

大震災にみる社会保障・ボランティアの課題

品田充儀

一 はじめに

このたびの震災によって失われたビルや家屋の多くはまもなく立ち並び、おそらく三年を待つことなく町並みは完全に復旧し、被災しなかった人やすでに立ち直った市民には、残された壁面のひび割れぐらいが震災の記憶を留めさせるにすぎないものとなっていよう。しかし、実際には、震災の痕跡は多くの市民の生活の中に確実に残る。まず、生活の基盤や家計を支える家族を失った人は、この時期にも従前の生活を回復させることはおそらく困難であろう。物的損害に留まった人においても、住宅再建を実現した人は思いがけない多額の借金により将来の人生設計の変更を余儀なくされているであろうし、賃貸住宅の転居も多くの場合負担増となり生活のあり方に変化をもたらししているものと思われる。また、軽

微な被害に過ぎなかった被災地の市民も、地域の経済力の相対的低下により、その家計に何らかの影響を受けることは間違いない。そして、これらは、そのすべてが社会保障・福祉の問題とつながってくる。すなわち、個人資産の目減りと扶養能力の低下は社会保障・福祉への依存可能性の増大を意味しており、今後兵庫県は地域経済の活力を復興させ市民に自立する道を開く一方で、急激に増加する福祉ニーズへの対策を求められることとなる。

本稿は、阪神・淡路大震災がもたらした高齢者、障害者、児童への被害状況を検証し、今後予想される福祉ニーズを推測するとともに、地域福祉の問題としてボランティアのあり方にも言及する。なお、本稿の内容は、阪神・淡路大震災直後からの著者自身の活動と神戸市の災害復興に関連する委員会において得た情報

に基づき感じたことを記すに留まるものである。

二 高齢者、障害者、児童への被害の概要と問題点

阪神・淡路大震災による犠牲は、死者のみならずその後の避難生活においても高齢者、障害者、児童といった相対的に体力の劣る者に厳しい状況を作り出している。兵庫県内の同震災による要介護高齢者の老人ホームへの緊急一時入所者数は、三月一三日時点で二四一四人、四月一日時点で総数二八〇五人に上り、同日時点の現在数でも一五三四人となっている。その後、転退出者がいる一方で新規もしくは再入所してくる人もおり、事実上退出は困難である人も相当数に上るといえる。また、障害者についても、二月一三日から三月一〇日の間に行われた「要援護者実態調査」によると、新たに

生じた障害者の要援護ニーズは被災所で四二六人、在宅で六二八人であったという。そして、障害者施設への緊急入所者は神戸市分四月一日時点において二二四人(表1)であった。障害者への援護は最優先されるべきであり適切な施設への入所は当然であるが、本人および家族の要望があるかぎり、できるだけ個別に対応して従前の地域で生活できる道を支援していくことが望まれる。

児童への被害も極めて悲惨な状況にあると言わざるえない。一〇歳未満の死亡

表1 障害者施設への緊急入所の実施(4月1日現在)

	身体障害者	知的障害者	合計
神戸市内施設	5施設 59人	7施設 30人	12施設 89人
神戸市外兵庫県下施設	7施設 12人	6施設 12人	13施設 24人
兵庫県外施設	6施設 8人	2施設 3人	8施設 11人
合計	18施設 79人	15施設 45人	33施設 124人

神戸市市民福祉調査委員会「『市民福祉復興プランの策定』にかかる基本事項について[意見具申]」(平成7年5月)

表2 被災孤児・遺児の状況

	孤 児		遺 児		孤児・遺児の合計
	父母が死亡し孤児になった児童		母が死亡し新たに父子家庭になった児童	父が死亡し新たに母子家庭になった児童	
神戸市	(42世帯) 62	(67世帯) 98	(44世帯) 86	(153世帯) 246	
尼崎市	0	(1世帯) 4	(1世帯) 1	(2世帯) 5	
明石市	0	0	0	0	
西宮市	(14世帯) 19	(26世帯) 44	(16世帯) 22	(56世帯) 102	
洲本市	(1世帯) 1	0	0	(1世帯) 1	
芦屋市	(3世帯) 3	(7世帯) 11	(4世帯) 6	(14世帯) 20	
伊丹市	0	(1世帯) 1	(1世帯) 1	(2世帯) 2	
宝塚市	(1世帯) 3	(3世帯) 6	0	(4世帯) 9	
川西市	0	0	0	0	
北淡町	0	(2世帯) 4	(1世帯) 2	(3世帯) 6	
一宮町	0	0	0	0	
合計	(61世帯) 88	(107世帯) 168	(67世帯) 286	(235世帯) 374	

兵庫県下の児童相談所調査（平成7年3月31日現在）

者数だけで二〇〇人を越えるほか、震災による孤児・遺児数は表2のとおり合計三七四人（三月三十一日現在）に及ぶ。四月一日現在時点で、兵庫県所管、神戸市所管、および県外を含めて要保護児童の養護施設等への入所者数は九一人、避難児童の保育所への受け入れは、北海道から沖縄県に至るまで総数二八一人（三月三十一日現在）となっている。一方、緊急ホームステイへの受け入れ希望は約

一万件あったものの、実際に受け入れた件数は三〇件程度に留まっており、里親ケースで依頼したものは結局条件が折り合わず一件もなかったとされている。このほか、児童の精神状態の問題も極めて深刻な状態にある。四月二三日時点での兵庫県下の児童相談所によるスクリーニング調査によると、メンタルケアが必要な対象者の出現率は幼稚園・保育園で九・六％、小学校で九・一％、中学校で一〇・三％であるとき

り悪化させたことは間違いない。ボランティア医師等による巡回診療は、かなり早い段階で実施され、緊急性の高い高齢者への入院・入所措置も当時の状況下においては最大限の努力がなされたと言える。しかし、被災地およびその周辺地域における高齢者および障害者を支援する資源が有効に利用できたかという疑問もある。その最大の原因は、医療機関、福祉施設、および在宅福祉サービスが行政の縦割り機構の中で個別的に存立しており、さらに病院、施設間同士でも相互連携の発想はほとんどの場合存在していないことにある。例えば、医療機関は情報や各種の物資の確保が生命線であるにもかかわらず独立性が強く、近隣病院間においても医薬品等の授受・交換が行われることはなく、患者の移送や物資・ライフライン確保などに共同歩調をとるといった行動はほとんど見られなかった。

ユーター通信網の整備を掲げているが、社会福祉施設も含めるべきこと、高齢者の緊急通報システムもこれに組み込むべきこと、さらには、今後整備されること予定されている在宅介護支援センターにも随時情報の交換を可能とする端末を置くことなどが検討されるべきであろう。

三 必要な生活 援護と制度上 の問題点

1 緊急時の医療・福祉機関の連携体制の整備
震災発生後の避難所生活が、高齢者、障害者の心身の健康をかな

2 仮設住宅における生活支援体制の整備
このたび設置された仮設住宅には、ほとんどの市においてこたつ、エアコンといった備品が備えられた。寒暖の差が激しくなりやすいプレハブ住宅においては必需品であり、家財道具一切を失った人も多かったことから、いち早く提供される備品として妥当なものであったと評価できよう。しかし仮設の立ち上げにおいては、問題があった点も明記する必要がある。例えば、街灯の設置や雨が降ると湖のようになってしまう地面の排水設備など、ほぼすべての仮設住宅に共通する基本的な住宅環境問題については、苦情があつてから対応するといった状況であった。確かに兵庫県およびその各市においては始めての経験であり分からないといった言い訳もできようが、すでに雲仙普賢岳や奥尻島の経験があり、これらと連絡を取るによりこの程度の問題は

察知できよう。

ただし、このたびの災害での仮設住宅への支援にあたっては、雲仙普賢岳や奥尻島と決定的に違う側面があることも十分に配慮しなければならない。第一に、都市型の災害であったため、被害者にはかなりの資産家もいればその日暮らしの人もいること、第二に、仮設入居が決定しながら、実際には家財道具の倉庫として利用したりそもそも入居していない人がかなりの数に上ること、第三に、仮設入所は一般的な抽選であったため、従来の地域コミュニティが全く機能しないうえ、高齢者の数が圧倒的に多いこと、第四に、一人当りに分配される義援金の額は相対的に少額であり、住宅の自立復旧には時間がかかることが予想されることなどである。こうした状況からみて、今後の仮設住宅への対策として、物的支援については慎重な態度が必要であること、自治会の結成とその育成など新たな地域コミュニティを作るインセンティブを与えていくこと、仮設問題担当の行政窓口の一本化などが必要である。さらに、高齢者、障害者などへの福祉的援助については、医療機関、在宅サービスのメニューの提示など地域の医療、福祉資源の周知、段差の解消や簡易なスロープの設定などによる外出の障害となる問題の解決、保健婦、ホームヘルパー等の中

心にボランティアを巻き込んだ在宅介護支援チームを各仮設住宅地域に編成し、情報を集約する場所を設けて継続的にケアを進めていくことなどが求められよう。

3 生活資金の確保をめぐる政策課題
震災発生から半年を経て、被災者の生活資金の確保も深刻な問題となりつつある。間もなく失業手当の受給期間が切れる被災者も多く、ある程度の貯蓄を有していた人もかなり切迫した状況になりつつあると聞く。今回の災害被災者の生活資金面で特徴的であったことは、年金生活者や失業保険の受給資格者は一定の収入を保障されるために比較的安定した生活が維持できているものの、失業保険に加入していない小規模事業者の従業員や多くの場合自転車操業であるその事業主、および自営業者等が最も困難な状態にあるという点である。さらに、これら生活が困難となっている層は、転職しにくい職業であったこと、外国人もしくは外国籍の人が多いこと、食事等が配給される避難所生活によって必要最低限の生活は維持できていることなどの要因もあり、なかなか生活復旧できないという状態にある。個人財産への国家補償は論外であるとしても、避難所への物資や食料の供給を断つ一方で、再就職活動支度金

といった生活復旧資金の提供や一定期間の交通機関無料パスの配布といった政策により、自立生活への意欲向上や遠方の仮設住宅への移動へのインセンティブを高めることが必要であると思われる。

震災の影響として今後危惧される問題に、生活保護世帯の急増が挙げられる。もともと今のところ、かなりの生活保護受給者が亡くなったこと、生活に困窮するという状態に至っている人はまだ少ないこと、避難所では新たに生活保護を受ける資格はないとされていることなどもあり、従前と比較して生活保護世帯が急増するといった状況にはない。しかし、兵庫県(神戸市を除く)では、五月一日から同月末までに震災を原因とする新たな保護申請が一八〇件に及んでおり、今後さらに増加することは間違いない。現在(六月二〇日)、兵庫県では、生活保護の決定にかかる知事権限を下ろし、一定の裁量のもとに福祉事務所長の判断で保護決定することを認めている。なお、そのほか被災者の生活資金への支援として、医療保険制度と年金制度の特例措置の実施、生活福祉資金の貸付等も実施している。

集中による業務分担によって成り立っていた産業であり、都市再開発後の再建は相当に困難なものと予想されるため、長期化は免れないものと思われる。生活保護や年金受給者のみならず、失業者や商売の再建に取り組む人に対しては、これまでよりもさらにきめ細やかな相談事業を実施していく必要がある。

四 震災ボランティアと今後の自立生活支援のあり方

阪神・淡路大震災が世界的に注目を集めた理由の一つに、全国から集まった二〇万人ともいわれるボランティアの存在がある。災害直後からのボランティアの活躍はおよそ口では表現できないほどの圧倒的なパワーであり、もしこうした動きがなかったとしたら、さらに千人単位での犠牲者が出ていたものと思われる。

このたびの震災ボランティアの特徴は、多くの場合ごく自然にリーダーが生まれたこと、ボランティア間の連絡調整が比較的頻繁に行われ、その方法もパソコン通信を用いるといった新しい方法によったこと、ボランティアの活動内容は多彩でありかなりきめ細やかな対応も行われていたこと、などがあげられる。ボランティア活動を市民の間に一般化させたとともに、苦しい時期に人々を協調さ

せる効果をもったことは大いに賞賛されるべきであると言える。しかしながら、いくつかの問題点があったことも記しておく必要がある。例えば、私が見た範囲内においても、特に若い人のなかには、自らに課された任務を過大視しすぎることが少なくなかった、ボランティアが被災者と一体となつてしまい、情報の正確な分析や客観的な判断ができなくなり、かえって被災者の自立を損なうことが危惧されることもあった⁽⁹⁾、学生や企業派遣のボランティアには、自ら判断できない主体性のない指示待ちボランティアの数が相対的に多かった、などが挙げられる。今後の被災者へのボランティア活動は、継続性が求められるとともに、支援内容の吟味、旧来から仮設住宅地域に根づいている住民活動との調整といったさまざまなバランス感覚が求められる。震災ボランティアの評価は、むしろこれからの活動のあり方にかかっていると考えるかもしれない。

震災ボランティアが提起した大きな問題の一つに、行政との関係がある。すなわち、行政は、ボランティア活動団体の独立性を保ちながら、その活動の有効性を高めるためにいかなる援助をすべきかという点である。多くの場合、ボランティア団体は行政によりコントロールされることを嫌う一方で、何らの援助も受け

る事ができなければ対象者への継続的支援は望めない。わが国の従来のボランティア活動は、無償性が拡大解釈され過ぎる傾向にあり、必要経費までも自己犠牲によることがその本来の姿であるとされてきたといえる。しかし、言うまでもなくボランティアの本旨は、身体や心による奉仕活動であり、金銭的援助ではない。ボランティアの自由な活動を尊重しながら必要に応じて資金援助をする仕組みを検討し、できれば条例等で定式化していくことが必要であろう。

五 おわりに

——福祉復興プランの実現に向けて

仮設住宅から高齢者・障害者の安定した生活を可能とする恒久住宅への移住がどの程度の早さで進むかの予想が難しいこと、現在の福祉資源のもとで、重篤化を防ぐための在宅サービスが十分に機能を果たすか否かの判断は難しいことなどの点から、現在の時点で今後の福祉ニーズがどの程度増大するかを予期することは困難である。しかし、一時期は二〇万人を超える兵庫県民が避難所生活をしてきたことを勘案すると、潜在的な福祉需要は相当に伸びていると予想せざるえない。

兵庫県では「ひょうごフェニックス計画」、神戸市では「市民福祉復興プラン」

を策定し、震災による福祉面への長期的な影響を懸念して、福祉施設の充実、在宅サービスの質的量的拡充、および心のケアの必要性を訴えている。街作りの全体像が必ずしも明確とはなっていない現状では仕方ないとはいえ、その内容はやや抽象的に過ぎるといえる。この度の震災にて五〇〇人以上の犠牲者を出すとともに、WHO神戸センターの誘致が決定している以上、「人の命と健康」を守る都市作りをもっと全面に押し出して、来たるべき超高齢化社会への範となるべきではなからうか。

また、ボランティアについても、行政は、後方支援を基軸として一つの文化にまで高めることを志向し、これを誘導すべきである。一方ボランティア側においても、その活動が社会的に意義を持つためには、常に自己を総括する姿勢を持つとともに、情報の正確な収集に気をつけていく必要がある。さらに、個人を対象とするボランティアの役割は、最低限の生活維持、心身の健康支援、環境の保全、的確な情報や生きがいの提供といったことがその基本であると思われる。対象者の長期的な生活を展望することはもとより、問題に直面した場合には広く合議制で決定できるように組織化していくことが望ましい。

(1) 神戸市復興計画検討委員会、神戸市復

興計画審議会の学識経験者委員として計画立案に参画した。したがって、問題点の指摘については自らの反省を込めていることをお断りしておく。

(2) 兵庫県災害対策特別委員会「阪神・淡路大震災による被害状況及び応急・復旧対策について」(平成七年四月二六日)。

(3) 神戸市市民福祉調査委員会「市民福祉復興プランの策定」にかかる基本事項について「意見具申」(平成七年五月)。

(4) 兵庫県立女性センター「復興の兵庫へ・男女共生のまちづくり提言」(平成七年五月)五頁、および県内の児童相談所調査による。

(5) 前掲「兵庫県災害対策特別委員会報告」。

(6) 前掲「神戸市市民福祉調査委員会」意見具申。

(7) 県内の児童相談所調査(平成七年四月二三日現在)による。

(8) 兵庫県福祉部援護福祉課への聞き取り調査に基づく。

(9) 神戸市外国語大学を中心としたボランティア間の通信網(インターボランティアネットワーク)を整備したが、すでに二月中旬には六六団体がパソコン通信により情報交換をしており、その後も拡大していった。

(10) 当初、行政批判に終始する団体も少なくなかったが、市民が冷静であったこともあり、次第に被災市民の支援という目的のために協調した関係が築かれてきたといえる。

(しなだ・みつぎ)

神戸市外国語大学助教授