災害と福祉の「経路依存と制度依存」：熊本地震での外部支援調査から

安立, 清史
九州大学大学院人間環境学研究院：教授

<https://doi.org/10.15017/4772280>

出版情報：人間科学共生社会学. 10, pp.1-12, 2020-03-31. Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University

バージョン：

権利関係：

災害と福祉の「経路依存と制度依存」

—熊本地震での外部支援調査から—

安立清史

要 旨

熊本地震のあとの高齢者介護施設への様々な外部支援を3年間にわたって調査した。その調査結果をまとめると、災害からの復興に「経路依存」の問題があることが分かる。また「福祉避難所」に関しては「制度依存」の問題があった。災害からの復興に経路や制度は欠かせない。しかし経路依存や制度依存してしまうと、本当の意味での復興や福祉は成り立たないのではないか。そうした論点をこれまでの調査結果に照らしながら考察する。

キーワード：熊本地震、社会福祉法人、老人福祉施設協議会、福祉避難所、制度依存、経路依存

英文要約

We have conducted surveys on various external support for elderly care facilities after the Kumamoto earthquake for 3 years. The results of the survey show that there is a “path-dependent” problem in recovery from disasters. The “welfare shelter” had a “system-dependent” problem. Paths and systems are indispensable for recovery from disasters. However, if it depends on the path and the system, the true recovery and welfare may not be realized. We will consider these points in light of the results of previous surveys.

英文キーワード： Kumamoto earthquake in 2016, social welfare corporation, elderly care facilities, welfare shelters, path dependence, system dependence

はじめに

熊本地震（2016年）のあと、私たちは過去3年間にわたって、災害時における社会福祉法人やNPO法人などの役割と機能に関する調査研究を行ってきた。昨年・一昨年度の2つの論文で、熊本地震直後から福岡県老人福祉施設協議会は熊本県内の高齢者介護施設へと派遣された介護職員全員へのアンケート調査（2017年度）の結果と分析をまず行った。次いで熊本側が、

外部からの支援をどう受け入れたか、そこにどんな問題や課題があったのかを、熊本県老人福祉施設協議会加盟の全施設への「熊本地震後の外部からの支援の受け入れに関する実態調査」(2018年度)として行った。この二つの調査の結果から見えてきた論点整理を行ったうえで、そこに潜んでいる問題や課題をさらに探求することが、今回の論文の目的である。

1 熊本地震での「支援」の諸相——その論点整理

われわれの調査では、いくつもの発見があった。

まず第1にあげなければならないのは、熊本地震で被害を受けながらも県内のほかの施設を支援した社会福祉法人の施設が17施設（これは被害を受けた施設の4分の1以上、26.6%にあたる）もあったことである。熊本地震での特別養護老人ホームなどの「全壊」は少数だったということもある。しかし、これは注目すべき「事実」と「問い」を提起しているのではないか。はたして支援と受援とは、一方向的なものなのだろうか、と。被災地への支援は外部からやってくる。被災地の人びとや施設は、支援を受けるばかりだとイメージされる。しかし調査結果は、そのような単純な一方向性では説明できないものを示している。これは後にレジリエンス機能（被災からの回復機能）として論じる。

第2に、発災直後に大変だったことは施設によって大きく内容が異なる、ということである。これは単純で当たり前のことにみえるが、そうではない。ひとつひとつの施設の支援の必要とする内容が異なり、一律の制度的な支援内容では足りないということを含意しているからだ。さらに敷衍すれば、ひとりひとり異なったニーズ、ひとつひとつ異なった状況にどう答えるか、という災害への対応の基本姿勢とかかわる。これは後の論点、制度依存や経路依存の問題と重なる。

第3に、外部からの支援にあたっては、支援者と被災施設を連絡・調整する支援するコーディネーターや支援内容全体をみわたすことのできる独立したコーディネーターが求められていた、ということである。支援者がいれば支援が実現するわけではない。いわゆる外部からの「支援」を被災した施設が本当に必要とする〈支援〉へと転換し、有効化するにあたっては、支援過程全体をコーディネートする役割をもった人や組織が不可欠だったのだ。それか欠けていたために、「支援」がかえって重荷となったり、施設の人たちを疲弊させてしまう側面もあったようだ。

第4に、災害時には施設の職員やスタッフも被災者になることだ。これも当たり前のようだがそうではない。そもそも社会福祉施設（われわれの調査では特別養護老人ホーム等）は日常生活の「支援」を行っている施設なのだ。ところが災害時には、支援を行っている人を支援する、さらにその支援者を支援する、という「入れ子構造」のような必要性が発生する。支援の先には支援を必要とする利用者だけでなく、支援している人の支援という課題もあるということだ。これまでは被災した施設の利用者を支援するという側面は重要視されていたが、支援し

ている介護スタッフや施設職員への支援も必要だという側面は、あまり論じられてこなかった。支援者の支援、ケアラーのケア、という重層的な支援が必要なのだ。

こうした問題や課題はわれわれだけでなく、災害のたびに、何度も発見されたことだろう。しかしなかなか解決されない。どうしてか。次に、東北大震災の復興過程から、こうした問題がなぜ生じるのかを考察した論を紹介しながら考えよう。

2 日本の災害と福祉の特徴——その「経路依存」

災害と福祉は似ている。外部からの「支援」を必要とするという意味でそれは似ている。そして「支援」のあり方に様々な問題や課題、ジレンマやパラドクスが含まれている点も似ている。災害でも福祉でも、その支援の始まりは「贈与」として行われることだろう。しかし一方的な贈与は長続きしない。本当に必要なものを贈与しているのかどうか、緊急時をすぎると、次第に双方に懐疑が生まれてくる。受け取る側も贈与はしだいに押しつけのよう感じられてくる。そして一方的な贈与は「受け取ってもらえなくなる」。「贈与のジレンマ」あるいは「贈与のパラドクス」と呼ばれる現象が起こるのだ¹⁾。

唯一の正しい「支援」があるわけではない。「贈与」でない「支援」とはどんなものなのか²⁾。時代や社会や個人のニーズの変化に応じたものに更新されていかななくてはならない。しかも災害や福祉の必要性は十分に準備したあとにやってくるものではない。ある日突然、何の前触れもなくやってくる場合がほとんどだ。だから災害からの復旧や復興も、社会福祉のあり方も、災害以前の時代に作られた法律や制度に沿って行われることが多い。そして法律や制度には、それを担う官庁や地方公共団体の所轄がある。そういう意味で「制度依存性」と「経路依存性」がある。

阪神・淡路大震災（1995）および東日本大震災（2011）が顕在化させた災害復興の問題点とは何か、それは介護保険制度（2000年から）の改正の歴史が示したことや問題点と重なる点があるのではないだろうか。

こういう問題意識で災害と福祉の研究をサーベイしてみると、小熊英二・赤坂憲雄編著『ゴーストタウンから死者は出ない——東北復興の経路依存』（2015、人文書院）は近年の研究の中で出色の出来なのだ。これは多くの著者たちが東北大震災のあとの復興過程をていねいにフィールドワークしながら、公共事業中心の復興政策を批判的に検証した論文集である。とりわけ第一章の小熊英二の論文「ゴーストタウンから死者は出ない——日本の災害復興における経路依存」が、戦後日本の災害復興の歴史を概観し、その災害復興スキームが、現在では時代遅れになっていることを指摘した、すぐれた論考である。まずは小熊の論考を要約しながら、その問題提起を聞いてみよう。

3.11から4年たった2015年の時点で小熊は日本の災害復興の特徴と問題点を次のように整理している。「第一に、復興の主体は、地方公共団体の行政機関である。まず地方公共団体が支援

と復興にあたり、不足の場合には中央政府が補助金などで支援する」という重要な特徴を指摘する。それに協力する民間団体が、日本赤十字社、町内会、自治会、消防団などで、こうした政府公認組織が重視されてきたことも指摘する。ここまでは従来言われてきたこととそう大きな違いはない。重要なのは次である。「第二に、復興支援の対象は、被災者個人ではなく地方公共団体である」こと。ここで虚を突かれる。意外な、しかし重要な論点である。われわれは、大規模な災害支援が行われてきたのだから、被災者が第一に救済されたのだらうと思いがちである。そのための税金や寄付金ではなかったのか。じつはそうではなかったのだ。国による災害復興の法的な枠組みは、被災した地方公共団体への支援だったのだ。そして被災者個人の住宅再建などは、基本的に個々の自助努力とされてきた。つまり被災した人たちの生活は復旧も復興も困難で、被災した地域の住民の生活は大きく変わってしまったのだ。これは阪神・淡路大震災でも起こった現象だが、東日本大震災では極めて深刻に大規模に起こった現象だという。「第三に、住民参加による地域社会の総合的な回復力（レジリエンス）の強化よりも、建築物による物理的な防災が重視された」ことである。これは日本の災害復興に関する法律の精神が基本的には発展途上国型のもので、国主導の公共事業による復興という枠を脱していないことからくるという。くわえて2005年の市町村合併によって市町村の職員が減り、地域のニーズをくみ上げながら復興施策を作ることが、人員的・能力的に困難だったせいもある。必要かどうか住民の声を聞かずに巨大な防潮堤などが作られていく。「第四に、均質性を重視したこと」で、仮設住宅などに基準が設けられ、どの地域でも一定の均質性が要求されたことにより、多額の公金を投入した仮設住宅なども数年で取り壊しとなり、無駄が多い。

この復興政策の枠組みが硬直化し実態にあわず機能しなくなったことが明らかになったのは1995年の阪神・淡路大震災からだと言う。問題点の詳細を小熊は論文の中に具体的に列挙している。要約すると、かつて機能したスキームも、時代や社会が変化する中で、現代の災害復興に合わなくなっているということで、とりわけその「経路依存性（path dependence）」に問題があることが指摘されている。重要な論点である。どういうことか。

「経路依存」とは、過去の制度や政策決定が硬直したまま続いており、時代や状況の変化に不適合になっているにもかかわらず、柔軟な対応ができない状態をさす。具体的には国や地方公共団体の省庁や部局の縦割りによって事業が分断されて総合的な復興対策にならないことや、本来の復興という目的が忘れられて、ただ事業の執行のみが優先されるなど、住民の生活や地域コミュニティの再生などが忘れられていくことなどがそれにあたる。

さらに重要なことで復興事業の最大の問題点は「被災者への直接支援」がないことだという。「日本政府は、緊急支援や公共資産建設は行うが、個人の住宅再建支援は自助努力だという原則をとってきた」。これにたいして阪神・淡路大震災のあと、作家の小田実らを中心として「被災者への直接支援」が求められてきた（先進国で被災者への公的支援がない国などない、という）。その結果きわめて限定的な「被災者生活再建支援法」ができたが、少額かつ限定的なものにとどまった（復興予算2.6兆円のうちわずか1.3%だという）。こうなった理由は「住宅再建などへ

の支援は税を使って特定個人の資産を形成することになり、法の下での平等に反するという論理だった」という。この論理は「焼け太りは許さない」と表現されることもあったらしい。一見、分かりやすい論理だが、さらに考えていくと分からなくなってくる論理なのだ。「被災地は支援するが被災者個人は支援しない」³⁾ となるといった復興や支援とは誰のためなのか、人間を支援しない支援、それは支援なのかという深い問題につきあたるのである。いずれにせよ結果として被災地の復興の基盤となるはずの被災者の生活そして住宅の再建の前に大きな壁がたちはだかることになる。他方で、巨大な防潮堤や人びとが住むかどうか分からない土地への盛り土などの公共事業ばかりに公費がすぎ込まれる。結果として「公共事業」は進むが「復興」にはほど遠い実態が生まれる。「人が住まなくなった、あるいは人が住めない土地」に巨額の公共事業が投入されているのである。

こうなってしまった理由として小熊は、次の四つをあげている。「第一に、復興事業が、公共事業を推進しやすい抜け穴になっている」ということ。新規事業なら環境アセスメントが必要だが、復興事業なら不要なことなど、多くの抜け穴があるようだ。「第二に、市や町の行政は、県や中央政府の意向に逆らえば、補助金を削減されるという危惧がある」こと。これでは自発的な参加や意見を持ちにくい。「第三に、地方公共団体のマンパワーの不足と過労」がある。2005年の市町村合併で職員が削減されていたうえ、津波で多くの職員が被災したり亡くなったりにしていたのである。「第四に、住民の意思が行政に反映していない」。住民の意見や意向を述べる機会が少ないうえに県や市の復興計画に反対した意見があると事業や計画が進まないし進められないから、住民の意思を反映しないまま事業が進められる。結果として経路依存がますます強まる。

こうして復興事業は外部からの一方的な支援になっていく。「しかし、不適切な援助は依存を生み、地域の自律性を損なう」という。当然だろう。関東大震災の頃は公共事業が社会発展をうながしたが、近年では「インフラ整備は費用対効果がうすく、かえって地域市の自律性を破壊し、衰退と公共事業依存を生み、人口流出を招くことが多くなった」からだ。

これらの根本原因は「日本の災害復興のスキームが、個々の被災者を支援するものではなく、国が被災自治体などの行政機関を財政支援し、公共事業を行うためのもの」だからだという。地域社会のレジリエンスの育成が必要なのに「日本の現状では、レジリエンスは「国土強靱化」と訳され、自然減少を構造物で食い止めることに偏重しがちである」。

だとすれば「とって変わるべき原理は何か。それは、被災者の直接支援であるべきだ」という結論が導かれる。制度全体を再検討すべき時期に来ているというのだ。これが小熊らの、東北大震災を検討した結果導かれた重要な結論だ。これを受けて、災害と福祉とレジリエンスについて考察してみたい。

3 災害と福祉の「経路依存」と「制度依存」

小熊らによる東北大震災の復興過程の分析は、福祉の世界の現代的な課題とオーバーラップして見えてくる。災害復興で指摘されている問題と、福祉の世界の課題とが重なって見えてくるのだ。どういうことか。

小熊らのいう復興事業の「経路依存」と福祉の世界での「制度依存」とを考えてみたい。両者は似ているが微妙に違っている。福祉の場合には、必ずしも数多くの省庁が関わるわけではなく、主として厚労省なので、「経路依存」というよりは「制度依存」といったほうが的確かとも思うが、その問題の本質的な部分は変わらない⁴⁾。こういうことである。社会福祉の世界は、法律と制度による「経路」ががちりと作られている。社会福祉の世界は法律と制度と政府行政による規制で固められた世界でもある。様々な社会福祉事業、その事業がゆるされる法人の種別の限定、そして社会福祉法人の管理や経営の監督権限など、法律や制度でかなり厳密に定められている。自由度はかなり限定されている。制度が事業者の自由度を制限している。その功罪はあろう。しかし制度が定めているがゆえに、貧困や障害や社会的弱者などを、家族や近隣など人間関係やその意向とかかわりなく、しかも市場原理とは独立に、生存権や人権を守るために発動することができる。いわば「制度」と「経路」が確立しているがゆえに社会福祉の制度は機能しているとも言える。そしてこれが社会福祉制度の強みであると同時に弱みでもある。法律や制度そして財源の裏付けのないことは出来ないからである。事業者の裁量権は限定されている。それが措置時代の高齢者福祉の大きな弱点とも言われてきた。行政の「措置」がなければ社会福祉は発動せず、対象となる人たちには「権利」があるわけではなく「反射的利益」があるだけだとされ、限定的で窮屈な制度でもあった。それは介護保険制度が日本独特の複雑な財源構成による「社会保険」として誕生してきた所以でもある。

措置制度としての社会福祉という「経路」から「介護保険」という社会保険への脱出は、住民参加型在宅福祉サービス活動から発展したボランティア団体や介護系NPOなどの参入を可能にしたが、その結果、制度の枠外での活動は大きな制約を受けることになった。制度が出来たから新しい団体や組織が活動を始めることができた。しかしその制度が「経路」を狭め、団体や組織に「経路依存」性を作り出していく。福祉の現場のニーズではなく、制度や規制を見ながらサービスが提供されるようになっていく。「経路依存」の逆機能である。

さらにもう一步進んで考えてみると、次のような類似にも気づく。災害復興の支援が、被災者個人への支援ではなく、被災地域（市町村）への支援だということに類似した現象が、熊本地震での外部からの支援を調査した私たちには見えたからである。どういうことか。

災害時における福祉施設への支援では、施設への支援（被災した特別養護老人ホームなどへの支援）、そして業界団体どうしの支援（県をまたいだ老人福祉施設協議会どうしの支援、社会福祉協議会どおしの支援など）は、活発に行われた。しかし被災した個人への支援はどうだったか。そこには問題や課題が残った。たとえばこうである。県と災害時支援の協定を結んだ老

人福祉施設協議会の施設などは、国・県・老人福祉施設協議会のタテ型の統率のもとで、被災地の施設への介護職員の派遣などを、かなりの規模かなりの期間にわたって行った。これなどは「経路」がしっかりと定まっていたから枠組みにそって支援が行われ、経路があったことのプラス効果であったろう。しかし反面では、老協協に加盟していない施設、有限や株式会社で運営されている施設などへの派遣はどうだったか。社会福祉法人以外の施設への支援に「経路」があったかどうか、十分な支援は行われただろうか。また、職員が派遣されて利用者への直接介護などを提供した場合、介護保険から支払われる介護報酬は、どちらに配分されるべきなのか。職員を派遣した施設は無償での支援になったが、支援を受けた側は通常の介護報酬を請求した場合もあったらしい。そこには曖昧な部分も残ったようだ。ボランティアとしての支援なのか、業務としての支援なのか、法人としての支援なのか、個人としての支援なのか。そして支援対象も、個人への支援なのか、法人への支援なのか、地域社会への支援なのか、それは制度的に裏づけのある支援なのか、そうでないのか。考えるほどにグレーゾーンが膨らんでくる。そして、それら明確にしようとする、とてつもなく分厚いマニュアルや指示書を作ることになってしまうだろう。熊本県の多くの部署や市町村の多くが、震災後、そのような「災害対策マニュアル」の作成を行ったとき。しかし、そのような「災害対策マニュアル」は、いざ災害が起こったときに役立つものなのか。マニュアルを策定した人たちは、すでに移動して、マニュアルがどういうものなのか、知らない人たちに世代交代しているかもしれない。発災時にマニュアルがどこにあるか分からないかもしれない。そもそも発災時には、冷静にマニュアル通りに人間が動けるものだろうか。

4 災害と福祉とレジリエンス

「レジリエンス」は回復力や復元力と訳される場合が多い。復旧や復興となじみやすい概念だ。それは主体の側が本来もっている潜在力や活力が、災害などで一時的にダウンしている場合に、外部からの支援を契機として、本来もっている回復力や復元力によってもとの元気さを取り戻す、という含意をもっている。

だから小熊は「復興事業の経路依存性」によって、被災地や被災者がもっていたはずのレジリエンスが失われる、あるいは奪われている」状態を、東北の復興過程の最大の問題点だと指摘したのだ。

ここで小熊のいう「レジリエンス」の観点を社会福祉に応用してみたいのだ⁵⁾。災害と福祉という場合に福祉のもつ強みは、逆にレジリエンスを減衰させる方向に働かないだろうか。

この問題を考える時に、われわれは熊本地震における外部からの支援に関する調査結果を、参考にしてみたい。われわれの調査によれば、福岡県老人福祉施設協議会は、いち早く熊本への介護老人福祉施設へと介護職員を派遣する支援を行った。詳細は（安立他 2018, 2019）。この過程を検討すると、福岡県と熊本県、福岡と熊本の老人福祉施設協議会の間には、災害時に

相互に協力するという協定があったことか分かる。もちろん協定という公式な枠組みの中での支援の前に、インフォーマルな、施設長同士の普段からの連絡やつながりがあり、それが初動支援のきっかけとして重要だったということもあるのだが、いずれにせよ、施設の職員を派遣するということは、たいへんに重い決断であったようだ。余震のつづく災害地へ、ある意味では業務命令として職員を派遣するのである。そこには派遣元の施設の事情も働き、責任もかかってくる。こうした初動は、自発的なミッション意識であったとも言えよう。やがて老人福祉施設協議会としての決断の部分になると、ここにはかなり経路依存的な部分、制度依存的な要素も重なってくる。そして初動の段階では、福岡の社会福祉法人が、熊本の有限会社による老人ホームを支援したような事例もあったのだが、制度にのっとった支援の段階になると、社会福祉法人による社会福祉法人、福岡県の老人福祉施設協議会による熊本県の老人福祉施設協議会の支援という限定された「経路」になっていくのである。ある意味「レジリエンス」ではなく「経路」を通じた「制度的な対応」に変質しているのである。それが悪いことだとは言えない。きちんとした経路や制度に基づかない支援では、数多い施設（今回のわれわれの調査では福岡から87もの施設が、のべ175人もの職員を派遣している）からの長期的な支援（4月から8月までの5ヶ月にもわたる支援だった）は難しいだろう。制度があり経路がしっかりしていることは、長期的な支援には不可欠のことである。しかし制度と経路がしっかりしているということは、初期段階であった（ありえた）異業種やことなった法人種別への支援が、しにくくなる（できなくなる）ことの裏面でもある。社会福祉法人と医療法人の間や、非営利法人と営利法人との間での支援も、スムーズには出来なくなるだろう。これは災害時の多様で自発的なレジリエンスを阻害する方向に働くはずだ。

災害と福祉とレジリエンスは、微妙なバランスの上で関係している。経路や制度がしっかりしていないと長期的な支援は難しいかもしれない。しかし発災直後には、経路や制度よりも自発性のほうが有効に作動するかもしれないのだ。

それは熊本地震のさいには「避難所」と「福祉避難所」との間の微妙なジレンマとしても現れたようだ。たとえば発災のあと熊本学園大学の「避難所」はインクルーシブな「避難所」として機能したが、「福祉避難所」は必ずしもそうではなかったようだ。むしろ福祉の対象者に限定したため、対象者と家族とを引き離す結果になったなど、「福祉避難所」としては逆機能を生み出してしまった場合もあったようだ。

制度と経路、「レジリエンス」や初動の素早さなどは、ジレンマ関係にある場合も少なくないようなのだ。

5 レジリエンスと非営利

さて「レジリエンス」についてさらに考えを進めてみよう。「回復力」とはいったい何か、なぜ生まれるのか。また「経路依存」や「制度依存」の状況だと、なぜそれが生まれないのか、

阻害されてしまうのか。

ここで「非営利」というキーワードを補助線として考えてみたい。レジリエンスと非営利、両者にいったいどんな連関があるというのか。

こう考えられないだろうか。災害や危機に瀕した時に「社会」の中に現れる危機からの回復能力がレジリエンスだとしたら、それは制度や経路に頼れなくなった時に出現するものだ、頼っているかぎりでは現れにくいものだ、と。災害によって法律や制度の想定する範囲外のことが生じた時、レジリエンスが内側から生まれてくるのではないか。ところが小熊の指摘する東北大震災の復興過程では、制度や経路に依存できない（すべきでない）時に依存してしまうという現象が起こっている。小熊の列挙する「経路依存」の負の側面は、経路に過度に依存するがゆえに、本来の適切な道を見失い、自らのうちにあるレジリエンスを喪失してしまう傾向のことだ。福祉における「制度依存」についても、ほぼ同じことが言いうる。介護保険における制度依存についても、とりわけ災害時における制度依存が問題だった。「避難所」のほかに「福祉避難所」という制度があるがゆえに、本来、「避難所」として対応すべきだったニーズを、「福祉避難所」のほうに放出してしまったケースがあった。

レジリエンスは、追いつめられた危機や、いざと言うときに生まれやすいといわれる。しかし、危機時に瀕して確実に生まれるわけではない。レジリエンスを積極的にこうだ、と定義することは難しい。可能性はあるが確実ではない—そこにレジリエンスという概念の微妙さがある。ありそうだが確実にあるとは言えない可能性、それがレジリエンスだとすれば、それは危うさともにもある可能性である。そう考えてみると、「非営利」という概念との類似性に気づく。

「非営利」も様々な含意をもつ概念であり、積極的に定義することが困難である。「～ではない」という消極的な定義になりがちで、非営利セクターの定義を難しくしている。それが統計上の非営利セクターの規模の推定に困難をもたらしてきた。たとえば、たんに収益を上げられず結果的に非営利に見えている場合などがそれにあたる。また意図とは裏腹に収益があがってしまう非営利もあるだろう。「非営利」は、こういうものだと具体的に限定して定義することが難しいのである。

しかしそれゆえに「レジリエンス」も「非営利」も、時代や社会の変動期や転換期に、新しい可能性を見いだしてくれるのではないか。災害からの復興を、市場メカニズムや政府の公共事業で成し遂げられないのは当たり前ではないか。ところがレジリエンスが生まれる前に「経路依存」してしまつたところに東北の震災復興事業の問題点があったと小熊たちは見た。それは可能性が生まれる前に可能性を抑制してしまう。

こう考えてみたいのだ。レジリエンスと非営利とは、通底していると。災害復興を、制度と経路だけに頼れないのと同じく、超高齢社会や介護福祉を、制度と経路だけに頼れないのも当然ではないか。だとすると、制度と経路の外に、新しい第三の可能性を見いだしていく必要がある。それは制度や経路を不要だとする議論ではない。制度や経路だけではカバーしきれない、

新たな問題がたくさん生まれてくるということだ。東北大震災の復興過程が示した問題の多くは、超高齢社会が潜在的にもっていた問題でもある（「地方消滅」的な現実、「限界集落」的な状況、そして地方行政の縮小と産業の空洞化など）。

6 制度的な対応と自発的な対応——災害時における社会福祉法人やNPOの役割

熊本地震から得られた発見や教訓とは何か。ここでは岡村重夫の「制度的福祉」と「自発的福祉」という概念を補助線に考えてみよう。

「地域福祉」や「福祉コミュニティ」という概念の提唱者・岡村重夫は、社会福祉には「制度的福祉」と「自発的福祉」の両面が必要だという。そしてその両者をつなげるものは「社会福祉固有の視点」だという。それは社会福祉の制度や政策に通暁した「制度の専門家」という視点ではない。むしろ福祉の対象者に寄り添い、その立場にたったニーズの発見や対応、そして福祉対象者を地域社会の中で孤立させない配慮やそのための「地域福祉組織化」を行うことのできる専門人材のことである。それが「社会福祉固有の視点」をもった人物像だ。もちろん一種の「理念型」ではある。しかし災害と福祉を考える上で、きわめて示唆的な概念ではないか。

災害時には、制度的福祉と自発的福祉の両面が、別々のアクターとして現れる。熊本地震では、前者は、国や行政、社会福祉法人や社会福祉協議会などがその多くを担った。そして後者の多くを担ったのがNPO法人やNGOであった。モデル化して言うとうそうなる。

問題は、両者をつないだり、媒介したりする「社会福祉固有の視点」をもった専門職が少なかったことではないか。外部から支援に入った社会福祉法人や社会福祉協議会は、被災地の社会福祉法人や社会福祉協議会を支援する役割に徹した。ほんたいにNPOやNGOは、被災地の社会福祉法人などへの支援にはいることは少なかったのではないか。いわば役割分担、機能分担、活動場所の分担があった。その結果「避難所」と「福祉避難所」とができて、それぞれ別々に機能した。

これは棲み分けでもあっただろう。互いの特性や役割を生かしながらの活動ができた。考えたいのはその先である。

岡村重夫の社会福祉原論や地域福祉論は、こうした制度的福祉と自発的福祉の分立ではなく、地域福祉という場での統合を求めている。制度だけでは不十分だ、自発がけでも足りない。両者の相乗効果による地域の変革こそが、岡村の考えた「地域福祉」だ。その先にある理念的な目標は「地域福祉」なのである。

制度だけでも自発だけでもない、まだ実現してはいないが、目標概念としての「地域福祉」。それは制度の側からの「地域包括ケアシステム」と同じことになるのだろうか。それとも現場からの問題提起の発展型としての「避難所」モデルになるのだろうか。

しかし過剰に制度化するとがんじがらめの「制度的福祉」になりそうだ。かといって自発性

だけで福祉を支えることは不可能だ。災害と福祉を考えていくと、とても大きな問題と地続きであることが見えてくる。

まとめ――

この30年間、私たちは数多くの震災や災害におそわれ続けてきた。昭和の時代が戦争の時代だったとすれば、平成は災害の時代だったという説もあるくらいだ。でも災害からの復興とは何か―考え始めると単純ではない。

「ショック・ドクトリン」という現象がある。大事故や大災害をきっかけに、それまで進められなかった事業や政策が一挙に進められる「惨事便乗型資本主義」の危うさを述べたものだ。日本で起こったことはどうだったのか。むしろその逆である。大災害に遭ってもそれまでの制度や仕組みが変わらなかった。「経路依存」の問題が残ったのである。災害や社会の大変動が起こってもなお「たてわり」や「経路依存」が続く社会。それが日本の現状である（もちろん「惨事便乗型資本主義」が良いと言っているのではない）。「レジリエンス」という概念は、元の形に戻ろうとする復元力、折れてしまうのではなく、ねじ曲がりながらもゆっくりと粘り強く回復していく力を言う。それは非営利組織が目指しているものに近いのではないか。目立たないけれど「社会」を下支えする力、社会の窒息に風を送るのが「非営利」の役割や機能ではないだろうか。

（本論文は、安立清史を研究代表者とする科学研究費補助金・基盤研究（B）「災害時における非営利組織（社福法人やNPO等）の新たな機能の形成に関する実証研究」（研究課題番号17H02592）の研究成果の一部である。）

注

- 1) この問題に徹底的にこだわったのが、仁平典宏『〈ボランティア〉の誕生と終焉』（2011）である。
- 2) 「支援」という言葉や考え方にも「パターナリズム」が含まれている…そう考えていくと支援のあり方については無限ループのような「解のない世界」に入り込んでしまう。
- 3) この問題は、熊本地震のさいにも再現された。ボランティアは、地震の後片付けなどは支援すべきだが、農家の農作業の支援はすべきではない、という話が出たのである。老人ホームから派遣された職員が、被災した老人ホームで利用者のケアを支援したときにも、同じ問題が議論された。
- 4) もちろん福祉を広く居住問題までふくめて考えれば、厚労省だけが所轄しているわけではない。近年では「サービス付き高齢者住宅」や「居住支援法人」は国土交通省の所轄で、

厚労省の領域とオーバーラップしている。

- 5) 日本社会福祉学会などの社会福祉学系の学会では、ソーシャルワークにおけるレジリエンスや社会福祉とレジリエンスといったテーマでの論文や報告は数多い。本論文では、それらとは違う視点から、つまり制度依存や経路依存と対抗する概念としてのレジリエンスを考えている。

文 献

- 安立清史, 2018, 『災害時におけるコミュニティ組織やNPO間の連携や協働のあり方に関する調査研究』全労済協会・公募研究報告書.
- , 2019a, 「社会福祉法人改革のあと社会福祉法人はどこへ向かうか——P.ドラッカーの「非営利組織の経営」論からの示唆」関川芳孝編『社会福祉法人制度改革の展望と課題』大阪公立大学共同出版会, 159-174.
- , 2019b, 「日本の非営利セクターはどこに向かうか——レスター・サラモンの「第三者による政府」論からの示唆」関川芳孝編『社会福祉法人制度改革の展望と課題』大阪公立大学共同出版会, 175-192.
- 安立清史・黒木邦弘・高嵯浩平, 2019, 「熊本地震における高齢者介護福祉施設への外部からの支援の実態と課題」『共生社会学』9: 125-137.
- 安立清史・黒木邦弘・小川全夫・高野和良, 2018, 「熊本地震への社会福祉法人の対応と課題——福岡県老人福祉施設協議会派遣の支援職員アンケート調査の結果から」『共生社会学』8: 77-85.
- 仁平典宏, 2011, 『〈ボランティア〉の誕生と終焉』名古屋大学出版会.
- 小川全夫・安立清史, 2019, 「自然災害と高齢者介護の課題——社会資源としての介護施設」『共生社会学』9: 139-151.
- 小熊英二, 2019a, 『日本社会のしくみ——雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社.
- , 2019b, 『私たちの国で起きていること——朝日新聞時評集』朝日新聞出版.
- 小熊英二編, 2019, 『平成史 完全版』河出書房新社.
- 小熊英二・赤坂憲雄編, 2015, 『ゴーストタウンから死者は出ない——東北復興の経路依存』人文書院.