

研究ノート

災害支援からみた社会福祉への反省

——災害福祉の確立に向けて——

古川 隆 司

Study Note : Reflection from the Disaster Assistance
for the Establishment of Disaster Social Welfare

Takashi FURUKAWA

はじめに

災害が地域社会や社会システムの諸問題を可視化するとの大矢根・浦野の指摘にみるごとく、近年の大規模な自然災害は被災者の様々な生活課題を浮き彫りにしてきた（大矢根・浦野ほか2007）。災害社会学が示したこの課題の可視化を受けて、社会福祉は提示された被災者の生活課題に対し、どのように取り組むべきであるか。実のところその営みは、個別的な支援事例の紹介に止まるか、またはより具体的な対応の検討に収斂されてしまい、方法論的な検討が不十分となっているように思われる。

いうまでもなく災害が可視化するものの一つとして、社会福祉もその対象になりうる。とすれば、近年活発化しつつある「災害福祉」という領域の提起⁽¹⁾に対し、改めて「要援護」とされる人々への生活課題に向けた支援、さらに多様な被災者への支援の必要性が提起されている。これを踏まえ社会福祉は「災害支援」を通して再検討されねばならないのではないか。本論ではその再検討をささやかながら試みることにしたい。なお資料の制約等もあり、ここでは自然災害に限定して災害を扱う。

1. 災害援護の位置づけと変化

(1) 災害史と社会福祉との関係

古代から自然災害の多い日本では、罹災により生活困窮に陥った人々の救済は、地域共同体を中心とした相互扶助が担ってきた。また朝廷や幕府など時の為政者による慈善も行われているが、これは治安の安定を狙ったものとみてよい。

明治期以降、新政府は旧幕藩における制度を生かしつつ、中央集権体制を築いていった。しかし救貧制度や災害への援護は、基本的には相互扶助と補足的な公的扶助によって対応しようとしている。たとえば1888（明治21）年の会津磐梯山噴火や1891（明治24）年濃尾地震においても、新聞による義捐金の呼びかけが行われ、地元出身者や民間篤志家の救援活動が自治体による救援活動とともに行われ、次いで政府による支援・皇室からの御下賜金が与えられたことから明らかである⁽²⁾。濃尾地震では石井十次による被災孤児の救済が行われたが、これも新聞報道をもとに石井が活動を始めたと言われている。山本有三の小説『真実一路』でも主人公義夫の小学校で行われていた募金活動が取り上げられている。このような天皇制下の慈恵的な救護という位置づけが大きく変わったのは、1923（大正12）年の関東大震災であった。

戦後、自然災害に対する立法整備が進み、1947（昭和22）年災害救助法、1961（昭和36）年災害対策基本法が制定される。しかし、1990（平成2）年からの長崎県雲仙岳噴火災害、1993（平成5）年北海道南西沖地震など地域社会全体を根こそぎ壊滅させるような被害の中、災害ボランティアが活動を始める。だが、その被災者が生活再建をしていくための方途は限定的で、たとえば奥尻島における津波被害に対して寄せられた義捐金が原資となった基金が生活再建を支えるものでしかなかった。この時点での社会福祉による災害支援とは、おもに福祉事務所が被災地外部からの救援物資を受け入れ、社会福祉協議会を中心に募金活動の事務を担うことであり、個別的な被災者の支援・長期的な生活再建に向けたソーシャルワークのアプローチ等は含まれていなかった。すなわち、この時点では社会福祉の対応すべき社会的援護・被災地の復興過程へのアプローチとしての認識はなかったとみてよい（古川1996）。それを端的に物語るのは、社会福祉士・介護福祉士法によって1990年代に開設が相次いだ福祉系の専門学校や短大・大学の福祉関連課程で、その教育内容に含まれていなかったこと、用いられていたテキストにも災害救援に関する内容への言及はきわめて乏しかったことから明らかである。

(2) 被災者支援への注目

1995（平成7）年阪神・淡路大震災を契機に大規模かつ長期的な支援を要する被災者支援という課題が社会的に注目された。自宅の倒壊や二次災害による火災で自宅を失った住民の、長期にわたる避難・仮設住宅での生活とその惨状に対して、従来の災害対策諸立法だけでは十分に対応することはできなかった。

多くのボランティアが被災地で救援活動に従事し、ボランティア元年といわれた。これも、その後の民間非営利活動（NPO）の法制化を促す大きな動きとなったが、何より重要なのは、被災地となった神戸・西宮・芦屋など兵庫県南部が日本有数の都市部であり、そこで被災した人々の多様性とかれらへの災害支援・生活復興などが不十分であったということであった。

たとえば、児童は兵庫県下で356人が死亡、また被災により家族を失った震災孤児を生み出した⁽³⁾。その後の心的なダメージにも関心が寄せられ、「心のケア」の必要性が主張された。しか

し、それ以上にダメージを被ったのは、被災地で里親養育を受けていた児童や児童福祉施設、さらに外国人児童・障害児・小児病棟の病弱児であった（家庭養護促進協会 1996）。また高齢者や障害者は、直接的な家屋倒壊による死亡のほか逃げ遅れたケースも多かった。さらに、避難所そして仮設住宅における障害者・高齢者への保健・医療・介護面での配慮の不十分さから、健康悪化を引き起こした（峯本 2005）。加えて、地域社会から孤立し、生活再建の困難による孤独死が注目された他、とくに集合住宅の建て替えに伴い住居を喪失するケースなどが今なお続いている。

そして外国籍住民の被災も大きな課題を示した。まず初期の救護における情報から疎外され、救援物資や避難所の情報が得られなかった。公的な支援についても、窓口の乏しさ・各種事業や学校の再建などの適用対象となっておらず、外国籍住民のほか労働者・留学生は厳しい状況におかれてしまった（加賀美・箕口ほか 1999）。

これら従来から社会福祉の対象とされてきた児童や障害者・高齢者の直面した問題の要因には、かれらが直面した物理的・心理的・社会的なバリアが見出せる。また外国人は言語上のバリアを含めた社会参加上のバリアが見出せる⁽⁴⁾。これらから、災害時要援護者としてかれらへの支援のあり方、そしてかれらを含む被災地の復興のあり方が問われることとなる。

2. 多様化した被災者・災害と地域社会

(1) 被災地ごとの諸課題

戦後の都市型災害は 1948（昭和 23）年の福井地震が最初であったが、1978（昭和 53）年の宮城県沖地震では高度経済成長を通じた開発と社会変化を経た都市が、ブロック塀の倒壊で避難経路が確保できない等、住民の安全に関わる問題が顕在化された。にもかかわらず、その後の都市災害、とくに阪神・淡路大震災はその反省を生かせず、また復興事業を通じた行政・住民の対立を生むという課題を残した。

これに対し、山間部を含む過疎地域を巻き込んだ大規模な災害が、建物や道路・電気・水道などインフラを寸断させ、災害から避難して住民が移住してしまい、地域社会の存続すら危ぶませるような課題を提起した。たとえば新潟県中越地震（2004（平成 16）年）では旧山古志村（現、上越市）が道路の寸断などにより一時避難を余儀なくされた。同様の問題は三宅島噴火災害（2000（平成 12）年）でも生じていたが、島嶼部での災害という形で特殊化されてしまった。だが、鳥取県西部地震（2000（平成 12）年）や能登半島地震（2007（平成 19）年）は、山間部の限界集落を直撃し、また被災者の多くが高齢化した世帯で生活再建が困難であった。また、岩手・宮城内陸地震（2008（平成 20）年）では国内最大規模の断層と土砂崩れを生み出し、山間部の温泉旅館が土石流に巻き込まれたことは記憶に新しい。

これら地理的条件の悪い地域での災害やその影響は、たとえば北丹後地震（1927（昭和 2）

年)ですでに経験してきたのであった。丹後地方を襲った地震は、春先でまだ残雪も多い時期であったため建物の倒壊や土砂崩れ・雪崩による死者を生み出し、その後人口流出が続いた⁽⁵⁾。

すでに地域福祉関係者は、当時人口高齢化40%を超えていた山口県東和町で1993(平成5)年「過疎地域福祉サミット」を開催、過疎地域が近未来の超々高齢化社会を迎え、各種制度の充実が必要であることに着目していた。しかし山間部などを襲った災害は、各種制度の整備よりも、戦後60年の都市化・産業化がもたらした地域住民と経済・社会関係へのダメージを顕在化したものといえる。

さらに近年、ゲリラ豪雨といわれる状況が、アスファルト舗装や暗渠化された水路などを中心に犠牲者を出すような被害を生み出すようになった。たとえば交差する鉄道の線路をくぐるために掘り込んだ地下道での冠水、暗渠の集中している都市の低地や、親水型河川・海岸公園の整備が、逆に身近な水害被害の機会を増した。近年の中央防災会議ははじめ各種の災害予測が示すような大都市の地下街の浸水被害などだけでなく、人々の集まる場所が多く集中するがゆえに「帰宅困難者」を生み出しかねない。

(2) 生活再建と地域社会の脆弱性

1) 変化への鈍感性

この都市化・産業化による人口移動が、今日都市のインナーシティやニュータウンなどの高齢化と社会的孤立と密接に関わっていることはいうまでもない。阪神・淡路大震災が神戸市長田区の下町を壊滅させたこと、そしてその後住民の生活復興が今なお途上にあることは、その一つの結果といえる。

災害後、被災地域が立ち直っていくことは容易ではない。それは経済的打撃だけでなく、すでに述べたように人口減少や社会関係の途絶を生むからである。さらに、家族や個々人の受ける心的ダメージも大きい。多くの福祉関係者が被災者の支援に関わってきたが、それが地域福祉の見直しへつながっているといいがたい。現在全国で進められている第3次介護保険事業計画・高齢者保健福祉計画では、災害時の対応等を盛り込むこととなっているが、同じ動きは「地域福祉計画」にはみられない。それは、メリーゴーランドのように置かれた状況がどんどん変わっていくところにおかれた当事者ではなく、まるで観覧車に乗ったかのように状況が大きく動く中では、気づいたときは地上から遙か上に動いてしまっているようだ。

ラファエルは『災害の襲うとき』(石丸正訳、みすず書房)の中で、災害を水面に投げ込まれた石になぞらえて地域社会と住民への影響を説明している。被災経験に学べないとすれば、その水面の波が感じられないほど遙か遠くにいるか、または自らが動揺して発する波によってその波を相殺しているかのいずれかと考えられよう。

2) 被災経験への感受性

被災者は被災経験の故に生活再建が困難となる。したがって、被災地の住民向け相談や避難所での健康面に対する相談・訪問が重視されるようになってきた。被災地外から災害時ボランティアとして活動する医療関係者は増加傾向にある。他方社会福祉は、募金や災害ボランティアの組織化は進められたとはいえ、実は相談援助における社会福祉方法論のさしたる変化は見出せない。

被災経験を踏まえると、地域社会の相談援助システムは、被災者個別の生活再建の支援に向けて継続的で長期的視野を持ったサービスマネジメント、および被災経験に応じた社会資源の活用などパーソナルアプローチを構築する必要がある。また継続性の長期化、被災者の生活困難に関係する住宅・税制・就労・産業の融資など社会資源やサービスの多岐化は、要介護状態に対する医療・保健・リハビリテーション・権利擁護などの連携を遥かに超える規模である。これを現在のケアマネジメントや地域ソーシャルワークのスキームで扱うには、あまりにも広範囲であり、関連する諸制度の広がりがあるために、現実的ではない。

改めて介護サービス等で進められてきたサービスマネジメントの限界を確認せずにはいられない。すなわち、高齢者を対象としたサービスマネジメントは、心身の健康の程度をモデル化して構築された。同様に障害者向けで展開しようとするときに権利擁護の更なる必要性が課題となってきた。また、健康度と同様のモノサシで障害者の自立程度区分を行うことの困難があり、事実上行政裁量に委ねられているとさえいえる。多様な人間生活の条件を判定することの困難性は、しかし制度オリエンティッドの立場から崩されることがない。

しかしこれも、障害者自立支援制度において利用者負担と就労などへの影響が現れたとき、雇用・税制とサービス事業者に対する何らの融資等を伴っていないことから、障害者の生活の不安定化をもたらすこととなった⁶⁾。すでにサービスマネジメントによる社会参加の支援が成り立っていないことを、まだ方法論上の反省としてとらえきれていない。

社会福祉実践は、本来当事者の必要に応じてその内容や枠組みを見直すべきものである。にもかかわらず、今日社会福祉の対象となってきた人々への援助活動さえ適切に反映できているといいがたく、被災経験のある人々へ、同じ枠組みでアプローチを試みたら即オーバーワークしかねない。ソーシャルワークはより「創造的」であるべきというが、むしろそのための感受性を鈍磨させ、数多くの災害による社会的援護の課題提起へ反応できない状況にあるといえないであろうか。被災者の生活再建を支援するということは、「心のケア」にとってかえられるほど単純化しうるものなのだろうか。

おわりに

災害社会学の課題提起は、社会構造・制度の一つとなっている社会福祉、および制度中心で構

築されてきた社会福祉実践の方法をも対象とする。本論の主題はそこにあり、災害福祉の必要性が主張される今日、少なくとも今の社会福祉を見直すことを抜きに、災害による地域社会のダメージ・被災住民の生活困難へ関わっていけるような社会福祉の役割は検討し得ないように思われる。

上に見たとおり過去の災害がもたらした地域社会へのダメージ・被災者の生活再建の困難をどのような形でとらえ、実践上の対象としてアプローチしていくかにより、社会福祉の制度・方法の課題をとらえることができる。すなわち、災害から見ると、社会福祉の脆弱性は明らかであり、それは法制度・実践面で個別的な試みが進められているとはいえ、それを解明し、方法論として確立していく研究もミクロなレベルにとどまっている。専門性を主張し続ける資格団体や学術団体および研究者の活動にもかかわらず、災害というきわめてマクロな社会変動を例にして批判的に見直すとき、その存在は他制度の代替・補完にとどまっている。

最後に、本論は、社会福祉をとらえ直す踏きの石を意図してきた。白い巨塔ではないが、専門化や社会への有効性から乖離したところに、社会的に有用で、かつセーフティネットを担う活動やそのための方法・思想は成り立ち得ないからである。

注

- (1) たとえば関西大学松原一郎教授のウェブサイト等、大阪地域福祉サービス研究所の研究メンバーによる書籍の刊行（2009年5月刊行予定）などを参照されたい。
- (2) この噴火災害のほか、1896（明治29）年明治三陸沖津波、1927（昭和2）年北丹後地震などでも同様である。
- (3) 朝日新聞社大阪本社「阪神・淡路大震災誌」編集委員会（1996）、神戸新聞社（2005）を参照のこと。
- (4) 社会福祉法制は基本的に国籍・定住者を限定し、たとえば生活保護受給については「人道的観点」から外国人の保護を行うとされる。しかしバリアフリー法では、移動困難・移動に支障のあるベビーカー・標識表示が理解できない外国人も配慮すべき対象となっており、社会的援護が選別的であるのに比して一般的施策が普遍的な指向である点に留意しなければならない。
- (5) 京丹后市峰山町の震災記念館横の碑文を参照のこと。
- (6) 障害者自立支援制度にあって就労の位置づけは、従来の「授産」「訓練」など社会参加を目的としたものでなく、利用料を支払って利用する「サービス」へ転換したことは、実は障害者の雇用と社会参加に関わる重大な変化であった。すなわちこれら事業所がまったく雇用の機会とみなされなくなったことで、同業種の一般事業所・企業同様の生産を行う場か、またはデイケアプログラムにまで貶められたかのいずれかなのである。

参考文献・資料

- ・朝日新聞縮小版（各年次版）
- ・朝日新聞社大阪本社「阪神・淡路大震災誌」編集委員会（1996）『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社
- ・大矢根淳・浦野正樹ほか編（2007）『災害社会学入門』弘文堂
- ・浦野正樹・大矢根淳ほか編『復興コミュニティ論』弘文堂
- ・（社）家庭養護促進協会編著（1996）『大災害下の子どもたち 阪神大震災・問われた大人の力』エビック
- ・加賀美常美代・箕口雅博ほか編（1999）『阪神・淡路大震災における被災外国人学生の支援活動と心のケア』ナカニシヤ出版

古川：災害支援からみた社会福祉への反省

- ・神戸新聞社（2005）『守れいのちを 完結編』神戸新聞総合出版センター
- ・兵庫県（2005）「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について（平成 17 年 12 月 22 日記者発表）」（URL http://web.pref.hyogo.jp/pa20_000000016.html）
- ・古川隆司（1996）「災害支援と地域福祉－雲仙岳噴火災害から学ぶべきこと」鉄道弘済会，社会福祉研究 65, -.
- ・峯本佳世子（2006）『被災高齢者の生活復興と地域見守りの展望』久美出版
- ・山本有三（1950＝1983）『真実一路』新潮社〔文庫版〕
- ・天変地異年表（URL：www.netlaputa.ne.jp/~kitsch/tenpen/ihen00/htm）

2008 年 11 月 30 日受理