

特集 大震災被災地における地域社会の再編

福島県内の原発避難者向け復興公営住宅における
コミュニティ形成とその課題

高木 竜 輔

福島第一原発事故から7年が経過し、避難指示の解除も進み、被災者の生活再建がある程度進んでいる。避難指示が解除された地域への住民帰還は進んでいないなか、避難先での住宅の自力再建ならびに復興公営住宅への入居という形で住宅の再建が進んでいる。長期避難・広域避難を前提とした原発避難者の住宅再建にはどのような課題があるのだろうか。

本稿では2017年に実施した質問紙調査データを用いて、福島県内において建設された原発避難者向けの復興公営住宅入居者の抱える課題をコミュニティ形成という観点から明らかにする。調査の結果、(1)団地内の人間関係はある程度形成されているが、共助の関係までは十分できておらず、コミュニティ形成としては道半ばであること、(2)団地の流動性は比較的高く、団地入居者の高齢化がますます進行していくこと、(3)多くの団地入居者は住民票を避難先に異動することを考えていないこと、などが明らかとなった。これらを踏まえて、団地の高齢化が急速に進むなかでのコミュニティを長期にわたって維持していくことは困難であること、さらに団地入居者が避難元の住民票を持ち続けた上での支援体制の構築が早期に求められること、という二点の課題を示した。

【キーワード】 原発避難者、復興公営住宅、コミュニティ形成

1. 問題の所在

東日本大震災ならびに福島第一原発事故から7年が経過した。2017年春までには帰還困難区域を除きほぼ避難指示が解除され、避難者が元の場所に戻ることができるようになっていく。とはいえ、本稿執筆時点で、富岡町の町内居住者は458人(震災前人口15,959人)、浪江町の町内者は516人(震災前人口20,854人)となっている⁽¹⁾。避難指示が解除されてもすぐに住民が戻れるわけではないし(高木2015)、長期避難が継続すればするほど住民帰還は難しくなると考えられる⁽²⁾。

避難指示の解除がおこなわれたとはいえ、原発事故による避難者がすぐに戻れるわけではなく、当面は避難先での生活を継続する人が存在する。その背景には、放射線量を気にしているというものもあるし、避難元の生活インフラが納得する水準

まで回復していないというものもある。これらは避難元の生活環境が理由である。また、避難元の生活環境が整備されても、避難先での仕事の関係や、子どもの学校の都合、家族の医療や介護の問題などもある。避難先の地域再生と自らの生活再建のタイミングが合致しなければ、当面は避難先で生活を続けざるを得ない(高木2017)。

このように考えると、当面は避難先での生活を継続する人が多く存在すると見込まれる。避難先で住宅を購入する動きも多く見られるが、他方で福島県内各地には原発避難者向けの災害公営住宅が建設されている。長期避難・広域避難を前提にした際に、原発避難者の避難生活ならびに生活再建にはどのような課題が見込まれるのだろうか。

本論文では福島県内に建設された原発避難者向けの復興公営住宅が抱える課題について、コミュニティの形成という観点から明らかにする。その

際、筆者も関わった原発避難者向けの災害公営住宅入居者調査のデータを用いて分析を試みる。

2章では福島県における原発避難者向けの復興公営住宅の概要について紹介し、3章では原発避難者向けの災害公営住宅が抱える課題について先行研究を踏まえて整理する。4章では調査データを用いて復興公営住宅の置かれた状況をコミュニティ形成に焦点を当てて分析し、終章ではそれら分析結果を踏まえて避難先での被災者コミュニティをめぐる課題を提示してみたい。

なお、災害により住宅を失った被災者に対して提供される災害公営住宅について、福島県は地震・津波被災者向けを災害公営住宅と呼び、原発による避難者向けには復興公営住宅と呼んでいる。ここではその呼び方にに基づき、以下、復興公営住宅という用語を用いることとする。

2. 福島県における原発避難者向け復興公営住宅

2.1 復興公営住宅整備の経緯

原発避難者向けの復興公営住宅について、その概要を簡単に紹介しておきたい。福島県内においては原則、津波被災者向けの災害公営住宅の整備を市町村でおこない、原発避難者向けの復興公営住宅については福島県が整備している。ただし、飯館村が福島市内に村営の復興公営住宅を建設しているように、一部例外がある。福島県が整備する災害公営住宅について福島県は復興公営住宅と呼んでおり、ここではそれにならってそのように呼ぶこととする。

西田奈保子は原発避難者向けの復興公営住宅の供給過程について分析している（西田 2015: 278-9）。それによると、原発避難者向けの復興公営住宅の整備は2012年3月に成立した福島復興再生特別措置法により可能となった。特措法が成立したことにより、県が調整主体となって避難元自治体を支援し、広域調整をおこなう動きが強まっていった。

他方、2012年に入って避難自治体から「町外コミュニティ」「仮の町」の整備を求める声が出

てくるようになった。これは2011年秋頃から避難指示区域の放射線量が徐々に明らかとなり、年末には避難指示区域の再編案が政府より示された。そこでは警戒区域を中心として長期にわたって帰れない地域が存在することを踏まえ、長期避難を前提に町外に自治体の拠点を設けることを希望する動きとして出てきたものである。

このような動きに応えるべく、2012年9月に福島県は復興庁とともに「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を発足させ、議論を開始した。ただし協議会自体は2013年6月に開催された2回目の協議会で終わっている。そこでは2013年3月の福島復興再生特別措置法の改正により設定された長期避難者生活拠点形成交付金（コミュニティ交付金）を踏まえて、受け入れ市町村ごとに長期避難者のための生活拠点をハードとソフトを一体的に整備することが示された。ほぼ同時期に（2013年6月）「第一次福島県復興公営住宅整備計画」が福島県避難地域復興局から示されているが、要するに、避難自治体が希求した「町外コミュニティ」に対する政府の応答は、その大枠としては、ハード事業として避難先に避難者向けの災害公営住宅を整備する、というものとどまるものだった。

とはいえ、単なる災害公営住宅の建設だけでなく、コミュニティ形成に関わるソフト事業も合わせて示されている。先ほど述べた「第一次福島県復興公営住宅整備計画」においても、「復興公営住宅は、避難されている方々のコミュニティの維持・形成の拠点となるものです」との書き出しのもと、コミュニティ維持・形成のためのさまざまな取り組み方針が示されている。また、復興庁と福島県は「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」を踏まえて、2013年7月に「長期避難者等の生活拠点の形成のためのコミュニティ研究会」を発足させ、6回にわたってコミュニティ確保のための取り組みについて検討している。研究会の成果は2014年3月に報告書「魅力あるコミュニティづくりのヒント」としてまとめられている。

上記のような経緯のなかで、原発避難者向けの復興公営住宅の建設戸数は流動的に変化してきた。最終的には4890戸となったが、2012年9月の時点では、福島県は補正予算として500戸を先行整備すると表明していた。その後、福島復興再生特別措置法の成立、改正を経て県がその整備の中心になる「第一次福島県復興公営住宅整備計画」においては3700戸、「第二次福島県復興公営住宅整備計画」(2013年12月)では現在の4890戸の建設戸数となった(西田 2015: 279-80)。

西田は復興公営住宅の供給過程の特徴の一つとして、供給に時間を要していることを指摘している(西田 2015: 276)。誰がその供給における主体となるのかが決まらないまま時間が経過したことが主な理由であるが、原発避難者から見れば、計画の大枠が決まるまでに2年半もの時間を要していることになる。その分だけ、避難者の生活再建が遅れることになる(西田 2015: 280)。ここからは、原発事故という前例のない災害が発生するなかで対応する主体が決まらないことが避難者の生活再建に影響を与えていることを確認しておきたい。

2.2 復興公営住宅の概要

復興公営住宅は、「原子力災害により避難指示を受けている方が、低額な家賃で入居」できる住宅として整備されたものである。入居の要件として主要なものには、(1)原子力災害により避難指示を受けている居住制限者、(2)住宅に困窮している方、などがある(『福島県復興公営住宅入居募集のご案内』)。第一の条件に関しては、避難指示が解除になった場合には居住制限者ではなくなるため、第一義的には入居対象とはならないことになる(西田 2015: 277)。家賃などは公営住宅法に基づいて算出されているが、避難指示区域からの避難者については東京電力に家賃賠償を請求することができるとしている³⁾。

入居対象者は富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、南相馬市(小高区)、飯館村、川俣町(山木屋地区)に事故当時居住していた人が対象となっている。

ただし、入居者募集が開始された2014年4月の段階で全域に避難指示が出ていた楡葉町や葛尾村、川内村の一部、は対象にはなっていない(日野 2016: 88)。ただし、福島県建築住宅課と生活拠点課は2017年11月に「復興公営住宅の募集について」という案内を出し、避難指示が解除された区域の方々も募集対象に加える方針を出した。そのことによって、これまで対象外だった楡葉町や葛尾村、川内村なども対象に含まれることとなった。この背景には、復興公営住宅の空き住戸を埋めることに加え、これまで対象になっていなかった自治体における仮設住宅の提供終了に伴う受け皿住宅として復興公営住宅がその対象になったと考えられる。

復興庁は住民意向調査を繰り返し実施し、復興公営住宅の立地場所について調整をおこなった。その結果、上記でも述べたように、福島県内に建設される原発避難者向けの復興公営住宅は4890戸となった。表1は津波被災者向けの災害公営住宅と原発避難者向けの復興公営住宅の建設戸数について、主要な立地自治体別に示したものである(これとは別に、帰還者向けの公営住宅などが旧避難指示区域において建設されている)。災害公営住宅はいわき市が1513戸と一番多く、相馬市が398戸、南相馬市が350戸となっている。災害公営住宅の約半数がいわき市に建設されていることがわかる。他方、復興公営住宅についてもいわき市が1768戸と一番多く、南相馬市が927戸、郡山市が570戸となっている。これについてもすべての復興公営住宅が完成すると、その4割弱がいわき市に建設されることになる。災害公営住宅と復興公営住宅を合わせた数でいうと、いわき市には3281戸、全体の42.6%が建設されることになる。

このように見ていくと、震災ならびに原発事故を契機に、いわき市にはかなりの数の公営住宅が建設されることになる。その背景には、もともといわき市も沿岸部を中心として津波被災を受けており、加えて原発事故によっていわき市は最大の避難者受け入れ自治体となったことが挙げられ

表1 福島県内における災害公営住宅の建設戸数

	災害公営住宅		復興公営住宅		合計	
	戸数	割合	戸数	割合	戸数	割合
全体	2,807	100%	4,890	100%	7,697	100%
いわき市	1,513	53.9%	1,768	36.2%	3,281	42.6%
南相馬市	350	12.5%	927	19.0%	1,277	16.6%
郡山市			570	11.7%	570	7.4%
福島市			475	9.7%	475	6.2%
相馬市	398	14.2%			398	5.2%
二本松市			346	7.1%	346	4.5%
その他	609	21.7%	804	16.4%	1,413	18.4%

出典：福島県「災害公営住宅（地震・津波被災者向け）の進捗状況」（平成29年6月末）ならびに「復興公営住宅 地区ごとの行程表と進捗状況」（平成29年6月末）をもとに筆者作成

る。長谷川洋は復興庁が実施した住民意向調査のデータを見た上で、復興公営住宅入居を希望する住民の意向を分析しているが、そこでは(1)避難先周辺の復興公営住宅への入居を希望していること、(2)役場機能を置いている地域の復興公営住宅への入居を希望していること、の二点を指摘している（長谷川 2014: 60-1）。とはいえ、他地区と比較した時のいわき市の建設戸数、さらには全体に占める割合の多さは特筆すべきであろう。

また、今回の復興公営住宅は県内70団地が整備される予定であるが、建設戸数など整備態も多様である。12戸だけの団地もあれば、323戸の比較的大規模な団地もある。入居対象地域に関しても、単一自治体からの避難者だけの団地もあれば、複数の自治体からの避難者が入れる団地もある。その他住戸形態や設置自治体、入居開始時期などの点を考慮すると、団地ごとに入居者層やコミュニティ形成に違いが見られると思われる。

2.3 町外コミュニティとしての復興公営住宅

本章1節でも述べたように、復興公営住宅は町外コミュニティの一貫として整備されている側面がある。この点について確認しておこう。

2013年3月の福島復興再生特別措置法の改正により長期避難者生活拠点形成交付金（コミュニ

ティ交付金）が創設されたことは前記にて紹介した。主な事業は災害公営住宅の建設であるが、住宅団地には基本的に集会所が併設されており（配置されていないところもある）、入居者のコミュニティ形成の場が確保されている。また一部の団地では医療施設やサポートセンターが併設されていたりする団地もある。

復興公営住宅ではそれ以外にもさまざまなソフト事業が展開されている。そのなかでもここでは、生活拠点コミュニティ交流事業について紹介しておきたい（高木・川副 2016: 34-5）。福島県は県内のNPOに委託し、復興公営住宅における入居者のコミュニティ形成に取り組んでいる。特定非営利活動法人みんぶくが事業委託を受けており、団地居住者のコミュニティ形成などに取り組んでいる⁽⁴⁾。みんぶくは県内を5つのエリア（県北、県中・県南、会津、いわき、南相馬）に分け、それぞれのエリアにスーパーバイザーを置き、おおむね50戸に一人の交流員を配置し、コミュニティ交流事業を展開している。具体的には、入居前交流会や自治会発足支援、周辺地域住民との交流などである。エリアによって取り組みに多少の違いは見られるものの、そこでの取り組みは全県的になされている。

また、入居申込みにあたってはグループ入居制

度が取り入れられている。避難元のつながりや、仮設住宅など避難先で知り合った人と同じ団地への入居を優先する制度であり、このことがコミュニティ維持において機能することが期待された。

3. 復興公営住宅をめぐる課題

3.1 先行研究の整理

原発避難者向けに建設された復興公営住宅が抱える課題を検討するにあたって、先行研究から論点を整理しておきたい。ここでは阪神・淡路大震災における復興公営住宅についての調査研究を中心に見ておきたい。

塩崎賢明は阪神・淡路大震災における復興公営住宅についての最大の課題がコミュニティの崩壊であったと述べている(塩崎 2014)。抽選による入居によって地域コミュニティの構成が変わってしまい、住民づきあいに変化が生じた。その結果として住宅への閉じこもりや孤独死(額田 [1999] 2013)などが発生したという。

また、居住者の高齢化も大きな問題として指摘されている(塩崎 2009)。伊藤亜都子は神戸市の復興公営住宅において、入居当初から高齢化が深刻な課題であり、その対応に直面してきたことを指摘している(伊藤 2015)。

3.2 原発避難者向け復興公営住宅の課題

これまでの議論を踏まえた上で、今回のケースである原発避難者向けの復興公営住宅について、コミュニティ形成という観点から想定される課題を確認しておこう。

第一に、各種賠償制度の存在によって、復興公営住宅には高齢者などの災害弱者が比較的集まりやすくなることが予測される。避難指示区域内からの避難者に対しては財物の賠償が支払われている。原賠審が発表している中間指針の四次追補においては、避難先での住宅確保において避難元との価格差も含めて支払われることとなった。そのことで避難先での住宅確保の動きは加速化した。しかし財物賠償が支払われるのは、基本的に震災

当時において避難区域内に持ち家を所有する人だけであり、借家などに暮らしていた人には原則として支払われない。そのような人が避難先において住宅を購入することはなかなか難しく、その多くが復興公営住宅に入居することが予想される。加えて、財物賠償の資格はあっても、高齢者世帯においては将来的なことを考えて持ち家の確保を断念するケースが多い。そうすると、賠償制度によって高齢または階層的に低い層が復興公営住宅に集中的に入居する傾向にあることが予測される⁶⁾。

第二に、区域外に避難していることによるコミュニティ形成の困難さである。原発被災者が広域に避難し、避難元のつながりが失われた。また、復興公営住宅への入居においても、単一自治体の住民からなる団地もあれば、いろいろな自治体から入居してくる団地もある。後者においてはコミュニティ形成をさらに困難にすることが予想される。他方、この点について2章3節で述べたように、みんぷくによるコミュニティ形成事業がおこなわれており、入居者間のつながりを生み出す取り組みがなされている。

第三に、また復興公営住宅が被災地外に建設されたこともコミュニティ形成を困難にすると考えられる。これまで災害公営住宅においては基本的に被災地内において建設されてきた。しかし原発避難者向けの復興公営住宅においては、被災自治体の領域外に建設された⁶⁾。調査時点においては対象自治体の多くがまだ避難先に役場機能を置いていたが、その時点において将来的に役場機能がもとの場所に戻ることが見込まれる自治体も存在した(富岡町や浪江町など)。行政機能が帰還すると、行政サービスが受けづらくなる可能性が出てくる。一部機能は避難先に残されてはいるものの、行政機能の帰還の動きが加速化すると、復興公営住宅入居者は避難先に取り残される形となる。そのようななかで不安に思う入居者がいるだろうし、そのことを踏まえて帰還を検討する入居者も出てくるだろう。

ここで指摘した課題について、現時点ですべて

を実証的に示すことはできないが、筆者が関わった質問紙調査を用いて部分的に検討してみたいと思う。

4. 分析

4.1 調査の概要と対象者の基本的属性

ここで質問紙調査の概要について確認しておきたい。原発避難者向けの復興公営住宅への入居者を対象として2017年1月に質問紙調査を実施した。対象団地は、原則として入居開始から1年以上経過した団地とした。ただし、団地の自治会長または管理人の方々に調査実施の承諾を得る過程で調査実施を断念した団地もあり、またその交渉過程の結果、入居開始から一年未満の団地も一部含まれている。

今回の質問紙調査は14団地、661世帯を対象とした（福島市4団地123戸、会津若松市2団地68戸、郡山市6団地384戸、いわき市1団地50戸、桑折町1団地36戸）。調査開始前に、各団地の掲示板に調査実施のお願い文章を掲示し、その上で質問紙は各戸の郵便ポストにポスティングする形で配布し、郵送にて回収した（督促状を一度配布）。354世帯から回収があり、回収率は53.6%であった。対象者全体に占める郡山市の団地入居者の割合が高いこと、さらに団地によって回収率

にかなりの違いがあることを確認しておきたい。

調査結果を紹介する前に、対象者の属性について簡単に確認しておきたい。世帯主の性別は男性が58.8%、女性は41.2%であった。年齢については60代が29.2%、70代が27.5%であり、回答者の平均年齢は67.2±14.6歳であった。全体として高齢世帯が入居していることがわかる。震災当時の居住地に関しては、富岡町が34.4%、浪江町が32.7%となっている。両地域は双葉郡のなかでも住民が多く、そのことが調査結果においても反映されていると思われる。

震災当時の居住形態については、69.1%が一戸建て持ち家と回答しており、集合住宅に入居していた人はあまりいないことが明らかになった。ただし震災当時の家族構成に関しては、単身が29.0%、核家族が29.0%となっている。単身世帯が比較的多くなっており、夫婦のみ世帯も22.8%と多い。震災当時は一戸建てに住んでおり財物賠償の対象者であったとしても、高齢単身者または高齢夫婦であるために賠償による住宅再建を断念し、復興公営住宅に入居していると思われる。

原発事故による賠償金を除いた世帯年収について尋ねたところ、61.2%が200万円未満と回答している。これらの点は、塩崎賢明らが神戸市の災害公営住宅を対象に実施した質問紙調査の結果と類似している（塩崎 2009）。

表2 直前の居住地と現在の居住地

		現在の居住地				
		福島市	会津若松市	郡山市	いわき市	桑折町
全体 (302)		18.2%	9.3%	59.3%	7.6%	5.6%
直前の居住地	福島市 (49)	87.8%	2.0%	8.2%	2.0%	
	会津若松市 (44)		59.1%	31.8%	6.8%	2.3%
	郡山市 (128)			98.4%	1.6%	
	いわき市 (13)			15.4%	84.6%	
	桑折町 (18)	5.6%			5.6%	88.9%
	その他福島県内 (35)	25.7%		71.4%	2.9%	
	福島県外 (15)	13.3%	6.7%	53.3%	26.7%	

注) カッコ内の数字は回答者数を示している。以下の表でも同じ

復興公営住宅に入居する直前の居住形態については、仮設住宅が52.3%、借上げ住宅が41.4%となっている。復興庁の意向調査では、避難者全体としては仮設住宅入居者よりも借上げ住宅入居者の方が多傾向にあり、そのことをふまえると原発避難者向け復興公営住宅には仮設住宅から比較的多く入居していることがわかる。グループ入居制度の利用については、わずか13.7%の利用にとどまった。コミュニティ維持を意図したこの制度はあまり使われていないことが分かる。

また、復興公営住宅入居者は入居していた仮設住宅・借り上げ住宅のある地域の団地に入居する傾向があると長谷川洋の指摘について、本データでも確認しておこう(表2)。ケース数が少ないカテゴリーもあるため参考程度としか言えないが、それぞれの地域における歩留まり率を見ると、郡山市では98.4%、福島市では87.7%、いわき市では84.6%となっている。会津若松においては59.1%と多少低くなっているものの、おおむね直前に入居していた仮設住宅・借り上げ住宅が立地する団地に入居していることがわかる。このことは、事故直後における避難においてどこに避難したのかがその後の住宅再建の場所を大きく規定することを意味する。

4.2 団地におけるコミュニティ形成

復興公営住宅のコミュニティ形成の現状について、調査データから確認しておこう。調査では同じ団地の方との人間関係や行事への参加、団地周辺住民との関係について尋ねている。

調査の結果からは、団地入居者の人間関係がある程度形成されていることが明らかとなった。団地内住民とのつき合いについては39.9%が「たまに立ち話をする程度」と回答しており、「お互いの家を行き来する程度」(16.0%)「一緒に外出する程度」(7.9%)を加えると6割強の入居者が団地内においてある程度の人間関係を形成していることが明らかとなった。もちろん「交流はない」(13.4%)「顔を知っている程度」(22.7%)という回答も一定割合存在していることも確認しておき

たい。また、団地内の活動(清掃活動やお茶会など)への参加の程度については、24.9%が「積極的に参加」、39.0%が「ある程度参加」と回答しており、こちらも合わせて6割強の人が団地活動に参加していることが明らかになった。他方、団地周辺の居住者との関係については、「交流はない」という回答が51.2%、「顔を知っている程度」14.2%であり、こちらについてはまだまだ未形成であり、今後の課題だといえる。

団地内住民とのつき合いについて属性別に見てみると、70代において「お互いの家を行き来する程度」「一緒に外出する程度」を合わせた割合が36.6%と高くなっており、50代以下において「交流はない」「顔を知っている程度」と回答する割合が合わせて54.1%と高くなっている。グループ入居制度の利用との関係については、利用した層において「お互いの家を行き来する程度」「一緒に外出する程度」を合わせた割合が47.9%と高くなっていた。その意味で、グループ入居制度の利用率は低いものの、利用者において団地内人間関係を維持させるという意味で一定の意味はあったと思われる。

復興公営住宅への入居にあたり自治体間移動の有無との関係を見ると、自治体間移動をした層において「交流はない」「顔を知っている程度」と回答する割合が合わせて43.6%と高くなっている。阪神・淡路大震災からの復興において単線型住宅復興の問題が指摘されたが、原発事故からの復興においては広域避難に伴う移動による問題があることも確認しておきたい。

以上の調査結果を踏まえて団地入居から1年程度のタイミングでの入居者の人間関係を考えると、ある程度の人間関係が形成されていると評価できるのではないかと。もちろん若年層において関係が築けていないなどの課題はある。多くの団地入居者が団地内活動に参加していることを含めて、他の事例との比較をおこなうことができないものの、福島県がみんぷくに事業委託しているコミュニティ交流事業が一定の成果を収めているように思われる。

表3 団地内住民のつき合いと団地内住民を頼りにできるかどうかとの関係

		困りごとで頼りにできる相手：団地内住民			
		頼りになる	やや頼りになる	あまり頼りに ならない	頼りにならない
全体		13.4%	22.7%	39.9%	16.0%
団地内の つきあい	交流はない (37)		2.7%	32.4%	64.9%
	顔を知っている程度 (59)	5.1%	27.1%	47.5%	20.3%
	たまに立ち話をする程度 (115)	3.5%	33.9%	39.1%	23.5%
	お互いの家を行き来する程度 (44)	34.1%	47.7%	11.4%	6.8%
	一緒に外出する程度 (23)	13.0%	56.5%	21.7%	8.7%

ただし、人間関係が形成されていることをもって、団地内にコミュニティが形成されているとは言えない。調査では生活上の困りごとがあった時に団地内の住民を頼りにできるかどうか尋ねている。表3はその結果であるが、13.4%が「頼りになる」と回答し、22.7%が「やや頼りになる」と回答していた。両者を合わせると36.1%にとどまった。また、それを団地内住民とのつき合いの程度別にみると、団地内住民とのつき合いが濃密であるほど団地内住民を頼りにできるという全体的な傾向が確認できた。ただし、「お互いの家を行き来する程度」「一緒に外出する程度」の関係においては、回答した半数以上が団地内住民を頼りにできると回答しているが、「たまに立ち話をする程度」と回答した層においてはその割合は37.4%にとどまる。ここからは、みんぶくによる取り組みによって、復興公営住宅においてある程度人間関係は形成されているが、コミュニティとして支えあう関係までにはなっていないことが読み取れる。

また、入居者構成や団地の規模との関係についても確認しておこう。対象団地が一自治体だけを対象としているか複数自治体を対象としているかによって、「同一団地」「混合団地」に分けて団地内住民とのつき合いならびに団地内行事への参加の程度について確認した。しかし分析の結果、両者に違いは見られなかった。逆に団地の規模との

間には明確な関係が見られた。分析では49戸以下を「小規模団地」、50～99戸を「中規模団地」、100戸以上を「大規模団地」とし、団地内住民との関係を見たところ、中規模団地において「お互いの家を行き来する程度」「一緒に外出する程度」を合わせた割合が28.1%と一番高かった（全体では21.8%）。また団地内行事への参加についても中規模団地において「積極的に参加」「ある程度参加」を合わせた割合が80.7%と高かった（全体では64.1%）。団地内住民を頼りにできる割合も同様の傾向にあった。なぜ中規模団地においてコミュニティ形成が進んでいるのかについては今後の分析課題としたいが、その規模において顔の見える範囲とコミュニティ活動の負担感とのバランスがつきやすいのではないかと、というのが現時点での仮説である。

4.3 団地コミュニティの長期的な維持可能性

町外コミュニティとしての復興公営住宅について考える際、もう一つの問題は団地コミュニティの長期的な持続可能性である。この点について調査結果を見ていきたい。

調査では対象者に今後の居住意向について尋ねている。表4はその結果であるが、「ずっとこの団地で暮らす」と回答したのは46.5%にとどまる。「迷っている」という回答も28.4%ほど見られた。また、入居時点で避難元の住宅や公営住宅、避難

表4 今後の団地居住意思

		今後の団地居住意思					
		ずっとこの 団地で暮らす	震災前の 住宅に戻る	避難元の災害 公営住宅に 入居する	避難元市町村 以外で住宅を 建てる	迷っている	その他
全体 (342)		46.5%	9.9%	4.7%	8.8%	28.4%	1.8%
年齢	50代以下 (76)	30.3%	7.9%		18.4%	40.8%	2.6%
	60代 (100)	51.0%	7.0%	5.0%	8.0%	27.0%	2.0%
	70代 (95)	48.4%	11.6%	8.4%	4.2%	26.3%	1.1%
	80代以上 (70)	54.3%	14.3%	4.3%	5.7%	20.0%	1.4%
現在の 世帯構成	単身世帯 (170)	54.1%	8.8%	4.1%	3.5%	27.6%	1.8%
	夫婦のみ世帯 (91)	44.0%	11.0%	7.7%	8.8%	26.4%	2.2%
	核家族 (64)	31.3%	6.3%	3.1%	21.9%	35.9%	1.6%
	三世代家族 (12)	33.3%	41.7%		16.7%	8.3%	
団地の 立地場所	福島市 (64)	48.4%	10.9%	3.1%	14.1%	23.4%	
	会津若松市 (31)	22.6%	6.5%	12.9%	9.7%	41.9%	6.5%
	郡山市 (202)	49.0%	9.9%	4.5%	6.9%	28.2%	1.5%
	いわき市 (24)	45.8%	8.3%	4.2%	8.3%	29.2%	4.2%
	桑折町 (21)	52.4%	14.3%		9.5%	23.8%	
団地規模	小規模団地 (119)	43.7%	9.2%	5.0%	12.6%	26.1%	3.4%
	中規模団地 (120)	40.8%	8.3%	6.7%	10.8%	32.5%	0.8%
	大規模団地 (103)	56.3%	12.6%	1.9%	1.9%	26.2%	1.0%

先で住宅再建することを考えている人も一定程度存在している。とはいえ、入居から1年が経過した時点で団地の永住意思が5割を切るというのは、今後の団地コミュニティを維持していく上で大きな課題であると言わざるを得ないだろう。

属性との関係についても確認しておきたい。年齢との関係を見ると、50代以下の年代において「ずっとこの団地で暮らす」との回答割合が低く、避難先などでの住宅再建の割合が高くなっている。60代、70代においても3割弱が今後の居住について「迷っている」と回答している。世帯構成との関係については、単身世帯ならびに夫婦のみ世帯において「ずっとこの団地で暮らす」との回答割合が高く、核家族や三世代家族では避難先などにて住宅再建する割合が高くなっている。団地の立地場所との関係では、会津若松市において「ずっとこの団地で暮らす」と答える割合が低くなっている。ただし会津若松市の団地入居者のほ

とんどは大熊町からの避難者であり、避難元の全域が帰還困難区域に指定されているため、「迷っている」という回答が多くなっているのが理由だと思われる。

最後に団地規模との関係で見ると、中規模団地において「ずっとこの団地で暮らす」との割合が最も低かった。前節の団地内居住者とのつきあいに関する分析とつきあわせると、中規模団地ではある程度の人間関係は形成されているが、それが今後の居住意思、ひいてはコミュニティ形成という点でいうと不利な状況に置かれているということになる。中規模団地の入居者は年齢構成において若年層が多いわけでもなく（小規模団地において比較的若年層が多い）、階層的に高い世帯が入居しているわけでもない。

もう一つの課題は住民票を巡るものである。復興公営住宅は団地の立地場所に住民票を異動しなくても入居することができるが、実際の入居者は

表5 今後の居住意思と住民票の異動との関係

		住民票の異動				
		既に移した	移すことを検討中	移さない	迷っている	その他
全体 (344)		1.2%	9.9%	64.8%	23.4%	0.6%
今後の	ずっとこの団地で暮らす (158)	0.6%	15.8%	62.7%	20.3%	0.6%
団地居住	震災前の住宅に戻る (34)			91.2%	8.8%	
意思	避難元の公営住宅に入居する (16)		12.5%	75.0%	12.5%	
	避難元以外で住宅を建てる (30)		16.7%	70.0%	13.3%	
	迷っている (95)	3.2%	2.1%	53.7%	41.1%	
	その他 (6)			100.0%		

住民票をどうしているのだろうか。表5はその結果である。「既に移した」との回答はわずか1.2%だけであった。64.8%は「移さない」と回答しており、23.4%が「迷っている」と回答していた。多くの入居者は長期避難下においても元の自治体の住民票を持ち続けることが分かった。今後の居住意思との関係で見ても、「震災前の住宅に戻る」「避難元の公営住宅に入居する」と回答した層において住民票を「移さない」と回答する割合が高いのは分かるが、「ずっとこの団地で暮らす」と答えた層でも62.7%が住民票を「移さない」と回答している。

5. 考察

最後に、これまでの調査結果を踏まえた上で、原発避難者向けの復興公営住宅におけるコミュニティ形成上の課題を二点ほど確認しておきたい。

5.1 災害弱者が集約化されるなかでのコミュニティ維持

第一の課題として、復興公営住宅の入居者構成が、現状においても、今後においてもますます高齢者に偏るなかで、共助によるコミュニティが維持できるのか、という点である。

これまで確認したように、現時点においては団

地内のつきあいならびに行事への参加はみんぶくによるコミュニティ交流支援によってある程度構築されていることを確認した。団地内住民による共助の関係を構築するにはどうしても時間がかかるが、調査時点ではコミュニティ形成の芽が見えてきた段階だといえよう。

しかし、復興公営住宅の入居者には高齢者が多く、今後の団地居住意向では若年層が他地域での住宅再建を検討し流出する可能性があることから、団地内における高齢者の割合がますます高くなることが予想される。加えて、団地内における入居者の流動性が高いこともコミュニティ形成をさらに難しくしている。この背景には、避難指示区域の解除と役場機能の帰還などの動き、さらには財物賠償制度があり、これらが復興公営住宅への災害弱者の集約化をもたらしているとも言える。

これから5年または10年という長期的な時間軸を視野に入れたときに、団地内において形成されたコミュニティが今後において維持されているかどうか疑問である。本稿執筆時点までは家賃賠償が出ていても今後は打ち切られる可能性もある。調査から明らかになった世帯構成ならびに世帯年収からすると、生活において困窮する入居者が増える可能性がある。またみんぶくによるコミュニティ交流支援がずっと続くわけではない。そもそも、コミュニティをつくれば団地内のあら

ゆる課題がそれによって解決されるわけでもない。今後の入居者の動向を見れば、団地内のあらゆる課題をコミュニティによって解決できるわけではない。

ただしこの点については、過去の災害の事例でも同様な傾向にある。阪神・淡路大震災からの復興においては、神戸市などの災害公営住宅などでは比較的早くから高齢者ケアを視野に入れた活動へと切り替えている。そのことを考えると、現時点から長期的な時間軸を意識した支援体制の構築が求められるだろう。

5.2 長期避難者への支援ガバナンス体制の構築

第二の課題として指摘したいのは、長期避難者への支援体制の再構築であり、そこにおけるガバナンスの問題である。

これまで見てきたように、復興公営住宅の入居者は、仮にずっと団地に入居すると考えていても、住民票を避難先自治体に「移さない」と回答している。他方、避難指示が解除された自治体では役場機能の多くを元の場所に戻しており、団地入居者を含めた避難者は今後において避難元自治体からの支援を受け続けられるかを不安に感じている。

そのため、避難元の住民票を持つ団地居住者が今後において各種行政サービスを満足に受けられるかどうか大きな課題となってくる。原発避難者特例法によって避難先でも行政サービスを受けることができるが、避難者が受けることのできるサービスは法律によって決まっている⁷⁾。長期にわたって区域外で避難生活を継続するにおいては、避難先に住民票を移したほうがいいかもしれない。しかし避難先に住民票を移すと避難元自治体の復興に関われなくなるし、住民票を移すことが避難元を同じくする人への裏切りになるのではないかと多くの避難者は感じている。そもそも自らの意に反して避難を余儀なくされたのになぜ避難先に住民票を移さないといけないのかと考えている住民も多い。

住民票をめぐる復興公営住宅入居者の実態を踏

まえると、今井照が提唱している二重住民票制度は一つの解決策だろう(今井 2014)。しかし避難先と避難元の両方に住民票を持つことを可能とするこの制度については、今のところ実現の目処は立っていない。

それとあわせて必要なのが、高齢者への支援ニーズが見込まれる復興公営住宅の入居者をめぐって、避難先行政、避難元行政、さらには県やみんぶくなど支援団体などを含めた連携体制であり、支援ガバナンスの早期構築が求められている。現状において避難元・避難先の社会福祉協議会を中心として情報共有がなされているが、支援体制の共通化までは至っていない。そこには、避難元の置かれた状況の多様性に加えて、避難先の置かれた状況の多様性もあり、一律の支援ガバナンスの構築は難しい⁸⁾。とはいえ、どの復興公営住宅に入居したかによって受け取ることができる支援に違いが生じることもまた大きな問題である。避難先にかかわらず長期避難を可能とする制度設計が求められている。

それ以外にも、復興公営住宅団地の流動化が見込まれるなかで、大量の住宅ストックをどのように活用していくのかも大きな課題として指摘しておきたい。将来において復興公営住宅が一般の県営住宅へと切り替わった際に、被災者ではない住民が流入することになる。そこでのコミュニティをどのようなものとして構想すればいいのかも大きな課題だろう。今後の課題として指摘しておきたい。

謝辞

この調査に回答していただいた対象者に感謝申し上げます。またこの調査は、西田奈保子(福島大学)、松本暢子(大妻女子大学)との共同研究として実施された。また、科学研究費助成金(「東日本大震災後の住宅復興に関する行政学的研究」研究代表者:西田奈保子)により実施された。記して感謝申し上げます。

注

- (1) 富岡町は2018年2月28日時点のデータ。浪江町は2018年3月2日時点のデータ。
- (2) そうならないために、避難指示を早期に解除すべきという論理が成立するかもしれないが、ここではそういう立場には立たない。
- (3) ただし家賃賠償は2018年3月末で打ち切られることになったが、その後は東京電力が福島県におおむね50億円を基金として拠出し、それをもとに避難者の家賃を全額負担する方針であることが報道された（『福島民報』2018年1月25日）。
- (4) 旧名称は特定非営利活動法人3.11被災者を支援するいわき連絡協議会。2017年4月より現在の名称へ変更している。
- (5) 実際に富岡町の住民意向調査のデータを二次分析したところ、年齢、世帯構成、震災前居住形態の点からこのことが確認された（西田・高木・松本 2018）。
- (6) 今回の東日本大震災においても岩手県においては県営住宅において建設された地域の住民以外が入居することができるケースもある。
- (7) 原発避難者特例法も時限立法であり、永続的に存在するわけではない。
- (8) この点については避難元・避難先の社会福祉協議会を中心として聞き取り調査を実施しており、別稿にて論じる予定である。

文献

- 長谷川洋, 2014, 「福島県における災害公営住宅の取り組みと今後の課題」『住宅』63(3): 53-66.
- 日野行介, 2016, 『原発棄民 フクシマ5年後の真実』毎日新聞出版.
- 今井照, 2014, 『自治体再建』筑摩書房.
- 伊藤亜都子, 2015, 「仮設住宅・復興公営住宅と地域コミュニティ」『都市問題』106(1): 27-32.
- 西田奈保子, 2015, 「仮設住宅と災害公営住宅」小原隆治・稲継裕昭編『大震災に学ぶ社会科学 第二巻 震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社, 259-85.
- 西田奈保子・高木竜輔・松本暢子, 2018, 「災害公営住宅

における原発避難者の生活実態に関する分析」『行政社会論集』30(2). (印刷中)

- 額田勲, [1999]2013, 『孤独死——被災地で考える人間の復興』岩波書店.
- 塩崎賢明, 2009, 『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社.
- , 2014, 『〈復興〉災害』岩波書店.
- 高木竜輔, 2015, 「復興政策と地域社会——広野町の商業からみる課題」除本理史・渡辺淑彦編『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか』ミネルヴァ書房, 145-65.
- , 2017, 「避難指示区域からの原発被災者における生活再建とその課題」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難』有斐閣, 93-131.
- 高木竜輔・川副早央里, 2016, 「福島第一原発事故による長期避難の実態と原発被災者受け入れをめぐる課題」『難民研究ジャーナル』6: 23-41.

Problem of the Community in the Public Housing for Evacuees from the Fukushima Nuclear Accidents

TAKAKI Ryosuke

Seven years have passed since the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant accident, and evacuation sites are being closed. The restoration of the daily lives of the victims has progressed to some degree. While residents are not returning to regions where evacuation orders have been cancelled, the reconstruction of housing has been advancing through the reconstruction of their own housing at evacuation sites by oneself and by moving residents into public housing. What kinds of challenges face the reconstruction of housing for evacuees from the nuclear power plant accidents, premised on long-term evacuation and widespread evacuation?

This paper uses data obtained from a questionnaire survey conducted in 2017 to clarify, from the perspective of community formation, the challenges being faced by residents of the public housing constructed in Fukushima Prefecture for evacuees from nuclear accidents. The results of the survey have clearly shown that: [1] human relationships within the public housing compounds have been formed to a certain degree, but mutual support relationships have still not been adequately formed, and the creation of communities is still progressing, [2] the mobility of the public housing compounds is relatively high, and the ages of its residents are gradually rising, and [3] many residents of the public housing compounds are not considering transferring their residence certificates to the evacuation site. These facts reveal two challenges. It will become difficult to maintain a community over the long term as the average age of residents in the development sites rises. Additionally, there is a demand for the residents of the compounds to maintain their residence certificates at their original places of residence to quickly build support systems.

Keywords: evacuees, public housing, community formation