

地震災害後における住宅再建・修繕の支援に関して 相談機関が果たした役割

— 熊本地震に対応した4団体を事例として —

Role of Consultation Organizations Providing Support for Housing Reconstruction
and Repair after an Earthquake:
Case Studies of Four Organizations Responding to the Kumamoto Earthquake

阿部 一咲子* 平田 京子** 石川 孝重***
Isako ABE Kyoko HIRATA Takashige ISHIKAWA

要約 地震災害の早期復興には、被災者の生活基盤である住宅を早く再建する必要がある。再建住宅は今後ストックとなるため、緊急性が要求される中でも良質な住宅再建が望ましい。本研究では熊本地震で住宅再建・修繕に関する相談支援を行った相談機関4団体の状況を把握し、相談支援の役割を明らかにした。相談支援の役割は再建・修繕を考える前段階では専門家が現地で被害を把握し、住宅の安全性に対し緊急的な判断を下し、専門的知識のない被災者の不安や疑問を解消することだった。検討・決定段階では現地相談にて修繕・再建に関する資金計画など現実的なイメージの構築、復興住宅プランなどの具体的な選択肢の提示であった。被災者の修繕・再建が進むにつれ支援方法が多層的になることを明らかにした。

キーワード：熊本地震，地震災害，相談支援，自宅再建，住宅修繕

Abstract In order to facilitate early reconstruction after an earthquake, houses, which are the living quarters for disaster victims, need to be quickly reconstructed. The reconstructed houses will supply the housing market in the future, so quality houses should be constructed even if they are needed urgently. The current study ascertained the circumstances of four consultation organizations that provided counseling regarding housing reconstruction and repair after the Kumamoto Earthquake, and it clarified the role of counseling. Prior to considering reconstruction and repair, the role of counseling is to have experts ascertain the damage on site, to urgently determine the safety of housing, and to address the concerns and questions of disaster victims who do not have specialized knowledge. During the examination and decision stage, on-site consultations created a realistic assessment, such as a financial plan for repairs and reconstruction, and they presented specific options, such as a plan for housing reconstruction. Results revealed that support for disaster victims becomes multi-layered as repairs and reconstruction progress.

Key words : Kumamoto Earthquake, Earthquake, Consultation support, Housing reconstruction, Housing repair

* 人間生活学研究科生活環境学専攻
Graduate School of Human Life Science,
Division of Living Environment
** 住居学科
Department of Housing and Architecture
*** 名誉教授
Professor Emeritus

1. はじめに

地震災害の一日も早い復興のためには、なるべく早期に被災者の生活基盤である住宅を再建する必要がある。しかし被災という非日常的な状況下で早く元の生活に戻りたいがために焦った意思決定が行わ

れること、住宅に対し専門的知識のない被災者が意思決定に迷いニーズに合致しない再建をしてしまうことが懸念される。住宅がいったん再建されると今後の住宅ストックとなるため、緊急性が要求される住宅再建であってもより良質な住宅再建が望まれる。

この良質な住宅再建実現のためには、再建を被災者の自己責任にしておくのではなく、住宅修繕・再建の支援が重要である。ここで住宅修繕・再建支援とは、被災者生活再建支援制度による支援金の給付や、仮設住宅・災害公営住宅の建設、問い合わせに対する情報提供・各被災者の疑問や問題解決を図る相談や講演会などの「相談支援」を指すこととする。なかでも相談支援は住宅再建・修繕という専門的知識を要する行為に対し専門家から助言を貰い検討できること、被災者が抱える問題や疑問に対しピンポイントでアプローチできることから特にニーズに合致した良質な自宅再建を実現するなかで重要性をもつと考えた。そこで本研究では相談支援に着目する。

現在の相談支援の体制や支援内容は十分とはいえず、再建相談が行われた既往災害でも再建住宅に対し後悔する意見が聞かれた¹⁾。加えて再建相談には窓口対応する人員・コスト・時間と多くの負荷がかかる。阪神・淡路大震災に関する既往研究²⁾では、被災者個人では復興のためにどのような行動を取ればいいのか分からず情報取得のために相談窓口へ殺到し、相談スタッフの不足などから被災者への十分な対応が困難になったと指摘されている。このことから今後よりよい住宅修繕・再建支援を行うためにも、現在まで行われている相談支援の実態を、相談内容の質と実施方法の両面から確認する必要がある。

本研究では2016年4月14日に発生した熊本地震を対象とし、相談支援の対応状況を探るために再建・修繕相談を行った4つの団体を対象にヒアリング調査を実施する。被災者が再建・修繕を考える意思決定段階を踏まえ、具体的な相談内容と最終的な再建方法の決定に至るまでの段階までサポートしていたか、加えて相談を電話・対面などどのような方法で行っていたかなどに関して全体の状況を把握する。これにより被災者の自宅再建・修繕に関する意思決定の過程を助ける相談支援の役割を明らかにする。

2. 調査概要と対象相談窓口

2-1 調査概要

熊本地震時に住宅再建・修繕に関する相談支援を

行った計4団体に対し、ヒアリング調査を実施した。相談業務の形態などは事前アンケート形式で行った。調査概要をTable 1に示す。

Table 1 Outline of the survey

調査対象	① 一般財団法人 熊本県建築住宅センター ② NPO法人 くまもと住宅相談窓口 ③ 公益財団法人 住宅リフォーム・紛争処理支援センター ④ 一般財団法人 熊本県建築士事務所協会
調査日時	① 2022年8月20日 ② 2022年9月5日 ③ 2022年9月16日 ④ 2022年9月22日
調査方法	・ 相談業務の形態・窓口の運営概要を聞く事前アンケート zoomにてヒアリング調査（1時間半程度） ※ 住宅リフォーム・紛争処理支援センターのみ 同様の内容について書面回答

それぞれ相談窓口の職員数・相談件数などの概要を聞く事前アンケートと、相談内容の質を明らかにするヒアリング調査を行った。住宅リフォーム・紛争処理支援センター（以下、支援センター）のみ同様の項目についての書面回答となった。

2-2 窓口概要

各相談窓口について、相談窓口の設立時期と経緯、相談方法、職員数など概要をTable 2に示す。

窓口の設立時期はくまもと住宅相談窓口（以下、住宅相談窓口）が最も早い。これは被災後にNPO代表が社長を務める会社の顧客から相談の電話があり、平常時の相談業務を転用するかたちで対応を始めたためである。次に熊本建築士事務所協会（以下、事務所協会）が対応を開始した。特に初期は被災した住宅を見てほしいという電話による問い合わせが止まずに、体制を整える前に平常時の業務を転用し対応を開始したことが発端になった。

一方支援センターは平常時の窓口と並行して熊本地震専用のダイヤルを新設し、対応を開始した。相談業務の集中から現地相談について、調査対象の中では事務所協会と熊本県建築住宅センター（以下、住宅センター）に業務委託を行い対応にあたった。

相談方法については支援センターから現地相談を委託された住宅センター以外は、基本的に電話相談と対面相談を行っていた。加えて住宅相談窓口では市職員からの要請で住宅の安全性に関する講演会を避難所で行った。また住宅センターでは「くまもと型復興住宅」に関して相談会を行った。

くまもと型復興住宅は調査対象では事務所協会・審査センター・住宅センターが関係している。住宅

Table 2 An overview of the organizations

組織名	NPO法人	一般社団法人	公益財団法人	一般社団法人
相談窓口の設立時期	くまもと住宅相談窓口 2016年4月18日	熊本県建築士事務所協会 2016年4月19日	住宅リフォーム・紛争処理支援センター 2016年4月29日	熊本県建築住宅センター 2016年5月24日
設立経緯	平常時転用	平常時転用	新たに設立	新たに設立
相談方法	電話	○	○	—
	対面相談	○※非予約制	○※非予約制	○※予約制
	その他	講演会	相談会	—
対面相談の窓口数	1カ所	1カ所	1カ所(熊本県建築住宅センター内)	—
相談時間・分野	曜日・時間は特に決めていない	月～金(9:00～17:00)	月～日(10:00～17:00) ※日・祝日は5/7まで対応。	曜日・時間は相手に合わせる
職員数	電話相談	1人(1回線)	2人(2回線)	36人(12回線)
	対面相談	3人(うち2人建築士)	2人(建築士/意匠・構造)	3人(相談対応は建築士)
相談回数	利用制限	なし	なし	なし
	平均回数	2回/件	2回/件	不明
相談時間	利用制限	なし	なし	なし
	平均時間	1時間/件	1時間/件	不明
相談件数	最も多い時期	10件/日	10件/日	300～400件/日
	落ち着いた時期	1件/日	2件/日	30件ほど/日

事業者などをとりまとめ、①熊本の気候・地域特性への配慮、②熊本県産の地域産材を使用、③耐震等級3又は3相当の地震に強い住宅、④被災者の住宅再建を考慮した良質でコスト低減に配慮した住宅、⑤県内に本社を置く住宅事業者、大工・工務店が建設する住宅、以上の5つのルールをもとに住宅のモデルプラン作成・普及活動を行ったものである。

相談利用については回数・時間共に制限を設けていない窓口がほとんどであり、1件の問題に対して1時間ほどの時間を要し、2回ほど相談を行うケースが平均的とのことであった。

2-3 相談方法の類型

ヒアリング内容をもとに、相談窓口にて被災者からの相談を受け情報提供・助言をどのように行ったか、その方法を類型化した(Table 3)。類型化にあたり情報が一方的に提供されるのか、または再建・修繕に関する疑問・問題に関して被災者と相談窓口の間で質疑応答が行われるなど双方向のやり取りが行われるのかに着目して分類を行った。結果、大きく3タイプに分類された。

一方伝達型は情報を集約し、被災者へ伝達するものである。中でもインターネット上や避難所・仮設住宅へ情報を提示する、または資料配布をするものは「提示型」に分類される。一方で講演会・説明会を実施し情報を噛み砕いて口頭で伝えるものが「説明会型」に分類される。

双方向対話型は被災者が抱える問題や疑問に対して直接対話を行い双方向性のあるやり取りを通し、解決へ導くものである。さらに電話を用いて被災者からの問い合わせに対し、情報伝達から簡単な問題

Table 3 Types of consultation

類型	具体的な方法	回答内容
一方伝達型(提示)	資料配布・提示	◆県の支援制度・融資の制度について、くまもと型再建住宅の冊子に掲載して配布を行った。仮設住宅にも配布した。
一方伝達型(説明会)	講演会・説明会	◆県の支援制度・融資の制度について、くまもと型再建住宅の冊子に掲載して配布・説明を行った。それぞれの再建プランに沿って説明した。
双方向対話型(電話)	電話	☆電話相談では「公的な情報」(助成金等の情報、耐震診断、調査報告書の発行時期等)を求めている。
双方向対話型(対面)	対面相談・相談会	◆対面相談は耐震診断の希望・家の建て替えなどの相談があった。耐震調査などを行いながら、こちらの意見を示して、参考にして判断してもらう。 ★部屋のクロスが破れていて、これは構造上問題があるのか?という問い合わせがあった。 ◇(現地相談では)なぜ壊れたかをかみ砕いて説明する。
総合パッケージ型	資料配布・対面相談・相談会が一体となった総合パッケージ	◆県の支援制度・融資の制度について、くまもと型再建住宅の冊子に掲載して配布・説明を行った。それぞれの再建プランに沿って説明した。 ◆(支援制度について)相談会の中で説明し、向こうからも質問がきて、疑問解消できる。 ◆(くまもと型再建住宅について)被災者の要求に併せてアレンジをして、プランの提示した。支援制度や補助制度についても掲載している。総合パッケージになっている。

【凡例】

★…くまもと住宅相談窓口

◆…熊本県建築士事務所協会

☆…住宅リフォーム・紛争処理支援センター

◇…熊本県建築住宅センター

の解決までを行うものは「電話型」に分類される。一方で対面や現地で被災住宅などを見ながら問題解決を行い、その場で発生する追加の疑問などに対応するものは「対話型」に分類される。

総合パッケージ型は「一方伝達型」と「双方向対話型」を組み合わせた、ハイブリッド方式となっ

ている。例として「くまもと型復興住宅」事業が挙げられ、支援制度の内容や復興住宅のプラン、資金計画の概算などの情報を冊子に集約し、それを用いて対面相談・相談会を実施した。このように被災者が求める情報を広く伝えるだけでなく、対面でのかみ砕いた説明に加え被災者が抱える疑問や問題についてやり取りを行い解決へ導く特色がある。

このように東日本大震災などの既往災害を経て被災者支援においても多くの知見を得た熊本地震においては、優れた点が異なる相談方法を複数活用し、被災者支援にあっていたことが分かる。

3. 熊本地震における支援状況と相談窓口の体制に関する課題

熊本地震における住宅再建や修繕の問題に関してどのような支援が行なわれたのか、熊本市の対応、仮設住宅の提供などの物的支援、義援金や生活再建支援金などの金銭的支援、再建相談などの人的支援について資料^{3,4)}よりまとめ、Table 4 に表した。

また4団体の相談件数について最も多い時期を「大」、最も少ない時期を「小」、中間を「中」と表してもらい、Table 5 にまとめた。その際、時期は内閣府公表の「被災者の住まいに関する相談・情報提供マニュアル」⁵⁾を参考に発災直後(被災0日～1週間程度)、応急救助期(1週間～1カ月程度)、復旧・復興期(1カ月～2年程度)に分類した。

Table 5 より発災直後に対応を始めたのは事務所協会と住宅相談窓口であり、他2件は未対応だった。

Table 5 Overview of changes in the number of consultations conducted by each organization

時期	発災直後 (0日～1週間程度)	応急救助期 (1週間～1か月程度)	復旧・復興期 (1か月～2年程度)
住宅リフォーム・紛争処理支援センター	—	大→休止→中	中→小
熊本県建築士事務所協会	小	大	中
熊本県建築住宅センター	—	—	大
くまもと住宅相談窓口	大	中	中

事務所協会では相談件数を「小」としていたものの、「電話が鳴りやまない状況だったので、電話相談だけでも役員で分担して行うという形で始まった」と相談の集中がみられた。後に会員から交代で意匠系・構造系の建築士を2名常駐させ電話相談に対応するように体制を整えていった。また公的な相談機

関である NPO 法人の住宅相談窓口では相談件数が「大」とされており、「(電話)相談は一人で受ける。常駐している職員もいないので、一本取っている間にかかってきても取れない」と相談が捌ききれない状況があった。相談件数は把握していないが職員が3人という少人数体制であり、根本的に人員増加が実現できない状況下で処理が困難なほど相談が寄せられていた。その中で社会福祉協議会と連携を取り、要支援者の情報を共有することで支援が特に必要な方に優先順位をつけ相談業務にあたっていた。

応急救助期には相談件数が概ねピークを迎えていた。Table 4 をみると、行政の対応としては一部損壊の罹災証明書発行(4月15日～)、応急危険度判定(4月17日～)、被害認定調査(4月22日～)が始まり、被災住宅の安全性や被害状況について対応が始まった時期と重なる。

この時期の相談業務について、熊本市が罹災証明に関するコールセンターを設置したのは5月18日、被災者支援情報ダイヤルのコールセンターについては同月28日である。一方で市に先駆けて支援センターは4月29日に熊本地震専用ダイヤルを設置して相談支援を行ったが、行政に問い合わせるべき罹災証明や支援情報に関する問い合わせと、「現場相談の利用希望が集中し、現場相談の滞留が生じた」というように被災住宅の現地相談の予約で窓口がパンクしていた。このため支援センターでは一度窓口を休止し電話相談を外部コールセンターで全て受けるようにして、そこから建築士の知見が必要な電話相談と現場相談の予約、単なる問い合わせを分けるように対応を変えた。また現地相談業務を審査センターと事務所協会に業務委託することで、他機関と連携をとり集中する相談に対応するようにしていた。

復旧・復興期になると相談件数は落ち着き始める。これは住宅融資相談をはじめとする市の各種相談窓口が開設され人的支援が充実し、仮設住宅の建設や義援金などの申請が始まり物的支援・金銭的支援を受ける目途が立ったからである。これにより被災者は今後住まいをどう取り戻すか考える上で必要な資金・助成・被災住宅の被災状況について多くの情報を得ることができ、再建へ向けて先の見通しが立ち始めた。そのため相談件数が減少したと考えられる。ヒアリングにおいても復旧・復興期での相談対応に関して人手不足や相談が集中するなどの困難は特に聞かれず、不足なく対応が行なわれたことが伺える。

Table 4 Status of assistance in response to the Kumamoto Earthquake in a time-series

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月
対応	罹災証明書 ▼15	罹災者台帳・生活再建支援システムの説明会開催 ▼17	罹災証明書の審査証明書交付 ▼10	5区役所と出張所にて交付開始									
	住宅被害 認定調査 ▼22	申請に基づく 調査開始 ▼10	一次調査 ▼25	二次調査 ▼26	全て申請に基づくポイント調査に切り替え								
	被災建築物 応急危険度判定 ▼17												
	被災住宅の 応急修理 ▼28	各区に窓口設置 ▼8	本庁舎に窓口の一本化 ▼13	▼8 各区の窓口で▼30 受付開始	▼8 本庁舎に窓口の一本化								
	被災家屋の 解体・撤去 ▼13	被災廃棄物対策課を設置 ▼22	▼13	申請の予約券配布 ▼27	申請受付 ▼31								
物的支援	協力を団体による みなし仮設提示▼1	▼28	▼14 塚原仮設団地 ▼20 さんさん2丁目仮設団地 ▼24	▼3 藤原仮設団地 ▼12 舞原仮設団地 ▼4	▼29 2次分 ▼29								
	みなし仮設	▼23	▼21 秋津中央公園仮設団地 ▼28	▼1 舞原仮設団地 ▼3 南田仮設団地 ▼22	▼16 東町仮設								
	市営住宅	▼23	▼21	▼16	▼22								
	蔵預金 生活再建 支援金 災害申請金 災害障害見舞金 災害見舞金 災害援護資金の 貸付	▼23	▼2	▼6	▼17	▼25	▼4	▼6	▼9	▼1	▼5	▼6	▼8
相談業務	協議金	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17
	協議金	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17
	協議金	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17
	協議金	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17
	協議金	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17	▼17

このように各相談窓口の体制について、混乱期である発災直後～応急救助期に特に人員不足や相談の集中に関する問題が挙げられた。平常時の体制や対応のノウハウを活かし災害対応にあたった住宅相談窓口では根本的に人員を増加できないこと、事務所協会からは初期対応において体制が整うまで時間を要する問題があった。一方で災害に際して新しく窓口を設立した支援センターでは単純な人員不足の問題ではなく、集中する相談を捌くための体制が対応開始時から構築されなかったという状況があった。対応開始後には表面化した問題を解消するため、再度体制を再構築するという困難があった。

4. 相談支援における各意思決定段階での相談の質とニーズの変化

熊本地震での相談支援について、相談内容の実態を把握しその質とニーズの変化をみるため、各相談窓口に寄せられた相談内容とそれに対応した相談方法を Fig.1 にまとめた。相談方法は類型化を行った3タイプを使用し、吹き出しで実際の回答内容を表す。また被災者が住まいの取り戻しに関して意思決定を行う段階に着目し、住まいの安全性の確認や、支援情報の収集などを行う「再建・修繕を考える前段階」、自身の被災状況と照らし合わせより具体的な情報収集や、再建・修繕方法を検討する「再建・修繕に関する検討段階」、最終的な決定を行う「再建・修繕に関する決定段階」の3期間に区分した。

4-1 再建・修繕を考える前段階

再建・修繕を考える前段階では被災という非常事態に置かれた被災者が混乱や不安に駆られ、今後とるべき行動について聞くなど漠然とした相談が寄せられると想定していた。しかし実際にはそのような相談は支援センターが提供する「双方向対話型（電話）」である住まいのダイヤルに集中していた。

また他団体では漠然とした相談は聞かれず「みんな、支援制度のことはよく知っていた（住宅相談窓口）」、「目的性を持ち最初は家の安全、次はどう建てるかというように自分で考えて（相談を）利用していた（事務所協会）」と、目的性が明確な相談がほとんどであったという見解が聞かれた。

そのような目的性をもった相談のなかで、特に前段階に集中していたのは「被災住宅の安全性に対する緊急的な判断の要請」である。度重なる余震と一

般的な被災者には住宅に対する専門的な知識がないことから、安全性に影響しない軽微な住宅の被害と深刻な被害との区別がつかず、不安から車中泊や避難所生活を続け被災住宅に戻れずにいた。

これに対し建築士の専門知識が求められており、事務所協会から「初期の相談は安全性の問題が占めていた」と当時の需要の高まりが聞かれている。このような問題に関しては事務所協会・住宅相談窓口で「双方向対話型（対面）」である被災住宅へ出向いての被害調査・現地相談が行なわれた。「調査に行く」と安心して、今までは車の中で寝ていたが、もう今日から建物の中で寝ますということがあった（事務所協会）」というように、被災者が求める緊急的な判断を与え安心を生み出すことにつながった。

また「情報提供・問い合わせ先の照会」である損傷に対する応急処理・罹災証明書・公的助成・公的制度などの単純な情報の問い合わせについては支援センターに集中して寄せられた。

このように前段階には相談目的が明確なものがほとんどであり、被災者は相談窓口を使い分けていた。また相談ニーズとしては被災住宅の安全性に対する緊急的な判断が多くを占め、専門家からの「被災住宅での居住継続の可否」に関する判断が求められた。

4-2 再建・修繕に関する検討段階

検討段階には「再建・修繕費用の相談」に関して、「どれくらいで建つか、融資・支援制度についての相談が多かった（事務所協会）」、「被害を直すにはいくらかかるかという費用についての相談がメインだった（審査センター・住宅センター）」というように、資金面の相談が多く寄せられた。方法としては「双方向対話型（対面）」である現地相談がとられており、実際に住宅を見ながら費用についての相談がなされた。特に審査センターでは修繕にかかる費用を概算で口頭にて伝えるようにしていた。

このように「全部建て替えか、補修か、必要な費用を相談したい」と再建か修繕かを選択する手がかりの一つとして費用面の相談が行なわれたが、「再建すべきか、修繕すべきか」という判断について専門家の知見や判断を求める声は聞かれなかった。

「再建形態の選択肢を迷っている相談はなかった。再建資金の問題になるので（事務所協会）」という状況が聞かれたほか、「再建か・修繕か迷っている相談はあったが、突っ込むアドバイスはできなかつ

再建・修繕を考える前段階

再建・修繕に関する検討段階

再建・修繕に関する決定段階



Fig. 1 Changes in the nature of the consultation by each organization

た（住宅相談窓口）」との意見が聞かれた。「お金のことは聞けないし、言いにくい（住宅相談窓口）」というように住まいの選択肢について資金問題が関係することから、第三者的立場からは被災者の事情に深く入り込むことに困難があった。

一方でどのような方法で再建するか・修繕するかという「再建・修繕へ向けた方法の相談」は「地盤沈下した土地での対応方法と費用を示した（住宅相談窓口）」というように費用と共に相談が行なわれ、アドバイスをしていた。このように具体的な再建・修繕方法は費用とセットで考えられ、専門家の知見を求めて相談が行なわれた。

また住宅相談窓口では「被災して2・3カ月たっても公民館に居座っている、大きな被害を受けていない人がいた」と、依然避難所に滞在し「被災住宅の安全性に対する緊急的な判断」が必要な被災者もみられた。これに対し「一方向伝達型（説明会）」である講演会を避難所で行い、住まいの安全性に関する話をし、被災者の被災住宅に対する不安や疑問を解消し安心感を生み出し家へ帰るよう働きかけた。

このように「再建・修繕費用の相談」、「再建・修繕へ向けた方法の相談」が主に寄せられており、再建・修繕に向け具体的に検討する動きがみてとれる。

4-3 再建・修繕に関する決定段階

決定段階ではより自宅再建を促進させるために「くまもと型復興住宅」の事業が始まった。県内の住宅事業者・林業関係者・工務店・設計事務所に働きかけ、2016年7月20日に「熊本県地域型復興住宅推進協議会」が組織された。住宅プランの提案をしてもらうことから始まり、具体的な住宅プランや図面、融資の情報・返済シミュレーションなどの情報が集約された冊子が完成し、被災者へ向けた初回セミナーが行われたのは2017年1月28日であった。複数団体と協力体制を結び、情報を集約して被災者が再建に向けた選択肢を明確に選ぶことができる仕組みを作り上げるまでには時間を要する。

このように、これまで支援制度の情報、再建費用、再建方法は個々に相談されたが、くまもと型復興住宅は「総合パッケージ型」の支援であり、それら全てを一括で網羅するものである。2-3で述べたように情報を集約した冊子と相談会での対面相談により、再建方法・融資・再建費用について同時に検討できる。このように「双方向対話型」・「一方向伝達型」

の利点を活かすことで、より効率的に多くの被災者を各々のニーズに合う再建へ導くことができる。

また再建工程へ進んだ被災者が増えたことにより、「業者問題の解決を目的とした相談」が増加した。支援センターでは「業者が見つからない」、「業者対応の遅延」について、「双方向対話型（電話）」である住まいるダイヤルで相談を受けた。住宅相談窓口でも「住宅完成の日程が伸びているという相談があった」と「双方向対話型（電話）」・「双方向対話型（対面）」で相談を受けた。この問題に対し補修事業者の情報については、支援センターのホームページに検索サイトを設置し「一方向伝達型（提示）」の方法をとり被災者に広く情報提供を行った。

4-4 相談ニーズの変化

相談ニーズの変化をみると、まず前提として被災者は再建・修繕を具体的に考える前段階から相談窓口を使い分け、漠然とした相談は支援センターのような総合的な窓口、個別の問題はより専門的な窓口に関わり合わせるなど使い分けができていた。また前段階に需要が高く早急に解決すべき問題としては、被災住宅の安全性に対して緊急的な判断を求める相談が多くを占めていたことが分かる。これはまず被災者自身の命を守るため、住宅の安全性の確認が急がれたためである。

検討段階になると被災住宅を修繕で対応するか、建て直すかという今後の住まいの問題が被災者にとって大きな問題となる。この中で前段階に重視されていた命を守るための被災住宅の安全性の問題は、今後の住まいを検討するための懸案事項へと変化した。相談内容についても「再建・修繕費用の相談」や「再建・修繕へ向けた方法の相談」が主に寄せられるようになり、再建・修繕にあたっての方法と費用とを関連させ、被災住宅を再建するか・修繕するかを具体的に検討する動きがみられた。

決定段階にはこれまでの相談で得た情報をもとにして再建・修繕に向け動きはじめた被災者から、業者トラブルについても相談されるようになった。

次に相談方法に着目する。前段階において被災住宅に対する安心感を得るためには、震災当時に行われたように被害調査や現地調査にて被災住宅を実際に専門家である建築士に確認してもらい、疑問や不安に感じている点を直接話すことで解消する「双方向対話型（対面）」の手法がとられている。

また前段階から検討段階にかけて支援や融資制度が整うと、総合窓口へ電話相談での問い合わせを行い、「双方向対話型（電話）」の手法をとることで必要な情報を得ていた。行政のホームページや避難所・仮設住宅で情報が提示されるなど「一方伝達型（提示）」の手法を用いて情報展開を行ってはいないものの、被災者からの相談窓口の照会や利用できる制度の問い合わせは依然存在していた。加えて検討段階でも「双方向対話型（対面）」での相談は行われており、より具体的に修繕・再建に向けた具体的な方法や費用について相談されていた。

決定段階には被災状況が落ち着いたことも相まって、より効率的に多くの被災者を各々のニーズに合う恒久的な住まいの取り戻しへ導くことを目的として、「くまもと型復興住宅」の事業がはじまった。これは支援制度の情報、再建費用、再建方法など被災者が求める情報を一括で網羅する「総合パッケージ型」の支援である。「総合パッケージ型」の支援には多くの被災者に広く情報を伝える「一方伝達型」の良さ、一人ひとりの問題を把握し解消するという「双方向対話型」の利点が活かされている。

このように被災者の相談支援に対するニーズは前段階では「被災住宅の安全性に対する緊急的な判断」、検討・決定段階には再建・修繕費用や再建・修繕方法の相談などの「実際の再建・修繕に際した問題解決」と、大きく二分されることがわかった。この相談支援に対する需要の変化に合わせて窓口は相談方法を変え、対応を行っていたことが分かる。

5. 相談支援が果たした役割

以上より相談支援が果たした役割を相談内容の質と方法から考察する。結果、住宅再建・修繕を考える前段階と検討・決定段階とは相談支援の役割に関して、大きく意味合いが異なることが分かった。

まず再建・修繕を考える前段階では、発災直後には余震や被災住宅に対する不安から避難所に多くの被災者が集まってしまう状況があった。しかし長期間の避難は本来の避難所の役割ではないため、そのような状況下では住宅への被害が深刻でない場合、被災住宅に戻ることも選択肢に入れなければならない。その際に最も重要であるのは、被災者自身の命を守ることであり、住宅や建築に対して多くが専門的知識をもたない被災者は、被災住宅の安全性について専門家による緊急的な判断を求めている。この

被災者が抱える不安や疑問の解消のためには、現地で被災住宅を目視し専門家が被害状況を把握した上で、専門的知識のない被災者にも分かりやすく被害状況や今後の修繕・再建に向けてかみ砕いた説明が求められる。その解決には現地相談・現地調査である「双方向対話型（対面）」手法が適している。

検討・決定段階では被災者の大きな動きとして恒久的な住まいの取り戻しに向け、再建か修繕かなどの具体的な選択肢を検討する。その際に被災住宅を見た上で、修繕で対応可能か・再建の必要性の有無という専門的判断により選択肢を狭めることや、修繕・再建費用の概算を提示し資金計画のイメージを構築する必要がある。加えて具体化される住まいの修繕・再建イメージに対しピンポイントで疑問を解消するために、支援制度などの情報提供、各種相談窓口の照会など問い合わせ先の道案内が求められる。

このように恒久的な住まいの取り戻しに際して専門家に判断を委ねるのではなく、あくまで被災者自身が検討し決断に至るための疑問の解消やそれに対する補助、情報提供が求められる。この課題を解決するためには、「一方伝達型（提示）」による単純な情報提供から、「双方向対話型（電話）」での問い合わせ窓口などの道案内のような役割、「双方向対話型（対面）」による現地相談が適している。

また上記の支援を包括し、住宅再建や修繕に関して相談会の実施や情報を集約した冊子などの配布を行い、集約された専門知識の提供や恒久的な住まいの取り戻しに対する具体的な選択肢の提示を通じて被災者の問題・疑問の解決を行う、「総合パッケージ型」手法が適していると考えられる。

このような「総合パッケージ型」の支援に関して、情報を集約し提供するための協力体制を構築すること、そして集約した情報を被災者に分かりやすく伝えるため冊子などの資料を作成するために時間がかかることから、熊本地震では復旧・復興期に被災者に向けた対応が始まっていた。情報を広く伝えるという「一方伝達型」の利点と、現物をみでの対話という「双方向対話型」の優れた点を網羅していることから、早期に行われればそれだけ被災者の恒久的な住まいの取り戻しが促進されることが考えられる。しかし実際にはニーズの変化があり、初期は「被災住宅の安全性に対する緊急的な判断」が最も急がれている。従って、早くとも修繕・再建に向けた検討段階には総合パッケージ型支援が開始されることで、

より恒久的な住まいの取り戻しが加速されると推測される。しかしそのためには支援制度の整備や住宅事業者の確保、それを取りまとめる組織の存在など支援の基盤を固めることが必要になる。このように時期ごとに適した支援方法は変化する。

6. おわりに

本研究では熊本地震で行われた住宅再建・修繕相談に関して、相談機関4団体で対応した相談内容とその方法から実態を把握し、相談支援の役割を明らかにした。相談支援のニーズは大きく2つに分かれ、再建・修繕を具体的に考える前段階では被災住宅の安全性に対し緊急的な判断が求められた。検討・決定段階にかけては被災者自身が恒久的な住まいの取り戻しに向けて検討し、決断に至るための疑問の解消やそれに対する補助、情報提供が求められた。

そのようなニーズから相談支援が果たした役割をみると、前段階には「双方向対話型（対面）」により実際に被災住宅を見たうえで専門家が被害状況を把握し、専門的知識のない被災者に分かりやすいように被害状況について説明を行い安全性に対し緊急的な判断を下し不安や疑問を解消する必要があった。検討・決定段階では現地相談にて被災住宅の被害状況などを踏まえ恒久的な住まいの取り戻しに向けて選択肢を狭めることや、修繕・再建に関する資金計画など現実的なイメージの構築、復興住宅プランなどの具体的な選択肢の提示が求められた。これには「一方向伝達型（提示）」、「双方向対話型（電話）」、「総合パッケージ型」が用いられ被災者の修繕・再建が進むにつれ支援方法も多層的になった。

今後は調査を継続し、他の既往災害における相談支援の実態を把握すると共に、相談支援の構成要素を明らかにする。それを踏まえ今後発生する首都直下地震に対して、現時点で想定される対応について

検討したい。

謝辞

本研究の調査にあたり、熊本県建築士事務所協会、住宅リフォーム・紛争処理支援センター、熊本県建築審査センター・熊本県建築住宅センター、くまもと住宅相談窓口の担当者の方々にご協力頂いた。貴重なご意見を賜り、深く御礼申し上げます。

引用文献

- 1) 近藤民代, 柄谷友香: 東日本大震災5年までの自主住宅移転再建者の意思決定と満足度の関連要因 岩手県および宮城県沿岸9市町の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して, 日本建築学会計画系論文集, 第83巻, 第747号, pp.917~927, 2018年5月.
- 2) 村上ひろみ, 瀧本浩一, 三樹亮介: 地震後の住宅復旧相談の課題と支援情報システムの開発, 地域安全学会論文集, 6号, pp.269~276, 2004年11月.
- 3) 一般社団法人熊本県建築士事務所協会: 熊本で踏んばる不屈の隅石魂 震災からの復興の軌跡, 社会福祉法人 熊本県コロニー協会, 2018年5月.
- 4) 熊本市: 平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌~復旧・復興に向けて ~発災からの1年間の記録, https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=18725, 2018年4月2日.
- 5) 内閣府: 被災者の住まいに関する相談・情報提供マニュアル, <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/sumai.html>, 2016年3月.

指導教員: 住居学科 平田京子教授