

《報告》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

著者	野呂 雅之
雑誌名	災害復興研究
号	9
ページ	1-12
発行年	2018-03-31
URL	http://hdl.handle.net/10236/00026940

《報告》

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

野呂 雅之*

要約

震度7の連続地震となった熊本地震で、地元の市町村から離れて避難した被災者がどれほどの規模で、どの地域まで広がっているのか。広域避難の実態を明らかにして、被災者支援の政策につなげようと実施した全国調査で、457自治体が公営住宅で避難者の受け入れを表明し、被災した人たちは北海道から沖縄までの85自治体の公営住宅に避難していることがわかった。

東日本大震災を契機に災害対策基本法が改正され、支援漏れを防ぐために被災者情報を一元的に集約する被災者台帳を作成できる規定なども設けられた。災害対策基本法の改正後、初めての大地震となった熊本地震での自治体の対応は、法改正の趣旨を生かすかどうかの試金石でもあったが、避難者の情報把握に手間取り、被災自治体の対応は後手にまわってしまった。

本稿では広域避難者に対する行政機関の対応を検討したうえで、本研究所が実施した避難者の受け入れ自治体の調査結果を分析し、それを踏まえた被災自治体のヒアリング等によって、熊本地震における広域避難の実態と避難者把握のための課題を考察する。

キーワード：熊本地震、広域避難、災害対策基本法、被災者台帳

1 研究の背景と目的

東日本大震災をきっかけに改正された災害対策基本法（以下、改正災対法と記す）では、災害時における広域避難者の把握について被災者の安否情報の提供等に関する規程が新たに設けられ、被災した地域の都道府県や市町村が他の自治体等の関係機関に対し、被災者の生死や所在等に関する安否情報を求めることができるようになった。さらに、改正災対法では、支援漏れを防いで公平な支援を効率的に行うため、個々の被災者の被害実態や支援の実施状況などを一元的に集約する「被災者台帳」を作成できる規程も設けられた。

こうした規程によって、被災地域の市町村は必要に応じて他の自治体等に被災者の個人情報を求めることが可能であり、情報提供を求められた自治体等においては個人情報保護条例上、本人の同意がなくても第三者に個人情報を提供できる「法令等の定めがある場合」に該当するものとして情報提供が可能になった。

2016年4月16日と18日に連続して震度7の激震が起きた熊本地震は、改正災対法の施行後で初めて大規模かつ広域に被害が及んだ地震である。被災時に居住していた市町村（以下、避難元市町村と記す）から離れて避難した被災者の実態を明らかにし、改正災対法の趣旨を生かした支援がなされているのか検証するのが本稿の目的である。

* 関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員・教授

わが国の災害からの復興施策は属地主義を旨として、被災者個人を見据えた属人的支援が必要な¹⁾広域避難に対する支援策は極めて乏しかった。1995年に起きた阪神・淡路大震災では多くの被災者が兵庫県外に避難したが、避難元市町村が被災者の情報を把握するための制度や仕組みが不十分だったことから、県外に避難した被災者は生活の立て直しに必要な支援が受けられず、個人の生活²⁾再建に大きな課題を残した。

東日本大震災では、津波と東京電力福島第一原発事故によってピーク時には47万人もの被災者が避難を余儀なくされた³⁾。広域避難者の所在を把握できなかった阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、総務省は被災者の避難先を把握するために「全国避難者情報システム」を2011年4月25日から稼働させた。このシステムは被災者が避難先の市町村に自ら所在を届け出るいわば手上げ方式のため、登録漏れや避難先の変更にもなう登録の重複があり、欠陥も少なくなかったが、東日本大震災で広域避難者の把握には一定の効果を持つことが示された⁴⁾。

しかし、熊本地震では全国避難者情報システムを使わないことが地震発生後の総務省へのヒアリング等で明らかになる一方で、国土交通省（以下、国交省と記す）がいち早く全国の自治体に対して避難者の受け入れに協力を求めていることがわかった。そのため、本研究所では本学の2016年度大学共同研究（学長指定研究）「熊本地震関連共同研究（公募型）」によって、熊本地震の被災実態に基づく広域・長期避難の支援システム構築のための研究に着手した⁵⁾。本稿ではまず広域避難者に対する行政機関の対応を検討したうえで、共同研究で実施した避難者受け入れに関する調査の結果を分析。それらを踏まえた熊本県や避難元市町村へのヒアリング等によって、熊本地震における広域避難に関する施策を検討し、被災者支援システムの展望を考察する。

2 熊本地震における広域避難者に対する行政機関の対応

2-1 国交省の要請に457自治体が公営住宅で受け入れ表明

熊本地震で震度7の「本震」があった2016年4

月18日、国交省は住宅総合整備課長名で全国の自治体に対して「熊本地震に伴う公営住宅等への入居の取扱いについて」とする通知を出した。

被災者の住宅を緊急に確保する必要があるため、広域に避難した被災者が公営住宅等への入居を希望した場合、避難先の自治体に空き住戸の提供について「最大限の配慮」を求める通知である。阪神・淡路大震災や東日本大震災でも国交省は同様の通知を出しており、⁶⁾広域避難が想定される大災害が発生すると避難者の受け入れに対する協力を自治体に求めてきた。

熊本地震における通知では、被災者の一時的な入居については地方自治法第238条の4第7項（行政財産の使用許可）に基づく目的外使用許可として認めたいと、収入基準等の入居者資格要件を問わないことや家賃等の徴収猶予または減免を行うことなどを条件としている。

これを受けて青森、宮城、福島を除く44都道府県、413市町村の計457自治体が公営住宅等で被災者の受け入れを表明した。国交省は出先機関を通じて公営住宅等の空き住戸の提供状況を把握し、通知を出した4日後の4月22日から同省のホームページで被災者向けの暮らし関連情報として空き住戸の広報を始めた。

2-2 避難者情報の把握、総務省のシステム使わず

熊本地震では全国避難者情報システムは使われなかったが、その理由は次のような経緯からだった。

全国避難者情報システムでは、被災者が自ら避難先の居所や避難元の住所等の情報を避難先の市町村に届け出ると、その避難者情報はエクセルシートによって避難先市町村から避難先都道府県へ、避難先都道府県から避難元都道府県へ、避難元都道府県から避難元市町村へと提供される仕組みである。この被災者情報に基づき、避難元市町村は見舞金等の給付の連絡、税金や保険料の減免等の通知、支援金の支給や仮設住宅の募集等の支援情報について、被災者の避難先の居所に広報紙等を郵送して知らせることができるようになる（図1）。

総務省は熊本県からの依頼があれば全国避難者

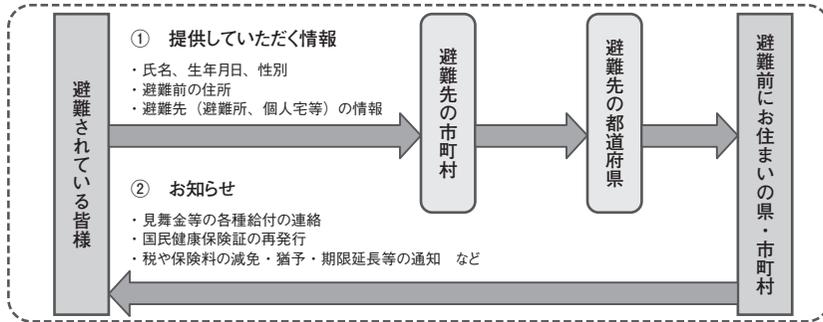


図1 全国避難者情報システム

出所：総務省の資料から

情報システムによって避難者を把握する準備をしていたが、熊本県は幾重もの自治体経由の同システムを使わず、熊本地震の発生から1カ月後の2016年5月17日に知事公室危機管理監名で全国の自治体に避難者の情報把握に協力を求める通知を出した。

熊本県の通知によると、避難者については避難元市町村が被災者台帳の作成等を行うために把握する必要があるとして、避難先の市町村が避難者の情報を把握した場合、1) 氏名、2) 生年月日、3) 男女の別、4) 避難元市町村における住所、5) 避難先の所在地および連絡先電話番号、6) 避難先に同一世帯員とともに居住している場合には、当該同一世帯員に係る上記1) から5) までの情報——の6項目を避難元市町村に伝えるよう要請した。避難先の市町村から避難元市町村に情報提供してもらった内容だったが、さらに通知では、避難先の市町村が避難者に対して、避難元市町村に直接連絡するよう呼びかけることも依頼している。熊本県は避難者に対して、避難元市町村に連絡するよう求める文書をホームページに掲載した。

総務省は避難者自らが避難元市町村に連絡するのを後押しするため、その前日の5月16日付で全国の自治体に「避難者に対する避難元市町村への避難先の連絡の呼びかけ協力」を依頼する通知を出した。避難先の市町村が避難者に連絡を呼びかける際の留意事項として、避難元市町村への連絡は電話によるものと指示し、避難元市町村の連絡窓口一覧を添付した。

熊本県と総務省の通知では、避難者の情報につ

いて①避難先の市町村が避難元市町村に連絡する②避難者自らが避難元市町村に連絡する——という二通りの連絡方法を依頼しているのであり、後述するようにそのことが避難先の市町村の対応に影響を及ぼしていた。

3 熊本地震の避難者受け入れに関する調査

3-1 調査の概要

熊本地震が起きた直後の4月下旬から6月にかけて現地調査で被災市町村等のヒアリングを進めた結果、前述のように改正災対法で新たに定められた被災者台帳の導入に備えて被災者の避難情報を把握しようとしていることがわかった。熊本地震関連共同研究が決まった2016年7月から研究の基礎資料となる避難者受け入れに関する調査に乗り出した。

調査は本研究所と毎日新聞が共同で実施した。調査対象は国交省がホームページで公開している公営住宅による被災者の受け入れを表明した457自治体。2016年9月に調査票を郵送し、メールまたはファクス、郵送で回答を求める形式をとった。

調査項目は避難元の市町村名、受け入れ世帯数・人数、子どもの人数（義務教育、就学前）、家賃の財源、行政サービスの費用、避難元市町村への連絡方法など19項目で、2016年9月1日現在の状況について尋ねた(表1)。回答は38道府県、279市町村からあり、回答率は69.4%だった。主な項目について調査結果を検討していく。

表1 熊本地震の避難者受け入れに関する調査

【すべての自治体にお尋ねします】

問1. 熊本県からの避難者を受け入れるのにあたって、広報はどのようにしていますか。複数回答も可。

1. メディアに広報している	4. その他（具体的に：)
2. 貴自治体のホームページで広報している	5. 特段の広報はしていない
3. 熊本県を通じて広報している	

【すべての自治体にお尋ねします】

問2. 熊本県からの避難者を貴自治体が管理する公営住宅で受け入れられましたか。

1. 避難者をすでに受け入れている
2. 受け入れたが、すでに退去している
3. 受け入れは表明しているが、まだ申し込みはない

【すべての自治体にお尋ねします】

問3. 公営住宅で避難者を受け入れるのにあたって、必要な書類は以下のどれですか。

1. 入居時に罹災証明書が必要	3. その他（具体的に：)
2. 入居してから後に罹災証明書が必要	4. 必要な書類はない

問4からの質問は、問2で「1. 避難者をすでに受け入れた」「2. 避難者を受け入れたが、すでに退去している」とお答えになった自治体にご回答ください。問2で「3. 避難者の受け入れは表明しているが、まだ申し込みはない」とお答えになった自治体は、4ページの問18へお進みください

問4. 避難して来られた方の元の住所地（自治体名）と世帯数、人数について下記にご記入ください。なお、中学生までのお子さんがある場合、小中学生（義務教育）、就学前に分けて記入してください。（下の表に記入してください）

元の住所地の自治体名	受け入れ世帯数	人数	子ども（内数で）	
			義務教育	就学前
	世帯	人	人	人
	世帯	人	人	人
	世帯	人	人	人
	世帯	人	人	人
	世帯	人	人	人

問5. 一時入居の期間は、入居開始からいつまでですか。上限をお答えください。

1. 3か月以内	2. 6か月以内	3. 1年以内	4. その他（具体的に：)
----------	----------	---------	----------------

問6. 家賃の財源については、どうしておられますか。

1. 被災自治体に求償する	5. その他	【具体的に： 例：途中で財源が当自治体持ち出しから国に措置してもらうように変更された】
2. 国に措置してもらう		
3. 当自治体が負担する		
4. 入居者から徴収する		

問7. 避難者について行政サービスにかかる費用に関しては、どうしておられますか。サービスの種別（教育、福祉等）によって異なる場合は、複数回答も可。

- | | |
|---------------|----------------|
| 1. 被災自治体に求償する | 3. 当自治体が負担する |
| 2. 国に措置してもらおう | 4. その他（具体的に：) |

問8. 熊本県が全国の都道府県を通じて、全国の市町村に避難者の情報を熊本県内の被災市町村に知らせたいと要請していますが、どのように対応されましたか。

- | | |
|---------------------------------|--------------|
| 1. 被災市町村に連絡している |] 連絡していない理由： |
| 2. 熊本県を通じて連絡している | |
| 3. 避難者に自ら被災自治体に連絡してもらうようお願いしている | |
| 4. 連絡していない | |

問9. 今回の熊本地震では、東日本大震災の際に運用開始された総務省の全国避難者情報システムが使用されていませんが、その対応について伺います。

- | | | |
|---------------|-----------------|-----------------|
| 1. 使用した方がよかった | 2. 使用しなくても問題はない | 3. システムのことを知らない |
|---------------|-----------------|-----------------|

問10. 避難者名簿を社会福祉協議会と共有しておられますか。

- | | | |
|---------|----------|----------------|
| 1. している | 2. していない | 3. その他（具体的に：) |
|---------|----------|----------------|

問11. 避難者名簿を避難者支援のボランティア団体と共有しておられますか。

- | | | |
|---------|----------|----------------|
| 1. している | 2. していない | 3. その他（具体的に：) |
|---------|----------|----------------|

問12. 避難者を受け入れるにあたって、交通費の支給などをされましたか。

- | | |
|----------------|----------------|
| 1. 交通費を全額支給した | 4. その他（具体的に：) |
| 2. 交通費の一部を支給した | 5. 特にしていない |
| 3. 迎いの車を出した | |

問13. 避難者に見舞金や生活支援金を支給されたでしょうか。

- | | | |
|---------|------------|----------------|
| 1. 支給した | 2. 支給していない | 3. その他（具体的に：) |
|---------|------------|----------------|

問14. 避難者が各種行政サービスを受けるにあたって、身分を証明するような手帳、カードのようなものを発行しておられるでしょうか。

- | |
|-----------------|
| 1. 発行している（名称：) |
| 2. 発行する予定である |
| 3. その他（具体的に：) |
| 4. 発行していない |

問 15. 避難者が避難先で暮らしやすいような工夫を何かしておられるでしょうか。複数あればすべて回答してください。

1. 公共機関などの一覧表を渡している	5. 保育園に優先的に入園できるようにしている
2. 近隣マップを渡している	6. 上下水道の減免または無償の措置をしている
3. 避難者支援のNPO 団体を紹介している	7. その他（具体的に： _____）
4. 当自治体の広報紙を配布している	8. 特にしていない

問 16. 小中学校に子どもを受け入れられた自治体にお尋ねします。それは転校扱いですか、それともサテライト校扱いですか。

1. 転校扱いである	3. その他（具体的に： _____）
2. サテライト校扱いである	

問 17. 被災自治体の情報を避難者に届ける取り組みをしていますか。

1. 被災自治体の広報紙や復興ニュースを届けている	
2. 地元紙のコピーを配布している	
3. その他（具体的に： _____）	
4. 特にしていない	



問 19 へお進みください

【問2で「3」とお答えになった自治体にお尋ねします】

問 18. 実際に避難者を受け入れていたとすれば、どのような行政サービスなどを考えていたのか、その内容を具体的に教えてください。上記の問5～問 17 の項目をご参考にしてください。

【すべての自治体にお尋ねします】

問 19. 近い将来起きると想定されている首都直下地震や南海トラフ巨大地震では、熊本地震などに比べてはるかに多くの県外避難者（広域避難者）がでてくると思われますが、そうした県外避難者を的確に把握して行政サービスなどの支援を提供するためには、どのようなことが必要とお考えでしょうか。設問を選んでいただいたうえで、自由解答欄にもお書きください。複数回答の場合は優先順位をつけて設問の解答欄に記入してください。

1. 広域・長期避難者のための法整備が必要である	
2. 避難者を把握できる精度の高いシステムを整備する	
3. 避難者を支援する行政サービスのために国の助成制度を充実させる	
4. 避難者の名簿を社会福祉協議会やNPOと共有できるようにする	
5. 避難者を支援する全国的なNPOの育成に努める	
6. 社会福祉協議会や民間団体のネットワーク化を進める	
7. その他（具体的に記入ください： _____）	

設問の解答欄（優先順位をつけてお答えください）

1 番目	2 番目	3 番目	4 番目	5 番目	6 番目	7 番目

3-2 全国 85 自治体が避難者受け入れ

公営住宅で避難者を受け入れるのにあたって広報の手段については、ホームページで広報している自治体は64%、メディアを通じての広報は25%、熊本県を通じての広報は13%で、特段の広報はしていない自治体は15%だった（問1・複数回答も可）。

避難者の受け入れ状況を尋ねたところ、2016年9月1日の時点で実際に避難者を公営住宅で受け入れていたのは19道府県、66市町の計85自治体（問2）。地域的にみると、33道府県内の自治体が公営住宅で受け入れていることになる。

そのうち14自治体では避難者がすでに退去しており、夏休みが終わって避難元市町村に戻ったとみられる。229自治体ではまだ申し込みがなく、4自治体は無回答だった。

受け入れにあたって必要な書類は、「入居時に罹災証明書」が61%、「入居後に罹災証明書」が31%で、大半の自治体が罹災証明書を求めている。「必要な書類はない」と答えたのは5自治体にとどまり、その他の回答では住民票（6%）や誓約書（4%）を求める自治体もあった（問3）。

3-3 北海道から沖縄まで 374 世帯 865 人が避難

問2で実際に避難者を受け入れたと回答した85自治体に対して、避難元の市町村名や避難者の世帯数と人数、子どもについては小中学生（義務教育）と就学前に分けて内訳を尋ねた（問4）。

避難した地域は北海道から沖縄まで広域に及び、避難者の総数は374世帯865人だった。避難元の市町村ごとにみると、避難者が最も多かったのは熊本市の218世帯493人で、続いて益城町44世帯105人、八代市24世帯61人、宇城市19世帯46人など家屋被害の激しかった地域から広域に避難している傾向が見て取れた。子どもの人数は小中学生89人、就学前86人で、それぞれ全体の1割を占めていた（表2）。

避難先の自治体を地域別にみると、福岡県内の71世帯174人が最も多く、熊本県内61世帯146人、宮崎県内45世帯100人など九州一円で避難者全体の7割強を占めていた。九州以外では愛知県

表2 避難元市町村ごとの世帯数、人数、子どもの内訳

避難元市町村	世帯数	人数	子ども (義務教育)	子ども (就学前)
熊本市	218	493	56	52
益城町	44	105	8	20
八代市	24	61	7	4
宇城市	19	46	2	1
宇土市	11	28	2	2
南阿蘇村	9	21	0	1
御船町	9	17	0	1
西原村	7	19	3	2
阿蘇市	7	14	3	1
大津町	6	15	1	1
その他・合計	20	46	7	1

表3 避難先自治体ごとの世帯数、人数、子どもの内訳

避難先	世帯数	人数	子ども (義務教育)	子ども (就学前)
福岡県内	71	174	18	23
熊本県内	61	146	14	9
宮崎県内	45	100	17	10
佐賀県内	30	68	1	8
長崎県内	28	75	11	7
鹿児島県内	21	53	6	3
愛知県内	21	44	3	4
山口県内	11	25	3	3
神奈川県内	10	23	5	1
沖縄県内	8	19	2	3
島根県内	8	17	0	0
広島県内	8	13	0	2
その他・合計	52	108	9	13

内の21世帯44人、山口県内の11世帯25人、神奈川県内10世帯23人などで、遠くは仙台市内に4世帯、秋田県内に2世帯、北海道に1世帯が避難していた（表3）。熊本県内の避難者は、居住していた市町村を離れて同県内の別の市町村に避難した被災者を計上している。

公営住宅への一時入居の期限については、入居開始から1年以内が48%で最も多く、6カ月以内は28%、3カ月以内は5%で、その他（19%）では災害救助法による仮設住宅の設置期限である最長2年との回答が目立った（問5）。

家賃の財源については、受け入れ自治体が負担するという回答が64%にのぼり、災害救助法に

基づいて避難元自治体に求償するのは12%にとどまった。一方で、2自治体は避難者から徴収すると回答した(問6)。避難者について行政サービスにかかる費用に関しても、やはり受け入れ自治体が負担するという回答が6割で、被災地に求償するのは14%だった(問7)。

3-4 避難元市町村へ、57%が避難者自ら連絡を

広域避難者の把握について改正災対法の趣旨がどれだけ理解されているのか調べるため、自治体調査では前述した熊本県の通知による要請についての対応を尋ねた(問8)。

熊本県の要請である避難先の市町村から避難元市町村に連絡しているのは17%にとどまり、熊本県を通じての連絡は15%で、避難者に自ら避難元市町村に連絡してもらうよう依頼したという回答が57%にのぼった。

確かに、熊本県と総務省の通知では避難先の市町村に対して、避難者が自ら避難元市町村に連絡するよう依頼することも要請しており、避難先の市町村の対応としては誤りではない。むしろ二通りの連絡方法を依頼した通知のわかりづらさが混乱を招いたのであり、先行きに不安を抱いている避難者に直接連絡させるという方法に無理があったのではないか。

一方で、避難者を受け入れた85自治体のうち、12自治体は「連絡していない」と答えていた。改正災対法では、情報提供を求められた自治体に対して応諾義務が課せられるものではないが、広域避難者を把握して公平な支援を行うという法改正の趣旨を鑑みると、できる限り要請に応えることが望ましいのはいうまでもない。本件が本人の同意がなくても第三者に個人情報を提供できる「法令等の定めがある場合」に該当すると理解できておらず、避難者の個人情報の提供をためらう傾向があったと推認される。

全国避難者情報システムが使用されなかったことについても尋ねた(問9)。「使用した方がよかった」は15%、「使用しなくても問題はない」は42%だったが、「システムを知らない」との回答が34%もあった。東日本大震災ではなお7万人を超える被災者が避難を続けており、いつ窓口に

きてシステムに登録をすることも限らない。震災当時の担当職員が異動し、代替わりして引き継ぎが適切に行われていないことが要因と思われるが、支援漏れを防ぐ法改正の趣旨がなおざりにされているとしかいいようがない。

3-5 避難元市町村の情報は届かず

避難者が被災先で暮らしやすいような工夫を何かしているのか尋ねたところ、上下水道の減免または無償の措置や自治体の広報紙の配布は25%の自治体を実施し、公共交通機関などの一覧表を渡している自治体は21%、近隣マップを渡している自治体は18%で、特に何もしていないのは19%だった(問15)。その他では、「照明器具とガスコンロを住戸に設置した」(仙台市)、「生活用品、電化製品(生活必需品)の支給」(広島市)、「交通系ICカード及び観光施設入場券の贈呈」(名古屋市)など工夫をこらす自治体も少なくなかった(表4)。

避難した被災者にとって、支援金の支給や仮設住宅の応募等の情報は生活再建に重要になってくるが、そうした避難元市町村の情報を避難者に届ける取り組みについては、避難元市町村の広報紙や復興ニュースを届けているのは3自治体、地元紙のコピーを配布しているのは1自治体だけだった(問17)。その他では、「被災地支援の状況を広報紙に掲載し、被災者へ配布」(鹿児島県霧島市)、「被災自治体より要請があったものについて

表4 避難者が暮らしやすいような工夫

	受け入れ自治体
電話帳の配布、自治会費の免除	佐賀県有田町
就学援助費を支給	神奈川県鎌倉市
不定期の訪問による生活相談で個別に対応	島根県出雲市
家庭訪問によって相談対応や健康状況の把握	山口県
電灯の提供、ガス協同組合から浴槽・ガス釜の無償提供	熊本県人吉市
支援物資の貸与・交付、県民と同様の方法で予防接種	佐賀県
市立学校転入時の入学金・授業料の免除	大阪市
社会福祉協議会の窓口紹介	大津市

は避難者へ届けた」(熊本県天草市、滋賀県)という回答はあったものの、76自治体が「何もしていない」と回答した。

近い将来起きると想定されている首都直下地震や南海トラフ地震では、熊本地震などに比べてはるかに多くの広域避難者がでてくると思われるが、そうした広域避難者を的確に把握して行政サービスなどの支援を提供するためには、どのようなことが必要と考えられるのか(問19)。設問について優先順位をつけて回答してもらったところ、最優先の課題として「広域・長期避難者のための法整備が必要」が37%で最も多く、「避難者を支援する行政サービスのために国の助成制度を充実させる」が23%、「避難者を把握できる精度の高いシステムを整備」が20%と続いた。

広域避難者を把握するため、改正災対法によって個人情報保護法との整合性をはかることはできたが、避難者の生活再建に資する制度は十分に整っておらず、支援のための財源も不十分である。総務省の全国避難者登録システムへの信頼も揺らいでいるという現状が反映される結果となった。

3-6 小括

震度7の連続地震に見舞われた熊本地震では、被災者の避難が北海道から沖縄まで広域に及んでいたことが全国調査で明らかになったが、避難元市町村から地域外の公営住宅に避難した被災者は374世帯865人と予想していた人数よりも少なかった。この調査の対象は公営住宅に入った避難者だけであり、災害救助法に基づいて都道府県が民間賃貸住宅を借り上げて被災者に提供する「みなし応急仮設住宅」(以下、みなし仮設住宅と記す)の入居者や地域外の民間賃貸住宅を自ら借りた人、親戚・友人宅などに避難している人は含まれていない。だが、激しい余震が続く中で車中泊などによって体調を崩す人が相次いだことから、もっと多くの被災者が地域外の公営住宅に身を寄せているものと想定していた。

公営住宅への避難者が少なかった理由としては、まず広報の問題があると考えられる。自治体調査では、避難先市町村のホームページやメディ

アを通じて積極的に避難者の受け入れに関する広報をしている実態が浮かび上がったが、避難所に身を寄せている状況で受け入れ自治体のそうした情報に接する機会は乏しいだろう。大災害に備えて平常時から、全国の公営住宅で避難者を受け入れる態勢があることを周知しておく必要がある。

さらに、公営住宅で避難者を受け入れるのにあたって、必要な書類として6割の自治体が入居時に罹災証明書を求めており、熊本地震では罹災証明書の発行が遅れたことが避難者の少なかった一因になったことも考えられる。運転免許書等の身分証明書で入居を認めた自治体は5%にとどまり、必要な書類は不要という自治体は2%未満だった。膨大な人数の広域避難者がでると考えられる首都直下地震や南海トラフ地震に備えて、マイナンバーカード等によって被災の状況などを確認できる制度を整え、入居条件を簡素化できる体制づくりを進める必要がある。

今回、公営住宅の家賃の財源や避難者の行政サービスにかかる費用に関しては、それぞれ6割の受け入れ自治体が自ら負担しており、避難元自治体に求償する自治体は1割強だった。その一方で、広域避難者を的確に把握して支援を提供するのに必要な施策では「国の助成制度の充実」を挙げる回答が多かった。熊本地震では避難者が少なかったため自主財源で対応できたものの、南海トラフ地震のような巨大災害に備えた財政措置も検討する必要がある。

4 避難元市町村の聞き取り調査

4-1 調査の概要

避難者受け入れ自治体調査の結果を踏まえ、2016年12月から2017年3月にかけて熊本県と被災した熊本市、宇城市、宇土市、八代市、阿蘇市、益城町、御船町、大津町、西原村、南阿蘇村の10市町村で、避難者の把握をどのようにしているのか聞き取り調査を進めた。対象とした10市町村は、自治体調査によって地域外に避難した被災者の多かった避難元市町村である。

熊本県と総務省による2016年5月の通知では、避難者情報について①避難先の市町村が避難元市

町村に連絡する②避難者自らが避難元市町村に連絡する——という二通りの連絡方法を依頼していたため、前述したように避難先の市町村に混乱をもたらしていた。しかも電話による連絡を基本にしていたことから、被災後の混乱時に避難元自治体の中には、電話による連絡の受け手が一元化できておらず、避難者情報の記録化が不十分なため、被災者台帳の作成など被災者支援の基礎となる資料が整っていないことが聞き取り調査で浮かび上がった。

4-2 熊本県による再度の通知、避難者情報求める

避難者の情報が避難先の自治体から十分にもたらされていない状況が明らかになり、熊本県は改めて広域避難している被災者の把握に乗り出して、2016年12月9日に健康福祉政策課長名で被災者情報の提供を全国の自治体に求めた。

今回は公営住宅に加えて、みなし仮設住宅に入居している避難者についても、1) 入居者の氏名、性別、続柄、年齢、2) 被災した住宅の住所、被災状況、3) 避難先の住所、住宅の名称、部屋番号、4) 入居者のうち要配慮者にかかる情報——の4項目を熊本県に伝えるよう要請した。

前述した熊本県の2016年5月の通知による情報提供の要請では、避難先の自治体や避難者から避難元市町村に直接伝達することを求めたが、情報が十分にもたらされなかったため、今回は熊本県が一括して避難者情報を把握することに変更したのである。さらに、電話での連絡ではなく、今回の通知には回答様式を添付し、避難先の都道府県が市町村所管の情報も取りまとめて、電子媒体で熊本県への提出を依頼している。

4-3 公営住宅に374世帯、みなし仮設住宅に3215世帯が避難

今回の熊本県による依頼の結果、2016年12月28日現在で熊本県外の公営住宅に避難している被災者は北海道から沖縄までの28都道府県に374世帯802人であることがわかった。都道府県別に世帯数と人数をみると、福岡県内が139世帯294人、愛知県内は28世帯57人、長崎県内は27世帯67人、宮崎県内は25世帯65人などで、本研

表5 他の市町村のみなし仮設住宅への転居者数

避難元	世帯数	人数
益城町	1059	2747
南阿蘇村	945	1447
熊本市	440	924
御船町	202	482
宇城市	128	299
西原村	101	280
嘉島町	72	206
宇土市	60	142
大津町	55	95
阿蘇市	26	69

熊本市以外は申し込み件数（2016年12月28日現在）

究所の調査には回答していなかった東京都内に16人32人が避難していた。

本研究所の調査では、地域的には熊本県内を含む33道府県に374世帯865人が避難しており、世帯数では熊本県の避難者情報と同数になった。調査時期が約3カ月ずれているため避難者の入れ替わりがあること、熊本県の避難者情報には同県内の公営住宅への避難者は含まれていないことを考慮しても、公営住宅への避難者はこの程度の規模であると考えられる。

一方、民間賃貸住宅を借り上げたみなし仮設住宅のうち、避難元市町村から離れて他の市町村に避難した被災者は3215世帯7022人にのぼっていた。これには熊本県内の他の市町村への避難者も含んでおり、避難元市町村ごとに避難者の内訳をみると、益城町が最も多く1059世帯2747人で、南阿蘇村の945世帯1447人、熊本市の440世帯924、御船町の202世帯482人など（表5）。被害が大きく、仮設住宅用地の取得が難しい地域を中心に、他の市町村のみなし仮設住宅に避難する傾向がみられる。

4-4 小括

熊本県が把握したこうした避難者情報が避難元市町村に伝えられたのは2017年2月になってからで、すでに熊本地震の発生から1年近くがたとうとしていた。熊本市のように被災者台帳の作成に取り掛かっていたところもあるが、聞き取り調査

した避難元市町村の多くはこの時点で地域外に避難した被災者の支援態勢がようやくスタートラインについていた状況で、2017年度に入ってから支援情報を盛り込んだ行政ニュースの郵送を始めるという自治体もあった。

熊本地震における広域避難者の把握が出遅れたのは、2016年5月に出した熊本県等の通知が電話による情報伝達や避難者自らが避難元市町村に連絡する方法をとったことに起因するだろう。一方、電子媒体を使って熊本県が一元的に避難者情報を集約することで、8000人近い広域避難者の所在等が把握できたことも事実であり、大地震とはいえ熊本地震のように被災エリアが概ね県域であれば、公営住宅やみなし仮設住宅の避難者の把握が可能であることも実証された。

ただし、今回の熊本県の対応でも親戚・友人宅や避難者自らが民間賃貸住宅を借りて避難している被災者の把握は出来ておらず、被災後に広域避難者の所在を把握する被災者支援システムをつくることの困難さが浮き彫りになった。

5 被災者支援システムの展望

改正災対法によって、被災市町村は支援漏れを防いで公平な支援を行うために被災者台帳を作成できるようになった。被災者台帳はいわば被災者のカルテであり、改正災対法では台帳に記載する事項として、1) 氏名、2) 生年月日、3) 性別、4) 住所または居所、5) 住宅の被害その他市町村長が定める種類の被害の状況、6) 援護の実施の状況、7) 要配慮者であるときは、その旨及び要配慮者に該当する事由、8) 前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項——を挙げている。

個々の被災者の被害実態や支援の実施状況、支援にあたって配慮が必要な情報等を一元的に集約し、被災市町村の関係部署で共有して活用するためのものであるが、被災者台帳の作成に係る規程はいわゆる「できる規程」であり、市町村長に義務として課せられるものではない。熊本地震では被災地域が広域に及び、庁舎が被災して行政機能がマヒした市町村もあったことから、被災者台帳の作成に必要な避難者情報の把握については熊本

県が主体となったが、詳述したように避難者情報の把握に手間取り、被災者台帳の整備は遅れてしまった。

被災者台帳の体裁は定まっていないが、電子データによって管理するシステム化が図られている。被災者支援システムといわれているが、被災後にそれを構築するとなると、被災者の情報をその都度システムに入力しなくてははいけないうえに、今回のように被災者情報の把握に手間取ると支援が遅れて生活再建に支障がでることになる。

熊本地震での被災者台帳の整備に関する動きをみると、地震発生後、熊本県の肝いりで罹災証明書の発行や被災者台帳の整備⁹⁾に使える被災者支援システムの導入が図られた。研究者らが開発したシステムで、初年度は新潟大学のサーバーを使って稼動していたが、2017年6月からはNTT東日本の運用に切り替わった。NTT東日本によると、被災した14自治体が引き続き利用しているが、人口1人当たり月2円の使用料等が発生する。

このシステムを利用している熊本市によると、2017年度の利用料は2535万円で、新潟大学からNTTにデータを移行する経費が1390万円かかった。熊本市はこのシステムによって罹災証明書の発行や被災者台帳を作成しており、2018年度予算にも運用経費を予算計上しているという。

一方、被災した市町村のなかには、西原村のようにIT企業と共同で独自に被災者台帳等を整備できるシステムを開発したり、兵庫県西宮市が開発した被災者支援システムを活用したりする自治体もある。

西宮市の被災者支援システムは、住民基本台帳をもとに被災状況や避難先等の支援に必要な被災者情報をパソコンで一元管理できる。総務省が2009年にソフト化されたシステムを全国の自治体に無償で配布し、現在は地方公共団体情報システム機構がシステムのサポートセンターを設置している。

こうしたシステムを活用して自治体は平常時から被災者台帳の作成に必要な準備をしておくべきである。実際、埼玉県狭山市は西宮市の被災者支援システムを活用して、地域にあった独自のシステムを作り上げている。広域かつ長期避難が想定

される首都直下地震や南海トラフ地震に備えるためにも、熊本地震における被災者台帳の作成過程の問題点を真摯に検証することが重要である。

注

- 1) 山中茂樹「属人的な復興施策への転換こそ重要 複数住民票や避難都市の実現を」日本原子力学会誌 アトモス 2016年5月号、17頁、2016年。
- 2) 田並尚恵「阪神・淡路大震災の県外被災者の今——震災から15年」災害復興研究第2号、143頁、2010年。
- 3) 復興庁「避難所生活者の推移」（東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較 平成23年10月12日）。
- 4) 田並尚恵「東日本大震災における県外避難者への支援——受入れ自治体調査結果から」災害復興研究第4号、15頁、2012年。
- 5) 本研究では災害復興制度研究所に研究班を設置。研究分担者は関西学院大学の坂口幸弘（人間福祉学部教授）と照本清峰（総合政策学部准教授）、共同研究協力者は山中茂樹（災害復興制度研究所顧問）、田並尚恵（川崎医療福祉大学准教授）、古部真由美（東日本大震災県外避難者西日本連絡会代表）の3名。
- 6) 阪神・淡路大震災における通知は建設省住宅局長名の「兵庫県南部地震に伴う公営住宅への入居取扱いについて」（1995年1月19日）、東日本大震災における通知は国土省住宅総合整備課長名の「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震等に伴う公営住宅等への入居の取扱いについて」（2011年3月12日）。
- 7) 熊本県ホームページの「平成28年熊本地震に関する情報・暮らし」に掲載された「平成28年熊本地震により熊本県内の住民票のある市町村から他の市町村へ避難されている皆様へ」（2016年5月18日初掲）。
- 8) 日経新聞電子版2016年5月15日「罹災証明遅れ、暮らし再建に支障 熊本地震1カ月」、毎日新聞：東京本社発行、2016年5月29日朝刊31面「熊本地震罹災証明、交付遅れ 申請の半分」。
- 9) 西日本新聞電子版2016年5月1日「熊本県 『被災者台帳』導入へ 迅速に罹災証明 支援漏れも解消 家屋被害を一元管理」、毎日新聞西部本社発行2016年5月17日夕刊1面「熊本地震 被災者台帳システム 熊本15市町村で導入」。