

新聞報道にみる熊本地震被災マンションの復旧・復興

吉屋 碧衣

1. 研究の背景と目的

我が国は地震大国であり、今後も首都直下地震や南海トラフ地震といった巨大地震が起こることが予測されており、都市部に多く存在する分譲マンションにおいても甚大な被害が想定されている。過去の大地震では分譲マンションに関して様々な復旧・復興支援策が講じられてきた。1995年1月の阪神淡路大震災を機に、同年3月に被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(以下、被災マンション法とする)が制定され、阪神淡路大震災に適用された。2011年の東日本大震災は、再建のみに特化した被災マンション法では解決できない事例が多かったために、2013年に同法の適用可能条件を緩和した改正被災マンション法が施行され、東日本大震災、熊本地震に適用された。

2016年に発生した熊本地震は解体から被災マンション法が利用可能となった最初の事例であり、国や自治体の支援情報の周知や運用には課題があったと考えられる。そこで本研究では、熊本地震に関する新聞記事を基に長期的に被災マンションの復旧・復興の実態を探ることで、一般市民が日常的に入手できる情報の内容、必要な情報の報道の有無、改善すべき点について検討し、今後起こり得る地震でとるべき対応について知見を得ることを目的とする。

既往研究では、新聞記事を基に被災マンションの被災後1年3ヶ月余について論じた友清らの研究¹⁾はあるが、単一の新聞社の記事を被災から復旧・復興が完了するまでの長期間にわたって考察する研究は見られない。

2. 研究方法

2-1. 調査対象

本研究では熊本地震の発生から現在までの復旧・復興の経緯に着目して、一般市民が日常生活で入手可能な情報の内容を把握する手段として、新聞記事を用いる。新聞記事は、TV・ラジオ・SNS等と比較して、速報性は劣るものの、正確性・客観性に長け、保存が可能であり、時系列で考察できるという利点がある。対象新聞は熊本県全体の日刊紙発行部数の69.8%を占め、県内トップのシェアを誇る熊本日日新聞²⁾と

し、期間は熊本地震発生翌日の2016年4月15日から2022年7月31日までとする。友清らの既往研究¹⁾では調査期間を2017年7月30日までとしていたため、発災後の混乱から復興の方針が決まるまでの報告であった。本研究はより長期的に、復旧・復興の経緯を捉えることを目指す。

2-2. 調査方法

まず、熊本日日新聞オンラインデータベース³⁾にて、2016年4月15日から2022年7月31日の期間で「地震」及び「マンション」を含む記事を検索し、さらにスポーツ欄と企業紹介の記事を除外した。次に、抽出した記事をテキスト化し、KH Coder^{注1)}を利用し、統計的に分析した。また、その他新聞記事の補足として行政が作成した報告書などを用いた。

3. 記事の概要

3-1. 自己組織化マップ

まず、抽出した記事から作成した自己組織化マップ(図1)から使用する記事の内容を見る。自己組織化マップとは、KH Coderでは文書の頻出語を用いて出現パターンが似通った言葉ほど近くに布置される言葉のマップ⁴⁾であり、全ての記事の概要を捉えることができるものである。図1より、2-2で述べた方法に

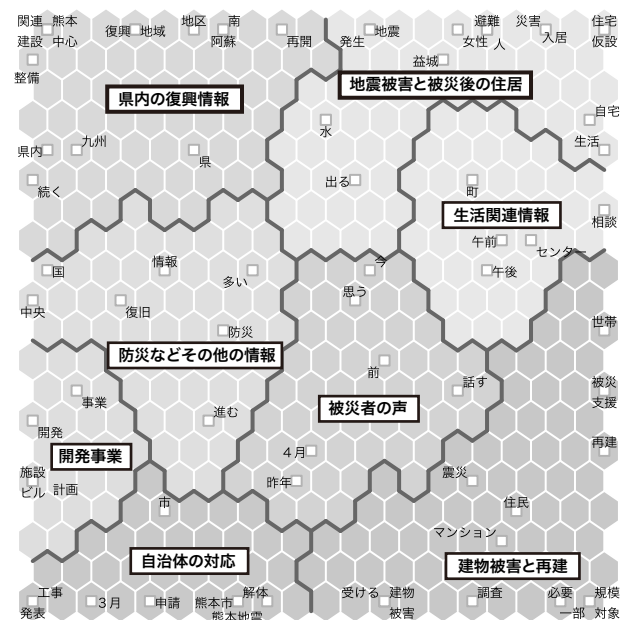


図1. 自己組織化マップ

よって厳選した記事には、開発事業や仮設住宅など被災後の住居に関する記事も多く、マンションの被害状況や再建または解体、マンションに関する公的支援などの直接的に被災マンションと関連する記事は全体の25%程度であることがわかる。

3-2. 記事数の推移

図2は抽出した記事数と、友清らの研究¹⁾から復旧・復興のために伝えてほしい情報として挙げられていた「罹災(証明)」と「被災マンション法」、課題として挙げられていた「公費解体」、それら全てに関わる「管理組合」という4つの語句を抜粋し、それぞれの単語を含む記事数をグラフ化した。また、それら4つの語句を含む記事数は重複している可能性を含む。

図2から、地震発生直後は被害の実態や地震時の住民の反応といった記事が続いていたが、「管理組合」が最初に出現した2016年4月24日の応急危険度判定の記事で初めて、分譲マンションの修繕について記述さ

れた。熊本市では罹災証明の発行が前震発生翌日の2016年4月15日から行われていたにもかかわらず、マンションと罹災証明を関連づけた記事が出たのは2016年5月に入ってからであった。「被災マンション法」が最初に出現したのは、熊本地震に被災マンション法適用が閣議決定される2016年9月30日より早い2016年7月であり、熊本県マンション管理士会が行ったセミナーに関する記事であった。その後、記事数が増加したのは、被災マンション法適用に伴うと考えられる。再び記事数が増加したのは2017年10月であり、「公費解体」を含む記事数の増加と同時期である。これは被災マンションの公費解体申請期限が2017年10月4日であったため、被災マンションと公費解体を結びつける報道が多くなされたためと考えられる。一方、被災マンション法は適用から3年を期限とする限定的な法律であり、熊本地震では2019年10月4日が適用期限であったが、その時期に「被災マン

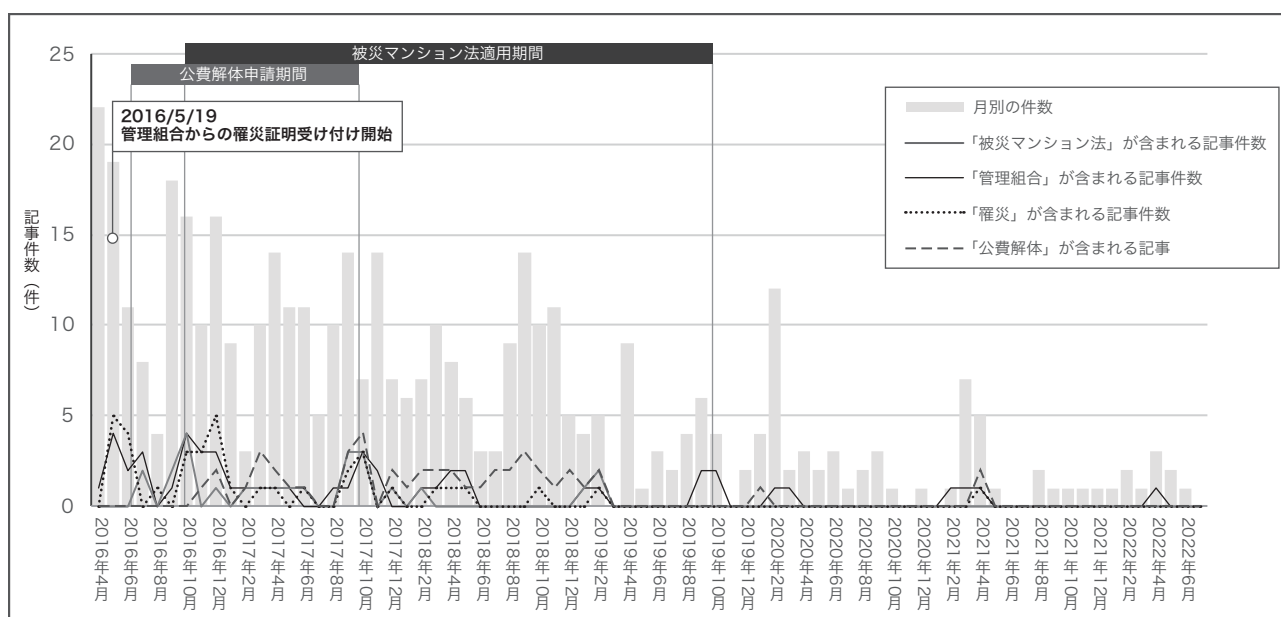


図 2. 月別記事件数

表 1. 頻出語句

順位	地震発生から 2016年8月	2016年9月から 2017年3月	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
1	センター	修復/修繕 修理/補修	住宅	住宅	支援	支援	避難	被害
2	避難	被災	被災	被災	災害	コロナ	仮設	避難
3	被災	住民/居住者	復興	取り壊し/解体 公費解体	住宅	地域	災害	耐震
4	相談	再建/建て替え	取り壊し/解体 公費解体	建物	被災	復興	世帯	タンス
5	支援	避難	支援	復興	事業	住宅	復興	制限
6	TEL	施設	復旧	再建/建て替え	地域	影響	県内	建物
7	自宅	取り壊し/解体 公費解体	住民	復旧	ビル	被災	住宅	家族
8	住宅	住宅	再建/建て替え	仮設	建物	開発	コロナ	住民
9	修復/修繕 修理/補修	耐震	仮設	住民/居住者	高齢	工事	井戸	特例
10	地区	復興	地域	支援	開発	災害	復旧	景観

ション法」を含む記事は出ておらず、被災マンション法の適用期限に関する報道はなされていなかった。

3-3. 頻出単語

年度ごとに期間を区切り、頻出単語上位10位を算出した。ただし、地震が発生した2016年度は、記事が減少する2016年8月までと被災マンション法適用が決まった2016年9月～2017年3月までとに分けて検討する。なお、記事検索に使用した「マンション」「地震」「熊本地震」や地名は除き、その単語のみで意味を持つ名詞に限定した。

表1から、地震発生から2016年8月まではセンターや相談といった生活する上で必要な支援や相談を受けられる場所の提供が盛んに行われていたことがわかる。その後、被災マンション法適用をきっかけに被災マンションの修繕や解体、それに関わる住民の合意形成が行われ始めたことがわかる。2017年度、2018年度は被災マンションの公費解体申請期限を迎え、建物種類を問わず、公費解体の進捗率が定期的に報じられていたが、2018年11月にマンションの公費解体が全て終了したため、その後は「取り壊し/解体/公費解体」は減少した。2019年度からは被災マンションと直接関連づける単語が上位にあがっていないことや図2から読み取れる記事数の大幅な減少から、地震発生から3年程度で被災マンションの復旧に関する報道が著しく減少したと推測できる。

また、本章では新聞記事だけを用いて分析を行ったため、一般市民が生活の中で新聞から得ることのできた情報はこの程度にとどまったと考えられる。

4. 熊本地震における課題

本章では分譲マンションは熊本市に集中していたことから、新聞記事と熊本市が作成した報告書⁵⁾、併せて2つ目の被災マンション法適用事例である東日本大震災との比較を行うために、仙台市が作成した報告書⁶⁾を使用する。また、萩原の論文⁷⁾で東日本大震災との関連性が指摘され、熊本地震での改善と残されている課題として挙げられた項目の中から罹災証明と被災マンション法に焦点を絞り、考察する。

4-1. 罹災証明の発行

罹災証明書は、その後の支援を受ける際に必要となる重要な書類であり、熊本市では前震発生翌日からすぐに申請受付が始まった。報告書⁵⁾によると、「マンション等の集合住宅に対しても、戸建ての住家と同様に、4月15日から各区福祉課にて罹災証明の受付を開始した。」とあるが、そのことは報道されておらず(図2)、マンションの住民に周知されていたかは疑問が残

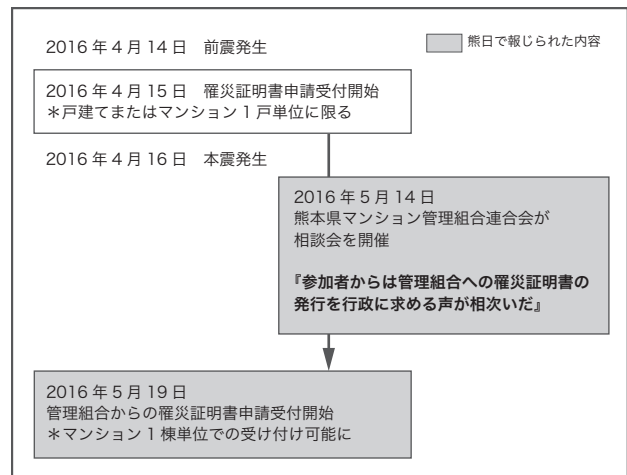


図3. 熊本市の罹災証明書発行の流れ

る。また、当初はマンションの住民が罹災証明を発行する際は、各住戸が個々で申請しなければならず、判定も住戸ごとに行う必要があった。その後2016年5月19日に管理組合からの罹災証明の申請受け付けが始まったことによって、マンション1棟ごとに判定を受けることが可能となった。この件が報道された2016年5月20日の熊本日日新聞には、「熊本市は罹災証明の対象を専有部分のみとして申請を居住者に限り、共用部分を管理する管理組合からは受け付けていなかった。」とあり、この記事からは共用部分に関する罹災証明という、専有部分の罹災証明とは異なるものがあるように誤解を与えてしまう可能性がある。また、東日本大震災では仙台市が初動の混乱はありながらも判定表を作成し、既にマンションに対して1棟ごとの判定を行っていたため、熊本地震ではあらかじめ、仙台市の対応を教訓に1棟ごとの判定体制を整備しておけば、さらに迅速なマンションへの対応が可能であったと考えられる。

4-2. 被災マンション法の使われ方

東日本大震災が発生した2011年は、被災マンション法の改正(2013年)前であり、再建は8割以上の同意で可能であったが、再建をしない場合の解体には全員の同意が必要であった。そのため行方不明者がいた場合は全員同意が得られないといった問題が生じた。故にその後の法改正により、解体・敷地売却についても再建と同様に8割以上の同意で可能となった。改正後に発生した熊本地震では、同法に則れば8割以上の同意で公費解体が申請可能であった。しかしながら、被災マンション法が適用された約半年後の2017年4月19日に、熊本市は、民法に則って解体には全員の同意を必要とすると発表し、翌日には記事で報じられた(図4)。また、これによって公費解体申請時には必要な同意が得られておらず、仮受け付け状態にあった

3棟が住民全員の同意を得られず、公費解体の申請を見送ることとなった。これは法改正前であったため、全員の同意で公費解体を行った東日本大震災で被災したマンションでは起こっていない、熊本地震で初めて現れた課題といえる。また、公費解体の申請を行うことができなかった3棟が、その後どのようなマンション復旧の道りを辿ったのか、2022年7月時点で熊本日日新聞においてこの3棟と断定できるような続報はなかった。

熊本地震では、戸建て住宅などの公費解体申請期限は2017年3月31日であったが、マンションの合意形成には時間がかかるとして被災マンションの公費解体は申請期限を約半年間延長し、被災マンション法適用から1年後の2017年10月4日とした。これは被災マンション法の取り壊し決議が被災マンション法適用から1年と指定されていることに起因していると考えられる。記事によると罹災証明書によって、公費解体の対象と判定された被災マンションは、全壊19件、大規模半壊24件、半壊158件の全201件である。そのうち期日までに公費解体の申請が完了したのは15棟であった。公費解体を申請したマンションが、被災マンション法を利用したかどうかの記述はみられなかったが、仮受け付け状態だった3棟が申請を完了できなかったことから、全員の同意を必要とする公費解体の決議には、地震発生から約1年半という期間は短かったと考えられる。

また2020年1月に、熊本市が合意形成を促すために解体費用の一部を助成する制度を整備する方針であると報じられた。その後2021年4月には全壊判定を受けたマンションのうち、唯一復旧の方針が決まっていなかったマンションが、助成制度を利用して解体と敷地売却を決めたと報じられた。このマンションは被災マンション法の適用期限後でも合意形成が完了しておらず、市が助成しなければ解体決議に至らなかったと考えられる。そのため被災マンション法の適用期限が適用から3年であること、解体決議に至っては1年であること、これらについては改善の余地があると考えられる。

5.まとめ

新聞記事を基に、熊本地震被災マンションの復旧・復興の経緯を考察して、以下の知見を得た。

- 1) 分譲マンションの復旧について初めて報道されたのは前震発生から10日後の2016年4月24日であった。
- 2) 公費解体の申請期限に「被災マンション法」を含む記事が増加していることから公費解体と被災マンシ

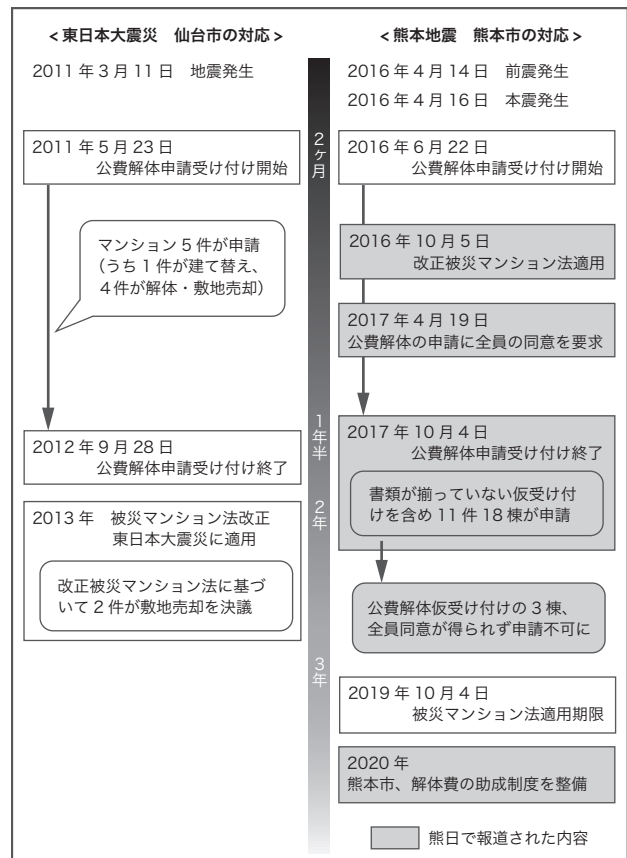


図4. 公費解体における東日本大震災と熊本地震の比較

ン法は関連づけて報じられていた。

- 3) 地震発生直後は支援に関する報道が主であったが、4ヶ月が経過すると復旧に関する報道が増え、地震発生から3年が経過すると著しく報道が減少した。
- 4) 罹災証明は戸建て住宅と同様に戸別に判定を行うのではなく、自治体は当初からマンション1棟ごとに判定を行う体制を整えておく必要がある。
- 5) 解体の合意形成を、地震発生から1年半で行うことは容易ではない。
- 6) 被災マンション法適用期限後も復旧の合意形成を完了していないマンションが存在する。
- 7) 「地震」及び「マンション」を含む全て記事には、被災マンションの復旧に関わりがない記事も多く検出され、マンションの復旧に役立つ情報は新聞報道だけでは十分ではない。

【注釈】

注1)KH Coderとは、テキスト型データを統計的に分析することができるソフトウェアで、新聞記事やアンケートなどのテキスト型データをアップロードすると、頻出する単語や単語同士の結びつきなどを捉えることができる。

【参考文献】

- 1) 友清衣利子, 岡俊江, 藤野雅子: 被災マンション報道にみる新聞の役割, 特集 平成28年度熊本地震被災マンションの復旧・復興, マンション学, 第59号, pp.89-96, 2018
- 2) 熊本日日新聞 熊日メディアデータ, https://kumanichi.com/mediadata/chokan/reach_and_share.html
- 3) 熊日データベースサービス, <https://kumanichi.com/database/ksearch>, (参照2022-09-10) 注) 熊本大学図書館オンラインデータサービスを利用
- 4) 加藤宏紀, 能高暢呂, 小山真紀, 田中孝樹: 2016年熊本地震におけるライフライン被害に関する新聞報道のテキストマイニング-地方紙と全国紙の比較-, 土木学会論文集A1(構造・地震学), Vol.75, No.4(地震工学論文集第38巻), pp.L443-L453, 2019
- 5) 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 第7章 生活再建支援, 第1節 災証明, 第7節被災住宅の応急修理・解体撤去
- 6) 東日本大震災 仙台市 震災記録誌-発災から1年間の活動記録-, pp.206-224, pp.400-402
- 7) 萩原孝次: 東日本大震災と熊本地震の現場からみる被災マンションの課題, 特集 平成28年度熊本地震被災マンションの復旧・復興, マンション学, 第59号, pp.66-72, 2018