

住宅再建・災害公営住宅の建設と課題

伊藤久雄

1. 避難所から仮設住宅へ

(1) 被害状況等（2013年11月8日現在、出典：警察庁、復興庁等）

① 人的被害

| | |
|---------|---------|
| ア 死者 | 15,883名 |
| イ 行方不明 | 2,651名 |
| ウ 負傷者 | 6,150名 |
| エ 震災関連死 | 2,688名 |

② 建築物被害

| | |
|--------|----------|
| ア 全壊 | 126,602戸 |
| イ 半壊 | 272,426戸 |
| ウ 一部破損 | 743,089戸 |

(2) 避難者等（出典：復興庁）

| | 2011/3/14 | 2012/5/10 | 2013/11/14 | 2014/5/30 | 2015/5/14 |
|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| 全体 | 約47万人 | 341,235人 | 277,609人 | 258,219人 | 211,976人 |
| 避難所にいる者の数 | | 254人 | 15人 | 0人 | 0人 |
| 住宅等にいる者の数 | (不明) | (不明) | 263,383人 | 241,288人 | 192,798人 |
| その他の数 | | | 14,211人 | 16,931人 | 19,178人 |

*その他は、旅館・ホテル、親戚・知人等である。

(3) 仮設住宅等の状況（出典：復興庁）

| | 入居戸数 | 入居戸数・入居者数 | | | | 備 考 |
|-------|-----------|-----------|----------|-----------|---------|-----------------------------|
| | | 2013/3/31 | | 2015/1/31 | | |
| | 2012/5/10 | 入居戸数 | 入居者数 | 入居戸数 | 入居者数 | |
| 公営住宅等 | 19,041戸 | 10,573戸 | 29,278人 | 6,993戸 | 18,574人 | 全国計 |
| 民間住宅 | 68,317戸 | 59,943戸 | 151,921人 | 41,531戸 | 98,128人 | 全国計 |
| 仮設住宅 | 48,884戸 | 48,128戸 | 111,159人 | 39,111戸 | 82,985人 | 岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、長野県 |

* (2)(3)は復興の現状と取組（復興庁）の2015年3月10日版および過去版より作成

* 2015年1月31日現在の入居戸数、入居者数は、岩手県、宮城県、福島県の3県である。

仮設住宅入居者は被災から4年が経過しても、なお上表のような状況にある。したがって、仮設期間の延長も課題になっている。なお2013年4月2日、復興庁、厚生労働および国土交通省は連名で、東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について、次のように通知している。

<東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について>

東日本大震災を受けて建築された建築基準法（昭和25年法律第201号）第85条第1項又は第2項に規定する応急仮設建築物である住宅については、特定行政庁の判断で存続期間の延長が可能なので、地域の実情を踏まえ、東日本大震災により建設した応急仮設住宅の供与期間を延長する必要がある場合は、災害救助担当主管部局において適切な対応をお願いいたします。

また、民間賃貸住宅等を借り上げて供与している応急仮設住宅についても、災害救助担当主管部局の判断で供与期間の延長が可能なので、適切な対応をお願いいたします。

なお(2)避難者等で明らかなように、避難者のうち旅館・ホテル、親戚・知人等の「その他」にカウントされる避難者が増えていることをどう考えたらいいのかも課題である。仮設住宅のような劣悪な環境を嫌ったこと、さまざまな病気に罹患したことなどが考えられる。

(4) 仮設住宅等の特徴

3県の中の仮設住宅は、岩手県の6市、5町、2村、宮城県の8市、7町、すべて

が被災地に建設されているのに対し、福島県は原発事故における全町避難を余儀なくされたところが多く、被災地以外に多く建設されたのが特徴である。

また福島県は借上げ住宅一般、借上げ住宅特例（特例とは、自ら県内の民間賃貸住宅に入居した避難住民の賃貸借契約を県との契約に切り替え、県借上げ住宅とする特例措置）、公営住宅なども、被災地以外に多く求めている（応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況（東日本大震災）福島県災害対策本部）。

さらに福島県の避難先は県外も多い。北海道から沖縄県まで及び、次表のように2013年12月12日時点で48,944人、2014年6月12日時点で45,279人、2015年5月14日時点では45,745人にのぼる。2014年6月12日時点と2015年5月14日時点を比較すると、県外避難が若干とはいえ増えていること、住宅等（仮設含む）が減ってきているにも関わらず、親族・知人等への避難が増えていることは、先の述べた全体状況とも符合している。その理由の分析が求められる。

福島県から県外への避難状況

単位：人

| | 避難所 | 親族・知人等 | 住宅等 (仮設含む) | 計 |
|---------------|-----|--------|---------------|--------|
| 2013年12月12日時点 | 11 | 9,989 | 38,944 | 48,944 |
| 2014年6月12日時点 | 0 | 9,589 | 35,690 | 45,279 |
| 2015年5月14日時点 | 0 | 11,878 | 33,867 | 45,745 |

県外のプレハブ仮設入居者は現在は存在しないので、借上げ仮設の入居者が多いと思われるが、避難指示区域以外からの避難者に対する2017年4月以降の取扱いについては、災害救助法に基づく応急救助から、新たな支援策へ移行することになっており、県外への避難も今後とも課題が継続する。

<帰還・生活再建に向けた総合的な支援策（新たな支援策）>

〈検討を進める施策 — 福島県ホームページから〉

- ・借上げ住宅等から県内の恒久的な住宅への移転費用の支援（2015年度～）
- ・低所得世帯等に対する民間賃貸住宅家賃への支援（2017年度～）
- ・避難者のための住宅確保（公営住宅等）への取組
- ・避難者のコミュニティ活動の強化

2. 仮設住宅等から住宅再建・災害公営住宅の建設へ

(1) 住宅再建に向けた取組み（出典：復興庁）

住宅再建には主に3つの手法がある。

- ・防災集団移転促進事業
- ・土地区画整理事業
- ・災害公営住宅整備事業

復興庁の「東日本大震災被災者向け災害公営住宅及び民間住宅等用宅地の供給状況（2015年4月末）について」によれば、災害公営住宅および民間住宅等用宅地（上記の防災集団移転促進事業と土地区画整理事業）の供給状況は以下のとおりである。

① 災害公営住宅の供給状況（2015年4月末時点）

| | | 計画戸数（戸） | 2015年4月末時点 完成戸数（戸） | 進捗率（％） |
|-----|---------|---------|-----------------------|------------|
| 岩手県 | | 5,921 | 1,624（+99） | 27.4（+1.6） |
| 宮城県 | | 15,988 | 5,424（+135） | 33.9（+0.8） |
| 福島県 | 津波・地震向け | 2,702 | 1,617（－） | 59.8（－） |
| | 原発避難者向け | 4,890 | 509（－） | 10.4（－） |

② 民間住宅等用宅地の供給状況（2015年4月末時点）

| | | 計画戸数（戸） | 2015年4月末時点 完成戸数（戸） | 進捗率（％） |
|-----|--|---------|-----------------------|------------|
| 岩手県 | | 8,237 | 1,057（+45） | 12.8（+0.5） |
| 宮城県 | | 10,466 | 2,351（+108） | 22.5（+1.1） |
| 福島県 | | 1,863 | 636（+32） | 34.1（+1.7） |
| 合 計 | | 20,566 | 4,044（+185） | 19.7（+0.9） |

（注）・民間住宅等用宅地とは、地方公共団体が土地区画整理事業、防災集団移転促進事業および漁業集落防災機能強化事業により供給する住宅用の宅地。

- ・計画戸数は、「住まいの復興工程表（2015年3月末現在）」の戸数。
- ・表中の（ ）は、2015年3月末からの増加。

(2) 福島県における復興公営住宅（原発避難者用）の整備状況

福島県は復興公営住宅（災害公営住宅を福島県では復興公営住宅という）について、

地震・津波被災者向けと原発避難者向けとに分けて整備計画を策定している。その整備状況は既述のとおりである。

原発避難者向けについては、第一次復興公営住宅整備計画を2013年7月16日に策定、さらに第二次復興公営住宅整備計画を12月20日に策定している。整備戸数は第一次計画ではおおむね3,700戸とされていたが、第二次計画では下表のとおり4,890戸となっている。福島県全体の整備状況と市町村別の整備状況は下記のとおりである（福島県土木部調査、2015年5月31日版。したがって復興庁調査とは調査時点が異なる）。市町村によって、進捗状況に相当な差異があることが分かる。

| | 計画戸数 | 用地完了 | 建築着手 | 建物完成 | 建物完成率 |
|-----------|-------|-------|-------|------|-------|
| 全県（15市町村） | 4,890 | 4,427 | 1,126 | 601 | 12.3% |
| 福島市 | 475 | 475 | 129 | 71 | 14.9% |
| 二本松市 | 346 | 146 | 0 | 0 | 0% |
| 会津若松市 | 134 | 119 | 100 | 70 | 52.2% |
| 郡山市 | 570 | 570 | 474 | 160 | 28.0% |
| 南相馬市 | 927 | 927 | 0 | 0 | 0% |
| いわき市 | 1,768 | 1,417 | 334 | 250 | 14.1% |
| 川俣町 | 120 | 120 | 0 | 0 | 0% |
| 三春町 | 217 | 217 | 0 | 0 | 0% |
| その他 | 338 | 236 | 89 | 50 | 14.8% |

(3) 全体的な特徴

3県に共通した特徴として、次の4点をあげておきたい。

1) 用地取得の困難さ

これは土地の値上がりがあること、民間事業者との競争に負けること、相続未処理や多数共有等などによって、用地取得に時間がかかることである。

2) 職人不足

全国から集まった職人も、徐々に元のところに戻るとともに、賃金上昇などもあって被災地の職人不足に拍車をかけている。

3) 資材の値上がり

4) 入札不調

入札不調の結果、随意契約せざるをえない場合もある（岩手県ヒアリング）

なお政府は、用地取得加速化プログラムの策定や住宅再建の加速化（人材不足、資

材不足及び入札不調への対応)などの対策を講じている。住宅再建・復興まちづくりの加速化措置(第五弾)の主なポイント(2014年5月27日)は次のとおり。

<住宅再建・復興まちづくりの加速化措置(第五弾)の主なポイント(復興庁)>

■ 民間住宅の自立再建支援

- 被災者からの住宅再建具体化に向けた相談への対応強化
- 造成工事完了から被災者による住宅着工までの期間の短縮
- 再建工事集中時における建設事業者の円滑な人材・資材確保への支援

■ 用地取得の迅速化 — 土地収用手続きの迅速化や用地事務の負担軽減を強化

- 地方公共団体の負担軽減
- 運用の明確化による土地収用手続きの迅速化
- 権利者調査のガイドラインの作成・周知

■ 円滑な施工確保

- 実勢価格の契約価格への適切な反映
- 災害公営住宅の供給円滑化

■ 住宅再建の加速化

- 防集跡地の利活用促進 — 防集跡地の貸付に関する取扱いの明確化
- 土地区画整理事業の早期着手 — 「仮の仮換地指定」による早期工事着手

上記の特徴のうち、用地取得の困難さについては、岩手県の調査がある。

(*「復興事業用地における権利者調査の状況」2014年3月末現在。出典：岩手経済研究2014年6月号。岩手県東日本大震災津波復興計画復興実施計画(第2期)について(中村一郎岩手県復興局長)。)

この調査は、災害復旧事業で整備する防潮堤や、復興交付金による道路事業、災害公営住宅等の取得予定用地について、151地区、約5,308件の経理者調査を実施した結果、約1,637件(約3割)の相続未処理や多数共有等の懸案事項が存在することが明らかになったとするものである。

復興事業用地における権利者調査の状況（2014年3月末時点）

調査：岩手県

| 地区数 | 件数 | 懸案件数 | | | | | | 懸案割合 |
|-----|-------|-------|------|----------|------|------|-------|-------|
| | | 所有者不明 | 行方不明 | 共有・相続未処理 | 抵当権等 | 重複調整 | 合計 | |
| 151 | 5,308 | 35 | 36 | 911 | 743 | △80 | 1,637 | 30.8% |

（＊共有とは、複数所有者のこと。）

3. 災害公営住宅におけるサポートセンター機能維持の課題

被災3県や仙台市、社会福祉協議会等にヒアリングした結果については、既述のとおりである（第1章及び第2章参照）。課題は、災害公営住宅や防災集団移転促進事業と土地区画整理事業において建設された住宅地において、サポートセンター機能を移行し、維持できるかである。

（1）災害公営住宅とサポートセンター機能——いわき市を事例に

災害公営住宅の完成率は、岩手県や宮城県は30%前後といまだ低く、福島県の津波・地震災害向けの住宅でようやく50%を超えた状況である。そこで、いわき市をみてみよう。いわき市は、下表のように地震・津波による市外避難者がいまだに4,000人を超え、逆に原発事故からの避難者が24,000人を超えるなど、複雑な状況にある。

いわき市の避難状況

| | |
|-------------------------------------|---------|
| 住民票を異動せず市外に避難しているいわき市民（2015年5月1日現在） | 1,441名 |
| 住民票を異動して市外へ避難した方（2015年1月1日現在） | 2,589名 |
| 計 | 4,030名 |
| 住民票を異動せず市内に避難している方（2015年3月1日現在） | 24,142名 |

（＊避難者数は、原発避難者特例法の特定住所移転者の人数（いわき市災害対策本部週報））

いわき市は福島県が建設する原発避難者向けの復興公営住宅の建設戸数が最も多いが、市として建設する災害公営住宅も多い。その建設・入居状況をみるとつぎのようになっている（団地名は仮称）。

いわき市における市建設の災害公営住宅の建設・入居状況（2015年5月下旬時点）

| 団地名 | 建設戸数 | 種別 | 構造 | 入居開始 |
|---------|-------|-----------|---------|------------|
| 久之浜団地 | 120 | 集合住宅 | RC造 | 2015年2月23日 |
| | 16 | 戸建住宅 | 木造 | 建設中 |
| 四倉団地 | 130 | 集合住宅 | RC造 | 2014年7月1日 |
| | 21 | 戸建住宅 | 木造 | 2014年10月1日 |
| 北白土団地 | 50 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| 作町団地 | 45 | 集合住宅 | RC造 | 2014年8月1日 |
| 沼ノ内団地 | 40 | 集合住宅 | RC造 | 2014年4月1日 |
| 薄磯団地 | 85 | 集合住宅 | RC造 | 2014年6月1日 |
| | 18 | 戸建住宅 | 木造 | 2014年6月1日 |
| 豊間団地 | 168 | 集合住宅 | RC造 | 2014年6月1日 |
| | 24 | 戸建住宅 | 木造 | 2014年6月1日 |
| 内郷砂子田団地 | 250 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| 下浅貝団地 | 75 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| | 13 | 戸建住宅 | 木造 | 建設中 |
| 常磐関船団地 | 32 | 集合住宅 | RC造 | 2014年3月1日 |
| 永崎団地 | 165 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| | 24 | 戸建住宅 | 木造 | 建設中 |
| 佐糠第一団地 | 30 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| 佐糠第二団地 | 21 | 集合住宅 | RC造 | 建設中 |
| 錦団地 | 64 | 集合住宅 | RC造 | 2014年4月1日 |
| 勿来四沢団地 | 20 | 集合住宅 | RC造 | 2015年1月1日 |
| | 30 | 戸建住宅 | 木造 | 建設中 |
| 勿来関田団地 | 72 | 集合住宅 | RC造 | 2015年1月9日 |
| 建設戸数計 | 1,513 | 集合住宅1,367 | 戸建住宅146 | — |

いわき市復興事業計画（第三次、2014年3月策定）によれば、仮設住宅等（一時提供住宅入居者）に対する生活支援は計画の「取組の柱1」に、災害公営住宅入居等への支援は「取組の柱2」に述べられている。

<取組の柱1 被災者の生活再建>

- 一時提供住宅入居者への生活再建のための相談支援（内容、略）
- 一時提供住宅入居者への訪問活動の実施

市内の一時提供住宅に避難している方々等を訪問し、心身のケアを必要とする方に対し、必要な支援を行う。

- ・ 2011年度延訪問件数：5,514件
 - ・ 2012年度延訪問件数：3,762件
 - 一時提供住宅入居高齢者の見守り活動の実施
 - 市内の一時提供住宅に避難している在宅高齢者世帯等を安否確認のために定期的に訪問する。
 - 訪問時に気になる高齢者等を把握した場合には、担当の地域包括支援センターへ報告する。
 - ・ 2011年6月1日から2015年3月31日まで
 - ・ 2011年度延訪問件数：12,692件
 - ・ 2012年度延訪問件数：17,404件
 - ※ 福島県緊急雇用創出基金事業を活用
 - 一時提供住宅入居等・障がい者への訪問活動の実施
 - 市内の身体障害者手帳1・2級の障がい者を訪問し、災害時要援護者の登録支援等を行う。
 - ・ 実施期間 2011年6月1日から2015年3月31日まで
 - ※ 福島県緊急雇用創出基金事業を活用
 - 一時提供住宅入居者等見守りサポートシステムの構築（内容、略）
- <取組の柱2 生活環境の整備・充実>
- 津波被災地域の高齢者に対する交流と健康づくりの場の提供
 - 津波被災地域においては高齢者の生活環境が大きく変化しており不安な生活が続いている。
 - このような高齢者を対象として交流の場を設け、健康相談や運動、さらには生活相談を実施することにより、閉じこもりを防止するなど、高齢者の生活をサポートする。
- <2012年度実績>
- ・ 事業開始 2012年2月
 - ・ 2012年度いきいき交流サロン開催数 141回
 - ・ 2012年度参加延人数 3,373人
 - ・ 市内3会場（ゆったり館・勿来の関荘・新舞子ハイツ）で開催
 - ※ 福島県地域支え合い体制づくり助成事業を活用
- この「いわき市復興事業計画（第三次）」にあるように、仮設等一時避難者に対す

る支援は訪問活動が中心であり、災害公営住宅入居者等に対する支援は「交流サロン」の開催が中心となっている。もともと、いわき市に設置されたサポートセンターは6か所あったが、いわき市設置は1つもなく、双葉町1か所、大熊町1か所、富岡町1か所、楡葉町2か所、広野町1か所と、すべて原発避難者の仮設住宅として設置されたものであった。すなわち、いわき市では津波避難者等のための支援拠点は置かず、いわき市社会福祉協議会が中心となって生活支援を担ってきたのである。社協のホームページは次のような記載がある。

<生活支援相談員>

生活支援相談員は、一時提供住宅（応急仮設住宅や雇用促進住宅、民間借り上げ住宅等）や災害公営住宅で生活している方の訪問活動の他に、各地区で定期交流サロン、お茶会、イベント等を行っています。定期交流サロンやイベントでは、親子で楽しむコンサートや趣味を生かした絵手紙教室、介護予防の体操教室、就職相談会など、地域のボランティアの方々と協力しながら行っています。

<いきいき交流サロン>

津波被災地域の被災高齢者の閉じこもりや生活不活発病を防止するため、対象者として市内の4施設（新舞子ハイツ・ゆったり館・勿来の関荘・かんぼの宿）に交流の場を設けるとともに、健康づくりのための介護予防運動を実施しています。

□ 対象者数

市内の津波浸水区域のうち被災した高齢者（65歳以上の方）

① 津波被災地域に居住している高齢者 約800名

② 津波被災地域から市内の一時提供住宅等に避難している高齢者 約1,200名

災害公営住宅には小規模なところを除いて集会所が設置されるが、いわき市の場合には通常の団地の集会所と変わらず、団地内の住民の会議や寄り合い等に使用されるものと考えられる。災害公営住宅の集会所を巡回して相談会や交流サロンなどが開催されるのかどうか、今後の運営を注目していきたいと考える。

(2) 陸前高田市 — 下和野地区災害公営住宅・市民交流プラザ下和野サロン

陸前高田市は、東日本大震災津波による住宅被害は、全壊及び半壊数で3,368戸であった。被災した市営住宅は、団地数が4団地、棟数は41棟、戸数は67戸に及ぶ。

災害公営住宅は、建設戸数1,000戸を計画（県建設700戸、市建設300戸）、2014年度から2016年度にかけて入居予定となっている。下和野地区には120戸の団地が建設

されている（市建設）。入居は2014年10月1日から始まっている。

下和野地区の災害公営住宅は、防潮堤や周辺の嵩上げ市街地より早い完成が見込まれることから、1階は非居住とし住民の利便性を確保する施設（店舗等）が導入される。最上階には集会室（5部屋）を設け、災害時は避難所としての活用を想定している。

この下和野地区災害復興公営住宅内に設置予定している交流サロン（在宅医療介護連携促進事業）については、保健医療福祉未来図会議の議事録がある（2014年度第7回保健医療福祉未来図会議議事録）。この時のテーマは「災害復興公営住宅移行期を迎えて～いま、それぞれが何をやらなければならないか～」であった。市民交流プラザ下和野サロンに関しては以下のやりとりがあった。

◇ 説 明

1階ピロティの部分2区画を長寿社会課、社会福祉課で確保し、1区画は相談室、もう1区画はサロン、カフェのコーナーとする予定。「市民交流プラザ下和野サロン」として開設。

- ・相談室 — 社会福祉協議会相談員の高田地区担当の方に見守りや相談をお願いする。また、医療介護連携拠点ということで医師、看護師、臨床心理士等の相談員を配置予定。
- ・カフェ・サロン — 喫茶と軽食を提供、障がいのある方の働く場・職業訓練の場にする。障害施設で作っている食べ物等を提供する。
- ・公営住宅内だけでなく、その周りの地域の見守り活動等に活用していく。年明けくらいにオープン予定。地域の人達が気軽に集まれる空間にしたい。
- ・相談室には毎日誰かがいるようにはしたい。私（在宅医療介護連携促進事業コーディネーター・石木医師）は週1でお邪魔させてもらう。その他は看護師、臨床心理士が対応する予定。

◇ 質 疑

- ・相談室は24時間体制にはならないか？
- ・（石本医師）詳細は決まっていないが、日中の対応になる。夜間は恐らく対応は難しい。

実はこの市民交流プラザ下和野サロンについては、NHK「おはよう日本」（2015年7月3日朝）で取り上げていた。今後の展開を注目したい。なお陸前高田市は、災害公営住宅建設の基本方針で、「コミュニティに配慮した供給計画を検討する」とし

て、以下の方針を示していた。

- ・既存コミュニティや新たなコミュニティ形成に配慮し、立地場所、規模、配置計画、募集方法を検討する必要がある。
- ・入居者相互や地域住民との交流の場として、オープンスペースや店舗スペースの確保に配慮する。
- ・入居者のアイデンティティの維持・形成につながる、地域のシンボリック要素を取り込んだ外観にも配慮する。
- ・世帯構成の画一化を防止、入居世帯間コミュニケーションの活性化を促す住戸配置を検討する。

(3) 高台移転（防災集団移転）とサポートセンター — 岩沼市を事例に

東日本大震災において、岩沼市沿岸6地区（6集落）の被災状況は次のようなものであった。

- ・人的被害：死者148名、行方不明2名
- ・建物の被害：全壊699戸、大規模半壊421戸、半壊636戸、一部損壊1,010戸、計2,766戸

岩沼市は、甚大な被害を受けた沿岸6地区の内陸部への集団移転先として、岩沼市玉浦西地区をいち早く決定した。玉浦西地区のまちづくりの基本理念としては、従来からの地区のコミュニティを最大限に尊重しつつ、新たなまちを形づくる“つながり”を重視したまちづくりを行っていくこととされた。

玉浦西地区の7つ「まちづくり方針」は以下のとおり。

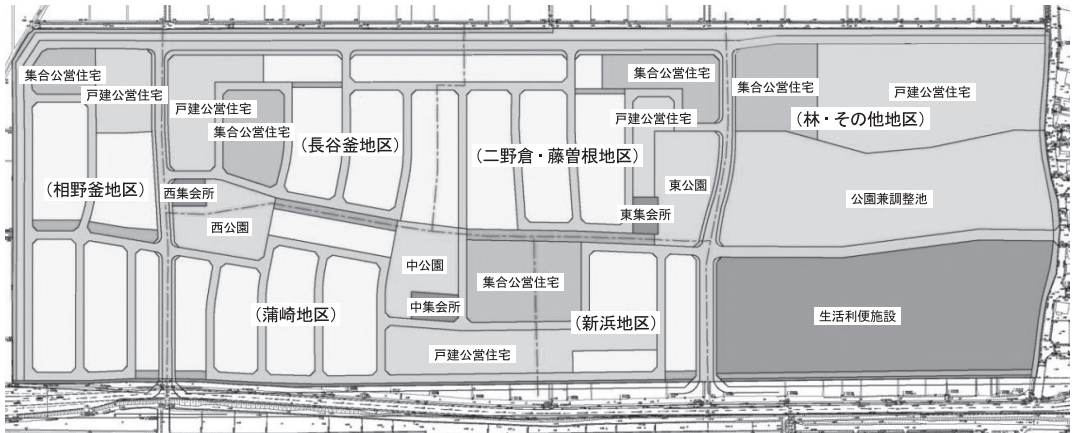
①自然災害に強い安全なまち、②自然エネルギーを活用した環境未来都市を実現するまち、③空が広く感じられる美しい街並みのあるまち、④地域の交流ができる集会所や菜園のあるまち、⑤緑豊かで水辺のある景観のよいまち、⑥スーパーと個人商店が複合した楽しく買物ができるまち、⑦地域のみまもりにより、高齢者福祉と子育てが充実したまち

なお、岩沼市玉浦西地区まちづくり計画は以下のようにすすめられた。

- 岩沼市震災復興計画ランドデザイン～愛と希望の復興～（2011年8月）
- 玉浦西地区まちづくり検討委員会報告書概要版【まちづくり方針及び土地利用計画編】（2012年9月）
- 玉浦西地区まちづくり検討委員会報告書概要版【新たな地域づくり方策編】

(2013年11月)

沿岸6地区の集団移転という計画の基本的な考え方は、下図のように従来の6地区ごとに配置することである。下図のうち、右側の中断の部分には公園兼調節池や生活利便施設が予定された。また配置された地区ごとにシンボル施設、公園が置かれ、また3か所の集会所も設置された。



移転後の生活支援等に関する課題については次のような報告がされた。

① 集会所の使い方、管理体制等

集会所の使い方、管理体制等については、管理費用負担を平準化する観点から6地区全体で行うこととし、具体的な管理体制や使い方については、各地区代表による協議で決定することとしている。

② 高齢者や子どもの見守り

検討課題として「高齢者や子どもの見守り」があげられているが、移転後の早い段階で、各地区または地区全体で具体的な内容の検討を行うとされている。

玉浦西地区への集団移転は今年(2015年)3月末までにはほぼ完了、7月7日には、大型商業施設「フーズガーデン玉浦食彩館」がオープンした。被災6地区(6集落)に6つあった町内会はいったん解散し、新しい玉浦西地区では4つの町内会ができています。まさに新しいまちである。集会所の使い方や高齢者・子どもの見守りなどは、新たにできた町内会の中で話し合われていくものと考えられる。

なお、玉浦西地区への移転の概要は以下のとおり。

① 玉浦西地区の戸数 336戸

・集団移転の戸数269戸／・自己建築(分譲・借地)158戸・災害公営住宅111戸

・集団移転以外の戸数67戸／・災害公営住宅（市営林住宅復旧・その他地区）

② 玉浦西地区の予定人口 約1,000人

4. 今後の課題

今後の課題について、本稿の課題に限定して述べるなら、災害公営住宅や高台移転等におけるサポートセンター機能の移行と、機能の維持が具体的に実行されているか、否かである。したがってこの最終的な結論は市町村ヒアリングを待たなければならない。ただし、この間のヒアリングや石巻市、いわき市、陸前高田市、岩沼市などの現状からは4つの仮説が成り立つと考えられる。

第一は、まさに災害公営住宅や高台移転等において、サポートセンター機能を移行し、維持しようとしているケースである。

第二は、災害公営住宅や高台移転等の現地にサポートセンター機能を移行するのではなく、その周辺も含めて最適な地域、場所にセンターを設置するケースである。

そして第三は、集会施設等は設置するものの、サポートセンター機能は持たないケースである。

最後に第四は、集会施設も何もなく、3・11以前と同じ対応を行っているケースである。今後、この4つの仮説を念頭に被災市町村の対応を注目していきたいと考える。

なお石巻市の被災後の取組みは注目される。昨年（2014年）10月、岩手県地方自治研究センター主催のシンポジウムに参加した機会に、石巻市社会福祉協議会地域福祉コーディネーターの谷祐輔氏と鈴木麻千子氏にヒアリングすることができた。その主な内容は以下のとおりであった（市の取組みは石巻市社協のホームページを参照されたい）。

- ① 現在、地域福祉コーディネーターが配置されている10地区、10人はそれぞれ石巻市社会福祉協議会の常勤職員である。ただし、初年度2013年4月から3年間の任期付きである。それは、事業は石巻市からの委託であるが、その財源が復興交付金だからである。
- ② 3年が終わるのは、2016年3月。その後のことは確約されていない。
- ③ 地域福祉コーディネーターは現在「職」として確立されているわけではない。採用後の研修や、この1年半の業務の中で学んできている。特に、毎日のミーティング、週1回、月1回のミーティングの中で、他のスタッフの方との話し合いによって身につけてきたことが多い。

④ 仮設住宅と仮設以外の地区との間にわだかまりが起きないようにすることが重要である。もちろん、仮設住宅の多い地区、少ない地区という違いはある。

⑤ 地域福祉コーディネーターの仕事は、「地域のネットワークをつくること」「地域のつながりをつくること」と考えている。特に、「地域の人々が地域力をつけること」をお手伝いすることだと強調された。

以上のようなヒアリングから感じたことを2、3点記しておきたい。

◇ 最後の「地域の人々が地域力をつけること」というお話には大変共感を覚えた。

◇ 今、全国で地域福祉コーディネーター、地域コーディネーター、あるいはコミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）などの名称のスタッフの配置が行われつつある。多くの場合、石巻市と同様に社会福祉協議会への委託として実施されているが、石巻での実践はそのモデルになる可能性があると感じた。

◇ 当初の契約では3年間ということである（この課題だけでなく、震災復興の様々な事業には復興交付金が充てられており、当初の期限が問題になっている）。しかし、災害復興や仮設住宅対策という観点も重要だが、それだけでなく今後の超高齢社会、少子社会における地域福祉という観点からも、地域福祉コーディネーターなどの配置とその人材育成は急務である。石巻市においても継続して取り組まれることを望みたい。

被災地で取り組まれたサポートセンターの機能、特に総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（LSA））を今後の地域福祉に活かしていくことはきわめて重要な課題である。厚生労働省は、地域包括ケアシステムを提起するとともに、2015年4月からの介護保険制度の改正にともなって「生活支援コーディネーター」の配置を促している。ライフサポートアドバイザー（LSA）、地域福祉コーディネーター、コミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）、生活支援コーディネーターと名称はいろいろあるが、問題となるのは総合相談機能であり、その機能を担う人材である。大震災の貴重な経験を活かしたいものである。

（いとう ひさお 東京自治研究センター特別研究員、認定NPO法人まちぼつと理事）

（※ 本論文は、公益財団法人地方自治総合研究所・共同研究「大災害と自治体」第1次報告書（2015年11月）のために執筆されたものである。）

キーワード：東日本大震災／仮設住宅／サポートセンター／
地域福祉コーディネーター