

# 避難者の生活再建上の課題と支援のあり方

—東日本大震災の避難者対応を事例に

Support and Issue of Life Recovery for the Victims Who Relocated to Different Municipalities

—Case Study of Measures for Dealing with the Great East Japan Earthquake

外柳 万里 大阪公立大学

Mari SOTOYANAGI

## 1. はじめに

東日本大震災では、地震・津波・福島原発事故により発災時の住民票とは異なる自治体へ居住地の移動を余儀なくされた避難者が多数生じた。復興庁の「全国の避難者の数」によると、避難者の全体数は、2024年3月時点で約3万人である。ピーク時の2012年6月時点の約35万人と比べると時間の経過とともに減少している。しかし、2024年3月時点の自県外への避難者数をみると、岩手県545人、宮城県889人、福島県20,279人であり、発災から13年経過しても福島県を中心とした避難者は全国各地で長期の避難生活を余儀なくされている。このデータは、行政が把握している避難者のみであり、実際の避難者数と異なることに留意が必要である。令和6年能登半島地震でも、すでに行政が把握しきれない避難者が多数生じている可能性が高い。

避難者が直面する生活再建上の問題は、世帯状況や社会状況、適用される法制度、避難理由などにより多種多様である。特に、地震・津波と福島原発事故では、避難要因が生活再建に与える影響や、賠償などを含めた金銭的支援などの支援制度が異なる。避難者の問題に差異がある一方で、共通する問題もある。例えば、自治体を越えた避難や避難生活の長期化による心身の健康状態の悪化や、避難先での社会的孤立、家族離散、制度的社会的な差別、帰還・定住・避難継続など住まいの場所に対する葛藤などがあげられる。

本稿は、多種多様な避難の問題のうち「避難者情報把握」「避難者の権利保障」「世帯構成変化」という3つを取り上げて、それぞれの特徴と東日本大震災での対応および課題について考察する。さらに避難の問題の解決に向けて、避難者に寄り添った支援のあり方についても触れ、今後の能登半島地震の避難者に対する生活再建支援の議論へ繋げる。

## 2. 避難者情報把握の問題

行政による避難者の所在地等の情報把握は、避難者の生

活再建や仮設住宅の提供などを進めるうえで最も重要である。行政が避難者情報を把握することで必要な情報提供や適切な支援を提供することができる。しかし、行政が把握できない避難者は、行政の支援リストから漏れてしまい適切な支援を享受できず、生活再建にも大きな影響がでる。避難者情報把握に関して、防災基本計画では、国及び市町村（都道府県）が避難元と避難先の地方公共団体が共有する仕組みの円滑な運用・強化を図ることが明記されている。東日本大震災では、避難者の所在地等を把握するために2011年4月に総務省が、避難者から任意で所在地や氏名などの情報を避難先の自治体に提供し、避難元の自治体と共有する「全国避難者情報システム」を創設した。

しかし、全国避難者情報システムの周知が十分に進まなかったことや避難者からの任意申請に基づいた設計等のため、すべての避難者の情報を把握することができなかった。そのため、行政から必要な情報を受け取れず、支援から外れる避難者が多数生じた。さらに乾は、このシステムによる情報が避難者受け入れ自治体ですぐに支援に活用できるものではない等の理由から、運用面での問題を指摘している<sup>1)</sup>。能登半島地震では、石川県庁が主体となって避難所以外で避難生活を送る避難者の情報登録窓口を1月19日に開設し、早期の避難者情報等の把握に努めている<sup>1)</sup>。

## 3. 避難者の権利保障の問題

避難者は、住民票を置いたまま避難を余儀なくされるため、住所（地方自治法第10条第1項および住民基本台帳法第4条が指す「住所」）と実際の生活の場所（民法22条が指す「生活の本拠」）が異なる。この状況は、避難者の社会的権利が保障されない問題に繋がる。例えば、避難先に住所がないため、育児や教育、介護、検診、社会福祉などの生活再建を進める上で必要な行政サービスを十分に受けることができない。また、住所のある避難元で選挙や住民参

加の復興まちづくり計画等が行われても、避難者情報把握が不十分なため必要な書類や情報等を受け取れない、もしくはそれらにアクセスする仕組みがないために参加できない。実際に、石川県かほく市、羽咋市、七尾市では2024年に市長選があるが、有権者の情報把握が不十分な状況下で、いかに投票権や参政権を保障するのが問題になっている。

東日本大震災では、避難者に対する一定の行政サービスの提供と、住所を移転した住民と避難元自治体の関係維持を目指し、2011年8月に「原発避難者特例法」が施行した。これにより指定市町村からの避難者は、住所を移さずに避難先で要介護認定などの医療福祉事務や児童生徒就学に関する教育事務など一定の行政サービスを受けられることになった。一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会は、1月26日に「能登半島地震に関する提言(5)」で、能登半島地震の避難者も適切に行政サービスを受けることができる原発避難者特例法のような制度構築を提言している。

しかし、原発避難者特例法は、対象者を限定する点や住所と生活の場所が異なることで生じる社会的権利の諸問題に十分に対処しきれていない。今井は、この法の課題として避難元と避難先双方での住民としての地位（市民権）が保障されておらず、行政サービスの一部提供と財政的措置に留まっていることを指摘している<sup>2)</sup>。

#### 4. 世帯構成変化の問題

避難者は、避難に伴い避難及び生活再建場所に関する家族間の意見の相違や離婚、介護、仕事、学校など様々な要因で世帯構成が変化することがある。しかし、被災者生活再建支援金などの災害法制度は、発災時の住民票に記載されている世帯構成を対象とした制度設計のため、世帯構成の変化は想定していない。そのため、避難者の現実と法制度の乖離が生じる。例えば、発災時の世帯主が加算支援金を使って避難元で住宅再建を行い、子や離婚した配偶者といった世帯主とは異なる世帯構成員が、避難先で災害公営住宅への入居を希望した場合、災害公営住宅の被災者生活再建支援金の加算支援金を受給していないという入居要件に合致せず、入居ができないケースが生じる。

東日本大震災では、世帯構成の変化に柔軟に対応しようとする動きがあった。例えば、岩手県内陸部に整備された避難者向けの災害公営住宅では、第2回仮入居募集の入居要件から新たに「家族が補助金を受給していても世帯分離に足る合理的な理由（離婚、結婚等）がある場合は、入居を認める場合があります」という文言を加えることで個別の事情に配慮した対応が行われた。

#### 5. 避難者の生活再建支援

避難者が生活再建を進める上で生じる避難の問題は多様である。これらに対応するには、一律的な支援だけではなく個別事情に配慮した柔軟な支援が必要になる。具体的な対策として、菅野がモデル化した「災害ケースマネジメント」のような個別世帯の状況に応じた伴走型支援と多様な主体が連携して平時施策も含めた多様な支援を組み合わせた支援がある<sup>3)</sup>。また、丹波は、災害ケースマネジメントを用いて、個々人の多様な生活再建の選択を保障する「複線型復興モデル」の重要性を指摘している<sup>4)</sup>。

災害ケースマネジメントの例として、避難者を受け入れてきた岩手県盛岡市が、2011年7月に開設した「もりおか復興支援センター」がある。センターは、戸別訪問や窓口、電話を通じて、避難者の生活実態や問題を把握し、多機関連携による個別支援を行っている。避難者は住宅再建が完了しても心身の健康や家計、社会的な繋がりなど様々な問題を抱えている。そのため、住宅再建後も生活再建支援を継続し、避難者に寄り添った支援を行うことが重要である。

#### 6. おわりに

これまで東日本大震災を事例に避難者の生活再建上の問題を顕在化してきた。いずれの問題も現行の法制度と避難者の現状との間で生じる乖離や現行法制度の限界により生じている。これらに対処するには、法制度および支援の仕組みの見直し、個別事情に配慮した法制度の運用が重要になる。さらに、行政だけでは対応できない個別事情の把握と具体的な支援については、災害ケースマネジメントによる生活再建支援が有効だといえる。東日本大震災のように能登半島地震でも避難生活が長期化する可能性が高い。避難先で避難者に寄り添った継続的な支援が実施できる支援の仕組み等の議論をより一層深めていくことが求められる。

#### <補注>

(1) 石川県災害対策本部会議の資料より。

#### <参考文献>

- 1) 乾康代, 避難者受け入れ自治体の支援状況と課題, 茨城大学教育学部紀要増刊号, pp.445-458, 2014.
- 2) 今井照, 移動社会化における市民権保障に向けて:「二重の住民登録」はなぜ実現しなかったのか, 自治総研 529号, pp.69-109, 2022.
- 3) 菅野拓, 借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点: 東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に, 地域安全学会論文集, Vol.31, pp.177-186, 2017.
- 4) 丹波史紀, 原子力災害からの複線型復興: 被災者の生活再建への道, 明石書店, 2023.