

《研究ノート》

新潟県中越地震における長岡市応急仮設住宅の設置と入居方法

－コミュニティを重視した取り組みに視点をあてて－

A Study of Installation and Moving-in Method of Temporary Housing in Nagaoka City the Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004 : Focus on the activity which attaches importance to the community

元長野大学附属地域共生福祉研究所 研究補助員 山田 修
Osamu Yamada

1. はじめに

2014(平成26)年10月23日をもって新潟県中越地震の発生から丸10年が経過した。本地震は新潟県の中越地域を中心に甚大な被害をもたらした。地震発生後、避難者数はピーク時に約103,000人にのぼり避難生活をとおして多くの課題が生じた。また、被災者のなかには、住宅を失い、応急仮設住宅¹⁾での生活を余儀なくされた例が多くみられた。

新潟県長岡市では、応急仮設住宅の設置と被災者の入居にあたり、どうしたら阪神・淡路大震災で問題となった「孤独死」を未然に防げるのかという点を震災当初より検討していた。その結果、後に記述するように「コミュニティ入居を推進」することとした。このことについては、被災地の福祉支援関係者の報告書やマスメディアなどで取り上げられているので、多くの人たちの間で知られているところである。

しかし、応急仮設住宅における「コミュニティ入居を推進」とは、具体的にどのような方法を意味するのか、これまで十分に明らかにされていない。また、「コミュニティ入居を推進」した結果、応急仮設住宅の設置と入居の現実はどうであったのかという視点で検証も行われていない。いかにすぐれた実践が行われていても、取り組みの具体的な内容についての記述や、結果の検証が行われなければ、今後の有用な資料としては活用できないものになる。資料として残すことにより被災地の福

祉支援関係者の記憶に頼るだけのものではなく、今後、第三者が同じような状況に遭遇したときに参考とすることができるのである。

そこで本稿では、応急仮設住宅における「コミュニティ入居」の推進に視点をあてて、①取り組みの具体的な内容を整理し、②その上で応急仮設住宅の設置と入居の現実はどうであったのかを提示することを目的とする。方法は、①被災地の福祉支援関係者の報告書や作成された資料、長岡市の取り組みについて記述された文献を整理し、②2009(平成21)年8月4日から同年10月16日まで長岡市および長岡市社会福祉協議会の職員を対象に行った聞き取り調査による。

2. 長岡市の概要

長岡市は、新潟県の中部、新潟平野の南端、北緯37度26分02秒、東経138度50分34秒に位置している²⁾。東西には東山連峰と西山丘陵地が連なり中央を南北に信濃川が貫流し、左岸地域には数段の河岸段丘が広く分布している³⁾。信濃川を境に「川東地区」と「川西地区」の二つの市街地が形成されており、31の行政区が点在している。「川東地区」は「城下町長岡」を核に古くから産業・経済・文化の中心として形成された旧市街地であり、「川西地区」は国道8号線バイパスや大手大橋の整備により新たに開発された市街地である³⁾。人口は男性93,927人、女性97,554人、総数191,481人であり、世帯数は67,075世帯である⁴⁾。そのうち65歳以上高齢者の人口は38,524人、高齢化率

20.1%⁵⁾となっている(2004(平成16)年4月1日現在)。

3. 新潟県における応急仮設住宅設置の経緯と方針

2004(平成16)年10月26日、新潟県知事は社団法人プレハブ建築協会との協定に基づき協会に対して応急仮設住宅2,000戸の建設を要請した。その後、最終的に3,460戸を建設した。応急仮設住宅は、新潟県が建設し、市町村が敷地を用意し入居者の選定および維持管理を行った。新潟県は応急仮設住宅の設置にあたり、①集落のまとまりに配慮して各団地の建設戸数を決定する、②入居者の希望に沿えるよう入居先を選定する、③団地内のコミュニティ形成に資する集会所や談話室を設置するという方針⁶⁾を立てた。

4. 長岡市におけるコミュニティを視点とした取り組み

(1) 新潟県における応急仮設住宅設置の方針に対す長岡市の対応

長岡市は新潟県における応急仮設住宅設置の方針①から③を受けて、その方針に沿うように努力をした。

①『災害救助の実務－平成16年版－』によると、応急仮設住宅の供与の対象となる者は、「住家が全焼、全壊又は流失した者であること」、「居住する住家がない者であること」、「自らの資力をもってしては、住宅を確保することのできない者であること」⁷⁾という条件が示されているが、長岡市では応急仮設住宅の入居者は「住宅を全半壊し住宅を失った市民だけでなく、それぞれの事情により仮設住宅の入居を希望する市民」⁸⁾とした。この記述を見る限り長岡市では入居を希望する被災者に応急仮設住宅の供給が可能であったことが窺がえる。長岡市は各集落における応急仮設住宅の入居希望者数と入居希望地区を把握するために「応急仮設住宅の入居希望調査」を実施した⁹⁾。そして、

各集落における応急仮設住宅の必要建設戸数を把握し新潟県に要望した⁸⁾。

②長岡市は被災者に「応急仮設住宅入居申込書」を提出させた⁹⁾。この「申込書」には「現住所」、「入居希望地区」などの記入欄があり、提出の際には「入居希望地区などの事情聴取」が行われた⁹⁾。

③長岡市は50戸以上の応急仮設住宅には集会所(約106㎡)を建設し、50戸未満の応急仮設住宅には談話室(約40㎡)を建設した⁸⁾。実際に集会所や談話室は下記の目的で使用された。

- A 応急仮設住宅内における自治会組織の活動
- B 被災地支援ボランティアの活動拠点
- C 被災者同士の交流を促進し、閉じこもりを防止するためのサロン活動

(2) 長岡市における応急仮設住宅の設置と被災者の入居方法

長岡市では被災前の居住地にあった「コミュニティ」を前提に応急仮設住宅の設置と被災者の入居を行った。具体的には、①応急仮設住宅の「建設地は、被災地にできるだけ近い敷地を選定する」¹⁰⁾こととし、その上で最終的に「近くに適地がない地域には、中心部にあって極めて利便性に優れた操車場跡地」¹¹⁾をあてた。また、②応急仮設住宅の入居は「コミュニティ単位の入居」¹¹⁾を行った。ここでいう「コミュニティ」とは長岡市における「集落」を意味する。①の方法が採られたのは「小中学校への通学、馴染みのお店での買い物、町内会活動への参加等の生活実態」¹⁰⁾が配慮されたためである。また、②の方法が採られたのは「コミュニティの団結力が強く、高齢者のお世話も地域単位で行ってきたこと」¹¹⁾が配慮されたためである。

5. 長岡市におけるコミュニティを重視した取り組みの理由

長岡市では、なぜ、被災前の居住地にあった「コミュニティ」を前提とした応急仮設住宅の設置と被災者の入居を行ったのであろうか。この点について長岡市長の森 民夫は「阪神・淡路大震災では、

仮設住宅における老人の孤独死問題などが深刻化したことが知られている。そのため、仮設住宅の弊害をどう取り除くかという点が早い段階から焦点となった¹⁰⁾と記述している。

つまり、長岡市では1995(平成7)年の阪神・淡路大震災で問題となった応急仮設住宅での「孤独死」が再び起こらないための方策として「コミュニティ」を前提とした応急仮設住宅の設置と被災者の入居を行ったのである。

さて、ここで長岡市の取り組みの理由となった阪神・淡路大震災における応急仮設住宅での「孤独死」と「コミュニティ」との関係について兵庫県神戸市を例にみておきたい。

①神戸市は応急仮設住宅への入居にあたって、当時の厚生省と建設省の指示に従い60歳以上の高齢者だけの世帯、障害者のいる世帯、母子家庭を優先的に入居できるように抽選を行った¹²⁾。この方法が決定された1995(平成7)年1月下旬頃は寒さの厳しい避難所で多数の高齢者が生活を送っていたことから、当時としては最善の方策であったと考えられる。しかし、その結果、応急仮設住宅は高齢者や障害者、母子家庭の優先順位の高い世帯が集中し、その後のコミュニティづくり(応急仮設住宅内での自治会組織の運営や相互扶助の担い手の不足など)に課題を残すこととなった¹³⁾。

②また、応急仮設住宅を建設するために大量の用地の確保が必要となり、さらに早期に建設することが求められたことから、応急仮設住宅の約8割以上が「既成市街地」(東灘区・灘区・中央区・兵庫区・長田区・須磨区)以外の場所に建設された¹⁴⁾。その結果、多くの被災者は被災前の居住地から離れた応急仮設住宅への入居を余儀なくされ、従来からの隣近所の付き合いや相互扶助活動、通い慣れた商店街などのインフォーマルな社会資源との関係が断ち切られることとなった。

上記①、②をまとめると、被災者は被災前の居住地から離れて応急仮設住宅に入居して、従来のインフォーマルな社会資源との関係を切断された。そして、入居後には周囲の生活環境が一変し、隣近所の住民は見ず知らずの者ばかりで、なおかつ

高齢者や障害者、母子家庭などの相互に支援を必要とする入居者が多いために支援を期待できないという状況に追いやられたのである。こうした状況のなかで被災者は孤独や不安を高めていき、その結果として1995(平成7)年5月末から6月にかけて「孤独死」が社会問題化した¹⁵⁾。兵庫県警察の調べによると、1995(平成7)年から1999(平成11)年までの5年間で応急仮設住宅において一人暮らしで亡くなった被災者の数は男性が161人、女性が72人の合計233人に上るとされている。この数値は兵庫県警察が検視をした数のうちで、事件性がないと判断され、かつ自殺や事故死を除いた数である。そのため、この数値がそのまま「孤独死」の人数に直結するわけではないが、2000(平成12)年1月16日付の『朝日新聞』には1998(平成10)年3月26日に応急仮設住宅の「孤独死」が兵庫県内で200人になった¹⁶⁾と記載されている。

ここで、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅での「孤独死」の問題を捉える場合に注目しておきたいことがある。それは応急仮設住宅での「孤独死」は中壮年の男性に多いという事実である。応急仮設住宅に診療所を開設して被災者の治療にあたった医師の額田 勲によれば、「孤独死」について数の上で圧倒的に多数を占めるのは中壮年であり、「①一人暮らしの無職の男性、②慢性の疾患を持病としている、③年収100万円前後の低所得者¹⁷⁾」などの三つの特徴がきわだったと指摘している。また、上野易弘が1999(平成11)年7月27日時点での「孤独死」の数253人を調査した結果(上野による独自集計)によると、①約7割が男性であり、②50歳代から60歳代の中年男性が「孤独死」の半数を占めて、③肝疾患(主に肝硬変)などの慢性疾患を有する¹⁸⁾としている。額田と上野の指摘から、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅の「孤独死」は決して高齢者に特化した問題ではないということがわかる。

以上の内容をふまえて、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅での「孤独死」の教訓から学ぶことは、震災前に比べていかに「コミュニティ」が変

容したのかという視点で高齢者をはじめ「孤立」、「無職」、「慢性疾患」をキーワードとする中壮年層の保健・医療分野の問題にも目を向けていくことである。

6. 長岡市における応急仮設住宅の設置と被災者の入居地区

(1) 応急仮設住宅の基本情報

図1は長岡市の31の行政区を基本として、応急仮設住宅の設置されたおおまかな場所を示している。

応急仮設住宅は長岡市内9か所に840戸建設された。前述のとおり新潟県内には3,460戸建設されたことから、長岡市内に建設された応急仮設住宅は全体の24.3%を占める。長岡市の作成資料¹⁹⁾によると、2005(平成17)年2月28日時点で2,375人の被災者が入居しており、応急仮設住宅全体の高齢化率は25.3%であり、65歳以上の高齢者数は600人となっている。そのうち要支援・要介護認定を受けている高齢者は87人、一人暮らしの高齢者は55人である。

(2) 応急仮設住宅の設置と被災者の入居地区

表1は「応急仮設住宅名」、「応急仮設住宅の所在地区」(どこの地区に建設されたのかを示している)、「入居地区」、「同一地区」、「隣接地区」、「近隣地区」、「遠隔地区」、「建設戸数」について、筆者が行った聞き取り調査の内容とその際に収集した資料²⁰⁾をもとに独自に作成したものである。

表1の作成にあたって筆者の視点は次の4点である。

①どこの地区に建設された、どのような名称の応急仮設住宅に、どこの地区の被災者が入居しているのか。

②長岡市における31の行政区を基本として「入居地区」の被災者が「入居先の地区」に対して、どの程度震災前に居住していた地域から離れたのかを示すために「同一地区」、「隣接地区」、「近隣地区」、「遠隔地区」に分類する。

③分類にあたっては、図1に掲載した31の行政区について、「隣接地区」の場合は行政区が接していること、「近隣地区」の場合は一つ以上行政区が離れていること、「遠隔地区」の場合は二つ以上行政区が離れていることとした。

④聞き取り調査によると、「他市内一円」とは被災者が長岡市全域から入居していることを意味している。

表1から次の3点を読み取ることができる。

①分類記号のAからHおよび○の記号を参照。

A「長岡市千歳1丁目(千手地区)」に建設された「長岡中央地区(操車場北)応急仮設住宅」には、同一地区である「千手地区」の被災者をはじめ「隣接地区」の「宮内地区」、「四郎丸地区」、「近隣地区」の「山通地区」の被災者が入居している。

B「長岡市滝谷1丁目(六日市地区)」に建設された「長岡南部地区(滝谷)応急仮設住宅」には、同一地区である「六日市地区」の被災者が入居している。

C「長岡市十日町(十日町地区)」に建設された「長岡南部地区(岡南)応急仮設住宅」には、同一地区である「十日町地区」の被災者をはじめ「隣接地区」の「六日市地区」の被災者が入居している。

D「長岡市中沢町(栖吉地区)」に建設された「長岡東部地区(悠久山)応急仮設住宅」には、同一地区である「栖吉地区」の被災者をはじめ「隣接地区」の「山本地区」の被災者が入居している。

E「長岡市悠久町(栖吉地区)」に建設された「長岡東部地区(悠久山)応急仮設住宅」には、同一地区である「栖吉地区」の被災者が入居している。

F「長岡市高畑町(豊田地区)」に建設された「長岡中央地区(旭岡)応急仮設住宅」には、「隣接地区」である「山通地区」の被災者が入居している。

G「長岡市永田町(富曽亀地区)」に建設された「長岡北部地区(永田)応急仮設住宅」には、同一地区である「富曽亀地区」の被災者が入居している。

H「長岡市福島町(富曽亀地区)」に建設された「長岡北部地区(稲保)応急仮設住宅」には、同一地区である「富曽亀地区」の被災者をはじめ、「隣接地区」の「新組地区」と「新町地区」の被災者が入居している。

図1 長岡市における応急仮設住宅設置場所

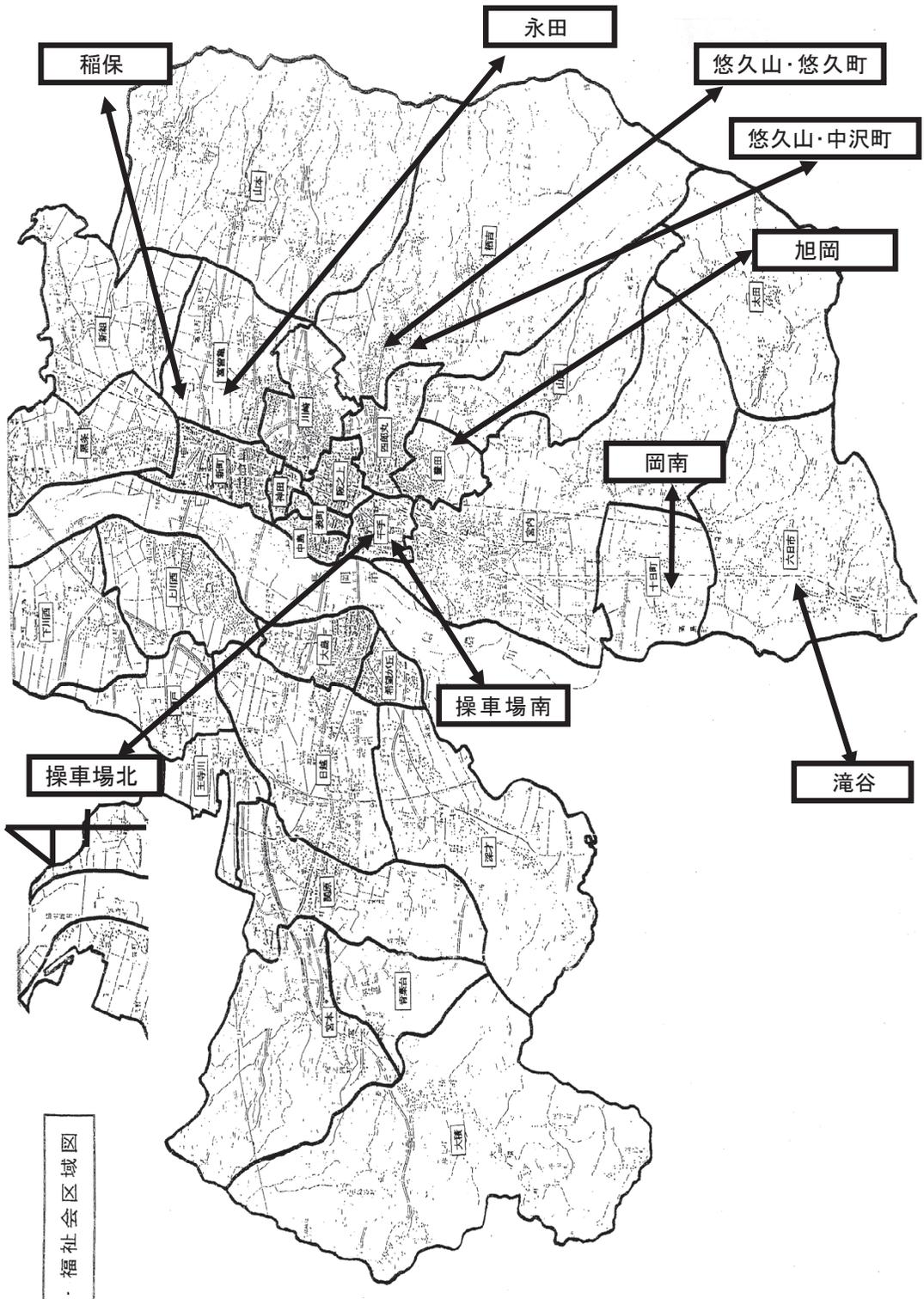


表1 応急仮設住宅の設置と被災者の入居地区(筆者作成)

No.	分類記号	応急仮設住宅名	所在地区	入居地区	同一地区	隣接地区	近隣地区	遠隔地区	建設戸数 840戸
1	A	長岡中央地区(操車場北) 応急仮設住宅	長岡市千歳1丁目 (千手地区)	千手地区	○				223戸
				宮内地区		○			
				山通地区			○		
				四郎丸地区		○			
				他市内一円				●	
2	a	長岡中央地区(操車場南) 応急仮設住宅	長岡市千歳1丁目 (千手地区)	太田地区				●	236戸
				他市内一円				●	
3	B	長岡南部地区(滝谷) 応急仮設住宅	長岡市滝谷1丁目 (六日市地区)	六日市地区	○				79戸
4	C	長岡南部地区(岡南) 応急仮設住宅	長岡市十日町 (十日町地区)	六日市地区		○			30戸
				十日町地区	○				
5	D	長岡東部地区(悠久山) 応急仮設住宅	長岡市中沢町 (栖吉地区)	栖吉地区	○				113戸
				山本地区		○			
6	E		長岡市悠久町 (栖吉地区)	栖吉地区	○				49戸
7	F	長岡中央地区(旭岡) 応急仮設住宅	長岡市高畑町 (豊田地区)	山通地区		○			20戸
8	G	長岡北部地区(永田) 応急仮設住宅	長岡市永田町 (富曾亀地区)	山通地区				●	57戸
				富曾亀地区	○				
				他市内一円				●	
9	H	長岡北部地区(稲保) 応急仮設住宅	長岡市福島町 (富曾亀地区)	山通地区				●	33戸
				富曾亀地区	○				
				新組地区		○			
				新町地区		○			

* 1 記号○：応急仮設住宅の入居先に対して「同一地区」、「隣接地区」、「近隣地区」に分類。

* 2 記号●：長岡市全域(他市内一円)と「遠隔地区」に分類。

②分類記号のA、a、Gおよび●の記号を参照。

「長岡中央地区(操車場北)応急仮設住宅」、「長岡中央地区(操車場南)応急仮設住宅」、「長岡北部地区(永田)応急仮設住宅」の一部において「他市内一円」、すなわち被災者が長岡市全域から入居している。

③分類記号のa、G、Hおよび●の記号を参照。

「長岡中央地区(操車場南)応急仮設住宅」には「遠隔地区」である「太田地区」の被災者が入居している。また、「長岡北部地区(永田)応急仮設住宅」、「長岡北部地区(稲保)応急仮設住宅」には「遠隔地区」である「山通地区」の被災者が入居している。

佐藤慶一らは、応急仮設住宅840戸を対象に①立地条件、②間取り、③居住にかかる経費、④入居できた時期、⑤駐車場の有無、⑥福祉サービス、⑦従前の付き合いの維持、⑧仮設団地での新しい近所付き合い、⑨住宅設備という九つの条件を設定し被災者への居住満足感を調査している²¹⁾。その結果(回収率63.9%)によると、「従前居住地区から仮設住宅までの移動距離」という項目のなかで「長岡中央地区(操車場南)応急仮設住宅」に遠距離からの入居世帯が多く、「長岡北部地区(永田)応急仮設住宅」、「長岡北部地区(稲保)応急仮設住宅」に従前居住地から少し移動距離の大きい世帯が入居している²¹⁾とされている。佐藤らの調査結果から、「長岡中央地区(操車場南)応急仮設住宅」、「長岡北部地区(永田)応急仮設住宅」、「長岡北部地区(稲保)応急仮設住宅」には「遠隔地区」からの被災者が入居しているという筆者の主張を裏付けることができる。

7. 考察

長岡市における応急仮設住宅の設置方法は、被災した地区にできるだけ近い用地を確保し、同一地区、隣接地区、近隣地区という地理的に距離が近い地区の被災者を入居させるというものであった。このことにより、阪神・淡路大震災のときの地理的にも生活にも不慣れな状況にストレスを感じることを防止することに繋がったのではないかと

と思える。すなわち、従来から被災者が日常生活のなかで行ってきた小中学校への通学や会社への通勤、通い慣れた商店街での買い物などのインフォーマルな社会資源との関係性を継続する努力がなされたと言える。

長岡市では、公園用地、学校用地、長岡市開発公社用地だけでなく、民間の用地が積極的に活用されたため⁸⁾、応急仮設住宅建設の用地確保がスムーズに行われたと考えられる。また、応急仮設住宅の入居方法は「コミュニティ(各集落)」単位で行われた。そのために「応急仮設住宅の入居希望調査」が実施された。この方法は従来からの隣近所の付き合いや相互扶助活動を応急仮設住宅入居後に断ち切らないための工夫である。本来、被災者一人ひとりの隣近所の付き合いや相互扶助活動は目に見えないものであり、かつ各集落によって状況に違いがみられるものである。しかし、応急仮設住宅入居後において、各集落が有する共通的な活動(町内会・婦人会・地区社会福祉協議会などの諸活動)や関心事などを会話のきっかけとして、従来からの相互扶助活動を再現することが可能であったと思われる。さらに、長岡市では応急仮設住宅での「コミュニティ」を形成するために住宅内に集会所や談話室を設置し、そこを拠点として自治会活動や被災地支援ボランティア活動、サロン活動が行われた。

こうした「コミュニティ」を重視した一連の取り組みの結果、長岡市で設置した応急仮設住宅では一人の孤独死も確認されていない。筆者が行った聞き取り調査のなかで、長岡市および長岡市社会福祉協議会職員が最も強調していたことは「孤独死をなくすためにどうすればよいのか当時躍起になっていた」²²⁾という言葉である。この言葉からは「一人も孤独死を出さない」という職員の意気込みが感じられる。

しかし、その一方、表1で確認したとおり一部の応急仮設住宅で「遠隔地区」である「太田地区」と「山通地区」の被災者が入居している。この結果は応急仮設住宅の設置と被災者の入居にあたり「コミュニティ」の推進に向けて最大限の努力が行わ

れたが、一部で不十分さが生じたことを意味する。当該地区は地震により土砂災害などの甚大な被害を受けて全員避難を余儀なくされた地域である。そのため被災地の近くに応急仮設住宅を設置できるだけの用地確保ができなかったものと考えられる。

本稿をとおして、新たな疑問点が浮かび上がってきた。それは長岡市における応急仮設住宅の支援として高齢者の問題だけではなく、中壮年男性や障害者、母子家庭という多様な対象への配慮があったのかという疑問である。応急仮設住宅の「コミュニティ」形成を推進するには、高齢者をはじめ中壮年男性や障害者、母子家庭という多様な対象に配慮して支援する必要があると思える。

2011(平成23)年3月11日、戦後最大の被害をもたらした東日本大震災が発生した。東日本大震災では、応急仮設住宅の設置と被災者の入居にあたり「コミュニティ」を重視できたのであろうか。震災前の「コミュニティ」の関係をいかす取り組みを実践できているのであろうか。応急仮設住宅内での「コミュニティ」は十分に機能しているのであろうか。これらの点を今後の研究課題としていきたい。

註

- 1) 応急仮設住宅の根拠法や関連法令については、中島 豊・山田 修「応急仮設住宅に関わる法令」『長野大学地域共生福祉論集』第4号、2010年、1-6頁を参照されたい。
- 2) 長岡市市長公室庶務課編集『長岡市統計年鑑(平成16年版)』長岡市、2005年、4頁。
- 3) 長岡市秘書広報課編集『平成16年度版 長岡市市勢要覧』長岡市秘書広報課、2004年、19頁。
- 4) 前掲2)、14頁。
- 5) 長岡市福祉保健部介護保険課「平成16年度 長岡市の高齢者の現況」2004年4月1日付資料。
- 6) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会編『中越大震災(前編)～雪が降る前に～』ぎょうせい、2006年、134-136頁を要約。
- 7) 災害救助実務研究会編『災害救助の実務-平成16年版-』第一法規、2004年、88頁。
- 8) 「長岡市 応急仮設住宅対策活動」2005年1月作成資料。
- 9) 長岡市都市整備部建築住宅課「応急仮設住宅入居申込について」2004年11月7日付資料。
- 10) 森 民夫「第11章 仮設住宅における被災者支援」長岡市災害対策本部編集『中越大震災-自治体の危機管理は機能したか-』ぎょうせい、2005年、170頁。
- 11) 前掲10)、172頁。
- 12) 神戸市編集『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市、2000年、154頁。
- 13) 高橋正幸「被災者の住宅確保に係る課題と対策-応急仮設住宅を中心に-」『都市政策』第86号、1997年、26頁。
- 14) 前掲12)、142頁。
- 15) 震災復興調査研究委員会編集『阪神・淡路大震災復興誌[第1巻]』21世紀ひょうご創造協会、1997年、237頁。
- 16) 「阪神大震災あす5年」『朝日新聞』2000年1月16日付。
- 17) 額田 勲『孤独死』岩波書店、1999年、44頁。
- 18) 上野易弘「IV 震災死と被災者の心 1 震災死と『孤独死』の総括的検討」神戸大学〈震災研究会〉編『阪神大震災研究4 大震災5年の歳月』神戸新聞総合出版センター、1999年、279-280頁。
- 19) 長岡市福祉保健部介護保険課「応急仮設住宅入居内訳(高齢)」2005年2月28日付資料。
- 20) 長岡市都市整備部建築住宅課「応急仮設住宅の入居計画」2004年11月27日付資料。
- 21) 佐藤慶一・澤田雅浩・梶 秀樹「新潟中越地震における応急仮設住宅の配分結果と居住満足感の分析」『地域安全学会論文集』7巻、2005年、4頁。
- 22) 2009年8月4日に実施した聞き取り調査による。