報告区分 Ⅰ

支援世帯における大規模災害後の避難プロセスが及ぼす仮設住宅入居の要因

―岩手県釜石市平田地区の仮設住宅団地入居者を対象として―

A Study on the Factors of Temporary Housing Entering by the Evacuation Process of Life Supported Household After Large-scale Disaseter

-From Case Study on Residents in Temporary Housing Complexes in Heita Area, Kamaishi City-

水上俊太*1，井本佐保里*2，新山雅人*3，大月敏雄*4，西出和彦*5

MIZUKAMI Shunta, IMOTO Saori, SHINYAMA Masato, OTSUKI Toshio, NISHIDE Kazuhiko

The aim of this study is to clarify the facts of temporary housing entering influenced by the evacuation process. The results are as follows.

1)Sigle life supported people sometimes miss application for entering temporary housing because they discuss with their relatives living together and they can't apply for it by themselves. The government have to take care when they announce the information for victims.

2)Evacuating to relatives' house who live in outside the city might be a burden for victims.

3)Empty houses can be easy shelter for life supported household in evacuation process compared with relatives' house and public shelters, so it is needed to be maintained.

キーワード：東日本大震災，支援世帯，避難プロセス，建設型仮設住宅入居

Keywords: The Great East Japan Earthquake, Life Supported Household, Evacuation Process, Temporary Housing Entering

1. 研究背景・目的

1-1. 研究背景

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では，発災から約 1 年間で 1,632 名の災害関連死が発生し，このうち約 89% が高齢者であった[注1)]。塩崎[2)]が「避難生活中に命を落とす関連死は，復興災害の最たるもの」と述べるように，発災から仮設住宅入居までの避難生活では，生活に支援を必要とする高齢者等への配慮が必要だと考えられる。2018 年に発生した，平成 30 年北海道胆振東部地震では，被災した社会福祉施設の入所者が他の施設で避難生活を送った後，大規模な福祉型仮設住宅にまとまって入居することで，震災前の利用者間の繋がりを維持する対応が，初めて行われた[3)]。今後の震災でも，高齢者等に配慮した避難生活や，仮設住宅入居について，見直しが進むことが予想される。

冨安らは，東日本大震災後における発災から建設型仮設住宅入居までの避難先の変遷を，立地と滞在期間に関して分析し，高齢であるか，単身であるか否かで，異なる傾向が見られることを明らかにした[4)]。また勝野らは，2016 年の熊本地震における避難所外避難の実態として，他者への配慮，避難所の環境，自宅被害の大きさが判断に影響を与えたことや，避難所外避難が転居回数を多くし，負担となったことを報告する[5)]。しかしながら、これまでの研究では，生活に支援を要しながらも，避難生活を余儀なくされた世帯における，避難の変遷やその要因は扱われていない。

そこで本研究では，仮設住宅入居当初から，福祉的な生活支援を利用した世帯と，自立した生活を送る世帯における，避難プロセスが及ぼした仮設住宅入居の要因を明らかにすることで，福祉的な配慮を要する支援世帯に配慮した，避難生活の実現・提供や，仮設住宅の入居に向けた知見を得ることを目的とする。

*1 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻　修士課程 Grad. Stud., Dept. of Architecture, Tokyo Univ.
*2 日本大学理工学部建築学科　助教・博士（工学） Assist. Prof., Dept. of Architecture, Nihon Univ., Dr. Eng.
*3 東京大学大学院新領域創成科学研究科社会文化環境学専攻 修士課程 Grad. Stud., Dept. of Socio-Cultural Environmental Studies, Tokyo Univ.
*4 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻　教授・博士（工学） Prof. Dept. of Architecture, Tokyo Univ., Dr. Eng.
*5 東京大学大学院名誉教授・博士（工学） Emeritus Prof. Dept. of Architecture, Tokyo Univ., Dr. Eng.

なお，福祉的支援とはサポートセンター（2-1 で記載）が提供した生活支援である。具体的には,デイサービス，買い物支援，健康体操等が該当する。本論では，対象団地に入居当初から福祉的支援を希望して利用した世帯を，避難生活にて配慮が必要であった支援世帯，利用しなかった世帯を一般世帯と定義する。

2. 調査概要

2-1. 対象団地の選定

対象は，岩手県釜石市平田第五・第六仮設団地（以下，対象団地とする）内の（元）居住者である。第五仮設団地（42 戸・7 月 25 日入居開始）と第六仮設団地（市内最大 240 戸・8 月 6 日入居開始）は近接し，第六仮設団地では，コミュニティケア型仮設住宅として，高齢者・障碍者向けの住戸（60 戸・ケアゾーン）が計画された。対象団地は入居開始が遅いため，支援世帯・一般世帯共に，多様な避難プロセスを経ていると考えられる。

2-2. 調査手法（表 1）

釜石市における仮設住宅整備の概要を把握するため，釜石市職員へのインタビュー調査･文献調査を行った。また，避難プロセスを把握するため，震災時に 60 歳以上（インタビュー時点で 65 歳以上）の方を有した世帯を対象に，インタビュー調査を行った。

2-3. 対象世帯の選定

支援世帯（10 世帯）はサポートセンター職員，一般世帯（10 世帯）は釜石市役所・第六仮設自治会・住民団体の紹介による。調査の同意を得られた計 20 世帯を対象に，震災前から恒久住宅入居までの生活再建プロセスに関するインタビュー調査を行った。

3. 釜石市における仮設住宅の整備

3-1. 釜石市における仮設住宅の建設

釜石市内では，仮設住宅が 66 団地・3,164 戸整備された[注 2)]（図 1）。海岸線から離れた場所に位置する団地は比較的規模が大きく，沿岸部に位置する仮設団地は規模が小さい傾向がみられる。

釜石市内の避難所への避難者数は，発災から約 1 週間後に最大の 9,883 名となり，1 ヶ月後までに約 3,000 名へと減少し，以後，8 月まで微減を続けた（図 2）。仮設住宅の入居募集は，建設が完了するまでに 3 月中旬から 3 度行われ，4 月 20 日から 8 月 10 日にかけて，完成住戸にて随時入居が開始された。避難者数と入居可能人数を比較すると，避難者の多くは，建設型仮設住宅入居までの期間を避難所以外の避難先で滞在したことが読み取れる。なお，内陸にある自治体の宿泊施設等へ避難する，「地震被災者の宿泊施設等への一時移動事業」（以下，避難事業とする）では，市内で最大時に 633 名の利用があった[注 5)]。

表 1　本論の構成と調査概要

調査概要	調査対象	調査方法	調査年月	調査項目
釜石市における仮設住宅整備の概要	釜石市職員	インタビュー調査	2018/ 5 2018/10	・市内仮設住宅整備の概要 ・対象団地の建設概要
	釜石市行政資料	文献調査	2018/ 5 2019/ 3	・避難者数の変遷 ・仮設住宅居住者数の変遷
居住者における仮設住宅入居までの避難プロセス	対象団地（元）居住者計 20 世帯	インタビュー調査	2018/ 6 2018/10	・震災前居住地での生活 ・発災から仮設住宅入居までの避難生活

3-2. 仮設住宅入居における優先区分

釜石市では，仮設住宅の入居者募集にて，優先区分が設けられた。妊婦がいる世帯，子供（中学生以下）がいる世帯，身体障がい者（1・2 級）がいる世帯，75 歳以上の方がいる 2 人以上の世帯が対象であった。優

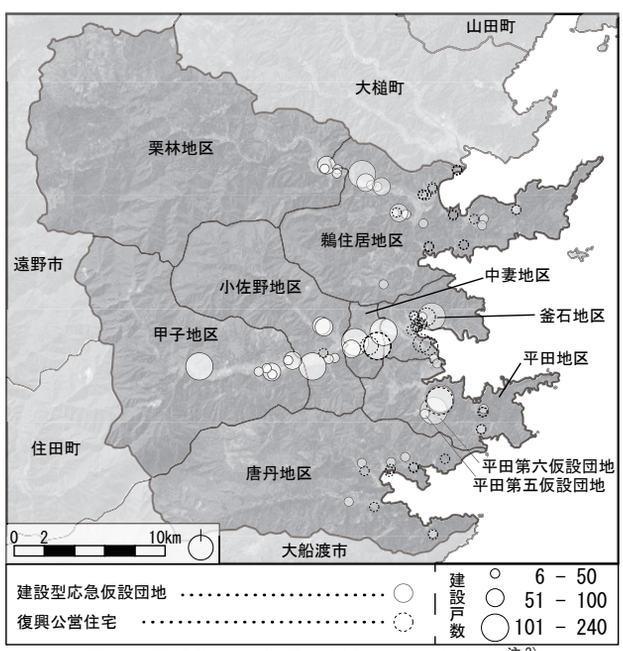

図 1　仮設住宅・復興公営住宅の整備状況[注 3)]

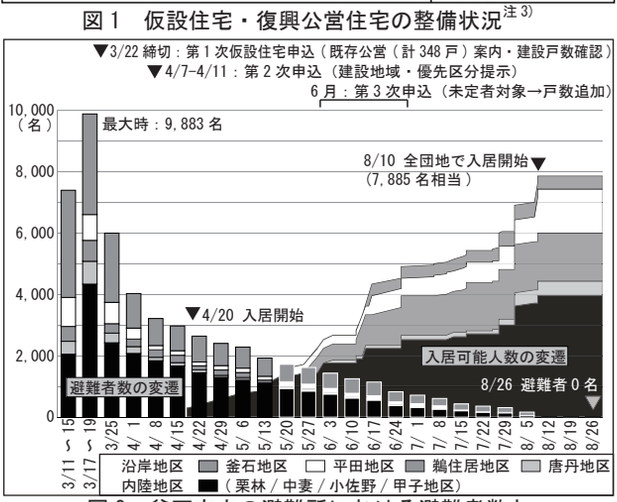

図 2　釜石市内の避難所における避難者数と仮設住宅入居可能人数の変遷[注 4)]

先区分に該当する世帯から順に入居団地を決定し，その他の世帯は抽選で決定された。各避難所では，募集時に申込用紙の配布と説明会が実施された。

4. 被災者の再建実態（図 3）

4-1. インタビュー対象世帯の概要（表 2）

対象 20 世帯のうち，避難生活における単身世帯は 9 世帯，複数世帯は 11 世帯である。世帯内ごとの最高年齢者の平均は，支援世帯の方が高い。要介護者・障碍者を有する世帯数は，支援世帯が 5 世帯，一般世帯が 1 世帯である。住戸被害は，18 世帯が全壊，1 世帯が半壊，1 世帯が一部損壊であり，ライフラインが使えない等の理由から，いずれも在宅避難ができない状況であった。対象団地内の入居先は，支援世帯では第六仮設のケアゾーンが 7 世帯，一般ゾーンが 3 世帯であるのに対して，一般世帯ではケアゾーン 1 世帯，一般ゾーン 7 世帯，第五仮設 2 世帯であった。一般世帯でケアゾーンを利用した 1 世帯は，車椅子利用の身体障碍者がいる世帯である。

4-2. 避難生活におけるすまいの変遷

避難先の種類によって，居住期間・立地・得られる情報や支援等が異なることから，インタビュー対象者のすまいを，3 種類に分類する。親戚宅や自己改修等，個人的な血縁や資金で確保されたすまいを「家族資源」，雇用促進住宅や官舎や友人・知人宅，病院等，震災に関わらず地域に存在するすまいを「地域資源」，避難所や避難制度等，自治体が供給するすまいを「制度資源」と定義する。

20 世帯中 16 世帯では，発災から 1 ヶ月以内に，最終避難先へと避難し，移動を重ねる毎に滞在期間が長くなる傾向がみられた（図 3）。滞在期間が長い程，すまいが被災者に及ぼす影響も大きいと推察されることから，最終避難先を基に，対象者における避難先の分類を行った（図 4）。

各世帯の避難先と震災前居住地の立地を比較すると，制度資源へ最終避難した世帯は概ね同地区内（凡例：A），地域資源へ最終避難した世帯は概ね同自治体内（B）を移動するのに対して，家族資源を最終避難先として利用した世帯では，避難を経るごとに震災前居住地から遠ざかり，仮設住宅の入居時に釜石市へ戻る傾向（A・B → C・D → A・B）が見られる。これは，親戚宅の立地が，同地区内から岩手県外まで広域に分散するためであり，避難先の種類と震災前居住地の地理的関係は，冨安らの既往研究と一致する[4]。

4-3. すまいの変遷と選択要因（図 5）

避難の過程で，制度資源から家族資源へと利用が移ったことが読み取れる。1 回目に避難所を利用した 10 世帯のうち 6 世帯は避難所から移動をしており，うち 3 世帯は，発災から 1 週間以内に避難所を出た。この 3 世帯の動向は，釜石市全体における傾向と類似す

表 2　インタビュー対象世帯の概要

世帯分類	世帯構成	世帯数	世帯内最高齢者の平均	要介護者・障碍者がいる世帯	震災前居住地 平田地区	震災前居住地 平田以外	震災前居住地 釜石市外	住戸被害 全壊	住戸被害 半壊	住戸被害 一部損壊	対象団地の入居先 第六仮設 ケア	対象団地の入居先 第六仮設 一般	対象団地の入居先 第五仮設
支援世帯	単身	4	73.0	3		2	2	4			3	1	
	複数	6	75.3	2		5	1	4	1	1	4	2	
一般世帯	単身	5	62.8	1		5		5				3	2
	複数	5	68.0		2	2	1	5			1	4	
合計（平均）		20	69.9	6	2	14	4	18	1	1	8	10	2

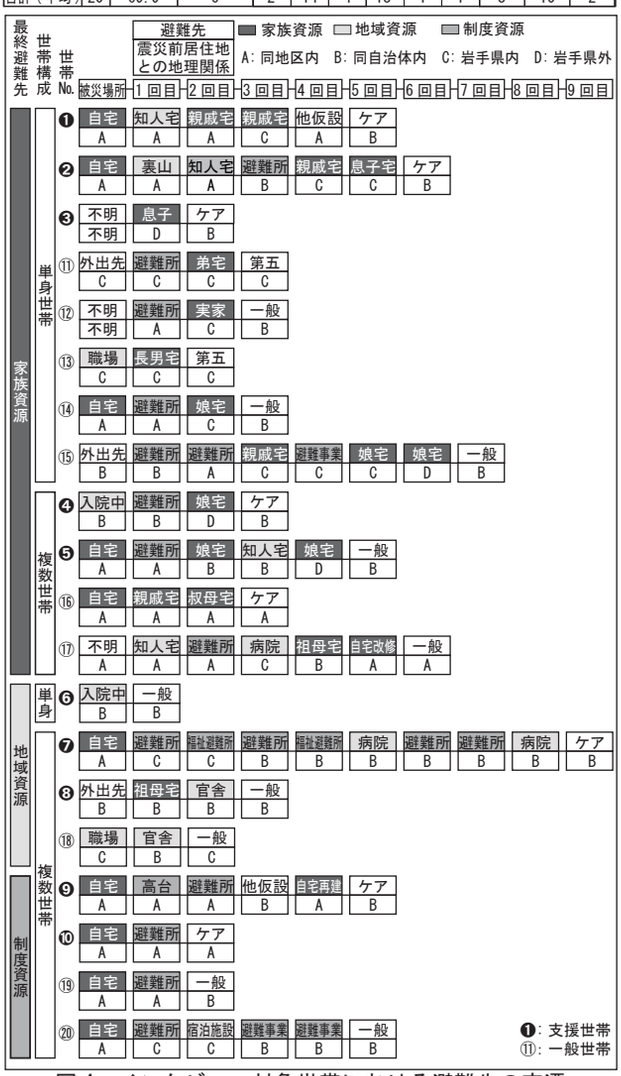

図 4　インタビュー対象世帯における避難先の変遷

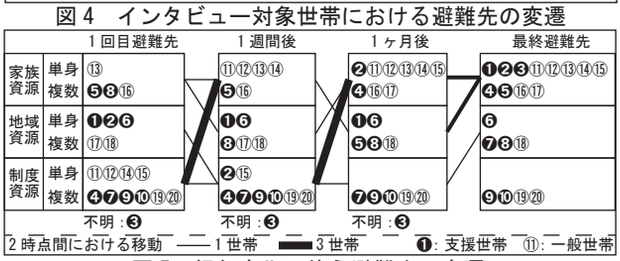

図 5　経年変化に伴う避難先の変遷

図 3 インタビュー対象世帯における避難生活のすまいの変遷と要因

る（3-1）。以下では，資源毎に選択要因の考察を行う。

4-3-1. 家族資源

単身世帯では9世帯中8世帯が，最終避難先として家族資源を利用した。避難所は汚くて眠ることができない（事例：②）という環境的要因の他に，単身になったことを，要因として聞き取った（⑪⑮）。受け入れ世帯としても，比較的負担が少なかったと推察される。

一方，複数世帯では，避難所にいることができないと判断したことが要因であった（④⑤⑯⑰）。車いす利用者がいる（④⑯）ことの他に，避難所利用で体調を崩して入院したため戻れないと判断した（⑰），自宅が一部損壊で残ったために周囲から羨望の目があり，居られる状況ではなかった（⑤）という，震災被害に伴う要因が挙げられた。4世帯中2世帯（⑯⑰）は，一人暮らしの叔母宅に避難しており，家事や人数の点で，比較的負担が少ないと考えられる避難先を選定したものと推察される。

なお，家族資源を利用した世帯では，受入れ世帯へ気を遣うために転居した世帯もあり（⑤⑧），安定した避難先としての利用ができない実態も確認された。

4-3-2. 地域資源（⑥⑦⑧⑱）

病院から対象団地に入居した2世帯のうち，⑥は震災時に入院中で，そのまま避難期を過ごし，対象団地に入居した。また⑦は，避難所生活で体調を崩した母の介護のため，入退院を繰り返した世帯であった。

一方，⑧⑱は，息子または本人の職業関連で震災直後に官舎を借りることができた。官舎を退去した理由は，異動や定年で継続利用ができないためであり，利用が可能であれば，対象団地へ入居をする必要は無かった。対象団地への入居時期は震災から1年以降であり，他の避難先よりも居住期間が長い。

なお，⑯は，車椅子利用の障碍者がおり，優先的に雇用促進住宅への入居ができたものの，住宅内に手擦りが無く生活ができないことから，入居を断念せざるを得なかった。

地域資源は，利用しなくてはならない世帯（病院）がある一方で，偶然利用できる環境にいた世帯（官舎）がみられるように，世帯の状況によって差が生じる。避難所よりも住環境が良く，気を遣うことも無いことから，利用が可能であれば，安定した避難先としての利用ができると考えられる。

4-3-3. 制度資源（⑨⑩⑲⑳）

いずれも複数世帯であり，漁港で食堂経営をした（⑩）等，地域との繋がりが強い傾向がみられた。避難事業では，⑳と⑮（途中利用）の2世帯が利用した。

制度資源は誰もが利用できるセーフティネットとして提供されるものの，避難所を利用できないと判断した世帯があることからも（④⑤⑯⑰），セーフティネットとして機能しない実態も確認された。

4-4. 避難生活が及ぼす仮設住宅入居への影響

家族資源を利用した2世帯では，市外（⑮）や県外（③）の親戚宅へ避難した際に，同居の検討が行われた。そのため，避難後しばらくしてから仮設住宅の申し込みを行った世帯（③）や，決心がつかず対象団地への入居を10月に遅らせた世帯（⑮）があった。これらの世帯では，避難先の生活で感じた，周囲に友人がいないことの孤独感が，釜石市に戻る意思決定の要因となった。対象団地の自治会役員へのインタビューにて，「当初は仮設住宅に入らずに，兄弟や子ども宅で生活をしても，しばらくしてからトラブル等で入居してくる単身高齢者が多かった」という発言を得たことを踏まえると，③⑮と同様に，同居の検討を行った世帯は少なくないと考えられる。これらの世帯では，避難生活が同居を判断する試験期間となった一方で，判断に時間を要した場合に仮設住宅の入居申込が遅れ，建設が遅い団地への入居を余儀なくされる可能性を有する。

また，仮設住宅への入居申込では，市外の家族資源を利用した支援世帯と一般世帯で，方法に違いが見られた。支援世帯では，自分でできないため，息子が代理で手続きを行った（②⑥）のに対して，一般世帯では，携帯電話等で友人から連絡を受けて手続きを行った（⑫⑭⑮）。一般世帯の方が早期に情報を入手し，申込を行いやすい環境にいたことが確認された。なお，官舎を利用した世帯は，震災直後に申込を行っておらず，避難所では入居案内が行われたため（3-2），自ら情報収集を行う必要は無かった。

特に支援世帯では，釜石市外へ避難をしたことが，戻りたいという想いや，入居申込における煩雑化の要因になったと考えられる。

4-5. 対象団地を選択した要因（表3）

表3　対象団地を選択した要因

対象団地入居直前の避難／居住先	ケアゾーン（第六仮設）へ入居			一般ゾーン（第六仮設）・第五仮設へ入居					
	合計	ケアゾーンを希望	市から推薦・指定	合計	対象団地／地区を希望	希望落選	一部損壊	市外からの入居	入居遅れ
家族資源	4	❷	❸❹⑯	7	⑰	⑫⑭⑮	❺	⑪⑬	
地域資源	1		❼	3	❻				❽⑱
制度資源	1		⑩	2		⑲⑳			
他の仮設	1		❶	0					
再建した自宅	1		❾	0					
合計	8	1	7	12	2	5	1	2	2

❶：支援世帯　⑪：一般世帯

支援世帯のうち7世帯は，ケアゾーンへ入居した。これらの世帯では,要介護者（④⑦）･足腰が悪い（③），体調が悪い（①⑨），高齢（⑩）の方がいた。避難先から入居し，かつ市役所から推薦・指定を受けた4世帯（③④⑦⑩）の中には，入居を待って欲しいと言われた世帯もあった（⑦）。このことから,これらの世帯は，8月まで入居を待たされた世帯であり，待つことができると釜石市から判断された世帯であったと考えられる。4世帯のうち，入院（⑦），市外からの入居（⑩）を除く2世帯（③④）は，最終避難先として市外の家族資源を利用しており，家族資源の利用が，待つことを可能にした／待たされた要因となった可能性がある。これらの世帯では，寂しかった（③④）というように，入居が遅いことに対して，不満が聞かれた。

なお，一般世帯でケアゾーンに入居した⑰は，雇用促進住宅への入居を断念した車いす利用世帯（4-3-2）であり，住宅が整備されていないことで仮設団地への入居を余儀なくされたため，入居が遅くなったことに対する不満が聞かれた。

一方，一般・第五仮設の入居世帯では，支援世帯・一般世帯で差はみられなかった。抽選に外れたこと，一部損壊，釜石市民ではないため優先区分へ該当しないこと，地域資源が利用できなくなったことが要因で入居が遅れた世帯であり，特に，対象団地の利便性が低いことに対して不満が聞かれた。

特にケアゾーンへ入居をした支援世帯においては，避難期における市外の家族資源の利用が，避難生活の不満・負担を生じさせたと考えられる。

5. まとめ

5-1. 避難プロセスが及ぼす仮設住宅入居の要因

発災から時間が経過するにつれて，制度資源から家族資源へとすまいが移行する傾向がみられた。単身であること，避難所の利用が困難であることが，家族資源の利用を選択した一因であった。特に，支援世帯では，本人が手続きをできず，また親戚との同居を検討したために，申込みや入居が遅れた実態が確認された。

地域資源は，利用できる／しなくてはならない環境にいた世帯が，制度資源は，地域との繋がりが強い複数世帯が，最終避難先として比較的長く利用した。事例は少ないものの，地域資源のうち，官舎を利用した2事例では，可能な限りの継続利用が行われ，仮設住宅への入居も遅くなった。官舎や雇用促進住宅等の居住では，移動等の負担が少なく，安定的な避難生活を送ることができたと推察される。

5-2. 家族資源の利用に伴う避難生活の負担

家族資源の利用において，特に，釜石市外や岩手県外へ避難した支援世帯では，避難生活の長期化による負担や不満が生じた。避難先を市内に留めることで，負担の少ない避難生活を実現できる可能性を有する。

5-3. 自治体における避難者への環境整備

支援世帯への情報発信を行う際には，本人のみならず，遠方に暮らす親戚等にも随時情報が伝わる／情報が入手しやすい環境を整えることが重要となる。また，市外の家族資源の利用は，居住者への更なる負担となりかねない。雇用促進住宅等の地域資源の整備によって，避難生活の負担を軽減できる可能性があり，身体的状況に寄らず，利用ができる住宅整備が求められる。

謝辞

調査にご協力いただいた，平田第五・第六仮設の（元）居住者，釜石市役所職員，サポートセンター職員に感謝申し上げる。なお，本研究は，住総研2018年度研究助成（主査：水上俊太），科研費基盤A(2016年～2019年，代表：窪田亜矢）の助成を受けて実施された。

注

注1)参考文献1)を参照。参考文献に従い，66歳以上を高齢者として割合を算出した。

注2)岩手県と釜石市で仮設住宅団地の集計方法が異なる。岩手県の集計では，50団地が建設された。

注3)参考文献6)7)を基に，筆者作成。

注4)参考文献8),釜石市提供資料を基に,筆者作成。入居可能人数は，提供を受けた入居申込要項の記述を基に算出した。具体的には，「1DK:1人世帯向け,2DK:2～3人世帯向け,3DK:4～5人世帯向け」であることから，「1DK:1人，2DK:2.5人，3DK:4.5人」とした。

注5)参考文献8)を参照。釜石市では避難事業が2011年3月19日～8月9日に行わた。5月9日時点で最大避難者数は633名であった。釜石市提供資料より，筆者作成。

参考文献

1)復興庁：「東日本大震災における震災関連死の死者数」について 東日本大震災における震災関連死の死者数（都道府県別･年齢別）（平成24年3月31日現在），https://www.reconstruction.go.jp/topics/4.siryou3.pdf，2019年6月25日にアクセス

2)塩崎賢明：復興〈災害〉-阪神・淡路大震災と東日本大震災，岩波新書，2014年12月

3)毎日新聞：北海道地震 道が大型福祉仮設－被災特養全員で入居－2018年11月11日付

4)冨安亮輔，岡本和彦，大月敏雄，西出和彦：発災から仮設住宅 入居までの避難先と移行プロセスに関する研究－岩手県における被災市町村と非被災市町村の仮設住宅の比較から－，日本建築学会計画系論文集，第79巻，第706号，pp2799-2808,2014年12月

5)勝野幸司，大野洋輔，垣野義典：避難所外での生活実態からみた熊本地震の避難生活の特徴，日本建築学会技術報告集，第23巻，第55号，pp969-972，2017年10月

6)岩手県：仮設住宅団地着工団地一覧，https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/339/kasetsu.pdf，2019年6月4日にアクセス

7)釜石市：釜石市復興公営住宅位置図，http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/fukko_juutaku/ayumi/__icsFiles/afieldfile/2019/01/24/ichizu20181221.pdf,2019年6月4日にアクセス

8)釜石市：釜石市 東日本大震災 検証報告書【避難所運営編】（平成26年度版），http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/torikumi/shinsai_kensyo/detail/1196251_3066.html,2019年6月5日にアクセス