

平成30年1月10日

在宅被災者等戸別訪問型法律相談の結果報告

仙台弁護士会災害復興支援特別委員会

委員長 佐々木 好 志

前委員長 山 谷 澄 雄

第1 初めに

- 1 本報告は、仙台弁護士会（企画：災害復興支援特別委員会）による、宮城県沿岸市町（石巻市を主とし、女川町、東松島市、仙台市、名取市、亘理町、山元町に及ぶ）の在宅被災者らを対象とする個別訪問型法律相談の結果および、これに対する支援活動の結果を総括するものである。

なお、気仙沼市についても在宅被災者がおられることが確認されていたが、われわれが同行を依頼した「一般社団法人チーム王冠」の活動地域が気仙沼市を対象としておらず、在宅被災者の所在に係る事前調査に及んでいなかったこと、及び、気仙沼市は弁護士会の所在する仙台市より遠隔地にあり、移動や相談時間の確保が困難だったこと等の事情から、今回は訪問を見送った。

- 2 仙台弁護士会（災害復興支援特別委員会）では、平成27年9月から10月の試行期間を経て、①同年11月から平成28年11月まで、当会のパイロット事業として在宅被災者等を対象とする戸別訪問型法律相談を実施し、②平成28年12月から平成29年11月までは、石巻市との業務委託契約に基づき在宅被災者等を対象とする戸別訪問型法律相談を実施した（ただし、石巻市との業務委託契約の対象外の被災者及び石巻市以外の在宅被災者を対象とする戸別訪問型法律相談については、パイロット事業として実施した）（資料1「在宅被災者戸別訪問型法律相談活動の概要」参照）。
- 3 この戸別訪問を通じて、東日本大震災後の2週間ほど、支援物資が届かないために、流れついた冷凍パックを洗って食べたなど、在宅被災者が置かれた凄絶な避難生活（支援格差・情報格差）に接し、また、復興が遅々として進まない中での被災者としての生活、被災者が抱えた数々の困難な問題（応急修理制

度・応急仮設住宅・復興公営住宅・都市計画道路・生活保護・医療費・心の病等々に係る問題）が浮き彫りになった。

4 本企画に相談担当者として参加した会員は後記のとおり25名である。また、新里宏二弁護士には、石巻市とのケース会議（第1回・平成29年3月24日）及び委託業務の延長に係る会合等に加わって頂いた。

(1) 内田正之弁護士、及川雄介弁護士、米谷康弁護士、曾我陽一弁護士らベテラン・中堅会員から、若手会員（60期代）まで、日々の多忙な業務の中、時間を割いて訪問活動をした。

(2) 在宅被災者問題は、平成27年7月4日に日弁連副会長の皆様が東北弁連行事に参加した後に被災地を視察したいとの要望があり、視察先の1つとして在宅被災者のご自宅を案内したことを端緒とする。同企画は宇都彰浩弁護士が中心になって実施されたものである。

宇都弁護士は、戸別訪問の企画段階から、篠塚功照弁護士、小野寺宏一弁護士、安本裕典弁護士とともに、同行業務を担った一般社団法人チーム王冠との連絡等、本件戸別訪問企画のマネジメントに加わった。

(3) 本戸別訪問型法律相談は、1件当たりの訪問時間を特に制限せず、被災者より3・11の被災直後から現在に至るまでの生活状況をお聞きしながら、災害法制の各種制度の利用状況や現在困っている事項等を確認することとした。そのため、1時間以上の面談はざらで、比較的初期段階では、3時間近くまで面談し被災者の話を伺った事案が報告されている（齋藤智弁護士）。

(4) 本戸別訪問は、自宅居室で面談することを基本としたが、居室内が雨漏り等の事情にて、自宅内の面談が差支え等の場合には、玄関先や自宅近くの駐車場の車内、あるいは、仕事場であるビニールハウスで面談に応じた事案があった。

(5) 相談担当者は午前10時から面談を開始し、1日2件を原則として訪問したが、3件以上訪問することが多く、中には午後7時近くまで1日5件以上の面談に対応した担当者がいた（篠塚弁護士等）ことを特記する。

(6) 初期の段階には生活保護案件が比較的多く確認できたことから、太田伸二弁護士、及川雄介弁護士を中心にして、同行支援等の活動を意欲的に進め

- ていただいた。
- (7) 本件訪問先は高齢者世帯が多いことから、高齢者・障害者委員会の橋本治子弁護士に相談担当者として加わって頂いた。また、女性の被災者から女性弁護士の希望が寄せられたため、秋場麗湖、飛澤聡美両弁護士には、できる限りこの希望に対応してもらった。
  - (8) 被災者問題は、住宅再建の面に加え、生業再建問題が大きい課題としてある。安本裕典、相沢央敏の両弁護士には、生業再建問題を中心に担当して頂いた。
  - (9) また、滝沢圭、加瀬谷拓、布木綾、東田正平、秋場麗湖、今野晋也、飛澤聡美、松浦健太郎、中尾健一の若い世代の弁護士は、高齢者が多数を占める戸別訪問で、必ずしも言語明瞭でなく、一部の高齢者の方は意味も明確ではない話に真摯に耳を傾け、意欲的に参加した。
  - (10) 石巻市との業務委託契約には、委託事項としての相談・調査のほかにケース会議が組み込まれていて、松尾良成弁護士、滝沢圭弁護士が中心になってケース会議のマネジメントを担当した。
  - (11) 高橋拓、松浦健太郎、齋藤智、中尾健一の各弁護士には、石巻支部管内会員として、迅速に対応いただいた。

#### 記

佐々木好志（平成29年度委員長、27年度・28年度副委員長）、宇都彰浩（平成29年度副委員長）、内田正之、山谷澄雄（平成27年度・28年度委員長）、及川雄介、橋本治子、米谷康、曾我陽一、篠塚功照、小野寺宏一、安本裕典、相沢央敏、松尾良成、太田伸二、滝沢圭、加瀬谷拓、布木綾、東田正平、秋場麗湖、今野晋也、飛澤聡美、高橋拓、松浦健太郎、齋藤智、中尾健一。

## 第2 在宅被災者発生原因の分析（チーム王冠調査による）

在宅被災者を対象とする戸別訪問型法律相談の結果を報告するに先立ち、在宅被災者の発生原因につき、同法律相談に同行した一般公益法人チーム王冠の調査結果（平成29年2月5日に公表されたもの）を以下に報告する。

対象者258件（在宅被災者214件、その他44件）

有効回答 198 件 / 258 件

**1 避難所に行ったか否か**

避難所に行った	88 件
避難所に行かなかった	93 件
不明	17 件

**2 避難所に行った方 88 件の利用期間**

1 週間未満	30 件
1～2 週間	14 件
1 か月程度	16 件
2～3 か月程度	12 件
3 か月以上	5 件
不明・記憶曖昧	11 件

**3 避難所に行った方 88 件の二次避難先**

自宅（プレハブ小屋・職場含む）	55 件
親戚・知人・他人宅	16 件
公設二次避難所	2 件
プレハブ仮設・みなし仮設・自費貸家	5 件
複数箇所転々と移動	9 件
県外避難	1 件

**4 避難所に行かなかった方 93 件の所在**

ずっと自宅にいた	55 件
親戚・知人・隣人宅	26 件
車中・プレハブ・車庫・倉庫	5 件
複数個所を転々と移動	7 件

**5 避難所に行かなかった 93 件の理由**

- ・ 自宅が近隣の住民の避難場所となってしまった。
- ・ 家の財産を守るため、片づけなどしていた。
- ・ 避難所に入りきれなかった、帰るしかなかった
- ・ 家から出れない、遠方で被災など出遅れた
- ・ 要介護者、障害者、ペットなど理由あり

- ・ 認知症、持病、体調不良、集団行動など理由あり
- ・ 車中泊、高台など安全を確保できていた

### 第3 戸別訪問法律相談の結果の集計

#### 1 相談結果 — その1 - 平成27年11月～平成28年11月

(仙台弁護士会のパイロット事業として実施された期間)

資料2「相談種別分析・別紙1」

資料3「河北新報・平成28年5月16日、同5月18日」

##### (1) 訪問総件数：258件（新規案件ベースの合計）

※ この期間は、相談に加え、在宅被災者の抱える課題の調査に比較的重きがあるため、新規案件総数を報告することとした。

##### (2) 罹災判定分析

全壊：125世帯（48.4%）

大規模半壊：52世帯（20.2%）、

半壊：14世帯（5.4%）

一部損壊：8世帯（3.1%）

判定なし：20件（7.8%）、

みなし仮設：16世帯（6.2%）

復興住宅・新築自宅：22世帯（8.5%）

※ 平成28年1月の石巻市との会合の席上、「在宅被災者なるものは存在しない」旨の発言が石巻市側よりなされた。しかし、東日本大震災の津波・地震により被災し、上記のように被災判定を受けている在宅被災者は、災害対策基本法等の災害法令上「被災者」として支援の対象とされるべきものである。

##### (3) 相談事項分析（件数の多いものを中心に下記に記載する）。

※ 1回の訪問で複数の相談があるため訪問総件数と合致しない。

※ 相談種別分析・別紙1、戸別訪問地域別分析参照のこと。

1 心のケア：155件

2 生活不安：74件

3 格差（支援格差＋制度不平等＋地域間格差＋見守り支援格差＋支援提

- 案) : 61件
- 4 住宅再建 : 53件
  - 5 生活再建 : 47件
  - 6 情報弱者 (+情報格差+情報整理+制度理解) : 31件
  - 7 行政不信 (+行政対応+福祉不信) : 25件
  - 8 健康不安 (+病気) : 24件
  - 地域 (+孤立+相隣関係+地域再建+地域不安) : 24件
  - 10 生業 (事業・漁業再建+生業再建+風評被害+生業不振) : 22件
  - 11 復興災害 : 21件
  - 12 復興事業関係 : 21件
  - 13 震災ストレス (精神不安) : 14件
  - 14 生きがい : 14件
  - 相続問題 : 14件
  - 16 生活保護 : 8件 等

(4) 相談者別年齢分析 (ただし、訪問時現在の年齢)

～59歳	32名	12.4%
60歳～64歳	32名	12.4%
65歳～69歳	44名	17.1%
70歳～79歳	106名	41.1%
80歳～	43名	16.7%

※ 65歳以上 約75パーセント

※ 最高齢 : 95歳、最年少 : 35歳

2 相談結果 - その2

平成28年12月から平成29年11月まで

(石巻市との業務委託契約に基づく実施期間+一部パイロット事業として実施された期間)

資料4「相談種別分析・別紙2-1, 2-2」

資料5「平成29年2月6日朝日新聞・読売新聞・日本経済新聞」

資料6「石巻市在宅被災者向け戸別訪問型法律相談」イメージ案。

## 資料7「相談票用紙」

### (1) 総訪問件数（累計）305件

※ この期間は相談・支援に重点が置かれていて、複数回の訪問世帯が少なからずあるため、累計の件数で報告することとする。

※ 平成29年2月6日付朝日新聞、日本経済新聞、読売新聞参照。

### (2) 罹災判定分析

全壊：175世帯（57.4%）

大規模半壊：98世帯（32.1%）

半壊：10世帯（3.3%）

一部損壊：11世帯（3.2%）

損壊ナシ：2世帯（0.7%）

その他：9世帯（2.6%）

### (3) 相談事項分析

1 住宅再建：131件（家の傾き4件）

2 支援格差：88件

3 生活不安：86件

4 医療費・健康不安 54件

5 行政不信：53件

6 情報格差：35件

7 生業再建：17件

8 復興事業：15件

9 債務：11件

10 相続：5件

10 親族・家族・離婚 5件 等

### (4) 年齢分析

～59歳 30人 9.8%

60歳～64歳 23人 7.5%

65歳～69歳 56人 18.4%

70歳～79歳 126人 41.3%

80歳～ 67人 22.0%

- 不明 3人 1.0%
- ※ 65歳以上 84.6%
- ※ 最高齢：88歳、最年少：44歳

#### 第4 戸別訪問法律相談の結果分析

資料2「相談種別分析1」（平成27年11月～平成28年11月）

資料4「相談種別分析2-1、2-2」（平成28年12月～平成29年11月）

資料8 「災害発生後の被災者に対する住家再建支援制度の概要」参照。

##### 1 救助段階の問題点＝支援格差・情報格差が特徴

＝ 在宅被災者に支援物資・各種サービス・支援情報が届いていなかった世帯が多数確認された。

###### ① 問題の所在

避難所や仮設住宅の集会所などに在宅被災者が物資（弁当など）を受け取りに行ったところ、在宅被災者は被災者ではないからなどの理由で配給を拒否された例、風呂の利用の情報が在宅被災者に遅れて伝わったために教示された場所に出向いたところ既に風呂の利用が終了した例、日本赤十字社等からの配給がされなかった例、復興計画に関する情報が何カ月も伝わらなかったために、復興の方向を決めかねている例等々、このような報告は多数ある。ちなみに、芸能人の企画の情報が遅れて伝わってきたため、ひいきの芸能人にあえなかったと苦笑しながら話す老人の例も報告されている。

###### ② 直接の原因

国・県・市町村、マスコミ、支援団体、専門家団体や国民全体、特に一部の避難所・仮設住宅の運営者（行政区長・町内会長等）に在宅被災者が被害者だとの認識が薄かったこと。

###### ③ 遠因

阪神淡路大震災の際に被災地で在宅被災者問題がクローズアップされていなかった等の事情により、東日本大震災に至るまでの間、災害対策



基本法、防災基本計画、地域防災計画、及び各種マニュアルにて、在宅被災者に対する情報提供・支援方法等が、特に意識された扱いがなされていないなかった（防災段階の不備）。

#### ④ 参考

改正災害対策基本法にて86条の7（避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮）の追加、51条（情報の収集及び伝達等）の一部改正、51条の2（国民に対する周知）、49条の10（避難行動要支援者名簿の作成）、49条の11（名簿情報の利用及び提供）、49条の12（名簿情報を提供する場合における配慮）、90条の3（被災者台帳の作成）の各追加がなされた。

## 2 復旧・復興段階の問題点＝制度・制度運用・施策の不備

－いわゆる単線化問題について

資料8「災害発生後の被災者に対する支援制度の概要」参照。

### (1) 災害救助法の運用上の不備（応急修理制度の問題）

#### ① 問題の所在

- 1) 災害救助法上の応急修理制度を利用すると同法上の「居住する住家がない者」でなくなる運用がなされた。結果、仮設住宅へ入居できなくなった事例が報告されている。
- 2) 応急修理制度は、立法当初、同制度を利用すれば復興住宅に入居せずに済む程度の修繕が予定されていたが、東日本大震災当時の応急修理制度に充てられる費用が1戸当たり52万円程度と少なく、在宅被災者の中には、同制度を利用しても風呂・トイレの修繕に及ばなかった例、居間の床や外壁の修繕が十分できなかった例など、この種の事案が多数が報告されている。

#### ② 原因

##### 1) ①1) の原因

旧災害救助法23条3項、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（いわゆる「一般基準」）2条2号（応急仮設住宅）イの解釈運用上の不備である。

すなわち、一般基準2条2号イは応急仮設住宅の供給要件の1つとして「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がないものであって、自らの資力では住家を得ることができない者に供与するものであること」とし、他方、東日本大震災の被災地では応急修理制度を利用した場合には、「居住する住家がないもの」に該当しないとの運用がなされたため、応急修理制度を利用した在宅被災者の中には応急仮設住宅への入居を拒否された例があった。

## 2) ①2) の原因

一般基準によると、東日本大震災当時の応急修理制度に充てられる費用は約52万円と少なく、また、震災後の人件費や資材の高騰と相まって、応急修理の質・量とも、「住家を得る」というにはほど遠い状態にあったことを指摘したい。

また、そもそも、当時の約52万円の応急修理制度に被災者生活再建支援金（加算支援金）を加えて住家の修理が可能かどうかを、応急修理制度を利用するに先立って、専門家に相談・検討する制度がなかったことが問題としてあった。

## ③ 参考

### ①1) について

仙台弁護士会と石巻市とのケース会議等を介して、応急修理制度を利用した在宅被災者であっても、戸別状況の確認によって応急仮設住宅への入居が可能となった（運用改善）。

### ①2) について

一般基準の平成26年度基準で応急修理費用の上限が54万7000円に増額とされた。また、内閣府の「災害に係る住家の被害認定に関する検討会」は首都直下地震や南海トラフ地震の発生を想定して、応急修理制度の見直しに着手したと報じられている。

なお、建物・土地の応急危険度判定の時期から、専門家・自治体が被災者が加わることにより、被災者が災害後速やかに住家再建の方針を検討できる「災害ケースマネジメント制度」の法制化が望まれる（国・自治体、日本弁護士連合会等専門家団体での検討が始められたことを付記

する)。

## (2) 生活再建支援法の不備 — 支援金の不足

### ① 問題の所在

生活再建支援金を利用しての住宅修繕・住宅再建が困難な世帯が多数存在する。

← 加算支援金 (+応急修理制度) を利用して住家の補修をしたものの、補修が不十分で隙間風に悩まされている例、同じく、風呂や玄関のタイルの張替えや玄関の腐食した柱の交換ができていない例、仏壇の下 (床板) や居間の床板、外壁、サッシ戸の隙間を補修できないでいる例等々、加算支援金の不足によって補修が不十分で未だ住環境が復旧していない在宅被災者が多数報告されている。

### ② 直接の原因

人夫代・資材等の高騰があげられるが、元々の原因は支援金額の不足に求められる。

なお、戸別訪問の結果によると、不適切な見積額・請求額による住家の一部分のみの工事や欠陥工事の発生が確認でき、追加工事が必要な世帯が確認されている。

### ③ 遠因

1) 支援金額の増額対応がされていなかったこと。＝生活再建支援法 3 条は基礎支援金及び加算支援金額を定める。東日本大震災前から支援金額の増額を求める意見が上がっていたが、政府は増額に応じなかった。

2) 業者に対する指導の不徹底。＝東日本大震災後、被災地外から多数の業者が被災地に入り込んだ。技術的・職業倫理的に問題のある業者が少なからず入り込んだが、消費者被害を回避するための施策がほとんどなされなかった。事前にこのような事態を想定していなかったことが原因となっている。

3) 被災者に対する情報提供・見守り支援の不足。

現在の応急修理制度及び加算支援金でもって住家の修繕が可能かどうかにつき、応急修理制度を利用するに先立って専門家の意見に基づいて検討すべきなのに、そのような態勢が整えられていなかった。

また、業者の提示する見積内容・金額が適正か否か、施工された工事内容が適正か否かなど、建築士等専門家から消費者被害に遭わないための情報提供が、被災者に個別になされる必要があった。事前の制度設計の欠陥が原因である。

#### ④ 参考

我々を含め、東日本大震災の在宅被災者の支援者間では、支援金として上限500万円が必要との理解が共有されている。支援金の増額については東日本大震災の前から消極意見もあるが、東日本大震災では、仮設住宅に1戸当たり1000万円の工費が投入され、災害公営住宅の建設費用として1戸当たり2000万円の工費が投入されていることとの対比や、首都直下地震や南海トラフ地震の場合に仮設住宅や災害公営住宅の建設用地の確保が困難であることが想定される現在、上限500万円の支援金で住家の復興が成るのであれば、財政的にも合理性が認められるのではないか、との認識が、在宅被災者支援にあたった当委員会委員及び日弁連災害委員会委員、並びに、我々に同行した建築士の間で、概ね共有されている。

### (3) 公営住宅法の運用の不備

#### ① 問題の所在

災害公営住宅に入居できなかった例→加算支援金を受給した在宅被災者の中で、応急修理制度・加算支援金を利用して住家を補修したものの、住環境が悪いために、復興公営住宅の入居を希望したにもかかわらず、拒否された例が報告されている。

#### ② 直接の原因

公営住宅法23条3号の解釈運用上の不備＝加算支援金を受給した被災者は同法同号の「現に住居に困窮していることが明らかな者であること」に該当しないとの解釈運用上の問題があった。

#### ③ 遠因

住宅再建支援法に基づく加算支援金（補修支援金）で補修すれば、公営住宅法の「現に住居に困窮し」ていないとみなす解釈・運用がなされていることに原因がある。これは実態に合わない解釈・運用であること

が看過されているのである。

#### ④ 参考

石巻市との交渉の結果、加算支援金を利用した被災者についても、家屋の状況等の事情如何では、災害公営住宅への入居を一概に否定しないとの見解を引き出せた。

### (4) 情報格差・情報弱者、施策の不備

#### ① 問題の所在

- ・ 各種支援制度の何を利用したのか確認できない在宅被災者が多数。
- ・ 所在する住家を対象とする復興計画に係る情報提供が不十分な案件（特に都市計画道路事業の対象者である被災者）。
- ・ 地盤沈下による宅地傾斜地問題を抱える被災者が多数確認されている。
- ・ 自治体・日本赤十字社からの情報提供が不十分で物資や食糧を受給できない世帯が多数あった。

#### ② 直接の原因

1) 情報提供制度の施策が不十分（特に、在宅被災者が法令上の被災者であることを失念したかのごとく扱いがされている）。

2) 被害状況の確認と担当部署への報告が不十分（特に、地盤沈下による宅地傾斜問題について）。

#### ③ 遠因

災害対策基本法、地域防災計画の運用上の不備。特に、被災者の個別支援制度の不備。自治体のスタッフの不足による被害状況の確認と評価の不備。

#### ④ 参考

改正災害対策基本法は、86条の7（在宅被災者に係る規定）を追加し、51条（情報の収集及び伝達等）を一部改正するなどした。

他方、「仙台市避難所運営マニュアル 活動編」（平成25年4月）は、「食糧・物資は、原則として全員に公平に提供できるようになってから配布します。（中略）・在宅被災者については、原則として避難所に受け取りに来てください。」とし、在宅被災者を明示するに至った。

「石巻市地域防災計画・災害応急対策編（津波）」（平成26年12

月)は「第3 在宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者等の把握」の欄を設け、指定避難所への移動、食糧・物資の支援、情報提供について明記するに至った。

(5) その他：施策の不備

ア 施策の一貫性や他制度との平仄を欠く現象

① 問題の所在

- ・ 災害危険区域での住宅再建の可否について、震災直後とその後で自治体の見解が変遷した事例。
- ・ 災害危険区域内に自立再建した数軒の住家につき、防潮堤を住家の内陸寄りに建設する計画が進められた案件（二線堤問題）
- ・ 震災当時、自治体が曳家の可としたため公費にて曳家を希望していたものの、その後、自治体の方針が変更になった案件。
- ・ 補助金支給の要件の策定（必要書類・税金滞納要件の問題、他市町へ住民票を異動した場合に対象外とする扱い）について、被災者の実情に合わない運用がなされた案件。

② 直接の原因

防災行政の不備。地域防災計画の不備。スタッフの不足（平成の大合併による公務員の削減の影響）。大震災時の課題に対する政策立案能力の不足。

③ 遠因

大規模災害（特に津波）の際の自治体の救助段階・復旧段階・復興段階における政策課題について、事前準備がほとんどされていなかったことが原因となっている。とくに、災害危険区域内における住家の再建に係る自治体の姿勢、曳家・防潮堤などの政策課題について平時に検討がされていなかったことが指摘できる。

イ 住宅再建補助事業の課題 = 補修支援金の用途を示す領収証を求めることの問題

① 問題の所在

被災者が（大工であったり、日曜大工の延長で）ご自身で住家の修繕をした場合、修繕にかかる請求書・領収証がないことを理由として、

住宅再建補助事業の利用を拒否された例が複数確認できている。

## ② 直接の原因

石巻市にて上記事業を立ち上げるにあたり、領収証・請求書の添付を要件としていることがネックになっている。石巻市に確認したところ、予算執行にかかる監査に備えてのものであるとの説明があり、いわゆるモラルハザードの問題と理解される。

## ③ 遠因

- 1) 同補助事業立ち上げにあたり、石巻市にて、大工である被災者が自ら補修しているとか、被災者が日曜大工の延長として住家を補修しているとか、補修工事を手掛けた業者と連絡をとれない状況が多数ある、等々の在宅被災者の状況が看過されたこと。
- 2) 被災者住宅再建支援法の補修支援金の申込要件として領収証の添付を求められていない（被災者住宅再建支援法5条、同施行令4条、同施行規則1条）ことから、震災当時の法令は被災者に領収証等の書類を保管しておかなければならない立場になかったことを、石巻市は看過していたこと。
- 3) 監査やモラルハザードを理由とするのであれば、領収証等に代わり、専門家の査定書や報告書・意見書で代替できるはずであるが、石巻市はこれに対応していないこと。

## (6) 高齢者世帯が約75% → 高齢者＋低所得 → 自立再建の困難

### ① 問題の所在

- ・ 心のケアの相談が極めて多い。生きがいが見つけられないとの申告。
- ・ 健康不安、生活不安、医療費、の相談も多数ある。
- ・ 生活保護の相談。なお、生活保護申請に難色を示す相談者が多い。
- ・ 社会福祉制度の適切な運用が必要。

### ② 直接の原因

災害対策基本法、地域防災計画の運用上の不備。特に自治体や福祉団体、NPO等の連携や、被災者の個別対応の必要性についての共通認識が不足し、スタッフ確保等の政策遂行上の対応が不十分だった。

### ③ 遠因

災害対策基本法、地域防災計画において、福祉避難所の運営や、要援護者に対する支援体制、特に要援護者に対する災害時における個別対応の必要性が共通認識とされず、施策対応が不十分であった。

※ 宮城県社会福祉協議会「検証報告」参照。

#### ④ 参考

- 1) 生活保護申請が望まれる世帯に対しては、相談担当弁護士による同行支援が行われた。
- 2) 高齢者世帯については、相談担当弁護士から直接石巻市に情報提供等をするとともに、ケース会議にて石巻市の社会福祉部署に対し見守り支援の必要を指摘し、対応を要請した。

なお、高齢者・障害者を抱える世帯については、できる限り当会の高齢者・障害者委員会の橋本治子弁護士に加わって頂き、また、女性弁護士の面談の希望する世帯については、できる限り当委員会の秋場麗湖・飛澤聡美の両弁護士に担当していただいた。

- 3) 改正災害対策基本法は、49条の10（避難行動要援護者名簿の作成）、86条の7（避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮）、90条の3（被災者台帳の作成）を追加した。県及び市町村の地域防災計画では高齢者・女性・障害者・乳幼児という災害弱者や、ペットに配慮した計画の改正が進められていると報道されている。

### (7) 生業再建・漁業再建に関する相談

#### ① 問題の所在

- ・ 取引先・顧客が被災し高齢であることも相俟って廃業した自営業者の例。
- ・ 被災後に取引先を喪失し販売ルートを開拓できずに苦しんでいる例。
- ・ 震災後に借入金で設備投資をして震災前の体制で正業再建に臨んだものの、取引先がことごとく被災し、売上げが伸びないために多重債務状態で苦しんでいる事業者など。

- #### ② 直接の原因：施策の不十分。中小零細事業所がグループ補助金を必ずしも希望通り利用できていない。

#### ③ 遠因

- 1) 公費を個別事業者の再建に投入しないとのドグマ。



2) 震災前から不景気だった地域に対して実効的な景気浮揚策を企画・実行することの困難。

#### ④ 参考

1) 東日本大震災後に制度化された事業者向け二重ローン制度が平成30年度も延長する方向との報道がなされている。零細企業を中心として、実効的な対策が進められる必要がある。

2) 東日本大震災の被災地では、グループ補助金や種々の融資制度を利用して経営再建に向けて努力してきた企業（特に水産業）が、思うように実績を回復できないでいるとの報道がなされている。実効的な政策が望まれるところである。

### 3 まとめ

災害復興特別委員会委員を主とする当会会員25名が戸別訪問をし、世帯ごとに課題を整理し、それぞれにつき相談者に助言をし、一部被災者についてはケース会議で取り上げ、一部被災者については、市役所職員を被災者に引き合わせるなどして対応してきた。

その結果、例えば、加算支援金を利用していない被災者については申請を促して受給するに至った世帯、住宅再建支援補助金を利用していない被災者については石巻市の窓口で連絡等して手続きを補助し、生活保護が適当な世帯については同行し手続きを進めた世帯、発災後6年以上もオマールで用を足す生活を送っていた被災者が（一旦仮設住宅に身を寄せた後）自宅の新築再建が成った事例、あるいは、都市計画道路の建設予定が決まらないために住宅再建のめどがたたず、室内に段ボールを利用して応急措置をして生活を送っていた被災者については、ケース会議を通して市から被災者に情報提供を受け、復興住宅に入居予定までたどり着いた世帯、などの成果が上がっている。

しかし、加算支援金を利用して住宅の修繕をしたものの、自ら修繕をしたために領収証がない世帯について、住宅再建支援補助金が支給されないまま、床板が抜け（雑草が生え）、外気が直接居住スペースに入る状態が続いている被災者がおり、加算支援金を受領したもののトイレ・風呂を補修するには補助金では足りず、未だ再建の目途が立たない被災者、家の傾きが確認されたものの

ジャッキアップをしての改修工事に1000万円以上要するためにいまだ傾いた自宅に居住している被災者等々、課題解決のめどが立たない被災者が多数おられる。

以上の戸別訪問の結果を踏まえ、当委員会としては、別途、アウトリーチ型法律相談及び災害ケースマネジメントの制度化（立法化）と、災害救助法・災害対策基本法・被災者生活再建支援法等々の問題点の指摘と改正・運用改善につき、提言をする予定である。

以上

## 在宅被災者戸別訪問型法律相談活動の概要

## 平成27年

- ・ 7月 4日 日弁連副会長被災地視察
- ・ 8月 5日 仙台弁護士会災害対策本部（第40回）
- ・ 9月18日 「災害復興関連シンポジウム 在宅被災者の現状」
- ・ 9月24日 定例委員会（第6回）
- ・ 10月 6日 戸別訪問（試行）（齋藤智）
- ・ 10月 8日 戸別訪問（試行）（高橋拓）
- ・ 10月16日 臨時委員会＋学習会（新里＋立岡）
- ・ 10月19日 上申書（在宅被災者法律相談の件）
- ・ 10月21日 定例委員会（第7回）
- ・ 10月22日 常議員会（第8回）（在宅被災者法律相談実施承認）
- ・ 10月27日 打合せ＋学習会（太田＋伊藤健哉）
- ・ 11月 1日 戸別訪問開始（佐々木好志）
- ・ 11月24日 上申書（東日本大震災5周年シンポジウム開催の件）
- ・ 11月26日 常議員会（第9回）（シンポ実施承認）
- ・ 11月30日 上申書（在宅被災者相談延長の件）
- ・ 12月16日 常議員会（第10回）（在宅被災者相談延長承認）

## 平成28年

- ・ 1月 5日 仙台弁護士会と石巻市との意見交換会
- ・ 1月26日 定例委員会（第10回）（在宅被災者相談延長承認）
- ・ 1月31日 シンポジウム「災害5年目で見えた課題」
- ・ 2月 1日 上申書（在宅被災者相談延長の件）
- ・ 2月10日 常議員会（第13回）（在宅被災者相談延長承認）
- ・ 3月11日 東日本大震災・会長声明
- ・ 4月28日 仙台弁護士会と石巻市の意見交換会
- ・ 5月17日 院内学習会「被災者の生活再建支援制度の抜本的改善に向けて」
- ・ 5月19日 定例委員会（第2回）（石巻市との協定の件）
- ・ 5月22日 シンポジウム「災害ケースマネジメント」
- ・ 6月 6日 臨時委員会（石巻市との協定の件）
- ・ 6月 7日 中間報告書
- ・ 6月15日 定例委員会（第3回）（石巻市との協定の件）
- ・ 7月 8日 石巻市との協議会
- ・ 7月13日 定例委員会（第4回）
- ・ 7月13日 要望書案（日弁連に対する補助金申請の件）

- ・ 8月 9日 石巻市との協議会
- ・ 8月19日 回答書（日弁連からの補助金の件）
- ・ 8月24日 定例委員会（第5回）（業務委託契約書の件）
- ・ 8月29日 石巻市との協議会
- ・ 9月 9日 臨時委員会（業務委託契約書等の件）
- ・ 9月14日 定例委員会（第6回）（業務委託契約書等の件）
- ・ 10月 2日 日本復興学会（石巻大会）
- ・ 10月11日 石巻市との協議会（業務委託契約書の件）
- ・ 10月18日 定例委員会（第7回）
- ・ 10月20日 常議員会
- ・ 11月15日 定例委員会（第8回）
- ・ 同 在宅相談担当予定者に対する説明会
- ・ 11月22日 ケース会議（プレ）
- ・ **11月29日 石巻市と業務委託契約書締結**
- ・ 11月30日 上申書（在宅被災者相談（除・石巻市）の件）
- ・ **12月 1日 石巻市との委託契約に基づく在宅被災者訪問開始**
- ・ 12月15日 中間報告書
- ・ 12月21日 定例委員会（第9回）
- ・ 12月22日 常議員会（第10回）（宮城県内の在宅被災者相談（除外・石巻市）承認）

## 平成29年

- ・ 1月17日 定例委員会（第10回）（意見交換会の件）
- ・ 2月 5日 意見交換会
- ・ 2月14日 定例委員会（第11回）（ケース会議、3・11会長声明の件）
- ・ 2月24日 臨時委員会（ケース会議の件）
- ・ 2月27日 総括報告書
- ・ 3月 6日 臨時常議員会（3・11会長声明承認）
- ・ **3月11日 3・11会長声明・記者会見**
- ・ 3月15日 常議員会（第14回） 以下の案件承認。
  - ・ 在宅被災者に対する戸別訪問型法律相談事業について石巻市と業務委託契約を更新する件
  - ・ 在宅被災者等を対象とする戸別訪問型相談の企画（石巻市との業務委託契約対象を除く）延長の件
  - ・ 在宅被災者に対する戸別訪問型法律相談事業に係る石巻市との業務委託契約に基づく弁護士日当及び同行手数料の件
- ・ 3月14日 定例委員会（第12回）（ケース会議の件など）

- ・ 3月24日 ケース会議 (第1回)
- ・ 4月20日 院内集会「ポスト3・11の被災者生活再建支援  
ー 教訓を法制度につなげるためにー」
- ・ 5月10日 学習会：「東日本大震災・熊本地震における災害ケースマネ  
ジメントの実践と制度改正案」(菅野拓)
- ・ 5月18日 定例委員会 (第2回) (みやぎボイスの件)
- ・ 5月22日 臨時委員会 (戸別訪問の総括、みやぎボイスの件)
- ・ 5月22日 みやぎボイス・シナリオ部会
- ・ 6月19日 臨時委員会 (みやぎボイスの件等)
- ・ 6月22日 定例委員会 (第3回) (戸別訪問総括等)
- ・ 7月 1日 みやぎボイス (内田・佐々木好志・篠塚・布木・伊瀬谷外)
- ・ 7月 3日 東京弁護士会・法友会来仙
- ・ 7月14日 ケース会議 (第2回)
- ・ 7月18日 定例委員会 (第4回) (戸別訪問総括等)
- ・ 同 中間報告
- ・ 8月 3日 石巻市との会合 (被災者カルテの件等) (佐々木好志・宇都・  
新里・山谷)
- ・ 8月17日 定例委員会 (第5回) (被災者カルテ等)
- ・ 8月30日 石巻市との会合 (被災者カルテの件外) (佐々木好志・宇都・  
新里・山谷) → 被災者カルテの作成
- ・ 9月12日 上申書 (石巻市との業務委託契約更新の件、等)
- ・ 9月21日 定例委員会 (第6回) (委託契約更新の件)
- ・ 同 常議員会 (第7回) (戸別訪問更新承認)
- ・ 11月30日 戸別訪問型法律相談終了。
- ・ 12月 6日 臨時委員会 (3・11会長声明・在宅意見書の件)
- ・ 12月12日 公明党ヒアリング (真山前議員+宮城県議+山谷+伊藤)
- ・ 12月13日 定例委員会 (第9回) (同上)
- ・ 12月17日 公明党ヒアリング (宮城県議+佐々木好志+山谷+伊瀬谷)
- ・ 12月19日 公明党ヒアリング (山本香苗議員+真山前議員+仙台市+菅野  
拓+山谷外)

## 相談種別分析

(みなし仮設、復興住宅世帯を含む)

第1校 平成29年2月 5日  
第2校 平成29年2月17日

第1期 [44]		第2期 [43]		第3期 [53]		第4期 [75]		第5期 [43]		通 期	
27・11～27・12		28・1～28・2		28・3～28・5		28・6～28・8		28・9～28・11			
1	震災ストレス(12)	1	住宅再建(12)	1	心のケア(40)	1	心のケア(61)	1	心のケア(43)	1	心のケア(155)
2	生活再建(10)	2	心のケア(11)	2	生活不安(20)	2	生活不安(27)	2	支援格差(20)	2	生活不安(74)
3	生活再建支援(9)	3	行政不信等(10)	3	復興災害等(14)	3	住宅再建(20)	3	生活不安(10)	3	格差(支援格差+制度不平等+地域間格差+見守支援格差+支援提案)(61)
4	生活不安(8)	4	生活再建(9)	4	住宅再建(11)	4	支援格差(18)	4	生活再建(6)	4	住宅再建(53)
5	都市計画道路等(7)	5	生活不安(9)	5	情報弱者等(11)	5	情報弱者(15)	5	生きがい(5)	5	生活再建(47)
6	事業・漁業再建(6)	6	支援格差・地域格差等(9)	6	生活再建(9)	6	生活再建(14)		健康不安(5)	6	情報弱者(+情報格差+情報整理+制度理解)(31)
7	生活保護(6)	7	復興災害(5)		支援格差(9)	7	健康不安(9)		行政不信(5)	7	行政不信(+行政対応+福祉不信)(25)
8	孤立(5)	8	制度不備(4)	8	健康不安等(6)	8	生業不振等(6)	8	福祉問題(3)	8	健康不安(+病気)(24)
9	病気・健康不安(4)		地域再建(4)	9	行政不信(3)	9	地域再建(5)	9	風評被害(2)	9	地域(孤立+相隣関係+地域再建+地域不安)(24)
10	災害危険区域(4)	10	土地収用(3)	10	生業支援等(2)	10	相続問題(5)		離婚問題(2)	10	生業(事業・漁業再建+生業再建+風評被害+生業不振)(22)
11	風評被害等(3)	11	金銭問題(2)		震災関連死(2)		行政不信等(5)		相続問題(2)	11	復興災害(21)
12	みなし仮設(2)		相続(2)		精神不安(2)	12	生きがい(3)		災害支援提案(2)	12	復興事業(都市計画道路等+土地収用+制度不備) 工事+土地収用災害危険区域+制度利用+制度不備(21)
13	多重債務(1)		家族問題(2)		孤立(2)		制度利用(3)	13	借金(1)	13	震災ストレス(精神不安)(14)
	損壊判定(1)		情報弱者(2)		地域再建(2)	14	復興災害(2)		損壊判定(1)	14	生きがい(9)
	制度不平等(1)	15	風評被害(1)		神社仏閣(2)		損壊判定(2)		税金問題(1)		相続(9)
	震災関連死(1)		震災被害(1)	16	重疊的課題(1)		制度不満(2)		グリーンケア(1)	16	生活保護(8)
	痴呆(1)		一般問題(1)		生業再建(1)		連続被災(2)		地域孤立(1)	17	福祉問題(+痴呆)(7)
	相隣関係(1)		情報整理(1)				地域孤立(2)		事業再建(1)	18	損壊判定(5)
	土地区画整理事業(1)		福祉問題(1)			19	家族問題(1)		情報弱者(1)		離婚・家族(5)
	嵩上げ工事(1)		衛生問題(1)				近隣問題(1)		復興住宅(1)	20	連続被災(4)
	情報格差(1)		住宅再建制度(1)				福祉問題(1)		連続被災(1)		負債・金銭・借金(4)
	漁業トラブル(1)		地域不安(1)				生活保護(1)		支援制度(1)	22	震災関連死(3)
	行政対応(1)		損壊判定(1)				制度理解(1)				みなし仮設(3)
	生きがい(1)		健康不安(1)				みなし仮設(1)			24	神社仏閣(2)
	連続被災(1)		生活保護(1)							25	震災被害(1)
	福祉制度不信(1)										重疊的課題(1)
	見守支援格差(1)										税金問題(1)
											グリーンケア(1)
											一般問題(1)

## 年齢別分析

第1校 平成29年2月5日

年代	第1期	第2期	第3期	第4期	第5期	合計	
～59	5	5	7	8	7	32	12.4%
60～64	15	4	5	5	3	32	12.4%
65～69	5	12	10	14	3	44	17.1%
70～79	15	17	22	30	22	106	41.1%
80～	4	5	9	17	8	43	16.7%
				不明1		1	0.4%

## 相談種別分析

(石巻市業務委託対象以外案件を含む。)

第1校 平成29年7月1日

平成28年12月 [36]		平成29年1月 [22]		平成29年2月 [30]		平成29年3月 [26]		平成29年4月 [31]		平成29年5月 [24]	
28・12・1～12・31		29・1・1～1・31		29・2・1～2・28		29・3・1～3・31		29・4・1～4・30		29・5・1～5・31	
1	支援格差(18)	1	生活不安(1)	1	住宅再建(17)	1	支援格差(8)	1	住宅再建(12)	1	住宅再建(8)
2	住宅再建(16)	2	住宅再建(6)	2	行政不信(12)		医療費・健康不安(8)	2	支援格差(11)		生活不安(8)
3	行政不信(14)	3	行政不信(5)	3	支援格差(8)	3	生活不安(6)		生活不安(11)	3	支援格差(4)
4	生活不安(10)		復興事業(5)	4	生活不安(7)	4	住宅再建(5)	4	医療費・健康不安(6)	4	医療費・健康不安(4)
5	医療費・健康不安(6)	5	医療費・健康不安(4)	5	医療費・健康不安(5)	5	債務(3)	5	行政不信(6)		情報格差(4)
6	情報格差(3)		支援格差(4)	6	生業再建(5)	6	心のケア(2)		復興事業(2)	6	行政不信(3)
7	生業再建(2)	7	債務(3)	7	情報格差(4)		行政不信(2)	7	生業再建(1)	7	相続(2)
	復興事業(2)	8	生業再建(2)	8	男性高齢者孤立(1)		情報格差(2)		生活再建(1)	8	債務(1)
9	生活の安全(1)		近隣(1)		住宅環境(1)	9	生業再建(1)	9	家の傾き(1)		集会所設置(1)
	住宅(1)		交際(1)		復興事業(1)		復興事業(1)		地震保険(1)		生活苦(1)
	家族(1)		借上民間賃貸(1)		親族(1)		ボランティア(1)		各種法律問題(1)	11	震災関連死(1)
	生活困窮(1)		今後の住まい(1)		心のケア(1)		復興の今後(1)		離婚(1)		疎外感(1)
			り災判定(1)		労災申請(1)		地域コミュニティー(1)				柔軟な行政対応(1)
					土地収用(1)		消費者被害(1)				心のケア(1)
							家賃負担(1)				福祉(1)

## り災判定分析

全壊 19	全壊 12	全壊 16	全壊 16	全壊 14	全壊 15
大規模半壊 14	大規模半壊 6	大規模半壊 12	大規模半壊 8	大規模半壊 16	大規模半壊 4
半壊 1	半壊 1	半壊 1	半壊 1	一部損壊 1	半壊 1
一部損壊 2	一部損壊 1	一部損壊 1	損壊ナシ 1		一部損壊 1
	損壊ナシ 1				その他 3
	その他 1				

## 年令別分析

第1校 平成29年7月1日

	28・1・2	29・1	29・2	29・3	29・4	29・5	合計	比率
～59	3	3	7	1	3	1	18	10.7%
60～64	5	2	4	1	1	1	14	8.3%
65～69	6	3	2	6	10	3	30	17.7%
70～79	17	11	11	10	9	11	69	40.8%
80～	5	3	6	7	8	8	37	21.9%
				不明 1			1	0.6%

### 相談種別分析

(石巻市業務委託対象以外案件を含む。)

第1校 平成29年12月6日

平成29年6月 [38]		平成29年7月 [27]		平成29年8月 [30]		平成29年9月 [22]		平成29年10月 [9]		平成29年11月 [10]	
29・6・1～6・30		29・7・1～7・31		29・8・1～8・31		29・9・1～9・30		29・10・1～10・31		29・11・1～11・30	
1	住宅再建(16)	1	住宅再建(17)	1	住宅再建(15)	1	生活不安(10)	1	住宅再建(6)	1	住宅再建(5) (内、家の傾き(3))
2	支援格差(11)	2	生活不安(5)	2	支援格差(10)	2	住宅再建(7)	2	医療費・健康不安(4)	2	医療費・健康不安(2)
3	情報格差(9)		支援格差(5)		生活不安(10)		支援格差(7)	3	生活不安(2)		生活不安(2)
4	生活不安(8)	4	医療費・健康不安(4)	4	情報格差(6)	4	医療費・健康不安(4)	4	情報格差(1)	4	離婚(1)
5	行政不信(4)	5	情報格差(2)	5	医療費・健康不安(3)		情報格差(4)		支援格差(1)		復興事業(1)
	医療費・健康不安(4)		行政不信(2)	6	復興事業(1)	6	行政不信(3)		行政不信(1)		支援格差(1)
	生業再建(4)	7	健康問題(1)		行政不信(1)	7	生業再建(2)		その他		債務(1)
8	相続(2)		その他		相続		債務(2)		(災害援護貸付・交通事故被害)		その他 (離婚に伴う仮設住宅扱いの終了)
9	債務(1)		(浸水・土地区画整理事業・復興事業の遅れ・ライフラインの復旧の遅れ・災害援護貸付・滞納・自宅修理業者に対する不満・近隣関係)		その他 (生活保護・障害者認定・加算支援金・復興事業の遅れ・ライフラインの復旧の遅れ・交通手段・市の買取地の除草)	9	復興事業(1)				
	復興事業(1)								その他 (必要費償還請求・空き家・学校事故・不登校・喘息・個人情報開示)		
	その他 (損壊判定・水道料金・交通機関・都市計画道路・コミュニティー・親族関係・行政の対応・治安など)										

### り災判定分析

全壊 19	全壊 17	全壊 23	全壊 15	全壊 4	全壊 5
大規模半壊 12	大規模半壊 8	大規模半壊 6	大規模半壊 3	大規模半壊 5	大規模半壊 4
半壊 2	半壊 1	半壊 0	半壊 1	半壊 0	半壊 1
一部損壊 3	一部損壊 0	一部損壊 0	一部損壊 2	一部損壊 0	一部損壊 0
その他 2	その他 1	その他 1	その他 1	その他 0	その他 0

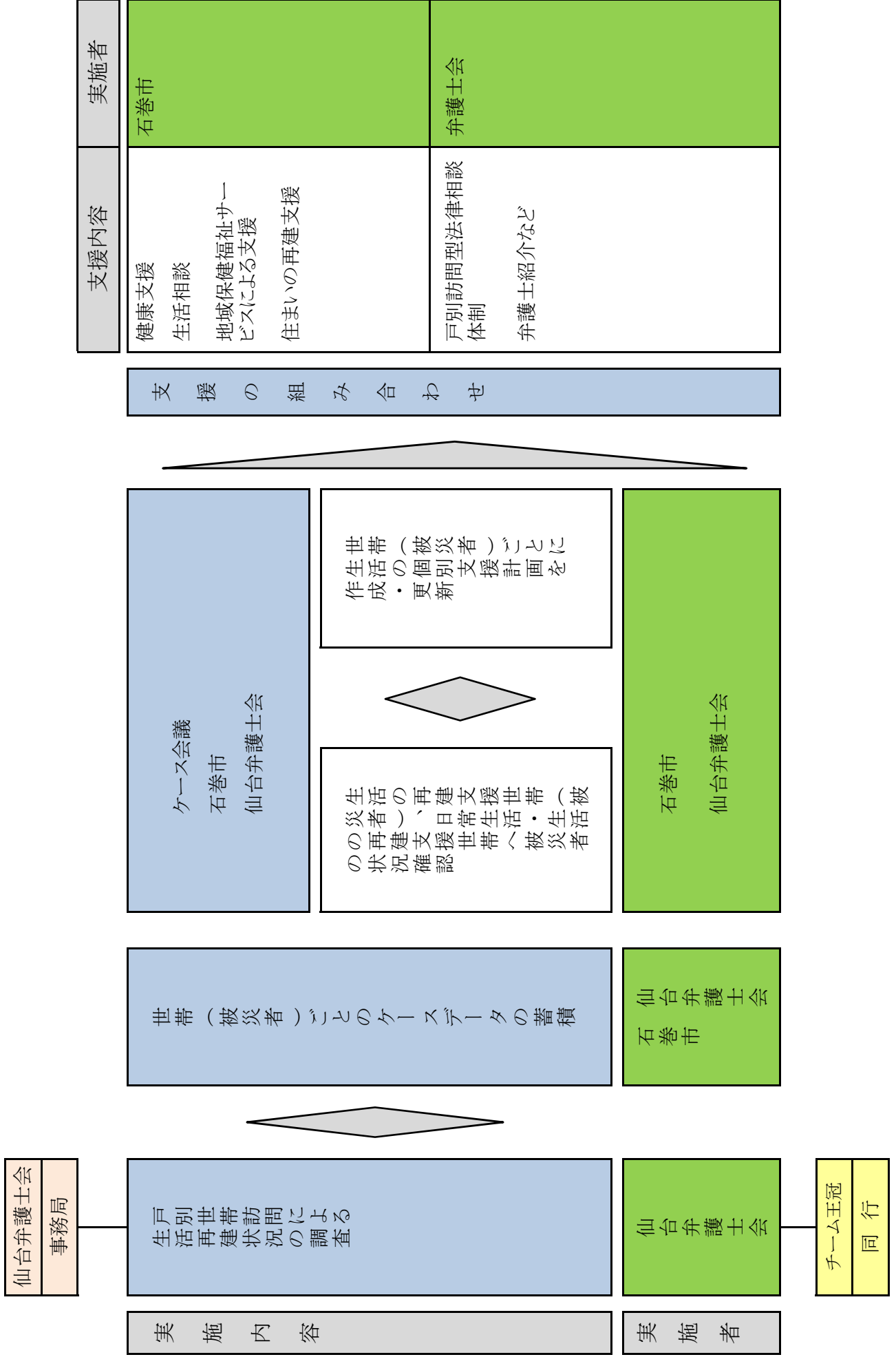
### 年令別分析

第1校 平成29年12月6日

	29・6	29・7	29・8	29・9	29・10	29・11	合計	比率
～59	6	1	2	2	0	1	12	8.8%
60～64	1	3	3	1	1	0	9	6.6%
65～69	11	6	6	2	1	0	26	19.1%
70～79	11	10	14	11	6	5	57	41.9%
80～	9	6	4	6	1	4	30	22.1%
		不明1	不明1				2	1.5%



「石巻市在宅被災者向け戸別訪問型法律相談」イメージ案（2訂版）



相談日時	平成 年 月 日 時 分 ~ 時 分	No	
弁護士		同行者	相談場所
フリガナ		性別	生年月日 年齢 職業・(必要があれば)収入
氏名		男・女	S 年 月 日 歳
住所		電話	
情報提供に関する同意書 <input type="checkbox"/> 聴取事項全てに同意 <input type="checkbox"/> 右事項以外同意→( )			
家族構成と居住形態(震災当時)		家族構成と居住形態(現在)	
罹災証明書上の住家の被害区分 <input type="checkbox"/> 全壊 <input type="checkbox"/> 大規模半壊 <input type="checkbox"/> 半壊 <input type="checkbox"/> 損壊なし <input type="checkbox"/> その他( )			
補修状況 <input type="checkbox"/> あり( <input type="checkbox"/> 完了 <input type="checkbox"/> 未了 )→補修金額( )万円 <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> その他( )			
支援金等の 受給状況	<input type="checkbox"/> 生活再建支援金( )万円 <input type="checkbox"/> 応急修理制度( )万円 <input type="checkbox"/> 市の住宅再建事業補助金( )万円 <input type="checkbox"/> 義援金( )万円 <input type="checkbox"/> 災害弔慰金( )万円 <input type="checkbox"/> その他( )		
相談種別	<input type="checkbox"/> 住宅再建 <input type="checkbox"/> 医療費, 健康被害 <input type="checkbox"/> 生活不安(ないし心のケア) <input type="checkbox"/> 情報格差 <input type="checkbox"/> 生業再建 <input type="checkbox"/> 支援格差 <input type="checkbox"/> 行政不信 <input type="checkbox"/> 復興事業 <input type="checkbox"/> 債務 <input type="checkbox"/> 相続 <input type="checkbox"/> その他( )		
<b>【相談内容】</b>			
<b>【その他特筆すべき法律問題等】</b>			
<b>【相談結果(今後の支援方針、その他今後の支援に関し必要とする事項)】</b>			

# 災害発生後の被災者に対する住家再建支援制度の概要

