

1. はじめに

災害復興公営住宅における住民の「孤立化」や「孤独死」の問題はすでに阪神・淡路大震災において指摘され^{1) 2)}、それをふまえて仮設住宅から災害公営住宅への移行過程におけるコミュニティの維持・形成の重要性・必要性が指摘されてきた^{3) 4) 5)}。しかしながら、このような議論は防災集団移転地についてはあまり見られない。防集事業自体、被災集落の住民がある程度まとまって移転することを前提としていることから(1)、防災集団移転地におけるコミュニティの喪失や崩壊にともなう住民の孤立化はあまり想定されてこなかった。むしろ東日本大震災に関しては、防集事業が災害によって破壊された地域コミュニティの再生や住民参加のまちづくりにつながる可能性が強調されている^{6) 7) 8)}。

しかしながら、実際の防集事業は必ずしも集落単位でのまとまった移転ばかりでなく、世帯のスポット的な移転や複数集落の合同による移転など多様な形態が存在する。それらの違いによって防災集団移転地における近隣関係やコミュニティの状態も多様であることがわかる。そして防集事業の過程でコミュニティが維持されていなかったり、その機能が不十分であった場合には、災害公営住宅と同様に防災集団移転地においても住民の孤立化の危険がともなうことが推察される。

そこで、前稿において筆者ら⁹⁾は岩手県大船渡市を対象として、単一集落の移転によって形成された防災集団移転地と複数集落が合流して形成された防災集団移転地の2つの事例をとりあげて、住民の交流関係やコミュニティ活動への参加状況、住民意識について検討した結果、単一集落の移転事業においては比較的早い時期に移転が完了し、移転先でも自治会活動をはじめ活発なコミュニティ活動が展開されたのに対し、複数集落での移転事業となった防災集団移転地においては住民の交流やコミュニティ活動があまり活発ではなく、特に高齢者が孤立しがちであることが明らかとなった。

一方、本研究で取り上げる2つの防災集団移転地は住民構成という点ではそれほど大きな違いはないが、これら2つの防災集団移転地のうち1つは移転当初から高台内に集会所が設置され、そこで一定のコミュニティ活動が行われてきたのに対し、もう1つは移転からかなり遅れてつい最近集会所が開設されたばかりである。以下では、まずこのような違いがどのように生み出されたのかを防集事業における移転プロセスと集会所の設置状況の検討を通して明らかにする。そのうえで、このような移転プロセスと集会所の設置状況の違いが防災集団移転地における高齢者を含む住民の交流状況や意識とどのように関係しているのかをアンケートとインタビュー調査によって明らかにする。以上を通じて、本研究では防災集団移転地における集会所の役割や課題を明らかにすることを目的とする。なお本研究は、一般社団法人四国クリエイティブ協会の「2022年度建設事業に関する技術開発支援制度」による助成を受けて実施したものである。

2. 研究方法

大船渡市内には2018年4月時点で6地域21箇所の防災集団移転地があり、それらの多くは沿岸部の農漁村地区に隣接する高台に設けられていた。筆者らはそれら21箇所すべての防災集団移転地において聞き取り調査²⁾を行い、それぞれの概要を把握した後、A地域にあるR地区とS地区の2つの防災集団移転地（以下、R高台、S高台）を対象とすることとした。これら2つの防災集団移転地は同じ地域にあり、ともに同一地区の住民の移転によって形成されながら、集会所の設置状況において対照的な状況を有していたことから、本研究の対象としてふさわしいと判断した。

本研究ではR高台とS高台の2つの防災集団移転地を対象として移転の経緯や集会所の設置状況について聞き取りを行うとともに、住民の交流状況や意識などについてアンケート調査を行い、それぞれの防災集団移転地における高齢者を含む住民の交流状況や交流場所、自治会活動への参加状況などを把握した(表1)。また、このアンケート調査でインタビュー調査の了承が得られた住民にインタビューを行い、外出行動や交流状況、趣味活動、施設の具体的な利用状況等を明らかにした(表2)。

R高台とS高台は、どちらも大船渡市内のA地域に位置し(図1)、津波により被災したR地区、S地区の住民を中心に集団で移転したものである。表3に示されるように、2019年10月現在のR高台の戸数は32戸、S高台は25戸であり、R高台は震災から7年後の2018年6月に、S高台は6年後の2017年6月に、それぞれ入居を開始した。また、住民構成の点では、R高台はR地区の出身者が7割、S高台はS地区の出身者が9割を占める。S高台は自身で1つの自治会を構成するが、R高台は1つの班としてR地区自治会に編入されている。この2つの防災集団移転地の特徴は、表3に示されるように、集会所に関して大きく異なっている。R高台は移転当初、集会所がなく、一部の住民は高台から離れた場所にあるR地区の公民館を利用していたが、高台自体のコミュニティ活動もそれほど盛んではなかった。2019年10月に集会所がR高台内に開設されてからは、集会所が高台住民の「お茶っこ」(お茶を飲みながらおしゃべりや雑談をおこなう)や趣味活動の場として利用されたり、高齢者向けの体操教室や小物作りの場としても利用されている。一方、S高台では高台への移転時に地区全体の自治会の集会所兼公民館がS高台内に設置されたこともあり、当初からこの集会所で消防団や自治会の会合などのコミュニティ活動がおこなわれてきたが、移転前に仮設住宅の集会所でおこなわれていたような「お茶っこ」やイベントの開催にはいっておらず、一部の住民からは不満も聞かれる。



表1 アンケート調査の概要

対象地	岩手県大船渡市
配布・回収	留め置き調査、後日に調査員が訪問・回収(場合により記入補助)
調査時期	2019年8月19日～2019年11月17日、2020年10月10日～10月24日、2021年9月16日～11月6日(補足調査)
世帯戸数	R高台:32戸、S高台:25戸(いずれも2019年10月)
回収率	R高台:59.4%(19戸)、S高台:44.0%(11戸)

表2 インタビュー調査の概要

対象地	岩手県大船渡市
調査方法	高台住宅住民へのインタビュー
調査時期	2019年8月19日～11月17日 2020年10月10日～10月24日 2021年9月16日～11月6日(補足調査)

表3 R高台とS高台の概要

対象高台	R高台	S高台
配置図	 Google map	 Google map
世帯数	32戸(2019年10月)	25戸(2019年10月)
入居	2018年6月	2017年6月
集会所	あり(2019年10月開設)	あり(2017年11月開設)
公民館	高台内にはなし、高台外にR地区公民館あり	高台内の集会所がS地区公民館を兼ねる
自治会	R地区自治会に班として編入	S高台で一つの自治会を構成
住民構成	R地区の出身者が71%、近隣地区の出身者が29%	S地区の出身者が95%、近隣地区の出身者が5%
コミュニティの状態	R高台には当初集会所がなく、一部の住民は高台から離れた場所にあるR地区の公民館を利用していたが、2019年10月にR高台内に集会所が開設されてからは、高台住民のお茶っこや趣味活動の場として利用されたり、高齢者向けの体操教室や小物作りの場としても利用されている。	高台移転時にS自治会の集会所兼公民館がS高台内に設置されたこともあり、当初からこの集会所で消防団や自治会の会合などのフォーマルなコミュニティ活動を行ってきたが、仮設住宅時代の集会所のようなお茶っこやイベント開催などは行われていない。

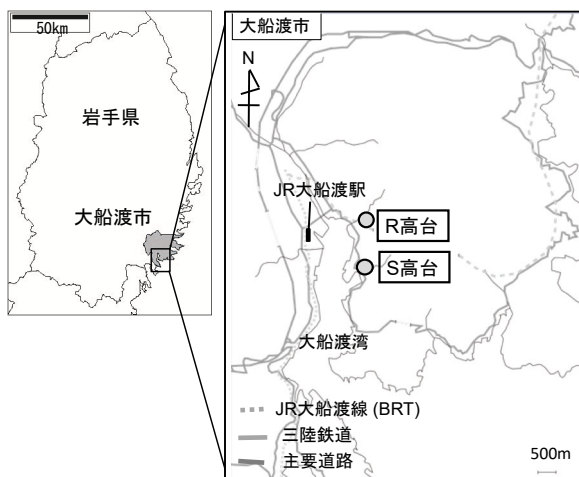


図1 R高台とS高台の位置

聞き取り調査より作成

3. 対象地区の移転プロセスと集会所の設置・利用状況

3.1. 高台への移転プロセス (表4)

2011年3月の被災後は2~3ヶ月間の避難所暮らしを経て、S地区の住民は同年5月から、R地区の住民は6月からそれぞれS仮設住宅、R仮設住宅に入居した(表4)。その後、S仮設住宅では7月頃、R仮設住宅では少し遅れて12月頃に自治会が結成され、仮設住宅内の集会所では外部ボランティアによる支援活動や自治会によるイベントなども行われるようになった。大船渡市の資料「防災集団移転促進事業の進捗状況」によれば、2013年7月31日段階でR高台とS高台の双方とも移転候補地の選定はすでに済んでいたが、移転先用地の地権者の意向確認はS高台については完了、R高台については完了しておらず、移転予定者の移転同意書の取得はS高台については実施済み、R高台については未実施という状況であり、S高台に比べるとR高台の防集事業は遅れ気味であったことがわかる。R仮設住宅は津波に襲われた海岸部から1kmほど内陸に入った川沿いに建設された。仮設住宅から徒歩数分のところには津波の被災を免れたR地区の公民館もあり、R仮設の住民はこの地区公民館でR地区の自治会活動に参加するなど、仮設住宅の住民と地区公民館の連携も見られた。しかし防集事業に向けた話し合いや手続きは必ずしも順調には進まなかった。元のR仮設住宅の住民6人(うち4人はその後にR高台に移転、2人は災害公営住宅へ移転)への聞き取りによれば、地権者の承諾がなかなか得られずに移転先用地の確保に時間がかかったこと、移転先の敷地に固い岩盤が見つかり造成工事に時間がかかったこと、取り付け道路の用地取得と道路建設に時間がかかったことなど複数の要因により防集事業は大幅に遅れ、移転地の造成が完了し住民へ土地の引渡しが行われたのは被災後6年半が過ぎた2017年の9~10月であった。その間、多くのR仮設住民が「隣町で良い宅地が見つかった」、「高齢のためこれ以上待てない」などの理由から、別の地区での自宅再建や災害公営住宅への入居を決めてR仮設から移転していく人が続出し、防集事業の参加者は計画当初の62戸(前述の大船渡市資料より)から最終的に24戸まで減少した。

一方、S仮設住宅は海岸部から500mほど内陸の高台斜面に建設された。海岸部に位置していたS地区では、津波によって地区公民館も流されてしまい、地域の交流拠点を失ってしまった。そこで、その後に建設されたS仮設住宅集会所の談話室が仮設住民の交流場所となるとともに、集団移転や復興まちづくりのための住民同士の話し合いの場となっていく。しかし外部のボランティアや支援団体も多く訪れる仮設住宅集会所の談話室では次第に手狭となり、S地区の自主防災組織の代表であり、また復興委員会の委員長でもあったA氏が被災した自宅を改修して2012年1月に「仮集会所」として地域住民に提供したことから、この仮集会所を拠点として本格的に集団移転に向けての住民間の話し合いが行われることとなった(2018年12月1日「東海新報」記事)^②。

表4 対象地区の移転プロセス

年月	R地区	S地区
2011年 5月 6月 7月 12月	R仮設住宅への入居開始(78戸) R仮設住宅の自治会が発足	S仮設住宅への入居開始(65戸) S仮設住宅の自治会が発足
2012年 1月		仮設外に仮集会所を設置、 利用開始
2013年 7月	(R高台への入居予定者62戸)	(S高台への入居予定者33戸)
2016年 10月 ~11月		S高台の造成完了、住民への 土地引渡し(23戸) S高台への入居開始
2017年 6月 9月 ~10月 11月	R高台の造成完了、住民への 土地引き渡し(24戸)	S高台内に本集会所を設置、 利用開始
2018年 6月	R高台への入居開始	
2019年 10月	集会所が設置される (R高台の入居者32戸)	(S高台の入居者25戸)

聞き取りおよび「東海新報」「岩手日報」記事より作成

S高台住民への聞き取りによれば、集団移転にあたって高台への取り付け道路を含めた用地取得が困難をきわめたために造成事業の完了および住民への土地の引き渡しは2016年10月までずれこむことになった。しかしその間も仮集会所で辛抱強く話し合いを重ね、住民間の相互理解を深めた結果、2013年7月の入居予定者数33戸のうち防集事業ではなく別の住宅再建の方法を選んだ世帯は10戸にとどまった。その後、2017年11月にS高台の造成地内に集会所が設置され地区公民館も兼ねることになったことで、仮集会所はその役目を終えて解体された。

3.2. 高台における集会所の設置・利用状況 (表5)

R仮設住宅ではR高台への移転に先立ち2014年前後に移転先の高台に集会所を設置するか否かを定める移転予定者の投票を行い、僅差で設置しないことに決定した³⁾。しかし、2018年のR高台への移転後に、やはり住民が集まる場所が欲しいということで、R高台住民の間で再び集会所の設置を希望する声が高まり、集会所の設置に向けてR高台内の倉庫を利用して何度も住民による会合が重ねられた。その結果、市役所からの斡旋もあり、集会所の設置をめぐる2回目の投票が実施され、設置賛成が多数を占めた結果をうけて2019年10月にR高台内の中央部付近に集会所が設置された。

一方、S仮設住宅では、前述のように、S高台への移転に際して「仮集会所」で移転予定者の中で何度も話し合いが重ねられ、その中でS高台内に集会所を設置することも決められていった。その結果、S高台では移転および入居開始から5ヶ月後の2017年11月に集会所が設置された。次にR高台とS高台の集会所の利用状況を表5にまとめた。R高台を含むR地区の公民館はR高台から道路を600m余り下ったところに立地しており、R地区の自治会活動や地域行事は基本的にR地区公民館でおこなわれるが、R高台からは距離が離れていることもありR高台住民でR地区公民館を利用する人はあまり多くない。一方、R高台の集会所は主としてR高台住民による日常的な「お茶っこ」や趣味活動の集まりなどに利用されるほか、地域包括支援センターによる高齢者向けの体操教室や小物作りの場として利用されている。2021年11月のR高台集会所の行事カレンダーを見ると、毎週2日間は外部団体によるイベントが開催されており、そうしたイベントを楽しみにしているR高台住民も多い。

一方、S高台では集会所が公民館も兼ねており、集会所がS高台の自治会活動や消防団、婦人会などの地域団体の

表5 RおよびS高台における公民館と集会所の利用状況

対象高台	R高台	S高台
公民館の利用	R高台には公民館がないためR高台住民が自治会活動や地域行事に参加する時は高台から道路を600m余り下ったR地区公民館まで出かけるしかないが、利用者は少ない	集会所がS高台の公民館も兼ねており、S高台の自治会活動や消防団、婦人会などの地域団体の会合のほか、芸能や祭りなどの地域行事の場としても利用されている。
集会所の利用	R高台集会所はR高台住民の日常的な「お茶っこ」や趣味活動の集まりなどに利用されるほか、地域包括支援センターによる高齢者向けの体操教室や小物作りの場として利用されている。	自治会や地域団体の会合、地域行事などの利用がメインであり、S高台住民による日常的な「お茶っこ」や地域包括支援センターによる高齢者向けのサービスなどはおこなわれていない。

両地区住民への聞き取りより筆者作成

の会合のほか、芸能や祭りなどの地域行事の場としても利用されている。S高台自治会役員へのインタビューによれば、主として消防団や自治会役員の会合、婦人会の行事などが毎月定期的に集会所で開催されるようになり、

コミュニティ活動の拠点として一定の機能を果たすようになった。また、被災前からS地区で保存・継承されてきた郷土芸能(踊り)の練習がS高台の集会所で行われ、特に地元神社の例祭やお盆行事、地域イベントなどの際には連日のように集会所で練習が行われるなど、地域の文化活動の拠点としても利用されるようになった。

しかし一方で、表5に示されるように、S仮設住宅の時代に仮設住宅集会所で頻繁に行われていたような不定期の「お茶っこ」や外部の支援団体によるイベント、介護予防関連のイベントなどS高台の集会所では行われなくなった。また、仮設住宅や災害公営住宅においては、仮設住宅支援員(コミュニティ・サポーター)⁶⁾が頻繁にそれぞれの集会所を訪問し、入居者と支援団体、行政とのパイプ役を果たしてきたが、防災集団移転地の集会所はこのような地域支援活動の対象となっていないため、S高台の集会所にも支援員が訪れることはなかった。

このように、R高台とS高台の移転プロセスと集会所の設置状況、および利用状況を比べると、それらの間に一定の関連があることがわかる。防集事業が大幅に遅れ、防集事業の参加者が6割以上減少したR高台では、集会所の設置でも意見がまとまらず、移転前に一度は設置を見送ったものの、高台への移転後に会合を重ねた結果、集会所の建設に踏み切った。また、R高台の集会所とR地区公民館がそれぞれ別のところに立地しているために、R高台集会所で自治会活動や地域行事がおこなわれることはなく、代わりに集会所がR高台住民による日常的な交流の場となっている状況がうかがえる。

一方、仮設住宅の時代から仮集会所を利用して集団移転への話し合いを重ねたS高台では高台移転の直後に集会所も設置され、さらに地区公民館も兼ねることになった。しかしながら、その結果、S高台の集会所兼公民館はもっぱら自治会活動や地域行事の場として利用されており、S高台住民の日常的な交流の場としてはほとんど利用されていない。このように移転プロセスにおける住民間の合意形成がその後の集会所建設にも影響を及ぼしたこと、また地区公民館と集会所の役割の違いに示されるように、自治会活動や地域行事を行う場としての役割と、高台住民の日常的な交流の場としての役割は、必ずしも両立するものではないということが明らかとなった。

4. 防災集団移転地における交流状況

4.1. 高台の交流関係への有無 (図2)

図2は両者における交流関係の有無を示したものであるが、R高台とS高台のいずれにおいても、「頻繁にある」と「少しある」が7割以上を占め、両地区の間に大きな違いはないことがわかる。この点は両高台とも大半が同じ仮設住宅の出身者であり、また6~7年間の仮設住宅暮らしを通じて、ほとんどの住民同士が顔見知りであることが大きいと思われる。また、両高台とも、65歳以上の高齢者において「頻繁にある」と「少しある」の割合が高い点は特徴的である。

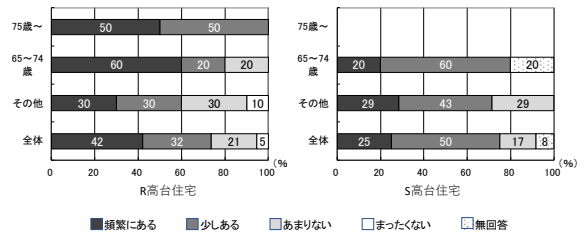


図2 防災集団移転地における交流関係の有無

4.2. 人々が集まる場所 (図3-図4)

次に「住民が集まる場所があるか」を尋ねたところ、図3に示されるように、両高台とも全体では「はい(集まる場所がある)」の割合が半分程度になっている。年齢別にみるとR高台においては高齢者ほどその割合が大きいのに、S高台では65歳未満の年齢層の方が「はい」の割合が大きい。

そこで次に具体的に「集まる場所はどこか」を尋ねたところ、S高台では半分以上が集会所をあげているのに対し、R高台では集まる場所が様々に分散していることがわかる(図4)。この点は、前述のようにR高台の集会所は開設されたばかりで、まだその利用が本格化しておらず、「集まる場所」としてそれほど機能していなかったことが背景にあると考えられる。

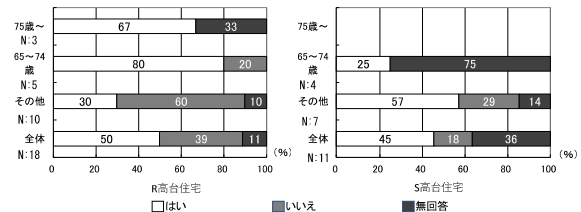


図3 住民が集まる場所はあるか

5. まとめ

これらの結果をふまえて、防災集団移転地における集会所の役割と課題についての考察を以下にまとめた。

1) 防集事業が遅れ、防集事業の参加者が大幅に減少したR高台では、集会所の設置でも意見がまとまらず、移転前に一度は設置を見送った。しかし高台への移転後に倉庫で会合を重ねた結果、集会所の建設を実現することができた。一方、S高台では仮設住宅においても仮集会所を利用して集団移転への話し合いを重ねたことで、防集事業からの離脱者は少なく、高台移転の直後に集会所も設置した。このように移転プロセスにおける住民間の合意形成がその後の集会所建設にも影響を及ぼしたことが推察される。

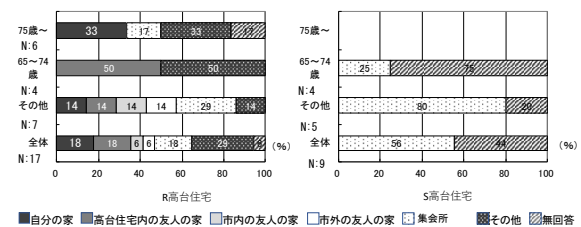


図4 住民が集まる場所どこか

2) R高台の集会所は主としてR高台住民による日常的な「お茶っこ」や趣味活動の集まりなどに利用されるほか、地域包括支援センターによる高齢者向けの体操教室や小物作りの場として利用されていたのに対し、S高台では集会所が地区公民館も兼ねていることにより、もっぱら自治会活動や地域行事の場として利用されており、S高台住民の日常的な交流の場としてはほとんど利用されていない。このように、自治会活動や地域行事を行う場という役割と、高台住民の日常的な交流の場という役割を集会所という場所においてどのように調整していくのかを検討する必要があると考えられる。

3) R、S高台の交流の有無や交流の頻度を調べたところ、交流状況そのものには両高台の間で顕著な違いはみられなかった。これは、両高台とも大半が同じ仮設住宅の出身者であり。また6～7年間の仮設住宅暮らしを通じて、ほとんどの住民同士が顔見知りであることが大きいと思われる。

4) R、S高台における「住民が集まる場所」について検討したところ、R高台においては高齢者ほど「集まる場所がある」と答えた割合が大きく、その場所は多様であったのに対し、S高台では65歳未満の年齢層の方がその割合が大きく、また集まる場所としては集会所の割合が最も多かった。この点はS高台においては、高齢者よりも65歳未満の現役世代の方が集会所を「集まる場所」としていることを反映していると考えられる。

研究の結果、集会所の具体的な利用状況や地域活動との関連によって、集会所が高齢者の交流や意識におよぼす影響も大きく異なることが明らかとなった。

注

(1) 根拠法令である「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」(1972年法律第132号)によれば、最低10戸以上の移転を行う場合が対象となるが、東日本大震災の被災地に関しては特例として5戸以上に緩和された。

(2) なお、東海新報の記事によれば、この仮集会所では地域復興に関わる話し合いが5年10ヶ月の間に355回も行われたとのことである。

(3) 当時のR仮設住宅の自治会長および住民への聞き取りによれば、集会所の建設費用自体は国の補助金を受けられるものの、その後の施設の維持管理や光熱費等の支払いの負担が大きく、それを懸念する人々と、高台住民が集まることのできる集会所の設置を希望する人々との間で意見が割れたそうであるが、最終的にわずかの差で建設しないこととなった。

文献

- 1) 塩崎賢明・田中正人・目黒悦子・堀田祐三子「災害復興公営住宅入居世帯における居住空間特性の変化と社会的「孤立化」：阪神・淡路大震災の事例を通して」日本建築学会計画系論文集 72(611), 109-116, 2007.1
- 2) 田中正人・高橋知香子・上野弘易「災害復興公営住宅における「孤独死」の発生実態と居住環境の関係」日本建築学会計画系論文集 74(642), 1813-1820, 2009.8
- 3) 伊藤亜都子「仮設住宅・復興公営住宅と地域コミュニティ(特集 阪神・淡路大震災からの教訓) 都市問題 106(1), 27-32, 2015.1
- 4) 櫻井常矢・伊藤亜都子「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」地域政策研究 15(3), 41-65, 2013.2
- 5) 須沢菜・新井信幸・岩佐明彦・黒野弘靖・大月敏雄・井本佐保里「仮設住宅コミュニティを基盤とした復興公営住宅への近隣移転の有効性環境移行の視点からの検証」日本建築学会計画系論文集 83(750), 1391-1401, 2018.8
- 6) 脇田祥尚「防災集団移転のためのコミュニティ環境形成-宮城県気仙沼市片浜・古谷館地区を事例に-」建築雑誌 128(1648), 002-003, 2013.8
- 7) 岩澤拓海「仙台平野における防災集団移転-岩沼市玉浦西地区(第2部)住まう場所,再生の現場から,<特集>東日本大震災から3年」建築雑誌 129(1655), 24-25, 2014.3
- 8) 江田隆三「福島県新地町・防災集団移転促進事業(連載 震災復興プレイクスルー(3))」建築雑誌 129(1655), 44-45, 2014.3
- 9) 中島美登子・小沢拓也・楠 鷹人・河村祐希・大林圭太郎・湯谷朗人・平野凌次・永江大右・柏原 翔・坂本誠弥「大船渡市の防災集団移転地における高齢者の孤立化防止に関する研究」日本建築学会住宅系研究報告会論文集 13, 99-106, 2018.11