

# 地域コミュニティの 防災力

連載 第40回

## 公助の役割を考えなおす



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授  
重川 希志依

2020年を迎えると阪神・淡路大震災から四半世紀が経つこととなります。この震災は、1959年に発生した伊勢湾台風から36年ぶりに1,000人以上の死者が発生した自然災害であり、行政も市民も、これから起こり得ることを予測することができず、また今何をすべきか適切な判断をすることもできませんでした。初動体制の遅れ、避難所や仮設住宅での被災者支援の難しさなど、多くの課題に直面し、それを乗り越えてきた知見がその後の我が国の災害対策のあり方を大きく変えました。

とりわけ、公助が主体となったハードな復興まちづくりに重きを置いていた復興施策から、被災者の生活再建支援の重要性がクローズアップされ、震災から3年後の1998年には被災者生活再建支援法が誕生しました。現在では罹災証明書による住宅の被害程度により、生活再建のために最大300万円の支援金が支給されるようになっています。この制度が創設されることにより、自然災害により生じた個人財産の損失を

公的に保障することが可能となったわけです。

わが国の災害による被災者の生活再建に対する公的な支援策の大部分は、戦後に整備されたものです。戦前までは、災害後の生活再建は、自助努力や地域での助け合い、すなわち自助や共助が基本とされ、公助に頼る部分は現在と比べ格段に少なかったのです。

終戦直後の1946年に発生した南海地震が契機となり、翌年に災害救助法が整備されましたが、この法律ができたことによって初めて、被災者の衣食住の確保など、日本のどこで災害が起こっても統一的な基準に基づき被災者保護が行われるようになりました。その後、自力で住宅再建できない人を対象にした災害公営住宅の建設、災害による死者や障害を負った人への弔慰金・見舞金の支給、生活再建に必要な資金の貸し付けなど、様々な支援制度が整えられてきたのです。

被災者の救済という面で、これらの制度拡充はむろん歓迎される事ではありますが、一方で

## 地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

被災者の生活再建のプロセスにおいて、公的な制度の枠組みの中で推し進められる生活再建の過程が、私たちにとって「復興の普通のルート」として刷り込まれてしまい、その結果、被災者の生活再建を支援するためには、公的な支援制度を拡充することが、最重要課題として捉えられてしまうこととなったのです。

たとえば、被災者生活再建支援法はこれまでに何度か制度の見直しがなされ、その都度支援の内容が拡充されてきました。災害が発生するたびに、支援の対象を広げる、あるいは支援金額をアップするなど、更なる充実を求める声は上がり続けています。しかし公的支援を拡充させることが、本当に暮らしの再建を促す切り札となるのでしょうか？国が設けた被災者支援のあり方を検討する会議においても、被災者の自立を逆に妨げてしまわないためには、誰に対し、何を、どこまで、公助で担うことが最適なのか、その議論が20年以上にわたり続けられてきました。

本誌において、東日本大震災の被災地では公的支援に依存せず、自助自立を基本に生活再建に取り組む多くの方々が存在していることをこれまでに述べてきました。「民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅」に住む方たちへの詳細な調査により明らかとなったことで、ご自宅が津波による流出被害を受けているのに避難所生活を経験していない、あるいは仮設住宅へも入居せず震災後の生活を送ってきた被災者が少なからず存在していたということです。復興の遅れがたびたび指摘されてきた中で、震災から2年以内に住宅再建を成し遂げた方も多く、生活再建のスピードが速いことも一つの特徴と言えます。

また住宅確保要配慮者と考えられている高齢者世帯、一人親世帯、障害者世帯、低所得者世帯などの被災者に対しては、住宅再建から取り残

されることがないように、災害公営住宅への入居勧奨や就労支援・福祉施策を同時に実施するなど、早めの手当てがなされてきました。その結果、当初懸念されていたような問題はほとんど発生しませんでした。

一方、仮設住宅からの退去がなかなか進まなかったのは、健康面や金銭面で特に大きな問題を抱えている訳ではない被災者が多かったことが明らかとなってきました。我々の当初の想定とは異なる結果となり、まさに想定外の事でした。また、震災時に住んでいた家が持ち家であっても借家であっても、仮設住宅入居や被災者生活再建支援金の支給要件に差はなく、同じ生活再建支援策がとられてきました。このため、震災が起こるまでは家賃を支払っていた人が、震災以降は5年間家賃不要の仮設住宅に居住し続けるケースも発生しています。借上げ仮設住宅を選択した被災者の中にはオートロック付きマンションに住んでいる人もおり、持ち家層で住宅を失った被災者と比べ、借家層に対する公助のあり方に疑問を呈する意見も聞かれます。またそのような条件の被災者の中には、仮設住宅を利用させてもらっているという意識が低く、行政に対して繰り返し不平不満を言う人が目立つそうです。

「支援の手が厚くなればなるほど、被災者の立場から抜け出しにくくなる」。この言葉は、東日本大震災の被災者が自ら発した言葉です。真に支援の必要な人に対しては、公助の充実を図る努力が続けられてきています。漠然とした公的支援拡充を議論し実現することは、決して被災者の生活再建や被災地の復興を円滑にするための切り札にはなり得ないのです。暮らしの再建・復興も含め、防災対策全般にわたり、自助・共助と公助の役割分担のあり方を今一度考えなおす必要性があると思います。