

2. 仮設住宅地に見られる課題

東日本大震災は、多くの市町村が抱える人口減少、少子高齢化等に伴う地方の過疎化進行の中で被災した。

今後の地域社会の再生や復興を考えるうえで、応急的な仮設住宅の建設入居や今後の地域への入居・定住意向など、各種調査データ等を通じた概況把握に基づきながら、コミュニティにかかる課題を把握する。

(1) 仮設住宅の入居とコミュニティの課題

東日本大震災の仮設住宅では、阪神淡路大震災以後の経験を踏まえて進化しており、コミュニティに配慮した配置の提案や積層型住宅、地場産材を使った木造住宅やログハウス、またバリアフリーに配慮した仮設住宅など様々な工夫と改善例も少なくない。

多くの公共団体においても、地元事業者を対象に応急仮設住宅の公募を実施し、早期の供給促進や地元産材・地元企業の活用等への取組が行われている。公募では、地域コミュニティや高齢者等への配慮も審査事項とするなどのほか、入居者選定では社会的弱者を優先的に取り扱うことや地域コミュニティ入居(自治会単位)への配慮がなされている。

一方で、借り上げ住宅を含めた約 13 万戸の応急仮設住宅のうち、建設仮設は約 5.3 万戸が供給(国交省公表資料 H24.7)されているが、多くは標準仕様による画一的な供給であり、地域の気候風土や団地内の居住性及びコミュニティへの配慮も十分ではなかった。

□ 応急仮設住宅の戸数

	岩手県	宮城県	福島県	全国
建設仮設	13,984 戸	22,095 戸	16,589 戸	52,983 戸
プレ協	11,632 戸	21,572 戸	約 10,000 戸	－
プレ協以外	2,352 戸	523 戸	約 6,500 戸	－
借り上げ仮設	3,539 戸	26,050 戸	24,969 戸	67,735 戸
公営住宅の活用	167 戸	1,033 戸	424 戸	8,838 戸
UR住宅の活用	－	48 戸	－	967 戸
合計	17,690 戸	49,266 戸	41,982 戸	130,523 戸

(出典：国土交通省 H24.7)

●木造(岩手県気仙沼郡住田町)

震災以前に仮設住宅について町独自の構想があり、大まかな設計が完成していた。早急な対応が必要との判断から、県からの建物提供を待たず、町独自に建設を決断。

プレカット事業者から材を供給し、町の建設業組合が建設。部材が揃っていれば半日で建設可能。



(出典：林野庁 住田型応急仮設住宅)

●ログハウス（福島県いわき市、会津若松市）

木の雰囲気のほか、大工職に限らず多くの人が施工に参加できる施工の簡便性、復興住宅への転用の可能性、ログ材の再利用等による廃棄物の少なさと森林資源の循環への寄与、地元産材使用による地産地消、プレハブと比べて結露しにくく暖かいなど②より採用。



（出典：GOOD DESIGN AWARD 2012 HP より グッドデザイン金賞）

●積層タイプ（宮城県女川町）



①仮設住宅の供給上の問題

○需要の見極めと建設用地確保の難しさ

- ・ 被害が甚大で広範にわたったため、需要の見極めに苦慮した自治体が多い。
- ・ 用地確保の難しさを背景とした利便性の劣る地区の仮設住宅では、交通や施設サービスが行われないまま、大量の空き家が発生する問題も生じている。
- ・ また供給スピード、量の確保が最優先されたことから、機械的な平行配置等による閉鎖的で非人間的な空間が出現し、配置計画における居住性や戸外におけるコミュニティへの配慮が不十分であった。
- ・ 借り上げ仮設においては、建設仮設のような生活支援やコミュニティ支援は行いにくく、多くは一棟単位ではなく住戸単位であり、地域への溶け込みや新たなコミュニティの形成が難しい。

○供給事業者による居住性の大きな格差の発生

- ・ 震災直後は標準仕様による大量・迅速な供給を担ったが、地域の気候風土には対応していなかった。また、遅れて建設された地元事業者やハウスメーカーによる仮設住宅とは居住性に大きな格差が生じ、入居者に差別感を生み出す原因にもなっている。
- ・ これらを受けて、応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ（平成 24 年 5 月 国土交通省）により、以下の方針が出された。

- ⇒ 常時からの準備として、標準仕様の設定、建設事業者等との協定・発注準備を進めるものとしている。
- ⇒ 集会室、談話室、ベンチなどコミュニティ施設を一定程度設けるほか、商業、診療所等生活利便施設、バス路線の整備等交通の確保などコミュニティへの配慮方針が示されている。

②募集(入居)にかかる問題

- ・ 被災者世帯の個々の必要度が汲み取られない機械的抽選によるものが多く、他住民との交流がほとんど無い、引きこもりなどの生活実態が指摘されている。

- ⇒ 応急仮設住宅建設必携においては、コミュニティ維持の観点から、地域の被災者が一体的に入居できるようにするため、一定の戸数を確保した上で従前コミュニティ単位で入居募集を行う方法も想定され、こうした募集方法については被災者に説明した上で実施するとしている。

③生活環境の問題

○食料・物資供給の不足

- ・ 行政やボランティアの対応により支援が届いている仮設住宅の一方、小規模、郊外、山間など目の届きにくい住宅では支援が届いていないなど、支援の格差が深刻化している。
- ・ 遠く離れた仮設住宅では、一部のボランティアの無償活動により支えられているものの、行政からの支援はほとんどなく、今後の支援継続に不安がある。

○仮設住宅の交通弱者等への移動支援の欠如

- ・ 買物や通院等のための有効な交通手段が少なく、有料高額のタクシーを利用せざるを得ず、所持金（義援金・生活再建支援金等の給付金）を次第に使い果たしていく状況も顕在化している。

○高齢者等の身体機能や活動性の低下

- ・ 応急的かつ短期間で用地取得した仮設住宅は、高齢者の移動や行動に適さない住環境であることが多く、買い物や通院など交通の不便さによる経済的負担、外出の制限を強いられている。
- ・ これらの立地条件と生活環境に伴い、引きこもりになっている人も多く、「我慢」「忍耐」で暮らしを継続している。引き起こされる身体機能や孤立といった活動性の低下も指摘され、これらを防止する援助が不足している。
- ・ 行政では、定期的な受診が必要な方への交通費の給付を行っていると言われるが、住民に周知されてなく医師の意見書提出などで実際に受給者はいない。

○仮設住宅の生活環境

- ・ 隣接する仮設住宅間で、音を巡るトラブルが多い。防音が不十分で、法律相談の実施が必要となっている。
- ・ 大量供給の使命は、同時に標準仕様による画一的供給であり、立地地域の気候風土等に対応した仕様は重視されなかった。日当たりの悪い山間部等の仮設住宅では寒さ対策の欠如、また中越沖での冬期の雪を考慮し採用された住戸南面の腰窓対応が、雪の少ない東日本でも同様に供給され、閉鎖的な環境やコミュニティの阻害を生み出した。

■ 仮設住宅の実態①

東日本大震災の仮設住宅供給で主流となった、従来型(兵舎型、飯場風)の配置例であるが、あまりに無味乾燥な居住環境・空間であり、「早く、多く」の使命達成のためのプレ協標準仕様について、「人が暮らす環境創出」の視点の付与が求められる。

○震災直後に供給された仮設住宅



最初に竣工した陸前高田市立 第一中学校仮設住宅
4月5日に抽選、36戸に対し1,160世帯が希望。
しかし、過去の経験を活かす暇はなかった

今回の震災において、多く供給された仮設住宅



一般的な南面平行配置形式(概念図)

【特徴】

- ・北入り南面平行配置
- ・基本的に9坪のみ
- ・集会所(50戸以上)

【課題】

- (1)コミュニティ形成
 - － 他者と出会う確率少ない
- (2)バリアフリー欠如
 - － 住戸内外の段差
 - － 砂利敷きの住戸前通路
- (3)住宅のみ
 - － 医・職／食・住の要素

(出典：東京大学 高齢社会総合研究機構／工学系研究科建築学専攻建築計画研究室)

○天井裏の結露と雨漏り



(出典：プレハブ応急仮設住宅の現状と抱える問題)

□ 応急仮設住宅の追加工事の概要

暑さ・寒さ対策 厚労省通知 H23. 6. 21, 7. 14, 9. 28, 10. 7 H24. 4. 7 等	・壁、天井、床下への断熱材等の追加・補強 ・窓の二重サッシ化、複層ガラス化等 ・居室への畳設置 ・玄関先への風除湿等の整備 ・石油ストーブ等の暖房器具の設置 ・換気扇、換気口の追加整備(結露対策) ・水道管等の凍結防止(ドレン水抜き、断熱材追加、ヒーター整備) ・通路駐車場の舗装及び排水側溝の整備(除雪対応)
バリアフリー対策 厚労省通知 H23. 4. 15, 6. 21 等	・玄関の手摺り、スロープ等の設置(必要世帯) ・トイレの手摺り、ステップ等の追加(必要世帯) ・浴室のバリアフリーの軽減(必要世帯) (滑り止め、浴槽縁の手摺り設置、浴室・浴槽内の床の嵩上げ等)
その他	・集会所、談話室の追加整備 ・空き住戸を活用した、共有のトランクルーム

(出典：厚労省通知等)

■ 仮設住宅の実態②

宮城県「仮設住宅敬遠 5400戸空家」

仮設住宅・宮城県

仮設住宅敬遠 5400戸空家



入居者がおらず、洗濯物も全く干されていない仮設住宅(8日、仙台市若林区卸町で)

【読売新聞110713】東日本大震災から4か月が過ぎたが、本県でも一部自治体で仮設住宅への入居が進まず、空き家が目立っている。完成した仮設への入居率(6日現在)は全県で63・4%にとどまり、石巻市は38・2%と低さが際立つ。交通の不便さなどに加え、民間賃貸住宅への流出、行政事務の滞りなど原因は様々。仙台市の奥山恵美子市長は12日の記者会見で大家族に複数戸を提供する検討案を示した。(二俣友香)

県によると、入居率が低い自治体は石巻のほか、東松島市(48・8%)、仙台市(54・0%)、塩釜市(59・2%)、女川町(64・7%)。いまだに1万3500人近くが避難所で劣悪な暮らしをしている一方で、約5400戸の仮設が空いている計算だ。

仮設が敬遠される原因には交通の便の悪さやプライバシーへの不安などがあるとされるが、仙台市などでは民間住宅借り上げ制度がそれに拍車をかけている。

県が民間賃貸住宅を借り上げ、仮設扱いで被災者に提供する。被災者自身が契約した物件も一定の条件を満たせば認められ、県が家賃を支給する。建設が追いつかない仮設の補完的役割として打ち出されたが、4日現在で県内の利用件数は想定を大きく上回る約1万1936件に上る。

石巻市で自宅が津波で流された会社員女性(32)は、この制度を使って東松島市のアパートに両親と暮らす。「仮設はプライバシーが守られるのか不安だった。高齢者や障害者が優先で私たちには回ってこないとも思った」と話す。

賃貸物件の多い仙台市では、同制度の申請が市の想定8倍の約8000件(6月末時点)で、「仮設が埋まらない最大の理由は民間賃貸」と担当者も話す。

同市は19日まで仮設入居者の最終募集を行っているが、空き屋がどれだけ埋まるか不透明だ。奥山市長は12日の会見で、空き家を「(入居者のうち)部屋数が足りない大家族世帯に使ってもらったどうか」と、1世帯に複数戸を提供する案を示した。今後、実務担当者と協議するという。

一方、石巻市では仮設は決して不人気ではない。

「複雑な思いです」。同市の蛇田公民館で暮らす中西稚武さん(38)は、すぐ近くに建った仮設を見ながらつぶやいた。この避難所には今も約40人が暮らし、ほぼ全員が仮設への入居を希望しているが、入居者抽選で当選したのは1世帯だけ。同市の抽選は、いったん応募すると、その後に辞退したり民間賃貸に入ったりしてもリストから除外されないため、競争率が高止まりしているという。市が震災関連の膨大な業務を抱えるため、改善が進まないらしい。避難所は扇風機でしのげない暑さで、中西さんは「精神的にも体力的にも限界」と話す。

(出典：新建築家技術者集団新建東日本大震災復興支援会議)

■応急仮設住宅のコミュニティと今後の居留意向との関連

仮設住宅環境への満足度、対人関係や就業の状況、今後の生活の見通しなど、被災者の現状を見ることができる。中でも注目すべき点は、焦点となっている住宅再建や就労問題について、地域コミュニティの強化が課題解決につながるという傾向が見られた。

調査では、49・1%が今後の住居の確保について「まだ活動を始められていない」と回答し、厳しい現状が明らかになった。一方、同じ地域に「継続して住みたい」と回答した人の傾向として、コミュニティの関連指標である「団地内での会話頻度」や、「集会所や談話室の利用頻度」が高いという結果が見られた。例えば継続居留意向がある人の団地内会話頻度を見ると、「ほぼ毎日会話する」が51・4%に対し「団地内で会話はしない」が6・6%だった。

居住市町村への今後の居留意向とコミュニティ指標の関連					
集会所利用頻度	総 計	継続して 住みたい	条件が合えば 住みたい	まだわからない	住みたいとは思わない
月に6回以上	6.8%	7.5%	5.4%	6.8%	5.4%
月に3-5回程度	13.8%	15.7%	12.6%	12.1%	9.0%
月に1-2回程度	31.1%	32.3%	31.7%	26.9%	25.1%
利用していない	48.3%	44.5%	50.2%	54.2%	60.5%
団地内の会話頻度	総 計	継続して 住みたい	条件が合えば 住みたい	まだわからない	住みたいとは思わない
ほぼ毎日会話をする	44.8%	51.4%	39.8%	36.6%	34.5%
週に1-3日程度会話をする	28.2%	27.4%	30.0%	27.7%	26.9%
会話するのは週に1日未満	17.9%	14.5%	21.2%	23.5%	18.7%
団地内では会話はしない	9.1%	6.6%	9.0%	12.2%	19.9%

コミュニケーションの有無は、就業状況の改善にも繋がると推測できる。「プライベートな相談をできる人がいない」と回答したのは、40・50代の男性が45・2%と最も高い。働き盛りのこの層に「無職」が21・5%、さらに60歳未満無職のうち57・3%もの人が「何もしていない」と回答しており、未就業の問題は深刻だ。これについて仕事のミスマッチングが指摘されているが、もう少し分析が可能だろう。仕事情報を自ら取りに行く習慣の少なかった地域では、口コミ効果が大きい。住民に対して個別にコミュニケーションをはかることが求められると共に、コミュニティとの強いつながりがその効果を波及させると考えられる。

コミュニティ強化が住宅再建や就業問題の解決へ寄与することは今回の調査からも明らかだ。しかしこうしたソフト施策は時間を要するもので、効果が直接見えづらい。一方で現在、各自治体は、人口流出防止のために復興基金を財源とした住宅補助政策を打ち出し始めている。復興予算の使い道議論の盛り上がりも、結局は短期で効果の見え易い政策への後押しとなることが推察される。住宅補助の効果を否定するものではないが、限りある財源がより多く、ソフト的な施策へ活用されることが必要ではないだろうか。

(出典：東北復興新聞 2012. 10. 30「岩手県仮設住宅周辺調査」)

（２）コミュニティの形成に向けた課題と取り組み事例

①仮設住宅におけるコミュニティの形成に向けた課題

- ・ 東日本大震災は被害が広域かつ甚大であったために、仮設住宅を供給することが第一優先となり、供給数に対して建設場所の確保等も難しく、十分な対応が困難であった。
- ・ このような中、課題として次の３点が挙げられ、これらの課題に対応した取り組み（仮設住宅の供給）も一部で行われている。

課題①：地域コミュニティへの配慮・仮設住宅のコミュニティ形成

課題②：災害弱者への配慮（高齢者、障害者等）

課題③：生活利便機能の確保、雇用・就業機会の確保



○仮設住宅への入居方法の工夫（立地場所の配慮、早期の用地確保）

- ・ 短期間に大量で多様な用地の確保（人が暮らす環境創出という視点、ハード・ソフトの環境整備とセットで）
- ・ 既存の地域コミュニティや高齢者や障害者等の災害弱者に配慮した募集要件等の工夫（高齢者等の災害弱者の偏りを避ける）
- ・ 元の居住地に近い土地

○配置計画・設備面の充実

- ・ 兵舎風・飯場風配置からの脱却、コミュニティを育む広場やたまり場の確保
- ・ 玄関向かい合わせ（対面配置）の住棟配置、住棟間の路地空間
- ・ 玄関スロープの設置、玄関レベルのデッキや屋根付き通路の設置
- ・ 風除室付玄関、高床構造、掃きだし窓と濡れ縁、ベンチ・テーブルの配置等

○生活利便機能の確保、就業機会の創出

- ・ サポートセンターの設置、集会所、談話室、診療所、交通機能
- ・ バリアフリー対応、高齢者・障害者対応の福祉住宅（グループホーム等）
- ・ 病院や買い物などの生活利便施設とこれらをつなぐ交通機能の確保
- ・ 雇用・就業機会が確保できる立地（既存市街地周辺等）

■ 過去の大震災で指摘された課題

【阪神淡路大震災】

- ・ 多くの被災者が社会から切り離され、精神的・肉体的に衰弱し、孤独死も多発した。高齢者・障害者などの災害弱者だけで満たされないように、仮設住宅は十分な配慮をしなければならない。

◇優先入居による弊害、入居者の偏り、災害弱者のみが取り残される

- ・ 社会的弱者を優先して入居を推進したため、高齢者の入居世帯の割合が高くなり、高齢者の見守り等の体制強化が課題となった。（兵庫県「住まい復興の記録—ひょうご住宅復興3ヶ年の足跡」2000年
- ・ 仮設住宅では、居住者が不安を抱える中、年齢や所得により退去時期に差が生じることから、入居者の偏りが生じないよう配慮する必要がある。

◇被災者ニーズとの乖離、不便な立地

- ・ 仮設住宅は病院、商店などと比較的距離の近い、利便性のある場所に建設しなければならない。

◇仮設住宅の仕様等ハード面の問題

- ・ 居住者が心的不安を抱える中、ハード面から居住環境の整備に配慮する必要がある。

◇引きこもり、孤独死等の問題

- ・ ボランティアは被災者との直接的な交流を増やし、ひとりひとりに目を配り、孤独死に陥らないようにしなければならない。

【中越地震】

◇避難生活の長期化による世代（コミュニティ）の分断

- ・ 第一次産業を生業とし、コミュニティの結びつきと職住一体の性格が強い地域において、雇用の場を避難先で確保し子供を持つ世代では就学先を優先するなど、世代の分断による人口減が著しく、地域コミュニティ再建のためには各世代の生業への早期復帰が重要課題とされた。

②仮設住宅におけるコミュニティ形成に向けた取り組み事例

＜コミュニティ入居の実現＞

- ・ 陸前高田市長洞集落、南三陸町中瀬地区は、「地区ごと、集落ごと」のコミュニティ入居を行っている。
- ・ 南三陸町では、被災時の従前居住地を小学校区など行政区分に分類し、当該地区に建設される住宅地や住宅に対して優先的に入居を斡旋するものとしている。
- ・ 大槌町では、入居者の決定にあたって、震災前の地域コミュニティの絆を重視した配慮を行っている。
- ・ 上記のように、単なる抽選入居でなく「地区ごと・集落毎の入居」や「生活支援施設併設」などコミュニティ等に配慮された事例も多い。

<配置計画の工夫>

- ・ 高齢者等の孤立防止、入居者の交流促進、コミュニティ形成の観点から玄関向かい合わせ、掃きだし窓住戸や濡れ縁の設置など配置計画上の工夫が取り入れられた。



- ・ 積層型仮設住宅（2 階建て郡山市、3 階建て女川町）の実現。
- ・ 仮設住宅地の核となる広場の設置により、情報交換・広報の場、イベント開催の舞台や移動販売による市の開催など、ひとりで気軽に自由に行ける広場は、コミュニティ形成の核空間。

<仮設店舗等の生活支援施設の併設>

- ・ 宮古市田老では 407 戸の団地に、二階建ての仮設施設（食料品小売り店、理美容、飲食店等 23 店舗）を設置。（グリーンピア三陸みやこ）
- ・ 岩手県遠野市、釜石市では玄関向かい合わせ住戸、サポートセンター、店舗・スーパーの併設、ウッドデッキのある仮設住宅が実現。（地元 3 セクによる）
- ・ 要介護高齢者や障害者等の安心した日常生活を支援するため、LSA の配置等の総合相談機能、地域交流、デイサービス機能等を備えたサポート拠点を仮設住宅に整備している。（岩手 16 カ所、宮城 45 カ所、福島 25 カ所）

概要	
○ 応急仮設住宅の同一地区内に物販・飲食店舗などの仮設施設を併設する取組み。 ○ 市町村からの要請に基づき、（独）中小企業基盤整備機構が仮設施設を整備。	
取組地区の事例	
【位置】 ・ 岩手県宮古市田老向新田（グリーンピア三陸みやこ） ・ 宮古市市有地内	
【仮設住宅の概要】 ・ 事業主体：岩手県 ・ 407戸	（独）中小企業基盤整備機構HPより引用
【仮設施設の概要】 ・ 事業主体：（独）中小企業基盤整備機構 ・ 軽量鉄骨造、2階建て ・ 食料品等の小売業、理容業、美容業、飲食店等（23店舗） ・ 整備事業開始：6月15日、完成：9月6日 ・ 延床面積：約1500平方メートル ※宮古市の要請に基づき、東日本大震災により宮古市田老地区内で被災した中小事業者が入居するため整備するもの	

（出典：国土交通省資料「東日本大震災における応急仮設住宅の建設事例」）

■ コミュニティ型仮設住宅（釜石市平田公園）

- (1)コミュニティ形成(自然な見守り)
➡向かい合わせの住棟配置
- (2)バリアフリー(特に高齢者・障害者)の実現
➡路地デッキによる安心バリアフリー空間
- (3)医・職／食・住がサポートされた住環境
➡サポートセンター、仮設店舗・事業所の導入



- ・ 仮設店舗・スーパーの誘致
- ・ サポートセンター内に診療所を設置
- ・ 各部分を路地デッキでつなぐ
- ・ 極力整地しない

	6坪	9坪	12坪	計(戸)
ケアゾーン	15	30	15	60
子育てゾーン		10		10
一般ゾーン	47	76	47	170
計(戸)	62	116	62	240

(出典：東京大学 高齢社会総合研究機構／工学系研究科建築学専攻建築計画研究室)

③仮設住宅からの住み替え（本移転）に伴う課題（災害公営住宅、防災集団移転等）

- 被災者は震災直後の仮設住宅への入居、その後の本移転の２段階の移転を行う。それぞれの段階においてコミュニティ上の配慮が課題となる。
- 低所得者や高齢者等の弱者が仮設住宅に取り残されないように、災害公営住宅や恒久的な仮設住宅等の対応が必要である。

- ・ 既存の地域コミュニティや新たに作られたコミュニティの継続への配慮が必要である。
- ・ 住民意向を尊重しながら安全性とコミュニティの再生を最優先に、個別住宅再建と災害公営住宅建築のバランスに配慮する。（田野畑村）
- ・ コミュニティ機能や高齢者へのサービス機能、商業機能と一体となった複合型災害公営住宅整備に取り組む。（釜石市）
- ・ 地域コミュニティが一体となったコンパクトで、景観や歴史、文化などに配慮した美しいまちづくりを目指す。（大槌町、塩竈市）
- ・ 庭や農園、交流スペースをつくるなど居住空間の工夫と暮らしの自立を支援する制度の充実を図る。（東松島市）
- ・ 新たな居住環境整備においては、震災前の地域コミュニティが保てるよう配慮する。（亶理町）
- ・ 既存のコミュニティや新たなコミュニティ形成などを支援する専従的人材として「復興まちづくり推進員」等を配置育成し、継続的な支援体制を構築していく。（宮古市、東松島市、気仙沼市）
- ・ 地域コミュニティ活動、福祉サービス等を提供する拠点となる集会施設の設置、コミュニティ構築のため巡回相談などの支援を行う。（女川町）

■被災者の自己所有地を活用した災害公営住宅の供給例（輪島市資料）

輪島市が供給した災害公営住宅は自力再建が困難な世帯（高齢世帯）に対して、有効な住宅支援策として機能した。阪神・淡路の構想・大規模供給の反省や中越の小規模で被災地に近い場所での実績を踏まえ、木造平屋と２戸１住宅の４５戸と被災者支度跡地への木造戸建４戸を建設した。

自力再建できない被災者が自宅跡地をしに寄付した場合に、その被災者が入居するための災害公営住宅を建設したもので、住み慣れた地域で暮らし続けたい高齢者等の住宅支援策として有効な方法である。（一定期間後に適正価格で譲渡可能、寄付された土地は無償で譲渡）

■移転・入居にかかる取組例（気仙沼市 H25. 2）

被災前の地域コミュニティの維持や多世代が混在し将来にわたり適切に維持される住宅団地の形成を考慮する。また、高齢者や身障者、住宅困窮者などにも配慮した入居選定手法を検討するものとしている。

1) 災害公営住宅の入居手法

●特定入居の実施

従前の地域のまとまりや人々のつながりを継承するため、その地区に元から住んでいた人が地区単位で入居出来る選定手法として想定される。

●優先入居の実施

高齢者、身障者、子育て世帯等の配慮者や住宅に困窮している世帯等に対して、優先的に入居出来る選定手法が想定されている。

●グループ入居（多世代ミックス入居）の実施

複数の地域や地区から入居している応急仮設住宅では、その住宅において育まれた新たな人付き合いや協調が生まれている。こうしたグループがまとまって入居出来るような選定手法が検討されている。

2) 防災集団移転(誘導型)の入居手法

●市が土地を取得造成し、集団化できない被災者を対象に住宅再建を支援

意向調査により、集団化できない自力再建希望者のための用地を確保し防集事業を行う。

災害公営、防集事業ともに各団地内で特定の年齢層や世帯が偏らないよう工夫されており、複数の意向調査や説明会と「仮申し込み」を実施し、早い段階から入居希望者を把握するとともに、それぞれの災害公営住宅地区における整備計画への反映や入居者のコミュニティ形成に資するものとしている。

3. 防集、災害公営等の新設住宅地が抱える課題

被災した各市町村では、被災者の住宅再建意向に基づく防災集団移転促進事業はじめ、自力再建が困難とされるすべての希望者に対しては災害公営住宅を供給するものとして整備方針が定められている。

被災から2年以上を経過し、岩手・宮城県では約3.6万戸に及ぶ仮設住宅生活を余儀なくされ、従前居住地の復興時期が見通せないなかで、「町外コミュニティ」や「仮設コミュニティ」の形成が芽生えつつあるとされているが、今後の移転住宅地にかかる状況とコンパクトシティに向けた課題等を概括整理する。

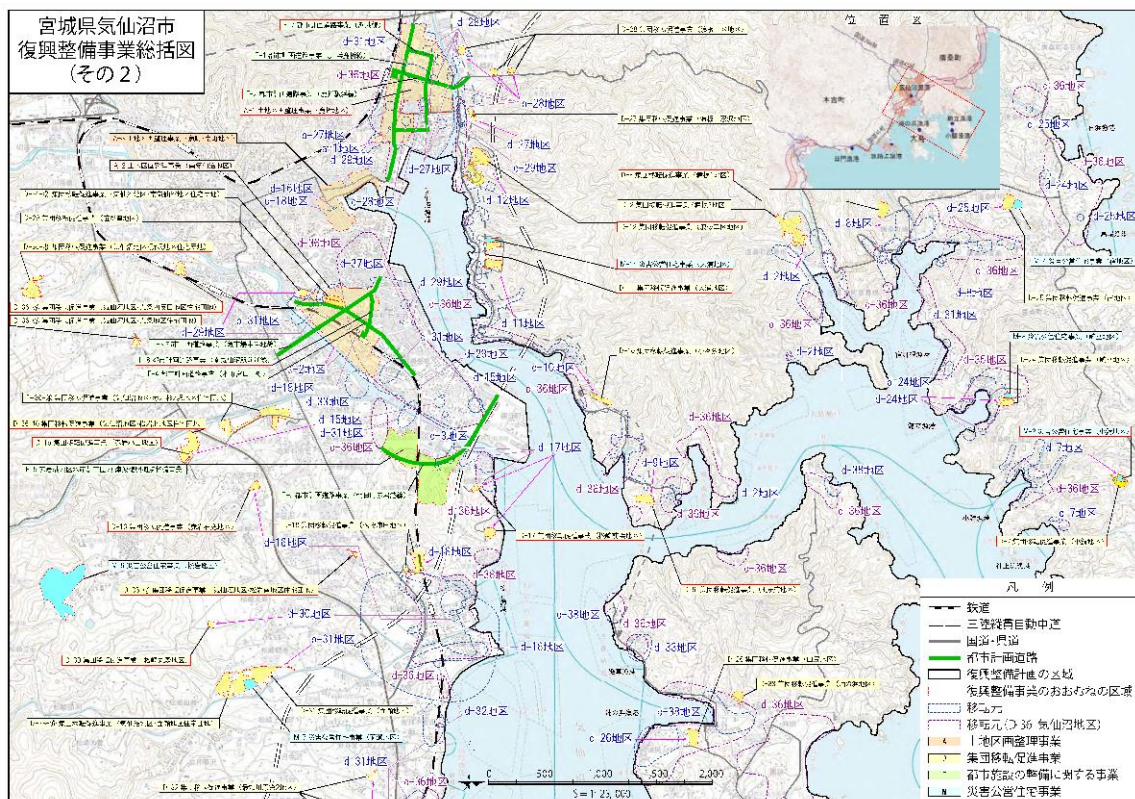
(1) 新設住宅の供給状況と危惧される課題

①小規模分散移転型の住宅地供給

合併により市域が広大な気仙沼市・南三陸町・石巻市のほか離半島部を有する市町村などでは小規模分散型の住宅地供給が多い。

一例として気仙沼市では、防集51地区・整備見込約1,110戸、災害公営住宅14地区約1,200戸が計画されており、その戸数規模は防集5～95戸、災害公営10～195戸であり市街地部の大規模な中高層集合災害公営住宅を除くと、20～50戸程度の小規模分散移転型の住宅地供給が計画されている（気仙沼市復興整備計画H25.10.25）。

こうした小規模分散の新設住宅地において、既存住宅地との連携とともに、少子高齢社会のすう勢と相まって、買い物や通勤通学・通院など、日常生活を支える地域公共交通整備が極めて大きな課題となる。



②入居計画

防集団地では、被災地域における5戸以上の住宅規模の集団移転を支援する事業制度から、予め希望者同士の情報共有や地縁・血縁コミュニティ等、一定程度の意向が尊重されているものの、小規模分散移転に伴い従前の地域コミュニティの維持と新たなコミュニティの発展といった点では課題が残る。

一方で、災害公営住宅は入居希望戸数掌握のために「仮申し込み」による意向把握を多くの市町村が実施しているが、住宅地の立地性と入居が早い地区に希望が集中する傾向が見られる。

用地取得や拡張整備が困難なこうした地区では、復興事業にかかる世帯（復興事業に伴い移転が必要となる世帯等）や住宅確保要配慮世帯（高齢者、障害者世帯等）、あるいは元の居住地への入居希望やコミュニティ・グループ単位での入居を優先し従前の地域社会に配慮するなどの優先措置がとられているが、どの枠を優先するかは市町村によって考え方が異なっている。

応急仮設住宅での生活が困難な高齢者等の優先入居は妥当であるが、高齢者等だけが集まって住むのではその後の住宅地コミュニティとして問題もあり、ソーシャルミックスの視点からコミュニティを捉える必要がある。

③災害公営住宅の大量供給計画と将来の空き家発生

震災により住居を失った多くの被災者は、未だ応急仮設住宅等において不便な仮住まいを強いられていることから、被災地においては早期に大量の災害公営住宅を供給するものとされ、住まいの復興工程表(復興庁 H25.4.26 公表)において、岩手県約 6,000 戸、宮城県約 15,500 戸の災害公営住宅の供給が計画されている。

一方、入居希望者の多くは高齢単身者や高齢夫婦世帯であり、入居から一定期間の経過により施設への移転や亡くなる世帯も多く、一般世帯においても復興に伴い自主再建等により転出者も多く見込まれ、今後の人口減少や更なる少子高齢化の進行によって、復興期以降には空き家の発生が懸念される。

また、災害公営住宅は入居一定期間後、従来の住宅セーフティネット政策としての公営住宅と同様の入居資格要件(収入制限等)が必要となり、家賃低減の終了や収入超過による転出世帯も想定される。

こうした短期間の入居への対応はある程度やむを得ないものと捉えられるが、将来的な空き家の発生によって、入居当所に培われた地域コミュニティの維持や利便施設運営に支障が生じるなど、分散化した新設住宅地の集約化や土地利用の再編が大きな課題といえる。

(2) 人口減少・少子高齢化にかかる課題

①高齢者等への生活支援

多くの被災地は以前から人口減少と高齢化が進んでいる地域であり、特に災害公営住宅では入居希望者のうち高齢世帯(単身または夫婦のみ世帯が中心)が4～6割を占める市町村が多く見られる。

こうした新設住宅地における高齢者対応は不可欠であり、生活を支援する施設や機能を盛り込む必要があるが、上述のように新設住宅地は小規模で分散配置が広範にわたることから、支援体制の構築が喫緊の課題といえる。

②少子化にかかる支援

災害公営住宅では、各市町村ともに現在入居を希望している世帯特性にあわせてつくられる傾向にあり、将来に入居が想定される世帯に合わない住宅が大量に出来る可能性がある。

上述のように、希望の多い単身高齢者世帯や高齢夫婦世帯の入居が多く、意向調査では元々広い住宅に住んでいたことから戸建で広い面積を希望するものの、用地確保難や家賃の上昇を背景に、こうした世帯対応として1DK～2DKといった狭い住宅が多く供給され、将来のファミリー層の入居には適さないなどの課題がある。

したがって、現在のニーズに応じた住宅・住宅地供給とともに、更なる少子化を迎え地域ぐるみで子育てを支援できるような、将来ニーズを踏まえた整備展開が重要となる。

③自立的コミュニティの形成

また公営住宅では、少子高齢社会において経済的理由から住宅弱者が多く、主に高齢世帯や子育て世帯(母子・父子世帯を含む)等を支援する役割を担う。

高齢世帯の構成が多くなると、コミュニティ活動が停滞する傾向があるが、今後の入退去や世帯分離の繰り返しのなかで幅広い住宅弱者を支援し、自立的に活動を持続させるコミュニティ形成が重要となる。

小規模分散化した新住宅地では、隣接する既存市街地や生活関連施設との連携や、新設防集・災害公営住宅が地域と一体となってコミュニティを継承し発展させる取組が必要である。

■ 参考資料「被災者の居住地要望とコミュニティ意識」

高台移転等に係る意向調査（平成 24 年時点において公開されている市町村）によると、次のような状況が見て取れる。

一居住地に対する要望

- ・ 各市町村の被災状況や地域性により差があるものの、従前居住地と「同じ地区の高台移転」を要望する比率の最も高い市町村は、野田村 45%、宮古市 28%、山田町 47%、陸前高田市 53%、大船渡市 40%、気仙沼市 43%、南三陸町 23%等である。
- ・ 次いで、「震災前と同じ居住地」希望では、野田村 29%、宮古市 37%、石巻市 43%、女川町 29%、塩竈市 78%、多賀城市 45%、名取市 48%、亘理町 56%、山元町 49%など従前居住地への要望が多く、選択理由として「住み慣れた地区を離れたくない」「地域への愛着」が多くあげられている。
- ・ また、「集団移転等別の場所に移転を希望」では東松島市の 68%が際だって高く、「現地希望」23%を上回る。
- ・ なお、市町村外への転出希望も南三陸町 18%、女川町 11%、東松島市 16%、亘理町 12%などでは 10%を超えている。

一居住地要望と入居時期

- ・ 「入居が遅くなっても、希望する地域や立地環境に入居したい」84%、「希望地域でなくても早く入居したい」10%、「両方の希望があわなければあきらめる」4%と、入居時期より居住地域の希望を優先している。（南三陸町）

一住宅再建にあたっての地域コミュニティに関する意向

- ・ コミュニティに係る意向(女川町)では、「できるだけ震災前の近隣地域の人たちとまともに暮らしたい」45%、「これまでの地域とのつながりも大切であるが、再建場所は独自に選びたい」26%、「新しい地域で新たな地域コミュニティをつくり暮らしたい」7%と従前コミュニティ重視の回答が多い。
- ・ 今後の生活再建の上で重視すること(名取市)では、「地域のコミュニティ(つながり)の維持(複数選択)」24%が、災害の安全性・金銭的負担・病院や買い物の利便性に次いで多い。
- ・ このような状況に対して、津波被害が甚大な被災地において、移転のための高台等の用地確保が困難な状況がみられる。とくに南三陸町、女川町など入り組んだ地形が低地部に広がるところや、広範囲に住宅地と商業地が混在して立地する市街地では、大規模な高台用地確保は難しく、既存コミュニティの分散移転を進めざるを得ない場合が多い。
- ・ 同様に、移転希望が特定地域に集中するなどの問題があり、移転の長期化や分散化が懸念される。（南三陸町では 4 地区中、志津川地区に 63%が集中）
- ・ また、漁村集落等小規模な集落移転においては、被災前からの高齢化が一層進行するなど、高齢コミュニティへの対応、併せて持続可能な新たなコミュニティの創出に係る課題が想定される。