



みやぎ県民センター ニュースレター

2021. 3.11 石巻市渡波
10年目の3.11。海に向かい、鎮魂の読経をあげる僧侶

69号
2021年5月11日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

1～3 ページ

かさ上げ宅地・防災集団移転
の現状が問うもの

4 ページ

被災者の健康調査継続は自治
体の責務

5～6 ページ

山元・亶理町独自支援制度拡
充・創設

7～8 ページ

災害対策基本法改正 「個別
避難計画」策定 努力義務化

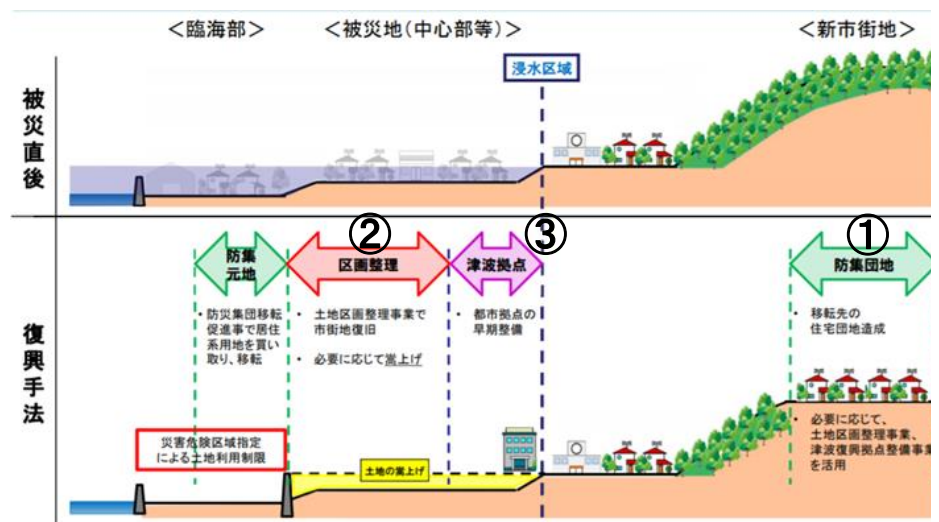
まちと住まいの復興事業を考える

かさ上げ宅地・防災集団移転の現状が問うもの

4月2日、復興庁は東日本大震災の土地区画整理事業で造成したかさ上げ宅地の3割以上、防災集団移転促進事業に伴う跡地も約3割利用が見込まれず、土地活用を進めるため、自治体へ支援事業を進めることを発表しました。震災から10年。「住まいの再建も一区切り」と言われますが、かさ上げ宅地の空地と防災集団移転跡地問題は、まちづくりの課題としてこれから解決が迫られる問題です。本号から3回にわたりまちと住まいの復興事業の現状を考えます。

東日本大震災ですすめられたまちの復興 全体像

東日本大震災において、「まち（市街地）の復興」事業（面的整備事業）の全体像は下図のようなものでした。



出典「東日本大震災における津波被害からの市街地復興事業検証委員会 まとめ」

これらの面的整備事業により、①防災集団移転で約8千4百戸分、②区画整理で約9千4百戸分、そしてこれらの面的整備地区に災害公営住宅約3万戸分、合計約4万8千戸分の用地・住居が整備されました。

これらの事業のうち、まず区画整理事業の宮城県の現状を次ページからみていきましょう。

気仙沼市 南気仙沼、鹿折地区 活用進まぬ かさ上げ宅地 5割が未活用

宮城県の土地区画整理事業

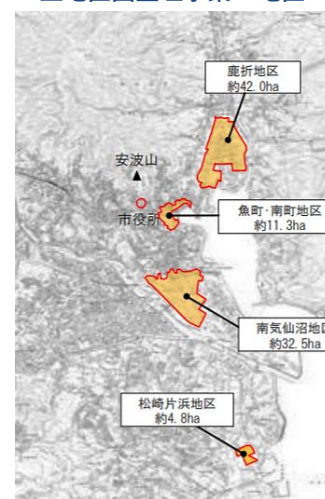
国交省の集計では、県内38地区（住居系27・非住居系11）で土地区画整理事業が行われました。住居系の事業面積は366.2ha（東京ディズニーランド約7個分の面積に相当）。女川町中心部、名取市閑上、石巻市新蛇田などのまちづくりが代表例として取り上げられてきました。これらの地区全体では約300haがすでに活用済み（宅地として住居が建築されている）で、活用率は81%です。しかし、約70haはまだ空地のままです。活用率の低い（空地が多い）地区は下表のとおりです。（国交省：2020年12月末現在）

県内各区画整理地区の土地活用率

市町	地区	活用率
気仙沼市	南気仙沼	47%
気仙沼市	鹿折	54%
七ヶ浜町	代ヶ崎浜A	57%
石巻市	湊北	71%
多賀城市	宮内	72%
女川町	中心部	73%
石巻市	下釜第一	74%
七ヶ浜町	花淵浜	77%
塩釜市	藤倉二丁目	77%
塩釜市	北浜	78%
七ヶ浜町	代ヶ崎浜B	79%

気仙沼市の南気仙沼・鹿折の2地区と七ヶ浜代ヶ崎浜Aの活用率が低いことがわかります。ここで取り上げる気仙沼市の2地区は右欄に位置図がありますが、面積は気仙沼市の土地区画整理事業全体の80%以上、事業費は南気仙沼が約306億円、鹿折が約248億円と事業費は全体の78%を占めます。住居系市街地は海面から3~5.5m“盛り土かさ上げ”、商業・産業ゾーンは1.8mの盛り土により整備が行われました。

気仙沼市 土地区画整理事業4地区



空地が目立つ気仙沼市土地区画整備事業の現状（気仙沼市ホームページより）



南気仙沼地区（20年10月31日）

20年9月末完成。計画人口は2400人だが、20年8月末時点で865人しか住んでいない。



鹿折地区（20年10月31日）

19年9月竣工。当初計画事業費は約108億円だったが、約248億円にも膨らんだ。

なぜ活用率が低いのか

気仙沼の2地区のように市街地で行われた土地区画整理事業で、整備した土地の活用がなぜ進まないのか？本来なら、市街地を整備してより安心して、便利な住生活環境になり、住民が戻ってくるはずだったにもかかわらず、被災者が戻らない状態が改善されないままとなっているのはなぜか？こうした問題は被災3県のいたるところで見られる現象です。

読売新聞の調査（21年3月8日）によれば、たとえば岩手県宮古市田老地区は、震災前1400人だった区画整理事業地区人口は130人に減少しました。調査全区画整理事業地区33地区のうち、26地区で人口が減少しています。気仙沼市も2010年人口が7万4368人だったものが2020年1月末時点で6万2520人となっており、6万人を切る現実になっています。

まちは整備されたのに人々が戻らず、かさ上げ宅地が活用されないままになっている最大の原因は、「地権者の同意手続き」と「大規模なかさ上げ」に時間がかかったため、被災者が避難先での住宅再建を選んだ人が相次いだためです。通常の土地区画整理事業平均の1/4に短縮されたとはいえ、完成まで、震災から6年10か月もかかっています。防集事業は平均4年3か月でした。再建資金の不足も大きな要因でした。気仙沼市は「貸与や売却を考える地権者の土地を商業地にするなど空地解消に取り組む」としていますが、人口減少のなかで有効な対策となるかは疑問です。土地区画整理事業では、土地売買、賃貸を自治体が調整を行ったり、自宅を建てれば補助金を支給する仕組みを導入した自治体もありましたが、結果的には被災地の人口減少を食い止めることには十分貢献していないのが現状です。国交省は3月に「津波被害からの市街地復興事業」の有識者検証委員会報告をまとめましたが、十分な結果となっていない気仙沼2地区の事業は総括されていません。各自治体は「これから10年の街づくり」を区画整理事業の現状を検証して、地区住民とともに話し合いを始める必要があります。

土地区画整理事業の着工・完成時期



出典「東日本大震災における津波被害からの市街地復興事業検証委員会 まとめ」

*次号では防災集団移転跡地問題を取り上げます

被災者の健康調査継続は自治体の責務

昨年 11 月、宮城県はそれまで毎年実施していた「災害公営住宅入居者の健康調査を打ち切る」との報道がありました。これに対し、11 月 27 日、県民センターは調査継続を求めた要望書を提出しましたが、県は 2021 年度以降の調査打ち切りの方針を変えませんでした。さらに 2 月 8 日に、宮城県保険医協会、宮城県民医連、宮城県社会保障推進協議会とともに再び望書を提出し、調査継続を強く要望しました。宮城県は打ち切り方針を変えていませんが、私たちは継続的に被災者の健康調査の実施を訴えていきます。

実態を把握せず、対策は打てない

宮城県の震災被災者の健康調査は、2011 年度から借上げ仮設入居者に対して、2012 年度からプレハブ仮設入居者に対して調査開始し、2015 年度から災害公営住宅入居者に調査範囲を拡大して、2019 年度まで 9 年間実施してきました。（仮設住宅入居者調査は 2018 年度で終了しています。）

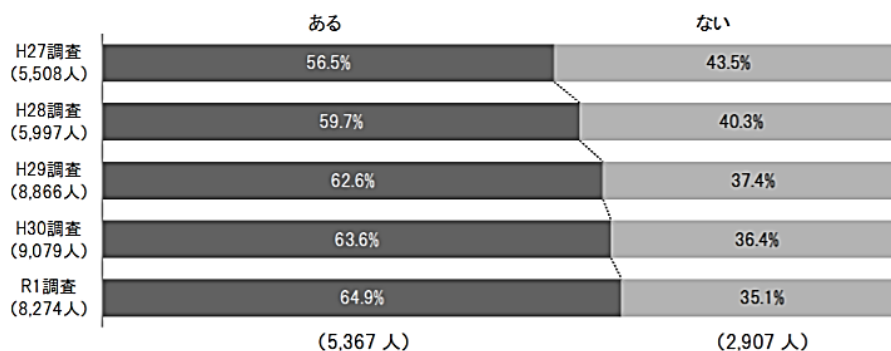
直近の災害公営住宅入居者の調査結果は昨年 8 月に発表されています。それによれば、年度を重ねるごとに 65 歳以上入居者の構成が高まっていて、2015 年度対比で、人数で約 3 千 2 百人、割合で 11.8 ポイントも上昇しています。有病率も高まり、現在、病気があると答えている方は 64.9%にもなります。

被災者の方々は、さまざまな困難を抱えながら、年齢を重ねるなかでその困難も増し、健康への不安を抱えながら生活を続けています。県がこの間実施してきた健康調査はそうした被災者の実態を把握するうえで貴重な調査でした。

震災から 10 年をむかえ、今後の課題を首長は口をそろえて「心のケア対策を重点に」と答えていましたが、被災者の心を含めた健康状態がどう変化しているかを掴まずして対策の打ちようがありません。行政が本当に被災者の心のケアを重点にして取り組むのなら、今までの調査を継続することが不可欠です。

災害公営住宅入居者 有病率は 64.9%

(令和元年度 災害公営住宅入居者健康調査報告書)



福島県沖地震被害を受け

山元町・亶理町 独自支援制度を拡充・創設



福島県沖地震 被災者生活再建支援法も 災害救助法も適用されず

2月13日、後に東日本大震災の余震だったと判定された最大震度6強の地震が発生しました。これに伴い、福島市(2/20)・桑折町、新地町(3/5)・福島県(4/15)に被災者生活再建支援法が適用されました。例えば桑折町、新地町は「全壊」判定5世帯以上という適用基準に対し、それぞれ6世帯、16世帯の世帯数であったことから支援法が適用されました。これによって、最大で生活再建支援金(基礎支援金・加算支援金)が最大300万円まで支給されることとなります。しかし、宮城県での被害は支援法の適用基準を満たさない被害であったため、適用された自治体はありませんでした。



しかし、適用基準を満たした新地町と隣接する山元町の被害を比較すると、罹災のレベルは異なるものの被害にあった総件数(判定件数)はほとんど変わりません。支援法の適用基準が「全壊被害が何世帯あったか?」を基準にしているため、全壊以外の被害がいくら多くても支援法は適用されない仕組みになっているのです。逆に言えば、大規模半壊以下の被害がほとんどなくても、全壊が一定数以上であれば適用されるのです。

【福島県沖地震にかかる山元・新地両町の罹災判定】 単位:件

	全壊	大規模半壊	中規模半壊	半壊	準半壊	一部損壊	判定件数
山元町	0	3	12	40	379	923	1357
新地町	16	10	21	85	915	322	1369

新地町は4月22日時点、山元町は4月20日時点の件数

今回の地震では、福島県は地震翌日の2月14日に災害救助法を8市9町に適用しました。しかし、宮城県は政府が「複数回にわたり…災害救助法の適用について助言を行って」いたにも関わらず、県は「救助法の適用をする状況には至っていない」として災害救助法の適用を行いませんでした(3月10日衆院国交委員会質疑)。このことによって、災害救助法の適用が条件である「応急修理制度」を宮城県では利用できません。この制度は自宅修理費として半壊以上で上限59万5千円、準半壊で30万円を国が補助する制度ですが、同じ半壊被害があっても新地町では応急修理制度を利用できるが、宮城県内市町村では利用できないことになってしまいました。

町・県 独自支援制度創設へ

山元町は全世帯の約3割が何らかの被害を受けるという大きな災害だったにもかかわらず、被災者生活再建支援法も災害救助法も適用されないことから、地震被害に対して「公費は出ない」状況を、斎藤町長は「災害は県境で割り切れるものではない。(河北新報2/22)」とし、町独自の支援の検討に入らざるを得ませんでした。

また、これまで「県独自の被災者支援制度は国の制度があるから創設しない」としてきた宮城県も3月5日の県議会予算特別委員会で「(福島県沖地震を受け)被災者の生活再建に向けた独自の支援策を検討する」ことを表明しました。



←屋根の修理にあたるボランティア（山元町）
オープンジャパン災害支援 HP より

独自支援制度の恒久化を 瓦屋根改修補助事業を新設

山元町が運用を始める制度は「損害見舞金」、「被災者住宅再建支援金」、「瓦屋根改修補助金」の三つです。損害見舞金は既存制度を見直したものです。住宅再建支援金は福島県沖地震被害に限定した制度で、国の被災者生活再建支援制度を基礎にして、町独自に「中規模半壊」以下の被害に対して「基礎支援金」を支給するところに特徴があります。ただ、恒久制度ではないことが問題です。国の被災者生活再建支援法の適用基準では災害支援格差が生まれることが今回の災害で立証されたわけで、今後の災害に備えるならば、町独自の支援制度を恒久化することが必要です。また宮城県もそうした市町を財政的にバックアップするために、他県がそうしているように県独自の支援制度を恒久的につくるべきです。

山元町・亘理町 福島県沖地震に伴う町独自支援制度				
		損害見舞金 (1世帯あたり)	被災者住宅再建支援金	
			基礎支援金	加算支援金
全壊		7万円	100万円	建設・購入 200万円
				補修 100万円
				賃貸 50万円
半壊	大規模半壊	5万円	50万円	建設・購入 200万円
				補修 100万円
				賃貸 50万円
	中規模半壊		25万円	建設・購入 100万円
				補修 50万円
				賃貸 25万円
半壊	15万円			
準半壊	3万円	7万円		
半壊解体			半壊以上の被害や、敷地被害でやむを得ず住宅を解体した場合、全壊扱いとなります。	

こうした制度とともに、国の屋根の耐風改修に関する制度を活用して、被災した瓦屋根の改修補助制度を新設しています。瓦屋根が破損してずれていたりした家屋や、新たに耐震・耐風基準に適合した屋根に吹き替える場合、最大55万2千円の補助金が支給されるものです。隣町の亘理町では今回の地震で105件の屋根瓦の被災が確認されており、山元町と同一制度を運用します。一昨年の台風被害の時のように、強風により屋根被害が多発した地域ではブルーシートをかけたままの家が目立ち、それへの対応が求められていましたが、この制度により、ブルーシート解消が早まることが期待されます。

災害対策基本法改正

「個別避難計画」策定、努力義務化

4月29日、改正災害対策基本法が参院本会議で、全会一致で可決され成立しました。「警戒レベル5」までの新しい警戒レベルが運用され、今まで避難勧告と避難指示が混在していましたが、避難勧告を廃止して避難指示に一本化されます。

このことともに、今回の改正では、避難行動要支援者の円滑で迅速な避難のために「個別避難計画」の作成を市町村の努力義務としたことが重要な点です。

避難行動要支援者とは

2013年の災害対策基本法改正で、高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、傷病者、難病者など防災上特に配慮を要する方（「要配慮者」）のうち、災害発生時に避難等に特に支援を要する方を「避難行動要支援者」として、それらの方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成が市町村に義務付けられました。そして本人同意の下、名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することを可能にしました。



2019年6月時点で全国市町村のうち、98.9%が作成済みです。つまり名簿はほぼ全自治体で作成が終了しています。しかし、名簿に記載された全員の「個別避難計画」を作成した市町村は12%にとどまっており、一部作成が50%、未作成が38%となっています。内閣府指針で「作成が望まれる」と任意の取り組みとなっていることが作成遅れの一因となっていました。今回の改正で「任意」から「努力義務」化し、個別避難計画の策定を進めることが狙いです。

個別避難計画 5年間で51万人策定

個別避難計画は避難に必要な人ごとに、支援者、避難場所、自宅からの経路、避難時の配慮事項などを記載するものです。しかし、避難行動要支援者名簿に掲載されている人は全国で約784万人（19年6月時点）にのぼります。政府は要介護度3～5で自立避難が困難な人のうち、ハザードマップで危険な区域に住む人や一人暮らしの人など優先度が高いと自治体が判断した人を対象として、5年がかりで約51万人分の策定を進める方針です。策定にあたっては、高齢者や障がい者の事情に詳しい福祉・介護事業者や社協に計画を委託したり、計画に協力した介護支援専門員（ケアマネジャー）や相談支援専門員、民生委員らに謝礼金を払う費用も支援する予定になっています。（5年間で総額36億円を見込む）

地域住民・団体が連携して策定を

個別避難計画の例は下図のような内容ですが、このうち「避難支援者」の特定が必要ですが、この欄を埋めることは難易度が高く、支援の担い手側では「責任を負うのが怖い」という声、要支援者側では「地域活動に参加していないため、見知った人が近所にいない」という声があるといます。また「支援ができなくても法的責任は問われないが、報酬や謝礼もなく、要支援者には頼みにくさがある」とも言われています(3月10日朝日新聞佐賀県版)。

このように個別避難計画の策定には、従来にない手間と地域全体での取り組みが必要になります。またそうでなければ実態を伴った計画にはなりませんから、最初の段階から、幅広い関係住民、団体が参加し、地域の状況と住民の声を踏まえた計画づくりが求められます。

災害ケースマネジメントの「被災前」版として

「災害ケースマネジメント」は被災者一人ひとりに必要な支援を行うため、被災者に寄り添い、その個別の被災状況・生活状況などを把握し、それに合わせて様々な支援を組み合わせた計画をたてて、連携して支援する仕組みです。いわば「被災後」に焦点をあてた取り組みですが、個別避難計画は災害ケースマネジメントの「被災前」版ともいえるでしょう。自治体は地域全体の取り組みとして、支援を強めることが必要です。

↓ 避難支援者記入欄

「避難行動要支援者 個別避難計画」例 東近江市の例

記入例		個別計画		表		
登録のあった情報を出力しています(補掛け部分)	① 避難行動要支援者基本情報					
	フリガナ	ヒガシオウミ タロウ		性	男	
	A氏名	東近江 太郎		性別	女	
	住所は居	〒527-8527 東近江市八日市緑町10番5号		世帯主名	東近江 太郎	
	電話番号	0748-24-5512	携帯電話	050-5801-0945		
	その他連絡先		携帯	0748-24-5693		
	支援が必要な理由	歩行困難(杖歩行)。耳が聞こえにくい。一人暮らし。 (補掛け部分) 申し出のあった事項のみ記載されています。携帯電話番号など聞き取った場合は記入してください。				
	B氏名	東近江 次郎	続柄	子	住所	東近江市八日市緑町10番1号
	緊急連絡先	家族の連絡先等、緊急連絡先を記入(勤務先等)				
	C家族状況	昼間	1人(本人含む)	構成	本人	本人を含めた家族の人数と家族構成(対象者から見た続柄)を昼間・夜間に記入
	夜間	1人(本人含む)	構成	本人		
Dかかりつけ医療機関	名称	住所	連絡先			
	東近江総合医療センター	東近江市五智町255	0748-22-3030			
主な疾患	かかりつけ医療機関(優先する2箇所)と主な疾患があれば記入					
特記事項	心臓弁膜症(3年前に入工弁置換術) 高血圧症 対象者の基本情報として記入しておくべきこと (例) デイサー・ビス週2回 人工透析週3回、車椅子移動、認知症、手話通訳必要 〇〇作業所に通所 等 ・転倒しやすい。杖歩行。 ・一人暮らし。 ・町内に息子が住んでいるが就労しており日常的に見守りが必要。 ・耳が聞こえにくい。避難情報の伝達が必要。					
② 地域支援者		裏				
E氏名	湖東 愛子	住所	東近江市八日市緑町10番6号			
	(隣人)	連絡先	Tel.0748-00-2222 携帯 090-0000-2222 平日は9時から16時まで(パート勤務。土日なら概ね可)。			
F氏名	湖東 三郎	住所	東近江市八日市緑町10番7号			
	(隣組 組長)	連絡先	Tel.0748-00-3333 携帯 090-0000-3333 8時から22時までは店(自営業)にいる。月曜定休日。			
G氏名	〈地域支援者の要務〉 避難行動要支援者に対する避難情報の伝達から避難所までの誘導支援を想定 連絡先とともに、支援可能な曜日や時間帯等、地域支援者の状況もあわせて記入しておくこと					
③ 避難計画		一時集合場所				
F	さくら児童公園	一時集合場所と指定避難所を確定して記入				
指定避難所		東近江小学校				
避難時・避難所での特記事項		G ・避難情報が聞き取りにくい。避難情報の伝達を希望されている。(隣人：湖東愛子さん、組長) ・歩行が不安定なため避難に付き添いが必要 ・常備薬、補聴器あり 避難行動要支援者ごとに支援の方法も異なるため、自由な形式で記載できるようにしています。本人や家族、地域支援者、避難支援関係者で話し合った内容や、障害や病気に際して避難所で情報伝達すべきことを記入ください。				
〈自主防災組織の体制が整っている場合〉		情報班 日赤奉仕団員が炊き出しを行う。 避難誘導班 隣組単位で避難状況を調査する(安否確認)。				
避難経路		避難経路を記入する場合は別紙として地図を添付してもよい				
避難所		児童公園				
一時集合場所		児童公園				