

《報告》 震災障がい者を支える法制度のあり方

津久井 進*

1 はじめに

震災障がい者をめぐる問題はたいへん多面的である。社会的問題、医学的問題、福祉の問題、精神的な問題、政策的問題、法的な問題など、どのような切り口から捉えてみても、その問題性は重大であり、かつ深刻である。かくも深刻化したのは、ほとんど何らの制度的な手当てがなく、16年の長きにわたって放置されてきたのだから、当然と言えば当然かも知れない。しかし、私たちが震災障がい者の問題の重大性に気付き、正面から対峙した以上、これ以上放置することは許されない。一刻も早く、効果的で、現在及び将来の当事者の方々の負託に応え得る取り組みをする必要がある。

本稿は、上記のような様々な切り口から問題を検討しつつも、主として法制度の創設・改善を念頭に置いた提言を報告するものである。

なお、本稿は関西学院大学災害制度研究所の震災障害者法制度研究会と、日本災害復興学会の法制度研究会における検討を踏まえたものであって、内容のほとんどは研究会における共同研究の結果である。ただし、私見にわたる部分も少なくないため、私的報告の形式を取らせていただいた。

2 経過

2-1 震災後10年目まで

震災障がい者問題の端緒は、報道に見出すことができる。震災障がい者問題は、もともと研究対象だったわけではなく、行政施策から発信されたものでもなく、当事者からの声契機になったものでもない。平成7年1月17日に阪神淡路大震災が発生し、様々な被害や問題が取り沙汰された中、同じ年の暮れに神戸新聞の連載『独りやない 震災障害者たちのきょう・あした』が開始され、¹⁾そこではじめて「震災障害者」という言葉が使用された。この連載では、震災により重大な後遺症を負った数名の被災者が、身体の障がいとともに被災者として抱える問題の深刻性がレポートされた。一見、各人の個別性、境遇の特殊性が強調されているようにも思えるが、今あらためて目を通すと震災障がい者に共通する問題性が表れている。

これに続き、2年後の平成9年4月19日から23日にかけて、毎日新聞の特集『そして今 後遺症とともに』が連載され、さらに8年が経過した平成17年8月1日から8日にかけて神戸新聞で『生き直す 震災障害者の10年』が連載された。そこには震災障がい者らの群像が赤裸々に語られ、まちの復興が進行していくのと対照的に、後遺症を負った人々の深い苦悩を見出すことができる。10年経って境遇がより深刻化したために記事化するのが躊躇われたため、あえて報じな

*兵庫県弁護士会 弁護士、弁護士法人芦屋西宮市民法律事務所、関西学院大学災害復興制度研究所研究員

かったという記者のコメントからも、時間の経過が震災の傷を癒すのではなく、むしろ傷を深く刻んでいくことになることが気付かされる。

神戸新聞の『生き直す 震災障害者の10年』の連載の締め括りには次のような記載がある。「震災で障害を受けた人は何人いるのか。兵庫県や神戸市など関係機関を取材したが、全体像は把握できなかった。さらに担当者に言われた。“障害の原因が何であろうと、公的な支援策は同じです”震災でけがを負うと同時に家を失い、家族を失い、住み慣れた地域を失った人がいる。孤独感を抱えたままの人がいる。担当者の言葉は、私たちの心のどこかで引っ掛かったままだ」。この記事に表れた感想は、現在の私たちが向き合っている問題意識と重なり合う。

2-2 10年日以降

平成18年1月21日、神戸大学において岩崎信彦²⁾らの呼び掛けにより、「震災で障害・後遺症を負った方と家族を支援する会」の第1回会合が行われた。これまで、それぞれ孤立して相互に交流のなかった震災障がい者とその家族が参集する最初のきっかけとして有意義な機会であった。また、被災した高齢者らの支援活動を主とする「よろず相談室」³⁾を主催する牧秀一が、震災障がい者の実像についてレポートしたのもこのころである。牧秀一は、平成19年3月から、よろず相談室で、「震災障害者と家族の集い」を始め、この場における交流は現在も続いており、参加者らの心の拠り所となっている。こうして、当事者の連帯が芽生え、少しずつ拡がり、相互の絆が強まっていった。

そのような中、平成21年1月13日から18日のいわゆる震災週間において、毎日新聞が特集『きょうを生きる 震災障害者の14年』を組んだ。これら記事群により、震災から14年経って未だに立ち上がることのできない人々が存在し、あるいは、重大な問題を抱えつつ長年にわたって苦闘する日々を送ってきた人々が存在することがあらためて認識され、社会の一定の反響を呼んだ。平成22年3月29日の参議院災害対策特別委員会では「震災障害者への支援充実等に関する件」

が議題となり、震災障がい者問題について国として政策的な取り組みを行うことが確認された⁴⁾。こうした動きの中で、平成21年から平成22年にかけて、ようやく兵庫県及び神戸市において震災障がい者の実態調査が検討されることとなり、平成22年12月28日に兵庫県及び神戸市で行われた調査の中間報告がなされることとなった。

これら社会の動きに呼応して関西学院大学災害制度研究所と日本災害復興学会で震災障害者の法制度研究会が立ち上げられ、平成22年5月21日に第1回研究会が開催され、研究会を重ねた。折しも、同年1月11日に関西学院大学災害制度研究所が災害復興基本法・第1次試案を公表したところであり、災害復興基本法の具体化作業という側面もあった。平成22年10月17日には日本災害復興学会が震災障がい者問題をテーマにした公開シンポジウムを行い、平成23年1月8日には関西学院大学災害制度研究所の研究発表で、研究の中間報告がなされた⁵⁾。今年中にも日本災害復興学会において、具体的な制度提言を取りまとめられる見込みである。

3 問題点の整理

震災障がい者の法制度を検討する前提として、なぜ震災障がい者が問題となっているのか、何が問題点であるのかを見通し、的確に整理する必要がある。

3-1 忘却

そもそも、震災障がい者の存在そのものを忘れていたのが最大の問題にほかならず、問題の本質そのものである。では、なぜ忘却されたのか。第一に、端的に言えば、人々が目を向けて来なかったからである。第二に、当事者自身すなわち震災障がい者やその家族が、自らの存在と現実の境遇を語るができなかったからである。第三に、社会に震災障がい者の存在を認知する仕組みがなかったからである。してみると、震災障がい者の存在は忘却されるべくして忘却されたとも言え、必ずしも偶発的に招来された状況というわけでは

ないと思われる。

3-2 実態把握の放置

震災障がい者の忘却が、無為による必然であるとすれば、これを改善するためには、能動的な取り組みが必要であり、その大前提となるのが実態の把握である。ところが長期間にわたって実態の把握がなされなかった。前記のとおり、報道によってスポットライトが当てられたこともあったが、組織的・継続的な実態把握がなされたわけではない。

誰が実態の把握をすべきだったかが問題である。まず、行政に実態把握をする責務があることに異論は無かろう。もっとも、行政に実態把握を期待できなかったのは、それを支える制度がなかったからである。制度が存在しないのは、社会ニーズが認知されていないからである。社会的ニーズが自然に醸成されるのが期待できない場合には、先駆的に問題の所在を指摘すべき研究者の役割が重要であるが、震災障がい者については、研究者等の取り組みも見られなかったし、また、福祉・法律・医療の専門家にも目立った取り組みが見られなかった。他方で、震災障がい者は、自らの置かれた社会的境遇を孤立の中で自分だけの特殊状況であると認識し、これを社会問題であるとの認識を持たず、社会に発信することなく、実態をひとりで抱え込み、実態把握を求めて来なかった。

このように、行政、制度、社会、研究者、専門家、当事者が、実態把握を進めてこなかったことが、問題を大きくしている。

3-3 比較の功罪

震災障がい者は、震災によって被害を受けた立場にあるが、震災によって生命を失った犠牲者・遺族と比較して語られることが多かった。社会の人々は「命があっただけよかったではないか」と善意の言葉を口にすることがあるが、これは震災障がい者にとって極めて心を痛ませる発言であり、そこからうかがわれる死者との比較の視点は時として残酷である。当事者自身も、命を落とし

た人々との関係では、自らの実情を語ることそのものを躊躇する心理に陥るのが一般であり、こうした比較の視点は問題の前進を妨げることにもなりかねない。

一般の障がい者と震災障がい者の比較の問題も似たような原理が働く。一般に、障がい者の立場は、障害の種類（身体障害、精神障害、知的障害等）や程度（障害等級）といった現在状況によって整理され、その障がいの原因が何であったかは問題にはならない。そうした中、あえて発生原因によって差を設けると、理解のされ方によっては震災障がい者だけが特別の福祉的対応を加えることを求めているように思われ、社会的共感に背く事にもなりかねず、比較の視点がハザードとなり得る。

他の被害者との比較の視点にも注意をしなければならぬ。犯罪被害者と比べて救済メニューが不足しているとか、労災や自動車事故の被害者に比べて保護が薄いなどという議論が為されることがあるが、こうした議論は、犯罪被害者と震災障がい者を比べてどちらが気の毒であるか、といった表面的・情緒的な議論につながりやすく、問題解決に向けた生産的考察を妨げる。

しかし、他の被災者に保障されている被災者施策、障がい者に適用される基礎的な社会保障制度、例えば犯罪被害者を保護するための様々な制度は、いずれも震災障がい者のための制度を検討する例として極めて重要である。

比較の視点は、震災障がい者に向けた制度建設に欠かせない反面、震災障がい者問題を悩ましい問題にさせるものであり、功罪があると言える。

3-4 孤立を産む事情

震災障がい者の心理面の特徴を捉えてみると、「ひとりぼっちだった」「社会から置き去りにされた」「復興から取り残された」という感が強く、この点は共通しているように思われる。こうした孤立感を生じさせた原因を検討する必要がある。被災者の声として、震災後に相談できる窓口がなかった点が強調されている。これはそのとおりである。また、これまで辿ってきた10年の時間の経過を、よろず相談室の取り組みから振り返って

みると、相集い相互に交流する場がなかったことも大きな原因である。すなわち、初期の段階で自主的組織の形成がなされなかったということである。また、震災障がい者の自立を支援する組織もなかった。こうした組織づくりや、相互の連帯を阻む要因が別に存在していることも指摘されるべきである。個人情報秘匿化も要因の一つであろう。

3-5 欠落している仕組み

端的に何が足りなかったのか、何が欠けていたのか、社会的な仕組みや要素を考えてみたところ、まず指摘されるべきは震災障がい者の家族を支えるシステムである。震災障がい者の問題の重みは、家族の負担の重さとパラレルであり、家族支援の仕組みの欠落は決定的に重要である。また、震災直後の緊急医療から、治療の経過を経て、やがて福祉的対応が必要となることが分かっているが、そのベースに災害復興の道程がある。これら、医療・福祉・災害支援のそれぞれの仕組みが連携されなければならない。アフターケアの仕組みも欠落している。巨視的に見ると、災害はどこにでも起こり得ること、そして震災による障がいは誰にでも生じうることであり、本来であれば他人事ではないはずであるが、自分だけはそのような状況になるはずがないという意識の人々が大半であり、そのため、震災障がい者をめぐる共通の意識が欠けている。震災障がい者の取り組みを進行させるバックグラウンドには社会連帯意識が不可欠であるが、これが欠けていると思われる。

4 既存の社会制度

上記問題点において、震災障がい者に対する的確な制度の不存在、他者の比較することの功罪を挙げたが、これを敷衍して、障がい者にかかる既存の社会制度や取り組みを俯瞰してみることにする。そうすることによって、震災障がい者が置かれている社会的な位置付けが具体的に浮き彫りになるとと思われる。

4-1 一般的な社会保障制度

障がい者に対する社会保障として、基礎となっているのは社会保険制度である。国民年金（障害基礎年金）⁶⁾、厚生年金（障害厚生年金）⁷⁾は、障がい者に対して年金を支給し、障がい者の生活基盤を支えている。これら年金は、障がいの発生原因（疾病によるものか、交通事故によるものか、自然災害によるものか等）を問うことはなく、障がいの種類、程度によって区分けをし、等級に応じた給付を行う仕組みとなっている。

さらに、これら障害年金では健康で文化的な最低限度の生活を維持できない場合は、生活保護制度が存在し、生活扶助、医療扶助等によって障がい者のセーフティーネットとして定着している。

4-2 賠償責任を問わない特別制度

一般的社会保障制度とは別に、特別な社会保障的給付制度が多数存在する。これらは、賠償責任者があるものとないものに分けることができる。

賠償責任者がいない特別社会保障的給付制度の典型として、災害障害見舞金、労災保険、戦傷病者特別援護、石綿健康被害救済法に基づく給付金等が挙げられる。

災害障害見舞金は、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく給付金であり、同法第8条には、「災害により負傷し、又は疾病にかかり、治つたとき（その症状が固定したときを含む）に精神又は身体に別表に掲げる程度の障害がある住民（次項において「障害者」という）に対し、災害障害見舞金の支給を行うことができる」と規定し、主計維持者には250万円、他については125万円を支給することとしている。ここで支給対象者に要求される「障害」は九つ挙げられ、①両眼が失明したもの、②咀嚼及び言語の機能を廃したもの、③神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの、④胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要するもの、⑤両上肢をひじ関節以上で失つたもの、⑥両上肢の用を全廃したもの、⑦両下肢をひざ関節以上で失つたもの、⑧両下肢の用を全廃したもの、⑨精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する

障害の程度が前各号と同程度以上と認められるものとされている。このように、支給対象は極めて限定的である。阪神淡路大震災の際に災害障害見舞金を受給したのは僅か64名のみであった。⁸⁾

労災保険は、労働者災害補償保険法に基づく給付であり、業務上または通勤の災害によって労働者が負傷し、障害が残った場合等に所定の保険給付を行う制度である。業務上の災害であれば支給されるのであり、雇用者側の故意・過失の有無にかかわらないという点で、社会保障的側面が強い。給付のメニューも、療養給付、休業補償給付、障害補償年金、障害補償一時金など、きめ細やかに整備され、内容的にも手厚いものとなっている。障害の等級は、以下の図表のとおり14等級に分類され、1級から7級については障害補償年金が、8級から14級については障害補償一時金が支給される。

4-3 賠償責任者のある制度

障がいの発生について、その原因を作出した賠償責任者があるケースで、障がい者に対する給付が制度化されているものもある。交通事故の自賠責保険制度、犯罪被害者給付制度、薬害補償制度等はその一例である。

交通事故の自賠責保険制度は、自動車損害賠償保障法に基づく制度で、交通事故により後遺障害が残った場合、後遺障害保険金を支払うこととされている。後遺障害の等級種別は労災保険の場合とほとんど同じであり、給付金額は、第1級3000万円、第2級2590万円、第3級2219万円、第4級1889万円、第5級1574万円、第6級1296万円、第7級1051万円、第8級819万円、第9級616万円、第10級461万円、第11級331万円、第12級224万円、第13級139万円、第14級75万円とされている。

[労働者災害補償保険法施行規則 別表第一障害等級表 (平成23年2月1日現在)]

| 障害等級 | 身体障害 | |
|------|----------------|--|
| 第1級 | 1 | 両眼が失明したもの |
| | 2 | そしゃく及び言語の機能を廃したもの |
| | 3 | 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの |
| | 4 | 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要するもの |
| | 5 | 削除 |
| | 6 | 両上肢をひじ関節以上で失ったもの |
| | 7 | 両上肢の用を全廃したもの |
| | 8 | 両下肢をひざ関節以上で失ったもの |
| | 9 | 両下肢の用を全廃したもの |
| 第2級 | 1 | 1眼が失明し、他眼の視力が0.02以下になったもの |
| | 2 | 両眼の視力が0.02以下になったもの |
| | 2の2. | 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、随時介護を要するもの |
| | 2の3. | 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、随時介護を要するもの |
| | 3 | 両上肢を手関節以上で失ったもの |
| 第3級 | 4 | 両下肢を足関節以上で失ったもの |
| | 1 | 1眼が失明し、他眼の視力が0.06以下になったもの |
| | 2 | そしゃく又は言語の機能を廃したもの |
| | 3 | 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、終身労務に服することができないもの |
| | 4 | 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、終身労務に服することができないもの |
| 5 | 両手の手指の全部を失ったもの | |

| 障害等級 | 身体障害 | |
|------|--------------|---|
| 第4級 | 1 | 両眼の視力が0.06以下になったもの |
| | 2 | そしゃく及び言語の機能に著しい障害を残すもの |
| | 3 | 両耳の聴力を全く失ったもの |
| | 4 | 1 上肢をひじ関節以上で失ったもの |
| | 5 | 1 下肢をひざ関節以上で失ったもの |
| | 6 | 両手の手指の全部の用を廃したもの |
| | 7 | 両足をリスフラン関節以上で失ったもの |
| 第5級 | 1 | 1 眼が失明し、他眼の視力が0.1以下になったもの |
| | 1の2. | 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、特に軽易な労務以外の労務に服することができないもの |
| | 1の3. | 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、特に軽易な労務以外の労務に服することができないもの |
| | 2 | 1 上肢を手関節以上で失ったもの |
| | 3 | 1 下肢を足関節以上で失ったもの |
| | 4 | 1 上肢の用を全廃したもの |
| 第6級 | 1 | 両眼の視力が0.1以下になったもの |
| | 2 | そしゃく又は言語の機能に著しい障害を残すもの |
| | 3 | 両耳の聴力が耳に接しなければ大声を解することができない程度になったもの |
| | 3の2. | 1 耳の聴力を全く失い、他耳の聴力が40cm以上の距離では普通の話声を解することができない程度になったもの |
| | 4 | せき柱に著しい変形又は運動障害を残すもの |
| | 5 | 1 上肢の3大関節中の2関節の用を廃したもの |
| | 6 | 1 下肢の3大関節中の2関節の用を廃したもの |
| 第7級 | 7 | 1 手の5の手指又は母指を含み4の手指を失ったもの |
| | 1 | 1 眼が失明し、他眼の視力が0.6以下になったもの |
| | 2 | 両耳の聴力が40cm以上の距離では普通の話声を解することができない程度になったもの |
| | 2の2. | 1 耳の聴力を全く失い、他耳の聴力がm以上の距離では普通の話声を解することができない程度になったもの |
| | 3 | 神経系統の機能又は精神に障害を残し、軽易な労務以外の労務に服することができないもの |
| | 5 | 胸腹部臓器の機能に障害を残し、軽易な労務以外の労務に服することができないもの |
| | 6 | 1 手の母指を含み3の手指又は母指以外の4の手指を失ったもの |
| | 7 | 1 手の5の手指又は母指を含み4の手指の用を廃したもの |
| | 8 | 1 足をリスフラン関節以上で失ったもの |
| | 9 | 1 上肢に偽関節を残し、著しい運動障害を残すもの |
| | 10 | 1 下肢に偽関節を残し、著しい運動障害を残すもの |
| | 11 | 両足の足指の全部の用を廃したもの |
| | 12 | 外ばうに著しい醜状を残すもの |
| 13 | 両側のこう丸を失ったもの | |

| 障害等級 | 身体障害 | |
|-------|---------------------------------|---|
| 第8級 | 1 | 1眼が失明し、又は1眼の視力が0.02以下になったもの |
| | 2 | せき柱に運動障害を残すもの |
| | 3 | 1手の母指を含み2の手指又は母指以外の3の手指を失ったもの |
| | 4 | 1手の母指を含み3の手指又は母指以外の4の手指の用を廃したもの |
| | 5 | 1下肢を5cm以上短縮したもの |
| | 6 | 1上肢の3大関節中の1関節の用を廃したもの |
| | 7 | 1下肢の3大関節中の1関節の用を廃したもの |
| | 8 | 1上肢に偽関節を残すもの |
| | 9 | 1下肢に偽関節を残すもの |
| | 10 | 1足の足指の全部を失ったもの |
| 第9級 | 1 | 両眼の視力が0.6以下になったもの |
| | 2 | 1眼の視力が0.06以下になったもの |
| | 3 | 両眼に半盲症、視野狭さく又は視野変状を残すもの |
| | 4 | 両眼のまぶたに著しい欠損を残すもの |
| | 5 | 鼻を欠損し、その機能に著しい障害を残すもの |
| | 6 | そしゃく及び言語の機能に障害を残すもの |
| | 6の2. | 両耳の聴力が1m以上の距離では普通の話声を解することができない程度になったもの |
| | 6の3. | 1耳の聴力が耳に接しなければ大声を解することができない程度になり、他耳の聴力が1m以上の距離では普通の話声を解することが困難である程度になったもの |
| | 7 | 1耳の聴力を全く失ったもの |
| | 7の2. | 神経系統の機能又は精神に障害を残し、服することができる労務が相当な程度に制限されるもの |
| | 7の3. | 胸腹部臓器の機能に障害を残し、服することができる労務が相当な程度に制限されるもの |
| | 8 | 1手の母指又は母指以外の2の手指を失ったもの |
| 9 | 1手の母指を含み2の手指又は母指以外の3の手指の用を廃したもの | |
| 10 | 1足の第1の足指を含み2以上の足指を失ったもの | |
| 11 | 1足の足指の全部の用を廃したもの | |
| 11の2. | 外ばうに相当程度の醜状を残すもの | |
| 12 | 生殖器に著しい障害を残すもの | |
| 第10級 | 1 | 1眼の視力が0.1以下になったもの |
| | 1の2. | 正面視で複視を残すもの |
| | 2 | そしゃく又は言語の機能に障害を残すもの |
| | 3 | 14歯以上に対し歯科補てつを加えたもの |
| | 3の2. | 両耳の聴力が1m以上の距離では普通の話声を解することが困難である程度になったもの |
| | 4 | 1耳の聴力が耳に接しなければ大声を解することができない程度になったもの |
| | 6 | 1手の母指又は母指以外の2の手指の用を廃したもの |
| | 7 | 1下肢を3cm以上短縮したもの |
| | 8 | 1足の第1の足指又は他の4の足指を失ったもの |
| | 9 | 1上肢の3大関節中の1関節の機能に著しい障害を残すもの |
| 10 | 1下肢の3大関節中の1関節の機能に著しい障害を残すもの | |

| 障害等級 | 身体障害 | |
|------|--|---|
| 第11級 | 1 | 両眼の眼球に著しい調節機能障害又は運動障害を残すもの |
| | 2 | 両眼のまぶたに著しい運動障害を残すもの |
| | 3 | 1眼のまぶたに著しい欠損を残すもの |
| | 3の2. | 10歯以上に対し歯科補てつを加えたもの |
| | 3の3. | 両耳の聴力が1m以上の距離では小声を解することができない程度になったもの |
| | 4 | 1耳の聴力が40cm以上の距離では普通の話声を解することができない程度になったもの |
| | 5 | せき柱に変形を残すもの |
| | 6 | 1手の示指、中指又は薬指を失ったもの |
| | 8 | 1足の第1の足指を含み2以上の足指の用を廃したもの |
| 9 | 胸腹部臓器の機能に障害を残し、労務の遂行に相当な程度の支障があるもの | |
| 第12級 | 1 | 1眼の眼球に著しい調節機能障害又は運動障害を残すもの |
| | 2 | 1眼のまぶたに著しい運動障害を残すもの |
| | 3 | 7歯以上に対し歯科補てつを加えたもの |
| | 4 | 1耳の耳かくの大部分を欠損したもの |
| | 5 | 鎖骨、胸骨、ろく骨、肩こう骨、又は骨盤骨に著しい変形を残すもの |
| | 6 | 1上肢の3大関節中の1関節の機能に障害を残すもの |
| | 7 | 1下肢の3大関節中の1関節の機能に障害を残すもの |
| | 8 | 長管骨に変形を残すもの |
| | 8の2. | 1手の小指を失ったもの |
| | 9 | 1手の示指、中指又は環指の用を廃したもの |
| | 10 | 1足の第2の足指を失ったもの、第2の足指を含み2の足指を失ったもの又は第3の足指以下の3の足指を失ったもの |
| | 11 | 1足の第1の足指又は他の4の足指の用を廃したもの |
| | 12 | 局部にがん固な神経症状を残すもの |
| | 14 | 外ばうに醜状を残すもの |
| 第13級 | 1 | 1眼の視力が0.6以下になったもの |
| | 2 | 1眼に半盲症、視野狭さく又は視野変状を残すもの |
| | 2の2. | 正面視以外で複視を残すもの |
| | 3 | 両眼のまぶたの一部に欠損を残し又はまつげはげを残すもの |
| | 3の2. | 5歯以上に対し歯科補てつを加えたもの |
| | 3の3. | 胸腹部臓器の機能に障害を残すもの |
| | 4 | 1手の小指の用を廃したもの |
| | 5 | 1手の母指の指骨の一部を失ったもの |
| | 8 | 1下肢を1cmル以上短縮したもの |
| | 9 | 1足の第3の足指以下の1又は2の足指を失ったもの |
| 10 | 1足の第2の足指の用を廃したものの、第2の足指を含み2の足指の用を廃したものの又は第3の足指以下の3の足指の用を廃したものの | |
| 第14級 | 1 | 1眼のまぶたの一部に欠損を残し、又はまつげはげを残すもの |
| | 2 | 3歯以上に対し歯科補てつを加えたもの |
| | 2の2. | 1耳の聴力が1m以上の距離では小声を解することができない程度になったもの |
| | 3 | 上肢の露出面にてのひらの大きさの醜いあとを残すもの |

| 障害等級 | 身体障害 | |
|------|------|-------------------------------------|
| 第14級 | 4 | 下肢の露出面にてのひらの大きさの醜いあとを残すもの |
| | 6 | 1手の母指以外の手指の指骨の一部を失ったもの |
| | 7 | 1手の母指以外の手指の遠位指節間関節を屈伸することができなくなったもの |
| | 8 | 1足の第3の足指以下の1又は2の足指の用を廃したもの |
| | 9 | 局部に神経症状を残すもの |

犯罪被害者に対する給付制度⁹⁾は、犯罪により障がいを負うことになった被害者に対し、障害給付金を支給することとされ、労災保険、交通事故の場合と同じように14等級の種別に分かれ、給付金額は最高額3974万4000円、最低額は18万円とされている。犯罪被害者に対する給付制度は、自然災害被災者に対する見舞金等との比較から、新設されるべきものとされた経緯があるが、その後の社会的要請の高まりから、徐々に給付内容が拡充され、現在に至っているところである。

4-4 集団的な被害が発生したケースに対応した制度

ここまで挙げた制度は、一般的で普遍性のあるケースを対象としているが、特定の事故・事件について集団的な被害が発生したケースに限定した、障がい者に対する保障制度が存在する。

森永ヒ素ミルク事件、スモン、HIV、C型肝炎などの薬害被害、特定公害、サリン被害などにおける任意団体による対応制度である。森永ヒ素ミルクによる障がい者に対しては、森永等が出資し被害者・国なども参画する財団法人ひかり協会による継続的なサポート制度が定着している。薬害については独立行政法人医薬品医療機器総合機構が障害年金・障害児養育年金等の支給業務を、公害については独立行政法人環境再生保全機構が公害健康被害補償業務を行っている。サリン被害者には労災のアフターケア制度やNPO法人による定期健康診断が行われており、JR尼崎脱線事故でも負傷者らに新たな制度を模索する動きがある。

4-5

こうした諸制度を検討することによって、震災障がい者を支援するため、学ぶべきもの、抜け落ちているもの、発展させるべきものを考える必要がある。

5 取り組むべき視点

——災害復興基本法案の理念

法制度の提案に取り組むに当たって、第一に重視すべきは、震災障がい者の存在そのものを正面から認識・理解し、なぜ救済すべきなのかを明確にすることである。第二に、災害直後の対応について、十分な医療の提供、総合窓口、情報管理共有といった、震災障がい者の立ち上がりの起点となる場面における具体的な対応施策を考えなければならぬ。第三に、災害後の長期にわたる復興過程において保健福祉、家族、連帯の支援のネットワーク化を構築することである。そして、第四に、今後に向けた経験の社会化、つまり自立、研究、教訓、情報発信、制度改善といった多方面にわたる視点が欠かせない。

これら視点が相互に密接に交錯するところに、震災障がい者の法律制度の難しいところでもある。何よりも制度設計には意図があり、背景となる理念がある。新しい問題である震災障がい者の救済制度には、災害復興基本法案の理念を反映させる工夫が必要と考えられる。災害復興基本法案は、平成22年1月に関西学院大学災害復興研究所が5年間の研究活動の到達点を成文化したものであり、復興のあり方について一定の方向性を示したものである。震災障がい者の抱える問題は、復興の途上で顕在化した問題であり、復興災害と

もいべき現象であり、それだけに復興の理念の反映が第一に求められると考えられる。

(1) 復興基本法案の前文は「自然災害によって、かけがえのないものを失ったとき、我々の復興への道のりが始まる。我々は、成熟した現代社会が災害の前では極めて脆弱であることを強く認識し、コミュニティと福祉、情報の充実を図りながら、被災地に生きる人々と地域が再び息づき、日本国憲法が保障する基本的人権が尊重される協働の社会を新たにかたち創るため、復興の理念を明らかにするとともに、必要な諸制度を整備するため、この法律を制定する。」と定めている。文中の「かけがえのないもの」こそ心身の健康であり、「現代社会が災害の前では極めて脆弱」との指摘は震災障がい者の問題が制度の谷間に埋もれていた実情をあらわしている。「被災地に生きる人々…が再び息づく」との言葉には震災障がい者の人間復興のが期待されることが示されている。福祉や情報の充実を求めている点に、障害者福祉制度の改善や、窓口機能の創設を読み込むこともできる。

(2) 復興基本法案の第1条は「復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。」と定め、震災障がい者の健康回復だけでなく、人としての尊厳をもって生きていくために必要なフォローが求められることこそが復興の目的であることを指摘している。

さらに、第3条では「復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。」と定め、新たに創設する制度は震災障がい者本位の制度であるべきで、震災障がい者の自立の支援と生存権の保障をするため、国等は、調査、アクセス、給付、フォローその他の支援を行うべきことを求めている。

そして、第4条では、誰が復興のあり方を決めるのかという根本問題について「被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する。」と定め、震災障がい者にとって最も重要なのは人間としての尊厳で

あり、自律的人格の回復を図ることが最大の目的であることをはっきりと宣言し、震災障がい者はあくまで主体であって、保護の客体ではないことも明確にしている。

(3) さらに各論として、第6条では「復興におけるボランティア及び民間団体による被災者支援活動は尊重されなければならない。行政は、ボランティア等の自律性を損なうことなくその活動に対する支援に努めなければならない」と定めて、震災障がい者の自主的な連携の取り組みや、連帯支援活動を尊重すること、行政はその活動を広く知らしめるなど広報的な活動を期待している。

第9条は「医療及び福祉に関する施策は、その継続性を確保しつつ、災害時の施策制定及び適用等には被災状況に応じた特段の配慮をしなければならない」と定めて、平時の障がい者福祉制度を活用することを求めるとともに、災害障がい者に対する特段の配慮をなすべきことを宣言している。

第12条は情報の扱いについて「復興には、被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならない」と定めて、震災障がい者への情報提供が、総合窓口などを通じて迅速かつ適切に行われるべきことを求めている。

(4) 具体的な制度設計のあり方について、第14条は「復興は、我が国の防災施策、減災施策、災害直後の応急措置、復旧措置と一体となって図られるべきであり、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮しなければならない。復興の具体的施策は目的・対象に応じて、速やかに行うべきものと段階的に行うべきものを混同することなく多様性が確保されなければならない」としている。ここでは3点の指摘が可能である。一つ目は、震災障がい者のための制度のあり方については、平時における障害年金制度をはじめとする諸救済制度等との連続性が必要であるということで、制度の谷間を作ってはならないということである。二つ目は、震災で負傷した被災者に対して災害直後に迅速な情報発信や、総合窓口での対応を図り、リハビリや医療費等の補助をはじめとする一次的給付を備えることである。三つめは、支援施策や、年金給付などは、復興の進捗や震災障がい者の状態に即して段階的に行ってい

くべきであるということである。

6 法制度提言の方向性

以上の検討を踏まえて、現時点で考えられる法制度にかかわる提言について整理をしてみたい。

6-1 地域防災計画に震災障がい者を位置付ける

災害対策基本法では、都道府県と市町村に当該地域の地域防災計画の作成を義務づけている。地域防災計画には毎年検討を加え、必要があると認めるときは修正しなければならないとされている。地域防災計画は、災害対策の基本的マニュアルとなるものである。この地域防災計画の中に、震災障がい者に対する支援対策を明記し、具体的に位置付けることとするのである。こうした制度化を提案するのは、第一に、まずできるところから始められるからである。第二に、具体的な災害対策の実践に直結しており、直ちに震災障がい者対策の改善が期待できるからである。第三に、社会と地域の実情に応じた定期的で細やかな見直しが見込めるからである。

内容としては、第一に、震災障がい者という存在があることを定義し、特別の支援が必要であることを明記することとする。第二に、被災者台帳などの被災者支援システムを構築し、これを活用することを明記する。被災者台帳は、世帯単位とすることとし、震災障がい者のみならず、その家族への支援も視野に入れることとする。第三に、医療現場において負傷者情報を把握し、次の福祉支援につなげるのである。診断をした場合には、震災によって負傷したことを診断書に明記できるよう、障害者認定のための診断書の原因欄の改善を行うべきである。福祉支援としては、医療現場における負傷状況を把握し、これを被災者台帳に記録し、治療推移をフォローし、必要に応じて支援員による生活支援をすることが望まれる。第四に、負傷者に対する情報提供窓口を設置し、専任担当者を置いて、具体的な支援につなげることを明記するべきである。第五に、家族に対する支

援をする、民間による支援活動に対する支援をする、自主的な連帯活動に対して支援をすることを、それぞれ明記する。

これらは、地域防災計画に災害時要援護者対策¹⁰⁾が書き込まれているのを参考にし、これを応用すればよい。

6-2 災害弔慰金法を改正する

災害弔慰金法は、第8条に基づいて災害障害見舞金を支給することとしている。しかしながら、支給対象が極めて限定的であり、先に紹介した労災基準でいうと1級相当の場合に限られている。これでは、災害障害見舞金を置いて、障害者の精神的な打撃に対して見舞の意を表明し生活環境改善の一助とするという同制度の目的が果たされない。そこで、障害見舞金の受給対象者を広げることがを提案する。なお、支給額の増額については、必ずしも当事者はそれを望んでいるとは思われないし、社会的な理解も得られにくいと考えられる。むしろ、少額であっても、災害見舞いの意思を震災障がい者に対して示すと共に、震災障がい者の存在を承認して肯定的に受け入れることこそ、望まれるのである。こうして、災害障害見舞金の受給者を把握することによって、震災障がい者の存在や障害程度を公的に把握できるという副次的効果も期待できる。

具体的には、第一に、労災・自賠責の後遺障害等級の14級と同レベルまでを見舞金対象者とすることとすべきである。こうすることによって、外傷性障害と精神障害の両方を対象とすることができる。第二に、支給すべき金額であるが、新たな財源措置を講じることの現実的困難性も考慮すると、現在の財源規模で再配分する割り当てを考えるのが妥当である。具体的には、自賠責保険の慰謝料額の10分の1程度を目安として、110万円～3万円程度の幅で割り付けるのが相当である。第三に、制度設計のあり方として、後遺障害の認定への異議申立ての手の困難性が予想されるので、その混乱の回避を考慮して、認定基準はできる限り単純化して疑義のないものとするべきである。

6-3 被災者総合支援法を創設し、復興期間中の短期的な年金・手当を支給する

一般論として、障がい者への生活支援は障害基礎年金、障害厚生年金等の障がい者福祉に関する一般的制度を基本とすべきである。しかしながら、震災障がい者は、被災による生活上の特別のハンディを背負っている。このハンディは、平時においては様々な社会的資源によって補うことが期待できるが、これに対し、震災復興の歩みにおいては社会的資源が相当破壊されているから填補することができず、震災障がい者の背負う格差は、時間が経つにつれてどんどん広がっていく傾向がある。この、復興の進捗に伴う格差は、一般的な社会保障制度でフォローすることができない。そこで、復興に要する期間に限定して、その期間中に限った上乘せの支援を行う制度を設けるべきである。支援内容は、傷病の治療中は特別手当金を支給し、後遺障がい確定するなど症状固定の時期を迎えた後は、時限的に年金を支給するか、学業支援、就労支援を行うのである。

これら仕組みは、新たな制度の創設となるので、現在検討中の「被災者総合支援法」の一内容とするのが相当である。具体的には、第一に、自然災害の規模・内容に見合った復興に要する一応の期間を設定し、その間における負傷者等に対する上乘せの給付金を支給する。治療などによる治療終了や症状固定までの間（あるいは、国民年金等の障害認定時期である1年半）は負傷者に対する特別手当金を支給し、障がい者に対しては復興期間終期まで時限的な年金を支給する。第二に、対象者に対しては、自立支援を促進するため、就労支援、学業支援を行う。第三に、精神的な支援のため、心のケアをサポートする機関や仕組みを置くのが妥当である。

6-4 社会連帯意識を高めて、財源を確保する

震災障がい者に対する法制度等の施策は、災害復興基本法案の理念の具体化であり、この理念の共有を図らない限り、実現は難しい。障がい者支援は、社会連帯意識が基礎にある。被災者への支

援も同様である。この二重のハンディを負う立場の人々に対する理解が、全ての解決の鍵である。

いつの時代も財源形成は常に難問であるが、社会連帯意識が財源形成を正当化する。また、一般的な障がい者と震災障がい者の存在を並び立てて安易な比較論に由来する弊害を避けるべきである。一般の障がい者福祉と、震災復興理念に基づく震災障がい者支援のそれぞれの目的の相違から、一般的な障がい者福祉とは財源を別にすべきであろう。

具体的財源として、予算化、特別税、国民皆保険の実現、災害復興基金の創設、国庫予備費の一部の経常費組入れ、義援金等の私的給源の組入れなどが考えられるが、いずれも社会連帯意識が基礎となる。こうしてみると、震災障がい者問題は、私たちの社会連帯意識を覚醒させる契機となっていると言える。

以上

注

- 1) 平成7年12月6日～20日。
- 2) 神戸大学名誉教授。
- 3) 現在は特定非営利活動法人化している。
- 4) 質問者西田実仁（公明党）。回答者中井治防災担当大臣、細川律夫厚生労働副大臣。
- 5) 報告者：牧秀一、津久井進。
- 6) 国民年金法30条以下を根拠とする。
- 7) 厚生年金保険法38条以下を根拠とする。
- 8) 神戸市では102人が申請をしたが、58人が却下された。
- 9) 犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律に基づく。
- 10) 内閣府「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月）。