

## □ 避難所・避難生活に関する法制度

関西大学 社会安全学部 教授 山崎 栄一

## はじめに一着眼点

災害後においては、「仮の住まい」、や「仮の生活」を営むことを余儀なくされる被災者が発生する。今回の特集においては、その中でも避難所に焦点を当てていることから、まずは避難所のあり方について述べていくことにする。

避難所に関する法制度といえ、まず真っ先に思いつくのが災害救助法であろう。まさに、4条1項1号において、救助の一内容として「避難所及び仮設住宅の供与」とある。そして、避難所における避難生活となると、「食品の給与及び飲料水の供給」（同2号）や「生活必需品の給与又は貸与」（同3号）も当然に関わりをもってくる。

では、避難所やそこでの避難生活は「どうなっている」のか。災害救助法の条文そのものを見ても、「応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図る」（1条）としか書かれておらず、具体的な内容は、内閣総理大臣が定める「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年10月1日内閣府告示第228号）」（いわゆる「一般基準」）や内閣府が策定し現場における運用マニュアルとして機能している「災害救助事務取扱要領」（年度ごとに発行）に記載されている。いずれもインターネットから入手可能である。一度読んでみて欲しい。

他方、避難所やそこでの避難生活は「どうあるべき」なのか。じつは、災害対策基本法の条文の中にそのヒントがある。条文をよく見てみると、

結構いいことを書いている。災害後の避難所・避難生活のあり方については、東日本大震災までは災害救助法において規定されるのみであったが、大震災後は、法改正により災害対策基本法にも規定されるに至った。そのためか、多くの国民はそのことをあまり知らない。第一、新聞やテレビを見てみても、災害対策基本法から避難所・避難生活を論じた記事などほとんど見たことがない。筆者がいくら災害対策基本法が重要であるといっても記事には載せてくれない。

本稿においては、災害対策基本法から見た避難所・避難生活のあり方を中心に解説をしていきたい。図は、災害対策基本法が避難所・避難生活にどのように関わっているのかを示している。図を見てみると、実は、災害前から避難所の整備や避難生活に向けての準備が進められているということが分かる。

## 災害対策基本法から見た避難所・避難生活

災害対策基本法2条の2には基本理念が書かれている。以下の二つの条文が非常に重要である。

## 2条の2第4号

災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。

4号は、災害関連死の防止義務を規定したものであるといえる。災害関連死とは、自然現象に起因する直接死ではなく、避難生活における疲労・ストレスや環境の悪化等といった間接的な原因により死亡することをいう。復興庁の調査によると、災害関連死の原因の約3割が避難所等における生活に起因する肉体・身体的疲労によるものであった。高齢者・障害者等が長期間体育館のような場所で避難生活を強いられることがないようにしなければならない。

普段、私たちは災害が発生した後に、多くの人が体育館などに避難している様子が報道されているが、読者の方々はどのように感じているのだろうか。実は、体育館で避難をしていること自体、脆弱性を有している人にとっては非常に危険な状態にさらされているのだという認識が必要なのである。災害後に、1週間たってやっとホテルや旅館の手配ができたというのは遅すぎはしないだろうか。

## 2条の2第5号

被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

5号は、被災者がそれぞれに有している生活再建ストーリーにあわせた多様な支援策を展開していくとともに、被災者の個々の事情に応じた支援を求めている。憲法13条の個人の尊重から派生した規定であるともいえる。

8条2項を見てみると、国や自治体の実施に努めるべきことが規定されている。

そこには、「被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護」(14号)は、2条の2第4号における災害関連死の防止義務を受けた規定であるとともに、単に避難所に避難させたらそれでいいということではなくて、その後の

避難生活に対する健康・居住環境の配慮を要請しているといえる。

「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下「要配慮者」という。)に対する防災上必要な措置」(15号)は、2条の2第5号を受けた規定であるといえる。これまでは、実務的に災害時要援護者と呼ばれていた人たちである。

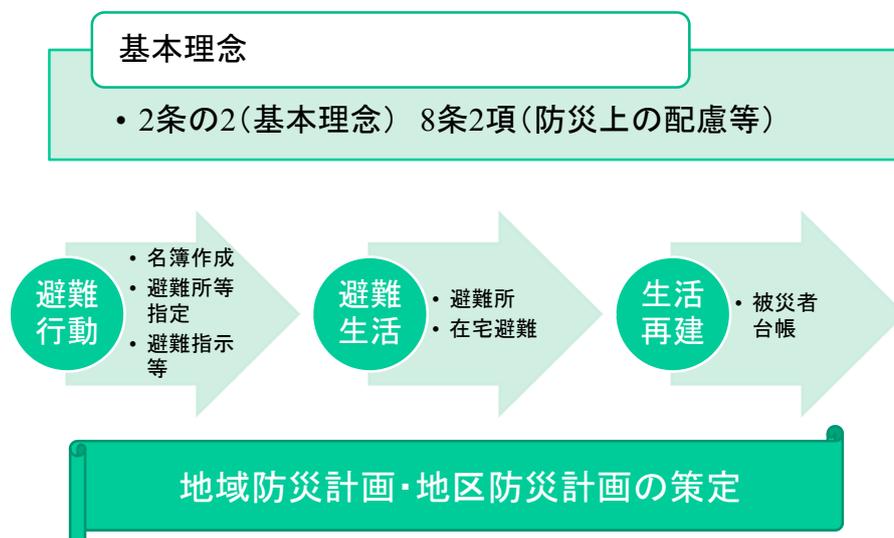
「被災者に対する的確な情報提供及び被災者からの相談に関する事項」(17号)も重要な規定で、被災者支援が単にモノやお金の提供だけではないことを示している。自律的な生活再建を果たすためにも重要な要素である。

ここまでの条項を総括してみると、災害対策基本法改正(2013年)によって、全員に平等におにぎりを配って、雨風を凌げたらいいという旧来の被災者支援観が払拭され、新たな被災者支援観が提示されたと評価することができる。すなわち、①絶対的な平等から個々人の特性への配慮、②避難生活の安定に向けた、健康、居所への配慮、③被災者支援業務としての情報提供や相談業務の実施、といった要素を抽出することができる。被災者支援の内容や質が、戦後直後と比べると大幅に変容していることが分かる。これらの基本理念規定の多くは、東日本大震災後に初めてやっと規定されたものである。多くの人たちが知らないのも仕方がない。だが、このような考え方を浸透させなければならない。以下において、災害対策基本法においてどのような規定がより具体的な形で設けられているのかを見ていこう。

## 災害前の避難所・避難体制の整備

時系列的に見てみると、災害前から市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定することになっている(49条の7)。どこに避難所を指定し整備をしていくのかについては、

## 災害対策基本法から見た避難所・避難生活のあり方



市町村防災計画に定めることになる（42条）。東日本大震災後に新たにできたのが、地区防災計画についての規定である（42条の2）。地域において地区防災計画を策定することで、地域の住民が災害前から自分たちの住んでいる地域にある避難所の運営や避難のあり方について、考え、行動をするきっかけになる。

いつ避難所に避難すればいいのかについては、市町村長が避難指示などを出す権限を有しているが（60条）、避難のタイミングについても普段から考えておいた方がいいだろう。そして、すべての人が安全に避難所に到達ができるようにするためには、事前に要配慮者が地域にどれだけいるのかを把握しておくことが望ましい。「避難行動要支援者名簿」が市町村によって作成することが義務づけられているが（49条の10）、要支援者を避難所に受け入れる体制作りも求められている。

### 災害後の避難生活—生活環境への配慮

災害発生後は、市町村長などの災害応急対策責任者は、避難所を提供するとともに、避難所ないしその他の場所に滞在している被災者の生活環

境の整備に必要な措置を講ずることになっている（86条の6～7）。ここでのポイントは、避難所はもとより、その他の場所に滞在している、すなわち、テントや車中、被害を受けた住居に住み続けている被災者についても、生活環境に問題が無いかどうか配慮し、必要であれば支援をしなければならないということだ。

従来の被災者支援というのは、避難所—仮設住宅という、行政が提供してきた居所をベースに展開させてきた。ところが、被災者であったとしても避難所や仮設住宅で避難生活をしていない人、あるいは在宅被災者に対しては、物質的な支援がなされにくかったという実態があった。

在宅被災者に対しては、仮の住まいではないが、そこでの居住に不便が生じるケースも見られるわけで、その不便に対しては何らかの配慮や支援が必要となる。これまでは、在宅被災者は支援の態様から外されてしまい、そもそも配慮さえされていない（被災者としてさえ見てももらえなかった）という現実がある。決して「避難所に避難していないから被災者ではない、避難していないから大丈夫だ」ということにはならないのである。

ろくに被災者の実態を把握することなく「大丈夫だろう」と思ってしまう時点で、誰かを見捨ててしまっている。そのツケは自分が災害に見舞われたときに回ってくるかもしれない。筆者からすると、被災者支援の歴史というのは、被災者を「見捨ててきた」歴史に他ならない。

### 被災者台帳—被災者の把握と相談業務の効率化

被災者台帳とは、被災者の総合的な生活再建支援を実施するために設けられるもので、1995年の阪神・淡路大震災から萌芽的に導入されており、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震においても導入されている。

東日本大震災後に災害対策基本法が改正され、市町村長は、被災者支援の効率化のために「被災者台帳」を作成することができることになっている（90条の3）。イメージとしては、被災者カルテのようなものだと思っただけがいい。

被災者台帳は、被災者支援の「抜け・漏れ・落ち」を防ぐとともに、被災者個人個人に配慮や支援をするためのツールとして機能することが期待される。避難所に避難した時点からこのような台帳をもとに個別的な配慮や支援ができるようになることが好ましい。また、避難所以外で生活をしている被災者もできるだけ早く把握につとめ、台帳をもとに適切な配慮や支援が移行することが求められる。

被災者の把握と相談業務の効率化を迅速にすすめるために、被災者台帳は、災害前から導入・整備しておくことが望ましい。

### 今後の課題

今回は、災害対策基本法をベースに解説を行っ

た。避難所・避難生活のあり方に関していえば、①いつの災害、どの地域においても一定水準の支援が実施されるという運用面と、②災害対策基本法で掲げられている理念・方向性に合致するような支援策の質を向上に努めるという制度面の、二つの次元で、改善を図らなければならない。

①については、災害前に、避難所・避難生活に関する制度の周知と、常日頃からの準備や訓練をどこまで浸透させることができるか、そして、災害後に、どこまで被災者にまんべんなく配慮や支援をすることができるか、あるいはしようとしているかにかかっている。

②については、災害対策基本法に書かれている理念や方針がはたして、どこまで実現されているのかを災害救助法の条文や運用を眺める中で熟考して欲しい。ここでは、ごく一部を紹介したに過ぎないが、生命が最優先されなければならないという当たり前のことがまだまだできていない現実、被災者支援制度の枠組みから見捨てられている被災者の存在に目を向けなければならない。

「制度がそうだから」とか「そういう決まりになっているから」従うのではなくて、そもそも論として、「一般基準」や「災害救助事務取扱要領」やそれに基づく運用自体が、災害対策基本法（はたまた憲法）に書かれている理念にかなっているのかどうか、私たちの一般的な感覚やニーズからして妥当なのかどうか、について検討が加えられなければならないのである。

本稿が読者にとってこれまで有していた避難所・避難生活に関するイメージを越えた幅広いビジョンをもってもらう機会になっていただければ幸いである。