

被災地主導完結型災害対応 からのパラダイムシフトを 〜2026熊本地震からの警鐘

日本大学危機管理学部教授 鈴木秀洋

第1…「被災地主導完結型災害対応」 からの脱却〜自治体無限責任の解消

筆者はこれまで自治体の危機管理課長として、全国初の妊産婦乳児専用福祉避難所の制度を実装し、また研究者としては、災害時避難行動要支援者の避難、要配慮者に対する福祉避難所の制度設計と運用について、平時からの地域ネットワーク構築の重要性を説いてきた(注1)。しかし、近年の大規模災害・複合災害は、こうした地域自治体主導の地域ネットワークモデルでは命を救えない冷徹な事実を突きつけている(注2)。国民の命を守る多重防護の視点からは、現在の「被災地主導、被災地完結型災害対応」からの脱却、

パラダイムシフトが求められている。

この点、現行災害法制では、被災自治体(職員)が被災者であるとの視点が決定的に欠けている。

確かに、震災の規模が小さく被災職員が少なければ、被災住民のニーズに対して、通常業務の延長・拡大という形で対応することは可能である。しかし、震災規模が大きく被災職員が多くなれば、少ない人的組織で、特別かつ新規の震災対応業務を担うのは、BCPにより優先順位を付けて限界まで通常業務を縮小したとしても、特に最前線の自治体(職員)にとっては住民の命を守る責務を軽減することはできず、十分な人的(心理・医療等)・財政的バックアップがなければ、根性



すずき・ひでひろ
日本大学危機管理学部教授・学部次長。元文京区子ども家庭支援センター所長、男女協働課長、危機管理課長、特別区法務部等。法務博士(専門職)、保育士、防災士。内閣府防災研修プログラム改訂検討会(座長)、男女共同参画の視点からの防災・復興の取組に関する検討会委員等を務めた。現東京都防災会議委員、同国民保護協議会委員、品川区福祉部災害時対応等検討委員会アドバイザー等。国・自治体の委員多数。著書『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック(第3版)』(第一法規、2026)等多数。
鈴木秀洋研究室HP: <https://suzukihidehiro.com/>

論・精神論では、自治体の責務を果たすことは困難である。2026熊本地震で被災した八代市、宇城市、氷川町職員の24%が高い疲労の状態にあり、1日も休めていない、睡眠が5時間未満との回答が挙げられている(注3)。また2016熊本地震での職員回顧録(注4)でも、24時間連続の勤務状態にも及ぶ労働基準法に抵触する状況での職員の働きが求められてきた実態、多くの職員が体力的にもメンタル的にも健康を害した状態に追い込まれていた事実が明らかにされている。同じ被災者でありながら住民からの苦情等を受け止める立場で、過剰な責任が課され、自治体職員の使命感に支えられている現行法制度は、自治体に依拠し



ぎ、不可能を継続的に強いる法制度であり、震災の度に自治体職員のバーンアウトを生じさせ、結果的に住民（国民）の命に影響を与えてきた。今求められているのは、国が人的・財政的・法的に第一次的に果たすべき責務を拡大することである。

第2：具体的制度変更／例外広域避難から原則広域一時滞在へ

では、どうすべきなのか。直近の地震災害を振り返れば、例えば、厳寒期の能登半島地震では、自治体完結型の避難所運営が困難となり被災地外（県内外）のホテル・旅館等への広域的避難が実施された。また、2026熊本地震では、夏の酷暑日が続く中で水道・電気が止まり、避難生活に困難が生じ、熱中症疑いの高齢者の関連死が報道された（注5）。

ライフラインは時間の経過とともに復旧し、全国からの物的・人的支援によって環境は改善されていく。2026熊本地震は10年前より復旧が迅速との声がある。一方で、阪神淡路大震災、東日本大震災、2016熊本地震、能登半島地震と続く中で、避難所等の環境の劣悪さに抜本的な改善はみ

られない様子が露わとなり、これまでの震災の反省が活かされていないとの厳しい指摘がある（注6）。

筆者は、こうした状況は、被災自治体から被災地外への避難が例外的であり、「被災自治体が地域内（避難所等）で災害支援すること・被災自治体が地域内での受援を原則とすること」から生じていると考える。これまでも必要に迫られてから被災地外避難が打ち出されているが、それまでに我慢を強いられた要配慮者らの災害関連死が報じられてきた。

筆者は、発災時の人流・物流の制度設計としては、従前の被災自治体が地域に外部支援を招き入れる（受援力）という「被災地からのフル型支援（被災地外からのプッシュ型支援）」から、命を守るための「（人的・物的支援が提供できる）被災地外への人命救済プッシュ型保護支援（被災地外からのフル型支援）」へのパラダイムシフトを提言する。この提言は、交通渋滞解消の観点からも合理的である。能登半島地震や熊本地震では、交通網の遮断等が生じる中で、医療・保健または福祉的ケアのために被災者を被災地外へ搬送する車等と被災地に支援に入ってく

る車等とで渋滞・混乱が生じたのである（この混乱回避のために、ボランティアの制限や開始先延ばしを打ち出した自治体は過去の震災時も激しいパッシングを受けてきた。しかし、交通の混乱は震災時のデフォルトである）、例えば、発災直後の交通・物流について、要配慮者らを被災地外へ避難させることを優先する等の地震発生時の基準（現行の緊急輸送道路等の定めに加え）を事前に定め、発信を繰り返すことが必要となろう。被災地外避難をすれば命を確保できたにも関わらず、その選択肢を知らず、有せず、当該被災地に留まって「我慢」を強いられてきた高齢者、障害者、乳幼児を抱える家族などの要配慮者にもっと目が向けられるべきである。

重要なことは、国民に保障されている生命、身体、幸福追求する権利（憲法13条）は、当該被災自治体の能力や資源によって左右され限定されてはならないということである。被災住民は、当該地域に留まり地域の支援を待つことを余儀なくされ続けるのではなく、被災地外に避難し生命、身体等を積極的に守る権利が保障されていると解釈される。国は、その権利の具現化

を担保する法整備を率先して果たすべき責務を負っていると解釈される。

筆者のこの法解釈は、一対多よりも多対一の方が命を守るシステムとして合理的であるということからも正当化されよう。被災地で、医療・福祉設備や医療・福祉職等が不足し、被災した環境下で、多数の被災者を支えるのは困難である。外部から担い手を補充しても、機能させるためには、現場とのマッチング、交通手段の確保、支援者の衣食住等最低限必要となる業務だけに限定しても相当の業務が発生し、対応が不可避となる。一方で水・電気等の物的環境および医療、福祉、心理等の専門職が確保された被災地外の環境下での一時滞在という形で迎え入れられる場合であれば、当該被災地外資源は被災しておらずいわば日常であり、無理のない十分なケアがなされるのは自明である。この地震等発災時の被災地外への一定期間の避難は、震災直後の被災者、特に要配慮者の命を守るのに必要な仕組みである。

第3…改正災害対策基本法の検討

この点、広域避難・広域一時滞在に

関しては、災害対策基本法の令和3年改正と令和7年改正で一定の手当てがなされてきた。ただし、令和3年改正（注7）（第5章災害応急対策、第3節「事前の措置及び避難」の項目第61条の4～8）は、①大規模水害を想定した②「災害が発生するおそれがある場合」という事前段階の③市町村による協力依頼・調整型の枠組みである。今回の熊本地震には適用されない（注8）。一方、令和7年改正（注9）（第5章5節被災者の保護、第二款広域一時滞在（第86条の8～13）、第三款被災者の運送、第四款安否情報の提供）は、「当該市町村の地域に係る災害が発生し」た場合を想定している。

では、なぜ、水や電気等がストップした酷暑の熊本で、この広域避難（一時滞在）の規定が直ちに発動せずに、命の危機と隣り合わせで援助を求めながら避難所で雑魚寝や車中泊等の状況が生じたのか。今後どうすべきか。

第一に、原則として依頼自治体主導の協議の仕組みがネックとなっている。発災時は被災市区町村（協議等の「代行」や「特定」の規定も定められているが県も被災当事者である）が自らの人的・物的体制が弱まる一方で、

多数の被災住民の生命等に係る膨大な震災対応業務に追われる。そうした中で、同法86条の8から13までの規定は、あてはめるには抽象的でありつつ、災害時に非常に煩雑で形式的な基準を段階的に定めており、発災後に迅速かつ柔軟にこの制度が活用される法制度設計にはなっていない。地震等発災と同時に（水道・電気等のストップが確認された時点で）被災地外の広域一時滞在を原則とする制度および事前に広域一時滞在の場所を複数定めておく制度への変更が必要である。例えば、地震等発災直後から、事前に地震等の規模により予め定められた自治体（現行法上協議先市町村）が主導して積極的にプル型支援（医療・福祉等の支援や避難所の開設運営その他の各種自治体のサービスの展開）を開始するとの作為義務規定を追加し、一方で、被災自治体は送り出し・情報提供に努めればよいとの消極的責務規定に改正すると広域一時滞在規定が実効化すると考える。

第二に、「被災住民の生命若しくは身体を災害から保護し、又は居住の場所を確保することが困難な場合」との要件を緩和することである。現在の要



件では、極めて限定的にしか広域一時滞在ができないように解釈されてしまっている。広域一時滞在は、特に要配慮者の災害関連死等を防ぐために有効な手段であると考えられる。発災時の最初の選択として利用できるような要件を広げる必要がある。

第三に、広域一時滞在時の一時滞在者の権利保障の明確化である。この点、受入れ自治体の避難所提供は定められている（同86条の8、同9）が、受入れ避難者の安全配慮の程度や生活確保の利益、具体的には衣（医）・食・住の保障の程度について明確な規定がなく、一時滞在者の権利利益の保障程度が曖昧である。人的・物的・財政的資源が十分でない基礎自治体が多い中、国による広域一時滞在者への（施しでなく）権利としての生活保障が定められる必要がある。

根本的な理念を今一度まとめる。広域一時滞在は、状況に応じた「一時的な避難所への仮の移動」と限定的に捉え運用するのではなく、日本のどこに住んでいても、「平時に準ずる生活を保持できる被災地外への移転・生活確保の権利保障」（憲法13条の幸福追求権、14条の平等権、22条居住移転の自

由、25条の生存権）であり、その内実をなすものとしての位置付けと実質的保障を行うことが必要ということである。震災時の住民の権利は、むしろ国が国民の権利保障として担保すべきものである。この観点から、地方自治法上の自治体が負うべき責務の再構成が必要となる。

第4…上記提言への予想される 反論・論点

筆者の提言に関して、予想される反論・論点として、主に3点挙げておく。①震災時の窃盗等の犯罪対応がなされなければ避難できないとの声、②地域住民の目や意識・コミュニティを解体するのなどの反論、③自治体の役割の放棄ではないかとの反論である。本論稿では、紙幅の観点から、各論点への詳述はできず、別稿とせざるを得ないが、端的な説明のみ行っておく。まず、①に関しては、警察活動をバックアップする震災時の個人的法益侵害への刑罰強化を図る特別刑法等の立法整備が必要である。住宅等の財産権の保障が担保されない限り避難はできないとの被災者の声はもっともである。②に関しては、震災直後の広域一時滞

在が命を守るために不可欠であることを国を挙げて広報し、行政指導を行っていくことが有効であろう。避難したくても地域の絆により自分だけ避難することは困難であるとの声は筆者が最も多く聞く声である（注10）。③に対しては、自治体の責務・役割は非常時に薄まるものではないが、自治体（職員）に不可能を強い続けている現行法制度は住民の命に関わる（注11）。被災自治体が負うべき災害対応の限界について地方自治法の改正による現行法体系の整理が必要である（2024年改正地方自治法は、国は自治体に指示するという形式であり、責任と権限の明確性に欠ける）。

第5…まとめ／制度設計・運用の提言

これまでの震災対応・避難・復興論では、地域のつながりや地域経済が強調されてきた。しかし、避難をしたくない、逃げたいという人々の本音は拾われなかったとの声が筆者の元には多く届けられる。地域の絆が必要な人々の声の一方で避難を希望しつつ声に出せない、伝手も手段も持たない、そうした人々の命を守るための災害対策は急

務である。

被災自治体が機能維持できる実際の震災レベルを現実的に即して再定義し、従前の被災地内完結型の災害対応の制度を変更することが今求められる(注12)。震災対策は多重防護が鉄則である。電気・水道等のライフラインがストップした状況下で、当該自治体住民の命を守るには、迅速な被災時外での一時滞在というメニューを国主導で再構築する必要がある。少なくとも自治体に対する国の指示や技術的助言というような関与では足りない(注13)。かつてないほどの複合災害が続く今、国が自らの責任と権限の下で広域避難・広域一時滞在を遂行し、国民の権利保障を積極的に担うことが望まれる。国民の一人ひとりの命の保障の問題だからである。

第6…付論

なお、こうした筆者の提言が法制度改正に結びつくまでには、時間がかかる。その間の自治体の対応として、筆者は、自治体における姉妹友好都市の実質化を提言する。単なる握手協定ではなく、災害時の広域一時滞在を(今日・明日を想定して)実際に可能とす

る具体の詳細を詰め、協定内容の修正・追記が必要である。自治体が自らの住民に対して果たすべき多重防護責務の一つの形である。

注1 鈴木秀洋「虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務」(第一法規)第7章。鈴木秀洋「福祉避難所を第一次避難所に――高齢者・乳幼児等要配慮者のための法制度変更」『自治研究』通巻1135号68頁(2018年、第一法規)。

注2 「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について(報告書)」(令和6年11月)。「令和8年版防災白書」<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/index.html>

注3 NHK2026年8月30日配信「熊本地震3自治体の職員2割余が、高い疲労の状態」(8月4・27日。2628件の職員データを医師等の支援チームが分析)

注4 熊本市HP「平成28年熊本地震熊本市女性職員50の証言」参照

注5 熊本地震の被害状況については、熊本県のHPで随時公表

注6 朝日新聞2026年7月30日「熊本地震48時間後でも整わぬ「TKB」10年前と変わらぬ避難所」。熊本日日新聞8月6日「小中学校体育館に「冷房を」熊本市内の指定避難所、設置2割全国平均下回る」

注7 災害対策基本法等の一部を改正する法律(令和3年法律第30号)。

注8 「首都圏大規模水害広域避難計画モデル

ル(令和7年3月)」での具体的検討参考。令和8年8月千葉豪雨に関しては、事前の広域避難の検証が必要となる。

注9 災害対策基本法等の一部を改正する法律(令和7年法律第51号)

注10 水害時の垂直避難の広報が積極的になされるが、地震等の場合の被災地外避難の選択肢を広報して可視化させるべきである。

注11 筆者自身、発災直後から避難所等に対する要望・苦情対応の電話がなりやまない状況を経験している。発災直後、特に要配慮者が一定期間被災地外で命と生活を保障される法制度への転換は、職員と被災者双方の命を守る観点からも推奨されるべきである。

注12 筆者は、震災時の被災自治体の果たすべき責務の縮減を提言するが、一方で、被災地外自治体の責務は相互主義・互恵主義の考え方から拡大をすべきと考える。すなわち、被災の有無は偶然でどの自治体も代替の危険がある中で、被災していない自治体が被災自治体の住民を受け入れ、自治体住民と同様・同等の公共サービス(衣食住等)を提供することを自治体の果たすべき本来的責務として明示するという地方自治法の再構成を提言する。

注13 国土交通省による「M-C-TOC(緊急災害対策派遣隊)の設置や総務省主導「対角線応援(自治体職員のマッチング)」という関与手法では十分機能しているとはいえない。防災庁設置とともに、自衛隊、消防、警察の災害時派遣や指揮の仕組み・役割分担を抜本的に見直すべきである。それぞれの根拠法等の改正が必要となる。