



2013年春季学術大会シンポジウム

東日本大震災における仮設住宅の生活環境と住民の健康 —パーソナル・スケールでの実証的研究に基づく提言—

趣旨説明

豊島正幸（岩手県立大学）・岩船昌起（鹿児島大学）

東日本大震災津波（2011年3月11日）により、岩手県では死者・行方不明者5千8百人余、家屋倒壊数約2万4千戸という甚大な被害を受け、約4万人が避難所からの生活再建を余儀なくされた。

1. 避難所から応急仮設住宅へ

岩手県は、発災翌日から、被災市町村に対して応急仮設住宅（以下、仮設住宅）の必要数を調査し、プレハブ建築協会等に発注した。第一弾が着工されたのは3月19日で、予定した13,984戸（319団地）全ての仮設住宅が完成するのに約5ヶ月間を要した。背景には、三陸沿岸の地形的制約に加えて、適当な公有地が少ないことが挙げられる。

2. 仮設住宅から集団移転・災害公営住宅建設へ

現在、各市町村の復興計画に基づき、都市再生区画整理事業や防災集団移転事業等が計画されており（2012年9月現在113地区）、用地交渉が難航しているケースも多くみられる。また、災害公営住宅5,639戸の建設について、地権者の内諾が得られたのは半分に満たない。この段階でも用地確保の難しさに直面した。その理由として、地形的制約に加え、行政による用地買い取り価格が民間と比べて低いことや、適地があっても既に昭和8年の津波災害後の高台移転地となっていることが挙げられる。また、地権者の所在不明も上述の各事業を進める上で大きなネックになっている。

さらに、高台移転の候補地の中には、土砂災害警戒区域や特別計画区域に指定されているケースもあり、ハードとソフト両面の綿密な土砂災害対策が重要な課題となっている。

3. 仮設住宅における生活環境

仮設住宅によっては断熱性等が不十分で、冬季の結露が大きな問題となった。この他にも、段差など生活面の不具合の苦情も多く寄せられた。岩手県は、災害

救助法の適用外であった住宅の寒冷地仕様やバリアフリー化を行なった。

今後工事が本格化すれば、作業員や資材の不足も懸念される。また、居住地決定が長引けば、自宅再建を断念する被災者が増え、災害公営住宅の不足をもたらしかねない（全ての災害公営住宅の完成目標年次は2015年度末としている）。

4. パーソナル・スケールでの実証的研究の必要性

以上のように、自宅再建ができない多くの被災者は、難航している集団移転や災害公営住宅建設が完了するまで、さらに仮設住宅での生活を強いられる。今後数年間の仮設住宅の生活を乗り切っていくには、パーソナル・スケール（例えば、空間行動ではm単位で把握できる精度）での現象の相互関係に注目し、生活環境の改善と、健康状態の維持・向上に意識的に努めていく必要がある。

特に、東日本大震災による「津波被災地域」では、災害公営住宅への入居希望者は自力再建が難しい「高齢者」が多い。仮設住宅住民の体力的な状態、心理的な健康、日常生活での行動やその空間等について把握した上で、数年・十年・数十年後を見据えた社会福祉の維持・充実等を検討する必要もあるはずだ。また、仮設住宅の生活環境や住民の健康等の実態を「実証的なデータ」を用いて解明することは、現状の仮設住宅の不便な造りや仮設住宅住民それぞれの好ましくない生活習慣等の改善につながるだけでなく、今後も他地域で起こり得る災害後に建築・供給される仮設住宅のあり方等を考える上でも貴重な資料となるだろう。

そこで、本シンポジウムでは、宮古市のある仮設住宅で得た多領域の実証的データを持ち寄り、仮設住宅での生活環境の実態と心身の健康状態の把握を通して、問題点とその改善策を議論したい。

現地からの報告

宮古市仮設住宅への生活復興支援の経緯

葛 浩史（宮古市社会福祉協議会事務局長）

1. はじめに

社会福祉協議会（以下、社協）とは「地域の福祉活動を推進する団体」と法的に位置付けられており、東日本大震災への対応は、まさしく社協本来の役割であった。しかし、当市では、このような大規模災害に遭遇した経験がなく、被災者支援活動を「できること」や「やらなければならないこと」から対応した。

2. 支援活動の継続—避難所から仮設住宅へ

津波から逃げ延びた被災住民は、自分の命を失わずに済んだものの、多くの知り合いや、中には家族を失い、心に大きく傷を負った。また、住居や職場が被災して経済的な損失を負い、この先の生活に不安や負担を抱えた。このような発災直後には、避難所等を回って歩きながら生活上の困りごとを確認した。特に高齢者の場合、介護職員等が定期的に健康状態等を見て回って避難所等の環境で体調を崩さないよう注意を払った。そして、仮設住宅等での生活に移行した後は、仮設の入浴施設を利用できない高齢者に福祉施設のお風呂を提供した。また、仮設住宅でのコミュニティの再構築を意図して、生活上の困りごとを確認し、住民活動への支援を積極的に行った。

被災者への支援活動を通して、地域で活動を行う組織や団体等と連携して対応することが必要と感じながらも、現実的には「平時」に行っていないことは「非常時」にできないことを痛感した。非常時に行わなければならないことこそ、日常的な連携や取り組みが基盤となっており、さらに、住民間の交流こそが地域を支える鍵である。

3. 今後に向けて

震災から2年が経過し、復興に向けては次のステップに進む。復興までの道のりはまだまだ長く、精神的、現実的ストレスからくる事故等に警戒しながら、これまでの課題への対応を活かし、現在の仮設住宅での暮らし辛さを、住民間の交流等で軽減しながら、一日も早く安心して暮らせる住環境と地域住民の活動が取り戻せるよう、これからの活動も重要になっている。

宮古市の仮設住宅における住民活動の事例—36世帯規模の仮設団地自治会の取り組み

中村美香子（和美・西公園仮設団地自治会会長）

1. はじめに

和美仮設団地（16世帯）と隣接する西公園仮設団地（20世帯）は、宮古市中心市街地に立地しており、買い物等で他の仮設よりも利便性が高い。入居者は平均約45歳で他より「若い世代」が多い。

2. 入居から2013年1月までの画期

2011年7月19日から仮設住宅への入居が始まった。当初、小規模仮設団地のためか支援があまり入らず、他の入居者が分からない状態であった。

2011年10月初旬、談話室に支援員配置。利用は常に2名のみであった。支援員ごとに他仮設団地と対応が異なる。団地内では挨拶がない。話し相手もいないので漠然と不安を感じた。入居者が分からず、救急車に傷病者宅を案内できなかった。

2011年10月後半、状況の改善のために、中村が世帯人数等を全戸の住民から任意で聞き取った。

2011年12月後半、宮古市生活課・社協同席で住民集会を行い、2仮設合同自治会の設立を決定。

2012年2月、「和見・西公園仮設住宅自治会」が発足。住民間交流を円滑にするために①ボランティア訪問等のイベントに参加を促し、②平時にも挨拶と声掛けを積極的に行った。

2012年3月以降は、月1回の頻度でお花見会、懇親会、バス遠足、ひな祭り会、マジックショー、流しそうめん会等のイベントを実施している。

3. 考察—問題点と改善点

36世帯の仮設自治会で訪問ボランティアが少ないことが逆に自分達で企画を立てるきっかけになった。自治会活動等の経験がない主婦が代表になり、慣例に囚われずに活動を展開した。仮設住民、地域の既存自治会関係者、ボランティア、役所関係者等と積極的に情報交換を行った。2013年1月時点での問題点として、①人間関係の悪化、②一部住民の駐車場専有化、③居住実態がない入居者、④交流を円滑に促進する者ほど疲労が蓄積、⑤体力の低下、⑥住民の行動が常に分かる状況等が挙げられる。今後、①プライバシーの確保、②住民間で適切な距離の確保、③高齢者の見守り、④離れて暮らす家族との連絡方法の確認、⑤連絡

先交換, ⑥談話室利用のルール作り等に取り組みたい。

研究発表

宮古市の仮設住宅室内における秋季および冬季の温湿度環境

高橋信人* (宮城大学)・岩船昌起 (鹿児島大学)

1. 研究目的

われわれは、仮設住宅における住環境やそれが人体へ与える影響を定量的に評価するための基礎データを収集することを大きな目標に掲げて、2012年3月からC仮設団地のAさん宅を中心に温湿度の観測をおこなっている。今回の発表では、秋季から冬季にかけての観測データをもとにして、主に仮設住宅内の温湿度日変化の特徴と仮設住宅の造りによる温湿度日変化の違いについての調査結果を報告する。なお、室内での温湿度の日変化は天候の影響を大きく受けるため、今回の調査では晴天日(日降水量1mm以下、日照時間が可照時間の40%以上の日)の日変化に注目する。

2. 仮設住宅内の温湿度環境の特徴

Aさん宅には21個の温度計(T&D社のおんどとり Jr等)を設置した。このうち16個は湿度(相対湿度)の観測も可能である。各温湿度計センサは壁から20cm程度離れた位置に設置した。晴天日の事例で平均した温湿度日変化の特徴を、季節、高さ、場所に注目して以下にまとめる。

- ・平均的にみて、床上200cmや150cmに比べて床上15cmでは気温は低く、湿度は高い。
- ・気温は、平均的にみて居間や台所で高くトイレや寝室で低い。一方、湿度は気温が低いトイレや寝室で高く、極大は夜明け頃の6時頃にある。
- ・季節別の気温の日変化は、秋には13～15時に極大を持つ一山型だが、冬には暖房の効果で8～10時と20～22時に極大を持つ二山型を示す。冬には特に上記の時間帯で部屋間の温度差が大きくなり、1月平均値(晴天日23事例)で最大温度差は約12℃(居間-寝室)である。
- ・仮設住宅内の日較差は、官署の日最低気温が5℃より高い時には外気温の日較差に準じた変化を示すが、5℃以下の日には暖房の効果により、日較差が拡大する。それに伴って、室内の最大温度差(空間

的差異)は8～10時に特に大きくなる。

3. 仮設住宅の造りによる温湿度環境の違い

宮古市の仮設住宅は、規格部会(プレハブ建築協会)、地域枠(地元の住宅メーカー)、住宅部会(全国規模の住宅メーカー)のいずれかによって建てられた。ここでは、規格部会によるC仮設団地と、E仮設団地(地域枠)およびJ仮設団地(住宅部会)の仮設住宅内で観測した気温日変化(居間の床上150cm、いずれも空き部屋)を比較する。例えば、1月の外気温ではC仮設団地の方がJ仮設団地より最低気温が高いが、居間の床上150cmでの最低気温ではC仮設団地の方が低い(いずれも1月の晴天日23事例の平均値)。C仮設団地(Y)とJ仮設団地(X)の仮設住宅の気温の時別値間で回帰分析をおこなうと、次の回帰式が得られた。

$$Y = 0.933 X + 2.67 \quad (R^2 = 0.798)$$

この式から、C仮設団地ではJ仮設団地に比べて、0℃付近では気温が約2.67℃低いことや気温変化が大きい(傾きが1以下)ことが読み取れる。

よって、規格部会の仮設住宅では、2012年2月前後に断熱材等の補強工事を施したが、冬季に室内が低温となり、熱が逃げやすいことが示された。

仮設住宅住民の日常生活における身体活動—宮古市における身体活動量の実測とE-SAS調査より

白井祐浩* (志學館大学)・岩船昌起 (鹿児島大学)・山下浩樹 (理学療法士)

1. はじめに

震災後の避難所や仮設住宅での生活では、被災者の身体活動が不活発になることで全身の運動機能等が低下する「廃用症候群」等が注目されている。本研究では、仮設住民を対象に身体活動量の計測し、社会・生活機能の面も考慮できるE-SAS(Elderly Status Assessment Set)調査を実施した。

2. 調査方法

2012年4～10月に宮古市の9仮設団地で調査した。事前の呼びかけに応じて集会所等に集まった人々が対象で、研究内容を口頭と書面で説明し、同意を得た。E-SASでは74名(男19,女55,平均69.9歳)、身体活動量調査では43名(男11,女32,平均70.7歳)が協力してくれた。E-SASは、介護予防に係る日常生活動

作の評価に活用されており、「生活のひろがり」や「歩くチカラ」等の6項目からなる。また、身体活動量では、身体活動量計（タニタ カロリズムAM-121）を7日間装着してもらい、歩数やエクササイズ等を計測した。

3. 結果

歩数は、計測期間内最大値の平均が1日当たり7193±4040歩（男 9551±5706、女 6151±2986）で、7日間平均が1日当たり3840±2520歩（男 5207±3596、女 3129±1652）であった。7日間歩行距離の平均は、2.04±1.48 km（男 3.20±2.18、女 1.64±0.93）であった。厚生労働省が週23 Ex以上を推奨するエクササイズ（Ex）は、30.9±19.2 Ex（男 35.5±29.5、女 28.6±14.8）であり、週23 Ex未満の人は、18名（男5、女13）であった。

一方、E-SASでの「生活のひろがり（120点満点）」では、平均68.1±24.25点（男 76.8±19.4、女 65.8±26.2）であり、生活空間の基準値56点未満で、生活空間が狭いとみなされる人が9名（全員女性）みられた。また、「歩くチカラ」では、平均6.9±2.5秒（男 5.9±2.3、女 7.2±2.5）であり、移動能力の基準値12秒を上回り、移動能力が低いと判断される人が4名（男1、女3）みられた。

4. 考察

9仮設団地で「集会所に集まった住民」の身体活動量やE-SASの結果は、平均値で見ると、これまで報告されている健常成人のそれらと大きな差はないと思われる。しかし、「歩くチカラ」で移動能力が低いとされた人が4名、「生活のひろがり」で生活空間が狭いとされた人が9名、厚生労働省推奨の週23 Exを下回る人が18名という結果から、移動能力があるが生活空間が狭くて身体活動量が少ない人が確かな数で存在することが明らかとなった。このような人には、「身体活動量の増加」の観点から、性差や年齢だけでなく個人の経験も考慮した「個別的な対応」が必要である。また「生活空間」については、「近くに商店がなくなった」や「知人の家が遠くなった」等のコメントも聞かれたことから、津波災害による都市機能の消滅・劣化や仮設住宅への転居等による人間関係の変化等によって狭小化した人もおり、「仮設団地周辺に歩ける環境」を整備する必要がある。

宮古市の仮設住宅住民の心理的健康と個別的経験—地域コミュニティを中心とした心理的サポートの構築に向けて

松本宏明*・石井佳世・白井祐浩（志學館大学）・
岩船昌起（鹿児島大学）

1. はじめに

環境としての仮設住宅コミュニティが住民の心理的健康に与える影響を評価するため、本発表では、宮古市の仮設住民を対象に、平成24年10月と12月に実施した質問紙調査およびインタビュー調査の成果について報告する。

2. 質問紙調査

質問紙調査では、自己評定式のストレス反応尺度〔PHRF-SCL (SF) (今津ら, 2006)〕と社会的サポートや人間関係の満足度に関する質問紙を5仮設団地の住民70名に実施した。その結果、どの年代でもストレス値は基準値と比較して高く、とくにサンプル数が多い高齢者がより大きなストレスを抱えていることが分かった。一方、ストレスと社会的サポートとの関連は、全体的に認められなかったが、ストレス反応尺度下位因子「いらいら感」と仮設住宅でのサポートや人間関係の満足度との間に負の相関が認められた。

3. インタビュー調査

質問紙調査の結果に基づいて27名を抽出し、「ストレスの具体的内容」「仮設住宅でのサポート」「仮設住宅以外での心理的・現実的な資源（リソース）」についてインタビュー調査を実施した。ストレスの内容は大きく3種類に分類された。「津波の記憶」「家屋や仕事の喪失」等の『直接的な震災ストレス』、「仮設住宅での人間関係」「将来の不安」といった『二次的なストレス』、そして「病気」「家族関係」など『個別のストレス』である。ただし、「どれくらいストレスを抱えているか分からない」「デリケートなのを隠すため笑っている」といった声もあり、ストレスの実感や表出には個人差や、「あまり語らない東北人の気質」の影響も示唆された。

また、仮設住宅でのサポートとしては、日常生活における住民間の「あいさつ」や「馬鹿話」、組織としての「自治会」、仮設内外交流が図れる活動である「イベント」や「創作活動」が挙げられた。震災前との変化としては、前住地に近い仮設住宅では「以前余

り話さなかった人と話すようになった」という既存のコミュニティの再発見があり、前住地が遠方で多様な仮設の場合には新たな結びつきを求めて話し合いを重視する動きもみられた。一方、住民の仮設コミュニティへの関与の程度については個人差が大きく、疎外感や不安感を抱える住民も認められた。したがって、仮設住宅以外の心理的・現実的資源の存在も重要である。資源となりうる人間関係としては、「家族」「利用する施設の職員」「地区住民とのつながり」「ボランティアとの交流」などが挙げられた。

4. おわりに

住民の被災経験や置かれた状況、またそれぞれが望むコミュニティとの関係も多様であるものの、今回の調査からは、住民の心理的健康に及ぼす仮設住宅コミュニティの影響の実態が概括的に捉えられた。今後のコミュニティ構築については、少なくとも住民のニーズを顧みずに既存のコミュニティの継承を自明善とするような性急さは、強く戒められるべきであろう。

岩手県宮古市における仮設住宅入居住民の生活行動空間

関根良平* (東北大学)・岩船昌起 (鹿児島大学)・増沢有葉 (日本自然保護協会)

1. はじめに

本報告では、被災地の再建のなかであるべき居住空間供給とその配置を考える一側面として、岩手県宮古市の津波被災地域における仮設住宅に居住する住民、とりわけ高齢者の目的別・手段別移動行動の全体像を把握し、そこでみられる特性と問題点を概括的に明らかにする。

2. 調査方法

2012年4～10月に実施した空間行動に係る聞き取り調査の結果に基づき、居住する仮設団地から移動場所までの道路距離(道のり)等をGoogle Mapを用いる等してデータ化した。そして、把握できた移動距離については、全てを「1週間あたり」の目的別・手段別移動距離として検討した。すなわち、毎日の購買および通勤移動、月1回程度の通院、そして年数回単位の旅行等を全て1週間あたりの移動距離に換算した。対象者は、9仮設団地に住む39歳から87歳までの住

民70名(男16,女54,平均70.3歳)である。

3. 仮設住民特性と移動行動の種類や目的

仮設住宅における移動の問題は基本的には高齢者問題である。単純化には慎重である必要があるが、地域で現役の就業者となるような相対的に若い人びと(60～70歳代主体)は自動車を用い、それ以上の高齢者は徒歩で移動する傾向が強い。従って、全ての年齢層では、徒歩・自転車の利活用に関してはそのための主体的な行動(散歩等)をとらない場合、運動量の確保は難しい状況である。とくに高齢であればあるほど、健全な場合と疾患を抱える場合で両極端の傾向が明瞭であり、健全ならば徒歩・自転車利用、疾患を抱える場合は自動車のみによる移動に特化している。移動の目的別にみれば、高齢になるほど医療を目的とした移動総量が多くなる。高齢者であっても自家用自動車の運用が可能であれば長距離の移動行動をとるが、震災から1年を経た段階でも公共交通機関等による移動がほとんど選択されておらず、健全か否かと自家用車運用が可能かどうかで個人別の差異が明瞭に示される。

4. 仮設団地の立地タイプと移動行動の制約

仮設の立地タイプ別に検討すると、震災以前から造成展開済の住宅団地やいわゆる「高台」の仮設住宅と、主に学校施設を利用した既存市街地内およびそれに近接する仮設住宅とで、移動行動に関して制約条件が存在する傾向が確認できた。すなわち「高台」では、自動車利用により特化し、どの年齢層でも健康維持目的を含めた徒歩・自転車移動行動をとり難い特徴があり、「高台」仮設住宅のいわば「歩き難さ」が明瞭である。こうした「高台」仮設住宅の行動制約条件のより精緻かつ多面的な検討は、災害公営住宅の建設地が「高台」主体となる状況からすれば、それを前提とした他の都市機能配置と交通公共サービスの提供を含めた、災害公営住宅の「あり方」に対する具体的な問題解決施策の提示に直結するものであろう。

岩手県宮古市における仮設住宅の生活環境と住民の健康—東日本大震災による被災地の再建にかかわる研究グループによる共同研究

岩船昌起 (鹿児島大学)

1. はじめに

本発表では、①仮設住宅室内における温湿度環境

(高橋ら), ②仮設住民の日常生活における身体活動(白井ら), ③仮設住民の心理的健康と個別的経験(松本ら), ④仮設住民の行動と生活空間(関根ら)を総合的に考察した上で, 仮設住宅での生活環境や住民の健康等の実態をパーソナル・スケール(例えば, 空間行動ではm単位で把握できる精度)で明らかにした。ここでは, 紙面の都合から, 特に①と④に係る部分を取り上げ, 総合考察の要所を記述したい。

2. 仮設住民の突然死

「①仮設住宅室内における温湿度」から, 冬季には a) 部屋間での寒暖の差が大きく(最大, 居間とトイレで約8℃), b) 同じ部屋内でも高さごとに大きな温度差(例えば, 床面が低温で150 cm高との差が最大10℃弱)が認められた。また c) 阪神大震災等での仮設住宅と同じタイプの「プレハブ造り」が大手住宅メーカー等提供の仮設住宅よりも冬季に平均3℃程度低温となること等も明らかになった。このような「寒暖の差」については, 心筋梗塞や脳卒中等で「突然死」した住民の数が「プレハブ造り」で多い傾向がみられることから, 生活習慣病にかかわるさまざまな因子と関連しつつ, 発症の「誘因」となった可能性がある。

3. 住民の日常生活における移動手段と距離

「④仮設住民の行動と生活空間」で, 移動手段と所要時間・距離(道のり)に注目すると, 以下の結果が得られた。a) 移動の基本の「徒歩」が0～25分で0～2 km以内(500 m以内が密), b) 身体活動をとまなう「自転車」が10弱～60分で500 m～5 km, c) 燃料代がかかる「バイク」が10弱～20分で1.5～6 km, d) 使用頻度が高い「車」が5弱～20分で1～8 km, e) 運賃がかかる「バス」が7弱～20分で2 km強～8 km, f) 高額運賃がかかる「タクシー」が5弱～10分で1～4 kmである。

「徒歩」の「0～25分で0～2 km以内(特に500 m以内が密)」という結果は, 「②日常生活における身体活動」での「仮設住民の一日当たりの平均歩行距離が約2 km(≒往復移動での片道距離が最大約1 km)」という結果と調和的であった。

4. 総合考察

仮設住宅での生活の中では, 多大なストレスと運動機能の低下等によって「閉じこもり傾向の高齢者」が

確かな数で存在することから, 「集会所対応」以外にも「個別対応」が必要である。しかし「個別対応」にもマンパワーの確保や支援者との相性等との関係から限界があり, 高齢者が気軽にふらりと外出できる「ご近所環境」の再生にも重点を置くべきであろう。「③心理的健康」での質問紙調査から, 「仮設住民が抱えるストレスは, 前住地の住環境や家族の喪失等が根本的な原因であり, 慢性的で簡単に解消されるものではない」ことも分かっている。従って, 高齢な被災者を孤立させずに身心の健康を保たせるには「住環境」の視点も大事であり, 彼らの体力に応じた「行動圏: 住居(≒仮設住宅)から道のり最大1 km以内」で「特に500 m以内」のできるだけ近い場所に商店や花壇や墓等「人間関係を厚くできる何か」がさまざまに点在していることが望ましい。特に高台の復興公営住宅の建設予定地周辺ではこれを大いに意識した「まちづくり」が展開されるべきである。

なお, 発表者は, 仮設住民との信頼関係を築きながら, それぞれの年齢・性別・被災前居住地・移動手段等の個人情報個人が特定されない形で入手できた。そのため, 個々の仮設団地の基本的性格を把握しており, 仮設住民の中での調査対象者の位置づけを明確にできた。地域自治体が有する「個人情報」レベルの情報を空間と結び付けて有効に活用できれば, 避難所—仮設住宅—復興公営住宅等の運営もよりスムーズに行えるだろう。

コメント

仮設住宅居住者と商業施設のあり方

岩動志乃夫(東北学院大学)

シンポジウムでは, 高台の仮設住宅では居住者が歩き難いこと, 居住者の心理的健康を保つためには仮設住宅以外にも外部に現実的資源が必要なこと, 仮設住宅での生活行動のみではストレスの蓄積と運動機能の低下につながり, 特に高齢者で閉じこもりのリスクが高まること等が言及された。宮古市田老地区の高台に立地する仮設住宅では, 商品購入の目的に加え, 他人とのふれあいや運動不足解消を目的に仮設商店を訪れている居住者が多い。仮設住宅と仮設商店の近接立地は, 住民のコミュニティ形成に寄与し, ストレスや運動不足解消にも少なからず有効に作用しているとい

える。

東日本大震災被災地における復興の進展と生活環境の問題点—岩手県山田町を事例として—

岩間信之（茨城キリスト教大学）

2011年3月11日に発生した東日本大震災により、岩手県山田町も深刻な被害を受けた。商業や医療などの機能も消失し、住民の生活環境は著しく悪化した。今日では復興作業が進んでいるが、仮設住宅の高台への分散や、幹線道路沿いへの商業機能の集中と交通弱者の排除、チェーン店の進出と地元商店の疲弊、医療機関の郊外立地など、問題は山積している。人口流出と高齢化が進むなか、生活環境は今後より悪化すると予想される。本コメントでは、震災後における山田町の復興過程を詳細に検討するとともに、問題点を議論した。

提言

仮設住宅のあり方と政策的な提言

増田 聡（東北大学）

コミュニティ再生／再編の課題は、震災発生後の時間経過とともに、以下のように推移する。まず、被災コミュニティの構成メンバーが「どのような避難行動をとり、いずれの避難所に落ち着くか、あるいは元の場所に戻るか」についてであり、ここでの課題の多くは、地域防災計画が規定している避難誘導と避難所運営に関係する内容である。この避難所段階では当然、寝食住の基礎的ニーズの充足が中心的課題ではあるが、この時点からコミュニティ再生への道筋が議論され将来像が展望できれば復興は早まる。他方、原発被災地のように避難自体に混乱が伴い、従前居住地とは無関係に避難所が決められると、再生・復興に向けた困難さが拡大かつ複雑化してしまう。

次に応急仮設住宅への移行では、その建設場所の選定、建設主体（県市の関係）、建築形式・発注方式（プレハブと木造、全国協会と地元団体）等、災害救助法による規定の見直しが必要である。加えて今回新たに導入された「民間借り上げ・みなし仮設」は、入居者の選択性や既存資源の活用、入居までの期間短縮等でメリットも大きい。コミュニティ再生という面では、将来に対する話し合いや情報交換を著しく困難に

したというデメリットもあり、契約形態とともに入居に関する個人情報の取扱いが今後大きな課題となる。また、被災前からコミュニティ単位の狭域行政（学校運営協議会やまちづくり協議会、公民館自主運営等）の活動経験が豊富だった地域ほど、この段階から復興計画づくりの話し合いも円滑に進んでいたような印象を受ける。

第三に、全市あるいは被災コミュニティ単位に高台移転あるいは現地再建の方針を決めた後には、集団移転・再建に参加するか否か、住宅を自力（自己資金）で再建するか災害公営住宅へ入居するかを選択することになる。この選択は、被災者支援や移転制度等の枠組みに大きく依存しており、今回のように時間経過とともに国の制度が修正・拡充・新設され、市町村独自の追加措置もなされた場合、支援は手厚くなる一方で、意思決定のやり直しや長期化を生んでしまう。今後は、被災以前から、制度改正を論じその大枠は固定化しておく必要がある。また、災害公営住宅の入居では、阪神淡路大震災後の孤独死や社会的疎外の実態を踏まえた提言もなされていたが、現行では公平性・必要性に対応した倍率調整型抽選制度が主流となっている。さらに、入居希望数は今後変動する可能性も高く、実勢に応じた建設戸数の調整や、将来の空き住戸の転用・払い下げ（場合によっては廃止）が可能となるような公営住宅法の見直しも求められよう。高齢者施設等との合築や地域包括ケアシステムとの連携も不可欠である。

最後に、コミュニティ再生を議論する場・単位として、被災時、避難所、仮設住宅、最終定住先でそれぞれ形成されたコミュニティが考えられる。各構成員がどれだけ固定化されているのか、あるいは転入転出の流動性が高いのかは、地域によって事情を異にするため、各地での生活歴や課題共有度・結束度、新旧住民の構成などに応じたコミュニティ復興計画及びその工程表が求められる。また、今回の被災地での経験を踏まえ、多くの災害リスクの高い地域では、想定可能な災害に応じた事前復興計画を検討し、情報収集や選択肢を準備しておくことの意義は極めて大きい。今回のように「生活再建という眼前の課題」に対応しながら、「コミュニティ再生・復興という中長期の課題」を限られた時間制約・人的資源の下でゼロから検討し

利害調整を経て解決していくのは無謀に近い試みであったと言える。さらに仙台市を初めとして各地の地域防災リーダー養成事業のように、地域防災の担い手であるとともに被災後のコミュニティ再生のリーダーとなりうる人材を各地で養成しておくことも重要である。また、外部専門家の役割も貴重であり、今回、外部支援を得られた地域とそうではない地域（この違いは被災前からの域外連携の強さが関与する一方で、偶然的要素も大きいと思われる）とでは、再生スピードのみならず、復興後の社会経済状況に大きな格差が生み出されてしまう可能性が高い。

おわりに

岩船昌起（鹿児島大学）

本シンポジウムは、「東日本大震災による被災地の再建にかかわる研究グループ（被災地再建研究グループ）」に編成された「復興公営住宅班」による共同研究に主に基づくものであり、公益財団法人トヨタ財団「2012年度研究助成プログラム東日本大震災対応『特定課題』政策提言助成」の対象プロジェクト「復興公営住宅の住まいづくりとそれを取り巻くまちづくりへの提言（D12-EA-1017）」の中間報告に位置づけられ

る。

従来の防災体制では、動的な自然のプロセスが居住地等に迫って人命や財産を脅かす「発災期」が注目され、その前後での予防対策や応急対策等に力点が置かれている感があった。東日本大震災以後、大規模・低頻度の災害については、ある程度の被災を前提とした「減災」で対応する方針が明確に示されたことから、今後は「復旧・復興期」も見越した体制の強化が大いに求められるだろう。本シンポジウムの成果も「仮設住宅」を中心とした「復旧・復興期」に係るものであり、東日本大震災だけでなく、これから他地域で起こるだろう災害を想定した防災体制の再構築にも寄与できるものと確信している。「被災地再建研究グループ」としての共同調査を継続して、科学者としての社会的責任の一端を今後も果たしていきたい。

なお、本研究では、宮古市で調査対象となった仮設住宅住民の皆様には大変お世話になった。また中洞悟 課長を始めとする宮古市都市整備部建築住宅課および葛 浩史事務局長を始めとする宮古市社会福祉協議会等には調査にご協力を頂いた。

以上の関係者に厚くお礼を申し上げます。