

# community

マンガでわかる

# 地域づくり コミュニティ 転居の災害時に における課題と

熊本地震・共同支援ネットワーク



# もくじ



はじめに

■ 災害時の被災者の生活環境と支援の変化

■ 避難所期・仮設住宅期の課題

マンガ 未来の暮らし——創るのは私たち

解説① 仮設住宅から災害公営住宅へ 転居期の課題

マンガ 阪神・淡路大震災の支援から学ぶ30年先の地域づくり

解説② 災害公営住宅が建つ地域住民の視点——受け入れる際の留意点

マンガ ここが、私の生きる場所

解説③ 災害公営住宅を含む地域生活の再建

マンガ 日本一のまちをつくり——仮設住宅からの集団移転——

解説④ 仮設から本設へ 集団移転での新たなまちづくり

■ 資料 熊本県内15市町村で「地域支え合いセンター」が活動しています

● 熊本県の応急仮設住宅の現状

支え合い活動1 益城だいすきプロジェクト・きままに(益城町)

支え合い活動2 平原仮設住宅(熊本市南区富合町)

参考資料

■ 教材アーネームーションの使い方

※災害公営住宅を「復興住宅」「復興公営住宅」と表現する場合もありますが、「」では「災害公営住宅」と表記します。

96 95 94 93 92 90 89 75 74 53 51 31 30 9 3 2 1



# はじめに

2016（平成28）年4月14日の熊本地震の発災からまもなく1年。避難所から応急仮設住宅等への転居や自力再建、さらには災害公営住宅の建設など、復興に向け被災者の生活支援が進められています。熊本地震では、東日本大震災等での経験から新たに「地域支え合いセンター」を被災市町村に設置するとともに、それを県域でサポートする「地域支え合いセンター支援事務所」も設置するなど、縦割りになっていた被災者の生活支援策の一体化が図られるとともに、体制が強化されました。

本書は、熊本地震のこれから的生活復興の過程で課題となるであろう「応急仮設住宅からの転居期」や「新しい地域でのコミュニティづくり」などにおいて、官民の関係者の参考になるものとして、1995（同7）年1月17日の阪神・淡路大震災、2004（同16）年10月23日の新潟県中越地震、2011（同23）年3月11日の東日本大震災などの経験をもとに、中高生などにもわかりやすいよう、マンガ仕立てでまとめたものです。

東日本大震災の発災から7年目に入った東北では、災害公営住宅の建設や防災集団移転促進事業が進むなか、被災者の転居によって、新たなコミュニティ形成の支援や、新生活の立ち上げ支援が必要となっています。災害公営住宅には、震災で自宅を失い自力での再建が難しい人たちが入居します。仮設住宅からの退去は、「被災者の自立」を意味するだけでなく、新たな生活支援の始まりも意味します。入居者は、「被災者」という立場を脱却して、恒久の住宅に引っ越せる喜びとともに、新たな地で一市民として生活を築くことへの不安も抱えています。災害公営住宅が建つたある地域では、「過疎地にこんなに大勢の人が引っ越して来

てくれたのだから、歓迎しなければ」と交流会を開き、入居者と地域の人々が友だちになる機会につなげました。災害公営住宅の入居者と周辺地域の人々がどのように関係を築くかは、その地域が今後のまちづくりをどのように考えているかにも反映されます。この機会を好機ととらえ、安心・安全な地域生活を築くべく、一緒に考え、活動をともにする契機となればと思います。受け入れ先の地域の自治会長や民生・児童委員などにとつては、一度に多くの人が引っ越して来るため、地区の社会福祉協議会や地域包括支援センター、被災者を支援する各種支援員などと連携して、入居者が地域の一員としてなじめるように働きかける工夫が求められます。

阪神・淡路大震災の際に建った復興（災害）公営住宅のなかには、22年を経た現在でもなお入居者に軽度の生活支援を行う生活援助員（LS A）などが配置されており、入居者の加齢に伴い高齢化率は入居時の倍となって、自治活動の担い手がないという地域課題も出てきています。また、仮設住宅での顔なじみの支援者が、復興公営住宅の支援者に情報をつなぐ仕組みがなく、入居者の新生活での孤独感・孤立感を深めたという反省もありました。東日本大震災の集団移転地域の中には、何度も話し合いを持ち、行政のサポートも受けながら、住民が主体となつて新しいコミュニティづくりに取り組んでいるところもでてきています。

本書をつうじて、受け入れ先の地域の方々と転居する被災者がともに手をつなぎ、豊かな暮らしを実現する地域づくりにつながることを期待しています。

2017（平成29）年3月

熊本地震・共同支援ネットワーク

# 災害時の被災者の生活環境と支援の変化

平常時

発災

災害復旧期（応急・救助期）

生活支援期（復旧・復興期）

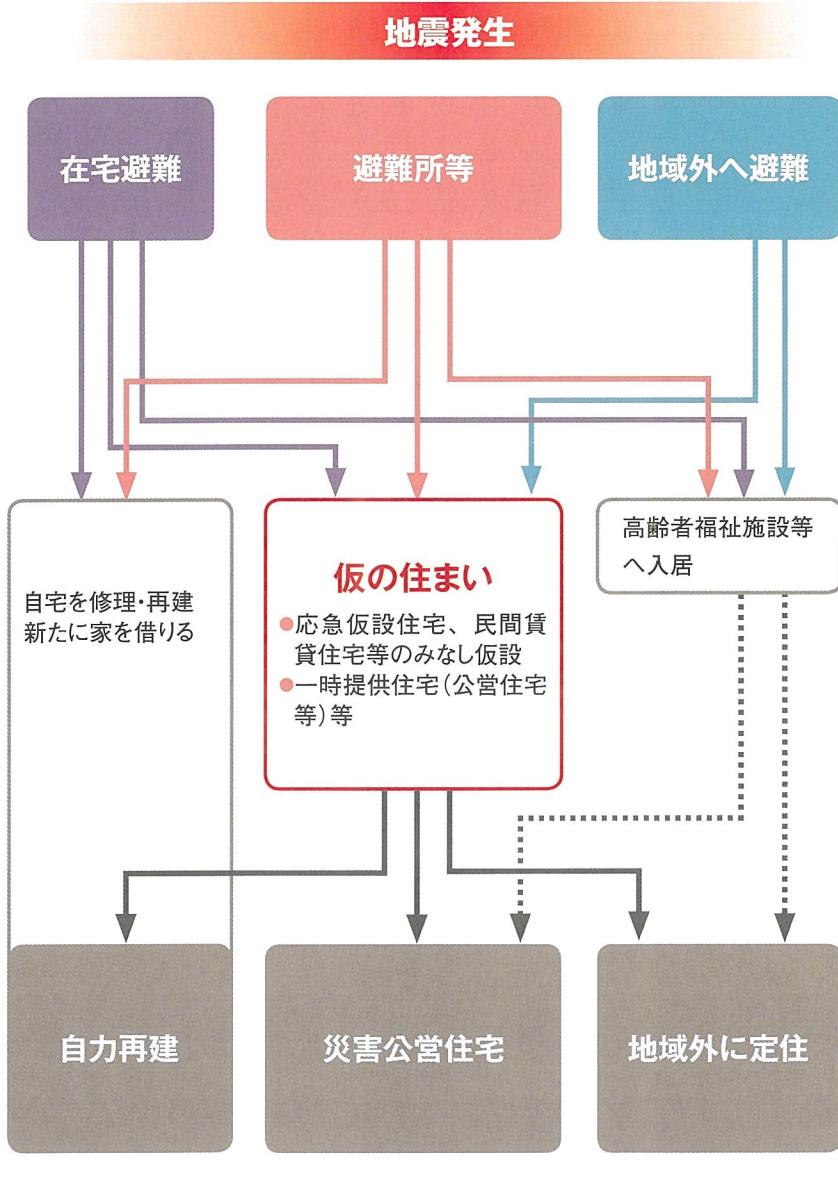
生活支援＆地域復興再生期

平常時

本冊子は、①仮設住宅～災害公営住宅への転居、②災害公営住宅への転居後の様子、③災害公営住宅を含む地域生活の再建、④集団移転とコミュニティづくりの4つのステージについて、課題と支援のあり方をマンガで解説しています。災害復旧期（応急・救助期）については、3～8頁に課題を整理しました。いずれの時期においても、地域づくりの視点は欠かせないといいセつなポイントです。

以下の図は、発災からの時間の流れに沿って、生活の場の移り変わりを示したものです。なお、教材用アニメーションもつくりましたので、併せてご活用ください（96頁参照）。

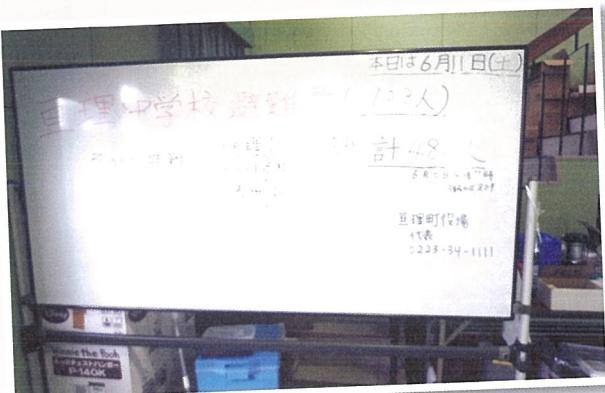
地域コミュニティや支援の手をつなぎ続ける





## 避難所期に共通する課題

- 時期によって、被災地で必要なものが変わっていくので、支援物資とニーズが合うまでにタイムラグが生じた
- 最初の1ヶ月くらいガソリンがなく、支援団体も満足に活動できないところが多くかった
- 津波により、海産物等が野外に長期間放置されたりしていたため、最初の夏にとんでもない大きさのハエが大発生した
- 物流がとどこおり、生鮮食品や生活用品が手に入らず避難者の生活に影響を与えた



# 避難所期・ 仮設住宅期の課題

発災後は、避難生活が始まります。自宅での生活ができるようであれば、引き続き自宅で避難生活を送りますが、自宅に居住できなくなつた場合は、避難所での生活が始まります。その後、災害によって住居を失い自力で確保できない人に向け、応急仮設住宅が提供されます。応急仮設住宅での生活は原則2年ですが、東日本大震災のような大規模な災害の場合は、その供与期間が延長されています。ここでは、東日本大震災の経験から、避難所期と仮設住宅期の課題について抽出します。

# 避難所期

## 避難所での課題

- 子どもや障害者などへの配慮がされず（声を上げたり、騒がしかつたりしたため）、日が経つにつれ、避難所にいたたまれなくなり、車上生活やよそへ転出する人が多かつた
- 子どもが遊べる場所がほとんどなかつた。遊んでいると、周囲の大人に「うるさい」と怒られた
- 大人が自宅の片づけや、今後の生活の手配で出かけることが多く、子どもが放置されがちだつた。心に傷を抱えた子も多く、子どもの心のケアの問題は大きな課題となつた
- 集団生活のため、インフルエンザ等の感染症予防が大きな課題となつた
- 配給食糧は、おにぎりやパンなどの炭水化物が多く、野菜類等が不足しがちで栄養が偏つっていた
- 屋外にトイレが設置され、屋外に出ないとトイレに行けないことも多く、特に夜間などは、女性にとつて厳しい（危ない）状況もあつた
- 簡易トイレは和式である場合があり、障害者や高齢者にとっては介助が必要な場合が多かつた
- プライバシーの問題があつた（女性の着替えや洗濯もの干しも含め）↓のちには、かなりの避難所で段ボール等でパーテーションが設置されたが、最後までパーテーションがなかつた避難所もあつた



着替えのスペースをつくった避難所

# 避難所期

## 避難所での課題

●自治組織がつくれられたところもあつたが、役職につくような能力が高い人ほど、早く避難所を抜けで自立再建していく、自治組織が機能しなくなるといろも多かつた

●避難所に届く救援物資が、避難者全員分ないという理由でずっと放置され、結局活用されない（そして避難所閉鎖）ということもあった。

……悔しかったという声があつた

●話題にのほる避難所、TV報道された避難所（大規模避難所に多い）に支援が集中した

●（初～中期）医療チームの巡回が、小規模避難所には来なかつた

●支援に悪い意味で慣れてしまふ人が出てきた（たとえば、できるここまで支援に頼るとか、物資をもらうのが当然といったもの）

●避難所統合を行つた際、避難所でのコミュニケーションで多くの軋轢<sup>あつれき</sup>が発生した。新たな人間関係になかなか馴染めなかつたなどが原因か

●避難所として使用した施設が管理上自由に使えず、自立を阻害したといろもあつた

●人数が多い避難所は身動きがとれず、高齢者が動けない状況になりがちで、結果、高齢者のADL<sup>あつれき</sup>が落ちていく様子が多く見られた。高齢者向けに、内外にサロンのような場が必要だつた

●避難所の窓口職員が日替わりたり、外部支援者が中止になつたところでは、課題の改善が進まず、課題を残した



# 避難所期

## 福祉避難所での課題

- 震災前から福祉避難所として指定されていても、それが関係機関に周知されずおらず、発災直後に福祉避難所として機能しなかった。
- 福祉避難所の福祉施設にして、発災後、周辺の住民が避難して来てその対応に追われ、福祉避難所として機能しなかった。
- 入所系の福祉施設が福祉避難所指定されていた場合、入居者に被災後の要援護者が加わるため、施設定員を大幅に超える（150%）人を受け入れることになった。

- 発災後、一般避難所から新たに福祉避難所に指定されたところでは、要援護者と一緒に避難していた家族が、要援護者と離され、別な避難所への転出を強制されたケースがあった。
- 医療系スタッフが管理している福祉避難所では、ケアの効率等が優先され、プライバシーや生活の場としての機能が軽視されがちだった。

## 自宅避難での課題



- 避難所には役所などから来るさまざまな情報が、自宅避難者には回っていない。
- 避難所では、食料配給が受けられるのに、自宅避難者には配給がなかった。
- 避難所に配給が欲しいと言つても、断られる。
- この件は、のちに改善されたが、完全に解消されることはなかった。自治体により、対応に格差があった（一部自治体は、取りに来た自宅避難者にも食糧を配給していた）。
- NPOなど支援団体の支援（物資配布や炊出し、慰問など）も、ほとんどが避難所単位で行われ、在宅避難者への支援は極めて少なかった。
- 1階が流されて、残った2階で生活している人たちも多く、（自宅避難とはいえ）かなり生活自体が厳しい人が多かった。

# 避難所期

## 車中泊での課題

- 避難所の駐車場で車中泊している場合と、別な場所で車中泊している場合があった

(車中泊の理由)

- 子どもや障害者を抱えていて、避難所でいたたまれなくなつた場合

- 避難所の人多さ、プライバシーのなさに嫌気がさした場合

- 車のほうが避難所や家（電気・ガスが途絶えている）より暖かいと判断した場合



※避難所の駐車場での車中泊

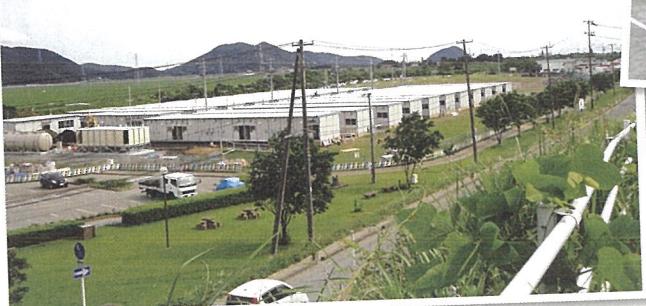
- (大きな避難所で) 避難者人数としてカウントされない・されにくい→配給数に関わる

※それ以外での車中泊

- 自宅避難者と同じ課題

- じじでも、エコノミー症候群の問題あり

↓むしろ、避難所で高齢者が動かないことによる廃用症候群のほうが問題視されていた



# 仮設住宅期

## 仮設住宅での課題

●人間関係がシャッフルされたため、コミュニティ・人間関係を構築し直さなければならなくなつた

●仮設住宅が狭いため、多人数（多世代）家族は別居を余儀なくされた

●悪い意味で支援に慣れてしまふ人が出てきた（避難所での課題と同じ）

↓自分たちでやろうとせず、ボランティアを使おうとする。支援物資の質・量に文句を言つなど

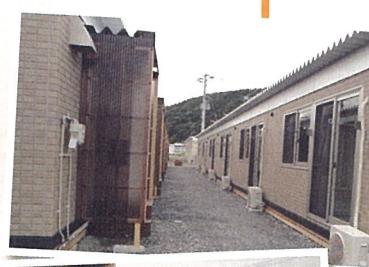
●壁が薄いため、生活音が筒抜けになる。騒音トラブルが多発

●不便な立地にある仮設住宅が多く、車がない人にとって生活が厳しかった（暮らせなくて出て行つた人もいた）

●結露の発生

●独りで家にこもり、酒に漫る中高年男性（多くの場合、被災で失職）が多くみられた

●仮設住宅住民と元からの隣住民とのトラブル（駐車スペースや騒音）



## みなし仮設での課題

●民間アパートなどに点在して生活しているため、避難者としてカウントされにくい。そのため、支援情報が届かず配給などの支援も手薄だった

●追い詰められた状況下で、自分の力で自ら生活を築かなければならなかつたみなし仮設と、多くの支援が届いた応急仮設住宅との支援格差

●みなし仮設を選んだ理由は、応急仮設住宅の建設を待つことなくすぐに入居できる」とや、子どもや障害者、病人、ペットを抱えていて、応急仮設住宅では生活しづらい、通勤・通学の交通の便などで出て行つた人もいた

●福島第一原発事故の影響で、被災者に偏見をもつ人がいて、周囲に被災者であることを黙つている世帯もあった

●応急仮設住宅以外にみなし仮設という選択肢ができる、自主的に県外に避難することが可能になった。これにより被災者を受け入れた自治体が彼らの生活をサポートするなど、全国的な支援が展開され、自治体による支援格差も生まれた

# 未来の暮らし 創るのは私たち

原案 永坂美晴

画 スプラウトデザイン

★このマンガをもとにしたアニメーションが作成されています。  
使い方については96頁を参照してください。



※この物語はフィクションです。実在の場所、人物とは関係ありません。

「災害公営

住宅」すかあ

元漁師の太郎さんは  
ひとり暮らしの80歳  
津波で奥さんを  
亡くしました

一時身を寄せていた  
息子の家も  
けんかをして  
出てきてしまいました

お父さん！

おじい  
ちゃん

おつとー

いいところよ

恵子さんは  
ああ言うけれど

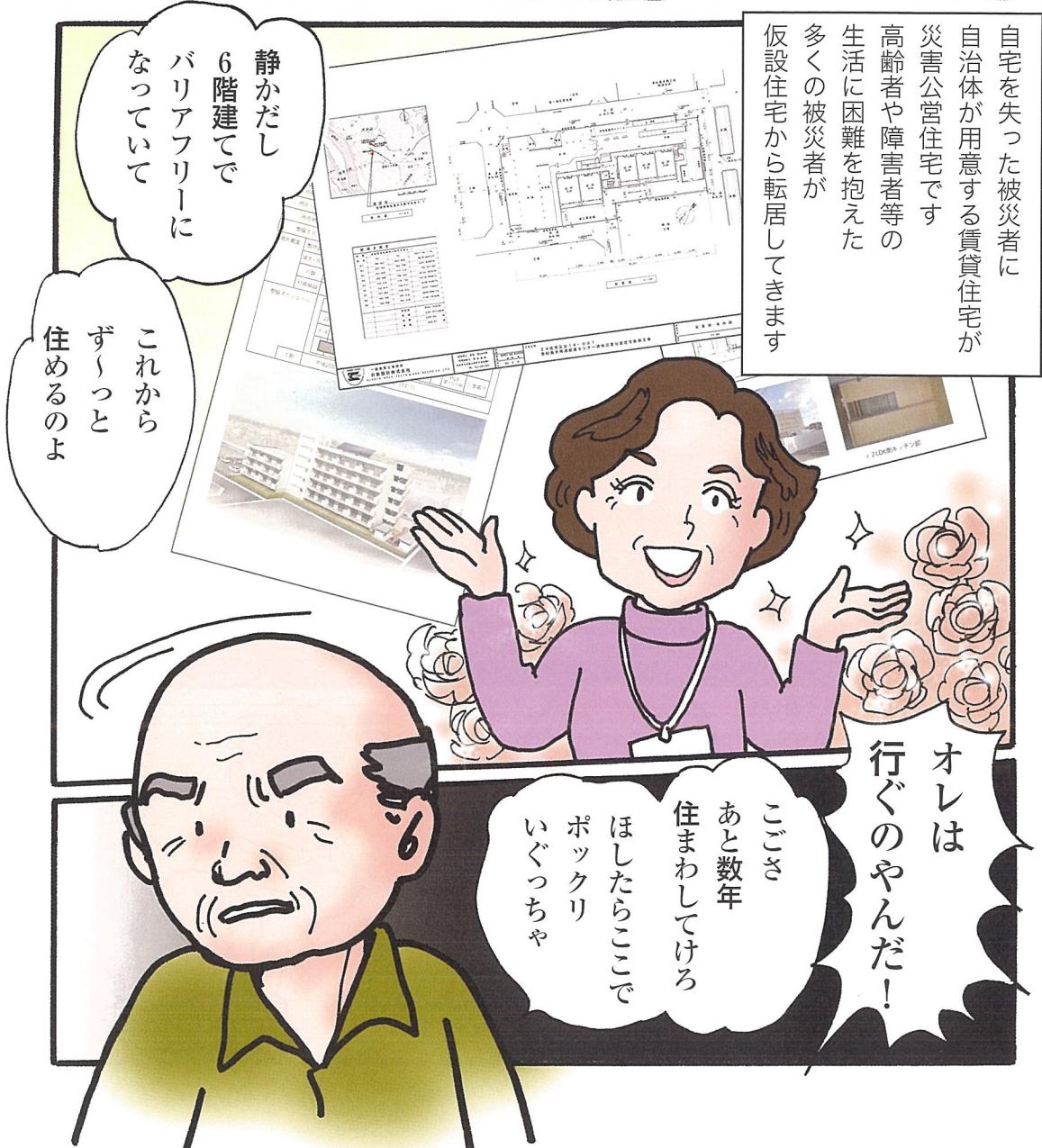
ちやつけえ字は  
見えねえし

足腰は  
弱つたし

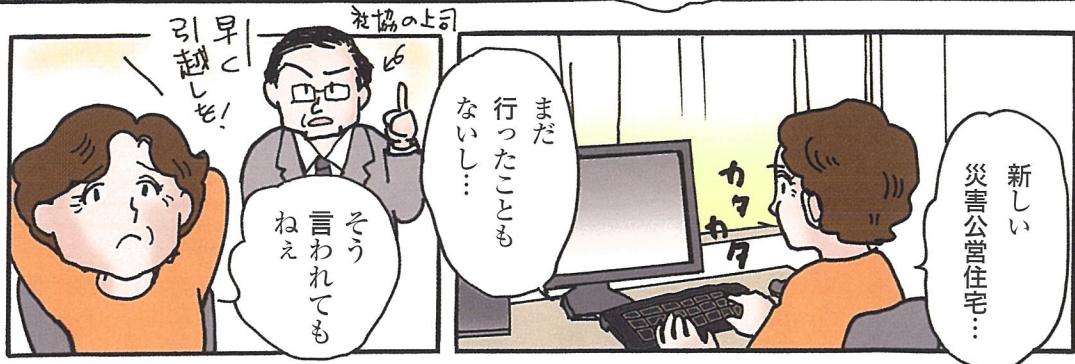
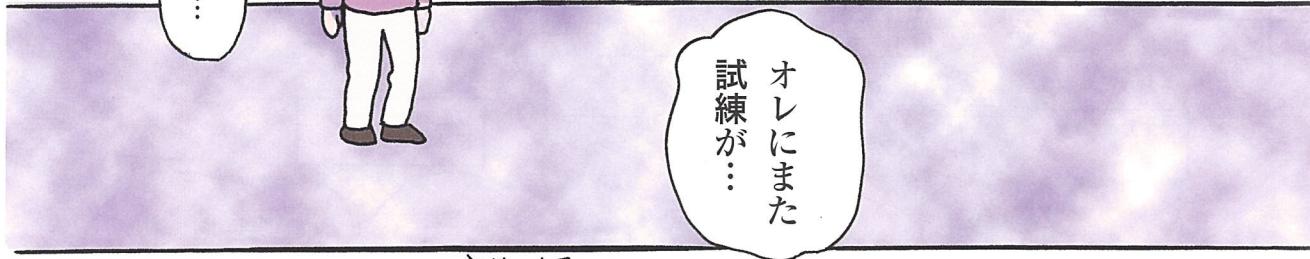
新しいところは  
今さらなあ…



自宅を失った被災者に  
自治体が用意する賃貸住宅が  
災害公営住宅です  
高齢者や障害者等の  
生活に困難を抱えた  
多くの被災者が  
仮設住宅から転居してきます







一方、新しく  
災害公営住宅が建つ  
荻田町も  
とまどっていました

民生児童委員  
池田さん

荻田町・自治会長  
藤井さん

もうすぐ  
だな

静かな住宅街に  
あんな大きな  
集合住宅が  
できたら

こここの住民と  
うまく  
やつていける  
だろうか

どう迎えたら  
いいん  
だらうねえ

津波の被害で  
つらい経験を  
してきた  
方たち…

あたらしい住民を  
迎えるために

この町は  
地震の被害も  
少なかつたし

皆さん！

災害公営住宅が  
できるつつって  
も…ねえ

何をしたら  
いいんだか

特別なことを  
しなくとも  
よいのでは  
ないでしょか

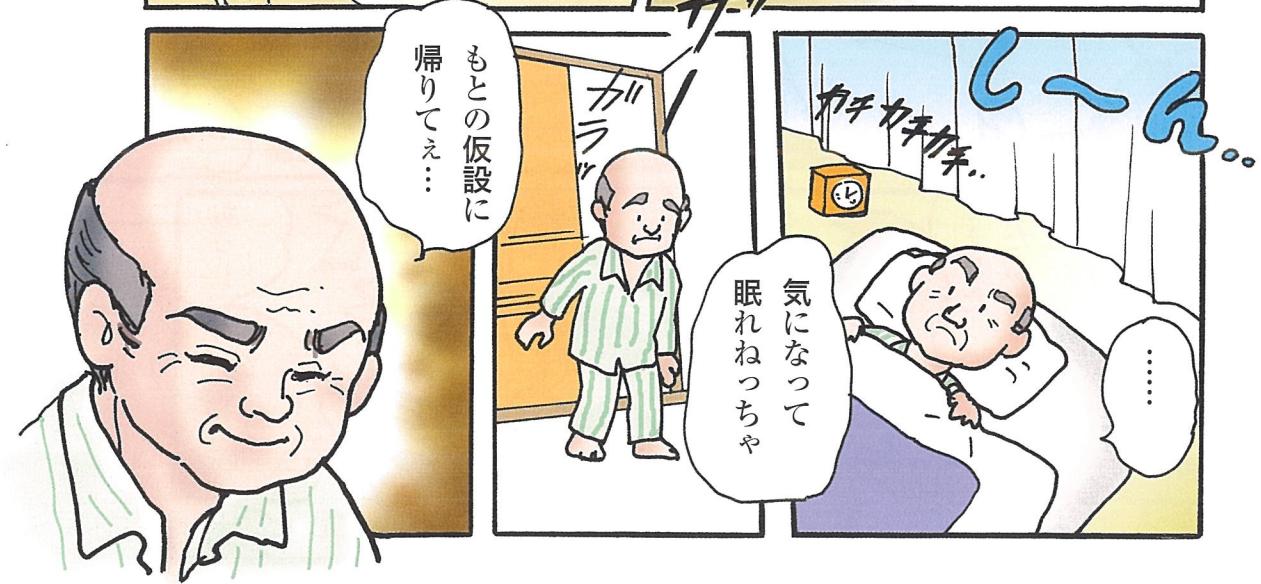
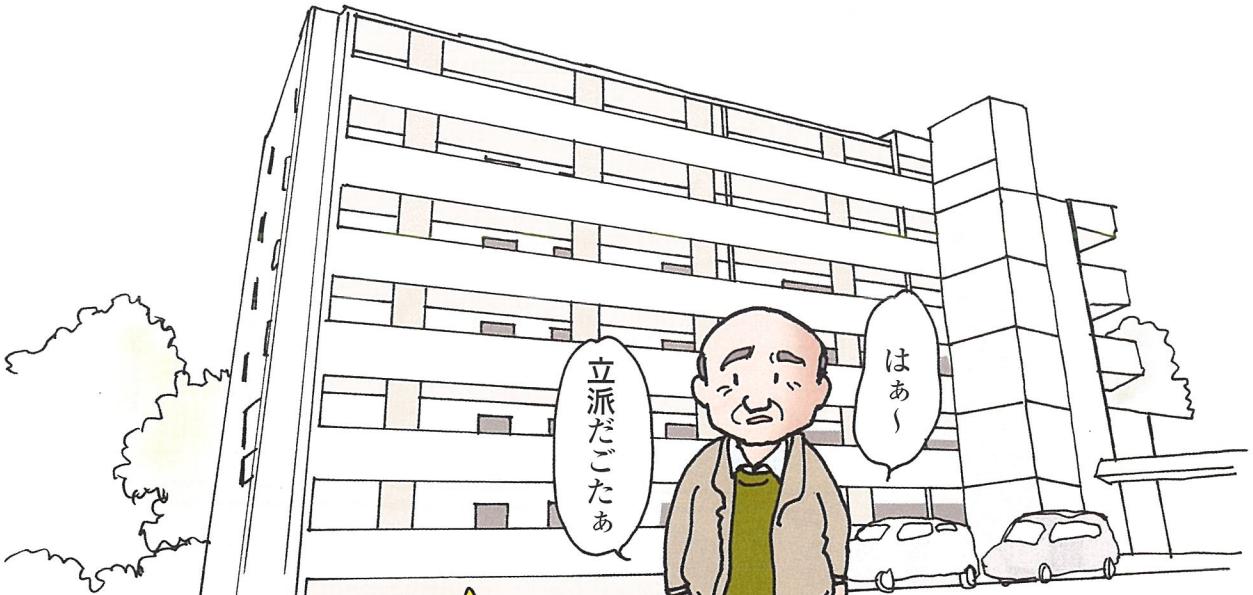
災害公営住宅が  
できたからと  
いって

社会福祉協議会  
高木さん





そしてとうとう  
太郎さんの  
引っ越しの日が  
やってきました



翌日



ある日

