

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）」
研究成果報告書

所属・職・氏名：災害復興制度研究所・特別任期制教授・野呂雅之

研究課題：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

研究期間：2016年7月13日～2017年3月31日

研究成果概要

本研究の目的は熊本地震における避難実態を明らかにし、帰還や移住のための施策を提言するとともに、南海トラフ巨大地震や首都直下地震など今後発生が想定されている大災害における広域・長期避難の対応策を明らかにすることである。2016年度は①災害対策基本法改正と熊本地震の関連調査②避難者受け入れ自治体調査③避難元市町村のヒアリング調査を実施した。

① 災害対策基本法改正と熊本地震の関連調査

熊本地震が起きた直後から熊本県を対象にヒアリングを進めた結果、東日本大震災を契機に改正された災害対策基本法で新たに定められた被災者台帳の導入を図ろうとしていることが本研究の開始前の調査で分かった。改正災対法に関しては本研究所に設置している法制度研究会で利活用の研究を進めているところであるが、本研究ではさらに文献等の調査を行い、以下の内容が明らかになった。

災対法の改正では、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定が新たに設けられた。そのなかで、公平な支援を効率的に行うために、個々の被災者の被害実態や支援の実施状況、支援にあたっての配慮事項等を一元的に集約した「被災者台帳」を整備する規定もできた。

被災者台帳の作成にあたって、被災市町村は必要に応じて他の自治体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することができる「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となるのである。

熊本県は地震発生から1ヶ月後の2016年5月17日付で都道府県を通じて全国の自治体に対して、被災者台帳の作成に必要な避難者の情報を被災した熊本県内の市町村に知らせよう協力を求めた。避難先の自治体が被災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) 避難先の所在地及び連絡先電話番号 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項目を被災市町村に伝えるよう要請したのである。

② 避難者受け入れ自治体調査

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するため、公営住宅の空き室で避難者の受け入れを表明した44都道府県、413市町村を対象に全国調査を実施した。

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。受け入れを表明した457自治体に2016年9月中旬から調査票を郵送し、9月1日現在の状況について尋ねた。

回答は38都道府県、279市町村からあり、回答率は69.4%。実際に避難者を公営住宅で受け

入っていたのは19道府県、66市町の計85自治体で、避難者は374世帯865人だった。避難元の市町村ごとにみると、熊本市からの避難者が218世帯493人で最も多く、益城町の44世帯105人、宇城市の19世帯46人などで、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みてとれた。子どもの人数は義務教育89人、就学前86人で、それぞれ全体の1割を占めていた。

避難先の自治体を地域別にみると、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、名古屋市内の16世帯35人が最も多く、山口県内の11世帯25人、神奈川県内の10世帯23人などで、遠くは仙台市内に4世帯、秋田県内と北海道内に各1世帯が避難していた。

熊本地震は災対法が改正されてから初の大規模な地震災害であり、法改正の趣旨がどれだけ理解されているのか調べるため、自治体調査では前項①で取り上げた熊本県の要請についての対応も尋ねた。「被災市町村に連絡している」「熊本県を通じて連絡している」という回答は合わせても3割にとどまった。6割が避難者に自ら被災市町村に連絡するよう依頼し、残る1割が「連絡していない」と回答した。

改正災対法では、情報提供を求められた側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効率的におこな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言うまでもない。本件が「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、情報提供をためらう傾向があるとみられる。

③ 避難元市町村のヒアリング調査

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ヒアリングを重ねた。

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自治体調査で明らかになったが、広域避難している被災者を把握するため、熊本県は改めて2016年12月9日付で被災者情報の提供を全国の自治体に求めた。民間賃貸住宅の借り上げによる「みなし応急仮設住宅」や公営住宅に入居している被災者について、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係る情報——の4項目を熊本県に伝えるよう要請した。

前項①で指摘した熊本県による情報提供の要請では、避難先の自治体から熊本県内の被災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被災者情報を把握することに変更したのである。

その結果、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人であることが分かった。みなし仮設は熊本県が借り上げるため、その入居者の把握は比較的容易であり、他の自治体のみなし仮設に入居している被災者は3215世帯7022人だった。こうした熊本県が把握した被災者情報は2017年2月になって被災市町村に伝えられ、被災者台帳の作成に取り掛かった市町村もみられるが、その時点ですでに被災から1年近くがたっていた。

大地震とはいえ熊本地震のように被災エリアがおおむね県域であれば、公営住宅やみなし仮設の避難者の把握が可能であることが本研究で明らかになったが、今回の熊本県の施策でも親戚宅や独自に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いなかった。

以上のことから、被災後に広域避難者の支援システムをつくることの困難さが浮き彫りになり、公平な支援を効率的に行うためにも、さらに2017年度以降は被災者台帳の作成に係る支援システムを平常時から構築しておくための研究を行う必要があることが明らかになった。