

災害リスクマネジメントと地域福祉実践の枠組みに関する一考察**-復興・地域再生プロセスにおけるリスクコントロール**

○ 東北福祉大学 森 明人 (5709)

キーワード：災害福祉リスク、災害リスクマネジメント、発生予防・被害軽減

1. 研究目的

本研究では、大震災の災害過程における社会福祉支援を検討していく際に不可欠な対象把握の概念となる「災害福祉リスク」について言及しながら、リスクマネジメントの視点から地域福祉実践の枠組みを再構成していくことを目的にしている。ここでいう災害福祉リスクとは、「災害発生にともない社会システムの脆弱性が顕になることで発生が予測される主として日常生活・社会生活の継続に関わる危機的状況のことを指し、自律的生活の阻害要因として出現する。また、それぞれの地域社会が形成してきた歴史文化的な諸特徴と社会資源のあり方により、多様な形態をともなって現れる危機的状況」と定義しておく。今時、災害過程サイクルで明らかになった社会システムにおける脆弱性は、社会福祉対象における社会的バルネラビリティの存在と、それらを支える社会的諸条件という相互関係に潜在していたリスクを改めて顕在化させた。平時は地域社会の中で、歴史文化的、職住一体的に営まれてきた意思主体的な人間の自律生活が、大災害からの生活復興の過程で現れる新たな環境適応的なプロセスでは自律的生活が立ち行かなくなった。主体が有していた情緒的連帯から相互の支え合いまでの有形・無形の社会的様式および社会的支援ネットワークの崩壊・喪失が、日常性の維持・継続を不可能なものにしてしまう現象が顕著化した。地域社会において歴史文化的に形成されてきた当事者を取り巻く社会ネットワークの再現性は、復興という新たな社会環境の創出という時代的適応的な生成過程という側面を含む限り、同様の形態を伴って復旧することは難しく、それに支えられていた社会的バルネラビリティが有するリスクは顕在化することになる。このような災害過程で生じる社会的脆弱性と災害福祉リスクを予防・軽減する地域福祉実践とは何かについて考察する。

2. 研究の視点および方法

東日本大震災の被害実相から析出した災害福祉リスク概念の検討を行なった。リスクマネジメントとして、リスクコントロールの基本的枠組みを援用しながら、災害福祉リスクに対して地域福祉の実践がどのような被害の発生予防・軽減に資するかについて理論的検討を行なった。さらに、参照事例を用いて、リスクコントロールの構成概念である撤退・分散・結合・制限を検討し、地域福祉実践をリスクマネジメントの視点から再構成した。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会の倫理規定にもとづき、倫理的な問題が生じないよう配慮をした。

4. 研究結果

本研究では、大災害時における自律的な生活の継続を困難にさせる「災害福祉リスク」への対応として、平時における地域福祉実践をリスクコントロールの観点から考えることの有用性について示唆をえた。緊急時・応急時の避難行動・避難生活における「災害時要援護者」への対応の重要性に変わりはないが、主体の心身の状況に焦点をあてる状況的ニーズの把握に偏る傾向がある。環境応答的な生活主体者を前提とすれば、主体と社会的環境との関係性について構造的に把握することができれば、平時からのリスクコントロールを含めてより包括的対応が可能になることが示唆された。さらに、社会福祉にとっては復興を中長期的な視野で考え支援枠組みを構築していくことが必要であること、また平時の地域福祉実践で地域組織化・ソーシャルキャピタル醸成等のコミュニティ形成が、災害過程における災害福祉リスク発生の予防・軽減につながるという点に理論的見通しをつけた。

5. 考察

(1) 災害福祉リスクと地域福祉実践

平時から災害福祉リスクに対して、どのようなリスクマネジメントが必要になるか。このように社会福祉の分野で問題になる自律的な生活の継続性との関連で把握されるリスクについては、多元的・多様な社会福祉資源の開発ならびに支援ネットワーク化が肝要である。このことは、地域福祉実践の領域に引きつけて言えば、すでに阪神淡路、新潟中越において、平時からの地域組織化・地域福祉組織化ならびにコミュニティ形成が防災・減災機能を高めたという幾多の事例によって実証的に述べられている。また、同経験の中では、復興・地域再生の場面における世代を超えた連携・協働がその後のコミュニティ再生・創出に大きく寄与したということが実証的に語られている。

(2) リスクマネジメントと地域福祉実践の枠組み

3.11 東日本大震災にみるように、大震災は予測を凌駕し被害が広がる。地域防災・減災の取り組みによる災害マネジメントによる対応に加えて、社会システムの機能不全に対して一定のリスクコントロールは不可欠となる。とりわけ、災害福祉リスクの顕在化に対して、平時からの地域福祉的実践でどのようなリスクコントロールが可能になるかの検討は急務の課題となる。その際、災害福祉リスクの特質を踏まえると、リスクコントロールのフレームに依拠して考えると、予防と軽減という視点から、①分散、②結合、③制限、④撤退という方法論的視座で検討することができる。さらに、今後の課題として、これらを地域福祉的実践の小地域福祉活動、地域福祉型サービス、環境整備活動等との接合を検討することが必要になる。

本研究は、東北福祉大学感性福祉研究所における文部科学省の私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成24年度～平成28年度）による私学助成を得て行われた。