

## □熊本豪雨の被災者の避難生活の現状と課題

熊本学園大学社会福祉学部

教授 高林 秀明

2020年7月、熊本県南部の球磨川と支川の氾濫は、65人の生命を奪い、約7千の家屋を含む産業・生活インフラに甚大な被害をもたらしました。発災から半年が経ち、指定避難所は閉鎖されましたが、被災者は今も様々な形で避難生活を送っています。熊本県全体で何らかの支援を必要としている被災世帯は5,278であり、うち在宅避難は2,614世帯、仮設住宅入居は1,841世帯です（熊本県資料）。本稿では、災害直後から学生らとともに、人吉市内（人口3万1500人）で被災者支援に継続的に取り組む中で把握している、被災者の現状と生活再建の課題についてお伝えします。

## 1. 避難の現状

## 1) 寒さに震える在宅避難者、改修後の課題も

最初に数の上で最大の在宅避難者の現状についてです。最低気温がマイナス4℃を記録した12月22日、人吉市内でもっとも被害が大きかった地域の高齢夫婦を尋ねました。この夫婦は、被災して親戚宅に2ヶ月避難したのち自宅に戻り、これまで3カ月間、全壊した住宅の2階で避難生活を続けています。1階は玄関のサッシや壁が外れて、冷たい風が吹き抜けています（写真1）。妻は「寒すぎて、夕方以降、布団をかぶっています」と言われました。学生と私は、25日に再度訪問し、「災害NGO結」の協力を得て、寒さ対策のために二階への階段に毛布のカーテンを設置する作業を行いました。トイレは2階にありますが、1階

部分は2メートル近く浸水し、床も壁も剥がしキッチンも風呂も撤去しています。カセットコンロで調理するもボンベの消費が早いこと、風呂は市内の温泉に通うものの無料期間が12月末までなので夫婦で毎日500円以上払うのは困るなど、生活の不便さを訴えていました。仮設住宅に入らなかった理由を聞くと、妻が車を運転しないため遠くには行けないから、とのこと。夫はすでに定年退職しており新築するだけの資金がないためリフォーム予定ですが完成は早くても春以降です。リフォームでも生活再建支援金（200万円）の数倍かかる費用の捻出が悩みとされます。

私たちがこれまで支援してきた方の中には、7月から10月にかけて被災した家屋の2階に暮らし、ようやく11月中にリフォームを終えて以前の生活を取り戻した世帯もあります。しかし、災害以前から経済的にギリギリであった世帯にとって、改修内容はキッチンや風呂、居室等の最低限のリフォームです。従前から地域とのつながりが無い



写真1 在宅避難世帯の1階部分（12月25日）

50代のパニック障害のある单身の方は生活リズムも食生活も不安定な元の日常に戻りつつあります。70代の母親と精神疾患のある50代のきょうだいが暮らす世帯は、大黒柱の母親が気丈に住宅改修や生活再建に動いてきましたが持病のヘルペスなど健康不安を抱えたままです。とりあえず改修を終えた世帯を含めて在宅避難世帯は人吉市内だけでも1,600世帯以上に及ぶとみられています（熊本県資料）。

## 2) 不安を抱えるみなし仮設の被災者

私たちが支援を続けている方の中に、避難所生活を経て8月から市外のみなし仮設（賃貸型仮設）で暮らす方がいます。球磨川氾濫時、高さ2メートル以上の濁流の中で愛犬と5時間も庭木につかまって命拾いました。行政の調査では、家屋の浸水深は176センチ、被害程度は「大規模半壊」との判定でした（180センチ以上が「全壊」）。2次調査の結果は損壊率48と聞いて（50以上が「全壊」）、3度目の調査を依頼しました。10月半ば、3次調査の結果は47と説明を受けました。損壊率が下がった理由を市の担当課に聞いても納得できる回答を得られませんでした。

そこで、今度は熊本県の担当課に相談に行くと、次のような説明でした。①水害の家屋被害調査では2次調査以降は1次判定よりも高い点が出ることは少ない、②内閣府の調査マニュアルは大変厳しい基準となっているのでマニュアル通りに調査すれば現在の判定レベルにはならない（よって市町村は被災者寄りの調査をしている）、③調査員研修において同じ被害家屋を複数の班が調査した際に結果は班（調査員）によってかなりの違いが生じた（そのためバラツキを補正するために調査後に役場で調査票原本の検証をする）などです。①と②は調査制度そのものに関わる基本的問題であり、③は運用上の問題です。このような制度では被災者と市町村との間に調査結果をめぐる対立や被災者が納得できない状況を生んでしまいます。

この被災者は市役所との交渉の中で深く傷つき、睡眠薬を服用しなければ寝られない程に不安定な精神状態に陥っています。みなし仮設の入居から5カ月が経ちますが、行政や地域支え合いセンターからの連絡や訪問はありません。この方は最近「ボランティアの皆さんとのつながりがなければ、私は心配事で悩んで孤立して、とっくに引きこもっています」と言われました。人吉市の仮設住宅の数は、みなし仮設（賃貸型仮設・市営住宅）が建設型仮設を上回っています。みなし仮設は住み慣れた地域を離れてバラバラに居住し、地域とのつながりが乏しいため、個別の相談対応とともに孤立を防ぐ支援が課題となります。

## 3) 建設型仮設の課題

人吉市内で建設された13の仮設団地は、すべてコンクリート基礎の木造であり、かつての仮設住宅と比べて、その居住性は大きく改善されています。私たちは、9月5日に初めて建設型仮設を訪問しました。入居者は、2、3カ月からそれ以上の期間、避難所や在宅での避難生活を送ってきた人たちであり、心身ともに疲れ切っていたり、持病が悪化するなど健康状態が悪い人たちが少なくありませんでした。避難所や在宅で避難しながら日中は自宅の片付けや泥だしをする中で病気となり入院を経験した人たちもいました。

お話を聞く中で、いくつもの課題を知りました。①家財がすべて浸水し泥を被ってしまったために食器類、冬服、靴、暖房器具、杖、補聴器など日用品や家電製品などの不足、②高齢者の中には玄関前の階段がのぼりにくい、車椅子の方はトイレも風呂もキッチンも車椅子対応でないため使うたびに苦痛、③自家用車がない人にとってはスーパーや病院が遠くて移動に困る、国民年金なので週1回のタクシー代（往復2000円以上）は大変という訴えもありました。また④同じ仮設団地の人を知らない、隣の方とも交流がないなど交流への要望が非常に大きいと感じました。

私たちが継続的に訪問している世帯に、当初から体調不良を訴えている80代の夫婦世帯があります。2階まで浸水した自宅兼洋裁店を今後どうするかを決め切れずにいます。人吉市と交わした貸借契約書には仮設住宅の「使用期間は令和4(2022)年8月まで」と明記されており(延長に関する言及・説明はない)、そのことが不安をいっそう強めています。従前の特定非常災害では仮設住宅供与が延長されることが多いとはいえ、住宅再建まで仮住まいを保障する制度(約束)がなければ被災者は不安を抱えざるを得ません。

## 2. コロナ禍での支援の遅れと生活再建の課題

### 1) コロナ禍でのボランティア

コロナ禍の中での大規模災害となった熊本豪雨は、災害ボランティア活動に影響しました。全国社会福祉協議会などが県外でのボランティア活動の自粛を呼びかけ、被災地の自治体もボランティアの受け入れを10月後半まで県内在住者に限定しました。そのため、熊本豪雨のボランティアの数は2016年の熊本地震の4割程度にとどまっています(熊日2020年10月15日記事から推計)。被災家屋数は熊本地震より少ないとはいえ、水害は1軒当たりの活動者数は地震の数倍必要となることから、ボランティアの数は不足しました。他方、土砂出しや家財の片付けをコロナ禍で仕事が減った地元の企業に行政が委託するという動きもありました。それでも過去の災害と同様に担い手の中心はボランティアです。現在も人吉市内では壁剥がしなどのニーズがあり、災害ボランティアセンターが継続的に動いています(ボランティア受け入れは土日のみ)。

発災2日後から現地入りして泥出しなどを継続してきた私たちグループは10月13日から建設型仮設での交流会「つながるカフェ」を始めました(写真2)。当初、私たちは発災後から在宅避難世帯



写真2 建設型仮設での交流会(11月10日)

の支援を行っていたこともあり、建設型仮設での活動は予定していませんでした。また、熊本地震の時のように様々なボランティア団体が集会所を利用して交流会を行うなど、建設型仮設に支援が集中するだろうと考えていました。しかし、そのような動きはなく、前述のような被災者の多くのニーズを考えて、地元の校区社会福祉協議会と連携しながら建設型仮設での交流会に着手しました。仮設住宅での交流支援においてもコロナ禍でのボランティアの不足を痛感しています。

### 2) 地域支え合いセンターの課題

市社会福祉協議会が受託し10月末に開設された地域支え合いセンターは、常勤職員10人と非常勤職員として主に民生委員等20人(合計30人)を雇用し、11月に戸別訪問や交流会等の支援活動を始めました。

みなし仮設は発災後の7月から市内外の賃貸物件に順次入居しており、ようやく始まった訪問といえます。みなし仮設の交流会は現在、支え合いセンターと連携しながら、私たちが企画していますが、実施は早くても2021年3月です。建設型仮設13団地のうち、9月下旬までに5団地が、10月中に3団地が完成しました。市が仮設団地の自治会結成を呼びかけたのが11月の4週目以降でした。集会所の利用手続きが決まり交流会のために利用できるようになったのは12月半ばです。在宅避難者や親戚宅等に避難している世帯については、支



え合いセンターが一世帯一世帯の居住場所や避難状況を確認していく作業から始まります。地域住民やボランティア等とも連携の会議を持つなど、支援漏れがないように多様な主体の協力・連携が求められます。今回、コロナ禍での高齢者が多い過疎地での災害であり、ボランティアも不足する中、コーディネーターとしての社会福祉協議会(地域支え合いセンター)の役割はより重要になっています。人吉市に限らず、平時からの職員体制の拡充と災害時の対応への準備が必要といえます。

### 3) すべての被災者が安心できる住宅保障を

11月18日、熊本県の蒲島郁夫知事は川辺川ダムの建設を表明しました。12年前の蒲島知事の決断(ダムによらない治水)の180度転換です。新聞社等の調査によると、被災地におけるダム建設の賛否は拮抗しています。急務なのは次の梅雨までに河床掘削を進めることですが、その具体的な動きは見えません。応急修理制度や公費解体の申し込み期限が迫る中で、被災者の多くは洪水対策への不安と住宅再建費確保の難しさのため、住宅再建の方向性の決定に悩んでいます。

この災害から応急修理制度と仮設入居(原則6ヵ月間)の併用が可能となり、生活再建支援法に中規模半壊が設けられるなどの改善もありますが、多くの被災者は住宅再建に不安を抱えています。

その一つは応急仮設の原則2年という期限です。恒久的な住宅に転用できるほど応急仮設の質が改善されたことから、建築基準法適用除外を理由にした2年という期限は根拠が薄くなっています。立地のよい建設型仮設では少なくない被災者が「仮設といっても静かで温かくしっかりした住宅なので低家賃であればこのまま住み続けたい」と語っています。次の梅雨時の球磨川の水量を見てから、元の場所に住宅再建をするか決めたいという声もあります。また、80代後半から90代の高齢者は仮設住宅が終の住処となるかもしれないと思っている人たちもいます。何よりも被災者にとって今の生活の安心が必要であり、焦ることなく住宅再建の方向を決定できることが大切です。そのために仮設住宅に期限を設けずに利用継続を保障すること、建設型仮設を恒久的な公営住宅に転用するという見通しを早期に示すことが必要です。同様に、みなし仮設には建設型仮設の恒久的公営住宅転用後と同水準の家賃補助(住宅手当)を新設すべきです。

地域の再生・復興の過程で、被災者の健康の回復・増進が何よりも大切であり、そのためにも避難生活の安定と安心が必要です。今後も避難生活の安心に少しでも力になれるように学生と共に活動を続けていきます。