

総合社会福祉研究

特集／震災と社会福祉

震災と社会保障・社会福祉

東日本大震災被災者救済の課題と方向―「災害救助法」の徹底活用を―

原発依存と利益誘導からの脱却を

東日本大震災と福島県の復興にむけて

浜岡政好

出口俊一

清水修二

丹波史紀

海外福祉情報

韓国における高齢者虐待防止の取り組みの現状について

オーストラリアにおける高齢者サービス利用時のアセスメントと入居保証金制度

(ボンド・施設費)

新井康友

森茂輝・安藤友季

書評

鈴木勉・田中智子編著

「新版 現代障害者福祉論」

深谷弘和

豊田保著

「福祉コミュニティの形成と市民福祉活動（第2版）」

松木宏史

渡辺ひろみ・本田和隆・山本敏貢編著

「主婦たちがつくれた“暮らしの砦”」

内藤智子

三原博光編著

「日本の社会福祉の現状と展望―現場からの提言―」

海老一郎

現場実践レポート

介護職員の医行為と現場(特別養護老人ホーム)並びに実践への影響

医行為を行えるようになることが介護福祉士としての専門性の向上か?

吉川幸志

投稿

調査報告 ホームレス自立支援センター「就労自立」退所者の就労状況に関する調査

加美嘉史

総合社会福祉研究

第40号 目次

特集

震災と社会福祉

- 震災と社会保障・社会福祉 浜岡政好 2
東日本大震災被災者救済の課題と方向—「災害救助法」の徹底活用を— 出口俊一 17
原発依存と利益誘導からの脱却を 清水修二 25
東日本大震災と福島県の復興にむけて 丹波史紀 32

海外 福祉情報

- 韓国における高齢者虐待防止の取り組みの現状について 新井康友 41
オーストラリアにおける高齢者サービス利用時のアセスメントと
入居保証金制度（ボンド・施設費） 森 茂輝・安藤友季 49

書評

- 鈴木勉・田中智子編著
『新版 現代障害者福祉論』 深谷弘和 59
豊田保著
『福祉コミュニティの形成と市民福祉活動【第2版】』 松木宏史 65
渡辺ひろみ・本田和隆・山本敏貢編著
『主婦たちがつくった“暮らしの砦”』 内藤智子 70
三原博光編著
『日本の社会福祉の現状と展望—現場からの提言—』 海老一郎 75

現場実践 レポート

- 介護職員の医行為と現場（特別養護老人ホーム）並びに実践への影響
医行為を行えるようになることが介護福祉士としての専門性の向上か？ 吉川幸志 79

投稿

- 調査報告
ホームレス自立支援センター「就労自立」退所者の就労状況に関する調査 加美嘉史 85

特集

震災と社会福祉

震災と社会保障・社会福祉

浜岡政好

東日本大震災は、未曾有の被害をもたらした。被災地の復興、被災者への支援を進めていく上で、社会保障・社会福祉はどうあるべきでしょうか。

今回の特集では、浜岡政好教授（佛教大学社会学部教授・総合社会福祉研究所副理事長）に、阪神淡路大震災において被災地調査を行った経験や知見をもとに当面の課題、そして中長期的な課題についてインタビューを行った内容を巻頭論文として掲載いたします（編集部）。

復興を大義名分に産業・経済再編を一気に進めようとする財界・大企業

阪神淡路大震災の時には、震災後「創造的復興」という名の下に被災者の暮らしの再建とは異なる開発型再建が進められ、その後の被災者の暮らしの再建や地域社会の再生に非常に大きな障害になりました。

今回も大企業・財界は東日本大震災をきっかけにして開発型再建を一気に進めようとし、市場優先型、新自由主義的産業・経済の再編成を一層強化する復興プランを出しました。財界が出した文書を見ると例えば経済同友会は「復興による新し

い日本創造を目指して」という提言を出しています。このままでは被災地域の人たちの生活再建とは全く違う方向で行われかねません。そうした大企業・財界が目指す日本社会、地域の再開発などを、上からかぶせていく手法は、被災地域住民の暮らしの再建に、むしろ害になるということをきちんと押さえておく必要があると思います。

被災は一様ではなく、より社会的に困難をかかえた人びとに鋭く現れる

そのことと併せて、被災者支援を考える上での社会保障・社会福祉に求められる課題で言えば、多くの人が指摘しているように、被災は一様に打撃を与えるのではなくて、生活基盤の弱い人たち、様々な生活課題や困難を抱えている人たちに、より過酷な形で被害をもたらしていることを押さえておく必要があると思います。

もちろんこの間、社会福祉関係者はかなりその点を意識しながら活動に取り組んできていると思います。しかし依然として、17年前の阪神淡路大震災時と同様に今回も障害者、高齢者、子どもたちなど、災害による打撃が比較的強く及ぶ人びとに対して、固有の様々な問題が現れており、どう解決するかが、社会保障・社会福祉に求められているのです。

例えば障害を持つ人たちが被災後、一般被災者

と同様に避難所、仮設住宅で過ごしていくのですが、十分な配慮が行われないことから二次的な生活問題を抱え、深刻化し、災害関連死のように、直接的な被災は免れたが、その後亡くなる状況を生み出しています。元々困難をかかえていた人びとが大災害を契機にして、さらに厳しい状況に追い込まれる中で亡くなっているのです。その構図は17年前の阪神淡路大震災の当時と比べて大きく改善されていないことを改めて、感じています。

長期化が予想される仮設住宅での生活をどう支援するか

今、被災者は避難所を出て仮設住宅に移っています。つまり第一ステージと言われる避難所生活がやっと終わって、次のステージである仮設住宅での生活が始まり、これが数年続くと思われます。仮設住宅において、被災者が安心した生活を送れるようにどう支えるかが重要な課題です。

阪神淡路大震災の時に被災地の仮設住宅に暮らす人たちが掲げたスローガンのひとつは、「生きて仮設を出たい」というものでした。このスローガンを掲げ、助け合って、関係者はそれを応援する取り組みを進めて、非常に長い仮設住宅での生活期を乗り越えました。この支援がいま私たちに求められる当面の課題だと思います。

阪神淡路大震災以降、中越沖地震などにおいても貴重な経験を積んできていますから個々の面では被災者を支える取り組みも改善された点も出ていますが、基本的な構図は依然として変わっていません。そこは押さえておく必要があると思います。

阪神淡路大震災は、兵庫県の南部を中心にし、東日本大震災に比べると被害地域が地理的に限定されていました。しかし今回の大震災は、被災地域はより広域に広がっています。被災者支援の課題には、この被害規模の大きさと、もう一つは原発が被災地に及ぼしている非常に大きな影響があります。これまでの震災とはこの点が大きく異なっており、深刻な原発被害によって17年前

の経験では対応しがたい新たな課題が生まれています。

阪神淡路大震災時でも県外避難者は出ましたが、これほどの規模ではありませんでした。周辺地域の知人・親戚などを頼ることはあったのですが、今回は原発被害の中で被災地域に戻れない、それも長期にわたって元の生活に戻れない人々を大量に生み出しています。

このような阪神淡路大震災、中越沖地震の時には経験しなかった状況が生み出されているのです。ですから、「当面」の課題そのものが、3年、5年という単位でははかれないような長いスパンで現れると思います。

広範囲な被災者支援が必要

今回の大震災は被災地域そのものが広域になっているだけでなく、被災後の避難生活の範囲も広域に及んでいます。したがって、岩手、宮城、福島いわゆる被災3県の被災地域だけに限定して、被災者支援をするのではなくて、全国的視野で対応する視点が大事です。この点が今回の特徴だと思われます。

震災と社会保障・社会福祉との関連を考えると、二つの課題があると思います。一つは今回の大災害で直接被災した人たちのくらしの再建、健康の維持、地域の復興等に、現在の社会保障・社会福祉などをどう機能させ、問題の解決に役立たせるかという課題です。もう一つは、今回の大震災を受けて、これからの国民生活全体の災害に対する対応、安全・安心への社会的備えを強化していく課題です。

今後予想される東海・東南海地震などの災害に対して災害救助法の内容をどう充実させていくのか。また災害に遭遇したときに被災者の生活状況に応じて社会保障・社会福祉の制度をどう弾力的に運用するのか。阪神淡路大震災の時もそうでしたし、今回も特別措置などとして弾力的な運用がなされ、被災者の生活実態に合わせた特別な対応がなされました。被災後一定期間が過ぎれば、一律に通常の形に戻してきましたが、災害時に社会

保障・社会福祉制度を被災者の状況に見合った形で柔軟に運営・対応していくのか、今後そうしたことも課題になると思われます。

昨年は東日本大震災だけでなく、その後に紀伊半島で台風被害が起こるなど各地で災害が起こりました。日本は災害が頻繁に起こる災害列島ですから被災が次々と起こってきますが、それに対して被災者が安全や安心を確保でき、暮らしの再建ができるような災害時の社会的対応のレベルをあげていくこと、そのことが被災者支援の大きな柱になると思います。

もう一つは根本的に国民生活そのものの基盤を強化し、安心・安全のグレードをどう上げていくのかという課題が残されています。日本の社会保障の水準そのものが、まさに問われているのです。中長期の課題としては最終的には、そこを意識していくことになると思います。

新自由主義的「構造改革」政策が被災者の生活再建を遅らせた

では、17年前にどうだったのかを振り返ると、ちょうど90年代の初めにバブルがはじけて、高度成長期に作り上げてきた様々な社会・経済的仕組みをグローバル化に対応するという事で再編成する時期と重なっていました。そこを直撃したのが、阪神淡路大震災でした。

阪神淡路大震災の後に、日本の社会保障・社会福祉がどのような状況になったかと言えば、急激な新自由主義的「構造改革」の進行によって大きく毀損され縮小されました。労働者派遣法の自由化、労働基準法の改悪など雇用労働分野の規制緩和に始まり、社会保障・社会福祉分野に至るまで、大きく日本の雇用保障・社会保障の仕組みそのものが大転換させられたのです。そうした中で被災地域での被災者の暮らしの再建や健康維持などは大きな困難がもたらされました。

大災害後の被災者のくらしの再建とマクロレベルでの労働政策、社会保障・社会福祉政策がまったく乖離して、被災地域の人びとの暮らし、あるいは国民の暮らしの状況に合わせた処方箋ではな

く、それとは逆に多国籍大企業の経済的利害を優先した「構造改革」政策が急激に進められたのです。

戦後の国民生活の展開を考えた時、高度経済成長期を経てバブル経済が破綻した90年代初頭の時点で何が課題となったかといえば、それまでの企業や家族に依存し、それをベースにして自助努力が行なわれることを前提に組み立てられてきた戦後の日本的な「豊かな生活」が立ち行かなくなったということです。グローバル化や家族のあり方の変化などによって企業や家族の生活を支える力が弱くなっただけでなく、もともと脆弱な社会保障・社会福祉も縮小されてくるなかで、働く国民はむき出しの個人の自助努力で生活困難に立ち向かう状況に追い込まれてきたのです。国民が福祉国家の社会保障・社会福祉的な支えの強化を必要としたその時期に、真逆の政策へと大きく転換されたのです。

大震災は改めて社会保障・社会福祉のあり方を問っている

もともと我が国は公的な社会保障・社会福祉が脆弱な中で、石油危機以降、社会保障・社会福祉の見直しがすすめられ、家族と企業福祉に依存する日本型福祉社会が標榜されました。福祉国家の基本になるべき公的な社会保障制度や政策の整備が軽視、後回しにされたのです。弱点であった公的な社会保障制度などを整備して生活の安心・安全の基盤を強化することが阪神淡路大震災を契機に求められていたのですが、実際には全く逆の方向の「構造改革」へと押し流されて行きました。元々弱い公的な支えがさらに弱体化し、勤労者の生活を守るさまざまな経済的社会的規制がどんどん弱められていきました。そういう状況は今日まで続いています。こうしてそれだけでなく弱い社会保障・社会福祉による備えがさらに解体・縮小されて、今回の東日本大震災に直面することになったのです。

だから、阪神淡路大震災の時よりもさらに厳しい社会経済的環境の中で、今回の東日本大震災を

迎えているのです。この構図を抜本的に変えないと被災による生活困難は長期にわたって続くと思います。

繰り返しになりますが、この阪神淡路大震災後の17年、特に2000年以降の新自由主義的な「構造改革」政策の中で、国民生活がどのような状態になったか、それは振り返れば明らかです。17年前は未だ弱点を抱えながらも機能していた市町村の基礎自治体さえ、合併と財政危機で十分に機能しなくなっているのです。

そういう意味では、日本社会全体が災害に非常に弱くなっているのです。今後の復興過程ではこうした大きな枠組みからの転換がなければ、被災状況が長引き復興そのものが進まないのではないかと思います。大災害に対し今の社会保障・社会福祉がどう対応するかではなくて、基本的に国民生活を守る力が弱くなった社会保障・社会福祉のあり方そのものが問われており、そこを作り直さないといけないのです。

阪神淡路大震災ではコミュニティへの配慮が不十分で、孤独死を生み出した

阪神淡路大震災以降の被災対策における前進面はいくつかあると思います。すべてにうまく対応できたかどうかとは言えまだ多くの課題が残されています。例えば仮設住宅の入居については、17年前の阪神淡路大震災では、入居者を選別して高齢者や障害者など困難度の高い人を優先して入居させる方法をとりました。つまりコミュニティへの配慮という視点が働いていなかったのです。そういう発想が政策サイドにはなかったのだと思います。とにかく、緊急度の高い人から優先的に仮設住宅に移す。こうして困難度の高い人がセレクトされて集団で仮設住宅で暮らしていくことになったのです。

結果として、仮設住宅は超高齢で、しかも障害や生活課題を抱えた人たちが「密集」するようなコミュニティになりました。このような突如、生活困難者だけを集めて人工的につくられた「コ

ミュニティ」では、住民の自治が機能しにくく、その後の孤独死のような課題を発生させやすい要素をつくったのです。災害から立ち直っていく過程では、住民自身が自分たちの暮らしを再建していくために、連帯し共同する力が非常に大きな役割を果たすことになるのですが、そういう力が働きにくい状況をつくりだしてしまったのです。

その反省を踏まえて、中越沖地震の時には、コミュニティをできる限り温存させながら仮設住宅を建設したという経過があるのです。

今回の大震災では、災害規模の大きさや地理的な条件等もあって、これまでの経験が意識はされていますが、必ずしもコミュニティへの配慮ができないという状況もあります。仮設住宅での生活がこれまで以上に長期にわたることが予想されますから、そこでの住民の共同性が発揮できるような仕掛けが必要です。

仮設住宅にカフェ等をつくり居住者が集まれるような取り組みがいろいろなされています。17年前の阪神淡路大震災や中越沖地震などの経験や教訓がかなり発揮されてきていると思います。コミュニティの自治の力を発揮できるような支援が引き継がれています。問題は市町村など基礎自治体レベルの体力、地域を支える公的な仕組みが弱ってきていることです。

正社員中心に制度設計された日本の社会保障制度は被災地の困難な暮らしに対応できていない

一言で「被災地域の人々の暮らし」といっても、一様に扱うことはできないと思います。日本の社会保障の仕組みを考えると、社会保障給付の効力が及びにくい社会層があります。その一つが自営業の方たちです。農業、漁業、林業などの第1次産業を生業とする人びとや家業として商工自営業を営んでおられる人びとです。社会保障は歴史的に被用者保険がベースに組み立てられたため対象の中心は雇用労働者でした。それが他の階層、自営業者、農業従事者などに拡張されてきたという経過があります。自営業者層の生活保障の仕組み

は、生活や生業の基盤を自分たちでつくるのが基本になっており、高齢になろうが、年金受給者になろうが、営業を継続することがベースになっています。国民年金の給付水準の低さも、自営業者層の暮らしのあり方が想定されています。

したがって生業そのものが継続できなくなった場合には、自営業者に対する社会的なバックアップは非常に弱いのです。例えば生業での収入が低下した場合や廃業に追い込まれて失業した場合にどうなるかということです。雇用保険ひとつ取ってみても労働者が仕事を失えば、当然、失業給付が出ますが、自営業者の人で生業が破綻し、継続できない場合には社会的なバックアップの仕組みはほとんどないのが現状です。最終的には生活保護で対応するということになりますが、これについても資産チェック等がありますからすべてに対応できるわけではありません。つまり、自営業者の場合には、自ら営業して暮らしを支える前提がなくなり、自助努力の限界になると最後のセーフティネットとしての生活保護に行き着かざるを得ないという問題があるのです。

だとすると、営業が再開できるような社会的な仕組みを用意する必要があります。現在の仕組みで言えば営業資金を貸し付けるような支援策もあるのですが、災害によって元の生活や元の営業に戻れない場合に、どのように日々の生活の維持や生活再建に向けた援助を行う仕組みがあるかといえば、できていません。個人住宅の再建に向けての支援などはこの17年間で不十分ではあるものの若干仕組みがつけられました。しかし、被災後の営業再建に、どのような社会的支援制度があるかと言えば基本的には用意されていません。また営業収入が途絶えた時の社会保険の保険料の支払い等も大変です。このように自営業者の営業や生活保障を考えると日本の社会保障は大きな脆弱性をかかえています。

漁業ではかきの養殖などのように、再開までのスパンがかなり長い場合、その間の生活費をどう保障するかという課題が当然出てきます。また営業の再建資金をどうするかという問題も出てきます。

2011年10月から「求職者支援制度」が発足し、非正規労働者や自営廃業者に対して、職業訓練の受講料やその間の受講手当などを支援することができるようになりました。こうした制度をより充実させながら自営業からの転業層についてサポートを強めるとともに、被災など困難なかで自営業を再開しようとするものへの社会的支援を用意することが必要だと思います。

被災状況に応じた社会保障・社会福祉の柔軟な運用が求められる

被災地域では地域産業の復興や生活再建が長期にわたることを想定しながら、今日の雇用・失業保障制度のあり方や運用のあり方が状況に充分に対応できているかどうか点検する必要があります。特に、雇用労働者の場合には、岩手、宮城、福島の前被災3県で15万人以上の離職者が出ており、それらに対する雇用保険の失業給付切れが始まっています。2012年2月末までに被災3県だけで約4000人の給付が終了すると言われていきます。再就職への支援とともに、職種転換等が難しく失業状態が長期に続く者への対応として、失業扶助などを含めた新たな仕組みの創設が課題となっています。また今回のような大災害については災害規模に応じて期間を弾力的に運用する措置を取らざるを得ないし、個別な対応も必要となります。

自営業者に対する社会保障機能が弱いことについては既にふれたとおりで、これまでも指摘されてきましたが、依然として解決されていません。東日本大震災では、農業などの第一次産業、中小零細企業や商工自営業者などが被災地域でかなりの比重を占めており、農漁民や零細事業所の被雇用者、自営業者など現在の社会保障制度ではあまり恩恵を受けていない人びとが被災を契機に一気に生活困難に陥っています。だから被災地域における生活再建ということでは、自営業の再建が極めて大きな課題となります。

これらの分野では既に高齢化が進んでおり、営業基盤もかなり脆弱なかでの今回の被災ですか

ら、自営業者層も含めて相当強力で第一次産業や地場産業を政策的に支援しなければ、いくら自助努力で「頑張れ」と言われても個々人の力だけでは再建できないと思います。それはこれらの分野では営業基盤や生活基盤が地域コミュニティの力と不可分に結びついており、今回の被災のように、営業基盤も壊れ、地域コミュニティも壊れると、自助努力だけで地域や生活を再建することはかなり難しいです。地元の第一次産業や地場産業などの復興と地域コミュニティの維持・再生をしっかりと結びつけて最優先に取り組まないで、上から「復興特区」のような形で新しい産業基盤をつくるやり方では生活再建には繋がらないと思います。

地域に必要な人材をどうつくるのか、その人たちが暮らせる状況をどうつくるのか

宮城県の「水産業復興特区」構想のように、地元漁業者が持っている漁業権を企業に移譲する動きも出てきています。長い間かけて地域の漁業者が支えてきた沿岸の漁場に、企業を参入させ、企業ベースで沿岸漁業を再編しようとするものです。大災害によって地元漁業者が打撃を受けているのに、その水産業を立て直すという大義名分で他地域から企業がどんどん入ってくる。こうした手法でほんとうに地域の漁業が再建できるのでしょうか。その場合に、漁業の担い手をどうするかと言えば、海運業で既に行われているように、人件費コストの安い外国人労働者を含めて、企業の採算ベースで行うことになりかねません。

短期的視点で漁場からできるだけ多く収穫し、企業ベースで利益がでるかどうかが判断することになります。漁場を長く守り続けるという発想には当然なりません。儲からなければ撤退もあり得るし、儲かるために当然、投資をしている人が背景にいての話ですから、そうなるより利益が上がるようにどうするかを、長期的利益より短期的利益を求め、そこにアクセントがかかります。このように漁業を末永く、地域の人びとの仕事の基盤

として維持し続けることと、漁業への他所からの企業参入がうまく調整、両立できるかというところが非常に難しいのです。

確かに新たな「ビジネス」が生れる可能性はあると思います。しかし、それは地域の再生、地域産業の再生とは別の話です。そうすると、被災者の生活再建とはかけ離れた「地域の再生」になると思います。少子高齢化が進行している日本において、地域が困難な状況にある場合に、企業誘致のような形で外からモノや人をもってくるというやり方がかなりやられてきました。しかしこうしたやり方でうまく展開した例はほとんどありません。税金を免除したり、土地を無償で提供したりするなどカネや太鼓で工場などを誘致しても、採算に合わなくなるとあつという間に撤退ということになっています。また企業にとっては必要な労働力をどう確保するかという課題がありますが、この10数年のやり方は、海外に産業基盤を移して現地の労働力を使うか、国内で事業展開する場合でも海外の安い労働力に見合う国内の非正規労働力を使うか、または外国人労働力を使うかという方法でした。

こうした地域再生につながらないやり方をどう転換するかということですが、被災地域でもそうですが、何が一番基本になるかというところ、その地域の暮らしを成り立たせるための、地域に必要な人材をどうつくるか、そして、その人たちが暮らせる状況をどうつくるかということです。地域の人びとが暮らししていけるような地域の仕事のつくり方、担い手のつくり方を本気で考えていくしかないのです。復興に必要な公的財源はそのためにこそ使うべきで、外から何かをもってきて、地域社会や被災者の暮らしとは関係のない、「復興特区」をつくるという手法で地域が再建できるかと言えば難しいと思います。

この間の過疎高齢地域などでの取り組みをみても、例えば、徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」など生き生きとした地域づくりに成功している地域は、皆、地域資源を大切にしています。それが長続きの秘訣であり、地域の人びとの暮らしを持続させることと結びついて初めて可能になっている

のです。被災地域でも基本的には同じです。被災地域における地域資源を活かした仕事づくりと地域の人びとに必要な仕事づくり、そしてその仕事の担い手づくりです。長い目で見れば、それが被災地域の再建や支援につながります。すでに大震災前からそういう取り組みをしている地域がありますが、そういう取り組みを強めていくことが基本になります。しかし、そうした地域づくりを支える役割の基礎自治体の機能が弱くなっています。その点が地域再生を進めるにあたって厳しい状況となっています。

自治体の公共的役割の強化が災害に強いまちづくりに欠かせない

私たちは災害被害を受けやすい国土で暮らしているわけですから、この国でのこれまでの災害経験を活かして、災害を特別な状況や特別な対応ということではなく、いつでも起こることを前提にその暮らしのあり方やまちのあり方、産業のあり方に至るまで、つくり直していくことが課題となっています。

全国的に超高齢社会化が進むなかで、防災や福祉に関して多くの課題が出てきています。そうした対応の一つとして、まちの存在形態を縮小させ、「コンパクトシティ」として特定の地域にあらゆる社会的機能を集中させ、人びとが居住する範囲を圧縮させる動きが出てきています。このことは地域を維持するコスト問題とも関わっています。これは縮小された「公」にふさわしい形に地域を再編成しようとするものです。つまり、行政が住民に対して「どこに住んでも構いませんが、行政サービスの提供は特定の地域に限定させていただきます」と言っているようなものです。住民の側からすれば、一部の地域以外で生活がしにくくなり、生活を縮小・再生産させることになります。特定の地域に住民を集めて、行政など社会サービスをマネジメントする側がマネジメントしやすくする論理が働くのです。

基礎自治体の役割はさまざまな地域に住む人びとの普通の暮らしの維持を支援することにあつた

はずですが、公の役割を縮小・限定する新自由主義的政策が推し進められるなかで、これまでとは全く異なる論理が働いているのです。そのことを警戒しておく必要があると思います。「コンパクトシティ」のような住民の生活圏の圧縮の動きが進む一方で、他方では平成の大合併で広域合併が推進され基礎自治体の数は半減しました。

広域合併の当初は旧市町村単位で役所の支所などを残し、住民サービスは低下させないことを謳って合併を進めたのです。ところが合併を終えて一定時期が経過すると、しだいに行政機能を中心部に吸い上げて行きました。行財政資源の効率的運用という大義名分で人口の少ない周辺部分へのサポートを弱めたのです。中山間地域に調査で足を運ぶと広域合併後に周辺化された地域に住む人たちが、自分たちは切り捨てられている、という意識を持っていることに出会います。まちの中心部にアクセスしないと行政サービスが受けられない、あるいは受けにくくなったためにますます孤立し切り離される構造が生み出されているのです。

このように一つの基礎自治体がだだっ広い行政エリアを設定することになりましたが、逆に住民の暮らしのエリアは非常に狭められるといった事態が進んでいます。住民の暮らしの視点から見ると、こうした動きは住民が生活できない地域を広げていくことであり、耕作放棄地の広がりのように、地域の縮小過程としてとらえることができます。このことは過疎高齢地域全体で進行しています。被災地域でも同じような状況が進行するなかで今回災害に直面することになったから一層大変です。この間、政権交代などによってキャッチフレーズは「地方分権改革」から「地域主権改革」へと変わっていますが、基礎自治体である市町村を削減し、その機能を空洞化させたことに対して何の反省もありません。それどころか新自由主義的な「構造改革」政策をさらに加速させ、自治体機能をますます低下させようとしてきています。このところ強められてきている公務員バッシングもそうした流れが生み出しているのです。

公務員バッシングが生まれる背景

公務員攻撃については、その言説が振りまかれる社会的背景を見ておく必要があると思います。その一つは意図的に公務員バッシングを仕掛け、煽る側の事情です。それは住民生活に責任を果たす公の役割の縮減を志向する新自由主義的な「構造改革」政策の推進者の側が一貫して仕掛けてきています。住民生活に奉仕する公の縮減を遂行するために、公の担い手である公務員を攻撃し、こういう不埒な公務員や公務ならいらないと住民や国民に思わせるように仕掛けられているのです。もちろん公務や公務員の仕事の仕方に全く問題がないと言っているのではありません。住民生活の基盤を維持するために公的、または公共的に解決すべきことを縮減し、あたかもそれが互助や市場の機能でカバーされるかの政治的言説が横行するなかでの公務員バッシングであることを問題にしているのです。

しかし、他方で、橋下大阪維新の会代表のような乱暴な公務員バッシングが住民のなかに一定受容される雰囲気があることも確かです。被災地域も含めて、そういう状況が生み出されるのは暮らしの危機によって生活不安が広がってきているからです。中山間地域の調査をしていると、かつては農林漁業など第一次産業で暮らしていたものが暮らせなくなっている状況を目の当たりにします。農林漁業だけでは暮らせないのです。お米を作っても、牛を飼ってもうまくいかない、いろいろな仕事を試行錯誤したけれど暮らしが成り立たないという状況が広がっています。唯一の現金収入が3万円～5万円程度の国民年金という世帯も少なくありません。

地域のなかに貧困状況が広がり、農業等では暮らせないなかで、これまでは公共事業が地域に残された仕事であってきただけです。しかし、この間公共事業が抑制の対象にされ、たちまちそういう地域から仕事なくなりました。こうして地域のなかで安定的に見え、高給取りに見えるのが公務員というわけです。つまり、役場の職員、学校

の先生など公共的な業務に携わっている人たちです。相対的に雇用が安定し、「裕福」に見えてしまうのです。

こうした背景から公務員バッシングに共鳴する意識が生まれてきているとしたら、根本的に問われているのは、貧困状態にある地域の人びとの暮らしの安心をどうつくるかということです。公共サービスに携わっている人たちが、住民の生活状態の改善に一生懸命に関わっている姿が見える構図になっていればそういう意識は生まれにくいと思います。大災害の場合でもそうです。公共サービスに携わる人びとが、それこそ自分の生活や命を省みないで、被災者の救援や暮らしの再建に一生懸命尽くしている姿は多くの国民から共感を得ることになります。

しかし、現状はそうした公務員の献身的な仕事の姿が住民のおかれている厳しい生活状況の改善につながっているようには見えにくい構造があるのだと思います。一部の公務員の不祥事がメディアなどでおもしろおかしく扱われるということもありますが、一番の問題は公務員の社会的・政治的位置と関係しています。国家公務員であれ、地方公務員であれ、公務員は政治・政策的決定の現場における執行者という面をもっており、この間の新自由主義的「構造改革」による国民生活の困難化を押し進める仕事を第一線で担ってきました。こうした構図が、住民が自分たちの困難な状況の打開に展望が見いだせなくなると、公務員だけが安全・安心な場所にいて住民の苦難とは無縁な暮らしをしているという意識を生み出すのだと思います。

阪神淡路大震災の後に被災地域の団体の人たちと一緒にまちづくりのフォーラムをやりました。その時に生活保護受給者を支援する団体から一番目に出てきたのはソーシャルワーカーへの批判でした。そこでは被災後の生活困窮者のおかれている困難な状況を支配し、抑制するとんでもない存在として公務員像が語られたのです。