

福島県復興公営住宅の入居者への コミュニティ形成支援・生活支援の現状と課題

The Present Conditions and Problems of Community Formation Support and Life Support of Public Housing for Refugees of the Nuclear Power Plant Accident in Fukushima

○柳瀬有志^{*1}, 長谷川洋^{*2}

YANASE Yuji, HASEGAWA Hiroshi

It is a problem to support the long-term life as an evacuee of refugees in the nuclear power plant accident that occurred by the Great East Japan Earthquake. To accept a refuge, Fukushima prefectural government has planned to construct rehabilitation public housing of 4,890 units. Inhabitants of the rehabilitation public housing have higher aging rate than usual public housing, and are the person from various different affected towns. Accordingly, it is an important issue to promote the community formation support and to offer life support such as watching service and care prevention service with these inhabitants. In this paper, we clarified the present conditions and some problems of these support system to inhabitants in the rehabilitation public housing.

キーワード：福島県 復興公営住宅 コミュニティ形成 生活支援

Keywords: Fukushima, rehabilitation public housing, community formation support, life support

1. 研究の背景と目的

東日本大震災で発生した福島第一原子力発電所（以下「原発」という。）の事故により、原発周辺の自治体に対し避難指示が行われ、発災から5年以上が経過した現在もなお、多くの住民が自治体外への避難を余儀なくされている¹⁾。原発事故による避難者は、避難の過程で家族や地域とのつながりがバラバラになり、避難生活を送っている。そのため、避難者には孤立化や引きこもり、避難生活の長期化によるストレスが生じるケースもある。

福島県では、原発事故の避難者の長期の生活拠点として、平成29年までに県内に4,890戸（70地区）の「復興公営住宅」を整備する予定である²⁾。復興公営住宅の入居者は、高齢者が中心になることが予想されること³⁾、また、応急仮設住宅等から再度の広域的な住み替えを伴い、異なる原発事故の被災自治体の住民が同じ団地に居住すること等の特徴を有する。そのため、復興公営住宅では、長期居住に適したハードとしての環境の整備に併せて、コミュニティの再構築や生活支援等のソフト施策を充実していくことが重要な課題となる。

このため本稿では、復興公営住宅の入居者に対する「コミュニティ形成支援」及び「生活支援サービス（見守り・介護予防）の提供」に着目し、これらの取組みの現状と問題点を明らかにし、復興公営住宅における効率的な生活支援等の提供に係る課題を抽出することを目的とする。

2. 本研究の意義と研究方法

災害公営住宅のコミュニティ形成や生活支援に関しては、阪神・淡路大震災のものを中心に豊富な研究蓄積がある。既往研究では、入居者の高齢化や孤独等のコミュニティ上の問題点の実態把握を通じて、入居者同士の共助活動の支援や高齢化の進行に伴うLSAの派遣等の行政サービスの提供の必要性等が指摘されている⁴⁾。一方、本研究で扱う福島県復興公営住宅は、避難自治体の行政サービスが行き届かない避難先で、異なる自治体の住民間のコミュニティ形成や地域住民との関係性の構築、生活支援に係る避難・受入自治体間の連携関係の構築の必要性が大きい。こうした特徴のゆえ、従来の災害公営住宅に比べて特殊かつ難しい課題を有する。しかし、福島

*1 株式会社 アルテップ プロジェクトマネージャー

*2 国土交通省 国土技術政策総合研究所
住宅研究部 住宅性能研究官 博士（工学）

ARTEP CORPORATION, Project Manager

National Institute for Land and Infrastructure Management,
MLIT, Research Coordinator for Housing Performance, Dr. Eng.

県復興公営住宅のコミュニティ形成及び生活支援全般を扱った研究は存在しておらず、本研究の意義は大きい⁵⁾。

本研究の方法は、表1に示すとおり、復興公営住宅の入居者支援に携わる主体へのヒアリング調査に基づくものである。調査を通じて、取組みに係るデータを収集し、実態の把握、問題の分析を行い、今後の課題を考察した。

表1 本調査の対象・実施時期・調査項目

調査対象	実施時期 [*]	調査項目(ヒアリング調査)
福島県(土木部企画調整部避難地域復興局等)	平成27年1、3月	コミュニティ交流員制度概要と取り組み内容等
「特定非営利活動法人3.11被災者を支援するいわき連絡協議会(通称みんぶく)」	平成28年1月(追加ヒアリングを8月実施)	コミュニティ交流員の活動内容、調査対象地区(会津、いわき地区)の取り組み内容等
避難自治体(福祉部局・社会福祉協議会)[大熊町、富岡町、双葉町、浪江町]	平成28年6月	調査対象地区での復興公営住宅入居者への見守り・生活相談、介護予防サービスの提供実態(調査対象地区)
受入自治体(福祉部局・社会福祉協議会)[会津若松市]		
福島県相双保険事務所いわき出張所	平成28年1月	復興公営住宅入居者への介護予防サービスの提供実態等

^{*} 調査ヒアリングは平成24年度から継続実施しているが、本稿のデータは平成27年1～8月の実施調査(震災から3年10か月から4年3か月時点)に基づく。

3. 復興公営住宅の入居者へのコミュニティ形成支援の現状と課題

3.1 コミュニティ交流員の配置と制度概要

復興公営住宅には、福島県により「コミュニティ交流員」が配置されている。表2に示す体系的な業務体制の構築のもと⁶⁾、入居者同士の交流・コミュニティ活動、自治会の結成、周辺の地域住民や地域資源・行政との関係づくりの支援が行われている(図1)。平成26年度当初15名で、第一期住宅整備に併せて「いわき市」「郡山市」「福島市・会津若松市」に事務所を設置して活動が行われている。平成28年度以降は、県内70箇所で開催予定の復興公営住宅(図2⁷⁾)のため、100名程度の体制に増員、事務所の設置エリアも増やされる予定である。

表2 コミュニティ交流員の業務体制

コミュニティ交流員	交流活動の支援、イベントの企画等を実施する現場の職員。復興公営住宅100戸に2名程度を配置
スーパーバイザー(SV)	交流員の業務の指導・監督等(地元自治体との協議、地域団体との連携協力等)。交流員10名に1名程度の配置
全体総括	SV、コミュニティ交流員の指導監督。研修計画の企画立案・実施等(資質向上)。全組織に1名配置

出所:福島県企画調整部避難地域復興局生活拠点課資料より作成

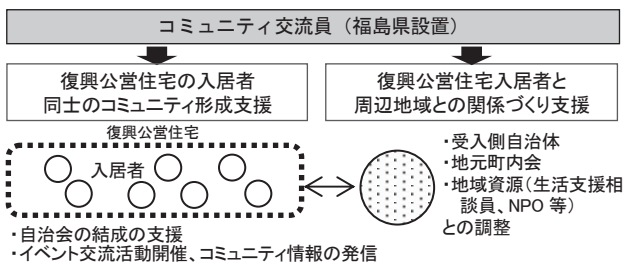


図1 コミュニティ交流員の活動内容

出所:福島県資料及びコミュニティ交流員のヒアリング結果より作成

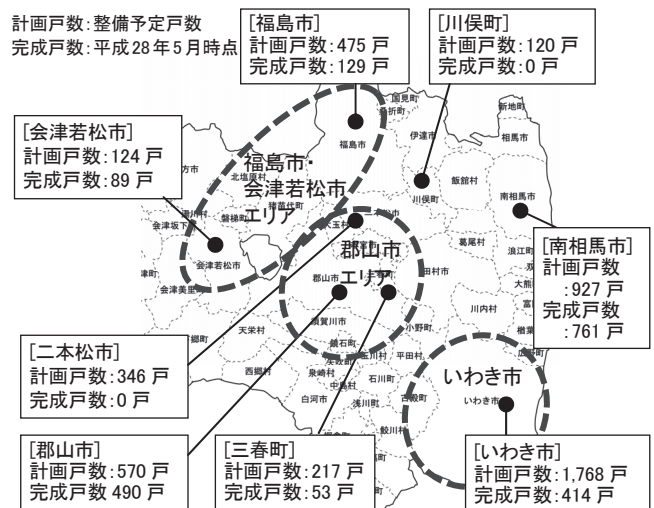


図2 復興公営住宅の整備先(自治体)とコミュニティ交流員の活動エリア

出所:福島県土木部建築住宅課資料、企画調整部避難地域復興局生活拠点課へのヒアリング結果より作成。

3.2 コミュニティ交流員の初動期の取組みの概要

コミュニティ交流員の基本的な活動フローを整理したものが図3である。まず、入居者が確定した段階で、入居者同士の自己紹介の場として入居前交流会を開催し、交流のきっかけづくりを行う。入居開始後には、「コミュニティ形成」と「自治会の結成」に向けた支援を並行して行う。取組みの概要を以下に示す。

(1) 交流会等の開催によるコミュニティ形成支援

コミュニティ形成に向けて、復興公営住宅の集会所⁸⁾等を活用し、定期的な交流会(昼食会・お茶会等)やイベントを開催する。入居者の交流会への参加を促すため、仮設住宅等の入居時から関わりのある社会福祉協議会の生活支援相談員等にも参加を要請し、併せて、新生活の困り事等を相談できる機会を設ける工夫をしている。また、地域住民や受入自治体の関係機関にも声掛けし、入居者と地域との交流を生み出す機会を設けている。

(2) 自治会の結成の支援

自治会は、団地の共有空間の維持管理(管理費・共益費、駐車場費等の徴収や清掃等)や入居者同士のコミュニティ形成の基盤、避難先の自治体や地縁組織等との対外的な関係づくりの窓口となる。このため、団地管理体制(団地管理人・会計・駐車場管理人の選出)の整備や団地規約の作成の支援に併せて、自治会の結成を支援している。具体的には、入居前交流会や入居後の交流会等を通じて、自治会役員を担うキーマンの発掘を行い、候補者を選出・依頼し、自治会の役割・自治会結成の利点や費用負担等について整理した資料を作成し、自治会結成のための集会の開催を支援している。また、地域住民

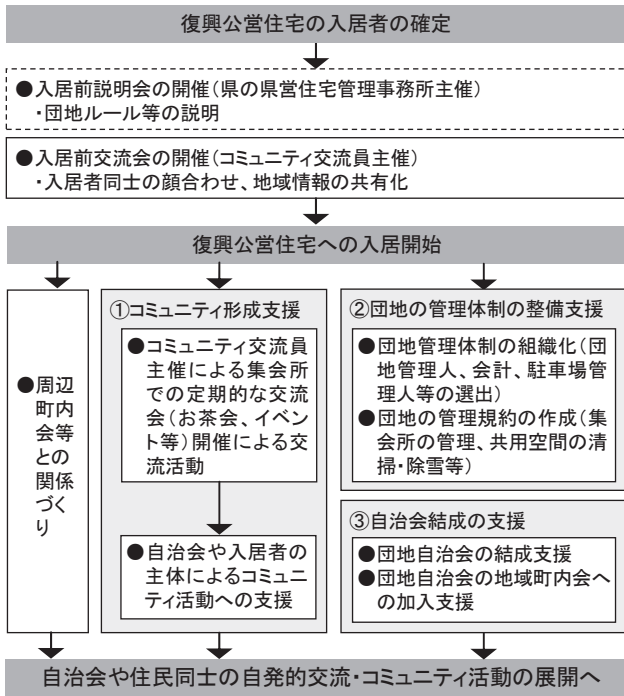


図3 コミュニティ交流員の初動期段階の活動の基本フロー

表3 復興公営住宅の入居開始・自治会結成時期 (H:平成)

	団地名	入居自治体	入居開始時	自治会結成	
会津地区	A 団地	1号棟	大、浪	H27年1月	H27年7月
		2,3号棟	富、大、浪	H27年1月	H27年8月
	B 団地	富、大、双、浪	H26年12月	H27年4月	
いわき地区	C 団地	1,2号棟	富	H27年2月	H27年7月
		3号棟	大	H27年4月	未結成
		4,5号棟	浪		H27年8月
	D 団地	5号棟	双	H27年4月	H27年10月
			富、大、双、浪	H27年4月	H27年7月
	E 団地	富、大、浪	H27年8月	未結成	
郡山地区	F 団地	富、大、双、浪	H27年3月	H27年11月	
		富、大、双、浪	H27年1月	H27年6月	
	G 団地	1号棟	双	H26年11月	H27年6月
		2号棟	富、大、双、浪	H27年9月	未結成
	I 団地	富	H27年2月	H27年9月	
J 団地	富、浪	H26年12月	H27年4月		
福島地区	K 団地	富、浪、飯	H27年10月	H27年10月	

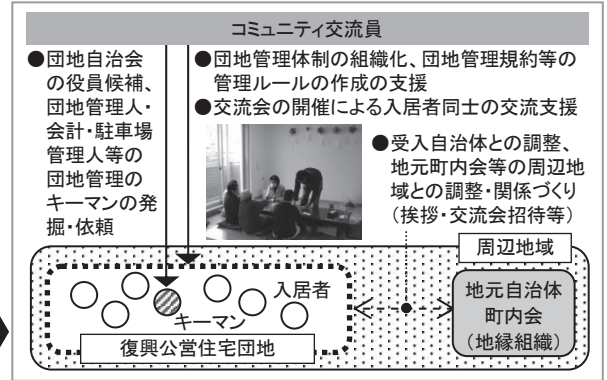
※入居自治体は次の通り。富:富岡町、大:大熊町、双:双葉町、浪:浪江町、飯:飯館村 出所:福島県資料及びコミュニティ交流員のヒアリング結果より作成

との交流に向けて、地域の町内会役員等と交流の機会を設け、自治会結成後の地域の町内会加入への橋渡しを行う⁹⁾。表3は平成27年末時点で入居開始された復興公営住宅団地における自治会の結成状況を示している。12団地のうち9団地で自治会が結成されているが、各団地とも入居開始後半年程度で自治会結成に至っている¹⁰⁾。

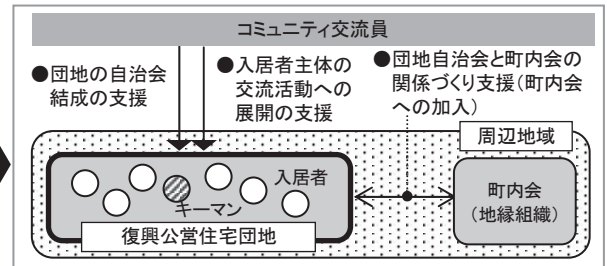
3.3 地域別・団地別の取組みの工夫点と課題

復興公営住宅の立地する地域(自治体)や団地の規模・入居者等の特性により、コミュニティ形成や自治会の結成・町内会加入の難しさや課題は異なる。このため、コミュニティ交流員は、図3に示す基本フローを踏まえつつ現場ごとに創意工夫している。そこで、特性の異なる

■入居開始前・入居開始時のコミュニティ交流員の活動の概念



■自治会結成・町内会加入に至る段階でのコミュニティ交流員の活動の概念



出所:福島県資料及びコミュニティ交流員のヒアリング結果より作成

表4 調査対象の地区及び団地の概要

	会津地区(会津若松市)		いわき地区(いわき市)
地区特性	・人口減少が進む中で、避難者の受入には比較的好意的。 ・既成市街地内に小規模な団地を整備。		・避難者が集積し、地域住民との軋轢も一部で発生。 ・大量の供給が求められ、大規模な団地も整備。
団地	A 団地	B 団地	C 団地
物理的概要	3棟 50戸、RC造 4階建て他、集会所あり	1棟 20戸、RC造 4階建、集会所なし	6棟 200戸、RC造 5階、集会所あり
入居者特性	大熊町 41世帯 浪江町 3世帯 富岡町 2世帯 空室1戸 高齢化率 51%	大熊町 12世帯 浪江町 4世帯 富岡町 3世帯 双葉町 3世帯 高齢化率 26%	1,2号棟:富岡町 3号棟:大熊町 4,5号棟:浪江町 6号棟:双葉町、浪江町 高齢化率 67%
備考	・町内会との関係づくりは良好。 ・B 団地は小規模なため集会所が未設置。A 団地と合同、又は駐車場等を活用し、入居者や周辺住民等との交流活動が展開されている。		・大規模団地で、いわき市営の災害公営住宅が隣接。地域の町内会との関係づくりが課題。集会所活用との交流活動は活発。

「会津地区」に立地する小規模団地と、「いわき地区」に立地する大規模団地を対象に、コミュニティ交流員の活動の現状・工夫点と、今後の課題について整理した。

表4に対象とした地区及び団地の概要、図4に取組みの工夫点を示す。図4において★印は会津地区の団地、☆印はいわき地区の団地の取組みを示している。

(1) 交流会の開催によるコミュニティ形成支援

表5はいわき地区のC団地、表6は会津地区のA・B団地について、入居開始後半年程度の初動期の交流会等の開催状況と入居者の参加状況を示したものである。

大規模団地でのいわき地区・C団地では、住棟ごとに入居者の避難元自治体が異なるため、表5に示すとおり、



図4 調査対象団地でのコミュニティ交流員の取組みの工夫

凡例 ★:会津地区 A 団地、B 団地の取組み

出所:福島県資料及びコミュニティ交流員のヒアリング結果より作成

☆:いわき地区 C 団地の取組み

表5 いわき地区のC団地（大規模団地）での交流会等の開催状況と参加状況（平成27年）

実施回数	参加状況 (参加者・参加率)	交流会(住棟単位中心)						その他のイベント (団地全体)					
		1号棟	2号棟	3号棟	4号棟	5号棟	6号棟	キッズ					
5月	5	201【40】(59%)	交流会 [5/15]		交流会 [5/22]	交流会 [5/29]	交流会 [5/31]	交流会 [5/28]					
6月	2	168【84】(25%)							七夕飾り [6/25~8/3]				
7月	4	174【44】(32%)			交流会 [7/3]	交流会 [7/10]	交流会 [7/17]		七夕ツアー[8/6]				
8月	3	202【67】(19%)	中学校吹奏楽会 [8/21]							お疲れ様会[8/17]			
9月	2	77【39】(11%)											
10月	6	138【23】(7%)						交流会 [10/2]		カフェ [8/25~12/22]	クラフト制作 [10/22~12/10]	アートフェスティバル [9/24~10/21]	バスツアー [11/9]
11月	5	129【26】(8%)										カラオケ会[11/25]	婦人会・ プランター[11/18]
12月	8	254【32】(9%)							クリスマス会 [12/22~12/24]				

※【】内は1回当たりの参加人数。()内は1回当たりの参加率。参加人数を該当の入居者(計341名:富岡町131名、大熊町65名、出所:コミュニティ交流員のヒアリング結果より作成
双葉町36名、浪江町109名(平成27年9月末現在))で除した割合

最初の交流会は住棟単位で開催し、その後に団地全体の交流を目的とした様々なイベントが開催されている。交流会とイベントは毎月複数回(計2回~8回)開催されている。交流会への参加と交流を促すため、コミュニティ交流員は次のような工夫をしている。①開催案内配布の戸別訪問時に入居者の顔・名前・部屋番号を整理し、入居者同士の交友関係を把握した上で、友人同士を誘って参加するよう声がけをする。②参加者の名札を住棟毎に色分けし、入居者同士の顔と名前を覚えやすくする。

しかし、こうした工夫にもかかわらず、参加状況は芳しくない。表5で入居者の参加状況を見ると、住棟単位での最初の交流会は全体平均で59%の参加が見られたが、その後は参加率が低下してきており、イベントの参加率は1割を切っている。高齢化が著しい状況下で、参加者が固定化しつつあり交流の頻度の少ない住民の存在がコミュニティ交流員への調査でも指摘されている。

会津地区では、小規模なB団地に集会所が設置されていない問題が大きい。近隣の相対的に規模の大きいA団地に集会所が設置されているため、交流会はA団地の集会所において2団地合同で開催されている。表6で参加状況を見ると、交流会の全体参加率は2割強に留まっている。手芸教室等のイベントも月1~2回開催されているが、その参加率はさらに低い。コミュニティ交流員への調査では、冬期間にB団地の参加者が特に少なくなること、住民の声としても住棟内に集会所の確保の要望が大きいことが指摘されており、集会所のない団地でのコミュニティ形成の推進は大きな課題であると言える¹²⁾。

また、特定の目的のイベントはその内容に関心のない者の参加は得にくい。両地区の共通の課題として、交流頻度の少ない者の参加を促す仕掛けとともに、特定目的型のイベントだけでなく、様々な者が自由に参加できる交流の仕掛けづくりが重要と考える¹³⁾。

表6 会津地区のA団地及びB団地での合同交流会・イベントの開催状況と参加状況（平成27年）

開催日	交流会・イベントの内容	参加人数 ()は参加率※
1月26日	新春交流会(フタシ、料理、カラオケ)	入居者31名(24%)
2月18日	手芸教室(サボテンづくり)	入居者8名(6%)
2月29日	交流会(落語会、カラオケ)	入居者33名(25%) 町内会2名
3月4日	手芸教室(手芸、お茶会)	入居者15名(11%) 心のケアセンター1名
3月9日	手芸教室(サボテンづくり)	入居者5名(4%)
3月15日	交流会(落語会、カラオケ)	入居者27名(21%) 町内会2名
5月19日	お茶会	入居者19名(15%)
6月1日	趣味の会(写真歴制作)	入居者8名(6%)

※各回の参加人数を2団地の居住者数(H27年9月末時点)で割り戻した割合
出所:コミュニティ交流員の電話ヒアリング結果より作成

(2) 自治会の結成及び町内会への加入の支援

団地ごとの特性により自治会の結成の課題は異なる。

いわき地区のC団地では、4町が住棟単位で入居する大規模団地であるため、団地全体で一つの自治会の結成では自治会活動に支障を来す。このため、各住棟単位で自治会を結成し、その後に全体を束ねる連合自治会を結成することとしている。しかし、住棟(避難自治体)ごとに役員となり手の有無等の状況が異なり、自治会が未結成の住棟がある(表4)など、連合自治会の結成の足並みが揃うまで時間を要している。高齢化の著しい大規模公営住宅団地での自治会の結成は課題であると言える。一方、入居者数の少ない小規模団地では団地自治会が機能しにくい。会津地区のB団地では自治会を結成せず、地域町内会に直接加入する工夫をしている¹⁴⁾。

団地自治会の結成後は、地域での交流に向けて地域町内会へ加入することが一般的である。会津地区では、小規模団地であり、地域町内会への加入が円滑に行われた。しかし、いわき市のC団地では、団地自治会が既存の地域町内会の規模をしのぐ大規模であるため、町内会との関係の構築はまだ進んでいない¹⁵⁾。団地連合自治会の結成後に、地域町内会との交流を開始することとされているが、団地と地域との関係づくりは、交流会の開催等とも連携して段階的に進めていくことが必要と考える。

4. 復興公営住宅の入居者への生活支援サービス（見守り・介護予防）の提供の取組みの現状と課題

復興公営住宅の入居者は高齢者が中心であり¹⁶⁾、世帯規模も小さい。コミュニティ形成に加えて、見守り・生活相談や介護予防等による生活支援が求められる。

4.1 見守り・生活相談の実施状況と課題

コミュニティ交流員の活動の中で入居者の日々の状況確認が行われているが¹⁷⁾、高齢者等の生活の安心確保のためには、社会福祉協議会（以下「社協」という。）の生活支援相談員等による専門的な生活相談と一体となった個別訪問による見守りが求められる。表7は会津地区及びいわき地区の避難自治体による見守り・生活相談の実施状況と、受入自治体における支援状況を示している。また、表4に示した復興公営住宅の入居者に対する提供スキームを整理したのが図5及び図6である。

会津地区では、会津若松市に社協機能を置いている大熊町では見守り・生活相談を行っているが¹⁸⁾、その他の避難自治体の住民に対しては、受入自治体の会津若松市社協がサービス提供を担っている。会津若松市社協の取

表7 避難自治体等における見守り・生活相談の実施状況

		会津地区	いわき地区
避難自治体	富岡町	<ul style="list-style-type: none"> 社協郡山事務所、応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象に実施。生活支援相談員は8名。当地区担当は4名、2チーム(1チーム2名)で活動。 復興公営住宅は高齢者を中心に1回/月程度の頻度で訪問する予定であるが、現時点で未訪問、会津若松市社協・大熊町社協の訪問時に情報提供を受けている。 	<ul style="list-style-type: none"> 社協いわき支所で、応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象に実施。 生活支援相談員は18名。うち復興公営住宅担当は6名、3チーム(1チーム2名)で活動。 平均週1回程度の頻度で訪問。独居高齢者等注意を要する者は数日に1回程度と頻度を上げて訪問。
	大熊町	<ul style="list-style-type: none"> 社協会津若松出張所で、応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象に実施。 生活支援相談員は6名、3チーム(1チーム2名)で活動。 対象者に応じて訪問頻度を変えている。Aランクは病弱高齢者等で1週間に1回、Bランクは一般高齢者で1ヶ月に1回、Cランクはその他の者で3ヶ月に1回程度。 	<ul style="list-style-type: none"> 社協いわき連絡所で、応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象に実施。 生活支援相談員は14名、7チーム(1チーム2名)で活動。 訪問頻度は1ヶ月半に1回から2ヶ月に1回程度。 会津地区と同様のランク別頻度での訪問が目標だが、エリアが広く避難者も多いため難しい。
	双葉町	<ul style="list-style-type: none"> 会津若松市社協に依頼して実施。町社協は2ヶ月に1回、会津若松市社協に同行して訪問。 	<ul style="list-style-type: none"> 社協いわき本部で、応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象に実施。 生活支援相談員は5名。訪問回数は平均3ヶ月に1回程度(要支援者は訪問頻度を上げる)。
	浪江町	<ul style="list-style-type: none"> 基本は会津若松市社協に依頼。2ヶ月に1回、会津若松市社協に同行して訪問。 	<ul style="list-style-type: none"> 福島県相双保健福祉事務所に依頼して実施。 保健師・看護師が戸別訪問。
受入自治体	<ul style="list-style-type: none"> 会津若松市社協が大熊町以外の避難自治体の住民(応急仮設住宅・借上げ住宅、復興公営住宅を対象)に対して実施。 対象者のニーズに応じて訪問頻度を変えている。Aランクは病弱の高齢者等で1週間に1回、Bランクは独居高齢者等で1ヶ月に2回、Cランクは1ヶ月に1回、Dランクは数ヶ月～半年に1回程度。 	<ul style="list-style-type: none"> いわき市社協が、応急仮設住宅・借上げ住宅等の入居者に、戸別訪問による見守り、生活・健康相談等を実施。 復興公営住宅に入居した場合は、本人の希望があれば継続して実施。 	

組みの特徴として、避難自治体の社協に対し、2か月に1回の頻度で同行訪問するよう要請している。また、2か月回月に1回、会津若松市社協、避難自治体の全社協、心のケアセンター、コミュニティ交流員等の関係者が一同に会した連絡会を開催し、情報の共有化を図っている。

避難者の集中するいわき地区では、多くの避難自治体が社協機能を置いて直接見守り・生活相談を行っているが、各避難自治体の避難者数・生活相談員の人員配置等により訪問頻度にはバラツキがある。一方、浪江町は同地区に社協機能がなく¹⁹⁾、福島県相双保健福祉事務所に依頼して対応している。なお、C団地では現在、避難自治体の社協、いわき市社協、コミュニティ交流員で情報共有のための連絡会議を月1回開催しているが、浪江町社協は参加していない。入居者の安心居住の確保のためには、全ての避難自治体の社協、コミュニティ交流員等の関係者の連携での見守り・生活相談体制の構築と、連絡・調整体制の強化を図っていくことが課題と考える。

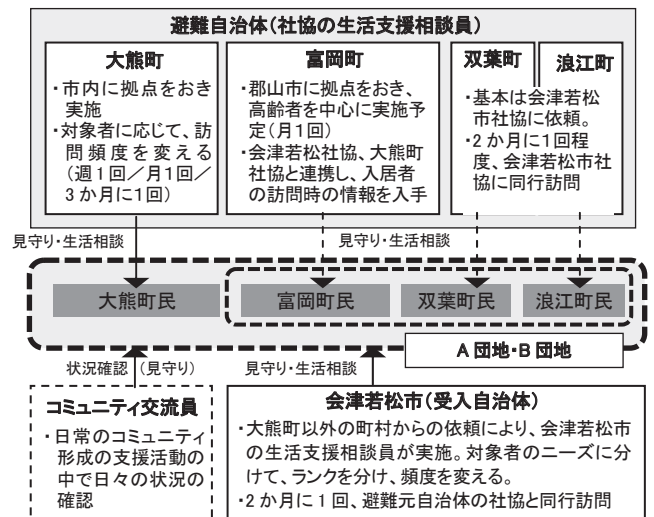


図5 復興公営住宅入居者への見守りスキーム（会津地区）

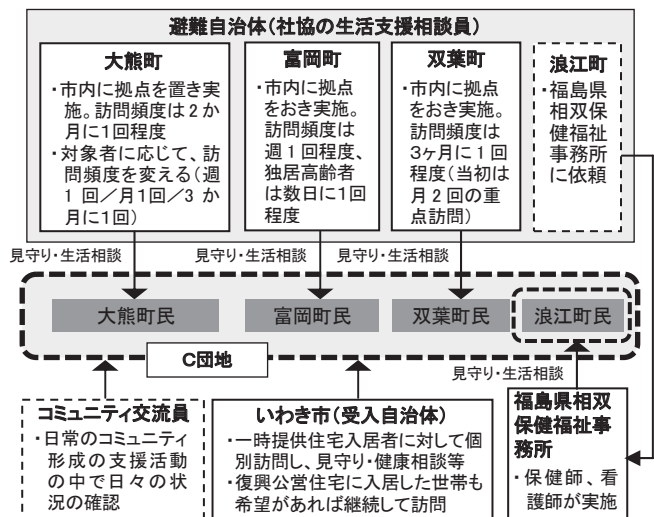


図6 復興公営住宅入居者への見守りスキーム（いわき地区）

4.2 介護予防サービスの実施状況と課題

入居高齢者等の心身・生活機能の低下を予防し、自立した暮らしを支えるためには、コミュニティ活動を通じた閉じこもり防止に加えて、介護予防の体操教室・啓発等の介護予防(一次予防)サービスの提供が求められる。

表8は会津地区及びいわき地区の避難自治体による介護予防サービスの実施状況と、受入自治体における支援状況を示したものである。また、会津地区及びいわき地区の復興公営住宅の入居者に対する介護予防サービスの提供スキームを整理したのが図7及び図8である。

会津地区では、大熊町がA団地の集会所で、介護予防体操教室(月1回)、健康教室(数か月に1回程度)を実施しているが、他の避難自治体での取組みはない。大熊町の介護予防体操教室等は他の避難自治体の入居者も参加可能としているが、大熊町主催のため他町の避難者の参加はない²⁰⁾。一方、受入自治体の会津若松市は、市内各地区の公民館やコミュニティセンター等で、市民向けの介護予防教室を開催しており、原発避難者も参加可能としているが、実態として利用はされていない²¹⁾。このため、限られた福祉資源を最大限活用し、復興公営住宅の全入居者が利用しやすいしくみづくりが課題と言える。

一方、いわき地区のC団地では、コミュニティ交流員の企画・調整の下で、受入自治体の資源を有効活用したサービス提供が進められている。避難自治体による住民を対象とした介護予防サービスは提供されていないが、いわき市の住民参加型介護予防事業によるシルバー体操教室と、地域病院の専門家(リハビリテーション)による介護予防体操教室が、各月1回ずつ開催されている。また、体操教室の開催にあわせて、福島県相双保健福祉事務所いわき出張所の保健師・看護師による健康教室(健康講話・血圧測定等)が開催されている。こうした既存資源の連携による取組みを全ての復興公営住宅に展開していく必要があるが、課題は体操教室等の開催頻度を高め、介護予防の効果をより高めることである²²⁾。参考となるのが、いわき市内の応急仮設住宅地域等で実施されている「4町連携による介護予防事業」である(図9)。

いわき市内に大量の避難者がある富岡町・大熊町・双葉町・浪江町の4町では、福祉資源は限られ、町単独では頻度の高い介護予防体操教室等の開催は難しい。そこで、福島県相双保健福祉事務所いわき出張所が調整役を担い、4町が連携・補完し、各町が提供する介護予防サービスを他町の避難者も利用できるようにしている。こうした避難自治体の参画・連携の取組みは、いわき地区だけな

表8 避難自治体等における介護予防サービスの実施状況

避難自治体	大熊町(会津地区で実施)	・A団地の集会所を用いて、介護予防体操・健康教室を実施。頻度は介護予防体操は月に1回、健康教室は平均すると数ヶ月に1回程度。 ・B団地の住民も利用できるが、冬期は利用率が低い。
受入自治体	会津若松市	・市民向けの介護予防教室(地域包括支援センターが各地区の公民館やコミュニティセンター、町内会館等で開催)等を実施。原発避難者も一般市民と同様に利用は可能。
	いわき市	・住民参加型介護予防事業として、養成した体操指導士を自主的活動をする地域に派遣するシルバー体操教室を実施。
関係団体	いわき地区	・地域の生協病院(通所リハビリテーション)が、いわき市内の復興公営住宅の集会所で介護予防体操を開催。 ・県相双保健福祉事務所いわき出張所が、復興公営住宅で開催される体操教室に併せて、健康講話等を実施。

出所:各自治体の高齢者介護部局へのヒアリング結果等より作成

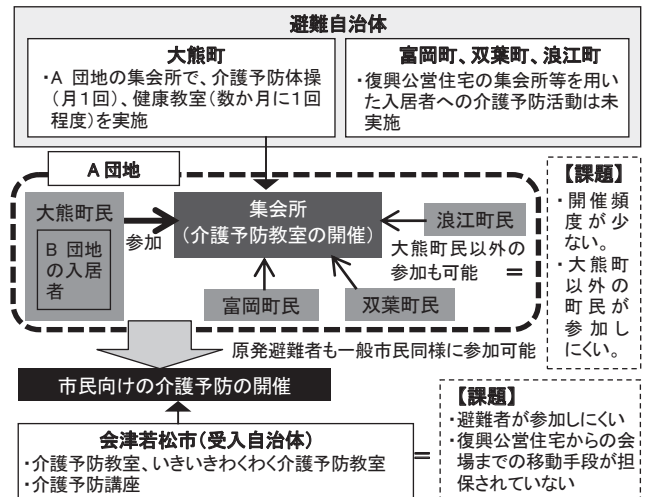


図7 復興公営住宅入居者への介護予防サービス提供のスキーム(会津地区)

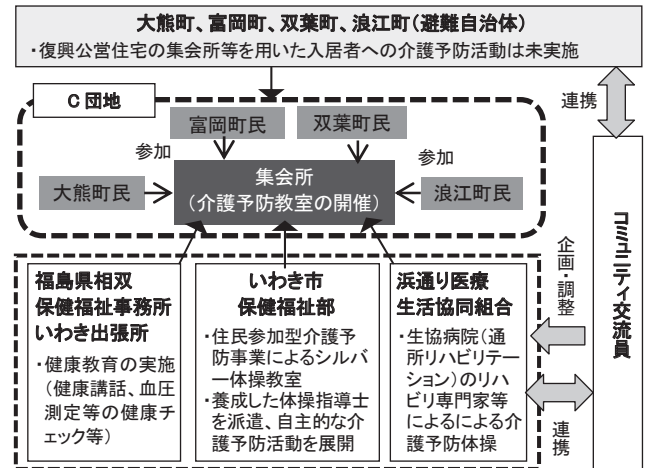


図8 復興公営住宅入居者への介護予防サービス提供のスキーム(いわき地区)

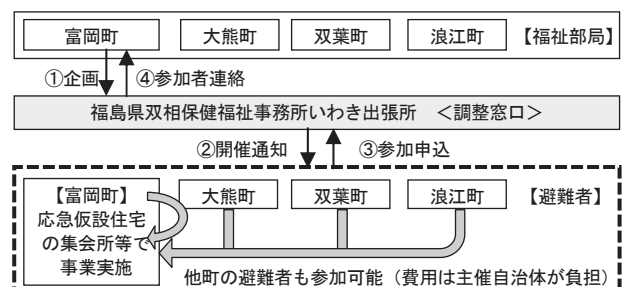


図9 4町連携による介護予防事業のスキーム(富岡町主催例)

く、会津地区の復興公営住宅でも展開される必要がある。そのためには、各町での担い手の育成と主催町以外の住民が参加しやすいしくみづくりが課題と考える^{2,3)}。

5. まとめと今後の課題

本稿では、福島県の復興公営住宅を対象とし、第一に、コミュニティ形成や自治会結成について、コミュニティ交流員が地区・団地の特性に応じた様々な工夫を凝らし支援している実態を明らかにした。課題として主に次の結論を得た。①コミュニティ形成については、交流頻度の少ない者の交流会等への参加を促すしかけと、様々な者が自由に参加できる交流のしくみづくりが重要となる。また、集会所のない小規模団地では初動期のコミュニティ形成・住民交流が大きな課題であり、復興公営住宅の入居者特性からは、集会所の設置が不可欠である。②自治会結成については、複数の避難自治体が入居する大規模団地における連合自治会の結成の足並みを揃えることと、地域町内会との段階的な関係づくりが課題である。

第二に、高齢化の著しい入居者構成を踏まえ、見守り・生活相談、介護予防の提供の実態を明らかにした。課題として主に次の結論を得た。③見守り・生活相談については、受入自治体の社協や避難自治体自らが、地区によって提供主体が大きく異なっている。しかし、サービスは低水準であり、その充実化に向けては、避難自治体及び受入自治体の社協、コミュニティ交流員等の連携によるサービス提供と情報共有体制の強化が課題である。④介護予防についても、地区によって提供主体が大きく異なるが、サービス提供が行き届いていない避難者がいるなど、さらに低水準である。効果的で充実したサービス提供に向けては、担い手の育成を図りつつ、避難自治体の参画と受入自治体との連携強化により、限られた資源の有効活用による提供体制づくりが課題である。

また、本稿で対象とした、「コミュニティ形成」、「見守り」、「介護予防」はそれぞれ異なる主体により提供されているが、居住の安心の確保に向けては、コミュニティ交流員の企画・調整のもと、全サービス提供者の連携体制を構築していくことも大きな課題と考える^{2,4)}。

なお、今後の研究課題としては、本対象団地での時間軸での取組みの変化を分析する必要がある。また、本稿では扱っていない入居者ニーズの実態把握とそれに基づくサービス提供の評価を行う必要がある。こうした成果を踏まえ、今後供給が本格化する復興公営住宅における入居者の生活を支える支援体制の方策を提案したい。

注

- 1) 各町村の直近の避難者数(各町村HPによる。H28年5~6月現在)は、富岡町 15,019人、大熊町 10,693人、双葉町 6,968人、浪江町 20,862人、飯館村 6,706人で、計6万人以上が計画避難している。
- 2) 福島復興再生特別措置法に基づき整備される住宅。制度上は災害公営住宅と同様であるが、福島県では「復興公営住宅」と称している。整備戸数は「第二次福島県復興公営住宅整備計画(平成25年12月)」及び復興庁「住まいの復興工程表(平成27年3月末現在)」による(この数には原発被災町村等が整備する市町村営の住宅も含まれる)。
- 3) 復興庁・福島県・原発被災自治体の共同で実施されている住民意向調査の平成25年度第2回調査によると、各原発被災自治体とも年齢が高くなるにつれ復興公営住宅の入居希望が増える(文献4参照)。
- 4) 例えば、主な研究論文として、文献1~文献3がある。
- 5) 高い確率で発生が予想されている首都圏直下型地震など、今後の広域的な避難の発生が想定される大規模災害時における災害公営住宅整備に対して本研究は有用な知見を提供するものと考えられる。なお、福島県の復興公営住宅を扱ったものに文献4があるが、復興公営住宅の需要や整備方針を中心に報じており、コミュニティ交流員の活動や介護予防等の詳細は触れていない。また、福島県内の地震・津波被災者向け災害公営住宅を扱ったものに文献5があるが、本研究とは異なり、単独自治体の被災者向け公営住宅であり、グループ入居以外によるコミュニティ形成以外については扱われていない。
- 6) 福島県の「生活拠点コミュニティ事業」として実施され、事業の財源には「コミュニティ復活交付金(福島再生加速化交付金)」の関連基盤整備等事業「被災者生活支援事業」が用いられている。
- 7) 下図は白地図専門店(http://www.freemap.jp/sta_con/listAllItems.html)から入手した福島県全図を著作者の承諾を得て加工したものである。
- 8) 復興公営住宅には原則集会所(小規模団地の場合は住棟内の集会所)が設置されることとなっている。ただし、近隣に既設県営住宅の集会所や地区集会所等がある団地には設置されない場合がある。
- 9) コミュニティ交流員は、入居開始後の早い時期から地元町内会と交流機会を持つ。具体的時期は団地・地域によって異なるが、受入に好意的な会津地区では、入居前交流会の開催前後から調整している。
- 10) 入居者の高齢化、新たなコミュニティ形成の点から、コミュニティ交流員も入居開始後半年を自治会結成の目安としているという。
- 11) 高齢化する小規模な団地では、団地自治会と地域町内会が二重構造にならないように入居者に勧めており、二重構造となる団地の事例はない。しかし入居者の選択の自由が排除されている訳ではない。
- 12) 要望を踏まえ、B団地内にある空き住戸1戸を集会所として活用する方向での検討が大熊町から県に持ち上げられている。
- 13) 交流会は現在コミュニティ交流員主導であるが、将来的には住民の自発的活動へと転換し、持続的なコミュニティ形成に繋げていくことも課題である。特にコミュニティ交流員制度の財源は国の交付金に依存しており、将来的な事業の継続性は担保されていない当面は、団地内のリーダーの発掘・育成に取り組む必要がある。
- 14) コミュニティ交流員が調整し、町内会長に入居前交流会や入居後の交流会等に参加してもらい、町内会との関係づくりを進めている。
- 15) いわき市では、住宅復興需要が大きく、市街地縁辺部に大規模団地を整備せざるを得ない。避難者の集中による道路・施設の混雑等により、地元住民の一部に拒否感があることも要因の一つである。
- 16) 表4に示すとおり、入居当初時点の高齢化率はA団地51%、C団地は実に67%である。入居開始されている全復興公営住宅における入居者の平均高齢化率は50.4%である(H27年9月現在)。
- 17) コミュニティ交流員は、戸別訪問による交流会・イベントの案内の配布等を通じて、緩やかな見守りの機能も担っている。
- 18) 大熊町の町役場、町社協事務所は会津若松市に移している。会津若松市では大熊町の避難住民はいわき市に次いで多く、社協を中心に避難住民に対する見守り・生活支援サービスが提供されている。
- 19) 浪江町の住民は、福島市、二本松市等の県中通りに多く避難し、町役場・町社協事務所も二本松市に移している。社協の職員も避難の過程で離職するなどし、マンパワフル的にいわき市の避難住民への見守り・生活支援サービスは、自町では対応できない状況である。
- 20) 開催案内は大熊町の広報紙とセットで、大熊町民だけに配布されている。コミュニティ交流員や自治会を通じて、大熊町民以外にも情報提供されているが、他町の事業であるため利用が進んでいない。
- 21) 住民票を移していない避難住民も市民扱いで参加可能であるが、車を持たない高齢者には、復興公営住宅から遠い介護予防体操の会場までの移動手段がない。移動バスの確保等が課題と指摘されている。
- 22) 心身・生活機能の低下の予防には、月2回の介護予防教室の頻度では不足であり、高齢者の不活発な生活の改善になりにくい。
- 23) 当面は、同じ町の住民同志やボランティア、なじみの生活支援相談員・保健師等が同行して一緒に参加するなどの工夫が必要である。
- 24) C団地では、コミュニティ形成と4町協働介護予防活動の連携を図るため、コミュニティ交流員や社協等の関係者による復興公営住宅実務者会議を開催し、関係主体間の調整体制づくりが始まっている。

参考文献

- 1) 塩崎賢明ほか:災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」-阪神・淡路大震災の事例を通して、日本建築学会計画系論文集、第611号、2007年1月、日本建築学会
- 2) 児玉善郎ほか:南芦屋浜災害復興公営住宅入居高齢者に対する生活援助の実態とニーズ-災害復興公営住宅における住生活に関する研究 その2、平成11年度日本建築学会近畿支部研究報告集・計画系(39)、1999年5月、日本建築学会
- 3) 樺原佳代子ほか:災害復興公営住宅団地における高齢者のコミュニティ形成に関する研究、平成15年度日本建築学会近畿支部研究報告集・計画系(43)、2003年5月、日本建築学会
- 4) 長谷川洋:福島原子力災害避難者の長期避難生活拠点の形成に向けた取組みと課題、都市住宅学86号、2014年7月、都市住宅学会
- 5) 西田奈保子、小川美由紀、松本暢子:福島県いわき市における津波・地震被災者向け公営住宅の供給に関する考察-豊岡地区におけるコミュニティ形成をめざしたグループ入居に着目して-公益社団法人都市計画学会都市計画論文集VOL49 No.3 2014年10月