

復興支援・被災者ニーズ調査のための社会調査基盤の整備

(社会調査基盤班)

轟 亮¹, 田邊浩²

1. はじめに

(1) 研究の目的

被災後の復旧・復興支援において被災者のニーズを把握することがきわめて重要であり、その点で、統計的な社会調査という方法を用いることは有意義であろう。だが、社会調査を実際に役立てるためには、どのようなことが事前に用意され、確認されているべきかを、十分に検討しておかねばならない。本研究は、能登半島地震の経験と社会学的な研究成果とをつき合わせ、復興支援に資する実践的な社会調査法を開発することを目的とする。

(2) 研究の背景

なんらかの大規模災害に見舞われたとき、まずは被災した人々について把握し、その安否確認がなされなければならない。また被災後の生活を支援するためには、被災者のニーズを的確にとらえることが肝要となる。被災後も、早い段階でそれまでの日常生活に復帰できるわけではない。最低でも数か月、避難所生活を送らなければならない人もいるだろう。また、表面化していない被災者もあるかもしれない。被災者を確認したり、あるいは被災者のニーズを的確に把握したりするために、社会調査を利用することができるだろう。

もう一つ重要な問題がある。能登半島地震においては、その地震の規模にもかかわらず、幸いにも人的被害は少なかった。これにはいくつかの要因があったかもしれないが、人的被害を少なくするために、いわゆる災害弱者の問題に注目しなければならない。高齢化の著しく進展した日本社会においては、自力で避難することが困難な高齢者も増えているからである。だが、高齢者などの災害時要援護者の避難支援は容易なことではない。高齢化と過疎化が同時進行している地方の町や村においては、このことはよりあてはまることであろう。避難支援を的確に実行するためには、まずもって、どのような人が支援を必要としているのか、前もって把握しておく必要がある。そこで、災害時要援護者支援リストの作成などが自治体で進められている。

(3) 問題設定

私たちの研究班は、以上の関心から、被災の中心地であった輪島市において、被災者の安否確認方法、被災者確認のための行政の保有台帳の利用、災害時要援護者リスト、被災者調査などの諸問題について、聞き取り調査により明らかにする。それらの知見を踏まえて、全国の自治体に対して調査を行い、防災対策の現状について把握を試み、社会調査の応用可能性を探る。

¹ 金沢大学文学部（平成20年3月現在）

² 金沢大学人間社会環境研究科（平成20年3月現在）

2. 調査の概要

私たちの研究班は、上記の研究目的を達するために、いくつかの調査を行った。第1に、被災してから比較的早い時期に現地を訪れ、被害状況などについて調査を行った。第2に、震災後半年近く経過した時点で、震災発生時の状況と被災後の状況を知るために、輪島市役所を訪れ、当時の防災対策担当者から聞き取りを行った。そして第3に、以上の現地調査を踏まえて、地方自治体一般における防災対策などについて実態を把握するために、全国の自治体を対象とした調査を実施した。以下では、それぞれの調査について記述し、それらの調査から得られた知見を提示する。

3. 輪島市街，町野地区，門前地区調査

5月2日（水）に下記各所を訪問し、各所での被害状況、震災初期の出来事について概略聞き取り、視察を行った。

- 1) 輪島市災害ボランティアセンター輪島
- 2) 輪島市役所災害対策本部
- 3) 輪島市朝市組合
- 4) 輪島市河井町の自営業者店舗
- 5) 輪島市町野町曾々木地区
- 6) 石川県立門前高等学校
- 7) 輪島市災害ボランティアセンター門前
- 8) 輪島市門前町道下地区

4. 輪島市役所調査

地震発生時とそれ以後の状況について把握するために、8月10日（金）に輪島市役所を訪問し、聞き取り調査を行った。応じていただいたのは前交通防災対策室本部長である。当時の防災関係の責任者であり、被災後に囑託として、なおお仕事をされているということであった。当日は、震災の実態や被害状況、被災後の活動などについて詳しい説明をお話しいただいたが、本報告では私たちのプロジェクトに特に関連する知見のみ記述する。

私たちの関心は、被災者の把握に行政側がどのように努めていたのか、ということにあった。それについて細かく質問したところ、おおむね以下のようにお答えいただいた。ポイントを列挙する。

(1) 生き埋めになった人が4～5名いたが、ほとんどの場合、地域の人が救助した。災害時において、コミュニティの力は大きい、ということを強調しておられた。

(2) 災害時における被災者の把握はなかなか難しい作業である。

(3) 旧門前町では災害時要援護者リストが整備されており、役に立った（地震当日には行方不明者ナシと判明。早い段階で状況をつかむことができた）。

(4) 旧輪島市では昨年度、要援護者リストをモデル地区において作成した。今年度は、輪島市の全地区において作成する予定とのことである。しかし、個人情報などの絡みがあり、リストを作成することは困難ではないかとのことである。

(5) 住民基本台帳に登録されていても、実際には居住していない人もおり、そうした人々の

安否確認に手間取った。

5. 全国自治体調査

輪島市での聞き取り調査により、災害時要援護者リストの重要性について確認することができた。では、このリストの作成は、全国の自治体において、どの程度進められているのだろうか。こうしたデータはいまだ存在していないので、自ら調べる以外にない。幸いにも、研究班メンバーが所属する文学部社会学研究室において、全国のすべての市町村（東京特別区を含む）1826を対象とした調査を実施することが予定されていた。この調査はおもに地方自治体の計画行政の実態を把握することを目的としていたが、私たちの研究班の研究目的に関連する質問項目も採用された。すなわち、一つには自治体における防災体制の現状、地域防災計画、災害時要援護者リストなどに関する質問項目を含んでいる。もう一つとして、自治体が保有している台帳（具体的には、住民基本台帳や選挙人名簿）の利用可能性に関するものである。以下では、このデータを利用して、分析結果を提示する。

（1）調査の概要

分析結果をみる前に、調査についての詳細を説明する。本調査は「計画行政と住民ニーズ把握に関する全国自治体調査」（以下、全国自治体調査と略す）と題して、2007年9月から10月にかけて、郵送法により実施された。調査の内容が多岐にわたったため、調査票をA票とB票の二つに分割した。A票の回収数は1408、有効回収率は77.1%であった。B票の回収数は1400、有効回収率は76.6%であった。調査対象が自治体であったという理由もあるであろうが、きわめて高い回収率を得ることができた。

以下では、自治体における防災に関する質問項目の分析結果を、全国の状況と石川県の状況を対比しながら提示する。集計結果は基本的に市（東京特別区含む）町村別にみていく。市町村別の回収率について確認しておこう。調査時点で、市805（23区を含む）、町826、村195であった。市町村のそれぞれの回収率は、市82.4%、町73.8%、村65.1%であり、村や町よりも規模の大きい市ほど回収率が高かった。また、石川県の状況について確認しておく、市10、町9の計19自治体であるが、そのうち回答があったのは市9、町6であった。

（2）地域防災計画の状況

（a）地域防災計画の策定状況

ある地域でなにか大きな災害が生じたとき、大きな役割を担うことになるのはなによりも市町村などの地方自治体であろう。それゆえに、地方自治体は地域防災計画の策定を義務づけられることとなったのである。そこでまず初めに、地域防災計画の策定状況を確認した（表1）。

当然のことながらほとんどの自治体で計画は策定されている。ただし、市町村合併の影響であろう、いくつかの自治体では作成中のようなものである。また、ほんのわずかながら、防災計画を策定していない自治体もみられる。

石川県の状況に関しては、回答を得られた県内のすべての自治体において、防災計画は策定済みである。

表 1 市区町村と地域防災計画策定のクロス表

			地域防災計画策定			合計
			策定している	策定中である	策定していない	
市区町村	市	度数	603	38	3	644
		市区町村の%	93.6%	5.9%	.5%	100.0%
	区	度数	17	0	0	17
		市区町村の%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
	町	度数	548	53	3	604
		市区町村の%	90.7%	8.8%	.5%	100.0%
	村	度数	117	7	3	127
		市区町村の%	92.1%	5.5%	2.4%	100.0%
合計	度数	1285	98	9	1392	
	市区町村の%	92.3%	7.0%	.6%	100.0%	

(b) 防災計画の策定方法

このような地域防災計画はどのように作成されているのだろうか。地域防災計画はかなり技術的な知識を必要とするものであるので、外部の業者に委託する形態が多いのではないかと予想していた。回答をみると、その予想は覆された(表2)。

表 2 市区町村と防災計画策定方法のクロス表

			防災計画策定方法				合計
			自治体職員のみ	自治体職員中心	ほとんど業者	その他	
市区町村	市	度数	379	196	43	20	638
		市区町村の%	59.4%	30.7%	6.7%	3.1%	100.0%
	区	度数	8	6	0	3	17
		市区町村の%	47.1%	35.3%	.0%	17.6%	100.0%
	町	度数	355	186	52	5	598
		市区町村の%	59.4%	31.1%	8.7%	.8%	100.0%
	村	度数	65	41	13	2	121
		市区町村の%	53.7%	33.9%	10.7%	1.7%	100.0%
合計	度数	807	429	108	30	1374	
	市区町村の%	58.7%	31.2%	7.9%	2.2%	100.0%	

多くの自治体では、職員のみで防災計画は作成されている。ついで、職員が中心で、業者との協力で策定しているという回答が3割近くにのぼる。ほとんど業者に委託しているという自治体は1割にも満たなかった。石川県も全国とほぼ同様な傾向であるが、ほとんど業者に委託したとする自治体は一つもなかった。

(c) 防災計画への住民参加

さて、一般に自治体が立てる計画に住民の意向を反映させることはきわめて重要なことである。総合計画などにおいては住民参加がいろいろな形で工夫されているが、防災計画に関してはどうか。防災も行政と住民との協働が必須なものだけに、計画への住民参加が推進

されているだろうか。調査の結果は図1のとおりである。民間団体の代表に参加してもらうこと、また計画に民間団体の役割を明示することなどは過半数の自治体で行われているが、情報公開や住民意見の反映などは2割程度の自治体でしか行われていない。

石川県の状況を見てみると(図2)、計画への民間団体の役割明示は多くの自治体で行われているものの、情報公開や住民の意見の反映はわずかに1つの自治体で行われているに過ぎない。

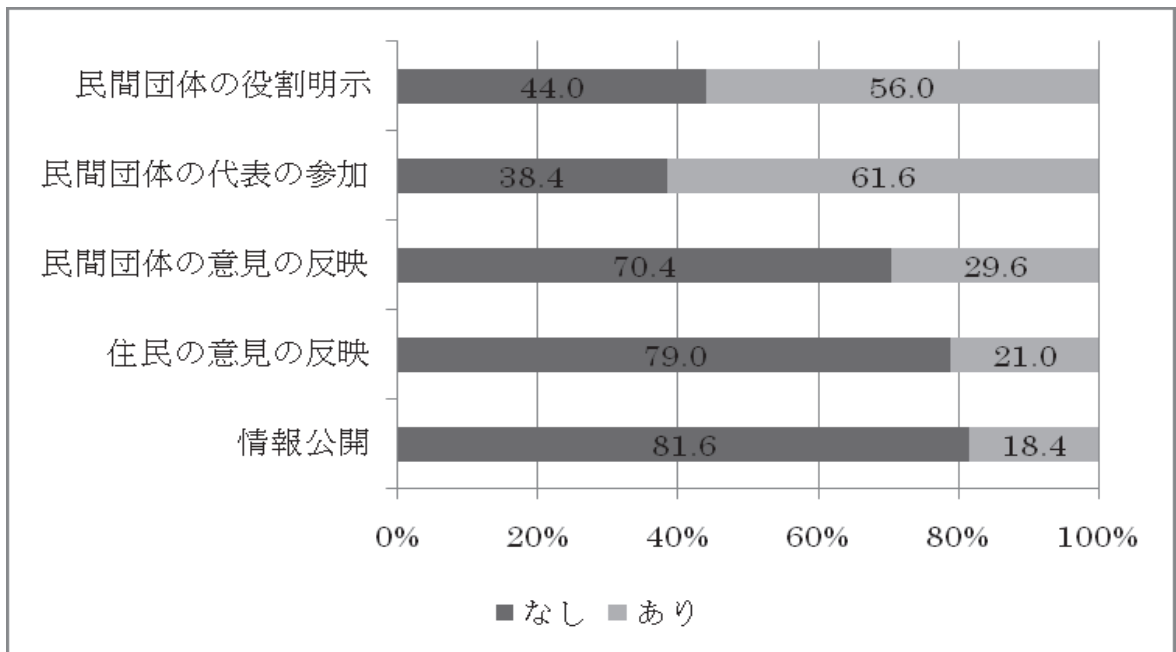


図1 防災計画への住民参加

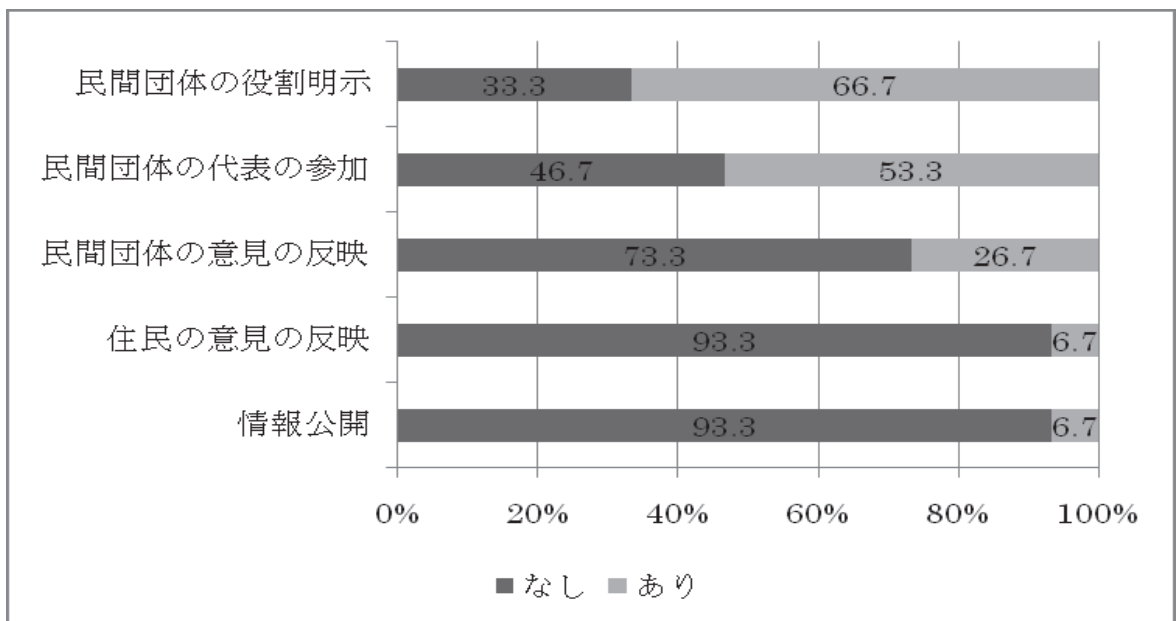


図2 石川県における防災計画への住民参加

(3) 防災対策の現状と評価

(a) 防災活動における住民参加

自治体が防災対策を進めていくうえで重要であると考えられるのは、住民との協力関係である。災害時に備えて、行政と住民が協働関係を構築しておくことが必要である。現状はどうか（図3）。

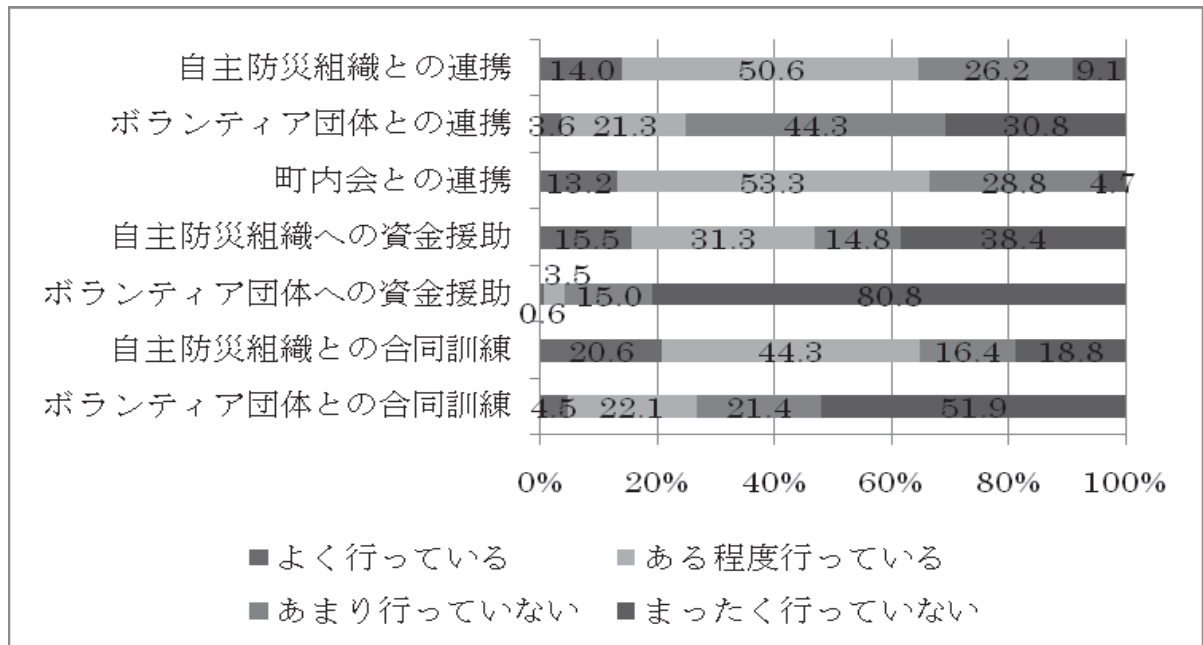


図3 防災活動における住民参加

自主防災組織や町内会との平常時からの連携や、合同訓練の実施などは、6割を超える自治体でなされている。他方、近年、大規模な災害が生じたとき、ボランティアの活躍がよく報じられているが、ボランティア団体との連携は必ずしも多くの自治体で行われてはいないようである。

(b) 防災訓練の方法

繰り返すが、住民と行政が協働してものごとを進めることが大切である。この連携がどの程度うまくいくかは、災害時には大きな意味を持つであろう。そうした連携をスムーズなものとするためには、当然事前に準備がなされていなければならない。災害の場合でいえば、防災のための訓練などが両者の協力のもと、念入りに行われることが必要であろう。

では、実際に、防災訓練はどのように行われているであろうか（表3）。約半数の自治体が行政主導で訓練を行っている。民間主導で防災訓練が行われているのは少数派である。注目されるのは、2割前後の町や村で防災訓練が行われていないことである。自治体によっていろいろ事情はあるであろうが、防災訓練がどんなかたちであれ行われることが望ましいことは言うまでもないであろう。

表3 市区町村と合同訓練の方法のクロス表

		合同訓練の方法					合計
		行政主導	住民主体的参加	民間主導	合同訓練なし	その他	
市区町村	市	度数 326	199	70	28	18	641
	市区町村の%	50.9%	31.0%	10.9%	4.4%	2.8%	100.0%
区	度数	4	5	6	0	2	17
	市区町村の%	23.5%	29.4%	35.3%	.0%	11.8%	100.0%
町	度数	285	132	51	113	11	592
	市区町村の%	48.1%	22.3%	8.6%	19.1%	1.9%	100.0%
村	度数	62	24	7	28	1	122
	市区町村の%	50.8%	19.7%	5.7%	23.0%	.8%	100.0%
合計	度数	677	360	134	169	32	1372
	市区町村の%	49.3%	26.2%	9.8%	12.3%	2.3%	100.0%

(c) 防災対策の自己評価

では、自治体は現時点での自らの防災対策をどのように評価しているのだろうか。いくつかの項目に分けて、自己評価をしてもらった。その結果が図4である。

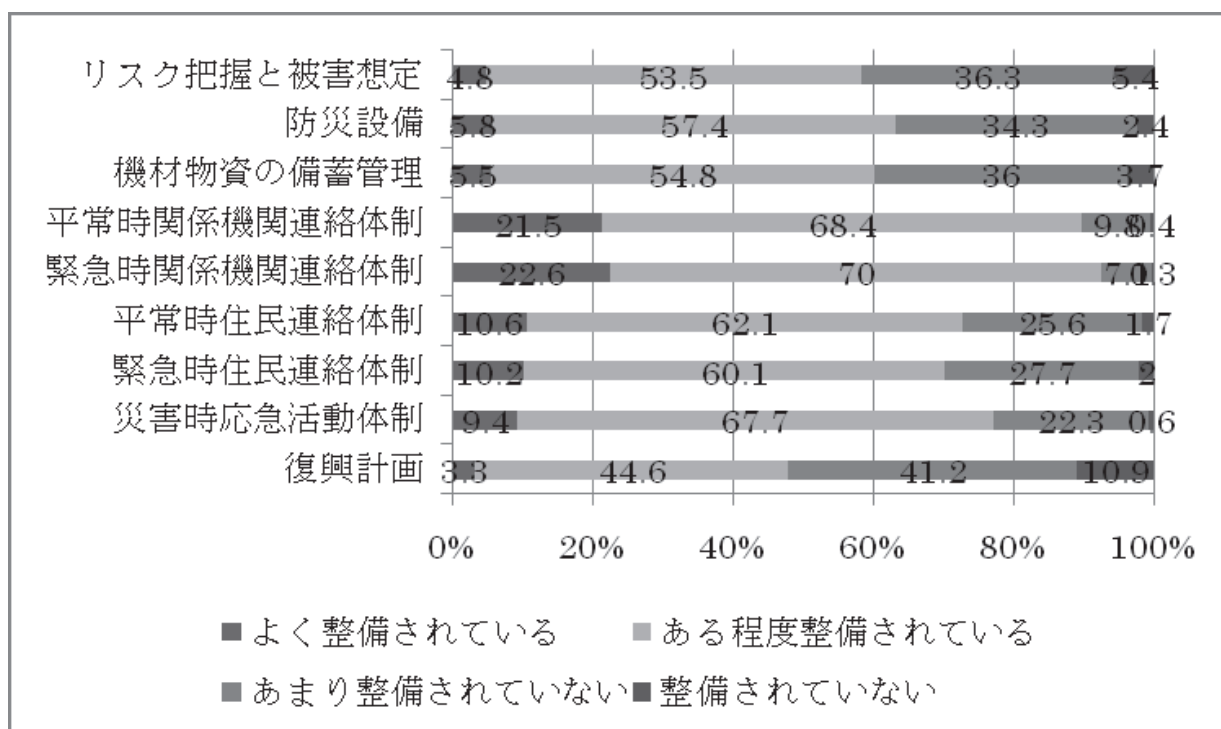


図4 防災対策の自己評価

どの項目に関しても、肯定的に評価している自治体が過半数を占めている。とりわけ、関係機関や住民との連絡体制は、ほとんどの自治体で整備されていると評価されている。防災のための設備や物資では、6割の自治体が整備されていると認知している。

(d) 予想される災害

各自治体はどのような災害を想定しているのだろうか。おもな災害をあげて、起こりやすい

と考えているものを答えてもらった（図5）。風水害が最も多く、9割近くの自治体で想定されている。次いで地震が多く、6割を超えている。

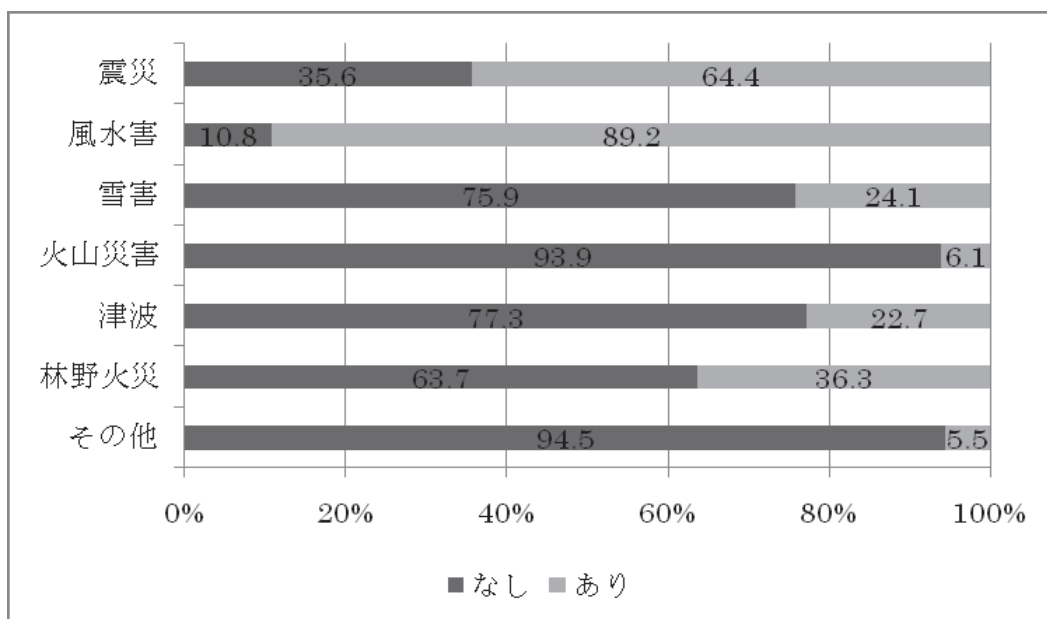


図5 予想される災害

(4) 避難支援

(a) 災害時要援護者リスト

災害時要援護者リストとは避難支援を必要とする人々のリストのことであるが、冒頭で述べたように、このリストが災害時に実際に有効に機能した例がみられる。では、各自治体でのリスト作成状況はいかがであろうか（表4）。災害時要援護者リストを作成している、あるいは作成中とする自治体は45%程度である。約半数の自治体は、今後作成予定はあると回答している。作成する予定はないとする自治体は全体で5%程度であるが、市では少なく、町では約6%、そして村では1割を超えている。

表4 市区町村と要援護者リスト作成のクロス表

	要援護者リスト作成					合計	
	作成している	一部で作成している	作成中である	今後の作成予定はある	作成する予定はない		
市区町村	市	度数 119	70	107	328	17	641
	市区町村の%	18.6%	10.9%	16.7%	51.2%	2.7%	100.0%
区	度数	9	3	3	2	0	17
	市区町村の%	52.9%	17.6%	17.6%	11.8%	.0%	100.0%
町	度数	97	83	80	305	40	605
	市区町村の%	16.0%	13.7%	13.2%	50.4%	6.6%	100.0%
村	度数	22	17	16	57	15	127
	市区町村の%	17.3%	13.4%	12.6%	44.9%	11.8%	100.0%
合計	度数	247	173	206	692	72	1390
	市区町村の%	17.8%	12.4%	14.8%	49.8%	5.2%	100.0%

(b) リストを作成していない理由

先にみたように、いまだリストを作成していない自治体は多い。では、リスト作成に消極的である理由は何であろうか。この点について確認した(図6)。一番多かったのは、個人情報の取り扱いの問題をクリアできないということである。約6割の自治体がこの問題を抱えている。地域コミュニティにおいて、要援護者はすでに把握されているので必要性を感じないという自治体は約15%である。人口規模の小さな町や村では、そういうこともあるのだろう。

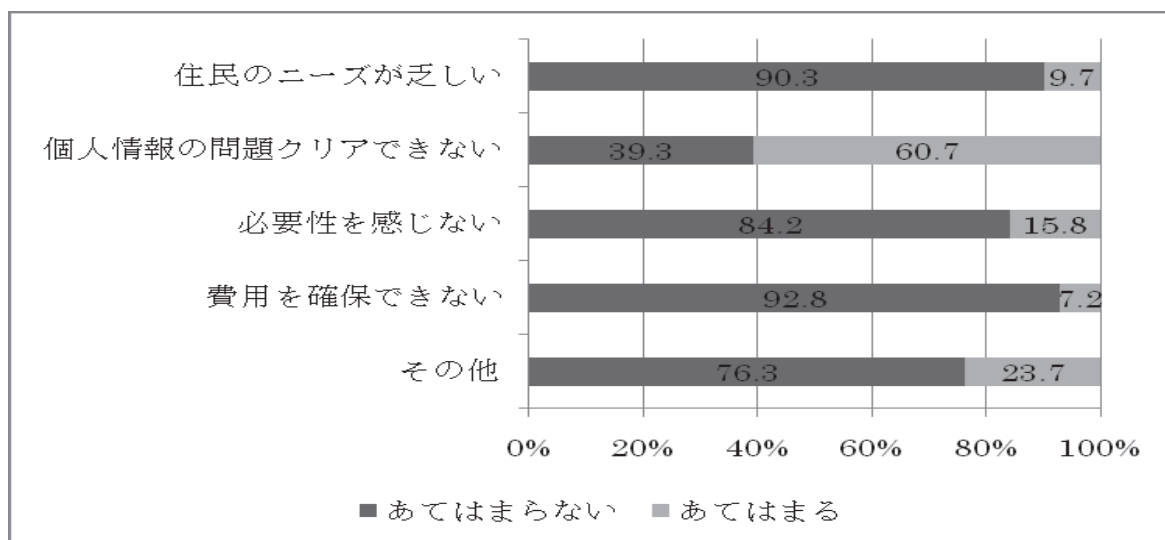


図6 要援護者リストを作成していない理由

(c) リストを作成するための情報収集方法とリスト登録率

では、実際にどのようにしてリストは作成されているのだろうか。リスト作成するための情報収集の方法について尋ねた。福祉関係部局からの情報提供が最も多い(図7)。

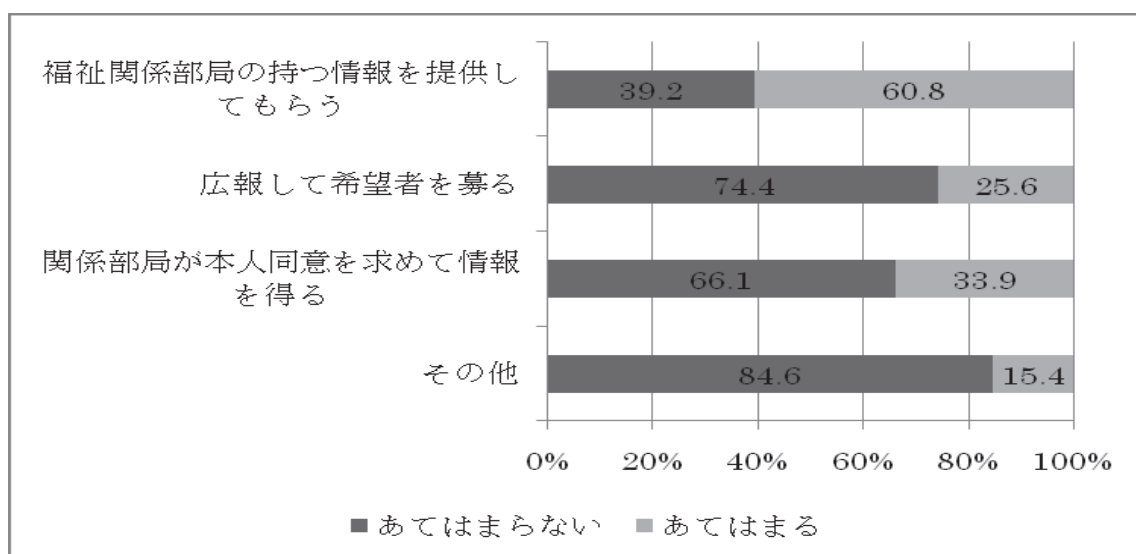


図7 リスト作成のための情報収集方法

リストの登録率については（表5）、全員登録とする自治体はほぼ1割である。7割以上登録とする自治体は約36%、5割以上は約半数の自治体にのぼる。逆に、リストを作成したとしても、登録率が5割に満たない自治体もあり、そもそも登録率を把握していないという自治体も4割近くにのぼる。このことから、リスト作成の困難さがうかがえる。

表5 市区町村とリスト登録率のクロス表

		リスト登録率							把握していない	合計
		全員登録	90%以上	70-90%未満	50-70%未満	30-50%未満	10-30%未満	10%未満		
市	度数	16	19	24	40	24	22	19	99	263
	%	6.1%	7.2%	9.1%	15.2%	9.1%	8.4%	7.2%	37.6%	100.0%
区	度数	2	0	0	0	3	2	4	4	15
	%	13.3%	.0%	.0%	.0%	20.0%	13.3%	26.7%	26.7%	100.0%
町	度数	24	55	27	19	13	9	4	92	243
	%	9.9%	22.6%	11.1%	7.8%	5.3%	3.7%	1.6%	37.9%	100.0%
村	度数	14	15	6	3	2	0	0	12	52
	%	26.9%	28.8%	11.5%	5.8%	3.8%	.0%	.0%	23.1%	100.0%
合計	度数	56	89	57	62	42	33	27	207	573
	%	9.8%	15.5%	9.9%	10.8%	7.3%	5.8%	4.7%	36.1%	100.0%

(d) リスト作成の際の問題や課題

有効であることは間違いないのだが、リスト作成は必ずしも進んではいない。どのような問題があるのだろうか。どのようなことが課題となるのだろうか。これらについて回答してもらった（図8）。最も多いのは、やはり個人情報の取り扱いの問題である。それに関連する、住民への周知の困難、住民同意の問題も多く挙げられている。

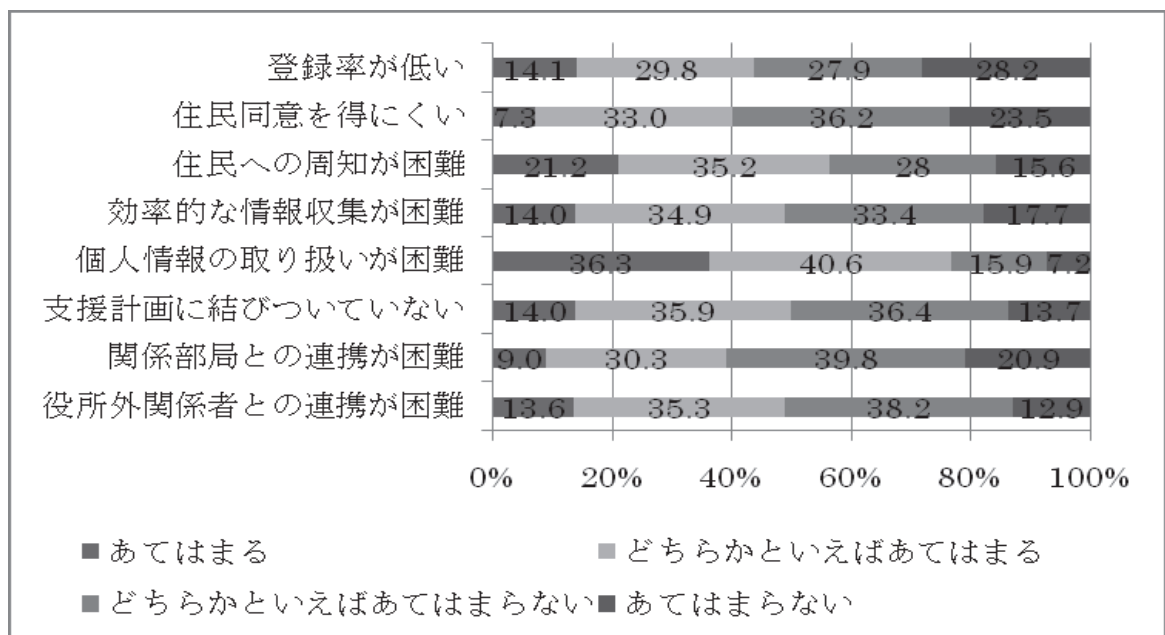


図8 リスト作成における問題と課題

(e) 住民安否確認方法

すでに言及したように、輪島市で聞き取り調査を行った際にも、被災住民の安否確認の難しさが浮かび上がった。全国の各自治体は、このことに関してなんらかの対策を練っているのだろうか。住民の安否確認の方法があるかどうか、また住民登録をしていない居住者の安否を把握するために何らかの方策をとっているかを尋ねた（表6、表7）。

被災住民の安否確認のために何らかの方策を練っている自治体は5割を超えている。だが、住民登録をしていない居住者に関しては、わずかに1割の自治体において対策が取られているにすぎない。もちろん、すべての自治体がこのような問題を抱えているわけではなく、おもに都市部において該当するのであろう。そうだとすると、現状ではかなり心もとないといえるのではないだろうか。これらに対して対策を立てることは確かに難しい問題ではあろうが、無策のまま放置してよいものでもないだろう。なんらかのよい方法を検討していく必要があるのではないか。

表6 市区町村と住民安否確認方法のクロス表

			住民安否確認方法		合計
			あり	なし	
市区町村	市	度数	307	327	634
		市区町村の%	48.4%	51.6%	100.0%
	区	度数	10	7	17
		市区町村の%	58.8%	41.2%	100.0%
	町	度数	273	325	598
		市区町村の%	45.7%	54.3%	100.0%
	村	度数	55	67	122
		市区町村の%	45.1%	54.9%	100.0%
合計		度数	645	726	1371
		市区町村の%	47.0%	53.0%	100.0%

表7 市区町村と住民登録なし居住者把握方法のクロス表

			登録なし住民把握方法		合計
			あり	なし	
市区町村	市	度数	66	567	633
		市区町村の%	10.4%	89.6%	100.0%
	区	度数	3	14	17
		市区町村の%	17.6%	82.4%	100.0%
	町	度数	49	551	600
		市区町村の%	8.2%	91.8%	100.0%
	村	度数	13	108	121
		市区町村の%	10.7%	89.3%	100.0%
合計		度数	131	1240	1371
		市区町村の%	9.6%	90.4%	100.0%

6. おわりに

調査研究から得られた知見は、以下のとおりである。

- (1) 災害時要援護者リストは、速やかな避難を可能にするという点で有用である。
- (2) だが、個人情報の問題などから、要援護者リストを作成することが難しい現実がある。
- (3) 実際に、5割程度の自治体でしか、要援護者リストの作成は試みられていない。
- (4) 住民の安否確認について、また住民登録をされていない居住者の安否確認に関して、多くの自治体では特別な対策はとられていない。

災害時要援護者リストは、被災者救援に対してきわめて有用であることが確認された。多くの課題を抱えてはいるが、該当する住民の理解を得つつ、リストの作成を一層進めていくことが望まれるだろう。被災者支援に関する社会調査の直接的な利用可能性については、さらなる検討が必要であり、今後の研究の中心課題としたい。

参考文献

- 石井隆一, 2004, 『地方分権時代の自治体と防災・危機管理』近代消防社.
- 鍵屋一, 2005, 『“地域防災力”強化宣言—進化する自治体の震災対策』ぎょうせい.
- 金沢大学文学部社会学研究室, 2008, 『市町村における総合計画と住民意識調査』(社会調査実習報告書第 27 号) 近刊.
- 溝部明男・轟亮, 2008, 「中範囲の社会調査の可能性と実践的諸課題」『金沢大学文学部論集 行動科学・哲学編』28: 19-44.
- 長岡市災害対策本部, 2005, 『中越大震災—自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい.
- 内閣府, 2007, 「災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム」資料
- 市町村アカデミー, 2006, 『防災対策と危機管理』ぎょうせい.
- 大谷信介編, 2002, 『これでいいのか市民意識調査——大阪府 44 市町村の実態が語る課題と展望』ミネルヴァ書房.
- 大矢根淳ほか, 2007, 『災害社会学入門』(シリーズ災害と社会 1) 弘文堂.
- 田邊浩・岩本健良, 2007, 「地方自治体による住民意識調査の諸課題」(第 80 回日本社会学会大会報告資料) .
- 立木茂雄, 2007, 「災害時要援護者支援の課題と対策—市民, 地域, 行政に求められること」, 『都市問題研究』第 59 巻第 6 号: 51-66.
- 俵希實・田邊浩・轟亮, 2008, 「個人情報保護に対応する社会調査の技法—全国自治体調査から」, 『社会と調査』創刊号 (掲載決定) .