

居住9年目を迎えた岩手県陸前高田市仮設住宅における被災者の暮らし：被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題 IX

| | |
|-----|---|
| 著者 | 宮城 孝, 藤賀 雅人, 崎坂 香屋子, 神谷 秀美, 松元 一明, 山本 俊哉, 原田 拓海 |
| 出版者 | 法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会 |
| 雑誌名 | 現代福祉研究 |
| 巻 | 20 |
| ページ | 73-97 |
| 発行年 | 2020-03-01 |
| URL | http://hdl.handle.net/10114/00023443 |

居住9年目を迎えた岩手県陸前高田市 仮設住宅における被災者の暮らし

－被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題 IX－

宮 城 孝¹⁾
藤 賀 雅 人²⁾
崎 坂 香屋子³⁾
神 谷 秀 美⁴⁾
松 元 一 明⁵⁾
山 本 俊 哉⁶⁾
原 田 拓 海⁷⁾

【抄録】 東日本大震災の被災地では、震災発生から8年余りを経てもいまだに仮設住宅に居住せざるをえない被災世帯が少なからず存在する。

陸前高田地域再生支援研究プロジェクトは、岩手県で最も甚大な被害にあった陸前高田市において、被災住民自身が地域の再生、生活再建に向けてその課題を話し合い、主体的な取り組みを行うことを支援してきている。そして、仮設住宅および被災地域におけるコミュニティの形成のあり方を共に模索しながら、今後の復興における地域再生のモデルづくりに寄与することを目的として、今日まで活動を続けている。

本プロジェクトは、上記に関する活動の一環として、2019年8月に、2011年から引き続き9回目となる市内・外合わせて16の仮設住宅団地の自治会長等へのインタビュー調査を行なった。

本稿では、仮設住宅自治会長等に対するインタビュー調査結果の概要を報告する。内容としては、入居9年目を迎えた仮設住宅団地における①転出・転入、空き住戸等の状況、②仮設住宅からの移

1) 法政大学現代福祉学部教授

2) 工学院大学建築学部准教授

3) 帝京大学大学院公衆衛生学研究科准教授

4) (株)マヌ都市建築研究所主席研究員

5) 高崎商科大学商学部准教授

6) 明治大学理工学部教授

7) 明治大学大学院理工学研究科修士課程

転の見込み、撤去・集約化について、③高齢者や子どもなど配慮が必要な人の状況、④住環境、生活環境の問題と対応、⑤自治会活動とコミュニティの状況、⑥外部支援団体の関与の状況、⑦住宅再建・復興まちづくりに関する情報や意見等についてであり、それらの全体的な概要と各団地の特徴について整理している。

今回の調査結果から、現在、仮設住宅に居住する被災世帯のほとんどは、移転する土地の引き渡しは済んでいるものの、住宅建設業者の工事の順番待ちによるものであり、1年から2年以上かかっていることが判明している。このことから、仮設住宅における居住を長期化させ、大規模被自然災害における被災者の生活再建、また地域再生を困難な状況をもたらすのは、様々な複合的な要因によるものであることを示している。

【キーワード】 東日本大震災 仮設住宅居住の長期化 仮設住宅居住の時期区分 移転の停滞
新たなコミュニティづくり

(内容の概要)

1. 陸前高田地域再生支援研究プロジェクトの調査活動について
2. 陸前高田市における復興の進展と仮設住宅の状況
3. 9年目を迎えた仮設住宅における暮らし
4. 陸前高田における仮設住宅の変遷の4つの時期区分
5. 各地区の仮設住宅における暮らし
 - 高田町の仮設住宅
 - 竹駒町 滝の里仮設住宅
 - 矢作町 諏訪仮設住宅
 - 米崎町 旧米崎中仮設住宅
 - 小友町 モビリア仮設住宅
 - 住田町の仮設住宅
6. 陸前高田市の災害公営住宅

1. 陸前高田地域再生支援研究プロジェクトの調査活動について

本プロジェクトは、2011年3月11日の東日本大震災発生後の2011年5月から、陸前高田市において、被災住民自身が地域の再生、生活再建に向けてその課題を話し合い、主体的な取り組みを行うことを支援してきている。そして、仮設住宅および被災地域におけるコミュニティの形成のあり

方を共に模索しながら、今後の復興における地域再生のモデルづくりに寄与することを目的として、今日まで活動を続けてきている。

2018年の西日本豪雨に引き続き、2019年は、台風15号、19号によって各地に大きな被害が生じている。大規模な自然災害が発生した際に、その厳しい被災の状況や救援活動にマスメディアの注目が集まるが、その後の被災地における被災者の暮らしの状況を、長期的に追い続け、その現状と課題を広く伝えることは限られている。

その点で、未曾有の大規模な自然災害である東日本大震災の発生後、特に長期にわたって、仮設住宅に居住する被災者の暮らしの状況を把握し伝える我々の調査活動の意義は、決して小さくないと考える。

今回は、2019年8月16日から19日まで、法政大学、明治大学、工学院大学などの教員・学生、実務家など、述べ16名が参加して、陸前高田市内の14ヶ所と住田町の2ヶ所の計16ヶ所の仮設住宅団地を訪問し、仮設住宅団地の自治会長等（多くの自治会が解散しているため、前自治会長や区長などを含めてインタビューを実施した）の協力を得て、その状況をうかがうことができた。

この調査は、2011年から9回目の調査になる。自治会長に、事前に協力を得た上で、入居開始から9年目を迎えた仮設住宅におけるこの1年の転出・転入の状況、仮設住宅の撤去・集約化について、住環境や周辺環境上の問題と対応、自治会活動の状況、外部支援団体の状況、住宅再建・復興まちづくりに関する状況や意見などについてうかがった。

本報告は、先ず陸前高田市において、9年目を迎えた市内外の仮設住宅団地の自治会長へのインタビュー調査の結果についてその概要を掲載している。続いて、2019年8月現在まで、被災世帯が入居している仮設住宅の地区別、または個別の団地における被災者の暮らしの状況などについて報告する。

【倫理上の配慮】

本調査研究を実施するにあたっての倫理上の配慮について、事前に調査の目的、内容、方法等について記した文書を調査対象者に送付するとともに、実施の際にも、口頭で回答は自由意思であり、回答しなくても不利益とならないことを説明し、承諾書に署名していただいた上で実施している。写真撮影については、撮影前に許可を得て撮影するとともに、報告書等への掲載について承諾していただいている。また、本調査で得たデータは、鍵のかかる保管庫で保管し、研究が終了した時点で廃棄することとしている。以上の本調査研究に関する倫理上の配慮に関する一連の手続きについて、事前に法政大学大学院人間社会研究科研究倫理委員会に審査を申請し、承認を得ている。（2019年8月8日法政大学人間社会研究科研究倫理委員会190102_2号）

2. 陸前高田市における復興の進展と仮設住宅の状況

陸前高田市では、震災復興計画において、2014年度から2018年度を復興展開期と位置づけており、2018年度が、復興計画の最終年度にあっていた。すでに災害公営住宅は、2017年11月に、11団地895戸が完成し、それに伴い、多くの被災者が仮設住宅から移転している。また、高田地区や今泉地区における大規模な高台やかさ上げ地の造成が進み、それらの地区では、かなり移転が進んでいる。さらに、新たな道路の整備や様々な公共施設などが完成、開設され、目に見える形で復興が進んでいる。しかし、高田町や気仙町今泉地区の土地区画整理事業によるかさ上げや高台の地区においては、一部工事が終了しておらず2020年度までかかるとされている。また、終了していても、建築業者に住宅の建築が集中し、順番待ちの状況が生じており、まだ相当の期間、仮設住宅に居住せざるを得ない状況が続いている。

事業認可を得た高田・今泉地区の震災復興土地区画整理事業の面積は299haで、阪神淡路大震災の事業面積の合計254haを大きく上回っている。市町村単位で見ると、東北三県の被災地最大規模であり、神戸市の震災土地区画整理事業面積の約2倍の面積にあたる。2018年末に市が行った土地利用に関する意向調査では、利用予定のない土地は約77%（未回答を除く）で、前年よりも10ポイント増えており、写真のように高田町、気仙町今泉地区の嵩上げによる土地区画整理事業の地区は、空き地が広がっている現状である。

仮設住宅については、2017年6月に公表された「応急仮設住宅の撤去・集約化の基本方針（改訂版）」に基づき、一部の仮設住宅が解体・撤去され、やむなく、仮設住宅から仮設住宅に転居された被災世帯も少なくない。2018年8月に実施した我々の調査によると、2018年8月現在、仮設住宅に居住



空き地が広がる高田町の嵩上げによる
土地区画整理事業の地区



中心市街地「アバッセ」の周辺地区



気仙町の嵩上げた今泉地区ではほとんど住宅は建設されていない



気仙町の今泉地区の高台から見る陸前高田市

する212世帯の25%が、仮設住宅から仮設住宅に転居し、また6%が、みなし仮設からの仮設住宅への転居となっている。

また、この1年間においても、解体・撤去した仮設住宅から仮設住宅に移転した世帯も見受けられる。この仮設住宅から仮設住宅に転居せざるを得ないという現実、日本の災害史上初めての事態と言ってよいかと思われる。これまでの被災者の皆さんの過酷な避難所生活や、長期にわたる仮設住宅での暮らしに思いを致すと心痛に余りあるものがある。近代化されたわが国にあって、なぜこのような事態が生じたのか。自然災害が多発化し、また南海トラフ地震や首都直下型地震の発生が予測される中であるからこそ、今後十分に検証していくことが求められる。

3. 9年目を迎えた仮設住宅における被災者の暮らし

ここでは、今回の仮設住宅団地自治会長等へのインタビュー調査から、入居から9年目を迎えた陸前高田市と気仙郡住田町の仮設住宅における被災者の暮らしの概要を報告したい。

1) 解体・集約化が進展する一方、長期化する仮設住宅の存在

岩手県復興局生活再建課によると、2019年8月末現在、岩手県内の応急仮設住宅の状況は、475戸、1,002人が居住しているとされている。

陸前高田市においては、我々の今回の8月時点の調査において、自治会長が把握している市内の仮設住宅における被災世帯の居住戸数は、表1のとおりとなっている。これによると、合計では106戸となっており、昨年同時期が193戸だったので、この1年間で87戸減少している。しかし、

表1 今回の調査による仮設住宅の被災世帯の居住戸数

| 町名 | 団地名等 | 居住戸数 |
|----|-----------|------|
| 矢作 | 諏訪 | 7 |
| 横田 | 横田小 | 4 |
| 竹駒 | 滝の里 | 24 |
| | 相川 | 3 |
| | 下壺 | 2 |
| 気仙 | 二日市 | 2 |
| 高田 | 栃が沢 | 3 |
| | サンヴィレッジ | 7 |
| | 中和野 | 8 |
| | 太田 | 3 |
| | 大隅 | 1 |
| 米崎 | 神田 (旧米崎中) | 14 |
| | 西風道 | 1 |
| 小友 | モビリア | 12 |
| 住田 | 中上、本町 | 15 |
| 合計 | | 106 |

(2019年8月現在)

2017年8月から2018年8月までの1年間で313戸減少しているのに比べて、この1年間で移転した世帯数はかなり減っており、仮設住宅からの移転が停滞している状況を示している。

各団地では、最終集約団地とされている竹駒町の滝の里が24戸と最も多くなっている。滝の里団地の詳細な状況は、後に譲るが、この1年間で転入した世帯は3世帯で、高台整備待ちの世帯、敷地の受け渡しが進んでいるが、住宅建設の順番待ちをしている世帯となっている。

次いで、旧米崎中が14戸、モビリアが12戸、住田町の中上、本町が合わせて15戸となっている。その他では、1戸から7戸と比較的少数となっている。

市の改訂された仮設住宅の撤去・集約化の基本的な方針にもあるように、2019年度に13団地が解体・集約化される予定となっており、滝の里団地のみが、2020年度まで存続する予定となっている。しかし、今回のインタビュー調査では、住宅が完成し引き渡しされるまで、1年から2年程度かかるのではないかとの声も多く聞かれ、「特定延長」による解体を遅らせてもらうよう要望している仮設団地もある。また、自治会長からは、少数だが、まだ住宅再建の見込みがない世帯もあるとの声も聞かれた。今後の仮設住宅の撤去・集約化については、「特定延長」の要件によって変更する必要もあり、行政の個別の状況を把握するていねいな対応が望まれる。

2) 配慮が必要な方の状況

自治会長が把握している仮設住宅に居住している独居高齢者は、6名と当初に比べてかなり少なくなっている。昨年が13名だったので、かなり減少している。しかし、中には、老々介護を行っている世帯や精神疾患を患っている人など、心身ともに配慮が必要な世帯が複数あり、外部からの支援が求められる。

滝の里団地では、現在、未就学児1名、小学生3～4名、中学生7～8名、高校生2～3名が居住している。特に中学生・高校生がいる世帯からは、プライバシーの確保が問題で、「年頃の子どもを長期間にわたって育てる環境ではない」という切実な声が聴かれる。空き室の有効な活用をするなど、行政の、被災者の状況に見合った柔軟な対応が求められる。

3) 空き住戸の管理や居住環境の状況

全体的に言えることは、昨年と同様、各仮設で空き住戸が多くなり、雑草の草刈りが負担となっていることがあげられる。自治会長個人や有志で草刈りをしている団地や、外部支援団体に依頼した団地もあるが、小規模の団地などでは、空き住戸や周辺の雑草が放置されているところもある。

居住環境については、移転する時期が近くなっていることもあり、多くの意見は出されなかったが、住宅内の結露と黒カビの発生、また、なめくじやゴキブリが増えているとの声があった。

4) 自治会活動、外部支援団体の状況

昨年に引き続き、この1年間で仮設住宅からの移転が増加し、ほとんどの団地で自治会が解散され、自治会活動を継続している団地はほとんどなくなっている。その中で、最後まで存続する予定の滝の里団地でも、自治会活動は行われず、有志が毎日ラジオ体操とコーヒープレイクを行っているとのことである。また、矢作町の諏訪仮設では、別の仮設住宅で長く自治会長をしていた方が、新たに区長となり、プランターを使った野菜作りや草刈りをしており、団地内の整備に尽力されている。

5) 住宅再建・復興まちづくりについての意見

住宅再建のあり方について、「仮設住宅からもっと早く出る予定だった。気仙町今泉地区では2年以上、引き渡し・住宅建設が遅れている。これほど長くかかると分かっていたら、他の場所で再建するなど選択肢を広げて検討していた。」といった長引く復興期間や仮設住宅の暮らしに対する不満の声があげられている。建設費用の高騰も合わせ、別の再建地を検討している方もいるとのことである。

また、移転後のコミュニティづくりについて、「仮設住宅では様々な外部支援団体から問題解決の

ノウハウを提供してもらえたけど、移転先では自分達で問題解決を考えなくてはならない。仮設住宅での過ごし方による差がこれから出てくるだろう。」と、今後のまちづくりに向けた課題についての声も聞かれた。

4. 陸前高田における仮設住宅の変遷の4つの時期区分

図1は、陸前高田市の仮設住宅における被災世帯の居住戸数の変遷を示したものである。2011年は建設戸数であり、2012年からは、我々の研究プロジェクトが毎年8月に仮設住宅自治会長にインタビュー調査を実施した際に、被災世帯に限って居住している数を把握したものとなっている。ある時期から、仮設住宅に目的外使用として、支援自治体の職員などが居住しており、それらの数は除いている。

この図によると、仮設住宅に居住する被災世帯数が減少していったステージが、3回あることがわかる。一度目は、2014年から15年にかけてとなっている。二度目は、2016年から2017年にかけてとなっている。さらに、三度目は、2017年から2018年にかけてとなっている。

これらの変化と、陸前高田市における復興の進展状況や仮設住宅に関する施策の状況などから、陸前高田市における仮設住宅と被災者の暮らしの変遷を、以下の4つの時期に区分できると考える。

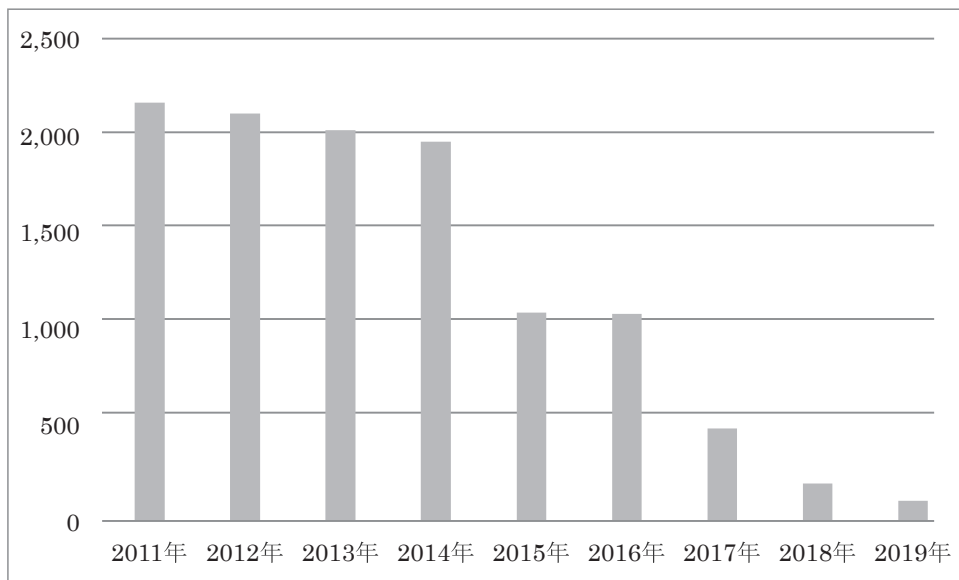


図1 陸前高田市の仮設住宅における被災世帯の居住戸数の推移
* 各年の8月の調査による自治会長が把握している数値。2011年は建設戸数。

第Ⅰ期は、「仮設住宅への移転・居住初期」であり、時期としては、2011年5月頃から2011年12月末頃までの期間となる。

第Ⅱ期は、「居住中期」であり、2012年1月頃から2014年9月末頃までの期間となる。

第Ⅲ期は、「居住後期（仮設住宅の収縮期）」であり、2014年10月頃から2017年3月末頃までの期間となる。

第Ⅳ期は、「居住終了期（仮設住宅の集約・解体期）」であり、2017年4月頃から、すべての仮設住宅から居住者がいなくなると現在想定される2021年度中までの期間となる。

現在は、第Ⅳ期の最終段階に入っていると言えるが、2019年8月現在で106戸の被災世帯が入居しており、ほとんどが土地の引き渡しを終了しているのに関わらず、建築業者の順番待ちという世帯が多く、仮設住宅からの移転は停滞しており、計画通りに進んでいない状況と言える。大規模な自然災害においては、このような事態が生じて仮設住宅における暮らしが長期化せざるを得ないことに配慮する必要があると考える。

我々は、これらの各時期に、陸前高田の仮設住宅において被災者の皆さんの暮らしはどのような状況であったのか、またどのような困難を抱えていたのかについて明らかにしていきたいと考える。さらに、約10年というわが国の災害史上、まれに見る長く仮設住宅に暮らさざるを得なかった原因は何であったのかについて検証していきたいと考える。

そのことによって、これまで多くの困難を抱えてこられた被災者の皆様のご苦勞に、少しでも応えることができれば幸いである。

(宮城 孝/法政大学)

5. 各地区の仮設住宅における暮らし

■ 高田町の仮設住宅

はじめに

陸前高田の中心部である高田町では、大型体育施設「夢アリーナ」、 「県立高田病院」など新たに公共施設が開館し、中心市街地の商業施設「あばっせ」の周辺の商店が少しずつ開店しており、新たな道路の整備も日々進んでいる状況である。その一方、大規模な嵩上げによる土地区画整理事業の地区では、空き地が広がっており、この広大な土地が将来どのようなようになるのか見通せない状況にある。

高田町の仮設住宅は、昨年8月には、被災者の居住世帯が38世帯であったのが、今回の自治会長（自治会が解散されたため、前自治会長や区長含む）へのインタビュー調査によると、高田町の5団

地では、被災者の居住世帯は、中和野が8、サンビレッジが7、栃ヶ沢と太田が3、大隅が1の計22世帯となっている。

居住者の転出入

昨年8月からの被災者世帯の転出で、わかっているのは17世帯となっており、ほとんどが高田町の高台に再建した方で、嵩上げ地には1世帯とのことである。被災世帯の転入は、竹駒の上壺から西和野に1世帯が転入してきている。目的外使用では、わかっている範囲では、大隅が16戸、中和野が7戸、栃ヶ沢が5～9戸と派遣職員などが使用しており、かなり入れ替わりもあるようである。

配慮が必要な方について

現在の高田町の仮設住宅には、わかる範囲では、独居高齢者は4名が居住しているようである。自治会長からは、70代・80代の方であるが、特に健康面では問題なく、特に配慮が必要な方は、ほとんどいないとのことであるが、独居高齢者の方にとっては、交通の便が悪く、バスの増便やフリーチケットなどの改善が必要との声があった。

設備・周辺環境について

砂利が少ない箇所があり、新しく入れ直したという団地もあった。また、腐っているところがあるが、転居が間近であり直す予定はないとのことだった。しかし、直したいところがある場合は、遠慮せず連絡するように声をかけているとある自治会長は話してくれた。

自治会活動・外部支援について

ほとんどの団地では、ボランティアの受け入れは行われていないが、中和野では、自治会活動ではないが、既に転居した方が世話役となって月1回お茶会を行っている。転居した方も含めて12～13人の女性高齢者の方が参加しているとのことである。

大隅仮設では、元自治会長が大隅仮設の近くに住宅を再建したため、目的外使用の居住者を含め、自宅で交流を図っているとのことである。

外部支援は、ほとんどない状況であり、中和野では、隣にあるお寺の住職である自治会長のお寺で毎年10月に炊き出しのボランティアが来て、仮設の居住者を招いており、昨年は40名程が参加したそうである。神戸大学の学生ボランティアも毎年来ていたそうである。また、8月に草刈りをボランティアがしてくれたとのことである。市を通して年2回弁護士会が住民の相談のため来ていたが、住民の住宅再建も目途が立ったと思われ、相談する住民はいなくなったそうである。

今後の転出の見込み、撤去や集約化について

中和野は、今（2019）年度中に解体・撤去の予定だったが、居住者は土地の引き渡しはされているが、建設事業者の着工が遅れているため、転出予定が確定しておらず、来年度も残るのではないかと自治会長は話してくれた。

全体として、現在入居している世帯は、高田町の高台地区の完成、引き渡しが終わっていても、建築事業者の順番待ちを待っている世帯であり、まだ予定が決まっていない世帯も非常に少ないものの見受けられるとのことだった。

（宮城 孝／法政大学）



栃ヶ沢仮設住宅と地権者の再建住宅



インタビュー風景（栃ヶ沢仮設）

■ 竹駒町 滝の里仮設住宅

はじめに

滝の里団地は86戸の仮設住宅が建設されており、陸前高田市における最終集約団地に位置付けられている。2019年8月時点、被災前の居住地が高田町の方が6世帯、気仙町の方が18世帯、計24世帯の被災者が住んでいる。これに加えて、高田第一中学校教員や、復興事業従事者などが住む目的の外利用が5戸あり、合わせて29戸で仮設住宅生活が続けられている。

ここ1年の転出入について

滝の里団地では、この1年間で約20世帯が転出したといい、基本的には高田町、気仙町今泉地区の高台に住宅再建を行った方の転出が進んだ。片や、現在の仮設住宅に暮らす方は、高台整備待ちの世帯、敷地の受け渡しは済んでいるが、住宅建設の順番待ちをしている世帯となっている。

この1年で転入された方は3世帯程度と多くはない。転入されたのは、他の仮設住宅の撤去に伴っ

て滝の里団地に入居してきた方達である。滝の里団地への転入は2018年の19世帯が最も多くなっており、転入のピークは過ぎたと言えるが、撤去・集約化に伴う仮設間の移動が未だに行われていることは大きな課題である。なお、こうした被災者の転出入のほかにも、目的外利用者の転出・転入も行われている。

居住者の状況

自治会長へのインタビューによれば、現在の居住者は40～50代が中心との話が聞かれている。これは、働き盛りの世代が高台に住宅再建を行いたいとして、再建地の受け渡し、住宅建設を待つ為に、仮設住宅にとどまる状況を明確に表している。こうした年齢層が居住者となっていることから、日中は仕事に出ている方が大多数で、日中に仮設住宅にいるのは数世帯のみとなっている。

登録上は独居高齢者が1世帯いることとなっているが、世帯分離を行い、同じ仮設団地に親族が住んでいることから、実質的な高齢者の一人住まいはない。しかしながら、老老介護を行なっている世帯や、精神疾患を患っている方がいるなど、心身ともに配慮が必要な方が仮設住宅に暮らし続ける状況がある。こうした方々へのケアについては、外部からの支援が必要と言える。

滝の里団地は、もともと多くの子ども達が暮らす仮設団地だったが、現在も、未就学児1名、小学生3～4名、中学生7～8名、高校生2～3名が居住しているとの話が聞かれた。特に、中学生・高校生の子どもがいる世帯からはプライバシー確保が問題で、「年頃の子供を長期間にわたって育てる環境じゃない」という切実な声が聞かれる。集会所を子ども達の勉強スペースとして活用するなど、出来る限りの対応が行われているが、居住空間の不足が子ども達に継続的な負担を強いる状況となっている。

自治会活動、外部支援について

現在、自治会として活動を行うことにはしておらず、団地内で行われている活動も、有志が毎朝実施している、ラジオ体操とコーヒープレイクのみである。社会福祉協議会が実施していた「お茶っこ」も、竹駒町のコミュニティセンターで行われることとなり、団地内からの参加者はいないとのことである。

一方で、継続的に支援を続けている外部団体もみられる。血圧測定や料理教室など生協による月1回のイベントがあるほか、チーム恵比寿による無料のマッサージ、整体、散髪などの支援が行われている。これに加えて、東北大学のボランティアの訪問もあり、草刈りなど、仮設団地の環境整備を手伝ってもらっているとのことである。

設備・周辺環境について

以前は団地で仮設住宅設備の一斉点検を行い、改修箇所を整理して、修繕要望を行っていたが、現在は居住者が個別に修繕要望を行うこととしている。玄関先の階段など劣化が顕著な箇所もみられるが、我慢して利用する方も少なくない。

草刈りは自治会として行うのではなく、自治会長一人が時間を見つけて行っているとのことである。ボランティアに手伝ってもらおうこともあるようだが、自治会活動が行われなくなったことが、こうした環境維持にも影響を与えている。

住宅再建、復興事業について

滝の里団地に住んでいる方は、高田町、気仙町の高台整備や住宅の建設待ちをしている方がほとんどで、今年度中に転出予定の方もいれば、次年度以降に転出せざるを得ない方もいる。特に、住宅建設待ちが長引く状況が顕著で、「再建地が決まったのに住宅が建てられない」という悩みの声が大きくなっている。建設費用の高騰も合わせ、別の再建地を検討している方もいるとのことである。また、どのような再建を行うか、未だに決めきれない世帯もあるとの話も聞かれる。

居住者からは、「仮設住宅からもっと早く出る予定だった。気仙町今泉地区では2年以上、引き渡し・住宅建設が遅れている。これほど長くかかると分かっていたら、他の場所で再建するなど選択肢を広げて検討していた。」といった、延び続ける復興期間・住宅建設に対する不満の声も聞かれた。

(藤賀雅人／工学院大学)



インタビュー風景



仮設団地内の菜園

■ 矢作町 諏訪（下矢作教員住宅跡地）仮設住宅

はじめに

諏訪仮設住宅は、矢作町に5つ建設された応急仮設住宅のうち、集約仮設住宅として近隣の撤収される仮設住宅からの移転者の受け入れ先として指定された仮設住宅である。仮設住宅自体は最大34世帯が居住できる比較的規模の小さな仮設住宅であるが、民間建築メーカーによる建設であり、比較的良質なつくりの仮設住宅とされている。

この仮設住宅では当初から自治会は形成されず、区長が自治会的活動も主導している特徴がある。「幸せの黄色いハンカチ」の映画に因んで、安否を知らせる黄色い旗が各世帯の玄関に設置されたり、外部支援によって住戸ごとに掃出し窓に追加設置された木製のベランダや庇、また住民間のコミュニケーションを促進するためのベンチも多数ある仮設住宅である。最も長いベンチの上に設置された2つの棟を繋いだ雨を防ぐ長い屋根も暫くの間取付けられており、住民間の良好な人間関係を配慮した取り組みが多数みられる住宅である。仮設住宅の敷地内には住民による菜園も作られており、インタビューにくる大学生らには収穫された野菜で茹でたトウモロコシやエダマメ、採れたての完熟トマトが供与されたり、お土産として野菜が託されたこともあった。しかし管理していた区長らの転出とともに屋根や旗が取り外されたり、状況は徐々に変化していった。

2019年9月の時点では10世帯が居住しており、被災世帯は、気仙町出身が4世帯、高田町出身が3世帯、目的外使用が3世帯居住している。またそれとは別に入居不適、とされている住戸が3つ指定されている。集会所も1戸を使って現在も使用されている。

ここ1年の転出入と居住者の状況について

矢作町にあった愛宕仮設住宅から2世帯、横田中学仮設から1世帯、打越仮設住宅から1世帯の計4世帯が被災世帯としてこの諏訪仮設住宅に転入した。合計7世帯が被災世帯としてこの仮設住宅に居住している。2019年3月末までは子どものいる5大家族、2世帯分離の2戸（老夫婦の世帯とこどものいる3人の息子さん世帯）が居住していたが4月に転出した。目的外使用の世帯が3戸あるが、付近の学校の教員や市役所の職員として他から派遣されている人等が住んでいる。

集約化計画では2020年3月に閉鎖予定となっているが、再建住宅の建設の順番待ちなどもあり、実際は今年度中に転出できない人もいるだろうと推測されている。中にはその時期まで自宅再建完成の目途が立たない場合、滝の里仮設住宅に再度転居するだろうと語っている人もいた。

設備・周辺環境や自治会活動等について

居住者の減少に伴い雑草などは当然増えてきていたが、以前別の仮設住宅で長く自治会長をされ

ていた方が2019年4月より新たに区長に任命され、プランターを使った野菜作りを始め、グリーンカーテンとしてのゴーヤの栽培やキュウリ、とまと、ナスなどが栽培され、敷地内はきめ細かく見回りをされ目立った雑草は見当たらない。除草剤も使っているとのことだが、草刈りもきちんとされているようである。高齢の方の居住者が多いところだが、高齢者でもある区長がきめ細かく敷地内の整備を行っているため、居住者が少なくなっても仮設住宅の敷地内環境は以前より改善している。

多くの被災世帯はすでに転出しているが、2019年9月中旬には赤十字等の支援活動を受け入れ「豚汁の会」が敷地内で開催された。かつての本仮設住宅の住民や近隣住民も駆けつけ、20人ほどが集まるにぎやかな会になったそうである。区長が窓口になって受け入れを行ったが、年末に定期的に



住民のコミュニケーションのためのベンチや屋根が残っている仮設住宅である



住民が減っても草刈りや野菜作りは続いており雑草などはあまり見当たらない



除草剤を使ったり、定期的な見回りもされており仮設住宅の敷地内はすっきりしている。



インタビュー風景。矢作町の別の仮設でも長く自治会長を務められていた現住民の区長

野菜やお餅やおせち料理を送ってくれる人もいるようなので、きちんと今後も好意は受け入れていきたいとのことだった。

住宅再建、仮設住宅の暮らしについて

住宅再建については順番待ちをしている住民が大半ではあるが、震災前は高田町、気仙町で同じ町内の住民同士が3、4世帯ずつ住んでいること、同じ仮設住宅から同時に複数の世帯がこの仮設住宅に転入した事、以前は規模の大きな仮設住宅で長い期間自治会長として責務を担ってきた方が現在区長でもあるので、住民間のコミュニケーション、見守りについては十分な配慮がなされている状態と言え、この時期の仮設住宅としては特筆すべき状況にあると考えられる。

転出した住民の中には、現在もこの仮設住宅に残している菜園をときどき来訪し、収穫をしながら現在の住民の様子を見に来る人もいる。また仮設住宅でのイベントにも集まることがあり、仮設住宅での長い間の絆やつきあいが引き続き現在の住民の見守り活動に役立っているような好事例と言える。

(崎坂香屋子／帝京大学大学院)

■ 米崎町神田（旧米崎中）仮設住宅

はじめに

神田（旧米崎中）仮設住宅は、2016年3月に策定された「応急仮設住宅の撤去・集約化の基本方針」において、「撤去団地からの移転者の受入団地」の一つに位置付けられた。その位置づけは2017年6月の改訂で見直されたが、それでも防災集団移転団地や災害公営住宅の完成に伴う転出の一方で、他の仮設住宅の撤去等に伴う新たな転入があり、2017年8月時点で18戸だった被災者居住戸数は2018年8月には28戸に増えた。2019年8月時点でもまだ14戸を数え、その他に目的外使用が10戸、合計24戸が居住用に供されている。

ここ1年の転出入と居住者の状況について

この1年間で17世帯が自宅再建により転出したが、3月末の高田一中仮設住宅の閉鎖に伴い新たに3世帯が転入したそうである。

現在の居住者のうち7世帯は自宅再建の工務店順番待ちであり、その他に、ペットが飼える公営住宅に空き室が出るのを待っている人もいるそうである。また、転居先が未定の方もいるとのことである。市の集約化計画では2020年3月に閉鎖予定となっているが、実態としては今年度中に転出できない人もいだろうと推測されている。

設備・周辺環境や自治会活動等について

居住者の減少に伴いナメクジやゴキブリが増えているそうである。空き室が多くなったため居住している部屋に集まってくるそうで、各自で対策をしているとのことである。また、空き室周りに草が伸びてきているが、居住者が減ったため対応できずにいるそうである。

自治会は3月に解散したが行政区はまだ残っており、現在は米崎町の行政区の一つとして地域活動に参加している。ボランティアもまだたまに来ており、区長が窓口になって受け入れを行っている。

住宅再建、仮設住宅の暮らしについて

住宅再建については順番待ちが一番の問題で、あとは個々人の問題とのことである。



インタビューの様子



住民が減って、空き室周辺までは草刈りが行き届かなくなった

自治会長は、既に高台に住宅を再建して引っ越しも済ませたが、本設に移っても、移転先での新たな自治会やコミュニティ作りが課題になっているそうである。「仮設住宅では様々な外部支援団体から問題解決のノウハウを提供してもらえたけれど、移転先では自分たちで問題解決方法を考えなくてはならない。仮設住宅での過ごし方による差がこれから出てくるのだろう」との話だった。

(神谷秀美 / (株) マヌ都市建築研究所)

■ 小友町 瀬沢 (モビリア) 仮設住宅

はじめに

小友町では、5つあった仮設住宅団地のうちすでに4つ(財当、三日市、矢の浦、柳沢の各仮設住宅)が解体され、現在は瀬沢(モビリア)仮設住宅団地を残すのみとなった。また2地区で構成される瀬沢(モビリア)仮設住宅団地のうち、県有地に建てられた長屋型の仮設住宅群は2019年6月に解体され、現在はキャンプサイトに設けられた瀬沢(モビリア)第2仮設住宅団地のみが使用されている。

モビリア仮設では、2018年8月末に自治会が解散され、業務はこれまで自治会をサポートしてきた「NPO法人陸前たがた八起プロジェクト」に引き継がれ、現在に至る。今回のインタビューは、同法人職員の池田さんに対応してもらい、モビリア仮設の居住者の皆様の様子を伺った。

現在の居住者について

モビリア仮設は住戸総数が108戸であるが、現在の入居戸数は21戸で35名の方が生活している。21戸のうち12戸が被災世帯で、従前居住地は、高田町6戸、小友町4戸、気仙町、広田町からの世帯が各1戸となっている。目的外の使用は8戸であり、NPO職員や派遣職員(全国から派遣された自治体職員)の方々が使用している。また87戸が空き家となっている。

2018年8月以降の転出入は目的外使用の方のみであり、現在入居している被災世帯は、住宅再建において土地の引き渡しや地鎮祭は済んでいるものの、工務店の順番待ちや土地の入手に関する手続きなどで時間がかかっている方々がほとんどである。

陸前高田市の計画では、モビリア仮設は2019年度内に解体される予定であり、モビリア仮設の居住者も、竹駒町の滝の里仮設住宅団地に集約されるだろうとの見解が聞かれた。

配慮が必要な居住者について

配慮が必要な居住者についてであるが、独居の高齢者が1名居住している。この方は、仮設住宅の集会場で実施されている「健康マーじゃん」に定期的に来ていたほか、体操にも時々参加され

ているようである。また水曜日はデイサービスを利用され、水曜日と日曜日以外はヘルパーさんが訪問していることもあり、支援の体制は整っているようである。一方、部屋の温度管理がきちんとされているかといった心配が聞かれた。

その他、高校生、中学生、小学生とお子様がいる世帯があるが、皆さんお元気で過ごされているようである。ちょうどインタビューを実施している間に、お母さんと小学生のお子さん二人が集会場に訪れ、併設されている図書館で本を読んでいた。

設備・周辺環境について

仮設住宅の屋内はアリや虫が増えており、居住者が個別に対処されているとのことである。また空室内ではハチが巣を作るため、八起プロジェクトの職員をはじめ、業者で駆除をおこなっている。

仮設住宅の設備では、ステップの老朽化が進んでいるようである。また空き家の敷地や団地内には雑草が茂るために、ボランティアを含む高校生の30団体が独自のプログラムで草刈りを実施しているほか、年2回、住民総出で草刈りをおこなっている。さらには野良猫が子どもを産み増えているという問題もあるようである。

モビリア仮設は広大で起伏のある敷地に置かれていることや、空き家が87戸もあることから設備や環境の維持も住民の負担となっている。

自治会活動について

昨年の8月末に自治会が解散されたものの、9月より八起プロジェクトに業務が引き継がれ、これまでと同様の活動がおこなわれている。主な活動は仮設住宅団地内のコミュニティの維持活動であり、お茶っこ、健康マージャン、体操をはじめ、敷地内にあるモビリア畑での畑作業など、以前よりは頻度が減っているものの、イベントカレンダーで告知され実施されている。

またボランティアなどの外部支援団体が訪問した際の対応や、「陸前高田コミュニティ図書館」の運営も担っている。図書館はアバッセに新設された市立図書館の開館に合わせて閉鎖する予定だったが、現在も開館しており、引き続き仮設住宅内外の住民の方々に利用されている。

外部支援について

NPO・ボランティア団体等の外部支援については団体が固定化しており、2018年8月以降、新規の団体の支援はないようである。草刈りについては、先述した高校生のプログラムのほか、P@CT経由で2団体、八起プロジェクトへ直接申し込みした3団体が、複数回にわたり実施したとのことである。

その他、以前より定期的に訪れている「ReVA 復興ボランティアチーム上尾」は、草刈りや仮設住宅の手すりの補修、枝切りなどを実施した。また名古屋のミュージシャンのグループ「がんばっぺし☆なごや」は年3回訪れ、音楽会を実施している。「赤十字奉仕団」は花の寄せ植えのほか、ランチ交流会や踊りを実施した。こちらにはモビリア仮設から転出された方も参加されたようである。

また、新宿ゴールデン街の関係者や学生で構成されるグループが、2011年から毎年5月と秋の2回訪れ、野外バーを開いているほか、子どもたちと遊んだり、スポーツイベントを実施したりしているとのことだった。

その他の支援については、社会福祉協議会の生活支援相談員が時々来ているが、八起プロジェクトが常駐していることもあり頻度は少ないようである。また毎月第一火曜日に実施されている体操の際に保健師が訪問し、参加者の血圧測定や健康相談を実施しているとのことである。

今後について

モビリア仮設は、市の計画通りであれば、2019年度末で解体される。その後モビリアはオートキャンプ場として再開される予定である。

モビリア仮設のほとんどの居住者は、住宅再建の見通しはたっているが、さまざまな理由で仮設住宅に残らざるを得ない方々である。集約化によるさらなる引っ越しは、大変な負担を強いることになるため、住宅再建の迅速化への支援や、居住者サイドに立った集約化などが求められる。

また震災直後よりモビリアを拠点に、被災者や仮設住宅居住者の支援、行政等との連携や、ボランティアのコーディネートなどを行ってきた「NPO 法人陸前たがた八起プロジェクト」は、モビリア仮設の閉鎖により活動のフェーズを進めていくことになる。

現在同団体は、モビリア仮設にとどまらず、小友町を中心にコミュニティの促進活動に寄与して



敷地内の草刈りボランティア



モビリア展望台からみた広田湾

おり、ポスト仮設のコミュニティ支援やイベントによる住民交流の促進などが期待される。たとえば同団体と味の素株式会社が実施している「男の料理教室」は、被災者に限らず一人暮らしの男性への生活支援として、継続した実施が期待されている。

(松元一明／高崎商科大学)

■ 気仙郡 住田町の仮設住宅

はじめに

陸前高田市に隣接する気仙郡住田町には、中上団地（48戸）と本町団地（17戸）に合計65戸が所在し、そのうち15戸（中上6戸、本町9戸）に被災世帯が居住している。従前居住地別の内訳は、高田町7戸、気仙町6戸、小友町、広田町から各1戸となっている。このほか、地域おこし協力隊員が中上団地の2戸を目的外使用している。

居住者の転出入

2018年8月からの1年間に、住田町の2団地から転出した被災者世帯は合計7戸で、いずれも中上団地であった。従前居住地別の転出戸数の内訳は、高田町出身の2戸、気仙町出身の3戸、大船渡市と気仙沼市出身の各1戸だった。本町団地は目的外使用者が転出したが、被災者世帯の転出者はなかった。

土地区画整理事業による高台整備を長らく待っていた居住者は、陸前高田市内に戻ったが、住田町内の空き家を購入して店舗併用住宅に建て替え、職場も住田町に移した居住者もいた。

空き住戸の利用と管理

住田町の2団地を合計すると現在、目的外使用の2戸をあわせて17戸が居住用に利用されており、居住者の談話室等を除くと、合計44戸が空き住戸になっている。団地別の内訳は、中上団地が37戸、本町団地が7戸となっている。

本町団地は当初からの戸数に変化がないが、中上団地は昨年8月からの1年間に2戸を解体撤去した。空き家となった仮設住宅は、1戸3万円で払い下げ、解体費は自己負担としており、昨年中は元居住者が2戸を引き取った。

住田町の仮設住宅を残すべきではないと言われていたが、建設から8年以上経ち補修をしないと使えないことから町としては取り壊しを決めた。住田町は災害救助法に寄らず独自に仮設住宅を建てたため、解体も町の負担で行うように県から言われている。今年度中に全員退去の予定であるが、解体費の予算措置はまだなされていない。

自治会活動・外部支援について

本町団地は昨年6月に自治会を解散したが、中上団地も今年1月に自治会を解散した。両団地とも仮設住宅居住者のコミュニティ形成支援団体として活動してきた一般社団法人邑サポートが自治会に代わって資料を配布している。住田町教育委員会から派遣された指導員が月1回来て開催してきた体操教室・筋トレ・手芸教室は今年3月をもって終了したが、お茶っことは邑サポートが月1回両団地で開催している。

邑サポートが仮設住宅の自治会新聞として毎月発行してきた「ひなも新聞」も3～4ヶ月に1回のペースに落としたが、発行を続けている。年内にあと2～3回出したら最終号とする予定とのことである。また、今年も1月に、退去者も交えた新年会を陸前高田市内で開催し、約30名が集まったが、住田町が支援して開催する会は今年で最後とした。

仮設住宅の建設を資金面で支援してきた森林保全団体 more trees が今年も7月に住田町に約342万円の寄付金を届けた。また、TOYOTAのボランティアグループが今年も中上団地に来て草刈り等をしてくれたが、今年で最後になる予定である。

生活支援相談員としての活動は、昨年度まで実施してきた岩手県の委託事業が終了したため、住田町が引き続きサポートを行なっている。盛岡市では復興交付金による支援が続いているようだが、住田町では打ち切られたことから、住田町に暮らすことになった人は多いのに支援の予算措置がないことに疑問の声が出ていた。

住宅再建・復興まちづくりについて

住田町の仮設住宅居住者の特徴としては、自立が早いことが挙げられる。町役場がそれを促進したことも指摘できる。現在の仮設住宅の居住者には、再建が遅れ待っている人たちとどうしたら良



住田型仮設住宅の家並み（本町）



解体・撤去された仮設住宅の跡地（中上）

いかわからなかった人たちが残っている。

住田町における住宅再建補助（国60万円、住田町30万円）は、新築だけではなく、空き家の中古購入にも適用してきた。前町長は、仮設住宅の入居者に住田町への移住を勧めると「どろぼうねこ」になると言い、移住を促してこなかったが、実際に住田町内に移り住んだ被災者は何人もいた。現在仮設住宅に残っている居住者には、町営住宅の空き住戸が出れば入居を勧めている。

（山本俊哉／明治大学）

6. 陸前高田市の災害公営住宅

はじめに

陸前高田市でも、津波で住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な被災者のために、大量の災害公営住宅の整備が迅速に求められ、2016年度までに全11団地、895戸が整備された。ここでは、陸前高田市の担当職員および災害公営住宅自治会長等の関係者へのインタビューにもとづき、これまでの整備・入居プロセスと、入居率や自治会活動などの現状と課題を報告する。

災害公営住宅の整備・入居プロセス

市は、被災した全世帯主を対象とした「今後の居住に関する意向調査」（2011年8月）と土地区画整理事業及び防災集団移転促進事業の対象区域居住の被災者対象の「将来の居住に関する意向確認調査」（2011年12月～2012年2月）をもとに災害公営住宅の整備計画を2012年6月に策定し、順次整備を開始した。陸前高田市は市職員も大勢被災したため、市が直接、工事等を発注する手法を使うと人出不足になってしまうことから、11団地中5団地、全体の7割にあたる626戸を県営とし、残り3割の市営はすべてUR都市機構が建設して市に譲渡した。他の市町村では集合住宅だけでなく、長屋や戸建の木造の災害公営住宅が建てられているが、陸前高田市は全て3階建て以上の集合住宅だった。

入居率の現状と課題

被災以前はアパートにも住んだことがない被災者がほとんどであったため、戸建を望む声が多くあった。特に漁村部である広田地区では防災集団移転に関する住民協議会が漁業に従事した暮らしをしていく上で、漁具を置くスペースなどが必要不可欠なことから集落ごとに戸建もしくは1棟2戸建タイプを整備してほしいという要望書を市に提出した。しかしながら、漁具置き場と称したスペースを設置したのみで、結果的に入居率は6割にも満たない状況にある。

| 意向調査 | 整備戸数 | 入居率 | 管理 | 形態 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|-------|----|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| | | | | | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | |
| 板ヶ沢 | 301 | 77.4% | 県営 | 9階建 | | | | | | | |
| 柳沢前 | 28 | 50% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 水上 | 30 | 40% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 西下 | 40 | 92.5% | 市営 | 4階建 | | | | | | | |
| 田畑 | 14 | 57.1% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 大野 | 31 | 54.8% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 長部 | 13 | 84.6% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 今泉 | 61 | 90.2% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 脇の沢 | 60 | 86.7% | 市営 | 3階建 | | | | | | | |
| 下和野 | 120 | 97.5% | 市営 | 7階建 | | | | | | | |
| 中田 | 197 | 92.4% | 市営 | 8階建 | | | | | | | |

(2019年7月31日現在)

■ 用地 ■ 建築設計 ■ 造成 ■ 建築工事

- ① 今後の居住に関する意向調査 (2011/8~9)
- ② 将来の居住に対する意向確認調査 (2011/12~2012/2)
- ③ 陸前高田市災害公営住宅供給基本方針 (2012/6)
- ④ 住宅等移転確認調査 < 高田・今泉 > (2012/10~11)
- ⑤ 災害公営住宅入居意向調査および災害公営住宅入居仮申込受付調査 (2013/10)
- ⑥ 住宅再建に関する意向調査 (2015/5~6)

空き住戸が多いことから、陸前高田市は他の市町村に先立ち、2018年12月上旬から被災世帯以外の入居を始めた。その結果、多少入居率が向上したが、それでも2019年7月現在の入居率が50%程度の団地が3団地もあり、平均82.5%となっている。大船渡市の92.6%、釜石市の94.3%、大槌町の92.1%と比べて低い数値となっている。

陸前高田市では、戸建の持ち家を再建する前に災害公営住宅に入居することを他の市町村に先駆けて認めた。そのため一般入居を開始したものの、今後の入居率は緩やかに低下していくことが考えられる。

自治会活動などの現状と課題

陸前高田市の全ての災害公営住宅に自治会が存在している。多くは市が主導して設立されたが、中には入居者らが自ら設立した自治会もある。初めは自ら志を持ち、立候補して自治会長に就任したものの、発足して数年経った現在では、疲れが出たという自治会長もいる。これまで、集合住宅に住んだ経験のない居住者が多いため、いろいろな問題が生じている。例えば、共益費というものに馴染みがないため、支払いを自治会長が説得しなければならなかったり、共有部の管理は居住者に任されているが、仕事を理由に参加しない居住者が少なからずいる。その結果、高齢者ら決まってメンバーが行うことになり、自治会長だけで管理活動を担っている住宅もあり、それらが不満や

疲弊につながっているようである。

災害公営住宅に入居してから5年間たつと国からの補助金が切れるため、6年目からは家賃が上昇するが、これについても居住者から不安の声が多く上がっている。

(原田拓海／明治大学大学院修士課程)

執筆者（執筆順）

宮城 孝（法政大学現代福祉学部教授）

藤賀 雅人（工学院大学建築学部准教授）

崎坂香屋子（帝京大学大学院公衆衛生学研究科准教授）

神谷 秀美（(株)マヌ都市建築研究所主席研究員）

松元 一明（高崎商科大学商学部准教授）

山本 俊哉（明治大学理工学部教授）

原田 拓海（明治大学大学院理工学研究科修士課程）

Fieldwork Report

A interview research to temporary housing developments in Rikuzentakata area of Iwate prefecture for ninth years

— Possibility and Problem about Resuscitation of Community by the Supportproducing the Empowerment to the People damaged the Earthquake disaster IX —

Takashi Miyashiro, Masato Fujiga, Kayako Sakisaka, Hidemi Kamiya,
Kazuaki Matumoto, Toshiya Yamamoto, Takumi Harada