

第3 在宅被災者の実情と今後の支援の在り方について

1 在宅被災者の存在

東日本大震災では、津波により数多くの住宅が滅失し又は損傷を受けた。かかる被害を受けた被災者の多くは、被災直後から避難所での避難生活を送ることとなった。その後、順次仮設住宅やみなし仮設住宅（以下、「仮設住宅等」という。）での生活を開始し、今日では自力再建や災害公営住宅への転居、借家住まいへ移行するなどして、仮設住宅居住者も徐々に減少する傾向にあり、住環境が改善された被災者もいる。

その一方で、住宅に大規模な損傷を受け、全・半壊しているにもかかわらず、そのまま又は応急修理を施しただけの住宅に居住し続けることを余儀なくされた「在宅被災者」と呼ばれる被災者が数多く存在する。

在宅被災者は、①避難所が満員で避難所に入れなかった、②避難所に入れたものの、「家が残った人は戻るべき」という避難所の雰囲気から自宅に戻らざるを得なくなった、③高齢者や障がい者、要介護者、ペット等を抱えていることから、自宅に留まらざるを得なかったなど、様々な事情に起因して生じたものである。

このような在宅被災者が相当数存在することは明らかであるが、内閣府が2013（平成25）年に公表した「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」のような避難一般に関するものはあるものの、これまでに公の機関による在宅被災者についての具体的な調査や統計はあまり取られていなかったことから、明確な数は判明しておらず、その全体像が把握できていないのが現状である。なお、総務省行政評価局により、在宅被災者に関する実態調査「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視」一被災者の生活再建の視点から一（仮称）」が開始され、現在、取りまとめ中であるが、2019（令和元）年5月7日現在、公表する段階には至っていないとプレスリリースされ、現在も公表されていない。

2 在宅被災者と他の被災者への支援の格差

避難所での避難生活や仮設住宅等での居住を開始した被災者については、東日本大震災発生直後から行政がその実態や生活状況の把握に努め、各種支援が実施されてきた。また、民間ボランティアによる支援についても、主に仮設住宅等に居住する被災者に対して行われた。

一方で、在宅被災者については、2011（平成23）年3月下旬に厚生労働省から自治体宛に在宅で暮らす被災者であってもライフラインが途絶していて食料確保が困難な場合には避難所にいる被災者と同様に支援するようにとの通知が発出されたにもかかわらず、在宅被災者の把握ができなかったことや支援のマンパワーが足りないこと、「避難所に来ることが食料支援の前提で

ある」「浸水地域で暮らすこと自体、防災上望ましくない」などの考え方にに基づき、多くの自治体において積極的な対応がなされなかった。これは、大規模災害の際の自治体による救助を規定した災害救助法自体、市町村が避難所の運営等を通じて食品の給与、飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与といった救援物資の供給等の災害救助を行うことを想定しているためであるともいえる。

その結果、在宅被災者は避難所に届いた食料その他の物資を支給してもらえず、食料確保にも事欠く状況が続くこととなり、避難所に避難していた者と在宅被災者との間で、支援に格差が生じていた。

その後も、在宅被災者は要支援被災者として明確に認識されず、その実態が行政によって把握されなかったことから、行政による支援の対象とならず、また、在宅被災者を対象とした医療・福祉関係者による見守り活動等が十分に実施されることはなかった。日本赤十字社からの「生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの6点）」も、仮設住宅及びみなし仮設住宅の居住者にのみ支給され、在宅被災者には支給されることはなく、一部の者が民間ボランティアからの支援を受けるにとどまり、避難所や仮設住宅等に居住する被災者と比較して、支援の格差はますます大きくなった。

3 在宅被災者の実情

在宅被災者のなかには、震災から8年半以上経過しているにもかかわらず、今なお電気、ガス、水道などのライフラインすらままならない劣悪な住環境に身を置くことを余儀なくされている者がいる。

また、在宅被災者は津波で大半の住宅が消滅した地域にまばらに残った住宅に居住しているケースが多く、地域での共助が望めない状況のもとで不安を抱えたままの孤立した生活が続いている。さらに、様々な支援の情報が十分に行き届かず、各種支援制度の認識・理解が不十分であり、本来であれば享受できるはずの支援が受けられずにいる在宅被災者も見受けられる。

加えて、在宅被災者には高齢世帯が多数存在するところ、低年金で日常生活にも困窮し、資金面の問題から住宅の修繕にまで手が回らず、修繕の見通しが全く立っていない人も少なくない。「災害救助法に基づく応急修理制度を利用すると仮設住宅に入居できない」とか、「被災者生活再建支援制度を利用すると災害公営住宅に入居できない」などという運用をしている自治体が少なからず存在することから、いったん在宅被災者となってしまった者は、在宅被災者として固定され、現状から脱却することができないという問題も存する。

4 今後の在宅被災者支援の在り方について

在宅被災者について、2013（平成25）年6月に災害対策基本法が改正され、第86条の7に「災害応急対策責任者は、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。」との規定が置かれ、在宅被災者の存在が公式に認知され、今後の災害発生時における在宅被災者への支援の必要性が明記されるに至った。

しかしながら、先述したとおり、これまでに東日本大震災により生じた在宅被災者に関する具体的な調査や統計はあまり取られていないために、在宅被災者の実態が把握されておらず、要支援被災者として十分に認識されていない。これこそが在宅被災者をめぐる問題の原点である。したがって、まず在宅被災者の生活状況等について実態調査を実施し、在宅被災者が抱えている問題を行政において十分に把握することが不可欠であり、これが問題解決へ向けた出発点となる。この点、総務省行政評価局による在宅被災者に関する実態調査「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視」一被災者の生活再建の視点から一（仮称）」が今後公表される予定である。

そして、その実態を把握した上で、実態に即した相談支援、精神的なケア、生活支援、サポート体制の構築、平時の医療・福祉・介護等一般施策への橋渡しの強化等の施策が早急に検討され、実施されるべきである。また、これに伴い、医療や福祉、介護等の関係者、在宅被災者への支援活動を行っている民間団体などと連携して、情報の共有化、集約化を可能とする仕組みを構築することが望まれる。

加えて、「避難所から仮設、災害公営住宅」という単線型のルートから外れると支援の枠組みからこぼれ落ちやすい現状を改善し、在宅被災者に対して、応急修理制度や被災者生活再建支援制度の利用を勧めたり、生活状況等を考慮して災害公営住宅への入居を勧めたりといった支援、そして、住居再建支援制度を上積みしてより充実した支援を可能とすることにより、在宅被災者が現在置かれている劣悪な住環境から脱却し、人として享受すべき生活環境を得るための機会を付与すべきである。

この点、宮城県石巻市では、在宅被災者の実態を把握すべく戸別訪問による調査を実施し、その調査結果を踏まえ、市が委嘱した自立生活支援員による訪問型の積極的な支援を行うこととした。また、地区民生委員や支援団体、その他の関係機関等と連携して在宅被災者が孤立せずに行政とのつながりを保てるよう配慮するとともに、社会福祉士等の自立生活支援専門家等の助言や他の専門職につなぐ仕組みを整備して支援することとし（2017〔平成29〕年6月に「石巻市被災者自立再建促進プログラム」を策定。）、在宅被災者向け小規模補修補助金申請のための事前相談に来ていない世帯に戸別訪問をした結果、ニーズがありながらも高齢等の理由で申請に踏み切れない世帯が多数あることから、事業予算を追加計上して同制度を2019（令和元）年度末まで延長することとした。このような取組みは、在宅被災者支援に限らず個々の被災者のニーズに沿った支援をコーディネートしていくものとして災害ケースマネジメントと呼ばれており、仙台市でもプログラムが策定され、鳥取県では基本条例を定めて生活復興支援を制度化している。今後の在宅被災者支援の在り方として、大いに参考になろう。

5 今後の大規模災害に向けて

我が国は地震大国であり、遠くない将来において、首都直下地震や東海地震、南海トラフ地震などの巨大地震の発生が予測されている。

今後の大規模災害に備え、東日本大震災における在宅被災者の問題を教訓として、避難所の設置計画の確認や再整備を行うことにより、災害時に支援を要する被災者が全・半壊した住宅に戻らざるを得ない状況となることを極力防止するための措置を、地域を問わず早期に講じておくべきである。加えて、特に首都直下地震など、人口密集地域が災害の中心地となった場合には、避難所の収容可能人数を大幅に上回る要支援被災者が生じ、多くの被災者が自宅での避難を余儀なくされることが予想される。そのため、避難所等に避難する被災者のみならず、在宅被災者も含めた被災者の所在に関する情報を集約する仕組みを予め整えておくべきであり、かつ、かかる集約した情報に基づき、被災者間の格差がなく、在宅被災者にまで支援が速やかに行き届くような仕組みの構築が不可欠である。

また、人口密集地域での災害の場合、被災者の数や用地確保等の問題から仮設住宅を必要な戸数だけ用意できず、被災した住宅を修繕する方向での生活再建を図らざるを得ないという状況も想定されよう。住宅の修繕が途上のままとならないように、予め地震保険への加入を促進したり、住宅再建制度を拡充したりすることにより、かような状況に備えておく必要性も高い。

ところで、東日本大震災後における被災者支援の内容は、避難所に避難しているのか、在宅なのか、という問題のみならず、自宅の損壊の程度が罹災証明書に記載されている「全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊」という評価にも連動して大きな差異が生じている。

しかしながら、支援の内容について、在宅か否かは勿論、自宅の損壊の程度のみにより差異を生じさせることには合理性を見出し難い。法友会は、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」の意見の趣旨において、①熊本地震の被災者の住環境の整備・支援を実施するに当たっては、既存の地域コミュニティ及び住宅が維持されるよう、住宅解体費及び仮設住宅に関連する費用に充てる予算の一部を財源として住宅が損壊した被災者に対して住宅修繕費を支給する等の施策を内容とする立法措置等を講じるべきであること、②熊本地震によって重大な損傷を被った住宅での避難生活を余儀なくされている被災者の状況を調査し、その実態を把握するとともに、当該被災者が支援の枠組みから外れることなく、実態に即した支援が受けられる施策を講じるべきであることを指摘し、関係各機関に執行している。自宅の損壊の程度が大きくなれば被災者の被った損害も比例して大きくなることを否定するものではないが、被災者が被災を原因として負ったダメージは、自宅の損壊の程度以外の要素も大きく影響するものである。被災者支援の内容は、自宅の損壊の程度に加えて、世帯の人数や、職を失うなどの生活状況の変化、心身の障がいの有無、年金生活者か否か、貧困世帯かどうかなどきめ細やかな判断基準に基づき、被災者の状況に応じた支援を可能とすべきである。そして、在宅被災者を含め、支援を必要としている被災者に適切に行き届くような施策を講じておくことが望まれる。

住家被害認定・罹災証明発行については、2018（平成30）年3月に内閣府の定める『住家の被害認定基準運用指針』・『実施体制の手引き』が改訂され、判定の効率化・迅速化が図られている。

るところであるが、法曹実務家においても行政にのみ任せるのではなく、具体的な認定実務を学び、罹災証明書の発行の手續において住家被害について適切な認定がなされているか、不適切な認定がなされた場合にどのような再認定を求めていくかなどの問題点を把握していかなければならない。

また、災害ケースマネジメントの理念に見られるように、既存の制度に被災者を当てはめ、当てはまらない場合には切り捨てるのではなく、被災者のニーズに沿って制度を柔軟に運用し、ないし制度の改善を図っていく復興の在り方も検討されなくてはならない。真の意味での災害前の状態に戻す、人間の復興が目指されなくてはならない。