

# 名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程 に関する一考察

A Life Recovery Process Analysis of the Disaster Victims Living in the Private Sector  
Rental Housing as Temporary Housing in Natori City

○田中聡<sup>1</sup>, 重川希志依<sup>1</sup>, 佐藤翔輔<sup>2</sup>, 柄谷友香<sup>3</sup>, 河本尋子<sup>1</sup>  
Satoshi TANAKA<sup>1</sup>, Kishie SHIGEKAWA<sup>1</sup>, Shosuke SATO<sup>2</sup>, Yuka KARATANI<sup>3</sup>  
and Hiroko KOUMOTO<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School of Environment and Disaster Research, Tokoha University

<sup>2</sup> 東北大学災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

<sup>3</sup> 名城大学都市情報学部

Faculty of Urban Science, Meijo University

This paper presents an analysis of the life recovery processes of the disaster victims who is living in the private sector rental housing as temporary housing in Natori city. Provision of temporary housing by renting of private rental housing is a policy that has been adopted officially for the first time by the Great East Japan Earthquake. Therefore, there are few accumulations of knowledge about the support of victims living in such temporary housing. In addition, since the temporary housings are scattered in the city, it is not easy to understand the situation of the support and living conditions of the residents. In this study, the authors conducted ethnographic interview survey to the residents, and clarified the features of their life recovery processes.

**Keywords** : temporary housing, rental housing, Natori city, the Great East Japan Earthquake, life recovery process

## 1. はじめに

借り上げ仮設住宅とは、民間賃貸住宅を自治体が借り上げ、被災者に応急仮設住宅として供与している住宅である。これは東日本大震災において初めて大規模に展開された政策であり、被災地内外の民間賃貸住宅を借り上げて供与しているため、被災地内外に広く被災者が分散して居住する状況が出現した。

仮設住宅の住民の生活再建過程に関する調査研究はこれまで多くの蓄積がある。それらは主としてプレファブ仮設住宅を集合的に建設する集合仮設住宅に関するもので、仮設住宅におけるコミュニティの形成やコミュニティのリーダーの機能、あるいはリーダーを中心とした仮設住宅の運営や被災者支援など、いずれも“集まって住む”ことを前提としており、これら研究成果に基づいて被災者支援の制度や施策が組み立てられている。一方、東日本大震災において発生した借り上げ仮設住宅は、大量の被災者が“分散して住む”という初めての状況であり、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。そのため被災者のみならず、彼らを支援する行政や地域のボランティアなども、それぞれ手探りの状態で活動しているのが現状である。

そこで本研究では、名取市を事例として借り上げ仮設住宅の被災者に対してインタビュー調査を実施し、その結果から借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程について考察する。

## 2. 名取市の仮設住宅の状況

名取市では、閑上地区、下増田地区などの海岸部を中心に主として津波によって壊滅的な被害を受けた。名取市の集計では、全壊住家 2801 棟、大規模半壊 219 棟、半壊 910 棟（2013 年 3 月 31 日現在）<sup>1)</sup>にのぼる。これら住む場所を失った被災者に対して災害救助法に基づいて仮設住宅が供与された。

名取市の仮設住宅居住世帯の概要（2013 年 3 月 1 日現在）を表 1 に示す。

表 1 名取市の仮設住宅居住世帯の概要  
(2013 年 3 月 1 日現在)

	世帯数
プレファブ仮設住宅入居世帯数	800
借り上げ仮設住宅入居世帯数	936
名取市が借り上げ仮設住宅制度発表（2011年5月10日）以前に民間賃貸住宅に入居していて、後で適及して借り上げ仮設住宅と認められた世帯数	289
2011年5月10日以降に借り上げ仮設住宅に入居した世帯数	1253
（うち、すでに退去した世帯数）	321
これまでにプレファブ仮設住宅からの退去世帯数	119

表 1 に示す通り、名取市ではプレファブの集合仮設住宅への入居世帯数より、借り上げ仮設住宅への入居世帯数の方が多い。

震災発生後、名取市では避難所を開設して避難者を収容するとともに、プレファブ仮設住宅の建設を検討した。一方住まいを失った被災者は、震災発生直後からさまざ

まな手段を活用して、住まいの確保に奔走した。その多くは、親類宅、あるいは民間の賃貸住宅である。

名取市では 2011 年 5 月 10 日に借り上げ仮設住宅の制度を発表した。この発表にともない、5 月 10 日以前に自力で民間賃貸住宅を確保した被災者に対しても適用された。借り上げ仮設住宅は、当時確保可能であった被災地近郊のあらゆる種類の賃貸物件を対象としたため、その形態は、アパートの一室から戸建て住宅まで、さまざまである。

### 3. 借り上げ仮設住宅居住者に対するエスノグラフィ調査

借り上げ仮設住宅に居住している被災者は、被災地内外に点々と分散して居住しているため、プレファブの集合仮設住宅と比較して、生活再建状況や直面している課題などその実態が明らかになっていない。そこで、借り上げ仮設居住者の生活再建課題の系統的採取・分類をおこなうために、これら世帯に対するエスノグラフィ調査を実施した。

調査対象者は震災当時閉上地区に居住しており、現在借り上げ仮設住宅に居住している、あるいは居住した経験がある世帯を中心に選定した。さらに、被災者の生活再建過程を検討する上で、仕事の有無はきわめて重要なファクターである。そこでこれら被災世帯のプロファイルを検討し、インタビュー対象者を選定した。その結果、主として職業の継続のために自力で民間賃貸を確保し、後日、借り上げ仮設に指定された借り上げ仮設居住の 6 世帯を中心に、比較としてプレファブ仮設住宅 2 世帯の計 9 世帯について聞き取りをおこなった。

調査では、借り上げ仮設住宅居住経験者 6 世帯、比較対象としてプレファブ仮設住宅居住経験者 2 世帯、仮設住宅未経験被災者 1 世帯の合計 9 世帯について、2011 年 3 月 11 日の発災前後から約 1 年半から 2 年間の生活に関する状況についてインタビューを実施した。インタビュー調査は、それぞれお住まいにお伺いし、約 2-2.5 時間程度実施した。インタビューには多くの場合、夫婦あるいはご家族が対応いただいた。以下にその概要を示す。

#### 1) 世帯 A: 仕事あり、自宅再建済み、子供 2 人。

震災時、閉上地区の自宅（持ち家）に居住。震災発生後、被災していない親類宅に避難。すぐに民間アパートを探し、さらに別の民間アパートに転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。子供の学校の再開状況なども考慮して、住宅を探し、2012 年 1 月に仙台市内に自宅再建。

#### 2) 世帯 B: 夫婦とも仕事あり、子供 2 人

震災発生後、被災していない親類宅に避難。妻の会社の上司の紹介で、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこの借り上げ仮設に在住。子供が津波をみているため、閉上地区には戻らない。

#### 3) 世帯 C: 仕事あり（すでに退職年齢）、高齢で病気の親と同居。子供はすでに自立。

震災発生後、避難所へゆくが、高齢で病気の親が避難所暮らしは無理と判断し、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこ

の借り上げ仮設に在住。高齢の母親は現在施設で暮らししており、夫婦二人暮らし。子供はすでに自立。自宅再建は、閉上地区へ戻り一軒家を借りる方針。

#### 4) 世帯 D: 震災当時は仕事があったが震災を期に退職。子供はすでに自立。

震災当時閉上地区にあり、孤立。翌日救助され避難所へ移る。10 日間程度避難所の運営を手伝った後、仙台市内の娘のマンションに移る。その後、仙台市内でアパートを探し、5 月に入居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。2011 年の 11 月に 10 年間無利子のローンを組んで、仙台市内に自宅を再建。

#### 5) 世帯 E: 夫は震災当時は仕事があったが震災を期に早期退職。妻は仕事あり。子供はすでに独立。

震災当時閉上地区に居住していたが、自宅は 1 階が浸水して大破したが 2 階は残る。当日は夫婦別々の職場にいたため、妻の親戚の家で家族再会。10 日後、妻の姉の経営するアパートに移り、ここが後日借り上げ仮設と認定された。当初は自宅を補修してすむ予定であったが、周りの人はすまない意向であったためあきらめて解体。地震保険金が入り、2012 年 10 月に自宅再建。

#### 6) 世帯 F: 仕事あり。子供二人。自宅再建済み。

震災当時、閉上地区の賃貸アパートに居住。両親は閉上地区の戸建て住宅に居住。小学校の避難所で、親戚がまとまる。4 月になると学校再開のため別の避難所に移動になるという情報を聞き、知り合いに連絡し不動産を紹介され、名取市のアパートに引っ越し、ここが後日借り上げ仮設と認定された。親戚も近隣のアパートに住まう。両親の自宅の地震保険がおりたことと、両親が自宅再建を希望したことなどにより、名取市内に 2012 年 8 月に両親との二世帯住宅を建設し、自宅再建。

#### 7) 世帯 G: プレファブ仮設住宅経験者、高齢退職、仕事なし、自宅再建済み。

震災当時、閉上地区に居住。中学校に避難したが、孤立。翌日、バスで避難所に送られるが、息子が迎えにきて、息子の自宅に 2 ヶ月避難。5 月にプレファブ仮設住宅に入居。仮設住宅では、自治会の活動などに関わった。息子夫婦と同居することとして、名取市内に 2012 年 12 月に二世帯住宅を建設し、プレファブ仮設住宅退去。

#### 8) 世帯 H: 仮設住宅未経験世帯、仕事あり。自宅床上浸水。

震災当時、美田園地区に居住。自宅は床上浸水。避難せず、自宅に在宅。閉上地区の姉夫婦など親戚 9 人が避難してくる。自宅の被害は、空調や給湯などの室外機、床下の汚泥体積などで、ボランティアに頼まず自分たちで泥だし。自宅がほとんど無事であったため、義援金等の支援も受け取らなかったが、最近市役所からの通知で、受け取り。

#### 9) 世帯 I: プレファブ仮設住宅居住。仕事あり。

震災当時、閉上地区にあり、夫婦で自宅の 2 階にあがったまま自宅が漂流。翌日自衛隊に救出され、避難所の中学校に行く。高齢の親を抱えながら避難所を 2-3 カ所移動し、5 月中旬にプレファブ仮設住宅に入居。当時同居していた子供、両親なども同じ仮設住宅に居住。閉上の自宅は築 10 年で多額のローンが残る。地震保険には加

入していなかった。建設系の小さな会社を経営しており、仕事は多い。閑上地区に戻る意向で、閑上地区のまちづくりの状況に関心が高い。

#### 4. 考察

東日本大震災は、平日の昼間に発生したため、家族が被災地内外にばらばらに存在する状況で被災したため、家族がばらばらに避難し、その再会には数日を要している。家族が再会した場所は、避難所のほかに名取市近郊の親類宅が多く、すぐに移動せずに再会した場所で数日を過ごしている。最初の避難場所からの移動のモチベーションは、子供や高齢の家族の状況のみならず、学校再開のための避難所の移動や早く決断しないとアパートがなくなるという情報（うわさ）による危機感によるものも多い。そのため、避難所未経験、あるいは避難所滞在するも数日で転出している世帯が多い。

本調査における世帯 A から世帯 F の借り上げ仮設経験者はすべて、名取市役所が借り上げ仮設住宅制度を公式に発表した 2011 年 5 月 10 日より以前に、自力で民間賃貸住宅を借りており、後日見なし仮設住宅として、借り上げ仮設住宅に認定されたものである。さらに、何らかの仕事がある、あるいはつい最近まで仕事があった勤労世帯であり、その意味では、自立の傾向が比較的強い世帯であると考えられる。

各世帯の発災から調査当日までのタイムラインを図 1 に示す。

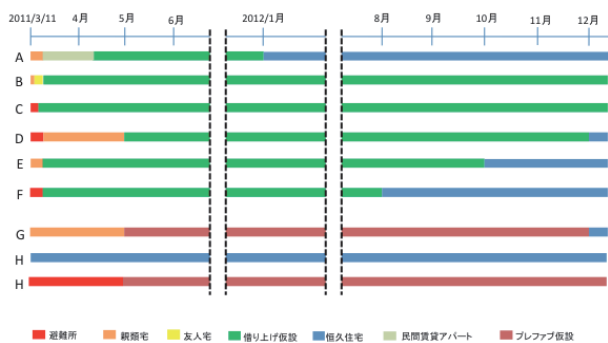


図 1 調査対象 9 世帯の居住場所に関するタイムライン

さらに、恒久住宅を 2 年以内に建設・購入しており、これら世帯では、名取市の復興計画の進捗状況とは無関係に個人の再建計画が立案され、実行された。このような早い動きの背景には、これらの世帯は、震災当時住宅ローンをかかえておらず、比較的身軽であった上に、土地購入資金の原資となる地震保険金が入ったという経済的な側面とともに、早く決断しないと土地がなくなる、これ以上年をとると住宅ローンが組めなくなるという時間的な危機感が促進要因としてあげられている。

一方自宅を再建した世帯は、“自宅を再建すると被災者と見なされなくなった”という点を課題としてあげている。特に子供の学校における対応など、支援ではなく被災を経験した人へのきめ細かい対応は、自宅の再建とは無関係に継続する必要があるとの意見があった。

借り上げ仮設住宅に居住する被災者は、分散居住しているためにプレファブ仮設住宅の被災者と比べて、外部からの物的・人的な支援がほとんどなく、不公平であるとの苦情も多い。しかしプレファブ仮設住宅居者の中に

は、支援への依存の問題が少しずつ顕在化してきている。一方、借り上げ仮設住宅に居住する被災者は、自腹で買い物をし、自力で移動をするという、当たり前の生活を入居当初から続けている。支援の公平性という点では課題はあるが、被災者の自律的な生活を再構築するという点では、借り上げ仮設住宅は適度な環境を提供していると考えられる。

さらに自宅再建世帯の視点から見ると、(プレファブ)仮設のコミュニティは、仮設住宅を運営する上では重要であるが、一方でしがらみが多く抜け出しにくい、との意見もあった。プレファブ仮設住宅では、震災後 2 年が経過した現在、転出する人と転出できない人の差が“格差”と呼ばれ問題視されるようになってきており、このような問題を気にすることなく、各世帯がそれぞれの状況に応じて自由に生活再建のプロセスを進めることができることは、借り上げ仮設住宅の一つの利点であると考えられる。

#### 5. おわりに

本研究では、名取市の借り上げ仮設住宅居住世帯のうち、主として自力で民間賃貸住宅を確保し、後日借り上げ仮設住宅に認定された世帯に対して調査をおこなった。今後、借り上げ仮設住宅居住者の生活再建過程の全体像を把握するためには、名取市が借り上げ仮設住宅制度発表(2011年5月10日)以降に民間賃貸住宅に入居した世帯に対する調査が必要となる。

また自宅再建のための資金調達はきわめて重要な要因であると考えられる。住宅ローンの有無、住宅建設のための貯蓄の有無、地震保険等への加入の有無などに加え、収入面での状況(給与所得者、自営業者、年金生活者等)複数のプロフィールについて調査を実施する必要がある。

また今後、借り上げ仮設住宅退去時に顕在化する課題の把握や、借り上げ仮設住宅をそのまま恒久住宅として居住するケース等が出てくることも予想され、退去・住み替えのフェーズに焦点をあてた調査を実施する必要もある。

さらに比較対象のため、プレファブ仮設住宅に居住している世帯に対しても、複数のプロフィールについて調査を行い、借り上げ仮設住宅のケースとの比較検討をおこなう予定である。

#### 謝辞

本研究の一部は、東北大学災害科学国際研究所特定プロジェクト研究「災害エスノグラフィー手法を用いた借り上げ仮設住宅世帯の生活再建過程の分析」(代表:田中聡 常葉大学)、科学技術振興機構 コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造(H24 プロジェクト企画調査)「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」(代表:立木茂雄 同志社大学)、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(研究課題番号:25560183)」(代表:田中聡 常葉大学)、および 2013 年度住総研研究助成「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究」(代表:重川希志依 常葉大学)によるものである。

## 参考文献

- 1) 名取市における東日本大震災の記録、  
<http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/311kiroku/index>  
(2013年8月28日現在)