

3.4.5 住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究

(1) 業務の内容

(a) 業務の目的

本研究では、災害発生後における住民意識の調査・分析および行政サイドの意識および組織・制度・マニュアル等の整備状況等を調査・分析し、復興時における住民行動と行政対応とのマッチングを試みることにより、首都の復興過程において重要な視点となる経済や生活の再建を視野に入れた、総合的な社会復興プロセスの最適化に資する理論の具体化を目的とする。

(b) 平成 19 年度業務目的

1) 達成目標

平成 19 年度においては、復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することを目標に、地域での最適な震災復興を実施する手法開発のための基礎的検討を行う。具体的には、FGI（フォーカスグループインタビュー）による住民意識の分析、および、国内外における過去の行政対応の事例分析を以下の要領により実施することで、総合的な社会復興プロセスの最適化に資する理論の具体化に向けて基礎的準備作業を行う。

2) 住民意識の分析

都下にサンプル地区（荒川区）を選定し、属性別（会社員、自営業者、主婦、高齢者）の被験者（それぞれ 10 名程度）を対象に FGI を実施する。これによって災害復興時における住民の認識レベル、住民行動、行政への依存度などを抽出する。

3) 行政対応の事例分析

復興時における行政の対応を評価するために、2) 住民意識の分析において FGI を行った地区について、現地調査、インタビュー調査、および、行政資料等による文献調査を実施する。これにより行政の組織的対応、マニュアル・施設整備等の整備状況、行政内の意思伝達システムの現状等について分析と課題の抽出を行うとともに、GIS により、自治体の現状における課題の抽出を試みる。また、地域の行政対応について、国内外での事例に関する現地調査、文献調査を実施し、可能な限り、復興時における行政対応と組織・体制・設備等の整備度合いに関する事例の収集と把握を進める。

4) 研究結果の総合と仮説的理論枠組みの構築

上記の試行的な作業結果を総合し、復興についての住民側のニーズ、および、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握する。また、次年度における被災地及び東京都下におけるインタビュー調査、アンケート調査に資するような知見を析出する。

(c) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科	教授	市川宏雄	
明治大学危機管理研究センター	研究員	佐々木一如	
同	研究推進員	西村 弥	
同	研究助手	福本 宏之	
同	研究助手	飯塚 智規	

(2) 平成 19 年度の成果

(a) 業務の要約

平成 19 年度の業務では、復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することを目標に、以下の業務を実施した。第一に、都内自治体の 1 つ（荒川区）をサンプル地区として選定し、住民に対する FGI（フォーカス・グループ・インタビュー）を実施することにより、地域・生活復興に関わる意識・行政へのニーズを試行的に析出した。第二に、国内での過去の大規模災害における復興に関する協議会についての資料調査、国外でのインタビュー調査を実施することを通じて、災害復興プロセスにおける行政対応と住民意識のあり方について、その一般的課題を捕捉した。第三に、都内モデル自治体の災害復興マニュアル・計画等の資料調査や聞き取り調査等を実施し、第一の住民意識・行政に対するニーズとの比較検討、及び、第二の災害復興プロセス事例との比較検討を通じて、復興時における課題・問題群を析出した。

(b) 業務の成果

1) 住民意識の分析

a) FGI の調査目的

FGI とは、「組織化された井戸端会議」とも呼ばれるように、比較的少数の被験者（5～10 名）で構成されるフォーカス・グループに対し、司会者があらかじめ用意した質問項目にもとづき質問を行い、自由に回答、意見交換してもらう調査法である。問題発見のために、量的な情報ではなく、質的な情報を収集することを目的としており、予備調査に適した調査手法である。市場調査等においては消費者のニーズを汲み上げるために実施されることもあるが、今回の FGI は、次年度以降に計画しているアンケート調査において先入観や予断を排して質問項目を作成するための予備調査として位置付けられる。

本研究における FGI の目的は、災害復興時の住民の認識レベル、住民行動、行政への依存度等を明らかにすることにある。住民が災害復興や生活再建について、どのようなイメージを抱き、どのような行動を取ろうとしているのか、そして住民は、行政に対して災害復興と生活再建にどのようなことを期待しているのかについて把握する。また、今回 FGI では、荒川区をサンプル地区として選定した。東京都内の住宅地であること、荒川区はいわゆる下町にあたり住民間の繋がりが比較的強いと想定されること、他方、新住民も多数居住していること、などが主な選定理由である。フォーカス・グループには、職住不一致

型の住民として「会社員」、職住一致型の住民として「自営業者」、地域社会とのつながりが深いと考えられる住民として「主婦」、さらに、一般に災害弱者として位置付けられる「高齢者」の4つのグループを選定した。

上記の仮説と FGI によって得られた調査結果を比較することにより、フォーカス・グループごとの住民の災害復興・生活再建に対する考えやニーズを、より正確に把握することに努めた。また、4つのグループの回答傾向を3つの特徴ごとに分類したうえで、グループ間の比較を試みる。それにより、さらにグループごとの災害復興・生活再建に対する考えやニーズを把握することが可能となるであろう。

b) 実施状況および質問項目、回答傾向

i) 実施状況

各グループの構成、および、実施日時等は以下の通り。

高齢者【日時】2008年2月18日(月)15:30~17:30【場所】荒川山吹ふれあい館

表1 高齢者グループの構成

被験者	性別	年齢	職業	居住年数	家族構成	住宅	備考	
1	A	男	82	無し	40年	2名(妻)	一戸建て築28年	長男・長女共に荒川区に在住(長女は隣)
2	B	男	81	無し	81年	2名(妻)	一戸建て持家築40年	長女が大阪に、長男が荒川区に在住
3	C	男	82	無し	59年	2名(妻)	一戸建て持家築51年	長女が港区、次女が茨城県つくば市に在住
4	D	男	78	団体役員	56年	5名(妻・長男夫婦・孫)	一戸建て築25年	次女が浦和在住
5	E	男	83	自営業	83年	10名(妻・娘夫婦・長男・孫5)	一戸建て持家築18年	
6	F	男	84	無し	74年	2名(妻)	一戸建て持家築30年	長女が埼玉県三郷市に在住
7	G	男	89	無し	25年	2名(妻)	マンション持家築33年	
8	H	男	82	無し	53年	4名(妻・息子夫婦)	一戸建て持家築33年	長女・次女共に荒川区に在住
9	I	男	81	無し	81年	3名(妻・次男)	一戸建て築42年	長男が泊江に在住
10	J	男	80	無し	80年	1名	一戸建て持家築37年	娘が荒川区に在住

主婦【日時】2008年2月22日(金)10:30~12:30【場所】アクト21(男女平等推進センター)

表2 主婦グループの構成

被験者	性別	年齢	職業	居住年数	家族構成	住宅	備考	
1	A	女	72	主婦	46年	3名(夫・娘)	一戸建て持家築30年	子供がもう一人別に暮らしている
2	B	女	81	主婦	12年	1名	マンション築28年	
3	C	女	68	主婦	41年	4名(夫・母・娘)	一戸建て持家築44年	
4	D	女	72	主婦	47年	3名(夫・娘)	一戸建て持家築8年	子供は3人、一人は足立区、一人は同居、もう一人は荒川区在住
5	E	女	71	主婦	36年	2名(夫)	一戸建て持家築38年	子供が台東区に在住
6	F	女	69	主婦	46年	2名(夫)	一戸建て持家築50年	息子が2人が荒川区、北区に在住。日中は仕事のため実家にいる
7	G	女	64	主婦	39年	3名(夫・母)	一戸建て持家築9年	子供が2人、一人は墨田区、もう一人は大阪府交野市在住
8	H	女	72	主婦	48年	1名	一戸建て持家築48年	夫は2001年に他界、娘が千葉県柏市に在住
9	I	女	74	主婦	48年	2名(夫)	一戸建て持家築20年	子供が3人、長女は静岡、長男は横浜、二男は埼玉に在住

会社員【日時】2008年2月25日(月)18:30~20:30【場所】荒川区防災センター

表3 会社員グループの構成

被験者	性別	年齢	職業	居住年数	家族構成	住宅	備考	
1	A	女	59	パート	30年	3名(夫・息子)	マンション持家築30年	子供は会社員
2	B	女	65	パート	40年	2名(息子)	一戸建て築30年	子供は会社員
3	C	女	55	事務員	55年	2名(子供)	一戸建て持家築20年	病院勤務。子供は会社員
4	D	女	67	パート	45年	2名(夫)	マンション持家築8年	子供が近所に在住
5	E	男	45	会社員	10数年	3名(妻・子供)、	マンション持家築12年	子供は高校生。また別棟に母と祖母が居住
6	F	女	54	パート	47年	5名(夫・母・子供2)	一戸建て持家築45年	子供は専門学校生
7	G	男	43	会社員	12年	4名(妻・子供2)	一戸建て持家築12年	子供は中学生と小学生
8	H	男	58	会社員	58年	4名(妻・子供2)	一戸建て持家築30年	子供は会社員
9	I	女	59	パート	30年	3名(夫・息子)	マンション持家築30年	子供は会社員

自営業者【日時】2008年2月28日(木)13:30~15:30【場所】セントラル荒川ビル3階

表4 自営業者グループの構成

被験者	性別	年齢	職業	居住年数	家族構成	住宅	備考	
1	A	男	64	自営業	64年	2名(妻)	マンション持家築15年	店は借家で築60年。長男が北区、長女が近所に在住
2	B	男	62	自営業	不明	6名(構成不明)	一戸建て築35年	
3	C	男	73	自営業	45年	6名(妻・長女夫婦・孫2)	一戸建て持家築22年	長男が文京区に在住
4	D	男	64	自営業	35年	4名(妻・長男・長女)	マンション持家築15年	次女が浦和在住
5	E	男	60	自営業	60年	8名(妻・次男夫婦・孫4)	一戸建て築30年	長男が松戸市、三男が札幌市に在住
6	F	男	85	自営業	61年	2名(長女)	一戸建て持家	
7	G	男	71	自営業	71年	2名(妻)	一戸建て持家築25年	長男が荒川区に在住、次男が横浜に在住、三男が世田谷区に在住
8	H	男	60	自営業	60年	3名(妻・娘)	一戸建て持家築45年	長女夫婦が埼玉県みさき市に在住

ii) 質問項目

F G I の実施にあたって準備した質問項目は以下の通り。

質問 1：災害復興という言葉からは何を連想しますか。

質問 2：生活再建という言葉からは何を連想しますか。

質問 3：東京や東京に住む人達がどのような状態になれば災害から復興したと思いますか。

質問 4：では、災害から復興するためには、あなたは何をしなければならないと思いますか。

また国や自治体は何をしなければならないと思いますか。

質問 5：あなたは災害から生活を再建するにあたり、何をしなければなりませんか。また国や自治体は何をしてくれる、もしくはして欲しいと思いますか。

質問 6：皆さんの生活再建と災害復興の希望に合致するものを5つ以内で、それぞれ選んでください（表5を提示して質問）。

表5 災害復興・生活再建に関する施策への希望

	行政による災害復興・生活再建の施策	生活再建に関する希望	災害復興に関する希望
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤		
2	公園・河川等の環境基盤		
3	情報・通信網		
4	市街地整備		
5	復興のための協議会		
6	住宅		
7	中小企業支援		
8	観光業		
9	農林水産業		
10	雇用		
11	保健・医療		
12	福祉		
13	文化・教育		
14	物価・市場		

質問 7：あなたが生活再建をするにあたり、どのような不安があると考えられますか。国や自治体が災害復興をするに当たり、あなたにとってどのような不安があると考えられますか（図1～5を提示して質問）。

質問 8：復興の全体像を見て、どのような感想を抱いたか教えて下さい（東京都災害復興マニュアルの復興の全体像に関する図6を提示して質問）。

質問 9：では、地域復興協議会には参加したいですか。

質問 10：皆さんの住んでいるところでは、地域復興協議会を作ることできるでしょうか。

質問 11：地域復興協議会が作れた場合、復興の考え方や意見を共有できるでしょうか。

質問 12：あなたは、どの程度、地域復興協議会の活動に係わることができそうですか。また近隣住民は、どの程度、地域復興協議会の活動に係わることができそうですか。

質問 13：地域社会や行政に対して、復興のために何を希望しますか。

iii) 回答傾向の概容

各グループの回答傾向については次のようにまとめられる。

高齢者：高齢者グループでは、年齢的にも体力的にも仕事に就くのは困難であることから、行政からの支援を期待する傾向にある。雇用よりも福祉による生活支援や、住宅に関する施策が中心的関心事となっているほか、保健や医療に関心が集まる傾向にあった。

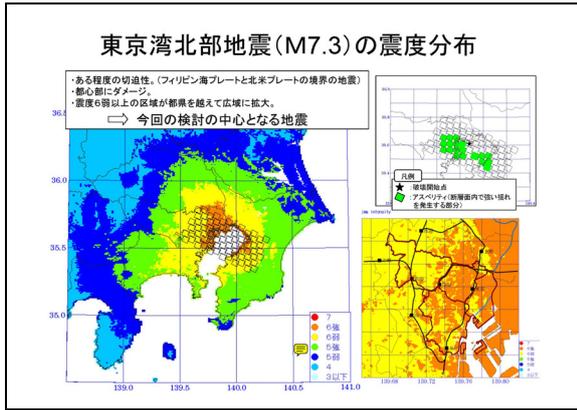


図1 東京湾北部地震の震度分布
(出典) 中央防災会議：首都直下地震の被害想定、p.6、2005。

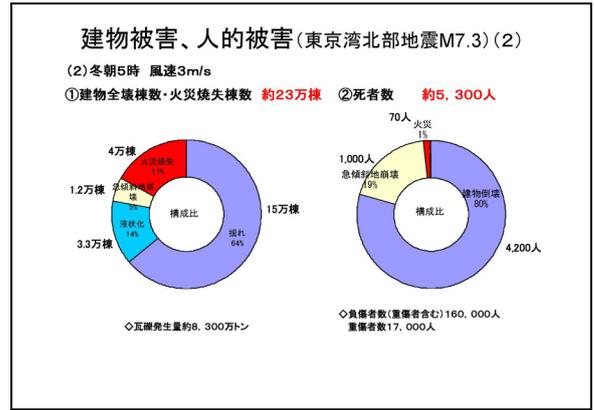


図4 建物被害、人的被害(冬朝5時)
(出典) 中央防災会議：首都直下地震の被害想定、p.12、2005。

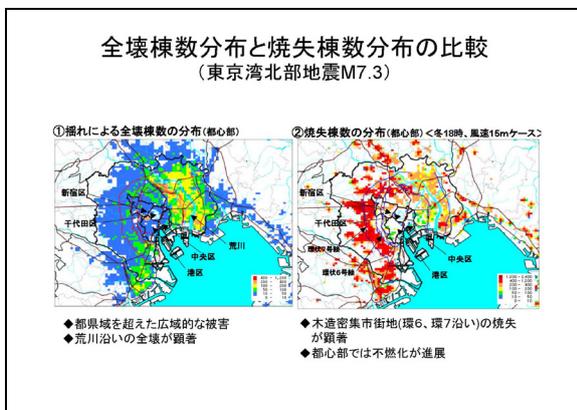


図2 全倒壊数分布と焼失棟数分布の比較
(出典) 中央防災会議：首都直下地震の被害想定、p.16、2005。

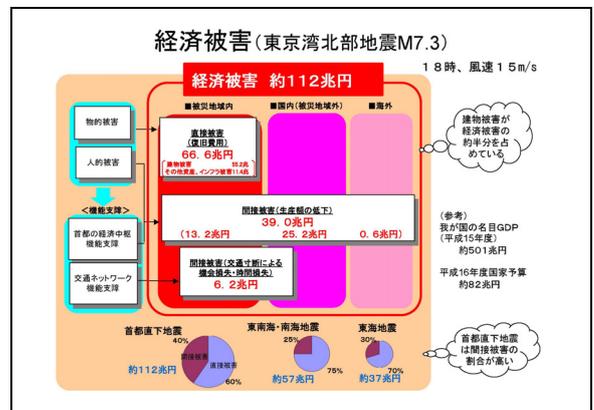


図5 経済被害
(出典) 中央防災会議：首都直下地震の被害想定、p.17、2005。

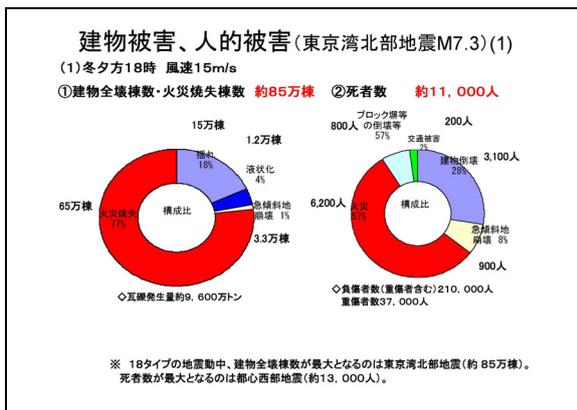


図3 建物被害、人的被害(冬夕方18時)
(出典) 中央防災会議：首都直下地震の被害想定、p.11、2005。

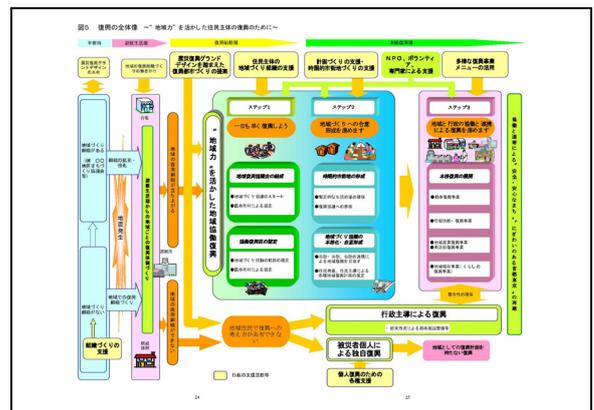


図6 復興の全体像
(出典) 東京都：東京都震災復興マニュアル復興プロセス編、p.23 - 24、2003。

主婦：主婦においては住宅や、配偶者の雇用に関する施策に関心が集まる可能性を想定していたが、雇用についてはほとんど関心が集まらなかった。また、主婦は育児の中心を担っているケースが多いことから、教育についても関心が集まる可能性を想定していたが、実際に教育に関心を示す被験者は少数にとどまった。ただし今回の主婦グループでは、全員子供が独立していることを勘案する必要があり、就業児を抱えている主婦層では異なる結果が出ることも考えられる。なお、物価や市場について敏感であるという点と、家族の健康を気遣い、保険や医療にも関心が高いという傾向が見られた。

会社員：家族の生活を経済面から支えている会社員にとって、生活再建や災害復興における関心事は、住宅と雇用が中心となると想定していたが、主婦グループと同様に、雇用については中心的な関心事とならなかった。その理由として、「雇用は会社の問題である」、「雇用は被災した際にすぐに必要な問題ではない」といった意見が示された。また、情報・通信網の回復に関する施策を行政へ求める傾向が見られた。

自営業者：会社員と同様に住宅や雇用に関する施策に関心が集まることを想定していたが、雇用については全く選択されず、中小企業支援や市街地整備に比較的関心が集まる結果となった。また、地域社会とのつながりが強いことから、復興協議会については、他のグループと比べて関心が高く、それゆえ行政に求める内容も具体性の高いものとなっている（この点は後段で詳述する）。

以上が回答傾向の概容であるが、以下では、「災害復興・生活再建に関する住民の認識」「災害復興・生活再建時における住民の行政に対する意識」「住民間の信頼関係と復興協議会に関する住民の認識」の三点に絞って分析を進める。

c) 災害復興・生活再建に関する住民の認識と行動

i) 災害復興・生活再建に関する認識

災害復興・生活再建に関しては、各グループの被験者がいずれも長期間荒川区に居住している（最短で10年間、最長で83年間居住）人々であることを反映し、相互に共通した認識が示された。とくに共通して抽出された問題意識は次の三点である。

第一に、災害復興に関しては住宅密集地区という下町特有の条件を反映し、いずれのグループからも交通基盤・市街地整備が災害から復興する上で不可欠である、という認識が示された。震災の際に「火災の際に消防車が通れない」、「救急車で怪我人や病人を運べない」、「物資の輸送が困難になる」ことが懸念の根拠となっている。第二に、生活を再建するうえで何より重要なものとして挙げられたものは、食と住であり、次にライフラインであった。阪神・淡路大震災や新潟中越・中越沖地震の教訓から、ライフラインの復旧に危惧を抱いているという意見が各グループの被験者から出された。第三に、いずれのグループからも、「復興とはビルが立ち並ぶことではなく、そこに住んでいる住民が日常の生活を取り戻すこと」という意見が出されており、生活再建こそが住民にとっての災害復興であるという認識がうかがえる。こうした認識が土台となって、第一、第二に指摘した問題意識が構築されていると考えられる。

他方、災害復興に関する各グループの回答が全く同一の傾向だったわけではなく、関心事としてはグループを超えて共有されているが、重点の置き方が異なっているものもあった。例えば、医療の問題が他のグループで全く話題に挙がらなかったわけではないが、特

に高齢者・主婦グループでは病院や薬といった医療面に関して強い懸念が示されている。

ii) 災害復興・生活再建に関して想定している行動

次に、住民の人々が災害復興・生活再建に関して想定している行動については、いずれのグループにおいても、復興活動の重要性については認識している反面、まだ起きていない災害からの復興にあたって具体的な行動を想起することは困難だったようである。また、全てのグループが「全てを自分たちだけで復興することはできないが、基本的には自分らでやるしかない」という認識では共通しているものの、「復興にあたって具体的に何ができるのか」という点において、各グループの属性を反映した意見が示された。

たとえば、高齢者グループの場合、体力的、経済的な観点から「住宅の再建は自分たちだけの力ではできない」として、被験者全員が自力での生活の再建や復興は極めて難しいという認識が示された。また、主婦グループでは、食糧・水・毛布・医療品の備蓄などに言及する回答が多く、生活の維持に関心を払う傾向が見られる。他方、自営業者グループは、地域社会とのつながりが深いという点では上記の2グループと同様であるものの、復興活動をどのように運営していくか、という点にまで関心が及んでいるのが印象的である。自らが所属する商店会の境界と町会の境界とが地理的に一致していないこと、復興にあたってのスキームが明確でないことなどから、「行政に復興のための計画が無ければ、自分達で復興をするにしろ、行政の指導の下で復興をするにしろ、何をすればよいのか分からない」。したがって行政は、平時から復興計画の策定、行政の命令系統の整備、復興シミュレーションの作成等をしておく必要があるとの意見が述べられた。対照的に、平日の日中は地域社会と関わりの薄い会社員グループでは、発生後に具体的なアクションを起こす（考える）とする意見が大勢を占めた。「周りの人と助け合う」、「行政に協力を要請する」、「自分も被災者になるのだから精神的にどれだけ落ち着けるか次第で、できることが変わる」などである。

d) 災害復興・生活再建における住民の行政に対する意識

i) 行政に対する住民の意識

復興において行政の果たす役割については、各グループとも、復興を進める上で住民と行政の協力関係は欠かせないという認識を共有しているという結果が得られた。以下では、各グループから出された行政に対する希望や不安、提言をもとに、各グループにおける特質的意见を抽出する。

まず、高齢者グループでは、復興活動や復興時における医療の問題などについて、行政主導の取組みを希望する意見が多く挙げられた反面、「行政は復興についてあまり考えていない」、「行政には我々の生活を再建する力はない」といった悲観的意见が散見された。行政を頼りにしつつも、現実には行政にすべてお任せというわけにはいかないであろう、という認識がうかがわれる。

これとは対照的に、主婦グループと会社員グループでは、行政に対する悲観的意见は少数であり、「行政は民間の意見を聞きながら復興を進めてほしい」（会社員グループ）、「自分たちの意見は行政にしっかりと言うが、ただ言うだけではなく、ボランティアとして手伝えることには手伝える」（主婦グループ）といった期待や協力的な意見が示された。また、

「荒川区に関しては、行政が上からの押し付けでやることはないと思う」(主婦グループ)、
「荒川区は住民の意見を聞く体制ができているから、私たちの意見が無視されることはない」(会社員グループ)、「荒川区は住民の意見と国や都の復興計画の指示の板挟みになると思うが、上手く調整してほしい」(会社員グループ)など、主婦グループと会社員グループでは、自治体に対する一定の信頼感をうかがうことができる。

自営業者グループでは、c-iiにおいて復興時の運営スキームに関心を払っていたのと同様、「被災した際に避難所がどのように機能するのか」、「復興と言っても復興計画が行政に無いのだから、当然、我々がどうすればよいのかも分からない」、「災害時における官民一体のシステムが無い」、「(都レベルの)大きい復興シミュレーションがあっても、(区レベルの)小さい復興シミュレーションが無いと、我々が復興する時に何をすべきで、どこから指示が出るのか分からない」など、ここでも行政に対して復興計画の策定と命令系統の整備、それにもとづく復興シミュレーションの準備を求める意見が出されている。これらは一方向的な注文というよりは、復興にあたってどのようなパートナーシップを行政と構築するか、という問題意識に基づくものだといえよう。

ii) 行政に希望する施策

災害復興・生活再建において被験者が必要と感じる行政施策、および、そうした行政施策に関する意見を回収するため、東京都の災害復興マニュアルに即した14項目の施策を提示し、生活再建と災害復興のそれぞれについて行政に希望する施策を選択してもらうという作業を行った。この結果、生活再建に関しては「情報・通信網」、「住宅」、「保健・医療」の3つがいずれのグループにおいても被験者の過半数以上を占め、次いで「道路・鉄道・港湾等の交通基盤」と「物価・市場」が選択されるという傾向がほぼ共通して見られた。また、災害復興に関しては、グループごとに若干のバラつきが見られるものの、都市復興に関する施策を希望する人が多かったことが指摘できる(表6～9参照)。

このように「住宅」、「保健・健康」、「情報・通信網」、「物価・市場」といった日常生活に欠かせないものが生活再建に必要な施策として選択される傾向にあり、交通基盤整備や環境基盤整備、市街地整備といった、「自分の力だけでは実現できない」都市の復興に関係するものが災害復興として選択される傾向にあることは、「自分たちでできることは自分たちで」という価値観をいずれのグループも共有していたことに鑑みれば当然の結果であるといえる。さらに、施策間の優先順位に観点を移すと、生活再建に関する施策が優先され、街の復興はその次であるという認識が全てのグループで共通していたことも、生活再建こそが住民にとっての災害復興であるという前述の分析と合致する。

e) 住民間の信頼関係と復興協議会に関する住民の認識

i) 住民間の信頼関係

復興活動を進めてゆくうえで住民間の信頼が不可欠であることは論を待たないところであるが、この点については、いずれのグループからも、荒川区は住民間のつながりが強いとする見解が多数示された。とはいえ、高齢者グループからは、以前より住民間のつながりが希薄になっていること、自営業者グループおよび主婦グループからは、若い人や会社員が町会に加入しないこと、さらにいずれのグループからも、「新住民」と言われる住民、

表6 高齢者の災害復興・生活再建に関する施策への希望

	行政による災害復興・生活再建の施策	生活再建に関する希望	災害復興に関する希望
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤	7人 (A,C,E,F,G,I,J)	8人 (A,B,C,E,F,G,H,I)
2	公園・河川等の環境基盤		6人 (B,D,G,H,I,J)
3	情報・通信網	8人 (A,B,C,D,E,F,G,H)	6人 (A,C,D,F,I,J)
4	市街地整備	2人 (F,H)	7人 (A,B,C,D,F,H,I)
5	復興のための協議会	1人 (G)	2人 (H,J)
6	住宅	10人 (A,B,C,D,E,F,G,H,I,J)	5人 (C,E,F,H,I)
7	中小企業支援		
8	観光業		1人 (B)
9	農林水産業		
10	雇用	1人 (H)	
11	保健・医療	10人 (A,B,C,D,E,F,G,H,I,J)	3人 (D,E,H)
12	福祉	7人 (A,B,D,G,H,I,J)	2人 (C,D)
13	文化・教育		1人 (J)
14	物価・市場	9人 (B,C,D,E,F,G,H,I,J)	

*14の施策の内、1～5までが都市復興に関する施策、6が住宅復興に関する施策、7～10が産業復興に関する施策、11～14がくらしの復興に関する施策である。以下、表7,8,9も同じ。

表7 自営業者の災害復興・生活再建に関する施策への希望

	行政による災害復興・生活再建の施策	生活再建に関する希望	災害復興に関する希望
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤	7人 (A,B,C,D,E,F,G)	8人 (A,B,C,D,E,F,G,H)
2	公園・河川等の環境基盤	2人 (B,H)	4人 (A,B,C,H)
3	情報・通信網	7人 (A,B,C,D,E,G,H)	5人 (B,D,E,F,G)
4	市街地整備	1人 (G)	5人 (A,C,E,G,H)
5	復興のための協議会	3人 (A,E,H)	4人 (A,D,F,H)
6	住宅	5人 (A,C,D,E,H)	2人 (D,H)
7	中小企業支援	3人 (F,G,H)	4人 (A,C,E,G)
8	観光業		1人 (B)
9	農林水産業		1人 (C)
10	雇用		
11	保健・医療	6人 (A,B,D,E,F,G)	5人 (B,C,D,G,H)
12	福祉	1人 (B)	1人 (B)
13	文化・教育		
14	物価・市場	2人 (C,H)	2人 (A,E)

表8 主婦の災害復興・生活再建に関する施策への希望

	行政による災害復興・生活再建の施策	生活再建に関する希望	災害復興に関する希望
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤	4人 (B,C,F,I)	9人 (A,B,C,D,E,F,G,H,I)
2	公園・河川等の環境基盤		3人 (A,B,H)
3	情報・通信網	8人 (A,B,C,D,E,F,G,H)	3人 (F,G,I)
4	市街地整備	2人 (A,G)	7人 (A,B,C,D,E,H,I)
5	復興のための協議会	2人 (B,C)	6人 (C,D,E,F,G,H)
6	住宅	8人 (A,B,D,E,F,G,H,I)	2人 (A,F)
7	中小企業支援		4人 (B,C,H,I)
8	観光業		
9	農林水産業		
10	雇用	1人 (F)	1人 (E)
11	保健・医療	7人 (A,B,C,D,E,H,I)	2人 (F,G)
12	福祉	4人 (A,B,C,E)	3人 (D,F,G)
13	文化・教育	2人 (G,H)	2人 (D,I)
14	物価・市場	6人 (D,E,F,G,H,I)	3人 (A,B,C)

表9 会社員の災害復興・生活再建に関する施策への希望

	行政による災害復興・生活再建の施策	生活再建に関する希望	災害復興に関する希望
1	道路・鉄道・港湾等の交通基盤	4人 (C,D,E,G)	7人 (A,B,C,D,F,G,H)
2	公園・河川等の環境基盤		4人 (D,E,F,H)
3	情報・通信網	7人 (B,C,D,E,F,G,H)	3人 (A,C,G)
4	市街地整備	1人 (B)	3人 (A,E,H)
5	復興のための協議会	1人 (F)	2人 (E,F)
6	住宅	8人 (A,B,C,D,E,F,G,H)	3人 (A,C,G)
7	中小企業支援		3人 (B,D,H)
8	観光業		1人 (B)
9	農林水産業		1人 (C)
10	雇用	2人 (A,H)	4人 (B,D,E,F)
11	保健・医療	8人 (A,B,C,D,E,F,G,H)	2人 (C,G)
12	福祉	2人 (A,F)	4人 (B,E,G,H)
13	文化・教育		3人 (D,E,F)
14	物価・市場	6人 (A,C,D,E,G,H)	2人 (B,C)

すなわち再開発地区やマンションで暮らしている人達は町会とのつながりが希薄であることなどが指摘されており、下町の気風が残る地域においても旧住民と新住民（もしくは中

高齢層と若年層)との間に認識のギャップがあることが確認された。

こうした新旧住民間のギャップについては、「集団住宅は集団住宅でまとまっているし、集団住宅の代表者は町会に入っている」(主婦グループ)、「町会に入っていないくても、被災したらさすがにみんな町会に協力をする」(会社員グループ)という楽観的な意見もあるが、「若い人はサラリーマンなので日中は町にいない、これで住民間の協力を構築するのは難しい」(自営業者グループ)とする指摘もあり、復興時における諸活動を円滑に進めるうえで懸念材料であることは事実である。新住民の側においても「マンション住民の中でどこまで協力できるか不安だ」(会社員グループ、マンション居住)とする懸念が示されており、地域社会と新旧住民を結びつける枠組みをどのように構築しうるかが、今後の重要な課題である。

ii) 復興協議会に対する認識

最後に、復興協議会についての住民意識を分析するため、今回のFGIでは被験者に「東京都の震災復興マニュアルに即して住民間で復興協議会を作る場合、そもそも協議会を作ることが可能か」、「協議会に参加したいか」とする質問を行っている。

これらの質問のうち、「協議会に参加したいか」という質問については、グループ間で明確な差異はみられず、いずれのグループにおいても、進んで参加すべきとする積極的参加を志向する被験者と、健康面や自らの被災度合いについての不安はあるがやむを得ず参加するという消極的参加を志向する被験者に分かれた。

これに対し、グループ間で意見が明確に分かれたのが、「復興協議会を作ることが可能か」という質問に対する回答である。

地域社会、とくに町会の役割に期待する回答が多かったのが会社員グループである。「町会のリーダーが上に立つ方が、意見がまとまりやすい」、「リーダーは我々の意見も汲み取りながら、住民の最大多數のニーズに復興の希望を調整してくれるだろう」という意見に代表されるように、町会と町会のリーダーが、平時から引き続き、復興協議会と協議会の旗振り役になることが期待されているのである。

主婦グループでは協議会を作ることが可能だろうという認識で一致したが、協議会で意見をまとめることができるかという質問については、可能とする見解と、難しいとする見解がそれぞれ出されている。「町会の防災意識が普段からの防災対策で高められているから」、「町会に若い人を取り入れているから」意見調整は可能、という見解と、「協議会を引っ張っていける人がいない」、「若い人は防災に関心がなく、協議会に参加しないのでは」という懸念から意見調整困難とする見解に割れたかたちになっている。

高齢者グループは、前述の通り住民間のつながりが希薄になっていること、復興時には自分達の生活の再建に手一杯の状態であると考えられることなどを理由に、復興協議会を作るのは難しいとする意見が示されている。また、高齢者グループでは日常的に町内の活動に携わっている被験者が多く、意見調整の難しさについて実感していることから、協議会へ参加することになっても意見調整役にはなりたくない、との意見が出されている点が特徴的である。

最も復興協議会の設置について、具体性のある問題意識を提示したのが自営業者グループである。復興協議会を作る主体は町会なのか、商店会として協議会を設置することは可

能なのか、また、荒川区では商店会は産業経済部、町会は区民生活部がそれぞれ窓口となっているが、復興時には商店会と町会、区等との意見調整はどのようになされるのか、といった点に関心が集まった。

なお、東京都の震災復興マニュアルでは、住民間で復興協議会が作れなかった場合、もしくは、協議会で作られた復興のための意見や計画を住民が共有できなかった場合、行政主導の復興が行われることになっていることから、行政主導による復興についても質問している。いずれのグループにおいても、行政主導の復興について否定的な見解は見られなかったが、まずは復興計画を行政側が示したうえで、住民との意見調整をしてほしいとする意見が共通して出されている。復興協議会が結成されなかった場合においても、住民側の意見を取り入れる方策についても検討する必要があることを示唆する結果であるといえよう。

2) わが国における行政対応に関する調査—地域復興協議会と復興都市計画—

a) 目的

復興時において住民と行政は、罹災証明の発行時や避難所や仮設住宅に関する諸活動など様々な場面で接点をもつことになるが、復興の在り方について住民と行政との間で意思の疎通を行う際に重要な接点となるのは復興協議会である。そこで本研究では、住民意識についての FGI 調査に加えて、過去における協議会の事例および東京都震災復興マニュアルにおける地域復興協議会の役割、さらにサンプル地区である荒川区の協力を得て、復興協議会に関する諸制度の整備状況について調査を実施した。

b) 震災後の神戸市における被災地指定とまちづくり協議会

神戸市では、1995年（平成7年）2月16日に施行された震災復興緊急整備条例により被災地の地域指定が行われた。「震災復興事業等との整合性を図りつつ、甚大な被害を被った市街地のうち、災害に強い街づくりを進める必要性のある区域を震災復興促進区域」（神戸市震災復興緊急整備条例第7条第1項）とし、震災復興促進区域のうち、「建築物の集中的倒壊及び面的焼失その他の甚大な被害を被った地域であり、かつ、災害に強い街づくりの観点から緊急的及び重点的に都市機能の再生、住宅の供給、都市基盤の整備その他の市街地整備を促進すべき地域を、整備目標を定めることにより、重点復興地域」（神戸市震災復興緊急整備条例第7条第2項）とした。重点復興地域については、「具体的に①都市計画事業区域、②①の区域周辺で特に被害が大きく一体的整備を必要とする地域、③震災前から地域住民によるまちづくり協議会などの活動がある地域、④震災前からの再開発方針等の計画で副都心をはじめとする整備拠点として位置づけられている地域が対象となった」¹⁾。この重点復興地域の中でも何らかの法定事業（都市計画事業）が実施される区域は「黒地地区」と呼ばれ、重点復興地域のうち都市計画事業区域を除く地域は「灰色地域」、その他の震災復興促進区域は「白地地域」と呼ばれている。重点復興地域は、震災復興促進区域の2割程度である。

震災後、神戸市では数多くのまちづくり協議会が結成されたが、神戸市では震災前からまちづくり協議会に関しての条例として、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が1981年（昭和56年）12月23日から施行されている。この条例によれば、①地

区住民等の大多数により設置されていると認められるもの、②その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずる者であるもの、③その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの、の3点を満たした協議会は神戸市から認定を受けたまちづくり協議会ということになる。認定を受けると、市から活動助成金の支給や、アドバイザーやコンサルタントの派遣等がなされる。黒地、灰色、白地それぞれのまちづくり協議会の立ち上がりをみていく。

重点復興地域である黒地地区と灰色地域は、前述の通り、都市計画事業区域またはその周辺地域、震災前から再開発が検討されていた地域、震災前からまちづくり協議会等の活動がある地域であったことから、協議会がない地域でも行政側からのまちづくり協議会の設立要望も強く、協議会結成に向け比較的早くから動き出している。以下、黒地、灰色、白地におけるまちづくり協議会の立ち上がりの事例である²⁾。重点復興地域であり、都市計画事業が行われる黒地地区では、都市計画の住民合意の必要性もあり、全ての地区でまちづくり協議会が結成されている。

- ・主婦たちの呼びかけで区画整理事業を勉強する会が開かれ、1995年2月23日から計画見直しを求める署名運動を開始、1995年2月24日に住民集会が開かれ協議会を結成(森南地区)
- ・商店街の人々で1995年2月20日に「まちづくりを考える会」を結成、5月には「神戸市に対してモノ申す会」を開催し、市との質疑を重ね、8月～9月にかけて考える会をベースに協議会が結成(六甲道駅北地区)
- ・1995年3月26日に住民大会を開き、自治会役員を中心に協議会を結成(六甲道駅西地区)
- ・地域に残っていた50世帯と神戸大学支援チームが1995年3月21日からワークショップを開始し、6月になって協議会が誕生(六甲道駅南地区)
- ・火災保険の支払いを求める運動が始まり、1995年2月17日に「火災保険会社を糾弾する会」が結成、これが母体となって3月4日に復興委員会が結成し、それが発展して5月7日に協議会が結成(松本地区)
- ・戦後からの古い住宅、長屋が密集した地域で白地地区であったが、1995年3月21日に復興勉強会を開き、4月22日に協議会を結成。重点復興地域として追加指定を申請、1996年1月17日認定(湊川1・2丁目地区)

灰色地域では、震災前からまちづくり協議会が活動している地域も多い。しかし、黒地地区における、土地の売却時における5,000万円までの控除や、土地の交換が無税である等の優遇策はなく、「住民自ら共同化などの取り組みを進めないことには、公的支援や補助もないため、実態としては限りなく白地区域に近い状況」³⁾という声もあった。

- ・1990年に協議会を発足させ、1993年には市にまちづくり案を提案する段階まで進んでいた。震災後、1995年5月に震災復興委員会を発足させ、まちづくり協定を見直し(深江地区)
- ・1990年にまちづくり委員会を発足させ、1994年にはまちづくり協定を検討する段階まで進んでいた。1995年8月に総会を開き、協定案を再検討(新在家南地区)
- ・1990年から味泥下町活性化委員会が結成。1995年2月14日に委員会を「味泥復興委員会」に切り替え(味泥地区)

- ・公害追放運動から始まり、78年にはまちづくり検討会議が結成。1981年に神戸市の条例に基づく協議会として認定された（第1号）。震災後、神戸市からの都市計画事業地区（黒地地区）の指定を返上、住民主体のまちづくりを推進（真野地区）

白地区域は「白地という言葉の印象から、行政の施策が全く適用されていないかのような誤解を与えているが、まちづくり協議会等に対する支援施策については、重点復興地域と何ら変わりはない」⁴⁾。以下は1997年3月までの白地地区でのまちづくり協議会の動きである。

- ・ボランティアが先導して協議会の結成へ動き出しているが、未発足（魚崎地区、住吉地区）
- ・1995年5月から商店会が中心となって研究会を開催、1996年1月17日に協議会を結成（トアロード）
- ・1995年3月に戦後まもなく計画決定していた都市計画道路3本の事業化が発表され、それに意見するような形で協議会が結成される（西須磨地区）

上記の事例から明らかなように、都市計画事業が行われる黒地地区では協議会結成に向け、比較的早くから動き出しているが、都市計画事業の合意までに時間もかかったところが多くみられた。復興区画整理事業の計画決定第1号は、1995年11月30日に事業計画が決定された鷹取東第1地区であったが、復興区画整理事業の2番目の着工は六甲道駅西地区であり、時期は1996年12月であり、計画決定、着工に時間のかかるケースも多かった。白地区域では、湊川1・2丁目地区のように、住民らが協議会を結成し、重点復興地域に認定されるケースも存在するが、基本的に住民の自力再建に任されているため、「まちづくり協議会の結成が難しく、住宅の再建はある程度に到達すると停滞し、解体後の空地が放置状態になるなど、『白地問題』として憂慮される」⁵⁾というようなことがあった。

c) 東京都震災復興マニュアルからみる地域復興協議会

2003年（平成15年）に策定された東京都震災復興マニュアルでは、阪神・淡路大震災での復興プロセスを参考にした復興プランが立てられている。復興の基本目標として、協働と連帯による「安全・安心なまち」「にぎわいのある首都東京」の再建が挙げられている。復興の全体像としては①地域力を活かした住民と行政の連携による復興を進めること、②被災状況に応じた多様な事業の適用による復興を進めること、③時限的市街地形成など、適切な規制と誘導による迅速な復興を進めることの3つがある。地域住民の復興への合意形成を図るためには、地域ごとの復興のあり方を協議する住民組織が不可欠であり、ここでは「地域復興協議会」がその役割を担うとされている。

復興プロセスとしては、まず、震災発生後1週間から1ヶ月以内に家屋被害状況調査が実施され、その結果を踏まえて1ヶ月以内を目途として、区市町村が復興対象地区を設定し、公表するとされている。復興対象地区には3つの地区があり、図7のように区別がなされている。

震災復興マニュアルにおいても阪神・淡路大震災時の黒地、灰色、白地と類似した区分がある。阪神・淡路大震災での神戸市では、前項の通り、震災復興促進区域と重点復興地域の指定がなされていたが、白地区域においても「黒地地区に勝るとも劣らない甚大な被

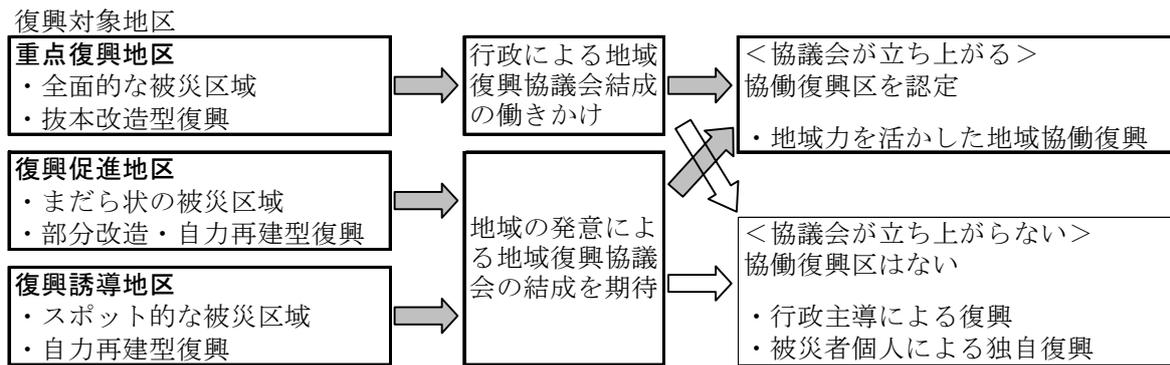


図7 復興対象地区と地域復興協議会

(出展) 東京都：東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編、p.46、2003。

害を被っている」6)のような状況があったのに対して、ここでは被災状況に応じて区分がなされている。復興対象地区のうち、重点復興地区については、行政としても計画的な復興地域づくりの必要性が最も高い地区であり、被災住民に対して行政から地域復興協議会の結成を強く働きかけていくとされている。復興促進地区及び復興誘導地区についても、被災住民の発意により地域復興協議会が結成されることを期待するとしている。地域復興協議会が住民主体の復興地域づくりを進めていく地域を、復興対象地区とは別に、「協働復興区」として認定するとしている。もし、地域復興協議会が立ち上がらず、地域住民で復興への考え方が共有できないような場合には、行政主導による復興事業や、被災者個人による独自復興が行われることとなる。神戸市の例では、行政からの働きかけの少ない白地区域では、黒地地区と比べて、まちづくり協議会結成までの時間が長いことや、そもそもまちづくり協議会が結成されない地区も多いことから、東京都においても都市計画事業の係ってこない地域では、地域復興協議会の結成については困難が予想される。

では、東京都震災復興マニュアルにおいては地域復興協議会に対して、どのような行政支援を計画しているのかみていくこととする。地域復興協議会への支援としては、①条例等の設定による地域復興協議会の設立支援、②地域復興協議会が活動する場の確保や設備・備品についての支援、③様々な分野の専門家等の支援も得ながら、地域住民の復興に向けた活動を支援、の3点が挙げられており、具体的には以下のような施策が検討されている。地域復興協議会及び協働復興区を位置づける区市町村条例の制定支援については、①「東京都震災対策条例」に地域の復興組織に対する東京都の責務を規定、②地域復興協議会の組織、責務、活動内容や地域復興協議会の活動に対する行政の支援、協働復興区の認定、などを規定した「モデル条例」を作成、という2つの施策がある。地域復興組織に対する東京都の責務については、東京都震災対策条例第58条に「知事は、区市町村が行う復興市民組織（地域協働復興に関する活動を行う市民組織をいう。以下同じ。）の育成に対し、支援及び協力をを行い、その充実が図られるよう努めなければならない。2 知事は、地域協働復興に関する活動の円滑な実施を確保するため、区市町村と連携を図りつつ、協力して、復興市民組織に対し、情報の提供、相談体制の充実、資器材の提供等必要な支援を行うよう努めなければならない。」という条項が設けられている。地域復興協議会の活動を支援する仕組みの整備については、①専門家派遣制度、情報提供・相談体制の充実、②民間団体や専門職能団体等との支援協定の締結、③地域復興活動に必要な設備機器や施設

の貸与である。また、地域復興協議会に対する東京都、区市町村等及び関連団体等の相互連携による支援の枠組みは図8の通りである。この図から明らかなように、住民達で組織された地域復興協議会は基本的には基礎自治体である区市町村と協議を行う関係にあり、地域復興協議会については区市町村の条例がこれを定める。そこで次項では、FGIを行った荒川区の状況をみていくこととする。

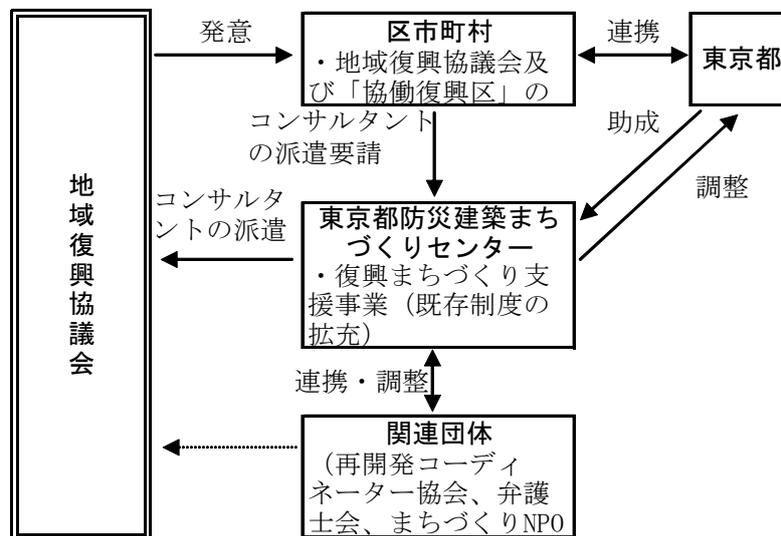


図8 地域復興協議会の活動支援の枠組み

(出展) 東京都：東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編、p.30、2003。

d) 荒川区における地域復興協議会

まず被災地の復興対象地区指定についてであるが、2001年（平成13年）10月23日に制定（2004年（平成14年）1月1日施行）された「荒川区震災等による被災市街地復興条例」にその規定がある。その復興対象区の指定基準については、2001年（平成13年）12月28日に制定（2004年（平成14年）1月1日施行）された「荒川区震災等による被災市街地復興条例施行規則」にて定められており、表10の通りである。ここでの『大被害地区』とは、被害度（一の街区における全家屋棟数に占める全壊家屋と半壊家屋とを合算した棟数の割合の百分比をいう。以下同じ。）がおおむね80パーセント以上の街区が連担し、かつ、当該面積が1ヘクタール以上である地区をいい、『中被害地区』とは、大被害地区に該当しない地区であって、分布図（被害度を住宅案内図等に表示したものをいう。以下同じ。）において被害度がおおむね50パーセント以上の街区が連担し、かつ、当該面積が1ヘクタール以上である地区をいい、『小被害地区』とは、大被害地区及び中被害地区に該当しない地区であって、分布図において部分的な被害が見られる街区が連担し、かつ、当該面積が1ヘクタール以上である地区」（荒川区震災等による被災市街地復興条例施行規則備考）とされている。

次に地域復興協議会については、平時におけるまちづくり協議会の設立に関するものを含め、地域復興協議会について規定した条例や規則はこれまでのところ制定されていないものの、現在、平成10年度地域防災計画を改定している。平成20年10月頃に改定予定の最新の地域防災計画では復興に関する項目が追加されるようである。

表 10 復興対象地区指定基準

重点復興地区	未整備地区であって大被害地区であるもの
復興促進地区	未整備地区であって中被害地区であるもの並びに整備済みの地区であって大被害地区又は中被害地区であるもの
復興誘導地区	小被害地区であるもの

(出展) 荒川区：荒川区震災等による被災市街地復興条例施行規則別表、2003。

東京都震災復興マニュアルでは、地域復興協議会の形成について「町会・自治会・まちづくり協議会のような地域づくり組織や自主防災組織など、平常時の地域活動の状況に応じ様々な団体・組織が中心となる」と記されているが、FGI の際には、「荒川区では商店会は産業経済部、町会は区民生活部というように、役所の担当部署も違うし、町会と商店会の力関係」や、「町の町会と、一連の商店街の商店会との地域区分の違い」から、実際にはどこが中心となって地域復興協議会を結成したらいいのかという疑問も出ていた。荒川区では「荒川区近隣まちづくり推進制度」という制度があり、老朽木造家屋の建替えを促進することにより、震災による被害を減らすための試みがなされている。この制度は向こう三軒両隣程度の規模からの協調建替えについて支援する制度であり、まちづくり協議会を立ち上げて、地域住民でまちづくりを行うというような制度ではないが、こうした活動の積み重ねが住民間および住民行政間の信頼関係やパートナーシップの強化につながる。下町気質の残る荒川区は、FGI を実施した際にも地域住民同士の繋がりが強いように感じたが、震災後における地域復興協議会の設立をできるだけ容易にするには、こうした仕組みをさらに整備、強化してゆく必要がある。

3)行政対応に関する分析

a)目的及び方法

復興・生活再建過程の最適化を進めるうえでは、自治体の対応の在り方について分析することは有益であると考えられる。そこで、本年度は、自治体の現状分析と課題の抽出を行うことを目的として、復興時における荒川区における対応の在り方を分析することを試みた。

具体的には、「荒川区地域防災計画」において同区の各地域の丁目ごとに示されている「地域危険度」⁷⁾、および、区内各地域の避難施設をGISに入力することにより分析を行った。

b)GISによる分析

荒川区地域防災計画にもとづき、「建物危険度」「火災危険度」「人的危険度」「避難危険度」をGISに入力した結果は、図9～12に示すとおりである。また、図13は区内各地域における避難施設の分布を示している。

なお、それぞれの危険度の概要については、次のとおりである。

- ・建物危険度：地震動によって建物が壊れたり傾いたりする危険性の度合いを評価したものの。
- ・火災危険度：地震による出火の起こりやすさと、それによって建物がどのくらい燃えるかを計算して火災の危険性の度合いを評価したものの。
- ・人的危険度：振動によって人間がさらされる危険性の度合いを評価したものの。

- ・避難危険度：地震火災によって避難が必要な場合に、避難場所に到達するまでの間にさらされる危険性の度合いを評価したもの⁸⁾。

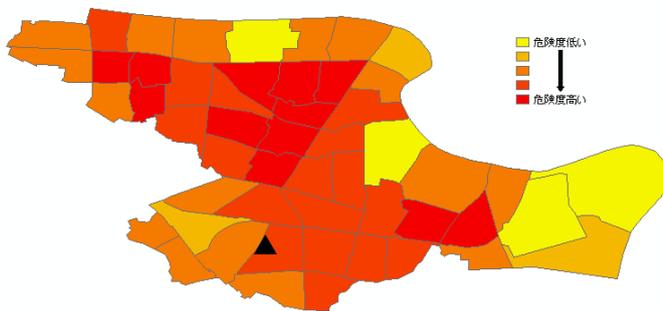


図9 建物危険度

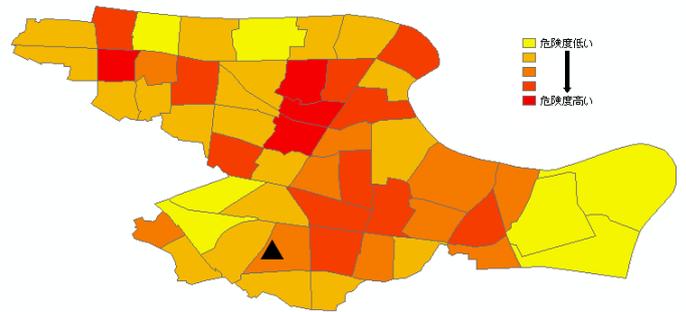


図10 火災危険度

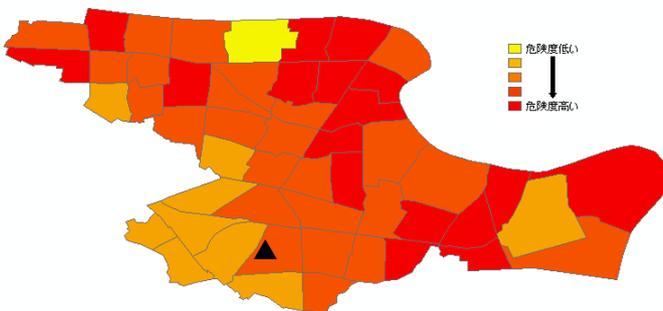


図11 人的危険度

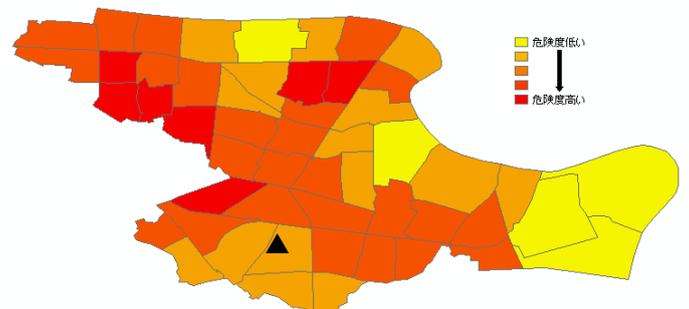


図12 避難危険度

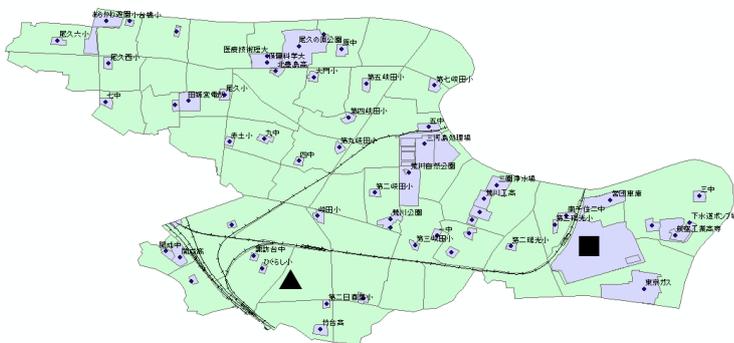


図13 荒川区内における主要な避難所および隅田川駅

上記のグレーディング結果及び避難所の設置状況から、少なくとも次の二点を指摘することができる。第一に、区の南部（西日暮里、日暮里、東日暮里、図9～13の▲付近）は、他の地域と比べて危険度が際立って高い地域ではないが、区内に広域避難所がない。このため、現状では、隣区である台東区の谷中墓地及び上野公園が広域避難所として指定されている。長期にわたる復興事業を進める際においては、区外へ避難している区民との連絡体制をいかに構築するかが課題として浮上してくることが考えられる。

また第二に、荒川区の東部に位置する貨物専用の駅であるJR隅田川駅（図13の■付近）は、現在までのところ広域避難所としては指定されていないが、きわめて広域にわたって

いる。これまで、段階的に宅地化が進められてきているという経緯に鑑みても、貨物駅としての稼働率をもとに余剰地を見出すことができるのではないかと考えられる。平時からJR 東日本、JR 貨物と協議を行い、復興活動時においては援助物資等の集配基地として、あるいは、仮設住宅・店舗等の設置候補地として活用することなどを都市復興基本計画などに盛り込めるよう、共同で検討を進めるべきであろう。

4) 海外における官民協力—ハリケーン・カトリーナ災害からの災害復興—

a) 目的及び調査体制

本研究では、災害復興における行政対応と住民の関係に関する事例調査の一環として、目下、ハリケーン・カトリーナによる被害からの復興過程にあるニューオーリンズを中心に現地調査を実施した。なかでも本調査では、ニューオーリンズ市における住宅復興の問題を中心に、復興過程における官民協力について調査を実施している。

カトリーナ災害における復興策は、アメリカにおける災害対応の大きな問題としてメディアで報じられ、市民からも批判の対象とされてきている。洪水と暴風により多くの市民が住む場所を失い、長期間に渡り避難生活を余儀なくされ災害発生から約2年半が経過した現在でも、一番被害が深刻であったニューオーリンズ市内やその周辺部の至るところに仮設住宅用のトレーラー・ハウスが設置されており、被災後放置されたままの建物も多く見受けられる。現地では、災害からの復興の現状を調査するとともに、自治体職員および民間団体メンバー等へのヒアリングを実施した。

調査日程、調査対象者等は以下のとおり。

調査者：佐々木一如 明治大学危機管理研究センター 研究員

調査日程：2007年9月1日～9月9日

調査対象者：坂戸勝 在ニューオーリンズ日本国総領事館総領事（在ニューオーリンズ日本国総領事館にて）

Cody, David M. ニューオーリンズ市復興管理室職員（在ニューオーリンズ日本国総領事館にて）

Harrell, Byron バプティスト・コミュニティ・ミニストリー代表（Baptist Community Ministries オフィスにて）

Kegel, Mart UNITY New Orleans 事務局長（UNITY 事務所にて）

b) 住宅の復旧における官民の役割

住宅の復旧は、被災地域の復興において重要な課題である。コミュニティの復興において公共交通や電気、水道などインフラ、ライフラインの復旧は経済活動の再開に不可欠である。しかし、十分な住宅政策が実行されなければ、その経済活動における商品やサービスを提供する人々や、消費者は戻ってこない。その点で、住宅復旧においては、単に事業主や管理職、専門家のための住宅供給だけではなく、生産労働者やサービス労働者などへの住宅提供をいかに行うかがカギとなる。

アメリカにおける災害時の住宅復旧は、基本的には民間市場に委ねられており、政府部門は積極的に関与してこなかった。連邦政府や州政府による支援の原則は、被災者が保険

や募金など民間部門から得る支援を補う「セーフティー・ネット」を提供するにとどまる。連邦政府レベルにおける住宅復旧の主管庁は、国土安全保障章および、その部局である連邦緊急事態管理庁である。これは、2001年9月11日に発生した同時多発テロへの後に作成された、国家対応計画（National Response Plan）によって定められている。住宅復旧に関する資金プログラムは、各省庁により実施されているが、FEMAが各プログラム間の調整などを行っている。基礎自治体は、連邦政府資金を用いて、被災者支援を行うのが通例となっている。

しかしながら カトリナ及びリタによる被害の特徴は、その規模の大きさと共に、被災者多くが社会的・経済的に不安定な階層に属しており、自主努力による復旧には限界があった。低所得者層における復興の遅れの深刻化を受けて、ルイジアナ州では、ブランコ知事の主導のもと2006年に、CDBGを利用した新たな助成事業、「The Road Home」プログラムを策定した。同プログラムは、①ハリケーンの被害を受けた住宅所有者への支援、②低所得者向けの住宅（Affordable Housing）の修繕・再建および、収入レベルが異なる階層が混在する住宅（Mixed-income housing）の開発支援という2つの目標を掲げている。対象となる被災者は、ハリケーン・カトリナおよびリタにて被害を受けた住宅所有者に限定される。2006年6月に州議会と連邦政府の承認を得て、2006年10月からプログラムが始動し、州政府の復興局（The Louisiana Recovery Authority：以下、LRA）と、コミュニティ開発室（Louisiana Office of Community Development）が所管し、実際の運営は民間企業に委託されている。

カトリナ及びリタに関する復興事業は、申請者が膨大であったことや被災状況の評価に時間を要したことなどにより、全般的に事業運営に遅れを見せた。2007年2月時点では、メキシコ湾岸地域に対する災害復興用資金1100億ドルに対し、実際に支出されているのは約半分の528億ドルという状況であった。2007年3月には、ルイジアナ州ブランコ知事（当時）は同年10月に実施予定の知事選挙に立候補しないことを表明した。同知事に対する支持率は被災後低迷し続けており、再選が困難な状況であった。カトリナ及びリタによる被害への対策が成果を挙げなかったことにより、市民の不満が高まったことが不人気の主な要因となった。その後、審査業務の迅速化などが計られ、Road Homeプログラムへの申請は、一部のサービスを除き、2007年7月31日で締め切られた。申請総数は最終的に18万件を越え、2008年1月までに約9万人の申請者が補助金を受給している。このプログラムによる現在の受給額の平均は6万1,387ドルとなっており、この額は昨年8月と比べ約7千ドル、昨年1月と比べ約1万7千ドルの減少となっている。支給額平均の減少は、同プログラムが予算不足に陥っていることに大きく影響しているとみられる。

c) 復興事業における課題

復興事業は、無秩序ともいえる混乱は脱したものの、未だに多くの被災者が避難施設や仮設住宅にとどまっている。支援プログラムが比較的充実している住宅所有者と比べ、賃貸住宅に居住していた市民は十分な支援が得られないケースが多く発生している。特に、低所得者層における賃貸住宅居住者の状況は深刻であり、災害後の住宅不足により家賃が高騰し、ホームレス状態に陥ってしまうものも発生している。このような住民に対する援

助は、市民活動団体を中心として進められている。行政組織は、既存の支援プログラムの運営に資源の大半を費やし、プログラムの枠組みの外にいる被災者までは手が回らない状況であり、民間部門の支援が不可欠となっている。

ニューオリンズやその周辺地域では、ハリケーンによる被害が発生する以前から、社会的な問題を抱えており、それが被害を大きくし、復興を困難なものとした背景がある。学校教育や経済構造の改革など、カトリーナが顕在化させた課題には、長期的に継続した取り組みが必要となり、今後はより一層の官民連携が必要となるであろう。

(c) 結論ならびに今後の課題

1) 結論

FGIによる住民意識の分析、および、国内外における過去の行政対応の事例分析を通じて把握できた知見および問題群をまとめると次のようになる。

第一に、住民意識の分析においては、高齢者グループでは、自助に限界があることから、行政に対する期待と不安が示されたが、その他の住民グループでは、復興時における行動を想定するとき、自らの生活再建については自助を中心に考えていることが示唆された。これは個人レベルにおいては、日常生活の回復に重点を置いて復興をとらえており、都市機能の回復などは行政の役割であるという認識につながるものである。その行政（基礎自治体）に対して、大半のグループでは、一定の信頼感を寄せている点は興味深い事実であり、復興活動を円滑に進めるうえではプラスの要素である。今後、こうした傾向がサンプル地区以外でも見られるか否かについてはさらに調査を進める必要がある。こうした行政に対する信頼感に比して、日常的に町会等と接触する頻度の低い層（新住民層）については、各グループから懸念が示された。被災すれば新住民も町会に協力すると想定する楽観的な意見が出された反面、こうした平時における住民間の温度差について住民自身が問題意識を強く抱いていることを認識させる発言が目立ったが、この点についても、今後さらに対象地域を広げて実態を調査する必要がある。

第二に、地域復興協議会と復興都市計画に関する事例調査においては、平時から住民間の結びつきが強い地域ほどスムーズに復興に関する協議会が設置され、再建が進みやすいことが示された。FGIにおいて新旧住民間で温度差があったことに鑑みれば、復興協議会に関する諸制度の整備に併せて、平時から住民意識のギャップを埋める枠組みを構築してゆく必要がある。また、FGIでは4つのグループの中で、自営業者グループが復興時における住民行動を最も具体的に想定した回答を行っている。地域社会との結びつきが強く、問題意識も高い自営業者は、町会とは地理的区分の異なる商店会に属している。復興協議会の設置にあたっては、おそらく町会を基本単位とすることが想定される。それゆえ復興時における町会とその他の諸団体およびその所管課の連携スキーム（タテ割り緩和方策）を想定・構築しておくことが、復興をより充実させ、より円滑に進めることにつながる可能性が高い。

第三に、ハリケーン・カトリーナ被害からの復興に関する海外調査においては、住宅所有者とそれ以外の住民、とくに低所得者層との間で生活再建の度合いに格差が生じていることが指摘された。加えて、被災後に州による新たな支援策（Road Home プログラム）が実施されたものの、既存のプログラムの実施に行政資源が投下され、プログラムの範疇

外の住民に対しては民間部門による支援が不可欠になっていることが報告された。わが国とは基本的な制度が異なるとはいえ、わが国においても、復興時における官民連携の枠組みについては、今後さらに検討、整備してゆく必要がある。

最後に、本年度の試行的調査結果に基づき、災害復興及び生活再建の最適化を図るための仮説的な理論枠組みを図 14 のように示す。

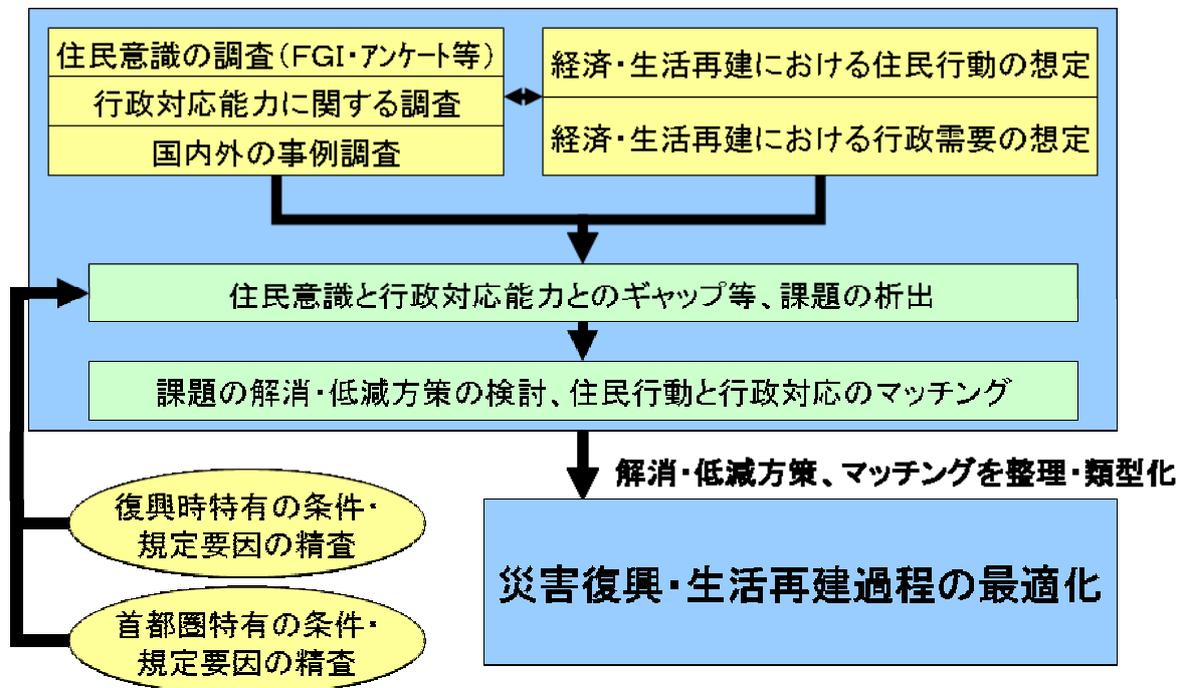


図 14 最適な復興実施に関する仮説的理論枠組み

この図（図 14）の意味するところは、第一に、本年度実施したような住民意識、行政、国内外の事例調査に基づき、住民行動、行政需要を想定するとともに、想定結果からあらためて調査を実施すること、第二にそうした反復的な調査結果を積み重ねるなかで住民意識と行政対応能力とのギャップ等、復興上の課題を析出してゆくこと、第三に、第二の課題の析出にあわせて復興時及び首都圏特有の条件、規定要因を精査し、復興上の課題をより鮮明にしてゆくこと、第四に析出された諸課題について解消・低減方策を検討し、住民行動と行政対応のマッチングを図ること、最後にそうした解消・低減方策を政策課題・政策分野ごとに整理・類型化を進めることによって、災害復興・生活再建過程の最適化にむけて理論化をすすめてゆく、ということである。

本年度は、いわば第一と第二に挙げた内容をもとに、住民・自治体間における課題・問題群を析出したことになり、次年度以降においては、こうした枠組みを念頭に研究を進めてゆくものである。ただし、上記の枠組みにおいては、首都圏特有の復興条件・規定要因をいかに析出するかといった技術的に困難な問題も控えている。今後、研究を進めるなかで、より精緻かつ現実的な枠組みへと改善してゆく必要がある。

2) 本年度における達成状況、課題と対策

本年度の研究上の目標は、総合的な社会復興プロセスの最適化に資する理論の具体化に

向け、復興についての住民側のニーズおよび行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いとの適合度・ギャップに関する課題・問題群を把握することにあつた。この点において、本年度の成果は、首都直下型の震災から復興するにあたって留意すべき課題を掘り起こし、これを整理しえたということから、所期の目標を概ね達成することができたと認識する。

ただし、そのことが本年度の研究において研究上の課題が全くなかったことを意味するものではない。本年度における研究上の課題は次の二つに大別することができる。

その第一は、研究手法上の限界に基づく課題である。サンプル地区において住民意識を分析する際に採用したFGIは、元来、研究事象の当事者から意見を回収し、問題を掘り起こし、課題を発見することに焦点をあてた研究手法である。それゆえ、限定された人数の被験者からインタビュー形式で回答を回収するため、一般の統計分析・解析とは異なり、その結果を直ちに一般化することは適切ではないという限界がある。

第二の研究上の課題は地域的な偏りに関する課題である。本調査研究では、サンプル地区として荒川区を選定し、また、文献調査では主に阪神地区と荒川区、海外調査ではニューオリンズを中心に調査を実施したが、これらはいずれも各地点を調査したに過ぎず、面的な広がりには欠けている。首都直下型地震からの復興の在り方を追求していくうえでは、とくに首都圏におけるデータの収集、首都圏特有の事情に即した分析が必要であろう。

第三は、行政対応の分析において生じた問題である。本年度の研究（業務計画書）においては、避難所といった施設設備の状況のみならず、行政の組織的対応及び行政内の意思伝達システムについてもGISを用いて分析を進めることを想定していた。しかし、これら復興時における行政の組織的対応、意思伝達システムについて、地域（町丁目）ごとのグレーディングを行うという所期の目標を達成することは困難であった。その最大の要因は、意思伝達システムを含め復興時における行政の組織的対応の具体的内容こそが、本研究で最終的に示すべき総合的な社会復興のプロセスの一部を構成していたことによるものである。つまり、研究初年度の段階において、最終年度までに明らかにすべき内容の一部を所与のものとしていたという点に、本研究の設計段階における問題があった。それゆえ、行政内の意思伝達システムを含めた行政の組織的対応の在り方については、次年度以降、住民と自治体の間における課題・問題群を析出するなかで明確化してゆくべき性格のものであると考える。

他方、第三に挙げた課題を除き、上記の研究上の課題は、本年度の研究上の目標である「復興上の課題・問題群の掘り起こし」に重点を置いた結果であり、当初より想定していたものである。次年度以降の研究において、これら研究上の課題を解消してゆく予定である。すなわち、一般化に関する課題については、アンケート調査等を実施することによって、一般化可能なデータを収集する予定である。また、地域的な偏りに関する課題についても、前述のアンケート調査や、行政職員へのヒアリング調査の対象地を、東京都下、他の大規模被災地等に拡大することを予定している。本年度の研究成果は、それら調査の礎となるものである。

(d) 引用文献

1) 安田丑作：復興まちづくりと市街地整備、財団法人 神戸市都市問題研究所編：都市政策論集 第17集 震災復興の理論と実践、勁草書房、p.48、1996.

- 2) 震災復興調査研究委員会編：阪神・淡路大震災復興誌 [第 1 卷]、21 世紀ひょうご創造協会、pp.523-543、1996. 震災復興調査研究委員会編：阪神・淡路大震災復興誌 [第 2 卷]、21 世紀ひょうご創造協会、pp.437-451、1997.
- 3) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク：復興まちづくりキーワード集、学芸出版社、1999.
- 4) 足立吉之：協働の復興まちづくり、財団法人 神戸市都市問題研究所編：都市政策論集 第 17 集 震災復興の理論と実践、勁草書房、p.120、1996.
- 5) 震災復興調査研究委員会編：阪神・淡路大震災復興誌 [第 2 卷]、21 世紀ひょうご創造協会、p.449、1997.
- 6) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク：復興まちづくりキーワード集、学芸出版社、1999.
- 7) 荒川区：地域防災計画 計画編、pp.13-16、2000.
- 8) 荒川区：地域防災計画 計画編、p.14、2000.

(e) 学会等発表実績

なし

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成 20 年度業務計画案

(a) 目標とする成果

平成 20 年度においては、平成 19 年度の業務で得られた成果（復興についての住民側のニーズと、行政サイドの組織・体制・設備等の整備度合いの適合度、ギャップに関する課題・問題群）を元に、サンプル地区（平成 19 年度においては荒川区）以外にも、調査範囲を拡大して調査を実施、分析を進めることにより、適切な災害復興プロセスの最適化に資する課題、問題群の構造的把握と解消・低減方策の方向性を明らかにすることを目的として業務を実施する。

(b) 実施方法

業務の実施にあたっては、1)復興時における住民意識、行動に関する研究、2)自治体における復興プロセスの実態に関する研究、3)住民意識の動向および行政対応能力に基づく復興プロセスの最適化に関する研究の 3 つの業務に分けて実施する。

各業務の具体的方法は以下のとおりである。

1) 復興時における住民意識、住民行動に関する研究

災害復興に関わる住民の意識・行政に対するニーズを明確化、網羅化するため、前年度の F G I 等の調査結果から抽出した問題群をもとに質問項目を精査し、神戸市、鳥取市、新潟市など震災経験のある自治体住民に対し、復興プロセスにおける行政対応の在り方や震災復興協議会のあり方についてアンケート調査等を実施する。また、東京都下に居住する住民等に対しても、同様に、被災後の復興についての意識レベルを把握することなどを目的に、アンケート調査等を実施する。

2) 自治体における復興プロセスの実態に関する研究

災害復興プロセスについて構築した仮説的な枠組みの修正、付加を行い、また昨年度の業務で析出した災害復興マネジメントに関わる課題を精査するため、a)でインタビュー・アンケート調査を実施した神戸市などの自治体の職員等に対するインタビュー調査等を実施する。

3) 住民意識の動向および行政対応能力に基づく復興プロセスの最適化、復興マネジメント手法に関する研究

1)、2)の作業結果を踏まえ、過去の災害復興事例における住民意識と行政対応能力のギャップや課題を析出し、適切な災害復興の最適化に資する課題、問題構造を明らかにする。

(c) 業務実施計画

平成 20 年度に予定している業務の実施計画は以下の通り。

区分	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
住民意識の動向と地域の行政対応に関する研究	←											→
インタビュー・アンケート調査	←								→			
インタビュー調査結果等についての分析								←				→