

災害復旧時における共助の重要性について

東北工業大学 正会員 ○金澤 泉
東北工業大学 フェロー 今西 肇

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日発生の東日本大震災は、仙台市内における多くの宅地滑動崩落被災地を発生させた。

自然災害による民間宅地に対する行政支援は、道義的理由から幾分の支援を行うことが通例である。

一般的に民地に対する税金負担はなじまないとの考えがある。しかし、道義的に支援を行うことが多く、その支援は復旧費用に対して数割程度の支援が通例である。

この度の大震災において国は、仙台市内における宅地滑動崩落を起こした箇所に対し、宅地復旧事業を国の公共事業として、地盤改良に 100%、擁壁等の復旧に 90%の支援を決定した。

国支援の対象から外れた一部被災地は、仙台市が独自で対応した。

この決定は、従来の自然災害の支援としては、前例の無い大規模なものとなった。

大震災発生から行政の支援が決定し、宅地の復旧作業が進むにつれて、住民の復旧に対する姿勢や状況から、「共助」とは何かを考えたい。

2. 聞き取り調査概要

東日本大震災時に大きく被災した仙台市西部団地地区の住民 15 世帯を対象に、平成 24 年 9 月から 25 年 12 月の間、聞き取り調査を実施した。

この地域は、宅地滑動崩落被災地であり、特に住民間の境界などの調整が難しく、さらに境界問題は個人問題であるため、行政関係者の介入が難しい分野である。

そこで、仙台市は、行政書士の同行による住民聞き取り調査を実施した。

この際、宅地復旧以外に関する様々な相談もあり、住民へのきめ細かい支援活動も同時に行った。

民地の復旧において、住民の意識を調査する際、聞き取る基本内容を以下の通りである。

- ①地盤改良工事が建物の有無によりどのような影響がでるかを知る為に、解体をする又はする予定を「解体」。解体しないを「しない」と表記する。
- ②地盤が大きく動いたことによる、境界問題が発生。境界に対する住民の考えを知る為に、境界問題は無いを、「無」。境界問題有りを、「有」と表記する。
- ③復旧後、居住するかしないか、売却などを考えているかを知る為に、居住するを「居住」。未決定を「未定」。売却予定を「売却」と表記する。
- ④境界に関する話し合を個々で行うか、代理交渉

(行政書士などを代理にして)を依頼するかを聞く。
以上の項目は、必ず聞き取ることとし、対象世帯を戸別訪問し復旧事業の住民意識を探った。

3. 調査結果

表-1 聞き取り調査記録

	①	②	③	④
A	しない	無し	居住	代理交渉要望
B	しない	無し	居住	代理交渉要望
C	解体	有り	未定	代理交渉要望
D	解体	有り	居住	代理交渉要望
E	解体	無し	未定	代理交渉要望
F	解体	無し	売却	代理交渉要望
G	解体	無し	居住	代理交渉要望
H	しない	無し	居住	代理交渉要望
I	解体	無し	居住	代理交渉要望
J	しない	無し	居住	代理交渉要望
K	解体	無し	売却	代理交渉要望
L	解体	無し	未定	代理交渉要望
M	解体	無し	未定	代理交渉要望
N	解体	無し	未定	代理交渉要望
O	解体	無し	未定	代理交渉要望

表-1 は 聞き取り調査の結果である。今回の聞き取り調査から、「共助」に関係する内容を記述する。

復旧事業が順調に進行するためには、地域住民の協力が重要である。調査対象地区は、滑動崩落を起こしており、土地境界の問題が発生している。共助の関係に問題がなければ、近隣との話し合いは問題なく進行できるはずである。

ところが、調査の開始段階で、自ら近隣と境界について話し合いを行った世帯は全くなく、境界に関する質問で、境界問題は自ら交渉するか、代理交渉を希望するかについて、全員行政書士を入れての代理交渉を希望した。

この時、世帯間の日頃の関係について訪ねたところ、日常の挨拶や地域活動など積極的に参加していたと回答している。

大震災後の異様な状況のなかで、通常はありえない私有財産に対する権利関係が発生し、法律など対応方法が分からない事や、地域全体の地盤が大きく動いたことで、関係する世帯がどこまでなのか分からない、と言った不安が増大したようである。そのため近隣者の考えを、まずは、代わりに聞いてきて欲しいとの意味で、直接交渉に難色を示し、代理交渉が全世帯から希望されたものと思われる。

調査を実施している際に、対象地域の周辺住民から、幾度かこの町内に対するイメージについて、「近隣関係に不安を感じる地域だ」との声がかなりあった。

全世帯が更地化するのであれば、境界を元の位置に戻し、同一工法で地盤改良ができ、問題は起こらないのであるが、実際は、解体を希望しない世帯がいた。表-1によると解体しない世帯は4世帯であるが、復旧工事が行える条件に近隣世帯との合意が必要であり、仙台市が予定している、工事が行える為に合意をしなければならない期限が、平成25年9月末と設定され、この期限が過ぎても、合意に至らず解体をしない世帯がもう1世帯あった。つまり、期限までに解体しない世帯は5世帯である。

調査対象の大半の世帯においては、既に更地化されており、境界問題について聞き取り調査の結果、住民間の協力意識が高い事が分かり、その為多くの箇所は、問題無く工事が開始できる状況であった。

期限までに更地化をしなかった世帯の内2世帯は、一方が地盤の被害は幸い小さかったこと、もう一方が、基礎から建物の構造が、かなりしっかりした建築物であったため、解体をする必要がなかった。次の2世帯は、老老世帯で、被災直後は、行政支援がはっきりした際に、行政のアドバイスなどを受け、避難住宅などの移転や自宅の解体などを考えていたのであるが、我々の聞き取り調査を開始した頃から、将来の自宅再建に対する資金問題や自分自身の将来と年齢問題がかさなり、不安が増大していた。境界問題についても、近隣関係者との協力が得られるかどうか分からず、家を解体する決断ができないでいた。しかし、境界に対する近隣者の理解が、私たちの聞き取り調査により確認でき、更に建物自体の安全性についても、一級建築士を紹介し、診断を行った結果、とりあえず安全との判断もできたことから、このまま解体せず居住することとなった。

次に、残りの1世帯である。今回の調査対象の中で最も注目された世帯で、隣接する世帯と、なかなか話し合いが出来なかったところであった。

この世帯は、境界問題が発生しており、直接交渉でなく他の世帯同様、代理交渉を望んだ。境界問題が関係する相手方の世帯は、既に解体を済ませていた。この世帯に対し調査を開始したが、なかなか応じてもらえず、聞き取りができたのは、約半年以上経ってからで、接触ができてからも、境界についての話題すら出せない状況が続いた。

復旧工事への合意期限が迫る中、自宅を残したいとの希望をかなえたくても、相手方との交渉が全く進まないため、この世帯に対して、解体を促す交渉を平成24年4月頃から開始した。

この頃から、ようやく交渉が動き始め、更地化を済ませた世帯から、解体するのであれば、工事等の協力はするとのことで、それなりの進展があった。

しかし、合意期限が過ぎても解体の決定には至らなかった。

なぜ、お互いに話し合いができないかについては、まだ理由が分かっていない。この点が今回の共助の重要性を考える重要な点である。

その後、大きな変化が平成25年10月頃起こった。

地盤改良工事ができない箇所があると、団地内の土地に対する評価など、安定した環境にならないと、不安の声が周辺から出始めたのである。ついに、解体を考えていなかった世帯側は、平成25年10月下旬頃、周辺住民の不安な声におされ、仙台市に対して、急遽解体する考えを伝えてきた。

このように、調査対象地域において15世帯中11世帯が解体更地化となり、ようやく復旧工事の目処がたったのである。

今後の大きな課題として、更地化したこの地に再建する世帯がどのくらいいるか、地盤改良復旧工事が終了した後のコミュニティの再構築をどうするかである。

4. 共助の重要性

聞き取り調査を受け、住民の人間関係において、表面的には問題がないように見えても、隠れた問題がある場合、復旧復興の進行に大きく影響をおよぼすことが、調査から分かった。

今回の問題解決につながったのは、住民の批判が、問題となった世帯に集中したことで、その世帯が精神的に追い込まれ、仕方がなく解体に至ったものである。このような解決方法は、決して望まれることではないと考える。

地域住民の災害時における「共助」が、本来どうあるべきかを、日頃から意識して取組む習慣が、必要ではないだろうか。住民の人間関係を、災害前に正確に把握できる調査手法と、その対策方法の確立が望まれる。

これには、一般的に、地域における防災訓練を積極的に実施し、その訓練内容を、住民の「共助」意識が高まるものにしたたり、専門家の意見が簡単に取入れられる環境を作ったりすることが、重要ではないだろうか。

法律的に解決する手法より、地域間の人間関係で解決できる力が大切であると考ええる。

だからこそ、地域づくり、特に「共助」の重要性を指導できる専門家の育成と、いつでも派遣できる体制が必要であると言える。

宅地滑動崩落などを起こす地域は、国内に大変多く存在する。地域の「共助」の実態調査を行い、それぞれの対策が急がれる。

ここでいう「共助」とは、地域隣人に対する「気配り」、「思いやり」、「おもてなし」、良い意味で「根回し」など、これらの言葉の真意を汲み取れることである。「共助」の意識が地域に浸透すると、行政の支援が効率よく動き、行政負担が軽くなるとともに、住民自身に「自己責任」という意識が強く育ち、行政との関係が良くなるのではないかと考える。