

震災から4年後の石巻市在宅被災者の困窮問題について

徳島大学	学生会員	○上原璃空	徳島大学	正会員	上月康則
徳島大学	学生会員	河野有咲	徳島大学	非会員	松本成人
徳島大学	正会員	松重摩耶	徳島大学	正会員	山中亮一
(一社)さいわい	正会員	井若和久	弁護士・防災士	非会員	堀井秀知
和歌山大学	正会員	宮定章	(一社)チーム王冠	非会員	伊藤健哉

1.はじめに

東日本大震災の被災地では、在宅で避難生活を送った被災者（在宅被災者）の中には、被災時に十分な支援を受けることができず、震災から10年を経てもなお生活に困窮している方も数多くいる。南海トラフ巨大地震の被害想定では、避難所などで生活する被災者が20万人と同時に、在宅被災者も10万人になると想定¹⁾されているが、その支援方法については未だ十分な議論もなされていない。そこで、本研究では、南海トラフ巨大地震を控えた徳島県での被災者支援の一助となる知見を得ることを目的に、東日本大震災後の石巻市の在宅被災者の困窮過程や支援事例を分析、考察を行った。

2.研究方法

生活再建困難な困窮在宅被災者を支援してきた団体（一般社団法人チーム王冠²⁾）はこれまでに、計7,000戸の在宅被災世帯に対する支援を行い、平成27年11月には、仙台弁護士とともに宮城県内の「在宅被災者等戸別訪問型法律相談」³⁾を実施した。この調査では、困窮世帯への戸別訪問によるアセスメントが行われたが、本研究ではこのアセスメントシートをもとに、在宅被災者の問題発生過程について質的な分析を行い、被災者支援の在り方などについて考察を加えた。

3.結果及び考察

3.1.問題の発生過程

本研究では、計30事例について分析を行っているが、ここではその一事例を示す（図-1）。本被災者は80歳男性で、家族構成は夫婦2人世帯である。本被災者宅は、津波避難は免れたが地震による被害を受け、罹災証明では一部損壊の判定を受けた。被災者は、それから約一か月半後に在宅避難を開始し、被災後100日間には、①食料の配給を断られたこと（a1.行政不信）、②家屋が健康に害をもたらすほど傾いていたにもかかわらず、被害の程度が「一部損壊」と判定されたこと（b.損壊判定）などの問題が起こった。その後、市役所へ判定に対する不服を申し立て、再調査を行った結果、「半壊」判定となったが、同程度の被害と思われる隣家の判定は「全滅」と異なることに対して③行政への不信感を積もらせていた（a2.行政不信）。また、堤防や排水ポンプが設置されるまでの半年間にわたって④たびたび冠水被害に遭ったこと（c1.連続被災）、⑤屋根、風呂、窓などの修繕に1,200万円も費やしたこと（d.住宅再建）、さらに2015年の台風15号などの⑥豪雨災害が発生するたびに家屋が冠水すること（c2.連続被災）、⑦応急修理制度の他の支援制度を理解せず、使えていないこと（e.情報弱者）、⑧トイレからの下水の逆流、土ほこりがひどく洗濯物が干せないといった生活不安（f.生活不安）などの多くの問題を抱えていた。また健康状態は芳しくないにもかかわらず、介護度が要介護2から要支援2へと変更されたことへの疑問、不安（g.健康不安、h.福祉問題）もある。

3.2.考察

本問題発生過程を分析するとボトルネックとなっていた問題は「行政不信」と考えられた。この世帯

は、被災直後から在宅被災者への食糧配給や損壊判定について疑義を覚え、行政に対して心を閉ざした状態になっていたために、市役所に足を運ぶことも嫌になり、市の住宅再建事業への申請にも消極的になっていた。特に損壊判定については、1回目の調査では外観目視で判断され、再調査でも被災家屋の写真だけで判定され、家屋内の壁や床などの被害などを調査されずに判断されてしまったことが行政不信の原因となった。東日本大震災では、各自治体で損壊判定の基準や方法にばらつきが生じ、被災者の理解を十分に得ることが困難であったことが指摘されており⁴⁾、本被災者のような事例は他にも多くあったと思われる。その後も、行政への関わりをもたなくなったために支援制度に疎くなり、十分に支援制度利用することができなかつたようである。

これらの課題から未災地で教訓とすべきことは、①損壊判定に関する基準や判定方法を被災者にも、わかりやすく定め、周知しておくこと、また住民はその内容の理解に努めることがある。連続被災を防ぐために、②ハザードマップから被災後にどのような災害を被るおそれがあるかについて知り、備えておく必要がある。さらにこうしたことを踏まえて、③被災後の生活再建プランを個々に考えることで在宅被災者の困窮度も和らげられると思われる。また行政はプラン立案に関する情報を平時から提供しておく必要がある。

4.おわりに

本研究では、在宅被災世帯の問題の種類や発生過程について分析を行い、問題発生過程を作成し、震災から4年を経ても在宅被災世帯が直接的又は、間接的な複数の問題を抱えていることを明らかにした。特に、本被災者のボトルネックとなっている問題やその問題緩和などを指摘することができた。

参考文献

- 1) 徳島県：徳島県南海トラフ巨大地震被害想定（第二次）結果一覧表 2) 一般社団法人チーム王冠 HP：<http://team-ohkan.net/> 3) 仙台弁護士会：在宅被災者等戸別訪問型法律相談の結果報告 4) 田中聡，重川希志依：東日本大震災における津波被害の建物被害認定調査に関する考察。

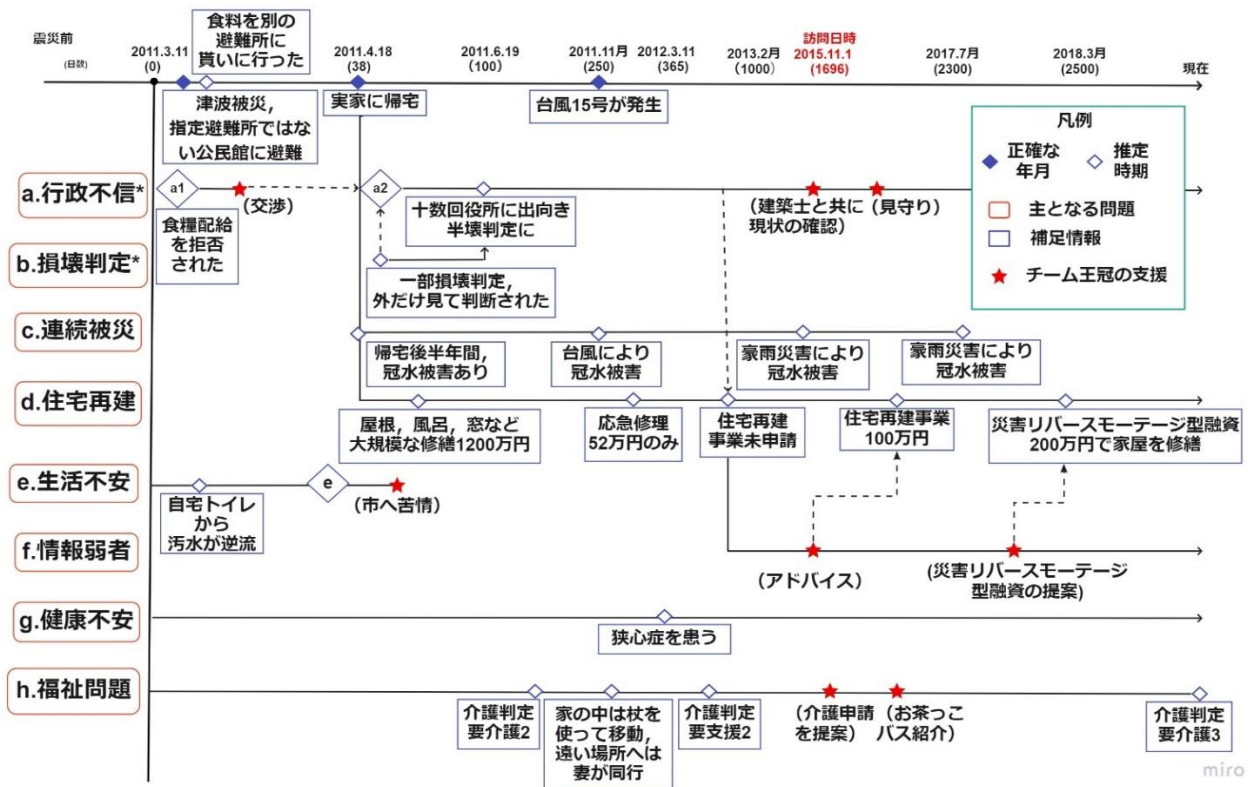


図-1 問題発生過程図 【相談者：夫80歳，2人世帯（妻），被害：半壊】