

「復興ワードマップ研究会」(第3回) 2018年2月2日

出席者：近藤誠司・宮本 匠・木戸崇之・石原凌河・立部知保里

<災害弱者>

・「平成3年版防災白書に「災害弱者」が登場→伊豆大島の火山噴火(1986年)の時に「災害弱者」の考え方が出始めた(『復興と支援の災害心理学』p.218より)。1985年長野県の地滑り災害と、1987年「松寿園火災事故」が言及されている。このことばの歴史はあまり深くないようだ。2004年頃、新潟・福島水害後に「災害時要援護者」が使われ始めたようだ。東日本大震災後の災害対策基本法改正(2014年)から、「要配慮者」という言葉が使われ始めた。そのほか、内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成18年)、「平成16年7月の梅雨前線豪雨(福島豪雨、新潟豪雨)の際に、1階にいた高齢者を2階に上げられず亡くなった事例が印象深い。

・誰が「要援護者」に含まれるのか? 「例」として要介護の区分、障害者手帳の有無が記載されているため、それに当てはまらない人たちには行政からの通知すら来ないという事態が生じている。日本赤十字社「災害時要援護者対策ガイドライン」(平成18年)では、きっかけの事例として2004年スマトラ沖地震まで挙げられている。ただし、「災害時要援護者(災害弱者)」という記載もある。ここが、過渡期か?

・朝日新聞「災害弱者 熊本地震で見えた課題」(2017年1月23日)など、熊本地震の報道では、新聞各社で書きぶりが違う。朝日新聞は「災害弱者」をあえて使っている? この記事は「やさしい日本語」の意義を述べている記事なので、「災害弱者」というワーディングが「やさしい日本語」に該当するという意識なのかもしれない。新聞におけることばの使われ方を調べると時期的なトレンドがわかるかもしれない。

・「災害弱者と言わせない!! 香川県立盲学校 2014年度防災教育チャレンジプラン」というものがある。当事者が持つポジティブな力に目を向けたもの。ぜひ、福祉関係者の意見も聞きたい。

・兵庫県立大学HPでは、「要援護者」と「要配慮者」の違いを説明している箇所がある。この回答文からは「災対法改正により変わった」ことくらいしか読み取れず、何も説明していないに等しい。「要援護者」の中でも特に「配慮が必要な人」という考え方もあるということを示しているのか? 「援護」だと「背負って一緒に避難する」ようなアクションが想定されるが、「配慮」だともっと広い概念でとらえられる? いずれにしても、概念の範囲・射程が曖昧になっている点が注目される。

• Webllio「**災害弱者**」によれば、「災害弱者の英訳は vulnerable people」だそうだ。ネイティブにこの言葉を使っても、理解されないのでは？ 集団災害医学界学生会関東支部 Facebook「災害弱者について」より。「災害弱者は WATCHPPPP (Woman, Aged people, Traveler, Children, Handicapped people, Pregnancy, Patient, Poor) と呼ばれている」。旅行中の人も含めているのは、JR福知山線の列車事故からの想起ではないか。ただし最近のテロ事案から考えると、弱者とは被害地における stranger は全員該当することになってしまう。「**災害弱者**」に含まれる範囲が広すぎて、弱者は、もはや多数派になっている。「配慮しなくていい人」を決めた方が早いのでは？

• 内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」（平成 25 年）議事概要。会議冒頭より、「**要援護者**」と「**要配慮者**」のことばの使い方について議論している。「災対法では「配慮」という言葉が使用されている。しかし「現場では「**要配慮者**」という言葉が浸透しており、理解を得にくい」との意見。行政／官僚／マネジメントの「作法」の典型をここに見ることができるかもしれない。「放送研究と調査」には、「**〇〇弱者**」については、相手の存在を「弱い者」と決めつけてしまう表現で、抵抗感がある。そうかと言って、「**災害時要援護者**」という行政用語では、耳で聞いたときにわかりにくい。放送では「災害のときに特に助けが必要な人」と言いかえるなど、わかりやすく伝える工夫が必要である」と記載されている。

• 「**災害弱者**」が出始めたのは、1986 年 12 月 7 日、朝日新聞の伊豆大島火山噴火の記事が嚆矢かもしれない。朝日新聞による造語なのか？ 「交通弱者」の起源は、1973 年秋の交通安全運動「交通弱者の保護に重点」。対象は子供、老人、自転車利用者。背景として第 2 次ベビーブーム、自家用車の普及が考えられる。「交通弱者」のとらえ方が、当時は「交通事故に遭いやすい人」、今は「交通手段が限られる人」（車の運転が難しい高齢者など）に変わっている点も興味深い。交通弱者—**災害弱者**—情報弱者という、弱者カテゴリーの変遷。問題事象の出鼻・渦中になると、まだ弱者とさえ認識されない。すこしタイムラグがあって、問題を焦点化するとき「弱者」の認定が（社会で、メディアで）おこなわれる。その後、（行政的にいえば予算獲得合戦もあり）どんどん該当範囲を拡大していくことで、かえって議論は拡散していく。

• ことばがとらえる範囲について、広く包摂するドライブと対象者を限定するドライブの往還がある。格差が大きくなった段階で「弱者」の概念が現れるのか？ かつてはみんな被害に遭うのでみんな「弱者」だった（伊勢湾台風の時代など）。助かる人が出て来ると（「強者」の側が）「弱者」にフォーカスするのは？

• 実際の現場では、シンプルに手を差し伸べられるケースはたくさんある。しかしもっと手前の段階で「排除」されている人もたくさんいる。例えば、「障害者への配慮が必要」という考えで「**福祉避難所**」ができた。すると障害者を一般の避難所から排除して

「福祉避難所」に追いやるといふ事態が生じている。・女性は女性専用車両に行け、という考えと同じ。みな余裕がないので「ダメなものはダメ（炊き出しには健常者であろうが障害者であろうが公平に並べ）」と硬直化しがち。

・「避難準備情報 高齢者等避難開始」の「等」への違和感はすでに障害者は持っている。「災害弱者」ということばは今でも放送現場では使っていると思う。「要配慮者」、「要援護者」と言われてもよく分からない。あたらしい言葉を足すよりも「災害弱者」と言った方が伝わりやすい。「より支援が必要」という問題意識を持てる。

<避難>

・朝日新聞の記事検索をしたところ、昔の記事は「避難」がキーワードでは引かかるが、「避難」という文字が記事原文に出てこない。「〇〇を避けいたる」などの書きぶりの記事に対して、朝日新聞側が事後でキーワード検索用として「避難」ということばを当てている。初めて「避難」という単語が使われたのは十津川水害（1889年）。「救助所」を「罹災者避難所」に書き改めたという記事のようだ。十津川はかなり独立心が強い。「救助所」だと「助けを求める」ことに躊躇する人たちがいる。「来ても良い、サポートを受けても良い（ただ難を避けるだけですよ）」ということを発信するために「避難所」ということばを当てたようだ（まだ仮説）。行政が、伝わりやすさをもとめて「避難」ということばを使い始め、それが戦中・戦後にかけて広がったのではないか。それまでは熟語／単語ではない。具体的なアクションを（～を避けいたる）表現していた。それが「避難」ということば（定番のワード）に変わっていったのではないか。古文書のデータベースを調べてみたが「避難」は見当たらない。

・今（現代日本社会）では、「避難」という言葉が指しているものが広すぎる。台風で逃げる先も「避難所」。地震で家が壊れて屋根を借りる先も「避難所」。家がなくなっていないのに「避難所」に来る場合もある。地震、水害、土砂崩れ、それぞれで「避難」のありかたは違う（そもそも「難」の態様が異なる）はずなのに、「避難」と言えば外に出て「避難所」に行くという短絡したイメージを与えてしまっている。場合によっては「避難所」に行くことが必ずしも安全ではない場合もあるのに。

・「避難」は行政にとっては便利な（使いやすい）ことば。それぞれの行動態様を分類しなくてよい。しかしその一方で、こまかいカテゴリーをわけることばがある。「一時避難所」、「指定避難所」、「広域避難所」等の分かりにくさの他、水害の時に逃げる場所と地震の時に逃げる場所が違うのに、同じく「避難所」と呼ばれている。マップ上では一応、災害によって「避難所」は分かれているが、住民は「うちの避難所はあの学校だ」という意識しかない。報道レベルでは一緒に「避難してください」と言いすぎているくらいがある。それを細かく言いすぎると大変なので、行き着くところは「身の安全

を確保してください」になる。英語では「一時的に退避する場所」と「長期的に過ごす場所」を使い分けているのか？ shelter? evacuation center? ただ単に tent などと言うことも？ 行政が「避難所」と指定して、そこ（だけ）に支援が集中する国（行政が一義的に支援する国）は、かなり珍しいのではいか。海外では行政以外にも支援主体はたくさんある。人々が逃げ込んだ場所に多様なセクターが支援する。避難所や仮設住宅を行政以外が建てることも多々ある。

- 矛盾する「〇〇避難」というワードも現れている。たとえば、日本では“お上”の枠から外れると「自主避難」と呼ばれる。本来「自主避難」が当たり前のはずだが。「指定」したとおりの「避難」行動をとらないと冷たい仕打ちを受ける。「在宅避難」者には支援物資は分配されないなど。「在宅避難」を支援しようとする“どツボ”にはまる。福祉避難所の思想と同じで、「問題があったからその人たちだけにターゲティングして支援しよう」というベクトル。仮に「広大な福祉避難所をつくろう」ということであるならば、結局は「社会をよくしよう」と言っていることと同じ。

- 「広域避難所」、「指定避難所」に入る人をあらかじめ決めておくかどうかの議論もある。「在宅避難／在宅被災」という言葉の揺れもある。「在宅被災」の場合は、被災しているが自宅に住み続けているというニュアンスか。

- 「みなし仮設」ということばも相当にユニーク。「プレハブ仮設（住宅）」が本線だからそれから外れた暮らしぶりは「みなし」という概念になるのか？ 英語では単に住宅を rental などと言うだけ。自立心と依存心のバランス。十津川村のケースのように「義」があるから頑張るという自立心がどんどん失われて、行政がマネジメントする方向にみんなが引っ張られている。言葉が先んじてつくられている節もある。

<事前復興>

- 「事前復興」とは、事後に実施する復興を、事前に前倒しして実施すること。阪神・淡路大震災の被害を目の当たりにして、事後にする耐震補強や区画整理などの復興を事前におけばよかったという思いが、「事前復興」という言葉につながった、と考えられる。災害へのアプローチの時間的概念が広がった「減災」ということばと同じ流れで登場したようだ。「事前復興」には3つの型がある。①予防減災、②社会変革、③復興準備。

- 「事前復興」には「復興準備」と「復興事業」がある。「復興準備」には「復興の備え」と「復興の構え」がある。「復興事業」には「予防の事業」と「変革の事業」がある。「復興準備」さえすればよいと考え、「復興事業」を疎かにする傾向がある。

・人口減少や少子高齢化といった「緩慢な破壊」と、災害の発生という「急激な破壊」がある。「緩慢な破壊」への対応が「事前復興」、急激な破壊」への対応が「事後復興」というとらえ方もできる。

・「事前復興」ということばが初めて使われたのは、阪神・淡路大震災後 1995 年 7 月の中央防災会議「防災基本計画」改正にて。復興に関連する事業として、1984 年～1986 年に、国土庁・建設省「震災市街地復旧指針策定調査」、1992 年に国土庁・建設省「市街地復興迅速化方策検討調査」もなされているが、本格的に災害への備えや復興が検討されたものではない。1998 年に国土庁「東海地震等からの事前復興計画策定調査報告書」にて、「事前復興」という用語がわかりにくいとのことから、「復興準備計画」に言い換えがされている。

・論者A：「事前復興」には、ハード系（都市計画や防災まちづくり）とソフト系（復興に関する対策手順の明確化、データ収集・確認）の考え方がある。

・論者B：都市計画の将来像として位置づけ、目標として共有化しておくと共に、事後の復興を不要にするための事前の対策・街の改造をしておくこと。

・論者C：①被害想定、②「震災復興マニュアル」策定、③地域社会と行政による「震災復興まちづくり模擬訓練」、④それらを通じた「事前復興まちづくり計画」の協議、⑤これらを通じて培われたまちづくりの協働関係の「防災まちづくり」へのフィードバックを、相互補完的かつ戦略的に行うこと。

・論者D：「事前復興」は事前・事後の対策をトータルに進めておこうという活動。これは、「事前復興」が事前防災や復興を含めた上位概念であるようなとらえ方？

・東京都の動き：「事前復興」とは、被災した後速やかな都市の復興を実現するため、行政や地域住民が復興対策の手順や進め方、復興の目標像を事前に検討・共有しておく取り組み。「事前復興」の3本柱は、「復興に係る事前計画」、「執行体制の整備」、「実務能力の向上」→ どちらかということ、「復興事業」よりは「復興準備」に重きが置かれている？

・論者E：「事前復興」という言葉は、阪神・淡路大震災後に専門家の中から“ささやき”のように語られた。「事前復興」という用法は、M先生が最初に使った（ある著作の注釈に記されている）。

・論者F：阪神・淡路の復興は「酒田方式」を参考にしており、「偶発的な事前復興の事例」になっている。

・論者A：「事前復興」は「地域が抱える脆弱性を見つけ、地域という足元から明日の日本を紡ぎ出す作業」。①減災や防災まちづくりの一環として行われる取り組み。②復興対策の手順の明確化、復興に関する基礎データの収集・確認→ 「事前復興」は帰納的（例：阪神・淡路ではまちづくりが盛んだったところの被害が少なかったので事前にやるのが良い）なのに対して、「防災」は演繹的（こうあるべきだ）。それだけの違いなのでは？

・論者D「震災復興まちづくり訓練」：復興課題を整理して時限的市街地をどこに作るかなど、都市計画的。

・論者G「復興イメージトレーニング」：事業として今のうちに課題を出してそれを押さえておく→非常に事業的。「今のうちから復興の事業をテクニカルに考えておきましょう」

・論者H「事前復興計画」→地域の持続可能性、生業をいかに持続させるか、被害・いのち・財産をいかに守るかというより、地域全体の営みに重きを置く。

・論者I「復興の事前学習」→今のうちに災害が起きるというリスクを認識し、覚悟を決めておく。住んでいる場所を学習し、そこから展望を描く。

・論者Aなどの問題認識：復興そのものの定義や目標像が明確に定まっていないのにどうやって「事前復興」の共通認識を持つのか→「事前復興」が必ずしも理解や共通認識を得られないことは認識されている一方で、それを貫き通すところの気持ち悪さが残っている。そもそも「事前復興」に対する共通認識を、アカデミックコミュニティという小さな集団で“事前に”固めることができていないにもかかわらず、どうして社会で「事前復興」の中身が一致すると楽観できるのか。

・「事前復興」について英語では、論文上では”pre-disaster planning for post-disaster recovery” “pre-disaster measures for post-disaster recovery planning”とされている。社会災害の専門家には「事前復興」の概念はない。例えば、原発事故対策事案の場合、原発プラントが爆発することをあらかじめ想定して、事前復興まちづくりを考えましょう、ということは、まずありえない（ただし、避難計画を練ることにはなったが）。そんなことより、爆発しないための策を講じるべし、代替措置をとるべし、という流れになる。

・M先生の論はシンプル。「事前にできる安心安全なまちづくりをやっておこう」ということ。耐震補強や密集市街地の解消など、やることも具体的。となると、キャッチーな「事前復興」ということばをあてはめて運動しているだけで、やっていることは「防災まちづくり」と変わらないと言える。要は「事前復興」という名前を借りて事業を推し進めているだけか？「都市計画」では予算が取りにくい「事前復興」だと予算が取りやすい？行政は「事前復興」の概念が言われる前から、密集市街地など「片づきたい」ところには事前にランドデザインを描いておいて、大きな変革のときを待っている節がある。「事前復興」は、ある意味で、都市計画クラスターが食いつきやすいワードだったのではないかと。「事前復興」によってイメージも膨らむが、イメージに引張られることも懸念される。「あの時、計画に賛同したではないか」と（行政から住民が）言われて、計画をこり押しされてしまう危険性もある。実際に災害が起きたときにどこまでこの計画を現実のものにするのか。

・新潟県中越沖地震の後の「えんま通り商店街」の事例。震災前の都市区画決定に沿って道路拡幅が進められた。計画決定当時のにぎやかで頑張る商店街だった状況と、今の客が少なくなって店を続ける人がどれだけいるか分からない状況は違うはずなのに、過去の決定に従わなくてはならないという矛盾。

・「事前復興」自体は悪くはないコンセプトだが、“それありき”になっているふしはないか。震災後の反省も、ダイナミックに変化していくはず。それさえも許容できればいいのだが、過去の事例を見ると事前の計画が「神様」のようになっていて、もはや変更が許されない状況さえ見受けられる。最近では都市計画決定した後に見直すこともあるが、基本的には“お上”の決定が強い。行政主導になってしまう。行政主導の構図の中で住民の合意形成をとるということを普段からあらかじめやっているということは悪くないが、責任の所在を「行政は悪くない、あなたはすでに合意していたではないか」とアリバイ作りのように作用してしまう（計画に拘束される）危険性が高い。コミットした人ほど拘泥するだろう。そして、ここに参加していなかった人たちが事後の復興に何か文句を言えるのか？ 災害が起きたときにどこまで現実のものにするのか、というところは誰も知らないし、誰も事前の計画がベストでそれを実現できるとは思っていないはず。もちろん、災害後のどさくさに紛れて勝手に復興事業を進めてしまうということはあるので、そこを事前にみんなに知ってもらっておいて、区画整理事業などにかかるかもしれないということ認識して、本当に必要なかということあらかじめ検討しておく、というのはいいかもしれない。「復興まちづくり模擬訓練」、「復興イメトレ」での主体の関わり方と、実際の事業が進んでいくときの主体の関わりは同じなのか？ 同じだと言えるのか？ このあたりは実務家のヒアリングが必要では？

・現代は“やさしい社会”にいるようで、実はコントロールしやすい方にドライブしている。民主主義社会の中にあって、コストをかけない（かけたくない）社会の出現。しかしこの社会は、行政が求めている社会なのか。むしろ市民やメディアの要請があって、「行政がやらなければだめだ」（アウトソーシング！）と言われ続けた結果、行政がありとあらゆるところに守備範囲を広げて、いろいろなワード（ことば）を駆使して、予算を獲得しなければ手が回らないほどに奔走している構図なのではないか。相互依存になっているのでは？ まさにダブルバインド！

・防災の専門家として地域にどう貢献できるか？ 専門家のプロフェッショナリズムという確固たるものがある。分からないときにも何かを言ってあげるのが専門家である。一方で、専門家が“専門家然”とすることに住民が依存している。その構図を変えたり、変えるためのコミュニティへのアプローチを変えたりするべき。

・「地区防災計画を作ってくださいね」という流れが“お上”からやってきた。しかもモデル地区の場合、地区防災計画が実施される市町村は都道府県を通して内閣府に連絡

しなければならない。ボトムアップといいながらトップダウン。地区防災計画は、体裁はパワポ1枚だっただけでかまわないはず。それが住民から出たことばであれば（まずは）よいのではないか。「これが地区防災計画なのか」というくらいラディカルなものを作った方が、意味があるのでは。神戸のある地区の地区防災計画は、パワポ1枚で「トラメガのサイレンが鳴ったらみな逃げる」。お年寄りにはそれ以上覚えられないから。元々、「震災初動計画」が30ページほどあったが、住民は「こんなの読めない」と言っているし、読んでも覚えていないという現実がある。元々地域にそういう知恵や決め事があったはずなのに、「地区防災計画」という仕組みになった途端、専門家や行政がやってくる。その構図に巻き込まれることの弊害もある。やるべきことを、どんどん難しくしているドライブ。そもそも何百年スパンの災害に対して、何年後を見込んで計画するのか。常に見直し、ブラッシュアップすることが必要。

・一度作った復興計画をボトムアップが変えたという事例はないのか？ 東北の場合は、復興計画自体が本当に計画と呼べるものなのか？ 事業が先行している。個別の事業に個別の計画があてはめられているだけ。新潟県中越地震の事例を「事前復興」で考えることはできるのか？ 「事前復興」は今できる防災とセットなのか、付属したものなのか、上位概念なのか？

・学術用語というよりも行政用語のレイヤーでの議論になってしまっているかもしれない。これらのことばを使い慣れてしまっている我々自身も、行政のドライブに加担してしまっている。ことばの立てつけが曖昧だから、簡単に付け込まれている。ことばのポテンシャルや良い面と、そこに潜む“落とし穴”を、もっと丁寧に丹念に指摘しなければならない。何か参照軸になるような学問体系は無いのか？ 行政学はどんな議論をしているのか？

(了)