

生活再建支援員への調査から明らかになった 借り上げ仮設住宅居住者の生活再建に関する課題

Life Recovery Process Analysis of Designated Temporary Housing Dwellers

○田中 聰, 重川 希志依

Satoshi TANAKA¹ and Kishie SHIGEKAWA²

常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Tokoha University

This paper presents an analysis of the life recovery processes of the designated temporary housing dwellers. Interview survey was carried out to the 33 Sendai city life recovery supporters, who visited the temporary housings to check the current situation and reconstruction plans of the dwellers. Based on the interviews, wide range of the housing reconstruction issues were pointed out. Although it is a snapshot of their recovery processes, it provides important information to the disaster recovery policy making.

Keywords : life recovery process, designater temporaty housings, 2011 Great East Japan Earthquake

1. はじめに

東日本大震災では、仮設住宅として、従来のプレファブ型のみならず、民間の賃貸住宅を県が借り上げて被災者に提供する、借り上げ型の仮設住宅が大量に供給された。そのため、大量の被災者が分散して居住するという状況が出現したが、このような状況における被災者の生活再建過程に関する知見はほとんど蓄積がない。そこで著者らの研究グループは、分散居住する被災者の生活再建過程について、これら被災者や関係者に対してインバビューアイテイストを実施し、その実態の解明をすすめてきた。

本研究では、この調査の一環として、仮設住宅を訪問しその生活実態の把握と生活再建を支援している自治体の生活再建支援員にインバビューアイテイスト調査を実施した。本稿では、仙台市の生活再建支援員 33 名全員に対し実施したインバビューアイテイスト調査から、彼らの視点から得られた借り上げ仮設住宅居住者の実態および課題について報告する。

2. 仙台市の生活再建支援員

仙台市復興局は仙台市シルバー人材センターに生活再建支援事業を委託し、生活再建支援員が派遣された。その業務内容は、仮設住宅を訪問し、被災者の状況の把握や被災者への情報提供である。第 1 期生は 2012 年 4 月より仕事を始めた 18 名。その後の増員され、2014 年には総勢 33 名の体制となった。シルバー人材センターであるため、支援員の年齢は 60 歳以上、最高齢は 76 歳である。

最初の業務は、仙台市が仮設住宅居住者に送付した現況調査票の未返送世帯を訪問し、現況調査票を回収する業務。次の業務は、住まいの再建方針の調査を目的とした戸別訪問。特に仮設住宅入居者の再建方針や予定、再建に向けての障害などを把握する業務であった。訪問対象世帯は市役所が選定し、各班は 1 日 3-5軒を訪問、30-40 分程度滞在して現状の聞き取りをおこなった。2014 年度には、復興公営住宅への入居の勧奨も業務となつた。

シルバー人材センター支援員の特徴は、年齢と豊かな人生経験である。特に話を聞いてもらえる安心感やわかつてもらえる安心感など、受け入れる力が重要となる。

また、支援員は水先案内人であって、問題を解決するわけではない。市役所と被災者の間に入るクッションの役割だともいえる。

3. 個別支援班

2014 年度より、現況調査の結果、特に再建が難しいと判断された 256 世帯に対して、これら世帯を集中的に支援する個別支援班が編制され、高頻度の訪問をおこなつた。ただし支援員はカウンセラーなどの専門職ではないため、状況が複雑で手に負えないケースについては区役所が対応する。基本的には、健康・福祉については区役所、住まいの再建については支援員と役割分担をしている。また、個別支援班の対象となっている世帯は、精神的な問題、収入の問題、家族の問題など生活再建に障害となる数々の課題が複雑に絡み合っている場合が多く、区役所、地域包括センター、パーソナルサポートセンター(PSC)との情報共有をおこないながら対応する。

4. 戸別訪問時に対する被災者の対応

支援員の戸別訪問の際には、被災者はさまざまなことを訴えた。特に訪問を開始した 2012 年は、“行政は何もしてくれない”、“行政は被災者支援をやって当然”、という意見が多く聞かれた。また、プレファブ仮設への充実した人的・物的支援に対して借り上げ仮設への不足を訴える声も多く、支援員が行政対応への不満の受け口となっている実態がある。一方で、被災者生活再建支援金を申請していない人、各種支援制度の理解が混乱している人、公営住宅の入居資格を勘違いしている人など、戸別訪問によって問題が解決した事例も多い。

戸別訪問に対する被災者の対応は、高齢者世帯では話をするのを望んでいたが、若い世帯では訪問自体が面倒であるとの感じを持った。また、個人情報であるため情報提供を望まない、他都市出身なので仙台市とは関係ないなど、様々な理由で訪問調査に対して苦情を述べる人も多く、訪問調査は順調であったわけではない。

5. 借り上げ仮設住宅居住者の特徴

借り上げ仮設住宅に居住している被災世帯の特徴は、大きく分けて3つに分類される。

- 1) 早く借り上げ仮設住宅を自分で決めた世帯。この世帯は比較的若い世帯が多い。自力で不動産屋で空き家を探すなど、賃貸住宅に何らかの経験があった人が多い。
- 2) プレファブ仮設住宅の申込みの機会を逸した世帯。この世帯には比較的高齢者が多い。借り上げ仮設住宅は、この制度が公表された2011年5月頃にはすでに空き物件がほとんどなく、プレファブ仮設住宅への申込みのタイミングを失うと、狭く住環境が悪い物件に無理矢理入居することになった。一度入居して借り上げ仮設住宅として認定されると他の仮設住宅への転居は認められないと、そのまま住み続けることになる。
- 3) プレファブ仮設住宅に入れない世帯。様々な問題を抱える家族がいる場合、騒音など近所迷惑になることを恐れ、借り上げ仮設住宅を選択した。

借り上げ仮設住宅は、住居としては問題がないが、隣近所と関係がなく孤立しやすい。しかし、中には借り上げ仮設住宅として使用していることを近隣に知られたくないと考えている被災者も多い。また支援員の訪問をあまり歓迎しないという世帯も借り上げ仮設に多い。一方、プレファブ仮設住宅は、住居としては問題があるが、隣近所とつながりがあり、また強制的につながりを作る仕組みもあり、精神的にはよい面もある。

生活保護を受けている仮設住宅居住者は多いが、彼らには区役所のコーディネーターが対応するなど、役所の様々な部署が関わっており、支援員としては安心できる。むしろ、生活保護を受けていないという人が一番厳しい状態にある。生活保護を受けた方がいいと思われる世帯でも、1) 収入、2) 車の所有、3) メンツ、などの理由で生活保護を申請しない人は多い。

さらに、震災前から賃貸住宅に居住していた世帯で、かつ、一定の収入であっても、家賃ゼロで借り上げ仮設住宅に入居している世帯が多い。これらの世帯は、仮設住宅の供与期限ぎりぎりまで借り上げ仮設住宅に滞在し、住まいの再建方針の決断を先延ばしにする傾向がある。

6. 借り上げ仮設住宅の問題

戸別訪問を通してあきらかになった借り上げ仮設住宅の問題として、以下の点があげられる。

- 1) 居住実態がない借り上げ仮設住宅。すでに自宅の修理が完了したため、仮設住宅が物置になっているケース。あるいは他都市の被災者で、本人はすでに地元に戻ったが、仙台の借り上げ仮設住宅を別荘のように使用しているケース。これらについて、貸し手は知っていても、家賃が県から振り込まれるため黙認していることもあると推測している。
- 2) 借り上げ仮設住宅の他人への又貸し
- 3) 本人は住んでいるものの、居住者の構成が申請と異なるケース
- 4) 借り上げ仮設住宅の格差の存在。借り上げ仮設住宅として使用されている住宅には、オートロック付きのマンションもあれば、応急危険度判定調査で赤紙（危険判定）や黄色紙（要注意）判定の建物も使用されている。不動産業者を通さずに被災者が大家と直接交渉して借り上げ仮設住宅となったケースも多く、おなじ仮設住宅でありながら、住環境が大きく異なり、格差が生じている。

7. 住まいの再建方針

住まいの再建は、震災前から検討していないとすぐに建設を始めることは難しい。また、何とか自宅の再建を決断しても、土地・資材・人件費の上昇によって再契約となり、着工できないケースも多い。さらに土地は所有していても、かさ上げ工事の時期が決まらず、再建できないケースも報告されている。

他にも住まいの再建にむけてさまざまな障害が存在する。比較的若い世帯では、二重ローンの問題が障害となっている場合も多い。私的整理事業に关心はあるが、手続きが煩雑で、“話を聞いたがやめた”という人も多い。さらに学齢期の子供がいる場合、学区の変更や転校することに難色を示す世帯が多く、現在の借り上げ仮設住宅をそのまま賃貸住宅へ移行するケースも多い。50代以降では、住宅ローンが組めるかどうかが問題となる。さらに60代以上になると、交通の便、医療、買い物、引越など、さまざまな条件が障害となる。また子供との同居は、昔から一緒に住んでいないと無理であるという意見が多い。震災前は親子二世帯が同居していたが、震災を機に別居するケースも多く、60歳以上で年金暮らしの世帯では、復興公営住宅への転居を希望する世帯が多い。災害公営住宅入居の抽選には高齢者や障害者などに対する優先枠があるが、それでもなかなか当選できないという現実があり、住まいの再建がなかなか決まらない高齢者世帯が問題となっている。

住まいの再建がうまく進まない理由は様々であるが、震災前の生活にすでに多くの問題を抱えており、震災によってこれらが一気に表面化したという世帯が多い。特に単身・高齢者・男性、は支援員が最も心配している属性である。

8. 生活再建に関わる情報

生活再建に関わる情報は、復興定期便ほか、仙台市役所の他課、さまざまな機関から送られてきており、読み切れない状態にある。そのため封筒は開封されないまま、山積みになっている状態が多く見受けられた。一方、高齢者は周りが放っておかず、これらの情報を伝えに来る人がいるため結構情報を持っている場合も多い。そのため、インターネットなどを駆使しない、50代から60代の世帯が一番情報を持っていない。一方、プレファブ仮設は情報の共有がなされるため、十分な情報を持っている場合が多い。

9. おわりに

本稿では仙台市の生活再建支援員へのインタビュー調査を通して明らかになった借り上げ仮設住宅居住者の生活再建への課題について報告した。今後は借り上げ仮設住宅の解消に向けた動きについて調査し、総合的な借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策を検討する。

謝辞

本研究の一部は、科学研究費補助金 挑戦的萌芽研究「分散居住する被災者の生活再建過程の解明（研究代表者：田中聰）」、およびJST コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造研究領域「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化（研究代表者：立木茂雄 同志社大学）」による。