

## なぜ在宅被災者問題が生み出されたのか

大阪公立大学大学院文学研究科 准教授 菅野 拓

### 1. 災害時に被災者・要配慮者が抱える問題

日本は災害大国と呼ばれている。当然、日本社会は災害に対応することが得意なのだ、と言いたいところだが、半分あたりで半分はずれだ。得意なのはハード整備に関わる部分だ。道路や河川、学校などは、災害でダメージを受けても壊れにくく、復旧することも基本的に得意である。

しかし、日本社会は被災者支援を行うことが得意ではない。一例をあげると、よくある避難所の生活環境水準は、難民支援などの人道援助の国際基準をはるかに下回る。最近では「在宅被災者」という言葉が使われるようになったが、多くの方が避難所に行かない理由のひとつが、劣悪な避難所にあることは疑い得ない。ましてや障害者・高齢者・妊産婦・生活困窮者など社会的な脆弱性を抱える人たち（しっくりくる言葉が見当たらないが、以下、要配慮者と呼ぶ）の暮らしを、災害から回復させるのは苦手だ。少し考えればわかることだが、例えば、介護が必要な高齢者や自閉症スペクトラム障害のこどもを持つ母親が、プライバシーの確保すらままならない現在のような避難所にいけるだろうか。在宅被災者の相当数は高齢者などの要配慮者で、いわば、最も厳しい状況に置かれた人を在宅被災者に追いやっているのが日本社会の被災者支援の一面なのである。

ここで疑問が浮かぶ。そんなことはわかっているはずなのに、なぜ日本社会において、被災者の支援環境がなかなか変わらないのだろうか。以下では、在宅被災者問題を簡単にみたうえで、それに象徴される被災者を取り巻く問題含みの構造を明確にし、その構造が生み出された歴史を検討することから、在宅被災者という言葉が社会問題として生み出された意味を考えたい。そこには日本社会の災害対応の特性や矛盾が象徴的に表れているからだ。その後、その構造を変えるために重要な2つの考え方—災害対応のマルチセクター化と社会保障のフェーズフリー化—を提起したい。

### 2. 在宅被災者問題

2011年の東日本大震災の被災地である宮城県石巻市では、1階は住むことができない、トイレや風呂を利用することができないといった、まともに居住性能が戻らない家に住み続ける被災者が多数生み出されてしまった。彼らが「在宅被災者」と呼ばれるようになった人々であり、執筆時点においても石巻市では問題は解決していない。これ以降、大規模災害のたびに在宅被災者問題が耳目を集めることになった（なお、政府は「在宅避難者」という呼称を使うことが多いが、避難時点だけでなく生活再建全般にかかわる問題であるため、本論ではより一般的に用いられる呼称である「在宅被災者」を用いる）。

石巻市では、自宅の損壊や流出を原因として大量の被災者が避難所へ行き、避難所の環境が悪化したことや、応急仮設住宅の建設が遅れたことを原因として、自宅が流失していない多くの被災者が被害甚大な自宅へ戻った。そのため、支援の情報がうまくいきわたらない状況が生じた。多くの在宅被災者の生活再建がうまく進まなかった重要な理由のひとつは、被災した自宅に一時的にでも住もうために、災害救助法にもとづく「住宅の応急修理制度」（当時約52万円）を利用したことである。住宅の応急修理制度を利用した世帯は、住宅の修理が完了したとみなされ、応急仮設住宅に入居することができなかった。このような状況が多数の在宅被災者を生み、その問題を長期化させた。

その後の災害では在宅被災者問題は注目を浴び、少しずつではあるが対応がとられていくことになった。例えば、2016年の熊本地震においては、在宅被災者も含めた被災者の見守りや生活再建を促すために地域支え合いセンターを設置することができる「被災者見守り・相談支援事業」を厚生労働省が開始した。さらに、厚生労働省は、発災初期に要配慮者を中心とした在宅被災者へのアウトリーチが可能な「被災高齢者等把握事業」も開始した。くわえて、2020年3月の総務省行政評価局の勧告を受け、内閣府では応急修理期間中の応急仮設住宅の利用を可能とする制度変更を行った。

しかし、災害法制においては「在宅被災者」が支援対象の主流にはなっておらず、また発災後に実施する予算事業を中心とした対応では、地域における事前の準備も難しく、在宅被災者を取り巻く状況は抜本的には変化していない。

### 3. 問題含みの構造—素人に被災者支援を任せてしまう—

在宅被災者問題に象徴されるように、先進国であるはずの日本社会は、なぜか被災者支援が苦手である。日本社会が被災者支援を得意としない構造的な理由は、大きく2つあると考えられる。1つ目は、災害を社会的課題と捉えた際の特異性だ。環境問題・貧困・介護、さらには障害者の生活環境といった、社会的になんとかしなければならぬ課題は、全国あらゆるところに、いつも存在している。そのため、様々な活動が生まれやすいし、問題のある法制度の改正を迫る世論も生じやすい。しかし、災害は、ある地域にたまにしか来ない。一部の地域の一部の人の課題にとどまりやすく、喉元過ぎれば熱さ忘れるで、法制度の抜本的な改正に至らない。

2つ目は日本社会の災害対応の歴史的経緯のなかで、支援者が行政、特に地方自治体に限定されてしまったことだ。例えば、物資の配布や避難所・仮設住宅の設置などは、いずれも地方自治体が行う。しかし、平時には、私達は物資や家をスーパーマーケットや不動産会社で購入したり借りたりするはずだ。つまり、大規模災害を一生に一度対応するかどうかという地方自治体職員が、それらの仕事をするようになってしまう。誤解を恐れず言えば、日本社会は構造的に素人にとどまらざるを得ない人たちに、被災者支援を任せてしまっているのだ。

#### 4. 被災者支援制度の歴史—社会保障からの孤立—

1つ目の理由はどうしようもないことなので、2つ目の理由を中心に考えよう。日本社会の災害対応、特に被災者支援の歴史的経緯を、同時代の社会保障と比較しながら、確認しておきたい(図)。

災害対応にかかわる基本的な役割分担は敗戦直後に確立した。地方自治体が災害対応を行い、民間組織は参画しないという、災害対応における基本的な役割分担は、災害救助法によって決まった。同法は、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ/SCAP)の影響下で、1947年に成立した。所管は厚生省の保護課で、平時は生活保護法、有事は災害救助法という機能分担が想定されていた。災害救助法は災害時の生存権保障を志向する法律であり、いわば当時の社会保障の一端であった。

災害救助法は、当時の社会状況のなかで考えられた法律であるため、現代的な社会保障とは相容れない構造を今に残している。それは、災害救助が「生命の維持」や「公衆衛生」のほかは「物」に重きを置くことだ。災害救助法の主な救助の種類をみると、医療・助産、被災者の救出といった生命の維持、埋葬や死体の捜索および処理といった公衆衛生にかかわることのほかは、避難所・応急仮設住宅の設置、食品・飲料水の給与、被服・寝具などの給与といった、「物」の供与を主眼としている。典型は、避難「所」の設置である。これこそが避難者支援の要であるため、様々な支援が避難所を中心に構築され、避難「者」を直接支援することにはつながらない。結果、在宅被災者を中心とした避難所に来ない避難者は、救助から漏れてしまう事態が現在まで続いている。

1959年の伊勢湾台風をきっかけに、現代的な災害対応・防災体制が確立していくなかで、災害対応はハード中心のものとなっていった。1961年に成立した災害対策基本法と1962年に成立した激甚災害法によって、大規模災害時にはハード整備を中心として、国から地方自治体に大きな補助を行うことがルール化されたからである。この頃を境に、いわば土建国家的な災害対応が行われていくことになった。

ハードに偏重した対応への反動のように、災害の度に「個人災害救済」を求める声が上がったが、被災者支援は社会保障とはまったく異なるものとして現れてしまう。この声に議員立法として応えたのが災害弔慰金法(1973年)であり、基本的にサービス給付を行う社会保障とは異なり、現金を給付するものであった。また、1995年の阪神・淡路大震災においては、持家か借家かを問わずにたまたま住んでいた家の壊れ具合である罹災証明書の区分が、被災者支援の基準となった。災害弔慰金法と同様に「個人災害補償」の議員立法として成立した被災者生活再建支援法(1998年)も罹災証明書の区分を基準とし、現金を給付するものであった。生活再建が難しい被災者の実情は、高齢、障害、生活困窮など、社会保障のサービス給付を受ける人とよく似た状況であるのに、たまたま住んでいた家の壊れ具合という、社会保障とは隔絶された基準が被災者支援にもたらされた。さらに、2013年に災害救助法は厚生労働省から内閣府へ移管された。

同時期の社会保障は「社会福祉基礎構造改革」の真ただ中であり、自らや家族の自助努力が失敗した場合にのみ福祉制度の対象となる救貧的なものから、誰もが利用する普遍的なものへと、そのあり方自体を大きく変えつつあった。介護保険法（1997年）、障害者自立支援法（2005年）などにより、行政が中心となってサービスを措置するのではなく、利用者が契約によってサービスを選択し、行政がその費用を賄うことを中心としたものへと社会保障は姿を変えた。その過程で社会保障の担い手はNPOや営利企業にまで広がった。また、DV法（2001年）、ホームレス自立支援法（2002年）、自殺対策基本法（2006年）など、それまでは社会保障の対象とは考えられていなかった事象も対象に含まれるようになった。

しかし、被災者支援の基本的な役割分担は、災害救助法が成立した1947年から一貫して変化していない。そのため、避難所に行けない在宅被災者（そのうちの相当の割合は要配慮者である）や、たまたま住んでいた家があまり壊れなかったものの収入源をたたれ困窮する被災者などは、社会保障から取り残されてしまった。

少子高齢化する現代社会に対応するように担い手を増やしながら編成されてきた社会保障と、出自は社会保障であるはずなのに「物」を中心に考えられ、担い手は広がらずに付け焼刃のように特殊に編成されてきた被災者支援との間には、戦後ずっと続く矛盾が存在する。東日本大震災を契機として生み出された在宅被災者という言葉は、この矛盾を可視化させた。これこそ在宅被災者という言葉が社会問題として生み出された意味であろう。

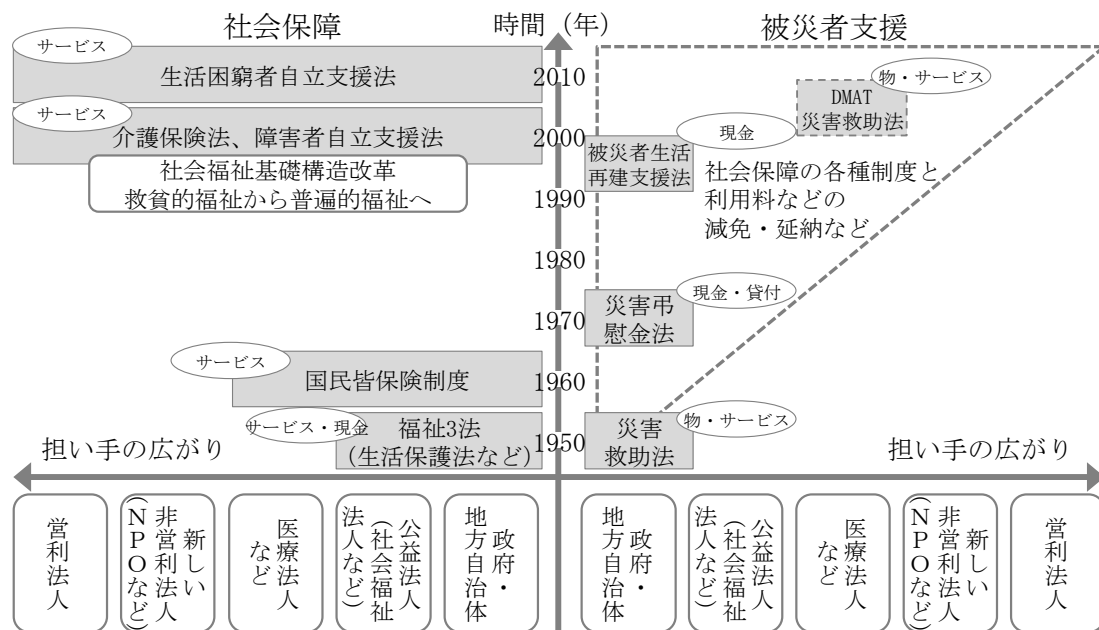


図 社会保障と被災者支援の制度展開

資料 菅野 (2021)

## 5. 問題に対応するための2つの考え方—「餅は餅屋」の災害対応を目指して—

在宅被災者問題に象徴される被災者支援の混乱を止め、より効率的・効果的で人権に配慮された被災者支援の仕組みや取り組みを実施するために重要な考え方は2つある。

1つ目の考え方は、災害救助法に民間の役割・責任・公的財源を位置づける「災害対応のマルチセクター化」である。人々の暮らしにかかわる財やサービスの多くは、平時には行政ではなく、営利企業や社会福祉法人、NPOなどが供給している。例えば、人々は食料品を得るためには、行政の配給を受けるのではなくスーパーマーケットに買いに行くであろう。福祉サービスの多くは実際には社会福祉法人、NPO、株式会社などが提供している。つまり、暮らしにかかわる財やサービス供給の専門性やノウハウは、行政ではなく民間組織に多く存在するのだ。これを使わない手はない。民間組織が平時の専門性やノウハウを生かしながら、災害対応の専門性やノウハウを蓄積し、得意技を生かして官民連携して災害対応を実施していくことが必要である。例えば、物資の配送や罹災調査など、被災者支援の機能の一部を民間の事業者委任し、官民協働して被災者支援を実施していくことが考えられる。

2つ目の考え方は「社会保障のフェーズフリー化」である。「フェーズフリー」とは身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるように設計しておくという考え方で、非常時は発電機・蓄電池として利用可能なように設計されているハイブリッド電気自動車などが代表例である。災害時のことを考えてデザインしておく「フェーズフリー」という考え方を社会保障にも導入し、平時の制度を災害時にも使えるものにしておく必要がある。「社会保障のフェーズフリー化」は、平時の社会保障と被災者支援を連続させることを目指すものである。

要配慮者を中心とした在宅被災者を災害時に支える専門性をもつのは、平時の社会保障を地域で担う人たちである。重要なことは、平時の支援者が災害時にも対応するということである。現在政府が進めている「災害ケースマネジメント」や「避難行動要支援者の個別支援計画」は、この考え方に類する取組だ。しかし、まだ法制上の課題は大きい。例えば、災害対策基本法や災害救助法に被災者支援の体制整備や実施を規定すると同時に、包括的な支援体制の整備などとして、社会福祉法、障害者総合支援法、介護保険法、生活困窮者自立支援法などの支援機関が災害時に被災者支援を行うことも規定し、訓練・応援・財源措置の仕組みをつくるといったことが考えられる。

「災害対応のマルチセクター化」と「社会保障のフェーズフリー化」は、いわば「餅は餅屋」の災害対応を実現するための考え方だ。民間を中心とした平時の支援者が、行政と協働しながら災害時の支援者にもなれば、それぞれの専門性を生かした、より効率的・効果的で人権に配慮された被災者支援が実現できるだろう。

在宅被災者問題の解決を目指すのであれば、現在の社会保障の環境のなか、平時に活動する支援者の役割を災害時にも位置づけ、被災者支援でも活躍できる環境整備が必須だ。

そうしなければ、在宅被災者問題に象徴される戦後ずっと続く被災者支援の混乱を止めることはできないだろう。

**【参考資料】**

菅野拓（2021）『災害対応ガバナンスー被災者支援の混乱を止めるー』ナカニシヤ出版