

災害対応における対象者論の検討

—社会福祉・SWからの災害弱者・災害時要援護者概念・定義の整理をもとに—

○ 東北福祉大学 日野さくら (8152)

渡辺 圭 (東北福祉大学感性福祉研究所 8022)

キーワード：災害対応、災害弱者、災害時要援護者

1. 研究目的

災害による衝撃は3つの被害をもたらすと考えられる。それは、拙著(2014)において指摘をしているように、直接的被害に加え、顕在化した被害であり、それらは、発災から復興へと向かう過程における時間経過に伴い変化し、複雑化していくという性質を持っている。これらの被害については、数多くの先行研究(いのうえ 1996、峯本 2010 等)において指摘されており、高齢者や障害者等を含む、いわゆる「災害弱者」、「災害時要援護者」と称される人々が災害の衝撃により一般の被災者よりも過酷な状況に置かれうる。

一方、それらの2つの被害に加え、特性の異なる被害として、発災後の復興施策等の事後対応の如何により生じる被害が存在していると考えられる。この被害については、どの程度起こりうるかの想定が難しく、前述の2つの被害に比して災害統計上に上らないことから可視化することは困難である。例えば、発災後の心のケアの問題等がその代表例として挙げることができる。

1995年の阪神・淡路大震災において、住宅の倒壊により高齢者や障害者の被害が多く見られたことから、いわゆる災害弱者へ関心が寄せられた。その後、2004年の度重なる風水害を機に、内閣府において、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の検討がなされるなど、国の防災施策の中に「災害弱者」、「災害時要援護者」への対応が盛り込まれていく。このような社会・制度的な流れの中で、社会福祉・SWの領域においても発災時の対応等についての研究・実践の萌芽がみられている(峯本 2005、災害時要援護者避難支援研究会 2008、全国民生委員児童委員連合会 2010、西尾 2010 等)。そして、2011年の東日本大震災を契機に、これまで以上に社会福祉・SWの領域において災害対応に関する研究・実践についての取り組みがなされている状況にある(重川 2011、端谷 2012、吉田 2014)。

このように社会福祉・SWの領域からの災害対応に関する研究・実践への取り組みがなされる中で、災害対応の対象者として捉えられる「災害弱者」、「災害時要援護者」についての概念、定義を扱った研究は数少ない。そこで、本研究では、社会福祉・SWからの災害対応を考える上での対象者である「災害弱者」、「災害時要援護者」を捉え直すことを目的とする。

2. 研究の視点および方法

日本における災害対応について大別すると、災害関連法制度に則した公的な対応、被災地内での自助努力、これらを代替・補充する形で災害時のNPOやボランティアによる支援の3つによって担われる。そのため、対象者である「災害弱者」、「災害時要援護者」について検討をしていくためには、それぞれの視点によってどのような捉え方がなされているのかについて整理を行う必要がある。そのため、本研究では、主に文献や支援活動報告書、当事者の体験記録等の文献を用いて整理を行うこととする。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針に従い、引用・参考文献等を厳密に明記するなどの倫理的配慮を行った。

4. 研究結果

ここでは、一部の定義のみについて記載をする。災害弱者については、防災白書(1993)において「①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、又は困難②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動をとることが出来ない、又は困難③危険を知らせる情報を受けることができない、又は困難④危険を知らせる情報を受け取っても、それに対して適切な行動をとることができない、又は困難といった問題を抱えている人々と考えられる。」と定義がなされている。一方、災害時要援護者については、内閣府(2006)において「いわゆる「災害時要援護者」とは必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。」と定義されており、社会福祉・SWの領域においては「災害時要援護者とは、災害時にとりわけ援護が必要な人々、ということで従来、災害弱者と呼ばれてきた人々である。一般には、子供、高齢者、障害者、病気などの療養者・妊産婦と乳幼児・外国人のほか、旅行者などが該当する。」(加納 2010: 10)と指摘がなされている。

以上のことから、平常時のいわゆる「社会的弱者」と称される人々が発災後に「災害弱者」、ないし「災害時要援護者」として想定はされているが、曖昧な括りでの定義になっていることが指摘できる。

5. 考察

災害対応において「災害弱者」、「災害時要援護者」と称される人たちについては、平常時のいわゆる「社会的弱者」と称される人々がそうなるであろうとの想定が前提として存在していると考えられる。この「社会的弱者」については、社会福祉の対象者としても捉えられている。このことに関して、アメリカの災害とSWに関する研究においても、「Vulnerability」概念への着目から、SWの対応と災害対応への親和性についての指摘がなされている(Zakour1996)。

つまり、平時の社会福祉・SWの対象者と災害対応の対象者については、完全には言えないが重複しており、このことから、平時と非常時の連続性をどのように持たせて対象者を捉えるかについての議論がなされる必要があるといえる。そのため、今後、(1)日本における災害対応の対象論の変遷及び、実相を踏まえた上での社会福祉・SWからのより明確な定義がなされる必要があり、(2)社会福祉の「Welfare」から「Well-being」へのパラダイムシフトの流れの中での対象者論の拡張において、「災害弱者」、「災害時要援護者」について、組む込みどう位置付けていくかの議論がなされる必要がある。

謝辞

本研究は、東北福祉大学感性福祉研究所が実施している私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「東日本大震災を契機とする地域の健康福祉システムの再構築」の成果の一部である。