

新しい防災教育「災害復興法学」のすすめ(1) 災害関連死を防ぐ 避難所TKBと 災害救助法徹底活用

特別寄稿

1 はじめに～災害復興法学の誕生

2011年3月11日に起きた東日本大震災。内閣府に上席政策調査委員として出向中であった筆者は、震災後に日本弁護士連合会災害対策本部嘱託室長を兼任し、1年間のうちに4万件を超える弁護士による無料法律相談事例の分析を担当した。これらの経験等をもとにしながら、「災害復興法学」という新たな学問分野の立ち上げを提唱し、現在に至る。

災害復興法学は、(1)災害後に弁護士らが実施した無料法律相談・情報提供活動の事例から、被災者のニーズを集め、傾向や課題を分析すること、(2)既存の制度や法律の課題を見つけて、法改正などの政策提言を実施すること(リーガル・レジリエンスの実現)、(3)将来の災害に備えて、新たな制度が生まれる過程を記録し、政策の手法を伝承すること、(4)あらかじめ災害後の「生活再建制度の知識」や「災害法制を活用できる政策法務技術」を習得するための防災教育を行うこと、などを旨とする実学として位置付けている。

支援する法律や制度が存在していながら、被災者に知られていなかったり、利用しにくい点があったりして、十分な支援ができていないことには忤怩たる思いがある。被災者に寄り添う立場のあらゆる分野の専門家たちへ、被災者の声から新しい制度を生み出し、残された課題を伝えることを目指す『災害復興法学』をすすめたい。

2 災害関連死を防ぐ避難所TKB

(1)災害関連死と避難所環境

災害関連死とは、災害による直接死(溺死、圧迫死、焼死等)以外で、災害と死亡との間に法律上の相当因果関係が認められる死亡のことをいう。たとえば、「もともとある程度の持病を抱えていた高齢者が、避難所での3か月の雑魚寝や運動不足が影響して症状が悪化したり、エコノミークラス症候群を発症したりして、震災から8か月目に亡くなった」というような事例が代表例である。東日本大震災では



宮城県気仙沼市に打ち上げられた大型漁船(2013年3月)



銀座パートナーズ法律事務所
弁護士・博士(法学)
岡本 正
「災害復興法学」を創設し、慶應義塾大学等で講座を展開。岩手大学地域防災研究センター客員教授。北海道大学公共政策学研究所センター上席研究員。産学官へ防災教育やBCPセミナーを多数手掛ける。近著に「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」(弘文堂)。



高知県の中学生に対する「避難所TKB～世界一わかりやすい災害救助法の授業～」(高知新聞社主催)の様子(2019年10月)

3,739名(復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数(令和元年9月30日現在調査結果)」)、熊本地震では223名(内閣府「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」2019年4月12日)が「災害関連死」として記録されている。

災害関連死を招く要因は多数存在しているが、大きな要因に避難所の生活環境がある。雑魚寝、栄養不足、医療福祉ケア不足、感染症などは、いわゆる公共施設・体育館などを利用した大規模な避難所での深刻な問題となり、本来なら助かったはずの命を奪ってきた。東日本大震災直後の調査では、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が災害関連死のもっとも高い要因として報告されている(復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する報告」2012年8月21日)。また、熊本地震では「関連死に至った主な原因として、

高齢者等の要配慮者の方が、避難所など慣れない環境の中で長期間の避難生活を強いられたことによる肉体的・精神的負担が考えられることから、被災者が安心して避難生活をおくことができる環境の整備に取り組む必要がある」と指摘されている(熊本県「震災関連死の概況について」2018年3月12日)。

(2)避難所TKBの提唱と実践

医師や看護師などの医療福祉職に加え、筆者ほか社会科学分野の専門家で構成されている「避難所・避難生活学会」では、かねてから「避難所TKB」を提唱し実践してきている。TKBとは、トイレ(コンテナトイレ等水洗トイレの早期整備)、キッチン(スープや流動食などの適温食の提供)、ベッド(雑魚寝ではなく、段ボールベッドなど簡易ベッドの配備)の頭文字であり、いずれも避難所環境整備の最優先事項となるキーワードである。避難所・

避難生活学会の活動などから得られた教訓については『別冊地域保健：いのちと健康を守る避難所づくりに活かす18の視点』(東京法規出版)ほか参考文献にも詳細にまとめられている。たとえば、避難所でマットレスなどによる雑魚寝ではなく段ボールベッド(簡易ベッド)を利用することで、エコノミークラス症候群の原因のひとつである足の静脈血栓が減少することが明確な相関関係をもって観察されているのである。

では、災害復興法学の知識は、これまでに明確となった災害関連死を防止するための避難所環境・生活の改善「避難所TKB」の実践にどう貢献できるのであろうか。大規模災害時に行政機関が避難所を設置する根拠法にもなっている「災害救助法」の理解を深めながら、改善すべき課題を概説する。

3 災害救助法の徹底活用による避難TKBの実現

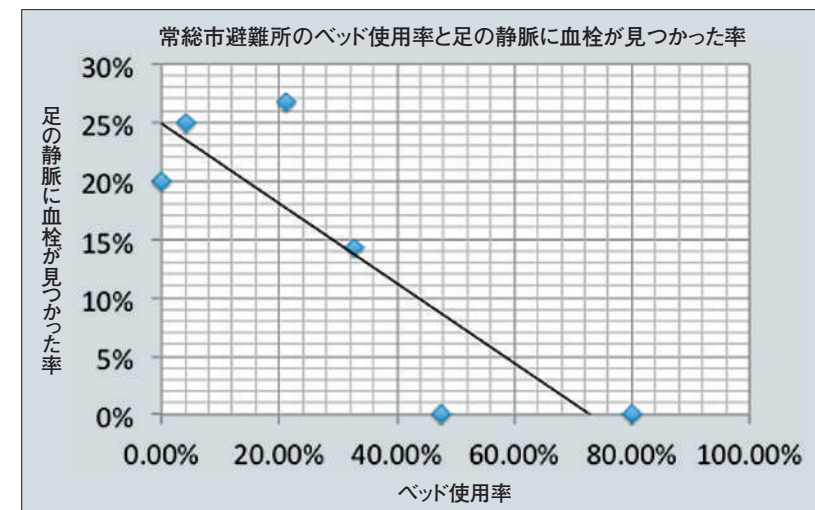
(1)災害救助法と一般基準

災害対策や災害救助の主体は、原則として基礎自治体である。現場に近く住民や地域の特性に応じてこそ災害対策や救助は円滑なものとなる。しかし、大規模災害では基礎自治体だけで対応できないことは明白である。そこで、一定規模の災害では、都道府県(一部政

令市)が「災害救助法」の適用を宣言することにより、災害救助の責任主体と権限が都道府県に移行することになっている。これにより、国が予算を支出する根拠も明白となる。また、事実上、金融機関をはじめとする企業等の自発的支援を促す効果が期待できる。大規模災害ではまずは災害救助法の適用が重要となることを心得ておきたい。

災害救助法が優れている点は、法律と下位規範によって災害救助メニューをあらかじめ明記している点にある。これによって災害救助法の発動とともに様々な救助活動を県レベルでも躊躇なく開始でき、災害救助法を待たずしても救助の準備(防災備蓄や訓練)を行う規範としても機能する。何かあったときにすぐに走り出せるよう、あらかじめ最低限のガソリンが入っている自動車が用意されているというイメージをもってもらいたい。

災害救助法に定められた「救助の種類」は、災害救助法施行令や「内閣府告示第228号」(いわゆる「一般基準」)によって詳細に定められている。法律によって「避難所及び応急仮設住宅の供与」などが明記され、その最低限の基準(予算)も「一般基準」として公表されている。たとえば、「避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のた



災害関連死を招く要因は多数存在しているが、大きな要因に避難所の生活環境がある。



段ボールベッドの例

めの賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費として、1人1日当たり330円以内とすること。」などが一般基準には記述されている。

(2)特別基準の徹底活用

災害救助法があらかじめ救助メニューを明

記し、その細目たる一般基準が整備されていることは、災害大国である日本が過去の災害から学んできたことを明文化してきた歴史として評価できる。しかし、避難所設営の例をあげたように、一般基準で定められた予算の最低基準は非常に脆弱である。そこで、災害救助法施行令は、内閣府と都道府県が協議す

ることで、災害が起きるたびに、災害救助メニューの質的・量的な上乘せを当然のように認めている。それを「特別基準」と呼んでいる。少なくとも東日本大震災以降の災害救助法適用災害において、分野により差はあっても、特別基準それ自体が国から示唆されなかったことはない。特別基準は、もはや災害時における当然の前提である。

ところが、過去に特別基準が策定され、しかも、都道府県の要望を待たずに国から当然に示唆される項目が多数存在しているにもかかわらず、災害救助現場の担い手(たとえば避難所運営担当者や都道府県の防災担当者、あるいは内閣府における担当者)にとって、過去の特別基準が知識として浸透しているかといえば、疑問なしとしない。内閣府(防災担当)からの通知は、そのうち一部ではあるが、ウェブサイトにアーカイブされている。これらを基本的な教材としつつ、避難所立ち上げ訓練・避難所設営・運営訓練を行わなければならないはずであるが、多くの訓練において参照されているとはいいがたい現状がある。過去の教訓を確実に災害対応の担い手の知恵にしなければならないことを改めて強く提言しておきたい。

(3)先例を国民的知見にする防災教育の実施

令和元年東日本台風(令和元年台風第19

号)で災害救助法が適用された際に、内閣府(防災担当)から各都道府県へ発信された通知を参照し、そこからいかなる教訓を学べるかという点を見ていく。なお、これらと同趣旨の通知は、少なくとも東日本大震災以降の大規模災害では必ずといってよいほど発出されてきた。したがって、本来、災害救援法務を担う政策担当者も、災害対応の現場活動者にとっても把握済みでなければならないはずの知識なのである。

災害救助法を知ること、現場で避難所運営に当たる支援団体や市民にとっても重要である。「この程度の対応でよいだろう」という感覚によって、本来できるはずの避難所環境整備を怠り、実際に内閣府が要請している水準に満たないという事態がないようにしなければならない。内閣府が発出してきた先例通知をみれば、「避難所TKB」の整備は当然の前提でなければならない事項だということがわかる。これらは同時に「災害関連死」を防ぐためにも不可欠なのである。

このほか、内閣府「避難所運営ガイドライン」(2016年4月)、同「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(2016年4月)、同「避難所におけるトイレ確保・管理ガイドライン」(2016年4月)など、避難所運営の訓練や備蓄に関

災害救助法施行令の「特別基準」が現場の担い手に知識として十分に浸透しているとはいえない。

災害救助法の定め

(救助の種類等)

第四条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

2 救助は、都道府県知事等が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

3 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

【災害救助法施行令】
法第四条第一項第十号に規定する救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 死体の捜索及び処理
- 二 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

【ポイント】大規模災害の避難所や仮設住宅には明確な法的(予算)根拠がある

災害救助法施行令と一般基準(内閣府告示第228号)

第三条 救助の程度、方法及び期間は、応急救助に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、都道府県知事又は救助実施市の長(以下「都道府県知事等」という。)が、これを定める。

「一般基準」(最低基準の予算支出根拠)
「災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令」(内閣府告示第228号)

2 前項の内閣総理大臣が定める基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は、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。

「特別基準」による上乘せ・内閣府防災へ要請
※災害によっては担当者電話協議も可能

【ポイント】内閣府告示はあくまで最低基準であり「特別基準」こそ真骨頂

「月刊フェスク」'20.6 9

内閣府による通知の例（令和元年東日本台風の場合）（2）

【避難所の環境整備】

炊き出し・食品供与について：管理栄養士の雇用、メニュー多様化、適温食（あたたかいもの。スープ、おかゆ、豚汁など）の提供、栄養バランス確保、高齢者・障害者の食事配慮、質の確保への配慮などが当然に可能。現場としては体制整備を必ず要望すべき。業者・ホテル・レストラン・給食センターほかとの提供を素早く実施可能。

【福祉避難所】

福祉避難所では、特別な配慮が必要であり、相当な実費相当はもちろん、特別な事情を考慮した加算は当然に可能。福祉避難所を周知し、障害者・家族を適切に誘導することが不可欠。

宅に入居しておきたい」「避難所にいる間に被災住宅を修繕すれば同じ場所に居住できるので修繕補助を大幅に認めてほしい」「自ら被災地域外に賃貸借契約をしたので、家賃補助を現金給付してほしい」などの多種多様な再建ニーズには必ずしも応えられていない。この点は、1995年1月17日の「阪神・淡路大震災」の復興過程を振り返った厚生労働省「大規模災害救助研究会報告書」（2001年4月17日）においても「住居確保の支援に当たっては、従来のような避難所→応急仮設住宅→恒久住宅

といった単線的な支援ではなく、多様な選択肢をパッケージとして提示し、被災者の状況に応じた公平な支援を図るべきである」と災害救助法制の課題を指摘しているが、大きな政策変更がないまま20年（阪神淡路大震災からは25年以上）もの時が経過しようとしているのである。見直しが急務であることを改めて強調しておきたい。

また、総務省行政評価局「災害時の「住まいの確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—結果報告書」

内閣府による通知の例（令和元年東日本台風の場合）（3）

【特別基準：現場から即・積極的要請を】

「被災状況によっては、一般基準では対応できない場合もあることから、特別基準を設定することが可能であるので、幅広くご相談いただきたい」（by 内閣府防災）

【NG対応】「避難者から段ボールベッドの要請が特になかったし、ヒアリングの結果要望がほとんどなかった。したがって当避難所・自治体では、段ボールベッドは不要であり、導入しない」

⇒健康配慮や法の趣旨・要請やガイドラインを無視した対応で災害関連死を招きやすくしているおそれ。



（2020年3月）においても、災害救助法の現在の運用の不合理性が数多く指摘されるに至っている。たとえば、現在の運用では、災害救助法による応急修理制度を利用すると、仮設住宅への入居ができないという運用が原則となっている。しかし、応急修理で予定されている住宅の修理度合いでは、仮設住宅への入居を認めないにもかかわらず、十分な修理は実現しえない（金額は最大で60万円にとどまるなどあまりに低い）。また、工事件数が膨大であり、施工業者が圧倒的に不足し、年単位での修繕順番待ちが起き、応急修理（を含む住宅の復旧工事）の実施が相当先である場合には、仮設住宅にも入居できず、壊れた住宅に住み続けるか、自己資金で別の住宅を確保する必要性があるなど、極めて不合理となる。浸水した自宅を乾燥させている間に応急修理制度ができる期限がすぎてしまう事例すらある。総務省行政評価では、仮設住宅入居と応急修理制度が二者択一になっていることの不合理性を綿密

な調査で指摘し、仮設住宅入居要件や応急修理制度利用条件の緩和や改善を求めている。

災害救助法は優れた仕組みを有しつつも、その運用や水準に多くの課題を抱えていることを認識しておく必要がある。

【参考文献一覧】
 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会2014年）
 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018年）
 岡本正『災害復興法学の体系：リーガル・ニーズと復興政策の軌跡』（勁草書房2018年）
 中村健人・岡本正『自治体職員のための災害救援法務ハンドブック—備え、初動、応急から復旧、復興まで』（第一法規2019年）
 室崎益輝・幸田雅治・佐々木晶二・岡本正『自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』（第一法規2019年）
 岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』（弘文堂2020年）
 樺沢和彦監修『別冊地域保健：いのちと健康を守る避難所づくりに活かす18の視点』（地域保健第49巻第3号別冊）

災害救助法の一般基準を特別基準の水準まで引き上げ、地域間格差をなくす必要がある。