

広域避難者への支援方針の検討

—過去の災害の知見から

Consideration of Support for Wide-Area Evacuees

—The Knowledge from the Past Disasters

須沢 葉 東海大学建築都市学部建築学科
Shiori SUZAWA

1. はじめに／広域避難者への支援に向けて

東日本大震災以降、民間賃貸住宅を利用した応急仮設住宅（以下、借上型仮設）の本格的導入等により、市町村や県境を跨いで避難する「広域避難」が増加している。本稿では能登半島地震でも顕著となった広域避難した被災者（以下、広域避難者）への支援について考えてみたい。

まず、そもそも被災者への生活支援や居住支援に関する法制度は整っておらず、支援実施の予算や主体は不明確である。その中でも、広域避難者への支援は、被災自治体と避難先自治体のどちらが主導で支援を実施するか、といった検討事項が加わるため、支援方針はより曖昧となる。しかし、個人の暮らしや人権を守るといった観点では、広域避難者にも適切に支援が実施されるべきである。

東日本大震災以降、広域避難者への支援に関する研究は増えており、知見も蓄積されている。特に原発事故に伴う避難者への支援に関するものが多いが、岩手県の沿岸から内陸や熊本地震による市町村を跨いだ避難等についても先行研究がある。広域避難の規模や災害の種類は異なり、前提となる法制度も変化しているため、能登半島地震との単純な比較・適用はできないが、有益な知見は多く存在する。次章以降、広域避難に関する制度や支援の変遷をみながら、広域避難者への支援のあり方について検討を行っていく。

2. 広域避難の位置付け

(1) 災害対策基本法における広域避難

2012年の災害対策基本法改正により、被災自治体の市町村長は、災害により被災した住民の生命・身体の保護あるいは居住の場所を確保することが困難であり、都道府県内外の他の市町村における一時的な滞在（広域一時滞在）の必要がある場合、他の市町村長・都道府県知事に被災住民の受け入れを協議できるようになった。協議を受けた市町村長・都道府県知事は、正当な理由がある場合を除き、被

災住民を受け入れること等が併せて規定されている。このように、広域避難は法的根拠を以って実施されているが、広域避難者への支援内容や実施期間等については明言されていない。

(2) 能登半島地震における広域避難者への支援

能登半島地震と過去の災害との違いの一つとして、応急仮設住宅の供与方針が挙げられる。東日本大震災では、応急仮設住宅間での転居は原則として認められていなかったが、能登半島地震では、借上型仮設等から建設型の応急仮設住宅（以下、建設型仮設）への住み替えが可能になっている。また、建設型仮設の種類の一つとして、広域避難先の借上型仮設等で生活する被災者が回帰することを想定した「ふるさと回帰型」が掲げられている¹⁾。このように応急仮設住宅の供給方針には広域避難者の存在が反映されている。その一方で、2024年3月28日の石川県の能登半島地震復旧・復興本部会議資料の「石川県創造的復興プラン（仮称）骨子案」²⁾では、冒頭では広域避難者について触れているものの、具体的な施策では広域避難者への支援に関する言及はなく、支援方針は定かになっていない。

3. 広域避難者の捕捉と支援

(1) 広域避難者の捕捉と情報集約の変遷

広域避難者への適切な支援の実施に向けては、広域避難者の把握や情報管理も重要となる。東日本大震災では、総務省が「全国避難者情報システム」を稼働させ避難者の所在地の把握を試みたが、避難者が自ら登録する方式を取っていたこともあり、効果は限定的であったことが指摘されている³⁾。東日本大震災の状況を踏まえ、2013年には災害対策基本法が改正され、被災者の情報を一元的に集約する「被災者台帳」を作成できる規程が設けられ、被災自治体は必要に応じて、他の自治体に被災者／避難者の個人情報を求めることが可能になった。熊本地震では、熊本県が全

国の自治体に避難者情報の提供に対する協力を要請し、県が避難者情報を集約することを試みている⁴⁾。

能登半島地震では、支援情報の提供等を目的として、石川県は1月19日から避難所以外で避難生活をおくる方の情報登録をLINE・電話で受け付けている⁵⁾。2月7日に内閣府から2次避難所の避難者や広域避難者等の居所や状況の把握、被災者台帳の整備と情報の集約依頼に関する通知が出ている⁶⁾。2月19日の石川県知事記者会見資料では、6市町の住民基本台帳や避難所利用者名簿に加え、県のLINE・電話による避難者登録情報を基に「被災者台帳」を作成し、活用していく方針が示されている⁷⁾。

(2) 捕捉の課題と支援団体

一方で、広域避難者の把握には課題もある。熊本地震では県主導で情報集約を試みたが、避難者情報が避難先市町村に共有されたのは発災から約1年が経過してからであり、かなりの時間を要している。また、避難者情報は行政が把握している公営住宅や借上型仮設の入居者に限定されており、避難者自らが親戚・友人宅や民間賃貸住宅を借りている避難者の把握は出来ていないことが指摘されている⁴⁾。

このような課題の対応策の一つとして、東日本大震災後の盛岡市の取り組みを紹介する。盛岡市への避難者の支援を目的として2011年7月に開設したもりおか復興支援センターでは、市提供の被災者台帳をベースとして、盛岡市に避難している全世帯への個別訪問・電話等による接触を試みている。ポイントは、有志市民による物資支援の利用者台帳との照合、口コミや知り合いからの紹介、電話での問い合わせや来館、民生委員からの情報提供などにより、行政提供のリストにない避難者の存在も把握していた点である⁸⁾。このように、支援団体や拠点が存在することで把握できる広域避難者もあり、果たす役割は大きいと言える。

4. 広域避難者への支援内容と体制

(1) どのような支援が必要か？

広域避難者を対象とした支援内容について、情報支援(支援制度の情報など)、住まい確保支援(住宅あっせん、公営住宅の提供など)、生活相談支援、コミュニティ形成支援、就労支援等が挙げられる。原発避難者を対象としたアンケート調査では、民間団体・支援者・専門家の支援で最も役立っているのは「支援情報の提供」という結果が出ている⁹⁾。必ずしも全ての広域避難者が重点的な支援を望んでいる訳ではなく、生活相談支援の現場では要支援度の度合いを指標化するという支援体制も構築されている⁸⁾。

(2) 誰がいつまで支援するのか？

被災自治体と避難先自治体のどちらが支援を実施してい

くかについての明確な決まりはない。例えば、福島県からの広域避難の場合、全国26か所に生活再建支援拠点が設置され、福島県の委託により地域のNPO等が運営を行っている¹⁰⁾。東日本大震災後の岩手県内陸では、内陸市町村の社会福祉協議会あるいは盛岡市では市からの委託を受けた一般社団法人が生活相談支援等を実施している⁹⁾。これに対し、熊本県益城町では、町から業務委託を受けた一般社団法人が県内の借上型仮設(益城町以外に所在する住宅を含む)を訪問し支援を実施している¹¹⁾。このように、支援の実施主体が被災自治体の避難先自治体のどちらであるのかは、災害や地域によって異なる。広域避難の範囲や自治体・支援団体のマンパワーといった地域の実情に応じて支援体制を検討していく必要がある。また、東日本大震災では10年を超えて広域避難者への支援が実施されており、長期的な視点では、平時の支援制度への移行といった観点も重要になると考えられる。

<参考文献>

- 1) 石川県：住まいの確保について https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/0207_2jihinan_shiryou.pdf (最終アクセス 2024/04/02)
- 2) 石川県：石川県創造的復興プラン(仮称)骨子案 https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kikaku/documents/hukkyuuhukkouhonbukaigishiryo_2nd.pdf (最終アクセス 2024/04/07)
- 3) 乾 康代：避難者受け入れ自治体と被災自治体による県外避難者支援—東日本大震災後の全国の市区町村調査から—, 日本建築学会計画系論文集, Vol.8, No.726, pp.1851-1858, 2016
- 4) 野呂 雅之：熊本地震における広域避難の実態と課題 避難者受け入れに関する調査から, 災害復興研究, Vol.9, pp.1-12, 2018
- 5) 石川県：避難所以外で避難生活を送る方の情報登録窓口の開設について https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kisya/r6/documents/0119_1730_kiki_digital.pdf (最終アクセス 2024/04/02)
- 6) 石川県：市町の被災者台帳の作成支援 https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/documents/0219_kaikenshiryou.pdf (最終アクセス 2024/04/02)
- 7) 内閣府：被災者の居所の把握及び被災者台帳への集約等について(依頼) https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/tsuuchi_r6020701_ishikawa.pdf (最終アクセス 2024/04/02)
- 8) 須沢 菜, 他5名：遠隔地避難者を対象とした居住支援の実施状況と業務内容—東日本大震災後の岩手県盛岡市を対象として—, 日本建築学会住宅系研究報告会論文集, 16巻, pp.19-28, 2021
- 9) 田並 尚恵：東日本大震災における県外避難者の諸相 近畿と岡山の避難者調査を中心に, 災害復興研究, Vol.9, pp.105-115, 2018
- 10) 復興庁：福島から避難されている皆様へ 全国26か所の生活再建支援拠点, <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-2/2017/20170614175512.html> (最終アクセス 2024/04/07)
- 11) 一般社団法人 minori：相談支援について, <https://minori.main.jp/03sub-02.html> (最終アクセス 2024/04/07)