

2022年度社会福祉学部研究例会

東日本大震災津波と被災者支援

担当：岩手県立大学 社会福祉学部
講師 鈴木 あゆみ

岩手県と主な災害

- 令和元年台風第19号による水害
- 平成28年台風第10号による水害
- 平成25年8月9日からの大雨による水害
- 平成23年3月11日東日本大震災(地震・津波)
- 平成20年6月14日岩手・宮城内陸地震
- 平成14年台風第6号による水害
- 平成11年10月27日からの大雨による水害
- 昭和58年4月27日異常乾燥による林野火災、強風
- 昭和56年台風第21号による水害
- 昭和36年5月29日台風4号による強風、火災(三陸フェーン火災)
- 昭和35年5月24日チリ地震津波
- 昭和33年台風第21号
- 昭和33年台風第22号(狩野川台風)
- 昭和23年アイオン台風
- 昭和22年カスリン台風
- 昭和8年3月3日昭和三陸地震津波
- 明治29年8月31日陸羽地震
- 明治29年6月15日明治三陸地震津波



(平成28年岩手町 高齢者GH(老人ホーム))



(昭和23年一関市)

災害とは

- 一般に、人間社会が予想できなかった原因、経過によって、個人または個々の集団が、元の生活や生産活動への回復不能、あるいは回復困難な損害を受けること
- 災害對基本法では「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と規定

大規模化、頻発化が問題になっている

- 平成28年熊本地震以降、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨など、ここ数年はほぼ毎年のように大規模災害が発生している
- 今年も、令和4年8月3日からの大雨によって、岩手県内では、一戸町で馬淵川が氾濫するなど被害がありました。

東日本大震災津波による被害とその特徴



(平成23年3月28日 山田町 関口川)

東日本大震災の概況

発生日時 平成23年3月11日(金) 14時46分頃
震央 三陸沖・牡鹿半島の東南東約130km付近
震源の深さ・規模 24km マグニチュード9.0 (モーメントマグニチュード)
本県の最大震度 震度6弱 (大船渡市、釜石市、滝沢村、矢巾町、花巻市、一関市、奥州市、藤沢町)
津波の最大波 [宮古]15時26分 8.5m以上 [釜石]15時21分 4.2m以上 [大船渡]15時18分 8.0m以上 [久慈港] 8.6m (推計値)

被害の区分		被害	産業被害額 (億円)	公共土木施設被害額 (億円)
人的被害	死者数	5,145人	984	河川、海岸、道路施設等 1,723
	(うち、直接死)	4,675人	水産業、漁港 5,649	公園施設 405
	(うち、関連死)	470人	商工業 1,335	港湾関係施設 445
	行方不明者数	1,110人	観光業(宿泊施設) 326	合計 2,573
家屋被害	家屋倒壊数	26,079棟	合計 8,294	

(令和4年3月31日現在)

(平成23年11月25日現在岩手県災害対策本部調べ)

(平成23年7月25日現在岩手県災害対策本部調べ)

東日本大震災の被害状況(3県・全国)：令和4年3月1日現在

(単位：人)

人的被害	死者	行方不明者	負傷者	うち重症	うち軽傷	うち程度不明
岩手県	5,145	1,110	213	4	50	159
宮城県	10,568	1,215	4,148	502	3,618	28
福島県	3,931	224	183	20	163	
全国計	19,759	2,553	6,242	701	5,354	187

東日本大震災の被害状況(3県・全国):令和4年3月1日現在

(単位:棟)

住家・非住家被害	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	公共建物	その他
岩手県	19,508	6,571	19,066		6	529	4,178
宮城県	83,005	155,130	224,202		7,796	9,948	16,848
福島県	15,435	82,783	141,054	1,061	351	1,010	36,882
全国 計	122,006	288,160	749,934	1,490	9,785	14,527	92,892

推定資本ストック被害額・被害率

(10億円)

岩手県	推定資本ストック	推定資本ストック被害額					被害率	GDP値	被害額がGDPに占める割合	
		生活・社会インフラ	住宅	製造業	その他	合計				
内陸部	26,369	457	22	64	211	754	2.9%	4,255	1.0年分	
沿岸部	7,449	1,943	607	191	781	3,522	47.3%			
合計	33,818	2,400	629	255	992	4,276	12.6%			
宮城県	内陸部	31,443	856	40	148	551	1,595	5.1%	8,007	0.81年分
沿岸部	23,182	2,031	1,446	290	1,130	4,897	21.1%			
合計	54,625	2,887	1,486	438	1,681	6,492	11.9%			
福島県	内陸部	34,314	630	7	263	370	1,270	3.7%	7,228	0.43年分
沿岸部	15,941	1,244	145	151	319	1,859	11.7%			
合計	50,254	1,874	152	414	689	3,129	6.2%			

※推定資本ストック被害額及び被害率については、株式会社日本政策投資銀行推計(2011年4月28日)
 ※GDP値は、「平成21年度の県民経済計算について」(平成24年2月29日 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部)による

津波浸水範囲の土地利用構成率

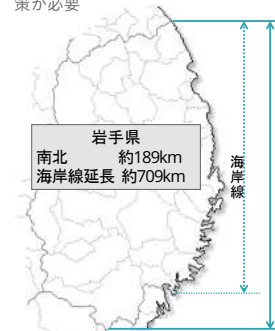
(%)

土地利用	田	その他の農用地	森林	建物用地
岩手県	17	4	9	34
宮城県	41	7	7	21
福島県	53	3	4	12
6県計	37	5	7	20

出典:「津波浸水範囲の土地利用別面積について」
(平成23年4月18日 国土地理院)

広範囲にわたる津波被害

津波を防ぐため、長い海岸線に応じた対策が必要



海岸線延長は、水産庁公表資料「都道府県別海岸線延長」に基づき記載

長い海岸線を守る港湾工事

海岸保全施設の復旧・整備箇所数
 計画箇所数 142箇所
 完了 127箇所 **89.4%**
 整備中 **10.6%**

(令和3年12月31日現在)

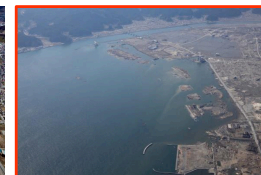


水門・陸こう自動閉鎖システムの運用開始(大船渡市合足海岸)

高田海岸(陸前高田市)



被災前



被災直後



令和3年3月

災害廃棄物の処理

処理量 **618.4万トン**
 ・岩手県の一般廃棄物の約14年分の量に相当
 ・平成25年度までの3年間に生活環境に支障のある全ての災害廃棄物を撤去



大船渡市(被災直後)



宮古市赤前地区(平成23年5月)



宮古市赤前地区(平成29年8月)

(トン)

主な広域処理先	
青森	61,003
宮城	4,326
秋田	37,539
山形	77,687
福島	12,131
群馬	7,673
埼玉	1,147
東京	106,051
神奈川	159
新潟	291
富山	1,256
石川	1,953
福井	6
静岡	3,176
大阪	15,299
合計	329,697

広範囲に及んだ宅地等の整備

まちづくり(面整備)事業箇所数

事業箇所数 158箇所

完成 158箇所 **100.0%**

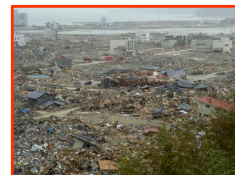
(令和2年12月31日完了)

宅地供給区画数

予定宅地区画数 7,472区画

完成 7,472区画 **100.0%**

(令和2年12月31日完了)



被災直後(陸前高田市)

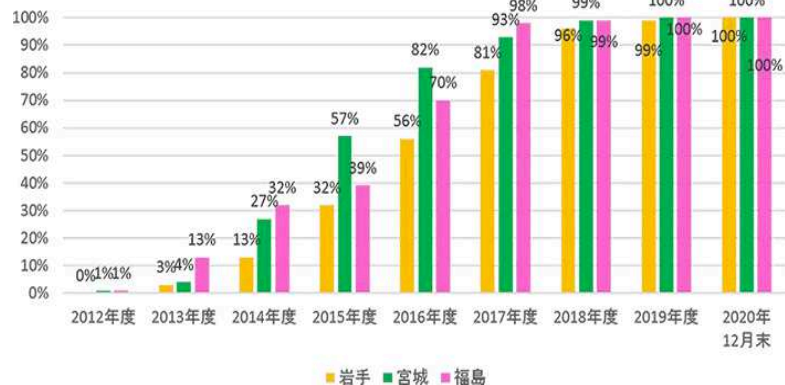


土地区画整理事業(陸前高田市)
(平成30年9月)



防災集団移転促進事業(大船渡市)
(平成30年6月)

民間賃貸住宅等用地造成工事完了進捗率

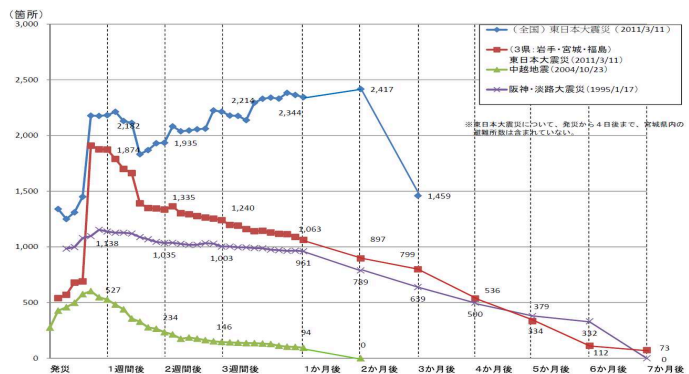


出典：復興庁HP

2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

13

【避難所の推移】東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較



出典：復興庁HP

(出典) 東日本大震災に関しては避難所の発表資料を、中越地震に関しては新潟県HPを、阪神・淡路大震災に関しては「阪神・淡路大震災と、避難所の1年の記録」を参照。

2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

15

応急仮設住宅の種別と戸数について

岩手県では、建設型仮設住宅(プレハブ仮設)での供給が主であった。
原因①持ち家での居住が多い沿岸地域においては、賃貸住宅が不足していた。
②被災当時、被災者の多くが、故郷での生活再建を希望していた。

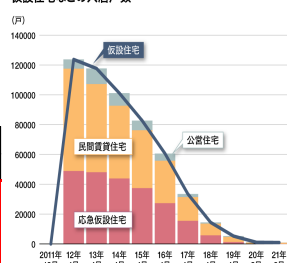
※東日本大震災の特徴として、全国に多くの被災者が避難しており、民間賃貸住宅等の活用が本格化している。熊本地震以降は、既存の民間賃貸住宅等の活用が主流。

被災7県において平成24年3月末時点で供与されている応急仮設住宅の種別別の戸数(単位:戸)

	岩手	宮城	福島	茨城	栃木	千葉	長野	計
建設仮設住宅	13,984	22,095	16,464	10	20	230	55	52,858
民間賃貸仮設住宅	3,722	26,050	25,002	1,413	832	528	150	57,697
地方公務員宿舎	-	-	15	13	-	-	-	28
国家公務員宿舎等	-	141	140	107	-	-	-	388
公営住宅等	358	928	412	271	-	1	-	1,970
UR賃貸住宅	-	45	-	10	-	-	-	55
雇用促進住宅	878	393	1,179	370	196	96	62	3,174
計	18,942	49,652	43,212	2,194	1,048	855	267	116,170

出典：会計検査院HP

仮設住宅などの入居戸数



出典：復興庁の公表資料を基に編集部作成

2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

17

避難所から恒久住宅へ

- ・避難所：緊急かつ一時的に避難する場所。体育館、公民館など
- ・応急仮設住宅：あくまで、仮の「住まい」、プレハブ住宅や仮住まいの民間賃貸住宅など



- ・恒久住宅：仮設住宅から移った先の再建先の住宅、災害公営住宅など

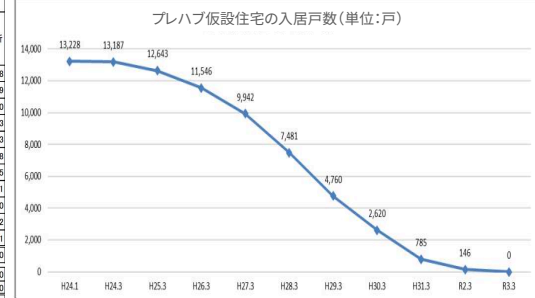
2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

14

応急仮設住宅、みなし仮設住宅の平成23年7月29日以降の最大値

供給戸数(戸)	応急仮設住宅			みなし仮設住宅		応急仮設等合計			
	戸数(戸)	人数(人)	人数(人)	民間賃貸住宅		公営住宅等			
				戸数(戸)	人数(人)	戸数(戸)	人数(人)		
戸数・人数	13,984	13,228	31,728	3,474	8,992	1,065	3,164	17,622	43,738
時点	H23.7.29	H24.1.13	H23.10.28	H23.10.21	H23.10.21	H23.7.29	H23.7.29	H23.12.2	H23.10.14

市町村	土地数	プレハブ仮設住宅の整備数				
		建設戸数	(高規格)福祉仮設住宅		集会所	
			棟数	戸数		
宮古市	62	2,010	0	0	19	8
大船渡市	39	1,811	1	10	10	9
久慈市	2	15	0	0	0	0
陸前高田市	53	2,168	2	20	8	3
釜石市	50	3,164	0	0	27	3
大槌町	48	2,146	4	40	17	8
山田町	49	1,990	5	50	23	5
岩手町	3	143	0	0	1	1
洋野町	1	5	0	0	0	0
田野畑村	3	186	0	0	0	2
野田村	5	213	0	0	2	1
計(県政圏)	315	13,851	12	120	107	40
遠野市	1	40	0	0	0	0
住田町	3	93	0	0	0	0
総計	319	13,984	12	120	107	40

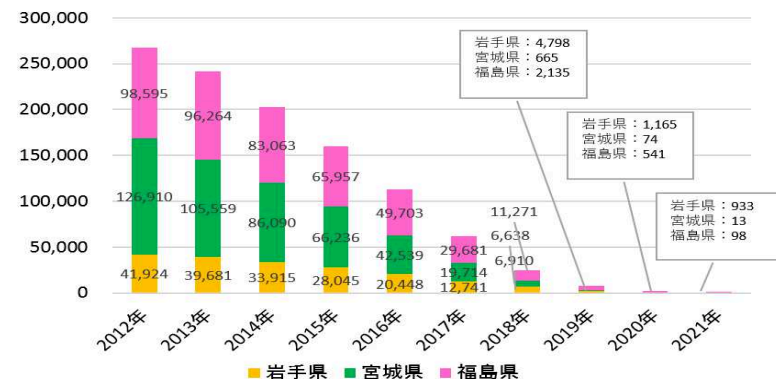


2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

16

応急仮設住宅入居者数の推移

(単位:人)



出典：復興庁HP

2022年度 社会福祉学部研究例会 SUZUKI

18

災害公営住宅の整備

被災者の居住地域の意向を踏まえ、沿岸被災地だけでなく、内陸部にも建設されている

市町村別進捗状況



内陸部の整備計画

内陸部の整備状況(内陸避難者向け)				
事業主体	予定戸数	着工戸数	完成戸数	
盛岡市	県	149	149	149
花巻市	市	30	30	30
北上市	県	34	34	34
遠野市	市	21	21	21
奥州市	県	14	14	14
一関市	県	35	35	35
計		283	283	283

(令和2年12月31日完了)

※このほか、内陸部の被災者向けに災害公営住宅27戸を整備済み



家の再建資金はいくら必要だろう？



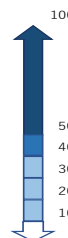
罹災証明書と家屋の損害の割合について

罹災証明書は、市町村が発行する住家の被害の度合いを証明する書類
・申請・交付は、現居住地(住民票の有無は問わず)
・市町村職員が家屋の被害状況を調査

◎被害の程度により、受けられる支援内容は変化する
例えば、被災者生活再建支援制度でもらえる支援金額について

・罹災証明書に記載された住宅の損害割合の度合いで支給金額が異なる
・複数世帯と単数世帯(複数世帯×2/3)では、支援金額が異なる
・新しい家の再建方法で支給金額が異なる

被害の程度	損害の割合
全壊	50%以上
大規模半壊	40～49%
中規模半壊	30～39%
半壊	20～29%
準半壊	10～19%
準半壊に至らない	10%未満



罹災証明書の区分	新しい住宅(生活再建の方法)	基礎支援金(A)	加算支援金(B)	支援金額(A)+(B)
全壊(解体)	家を建設・購入	200万円	300万円	500万円
	家を補修・修理	100万円	200万円	300万円
	賃貸住宅へ転居	50万円	150万円	200万円
大規模半壊	公営住宅等に転居	—	100万円	100万円
	家を建設・購入	200万円	250万円	450万円
	家を補修・修理	100万円	150万円	250万円
中規模半壊	公営住宅等に転居	—	50万円	50万円
	家を建設・購入	200万円	200万円	400万円
	家を補修・修理	100万円	100万円	200万円

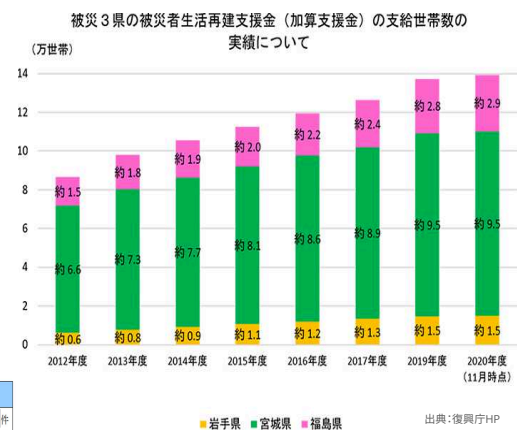
住家・非住家被害	全壊	半壊
岩手県	19,508	6,571
宮城県	83,005	155,130
福島県	15,435	82,783
全国計	122,006	288,160

基礎支援金	加算支援金
23,181件	15,182件

※件数は、支給件数によるもの(加算支援金の内訳)

建設・購入	補修	賃貸	計
11,003件(73%)	3,067件(20%)	1,112件(7%)	15,182件

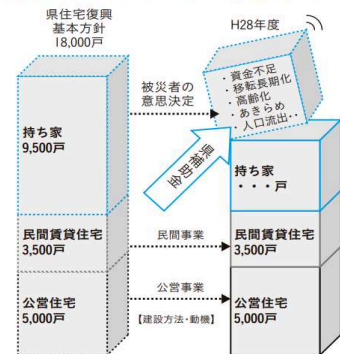
※加算支援金は、住宅の再建を開始した者に支給するもの



岩手県の独自の住宅再建支援策

東日本大震災では、持ち家を失った方が多い。⇒住宅の再建は、早期の生活再建の基盤。

●被災者の住宅再建見込イメージ(H28(2016)時点)



・・・被災地では、様々な資材が高騰し、自宅の建設・修繕費用も高騰・・・

故郷で持ち家で自宅を再建したい人を応援!!

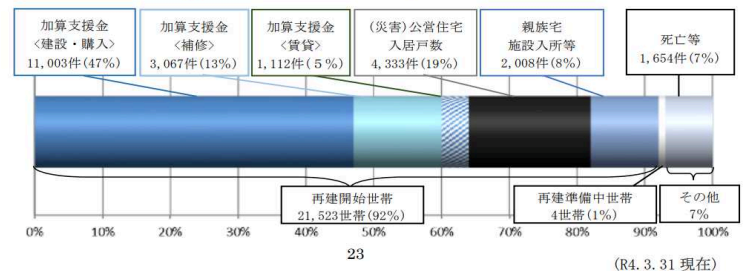
- ☆岩手県独自の補助金を創設☆
(県と市町村が共同で補助金制度を創設)
- 被災者生活再建支援金の上乗せ(100万円～300万円)
 - バリアフリー化・県産木材使用に補助
 - 被災住宅ローンの利子補助
 - 被災家屋の修繕費の一部補助(被災者生活再建支援金支給対象外世帯)
 - 被災した宅地の修繕補助

実績:被災者住宅再建支援事業:10,274件
生活再建住宅支援事業:累計27,134件

岩手県の被災者がどのように自宅を再建したのか(推計)

③ 被災者の住まいの再建の状況(試算)

住宅の再建を開始した者に支給される被災者生活再建支援金(加算支援金)の支給件数15,182件に、災害公営住宅入居戸数4,333戸、親族宅・施設入所戸数等2,008戸を加えた数値を、住まいの再建が開始された数とみなして試算したもの。



災害時に避難しにくい人への対策

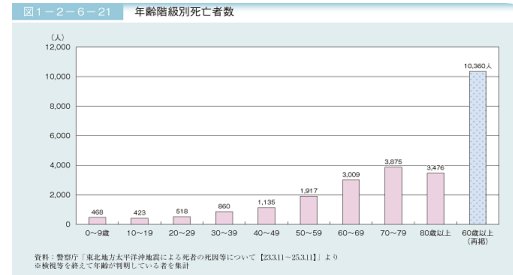
- これまでの災害で犠牲になっている人の多くは、**災害時避難行動要支援者（高齢者、障がい者、妊産婦、外国人など）**と呼ばれる人々
- 突然の地震では逃げようがないが、大雨や土砂災害などは、災害が起こる前に避難できる → 「事前避難の仕組みづくり」

令和4年「岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査」結果

順位	人数	区分	項目
1	2	安全	災害時の避難経路の整備や迅速な避難が可能な仕組みづくり
2	4	安全	災害時にも使える信頼性の高い道路網の整備
3	7	暮らし	被災した事業所の復興や新たな事業所の進出による雇用の場の確保
4	11	暮らし	災害時における高齢者や障がい者を支援する体制づくり
5	10	暮らし	被災した市町村の行政機能の回復
6	9	安全	防潮堤や防波堤などの整備
7	13	暮らし	被災地の健康づくりやこころのケアの推進
8	14	暮らし	水産加工品の製造再開や県内外での販売の回復
9	19	暮らし	震災の記憶を未来に伝えるための取組
10	18	暮らし	被災した商工業者の事業の再開

東日本大震災における高齢者の被害状況

平成23(2011)年3月11日に発生した東日本大震災における高齢者の被害状況を見ると、被害が大きかった岩手県、宮城県、福島県の3県で収容された死者は25(2013)年3月11日までに15,812人にのぼり、検視等を終えて年齢が判明している15,681人のうち60歳以上の高齢者は10,360人と66.1%を占めている(図1-2-6-21)



ちなみに、直近の災害における全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は、平成30年7月豪雨では70%(131/199人)、令和元年台風19号では約65%(55/84人)、令和2年7月豪雨では約79%(63/80人)となっている。

令和3年5月20日から 避難指示で必ず避難 避難勧告は廃止です



私たちが取り組む防災 「自らの命は、自らが守る」意識づくり

- 1「把握する」**
住んでいる地域のどこが危険で、いざというときにどう避難すればいいのかを知る。
防災ハザードマップなどを参考に日頃から危険箇所や避難経路を把握する。
- 2「避難する」**
台風や大雨の際の外出は極力控え、大雨警報や土砂災害情報などに注意し、避難情報に従って行動する。
- 3「声をかける」**
自分が率先避難者となりつつ、避難情報に気づいていない人には声をかける。

ひとりでは逃げられない方の避難には地域の協力が必要。日頃より地域で防災について話し合い、助け合いながら、犠牲者ゼロをみんなで目指す社会に。



平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について (平成30年12月中央防災会議 防災対策実行会議(内閣府))

〈国民の皆さんへ～大事な命が失われる前に～〉

- 自然災害は、決して他人ごとではありません。「あなた」や「あなたの家族」の命に関わる問題です。
- 気象現象は今後更に激甚化し、いつ、どこで災害が発生してもおかしくありません。
- 行政が一人ひとりの状況に応じた避難情報を出すことは不可能です。自然の脅威が間近に迫っているとき、行政が一人ひとりを助けに行くことはできません。
- 行政は万能ではありません。皆さんの命を行政に委ねてください。
- 避難するかしないか、最後は「あなた」の判断です。皆さんの命は皆さん自身で守ってください。
- まだ大丈夫だろうと思って亡くなった方がいたかもしれません。河川の氾濫や土砂災害が発生してからではもう手遅れです。「今、逃げなければ、自分や大事な人の命が失われる」との意識を忘れないでください。
- 命を失わないために、災害に関心を持ってください。
 - あなたの家は洪水や土砂災害等の危険性は全くないですか？
 - 危険が迫ってきたとき、どのような情報を利用し、どこへ、どうやって逃げますか？
- 「あなた」一人ではありません。避難の呼びかけ、一人では避難が難しい方の援助など、地域の皆さんで助け合しましょう。行政も、全力で、皆さんや地域をサポートします。

これまでの行政主導から、国民全体の意識改革による「防災」への転換

「防災」=「福祉」とは？

令和3年度から、
・災害対策基本法は、要支援者の名簿の作成と一人ひとり個別の避難計画を作成することを市町村の努力義務化している

一方で、対象者は多く、だれが支援するか、プライバシー問題もあり……
☆岩手県内の33市町村でも名簿は作成しているが、個別計画作りが難航中

- 災害で逃げ遅れる可能性が高い方＝日頃の福祉サービスの利用者
- 災害後の避難生活で体調を崩す可能性が高い方＝日頃の福祉サービスの利用者
→サービス提供者は、平時の支援ではなく、事前避難の計画づくりも必要に
自分が暮らす地域の住民を、自分たちがどう支えるのか？

災害は、非日常ではなく、日常化しつつあることを意識して。