

防災と福祉の連携に係る考察

－避難のあり方と自助、共助、公助－

Considerations on Integration of Disaster Prevention and Welfare －Evacuation and Self-Help, Mutual Aid, and Public Assistance－

田 中 純 一

要旨

新型コロナウイルス感染症を巡り、災害発生時の避難のあり方の見直しが余儀なくされている。これに伴い自助、共助、公助それぞれの機能も、従前のレベルから質的なバージョンアップが求められている。2013年の災害対策基本法改正が被災者支援に対する考え方の転換点だとすれば、新型コロナウイルス感染症を巡ってはこのとき以上に大胆な質的転換が要請される。本稿では、避難及び避難所運営を巡る課題を明らかにするとともに、自助、共助、公助それぞれの領域における質的転換の具体的な方向性を提示する。

キーワード：防災士の社会的役割（social role of disaster prevention officer）／
防災と福祉の連携（integration of disaster prevention and welfare）

I はじめに

地域防災を考える際、福祉領域との連携は一層その重要性を増している。こうした状況を踏まえつつ、本稿では金沢市における地域防災の取り組みについて取り上げつつ、アフターコロナの自助、共助、公助のあり方に向けた視点について考察する。

1. 避難とは

ひとたび災害が発生し、自宅が損壊あるいは危険な状態になった場合、住民が退避する場所が指定避難所である。地震、豪雨などの大規模災害が発生するたびに映し出されるのは、学校の体育館などで避難生活を送る大勢の被災住民の姿である。われわれの社会はあらゆる面においてこの100年で大きく進展した。だが避難所については「大規模」「過密」「雑魚寝」という面で捉えるなら、関東大震災（1923）の頃と大差なく今日に至っている。

避難とは文字通り「難」を「避」けることである。ところが、東日本大震災（2011）では災害関連死が死者数の15.7%を占め、このうち約半数が避難所の肉体的・精神的苦痛によって命を落としている（復興庁、2012）。また熊本地震（2016）では直接死50人に対し4倍を超える218人が災害関連死である（熊本県、2020）。過去の痛ましい教訓を踏まえつつ、避難所のあり方についてはこれまでも議論されてきたが、新型コロナウイルス感染症拡大防止から大幅な見直しが求められることとなった。

2. 防災士と地区防災計画

地域防災活動において、その中心的な役割を担うべく期待されるのが防災士ⁱである。防災士は災害発生時の避難、救助、避難所の運営といったあらゆる場面でその活躍が期待されるが、むしろ災害が発生する前の平時の段階において「防災意識の啓発、大災害に備えた互助・協働活動の訓練、防災と減災及び救助等の技術練磨など」（日本防災士機構）に取り組むことが期待される。2020年7月時点で全国の防災士認証登録者数は

TANAKA, Junichi

北陸学院大学 人間総合学部 社会学科
環境社会学

197,895人であり、このうち石川県の防災士認証登録者数は6,784人である。

平時の活動として防災士の参画が期待される領域の一つに地区防災計画の立案がある。東日本大震災では自助、共助、公助がうまくかみ合わず災害対策がうまく機能しなかった。その教訓から、平成25年の「災害対策基本法」改正では、基本理念として、住民による防災活動のほか、自主防災組織等多様な主体による自発的な防災活動が規定(第2条の2第2号)されるとともに、地域住民の責務として、生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加等が明記された(第7条第3項)。加えて市町村内の一定の地区の居住者及び事業者(地区居住者等)による地域コミュニティレベルでの防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域防災力を高めるため、地区居住者等による自発的な防災活動に関する計画制度である地区防災計画制度が創設された(第42条3項、第42条の2)。

地区防災計画制度の特徴は大きく3つある。第1に計画提案制度が採用される等ボトムアップ型の計画であること、第2に地域に詳しい地区居住者等が作成する「地区の特性に応じた計画」であること、第3に計画に基づく活動の実践、定期的な評価や見直し、活動の継続等を重視した「継続的に地域防災力ⁱⁱを向上させる計画」である(平成26年度防災白書)。同白書では東日本大震災等における公助の限界から今後の地域防災の可能性として次の点を挙げている。

- ①一般的な地域活動(地縁活動)の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつなげる可能性
- ②行政が、地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる可能性
- ③事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる可能性

これら3つの可能性から、地区防災計画制度の普及の重要性を指摘、居住者、事業者などからなる地域コミュニティと行政が連携した地域防災力の向上が必要であるとしている。

3. 自助、共助、公助のバージョンアップ

平成25年の災害対策基本法改正による地区防災計画創設は、被災者支援に対する考え方の質的転換点であったが、新型コロナウイルス感染症拡大により、避難のあり方、避難所のあり方など抜本的な見直しが迫られる事態となった。検討や転換を図らなければならないものの中に一人当たりの避難スペースがある。新型コロナウイルス感染症が拡大する前から指摘されていた項目だが、十分な進展はなかった。しかし、新型コロナウイルス感染症が拡大する中で発生した令和2年7月豪雨では、ソーシャル・ディスタンスを理由に避難所の空間配置は根本から見直されることとなった。それだけではない。避難所に加え自助、共助、共助それぞれの領域においてバージョンアップが要請されている。そこで以下では、新型コロナウイルス感染症を踏まえつつ、これからの自助、共助、公助の課題と必要な視点について論じる。

3.1 自助を巡る課題

(1) 分散避難

新型コロナウイルス感染症が猛威を振るう中、避難に対する考え方は大きな転換を迎えている。災害発生→避難所への避難という従前の避難を基本としつつ、分散避難、在宅避難、車中避難など避難の多様化が唱えられることとなった。たとえば石川県が令和2年6月に「避難所における新型コロナウイルス感染症対策指針(暫定版)」によれば、避難所開設前には可能な限り多く避難所の確保・開設を検討するとともに、住民に対し避難所以外への避難を検討するよう周知することが記されている。そもそも指定避難所の収容人数は当該地域の全住民が避難することは想定されていない。そもそも全住民を受け入れることができる指定避難所を設けている自治体などない。激甚化、広域という近年の自然災害の特徴を踏まえるならば、多くの住民が避難することを想定した避難のあり方や避難所の配置などは、新型コロナウイルス感染症対策以前から検討すべき事項だったともいえる。

避難所運営について、自主防災組織等による避難所開設訓練は、小学校などの指定避難所の開設・運営訓練が主となっており、分散避難や在宅

避難といった避難の多様化を前提とした安否確認や支援物資の供給体制が十分構築できていない。そのため、新型コロナウイルス感染症拡大の中で突然分散避難がいわれ、戸惑う自主防災組織も少なくない。特に災害時要支援者の安否確認を迅速かつ的確に実施する体制は、行政側も自主防災組織側も十分な整備には至っていないところが多い。

大規模災害や感染症が拡大する中であっては、指定避難所に入れない住民の発生が想定される。先述の石川県の指針には、旅館やホテルといった宿泊施設が例示されているが、近隣に宿泊施設がない地域は多い。加えて経費の負担などの課題からおのずと限界がある。地域内にある民間企業などの連携を進めるほか、個人レベルのゆるやかな避難協定的なものを結び、知人宅など一次避難先として受け入れるような関係を編み込むといった事前対応を進める必要がある。

分散避難を考える際、多くの人が考えるのが自宅を避難先とすることであろう。しかしながら、水や食料などの備蓄品やトイレ対策、住宅耐震化など、自宅が必ずしも「難」を「避」ける場所となっていない世帯は多い。自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価する正常性バイアスによって、災害を深刻に受け止めず、十分な対応を講じようとしなからず。それゆえ、新型コロナウイルス感染症対策として分散避難や在宅避難ということばが独り歩きし、備蓄品など自宅が「難」を「避」けられる場所になっていないにもかかわらず、「避難所に行きたくない」という理由から安易に在宅避難を選択する住民を増やす懸念がある。

(2) 防災リテラシー

避難が「難」を「避」けることであるならば、住民一人ひとりが避難情報を読み解き、適切なタイミングで避難行動を開始し、安全を確保するという意味での防災リテラシーを持つことで避難は実効性を高める。立木（2020）によれば、令和元年台風19号で被災した40市町村住民を対象としたweb調査では、過去に被害を経験した9割近くの住民が避難勧告発令時点で避難行動を開始しており、防災リテラシーの高い住民ほど早く避難行動

を開始している。

個人の防災リテラシーを高めるという点で重要なのが、災害情報の認知である。ハザードマップは、我が家周辺の危険の有無を認識する基礎資料となるが、ハザードマップにすべての災害リスクが明示されているわけではない。ハザードマップを基礎としつつ、そこに明示されていない地域の特徴を炙り出し、危険を回避することが必要となる。

災害情報を読み解き、避難行動に移すための防災リテラシーを高める方法論として、「いつ」「誰が」「何を」するかを明らかにした個人及び世帯レベルのタイムラインが有効である。夜間や休日であれば家族内の支援が得られる場合でも、平日の日中に家族内支援が得られない住民がいる。加えて自宅から避難場所に避難する場合、年齢や基礎疾患の有無、体力などにより避難に要する時間は一人ひとり異なる。タイムラインは、自分の避難行動開始のタイミングを把握することにもつながり、被害の軽減につながる。

3.2 共助を巡る課題

(1) 分散避難を前提とした避難支援

これまでの災害教訓を踏まえ、石川県内の自主防災組織では避難所開設訓練や地区防災訓練などを通じて、地域防災力の向上に努めている。中でも金沢市西校下自主防災会は、他の地域に先駆けて地区防災計画を策定するなど防災意識が高い地域の一つである。令和元年度における同会の活動は、防災士会会合6回（参加者58名）、自主防災会会合4回（156名参加）、女性学級出前講座（30名参加）、自主防災会執行役員会議（11名参加）、西小学校防災教育プログラム（5名参加）、市民防災訓練（822名参加）、自主防災避難所運営委員会（51名参加）など、1年を通じて切れ目なく地域防災活動を行っている。活動では、前年度の活動を通して明らかとなった課題や重要ポイントを踏まえつつ、随時訓練内容の見直しを図るなど不断の改善を行うとともに、独自に防災士及び自主防災組織それ自体のスキルアップを図っている。こうした中、懸案となっているのが新型コロナウイルス感染症に対応した分散避難と安否確認である。避難所開設訓練や避難所運営など従前の課題

に加え、在宅避難、車中避難、宿泊施設への避難など避難先が多様化する中、いかにして迅速かつ的確に安否確認するかが課題となっている。いっぽうで、居住年数が長い住民ほど、過去の経験知から避難をしなかったり、空振りを嫌い避難行動に及ばないケースへの対応といった、従前から積み残されている課題もある。

では、分散避難を前提とした安否確認の方法及び分散避難先の確保をいかにして進めればよいのだろう。前者については、近年SNSを活用した安否確認の運用が注目されている。世代による普及の程度差という課題はあるものの、例えばLINEで、いち早く通行止め情報や被害状況を共有し、迅速な避難や支援に結びつけたケースなど有効性を示す事例が取り上げられている。後者については公共施設のみならず民間施設も含め、当該地域内の利用可能な施設をリストアップし、いざというときに避難所を開設できるよう事前の連携協定締結などが考えられる。新たな避難所の確保となると、自主防災組織にはおのずと限界がある。なにより人口が集積している都市部であれば施設や建物が多いが、過疎地ではこうした建物が不足しており、居住地によって有利・不利が生じる。避難所の整備、確保については、公共施設の開放、民間企業への働きかけの他、在宅避難の機能を高めるための補助金等財政措置を講じるといった推進策が必要になるであろう。

(2) 要支援者支援体制の確立

これからの共助を考える際、最も重要な課題は災害時要支援者支援である。災害時要支援者については名簿による把握に加え、日常の地域福祉活動を通じて、地域内で見守りネットワークが構築されていることが多い。しかし、平時にはないニーズが災害時に生じることがある。加えて、名簿に含まれず平時の地域福祉活動の対象にはなっていないが、災害発生時に一人で避難することが困難な住民、いわゆるグレーゾーンの住民については、既存の地域福祉活動の対象とはなっていないケースが多く、いざというときに支援が行き届かない懸念がある。住民一人ひとりの防災リテラシーや受援力を高めることに加え、防災と福祉が連携し、それぞれが有する社会資源をたて糸・よ

こ糸としてつなぎ合わせることによって、モレやヌケのない支援体制を作る必要がある。

要支援者の中にはそもそも指定避難所を選択肢とは考えていない人がいる。障がい者にとって避難所はそもそも避難生活を続けられる場所にはなっていないことが多いことから、彼らは最初から避難所を避難先として考えず、被災した自宅に留まり避難生活を続けることが、過去の災害で指摘されている。ストレスを受けやすいのは障がい者だけではない。高齢者、乳幼児、妊産婦、外国人、女性もまた災害時に弱い立場に陥りやすい。一連の問題は避難所空間づくりの再考によってある程度改善するが、対応の難しさゆえ指定避難所の改善を検討することなく、「他の施設へ」といった流れが出来上がる可能性がある。指定避難所より福祉避難所は福祉的ニーズに対応した施設環境や専門職員がいることから、メリットは多い。しかし、安易な振り分けは、選別や排除にもつながりかねない。指定避難所は住民であればだれもが避難できる場所である。平時の段階から多様な住民の意見やアイデアを重ね、避難所のあり方について検討することで、住民であればだれもが「難」を「避」けることができ、安心して避難生活を送ることのできる避難所空間づくりに努めなくてはならない。

(3) 流域連合町会という考え方

共助を巡る避難支援の視点として、近年の集中豪雨による被害を踏まえるならば、「町会単位」ではなく、より広い地理的範囲での連携を進めることが重要となる。災害情報で「大雨」が通知され、外を見ても雨があまり振っていない経験をしたときを思い出してほしい。ピンポイントでの情報提供には限界がある。そのため「大雨」情報を受信しているのに、目の前では雨が降っていない地域が出る。その結果「心配ない」と考えてしまう。气象台や行政からの災害情報などに加え、河川の上流域と下流域とのあいだで「流域連合町内会」を構成し、上流と下流で情報共有を図ることや、流域での支援ネットワークを形成するといったことがあってよいだろう。河川流域でのネットワーク形成はときには基礎自治体を超えたものとなるケースがある。だが、災害は基礎自治体の範

圏に留まるものではない。町内会では限定される資源を共有する可能性も出てくることから、町内会あるいは自治体を越えた横のつながりは、縮減する地域コミュニティの機能を補う上で有効である。

3.3 公助を巡る課題

これからの公助に必要な点は、自助、共助それぞれの災害に対応する力を高めるために考えられるあらゆる手を尽くすことである。特に重要な点として以下では（１）多様な避難への支援、（２）防災と福祉の連携について検討する。

（１）多様な避難への支援

①分散避難対応

避難所における新型コロナウイルス感染症への対応として、国は「可能な限り多くの避難所の開設」「親戚や友人の家等への避難の検討」を掲げている。だが、「可能な限り多くの避難所」の必要性は、新型コロナウイルス感染症によって顕在化されたものではなく、避難所の課題として以前から指摘されてきたことである。

そもそも指定避難所はすべての住民が避難することを前提に確保されてはいない。たとえば平成30年7月豪雨で被害を受けた岡山県倉敷市真備町では、180人定員の指定避難所に5倍を超える約1,000人もの住民が押し寄せ、受け入れできない事態となった。近年の自然災害の特徴が激甚化と広域化だとすれば、そのことを前提に万が一の大規模災害が発生したときであっても地域住民全員が避難できるよう事前の対応を講じる必要がある。ただ、先に指摘したように、現実には地域住民全員を受け入れる避難所など整備されていない。それは施設の絶対的不足というより、激甚化、広域化といった今日的な災害トレンドへの対応不足、大勢の住民を一か所に収容するという効率性の弊害、避難所について避難者の視点から十分な検討をすることなく、前例踏襲的に学校の体育館を引き継いできたこともあるだろう。

とはいえ多様な避難先の確保といわれても、避難所の開設を個人や町内会で進めるには限界がある。それゆえ、特に災害リスクの高い地域については、民間施設も含め既存の指定避難所以外の施

設を避難所として開設できるよう指定したり、協定締結を推し進めるとともに、そもそも避難所として使えるような既存施設がない場合、例えば避難タワーのような施設の建設が必要である。多様な避難がいわれる中、多くの住民が選択するのが在宅避難であろう。住宅改修等により在宅避難の脆弱性が減るのであれば、改修経費の一部公費負担などの財政的支援も国や都道府県レベルで講じるといったことがあってもよい。

②既存避難所の見直し及び質的改善

避難が「難」を「避」けることならば、避難先の多様化と同時に、避難所の位置、特に既存の指定避難所の立地についても見直しを図る必要がある。多くの自治体では小学校や中学校を指定避難所に行っているが、地域によっては水害や急傾斜地近くといった災害リスクの高いところにあるにもかかわらず指定されているケースが散見される。加えてハザードマップ上で安全な場所に自宅がある住民がいざ避難所に行こうとすると、自宅より危険な場所にある避難所に行かなければならないといったこともある。

何より、多様な避難先という考え方が、避難所環境や避難所運営の質的低下につながってはならない。避難所を最後のよりどころとする住民は必ずいる。そのために、誰もが「難」を「避」けられる避難所へと質的転換を図らなければならない。

（２）防災と福祉の連携

①災害時用支援者支援情報の共有

今日的な地域防災を考える上で、福祉との連携は喫緊の課題である。その中で課題となるのは要支援者に係る情報共有である。金沢市では平成31年3月「金沢市避難行動要支援者名簿に関する条例」を制定し、避難行動要支援者に係る情報の整理と関係者間の情報の共有を進めている。提供される情報には氏名、住所、性別、電話番号などのほか避難支援等を必要とする理由について記載されており、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合、市が避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避

難支援等関係者その他の者に対して、本人の同意を得ることなく名簿情報を提供することができる。名簿提供先は自主防災組織、民生委員、消防分団など避難支援関係者となっているが、ここに防災士は含まれていない。1町会に1防災士を目指し配置を進めているものの、名簿を巡る制約は、迅速な災害時要支援者支援をという点で乗り越えなければならない課題である。大災害が発生したとき、世帯数の多い地域では、民生委員や地区社会福祉協議会だけで地域内の災害時要支援者安否を確認し、すべての要支援者を短時間のうちに安全な場所に避難誘導することには限界がある。迅速な安否確認、避難誘導を第一義とするならば、個人情報保護の壁を乗り越え、関係者の情報の共有化を図ることは極めて重要となる。

②災害時個別支援計画

福祉的ニーズがある住民に対してはケアマネジメントに基づきケアプランが作成され、一人ひとりに最適な支援が提供されている。しかしこうした体制は平時の日常生活を前提としたものであり、災害発生時あるいは災害発生後の暮らしにまで及んでいるわけではない。平時はそれでよくとも、災害発生時には平時とは異なる困難が生じることが十分考えられる。特に避難行動、避難生活などの段階において、福祉ニーズのある住民への対応をあらかじめ把握し、必要な手立てを講じることは、既存の地域福祉が十分に積み上げていない領域である。支援の空白地帯を作り出されないために、防災関係者との連携は不可欠である。一方、避難先での体調悪化などを回避するためにも、福祉的配慮や車いすの操作法、認知症の避難者に対する声のかけ方など、防災担当者が熟知技術を共有することで、負担の集中を回避できる。

金沢市では、災害時に何らかの助けを必要とする高齢者や障害のある方等に対し、災害情報の提供や避難等の手助けが地域の中で迅速かつ確に行われる体制を構築することを目的に、「避難行動要支援者名簿ガイドブック」を令和2年3月作成した(金沢市福祉局地域長寿課、2020)。同ガイドブックによれば、①防災避難支援マップの作成→②地域支援者の決定→個別避難支援計画の作成→④防災訓練の実施→⑤災害時の避難支援の実

施という一連のプロセスを通して、災害発生時に支援が必要な住民を取りこぼさない住民同士の見守り関係の構築を目指す。

地域防災力を考える際、地区防災計画と個別避難支援計画は車の両輪の関係といえる。金沢市の場合、地区防災計画策定地域は、2020年7月時点で9地区と決して十分とはいえない。しかし、個別避難計画策定が進むことで、地区防災計画策定の追い風となるだけでなく、地区防災計画の策定は、個別避難計画へとたどり着く。地区防災計画と個別避難支援計画とはいわば相補的關係にある。実効性の高い地区防災計画には個別避難支援計画が伴い、個別避難支援計画は地区防災計画によって災害時に必要な社会資源の調整を最適化する。

金沢市における災害時用支援者支援計画と地区防災計画のアプローチは個々にはすぐれたものだが、前者を福祉部局が、後者を危機管理部局がそれぞれ担当する中、縦割りの弊害により、2つの計画が有機的に繋がっていない。平成26年度の『防災白書』では、地域コミュニティの活性化と地域防災力が表裏一体であるとして、①人的なネットワーク、②互酬性、③相互信頼関係を中心に社会的な効率性を高めるものとしてソーシャル・キャピタルの意義について触れているが、ソーシャル・キャピタルの構築は地域コミュニティに限った課題ではない。行政内部においても、縦割りの弊害を克服し、福祉部局と防災部局の間のソーシャル・キャピタルを高めることによって、個別避難計画と地区防災計画とが有機的につながり、質の高い地域防災力構築につながるといえるだろう。

4. 防災士の社会的役割

福祉領域と防災領域が連携による地域防災推進において、防災士はどのような役割が期待されるだろう。以下では、考えられる3つの役割について述べる。

第1は防災の伴走者としての防災士である。防災の視点から地域住民、特に災害時に支援を必要とする住民に寄り添い、要支援者の声に耳を傾け、要支援者に伴走し、要支援者の視点から地域防災のあり方を提起する立場である。

第2は生活者であるとともに、よそ者としての存在である。防災士はまずは自己の生活圏としての町内会を基点に活動する。防災に特化し早急に解決策を提示するのではなく、生活あるいはまちづくりというより広い文脈の中に防災を位置づけ、個々の住民が最適なペースを見出していくことを促すことが求められる。生活者であると同時によそ者であるという立ち位置は、防災士の横のネットワークを活かすことによっていっそう効果を発揮する。防災士は、資格取得の過程で、自然災害発生のメカニズム、災害発生時の対応、地域の防災活動、行政の防災対策と災害時の対応、避難所の開設と運営、災害関連情報などの基礎を学んでいる。しかしながら、資格取得過程で学ぶことは防災の基礎に過ぎず、加えて民間資格であることから、権限や義務があるわけではない。そのため住民から「防災の専門家」として期待されればされるほど負担感を強める防災士もいる。こうした防災士の弱みを補ってくれるのが、ともに地域防災に奔走する他の防災士仲間の存在である。金沢市では年間を通じコミュニティ防災士スキルアップ研修等プログラムを実施している。同研修は個々の防災士の知識・技術の向上を目的に実施されているが、防災士同士の交流を促す機会としても機能する。その結果、他の町会で取り組まれている防災教育プログラムや地区防災計画づくりのアイデアを共有したり、ときには他の地域の研修会に参加することで相互に刺激を与えあうことで個々の防災士の知識、技術の向上にもつながっている。

第3は既存の防災の枠を超えた領域の橋渡しである。われわれは防災のみで生きているわけではない。それゆえ、防災面の課題の克服に向けては、地域の日常生活で営まれるあらゆる領域での連携が不可欠である。とりわけ防災士による地域福祉の領域への理解と連携は重要だ。過去の災害を振り返れば、災害時要支援者に向けた対応が喫緊の課題であることは自明である。東日本大震災では死者の15.9%が震災関連死であり、65歳以上の高齢者が全体の9割を占め、主な要因は避難所における肉体的・精神的疲労によるものであった。また、熊本地震（2016）では、災害関連死の数が直接死の数の4倍を上回る結果となった。指

定避難所が被災し、避難できなかった住民が車中避難などを余儀なくされ、過度なストレスを受けたことが一つの要因だとされている。高齢者、障がい者、妊産婦、子どもなど災害時要支援者を巡る課題は災害が起こるたびに問題提起されながら、抜本的な改善がなされないままきたが、新型コロナウイルス感染症対策から、関東大震災以降約100年近く大きな進展が見られなかった避難所のあり方は大きく変わろうとしている。感染拡大防止の視点だけでなく、福祉、人権の視点から避難の考え方を見直すことが促進される必要がある。

地区防災計画づくりや避難所運営などの実務的な場面に立つことで、多くの防災士が地域福祉の視点の重要性に気づくことになる。そのことが明確に示されたのが、2019年度に金沢市危機管理課が開催したコミュニティ防災士研修である。同研修では、受講者がグループになり、メンバー間で協議し共通テーマを設定、数か月の調査研究を経てまとめあげるといったものだった。図1は研修時のグループテーマ一覧である。11グループ中「災害時要支援者」を主題としたグループは4つあり、それ以外の7グループについても、テーマにこそ直接掲げていないものの、すべてのグループがその内容に災害時要支援者を含んでいた。災害時要支援者対策が地域で顕在化する地域課題であ

2019年度コミュニティ防災士研修 グループテーマ	
①	水害時における避難弱者の避難
②	防災寸劇
③	防災意識の向上
④	防災意識を計るには学校・地域・家庭の連携で作る防災学習から
⑤	備蓄品点検から見えてきたもの
⑥	町会防災カルテ
⑦	台風・大雨に備えての『準備・確認表』
⑧	避難行動要支援者のための体制
⑨	避難行動要支援者の支援ツール
⑩	災害時要配慮者の把握と救助
⑪	スポーツ×防災

図1 コミュニティ防災士研修グループテーマ

り、防災士が高い関心を持ち、課題解決に取り組もうとしていることがわかる。防災士に求められること、それは防災を基点としながらも、福祉の領域に潜在化、顕在化する課題にも向き合い、災害時には誰もが命を守ることができる地域コミュニティを目指すことであり、そのことは結果として平時においても誰もが暮らし続けられる地域コミュニティを志向することに他ならない。

さいごに

災害発生直後から、復旧・復興過程を経て備えに至る一連のプロセスに「減災サイクル」(村井、2006)がある。これは「人間の復興」視点から災害復旧・復興、再生のサイクルを提起したものである。村井によれば、災害発生直後は「もう一人の命を助けられないか」、復旧・復興過程においては「最後の一人まで」、そして備えの過程では「もう一つの社会」が志向される。ここでいう「もう一つの社会」とは、誰一人も取りこぼさない社会であり、弱くとも生きていける社会である。阪神淡路大震災での苦い経験を踏まえつつ「減災サイクル」は構想され、「もう一つの社会」が提起された。これが人権の視点に基づく避難所や仮設住宅、集会場の環境改善へとつながったことは評価できる。しかしながら、その歩みは決して速いものではない。今もなお、災害が発生するたび、高齢者、女性、障がいのある人、子ども、外国人などが過度なストレスに悩み、不安を増幅させ、最悪の場合には命を落としている。それゆえ村井がいう「もう一つの社会」は、図2に示した通り被災地において居住する誰の人権をも脅かされない『もう一つの社会』としてバージョン

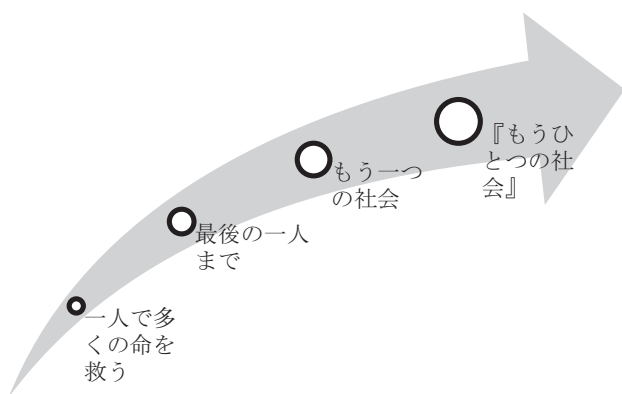


図2 人権に重き置いた『もう一つの社会』へ
村井、2006を参考に筆者作成

アップして構想されるとともに、これを実現するべく目標とされなければならないであろう。

〈参考文献〉

- 石川県「避難所における新型コロナウイルス感染症対策指針【暫定版】」令和2年6月
 金沢市福祉局地域長寿課、「金沢市避難行動要支援者名簿活用ガイドブック」2020.3月
 金沢市西校下自主防災会、『金沢市西校下地域防災計画(案) 令和2年度版』
 熊本県「熊本地震等に係る被害状況等について【第306報】、令和2年10月13日16時30分発表
 神戸市消防局「災害時に組織的な活動ができる自主防災組織へ～阪神・淡路大震災20年へむけて～」、2014
 立木茂雄『誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身に着けるべきこと』i-BOSAIブックレットNo.1、萌書房、2020
 日本防災士機構、2017『防災士教本平成29年度版』
 復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)について(未定稿)」、平成24年7月12日)
 村井雅清「災害後の復興における自立について」『RON《論》被災からの再生』関西学院大学災害復興制度研究所、pp.173-191,2006

〈注〉

- ⁱ 「自助、共助、協働を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待され、そのための十分な意識と一定の知識・技能を修得したことを、日本防災士機構が認証した人」あるいは「“公助”との連携充実につとめて、社会の様々な場で減災と社会の防災力向上のための活動が期待され、さらに、そのために十分な意識・知識・技能を有する人」を防災士という(日本防災士機構)。
ⁱⁱ 地域防災力とは「防災活動によって災害による被害を軽減し、被災後の速やかな回復を図る地域コミュニティの力のことであり、地域社会のインフラ整備のようなハードから地域住民の防災意識の啓発のようなソフトまで多義的な意味を含むもの」と定義されている(平成26年度防災白書)。