



# 災害ボランティアの25年：地域防災をめぐる

大阪大学大学院人間科学研究科 教授 渥美公秀

災害ボランティアは、災害時の救援活動や被災地の復興過程だけでなく、平常時の地域防災にも参加する。このシリーズでは、災害救援活動や復興支援活動に参加する災害ボランティアの現状と課題を整理してきた。本稿では、災害ボランティアを含む地域防災活動に焦点を絞り、その活動の変遷と問題点を指摘し、これからの地域防災への災害ボランティアの関わりについて提言する。今回も、阪神・淡路大震災以来、災害ボランティアとして、災害NPO（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）の一員として、そして、研究者として出会った事柄を中心に印象記風に記すことにする。また、煩雑になるので巻末に参考文献として掲げるだけに留めるが、筆者が昨年度まで2年間にわたって政策コーディネータとして携わった実践研究における考え方を参照する。

## 1. 地域防災活動と災害ボランティア

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。例えば、2011年の東日本大震災では、犠牲者のうち高齢者・障害者の割合がその他の人々の2倍であった。また、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。同じく2018年の大阪府北部地震では、マンションで倒れた家具の中に埋もれつつも助けを呼ばず孤立する高齢者の姿があった。また、大阪府箕面市では、避難してきた人々の90%以上が外国人というコミュニティもあった。そして、振り返れば、2016年の熊本地震ではペットとともに避難した住民が、ペットがいるということが発端となって避難所から（一時的にせよ）排除される事態が発生していた。さらに、最近では、台風19号の際、ホームレスの人が住所を持たないという理由で生活している自治体の避難所に入れないといった事態まで発生した。

そもそも地域防災活動とは、災害が発生したときに、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を作ることを目指して行われる活動のはずである。しかし、現状は、およそそのようになっていない。いったい、どこに原因があるだろうか。

### 1.1 これまでの地域防災活動

これまでの地域防災活動は大別して2つのタイプがあった。まず、専門家が主導し、防災と唱えながら実施される防災活動である。例えば、自治会に自主防災会が組織され、消防（専門家）を交えて避難訓練を実施するといった活動である。最

近では、防災士が地域で防災関係の活動を展開するケースも増えている。こうした防災活動を「防災と言う防災」という特徴をもった防災第1世代と名付けておこう。

もう一つのタイプは、災害NPOなどが新しく開発した防災ツールやプログラムを地域コミュニティに持ち込んで、災害ボランティアとして防災活動を運営するといった活動である。例えば、子ども達がまちを探検して、その成果を地図として描くプログラムでは、子ども達を支える地域の大人達が避難場所や備蓄倉庫を予め調べておいて子ども達を（探検と称して）案内するといった防災活動が展開される。子ども達のまち探検ではあっても、必ずしも防災活動とは唱えないので、こうした防災活動を「防災と言わない防災」という特徴をもった防災第2世代と名付けておきたい。

## 1.2 これまでの地域防災活動の問題点

防災第1世代は、地域コミュニティの限られた人々しか参加しないとか、活動がマンネリ化しているといった批判が出ることがある。また防災第2世代には、対象が災害NPO・ボランティアが関心を向ける人々に限定されていて広がり欠けるという批判が出ることがある。これらは新たな指摘でも何でも無い。むしろ、これまでに何度も指摘され、長年にわたって改良を重ねてきている。しかし、災害時には、配慮が必要な人々が助からない事態を招いてきたのである。だとすれば、これまでの防災第1世代、防災第2世代にはもっと根本的な問題が含まれていたのではないだろうか。

ここでは、防災第1世代、第2世代に見られる根本的な問題を3点指摘しておきたい。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。これまでの防災活動は、防災を目的とするという大前提がある。防災第1世代も第2世代も、結局のところ防災活動である。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ようになってきている。住民からすれば、忙しい毎日に防災活動が追加されることになる。確かに、災害が全国各地で多発しているのだから、そうした活動に積極的に参加することは求められて然るべきであろう。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、また今度にしよう、といった声が出てくるのも自然である。

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、その分野を防災の専門家が取り仕切るようになれば、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く、いざというときも専門家が何とかしてくれると考えるようになるのも不自然ではない。その結果、専門家が防災活動への参加を呼びかけても住民が参加しないのも当然である。

最後に、防災第2世代には、あらゆる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、認知症の高齢者との語り、貧困を背景とした子ども食堂、外国人に対する日本語教育支援・・・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。無論、各市民団体が連携したり、一堂に会して議論したりするという努力はなされていよう。しかし、肝腎の当事者の声はどこまで企画段階から聴かれているだろうか。

## 2. 防災第3世代～「まちづくりに織り込まれた活動」

これからの地域コミュニティでは、地域の負担にならず、専門家任せにせず、多様な住民＝当事者が企画し、主体的に参加するような防災活動が開発されなければならない。ところが、超高齢化、人口減少による地域コミュニティの脆弱化、人間関係の希薄化による地域コミュニティの崩壊という現実がある。どうすればいいだろうか？

実は、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。また、地域の出来事から完全に乖離しているわけでもない。実際には、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、景観、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地域コミュニティがある。あるいは、何もまちづくりと銘打ったものではないかもしれないが、年に一度の祭の実行委員会、登下校時の児童に声をかける挨拶運動や、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る。確かに、地域コミュニティは昔ほどには活性化していないだろうし、そこに新たな活動を加えるというのは無理かもしれない。しかし、現に行われている活動に、たとえそれが昔ほど活発なものではなくとも、そこに防災・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）の防災活動という特別な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っ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、防災活動を地域コミュニティに付加していく防災第1世代や防災第2世代とは本質的に異なる。まず、あくまで住民が主体的に（既に）取り組んでいる活動に注目している。その結果、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。次に、その企画段階から多様な住民が参画する回路を持っている。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も、住民であるというその1点において、注目される。無論、一時的な滞在者や、ホームレスなど住所を持たない人々についても注目することが必要であるのは言うまでもない。その結果、既に行われているまちづくり活動の中に、いかなる立場にある人々であっても個別に参加できるような場を設け、多様な人々がまちづくりについて様々な意見を言えるようになる可能性が秘められている。

まちづくりの場合、参加したくない人々の存在、参加表明を出しづらい人々の存在など議論は尽きない。もちろん、まちづくりに参加したくない人々も、災害時には援助が必要になることが多々ある。理論的には、インクルーシブ防災は、一人一人の存在そのものを承認し合うということであろうが、実践的には、一人一人の住民が声を発することのできる場をいかに準備して、いかにその声をじっくりと聴くことができるかということに尽きる。

## 3. 防災第3世代における災害ボランティアの役割

本稿では、従来の防災活動の限界を明らかにし

て、新しくまちづくりに織り込まれた活動を提案した。もちろん、批判もある。すなわち、地域コミュニティにおけるまちづくり活動もそれなりに脆弱化しているのであって、多様な人びと＝多様な当事者の声を採り入れることも、現実的ではないという声である。そこで要請されるのは、まちづくりに織り込まれた活動を理解した外部者である。外部者は、経験や専門知を有した専門家かもしれない。また、災害NPOなどと一緒に活動する災害ボランティアかもしれない。しかし、まちづくりに織り込まれた活動に携わる専門家や災害ボランティアの姿は、これまでの防災活動に見る専門家とも、特定分野で活動を展開する市民団体とも異なる。住民と距離をとって専門家ぶって活動するなどということは決してあり得ないと心得ている外部者である。また、しきりに何かをしようとする災害ボランティアでもない。ここで登場する外部者は、住民に寄り添い、丁寧に声を聴き、住民のペースに合わせてじっくりとかかわっていく伴走者としての外部者である。

実際、防災第3世代では、専門家や災害ボランティアが発するのは、極端に言えば「参加したい高齢者（障害者・・・）は、もっといらっしやるのでは？」という問いだけである。専門に特化した関心を前面に出したりはしないし、災害ボラン

ティアとして手伝いながら住民の活動を主導したりは決してしない。防災の活動は、地域コミュニティにおける住民の住民による住民のために行われている既存のまちづくりに織り込まれている。外部者は、あくまで住民と一緒にそこにいるだけであって、主体的に参画するのは住民であることを決して忘れることはない。この点については、何度強調してもしすぎることはない。まちづくりに織り込まれた活動の中核をなす考え方である。

## おわりに

災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から25年を迎えた。このシリーズでは、3回にわたって、災害時の救援活動、被災地の復興支援、そして、平常時の地域防災における災害ボランティアの現状と課題を整理した。提示された課題の解消に向けて、実践と研究を続け、一人でも多くの人が安心できる社会に向けて微力を尽くしたいと思う。

## 参考文献

- (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 (2019)  
地域コミュニティの防災力向上に関する研究  
研究調査報告書