

みなし仮設と生活支援

東日本大震災・仙台市における災後3年間の制度と活動の展開



東北学院大学 経済学部 共生社会経済学科
准教授 齊藤康則

1. はじめに——みなし仮設の主流化

東日本大震災における応急仮設住宅の特徴として、従来からのプレハブ仮設の建設、公営住宅等の活用にくわえて⁽¹⁾、自治体が民間賃貸住宅を借り上げて被災者に提供する、いわゆる「みなし仮設」（「借り上げ住宅」とも呼称されるが、本稿ではみなし仮設で表記を統一）が大量に出現した点を挙げるができる。震災から1年後の2012年3月、被災3県で供与されていた件数はプレハブ仮設 52,543、公営住宅等 4,489、みなし仮設 54,774（表1）。平成年間に発生した他の地震災害と比べてみても、東日本大震災ではみなし仮設が大きく増加したといえる（表2）。

表1 被災3県の仮設住宅の件数

	岩手県	宮城県	福島県	計
プレハブ仮設	13,984	22,095	16,464	52,543
公営住宅等	1,236	1,507	1,746	4,489
みなし仮設	3,722	26,050	25,002	54,774
計	18,942	49,652	43,212	111,806

出典) 会計検査院 (2012) ¹⁾より作成

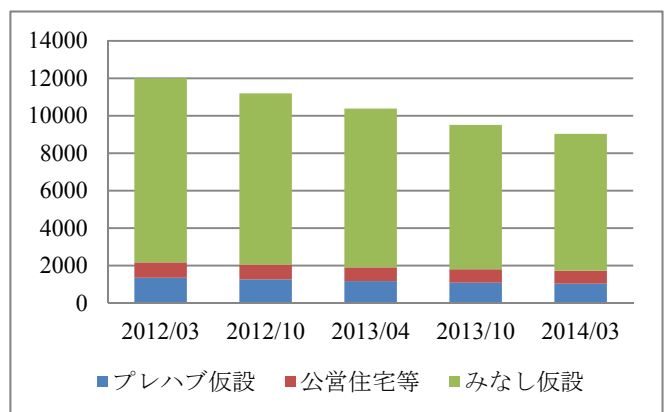
表2 平成年間の地震災害と仮設住宅の類型

	プレハブ仮設	みなし仮設
阪神・淡路大震災	48,300	139
中越地震	3,460	174
中越沖地震	1,222	2
岩手・宮城内陸地震	73	21
東日本大震災	52,543	54,774

出典) 同上

とりわけ原発避難を含めて広域から避難者が流入した仙台市では⁽²⁾、支店経済都市ゆえ豊富な賃貸物件の件数（そして空室率の高さ）を反映して、市内の仮設住宅の実に80%以上をこのみなし仮設が占めることになった。2012年3月時点の市内の仮設住宅の内訳を示せばプレハブ仮設 1,498（13.7%）、公営住宅

等 799（7.3%）、みなし仮設 8,619（79.0%）である⁽³⁾（仙台市 2013：290）²⁾。震災からの時間経過とともに入居世帯は減少する傾向にあるが、これら三者の構成割合はほぼ一定して推移している（図1）。



出典) 仙台市 (2014) ³⁾より作成

図1 仙台市内の仮設住宅の件数の推移

さて、首都直下型地震や南海トラフ連動型地震など今後予想される大規模災害を念頭に、みなし仮設は建設型のプレハブ仮設に代わる手段として期待を寄せられてもいる⁽⁴⁾。既存の住宅ストックを活用するみなし仮設の場合、用地が不要であり、供給に時間がかからない点がメリットとして挙げられよう。

だが、みなし仮設が主流化した仙台市では、市内に点在する入居者が孤立化する一方、プレハブ仮設とのあいだで「支援格差」が発生し、行政による制度的対応もボランティアによる非制度的対応も、いずれも後手に回ることになった。それはなぜなのか。こうした点を総括しなければ、政府・自治体を挙げての活用策も絵に描いた餅に終わるように思われる。

震災から3年の時点で執筆される本稿は、もとより中間報告の域を出るものではないが、市内の津波被災

地域からみなし仮設に入居した被災者の生活に照準しながら、彼（女）らの生活支援をめぐる行政過程と社会過程をテーマに据えることにしたい。

2. 政府・自治体の動き——「標準化＝規格化」

東日本大震災におけるみなし仮設の提供は発災から約1週間後、厚生労働省から発出された通知文書、社援総発0319「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」（3月19日付）により可能となった。この通知の制度的根拠をさかのぼれば、それは厚生省告示第144号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（2000年3月）であり、これを踏まえて中越地震では民間賃貸住宅が活用されている。

その後、他県と同じように宮城県でも（災害救助法が適用される）大規模災害発生時の民間賃貸住宅の活用（物件情報の提供、無償の仲介・媒介行為）をめぐり、不動産業界団体と協定を交わすことになった。2007年には宮城県宅地建物取引業協会、そして2009年には全日本不動産協会宮城県本部と「災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定書」が締結されている。岩手・宮城内陸地震における民間賃貸住宅の活用は、このうち前者の協定に基づくものである。

だが東日本大震災では以上の協定が十分に機能したとは言いがたい。沿岸部の自治体では行政庁舎が被災し、情報提供それ自体が難しかったケースも少なくない。また上記の2業界団体と個別裡に協定が結ばれた結果、団体間で物件情報が重複するといった問題も生じていた⁶⁾。

さて、上述の厚生省告示、県と業界団体の協定が含意していたのは、県が民間賃貸住宅を借り上げて家賃などを負担し、無償で被災者に提供する「県・貸主・入居者」の三者契約である。だが「標準化＝規格化（normalization）」したこのスキームに対して震災直後から増加しつつあったのは、被災者が不動産会社を通して（自費で）賃貸物件を契約する「貸主・入居者」の二者契約であった。

この二者契約については当初、庁内に「経済的に余裕のある階層には自力で、避難所から民間アパートに早く移ってもらったほうが良い」（2012/03/16 仙台市都市整備局ヒアリング）と考える向きが無かったわけではない。だが被災者が二次避難的にアパートへ入居しつつあった事態を重く見た仙台市は、こうした物件も応急仮設住宅として追認するよう、宮城県を通して政府に要望している。これを承けて厚生労働省の通知文書、社援発0430「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての借上げの取扱について」（4月30日付）が発出され、5月の連休以降「貸主・入居者」の二者契約が適及的に「県・貸主・入居者」の三者契約へと切り替えられるようになったのである。

*

大規模災害発生時の民間賃貸住宅の借り上げに関する制度は、このように東日本大震災以前から県レベルで準備されてきた。そこで「標準化＝規格化」していた三者契約のスキームは、少なくない被災者がアパートへの入居を急いだ当時の状況を踏まえて、二者契約（から三者契約への切り替え）を追認するかたちで「脱・標準化＝規格化」されることになった。だが以上の制度創出とは対照的に、みなし仮設入居者の生活支援については震災以前も直後も、ほとんど具体的方策が練られていなかったのである。そのことが入居者の孤立化、プレハブ仮設との「支援格差」を招いた点について、次節以降で述べることにしよう。

3. みなし仮設で暮らすということ

（1）避難所からみなし仮設へ

本節ではみなし仮設に入居したある一家の被災直後からの生活を再構成しながら、彼（女）らが直面した課題を探究していきたい。取りあげるのは仙台市若林区の三本塚地区に5代にわたり住みつづけてきたOさん一家である。このOさん一家は震災以前、70歳代の祖父母、50歳代の父母、そして20歳代の長女・長男の6人がひとつ屋根の下で暮らしていた。そうした三世代家族の生活をあの日、東日本大震災が直撃す

ることになったのである。沿岸部から約2kmの距離にある築25年の自宅には、2mを超える津波が押し寄せたという。2階部分こそ被害を免れたものの、1階には大量の泥とガレキが堆積し（やがて全壊判定）、一家は避難生活を余儀なくされた。

震災翌日、避難先となった最寄りの六郷中学校で無事の再会を果たしたOさん一家は、しばらくの間、この体育館に寝泊まりすることになった。だが、沿岸部の指定避難所が津波で被災したため使用できず、内陸部の避難所に被災者が殺到したこともあり、そこは良好な環境とは言えない状況だった。

避難所となった六郷中学校や六郷市民センターでは、布団1枚分も無いぐらいのスペースに、段ボールを敷いて寝ているような感じだった。キューキュー状態で（避難所を再編した）13日に集まっていた人のスペースしか確保できなかった。出張帰りのお父さんが月曜日（14日）に避難所に着いたときには、体育館はビッシリで寝るスペースが無いぐらい。避難所にいたのでは（お父さんが）仕事に行けなくなってしまう。これではマズいと思った。

生活環境を確保するには、自分たちでアパートを借りなければならぬ。お風呂とトイレさえあればどこでも良いから、とにかく寝られるところを、という思いだった。避難所に入って1週間ぐらいして、知り合いに物件を探してもらった。実際に部屋を見たのは契約してからで、入居は27日。その時点では、アパートが仮設住宅になるとは想像していなかった。（2014/03/04 Oさんヒアリング）

Oさん一家は当初、家族全員が入れるメゾネット物件を探していたものの、その願いを叶えることはできなかった。そこで3月下旬、父の通勤と長男の通学のことを考えて、まず父母世帯が若林区内の中心部に程近く、交通アクセスの良い3Kのアパートに引っ越すことになった（長女は転職のため同時期に他出）。一方、その時点では避難所に残ることになった祖父母世帯は「もともとは仮設住宅（プレハブ仮設）に入ろうと思っていた」（2011/09/13 Oさんヒアリング）。

だが、しばらくしてから父母世帯のアパートに空室が出たため、祖父母世帯も7月上旬、階下の一室に引っ越している。こうしてOさん一家はみなし仮設に分居したのである。

さて「その時点では、アパートが仮設住宅になるとは想像していなかった」という発言には、若干の注意書きが必要である。Oさんの父母世帯がアパートに入居した3月下旬には、すでに災害救助法の弾力運用（民間賃貸住宅の活用）に関する厚労省通知が出されていたものの、震災直後の混乱状況の中でこの制度の存在が周知されていたとは言いがたい。また当初は「県・貸主・入居者」の三者契約が「標準化＝規格化」しており、仙台市ではこのスキームに基づいて4月初旬、「民間賃貸住宅支援室」が結成され⁽⁶⁾、県が借り上げた物件と希望者のマッチングにあたることになっていた。この時点では「貸主・入居者」の二者契約がみなし仮設として取り扱われる余地はなかったのである。

しかし市内ではアパート・マンションへの被災者の入居が増加の一途をたどり⁽⁷⁾、被災町内会から「アパートの空室を仮設住宅として利用できないか」⁽⁸⁾との声も寄せられるようになっていた。4月下旬の厚労省通知によって二者契約の三者契約への切り替えが可能になったことは、前述の通りである。Oさん一家に話を戻せば、すでにアパートに入居していた父母世帯は5月の連休明けに切り替え手続きをおこなう一方、その後、空室を見つけた祖父母世帯は入居資格確認書を手に、三者契約のスキームによってみなし仮設に入居している。

（2）入居者の孤立化と「支援格差」

一口にみなし仮設と言っても、そこには三者契約と（二者契約から三者契約への）切替契約という2つのスキームが混在している。仙台市の場合、後者の切替契約がみなし仮設全体の4割以上を占めることになったが⁽⁹⁾、このスキームは手続きが完了するまでの一定期間、入居者が家賃を立て替えなければならない。そうした理由もあって、みなし仮設の入居者には「お

金のある人が、アパートを先に見つけて入ったのではないか⁽¹⁰⁾という視線が向けられることになった。また、政策形成サイドからは「もともとは仮設住宅が不要な被災者のモラルハザードを招いた可能性がある」（津久井・鳥井 2013：102）⁽⁹⁾との指摘さえ見られる⁽¹¹⁾。

なぜ彼（女）らは3～4月の早い時期に、後にみなし仮設となるアパートに自力入居したのだろう。Oさん一家の場合は通勤・通学環境の確保が理由であった。通勤者の生活様式にとって、21時消灯という避難所ルールは大きな制約とならざるをえないからである。また「子どもや高齢者、ペットなどは周りに迷惑がかかるから、避難所に連れていけなかった」⁽¹²⁾という理由も聞かれる。避難所の環境に適応しにくい子ども、持病を悪化させやすい高齢者など、いわゆる「災害弱者」をかかえた世帯の中には、実家や親戚・知人宅への二次的な避難とならんでアパートへの入居を選択したケースも少なくない。

ここで是非とも確認しておきたいのは、彼（女）らにとってプレハブ仮設という選択肢が排除されたわけではなく、アパート入居はあくまで避難所に代わる時限的な対応として捉えられていた可能性が高い点である。それゆえ3～4月時点の入居をもって、ただちに自力再建可能な「仮設住宅が不要な被災者」とカテゴライズすることは、いささか早計だといえる⁽¹³⁾。

だがこれまで、そうした個別の事情が顧慮されてきたとは言いがたい。「お金のある人」「仮設住宅が不要な被災者」という入居者像が一人歩きする中で、みなし仮設入居者はこの間、プレハブ仮設入居者との関係性を疎遠化させざるをえなかった。

避難所には「プレハブ仮設ができるまでここにいるぞ」という空気があって、そこから抜けることには後ろめたさがあった。（アパートへの入居が決まって）「良かったね」と声をかけてくれる人もいたが、「なんであの家だけ」「お金持ちだから」といった雰囲気もあった。地域の人たちとの関係が、すこし遠のいてしまった部分もある。プレハブ

仮設に行って嫌な顔をされたり、民生委員からは「（プレハブ）仮設の人だけの催し物なんです」と言われたりもした。プレハブ仮設の人たちは団結していて、あの輪の中に入ることができなかった。（2014/03/04 Oさんヒアリング）

仙台市内でプレハブ仮設への本格入居がスタートした6月以降、大規模なプレハブ仮設（の集会所）は被災者支援活動の拠点となった。若林区内でも200世帯規模のプレハブ仮設では夏休み期間、連日のように炊き出し等のイベントが催されていた。その中でプレハブ仮設とみなし仮設の「支援格差」が顕在化することになる。市民団体や企業によって日用品や食料品などの支援物資が送り込まれたプレハブ仮設に、みなし仮設の入居者が「物資をもらいに行きたくても、行ける雰囲気ではなかった」⁽¹⁴⁾。プレハブ仮設の入居者から「ここに住んでいないからダメ」⁽¹⁵⁾と明言されたケースもあるという。これまでOさん一家が受けてきた支援と言えば、暖房器具、寝具、数合の米、そして何点かの日用品に限られている。

このような「支援格差」が生じたのは一体なぜだろう。第一義的には、市内に点在するみなし仮設の入居者同士が交流しようにも、支援物資を受け取ろうにも、結節点となる施設が存在しなかったからである。そしてプレハブ仮設の集会所も（広義の）被災者ではなく、その入居者の集会所として機能しただけであった。そうした状況の中で、入居者は「（みなし仮設への支援が）何もないことを知っていたら、果たして入ったかどうか。現在は町内のことさえ、何も分からない」⁽¹⁶⁾との思いを抱かざるをえなかったという。

こうした声を承けて（社）仙台市社会福祉協議会がみなし仮設を対象とした「地域支えあいセンター事業」をスタートさせることになった。それは2011年12月のことである。

4. 社会福祉協議会による支援事業の展開

（1）「地域支えあいセンター」開設の経緯

2011年6月に入居のはじまったプレハブ仮設では、

やがて課題化する現地再建・移転再建を見据えて5～10世帯単位の「コミュニティ型」入居を導入するとともに、仮設自治会の組織化など早い段階から区役所が働きかけることになった。それに比して、みなし仮設への制度的対応は遅れていた。市内全域に点在する8,000世帯を超える入居者情報の整理に時間を要したからである。

市役所（本庁）はこの作業を終えたのち、8月には津波被災地域からみなし仮設に入居した約1,800世帯の訪問調査を、翌月にはそれ以外の約7,000世帯に対して郵送調査を実施した。次第に浮かび上がってきたのは、次のような入居者の姿に他ならない——人間関係が希薄な集合住宅に入居し、被災者という自らの立場への理解が得られにくい状況の中で⁽¹⁷⁾、「プレハブ仮設ばかりに物が行って」「情報が届かない」⁽¹⁸⁾というように、しかるべき被災者ニーズが充足されていないとの思いを強くしてきた人びと。こうして10月以降、被災地区コミュニティ情報サポート事業（震災復興地域かわら版「みらいん」の発行）、「地域支えあいセンター事業」など、みなし仮設に焦点化した支援事業が形作られていったのである。

後者の「地域支えあいセンター」を立ち上げた市社会福祉協議会（以下、市社協とする）は、震災当初から各区で災害ボランティアセンターを開設し、被災者ニーズとボランティアのコーディネートに当たってきた経緯がある。そしてこのボランティアセンターを再編するにあたり、6～7月にはボランティア依頼内容を最終確定させるべく、津波被災地域で全戸調査を実施してもいる⁽¹⁹⁾。そうした事情から市社協・地域福祉課の担当チームは当時、（津波被災地域の）在宅被災者を支援対象として考えていたという。

プレハブ仮設の見守りは当初、市がPSC（（一社）パーソナルサポートセンター）にすべて委託するという話だった。市の委託事業に、社協が関わることはできない。社協としてはどの範囲の人びとを支援すれば良いのか、と思った。この当時、みなし仮設が多いという認識はあったもの

の、具体的な件数までは分からなかった。

ちょうどボラセン（災害ボランティアセンター）を閉めるかどうかの議論があり、沿岸部ではニーズ調査もはじまっていた。この調査の結果、避難せずに住みつづけている人、週末ごとに帰ってきている人が存在することが分かった。こうして沿岸部の訪問活動にくわえて、何らかの拠点を使って相談事業を展開できないだろうか、と考えるようになった。（2012/06/20 若林区社会福祉協議会ヒアリング）

市社協の支援対象が当初の在宅被災者からみなし仮設入居者へと変容していったのは、この間の調査による「見えない仮設」「見えない被災者」の可視化、それを踏まえた市震災復興本部（現・復興事業局）の意思によるところが大きい。市震災復興本部は「プレハブ仮設＝市役所（区役所）・PSC、みなし仮設＝市社協」という役割分担を設定したうえで⁽²⁰⁾、市社協に対して、みなし仮設入居者への情報提供・相談事業を、市民センターを拠点として展開するよう求めたのである⁽²¹⁾。

こうして市社協は各地域の市民センターでの巡回相談所の設置、サロン・イベントなど交流事業の展開⁽²²⁾、さらに物資・ボランティアに関する支援情報の提供などを「地域支えあいセンター事業」として実施するに至った（2011年12月）（仙台市社会福祉協議会2012：94-101）⁴⁾。これは緊急雇用創出基金事業の枠組みを利用し、生活支援相談員の一部に被災者を雇用するとともに、交流事業については地区社会福祉協議会（地区社協）・民生委員児童委員協議会（民児協）など、既存の小地域福祉ネットワークの活用を想定したものである。

（2）センター事業の「分権化」と「地域化」

「地域支えあいセンター事業」は当初、市社協本部に設立された「中核支えあいセンター」が一元的に、入居者の巡回相談・交流事業を計画するスキームであった。一方、現場に近い区社協（区社会福祉協議会）は、サロン・見守り活動の中・長期的に「地域化」していくことを視野に、市社協の「地域支えあいセンタ

一事業」との連携が容易な、分権型のスキームを望むようになっていた。

そこで市社協は各区に「常設支えあいセンター」（「支えあいセンターあおば」など計5ヶ所）を開設し（2012年5月）、事業を「分権化」することになった。同時に、巡回相談から個別訪問へと重点を移行させ、高齢者世帯・ひとり親世帯、さらに（阪神・淡路大震災で孤独死リスクの高かった）40～65歳の単身者世帯のニーズの洗い出しを急いでいく。

以上のような「中核支えあいセンター」から「常設支えあいセンター」への展開過程において、「分権化」の受け皿となる区社協が直面したのは「スタッフの組織化」と「社会資源の再組織化」という2つの課題である。この間の事情を「支えあいセンターわかばやし」のケースから例示しよう。

各区に6～8名ずつ配置された生活支援相談員は、この「地域支えあいセンター事業」で初めて相談事業に従事する人ばかりであった。そのため巡回相談・個別訪問の中心となる傾聴には当初、未経験者ゆえの難しさも伴っていたという。そこで若林区社協は独自案としてプレハブ仮設で傾聴にあたっていた（一社）日本産業カウンセラー協会東北支部と連携し、生活支援相談員に同協会のボランティアが同行するかたちで巡回相談に取りくんだ経緯がある。

一方、上記の「常設支えあいセンター」が開設されると、各センターの生活支援相談員は常設相談・個別訪問・交流事業の3つに分かれることになったが、こうした分業体制がかえって職員間の情報共有を難しくしていた側面も認められる。

担当を決めたことで（生活支援）相談員が線引きされ、うまく連携できなくなってしまった。個別訪問の情報がサロンの担当者に流れなかったり、といったギスギス感もあった。でも、地域支えあいセンターのトータルな目的を考えるのであれば、個別訪問でサロンについて案内し、サロンに参加してもらう。あるいは、サロンに来なくなった人を個別訪問し、安否確認するなど、両者を一体的におこな

う必要があった。相談員の中だけで解決しようとするのではなく、「つなぎ役」になってもらおうと考えた。（2014/03/24 若林区社会福祉協議会ヒアリング）

「地域支えあいセンターのトータルな目的」とは何であろうか。それは個別的アプローチ（相談・訪問）と共同のアプローチ（サロン）、専門的アプローチ（医療・福祉系職員）と半専門的アプローチ（地区社協・民児協・ボランティア）を組み合わせることで、入居者の暮らしに多面的に関わることを意味していよう。だからこそ若林区社協では「常設支えあいセンター」が縦割り化するのを防ぐだけでなく、所長・係長をはじめ職員もケース会議に参加するなど、区社協と「支えあいセンターわかばやし」が実質的に一体化しながら生活支援にあたってきたのである。

こうした「スタッフの組織化」と車の両輪になるのが、次に述べる「社会資源の再組織化」である。若林区は仙台市内でも高齢化が進んでおり、これまで若年層による活動があまり盛んではなかった地域である。だが震災時の泥かき・ガレキ撤去をきっかけとしてボランティアの担い手が増え、その一定割合はプレハブ仮設の生活支援などでも活躍することになった。

とはいえ彼（女）らボランティアが自由に、みなし仮設にアクセスできたわけではない。入居者の住所情報は行政・社協職員が職務上把握できるだけであり、個人情報保護の観点から支援団体にも開示されなかったからである。こうした事情もみなし仮設への支援が遅れる一因となっていた。

区社協がみなし仮設の生活支援に関わるメリットは、小地域福祉ネットワークや災害ボランティアセンターの運営経験から、地区社協・民児協さらに市民団体・NPOとも関係性を有しており、こうした社会資源とサロン・見守り活動などを接続化させやすい点にある。若林区社協の場合には「復興の輪ミーティング」（ネットワーク会議）を定期的に開催し（2012年1月～）、既存の社協系列団体との関係強化、被災者団体・市民団体・地域団体・企業との関係づくりを進め

ながら、「支えあいセンターわかばやし」が主催するサロン活動の「地域化」を図っていった。それまでみなし仮設にアクセスできなかった支援団体からすれば、区社協を通して入居者への回路が開かれた格好だといえる。

表3 「支えあいセンターわかばやし」主催サロン

サロン名称	対象地域	参加者数
ふくしましゃべり場	福島県	7~8人
ぽっかぽか	七郷地区	25人
まざらйн若林	若林地区	25人
いぐねおちゃっこの会	六郷地区	25人
みやふく de 和むちゃ	宮城県・福島県	15人

注) 「支えあいセンターわかばやし」資料より作成

若林区内では現在、みなし仮設の入居者向けに毎月5つのサロンが開かれている(表3)。「まざらйн若林」は若林地区のみなし仮設入居者にくわえて、同地区の高齢者も対象とした融合型であり、震災以前からサロンを手がけてきた若林地区社協が中心的役割を果たしている。また宮城県沿岸部・福島県からの避難者が対象の「みやふく de 和むちゃ」は「支えあいセンターわかばやし」主導であるが、その催し物には「復興の輪ミーティング」に参加する団体もコミットするようになっている⁽²³⁾。

*

仙台市内では復興公営住宅への本格入居がはじまり(2014年4月～)、仮設住宅の入居者が減少局面を迎えている。それに合わせて「地域支えあいセンター事業」の縮小が検討される一方、その事業内容は復興公営住宅入居者の生活支援へと拡がりを見せている。こうした状況の中で今後、被災者交流事業のさらなる「地域化」が進められることになるが、受け皿となる地域団体・市民団体は個人情報保護のため、みなし仮設入居者に対して「顔の見える関係」で参加を呼びかけられないという課題も残されている。

5. 入居者自身の主体化と組織化

(1) 荒浜地区「若松会」の365日型活動

みなし仮設入居者の孤立化、「支援格差」という事

態に対して「地域支えあいセンター」が事業化されたものの、こうした制度的対応と被災者ニーズのあいだには隙間も残されていた⁽²⁴⁾。その中で入居者によるグループの結成が見られるようになる。彼(女)ら自身がイベント等の企画運営にあたる一方、支援団体との関係を構築しなければならなかったのである。本節では若林区荒浜地区の「若松会」、井土浜地区の「マートル」の組織過程と活動内容を記述し、両団体が直面してきた課題を整理したい。

災害危険区域に指定され、防災集団移転の対象地区となった若林区荒浜(深沼)では震災以来、移転再建を進める住民と現地再建を求める住民が地域再生をめぐる立場を異にしてきた。その中、2011年9月に発足した「若松会」は初代代表Hさん(50歳代女性)と友人数名の集まりが出発点となった。震災以前「横につながりのある土地だった」という荒浜の地域性を反映し、家族や口コミを聞きつけた知人が加わり、現在では150人を超える大所帯となっている。メンバーの問題意識はやはり、みなし仮設入居者の「取り残され感」⁽²⁵⁾にあった。

みなし仮設は誰がどこに住んでいるのか分からない。情報が入るのも遅く、物資をもらうことができない。お茶飲みができるような拠点を作れば、その場を中心として情報交換ができるのではないかと、物資についても支援が受けられるのではないかと。(2014/02/27「若松会」ヒアリング)

「若松会」はみなし仮設入居者という立場にこだわり、「津波被害を受けて、みなし仮設に入居していること」を会員条件に掲げてきた。だがこれは完全に閉じられたメンバーシップを意味するのではない。最初期のメンバーこそ荒浜地区で占められていたものの、メンバーの入居先で隣近所となった石巻市・名取市からの避難者なども口コミで存在を知り、若干名がメンバーに加わっている。

現在の活動は毎週開かれる「お茶のみサロン」「学習サポート」から月ごとのイベントまで多岐にわたっ

ている。子どもから高齢者までを対象とした365日型活動は、「プレハブ仮設でやっていることを私たちもやろうと考えた」とされる。だがプレハブ仮設には一定程度、区役所がコミットしてきたのに対して⁽²⁶⁾、みなし仮設の場合はメンバーが独力でコーディネートしなければならなかった。「若松会」の場合はこの点、当初からその活動に伴走してきた(特非)子ども育成支援協会のサポートが大きかったといえる。

以上のような活動展開とともに課題化したのが拠点の必要性である。当初は市民センターを借りていたものの、上記の「お茶のみサロン」「学習サポート」を継続的に運営するには、やはり常設型の拠点が不可欠である。「復興の輪ミーティング」で(特非)市民福祉団体全国協議会との面識を得た「若松会」は、区内の中古住宅を集会所として利用できるようになったが、補助事業期間の終了とともに集会所のスポンサーは東京都内の企業・個人を転々とし、「安定的に拠点を作ることができない」状況が続いている。

(2) 井土浜地区「マートル」のサークル型活動

2012年1月に発足した「マートル」は震災以前、若林区井土浜地区に住んでおり、みなし仮設に入居した40～50歳代の女性を中心である。災害危険区域の変更によって生活再建の方向性が二転三転する不安定な状況の中で、子どもを通して面識のあった母親同士が連絡を取りはじめたことが出発点となった。

防災集団移転の話が出ていたので、家を解体する申請をしたところ、その後、災害危険区域から外れてしまった。すでに家を取り壊していたので、途方に暮れることになった。その頃支えになったのが、お互いの苦しい思いを言い合い、たわいもない話をする事だった。(2014/03/02 Kさんヒアリング)

彼女らも「プレハブ仮設に物資や情報の窓口となっただけだったが、私たちには声がかかることも、支援が来ることもなかった」⁽²⁷⁾と語る。あるときプレハブ仮設で手仕事のワークショップが開かれることを

耳にしたKさんは、「そうした場面が(みなし仮設に入居している)被災した人たちの集まれる場所になると良いのに」との思いを抱いたという。その思いに、震災以前から小物作りを手がけ、委託販売してきた経歴をもつ旧知のOさんが「そういう機会を設けるのも良いかもしれない」と応じるようになった。

両者はみなし仮設に入居した井土浜地区の知人に参加を呼びかけ、活動の受け皿となる委託販売店とも調整していく。こうしてスタートした手仕事サークル「マートル」の製作品は、やがて土木建設業者のノベルティとしても広まるようになったが、その活動は「震災復興グッズとして作るわけではなく、作り手が作りたいものを作る」方針が一貫している。

今後の生活を考えてお金になることを、と思ったときもあった。でも、それ(震災復興グッズ)で生活できるのは100人に1人ぐらい。縫い物が上手な人も、今まで経験がなかった人も、「手作りなんて無理」という人もいる。縫い物ができなくても、こうして集まって話をするのが大切だと思った。「作れないからマートルに入れない」ではいけない。(2014/03/11「マートル」ヒアリング)

かりに震災復興グッズを前面に押し出すならば、単品大量生産方式が効果的となるだろう。だがOさんは製作品を集約化することから帰結する、参加者が「作れないから入れない」事態は避けたいと考えた。こうして「マートル」の活動は参加者が「作りたいものを作る」多品種少量生産型となったが、それは(得手不得手を含めて)参加者一人ひとりを大切に作る姿勢の表われだといえる。だが、それだけではない。

最初(こうした活動は)知っている人同士でないと続かないと思った。みんなが不安なときに、「エッ」という思いを持ちたくなかった。でも、同じ被災者であるはずなのに、被災者グループは地域によって限定されてしまう。他の地域から仙台にやってきた人は、どうすれば良いのだろう、と。(2014/03/11「マートル」ヒアリング)

当初「マートル」の活動は被災体験を共有するメンバーに限られていたが、生活が落ち着きを取り戻すにつれて、彼女らの目には「他の地域から仙台にやってきた」他者の姿が入るようになる。その姿は「同じ被災者」でありながらプレハブ仮設と疎遠化し、見知らぬ隣近所の中で孤独を感じていた自らの姿とも重なってこよう。だからこそメンバーは「お互いの苦しい思いを言い合う」という出発点のミッションを問い直し、ウェブでその存在を知った石巻市からの避難者なども受け容れるようになったのである。「コミュニティとして長く続けたい」というOさんの言葉が指し示しているのは、手仕事サークルである以前に被災者同士のコミュニケーションの場であるという、「マートル」の自己定義に他ならない。

（3）小括——組織化の難しさと拠点の重要性

仙台市内ほぼ全てのプレハブ仮設で自治会が結成されたのとは対照的に、みなし仮設入居者のグループは数えるほどしか存在しない。それは入居者が市内に点在する一方、プレハブ仮設の集会所のような拠点を欠いていたため、自らのニーズを集約化、共同化できなかったからである。前述の「地域支えあいセンター事業」も、こうした入居者同士のネットワーク形成に資するものではなかった。

以上のような組織化のコストを前にして、私たちはこれまで地域住民を束ねてきた旧町内会に期待を寄せるかもしれない。だが旧町内会は震災直後から避難所運営を担い、プレハブ仮設自治会の母体となっていた。そして仮設住宅の入居類型が異なり、生活再建の方向性が違いを見せるという利害対立的な状況の中で、みなし仮設入居者の組織化についても旧町内会がガバナンスを発揮することは難しかったのである。

そこで問われたのが入居者自身の組織化能力であり、「若松会」と「マートル」の場合は地域に根ざした女性のネットワークが推進力となった。たしかに地域性を原理とした組織化は当初、メンバーシップの閉鎖性を招くことになったが、活動を通して地域や立場

を超えた「同じ被災者」というあり方が問い直され、次第に他地域からの避難者にも開かれていった。

こうして結成された団体にとっても、やはり常設型の集会所（の不在）が壁となった点は前述の通りである。市内には中学校区に準じて市民センターが設置されているものの、これは1時間単位で貸し出されるのみであった。とりわけ365日型の教育・福祉活動を展開しようとする団体にとっては、この点が制約条件とならざるをえなかったのである。

6. むすび——「事前復興」の課題

東日本大震災では自治体が民間賃貸住宅を借り上げ被災者に無償提供する、みなし仮設が大量に出現した。とりわけ仙台市では仮設住宅の大部分を、このみなし仮設が占めることになったが、プレハブ仮設とは異なり市内全域に点在するみなし仮設は、言わば「見えない仮設」と化していた。入居者情報は担当者以外に開示されず、「見えない被災者」となった彼（女）らに対して、市民団体や企業がプレハブ仮設と同様の支援活動を展開することは、ほぼ不可能であった。

その結果顕在化した「支援格差」に対して「地域支えあいセンター事業」が施策化されたが、こうした制度的対応とみなし仮設の入居者ニーズには隙間も残されていた。やがて入居者自身のグループ化が見られるようになったものの、プレハブ仮設とは異なり常設型の拠点が存在しなかった点が、組織化・活動展開の両面で制約条件とならざるをえなかった。みなし仮設の件数に比して入居者団体の結成がわずかに止まったのは、そのためである。

*

さて政府は震災以降、これまでの仮設住宅政策を転換し、従来の建設型のプレハブ仮設からみなし仮設へ重点を移行させようとしている。今後予想される人口稠密地域における大規模災害の「事前復興」を考えるうえで、このみなし仮設が主流化した東日本大震災・仙台市のケースは何を問題提起しているだろうか。最後にこの点について触れ、本稿を閉じることにしたい。

振り返れば震災以前、災害発生時の民間賃貸住宅の利活用をめぐり、すでに不動産業界団体と協定を交わっていたのは30都府県に止まっていた。だが、複合災害となった東日本大震災では被災者が広域に避難し、全国各地の賃貸物件に入居することになった。こうした事態を承けて現在、ほぼ全ての都道府県で協定が締結されるに至っている（2013年9月30日時点）

（全国宅地建物取引業協会連合会他 2014:11-12）⁸⁾。今後は都道府県と市町村の役割分担、被災者への情報提供、家賃支払い手続きなど具体的運用論が課題化するだろう。県境を超える広域災害を想定し、こうしたシステムを自治体間で共通化する必要も出てこよう。

一方、入居後の生活支援はどうだろうか。これまで仙台市では復興事業局の生活再建支援員、保健福祉センターの保健師、そして（みなし仮設では）「地域支えあいセンター」の生活支援相談員などが被災者の個別訪問にあたってきた。だが対人専門職による制度的支援は、医療・福祉面のハイリスク者優先のアプローチとならざるをえない。みなし仮設入居者同士、あるいはプレハブ仮設入居者、周辺住民とのコミュニティ形成は、手つかずのまま残されてきたのである。

今後のみなし仮設の本格運用においては、個々の入居者のライフスタイルを視野に入れながら、彼（女）らのコミュニティ形成を支援するコーディネーターの設置が是非とも必要である。入居者自身のグループ形成、そして地域団体・市民団体とのネットワーク構築（の支援）も、こうしたコーディネーターの重要な役割となるだろう。以上のような任務にソーシャルワーカーなど有資格者が適しているのか、キャッシュ・フォー・ワーク的な被災者雇用が好ましいのかは、被災地域と避難者受け入れ地域の地域特性を踏まえて判断しなければならない。

そして、みなし仮設入居者同士が交流し、支援物資を受け取ることのできる常設型拠点の設置も不可欠である。候補としては行政庁舎・市民センターといった既存の公共施設、プレハブ仮設の集会所が挙げられるだろうか。その場合、前者については従前居住地と

現住地のあいだで、言わば二重化した被災者のコミュニティ意識にどのように対応していくか、後者についてはプレハブ仮設、みなし仮設双方の入居者の共同利用に向けて、両者の理解をどのように得ていくか、こうした点が実際的な検討課題となるように思われる。

*

津波被災者に照準してきた本稿では、震災以前入居していたアパート・マンションが全・半壊等の判定を受け、みなし仮設に入居した「もうひとりの被災者」を取り上げることができなかった。彼（女）ら集合住宅居住者は津波被災地域と比べて社会関係資本に乏しく、震災からの時間経過の中で一層「見えない仮設」「見えない被災者」と化していることも考えられる。この点については今後の調査研究を期したい。

謝辞

復旧復興そして生活再建に向かって多忙な毎日にもかかわらず、数度にわたり貴重なお話を伺わせていただいた方々に心より御礼申し上げます。誠にありがとうございました。

本稿の一部は地域社会学会第37回大会（2012/05/13）、日本学術会議社会学委員会主催シンポジウム（2012/07/29）、および地域社会学会2013年度第4回研究例会（2014/02/08）で報告し、参加者の方々から貴重な助言をいただきました。記して感謝いたします。もちろん、ありうべき誤りはすべて筆者の責任であることは言うまでもありません。

補注

- (1) 本稿では「公営住宅等」のカテゴリーに市営住宅・県営住宅にくわえて公務員宿舎・UR賃貸住宅・雇用促進住宅、さらに企業社宅を含めていることに注意されたい。
- (2) 2014年3月時点で仙台市内の仮設住宅に入居している世帯の、震災発生時の居住地は仙台市6,076（67.2%）、宮城県内他市町2,276（25.2%）、福島県636（7.0%）、岩手県41（0.5%）、不明6（0.1%）である（仙台市2014）。
- (3) この数字には仙台市以外の自治体で入居申請されたみなし仮設、約1,500件が含まれていない。
- (4) 「国土交通省と厚生労働省は、プレハブの建設を中心にしてきたこれまでの仮設住宅の政策を転換し、民間の賃貸住宅を自治体が借り上げる『みなし仮設』の確保を重視していく方針を決めた」（2013/01/28朝日新聞夕刊）。
- (5) 2013/12/19宮城県保健福祉部震災援護室ヒアリング。
- (6) この「民間賃貸住宅支援室」は（公社）宮城県宅地建物取引業協会・（公社）全日本不動産協会宮城県本部・（公社）全国賃貸住宅経営者協会連合会宮城県本部の3団体によって、2011年4月に結成された（2012/06/11仙台市復興事業局生活再建支援部仮設住宅室ヒアリング）。
- (7) 仙台市内の賃貸マンションの在庫件数は2011年2月末に1,595件あったのに対して、4月末は597件、5月末は501件と大幅に減少している（2011/06/07朝日新聞夕刊）。

- (8) 2014/03/11 若林区井土浜地区Kさんヒアリング。なお本稿の住所表記は現住地ではなく、震災以前の居住地で統一している。
- (9) 4月中旬の第一次募集段階では三者契約156件・二者契約86件、避難勧告募集(切替契約相当)13件、4月下旬~7月末までの随時募集段階では三者契約4,782件・切替契約3,582件である(仙台市 2013: 290)。
- (10) 2011/09/13 若林区三本塚地区Sさんヒアリング。
- (11) 同論文には「みなし仮設住宅の供与は、震災以前より賃貸住宅に居住し、住宅再建を必要としない一部の被災者にとっては、本設住宅の供与と同様の効果がある」(津久井・鳥井 2013: 101)⁶⁾との指摘も見られる。この「一部の被災者」の指示内容は判然としないが、従前賃貸居住者には住宅再建が不要とのニュアンスを強く含むならば、それは勇み足ではなからうか。阪神・淡路大震災では震災5年後、従前賃貸居住者の実に60%以上が公営住宅への移行を余儀なくされた(宇野 2002: 456)⁷⁾。一方、東日本大震災・仙台市の仮設住宅入居者のうち、従前持家居住者は2012年3月からの2年間で1,963世帯減少したのに対して(減少率31.1%)、従前賃貸居住者の減少は743世帯に止まっている(同14.3%)(仙台市 2014)³⁾。この数字の意味するところは今後の検証に委ねなければならないが、厚労省・社会援護局の通知以降の一連の仮設住宅政策は、従前賃貸居住者への普遍主義的な「居住権」の保障という観点から、一定の公共性を有すると思われる。物件の不正転借に象徴される入居者のモラルハザードへの対応、家計状況に応じた段階的な家賃負担の発生などは、以上とは独立して検討すべき課題である。
- (12) 2014/02/27 若林区荒浜地区Tさんヒアリング。
- (13) 阪神・淡路大震災でも同様の問題が指摘されている。「地元を離れて暮らしている(暮らしてきた)住民は、たしかに被災当初は自立できるだけの経済的基盤や人脈を持ちあわせていた人たちである。そしてそれゆえに、初発段階で『援助不要』とみなされ、援助物資の配分、仮設住宅や公営住宅の入居などにおいて、『後回し』にされてきたとも言える」(徳田 1999: 193-194)⁷⁾。
- (14) 2011/09/13 若林区三本塚地区Sさんヒアリング。
- (15) 2014/02/27 若林区荒浜地区Tさんヒアリング。
- (16) 2011/09/13 若林区三本塚地区Sさんヒアリング。
- (17) 「私が入ったアパートでは4世帯中3世帯が被災していない。向こうからすれば、そういう人(被災者)もいる、ぐらいの認識だと思う」(2011/10/12 若林区二木地区Aさんヒアリング)。
- (18) 2011/10/25 仙台市市民局市民協働推進部市民協働推進課ヒアリング。
- (19) 2012/01/31 仙台市社会福祉協議会地域福祉課ヒアリング。
- (20) この役割分担は市役所(区役所)のみなし仮設への関わり、そして市社協のプレハブ仮設への関わりを排除するものではない。前者の例として、各区の保健福祉センター(保健師)と市復興事業局(生活再建支援員)による戸別訪問、区役所内の「被災者支援連絡調整会議」「被災者支援ワーキンググループ」という情報共有のテーブルを挙げることができる(2012/08/07 若林区区民部まちづくり推進課ヒアリング)。一方、市社協は地区社協・民児協によるサロン活動を後方支援してきた経緯がある。
- (21) 2012/08/24 仙台市中核支えあいセンターヒアリング。
- (22) 仙台市では市外・県外からの避難者が少なくない。そこで市社協は避難元自治体の社会福祉協議会と連携しながら、「同郷サロン」を開催してきた経緯がある(気仙沼市・南三陸町など)。
- (23) サロンには保健福祉センターの保健師、地域包括支援センターのケアワーカーも参加し、専門的立場からの講話・体操にくわえ、医療機関・福祉施設へのつなぎ役となっている。
- (24) 「みなし仮設向けに『EGAO せんだい』(仙台市災害ボランティアセンター)では支援物資を抽選で配布しているが、今までに当たった回数は1回ぐらい。応募しても当たらないのであれば、(応募しなくても)良いかな、となってしまう」(2014/02/27「若松会」ヒアリング)。
- (25) 2014/02/27「若松会」ヒアリング。なお本項における「」内の記述は基本的に、このヒアリングからの引用である。
- (26) 津波被災を受けた宮城野区と若林区では地域連携担当職員が6名ずつ、震災対応のため重点配置された(2011年5月)。さらに若林区では臨時職員9名を独自雇用し、プレハブ仮設の集会所の管理人としている。彼(女)らにはコミュニティ形成の一端を担うことが期待されていた。
- (27) 2014/03/11「マートル」ヒアリング。なお本項における「」内の記述は基本的に、このヒアリングからの引用である。

参考文献

- 1)会計検査院, 2012, 「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」,
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI7/2011-h23-3800-0.htm>
(2014/04/01)。
- 2)仙台市, 2013, 『東日本大震災 仙台市 震災記録誌——発災から1年間の活動記録』。
- 3)仙台市, 2014, 「仙台復興レポート」17,
<http://www.city.sendai.jp/shinsai/report/report17.pdf> (2014/04/01)
- 4)仙台市社会福祉協議会, 2012, 『東日本大震災活動報告書』。
- 5)徳田剛, 1999, 「被災住民の生活再建は進んでいるか」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: 165-199。
- 6)津久井進・鳥井静夫, 2013, 「仮設住宅政策の新局面」平山洋介・斎藤浩編『住まいを再生する——東北復興の政策・制度論』岩波書店: 85-106。
- 7)宇野裕, 2002, 「生活再建支援の政策論」『自然災害科学』20(4): 449-462。
- 8)全国宅地建物取引業協会連合会・全国宅地建物取引業保証協会, 2014, 『平成25年度 大規模災害時等における被災者への住まい確保方策に関する調査研究』。

本稿は日本学術振興会科学研究費若手研究(B)(課題番号24730431)による研究成果の一部である。