

---

# 特集：大規模災害と社会保障Ⅰ

## 趣 旨

---

### Ⅰ 東日本大震災における被災者支援政策とその問題点

今回の特集は、大規模災害における社会保障のあり方について、海外の事例を紹介していただくことで、今後の日本における被災者支援政策の見直しに向けてのヒントを得ることを目的としている。以下においては、参考までに東日本大震災においてどのような被災者支援が実施されたのか、そして、どのような問題が浮き彫りにされたのかを概観してみることにしたい。

#### 1 緊急対応－災害救助法

災害救助法は、災害直後の被災者を救助・支援するものであり、避難所などにおける生活の維持や応急仮設住宅などにおける仮の住居の確保は、この法律を根拠に実施されている。避難所でどのような設備を設置するのか、どのような食事を提供するのか、応急仮設住宅をどのような仕様にするのかなどについては、内閣総理大臣（東日本大震災時には厚生労働大臣）が定めた「一般基準」があり、災害救助を実施する都道府県知事はそれを踏襲しているものの、一般基準によっては被災者の救助・支援が困難な場合は、都道府県知事は「特別基準」を設定することで柔軟な運用が可能となっている。

特別基準を設定することで、避難所生活を快適なものにし、高齢者・障害者・乳幼児・妊婦などの福祉的な配慮が必要な人たちに対する細かい配慮も可能となる。特に、高齢者や障害者に対する個別的な配慮を行なう「福祉避難所」も開設された。

ただし、そのような特別基準を設定して柔軟な運用が可能であることを、すべての自治体が災害前から把握していたとはいいがたく、厚生労働省はそのような運用が可能であることを周知徹底すべく通知を何度も出したという経緯がある。今後は、緊急対応時における被災者支援の担い手たちが、平常時から災害救助法の知識を習得しておくことが望まれる。

#### 2 住宅再建－被災者生活再建支援法

住宅再建については、阪神・淡路大震災を契機に制定された被災者生活再建支援法があり、被災の度合（全壊か大規模半壊か）、住宅再建の方法（建設・購入か補修か賃貸か）によって最大300万円を給付することができることになっている。

その反面、被災者の生活保障・収入保障については、災害時に特化した給付制度は存在せず、平常時における社会保障制度の活用にも頼らざるを得ない。また、300万円だけで住宅再建が可能なのかという論点もあり、それを補うべく、自治体が独自に支援金を支給するというケースも見られた。

#### 3 広域避難者対策

東日本大震災においては、被災した都道府県や市町村を越えて避難した人が多く現れた。このような人々は、広域避難者（あるいは県外避難者）と呼ばれている。広域避難者は、避難先においては、平常の公営住宅であるとか民間の借り上げ住宅などに居住することから、なかなか避難者として認識されず、かつ、これまでに培ってきたコミュニティから孤立しがちになるという特徴をもっている。大震災をきっかけに浮き彫りにされた被災者グループといえよう。

#### 4 復興基金

1991年の雲仙普賢岳噴火災害以降、大規模な災害が起きるたびに「復興基金」が創設されており、これまでも被災自治体が幅広い分野にわたって独自の補助金事業を展開してきた。東日本大震災においては、「復興基金」「復興交付金」が設けられた。復興段階においては、さまざまな支援ニーズが生じることから、このような基

金の設置は貴重な支援手法となっている。今後は、復興基金創設の制度化、基金の財源確保が課題となる。

## 5 個人情報の共有

災害時において重要なのは、どこに被災者がいるかを把握することである。いくら被災者支援の担い手があったとしても、被災者にアプローチできなければ無意味になってしまう。大震災時においては、障害者支援団体が障害者の所在をなかなか把握できなかったというケースが見られた。さきほど述べた、広域避難者も把握が難しいグループとして位置づけられる。そこで、被災者支援の担い手同士による、被災者の所在を初めとした個人情報の共有をいかにしてスムーズに実施するのかが、今後の被災者支援策の課題として取りあげることができる。

## II 特集内容の紹介

今回の特集では、4名の研究者から執筆いただいているが、簡単な紹介を述べていくことにする。

大谷論文においては、中国・四川大地震（2008年5月）を素材に、自然災害への国家による対応を中心に社会福祉の側面を含め解説をしていただいた。震災復興においては、何よりもスピードが重視された点が強調されている。東日本大震災でも採用された「対口支援（一対一支援）」政策も紹介されている。少しずつではあるが、政府に統制されない自主的な草の根的民間組織が芽生えつつあるのが注目に値する。被災者に対する福祉的配慮につき、筆者による懸念が具体的事例をもとに取りあげられている。論文を通じて、中国特有の政治的社会的事情ゆえに被災者支援策があるときは妨げられ、形骸化され、促進されていく姿が印象的であった。

垂水論文においては、台湾・921地震（1999年9月）ならびに88水害（2009年8月）を素材に、住民の多様性に配慮した復興を中心に解説をしていただいた。921地震における復興施策は、阪神・淡路大震災における復興施策を模範としたものであった。加えて、コミュニティ（社区）を核にした復興まちづくりが行われた。88水害における復興施策として、土地利用制限をする地域・地区を指定した上で、指定された居住者に対して無償の住居（永久屋）が提供されている。両災害ともに民間部門の活躍が印象的であった。921地震においては基金が民間主体で運用され、88水害においては、永久屋の建設が民間によって実施された。

武田論文においては、ニュージーランド・カンタベリー地震（2010年9月～2011年6月）を素材に、震災直後の被災者支援策（現金支給ならびに家賃補助、小規模企業に対する休業補償、立入禁止地域の雇用主に対する給与補助）を紹介いただいた後、復興施策の主たる担い手となったカンタベリー復興庁の創設ならびにその機能を中心に解説をしていただいた。公的な地震保険と政府による土地・家屋の買い上げ制度の存在、民間組織・団体による救援活動・復興支援、災害における社会保障制度との多彩な連携、被災者支援・生活再建をサポートするための情報提供・コーディネートサービスの存在が印象的であった。

小谷論文においては、冒頭においてイタリアにおける災害対策法制の歴史ならびに、日本における災害対策基本法に相当する「災害防護国民サービス設置法」について解説をした後、イタリア・アブルッツォ州震災（2009年4月）を素材に、被災者支援の担い手である全国災害防護庁を中心とする災害防護国民サービスの活動を中心に解説をしていただいた。カトリック的な「補完性の原理」にもとづいた国－自治体－市民社会の協働、被災都市の中長期的な震災復興プロセスの不調が印象的であった。また、緊急的な生存確保に限定されており、それ以降の被災者に対する福祉的な配慮について課題が残されていることが指摘された。

以上のような、さまざまな国による、さまざまな制度を比較検討する中で、大規模災害時における社会保障に関する議論が活発化することを願いたい。

(山崎栄一 関西大学准教授)

### 〔出典〕

山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社（2013年）

岡本正＝山崎栄一＝板倉陽一郎『自治体の個人情報保護と共有の実務－地域における災害対策・避難支援－』ぎょうせい（2013年）17～43、56～62頁（山崎担当部分）

山崎栄一「第8章 災害対策基本法の見直し」関西大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房（2014年）141～157頁