

ケアとしての避難

松田曜子¹

Evacuation as Care

Yoko MATSUDA¹

Abstract

In this paper, the author argues that viewing evacuation during disasters as a caring act can provide certain new insights into evacuation-related policies, ideas, and practices. Although evacuation is an act that includes many care-like features, such as being done in relationship with others, interdependence, and response, current evacuation policies have been developed with a disrespect of them. The first half of the paper will set out recent discussions on the ethics of care to show that we live in a careless society today. Furthermore, referring to the current flood evacuation policies, the author points out how the neglect of care is observed in them. In the latter half of the paper, some recommendations will be made for current Japanese flood evacuation policies, drawing on the findings of research works on the ethics of care.

キーワード：ケアの倫理、避難、中動態、責任、相互依存性

Key words: ethics of care, evacuation, middle-voice, responsibility, interdependency

1. はじめに

1.1 避難を「ケア」として捉える

本論文では、災害時の避難を「ケア」として捉えることにより、避難に関係する施策や考え方、実践に対して一定の新たな知見が得られることを述べる。

近年、避難行動を個人の主体性（「意志があり行動がある」という性質）が発揮された結果として捉えることへの批判的論文が、複数発表されている¹⁻³⁾。矢守¹⁾は、「私が逃げたいから逃げる」と

いった単純な図式は実際にはほとんど見られないことを指摘し、及川³⁾は、主客未分な「中動態的避難」においては、住民との相互作用や葛藤を厭わない専門家の姿勢が求められると主張した。

こうした「『能動対受動』の単純な対立様式による思考の行き詰まり」¹⁾として浮かび上がる課題は、災害時の避難に限らず現代社会の広範な領域に及んでおり、そのことは、上記の論文がいずれも引用する國分⁴⁾の「中動態の世界」が、福祉や医療に携わる多くの実務家に読まれたことから

¹ 京都大学防災研究所
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

本稿に対する討議は2026年5月末日まで受け付ける。

うかがい知れる。

その後には発表された國分と熊谷の共著⁵⁾では責任についての議論が展開され、ここでは「我々は意志を使って選択の責任を問うことに慣れすぎているが、本来両者は別のものであり、本当の責任とは、他者に応答することと関係するものだ」と述べられている。

本論で災害時の避難をケアと捉えるのも、「意志があつて逃げる」式の見立てを避けるという意味では、上記のような中動的な避難の議論や、他者との応答に通じる責任の捉え方と通じている。それらに加えて、本論を起こすより直接的な動機は、避難における「人と人との関係」という側面を、避難する人から見た「周囲の人との応答」という視点から考察したいからである。これは、既存の避難研究や、後に述べる現在の避難施策が、個人（あるいは世帯）単位としての行動を、避難を促す側の視点から考察するという構図であったのとは対照的である。端的な例として、「介助が必要な老親がいて避難が難しい」という人がいたとする。そうした人を「避難要支援者（世帯）」に位置づけ、避難の援助者や時間的猶予を与えて解決しようとするのが既存の避難施策における考え方であったとすれば、「避難をケアと捉える」とは、上で述べたように、「人と人との関係」を当事者の視点から捉え直し、こうした人々の間で個別に異なるであろう、その人と老親の関係性や、親子以外の第三者との関係にも着目し、避難時に起こりうる葛藤や困難を考察するということである。本稿には、こうした視点の転換によって得られる知見には、何が期待できるかという点を整理する意図がある。

1.2 「ケア」の定義

「ケア」の定義を巡る議論は、ケアの理論家達にとっても積年の問題であり、ここで詳細を扱うのは適当ではない。ただ、外来語でもあるこの言葉が指す範囲には、人間の一般的な気遣いや配慮に加えて、かつては（そして今でも多くは）家庭の中での女性の役割とみなされ、また、現代においては「ケアワーク」として外部化、専門職化さ

れてもいる医療看護、介護、保育などの営みも含まれているという点は共有できるだろう⁶⁾。

ここでは、こうしたケアを巡る事情を全て包含する定義として、Fisher and Tronto^{7,8)}による以下の説明を取り上げる。すなわち「ケアは、人類的な活動であり、私たちがこの世界で、できる限り善く生きるために、この世界を維持し、継続させ、そして修復するためになす、すべての活動」であるというものだ。そして、そのプロセスには、人に関心を向け、配慮すること、その上での具体的な労働とその応答までもが含まれる。この定義は広すぎて、あらゆる活動がケアに含まれてしまうのではないかという批判に対し、トロントは、その通りケアにはあらゆることが含まれるのであり、ケアの概念を弱者のケアに押し込める見方にこそ、ケアが軽視された価値観が反映されているという趣旨の反論を行っている。

一方、この定義には私たちが享受する様々な形の待遇をケアとして再認識させる効果がある。例えば、岡野⁹⁾では、ケアされている〈わたし〉の日常として、「雪国であれば朝早くから除雪車が道路を整備してくれ、公共交通機関では駅の構内から車両に至るまで、わたしたちを不快にさせないよう、そしてなにより安全のために、多くのひとが整備に携わっている」という描写がなされている。このように、Fisher and Tronto が「もっとも一般的な意味において」と前置きしたこの定義を用いることで、人間社会の維持にはケアが不可欠であり、なによりも私たち自身が例外なく「ケアされる」存在であることが明らかになる。この効果は、本論を進める上でも有用であるため、以後も、この定義を念頭に議論を進めることにする。

1.3 避難はなぜなされなければならないか

ここで、災害時の避難はなぜなされなければならないのか、という一見議論の余地がないような問いを改めて立ててみる。河川管理者や専門家は「犠牲者を一人でも減らしたいから」と答えるかもしれないが、それは、今まさに避難しようとする人が思い浮かべる理由ではない。当事者にとって避難は、単に命を守るだけではなく、周囲を安

心させ、これまでの生を肯定する活動に他ならない。しかも、避難とは、多くの例外はあるにせよ、災害という危機的状況の襲来を控えたときに、自宅という私的な領域を出て、公的な空間である避難所等に不本意ながら身を移すという行為であり、その越境に際しては、周囲の人々との間で様々な迷いや軋轢が生じるはずである。

このように当事者の側に立てば、避難はまさしく、人が生きるために、人々の関係性のなかで行われるというケアの営みであり、その人を取り巻く他者を含めた、本人の従前の生と強く結びついた行為である。その意味でも、「常に他者を気にかけながら、また他者からも気遣われながら行われる」という避難の相互依存的な側面に注目することは、当事者から見た避難の本質に沿ったものだと言える。もちろん、極端な仮想として無人島に一人で住む人が、自身の命を惜しみ、本能的に避難する例を想像することも不可能ではない。しかし、その人の従前の生がどのように成り立ち得るのかという問いも含め、その想像が通常の間人社会を描写するものでないことは明白である。

むしろ着目すべきは、このような避難における他者との関係という側面が、専門家や政策立案者の中で議論されず軽視されたり、先のような「老親を気遣って避難できない」といった例が、後に詳述するように、「自らの命を自らが守る」意識に欠く行動という文脈で扱われてきた点にある。水害時の避難だけをとっても、昨今は頻発する災害に応じて次々と新たな施策が打ち出されているが、「合理的判断のための」情報を流し、「主体的に逃げることを働きかける」という域に留まっている。本論は、コロナ禍以降活発になったケアに関する議論にもとづく知見を援用することにより、このように膠着状態にある避難施策に一石を投げようとするものである。なお、本論では便宜上水害時の避難施策を事例として扱うが、「ケアとしての避難」という考え方については、あらゆる災害の避難に当てはまるものである。

以下では、前半でケアに関する議論を引用し、現代が「ケアのない」社会であることを示す。さらに、現行の水害避難政策を参照しながら、ケア

の軽視の施策への現れ方を指摘する。後半では、ケア研究の知見を援用しながら、ケアを中心に据えた避難施策がもつべき要件を検討する。

2. ケアを巡る議論

2019年の新型コロナウイルス感染症拡大以降、ケア、もしくはケアを中心に据えた考え方を指す「ケアの倫理」に関する書籍やその日本語版が相次いで出版された^{6,8-13)}。

そのうち、既出の岡野による新書「ケアの倫理」⁶⁾の終章はまるごとコロナ禍とケアについて割かれており、そこでは、「パンデミックを契機にケアに光が当てられたものの、それが全体を照らすような大きなものではなかった」と指摘されている。また、ロンドンを拠点とする研究者集団による「ケア宣言」¹¹⁾も「ケアを顧みないことの支配」という題の序章から始まっており、「ケア・サービスがパンデミックに襲われるずっと以前から危機にあった」点に触れている。こうした出版の動きは、コロナ禍以降、医療者、介護者といったケア労働に従事する人々が置かれた苦境や、グローバル化した世界で防ぎようがない感染リスクの恐怖に直面するという世界共通の経験によって後押しされたものと考えられる。

以下では、著者なりにこれらの文献を概観した上で、ケアに関する議論からの指摘を次の4点にまとめる。1)は社会の現状、2)は目指すべき方向、3)と4)はケアの性質に関する記述である。

1) ケアが欠如した社会

ひとつめは、現代が「ケアのない」あるいは「ケアを軽視した」社会であるという指摘である。その特徴は、強い個が自律していることや、他者が介入しないことを是とする価値観に支配されている一方、人々が依存しあったり互いに結びつくことには価値が置かれぬ社会といえることができる。「自己責任」や「自助」といった言葉は、こうした社会で尊重される考え方を端的に表したものである。自己責任が強調された社会では、「他者」とは気かけたり配慮する存在ではなく、切り捨てたり、異質とみなす価値

観が広がっていく。

ケアが欠如した社会では、ケアは個人単位で購入する何ものか¹¹⁾となり、その供給は高水準とは言えない価格で労働市場が担い、多くの場合は女性、または有色人種や移民などがそれを引き受けてきた。

ケアを中心とした社会のあり方について検討する「ケアの倫理」を1980年代に先行して提唱したギリガンは、この考え方を「正義の倫理」の対極にある「もうひとつの声」として対比させた¹⁰⁾。ロールズの正義論を拠り所とする正義の倫理では、ものごとは普遍的な原理に則れば適切に判断ができるとされる。また、こうした判断が行えるのは他者から切り離された自律的な主体であるという人間観がある。他方、ケアの倫理では、すべての人が他者から受け入れられ、応えられることが理想であり、そのためになされるべき配慮に関心の中心がある。これを行うのは、傷つきやすさ(vulnerability)を認識していて、他者を頼り、他者からも頼られるという相互依存性やネットワークの中にある自己ということになる。

ケアの倫理は、個や自由を重視する近代社会において長く周縁に置かれ続けてきたが、近年の新自由主義経済の拡大、さらには今回のパンデミックによってそのことの歪みが様々な不平等として顕示されているというのが、ケアの倫理における主張である。

2) ケアに満ちたオルタナティブ

そしてケアの倫理では、このように自分と異なる人は気にかけたり思いやったりする対象ではなく、切り離すべき存在となる社会のなかで、「そうではなく、もし生活の中心にケアを据えるならば、いったい何が起こるのか」を問うべきだと訴える¹¹⁾。生活の中心にケアを据えるとは、一人ひとりが「誰もが他者に依存して生きている」という自己の脆弱性を自認し、人間は互いのケアによって関係性をつくるということから出発することである。

さらに、このケアに満ちたオルタナティブで重要となるのが、人々が互いの関係性を重視す

る過程で人を傷つけないように気にしたり、応答したりする「責任」である。この責任は、國分ら⁵⁾が指摘する「人間どうしの応答に関する覚悟」に通ずるものであり、「意志による責任論」が人間と分離しているのとは対照的である。

加えて、もうひとつの鍵となる条件は、コミュニティに十分な資源、社会基盤と時間があることだという¹¹⁾。それらが保証される状態にならなければ、ケアという感情や姿勢を伴う性質を、遠くの存在の他者に対して持ち続けるのは困難である。逆に言えば、コミュニティにこうした資源が枯渇しているとき、人々は容易に遠くの他者を切り捨てたり、憎悪の対象にしたりするのである。

3) ケアには相反する感情が伴う

このように、他者との相互依存を基本とするケアの重要な性質は、ケアには常に相反する感情が伴うということである。人間の脆さに直面することは、やりがいがあることであると同時に極度の疲労も伴う⁹⁾。

介護や育児の対象を愛おしく思うのに、抵抗されたり不意のアクシデントで予定を狂わされたりして相手を恨めしく思い、そのことで自身の罪悪感にも駆られるといった葛藤は、ケアをする人ならば日常的に経験することであろう。

この例のように、「他者との関係や配慮から、何をなすべきかについて判断がつかず、葛藤を抱く状態」は、普遍的な原則に基づき判断を下すことが理性的行為とされる既存の心理学において、長く未発達な劣った状態として扱われてきた。そのことに異議を申し立てたのが、ギリガンの「もうひとつの声で」で主張されたケアの倫理であった^{6,10)}。

そこでは、他者との関係性の中に生きる自己が、矛盾を抱えながらも「すべての人のニーズを満たす」ことが理想の状態とされる。すると人は、各々を気遣いつつ、それぞれにとって望ましい解決を図ろうとし、思い悩むことになる。

矢守は、「津波でんでんこ」という伝承の意味を「矛盾や葛藤を含みこんだ知恵」と総括した¹⁴⁾、この伝承の存在そのものが、避難が他

者との応答や相互依存のなかで行われることの証左のひとつであると解釈できる。

4) ケアは実践によって体得される

上記で挙げた例のような、日々の介護や育児で感じる葛藤は、それでもなお日々のケア経験を積み重ねることでやり過ぎたり、ケア対象への思いを新たにしたり、時には他者の助けを求めたりしながら解消されていくのが常である。

このようにして葛藤をやり過ぎす能力のことを、詩人キーツは「ネガティブ・ケイパビリティ」と呼んだ。この概念を日本で一般に広めた帯木¹⁵⁾によれば、ネガティブ・ケイパビリティは「どうにも答えの出ない、どうにも対処しようのない事態に耐える能力」あるいは、「早急に証明や理由を求めず、不確かさや不思議さ、懐疑のなかに行えることができる能力」とされる。

一方、小川¹⁶⁾は、朝日新聞のインタビューの中で、このネガティブ・ケイパビリティとケアに通底するキーワードとして「留保」を挙げ、結論を出したり他者を切り離したりすることだけが成熟ではなく、留保を大切にする生き方もあると主張した。

要するに、ネガティブ・ケイパビリティも、ケアの能力も、葛藤を抱えた際に「何とかしてたたずむ」実践を積み重ねることによって体得される性質をもつ。トロント⁸⁾は「ケアは私には向いていない」という人は、特権的無責任 (privileged irresponsibility) を行使し、経験を積み努力をしていないだけだと批判した。日々の実践によって、他者を思いやり、矛盾をやり過ごし、人を見捨てない能力を育てることは、現代社会に生きる誰しもに求められていることであるが、現実はそのようになっておらず、社会におけるマジョリティは、自分が受けているケアのみならず、ケア提供が免除されている特権にさえも非自覚的なのである。

ケアを巡る議論の概観は上記の通りである。加えるならば、こうしたケアの倫理を長く取り扱ってきたのは、一部のフェミニズムや社会学、倫理学の領域である。一方で、災害時の避難を取り

扱ってきた工学の領域、あるいは避難に関する政策立案プロセスにおいては、「私たちは例外なく脆弱な存在である」といった認識は無意識のうちに欠落しており、そのため、避難を巡る議論が、ケアの与え手としての視点から出発したものに留まってきたものと考えられる。小川¹²⁾は、ロールズの正義論において、ロールズが想定する家長は、女性や子どものような依存者、あるいは「自己決定能力に狂いが生じている人」のケアに責任を持つものであると考えていたかもしれないが、このような依存者を明確な構成員とはみなしておらず、依存者の利害が考慮されるかどうかまで突き詰めて考えられていないのではないかと指摘している。これと同様の構造が、以下で述べる避難施策における「ケアの欠如」につながっている可能性にも言及しておきたい。

3. 国の避難施策におけるケアの欠如

本章では、以上の通り概説した「ケアの欠如」が、現在の避難施策のどのような点に見て取れるかを、避難の基本方針、「弱者」の扱い、および時間の概念の3つの観点から述べる。

3.1 自律した強い個人を前提とした基本方針

ひとつめは、避難施策の基本的方針に見られる、自律した、言い換えれば自分で判断ができる、強い個を是とする考え方に着目する。

避難施策の方針は、避難情報の出し方の検討過程において絶えず議論されてきた。近年の大きな転換点は、2018年の西日本豪雨（平成30年7月豪雨）を機に内閣府内に設置されたワーキンググループでの議論である。同ワーキンググループの報告書¹⁷⁾では「住民が『自らの命は自らが守る』意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援する」のが目指す社会であるとし、その後公表されたガイドラインでは、避難情報を「直感的にわかりやすくするため」の5つの避難レベルが初めて設けられた¹⁸⁾。

その後も水害は頻発し、なかでも高齢者の被災が相次いだ。これは「いまだ住民の『自らの命は自らが守る』意識が十分ではないからだ」として、

2021年5月に発表された避難情報に関するガイドラインでは、よりわかりやすい情報を目指して避難勧告を取り止め、避難指示に一本化された¹⁹⁾。

しかし、その直後の2021年7月からの一連の豪雨でも洪水や土砂災害で多くの人命が失われた。さらなる避難対策の強化のため、内閣府は「令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会」を設置した。この報告²⁰⁾では、再び「住民一人一人の『自らの命は自らが守る』意識が希薄」であることが課題として指摘され、「主体的な避難行動を取る防災意識の醸成のため、教育と啓発活動を強化することが必要」と述べられた。

これらの文書が示すように、国の避難指針においては、「自らの命は自らが守る」旨の文言が再三繰り返され、自律した強い個が肯定、あるいは自己決定能力を有する者が標準的な避難主体として想定されていることは明白である。さらに、「行政は（住民自らの判断を）全力で支援する」立場であると明言しており、行政の支援は個人の判断があることを前提としたものとなっている。

3.2 「弱者」の扱い

上記で取り上げた避難指針や、関連する避難施策においては、判断の決定能力が十分ではなく標準的な避難主体に「至らない」人に対しては、早い段階での情報周知により避難のための時間的猶予を設けるとともに、事前には個別の計画を策定し周囲の支援によって避難させるという対策が用意されている。

避難のための時間的猶予は、現在では避難情報の「レベル3」と呼ばれる「高齢者等避難」として与えられることになっている。この「レベル3・高齢者等避難」は、指定河川洪水予報におけるはん濫警戒情報に相当し、全員に避難を促す「レベル4・避難指示」に先んじて自治体から発令されるものと規定されている²¹⁾が、水位上昇の進展が早い場合にはレベル3の発令を省略してレベル4の避難指示が発令されることもある。

国土交通省では、このような緊急時に高齢者等の避難を促すための施策として、彼らの家族が登

録したスマートフォンに防災情報を伝え、家族から電話をかけて避難を呼びかけるという「逃げなきゃコール」²²⁾という取り組みを提唱している。

一方、避難に時間を要する高齢者、障害者等の避難に対する事前の対策として内閣府は、2013年の災対法改正で「避難行動要支援者名簿」に関する規定を定めた。その後、個別計画の作成に関する議論を経て、2021年の同法改正により、要支援者の「個別避難計画」の作成が市町村の努力義務として課されることになった。

個別避難計画は、ひとりでは避難が困難な人が「どこに」「誰と」「どのように」避難するかを事前に定める計画である。計画の作成主体の選定は自治体に委ねられており、先進的な自治体では、当事者の優先度によって個人が作成、自治会などの地域が作成、自治体が介入して作成するなどの振り分けがされている²³⁾一方、全体的な作成率としては、要支援者全員に同計画を作成した自治体は2022年時点で7.9%に留まる²⁴⁾など低調となっている。近年ではケースワーカーなど福祉専門職が計画作成に参画するケースも増えつつある²⁵⁾。また、個別避難計画では基本的に対象者の「同意」が必要となっており、この点が計画作成のネックとなっていることも指摘されている²⁶⁾。

本論では、これらの要支援者施策を直接的に批判する意図はないことを予め断っておく。鍵屋²⁵⁾が述べるとおり、個別避難計画の作成によって自治体における防災関連部署と福祉関連部署の連携が進むなど、今後の避難施策にとって重要な期待がなされていることは確かである。

しかしながら、これらの施策は、以下の二つの理由から、全体として「ケアが中心に据えられた社会」を前提にしたものとは言いがたい。ひとつは、まさに今高齢者介護が置かれている状況と同じように、家族に責任の多くが配分されるか、もしくは業務として福祉専門職に外部化される構造になっており、「ケアの平等な分配」について十分な議論が尽くされた結果ではないからである。もうひとつは、あくまでも「レベル4・避難指示」で避難可能な者を標準主体としており、「レベル3・高齢者等避難」の対象者であるケアの受け手

を認識的に「他者」としてしまっているからである。

竹端²⁷⁾は、障害者教育において「分類は画一化のための手段」と主張する池田²⁸⁾の論をひきながら、「あなたのため」と私とあなたを分離・区別するまなざしこそが、実は当の排除を生むのだと指摘した。そのことは、「標準的な避難者」と「避難要支援者」の分類によって「全ての命を守る」ことを目指す現行の避難施策と多くの部分で共通する。繰り返しになるが、こうした区別によって、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人などに対し、よりきめ細やかな避難支援施策が用意されてきたことは事実である。しかし一方で、「自分だけで自分の命を守れる人などいない」という人間の脆弱性を前提としたとき、私たちの避難施策とはどうあるべきなのかという課題も、検討に値するものであることを指摘したいのである。

3.3 時間の捉え方

最後に、災害からの避難行動に際して重要な時間の捉え方に着目する。

現在、国土交通省が掲げる水害に対するソフト施策の柱のひとつはマイ・タイムラインの作成である。

マイ・タイムラインとは、台風の接近等によって河川水位が上昇する時に、住民一人ひとりの家族構成や生活環境に合わせて、「いつ」「何をするのか」をあらかじめ時系列で整理した自分自身の防災行動計画であり、住民一人ひとりが洪水ハザードマップを活用し、地域の水害リスクを認識や避難に必要な情報・判断・行動を把握することにより、避難の実効性を高めることが期待できる取り組みである²⁹⁾。

水害は、地震や津波、噴火に比べて避難のための猶予時間が長い進行型災害である。水害時に起こりうるイベントや発令される情報から猶予時間を逆算し、行動計画を立てる手法は合理的である。

一方で、マイ・タイムラインはそれを「マイ(私の)」と呼んでいることから、避難における「個人の判断」に焦点が当てられたツールとなっていることを指摘したい。もちろん、呼び名が

ツールの性質を全て物語る訳ではなく、ましてや、国土交通省や自治体が謳うこのツールの効果のひとつは、タイムラインの作成をきっかけに、家族や地域内で「一緒に考えること」であり²⁹⁾、その有用性を否定する意図はない。ここで強調したいのは、「マイ」が指す「私」に、ケアとともにある人の日常がどれほど意識されているのか、という問いである。

小川¹²⁾は、ケアに従事している人にとっては、カイロスの時間が優勢だと述べている。同様にCottam³⁰⁾は、ケアはカイロスの時間の世界に属すると述べている。「カイロス」はギリシャ語の時(chance)に由来を持つ言葉で、「感じる時間」もしくは時間の質的特性³¹⁾という時間の概念である。これと対になるのが、まさに「タイムライン」で表されるように、直線的で時計によって計測可能な時間概念であるクロノスの時間である。

「カイロスの時間が優勢である」ときに起こることの一つは、他者との関係によって時間の価値が一変するということである。再び身近な介護や育児の例に戻れば、「朝は老親の調子が良いから」「もうすぐ子どもが昼寝するから」といった具合に、ケア対象の状態に依存して日々の行動予定が変わることは珍しくない。ケアの責任を負っている人ほど、このようにケア対象が傷つかないように配慮する傾向は強く、災害時とて例外ではない。冒頭の事例のように「介護が必要な老親がいるので避難が難しい」といった訴えは、避難を決断できない非合理的な説明ではなく、ケア責任を優先した葛藤の表れとも理解できる。こうした時間感覚をもつ人にとって、「猶予時間を多く取る」という提案だけでは意味のある解決策にはならず、避難行動を想起するには、ケア対象との応答や関係をつぶさに見つめ直す作業が不可欠になる。

繰り返しになるが、マイ・タイムラインの実際の取り組みが、そうした反芻作業の場になり得ることは事実である。しかし、仮に政策の実施側が、「誰もがマイ・タイムラインを持てば、避難行動は合理的に行われる」というナイーブな理想を描いているとすれば、それは、他者から侵害されることのない時間感覚を持つ者の特権的無責任の現

れではないか、という懸念に触れておきたいのである。

4. ケアを中心に据えた避難施策とは

4.1 オルタナティブの検討

以上、現在の避難施策は根本的に自律する個人を想定しており、その判断や行動能力が欠如する人を「要支援者」として措置の対象とする点、さらに要支援者が避難するためのケアは専門職や家族が行うように限定して配分されている点にケアの軽視が見られることを述べてきた。

では、水害時の避難について、ケアを中心に据える、すなわち、誰もが傷つきやすく、他者に依存して生きていることを自認し、言い換えれば「自らの命を自ら『のみで』守る」ことができる人などいないことを前提とする避難施策とはどのようなものであるかを検討してみよう。ケアの倫理の議論を援用した考察は、以下の3点に集約できる。

ひとつめに、ものごとの検討は、よりケアが必要とされる人のニーズや立場から出発すべきであるということである。現行施策で標準的な避難主体として想定される、自己判断能力を有する者の行動が基準になるのではなく、他者の支援を必要とする人のニーズをより詳細に検討した上で、施策を考える必要がある。繰り返しになるが、これは単に、「レベル4」をやめて「レベル3」を標準にするとといった話ではなく、研究者や政策立案者が、自分ひとりでの避難が困難な当事者や、その周辺でケアを担う人々と出会い、避難に際して直面する困りごとや戸惑いに関する声を拾い、代弁し、避難の際に生じる葛藤にはどのようなものがあり、どういった施策によって乗り越えうるかという問いに真摯に向き合う必要があるということである。

ふたつめに、避難における人と人どうしの関係性に、より強い関心を向けるという点である。著者らの研究³²⁾では、スマートフォンのSNSに表示される情報として、自治体からの避難情報を見ることよりも、近隣の人々が避難について前向きな会話しているメッセージのやりとりを見るほうが、人々が避難意思を高く示すことを明らかにし

た。この結果は、当事者の近くにいる人から発せられる情報が、適時の情報提示にも増して、当事者のより望ましい選択に寄与する場合があることを示している。

無論、信頼できる人が近くにいる気にならうような地域コミュニティは一朝一夕につくられるものではない。このことも念頭に置けば、ケアを中心とした避難施策が考慮すべき最後の点は、災害時の避難とふだんの生活との接続をできるだけ重視した施策を考えるということになる。2.で述べた通り、ケアには相反する感情を伴い、実践によってその能力が高まるという性質がある。人々のケアの能力は日々のケア実践によって醸成されるのであり、避難の声かけや避難所の運営など災害時のケアだけが独立して成り立つことはあり得ない。地域の福祉的な活動や祭事、集会など、日常生活におけるすべてのことが、災害時の避難施策につながっていると考えるべきである。さらに重要なのは、2.の2)の性質で述べたとおり、ケアに満ちたオルタナティブの実現には、こうした日常のケアを豊かにするための資源や社会基盤が十分に整備されていることが必要だという点である。トロントの主著⁸⁾「ケアリング・デモクラシー」での主題の通り、最終的には、私たちの社会が、民主主義を通じケアを中心に据えた社会を選択するのかという点にもかかっているとと言える。

4.2 具体的な施策の方向性

最後に、上記で述べたオルタナティブが、どうすれば具現化するのかという点について、これまでにも引用した「ケア宣言」¹¹⁾における主張を援用しながら、大まかにその方向性を示すことで本論の総括としたい。

同書において著者らは、ケアに満ちたコミュニティの核にあるべきものとして、(1)相互支援、(2)誰の所有でもなく共同で維持される公的な空間、(3)物ばかりでなく情報も含めて共有された資源と、(4)外部化された事業を地域に取り戻すインソーシングも視野に入れたローカルな民主主義が必要だと述べている。

こうした指摘を鑑みれば、本稿で取り上げた政

府の避難行動指針、避難行動要支援者対策、マイ・タイムラインといった国の施策についてはいったん棚上げしたとしても、ローカルなレベルにおいてケアを考慮した避難施策を検討する余地はありそうである。例えば、避難所の指定を機械的に行うのではなく、人々がふだんから集う場所を住民が共同で維持し、避難所として「育てる」ことができれば、災害時にも人々は迷わず、安心してその場所に集うだろう。

このような発想の取り組みは、全く目新しいものではなく、既にこのような視点を持つ地域リーダーらによって、実践されている。

例えば、浅野ら³³⁾では、「声」をかけられる関係作りがもっとも重要であると結論づけ、防災リーダーによって、平常時の親睦活動を一層重視した防災活動の延長線上に、地区防災計画策定を位置づけた旨が報告されている。あるいは、2019年と2021年の二度にわたり豪雨災害を経験した佐賀県大町町では、地域振興や地域課題の解決の担い手である地域おこし協力隊が、保健師や社会福祉協議会と連携しながら水害後の在宅避難者のニーズを持続的に把握する仕組みを構築したことが、内閣府が「被災者一人ひとりに寄り添ったきめ細やかな支援」として提唱する災害ケースマネジメントの先進事例として報告されている³⁴⁾。

上記で参照した取り組みはいずれも、国や都道府県といった大きな枠組みで実施されるものではなく、「ローカルな民主主義」として実践される類いの施策である。もともと水害時の避難は、小さな地域の中で行われる。そのなかで、ケアに満ちたコミュニティがつけられること自体が、その地域に即した避難施策そのものになっていくと言える。

5. おわりに

以上本論では、災害時の避難をケアとして捉えることにより、現在の避難施策のオルタナティブが形づくられ、現行の施策や考え方、実践に新たな知見が得られることを述べてきた。本論の冒頭に掲げた、避難における「人と人との関係」を当事者の視点から捉え直すという視点の転換によ

て得られた知見は、本論での一連の考察から以下のようにまとめられる。

まず、従来の避難施策が、「いかなる人間も脆弱であり、助け合わなければ生存が叶わない」という前提が見落とされたまま、非自覚的に支配的な（もしくは、本論では触れなかったが、「家長主義的な」とも呼べる）立場から検討されており、そのことが、災害弱者を区別する施策や、他者から侵害されることが想定されない時間の取り扱い方に現れていることを指摘した。

しかし、当事者から見た避難とは、命を守るという大前提のもと、また周りの人を安心させるために、様々な葛藤を乗り越えて、私的な領域を出るという行為である。そこには、本人のこれまでの生が強く結びついているはずであり、より脆弱な人々には、より大きく複雑な葛藤が伴うことが想像できる。ケアを中心に据えた避難施策とは、こうした葛藤や、人間どうしの関係性への着目から検討されるべきである。

本稿で指摘した、国の施策における「ケアの欠如」は当然ながら悪意をもって生まれたものではない。「自らの命は自らが守る」という言葉は、頻発する水害や社会の脆弱化に対応する施策を立てる過程で、「行政任せ」の防災を脱却し、人々の当事者意識を醸成し、わかりやすく人々の理解を得られやすい方針として掲げられたものである。無論、このような方針によって、自らが避難の主体であるという意識転換に成功した住民も皆無ではないだろう。しかしながら、本論における「あらゆる人は脆弱である」という視点、および人と人との関係性から導かれる施策は、一層脆弱となりゆく社会における避難の実践に対して、新たな方向性を位置づけようとするものである。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 JP24K07709 の助成を受けたものです。

引用文献

- 1) 矢守克也：能動的・受動的・中動的に逃げる、災害と共生、Vol. 3, No. 1, pp.1-10, 2019.

- 2) 松原悠：中動態と避難，災害と共生，Vol. 3, No. 2, pp. 15-26, 2020.
- 3) 及川康：主体的避難の可能性について，災害情報，Vol. 18, No. 2, pp. 135-140, 2020.
- 4) 國分功一郎：中動態の世界 意志と責任の考古学，医学書院，2017.
- 5) 國分功一郎・熊谷晋一郎：「責任」の生成 中動態と当事者研究，新曜社，2020.
- 6) 岡野八代：ケアの倫理 フェミニズムの政治思想，岩波書店，2024.
- 7) Fisher, B., and J. Tronto: Toward a feminist theory of caring, *Family: Critical Concepts in Sociology*, Vol. 2, pp. 29-54, 1990.
- 8) トロント ジョアン：ケアリング・デモクラシー - 市場，平等，正義 (岡野八代 (監訳)，相馬直，池田直子，富岡薫，對馬果莉 (訳))，勁草書房，2024.
- 9) トロント ジョアン・岡野八代：ケアするのは誰か？ 新しい民主主義のかたちへ，白澤社，2020.
- 10) ギリガン キャロル：もうひとつの声で 心理学の理論とケアの倫理 (川本隆史・山辺恵理子・米典子訳)，風行社，2022.
- 11) ケア・コレクティブ：ケア宣言 相互依存の政治へ (岡野八代，富岡薫，武田宏子訳)，大月書店，2021.
- 12) 小川公代：ケアの倫理とエンバワメント，講談社，2021.
- 13) 小川公代：ケアする惑星，講談社，2023.
- 14) 矢守克也：「津波てんでんこ」の4つの意味，自然災害科学，Vol. 31, No. 1, pp. 35-46, 2012.
- 15) 帯木蓬生：ネガティブ・ケイバビリティ 答えの出ない事態に耐える力，朝日新聞出版，2017.
- 16) 朝日新聞社：小川公代さん，難病の母に語る不思議の国のアリス ケアの倫理と文学，朝日新聞 (2023年10月4日付)，2023.
- 17) 内閣府，平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ，https://www.bousai.go.jp/fusuigai/suigai_dosyaworking/index.html，閲覧日2023年6月21日.
- 18) 牛山素行：避難勧告等ガイドラインの変遷 (特集論文：災害時の「避難」を考える)，災害情報，Vol. 18, No. 2, pp. 115-130, 2020.
- 19) 内閣府，避難情報に関するガイドラインの改定 (令和3年5月)，https://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline/，閲覧日2023年6月21日.
- 20) 内閣府，令和3年7月からの一連の豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会，<https://www.bousai.go.jp/fusuigai/r3hinanworking/index.html>，閲覧日2023年6月21日.
- 21) 気象庁，防災気象情報と警戒レベルとの対応について，<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/bosai/alertlevel.html>，閲覧日2023年8月31日.
- 22) 国土交通省，登録型のプッシュ型メールシステムによる高齢者避難支援「逃げなきヤコール」，<https://www.mlit.go.jp/river/risp/policy/33nige-call.html>，閲覧日2023年8月31日.
- 23) 阪本真由美：災害対応・新ステージ (第5回) 個別避難計画と顔の見える関係づくり (1) 個別避難計画を通じた避難支援，月刊福祉，Vol. 106, No. 9, pp. 60-63, 2023.
- 24) 内閣府・消防庁，避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果，https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubou01_02000582.html，閲覧日2023年9月5日.
- 25) 鍵屋一：災害福祉支援の動向：個別避難計画，福祉BCP，福祉避難所を中心に，月刊福祉，Vol. 105, No. 11, pp. 8-12, 2022.
- 26) 鍵屋一：自治体の防災マネジメント [80] 個別避難計画の進捗状況と課題 (2)，月刊ガバナンス，2022年11月号，2022.
- 27) 竹端寛：能力主義をケアでほぐす，晶文社，2025.
- 28) 池田賢市：学びの本質を解きほぐす，新泉社，2021.
- 29) 国土交通省，マイ・タイムラインガイド【Ver.1.0】，<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/tisiki/syozaiti/mytimeline/index.html>，閲覧日2023年9月5日.
- 30) Cottam, H., A radical new vision for social care: how to reimagine and redesign support systems for this century, The Health Foundation, <https://www.health.org.uk/publications/reports/a-radical-new-vision-for-social-care>，閲覧日2023年9月5日.
- 31) Smith, J. E.: Time, Times, and the 'right time'; Chronos and Kairos, *The monist*, Vol. 53, No. 1, pp. 1-13, 1969.
- 32) 中村僚・松田曜子・佐野可寸志・高橋貴生：メッセージアプリ上の住民どうしの会話が避難意思にもたらす効果の分析，土木学会論文集，

- Vol. 80, No. 20, 2024.
- 33) 浅野幸子・福富真子・谷村景弓・公文資子・梅原朋美・町田友里・稲田佳奈・神原咲子：地区防災計画策定プロセスにおける多様性・社会包摂の視点の標準的な導入可能性の検討－高知市および潮江南地区での取り組み事例から－，地区防災計画学会誌，Vol. 25，pp. 25-40，2022.
- 34) 内閣府，災害ケースマネジメント実施の手引き，<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/index.html>，閲覧日2025年4月23日。
- (投稿受理：2023年9月5日
訂正稿受理：2025年6月25日)

要 旨

本論文では，災害時の避難を「ケア」として捉えることにより，避難に関する施策や考え方，実践に対して一定の新たな知見が得られることを述べる。避難は，「他者との関係や，相互依存，応答のなかでなされる」というケア的な性質を多分に含む行為であるにもかかわらず，現在の避難施策はそのことが軽視されたままつくられている。本稿では，前半で近年のケアの倫理に関する議論を引用し，現代が「ケアのない」社会であることを示す。さらに，現行の水害避難政策を参照しながら，ケアの軽視の施策への現れ方を指摘する。後半では，ケアの倫理研究の知見を援用し，水害避難施策への提言を行う。