

5 被災者支援

被災者支援について 災害ボランティアから考える

大阪大学大学院人間科学研究科教授

渥美 公秀

災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から18年が過ぎ、わが国では、災害が発生すると、災害NPOが動きだし、災害ボランティアが被災地に赴く風景が普通に見られるようになった。東日本大震災でも多くの災害ボランティアが被災地に駆けつけたし、現在も復興支援に携わっている災害ボランティアは多い。本稿では、被災者支援について、災害ボランティアを通して考察する。具体的には、東日本大震災の初動時に見られたボランティア活動に対する硬直した対応(渥美, 2011)の背景を探り、災害ボランティアに本来期待される被災者支援の力量(支援力)へと考察を進める*^{注1}。続いて、これからの復興過程で災害ボランティアに求められる支援力について述べる。

東日本大震災からの課題

筆者は、震災直後、メディアを含む様々な人々から、「まだボランティアに行くべきではないですよね?」という確認のような問いを投げかけられた。また、被災地からは、「ボランティアの受け入れ体制が整っていないので、ボランティアは来ないで欲しい」という情報も流れた。その結果、被災地から遠く離れた場所では、ボランティア活動への参加を躊躇する動きが出てきてしまった。実際、ボランティア活動への参加を自粛するよう呼びかける組織さえみられ、ボランティア活動に参加しようとした人々が、まだボランティアには行くべきではない、自粛すべきだと口々に語る場面が生じてしまった。

もちろん、被災地ではボランティアが求められていた。そこには傷つき、悲しみにくれる被災者の姿が確実にあったからである。それにも拘わらず、ボランティアの受け入れ体制がないとボランティアは行ってはいけないなどというのは、どこかおかしい。また、ボランティアを自粛して欲しいと言われれば、疑うこともなく、そうですかと頷き、そのまま現地に行かないというのも解せない。繰り返すまでもなく、そこには被災者がいたからである。

実は、2011年3月の時点では、既に、災害ボランティアに対する標準的なイメージが流布していた。そして、多くの人々が、この災害ボランティアの“標準形”に囚われたことが、災害ボランティアの初動を遅らせてしまったように思われる。

災害ボランティア活動の“標準形”

ここで、2011年当時における災害ボランティア活動の“標準形”を紹介しておこう。災害が発生すれば、災害救援を使命とする災害NPOや全国の社会福祉協議会が、被災地の社会福祉協議会を応援し、現地に災害ボランティアセンターを設置する。その際に要する経費は共同募金会など、物資は経団連関係団体などが支援する。多くのボランティアは、現地災害ボランティアセンターが発信する情報を得て、現地へ向かい、受付・登録をしてもらって、センター側で把握している被災者のニーズを紹介されて、その活動に取り組む。活動後は、現場の状況をセンターに報告する。センターでは、ボランティアからの報告と、新たに被災者から申し込みのあったニーズをニーズ票に整理し、翌日に備える。被災者からニーズが上がってこないときは、センターの運営者やボランティアが被災地をまわり、ニーズの把握に努める。こうした活動を数週間、数ヶ月と継続した後は、被災地の社会福祉協議会にその後を託してセ

ンターは閉鎖される。

こうした“標準形”は、確かにボランティア活動の効率を高め、秩序を維持するかもしれない。しかし、標準形“は、極めて重大な問題を抱えている。第1に、災害ボランティアセンターの設置・運営に注力するあまり、肝腎の被災者が忘れられることがある。例えば、現地の社会福祉協議会の職員は、多くの場合、自身が被災者である。被災者でもある職員が、全国から、支援という名のもとに、次々と来訪を受ければ、その対応に追われてしまい、住民と接する時間が無くなる。被災した住民から見れば、頼りにしていた社協職員がなかなか顔を見せてくれないということになり、その結果、(現地の社会福祉協議会職員を含む)被災者が置き去りにされるという本末転倒な事態が生じる。

第2の問題は、センター設置に関するマニュアルや、ニーズ票といった書式が作られることで、何が災害ボランティア活動であるかということが、被災者とは関係なく予め決まってしまうという問題である。例えば、ニーズ票に予め項目として書かれていない事柄は、ニーズとして把握されないといったことも生じうる。こうして、ニーズの有無が、ニーズ票に既にある項目の有無で決まるなどという本末転倒な事態が生じる。

東日本大震災では、“標準形”が露骨なまでに猛威をふるってしまった。その背後で、災害ボランティアの側にも、効率や秩序を志向し、“標準形”を求める傾向があったことも事実である。筆者は、朝日新聞社が大学生ボランティア445名を対象に行った質問紙調査に協力し、そのデータを再分析したことがある(渥美, 2012)。その結果、学生ボランティアが二極化していることが明らかになった。一方には、「ボランティアがひとりひとりの被災者に寄り添うこと」を重視する「関係重視」の一群があり、他方には、「ボランティアが効率的に活動を行うこと」を重視する「効率重視」の一群があった。人数としては、前者が3分の2であり、関係重視の方が多いが、回答のパターンをさらに分析してみると、関係重視の学生は、制度への疑問を感じ、ボランティア活動自粛への反発を抱いていた。その一方で、効率重視の学生は、災害ボランティア活動が単位として認められることを肯定し、活動してみたい場所を前もって決めていたりした。元来、災害ボランティアは、被災者の安寧を目的とした1つの手段であるに過ぎない。従って、被災者が主役であって、決して、災害ボランティアが主役ではない。ところが、「効率重視」の一群が示した回答パターンは、災害ボランティア活動を行う際に、効率や秩序を重視し、被災者よりもむしろ災害ボランティア活動(をしている自分)に注目している学生たちがいたことを示している。数の上ではまだ少数ではあっても、こうした志向が初動を抑制したと考えられる。

初動時に期待される災害ボランティアの支援力

東日本大震災からの課題は、初動時に、いかにして、災害ボランティアの”標準形“に囚われずに、災害ボランティアの本来の支援力が発揮できるかということである。では、そもそも、災害NPOや災害ボランティアに対して、いかなる支援力が期待できるのであろうか?ここでは、標準形“では見失われてしまっている2点を指摘しておきたい。

まず、第1に、災害NPOや災害ボランティアは、「被災者のただ傍にいること」(渥美, 2001)という支援力を有している。ただ、見ず知らずの被災者の傍にいることは容易ではないこともある。そんな場合に有効でわかりやすい活動が足湯である。避難所等での災害ボランティアによる足湯は、足が楽になるというよりも、足湯をしながら交わす会話にこそ意味がある。足湯という手がかかりができたおかげで、被災者も災害ボランティアも会話の糸口がつかめ、そこから、様々な話が展開する。その結果、災害ボランティアは、空間的にも心理的にも、被災者の傍にいることになる。

第2に、初動時には、想定していなかった事態が次々と発生するが、災害NPOや災害ボランティア

は、そうした生々流転する場面に対応する支援力を有している。村井（2011）が巧妙に表現しているように「なんでもありや」という姿勢が維持できるからである。筆者は、災害ボランティアを含む救援活動を整理する中で、この点に注目して、集会的即興ゲームという概念を提出した（渥美，2001）。その際、メタファーとしてジャズに注目し、災害救援活動がジャズの演奏と類似した即興であることを指摘した。すなわち、集会的即興ゲームは、既存の知識・技術を活用しながらも、予め決められたシナリオを持たず、うまく間をとりながら、被災者との協働をすすめ、しかも、メンバーは固定されず、次々と入れ替わるといった特徴をもっている。本来は、“標準形”に囚われず、こうした支援力を活かせるような被災者支援が求められていたように思う。

災害復興過程に期待される災害ボランティアの支援力

ところで、被災者支援は、何も緊急時だけではない。災害復興過程でこそ実施される被災者支援がある。緊急救援活動は、その名称通り、平常時とは異なる緊急時の、いわば、当座の支援活動であるのに対し、災害復興過程は、緊急時を経て平常時に戻りつつある場面が対象となる。災害復興は、緊急救援とは質的に異なる事態である。災害復興過程においては、当該被災地において、被災前にどのような活動が営まれており、どのような課題に直面していたのか、歴史・文化的にはどのような活動があるのか、伝統行事、習俗、民俗にはいかなる特徴があるのかといった地域の文脈を踏まえて、いわばじっくりと取り組む活動ということになる。そこには、初動時とは異なる支援力が想定される。

災害ボランティアは、災害復興過程に関わる場合、外部者ゆえに、その地域の文脈を新たに学び、住民が主体となった復興を傍らで支援していくことになる。外部者であるから、その地域で暗黙かつ自明になっているような事柄も、自明なこととしては理解できないし、理解できないから尋ねたりする。また、地域の住民が、身体では知っているが、言葉にはできない（しない）ままでいることについて、外部者である災害NPOや災害ボランティアは、一見、意外な言葉で表現することがある。例えば、行政依存という暗黙かつ自明の前提に支配されていた過疎集落が被災し、災害ボランティアがその復興過程に関わっていく中で、行政依存という前提が崩れ、住民が主体となって様々な活動が展開している事例がある（宮本・渥美・矢守，2012）。無論、災害ボランティアは、「行政依存から脱却しよう」といった言葉を発したわけではなく、様々な代替選択肢を遂行したり、提示したりすることによって、集落の住民が、知ってはいたけど言葉にしていなかったことを呼び覚まし、集落に変化をもたらしていったのである。

このように、災害NPOや災害ボランティアは、災害復興過程において、地域に新たなアイデアや言葉や活動を代替選択肢として提示することができる。災害ボランティアがもつ新たな代替選択肢を提示していくという支援力は、今後、ともすれば住民の生活と乖離してしまいがちな災害復興過程における被災者支援において、より重要性を帯びるであろう。

おわりに

災害ボランティアを通して被災者支援を考えてきた。事例を挙げつつも、ある程度抽象的に考えてみた。今後の展開としては、当然ながら、東日本大震災をはじめとする実際の被災地のより具体的な文脈において、被災された方々が復興に向けて歩まれる姿に寄り添い続けることが必要であることは言うまでもない。一方、上記の議論を、逆に、より原理的な方向に展開し、災害ボランティアなる人々が、被災者なる人々に対して、支援という活動を展開すると考えてみれば、結局、災害ボランティアとはどうあるべきか、そもそも被災者とは誰か、支援という活動は可能なのかといった深い問いへと導かれる。

被災者支援について、今後も実践と思索を重ねて行きたいと思う。

【参考文献】

- 渥美公秀 (2001) ボランティアの知：実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
- 渥美公秀 (2011) 災害ボランティア活動：被災地で望まれる活動の仕方 アニムス, 16, 3
- 渥美公秀 (2012) 災害ボランティア活動をめぐる2つのドライブ：東日本大震災における事例 第59回日本グループ・ダイナミクス学会大会発表論文集
- 村井雅清 (2011) 災害ボランティアの心構え ソフトバンク新書
- 宮本匠・渥美公秀・矢守克也 (2012) 人間科学における研究者の役割—アクションリサーチにおける「巫女の視点」— 実験社会心理学研究 52, 35-55

注1：本講で述べる支援力を含め、それに応じる「受援力」を述べた論考として次のものがある。

- 渥美 公秀 (2013) 大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察、都市政策、151, 11-18

東日本大震災における日本赤十字社の生活支援活動について

日本赤十字社事業局救護・福祉部
東日本大震災復興支援推進本部参事
志波 一颯

1. 東日本大震災における日本赤十字社の復興支援事業

東日本大震災は未曾有の大災害であったが、日赤においても、このように広域かつ長期間に亘り被災者支援を展開したのは初めての経験である。

どの災害においても被災者への対応は、時間の経過とともにその局面は変化してくる。最初のフェーズは、緊急対応期。これは、行政や公的機関による組織的救援が開始され、生命優先の緊急対応が実施される段階であり、救出・医療救護、衣食住の確保が最優先となる。通常、災害時において日赤の活動が集中するのはこの時期であり、主に医療救護活動が展開される。次のフェーズは、応急対応期。緊急対応が収束してから、本格的な地元復興が開始される時期である。その後が続くのが復興期であり、本格的な復旧、復興対応が取られる時期である。

この度の震災では、100以上の国の方々から各国赤十字社（赤新月社）及び各国政府を通じて998億円に上る海外救援金が寄せられており、日赤はこれを財源として以下の復興支援事業を行っている。

平成25年1月現在

NO.	分野	事業内容	予算額
1	緊急支援	医療救護班や救援物資の配布・補充	4.6億円
2	生活再建	生活家電6点セットの寄贈、避難所への家電整備、暑さ・寒さ対策、こころのケア事業、コミュニティバス運行など	294.5億円
3	福祉サービス	介護用ベッド、福祉車両等の寄贈、介護士の派遣	19.6億円
4	教育支援	児童館や体育館の整備、学校備品整備、スクールバス整備など	30.9億円
5	医療支援	仮設診療所整備、医療施設再建支援、肺炎球菌予防接種など	151.0億円
6	原発対応	ホールボディカウンター資機材整備、食品放射能測定器整備など	23.2億円
7	災害対応能力強化	今後の災害に備え物資や車両の整備、防災倉庫の設置など	35.0億円
8	管理費	事務経費、広報費、監査費など	17.9億円
9	事業形成中案件や今後のニーズに対応する事業など		20.1億円
合計			597.3億円
10	クウェートからの原油無償提供による復興支援事業	岩手・宮城・福島県が実施する「地域基盤復興」「医療対策」等8分野における復興新事業	400.6億円

総計 997.9億円

2. 生活再建支援事業

応急対応期から復興期までの間に日赤が行った幾つかの復興支援事業分野のうち、支援額において、約30%（295億円）を占める生活（再建）支援について、主な事業を以下のとおり紹介することとする。

東日本大震災では、当初37万人の被災者が、およそ1,800か所の避難所での生活を余儀なくされた。仮設住宅の建設・整備に時間を要した中、避難所生活が長期化した被災者もいた。日赤では、避難所における被災者の生活環境の改善や、その後、仮設住宅に移った被災者に対して、物心両面から様々な支援を実施した。

（1）給水設備の設置

震災から1か月が経過した4月中旬の宮城県石巻市の避難所では、上下水道の復旧の遅れにより、多くの避難所で手洗い場が不足し、感染症の蔓延など、衛生環境の悪化が懸念された。そこで、9か所の避難所の仮設トイレ前に給水タンクと簡易水道を設置し、いつでも手を洗うことができる環境を整備した。



簡易水道で手を洗う子どもたち（宮城県石巻市）

（2）避難所への生活家電の提供

今回の震災では、津波と原発事故により多くの被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされた。そこで、避難所において共同で使用する生活家電（掃除機、洗濯機、乾燥機など）を提供し、可能な限り健康で清潔な環境を保てるよう支援した。特に乾燥機は、集団生活の中で洗濯物を干す場所に悩む女性から喜ばれた。

（3）仮設住宅居住者に対する生活家電6点セットの提供

被災者が一時的に避難所における生活を強いられていたが、その後、仮設住宅が建設され、大部分の家族はそちらに移り住むようになった。しかし、仮設住宅には生活に必要な家電製品等がなく、行政の整備も追いつかないことから日赤において、家電メーカーの協力を得て日常生活に最低限必要である冷蔵庫、洗濯機、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの6点セットを寄贈することとした。

当初は、災害救助法が適用された10都県のうち8県からの希望により建設予定の応急仮設住宅7万件分の寄贈予定であったが、福島県の原発事故による県外避難者等の事情を考慮し、8県から県外の民間借上や公営住宅等においても県が仮設住宅として見なした住居にも寄贈が拡大され、平成24年12月で受付終了した本事業は全国47都道府県の離島に至るまで届けられ、最終的に13万3千件と当初予定

の約2倍の支援となった。多くの仮設住宅入居者からお礼の手紙や電子メールいただいた。



生活家電セットを受け取る家族（岩手県陸前高田市）

（４）避難所・仮設住宅居住者への季節対策セットの配付

岩手・宮城・福島の3県の要望を受け、夏場の暑さ・湿気・防虫などの対策に必要な冷却タオルや虫除けスプレーなどを145か所の避難所に配付した。また、冬場の寒さ・結露などの対策に必要な結露防止シートや保温敷きパッドを729件の仮設住宅に配付し、さらに、仮設住宅に付設された集会所や談話室には982台のこたつを配付した。

（５）コミュニティバスの運行支援

多くの被災者が市街地から離れた仮設住宅で生活をしているため、交通手段が十分でなく、通勤・通学や通院などに不便を強いられていた。

こうした中で被災者の生活に欠かせない交通手段を確保するため、宮城県南三陸町では9月から毎日5便、福島県大熊町では10月から毎日2便の、無料コミュニティバスの運行を支援した。



地域を結ぶコミュニティバス（宮城県南三陸町）

（６）集会所等の環境整備

仮設住宅に居住する住民の交流と、コミュニティの再生を促進するために、3県の仮設集会所等の共用スペースに人々が集まりやすい環境を作り、長机、テレビ・座布団・ホワイトボードなどの備品を806

か所に提供した。また、AEDも配備し、使用方法等の講習会も開催した。

（7）こころのケア活動

緊急対応期に医療班活動とともに行っていたものとは別に、3県の仮設住宅で生活される被災者などを対象にして、赤十字奉仕団や訓練を受けた看護師や臨床心理士*による傾聴やリラクゼーションの提供などの「こころのケア」活動を実施した。今回の大震災で受けた心理的な苦痛や慣れない仮設住宅での生活による悩みなど、被災者の話を傾聴することにより、被災者が抱えるストレスの軽減に努めている。

※各県の臨床心理士会の協力を得て、臨床心理士の派遣を行っている。



仮設集会所での「こころのケア」活動

3. 今後の復興支援について

今回の災害で、当社がこれだけの活動を展開できたのも、日本の惨状を目の当たりにした多くの国の人々が、救援の手を差し伸べてくれたからである。

今後も、被災者とより密着した支援が不可欠であると考えており、慣れない仮設住宅生活でのコミュニティ形成が困難な中、これからも赤十字ボランティア、奉仕団といった人材を活かし、被災されたひとり一人に寄り添いながら支援を継続していくこととしている。

また、近い将来起こるであろう大震災を想定し、今回の体験を教訓として、関係機関との調整を行いながらより迅速に効果的な救援活動が行えるよう、日赤としてどのような復興支援活動を展開すべきなのか、現在、検討を進めている。

宮城県における広域避難の実態と課題

神戸大学社会科学系教育研究府特命准教授

紅谷 昇平

1. 広域避難とは

日本の行政の災害対応は、基本的には住民に近い市町村の業務とされており、被災者を受け入れる避難所や仮設住宅の設置、運営についても各市町村が対応すべき業務となっている。しかし過去の災害において、被災地での生活や住宅確保が困難となったため、結果として被災者が元々住んでいた市町村外に避難するという事例は存在した。例えば阪神・淡路大震災でも、被災地外での公営住宅への一時入居や仮設住宅建設が実施され、さらに自主的なものを含めれば、市外・県外に移転した被災者は数万人規模に及ぶと推計されている。

このように災害後の広域避難・広域移動自体は珍しいものではなく、首都直下地震に備えて、人口密集地である首都圏の一部の自治体が、遠隔地の自治体との協定を締結する事例などが東日本大震災前から存在した。しかしながら「被災者は現地にとどめるのが原則」という考え方があるため、大多数の自治体では広域避難への事前の備えを実施していなかった。東北地方太平洋沖地震の発生直前に実施した、東南海、南海地震で甚大な津波被害を受ける沿岸自治体へのアンケート調査においても、広域避難の仕組みの必要性については約2割が認識するにとどまっていた。¹⁾

このようななか、東日本大震災では想定をはるかに上回る津波により甚大な被害を受けた太平洋沿岸の市町村では、行政機能・社会機能が著しく低下し、被災者への十分なケアが困難になったことから、一部の避難者を被災自治体外に移転させる広域避難を実施することとなった。宮城県内の被災自治体の場合、広域避難は大きく4つのパターンに分類できる(表1)。本稿では、主に宮城県が調整を行った二次避難(宿泊施設利用長期型)と1.5次避難(宿泊施設利用短期型)の二つについて取り上げる。

表1 宮城県における広域避難の主なパターン

自主的広域避難	被災者が元々すんでいた被災市町から自主的に他市町村に移動し、賃貸住宅等に居住するケース
域外避難所	被災市町が隣接する自治体の公的施設等に避難所を設置するケース
二次避難	県が調整し、被災市町の避難所から環境が整った被災地外の宿泊施設等に長期的に避難するケース
1.5次避難	県が調整し、リフレッシュ等を目的として、数日間、避難者が被災自治体外の宿泊施設等で生活するケース

2. 二次避難

宮城県では、沿岸部の自治体の一部が壊滅的な被害を受け、避難所となる施設も津波により被災したため、避難者の生活環境が不十分な状態で長期化する懸念があった。そこで、地震の約1週間後の3月19日には県庁内に「二次避難検討・支援チーム」が設置され、被害の甚大な地域の避難者を、被害の少ない内陸部等に一時的に移動させる計画が検討された。その後、3月22日から23日にかけて15の被

災市町にて説明を行い、二次避難を働きかけた。

二次避難では、一時的とはいえ生まれ育った故郷から離れることになるため、被災者の心理的な抵抗があり、被災自治体側でも人口流出につながる可能性がある二次避難に対して消極的なところもあった。そのため、例えば石巻市に対して3月28日から7週間、県職員を常駐させる支援を行ったように、県職員が被災市町を訪問し被災者に二次避難について直接説明を実施し、被災者の理解を得るための努力を行った。

被災者への説明と並行して、内陸部や県外の旅館・ホテル等の受入側となる施設とも調整が進められた。配宿や足の確保などについては県の観光課が窓口となり、岩手県の事例を参考に大手旅行代理店を活用している。大手旅行代理店では、エレベーターや介護ベッド等のあるホテルについての情報を有しており、要援護者の受入先となる宿泊施設の選定が容易となり、手続きをスムーズに進めるために有効だった。

二次避難では要援護者とその家族を優先したが、移動後の健康管理体制について当初は十分に考慮されておらず混乱を招いた。しかし、受入市町にて外部応援を活用して保健師を確保するとともに、送り出す被災自治体側でメディカルチェックをして健康情報をデータベース化するなど、その後は速やかに改善された。

これらの取組の結果、4月3日に南三陸町から第一陣約500人が栗原市、登米市、加美町及び大崎市鳴子温泉の避難先に移動する二次避難が進められることになり、最終的に約3千名が避難することになった。

表2 宮城県における市町別の二次避難者数

市町名	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	
二次避難者数	126	1,348	238	635	
市町名	東松島市	名取市	亘理町	山元町	合計
二次避難者数	499	13	30	190	3,079

受入施設側には1泊食事付き5千円の費用が支払われるため、観光客が減少していた旅館・ホテルにとっても経営にプラスになる副次効果もあった。後には、暑さ対策や冷房費としての費用上乘せも災害救助法の範囲として認められた。一方、受入側となった宿泊施設にとっては、二次避難の期間が不明確だったことが営業再開の課題となった。ホテル・旅館は災害時の要援護者、避難者の受入先として貴重な資源であり、災害時に有効活用していくため、今後、旅行代理店や観光協会、旅館組合、庁内各部署等で、災害時のホテル、旅館の活用方法について事前の協議を行うなどの対策が求められる。

なお二次避難先としては、県外からの施設提供の申出が多数あったが、元の居住地の近くにとどまりたいという被災者のニーズから、結果的に二次避難先は県内がほとんどであった。県外については、毎週送迎バスを出すことで秋田県、山形県に避難した事例があり、被災自治体と広域避難者との関係が切れてしまわないよう、県内の広域避難以上の配慮と対策が必要とされた。

3. 1. 5次避難

二次避難は、仮設住宅への入居までの長期的な避難生活を想定したものであった。避難所生活が長期化する見込みが確実なことから、宮城県では、4月下旬から県内ホテル・旅館等を活用したショートステイ支援事業の実施について検討が開始された。この宿泊施設を利用した短期の避難は、被災自治体で

の一次避難と長期的な二次避難の中間に当たることから「1. 5次避難」と呼ばれ、災害救助法の対象となるかどうか国の判断に時間がかかったが、最終的には認められることとなった。

1. 5次避難では、当時、既に実施されていた二次避難のスキームを活用し、受入は、被災の少なかつた内陸部の市町村とホテル・旅館等が担当し、旅行代理店が仲介する方式がとられ、5月20日付けで県内市町村に1. 5次避難事業の周知と参画希望の有無について通知が行われた。標準宿泊数は2泊3日であり、避難者を受け入れる旅館・ホテルには1泊3食当たり5,000円が支払われることになった。さらに短期である1. 5次避難については、宿泊施設側は二次避難よりもリネン等の費用負担が大きくなるため、宿泊施設への支払いへの上乘せが認められ、半分を県（最大千円）が、残りを受入市町側で負担することになった。

二次避難では、特に相部屋の場合を中心に突然のキャンセルが発生する場合があったため、その教訓を活かし旅館側には世帯ごとにひと部屋提供するよう依頼するとともに、避難者にはキャンセルした場合には再応募できないことを周知し、キャンセル防止の対策を実施した。

結果として、2011年6月から8月にかけて最終的には約3千名がこの1. 5次避難の制度を利用した。1. 5次避難の目的は、環境が不十分な避難所で生活する被災者にリフレッシュしてもらうことであったが、一時的に避難者に移動してもらうことにより避難所のスペースの再整理を進めるきっかけとなった事例や、ホテル等での避難生活を体験することで被災者が二次避難を決断するきっかけとなった事例がみられた。

表3 宮城県における1. 5次避難の利用者数

	利用世帯	利用者
第1期（6月避難分）	333世帯	807人
第2期（7月避難分）	406世帯	1,018人
第3期（8月避難分）	437世帯	1,096人
合計	1,176世帯	2,921人

4. まとめ

広域避難の最大の目的は、要援護者を中心とした震災関連死のリスクを減少させることにある。これは2004年の新潟県中越地震において、地震の揺れによる直接死を大きく上回る震災関連死が発生した反省に基づいている。現地の状況が詳細に分からない被災約1週間後の3月19日に、県外避難を進めるための二次避難検討・支援チームを関係各課で組織した対応は迅速であり、1. 5次避難を含めて、避難者の環境改善、健康維持に役立ったと考えられる。

しかしながら地震前には想定していなかった取組であったため、幾つかの問題もあった。一つは当初、県と被災自治体、受入自治体とで、要援護者の健康管理体制の調整が十分にできていなかったことがある。復興庁の福島県の被災者を対象とした調査⁴⁾では、震災関連死の要因として「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約5割、「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が約2割となっている。広域避難を実施すること自体のリスクについても認識し、特に要援護者の移動においては留意が必要である。

次に、費用負担の公平性の点で課題がある。県の二次避難、1. 5次避難の枠組み以外でも、自主的に旅館やホテルで生活する避難者も多数存在しており、その自主的な広域避難者の宿泊費用は自己負担である。これらは二次避難等というよりも被災者支援全体として捉えるべき問題であり、自主避難や二

次避難等に関する災害救助法の適用の考え方や、自主避難者への情報提供の方法等についての検討が必要である。

最後に、復興への影響がある。被災自治体の復興まちづくりにおいては、二次避難や自主的な広域避難、域外避難所等に避難者が分散したことにより、地域の住民が集まって話し合うことが困難になる課題があった。また、故郷の自治体についての避難者への情報提供について、誰が、どのように情報提供をするのかについて、十分な検討が行われず、受入側の自治体が苦勞する場面もあった。同様の問題は、仮設住宅においても発生しており、被災者の広域居住について復興まちづくり、従前コミュニティの維持の観点からも対応を検討する必要がある。

今後、日本をおそうと想定されている首都直下地震や東南海・南海地震では、東日本大震災をはるかに上回る避難者が発生すると想定されている。東日本大震災よりも、さらに大規模に広域避難が必要になる可能性が高く、これまでの教訓を活かした平時から十分な備えが求められる。

(注) 二次避難、1. 5次避難についての調査は、宮城県から人と防災未来センターが委託を受けた東日本大震災6ヶ月間の対応検証事業の一環として、センターの研究員が共同で実施したものである。本稿は、その成果である参考文献3)と参考文献2)の原稿を基に加筆・修正したものである。

【参考文献】

- 1) 紅谷昇平、定池祐季「東南海、南海地震における広域避難の可能性と条件」地域安全学会梗概集 No. 28, pp. 85-88, 2011年5月
- 2) 紅谷昇平「広域災害における避難所・広域避難に関する実態と教訓」DR I 調査研究レポート平成23年度研究論文・報告集, pp. 39-50, 2012年3月
- 3) 宮城県「東日本大震災－宮城県の6ヶ月間の災害対応とその検証」2012年3月
- 4) 復興庁「福島県における震災関連死防止のための検討報告」2013年3月

東日本大震災にみる災害対策法制の課題

東北大学大学院法学研究科公共政策大学院副院長・教授
(兼) 災害科学国際研究所教授
島田 明夫

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃、マグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震が発生し、宮城県北部で震度 7、その他の宮城県、福島県、茨城県、栃木県で震度 6 強であった。震源は宮城県沖を中心とする南北 500 km、東西 200 km にわたるプレート型の地震であり、我が国では今までに経験のない大地震であった。また、この大地震によって、10m を超える大津波が発生し、山田町、大槌町、南三陸町、陸前高田市、女川町等においては市町村の機能が失われるような未曾有の被害を受けた。

災害対策基本法においては、災害応急対策の第一義的な責任は市町村長とされているが、東日本大震災のような広域かつ大規模な災害においては、機能に大きな損傷を受けた市町村では的確な機能を果たしえない状況に追い込まれていた。また、災害救助法においては、大規模災害の場合の救助については、国の責任において都道府県が法定受託事務として行うことになっているが、宮城県や岩手県においては、沿岸部の多くの市町村が同時に大きな被害を受けたため、円滑な救助活動を行うことは困難な状況であった。

このような状況において、市町村や県の役割を補う活動を行ったのは、自衛隊等の実働部隊や国土交通省の東北地方整備局などの国の機関であり、また、関西広域連合等の域外の地方公共団体からの支援活動であった。

筆者は、国土交通省からの実務家教員であり、2000 年頃には（旧）国土庁（後に内閣府に移管）防災局で災害応急担当の防災企画官を務めており、有珠山や三宅島の噴火災害、東海村の臨界事故、熊本県不知火の高潮災害等に対処してきた経験を有していた。東北大学の研究室で東北地方太平洋沖地震を経験したことは、自分にとっての宿命であると確信した。そこで、現行の災害対策法制が災害の実態に対応した適切な形の法体系になっているか否か、また、どこに問題点があるのか、その課題は何かについて、今般の東日本大震災の実態に照らして、現地調査や各種の実態調査に基づいて実証的に研究することによって、必要な法改正等の方向についての政策提言を行うことにした。本論考においては、主として災害応急対策に焦点を当てた政策提言を行う。なお、本論考は大規模な自然災害における災害対策法制について検討することを主眼とするため、福島原子力発電所の事故については基本的に対象にはしないこととする。

1. 災害応急対策における災害対策法制の問題点

(1) 広域・大規模災害に対応していない災害対策法制

我が国の災害対策法制は、1923 年の関東大震災の復興のために震災復興土地区画整理事業のための法令が整備され、戦後の混乱期に発生した南海地震を契機として災害救助法が制定されたのをはじめとして、1959 年に発生した伊勢湾台風を契機として災害対策基本法が整備され、1995 年の阪神淡路大震災の教訓を踏まえて自衛隊の自主出動等を内容とする同法の改正がなされるなど、大規模災害が発生するたびに後追的に制定や改正が行われてきたため、いわばパッチワーク的な法体系になっており、今ま

でに経験したことがない東日本大震災のような広域・大規模災害には十分に対応できなかった。また、第一義的な防災責任が被災市町村になっており、今般のように市町村自体が被災して職員や庁舎等が失われる事態が想定された法制度とはなっていない。

このような限界に対処し、今後の発生確率が高いといわれている東海・東南海・南海地震が連動してマグニチュード9クラスの地震と津波が発生した場合や首都直下の地震などに備えるためには、広域・大規模災害にも対応できる法体系に見直す必要に迫られている。

(2) 被災自治体に対するヒアリング調査

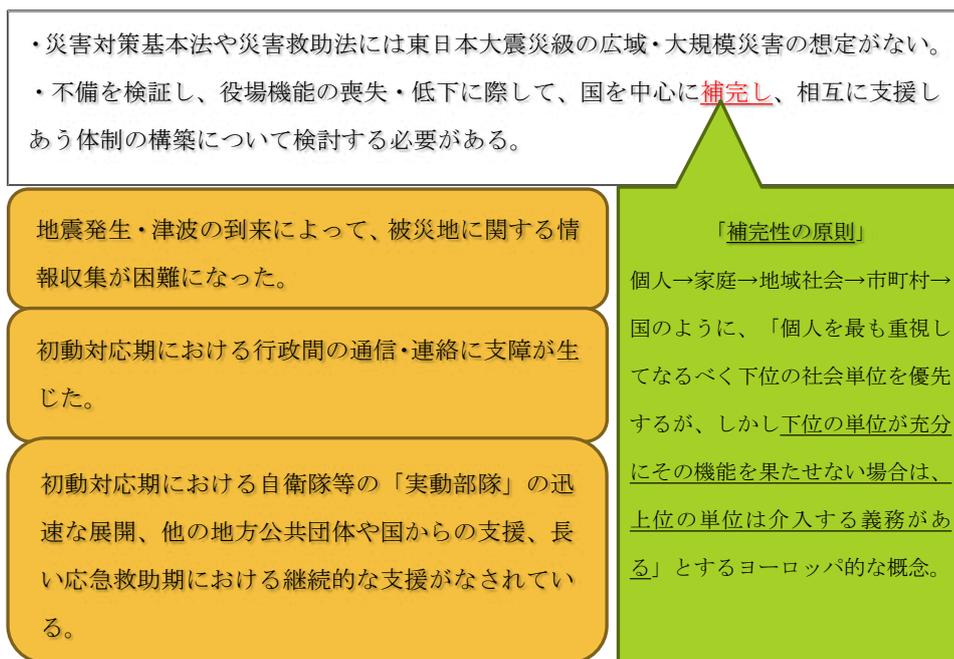
東北大学公共政策大学院においては、被災自治体である宮城県、岩手県、仙台市、石巻市、南三陸町、気仙沼市及び陸前高田市への詳細なヒアリング調査を行って、それぞれについて政策提言を行ったが、ここでは紙面が限られているため、「初動体制の確立」、「緊急輸送ルートの確保」及び「応急仮設住宅」の3項目に絞って記述したい。その上で、最後に災害復旧・復興に向けた、災害法制の改正の方向性について提言したい。

2. 初動体制の確立

(1) 広域・大規模災害における初動体制

初動体制の確立については、ヒアリング調査に当たって、現行の災害対策法制には東日本大震災クラスの「広域・大規模災害」の想定がないことから、「国を中心に被災した市町村や県を補完し、相互に支援しあう体制の構築について検討する必要がある」という問題意識のもとで実証研究を行った。ここで「補完」という概念については、「補完性の原則」*1によって、下位の政府（国に対して県、県に対して市町村）がその役割を果たせないときは、上位の政府が介入するべきであるという考えに基づくものである。ヒアリングから得られたこととして主なものを3点に整理してあげる（図表1）。

図表1 初動体制の確立等



出所：東北大学公共政策大学院 2011 年度ワークショップA 報告書

特に「広域・大規模災害」においては、情報収集と通信連絡に困難をきたした。そのようななか、自衛隊などの実動の方々から得られる情報が重要なものとなった。また、国土交通省東北地方整備局や他の地方整備局からのテックフォースが、排水ポンプ車、照明車などを迅速に配備したこと、関西広域連合については遠方にもかかわらず、人的な業務支援を早くから開始したことが評価された。

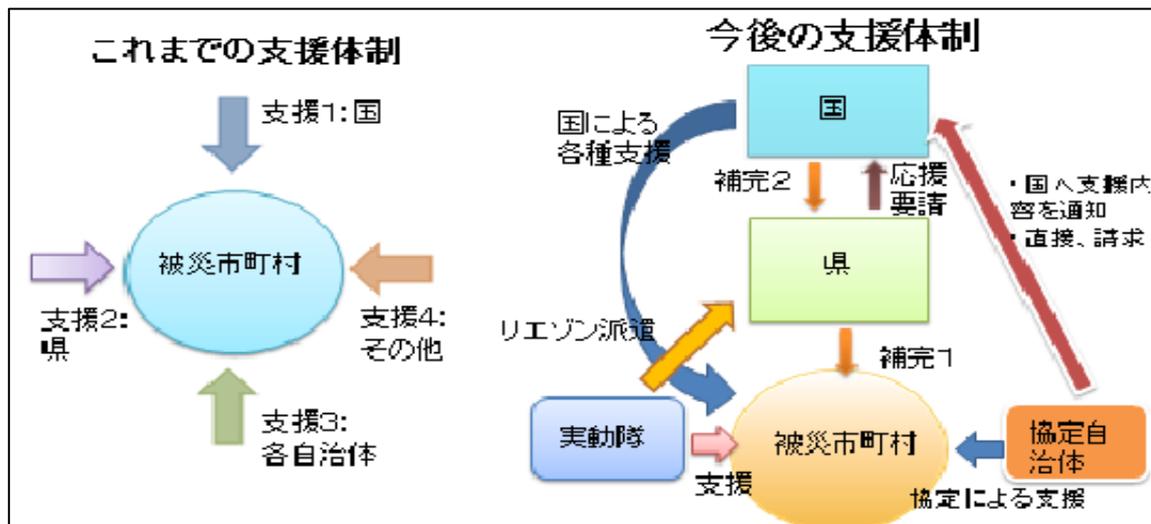
(2) 垂直的補完体制の確立

東日本大震災における沿岸部を中心とした基礎自治体の行政機能の喪失・低下に対しては、連絡調整員（リエゾン）等を通じた情報の共有を核に互いに連携の取れる初動体制の確立が必要である。このためには、まず、垂直的補完体制の確立が必要である。これは行政機能を喪失・低下した被災市町村が行うことができない業務等を県が補完性の原則に則って代行することにより主体的に対応、支援することを第一とする。第二に県だけでは対応しきれない場合、救援に係る活動を国がさらに補完することも必要であり、この被災市町村と県、国の三者が垂直的に補完し合うことが垂直的補完体制である。これにより役割と責任も明確化することが可能となる。

(3) 水平的支援体制による連携

次に水平的関係による支援体制が必要である。水平的関係とは、被災地と災害時に応援の協定を締結している自治体や民間企業等の連携を意味する。このように縦と横の組合せによる新たな支援体制の確立が求められている（図表2）。

図表2 新たな支援体制の確立



出所：東北大学公共政策大学院 2011 年度ワークショップA 報告書

3 緊急輸送ルートの確保

(1) 緊急輸送に用いられた主なルート

緊急輸送ルートの確保は、災害応急対策において、人的・物的支援を被災地に迅速に輸送し、人命救助等を円滑に行うために重要なファクターとなる。緊急輸送ルートの確保に関して重要となる要素は、輸送を行うために必要となる道路・港湾・空港等のインフラの早期復旧である。東日本大震災で緊急輸送に用いられた主な手段は、ヒアリングを行った全ての地方公共団体において、トラック等による陸運であったことが確認された。

法令上、これらのインフラ施設の復旧を行う主体は、主として管理権を有する各地方公共団体である。

道路に関しては、指定区間外の国道は都道府県、都道府県道は都道府県、市町村道は市町村が管理者であり、これらの管理権を有する地方公共団体は、発災後のマンパワー不足等によって、管理権に基づく復旧を行うことが困難であった。

こうした状況の中、地方公共団体を補完した主体は国と自衛隊であった。国土交通省東北地方整備局が自衛隊と協力して行った「くしの歯作戦」がその好例である。ヒアリングにおいては、全ての地方公共団体が、各インフラに対する復旧を行うに際し、国または自衛隊が被災地方公共団体を補完する中心的な役割を担ったと回答した。

（２）緊急輸送ルートの確保に係る問題点

東日本大震災においては、沿岸部の市町村において、庁舎の被災等による行政機能の喪失が発生し、また、県においても、広域・大規模災害によるマンパワー不足が発生したため、インフラの復旧を本来の管理者が行うことが困難となったことがヒアリングから明らかとなった。一方、東北地方整備局による県管理国道等の道路啓開が行われるなど、本来管理者以外の主体によるインフラの応急復旧が広域的に行われたことも、東日本大震災の特色である。しかしながら、インフラに関する事項を規定する現行法令においては、災害時の国による直轄工事や権限の代行は一部を除き規定されていない。これでは、広域・大規模災害への対応としては不十分である。

（３）緊急輸送ルートの確保に係る提言

ここでは、最も重要な緊急輸送ルートとなった道路について提言を行う。道路に関する災害応急対策は、道路啓開と道路復旧に分けられるが、道路啓開は、道路上に堆積したがれきや放置車両等を除去して、緊急車両の通行を確保するために行われる作業であり、災害対策基本法によって規定されている。しかしながら、災害対策基本法においては、警察官が主体となり、その補完的地位に自衛官と消防吏員が位置づけられ、指定行政機関としての国土交通省は主体と規定されていない。これは、同法第 76 条が本来緊急通行車両等の通行を確保するという交通管理権に基づく規定であることから、交通管理権を有する警察を主体として考えられていることに起因するものである。

広域・大規模災害に際しては、実動力を有する国が自発的に道路の管理に関与できることを法定し、緊急輸送ルートの確保を実効的に行い得るような法令の改正が必要となると考える。

4. 応急仮設住宅

（１）応急住宅対策に係るヒアリング調査の概要

応急住宅対策についてのヒアリング調査の柱は 3 点であり、1 点目は住宅の「応急修理」について、2 点目は「応急仮設住宅」について、3 点目は今回の東日本大震災で大いに活用された民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅とみなす制度について、それぞれどのような課題があるのかということであった。

住宅の応急修理制度については、活用されてはいたが、修理業者が不足していて、資材・機材が不足していることと、限度額（52 万円）が実態に合わないことが指摘された。

応急仮設住宅の建設においては、まず、用地の確保に困難を極めたことに加えて、本来は最初から寒冷地仕様で建てるべきであったが、スピードを重視せざるを得ず、結果的に本格的な冬の到来を前に寒さ対策が不十分であることが問題となった。

また、特に宮城県については仮設住宅の建設戸数よりも借上げ民間賃貸住宅の戸数の方が上回っている状況である。このように民間賃貸住宅が活用されたことが、今回の特徴であるが、これには県・貸主・

被災者との三者契約の形がとられたために、県の作業量が膨大なものとなったことが問題となった。

（２）応急仮設住宅に係る災害救助法の課題

応急仮設住宅に係る災害救助法の課題は、次の２点である。

１点目は、現物給付の原則の弊害である。災害救助法では、原則として現物給付による支援を行うこととされているが、被災者のニーズとのミスマッチが発生しており、また、仮設住宅の支給は１戸当たり 600 万円程度の建設費用がかかるなどコストの面からも大きな問題がある。

２点目は、被災者支援の長期化である。災害救助法では避難所における避難生活は 7 日間を想定しているが、東日本大震災においては最長 9 か月の避難所生活を余儀なくされたケースもあった。

（３）東日本大震災の実態に照らした仮設住宅に係る提言

以上のヒアリングの概要と災害救助法の課題を踏まえて、次の２点の提言を行う。

１点目は、借り上げ民間賃貸住宅に対して、使途制限のある金券としてのバウチャー制度を導入することで、被災者の長期的な自立支援を盛り込んだ支援の実現を目指すことを提言したい。

２点目は、災害救助法を現在の被災者支援に対応させることで、避難生活の長期化に対応することを提言したい。具体的には、災害救助法第 23 条の救助の種類から「仮設住宅」、「応急修理」の文言を削除させることで、被災者支援の改善を図ることである。

（４）住宅バウチャー制度の提言

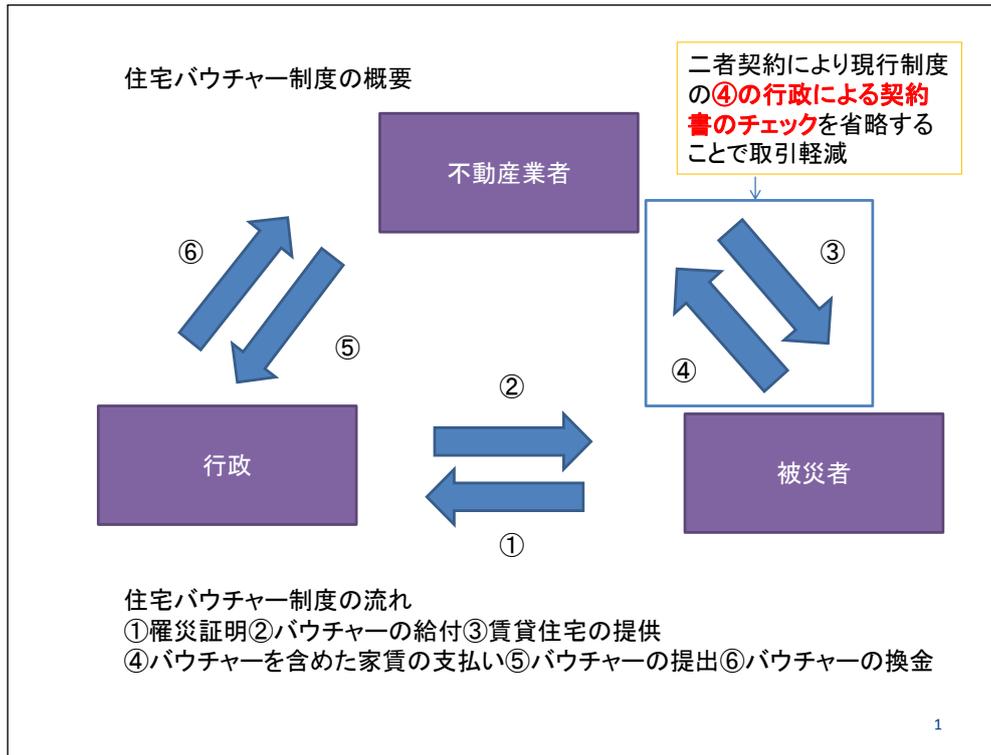
民間賃貸住宅借上げ仮設住宅制度は、まず、③被災者と不動産業者（または貸主。以下同じ。）が契約し、①県が契約書に不備がないかチェックして、さらに④⑤県と不動産業者が契約して、⑤県が借主として家賃を支払うという三者契約となる。民間の賃貸住宅を利用していくという点で、被災者のニーズそのものはある程度満たしているが、膨大な時間がかかり、被災者支援が遅れるという問題が発生した。

この背景としては、直接被災者へ家賃補助として現金を支給した場合に、住宅以外の用途に利用され、政策の本来の目的から逸脱するおそれがあるためである。それに対して家賃の支払いにしか使えない住宅バウチャー制度*2 であれば、不動産会社と被災者との間での二者契約となり、バウチャーを被災者に支給する手続きのみでスムーズな入居が可能になる。このように、バウチャー制度を導入すれば、行政の負担を軽減し、円滑な支援が実現可能となる（図表 3）。

（５）災害救助法改正の提言

災害救助法の問題点の一つとして、時系列的区分が明確でないことがあげられる。時系列的区分とは、初動期・応急期・復旧期という区分である。このような区分がないがために、本来は復旧期に位置付けるべき事象を、応急期の規定として対応するといった事態が生じてしまう。例えば、応急仮設住宅と応急修理は、本来は復旧期の事象であるにもかかわらず、応急救助期の法律である災害救助法に位置付けられている。これらを災害救助法から削除し、復旧期に焦点を当てた新たな法体系に整理すべきではないかと考える。

図表3 住宅バウチャー制度の概要



出所：東北大学公共政策大学院 2011 年度ワークショップ A 報告書

5. 災害対策法体系の見直し

(1) 今後の災害復旧・復興への課題

大規模災害の影響は多岐にわたり、個人の生命・財産、公共・公益施設、事務所・工場等民間施設、農業・漁業等生業の設備、地域社会のコミュニティなどは被災前には相互に有機的に機能してきたが、災害によって破壊されれば、そのような有機的なつながり自体を失うため、住宅や施設等を単に復旧することだけでは地域の回復は達成できない。大規模災害の被災地には、新たな展望のもとに、被災した人や地域相互のつながりを含んだ地域の再編を図ることを視野に入れて、整合性のとれた災害復旧計画を定めて総合的な観点からの復旧事業を進めるとともに、地域の将来を見据えた積極的な復興活動によって、被災地に新たに安定的かつ有機的なコミュニティを作り上げて、持続可能なまちの再生を図る災害復興が必要である。

このような観点から、今後の東日本大震災の速やかな復興にむけて、早期の被災者の自立を促す被災者支援を実施することが欠かせない。被災者の自立に対応した総合的な生活再建対策の整備など、復旧・復興の円滑化のための枠組みの在り方の検討が望まれる。

(2) 災害対策法体系の現状と見直すべき方向

以上を踏まえて、災害法制の体系をどのように改善すべきか。まず、一般法と特別法の関係について、簡単に説明したい。現行の災害法制の体系では、「災害対策基本法」は「基本法」という名前がつけられているものの、「災害救助法」等の災害関連諸法との関係は、一般法と特別法という関係になっている。

したがって、例えば国の責務に関しては、「災害対策基本法」においては、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有し、防災に関し万全の措置を講ずる責務を有している」

とされているが、災害救助法においては、「都道府県は、国の責任において、法定受託事務として救助を行う」とされている。「特別法は一般法に優先する」とされているので、災害救助法の規定が優先されて、国の役割が不明確になっている。

基本法は、本来は個別法のベースとなるものとして制定されるものであり、「教育基本法」、「土地基本法」、「環境基本法」などがある。一般的には、基本法とは、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度や政策に関する基本方針や原則などを明示したものである。基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしている。また、基本法は、国の制度・政策に関する理念、基本方針を示すとともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常である。すなわち、基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の個別の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしている。

広域・大規模災害における国の役割の重要性に鑑みれば、憲法第 25 条の「生存権」及び同法第 13 条の「生命・自由・幸福追求権」の理念を「災害対策基本法」に具体化して規定し、その上で本来の災害法制の「基本法」として位置づけた上で、災害応急対策に係る一般法としての規定も残しつつ、その理念や基本方針に従って、個別法としての災害関連諸法を見直す方向で検討する必要があると考えられる（図表 4）。

おわりに

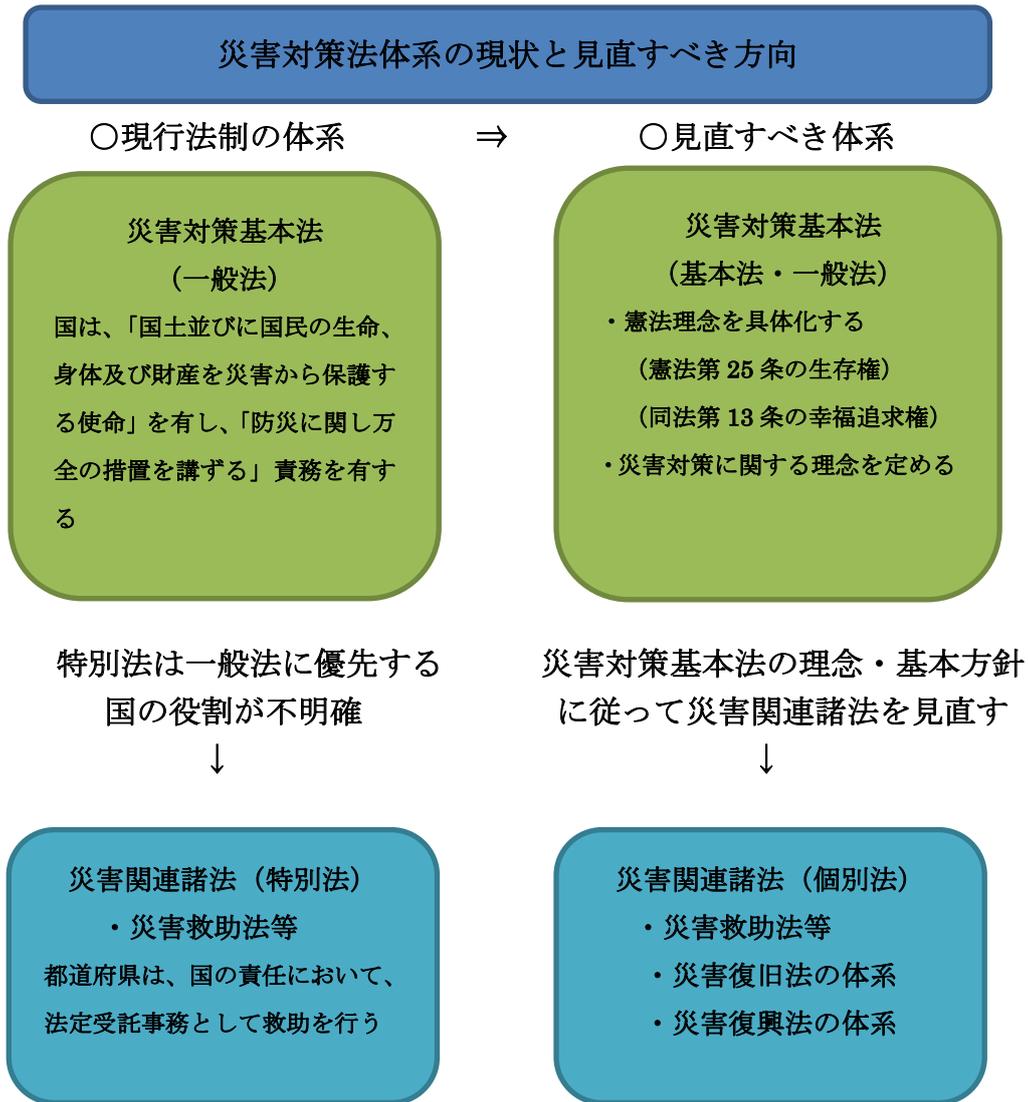
国の中央防災会議においては、30 年以内の発生のおそれが高まっている南海トラフ沿いの東海・東南海・南海地震が仮に連動して発生した場合には、推定マグニチュード 9.1 の巨大地震となり、それによって巨大津波が太平洋沿岸地域を襲うと、死者は最大 32 万人、避難者は最大 950 万人と見込まれ、それによって国家予算の 2 倍超となる 220 兆円にもものぼる経済被害をもたらされると試算している。また、同じく発生の可能性が高まりつつある首都直下の地震においても、死者 5,300 人～13,000 人、避難者が最大 650 万人、経済被害が 112 兆円と見込まれている。これらの広域・大規模災害についてはもはや「想定外」とは言えない状況であり、最悪の事態が発生した場合においても、国全体としての確にリスク・マネジメントが行えるように災害法制度を整備しておくことが必要不可欠となってきている。

本論考が、今後 30 年以内の発生確率が高まっていると言われる「東海・東南海・南海地震」や「首都直下の地震」に向けて、役立つことを願っている。

(注)

- 1 個人でできることは個人で、個人でできないことは地域社会で、さらには市町村、都道府県、国でと政治権力はこれらがその必要性を満たせない場合にのみ介入すべきという個人主義的な社会構成概念である。
- 2 個人を対象とする用途制限のある切符形式の補助金のことであり、それを交付された者は財貨・サービスと交換し、そのバウチャーを受領した事業者はそれを政府に提出して換金する制度である。

図表4 災害対策法体系の現状と見直すべき方向



【文献】

- ・ 芦部信喜『憲法 第5版』岩波書店、2011年
- ・ 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、1995年
- ・ 生田長人「防災の法と仕組み」『シリーズ防災を考える 第4巻』東信堂、2010年
- ・ 稲葉馨・高田敏文編『今を生きる—東日本大震災から明日へ！復興と再生への提言—3法と経済』東北大学出版会、2012年
- ・ 国土庁防災局「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告」2000年
- ・ 災害救助実務研究会『災害救助の運用と実務』第一法規、2011年
- ・ 中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門委員会報告」、2011年
- ・ 中央防災会議防災対策推進検討会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ第二次報告」、2013年
- ・ 防災行政研究会編集『逐条解説 災害対策基本法』ぎょうせい、2002年
- ・ 八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる議論と立法の経緯」(『レファレンス』、2007年)