

# 地域コミュニティの 防災力

連載 第34回

## 大規模災害時を想定した 住まいの再建支援のあり方を考える



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授  
重川 希志依

### 1. 内閣府検討会での議論

今年8月に内閣府では「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」の検討結果を公表しました。首都直下地震や南海トラフ地震などの大規模災害時には、仮設住宅をはじめ応急的な住まいでの生活が長期化することが予想されています。この検討会では、これまで経験したことのない多数の災害による被災者の住まいの再建をいかに円滑に実現させるか、そのために解決すべき課題や解決策のあり方が議論されました。

阪神・淡路大震災の発生から22年が経過し、その間に避難所運営のあり方や仮設住宅での生活支援のあり方など、被災者の住まいが再建される一連のプロセスを対象に様々な対策が検討され、実行されてきました。しかし阪神・淡路大震災や東日本大震災をはるかに上回る被災者数が想定されている地震が起こった場合には、これまでの経験知で乗り越えられる事と、新しい発想で臨まなければ解決できない課題があります。

### 2. 避難生活のあり方

例えば避難生活のあり方もその一つと言えるでしょう。最近では、避難所生活を住民が主体となって運営するための訓練を実施している自治体も増えてきました。一方、災害後に学校などを中心として開設される公的な避難所を利用しないで、親戚や知人宅を頼った縁故避難やアパートを借りた生活、在宅避難など多様な避難生活をする被災者の方が多いことが知られています。以前本誌で東日本大震災時の在宅避難生活経験者の対応を紹介しましたが、公助に頼らず近隣同士で協力しながら避難生活を乗り切った多くの被災者が存在しています。避難所での物資配給や食事の提供などの行政からの支援を必要としない避難生活者を対象に、避難生活場所の所在の確認方法や行政からの情報提供手段の確立など、これまであまり検討してこなかった対応策を事前に決めておくべき必要があります。

# 地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

## 3. 仮設住宅の問題

また仮設住宅の問題では、阪神・淡路大震災時に従来のコミュニティがバラバラとなって仮設住宅に入居せざるを得なかったために、仮設住宅での孤独死に代表される予見できない問題が発生しました。この経験を踏まえ、従来のコミュニティを壊すことのないように地域単位でまとまって仮設住宅へ入居できるように留意したり、居住者が交流できる場として仮設住宅内に集会施設を設けるなどの対策がとられるようになったのです。一方、東日本大震災以降、災害後に建設されるプレハブ仮設住宅よりも、アパートの空室などを活用した借上げ仮設住宅の方が主流となりつつあります。この借上げ仮設住宅制度は、東日本大震災で初めて大規模に採用されたものであり、本震災で供与された仮設住宅約13万6千戸の半数以上は借上げ仮設住宅が占めています。宮城県内の借上げ仮設住宅居住者のうち、仮設住宅として認められることを知らずに自力で空き家を探して入居していたケースが3～4割を占めています。自宅が津波で流出してしまうなどの被害を受けていても避難所生活を経験していない、あるいは仮設住宅への入居は考えたこともなく、震災直後から自分で仮の住まい探しに奔走している方たちが想像以上に多くいらっしゃいました。震災直後から救援物資に頼らず自腹で買い物をし、長時間並んでガソリンを確保し自力で移動するなど、一切公助をあてにしないで震災後の生活を送ってきた被災者の存在が明らかとなっています。震災から2年以内に住宅再建を成し遂げた方も多く、生活再建のスピードが速いことも一つの特徴と言えます。震災によりそれまで培ってきた自分たちの生活が押し曲げられることを嫌い、当たり前生活を継続することに家族が力を合わせ最大限の力を注ぎ、さらに行政の手

厚い支援がかえって被災地の復興を遅らせているという声も聞かれました。

このように、公助に過度に頼らず住まいの再建を実現させることができる被災者が存在する一方で、高齢者や障害を持つ方など社会的弱者の中には、通常であれば借り手が見つからないような住環境の家で生活せざるを得ないケースも発生しました。ボランティアや行政からの支援も届きにくい借上げ仮設住宅での生活が適さない場合もあるのです。被災者が集住するプレハブ型の仮設住宅と点在して住む借上げ仮設住宅の二つのタイプを考慮した支援策が求められるようになっていきます。

また借上げ仮設住宅を大量に供与するために、行政には新たな負担が加わることとなります。住宅物件1件ごとに締結する賃貸契約書作成や毎月の家賃の支払い業務などが何万件、何十万件と発生し、東日本大震災では仮設住宅供与主体である県では膨大な業務が発生し、大変な苦勞を経験されています。内閣府の検討会でも、これらの事務作業の負担軽減策や具体的な業務内容を行政職員に事前周知しておくなど様々な対応を今後進めていくと記されています。

## 4. 自助が基本の住まいの再建

さらに被災者の住まいの再建を後押しする公助として、阪神・淡路大震災から3年後の1998年には被災者生活再建支援法が誕生し、現在では生活再建のために最大300万円の支援金が支給されるようになりました。この制度が創設されることにより、自然災害により生じた個人財産の損失を公的に保障することが可能となりました。法定後2度にわたる制度の見直しがなされ、その都度支援策が拡充されており、災害が発生するたびに、更なる充実を求める声は上がり続けています。しかし公的支援の拡充が、

## 地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

本当に住まいの再建を加速する切り札となるのでしょうか？

災害直後の救助活動や避難所運営などの局面では、地域コミュニティでの共助が最も重要な役割を果たすことは広く知られていることです。一方、個人財産である住まいを再建するためには公助や共助に比べ、自助が極めて大きな比重を占めることとなります。住まいの再建を左右する最も大きな要因はもちろんお金です。災害公営住宅入居を選択せず、住まいの再建を果たした方たちの多くは、貯蓄があった、地震保険に加入していた、子供と2世代ローンが組めたなど、何千万円という資金を何らかの方法で調達することができたケースであり、公的支援が決め手となっているわけではないのです。

国で想定した巨大地震による被害を前提とした場合に、日本という国が少なくとも災害前の

レベルで存続していくためには、被災した個人の人々の生活再建をいかに円滑に進めるかが極めて重要となってきます。首都直下地震や南海トラフ巨大地震で住まいを失う被災者の数は、これまでに経験した地震災害とは桁が異なります。百万のオーダーで住まいを失う被災者が発生してしまう状況下では、避難所運営、仮設住宅供与、災害公営住宅建設など公助が果たせる力は極めて微力であり、これまで以上に自助を基本として自らの住まいの再建に取り組むことのできる市民の存在が重要な鍵となります。巨大地震発生までに残された時間の中で、自立・自律して自らの生命と財産を守り、生活再建に取り組む市民を育成していくことこそが、新しい防災のあるべき姿を実現させてくれると考えています。