

C CONTENTS

巻頭言

- 巨大災害に備える 1
関西大学理事・社会安全研究センター長・教授
(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼
人と防災未来センター長
河田 恵昭

特集

地域コミュニティの防災力向上に向けて

- 〈概念整理〉
「地域コミュニティ」、「防災力」、「インクルーシブ」 5
大阪大学大学院人間科学研究科教授
(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構政策コーディネーター 渥美 公秀
- 〈原理的考察〉
インクルーシブな地域防災の実現における課題 15
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科講師 宮本 匠
- 〈課題の探求〉
災害と障害 26
大阪大学未来戦略機構第5部門特任助教
(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構研究戦略センター主任研究員 石塚 裕子
- 平成28年熊本地震と「人とペットの減災」:
「包摂／排除」の視点から 40
九州保健福祉大学社会福祉学部准教授 加藤 謙介
- 〈実践の現場から〉
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～ 52
NPO法人ウィズ・アス代表理事 鞍本 長利
- 〈特別講演〉
当事者研究の知見から見たインクルーシブな防災像
～依存先と予期の破綻の観点から～ 64
東京大学先端科学技術研究センター准教授
東京大学バリアフリー支援室長 熊谷晋一郎
- トピックス
研究レター Hem21 オピニオン 76
自治体災害対策全国会議 80
21世紀文明シンポジウム 92

巨大災害に備える

関西大学理事・社会安全研究センター長・教授
 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼
 人と防災未来センター長



河田 恵昭

巨大災害が起こった場合の復興計画では、まず被災地の社会基盤の復旧が最優先され、続いて、経済の活性化、住宅再建、農林水産業の振興(都市災害の場合は、中小企業やサービス業対策)、地域・都市計画が進み、最終的には被災者の生活再建に至る。過去を振り返ってみると、復興が難渋した1995年阪神・淡路大震災と、難渋している2011年東日本大震災では、余りにも犠牲者や被災者が多いということが長期化の最大の原因である。この点が、もう一つの災害大国である米国と大きく相違する。

米国では、2017年を基準として、過去25年間の自然災害による社会経済被害は、8660億ドルに対して、わが国は4440億ドルで約2倍である。また、風水害による犠牲者については、過去30年間の平均は、米国の80人/年に対して、わが国では90人/年である。何が両国で違うのかといえば、わが国では過去30年間に前述の両大震災で死者2万8千人余に対し、米国では2005年ハリケーン・カトリーナ災害による死者1800人が最大であり、両国ではそのほかの災害による人的被害は、すべて100人程度以下の中小規模である。

何が言いたいのか。それはわが国で巨大災害が起こった時の大量の被災者の生活再建が極めて難渋するということである。だから、南海トラフ巨大地震や首都直下地震、あるいは東京水没が起これば、国難災害となり、そ

れがきっかけでわが国の衰退が始まるのが極めて現実味を帯びてくる。では、それを防ぐことはできないのか。まず国民の多くは、巨大災害で国が潰れるかもしれないというようなことは非現実的で、考えようもしない。だから、政治にもそれは反映されない。

たとえ最初は象徴としてであっても、政府に防災省を作らなければわが国は駄目になるという筆者の主張は、社会的に受容されないどころか、まるでSF小説の別世界の問題であるかのごときに受け止められている。最近、シン・ゴジラという映画がヒットしたが、そこでは非常時対応における政府の無能ぶりが余すことなく描写されていた。ゴジラを巨大災害に置き換えれば、災害研究者にはとても参考になる映画であったが、多くの人にとっては映画の世界の出来事なのである。

では、この閉塞状況をどのようにすれば打破できるのか。それには筆者が主張する縮災(Disaster Resilience)を実行するしか方法はないのだ。つまり、突発的に起こる巨大災害に対して、事前の対策によって、被害を少なくし(減災)、かつ復旧・復興を早めるのである。この所要時間を短くするという努力が、これまでの防災・減災政策では欠けていたので、この度、政府は縮災を採用したのである。だから、地震予知を前提とした大規模地震対策特別措置法の適用を中止し、今秋には国民、地方自治体、企業、学校、臨海コンビ

ナート、特別養護老人ホームなどの福祉施設などが守っていただけるガイドラインを発表することになった。このガイドラインは、南海トラフ沿いの地震が突然起こると考え、起こった時に被害を少なくするには日常防災しか効果がないということを一本の柱にしている。もう一本の柱は、被災者の生活再建を早くするということである。そのためには、東日本大震災から多くの教訓を学ばなければならない。

ひょうご震災記念21世紀研究機構が、2017年度に復興庁から委託研究の形で「東日本大震災被災者の生活復興プロジェクト」を受託したのは、まさにこの震災の教訓をつぎの巨大災害に適用して、被害を少なくし、かつ早く復興できる知恵を求めて実行しようというものである。その検討の原点は、被災者や関係者からのヒアリングである。そしてその中の成功事例をつぎの巨大災害に備えて、事前に準備すれば、突発的に災害が発生しても被害を少なく、かつ復興を早く実現できるという確信である。だから、震災からまだ復興が終わっていない7年目に、その教訓という果実を求めて調査研究活動をしているのである。

この検証事業の先駆けとなったのは、熊本地震後、中央防災会議防災対策実行会議に設けられた「熊本地震を踏まえた応急対策・生

活支援検討ワーキンググループ」による提言である。筆者はその座長として、8章からなる提言を政府に示した。最初の4章は熊本地震の直接の教訓である。たとえば、その1つである自治体の受援計画については、政府は都道府県の地域防災計画に含めることを義務付け、それが終わった現在、市町村の基礎自治体で作成が急がれている。残りの4章は南海トラフ巨大地震と首都直下地震を想定した教訓である。これから起こる災害に対してこのように先行して教訓の実施を促した報告は、政府では初めてであった。

重要な教訓の一つは、熊本地震災害級よりも大災害になれば、災害救助法がまったく適用できなくなることが明らかになり、いずれ全面改正しなければならないということである。そこでは、国民の自助・共助努力を中心として、企業の協力を得ることが明示されるはずである。しかも、そうであれば、予知できることを前提とした東海地震の取り扱いを変えなければならない。それが前述した適用外措置につながったのである。このように、巨大災害に備えて、東日本大震災の検証を進め、成功事例から学んだことを確実に事前に実行することが唯一、人的被害と社会経済被害が未曾有になることを抑止することにつながると信じ、現在、その取りまとめを急いでいるのである。

地域コミュニティの防災力向上に向けて

今回の特集「地域コミュニティの防災力向上に向けて」は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センターの下記の自主研究の協力を得て企画しました。

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～

【研究期間：平成 29 ～ 30 年度】

研究会メンバー

役 職	氏 名	所 属
委員長	渥美公秀	大阪大学大学院人間科学研究科教授、(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 研究戦略センター政策コーディネーター
委 員	加藤謙介	九州保健福祉大学社会福祉学部准教授
委 員	鞍本長利	NPO 法人ウィズ・アス代表理事
委 員	小林郁雄	兵庫県立大学緑環境景観マネジメント研究科特任教授 (公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員
委 員	寺本弘伸	NPO 法人日本災害救援ボランティアネットワーク理事
委 員	檜垣龍樹	尼崎市健康福祉局福祉部長
委 員	福島真司	兵庫県社会福祉協議会事務局次長
委 員	堀池美江	兵庫県企画県民部災害対策局消防課主幹
委 員	宮本匠	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科講師
委 員	村井雅清	被災地 NGO 協働センター顧問
委 員	室崎千重	奈良女子大学生生活環境学部講師
委 員	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 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員
研究員	石塚裕子	大阪大学未来戦略機構第 5 部門特任助教 (公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究戦略センター研究調査部主任研究員



「地域コミュニティ」、 「防災力」、 「インクルーシブ」



大阪大学大学院人間科学研究科教授
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究
機構政策コーディネーター

渥美 公秀

全国各地で多様な防災活動が行われている。本稿では、これまで行われてきた防災活動を大別して2つの類型に集約し、それぞれの課題を抽出する。その上で、防災活動に新たな視点を導入し、地域コミュニティの防災力向上に向けた試論を展開したい。現在、筆者が代表となって、研究調査プロジェクト「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」（以下、研究会と表記する）が2年間の予定で行われている。本稿の執筆時点では、主要な概念を整理した上で、先行事例やこれまでの活動の問題点を挙げ、研究会の考える防災活動を実践的に研究するモデル地区を選定したところである。本稿は、研究会による最終的な政策提言へとつなげていく中間地点を素描するものである。

まず、これまで行われてきた防災活動を2つの類型に分けて紹介する(第1章、第2章)。次に、これまでの防災活動の枠組みを再検討し(第3章)、新たな転換を導くために基礎的な概念を改めて整理する(第4章)。最後に、新たな防災活動としてインクルーシブ防災を提示して、その概要を示す(第5章)。

1. 防災を唱える防災

地域では、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%であることを勧告すれば、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め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。本稿では、第4章において、人間関係が希薄化した地域コミュニティについて、研究会での議論をもとに整理する。

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防災かを想定し、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。

ここで1つの事例を紹介しよう。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(兵庫県西宮市)が開発・実施している「わが街再発見ワークショップ」というプログラムがある。日本損害保険協会、朝日新聞社、ユネスコなどの協力で、「わが街再発見ぼうさい探検隊」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。小学校低学年ぐらいの児童であれば、「探検隊」になったことが嬉しくなっていて、活き活きと街を探検してくれる。「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。防災活動に参加したことがなかったり、関心が持てなかったりした子どもでも防災が学べるようになってきている。しかし、「防災と言わない防災」の本当の狙いは、その先にある。

「わが街再発見ぼうさい探検隊」の場合、プログラムの実施前に、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ている。そして、地域の防災拠点について事前に学習している。その際、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。無論、プログラムに参加する前から防災に関心をもっている大人ばかりではない。むしろ、子どもたちが活動するというので、お手伝いに来てみたら、防災が関係していたというぐらいに感じている大人たちもいると思う。そうした大人たちが、子どものためのプログラムの準備のために、地域を廻り

ながら、地域の防災拠点を知り、地域の防災に関心のある人々とのネットワークを拡げていくのが特徴である。その結果、必ずしも防災に関心をもてなかった地域住民が、最終的には、防災への関心を持つようになっていくことが期待される。つまり、このプログラムでは、探検隊となって街を歩く子どもたちだけでなく、というよりも、企画に参加した大人こそが、防災について学んでいることになる。

ところで、こうしたプログラムに参加した大人たちとは具体的にはどんな人たちだろうか？参加する地域の子どものための保護者、学校関連団体(PTAなど)、児童関連団体(子供会など)、その他、地域教育・社会教育に関連する団体に属する人々、さらに、地域の一般住民である。こうした団体に所属する人は、子どもたちの地域活動には関心はあっても、地域の防災関連団体が呼びかける訓練には必ずしも出席しない場合が多いのではなかろうか。しかし、こうしたプログラムであれば、「忙しいから防災までやってられない」と言っていた人たちも参加しやすくなる。

もちろん、「防災と言わない防災」という考え方をもち地域での防災活動に取り組んでも、参加した人たちは、特に防災活動だと意識していないかもしれないし、企画に参加した大人たちでさえ、子どもが防災を学んだだけだと感じているかもしれない。しかし、プログラムが終わる頃には、子どもも大人も地域の防災拠点などに詳しくなっている。このように、子どもも大人もともに防災という本来の目的を(少なくとも主たる目的として)顕示しないで行う活動が、「防災と言わない防災」のポイントである。

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、事例として挙げた「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。本稿では、第4章において、インクルーシブについて、研究会での議論をもとに整理する。

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

に入れて、地域コミュニティの日常に立ち返ってみようと思う。

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

ここで、防災を地域コミュニティという地のなかの1つの図だと考えてみよう(図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、防災という図が自ずから際立つという方略(図1右)である。

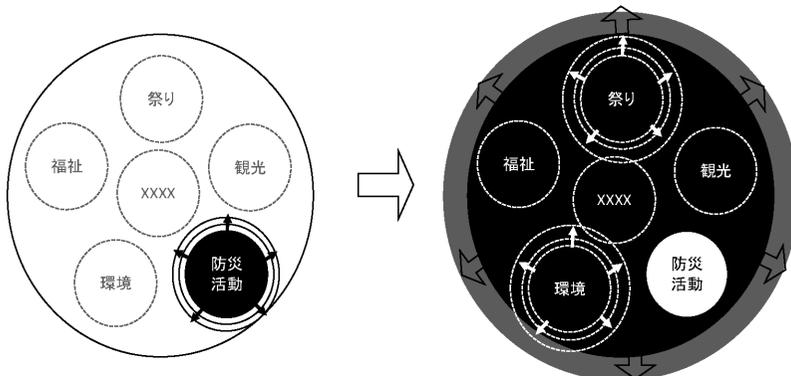


図1 防災の図地反転：コミュニティの多様な活動の中でどちらも防災が際立っている(矢印は、当該の活動そのものが活発に行われていることを示す)

具体的に述べよう。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。ここでは、研究会との対応を考慮して、研究会のテーマと研究会での議論を参照しつつ述べていこう。

4. 概念整理：地域コミュニティの防災力向上に向けて～インクルーシブ防災

本章では、研究会で議論した事柄(図2)をもとに加筆して提示する。まず、防災力というキーワードから整理しておこう。最近、「**力」という表現があらこちらに見られる(例えば、女子力)。しかし、それは、ともすれば、**に入る言葉の内実を深く考えない安易な表現である場合が多く、**が有する多様性は簡単にそぎ落とされてしまっている。実は、防災力もその一つであろう。実際、「防災力」と言った途端、防災の何が課題で、どのように課題を解決するのか、誰が誰と一緒にやるのか、やりたくない人はどうするのか、といったことを細やかに議論しなくなり、「緻密なリスク計算の上で?」、「技術に頼って?」災害に立ち向かうのだからなどと力んでいる姿が浮かんできてしまう。もちろん、リスクといわれるものにも、技術にも、敏感であ

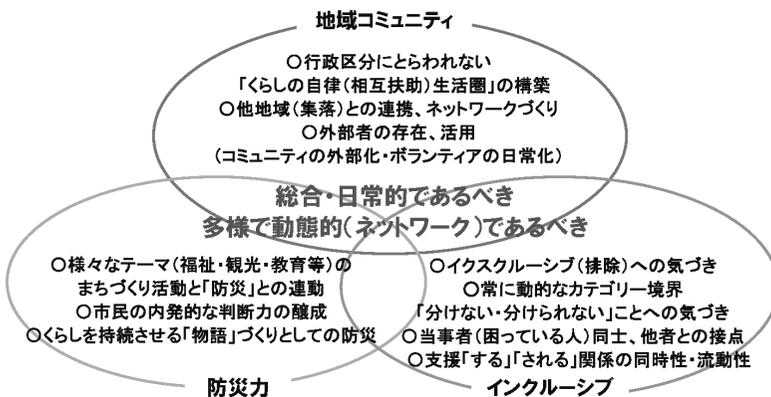


図2 研究会での概念整理

りたい。しかし、肝心なことは、防災について、人々の日常生活に根ざして丁寧に議論していくことではなからうか。

そこで、研究会では、「防災力」という言葉には常に注意を払い、多様な方略を検討することにしている。例えば、防災は図と上で述べたが、実際、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、暮らしを継続させる「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。

次に、地域コミュニティを再考しておきたい。地域という言葉は、いかにも多義的であり、コミュニティに関する理論も、歴史的に極めて多様で、単一の定義など存在しない。定義については、さしあたって、「地域コミュニティと呼んでも不思議がられない具体的な空間を対象とする」という程度に留めておくのが实际的であろう。研究会では、まず、地域コミュニティを「暮らしの自立(相互扶助)生活圏」と捉える。その結果、行政区分に必ずしもとらわれないことにしている。その上で、地域コミュニティに2つの論点を持ち込む。第1に、複数の地域コミュニティ間の関係に注目していく。例えば、水害を想定するなら、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

なろう。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。

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

論理的には、何かを包摂する(インクルードする)ことは、何かを排除することである。常にその線引きが問題となるし、実践的には、その問題を問い続ける運動こそが肝心である。具体的には、災害発生時に問題となるペット同伴避難について、犬や猫を飼ってい

る人々を包摂すれば、それ以外の動物をペットとしている人々は排除されてしまう。だから、当事者の声に丁寧に向き合い、ウサギはどうか、ハムスターはどうかと議論していくことになる。どこかで線を引かなければならないとしても、原理的にはこの議論は果てしない。ただ、言えることは、この議論は「誰を」インクルードするかという面から考えているということである。

そこで次に、「誰が」インクルードするのかという問題に出会うことになる。ここでは自主防災組織が行う避難訓練を例にとろう。通常は、地域に住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。

5. インクルーシブ防災の提言に向けて

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、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。そして、改めて、基礎的な概念を整理して論点を抽出した。まず、防災力は、地域コミュニティにおいて住民が日常的に多様な活動に参加し、内発的な判断力をもつことだとした。そして、地域コミュニティについては、「暮らしの自立(相互扶助)生活圏」であると捉え、行政区分に必ずしもとらわれないとした。その上で、2つの論点 - (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。

こうした要件を満たす防災活動をインクルーシブ防災と呼びたい。ここでは、インクルーシブ防災を実現するために、ある仮想の地域コミュニティAを想定して議論を整理

する。また、ここまでの議論で触れなかった2つの実践的な論点も追加しながら論じる。

兵庫県によく見られる風景だと評されることもある地域コミュニティAは、合併前のa村とほぼ重なる「暮らしの自立(相互扶助)生活圏」である。高齢化率は30%を超え、いわゆる災害時要援護者も多く、地域の民生委員を中心としてリストアップ作業は毎年行われている。Aを流れる河川の下流にあるコミュニティBやCと歴史的に交流が深く、Aの中心部にある施設で開催されるA祭を通して遠隔地のXとも交流がある。A内には、いわゆる限界集落も存在するが、中心部や点在する名所には観光客やビジネスマンなどが一定数ある。また、Aで使われなくなった建物には、移住者があり、外部から定期的に客が訪れている。さらに、名所にまつわる史実からAに関心を払い書物を通して熟知する人々もかなり多くある。Aには、小中学校があるが高校はBに位置する。また、社会福祉施設があり障害者が入居・通所している。生活協同組合による個別宅配事業も行われている。いわゆるNPOはないが、歴史の会、農業クラブなどの地域団体は活発に活動している。防災については、河川からの水害、および、住宅地に迫る山々の土砂崩れなどが心配されて、熱心に自主防災組織が結成されていたが、高齢化と住民の関心が得られないという現実を前にして、A～Cで合併して1つの組織になっている。その結果、防災活動は、A～Cという広域ではこれから考えていこうということになっており、A内でも一部の人たちにしか関心をもたれていない。A祭には各自治会とA内の多様な団体が出店するなど地域全体の交流が見られるが、各集落で行われる伝統行事はもはやその記憶が残るだけというものも少なくない。一方、地域団体はそれぞれに活発に活動しているし、社会福祉施設も地域と

の交流を進めている。特に、社会福祉施設では毎日の給食を地域の人々が関わって調理する仕組みが成立しているし、地域団体との交流も一部とはいえ活性化している。さらに、生活協同組合の宅配システムは今後の住民間の連絡手段として活かせるヒントを秘めていると感じられている。Aの悩みといえば、やはり各活動を担う人材の高齢化であるが、年齢の割に元気であることから、最も深刻な問題は、ここ数年にA内の住民相互の交流がもっと深まれば、様々な活動に取り組めるのにきっかけがないということである。

ここで、地域コミュニティAでの防災活動を考えてみる。まず「防災を唱える防災」活動は、自主防災組織のメニューを魅力的にするなどしてより多くの住民に感心をもってもらえるようにしていくことになろう。次に「防災と言わない防災」活動であれば、第2章で事例として挙げた子ども向けのイベントを大人を対象として、歴史の会の主催で行うなど工夫を凝らしていけそうである。では、インクルーシブ防災はどうか。確かに災害時要援護者はリストアップされているし、社会福祉施設もあるので、地元行政が中心となって、交流のある人々がボランティアとして参加しながら、高齢者や障害者を含む(インクルードした)防災活動を考案することもできよう。しかし、インクルーシブ防災では、むしろ災害時要援護者となっている高齢者や障害者が企画する活動を考えてみたい。高齢者はA祭に行けるような企画を考えるかもしれないし、障害者はA祭だけでなく、各集落を訪れてその伝統行事の実施・復活などに一役買えると考えられるかもしれない。さらには、A内の各種団体との連携を企画して、新たな行事を施設で開催することも考えられる。無論、こうした活動を企画する際にも、実施する際にも手助けが必要になる場合があり、それは

A内の自治会や諸団体から交流を兼ねて参画してもらうことで解消できるだろう。行政としては、防災担当の部署だけではなく、多様な部署が参画し、若干の資金と移動に伴う制度的な問題をクリアすることが任務となるであろう。そして、この活動の経緯は、外部から定期的に訪れる人々に記録をとってもらうなどして、地区防災計画(内閣府、2014)などへとつなげていくことも予め考えておくといよい。その結果、住民の内発的な判断力が研ぎ澄まされ、防災力向上につながるというのが仮説である。もちろん、これで効果があるのかと訝る向きもあるだろうが、毎年アンケートを採るなどすれば、自ずから明らかになると期待したい。ここで注意すべきは、防災への取り組みの進展について尋ねること(だけ)ではなく、Aに対する愛着やAに住み続けることへの意志など幅広く尋ねる必要がある。

追加する2つの論点は次の通りである。まず運営組織の形態について追加しておく。自主防災組織などについて話を聞くと、どうしても一元的指揮命令系統(樹形図)を作ることが重視されるという。確かに、自主防災組織が防災を一手に担い、地域での信頼関係も厚く、組織としての動きが貫徹される条件が整っていれば、樹形図も悪くはない。しかし、インクルーシブ防災では、そもそも多様な人々が多様に他の人々をインクルードしていく。そこでは一元的な管理は極めて困難であろうし、指揮命令系統はそぐわない。インクルーシブ防災では、いわば随所に拠点があるようなイメージをもって、ローカルに意思決定が行われるように体制を作っていく方が動きやすいと思われる。

第2に、インクルーシブな防災における専門家の見解の取り扱いについて追記する。防災活動を行う場合には、専門家が関与しなければわからない事柄は多い。建物の耐震構造、

堤防の高さなど、いわゆる科学的な根拠をもとにした「正解」は必要である。しかし、特定の地域コミュニティの現実を見れば、正しい答えがいつも実現可能なわけではないの言うまでもない。ただ、この言うまでもないことが見逃されがちである。専門家に任せて、それを鵜呑みにしておけば、話は早いし議論の手間も省けて楽である。しかし、自らが関わる地域の防災である。本当に専門家に任せてしまってもいいだろうか。そこで、専門家による正しい解は、1つの参照点にすぎないと考えたい。そして、専門家の見解を1つの参照点としつつも、住民自身が正しい解「正解」ならぬ成り立つ解「成解」を見いだしていくしかないのだと腹をくくるべきであろう。

実は、研究会が行う政策提言も、専門家の意見であって、その政策が実施されたとしても、地域コミュニティにとっては、1つの参照点にすぎないと考え、地域住民とそこに関わる人々自身が、正しい解「正解」ならぬ成り立つ解「成解」を見いだしていくしかない。ただ、研究会としては、地域コミュニティとそこに関わる人々が、インクルーシブな視点から多様な人々を緩やかに巻き込んで、「成解」へと至ることをそっと後押しできるような仕組みを応援するような提言を行いたいと考えている。

おわりに

ここまでの議論をもとに、研究会から生まれる政策提言について、中間地点となる現時点での展望を記して、本稿を閉じることにしよう。冒頭に記したように、本稿の執筆時点では、主要な概念を整理した上で、先行事例やこれまでの活動の問題点を挙げ、研究会の考える防災活動を実践的に研究するモデル地区を選定したところである。最終的な政策提言は、兵庫県全域を視野に入れて、各地の地

域コミュニティの防災力の向上をインクルーシブ防災の観点から推進するための提言となる。そこで、研究会としては、今後、選定したモデル地区で住民の皆さんと実践的な検討を重ねるとともに、それをモデルとして実現可能な政策を、実現可能な部署・人々へと提言することになる。具体的には、以下の流れを考えている。

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

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

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

上述した地域コミュニティ Aであれば、例えば、地元の祭の場に焦点を当てて、具体的にインクルーシブな取り組みを協働し

て実践し、その効果を多様な住民の皆さんと検討する。

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

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

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
- 内閣地(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)
- 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)
- 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

インクルーシブな地域防災の実現における課題



兵庫県立大学大学院
減災復興政策研究科講師

宮本 匠

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、障害のある人、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、障害者が健常者かという2者に明確に分けられなくて、そのボーダーライン上にいる人こそが含まれてこなかったという議論もあるだろう。また、相対的に男性が中心の社会において女性が含まれてこなかったとも言えるかもしれない。いや、これも、先の障害者と同様に、男性か女性かという二分法が問題だという議論もあるだろう。近年、特に増加する在日外国人もどうだろうか。これも、在日外国人とひとくくりにはできなくて、滞在年数によっても異なるし、日本にやってきた事情もそれぞれ異なる。また、在日外国人の家族の中でも、言語を覚えることが比較的容易な子どもと両親では抱える課題が異なるので、それぞれに

配慮が必要だという議論もある。また、子どもの視点が欠けているという議論もあるだろう。それに対して、高齢者への配慮が十分でないという議論もあるだろう。

このように、そもそも誰が含まれてこなかったのか、インクルーシブは誰を包摂しようとしているのかを考えてみると、ある違和感を抱かざるをえない。そもそもインクルーシブとは、誰でも分け隔てなく包摂しようという肯定性の原理が基底にあるはずだ。ところが、誰を包摂しようとしているのか考えた途端、これまで誰が排除されてきたのか、すでに包摂されている人たちで構成されている「社会」において誰が無視されているのか、「こんな人も排除されているのでは」、「あんな人も排除されているのでは」と、人々の関係の差異、断絶、否定性がかえって強調されてくるような気がするのだ。もちろん、何らかのシステム、実践において、他に排除されている人は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。

「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、長期化させるといったパラドックスがあるのだと芹沢は言う。

ここで芹沢は、まず「ある」を軸にした幸福感を重視しようという。それは、ものやお金

を「もつ」ことで得られるものでもなく、仕事など何かを「する」でも、何かが「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いと本人が本人でなくなってしまう、そのような体験であるということ。
- ③したがって、引きこもるという経験は、本人の人生上の一時期を構成する不可避的、ないし必然的な一コマとして位置づけられること。
- ④それゆえ、引きこもることは捨てるべき不毛な否定的経験などではなく、逆に人生の次のステップへ進むための大切な基盤となりうるということ。

この「存在論的ひきこもり論」の定義は、「引きこもる」という言葉を、社会において否定的な状態とまなざされている他の状態、言葉に置き換えても、そのまま通ずる部分もあるのではないかと。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「障害があること」「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。

「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試し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」、「すす」、ときに共に食事をする(芹沢はしばしばともに食事をする事で得られる喜びを強調している)。そして、「ある自己」が再生していくことをじっくりと待つ。決して、「引きこもり」から「引き出す」ことをしない。

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

「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?」、「つまみはめんどくさくてせえへん」、「でも肝臓が欲しがっているのと違うかな、そんなら一緒に何か作ろうか」と続き、部屋の中に入れたのだという。

この論考の中で、三井さんは、仮設住宅、あるいは復興住宅において、住民自身がドアを開けてくれなければ、ボランティアにできることは非常に少なくなるという意識が、当時のボランティアの中に徹底して植えつけられていったのだと書いている。アルコール中毒患者を支援するという枠組みの中では、お酒をやめてほしいというメッセージが、一見まっとうな支援のあり方であろう。しかし、それではドアを開いてはもらえない。三井さんは、当時のボランティアは、ドアを前に立ち去るのでもなく、ドアを物理的にこじ開けるのでもなく、そのドアを開ける主体である住民に働きかけることを選んだのだという。三井さんはここに支援の両義性を見ている。支援には、一方で相手と自分を不可分なものとして捉え、相手の喜び悲しみも我がものとして捉える感覚がある。だからこそ、断酒してほしいと願う。一方で、「お酒、おいしいの?」とたずねることの中には、断酒こそが今必要なことだと考える自らの前提を一度や

めたということ、自身とは異なることを考えるかもしれない存在として受けとめること、つまり相手を他者として受けとめることが存在している。この自分と不可分であり、同時に、他者であるという両義的な関係の中に身をおきながら、それでも関わり続けようとするところに、三井さんは「人として」の支援をみている。さらに言うと、私は、この両義性の中でそれでも関わり続けるということ、他者を前にした限界を自覚しながらそれでも関わろうとすることが、「寄り添う」ということの意味ではないかと思う。

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

うことである。

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

以上のことをまとめると、インクルーシブな地域防災が包摂しているのは、すべてのひとりひとりの存在のレベルにある「ある自己」のことである。インクルーシブな地域防災は、何かが「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、本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」が不可欠だということだ。

インクルーシブな地域防災についての課題

(1) 炊き出し

インクルーシブな地域防災は、そこに生きるひとりひとりの当事者性が発揮されること、それが受けとめられることが重要なのだ。この当事者性は、既存の社会システム、支援の枠組みから捉えたときには、ときに逸脱して見えるかもしれない他者の視点だ。この他者の視点から、もう一度社会を見つめ直し、災害対応を考え直したときに、何か新しい世界が見えてくるのではないか。村

井雅清さんが語り続ける減災サイクルにおける「もうひとつの社会」(村井, 2011)とは、このような可能性を指しているのではないかと思う。ここからは、減災サイクルにおいて、当事者性を基軸としたときに見えてくるインクルーシブな地域防災の実現についての課題、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で、インクルーシブな地域防災が目指すべきあり方を考えるための題材としたい。その一つ目は「炊き出し」である。

「炊き出し」が、インクルーシブな地域防災に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、それも二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。地震後に避難所となったある学校。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されることとなり、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とる風景が見られたのだが、食事より少し早い時間に段ボール箱で届けられるおにぎりや弁当では、それぞれが個別に受け取りにやってきて、一緒に食事をするという風景が減っていった。食事時のにぎわいが、避難所から消えていったのである。このように、災害後の炊き出しが、何らかの理由で、おにぎりやお弁当続きになることは、この被災地に限らず、昨今の災害では残念ながら珍しくなくなっている。

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

被災することは、さまざまな社会的な関係が寸断されるという意味で「する自己」の傷つきだが、同時に、圧倒的な暴力によって内なる「環境と他者」への信頼が傷つくという意味で、存在のレベルでの「ある自己」の傷つきで

もある。被災においては、自分が生きているということ、そのものが揺らぐ。このように考えると、被災者にとっての食、炊き出しには、腹を満たすという「機能」以上に、その「存在」を支えるという側面があるということ、その側面を見出し、大切にすることが重要である。先述の芹沢の議論では、「ある自己」の傷つきを再生するには、その存在を受けとめ、ともに「いる」、「すごす」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。そもそも、共に食事をする「共食」は、類人猿において萌芽が見られるものの、基本的には動物の中で人間にだけみられる現象であると言われている。共に食事をすることは、人間が人間である所以に関わるということだ。一人で食べていけば味気ない食事が、誰かと摂ると途端に充実したものになることを私たちは経験的によく知っている。ここに、「炊き出し」に存在する、腹を満たすこと以上の意味がある。

このように考えると、インクルーシブな防災の課題を克服していく際に、重要となる視座を得ることが出来る。それは、何らかの事象を常に「モノ・コト + α (アルファ)」の発想でみるということだ。「モノ・コト」は、基本的に「する自己」に関わるものだ。例えば、雨風防ぐための「住居」も、ここにあたるだろう。しかし、「住居」は雨風防ぐためのものだけではない。そこにいる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。

インクルーシブな地域防災についての課題 (2) ボランティア

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「泥棒ではないか」と潜在的な犯罪者のように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」と名づけたい。森達也が説得的に述べているように、オウム事件以降の日本社会における変質、つまり身近に潜んでいるかもしれない敵としての他者に脅え、少しでも異質なものを排除し、そのことによって同質化し、その集団において同調を強めていくという傾向は今も加速していると言わざるをえない(森, 2010)。つまり、先の他者の両義性をめぐる2つのベクトルは互いに拮抗しながら存在してきたわけではなく、「危機管理のベクトル」によって「ボランティアのベクトル」が凌駕されつつあるのが、1995年以降の日本社会ではないだろうか。それゆえ、ボランティアが「困ったときはお互いさま」の存在ではなく、被災地を襲うある種の「災害」のように扱われ、制約、制限がかけられるというように、社会が反応しているのだろう。

しかし、家族や地縁などの共同態が解体され、さまざまな意味でこれまでの社会にあったつながりが希薄になるのが現代社会である。そうだとすると、ボランティアを考えることは、共同態から切り離されたひとりひとりの個人が、それでも助けあうとしたら、それはどのように可能かという、現代社会の中でも最もその根幹に関わる問題について考えることなのだと言える。だから、表面的な受け入れの方法、活動の仕方ということ以上に、現代社会に生きる人間の関係の質が問われているということだ。ここで、他者どうしが生きるというときに、そのネガティブな側面をどう制約するかだけではなく、そのポジティブな側面をどのように活かすかを考えることが大切だろう。ここで、インクルーシブな地域防災を、現代社会という背景においてみたときに、根本的に互いに「他者」として現象している人たちどうしが、どのように関係を取り結ぶのか、インクルードしあうのかということがまた問われているということが分かる。

インクルーシブな地域防災についての課題

(3) 津波防災

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、新想定の後には閉塞感が漂ってしまった地域のひとつである高知県四万十町興津地区で行われている個別避難訓練タイムトライアルという興味深い実践がある(孫, 2016)。これは、地域で一斉に避難訓練をするというのではなく、地域住民が一人だったり夫婦だったりで個別に行う避難訓練だ。ただ、個別といっても、この訓練には、地域の小学生達がグループとなつてつきそう。避難訓練の様子は、動画で撮影される。また避難者はGPSロガーを携帯していて、どこをどれぐらいの時間をかけて避難したのか記録をとることが出来る。それらは、後日、津波避難シミュレーションと重ね合わされて、訓練の様子をふりかえることが出来ると同時に、その避難は果たして津波から無事に逃げる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、感動することになる。そんな小学生の様子を見て、訓練に参加する前には、諦め感がいっぱい「津波と一緒に流されるわ」と語っていた人が、積極的に津波避難に取り組むようになるのである。

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

らである。重要なのは、肯定性でもって受けとめられた後、女性は必要とされていた津波避難訓練に取り組めるようになったということである。

このように、インクルーシブな地域防災の課題とその克服を考えたときに、それを課題として捉えることそのもの、そして課題であるがゆえに克服しようとする、解決しようとする、かえって課題を深刻化させたり、解決を阻んだりすることがある。そのときは、背景にある解決をはかろうとするもののうちにある、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。

引用文献

- 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
- 森達也 (2010) A3 集英社インターナショナル
- 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
- 芹沢俊介 (2010) 「存在論的ひきこもり」論 雲母書房
- 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
- 津久井進 (2012) 大災害と法 岩波新書

災害と障害



大阪大学未来戦略機構第5部門特任助教
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究
機構研究戦略センター主任研究員

石塚 裕子

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(第2章)。第3章では、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(第4章)。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

2-1. 高齢者、障害者の震災による被害

過去の主な災害における死者数に60歳以上の高齢者の占める割合は、阪神・淡路大震災で約58% (3,732人/6,402人)¹、新潟県中越地震では約69% (47人/68人)²、東日本大震災では約55% (7,241人/13,135人)¹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³。

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

¹ 内閣府 HP: www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/2b_sanko_siryo_06.html (2018.01.10 最終閲覧)

² 消防庁:平成16年(2004年)新潟県中越地震(確定報)平成21年10月21日

³ 立木茂雄: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:pp7-15,2013

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⁴。

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、平時においても非常に脆弱であることが明らかとなっている。

2-2. 災害時要援護者と障害

立木(2015)の論考に基づき、我が国におけ

る災害弱者から災害時要援護者への定義の変遷を概観する。防災白書において初めて災害弱者という用語が採用された1991年時の定義は以下のとおりである。

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

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

“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

⁴ 復興庁：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)

モデルの全面的な採用にはなっていないと指摘されている。

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

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

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

2-3. 障害当事者による提言の変遷

1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震の発災後に障害当事者団体、支援団体から発信された要望、提言について表1に整理した。提言内容は、最新の熊本地震からの提言に基づき、「避難行動」、「避難所」、「避難後の支援」、「仮設住宅」、「復興住宅」、「日常の取り組み」の6項目に分類し、筆者が原文を一部抜粋、要約している(下線および強調は筆者が追記)。

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

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

その一方で、阪神・淡路大震災での小規模作業所など地域拠点等による安否確認、行方捜査、生活支援活動が展開された経験に基づき、その後の災害時には、障害者団体、福祉事業所などは全国的なネットワークを活用し、速やかに安否確認、生活支援を行っていくノウハウが構築されてきた。このため、熊本地震時では、後述するが、一部では行政から外部団体に名簿の開示が行われた。しかし、それが限定的であったため、障害者団体等への名簿の開示が要望されている。山崎ら(2007)は、個人情報保護の観点から要援護者名簿の課題を整理する中で、公法学者の山下淳の論考を引用し、個人情報の共有をきっかけに国家・地域ネットワークによる管理・依存の強化、過度の統制への懸念を示し、行政

→地域というトップダウン的な思考から脱却を図り、防災施策の主役が地域住民にあることを前提とした、ボトムアップ的あるいは地域自律的な情報共有手法ならびに問題解決手法を構築していくことで、要援護者の個人情報保護・共有のあり方も地域からみた個人情報の保護・共有という視点からの再構築が必要と述べる。

避難所については、“避難所に障害者が避難することが想定されていない”状況から改善が見られないことがわかる。2005年度から福祉避難所の指定、協定の取り組みが始まったが、東日本大震災の時は、一部の自治体を除いてほとんど機能せず、開設された福祉避難所においても障害者の利用はほとんど見当たらなかったと報告されている(石川他 2011)。そこで東日本大震災後には「福祉避難所に問題をすりかえないで」というメッセージが発せられ、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に対応し、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

度ははじまり、2003年に支援費制度の施行、2006年に障害者自立支援法へと、地域福祉に移行する制度が充実してきた。災害時においても、障害者団体等が中心となり被災地障害者センターを設立し、団体、ボランティアが協働で、障害者が被災後も自立した避難生活ができるよう支援が展開されている。このため、東日本大震災後は、障害者支援センターが公的に位置づけられるよう要望された。また、見落とされがちな移動の支援につ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)⁵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

⁵ www.e-sora.net/momokuri-sts/indexmk.html (2018年1月10日最終閲覧)

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ている。

表 1. 災害後に発信された要望・提言 (要約・一部抜粋) 一覧

	阪神・淡路大震災 1995	東日本大震災 2011	熊本地震 2016
出典	阪神・淡路大震災「復興計画」に関する要望書(第2次案) (障害者問題を考える兵庫県連絡会議被災地障害者センター)	障害者市民防災提言集東日本大震災版わたしたちの提言7プラス1 障害者の視点から (認定NPO法人 ゆめ風基金)	今後の大災害に向けた障害者支援に対する提言 (熊本地震障害者救援本部)
避難行動	<ul style="list-style-type: none"> ・ケースワーカーが物資搬入に追われ、救出、安否確認、行方捜査、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、通所のための手立を十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がなされなかった。 	<p>「届かぬ支援はもうゴメン、災害時に役立つ名簿管理を」</p> <p>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。</p> <p>災害時の状況と必要な支援を明確にして、災害時に役立つ名簿管理が必要。</p>	<p>(避難行動要支援者名簿について)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 固定電話だけでなく、避難後も連絡が取れるように携帯電話番号も名簿にのせておくこと。 2 福祉サービス事業所や障害者団体に名簿を開示し連絡調整を行うこと。 3 日頃から災害時に支援が必要な障害者の調査をすること。避難後困ることの聞き取りも行うこと。
避難所	<ul style="list-style-type: none"> ・段差、トイレなど避難所に障害者が避難することを想定していなかったと思われる。 ・医療、心の相談、生活介助、ガイドヘルプ、食事など生活支援についても避難所に障害者が避難することを想定していないと思われる。 ・福祉センターなど避難所としてすぐに開放しなかった。もしくは有効利用しなかった。 ・集団生活になじめない障害者に対する対応がまったりなかった。 ・緊急時に、障害者が主体的に生活を確保する、あるいはホームヘルパーの対応により共同生活できる小規模避難所が必要である。 ・聴覚障害者のためのFAXが送信のみであったり、知的障害者や視覚障害者のために配慮がなく、情報提供と相談活動が不十分であったために生活不安を強めた。 	<p>「福祉避難所に問題をすりかえないで」</p> <p>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けられるか、その体制づくりを支援を受ける当事者と相談しながら進めていくことが重要。</p> <p>「病院にも買い物にも行けない障害者、災害対策に移動手段の確保を」</p> <p>不便なところに建てられる傾向のある仮設住宅では、普段から交通手段に困っている障害者市民はますます身動きがとれなくなってしまう。災害時に移動が困難になる人の対策を事前に把握し準備しておくことが必要。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 指定避難所に障害者も避難できるよう、バリアフリーや合理的配慮を考慮しておくこと。障害当事者から聞き取りを行い、住民に障害者との避難所運営訓練を行うよう促し、合理的配慮が進むよう図ること。 2 福祉避難所が一次避難所として開設されるよう協定を改定すること。 3 福祉サービス事業所が被災した後も、事業を早期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。 <p>(避難所における物資の配布)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 避難所にいない人にも「物資を配布する」ことを徹底すること。また、列に並べない人もいるので、代理の人が取りに行くことも認めること。

	阪神・淡路大震災 1995	東日本大震災 2011	熊本地震 2016
出典	阪神・淡路大震災「復興計画」に関する要望書(第2次案) (障害者問題を考える兵庫県連絡会議被災地障害者センター)	障害者市民防災提言集東日本大震災版わたしたちの提言7プラス1 障害者の視点から (認定NPO法人 ゆめ風基金)	今後の大災害に向けた障害者支援に対する提言 (熊本地震障害者救援本部)
避難後の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・施設入所、病院入院のみの対応に終始し、地域・在宅福祉の対応がとれなかったことは、行政政策の後退であり、地域福祉の原点が問われる。 ・3月初めまで街の中に障害者の姿が見えなかったことをどう考えるか。 ・地域医療・地域福祉のシステムがなかった。もしくは機能しなかった。特に精神医療、内部障害、難病、てんかん症対象医療はまったく不備だった。 ・ケースワーカー、ホームヘルパーによる情報提供、相談、救援活動、サービス提供がなかった。 ・公共交通機関にアクセスできるようにしないと、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と、その運営に障害者が関われる仕組みが必要。	<ol style="list-style-type: none"> 1 避難所でもヘルパー等のサービスを行うよう事業者徹底し、避難所の運営者にも伝えること。 2 災害により公共交通機関が使えなくなることもあるので、日頃から移送サービス事業者と連携しておくこと。 3 災害直後に増える相談に対応できるように、普段から相談体制の充実を図ること。 4 ボランティアセンターだけでなく、<u>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。</u>
仮設住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅は障害者・高齢者の住居を前提にしているとは考えられない。 ・障害者基本法の目的にそって、精神障害者も優先入居の対象とすること。 ・当事者の要望を聞き生活環境を改善すること。 ・住宅、用地周辺が車いすで移動できない。 ・買い物、医療、福祉サービスなど障害者、高齢者の日常生活確保のために特段の配慮が必要である。 ・コミュニティのコーディネーターが必要で、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。 <u>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。</u> 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。	<ol style="list-style-type: none"> 1 仮設住宅は、障害者だけでなく誰もが安全安心して暮らせるバリアフリーを基本にすること。敷地内も砂利止めを舗装するなどバリアフリーな設計とし車いすでも利用しやすくすること。 2 みなし仮設住宅を改修する費用を助成すること。
復興住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・公共住宅は、障害者、高齢者が優先に入居できるように計画すること。 ・周辺を含めたアクセス保障とともに、エレベーターが止まっても脱出・移動できる構造とする。 		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	<ul style="list-style-type: none"> (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。	<ol style="list-style-type: none"> 1 障害者の参加しやすい防災訓練の事例を示し、地域の防災訓練に障害者の参加を促すこと。 2 インクルーシブ教育の普及を図ること。 3 障害者への合理的配慮を考えた避難所運営訓練を実施すること。 4 要援護者防災計画は、<u>障害当事者を中心に関係者が参画して作成</u>すること。

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介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、要介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)は要介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介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⁶。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

⁶ 障害者たちの144日 阪神・淡路大震災と集団避難生活：えんぴつの家「ライフデイクア」、そのとき被災障害者は：東日本大震災障害者救援本部・いのちのことば社(2015)など

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の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⁷を挙げて、「障害当事者が日常生活の中で蓄積し日々用いているスキルが大規模災害時の困難に対応するために役立つに違いないという発想」が必要とする。類似した取り組みとして石川(2013)らは、世界保健機関(WHO)が提唱するCBR(Community based rehabilitation)に基づき、災害時に住民による避難所運営に関して、障害者と地域コミュニティ・専門家・行政等が協働するイメージネーションスキルを向上させるためのトレーニングプログラムを企画、実践し、そのプログラムの効果と課題を評価している。企画、実施の主体は神戸市の兵庫区地域自立支援協議会

⁷ www.urakawa-bethel.or.jp/bousai/Outline.html

の防災を考える部会であり、当該部会の障害者メンバーが中心となって企画、運営が行われた。阪神・淡路大震災で困難な避難生活を経験した被災障害者が、自らの経験を時系列で整理し障害種別を超えて共有し、それらの教訓を地域住民に伝え、地域との協働を促すというプロセスを、具体的な訓練プログラムとして作っている。本研究会では、これらの研究を参考に、発展させた取り組みを展開していきたい。

4. 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の調査を行った。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。

4-1. 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(図-1)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。



図-1 お茶会の様子

4-2. 調査結果

(1) 安否確認と支援ニーズに基づく支援の把握

障害者の内、a.入院又は入所している障害者、b.通所している障害者、c.居宅福祉サービス利用者、d.障害者団体等の会員の重複も含めいずれかに所属する者⁸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

⁸ 被災地障害者センターくまもと資料より引用

援専門員による戸別訪問である。この取り組みは、熊本市の障害者手帳所持者43,254人の内、避難行動要支援者として身体障害1,2級、療育A1、A2A級、精神障害1,2級の手帳所持者21,839人の65歳未満10,980人から障害福祉サービス利用者および精神科病院入院者・相談支援事業所利用者を除く8,714人を対象とした。体制は、熊本市がNPO法人日本相談支援専門員協会(NSK)と日本障害フォーラム(JDF)の支援を受け、2団体のネットワークを通じて全国の相談員が協力して行った。4月29日から戸別訪問を開始し、一次訪問を終了したのは6月23日である。ただし不在者も多く、実際に完了したのは約58%の5,105人にすぎない。それでも約2ヶ月の時間を要している⁹。

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つた、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¹⁰。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

⁹ 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

¹⁰ 2016年10月2日に実施したインタビューより

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¹¹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。

(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聞いた。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。¹²

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

¹¹ 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。

¹² 2016年10月2日に実施したインタビューより

ウォッチャー」¹³の活動に関わってきた。本活動では、2016年度に守山市の防災計画、避難所運営マニュアル、要援護者マニュアルについて、点検、改善提案を行おうとしていた。滋賀県は災害が少ない県と思われており、ウォッチャーである西村、太田もこれまで大きな災害にあったことがない。西村は「テレビのニュースでは短い時間で場面がコロコロ変わるので、画像を見ることができない自分には被災地の様子が想像できない」といった。また「視覚障害者は、まちの様子の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るのかわからない」とも語った。そこで被災地を体感すること、また障害のある生活者の視点から被災者の経験を学び、次の災害への備えに活かすことを目的に、調査を協働で行うこととした。

西村は新幹線で熊本駅に到着後、改札へ行く経路での経験をFacebookで次のように発信した。「ホームから改札階に降りる階段に差し掛かる直前、少しぐらつく板を踏んだのである。直後、最初の階段にも板が当ててあり、最初の踊り場にも板が当ててあった。この瞬間、全盲の私に熊本地震が明確に実感できた!」と。そして、10月19日に実施したお茶会での会話を通じて、視覚障害者(全盲)のYさんの被災経験を西村氏が聴いた後に「Yさんが表現した地震の揺れを“まわされている感じ”というのは、とても怖いと感じた。立つことができなくなるような気がする」といい、「これまで災害を身近なこととして

感じたことはなかった。ここに寄せてもらって、みなさんの話を聞いて、『生きていてよかった』という、生きるためだけに時間を費やすということを感じた。自分の中で、今日の話を受け止めて、自分のため、家族のため、地域のために考えていきたい。」と感想を述べた。そして、西村は地元に戻った後、早速、勉強会を開催するなど本経験を活かした活動を展開している。

また、車いすユーザーである太田は、熊本学園大学の避難所を訪問した経験から、多機能トイレと余裕のある空間をもつ場所でない、インクルーシブな避難所は運営できないと実感し、市役所に福祉避難所指定の見直しを提案した。それがきっかけとなり、守山市は、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、第2章において高齢者、障害者の被害状況から高齢者や障害者をはじめ社会的弱者とされる人々の生活環境や社会システムが災害時に非常に脆弱であることを確認した。そして、我が国における災害対策の対象者として災害弱者から災害時要援護者へと用語が変遷する過程において、障害の個人モデルから社会モデルへ移行され、災害時要援護者とは、“必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能”で、言い換えれば“必要なときに必要な支援が提供できなかった場合に「障害」が生じ、

¹³ 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)。

災害時における「障害」とは被災者に帰属するのではなく、災害時の生活環境、支援のあり方に要因がある”と確認した。しかし、行政が実際に実施する支援施策の考え方には、個人モデルの障害に基づいているものが多い。

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

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

そして熊本地震の被災地では、積年の課題であるインクルーシブな避難所運営のモデルとなる熊本学園大学の取り組みが生まれた一方で、従来どおりの課題が散見された。また、これまで蓄積してきた障害者団体等による支援の網からも漏れてしまう、「障害」のボーダーラインにいる当事者への支援という、見落とされていた課題も確認された。今回、筆者が試みた障害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」ことがないように、「当事者の声」が発せられる場の力に敏感でありながら。

[参考文献]

- 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ネーション訓練プログラムの実践と分析—神戸市兵庫区の事例—,地域安全学会論文集No19
- 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,福祉のまちづくり学会 福祉のまちづくり研究19 (1)
- 板倉有(2013): 東日本大震災における「支援」と「ケア」—被災者ニーズの多様性と保健師機能—,社会学年報No42
- 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 第26巻 1号
- 大賀重太郎(1995): 『地域での自立』をさらない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、なんでもこんなに腹立たしい!,ジョイフル・ビギンNo4,pp5-16,身体障害者団体定期刊行物協会
- 大賀重太郎(2000): 震災からみたバリアフリー,教育と医学第48巻第12号,pp72-76,慶応義塾大学出版会
- 鍵屋一,柄谷友香,指田朝久,上園智美,田中秀宜(2015): 障害者福祉施設の事業継続計画(BCP)作成プロセス研究—施設職員の災害対応力向上を目指して—,地域安全学会論文集No27
- 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)—東日本大震災における被災障害者生活実態調査より—,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) Vol.67, No1

- 神谷大介,中山貴喜,上野靖晃(2015):特別支援学校の津波避難に関する課題と支援方策の検討プロセス～沖縄県での取り組み事例として～,土木学会論文集H(教育),Vol.71,No1
- 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,日本福祉のまちづくり学会福祉のまちづくり研究第16巻第3号
- 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 第22巻 第51号
- 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巻4号
- 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－(第7章),翔べ フェニックスⅡ－防災・減災社会の構築－,pp193-230,公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
- 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No.21
- 田村圭子,岡田史,木村玲欧,井ノ口宗成,立木茂雄,林春男: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No11,2009
- 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(第4章),大震災の生存学,pp84-102,青弓社
- 花田昌宜(2017):災害避難所の「熊本学園モデル」とは何か,平成28年熊本地震大学避難所45日,熊本学園大学編,熊本日日新聞発行
- 星加良司(2012):当事者をめぐる揺らぎ－「当事者主権」を再考する,支援Vol.2,「支援」編集委員会,生活書院
- 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)
- 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—個人情報からの実践的な収集・共有をめざして,地域安全学会論文集No.9
- 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—,日本福祉のまちづくり学会 福祉のまちづくり研究第8巻第1号

平成28年熊本地震と「人とペットの減災」：「包摂／排除」の視点から



九州保健福祉大学社会福祉学部准教授

加藤 謙介

1. 災害と「ペット」

1-1. ペットとの〈家族〉的関係と「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て、〈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、金兎（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

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。

1-2. 災害時における「ペット」への支援：

過去30年の災害事例より

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

災害被災地において、ペットをはじめとする動物の救援が、初めて組織的かつ大規模に実施されたのは、阪神・淡路大震災(1995年1月17日)であった(兵庫県南部地震動物救援本部活動の活動記録編集委員会, 1996)。兵庫県保健環境部によれば、阪神・淡路大震災では、兵庫県下だけでも、推計で犬4,300頭・猫5,000頭が被災したとされている。このため、「兵庫県南部地震動物救援本部」が設置され、「被災地、避難所への餌の配給」「負傷動物の収容、治療および保管」「飼育困難な動物の一時保管」「放浪動物の一時保管」「所有者および里親探し」「動物に関する各種相談」等の支援が行われた。また、被災ペットの収容・一時預

かり・里親探しのために、神戸動物救護センター・三田動物救護センターが設立され、対応が進められた。阪神・淡路大震災は未曾有の都市型災害であった。しかし、その悲惨な経験が様々な教訓を生んだように、災害時におけるペット救援の「問題」が提起される重要な契機となったと言えるだろう。

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

阪神・淡路大震災以降、2010年までの期間で、動物救援本部が関与した災害事例としては、有珠山噴火災害(2000年3月)、三宅島噴火災害(2000年6月)、新潟県中越地震(2004年10月23日)、新潟県中越沖地震(2007年7月16日)が挙げられる。有珠山噴火災害や三宅島噴火災害では、被災地域から遠方に避難せざるをえなかった被災者らのペットのために、被災ペットの収容施設が開設される等の対応が行われた(環境省, 2006)。

新潟県中越地震では、動物救援のために「新潟県中越地震動物救済本部」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、支援助物資の提供、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(新潟県中越地震動物救済本部, 2007)。動物救済本部は、仮設住宅での動物飼育支援にも取り組み、市町村災害対策本部への働きかけにより、全13市町村の全ての仮設住宅でペット飼育が認められることになった。新潟県は、7.13水害(平

成16年7月新潟・福島豪雨)、中越地震、そして中越沖地震と立て続けに大きな災害に見舞われたが、その時々を経験が防災計画等にも反映されるとともに、災害時のペット対応に関して、官民協働の連携体制が構築されることとなった(e.g., 新潟県防災会議, 2016, pp.394-396)。

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

東日本大震災における被災者とそのペットへの支援内容については、環境省(2013a)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。

1-3. 「ペット防災」から「人とペットの減災」へ

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

まず、「自助」について、特に飼い主自身が責任を持ってペットのための災害対応に備えるよう、啓発が進められている。例えば、平井(2016)は、「動物防災の3R」として、「Ready(備える)」「(物資や耐震補強等のハード面の備え、ペットのしつけや家族間の連絡等のソフト面の備えなど)」「Refuge(避難生活)」「(ペット・飼い主・非飼い主の「棲み分け」、ペットと人の「動線の分離」、非飼育者への「思いやり」など)、そして「Responsibility(飼い主責任)」の3点の重要性を唱えている。特に東日本大震災以降、一般飼い主向けのペット防災関連書が、多く刊行されるようになってきている(e.g., いぬの防災を考える会, 2016; ねこの防災を考える会, 2014)。

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

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

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

2-1. 平成28年熊本地震

2016年4月14日、そして、4月16日。熊本県熊本地方を震源とする非常に強い地震が発生した。後に平成28年熊本地震と呼ばれるこの震災は、熊本県、大分県を中心に広範囲にわたって甚大な被害をもたらした。死者数は、直接死・関連死等を含めて255人、負傷者2,795人、16日の「本震」直後には、避難者数が183,882人に上った(消防庁応急対策室, 2018)。特に、震源となった熊本県益城町周辺では、震度7の激震に2度襲われ、住家被害状況に関して、町内の住家総数10,742のうち、全壊3,026、大規模半壊791、半壊2,442、一部損壊4,325と、ほとんどの住民が、住環境に何らかの被害を受けたことが報告されている(熊本県益城町, 2017)。同町では、発災から1年9ヶ月を経た現時点でも、未だ多くの住民が仮設住宅等での生活を余儀なくされている。

筆者は、2016年4月16日の「本震」直後から、益城町総合運動公園避難所での支援に関わるようになり、特にペットと「同行避難」した被

災者、及び現地支援者との協働的实践(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³⁾。

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

2-2. 益城町総合運動公園避難所における「同行避難」の経緯

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

益城町総合運動公園避難所では、発災初期の時点では、避難所内でのペットとの同居を容認する体制となった。敷地内に、(特活)ピースウィンズ・ジャパンによるペット同居可の「テント村」が開設されていたこともあり、同

避難所は、熊本地震被災地において、最もペットとの同行避難者が集まってきた避難所の1つとなっていた(図1)。



図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、かなり急なことと受け止められ、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。

2-3. 「益城町わんにゃんハウス」の2つの支援

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

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

<住居>の支援

「わんにゃんハウス」は、避難所敷地内で同行避難ペットを預かることができる、3棟のプレハブ施設である。プレハブは、大勢の被災者が生活する益城町総合体育館の建物から、150mほど離れたテニスコート裏に設置された。また、建物に隣接して屋根付のドッグランが設けられており、猛暑日やかなりの荒天時でも、犬や猫をケージから出して運動させるスペースが確保された(図2)。



図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3)。

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



図3 猫舎(写真上)・犬舎(写真下)の内部

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)。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。

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

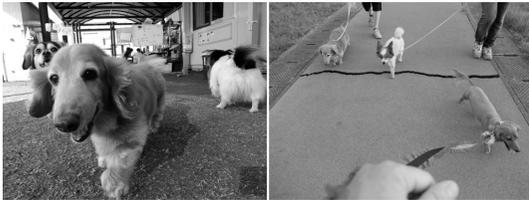


図4 ドッグラン・散歩による犬のストレスケア(スタッフによる飼育補助の一例)

絵)や、ペット写真をもとにしたアクセサリーの寄贈など、1頭1頭のペットのための支援活動も重ねられた。これらは、いずれも飼い主に大変好評であった。

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



図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善く終えることとなった。

2-4. 益城町テクノ仮設団地における

「人とペットの共生まちづくり」の展開

2-4-1. フィールド及び実践概要

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

益城町テクノ仮設団地は、516戸・約1300人が生活する同町最大の仮設団地であり、犬猫等のペット100頭以上が飼育されている(2017年1月時点)。筆者は、住民有志による「犬猫飼い主有志の会」及び現地支援者と協働で、「ペット飼育者も、非飼育者も、動物好きも、動物嫌いも、ともに暮らしやすいまちづくり(人とペットの共生まちづくり)」を掲げた企画を立案・実施し、共催者として、これまでに12のイベントに関与している。

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

2-4-2. 「人とペットの共生まちづくり」の展開過程

「人とペットの共生まちづくり」に資する協働の実践は、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6)。



図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7)。



図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。

3. 「人とペットの減災」に向けて

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まち有志の会)」をはじめとする熊本地震被災地のペット飼育者の皆様、益城町テクノ仮設団地にお住まいの皆様、現地支援者の方々他、多くの方から多大なるご協力を賜りました。この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。

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

註

1) その後、同組織は、一般財団法人全国緊急災害時動物救援本部(2013年)、一般財団法人ペット災害対策推進協会(2014年)へと改組が行われた(一般

財団法人ペット災害対策推進協会, 2018)。

- 2) 同ガイドラインは、平成28年熊本地震の経験を踏まえ、2017年度時点で改訂作業が進められている(環境省, 2017)。
- 3) 本研究ならびに実践に際してのデータ収集とその扱いに関しては、九州保健福祉大学倫理審査委員会の承認を受けた(承認番号: 16-032、17-034)。

引用文献一覧

- 渥美公秀(2014) . 災害ボランティア: 新しい社会へのグループ・ダイナミクス 弘文堂
- 濱野佐代子(2013) . I 家庭動物 石田 戢・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.
- 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
- 兵庫県南部地震動物救援本部活動の活動記録編集委員会(編)(1996) . 大地震の被災動物を救うために: 兵庫県南部地震動物救援本部活動の記録 <<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/7-156/>> (2018年1月29日)
- いぬの防災を考える会(2016) . いぬとわたしの防災ハンドブック PARCO出版
- 石田 戢(2008) . 現代日本人の動物観: 動物とのあやしげな関係 ビイグ・ネット・プレス
- 一般社団法人ペットフード協会 (2011) . 平成23年度全国犬・猫飼育実態調査結果 <<http://www.petfood.or.jp/topics/111226.html>> (2018年1月29日)
- 一般社団法人ペットフード協会(2017) . 平成29年全国犬猫飼育実態調査 <<http://www.petfood.or.jp/data/chart2017/3.pdf>> (2018年1月29日)
- 一般財団法人ペット災害対策推進協会(2018) . ペット災害対策推進協会について <<https://doubutsukyuen.org/main/about>> (2018年1月29日)
- 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)
 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.
 児玉小枝 (2011) . 同伴避難：家族だから、ずっといっしょに… 日本出版社
 熊本県益城町 (2017) . 平成28年熊本地震：益城町による対応の検証報告書
 <http://www.town.mashiki.lg.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=76&id=1217&sub_id=4&fid=4657> (2018年1月31日)
 栗原 彬 (2015) . 大震災・原発災害の生存学：生存のための身振り 天田城介・渡辺克典(編著) 大震災の生存学 青弓社 pp.21-43.
 レイヴ, J. ウェンガー, 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
 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
 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
 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_lshinsaitaisaku.0.pdf> (2018年1月31日)
 新潟県中越大震災動物救済本部(編) (2007) . 新潟県中越大震災動物救済本部活動の記録：震災における被災動物等への支援 新潟県中越大震災動物救済本部.
 大澤真幸 (1991) . 身体の比較社会学I 勁草書房
 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
 (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
 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/beal33dfe794a07a835236886f7cb03297a82166.pdf>> (2018年1月30日)
 打越綾子 (2016) . 日本の動物政策 ナカニシヤ出版
 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.
 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.
 矢守克也 (2006) . 防災教育のための新しい視点：実践共同体の再編 自然災害科学, 24 (4) , 344-350.
 矢守克也・宮本 匠(編) (2016) . 現場でつくる減災学：共同実践の五つのフロンティア 新曜社
 矢守克也・渥美公秀(編著)・近藤誠司・宮本 匠 (2011) . 防災・減災の人間科学：命を支える、現場に寄り添う 新曜社
 養老孟司・的場美芳子 (2008) . 動物は自然：ペットからコンパニオン・アニマルへ 森 裕司・奥野卓司(編著) ヒトと動物の関係学：第3巻ペットと社会 岩波書店 pp.102-130.

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～



NPO法人ウィズ・アス代表理事

鞍本 長利

1995年、神戸を襲った阪神・淡路大震災、2011年東日本大震災、2016年熊本地震。その度ごとに、全国の様々な地域から駆け付けたボランティアによって支援ネットワークが展開され、また同時に全国の各地域の中で防災、減災に関する提言が行われてきた。

私たちは、阪神・淡路大震災後の1995年2月3日より、垂水養護学校の1教室を借り144日に渡る障がい者の集団避難生活を体験した。全国からたくさんのボランティアと共に多くの障がい者の生活支援活動を行った。ボランティア元年ともいわれた。その活動を伝えるため『障がい者たちの集団避難生活144日』を冊子にまとめ、災害から学んだ様々なことを提言とした。しかし、災害時における障がいのある人たちへの支援活動に於いて、阪神・淡路大震災で学んだ教訓が、その後充分に生かされていないのは何故か。

障がい者が、生まれ育った地域の中でごく当たり前前に生活していく姿があまり見えない地域の中で、災害時での支援はいつも多くの問題を抱える。災害時、障がいのある人の視点からの支援策が考えられていないことは何故か。これらの問題が災害発生の度ごとに大きな問題として取り上げられるのは、教育の現場に於いて、日常生活の中に於いて、健常者と障がいのある人があまり交わることのない社会構造に起因すると考える。

『分けられる』ということは障がい者にとっ

て悲劇でもあるが、『分けられた』健常者にとっても悲劇である。健常者は分けられたため、障がい者との接点がない、だから解からない。解らないまま様々な支援活動が進んでいく。利用できない仮設トイレや、移動手段が考えられない場所での仮設住宅や復興住宅が建てられていくのである。支援を必要とする一人一人が見えてこない中で、同じような支援策が繰り返され行われていく状況がある。

障がいのある人たちが日常生活に於いて抱える様々な問題を、共に考え解決する取り組みを災害時の支援に生かすために、インクルーシブな社会の実現には、全ての事に於いて『分けない』という大前提が必要である。何故なら、障がいのある人たちが日常的に抱える問題(移動・入浴・排泄・食事など)は、災害時に健常者が抱える問題であるからである。日常的に、障がい者が抱える様々な問題を解決できる地域は、すべての人にとって安心安全な地域社会につながっていく。そのためにも高齢社会が進む私たちの国に於いて、震災時にいつも問われる地域コミュニティのあり方をインクルーシブな視点から、もう一度見直す必要があると感じている。

本稿では、まず、自身の東日本大震災でのボランティア活動を通じて感じた「支援」のあり方を振り返る(第1章)。そして、阪神・淡路大震災以降、私たちが取り組んできたこと

を第2章で紹介し、長年の活動から感じているインクルーシブ社会に向けての課題を述べる(第3章)。第4章では、以上を総括してインクルーシブ社会をめざして、社会の新たな扉を開き、一歩踏み出すための視座を提示したいと思う。

1. 東日本大震災の現場で感じた「支援」のあり方

2011年3月11日、東日本大震災が起こった。多くの尊い命が一瞬の内に津波で奪われた。被災者の人数もその被害も阪神・淡路大震災をはるかにしのぐものであった。その後、福島原発の1号機が水素爆発を起こし多くの放射能を放出した。それらは風に乗って汚染された地域は広がっていった。テレビから流れる情報を見続け時間が過ぎていった。震災直後から被災地石巻に入った仲間から、被災地は地盤沈下の為泥だらけの状況の為移動に困っているという情報が入った。被災地の詳しい状況はつかめぬまま移動する車を確保し、4月3日リフト車に長田ケミカルシューズ協会から頂いた長靴をいっぱい詰め込んで宮城県石巻の湊小学校に向かった。片道15時間の移動。高速を降り石巻に入るといたるところで地盤沈下が起こり泥と水で覆われた道路を進んだ。泥だらけの広い校庭には自衛隊の車や自家用車で埋め尽くされていた。学校の側の墓地には車が津波で流された後、墓石の間に突き刺さるような無残な姿があった。津波の恐ろしさを目のあたりにした。湊小学校の各教室は避難する人たちで満杯状態であった。慌ただしくボランティアは土埃が舞う中、廊下から支援物資を運んでいた。3階の1教室には重度の障がいのある女の子が母に抱かれるようにいた。鼻腔栄養の管がタオルの間から見えた。

『食べるものは？お水は？エンシュアリ

キッドは充分ありますか？何か必要なものはありますか？』それを聞くのが精いっぱいだった。

『お天気になると校庭の土が風に舞い上がり部屋に入ってくる。電気は来ていないのでクーラーは効かない。窓を閉めきると日差しで室内が熱くなり蒸し風呂状態になってたいへん。配給される紙おむつやティシュの数ではこの子のケアは不十分です。』と言って額の汗をぬぐっていた。廊下は相変わらず人が慌ただしく行きかうたびに土埃が舞っていた。

何日か経って避難所に弁当が配給されるようになった。テントの前でボランティアさんが数を確認して渡していく。久しぶりの白ご飯に少し笑顔が見える。

2か月が過ぎ、再び車を石巻へと走らせた。盛り土されたのか泥だらけの道はなくなっていた。湊小学校に着くと、以前よりは整理されたのか人の行き来がスムーズになったような気がした。テントの中に入り配給された弁当を配る。少し経つと食べられた弁当ケースが集まってくる。私は回収のごみ袋を広げ『ここに入れて下さい』と立っている。捨てられていくお弁当を覗いてみるとご飯と少しのおかずを食べ、多くは残ったままである。『せっかくの配給なのにもったいないな』と心の中で思ってしまう。残された物をよく見ると、から揚げ、天ぷら、ハンバーグなどである。『そうか！そうだろうな・・・高齢の人たちは、毎日の油物は食べられないか・・・』

ここ石巻の高齢化率は神戸をはるかに超え40%だろう。震災以前の石巻の人達の日常の食文化はどうだったのだろうか。きっとお魚や野菜中心ではなかったのだろうか？そう考えると毎日のように残され捨てられていく弁当の中身に納得する。支援する側は、被災者の人数はわかっているから人数分の弁当が運ばれる。しかし、被災した人たちの日常の食文

化など考えられていないのかもしれない。暖かくなるので、なるべく腐らないものとなれば油物になってしまうのも仕方がないと思ってしまうが、捨てられていく膨大な中身を見るときもっと支援の在り方を考えられないかと思ってしまう。

震災から6か月が過ぎた頃、神戸から沖縄の音楽仲間を連れて仮設住宅に支援に出かけた。ハーモニカのように並んだ仮設住宅の一角にコミュニティ広場があった。音響機材をセットし音出しをする。三線の音がスピーカーを通して静かな空間に広がっていく。仮設の窓を開けおばあさんが今から何が始まるのかと顔をのぞかせる。



沖縄の衣装に着替えた5名のゆがふバンドが演奏を始めた。仮設の扉が開き、爺ちゃんばあさんが集まってきた。用意した椅子はす

ぐにいっぱいになった。賑やかな音に心動かされていったのか1人の女性が身振り手振りをつけて踊りだした。つられるように数名が踊り出した。足が不自由な人は、楽しそうにその光景を眺めていた。つらくてくじけそうな毎日の中でのひと時の笑顔があふれだした時であった。

2. 阪神・淡路大震災以降の活動

2-1. NPO法人日本ユニバーサルツーリズム推進ネットワーク設立

2005年4月高齢者・障がい者の旅を支援する神戸ユニバーサルツーリズムがスタートして13年が過ぎた。¹出発地から介助者を同行することなく、訪れた町のネットワークを活用して、障がい当事者も日常的に介助する人たちもいっしょに旅を楽しむことを目的に展開してきた。そのことが、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へとつながった。2017年、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、何らかの障がいがあるため旅することをあきらめていた多くの人たちが、一歩外へ踏み出すきっかけが広がった。ハード面の整備だけでは、日常的に介助する人たちの抱える様々な問題は解決しない。ハードの先にあるソフトの対応を訪れた地域の中で作りつなげることが必要だ。その思いが、伝わってきたような気がする。

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。そのことで、いろいろな事に気づく機会が増えることにつながっていった。『無

¹ 筆者の阪神・淡路大震災前後の取り組み経緯については、障がいのある仲間達から「まちづくり」へのアプローチ、未来共生学No.4、pp286-97、<http://hdl.handle.net/11094/60735> に紹介されている。

知から偏見が生まれ差別が生まれる』と書物で読んだことがあるが、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になる。これからの広がり人がにやさしい社会を創り出して行く。

2-2. ユニバーサルライフ情報誌『びと』が井植文化賞を受賞

2012年8月、ツーリズムセンターに電話が入った。

「おめでとうございます。神戸ユニバーサルツーリズムが発行するユニバーサルライフ情報紙『びと』が、第35回井植文化賞の報道出版部門を受賞しました。授賞式は・・・」

障がいのある仲間たちが発刊する情報紙だから、私はてっきり福祉部門だと思っていた。しかし、報道出版部門である。多くの報道関係がある中での受賞にとっても驚かされた。

「『びと』編集室の〇〇です。9月に発行する『びと』に、あなたのお店の記事を書きたいと思っています。掲載は無料です。ご協力よろしく願いいたします。」

事前に取材に来るとは知っていたが、記者として障がいのある人たちが来ることを想像していなかったのか、電動車いすを利用する女性がお店に入ってくると少し驚いた様子がある。名刺交換をした後、ペンとノートを取り出しインタビューが始まる。取材が終わるころには時折笑い声が聞こえてくる。「この店に入るのには・・・」

お店の人が「この通路は少し狭いですか？ 棚の商品は見えやすい？ 手に取りやすいですか？」と、尋ねてくる。その後、矢継ぎ早に質問が返ってくる。きっと障がいのある人と話すことなどなかったのだろう。

「ありがとうございました。原稿が出来ましたらFAXかメールでお送りいたしますの

で、ご確認ください。よろしく願い致します。」

「ありがとうございました。」そう言って電動車いすを器用に運転し店を出ていく姿に感心している。しばらくして完成した『びと』を持って行った。その時、以前には無かったお店の入り口にスロープが付き、通路は以前より広がっていた。

授賞式で『障がいのある人たちが記者となって取材に出かける。ホテルやお店の人たちとの出会いの中で様々なことが起こってくる。取材を通して障がいのある人たちと様々な企業が接点を持つことで、人にやさしい社会を広げて行く』と評してくれた。

授賞式には、車いすを利用する仲間たちと出かけて行った。嬉しそうに賞を受けるその姿を見ながらふと1998年5月のトゥモロウの創刊号にえんびつの子の松村さんが対談で次のように話されていた文を思い出した(『びと』は2007年トゥモロウの活動を引き継ぐ)。

『「トゥモロウ」の活動範囲は長田に集中しても、その活動そのものを全国ネットで、“地域で人をつないでいくこんな活動があるんです”ということを知らせていくことによって「トゥモロウ」が長田に限定しながらも、その持つ意味は全国化するはずですよ。』と・・・

ユニバーサルライフ情報紙『びと』は季刊で各1万部発行され、神戸市内の観光案内所などで無料配布されている。さらには、神戸ユニバーサルツーリズムの活動を通して、北海道から沖縄まで様々な地域に情報発信を行っている。また日本の各地に於いても、ユニバーサルな町の情報を発信する情報紙を目にする機会が多くなった。これらの情報を得ることで、外に出ること、旅をするをを諦めていた人たちが、一歩外へ踏み出すことにつながっていくことを願っている。

2-3. 夢に向かって一步前へ・・・

障がいのある仲間たちが、ごく当たり前
生まれ育った町の中で生活する支援を続けて
きた10年の間に、仲間たちの体調に変化が
表れ始めた。今まで何とか歩いていた仲間が
車いすを利用するようになった。普通食で大
丈夫だった仲間が、刻み食や流動食になっ
ていった。デイサービスから帰った後、家庭
での介助の必要度がさらに増すことで、高
齢化する家族での支援が難しくなってい
った。障がいのある仲間たちの地域生活を
支えるグループホームでも同じことが起
こってきた。グループホーム(共同生活
援助)は、主に入浴や排せつなどにあまり
支援が必要のない人たちに対する支援の
取り組みとしてスタートした。しかし、私
たちが取り組むグループホームの利用者
5名の内2名がこの数年の間に入浴、排
せつなどに全面介助が必要になった。現
在の職員体制では毎日の食事、排せつ、
入浴の介助は体力的にも精神的にも限界
だった。

そこで仲間たちは、高齢になった家族
の元ではなく、家を出て在宅支援サー
ビスを受けながら生まれ育った町の中
でごく当たり前生きていくことを望
んだ。私たちは仲間たちと一緒に不
動産の会社に車いすを走らせた。し
かし、案内された建物には階段があ
った。部屋に入ると段差があった。ユ
ニット式のバスやトイレは、その狭
い空間で排せつや入浴に常に介助者
が1名から2名必要な仲間は介
助できない状況であった。障がい者
対応の市営住宅にも申し込んだ。駅
近くの交通の便利な場所は競争率
100倍を超え、申し込んでも当た
ることはなかった。駅から離れた不
便な場所は競争率が低いが、車い
す利用者にとってあまりにも不便
すぎ、今までの生活を維持するこ
とは難しかった。

そんな時、新聞記事で神戸市の競
売物件を目にした。住所は神戸市長
田区松野通1丁目。

私たちの事務所から、デイサー
ビスの場所から徒歩2分の場所であ
った。私の頭の中にずっと描き続
けてきた夢が一気に膨らんだ瞬間
であった。1階にはデイサービス。2
～3階は8部屋。共同の居間と車
いす利用者が使いやすいトイレ、
そして介助者が2人入っても充
分な空間のある風呂場。次々に夢
が膨らんでいった。

2012年12月4日、入札に参加
する前に緊急理事会を開き、思い
を、夢を語った。

「入札に参加するのであれば、必
ず獲得しなさい!これを逃すと後
は無いかもしい!」と、全理事が
背中を強く押してくれた。しかし
財源をどうする。グループホーム
であれば補助金の対象となるの
だが、シェアハウスは福祉施設
ではないため国からの補助金は
無い。会計事務所と協議し国民
政策金融公庫に出かけ融資を申
し込んだ。当時はNPO法人に1
億円という大金を融資すると思
えなかったが、この事業の果た
す社会的な意義を担当者は思い
を受け止めて1億円の融資を引
き受け入れてくれた。残りのお
金は、妻に相談し家を担保に入
れ、預貯金をかき集めた。資金
のめどが立ち少しほっとした時
だった。長女が12月7日早朝急
死した。

12月4日、緊急理事会を開き、
NPO法人ウィズアスの事業方針
を確認した日は、娘の39歳の
誕生日であった。

2-4. 夢が・・・落札できたよ!!

昨年末に入札に金額を記入し送
付した後、2013年1月22日
9時30分神戸市役所の会議室
の椅子に座った。落札の可否の
結果を知らせる会だった。広い
部屋には多くの人でいっぱい
だった。スーツを着た人たちに
囲まれた中で緊張した時間が過
ぎていった。

多くの人たちの前で担当者が、
次々と入札を確認しながら他
の地域の開札が進んでいっ

た。いよいよ私たちが入札した場所の順番が来た。

『第〇号 神戸市長田区松野通・・・』会場が静まり返った。

『入札額〇〇〇〇万円 落札者 特定非営利活動法人 ウィズアス』と告げられた時、落札者とその額に『オー-』というどよめきらしきものが同時に起こった。数人の行政担当者が内容を確認するように動いた。参加者はお互いに顔を見合わせ、それが誰なのかこの会場にいるのか後ろを向いたり横を向いたりしていた。

「よし！！ やった！！ やった！！」テーブルの下で祈るように合わせていた手を拳に変えた。部屋を出るなり理事や職員に連絡を入れた。

「落札です！」その声に、電話の向こうで同じように喜ぶ理事や職員がいた。

これから起こるであろう様々な変化にワクワクした。2月4日契約説明会、3月19日売買代金納入、行政との手続きや資金融資、設計事務所との打ち合わせなどで急に慌たしくなった。4月8日ボウリング調査が開始された。時間はあっという間に流れていった。

2013年10月2日 空き地に紅白の幕が張られ、神主さんをお招きして地鎮祭が行われた。参加した理事さんや、ご家族の人たち、そして多くの障がいのある仲間たちが参加した。神妙な表情でじっと神主さんの祝詞を聞いている仲間たちといっしょにこの日を祝った。心地良い風と温かな日差しが仲間たちを包み込んだ。どこかで娘が見ているような気がした。娘はこの場所にはいなかったが、私に託した最後の仕事かもしれないと青空を見上げながら思った。

2-5. 何故？ グループホームではなかったの？

建設にあたって多くの人たちから『何故？ グループホームやケアホームにしないのか』と、幾度も問いかけられた。確かにそのようにすれば、福祉施設などに該当するため、国から建築費や土地の取得費の補助申請ができる為、多くの借金を抱えることはなかった。しかし、私たちはその道を選ばなかった。グループホームやケアホームにすれば職員配置は2名程度。重度の障がいの為、入浴や排せつなどの介護が常に必要な仲間たちが2～3名いる状況では、毎日の身体介護を少数の職員で支えることは精神的に身体的にもつぶれてしまう状況が考えられた。これらの状況は、全国の各地のグループホームの中でも起こっていることを知っていた。また、親から離れ、仲間たちの居住地として、一人一人の住まいとして1LDKの賃貸マンションも検討したが、トイレとお風呂が一体型のユニット構造になっているため、排せつや入浴に介助者の必要な仲間たちにとっては使用不可能な状況であった。幾度考えてもグループホームとはつながらなかった。

2-6. シェアハウス『Re-Smile』の誕生！！

2014年4月、幾度も設計図の変更を重ねシェアハウス「Re-Smile」が完成した。

入口の上に『Re-Smile』の大きな表札が付いた。建物の前の小さな庭には桜の樹を植えた。車いすでの移動に欠かせないエレベータ。1階は日中活動を支えるライフディサービス。2・3階には4つの部屋と共用の広いトイレとお風呂、そしてリビング。障がいのある仲間たちと親との見学会を開いた。各階を案内する度に、夢が現実のものとして膨らんでいった。5月には車いすを利用する仲間たち5名の自立生活が始まった。各部屋には

自分が選んだカーテンと家具が入った。

「実は、カーテンの柄や色で、お母さんと少しもめて・・・」と仲間の一人がこれまでに至る話をしてくれた。きっと今まで、生活の必需品は服から靴下まで母が選んでいたのだろう。でもこれからは自分の服から食べ物まで自分が選ぶことになる。多少の失敗は経験しながら成長していくのだが、永年に渡って生活を共にしていた親は何かと口を挟む。そのことは障がいのある無しに関わらず、親とはそういったものだと思うが、さて自分がそうなると思うと違ってしまうのが常である。

広いリビングには車いすを利用する仲間たちが介助者と集まっている。テレビを観ている仲間、夕食を介助してもらっている仲間、自分の部屋でゆっくりと過ごしている仲間。この場所は一人一人が自分の生活を創り上げる場所なのだから、この光景は当たり前なのだ。みんなが同じ場所で同じ夕食やテレビを見る必要はないのだが、一緒に料理して同じ夕食を、と思ってしまう私は、少し古い人間なのだと気づかされる。

7月になると2階の4部屋は女性でいっばいに、3階も男性たちで満室になった。

8名の生活がスタートしていった。



2-7. 終の棲家としてではなく・・・人をつなぐ場所として・・・

シェアハウスでは、各自の選択によって様々な生活を創り出して行った。しかし、スペースの関係もあって各階に車椅子対応トイレは1つしか作れなかった。お風呂も介助者が入れるように広くしたため1つだった。そのため順番を待たねばならなかった。何時でも使いたい時に使用できる風呂・トイレではなかった。多少の不便さを感じながら共同生活が始まった。私たちは、住むのに快適な空間を創り出すことは、シェアハウスが終の棲家につながるのではないだろうか、8部屋を仲間たちがこれから先も住み続ければ、これから自立に向けて生活を希望する新しい仲間たちの場所を創り出せないのではないだろうかと考えた。この場所を利用する仲間には身体障がい者対応の市営住宅に申し込むことが条件だった。完成してから3年の時間が流れたが、いまだに生活に便利な場所にある市営住宅に当選することはなかった。

『町の中に、車いす利用者が不自由なく生活できるマンションが欲しい！1LDKで充分！早く欲しい！』と、仲間たちが言った。

3. インクルーシブな社会に向けての課題

①重い扉を勇気を持って開け放つ

今から20数年前、ある障がい者施設を訪問しポケットからカメラを取り出し写した時、施設長から『この子たちの写真を撮らないでください』と強く制止された。『どうしてダメなのか』と訴えたけれど許可はいただけませんでしたと、Mは話してくれた。

また、Sが新聞記者の駆け出しのころ障がい者のイベントに参加し、その様子を写真に撮り記事として掲載した時、『障がいのある人たちの顔が写っているではないか』と編集長にひどく怒られたと話してくれた。

相模原の悲惨な事件の報道記事には、命を奪われた障がい者の名前は伏せられたままであった。出生前の検診で生まれてくる赤ちゃんに異常があると医師に告げられ、その命が名を付けられることもなく消えていくという記事を読んだ。個人情報保護は大切だが、閉鎖社会を創り出してしまう“もろ刃の剣”になる危険性を感じている。ITが進化し様々な情報が驚くほどのスピードで発信できる今、個人情報のことに関して様々な意見がある。個人のプライバシーを尊重する。そのことは充分理解した上で、情報発信に関する私の思いを述べたい。

私たちNPO法人ウイズアスは、障がいのある仲間たちの自立と社会参加を進める為、生活介護事業・居宅支援事業・就労継続支援事業・共同生活援助事業・シェアハウスなどの活動に取り組んでいる。すべての活動は、どんな重い障がいを抱えようとも、一人の人間として、施設ではなく生まれ育った町の中で多くの人たちに支えられ、ごく当たり前の生活を支援する活動につながっている。すべての活動が連携することで今まで難しいと思っていた展開が観えてきている。

高齢者、障がいのある人たちが抱える問題を福祉関係者だけでは解決出来ない社会になっているのではないと思う。問題を解決するためには、様々な方向に私たちの情報を発信することが不可欠だと思っている。インクルーシブな社会を実現するには、これまで閉じられてきた重い扉を、勇気を持って開け放つ必要があると考える。

②障がいのある仲間達の就労を問い直す

私たちの取り組みの1つであるウイングコウベ(就労継続支援事業)は、高齢者、障がいのある人たちが旅先で抱える様々な問題(移動・入浴・食事・排泄など)を、訪れた町の宿泊・観光・医療福祉・移送サービス・NPOなどとネットワークを創り出し、障がいのある人も日常的に介助する人もいっしょに旅を楽しむ環境を創り出すためユニバーサルツーリズムの活動に取り組んでいる。神戸の町のユニバーサルな情報(観光地・宿泊先・飲食店など)を取材し情報紙【びと】の発行へとつなげている。障がいのある仲間たちが記者となって町の情報を取材し、仲間たちの視点から発信している。当然、記事の中には車いすなどを利用する記者たちの姿がある。また、観光施設などを訪れ楽しむ様子を動画に撮りユーチューブなどでの情報発信にも取り組んでいる。障がいのある仲間たちの姿が紙面や画像にあることで、他の一般的な情報紙とは大きく違っている。ありのままの姿を見てもらうことで、家に閉じこもっている障がいのある仲間たちが、勇気を出して外へ一歩踏み出すきっかけにつながればと思い、この活動に取り組んできた。

その中で、最近『地域で共に生きる』という言葉をあまり耳にすることがなくなった。では、その言葉が必要のない程、障がいのある仲間たちにとって暮らしやすい町になった

のか？ 当たり前の現実として仲間たちのその姿はあるのか？

確かに多くの障がい者の生活する場、就労の場は増えたが、仲間たちが生き生きと活動する姿は町の中になかなか見えてこない。限られた空間の中に於いて活動する仲間たち。創られた商品はパンフレットやネットで買うことが出来るようになってきたが、ITが進む速度に比例して、障がいのある仲間たちの姿はますます見えにくくなった気がする。公園でのバザーなどに出かけても商品を販売するのは職員であり、障がいのある仲間たちの姿はあまり見受けない。商品を創りそれらの販売した収益ばかりが重要視され、買う側にはその姿が見えていない。商品だけがそこにある。

私達は、目の前のパンが欲しいだけではなく、そのパンを作っている障がいがある仲間たちから買いたいのである。その商品の裏側にいる仲間たちが、表舞台に立ち販売することが、私たちが一番大切にしなければならないことではないかと思っている。

『障がい者の就労をさらに充実させ・・・』という言葉が最近多く耳にする機会が増えた。賃金の向上はとても大切なことである。しかし、得た給与をどのような事に使っているのかが見えてこない。障がいのある仲間達は、ごく普通に日曜日や祝日には友達と映画や旅行などに出かけ人生を楽しんだり、職場からの帰り道、誰かとおしゃれなレストランで楽しく語るような生活が送れているのだろうかと考えたりします。『働く』こと『賃金を得る』ことだけがクローズアップされ、評価されるような現状がある。障がいのある仲間たちと様々な人と社会をつなげていく取り組みが抜け落ちているのではないかと思っている。

③ 支援者の役割—いっしょに共に生きる

福祉関係者の会議では、今でも職員が『障がい者の自立と社会参加を・・・』と熱く語る。いつも同じようなメンバーで会議が進んでいる。障がいのある仲間たちの生活を更に広げ充実させていくためには、多くの人たちとのつながりが必要である。そのことが当たり前前に生きることに繋がっていくと思うのだが、その流れとは相反する今があるように思えてならない。障がいのある仲間たちが社会とつながるためには、スタッフがその接着剤としての役割を担う必要がある。そのためには、仲間たちやその活動内容や取り組みを様々な社会へ問いかけていくことが必要だと強く感じている。囲われた環境を創り出している原因は、支援者である私たちの側にもあるかもしれないと思っている。

障がいのある人たちを「チャレンジする人」と呼ぶと聞いたことがある。しかし、「チャレンジする人」は、障がいのある仲間達だけでなく、支援者である私たちも「チャレンジする人」はないかと思うのである。

私たち福祉関係者が取り組むすべての活動は、『こうではありませんか？』と、世に問いかけていく情報発信と共に、自らが社会とつながる取り組みが大切ではないかと考えている。

多くの障がいのある仲間たちや福祉関係の職員は、自らが写る映像による情報発信には消極的である。誰だって自分の顔や姿が多くの人たちにさらされることには抵抗がある。

『SNSやフェイスブックによる情報発信は、確かに必要であると思うが、障がいのある仲間たちの顔が写る画像については、本人の了解が必要である』という意見に異議はない。しかし、その活動や取り組みについてすべてフィルターをかければどうなるのか？ 本当に伝えたいことが伝わらなくなる恐れがあるの

ではないか。情報の遮断は閉鎖された社会を創り出す危険性がある。

歌舞伎の黒子の様に、主役を引き立たせるために福祉従事者はあるのではないと思う。『共に生きる』を創り出す一番側にいる介助者が黒子に徹するのではなく、いっしょに生きることを始めるためには、顔にかかっている黒い布を跳ね上げる必要があります。その姿が障がいのある仲間たちと共に生きるということを決めた瞬間ではないかと思っています。

④時代の流れと共に

ITが進む社会に於いて、仲間たちに関する情報の発信には様々な問題を抱えている。少し悪意的な情報もあれば良心的な応援歌の様な情報発信もあります。すべての情報源を私たちはチェックし、抹消することは不可能である。人の口を戸板で蓋をするというのは、昔の話であり、今は不可能である。障がいのある仲間たちの周りに集まってくる多くの支援者が仲間たちと関わることによって新たな情報発信者となり、より多くの人たちに伝えていくことは、同時に障がいのある仲間たちの良き理解者を社会の中に増やしていくことにつながると確信している。

ある人は『障がいのある仲間たちの姿が、この活動が良くない方向に発信されたら、利用されたら・・・』と心配する。そのようなことは今後、起こらないとは断言できない。だからといって情報の発信を止めるようなことはしたくない。何故なら、1つの恣意的な情報の発信は、いつの日か圧倒的多数の応援の声に押し消されていくと信じているからである。

そして、私たちの取り組みや活動をいつも応援してくれる多くの仲間たちが、私たちの周りに更に増幅していることを確信しているからである。

すべての社会に於いて、何か新しいことを始めようとする、必ず何か問題が発生する。一方で、何もしなくても問題は発生するのである。何故なら、私たちの活動は、常に社会の流れの中に止まることは出来ず、常に流されているからだ。

4. ユニバーサルツーリズムが創り出すインクルーシブ社会

『ユニバーサルな旅の環境を創り出すためにはハード面の整備は必要である。と同時に、何らかの障がいのある人たちの前にある大きな重い扉の鍵は、日常的に介助する人たち(家族・友人など)の手の中にあると私は考えている。その扉を開き一歩外へ踏み出すには、障がい当事者が抱える問題解決と同時に、日常的に介助する人たちが旅をする時に抱える問題(移動・入浴・食事・排泄など)を着地した地域のネットワーク(宿泊関係・観光関係・移送サービス関係・医療福祉関係・行政・教育機関などの連携)を活用し解決する仕組みが必要である。』と、全国の各地に於いて私たちは話してきた。

ユニバーサルツーリズムの取り組みは同時に人にやさしい町、ユニバーサルな社会を創り出す大切なツールとしてあるとも伝えてきた。

冒頭に記したように、東日本大震災の16年前の1995年1月17日、私たちは、阪神・淡路大震災を経験した。近くの小学校に避難したがトイレ、食事、介護の問題を抱えたまま避難生活を続ける多くの障がいのある仲間たちがいた。養護学校の教室を開放してもらい1995年2月3日から14日間に渡る障がい者の集団避難生活を経験した。この活動から実に多くのことを、障がいのある仲間たちも私たちが学んだ、その経験はそれからの様々な活動につながってきた。

2005年から取り組み始めたユニバーサルツーリズムの取り組みもその中の1つである。そのネットワークは、2017年には沖縄から北海道まで20か所の拠点と連携し全国に広がっている。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・食事であると述べた。それらは旅する時に抱える問題であるが、同時に障がいのある仲間たちが、日常生活の中に於いて常に抱えている問題でもある。

さらに、重要なことは、これらの問題は、健全者と言われる多くの人たちが、災害時に抱える問題でもある。そのことは阪神・淡路大震災以降の東日本大震災や熊本地震などの災害時の状況を観ればよくわかる。

福祉避難所があることは知っていても、そこまでの移動方法は確保されているのか？たどり着いたとしても、その後の生活を支援する医療福祉のネットワークがあるのだろうか？寒空の下、避難所で体調を崩す高齢の人たちが多くいた経験から、緊急時の対応として近隣の宿泊施設に避難できないだろうか？支援を必要とする個人情報、把握できて出来ているのだろうか？

ユニバーサルツーリズムの取り組みと同じように、災害時に高齢者・障がいのある人たちが抱える様々な問題を解決するために、地域の宿泊・観光・移送サービス・医療福祉・行政・NPOなどの連携が不可欠であるといえる。だからこそ、今、障がい者の視点から地域コミュニティを創り出すことが、防災力向上へ、インクルーシブ防災へとつながっていくのだと考える。

私たちは、阪神・淡路大震災の時、実にたくさん尊い命を失った。その後、崩れた家から火災から何とか避難することができた人たちが、たどり着いた避難所や仮設住宅や復興住宅の中で孤独死、独居死として報じられ

た紙面を幾度も見るようになった。高齢者、障がい者の抱える問題に対しての支援が十分に反映されてこなかったことが大きな原因ではないかと考える。その後発生した東日本大震災や熊本地震では、これらの状況についてはあまり報じられていない。現実はどうなっているのか。

防災に対する取り組みの重要性と共に、被災し孤立していく人々の抱える問題を、自らの問題として考えインクルーシブ社会への取り組みがさらに必要になっている。

ユニバーサルツーリズムの取り組みが、いつか日本の各地に於いて起こるであろう大災害に対しての、減災、防災につながっていくと確信している。

5. インクルーシブは分けないこと

障がいのある仲間たちと関わって40年が過ぎた。実は私も25歳になるまで障がいのある人とかかわりはなかった。学生時代は、障がいのある人との接点のない多くの人たちと同様に、何も知らない所から偏見が生まれ、差別をしてきた側の人間であったかもしれません。しかし、生まれた子供から、出会った多くの障がいのある仲間たちとつながっていく中で気づかされたことが実に多くあった。その度ごとに、ことごとく私の価値観はもの見事に崩されていった。

阪神・淡路大震災を経験し学んだことを含め、次の世代に語ることが私の仕事ではないかと感じている。亡くなった仲間たちの代弁者として語る必要があると思っている。

『生まれ育った地域の中で、ごく当たり前生きていくためには、多くの人たちの支援の力が私たちに必要である。しかし、多くの友達は少中高大と進むにつれ、その接点が徐々に薄れていった。そして、社会人となって初めて何らかの障がいのある人たちと接点

を持つ人がたくさんいる。高齢社会を迎える日本に於いてそれは必然である。

「分けられる」ということは、障がいのある人にとっても、健常者にとっても良くないことだといえる。何故なら「分けられた」ことで、新たな無知が生まれ、偏見を生みだし差別を創り出すからである。』

私たちの活動は、生まれ育った地域で周りの社会と切り離され分けられてきた障がいのある人たちと、地域社会を川下で結び付ける作業であると思っている。もし、川上で人と人、人と社会を結び付ける作業が当たり前であれば、様々な障がいのある人たちが日常生活に於いて抱える様々な問題は自然と解決していくのではないかと常に思っている。そうすることが出来ていればインクルーシブ社会はもっと昔に実現できていったのかもしれない。

しかし、現状はどうか。インクルーシブと言いながら、ひとり一人に合った支援という

名の下に、生まれ育った地域から遠く離れた特別支援学校へと「分けられていく」障がいのある子供たちがたくさんいる。また、特別支援学校卒業後の進路として、さらに地域から離れた入所施設へとその姿が消えていく現実が今なおある。そのことは、私たちが障がいのある人たちから学ぶ機会を自ら失っているように思う。

障がいのある人たちから、また支援する人たち(親・兄弟・友人・支援者など)から、日常生活に於いて抱える様々な問題を学ぶことが、人にやさしい社会を創る基礎になると同時に、災害に強い町づくりにつながっていくと考える。

今から20数年前に声高々に言われた『ノーマライゼーション』と、最近よく見聞きする『インクルーシブ』は、どう違うのかを、あらためて仲間たちから問いかけられている気がする。

当事者研究の知見から見たインクルーシブな防災像 ～依存先と予期の破綻の観点から～



東京大学先端科学技術研究センター
准教授
東京大学バリアフリー支援室長

熊谷 晋一郎

私は、東京大学の先端科学技術研究センターという大学の附置研究所で当事者研究という取り組みを行っております。私は生まれつき脳性麻痺という障害を持っており、電動車椅子を使って生活をしています。当事者研究を専門にする前までは15年間ほど小児科医として仕事をしてまいりました。そうした経験の中で、幼少期からの当事者としての経験と、医者になってからの専門家の知識の間に、「もう少しお互い歩み寄ればいいのにな」と思うような距離を感じてまいりました。そんな折に北海道で生まれた当事者研究という取り組みを知りまして、非常に面白いと思い、以後、そちらを専門にするようになりました。まず初めに当事者研究とはなんなのかについて、簡単にご紹介したいと思います。

従来、障害や病気を抱えた人々は、障害や病気のマカニズムですとか対処法に関する研究や実践を、専門家に丸投げをしてきました。専門家が解釈をしたり、解決法を提示したりしてきた長い歴史があったわけです。しかし近年、そうした専門家による研究や支援の独占状況には限界があるという機運が高まってきており、研究や医療の民主化が重要なテーマになりつつあります。当事者研究では、何らかの苦勞を抱える当事者本人が、自分の苦勞や困難のマカニズムおよび対処法を

研究対象にします。ただし、他の研究領域と同様、ひとりよがりにならないために、類似した困り事を抱えた当事者同士で研究会をつくって研究をします。

この当事者研究という取り組みは、もともとは統合失調症を持った当事者の中で生まれたのですが、その後、発達障害や薬物依存症ですとか、あるいは本日も少し触れる慢性疼痛の当事者などの間に広まってきました。共通しているのは、比較的周囲から理解されにくい、見えにくく気づかれにくい障害や困り事を抱えた人たちが中心になって研究をしているという点です。

気づかれやすい障害と気づかれにくい障害はいろいろな面で違いがあります。私のような脳性麻痺は比較的気づかれやすい障害ですが、気づかれやすい障害のマカニズムや対処法は、第3者によってアクセス可能なことが多く、わざわざ当事者が研究対象にするという発想がピンと来ないところがあります。当事者が研究などしなくても、おおよそこの人はこういう身体やニーズを持っているということが周囲の人々や専門家に筒抜けであるということです。周囲に筒抜けであれば、自分でも自己身体の特徴やニーズを把握しやすくなり、社会変革という次のステップに行きやすくなります。ところが気づかれにくい障害

は、社会変革というステップに行く手前で、そもそも自分の身体は何を欲しているのか、自分でも把握できない状況に置かれやすいことがあります。そういう人々が中心となって当事者研究が進んできました。

私は防災が専門ではないので、どれだけ皆さんにお役に立つお話ができるかどうか若干心許ないところもありますが、当事者研究と防災との接点に関して、思うところを少し話してみようと思います。

テーマ

ある程度テーマを絞って、2つのことを話そうと思います。1つ目は薬物依存症の当事者の方が教えてくれた知識です。私は彼らから、薬物依存症からの回復は「依存できるものを増やすことだ」と教わりました。依存症からの回復がより多くの依存だというのは、ちょっと意外な感じがしますね。少し解説をいたしましょう。

薬物依存症になる人の多くは、小さいころ虐待を受けていることがよく知られています。虐待というのは人間関係における破滅的な経験です。虐待を経験すると、人は他人に対して依存しにくくなります。自分が困ったときに、「助けて」とSOSを出しづらくなります。なぜかという、小さいころから、「おながすいた」と言ったら「おまえが悪いからだろう」と言われ、「体が痛い」と言ったら「我慢しろ」と言われるというように、ことごとく身近な人から、自分がSOSを出すと、怒られたり、たたかれたり、辱められたりしてきた人たちは、当然“合理的に”人間に依存してはならないと学ぶからです。彼らは、「自分が立派な人間になって、人に頼らなくても生きていけるようにならないといけない」と、極めて自立心旺盛な大人になるわけです。この自立心旺盛な人が薬物依存症になりやす

い。自立は依存の反対語ではなく、自立と依存症は極めて近い位置にあります。

なぜ、身近な人に依存できないと、依存症になるのか。当たり前と言えば当たり前ですが、身近な人には依存できないのだから、消去法で物質—あるいは自分自身や遠くにいるカリスマ—に依存するしかないわけです。つまり、薬物依存症は消去法で薬に依存しているだけであって、その根本には身近な人への依存できなさがあるということが、当事者研究から明らかになってきているということです。

現在は、後を追うように専門家たちが当事者の知識の裏づけをとり始めている状況で、どうやらなけなしの依存先である薬物を本人から奪い去るような支援は百害あって一利なしで、そうではなく、薬物以外に依存できる人間関係を育むことをサポートすることを、薬物をやめる後ではなく先に行くほうが、回復が早いということが近年わかってきました。依存症分野では、当事者の知恵が専門知の先に行くという歴史を歩んできました。

この依存できるものを増やすという考え方が、東日本大震災を経験した際に、すんと自分事として納得できました。依存先を増やすことは、依存症からの回復にとどまらず、もしかすると防災、とりわけ障害を持った人の防災を考える上でも重要なんじゃないかという話が、一つ目のテーマです。

2つ目の話は、慢性疼痛の当事者研究の紹介です。体が痛く、病院に行って調べても原因がわからない。そうした痛みで苦しんでいる当事者の方の当事者研究です。実はほかならぬ私も、慢性疼痛の当事者です。30歳を過ぎたころから体のしびれや痛みと付き合っています。ドクターショッピングをしても解決しないものですから自分で研究するしかないと思ひまして、専門書を読み始めました。し

かしなかなか専門書だけではわからないので、色々な痛みの当事者の話を聞きに行きました。

その中で気づいたことなのですが、意外なことに、先ほど紹介した薬物依存症の人の多くが、慢性疼痛を合併していました。薬物依存症の方の中には、歯が痛いからコカインを使ったであるとか、腰が痛いからヘロインを使ったなど、体の痛みを取り去るために違法薬物にはまっていった方が少なからずいたのです。実際に、慢性疼痛と薬物依存症とトラウマの三角形はゴールドトライアングルでして、高頻度で合併することが知られています。恐らく災害においてもトラウマは重要なファクターになると思います。

慢性疼痛の当事者研究の中で、重要なキーワードの1つは「予期の破綻」です。人は誰しも、「次はこうなるだろう」という予測や、「こうなってほしい」という期待を持って生きています。予測と期待は違います。例えば、「あしたは晴れてほしい。でも、雨が降るだろう」ということはよくあります。すなわち予測と期待はずれることがあるのですが、今日は予測と期待の2つを合わせて予期と呼ぶことにします。

人は誰しも予期を持って生きています。「あしたも地面は相変わらず自分の足の下にあるだろう」というのは当たり前の予期ですね。それが壊されるのが自然災害かも知れません。「あしたも我が家は相変わらずここにあるだろう」というのも、空気のように享受している予期です。あるいは自分の体に関しても「あしたもきのうと同じ体で目覚めるだろう」という予期を持っています。カフカの変身という小説があります。ある朝起きると、自分が巨大な虫になっていたという荒唐無稽な小説です。主人公グレゴリーはその事態を冷静に受けとめますけど、あんなことが本当

に起きたら大変だと思うのです。

グレゴリー程ではないですが、私は32歳のある朝、自分の体に関する予期を失いました。脳性麻痺には、ある年齢で障害ががたと重くなる二次障害と呼ばれる現象があって、以前はできていたことができなくなったり、あちこちが痛くなったりすることがあります。私にとっては、この出来事はカタストロフと言ってもよいものでした。後から知ったことですが、実際、慢性疼痛臨床の中で言われていることの中に、破局的思考(catastrophizing thinking)にとられると予後が悪いというものもあるほどです。

慢性疼痛という謎めいた痛みのメカニズムの中心にあるのは、この予期が壊される現象なのではないか。予期の破綻というのは、トラウマとも深くかかわりあっています。赤ちゃんは生まれながらに、自分がまさか殴られるなんて予期していません。慈しまれ、ケアされることを予期して生まれてきます。しかし、偶然生まれ落ちたある家庭の中で、こうしたささやかな予期を裏切られるのが虐待というものです。そして、深刻なレベルで予期を裏切られたという記憶がトラウマになるのです。

予期が壊されると、様々な反応が起きます。予期が破綻した後の世界を生き延びようとする人間の自然な対処法の中に、被災をした人にも共通する反応があると私は思っています。そして、そこから回復するプロセスにも。たとえば予期を壊されると、「どうせ誰も私のことはわかってくれない」という気持ちになります。そこから、当事者研究を通じて予期をまたもう一度「別のもの」へと再構築していくプロセスが始まるわけです。この予期の復興過程を、私たちはリカバリーと呼んでいるわけです。また重要なことですが、予期の復興は1人きりでできるものではなく、常に

集団で起きる現象です。

しかし時には、なかなかリカバリーの道に進めなくなるケースがある。その例が慢性疼痛だったり薬物依存症だったりするわけですが、予期が壊されたときに陥りやすいパターンを知ることと、そこからもう一度リカバリーの道へと進む知恵の一端を紹介できたらなと思っています。

すなわち、今日の話は2つです。依存先を増やす話と、予期の破綻からのリカバリーという話をさせていただきます。

依存先を増やす

まず一つ目の、依存先の分散の話からさせていただきます。図1は1枚の写真ですが、私が真ん中に写っており、車椅子には乗っていません。周りにヘルメットをかぶった同僚が四、五人、私を取り囲んで、おみこしのように私の手足を持って担ぎ、階段をおろしてくれている写真です。この写真を撮ったのは2011年3月11日です。カメラマンは私の同僚であります綾屋紗月さんという研究員ですけど、彼女はいつも冷静です。震災直後に、まるで戦場カメラマンのように、冷静にシャッターを下ろした貴重な1枚になりました。講演のたびにこの写真を使っています。

なぜこんな状況に陥ったかという、エレ



図1

ベーターがとまってしまったからです。当時の私は6階建ての建物の5階に研究室を構えておりました、そこで、これまで経験したことのないような大きな揺れを経験しました。本当にだめかなと思うほどでした。物も飛びますし、後ろのほうで何かすごい音がしますし、人の悲鳴も聞こえてきます。どうしよう。私は頭が真っ白になったのですが、しばらくたつと揺れがおさまって我に返りました。そして、早く逃げなくてはと思いました。

いつものようにエレベーターの場所まで行って、下におりるボタンを押そうとしたらつかなかったのです。なぜかという和安全装置が作動したからです。それでまたどうしようと頭が真っ白になってぼんやりとしていたら、幸い同じフロアにいた同僚が困っている私を見つけてくれて、一緒に逃げようと声をかけてくれたわけです。

私が今乗っているこの電動車椅子はとても快適で、自慢のドイツ製です。凸凹道でも余り揺れません。どかんと社長椅子みたいな感じで大きいつくりをしていて、褥瘡もできないようにシートも柔らかくて快適ですが、重さが150キロもあります。だから成人男性6人でも抱えるのは困難です。本当はあの日も、車椅子と一緒に逃げたかった。なぜならこの車椅子はもはや私の体の一部になっているので、これがないと逃げた先で私は自由を失い、非常に無力な状態になるからです。本当に、人格が変わるほどです。たまにこの車椅子が故障すると、しょぼい代車の車椅子に乗るしかないという状況があるのですが、そうすると30歳ぐらい年とった感じになり、やる気が起きなくなります。仕事も身が入らないし、気持ちも落ちこみます。それぐらい体の一部です。ですから車椅子を失うのは、私の存在自体が無力なものになる経験なので避けたかったのですが、そうも言っていられな

い。無理矢理車椅子ごと運んでもらったら、同僚が怪我をしてしまうかも知れないし、逃げ遅れるかも知れない。仕方なしに私はこの車椅子からビリビリとはがされて—まさにビリビリという心的な音が聞こえるのですけれど—担がれているのがこの写真です。

私はこのときに改めて、薬物依存症の方から教わった依存先の少なさというのは、まさにこのことであったかと感じました。図2には真ん中に丸が書かれていて、その中に健常者と書かれています。その「上」「左下」「右下」の3カ所にそれぞれ「階段」「ロープ」「エレベーター」の写真があります。3カ所にある写真のそれぞれから、真ん中の健常者と書き込まれた丸に向かって3本の矢印が伸びています。

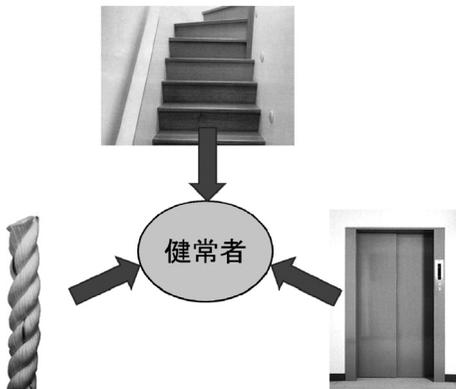


図2

図2は、あの日あの建物の中にいた健常者と呼ばれている人々には、逃げるための依存先がたくさんあったという状況を表そうとしたものです。階段に依存して逃げることもできたし、エレベーターに依存して逃げることもできたし、そして体力があればロープやはしごに依存して逃げることもできた。健常者には依存先が3つも4つもあったということこの図は表しています。矢印は「依存で

きますよ」という意味です。

それに対して私のような障害者は、図3のような状況でした。真ん中には図2と同じく丸が書いてあって、中に障害者と書き込まれています。「上」「左下」「右下」の3カ所には図2と同じく「階段」「ロープ」「エレベーター」の写真がそれぞれ掲載されています。図2と違うのは、矢印が一本しかなく、エレベーターからしか伸びてきていない点です。つまり私の場合、健常者とは違って階段やロープには依存できず、エレベーターにしか依存できなかったということです。なぜなら、この社会は建物にしろ、公共交通機関にしろ、道具にしろ、制度や慣習にしろ、健常者にとって依存しやすいようにデザインされる傾向にあるからです。

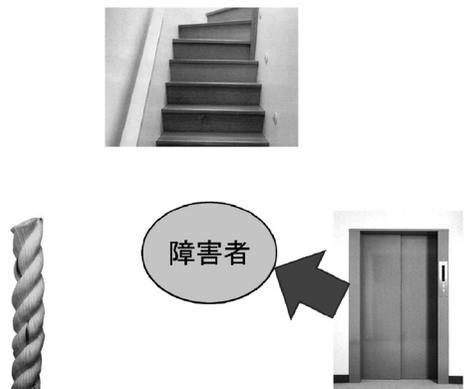


図3

先ほどの写真と見比べると矢印の本数以外にもう一つ違いがあります。それは矢印の太さです。図3の1本の矢印は太く描かれています。それに対して図2の3本の矢印は細く描かれています。この矢印の太さの違いは、「あなたなしでは生きてはいかれない指数」をあらわしています。いわば、依存度の深さと言えるのでしょうか。「あなたに裏切られてしまったら、私はもう生きてはいかれない」

という度合いを、矢印の太さであらわしているわけです。事実、3月11日の私は、エレベーター様に止まられてしまったので、そこで詰んでしまったわけです。もし同僚という別の依存先が現われなければ、確実に逃げ遅れていた。

ここでとても大事なものは、矢印の本数と太さが反比例の関係にあるということです。依存先が少なければ矢印は太くなる。なぜならそこにしか依存できないのだから、その依存先に裏切られてしまったらもうおしまいという状況に置かれるからです。ここで、図2と図3のどちらがより自立した自由な状態なのかを比較したときに、明らかに矢印が多くて、それぞれが細い図2のような状態が自立した状況だとわかると思います。なぜなら素朴に考えて自立や自由は2つの条件から成り立っているからです。1つは依存先から支配されないという条件であり、矢印が細い状態と言い換えることができます。依存先が少ないと、なげなしのその依存先から支配されやすくなります。例えば私自身の経験を振り返ってみても、親にしか介助を頼めなかった時期は、親のいいなりでした。今では介助者が20人近くいるので、私は誰からも支配されずに生きていくことができます。支配してこようとしたら、その人との介助関係を解消することが可能だからです。これが自立や自由の第一の条件であり、依存先が多くある時に可能になるものです。自立や自由の条件その2は、豊富に選択肢があることで、矢印の本数が多いことと言い換えることが可能です。その2つの条件を満たしているのは、明らかに矢印が多くて細い図2の状態だとおわかりになるかと思えます。

防災という観点で見たとき、逃げることを実現するための複線的なルート、すなわち冗長な依存先がどれくらい確保されているか

についての格差は、平時には余り気づかれないうという教訓を引き出すことができるでしょう。私は、平時の移動に関してはいつもエレベーターを快適に使っていましたが、移動に不便を感じたことはなかったわけです。しかし水面下では、依存先の冗長性の格差が横たわっていた。それが有事になって顕在化したわけです。平時と、震災のような有事とでは、最適化の基準が変わります。平時では、私はエレベーターが一番だと思っている。だから、エレベーター以外のオプションは原則あり得ないとどこかで思っている。「たまには階段で運んであげるよ」とか言われても、「ふざけるな」という感情しか湧き起らないでしょう。だから、防災訓練は面倒くさいだけでなく、「また怖い思いするのか」という気持ちになってしまう。つまり、平時の最適化は冗長性を犠牲にしても、つまり依存先が減っても快適な依存先に特化させたいとついつい思ってしまうがちなのです。同じことは介助者との関係においても言えます。お気に入りの介助者だけにしておきたいと思う自分がいます。しかし、それはすごく危ないことです。同じ理屈で18年間、私は親との関係をこじらせてきました。残念ながら親はやはり介助がうまいのです。小さいころからあうんの呼吸でやってきていますので、上げ膳据え膳、口に出さなくてもわかってくれる。視線計測装置かなと思うぐらいに、親は視線の動きで私の意図を読む。しかしまさにこの快適さが地獄への1丁目といえますか、依存先が減っていく状況へと私を導いていくわけです。快適な依存先は「私だけに任せときなさい」というメッセージを私に発する。ついついそこに自分も甘えてしまいたくなる。その先には、相手から支配される未来が待ち受けています。

依存症の現場でよく使われる「共依存」とい

う言葉がありますが、共依存とは、「相手の依存先を独占することで相手を支配すること」と定義できます。「あなたは一人では何もできないのだから」「私だけがあなたの味方よ」「ほかの人はみんな裏切るよ」「私のケアが一番快適でしょ」といったたぐいの甘いささやきによって、相手の依存先を少なくし、独占していくのが共依存です。しばしば愛情深く、まじめな人が、悪意なく共依存の主犯になります。

平時に一番快適で効率がいい依存先だけにしたいと思ってしまう心の動きから距離を置いて、「これは長期的に見たら、有事のときにしっぺ返しがあるぞ」ということを立ち止まって考えなくてはならない。有事を考慮に入れたときの依存先の最適な配置というのは、下手な介助者もたくさんキープしておく、あるいは、階段を担がれて逃げる練習をしておくといったものになります。私は2017年4月から東京大学バリアフリー支援室長を兼任させていただいていますが、その中で、障害を持った東大の構成員の避難訓練にもかかわることになります。その中で、快適ではないルートも大事にしておかないといけないことを、障害を持った仲間と一緒に確認していく作業の必要性を実感しています。

予期の破綻とリカバリー

2つ目の話は予期の破綻と、そこからの回復です。私は今40歳ですが、32歳ぐらいのころでしょうか、突然、朝起きると、電気が走るような鋭い痛みが首筋から左手にかけてビリビリと走りました。余りの痛さに息がとまるような感じだったのを覚えています。その後、じわじわと恐怖心がおそってきました。これは私の身にいったい何が起きたんだろう。走馬燈のようにこれまでの知識や経験を思い出しました。

過去の知識や経験を検索して、まず最初に思い出したのが、「これが、脳性麻痺の先輩たちが言っていた二次障害か」というものでした。下手に知識があるものですから、怖いことをどんどん思いつくのです。二次障害といってもいろんなレベルがある。首が脱臼したのかもしれない。ヘルニアを起こしたのかもしれない。これで過呼吸になった先輩もいる。脊損になった先輩もいる。そんなことがどんどん思いつくわけです。しかし、どれも可能性であり、正解はわからない。ベッドの上では検査ができませんので。

でも、とにかく今日を過ごさないといけない。いつもと同じように寝返りをしているんだらうか。寝返りをした瞬間に取り返しのつかないことが起きるんじゃないか。いつもと同じようにベッドから車椅子に移乗しているんだらうか。いつもと同じようにそのままトイレに行って、身支度をしているんだらうか。いつもと同じように出勤しているんだらうか。こういうことが次々に迫ってくるわけです。つまり、昨日まで自然にできていた習慣が、ことごとく「それをやっていたらいいんだらうか」という自問の対象になっていく。言い換えると、意思決定が困難になることを意味します。

そのとき、私は改めて思いました。昨日までのスムーズな意思決定を水面下で支えていたのは、「自分の体はあしたも同じ体だ」という予期だったのだと。そうした予期が壊れると、何をしたらいいかわからない状況に置かれるのだと身をもって気づかされたわけです。障害者運動は、意思決定できることが自立だと主張し、意思決定がうまくできない仲間を訓練やカウンセリングの対象とみなしてきた歴史がありますが、身体のコンドিশョンが不安定に揺れ動くために予期を構築しにくい仲間の事を深く理解しないままでは、当

事者の内部に医学モデル的な序列化を生み出してしまいかねないとも、その時に思ったことでした。

ここで少しだけ防災の話から離れ、痛みのことを少し詳しく話してみようと思います。痛みといっても、歯が痛い、頭が痛い、のどが痛い、膀胱が痛い、おなかが痛い、腰が痛いなど、色々な場所の痛みがありますが、すべてに共通している事として、痛みのメカニズムには3種類しかないと言われていています。正確に言うと3種類ですが、今日は話を簡単にしたいので、正確な言葉遣いではないのですが、急性疼痛と慢性疼痛という2種類の枠組みで話を進めたいと思います。

急性疼痛は、普通の痛みのことです。例えば、「歯が痛い。歯医者さんに行って、虫歯ですねと言われた。虫歯を治したら痛みがとれた。」これが急性疼痛です。つまり、痛い場所に痛みの原因が実在する痛みです。大抵の場合その原因は、炎症あるいは損傷です。歯が炎症を起こしていたり、損傷したりしており、それによって痛みが起きている。そして、炎症や損傷を医学的に取り去れば痛みがとれるというのが急性疼痛です。

それに対して、慢性疼痛は何かというと、痛みの記憶が消えない状態だと考えられています。痛い場所に、原因としての損傷や炎症は実在しないけれど、かつてはそこに確かに痛みはあり、神経系の中には記憶の痕跡として残っている。この記憶がぶり返して痛いと感じるのが慢性疼痛です。メカニズムとしては、トラウマ記憶に似ています。

急性疼痛は病院に行って治療することで解決する痛みです。厄介なのは慢性疼痛のほうです。私の場合も、急性疼痛3割、慢性疼痛7割みたいな感じでした。大体の場合、2つのメカニズムは混ざりあって痛みを引き起こすわけですが、私の場合実際にMRI

を撮ってみたところ「ちょっとだけ頸椎が変形していますね。でも、手術するほどじゃないですね。痛みどめとビタミン剤を出しますね。では。」と言われました。

しかし、カジュアルな説明とは不釣り合いなほど、きわめて痛いのです。こんなに痛いの、ビタミン剤を処方されたのでは、ストリートドラッグが欲しくなる気持ちもわかります。痛みを抱えたまま私はドクターショッピングを重ねたのですが、私なりに、「こんなに痛いの、こんな説明では納得が行かない」ということで、自分の観察と照らし合わせながら、解釈を求めて人に話を聞いたり、論文を読んだり、当事者研究をしたわけです。

そうした試行錯誤の中で、慢性疼痛というメカニズムがあるらしいと知りました。慢性疼痛はアプカリアン(Apkarian)という研究者が有名ですが、彼は慢性疼痛を解説した論文の中で、「痛みの記憶が持続した状態であり、その記憶が消去することができなくなった状態」と記述していました。最初にこの論文を読んだとき、「おお！」と思ったのですが、すぐさま、「いや待てよ」と思なおしました。なぜかというと、私は過去に痛い経験を山ほどしている。例えば盲腸のとき、本当に痛かったわけです。そのときの痛みの記憶が私の中には残っているはずですが、にもかかわらず、当時の盲腸のときの痛みを一生懸命思い出そうと思っても、セピア色になっており当時のリアリティを持って迫ってこない。だから痛みの記憶といっても、ありありと痛む記憶と、思い出してもセピア色になってる記憶があるではないか。ちゃんと過去形になってくれている痛みの記憶と、思い出すたびに現在形で迫ってきて、「あのときの痛み」ではなく、「今まさに痛い」というリアリティを伴った痛みの記憶がある。本当は過去の痛みの記憶なのだとしても、今まさに痛いと思うほどに強烈

だから、病院に行くわけです。「私、3年前に盲腸になりました。思い出すたびに痛いので診てください」とは言わないわけです。

トラウマ記憶も同じです。思い出すたびに、当時と同じリアリティで迫ってくるものと、リカバリーによってセピア色になったものがあります。その違いがどこから来るのか。その違いがわからなければ、この問題は解決することにならないと思いました。アブカリアンは痛みと記憶という1つの見方を私に教えてくれましたが、すぐさま、セピア色になる記憶とならない記憶はどう違うのだろうかということが、私の中で次の問題になったわけです。実際、PTSDと慢性疼痛は合併しやすいことがわかっています。メカニズムが単に似ているだけでなく、本当に合併してしまう。しかも慢性疼痛とPTSDは、PTSDがあると慢性疼痛になりやすいし、慢性疼痛を持っている方は同じぐらいのトラウマ経験をしたときにPTSDになりやすいという、両方向性の影響を与え合っていることが既にわかっています。

過去の、痛くつらかった記憶がセピア色になるのがいわゆるリカバリーですが、次にこれはどういう過程なのかという話をしたいと思っています。そこで出てくるキーワードが、自伝的記憶です。「あなたは何者ですか?」と聞かれたときに、私たちは自己紹介するわけですが、自己紹介の仕方にも2つあります。1つ目は、時間を超えて変わらない自分の特徴、例えば、性格ですとか、身体的能力ですとか、一朝一夕には変わらない、きのうもきょうもあしたも恐らく1週間後も変わらないであろう自分の特徴を使って自己紹介するというやり方です。私は足が速いですとか、私は性格が明るいですとか、私は脳性麻痺ですという自己紹介の仕方ですね。そして2つ目は、自分が生きてきたこれまでの歴史を、時間軸

や、因果関係や、目的論的な枠組みに沿って、理解可能な形で物語的に話すという自己紹介の仕方です。私は小さいころリハビリを受けていて、地方の普通学校に通って、18歳で東京に出てきてなど、自分のこれまでの生い立ち、経験を、物語に沿って話していく自己紹介の仕方があります。

ですから、「私」というものには少なくとも2つの成分があるわけです。時間を超えて変わらない特徴としての私と、時間を超えて変わり続けている一回性の物語としての私の2つです。このどちらの私においても、そこに破綻が起きると、痛みとして破綻を経験することがある。ある朝起きたら、二次障害によって失われていたのは1つ目の私でした。きのうとは違う体がそこにあったのは、1個目の私の破綻だったわけです。それと分かちがたく痛みに影響を与えるもう一つの私の側面として、物語としての私があるわけです。そして、慢性疼痛やトラウマにおいては、2つ目の私の破綻が重要になってくる。一回性の出来事の物語としての私が、何らかの理由でそれ以上書き進められなくなる。皆さん、自分の物語を知らず知らずのうちに執筆し続けているわけですが、あるカタルシスな出来事を境にそれ以上書き進められなくなる事態に直面することがあります。そのとき、そのことを私たちは痛みとして経験することがあるということです。被災からの回復を考えると、やはり物語的な側面は極めて重要であることを多くの方が御存じだろうと思っています。では物語が破綻するのは一体どういうことなのか、少しだけ考えてみようと思います。

すでに述べたように、私たちは知らず知らずのうちに予期を持ちながら生きている。つまり、私の人生の次の展開は大体こうなるだろうという大まかな筋(プロット)を持ちなが

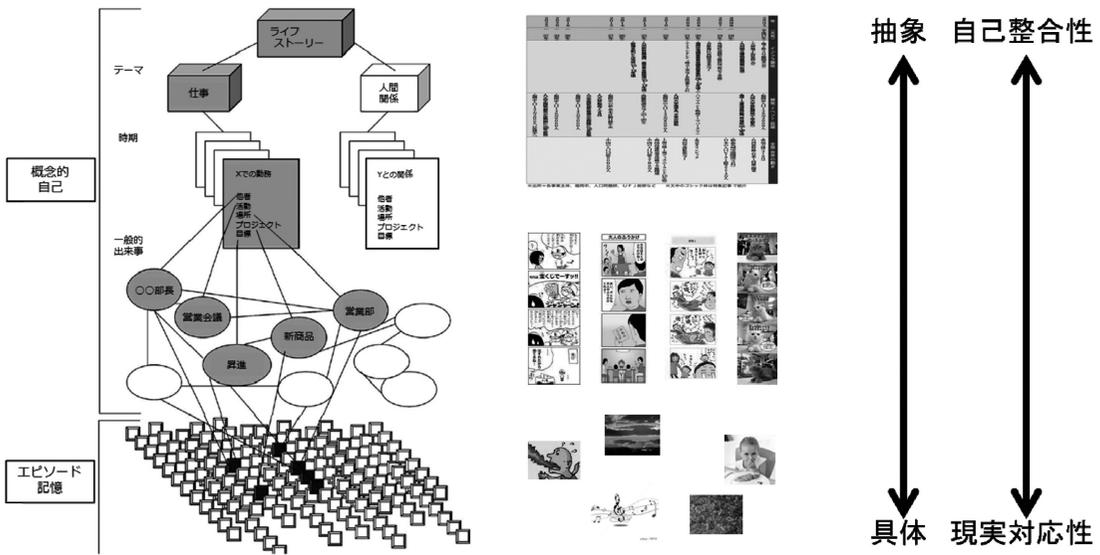


図4

ら人生のかじ取りをしています。そして、おおよそそのとおりに行っている間は、物語を順調に書き進められる。ところが想像もしない出来事によって自分の物語の予期的なプロットが裏切られることがある。これが自伝的記憶の破綻です。図4にお示ししているのは、コンウエイ(Conway)という自伝的記憶の研究者が提唱している自伝的記憶のモデルです。皆さんの中には1人1冊ずつ物語があるわけですが、その物語の基本的なつくりはこうなってるんじゃないか、というものです。

彼は自伝的記憶を2階建て構造で描きました。図4の向かって左側にあるのがコンウエイの提唱した自伝的記憶の2階建て構造です。1階部分にはエピソード記憶、2階部分には概念的自己という場所があります。1階と2階の違いは何かといいますと、図4の右端にある縦方向の2本の矢印のうちの左側が表しているように、1階はとても具体的なエピソードの記憶で、2階はとても大ざっぱで抽象的な出来事の記述という、抽象度による差異です。それをわかりやすく図であらわしたのが図4の中央に書いてある図でして、2階

部分に並べて置かれているのは大ざっぱな自分の年表です。1階と2階の中間あたりに置いてあるのは4コマまんがのような小ばなしのレベルです。1階部分に並べて置かれているのは感覚運動レベルの記憶で、「あのときのカレーは辛かった」「あのときの夕日きれいだった」という、とても具体的なスナップショットの記憶です。自伝的物語の全体をアルバムに例えると、個々の写真に相当するのが1階部分のエピソード記憶です。

1階のエピソード記憶と2階の概念的自己の違いの2つ目は、2本の矢印の右側が表しているもので、2階部分は自己整合性(self-coherence)を優先し、1階部分は現実対応性(correspondence)を優先するというものです。自己整合性とは、これまでの自分が持ってきた予期と矛盾しない新しい経験だけを記憶したい、言い換えると、がっかり、びっくりするような記憶は2階部分には登録したくないという条件です。それに対して1階部分のエピソード記憶は、予期を揺るがすような不都合な事実であっても、現実起きたのならなるべく正確に記憶をしましようという、

現実対応性を優先するのです。

自己整合性と現実対応性が両立しなくなる記憶が、トラウマ記憶です。現実には起きたのだけれども、自分の予期を大きく裏切るような不都合な現実だったときに、この2条件は両立しにくくなる破綻なわけです。すると、1階部分と2階部分の間のリンクが切断され、同時にアクセスできなくなるとコンウェイは考えました。

予期を揺るがすトラウマ記憶によって、自伝的記憶の1階部分と2階部分がスプリットしてしまうのですが、このスプリットによって2つの出来事が二次的に起きます。1階部分だけしか思い出せない現象と、2階部分しか思い出せない現象の2つです。1階部分が思い出されたら、自然とそれと関連づけられた2階部分も思い出される、2階部分を思い出せば自然とそれに関連した1階部分も思い出されるのが通常の状態ですが、どちらか一方しか思い出せない現象が起きるのです。

コンウェイは、1階部分しか思い出せない現象こそがフラッシュバックだと考えました。フラッシュバックは、ありありと当時の具体的なスナップショット的記憶が蘇ってくるのだけど、年表の記憶にアクセスできないものだから、それが過去の出来事だったという情報が抜け落ち、現在形で迫ってくる。これが、先ほどの謎に対する答えです。2階部分と1階部分のスプリットが、記憶の時制を過去形から現在形にしてしまう。これがフラッシュバックと呼ばれる特殊な記憶の実態です。

一方、2階部分しか思い出せない現象は、抽象的レベルでしか過去を思い出せない状態で、語りの抽象化(Overgeneral Memory: OGM)といいます。自己紹介をしようとする、具体的なエピソードが出てこない状態です。OGMは、ウィリアムズ(Williams)とい

う研究者が1986年に報告をしたのですが、彼はOGMの程度の高さが自殺と関連しているということを見つめました。その後も多くの追試験がなされて、どうやらOGMが自殺だけでなく、鬱やPTSDの悪化と関連していることがわかりました。

以上のことからわかるのは、トラウマティックな出来事からの回復は、1階部分と2階部分のリンクをもう一度取り戻すことに他ならないということです。そして恐らくそれは、現実対応性を犠牲にして1階部分のエピソード記憶を思い出さないようにすること—それは様々な依存行動の共通した戦略でもあります—ではなく、2階部分のアップデート、すなわち自己整合性の条件を与える予期の内容も含めたアップデートすることなのだという事になります。物語を推進させる予期としてのプロット自体を組みかえるような大きなアップデートになるわけですが、それが回復なのではないかといえます。

私たちがやろうとしている当事者研究は、OGMに抵抗する取り組みです。エピソードを分かち合うことを通じて、エピソード記憶とリンクした概念的自己を共同的に立ち上げようとしていると言い換えることができます。実は、この作業には論理的に他者が必要になる。なぜなら私たちが、一回性のエピソードを物語化するときは、ある程度普遍的な概念や、個々の人にとっては一回性の事だけれど人々の間では繰り返されている出来事の共通のプロットに当てはめるという形で、大なり小なり既存の流通している言説資源を利用して自分の経験を編集しているからです。

しかし世間に流通している普遍的な概念や物語のプロットもまた、多数派向けにできている。それらは、多数派の「あるある話」を集積したものの中から抽出されている言説資源だからです。流通している資源に自分のエピソード

ソード記憶を統合させることで、首尾よく自伝的記憶の1階部分と2階部分をつなげることができている。それが健常者の特権です。ところが少数派は、世間で流通している多数派向けの概念やプロットと、自分のマイナーなエピソード記憶がなじまないわけです。ゆえに、自分固有のエピソード記憶を記述するオリジナルの概念やプロットをつくらなくてはならない。ここで重要なのは、あるある話は「ある」「ある」と、2回以上反復してないといけないという点です。エピソード記憶は一回性が定義ですから、そのままでは「ある」に過ぎない。「ある」を「あるある」にするには、概念やプロットを共有しうる類似したエピソードを経験した、少数派性を分有する他者の存在が必要です。

私たちがやろうとしている当事者研究は、まさにそこに挑戦をしている。少数派の独特なエピソードを経験している類似した人たち同士のあるある話を通じて、概念やプロットをつくり出す取り組みが、私たちの目指す当事者研究です。

おわりに

恐らく被災という経験も、大きく自分の物語に侵入してくる一回性のトラウマティックな出来事です。その一回性の出来事は、自分1人ではあるあるにはできない。それをす

るには、類似した経験をした人同士の分かち合いができる、当事者研究と同じような場が必要になるでしょう。しかし、分かち合いの場の生成を妨げるものが、いくつかあります。よく当事者研究の現場で見聞きするのは、「ちょっと何々さん、今、あなた違い探しゲームを始めてない？」みたいなやりとりです。当事者同士で集まると、「どうせ私が一番不幸」合戦が始まることがあり、そうした場の崩れを修復する声掛けです。「あの人は恵まれていていいよな、私なんてあれもない、これもない。」そういうふうには、「どうせこの場では共有できない」というモードに入ることを、違い探しゲームと呼び共有しておく。

当事者研究が「研究」という言葉にこだわっている理由の一つは、分かち合いを妨げるさまざまな落とし穴が待ち構えていることを踏まえての事です。違い探しゲームも、そうした落とし穴の一つです。そこに陥らないための工夫の張りめぐらし方を洗練させてきたのが、当事者研究における1つの蓄積になると思います。それが、もしかすると被災地におけるリカバリーを考える上でも、何か参考になるものがあるのではないかなと思っているところです。

※本稿は、平成29年9月20日に行われた「地域コミュニティの防災力向上に関する研究会(第2回テーマ別研究会)」での講演に基づき執筆したものである。

「研究レター Hem21オピニオン」は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。Vol. 43 (平成29年9月発行)の一部を再掲します。



「厳しい指導」と「パワハラ」の線引き：災害救援組織におけるハラスメント対策

大澤 智子

兵庫県こころのケアセンター研究主幹

災害救援組織で昨今、目を向けざるを得なくなってきたのが「ハラスメント」の問題だ。現職についてから災害救援組織におけるメンタルヘルスや惨事ストレスの予防に携わってきた。当初、惨事ストレスについて話せる講師は少なく(実情は今もそれほど変わっていないが)、講演依頼の多くは惨事ストレスに関するものだった。ところが、現場担当者と話をすると、実際に困っているのは精神的な問題から休職した(あるいはしそうな)職員への対応であることが分かり、その後、メンタルヘルス全般に関する講演依頼が急増した。そして、ここ数年、「職場いじめや嫌がらせ」「パワハラ」の相談を受けることが増えた。

市民、仲間、自分の命を守るためには「少々厳しい訓練や指導はやむなし」というのが長年の認識だった。ところが、社会は急速に変化している。学校教育において教師の体罰はご法度になり、家庭においても子どもを叩くことは影を潜めるようになった。民間企業においては、セクハラ、パワハラだけではなく、モラハラ、マタハラ、パタハラ(育休取得をする父親に対する嫌がらせ)なども加わり、社会の目は日に日に厳しくなっている。

今、現場で何が起きているのか。これまで誰にも注意されることなく行ってきた「指導方法」がある日突然「ハラスメント行為」として罰則の対象になるのだ。「被害」を受けた職員が職場に來られなくなるだけではなく、「加害者」と名指しされた職員も出勤できなくなる。しかし、どこからが「適切な指導」でどこからが「パワハラ」なのか、グレーゾーンは広く、線引きは不可能だ。平成26年度に行った消防職員を対象にした調査においても、多くの対象者はハラスメント事例を適切に見極めているものの、訓練や現場活動となると「厳しい指導は致し方ない」と理由付ける傾向が高いことが分かった。

その上、ここ数年で災害救援組織は大幅な若返りを経験している。10年以上前、職員の平均年齢は40代前半だった。しかし、団塊の世代の大量退職に伴い大勢の若者を採用したことにより、平均年齢が10歳ほど若返った組織は少なくない。職員の分布も20代が多く、指導役の30代後半から40代前半が少なく、50代後半が少し増える、というM字型になっている。このことが意味するのは、短期間で若手職員を育成しなければならない、という現場の現実だ。そんなところで「ハラスメント

はいけない」と言うのは正論ではあるが、問題の解決にはならない。また、指導する側が守られない環境で適切な職員の育成など望めない。

では、何が必要なのか。まずは組織がハラスメントに対する態度を正式に表明すること。次いで、ハラスメントが疑われた際に取られる手続きと罰則規定を明文化し、職員へ周知すること。そして、何よりも大切なのは指導役の職員が「指導スキル」を習得できる環境を整えることだ。指導するには「教える技術」が不可欠だ。現場で素晴らしい活動ができるからといって、その行為を誰かに教えることができるとは限らない。教える際のポイントは、相手の習得レベル(何ができて、何ができないのか)を把握すること、できていない部分の改善点を具体的に相手が理解できるように説明できること、できている部分はその行為が継続できるように認め、褒めること、などがある。

そして、災害救援組織でよく聞かれる「根性」という概念はこれまでとは違う捉え方をしなければならないようだ。最近話題の書籍

「Grit やり抜く力」(アンジェラ・ダックワース著 神崎朗子訳)によると、困難な状況を克服、あるいは高い目標を達成できるか否かは才能や能力ではなく、やり抜く力を備えているかどうかにかかっているというのだ。その上、根性、つまり「あきらめず、やり抜く力」は誰にでも備わっているわけではなく、また、やり抜く力が発揮されるのは「本人にとって興味があること」でなければならない。ここに指導者の腕の見せ所がある。その訓練や活動が本人にとって意義ある興味の対象となるような工夫が求められるからだ。

個々人のニーズに沿った対応をするにはそれ相応の経験と技術が必要に思える。しかし、確実に言えるのは相手と会話がなければどうにもならない、ということだろう。そのためには、まず相手を観察し、たとえどれだけ些細なことでもうまくできていることを認め、褒める。そんなやりとりの積み重ねが会話になり、人間関係の礎になるはずだ。全国の部下を持つ上司や先輩のみならず、まず、褒めることを意識してください。

大澤 智子氏

プロフィール

Profile

人間科学博士・認定臨床心理士

リッチモンドカレッジ、リージェントカレッジ(ロンドン)にて心理学学士号、カウンセリング心理学修士号取得

大阪大学大学院人間科学研究科にて人間科学博士号取得後、兵庫県こころのケアセンター主任研究員就任、現在同センター研究主幹

日本トラウマティック・ストレス学会副会長

総務省消防庁緊急時メンタルサポートチームメンバー

「研究レター Hem21オピニオン」は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。Vol. 4 4 (平成29年11月発行)の一部を再掲します。



東日本大震災の復興技術を使いこなす

牧 紀男

研究戦略センター政策コーディネーター

昨年度から当機構のプロジェクトとして「南海トラフ地震に対する復興のグランドデザインと事前復興計画のあり方」という研究を行っている。この研究は南海トラフ地震を見据えて「事前復興」を考えるものであり、南海トラフ地震による被害が想定される地域で、被害を受ける前に復興について検討を行っている。「事前復興」は、東日本大震災後に注目されるようになったが、阪神・淡路大震災以前から存在する概念であり、東京・静岡といった防災先進地域では阪神・淡路大震災以降、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて取り組まれてきた。

復興計画というと専門家が新しい都市・地域像を示し、被災した地域は災害後、全く新しい姿に生まれ変わるというイメージを持つ人が少なからず存在する。ロンドン大火(1666年)の復興では建築家クリストファー・レンによるバロック風の、サンフランシスコ地震(1906年)ではワシントンD.C.やマニラの都市デザインを行った都市美運動で有名な建築家ダニエル・バンナムによる美しい復興都市計画案が提示された。しかし、美しく・斬新な都市計画が完全に実現されることはなかった。関東大震災時(1923年)の後藤新平による

東京の大改造計画も完全には実現されなかった。

震災復興の中で提案された新しい提案や試みは、その後の地域や都市の計画に影響を与え、その後の都市計画の中で実現されていく。災害復興という、さまざまな事項を迅速に決定していく必要がある状況の中で、新しい試みを採用することは難しく、新たな試みはしばしばコンフリクトを引き起こす。そのため、これまでのやり方、災害前から提案されていた方法で災害復興は行われる。

東日本大震災の復興では、津波シミュレーション結果に基づき復興後のまちの土地利用が決定された。防潮堤の高さを変えるとシミュレーション結果(浸水深・浸水エリア)が変わる等々、シミュレーションをどう使いこなすのか、その結果をどう理解するのが課題となった。復興についての基本的な考え方を大転換するのは難しく、南海トラフ地震からの復興においても東日本大震災で使われた、しばしば発生する津波(L1)については防潮堤で守り、まれに発生する東日本大震災のような津波(L2)についてはある程度の被害は許容するが命を守るため住宅は浸水深2メートル以下の場所に立地させる、という方

針は踏襲されると考えられる。東日本大震災では、時間の制約もあり、基本的にシミュレーション結果が規定する土地利用のあり方にもとづき上記の方針を基に地域の復興が実施されたのであるが、南海トラフ地震については十分時間もあり、災害前から復興について考える「事前復興」を行うことで、シミュレーション結果に基づき決定される土地利用計画の是非について、十分に吟味することが可能である。

東日本大震災の教訓の一つとして、まちに対する思い(災害前こんなまちだったという記憶・思い)が人によって異なり、まちの再建の方向性が定まらなかった、というものがある。東日本大震災後、災害前のまちの姿を踏まえた復興を行うために、模型を使って災害前のまちの姿・記憶を記録する

「失われた街」プロジェクトが行われたが、復興まちづくりにその成果を十分に反映することができなかった。災害前から「自分たちのまちはこんなまちだ」という思いを共有していれば、復興を迅速に行うことが可能になる。「失われた街」の試みを事前復興に適用

し、まちのイメージを災害前に共有しておく「失われた街」プロジェクトを、南海トラフでの被災が想定される南あわじ市福良地区で行っている。地域の模型を使った1週間のワークショップを行い、1000枚以上のまちの記憶・思いが収集され、福良は「こんなまち」だというイメージを得ることができた。

事前復興では十分に時間をかけて復興について考えることが可能になる。新しい技術を使いこなすには時間が必要となる。東日本大震災の復興で利用された新しい技術をまず「使いこなし」、さらに東日本大震災の復興では実現できなかったことを明らかにする、というプロセスで南海トラフ地震の「事前復興」を考えていきたいと考えている。



南あわじ市福良地区での「失われた街」プロジェクト(撮影)

牧 紀男氏

プロフィール

Profile

1968年生まれ

京都大学大学院工学研究科環境地球工学専攻博士課程指導認定退学 博士(工学)

京都大学大学院助手、カリフォルニア大学バークレー校客員研究員、防災科学技術研究所地震防災フロンティア研究センター研究員等を経て、京都大学防災研究所都市防災計画分野教授(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター政策コーディネーター

第7回自治体災害対策全国会議

被災者支援と災害復興・地域創生



自治体災害対策全国会議は、その都度異なる形で襲ってくる大災害に対処するため、全国の自治体職員等が知見を共有し、備えを高めようと平成23年度から毎年開催している。

今回は「被災者支援と災害復興・地域創生」をテーマに、新潟県中越地震の被災地である新潟県長岡市において11月9日、10日の2日間にわたって開催し、自治体職員など全国から約270人が参加した。

会議は、金澤和夫・兵庫県副知事の主催者挨拶、米山隆一・新潟県知事による開催地挨拶で幕を上げ、初日には、特別講演、基調講演、パネルディスカッション第1部、2日目は、特別報告およびパネルディスカッション第2部が行われ、最後に総括討議で締めくくられた。ここでは、誌面の都合上、その概略のみを掲載する。

(報告書は、当機構ホームページに掲載。<http://www.hemri21.jp/dcp/index.html>)

《開催概要》

開催日 平成29年 11月9日(木) 13:30～17:40
11月10日(金) 9:30～12:30

会場 長岡グランドホテル(新潟県長岡市)

主催 自治体災害対策全国会議実行委員会

共催 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター、読売新聞社

後援 全国知事会、全国市長会、全国町村会、指定都市市長会、内閣府政策統括官(防災担当)、復興庁、総務省、消防庁、新潟県、兵庫県、関西広域連合、長岡市、新潟日報社

《プログラム》

[第1日] 11月9日(木)

主催者挨拶： 金澤 和夫 (兵庫県副知事)

開催地挨拶： 米山 隆一 (新潟県知事)

特別講演： 「歴史から学ぶ地震の脅威」

寒川 旭 ((国研)産業技術総合研究所
活断層・火山研究部門名誉リサーチャー)

基調講演： 「被災地の教訓の継承～阪神・淡路から中越へ～」

室崎 益輝 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

パネルディスカッション第1部：「応急復旧期の被災者支援」

座長： 田村 圭子 (新潟大学危機管理本部危機管理室教授)

報告者： 「東日本大震災を踏まえた地域の防災・減災対策」

鈴木 知基 (仙台市危機管理室防災計画課長)

「熊本地震の行政対応」

井上 学 (熊本市政策局危機管理監)

「官民連携による被災者支援」

明城 徹也 ((特非)全国災害ボランティア支援団体ネットワーク
(JVOAD)事務局長)

[第2日]：11月10日(金)

特別報告： 「大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための

応援職員の派遣の在り方」

櫻田 順一 (総務省大臣官房企画官)

パネルディスカッション第2部：「災害復興と地域創生」

座長： 澤田 雅浩 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授)

報告者： 「中山間地域における災害からの集落再生」

青木 勝 (株山古志アルパカ村代表取締役(元長岡市山古志支所長))

「東日本大震災からの復興まちづくり」

角田 陽介 ((独法)都市再生機構都市再生部事業戦略室
特定戦略課長(前大船渡市副市長))

「西原村における復興への取組み」

内田 安弘 (西原村副村長)

総括討議： 五百旗頭 真 (ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長)

室崎 益輝 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

田村 圭子 (新潟大学危機管理本部危機管理室教授)

澤田 雅浩 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授)

特別講演



歴史から学ぶ地震の脅威

寒川 旭

(国研)産業技術総合研究所
活断層・火山研究部門名誉リサーチャー

1. 9世紀の地震と現在の地震

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の歴史を研究している私は、すぐに、平安時代の巨大地震の再来だと思った。

1000年以上前に菅原道真らが編さんした『日本三代実録』によると、平安時代前期の869（貞観11）年に地震が発生し、多賀城の城下に海水が押し寄せた。原野も道路も広い海となり、船に乗ることも山に登ることもできず、約1000人が溺れ死んだそうである。このことについて、東北大学の箕浦教授が地質学的な調査を手がけた。さらに、東北大学や私が所属している産業技術総合研究所が中心となって、津波で運ばれた砂がどこまで達したかを地質学的に検証するプロジェクトが東日本大震災の数年前に始まった。その結果、石巻平野で3km、仙台平野で4km、南相馬市で1.5km以上の地点まで砂が上がってきていることが分かった。津波が砂を堆積した後も、さらに上まで泥水が押し寄せることを考えると、今回の東日本大震災と同規模の津波が発生したと考えられる。

869年に東日本に大きな津波が来て、2011年にまた大きな津波が来た。そうすると気になるのは、古代の東日本大震災とも言える貞観地震の前にどのような地震が起きていたか。そしてその後はどうなったかということだ。

私は「地震考古学」を専門分野として、遺跡の発掘調査や文字記録(文献史料)をもとに過去の地震を調べている。そして、貞観地震の前に、50年間ほど内陸地震が多く起きていることが分かった。それ以前にはしばらく地震が少ない時期があり、818年から地震が多くなっていき、863年には新潟でマグニチュード(M) 7クラスの大きな地震が起きた。西日本は少し遅れて827年あたりから地震が多くなり、887年に南海トラフの巨大地震が起きた。

最近の1500年程度の日本の歴史を見ると、日本列島全体で地震が起きているが、時代ごとにパターンは異なる。その中で、869年を含む9世紀と非常によく似たパターンの時期が1回だけある。それが現代である。仮にこのパターンで想定すると、あともう少し内陸の地震が起きて、南海トラフの巨大地震が起き、その後、地震の少ない時期に入ることになる。

2. 地震考古学と南海トラフの巨大地震

西暦600年から2000年の間で、一番新しい南海地震は1946年、一番古いのは684年である。天武天皇が編纂を命じた『日本書紀』には、684年の南海地震について、広い範囲が激しく揺れた、愛媛県の道後温泉の湯が止まった、高知平野の一部が水没した、太平洋沿岸に津波が押し寄せてきたと書かれている。実は昭

和の南海地震のときも江戸時代の南海地震のときも、道後温泉が少しの間止まり、高知平野の一部は最大2m沈降して水没し、逆に室戸岬は最大2mほど跳ね上がった。このシーソーのような運動が684年にもあったことがわかる。

一方、阪神・淡路大震災や中越地震のように激しい揺れが起ると、地面が引き裂かれて地下水と一緒に砂が上がってくる「噴砂」現象が見られる。日本列島のどこでも地震が起きるので、噴砂も地盤の軟らかいところならさまざまな場所で起きる。

例えば、京都府八幡市の木津川河床遺跡でも噴砂の跡が見つっている。噴砂に引き裂かれた地層では、鎌倉時代から室町時代までの茶碗や皿が見つかったが、江戸時代のものは一個もなかった。そして、噴砂の痕跡より上の地層からは江戸時代のものが多く出てきた。つまり、室町と江戸の間、安土桃山時代ぐらいの大地震で噴砂が上がってきたということがわかる。実は、1596年に伏見地震と呼ばれる大地震が京阪神・淡路地域を襲っており、この遺跡の噴砂はこの時に発生したのだ。

1498年に東海地震の記録はあるが、この時期の南海地震の記録はなかった。しかし、高知県四万十市のアゾノ遺跡の発掘調査で噴砂の跡が見つかり、15世紀末頃に人々が生活していた地面を覆うように噴砂が流れ出していた。つまり、記録にはないが、1498年の東海地震が発生したところに四国が激しく揺れたことがわかり、南海地震の存在が浮上した。

『日本書紀』には684年の南海地震について書かれているが、東海地震の記述はない。しかし、静岡県袋井市の坂尻遺跡で30本近い噴砂の割れ目が遺跡の中から見つかった。全て7世紀中ごろまでの地層を引き裂いて、8世紀初めの地層には覆われていた。これは7世紀中ごろから8世紀までの間、つまり684年頃に東

海地方でも激しい揺れがあったということだ。

他にも同様の証拠が幾つも見つかり、南海地震と東海地震が大体セットで起きていることが分かってきた。

3. 地震の活動期

日本の太平洋側海底で、海のプレートが陸のプレートに潜り込んでおり、プレートの境界のひずみにエネルギーがたまっていく。ある程度たまると、押されて隆起している陸側にも力が伝わりやすくなり、内陸の地震が起りやすくなる。そして、しばらくの間、内陸地震を繰り返し、最後にプレート境界の巨大地震が起きる。このように地震が起りやすい時期が活動期と言われている。

大体50年くらい内陸で地震が起きてから、プレート境界の巨大地震が起きていることを一つの目安として考えると、21世紀の中ごろに次の南海トラフ地震が起きてもおかしくない。また、1944年の東南海地震と1946年の南海地震はどちらも規模が小さくてエネルギーの放出量が小さかったため、次の地震は早めに来るように思える。どちらにしても、21世紀の中ごろくらいが次の南海トラフ地震の時期ではなかろうか。今は、その前に内陸でかなりたくさん地震が起きる活動期と考えられている。

4. 活断層とプレート境界で起きる地震

海のプレートは主に玄武岩からできていて重く、花崗岩の割合が多い陸のプレートは軽い。重いものと軽いものがぶつかる重いものが下に潜り込み、軽い方は押されながら盛り上がる。硬い岩盤が隆起するので、その過程で岩盤は傷だらけになる。この傷の中で、治って固まってしまった傷は普通の断層、まだ治っていない傷のことを活断層という。活断層は“か弱い存在”なので、強く押し続ける

と壊れて両方の岩盤が食い違い、その時に周囲が激しく揺れる。

M 8クラスの巨大地震の大半は、プレート境界で起きる。プレートとプレートの動きは日本列島全体をつくる仕事をしているので、そのエネルギーは豊富で、地震の規模も大きい。そして短い場合は100年余のサイクルで次から次へと巨大地震が起きる。

一方、活断層の活動の繰り返しによって、上昇する側が山になり、沈降する側が平野や盆地になる。個々の活断層は日本列島の地形起伏を作る作業をしており、たとえば自治体の仕事だ。国の仕事とも言えるプレート境界の巨大地震と比べればエネルギー（予算）は少なく、地震の規模は小さくて大半がM7クラスまで。また、周期は長く、一度大地震を起こすと、しばらくの間、次の大地震を起こせない。短いもので千年、長いものは万年単位だ。

大きい活断層が連動して巨大地震を起こした事例もある。1586年1月18日の天正地震だ。活断層はそれぞれ活動の間隔がある程度決まっているが、このときは中部地方にある養老-桑名-四日市断層帯・阿寺断層帯・庄川断層帯(断層帯は断層のグループ)が、偶然、かなりエネルギーのたまった状態だった。まず一つが動いて、影響を受けてあとの二つも

動き、M8.0以上という大きな地震が起きた。

豊臣秀吉の時代には内陸の大きな活断層がいくつも活動した。1586年に三つの断層帯が天正地震を起こした10年後、1596年9月1日には四国の中央構造線断層帯という巨大断層が大きい地震を起こした。9月5日には、有馬-高槻断層帯と六甲・淡路島断層帯の大部分が伏見地震を起こした。

この伏見地震で注目されるのは野島断層だ。野島断層は2000年ぐらいの間隔で、かなり規則的に活動している。1596年の地震で、淡路島東岸沿いの断層は全部動いたが、野島断層は動かなかった。もし野島断層が伏見地震のとき一緒に動いていたら、阪神・淡路大震災はなかったはずである。

有馬-高槻断層帯や中央構造線断層帯など、1本に続いている断層は、大きい地震が一発起きると次の周期まで活動しない可能性があるが、新潟県の中越地域など小さい断層が何本も並んでいるようなところは、地震自体は小さくなくても連鎖して何度も起きる可能性が高い。

西日本はこれから内陸の地震や南海トラフの巨大地震に注意しなければならない。また、東日本は巨大地震の影響でまだしばらく地震が続く。どちらもしっかりと地震対策をする必要がある。

基調講演



被災地の教訓の継承 ～阪神・淡路から中越へ～

室崎 益輝

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授

1. 伝承の必要性

巨大災害は低頻度であり、起きてほしくないことは考えないという人間の悪い癖もあり、学ぶことをつい忘れてしまう。また、100年や200年の間に世の中が大きく変わるため、100年前の経験は現代では通じない。さらに、よその経験を学ぼうとしても時代も文化も違うので、そっくりそのままは学べない。

しかし、例えば1666年のロンドン大火からの復興には、重要な教訓が幾つもある。その一つが、安全性と快適性、デザインや景観・景色と防災を両立させていることだ。つまり、建築でまちの復興をコントロールしているのである。

また、ロンドンの中心市街地が全て焼けてしまったため、チャールズ2世は7年間、ロンドン以外の地域での建設工事を一切禁止した。その結果、ロンドンにしか仕事がないため資材も資源も職人も集まり、一気にロンドンの復興が進んだ。それがいいか悪いかは別として、復興の資源を集中させるシステムの一つを、ロンドン大火はわれわれに教えてくれている。

国や時代が違って、その中には今も通用するような教訓がある。ただ、災害の進化や時代の変化がある中で、全く違う国の全く違う時代の教訓をどう学べばいいかという学び方の問題がある。

2. 伝承の留意点

日本で復興が進まず、間接被害が増え、関連死が多くなるのは、過去の復興の教訓が十分に体系化されていないからだと思う。むしろ昔の日本の方がそれをできていたかもしれない。1976年の酒田の大火では復興計画が一夜にして策定され、災害後8日目には市民に対して告知された。応急仮設住宅は焼けた次の日から建設が始まり、災害復興公営住宅は5カ月間で建設すべき数の半数が完成した。実際に阪神・淡路大震災のような大きな災害が起きると、とてもそういうわけにはいかないが、だからこそ、酒田の大火で復興タイムラインがどのようにコントロールされたかを学ぶ必要がある。

また、失敗の経験からも学ぶ必要がある。伝える側も、こういう間違いは二度としないでほしいという伝え方をすることが重要である。阪神・淡路大震災では、復興というのは前よりも良くすることだということで、巨大な再開発ビルや商店街が造られた。しかし、今ではシャッターが下りた商店街が散見される。低成長時代の復興で大切なのは量ではなく質であり、地域の経済を良くすること、身の丈に合ったコンパクトな復興を考えることという教訓がもっと発信されていたら、東北の復興は少し違っていただかもしれない。

起きなかったことから学ぶ必要がある。

例えば阪神・淡路大震災ではあまり風が吹かず、街中が火の海ということにはならなかったが、もし風が強かったらという議論をしなければならない。また、阪神・淡路大震災も、中越地震も中越沖地震も、休みや明け方など、小学校が開いていないときに発生したため、小学生が校舎にいるときに巨大地震が起きたらどうするかということがほとんど語られなかった。引き渡しについても、先生はなるべく早く子どもたちを保護者に引き渡したいが、本当に引き渡していいのかどうかという議論が十分されないまま東日本大震災を迎えた。

3. 阪神・淡路大震災から中越地震への教訓

なかなか教訓が伝わらないと言ったが、実はきちんと伝わっている事例もたくさんある。例えば台湾の嘉義で1906年に大地震があり、そのとき後藤新平は台湾の民政局長として台湾のまちづくりのリーダーシップを取っていた。後藤新平はその後、東京に戻ってきて、関東大震災の復興計画に台湾の復興計画のかなりの部分をそのまま取り入れた。また、関東大震災ではボランティアのような形で国民によるさまざまなサポートが行われ、そのソフトな被災者支援のシステムは、1935年に再び大きな地震が起きた台湾へと引き継がれた。

その延長線上で、阪神・淡路大震災の教訓が台湾に引き継がれ、台湾の教訓が中越地震に引き継がれた。引き継がれるたびにその教訓が発展し、結実していつている。

阪神・淡路大震災から台湾に継承された教訓の一つが、中間支援組織だ。被災者と行政が直接向き合うと、厳しい対立関係の中できちんとした議論をすることができない。従って間に一つ組織が入り、被災者のニーズをくみ上げ、被災者の目線で政策を提案する。こ

の仕組みが台湾の全国民間災後重建連盟や921重建基金につながり、中越地震では中越復興市民会議や中越防災安全推進機構、山の暮らし再生機構につながった。

二つ目は、まちづくり協議会だ。阪神・淡路大震災ではみんなでまちの在り方を議論するプロセスを大切にしていた。これは台湾の社区総体营造運動にすぐに引き継がれた。中越地震の協創復興という取り組みにも引き継がれ、地域復興交流会議が生まれた。

三つ目は基金だ。阪神・淡路大震災のHAR基金が台湾の921重建基金に、そして中越地震の復興基金に引き継がれた。基金で重要なのは、誰にお金を渡すかということだ。中越地震の復興基金では、コミュニティにお金が渡され、自分たちの村の棚田やお宮さんなどをみんなで修復する取り組みが行われた。これによりコミュニティが一つにまとまり、みんなで議論する場が生まれた。

四つ目は復興支援員だ。阪神・淡路大震災のLSA（生活援助員）の仕組みは、台湾の社区营造員や中越地震の地域復興支援員に受け継がれた。阪神・淡路大震災では彼らにより生活のケアが行われたが、台湾や中越地震ではまちづくり全体に関わる組織として展開した。

五つ目は応急仮設住宅環境だ。阪神・淡路大震災では応急仮設住宅の中に自動販売機を一つ置くだけでも大変だった。台湾には阪神・淡路大震災のときに使った応急仮設住宅をそのまま渡したが、その中でコンビニなどができ、周りには花壇もできた。中越地震では応急仮設住宅で散髪屋が営業できるようになり、農園のようなものもつくられた。応急仮設住宅の環境が、阪神・淡路大震災から台湾へ、台湾から中越地震へ、素晴らしく発展した。

六つ目は高齢者コミュニティだ。台湾には

921大地震を受けて長青村というお年寄りのコミュニティができた。「長」は年寄り、「青」は若者という意味であり、これは国から一切補助金をもらわず、経済的自立を高めてお年寄りが自分たちで暮らしていくコミュニティだ。阪神・淡路大震災でもお年寄りとお年寄りの共同生活がイメージされていたが、結果的にはお年寄りだけのコレクティブハウジングが建設された。ただ、そういったものがうまく伝わり、中越地震では自立型福祉施設が発展した。

七つ目は伝承ミュージアムだ。阪神・淡路大震災では教訓を世界に伝えるため、人と防災未来センターが設立された。台湾では、さらに充実した内容の921地震教育園が設立された。中越地震では長岡震災アーカイブセンターを核としつつ、被災地を丸ごと博物館として位置付ける中越メモリアル回廊が形成された。

4. 次の災害への伝承

教訓を受け継ぐときには、その地域の状況や災害の実態に応じて発展させ、創造的に継承するプロセスが大切だ。中越地震の教訓の分析は、中越地震の復興10年目の報告資料に既にまとめてあるが、その教訓が世界にどう伝わり、どう発展したかということまで見届け、検証する責務が中越地震の被災地にはある。具体的には中越防災安全推進機構がその役割を務めていただければと思っている。

来たるべき南海トラフ巨大地震や首都直下地震、その他の災害に向けて教訓をおさらいし、復興の原則をつくり上げておかなければ、次も同じ混乱を繰り返してしまう。過去の教訓を学び、それを次の被災地に伝えていく努力をしなければならない。

総括討議

五百旗頭 真(ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長)

室崎 益輝(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長・教授)

田村 圭子(新潟大学危機管理本部危機管理室教授)

澤田 雅浩(兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授)

田村 昨日は「応急復旧期の被災者支援」をテーマに、仙台市の鈴木防災計画課長、熊本市の井上危機管理監、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）の明城事務局長から、被災者の避難とその後の生活再建について興味深いお話を頂いた。ポイントは大きく5点あったと思う。

1点目は、やはり自助、共助、公助が非常に意識されるということだ。仙台市と熊本市

からは、公助には限界があり、自助の力を盛り上げていくための体制づくりを進めているというお話があった。JVOADからは、共助として、NPO（民間非営利団体）を結び付けるような仕組みができていたというお話があった。

2点目は、避難者であふれかえる避難所から、在宅避難や車中泊をしている声なき被災者まで、全体に目配りをしなければならない

ということだ。

3点目は、地域ごとの被災後の体制づくりについて、仙台市からは、避難所担当課や地域防災リーダーをつくり、公助として地域防災計画などに自助の役割について書き込み、これまでの経験を踏まえた体制づくりが進んでいるというお話があった。

4点目は、応援・受援について、受援側にいわゆるBCP（事業継続計画）の考え方が必要だということだ。時間がたつにつれ、目の前の本来業務に心が捉われるため、災害時の業務をどのように分担して応援者と協力していくかが大きな課題になっている。

5点目は、これらを踏まえ、応急復旧期の被災者支援をどのように進めていけばいいかということだ。新しい動きも捉えつつ、次の災害に向けた役割分担に取り組まなければならない。

澤田 災害復興というのは、元々その地域が抱えていた問題が顕在化して前倒しになったところにどう向き合うかということでもあり、それは全国的な課題や動きと必ずしも一致しない。その中で、自分たちの地域で地に足を付けた復興の道筋を立てていくために何を考えなければならないかということ、本日のパネルディスカッションで事例をご紹介いただきながら掘り下げていった。

山古志をはじめ、日本の7割を占める中山間地域の復興の在り方は国土全体の問題だというのは重要な視点の一つである。地域の再生のためには、住まいの再建だけでなく、周りの環境も考えた上で再生していくこと、それを上手にパッケージングしていくセンスも問われるということが明らかになってきた。

また、被災者とひとくくりにはされがちだが、被災状況は人によってさまざまで、一人一人への向き合い方の解像度をどのように上げて

いくかが、災害復興の足掛かりとして重要であることも明らかになった。解像度を上げて被災者一人一人の事情に応じた復旧・復興の道筋を描いていくと業務量が増えるが、それをうまく采配する方法として、角田前大船渡市副市長から、ステレオタイプでいいところと、そうではないところのメリハリを付けること、地域の復旧・復興のために必ず地域の職員が担うべき業務とそうでないものを上手に切り分けていくことが大切であるというお話を頂いた。地域の再生を行政が丸抱えするのではなく、地域がイニシアチブを持っていくための工夫が、行政の災害後の復旧・復興のプロセスにおいて重要だということが見えてきた。

西原村の内田副村長からは、現在行われている取り組みをご紹介いただいた。そういう意味では、先行している二つの事例とはまた異なる場所があった。特に災害直後は復旧・復興の財政規模が3倍になる中で、結果的に補助率が高くても、持ち出しとなると通常の財政を相当圧迫するため、どうしても補助率で事業を見てしまう傾向がある。そうなると、地域のありたい姿、あるべき姿と乖離する危険性がある。負担の少ない事業選択が地域の本当にありたい姿とフィットするかどうかは、今後の対策において考えなければならないということが見えてきた。

また、支援をどのように受けるかということも、地域の復興をよりスムーズに進めていくためには大切だ。自分たちが支援してもらいたい部分はどこなのか、平時から地域の中で考えておかなければならない。

災害はないに越したことはないが、復旧・復興をその地域が元々抱えていた問題を顕在化させ、みんなの考えを集約しながら解決策を模索できるプロセスとして捉えれば、ダメージが地域の将来にとって非常に意味のあ

るものになる。いざというとき慌てないために、どのように他の市町村から上手な支援を受けることができるか、そのヒントになるお話を頂くことができたと思う。

室崎 今のお二方の話を聞いて、簡単にポイントだけ申し上げたい。一つ目は、日常と非日常ということだ。災害の話は、とどのつまりは日常の地域づくりやまちづくり、コミュニティ形成で、そこから始まってそこに帰ること、日常と切り離しては考えられないことだと思う。

二つ目は、仕組みづくりと人づくりだ。災害時には避難所の運営から始まって復興体制の仕組みをつくらなければならないが、その仕組みをきちんと動かしていくためには人づくりをしておかなければいけない。避難所運営の専門家の配置の仕方や、広域応援に行く職員の人づくりにしっかり取り組み、仕組みづくりと人づくりを一体のものとして考える必要がある。

仕組みづくりの中で言えば、例えば小規模住宅地区等改良事業を行おうと思うと非常に負担がかかる。そういう意味では、今抱えている制度の在り方、問題点を日常時にきちんと改善していかなければならない。非常に小規模な中山間地域ということを念頭に置いたような制度の在り方が問われており、まさに人づくりと仕組みづくりをどのようにつなぎ合わせるかということが重要である。

三つ目は、全体と個、被災地全体を見ることと同時に、一人一人の被災者の実情をどのように濃密につかんでいくかということだ。これは結論を出すのは難しいが、全体だけを見るのではなく、いかに個をきちんと見た対応をするかが非常に大切だと感じた。

四つ目は、支援と受援、伝承と継承だ。双方向の知見や体験のやりとり、コミュニケー

ションをどのようにつくっていくか。特に広域応援の在り方として、支援に行く側とそれを受け入れる側の連携プレーが重要だ。

これら以外にも、今後の自治体の災害対策につながる重要なポイントをパネルディスカッションで幾つもお出しいただいた。最後に、五百旗頭先生から、2日間の全体のまとめを頂ければと思う。

五百旗頭 特別講演は、地震災害そのものについてのお話であった。先ほど、災害には悪者がいないという話があったが、実は災害そのものが敵である。敵を知り己を知ることは、いついかなるときも対応・戦略において大事なことであり、寒川名誉リサーチャーには、地震のメカニズムやバイオリズムを、例がないほど見事に先端的にお話しいただいた。また、684年の『日本書紀』以降の古文書についてもご紹介いただいた。災害の記録が684年以降かなり精密に記されているというのは、世界的に見てもかなり珍しい。例えばバンクーバーやシアトルの辺りには数百年に1回の割合で大規模な地震津波が起こるが、その実態はよく分からなかった。ところが日本では、そのときの津波が日本列島を襲った時刻まで正確に記録されている。

また、噴砂跡の研究の進歩により、過去、高い比率で南海と東海の地震が連動していることが分かったという報告には、目からうろこが落ちた。ハイテクによらない地道な調査で多くのことが分かることを教えていただいた。

われわれは自分の生きている時代、あるいはせいぜい祖父の時代の伝承しか考えない。東日本大震災のような最近の強烈な事象に認識が捉われ、その回路でものを考えてしまう。それによって南海トラフについて見直されたわけで、最新の強烈な印象から学ぶことも大

事だが、それ以外のものがずっと消えてしまう恐れがある。今、日本社会が忘れてるのが、内陸の強烈な地震だ。われわれは、南海トラフ地震の前に内陸巨大地震に遭遇する危険性があることを歴史から学んでおくべきである。この講演では、想定外というのは歴史を知らない者の言葉であることを教えられた。

室崎教授の基調講演のポイントは、復旧・復興のノウハウや技術の伝搬、国を越えた連鎖だ。阪神・淡路大震災の経験が台湾や四川、中越を経て、東日本大震災で関西広域連合によってカウンターパート方式の支援が行われた。過去の災害時の良き対応や反省が次につながっていく連鎖が国を越えて行われているということは、大変意味のあることである。

大船渡市は災害の後、奥尻と中越に視察に行かれ、西原村も中越へ勉強に行かれたが、大変忙しい中で学ぶことはとてもよく身に付く。近代日本で言うと、岩倉使節団として政府首脳陣が明治4～6年の国づくりの大変なときに2年も国を空けた。そのようなことをしたら政権がなくなるのではないかと思うが、あえてその時期に2年間、欧米から学んだことが、日本の近代化の大きな土台となった。

アジアで独立を保ったのは日本とタイだが、タイもまた、後のラーマ5世（チュラーロンコーン）が10代で父親を亡くし、王位を継がなければならないときに、単身、外国へ視察に行った。そういう経験を持った2国だけが独立を全うしたことは非常に示唆深い。

特別報告では、応援職員の問題について、自治体間での持続的な支援が望ましいというお話を頂いた。応援職員の派遣の方法には多様性があり、県の紹介や総務省の紹介というのは意外と少ない。少年野球の付き合いがあったことから始まった杉並区のスクラム支

援や、海峡や鉄工所といったつながりから始まった支援、宮古市は本州の最東端で、国の端同士ということで生まれた下関市との付き合いが、大変持続的で心のこもった支援につながった。また、官だけでなく、中間支援、民レベルでの支援が組み込まれていくことが非常に大切である。復興のための6次産業化という言葉があったが、自助、共助、公助においても、統合化された支援が不可欠な成熟社会になっている。

リーダーシップの在り方についても、ただ単にトップダウンでやるのではなく、コミュニティの協議と合意が、復興の強靱さの基盤になってくる。ただ、そのように言うと、リーダーシップより民レベルの協議が大事だという方向に議論が傾くが、私は実際はそうとは思わない。例えば岩沼市は海辺の六つの集落が被災したのだが、阪神・淡路大震災から学んだ教訓を大切にしていた。阪神・淡路大震災では避難所から応急仮設住宅に移るとき、人道的理由からハンディキャップのある人や高齢者を優先して入れた結果、コミュニティがバラバラになり、孤独死や自殺といった問題が頻発するようになった。それを見て、岩沼市は避難者を集落単位で応急仮設住宅に移し、みんなが常時話し合えるようにした。そして丁寧な話し合いと自発的合意に基づき、最終的には小学校や中学校のある場所の近くへ六つの集落の人々が集まった。その話し合いには市も参加し、負担の少ないスキームなどを参考までに提案していった。そうすることで住民が物事を合理的に考え、複数の集落でニュータウンをつくる場所に収まった。

東松島市の八つの地域も、宮城・岩手内陸地震の経験を受けて住民の話し合いを大切に、がれきの分別等を話し合った。遠回りに見えてそれが非常によかったということで、そのノウハウが今、西原村にも受け継がれて

いる。

社会意識の進化、ノウハウの蓄積ということと言うと、阪神・淡路大震災では復興公営住宅は集合住宅でないと駄目だといわれていたが、中越地震では2戸1が許され、東日本大震災では木造の一軒家でもよくなり、熊本地震では実際にそれが造られた。法律的な観点にとらわれず、人々のニーズに沿い、長続きするものという認識のもと、社会は大きく動いてきている。

少子高齢化が進む中で、地域創生は全国的な問題だが、被災地で新しい産業が生まれたという話はあまり聞かない。若者を呼び込み、いかにコミュニティをつくるかという永遠の課題に、被災地はドラスティックに向き合っているのだと思う。

金澤副知事はあいさつの中で、ノウハウを共有するのに二つの方法があり、一つは、次の災害が起きたら現地に駆けつけることで伝搬共有がなされること。二つ目は、本日のようなシンポジウムや会議をやることとおっしゃったが、もう一つ、ミュージアムを造っ

て次世代の人たちや外国の人に来ていただくという方法がある。阪神・淡路大震災では人と防災未来センターを設置し、中越地震でも中越メモリアル回廊という立派なものが造られたので、熊本地震の被災地にもぜひそういうものを造っていただきたい。

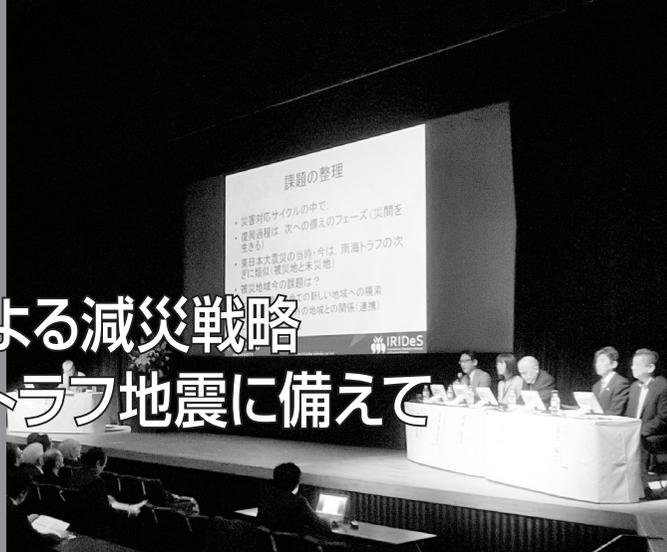
地方の人口減少が加速する中で、ますます東京一極集中が進んでいる。常識的・健全な範囲を超え人口集積しているまちが災害に遭ったときの悲惨さを考えると、日本はもう一度、岩倉使節団を派遣するほどの意気込み、大きな価値観の転換を考えなければならないと感じる。

室崎 2日間の会議の内容を、さらに深めていただく総括だった。

とても有意義な会議になったのではないかと思う。ご参加いただいた皆さまに改めてお礼を申し上げ、第7回自治体災害対策全国会議を終了させていただく。



21世紀文明シンポジウム

産官学民連携による減災戦略
～迫り来る南海トラフ地震に備えて

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター

1. 開催経緯

当機構では、21世紀文明のあり方や21世紀の諸課題について幅広い観点から考察を深め、より開かれた、多面的な議論の場の創出をめざしてシンポジウムを開催し、国内外との知的交流の促進を図ってきた。

なかでも、災害多発時代を迎えたといわれるなか、阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験、教訓を発信し、安全安心な減災社会の構築に資することが急務であるとの認識のもと、平成25年度から3年間、にわたり朝日新聞社と東京、神戸、仙台でシンポジウムを開催し、27年度には東北大学災害科学国際研究所の参画を得て津波災害研究機関とのネットワーク化に取り組んだ。こうした実績を踏まえ、当機構と、朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所の三者は、28年6月に防災・減災や復興をテーマにした「21世紀文明シンポジウム」を28年度から32年度までの5年にわたって共催する協定を締結した。初回の28年度は熊本地震の被災地で開催。第2回目の29年度は南海トラフ地震をテーマに、中京圏で開催することとした。

2. 開催概要

阪神・淡路大震災を機に地震の活動期に入ったといわれる日本列島では、広域にわたる複合災害をもたらした東日本大震災、二度にわたり震度7を記録した熊本地震をはじめ、大規模災害が多発している。

災害が常態化し、国難ともなるおそれのある南海トラフ地震の脅威も迫るなか、防災・減災に関する研究成果を広く発信し、災害を誰もがわが事として受け止め、自らの備えや防災意識を高める必要がある。そして人と自然の共生、安全安心を優先する“災後の文明”の創造へと歩みを進めていかねばならない。

こうした認識のもと、産業が集積する中京圏において、産官学民が連携して、南海トラフ地震による被害を最小化するとともに、時代を先取りした迅速な復旧・復興につなげるうえで何をなすべきか、今なお復興途上にある東日本大震災の経験も交えつつ発信するため、「産官学民連携による減災戦略～迫り来る南海トラフ地震に備えて」をテーマにシンポジウムを開催した。

《概要》

開催日：平成30年2月14日(水) 13時～16時30分

会場：名古屋市芸術創造センター（名古屋市東区葵1丁目3番27号）

参加者：500人

主催：当機構、朝日新聞社、東北大学災害科学国際研究所

共催：中日新聞社

後援：内閣府政策統括官(防災担当)、復興庁、消防庁、国土交通省中部地方整備局、愛知県、兵庫県、名古屋市、名古屋大学、名古屋商工会議所、中部経済連合会、関西広域連合

《プログラム》

挨拶 西村 陽一（朝日新聞社常務取締役(コンテンツ統括/編集担当)）

五百旗頭真（当機構理事長）

平田 浩二（中日新聞名古屋本社編集局長）

基調講演 名古屋大学減災連携研究センター教授・センター長 福和 伸夫

「産官学民連携による減災社会の実現をめざして」

パネルディスカッション 「南海トラフ地震への備えと復旧・復興」

パネリスト 今村 文彦 東北大学災害科学国際研究所所長

（五十音順） 阪本真由美 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授

相津 晴洋 愛知県防災局長

宮川 尚人 トヨタ自動車株式会社総務部長

栗田 暢之 レスキューストックヤード代表理事・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク代表理事

コーディネーター 御厨 貴 当機構構研究戦略センター長・東京大学先端科学技術研究センター客員教授

3. 開催結果

■基調講演 福和伸夫(名古屋大学減災連携研究センター教授・センター長)

国の予測では、30年以内に南海トラフ地震が起こる確率は70～80%で、死者32万人、被害額220兆円とされている。地震を予知することはできないことから、私たちがやらなくてはいけないことは単純で、備えるしかないということである。

国全体のなかで、南海トラフ地震の想定被災地の占める割合は、人口・火力発電所・重要港湾の半分、製造品出荷額の6割、自動車輸出額の9割に達する。なかでも製造品出荷額約300兆円のうち、愛知県だけで約45兆円を占める。何としてもここの産業を守らなければならない。

そこで、産業界からの意向を受けて2010年に「名古屋大学減災連携研究センター」を設立し、産業界や自治体から研究員が集まっている。また、西三河の9市1町などにより「西三河防災減災連携研究会」が発足した。さらに、産業界や行政機関など70ほどの組織が自らの弱点をつまびらかにするオフレコの「ホンネの会」が始まった。

そこから企業や市町村などの立場を超えて一緒に議論する場を作ってきた。議論を進めると、人の命を守るだけでは地域は守れないということに自治体の方々も気づき、産業を含めた防災対策をしようということになった。

工場を維持するには、建物はもとより、技術者、情報システム、部品や素材を造る工場、電気・ガス・水道・通信、道路・物流などが失われないようにすることが不可欠である。それには、サプライチェーン内や業界内、地域内での集团的防災対策が必要になる。しかし、我々はこの国全体の姿を俯瞰(ふかん)的に見ることが苦手な社会を作っているので、機能不全の全体像を描き切れていない。あらゆる人たちが自分の限界を認識した上で、手を組む方法を議論しなければならない。

中部地方整備局が立ち上げた「南海トラフ地震対策中部圏戦略会議」では、様々な組織を超えた横断的な議論ができるようになった。また、昨年6月には愛知県、名古屋市、中部地方整備局や、トヨタ自動車など地域の企業との協力で「あいち・なごや強靱(きょうじん)化共創センター」が生まれた。民間のレジリエンス強化の方策や、南海トラフ地震の発災時の対応などの議論がこうした枠組みで始まりつつある。

みんなが協力し合うことができ始めたことで、これを「減災ルネサンス」と呼んではどうかと考えている。戦略を共創センターが担い、同センターのある名大減災館が総力結集の場になる。東北、熊本、神戸の学びを生かして、命や暮らしはもとより産業を守り、国内外にダメージを与えないようにしたい。そうすれば、災い転じて福となすことができるのではないか。

■ パネルディスカッション

《パネリスト報告》

今村 被災地の最も大きな課題は、記憶と教訓の風化である。2016年の毎日新聞の全国世論調査では8割が風化を意識しているとの結果が出た。非常にショッキングな数字だ。誰に、何を、どのように、誰が伝承するか議論を続けている。

記憶や経験の伝承には生活に溶け込むような仕掛けが必要だ。個人の中で直接・間接の経験をしっかりまとめ、話として伝える。それを集めることで共通性や新しい気づきが生まれる。当時の児童が「語り部」を始めたり、個々に活動していた語り部が一つの組織にまとまるなど、新たな動きも生まれている。

阪本 愛知県は台風、高潮、津波、地震に大変脆弱な地域だが、住民は「災害がない」と思っている。名古屋市の小学校での調査では、



伊勢湾台風(1959年)や三河地震(1945年)など愛知県で起きた災害を知っている子どもは半数以下だった。一方、伊勢湾台風の被害が大きかった南区の白水小学校では当時の児童の絵や作文を残し、記憶を語り継いでいる。2017年に愛知県教育委員会が作成した「あいちの防災教育マニュアル」では、地域で起

こった災害を学校教育できちんと学ぶことに重点を置いている。

南海トラフ巨大地震による愛知県の避難者数は、全国最悪の想定になっている。1週間後の避難者数は190万人、1ヶ月後は180万人ではほぼ変わらないため、長期の避難計画が求められる。避難所での生活環境の改善はもちろん、在宅の被災者への支援といった対策を地域ぐるみで作っていく必要がある。

相津 愛知県では、最大規模の地震の被害想定死者数から80%、建物被害の50%ダウンを目標にした「あいち地震対策アクションプラン」を策定した。中小企業に対しては事業継続計画（BCP）の普及に取り組んでいる。目標数値は12%だが、直近での達成率は11.2%。これでは足りないと考えているので、目標を超えた普及を目指している。

また、防災人材の育成を図った「防災・減災カレッジ」、地域防災力の向上を図った各種の「防災訓練」、自治体や関係機関を中心とした会議体を束ねる情報交換の場である「中部ブロック南海トラフ地震防災対策推進連絡会」や産学官民連携のシンクタンクである「あいち・なごや強靱化共創センター」の設置などを行っている。

防災対策のうち一番簡単で有効なのは寝室の家具固定だが、県民アンケートによると、対策ができていないのは全体の半分。これを100%にするよう取り組みを広げていきたい。

宮川 トヨタ自動車の場合、東日本大震災では、被災6県で販売店の4割に当たる450店舗が損壊、物流拠点では完成車1,791台が被災。仕入れ先659拠点も被災し、1,260品目に影響が出た。本社に本社対策本部を設置し、現地拠点とテレビ会議で結んで、被災地の現状の逐次把握に努めた。重要部品を特定し、仕入れ先14拠点を中心に復旧支援を行った。

被災経験を踏まえた基本方針では、有事の

際には、人道支援、被災地の早期復旧、自社の業務・生産復旧の順で取り組むこととしている。

平時の備えの例としては、工場につり下げである設備は極力地上に移設した。避難訓練も抜き打ちで実施しており、安否確認も従業員が自ら会社に連絡することとしている。また、携帯用の「緊急対応手帳」を全従業員に配布し、従業員自らが行動できるよう備えている。

地域の早期復旧に向けた取り組みとしては、地元と「災害時支援協定」を締結しており、「公助」と連携しながら、「自助」、「共助」を積極的に推進することとしている。

栗田 東日本大震災では、国レベルでは、全国のNPOに呼び掛けて東京を拠点にした「東日本大震災全国ネットワーク」という組織をつくり、国との連携を図った。都道府県レベルでは、「あいち・なごや東日本大震災ボランティア連絡会」を立ち上げ、今は「愛知県被災者支援センター」が支援を継続中である。市町村レベルでは、宮城県七ヶ浜町で、被災者の生の声を聞きながら活動を続けている。行政と民間の連携は、様々なレベルで民間ができること、行政が得意なことをしっかりと意見交換しないと片思いになってしまう。

一方、経団連のまとめでは、東日本大震災で企業から1,283億円が支援活動に支出され、社員のボランティアも被災当初で259社に上った。やはり企業の力は大きい。

南海トラフ地震に備えるには、様々なNPOが行政、社協、企業と連携しながら国や都道府県、市町村のレベルに沿った連携の形をつくり、多岐にわたる被災者のニーズに応えていく必要がある。

《意見交換概要》

宮川 南海トラフ地震に対しては、初動や復

旧の態勢を決めており、市町とも災害時支援協定を結んでいる。ただ、被災地への支援の蓄積やノウハウはあっても、支援を受けた経験がない。受援態勢の整備を検討し始めている段階だ。

今村 東日本大震災の際も受援態勢は不十分だった。特に役場機能を喪失した所は対応が難しかった。本当に重要な施設・道路・交通をしっかりと備えない限り、受援は難しい。

災害のパターンや地域によってニーズが変わるため、支援・受援態勢は変化するが、過去の災害経験から、ある程度予測をしながら対応していくことは可能である。

栗田 東日本大震災の際には、トヨタグループから支援を受けた実績は豊富にある。しかし受ける側としてどうするかはこれから議論していかなければならない。

企業が持っている得意ジャンルをどうやって我々が得意としているところと結びつけていくのか考えることにより、受援・啓発などいろいろできると思っている。

宮川 地域あつての企業だという大前提がある。トヨタグループだけ助かれば良いという考えはない。非被災地からの物資をどのように地域に供給するか、そのルートを確立する上でも行政などの協力がないと成り立ち得ない。

福和 南海トラフ地震では日本の半分が被災するので、外部から助けてもらうことを前提とせず、地元のを結集して周辺を助けていくという県を超えた動きをした方が良いのではないかと。

相津 愛知県では、災害時には災害対策本部を設置するが、同時に実務を担う災害情報センターを設置して、情報の収集・伝達・公表を行う。この災害情報センターの班の一つに、市町村の避難所へのNPOやボランティアの派遣を調整する班がある。現場のボランティ

ア等の活動をいかに調整できるかということが重要と考えている。

阪本 今の小中学生は防災をしっかり学んでいるが、問題は大人の側。地域、社会全体が防災に関心を持たない状況がある。子供と大人が接する機会も少ないので、ギャップが生じている。これを解消するには、日頃からの付き合いの仕組み作りが必要だ。

今村 子どもたちは学んだことを素直に行動に移し、先入観なく対応できる。今の学校教育における課題としては、先進的な所もあれば、なかなか取り組めていない所もあるなど、学校の間で格差があること。一つずつ前向きに対応しているのが現況だ。

阪本 南海トラフ地震の被害想定地域は、被災の経験が無いのではなく経験が忘れられているところに課題がある。過去の経験の認識と将来の被災のイメージの両方を自分たちの地域で合わせて理解できるような学びの仕組みを作らなければならない。

栗田 小中学校のPTAが取り組むような講演や研修会にはよく呼ばれるが、聞くだけでなく、さらに突っ込んだ取り組みが求められている。また、被災地で活動したボランティアの若者らが、地元に戻って防災の活動をしていない現状がある。ここをきちんとつなげたいという思いがある。

福和 ダメなのは忙しい子供達の父母。愛知の良いところは、寺が多く祭文化が残っているので地域のために汗を流せる人がいるところ。そういう田舎っぽさをいかに残せるかがポイントになる。

また、同世代であれば地域を越えても共感を得やすい。名古屋市は岩手県陸前高田市を支援したので、若手職員は支援の経験があるが、戻った後のコーディネートができていない。熊本へ行った人や東北へ行った若者をつなげ、子どもも巻き込み、今までと違う枠組

みを県に作ってもらいたい。

相津 ボランティアの本質は自主的な活動なので限界もある。先日開催したイベントで、大学生の一人から「防災とは自分と自分の大切な人を守ることである」との発言があった。自助の精神を的確に言い表している。

栗田 今、話があったが、「自分と」というのが大事だ。東日本大震災の教訓・経験から私たちが学ぶべきことはまだ多くある。近くの人への声かけがあったから助かったという人がたくさんいた。

日常の積み重ねができる範囲はせいぜい地域社会。町内会、隣同士といったレベルで私たちの社会を災害から守るために何が大切かということ、NPOが伝え続けることが大事だと認識している。

今村 東日本大震災、阪神・淡路大震災の記憶は脳の奥に入っている。それを訓練や記念行事といった形で時々表に戻さなければならない。ただし、過去を振り返るだけでは将来の対策には結びつかない。過去の経験を将来にどう生かすのか、将来の姿をどう見据えるのが重要になる。

阪本 「災害の対応は地域ぐるみでやる」という認識をもう一度強めていく必要がある。日本の防災体制は、伊勢湾台風後の1961年に災害対策基本法ができて構築された。それ以前は「災害対応は地域でやる」というのが元々の日本の慣習だった。地域力、地域を主体とした相互支援の体制作りを進めていく必要がある。

相津 伝承・継承を風化させないことに関して言うと、ITの時代になって、紙ベースできちんと残すことが、行政の現場でも少しおろそかになってきているのが気になる。それには日頃の一般行政の現場でそのことを徹底していかなければならない。

福和 「ホンネの会」を始めたのは、トヨタ

が倒れたらこの地域は倒れ、おそらく日本も倒れるという思いからだ。この地域は地元出身比率が非常に高く、地域と一緒にやっていく文化がある。そういうところだから「ホンネの会」を設置できた。

ただ、誰かが始めれば簡単に真似ができるので他の地域での展開は可能だと思う。「ホンネの会」で大事なことは、後で公式の場で提言の形に直して、外に公開していく工夫だ。

今村 東日本大震災後に世代間の意識・理解の違いが出てきた。そのことが一番明らかなのは、復興の合意形成。地域がバラバラになった中で毎週話し合うこと自体が難しい。さらに当初は若者・女性の声を反映できず、それを反映させるとなると時間がかかり、合意形成が遅れたという状況がある。

東北の良いところも理解しながら、その場で議論することは難しい。そのためには「事前復興」の一環として、誰と何をやっていかなければならないか合意形成を図っておくことが最も重要なことだ。

相津 愛知県では、既にアクションプランの中に事前復興のベースになるものを持っているが、課題によりの確に対応できるようリニューアル作業を進めている。

《質疑応答》

(パート・アルバイト・派遣社員の災害時の役割分担などの質問を受けて)

宮川 トヨタのケースでは、「緊急対応手帳」を、派遣の方も含めてトヨタで働いている人全員に配布している。初動や復旧体制のコアの部分はトヨタの従業員で構成するが、有事の際は、トヨタの指揮命令下において派遣社員も一緒に行動する。

(安全・安心の概念に関する質問を受けて)

今村 安全は客観的にも技術的にも評価・対

応できる。一方、安心は我々個人が持っている主観的な感覚だ。安全であるのに安心できないとか、安全でないのに安心してしまっている、残念ながらそれが各地の現状である。

阪本 根拠のない安全に対して安心感を持つてしまうのが油断に繋がる。安全に対しては少し根拠を疑ってかかっていたいかなければならない。それぞれが抱える弱みも含めてしっかり安全を確保していく事が重要だ。

■総括 御厨センター長

今日の話の中で印象的だったのは、地域の産業の担い手であるトヨタ自動車は東北や九州での被災体験を持ち、懸命に本体の被災への対応をやってきたことだ。地域や個人を大切にしながら、全体として考えていこうという思想や施策がある点にも意義を感じた。

備えのための人的、地域的なつながりづくりについては、今のうちから何らかのアクションを起こし、試行錯誤を繰り返すことにより、課題が明快に分かってくるのではないかな。我々が期待するのは次の世代だ。記憶の風

化をどう抑えていくかは、事前復興の問題や、地震が起きるかもしれない地域への経験の伝承に直接関わってくる。民間レベルで自分たちの経験をどう伝えていくかという積極性、能動性を喚起しなければいけない。

今日の議論では、これから来る災害に対して前向きに、真剣に試行錯誤しながら取り組んでいる印象を受けた。今後、他の地域でのシンポジウムにもつながっていく大きなテーマだと思う。

4. シンポジウムの情報発信

2月14日のシンポジウムの内容は、翌日の朝日新聞及び中日新聞朝刊に速報が掲載され、朝日新聞2月21日朝刊・中日新聞2月24日朝刊には詳報が掲載された。

また、当日の内容は、今後、報告書としてまとめて当機構のホームページ(http://www.hemri21.jp/exchange_center/index.html)に掲載する予定である。なお、過去の21世紀文明シンポジウムの報告書等も、ホームページにアップしている。

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構の研究調査報告書等一覧

■本号の特集(地域コミュニティの防災力向上に向けて)に関連するもの(平成23年度以降のもの)

○研究戦略センター

タイトル：南海トラフ地震に対する復興の
グランドデザインと事前復興の
あり方(中間報告)

発表日：平成29年3月

タイトル：大震災復興過程の比較研究～関
東、阪神・淡路、東日本の三大
震災を中心に～

発表日：平成28年3月

タイトル：災害時の広域連携支援の役割の
考察

発表日：平成28年3月

タイトル：災害時の生活復興に関する研究
－生活復興のための12講－

発表日：平成27年3月

タイトル：自然災害後の土地利用規制にお
ける現状と課題－安全と地域持
続性からの考察－

発表日：平成27年3月

タイトル：東日本大震災復興支援事業

発表日：平成26年3月

タイトル：国際防災協力体制構築の検討～ア
ジアを中心に～(中間報告)

発表日：平成26年3月

タイトル：東アジアの災害対策協力のあり方

発表日：平成24年3月

タイトル：防災における政策ジレンマの研究
～阪神・淡路大震災と東日本大震
災はどう想定されてきたか～

発表日：平成24年3月

■「21世紀ひょうご」第23号発行以降のもの

○研究戦略センター

タイトル：第7回自治体災害対策全国会議
報告書

発表日：平成30年3月

掲載先：[http://www.hemri21.jp/dcp/
index.html](http://www.hemri21.jp/dcp/index.html)

タイトル：兵庫自治学第24号

発表日：平成30年3月

タイトル：平成29年度兵庫県自治学会賞受
賞論文及び優秀論文

発表日：平成30年3月

掲載先：<http://hapsa.net/>

●バックナンバー●

詳細は、ホームページ(http://www.hemri21.jp/the21_hyogo/index.html)をご覧ください。。

vol.	発行年月	特 集
23	2018. 2	地域創生
特別号	2017. 9	東日本大震災の復興検証(復興庁委託事業)
22	2017. 3	事前復興
21	2017. 1	地域創生の理論と実践
20	2016. 3	アジアの中での高齢化
19	2015.11	人口減少社会と地域創生
18	2015. 3	阪神淡路20年 超巨大災害に備える
17	2015. 2	阪神淡路20年 創造的復興の今
16	2014. 3	グローバル化と多文化共生～異文化コミュニケーションと地域づくり～
15	2013.12	食と農の未来～消費者の目線で日本の食と農を考える～
14	2013. 3	新しい家族像と共生社会
13	2012.12	震災復興と共生社会
12	2012. 3	東日本大震災からの復興を考える2～東北の風土・特性を踏まえたソフト面での課題と対応～
11	2011.12	東日本大震災からの復興を考える
10	2011. 3	生物多様性
9	2010.12	21世紀型の社会保障のあり方
8	2010. 3	阪神・淡路大震災15周年 ～震災関連国際会議の知見～
7	2009.12	再生可能エネルギー
6	2009. 3	ワーク・ライフ・バランス
5	2008.11	食の安全安心
4	2008. 3	地域資源を活用した都市再生・地域再生
3	2007.12	グローバル化と地域の展望 - 共生社会の視点から
2	2007. 3	「公共」を考える
創刊号	2006.12	ひょうご新シンクタンクの発足にあたって

★購入方法★

購入を希望される方はご希望の号数、氏名・住所・電話番号を電子メール等でご連絡ください。

定価800円(税込)

発送にかかる送料はご負担をお願いします。

ただし、年間定期購読(1,600円(税込))いただく場合には、当機構が送料を負担いたします。

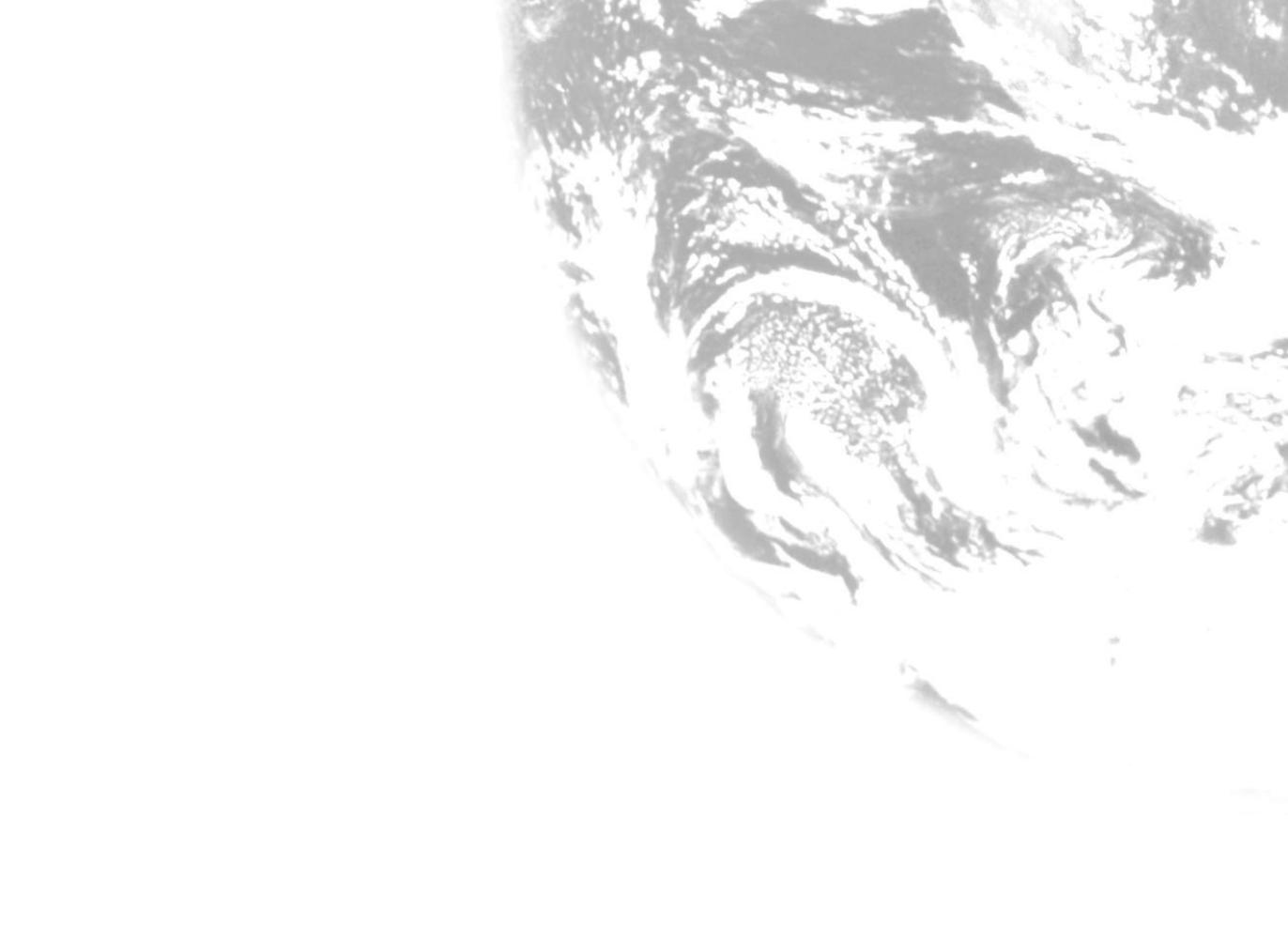
■お問い合わせ先・お申し込み先■

(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

住所：〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2

TEL：078-262-5570 FAX：078-262-5593

E-mail：research@dri.ne.jp



21世紀ひょうご 第24号

平成30年3月発行

■編集発行

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
研究戦略センター研究調査課

〒651-0073

神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5番2号

人と防災未来センター 東館6階

TEL : 078-262-5570 FAX : 078-262-5593

■定 価

800円(本体価格741円)

ISSN 1345-9368