

## 復興の前提としての被災調査とコミュニケーション

被災者に寄り添う原点を忘れずに



兵庫県立大学防災教育研究センター長  
室崎益輝

### 1. はじめに

「始め良ければすべてよし」という言葉がある。災害からの再建や復興も同じで、災害直後の被災調査など復興の前提となる初動を間違えると、復興の遅滞と混乱は避けられず、結果として「復興災害」とでもいべき犠牲を、被災者に強いることになってしまう。

この4月に発生した熊本地震後の対応では、まさに初動のミスが、被災者の自立と再建への意欲をそぎ、先の見えない復興地獄に被災者を追いやりようとしている。この地獄を回避し、再興の希望を取り戻すには、このまま間違った道を強引に進んではならない。今一度、道に迷った地点まで立ち戻り、正しい道を選択しなおして、前に進むようにしなければならない。「急がばまわれ、迷えば戻れ」である。

復興においては、被災者の自立を励まし促すこと、そのために被災者に寄り添うことが、欠かせない。被災者を管理の対象とみるのではなく、被災者を復興の主体として見なければならない。ところで熊本では、地震発生から5か月が経過した時点でも住宅の解体が全く進まず、住宅再建の目途が見えない状況にあるが、その最大の要因は、被災者の支援をはかるべき基礎的な調査が、本来の趣旨を忘れて杓子定規的に運用されたことにある。

ということでは、初動時の被災調査の誤りを問い直し、多少の回り道になってもその誤りを正すところから、復興への新たな出発を目指すようにしなければならない。そこで、今さら立ち戻れないという意見も承知のうえで、地震後の被災調査の問題点を論じつつ、これからの復興で心がけるべき要点を提起しておきたい。

### 2. 被災調査の問題点

災害救助法はもとより被災者生活再建支援法など、被災者の救済や支援をはかることを目的に、様々な制度や仕組みがつくられている。それらの法制度の根底には、取り締まり的な性悪説の思想ではなく、寄り添いの性善説の思想が流れている。後述する、被災調査や罹災証明も例外ではない。被災者の立場に立って、制度を運用し、調査を実施し、支援を提供することが求められているのだ。

その被災者支援のために、応急危険度判定調査や被災度区分判定調査さらには住宅被害認定調査という「被災調査」が用意されている。このうち、応急危険度判定は余震等による2次災害を防止するため、被災度区分判定は建替えか修理かかの方向を判断するため、住宅被害認定は被災者支援策につなげるために実施される。それぞれの調査の目的が違うために、同じ対象物の損傷度を見る調査にもかかわらず、異なる体制と判定基準で別々に行われている。ここでは紙面の関係で詳しく触れられないが、別々に行われている調査の統合をはかって、無駄と矛盾をなくす努力も忘れてならない。

#### (1) 応急危険度判定調査の問題点

応急危険度判定調査は、続発する地震や土砂崩壊などで2次災害を受けない様に、立ち入ってよい建物と立ちってはいけない建物とを区別するためのものである。建築の構造や地盤の特性についての専門的知識が求められるため、建築等の専門家がボランティアとして実施する。次の地震がいつ起きるかもしれないので、できるだけ短期間に実施しなければならない。拙速要諦ということで、専門家の見識に依拠した瞬時の判断がポイントとなる。2次災害の恐れがなく立ち入

ってよいものに緑色の「調査済」、条件付きで立ち入れるものに黄色の「要注意」、立ち入ると2次災害の恐れのあるものに赤色の「危険」という判定が下される。災害防止の観点から安全側の判定をすることになっており、安全かどうかよくわからない場合は危険と判定することが推奨されており、実際は安全である場合も含めて赤紙がやたらと貼られることになる。

この応急危険度判定の問題点は大きく3つある。その第1は、スピード感に欠けているということである。今回の熊本地震では、4月14日の前震から28時間後に本震が起き、自宅等に戻っていて死傷した人が沢山だった。2次災害が防げなかったということでは、応急危険度判定の敗北である。ここでは、調査が完了したかどうかを問わず、緑の判定をもらっていない住宅には、絶対立ち入ってはならないことを徹底しなければならない。また、避難所暮らしの過酷さ、また余震の危険を考慮するなら、なるべく早く危険度調査を完了して、安全が確認できる住宅については、戻れるようにしてあげないといけない。私は、遅くとも3日以内に危険度判定を完了できるような体制を組まないといけないと思っているが、そのタイムリミットに無頓着な行政が多い。

その第2は、避難所生活や仮住まいといった初期の再建プログラムとの整合が取れていないことである。緑色以外の判定をもらった人、また、調査がまだで安全が確認されない人は、避難所で暮らさなければならない。そのため、その人たちを十分に収容できる避難スペースが必要となる。赤紙が多ければ多いほど、危険度判定が遅れば遅れるほど、それだけ多くの避難スペースを用意しなければならないのだ。この応急危険度判定と避難所の収容力との関係を理解していない行政が少なくない。危険性が判断できない建物に闇雲に赤紙を貼るということは、防災の視点からは正しいかもしれないが、過酷な避難所での健康破壊につながってしまう。自宅で避難生活を送れる人を少しでも増やすという観点から、応急危険度判定の迅速性と的確性との兼ね合いを考え、調査システムの再考をはか

る必要がある。

応急危険度判定は、応急仮設住宅の建設戸数とも密接に関わっている。災害救助法では、被災した住宅にすぐには住めない人に、仮設住宅での暮らしか、自宅を修理しての暮らしかの選択肢が用意されている。この修理による「自宅仮住まい」が可能かどうかは、応急危険度判定調査でこそ判断できる。要注意あるいは危険と判定された理由が、修理で解消できるのであれば「自宅仮住まい」を推奨したい。そうすれば、応急仮設住宅の建設戸数もコストも少なくて済む。この点では、時間のかかる罹災証明ではなく、応急危険度判定の結果をもとに、仮設住宅の建設戸数や入居要件を判断すべきだ、と考えている。

第3の問題は、調査が被災者の気持ちに寄り添ったものになっていないことである。赤紙や黄紙を貼るときに、その結果が被災者にどのような苦しみを与えるかを、判定士の皆さんは考えたことがあるのだろうか。赤紙を貼られた結果、いつまでも家の中に立ち入ることができず、途方に暮れて軒先で避難生活を送る被災者が少なくない。被災者の多くは、元の住宅に早く戻りたいと思っているし、後片付けにも入りたいとも思っている。この気持ちに寄り添うのであれば、被災した危険な住宅から追い出そうとする前に、住める可能性を探り元の住宅に戻れるようにしてあげてほしい。

今回の熊本地震では、応急危険度判定で赤紙や黄紙が貼られた住宅に、ボランティアなどが後片付けや修理に入ることを禁止した。それでは、いつまでも片付かない、貴重品や必需品が取り出せない。自力再建も遅れてしまう。これについては、2007年の新潟県中越沖地震で同様の杓子定規な行政の対応が生じたので、私たちは「建築士などの立ち合いのもとで安全対策を講じれば立ち入りを認める」というガイドラインを、行政の理解のもとで作った。それで、一気に片づけが進んだことを記憶している。

なお、赤紙を貼った方がいいが、それがいつまでも貼りっぱなしなのは問題である。余震の恐れがなくなっても、裏山の砂防が進んでも、危険な隣家が解体され

でも、いつまでも赤紙で立ち入れないのでは堪らない。危険がなくなれば赤紙を緑紙に変えなければならない。ということで、応急危険度判定結果を是正する仕組みが必要である。判定結果見直しのためのボランティア活動があるのかもしれない。住宅被災認定調査で、是正をはかることも可能である。それも駄目なら、応急危険度判定に時効をつけなければならない。

## (2) 住宅被害認定調査の問題点

行政が被災者のために実施する、給付や減免あるいは融資などの支援のレベルや内容は、基礎自治体が発行する罹災証明で認定される被害レベルに規定される。「被害の程度に応じて支援する」という建前がその根底にある。例えば、被災者生活支援法によって支給される基礎支援金は、全壊だと 100 万円、大規模半壊だと 50 万円、半壊だと無しというように差別化がされる。

その全壊か半壊かといった被害レベルを確定するための調査が、この住宅被害認定調査である。この調査では、被災した住宅の損壊あるいは損害の程度を、損壊した部分の面積や損害額の建物全体に対する比率をもとに、「全壊、大規模半壊、半壊、半壊に至らない」の 4 段階にランク分けすることになっている。その結果に従って、市町村が被害程度を認定し、罹災証明が発行される。

なお、そのランク分けのための「標準的」な調査方法と認定基準は内閣府で定められている。地震の場合の被害認定調査は、大きく 2 段階に分けて行われる。まず「外観目視による 1 次調査」により被災のランクが判定される。次に、その判定結果に被災者が納得いかない場合に、その要請に基づいて「内部立入も含む 2 次調査」が行われ、改めて被災判定のランクが判定される。1 次調査は、10 分から 30 分とあまり時間をかけることなく行われる。それに対して 2 次調査では、40 分から 90 分とじっくり時間をかけて行われる。

罹災証明は、被災者に寄り添って支援をはかるためのもので、被災者の自主申告をもとに民生委員や消防職員などが認定しており、迅速性を優先して大岡裁き

的にざっくりとなされていた。ところが、今までの義援金の給付や税の減免だけでなく、生活再建支援金など多額の公金の給付につながるようになると、ざっくり行うのでは駄目で、公平性と公正性を保つために厳密性が求められるようになって、住宅被害認定調査が実施されるようになった。その 2 次調査では、研修を受けた行政の職員が詳細な判定基準に基づいて、損壊や損害の割合を算出してランクを判定するようになっている。

この住宅被害認定調査あるいは罹災証明の問題点は、大きく以下の 4 点に要約される。第 1 の問題は、正確性を求めて行う被害調査に時間がかかりすぎるということである。一見して全壊あるいは無被害の建物は外観調査で簡単に判定できるので問題はないが、それ以外の建物については、内部の被害によっても損害の程度が異なってくるので、その多くが 2 次調査に進む。熊本地震では、被災住宅全体の 3 割から 4 割が 2 次調査に進んでいる。となると、その調査に膨大な数の職員と時間が必要となる。その結果、熊本地震では 5 か月を経過しても、被害認定調査も罹災証明も終わらないという状況にある。この調査に時間がかかりすぎるという問題は、この調査を前提として進められる公費解体などの事業を大幅に遅らせる結果を招く。熊本地震では、公費解体が進まないの、自らの土地を活用しての住宅再建や復興計画の構想づくりも進まないという、負の連鎖につながっている。

第 2 の問題は、必ずしも被災の実態を反映したものになっていないことである。正確性を求め詳細な基準になってはいるものの、その基準の算定根拠があいまいで、実態にそぐわない部分が少なからず存在する。例えば、屋根瓦がすべて落ちて雨漏りなどで居住できずその修理に 200 万円もいるというケースでも、判定基準で屋根の損害割合が 10%と定められているために、一部損壊にしかならない。そのため、多額の修理費がかかっても支援金がもらえない。また、損害の算定によりその割合が 50%であれば全壊と判定されるが、49%であれば大規模半壊にされてしまう。被害も損害

も連続量であるのに、ランク分けは不連続になっているために。ほぼ同じ被害であっても、全壊と半壊という形で天国と地獄に分けられてしまう。調査員の能力不足を細かな基準の強制で補完しようとしているために、かえって不公平というか実態にそぐわない結果を引き出すことになっている。

第3の問題は、この調査が職務として行政職員に課せられていることである。被災者の実態を最もよく知っている自治体の職員が、被災者に寄り添って判定するのが本来の姿だということで、罹災証明の発行が自治業務になっており、それゆえに行政職員の仕事とされている。この行政職員に課していることは、第1に先に述べた調査結果の信頼性の無さにつながるとともに、第2に復興で優先すべき業務の遅延につながっている。

被害認定調査は、住宅が再建できるかどうかの瀬戸際の判定だけに、被災者は藪医者ではなく名医に見てもらいたいと思っている。にもかかわらず、素人の医者が来てしまう状況にある。いくら研修をしてから派遣をしているといっても、経験不足ゆえの診察ミスは避けられない。なお、制度では被害の認定と罹災証明の発行は行政職員に限定しているが、調査そのものを行政職員に限定はしていない。となると、調査には名医というか建築士や建築専攻の学生の手を借りてもいいと、私は思っている。

ところで、被害認定調査はすでに述べたように、膨大な作業量を伴う。こうした過大なニーズに対しては、トリアージかアウトソーシングで、無駄な労力をかけないようにしないといけない。アウトソーシングということでは、調査を行政職員が請け負ってしまうと、本来行政が優先して行うべき関連死の防止や高齢者のケアや復興計画の作成といった業務が後回しというかなおざりになるので、先に述べたように建築の専門家に外注すべきである。トリアージということでは、首都直下地震や南海トラフ地震の場合を考えると、行政が被害認定調査を実施することは不可能で、被害認定調査は行わずに自主申告で、罹災証明を発行する対

応をとった方がいい。

第4の問題は、迅速性を求められる支援策に連動させていることである。仮設住宅入居の要件に「全壊または大規模半壊であること」という形で、罹災証明の提出を義務付ける自治体があった。それでは、罹災証明を交付された人は仮設住宅に入居申請できるが、未交付の人は申請できないという不平等が生じてしまう。また、公費解体の要件にも罹災証明の提出を義務付けている自治体が殆どであるが、その結果としていつまでも解体が進まず、瓦礫の山状態がいるまでも解消されない。自宅に住めないという証拠、あるいは解体せざるを得ないという証拠を、被災者自身が写真に取るなどして提出すればいいことにして、住宅再建や復興のタイムラインを守るべきなのに、無理やり罹災証明にリンクさせようとするために、行政自身がタイムラインを破る愚を犯すことになってしまっている。

### (3) 被災度区分判定調査の問題点

もう一つの被災度区分判定調査は、応急対応の段階から復旧対応の段階で、被災建物の被災状況を精密に診断したうえで、建て替えが必要なのか、現地での再建が可能なのか、修理で住み続けられるのか、どのような修理が適切なのかを、判定する調査である。阪神・淡路大震災では、芦屋市などで実施されたものの、最近の震災では殆ど実施されない調査である。この被災度判定調査の問題点は、その重要性にもかかわらず、極めて部分的にしか実施されていないことである。奇特定の建築士や弁護士などが、善意で個人的に行っているに過ぎない。

この被災度区分判定調査が行われなかったために、不必要な移転を強いられたり、悪徳民間業者の餌食となったり、貴重な文化的資産の喪失につながったりしている。ストックの活用は、省資源やコスト削減の視点からも、復興の期間短縮の視点からも、歴史的遺産の継承の視点からも必要で、この被災度区分判定調査をボランティアな形でもいいので、積極的に実施しなければならないと思っている。2014年の長野県神城断層地震の時に、建築家、地元の大工、行政が連携して被

災区分判定と応急措置を施して、いち早く自宅の戻りを可能にするとともに、伝統的建築のむやみな破壊を防止した事例に、学ぶべきである。

### 3. 復興コミュニケーションの実施

長々と被災調査の問題点に触れた。これからの復興にあたっては、罹災証明にこだわることなく、全国の解体業者に依頼するとともに、被災者の自主解決を認めることにより、被災建物の解体を急いで実施しなければならないことを知ってもらいたいと、思ったからである。さらには、この方がとても重要なことであるが、「被災者に寄り添って、その思いを形にする」という姿勢を確立しなければ、復興は正しい形で前に進まないことを知ってもらいたいと、思ったからである。

制度にこだわりすぎると被災者のためにはならない。この被災者の思いを大切にすうえで、行政や専門家と被災者とのコミュニケーションが大切で、事前のリスクコミュニケーション、最中のクライシスコミュニケーション、事後のリバイバルコミュニケーションが欠かせない。リスクコミュニケーションでは危険情報の提供、クライシスコミュニケーションでは避難情報の提供、リバイバルコミュニケーションでは復興情報の提供が求められる。

ここでは、これからの復興のあり方を考えるということで、リバイバルコミュニケーションというか復興コミュニケーションの重要性について言及しておきたい。阪神・淡路大震災で、私たちは、復興はプロセスが鍵で、プロセスさえ良ければ、復興は正しい方向に向かうことを学んだ。「始め良ければすべて良し」と同じように、「過程良ければすべて良し」である。つまり、説得と納得のプロセスが大事で、そのための場としての復興まちづくり協議会、そのための糧としての復興支援情報が欠かせない。納得という言葉を使ったが、東日本大震災の後、2013年3月、東北大学でマイケル・サンデルの白熱教室が開催された時に、復興を急ぐ被災地の識者を諭すように、「特定の意見を押し付けるための合意形成ではなく、違いを認め合

うための納得過程が大切だ」と主張されたことが、今でも鮮明に私の記憶の中にある。我が意を得たりと感じたからである。

その納得過程はコミュニケーションそのものである。先に述べた被災度区分判定調査は、被災者が住宅再建の方向性を考える時の判断材料を復興支援情報として提供するものである。それは、被災者の悩みに答え、再建への希望を育む役割を果たす、コミュニケーションに他ならない。被災地熊本では、建築家、弁護士、税理士など様々な専門家が連携して、被災者の住宅再建や復興まちづくりの相談に乗る取り組みを、積極的に展開しつつある。復興コミュニケーションの一つの形として、評価したい。

この復興コミュニケーションでは、「復興の主人公はあくまでも被災者自身である、その被災者に行政や専門家が連携してサポートする、災害で顕在化した社会のひずみに向き合う、住宅だけでなく経済や文化を含めた暮らしの総体を考える」といった視点や姿勢を大切にしたいと思う。そのためにも、集落単位に復興を語り合えるコミュニケーションの場を作り、そこに日本災害復興学会などの心ある専門家集団が、復興情報支援の役割を担って参画することが求められる。今、熊本の復興で急がれることは、汚れたキャンパスを白くするための家屋解体と、そこに描く構図を納得するためのコミュニケーションである。