

□第3世代のインクルーシブ防災

～誰もが＜助かる＞地域社会に向けて～

大阪大学大学院人間科学研究科

教授 渥美公秀

1. はじめに

地域コミュニティでは、これまで様々な地域防災活動が展開されてきた。しかし、いざ災害が発生すると、配慮や支援が必要だった人々に被害が集中する現実是不変である。2018年の西日本豪雨災害では、犠牲になった人々のうち、高齢者・障害者が8割を超えるという事例（岡山県倉敷市真備町）が発生してしまった。

地域防災活動とは、何だったのだろうか？虚心坦懐に省みれば、それは、災害時に、多様な住民の誰もが一人残さず「ああ、助かった」と言えるような地域（これを、誰もが＜助かる＞地域社会と表現しよう）を作ることを目指して行われる活動のほずではなかろうか。

本稿では、誰もが＜助かる＞地域社会を目指して、まず地域防災活動の課題を整理し（第2節）、誰もがということに示されているインクルーシブという概念について（第3節）、そして、「ああ、助かった」ということに示されている＜助かる＞という概念について紹介する（第4節）。そして、2つの概念をもとにした新たな防災活動（防災第3世代）を提唱する（第5節）¹。

2. これまでの地域防災活動の課題

2.1 防災第1世代～「防災と言う防災」

専門家の知見や経験に依存するスタイルの防災活動が実施されてきた。その歴史は古く、現在で

も地域の防災活動の中心を占めている。防災第1世代と呼ぶことができよう。その代表的な取り組みとして、自治会や町内会を単位に設置される自主防災組織があり、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。自主防災組織は、消防職員や行政の防災担当といった専門家の主導によって結成され、住民によって運営されている。

防災第1世代は、防災の専門家が、防災活動の実施を地域コミュニティに周知して行うので、「防災と言う防災」と表現することができる。特徴は、専門家から住民へという一方向性をもっていることである。

2.2 防災第2世代～「防災と言わない防災」

日常の活動を楽しむ中で、その結果が防災に繋がるようにと様々な防災プログラムや防災ツールが開発されてきた。こうした活動は災害NPOなどの市民団体によるものが多く、主に阪神・淡路大震災から盛んになってきた。防災第2世代と呼ぶことができよう。

防災第2世代は、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ようにと、地域の子もたちと魅力あるマップを作る活動など多様に展開されている。こうした活動は、いかにも防災をしましようという風には地域コミュニティに周知されない。防災を声高に叫ぶわけではないので、「防災と言わない防災」と表現することができる。防

災第2世代の特徴は、住民が市民団体によるプログラムやツールに参加するというスタイルをもっていることである。

2.3 防災第1世代・第2世代の限界

防災第1世代を改善するには、住民の参加を呼びかけて、リーダーを育成し、予算や資機材を豊富にしていくなどの手立てが考えられよう。しかし、地域コミュニティが脆弱化する中で、参加の拡がりには強く期待できないだろう。一方、防災第2世代は、ある特定の関心（例えば、子ども）をもたない人々を積極的に包摂していくことは困難であろう。こうした限界は何も今に始まったことでもなく、これまでに何度も指摘され改善の努力が図られてきた事柄である。ここでは、より根本的な問題に目を向けよう。

まず第1に、これまでの防災活動は、地域コミュニティにとって負担になっているという問題がある。防災第1世代も第2世代も、結局のところは防災活動である。脆弱化した地域コミュニティにとっては、どちらも日常生活に専門家や市民団体が防災活動を付加して実施することになる。住民からすれば、親の介護もある、子どもの送り迎えもあるという忙しい毎日に、防災活動が追加される。確かに、災害が多発しているのだから、防災活動に積極的に参加することは求められよう。しかし、わかってはいるけれどできない、そこまで手が回らない、といった声が出るのも自然である。

第2に、防災第1世代のように、防災を専門家に任せてしまうことに問題がある。地域コミュニティにおける防災はある程度の資機材が整えられ、自主防災組織や防災士といった専門家を生むところまではまだよかったのかもしれない。しかし、地域コミュニティに防災という分野が成立し、防災の専門家が取り仕切るようになれば、防災は一般の住民には関係の薄い領域になる。いわば、防災は専門家に任せておけばよいと考えるようにな

るのも不自然ではない。

最後に、防災第2世代には、多様な人々が主体的に参加するものとなっているかという点に問題がある。もちろん、市民団体はそれぞれに関心を特定して活動しているのであって、それを無闇に拡張すべきではあるまい。ただ、市民団体は、対象者の属性に応じて活動を分けている場合がある。身体障害者の移動支援、聴覚障害者に向けた要約筆記、貧困に陥っている子どもの支援・・・しかし、災害時に向けて、障害者、高齢者、子どもといった個々の住民の属性をもとにした防災活動で対応できるだろうか。

では、防災第1世代、第2世代の問題を乗り越え、誰もが「助かる」地域社会へとつなげるには、どのような防災活動がありうるのだろうか？まず、「誰もが」ということについて、そして、「助かる」ということについて考え方を整理しておこう。

3. 誰もが～インクルーシブということ

政府は、2006年3月に「災害時要援護者避難支援ガイドライン」（内閣府）を策定し、「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な」人々を「災害時要援護者」と定義し、具体的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等をあげて（2013年6月の災害対策基本法の一部改正により、高齢者、障害者、乳幼児等は防災制策において特に配慮を要する「要配慮者」とされた）、避難行動要支援者名簿の作成などを推進してきている。また、国際的にも、2015年第3回国連防災世界会議で採択された仙台防災枠組2015-2030には、障害、男女平等、非差別的、貧しい人々、ジェンダー、年齢といった言葉が随所に見られ、インクルージョン（包摂）は複数の条項に盛り込まれた。

理論的には、宮本（2018）が、存在そのものに注目する「ある自己」と行為の可否・有無に注目する「する自己」を対比し、前者にインクルー

ジョンの本質を見ている。すなわち、何かができる、何かをしているといった具合に社会と関係していく「する自己」ではなく、その基底にあって、本人の存在の核をなし、多様な「する自己」を支える「ある自己」を受け止めようとするのがインクルージョンであるとしている。実践的には、石塚（2019）が指摘するように、障害や高齢といったカテゴリーを固定せずに、その境界が流動的であり絶えず線が引きなされるダイナミックな差異化のプロセスとして捉えることを日々実践しておくということに尽きるだろう。

4. <助かる>ということ

日本語には、助かるという事態に関連して、助けるという能動態と、助けられるという受動態がある。そして、助かるというのは中動態（國分，2019）と呼ばれる。AさんとBさんがいるとしよう。例えばAさんはBさんを助ける。Bさんから見ればAさんに助けられるということになる。うまく助けられなかった場合を想像すればすぐわかるように、助ける－助けられる関係では、助ける側の意志や責任が問われるし、助けられる側にも意志や責任がついて回る。ここでAが行政だとしたらわかりやすいが、意志や責任を問われるなら、予め「ここまでは助けるけれど、これ以上は責任の範囲外ですよ」と線引きをして責任の回避が行われたりする（いわゆる公助の限界など）。

通常は助ける－助けられるという関係が圧倒的に多い。ところが、助かる場合というのは、もちろん、他人から助けてもらう場合もあれば、偶然助かる場合もあって、基本的には、意志や責任が付随しない。

災害発生時に助かるということに焦点を当てるなら（これを<助かる>と表記している）、助ける側と助けられる側を区別して、それぞれに技術を向上させたり、計画を精緻化したりするのは

なく、助ける側の責任や意志が執拗に問われるような事態を導くのもなく、助ける－助けられるという関係を越えた新たな関係－<助かる>関係－を見だし、それを偶然性が担保された文脈におくことに賭ける活動があつてよいのではなかろうか。

さて、実際にはどうすればいいだろうか？何か特別な手立てはあるのだろうか？実は、何も構える必要はない。既に人々はそれを実践しているからである。

5. 第3世代のインクルーシブ防災 ～「まちづくりに織り込まれた活動」

地域コミュニティが脆弱になったとはいえ、住民は無為に日々を過ごしているわけではない。それぞれの地域コミュニティなりの活動が行われている。例えば、観光、自然環境の保全、高齢者の見守り、交通安全など様々なまちづくり活動が行われている。あるいは、何もまちづくりと銘打ってはいないかもしれないが、祭の実行委員会、登下校時の児童への挨拶運動や、公園で行われるラジオ体操の会といった集まりも地域コミュニティにはある。このように地域で関心をともにする人々の活動を広義のまちづくり活動と考えてみる。

現に行われている活動に防災・減災を織り込んでいくことは可能ではなかろうか。すなわち、専門家主導（防災第1世代）や特定の関心をもつ市民団体主導（防災第2世代）で防災活動を地域コミュニティに付加するのではなく、既に住民が主体的に取り組んでいる広義のまちづくり活動に防災をそつと織り込んでみてはどうだろうか。

まちづくりに織り込まれた防災活動を防災第3世代と呼ぶことにしよう。防災第3世代は、防災活動を既に住民が主体的に取り組んでいる活動に織り込んでいくという点で、住民にとって新たな活動を付加することにはならず負担感を軽減できよう。

防災第3世代は、インクルーシブ防災へと接続している。防災第3世代は、特定の地域コミュニティにおける既存のまちづくり活動に織り込まれているので、あの人はどうか、この施設におられるこの人達はどうかという具合に個別に考えていく。言い換えれば、高齢者や障害者といった属性・カテゴリーを予め持ち込んで、トップダウンで包摂するようなことはしない。そうではなく、様々な属性を持ちつつ多様な住民の「ある自己」に注目することは自然である。

また、防災第3世代は、助ける人と助けられる人を峻別して考えない。無論、実際には助ける側になる場面と助けられる側になる場面が並存する。両者は偶然に入れ替わることもある。このこともまちづくり活動では日常に見られることではなからうか。例えば、地域でイベントを企画した場合に、運営する人びとが忙しく動き回る横で、住民がそっと手助けをしているという場面はよくあることである。助ける人と助けられる人を峻別しないということは、何か不測の事態が発生すれば、いずれの側にも責任を追及しないという姿勢を大切にするという判断でもある。助けること（だけ）を考えるのではなく、助けられること（だけ）を考えるのでもなく、＜助かる＞という場面を構築するのである。

まちづくりの場合も、参加したくない人々の存在、参加を表明しづらい人々の存在など議論は尽きない。第3世代のインクルーシブ防災の成否は、一人一人の住民が声を発することのできる場を自然な形で整備し、その声をいかにじっくりと聴くことができるかということにかかっている。

【参考文献】

- 渥美公秀・石塚裕子（2021）『誰もがく助かる＞社会：まちづくりに織り込む防災・減災』新曜社
- 石塚裕子（2019）『災害と障害：インクルーシブな防災を実現するための視座 福祉のまちづくり研究』21(3), 1-12.
- 石塚裕子・渥美公秀（2020）『縮退時代のまちづくりに防災・減災を織り込む—兵庫県上郡町赤松地区におけるアクションリサーチ— 地区防災計画学会誌』18, 25-41.
- 國分功一郎（2017）『中動態の世界— 意志と責任の考古学』医学書院
- 宮本匠（2018）『インクルーシブな地域防災の実現における課題 21世紀ひょうご』24, 15-25.

¹ 筆者は、共同研究者や実務家とともに、兵庫県上郡町赤松地区で本稿で紹介する防災活動を実践してきている。地区防災計画の観点からは、別稿（石塚・渥美，2020）を、また総合的見解は近著（渥美・石塚，2021）を参照頂ければ幸いである。