

# 熊本地震における被災者支援

## Support for Victims in Kumamoto Earthquake

関西大学 社会安全学部

山崎 栄一

Faculty of Societal Safety Sciences,  
Kansai University

Eiichi YAMASAKI

### SUMMARY

This paper is a report on the current conditions for disaster victim support for the Kumamoto Earthquake that occurred in April of 2016. Many regulations were enacted for the disaster victim support which follows disasters through changes to the Disaster Countermeasure Basic Act after the Great East Japan Earthquake. This paper examines to what extent the lessons from the Great East Japan Earthquake were utilized in light of the Disaster Countermeasure Basic Act. As a result of local surveys, it was clear that support activities were implemented with an awareness of the lessons from the Great East Japan Earthquake, but that on-site there was difficulty in realizing the ideal.

### Key Words

Disaster victim support, Disaster Countermeasures Basic Act, Unique policies of municipalities, Recovery fund, Donation fund, Kumamoto Earthquake

### 1. 熊本地震の意義・着眼点—改正災対法

本稿は、熊本地震被災地における現地調査をもとに、被災者支援の現状を報告するものである。

熊本地震における被災者支援をどのように捉え、評価していくか。その一つの指標になるのが災害対策基本法（以下、「災対法」と略す）である。

災対法は東日本大震災を契機に2012年と2013年に大規模な法改正が行われた。それまでの災対法は、被災者支援のあり方についての条

文があまり設けられていなかったが、新設された基本理念規定（2条の2）を皮切りに、多くの条文が設けられることになった。熊本地震は、災対法改正後に起きた、全県規模の大きな災害であり、東日本大震災の教訓が果たして生かされているのかを推し量る試金石となっている。以下において、条文を概観してみることにする。

2条の2は、東日本大震災以降にはじめて災害対策の基本理念を規定したものである。そこでは、被災者支援に関する基本理念も掲げられており、人の生命・身体の保護を最優先するこ

と(4号)、被災者の年齢・性別・障害等への配慮(5号)、迅速な被災者援護(6号)が要請されることになった。8条2項において、国及び地方公共団体が取り組むべき事項として、被災者の心身の健康の確保(14号)、高齢者、障害者、乳幼児などの「要配慮者」に対する必要な措置(15号)、被災者への情報提供ならびに被災者からの相談(17号)をあげることができる。

86条の6において、災害応急対策責任者に、避難所における生活環境の整備等を義務づけているとともに、86条の7において、避難所に滞在することができない被災者(自宅、車中泊、テント、指定避難所以外への避難等)に対しても同様に生活環境の整備等を義務づけている<sup>(1)</sup>。この規定を受けて、内閣府『避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針(平成25年8月)』が設けられている。

## 2. 災害救助法の運用

### (1) 特別基準の活用

災害救助法(以下、「救助法」と略す)は被災直後における被災者の生活を確保するための法律であり、具体的には、以下のような救助メニューが用意されている(救助法4条1項)。

①避難所及び応急仮設住宅の供与、②炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤被災者の救出、⑥被災した住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩死体の捜索及び処理、⑪がれきの撤去

救助の程度、方法及び期間は、応急救助の必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることになっている(救助法4条3項、救

助法施行令3条1項)。内閣総理大臣が定める基準として、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間ならびに実費弁償の基準(2013年10月1日内閣府告示第144号)」がある。これがいわゆる「一般基準」であり、都道府県知事はこれを踏襲している<sup>(2)</sup>。内閣総理大臣が定めた一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができることになっている(救助法施行令3条2項)。これがいわゆる「特別基準」である〔山崎栄一(2016)〕。

東日本大震災において、特別基準の積極的な活用を求める通知が多く出されたが、熊本地震においても多くの通知が出されている〔佐々木昌二(2017)〕。具体的な内容としては、以下のものがあげられる。

### 避難所の設置

- ①簡易ベッド(代替品を含む)、畳、マット、カーペット等の整備
- ②間仕切り用パーティションの設置
- ③冷暖房機器、テレビ、ラジオの設置
- ④仮設洗濯場(洗濯機、乾燥機を含む)、簡易シャワー、仮設風呂等の設置
- ⑤仮設トイレの設置。要配慮者が使いやすい洋式トイレを必要に応じて設置
- ⑥エアコンの設置

### 福祉避難所の設置

介護職員等の派遣

### 炊き出し等の食事の給与について

長期化に対応してメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、高齢者や病弱者に対する配慮

### 民間旅館・ホテル等の宿泊施設の提供

1人1日7560円（税込み）税抜きで7000円（食事込み）

### 応急仮設住宅等の設置

バリアフリー仕様（高齢者・障害者等の利用に配慮）福祉仮設住宅 集会施設 民間賃貸住宅の借上げ（1戸月額6万円以下、（対象世帯が5名以上（乳幼児を除く）の場合は9万円以下）

### 避難所に避難していない避難者（在宅避難含む）

状況の把握 必要とされる救助の実施

1. で述べた、災対法で規定されるに至った被災者支援に関する基本理念・運用方針を実現するためには、この「特別基準」をいかにして活用するかにかかっている。

熊本県健康福祉政策課（以下「県政策課」と略す）にインタビューをしたところ、以下のようなコメントを頂いた〔インタビュー実施日：2016年6月20日、2017年1月20日〕。

・災害救助法の運用については、特別基準については内閣府と協議を行いつつ設定を試みている。現場からの要望に対してどのような特別基準が設定できるかについての「Q & A 集」も作成している。

・特別基準については、内閣府の通知によって明文化されているものについては採用がしやすかったが、市町村が独自に特別基準の採用を求めることはあまりないなかつたとしている。市町村から救助法で可能な物品についての問い合わせが多かつた。

・避難所以外の被災者に対する生活環境への配慮については、当初は担当部局がなかつたためバラバラに対応をしてしまった。

・生活環境の整備がうまくいかなかつたのは、人が足りなかつたことに加え、災害対応の専門ではない人が担当をすると何をすればいいのかが分からなかつたということもある。

・在宅被災者については地域包括支援センターによる訪問が実施された。車中泊については、避難所の駐車場にいる場合は把握ができるが、ショッピングセンターや公園に宿泊するとなると把握ができなくなる。

・内閣府は温かい食事の提供を求めている一方、厚労省は食中毒対策という視点から炊き出しの実施には難色を示していた。

### (2) 広域避難者の把握

救助法30条によって、救助を行った都道府県は市町村長が被災者台帳（5.において詳述する）を作成するに当たって必要な被災者の所在情報を市町村長に提供するとしているため、借上げ住宅に転居した被災者（ならびに公営住宅への入居者）については把握できるが、これらの制度を利用せずに転居した被災者は把握できていない。

熊本市復興部生活再建支援課（以下「市支援課」と略す）にインタビューをしたところ、以下のようなコメントを頂いた〔インタビュー実施日：2017年1月20日〕。

・広域避難については、5月16日に総務省から全国の自治体に対して被災元の市町村に報告するように通知があつたので、熊本市に避難した避難者に対しては避難元の市町村に連絡を促した。他方、県外市町村や被災者本人からも熊本市に連絡があつたが、網羅的に把握できていない。県外に問い合わせをしたこともない。

・広域避難者への対応に関しては、熊本市には周辺市町村から避難している人が多いが、被災

者本人と行政との接点がなかなかなく、住民票を変えるなどの手続きに来てくれないと発災時の市町村への連絡を促すことすらできない。一般的に親族の家に避難している人は住民票を移さない人が多く把握しづらい。

### (3) 障害者の把握

被災直後や応急対策時において、要配慮者の所在を把握することが重要課題とされるが、熊本地震における実態はどうであったか。

JDF（日本障害フォーラム）は、「被災地障害者センターくまもと」を開設し、被災をした障害者への支援を行っている。当センターにインタビューをしたところ、以下のようなコメントを頂いた〔インタビュー実施日：2016年6月19日〕。

・障害者支援をするに当たってまずネックとなるのが、「被災をした障害者がどこにいるのか」が分からないということであった。これは、東日本大震災の際にも大きく立ちはだかった問題であった。

・JDFは、NSK（日本障害者相談支援員協会）とともに、熊本市からの委託を受けて約9000人（65歳以下で障害サービスを受けていない人）を対象に訪問調査を行ったが、半分以上は留守で会えなかったという。今後は、避難所に調査に行く方向で進めていきたい。

・一般の避難所には多くの人があるので障害者が入るのは困難で、避難所のリーダーの格差が出てくる。避難所における合理的配慮について、コミュニティーができているところは障害者の存在が分かっているので気にかけてくれる。逆に、配慮がないと車中泊や屋外泊を余儀なくされる。

## 3. 疎開制度の制度設計

### (1) 疎開制度の検討

今回の熊本地震の避難所を見ると、生活環境の確保という点においては、もはや、その地域から人間の数を減らさないとどうにもならない状況が認識された。避難所に大量の避難者が避難することで極度の過密状態が生じ、要配慮者への十分な配慮や感染症が発生した場合の分離スペースの確保が困難となる〔中央防災会議（2016）〕。

今後は、広域避難を推奨する仕組みを強化（広域避難を阻害する要因を排除）し、場合によっては強制疎開する仕組みの構築も考えていかなければならない。ここでは、疎開制度を設計する際のヒントになり得る「広域避難」について、熊本地震における対応をもとに検討をしてみることにしたい。ここでは、自主的な疎開としての広域避難を想定している。

救助法では、広域避難者に対しても救助法を適用して救助ができるようになっている（救助法20条1項）。これは、東日本大震災以前からそうになっている。東日本大震災においては、救助法にもとづいて、ホテル・旅館の提供や、賃貸住宅の借上げが行われており、このような処置も広域避難の可能性を高める要因になった。このような条文がありながら、なかなか広域避難者に対する災害救助が進まなかったことから、東日本大震災後の災対法の改正により、以下の条項が設けられ、広域避難の促進が図られるようになった。

86条の8（広域一時滞在の協議等）

86条の9（都道府県外広域一時滞在の協議等）

86条の10（都道府県知事による広域一時滞在の協議等の代行）

86条の11（都道府県外広域一時滞在の協議等の

特例)

86条の12（都道府県知事及び内閣総理大臣による助言）

86条の13（内閣総理大臣による広域一時滞在の協議等の代行）

このように、広域避難を行うには、受け入れ先との調整などそれ相当のプロセスを経ないといけない。その能力が失われている場合にも災対法で都道府県や国が代行できるようになっているが、この規定を本格的に発動するのはこの熊本地震がはじめてなので、スムーズにいったいあるかが疑問である。ただし、実際にどのようなプロセスで受け入れ等を行ったのかについては、さらなる調査と検証が必要である。

相当の被害を受けた被災自治体は避難者を市外・県外に送り出すだけの力がなくなってしまう。そのため、外部から避難者を救出するという仕組みが必要である。

## （2） 広域避難を阻害する要因

今後の課題として、まず、広域避難をするにしてもなかなか避難をしたくない理由がいくつか挙げられる。

### ① 遠距離避難の安全性

災害時要配慮者がいる場合、災害関連死のリスクが高い。そうすると、「元気な人ほど広域避難」という逆説的な原則が成り立つ。ところが、災害時要配慮者は動かさないで、その身内も動くことができなくなる。強制避難をさせるに当たっての一番のネックになる事項である。

### ② 避難中の生活保障

避難中の家賃は無料であるが、それ以外の生活費（食費、生活必需品、学用品など）について、救助法では、救助法4条2項では現金支給

が可能となっているにもかかわらず、現物支給にこだわっている。そのため、効果的な支援ができない。

東日本大震災において、受け入れ先の自治体が独自施策ということで、一律30万円を支給したりした（例えば徳島県）。あるいは、青森市は独自に救助法にある救助メニュー相当の現金支給を行った。ただし、これらの独自施策は自治体によりばらばらなので、必ず受け取れる保証はない（4.を参照）。また、県外避難者への独自施策の財源であるが、基本的に自治体の税金はその住民のために使うのがタテマエなので、税金ではなくて、寄付金であったり、義援金を充当したりすることが多かったようである〔山崎栄一（2013）〕。

### ③ 自宅・事業所の管理問題—家事間泥棒対策

現実問題として、被災地を離れてしまうと自宅・事業所の管理が事実上出来なくなる。すでに、盗難が相次いでいる状況で、離れることにはかなりの心理的抵抗感が出てくると思われる。

### ④ 雇用の維持 生業の維持

被災地で働いているとか事業をしている場合、それを放棄しないといけない。このことでも、離れることにはかなりの心理的抵抗感が出てくると思われる。

### ⑤ 裏切り者呼ばわり

東日本大震災で出てきたのが、「裏切り者呼ばわり」である。一度被災地を離れると帰ることがなかなか出来なくなってしまう。このことでも、離れることにはかなりの心理的抵抗感が出てくると思われる。

### ⑥ 被災都道府県の財政的問題

広域避難を認めるとそれだけ費用がかかるの

で、被災元の都道府県からすれば、あまり広域避難者を出させたくないという心理も働くかも知れない。これは、救助法の費用を出す国も同様のことがいえる。

### (3) 広域避難を推奨する・強制疎開する仕組みの必要性

強制疎開の要件としては、①その地域において生存・生活確保、経済活動が困難な場合、たとえば放射線汚染・火山ガス、インフラの壊滅的な被害、周辺地域との流通が困難、といった状況においては、その地域の救助・支援を放棄し、立入禁止にした上で、疎開を強制することが考えられる。このような場合は、長期間・恒久的な疎開が前提とされる。強制するにしても、上に掲げた広域避難を阻害する要因について何らかの答えを出しておかないと、住民は逃げてくれない。

他方、熊本地震のように、そこまでの要件を満たしていないケースにおいては、あくまでも広域避難の推奨に留めるべきであろう。

疎開先の決定であるが、決定が遅れてしまうことで、避難行動が遅れることがあってはならないので、ベースキャンプのような安全なところを確保し、とりあえずそこに移動させてから、被災者と避難先とのマッチングをすればよいのではないか<sup>(3)</sup>。

首都直下型地震や南海トラフ地震時においても同様のことがいえるので、今後はいってみれば「疎開文化」の醸成が課題とされる。具体的に、強制疎開が必要なシナリオを想定した上で、法制度の設計に当たるといふ手法がいいのではないか。

このような仕組みをどの法制度で反映させるべきかであるが、現在のところ、広域避難は救助法（20条）と災対法（86条の8～13）との「合わせ技」で成り立っているが、個別的な法制

度として「広域避難法」「疎開法」の制定も検討の余地がある。事前に広域連合レベルで「疎開計画」を策定させるという方途も考えられる。

## 4. 被災者台帳の導入

### (1) 被災者台帳の導入状況と利便性

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たものであり、阪神・淡路大震災から萌芽的に導入されており、自治体がそれぞれ政策法務上の対応を図ってきたものの、東日本大震災後に災対法90条の3以下において法的な整備が行われた〔山崎栄一（2013）〕。被災者台帳は、市町村長が作成することができることになっている（災対法90条の3第1項）。

県政策課によると、熊本県の全45市町村のうち19市町村が被災者台帳を導入している。被災者の少ない市町村であっても何らかの形で被災者台帳の導入を求めたことから、被災市町村はほとんど導入をしている。

以下の図1・図2、表1は、熊本市が導入した被災者台帳システムの内容と活用部局を表したものである（いずれも市支援課からの提供）。

市支援課にインタビューをしたところ、以下のようなコメントを頂いた〔インタビュー実施

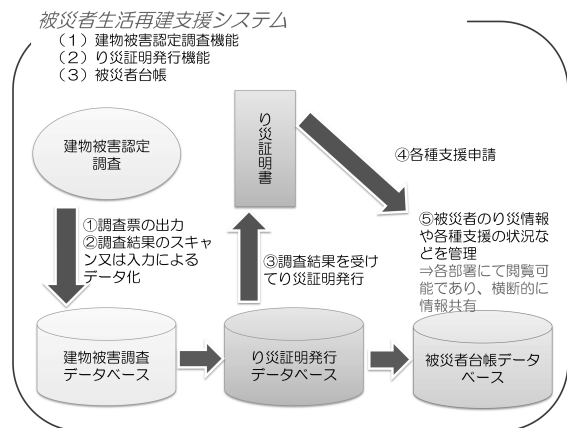


図1：熊本市における被災者台帳システム

熊本地震における被災者支援（山崎）

被災者台帳 個票画面（サンプル画面）

自治体 / グループ： 熊本市 / システム管理者 (情報系課) ユーザ： システム管理者 (情報系課)

平成28年熊本地震(検証用)

被災者台帳(検索) 住居基本台帳(検索) 借票 他区域避難者借票

警告メッセージ

世帯の情報 世帯人数 2 死亡者数 0 行方不明者数 0 持家借家区分 不明 世帯所属

世帯員の情報 < 1/2 > 世帯構成一覧 日本人住民 住宣言 避難者借票 参考資料閲覧 地図

識別番号 000000000000021 世帯番号 000000000000009 被災者にかかるとは  
5月15日災害補償金の貸付審議不備(所屬不明なし)にて  
逃げる。

氏名 海東 勝喜 フリガナ カシノ カツキ  
性別 男 生年月日 大正8(1919)年12月5日  
籍地 死亡/行方不明  
現在住所 連絡先等詳細編集  
口座情報

マイ編集 マイ履歴

り災の情報 り災証明番号 熊本県証第00008号 り災証明区分 居住者り災 り災程度 大規模半壊(他震) り災発行対称記録  
り災者氏名 海東 勝喜 り災者住所 熊本市中央区安政町1-26 関連り災証明書表示  
り災場所住所 熊本市中央区安政町1-26 種類用途 居宅  
物件番号 00000000000000009 所有者 海東 勝喜 納税義務者

業務対応状況 絞り込み 別ウィンドウで表示

連携	業務登録名	業務の対象	対象者氏名	備考
① 開始	支援金の支払い	り災証明個人	海東 若菜	
② (予定済)	見舞金個人(テスト)	り災証明個人	海東 勝喜	
③ (区) 受付済	災害見舞金(家屋損害)	り災証明世帯	海東 勝喜	
④ 和下	災害補償金の貸付(家屋損害)	り災証明世帯	海東 勝喜	
⑤ (区) 返却	被災者生活再建支援制度	り災証明世帯	海東 勝喜	

連携業務の  
対応履歴詳細表示  
業務対応状況編集

業務対応状況編集

対象世帯 世帯番号 000000000000009 代表者氏名 海東 勝喜 代表者続柄  
対象家屋 物件番号 00000000000000009 所有者 海東 勝喜 納税義務者

絞り込み 対象者 海東 勝喜 連携 2 (区) 受付済

業務登録名	業務の対象	備考
見舞金支払い業務(テスト)	り災証明個人	
支援金の支払い	り災証明個人	
見舞金個人(テスト)	り災証明個人	
災害見舞金(家屋損害)	り災証明世帯	
災害補償金の貸付(家屋損害)	り災証明世帯	
被災者生活再建支援制度	り災証明世帯	

内容

項目名	値
(区)受付区※南区は城南か 富合	東区
(区)受付年月日※和暦半角 (H○年○月○日)	H28年5月22日
(区)申請者名(姓名の間は全 角スペース)	海東 勝喜
(区)世帯主の負保有無	無
(区)被災時住所	熊本市東区湖東
(区)現在の住所	熊本市東区湖東
(区)電話番号	熊本市東区湖東
(区)銀行番号	0587
(区)銀行名※肥銀のみ	
(区)支店番号	100
(区)支店名	
(区)他銀行名※肥銀以外	熊本銀行
(区)他銀行支店名	桜木支店
(区)預金種目	普通
(区)口座番号	

図2：被災者台帳の画面

日：2017年1月20日]。

・今回、り災証明の発行・被災者台帳の整備に当たっては、いわゆる、「住登外」の人が課題となり、既存の制度と同様に、システム上の処理を行ううえで様々な支障が生じている。住民票を異動しないまま転居する人が多いので、通常業務の「選挙の投票所のお知らせ」もなかなか

本人に届けることができない。このあたりの問題を解決しないと、マイナンバーも機能しない。

・被災者台帳については、罹災証明の発行と同時に整備が始まっている。総合的な相談業務を実施するには活用ができていない。他方、税務・国民健康保険・福祉関係の部署は、被災者台帳を参照して被災状況を把握することで利用を図っているが、自らの部署の台帳・名簿システム

表1：システム活用部局一覧

支援制度	担当課
災害弔慰金 災害障害見舞金 災害見舞金 災害義援金 被災者生活再建支援金 災害援護資金の貸付	生活再建支援課 各区総合相談窓口
学用品費等の支給	学務課
応急仮設住宅への入居	住宅課
建築確認申請等の手数料免除	建築指導課
被災住宅の応急修理	設備課
	営繕課
被災した家屋等の解体・撤去	震災廃棄物対策課
寝具・その他生活必需品の支給	健康福祉政策課
子育て世帯等に対する公営住宅等の優先提供	子ども支援課
障がい福祉関係サービスの利用者負担の免除 障がい者の福祉用具の再給付 要援護者への市営住宅等の優先提供	障がい保健福祉課
介護保険料等の減免 介護保険サービス利用料の減免 介護保険 特定福祉用具の再購入	高齢介護福祉課
保育所等保育料の減免 臨時預かり保育サービス	保育幼稚園課
児童措置費負担金等における減免	児童相談所
国民健康保険料の減免等 国民年金保険料の減免等	国保年金課
水道料金・下水道使用料の減免	料金課
固定資産税の減免・償却資産関連	課税管理課
市税の減免 市税の納税の猶予	納税課

をベースに運用をするので、被災者台帳に支援状況を入力してくれるわけではなく、その点において、被災者台帳がフルに活用されているわけではない。

・支援制度の対象者にダイレクトメールを出すといった、積極的なアプローチというのはこれまで行っていない。ひとつには税の減免など申請主義を基本としていることもネックとなっている。また、対象者ではない人に間違えてメールが届いてしまうと、センシティブな情報が漏えいしてしまう危険性が生じるため、慎重な姿勢をとっているという。り災証明の発行がひと段落したならば、義援金の未申請者等については、ダイレクトメールを出す予定である。

## 5. 被災者支援制度の補完

### (1) 大分県における独自施策

自治体の独自施策とは、上級の行政主体（国や都道府県）が講じている施策とは異なった施策を講じることであり、被災者生活再建支援法や救助法ではカバーできない部分の支援が行われる。従来の制度で支給していた金額以上の支給を行ったり（「上乘せ」）、従来の制度では支給されない項目に対して支給を行ったり（「横出し」）する施策を指す〔山崎栄一（2013）（2016）〕。

支援法では、全壊世帯（損害割合が50%以上）と大規模半壊世帯（損害割合が40%以上50%未満）には、その後の住宅再建の方法によって金額が異なるが、全壊世帯には最大300万円、大規模半壊世帯には最大250万円が支出される。半壊世帯（損害割合が20%以上40%未満）、一部損壊世帯（損壊割合が20%未満）、床上浸水世帯、宅地被害は支援金の対象外である。

熊本地震に目を向けていくと、熊本地震の被災地である大分県は九州内においても独自施策が進んでいる県である。大分県には独自の支援制度（大分県災害被災者住宅再建支援制度）があるので、半壊世帯でも支援金が出る〔基礎支給支援金50万円、加算支給支援金（住宅再建・購入・補修なら80万円、賃借なら50万円）最大130万円〕ことになっている。さらに、熊本地震の被災者に対して、別府市が半壊世帯に50万、一部損壊世帯に20万円を支援している。市町村が独自に施策を実施するというのも珍しいことではない。2016年10月の鳥取県中部地震の際には、一部損壊に最大30万円、軽微な破損に最大5万円を支給している。

### (2) 熊本県における独自施策

他方、熊本県では自治体の独自財源に基づく施策がなかったので当初、熊本県の被災地にお



表 2：熊本市災害義援金配分金額

（2016年12月26日現在）

被害区分		熊本市災害義援金配分金額				
		1次	2次	3次	4次	4次配分までの合計額
人的被害	(1) 死亡者	22万円	60万円	20万円	なし	102万円
	(2) 重傷者	2.2万円	6万円	2万円	なし	10.2万円
住家被害	(3) 全壊	22万円	60万円	なし	なし	82万円
	(4) 大規模半壊	11万円	30万円	なし	なし	41万円
	(5) 半壊	11万円	30万円	なし	なし	41万円
	(6) 一部損壊 (修理100万以上)	なし	なし	10万円	なし	10万円
	(7) 一部損壊 (ひとり親世帯及び 住民税非課税世帯)	なし	なし	なし	3万円	3万円

表 3：熊本地震復興基金第一次事業

基本事業区分	事業名
1 被災者の生活再建	住宅再建支援（二重ローン対策）事業 被災生徒授業料等減免補助事業 認可外保育施設利用者支援事業 放課後児童クラブ利用者支援事業 応急仮設住宅維持管理費用援助事業 高等学校等通学支援事業
2 被災宅地の復旧支援	被災宅地復旧支援事業
3 防災・安全対策	生活再建住宅支援事業（住宅耐震化支援事業）
4 公共施設等の復旧支援	地域水道施設復旧事業 農家の自力復旧支援 私道復旧事業
5 地域コミュニティ施設の復旧支援	地域コミュニティ施設等再建支援事業 自治公民館再建支援事業 消防団詰所再建支援事業

いては半壊世帯や一部損壊世帯に対する支援の見通しがついていなかったが、義援金や復興基金を財源に半壊世帯や一部損壊世帯、土地被害に対する支援が実施されてきている（表2・表3）。

熊本県は、復興基金を原資に、国庫補助の対象にならない宅地被害の復旧に50万円を超える費用が生じた場合に、工事費1000万円を限度に3分の2（最大950万円分に対し633万円）を補助することになっている〔熊本日日新聞2016年

12月24日〕。

市町村レベルにおいて、熊本市、西原村、南阿蘇村、益城町が、国庫補助の対象になる宅地被害について、個人負担分を市町村が負担することになった〔熊本日日新聞2017年2月12日〕。今後の災害において、半壊世帯やはたまた一部損壊世帯に対する独自施策が講じられていく、あるいは、宅地被害に対する独自施策が講じられていくことが期待される。

## 6. むすびにかえて

以上のように、自治体や支援団体へのインタビューをもとに、被災者支援の現状を概観していったが、災害時要配慮者・広域避難者の把握ならびに適切な配慮、避難所以外に避難をしている避難者を含めた生活環境への配慮、被災者台帳の活用といった、改正災対法に掲げられた基本理念・運用指針の実現に苦慮している実態が明らかになった。

他方、自治体による独自施策により被災者支援の対象が拡大している点においては、被災者支援制度が確実に前進を遂げているという評価ができる。

今後は、未だに被災経験の乏しい地域において、災害が発生したとしても、迅速かつ確実に被災者支援法制が掲げている支援内容を実行できるような体制づくりの構築に向けた提言を目指したい。

### 謝辞

本研究は、学内研究資金（平成28年度関西大学教育研究緊急支援経費 課題「熊本地震災害から見た日本の災害対策の国際比較と課題の抽出」）の他に、文部科学省都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト「③都市災害における災害対応能力の向上方策に関する調査・研究」、平成27年度 河中自治振興財団助成金（研究課題「行政法学の到達点の解明」）ならびにJSPS科研費 25300013、25301013、26510014、26560086の助成を受けたものである。

### 注

- (1) 従来の被災者支援というのは、避難所一仮設住宅という、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、東日本大震

- 災において、避難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きらかとされた〔山崎栄一（2016）〕。東日本大震災後、災対法86条の7において、避難所に避難できない避難者に対する生活環境の整備が要請されるようになったが、今後は、それをどこまで実現できるかが、新たな課題とされている。
- (2) 一般基準であるが、具体的には、避難所の一日あたりの運営費、避難所の開設期間、一日あたりの食費、仮設住宅の建設費用などが設定されている。
- (3) 疎開先のマッチングの手法として、「『疎開する世帯』全体の嬉しさを最大化し、最も合理的な疎開・住宅の供給を実現する」という疎開戦略に基づいて疎開計画を策定しようという試みがある。廣井悠「中京圏を対象とした被災者分布に関する研究」都市減災サブプロジェクト第4回成果発表会2016年2月29日報告。疎開の効率性と被災者の幸福度を両立させる仕組みになり得るのではないか。事前の「疎開計画」を策定させるという方が考えられる。

### 参考文献

- [1] 佐々木昌二（2017）『最新 防災・復興法制 東日本大震災を踏まえた 災害予防・応急・復旧・復興制度の解説』第一法規
- [2] 中央防災会議（2016）『熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（平成28年12月）』
- [3] 山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社
- [4] 山崎栄一（2016）「被災者支援の法制度」関西大学社会安全学部編『東日本大震災 復興5年目の検証』ミネルヴァ書房171～187頁

（原稿受付日：2017年2月18日）

（掲載決定日：2017年2月18日）