

## 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

主査 中島 美登子\*<sup>1</sup>

委員 河村 祐希\*<sup>2</sup>,

東日本大震災の被災地は現在すでに仮設住宅後の復興ステージに入っており、仮設住宅から災害公営住宅や防災集団移転地への移転が進められている。そこでは既存仮設住宅からの移転に伴い既存の地域コミュニティが解体されたことにより、高齢者のさらなる社会的孤立化が進行しているケースも見られる。そこで本研究では、既存仮設住宅からの移転先の一つである防災集団移転地を対象として、仮設住宅からの移転が高齢者の孤立化に与えた影響を明らかにするとともに、高齢者の孤立化を防止するための支援の方途を探ることを目的とする。

キーワード：1) 高齢者, 2) 防災集団移転地, 3) 孤立化防止, 4) コミュニティ, 5) 高齢者サポート拠点,

### STUDY ON THE PREVENTION OF SOCIAL ISOLATION OF THE ELDERLY IN THE COLLECTIVE RELOCATION SITE FOR DISASTER PREVENTION OF OFUNATO CITY, JAPAN

Ch. Mitoko Nakashima

Mem. Hiroki Kawamura,

With focusing on collective relocation sites in the stricken areas of the 2011 Tōhoku Earthquake, this study clarified the influences of the relocation from temporary housing to collective relocation site on the elderly, and explored the ways for preventing social isolation of the elderly. Based on the field research on collective relocation sites in Ofunato City, this study demonstrated that maintaining local community in relocation process from the temporary housing to the collective relocation site and utilization of the elderly support center are necessary for promoting exchanging relationships and preventing social isolation of the elderly in the collective relocation site.

#### 1. はじめに

##### 1.1 研究の背景と目的

2011年3月の東日本大震災の発生から7年半が過ぎた現在、被災地の人々の復興ステージはすでに応急仮設住宅(以下、仮設住宅)から災害公営住宅や防災集団移転、自力での自宅再建等へと移行している。復興庁『復興の現状 2018年』によれば、2018年3月末時点での被災地全体での災害公営住宅の整備率は96%、防災集団移転促進事業(以下、防集事業)の完了率も97%に達している。しかしながら、これをもって被災地における住環境の問題はすでに解決したと言うことはできない。その一つが復興過程における高齢者の孤立化の問題である。

河北新報(2017年3月4日)によれば、岩手、宮城、福島の新潟3県の仮設住宅では被災後から2016年末までに243人の孤独死が報告されている。また、読売新聞(2018年3月4日)によれば、仮設後に移り住んだ災害公営住宅においても2013年以降2018年1月末までに少

なくとも98人の「孤立死」<sup>注1)</sup>が確認されており、そのうち60歳以上が84人と全体の8割以上を占めている。2017年の1年間だけでも前年の2.5倍に当たる55人が死亡しており、仮設住宅での同様の死亡数を初めて上回ったとされる。このように、仮設住宅以降の復興過程においても高齢者の孤立化はいつそう深刻な問題となり、その防止は喫緊の課題となっていると言えよう。

このような被災地における高齢者の孤立化の問題については、建築分野でもすでに阪神・淡路大震災の仮設住宅や災害復興公営住宅を対象としてその実態が明らかにされており<sup>注2)</sup>、その教訓を踏まえて震災からの復興過程におけるコミュニティの維持・形成の必要性が指摘されている<sup>注3)</sup>。東日本大震災に関しても、仮設住宅から復興公営住宅への移転に際して、仮設住宅のコミュニティを基盤として移転を行うことが環境移行に伴う負荷を軽減させる可能性が示されている<sup>注3)</sup>。

しかしながら、これらの研究の大半は仮設住宅や災害

\*<sup>1</sup>香川大学 講師、博士(工学)

\*<sup>2</sup>高松市役所、修士(工学)

公営住宅に関するものであり、防災集団移転地については、高齢者の孤立化を問題とする研究はあまり見られない。この点は防災集団移転に対する基本的な認識が影響していると考えられる。「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、防集事業は最低10戸以上の移転を行う場合が対象となる(東日本大震災の被災地に関しては特例として5戸以上の移転に緩和された)。このように、防集事業自体が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のである。そのため、建築分野においては地域コミュニティの再生や住民参加のまちづくりとの関連などから防集事業が取り上げられることが多く<sup>24)</sup>、防災集団移転地の実態面の問題点については必ずしも十分に明らかにされているとはいえない。

そうした中で、新潟県中越地震の被災地における防集事業の影響を明らかにした青砥らの研究<sup>25)</sup>は、集落全体でのまとまった形ではなく世帯がスポット的に移転してしまうことによる近隣関係の弱体化や集落コミュニティの崩壊の危険性を指摘している。この点は、東日本大震災における実際の防集事業が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ことを考えると、重要な指摘であると考えられる。また、東日本大震災の被災地である気仙沼市を対象として、防集事業の地域的な差異や空間的な特徴を明らかにした石丸らの研究<sup>26)</sup>は、移転元集落の総世帯数のうち防集事業により移転する世帯の割合を示した移転率が地区により異なること、とりわけ小規模な地区ほど地域コミュニティ単位でのまとまった移転につながりやすいことなどを指摘している。これらのほかにも、防集事業の計画策定に関わる住民と行政との関係を検討した森らの研究<sup>27)</sup>や、漁村小集落における被災世帯の居住地再建意向と防集団地の立地特性を明らかにした山中らの研究<sup>28)</sup>などが東日本大震災の被災地における防集事業をとりあげている。

全体として、防集事業そのものの実施状況や計画プロセス、その空間的特徴に関わる研究が多く、防災集団移転地におけるコミュニティの継続性や高齢者の生活状況に言及した研究はあまりみられない。

これら既往の研究から、防集事業の実態は地域的に多様であり、必ずしもすべてが集落でまとまって移転しているわけではないということ、こうした多様性の背景には防集事業の計画策定および実施の段階でのさまざまな要因が影響していることがわかる。言い換えれば、防災集団移転地においても移転プロセスや住民意向の違い等の諸条件によって近隣関係やコミュニティの維持・形成の状況には大きな違いがあること、そしてそれらが十分

に機能していない場合には、仮設住宅や災害公営住宅と同様に高齢者の孤立化の危険がともなうことが推察される。

これらをふまえて、本研究では東日本大震災の被災地の一つである岩手県大船渡市における防災集団移転地をとりあげて、仮設住宅から防災集団移転地への移転が高齢者の交流関係や生活状況にどのような影響を与えたのか、高齢者の孤立化を防ぐためにどのような支援が求められているのかを明らかにすることを通じて、防災集団移転地における高齢者の孤立化を防止するための基礎的な知見を得ることを目的とする。

筆者らはこれまで岩手県大船渡市の仮設住宅を対象として高齢者の孤立化防止に関する研究を行ってきた<sup>29)</sup>。大船渡市は2011年9月より仮設住宅支援員(以下、支援員)制度を導入し<sup>30)</sup>、仮設住宅でのコミュニティ作りや仮設住民の困りごとの把握等のコミュニティ支援にいち早く取り組んできた<sup>31)</sup>。また、2012年6月からは「高齢者サポート拠点」<sup>32)</sup>を市内4カ所に設置し、仮設住宅の高齢者や障がい者等に介護サービスや生活支援を提供してきた。このような支援員制度と高齢者サポート拠点は仮設後の災害公営住宅や防災集団移転地においても継続的な利用が期待されており、大船渡市は被災地における高齢者支援のあり方について考えるうえで先駆的な事例と位置付けられる。

## 1.2 研究対象と調査方法

大船渡市は岩手県南部の三陸沿岸に位置する地域である。大船渡市内には2017年4月の時点で6地区17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(図1-1)。筆者らはそれら17箇所すべての防災集団移転地に対してアンケート調査およびインタビュー調査を行い、それぞれの概要を把握した。

その後、R地区にあるJ、Kの2つの防災集団移転地(以下、J高台、K高台)を取り上げて、アンケート結果およびインタビュー結果についてのより詳細な分析を行

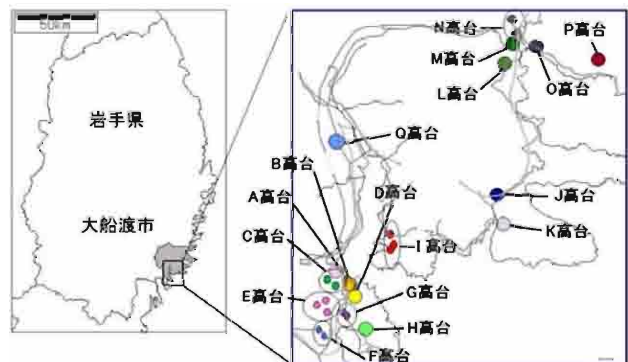


図1-1 調査対象の防災集団移転地の位置

表 1-1 アンケート調査の概要

対象地	岩手県大船渡市
配布・回収	対象高台住宅へ留め置き調査 後日調査員が訪問して回収(場合によって記入補助)
調査時期	2017年8月15日～2017年11月13日, 2018年8月17日～10月18日
世帯件数(戸)	A高台:19, B高台:8, C高台:13, D高台:8, E高台:38, F高台:13, G高台:13, H高台:15, I高台:15, J高台:23, K高台:12, L高台:13, M高台:11, N高台:9, O高台:9, P高台:19, Q高台:16
回収率(%)	A高台:93, B高台:100, C高台:63, D高台:71, E高台:66, F高台:55, G高台:91, H高台:71, I高台:69, J高台:65, K高台:75, L高台:77, M高台:100, N高台:71, O高台:67, P高台:63, Q高台:57

アンケート調査の質問事項

全体	属性	性別・年齢・就労状況・同居人構成・ご家族
	高台移転	移転時期・移転先の希望・建築費・補助金・交流
	話し合い	できているか・情報や支援
	地域公民館	公民館の有無・利用・イベント参加
	集会所について	集まる場所が必要か・利用・以前の仮設住宅集会所に通うことはあるか
	自治会活動	自治会への参加・活動内容
	コミュニティサポーター	相談相手・支援員は必要か
65歳以上	行政の対応	満足しているか・改善
	外出・趣味習い事	外出先・移動方法・目的・付き添い・頻度・趣味
	交友関係	交友関係の増減・高台住宅内外での交流
	移動販売	利用したいか・利用時間・場所・改善してほしいこと
	高台住宅	知人と入居希望の有無・関係・入れたか・変化の有無
高齢者サポート拠点	過去の利用・閉鎖されたことでの不安・望むサービス・必要性	

表 1-2 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	対象高台住宅住民へのインタビュー
調査時期	2017年8月15日～2017年11月13日, 2018年8月17日～10月18日
調査対象者	A高台:16, B高台:4, C高台:6, D高台:4, E高台:10, F高台:1, G高台:8, H高台:5, I高台:3, J高台:10, K高台:7, L高台:9, M高台:6, N高台:7, O高台:3, P高台:4, Q高台:4

インタビュー対象者とインタビューの内容

対象者	64歳以下の支援をしている人 外部の人
インタビュー内容	・支援を行うに至った経緯 ・どういった支援をしているのか ・運営について ・今後どのような支援を行いたい

コミュニティへの支援を頑張っている住民、福祉サービスが必要な方に積極的に手助けを行っている方、支援員、高齢者サポート拠点の職員

対象者	高齢前期 高齢後期 64歳以下の支援を受けている人
インタビュー内容	・昨年、今年の外出・交流について ・昨年、今年の趣味活動について ・集会所の利用について ・高齢者サポート拠点について ・今後の移転について

交流が減少している方や、新たな交流が増えたと予想される方、高齢者サポート拠点を利用されている方、利用していないが福祉サービスを必要とされている方

うこととした。これら2つの防災集団移転地は、次章で詳しく見るように、17箇所の移転地の中でも最も早期(2015年2月および3月)に移転を完了し、本調査の時点ですでに2年以上が経過して高台生活も安定していたこと、および同じ地区にありながら対照的なコミュニティの維持・形成状況を有していたことから、本研究の対象事例としてふさわしいと判断した。

本研究では最初は大船渡市全体で6地区17箇所の防災集団移転地に対して、移転の経緯や地域活動の内容、外出行動、交友関係などについてアンケート調査を行い、それぞれのコミュニティの活動状況と高齢者の生活状況を把握した(表1-1)。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人々にインタビュー調査を行い、外出行動や交流状況、趣味活動、施設の利用状況等を明らかにした(表1-2)。

2. 大船渡市の防災集団移転地の概要

大船渡市の防災集団移転地は、2001年の市町村合併以前の旧大船渡市に位置するM地区に8箇所が立地し、それ以外のI, R, S, P, O地区に9箇所が立地する。これら17箇所の防災集団移転地に対して行ったアンケート調査およびインタビュー調査の結果に基づいて、それぞれの防災集団移転地の概要を表2-1および表2-2に示した。それぞれの防災集団移転地によって移転時期も規模も異なり、発足の経緯や現在のコミュニティ状態も大きく異なることがわかる。

そこで、移転前の地域コミュニティの継続性という観点から、移転先の入居者のうち元の地区の人々がどれくらい含まれているのか(入居者)、移転地が元の地域に近接しているか(場所)、という点に着目して<sup>注4)</sup>、これらの防災集団移転地の特徴を整理してみると、大きく以下の3パターンに区分されることがわかる。

表 2-1 防災集団移転地の概要 (M 地区)

地区	M地区										
	A高台	B高台	C高台		D高台	E高台		F高台		G高台	H高台
			①	②		①	②	①	②		
世帯数	15	8	8	5	8	26	6	10	3	13	13
入居	H28 3月	H27 12月	H27 10月		H26 11月	H28 3月	H27 8月	H28 1月	H27 8月	H26 12月	H27 7月
公民館	あり	あり	なし		あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり
場所	離れている	高台付近	隣の地区		離れている	②の付近	高台付近	②の付近	高台付近	高台付近	高台付近
用途	自治会運営	イベント	自治会運営		お茶っこ	自治会運営	自治会運営	自治会運営		自治会運営	イベント
自治会	地域	地域	地域		地域	地域	地域	地域		地域	地域
発足の経緯	以前から参加	以前から参加	以前から参加		以前から参加	②と違う自治会に参加	①と違う自治会に参加	以前から参加		以前から参加	以前から参加
入居者	元の地区と同じ	元の地区と同じ	元の地区と同じ		元の地区と同じ	移転の際に①別部落②が留まる		元の地区と同じだが移転先が離れた		元の地区と同じ	元の地区と同じ
現在のコミュニティ状態	住民同士で話し合い、解決している	家が離れており、隣近所としか交流出来ない	元々の地区は同じだが、移転先が離れた		家が離れており、隣近所としか交流出来ない	①と②の住民は元々同じ地区でまとまって移転する予定だったが別れてしまい①と②の交流はない		移転先は離れたが元々同じ地域なので交流はある		元々の地区が同じ住民が多い	仮設からの知り合いが多い
交流に関する傾向	交流出来ている	交流出来ている	別れたとことあまり交流出来てない		一部の住民が交流出来ている	①の住民同士で交流出来ている	②の住民同士で交流出来ている	一部の住民が交流できている	交流出来ている	交流出来ている	交流出来ている

表 2-2 防災集団移転地の概要 (I, R, S, P, O 地区)

地区	I地区	R地区		S地区				P地区	O地区
	I高台	J高台	K高台	L高台	M高台	N高台	O高台	P高台	O高台
世帯数	10	23	13	11	8	9	9	19	16
入居	H27 10月	H27 3月	H27 2月	H26 11月	H27 9月	H27 9月	H27 11月	H28 3月	H29 4月
公民館	あり	あり	あり	あり	あり	なし	あり	あり	あり
場所	高台付近	離れている	高台内	離れている	離れている		高台付近	離れている	離れている
利用用途	お茶っこ体操	イベント	お茶っこ	自治会運営	自治会運営		自治会運営	自治会運営	自治会運営
自治会	地域	地域	地域	地域	地域	地域	地域	地域	まだ
発足の経緯	以前から参加	以前から参加	以前から参加	以前から参加	以前から参加	以前から参加	以前から参加	以前から参加	出来ない
入居者	元の地区と同じ	様々な地区から	元の地区と同じ	元の地区と同じ	元の地区と同じ	元の地区と同じ	元の地区と同じ	元の地区と同じ	様々な地区から
現在のコミュニティ状態	元々の地区は同じで、近くの公営住民とも交流がある	抽選で土地を決めたため、隣は知らない人もある	仮設からの知り合いが多く住民同士で話し合っている	住民同士で話し合い、一番早く移転できた	家が離れており、隣近所としか交流出来ない	昨年まで高サボ利用していたが、閉鎖され交流が減った	元々同じ地区の住民が多く土地の取得もうまくいった	まとまって移転できた場所がなく交流が難しい	完成したばかりなので交流はまだ出来ない
交流の傾向	交流出来ている	一部の住民が交流出来ている	交流出来ている	交流出来ない	一部の住民が交流出来ている	一部の住民が交流出来ている	交流出来ている	一部の住民が交流出来ている	交流出来ない

## 2.1 元の地区に近接しており、元のコミュニティもまとめて移転した場合

防災集団移転地が元の地区の範囲内もしくは近接して立地しており、入居者のほとんどが元の地区の住民である場合、住民同士の交流も活発で、コミュニティ活動も盛んである場合が多い。これに該当するのは、B, G, H, I, K, O の各高台である。

## 2.2 元の地区からは離れているが、元のコミュニティがまとめて移転した場合

移転先は元の地区から離れた場所にあるか、あるいは2地区に分かれてしまったが、入居者のほとんどが元の地区の住民である場合、住民間の交流が活発で自治会活動にも積極的に取り組んでいるところもあるが、交流が一部の住民間に限られ自治会活動も必ずしも活発でない場合もある。このタイプに該当するのは、A, C, D, E, F, L, M, P の各高台である。

### 2.3 元の地区とは離れてしまい、出身地区が異なる住民が混在している場合

移転先は元の地区から離れた場所にあり、入居者も幾つかの異なる地区から集まっている場合、住民間の交流は乏しく、自治会活動なども活発ではない場合が多い。これに該当するのはJ, K高台である。

以上のように、移転前の地域コミュニティの継続性という観点から大船渡市の防災集団移転地を検討すると、住民構成と立地場所の点で最も継続性が高いと思われる移転地から、最も低いと思われる移転地まで、大きな違いがあることがわかる。そこで、以下では「元の地区に近接しており、元のコミュニティもまとまって移転した場合」に該当し地域コミュニティの継続性が高いK高台と、「元の地区とは離れてしまい、出身地区が異なる住民が混在している場合」に該当し地域コミュニティの継続性が低いJ高台を対象として取り上げて、さらに詳しくアンケート結果とインタビュー結果を比較検討することで、仮設住宅から防災集団移転地への移転の際のコミュニティの継続性の違いが高齢者の交流関係にどのような影響を与えたのか、そして高齢者の孤立化を防ぐためにどのような支援が求められているのかを検討する。

### 3 J高台とK高台の概要

J高台とK高台はどちらも同市内のR地区に位置し(図3-1)、津波により被災した元のA, B, C, D, E集落の住民が集団移転したものである。表3-1に示すように、J高台の戸数は23戸、K高台は12戸で、どちらも震災から4年後の2015年2月及び3月に入居を開始した。しかしながら、この2つの防災集団移転地の特徴は表3-1に示されるように大きく異なる。K高台は全員が元のA集落の住民であるのに対し、J高台の住民はB, C, D, Eの4集落の住民によって構成されている。K高台はその造成地内に公民館が建設され、元のA集落の自治会がそのまま継承されているのに対し、J高台は公民館も建設されておらず、自治会も組織されていない。コミュニティの交流状況については、K高台では仮設住宅からの知り合いが多く、近隣の住民同士の交流も活発であるのに対し、J高台では仮設住宅からの知り合いもいるが、お互いに知らない人も多く、隣近所での交流はあまりできていない。また、J高台の高齢者の一部はJ高台から16kmほど離れたS地区に位置するS高齢者サポート拠点をしばしば利用しているが、K高台の高齢者は全く利用していない。このように対照的なJ高台とK高台のコミュニティ状況が生じた背景には、それぞれの防災集団移転地の形成プロセスが関連していると考えられる。そこで次章ではJ高台とK高台における元の集落から防災集団

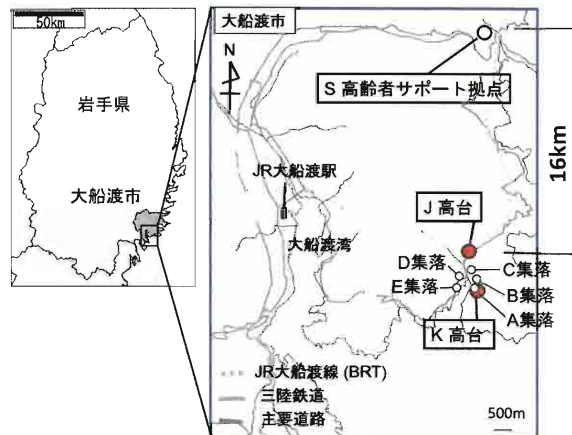


図3-1 J高台とK高台の位置

表3-1 J高台とK高台の概要

地区	R地区	
	J高台	K高台
対象高台	J高台	K高台
世帯数	23戸	14戸
入居	2015年3月	2015年2月
公民館	なし	あり(高台住宅内)
自治会	なし	あり (以前の自治会を継続)
入居者の出身 集落別世帯数	B(8戸), C(7戸), D(4戸), E(4戸)	A(14戸)
現在のコミュ ニティの状態	仮設住宅からの知り合いはいるが、各戸の宅地を抽選で決めたため隣は知らない人も多く、隣近所での交流はあまりできていない。	仮設住宅からの知り合いが多く、近隣の住民同士での交流も活発である。
高齢者サポ ート拠点の利用	一部の住民の利用あり	なし

移転地への移転プロセスについて詳しく検討したい。

### 4. 元の集落から防災集団移転地への移転プロセス

震災前のA~Eの各集落は同じR地区に位置するとはいえ、集落間で日常的に交流があったわけではなく、お互いに全く面識がない住民も多かった。2011年3月の被災後は約2ヶ月間の避難所暮らしを経て、同年5月からA, B, C, D, E集落の被災した住民の多くがR仮設住宅に入居した(図4-1)。その際、抽選によって入居する住戸が決められたため、仮設住宅内での住戸の配置は元の集落の人間関係とは無関係に決められていった。



図4-1 元の集落から防災集団移転地への移転プロセス



その後、2015年2月に元のA集落の住民がまとまって現在のK高台に集団移転をおこなった。東北被災地の多くの防災集団移転地においてはさまざまな事情から移転先の用地取得が困難となり、実際の移転が遅れることが多かったが、K高台に移転したA集落の場合は、同集落の住民の1人が集落到隣接する高台の所有地を率先して提供したことで用地取得がスムーズに進み、住民自身が積極的に話し合いを重ね、高台における住宅の割り当て等についての住民間の意思疎通も円滑に行われたことから比較的早い時期に集落がまとまって移転することが可能となった。インタビューにおいても、K高台の住民からは「(地主である)〇〇さんのおかげで、みんなでまとまって移転することができた」という声が多く聞かれた。

一方、J高台の場合は、当初B,C,D,Eの各集落はA集落と同様にそれぞれの集落ごとに別々の高台への集団移転を希望していたが、元の集落近くに用地がみつからなかった、ある程度の面積が確保できなかった、地権者との交渉がうまくいかなかった等の理由から移転先の用地取得の目処が立たず、集団移転の計画は進まなかった。集団移転の見通しがたたない中で、集団移転をあきらめて自力再建した自宅や災害公営住宅への移転を決める世帯も続出し、集団移転への参加者は次第に減少していった。移転対象集落の中には集団移転への参加戸数が防集事業の実施基準である5戸を下回る集落もでてきて、個別集落による集団移転はさらに困難な状況となった。その結果、各集落の集団移転希望者は個別集落での集団移転を断念し、B,C,D,Eの4集落での集団移転を模索することとなった。そうした中で、元の集落からは少し離れた高台に法人が所有するまとまった面積の土地への4集落での集団移転を大船渡市からすすめられたことで、B,C,D,Eの4集落は一緒に集団移転を行うこととなった。しかしながら、この4集落はもともと別々の集落であり地理的にも離れていたため、一堂に会して話し合う機会も少なく、4集落の移転希望者の間に積極的な交流が生み出されることはなかった。また、J高台での住宅の割り当ては仮設住宅と同様に抽選で行われたため、高台内での元の集落の近隣関係も失われることとなった。

これらの結果、K高台では自治会が組織され、公民館も建設され、活発なコミュニティ活動が展開されているのに対し、J高台では自治会も公民館もなく、コミュニティ活動の乏しい状況がみられるようになったと考えられる。このように、元の集落から防災集団移転地への移転プロセスの違いが、J,K高台の現在のコミュニティの維持・形成状況に深く関連していると考えられる。

### 5. 防災集団移転地における交流関係

J,K高台の住民に行ったアンケート調査において、それぞれの高台における交流関係の有無を尋ねたところ(図5-1)、

J高台では男女ともに交流関係が「頻繁にある」および「少しある」の割合は半数にとどまったのに対し、K高台ではその割合は男性で67%、女性では100%に達した。また、「友人」と呼べる人の有無を尋ねたところ(図5-2)、J高台では男女ともに「いる」と回答した人がいなかったのに対し、K高台では反対に男女問わずすべてが「いる」と回答した。また、交流関係の具体的な内容を「挨拶・用事」と「近所での立ち話・行き来」に分けて頻度を尋ねたところ(図5-3)、「挨拶・用事」の場合、男性においてはJ,K高台ともに6,7割の回答者が「よくする」と回答しているが、女性においてはK高台の回答者す

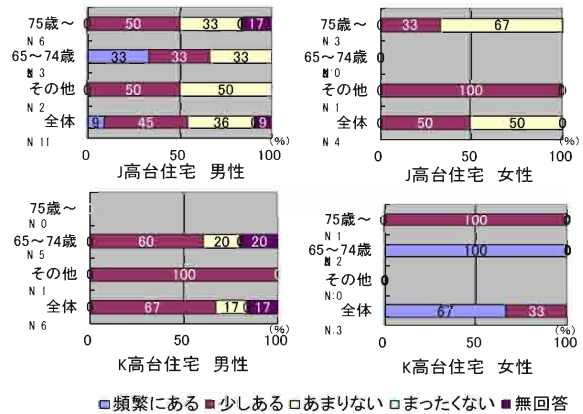


図5-1 高台内での交流関係の有無

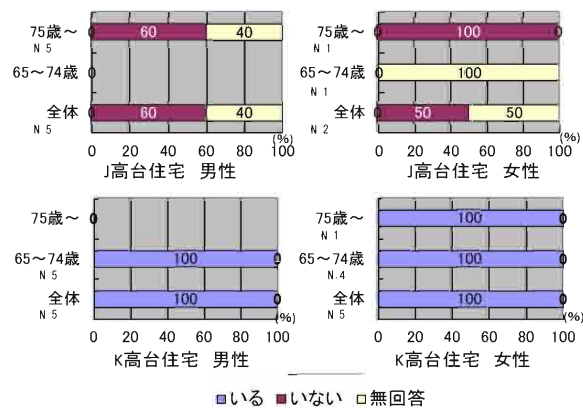


図5-2 高台内での友人の有無

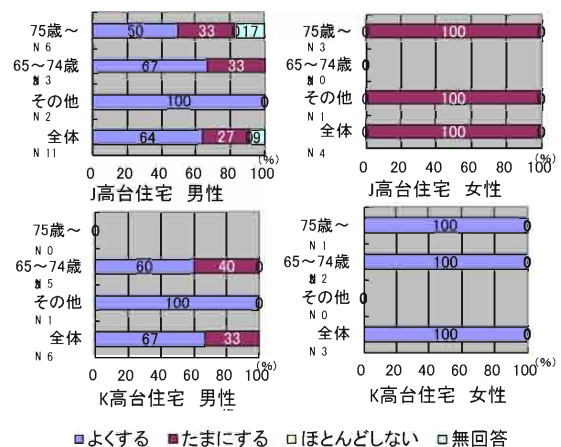


図5-3 高台内での交流の頻度(挨拶・用事)

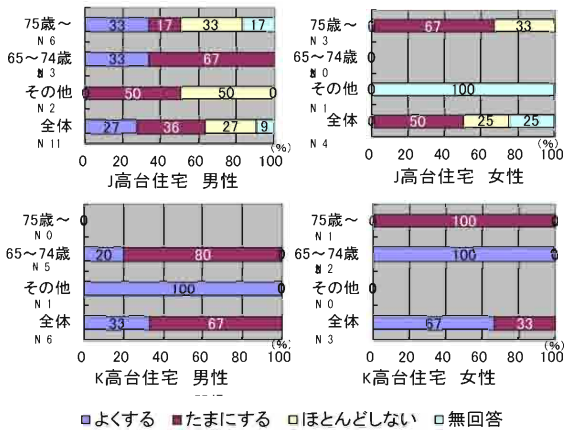


図 5-4 高台内での交流の頻度 (近所での立ち話・行き来)

べてが「よくする」と回答している。また、「近所での立ち話・行き来」については、男女ともにJ高台において「ほとんどしない」の割合が25%程度みられ、近隣の交流関係はやはりK高台において活発であることがわかる(図5-4)。前掲の表4に示されるように、K高台では子供世代と同居する高齢者が8割以上を占めるのに対し、J高台は単身および夫婦のみの高齢者世帯が約半数を占める。家族の支援があまり期待できないJ高台において友人や近隣の交流関係が乏しいことは、孤立化の危険をさらに高めるおそれがあると言える。

## 6. コミュニティ活動への参加状況

次にJ, K高台の住民のコミュニティ活動への参加状況を知るために、まず「現在、住民同士で集まっている場所はあるか」と尋ねたところ、K高台では高齢者も含めて8割近くの住民が集まる場を有しているのに対し、J高台は高齢者の3, 4割ほどしか集まる場を有していない(図6-1)。さらにこれらの「集まる場」がどこなのかを具体的に尋ねたところ(図6-2)、

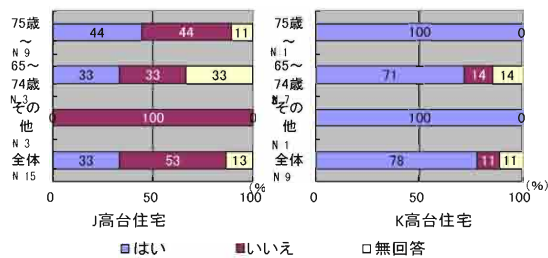


図 6-1 現在、住民同士で集まっている場所はあるか

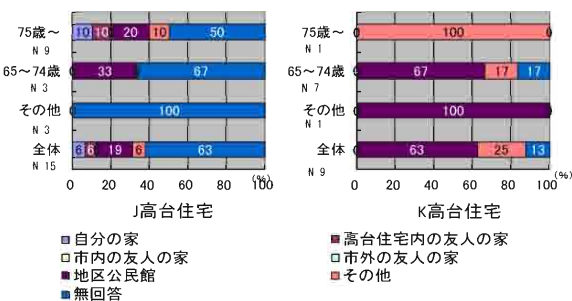


図 6-2 集まっている場所はどこか

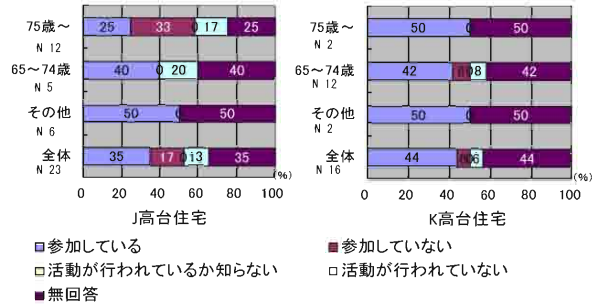


図 6-3 現在、自治会活動に参加しているか

K高台では大半の人が「地区公民館」をあげていた。前述のように、K高台には公民館が設置されており、ここが住民の集う場となっていることがわかる。また、K高台には公民館とは別に集会所も設置されており(図6-2ではK高台の「その他」に該当する)、一部の後期高齢者は毎日のようにこの集会所に通っておしゃべりなどを行っている。一方、J高台には公民館は設置されていないが、図6-2を見るとJ高台の高齢者のうち20～30%の人が「地区公民館」を集まる場としてあげている。これはJ高台から坂道を下り徒歩30～40分(帰りは登りになるので徒歩1時間ほどかかる)ほどの所にあるM地区の公民館を指している。J高台は行政区としてはM地区に含まれるため、M地区の公民館は年に数回ほど敬老会などのイベントを行う際にJ高台の高齢者にも参加を呼びかけており、これにJ高台の高齢者が何人か参加している。しかしJ高台の住民はM地区の自治会には加入しておらず、公民館も日常的にJ高台の高齢者が集まる場となっているわけではない。

また、「現在、自治会活動に参加しているか」と尋ねたところ(図6-3)、K高台は高齢者も含めてほぼ半数の人々が何らかの活動に参加していることがわかる。具体的には、狭義の自治会活動のほか、A集落の郷土芸能である「権現舞」と呼ばれる巨大な獅子舞の練習や祭りの準備などに多くの住民が参加しており、K高台の集会所にはこれらの祭りで用いる太鼓やその他の道具も保管されている。一方、図6-3を見るとJ高台でも3割前後の住民が自治会活動に参加していることがわかるが、これは前述の近隣M地区で行われるイベントにときおりJ高台の住民が参加するものであり、J高台で行われる地域活動ではない。

このように、コミュニティ活動への参加状況をもみても、さまざまな地域活動に活発に参加しているK高台の住民と、そのような地域活動が行われておらず、近隣の地区で行われている地域活動に部分的に参加するだけのJ高台の住民という対比がみられる。

## 7. 高台の生活への満足度と交流関係への不満

次に現在住んでいる高台での生活が暮らしやすいか、そうでなければどのような点に不満を感じているのかを尋ねてみた。図7-1に示されるように、K高台では高齢者も含めてすべての人が「暮らしやすい」「まあまあ暮らしやすい」と答

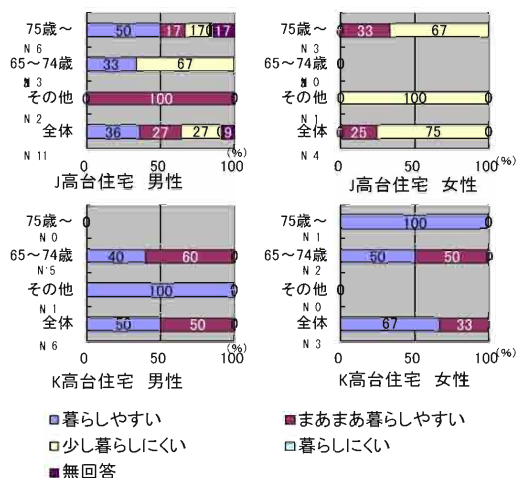


図 7-1 現在住んでいる高台は暮らしやすいか

えたのに対し、J高台におけるその割合は男性で63%、女性では25%にとどまる。高台での生活への満足度はJ高台においてかなり低いと言わざるをえない。そこで、どのような点で「暮らしにくい」と感じるのか、「暮らしにくい」と回答した人々に具体的に上げてもらったところ、表7-1に示されるように、ほとんどが友人の有無や人間関係に関するものであった。そこでさらに日常的な交流関係に絞って、どのような点に不満を感じるかを尋ねたところ、表7-2に示されるように移転により友人と離れてしまったことや、集会所や公民館などの交流スペースがないこと、日常的に頼れる人がいないことなどが特に高齢者を中心に多く挙げられた。このような交流関係に関する不安や不満は、公民館や集会所がなく、地域活動も乏しく、日常的な交流関係も希薄なJ高台の高齢者にとって深刻な問題となっていると思われる。

### 8. 高齢者サポート拠点および支援員の利用

前述のように、J高台の高齢者の一部はJ高台から16kmほど離れたS高齢者サポート拠点をしばしば利用しているが、これは防集事業でJ高台に移転する以前のR仮設住宅時代のつながりによるものである。Sサポート拠点のスタッフがR仮設住宅を定期的に訪問して、孤立しがちな高齢者や身体の不自由な高齢者、認知症の高齢者等を戸別訪問して声かけを行ったり、Sサポート拠点で行われるイベントへの参加を呼びかけるなど、積極的に働きかけを行った結果、J高台に移転した後も何人かの高齢者は自分で車を運転したり、あるいは家族

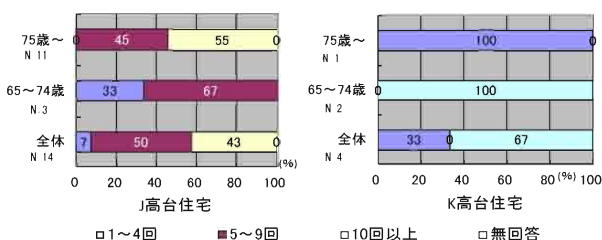


図 8-1 高齢者サポート拠点の利用回数

表 7-1 どのような点で暮らしにくいと思うか

- ・友人が近くにいない
  - ・仮設住宅時代の友人が同じ高台住宅にいない
  - ・日常のちょっとした手伝い（電球交換や荷下しなど）を頼める人がいない
  - ・緊急時に助けを呼べる人がいない
- (順不同、複数回答あり)

表 7-2 日常的な交流関係でどのような点が不満か

- ・仲の良い友人宅と離れてしまう
  - ・集会所や公民館がなく友人と気軽に話せない
  - ・日常のちょっとした手伝いを頼める人がいない
  - ・困ったときに助けてくれる人がいない
  - ・緊急時に助けを呼べる人がいない
  - ・体調を崩したときに隣人に頼ることができない
  - ・住んだこともない土地に移り住むことになり孤独
  - ・自治会活動にうまく参加できない
- (順不同、複数回答あり)

による送迎でSサポート拠点まで通っている事例が確認された。K高台の高齢者も、R仮設住宅に住んでいた時はJ高台の高齢者と同様にSサポート拠点のスタッフによる支援やサービスを利用していたが、K高台に移転した後は、K高台内での自治会活動やイベントに参加することが増え、次第にSサポート拠点を利用することはなくなっていった。図8-1はJ、K高台の高齢者がこれまでにSサポート拠点を利用した回数を示したもののだが、K高台の高齢者は高台移転した最初の頃に数回利用した後は次第に利用しなくなったのに対し、J高台の高齢者は移転後も利用を継続し、後期高齢者の中には10回以上も継続的に利用している人々もいる。J高台の高齢者でSサポート拠点を利用している人々にサポート拠点が必要だと思う理由を尋ねたところ、「おしゃべり相手が欲しい」、「相談相手が欲しい」、「(仮設住宅時代に利用した)高齢者サポート拠点のサービスがよかったから」という回答が聞かれた。このように、地域活動や交流関係が希薄なJ高台に住んでいる高齢者にとって、高齢者サポート拠点は高台移転後も重要な役割を果たしていることがわかる。

続いて、R仮設住宅のときに主に高齢者が利用していた支援員制度について、J、K高台の住民にその必要性を尋ねてみると、やはり全体にJ高台の高齢者において「必要だと思う」と答える人が多く見られた(図8-2)。支援員制度はもとも仮設住宅のコミュニティ作りのお手伝いや、仮設住民の生活支援を目的に導入されたものであるが、孤立しがちな高齢者への声かけや、高齢者の日常生活のお手伝いを行うなど、仮設住宅の高齢者支援にかかせない役割を果たしている場合も多かった。仮設住宅の閉鎖後は支援員は「コミュニティサポーター」として、災害公営住宅を巡回してコミュニティづくりのお手伝いや生活支援を行うようになった。こうした支援を防災集団移転地においても提供して欲しいという要望が、J高台の高齢者からは多く聞かれた。支援員に対して期待する役割をJ高台の高齢者に尋ねたところ、「相談に乗



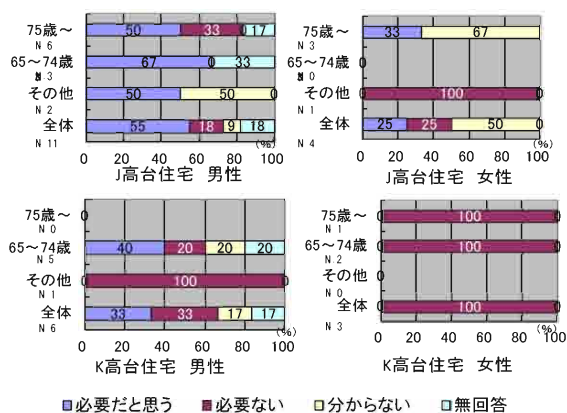


図 8-2 支援員は必要だと思うか

ってくる」、「おしゃべり相手になってくれる」、「(自分たちのことを)気にかけてくれる」など、前述の高齢者サポート拠点が必要だと思う理由と同様な回答が得られた。また、「イベントの情報を知らせてくれる」、「行政の情報や、やり取りの仕方を教えてくれる」、「困っていることを行政に伝えてくれる」など情報提供や行政と住民とのパイプ役としての役割を期待している意見も聞かれた。

以上の結果から、主に仮設住宅での支援の提供を目的としていた高齢者サポート拠点や支援員制度であるが、とりわけコミュニティが十分に機能しておらず、交流関係が希薄なJ高台のような防災集団移転地においては依然として高いニーズが存在していることが明らかとなった。

## 8. まとめ

本研究では、岩手県大船渡市の防災集団移転地を対象として、仮設住宅から防災集団移転地への移転プロセスがコミュニティの活動状況や高齢者の交流関係にどのような影響を与えたのか、また高齢者自身がそうした状況をどのようにとらえ、どのようなニーズや希望を有しているのかを明らかにすることを通じて、防災集団移転地における高齢者の孤立化を防止するためにどのような支援が求められるのかを検討してきた。その結果、以下の諸点が明らかになった。

1) 大船渡市の防災集団移転地17箇所を検討した結果、住民構成と立地場所の点で最も継続性が高いと思われる移転地から、最も低いと思われる移転地まで様々であることがわかった。移転前の地域コミュニティの継続性という観点からみると、それぞれの防災集団移転地には大きな違いがあることが明らかとなった。

2) 次に、コミュニティの状況が異なる2つの防災集団移転地(J, K高台)についてさらに詳細に検討したところ、被災前の集落から仮設住宅を経て防災集団移転地へと至る移転のプロセスが、その後の防災集団移転地におけるコミュニティの状況と密接な関連があることが明らかとなった。

3) J, K高台の住民に行ったアンケート調査より、交流関係や友人の有無、交流の頻度のいずれにおいてもJ高台よりもK

高台の方が高い割合を示しており、コミュニティ活動と同様に交流関係においてもやはりK高台の方が活発であることが明らかとなった。

4) J, K高台の住民に行ったアンケート調査の結果より、J, K高台の住民のコミュニティ活動への参加状況を検討したところ、K高台では「地区公民館」と「集会所」が住民の日常的に集まる場となっており、そこで自治会活動や地域行事を行っていた。一方、J高台には公民館も集会所も設置されていないために、自治会活動も地域行事も行われていない。一部の住民が近隣のM地区の公民館を訪れ、M地区の地域行事に参加する場合もみられたが、それはあくまでM地区のコミュニティ活動にとどまる。

5) 集団移転先の高台での生活に対して、K高台では高齢者も含めてすべての人が肯定的な評価を与えたのに対し、J高台においては生活への満足度はかなり低く、とりわけ高齢者から住民間の交流の場が少ないことや日常的に頼れる人がいないことなど交流関係に関する不安や不満が多く聞かれた。

6) K高台の高齢者は高齢者サポート拠点や支援員制度の必要性をそれほど感じていないが、J高台の高齢者にとっては高齢者サポート拠点と支援員制度は高台移転後も必要とされていることが明らかとなった。

冒頭で述べたように、防災集団移転地については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ため高齢者の孤立化という問題が注目されることはあまり多くない。しかしながら、本研究で明らかにしたように、仮設住宅から防災集団移転地へと至る移転プロセスにおいては用地取得や移転の計画策定、合意形成という点で大きな違いが見られた。そうした違いは移転後のコミュニティの維持・形成状況に大きく影響し、必ずしも集落としての一体性やコミュニティのまとまりを持たない防災手段移転地もみられる場合があり、そこでは仮設住宅や災害公営住宅と同様に、高齢者の孤立化の危険が生じる。そのため、防災集団移転地においても、高齢者サポート拠点や支援員制度など仮設住宅時代の高齢者支援の社会的資源を有効に活用して、積極的な高齢者支援を行うことが必要になると考えられる。その際、高齢者サポート拠点の立地場所や支援員のサービス範囲などを防災集団移転地の高齢者にも利用しやすいように柔軟に対応させていくことも求められる。

## <注>

- 1) ここで言う「孤立死」とは、読売新聞が岩手、宮城、福島の被災3県の県警や各自治体に対して「一人暮らしで、プレハブ仮設住宅や災害公営住宅内で、誰にもみとられず死亡状態で発見された人の数」を問い合わせ、回答を得たものである。
- 2) この制度は北上市の支援のもとで2011年9月に開始され、大船渡市内の37の仮設住宅団地に対して最大81名の支援員が配置された。北上市の支援が終了した後も、2014年度か

らは国の復興支援員制度を活用した大船渡市直営の事業として運営されている。

- 3) 高齢者サポート拠点は2011年4月19日付けの厚生労働省の通達「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」によって都道府県に設置が求められたもので、仮設住宅内の要介護高齢者や障がい者等の日常生活を支援するため総合相談やデイサービス、訪問サービス、生活支援サービス等を包括的に提供する施設である。
- 4) 入居者の出身割合については、すべての入居者の出身集落を確認することはできなかったため、自治会長や世話役の住民への聞き取りに基づいて、「元の地区と同じ」「様々な地区から」などと区別した。また移転先の場所については、元の地区と同じ範囲内に立地する場合は原則的に「高台付近」としたが、同じ地区内であっても集落から離れていたたり、地形的にアクセスが困難な場合は「離れている」とした。

#### <参考文献>

- 文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, 田中正人・高橋知香子・上野易弘「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
- 文2) 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, 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
- 文3) 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
- 文4) 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. 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. 江田隆三「福島県新地町・防災集団移転促進事業(<連載>震災復興ブレイクスルー(3))」建築雑誌 129(1655), 44-45, 2014-3.
- 文5) 青砥穂高,熊谷良雄,糸井川栄一,澤田雅浩「新潟県中越地震による中山間地域集落からの世帯移転の要因と世帯移転が集落コミュニティに及ぼす影響に関する研究」地域安全学会論文集 8, 155-162, 2006.11
- 文6) 石丸時大,森 傑,野村理恵「復興整備計画からみる防災集団移転促進事業の空間的特徴-気仙沼市の協議会型集団移転に着目して」日本建築学会計画系論文集 80(715), 1979-1989, 2015.9
- 文7) 森 傑,黒坂泰弘,森下 満,野村理恵「防災集団移転促進事業の計画策定に関わる住民と行政との関係-気仙沼市と宮古市における住民組織の設立と活動経緯に着目して」日本建築学会計画系論文集 82(734), 929-939, 2017.4
- 文8) 山中新太郎,佐藤光彦,藤本陽介「漁村小集落における被災世帯の居住地再建意向と防集団地の立地特性-東日本大震災における宮城県石巻市雄勝地区の復興を対象として」日本建築学会計画系論文集 83(745), 405-415, 2018.3
- 文9) 中島美登子ほか2名「仮設住宅における高齢者の孤立化防止に関する研究 その1-高齢者の交流状況とコミュニティ活動に着目して-」日本建築学会住宅系研究報告会論文集, 8, 25-34, 2013.12, 中島用地取得や美登子ほか2名「仮設住宅における高齢者の交流状況と復興公営住宅への意識 -仮設住宅における高齢者の孤立化防止に関する研究 その2-」日本建築学会住宅系研究報告会論文集, 9, 133-142, 2014.12, 中島美登子ほか2名「高齢者サポート拠点の利用が仮設住宅における高齢者の交流関係に及ぼす影響-仮設住宅における高齢者の孤立化防止に関する研究-その3」日本建築学会住宅系研究報告会論文集 10, 101-110, 2015.12, 中島美登子ほか5名「大船渡市の仮設住宅における高齢者サポート拠点の役割 -仮設住宅における高齢者の孤立化防止に関する研究-その4」日本建築学会住宅系研究報告会論文集 12, 265-274, 2017.12
- 文10) 菊池広人「自治体間連携による仮設住宅支援員配置事 -大船渡市と北上市による新しい連携のかたち」建築雑誌.127(1628), 2-3, 2012.2