

# 大船渡市の防災集団移転地における集会所の役割と課題に関する研究 —高齢者の交流状況と意識に着目して—

Study on the Role and Task of Assembly Hole at Collective Relocation Sites in Ofunato City, Iwate Prefecture: with Focusing on Social Relationships and Attitude of the Elderly

中島美登子<sup>1</sup>

Mitoko NAKASHIMA<sup>1</sup>

<sup>1</sup>香川大学創造工学部

Faculty of Engineering and Design, Kagawa University

With focusing on the collective relocation site for disaster prevention in the stricken areas of the 2011 Tōhoku Earthquake, this paper clarified the effects of relocation processes from temporary housing to collective relocation site on the community condition and the role of assembly hall as a place for developing social relations of the elderly. On the basis of the questionnaire survey and in-depth interviews conducted at two collective relocation sites in Ofunato City, this paper demonstrated that an existence of the assembly hall in the collective relocation site does not always lead to the promotion of social relations of the elderly, while many of the elderly residents of collective relocation site demand the place for gathering and meeting within the collective relocation site.

**Keywords:** collective relocation site, assembly hall, social relationships, attitude

## 1. はじめに

復興庁の調査<sup>1)</sup>によれば、2019年3月末時点での東日本大震災の被災地全体での災害公営住宅の整備率は99%、防災集団移転促進事業（以下、防集事業）の完了率も99%に達し、すくなくとも物理的な居住環境の整備は当初目標をほぼ達成しつつある。しかしその一方で、災害公営住宅での孤独死は毎年増え続け、2013～2018年の6年間で宮城県と岩手県の孤独死数は計154人に達し、特に近年は19人（2016年）、47人（2017年）、68人（2018年）と年を追うごとに災害公営住宅での孤独死が増加している<sup>2)</sup>。宮城県の調査によれば、災害公営住宅入居者の高齢化率は41.0%で、高齢者単身世帯の割合は28.0%にもなる<sup>3)</sup>。

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<sup>4)</sup>、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<sup>5)7)8)</sup>。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<sup>6)</sup>、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<sup>9)10)11)</sup>。

しかしながら、新潟県中越地震の被災地における防集事業を対象とした石川らの研究<sup>12)</sup>は、全戸移転と部分移転、集落外移転と集落内移転などの点で防集事業には違いが見られ、それらが入居者の生活状況や満足度の違いにも関連しているとした。また、同じく新潟県中越地震の被災地を対象とした青砥らの研究<sup>13)</sup>は、防集事業において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おり、防集事業が必ずしもコミュニティの維持や再生につながるものばかりではないことを明らかにしている。

また、東日本大震災の被災地については、気仙沼市を対象として防集事業の地域的差異や空間的特徴を明らかにした石丸らの研究<sup>14)</sup>が、防集事業による移転世帯の割合を示した移転率に地区による違いがあること、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>15)</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、移転後の住民評価を明らかにした山中らの研究<sup>16)17)</sup>などが東日本大震災の被災地における防集事業を対象としてとりあげている。

これらの研究から明らかなように、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。

このような防集事業における移転プロセスの違いがコミュニティに与えた影響を明らかにするために、前稿において筆者ら<sup>18)</sup>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、防災集団移転地における住民構成の違い（同一地区の出身者によって構成されているか、それとも複数の異なる地区の出身者によって構成されているか）が住民の交流関係やコミュニティ活動への参加状況、住民意識にどのような影響を与えたのかを検討した。その結果、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、用地取得の困難さと移転事業への参加者の少なさから複数集落での移転事業となった事例においては、事業参加者間の話し合いもあまり行われず、移転後は自治会も結成されなかった。こうした違いが住民の交流関係やコミュニティ活動への参加状況にも現れており、複数集落の防災集団移転地では特に高齢者が孤立しがちであることが明らかとなった。しかしながら、このような防集事業における住民構成の違いだけでは防災集団移転地のコミュニティ状況の違いを説明できない場合も見られる。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。しかし、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。

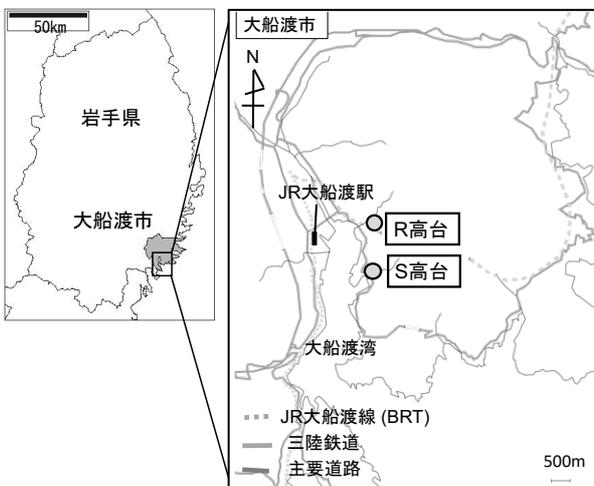


図1 調査対象の防災集団移転地の位置

## 2. 研究対象と調査方法

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<sup>(2)</sup>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。

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1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1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はいたが、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、高台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を行ってきたが、仮設集会所のような「お茶っこ」やイベ

表1 各防災集団移転地の概要

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はいたが、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。

聞き取り調査より作成

表2 アンケート調査の概要

対象地	岩手県大船渡市	
配布・回収	高台住民への留め置き調査、後日に調査員が訪問して回収(場合によって記入補助)	
調査時期	2018年8月18日～2018年11月17日、2019年8月19日～2019年11月17日	
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)	
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
	支援員	相談相手・支援員は必要か
	行政の対応	満足しているか・改善
	移転することについて	強制的な移転・他の移転・当初との変更・不安・公営住宅
	外出・趣味習い事	外出先・移動方法・目的・付き添い・頻度・趣味
65歳以上	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	利用頻度・役割・満足・改善・イベント・望むサービス・必要性・利用希望

表3 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	2018年8月18日～11月17日 2019年8月19日～11月17日 2020年10月10日～10月24日(補足調査)
調査対象者	R高台：12人 S高台：5人
インタビュー項目	
・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	

ント開催にはいたっておらず、一部の住民からは不満も聞かれる。

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2)。ただし、今回のアンケート調査ではS高台において回収率が5割を下回るとともに、75歳以上の後期高齢者からの回答が得られなかった。そのため、S高台のアンケート結果については前期高齢者とそれ以外の年齢層のみのデータとなってしまう、R高台との比較という点でデータに偏りがある点は否定できない。

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が(表3)、サンプル数が限られており(R高台12人、S高台5人)、本インタビュー調査の結果が調査対象者全体を代表するものであるかという点で問題が残ったことは否めない<sup>④</sup>。そこで、以下の分析ではインタビュー調査の結果はアンケート結果の補足的な資料として用いることにする。

### 3. 対象地区の移転プロセスと集会所の設置状況

#### (1) 高台への移転プロセス

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。

当初の大船渡市の計画では2013年度から防災集団移転地の造成工事を開始する予定であったが、移転地の用地の選定・取得に時間がかかり実施は大幅に遅れた。大船渡市は防集事業を実施するにあたって、移転先用地の選定や権利調整は基本的に住民自らがを行い、市はその後の調整役を担うことを基本方針とした。そのため、地区によっては住民同士の話し合いや権利の調整がうまくいわずに、防集事業がなかなか進まないところもあった。

大船渡市の資料「防災集団移転促進事業の進捗状況」

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		S仮設住宅への入居開始(65戸)
6月	R仮設住宅への入居開始(78戸)	
7月		S仮設住宅の自治会が発足
12月	R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)
2017年6月		S高台への入居開始
9月～10月	R高台の造成完了、住民への土地引き渡し(24戸)	
11月		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

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、その後は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<sup>19)</sup>(4)。

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。

## (2) 高台における集会所の設置状況

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。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別れたそうであるが、最終的にわずかの差で建設しないこととなった。

しかし、聞き取りによれば 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 R 高台住民によって実施され、今回は設置を希望する人が多数を占めたため、2019 年 10 月に R 高台内の中央部付近に 20 坪ほどの集会所とキッチン、トイレを備えた集会所が設置されることとなった。その後、2020 年 10 月におこなった補足調査によれば、R 高台の集会所は 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ことがわかった(表 5)。

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」で移転予定者の間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。集会所の規模や設備は R 高台の集会所とほぼ同様である。また、S 高台は斜面を造成して作られたために、宅地が上下 2 段に別れており(表 1 の配置図参照)、集会所は下段の宅地に設置された。

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

筆者らの調査時点で設置後すでに 2 年余りが経過しており、S 高台の集会所の利用はある程度の軌道に乗っている。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 仮設住宅の時代に集会所で頻繁に行われていた不定期の「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は S 高台の集会所では行われなくなった。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)<sup>5)</sup>が頻繁に集会所を訪問し、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および集会所の設置状況を比べると、両者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、高台への移転後に倉庫を利用した会合を重ねた結果、集会所の建設に踏み切った。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 高台では防集事業ではなく別の住宅再建の方法を選んだ世帯は 3 割程度にとどまり、高台移転の直後に集会所も設置された。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、またそうした合意形成そのものに「仮集会所」や「倉庫」が影響を及ぼしており、移転プロセスと集会所はお互いに影響を与え合う相互依存関係にあると言えよう。

## 4. 防災集団移転地における交流状況

以下ではアンケート結果を用いて、R・S 高台における交流状況の実態を明らかにする。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

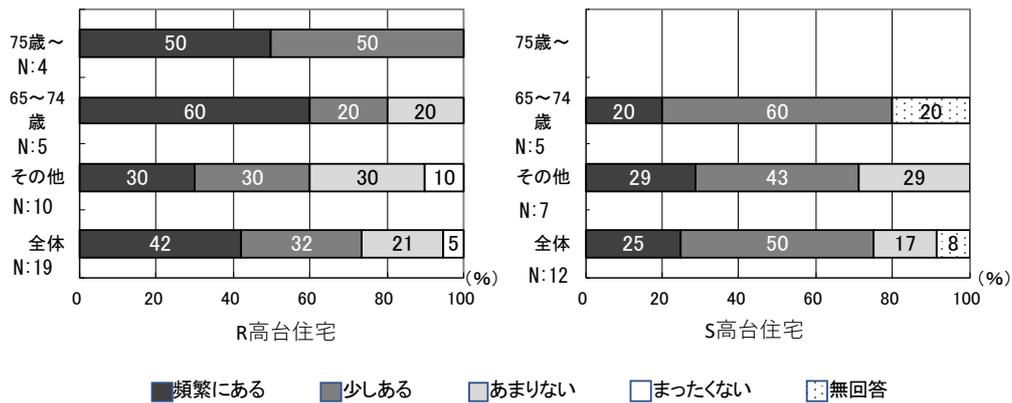


図2 防災集団移転地における交流関係の有無

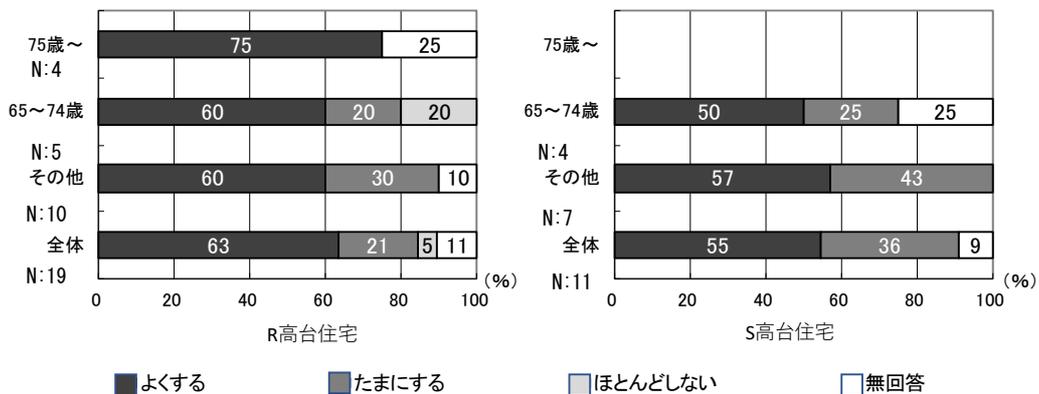


図3 防災集団移転地における交流の頻度（あいさつ・用事）

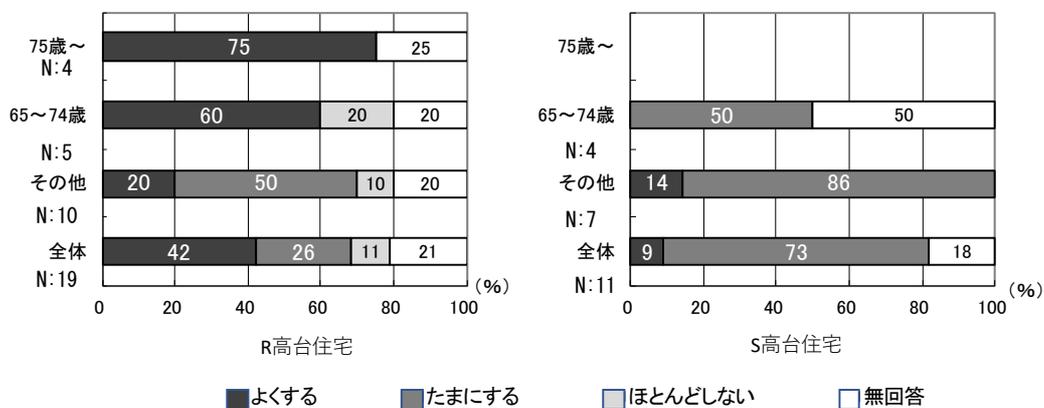


図4 交流の頻度（立ち話・行き来）

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。

次に交流の具体的な内容を知るために、交流の頻度を「あいさつ・用事」(図3)と「立ち話・行き来」(図4)に分けてたずねてみた。その結果、両高台とも日常的にお互い挨拶したり、用事があれば声をかけたりなどは頻

繁に行なっているが、お互いの自宅を訪問したり、路上で会って立ち話をするのは「たまにする」くらいであることがわかる。また、全体にR高台の75歳以上の高齢者の交流頻度が高いことは特徴的であるが、この点はS高台の比較可能なデータが欠けているため、一般化はできない。

## 5. 人々が集まる場所

次にR高台とS高台において「住民が集まる場所があ

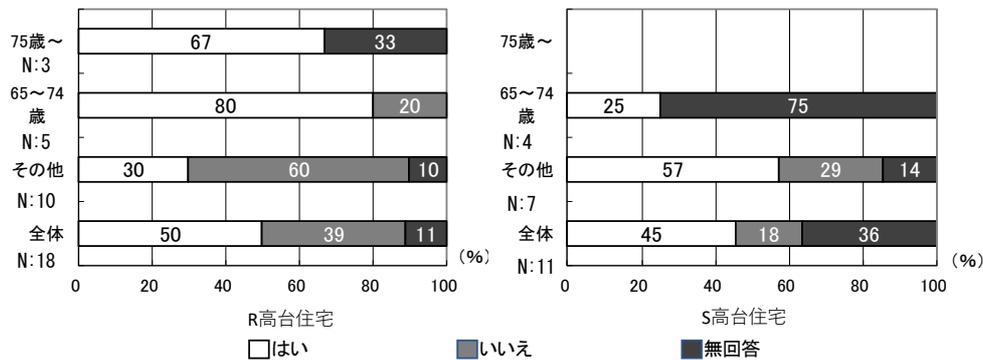


図5 住民が集まる場所はあるか

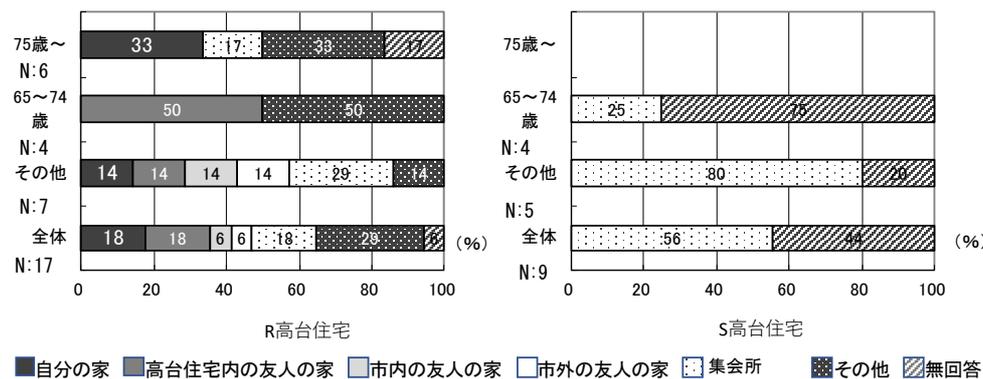


図6 集まる場所はどこか

表6 インタビュー対象者の集会所等の利用状況と自治会活動への関心 (2020年時点)

No.	高台	性別	年齢	職業	集会所等の利用状況	自治会活動への関心
1	R	女	93	無職	集会所で近所の人とお茶っこ	-
2	R	女	90	無職	高台内の知人と集会所で交流	-
3	R	女	80	無職	家族以外とは交流しておらず、集会所もあまり利用していない	参加していない
4	R	男	79	無職	自宅の庭に倉庫を建設し、集会所開設までの仮集会所として高台住民に提供	自治会ではなく老人会に参加、自治会は地域情報を得るためには必要
5	R	女	77	主婦	週1回、集会所で手芸活動に参加	地域情報を得るために自治会に参加
6	R	女	76	無職	集会所でのお茶っこやイベントに参加	-
7	R	男	69	不明	-	自治会発足までの世話人をしていた
8	R	男	65	無職	高台内の知り合い4～5人と会話	地域情報を得るために自治会に参加
9	R	男	63	会社員	高台内の知人とたまに集会所で会話	地域情報を得るために自治会に参加
10	R	女	61	無職	集会所で手芸の集まりに参加	-
11	R	男	52	会社員	高台内ではほとんど交流していない	自治会活動自体おこなわれていない
12	R	男	35	会社員	高台内の道端で会話する程度	地域情報を得るために自治会に参加
13	S	男	74	無職	高台内の知人7～8人と集会所で交流	地区のボランティア活動に参加
14	S	女	74	主婦	友人のおしゃべりの場として利用	自治会には参加していない
15	S	女	67	無職	集会所はお年寄りや子供が気軽に集まれる場所にしてほしい	どのような活動が行われているのかよく知らない
16	S	男	53	会社員	あまり利用していない	自治会には参加していない
17	S	女	51	会社員	家族中心で集会所はあまり利用しない	仕事が忙しく自治会活動に参加困難

インタビュー調査より筆者作成

るか」を尋ねたところ、図5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が、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6)。この点は、前述のように2019年の調

査時点で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。すでにR高台に集会所が開設した現在、このような状況はどのように変化したのだろうか。

この点をインタビュー結果から補足的に検討してみる。表6はR高台に集会所が開設されて1年後の2020年時点でのインタビューであるが、すでに多くの住民が集会所を利用していることがわかる。しかし、30代(No.12)

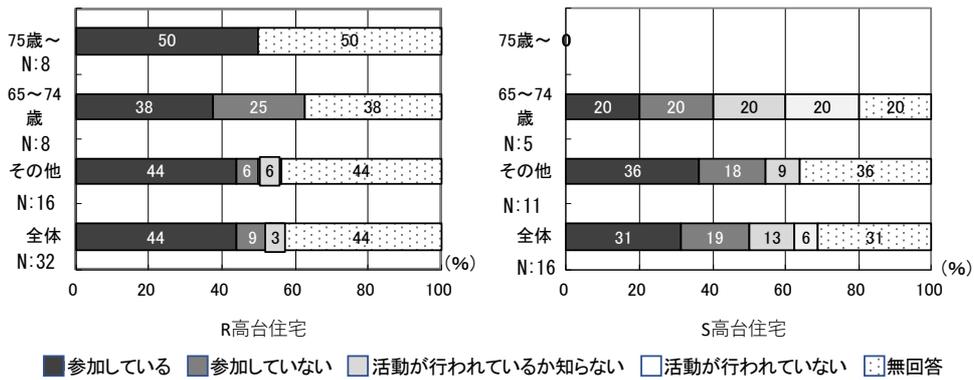


図7 自治会活動に参加しているか

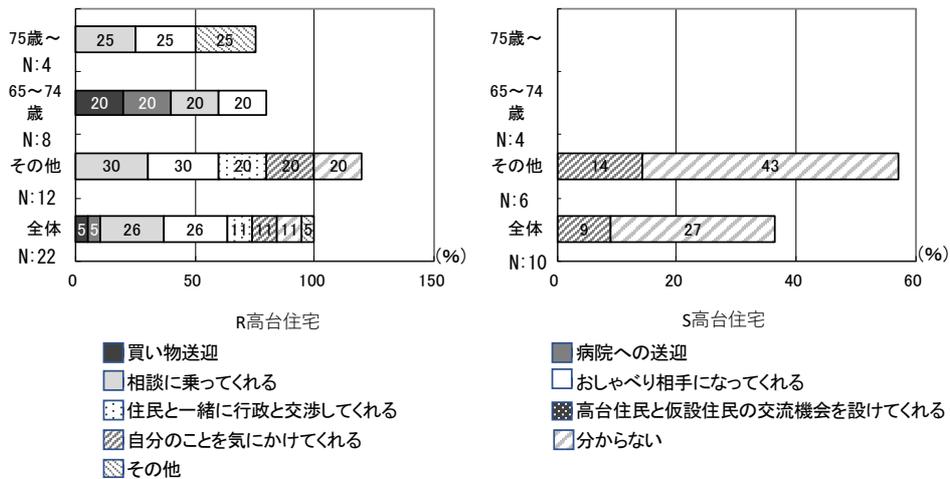


図8 自治会活動でしてほしいこと（複数回答）

と 50 代 (No.11) の現役世代はあまり集会所を利用していないのに対し、65 歳以上の高齢者ではお茶っこや手芸活動などを通じて日常的に集会所を利用しているのがわかる。また No.4 は自宅の庭に建てた倉庫を仮の集会所として R 高台住民に提供し、その後の本格的な集会所開設につなげるなど大きな役割を果たしている。しかし No.3 の例に示されるように、集会所の利用は個人差もあり、一概にすべての高齢者が集会所を利用しているとは言えない。

一方、S 高台においては、図 6 に示されるように高齢者よりも 65 歳未満の現役世代の方が集会所を「集まる場所」としている点は特徴的である。これは、前述のように消防団や自治会役員、婦人会などの地域組織が S 高台の集会所を活動の拠点として利用していることを反映していると考えられる。しかしながら表 6 のインタビュー結果を見ると、50 代の No.16 と No.17 は集会所をあまり利用しておらず、むしろ 60 代以上の住民の方が集会所を利用していることがわかる。次節の自治会活動についても言えることだが、現役世代は仕事が忙しくてなかなか地域活動に時間を割くことができないこともこの一因であると考えられるが、サンプル数の少なさから安易な一般化はできない。

## 6. 自治会活動への参加

次に R 高台と S 高台において「自治会活動<sup>⑥</sup>に参加しているか」を尋ねたところ、R 高台では全体で 4 割強の人が自治会活動に参加しているのに対し、S 高台ではその割合は 3 割にとどまる (図 7)。とりわけ、R 高台では後期高齢者の 5 割、前期高齢者の 4 割近くが自治会活動に参加しているのに対し、S 高台の前期高齢者の参加割合は 2 割にとどまっているのは対照的である。ただし、前述のように S 高台は後期高齢者のデータを欠いているので、両者の単純な比較はできない。

次に「自治会活動でしてほしいこと」(複数回答)を尋ねたところ、R 高台では多くの要望が示されたのに対し、S 高台では要望自体が少なく (図 8)、「わからない」が 3~4 割を占めている。この点を前掲表 6 のインタビュー結果から補足的に検討すると、確かに S 高台が 5 人中 1 人だけしか自治会活動 (その一貫としてのボランティア活動) に参加していないのに対し、R 高台では自治会活動に参加している人の割合が 12 人中 6 人と半数を占める。その点では R 高台の方が自治会活動に積極的に参加していると言えるが、自治会活動に参加する理由のほとんどが回覧板や市の広報誌などを通じて「地域情報を得る」ためと述べていることを考えると、自ら積極的に自治会活動に参加しているとは言い難い。

一方、R 高台の要望内容を見ると、「買い物送迎」や「病院への送迎」など移動の手助けを求めるものもあるが、最も多いのは「相談に乗ってくれる」や「おしゃべり相手になってくれる」などの住民間のコミュニケー

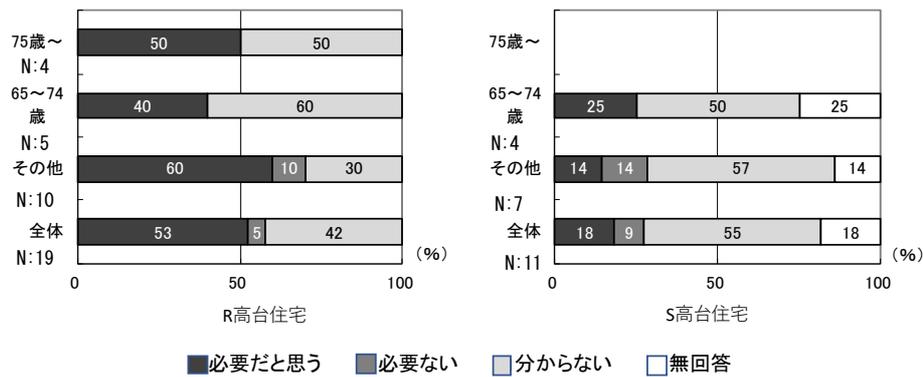


図9 支援員（コミュニティサポーター）は必要だと思うか

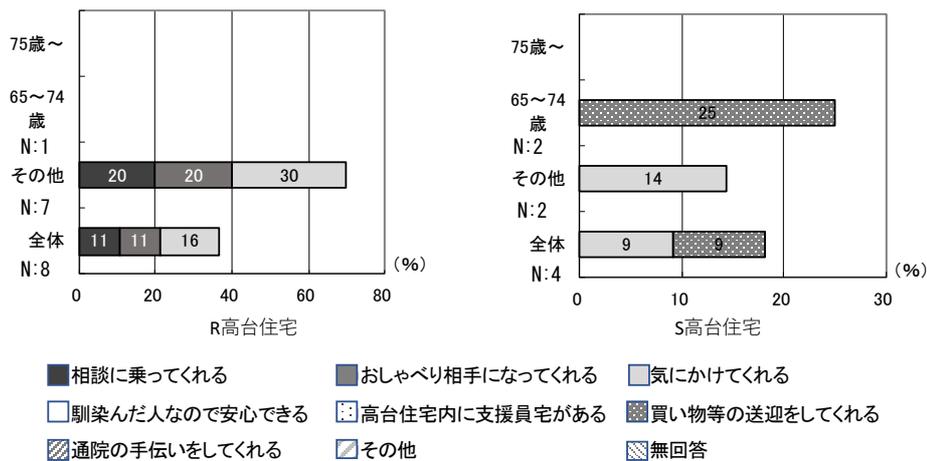


図10 支援員（コミュニティサポーター）にどのようなことを期待するか（複数回答）

ションを求めるものであることがわかる。2019年10月に集会所が設置されたことで、これまで遠く離れた公民館でしか参加できなかった自治会活動に高台内で参加できるようになること、そしてそうした自治会活動を通じて住民間の交流を求めていることがこのアンケート結果からは読み取れる。

## 7. 支援員に期待するもの

大船渡市では仮設住宅での被災者の生活を支援するために2011年9月から仮設住宅支援員制度が設けられ、2014年度からは国の復興支援員制度を活用した災害公営住宅における生活支援、コミュニティ支援を継続し、現在は「コミュニティ・サポーター」と名前を変えて事業が続けられている。仮設住宅時代に支援員による支援を受けていた高齢者の中には防災集団移転地に対しても支援員による支援の提供をのぞむ声が聞かれる。そこで、R高台とS高台において「支援員は必要だと思うか」と尋ねたところ、特にR高台において「必要だ」という回答が全体で5割程度も得られた。一方、S高台ではその割合は2割前後にとどまる(図9)。また、合わせて「支援員にどのようなことを期待するか」聞いたところ、どちらの高台も「気にかけてくれる」ことを期待する回答がみられた(図10)。この設問については回答者数が極めて少ないので参考程度にしかならないが、前掲の「自治会活動してほしいこと」と共通した傾向が見られたこ

とは興味深い。

## 8. まとめ

本研究では、住民構成という点ではそれほど大きな違いがみられない岩手県大船渡市の2つの防災集団移転地について、集会所の特性の違いに着目し、このような違いがどのようにして生み出されたのかを移転プロセスおよび集会所の設置状況の検討を通して明らかにするとともに、それぞれの防災集団移転地における集会所の特性の違いが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結果の分析を中心に、インタビュー結果を補足的に用いて明らかにしてきた。以下、本研究で明らかになったことをまとめる。

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明らかとなった。また合意形成の実現過程において集会所や倉庫が会合の場を提供しており、移転プロセスと集会所はお互いに影響を与え合う相互依存関係にあると

言える。

2) R, S 高台の住民に行ったアンケート調査より、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。

3) 同じくアンケート調査の結果より、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。しかしながら、インタビュー結果にも示されるように、集会所の利用は個人差もあり、今後より詳細なデータに基づく分析が必要であると思われる。

4) R 高台では高齢者の半数近くが何らかの自治会活動に参加しているのに対し、S 高台の高齢者の参加割合は2割にとどまっていた。この点は上述のようにS 高台の集会所での自治会活動の多くが地域活動によって占められ、「お茶っこ」等の高齢者による日常的な利用や介護予防事業など的高齢者支援の活動が少ないことが影響していると考えられる。しかしながらインタビュー結果にも示されるように、R 高台の高齢者は必ずしも積極的に自治会活動に参加しているわけではなく、地域情報を入手するために自治会に参加しているという理由もみられた。

本研究では防集事業における集会所の設置状況の違いに着目し、このような集会所の設置状況の違いが防災集団移転地における集会所の利用状況や住民の交流状況、そして自治会活動にどのようにつながり、住民は何を求めているのかを具体的に明らかにした。その結果、単純に集会所を設置すれば高齢者の交流が活発になるというものではなく、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。本稿は東日本大震災被災地の一地域について、限られたデータに基づいた分析をおこなったが、今後はより多くの事例における精緻で統一的なデータに基づく分析を蓄積することで、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総合的・体系的な研究を行う必要があるだろう。

## 補注

- (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) 聞き取り調査の項目は以下の通りである。世帯数、入居開始時期、入居者の出身地区、元の地区住民の割合、公民館の有無と利用状況、自治会の有無および発足の経緯、入居者同士の交流の状況、高齢者サポート拠点の利用の有無。
- (3) 今回のインタビュー調査はアンケート調査に回答していただいたすべての世帯(R 高台19戸、S 高台11戸)を直接訪問し、インタビューへの協力を依頼したが、特にS 高台において

は高齢者を中心にして、「どうせ言っても何も変わらないから」「私たち(高齢者)の声は届かないから」という否定的な回答とともにインタビューを断られることが多かった。S 高台における高齢者のこのようなあきらめの態度がどうして生じるのかを明らかにすることが必要であるが、本稿でそれを果たすことはできなかった。

- (4) 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。
- (5) 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、現在は「コミュニティ・サポーター」に名前を変えて運営されている。
- (6) 本稿における「自治会」とは、1つの地区公民館を単位として構成される地域住民の組織で、「町内会」と同義である。

## 参考文献

- 1) 復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況」2019年6月12日 [http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20190612\\_FukkoShihyo.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20190612_FukkoShihyo.pdf) (最終閲覧日:2019年6月30日)
- 2) 朝日新聞Digital.2019年3月11日付 <https://www.asahi.com/articles/ASM373DTSM37UNHB002.html> (最終閲覧日:2019年6月30日)
- 3) 朝日新聞Digital.2019年3月5日付 <https://www.asahi.com/articles/ASM2R44FWM2RUNHB002.html> (最終閲覧日:2019年6月30日)
- 4) 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
- 5) 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
- 6) 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
- 7) 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
- 8) 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
- 9) 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
- 10) 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
- 11) 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
- 12) 石川永子・池田浩敬・澤田雅浩・中林一樹「被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究-新潟県中越地震における防災集団移転促進事業の事例

- を通してー」都市計画別冊, 都市計画論文集43(3), 727-732, 2008.10
- 13) 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
- 14) 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ー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
- 15) 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ー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注目して」日本建築学会計画系論文集 82(734), 929-939, 2017.4
- 16) 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ー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.
- 17) 山中新太郎・佐藤光彦・土岐文乃・藤本陽介「漁村小集落における防集団地の計画と宅地に関する住民評価ー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ー」日本建築学会計画系論文集 83(752), 1929-1938, 2018.10
- 18) 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
- 19) 「東海新報」記事.2018年12月1日付け  
<https://tohkaishimpo.com/2018/12/01/230379/>(最終閲覧日 :2019年6月30日)

(原稿受付 2020.8.23)  
 (登載決定 2021.3.5)