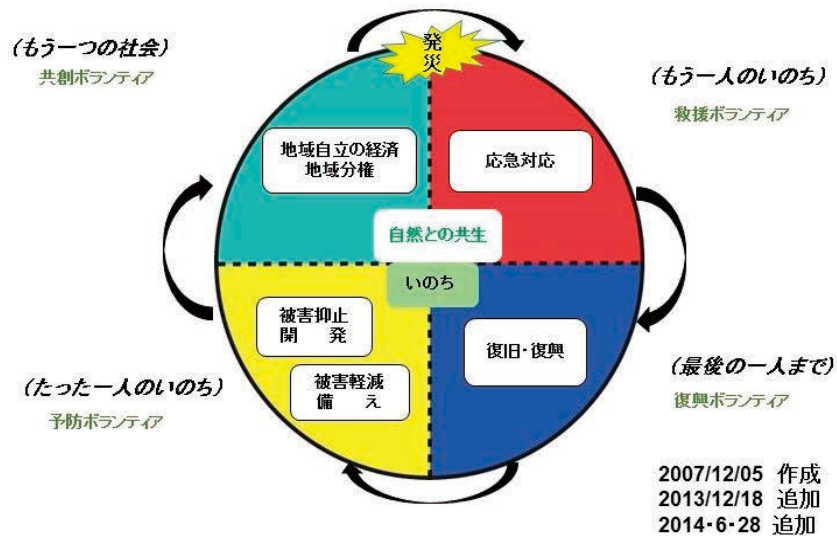


図 7.4.1 減災サイクル（筆者作成 2014）

防災サイクルについて

図2 防災サイクル

事前の備え, 軽減

(Preparedness, Mitigation)

ハード（構造物）対策

ソフト（非構造物）対策

災害の発生

救援 (Relief)

復旧, 復興

(Rehabilitation,
Reconstruction)

開発

(Development)

（石渡幹夫「コミュニティと防災援助」より）

図 7.4.2 災害マネジメントサイクル

（出典）海外経済協力基金開発援助研究所編『開発援助研究 4(3)．173-189．1977-01』

表 7.4.1 村づくりメニューと減災サイクル

村づくりメニューと減災サイクル (事前の備えの空白部分は、応急対応、復旧・復興と重複するので割愛)				
減災サイクル	応急対応	復旧復興	事前の備え 被害抑止(ハード) 被害軽減(ソフト)	もう一つの社会(災害文化の継承)
村づくりメニュー	・円心ゆかりのルートづくり→避難ルート整備との連携 ・(仮称)上郡歴史公園→広域避難所、救援物資拠点等としての活用			
地域資源を活かした観光交流	・交流施設→各集落の一次避難所としての活用も検討、避難者受け入れ施設としての活用も検討 ・高齢者共同拠点→各集落の一次避難所としての活用も検討、避難者受け入れ施設としての活用も検討 ・シェアハウス→各集落の一次避難所としての活用も検討、避難者受け入れ施設としての活用も検討 ・民泊→各集落の一次避難所としての活用も検討、避難者受け入れ施設としての活用も検討、避難者受け入れ施設としての活用も検討			
空き家を活用した多様な場作り				
持続可能な産業(農業)		・新営農組合→地域経済の復興 ・農作物のブランド化→地域経済の復興		・新営農組合→集落間の連携強化 ・農作物のブランド化→集落間の連携強化
人材育成・確保				・就労事業→活動人口の確保 ・村づくり会議→地域の担い手確保 ・異文化交流→活動人口の確保
コミュニティの維持・活性化	・親睦旅行→「早めのみんなでの避難」の予行演習	・朝食サービス等交流事業→災害時要援護者の外出機会の確保		・あいさつ運動→顔の見える関係強化 ・朝食サービス等交流事業→顔の見える関係強化
生活機能の維持	・移動手段の確保→避難のための健康維持 ・医療の確保→災害時救急医療との連携	・移動手段の確保→災害時要援護者の外出機会の確保 ・買い物サービスの確保→災害時要援護者の外出機会の確保 ・医療の確保→災害時慢性病悪化を防ぐ医療連携		
安全・安心基盤	・避難行動計画→避難行動 ・土砂災害対策(避難場所の確保)→避難準備情報に基づく早期避難行動		・交通安全・環境(国道バイパス)→避難ルート、緊急物資の搬送路	

8 政策提言：地域コミュニティの防災力向上に向けて

8.1 基本的な考え方

地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力向上を推進するためには、「＜助かる社会＞の創出に向けて、市町が住民の潜在力を後押しする取り組みを行えるようにし、取り組みの過程と成果を相互に学び合えるような仕組みを創設する」政策が必要である。そのためには、行政の側にも住民の側にも発想の転換が必要である。

まず、地域コミュニティは、「くらしの自律生活圏」であって、必ずしも行政的な地区とは重ならない。自律という言葉が、いかに依存できる相手に囲まれているか(依存先の分散)であることを踏まえれば、相互依存できるくらしが成立している範囲であれば、何であれ地域コミュニティであると宣言できる。

次に、＜インクルーシブ＞は、誰かが特定の人々を包摂するという概念ではなく、1人の人間の存在を承認することである。政策の段階では、カテゴリーによって考えないという発想に転換しておく必要がある。

続いて、防災力は、いわゆる防災活動の活性化ではなく、地域に存在する多様な活動を活性化することによって、結果的に防災に「も」強くなるということを意味している。従って、政策の段階では、防災力の向上とiiつつ、全く別の分野の取り組みが浮上してくることを予期しておく必要があろう。

その上で目指すことになる＜助かる社会＞とは、行政が支援し、住民が受援する社会でもなく、住民が相互に支援することで行政が支援を手控える(結果的に住民から受援する)という社会でもない。行政が支援するということでその意志と責任が問われること、住民が相互に支援したり支援を受けたりすることによってその意志と責任が問われること、言い換えれば、自助共助公助の責任転嫁ゲームを回避することを目指し、能動態(助ける)でもなく、受動態(助けられる)でもない中動態として「助かる」を明示している。無論、行政とも住民とも異なる第三者の存在(例えば運)によって「助かる」場合も論理的には想定されるが、助ける－助けられるという関係から「助かる」関係へと移行するには、例えば、リレーのように、助けられたら別の人を助けていくという行為を連鎖させること、または、障害者と介助者の間柄の中で濃密に進められている関係や障害者を巡る物理的・社会的障壁の除去へと進む動きなどに見られるような関係を他の関係へと広げていくことなどによって達成される。政策の段階では、次に示すような具体的な行動が行政にも住民にも求められることになる。

実際には、「くらしの自律生活圏」(地域コミュニティ)と直接関わるのは基礎自治体(市

町)であり、＜助かる社会＞は、まずそこで醸成される。注意点としては、行政は、住民参加や住民のニーズといった美しい響きをもった言葉に誘導されて、その実現や充足に奔走し、結果的に一方的に地域コミュニティ支援を実施するといったことにならないように努める。住民も、合意や決定という美しい響きをもった言葉に誘導されて、行政が提示するメニューに対して継続的な交渉を行わず、結果的にそのまま受け取るといったことにならないように努める。その結果、両者の間には、予定調和を前提としない緊張感の漂う関係が回復される。

その上で、助けられたら別の人を助けていくという行為を連鎖させる災害ボランティア活動のリレー(被災地のリレー)や、障害者支援において「障害者の日常は、障害を持たない人の緊急時」という言葉が示すような助かる関係から学び、＜助かる社会＞へと少しずつ近づいていくというのが現実的である。防災力向上には、防災とは直接関係しない多様な地域活動が称揚されるので、各市町での取り組みも多種多様になる。そこで、上位自治体(県)は、こうした市町の多様な取り組みを承認し、支援する。

その際、市町がもっとも重視すべきことは、「住民が本来の力を発揮する機会に恵まれたならどう行動するかということ、そして、そうした機会をいかにして拡大できるかということ」である。また、そうした市町を承認・支援していく県では、「市町が本来の力を発揮する機会に恵まれたならどう行動するかということ、そして、そうした機会をいかにして拡大できるかということ」が最重視される。

なお、具体的な政策提言の前に付言しておくならば、都市部と郡部という固定的な二項対立の発想を廃しておくことも必要である。都市部と郡部には、確かに、大きな違いが存在する。しかし、両者を固定的に分類していると、都市部における過疎問題や、郡部における人間関係の希薄さといった事柄が捉えにくくなる。そもそも、ここでは、「くらしの自律生活圏」としての地域コミュニティに注目しているのであって、都市部、郡部といったカテゴリーに先見的にとらわれることは避けた。言い換えれば、都市部からも多様な取り組みが生まれるだろうし、郡部からも多様な取り組みが生まれるであろうが、それは想定済みであって、問題は、そうした多種多様な取り組みから何を取り出して、他へと伝えていくかということである。多種多様な取り組みを都市部だからできた、郡部だからできたなどと分類しては、取り組みの多様性から学ぶべき事柄がこぼれ落ちていく。

8.2 政策提言～まちづくりに包含される＜助かる社会＞の構築に向けて～

「くらしの自律生活圏」としての地域コミュニティに存在する多様な活動に＜インクルーシブ＞な視点を取り入れて活性化することが防災力の向上に繋がると結論づけた。では、実現に向けてどのような政策が必要であろうか。前節では、「＜助かる社会＞の創出に向けて、市町が住民の潜在力を後押しする取り組みを行えるようにし、取り組みの過程と成果が互いに学び合える仕組みを創設する」政策が必要であるとして、基本的な考え方を整理した。実際には、地域コミュニティそのものが疲弊—人口減、人間関係の希薄化、施設の老朽化・メンテナンス不足、財源不足など—している現状がある。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政策は、地域コミュニティが有する多様な問題に対応し、それらを解決・改善していくものでなければならない。翻って考えてみれば、地域コミュニティが有する多様な問題に対応し、それらを解決・改善していく試みとは、いわゆるまちづくりにほかならない。従って、ここで提示する政策提言は、まちづくりに包含される＜助かる社会＞の構築に向けた提言となる。以下に、より具体的な政策を提言する。

提言 1 地域コミュニティの魅力と課題を見いだすための対話の場の開設

まちづくりの基本中の基本は、住民との対話であろう。対話を抜きにしたまちづくりには何ら実質的な解決や改善はもたらされない。そこでまず、地域コミュニティの住民がくらしを見直し、地域コミュニティにとって何が魅力となっていて、何が課題となっているのかを見だし、地域コミュニティの特徴を確認する対話の場を設ける作業が必要となる。ただ、地域コミュニティが疲弊している中では、そのための人材が枯渇したり、仕組み(例えば、様々な地縁団体)が衰退したりしている場合がある。また、そもそもこうした自己点検には、「自分のことは自分が最も知らない」ということも起こるものである。そこで、対話の場を促進(ファシリテート)するチーム[後述・提言 2]の参加を実現していくことが求められる。もちろん、チームに求められるのは、地域コミュニティで改めて見いだされた多様な活動に＜インクルーシブ＞な視点をもって取り組むことが防災力の向上になるということを十分に理解し、活動の過程でこの点を確認しながら実施する姿勢である。

具体的には、本研究会のモデル地区で注目したように、通常、地域コミュニティには様々な祭りなど人々が集まる場があるだろう。また、先行事例で見たように、アジサイづくりなどの活動を通して人々が集まる場もあるだろう。そういった場を中心として対話の場を開設し、1人1人の存在を承認するという＜インクルーシブ＞な視点を堅持していく。本研究の第4章で論じたように、障害のある人々が参画できているか、ペットとくらす人々はどうか、高齢者はどうか、子どもはどうかといった多様な対象に対して、住民やファシリテーター

タを担うチームの視線が十分に注がれるべきである。さらに、観光を事例として論じたように、観光と災害、さらには、観光と災害と移動困難者といった具合に、多様な人々の参画について総合的に検討する必要がある。対話の場において、多様な活動が＜インクルーシブ＞な視点をもって展開されているかどうか検証しながら、PDCA サイクルを回していくことになる。

さらに具体的に指摘するなら、対話の場には、ファシリテートするチームの存在とともに、行政側から意思決定に関わる人々の参加を求め、議論したことの迅速な実現性を確保していくことが望ましい。

提言 2 地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力向上を推進するチームの結成

対話の場は、前節で述べた基本的な考え方を理解したチームによってファシリテートされる。チームは、多様な背景をもつ人々によって構成されるが、必ずしも専門家や研究者である必要はなく、互いに異なる何らかの専門知・経験知・実践知をもつ人々であればよい。また、新たにメンバーを養成する場合も、専門家（例えば、インクルーシブ防災専門士）として養成したり、資格を与えたりしないことが肝要である。チームは、専門家や有資格者として住民との間に依存関係や隔たりを設けることなく、対話の文脈を十分に理解しつつ、その場において対話をファシリテートする機能を担うからである。なお、これまでまちづくりでは、専門家派遣やアドバイザー派遣が行われてきたが、主として単独での派遣であり、その人のもつ専門性が色濃く反映し、必ずしも多様なまちづくりへと結実していない場合がある。チームによるファシリテートはその反省に基づいている。

一方、チームを構成するメンバーには高度な技術が要求される。それは、いわゆる「コツ」としてしか言語化されないものかもしれない。例えば、本研究会では、頻回に上郡町赤松地区を訪問したが、現地での住民や行政職員とのやりとりは、決して、会議室で議題に沿って行われるインタビューやヒアリングではなく、現地を歩きながら、住民と話し込みながら、車椅子を押しながら、可能な限りインフォーマルな場を意図的に作るように努めた。また、集落問診票などのツールも開発して実施したが、問診票に示された事柄(紙に書かれた事柄)をもって住民の意志だとするような姿勢はとらず、繰り返し面会する中から住民の意志を丁寧に汲み取っていった。住民の潜在力は、フォーマルな場では掘みきれないと委員の誰もが身に染みて知っていたからである。このような「身に染みて知っている」ことが、チームに求められる「コツ」である。敢えて言語化すれば、「専門性の意図的な無効化」、「引くところは引く」、「笑顔とタイミング」、「インフォーマルなプッシュ」などといったところだろうか。実は、こうした「コツ」は、いくら説明しても「理解できない、腑に落ちない」と言われることがある。何のために何度も対話を重ねるのか、質問紙(集落問診票)を作って応答

を得たのになぜ何度も訪問するのかといった具合である。こうした疑念については、次のように応答しておけばよかろうー「もし、赤松地区で、フォーマルなヒアリングだけを実施し、集落問診票への応答をもって住民の意志として活動を展開していたら、白旗城祭りを介した防災力向上などは実現したであろうか」、「そもそも、地域コミュニティの人々が研究会の委員との信頼関係を築き上げることなどできたであろうか」、「そしてなにより、1人1人の存在を承認するという<インクルーシブ>な視点は確保できたであろうか」、と。地域コミュニティの<インクルーシブ>な防災力向上のために地域に関わるチームは、こうした現場に向き合う「コツ」をこそ習得した人々で構成されていなければならない。

多様な背景をもち、「コツ」を心得た人材で構成されるチームがいくつも結成され、地道な活動を展開し、地域コミュニティの<インクルーシブ>な防災力を全県的に向上させていくためには、一連の過程を統括する機関が必要であろう。地域コミュニティにおける<インクルーシブ>な防災力向上を担う機関は、メンバーを選定してチームを結成すること、「コツ」に関する研究を推進してチームメンバーの養成を担うこと、各チームが活動する地域コミュニティ間の交流・連携を促進すること、そして、基礎自治体との連携、および、県の各部署との連絡調整を担うことが想定される。機関に県・市町職員が参画する場合、他の構成員と対等の立場で活動に取り組むこと、および、自らが地域コミュニティの現場に足繁く赴くことが条件となろう。

県には、これまでの各種の協働事業によって蓄積された知見がある。また、阪神・淡路大震災から長い時間を経過した現在、「コツ」を有する経験豊富な人材を登用し、また、その「コツ」を言語化して次世代のチームメンバーへと継承していく（最後の）チャンスでもある。チーム結成によって、全県的に地域コミュニティの防災力を<インクルーシブ>な視点をもって向上させていくための機は熟していると考ええる。

提言3 地域コミュニティの住民が使途を決定・変更できる財源確保策の検討

最後に、こうした政策を実現するにあたり、当然ながら、財政的支援が必要となる。無論、これまでも県から基礎自治体への財政支援は数多く存在しており、県としては、各々の趣旨に合致した適切な運営がなされているかを検証し、成果の最大化を図っている。ただし、地域コミュニティの<インクルーシブ>な防災力向上のためには、基礎自治体が、地域コミュニティの多様性に任せきることできるように県が財政支援を工夫して展開すべきである。

例えば、市町におけるふるさと納税の活用、県における防災をはじめ多様なテーマで市町に拠出される財政支援から一定比率を充てるなどの方法も含めて県と市町が連携して、まちづくりに包含される<助かる社会>の創出に向けた安定的、効果的な財源確保策を検討し、地域コミュニティの住民が使途を決定して申請し、活動の進捗状況によって自由に使途

を変更することのできる財源とする。財源の使途については、行政からの制限を最小限に抑える。しかし、最も重要な点は、基礎自治体の行政職員も、また、県職員も、当該地域コミュニティに足繁く通い、住民の(ニーズではなく)潜在力を把握することに努めることを条件とすることである。提言2に示した新設機関もこの財源の運用の適正化に取り組むものとして、使途の自由が担保されるように工夫することを提言する。

本研究会は、以上、3つの政策をもって、＜助かる社会＞の創出に向けて、市町が住民の潜在力を後押しする取り組みを行えるようにし、取り組みの過程と成果が互いに学び合える仕組みを創設することによって、地域コミュニティの＜インクルーシブ＞な防災力向上に資するものとする。

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
- 朝日新聞記事(2018年8月8日). 犠牲 51 人、8 割超が 1 階部分で発見 真備町の豪雨被害
- 渥美公秀(2001). ボランティアの知 大阪大学出版会
- 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
- Darcy, S., & Dickson, T. (2009). A Whole-of-Life Approach to Tourism: The Case for Accessible Tourism Experiences, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 16(1), 32-44.
- デランティ(2006). コミュニティ グローバル化と社会理論の変容 山内内晴・伊藤茂(訳), NTT 出版
- えんぴつの家「ライフデイケア」(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) 減災社会プロジェクト (2013). 真陽プロジェクト
- <http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/gsp/shin_yo_top.html> (2018 年 8 月 17 日)
- 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
- 廣井悠(2015). 帰宅困難者と災害情報 社会情報学,3,3,39-60.
- 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 (2018). 災害時における住民避難行動に関する検討会 (第 2 回) 配布資料
- 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)
- 兵庫県社会福祉協議会(2018). 「地域共生社会づくり」に向けた対応の方向性 ～平成 29 年度地域福祉政策研究会中間まとめ～
- 兵庫県社会福祉協議会(2018). 兵庫県地域福祉支援計画改定に向けた論点 ー兵庫県における「地域共生社会」実現に向けた提言ー
- <https://www.hyogo-wel.or.jp/about/research.php>

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 戢 (2008). 現代日本人の動物観: 動物とのあやしげな関係 ビイニング・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(2016). ユニバーサルツーリズムによる新たな社会的ネットワークの可能性 日本福祉のまちづくり学会第 19 回全国大会概要集(CD-ROM)

石塚裕子・加賀有津子(2018). 観光ホテルにおける災害時要援護者支援の実態と課題 日本福祉のまちづくり学会第 21 回全国大会概要集(CR-ROM)

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

磯打千雅子(2018). 西日本豪雨と地域防災力ー高浜地区(愛媛県松山市)の事例ー
 度地区防災計画学会・日本大学危機管理学部共同シンポジウム(2018). 「西日本豪雨等の教訓と地域防災力・復興支援活動」発表資料

板倉有 (2013). 東日本大震災における「支援」と「ケア」ー被災者ニーズの多様性と保健師機能ー. 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)作成プロセス研究ー施設職員の災害対応力向上を目指してー. 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ー沖縄県での取り組み事例としてー. 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

片岡博美(2016). 地域防災の中の「外国人」ーエスニシティ研究から「地域コミュニティ」を問

い直すためのー考察ー 地理空間,9(3), 285-299

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
ックス学会第 64 回大会発表論文集, 75-76.

神戸市長田区真陽地区 (2017a). 地域おたすけガイド (災害初動対応計画書)

<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/plan/img/shinyo-otasukeH29.8.pdf> (2018 年

8月17日)

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

公益財団法人 日本ユニセフ協会 (2016) 子どもにやさしい復興計画

厚生労働省(2016). 地域における公益的な取組みを実施する責務

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-fukushi-houjin-seido/05.html

厚生労働省 (社会・援護局長) (2018). 災害時の福祉支援体制の整備について

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

鞍本長利(2018) インクルーシブな社会をめざして～東日本大震災以降の活動を通じて感じる課題～ 21 世紀ひょうご, 24, 52-63

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.

黒潮町 (2016). 黒潮町ガイド

<<http://www.town.kuroshio.lg.jp/img/files/%E9%BB%92%E6%BD%AE%E7%94%BA%E3%82%AC%E3%82%A4%E3%83%89%EF%BC%88%E5%85%A8%EF%BC%89fin.pdf>>
(2018 年 8 月 14 日)

黒潮町 (2018). まちのデータ

<<http://www.town.kuroshio.lg.jp/pb/cont/machi-data/261>> (2018 年 8 月 14 日)

レイヴ, J.・ウェンガー, 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—「災害弱者」から「災害要援護者」へのアプローチ—. 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

街人めぐり 真陽ふれあいのまちづくり協議会

<<http://machi-comi.wjg.jp/m-comi/magazine/0310/0310-2.htm>> (2019 年 1 月 4 日)

前田勇(2005). 不安心理と観光--風評手控え行動のメカニズム, 観光研究 17(1), 36-43

三星昭宏・新田保次(1995). 交通困難者の概念と交通需要について 土木学会論文集 No.518/IV-28, 31-42

- 三井さよ (2008) 「人として」の支援—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—現場に向き合う思考— 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(2008). 「減災サイクル」と新たな価値の創造、災害ボランティア論入門、第7章、pp210-229、弘文堂
- 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
- 永松伸吾 (2015). 阪神・淡路大震災から 20 年、共助を軸としたあたらしい防災へ, SYNODOS, <https://synodos.jp/fukkou/12375>
- 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) (2013). 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組み指針
- 内閣府(2014). 防災白書〈平成 26 年版〉
- 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)
- 内閣府 (2017). 「トラメガサイレン！即、避難！」地区防災計画モデル事業報告書
<<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/pdf/houkokusho.pdf>>
(2018 年 8 月 17 日)
- 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 ジェアース教育新社
- 仲谷義雄(2016). 観光客を対象とした防災情報システムの動向 システム/制御/情報, 60(4), 160-165
- 奈良県十津川村(2017). 奈良県十津川村「高森のいえ」整備構想
- ね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)

- 新潟県中越地震動物救済本部（編）（2007）. 新潟県中越地震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 新潟県中越地震動物救済本部.
- 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）. 『地域での自律』をさらに大きくする障害者による復活・救援活動 なんでもこんなに涙もろく、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
- 大澤真幸(2015). 責任論 大澤（著）「自由という牢獄ー責任・公共性・資本主義ー」 岩波書店 pp.55-118
- 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
- ポケット統計こうべ
<<http://www.city.kobe.lg.jp/information/data/statistics/toukei/sougoudata/pocket.html>>
（2019年1月4日）
- 櫻庭郁巳・永家忠司・宮武誠・川村怜音(2015).「観光防災」のための災害図上訓練の試行的実施と避難誘導における課題に関する検討 土木学会論文集 B3(海洋開発),71(2),I_683-I_688
- 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
- 山陽新聞(2018年7月23日). 岡山県内で「DWA T」初の活動 真備の避難所で福祉面の生活支援
- 佐々木薫子・山本瀧龍・山本信次(2018). 東日本大震災後の石巻市の来訪者意識にみるダークツーリズムの課題と可能性, 環境情報科学学術研究論文集 32, 161-166
- 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
- 関谷直也(2011). 風評被害～そのメカニズムを考える～ 光文社新書
- 仙田満（1992）. 子どもとあそび 岩波新書
- 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
- 信濃毎日新聞（2015）. 御嶽山噴火、心の傷深く 遺族ら9割「当時思い苦しく」
（2015年4月29日付）

<https://www.shinmai.co.jp/ontakesan/article/201504/29012732.html>

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

杉山高志・矢守克也 (2017). <Days-After>に関する研究 (2): 津波を描いた 3 枚の絵画の分
析 日本グループ・ダイナミックス学会第 64 回大会発表論文集, pp.71-72.

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)

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.

東北関東大震災障害者救援本部・いのちのことば社(2015)そのとき被災障害者は～取り残された
人々の 3.11～

富永良喜 (2012). 大災害と子どもの心 岩波書店

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). 当事者性に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—個人情報により実践的な収集・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(2009). 防災人間科学 東京大学出版会
- 矢守克也(2013). 巨大災害のリスク・コミュニケーション—災害情報の新しいかたち— ミネルヴァ書房
- 矢守克也 (2013). 参加を促す災害情報 巨大災害のリスク・コミュニケーション：災害情報の新しいかたち ミネルヴァ書房 pp.31-78.
- 矢守克也(2017) 地 8 1.16 と 1.17 天地海人 防災・減災えっせい辞典 ナカニシヤ出版
- 矢守克也(2017). オオカミ少年効果（空振り） 矢守（著）「天地海人—防災・減災えっせい辞典—」 ナカニシヤ出版 pp.3-6.
- 矢守克也(2018). アクションリサーチ・イン・アクション—共同当事者・時間・データ— 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
- 矢守克也・李 勇昕（2018）. 「X がない，Y が X です」：疎外論から見た地域活性化戦略 実験社会心理学研究, 57(2), 117-127.
- 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
- 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

付録 1：代表的なインクルーシブな事例リスト

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）に伺うとその理由が分かる。おいしいものがあるって、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】 4-2-1 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育主有志の会
- 【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】 4-2-1 節で詳述

引き続いて、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。

5) 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。

6) 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」という高齢者をインクルード。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。本事例については、5-3-1 節で詳述する。

5-1-3. 防災とは言わない地域（防災）力向上の取り組み

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う準備をする。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拓い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】 5-3-4 節で詳述

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、旅のコンシェルジェ（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出す。

赤松地区防災(減災)計画

－みんなが助かるむらづくり－

(ver.1)

平成 31 年 3 月

赤松地区連合自治会

赤松地区自主防災組織連合会

赤松地区むらづくり推進委員会

0

Ⅰ. はじめに

赤松地区連合自治会は、自治会内の組織として「赤松地区自主防災組織連合会」を平成 30 年 4 月に設置しました。

これまで、各自治会は自主防災組織を設置し、集落の事情に応じて防災に取り組んできました。しかし、人口減少、超高齢社会となり集落によっては救援活動が難しくなったり、避難訓練などの防災活動も単独での開催は大変だったり、課題が生じています。そして、全国各地では大きな災害が頻発しており、大災害の時代を迎えたと言われています。私たちは、災害への備えを今一度見直す時期であると考えました。

その一方で、私たちは、我がふるさと赤松地区の活性化をめざして平成 20 年度に「赤松地区むらづくり推進委員会」を組織し、“手づくり鎧甲制作”や“いきき交流ふるさと館の整備”、“圭介まつりの開催”など新たな村づくりに取り組んできました。また、赤松地区全体のハレの場である“白旗城まつり”の拡充にも取り組み、今年度で 25 周年を迎えました。さらに大枝新自治会は“竹藪の手入れによる景観整備（小規模集落元気作戦）”、岩木区では“ホタルウォーク・地区交流会（おらの将来検討支援事業）”など集落ごとの取り組みも充実させています。

このため、私たちは防災だけを考えるのではなく、村づくりの中で防災を考えることを原則として、その最初の成果を『赤松地区防災(減災)計画』としてとりまとめました。

策定にあたっては、(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会」の協力を得て、集落調査、安全・安心村づくり会議を開いて協議を重ね、平成 30 年 11 月 23 日に開催した第 25 回白旗城まつりにおいて災害時要配慮者の避難訓練を実施しました。

今後、災害は赤松地区でも起きると思います。しかし、災害が起きても被害を少しでもゼロに近づけようと努力することを「減災」といいます。「減災」の取り組みは一気に進むものではなく、一つずつ足し算で考えていくこと大事です。本計画は、赤松地区が安全、安心に暮らせる“みんなが助かるむら”への第 1 歩です。

本計画期間は 2 年とします。2 年ごとの見直しを原則に、引き続き考え(PPLAN)、実践し(DO)、評価して(CHECK)、改善(ACTION)していきながら、バージョンアップさせ、“みんなが助かるむら・赤松”を創っていききたいと思います。

平成 31 年 3 月

2. 本計画の位置づけ

平成 25 年に災害対策基本法の改正により、地域住民による、地域住民のための減災活動を推進することを目的に「地区防災計画制度」が創設されました。

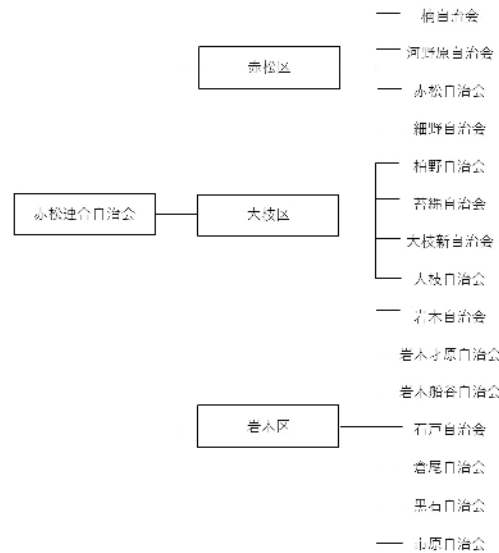
この制度により、町内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する計画（地区防災計画）を上郡町地域防災計画の中に定めることができます。本計画は、この制度に基づく「地区防災計画」として町に提出するものです。

ただし、今回の計画は、全てではなく最終型でもありません。連合自主防災組織として活動をはじめるにあたり、最初の一步として取り組むべき活動を定めました。今後、本計画に基づき、活動していく中で、地域の防災力向上に必要な課題を掘り起こし、みんなで知恵をだしあい、村づくりの一環として持続的に減災活動に取り組んでいきます。

3. 計画対象地区

上郡町赤松地区連合自治会

赤松地区は、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。赤松地区連合自治会は、下記の通り、3つの区（赤松区、大枝区、岩木区）に分かれており、15 の自治会で構成している。（ただし、黒岩、市原は居住者 1,2 名。）



4. 基本的な考え方

【基本目標】

みんなが助かるむら・赤松

【基本方針】

方針１：村づくりの中で“減災”に取り組む

これまで取り組んできた村づくりやこれから取り組んでいきたい村づくり中で“減災”に取り組むことを考えます。日頃の村づくりが災害時に“自然”と助け合える地域をつくるという理念で取り組みます。

方針２：一人ひとりが地域の一員として役割をもつ

助ける人、助けられる人という考え方ではなく、一人ひとりが地域の一員として、できることを考え、それを足し算していくことで助かる村づくりを考えます。

例えば、寝たきりの高齢者の方は予め「早めの避難」に同意しておくなど、みんなが助かるために、一人ひとりの役割を考えていきます。

方針３：住民以外の人も仲間にする

地域には、住民以外にも働きに来ている人、遊びに来ている人、住民のだれかを訪問している人など、さまざまな人が活動しています。日頃から住民以外の人とのコミュニケーションを意識し、緊急時には共に助け合う仲間として認知しておきます。

方針４：情報を共有・発信し、他地域とも交流する

自治会同士の情報共有をはじめ、私たちの取り組みを発信し、他地域との交流を図り、新しい情報の入手、相互支援の関係づくりに取り組みます。

本計画策定でつながった、高知県黒潮町や丹波市、神戸市長田区など、今後も、それぞれの活動から学びあい、交流していきます。

方針５：あせらず一つひとつ継続的に取り組む

できることから一つずつ実行し、失敗を繰り返しながら改善していきます。継続は力なりを合い言葉に、私たちができることを、私たちのために、あせらず取り組んでいきます。

方針６：いざとなったら臨機応援に

本計画は全てに対応できるマニュアルではありません。いざ災害が起きたら、臨機応援に取り組むということを念頭に、村づくりの中で減災に取り組んでいきます。

5. 地区の特性

(1) 集落(自治会)調査結果

平成30年5,6月に実施した、集落調査から地区の特性を整理しました。

【コミュニティはしっかりしている】

- ・すべての集落が「村の維持管理(草刈り・清掃)」に熱心に取り組み、村の環境維持に努めています。
- ・すべての集落が氏神様を大切に祀り、季節ごとの神事をはじめ日参しているところもあります。また、真言宗のお寺の檀家が多く、御大師講やお接待などの行事を続けているところが多いです。
- ・「村の維持管理」と「宗教行事」を通じて、月に2,3回以上は必ず顔を合わせ、話す機会があり、集落内のコミュニケーションはとても充実しています。
- ・自治会長をはじめ、役員は、住民の年齢別の人数をはじめ、災害時の避難に配慮が必要な人の名前、年齢まで答えることができます。

【村づくりが盛ん】

- ・大枝新自治会、岩木区では、県の集落活性化事業に取り組み、地区の環境整備(大枝新垣)や新たな地域行事(地域交流会・ホタルウォーク)に取り組んでいます。
- ・白旗城祭りは、赤松地区全体のシンボル事業として定着しています。

【根本的な課題】

- ・すべての集落において、安全に避難できる場所がない状況です。
- ・土砂災害危険箇所が多く、一部にはレッドゾーンに隣接する民家があります。
- ・公共交通がほとんどない中で、移動手段の確保が大きな課題になっています。

【将来に備えて少しずつ考えていくこと】

- ・獅子舞や神輿、盆踊りや花見など、個々の集落での楽しみの行事が実施できなくなっています。また、健康寿命を延ばす活動(健康体操・食事会等)が集落単位では実施が難しくなっている自治会があります。個々の自治会では取り組みが難しいことも、連携することで維持していくことの検討が必要です。
- ・まだ活用できていない人(事業所従業員、来訪者など)の検討も今後の課題です。

【新たな可能性】

- ・赤松円心、大鳥圭介、2大偉人の史跡等はさらなる活用の可能性があります。
- ・お米やぶどうなどブランド化できる(されている)農作物や、新しい農業も生まれています。
- ・移住者やUターン者もあり、生活環境の改善等により、人口増とはいかないまでも人口維持の可能性はあると考えます。

(2) 災害履歴・予測

【水害・土砂災害】

上郡町は、町の中央部を北から南に千種川が貫流し、町の中心部で鞍居川と合流、さらに下流で安室川が流入しており川と共に生きる町です。

比較的、災害が少ないと言われていますが、過去には昭和49年、51年に集中豪雨による大水害が起こり、多くの家屋が被害を受け、土砂崩れにより尊い命が失われました。また、近年では平成16年と21年にも集中豪雨災害が起こり、柏野で左岸堤防が決壊し、河野原では右岸堤防が損壊し、床上浸水しました。

千種川の河川改修工事や砂防ダムやため池改修など治山工事が進められ、ハード整備による防災は随分と進みましたが、西日本豪雨のように、局地化、集中化、激甚化する豪雨となれば、赤松地区においても再び水害や土砂災害が起こる可能性は十分にあります。

【地震】

兵庫県が公開する南海トラフ巨大地震および、山崎断層地震の各震度を比較解析し算出した最大震度によれば、赤松地区は震度6弱、5強の揺れが生じるエリアとなっています。

現時点でのハザードマップに基づく災害危険状況の概況は以下のとおりです。詳しくは上郡町ハザードマップを確認してください。

ハザードマップ概要

	震度			浸水（区域内に人家有）				土砂災害			備考
	5弱	5強	6弱	50cm以上	1.0m以上	2.0m以上	3.0m以上	イエロ－	レッド	隣接家屋	
楠			○	○				○	○	○	
河野原		○		○	○			○	○	○	
赤松		○		○	○			○	○	○	
細野	○			○				○	○	○	レッドゾーン多
柏野		○		○				○	○	○	
苔縄		○		○				○	○	○	
大枝新			○	○	○	○					
大枝		○		○	○			○	○	○	レッドゾーン多
岩木			○				○	○	○	○	ため池決壊
岩木才原		○						○	○		
岩木船谷	○					○	○	○	○	○	ため池決壊
倉尾		○			○		○	○	○	○	ため池決壊
石戸	○							○	○	○	

6. 活動内容

(1) 構成

活動は、連合会として取り組むこと、複数の自治会が連携して取り組むこと（連携プロジェクト）、それぞれの自治会で取り組むことの3層で構成します。

各層の取り組みを足し合わせることで赤松地区全体の減災力が増すという考え方です。そして、毎年、活動内容を評価するとともに、2年ごとに活動内容を改訂し（継続も含めて）、活動の幅を徐々に広げていきます。

連合会
連携プロジェクト
各自治会で 取り組むこと

(2) 内容

	実施内容	実施予定 (回数)	期待する効果 (評価)
連合会	早めの避難・楽しい避難所検討 (白旗城まつり参加送迎事業等)	2018年～	災害時要配慮者等の 避難促進
	活動報告会(勉強会含む)	年1回	情報交換・共有
連携プロジェクト	赤松園区営農組合の設立	2019年～	集落間連携 情報共有
	連携プロジェクトの検討	2019年～	
自治会	早めの避難集合場所・集落内緊急 避難の検討 (早めの避難の集合場所および地区外避難 ができない場合の対応について)	2019年～	災害時要配慮者等の 避難促進
	自治会防災計画の策定(※)	2019年～	自治会内の組織

※各自治会の事情を考慮して、早めの避難集合場所、集落内の緊急避難体制などについて検討し、各自治会で「できること」と「できないこと」を整理する。

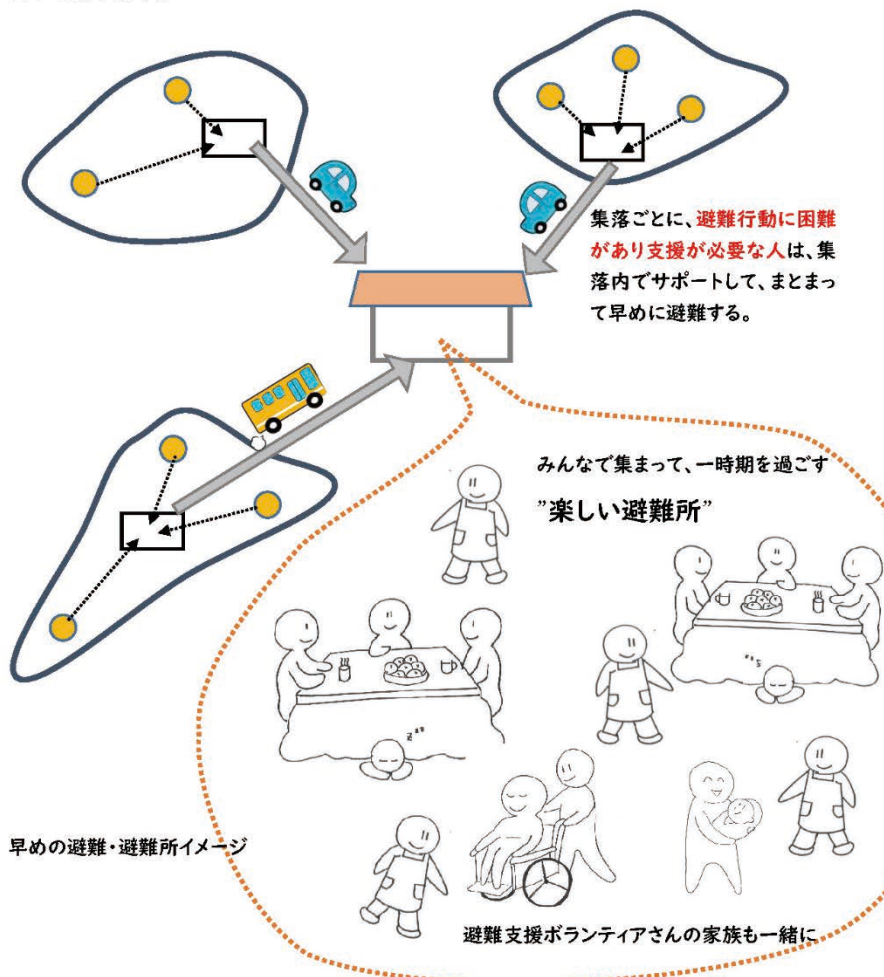
〔早めの避難・楽しい避難所検討〕

台風等の進行型災害の場合は、災害が発生する前に避難することが可能です。

高齢者や障害者など、避難行動に困難がある人などは、「早めに避難」しておくことが、避難行動をサポートする人の安全確保にもつながります。

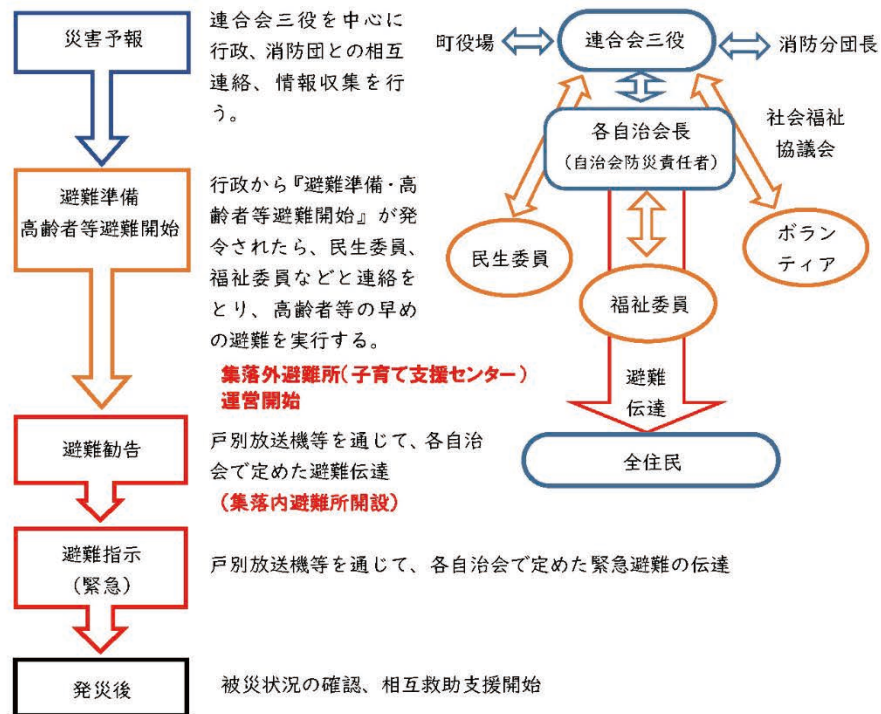
しかし、自治会ごとに早めに避難所の開設、運営をすることは、負担も多く、集落内に安全な避難場所がない地区が多いので災害が進行した時はさらなる危険が伴います。また、高齢者や障害者が1, 2人で殺風景な避難所に自主避難したいと思う人は少ないでしょう。

このため、早めの避難（避難準備・高齢者等避難開始）は、連合会として避難体制を整え、早めに避難したくなるよう、工夫していくために『早めの避難訓練』に取り組みたいと思います。



7. 連絡・連携体制

台風等の進行型災害時の事前準備から避難所開設、発災後までの活動における各種団体間の連絡、連携体制（案）です。



(留意点)

高齢者等の避難誘導をはじめ早めの避難で集落外の避難所に避難した場合の、過ごし方など、課題がたくさん残っています。協力を求める民生委員や福祉委員の人々が必ず地区内にいるとは限りません。多くの人と連携し、協力を求めていく必要があります。そのため、(仮称)赤松減災ボランティアなども考えていく必要である。

8. 計画の見直し

本計画期間は原則、2年間とします。年に1回、活動報告会を開催し、取り組みの検証ならびに情報共有を図ります。また、他地域との交流（視察）や専門家等による学習会なども行っていきます。

9. 今後の課題

本計画は、赤松連合自主防災組織のはじめの一步として定めた計画です。本計画の策定をきっかけに、「早めの避難訓練」などを実際に取り組んでいく中で、課題を掘り起こし、みんなで考え、改善、追加していくことを前提としています。このため、細かな方針や活動方法を定めたマニュアルとはなっていません。

みんなが助かる村づくりを実現していくには、次のような課題が残っていることが既に認識されています。

1. 火災や地震など突発的に起こる災害時の対応について
2. 担い手が少ない平日、昼間の対応について
3. マンパワーが不足する小規模集落での対応について
4. 応急期におけるボランティア等の受け入れ体制について
5. 「避難を拒む」、「危機意識が低い」住民への対応について
6. 避難所の容量や支援体制の構築について

本計画で位置づけた「早めの避難・楽しい避難所検討」からはじめ、上記5番や6番に対する課題を抽出し、検討していきます。また、「各自治会の防災計画を検討又は見直し」に取り組む過程で、2番や3番に関する課題を確認し、相互に情報交換する中で、役割分担や現実的な対応について検討していきます。

付録 3: 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（水）10:00－12:00
場所：人と防災未来センター東館 6 階会議室
- 第 6 回研究会 日時：2019 年 5 月 9 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 7 回研究会 日時：2019 年 7 月 11 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 8 回研究会 日時：2019 年 10 月 25 日（木）17:00－18:30
場所：ぴゅあらんど山の里 小研修室
- 第 9 回研究会 日時：2019 年 1 月 7 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 10 回研究会 日時：2019 年 3 月 20 日（水）17:30－18:30
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

【モデル地区での活動】

表6.2.1(p139)に示したとおり。

【その他(視察等)】

- ・2017年10月25日(月)～26日(火) 奈良県十津川村視察
- ・2019年7月31日(火)～8月1日(水) 高知県黒潮町視察
- ・2019年8月4日(土) 13:00～16:00@人と防災未来センター東館6階

【参加地域】

- ・兵庫県丹波市(平成28年土砂災害被災地の復興への取り組み)
- ・神戸市長田区真陽地区
(阪神淡路大震災被災地、福祉防災コミュニティ、内閣府地区防災計画モデル地区)
- ・兵庫県上郡町赤松地区(研究会のモデル地区、人口減少・高齢社会での地区防災)
- ・NPO法人みんぷく(福島県いわき市)
- ・2019年10月25日(木) 第3回上郡町協議体会議(防災に関する勉強会)

