

自然災害と居住環境 — 政府と企業の役割

I. 自然災害と居住

1. 被災後の住まいの変遷(阪神淡路大震災を中心に)

(1)直後は、避難所、親族等の家などに避難するなどして、約4割の人が何らかの形で移動。

(2)30万人以上が避難所生活とされるが、近隣ではなく、離れた場所で生活した人も多い。直後に県外に避難した人は約12万人。青森県除く全国の公営住宅が避難所に。→ 資源の有効活用は極めて重要。公営住宅は空き家があっても要整備。

(3)被災して1年経過後も約1/4の人が仮住まい。ただし、マスコミが取り上げる応急仮設住宅は被災地に住んでいた人の1.8%。自力で家を借りた人が3.5%、企業が用意した住宅を利用が1.1%。→他人に頼らない人がかなりいる。本当に頼り切る人はごく一部。企業も政府の役割を補完?

(4)被災から1年後の県の調査によれば、県外転出組の約半数の55000人以上が戻っていない。ただ、原因が被災でない人も含む。2009年調査では、「一時的避難」が27.9%、「数年で戻る」が32.2%。「転出して良かった」が17.1%、「どちらかといえば良かった」が28.4%。→ 自然災害は住まいを移動させる契機ともなっている。転居は良いこともある。村ごと移転(1899年、奈良県十津川村→北海道へ)の例も。「常ならざる住まい」というセンスも備える必要。

(5)避難所を考える

避難所で過ごした人が30万人いたというが、それは配られた弁当の数。

阪神淡路では、被災当日でも63.2%は自宅にいた。プライバシーのない避難所ではなく、自宅や親族、友人の家、企業が提供する住まいに移る人が多い。一時疎開する人もいる。京都・大阪のホテルは当時満室。→災害に見舞われた人=自分では何もできない可哀そうな人ではない。自分でより快適な居住環境を探して移動。

被災者を観る眼には2通りがある。ジャーナリストと法律関係者は、ステレオタイプの「悲惨で可哀そうな弱者としての被災者」、災害学・防災学(全員ではないだろうが)には、弱者は一部であり、多くは転居してたくましく生きる被災者、自立した被災者の方が多いと映る。そもそも「常ならざる住まい」というセンスを重視する。

(6) ライフラインとの関係

1 か月半程度するとライフラインが復旧。すると住まいに被害がなかった人は自宅に戻っていく。避難者数の減少とライフラインの復旧率には高い相関。ライフライン復旧には、建設業者の経験・能力が大きく関係。

(7) 仮住まいが必要な人もいる。

公的な仮住まい支援として、「応急仮設住宅」が建設される。兵庫・大阪で約 50000 戸。住宅確保の資力に乏しい人に提供。年収要件なし。通常プレハブ。費用は当時 500 万円程度(1 戸当たり)。2 年間が原則であるが特別法により最長 5 年間使用可とした。

避難所→応急仮設住宅→災害公営住宅

* 当時も「みなし仮設」とも呼ばれる民間賃貸住宅を利用する方式は存在し、実際に利用した人もいたが、ごく少数。東日本以降は急激に増えた。

行政の支援を受けて仮住まいの確保をした人はごく一部。ほとんどは自力により確保。義援金を除いてはいかなる支援も受けていない。ただし、東日本では急増し、事務処理混乱。

被災で住居という基本的な財を失う人はいるが、居住困窮者はマージナルな存在。マージナルな存在とはどういう人たちなのか。資力のない人たちなのか。もしそうなら、今後ともマージナルな存在であり続けると断言できるか。

2. 被災弱者

住まいに関する被災弱者とは、いかなる人たちなのか。厳密な定義が必要。住まいを奪われた人たち、あるいは危険を承知で在宅している人たちか。行政や専門家の関心は、プレハブ仮設(建設仮設)や災害公営住宅に向いていて、在宅被災者やみなし仮設居住者には向いていないことが多いという見解がある。

(1) プレハブ仮設の弱者

医療や生活上の問題を抱えた人たちが、マンパワー不足のために十分フォローされていない。要介護認定も簡単には進まない。関係者間の連携が取れていない。見守りが不十分。仮設にボランティアの医師・看護師を入れると医療機関再開後、被災者の自立が遅れるとの見方(モラル・ハザードを誘発)。自然災害の被害を行政の責任に帰すことはできない。被害即、行政批判を封じる必要がある。モラル・ハザードを封じる。行政の役割はもちろんあるが、予算制約もあるし、被災していない人たちとの公平性を逸脱できない。それは施策の財源が(基本的には)税金だから。

(2)みなし仮設の弱者

東日本で問題に。被災者が自分で見つけて契約した物件も適用。申請が殺到。ピーク時にはみなしの方がプレハブより多かった。自治体にとって、用地を探す必要もなければ、建設の必要もない。入居期間が短い場合、みなしの方が、経費が少なくて済む。建設なら1戸当たり数百万円。みなしなら、家賃、仲介手数料、カーテン、エアコンなどで180万円強。一方、住民相互の結びつきは希薄に。プレハブと異なり、集会所もなく支援物資も来ない。慰問も来ない。被災者の孤立が問題。しかし、自分で選択できる。その点では弱者と言えないのではないか。プレハブ仮設の人たちより、自立力、資金力等の面で優位にあるのではないか。比較的余裕のある層は転居。残されるのは貧困世帯という図式。後者が弱者か。

(3)在宅被災者

これが深刻なケース。元々住んでいた住居を再建して住もうとする人たちは、資金力もあるので弱者ではないのだろうか。この人たちは忘れられがち。何とかなっているから在宅しているのだらうと考えてしまう。

避難所に入りたかったが、たどり着くのが遅かったため、仕方なく自宅に止まる人もいる。また、障害者・要介護者を抱えていては避難所で暮らすことは無理。これはマージナルな人たちか。超高齢化に伴い状況はますます在宅被災者を弱者化していくという懸念。←要介護化、貧困化

①在宅被災者の現実

○津波被害を受けた住宅の2階で、電気や水道のない生活を数か月にわたって余儀なくされた。

○食料や支援物資も届けられず、海外からの義援金を基とした生活家電6点セットの配布でも対象外。家財道具は自分で買う。→応急仮設の人たちとの対比で不利ということか。国は、食料について、自宅で炊事できない人にも物流・ライフラインが確保されるまでは対象とする旨の通知。しかし、市町村の対応はバラバラ。避難所に取りに来ないと渡さないところも。マンパワー不足か。町内会長と連絡が取れば、配布できたケースも。→探し出してまで配布は無理。不満と言われても限度がある。

○石巻市の事例。これは例外とされる。市民の4割が在宅。それでも市は食糧支援。困難を極めた。当初、手は回らず。その後、町内会長を通じた弁当配布。しかし、町内会長の負担が重く、配布辞退が増加。弁当配布は直ぐに停止。そこで、被災者自身が20~30人のグループを形成。代表者が持っていく。→地域コミュニティの人間関係が希薄化している大都市では、自分で取りに行くということか。どこに?5個必要と言え、そのままもらえるのか。

○水道が使えない。家屋修繕は大工が来ず、遅延。人手不足でボトルネック。ボランティアの役割が大きかった。毛布や石油ストーブを各戸に配布、側溝の掃除、家の修繕など。

行政は現場で一人一人を助ける機関ではない。ある東京都特別区が「行政を頼るな」と言ったが、基本的には正しい。総論を決めるのが最大の仕事。NPO やボランティアとの連携を密に。そうした組織・個人が動きやすいように調整。制度面での障害を改善するのが行政の仕事。待ったなしの現場では行政のみでは足りない。

○課題は、こころのケア、生活支援、医療支援、コミュニティ再生などが課題(石巻市の調査)。←大都市ではもともと再生しなければ困るほどのコミュニティがない。

○在宅被災者の実態調査(2014.10~11)。世帯主年齢 60 歳以上が 6 割以上。

修繕未完成 43%。その理由→金銭的 61%、金銭・年齢 8%、年齢 7%、移転予定 8%。ローンを組めない年齢が多い。修繕は不十分だが、我慢。ただ、これを放置しておいて、復興という言葉はつかえないという意見もある。→ 個別事情もある。「復興」という言葉に完全復興を求めてはいけないのでは。通常時でも個別に聞けば不満は多々あるのでは。

II. 政府による支援

1. 公的支援小史

(基本対策)

(1) 安政大地震(江戸末期)

① 焚き出し、② 御救小屋、③ 御救い米の施与 *これらは大災害時、必ず採られてきた伝統的

救助方法

(公の対策)

① 握り飯の配給

② 宿なしになった者の立ち退き先として御救小屋を建設

③ けが人の救療・手当

④ 日用品の確保を諸問屋に命じる

⑤ 国々より諸職人を呼び集めるよう職人仲間惣代に命じる

⑥ 売り惜しみ・買い占めの禁止

⑦ 諸物価・職人手間の騰貴を禁止

⑧ 与力・同心に町中見廻り・取締りをさせる

⑨ 町名主に震災対策の掛かりを申し付ける

(その他の支援)

御救小屋施業 → 富裕町人による。今で言うなら、企業からの寄付金か。

政府の施策は基本的には変わっていない !?

(2) 関東大震災

① 自力建設 → 立木で建造した小屋、屋根はムシロ、トタン、板で葺いたもの。

②公的機関提供の仮設住宅 → 東京市も多くの仮設住宅を提供。皇居周辺にも多くのバラック。同潤会の仮住宅が興味深い。住宅専用と店舗付きの2種類。住宅は8畳と土間で5.5坪、店舗付きは8畳と店と土間で7.5坪。木造、トタン葺き。公共施設が充実。仮設浴場、診療所、託児所、授産室なども設置。阪神淡路のときでも、これほどではなかったとされる。

政府のやれることは、実質的には劣化している !?

2.政府による支援・環境整備

(1)仮設住宅供給方式

○避難所等→公営住宅等(国の宿舍等も含む)、仮設住宅(応急建設住宅(建設仮設)、応急借上げ住宅(民間賃貸住宅)、みなし仮設)→自宅再建、災害公営住宅(復興公営)等

○借上げ仮設(みなし仮設)

方式1: 都道府県または市町村によるマッチング方式

方式2: みずから物件を探し、都道府県に申請

混乱を避けるため、いずれかを選択。ただし、2の場合で難しければ、自治体がマッチングに乗り出す。東日本大震災以降、みなし仮設が急増。

(2)応急仮設、災害公営住宅の実情

①建設仮設

○平均29.7m²(9坪)の他に6、12坪タイプも。着工時期は災害発生時より20日以内。

○自治会費など個人が負担すべき費用以外は無償。救助期間は完成日より最長で2年3か月。ただし、「特定非常災害」の指定がある場合は、1年を超えない期間ごとに延長可能。

○被災地近くに建設するため、従前の生活スタイル、コミュニティの維持が可能。1戸当たり数百万のコスト。維持管理、撤去、廃棄物処理等のコストが必要。

②みなし仮設

○自治体が民間賃貸住宅や公営住宅、空き家などを借り上げて、被災者に提供する。

○家賃、共益費、管理費、火災保険等損害保険料などを自治体が負担(上限あり)。

○メリットとしては、既存住宅を活用するので、比較的短期間に住み替えが可能。建設仮設と比較して、居住性のレベルが高い(一時的避難用に造られたものではない)。立地や間取りの選択肢が多い。

○デメリットとしては、被災地の近くで見つかるかは不確実。近隣でまとまった戸数を確保できるかは不確実。周囲とのつながりが弱くなっていると感じる人が多い。

③災害公営住宅への転居

- 建設がなかなか進まない。土地から造成しなければならないという事情も。
- 家賃が必要。年収に応じた家賃設定にも関わらず、払いたくない人が出てくる。
- 宮城県では、50万円の引っ越し代を補助した。
- 岩手県と宮城県のデータによれば、応急仮設から災害公営への移転は以下のとおり。

	住宅被害	応急仮設	災害公営等恒久的住宅
岩手	全壊 19507 棟 半壊 6570 棟	応急仮設 13218 戸 借上げ仮設 3466 戸 公営住宅等 1065 戸 (計)17749 戸	民間住宅等用宅地 7811 戸 災害公営住宅 5694 戸 (計)13505 戸 自立再建住宅 —
宮城	全壊 82999 棟 半壊 155129 棟	応急仮設 21610 戸 借上げ仮設 26050 戸 公営住宅等 1122 戸 (計)48782 戸	民間住宅等用宅地 9705 戸 災害公営住宅 15995 戸 (計)25700 戸 自力再建住宅 —

○応急仮設からの退去者は増加するが、被災後5年経過後の岩手・宮城のデータからは平均して3割の世帯が未退去。これが問題視された。

○社会的弱者の入居が多い。高齢者比率が高い。今後とも高くなる。生活支援、介護なども視野に入れた取組が必要とされている。

(3)政府の役割とその限界

①住居がなければ最低生活も不可能。仮設住宅、災害公営住宅は必須。

自然災害の多発化・大規模化を念頭に置けば、従来の公営住宅・公務員住宅等の整備は必要。被災者の一時的な住居として提供が可能。

②国と地方の政府間連絡を簡略化できるようにする。被災者個人に寄り添うことはできないであろうから、地元の町内会やNPOによる「共助」を支援するというスタンスが求められる。

○プレハブ仮設に見られた現象に、「**social capital**の引き留め効果」というものがある。プレハブ仮設は被災地から近い場所に建てられる。入居者も顔見知りやすぐに溶け込める人々が比較的多い。プレハブ仮設にすることで、再建可能な人たちにとって、再建の足かせになっている。同調圧力が働く。「social capital」は、いわゆる「絆」ということだが、実は東京などの大都市では希薄とされる。希薄なのが魅力とされることもある。今回のウィルス禍でも、帰省を巡って、これほどかと思われる事例もあった。

○経済学の主流派の考え方は一貫しており、政府の役割を極力限定的に考える。

個人主義をベースに造られている環境が破壊された場合、政府が介入して、個人主義でない方法で完全に原状復帰を目指すことは無理。被災後も個人主義がベースである。自力で復興

してもらわねばならないし、それが原則である。それができる人たちにとっては、政府の介入は面倒くさい。いい機会だから、新しい場所に理想の家を作りたいというかもしれない。なんとかなるという人の方が多い。地震保険も出ることだし。

しかし、高齢者には困窮する人が多い。これをどうするのが問題である。低廉な家賃で入居可能な公営住宅が必要。

○復興《災害》という言葉がある。災害から復興する過程で政府により、新たな災害がもたらされているというもの。例えば、一時的に救ってやればよい、少々のことは我慢すればよい、といった高い目線が私的にされている。指摘されている。これが「災害」なのだろうか。個々人の選好に寄り添えないという意味での「政府の失敗」は当然ある。しかし、理論的にはともかく現実的にはそれを「失敗」とは言わないのではないか。寒冷地ではプレハブでは寒すぎるという。そこでしかし、木造の仮設を造るという発想が政府にはなかったという。ただ、東日本大震災は東北という木材生産地に近かったため、木造のものが提供されたという。予算制約の範囲という条件はあっても、地域の特性で仮設の建て方を変えるなどは政府にも検討できよう。しかし、仮設はもとより一時的であり、少々のことは我慢してもらわねばならないのではないか。災害をよいことにして、公費を節約するという姿勢を失って失うことはあってはならない。

災害の専門家は、「被害抑止政策や復旧・復興は第一義的には自治体や政府の責任ではない」と明言する。その通りだが、驚く向きもあろう。災害は自然現象で不可抗力というのが基本なので、「第一義的」には政府の「責任」ではない。政府は、何時来るのか、何処に来るのか、どの程度のものが来るのか。不確実性が大きすぎて、政府には十分な対策・善後策は打てないということか。市場の機能だけでは、最低生活を脅かされる人もいるであろうから、政府が介入して支援するのである。目線の高さの問題ではない。東日本の後で9年経過し、ようやく公営住宅等への転居が完了する(本年度内)という。その間、孤独死も見られたが、誰の責任でもあるまい。むしろ、長くかかっても住まいが見つかったのは大変なことではないか。

○市民やコミュニティを主体とした役割の重要性が強調されるようになっていく。人口当たり NPO 数と復興は高い相関関係にある。ただし、social capital が強い地域では内部志向が強く、排外性が強い。一枚岩とならない場合も。地域との関係が薄い人は無視される。

○市・業者→県→国のルートでショートカット可能なものはそうする。自治体が不動産会社に管理を委託し、契約関係をマネジメントする仕組みを作る。餅は餅屋。

Ⅲ.災害と企業

1.CSR から CSV へ

(1)緊急救援期と復興段階

緊急救援期においては、寄付、物資の提供、社員ボランティアの派遣。

しかし、復興段階においては、それらの重要度は下がる。

復興段階は、地域経済の再生や産業基盤の整備が中心。企業に何ができるか。もちろん、自社の傷ついた収益基盤の再生が大前提。しかし、それだけに止まらないという発想はあるだろうか。

復興は長期間にわたる。

実態を見ると、初期の慈善的な活動に止まり、ビジネスとしての支援まで行えている企業は少ない。復興が長期化する場合、地域が独自の力だけで立ち直るのは難しい。そのため、復興期においても企業が継続的に支援を行い、また、その支援が企業の本業に基づいたものである必要がある。行政の支援は先細りになる。

(2)東日本大震災と企業の関わり

○東洋経済の調査によれば、9割以上の企業が何等かの支援。金銭寄付(94.5%)、現物寄付(71.6%)、社員等の被災者・被災地支援活動への参加(54.1%)。

○被災後2年経過すると、「支援している」が58.3%、3年経過すると54.0%と割合は低下していく。

(3)CSR から CSV へ

○CSR(Corporate Social Responsibility)

企業の社会的責任。持続可能な社会を目指すために企業も責任を持つべき、とする。寄付やフィランソロピーを中心とする企業の社会貢献活動と認識されている。

○CSV(Creating Shared Value)

企業が社会課題の解決と企業の経済的利益を両立させ、社会と企業の両方に価値を生み出す、という概念。儲けと支援が両立。結果的に、企業がその競争力を高める(マイケル・ポー&マーク・クラマー)

○ハーバード・ビジネス・レビュー(2011.6)による整理

CSR	CSV
価値は「善行」	価値はコストと比較した経済的便益と社会的便益
シチズンシップ、フィランソロピー、持続可能性	企業と地域社会が共同で価値を創出
任意あるいは外圧による利益の最大化とは別物	競争に不可欠 利益の最大化に不可欠
テーマは外部報告書や個人の嗜好による	テーマは企業ごとに異なり、内発的である
企業の業績や CSR の予算による制約	企業の予算全体の再編成
例えば、フェアトレードで購入	例えば、調達方法を変えることで品質と収穫量を向上させる。

2.CSV の実践

(1)実践のための3つのアプローチ

- ①製品と市場を見直す
- ②バリューチェーンの生産性を再定義する。
- ③企業が拠点を置く地域を支援する産業クラスターをつくる。

(2)実践例

- キリン→福島県の農業支援として、和梨を認知度の高い「氷結」ブランドで商品化(①と③)
- Yahoo Japan→復興デパートメントで自社のサイトを用いた被災地の商品の販売(①と②)
- トヨタ自動車→トヨタ東日本学園(被災地の人材育成、ものづくりの基盤強化)(②と③)
- 三井物産→メガソーラー事業(東松島市で太陽光発電)(③)
- 富士ゼロックス→課題解決事業(複合機の無償貸与を社員の現地派遣で行うことで、現地の課題を発見し、解決に結び付ける。例として、カルテの電子化、タブレット端末の活用による訪問診療の改善)(①)

3.建設業の役割

○東日本被災地では、2012年までの10年間で、公共事業費は2/3減少(決算ベース)、企業数は13%減少、就業者数は30%減少。人員削減により存続を図る。

○建設業の即戦力は必須。組織的に対応するための建設業団体の役割も大きい。しかし、対応力は大きく低下。公共工事の品質確保のために導入された総合評価に活動実績を加点することも主張されてきた。インセンティブの導入ということ。

○災害協定の締結、総合防災訓練への参画、災害関係連絡会議の開催、応急対策マニュアルの作成、講習会開催、防災セミナーへの参加。自社の事業継続計画(BCP)が非常に重要。

CSVの見地で「できること」を考えておくことが必要ではないか。

いち早く現場に駆け付け、応急活動。ライフラインの復旧で住民生活の救援。

4.不動産業の役割

○みなし仮設の実施における役割は大きい。賃貸住宅の情報提供と斡旋の仲介。

2種類のみなし仮設があるが、結局、県が借り上げて被災者に転貸。

物件使用の可否、応急借上げとしての提供の意向調査、応急借上げの説明、契約に関与。

○県が借主となり、所有者(家主)、被災者の3者で定期借家契約を締結。手続きは煩雑。ほとんど宅建業者が行う。

○宮城県宅建協会の役職員に対するヒアリング調査によれば、①物件情報を集めて県に提出したが、連携がまずく、情報活用不十分。そこで、業界が窓口となり、仙台市と被災者の間に立ち、マッチング作業開始。被災者の要望は高まる一方とを感じる時も。宅建業者への制

度の周知が不足。行政にも質問殺到。申請書類の不備で手続きが停止。家賃支払いが滞った。家賃を宅建業者が立て替えるケースも。

○入居者の安否確認や管理物件の状況確認、応急借上げ住宅の斡旋など、手探りのなかで対応したそのときの大変さは想像を絶するものとの感想が聞こえた。

○平成28年の熊本地震では、地域コミュニティを守るために果たした役割が印象的。

地区長でもあった(有)ライフプランニングの内田氏の対応。地震翌日には、重機とオペレーターを地区で雇い、入口確保、道路応急補修、危険な屋根の養生を行う。また、すでに「発災対応型防災訓練」を行っていた。

宅建業界としては、各自治体(市町村)と事前の話し合いをしておくとい、とのこと。

○東日本大震災で見られた現場の問題としては、①ガソリン不足で物件の現況確認、下見などに支障、宅建協会がガソリンの優先供給を申し入れるも却下、②行政の人手不足から、結局は業者が被災者とともに下見に行き、市に申請、③設備の不備で手間取る、エアコン、給湯設備、照明器具、ガスコンロがあるのが応急仮設の基準。それらが付いてない場合もかなりある。流通も停滞しているので、商品が入手できない。④被災者に当事者意識を持ってもらう必要があるとして3者が対面した契約締結に及ぶが、仮設には入居期限があることから業界側が定期借家契約を主張すると、紛糾を招いたことも。⑤事務処理が停滞しても、支払わざるを得ないので、業者が1000万円以上の立て替えを行った場合も。⑥復興期では、退去が問題に。原状回復の問題。最長2年ではあるが、定期借家契約利用でも延長に次ぐ延長。自力で再建できる人たちはすでに退去。残っている人は資力がない人。退去時の原状回復が出来ない。共同住宅入居の経験がない人は、ルールがあっても無視。それでトラブルが発生するし、原状回復費用が嵩む。

○被災者自身も支援の中で慣れてくると、「何もしなくていい」と思い込んでいるように見える人がいる。手助けは時として、人の意欲をそぐこともある。モラル・ハザード。災害公営住宅への転居を嫌がるのは、借上げ住宅が家賃無料(光熱費は必要)であるが、災害公営となれば家賃が発生するという事情も影響。家賃は、年収対応で実際には払わなくてもいい人もいる。それでも嫌がる人がいる。相応の負担をしてもらわねばならない(収入があるのならごく僅かでも)。