

## □岩手・宮城内陸地震における

### 被災特性と生活再建の課題

新潟大学災害復興科学センター 福留邦洋

#### 1 はじめに

わが国において 2008 年に発生した最大震度 6 弱以上の地震災害は、6 月 14 日の岩手・宮城内陸地震 (M7. 2、最大震度 6 強)、7 月 24 日の岩手県沿岸北部地震 (M6. 8、最大震度 6 弱) と東北地方で続いた。とりわけ岩手・宮城内陸地震では、大規模な地滑り、土石流の発生、土砂災害による河川、道路の閉塞、これに伴う孤立集落の発生など 2004 年の新潟県中越地震でみられた山間部特有の被害が顕在化した。その一方で、原型をとどめないいわゆる層破壊に相当する大きな家屋被害はきわめて少なかった。住家被害は全壊 30 棟、半壊 143 棟、一部破損 2, 380 棟 (2009 年 1 月 13 日現在、消防庁調べ) であり、宮城県栗原市 (1, 557 棟) の被害が最も大きく、岩手県奥州市 (456 棟)、一関市 (269 棟) を加えた 3 市で約 90% を占めている。

本稿では、岩手・宮城内陸地震の被災特性と被災者の生活再建について宮城県栗原市の事例などを紹介し、山間地域、中山間地域という地域性から考えてみたい。

#### 2. 自宅以外における被災

岩手・宮城内陸地震では死者・行方不明者が 23 名 (2009 年 1 月 13 日現在) にのぼるが、そのほとんどが自宅外で被災していることも近年の災害とは異なっている。土木建設、治山作業中における被災 4 名、釣り、山菜採りなど屋外の余暇活動における被災 9 名、温泉施設宿泊客および従業員 7 名などとなっている。

地震発生日が土曜日であったことも影響していると思われるが、栗駒国定公園など多くの観光客の集まる地域が被災地となったことは大きい。これまでの屋外作業を基本とする職種における保安研修、自宅など屋内での被災を想定した訓練等が多い一般の防災教育、火災対策や屋外への避難者誘導等を主とした宿泊施設の防災対策などにおいて軽視される傾向にあった課題を深く認識させる災害であったといえる。

#### 3. 避難生活と一時帰宅

前述のように大きな家屋被害が少なかった



写真1 地震発生2日目の避難所  
(一関市本寺小学校)

たこと、大きな余震が続かなかったことなどもあり、避難者数は最大時でも被災地全体において350名を超えることはなかった。

いずれの避難所も居住スペースが不足するということなく、文書配布、食事供用なども比較的円滑に行われているようにみえた(写真1)。なお旅館・ホテルの借り上げによる避難所活用も実施された。避難者の大部分は、避難指示、避難勧告が出された孤立集落などの住民である。

断水等はあったものの、日常生活が送られている地域の中に避難所が存在し、避難者とその数を上回る報道や行政関係者が取り囲む避難所だけが非日常の空間として際だっているようにうかがわれた。地震発生から約2週間すぎた栗原市の避難所では、収穫期を迎えたイチゴ栽培やイワナの養殖など生業への懸念や道路の復旧、集落へ戻ることへの見通しがみえないことへの不安などの声が聞かれた。避難所から居住していた集落へ様子を見るために戻ることができない不安や不満は新潟県中越地震の際にもあがっていた。

集落孤立と帰村のタイミングとの関係は、

近年災害の発生した中山間地域における課題である。一律的な解決方法は難しく、危険箇所に対する専門家の判断等必要と考えられるが、一時帰宅の頻度を高めるなどして現場の情報を少しでも補うとともに、これまでの災害対応事例の紹介などから被災者の心理的不安の軽減化につながる部分はあると思われる。

#### 4. 家屋被害調査

家屋被害の最も大きかった栗原市では、地震発生当日に市営住宅の点検や小中学校などの応急危険度判定が実施され、翌6月15日～23日の一般家屋を対象として計2,974棟(2008年6月23日現在、宮城県調べ)の被災建築物応急危険度判定が行われた。延べ470名の判定士が関わっているが、宮城県建築士会、宮城県土木部、宮城県建築設計事務所協会などから応援がなされた。また6月18日には被災宅地危険度判定も実施された。

一方、罹災証明発行に関する被災家屋調査は、6月24日に内閣府職員を講師とした研修を実施し、25日から現地調査を行っている。調査に際しては宮城県北部連続地震(2003年)の被災経験がある東松島市などの応援を受け入れている。被災経験のある自治体職員の協力を得て罹災証明発行のための調査を行う形は近年の地震災害では一般的になりつつある。

なお災害の度に発生する応急危険度判定結果と罹災証明を被災者が混同することに関して、調査した家屋に掲示する応急危険



写真2 応急危険度判定の説明ポスター

判定結果の用紙には、応急危険度判定の目的とともに罹災証明については別途相談するよう記されている。市役所等では応急危険度判定が危険(赤紙)であっても修復できる可能性があること、罹災証明とは異なることを知らせる大型ポスター(写真2)が貼られた。罹災証明書の発行に関する全戸配布チラシ(6月19日配布)、市の広報誌においても両者は異なることが説明されている。こうした対応が功を奏したのか市役所へ寄せられた応急危険度判定と罹災証明を混同した相談、苦情等は10件程度だったそうである。

## 5. 応急仮設住宅等仮住まいの確保

応急仮設住宅の建設は岩手県奥州市と宮城県栗原市に計73戸建設された。このうち栗原市では7箇所(計65戸)が建設され、61世帯163名が入居した。また応急仮設住宅の代わりに民間賃貸住宅や職員宿舎へ23世帯67名が入居している。避難所によっては避難所内部に賃貸住宅の情報が掲示され、被災者が入居を検討できるようになってい

た。興味深い事例として、離村等による空き家の活用(4世帯分)があげられる。従来から民間賃貸住宅が少ない中山間地域において応急仮設住宅の建設負担を少なくするとともに可能な限り地域内で居住を継続させるための一手法といえる。ほとんどの家屋が全・半壊した壊滅的な被災地域でなければ、今後の災害においても活用が検討できると考えられる。なお応急仮設住宅、民間賃貸住宅、職員宿舎以外に親戚や知人宅へ43世帯108名が長期避難している(2008年12月19日現在、栗原市調べ)。

## 6. 生活再建と義援金

生活再建に関しての経済的支援としては、被災者生活再建支援法が適用されたものの、全壊世帯および大規模半壊世帯を対象としているため、適用される世帯数は数十世帯にとどまる見通しである。

一方、義援金は、地震発生から数ヶ月間の期間で、岩手県へ約4億7千万円(7月末までの県義援金募集配分委員会受付分)宮城県へ約8億2千万円(同8月末までの受付分)などが寄せられた。第一次配分内容を見ると、両県とも死亡、重傷等の人的被害、家屋(住家)被害に対して配分単価を定めて支給していることに加えて被災市町村で地域の実情を考慮して配分内容を定める市町村枠配分を設けている。市町村枠配分の設定は、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震など近年の地震災害において実施されている。

市町村枠配分の内容について栗原市では、宅地被害や裏山など宅地背後地の被害、長

期避難生活世帯、観光施設・業者、高齢者（非課税世帯）、非住家被害（半壊以上）への見舞金などが行われた。宅地被害が家屋被害に比べて既存制度における見舞金や支援金の対象基準となっていないこと、長期避難者の多くが避難指示や避難勧告など自己都合以外の理由によること、被災地において観光業が基幹産業であることなど今回の被災特性をふまえた内容であることがうかがえる。災害ボランティア活動などへの支援金として社会福祉協議会にも配分された点は、これまでの被害に対する見舞金という義援金の考え方から踏み込んだ内容といえる（配分後の最終的な残余金を災害ボランティア活動関係に支給した事例は過去の地震災害でもみられる）。

また岩手県では被災市町村の観光協会に計 2 千 5 百万円、岩手県沿岸北部地震の被災者に対して 3 千万円（見込額）が配分された。観光協会への配分は、被災地の観光産業が風評被害を被っていること、被災地経済復興のために観光キャンペーン等が必要との判断から行われた。岩手県沿岸北部地震については日本赤十字社において義援金募集を行わなかった災害であるものの、同じ県内で近接して発生した地震災害であるため、岩手・宮城内陸地震と同様の水準で人的被害、家屋被害に対して配分するというものである。ある災害で募集した義援金を別の災害に対して配分した事例はきわめて珍しいと思われる。

このように岩手・宮城内陸地震における義援金の配分は、被災者個人の被害に対する見舞金だけでなく、被災地の基幹産業や地域の復旧・復興活動などへの支援金とし

ての性格を包含している。局地的な被災では、国など行政による既存の生活再建支援策が十分に機能しにくい側面があることに加えて、復興基金のような新たなしくみづくりも実現しにくい。公的な支援策を補完する形で義援金が生かされることは被災者、被災地にとって有意義ではあるものの、義援金を前提とした生活再建支援を考えることは、配分金額が事前に定められない義援金の性格をふまえると、議論すべき点はあると考えられる。

## 7. おわりに

復興が本格化する過程においては、住宅被害が少なかったため、個人事業主の多い農林業など生業の再建が課題になると考えられる。

今回の震災では、栗原市などで復興計画が策定されようとしているが、行政とは別に被害の大きかった栗原市の 2 地区において独自の復興計画を地域で作成、提案することが試みられている。栗原市（旧 10 町村）、奥州市（旧 5 市町村）など被災地の自治体は近年の市町村合併により広域化している。基礎自治体の広域化にともない機能の分散化などが行われていれば、市町村全域が甚大な被災地となり災害対応が全面的に混乱する可能性は低下した反面、さまざまな地域性を有する中で復興等への合意を形成し、施策を遂行していくためには難しい側面があることも推測される。

自治体合併、広域化による効果、課題を岩手・宮城内陸地震から検証することは、広域

化した自治体の多い中山間地域における今後の災害対応を向上させていくために必要である。

態と課題—近年の地震災害の事例を中心として  
一、地域安全学会論文集 No. 10、pp, 503-509、2008  
年

#### 参考文献

福留邦洋:災害時における義援金配分の実