

被災者・災害時要配慮者への支援のあり方 —忘れ去られやすい人たちへの配慮

関西大学 社会安全学部 教授 山崎 栄一



1. はじめに—被災者を被災者として認識することの重要性

筆者が災害法制を専門としていることから、法制度から見た被災者や災害時要配慮者への支援のあり方についてお話をしたいと思います。

まずは、国家の基本法である憲法からいえることは何なのでしょう。これだけでも原稿を書き尽くすことができるのですが、一条だけとりあげるとするのであれば、憲法13条にいう「すべて国民は、個人として尊重される。」という条文を挙げることになりませう。この条文を災害時に当てはめるとすると、個人が自然災害で身体や財産に損害を受けたり、職場や学校、コミュニティとのつながりが失われたりした場合に、そのような個人を被災した個人（＝被災者）として国家が認識し、必要に応じて支援をしなければならぬということを意味しています。

「被災者を被災者として国家が受け入れる。」当たり前のような要請ではありますが、それが当たり前ではなく、「被災をしたのにもかかわらず、忘れ去られている人たちがいる。」という現実が存在します。まさに、被災者支援の歴史とは「被災者を見捨ててきた歴史」といえます。

被災者を支援するためにはまず、被災者がどこにいるのかを把握することから始まります。災害時要配慮者の人たちについては、さらに災害前から地域においてその所在を把握しておくことが地域防災の充実につながります。「被災者や災害時要配慮者を支援したくても、どこにいるのか分からない。」という問題が様々な場面において浮き彫りにされてきています。

ここでは、個別的な支援のあり方について語るというよりはむしろ、支援の大前提である、被災者としての認識や配慮のあり方をベースに話をしていきたいと思えます。

2. 忘れ去られやすい人たち—災害時要配慮者

災害時要配慮者は、災害対策基本法（以下、「災対法」と略す）では、要配慮者という用語で規定をしており、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（8条2項15号）のことを指します。この人たちは、災害に対する脆弱性を帯びているとともに、以前から地域において存在が把握されにくい、そして、災害時においても存在が把握さ

れにくく、必要な支援が行き届かない「忘れ去られやすい人たち」として問題視されてきました。

災対法においては、その中でも特に災害時要配慮者の避難支援を重視しています。災害時において、高齢者や障害者は犠牲者になりやすく、平常時から避難行動を取ることが難しい人を地域で把握しておいて、いざというときに一緒に避難する体制づくりが進められてきました。そこでは、地域と要支援者の人たちとの結びつきが大切で、普段から要支援者の人たちの存在を地域の人たちが記憶しておくことが必要です。その体制づくりの一環として、要配慮者の中でも「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」を避難行動要支援者と位置づけ、市町村長に「避難行動要支援者名簿」を義務づけています（災対法49条の10第1項）。

この名簿を地域と共有することにより、地域における避難行動要支援者の把握を促進しようとしてきました。東日本大震災をきっかけに2013年に義務づけられたものですが、要支援者と地域との結びつきがなかなか進まなかったために、2021年の災対法改正によって、市長村長「個別避難計画」の作成が義務化されました。要支援者ごとの避難計画を作成するとなると、当然ですが誰が支援するのかということも計画に記入することになるので、市町村長は要支援者と地域の結びつきを進めなければならないということになります。ここにいう、個別避難計画の作成や要支援者と地域との結びつきを促進するために、社会福祉協議会や福祉専門職（介護支援専門員、相談支援専門員）の方々の活躍が期待されています。

3. 忘れ去られやすい人たち—被災者

災害時要配慮者というのは、「特に」配慮が必要な人のことを指しており、要配慮者でない人が配慮を要しないということでは決してありません。要配慮者以外にも忘れ去られやすい人たちがいます。実は、「被災者」自体が忘れ去られやすい人たちなのであり、等しく配慮がなされなければなりません。本来であれば、以下でとりあげる①から④までの事例も、要配慮者として取り扱うべき事例なのかもしれません。そうすると、誰でも災害時要配慮者になり得るといえます。

① 避難所外避難者

避難所外避難者とは、避難所に避難していない被災者のことを指します。たとえば、自宅（在宅避難）、自家用車、テント・ビニールハウスといったところで避難生活をしている人たちです。

これまでの被災者支援は、行政が提供してきた避難所をベースとして実施されてきました。他方、災害で避難を要する状態に陥った人でも避難所に避難していない人に対し

ては、食料などの物資や被災者支援に関する情報がなされにくかったという実態がありました。

災対法 86 条の 7（避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮）においては、「やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」とされるようになりましたが、避難所に避難していない人の所在をきちんと把握して、避難所であろうとなかろうと平等に支援がなされなければなりません。

② 広域避難者・借上型仮設住宅

忘れ去られやすい人たちとして、広域避難者や借上型仮設住宅の居住者を挙げるができます。

広域避難者とは、被災した市町村の境界を越えて避難生活をしている人たちです。広域避難者は従来の地域やコミュニティから離れて、様々な生活基盤を失った状態で避難生活を余儀なくされます。このような人たちは所在が把握されにくい一方、避難先での雇用・収入保障や社会とのつながりを維持できるように支援することが必要です。

借上型仮設住宅は、民間のアパートや住宅を借り上げて被災者に提供するもので、東日本大震災以降に建設型仮設住宅とならんで仮の居所として定着をしています。当時は、プレハブの仮設住宅と比べて、①被災者への迅速な住宅の提供ができる、②仮設住宅と比べてコストがかからないし、品質も一定のレベルのものが期待できる、③被災者の多様な生活ニーズ（通勤・通学等）を反映することができる、という風に良いことだらけだと思われていましたが、避難先においては被災者として認識がされにくいいため、行政および支援団体の支援が行き届きにくく、これまでのコミュニティと疎遠になりやすいという問題点が明らかになりました。借上型仮設住宅の居住者は、広域避難の一形態であるともいえ、忘れ去られやすい人たちであるといえます。

③ 災害関連死

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指します。災害関連死の申請や判定については問題が多く、本来であれば災害関連死として認められた方も多いのではないかと思います。

災害関連死は災害直後における死亡例に限られず、災害後、半年以上が経過して持病の高血圧が悪化したために、急性心筋梗塞を発症して亡くなった事例（当時 56 歳）において、災害後に起きた出来事（親族の死亡、金銭的困窮など）に起因する緊張やストレスによる震災関連死であると認められた判決もあります（2015 年 3 月 13 日盛岡地裁判決）。何らかの健康上の配慮がなされれば防ぐことのできた死であったと思います。災害時要

配慮者でない人であっても、忘れ去られることによる間接的な災害関連死リスクを負っているといえます。

④ 制度の狭間にいる人たち

被災者支援の制度を利用するためには、被災をしていることが必要です。ただ、被災をしていたとしても被災の度合いが低い場合には支給要件を満たさない場合があります。たとえば、被災者生活再建支援法の支援金（最大 300 万円）は、中規模半壊以上の損害がなければ支給されません。また、災害救助法における応急修理（最大 59 万 5,000 円）については準半壊以上の損害がなければ実施されません。これらの要件を満たさない損害を受けた被災者についても、相当の経済的な損失を被っている場合があり、軽度な損害であるから「大丈夫だ」と安易に思うべきではありません。

表：災害の被害認定基準（令和 3 年 6 月 24 日付府政防 670 号内閣府政策統括官（防災担当））

被害の程度	全壊	大規模半壊	中規模半壊	半壊	準半壊	準半壊に至らない (一部損壊)
損害基準判定 (住家の主要な構成要素の経済的被害の住家全体に占める損害割合)	50%以上	40%以上 50%未満	30%以上 40%未満	20%以上 30%未満	10%以上 20%未満	10%未満

次いで、それぞれの制度の発動要件があり、いくら災害によって被災をしたとしてもその要件に該当しない場合には支援がなされません。すなわち、原則として市町村や都道府県の区域内の人口に応じて一定数以上の世帯が、滅失した場合に制度が発動されることになっています。そうすると、同じ災害であったとしても、居住している地域によっては、区域内において滅失した世帯が少ないために支援制度を利用できないというケースが出てきます。そのような場合には、自治体が独自に支援をすべきなのですが、必ずしもなされるわけではありません。

4. 忘れ去られないために—すべての被災者に対する配慮を

【配慮—支援—参画】

災害後においては、速やかに被災者の所在を把握することが重要です。所在の把握に加えて、被災者の実態やニーズの把握も重要です。これらの活動が被災者に対する配慮につながります。さらにいえば、被災者の調査を通じて必要なニーズを把握し、支援制度の実施や見直しにつなげていくという姿勢が求められます。

このような「配慮」及び「支援」を実質的に保障するには被災者自身が発言をしたり、支援制度のあり方について意見を述べたりする「参画」という視点も付け加えられるべきです。参画の重要性は、災害前における災害時要配慮者への支援体制の構築においても同じことがいえます。

【参考文献】

山崎栄一「自然災害における社会保障」尾形健編『福祉権保障の現代的展開』日本評論社161～188頁