



# みやぎ県民センター ニュースレター

震災時から住宅補修がされず、ブルーシートがかかったままの住宅。(山元町 22年3月)

83号(特別号)

2022年7月16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

貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題を考えます。

執筆は県民センター事務局次長遠州尋美さんです。

被災者の居住確保支援制度とその問題点を考える(第4回)

## 貧困な住宅補修支援と在宅被災者問題(第一回)

——罹災判定が被災者を支援から排除する仕組み——

### はじめに

連載の初回(ニュースレター73号)で、日本の災害復旧・復興システムには住宅再建支援という概念はなく、居住確保支援であり、そこに様々な問題の根源があるとお話しました。すなわち、被災者支援の基礎となる罹災判定は、住家被害の程度(損壊または損害の度合い)<sup>※1</sup>によって行われ、その罹災判定に基づき、支援内容が決まります。とりわけ住まいの再建に関しては、被災した住宅が「居住可能」か「居住不可能」かが大きな分岐点となって、「居住可能」なら一切の支援は必要なく、「居住不可能」なら支援を行うという考え方です。大震災発災当時の罹災区分は基本的に「全壊」「大規模半壊」「半壊」「一部損壊」の4区分でしたが、「大規模半壊」以上と「半壊」以下では決定的に対応が異なりました。

※1 損壊については、建物の部位ごとの損傷度合いを住宅全体に占める百分率で表し、その合計により判定。損害は、損傷を金額に換算して、建物の従前評価額に対する割合により判定。

「全壊」(「半壊解体」,「長期避難」を含む)、「大規模半壊」は、「居住不可能」とみなされます。すなわち基本的には解体撤去されて、元の住宅は存在しなくなるという想定です(被災者本人が「補修すれば居住可能」と判断すれば補修も可能)。そこで、まず当座の生活再建資金の助けとして被災者生活再建支援金(基礎支援金)が支給され、新たな住宅が確保されるまでの間、仮住まいの場所として「避難所」<sup>※2</sup>、そして「応急仮設住宅」が提供され、最後に新しい恒久的な住宅に移る目処<sup>※3</sup>がたつと、その再建方法に応じて、被災者再建支援金の加算支援金(災害公営住宅入居は除く)が支給され、そこで支援は終了します。

※2 応急避難場所ではなく一時滞在のための避難所

※3 持ち家の再建・購入の契約、被災住宅の補修工事契約、民間賃貸住宅の入居契約、災害公営住宅の入居契約など

「半壊」は、「補修をすれば居住可能」と判断します。そこで、被災者は自ら補修しなければなりません。そのうち雨露をしのぐ程度の応急的修理については、災害救助法の「応急修理」で県が費用を負担します。そこで支援は終了しますから、その後の本格的補修は被災者の責任です。

「一部損壊」は、被災後でも「居住可能」とみなします。支援はありません。雨露は凌いでいるのだから、被災者自身で補修をしなければならないというわけです。

図1 居住可能か不可能かが支援の分岐点

「全壊」「大規模半壊」：居住不可能 > 避難所⇒仮設住宅⇒支援金or災害公営住宅（支援終了）
「半壊」：補修すれば居住可能 > 応急修理（支援終了）
「一部損壊」：居住可能＝支援対象外

(注) この図は、大震災当時の状況。現在は、「中規模半壊」「準半壊」が新設されている。

しかし、「半壊」なら補修すれば居住可能、「一部損壊」は支援の必要がないほど軽微な損害と言うけれども、実際に暮らし続ける被災者にとって、本当にそう言えるのでしょうか。被災者の多くは高齢者で年金暮らし、普段の蓄えがある人たちばかりではありません。「半壊」や「一部損壊」の被災者で自ら補修をやり遂げることができず、どれだけおられるのでしょうか。現実には多くの方が、十分な補修ができないまま、損壊の残る住宅に住み続けていたことが明らかになりました。それが「在宅被災者」問題です。今回は、その方達に焦点を当てて論じていきたいと思えます。

## 1. 明らかとなった在宅被災者の存在

「在宅被災者」というのは耳慣れない言葉です。災害で被災しても、被災前の住宅に居住し続けている方の存在は決して珍しいことではありません。被災の内容を問わなければ、むしろそういう方が大半だと思います。通常「被災者」と呼ぶのは、被災によって、生活の困窮や、困窮とまでは言わなくても、日常の生活を営むことが困難な状況に陥って、自力もしくは日常の交流の範囲で得られる助けによっては、短時日でその困難を克服することができない人たち、すなわち日常の交流の範囲を超える外部からの支援を必要としている場合です。そして、「はじめに」で述べたように、日本では、住宅が滅失した人だけが支援の対象で、住宅が滅失しなかった「半壊」や「一部損壊」の場合には、被災直後はともかくとして、やがて自力で日常生活を回復できる、回復していかなければならない人たち、つまりしばらくすれば「被災者」ではなくなる人たちという位置付けなのです。一方、住宅が滅失した被災者は、自宅に留まるのではなく、避難所、そして応急仮設住宅へと避難し、その間の家賃は県を通じて国が負担する、避難している限り支援が続くということになります。言い換えれば、被災者は、避難所や応急仮設住宅に避難している人であって、在宅の場合は、住む家があるのだから被災者ではないというのが、居住確保支援の意味するところだといって良いでしょう。

ところが現実には、家があって在宅でも、日常の生活を自力で回復できない人たちが大勢います。

被災者支援に取り組む民間団体が、被災地の家々を訪ね、食糧支援や生活困難を尋ね歩くと、床が抜けていたり、柱が腐っていたり、壁がカビだらけだったり、水が出ない、お風呂に入れないなどの状態にある人たちの存在が浮かび上がってきました。とりわけ、この分野の活動で先進的な役割を果たしたのが、石巻を中心に活動する支援組織、「チーム王冠」（代表・伊藤健哉さん）でした。チーム王冠が医療関係者の団体と協力して 8000 件に及ぶ大規模な生活・健康のアセスメント調査を行った結果、深刻な健康上の課題が浮かび上がったのです（回答数はおよそ 4000 件。在宅でお会いできた方はほぼ全員から協力を得た）。このアセスメント調査の成果が、直接的に支援の拡充に結びつくことはありませんでしたが、避難所や仮設住宅に避難している人たちだけが、支援の必要な被災者ではないということが明確になりました。それどころか、在宅で生活困難に陥っている人たちは、避難所でも得られる支援物資が届かず、さまざまな支援情報も伝わらない。地域に埋もれて孤立無縁の状態に置かれている。その人たちも、支援が必要なのであって、家があるために、どれほど劣悪な状況にあっても避難所入所や応急仮設住宅入居という避難から排除されている、在宅の被災者なのだということが、ようやく認識されるようになったのです。



チーム王冠 代表  
伊藤健哉氏

## 2 被災住宅の補修負担と補修未了が産む生活困窮



10年経過しても未修理の住宅

「チーム王冠」の伊藤さんらは、食糧支援などの活動を通じて、在宅被災者の方々の暮らしぶりを詳細に把握する努力を重ねた結果、生活困難の多くが、被災住宅を補修しきれず損壊の残る住宅に住み続けていることに起因していると感じ、2014年の秋から家屋の修繕状況に焦点を当てた独自のアセスメント調査を実施しました。訪問件数は 1100 世帯を超え、500 世帯を超える方から協力を得て行った詳細な聞き取り

と住宅の内部の調査から、驚くべきことがわかりました。聞き取り世帯の半数以上が「全壊」した住宅に住み続け、また、経済的負担から補修が完了していない世帯も 3分の2に及んだのです。

住宅に損壊が残ると、さまざまな問題が生じます。梅雨時には、湿気が侵入してカビが繁殖します。冷暖房効率が低下し、暑さ寒さにさらされて体温調節が難しく、慢性的な疾病が悪化します。建物の構造とは無関係だとしても、水道設備や浴槽の破損は衛生環境の深刻な悪化をもたらします。

住宅の補修は被災者に多大な出費を強いることとなります。高齢世帯では、補修のためにローンを組むこともできず、その結果、貯蓄を取り崩すこととなります。その上、補修しきれず損壊が残ると大変です。水光熱費がかさみ、衛生環境の悪化が持病を悪化させて医療費も膨らむのです。しかも、残された損壊は、時間と共に拡大します。結局、住宅の補修が生活困窮の引き金となり、補修未了が生活困窮を一層深刻化するという状況が浮かび上がったのです。在宅被災者を産む要因は、次の5つです。

第一に、罹災判定が、生活の質にとって重要な内装や設備の損傷を過小評価しており、その結果、大半の被害が、支援の対象外となる「一部半壊」や、災害救助法の「応急修理」しか支援のない「半壊」に分類されてしまうのです。

第二に、「応急修理」はもとより、「全壊」や「大規模半壊」なら受給できる補修に対する「加算支援金」も必要な補修を行うにもその支給額があまりに少なすぎます。

第三に、その結果、補修に費やす被災者の自己負担が極めて大きくなって、生活困窮の引き金となります。

第四に、それにも関わらず多くの場合に完全な補修が叶わず、損壊が残った状態で住み続けることになるのです。それが在宅被災者です。しかし、それだけではありません。

第五に、補修を完了するにはあまりにも小さすぎる支援なのに「応急修理」を利用してしまうと、その住宅に居住することを諦めて、「応急仮設住宅」や「災害公営住宅」に入居する道が閉ざされてしまいます。いわゆる単線型支援と呼ばれる問題です。在宅被災者と呼ばれる状態から抜け出すことも困難なのです。

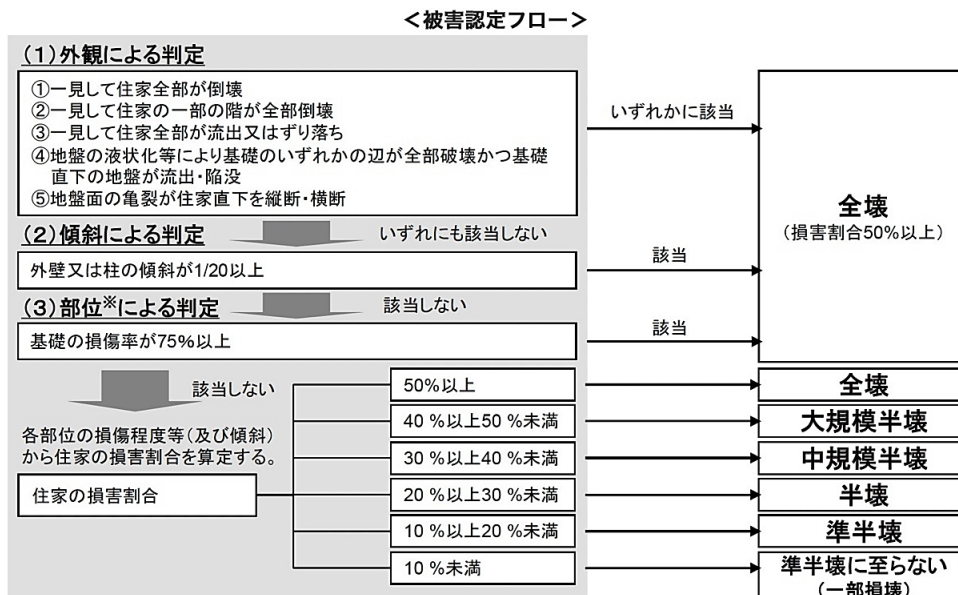
この全てを1回の字数で語り尽くすのはとても無理ですね。今回は、罹災判定の問題に絞ってお話することにします。

### 3 被災者の生活困難を正しく評価できない罹災判定

(1) 第一次判定の部位別判定では屋根、外壁、基礎だけで判断

まず、住家の罹災判定は、建物の構造的な損傷に力点が置かれ、住宅内における内装や設備の損傷はほとんど考慮されません。それを、内閣府（防災担当）が、2021年5月に公開した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針：参考資料（損傷程度の例示）」に基づいて説明しましょう。なお、この節に掲載する図表は、いずれも同資料に掲載のもので（ただし、一部見出し等を変更しています）。また、東日本大震災における在宅被災者の生活困難に関わっての検証ですから、地震被害における木造・プレハブ住宅の被害の場合について取り上げています。

図2 被害認定フロー



※第1次調査における判定の対象となる部位は、屋根、壁(外壁)及び基礎とする。

図2は、被害認定のフローですが、最初に「全壊」はどうかの判断をします。最初に外観を見て、一見してもはや修復不能で居住が不可能といえるかどうかを見ます。建物は一見健全そうでも、地盤に亀裂が入り、住家の下を貫通している場合も全壊です。それで判断できない時は建物の傾斜を見ます。1/20以上の傾きなら全壊です。120cmの長さの振り子を吊るし、6cm以上ふれているかどうかで判断します。

外観、傾斜で全壊と判断できないときは基礎を見ます。基礎にひびがあるか、傾いていないか、ずれていないかなどによって損傷程度を判断し、損傷部分の基礎全長に対する割合に損傷ごとに判断した損傷率を乗じてそれが75%以上なら全壊ということになります。

外観、傾き、基礎の損壊率でも全壊ではないとなると、より細かく部位別の損傷率を調べ、その合計割合で、大規模半壊、中規模半壊、半壊、準半壊、一部損壊のいずれかに判定します。

注目すべきは、罹災判定の申請が出た時に最初に行う第一次判定では、外観の目視で行い住宅内には立ち入らないことから、判定する部位は、屋根、外壁、基礎だけに限られるということです。つまり、住宅内部の床、天井、内壁、設備、あるいは家具・建具などに被害があっても一切考慮されません。それらは、判定結果に住民が不服で、再審査を要望した場合に行われる第二次判定以降で初めて考慮されるのです。

(2) 第二次判定でもほとんど変更されない認定方法

ところが、第二次判定を要望しても、判定が覆ることは稀です。それは、床や天井、設備の破損の評価が著しく低いからです。

1) 部位別損害割合の算出法

図3 部位別損害割合の算出方法

**部位別損害割合の算出**

部位別損害割合は、部位ごとの損傷率に部位別構成比を乗じて算出する。

$$\begin{aligned} \text{部位別損害割合} &= \text{部位の損傷率} \times \text{部位別構成比} \\ &= \text{損傷部分の割合} \times \text{部位の損傷程度} \times \text{部位別構成比} \end{aligned}$$

損傷部分の割合 = (当該部位の損傷部分の面積等) ÷ (当該部位の全面積等)

損傷程度 = 運用指針において各部位ごとに定める5段階の損傷の例示に対応した割合

問題の一つは部位別損害割合の算出方法にあります。罹災判定は、家全体に対して、どれだけ損傷したのかという割合を計算してその割合に基づいて判定しますが、その手順として、屋根、外壁、基礎、柱、内壁、床、天井などの部位別の損傷率を積み上げて行きます。ただし、単純に積み上げるのではなくて、それぞれの部位ごとの構成比を定めておいて、部位別の損傷率にその構成比を乗じて算定した損傷率を積み上げるのです。

例えば、屋根の瓦が落下していたとします。そこで落下した部分の面積が屋根全体の何%かを見ます。30%の屋根瓦が落下したとすると屋根の損傷率は30%なのか。そうではなくて、損傷程度を判断しなければなりません。瓦が落ちただけで、瓦を載せていた下地に損傷がなければ、程度IIIで損傷程度は50%。そこで30%×50%で屋根の損傷率は15%です。それに部位別構成比として屋根の構成比、すなわち15%を掛け合わせなければなりません。結局、住宅全体に占める屋根の損害割合は、15%×15%で、わずか2.25%ということになります。屋根の3割の瓦が落下してしまったら、ほとんどの人は大変だと意気消沈すると思いますが、それだけでは全く支援の対象とはならないのです。

図4 被害認定におけるBい別構成比

被害認定における部位別構成比

	地震等による被害(第1次調査)		地震による被害(第2次調査) 水害による被害及び風害による被害			
	木造・プレハブ	屋根	15%	屋根	15%	
	壁(外壁)	75%	柱(又は耐力壁)	15%		
	基礎	10%	床(階段を含む)	10%		
			外壁	10%		
			内壁	10%		
			天井	5%		
			建具	15%		
			基礎	10%		
			設備	10%		
非木造	<柱の損傷により判定>		柱(又は耐力壁)	50%		
	柱	60%			床・梁	10%
	雑壁・仕上等 設備等(外部階段を含む)	25%			外部仕上・雑壁・屋根	10%
	15%	内部仕上・天井			10%	
<外壁の損傷により判定>		建具	5%			
外壁	85%	設備等(外部階段を含む)	15%			
	設備等(外部階段を含む)	15%				

※損傷程度の例示では、【木造・プレハブ】については、実際の調査手順にあわせて、調査票に記載の部位の並びにそって掲載している。

ただし、外壁については、屋根、基礎とあわせて調査することが多いことから、内壁の前に掲載した。

2) 著しく低い内装や設備損傷の評価

こんな調子ですから、内装や設備の破損は、罹災判定では結果的にほとんど無視と言ってよい評価しかありません。

例えば廊下の天井板1m四方ほどが完全に落下したとします。これは損傷程度Vで100%ですが、天井の面積全体が65㎡なら損傷面積の割合は1.5%ですから、天井の損傷率も1.5%、それに部位別構成比の5%を掛けると天井の損害割合は、わずかに0.08%。0.1%にも足りません。

図5 天井, 床, 設備の損傷の判定

天井の損傷の判定 <天井(構成比5%)>

程度	損傷の例示	損傷程度
I	・天井板にわずかな隙間が生じている。	10%
II	・天井板に隙間が生じている。 ・天井面に若干の不陸が見られる(天井面で見える場合は見切りは不要。調査する部屋の天井1面を損傷程度25%の損傷として算定する。)	25%
III	・天井面にわずかな不陸が見られる。 ・天井板の浮きが生じている。	50%
IV	・天井面に不陸が見られる。 ・天井面に歪みが見られる。 ・天井板のずれ、一部脱落が見られる。 ・塗天井に剥離が見られる。	75%
V	・天井面に著しい不陸が見られる。 ・天井板が脱落している。	100%

床の損傷の判定 <床(階段を含む。)(構成比10%)>

程度	損傷の例示	損傷程度
I	・床と壁との間にわずかなずれが生じている。 ・床仕上・畳に損傷が見られる。	10%
II	・床板の継目に隙間が生じている。 ・束が東石よりわずかにずれている。	25%
III	・床板にずれ、若干の不陸が見られる。 ・束が東石から数cmずれている。 ・土台が柱からわずかにずれている。	50%
IV	・床板に著しい不陸、折損が見られる。 ・束が東石から脱落している。 ・土台が柱から著しくずれている。	75%
V	・全ての床板に著しい不陸が見られる。 ・全ての土台、柱、束が基礎、東石等から脱落している。	100%

**設備の損傷の判定**

**個別の設備の損壊に応じて、100%の範囲内で損傷率を判定する。**

個別の設備の損傷率の目安は次のとおりとする。  
 ・浴室の設備については、30%の範囲内で損傷率を判定する(再使用が不可能な程度に著しく損傷した場合を30%とする。)  
 ・台所の設備については、30%の範囲内で損傷率を判定する(再使用が不可能な程度に著しく損傷した場合を30%とする。)  
 ・水廻りの衛生設備(浴室及び台所の設備を除く。)、ベランダ等については、40%の範囲内で損傷率を算定する(全ての設備が再使用不可能な程度に著しく損傷した場合を40%とする。)  
 なお、上記の他、調査対象と認められる設備があれば、100%の範囲内で適宜損傷率を算定しても差し支えない。

床の場合も同じです。例えば台所の床板を支える根太が折れてべこべこしてしまった箇所が、畳3～4枚の広さに及んだとします。面積にして約6㎡、床面積が65㎡ほどなら損傷面積の割合は9%ほどです。損傷程度はⅢで50%と見做せば、床の損害割合は4.5%です。それに床の部位別構成比10%を掛けると、結局住宅全体に占める損害割合は0.45%。これも1%にも満たないのです。

日常生活にとって深刻なのは設備の破損です。台所の設備が再使用できないほど壊れたら当然食事の用意ができなくなります。しかし図5のように再使用不可能でも、損傷率は30%、部位別構成比は10%ですから、住宅全体に対する損害割合は3%です。浴室もバスタブが壊れて再使用が不可能な状況に陥った場合で、台所と同じく住宅全体に対しては損害割合3%です。台所、浴室以外の水回り設備、洗面所やトイレの配管が壊れて使えなくなった場合は、最大で4%です。台所、風呂、洗面、トイレなどが全く使えなくなっても、住宅全体に対する損害割合なら10%以下。到底、居住は不可能と思いますが、他に被害がなければ罹災判定は「一部損壊」で何の支援も得られません。

被災者が被災によって感じる生活困難の実感と罹災判定には、大きな隔たりがあると私は思うのですが、いかがでしょうか<sup>\*4</sup>。

※4 仙台弁護士会は、2022年3月に発生した福島県沖地震の被災者を対象に個別訪問等により被害の実態を調べ、3月16日に緊急提言を行いました。注目されるのは、応急修理の申請期間の延長や支援上限額の増額などとともに、風呂、トイレ、台所及び屋根の損壊を中規模損壊と判定して応急修理の対象となるように、被害認定運用基準の改定を求めていることです。本稿の趣旨に通じる提言だと思えます。

**4 次回に向けて**

罹災判定の実際について皆さんが正確に知る機会は極めて少ないと思います。そこで、ほんの初歩的ではありますが、今回はかなりの字数を割いて罹災判定の仕組みについてお話ししました。建物としての住宅がその強度を維持し存在し続けるためには、屋根や壁、基礎などの構造部材が損傷を免れることが重要な間違いありません。しかし、人々の暮らし、生活の質ということでは、内装や設備の持つ意味は決定的です。

災害が起きてまず真っ先に問題になるのは、水や電気などのライフラインの供給でしょう。仮に、災害後、都市インフラが健全でも、台所や風呂、トイレなどの水回りが破損していればたちまち生活に窮します。電気設備が破損すれば、照明、空調が使えず、情報からも遮断されます。床や天井が抜ければ、安心して生活をすることはできません。しかし、罹災判定では、内装や設備の損傷は過小評価され、屋根、外壁、基礎等の構造部材の破損が小さければ、被害が小さいという認定になります。その結果、様々な支援から排除されることとなります。今回のテーマである在宅被災者の発生とその暮らしの圧迫の出発点は、罹災判定にあることをぜひ理解していただきたいと思えます。

## 9月10日 東日本大震災 11年のつどい開催

## 復興はなされたのか

## ～大震災11年 被災地福島と宮城の“いま”と“これから”～

新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、昨年、一昨年の県民センターの周年企画である「つどい」を中止せざるを得ませんでした。コロナ禍はまだ警戒を緩める状況ではありませんが、必要な対策を打ちながら9月10日（土）に3年ぶりにつどいを開催することにいたしました。

今年と来年の2年間の「つどい」を通じ、福島県と岩手県、そして宮城県の復旧・復興の到達状況を検証し、復興の教訓とあるべき姿明らかにしたいと思えます。

1年目は福島県の震災からの復興の現状とあるべき方向性について今野順夫氏（元福島大学学長）からご報告いただき、2年目は岩手県の復興状況を岩手県の研究者・支援団体等からどなたかにご報告いただくことを予定します。宮城県からは「宮城県の復旧・復興の現状」を「残っている課題」「変えるべきこと」「新しくつくること」等を盛り込みながら報告します。多くの皆様のご参加を呼びかけます。

9.10 東日本大震災 11年のつどい  
復興はなされたのか

## ～被災地福島と宮城の“いま”と“これから”を考える～

主催：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

開催日時・会場：2020年9月10日（土）13：30～16：30

仙台弁護士会館4階大会議室

（リアル集会としますが、リモート視聴も併用します）

参加費（資料代）：500円（リモート参加者は無料）

基調講演と報告セッション

○基調講演 今野順夫氏（元福島大学学長）

仮題「福島県の震災からの復興の現状とあるべき方向性について」

○報告 「宮城県の震災復旧・復興の現状」

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

○各分野からの報告

災害公営住宅の現状/ 相次ぐ復旧復興工事の代金未払問題/ 茂庭台  
マンション被害判定変更裁判の教訓等を予定

（なお、詳しい開催案内は8月発行の本ニューズレター及び県民センターホームページにてご案内いたします。）