

【ポスターセッション】

震災等の被害にあった「社会的弱者」の生活再建のための公的支援の在り方の探究 (2)  
ー保健医療および福祉サービス給付についての検証からー

○ 愛知大学 土屋 葉 (4166)

井口 高志 (奈良女子大学・4957)、岩永 理恵 (神奈川県立保健福祉大学・4988)、田宮 遊子 (神戸学院大学・8378)

キーワード：震災・社会的弱者・サービス給付

### 1. 研究目的

本研究は、災害時の社会保障制度をはじめとした公的支援のあり方を検討することを目的とする。とくに本報告では、災害のリスクに対する脆弱性が高いと考えられる「社会的弱者」のなかでも、障害者および高齢者に焦点化する。

平常時には保健医療サービス・福祉サービスは、利用者による申請等の手続きを経て(現物)給付される仕組みとなっている。災害発生直後の被災地においては、各種の社会保障制度が弾力的に運用され、迅速な支援が提供されることが求められる。また緊急的な支援が求められることもあるだろう。

本報告では、災害というリスクに対する社会保障制度および緊急時災害支援の機能や効果、両制度間の整合性や連続性について検討する。

### 2. 研究の視点および方法

本報告では、「生活再建を阻む3つの壁」をキー概念に据え、制度分析を行う。第一に、「社会保障制度の機能不全」である。災害により既存のサービスが機能不全に陥ることがある。災害規模が大きいほど、保健医療・福祉サービスの供給体制は打撃を受ける。第二に、緊急時災害関連支援の画一性である。災害時の緊急システムは、様々な制約下で効率性が優先され、個々人の多様性が無視されてしまう。これは災害弱者の生活を困難なものにする。第三に、災害関連支援と社会保障制度の断絶と不整合である。自然災害という集団的なリスクの発生に対して緊急対応や損害を補償するための諸制度と、平常時の個別的生活上のリスクや福祉ニーズに対応してきた社会保障制度は、連続的に設計されているわけではない。両制度の狭間に陥ることで、生活困窮が一層深まる事態が生じ得る。

本報告では、災害後の保健医療および福祉サービス給付をめぐって、これらの壁がいかにかに立ち現れるかを検証する。とくに東日本大震災の事例について、文献資料、報道資料など史資料を用い、阪神淡路大震災の事例と比較しつつ検討する。

### 3. 倫理的配慮

「日本社会福祉学会研究倫理指針」に従い研究を遂行する。

## 4. 研究結果

### ① 社会保障制度の機能不全

災害発生直後は、甚大な津波被害が生じた地域や原発の警戒区域周辺を中心に、保健医療・福祉サービスが中断・停止された。また、被害が少なかった地域においても、医療・福祉施設に避難者が集中する、介護者・医療従事者が不足する、施設において電気・水・ガスが確保できない等の理由により、サービス給付が困難となった。

### ② 緊急時災害関連支援の画一性

避難所では、高齢者・障害者等のニーズは汲み取られない傾向にあった。避難所において医療が受けられなかったり、持病が悪化したりして亡くなる「災害関連死」が発生していた。また複数のバリアにより避難所に入れず、半・全壊の自宅や車中で過ごした人、音声・紙ベースのみの情報提供により必要な情報を得られなかった人もいた。新たに建設された仮設住宅のなかにはバリアフリー住宅もあるが、砂利道でスロープまで辿り着けない、車いすでドアから入れないなど、物理的バリアを有する画一的な住宅に留まっている。

### ③ 災害関連支援と社会保障制度の断絶と不整合

災害発生直後は避難所を中心とする支援が行われたが、避難所に行けず自宅や民間の施設にいた被災者（平常時のサービス給付の対象者）には、物資等が届かない事態が生じた。被災による新たな生活問題（慣れない生活による持病の悪化・介護の必要量の増加、避難先でのサービス受給、移動手段の喪失、住宅改造の必要性）に対する、社会保障制度の柔軟性の欠如、あるいは制度的な断絶がみられた。

## 5. 考察

阪神・淡路大震災等の反省から、避難所において要介護・援護者への特別な対応が必要であることが認識されてはいたが、行政機能自体が失われた地域が多かったこと、定員を大幅に超過した避難所が混乱を来したこと等から、緊急時災害関連支援においては、障害者や高齢者に対して配慮が行われない傾向にあり、空間、食糧給付、医療用品、情報保障等のニーズに応えるものではなかった。また仮設住宅についても阪神・淡路大震災と同様、多岐にわたるバリアがあることが指摘されている。

阪神・淡路大震災以降に設置された福祉避難所や、災害時要援護者避難支援ガイドラインに基づく、要援護者名簿と避難支援プランも想定されていた機能を果たさず、障害者や高齢者の避難についての問題は、困難なまま残された。こうしたなか、NPO 団体等による支援も展開されたが、今回は個人情報保護制度の壁が大きく、平常時に何らかの機関とつながりをもたない人に支援を届けることが困難な事態が生じた。

被災者の生活再建を阻む壁を取り除くには、平常時の制度のあり方自体を再考し、変更を加えていく必要がある。今後は被災地の地域的特性もふまえた考察を行っていく。

\*参考・引用文献および史資料については当日の資料で提示する。