

大船渡市における仮設住宅入居者のニーズと 復興事業との関係に関する研究

Study on the discrepancy between the needs of temporary housing residents and
reconstruction projects in Ofunato City

○中島美登子*

NAKASHIMA Mitoko

Based on the results of a questionnaire survey and interviews with temporary housing residents, this study clarified the problems faced by temporary housing residents in transitioning to their new housing, as well as their dissatisfaction with and requests to the government, in order to clarify the discrepancies between the needs of the temporary housing residents and the reconstruction plans and projects promoted by the government. Based on the results of the questionnaire survey and interview survey of temporary housing residents, we clarified what problems they faced in transitioning to temporary housing and what complaints and requests they had toward the government.

Key words: Temporary housings, Needs of the residents, Reconstruction projects, Ofunato City, The elderly

仮設住宅, 入居者のニーズ, 復興事業, 大船渡市, 高齢者

1. はじめに

1.1 研究背景

大規模な災害が発生した後の復旧・復興の過程において、被災者は避難所から応急仮設住宅（以下、仮設住宅）、そして恒久的住宅としての自宅再建や災害公営住宅への入居、防災集団移転など、幾度もの転居を余儀なくされる。そうした被災後の住まいの変遷は、基本的には行政が進める復興事業に基づいて、それぞれの家庭の事情や仕事の都合、家計状況に応じて進められるものである。しかしながら、仮設住宅から自宅再建や災害公営住宅などの恒久的住宅への移行が必ずしもうまく進まない場合もみられる。米野の研究^{文1)}によれば、復興事業自体の遅れとともに、世帯ごとの事情により恒久的住宅の再建や確保ができないために仮設住宅を退去できない世帯が少なくなく、その結果、仮設住宅の撤去が進まない地域も見られる。とりわけ被害規模が大きく復興事業に時間を要した三陸沿岸地域では、被災後7年を過ぎても仮設住宅の供与期間を延長するところが多かった。

こうした状況に対して、米野^{文1)}はとりわけ高齢者世帯や経済的な困難を抱えている世帯など最後まで仮設住宅に残らざるを得ない自立困難世帯に対してよりきめ細かな支援をおこなうことが必要であり、そのためには適切な実態把握と継続的な調査研究が必要であると述べている。

1.2 既往の研究

仮設住宅から災害公営住宅等の恒久的住宅への移行については、これまでもいくつかの研究がおこなわれてきた。阪神淡路大震災において仮設住宅から復興公営住宅へ転居した被災者へのアンケートをおこなった研究^{文2)}では、希望した元の居住地に戻れなかった人や本当に住みたいところとは異なるところに転居せざるを得なかった人、転居先で知り合いがほとんどおらず孤独や不安を感じる人など、不本意な仮住まいの続く人や将来への不安を抱える人も多いことが報告されている。同様に、復興公営住宅入居者を対象とした研究でも、復興住宅への入居は経済的事情などの理由から消去法による選択であったこと^{文3)}、仮設住宅の頃と比

* 香川大学創造工学部 准教授・博士（工学）

* Associate Professor, Dr. Eng.,
Faculty of Engineering and Design, Kagawa University

べて近所付き合いや外出頻度が減少し、孤独感や閉鎖感を感じている人が多いこと^{文4)}などが報告されている。

2011年の東日本大震災についても、仮設住宅居住者の住宅計画に対するニーズ調査をおこなった研究^{文5-7)}では、大都市近郊の仮設住宅と地方都市および農漁村の仮設住宅などの地域性の違いを背景として、入居者間でニーズの方向性に違いが見られたほか、仮設住宅生活の長期化、家賃、入居時の抽選方式などに対する不安が共通して見られたことが報告されている。また、自治体が被災世帯を対象におこなった居留意向調査に基づいておこなった研究^{文8)}では、当初は復興公営住宅への入居を希望していた世帯が後に現地での自宅再建に変化するなど、復興事業の進捗状況や自治体からの情報の提供などにより入居者のニーズは変化していることも指摘された。

以上のように、仮設住宅から災害公営住宅等の恒久的住宅への移行に関する既往の研究では、災害公営住宅への入居の経緯や転居に際しての地域性や世帯属性の影響、時間の経過に伴うニーズの変化、入居後の生活の不安など様々な問題点が明らかにされているが、こうした諸問題を生み出す背景としての復興計画・事業と仮設住民のニーズとのずれに関しては必ずしも十分に明らかにされていない。この点について、室崎^{文9)}は仮設住宅から恒久住宅への移行を遅らせる原因として、(1)移行先としての恒久住宅の建設が遅れていること、(2)恒久住宅の建設予定と被災者のニーズとの間にミスマッチがあること、(3)恒久住宅移行に必要な被災者の資金確保の見通しがむずかしいこと、(4)恒久住宅移行を支援するソフトなシステムが確立していないことを挙げ、全体として復興計画・事業と仮設住民のニーズの間に食い違いが生じていることを指摘し、被災者の実情に応じた適切な選択が行われるよう相談体制の強化をはかることの必要性を説いている。

1.3 研究目的

以上をふまえて、本研究では東日本大震災の被災地の1つである岩手県大船渡市の仮設住宅を対象として、仮設住宅の入居者が自宅の再建や災害公営住宅への移転ができない原因を明らかにし、行政に対する入居者の不満や要望を把握することで、仮設入居者のニーズと行政が進める復興計画・事業との食い違いを明らかにし、今後発生が予想される大規模災害に際して仮

設住宅から恒久的住宅へのスムーズな移行を可能とするために必要な知見を得ることを目的とする。

具体的には、東日本大震災の発生から4年目となる2014年8～11月の時点で仮設住宅入居者がどのような点に不安を感じ、行政に対してどのような不満や要望を抱いていたのかを具体的に明らかにすることで、仮設入居者のニーズと行政が進める復興計画・事業との食い違いを明らかにし、その解消のための手がかりを得ることが可能となると考えられる。

1.4 調査時期における被災地の復興状況

筆者らが調査をおこなった2014年の時点では、岩手、宮城、福島県の被災3県で8万人を超える人々が仮設住宅(建設型)で暮らし、災害公営住宅への入居もなかなか進まない中で多くの被災者が不安な生活を送っていた。仮設住宅の入居者は自宅再建や災害公営住宅への入居、防災集団移転事業など恒久的住宅への移行を目指して、仕事の問題、家族の問題、経済的な問題などそれぞれに様々な問題に直面していた。一方で、行政が進める災害公営住宅の建設や防災集団移転地の造成などは用地取得の問題や土地区画整理事業の進捗の遅れなどもあり、それらの市民への情報提供は必ずしも十分とは言えなかった。その結果、多くの仮設住宅入居者は先の見通しが立たず、不安な状況に置かれていた。

一方、被災地の仮設住宅では新たな問題も生まれてきていた。仮設暮らしが長期化する中で、震災からの復興という全般的な問題に加えて、高齢者や障がい者等のいわゆる社会的弱者が直面する問題が次第に深刻化していた。他の被災者が自宅再建や民間賃貸住宅への入居、他地域への転出等を進める中で、最後まで仮設住宅に残る可能性が最も高いのが経済的にも厳しい状況にある高齢者であった。仮設住宅においてこのような高齢者をどのように支えていくかという問題が問われていた段階であったと言える。

2. 研究対象と調査方法

2.1 研究対象

本研究で調査対象とした大船渡市は、岩手県南部の太平洋沿岸に位置し、市の一部は典型的なリアス式海岸となっている。2012年1月30日時点での大船渡市の震災による人的被害は死者399人、行方不明者86人、家屋被害は全壊約3千戸、半壊約千戸にまで及ぶ。こ

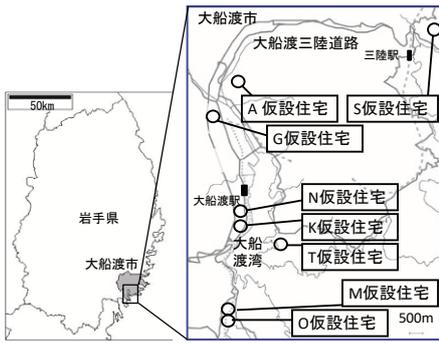


図1 調査対象の各仮設住宅の位置

表1 各仮設住宅の概要

仮設住宅	S仮設住宅	A仮設住宅	G仮設住宅	N仮設住宅	K仮設住宅	T仮設住宅	M仮設住宅	O仮設住宅
整備戸数	81戸	308戸	42戸	125戸	37戸	42戸	55戸	112戸
入居開始年	2011年 (H23)6月	2011年 (H23)6月	2011年 (H23)8月	2011年 (H23)5月	2011年 (H23)6月	2011年 (H23)6月	2011年 (H23)5月	2011年 (H23)5月
集会施設有無	集会所あり	集会所あり	談話室あり	集会所あり	談話室あり	談話室あり	談話室あり	談話室あり
自治会発足年	2011年 (H23)6月	2012年 (H24)3月	2011年 (H23)8月	2011年 (H23)9月	2011年 (H23)6月	2011年 (H23)7月	2011年 (H23)11月	2011年 (H23)11月
自治会発足の経緯	入居者から自治会設置を提案	NPOが自治会設置を促す	大船渡市が自治会設置を促す	大船渡市が自治会設置を促す	入居者から自治会設置を提案	入居者から自治会設置を提案	入居者から自治会設置を提案	入居者から自治会設置を提案
入居者の構成	S仮設周辺の5つの集落	様々な地区から入居	様々な地区から入居	様々な地区から入居	K地区が5割、他地区からが5割	入居者すべてがT地区の住民	入居者すべてがM地区の住民	O地区が8割、他地区からが2割
イベント開催の状態	支援者が企画したイベントに参加	支援者が企画したイベントに参加	入居者自ら様々なイベントを企画	入居者自ら様々なイベントを企画	支援者が企画したイベントに参加	民生委員と入居者が様々なイベントを企画	入居者自ら様々なイベントを企画	入居者自ら様々なイベントを企画

のように、甚大な被害を受けた大船渡市であるが、近隣の陸前高田市や大槌町に比べると被害は少なかった。また、市役所が被災せずに機能していたことや、交通網は寸断されずにすんだことにより、ボランティア団体がいち早く入り、大船渡市の復興に関わることができた。それだけでなく、いち早く仮設住宅に設置が推進されている集会所に支援員^{注1)}を配置したり、高齢者の生活支援をおこなう高齢者サポート拠点を市内4ヶ所に設置するなど、他の地区と比べても比較的早くから被災者支援に取り組んでいる地域である。

本研究で研究対象とした8ヶ所の仮設住宅(図1、表1)は、被災前の地域コミュニティの継続性という点で入居者の構成が異なっている。A、G、N仮設住宅には様々な地域からの人々が入居しており、もともとの地域コミュニティがほとんど存在していない。S仮設住宅は、S仮設住宅周辺の5つの地域出身の人々が入居しており、以前のコミュニティはA・N仮設に比べると維持されている方である。K仮設住宅の入居者は、半分がK地区から入居、残りの半分はK地区以外から抽選によって選ばれ入居した人々であり、もともとの地域コミュニティを継続している入居者と継続していない入居者とが混在している。O仮設住宅の入居者は、8割がO地区から入居した人々であり、残りの2割はO地区以外から抽選で入居した人々である。そのため、全体としてはO地区のコミュニティが継続されているが、そこには属していない人々も含まれている。T仮設住宅とM仮設住宅は、ともに入居者全員がT地区およびM地区から入居した人々であり、それぞれの地区の被災前の地域コミュニティが継続されている。

仮設住宅自治会発足に関しても違いがみられ、A仮設

住宅は主にNPOの協力によって自治会発足にこぎつけることができた。G仮設住宅とN仮設住宅は大船渡市から自治会設置の促しを受けて、それぞれの自治会が設置された。そのほかのS、K、T、M、O仮設住宅は入居者からの提案によって自治会が設置された。このように、被災前の地域コミュニティをある程度継続している仮設住宅では、入居者自身の提案によって自治会が結成されているが、被災前の地域コミュニティを継続していない仮設住宅ではNPOや市役所など外部からの協力を得て自治会が結成されている。

仮設住宅におけるイベントの開催に関しては、A仮設住宅とK仮設住宅はボランティアなどの支援者によるイベントが開かれることはあるが、入居者自身によるイベントは行われていない。N仮設住宅は入居者によるサロンや夏祭りなどのイベントが積極的に開催されており、G、M、O仮設住宅も同様である。T仮設住宅に関しては、民生委員と入居者自身が協力してサロンなどのイベントを開催している。S仮設住宅も基本的には外部の支援者によるイベント開催が中心であるが、入居者自身も積極的にそれらに参加している。このように、被災以前の地域コミュニティを継続していない仮設住宅においても、4年目に入り入居者自らが積極的に地域活動に関わるようになった仮設住宅も現れてきている。

2.2 調査方法

本研究では上記の8つの仮設住宅の入居者を対象として、行政の対応についての意見、災害公営住宅への入居予定の有無、災害公営住宅を希望する理由、災害公営住宅の住環境や賃貸条件に関する意見、今後の生活についての不安などについて、留め置き調査と訪問調査の両方を組み合わせてアンケート調査(表2)をおこな

表2 アンケート調査の概要

	1	2	3	4	5	6	7
回収数(a)	16	55	11	37	15	19	11
回収率(%)	25.4	26.2	42.3	52.9	65.2	61.3	28.9
高齢者を含む世帯回収数(b)	14	24	5	21	10	13	8
回収率(%)	87.5	43.6	45.5	56.8	66.7	68.4	72.7

表3 アンケート配布・回収状況

表4 インタビュー調査の概要

対象地	岩手県大船渡市の8つの仮設住宅
調査方法	非構造化インタビュー
調査時期	2014年9月2日～11月1日

表5 インタビュー対象者

住宅	S仮設	A仮設	G仮設	N仮設	K仮設	T仮設	M仮設	O仮設	全
74歳以上	3	7	3	3	2	3	2	3	26
74歳未満	11	10	1	6	7	7	5	6	63
74歳以下	0	4	2	4	1	0	0	0	11

った^{注2)}。その結果、表3に示すように、仮設住宅によって25～65%と回収率にかなりのばらつきが生じてしまった。そこで、次章以下では基本的に8つの仮設住宅全体の合計値に基づいてアンケート結果の分析をおこない、適宜、必要に応じて個別の仮設住宅ごとの特徴についても言及することとする。

また、仮設住宅のアンケート調査において、インタビュー調査の了承が得られた90人にインタビュー調査を実施して(表4、表5)、仮設住宅での暮らしや今後の住まいへの不安、行政への不満など自由にそれぞれの思いを語ってもらった。本稿では、その中でも、現在の住まいの状態とこれからの住まいの見込み、そして行政に対する要求や不満を明確に述べた11人に関して詳細な分析をおこなった。

3. 住まいをめぐる復興事業

行政に対する仮設住宅入居者のニーズや不満を把握するうえでは、まず行政が進める住まいをめぐる復興事業の内容を理解する必要があると思われる。そこで以下では岩手県および大船渡市が実施した住宅再建支援事業の概要について述べたい。

3.1 住宅再建支援事業

岩手県および大船渡市では被災者の住まいをめぐる支援事業として、第一期復興実施計画(2011年8月)において「災害復興住宅融資利子補給事業」を開始した。これは住宅への新たなローンの借入れをする者に対する既存の住宅ローンへの利子補給を実施するほか、既存住宅の改修などを行うものに対する新たなローンへの利子補給を実施するというものである。しかしこの時点ではようやく仮設住宅の整備が進んだ段階で、まだ被災者の住宅再建を積極的に促す状況ではなかった。次いで、第二期復興実施計画(2014年6月)においては、震災復興特別交付税を財源として岩手県から各市町村に交付された東日本大震災津波復興基金市町村交付金(住宅再建分)を活用して住宅再建支援制度の拡充がはかられた。そこでは、震災による被害を受けた方への災害義援金や生活再建支援金、災害援護資金などの給付金制度に加えて、住宅移転等敷地造成費補助金、復興住宅新築補助金、被災住宅補修等補助金、被災住宅債務利子補給補助金、被災宅地復旧補助金、住宅再建移転補助金などの住宅再建支援のための各種の補助金制度も設けられ、被災者の住宅再建を後押しすることが期待された。

3.2 住宅再建支援事業の問題点

しかしながら、これらの補助金支給にあたっては、多くの制約条件や複雑な手続きが必要であった。例えば、大船渡市資料によれば、バリアフリー対応や県産材を使用した住宅の新築・購入の場合にバリアフリーの床面積や県産材の使用量に応じて補助金が異なったり(復興住宅新築補助金)、被災住宅の補修においては応急修理制度を利用していないことや被災者生活再建支援金の対象外であることなどの条件がつけられたり、改修に当たっても耐震改修やバリアフリー改修、県産材使用改修などの場合にのみ補助金が支給される(被災住宅補修等補助金)、被災した宅地の復旧にあたっては法面の保護や排水施設の設置、地盤の補強、浸水域でのかさあげなど補助対象の工事が限定されていること(被災宅地復旧補助金)、居住住宅が全壊もしくは半壊(要解体)し、大船渡市内に住居を確保し移転した場合に限り、1回だけ移転費を補助する(住宅再建移転補助金)など、必ずしも誰もが容易に利用できるようなものではなかった。

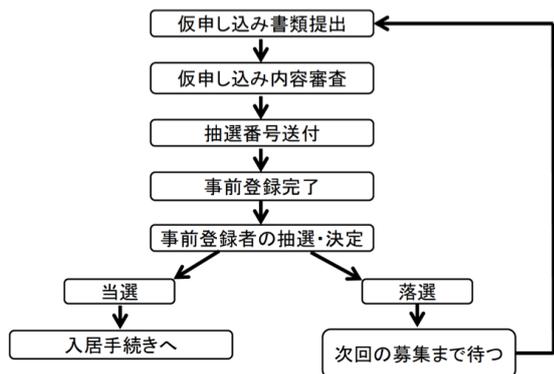


図2 災害公営住宅申し込みの流れ(市営)

3.3 災害公営住宅の建設と入居

大船渡市では2014年9月時点で県営9団地、市営17団地、総戸数800戸余りの災害公営住宅の建設が計画されていた。筆者らが調査を開始した2014年夏の時点ではそのうちまだ6棟ほどしか入居済みとはならず、大半の災害公営住宅の完成予定、入居予定は2016年度以降にずれ込んでいた。長いところでは1年半以上入居予定が遅れる災害公営住宅も出てきており、災害公営住宅への入居を希望している被災者にとってはなかなか先の見通しが立たない状況であった。

大船渡市における災害公営住宅(市営)の入居は、仮申し込みの書類を提出し、その内容が審査された後、抽

選によって入居の可否が決定される(図2)。県営災害公営住宅もほぼ同様の手続きである。そのため、希望する災害公営住宅があったとしても、自分がそこに入居できるかどうかはわからない。もしも抽選に漏れてしまえば、別の災害公営住宅に再び仮申し込みをしなければならないのである。

地方紙「東海新報」の記事^{注3)}によれば、2014年9月の時点で14団地46戸の仮申し込みの募集がおこなわれたが、一般住宅33戸については3DKが22戸、2DKが10戸、1DKが1戸であり、車椅子対応住宅13戸についても2DKが12戸、1DKが1戸と、ほとんどの住宅が間取りの多い3DK、2DKであった。入居者への聞き取りによれば、多くの単身高齢者世帯が災害公営住宅への入居を希望したが、単身では3DKや2DKの部屋には入居できないとして市役所で入居を断られるケースが相次いだ^{注4)}。このように、災害公営住宅の供給と入居者のニーズとの間には大きなずれがあったと考えられる。

4. アンケート結果に見る仮設住宅入居者のニーズ

4.1 回答者の基本属性

8つの仮設住宅の全回答者数195人のうち男性95人、女性94人、不明6人で、性比の違いはみられなかった。

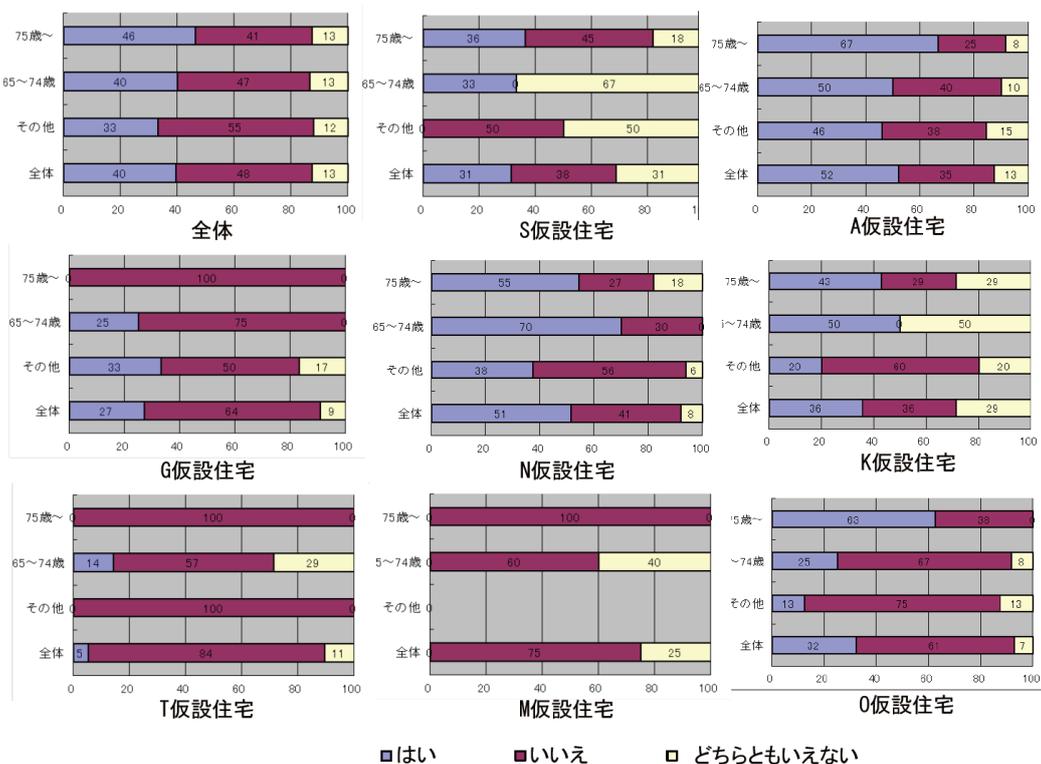


図3 災害公営住宅への入居は決まりましたか

年齢については、75歳以上の後期高齢者が60人(31%)、65～74歳の前期高齢者が53人(27%)、64歳以下が74人(38%)、不明8人(4%)で、65歳以上の高齢者が半数以上を占めている。世帯構成は、「夫婦のみ」世帯が57戸(29%)、「一人暮らし」世帯が51戸(26%)で、両者を合わせると半数以上を占める。年齢別にみると、60歳代以上で「夫婦」世帯の割合が増加しており、特にS、A、O、M、G、N、T仮設住宅でその傾向がみられる。80歳以上では「一人暮らし」世帯の割合が増加しており、特にA、O、M、G、N、K仮設住宅でその傾向が見られる。以上のことから、年齢を重ねるごとに「一人暮らし」「夫婦」と高齢者の世帯が多くなる様子がうかがえる。

4.2 災害公営住宅への入居について

「災害公営住宅への入居は決まりましたか」という設問に対しては、図3に示すように、8仮設住宅の全体で見ると「はい」が40%、「いいえ」が48%と、あまり大きな違いはないが、年齢があがるにつれて「はい」の割合

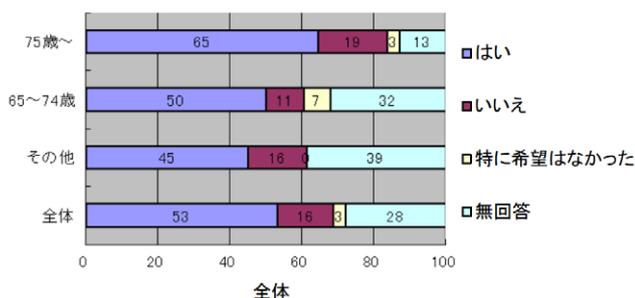
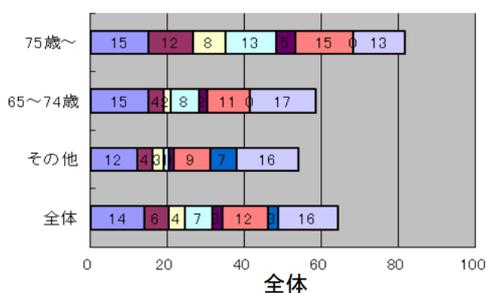


図4 希望する災害公営住宅に決まりましたか



- 近くに店舗がある
- 近くに病院がある
- バスなどの交通の便が良い
- 昔からの友人が近くにいる
- 仮設住宅でできた友人がその公営住宅にいる
- 昔住んでいた地域でよく知っている土地だから
- 子供の学校が近くにあるから
- 無回答

図5 入居が決まった災害公営住宅を希望した理由

合が大きくなっており、高齢になるほど災害公営住宅を選択する人が多くなっていることがわかる。しかしながら、この割合は仮設住宅によって大きく異なっている。コミュニティが継続しているM、T仮設では、地元に残りたいと思われる入居者が多いため、災害公営住宅への希望が他の仮設よりも相対的に少なく、「いいえ」の割合が大きい。一方、コミュニティが継続していないA、N仮設では、災害公営住宅への移住を希望する人が多く「はい」の割合が大きい。

次に上記の設問で「はい」と答えた人に、「希望する災害公営住宅に決まりましたか」という設問をおこなったところ、図4に示すように高齢になるほど「はい」の回答が多いことがわかる。さらにその公営住宅を希望した理由を複数回答で尋ねたところ、無回答を除くと全体では「近くに店舗がある」が最も多いが、高齢になるほど「昔住んでいた地域でよく知っている土地だから」や「昔からの友人が近くにいる」が多くなることがわかる(図5)。若い世代では「近くに店舗がある」や「子供の学校が近くにあるから」という環境条件的な理由が多くなっていることとは対照的である。

4.3 災害公営住宅の家賃について

災害公営住宅の家賃は間取りや入居世帯の所得水準によって大きく異なるので一概には比較できないが、参考までに災害公営住宅の家賃に対する仮設住宅入居者の意見を紹介する。「災害公営住宅の家賃は高いと思いますか」という設問に対しては、「無回答」が半分以上を占めたが、「はい」と回答した人は26%、「いいえ」と回答した人は18%で、家賃が高いと感じている入居

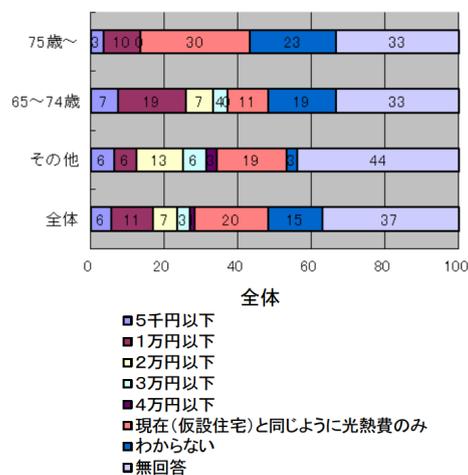


図6 災害公営住宅の家賃はいくらまでなら支払可能ですか

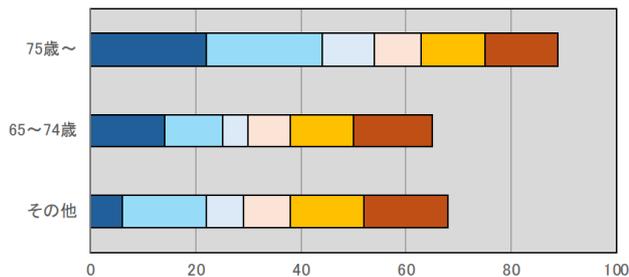


図7 今後の生活にどのような不安がありますか(複数回答)
(仮設後の住まいの目処が立っていない方)

者は一定数いることがわかった。次に、「いくらぐらいまでなら支払が可能だと思いますか」という設問に対しては、無回答を除くと、「現在(仮設)と同じように光熱費のみ」が最も多く、特に75歳以上の後期高齢者は「現在(仮設)と同じように光熱費のみ」と「1万円以下」および「5千円以下」をあわせると40%を超えている(図6)。後期高齢者の置かれた経済的な状況を反映していると考えられる。

4.4 今後の生活の不安について

災害公営住宅への入居や自宅の再建などの仮設後の住まいの目処が立っていない入居者に対して、「今後の生活に対してどのような不安がありますか」という設問を複数回答で尋ねてみた(図7)。その結果、高齢者になるほど「建設が遅れている中で、自分たちが生きていく間に本当に公営住宅へ移れるのか」や「出ていく人がある中で、自分はなかなか目処が立たないという不安」を感じている人が多いということがわかった。当初の仮設住宅の居住年限の2年間は過ぎたにもかかわらず、仮設後の住まいが決まらない中で、次第に不安が高まっていくであろうことは容易に想像される。自分にとっての終の住処を見つけることはできるのだろうか、それを見つけられないままに人生を終えてしまうのではないだろうかという先が見通せない不安感は、とりわけ高齢者にとって深刻な問題だと思われる。

4.5 行政の対応について

最後に行政の対応についての仮設住宅入居者の意見を聞いてみた。図8は「行政の政策や対応に満足していますか」という設問に対する回答だが、どの世代でも

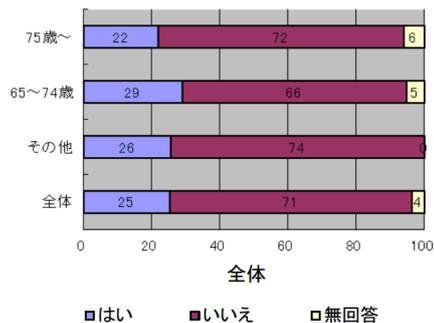


図8 行政の政策や対応に満足していますか

表6 行政のどのような政策や対応に不満がありますか(複数回答)

不満の内容	回答数
情報をはっきり開示しない	26
情報を開示するのが遅い	25
復興公営住宅の立地(高台移転)	7
復興公営住宅の入居者を抽選で決めること	6
換地はできないのに、自分の土地は手放してすぐに立ち退けと言われた	1
景観のことよりも住民の暮らしがいち早く戻るようにしてほしい	16
自分たちの意見をもっと取り入れてもらいたい	17
もっと誠実に対応してもらいたい	16
その他	28
無回答	39
合計	181

共通して「いいえ」の割合が高く、7割前後を占めている。これを仮設住宅別に見ると、コミュニティが継続しているS、M、T仮設で若干「はい」の割合が大きく、コミュニティが継続していないA、G、N仮設では「いいえ」の割合が大きくなっている傾向は見られるものの、それほど顕著な差異ではない。

そこで「行政のどのような政策や対応に不満がありますか」と複数回答で尋ねたところ、表6のような回答が得られた。無回答とその他を除くと、最も多かったのは「情報をはっきり開示しない」「情報を開示するのが遅い」であった。3.1で指摘した住宅再建支援事業の補助金申請の複雑さや条件の厳しさは、実際に申請をしてみてもうまくいかなかったときに初めてわかることが多く、あらかじめ補助金申請に関する情報や申請方法をわかりやすく開示してほしいという声は、インタビューでもよく聞かれた。また、4.4でも言及したように仮設後の住まいの目処がなかなか立たない中で、今後の災害公営住宅がいつ頃、どこに建設されるのか、自分が入居できる見込みはあるのかなどに関する情報は、仮設住宅入居者の不安を和らげるためにも重要であると思われる。

5. インタビュー結果に見る仮設住宅入居者の不安と不満

表7 インタビューによって得られた仮設住宅住民の意見(高齢者)

X	予定	仮設	年齢	性別	名前	意見			
						現在の状態	行政への不満	負の要素	支え
後期高齢者	災害公営住宅	A	77	女	afさん	抽選結果待ち	災害公営住宅のことに関する情報がまったく入ってこなくて困る。抽選のことを気づいた時には、手遅れなこともあった。	今年夫の調子悪化と一緒に移転できるか不安	
			77	女	eさん	完成待ち	公営住宅に応募したのは一か所だけで市役所の説明がなく、同時応募できることを知らなかった。		
		O	82	男	jさん	抽選結果待ち	政策が遅い、情報がわからない。遅れているなら情報を出してほしい。大きな施設建てたり沿岸ばかりしていて、優先順位がおかしいのではないかと。	全身ががんが転移している可能性がある。生きているうちに本当に建つのか不安。	
		N	85	女	agさん	抽選結果待ち	所有している沿岸の土地を、当初売れるはずで、その資金をもとに、中古で購入し家をリフォームしようと考えていたが、土木関係の人がやってきて、その土地を公園にするために買ってくれと言われ土地を売ることができなくなった。	先行きが決まらないことで不安が募っている。腰が悪くなって、動けなくなってきている。	
	高台移転	S	82	男	mさん	一緒に行く予定だった息子夫婦といけなくなった。	災害公営住宅へ希望を変えようとしたが、行政から土地を作ってしまったということで認められなかった。	急に先行きが不透明 肺癌の検査で異常発見	仮設内高齢者ほとんど友人。送迎を行うなど手助けをしている。
		M	70代	男	bさん	住む場所不明	三年前に土地を買って造成していたが、県道になると後になって言われ住めなくなった(住宅の図面も出来ていたのに)。県道になることを市は把握してなく県とうまく連携できていない。		
前期高齢者	災害公営住宅	A	65	男	hさん	カフェ始動→震災(ローンだけ残る)市営以外の入居の災害公営住宅を探している。	災害公営住宅に入ろうと思いきや市の公営住宅に応募しようとしたが、息子夫婦が住む家を自分の名義で自力再建したので資金を使った人という扱いになり応募できない。		
		G	67	女	oさん	県外の息子夫婦と補助金を使い家を建てたが県外での生活になじめず戻ってきた。今は災害公営住宅を希望しており入れるところを探している状態。	一度補助金を使って家を建てている人は災害公営住宅へ入る資格がないと言われて、全額返還する旨を伝えしたが、受け入れてもらえなかった。再建した当時は、そのような規則はなかった。全体像が分からないまま、小出しで後出しのように規則ができていたので対応できない。	先の見通しが見えず不安で、気持ちがまだ落ち着かない。夜も目が覚めると考えてしまっている。	気分を紛らすために毎日集会所でお茶っこをしている。

前章ではアンケート調査の結果から、災害公営住宅への入居や生活の不安、行政の対応への不満などを明らかにした。本章では、これらをふまえて、一人ひとりの仮設住宅入居者が現在どのような住まいをめぐる状況にあり、どのような不安や不満を感じているのかを、11人の仮設入居者を事例にして明らかにしたい。

表7は8人の前期および後期高齢者について、現在および今後の住まいについてのインタビュー結果をまとめたものである。災害公営住宅への入居を希望している後期高齢者のafさん、jさん、agさんの3人はいずれも災害公営住宅の抽選結果を待っている状態であり、仮設後の住まいが決まらない状態にある。一方、災害公営住宅への入居は決まったeさんは、肝心の災害公営住宅が完成しておらず、その完成を待っている状態である。これら4人の高齢者は、私有地を売却できなくなり自宅購入が不可能になったagさんを除いて、いずれも災害公営住宅に関する行政からの情報が不十分であることを不満に感じているようである。こうした背景には自分自身や家族の健康問題も関係して、先行きが決まらないことに大きな不安を感じている。

一方、後期高齢者のmさんは当初、高台移転を予定していたが、その後自身の病気が見つかったことにより高台移転をあきらめて災害公営住宅へ予定を変更しようとしたが、すでに高台の土地を造成しているの

今から変更はできないと市役所から言われてしまったという。また同じく高台移転を予定しているbさんは、自宅を再建する予定だった土地が後に道路になることがわかり、家を建てることができなくなってしまい、行政とのやりとりにも不満を感じている。

災害公営住宅への入居を希望している前期高齢者のhさんは、息子夫婦の家を自分名義で建てたために、すでに住宅再建資金を使ったということで、災害公営住宅への応募を断られたという。同様に県外に暮らす息子夫婦のもとで家を再建したoさんは、県外に馴染めずに大船渡へ戻ってきて災害公営住宅に応募しようとしたところ、やはりすでに補助金を使っているため災害公営住宅へは入居できないと言われたという。

このように、それぞれが抱えた事情は異なるものの、さまざまな理由で仮設後の住まいの見通しが立たない状況に置かれており、その背景には行政からの情報提供が不十分だったり、補助金支給の条件をよく理解できていなかったりという問題が共通してみられる。高齢者となり、自身や家族の健康の問題もあり、先の見通しがつかない暮らしに大きな不安を抱えているという点も共通している。一方、そういった不安を軽減し、精神的な支えとなっているのが仮設住宅内での入居者同士の交流(お茶っこ)や助け合いであることも、インタビュー結果からは読み取れる。

表 8 インタビューによって得られた仮設住宅住民の意見
(高齢者以外)

X	予定	仮設	年齢	性別	名前	意見			
						現在の状態	行政への不満	負の要素	支え
高齢者以外	災害公営住宅	A	60	女	ahさん	災害公営住宅(完成待ち)	情報が流れてこないの、行政が何をやっているかわからない。細かいことでいいので教えて欲しい。		
		G	50代	男	qさん	災害公営住宅するために大家に退去命令を書いてもらい、現在はその提出段階にある。	賃貸住宅が津波によって半壊したが、大家が修繕したことで住めるが、再び住みたいとは思えず災害公営住宅の申し込みをしようとしたが、大家から退去命令を出されていく権限証明がないので、申し込みないと言われた。行政は全然ニーズ把握ができておらず、融通も利かない。		
		N	60	男	paさん	希望した災害公営住宅の抽選が外れ、現在キャンセル待ち	子どもやお年寄り優先のほずなのに、自分達より若い人たちに当たり、自分たちは外れてしまった。		

一方、こうした状況は高齢者以外の世代でも同様にみられるようである。表 8 は 3 人の高齢者以外の世代（50 歳代および 60 歳）の仮設住宅入居者について、現在および今後の住まいについてのインタビュー結果をまとめたものである。3 人はいずれも災害公営住宅の入居を希望しているが、ah さんを除く q さんと pa さんの 2 人は災害公営住宅に入居できる目処が立っていない。被災前に賃貸住宅に暮らしていた q さんは、大家から退去命令が出されていないため罹災証明書を入手できず、災害公営住宅に申し込みない状況に置かれている。pa さんは希望した災害公営住宅の抽選にはずれて、現在はキャンセル待ちの状況である。これらの 3 人も、行政が被災者のニーズを把握しておらず、情報も十分に提供されていないという点に大いに不満を感じているようである。

このように、仮設住宅入居者へのインタビュー調査の結果からは、行政からの情報提供が不十分だったり、また複雑な規則や手続きに戸惑い、住宅再建支援事業のセーフティネットからこぼれ落ちてしまう人々の存在が見えてくる。行政の公平性という大原則は守りながらも、被災者自身が情報にアクセスし、仮設後の住まいについて意思決定できるような制度の運用方法を検討する必要があるのではないかとと思われる。

6. おわりに

本研究では、岩手県大船渡市における住まいをめぐる復興事業の実態と問題点を明らかにし、仮設住宅を対象としたアンケート調査とインタビュー調査の結果に基づいて、仮設住宅の入居者が仮設後の住まいへ移

行するうえでどのような問題に直面し、また行政に対するどのような不満や要望を有しているかを明らかにすることで、仮設入居者のニーズと行政が進める復興計画・事業との食い違いを明らかにした。その結果、以下のような問題点が明らかとなった。

(1) 住宅再建支援事業は国や県からの補助金を背景に莫大な予算が投じられているが、実際に被災者が補助金支給を申請するためにはさまざまな条件や複雑な手続きが必要であり、必ずしも誰もが容易に利用できるようなものではなかった。

(2) 災害公営住宅は当初、3DK や 2DK など比較的広い間取りが多かったが、実際の入居者は高齢者の夫婦世帯や一人暮らし世帯が多く、入居者の実態と行政の認識との間にずれが生じている可能性がある。

(3) 災害公営住宅は恒久的住宅であり、家賃負担という点でも経済的な自立が前提とされているが、実際に被災した高齢者が負担できる家賃には限界があり、仮設住宅から災害公営住宅に移ったからと言って生活が楽になるわけではない。その点を踏まえて一定の生活支援を継続する必要があると考えられる。

(4) 仮設後の住まいに目処が立たない仮設住宅の入居者たちの中には、「自分たちが生きている間に本当に公営住宅へ移れるのか」、「自分だけが取り残されてしまうのではないか」という不安が生まれている。こうした不安感を軽減するためのさまざまなサポートが必要となるが、行政からの情報提供は限られており、必ずしも不安解消につながってはいない可能性がある。

(5) 仮設住宅入居者は健康問題や家族との関係、仕事や収入の問題などそれぞれにさまざまな問題を抱えているが、行政の公平性という原則をふまえたうえで、可能な限り柔軟な対応が求められる。

以上の結果をふまえて、今後が発生が予想される大規模災害に際して仮設住宅から恒久的住宅へのスムーズな移行を可能とするための方策を検討する必要があるだろう。

謝辞 調査にご協力いただいた仮設住宅の入居者の皆様に記して謝意を申し上げます。本研究を行うにあたり、小沢 拓也氏（2017 年度香川大学大学院工学研究科修了）に多大な協力をいただきました。記して謝意を表します。本研究は JSPS KAKENHI26420608 の助成を受けたものです。

参考文献

- 文 1) 米野史健「応急仮設住宅から災害公営住宅等の恒久的住宅への移行の実態と課題-東日本大震災から5年-」国立研究開発法人建築研究所 平成28年講演会テキスト. 41-52, 2017.3
- 文 2) 大塚毅彦・松本 滋「阪神・淡路大震災における仮設転居層の住宅・生活復興に関する研究」住宅総合研究財団研究年報 29巻, 313-323, 2003.3
- 文 3) 木下明子・塩崎賢明・三田和良「阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅における居住実態に関する研究:居住者の属性と入居までの経緯」日本建築学会近畿支部研究報告集. 計画系 39, 809-812, 1999.5
- 文 4) 三田和良・木下明子・塩崎賢明「阪神・淡路大震災における災害復興公営住宅の居住実態に関する研究(その2):アンケート調査による居住者の意識」日本建築学会近畿支部研究報告集. 計画系 39, 813-816, 1999.5
- 文 5) 後藤宏旭・高井宏之・新井信幸・鈴木雅之・田中友章・前田昌弘・小杉 学「調査概要と調査対象者の概要:復興公営住宅の建築計画像に関する研究 その1」2013年度日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道), 1385-1386, 2013.8
- 文 6) 高井宏之・新井信幸・鈴木雅之・田中友章・前田昌弘・小杉 学・後藤宏旭「仮設住宅居住者の住宅計画に対するニーズ:復興公営住宅の建築計画像に関する研究 その2」2013年度日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道), 1387-1388, 2013.8
- 文 7) 高井宏之・山口健太郎・小杉 学・前田昌弘・鈴木雅之「仮設住宅居住者の住宅計画に対するニーズ(2):復興公営住宅の建築計画像に関する研究 その3」2014年度日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿), 1069-1070, 2014.9
- 文 8) 藤田涼子・佃 悠・小野田泰明「東日本大震災後の住宅再建ニーズの変化要因に関する考察」2013年度日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道), 1389-1390, 2013.8
- 文 9) 室崎益輝「第3節:恒久住宅への移行をどう進めるか」ひょうご震災記念21世紀研究機構編『生活復興のための15章-「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告』ひょうご震災記念21世紀研究機構, 40-43, 2014.3
- 文 10)

注釈

- 注 1) この制度は北上市の支援のもとで2011年9月に開始され、大船渡市内の37の仮設住宅団地に対して最大81名の支援員が配置された。北上市の支援が終了した後も、2014年度からは国の復興支援員制度を活用した大船渡市直営の事業として運営された。
- 注 2) 調査時点で入居が確認された世帯全てに調査票を配布し、空室と思われる住戸には配布しなかった。
- 注 3) 「未内定46戸分募集へ 大船渡の災害公営住宅」東海新報, 2014年9月6日, p.2
- 注 4) 聞き取りによれば、その後に単身でも3DKや2DKへの入居を認めるように災害公営住宅の入居基準が変更されたとのことである。