

□災害法制の2025年改正と

巨大災害を見据えたあるべき被災者支援

大阪公立大学大学院 文学研究科 准教授 菅野 拓

1. 混乱し続ける被災者支援

日本の災害対応の混乱があいかわらず継続していることを、令和6年能登半島地震は露呈させた。高齢化率が5割に達するような人口減少地域である能登半島だから特別に混乱しているわけではなく、現代の日本社会の通常事態と捉えたほうがいい。

日本の多くの地域は人口減少が進んでおり、例えば、南海トラフ巨大地震の被害を受けるだろう地域の多くも同様だ。2011年の東日本大震災被災地の多くも人口減少地域であったが、その後に見られたのはハード整備に重きが置かれた復興の姿だった。自治体からみると上下水道や公営住宅など数十年にもわたる経営が必要なものも大半が原型復旧され、新たに作られた。しかし人口は十分に戻っていない。上下水道料金は値上げされ、公営住宅は空き室が増え、自治体財政をじりじりと苦しめ続ける。人口減少下にもかかわらず、まるで高度経済成長期のような復興であった。制度が大きく変わらない限り、これからの被災地もこうなる可能性が高い。

過剰とも言えるハード整備に比して被災者支援は貧しい。よくある避難所の生活環境水準は、難民支援などの国際人道援助の最低基準（スフィア・スタンダード）をはるかに下回る。驚くべきことに戦前と現代の避難所の様子を比べてもさし

て大きな変化がなく、床に雑魚寝だ。解体や新築に手厚いものの補修には手薄な住まいにかかわる制度は、住宅がそもそも少ない地域で補修すれば使える住宅まで解体してしまい、時間も費用もかかる。

災害大国にもかかわらず混乱が継続する原因は、日本の災害法制が現代に合わせて適切に改正されず、基本構造が何十年と変わっていないことに求められる。特に大きな問題は「被災者支援の混乱」と「高度成長型のインフラ復旧」が残存していることだ。くわえて、この基本構造を残存させたままだと、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの巨大災害において、制度自体がきわめて大きな負の影響を日本社会にもたらすことが予測される。防災庁の議論が進む中、日本の災害法制の基本構造を確認し、問題の解き方を見定め、処方箋を提示したい。

2. 被災者が被災者を支え、慣れない業務をプロに任せられない

まずは日本社会の災害対応の基本構造を確認しておこう。日本は災害大国なのだから災害対応は得意だと言いたいところだが、半分あたりで半分はずれだ。得意なのは消防・警察などで普段から実施している救助にくわえ、ハード整備だ。道路や河川、学校などは、災害でダメージを受けても

壊れにくく、復旧することも基本的に得意だ。ただし、後に述べるように人口減少社会において見直しが必要なことはある。

反対に、日本社会は被災者支援が苦手だ。この理由は大きく2つある。1つ目は、災害を社会的課題と捉えた際の特異性だ。環境問題・貧困・介護、さらには障害者の生活環境といった、社会的になんとかしなければならぬ課題は、全国あらゆるところに、いつも存在している。そのため、様々な活動が生まれやすいし、問題のある法制度の改正を迫る世論も生じやすい。しかし、災害は、ある地域にたまにしか起こらない。一部の地域の一部の人の課題にとどまりやすく、喉元過ぎれば熱さ忘れるで、根本的な法改正に至らない。

2つ目は公式的な支援者が行政、特に自治体に限定され、ハード復旧が重視されていることだ。「ある地域にたまにしか起こらない」災害に対して、自治体職員は慣れない仕事をしなければならない。災害対応のうち、自治体が平時に行っている仕事の延長戦上である消防や救助、インフラの復旧などは比較的混乱が少ない。しかし、平時には、食品・生活用品や住居といった市場で供給さ

れているものや、福祉サービスなど行政・営利企業・NPOなどが連携して供給しているものを、慣れない自治体が供給することになり、被災者支援は混乱する。仮に自治体と大手コンビニエンスストアがどちらも避難所となっていたら、どちらがうまく物資を供給できるか想像してほしい。しかも、被災自治体職員も被災者であることが多い。誤解を恐れず言えば、日本社会は構造的に素人とどまらざるを得ない被災自治体に、被災者支援を任せてしまっているのだ。被災者が被災者を支えるという無理のある構造は、当然のごとく被災者支援の混乱を引き起こしてしまう(図1)。

なお、この問題への対応は模索されてもいる。後述するが、2025年の通常国会で成立した「災害対策基本法等の一部を改正する法律」は、この基本構造を見直すための第一歩となるかもしれない。

3. 被災者支援が混乱する制度構造

被災者支援の混乱を引き起こしてしまうのに、なぜ慣れない自治体にすべてを任せることになっているのか。結論を先取りすれば、戦後すぐの1947

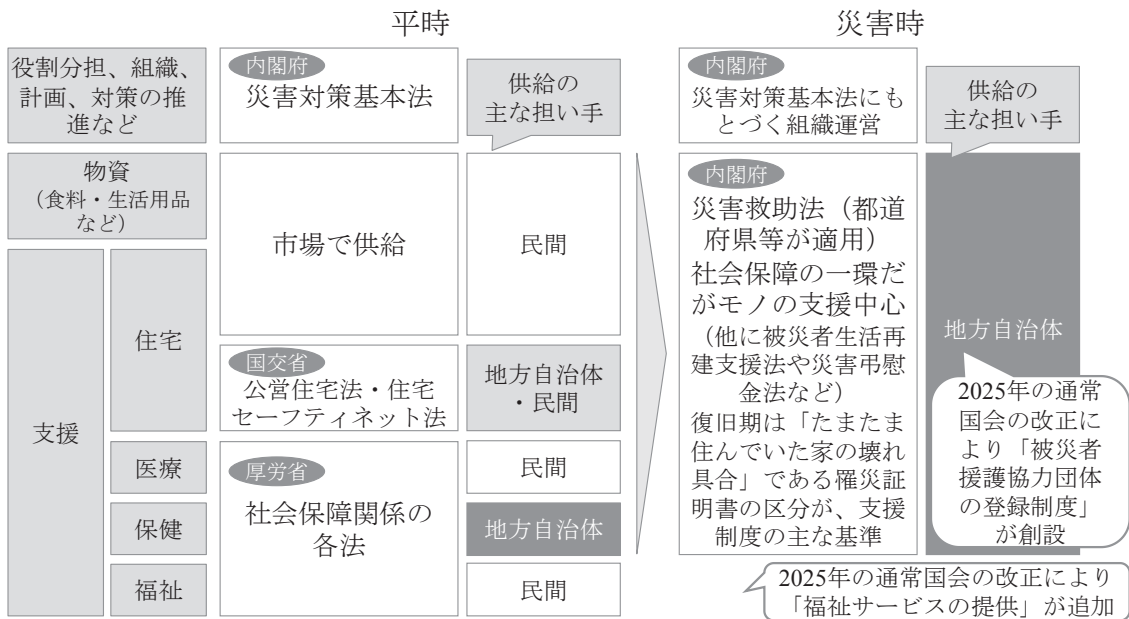


図1 平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手

資料 筆者作成

年に成立した災害救助法によって基礎的な役割分担が定まり、その後は「社会保障からの孤立」と言いうる状況が役割分担を固定化してきたためだ(図2)。

災害救助法は、日本国憲法、地方自治法、生活保護法といった日本社会の根幹的な法制度が出来上がっていく時期に連合国軍最高司令官総司令部(GHQ/SCAP)の影響下で制定された。生活保護法を所管する厚生省社会局保護課が災害救助法の所管となったことに表れるように、災害救助法は生存権保障としての弱者援護の発想のもとでつくられた法律である。平時は資産調査を行うような生活保護法、有事はその暇はないので誰でも救助対象とできる災害救助法といった機能分担であった。つまり、被災者支援は当初、生存権保障のために社会保障の一端として構想された。GHQ/SCAPが地方自治を重視したことの影響を受け、災害救助は国が財政上の責任をもち、自治体が執行するという、被災者支援における基礎的な役割分担が形づくられた。

伊勢湾台風(1959年)を契機として成立した災

害対策基本法(1961年)や激甚災害法(1962年)では、災害対応組織や計画、ハード中心の復旧に重きが置かれた。大きな災害の場合は復旧の国庫補助率も大きくし、自治体の負担を少なくしてインフラ復旧を行う。いわば、行政の得意技を活かしてインフラ供給を早回しすることで復旧するのだ。

ハードに偏重した対応への反動のように、災害の度に「個人災害救済」を求める声が上がった。議員立法としてこの声に応えたのが災害弔慰金法(1973年)であった。同時に災害救助法が社会保障の一端として構想されたことは忘れ去られていった。1995年の阪神・淡路大震災では、たまたま住んでいた家の壊れ具合である罹災証明書の区分が、被災者支援の基準となり、「個人災害補償」の議員立法として成立した被災者生活再建支援法(1998年)に規定された。結果、社会保障とは隔絶された基準が被災者支援にもたらされた。さらに、2013年に災害救助法は厚生労働省から内閣府へ移管された。

それとは逆に同時期の社会保障は、自助努力が

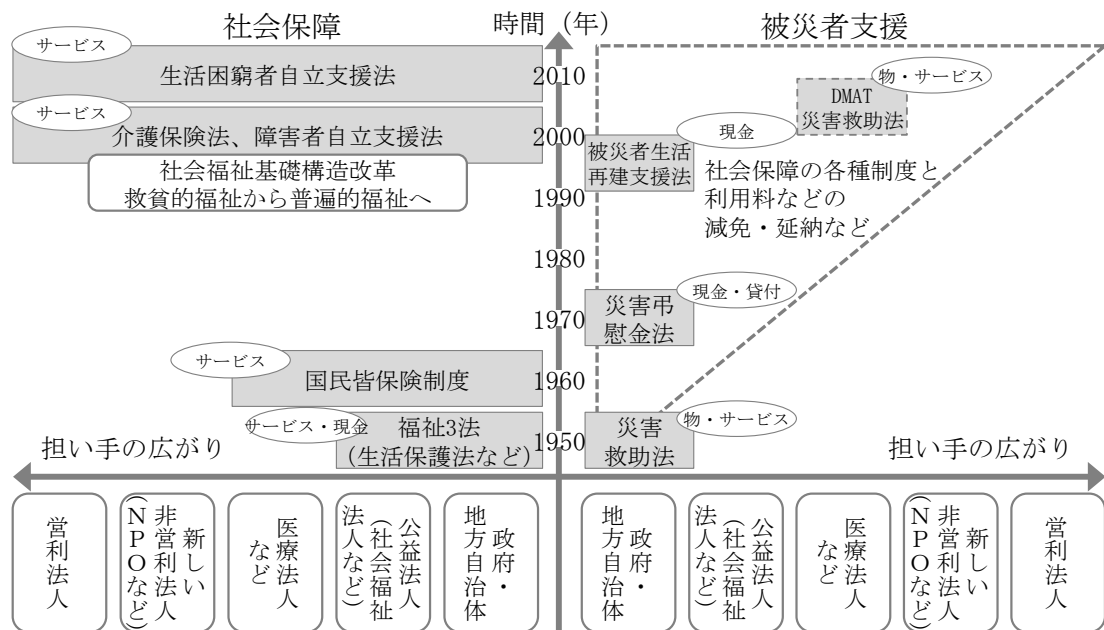


図2 基本的な社会保障と被災者支援における担い手の歴史展開

資料 菅野(2021)

失敗した場合にのみ福祉制度の対象となる救貧的なものから、介護保険のように誰もが利用する普遍的なものへ、あり方自体を大きく変えた。介護保険法（1997年）、障害者自立支援法（2005年）などにより、利用者が契約によってサービスを選択し、行政がその費用を賄い、サービスの担い手はNPOや株式会社にまで広がった。しかし、被災者支援の基本的な担い手は、構造的に対応に慣れることができない自治体であり、被災者支援に「福祉」は位置づいておらず、少子高齢化に対応できる制度にはなっていなかった。

戦後ずっと変わらない災害救助法による役割分担と「社会保障からの孤立」という歴史経緯をみた。これを踏まえると、被災者支援の混乱を止めるためには2つの制度改革によって「餅は餅屋の被災者支援」を実現しなければならない。

1つ目は営利企業やNPOなどの民間組織といった政府以外の担い手も体制や財源の公的な根拠をもって自律的に災害対応に参画する「災害対応のマルチセクター化」だ。人々の暮らしにかかわる財やサービスの多くは、平時には行政ではなく、株式会社やNPOなど民間組織が供給している。例えば、人々は食料品を得るためには、行政の配給を受けるのではなくスーパーマーケットに買いに行く。福祉サービスの多くは実際には社会福祉法人、NPO、株式会社などが提供している。つまり、暮らしにかかわる財やサービスの供給の専門性は、行政ではなく民間組織に存在するのだ。これを使わない手はない。

2つ目は社会保障の制度体系の中に被災者支援を位置付け、平時の社会保障の担い手たちが被災者支援を行う「社会保障のフェーズフリー化」だ。「フェーズフリー」とは身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるように設計しておくという考え方で、非常時は発電機・蓄電池として利用できるよう設計されているハイブリッド電気自動車为代表例である。災害時のことを考えてデザインして

おく「フェーズフリー」という考え方を社会保障にも導入し、平時の制度を災害時にも使えるものにしておく必要がある。生活再建が困難な「被災困窮者」など、支援が必要になる人を災害時に支える専門性をもつのは、平時の社会保障を地域で担う人たちだ。

4. 高度成長型のインフラ復旧

伊勢湾台風（1959年）を契機として成立した災害対策基本法（1961年）や激甚災害法（1962年）によって、インフラ供給を早回しすることで復旧することをみた。これ自体は行政の得意技を活かした「餅は餅屋」の非常に良い取り組みだと評価できる。

しかし、どんな被災地でも、ほとんど自動的に「高度成長型」で復旧してしまうことが問題になる。大規模災害が起こると国庫補助が手厚く行われ、当初は大きな自治体負担なしに都市のようなハード整備ができてしまうのだ。しかし、人口減少地域で高度成長型のインフラ復旧を行ってしまうと、冒頭で見たように、上下水道や公営住宅の維持費が料金収入では賄えず自治体財政に負担を強いてしまう。

能登半島地震では高度成長型のインフラ復旧とは異なる発想で、簡易水道や合併浄化槽への補助が模索された。これは「持続可能なインフラ復旧」とも言える考え方だ。例えば、小規模循環型の上下水道、オフグリッドやマイクログリッドといったエネルギーの地産地消、防災機能を付加したフェーズフリーな道の駅といった小規模多機能化などを、平時の地域づくりの手段としつつ、同時にインフラ復旧の手段としていくことだ。これにより、過剰な投資が必要なく、人口減少下の地域で将来世代に負担を押し付けることを防ぎ、しなやかに回復する地域をつくりだせる。そして、この小規模で分散した復興のかたちは、居住地や集落を「持続させるのか」「閉じるのか」を判断

しやすい。

くわえて、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などで「高度成長型のインフラ復旧」が自動的に実施されたらどのようなことが起こるか想像してほしい。人口減少地域であったとしても人口の維持や増加を期待したインフラ復旧がほとんどの被災地で行われることになる。この費用は少し考えるだけでも巨額だ。国民は税として費用を負担することに応じるだろうか。大量の国債発行を国際社会はいかに受け止めるだろうか。法的にはよりあやふやな国民の命や暮らしを守って回復させていくことに投じる費用が確保できるだろうか。巨大災害は、日本経済や日本社会にきわめて大きなダメージを与えるが、制度によって自動的にもたらされる「高度成長型のインフラ復旧」が、日本経済や日本社会に過剰な負担を負わせることになってしまう。巨大災害時に優先的にリソースを投じるべき物事を見極め、法的な準備をしなければならない。福祉国家である日本においては人命と人権が最優先のはずだ。

5. 災害法制の2025年改正と防災庁への期待

防災庁の議論が進んでいる。政府・行政は人命救助やハード整備は「餅は餅屋」で得意であり、過去には防災庁は「屋上屋を架す」との議論が出た。しかし、被災者支援は不十分どころか生存権の確保すらままならず、災害関連死なる不名誉な言葉が人口に膾炙している事態は極めて重い。そのため、まずは生活者の視点から「餅は餅屋の被災者支援」を実現することを防災庁に期待したい。さらに巨大災害時に自動的に「高度成長型のインフラ復旧」になってしまうことも是正しなければならない。

2025年5月28日に改正災害対策基本法・改正災害救助法が成立し、被災者支援の強化が図られた。内容は災害救助法への「福祉サービスの提

供」の規定、国が登録し自治体の実費弁償と被災者の個人情報共有を行うことで官民連携の被災者支援をすすめる「被災者援護協力団体の登録制度」の創設、被災住民情報を被災市町村だけでなく都道府県や広域避難先の自治体などに共有可能であることを規定した「広域避難の円滑化」などだ。今までは避難所や仮設住宅という「場所」を中心に被災市町村が支援を実施してきた構造を変え、「餅は餅屋」で官民連携し、平時の社会保障同様「人」を中心に支援を行うように転換するものだと総括できる。この政策の方向性は、大規模災害における初期対応において、被災自治体が担う業務をできる限り減らし、被災者が被災者を支えるという無理のある構造から脱却することにつながるだろう。

巨大災害を見据えて、さらなる検討が必要な点をいくつか指摘しておきたい。2025年改正で災害救助法へ「福祉サービスの提供」を規定することは、社会保障のフェーズフリー化を進めるうえで重要であり評価できる。その際、期間や経費の対象範囲をできる限り広くし、伴走型の被災者生活再建支援の取り組みである災害ケースマネジメントの基本的な財源とすべきである（図3）。また、福祉施設や福祉サービスの機能回復を行うことも対象とすべきである。

くわえて社会福祉法に規定される社会保障関係の各法、具体的には、生活困窮者自立支援法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法、生活保護法などの支援機関が災害時に被災者支援を行うことを各法に規定するとともに、それが実際の災害において可能となるように、平時のトレーニングの仕組みをつくる。それには社会福祉法に規定される包括的な支援体制の構築や重層的支援体制整備事業に被災者支援の体制整備を規定することが効果的であろう。また、災害時は急激なサービス需要が生まれるため、地域を超えた応援スタッフの派遣の仕組みも必要となる。また、応急仮設住宅やみなし仮設に代表される被災者の仮の

仙台市における災害ケースマネジメントの流れ

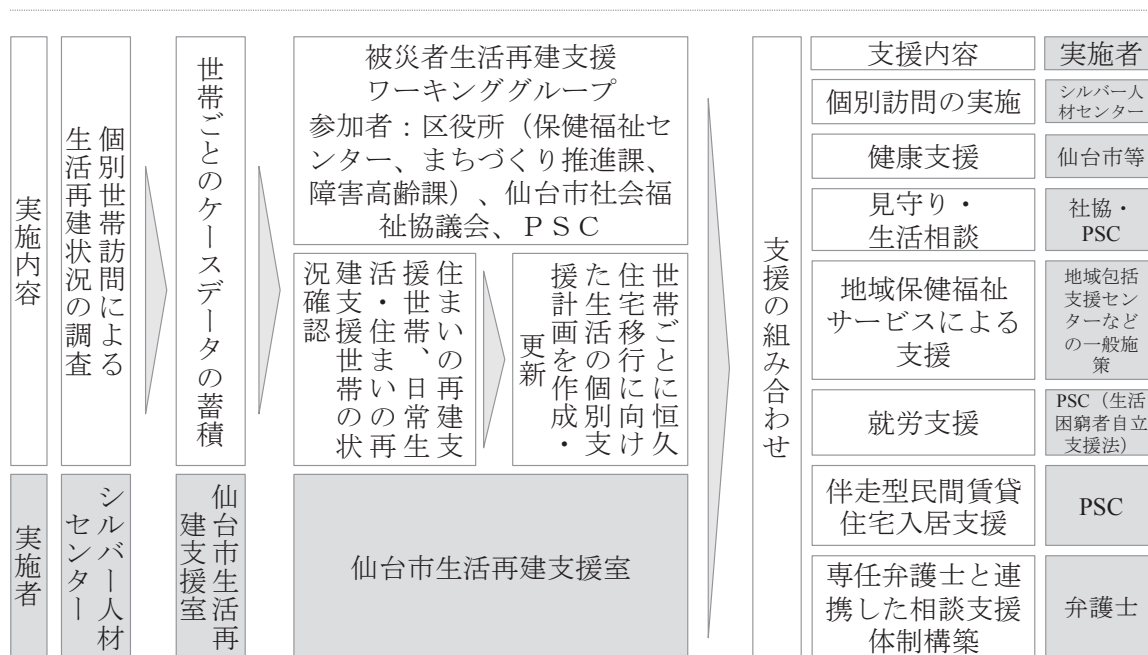


図3 東日本大震災で実施された災害ケースマネジメント型の被災者生活再建支援（仙台市の例）

資料 菅野拓（2021）

住まいへの対応も、平時の社会保障体系の災害時規定として対応する。例えば、厚生労働省の住居確保給付金や、国土交通省の住宅セーフティネット法や居住支援法人の取り組みなど、平時から住宅確保が難しい「生活困窮者」や「住宅確保要配慮者」への対策が進んできている。こういった仕組みを災害時に条件緩和しながら運用することで、平時から住宅支援にかかわる担い手の専門性を災害対応に活かすことができる。その際、たまたま住んでいた家の壊れ具合を住宅やその資金の供給基準にするのではなく、発災後すぐは、現に居住場所に困っていることを基準とし、その後、時間が経つと、経済状態（例えば納税状況を指標とするなど）や社会的脆弱性の状況（例えば障害者手帳の等級や要介護度など）を基準とする必要がある。

2025年改正で「被災者援護協力団体の登録制度」を創設することは、災害対応のマルチセクター化を進めるうえで重要であり評価できる。し

かし、地方自治体から被災者の情報を提供して実費弁償することを通じて「餅は餅屋」で被災者支援を任せられることができる専門組織を登録することは重要であるが、災害を専門としたNPO等の民間団体の単なる「見える化」のみを志向することはソーシャルセクターの分断につながりかねない。なぜなら、災害時に活動するNPO等の民間団体は災害分野だけではなく、例えば、こども、地域づくりなど多岐にわたる領域で平時から活躍しているからだ。制度の運用上目指すべき姿は、国や地方自治体が細かく指揮をする必要がなくとも、その専門性にもとづいて適切に被災者支援を行える民間団体が公的に活動することだ。こういった団体が育ち活躍できるようになる運用方法を、有識者や関係者と丁寧に検討するとともに、そのような団体を審査・デューデリジェンスし、実際に活躍できるようにサポートする機関を設置する必要があるだろう。

2025年改正における「広域避難の円滑化」につ

いて、場所の支援のみならず人の支援へと被災者支援を転換していくものとして重要であると評価できる。その際、全国レベルで被災住民情報を共有可能な被災者データベースを設置運用することで、被災者を把握し、必要な情報や支援をどこにいても届けることが必要である。くわえて、ふるさとに戻りたい被災者が、ケアや教育など基本的な住民サービスや各種被災者支援制度を、住民票を異動させることなしに避難先の地方自治体で利用できるようにするために、原発避難者特例法のような制度を様々な被災者支援制度にまで拡張したうえで、できるだけ速やかに恒久化するといった措置が必要であると考え。被災自治体職員がわざわざ離れた避難先に支援しにきて、避難先自治体がノータッチでは巨大災害を乗り切れるわけがない。

最後に、巨大災害時に自動的に「高度成長型の

インフラ復旧」になってしまうことを是正して「持続可能なインフラ復旧」の根拠となる制度を各省庁と連携して創り出すことが重要である。古くから基本構造が変わらない防災政策を根本から見直し続け、巨大災害であっても命と暮らしが守られるとともに、日本経済が浮上可能な基本政策を構築する役割を防災庁に期待したい。これを実現するためには、プロパー職員が配置されて専門性を蓄積して財務省との予算折衝をきっちり行うとともに、災害対応に関する強い監督権を持たせて中長期の視点で必要な法改正に取り組み得る組織として、防災庁を設置する必要がある。

【参考文献】

菅野拓 (2021) 『災害対応ガバナンス－被災者支援の混乱を止める－』ナカニシヤ出版