

# 東日本大震災を全国民の支援で乗り切るための方策について

▽関西学院大学災害復興制度研究所

2011年3月17日

東北から関東に到る広大な沿岸地方を襲った東日本大震災は、わが国の屋台骨を揺さぶった。ことに福島原発の炉心溶融は「ツナミ」に加え、「ゲンパツ・シンサイ」を、日本を象徴するリスク用語として世界に強く印象づけることとなった。株価下落など経済的なダメージも計りしれず、近い将来起こるだろうといわれる首都直下地震や東海・東南海・南海地震への懸念ともあいまって、日本の信頼は徳俵に足がかかったともいえるだろう。しかし、わが国は資源小国、災害大国であるにもかかわらず、これまで幾多の危難を乗り越え、今日の繁栄を築いた。わが国民は力を合わせ、必ずこの困難を切り抜けるに違いない。そのためにも、私たちは私心を捨て、被災した人たちの痛みと悲しみを共有しながら、被災地の支援に持てるマンパワー、資金をできる限り投入しなければいけない。わが関西学院大学災害復興制度研究所も、これまでの研究成果をもとに、今後、復旧・復興・被災者支援に向け順次、恐れずに提言を発信し続けていきたい。それが阪神・淡路大震災を経験した者としての被災者責任であると考えているからだ。

## 提言

### I. 域外避難者・震災障害者の支援のために

《背景説明》今回の東日本大震災が阪神・淡路大震災と決定的に違うのは、巨大、広域、複合災害である点だ。津波で家を失った人、地すべりで住居を失った人だけでなく、原発事故により、疎開を余儀なくされている人達も少なくない。しかし、域外避難した人達の追跡システム・支援プログラムを今のうちから整備しておかないと、どの時点でか、「ふるさと」との糸が切れ、漂流していく恐れがある。また、地震動だけでなく、津波によって多くの人達が負傷、さらに浸水して汚濁した水で傷を悪化させた人達も少なくない。負傷が次第に悪化し、病院を転々とするだけでなく、外科から内科へと転院、数年がたってから、ようやく障害者手帳を申請することになるケースも阪神・淡路大震災では散見された。身体障害だけでなく、心を病むケースも少なくない。

従って、域外避難者、震災負傷者については、今から息の長い継続的なケアが必要となる。そこで、政府及び関係機関は、以下の施策を早急を実施するべきである。

#### (1) 被災者カルテの整備

今後、被災者は域外避難や入院治療など、居住場所を何度も変えることが考えられる。生活再建へむけての途上において、行政への相談・要望も刻々と変化していくものと予想される。そこで、被災者カルテともいえるべき被災者支援台帳を整備し、被災者が行政の窓口において何度も同じ説明をしないで済むよう措置されたい。それは、また行政の相談業務の短縮・効率化にもつながるものである。幸い総務省が財団法人地方自治情報センターを通じて2009年（平成21年）1月17日にCD-ROMで全国地方公共団体に無料配布した「被災者支援システム」がある。兵庫県西宮市情報センターが「被災者支援システム全国サポートセンター」の運営主体として、各種の案内・サポート業務も実施しており、ネットワーク化することによって、域外避難者のケアも容易になると信じる。

#### (2) 漂流防止策を

阪神・淡路大震災にならい、域外避難を希望する人達を全国の公営住宅で受け入れられるよう斡旋に全力を挙げられたい。その際、いずれ帰郷を希望する人達を正確に把握し、住民票の移転などを求めないこと。また、当該被災者の住民票がある自治体の支援情報を常時配信できるシステムを構築すること。たとえば、月に一回、出張役場を開設するなどの工夫が必要である。

#### (3) カルテに災害欄を

阪神・淡路大震災では、震災で障害を負われた方々のケアが震災後、10数年も見落とされてきた。今後の東日本大震災では、そのようなことがないよう治療にあたられる医療機関において、災害が原因で負傷したことを後々追跡できるようカルテに災害欄を設けられたい。

## II.住宅の再建支援に当たって

《背景説明》災害からの復興には、医・職・住の整備が欠かせない。特に今回は津波によって根こそぎ家を失った地域も少なくない。境界線の確定や既存不適格建物の再建など、復興まちづくりにおいてはさまざまな課題が噴出すると予想される。それだけではない。元の地域を捨て、高台などに防災集団移転を考える地域も出てくるだろう。しかし、適地は当然、仮設住宅の建設予定地となる可能性も高い。そうなると一時的に集団的な県外疎開をはかり、その間にニュータウンを建設するという手立てを取らざるを得ない事態も想定される。この期間が長ければ、ふるさととの糸が切れ、漂流被災者が続出することも懸念される。ここでは当然、I—(1)(2)の措置が大切になってくる。そのほか、能登半島地震で採用された石川県や同県輪島市の住宅再建支援方式や新潟県中越沖地震で柏崎市が採用した方式など、過去の知恵を集約してさまざまな支援策を講じる必要があるだろう。そのうえで、次の施策を実施されたい。

### (1)被災者生活再建支援基金の積み増しを

被災者生活再建支援法は、全国知事会が拠出した基金によって運用されている。しかし、設置当初と異なり、現在は取り崩し方式が採用されており、今回のような大災害では基金が底をつく恐れがある。そこで、全国知事会におかれては、ぜひ基金の積み増しの協議を始められたい。当面、600億円程度の増額が必要と考えられるが、その際、被災自治体は負担が免除されるよう国等で措置されたい。

### (2)借家人が疎外されない復興まちづくりを

区画整理や防災集団移転が実施される際、ともすれば借家に入っていた借家人が戻れなくケースが少なくない。従前居住者用が入れる受け皿住宅の建築や共同協調住宅の建設など、借家人が疎外されることのないよう措置されたい。

## III.被災した子どもの支援のために

《背景説明》阪神・淡路大震災では、震災遺児のためにあしなが育英会の「レインボーハウス」(神戸市)や作家・藤本義一氏による阪神淡路大震災遺児ケアハウス「希望の家」が建設されたが、いずれも民間の力によるものだった。また、三宅島噴火災害では避難した子どもたちは全寮制の学校に入ったものの情緒不安定になり、親元に戻るなどのトラブルがあった。

### (1)阪神の知見を生かせるように

子ども被災者が直面する家族の死や負傷による心的外傷に対して適切な精神保健支援及び心理的ケアが実践されるよう、阪神・淡路大震災で得た知見をもとにした援助システムの構築が必要と考える。

### (2)震災ホームステイの構築を

集団で子どもの疎開を引き受ける地域も出てくるだろうが親と離れた子どもたちは精神的に大きなダメージを受けている。そこで、疎開先において、できうれば同県人を中心とした震災ホームステイ制度を構築し、週末、疑似里帰りなどを体験させるなど被災地外の人たちの協力も大切である。

## IV.被災自治体の負担軽減をはかるために

《背景説明》阪神・淡路大震災では、行政も被災した。しかし、今回の東日本大震災はその比ではない。町役場ごと津波にさらわれたところもあり、今後の被災者支援・復興行政に大きな支障の出る恐れがある。そこで、台湾大地震や四川大地震の例(関西広域連合でこの度、岩手県支援に大阪府・和歌山県、宮城県支援に兵庫県・徳島県・鳥取県、福島県支援に滋賀県・京都府のペアリング支援を実施している)にならい、わが国でも自治体が自治体を支援する「対口支援」日本版の構築を進めるべきである。合わせて、もっとも行政が混乱し、被災者ももっとも辛い体験をする避難所生活の軽減化や被災自治体の負担軽減をはかる諸施策を講じる必要がある。

### (1)日本版「対口支援」の構築を

被災自治体、とくに基礎自治体は職員も被災するなど、行政需要が急激に高まるにもかかわらず十分要員を確保できない状態となっている。そこで一部で実行されているが、これを組織的な「対口支援」として、どこの自治体がどこの被災自治体を支援するかのペアリングを、知事会・市長会・町村会で策定、全被災市町村に長期間、職員支援が行われるよう支援システムを構築されたい。

## **(2) 合併市町村の防災対策に財源措置を**

市町村合併は、行政の効率化に寄与する効果を持つといわれるが、防災対策の面では脆弱化を招いたことが、この大災害で露呈することとなった。総務省は、後退した防災対策の再構築を図るため、被災自治体だけでなく全国の自治体に対し、強力に指導するとともに、財源的措置を図られたい。

## **(3) 費用負担は要請主義から、派遣主義へ**

医療支援、生活支援、そして心理的ケアに全力を挙げられたい。その際、被災地からの要請であっても、救援物資の提供及び救援要員の派遣に伴う費用は、災害救助法の枠組みにとらわれることなく、これまでのように要請団体（被災地）の負担としない措置を講じられたい。

## **(4) 温泉疎開で避難所の疲れ払拭を**

健康に問題のある人、幼児、妊婦、高齢者ら厳しい避難所生活に耐えられない人達を被災地外の温泉地・保養地などへ順次、疎開休養できるよう分散避難所の考え方を採用し、国、もしくは受け入れ自治体の費用負担によって斡旋を進められたい。

## **(5) 海の病院、海のホテルで休養を**

短期的休養の必要な被災者のために病院船やベッドなどの設備がある大型船を近海に派遣し、順次交替で受け入れること。その際、本人同意の下、コミュニティ単位を尊重した割り当てとし、介護者ら家族の同行も認められたい。ただし、余震による津波の発生には極力注意する必要がある。

## **V. 未曾有の災害を乗り越えるために特別立法を**

未経験かつ未曾有の深刻な事態であり、従来の災害復興に関わる制度では対応できない課題が無数に発生するものと考えられる。こうした状況において、被災者の救済のために復興基本法、さらには臨時的な法制度を立法し、対応されることを求める。とくに、今後、財源問題や住宅再建・復興まちづくりなどにおいては、すでに明らかになっている問題点を解決するための諸施策・法改正が必要となってくる。当研究所も引き続き、新たな法制度の構築に向けて、精力的に研究会を開催していきたいと考えている。

## **VI. 結び**

今後、災害復興制度研究所では、被災地の大学との連携を探り、連携大学、さらには日本災害復興学会と共同で、被災者の実態調査を実施するとともに、現地被災者車座トーク・全国被災地交流集会などを順次開催し、被災地のニーズの把握に努め、被災地の要望を制度・社会システムとして実現されるよう努力を続けていきたい。

以上