

平成21年3月31日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2008

課題番号：19530483

研究課題名（和文）被災地の実態からみた人間サイズの復興支援の探求

研究課題名（英文）A Study on Reconstruction Support from the viewpoint of the Sufferers in Disaster-Stricken Areas

山中 茂樹（YAMANAKA SHIGEKI）

関西学院大学・災害復興制度研究所・教授

研究者番号：30411797

研究成果の概要：

1995年の阪神・淡路大震災から、2008年の岩手・宮城内陸地震まで、この間に起きた主な地震災害を対象に被災地・被災者を対象にした復興意識調査や現地調査、自治体職員及び復興施策に関与した専門家からのヒアリング調査を実施し、復旧・復興過程で生じる地域の毀損、とりわけ「働き盛り」の流出を中心にその原因を探った。この結果、応急仮設住宅（以下仮設住宅）・災害復興公営住宅（以下復興住宅）を被災地から遠く離す疎開施策が被災地の衰退に拍車をかけている実態が明らかになった。従って、復旧・復興過程においては従前居住者をなるべく被災地から離さない施策、例えば自宅敷地内仮設住宅や被災地内における共同協同住宅の建設、住宅再建支援だけでなくやむなく長期に渡る疎開を余儀なくされた場合の生活・生業支援、仮設市街地から恒久市街地建設にいたる連続復興支援のシステム構築の必要性などを考えていく必要があることを提唱した。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	2,800,000	840,000	3,640,000
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：災害復興、被災者支援、住宅再建、生活再建、復興感、事前復興計画、復興ビジョン、中抜け現象

1. 研究開始当初の背景

地震など自然災害の復旧・復興過程で生じる
コミュニティー・家族の問題として復興住宅や

仮設住宅で起きる「中抜け現象」と呼ばれる現象がある。研究代表者の山中が1997年から

8年間、「復興住宅被災者生活実態調査」（対象500世帯）を行い、不十分ながらもこの「中抜け現象」を統計的に明らかにしてきた。中抜けとは、いわゆる「働き盛り」と称される生産年齢人口の極端な減少を指す。例えば、阪神・淡路大震災の場合、震災から10年たった阪神間の復興住宅では、「働き盛り」が減少し、高齢者と幼児だけが取り残されるという「中抜け現象」が起きている。一方、2004年に起こった新潟県中越地震の旧山古志村では、元の集落に復興住宅の建設が予定されているにもかかわらず、「働き盛り」は疎開先の長岡市に残留したいという「中抜け先取り現象」の兆しが伺えた。そこでは被災地復興の担い手である働き盛りを欠き、家族・コミュニティが崩壊していくという状況が生じる。このような現象がなぜ起きたのか、起きつつあるのかについては、従来から十分に研究されることがなかったために、地方自治体、政府とも復興施策において十分な指針を示すことができず、真の復興をはかることができないという実態があった。

2. 研究の目的

今世紀半ばまでには、東海・東南海・南海地震や首都直下地震、宮城県沖地震など巨大災害が頻発すると考えられている。防災面での対策も必要であるが、いったん被災した後にどういふ対策がとられるとよいのか。過去災害から現行法制にとらわれない知見を学び取ることが大目標である。そのうえで、次のポイントを当面の目的とした。

(1) 現行法制と復旧・復興実態との乖離を発見し、現行法制の改善点を提言していく。

(2) 地域防災計画における事前復興計画について過去災害の知見がどの程度、生かされているかを明らかにする。

(3) 一般的に「良心的」とされている支援策ほど政策評価されていない。この点についても

被災者からみた実態を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 被災地実態調査（留置法によるアンケート）を次の地域で実施した：阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅、能登半島地震の応急仮設住宅、新潟県中越地震で被災した小千谷市東山地区と旧山古志村住民。被災地が壊れていく原因について定性的な要素を調べた。

(2) 全国都道府県調査：地域防災計画に事前復興計画が盛り込まれているか。また、その内容はどうか。具体的な復興ビジョンや復興プロセスは記述されているか、を調べた。併せて内閣府の事前復興計画（復興準備計画）に関するアンケートなども参考にした。

(3) つぶやき分析と公開研究会などの開催：神戸と新潟県長岡市の学生ボランティアが被災地で足湯ボランティアをし、その際に書き留めた被災者の「つぶやき」を分類・分析し、被災者個別の悩み・不満・要望を調べた。

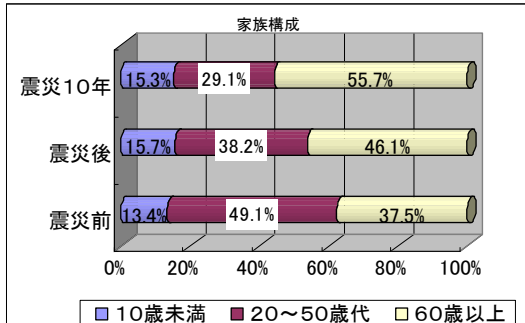
(4) 現地調査とヒアリング：新潟県中越地震で被災した旧山古志村、小千谷市東山地区、中越沖地震で被災した柏崎市、能登半島地震で被災した輪島市、三宅島噴火災害の三宅島、福岡県西方沖地震で被災した玄界島、芸予地震で被災した呉市で現地の自治体や地元自治会、NPO、都市プランナーから個別にヒアリングを行った。

4. 研究成果

(1) 仮設住宅や復興住宅が元の居住地につくられない場合、次のような形態でコミュニティの毀損が始まる。

①求職流出：阪神・淡路大震災では復興住宅が元の居住地から遠く離れた場所（主に郊外や埋め立て地など不便な場所）に建設されたことから20歳～50歳代の「働き盛り」が仕事を求めて、行政が用意した「ついのすみか」から退

去し、都心へ移り住んだ。その際、家族同伴だけでなく、家族を置いて働きにでかけ、その後、離婚や死別で家族が崩壊、老親と子供だけが残されるという「中抜け現象」が生じたと思われる。



「通勤できるではないか」との意見もあったが、地場の零細企業の場合、都会のサラリーマンとは事情が異なり、近辺、もしくは住み込みでなければ暮らしていけないという背景があった。

- ②教育残留：典型的な例が三宅島の全島避難。本土へ避難した子どもたちは都心の学校へ通うようになったが、避難期間が4年半にも及んだため、いざ避難指示が解除されても進学などの事情もあって帰島しない子どもたちが多かった。子どもたちが帰らないとなると母親たちも多くが本土に残留、島は季節労働力を失い、民宿で塩じゃけが出るなどサービス低下を招いている。
- ③介護・医療残留：仮設住宅で一時疎開していた人たちにとって医療施設や福祉施設の再開は元いた地域に戻るための必須条件。旧山古志村民も帰村の条件として診療所の再開を挙げた。福岡県西方沖地震の被害を受けた玄界島は一時、九州本土の博多湾に開設されていた仮設住宅街に居住していたが、避難命令が解除された後も一部は九州本土の方が介護サービスがよいとして居残った（島へは船賃が高いためヘルパーが来ない）。
- ④これらの点から、住宅再建支援のみならず、医（医療・福祉）、職（仕事）、習（教育）の同時並行的な整備がなければコミュニティーの再

建は難しいことがわかった。平時の地域力を高める国土計画そのものが災害時には、より強く問われているといえる。

（2）事前復興計画の策定は、地域の脆弱性を見つけ、過去災害の教訓を生かして復興ビジョンとそれに向かうシナリオを描く作業であるが、現実には、防災基本計画に描かれたプロトタイプを引き写しただけのものにとどまっているケースが大半だった。

①過去災害の教訓：近年の災害で特例措置として実施された次のような被災者支援や復興支援の事例、及びその特質などに触れた都道府県は極めて少なかった。

例えば、長期避難者に対する支援として、雲仙普賢岳噴火災害では、旧国土庁の補助金要綱事業として食事供与事業が、有珠山噴火災害では北海道庁の道単独事業として生活支援事業、三宅島の全島避難では、東京都と三宅村の基金事業として災害保護特別事業が行われた。また、雲仙普賢岳噴火災害では、義援金を取り込む形で災害対策基金が、また、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、中越沖地震、能登半島地震では起債と交付税措置による復興基金が創設された。さらに、能登半島地震では、初めて地場産業対象の基金も創設された。これらの措置は、今後、東海・東南海・南海地震のような広域災害や首都直下地震のように交付税の不交付団体である東京都などではどうなるのかなど、今から検討しておくべきことがらである。

②復興ビジョンと復興シナリオ：これについても言及しているのは東京都や静岡県などごく一部に止まった。しかし、被災してから現行法制と被災実態、さらにはめざす復興像との間に大きな乖離があるケースが、これまでも多かっただけに平時から検討しておくべきだろう。

（3）「良心的」とメディアが取り上げた被災者支援・復興支援も精査してみると意外に被災者の評価がよくないケースもある。

①能登半島地震では、IHクッキングヒーターが仮設住宅に標準装備されたが、IH用の調理道具を持っている家庭がほとんどなく、思わぬ出費となった。

②同じ能登半島地震で仮設住宅はバリアフリーの床で建設されたが、床面が低くなったものの浴槽は床下に掘り下げるのではなく、床に載せただけとなったため、深くてお年寄りが入れないという問題が起きた。

被災していない健康者（往々にして男性）が設計したり、考案したものは被災実態にみあっていないことがある。被災体験者、女性、高齢者、子ども、障害のある人たちを加えたシステム作り、設計をする必要がある。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計16件）

- ① 山中茂樹、「事前復興計画のススメ—この国のあすを紡ぐ」、災害復興研究、Vol.1、181～191、2009年、無
- ② 山中茂樹、「災害復興のデザイン No12・復興リベラリズムの旗を掲げよう」、月刊ガバナンス、3月号、114～115、2008年、無
- ③ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No11・改正支援法が終わりではない」、月刊ガバナンス、2月号、114～115、2008年、無
- ④ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No10・災害復興の基本は痛みの共有から」、月刊ガバナンス、1月号、112～113、2008年、無
- ⑤ 宮原浩二郎、「元いた場所で暮らすことについて」、2007年度被災地復興意識調査報告、21～25、2008年、無
- ⑥ 荏原明則、「中越地震後の東山地区調査報告の検討、2007年度被災地復興意識調査報告、13～19、2008年、無
- ⑦ 山中茂樹、「被災地域・被災世帯の継続可能性を探る」、2007年度被災地復興意識調査報告、1～11、2008年、無
- ⑧ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No9・改正支援法が成立—年論争に一旦休止符」月刊ガバナンス、12月号、116～117、2007年、無
- ⑨ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No8・地域間・業種内BCPの立案を一国家的危機

に備えて」、月刊ガバナンス、11月号、116～117、2007年、無

- ⑩ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No7・塩ザケとワークシート—復興の道筋示唆した二つのキーワード」、月刊ガバナンス、10月号、126～127、2007年、無
- ⑪ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No6・住宅再建支援、第3ラウンドへ—総合的な枠組み必要」、月刊ガバナンス、9月号、112～113、2007年、無
- ⑫ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No5・ローカル復興のネットワーク化めざそう—災害復興学会立ち上げへ」、月刊ガバナンス、8月号、112～113、2007年、無
- ⑬ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No4・格差社のレジスタンス—中山間地の復興は」、月刊ガバナンス、7月号、116～117、2007年、無
- ⑭ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No3・中山間地復興の厳しさ—能登半島地震に見る」、月刊ガバナンス、6月号、116～117、2007年、無
- ⑮ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No2・深めよう、復興論議—首都直下地震キーワードに」、月刊ガバナンス、5月号、116～117、2007年、無
- ⑯ 山中茂樹、「災害復興のデザイン No1・序論・復興の指標をみつけよう」、月刊ガバナンス、4月号、112～113、2007年、無

〔図書〕（計3件）

- ① 山中茂樹他、関西学院大学出版会、『災害復興研究』、2009年、192ページ
- ② 関西学院大学災害復興制度研究所編、サン・ライティング、『足湯が拾った“つぶやき”読み解く研究会報告集』、2009年、193ページ
- ③ 山中茂樹、荏原明則、宮原浩二郎、サン・ライティング、『2007年被災地復興意識調査報告』、2008年、76ページ

〔その他〕

ホームページ

<http://www.fukkou.net/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山中 茂樹 (YAMANAKA SHIGEKI)

関西学院大学・災害復興制度研究所・教授

30411797

(2) 研究分担者（2007年度）

荏原 明則 (EBARA AKINORI)

関西学院大学・司法研究科・教授

40140397

宮原 浩二郎 (MIYAHARA KOUJIROU)

関西学院大学・社会学部・教授
10200198

(3)連携研究者(2008年度)

荏原 明則 (EBARA AKINORI)

関西学院大学・司法研究科・教授
40140397

宮原 浩二郎 (MIYAHARA KOUJIROU)

関西学院大学・社会学部・教授
10200198