

原発避難者支援と災害ケースマネジメント

津久井 進*

1 本稿の目的

(1) 復興曲線が導く支援の決め手となるのは「災害ケースマネジメント」である。

災害ケースマネジメントとは、災害によってダメージを受けた一人ひとりの被災者（被害者、避難者を含む）に寄り添い、生活全体における状況を的確に把握したうえで、それぞれの課題に応じた生活再建の計画を立て、情報提供や人的支援などさまざまな制度を組み合わせて計画を実施する取り組みをいう。分かりやすく言えば、「介護保険制度におけるケアマネジメントの災害バージョン」といったイメージである。

(2) 災害ケースマネジメントを実施するには、災害に関するさまざまな支援メニューのほか、平時の福祉メニュー等を組み合わせ、その被災者に合った効果的なパーソナルサポートをすることが必要である。すなわち、①一人ひとりの被災者の状況の把握、②さまざまな支援施策を組み合わせた支援計画の立案、③計画に沿った支援の実施、④金銭面だけでなく情報提供や寄り添いをはじめ、官民の壁を超えた多様なセクターの連携と関与、⑤平時の生活への連続性の確保、といったタスクをパッケージしたものを、災害ケースマネジメントと呼んでいる。

(3) 本稿は、原発避難者の支援の方法として、一刻も早く災害ケースマネジメントを導入すべきとの考えに立脚している。

2 復興曲線から読み取れる特徴

原発避難者が描いた復興曲線から三つの特徴を読み取ることができる。第一に、災害によるダメージが実に多様であるということだ。甲状腺がんをはじめとする健康被害、心理的なストレスの亢進による精神疾患、生業の破滅的喪失、財物損害、家族・友人らとの断絶、いじめ、住み慣れたふるさとの喪失など、それぞれの抱える問題は深く重い。一ついえることは、原因事実は原発事故という共通の事象であるものの、あらわれた被害やダメージは一人ひとり異なるということである。この被害の有様を抽象化・類型化するのではなく、ありのままとらえることが大切であり、復興曲線はそれを可視化することに成功している。

第二に、一人ひとりの原発避難者が7年にわたる時間を過ごしてきた軌跡も個別に違っているという点である。ダメージが多様であったのと同じく、事故後に辿ってきた軌跡もそれぞれ個性が高い。具体的な支援の課題は、これまでの経過をあらわした復興曲線の線形から、読み解かなければならない。

第三に、今後の生活への連続性を考える必要がある。復興曲線の起点となるのは事故直前の状況であるが、それは「当たり前存在した日常」である。そして、原発避難者が目指すゴールの典型は「当たり前存在する日常の復活」である。人は、「過去→現在→未来」の流れで人生を形成する

*弁護士

のだが、その連鎖を断ち切るのが災害である。復興とは、“過去→現在→未来”の流れをつなぎ戻す作業であり、日常を取り戻すことだ。となれば、それぞれの被災者が希求する日常との連続性を意識しなければならない。過去から現在まで描いた復興曲線が、今後どのような延長線を描くのかということ、支援制度のあり方とリンクさせて考える必要がある。

この、「ダメージの多様性」「軌跡の個性」「平常への連続性」をワンパックにした支援制度が望まれる解となる。

3 災害ケースマネジメント提唱の背景

(1) 仙台弁護士会は、平成29年3月6日に公表した「東日本大震災から6年を迎えての震災復興支援に関する会長声明」の中で災害ケースマネジメントを提唱している。この提言の背景には、石巻市における「在宅被災者」の戸別訪問支援で得られた教訓がある。在宅被災者とは、避難所や仮設住宅に入居する典型的な「被災者」ではなく、制度から漏れ落ちて何らの支援も得られず、たとえば壊れたままの自宅で不自由な生活を送っている人々をいう。玄関扉のない家、壁の隙間から雪が舞い込む家、床や天井がない家、壊れたトイレ、カビだらけの家など、目を疑わざるを得ない現実がある。制度から漏れ落ちた人々を救済するには、制度の改善（≒ラインの引き直し）よりも個別対応の方が実際のであり、効果的との考えが基底にある。

(2) 制度の網から漏れた人々は、ほかにも枚挙に暇がない。阪神・淡路大震災の「震災障害者」と呼ばれる人々は、あまりにも救済要件が厳しく限定的であるため、声を上げることさえできず、15年間も耐え続けた。「借上げ復興住宅」に入居する高齢者たちは入居から20年も経ってから明渡しを余儀なくされ、住み慣れた家とコミュニティを失い、生命の危機にさらされている。東日本大震災では「関連死」が注目されたが、一人ひとりの死の結果は隙間に埋もれ、再発防止の教訓化さえなされていない。熊本地震では直接死を4倍も上回る関連死が再発してしまった。常総水害

の被災地ではまたも在宅被災者が生まれている。

彼らはどんな復興曲線を描くだろうか。ここでも、被害の類型は共通かも知れないが、一人ひとりの受けたダメージも違うし、歩んできた道程も、取り戻すべき日常の姿も違うだろう。

(3) 隙間に落ちた人々を救うため、隙間を埋める制度を作ろうとする動きがある。それはそれで正論だ。しかし、どんなにたくさんの制度があっても、必ず狭間に落ちる人はいる。であれば、いっそのこと、一人ひとりを個別に支援した方が合理的ではなかろうか。

4 災害ケースマネジメントの実践例

災害ケースマネジメントは、すでにさまざまな被災地で先行実施されている。

(1) 仙台市では、「被災者生活再建加速プログラム」を実施した。仮設住宅入居世帯を対象に、①生活再建可能世帯（住まいの再建方針が決まり、特に大きな問題がない世帯）、②日常生活支援世帯（主に健康面に課題を抱え、日常生活の支援が必要な世帯）、③住まいの再建支援世帯（住まいの再建方針が決まっていない世帯、資金・就労等の課題を抱えている世帯）、④日常生活・住まいの再建支援世帯（②と③の両方の課題を抱えた世帯）に4分類し、それぞれのタイプに応じて、戸別訪問実施、支援情報提供、公営住宅入居支援、住宅再建相談支援、健康支援、見守り、生活相談、地域保健福祉サービスによる支援、さらには弁護士等と連携した相談支援体制等も含め、各分類ごとに重層的な支援メニューを組み合わせ生活再建を支援した。

こうした取り組みの結果、仙台市は東日本大震災の被災地の中で応急仮設住宅が二番目に多く供与されていた市町村であったのに、発災後6年を待たずに仮設住宅の供与が終了し、恒久住宅への移行も完了した¹⁾。またコスト面でも合理性が高かった。個別に寄り添う支援の方が、被災者に対するきめ細やかさで勝る点は言うまでもないが、結果として、行政目的の早期達成やコストの合理性も確保されるという点で、優れている。

(2) 岩手県大船渡市では、平成27年3月より、

市と社会福祉協議会と地元 NPO が「大船渡市応急仮設住宅支援協議会」を設置して仙台市と同種の取り組みを実施している。北上市でも「広域避難者支援連携会議」を設置し、宮城県名取市では一般社団法人パーソナルサポートセンターと連携して同様の取り組みを実施している。

(3) 平成 28 年台風第 10 号の被害を受けた岩手県岩泉町では、町と弁護士会、町社会福祉協議会、NPO が「岩泉よりそい・みらいネット」を設立して災害ケースマネジメントを実施している。活動のモデルとしているのは生活困窮者自立支援法に基づく自立支援の仕組みだ。活動の財源は厚労省の「多機関の協働による包括的相談支援体制構築事業」であり、一人ひとりの生活困窮者のフォローをする方法により被災者のケースマネジメントを行っている。

(4) さらに、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震では、熊本市や益城町が仙台市の実践をモデルにして、借上型仮設住宅の入居者等にも同種の対応を行っている。熊本でも、生活困窮者自立支援制度の中の就労準備予算を財源の一つにしている。

南阿蘇村では、今後の住宅再建を世帯毎に策定することを目的として、村から神戸の団体が事業を受託し、地元 NPO や社協のほか、村と協定を結んだ熊本県弁護士会も加わって、平成 29 年 11 月から約 200 世帯を対象とする個別相談会が行われた。一世帯ごとだが原則として家族全員で相談に当たるスタイルとし、それぞれの生活再建の方針に合った支援制度を案内した。

(5) 平成 28 年 10 月の鳥取中部地震で被害を受けた鳥取県では、次年度に災害ケースマネジメントの仕組みを県の制度として確立すべく準備が始めた。知事は、アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency、略称 FEMA) のメソッドを参考にしたとしているが、一人ひとりに寄り添う方針は冒頭の災害ケースマネジメントそのものである。

(6) いずれの実践例も一定の効果を挙げている。

兵庫県では、借上げ復興住宅の明渡しについて、要件に当てはまらない入居者につき、一世帯ごとに専門家らでつくる判定委員会で継続入居の可否を判断している。一人ひとりの事情を検討したところ、数件を除くほぼすべての世帯で入居継

続が認められている。西宮市のようにすべて退去を求める自治体や、神戸市のように基準を厳格に遵守して、画一的に線引きしている自治体もあるが、結局、こうした基準重視の自治体ばかりが裁判沙汰になっており、兵庫県のように一人ひとりに着目して判定したところ救済する結果となったのと比べると雲泥の差である。

(7) やはり、一人ひとりに注目して、個別に対応することこそ、合理的かつ正しい支援に近づける方法といえよう。

5 原発避難者への適用に向けて

災害ケースマネジメントの手法は、原発避難者にこそ適合する。

原発事故の被害の広域性、放射線被害の面的な同質性、被害者の人数の甚大性などから、どうしても画一的、均一な生活補償を考えがちである。必ずしもそれは間違いではないが、それでは足りない。昨今、国民的な貧困問題・格差問題に対してベーシックインカムを検討が活発になっているが、一律に底上げをしたとしても格差は消えないし、漏れ落ちは必ず生じる。形式的な公平性の推進は、弱者に対する脅威にさえなり得る。

原発避難者の一人ひとりが抱えるさまざまな苦難に対して、多様性、個別的、普通の生活への連続性を保障した施策が必要と思われる、7 年目を迎える原発避難者の生活補償の最大の課題と思われる。そうした視点が、憲法 13 条を具現化した「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」(子ども被災者支援法) の、“それぞれの選択を尊重し”、“一人ひとりの被災者のトータルの保障を実現する”というコンセプトにもしっかりマッチする。

だからこそ、今まさに、原発避難者の支援の手法として、災害ケースマネジメントを取り入れ、実施すべきである。具体的には、きめ細かな対応ができるように、避難先の自治体において、さまざまな支援メニュー (原発避難者向けだけでなく、自然災害被災者向けの施策や、平時の福祉施策をも包摂し、さらに、民間の支援メニューも加

えた多様な支援策)を組み合わせ、支援をするシステムをスタートさせ、その財源を国が確保・担保することが求められる。

6 一人ひとりを把握するために

(1) 原発避難者に対する災害ケースマネジメントの適用の最大のキーは、一人ひとりの原発避難者の状況を的確に把握することである。これまで、福島県において、避難者に対する個別ヒアリングを実施してきた経過がある。それが具体的施策に結びつかなかったことも残念であるが、ここではむしろ、把握した個々の情報を共有するシステムが存在しなかったことに大きな問題があると指摘をしておきたい。

(2) この点については、福島大学のうつくしまふくしま未来支援センターが、平成25年3月に、タブレット端末を用いて、住民の生活状況データを一元管理できる「被災者支援管理システム」を開発し、一人ひとりの被災者の支援カルテとして活用すべく取り組んだ経緯がある(富岡町で導入が検討されたため「富岡方式」ともいわれる)。

罹災証明書の発行を起点とする京大方式の被災者台帳システムは、「人ではなく物件に着目する」という点で、一人ひとりの人に寄り添うという基本的視座に不足がある。住民基本台帳をベースにした西宮方式の被災者台帳システムは、人を基準にしている点で優れており、福島大学のシステムと思想を共有し融和的であるが、機動力と情報共有力の点で、福島大学のシステムに先進性があると感じられる。

ところが、福島大学のシステムは個人情報保護を慎重に考慮して実用化が凍結されているとのことである。これは個人情報保護の過剰反応による明らかな誤りであるから、一刻も早く実用化することが望まれる。

(3) 上記の3システムとも、「被災者台帳」という行政の情報管理システムの具体化である。一人ひとりに寄り添うという観点からすると、むしろ情報を保持・把握すべきは、それぞれの被災者であるべきではなからうか。

日本弁護士連合会では、「被災者ノート」と「被

災者カルテ」というアイデアを提唱している。被災者自身が、自らが被ったダメージや、これまでの生活再建の軌跡と支援制度の利用記録などを、「被災者ノート」に記録して保持する。また、様々な支援者や専門家らが調査したり、アドバイスをした結果を「被災者カルテ」に書き残して、被災者の元に保管しておく。そうすることで、被災者の情報が被災者の下に一元管理されることとなり、その結果、縦割りの施策は被災者の下で統合化され、官民の様々な被災者支援や助言は被災者の下で連携されることとなる。

もちろん復興曲線は、ノート等と共に保管し、節目で逐次点検することになるだろう。

7 むすび

一人ひとりを大切にするという価値観は日本国憲法が最も重要視する考えである。憲法13条が規定する、個人の尊重、生命の尊重、自己決定権、幸福追求権は、いずれも一人ひとりを大切にするという理念を源泉にしている。

原発避難者に対する支援施策に欠けているのは、一人ひとりが大切にされていない点である。そうであれば、取り組むべき課題は明らかで、一人ひとりを大切にす施策の実施である。

これを阻む壁は、一つは制度の欠落であり、二つは政府の不理解である。そして三つは公平性を妄信する国民的愚考である。「不公平」を持ち出して一人ひとりの違いを問題視し、あるいは、「公平」を理屈に切り捨てや打ち切りをする行政の論理を無批判に受け入れる社会実態がある。

これらと正面から闘うのも大事なことが現実的に目の前の課題を解決していくことも大事なことである。私は、一人ひとりに向き合う災害ケースマネジメントの実行を強調したい。

注

- 1) 菅野拓「みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と今後の論点——東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に」日本学術会議／第3回防災学術連携シンポジウム論考集。