

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 6 日現在

機関番号：32670

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780339

研究課題名(和文) 災害・事故に対する脆弱性の高い「社会的弱者」の生活を支える制度の在り方の探究

研究課題名(英文) An examination of housing support for socially vulnerable populations following a disaster

研究代表者

岩永 理恵 (Iwanaga, Rie)

日本女子大学・人間社会学部・准教授

研究者番号：60438166

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、「被災後」から「平常時」に至る生活の連続性を担保する住宅保障のシステムについて検討した。住宅保障は、生活の継続性を確保するのに重要と考え、「平常時」の住宅保障制度の一つである、住宅扶助の歴史を明らかにした。住宅扶助の基準設定は難問であり、住宅セーティ・ネットの再構築と共に検討しなければならない。持続的な住宅保障が必要であり、政府は、東日本大震災後の借り上げ仮設住宅という施策のもつ住宅手当への可能性を広げる道を模索すべきであることを指摘した。

研究成果の概要(英文)： This study examines the system of residential housing support, from post-disaster to restoration of normal conditions. Secure housing is critical to continuity of life, and this study illustrates the history of housing assistance and argues that setting standards for housing assistance is a difficult task that must be considered along with other rebuilding efforts. This study also posits that there is a need for sustainable residential security in Japan, and that the government should seek to expand the possibilities of the housing allowance (e.g., the policy of renting temporary housing) that was enacted after the Great East Japan Earthquake.

研究分野：社会福祉

キーワード：住宅政策 住宅手当 仮設住宅 被災者支援 住宅扶助 生活保護 生活困窮者 東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

2011年3月11日に発生した東日本大震災、その後起こった東京電力福島第一原子力発電所事故が、多くの人びとに深刻な被害と生活困難をもたらした。復興庁によれば2012年10月現在、全国の避難者等が約32万7千人、うち避難所にいる者186人、住宅等に入居済みの者約31万人で、避難先は、全国47都道府県、1,200以上の市町村に及ぶ。特に原発事故の影響で福島県からの県外避難者は5万9031にのぼり、宮城県から8177人、岩手県から1702人が自県外に避難している。今なお、震災・事故以前と同等の生活に復することのできない多数の人びとが全国各地に分散して存在する。

震災、事故に対して公的支援策を講じるのは当然であり、実際、多岐に渡る被災者支援制度がある。内閣府による「被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）」は目次だけで6ページあり、一覧するのが困難なほどである。政府の支援策が、その数を誇るのではなくて被災者が生活を回復し再建していくのに有用である必要は言うまでもなく、その検証は不可欠である（山中茂樹（2010）『いま考えたい 災害からの暮らし再生』岩波書店）。

著者はこれまで、貧困問題の分析とその対策の在り方に関心をもち、研究を行ってきた。深刻化する貧困・低所得問題への対策の必要性が増す反面、経済的豊かさを誇る日本社会における生活の多様性から、効果的・効率的な対策の考案は容易でない。過去の震災の経験が示すように、仮設住宅など当面の住宅の確保、災害救助法や被災者生活再建支援法等による現物/現金給付を行ったとしても、すべての被災者の生活基盤が整うことはない。特に、被災前からさまざまな生活困難を抱える「社会的弱者層」（高齢者、ワーキングプア、単身者、母子世帯、障害者、子どもなど）には、複数の生活困窮の要素が混在しており、被災の深度だけでなく、各個人、世帯の被災前の生活問題が、被災後の生活に影響を及ぼすことになる（西尾祐吾・大塚保信・古川隆司（2011）『災害福祉とは何か』ミネルヴァ書房）。

社会科学的な災害研究の知見によれば、災害という加害力が作用した結果として起きる影響の大きさは、個々人のリスクに対する「脆弱性」（社会階層、社会経済的地位、職業、身分差別、人種、性差、障害の有無、健康状態、年齢差、移民の資格、属しているネットワークの質と大きさ）によって異なり、脆弱性が大きいことは災害発生直後の被害を深刻なものにするだけでなく、長期的な暮らしの再建を困難とし、次に発生する災害に対しても人々をさらに脆弱にすることが指摘されている（ベン・ワイズナーら（2010）『防災学原論』築地書館）。

2. 研究の目的

本研究では、災害・事故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」の生活を支える諸制度について、制度の整合性、連続性の観点から分析し、その問題点を明らかにし、災害・事故以後の社会状況の変化に対応した「社会的弱者」の暮らしを守ろうとする人びとの活動を実践的に調査することによって、暮らしの当事者の視点にもとづく制度の在り方を提示する。

まず、「社会的弱者」の生活を支える「平常時」の制度と、「災害時」「被災後」の支援制度との関連、接続を歴史的、実証的に分析することを課題とする。具体的には、東日本大震災はもちろん、過去の調査報告等の記録から、災害時及び被災後の生活問題と、その後に対応する支援制度が構築される過程、地方自治体や国における議論の過程から政策の策定と実施状況を検証する。そこに、既存の社会保障・社会福祉制度、とりわけ最後のセーフティネットとよばれる生活保護がどのように関与しているか検討する。

災害や事故というリスクにさらされた「社会的弱者」の脆弱性は、社会保障制度を含む公的支援の構造的要因に加え、個人属性、家族、地域という平常時からの生活基盤の弱さも影響を及ぼしている。過去の震災や東日本大震災と原発事故による生活変化を把握し、将来のリスクに対する備えを検討するため、震災と事故の影響を受けた人びと自身が起こした「社会的弱者」の暮らしを守ろうとする活動について調査を行う。この活動は、震災・事故による生活変化の表れであり、自らの生活と「社会的弱者」とりわけ子どもの命と未来を守ろうとするものである。脆弱性に影響する要因を分析し、どのようにしてリスクへの備えを高めるか、現在進行形で模索する活動に即しながら生活者の視点に立って検討する。

本研究は、災害や事故による被災というリスクを前提とし、「災害時」「被災後」から「平常時」に至る生活の連続性を踏まえ、暮らしを営む当事者の立場にたって、憲法に謳われた最低生活保障を実現する制度の在り方を探究するものである。

3. 研究の方法

2つの目的に対する研究の方法は、次の通りである。

まず、「社会的弱者」の生活を支える「平常時」の制度と、「災害時」「被災後」の支援制度との関連、接続を歴史的、実証的に分析することを課題とする。具体的には、東日本大震災はもちろん、過去の調査報告等の記録から、災害時及び被災後の生活問題と、その後に対応する支援制度が構築される過程、地方自治体や国における議論の過程から政策

の策定と実施状況を検証する。そこに、既存の社会保障・社会福祉制度、とりわけ最後のセーフティ・ネットとよばれる生活保護がどのように関与しているか検討する。

災害や事故というリスクにさらされた「社会的弱者」の脆弱性は、社会保障制度を含む公的支援の構造的要因に加え、個人属性、家族、地域という平常時からの生活基盤の弱さも影響を及ぼしている。過去の震災や東日本大震災と原発事故による生活変化を把握し、将来のリスクに対する備えを検討するため、震災と事故の影響を受けた人びと自身が起こした「社会的弱者」の暮らしを守ろうとする活動について調査を行う。この活動は、震災・事故による生活変化の表れであり、自らの生活と「社会的弱者」とりわけ子どもの命と未来を守ろうとするものである。脆弱性に影響する要因を分析し、どのようにしてリスクへの備えを高めるか、現在進行形で模索する活動に即しながら生活者の視点に立つて検討する。

4. 研究成果

本プロジェクトでは、まず東日本大震災・原発事故後に、首都圏でも確認された放射性降下物と放射能汚染の広がりに対し子どもの命と自分たちの生活を守ろうと活動してきた母親たちへのインタビュー調査を実施し、学会報告を行った(学会発表2)。本報告では、彼女たちが震災・事故後に経験したことについて調査した結果を紹介し、システムとの関係、特に行政の仕組みと「主体」の関係に着目した分析を行った。

他方で、「災害時」「被災後」から「平常時」に至る生活の連続性を担保するのに要となるのが住宅であることに着目し、「被災後」と「平常時」それぞれの住宅政策の中身、さらには互いの制度の整合性、連続性の分析に着手した。

まず、被災者支援制度の確立において画期をなす阪神・淡路大震災後に注目し、神戸市の借り上げ復興住宅をめぐる問題を検討した(雑誌論文4)。神戸市の借り上げ復興住宅に関する方針は、平常時の選別性との整合性があると考えられた。移転を原則としながら介護が必要な人や障害者や高齢者に配慮したことは、対象をカテゴリーで限定し公平性を保とうとする平常時の公営住宅の入居者の選別方法にならったものとみてとれる。連続性への配慮もみられ、被災者への特別施策はもはや不要としながら一定の条件付の対応を設けている。ただし、住宅保障には、ただ住宅を提供するだけでなく、住み続けること、築いてきた生活を守るといった目的も含まれると考えるが、このことへの視点は弱いと考えた。それは、平常時の制度の理念の反映とも捉えられ、持続的な住宅保障の必要性が示唆される。

そこで、平常時の制度を検討することにした。具体的には、生活保護制度における住宅扶助の検討である(雑誌論文3)。住宅扶助基準の歴史をたどり、その策定方針として確認できたのは、地代家賃統制令の足かせを自ら外し、第2種公営住宅等の家賃額や被保護世帯の実態家賃額を目安に実費をカバーする「住宅費実費主義」である。これは、生活保護法の原則に照らして妥当な方針と、ひとまずは評価できた。問題は、その方針が基準額を運用した結果にも貫かれているわけではないことである。その根本には、あらゆるケースに適当な家賃基準の設定の困難さがある。この難問は、少なくとも住宅セーフティ・ネットの再構築との関係で議論を深めることによって、解決の糸口が見いだせると考えた。

平常時の住宅セーフティ・ネットの再構築には、東日本大震災後の借り上げ仮設住宅の制度から示唆を得られた(学会発表1、雑誌論文2)。住宅セーフティ・ネット再構築で有力な手段とされる住宅手当について、先行研究を踏まえ、その意義をまとめ、住宅手当の在り方を考える手がかりとして、東日本大震災後の借り上げ仮設住宅の展開を分析した。住宅が生活の基盤であることに鑑みれば、被災地・被災者の問題を特殊事情と片付けるのではなく普遍的な政策へ、すでになされてきた借り上げ仮設住宅という施策のもつ住宅手当への可能性を広げる道を模索すべきであると指摘した。

このように分析してきた住宅保障や住宅政策からみると、震災から復興へのあゆみは遅いといわざるを得ない。震災から5年経過した2016年3月の報道では「復興住宅計画の5割 プレハブ仮設に今も5万8000人」(東京新聞)とある。住まいが再建できず、避難生活が長期化する場合、残されていく人びとは、生活の困窮度を深くなる。そこで、本研究期間の最後に、平常時の支援制度について、具体的には2000年代に入ってから生活保護制度の動向、変化の過程を検討した。2015年4月から全面施行された生活困窮者自立支援法についても、施行直後であってどのように実施されるのか、いまだ定かではないが、生活保護の動向との関連でどういう見通しが得られるのか、言及した。2000年代の生活保護、そして貧困救済政策について、根本的な検証を必要とする事項は多く、今後のさらなる研究が必要である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 4件)

1. 岩永理恵、「生活保護と生活困窮者自立支援法の行方」『社会福祉』56号、2016年(査読無し)

2. 岩永理恵「借り上げ仮設住宅から住宅手当へ 社会的弱者の「被災後」から「平常時」の生活を支える制度の探究」『貧困研究』第14巻、82-94頁、2015年（査読有り）。
3. 岩永理恵「生活保護制度における住宅扶助の歴史的検討」『大原社会問題研究所雑誌』(674)、51-64、2014年12月（査読有り）。
4. 岩永理恵「神戸市の借り上げ復興住宅問題 住宅保障と被災者」『神奈川県立保健福祉大学誌』第11巻第1号、3-11頁、2014年3月（査読有り）。

〔学会発表〕(計 2件)

1. 岩永理恵、「社会的弱者の『被災後』から『平常時』の生活を支える制度の探究 住宅手当に焦点を当てて」、貧困研究会大会、2014年11月9日、サテライトキャンパスひろしま（広島県広島市）。
2. 岩永理恵、「放射能問題に対する母親へのインタビュー調査から考える生活政策のあり方」、社会政策学会第127回大会、2013年10月13日、大阪経済大学（大阪府大阪市）。

6. 研究組織

(1)研究代表者

岩永 理恵 (Rie Iwanaga)
日本女子大学・人間社会学部・准教授
研究者番号：60438166