

第1回 法制度研究会開催

研究会ラインアップで紹介した通り本年度より法制度研究会は「復興計画における住民参加の保障に関する策定手続き手法の見直しと提言」をテーマとした。第1回は2021年6月26日に大阪市立大学の菅野拓准教授による「災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める」という話題提供をいただいた。

高度成長したはずの日本において、毎回なぜ被災者支援に混乱が起こっているのか、この問題は多くの災害関係者にとって共通の疑問ではないか。以下菅野准教授の発表を一部要約する。

日本の災害対応ではインフラは立派に直っていくが、暮らしへの支援は戦後とそう変わらない。地域ごとに平時の社会保障は進んでいるはずだが、それが災害対応と連動をしていない。災害対応ガバナンスとは「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づけるメカニズム」である。このような観点から考えるならば、災害対応で混乱する理由は普段は民間で供給している財・サービスまで、慣れない行政が供給しなければならないことに求められる。例えば、行政が普段から供給している財・サービスであるインフラの復旧や消防・治安維持は慣れているので混乱が少ない。しかし、普段は民間が供給している食料、生活用品、住環境や、生活保護行政以外の医療や福祉は、行政が慣れていないので混乱する。

阪神・淡路大震災以降、たまたま住んでいた家の被害にもとづく罹災証明書を、被災者支援の基準とすることになった。しかし、失業率や要介護認定などの社会的脆弱性について、罹災証明書の区分間で有意な差はなく、住家被害に基づく支援は非合理である。結果、その非合理性を補うため、東日本大震災以降、災害ケースマネジメントが取り組まれるようになった。例えば仙台市の例では、生活再建可能世帯、日常生活支援世帯、住まいの再建支援世帯、日常生活・住まいの再建支援世帯と分類し、できるだけみな生活再建可能世帯となれるように相談業務や見守り・生活相談、地域保健福祉サービスによる支援などを、行政・社協・NPOなどが役割分担しながら実施した。特に、住まいの再建支援世帯や日常生活・住まいの再建支援世帯については、支援にあたる様々な主体が参画する被災者生活再建支援ワーキンググループを開催し、世帯ごとにオーダーメイドで支援計画を考えていく。このような方法は、困窮者支援由来の伴走型支援からきており、近年多くの被災地で取り入れられるようになった。

非合理を克服する取り組みはあるものの、制度的な課題は多い。そもそも被災者支援の根拠法は災害救助法であるが、その条文は曖昧である。例えば、救助は国が行うのか、都道府県が行うのかが一読しただけではわからず、自治体が災害時に簡単に運用できるようにはなっていない。災害救助法が成立した1947年はGHQの占領下であった。憲法、地方自治法など同

時代の法律同様、災害救助法もGHQの影響を受けている。1947年3月18日にGHQの公衆衛生福祉局によって厚生省社会局保護課に災害救助法の前案が示された。つまり、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、災害救助法は生存権保障の法律で、いわば社会保障の一端として構想された。そしてGHQが求めた4つの原則がそのまま条文に反映されて1947年10月2日に災害救助法が成立した。4つの原則とは、国が災害対応にかかわる立法、実行計画、警告、情報の収集・分析・広報、資金に責任をもつことと（国家責任）、都道府県はその災害対応のその実行に責任を持つこと（地方自治）、日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用すること（民間慈善の活用）、ボランティアな救援の能力が政府による統制下に入らないようにするために、政府との関係性のもと調整を行う組織を日本赤十字社のみ限定すること（反統制）である。しかし、条文には盛り込まれているが、運用では国家責任と反統制のみ受け止められることになり、国が告示した基本的な基準のもとに、「ある地域にたまにしかこない災害」において未経験の地方自治体のみが救助を行う構造が生み出された。平時の社会保障は救済的なものから普遍的なものへと変化するとともに、サービス供給の担い手も民間へと広がっていった。しかし、社会保障が出自であるはずの災害救助は、自治体のみが担い手に留め置かれ、災害対応は混乱し続けている。

このような状況を抜本的に改善するために必要なことは2点ある。1点目は、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。民間組織がノウハウをため、得意技を生かして官民連携して対応していくことである。例えば物資配布、避難所運営、罹災調査などで様々なセクターからなる協議会をつくり、支援方法・役割分担・財政措置などを平時から検討しておく。いざ災害が発生すれば協議会に所属する民間団体は自律的に動くことになる。

2点目は「社会保障のフェーズフリー化」である。生活再建が困難となるのは「被災困窮者」など、平時においても支援が必要だった人や、何かのきっかけで支援が必要になる人に多い。そういった人たちを災害時に支えられる専門性をもつのは、地域の包括支援体制などとして、平時の社会保障を地域で担う人たちである。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。

様々な担い手が災害対応に参画できるようになるならば、行政の危機管理部門の最も重要な役割は「調整と協働」となる。被災者の暮らしを立て直すために制度を変える必要がある。

(斉藤容子)