

地域コミュニティの 防災力

連載 第26回

仮設住宅とコミュニティ～その1～



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授
重川 希志依

1. 二つの種類の仮設住宅

東日本大震災により被害を受けた被災者のために、ピーク時で約14万戸の仮設住宅が提供されました。そのうち、過去の災害時に見られたプレハブ仮設住宅の占める割合は36%であり、過半数は借上げ仮設住宅と呼ばれるものが占めています(図1)。この借上げ仮設住宅は、民間の賃貸住宅を県が借り、それを仮設住宅として被災世帯に供与するという形をとっており、東日本大震災で初めて大々的に活用されることになりました(写真1、写真2)。

阪神・淡路大震災時には5万戸近いプレハブ

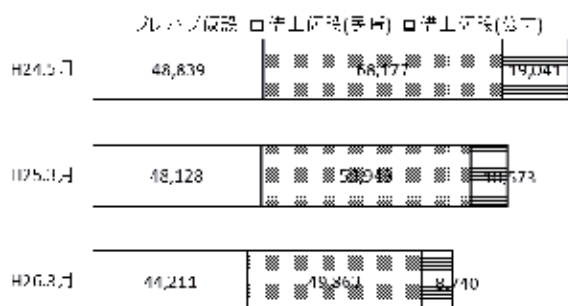


図1 仮設住宅戸数の推移



写真1 プレハブ仮設住宅

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依



写真2 借上げ仮設住宅

仮設住宅が建設され、その後約5年間にわたり仮設住宅での生活が続きました。この間、仮設住宅での孤独死の発生に代表される生活再建上の問題が次々と発生し、その教訓から行政、ボランティアによる様々なケアやコミュニティづくりの支援が展開されました。とりわけ、震災前の地域コミュニティがバラバラとなってしまったことが課題として取り上げられ、さらに、仮設住宅が建設された地域の既存のコミュニティとの連携の重要性が指摘されました。このため、仮設住宅内にふれあいセンターが設置されたり、グループホーム制度をとりいれたケア付き仮設住宅の試みなど、多くの改善策がとりいれられることとなりました。

ところが、借上げ仮設住宅は、プレハブ仮設住宅のように1カ所に大勢が集まって住むスタイルをとっておらず、被災者が分散居住することによるコミュニティ崩壊、新たなコミュニ

ティへの適応、行政やボランティアなどからの支援の手が届きにくいなど、これまでになく多くの課題が生じることが予想されました。このため筆者らの研究チームは、震災以降4年以上にわたり、借上げ仮設住宅居住者に特徴的に発生する問題点を把握することを目的として、被災者の方たちへの詳細なインタビュー調査を続けてきました。名取市、石巻市、仙台市の借上げ仮設住宅に住む40世帯にご協力をいただき、震災発生後の生活再建過程を聞き取った結果の中から、特に、被災者の生活再建とコミュニティが果たす役割の観点から明らかとなったことを述べたいと思います。

2. 借上げ仮設住宅への入居の経緯

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の被災地でも、借上げ仮設住宅は存在しましたが、その数は極めて少数でした。しかし東日本大震災

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

では、10万戸を超えるプレハブ仮設住宅の建設用地不足や工事期間の長期化などの課題が予想され、相当数の借上げ仮設住宅を早急に提供する必要が生じました。震災から1週間後には、仮設住宅として民間賃貸住宅や空き家の借上げにより設置することも差し支えないことが厚生労働省から通知されました。過去のやり方では、不動産関係団体などから提供された空き住宅の情報を、県を経由して市町村に提供し、市町村が入居者とマッチングをして契約を進める方法（マッチング方式）でした。しかし今回は、マッチング方式での供与ではとても対応しきれず、国において迅速な住宅提供を可能とする対応がとられたのです。具体的には、被災者が自分で探してきた住宅を仮設住宅として使用したいと行政に申請し、家賃や間取りなどの要件にあえばそれが仮設住宅として認められるという方法が採用されました。

さらに、この借上げ仮設住宅制度がとられる以前に、被災者が自ら契約をした住宅についても、県名義の契約に置き換えれば仮設住宅として同様の措置が認められることになりました。宮城県を例にとると、最大26,000戸の借上げ仮設住宅がありましたが、そのうち、仮設住宅として認められることが決まる以前に、被災者が自力で借りたケースは約1万件あります。かなりの数の被災者が、仮設住宅をあてにしないで、民間の住宅を自分で探し、自分で家賃を払っていたことが分かりました。

3. “自助があたり前”と考える被災者

私たちがお話を伺った方たちの中にも、避難所生活を全く経験しておらず、プレハブ仮設住宅への入居も考えず、発災直後から積極的に住宅探しに走り回った被災者が多かったのですが、私自身もこのことに大きな驚きを覚えました。大

規模な災害が発生すれば、まず避難所での不自由な生活があり、プレハブ仮設住宅が建つのを何カ月も待つてようやく入居できるという、ステレオタイプの思い込みがあったからです。

例えば、家族に高齢者や障害を持つ人がいるお宅では、過酷な避難所での生活は無理だと判断し、親戚の家に一時身を寄せ、その間に住宅を探した例もあります。また、震災直後から避難所や救援物資に頼らず、自腹で買い物をし、長時間並んでガソリンを確保し、自力で移動するなど、一切公助をあてにしないで震災後の生活を送ってきた方たちも決して少なくはありません。被災地では自分たちで住宅を借りようとする人たちが一気に発生したために、あっという間に空き物件は埋まっていき、早くしないと借りられないという噂も広がりました。そのため、何とか借りることのできた1Kのアパートに家族9人で住んでいた家族もいらっしゃいますが、それでも仮設住宅に入ることは考えもしなかったというお話も聞きました。

「仮設が悪いということではないのですけれども、自立して、自分たちの住むスペースをなるべく早く作りたいという気持ちがありました。とにかく自分たちでやっていこう。やっていかなければという感じだったのかな。それぞれがそういう思いはあったと思いますね。とにかく進まなくてはいけないというかね。とにかく家族が団結して進んでいくしかないのと思っていました。」この話は、津波で持ち家を流された5人家族のお宅で伺った言葉です。

個々の家族の生活再建に、コミュニティの力、互助・共助の力が重要であることはこれまでたびたび指摘されてきました。私自身、そのことに異を唱えるつもりではありません。しかし自助努力を重ね、生活再建に取り組んできた被災者の方たちの存在も見えてきました。