

□ 今後の防災・減災を考える

大阪大学大学院人間科学研究科教授 渥美公秀

阪神・淡路大震災からの21年。多様な防災・減災活動が展開されてきた。中越地震では中山間地の地盤災害、東日本大震災では津波災害、原子力災害、そして、毎年のように繰り返される水害や各地で活発化している火山災害など、防災・減災活動が対象とする災害も多岐にわたる。本稿では、まず、減災という言葉を改めて検討することから始め、こうした多様な防災・減災活動に通底する考え方を整理し、今後の活動を展開していくための視点を列挙してみたい。

減災という言葉の意味

減災という言葉は、防災という言葉を単に言い換えただけではない。減災という発想は、災害が起こる前の備えとしての防災以外にも、災害が発生した後の救援や復旧、復興にも活かせるもので

ある。ここで、いわゆる災害サイクルのステージごとに減災を考え、これを減災サイクルとして提示する(図1)。

まず、発災直後の救急救命期であれば、災害救助犬を投入すれば生存者の発見が早まるという事態がある。災害救助犬は、救急救命期の減災に貢献していることになる。復旧期の避難所では、アレルギーに配慮するのはもちろん、栄養への配慮が行き届くことが健康維持につながるし、応急仮設住宅で話し相手が集まるサロンがあれば孤独な生活に潤いが出るといったことがある。栄養管理やサロンの運営はこの時期の減災となっている。復興期には、災害前の地域の諸問題が増幅して現れ、また取り組むべき課題も多様である。したがって、災害復興に限らず通常のまちづくりなどの支援が展開される。例えば、年中行事の再開を支援することは、復興期における減災の1つと

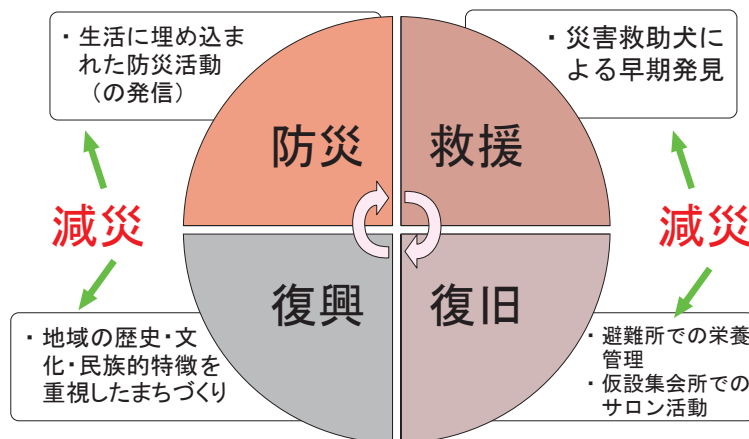


図1 減災サイクル

なる。将来の災害に向けて防災活動が展開される時期には、従来防災と呼んできた事柄と減災は重なるが、さらに生活に埋め込まれた防災活動など様々な工夫ができる。このように、減災とは、災害サイクルの各段階において、その活動の現状を改善していく活動を広く意味するものである。

減災意識を高めれば良いか？

では、将来の災害に備えて、減災という立場から何をすればよいだろうか？通常は、災害に対する地域住民ひとりひとりの意識を高めて、地域で一丸となって災害に立ち向かうといった威勢のよい言葉が出てくる。しかし、人々の災害に対する意識を高めるにはどうすればよいかかわからないという言葉が続くのが現状である。実は、これは問いが間違っている。人々の災害に対する意識は低いわけでは「ない」。ちなみに、「今やるべきことを10項目挙げてください」と言われれば、おそらく、多くの人々のリストの中に、減災は含まれているに違いない。しかし、続いて、「では、その中でもっともすぐにやるべきことを1項目だけ挙げてください」と言われると、親の介護を挙げる人、店の支払いを挙げる人、受験勉強を挙げる人・・・という具合に実に多様な応えが返ってくる。実際、目の前で介護を求めている方がいれば、減災よりそちらに力を注ぐことは自然でもある。そこで、通常は、「自分の身は自分で守るのですよ」と人々に呼びかけたりする。「減災は市民の義務ではないか」と憤ってみたりもする。しかし、人々は、そんなことは百も承知である。人々は、災害の深刻さを理解していないわけではないし、減災に対する意識が低いわけでもない。ただ、われわれの日常生活には、他に優先すべき事柄が満ちているというだけのことである。減災だけを声高に叫ばれても、すぐには取り組めない現実がある。

結局、減災だと言え、誰もが振り向いてくれるなどと考えないことである。もちろん、減災は

自分のことだけではなく、地域全体のことであるのだから、地域で行う訓練に参加するのは当然で、自分の都合など後回しにしてはどうかという意見に賛成する人もいることは理解できる。しかし、現実在即して言えば、参加しない人々を責める前に、地域での減災に対する発想を転換すべきである。キャッチフレーズ的に言えば、住民の減災意識を変えるのではない。意識を変えるべきなのは、減災に熱心に取り組んでいる人々の意識の方である。

減災と言わない減災

減災活動を魅力的にすれば、より多くの人々が関心をもって参加してくれるかもしれない。実際、最近の地域防災活動では、魅力的なマップづくりが行われることがある。災害の種類を選び、どんな季節の何時頃の発災かを想定し、誰の視点（例えば、子ども）で防災マップを作るかを決め、災害時要援護者に関する情報の取り扱いなど防災上の工夫が行われる。さらに、地域の歴史的文化的施設や人気のスポットなども書き加えて、魅力的な地域マップを作ろうとする試みもあって、人々の関心を集めることがある。また、従来であれば、指定避難場所（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。

しかし、日常の様々な活動以上に魅力的な活動となっているかといえば、必ずしもそうではなからう。ここで、発想を転換する必要がある。まず、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減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、減災というエッセンスを加えて行くという発想である。例えば、地域の文化祭にいくつかのブースが出るので

あれば、その1つに防災ゲームなどを加えてはどうだろうか。

考えてみれば、減災は、減災に関わる活動が進展すれば良いのであって、減災への意識が高いことは、さしあたって、どちらでもよいのである。すなわち、減災への意識が高くて、あるいは、仮に低くても、とにかくにも減災への取り組みが実施されればよいわけである。言い換えれば、災害に備えることは、それほど切羽詰まっているとも言える。こうした発想に基づく活動は、最終的には、減災を目指すのだが、あえて、減災だとは唱えないので、通常の「減災と（声高に）言う減災」と対比して「減災と言わない減災」と名付けられる。

今後の防災・減災活動への論点

今後の防災・減災活動に対して、圧倒的に正しいような解答はない。それぞれの地域で、成立しうる現実的な解をわれわれ自身が見つけていくしかない。では、その際、どのような視点から今後の防災・減災活動を考えたらいだろうか？以下では、今後の議論に参照しうる論点を挙げてみる。

(1) 最後の一人までの配慮を追求する

確かに、地域が一丸となって規律的に防災訓練に勤しむのであれば、それも立派な減災である。「減災と言わない減災」の考え方で、生活に即した活動が結果的に減災になるように導くことも減災に携わる人々の層を厚くしていくことで意義深い減災活動である。しかし、こうした減災活動が大切な人々を置き去りにしてしまいがちであることには、注意してもしすぎることはないだろう。例えば、様々な障害をおもちの方々、高齢で身体が制限されている方々などに十分配慮しているだろうか。一方、毎日の生活に忙しく、地域の活動に参加できない人々に十分配慮しているだろうか。日頃、仕事で地域を離れがちな人につ

いてはどうだろうか。こうした人々が、それだけの理由で「最後の一人」となってしまっていないだろうか。もちろん、冒頭で指摘したように既に様々な防災・減災活動は展開されている。しかし、今一度、誰一人排除することのない防災・減災活動、すなわち、仮に誰かが「最後の一人」になってしまうとしてもその「最後の一人」を確実に救うことのできる防災・減災活動を、地域で推進する手立てを考えることが重要である。

(2) 専門家から市民へというベクトルを再考する

もちろん、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、現実には、正しい答えがいつも実現可能なわけではないのは言うまでもない。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いいいだろうか。

例えば、ペットは避難所に連れて行くべきかどうかという問題では、ペットが癒やしになるという専門家もいるだろうが、ペットが原因となるアレルギーがあると指摘する専門家もいるだろう。あるいは、自分の住んでいる家とその周辺に被害は及ぶかどうかを考えて専門家に尋ねた時に、80%大丈夫といった答えが返ってきたらどうだろうか。80%とは何の8割なのか、大きな数値なのか小さな数値なのか、とにかく自分は大丈夫なのか、最終的には、よくわからないままに判断することにならないだろうか。

結局、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方がよい場合が多い。むしろ、われわれ自身が正しい解「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。地域での議論や合意形成が改めて問われる。

(3) 共助を最重視する

人はひとりでは生きていけないということは、誰もが自覚していることであろう。いくら自分の力で頑張っているという人であっても、無数の人々の支えがあって社会に生きているに違いない。ところが、防災・減災になると、「自分の身は自分で守る」といった威勢のいい言葉が喧伝される。自己責任という言葉も、曲解も含めて、好まれる風潮がある。実は、防災・減災こそ「人はひとりでは生きていけない」ことを積極的に考えていく場面である。実際に災害に遭えば、決してひとりでは生きていけないのだから。

防災・減災活動では、自助・共助・公助という言葉が生まれ、その適切な比率が議論されたりする。案の定、自助が強調されるのが通例である。しかし、共助こそが根幹にあって、強調されるべきではなかろうか。

防災・減災活動の場面では、高齢だから、障害があるから、自分はもう逃げられないのであきらめるといった声が聞かれることがある。もし自助を強調するなら、そういう声に対しても「自分の身は自分で守るべきです」とでも言うのだろうか。まさか、「自分の身が守れないならあきらめて下さい」と言うのだろうか。もちろん、そんなことは決して許されない。では、ある人には自助、ある人には共助という風に器用に振る舞えるのだろ

うか。そうではなく、まず共助があると考えて、様々な防災・減災活動を見直して、改善策を議論すべきであろう。今は避難することさえ無理だとあきらめていた人々から、「地域の皆さんにご迷惑をかけないためにも、日頃から健康に気をつけて、地域の人々とふれあって暮らしていきます」という声が聞こえてくることを願いつつ。

おわりに

本稿では、減災という言葉を再定義しながら、今後の防災・減災活動について考えるための論点を提示した。もちろん、不十分であろうし、異論も多々あることだと思う。ただ、防災・減災においては、知識が更新されるというよりも、知識が蓄積されるということを目指しておきたい。つまり古い活動が否定されて、新しい活動が行われるのではない。古い活動に意義を認めて継続しつつ、そこに新しい活動を付け加えるわけである。別の言い方をすれば、古くからの活動と新しい活動が出会ったときに、新しい活動が古い活動を駆逐するのでもないし、それらの共通部分を取り出していくのでもない。そうではなく、新旧両方の活動を多様に展開していくわけである。この点を踏まえれば、本論で提示したことも、また今後の様々な議論に少しは寄与できると期待したい。