

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における事業所の災害時支援アンケートの取り組みから—

○愛媛大学 氏名 鈴木 静 (3349)

キーワード3つ：住み続ける権利・地区診断・町内会と事業所の連携

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、岡山県備前市片上地区における事業所の災害時支援アンケートの取り組みから見えてきた地域における防災対策の現状と課題について取り上げる。

2. 研究の視点および方法

本調査は、2011年度から「地区診断」を用いて行った「片上地区地域支え合い体制づくり事業」の一環として行った。「地区診断」とは、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る（稲葉峯雄『草の根に生きる—愛媛の農村からの報告』岩波新書 1973年）。

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、これまで住民集会、全世帯アンケートと要援護者登録名簿作成等を実施してきた。2013年度は、災害時における町内会と事業所の避難連携の可能性を探ることを目的に、一般事業所および介護事業所（以下、双方をあわせて「事業所」と略す）へアンケート（以下、「当該アンケート」と略す）を実施した。研究結果については、アンケート実施前（2013年8月）に行ったヒヤリングもあわせて分析、検討する。

当該アンケートは、片上地区内に存する従業員40人以上の事業所と、介護事業所（従業員数を問わない）を対象に、45ヶ所にアンケートを郵送した（回収数は22ヶ所であり、回収率は48%である）。アンケートでは、一般事業所において防災計画（消防法における消防計画を含む）の策定状況、町内会と連携を取ることの可能性、町内会への協力・支援の具体的内容、事業所ネットワークの参加意向、町内会および行政への要望を尋ねた。

3. 倫理的配慮

本調査は、「片上地区地域支え合い体制づくり事業」をもとにしており、学会発表に関しては、2013年8月2日（土）に開催された片上地区地域支え合い体制づくり事業実行委員会の場において、個人情報保護の上で経緯および結果報告の許可をえている。

4. 研究結果

本報告のテーマにあわせ、ごく一部をとりあげる。第一に、当該アンケート回答した事業所は、町内会との連携に好意的、積極的な事業所が回答していることが特徴である。第二に、その特徴ゆえに片上地区の現状を次のようにまとめることができる。①各事業所でも、災害時対応は始まったばかりの段階である、②町内会との連携について可能と考えている。具体的内容としては町内会「への」支援と町内会「からの」支援の双方が上げられる。③事業所ネットワークの参加意向は高い。④事業所は、行政からの災害時発生時の情報を求めている。とりわけ特徴的なのは②であり、町内会「からの」支援を求めているのが介護事業所であることである。この結果から、町内会と事業所連携を進めることを前提に次のような課題を挙げることができる、①個別事業所の災害時対応の計画、ガイドライン等について消防署等の行政機関による学習の機会と福祉事業所等、災害時対応計画を持つ事業所を参考に意見交換の機会の創設、②備前市片上地区が行う一斉避難訓練への事業所参加、③町内会「からの」支援を希望する介護事業所と町内会の日常的な交流、意見交換の機会の創設などが求められる。

5. 考察

当該アンケート結果をふまえ、本報告では3点を考察する。1つ目は、地域包括ケアのなかに防災、避難支援事業のあり方を位置づけることを提起する。2012年度までの「地域支え合い体制づくり事業」の取り組みから、災害時における要援護者の多くは高齢者であり、この多くは日常的にも社会的孤立問題を抱えている。この共通項をもとに、地域包括ケアと防災、避難支援事業を問う。2つ目は、地域包括ケアにおける防災事業のなかで、行政の責任と具体的役割を検討することであり、こうしたことをふまえ、3つ目に地域内に存在する営利企業（介護事業所を含む）などとの連携の課題を明らかにする。本報告では踏み込めないが、最大の課題は、介護保険法はじめ高齢者福祉関連法では、十分に災害時を想定しているとはいいがたいことにある。「住み続ける権利」の視点から、介護保険法やそのもとでの地域包括ケアシステムのあり方、災害時における福祉領域以外の各機関との役割分担と連携などの法的整備と運用、ならびに実践課題の検討を進めていきたい。