

## 第 7 章

# 避難所に長期間取り残される 被災者への支援と課題

同志社大学社会学部 教授

立木 茂雄

同志社大学大学院社会学  
研究科・日本学術振興会  
特別研究員

川見 文紀



## 1. 二つの大きな課題：取り残される被災者とは

大規模災害が発災した後の避難生活支援において問題となるのは、「取り残される被災者」の存在である。

取り残される被災者として、まず想定されるのが、自力で避難所に行けない・行かない人々である。その中には、高齢者や障がい者などの「要配慮者」が多く含まれるが、適切な支援を受けることができず、不自由で危険な生活を強いられたり、生命の危機にさらされる場合も少なくない。

こうした被災者に対しては、実態調査とそれに基づいた支援がいくつかの被災地で行われ、一定の効果を挙げた。その一例として、2011年の東日本大震災の後に、石巻市において実施された在宅被災者の戸別訪問による聞き取り調査と支援を挙げることができよう<sup>1</sup>。また、2015年の関東・東北豪雨によって被災した常総市では、行政・サードセクター（NPO・NGO）・社会福祉協議会が連携して、避難所・在宅・仮設住宅など居住空間ごとの被災者への支援などに関して情報共有・検討を行い、これに基づいてNPO・NGOが在宅被災者や仮設住宅の被災者に個別のニーズに合わせた支援を提供した<sup>2</sup>。この他、2016年の熊本地震発災後には、地元の相談支援事業所、日本相談支援専門員協会、熊本県相談支援事業連絡協議会、日本障害フォーラムが協力・連携して、障害者手帳を持つ4万2000人のうち、障害福祉サービスに繋がっていない重度の障がい者約9千人を対象

に、避難所の利用や震災後の生活状況について聞き取り調査を展開し<sup>3</sup>、2018年大阪北部地震では、一般財団法人ダイバーシティ研究所（代表理事：田村太郎）が福祉職経験者と連携して、茨木市の在宅避難者や要配慮者を対象に生活実態調査を行っている<sup>4</sup>。

これに対し、「取り残される被災者」の中でも、避難場所で長期滞留を強いられる人々に関しては、これまで本格的な調査が行われてこなかった。しかし、後述するように、1995年の阪神・淡路大震災以降、避難所の開設期間は長期化する傾向にあり、避難者の身体的・精神的な負担が懸念される。また、避難生活が長期化すれば、生活の再建はより困難になるだろう。そこで、本稿では、阪神・淡路大震災と東日本大震災被災者の社会調査データをもとに、避難所における長期滞留の実態を明らかにし、これを解消するための支援策について述べる。

## 2. 避難（sheltering）とは何か

### 2. 1. “evacuation” と “sheltering”

日本語の「避難」に該当する英語には、“evacuation”と“sheltering”の2種類が存在する。筆者はこれまで要配慮者（高齢者・障がい者）の「災害時ケアプラン」について論じる中で、安全な場所への移動を意味する前者（“evacuation”）に

<sup>1</sup> 石巻医療圏健康・生活復興協議会「在宅被災世帯 状況報告会（平成24年6月報告）」（2012年）<[https://www.you-homeclinic.or.jp/img/dr\\_muto/las\\_pdf/RCI\\_20120710.pdf](https://www.you-homeclinic.or.jp/img/dr_muto/las_pdf/RCI_20120710.pdf)>（2021年12月2日取得）。

<sup>2</sup> 菅野拓「行政・NPO/NGO間の災害時連携のために平時から備えるべき条件」『地域安全学会論文集』29（地域安全学会、2016年）、115-124頁。

<sup>3</sup> 「災害が露わにした障害のある人を取り巻く実態～熊本地震被災地から見えてきたこと～」『やどかり』vol.46-5（公益財団法人やどかりの里、2016年8月15日）、1頁。

<sup>4</sup> 一般社団法人ダイバーシティ研究所「平成30年度 茨木市要支援被災者等支援事業による調査 大阪北部地震被災者支援施策立案に向けた被害実態調査報告書」、2018年9月<[http://diversityjapan.jp/worpress/wp-content/uploads/2019/04/Ibaraki\\_report\\_2018.pdf](http://diversityjapan.jp/worpress/wp-content/uploads/2019/04/Ibaraki_report_2018.pdf)>（2021年12月2日取得）。

ついて採り上げてきた<sup>5</sup>。

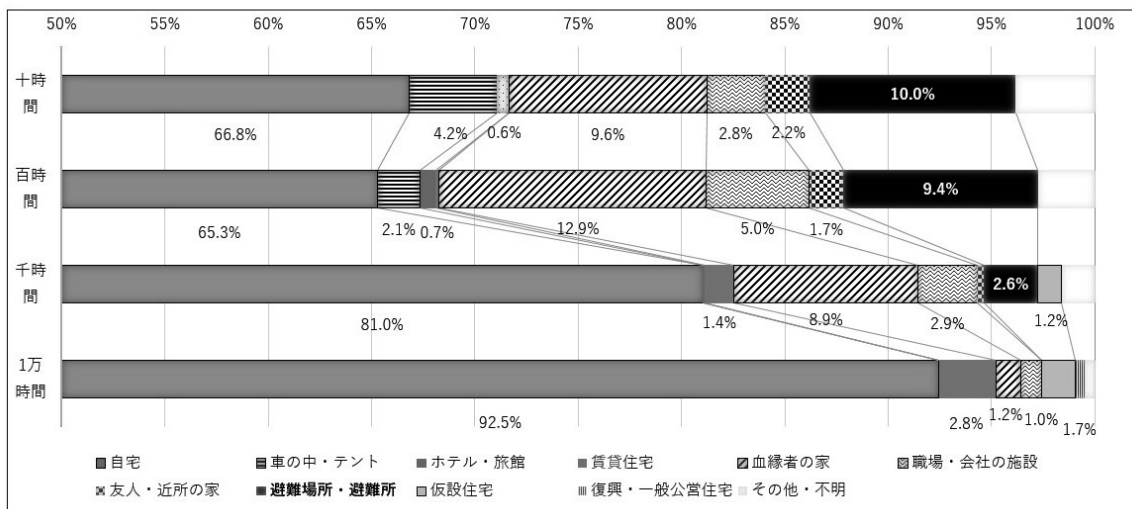
これに対し、後者は雨露を回避できるだけの最低限の屋根と壁のある場所に起居・生活することを意味する。指定避難所について定めた災害対策基本法 49 条 7 項では、避難所について、「避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設」<sup>6</sup>と定義しており、本稿では、これにしたがって“sheltering”の意味で「避難」の語を用いる。

## 2. 2. 避難場所 (emergency shelter)

被災時に利用が想定される避難場所 (emergency shelter) として、市町村の定める指定避難所 (要配慮者を対象とする福祉避難所を含む) に加え、車・テント、指定避難所以外の自然発生的な避難場所、指定避難所以外の自発的な運用避難場所、職場の施設、血縁者、知人・近所宅、被災者が自身で借りた賃貸住宅、病院・福祉施設などが挙げられる。また、冒頭で述べたように、何らかの理由で避難所に行けない・行かない場合や、避難所に行かなくても安全を確保できる場合には、在宅避難 (shelter-in-place) を選ぶ被災者も存在する。

図 1

# 阪神・淡路大震災被災者のすまいの移動先



<sup>5</sup> 立木茂雄「誰一人取り残さない防災をめざして～根本原因に対する根本的対策とその具体的な段取りを中心に～」『消防防災の科学』No.145 (消防防災科学センター、2021年夏季号)、9-15頁。立木茂雄「誰一人取り残さない防災に向けて、インクルージョン・マネージャーが身につけるべきこと—越境、連結、参画・協働」『消防防災の科学』No.144 (消防防災科学センター、2021年春季号)、40-47頁など。

<sup>6</sup> 災害対策基本法 (昭和三十六年法律第二百二十三号) 施行日：令和三年九月一日 e-GOV 法令検索 <<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=336AC0000000223>> (2021年12月2日取得)。

### 3. 被災後のすまいの移動の科学

#### 3. 1. 阪神・淡路大震災被災者の住まいの移動先

上述したように、被災時に利用が想定される避難場所は多岐にわたるが、それでは、どのような場所が、誰によって、どのようなタイミングで実際に利用されているのか。

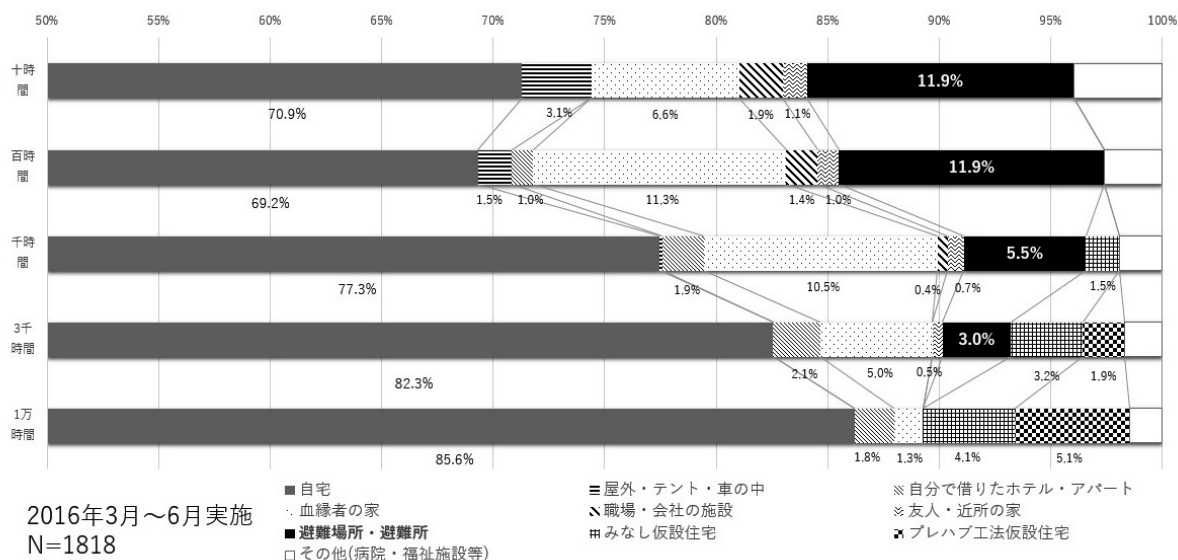
「もはや被災者ではない」と当事者が実感できるまでの時間の流れを「災害過程」と呼び、被災者が失見当状態に陥っているフェーズ 0（災害発生～10 時間）、被災者が状況に適応し、被災社会が成立するフェーズ 1（10～10<sup>2</sup> 時間）、災害ボラ

ンティアが活躍する「災害ユートピア期」に当たるフェーズ 2（10<sup>2</sup>～10<sup>3</sup> 時間）、ライフラインが復旧し、仮設住宅への移行や自宅への復帰が進むフェーズ 3（10<sup>3</sup> 時間～）といった 10 のべき乗のスケールにしたがう<sup>7</sup>。

この 4 つのフェーズに沿って、阪神・淡路大震災被災者の住まいがどのように変化しているか、発災 5 年後（2001 年）に行った標本調査の結果を表したのが、64 頁掲載の図 1 である。このうち避難場所・避難所に注目すると、被災から 10 時間後には被災者の 10.0% がここに滞在しているが、100 時間後ではその割合はほぼ変わらず、1000 時間後には被災者の 2.6% と、100 時間後の 3 割弱が避難場所・避難所に留まっている<sup>8</sup>。

図 2

### 東日本大震災東北3県被災者調査(震災5年後調査)



<sup>7</sup> 立木茂雄『災害と復興の社会学』（萌書房、2016年）。

<sup>8</sup> 企画県民部防災企画局防災支援課「生活復興調査報告書（平成13年度）」、兵庫県、更新日：2006年9月1日 <[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33\\_000000020.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000020.html)>の「IV 基礎資料編」問21の単純集計データと回答者の属性との六洲集計をおこなって図を作成。

### 3. 2. 東日本大震災被災者の住まいの移動先

65 頁掲載の図 2 は、東日本大震災で甚大な被害を受けた東北 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の被災者を対象に、2016 年に実施した標本調査の結果である。被災から 10 時間後は被災者の 11.9% が避難場所・避難所に滞在しているが、100 時間後にもその値は変わらず、1000 時間後でも 100 時間後の約半分 (5.5%)、3000 時間後でも約 1/4 (3.0%) の被災者が避難場所・避難所に留まっていることが分かる<sup>9</sup>。

### 4. 誰が避難所に滞留するのか

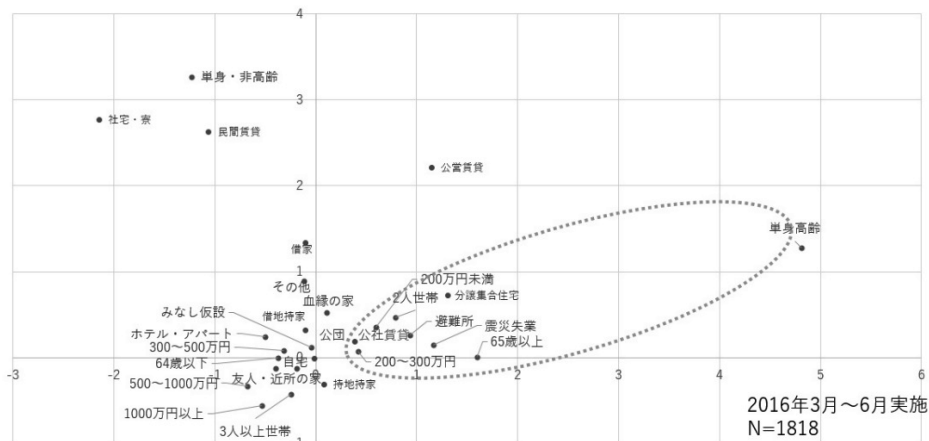
#### 4. 1. 避難所長期滞留者の属性

阪神・淡路大震災では、当日から数日まで避難

所に避難した被災者のうち、その 3 割弱が 1000 時間後まで避難所に滞留していた現象について、矢守は、阪神・淡路大震災までの避難所では、被災者の安全と当面の雨露をしのぐための「一次機能」だけが想定されていたのに対して、都市全体が壊滅的な被害を被った阪神・淡路大震災では、中長期的な生活復旧を支援するための「二次機能」が新たな社会的現実として構築されたと指摘した<sup>10</sup>。この矢守の指摘を踏まえると、東日本大震災では 1000 時間後でも実に発災当日から数日間避難所にいた人の約半分—阪神・淡路大震災時と比べると約 2 倍—の被災者が「中長期的な生活復旧」に踏み出せずに避難所に滞留していたのである。

それでは、どのような人が、長期にわたって避難所に滞留しているのか。東日本大震災発生から 1000 時間後の被災者の移動先と、被災者の属性（年齢、世帯規模、収入、従前の住宅形態）の関係を示したのが、図 3 である。

図 3  
1000時間後の移動先と  
年齢・世帯規模・収入・従前の住宅形態の関係



<sup>9</sup> 川見文紀, 林春男, 木村玲欧, 田村圭子, 井ノ口宗成, 立木茂雄「生活再建 7 要素が東日本大震災被災者の生活復興感に与える影響—震災から 5 年が経過する中での東日本大震災生活復興調査から—」『地域安全学会論文集』No. 33 (地域安全学会、2018 年 11 月)、53-62 頁。左記の論文の基となった東北 3 県復興調査データから、これまで分析に使っていなかった「被災後の時間区分別すまいの移動」項目を用いて新たに分析を施した結果である。

<sup>10</sup> 矢守克也「阪神大震災における避難所運営—その段階的変容プロセス—」『実験社会心理学研究』37(2) (日本グループ・ダイナミクス学会、1997 年)、119-137 頁。

横軸は世帯年収、縦軸は世帯規模を表し、点線で囲んだ箇所は、発災から 1000 時間後に避難所に滞在していた被災者に特徴的な属性を表す。

この図から、発災から 1000 時間後に避難所に滞留していた層は、年収 300 万以下で単身ないし小人数世帯、65 歳以上の高齢者、震災失業者に集中していたことが分かる。これに対し、単身であっても 64 歳以下の非高齢者は、民間賃貸や社宅・寮を利用しており、年収 300 万以上の層はホテル・アパートやみなし仮設住宅、友人・近所の家を利用するか自宅に戻っていた。つまり人的・経済的・社会関係上の資本力のある人々は、仮住まい先をすでに確保するか、あるいは仮住まい先を見つけるまでの間の「一時避難生活場所」に移動していた。これに対して、被災前から生活が苦しかったり、社会的に孤立した状態にある人々が、被災後に次の場所に移動しようとしても、そのための資金を工面できなかつたり、何らかの制度を利用しようとしても、適切な支援がないため自力で手続きできず、避難所に留まっていたのである。

#### 4. 2. 避難所の長期滞留をめぐる動き

災害救助法では、避難所の設置期限は災害が起きてから「7 日以内」と定められている<sup>11</sup>。この設置期限は、1965 年の伊勢湾台風を除き、阪神・淡路大震災より前の災害においては概ね守られてきた。しかし、阪神・淡路大震災で、避難所が 3 カ月以上にわたって開設したことを受けて、前述し

たように避難所には被災者の安全と当面の衣食住を確保する「一次機能」のみならず、中長期的な生活復旧を支援するための拠点という「二次機能」をカバーすることが求められるようになる<sup>12</sup>。これをきっかけに、巨大災害の発生時には、避難所は仮設住宅が完成するまでの長期間にわたって開設するものであるという「新しい現実」が構築（construction）され、その結果避難所長期滞留者問題が社会的に生産（production）された。2021 年 7 月に発生した熱海の土石流災害においても、約 1 カ月半にわたって避難所が開設された。

しかし、こうした現状は問題視され始めており、たとえば静岡県では、市民に長期にわたって避難所に滞在しないよう県の HP で呼びかけている<sup>13</sup>。また、朝日新聞が実施した全国知事アンケートでも、避難所の設置期限が災害の実態に合っていないことや、設置期限の延長などが常態化していることが指摘された<sup>14</sup>。

#### 4. 3. 「新しい現実」の構築と不利益の集中

Quarantelli によると、災害後の被災者の住まいは、発災～10 時間の「避難移動」（evacuation）、10～10<sup>2</sup> 時間の「緊急避難」（emergency sheltering）、10<sup>2</sup>～10<sup>3</sup> 時間の「一時避難生活場所」（temporary sheltering）、10<sup>3</sup>～10<sup>4</sup> 時間の「仮住まい（代替住宅）」（temporary housing）、10<sup>4</sup>～10<sup>5</sup> 時間の「恒久住宅」

<sup>11</sup> 内閣府政策統括官（防災担当）「災害救助法の概要（令和 3 年 6 月 18 日）」〈[http://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo\\_a7.pdf](http://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_a7.pdf)〉、16 頁（2021 年 12 月 7 日取得）。

<sup>12</sup> 矢守、前掲論文。

<sup>13</sup> 静岡県地震防災センター「避難所を考えよう『いつまで避難所にいるの？』」、ふじのくに静岡県公式ホームページ、〈<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/shiraberu/evacuation/shelter/know-04.html>〉、（2021 年 12 月 3 日取得）。

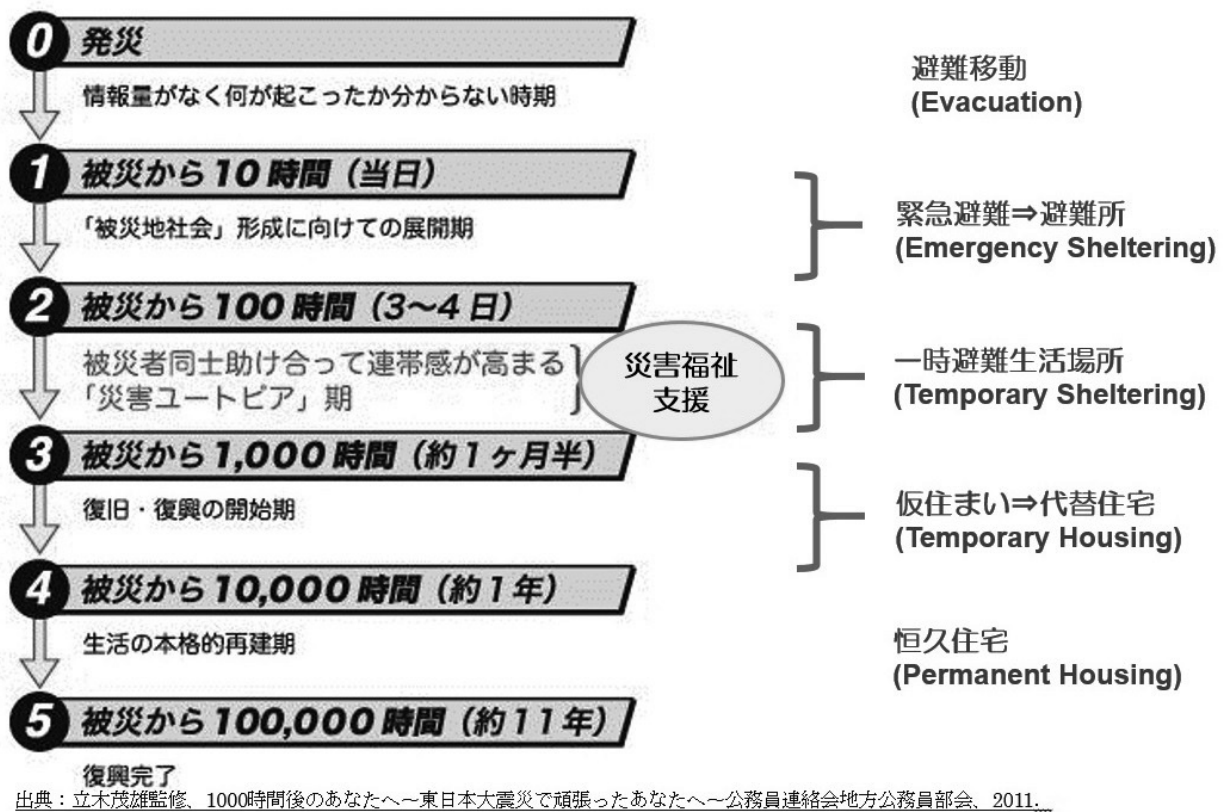
<sup>14</sup> 朝日新聞「避難所の『7 日以内』設置ルール、改善求める知事多数」、朝日新聞、2021 年 2 月 1 日、〈[https://www.asahi.com/articles/ASP1075QRP1TUTIL02Y.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://www.asahi.com/articles/ASP1075QRP1TUTIL02Y.html?iref=pc_ss_date_article)〉、（2021 年 12 月 3 日取得）。

(permanent housing) の5段階に分けられる<sup>15</sup>。このうち、被災から10～10<sup>2</sup>時間の「緊急避難」先が、日本で言う「避難所」に該当する(図4参照)。

阪神・淡路大震災までは、このプロセス通り、被災者は3～4日避難所に滞在した後、一時避難生活場所を確保して移動できていた。また、本稿の第3節で確認したように、阪神・淡路大震災においても、100時間後に避難場所・避難所にいた被災者の約7割強、東日本大震災でも約半分が、仮住まいが用意できるまでの100～1000時間で、血縁者の家や賃貸住宅などの一時避難生活場所に移っている。

しかし、先述したように、阪神・淡路大震災をきっかけに、被災者は避難所に長期にわたって滞在するという「新しい現実」が構築された。この新しい社会的現実ゆえに、年収の低い人や高齢者、単身ないし小人数世帯など、資金や支援の不足ゆえに一時避難生活場所を自力で確保するのが難しい人に不利益が集中する現状が、社会的に産出されているのである。避難所の二次機能という新たな現実は、社会的弱者にのみ苛酷な不平等を強いているのだ。

図4



<sup>15</sup> E. L. Quarantelli “SHELTERING AND HOUSING AFTER MAJOR COMMUNITY DISASTERS: CASE STUDIES AND GENERAL OBSERVATIONS” (Disaster Research Center The Ohio State University: Columbus, Ohio, 1982) .



## 5. では、どうすれば良いか

これまで、避難所に長く滞在する身寄りのない人や高齢者に対しては、保健師や福祉関係者による巡回などが実施されてきた。しかし、真に必要なのは、一時避難生活への移行支援であり、そのためにまず、公的な一時避難生活場所を用意する必要がある。たとえばホテルや旅館の活用、みなし仮設住宅への迅速な移行、あるいは賃貸住宅をみなし避難所として使用できるようにするなどの方法が考えられるだろう。

これに加え、高齢者や単身・小人数世帯など、長期間避難所に滞留しやすい属性を持つ被災者に対しては、一人ひとりに寄り添い、個別のニーズや課題に応じて、生活再建の支援策を立てて支援する必要がある。こうした伴走型支援は「災害ケースマネジメント」と呼ばれ、これまでは主に仮設住宅から恒久住宅への移行支援に使われ、効果を発揮してきた。これを災害後 100 時間後から始まる避難所から一時避難生活場所への移行段階でも前倒しに実施し、移行の困難な被災者に積極的に働きかけかける必要がある。

なお、長期にわたる避難が見込まれる場合の支援額については、これまで明確に定められていなかったが、今年改正された災害救助法には、1 泊あたり 7000 円の支援が可能と明記された<sup>16</sup>。これは公助による一時避難生活場所への移行支援の一環と見なすことができるだろう。また、公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会（ちんたい協会）も、民間賃貸住宅の空き室の一時避難生活場所としての活用について提言している<sup>17</sup>。

## 6. 生活の全体性・連続性と支援の協働性

筆者は、2014～2017、2020 年度の 5 回にわたり、東日本大震災で被災した宮城県名取市において、被災者の生活再建現況を調査した。その結果、障がいや老い、病、困窮、孤立などにより、平時から困難や社会の不平等に直面していた人が被災後の生活の再建や復興でも困難を抱えていることが分かった。

本稿で述べてきたように、こうした人々は、避難所に長く取り残されている層と重なるが、避難所から一時生活避難場所への移行支援を行う際には、住まいにだけ目を向けるのでは不十分である。生活の全体性の視点に立って、当事者から見てすべての資源の調和がとれるようにすべきである。また、被災前から存在する不平等や社会のぜい弱性は、被災後にも連続して存在しており、被災者の生活復興のありようと直接に連動している。それゆえ、平時の支援と災害時・災害後の支援を切れ目なく続ける必要がある。復興から取り残されやすい属性を持つ人々に対しては、積極的に災害ケースマネジメントを始め、できるだけ早い段階から伴走する必要がある。

さらに、被災者の生活全体を切れ目なく支援するためには、当事者やその家族・地域住民・事業者・行政各部署が水平にスクラムを組み、それぞれが提供するサービスや支援、支え合い、そして当事者やその家族の自助の力が、すべて協調されて提供される必要がある。このような協調的なサービスの提供のしかたを「協働生産 (coproduction)」あるいは「協働」と呼ぶが、これを可能にするために、多様な組織・団体や関係者を連結し、協働

<sup>16</sup> 内閣府政策統括官（防災担当）、前掲、16 頁。

<sup>17</sup> 公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会「平成 28 年 9 月版【行政担当者向け】平成 28 年熊本地震に学ぶ民間賃貸住宅を活用した新たな被災者支援のあり方〔被災者支援報告書〕」<<https://www.chintai.or.jp/guide/kumamoto.pdf>>（2021 年 12 月 7 日取得）。

のスクラム体制の運営・管理を担う人材（インクルージョン・マネージャー）が必要となるだろう<sup>18</sup>。

避難所における被災者の長期滞留を防ぐためには、付け焼刃ではなく、災害救助法や被災者生活再建支援法をはじめとする法律の改正や制度の整備といった根本的な対策が必要なのである。

---

<sup>18</sup> 立木茂雄「誰一人取り残さない防災に向けて、インクルージョン・マネージャーが身につけるべきこと―越境、連結、参画・協働―」。