

< 3 >

コミュニティケア型仮設住宅の整備と住民の自主的運営 ～岩手県釜石市～

1 調査対象と取組の概要

| | |
|---------|--|
| ヒアリング先 | 岩手県釜石市 仮設住宅運営センター 平田第6仮設団地自治会 |
| 取組のポイント | <ul style="list-style-type: none">➤ 東京大学高齢社会総合研究機構の提案を受けてコミュニティケア型仮設住宅を建設することとなり、平成23年8月10日に平田第6仮設団地が完成した。➤ 高齢者や障害者の暮らしやすさやケアを考え、バリアフリーを実現した「ケアゾーン」や子育て世帯向けの「子育てゾーン」を設定したり、住棟を向かい合わせとすることでコミュニティ形成の促進を図っていること、総合相談、デイサービス、地域交流等の機能を有する「サポートセンター」や診療所、店舗等、生活に必要な機能が一体的に整備されていることなどが特徴である。➤ 入居後、自治会が必要だと入居者自身を感じ、平成23年11月に「平田第6仮設団地自治会」が立ち上がった。第1期目の自治会役員は全員が男性であったが、第3期目は14名中4名が女性で、うち子育て中の女性が2名参画するなど、女性の参画が進み、子育て世帯の意見も取り入れた自治会運営ができるようになってきた。➤ また、「サポートセンター」があることで特に「ケアゾーン」に入居している高齢者の支援が充実している。一方で、「ケアゾーン」に入居している高齢者は「サポートセンター」以外とのつながりが薄く、自治会のイベント等への参加が少ないなど、他の入居者との交流が少なくなっている印象もある。➤ 「サポートセンター」は高齢者だけでなく、入居者全員が利用できる場として、非常に有効に機能している。診療所や薬局も、住民の健康維持に役立っていると考えられる。一方で、仮設スーパーや仮設店舗は、営業日や営業時間の制約、最近では自家用車を持つ人が増えたり、他の店も復旧してきたことなどにより、利用が減少している。➤ 市では、今後徐々に仮設住宅の入居者が減っていく中で、仮設住宅に残るのは、高齢者や障害者などいわゆる社会的弱者が多 |

| | |
|---------|--|
| | <p>なくなっていくことが予想されることから、仮設住宅内のコミュニティ、自治会組織の維持の問題が生じると考えている。</p> |
| ヒアリング日時 | 平成 25 年 1 月 29 日 |

2 活動・事業のきっかけと準備

大学からの提案を受けてコミュニティケア型仮設住宅の設置を決定

- ✓ 東京大学高齢社会総合研究機構では、東日本大震災以前から少子高齢化社会におけるまちづくりの研究をしていた。当該研究成果から、高齢者、子育て世帯、障害者などは、震災後のケアが特に必要であり、これらの被災者が、元の生活を取り戻せるような住まいとケア、生活に必要な機能の一体的な整備が必要であるということがわかってきた。
- ✓ そこで、平成 23 年 4 月、同機構から、釜石市、岩手県に対してこれらの機能を一体的に整備した「コミュニティケア型仮設住宅」の建設を提案し、釜石市並びに岩手県で検討した結果、採用することとなった。
- ✓ これを受けて、釜石市、岩手県、東京大学高齢社会総合研究機構、岩手県立大学を中心に、仮設住宅の設計、建設に早急に着手し、平成 23 年 8 月 10 日にコミュニティケア型仮設住宅「平田第 6 仮設団地」が完成した。

3 活動・事業の内容

コミュニティケア型仮設住宅「平田第 6 仮設団地」の概要と特徴

- ✓ 平田第 6 仮設団地の特徴は、団地全体で、ひとつの「まち」が形成されていることであり、主な特徴としては以下の 10 点があげられる。
 - ①高齢者や障害者の暮らしやすさやケアを考えた「ケアゾーン」、子育て世帯向けの「子育てゾーン」、一般世帯向けの「一般ゾーン」から構成され、戸数の少ない「子育てゾーン」以外は全ての住棟を向かい合わせにして、コミュニティ形成を意識している。
 - ②仮設スーパーのほか、約 20 の仮設店舗が設置され、生活に必要なものが仮設団地内に揃っている。
 - ③入居者の孤立や要介護度の悪化を防止するとともに、高齢者が気軽に訪れることができる「居場所」として「サポートセンター」が設置されている。これは、仮設住宅における要援護者等の高齢者の安心した日常生活を支えるため、厚生労働省が被災各県への設置を促進しているもので、設置費用は国の負担である。同団地に設置された「サポートセンター」は、総合相談、デイサービス、地域交流等の機能を有しており、24 時間 365 日利用可能である。運営は民間事業者に委託しており、「ケアゾーン」の高齢者を中心に、24 時間体制で見守りを行っている。
 - ④「サポートセンター」内に診療所が設けられており、週 3 日診療を行っている。薬も隣接する薬局で受け取ることができる。

- ⑤公共交通機関である路線バスの停留所が、団地内に設けられている。バス停には待合室も設け、市内外へ通う高齢者や学齢期の子供が、家族等による送り迎えなく移動できる環境を用意している。
 - ⑥「ケアゾーン」に屋根付ウッドデッキを設置し、人々の交流が生まれるよう工夫している。ウッドデッキの設置により、通常の仮設住宅の問題（住戸入口の段差が約 30 cm、砂利敷きで歩きにくい）を解消するとともに、住戸からサポートセンター、診療所、バス停等への移動がバリアフリー化されている。
 - ⑦特定非営利活動法人母と子の虹の架け橋は、子育て支援「ママハウス」事業を行っている。「ママハウス」では、保健師による母子の心身ケア、ダンスや手芸等の各種講座やしゃべり場の提供による交流支援、起業講座など就労支援に関する企画運営や託児事業などが行われている。
 - ⑧「子育てゾーン」の前に、元の平田総合運動公園の遊具を残し、子どもの遊び場スペースが確保されている。
 - ⑨建築家グループ「帰心の会」の資金援助を受け、同グループの建築家の設計により住民の交流拠点「みんなの家」が、平成 24 年 5 月にでき、交流しやすい環境が整っている。
 - ⑩商業者、医療・福祉事業者、自治会、行政等から構成される「まちづくり協議会」を立ち上げ、弱者の見守りや居住者の共助活動を展開している。
-
- ✓ 同団地は釜石市内で最大の仮設団地であり、「ケアゾーン」60 戸、「子育てゾーン」10 戸、「一般ゾーン」170 戸の総戸数 240 戸で構成される。平成 24 年 12 月末現在、216 戸、460 人が入居しており、高齢化率は 28.7%となっている。
 - ✓ なお、市全体の仮設団地入居状況は同年 12 月末時点で 2,972 戸、5,800 名程度で、入居率は 94%、高齢化率は 31.7%となっている。市内の仮設団地には、山田町や陸前高田市など、岩手県内の他自治体から比較的若い世帯も入居している。
 - ✓ そのほか、みなし仮設として民間賃貸住宅に 432 世帯、公営住宅に 225 世帯が入居している。

釜石市・平田地区コミュニティケア型仮設住宅団地平面図



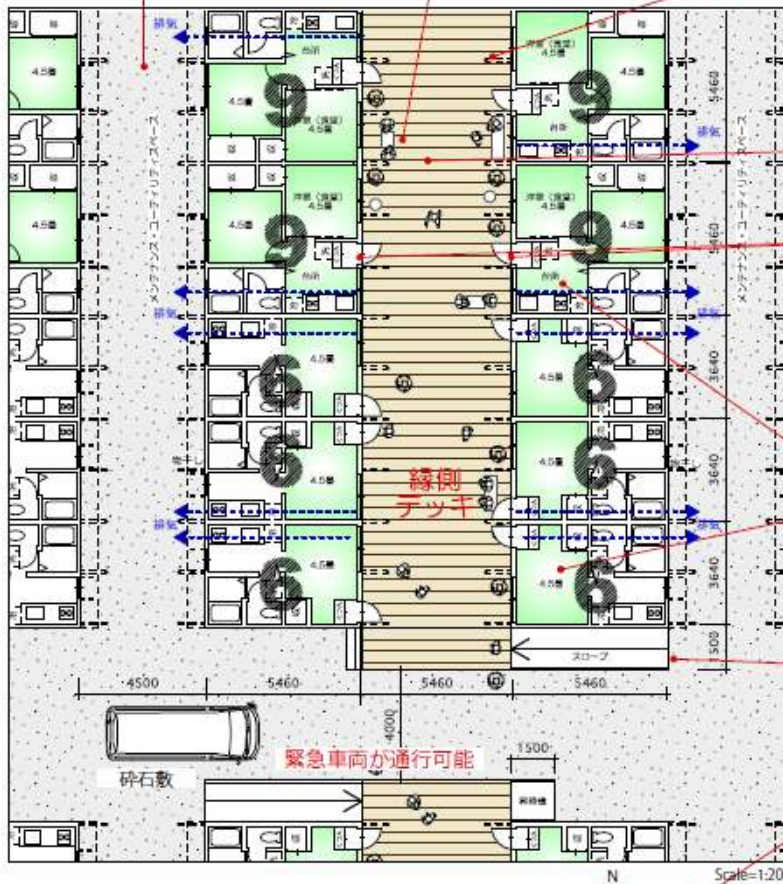
資料) 岩手県、岩手県釜石市、東京大学高齢社会総合研究機構「釜石・平田地区コミュニティケア型仮設住宅団地」(http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/shinsai/data/good_design_award2012.pdf)

釜石市・平田地区コミュニティケア型仮設住宅 モデルイメージ案 (2012年7月時点)

コミュニティケア型仮設住宅のモデルイメージ案

設備メンテナンスや冬季の排雪ができるように2.7m以上のスペースを確保

椅子やテーブルを出した住民の 木製デッキ
井戸端会議の場



隣棟間隔は最低4.5m以上確保

玄関が向かい合う(コモンアクセス)配置

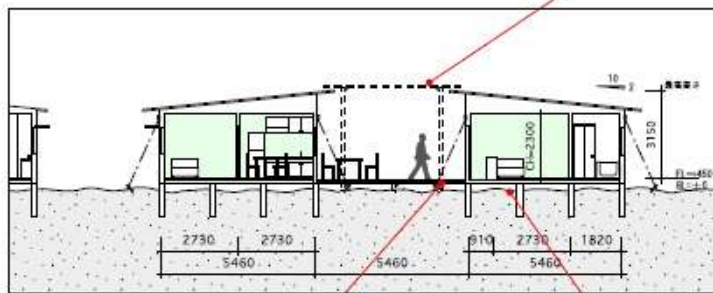
棟の端部には高齢単身者向け6坪住戸ユニットを、棟の中心には家族向け9坪住戸ユニットを配置

ストレッチャーや車椅子が回転し、通行可能な斜路幅を確保

冬季は透通性の屋根を架け、温室的リビング
夏季はよしずや緑のカーテンを架け、涼みの場

緊急車両が通行可能

断面図



路地デッキを後で設置

休耕地に客土することなく建設可能



南から日差しが入る縁側デッキのイメージ

資料) 岩手県、岩手県釜石市、東京大学高齢社会総合研究機構「釜石・平田地区コミュニティケア型仮設住宅団地」(http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/shinsai/data/good_design_award2012.pdf)

「ケアゾーン」の外観と屋根付ウッドデッキ



団地内に整備されたサポートセンター、診療所、仮設店舗の外観



バス停と遊具のある子どもの遊び場



資料) 岩手県、岩手県釜石市、東京大学高齢社会総合研究機構「釜石・平田地区コミュニティケア型仮設住宅団地」(http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/shinsai/data/good_design_award2012.pdf) 等により作成

住民自治会の立ち上げと全員参加による支え合い

- ✓ 平成 23 年夏以降に住民が「平田第 6 仮設団地」に入居した後、市から、住民自治会を立ち上げてはどうかとアドバイスした。
- ✓ 仮設団地では、もともと全く違う地域に住んでいた人や、他自治体から転入してきた人が一つの仮設住宅に入っていることもあり、最初は交流も少なく、すぐには自治会設立には至らなかった。
- ✓ しかし、大規模の仮設団地に多くの世帯が暮らす中で、ごみ捨ての問題や駐車場の使い方など、住民同士の生活上のルール作りの必要性が生じてきた。さらに、仮設団地の環境整備等に関して行政へ要望をあげるためにも、自治会が必要だと入居者自身が感じ、平成 23 年 11 月に「平田第 6 仮設団地自治会」が立ち上がった。
- ✓ 現在は第 3 期目で、役員は、会長 1 名、副会長 2 名、事務局長 1 名、事務局次長 2 名、理事 8 名（うち女性 4 名）となっている。
- ✓ 役員の任期はあえて半年（2 期まで再任可）としている。これは、仮設団地内で「世話をするひと」、「世話をされるひと」を固定せず、全員参加で支え合うことを目指してのことである。

自治会の役割と活動

- ✓ 自治会の一番の役割は、既述のとおり、団地内の生活上のルール作りである。入居以降最も大きな課題は、ゴミ捨ての問題である。特に初期の頃は、様々な自治体から入居していることもあり、釜石市のゴミ捨てのルールを理解しておらず、ルールに違反した捨て方をしてしまう入居者がいた。また、自家用車が津波で流されて入居時には車を所有していなかった人が多かったが、最近は大人一人に 1 台程度と所有台数が増え、駐車場が不足したり、駐車場の止め方のトラブルが増えており、駐車場の利用方法に関するルールも必要になってきた。
- ✓ そのほか、自治会の活動として、団地内の設備や環境づくり等に対する行政への要望のとりまとめと折衝、団地内の親睦・交流活動の企画・運営などを行っている。
- ✓ 自治会から行政への要望事項で実現したものとして、郵便ポストや外灯の設置、路線バスの団地内乗り入れ（停留所の設置）、除雪機材の配置、お風呂の追い炊き機能の追加などがある。

自治会役員への女性の参画と効果

- ✓ 第 1 期目の自治会役員は全員男性であった。女性にも自治会活動に参画し、意見を言ってもらおうという趣旨で、第 2 期は女性 1 名が役員に参画した。そして、現在の第 3 期目は、初めて子育て中の女性 2 名が役員に就き、少しずつ自治会活動への女性の参画が進んでいる。
- ✓ 子育て中の女性が役員に就いたことで、餅つき大会は子どもが冬休みの間がよいという要望が出るなど、子育て世帯の意見も取り入れた自治会運営ができるようになってきている。また、団地内で活動する子育て支援団体の状況なども自治会で把握できる

ようになった。

4 活動・事業の成果と課題

コミュニティケア型仮設住宅の成果

- ✓ 「平田第 6 仮設団地」は団地内に買い物、医療施設など様々な機能が揃っており、他の仮設団地と比較して、非常に恵まれた環境である。
- ✓ 「サポートセンター」があるため、特に「ケアゾーン」に入居している高齢者への支援が充実している。また、「ケアゾーン」入居者以外にも、休日にイベントが開催されたり、放課後や休日は子どもの遊び場となるなど、入居者全員が利用できる場として、非常に有効に機能している。
- ✓ 「サポートセンター」に併設された診療所、薬局は住民の健康維持に役立っていると考えている。正確なデータがあるわけではないが、病院・診療所が近隣にない仮設住宅では救急搬送要請が増えている一方で、「平田第 6 仮設団地」では救急搬送要請が減っている印象がある。診療所があることで、重症化する前に対応できるだけでなく、住民の安心感につながっていると考えられる。

仮設住宅における課題

- ✓ 「ケアゾーン」に入居している高齢者は引きこもりがちな傾向がみられる。自治会の役員には、ケアゾーンの入居者も 1 名参画しているが、全体として自治会のイベントなどに参加する高齢者が少ないという課題がある。
- ✓ これは、「サポートセンター」があることで非常に手厚い支援を受け、不自由なく生活が送れるというメリットがある反面、その恩恵により「サポートセンター」以外とのつながりを持つ意識が薄い要因になっているのではないかと考えられる。
- ✓ また、仮設スーパーや仮設店舗の利用は、最近では減少傾向にある。最近では自家用車を持つ人が増えたり、他の店舗も復旧してきたことで、仮設店舗で買い物をするのは仮設団地から外出しにくい「ケアゾーン」の高齢者中心となり、他の入居者にはあまり利用されなくなってきた。また、日曜日は休業、平日も夕方 17 時までの営業であることも、利用が進まない要因と考えられる。
- ✓ 釜石市外を含め、様々な地域から同団地に入居しているため、子どもの通う学校が違うことが多く、子ども同士の交流が進んでいないという課題もある。
- ✓ 平成 24 年度は岩手県の「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」に認定され、自治会の活動費や「みんなの家」の運営費に当てているが、平成 25 年度以降は自治会の運営費の確保が課題であり、何らかの資金手当を早急に考える必要がある。

自治会運営の工夫による全員参加意識の醸成

- ✓ 自治会役員の任期を半年として、なるべく多くの人に順番に役割を担ってもらうような仕組みにしたこともあり、自治会役員経験者が少しずつ増え、自治会役員を辞めた

後も、自治会への主体的な参加が促進されていると感じる。

- ✓ このような好循環が生まれていることで、役員は辞退したいという入居者も、団地内のイベントでは積極的手伝いをしてくれるなど、入居者自らが自分のできる役割を見つけて、支援を受けるだけでなく、支援をする側にも立つことができている。

仮設住宅で発生している問題

- ✓ 市では緊急雇用創出事業を活用した市内全仮設住宅の訪問を実施し、さらに「ケアゾーン」の入居者には、「サポートセンター」が細やかに気を配っている。警察による巡回パトロールも行われている。
- ✓ しかし、アルコールのトラブル、配偶者からの暴力、虐待を疑われるようなことが発生することがある。こうした問題は夜間に発生することも多く、巡回訪問以外の対応が必要になることが多い。その場合は、近隣の入居者や自治会で対応している。
- ✓ 最近の傾向としては、入居当時と比較して、生活上の様々な問題に対する苦情が増え、自治会では入居者からの苦情対応が増えている。入居当時は、自分のことで精一杯だったが、仮設住宅での生活が2年近くになり、他の人のことが気になるようになってきたということもあるだろう。

今後のまちの復興と行政としての懸念

- ✓ 入居者は、今後どのように生活を再建していくのか、また恒久的な住まいを得られるのかなど、「仮設住宅後」のことに意識が移ってきている。
- ✓ 市の方針としては、原則として居住していた地区に戻るという方針で、災害公営復興住宅の建設等、生活再建に向けた準備を進めており、それぞれの地区の住民で意思統一をしているところである。しかし、同じ地区の住民であっても、今後の生活再建に対する希望が異なるため、合意形成には時間がかかることが見込まれる。
- ✓ 市としては、徐々に仮設住宅の入居者が減っていく中で、仮設住宅内のコミュニティや自治会組織の維持が問題になると考えている。生活再建の道筋を早期に立てられるのは、おそらく現在自治会活動で中核的な役割を果たしている人が多く、仮設住宅に残るのは、高齢者や障害者などいわゆる社会的弱者が多くなると予想される。仮設住宅内でのコミュニティ維持が難しくなると見込まれるため、今後1~2年のうちに市として何らかの対策が必要と考えている。同様に、住民が震災前に居住していた地区に戻った後のコミュニティの再生も、市として何らかのサポートをしていく必要があるだろう。