

未来を考える力を **気仙沼復興レポート⑦**

仮設住宅の記録とこれから

気仙沼復興レポート第7弾のテーマは「仮設住宅」。避難所に詰めかけた被災者のため、気仙沼市は3504戸の仮設住宅を急いで建設したが、全戸完成は県内で最も遅れてしまった。震災から3年6カ月が過ぎても災害公営住宅は1戸も完成せず、防災集団移転もようやく6区画を提供できただけ。仮設住宅暮らしが長引く中、被災者のストレスは積もるばかりだ。平地が少ない気仙沼市では建設用地が不足し、小・中学校の校庭を数多く活用しており、仮設住宅の集約化による校庭開放が大きな課題となっているほか、住宅再建の格差による入居者の心の問題も深刻度を増している。

全戸完成は県内最後

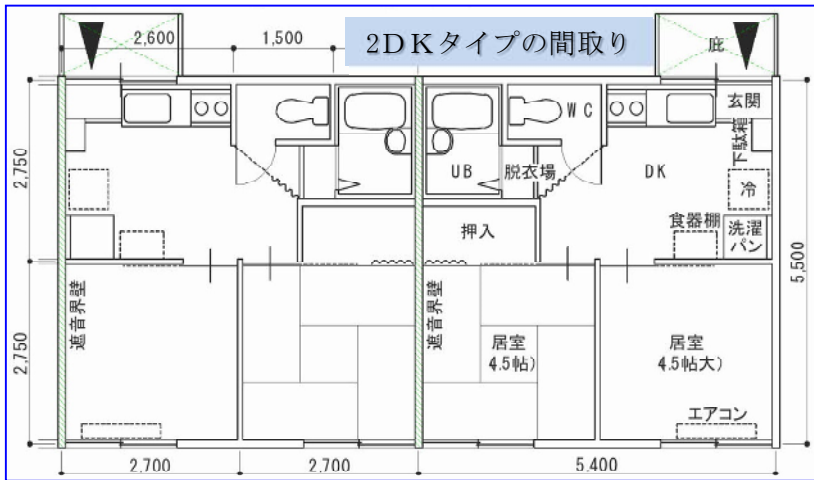
震災直後、気仙沼市では最大時で105カ所の避難所に約2万人が避難した。被災した世帯は市全体の約3割に相当する9500世帯で、震災翌月の意向調査の結果、3000戸以上の仮設住宅が必要となった。国と県は「お盆までに全戸完成させる」と宣言したが、気仙沼市だけは12月まで遅れてしまった。原因は建設用地の不足だが、用地選定にあたっての国の基準や県の方針、市の決断力にも問題があった。最長9カ月間、プライバシーのない避難所暮らしが続いた被災者は、行政への不信感を高めてしまった。そして入り口でつまずいたまま、長い復旧・復興の道のりが始まった。



仮設住宅は、災害救助法に基づき、費用は国が負担して県が整備する。その建設用地は、気仙沼市が震災前に策定した地域防災計画によって、市民グラウンド、反松公園、市総合体育館「ケー・ウエーブ」の3カ所に計300戸分を確保していたが、想定外の大津波被害によって大幅に不足したのであった。そこで、県から示されていた条件をもとに、気仙沼市が震災直後から建設用地を探したものの、条件に合う公有地は小・中学校の校庭や公園程度だった。民有地も活用しよう

としても、災害救助法で民有地の取り扱いが定められていなかったため、事業主体である県は消極的だった。マスコミの協力で用地提供を呼び掛け、数百件の申し出があったが、樹木の伐採が必要な山、不同沈下が心配される田んぼがほとんどで、県の承認が得られないケースが多かった。結果

的に、計 93 カ所のうち、市有地は 46 カ所、県有地 2 カ所、国有地 1 カ所、民有地 42 カ所、そして岩手県一関市 2 カ所となった。民有地のほとんどが無償提供を申し出た。



気仙沼地区に集中

県内の他自治体が 23 年 7 月に必要戸数をすべて確保する中、この時点で気仙沼市だけが約 2 割の 673 戸の建設用地が見つかっていなかった。気仙沼市は、被災者の意向調査をもとに地区別に必要な戸数の確保に努め、松岩や面瀬は 5 月までに必要な建設用地を確保したのだが、被害

の大きかった気仙沼地区は津波被害を受けなかった内陸部の開発が進んだ地域であり、地区内に希望通りの建設用地を確保できなかった。

隣の一関市から用地提供の申し入れがあっても、市内への建設にこだわり続けたこと

宮城県の仮設住宅建設候補地選定の条件

1. 津波被害がない
2. 上下水道などの引き込みに時間がかからない
3. 工事用搬入路を確保できる
4. 造成工事等が不要で早期に着工できる
5. 建設戸数がまとまって確保できる

も原因だった。6 月には菅原茂市長が気仙沼地区の避難所へ出向き、用地不足を説明した上で、入居希望先の変更をお願いするという一幕もあった。7 月の最終確認によって 200 世帯から仮設住宅入居の追加申請があり、必要戸数は約 3500 戸に増え、問題は一層深刻になっていった。津波で浸水した公園などへ建設したほか、最後には一関市の室根と千厩に計 320 戸の整備を政治決断し、気仙沼地区に隣接する新月地区の松川、東新城などに小規模な団地を整備するなどして、12 月 30 日に避難所を完全閉鎖したのだった。市は一関市の仮設住宅入居者のため、交通費補助を検討したが実現しなかった。

仮設住宅の希望先と整備戸数の差

地区	希望 (23 年 4 月)	整備数
気仙沼	1278	473
鹿折	295	232
松岩	203	524
新月	29	516
階上	217	282
大島	80	88
面瀬	145	190
唐桑	271	311
本吉	350	523

入居者選考の教訓とは

仮設住宅への入居者は、完成が近くなった団地ごとに選考委員会で決めた。妊婦や乳幼児のいる世帯を優先し、高齢者や障害者のいる世帯へ配慮した。全体計画が分からないまま、5 月から入居が始まったため、完成の早い市街地の住宅へ申し込みが殺到。抽選倍率 50 倍という団地もあり、希望する地区で建設用地が確保されることを信じて待つか、希望する地区を変更して早く入居するかで悩むことになった。最後に一等地が見つかったこともあり、その結論はさまざま、結果としてはいろいろな地区から集まった団地が多くなり、コミュニティーの形成に苦労しただけでなく、復興に関する話し合いを進めにくくしてしまった。さらに、仮設住宅の集約にも影響することとなる。

整備費は 1 戸平均 744 万円

災害救助法は仮設住宅について「1 戸当たりの規模は 29.7 m² (9 坪) を標準とし、設置費用は 238 万 7 千円以内にする」と規定している。しかし、16 年 10 月の新潟県中越地震では 472 万円、19 年 3 月の能登半島地震でも 502 万円と実際の単価は高くなっていた。東日本大震災では、インフラ整備や寒冷地対策によって 744 万円 (宮城県平均) に跳ね上がった。単純計算だが、気仙沼市内の 3500 戸だと計 260 億円を整備費用にかけたことになる。50 戸以上の団地には集会所、50 戸未満の団地には談話室も整備した。

日本赤十字社寄贈の生活家電 6 点セット

洗濯機
冷蔵庫
テレビ
炊飯器
電子レンジ
電気ポット

寒冷地対策や結露対策として、窓の二重サッシ化、玄関への風除室設置、エアコン追加などを追加工事として行っている。風呂の追い炊き機能整備に 1 戸当たり 43 万円、物置設置には 11 万円を追加した。追い炊き機能の追加は気仙沼市の約 4 割の 1100 世帯が「みんなの税金がもったいない」「別な復興

事業にお金を使ってほしい」とキャンセルし、4 億円ほどの公費を節約している。なお、入居者には日本赤十字社に海外から寄せられた義援金をも

とに生活家電 6 点セットが贈られた。自力再建による退去者が目立ち始めた 26 年 5 月には、仮設住宅の備品を新居へ持っていくことを気仙沼市が認めた。譲与を希望できるのは、エアコン (移設費用 5 万円程度は自己負担)、ガスコンロ、照明器具、物置、暖房器具、消火器、暖房便座、郵便受け、畳。日赤の 6 点セットは申請なしで持っていくことができる。

備品の譲与は、退去者に喜ばれるが、退去後の空き室が利用できなくなるという問題もある。この時点でも希望地区への入居待機者がいるため、新たに入居する場合は、エアコンなどの備品を市の負担で再設置しなければならない。仮設住宅の空き室は、全国の市町から派遣された応援職員の宿泊に活用しているほか、今後、仮設住宅の集約先として活用する可能性があり、市は備品譲渡を慎重に検討したが、県が「譲渡可能」と先行発表したため、追随せざるを得なかった。



老朽化した市営住宅

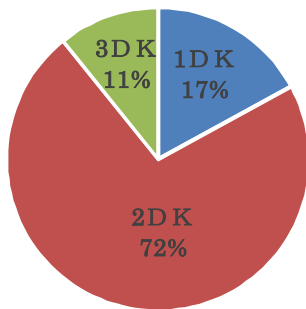
追加工事の一覧

外壁の断熱材追加
窓の二重サッシ化
玄関への風除室設置
トイレの暖房便座設置
各住戸への消火器設置
暖房機器の設置
棟間通路と駐車場の舗装
排水側溝の整備
水道管の凍結対策
風呂に追い炊き機能追加
物置の設置
居室への畳設置
エアコンの追加

寒冷地対策で追加工事

仮設住宅では追い炊き機能を追加し、災害公営住宅では風呂のふたと網戸を公費負担することになった。しかし、忘れてはならないのが既存の市営住宅だ。計 27 カ所に 500 戸あるが、浴槽があるのは昭和 56 年以降に建てられた 6 カ所だけ。そのほかの市営住宅にも浴室はあるものの、浴槽と

仮設住宅の住戸タイプ



風呂釜は自分で用意し、退去時に撤去しなければならない。当然、網戸と風呂のふたは消耗品なので各自で用意している。仮設住宅の中には、ハウスメーカーが担当した建物もあり、老朽化した市営住宅よりも立派に見えるものもある。

ハウスメーカーが整備した仮設住宅は、2DK(9坪)の間取りだけだった。プレハブ建築協会による建物は、1DK(6坪で1~2人向け)、3K(12坪で4~6人向け)もあったが、入居希望者には単身世帯が多く、1DKが不足し、3Kが余った。既存の市営住宅では仮設住宅の2DKと同じような広さのものもある。

入居は何年先まで続くのか

仮設住宅の入居期間は、建築基準法に基づいて2年3カ月と規定し、必要に応じて1年ごとの延長を認めている。このため、当初は建設用地の借り上げ期間も2年3カ月(プラス建設・解体期間)で契約し、1年ごとに更新を繰り返すという手間を強いられていたが、最近になって29年3月までまとめて契約延長することが認められた。東新城の1団地は地権者との約束通り返還することになり、入居する7世帯が別な団地へ

校庭内にある仮設住宅の空室率 (26年8月末現在)		
	建設戸数	空室
小原木小学校	30戸	8戸(27%)
小原木中学校	57戸	12戸(21%)
中井小学校	20戸	7戸(35%)
大島中学校	35戸	8戸(23%)
鹿折中学校	120戸	19戸(16%)
気仙沼中学校	85戸	11戸(13%)
条南中学校	70戸	11戸(16%)
松岩中学校	83戸	22戸(27%)
水梨小学校	40戸	14戸(35%)
気仙沼西高校	30戸	0戸(-)
面瀬中学校	153戸	34戸(22%)
階上中学校	96戸	37戸(39%)
大谷小・中学校	186戸	46戸(25%)
津谷小学校	20戸	8戸(40%)
小泉中学校	93戸	24戸(26%)
合計	1150戸	268戸(23%)

と転居させられ、グループホーム用仮設住宅も施設再建によって31戸を解体したが、この他の団地は災害公営住宅や防災集団移転などの復興事業が完了するまでは行政側が責任を持って継続することになる。ただ、時間の経過とともに、仮設住宅へ用地を貸し出した地権者からは「契約延長の話も、感謝の言葉もない」との苦情が目立ち始めた時期もあり、市は基本的に借地料を支払う契約に改めるとともに、地権者を定期的に訪れるように改善している。

仮設住宅の入居状況 26年8月末現在	
整備戸数	3504戸
解体済み	38戸
空き室	572戸
入居者	2715世帯 6372人
待機者	55世帯
みなし仮設 (民間賃貸)	991件 2742人

27年度に退去者増加

26年8月末現在で、3504戸のうち38戸を解体し、572戸が空き室(106戸は応援職員が利用)となっている。入居者は2715世帯・6372人(高齢化率32.2%)で、ピーク時の24年1月に比べて440世帯・1916人減少した。まだ55世帯が希望

する地区で空き室が出るのを、県外や親せき宅で待っている。民間賃貸住宅を県が借り上げている「みなし仮設住宅」は991件・2742人で、24年1月より611件・1995人減った。なお、気仙沼市で被災して市外でみなし仮設住宅入居を申請したケースが333件・766人ある。

仮設住宅の入居世帯のうち、1532世帯が災害公営住宅、711世帯が防災集団移転に申し込んでいるが、市の調査で災害公営住宅と防災集団移転の追加募集を36世帯が待っていることが分かったほか、267世帯が今後どのように再建するか決めかねていることも判明した。災害公営住宅は市が計画している28地区2158戸のうち約7割が27年度内に完成する。最も遅いのは気仙沼駅前の131戸分で、完成は29年5月。今から2年8カ月後であり、震災から6年2カ月後のこととなる。

38地区で966戸を計画している防災集団移転は、27年度中にほぼすべての団地の造成が終わる。それから各自が住宅の建設が始め、順調にいけば1年以内の移転が期待される。ただし、土地区画整理によるかさ上げを待つ南気仙沼地区の15戸だけは30年3月の用地引き渡しを予定している。



この状況からすると、28年度までにはあらかじめの世帯が災害公営住宅か防災集団移転によって仮設住宅を退去することになりそうだ。

例えば面瀬地区の場合、5つの仮設住宅に142世帯が現在入居しており、28年6月に災害公営住宅(鶴巻の127戸)が完成すれば、28年3月に引き渡す防災集団移転(鶴巻)の58区画の建設状況によって、仮設住宅が一気に解消される。残った世帯の集約化を進めれば、28年度後半ぐらいには面瀬中学校の校庭が開放される見通しだ。しかし、逆に言うとあと2年は校庭開放が非常に困難だということになる。

校庭開放に新たな対策を

気仙沼市は建設用地の不足によって、小学校19校のうち5校、中学校13校のうち10校の校庭に仮設住宅を建設した。代替グラウンドを用意した学校もあるが、狭くて不便なことには変わりはなく、市は空き室の増加を見据えて仮設住宅の集約化を検討している。現在、入居者の再建方法を分析しており、今後、市の集約方針をまとめ上げ

て年度内には今後の見通しを発表することとなっている。担当する社会福祉課によると、団地間の集約だけでなく、敷地内での集約も検討することになるという。

校庭内の仮設住宅では空き室が発生しても新たな入居を認めず、転居が可能な応援職員の宿泊所として活用している。このため、空き室率は市内全体の17%に対し、校庭分は23%と高くなっている。ただし、面瀬中学校のように地区内の8割の仮設住宅があり、ほかには小規模で集約先とするのは難しいため、災害公営住宅や防災集団移転が完成しないと校庭開放が困難な地域もある。ほかに広い土地がない大谷地区も小・中学校に7割、鹿折地区も中学校に5割の仮設住宅が集中してい

る。入居者がすべて区内での再建を希望しているわけではなく、いろいろな地区から集まった団地もあり、集約化は土地区画整理を含めて市全体の復興事業と関連することも忘れてはならない。

なお、仮設住宅には26年9月1日現在、小学生266人(全児童の9%)、中学生164人(同)が暮らしている。被災前、または再建先の学校へ通学するため、計151人が臨時のスクールバスを利用している。狭い仮設住宅で勉強場所を確保できない問題があり、学校施設の開放、ボランティアによる学習支援などに行われている。

緊急課題と施設活用

自宅や家族を失った被災者が入居する仮設住宅を支援するため、気仙沼市は4カ所にサポートセンターを開設したほか、不慣れな地で暮らす高齢者の引きこもりや孤独死を防止するための声掛け、入居者の交流事業、生活支援相談員による相談体制構築などに取り組んでいる。しかし、定期的を実施している健康調査では、精神面の問題、飲酒問題が浮き彫りになっており、仮設住宅集約に伴う転居、災害公営住宅の完成の遅れによる精神的負担が心配されている。被災者は避難所から二次避難所、仮設住宅へと転居を繰り返し、ようやく団地内のコミュニティーも深まっている中、新たな負担増には慎重な対応が求められているのだ。仮設住宅内の自治会組織の役員が見つからずに6組織が活動を休止していたり、早期に自力再建した人との格差がストレスになっていたりする問題もある。

小・中学校の校庭開放にも課題が生じている。鹿折中学校は近くの津波浸水地に代替グラウンドを確保したが、復旧・復興工事のために間もなく使用できなくなることになった。校庭の仮設住宅は空き室率19%で、284戸を整備する地区内最大の災害公営住宅は、建設工事の入札不調によって28年3月の完成が危ぶまれている。予定通りに完成したとしても、1年以上の空白期間が発生してしまう。この地区は、仮設住宅の集約の可能性を先行して探る必要があるとともに、仮設商店街のように仮設住宅の移転という新たな視点も求められるだろう。鹿折中学校の仮設住宅自治会は当初、「子供たちのために2年以内の退去を目指そう」と話していたことがあり、校庭を開放できない苦しみは入居者の中でも高まっていると思われる。状況を丁寧に説明し、行政と入居者が一緒になって対策を考える機会を設定することから始めてほしい。

中・長期的には、仮設住宅の活用策も考えたい。再建した水産加工場で人手不足が問題となっており、岩手県のようにUターン者に空き室を有料

阪神・淡路大震災の神戸市事例

(長崎大学研究報告から抜粋)

災害公営住宅完成までの民間賃貸家賃支援

民間賃貸住宅に入居する低所得の高齢者に対し、1年間の家賃補助(50%)を行った。

入居促進センターの設置

地区担当職員を配置して入居促進センターを設置。情報不足による思い違いをしている入居者が多かったため、適切な情報提供と相談体制によって個別に理解を深めてもらった。市外避難者向けの説明会、災害公営住宅見学バスツアーも効果があった。

ケア施設への優先入居

仮設住宅に取り残されたアルコール疾患、心身障害、痴呆性の高齢者に対し、ケア施設への優先入所を行った。

仮設住宅の再利用の課題

神戸市でもハウスメーカーによって恒久住宅として利用可能な住宅が建設されたが、解体して移設する場合、新築の7割のコストがかかることが分かり、再利用が困難になった。

提供する検討を始めることは、地域復興に欠かせない取り組みになる。また、仮設住宅の解体には、県全体で210億円かかるという試算結果もある。市内の仮設住宅は、市民グラウンド、気仙沼中学校、小泉中学校以外は県が買い取る形で整備している。その3団地以外は解体費用が発生し、1戸当たり110万円程度かかるという。このため、県は公益的な利用を対象とした施設の払い下げを検討し、集会施設については実質的な譲渡を可能とする方針を示している。今後、そうした施設の有効活用も積極的に検討することにより、創造的な復興の実現が期待される。

神戸の事例に学ぼう

仮設住宅の整備では、岩手県住田町で地元材を活用した1戸建て木造住宅(3万円で払い下げ・移築費用は自己負担)を整備して好評だったほか、通路をはさんで玄関を南向きと北向きにすることでプライバシーを保護したケースもあった。遠野市では団地内を子育てゾーン、ケアゾーン、一般ゾーンに分けて住宅を配置し、大槌町は収納のためにロフトを用意した。用地が不足した女川町は3階建ての仮設

住宅を建てるなど、同じ仮設住宅でも独自のアイデアを発揮した自治体もあった。仮設住宅の集約についても、多賀城市、岩手県釜石市が先行して計画を策定している。南三陸町は木造の仮設住宅5戸を町営住宅にリサイクル(費用は新築の8割。1棟5戸で3400万円)し、Uターン・Iターン政策に活用しようとしており、仮設住宅に恒久住宅の機能を持たせる新たな取り組みとして注目される(これからの対策として、震災直後はスピード重視で木杭を住宅基礎にしても、その後に基礎や防音工事をすれば恒久住宅にできるという仕組みを生み出せる可能性があるのだ)。これらの事例は、いずれも市町単独で仮設住宅を建設したことで、オリジナルな設計を可能にした。阪



南三陸町が町営住宅化を検討する木造仮設住宅

神・淡路大震災では、家賃負担を懸念する高齢者が最後まで仮設住宅に取り残され、さまざまな対策が取られており、未曾有の災害から復興するためには、先進事例を参考にする姿勢が必要だ。

最後に、今後、被災地で仮設住宅を建設する場合、行政負担が少ない民間賃貸住宅の積極的な活用に取り組んでほしい。また、できるだけ地域コミュニティを維持するように入居者や規模を考え、場合によっては再建手法別の組み合わせも考えるべきである。復興情報を発信する工夫、復興を住民が考え合う仕組みづくりも必要だ。被災直後の混乱期とはいえ、仮設住宅整備を急ぐだけでなく、復興をスムーズに進める「住民参加のための拠点」に位置づけてほしい。

釜石市集約計画の内容

負担軽減へ最低限度の転居にする

近隣への集約・転居を基本とする

グループで同じ団地への転居に配慮する

引っ越しは社協と連携して無料化する

多賀城市の仮設住宅解消プラン

28年3月末で6団地のうち5団地を解消

28年6月末ですべての仮設住宅を解消

る(これからの対策として、震災直後はスピード重視で木杭を住宅基礎にしても、その後に基礎や防音工事をすれば恒久住宅にできるという仕組みを生み出せる可能性があるのだ)。これらの事例は、いずれも市町単独で仮設住宅を建設したことで、オリジナルな設計を可能にした。阪

気仙沼復興レポートのバックナンバーは今川悟ホームページで公開中です。<http://imakawa.net>

- ①少子化と人口減少②防潮堤問題③復興予算の限界
- ④鉄路復旧とBRT⑤高校再編⑥災害公営住宅