

応急復旧時の制度活用と注意点

—2024年東北大雨における山形県戸沢村での対応事例を通じて—

一般社団法人ピースボート災害支援センター
川村勇太
川村美保子
y-kawamura@pbv.or.jp

2024年東北大雨の概要

- **日時**：2024年7月24日～26日（気象庁発表）

- **気象状況**：

梅雨前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込み、大雨を引き起こしました。

特に25日には線状降水帯が発生し、気象庁は山形県に対して昼過ぎと夜遅くの2度にわたり大雨特別警報を発表しました。この大雨の影響で、東北日本海側を中心に土砂災害や河川の増水・氾濫、低地の浸水などの被害が発生しました。（気象庁発表から抜粋）

- **被害の種類**：

河川の増水・氾濫、土砂災害、低地の浸水

- **数値データ**：

- 24時間降水量：380mm以上
- 人的被害：10人（秋田3人、山形7人）
- 住家被害：2088棟（秋田311、山形1768）



- **被災状況の調査と被災地への情報共有**

- 秋田県：秋田市、由利本荘市、大仙市、横手市
- 山形県：酒田市、遊佐町、戸沢村、鮎川村

緊急性の高い避難所や災害ボランティアセンターへの支援物資の需要について、各地を訪問してヒアリングを実施しました。また、被害状況から想定される対応や必要とされる資機材の調達手段などについて、情報共有を実施しました。さらに、自治体職員・社会福祉協議会職員に対し、水害による家屋対応に関する講習会を実施しました。

- **物資の調達**

- **避難所への物資調達**
 - 山形県酒田市および戸沢村で実施しました。
- **災害ボランティアセンターへの物資調達**
 - 山形県酒田市、戸沢村、遊佐町、そして秋田県由利本荘市で実施しました。

これら初動における支援物資の調達は、「緊急災害アライアンスSEMA」のもと行い、企業17社から総計34,285個の物資をご提供いただきました。（SEMAは、民間企業と市民団体が連携し、日本国内において災害支援を行うための仕組みです。<https://sema.yahoo.co.jp/>）



戸沢村における技術対応（応急復旧 8/2~12/6）

戸沢村では、この大雨により最上川の越水と内水氾濫が発生し、特に蔵岡地区では最上川の越水により地上3m程度の深刻な浸水被害が発生。地区の全69世帯において住宅の床上浸水被害が多数発生し、約150名が避難を余儀なくされました。

● 戸沢村での技術支援

- 戸沢村からの支援要請に基づき、8/2より12/6まで常駐（家屋対応のべ87件）
- 影響を受けた世帯数：226世帯（**全世帯 1,549 に対して約14.6%**）
■ 主な被害エリア：古口地区、蔵岡地区

● 戸沢村の概要

- **地域の特色**：積雪が1mを超えることも珍しくないほどの特別豪雪地帯、水害および豪雪への対策として床下1.5m以上の家屋が多く見られる。
- **人口構成**：4042人（2023年3月31日）、高齢化率は35～40%程度
- **地形的な特徴**：戸沢村は村域を最上川が貫流しており、台風や集中豪雨によって河川が増水すると、川沿いの低地や農地などで浸水被害が発生することがあり、大雨のたびに対策が取られてきた。
■ 蔵岡地区の輪中堤『ある特定の区域を洪水の氾濫から守るために、その周囲を囲むようにつくられた堤防』



※写真：山形県戸沢村危機管理室



1. 被災者側の課題

- a. 戸沢村蔵岡地区では床上3メートルを超える浸水被害が発生した。高床の住宅においても2メートル弱の床上浸水だった。
- b. 堤防決壊による水没にも関わらず、「外力なし」とされたため全壊判定の家屋が0件だった。
- c. 防災集団移転の計画が先行して応急修理制度の利用を控える住民が多くいた。
- d. 住居への浸水被害、避難に伴う生活の混乱、精神的ストレスなど。
 - i. 家屋修繕に伴う大きな金銭的負担。
 - ii. 寝る場所がなく、炊事やトイレの利用ができない状況。
 - iii. 自宅の片付けに追われ、仕事に行けず収入に影響が出る。
 - iv. 自宅や勤務先の被災により失業するケースがある。
 - v. 生活再建の具体的な見通しが立たない。
 - vi. 被災していない同級生との折り合いがつかなくなり、子どもが不登校になる。

令和6年8月6日 蔵岡地区

蔵岡地区 浸水深 床上1.82m 大規模半壊



蔵岡地区 浸水深 床上3.30m 大規模半壊



令和6年8月6日 蔵岡地区



2. 被災者に向けた技術対応の事例

a. 一時的な応急復旧 ① 家屋清掃/ 泥だし/ 壁・床剥がし/ 床下の乾燥



2. 被災者に向けた技術対応の事例

b. 一時的な応急復旧 写真② 家屋清掃/ 泥だし/ 壁・床剥がし/ 床・壁張り



3. 応急復旧が必要な理由

- a. **適切な工事業者の不足**などにより、施工着手までに発生するタイムラグを埋めるための応急修繕。
(地元工務店に依頼したいという住民感情の影響も)
- b. **制度の対象外**とされた部分（生活スペースとみなされない箇所）への対応が必要。
- c. **応急修理制度（71.7万円）でカバーできない部分**を対応（居間・寝室・トイレ・キッチンや基礎の補修には最低でも100～300万円が必要）
- d. **家屋の被災は生活の基盤に直結する問題であり、迅速かつ適切な対応が求められる**
 - i. 浸水被害により、2階での生活を余儀なくされる（在宅避難）。
 - ii. カビや細菌の繁殖による健康被害が発生する。
 - iii. 浸水で傷んだ床を剥がしたままの状態で、寝る場所がなく、隙間風で室内が寒い。それでも自宅での生活を選び、避難所を出て隠れ在宅避難者となる。
 - iv. 住まいの復旧が遅れると、身体的・精神的な健康悪化や生活再建への影響が大きい。

実際の事例

1. 1階が浸水で使用不能となり、寝室も2階へ移動。1階のトイレまでの距離が遠くなつたため我慢することが多くなり、持病が悪化して最終的に亡くなつた。
2. 生活スペースが2階に移り、階段の上り下りで膝の痛みが悪化。外出を控えるようになり、引きこもりがちになった。
3. 生活動線に床がないため、日常生活が困難になり、寝食もままならず健康状態が悪化した。
4. 被災した家屋で、わずかに床が残つた廊下や納屋の片隅で生活を続けていたが、修繕が進まず、周囲から貧困による偏見を受け、地域で孤立していった。

4. 敷居が高い制度の活用

- a. 申請方法が複雑で、制度を使いにくく感じ申請を諦めてしまうケースがある。
- b. 災害救助法と自治体独自の支援策の違いが分かりにくく感じる住民が多い。
- c. 地元の工務店が応急修理制度を知らず、自費で工事を完了してしまうケースがある。
- d. 特に高齢者は、制度や支援情報へのアクセスが困難である。
- e. 発災初期に、古い基準を案内するなどのミスが発生することがある。

災害救助法による住宅の応急修理の基本的な考え方（内閣府防災HPより抜粋）

災害救助法による住宅の応急修理は、居室、炊事場、便所等日常生活に必要欠くことのできない部分及び日常生活に欠くことのできない破損箇所（土台、床、壁、窓、戸、天井、屋根等の如何を問わない。）に限られる。

災害救助法や応急修理制度は、原則に基づいて運用されていますが、現場では状況が一律ではありません。そのため、制度の原則を守りつつも、現場の実情に即した柔軟な対応が必要です。

たとえば、現場の被災者の声や状況を丁寧に把握し、それに応じた適切な判断を下すことで、より多くの人が迅速に支援を受けられるようになります。

このような柔軟な運用を行うことで、被災地の生活再建がスムーズに進むだけでなく、制度に対する信頼感も高めることができます。現場に寄り添った対応が、最も重要な要素のひとつと言えるでしょう。

1. 被災した自治体側の課題

- a. 発災直後、被災した自治体は、避難所の開設や要支援者の把握をはじめ、多くの業務を同時並行で進める必要がある。
- b. マンパワー不足や財政的制約により、短期的な緊急支援と求められる長期的支援のバランスを取ることが難しい。

2. 地域力の限界

- a. 地域コミュニティの高齢化や過疎化など、従来から抱える問題が災害時に顕在化しやすい。
- b. 地区の住民が応急仮設住宅やみなし仮設住宅に分散し、共助の力が大きく低下する。
- c. 住民だけでは対応が難しい領域をどう支えるかが課題であり、自治体、社会福祉協議会、外部支援団体の三者連携が重要となる。

3. 災害救助法が適用された場合の救助の実施主体

- a. 災害救助法が適用される場合、都道府県が実施主体となります。
- b. 市町村は救助を受ける側、いわば被災者側の立場に置かれることになります。
- c. 生活再建の各ステージで切れ目のない支援を提供するためには、自治体が被害状況を過小評価せず、客観的に把握することが求められます。
- d. 自治体が「自分たちで全てを抱え込まない」「問題を無理に収束させない」という柔軟な姿勢を保ち、被災者に寄り添い続けることが求められます。

4. 災害救助法の柔軟な運用の重要性

- a. 「災害救助法」は、救助活動に関する原則やガイドラインを示しつつも、被災者の実情に応じた柔軟な運用が求められます。
- b. 救助は被災者の権利に基づいて提供されることが重要です。
- c. 被災地の現場での判断を尊重した対応が重要です。
- d. 原則に固執しすぎると救助の幅が狭まり、支援が不十分になる可能性があります。必要に応じて例外措置を講じる柔軟性が求められます。

5. 災害救助法や制度の認識不足

- a. 布団、衣服、食事供給など、被災者の権利に関する情報が十分に伝わっていないケースがある。
- b. 在宅避難者も支援対象であることへの認識が広がっていない場合がある。
- c. 避難所の環境改善が求められている。
 - i. パーソナルスペースの確保、感染症対策、衛生面の向上（ゴミ箱や洗面所の整備など）などの取り組みが必要。
- d. 仮設住宅での備品準備に課題が見られる。
 - i. 布団、生活用品（茶碗など）の提供が重要であり、特に寒冷地では暖房器具の支給が被災者の健康維持に不可欠となる。

自治体が抱える課題・自助 / 共助力の限界

6. 三者連携の理想と現実

a. 理想と現実のギャップ

i. 理想

1. 自治体が被災状況を迅速に把握し、必要な支援をまとめた上で連携を開始する。
2. 平時から自治体と住民の自助力を備え、迅速な対応を可能にする。

ii. 現実

1. 交通、電気、通信障害などインフラ寸断により、被災全貌の把握に数日を要する。
2. 避難生活が長期化する。
3. 災害救助法や関連制度の情報不足により、物資支給が不十分となる場合がある。
4. 自助努力の限界により、災害関連死が発生する。
5. 必要な支援が多岐にわたり、早期対応が困難になる。

b. 早期からの三者連携で期待できる効果

- i. 支援団体からの多角的な情報を活用することで早期に被災規模を把握できる可能性がある。
- ii. 現状に応じた柔軟な支援物資の調達が可能となる。
- iii. 生活再建にむけて制度を踏まえた計画的な家屋の応急対応が促進される。
- iv. コミュニティ再生に寄与するサロンなど、住民の心身ケアを支援する取り組みが実現できる。

＜参考：NPOと住民の動き＞

	警報	避難警報	避難指示	災害発生	災害対応	生活再建	復興
NPO	情報収集開始	被災エリアの特定	避難所の情報収集	避難者の物資調達/被災状況把握/応急対応	ニーズ調査・/応急対応/物資調達/サロン	今後を見据えた物資調達/ニーズ調査(避難所・在宅)	住民対応から見えるニーズ
住民	避難準備	避難準備	避難開始		避難生活		日常生活

災害という言葉は、時に人々の心に重い影を落とし、
被災した方とそうでない方、または被災の度合いによって
見えない境界を作ってしまうことがあります。

しかし、私たちはその境界を超え、
すべての人々に寄り添う未来を目指しています。

行政、社会福祉協議会、民間支援団体が一体となり、
互いに補完し合うことで、切れ目のない支援が実現します。

「一人ひとりの生活再建が、地域全体の再生につながる」
これが私たちの願いです。

ご清聴ありがとうございました。



(参考資料)

必要とされる継続的な支援

～2019年の台風15号発災から

3年が経過してもなお残るブルーシート～

PBV

ピースボート
災害支援センター





PBV

ピースボート
災害支援センター



PBV

ピースボート
災害支援センター



