

被災者支援における
「一般枠」と「特別枠」

跡見学園女子大学教授

鍵屋



公平な支援は公正か

大災害のたびに浮き彫りになるのは、支援の「公平性」と「公正性」の深い溝だ。避難所、衛生環境整備、食料・水の配布、仮設住宅、生活再建支援金といった「一般的な支援」は、全ての被災者を対象とした公平な仕組みとして整備されてきた。しかし、高齢者、障がい者、医療的ケアが必要な人、外国人、生活困窮者など、「一般的な支援」では命や生活が守れない人々が、取り残されてきたのではない。誰もが同じ支援を受けられることと、誰もが支援によって命と尊厳が守られ、生活再建ができることは、同じではない。

日本女子大学名誉教授の岩田正美氏は「一般施策と特別施策の二重構造」という視点で、福祉国家が「普遍的な保障」と「排除された人への包摂」という二つの柱で成り立つことを示している。

災害対応もまた、「一般枠」と「特別枠」という二層の仕組みがあつて初めて、「誰一人取り残さない支援」への道が拓けるのではないか。

一般枠…全ての人のための支援の基盤

「一般枠」とは、被災者の属性や背景にかかわらず、全ての人を対象として提供される支援だ。災害救助法や防災基本計画、自治体の地域防災計画が規定する基本的な支援は、全てこの枠組みに含まれる。

代表的なものには、避難所の設置・運営、食料・水・生活用品の配布、仮設住宅の提供、医療チームの派遣、罹災証明の発行などがある。これらは「誰でも利用できる」「申請すれば受けられる」ことを原則とし、国民の生命と生活の最低限を守る役割を果たしてきた。

一般枠の意義は大きい。第一に、普遍的な権利保障として、災害からの安全と生活再建の機会を全ての人に保障することである。第二に、排除の予防として、制度の裾野を広げることで取り残される人を減らす効果がある。そして第三に、特別枠の前提条件として、一般枠が機能してこそ、特別な支援が意味を持つという点である。

特別枠…個別のニーズに応える重点的支援

しかし、現実には「一般枠」だけでは救えない命がある。障がい者が段差の多い避難所で

生活できない、医療的ケア児が電源のない場所では生きられない、日本語が読めない外国人が情報を得られずに孤立する、こうした事例は後を絶たない。

「特別枠」とは、一般枠では届かない人々に対して、追加的・専門的・個別的な支援を行う仕組みである。個別避難計画作成、福祉避難所の設置、災害ケースマネジメント、医療・介護の継続支援、多言語情報の提供、被災医療・福祉施設への事業継続支援（BCP）などがこれに該当する。

特別枠の意義も考えたい。第一に、包摂の装置として、一般支援から漏れやすい人々を救い上げる。第二に、生命と尊厳の保障として、標準的支援では届かない命と暮らしを守る。第三に、排除されがちな人々を再び社会の中へと包摂する役割を担う。

なぜ特別枠は遅れてきたのか

なぜ被災者支援において、これまで一般施策が中心で、特別施策の整備が遅れてきたのだろうか。理由は複合的だが、主な要因として以下の四点が挙げられる。

Risk Management

第一に、「平等＝公平」という価値観の根強さである。戦後の日本社会は、「同じ条件で同じ支援を行うこと」が公平であると考えてきた。標準化された支援を広く提供することが正義とされたため、「一部の人に特別な支援を行う」ことは「不公平」と誤解されやすかった。

第二に、行政制度の縦割り構造である。防災は総務消防部局、福祉は福祉部局、医療は保健部局が所管し、それぞれの施策が連携しにくい状況が続いてきた。結果として、「福祉的な視点を持った災害対応」が後回しになった。

第三に、対象者の「見えにくさ」である。障がいや疾病、貧困、外国籍などは行政データ上で把握が難しく、災害時には誰がどこで困っているのかが分からないという現実がある。個別支援が制度化しにくかった大きな要因である。

第四に、政治的・財政的優先順位の低さである。特別支援は専門職や人手を要し、コストも高い。そのため、「まずは全員に基本的な支援を」という方針が常に優先されてきた。

こうして、特別枠は「補助的」「後追いの」「民間まかせ」な位置付けにとどまり、結果として「支援が届かない人」が繰り返し生まれる構造が続いてきた。

「二層」ではなく「循環」

岩田正美氏は、一般枠と特別枠は「上下関係」ではなく、「循環的・連続的な関係」にあ

ると示している。

一般枠は特別枠の土台であり、避難所や物資供給などの基盤的支援が機能してこそ、特別支援が生きる。逆に、特別枠の実践を通じて、一般枠の盲点やバリアが見えてくる。例えば、聴覚障がい者への情報保障の制度化は、一般的避難所運営の改善につながる。実は、健常な人も高齢化や病氣、家族構成の変化によって「特別な支援」が必要になるかもしれない。だからこそ、両者を「二者択一」ではなく、「連続体」として設計することが重要だ。

包摂型災害対応モデルへ

今後の被災者支援を考えると、「一般枠の強化」「特別枠の標準化」「両者の接続」という三つの方向性を同時に進める必要がある。

第一に、一般枠の質的転換である。「最低限の支援」から「尊厳を守る支援」へのアップデートが必要だ。避難所のバリアフリー化、トイレや衛生環境の改善、多言語情報の標準装備などは、全ての人にとって有益な支援であり、結果的に特別枠の必要性を減らす。

第二に、特別枠の制度化と標準化である。2025年の災害救助法改正で「福祉サービスの提供」が追加されたように、特別支援はもはや「特例」ではなく、行政責任として位置付けられるべきである。

第三に、両者をつなぐシステムの整備である。災害ケースマネジメント、専門NPOや福祉専門職の現場配置、地域包括支援センターとの連携などが、一般枠と特別枠の橋

渡し役となるのではないか。これを行う中核的組織として、被災者支援センターを提案したい。

被災者支援は、「一般枠」と「特別枠」という二本の柱があって初めて機能する。前者は「誰でも」支援を受けられる権利を保障し、後者は「必要な人」に対して命と尊厳を守る支援を届ける。その両者の間にしっかりと橋を架けるこそが、「誰一人取り残さない」社会の基盤である。

これまでの災害対応は「平等」を重視するあまり、現実の「不平等」を見落としてきた。しかし、社会の多様性が高まる今こそ、支援の「量」ではなく「質」を問う時代である。福祉国家が二つの腕をもって包摂を進めてきたように、災害対応もまた、一般施策と特別施策の二重構造を再設計することによって、より包摂的で尊厳ある支援へと進化することが求められる。

【参考文献】岩田正美「私たちの社会福祉は可能か」(2024年12月、有斐閣)他

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など