

統計望楼

数字から知る 人々の心理と行動

第7回 復興へのステップ すまいの再建



名古屋大学大学院
環境学研究科
(名古屋大学災害対策室)

木村 玲欧

はじめに

今回は「居住地の移動」について、「地震のあと、被災者がどのようなところを居場所にしていったのか」について述べました。特に、第3回以降で述べてきた「被災者が生活を立て直していくための四つの段階」である「失見当」「被災地社会の成立」「災害ユートピア」「現実への帰還」のそれぞれの段階すべてを通して「時間経過に伴う被災者の居住地の移動」について明らかにしていきました。

今回は「すまいの再建」をとりあげます。第1回で述べたとおり防災の目的は「いのちを守る」とこと「くらしを守る」ことです。「くらしを守る」ためには衣食住のなかでも「住すまい」を再建し、安全なすまいを取り戻すことが被災者にとつての重要課題になります。そこで今回は、すまいの再建に至るまでについて、特に災害対応従事者の方々に知っておいていただきたいいくつかのポイントについて述べていきたいと思います。

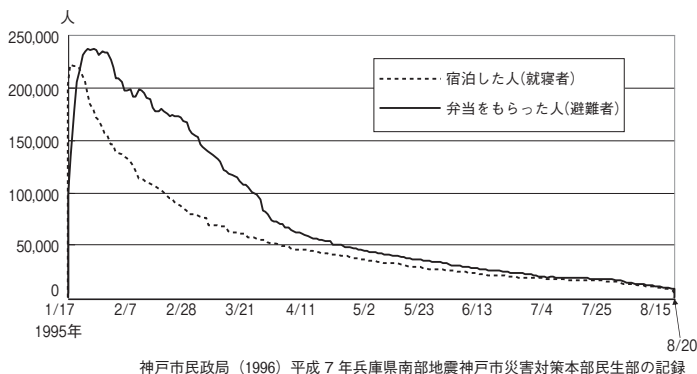
1. 避難所には2種類の避難者がいる

災害が発生したあと、被災者のなかのある割合の人は避難所に行きます。これは前回述べたとおりです。ただ「避難所にいる避難者には2種類ある」ことを知っている人が意外に少なく、阪神・淡路大震災ではトラブルの素にもなりました。まずはこの話からしたいと思います。

図1を見てください。この図は「1995年阪神・淡路大震災で、どのくらいの人がいままで避難所にいたのか」を表したものです。縦軸は人数を、横軸は震災発生からの月日です。横軸の一番右端は震災から約7カ月後の8月20日です。この日を見ると、避難所にいる人がゼロになっていることがわかります。これは8月20日に神戸市が避難所を閉鎖したからです。図には2本の折れ線があります。「避難所に宿泊した人(破線)」と「避難所で弁当をもらった人(実線)」です。実際にどれくらいの人々が避難所で寝泊まりしたり、弁当をもらったのかを見てみましょう。震災翌日の1月18日、もつとも多い人数(22万2127人)が避難所で寝泊まりをしました。震災前の1月1日時点での神戸市の人口が152万365人でしたから、その中の14・6%の人が避難所で寝泊まりをしていたのです。一方、震災から1週間がたった1月24日、弁当をもらった人がピーク(23万6899人)に達しました。神戸市の人口の15・6%の人が避難所で弁当をもらったのです。

この図を見せたときに「避難所に泊まっている人が弁当を食べるのだから、弁当をもらった人の数が泊まっている人の数を上回るのはいおかしいの

図1：2種類の避難所避難者（1995年阪神・淡路大震災の神戸市での避難者数）



ではないか」という質問をもらうことがあります。「避難所に泊まっていない」ということは、自宅などは大丈夫で弁当だけ避難所にもらいに来ているわけで、それは「ずるい」という理由です。実際に「弁当だけもらいに来た人たちと食事の配給についてトラブルになった」という被災者の声もありました。それでは神戸市は実際にどういう判断をしたのでしょうか。

神戸市では、弁当をもらった人を「避難者」としてカウントし、避難所に宿泊しなかった人を「就寝者」と呼んで区別しました。この結論を聞いて「なぜ？」という人も少なくないと思います。神戸市がこう判断したのは二つの理由がありました。一つは、法律的な理由で、災害対策救助法に関する問題です。災害対策救助法では「炊き出しその他による食品の給与」について、1人1日（3食）1010円以内（震災発生時は860円以内）ならば国が負担をしてくれます。

ただこの場合の対象は「避難所に収容された者」と「全半壊（焼）、流失、床上浸水で炊事できない者」です。もし神戸市が「避難所で宿泊しなかった人」（破線）のみを避難者としてカウントすると、実際に弁当をもらった人よりも少ない金額しか国に請求できないため「弁当をもらった人」「避難者」とすることです、「約4000万食分の費用（約40億円）」を国に請求することができたのです。

もう一つの理由は、「被災者」とは誰かという問題です。自宅にいて避難所に弁当をもらいに来た被災者は「自宅ま

たは避難先の家で宿泊することはできるが、電気・ガス・水道などが止まったうえ、食料も手に入りにくいことから、避難所に弁当などの食料をもらいに来る人」なわけです。前々回・前回ととりあげたように、避難所にやってくる人だけが被災者ではありません。自宅に留まっていたとしても炊きできないければ、生活を続けていくことは困難なわけです。そこで避難所を「食事や生活物資の配給を受ける場所」として利用していたわけで、「泊まっていないから食事はあげない」という単純な話では公平な被災者支援にはつながらないことがわかりただけだと思います。

2. 避難所の二つの機能と生活場所と地域の災害対応拠点

ここで避難所の役割についてまとめたいと思います。避難所の多くは小中学校であるために、ここでは学校施設を例にあげて話を進めたいと思います。

表1を見てください。避難所の機能は二つあります。一つは生活場所、もう一つは地域の災害対応拠点です。生活場所としての避難所は、いわゆる神戸市における「就寝者（宿泊する人）」に関係する機能で、居住場所を中心とした機能です。この居住場所について、阪神・淡路大震災ではいくつかの避難所で問題が発生しました。震災直後、避難者が「われ先に」と教室になだれ込み、すべての教室を占拠してしまったために、高齢者・障害者などの災害時要援護者の居住場所や更衣・授乳場所が確保できなかったりして、あとから「場所の仕切り直し」をするために苦労した避難所がありました。そのため、現在では、事前に「避難所運営マニュアル」を作成して、それぞれの場所にそれぞれの機能を割り当てておいたり、災害発生後も避難所運営協議会を作って場所の割り当てについて協議・合意するための仕組みを作っている学校・自治体があります。しかし、まだまだ多くないのが現状です。例えば、愛知県では「愛知県避難所運営マニュアル」というものが作成されています。昨年12月に改訂された最新版をインターネットからダウンロードできますので興味のある方は、インター

表1：避難所の二つの機能（学校施設を例に）

ネットの検索エンジンで「愛知県避難所運営マニュアル」などと入力して検索してみてください。

避難所のもう一つの機能は、地域の災害対応拠点としての機能です。災害が発生したあと、さまざまな物資や情報が避難所に集積したり、またさまざまな公共サービスが避難所で行われます。表1を見ると、全国からやってくる物資の集配センターをはじめ、食事・生活物資の提供、仮設トイレ・風呂の提供、医療サービスの提供、生活再建全般に関する情報の提供など、避難所は単に避難者の生活場所だけではないことがわかんると思います。避難所を運営する際には、避難所には「生活場所」と「地域の災害対応拠点」の二つの機能があつて、それぞれの機能を利用する被災者がいるために「避難者には2種類ある」ことを理解した上で、被災者のニーズにこたえた避難所運営をすることが求められるので

1. 生活場所として

- (1) 居住場所：体育館・普通教室・特別教室
- (2) 災害時要援護者のための居住場所：普通教室・特別教室
- (3) 更衣・授乳場所：保健室、廊下の一角にブース
- (4) 洗濯・物干し場：プールサイド、グラウンド、屋上
- (5) 図書コーナー：図書室、廊下の隅、階段の踊り場
- (6) 荷物置き場：廊下
- (7) 喫煙所：建物出入り口付近、廊下の一角

2. 地域の災害対応拠点として

- (1) 物資集配センター：体育館（救援物資集配拠点）
- (2) 食事・生活物資提供場所：グラウンド（弁当・炊き出し）
- (3) 仮設トイレ・風呂：グラウンド（自衛隊、各種団体）
- (4) 医療センター：保健室（医療活動拠点）
- (5) 情報センター：ロビー（電話、行政情報）

柏原士郎他（1998）阪神・淡路大震災における避難所の研究をもとに改変

3. 「被災地から出て行く」人たち―高齢者世帯と20代単身者

被災者のすまいの再建の問題を考えていくときに、「被災地から出て行ってしまう被災者」の問題を無視することはできません。この人たちは一体どういう人たちで、どういう理由で被災地から出て行ってしまったのでしょうか。それを明らかにするために、阪神・淡路大震災から4年が経過した1999年に質問紙調査を行いました。対象者は、調査時点で震度7および都市ガス供給停止だった地域に住んでいる被災者と、調査時点で兵庫県外（＝被災地外と定義）に住んでいる人で兵庫県の広報「ひょうご頼り」を受け取っている被災者です。これらの人々に対して調査を行い、震災後、被災者はすまいに関してどのような決断をしたのかを等質性分析という分析方法で明らかにしました。等質性分析とは、調査で尋ねた様々な項目について、関係が強いものは近くに、関係が弱いものは遠くにプロット（付置）する分析手法で、データの傾向を視覚的・直感的に把握することができる分析手法です。

結果は図2になります。図の中に英語で書いてあるのは、性別、年代、家族人数、住居形態、人的被害、建物被害、就業年数、震災による仕事への影響、被害総額、当日の避難の有無、居住地の移転希望とその場所など、調査で尋ねたさまざまな項目を等質性分析によって位置づけたものです。すると、被災者は二つの軸によって大きくグループ分けすることができました。一つ目の軸（縦軸）は、すまいに関する決定が「仕事中心」か「すまい中心」かの軸で、二つ目の軸（横軸）は「兵庫を出る」か「兵庫に残る」かの軸です。この分析によって被災者は四つの特徴的なグループに分けることができました。

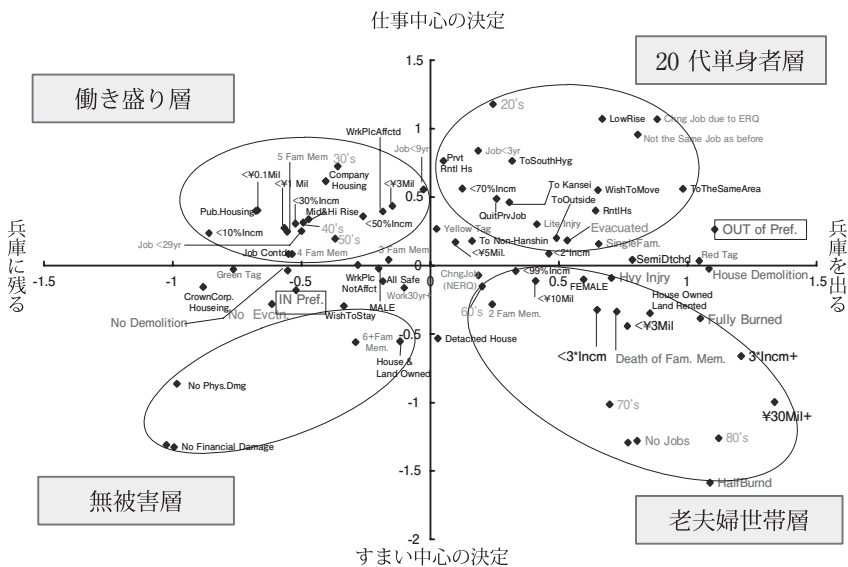
まず一つ目は「老夫婦世帯」層です。高齢者で、借地借家や借地持家などに住居している人たちが中心の層です。この人たちは家屋被害が大きく、人的被害もあったため、震災当日に自宅外避難を余儀なくされ、最終的に「すまい中心」で「兵庫を出る」決断をした人たちです。

二つ目は「20代単身者」層です。震災によって職を失い（就業年数3年以下）、住んでいた民間アパートを引き払って県外に出ました。この層は

「仕事中心」で「兵庫を出る」決断をしました。しかし、できれば震災前に住んでいた土地の近辺に戻りたい気持ちも強いのが特徴です。

三つ目が「働き盛り」層です。30～50代で就業年数が3年以上の人たちが中心で、震災によって職場に影響があったものの、現在も震災前と同じ仕事に就いている人たちです。家族人数は3～5人、すまいは中高層の公団やマンション、県営・市営住宅などに多く住んでいます。この層は「仕事中心」で「兵庫に残る」決断をしました。

図2：四つの被災者像



木村玲欧他（1999）阪神・淡路大震災後の被災者の移動とすまいの決定に関する研究、地域安全学会論文集

最後が「無被害」層です。マンションなどの持地持家で人的被害・家屋被害がない人たちで、6人以上の大家族に特徴づけられます。人的被害・家屋被害がないため、震災当日に自宅外には避難しませんでした。この層は「すまい中心」で「兵庫に残る」決断をした人たちです。

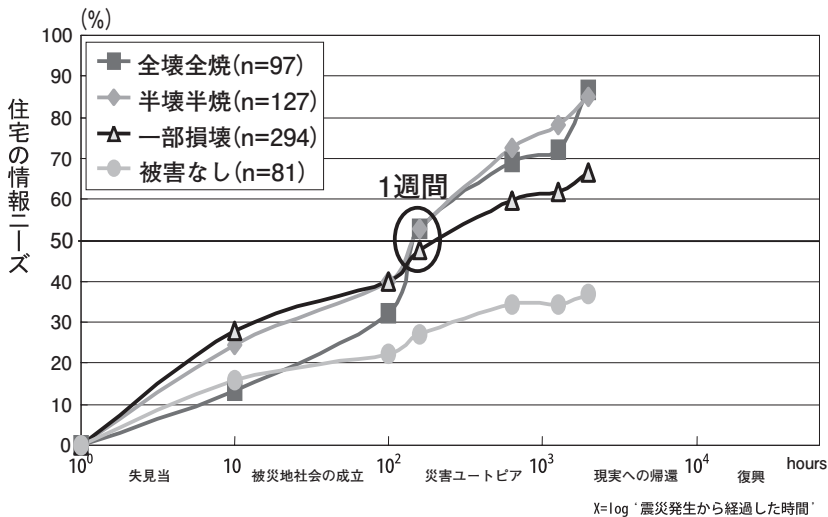
4. すまい再建支援策のタイムリミットは1カ月

このように等質性分析によって、被災者を四つの特徴的なグループに分けることができました。ここで問題なのは、兵庫県（被災地）から出てしまった「老夫婦世帯」と「20代単身者」です。災害時要援護者である「老夫婦世帯」について、もともと住んでいる慣れ親しんだ場所の近く（被災地内）で生活再建ができるようにサポートすることや、震災後に若年労働者の減少が問題になった兵庫県にとって「20代単身者」をいかに県内に引き留めるかは、その後の被災地全体の復興にもつながる重要な問題になってきます。「できれば震災前に住んでいた土地の近辺に戻りたい」という希望もあるために、この人たちがすまいに関する決断をして被災地外へ出てしまいう前に、すまいに関する様々な支援情報を提供して、被災地内で生活再建する方法もあることをアピールする必要があります。

それでは、いったいどれくらいのタイミングでこれらの人々にすまいに関する情報を提供すればよいのでしょうか。1999年に行った調査で「すまいについて最も情報を必要とした時期はいつですか」「すまいについて実際の方針を決断した時期はいつですか」と尋ねました。

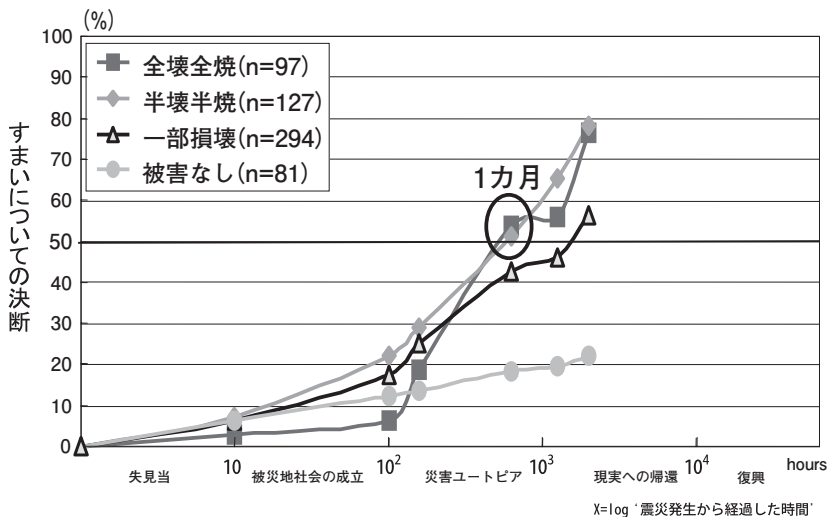
被災者が住宅についての情報を最も必要とした時期は、約半数の人が1週間以内と答えていました（図3）。家屋被害別に見ると、全壊全焼、半壊半焼、一部損壊ともに、家屋に何らかの被害のあった人は災害ユートピアの初期である震災後1週間までに、住宅についての居住可能性・修復可能性・住居移転に関する情報が必要だったことがわかります。次に、被災者がすまいの方針を決断した時期を見ると、約半数の人が1カ月までに実際にすまいの方針の決断をしていたことがわかりました（図4）。家屋被

図3：住宅についての情報を必要とした人の割合（1999年調査）



兵庫県（2000）震災後の居住地の変化とくらしの実情に関する調査調査結果報告書、兵庫県報告書

図4：すまいについての決断をした人の割合（1999年調査）



兵庫県（2000）震災後の居住地の変化とくらしの実情に関する調査調査結果報告書、兵庫県報告書

害別に見ると、全壊全焼と半壊半焼の被災者が災害ユートピアの段階ですまいについての何らかの決断をしていました。

これらの結果は、すまいの再建に関する対策を被災者に提示するタイムリミットが1カ月であることを示唆しています。このタイムリミットまでに、行政側がすまい再建対策のパッケージを被災者に対して明らかにしないと、「20代単身者層」と「老夫婦世帯層」は被災地外に出てしまうことが考えられます。別の質問で、調査時点で被災地外に在住している被災者

に「現在の場所ですつと暮らしていきたいですか」と聞いたところ、6割以上が「現在住んでいる場所からは移転したい」という希望があることがわかりました。さらに「移転したい」と答えた被災地外在住者の8割強が、移転先として「被災地内」を選んでいて、結局、被災地外在住者の6割が被災地内に戻りたいという希望を表明していました。このことから、災害発生から1カ月以内に、すまいに関する具体的対策の全体像を提示できれば、こうした人々は被災地内に留まる可能性が高く、地域全体として復興が進んでいくことが考えられます。

すまいの再建は、1カ月というタイムリミットがある「時間との勝負」なのです。

今回は、被災者の「すまいの再建」について話題提供をしました。避難所には2種類の機能があり、それぞれの機能が必要とする2種類の避難者がいること、被災者全体は四つのタイプに大別することができて、特に被災地外へ出てしまう「老夫婦世帯」と「20代単身者」を引き留めるためには、1カ月以内にすまいに関する支援策を提供しなければいけないことを紹介しました。

次回は「被災者と被災地の復興」について紹介したいと思います。