

「餅は餅屋」の
災害対応の要

— 被災者支援の混乱を止めるために自治体に求められる役割 —

大阪公立大学大学院 文学研究科 准教授 菅野 拓



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

はじめに

私は本論で、日本の被災者支援が混乱し続ける理由を、現在の「災害対応ガバナンス」つまり「被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・営利企業・サードセクターの組織といった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム」が現代の日本社会の現実に即していないことに求める。そして、混乱を止めるために災害対応ガバナンスをどのように変更し、またその際、地方自治体はどのような役割を帯びるのかを明示する。

なお、本論の内容についてより詳しく議論を展開したものととして、拙著『災害対応ガバナンス 被災者支援の混乱を止める』を参照いただきたい(※1)。

被災者支援の混乱が継続する理由
— 素人に任せてしまふ災害対応ガバナンス —

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すれ

だ。得意なのはハード整備にかかわる部分だ。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1つが、劣悪な避難所にあることは疑い得ない。なぜ被災者支援の混乱は戦後ずっと続いているのであろうか。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起こらない。一部の地域の一部の人の課題にとどまりやすく、「喉元過ぎれば熱さを忘れる」で、法改正に至らない。

2つ目は支援者が行政、特に地方自治体に限定され、また、ハード復旧が重視されていることだ。「災害対応は行政、特に地方自治体が中心

となつて、ハード中心に行う」という災害対応ガバナンスが構築されているとも言え換えられる。ある地域にたまにしか起こらない災害に対して、平時に適応した組織体制をとっている地方自治体が災害対応を行う。たまにしか起こらないので地方自治体は慣れない仕事をしなければならぬ。災害対応のうち、地方自治体が平時に行っている仕事の延長線上であるインフラの修繕や消防などは比較的混乱が少ない。

しかし、平時には、食品・生活用品や住居といった市場で供給されているものや、福祉サービスなど行政・営利企業・NPOなどが連携して供給しているものを、慣れない地方自治体が供給することになり、被災者支援は混乱してしまう。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地方自治体に、被災者支援を任せてしまっているのだ。

社会保障から孤立する被災者支援

では「災害対応は行政、特に地方自治体を中心となつて、ハード中心に行う」という災害対応ガバナンスはどのように成立したのか。結論を先取りするならば、1947年に成立した災害救助法によって基礎的な役割分担が定まり、その後は「社会保障からの孤立」と言いうる状況が役割分担を固定化してきた(図1)。地方自治体が災害対応を行うもの

の、実際には国が強く関与し、民間組織は参画しないという、災害対応における基礎的な役割分担は、連合国軍最高司令官総司令部（以下、「GHQ」）の影響下で成立した災害救助法によって決まった。災害救助法は、日本国憲法、地方自治法、生活保護法といった日本社会の根幹的な法制度が出来上がっていく時期に制定された。生活保護法を所管する厚

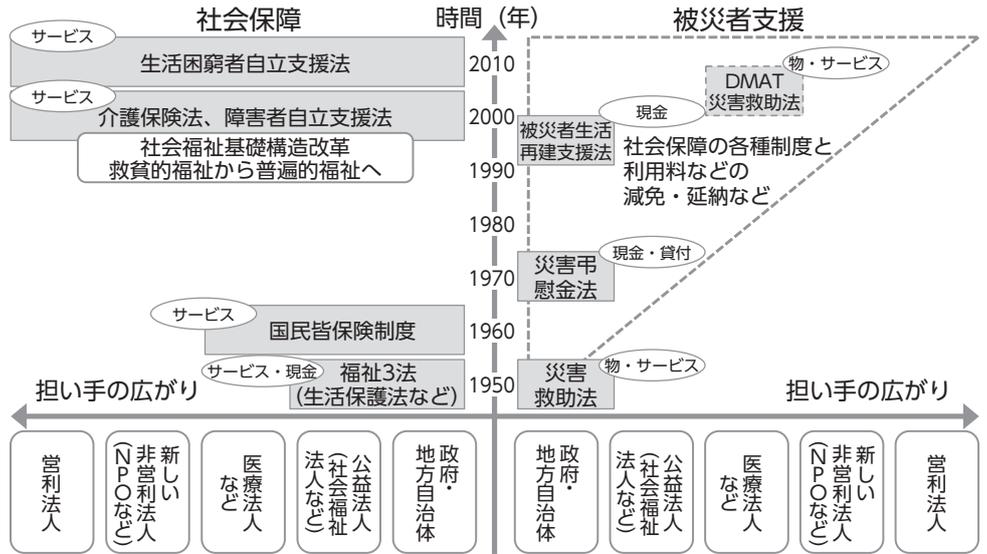


図1 社会保障と被災者支援の制度展開
資料：菅野（2021）より。

GHQから日本政府に提示され、ほぼそのままの内容が法として成立した。しかし、①国家責任は受け止められたものの、災害救助は都道府県が国の機関の地位で行うものと解釈され、②地方自治の原則は受け止められなかった。また、④反統制は広く合意されたため民間慈善への統制的な関与はない。しかし、一定の政府関与のもとで民間慈善が調整され

生省社会局保護課が災害救助法の所管となったことに表れるように、災害救助法は明確に生存権保障としての弱者援護の発想のもとでつくられた法律である。平時は資産調査を行うような生活保護法、有事はその暇はないので誰でも救助対象とできる災害救助法といった機能分担であった。つまり、被災者支援は当初、社会保障の一環として構想された。

1947年の日本は占領下であり、地方自治法や生活保護法と同様、災害救助法の成立にもGHQが強く関与した。災害救助法の原案は、戦時の総動員体制を避けることを念頭に、①国家責任、②地方自治、③民間慈善の活用、④反統制という4つの原則を基本として

阪神・淡路大震災（1995年）や東日本大震災（2011年）において、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。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

るべきものとの認識や社会的な仕組みも生み出されなかったため、法第15条に「日本赤十字社の協力義務」として規定されている③民間慈善の活用は受け止められなかった。結果、災害救助は国の責任であり、都道府県は国の機関として災害救助を行い、民間組織は基本的に参入しないという、必ずしも法の条文通りとは言えない被災者支援における基礎的な役割分担が形づくられることになった。

伊勢湾台風（1959年）を契機として成立した災害対策基本法（1961年）や激甚災害法（1962年）では、災害対応組織や計画、ハード中心の復旧に重きが置かれた。同じ頃、国民皆保険制度（1961年）が成立していたが、被災者支援の社会保障としての意味合いは十分には考慮されなかった。ハードに偏重した対応への反動のよ

被災者支援の「社会保障からの孤立」は深まったが、同時に、「災害対応は行政、特に地方自治体が中心となって、ハード中心に行う」とい

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た。結果、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。

それとは逆に同時期の社会保障は「社会福祉基礎構造改革」の真つただ中であり、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済的なものから、介護保険のように誰もが利用する普遍的なものへとそのあり方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。また、制度上の担い手はNPOなどの非営利法人や営利法人にまで広がった。しかし、被災者支援の制度上の担い手は基本的に地方自治体である。

少子高齢化する社会における被災者支援の展開

う災害対応がバナンスとは異なるやり方をも社会は見出していった。阪神・淡路大震災をきっかけとして、災害ボランティアセンターが仕組み化され、DMAT(災害派遣医療チーム)も成立した。また、東日本大震災をきっかけに、NPOなどのサードセクターや営利企業の社会的責任による災害対応が広がり、地方自治体にも彼らとの調整が求められるようになった。つまり、行政以外の個人・チーム・組織の自発性にもとづく活動を、調整というメカニズムによって最適化していく方法が開発され、社会的に学習されていったわけだ。

さらに少子高齢化が進む地域を襲った東日本大震災以降は、被災者支援の「社会保障からの孤立」を解消する動きが広がった。現在、国も制度化を促す「災害ケースマネジメント」や避難行動要支援者の個別避難計画に代表されるように、平時の社会保障と関連させて被災者支援を行うことが目指されている。例として災害ケースマネジメントを取り上げよう。被災者は災害によって様々な困難を抱えてしまう。家族を失った、住んでいた家が壊れた、失業した、普段利用していた医療や福祉サービスが利用できなくなった、借金を抱えてしまったなど、その困難は暮らしの全般に及び、しかも、一人ひとり多様である。さらに、障害・高齢・生活困窮など平時の脆弱性が災害によって増幅されることが多い。

しかし、現行法の被災者支援は、被災者一人ひとり異なる多様な困難に対して、適切に対応できるように設計されていない。被災者支援の基準は、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基本的なものであり、持家も借家も問われない。障害・高齢・生活困窮といった平時の脆弱性が増幅されてしまうような被災者が抱える多様な困難に対して、罹災証明書の区分は必ずしも適合しない。

このような状況に対して、東日本大震災以降の災害では、「災害ケースマネジメント」が広がった。特徴は、生活困窮者自立支援や地域共生社会づくりなど、平時の社会保障について議論されていることと類似し、①個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる点と、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられる点であった。いわば、平時の社会保障と災害時の被災者支援をつなぎ、制度の狭間に落ちた被災者に寄り添いながら生活再建を支える取り組みである。

災害ケースマネジメントの発端となった仙台市では以下のような被災者支援が実施された。戸別の訪問調査により蓄積した世帯ごとのケースデータをもとに、福祉的支援の必要性といった生活能力と、金銭・生活再建の見通しといった住まいの再建能力の2つの基準の高低をもとに、世帯を4類型に分類した。そのうえで、仙台市各部署や仙台市社会福祉協議会、NPOのパーソナルサポートセンター(PSC)など、支援にかかわる主体が参加する「被災者生活再建支援ワーキンググループ」という会議体により、特に住まいの再建能力が低いとみなされた重点的な支援の対象となる世帯を中心に、その生活状況を確認したうえで、世帯ごとに個別の支援計画を策定した。これによって世帯ごとの支援目標や必要な支援メニューを定め、支援を担う各主体が役割分担したうえで支援にあたった。「被災者生活再建支援ワーキンググループ」は定期的に開催され、各世帯の支援計画は更新されていき、生活再建を促進させていった。支援メニューは戸別訪問や民間賃貸住宅の紹介、弁護士相談など災害に特徴的なものから、生活困窮者への就労支援や介護保険法上の支援など平時の福祉施策まで多様であった(図2)。

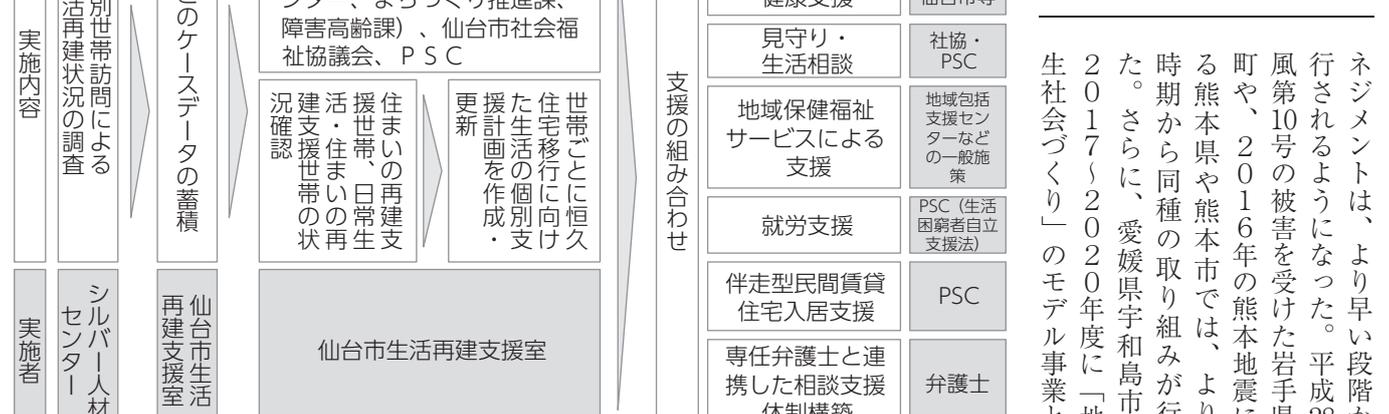


図2 仙台市における災害ケースマネジメントの流れ
資料：菅野(2021)より。

ネジメントは、より早い段階から実行されるようになった。平成28年台風第10号の被害を受けた岩手県岩泉町や、2016年の熊本地震における熊本県や熊本市では、より早い時期から同種の取り組みが行われた。さらに、愛媛県宇和島市では、2017〜2020年度に「地域共生社会づくり」のモデル事業として

例えば、失業・低所得・解決が容易ではない生活上の問題などを理由として、生活再建が困難な被災者には、生活困窮者自立支援制度が活用された。その後、災害ケースマ

包括的支援体制の整備過程で、平成30年7月豪雨の被害を受けたものの、この包括的な支援体制を生かしながら、仮設住宅入居者や困難を抱える在宅被災者に対し災害ケースマネジメント型の被災者生活再建支援を実施した。2021年度から重層的支援体制整備事業を実施し、2022年度以降は継続的な対応が必要な被災者については本事業の枠組みで支援を実施した。

取り組みが広がる中、鳥取県が危機管理条例を改定することで災害ケースマネジメントを全国で初めて制度化し、徳島県もそれに続いた。これらの動きをサポートするよう、厚生労働省は生活支援相談員が被災者の相談を受け、必要に応じて、生活困窮者自立支援機関・地域包括支援センターなどの平時の社会保障の支援機関につなぐことをうたう「被災者見守り・相談支援事業」を令和元年度当初予算として計上した。災害が発生するかどうかかわからない年度当初から執行できる当初予算として計上したことが特徴で、大規模災害時にすぐに使えるようにしておくことが眼目であった。

また、2021年12月21日参議院予算委員会でも岸田文雄首相が「災害ケースマネジメントの仕組みづくりを進めたい」と答弁したことを契機として、内閣府は「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」や「災害ケースマネジメント実施の手引き」を策定し、防災基本計画に災害

ケースマネジメントを規定した。

現代社会に応じた 災害対応ガバナンスへ

これらの動きを踏まえ、「災害対応は行政、特に地方自治体が中心となつて、ハード中心に行く」という災害対応ガバナンスをどのように変化させれば、被災者支援の混乱を止められるのか。以下の2つの考え方が重要だ。

1つ目は営利企業やNPOなどのサードセクターの組織といった政府以外の担い手も体制や財源の公的な根拠をもつて自律的に災害対応に参画する「災害対応のマルチセクター化」だ。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NPOなど民間組織が供給している。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の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。

2つ目は普遍的なものになった社会保障の制度体系の中に被災者支援

を位置付けて平時の社会保障の担い手たちが被災者支援を行う「社会保障のフェーズフリー化」だ。「フェーズフリー」とは身のまわりにある物やサービスを、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・蓄電池として利用できるよう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。生活再建が困難な「被災困窮者」など、支援が必要になる人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、平時の脆弱性に対応する専門性をもつ支援者が、災害時の脆弱性にも対応するということである。

「災害対応のマルチセクター化」も、「社会保障のフェーズフリー化」も、政府のコントロールのもとに統制的に災害対応を行うのではなく、様々な担い手が、その得意技に応じて自発的に対応し、その活動を調整することによって協働して災害対応を行うことを促す。この「調整と協働」こそ、地方自治体の重要な役割として浮上する。

災害救助法を中心として戦後すぐ

に定まった基本的な役割分担を現代に合うように見直し、被災者支援を社会保障として位置付けることによつて、不得意な仕事まで地方自治体に押しつける災害対応をやめ、様々なアクターが得意技を発揮できる、いわば「餅は餅屋の災害対応」を日本社会に生み出さなければならぬ。

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

プロフィール

菅野 拓
大阪公立大学大学院 文学研究科 准教授

大阪公立大学大学院文学研究科准教授。博士(文学)。専門は人文地理学、都市地理学、サードセクター論、防災・復興政策。

都市問題や社会問題などの「やっかいな問題」の解決が一貫したテーマで、その観点から災害対応やNPOなどサードセクターの活動を継続的に調査・実践している。

近著に『つながりが生み出すイノベーション-サードセクターと創発する地域-』、『災害対応ガバナンス-被災者支援の混乱を止める-』(いずれも単著、ナカニシヤ出版)。

また、最近の主な委員として、内閣府「被災者支援のあり方検討会」委員、厚生労働省・内閣府「医療・保健・福祉と防災の連携に関する作業グループ」参考人など。

