

## 12. 福祉・高齢者分野における震災問題

松村祥子  
(放送大学教養学部)

### (1) 震災後4年が経過して

街の表通りの復旧ほどには、「暮らしの復興」が進んでいないといわれる。特に、仮設住宅や復興住宅居住者の70%をしめる60歳以上の高齢期にある人々にとっては、被災に加えて、不況や高齢者福祉の後退がダブルパンチとなり、身動きのできない閉塞感と生活不安が被災高齢者を覆っているように思われる。

1998年5月に成立した「被災者生活再建支援法」によって被災世帯に生活再建支援金の支給をすることが決められた。ここではこれまで認められなかった個人補償が法制度上明確にされている。しかし、この法律は阪神淡路大震災の被災者には遡及適用されないため、兵庫県では震災復興基金を使って被災者自立支度金の支給をすることになった。支給対象は年収500万円以下の世帯と高齢者層などに限定されている。支給額は一人あたり37万5千円から120万円までの格差がある、仮設住宅居住者は対象とされないなどで、結果的に被災者の半数以下にしか支給されず、多くの問題点が残されている。

1998年末に朝日新聞社が行った「被災者アンケート」によると、世帯を支える収入は、仮設住宅、復興住宅とも年金がトップを占めている。各種手当を合わせると、仮設住宅では62,7%、復興住宅では65,6%であり、年金・手当への依存率が高まっている。逆に、給与所得者は、仮設が22,7%、復興住宅17,5%であり、1年前(1997年)の調査結果よりかなり減少している。私たちが調査した豊中の復興住宅居住者は、「震災前は81%の者が就業していたが、現在は51%に減少している」「仕事をしたいが、身体上のトラブルがある(64%)、適職がない(23%)」と答えていた。

さらにこの事態が深刻化していることが予測できる。復興公営住宅居住者の声としては「今後も公営住宅に住み続ける(83,3%)」、「悩みをうち明ける友人は一人もできない(45,3%)」「自分の健康、家族の健康、老後の生活設計が悩みや不安となっている(およそ30%—50%)」などが出されている。仮設住宅居住者の場合はさらに切実な別の悩みが挙げられている。例えば「1年前と比べて仮設住宅内の活気がなくなっている(55,8%)」、「仮設住宅居住者にこそ自立支援金が必要である(38,8%)」「自立支援金が支給されたら、転居費用に使いたい(44,1%)」等である。

大震災から4年が経過したが、被災高齢者などの生活再建の問題は変容しつつ進行している。常に原点からの震災研究のフレーム作りが必要とされているように思われる。

## (2) 被災者と被災状況の特徴

阪神・淡路大震災（1995年）では、関東大震災（1923年）以来の大きな被害が生じた。全壊、半壊等の住宅40万棟、死者6300人、負傷者4万人、そして避難者は一時32万人にも達した。この震災の特徴は「大規模災害」「大都市型災害」「高齢社会型災害」「長期型災害」であるといわれている。

特に、被災死亡者の44%は65歳以上の高齢者であり、障害者や低所得者の割合も高かった。「災害救助法」の適用された兵庫県及び大阪府の25市町村の中でも、最も死亡者の多かった神戸市をはじめ多くの被災地で被害の大きかった所は、住宅密集地域や地盤の弱い場所であったことから、単なる自然災害ではないことが分かる。急速に進む人口の高齢化とそこで新たに発生する生活ニーズへの対応の遅れが、災害に無防備な多くの高齢者世帯を直撃したのである。不安定なセーフティネットワークしか持たない在宅障害者や病人の多くも犠牲になっている。

震災の被害は、直接震災によるものだけでなく、救助の途中や避難所、仮設住宅など被災後の生活の中でも発生している。不確かな避難情報、救出介助の遅れなどによって、救える筈の命が失われたり、心身の傷を深くしたりといった事態があった。また、避難所や崩壊家屋での避難生活によって健康を害した者も多かった。実際、震災後2週間目の避難所での生活を実査し、避難者の声を聞く機会を得た筆者の胸にもいまでも蘇る多くの言葉がある。「瓦礫の下から子どもが叫んでいる声が聞こえるのに、どうしても力が足りず助け出せなかった。他の人を探しているうちに火が広がってきて、そのまま逃げてしまった。私が見殺しにしたのです。」「年寄り早く歩けないので避難所につくのが最後になり、玄関のコンクリートの一番寒いところしか残っていなかった。そこで肺炎になってしまった。」「心臓病の薬がなくなり、入手したくても連絡できず病状が悪化した。」等々。

地震は自然現象で、人の思いや立場を越えて起こるが、地震による被害—震災—は人間の生活環境や生活力によって格差がでてくる。安全であると信じていた高速道路の倒壊、高層団地の鉄骨柱の破断、埋め立て地の液状化など人工的に作られた環境の予測を越えた脆さにもショックを受けたが、被害の大きかった人口密集地での古い木造家屋の状況には一層驚いた。倒壊した多くの住宅は、30年以上たち老朽化がすすみ、長屋形式で家の周

りの空間にも余裕のないところが多かった。ビルや高速道路の陰に残された狭小な住宅は震災前でも決して安全とはいえなかったが、家賃が便利であるからといって一人暮らしの高齢者が居住していたのである。さらにこうした高齢者や障害者の生活を支える福祉サービスも殆ど実施されていなかった。訪問看護・介護サービスや住宅改善サービスなど高齢社会に不可欠な生活支援がもっと機能していれば、結果的に震災の犠牲となった多くの人々は助かったかもしれない。高齢者や障害者のための施設整備が進んでいれば、劣悪な住宅や問題の多い生活条件から脱出して被災を逃れることができたかもしれない。

災害の多い国に住んでいるのに、日本人は危機管理意識が弱く、「安全と水はただ」と思ってきた。高齢社会が進行しているのに、「高齢者は家族が面倒をみるもの」と考えてきた。このような安全神話や家族神話によりかかり、社会的にも個人的にも新しい生活体制を立てていなかったことが、阪神大震災の惨事を拡大したといっても過言ではないだろう。

(図) 性別、年齢別死亡者数 (単位：人)

	年少者 20歳未満	20-59歳	高齢者 60歳以上	合計
男性	261	908	1030	2199
女性	298	1105	1891	3294
計	559	2013	2921	5493

(警察庁調べ)

(3) 被災者への福祉的対応

a 公的支援

・ 災害救助法の適用

災害対策は、災害予防、災害応急対策から災害復旧に至るまで、広範で多岐にわたる内容を含んでいる。現行のシステムでは、防災体制、防災計画、災害予防、災害応急対策、災害復旧対策、財政金融措置などに関する諸法律に対する一般法としての災害対策基本法（昭和36年法律第223号）を中心として、災害対策についての国、都道府県、市町村及び住民の責務が定められている。特に、災害救助法（昭和23年法律第118号）は災害に際して発生した個人の基本的生活権の保護と全体的秩序の保全のためのものである。

災害救助法第1条

この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

実際には、政令で定める程度の災害が発生し、都道府県知事が市町村長を補助機関として行う救助には、大きく分けて10種類のものがある。

災害救助法第23条（救助の種類）

- 1 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 2 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 3 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 4 医療及び助産
- 5 災害にかかった者の救出
- 6 災害にかかった住宅の応急修理
- 7 生業に必要な資金、器具又は資料の給与及び貸与
- 8 学用品の給与
- 9 埋葬
- 10 その他

阪神淡路大震災を身近にみた我々にとって、具体的な救助の様子がまだ記憶にあるが、救助の基準、質量、カバー範囲の実績がどんなものであったのか。救助のあり方は十分に法律で唱われている生活権を保障するものであったか。地域、階層、年齢、性別による格差は生じなかったであろうか。今回の震災は史上初の大規模で都市型そして高齢社会型災害であったため、災害救助法の適用も25市町に及んだ。そのために公的支援においても多くの困難な事態が発生した。平成7年1月17日の地震発生時からおよそ1年間におこなわれた厚生行政としての応急対策は主として次表のようなものである。

#### 阪神・淡路大震災と厚生行政（応急対策）

- ・ すまいと生活の確保（避難所：ピーク時には1150カ所30万人）  
（飲料水、毛布、食料の供給）  
（応急仮設住宅の設置：48000戸）、
- ・ 医療、医薬品の確保（救護センター、仮設診療所など）
- ・ 生活衛生の確保（遺体処理、仮設風呂、仮設トイレなど）
- ・ 要介護者等へのサービスの提供等（パトロール隊巡回、施設への緊急受け入れ  
ホームヘルパーの派遣等）
- ・ 生活資金の貸付（小口貸付10万円、55000件、約80億円）  
（災害弔慰金支給、義捐金の配分等）
- ・ 社会保険の特例適用（受診時の一部負担金の免除、保険料の免除）
- ・ 関係施設等の復旧（水道復旧、がれきの処理、保健福祉施設の復旧）

資料；「阪神・淡路大震災に関する厚生省の取り組み状況」平成8年1月17日、

厚生省

すでに、多方面からさまざまな出版物やビデオなどを通して指摘されているように、早朝に発生したために公務員など救助にあたる者の始動が遅れたこと、交通網や通信手段が断ち切られたために的確な援助ができなかったこと、広範な地域での災害であったために被害の全貌がつかみにくく公的支援にも地域格差が生じたこと、遺体処理や救援物資の仕訳け、ボランティアの組織化等が効率的になされず、福祉の担い手の実力が発揮できなかったこと、医療や介護の対応が各地で異なりまた長期的方針が欠けていて

被災者の不安を拡大したこと、避難所や仮設住宅の生活環境に多くの問題があったことなど、大規模震災への公的対応みられた諸々の問題点を挙げることができる。

厚生省の側からも、平成8年8月に出された「大規模災害における応急救助のあり方」(厚生省、災害救助研究会)の報告書の中で、次のような改善点が提示されている。

第一に、地方公共体における実施体制の整備(災害救助担当職員の資質の向上)

第二に、広域的な応援体制の整備(地方公共体間の災害援助協定、国の支援、災害経験  
地方公共体の支援)

第三に、政令指定都市を応急救助の実施主体とすることの検討などである。

具体的には、避難所の管理運営(管理者設置、福祉施設の活用、被災者台帳の整備、的確な情報提供)、医療の供給(救護隊派遣など)、食料・水の供給(多様な保存食の研究開発、事業者との協定、食料の質確保のための多様な供給方法の確保等)、生活必需品の提供(寝具、被服の適正な確保)、応急仮設住宅の設置(整備の水準、方法の確保、多様な形態の提供、ふれあいセンターの設置、入居決定の改善、高齢者への配慮、入居者への配慮、日常生活の利便性の向上)などが取り上げられている。また義捐金の配分やボランティアコーディネーターの必要性、適正で迅速な被害認定なども改善点されている。

この報告書にもとづき「災害救助法改正」がおこなわれると期待したが、結局、平成9年6月の「大規模災害における応急救助の方針」によって関係者に通達され、これに沿った条例や計画などを啓発するにとどまっている状況である。

#### ・都道府県での取り組み(兵庫県の場合)

災害救助法では、都道府県における救助の責任が次のように明記されている。

##### 災害救助法第22条

都道府県知事は、救助の万全を期するため、常に、必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならない。

(参考) 救助の補助機関としての市町村長

阪神淡路大震災で10市10町が災害救助法の適用を受けた兵庫県では、復興本部が作られ、国と市町村との連携をとりながら災害復興をおこなった。

生活基盤の復旧として、ライフライン（電気、ガス、水道、下水道、電話）、道路（阪神高速道路、名神高速道路、国道43号、国道2号）、港湾（神戸港、尼崎西宮芦屋港）、鉄道（新幹線、在来線、地下鉄など）、災害廃棄物処理、応急仮設住宅の整備などがおこなわれた。特に、応急仮設住宅居住者対策として、表に示されるようなことが実施された。

応急仮設住宅居住者対策（兵庫県）

事項	内容
生活環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅進入道路の整地</li> <li>・ひさし、外灯の設置</li> <li>・エアコンの設置</li> <li>・スロープの設置</li> <li>・排水用の溝の設置</li> <li>・耐風対策ワイヤーロープの設置</li> </ul>
生活利便	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ガイドブックの作成配布（くらしのかわらばん）</li> <li>・生協による共同購入の促進</li> </ul>
保健・医療・福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・こころのケアセンターの設置</li> <li>・仮設診療所の設置</li> <li>・巡回歯科診療車の配置</li> <li>・フレアイセンターの設置</li> </ul>
被災者復興支援会議	被災者やそのグループ等の生活実態、意見、要望等を調査検討し、その解決策を行政につなぐ等
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入居者調査・台帳整備</li> <li>・パトロールの強化（ふれあい安全パトロール）</li> <li>・訪問活動の実施と防犯指導</li> </ul>

資料：兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧状況について」（平成7年12月6日）

兵庫県における被害総額はおよそ10兆円といわれている。これは主として建築物など施設設備関係であるので、ソフト面や個人、家族の生活資源をふくめればさらに甚大なものになるであろう。平成6年度、7年度における国の補正予算による阪神淡路大震災等関係経費は4兆円を越え、集まった義捐金も1700億円（平成7年12月1日、兵庫県）に達したが、被害の大きさをカバーできる水準ではなかった。従って、兵庫県の復興計画（平成7年7月）に掲げられている多くの事項も十分に実行できる基盤をもっていない。特に、道路や建築物など産業振興にかかわるものは、優先的に取り組まれたが、被災者の生活再建にかかわる事項については、個人や家族の自助努力やボランティアに依存する傾向がみられた。

神戸市にある特別養護老人ホームの施設長は次のように述べている。「死者の半数が高齢者であることは、生き残った被災者の多くも高齢者であることを同時に示しています。したがって、地震後直ちに高齢者対策を最重点方針として実施すべきでした。しかし、残念ながら、倒れかかった阪神高速はすぐに鋼材で支えられましたが、その横にいる高齢者には、何ら特別の手だては3か月を過ぎた今もおこなわれていないと言っても過言ではありません。」（中辻直行「阪神・淡路大震災と高齢者」）

兵庫県の復興計画には「今回の地震による被害を、これまでの「利便」「効率」「成長」を重視する都市文明への大きな警告と受けとめ、被災地の責任として、「安全」「安心」「ゆとり」をキーワードとする都市を復興しなければならない。国の理解を得ながら、大災害の現場から得られた教訓を生かし、従来の考え方を越えた都市基盤とそれを活用したコミュニティ形成のモデル地域をめざすこととする。」（兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」平成7年7月 4頁）と明記されているにも拘わらず、その後の被災地からの数々の証言は上記の中辻氏の感想と同様のものが多いのは残念である。もちろん、被災者の救済や生活再建に拘わることは、主として市町村の業務であり、実際芦屋などの例にみられるように精力的に実施されたところもある。しかし、都道府県の姿勢に強力なイニシアティブがなければ、財政的にも人的にも限界があり、地域格差を生んだり公正な支援ができないという事態が発生するのである。

我々の事例調査研究の対象となった大阪府豊中市の被災者の多くの意見の中に、「被災者支援の公平性」への不満があったが、同じ災害の被害を受けながら、市町村により、都道府県によって対応が異なることは多くの問題点を含んでいる。



・市町村での取り組み（豊中市の場合）

豊中市では阪神・淡路大震災で死者11人、重傷者101人、軽傷者2395人の人的被害を出し、最大時には68施設に3225人が避難していた。また、全壊3030世帯、半壊12751世帯、一部損壊50073世帯の家屋の被害をはじめ、道路陥没・亀裂、漏水、断水、停電ガス供給支障などの被害があった。

震災後ただちに市には市長を本部長とした震災対策本部が設置され、小中学校を中心とした避難所の開設、被災者への給食や衣料配給のほか、家の屋根の雨漏りを防ぐブルーシートの配布などの援助がおこなわれた。経済支援としては、災害見舞金や義捐金ほ配布、各種の特別融資制度による生活再建資金援助がなされた。平成7年9月に「豊中市住宅復興計画」が策定され、最大時13カ所、940戸の仮設住宅が設置された。これらの仮設住宅は平成9年12月から本格的撤去作業が始められ、平成10年3月には終了予定となっている。豊中市に寄せられた義捐金の総額は、4億4851万円（平成9年11月末）であり、住居が全半壊した世帯に豊中市震災見舞金として1世帯あたり2万円、さらにそのうちで持ち家を再建または購入した世帯に1世帯あたり30万円が配分された。

林実豊中市市長は震災復興について次のように述べている。「市は被害が最も大きかった庄内地区の震災復興整備指針を策定し、災害に強いまちづくりを進めています。また災害公営住宅の建設も5番目となる向丘住宅が完成するなど、住宅の確保を進めてきたほか、総額478億円の予算を投じた復興事業もほぼ終わることができました。市では、この震災を教訓にして、市民、事業者、学識経験者からなる委員会で新しい地域防災計画を作成中」です。計画は今年度中には完成させる予定で、日頃の備えや万一災害が起こった時の救援体制などを明らかにしています。今回の体験を風化させることなく、「安全、安心、災害に強いまち豊中」を目標に、まちづくりを進めてまいります。」（「広報とよなか」1月号）平成10年1月）

豊中市の平成8年度予算の中で震災対策予算はおよそ105億円となっており、復興住宅の供給促進としては、災害公営住宅の建設、改良住宅の建設、再開発住宅の建設、借り上公共賃貸住宅供給、建て替え促進費、復興地区整備、住宅金融公庫復興住宅融資に対する利子補給、災害復興家賃補助その他がありおよそ50億円が計上されている。被災者対策及び震災復興に向けては、生活再建支度金、仮設住宅の管理、仮設住宅クーラー借上、仮設住宅住み替え補償、災害公営住宅援助員派遣（シルバーハウジング）、高校奨学金などおよそ30億円の予算となっている。

豊中市では、平成8年の総人口はおよそ40万人で、世帯数は15万600世帯である。人口の高齢化は全国平均より進んでいないが平成12年には高齢化率（全人口に占める65歳以上人口の割合）が13.3になると予測されており、確実に高齢化は進展している。特に今回被害の大きかった南部地域は高齢化率が高く、高齢者夫婦世帯や高齢者単身世帯が多いことでも特色がある。震災前の平成6年3月に策定された「豊中市老人保健福祉計画」によると、高齢単身世帯の住まいや介護の問題点が大きく、特別養護老人ホームや老人保健施設への要望が高いことも明記されている。震災後、被災高齢者の調査にあたった市の福祉職員は、「震災をきっかけに、次々とあきらかになる高齢者などの生活問題をみて、現在福祉支援を受けている人より他に、多くの潜在的福祉ニーズのあることが分かった。」と語っていたのが印象的であった。

#### b 民間の支援

##### ・社会福祉協議会の活動（兵庫県社会福祉協議会の場合）

通常期においても、社会福祉の公的機関と民間の諸組織をつなぐ機能を果たしている社会福祉協議会が、今回の震災での被災者救援で多くの活動の中心的役割を果たした。社会福祉協議会は、1951年以来、民間の社会福祉を促進し、公的機関との連携調整を図ることを目的として中央、都道府県、市町村の各レベルに設置されているもので、予算は国からの補助金と共同募金などからの寄付金等で成り立っている。

前述してきたように、公的支援がどちらかというハード面での復旧に追われていたため、ソフト面での救援活動においては、社会福祉協議会を中心におこなわれたといっても過言ではないだろう。阪神・淡路大震災では、各社会福祉協議会がばらばらに動くのではなく、全国社会福祉協議会に救援合同本部がおかれ、いち早く連携活動が展開できたことが評価されている。ここでは、兵庫県の社会福祉協議会で行われた救援活動を例にして民間からの支援の状況をみてみたい。

兵庫県の社会福祉協議会の活動の状況は、「大震災と社協」（兵庫県社会福祉協議会編、平成8年2月）に詳細に記録されている。福祉事務所の職員が被災死亡者の遺体処理などに追われていた震災直後から今日に至るまで、被災者の生活救援にかかわるありとあらゆる内容への対応をおこなってきたといえよう。例えば、救援物資の配分、ボランティアの組織化、社会福祉施設や在宅福祉活動への支援、公的機関から委託された見舞い金などの配布、書類の発行、避難所や仮設住宅への援助等々である。次々に生じてくる被災者の生

活の諸問題への対応はあらかじめ用意されたマニュアルもなく、その時々への対応をさまら  
れたが、概略的に図示すると次の表のようにまとめられる。

被害者のニーズの変化と社協の取り組み

				社会福祉協議会の活動
地 震 発 生	人 命 救 助	救 援 物 資	避難所生活	被災状況確認 ボランティアの世話 救援物資の配給 炊き出し 入浴サービス等
			福祉ニーズの顕在化	生活小口資金貸付け業務 避難所支援 高齢者、障害者への対応 生活状況調査
1 週 間 後		生 活 支 援	在宅者へのアウトリーチ	
2 週 間 後				仮設住宅支援 在宅者支援 巡回相談
3 週 間 後			自立化活動への支援	
1 カ 月 後				生活再建の促進

兵庫県の社会福祉施設のうち、全壊12、半壊15、なんらかの形で影響を受けた施設776であり、県下の全施設の44%が被災したといわれる。なかには、芦屋喜楽苑のような開所直前の特別養護老人ホームもあった。多くの社会福祉施設は、自ら被災しつつ、地域の高齢者や障害者の緊急避難や入所にも対応した。また、地域型仮設住宅のようにケア付き仮設住宅が史上はじめて作られたりもした。兵庫県の社会福祉協議会では、今回の震災の活動の1年間のまとめとして、次のようなことをとりあげている。

「緊急支援のあり方として有効だった後方支援基地と前線基地体制」

「救援物資は予め分類して被災地へ」

「素手の対応より有効な手段をもって」

「救援部隊の編成—特にボランティアを中心に—」

「日常のつながりを保持したかった」

「仮設住宅への支援は、被災者の自立支援」

「福祉施設の震災時の有効性」等々である。(前掲「大震災と社協」257—261頁)

以上民間の支援の一つの例として、兵庫県社会福祉協議会の支援活動の一部をみてきたが、阪神・淡路大震災は、「ボランティア元年」といわれるほど、数多くのボランティアが救援活動に従事した。全国から駆けつけた若者、さまざまな専門家集団の活動、地域の人々の助け合い、海外からの支援等々、通常社会福祉で対象としてきた子供、障害者、高齢者など援助の必要な人への支援はもとより、普段は社会福祉とは縁のなかった多くの人々が社会的支援を必要とした。「災害救助法」は、厚生省の管轄にあり、福祉六法にも掲載されているように、「生活の援護を要するものへの社会的支援」をする社会福祉にとって、重要な領域である。しかし、災害は非日常的であるが故に、社会福祉の専門家ですら「災害救助法」について十分な見識と技術を持っていないことが多い。兵庫県社会福祉協議会をはじめ各市町村の社会福祉協議会を中心に展開された支援のあり方やそこからの教訓は十分に伝えられる必要があるだろう。それは、将来への備えであるだけでなく、まだ進行中の阪神淡路大震災の被災者への救援活動にも生かされなければならない。

#### (4) 今後の課題

世界史上でもはじめての「高齢社会型、大都市中心型の大規模震災」が起こって3年余が経過した。震災発生当初は我が国の経済社会の根幹を揺るがす大事件として全国民的関心を呼んだが、関係者の精力的な活動によって復旧が進むにつれ、直接関係者以外のところでは次第に忘れられる傾向にある。

しかし、阪神・淡路大震災によって露呈された数々の課題はまだ解決されていないばかりか、今後一層大きくなることが予想される。福祉・高齢者分野からみてどんなことが重要であるかを整理しておきたい。

##### a. 「災害救助法」の検討と普及

昭和22年に作られた「災害救助法」は、我が国が高齢化、高度産業化、大都市化になる前の生活を想定している。一人暮らし老人は少なく、家族や地域の相互扶助が大きく機能していた時代のものが、基本的には受け継がれている。厚生省の災害救助研究会ではすでに述べたように、大規模災害における救助の内容、方法や高齢者、障害者の災害弱者対策、ボランティア連携のあり方、国・都道府県・市町村の役割分担と相互の応援協力のあり方など具体的な提言がなされた。また、多方面の実践例や研究からの問題提起もおこなわれてきた。しかし、結局、災害救助法の改正は今のところ見送られそうな状況にある。厚生省では、通達や指針のよって、あるいは、災害救助の実務研修によって、今回の教訓を生かすという姿勢である。しかし、公的な支援の枠組みや支援の内容など法律を変えなければ十分に効力を発揮しないことも多くある。特に、被災者支援の立場にたって、災害救助法がどんな限界をもっているかを検証することが必要である。

##### b. 社会福祉の通常体制の見直し

震災直後の緊急入所受け入れをはじめ社会福祉施設が果たした機能は大きかった。

「在宅福祉」が強調される時代にあって、「施設福祉」も決しておろそかにできず、むしろ地域福祉の拠点として、つねに空間的にも職員の配置においてもゆとりをもって設置されなければならないことが明らかになった。今後一層進展する高齢社会においては、単に高齢者の単独生活だけでなく、母子家庭、父子家庭も含めてさまざまなかたちの小規模・小機能の生活単位が増えてくるだろう。そこでは、従来のように「本当に困った時の社会福祉」ではなく、「日常生活を後方支援する社会福祉」となる必要がある。震災によって、はからずも表面化したさまざまな日本人の現在生活変化の各側面を冷静に正確に

とらえ、新しい家庭生活の安定に資する社会福祉のシステムを築かなければならない。

c. これからに向けて留意しておきたいこと

豊中調査でもみられたように、被災者は各段階での一応の生活援助をうけてきている。もともと三国住宅居住者は、震災による数々の試練をくぐり抜け、生き残り、今のところ自立生活ができている人々である。豊中でも平成10年3月末まで仮設住宅にいる人も存在することからすると、「交通の便がよい」「かつて住んでいたから所に近い」などの条件を満たす三国住宅へ入居できたことは幸運であるといえよう。

しかし、生活費は震災前より減少しているし、働きたくても職がないなど問題は山積している。特に「仮設住宅の時は最悪だった」という人が多いのでそれにくらべれば「まだまし」と考えてはいるが、「これからの暮らしへの不安」は高く、近隣との人間関係も円滑であるとはいえない調査結果であった。

一人暮らしが増え、高齢化が進む中で放っておけば狭くなる生活のネットワークを社会福祉でどう補填し形成していくかが大切な課題となる。特に震災により、それまでの生活基盤を破壊され、避難所から仮設住宅さらに新たな生活環境への適応を余儀なくされた被災者の生活を調査分析することによって、被災者救援の方法のみならず、今後の我が国での生活環境のあり方を検討することができるだろう。

最後に、再び災害救助研究会の報告を引用したい。第3章 大規模災害における応急救助のありかたという箇所です。次のように述べられている。

「今回の災害では、神戸・阪神地域の行政・経済の中核が被災したため、公共交通機関の途絶に加え、職員やその家族が被災したことにより、職員が出動できず応急救助活動を実施する要因が不足した。このため、大規模災害による公共交通機関の途絶、職員やその家族が被災する状況の中で、迅速に応急救助を実施するための職員の確保とともに、他の地方公共団体による広域的な応援体制を整備することが必要である。

しかし、行政による組織的な応急救助活動が行われるもでは一定の時間を要することは避けられない。このため、「自分の身は自分で守る」という精神に基づいて平常時から住民一人一人にあっても自ら避難所とそこへ行く経路の確認、非常時の持ち出し品（懐中電灯、ラジオ等）の準備はもとより、3日分程度の食料・水・生活必需品、常備薬などの

備蓄に努めることが望ましい。一後略一」（「大規模災害における応急救助のあり方」平成8年5月）

長々と引用したのはほかでもない、公的支援の責任者である厚生省の研究会の報告書に上記のような文章が散見されることへの疑問である。もちろん、自助努力や地域の相互扶助の強調は一般論として正しいものであり意義はない。しかし、被災者救援の最高責任機関がだす応急救助のあり方でこのことが強調されるのは、責任回避ととられても仕方がないだろう。実際「災害救助法の改正」は見送られた。冒頭で述べたように、1998年5月には「被災者生活再建支援法」が成立したが、阪神淡路大震災の被災者には適用されないことになった。

本文で挙げた震災による被害の数字はその後も塗り替えられ、関連死も含めると死者は6398人にも上っている。心身の健康に悩む被災者は高齢者に限らず子どもにも若者にも中年期の人にも多い。「大事なことは、危機を体験し、多くの物を失った人が立ち直っていくには、災害直後からその人に残された何かを聞き取って何を加えられるかを考えていく。その中で被災者は自分の尊厳を取り戻していく。それが本当の意味の心が通った救援で、心にくっつけておカネが必要になる。被災者の集団としてだけ扱えば、一番低いところでならされ、物よこせの集団になっていく。被災者に残されたものは何かを知って救援していくことが、遠回りのように見えて被災者が立ち直る近道だ」（野田正彰「被災者を弱者におとしめるな」時事通信社編「大震災を生き抜く」59頁、1995年）。

家政学の研究視点では、個人や家族の生活機能が円滑に行われることが第一義とされる。しかしこのことは、社会の中で生きている人々の生活自己責任をやみくもに強調することと同じことではない。野田氏が強調するように、生活者の目線で、生活の内実の機能を高めるような支援を社会的展開する基盤が家政学の研究からでてこなければならない。家政学の震災研究による生活の多角的分析が生活者自身の生活行動への提言となるだけでなく、企業や行政の生活者不在の姿勢を糾弾するようになることを願っている。

参考文献：

- ・ 阪神・淡路復興委員会（1996年）「関係資料」 阪神・淡路復興本部事務局
- ・ 災害救助研究会（1996年）「大規模災害における応急救助のあり方」 厚生省
- ・ 兵庫県（1995年）「阪神・淡路震災復興計画」 兵庫県
- ・ 芦屋市（1996年）「阪神・淡路大震災の記録」 芦屋市役所

- ・ 芦屋市（1996年）「阪神・淡路大震災の記録」芦屋市役所
- ・ 豊中市（1998年）「広報とよなか 1月号」
- ・ 兵庫県社会福祉協議会（1996年）「大震災と社協」
- ・ 大阪府社会福祉協議会（1995年）「震災とボランティア」
- ・ 「ジュリスト臨時増刊 阪神・淡路大震災」（1995年）有斐閣
- ・ 時事通信社編（1995年）「大震災を生き抜くー阪神が教える危機管理」時事通信社