

地域コミュニティの 防災力

連載 第44回

避難生活とくらしの再建



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授
重川 希志依

1. 避難所は通過点

避難所運営の主体は行政？学校教職員？地域住民？どうあるべきなのか。多くの方からよく質問されます。地域防災計画では、避難所の運営は地域住民が中心となった組織を立ち上げ、自主運営を行うことが必要と記述されているものが主流となっています。しかしながら現場を預かる立場の方たちにとっては、実際に災害が起こった時には「誰が」、「どこまで」責任を持ち、役割を分担すれば良いのか具体的なイメージが湧いてこないのが現状です。

今から四半世紀前に発生した阪神・淡路大震災で、私たちは初めてこの問題に直面しました。もちろん、この震災以前の大規模災害時においても、この問題は存在していたのですが、その時の課題や教訓などが十分に共有されていなかったため、手探りの中で長期間の避難所運営が続くこととなりました。このため避難所によって運営の仕方には大きな違いがありました。さらに避難所解消までの期間にも大きな

差がありました。阪神・淡路大震災時には、避難所の早期解消を目指し、待機所を準備したものの、避難者の多くは旧避難所に残留しました。このため、最後の避難者が出ていくまでに2年以上かかった避難所もありました。一方、2004年10月に発生した新潟県中越地震時の小千谷市の例では、ピーク時に136か所（うち公的施設42か所）あったすべての避難所を、震災から2ヶ月後の2004年12月に解消しました。この時は、避難所で正月を迎えることは是非とも避けたいという思いから、仮設住宅の建設を急ピッチで進めたことが大きな要因となり、12月25日に684世帯の仮設住宅への入居が完了しました。そして、被災した住宅を修理して元の家に戻る世帯を含め、被災者は次の住まいへ移ることとなり、避難所で正月を迎えないという目標は達成されました。

2. 次のステップに踏み出す

大規模な災害が発生し、多くの被災者が避難

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

所生活を経験するたびに、避難所の運営方法や生活環境のあり方、避難所支援のあり方などが議論され、様々な課題に対処する方法が取り入れられるようになりました。もちろん、避難所の環境改善を目指し、住民、行政、学校等の関係者が努力し合うことは極めて重要なことと考えます。しかしながら同時に、災害により住まいや暮らしに大きな影響を受けた方たちにとっては、図1で示したように「避難」は住まいの本格的な再建に至るまでの一つのステップに過ぎず、またそこに留まる期間も決して長くはありません。最近、あまりにもこの「避難所のあり方」に議論が集中しすぎる傾向に陥っていると感じています。

まず、大勢の避難者がある日突然、24時間生活を共にすることとなる避難所とは、何不自由なく過ごしている普段の生活とは程遠い環境であることを、しっかり認識しておくことが不可欠です。行政やボランティアがどのように努力や工夫を重ねたとしても、避難者に満足してもらえるような快適な生活環境を提供することは不可能です。避難所で過ごす間、より良い環境で皆が生活できる状態にする努力を惜しむべきではありませんが、一方で、一日も早く避難所を退所し、次のステップに踏み出すための自助努力をすることの方が、被災者にとってはより重要度の高い対策と考えられます。

3. コミュニティと自助努力

避難所生活を共助の力で乗り切るためには、そこに集う人たちでつくるコミュニティ力は欠くべからざるものとなります。一方、避難所を退所し、仮の住まいから本格的な住まいの復興を目指すプロセスは、あくまでも個人の力に拠るところとなり、資金調達能力が大きく影響してきます。住宅ローンを抱えていなかったり、地震保険に加入していた、子どもと同居することで2世代ローンが組めた、親類や職場から資金援助を受けられたこと等が、最終的な住まいの形態を決める要因となっています。

さらに、仮設住宅で暮らす被災者の方たちから「新しい家を探している事は誰にも知られないようにこっそりとやった、仮設住宅を出ていく時は夜逃げのように引っ越しをした」というお話を何度もお聞きしました。生活再建に重要な役割を果たすはずのコミュニティの存在が、むしろ阻害する要因と感じられているのです。そこには、自分たちだけ仮設住宅から出ていくことに対する遠慮や申し訳なさが含まれていると思われそうですが、最終的な被災者の生活復興に向かう意思決定は、コミュニティの力を借りずに行われています。

また前述したように、親類や職場からの支援は住まいの再建復興のために大きな力を果たしてくれます。この時に助けとなってくれる血縁や職場の縁などと疎遠であると、仮の住まい

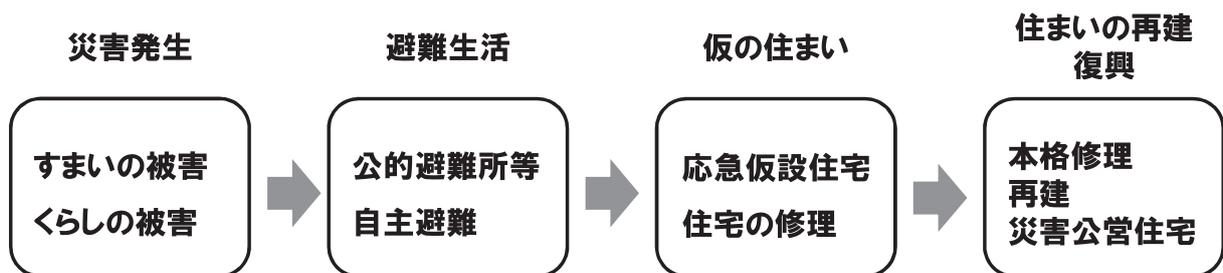


図1 住まいの再建までの道のり

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

から退去しづらい、すなわち仮設住宅生活が長期間に及ぶことになってしまいます。東日本大震災で、最後まで仮設住宅に残ってしまった人は、高齢者でも低額所得者でもありませんでした。40代から50代の独身男性が最後まで退去をしぶり、行政の手を煩わせることとなりました。健康面でも収入面でも特に大きな問題を抱えているわけではありませんが、血縁や職場縁、あるいは新しい生活をスタートさせるために力を与えてくれる友人縁などを持たない人たちだったのではないのでしょうか。

ここまで述べてきたように、災害から数年にわたって続く被災者の住まいの再建復興プロセスでは、地域コミュニティの縁、親類や友人縁、

職場縁など様々なネットワークが各々の時期で重要な役割を果たします。避難所での生活はその過程の一部に過ぎません。避難所運営のあり方を改善するためのマニュアルづくりや訓練が重要であることは言うまでもありませんが、それと同時に、避難所生活の次のステップに移っていくために何が必要であるかを理解し、日頃から備えていくことの方が、より重要であると考えています。そのためにはごく当たり前のことですが、普段から家族や親せき、職場や友人などと良い関係性を築いている事こそが、防災対策の中で最も大切な対策と言えるのではないのでしょうか。