

住み続ける権利と災害時の避難支援に関する一考察

—岡山県備前市片上地区「地区診断」調査から—

愛媛大学 鈴木静

(会員番号：3349)

[キーワード]住み続ける権利、「地区診断」、介護保険法

1. 研究目的

高齢者をはじめ住民の多くは、住みなれた家や地域で住み続けたいと強く願っている。東日本大震災では地域住民が住み続けられない状況が、広範囲かつ長期にわたっている。災害時の問題は緊急等に集約されがちであるが、個々の被害実態を丁寧に見れば、同じように災害を受けても貧富の差、家族構成、要援護状態か否か等に大きな影響を受ける。このことは平時の社会問題が、緊急時に集約して現れるにすぎないことを意味する。こうした問題意識から、住み続けられない状況を人権侵害だと捉え、基本的人権の一つとして「住み続ける権利」を提唱する動きが社会保障法学を中心に展開されている。本報告は「住み続ける権利」の確立とその実現を目指す立場から、その基礎作業として、少子高齢化が進む地方都市における、住民の生活状況と日常生活上および自然災害時の具体的な不安の内容を明らかにする。これをふまえ、高齢者世帯に焦点をあて、災害時の避難支援に関して課題を提示する。

2. 研究の視点および方法

本調査は、「地区診断」を用いて行った。「地区診断」とは、主として1960年代以降に公衆衛生分野で実践された思想と方法であり、提唱者である稲葉峯雄によれば「その地区の住民が、自分自身のからだ暮らしのことを考えるように、地区のことをみんなで考え、より良い地区にしてゆくための話し合い、調査、研究を共同で主体的に計画し、問題解決や町づくりを実践してゆくこと」にある。岡山県備前市片上地区を対象地とし、調査実施に関しては片上地区自治会連絡協議会が中心的役割を果たし、モデル地区での町内会懇話会、住民集会、全世帯アンケート等を実施した。なお、本調査は「片上地区地域支え合い体制づくり事業」の一環として行われた。

全世帯アンケートは、片上地区16地区世帯主を対象に、町内会長が把握する1,282世帯に行った(2011年12月下旬配布、2012年1月中旬回収)。具体的内容は、基本属性の他、「災害への備え」、「医療と健康」、「介護の困りごと」、「子育て・教育の困りごと」、「暮らしの困りごと」、「町内会や市政への期待」についてであり、複数選択式および自由記述方式で行った。このアンケートは、16地区それぞれに町内会長名で地区住民へアンケート依頼し、回収については町内会ごとに回収箱の設置や個別回収などの工夫をした。回収に際し、記述が困難な高齢者等に対しては、町内会長らが記述手伝いをするのを心がけた。その結果、回収率は79.6%にもものぼる。さらに特筆すべきなのは、普段から地区住民については当然知っているとの認識である町内会長や地区役員らが、住民の意向や避難時の不安の深刻さへの理解をふかめたことにある。同時に、住民らが町内会活動へ期待を強めることにつながった。なお、アンケート調査結果は、3月31日に住民集会等で報告し、報告集にまとめ全世帯へ配布した。

3. 倫理的配慮

守秘義務を徹底し、関係者の人権・利益保護を最大限に尊重する。研究成果発表の際しては個人が特定できないよう最大限の注意を払う。

4. 研究成果

本報告のテーマにあわせ、ごく一部をとりあげる。全世帯アンケート結果からは、要介護者や障害のある者のいる世帯が全体の19%程度であるにも関わらず、78%が緊急時の安否確認のしくみの必要性を感じている。あわせて避難時の手伝いを必要とする世帯では、日常的な生活支援も求めている。この日常的な生活支援を必要とする世帯は、高齢単身世帯、高齢夫婦世帯、多世代で住んでいるが日中は高齢者が単身になる場合が多い。必要とする支援の具体的内容(複数回答可)は、「急病やけがの際の緊急連絡人」(14%)、「ゴミ出しやゴミの分別」(12%)、「買い物の手伝い」(9%)等である。一方で、全世帯を対象に「他の人が困っている時に、あなたは何ができるか」(複数回答可)を尋ねると、「話し相手」(63%)、「ゴミ出し」(28%)、「挨拶などの声かけ」(22%)、「災害時の安否確認」(20%)と続く。これらの点については、片上地区の町内会長らの普段の「思い」が顕在化した結果であった。2012年4月以降、アンケート結果を基礎資料として、避難時の支援および生活支援を求める人々と支援できる人々を、有機的に結びつけるための体制や拠点づくりの具体検討が始められたところである。

また、住民の「片上地区に住み続けたい」強い思いをもっていることも顕在化した。回答者の約6割が「体が不自由になったとき、福祉サービスを使いながら片上地区に住み続けたい」と願っている。この点については、地区懇話会でも関心を呼び、「それでも単身で、介護が必要になれば、現実的に住み続けるのは難しい。地域で生活を続けられるために福祉施設を望む」声があがった。在宅生活を支える施設を含む福祉サービスのあり方が、まさに問われている。

さらに、全世帯アンケート自由記入からは、避難体制および介護保障に関して切実な声が寄せられた。これは主に高齢単身世帯(主に女性)、高齢夫婦世帯からであり、例えば避難体制について「他人の迷惑になるので避難をあきらめている」とあり、同時に必要な生活支援は「生きているかどうかの声かけ」である。現時点での生活状況の厳しさと介護家族を精神的に追い詰めている状況が顕在化した。

5. 考察

片上地区全世帯アンケートをふまえ、本報告では2点を考察する。1つ目は、高齢者の生活支援ニーズの背景にある法制度の不備についてである。言い換えれば、高齢世帯の在宅生活を保障することをめざした現行介護保険法の限界であり、同法以外での高齢者の生活援助サービスの縮小、不存在についてである。2つ目は、自然災害時における高齢要援護者の避難体制を具体化についてである。災害救助法およびその運用では、要援護者の避難体制を考慮しているとは言い難い。そして町内会等が、独自に要援護者避難名簿等を整備・共有しようとするれば、個人情報保護法が壁となりその実現が難しい。さらに要援護者名簿の共有が可能になった上でも、平時から介護保険法はじめ福祉諸法のもとで、災害避難時も想定しての地域包括支援センターや社会福祉協議会、介護事業所、町内会などの諸機関の役割分担が問題になる。こうした点につき、備前市片上地区の現状をふまえて、今後の課題を明らかにする。