2020年02月03日 中日新聞 朝刊 21頁

切れ目ない被災者救済へ

6434人が亡くなった阪神大震災から25年。都市を襲った未曾有の大災害では、被災者不在の復興、高齢者の孤独死、被災地とボランティアの関わりなど今も残る多くの課題が浮上した。今回の「備える」では、「阪神以降」に変化してきた被災者支援やボランティアの在り方を考える。（西田直晃）

「総合支援法」関学大復興研が試案

関西学院大災害復興制度研究所（兵庫県西宮市）は昨年、事前の備えから発生時の対応、被災者の生活再建までを網羅する「被災者総合支援法」の試案をまとめた。既存の災害関連法を一本化し、支援の枠からこぼれ落ちる被災者をなくすのが狙い。国会議員への提言や被災地での勉強会を通じ、早期法制化を目指す。

一月中旬、関学大であった「復興・減災フォーラム」。復興研の野呂雅之主任研究員は「日本の災害法制は分かりにくく、使い勝手が悪いと。被災者不在の復興を変えていく」と語った。

最終目標は「生活再建」

現行法には、避難所や仮設住宅の提供の根拠となる災害救助法、遺族らに一時金を支給する災害弔慰金支給法、住宅再建を支援する被災者生活再建支援法がある。しかし、度重なる法改正で、被災者への補償は「つぎはぎだらけの状態」（野呂主任研究員）となり、支援金の拠出条件や使途が厳格なため、元の生活に戻れない被災者も多かった。

試案は、応急救助や生活保障・生活再建、権利保障などテーマ別に構成。最終目標を「被災者の生活再建」と明記し、国や自治体に災害関連死の防止義務を負わせる。公的支援に関わる収入要件や使途制限を撤廃。自治体ごとに一定数の被害世帯がなければ支援対象外となる現状を、一世帯でも対象となるようにする。

阪神大震災では、避難所から仮設住宅や復興住宅に移る過程で、地域との結びつきを失った被災者の孤独死が多発。東日本大震災でもマンションなどの一室を借り上げた「みなし仮設」での孤立化が問題となり、二〇一六年の熊本地震では災害関連死が直接死の四倍超となった。

試案では、避難環境の改善のため、災害直後にホテルや旅館を活用する宿泊支援を制度化。被災人数に応じた一定期間の家賃補助を導入するなどした。試案作りに携わった津久井進・日本弁護士連合会災害復興支援委員長は「避難所、仮設住宅、復興住宅の単線型では災害関連死を防げない。多様な支援メニューが求められている」と語る。

住宅支援金「半壊以上」

日本世論調査会の全国調査によると、住宅が半壊や一部損壊なら支援金が出ない現行法を「妥当だと思わない」との回答が八割弱で、「災害弱者」と呼ばれる高齢者や障害者への目配り を利かせる。

試案では支給対象を半壊以上に拡大し、金額を最大六百万円に増額している。被災者本位の支援を実現するため、地域住民や行政、災害支援団体などでつくる「被災者支援連営協議会」を新設。地域住民が災害前から支援計画づくりに関わり、「災害弱者」と呼ばれる高齢者や障害者への目配り を利かせる。

現行法制度と「試案」の主な違い

	現行	試案
支援対象	自治体ごとに一定世帯数の被害がなければ対象外	一定規模以上の災害なら被害が1世帯でも対象
被災者の死亡	遺族に上限500万円の一時金	遺族の構成によって支給拡大。定額給付金も追加
被災者の障害	両腕・両脚切断や両目失明など最重度の障害のみ対象。上限250万円の一時金	支給対象を大幅に拡大。定額給付金との選択可
在宅避難が可能な住宅修理	上限約58万円。半壊以上	上限100万円。一部損壊以上
住宅再建・購入	上限300万円。大規模半壊以上	上限600万円。半壊以上
融資・ローン	国や自治体による有利子の貸し付け	無利子の住宅ローン新設。保証人必要なし

災害関連死の防止義務化

復興研の法制度研究会座長を務める山崎栄一・関西大教授に、試案のポイントを聞いた。

―「被災者の生活再建」を最終目標としている。

阪神大震災から二十五年がたっても、行政の不手際でなくなる被災者が後を絶たない。公的支援を手厚くするほか、災害関連死の防止義務を負わせ、行政の責任を明確にする。地域住民を将来の被災者と位置付け、事前の備えから生活再建まで切れ目なく支える。

―一部損壊では支援の枠から漏れてしまう。基準に達していなければ被災者ではない という考えは、行政による被災者の切り捨てだ。

―阪神大震災の教訓は生きているか。

震災後、公園に出現した「テント村」で生活保護を受給する被災者の動向を調べた。「居宅保護」の原則のため、住まいを失った受給者は保護費をもらえなくなっていた。ひとたび災害が起きると、制度のゆがみは被災者の生活を脅かすと学んだ。

住宅が被災したが、半壊や一部損壊では支援の枠から漏れてしまう。基準に達していなければ被災者ではない という考えは、行政による被災者の切り捨てだ。

―阪神大震災の教訓は生きているか。

震災後、公園に出現した「テント村」で生活保護を受給する被災者の動向を調べた。「居宅保護」の原則のため、住まいを失った受給者は保護費をもらえなくなっていた。ひとたび災害が起きると、制度のゆがみは被災者の生活を脅かすと学んだ。

試案取りまとめ　山崎栄一・関西大教授

ボランティアセンター制度 確立

栗田暢之代表理事に聞く

「ボランティア元年」と呼ばれる一九九五年には、阪神大震災の被災地を一年間に延べ百三十八万人が訪れた。しかし、当時はノウハウのない手探りの支援。阪神以降のボランティアはどう変わったのか。NPO法人レスキューストックヤード（名古屋市東区）の栗田暢之代表理事（さ）に聞いた。

NPO法人レスキューストックヤード

栗田暢之代表理事に聞く

阪神の時、多くの人々が被災地に入ったが、ボランティアの受け入れ態勢はなかった。その反省が現在のボランティアセンター（ボラセン）の整備につながり、市町村単位のネットワークを持つ社会福祉協議会に白羽の矢が立った。新潟県中越地震が起きた二〇〇四年に制度が確立し、東日本大震災では百九十六カ所のボラセンが設立された。

ただ課題もある。ボランティアと言えば、がれき撤去や泥かきを想像する人が多いが、それは活動のほんの一部。生きる希望を失ったお年寄り、車いすの要支援者…。個別の被災者の求めるものや心境を想像し、寄り添う必要がある。被災者との関わりが根本だ。

ボラセンでは完結できない被災者ニーズには、災害のたびに経験を積んだNPOが活躍する。昨年の台風19号などの際は、被災家屋の屋根にブルーシートを張る作業が必要だったが、NPOが自衛隊に手順を教えた。避難所での要支援者の対応には、社会福祉士の資格を持ったボランティアが力を発揮している。

災害の情報を得る手段は格段に増した。阪神の時はファクスだったが、スマートフォンなどの普及により、画像で瞬時に被災地の現状を確認できる。ただ、被災地の最前線ではショッキングな話を耳にする機会も多く、過呼吸で病院に搬送される人も。東日本大震災ではボランティアがご遺体を発見するケースもあった。体を壊さず活動できる環境の構築が重要だ。（談）

歴史に学ぶ ㉚

水位標が伝える7度の水害

水害の歴史を伝える妙笑寺の「千曲川大洪水水位標」＝長野市長沼地区で

昨年十月の台風19号豪雨で千曲川の堤防が決壊し、大規模な浸水被害に見舞われた長野市長沼地区の妙笑寺境内には、水害の歴史を示す高さ約四㍍の「千曲川大洪水水位標」が立つ。今回も加えて七回に及び、そのたびに地元の人たちが水害を乗り越えてきたことを伝えている。

水位標で最も高いのは三・三㍍の位置にあり、木札には「寛保2戌年8月2日」と記されている。江戸中期の一七四二年に起きた水位標の中で最も古い水害で、長沼地区の被害は死者百六十八人、損壊家屋三百十六