

社会的包摂の観点からみた参加型地域防災の 課題に関する基礎的考察

松田 曜子¹

¹正会員 関西学院大学特任准教授 災害復興制度研究所（〒662-8501 兵庫県西宮市上ヶ原一番町1-155）
E-mail: ymatsuda@kwansei.ac.jp

市民参加型による防災の取り組みは、多様な主体によって迅速かつ効果的に進められる一方、他者との協働を遂行する住民の結束力など、個々の地域が持つ力の差によって参加の機会が偏ったり、失われたりする地域も出てくることが問題になる。また、災害に備えて守るべき対象を失っている状態（社会的排除）にある人にとっては、防災に参加する動機もまた奪われた状態にあると言える。本稿では社会的排除／包摂の考え方を整理し、社会的包摂の視点を早くから導入していた公衆衛生分野の研究との比較を行い、今後の参加型防災にも個別要因への働きかけから社会環境そのものに介入するアプローチへのシフトが求められることを述べる。

Key Words : *participatory and community-based disaster preparedness, social inclusion*

1. はじめに

地域防災の分野では、決める手段としての市民参加だけでなく、住民自らが主体となり災害について学び、備える技術を高め、地域全体の脆弱性を低減させるリスク・コミュニケーションの試みも盛んにおこなわれている¹⁾。これは、専門家に全てが委ねられていた以前に比べ、防災のエンドユーザーである市民が、主体的に防災に関わることの重要性が市民自身によって認知されてきたからである²⁾。こうした流れに伴い、市民参加型の防災を支援する形での NPO（非営利団体）も全国に多数生まれ、防災を担う主体の多様化が進んでいる。地方においては、当地の大学がそうしたリスク・コミュニケーションの伝え手の役目を担っている場合も少なくない。

こうした市民参加型の地域防災の取り組みは、現在盛んに事例の蓄積がなされているところであるが、それゆえその限界や課題についても指摘がされ始めている。

行政が主導する計画と異なり、NPO など民間が進める事業は、公平性や均質性を担保する必要がない。そのため、NPO はある地域に重点的に資源を投入し、そこで効果を生んだ実績を用いて次の地域でも展開する一点突破型の戦略を取る。それにより活動は迅速に進められ、成功事例も生まれやすくなる。しかしながら、この方式にのみ依っていると、意識の高いリーダーがいたり、住民の結束力が固いようないわば「強い」地域が NPO と

組むことで、限られた防災活動の機会を独占する事態が往々にして生じる。地域が「強い」こと自体はもちろん望ましいことであるが、ややもすると「強くない」地域がそのまま取り残されてしまう。これが参加の偏在の問題である。

さらに、ソーシャル・キャピタルの計測に関する既往の実証研究群^{3),4)}が示すように、地域の「強さ」と住民の社会階層、およびその土地の災害脆弱性の間にある程度の相関が認められると仮定すると、災害に対する脆弱性の高い地域に暮らす住民が、防災の取り組みへの参加の機会から排除されるという、参加の欠如が起こる。実際に、地盤の軟弱な地域、古い木造家屋の密集地帯など、脆弱性が高いと言われている地域は、概して地域としての力そのものも弱く、そのため NPO などの外部者と組んで主体的な事業を行う機会を得ることが難しい。

もう一つの問題は、社会的排除による参加動機の喪失である。次節で詳しく述べるが、社会的排除とは、自分を必要とする存在、果たすべき役割、いるべき場所等が奪われた状態を指す。参加動機の喪失とはつまり、守るべき対象や役割を持たない人は、そもそも様々な機会に参加したり、ましてや防災活動に加わり災害に備える動機など持たないという問題である。これに類する議論は、これまで「寿命の短い高齢者は防災行動をとる動機が弱い」など極めて限定的なものにとどまってきたが、それは参加型を推進する背景に「生きている限り人には自ら

と周囲を守りたいという欲求がある」という基本的で強い前提が存在していたからだ。90年代以降、日本でも社会格差が増大し、孤独死や若年失業などの社会問題が顕在化している現在、この前提は見直さざるを得ない。

社会的排除を単に自己責任、個人の問題として帰着させるのではなく、社会全体の課題としてとらえ、互いに支え合うことで解決しようとするのが社会的包摂という考え方である。社会的包摂は社会的排除と対をなす概念として、80年代の欧州で盛んに議論され、今もEUの政策の根幹をなしている。

本稿ではまず、欧州で生まれた社会的排除／包摂の考え方を日本の文脈に当てはめながら整理するとともに、社会的包摂の視点を早くから導入していた公衆衛生分野の研究との比較を行うことで、今後の参加型防災にも、個別要因への働きかけから社会環境そのものに介入するアプローチへのシフトが求められることを述べる。

2. 既存研究

(1) 社会的排除／包摂の概念

社会的排除／包摂の概念はフランスで生まれ、EUに育てられた⁹⁾と言われている。1980年代の欧州において、最低所得保障などの旧来の福祉国家施策に馴染まない問題が生じる中生まれたこの言葉は、社会問題の現実を表現するというよりは、その解決策である「社会的包摂策」と結びつけた政治の言葉として生まれたため、学術的な明確な定義を持ちづらいものであった。いくつかの行政文書のなかに定義が示されており、たとえばEUの文書⁹⁾には以下のような定義が示されている。

社会的排除は、もっぱら所得を指すものとしてしばしば理解されている貧困の概念よりも明確に、社会的な統合とアイデンティティの構成要素となる実践と権利から個人や集団が排除されていくメカニズム、あるいは社会的な交流への参加から個人や集団が排除されていくメカニズムの有する多次元的な性格を浮き彫りにする。それは、労働生活への参加という次元をすら超える場合がある。また、居住、教育、保健、ひいては社会的サービスへのアクセスといった領域においても感じられ、現れる。

資源の不足を問題の根幹に据える貧困に対して、社会的排除は関係の不足に着目した概念である。また、個々の人生におけるステージと密接にかかわるプロセスの観察が必要なことから、アンケートのような社会調査よりもヒアリングやエスノグラフィーと言った手法で明らかにしていくのが望ましいとも言われている。とはいいいながらも、社会的排除を示す指標として、阿部¹⁰⁾は経済的指標の他、教育、雇用、医療、住宅、社会参加などを挙

げるなど、人びとの社会活動のあらゆる側面、あるいは地域社会全体をその視野に入れている。よって、社会的排除とはソーシャル・キャピタルの不足であるとする定義⁹⁾も存在する。

我が国においても、貧困研究者らの間でこの概念は議論されていたが、特に90年代以降日本でも社会格差が増大し、孤独死や若年失業などの社会問題が顕在化するにつれ、社会的排除の概念が注目されるようになった。

(2) 過去の被災地における災害脆弱性と住民の社会階層

日本において、地域社会の格差が如実に顕在化するのが自然災害後の被災地である。過去の災害において社会経済的な指標と実際の被災の相関について分析した事例はいくつも報告されている。また、古くから浸水危険個所を開発し格安の住宅を分譲するといった事例は多くある。

阪神・淡路大震災において、被災したのは高齢者が多く、また住宅の携帯、地形と関連があったことが示されている。いのうえ⁹⁾によると、例えば、被害の大きかった沿岸沿いの平野部である灘区や長田区は、神戸市内の他の地域よりも高い21%の高齢化率があったこと、また、被災した住宅の半数近くが築後30年以上の老朽家屋だったことが神戸市のアンケートによって明らかになっているとされる。さらに、阪神・淡路大震災において、外国人、生活保護受給者、障害者などのいわゆる社会的弱者が比率として多く犠牲になっていることを示すデータは各種示されているところである。

一方、東日本大震災後の日本では、震災以前から設置の準備が進められていた社会的包摂サポートセンターの電話相談に1日2万人の電話が寄せられた¹⁰⁾。問題が新しいために支援制度の対象でなかったり、課題が新しいため対応できる支援者がいないなど、現在の社会保障制度で対応できない被災者の問題が浮き彫りになった。

3. 防災施策と社会的包摂

ところで、社会的包摂の原点でもある公衆衛生の分野で20世紀の間採られてきた施策と限界が、我が国の防災のそれと類似していることに着目に値する。

図-1は、片田¹¹⁾が主張する20世紀の防災と、阿部¹²⁾の唱える公衆衛生の主要施策および限界を比較したものである。

戦後は、どちらも科学技術の高度化と行政主導の取り組みにより被害を飛躍的に減少させた時代であった。公衆衛生では医療技術と衛生環境の向上により、感染症の死者数を大幅に減少させた。一方防災では1961年に制定された災害対策基本法に基づき堤防等の社会基盤整備

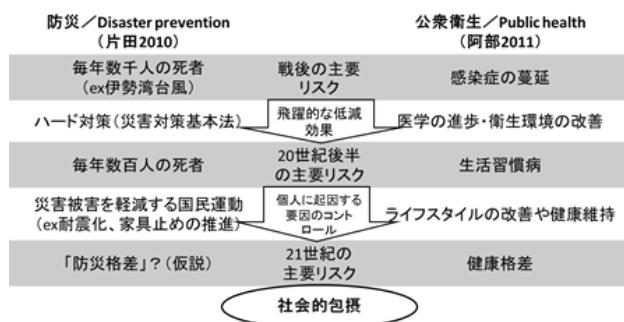


図-1 20世紀の防災と公衆衛生の比較

が進み、自然災害による死者を（大規模災害の例外を除けば）数百人規模にまで減少させた。

20世紀終盤、両分野の施策は個別のリスクに訴えかけて改善を図る方針に転向された。公衆衛生では生活習慣病対策として、喫煙や食習慣など個人的要因に介入し改善しようとするキャンペーンが張られた。一方防災では1999年に内閣府が「災害被害を軽減するための国民運動」を発表し、耐震化や家具転倒防止の啓発に乗り出した。参加型防災の多くの取り組みもこうした方針に依拠し、個人や地域の防災意識を向上しようとする取り組みが多数行われた。

しかし21世紀に入り、個人への働きかけに限界が見えている。近藤¹⁹⁾はその事例として、国が推進する「健康日本21」の中間評価（2006）を挙げている。この数値目標のうち達成しているのはわずか2項目であるのに対し、後退している項目は30項目に及ぶ。その理由には、勤労世代の心理的ストレスという社会的要因が無関係ではないだろうとし、個人的要因への介入に限定せず、勤労環境そのものの改善、すなわち社会的包摂を考慮した戦略との併用を提案している。

一方、防災に関する特別世論調査（2010）によると、既に耐震性があると回答した割合は23.0%、既に家具転倒防止をしている割合は26.0%にとどまっており、国民運動の開始から10年が経過していることを考えると、こちらにも限界が見えていると言ってよいだろう。

4. おわりに

以上のような既存研究や調査のレビューから、今後検証すべき仮説を以下のとおり3つ挙げておく。この検証についての詳細や検討の結果については、研究発表時に譲る。

・地域による災害脆弱性と参加型防災への取り組みの間

には相関がある。

・個人の社会的排除の傾向と防災の取り組みに参加する動機の間には相関がある。

・第三者が地域に積極的に介入し、社会的環境を改善するという社会的包摂の施策は防災戦略上も有効である。

本研究が、21世紀前半にも発生すると言われる南海トラフ地震、首都直下地震等の大規模災害の発生前に着すべき課題に取り組んでいることは言うまでもない。そればかりか、参加型や行動変容アプローチなど個人に介入する手法が盛んに取り入れられている交通や景観、まちづくりなど他の社会基盤計画の分野においても、その限界を補完する概念として、社会環境に直接介入するという社会的包摂を考慮した方策の応用が期待されるものとする。

参考文献

- 1) 松田曜子：低頻度大規模災害に備えることを目的としたリスクコミュニケーション手法に関する研究，京都大学大学院工学研究科博士学位論文，2007。
- 2) 萩原良巳・多々納裕一・岡田憲夫：総合防災学への道，京都大学学術出版会，2006。
- 3) Putnam, R. : Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993.
- 4) 市田行信, et al. : マルチレベル分析による高齢者の健康とソーシャルキャピタルに関する研究，農村計画学会誌, 24, Special_Issue, S277-S282, 2005.
- 5) 岩田正美. 社会的排除：参加の欠如・不確かな帰属. 有斐閣, 2008.
- 6) European Commission: Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion, 1992.
- 7) 阿部彩：貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状（特集 社会的排除～概念と各国の動き），海外社会保障研究, 141, pp.67-80, 2002.
- 8) Percy-Smith, J., et al.: Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?, Open University Press, 2002.
- 9) いのうえせつこ：地震は貧困に襲いかかる：「阪神・淡路大震災」死者6437人の叫び，花伝社, 2008.
- 10) 熊坂義裕：弱者を孤立させず包もう，毎日新聞（2012年7月12日），2012.
- 11) 片田敏孝：避難・防災への意識改革，電気協会報 2010年9月号, pp.13-17, 2010.
- 12) 阿部彩：弱者の居場所がない社会，講談社, 2011.
- 13) 近藤克則：「健康格差社会」を生き抜く，朝日新聞出版, 2010.

(2013.8.2 受付)

BASIC REVIEW ON PARTICIPATORY COMMUNITY DISASTER
PREPAREDNESS CONSIDERING SOCIAL INCLUSION

Yoko MATSUDA