

試される“定住”：東日本大震災からの住まい再建に際して Dwelling Stability on Trial: Facing housing restoration from the Great East Japan Earthquake

前田昌弘
Masahiro MAEDA

京都大学大学院工学研究科 附属工学基盤教育研究センター／建築学専攻，講師，博士（工学）（〒614-8540 京都市西京区京都大学桂 C2-407, maeda@archi.kyoto-u.ac.jp） Center for Research of Engineering Education / Department of Architecture and Architectural Engineering, Graduate School of Engineering, Kyoto University, Lecturer, Dr.Eng.

The dwelling movement of victims by the Great East Japan Earthquake is unavoidable. It is due to not only the character of the tsunami disaster and peculiarity of the nuclear disaster but the existing housing restoration policy based on "stability of dwelling". To realize the policy revitalizing appropriate mobility to shrinking societies it is necessary to expand options of housing reconstruction and prepare countermeasures like community formation and dwelling information corresponded with various functioning modes of the local housing market.

住まいの移動, 家族, コミュニティ, 住宅市場, 住情報
Mobilization of Dwelling, Family, Community, Housing Market, Housing Information

1. 序：居住の継続は暮らしの安心を約束するか？

災害からの復興において被災した人々の多くは元々いた場所で住み続けることを望むであろう。しかし、元の場所での居住の継続は、人々に暮らしの安心を約束してくれるだろうか。住み慣れた地域や愛着のある場所で住み続けられるということは、復興において第一に尊重されるべきことではある。他方で、東日本大震災からの復興の研究・活動に継続的に関わる中で、上述のような疑問を抱かざるを得ない状況をたびたび目にしてきた。被災した人々の住まいの移動にはもちろん、津波災害、原子力災害という災害の特性・特殊性も影響している。ただ、そこには災害時の対応やリスクの議論だけには回収されるべきではない問題があることも確かである。すなわち、東日本大震災からの復興は、これまでの復興住政策や平時の住宅政策が前提としてきた「定住」そのものの妥当性が社会として“試されている”機会であると感じる。本稿では、「定住」をめぐる既往の議論を概観しつつ、東日本大震災からの復興におけるいくつかの住まい再建の現場についてレポートし、人口の流動性を前提とした復興住政策の課題について考えてみたい。

2. 復興住政策において揺らぐ「定住」という前提

(1) 人口の健全な流動性の低下

戦後、わが国の大都市部を徐々に襲った大災害である阪神・淡路大震災からの復興では大量の住宅再建ニーズに対して迅速な対応が行われた。その際、被災者の住まいの移動が大量に発生し、職住の分離、コミュニティの分断、社会的弱者の孤立等が深刻な問題となった。建築計画の研究者の間では、「環境移行」という概念を用いて被災者の住まいの実態把握、および復興住政策に対する批判的な検討がなされた。一方、東日本大震災からの復興に際しては、津波災害、そして原子力災害という災害の

特性・特殊性ゆえに、元々いた場所での居住継続が困難である、あるいは望ましくないというケースが数多く生じた。このことは住まいの移動を復興住政策の中で位置づける必要性を提起したが、それは、平時の住宅政策の根幹に関わる課題でもあった。

戦後日本の住宅政策は人口増加・経済成長を前提として、「標準的家族」（*会社員の夫、専業主婦の妻、二人程度の子供から成る世帯）の「持ち家」取得に対して公的な支援を集中させてきた。また、それと同調する形で持ち家・新築中心の住宅市場が形成されてきた。1990年代を転換期として2000年代以降、日本は人口減少・成熟社会の時代に入り、空きストックの増加や安定的雇用の衰退により人口の流動性が高まりつつある。すなわち住宅政策がこれまで暗黙のうちに前提としていた「定住」（ここでは、「持ち家」の取得をライフコースの一つの目標点として、以後、安定的居住を送ることを指す）という生活スタイルが崩れ、社会状況との間に様々な齟齬が生じつつある。牧¹⁾が指摘するように、人口の移動性・流動性が高い社会は災害に対してもレジリエントな社会である。わが国の大都市も戦前までは都市全体に占める借家世帯の率が現在よりずっと高く、人口の移動も活発であった。しかし、上述したような戦後住宅政策の影響もあり、住宅市場は既存ストック・賃貸住宅部門が未成熟なまま発展し、人口の健全な移動性・流動性が失われていったのである。

(2) 災害が拓く他者との関係性

「住む」ということには、個人の問題だけでなく、家族やコミュニティといった他者との関係、すなわち、誰と住むのか、という問題が深く関わっている。これまでの「標準的」な家族像、あるいは「地縁」や「生業」を基礎としたコミュニティ像は、社会構造の転換に伴い今や大きく揺らいでいる。また、それら既存の関係性から自由であろうとする動きが災害を機として立ち現れている。

例えば、仙台「あすと長町」等の仮設住宅では各地から寄り集まった人々がコミュニティを形成し、その後の復興でも仮設住宅で築かれた関係性の継承が図られている²⁾。また、岩手・陸前高田の内陸では被災地の女性たちがコミュニティ・カフェを立ち上げ活動している³⁾。震災を機に地域外との繋がりができ、地域の「しがらみ」を超えて活動できるようになったという女性たちの言葉が印象的であった。他にも、東日本大震災では、支援者として通い続けるうちに被災地に定着し、支援者から生活者となって新たな役割、立ち位置を見出し、地域の復興に関わり続けている人々もいる⁴⁾。

これらの営みは、防潮堤や嵩上げといった土木事業中心の復興のトレンドの中では、あまりにもささやかである。しかし、災害を契機として他動的であれ移動した人々が集い、新たな場所性、関係性を獲得しているという点で、復興の現代的な側面を体現する貴重な事例である。

3. 東日本大震災における住まい再建の現場から

3. 1. 「集団移転」と世帯・コミュニティの再編

(1) 新たな住宅形式の導入と家族関係の維持

宮城県岩沼市では、震災以前から仙台の郊外居住地としての性格が強まり、離農や三世同居の減少（核家族化、小家族化）が進み、かつての農村共同体的な暮らしが変容しつつあった。震災を契機としてこのような変化が加速することも予想されたが、筆者らが同市玉浦西集団移転地区^{注1)}で行った調査では、避難過程において一度は別居を経験した世帯であっても、同地区では再同居や地区内の近居といった住み方の工夫によって家族関係を維持している場合があることがわかった^{注2)}。上述した震災以前からの変化を受け、被災者の住宅再建ニーズも、単純に元あったような環境を再建することだけでなく、そこに、震災以前にはなかった「規模が小さな」「借家」形式の住宅（災害公営住宅）という選択肢が加わることで、多様なニーズに対応できるような住み方の幅が広がったと捉えられる。再同居・近居の理由には、「経済的な事情でやむを得ず」や「夫の両親に気を使って」「世間体を気にして」等、消極的な理由もあるが、一方で、経済的負担能力が必ずしも高くない若い世代の中にも「近所に知り合いが多くて安心できる」「親に子育てを手伝ってもらえる」といった積極的な理由もみられた。いずれにせよ、震災前の地域では一般的でなかった「借家」という住宅形式が機能していることには、単なる所有の区分だけでなく、地域が内包する「集団性」に対する意識が関係していると考えられる。

(2) オープンコモンと住民の孤立防止

一方、玉浦西地区では、住民が近所の家を気軽に訪ねる機会が従前に比べて減り、孤立する住民が特に高齢世代の間で増えたという話をしばしば耳にする。移転後の住環境は従前に比べ、各戸が閉鎖的であり、かつ住戸間の距離が近い。また、従前の集落単位でまとまって移転

したとは言え、従前からの顔見知りに移転先でも隣人であるとは限らない。そのためか、住民間の見守り・交流を想定して導入された街区内の道や広場といった屋外共用空間（オープンコモン）の利用も、入居後1年ほどの段階では全体として低調であった。一方、石巻市北上地区にっこり団地の災害公営住宅区画（見守りタイプ）では、玉浦西地区と同様のオープンコモン（街区内の道）が設けられている。そこでは毎日決まった時間に女性たちが集まり、屋外に自ら設置したベンチでお茶飲みを楽しむ等、より活発な利用がみられた。彼女たちは仮設住宅で暮らした頃から隣近所であり、希望してグループでこの区画と一緒に入居したという。このことはオープンコモンを活かすのは空間の設計だけでなく、そこに暮らす人々の関係性が重要であることを示している。

3. 2. 長期避難者の住まいの確保と地域再生⁶⁾

(1) 住情報提供と自主避難者の住まいの「選択」

福島第一原発事故後、多くの人々が全国へと避難した。関西では、京都府・滋賀県が福島からの避難者の受け入れを担当した。筆者らが京都への避難者の住まいの実態把握を試みる中で、特に多くの困難を抱えていると思われたのは、小さな子どもとその母親から成る世帯であった。彼女たちは放射線の影響を恐れて夫や家族を残したまま地元を「自主的」に離れた。その後、なかには親戚・知人宅やホテル・旅館、車中泊等、場所を転々としてようやく現在の場所に辿り着いた人々もいた。彼女たちは概して情報収集能力が高く、避難に必要な情報を積極的に得ようとしていたことがわかった。しかし、必要な情報を適切なタイミングで取得できることは稀である。結果、京都に至った理由も「何となく」「修学旅行で昔訪れたことがあった」「親戚・知人がいる」といったものであり、必ずしも積極的な「選択」の結果ではなかった。関西の大都市では阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、公民が連携した住情報提供が全国に先駆けて取り組まれていた。一方で、孤立しがちな避難者に適切なタイミングで住情報を提供するためには、避難者を直接支援するNPOや避難元の自治体等と連携し、避難者の関係性を通じた、より踏み込んだ支援が必要であったと考えられる。

(2) 再生に向けたシナリオと自治体の復興

避難自治体の一つである福島県富岡町では復興計画策定のためのワークショップが集中的に開催され、筆者らはこのWSにオブザーバとして参加する機会を頂いた。WSでは町民と行政職員が町の復興に関して様々な意見を交わした。ここで浮き彫りになったのはまず、個々の被災者が置かれた状況の多様さ・複雑さであった。WS参加者の中には県内に留まっている住民もいれば、家族を残して県外に避難している住民もおり、それぞれが先の見えない不安の中で生活している。個々の被災者の生活再建は本来、地域の再生とともに進んでいく。しかし、放射能の脅威により地域の将来像さえリアルに描けない状況下では、議論を重ねるほど、両者の乖離が浮き彫り

になっていくと感じた。富岡町では「第三の道」という、地元への「帰還」か、県外への「移住」か、という二者択一ではない「通い」のシナリオを示した。これは被災者をめぐる複雑な状況を踏まえ長期的・広域的な視点から自治体の存続・復興に取り組むための意義ある決断であった。一方で、避難指示の解除や各種支援策の打ち切りにより、「避難者」という括りが無くなると、「通い」という概念自体も成立しなくなる。そして、「定住」する人々が不在のまま、土地だけとなった自治体は存続し得るのか、という隘路に行き当たることが目に見えている。

3. 3. 長期避難者・自治体をめぐる軋轢と協調^{注3)}

(1) 広域自治体による住宅提供と避難者の受け入れ

福島第一原発事故により避難を余儀なくされた人々の住まい再建については当初、県内の基礎自治体(市町村)が事業主体となって災害公営住宅等を建設し、避難者を受け入れるという案があった。しかし、各自自治体もまた、大震災・原発事故の大混乱の中、住民の救援・支援に追われていた。そのような中、他からの避難者を支援する余力はなく、実現が困難であった。また、避難の長期化が現実視される中で、避難自治体の住民への生活サービスを基礎自治体が提供することは妥当なのか、という見方も存在した^{注4)}。実際、避難者と受け入れ自治体の住民の軋轢は顕在化し、深刻なものとなっていた。2012年6月、福島県が事業主体となり原発避難者(避難指示区域からの退去者)のために「復興公営住宅」を供給することを発表した^{注5)}。復興公営住宅の建設は、行政サービスの提供の都合上、例えば、「A市内のB町避難者向け復興公営住宅」という形で整備されることが多く、結果的に避難元の自治体の機能が県内各地に「飛び地」のように点在する「分散型コミュニティ」が形成されていった。

(2) 分散型コミュニティと自治体機能の継続

勿来酒井団地は、いわき市南端に位置する復興公営住宅団地である(計180戸、2018年3月入居開始)。住宅は集合住宅タイプと戸建てタイプから成り、住宅以外にも集会所、診療所、高齢者施設(グループホーム、デイサービス)、店舗等の生活施設が整備されている。入居者の一次募集は、双葉町の住民を対象として行われた。双葉町民がまとまって避難生活を送っていたいわき市内の仮設住宅(南台応急仮設住宅)や各地に分散していた双葉町民が入居した。団地内の施設や店舗には元々、双葉町で経営していた事業者が入居しており、また、町の伝統行事(ダルマ市)が団地内の広場で行われるなど、双葉町に元々あった活動の一部が同団地を拠点として継続している。一方で、同団地は、制度上はあくまで「いわき市」に所在する「福島県」が所管する公営住宅である。そのため、双葉町役場いわき支所が近くに所在するが、同団地の「双葉町民」向けのサービスの提供には制約や限界も多いというジレンマがある。また、住民の高齢化率は高く、入居開始の段階で既に空室もみられた。入居者の二次募集以降は双葉町民以外にも対象を上げたが、

入居は思うように進まず、空室はむしろ増え続けているという。通常の公営住宅と同じく、団地の生活環境については住民の自主管理を基本とするが、団地内の緑地の掃除・草刈りさえままない状況である。新しく入居した住民や周辺地域との関係も含め、「勿来酒井団地」としてのコミュニティ形成が課題である。

(3) 避難自治体と受け入れ自治体の協調の動き

震災から年月が経ち、避難自治体と受け入れ自治体の関係にも徐々に変化がみられる。当初は両者のあいだに軋轢や遠慮があったが、避難先の自治体に自ら公営住宅を建設するケース^{注6)}や受け入れ自治体が避難者のために自ら公営住宅を建設するケース^{注7)}も現れている。避難生活が長期化すると、住民も避難先の環境に馴染んでいく。その場合、必要な生活サービスを避難者により近い主体である基礎自治体(市町村)が提供することは合理的である。上述のようなケースは、計4,890戸の復興公営住宅のうち280戸と少ない。しかし、避難自治体と受け入れ自治体が協議・調整を重ね、原発避難において個々の生活再建と地域の再生が乖離していくという困難・葛藤を地域(ここでは自治体)間の連携によって乗り越えようとする、注目すべき取り組みである。

4 結:「定住」から「再定住」へ

(1) 住まい再建の選択肢拡充とミスマッチ

本稿で取り上げたのは限られた事例ではあるが、東日本大震災からの住まい再建の現場では様々な課題とミスマッチが生じている(表1)。

表1 事例から得られた知見のまとめ

事例	課題・ミスマッチ	適応策とその結果
(1) 津波被災者の 集団移転 【岩沼市玉浦 西地区】	生業の変化(離農)、 世帯分離(核家族化、 小家族化)が進む中で の家族関係の維持・再 編 住宅の閉鎖化、住戸間 隔の縮小にともなう 住民間の関係の疎遠 化、調整の必要	①従前の集落のまとまりを維持、② 自力再建住宅(持ち家)に加え災害 公営住宅(借家)を併設 →再同居や近居など住み方の幅が 広がり家族関係が維持される
(2) 長期避難者 の住まいと 地域の再生 【関西と福 島】【福島県 富岡町】	県外への自主避難者 の住まいの選択・確保 の支援 「個々の生活再建」 と「地域(避難元の 自治体)の再生」の 乖離	公的機関による住情報提供→一定の 効果はあったが適切なタイミングで 情報を得ることは困難 「帰還」or「移住」ではない「通い」 のシナリオ→避難者の個別性に配慮 した自治体再生の戦略であるが、支 援の打ち切り後も維持できるか。
(3) 避難自治体 をめぐり 軋轢と協調 【福島県内 の自治体】 【いわき市 勿来酒井団地】	避難が長期化し、生 活拠点が恒久化する 中で避難先における 避難者が安心できる 住まいの確保や自治 体の機能の維持	・広域的自治体(県)が避難者向け の公的住宅(復興公営住宅)を提供 →避難自治体ごとの分散型コミュニ ティが発生。県、避難自治体、受け 入れ自治体の複雑な関係が団地運営 の障壁になることもある。 ・避難自治体と受け入れ自治体の関 係の変化、自治体間の連携・協議→ 基礎自治体(市町村)が自ら復興公 営住宅を建設するケースもある。

住まいの再建にむけて様々な選択肢や適応策が復興政策の中では図られているが、それらの“成否”を隔てているのは微妙な条件の違いである。住まいの再建が円滑に進んでいるようにみえる事例も、様々な条件が半ば

偶発的に重なった結果であり、ちょっとした条件の組み合わせによって、状況は改善も悪化する。住まい再建の選択肢の拡充は、住み方と適応策に幅をもたらすという点で有効である。ただし、当事者である被災者や被災自治体が様々な選択肢の中から「選ぶ」こと自体にも現実には多くのハードルが存在する。したがって、「多様な」選択肢をつくり出すことが、混乱や対立をかえって助長することがある。地域の文化や制度環境を考慮して、被災者や被災自治体が受け入れられる形で選択肢を提示・支援することが政策・計画側に求められる。

(2) 住宅市場の作用モードにもとづく支援策

地域の住宅市場への介入は現代の住宅政策の一つの柱であるが、東日本大震災被災地には多様な地域が含まれ、住宅市場の作用パターンも様々である。図1は、地域や時代によって異なる住宅市場の作用モードを「地域」の集団性、「家」の存立性という側面から分類したものである。また、図2は、「持ち家」と「賃貸」のどちらが卓越しているかという視点を加え、人口の「流動性」、当事者にとっての「選択性」という2つの軸の中で様々な作用モードの連関を示したものである。

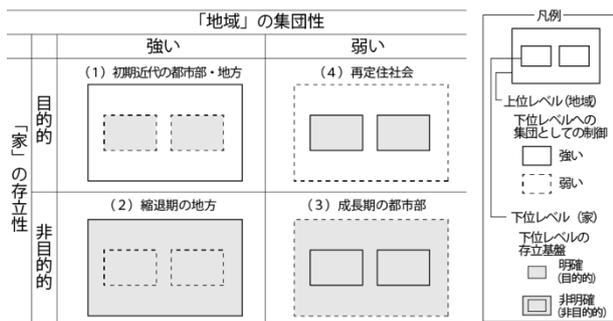


図1 住宅市場の作用モードの分類

初期近代の日本では、個々の「家」に対して地域が強い集団性を有していたが、同時に、「家」や生業の存続・繁栄のために各「家」が強い目的性を持っており、そのことが結果的に人口の流動性をもたらしていた。すなわち、都市部では高い借家率を背景として、生産の単位でもある「家」は商売の状況に応じて居所を頻繁に変えていた。地方では持ち家が卓越しており、一見すると人口の流動性は低いが、「家」の存続や生業のために「家」には養子や使用人を含め、家族以外の人の出入りが頻繁にあった。その後、都市部では高度成長を経た「標準家族」の一般化し、地方では産業の衰退と人口減とともに「家」の機能が縮小する。「家」は次第に非目的的存在となり、「安心して住める場所」という自己完結的な存在に落ち着き、社会における人口の流動性は低下していった。

今後、人口の健全な流動性の回復を前提として復興住宅政策を考える場合、「家」という存在も、例えば子育てや介護といったケア、あるいは若者やリタイア後の起業など、何らかの機会をシェアする目的性を持ったものになるであろう。「再定住社会」は、他動的であれそのような目的性を伴った人たちが行き交う場として、疑似家族的

なものも含めた「家」を支援するとすれば、住宅市場における支援策も「持ち家」と「借家」といった区分にとどまらず、それらが作用する地域ごとのモードの見極めが不可欠となる。例えば、地方では集団内の関係性や信頼を基礎とした借家の供給^{注8)}、都市部では多様な選択を支援する住情報提供などが重要になる。一方、福島復興を考える上では、「家」だけでなく、「地域」という単位そのものの見直しを同時並行的に行うことが避けられない。これは、家族のあり方、地方と都市の関係、地方の縮退といった平時の課題とも関連しており、これから住宅政策だけでなく家族政策や自治体政策との関連において解決を図るべき課題であり、福島はそのような近未来の日本社会の課題を先取りしているとも捉えられる。

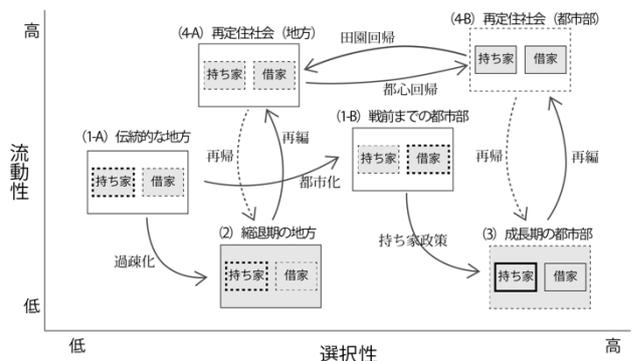


図2 住宅市場作用モードの連関

注釈

- 注1) 若沼市では被災後の早い段階から集団移転が検討され、被災した沿岸の6集落を防災集団移転促進事業によって内陸に集約した。玉浦西地区の計画に際しては住民や行政、専門家と構成される「まちづくり検討会」が組織され、①市街地に近い生活利便性の高い立地、②従前の集落のまとまりを維持した住宅配置、③防集による自力再建住宅区画（持ち家）に隣接した災害公営住宅（借家）の建設、④集会所、公園、店舗等の生活施設の併設、⑤住民間の見守りがしやすい街区デザイン（中庭や路地などの屋外共用空間を導入）といった、被災者の生活再建へ配慮した計画が実現している。
- 注2) 玉浦西地区に入居した被災世帯の3割強が避難過程において家族との別居を経験し、同地区への入居後、そのうち6割強（自力再建住宅では8割弱）が同地区への入居に際して、再同居や地区内での近居によって、従前の家族関係を維持している（参考文献5）。
- 注3) 日本建築学会「災害からの住まいの復興に関する共有知構築」[若手奨励]特別研究委員会として参加した福島県主催「東日本大震災・原子力災害からの住まいの復興・再生に関する研修会」（2018年7月）と福島県庁へのヒアリング、現地調査等を通じて得た情報をもとにしている。福島県の復興公営住宅整備の記録は参考文献7に詳しい。
- 注4) このような見方を強めた契機が、「仮の町」構想であった。「仮の町」構想とは、原発周辺自治体の住民が地元に戻れるまで、他の自治体に集団的に移住する構想であった。元々住んでいた自治体の行政サービス機能も移動させ、自治体が「まるごと」他の自治体に移転するというものであり、2012年初めに浮上した。構想の実現は当初より、地方自治に関する法律上の壁もあり、現実的に困難であるという見方が強かった。そもそも、避難者自身には原発事故の責任は一切ないとは言え、原発と無関係な他の自治体に、恒久化する可能性が高い「仮の町」をつくるのが許されるのか、という議論があった。また、2012年12月には、最大の避難先となっていたいわき市において、市役所玄関に避難者を誘導中傷する落書きが発見されるといった痛ましい事例があった。この事件に象徴されるように避難者と受け入れ自治体の住民の軋轢は深刻なものとなっていた。
- 注5) 県が原発避難者向けに整備する公営住宅は「復興公営住宅」と呼称され、基礎自治体が地震・津波被害者向けに整備する「災害公営住宅」と区別された。復興公営住宅の整備にあたっては、住まいを「物理的」には失っていないという点が従来とは異なり、様々な法律・制度を特別に制定する必要があった。
- 注6) 葛尾村が避難先である三春町に村営住宅を建設した例など。
- 注7) 本宮市：浪江町・大熊町民向け、桑折町：浪江町民向け、大玉村：富岡町民向けなど。
- 注8) 例えば、玉浦西集団移転地区入居者の中にも災害公営住宅（借家）を自ら積極的に「選択」したというよりも、集団移転のスキームの中で信頼できる他者との行動、関係性の延長で自然とそうなった、というのが特に高齢の世代の中には多かった。

参考文献

- 1) 牧紀男：災害の住宅誌—人々の移動とすまい 鹿島出版会、2011
- 2) 新井信幸：復興からはじまった「つながりデザイン」（連載）震災復興の転換点12）, 建築雑誌 第1691号, pp. 44-45, 2016
- 3) 後藤智香子, 小泉秀樹：被災地におけるコミュニティスペースの新しい展開—りくカフェの試み—（連載）震災復興の転換点1）, 建築雑誌 第1679号, pp. 44-45, 2016
- 4) 瀧美公秀, 臂徹他6名：支援者から生活者へ—移住による復興—（特集）現代復興の地理学, 建築雑誌 第1695号, pp. 14-19, 2017
- 5) 前田昌弘, 佃悠, 小野田泰明, 高田光雄, 天川開, 中村奎吾：東日本大震災後の集団移転における住宅・生活再建と世帯分離・再編に関する研究—宮城県若沼市玉浦西地区を事例として—, 住宅系研究報告会13, pp. 107-114, 2018年12月
- 6) 久保由華, 前田昌弘, 高田光雄, 浦部智義, 小林拓也：福島第一原発事故被災者の住宅・生活再建プロセスに関する研究—住情報支援の視点から—, 住宅系研究報告会10, pp. 81-86, 2015年12月
- 7) 福島県土木部建築住宅課：復興公営住宅整備記録—原子力災害による避難者の生活再建に向けて—, 2018年3月