

## はじめに

「福祉」という言葉を聞くと、どのようなことを思い浮かべるでしょうか？ 何らかの助けを必要とする人への「思いやり」や「優しさ」、人と人との「助け合い」などの言葉とそれらに付随するイメージを思い浮かべる人もいれば、「年金」「生活保護」や「高齢者施設」「障害者施設」「児童施設」などのサービスや制度、施設を想像する人も少なくないかもしれません。これらは決して間違いではありませんが、福祉は「しあわせ」やあらゆる面での「ゆたかさ」を意味する言葉です。そして、すべての国民に最低限の幸福と社会的な援助を提供するという理念を指すものでもあります。つまり、特定の人だけが対象となるのではなく、私たちすべてにあてはまる理念なのです。

本書では、この「福祉」と「防災」とをつなぎ合わせて考えることで、日常の生活から災害などの発生による非日常の場面まで、すべての人にとって共通するしあわせやゆたかさを基調とした「福祉防災」について考えてみたいと思います。

それではなぜ、「防災福祉」ではなく「福祉防災」なのでしょうか。

福祉の前にさまざまな単語がつくことで、それが何を対象としているのかわかることがあります

ます。たとえば、「児童福祉」は子どもを対象としたものですし、「高齢者福祉」は高齢者を対象としたものです。わかりやすいと言えばわかりやすいですが、より専門分化された福祉の印象を受けます。一方で、対象者を限定し、分野ごとに福祉が分かれているような印象を与えてしまうこともあります。本来、福祉とは国民全員を対象としたものですし、もしも何らかの支援が必要な状態になった場合には、対象者を選別せずに広く支援を行えるしくみを整えておくことが福祉です。

このように考えた場合、「防災福祉」といつてしまうと、福祉の新たな一つの分野が誕生したように受け取られることもあるかもしれません。しかし、本来福祉とは、平時でも災害時でも、あらゆる場面を想定して支援のしくみを整えることです。そして、防災を考える際には、福祉の視点をもって体制を構築することが、あらゆる人を対象とした防災につながります。そこで本書では、防災福祉という新たな「分野」ではなく、福祉の観点から防災について考え、体制を整えるという意味から、「福祉防災」という文言を用いています。

本書には、2018年10月から放送が始まったYES if m／毎週水曜日10時45分～50分放送（毎週日曜日22時30分～23時再放送）の「ハートフルステーション」の内容を、読みやすいかたちにまとめて引用している箇所があります。

ハートフルステーションは、筆者が担当している番組ですが、専門的な内容については一部、専門家の皆さまのお力をお借りしてきました。ご協力いただいた皆さまのお名前は、本書の最後に掲載しています。ハートフルステーションは、防災や減災に関する情報や、地域のなかのつながりについて、リスナーの皆さんと一緒に考える番組です。2022年4月からは、毎週水曜日12時15分からの放送になります。ご興味のある方は、専用アプリを使えばどこにいても聴くことができますので、ぜひ一度、聴いてみていただければうれしく思います。

専用アプリ URL : <https://fmplapla.com/yesfm/>

本文中にも何度も記していますが、これからはいつ、どこで地震などの大災害が起こるかわかりません。災害が発生したときに力を発揮するのは、平時からの取り組みです。万が一の事態に備えるためには、ご自身やご家族の居住する地域の各種避難場所、避難所についても、あらかじめ確認しておくことが大切です。ほかに、備えておかなければならないことや普段から意識しておかなければならないことなどを本書のなかで示しています。

ひとりでも多くの方に、本書を手にとってもらえればと願っています。住民の皆さまや学生の皆さんはもちろんのこと、公的機関や種々の施設、地域で活動する方々にも目を通していただければ幸いです。

# 目次

## I 過去の震災から学ぶ……………1

1. 世界津波の日……………2
2. 稲村の火―共助の力―……………4
3. 阪神淡路大震災から学ぶ……………7
4. 東日本大震災から学ぶ……………14
5. 大阪北部地震から学ぶ……………18

## II 防災を学ぶ……………21

1. 「防災」について考える……………22
2. 「避難場所」と「避難所」の違いを知る……………25

### III つながりの大切さを学ぶ

1. 自助と共助を考える	56
2. 公助の役割について考える	58
3. 地域に自主防災組織をつくる	60
4. 現代の地域課題を考える	62
5. 人と人とのつながりをつくる	65
6. 「地域共生社会」を考える	72
3. 避難所を運営する	28
4. いのちを守るための防災訓練を行う	32
5. 「災害弱者」への配慮を考える	40
6. 「配慮」とは何かを考える	46
7. 防災の活動事例―宮城県丸森町―	48

IV	これからの防災を考える	77
----	-------------	----

1.	大規模災害に備える	78
2.	災害ボランティアについて考える	85
3.	インバウンド防災を考える	87
4.	津波に備える	93
5.	都市型災害に備える	97

V	福祉防災の時代	101
---	---------	-----

1.	「ふくし」とはなにか	102
2.	超高齢社会の防災	103
3.	個別避難計画作成における福祉の役割	108

# I 過去の震災から学ぶ

# 1. 世界津波の日

突然ですが、11月5日は何の日でしょうか？ カレンダーにも、手帳にも、特段何の日かは書かれていません。でも、この日はとても重要な日なのです。11月5日は、「世界津波の日」です。世界津波の日は、日本をはじめとする142か国が一緒に提案したもので、2015年に国連総会本会議で制定されました。津波の脅威について世界中で関心が高まり、対策が進むことを期待して採択されたものです。

近年では、1960年のチリ、1976年のフィリピン、1998年のパプアニューギニア、1999年のトルコ、2001年のペルー、2004年のインド洋沿岸諸国、2009年のサモアおよびトンガ沖、そして2011年の東日本大震災など、世界各地で津波による被害が発生しており、今や津波の脅威は世界共通の課題となっています。

そのような状況下で世界津波の日は決議されたのです。決議の具体的な内容には、①11月5日を「世界津波の日」として制定すること、②津波に対する早期警報や各国が有している知識を活用すること、③「よりよい復興」を通じた災害への備えと迅速な情報共有の重要性を世界の人々が認識すること、④すべての加盟国、組織、個人に対して、津波に関する意識を向上す



るために適切な方法で世界津波の日を遵守することを要請すること、などが含まれています。

2018年10月31日から11月1日にかけて、和歌山県で「世界津波の日2018高校生サミット」が開催されました。世界の49の国々から約400名の高校生が参加し、地震や津波などの災害から身を守るために自分たちにできることは何かについて話し合いました。このような行事は、毎年開催されています。2017年には、沖縄県で開催されました。早いうちから災害について学び、考える機会をもつことは、将来の防災につながります。高校生だけではなく、小学生や中学生も防災について学び、考える機会をもつことが大切です。もちろん、それは私たち大人にもあてはまることです。

話を世界津波の日に戻しましょう。そもそも、なぜ11月5日が世界津波の日に制定されたのでしょうか？ それは、1854年11月5日に現在の和歌山県広川町で起きた大津波が関係しています。大津波が発生したとき、浜口梧陵（はまぐち・ごりょう）さんは、稲むらに火をつけることでいち早く村民に警報を発し、避難させました。浜口梧陵さんのこの行動により命を救われた村民も多く、その後も梧陵さんは被災地の復興に尽力しました。この一連の行動は「稲むらの火」の逸話として、現在でも語り継がれています。

## 2. 稲村の火―共助の力―

「稲むらの火」は、1937（昭和12）年から1947（昭和22）年まで、国語の教材として使われていました。稲むらの火の逸話について、詳しく見てみましょう。

1854年11月4日、安政東海地震が発生しました。村人は津波を恐れて、高台にある神社などに避難したまま一夜を過ごしました。このときも津波は発生したのですが、被害が生じるほどのものではなかったそうです。そのため、この避難は一見無駄だったようにも見えますが、実は、翌日に発生する大津波の避難の際の、避難訓練の役割を果たしていたのです。

翌日は、穏やかな天気でも海も静まったため、村人たちは安心して避難所をあとにし、帰路につきました。ところが、その日の午後4時ごろ、前日よりも激しい地震が発生し、村は大変な被害状況となりました。さらに地震と同時に、大砲を打つような音が何度も聞こえたそうです。この状況のなかで、村民の一人だった浜口梧陵さんは、村民に避難を促しました。そうこうしているうちに、巨大な津波が村に押し寄せます。梧陵さんは逃げ遅れた人々の避難誘導を続け、その後、自身も高台に避難しました。日が暮れると、梧陵さんは村に引き返し松明に火をつけ、稲むらに火を放ちました。この松明の明かりによって、闇夜で路を失っていた多くの人々が救

われたのです。さらに、避難した村民の飢えをしのぐために、寺に炊きだしを頼み、隣村に年貢米の借用の交渉を行うなど、緊急の対応に奔走しました。梧陵さんはその後も、被災者の救済に尽力しました。将来の津波から村を守り、また職を失った村人に働く場を与えることを目的として、私財を投じて大防波堤を建設する計画も立てたそうです。

この稲むらの火の逸話から、現代の私たちが学ぶべきことはたくさんあります。来る災害に備えて、準備や避難訓練をしておくということも、学ぶべきことのひとつです。そのなかで特に重要なことを取り上げるならば、それは「他者やまちを思う気持ちの人が人々の命を救う」ということです。災害が発生したときには、まずは自分の身を守ることを最優先することになります。が、自分の身の安全を確保したら、次は自分以外の人を助けることが大切です。

11月5日は世界津波の日であると同時に、日本国内においても「津波防災の日」に定められています。11月5日は、普段の忙しさのなかで忘れてしまいがちな災害や防災について、改めて考える日なのです。

私も、世界津波の日の制定に由来する和歌山県広川町と、広川町にある「稲むらの火の館」を訪ねました。大阪市内からは電車で2時間程度で行くことができます。「濱口梧陵記念館」と「津波防災教育センター」からなる「稲むらの火の館」は、浜口梧陵さんの偉業と精神、教訓を学び後世につないでゆくために、2007（平成19）年4月に設立されました。私が訪問

した日には、たくさん小学校から多くの小学生が来館していました。なかでも和歌山県内の小学校が多く、和歌山県の津波や防災に対する意識の高さを感じました。

広川町を訪問した際に、稲むらの火の館のほかにもいろいろな場所を見せていただきました。浜口梧陵さんの指揮のもとで築造された「広村堤防」も実際に歩いてみました。この堤防は、昭和南海地震の津波の際などに効果を発揮したそうです。広村堤防の建設にかかった費用の多くは、浜口梧陵さんの私財で賄われました。3年10か月の歳月を費やし、延べ5万6736人も的人员により、堤防は完成しました。自分のことだけを考えるのではなく、村の人々、村の未来を思い、考え、行動した梧陵さんの精神は、災害時だけではなく、これからの日本の地域社会に最も求められるものであり、私たちが学ばなければならないものだと思います。

梧陵さんの取り組みのように、災害からの復旧では、地域のもつ力が発揮されます。地域力が高ければ高いほど、災害から早く立ち上がることができます。被災後の復旧やまちの再生は、一人の力だけではできません。行政の力だけでも無理です。地域住民一人ひとりの力と助け合いが何よりも大切になります。地域力を高めるためには、普段からの地域づくりが重要なのです。

自主防災組織など、日ごろからのつながりを大切にしましょう。普段から、何らかの生活のしづらさのある人や高齢者、妊産婦などへの気づかい、配慮も大切です。そして、私たちは「い

つも支える側」「いつも支えられる側」というように、その役割は固定しないということを知っておかなければなりません。今、誰かを支えている人も、いつか必ず誰かに支えてもらうときがきます。助け合うということは、一方的なものではないのです。

### 3. 阪神淡路大震災から学ぶ

阪神大震災発生時の状況や復興の取り組みについて研究されている大阪市立大学の生田英輔先生から、震災発生当時のお話を伺いました。(YES fm ハートフルステーション 2019年1月9日・16日放送) 生田先生のお話より、阪神淡路大震災から私たちが学ぶべき教訓について考えてみましょう。



1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、当時では戦後最大の人的被害が生じた震災であり、神戸市を中心に大きな被害が発生しました。地震発生は午前5時46分でした。多くの人は就寝中だったため、倒壊した建物の下敷きになるなどの犠牲者がたくさん出ました。この震災では、地震による家屋の倒壊や火災といった直接的な被害

## おわりに

本文中に何度も何度も記しましたが、自然災害の多い日本では、防災を「意識すること」自体がとても大切なことです。防災への意識を高めるためには、まず「もしも災害が起こったら、地域や生活はどのような状態になるのか」などをイメージすることから始めましょう。そして、「生き残るためにはどうすればよいか」を考えることがとても重要です。

「もしも巨大地震が発生したらどのように行動するか」

「もしも津波が発生したらどこに逃げるか」

など、具体的に考えてみることです。

自分の命は自分で守る、自分のことは自分で助けるといふ姿勢や意識を、ぜひ持ち続けてください。自然災害の多くは、ある日突然に起こります。たとえ防災を学んでいたとしても、実際に災害が発生した際には混乱状態になってしまうことが予想されます。そのようなときには、まずは自分を助けることを最優先に考えてください。あたりまえだと思われるかもしれませんが、この意識を持つておくことで、自分の身を守ることにつながるのです。

そして、災害に関して、平時から自分のことに引き寄せて考えてみるのが大切です。

日本は災害大国です。

いつ私たちの身に災害が訪れるかわからないのです。

災害をより身近な「我が事」と認識して、防災を考えるきっかけを意識的につくることで、いざ災害が発生しても落ち着いて行動できるように、今日から一緒に、備えを始めましょう。

【ご協力いただいた皆さま】（五十音順）

生田英輔氏（大阪公立大学都市科学・防災研究センター／大学院現代システム科学研究科教授）

梅本直紀氏（高美南小学校区まちづくり協議会）

笠原征郎氏（高美南小学校区まちづくり協議会）

国際 N G O 特定非営利活動法人オペレーション・ブレッッシング・ジャパン

佐伯大輔氏（大阪公立大学大学院文学研究科教授／都市科学・防災研究センター兼任研究員）

瀧澤重志氏（大阪公立大学大学院生活科学研究科教授／都市科学・防災研究センター兼任研究員）

中條壮大氏（大阪公立大学大学院工学研究科准教授／都市科学・防災研究センター兼任研究員）

濱口 梧陵記念館

人と未来防災センター

三田村宗樹氏（大阪公立大学大学院理学研究科教授／都市科学・防災研究センター副所長）

宮野道雄氏（大阪公立大学都市科学・防災研究センター特任教授）

株式会社エフエムちゅうおう

大阪公立大学都市科学・防災研究センター



【著者紹介】

野村恭代（のむら・やすよ）

大阪公立大学都市科学・防災研究センター／大学院現代システム科学研究科教授

帝塚山大学講師、関西福祉科学大学講師、大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授を経て、2022年度より現職

人間科学博士（大阪大学）

専門社会調査士、社会福祉士、精神保健福祉士

主な著書

『地域を基盤とした福祉のしくみ―イタリアの取り組みから―』（東信堂、2022年）

『地域を基盤としたソーシャルワーカー―住民主体の総合相談の展開―』（中央法規、2019年）

『施設コンフリクト―対立から合意形成へのマネジメント―』（幻冬舎、2018年）

『精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践―地域住民との合意形成に向けて―』（明石書店、

2013年）など

2019年、居住福祉賞（日本居住福祉学会）受賞

2018年10月からは、防災やつながりをテーマにした番組「ハートフルステーション」YES of mのパーソナリ

ティをつとめている

# つながりが命を守る 福祉防災のはなし

定価はカバーに表示してあります。

---

2022年5月1日 1版1刷発行 ISBN978-4-7655-4253-1 C2036

著者 野村 恭代  
発行者 長 滋彦  
発行所 技報堂出版株式会社  
〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 1-2-5  
電話 営業 (03) (5217) 0885  
編集 (03) (5217) 0881  
F A X (03) (5217) 0886  
振替口座 00140-4-10  
<http://gihodobooks.jp/>

日本書籍出版協会会員  
自然科学書協会会員  
土木・建築書協会会員

Printed in Japan

---

©NOMURA Yasuyo, 2022

装丁：浜田晃一 印刷・製本：三美印刷

落丁・乱丁はお取り替えます。

**JCOPY** <出版者著作権管理機構 委託出版物>

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、出版者著作権管理機構（電話 03-3513-6969, FAX 03-3513-6979, e-mail:info@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。