

**地震被災経験が行政とのかかわり方に与える影響**  
**ANALYZING THE SUBJECTIVE EVALUATION OF GOVERNMENTAL ASSISTANCE UNDER THE IMPACT OF SEISMIC DISASTER**

田村圭子<sup>1)</sup>、木村玲欧<sup>2)</sup>、井ノ口宗成<sup>3)</sup>、林春男<sup>4)</sup>

Keiko TAMURA<sup>1</sup>, Reo KIMURA<sup>2</sup>, Munenari INOUCHI<sup>3</sup>, Haruo HAYASHI<sup>4</sup>

1) 新潟大学 危機管理室、教授 博士 (情報学)

<sup>1</sup> Professor, Niigata University, Ph.D.

e-mail : tamura@gs.niigata-u.ac.jp

2) 富士常葉大学 大学院環境防災研究科、准教授 博士 (情報学)

<sup>2</sup> Associate Professor, Fuji Tokoha University, Ph.D.

3) 新潟大学 災害復興科学センター、助教 博士 (情報学)

<sup>3</sup> Assistant Professor, Niigata University, Ph.D.

4) 京都大学 防災研究所 巨大災害研究センター、教授 Ph.D.

<sup>4</sup> Professor, Kyoto University, Ph.D.

**ABSTRACT:** In restoration from disaster in Japan, government administration plays a large role in guiding measures for restoration in a variety of forms. People's expectations of administration services become higher in an earthquake. Administration service is evaluated based on three elements: the level of precision with which service is provided, the fields in which service is provided, and whether service is fair or not. How needs are imposed on administration other than self-help, mutual help, and support from outside also influences the evaluation of administration service.

**キーワード:** 地震災害、復興、行政とのかかわり、市民の自律

### 1. 新潟県中越地震・新潟県中越沖地震の発生

阪神・淡路大震災から10年目を迎えようとする2004年10月23日、新潟県中越地方で震源の深さ13km、M6.8の地震が発生し、川口町で震度7を記録した。この新潟県中越地震（以下、中越地震）は、死者68人、重軽傷者4,805人、住家全壊3,175棟、半壊13,810棟、一部破損105,682棟といった被害を出し、1995年阪神・淡路大震災以来の人的・物的被害となった。この地震は「中山間地災害」として、ライフラインの途絶、孤立集落の発生、高齢者を中心とした災害関連死の続出などといった新たな課題を呈示した。

中越地震から2年9ヶ月が経過した復興途半ばの2007年7月16日、新潟県上中越沖で震源の深さ17km、M6.8の地震が発生し、長岡市・柏崎市及び刈羽村で震度6強を記録した。この新潟県中越沖地震（以下、中越沖地震）は、死者15人、重軽傷者2,346人、住家全壊1,331棟、半壊5,709棟、一部破損37,301棟という人的・物的被害をもたらした。この地震は「地方都市災害」であり、職住一体の商店街など、個人財産に被害が集中し、都市の生活を直撃する災害であり、M6.8の地震が原子力発電所の立地地域を直撃した初めてのケースとなった。

## 2. 本研究の目的

本研究では、中越地震から4年半、中越沖地震から1年半が経過した2009年3月に、新潟県全域において実施した大規模無作為抽出による社会調査結果を分析したものである。高齢化の進む我が国において、これほど大きな被害を受け、そこからの復興をはかることは阪神・淡路大震災以後はじめての経験であった。今回の経験を最大限に活かして、生活再建をはじめとする災害・復興対策を行っていくことが、各自治体においても、また、これからのわが国においても、重要かつ緊急な課題の一つである。そこで、被災地および新潟県内における被災状況及び生活再建の状況やその過程などを体系的に把握することを目的とした調査を実施した。

特に本研究では、「行政のかかわり」に関する質問項目に焦点をあてて、中越地震、中越沖地震、既存研究の阪神・淡路大震災の3つの災害における調査結果を比較することで、被災者の生活再建過程の特殊性・一般性について論じた。震災を契機に、市民と行政との関係に新しい価値観が根付こうとしている。震災以前は、行政に全てまかせておけば、後見人としてこれ以上の存在はないとする「後見主義的」考え方、市民一人一人が自由な考えでふるまっていけばよいとする「自由主義的」考え方の二つの考え方が多かった。震災後はボランティアや市民の共助の重要性を認識する機会を得て、元来行政だけの仕事と考えられていた公共的なことからは市民の積極的関与によって担われるとする「共和主義的」考え方が定着しつつあると考えられる。市民と行政とのかかわりかたについてどのようなものがよいと思うか回答を求めた具体的には「震災以来、市民と行政との関係が注目されるようになりました。あなたはどのような市民と行政とのかかわり方がよいとお考えですか」として、4つのテーマ「ゴミ出しのルール」「地域活動」「大災害の時に、市民の命を守るのは」「まちづくり」について、「後見主義」「自由主義」「共和主義」のそれぞれの考え方に基づく選択肢を用意し回答を求めた。

## 3. 方法

### 3.1 調査の概要

本論文で用いるデータは、2009年3月に実施した「新潟県における地震災害からの総合的な復興支援調査」から得られたものである。調査目的は「新潟県中越地震及び新潟県中越沖地震被災者や新潟県民の回答を分析することで、被災地および県内における被災状況及び生活復興の状況やその過程などを体系的に把握する」である。

調査対象者は、①中越地震における震度6弱以上の被災地域、②中越沖地震における震度6弱以上の被災地域、③その他新潟県全域、以上3地域における成人男女とした。調査抽出法は、住民台帳からの2段階確率比例抽出（年齢等は平成21年3月1日現在）である。まず調査地域から無作為に①69地点、②56地点、③125地点を抽出し、次に各地点の住民基本台帳から1世帯から1人が抽出されるように10人ずつ確率比例抽出を行った。また男女比をほぼ同じにするように、各世帯から抽出される個人を特定した。以上の結果、5,0000人を調査対象者として抽出した

調査方法は郵送自記入・郵送回収方式、調査期間は、2009年3月15日調査票発送開始、4月17日に回収を締め切った。なお、3月下旬時点で質問紙が回収されていない全調査対象者に対し、ハガキによる督促状を送付した。

なお、阪神・淡路大震災の結果を用いる場合は、前述した仮説検証型の量的社会調査を用い、特に調査実施年に関する記述がない場合は、震災後10年目にあたる2005年調査結果を用いた(参考文献1-3)。

### 3.2 調査項目

調査では、①地震による被害状況、②地震後の住まいの変遷、③地震後のくらしや仕事、④現在の心身の健康や人間関係の変化、⑤まちや近所についての意識、⑥今後予想される災害に対する考え、の6点について全60問を順番に尋ねていった。質問順については、回答者がその時のことや現在のようすなどを地震発生からの時間経過に沿って思い出して回答することができるように配慮した。

## 4. 調査状況と回答者の基本属性

### 4.1 調査状況

調査票送付数は5,000票、回答総数は2,237票（回答率44.7%）であり、そこから白紙、未記入・誤記入多、年齢・性別・住所未記入票を除外した。その結果、最終的な有効回答数は、2042票（有効回答率40.1%）であった。また調査対象者別に見ると、①中越地震被災地は44.9%（n=619）、②中越沖地震被災地は43.1%（n=483）、③その他新潟県は37.6%（n=940）であった。なお阪神・淡路大震災被災地で行った調査の有効回答率が31.2%（n=1028）であり、人口流動の大きい大都市よりも、地方都市・中山間地の方が回収率が高いことがわかった。

### 4.2 回答者特性

回答者の性別は、男性は1,050名（51.4%）、女性は992名（48.6%）であった。性別と年代をみると、男性では60代が最も多く（全体の14.2%）、女性でも60代が最も多かった（全体の13.9%）。また、中越被災地、中越沖被災地、他の新潟県のそれぞれについて、性別、年代の分布について統計的には意味のある差は見られなかった（ $\chi^2(39)=47.9$ , n. s.）。

回答者の調査時点での家族人数は、平均で3.76人で、2～4人家族が多かった。なお震災時の平均家族人数は3.87人であった。自然な加齢等の条件では家族数は高齢者ほど少なくなるが、中越地震被災地での震災後の減少は他地域より0.1人以上の差がみられ、若年・壮年層の地域外流出というような、自然な加齢等の条件以外の人口減少の原因があることが考えられる。

回答者家族の人的被害を見ると、中越地震では5.3%、中越沖地震では3.9%の回答者について人的被害があった。地域別に見ると、中越地震における中越地震被災地の人的被害は15.0%、中越沖地震における中越沖地震被災地の人的被害は15.3%であり、これは阪神・淡路大震災における人的被害（19.3%）よりも少なかった。

次に回答者の家屋被害を見ると、中越地震において家屋被害があったのは、調査対象地域（新潟県）全体では回答者の40.1%（中越地震被災地における回答者だけを見ると90.4%）であった。そのうち全壊・大規模半壊・半壊といった重度の被害は調査対象地域全体では10.1%（中越地震被災地では27.7%）であった。一方、中越沖地震において家屋被害があったのは、調査対象地域全体では3.9%（中越沖地震被災地における回答者だけを見ると15.3%）であった。そのうち全壊・大規模半壊・半壊といった重度の被害は調査対象地域全体では4.4%（中越沖地震被災地では18.0%）であった。

これらの回答結果をまとめると、被害の空間的な広がりでは中越地震の方が中越沖地震より大きく、中越地震では中越沖地震被災地など中越地震被災地以外の地域においても被害を及ぼしていることがわかった。また、被災地内の家屋被害程度を見ると、中越地震の方が被害が大きかった。

## 5. 行政とのかかわり

### 5.1 市民と行政との新しい関係

都市災害である阪神・淡路大震災の被災地では、発災以前は、行政に全てまかせておけば、後見人としてこれ以上の存在はないとする「後見主義的」考え方、市民一人一人が自由な考えでふるまっていけばよいとする「自由主義的」考え方の二つの考え方が多かったといわれている。被災を経て、ボランティアや市民の共助の重要性を認識する機会を得て、元来行政だけの仕事と考えられていた公共的なことならについても、市民の積極的関与によって担われるべきとする「共和主義的」考え方が定着しつつあると考えられてきた。では、中山間地域災害である中越地震の被災地や、都市災害である中越沖地震の被災地において、市民の考え方は、どのように影響を受けたのだろうか。

市民と行政とのかかわり方についてどのようなものがよいと思うか回答を求めた。

具体的には「震災以来、市民と行政との関係が注目されるようになりました。あなたはどのような市民と行政とのかかわり方がよいとお考えですか」として、4つのテーマ「ゴミ出しのルール」「地域活

動」「大災害の時に、市民の命を守るのは」「まちづくり」について、「後見主義」「自由主義」「共和主義」のそれぞれの考え方に基づく選択肢を用意し回答を求めた。

得られた回答について、等質性分析（回答データからの情報を損なわない形で、質問項目の似ているカテゴリを探し出し、似通った反応を示す調査対象者を見つけ出す統計的分析手法）を行った。

その結果得られた得点から、回答者が行政とのかかわり方について、「後見主義」「自由主義」「共和主義」のどの考えを強く持っているかによって、3つのグループに分けた。

### 5.1.1 全体傾向として、中越地震の被災地で、沖地震の被災地ならびに被災地以外の新潟県と比べると、自由主義的な考え方を持つ人が多く、後見主義的な考え方を持つ人が少ない（図1）

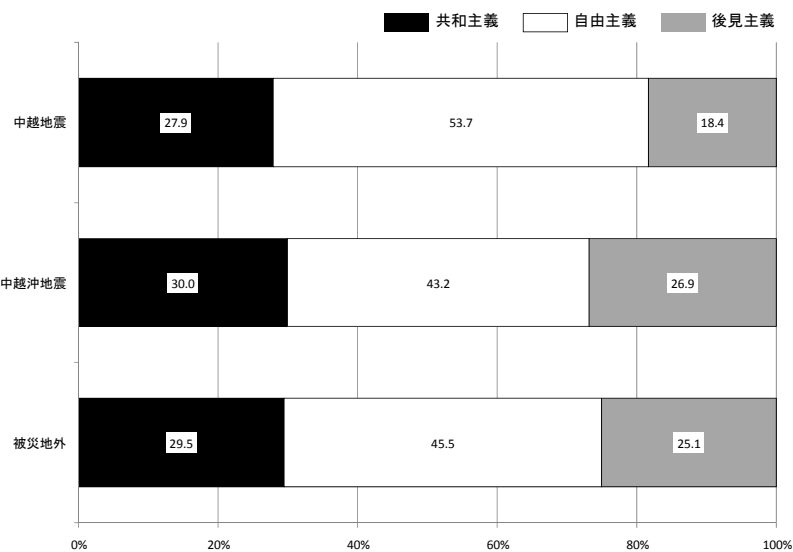


図1 行政とのかかわりにおける各カテゴリ人数の割合（被災地別）

各カテゴリに属する回答者の人数を比較すると、「公共的なことがらについても市民の積極的関与によって担われるべき」とする共和主義的な考え方を持つ人は、中越地震の被災地、中越沖地震の被災地、被災地外で大きな差は見られなかった。具体的には中越地震の被災地で27.9%、中越沖地震の被災地で30.0%、それ以外の新潟県では29.5%の人が「共和主義的」考え方を持っている人がわかった。

「市民一人一人が自由な考えでふるまっていけばよい」とする自由主義的な考え方を持つ人は、中越地震の被災地で最も多く53.7%、次いで被災地外の新潟県で45.5%（中越地震の被災地と比べ-8.2ポイント）、最も割合が低かったのが、中越沖地震の被災地で43.2%（中越地震の被災地と比べ-10.5ポイント）であった。

「行政に全てまかせておけば、後見人としてこれ以上の存在はない」とする後見主義的な考え方を持つ人は、中越地震の被災地で最も少なく18.4%、次いで、被災地外の25.1%、中越沖地震の被災地26.9%となり、この2地域ではあまり大きな差は見られなかった。

全体傾向としては、中越地震の被災地で、沖地震の被災地ならびに被災地以外の新潟県と比べて、共和主義的な考え方を持つ人の割合については大きな差は見られなかったが、自由主義的な考え方を持つ人が比較的多く、後見主義的な考え方を持つ人が少なかった。

また、阪神・淡路大震災の被災地と比較して、新潟県内の市民の考え方の傾向は、共和主義的な考え方を持つ人の割合が少なく、自由主義的な考え方を持つ人の割合が多かった。この傾向は、中山間地域である中越地震の被災地でもっとも顕著に見られた（図2）

阪神・淡路大震災の被災地において2001年（発災から6年目）に実施した同様の調査においては、共和主義的な考え方を持つ人は44.0%、自由主義的な考えを持つ人は32.8%、後見主義的な考え方を持つ人は23.1%であった。2003年、2005年の調査時点では、共和主義的な考え方を持つ人が減少し、自由主義的な考え方を持つ人が増加した。阪神・淡路大震災の被災地と比較して、新潟県内の市民の考え方の傾向は、共和主義的な考え方を持つ人の割合が少なく、自由主義的な考え方を持つ人の割合が多かった。この傾向は、中山間地域である中越地震の被災地でもっとも顕著に見られた。

共和主義は「市民の自律と連帯をもとに成立」、後見主義は「連帯は重視するが自律は弱い」、自由主義は「自律の度合いには左右されないが、連帯についての関心が低い」という特徴を持つ考え方である。新潟県においては、一般的に共助（外からの資源をとりこんで連帯すること）、公助（行政による支援に大きな期待をすること）についての意識は低く、また、自助（自分や家族の自律を重んじる）での実現を理想としながらも、互助（地縁による相互扶助）への期待が大きかったことが知られていたが、調査結果についても、この傾向が顕著にあらわれた結果となった。

つまり、「行政を後見人としてこれ以上の存在はない」とする「後見主義的」考え方、「公共的なことながらも、地域外の人と関わりながら担われるべき」とする「共和主義的」な考え方よりも、地域に暮らす市民一人一人が「自身の考えで判断し、地域生活を全うすべき」とする「自由主義的」考え方が多いことで、これまで知られてきた新潟県の考え方の特徴が反映されたと考えられる。

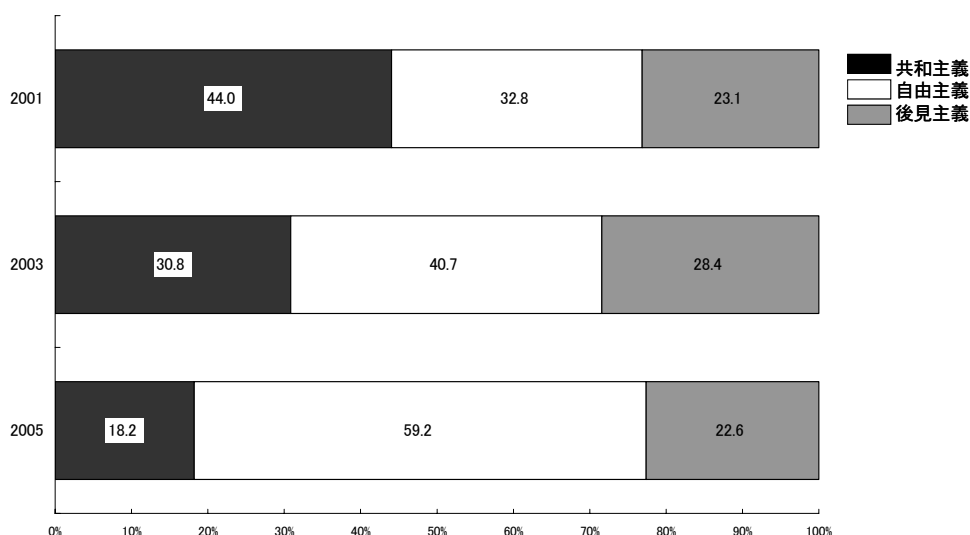


図2 行政とのかかわりにおける各カテゴリー人数の割合（阪神・淡路大震災の被災地）

### 5.1.2 新潟県内において、共和主義的な考え方をする人の回答傾向に差はない

#### 自由主義、後見主義については、被災地によって、その考え方に差が見られる（図3）

各設問における回答傾向を詳細に見ると、共和主義的な考え方をする人の回答傾向については、新潟県内において、その回答傾向に大きな差が見られず、自律と連帯において「中庸な」考え方を持っている人が多いことがわかった。後見主義的な考え方をする人の回答傾向においては、「いのちを守る」「ルールを守る」ことについては、中山間地域である中越地震の被災地において、自分たちで律しようとする傾向が低いことがわかった。また、後見主義的な考え方をする人のなかで、「地域活動」「まちづくり」については、逆に中山間地域である中越地震の被災地において、後見を得ることを基本としながらも、自分たちで律しようとする傾向が高くなっていった。

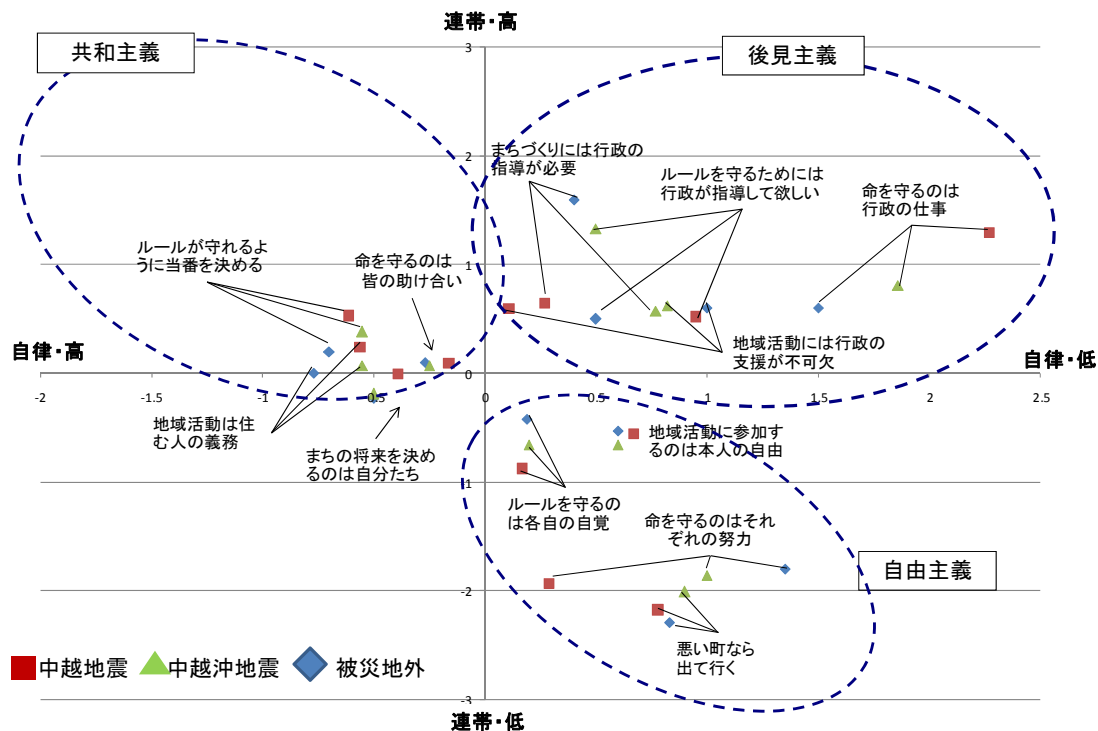


図3 行政とのかかわりにおける各設問の回答傾向（被災地別）

これは、自然環境が大きく破壊された中越地震の被災地においては、「いのち」「ルール（秩序）」については、自分たちで何とかできるものではなく、行政による支援を期待する気持ちがあらわれていた。一方、その後の地域の復興においては、「地域活動」「まちづくり」の活性化に自分たちで取り組んできた過程が回答に現われたものと考えられる。自由主義的な考え方を持つ人については、「地域」「住み続ける意志」「ルール（秩序）」については、新潟県内において、その回答傾向に大きな差は見られなかった。しかし、「いのち」については、中越地震の被災地の人の回答の方が、自分を律して対処するとする意見傾向が見られた。

5.1.3 まちの規模が比較的小さい市町村の方が「市民の積極的関与によって担われるべき」とする「共和主義的」考え方の人の割合が多い。中越地震の被災地である「旧・山古志村」においては、後見主義的考え方を持った人の割合が突出して多い。中越沖地震の被災地である「刈羽村」においては、後見主義的考え方を持った人の割合は突出して少ない（図4）

被災地における市町村別に各カテゴリーに回答した人数の割合を検討した。まず、全体的にいえることは、まちの規模が比較的小さい市町村の方が「市民の積極的関与によって担われるべき」とする「共和主義的」考え方の人の割合が多かった。具体的には、中越地震の被災地における「川口町」「旧・山古志村」の方が、「小千谷市」「長岡市」より共和主義的な考え方の人の割合が多かった。中越沖地震の被災地においても「刈羽村」「出雲崎町」の方が「柏崎市」に比べて、共和主義的な考え方の人の割合が多かった。これは、まちの規模が小さいほど、復興の過程において、市民の積極的関与による変化を実感できる機会が多いことによるものではないかと推察される。

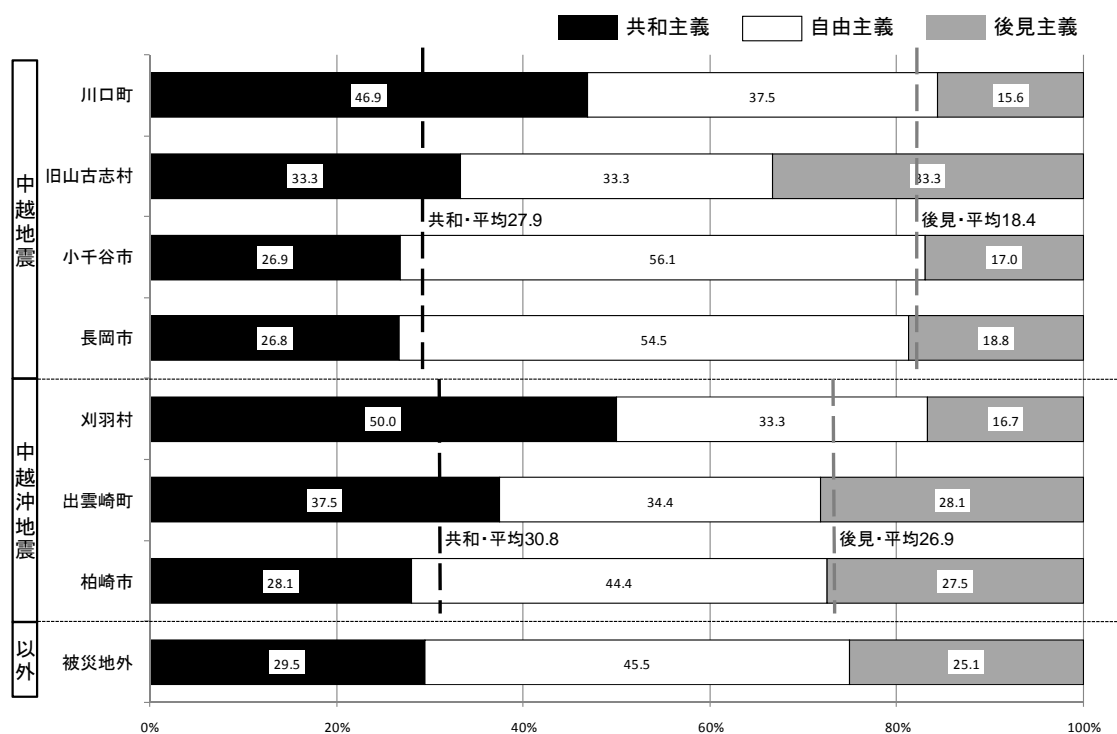


図4 行政とのかかわりにおける各カテゴリー人数の割合（市町村別）

また、行政に全てまかせておけば、後見人としてこれ以上の存在はないとする「後見主義的」考え方においても特徴的な傾向が見られた。中越地震の被災地である「旧・山古志村」においては、後見主義的考え方を持った人の割合が突出して多く、一方、中越沖地震の被災地である「刈羽村」においては、後見主義的考え方を持った人の割合は突出して少なかった。旧・山古志村においては、地域の復旧・復興のために、多くの行政支援が展開されたことが、この回答傾向に現われたのではないかと考えられる。また、刈羽村においては、共和主義的な考え方をする人が50%を越えており、行政主導というよりは市民主導で復興の過程が進捗していることが、この回答傾向からうかがい知ることができる。

#### 5.1.4 被害程度が甚大であればあるほど、共和主義的考え方の人の割合が多く、また後見主義的考え方の割合が低い（図5）

被災程度別に行政とのかかわりにおける各カテゴリー人数の割合を見てみると、被害程度が甚大であればあるほど、共和主義的考え方の人の割合が多く、また後見主義的考え方の割合が低い。また、その傾向は、中越地震の被災地より、中越沖地震の被災地の方が顕著であった。これは、被害程度が甚大であればあるほど、生活再建を実施する上で、行政主導で任せられるものではなく、被災者の積極的関与が不可欠である現実を反映していると考えられる。

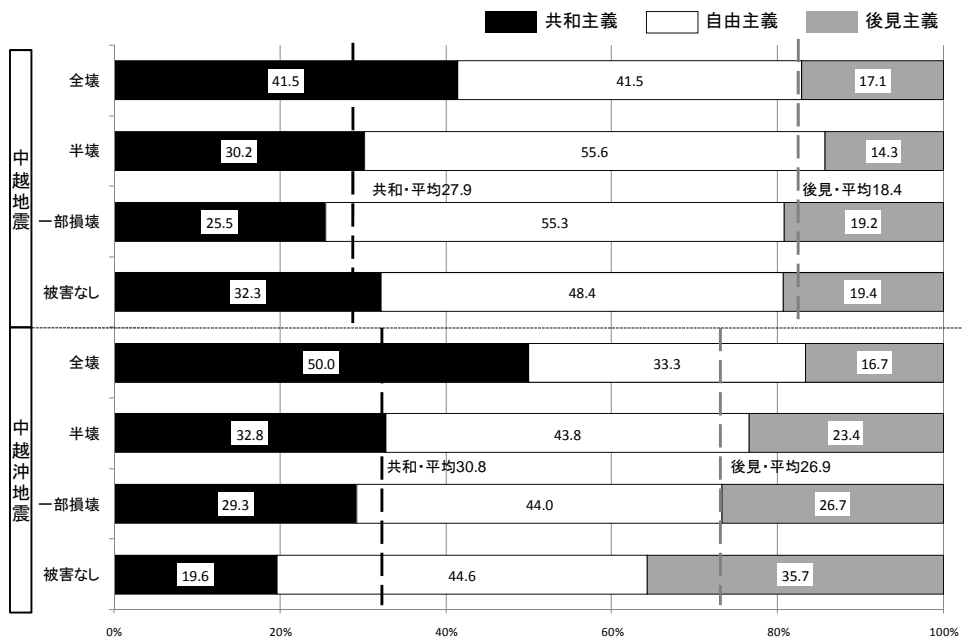


図5 行政とのかかわりにおける各カテゴリー人数の割合（被害程度別）

## 謝 辞

本研究は、財団法人セコム科学技術振興財団、財団法人新潟県中越大震災復興基金の助成による成果である。

## 参考文献

- 1) 兵庫県：阪神・淡路大震災からの生活復興調査2001 ―パネル調査結果報告書―，兵庫県報告書，2001.
- 2) 兵庫県：阪神・淡路大震災からの生活復興調査2003 ―パネル調査結果報告書―，兵庫県報告書，2003.
- 3) 兵庫県：阪神・淡路大震災からの生活復興調査2005 ―パネル調査結果報告書―，兵庫県報告書，2006.