

災害復興における法と福祉の連携

—一般社団法人岩泉よりそい・みらいネットの発足と活動

岩手弁護士会

弁護士 吉 江 暢 洋



1. 岩泉町の概要と二度の大災害

(1) 岩泉町の概要

岩手県の北東部に位置する岩泉町は、太平洋と県中央にある盛岡市とに接する、広大な面積を有する地方自治体である。

その面積は 992.36 m² であり、東京 23 区全体よりも広い。

人口は 9,800 人を超える程度であると共に、人口減少率は -8.91%、高齢化率は 40.70% であり、全国平均を大きく上回る地域である。

この岩泉町が、二度にわたって大きな災害に襲われた（実は、本原稿執筆時、2019 年の台風 19 号によって三度目の被害を受け、筆者は被災者支援のための相談活動の合間に本稿を仕上げた。）。

(2) 東日本大震災による被災の状況

2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した東北地方太平洋沖地震により、東北地方太平洋側の自治体は大きな津波に襲われた。岩泉町においては、同日 15 時 28 分ころに、小本、中野、茂師、小成の各地区に津波が襲来した。

この地震・津波により、町内で 13 名が死亡し、全壊から一部損壊を含めて 208 戸の住居被害が生じた。

(3) 平成 28 年台風第 10 号災害による被災の状況

2016 年 8 月 30 日に岩泉町を襲った豪雨災害である。東日本大震災の復興の途上における大きな災害だった。

同月 21 日に発生した台風が、同 26 日ころから日本の東側海上を北上し、30 日 18 時ころ岩手県の大船渡市付近に上陸、そのまま県内を北上して青森県に抜けた。

岩泉町内では、30 日の早朝から雨が降り、同日 17

時 30 分ころから町内の一部で浸水被害が発生しはじめ、最終的には町内の広範囲で水害が生じた。

翌朝には水が引いたが、町内で 25 名が死亡し、住家については全壊だけで 453 戸、大規模半壊・半壊で 491 戸、非住家でも全壊 536 戸、大規模半壊・半壊 371 戸という被害が生じており、東日本大震災における同町内の被害を大きく上回った。

2. 東日本大震災の残した問題

(1) 先の見えない被災者の状況

本項においては、岩泉町における活動について述べる前提として、岩泉町内に限らず、東日本大震災における被災者支援一般の問題について触れておくこととする。

東日本大震災における被災者に対する支援活動の中で、未だに先の見えない被災者が存在することが認識されているが、これは、大きく 4 つの類型に分けることができるのではないかと考える。

(2) 在宅被災者の問題

一つは、様々な支援を利用してもなお、住居が直らず、今も壊れた自宅での生活を余儀なくされている被災者である。

住家被害を受けたことから、災害救助法の応急修理を利用し、更に被災者生活再建支援法の基礎支援金や補修の加算支援金を得て、住居を修理したが、これらを合計しても 250 万円を少し上回るだけの金額にしかならないために、補修を全て行うことができず、一部分壊れたままの住居での生活を続けている。

応急修理を利用したことにより、仮設住宅に入居することも認められず、被災後ずっと壊れた家での生活を余儀なくされている。

もう一つは、住家が被災したが、その罹災認定が半壊以下であったために、被災者生活再建支援法による支援を受けることができず、住居の補修ができず、壊れたままの自宅に住み続けている被災者である。利用できる支援は、応急修理のみであるが、津波の浸水被害を受けた場合には、住宅の修理費用として到底足りるものではない。結局、例えば壊れたトイレだけを補修し、普段は浸水していない二階で過ごすというような生活を余儀なくされているのである。

被災者の数に比して、避難所が少ないために、二階は浸水していない被災者らは、避難所から帰宅を求められ、避難所を利用することができず、被災直後から、壊れた住宅での生活を続けなければならない被災者も多数生じてしまった。

これらの被災者については、「在宅被災者」として認識されるようになっていく。

(3) 住宅以外の被害

住宅の被害については、上記のとおり、災害救助法による応急修理制度や被災者生活再建支援法による支援金、岩手県の場合は県や市町村の協力による住宅再建支援制度による支援等を受けることができる。

しかし、住宅以外の被害を受けた場合には、ほとんど支援が存在しないのが、災害法制の現状である。

例えば、職場が被災し、会社が再建しなかったという被災者の場合、新たな仕事を見つけられなければ生活していくことができない。農地が被災した場合には、農地が復旧しなければ作付けもできず、農業を営むことができない。

そうした被災については、何らの支援も準備されていない。

そのような被災者は、この先の生活のためには、それまでの居住地に留まっていたのでは先が見えない状態に置かれてしまうのである。

(4) 災害公営住宅の問題

住宅に被害を受け、仮設住宅に入居した後、新たな恒久住宅への移転が難しい被災者も存在する。

災害公営住宅に入居するには、基本的に同一市町村

内に生計を異にする保証人が必要とされ、税の滞納がないこと、従前の公営住宅の家賃滞納がないことが求められる。後に一部要件が緩和された部分もあるが、こうした入居要件を満たすことができず、災害公営住宅に入居できない被災者が一定数存在する。

あるいは、仮設住宅では無料で利用することができ、そうであればなんとか生活はできるが、災害公営住宅に移転することになると賃料がかかるようになり、現在の収入では生活が成り立たなくなるという被災者も存在する。

また、仮設住宅から災害公営住宅に移転する際、新たに家財道具などを準備しなければならないが、それらを購入するだけの資金がないことから、転居ができないという被災者も存在する。

災害公営住宅自体が被災者に向けた支援制度の一つということができるが、その支援を受けるためにもハードルが存在し、そのハードルを越えるための支援は存在しないというのが現実なのである。

(4) これらの現状から見て来た問題点

まず一つは、現行の支援制度だけでは十分な支援とは言えないということである。特に住宅の再建や補修を考えれば、現状の支援制度で得られる経済的支援では、到底足りないと言わざるを得ない。支援金額の増額が必要である。

次に、住宅の被害だけで支援が決まってしまうという不合理を指摘しなければならない。被災者を取り巻く問題は住宅被害だけではないはずであるが、実際には、住宅の被害がなければ支援はほぼないと言わざるを得ない。家は失ったが収入は維持される被災者と家は何とか残ったが収入がなくなってしまった被災者、どちらかのみ支援すれば足りるということになるだろうか。

住宅被害を受けていても、罹災認定が大規模半壊だったか半壊だったかで、受けられる支援には大きな差が生じる。大規模半壊と認定される被害と半壊と認定される被害との差は、その境界線になればなるほどわずかな差であるにもかかわらず、例えば大規模半壊で

あれば被災者生活再建支援法の支援金（基礎支援金 100 万円、補修加算支援金 100 万円）が得られ、半壊世帯は支援金を得ることはできない。

そして、現行の支援制度は、いずれも世帯に対する支援であるという問題点をはらんでいる。

そのため個人の意向を再建に反映することが難しい場合があり、被災者一人ひとりが自らの意思で生活を再建できないことがあり得る。その結果、一旦再建を果たしたと思われた世帯が、後に関係性を悪化させ、離婚等世帯の分裂に至ってしまう場合もある。

加えて言えば、現行の支援制度は、「修理をした人は被災者ではなくなる」という不可解な運用がある。

災害救助法の応急修理を利用した被災者は仮設住宅に入居することはできないという運用がその一例である。応急修理は、金額も限られており、利用できる修理も限られている。応急修理を利用して修理をしたとしても、仮設住宅と同程度の住宅にまで補修できていない場合も多い。そうであれば、仮設住宅が準備できるまでの間、避難所的に自宅に居住してもらい、仮設住宅設置後はそちらに移ってもらうという運用が求められるところである。しかし、応急修理を利用した以上、住宅は居住に耐えられるようになったものとされ、仮設住宅への入居は認められないという運用が続けられているのである。

そうした問題点を抱える支援制度しかない中、被災者は安心して、未来を描けるのだろうか。復興に向けた見通しを立て、様々な支援、制度を選択し、歩んでいくことができるのだろうか。

東日本大震災における被災者支援からは、そうした疑問を感じることとなった。

（5）現行災害法制の限界

以上、見てきたことをまとめると、現行の災害法制の中で、被災者に提供できるのは、住宅が被災した方に住宅の修理や再建の支援をすること、住宅が被災した方に仮住居提供の支援をすること、いくつかの応急的な支援のみだということである。

しかし、被災者を取り巻く問題はそれだけではない。

前述のような、仕事を失った方への就労支援制度、農地が被災した方や収入を失った方への生活支援制度、被災して障害を負った方への支援制度（極めて重度の障害を負った方に対しては災害障害見舞金の制度が存在するが、対象があまりに限られている。）というような、支援制度は存在しない。

また、例えば、災害救助法に基づく応急修理制度を利用して住宅を一部補修した被災者は、修理の結果がどのような状態であろうと仮設住宅には入居できないという運用があるが、被災者は被災直後の混乱の中で、応急修理を利用するかどうかを決定しなければならないが、その際、応急修理制度を利用した場合の効果まで認識し、先の状況まで見通して判断することのできる被災者がどれほどいるだろうか。そうした被災者が制度利用の選択をしなければならない際に、制度全体を見通して被災者に助言等をするような支援制度も存在しない。

被災者が本当に復興を実現するためには、現行の災害法制における支援だけでは不十分だといわざるを得ない。

3. 災害ケースマネジメントの必要性

（1）求められる支援の体制

これまでも述べてきているとおり、被災者を取り巻く問題は、住宅の問題だけではない。

住宅の問題、収入や仕事、困窮の問題、被災前に抱えていたローンの問題、病気や介護の問題など、多種多様である。

被災者の復興を考えるときには、被災者毎に全く異なった問題を解決しなければならないということである。

また、そうした支援について、世帯を基礎に考えることは適切ではない。個々の被災者にとって、解決すべき問題、必要な支援はどのようなものなのかが重要である。

そうした被災者を取り巻く多様な問題に対応し、被災者が復興に向かっていけるよう支援するためには、

支援者側が、被災者一人ひとりの状況・意向を把握して、必要な支援メニューをオーダーメイドで組み合わせ提供するという支援の方法が必要である。このような支援の方法を「災害ケースマネジメント」と呼んでいる。

(2) 災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントは、全ての被災者に対して、同じ支援を提供することを前提としていない。制度として一定の基準はあるものの、さほど支援を要しない被災者であればそれなりの支援しかしないこととなり、多くの支援を要する被災者には手厚い支援をしなければならぬことになる。

そうすることで、メリハリのついた支援が可能となり、状況に応じた無駄のない適切な支援が実現する。

現行の被災者支援制度は、形式的な平等にこだわるあまり、運用が硬直化し、返って不合理なこととなっている面もあるため、そうした不合理が解消され、柔軟な制度運用が可能となるのである。

但し、災害ケースマネジメントの実現のためには、多数の支援者を必要とすることになる。

まず、個々の被災者に着目して状態を把握して支援に努めるのであるから、被災者が相談に来ることを待っているだけでは制度の運用として不十分であり、制度の前提は、アウトリーチ型の相談とする必要がある。

また、把握すべき被災者の状況としては、住宅の被災状況のみに注目せず、収入面、精神面、身体面等、様々な面からのアプローチが求められる。

そして、把握した状況に即した支援策の提供においては、被災者向けの支援策だけでなく、平時の制度も含め、幅広い検討を要する。

このように実現しなければならないことが多数あるにも関わらず、支援する側が少数で全般的には対応できないとか、特定の専門分野しか対応できないということでは意味がない。

従って、複数の様々な分野における専門職の協働が必要となる。

とりわけ、被災者の全体を把握し、関与が必要な専

門職を整理するために、福祉的な視点を持った支援者の関与が不可欠であると考えられる。

我々司法部門は、被災者にとって、様々な法に基づく支援や行政による支援制度を整理し、説明し、その利用に関して助言するという支援には長けているが、その他の精神面、健康面、生活面における支援には難しさを感じている。

その場合、被災者の生活面を含めた全体を把握し、必要な専門職のコーディネートを行うことができる福祉専門職は、災害ケースマネジメントの実現において非常に重要な地位を占める。

(3) 福祉職からも求められる他職種との連携

現在、各地の都道府県において、大きな災害が起きた際に、福祉職がチームを組んで避難所等に入り、避難所の環境改善や、被災者の生活面での支援を行う災害派遣福祉チーム(DCATやDWAT等という略称で呼ばれる。)の取組が広がっている。

先般の西日本豪雨災害での活動などが記憶に新しいところである。

彼らは避難所の開設とほぼ同時期に支援に入り、被災者から様々な相談を受け、避難所における被災者の生活を助けているのであるが、そうした相談の中で、今後の生活再建に関する相談等も多数含まれるということである。

しかし、彼らには、災害に特化した支援制度の内容や、制度同士の関係などについて説明することには長けていない。

そのため、福祉チームの窓口司法関係者がいたら、あるいは、すぐに連絡して情報提供をもらえる司法関係者がいたら、という思いをもって活動していた。

我々が、自分たちの支援活動の中で、福祉職との連携の必要性を感じていたように、福祉職は活動の中で司法関係者との連携の必要性を感じていたのである。

このような連携が実現すれば、被災直後から、切れ目のない他職種連携による支援が可能となる。

4. 平成28年台風第19号災害における支援

(1) 災害ボランティアの動き

平成 28 年台風第 10 号災害に関する、岩泉町内における支援活動は、ボランティアの活動から始まった。

2016 年 9 月、岩手県内で活動していたいくつかの NPO 団体が連携して、岩手 NPO 災害支援ネットワーク（通称 I N D S）を結成した。

構成団体は、いずれも東日本大震災以降、被災者支援活動を行ってきた団体である。それぞれの団体が、それぞれの得意分野を持ち寄り、連携することで、岩泉町内におけるボランティアセンターの運営、行政や社会福祉協議会の補助、被災者のニーズ把握、支援毎のコーディネート（被災者のニーズとボランティアとのマッチング）を担った。

一部を紹介すると、SAVE IWATE は物資の取扱やボランティアセンターのサポート、現場作業などを担当した。遠野まごころネットはボランティアセンター運営の中心を担い、ボランティアのコーディネートを担当した。いわて連携復興センターは、行政や社会福祉協議会との対応や各種のマッチング作業を担当した。フードバンク岩手は食糧支援を、そして、元々岩泉町内で活動していたクチェカが避難所運営の補助や見守支援を担った。

参加団体は、必ずしも東日本大震災の被災地域である沿岸地域で活動していた団体に限らず、様々な分野で活動していた団体が連携したことがわかる。まさにオール岩手での共同による復旧・復興の推進基盤を構築したと評価することができる。

(2) 相談支援活動への動き

I N D S の活動によりボランティアによる被災者支援が進められていったが、I N D S の活動は、単なる泥だしのニーズなどに止まらず、全般的なニーズ調査や見守支援等も含めた包括的な活動だった。

そのため、そのニーズ把握の中から、生活再建に向けた相談や助言を必要とする被災者が多数存在することが明らかになっていた。

そこで、2017 年 1 月、岩泉町、I N D S 構成団体、その他の NPO 団体、岩手弁護士会が協働して、官民

協働プロジェクト・岩泉町被災者等生活相談支援事業として、「岩泉町台風 10 号被害・生活相談支援ネットワーク」を構成し、被災者に対する生活再建に向けた相談会を行っていくことになった。

週に 1 度、岩泉町内で相談会を開催することとなったが、相談を担当するのは、弁護士 1 名といずれかの NPO 法人からの派遣職員である。

参加団体は、高齢者支援の団体、障害者支援の団体、生活困窮者支援の団体、被災者支援団体等様々な分野で活動していることから、各分野からの視点に基づく相談体制を構築することができた。

加えて、事務局機能を現地で活動している社会福祉士が担ったことが有用であった。

相談受付の段階で、一定程度スクリーニングを行うことが可能となり、上記通り各種の専門分野の参加者の中から適切な人選をして相談やケース会議を行うことが可能となった。そして、福祉の観点から、対象者の生活全般の状況を把握しながら、必要な支援を検討することができる。また、相談後のアフターケアも可能となった。

災害ケースマネジメントを一定程度実現したものと考えるところである。

(3) 岩泉よりそい・みらいネットの構築

上述の岩泉町台風 10 号被害・生活相談支援ネットワークは時限的な官民協働プロジェクトであったため、いつまで活動を続けられるのかが明らかでなかった。

しかし、多職種の連携による相談支援体制は一定期間継続する必要性があったことから、ネットワーク内の岩泉町を除く団体において、2017 年 4 月、任意団体「岩泉よりそい・みらいネット」を結成することとなった。

2016 年度の終わりに、官民協働プロジェクトとして始めたネットワークによる相談支援活動を 2017 年度からは、任意団体が岩泉町から委託を受ける形で実施することとしたのである。

生活再建に関する相談や復興事業に関連したトラ

ブルについての相談など、多くの「被災者」からの相談を受け付けたが、そうした相談の中でも、「高齢者支援の視点」や「障害者支援の視点」、「生活困窮者支援の視点」は不可欠だった。特に生活再建に関する相談においては、単に相談者が受けられる被災者支援策についてだけ考えても意味がない。その後の生活についても考えなければ生活再建の支援にはなり得ないのであるから、当然に相談者が得られる平時の支援についても視野に入れていなければならない。

相談支援活動を継続している中で、強く感じていることは、特に高齢化、過疎化が進行した地域において、「被災者だけ」を対象に活動していても、当人にとっても、地域にとっても意味がないということである。

個々の被災者の生活再建を果たし、地域の復興を図るには、被災者に対しては、被災者向けの支援に加えて、平時の支援制度も活用した被災後の生活設計を検討する必要がある。また、地域で困りごとを抱える被災者以外の方についても、必要な支援を提供して行かなければならない。被災者以外の方が取り残されてしまえば、地域全体の再建には結びつかず、復興が実現しないこととなり、ひいては被災者にとってもマイナスに働くことになるからである。

(4) みらいネットの法人化

そうした現場における実感を実現するため、岩泉よりせい・みらいネットは活動の幅を、「被災者」に止まらず、地域の住民であれば誰でも利用できるものとした。

そして、より団体として機動性を持ち、また、岩泉町とは異なる組織であることを明確にするため、2018年2月には「一般社団法人岩泉よりせい・みらいネット」として法人を設立し、活動を継続することになった。

活動の資金等については、町からの事業委託ということで委託費を受けて活動していることになるが、それについては、被災者向けの事業ではなく、福祉分野の「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」のモデル事業として事業委託を受けている。

「被災者支援」にとらわれていたら、気付かずに、利用できなかった事業だと考えている。被災者はあくまでも地域に存在する「困りごとを持った住民」の一つの類型として捉えて活動をしている。

弁護士やNPOのスタッフが、「相談支援包括化推進アドバイザー」となって相談活動に従事している。

相談の経路としても、ご本人から直接ご相談の依頼を受ける場合、保健師等の支援者からのつながりがある場合、役場からのつながりがある場合など、様々である。

毎週金曜日に相談会を開催しているが、必ず、午前と午後をわけ、役場のある中心部と支所のある地域とで活動している。相談会に来て相談してもらうことももちろんであるが、こちらから出向いて相談を受けることもある。

また、町内の支援調整ケース会議に参加を求められることも多い。

先にも述べたとおり、社会福祉士が受付から一定のコーディネートを担当しており、外部の支援者につなぐこと、町内の部署につなぐこと等のアフターケアも担っている。

5. 終わりに

岩泉よりせい・みらいネットの活動は、今のところ順調に継続しているが、次第に「被災者」からの相談は減っていき、日常的な生活が大部分を占めるようになってきた。

冒頭に述べた小さな自治体の中で、多数の問題を掘り起こし、一定の解決につなげてきたとの自負はあるが、それを可能としたのは、やはり、司法と福祉を中心とした複数の専門職、NPO等の連携体制である。

2019年10月、台風19号により岩泉町も一部の地域が被災したが、平時から連携して活動していたために、岩泉町の協力も得て、速やかに相談活動を実施することができた。

相談に際しては、弁護士が支援制度等について説明しつつ、社会福祉士やNPOの職員が生活面全般についての情報提供などを行うことができた。

今後、ますます災害が多発するおそれがある中、被災者の生活再建支援をより実効的なものとするため、各地で司法と福祉の連携が図られなければならないと考える。