

2 東日本大震災からの復興における 高齢社会への対応



小野田 泰明
ONODA Yasuaki

東北大学大学院
工学研究科/都市・建築学専攻/教授

復興過程で顕在化する、高齢者の環境移行に伴うストレス増加やコミュニティの希薄化。元気な高齢社会を実現していくためにはコミュニティ形成を支援する環境づくりが重要となる。復興公営住宅整備などの住まいに関わる建築家の視点から、新たな取り組みが進められている。

三陸海岸の高齢者

現在、東日本大震災で被災したいくつかの自治体において復興作業に携わっているが、その過程で会ういわゆる高齢者と呼ばれる方たちは、元気で、時に創造的な人々である。特に今回の被害が大きかった三陸海岸沿岸部は、発災前から人口減少とそれに伴う高齢化に苦しめられてきた地域で、60歳代前半は、まだまだ若手という漁業集落も多い。浜毎に、生計を立てる漁のタイプが異なるため一概に言うことは出来ないが、漁師の仕事は、複雑な気象や生態系を相手に船や機械を操るためにメカにも強く、どこの港で上げるかといった目利きも重要となるので商人としての要素も必要となる。つまり、サイエンス、エンジニアリング、そして市場などに対するリテラシーを持ったたくましい経営者たちなのだ。若干せつかつすぎるくらいはあるものの、都会の高齢者とはその佇まいが全く異っている。

しかしながら、彼らが若く、賢くあれるのは、生活と業が一体となった環境があるためでもある。今回の復興事業に伴って設定される居住が許されない災害危険区域とその代わりとなる高台移転によって、生活の場と業の場が離れてしまう状況の中、どのような再統合が可能なのか。被災地域が直面したのは、まずこの課題である。

建築家による復興支援

そうした問題意識に則って、浜の復興を支援する試みが発災の初期に行われている。ボランティアな建築家の集まりである「東日本大震災からの復興を支援する建築家ネットワーク：アーキエイド」や建築家の職能集団である日本建築家協会東北支部などによる、浜の人々に対する丁寧な聞き取りに基づいた復興計画の支援である。特に前者は、宮城県石巻市において、15大学から



図1 最も被害の大きかった自治体の一つ石巻市



図2 アーキエイドによる半島支援 (2011.7)



図3 10日間の活動で200頁以上の詳細なレポートが完成

なる牡鹿半島勉強会が牡鹿半島を担当し、その支援を受けた雄勝スタジオ（東京藝大、日本大、東北大、立命館大）が雄勝半島をそれぞれ丁寧に整理し、復興の処方箋をまとめ上げている（図1～3）。これらは優れた内容のもので地域の復興を考える上で大きく役に立っている。しかしながら、復興事業は複雑で、彼らがボランティアに取りまとめたレポートと最終的に調整された防災集団移転促進事業は、必ずしもスムーズに連結されているわけではない。

図4は、アーキエイドの建築家（小嶋一浩+Y-GSA）が高台移転に関して提案したスキーマと土木コンサルタントの提案を並べたものである。建築家による案は、道路構造令や様々な基本ルールを守りながらもランドスケープを重視して地山なりに宅盤をすりつけた魅力的な構成ではあるが、法面が民地に面しているなど、その従来の公物管理の考え方とは異なる設定となっている。一方の土木コンサルタントの案は、宅盤を公有地（道路）で囲むことで法面の管理を容易にはしているが、外周道路、緩傾斜の宅盤、大きな法面から構成されるその環境は、土地の持つ特徴を必ずしも反映している訳ではなく人工的だ。

このケースでは、物理的な造成や公物の管理に責任を持つ土木サイドと地盤を造成した後の人々の暮らしについて考える建築サイドが、ひとつのテーブルをはさんで根気よく議論したことによって建築家の案を基本とすることとなったが、その他多くでは残念ながらショートスパンでの現実性から、

既存の土木の文法に則った案が基本的に採用されることがほとんどだ。こうした踏み込んだ計画によって実現した環境が、冒頭で述べたような生活と業の一体感を醸成する場になることを期待したい。

災害と社会弱者

東日本大震災で被災したのは、漁村集落だけではない。地方都市の中核的なエリアも大きな被害を受けている。災害は多くの人々に苦難を強い、その痛みは社会的弱者にとってより厳しいものとなることは良く知られている所であるが、この傾向は濃密なコミュニティや生活と業の密接な連関を持たない都市的な環境において、より顕著となる。

例えば、都市内の木造住宅密集地域は、建物の倒壊が発生しやすいだけでなく、火災で被害が拡大する可能性も高い場所だが、これら災害に対するせい弱性が高いエリアでは、高齢化率や借家率も高い傾向にある。阪神大震災で、大きな被害を受けた神戸市長田地区は、まさにそうした地域であり、多くの高齢者が実際に被害にあっている。

さらにこうした厳しい状況は、発災直後に留まるものではないことも注意すべきポイントである。災害を潜り抜けた彼らが避難した先である避難所や仮設住宅は、プライバシーに欠けて狭く、夏は暑く冬は寒い。こうした環境は、健康状態に不安を抱える高齢者にとっては耐えがたいものだ。また環境変化への耐性が低い彼らにとって、元の居住場所から避難所へ、避難所から仮設住宅へ、そして仮設住宅から恒常的な住まいへとい

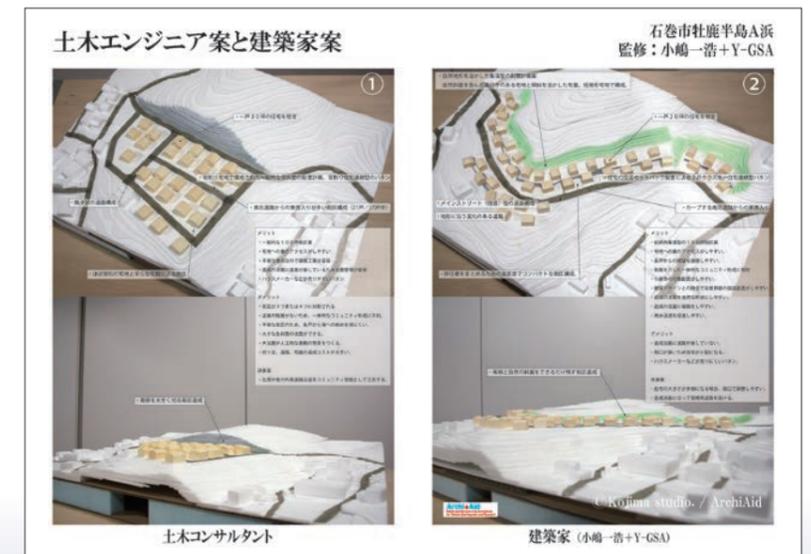


図4 土木コンサルタントと建築家による高台移転案の比較

った変動は、大きなストレスでもある。社会的に弱い立場にある高齢者は、声掛けや見守りなどといった周辺の支えを介して、コミュニティに位置付けられてきた存在だが、ボランティアの関与が比較的期待できる仮設住宅から、それらがあまり期待できず、コミュニティとの関係も希薄となりがちな復興公営住宅への環境移行は、問題をはらむことが多い。

これら環境移行はなかなか厄介な問題で、複雑な様相を示すことが明らかになっている。例えば阪神大震災では、人道的配慮を急ぐべきという声に押され、初期の復興公営住宅に、仮設住宅で不都合を抱えていた高齢者を優先的かつ集中的に入居させた施策が取られている。劣悪な仮設住宅の環

境に苦しめられてきた高齢者を救うものとして、当初は評価されたが、次第に、誰かが具合が悪くなくても手を差し伸べる人がいない環境となる事例が頻出することが明らかになった。そもそもコミュニティは、様々な人から構成され、相互のメンバーが支えあう互恵関係を有しているものだが、支援を受ける人だけを集めてしまえば、そうした関係は期待しにくくなるのである。さらにこうした集団は時間の経過に対して弱い傾向にもある。状況の悪い高齢者を集中的に入居させた復興公営住宅が、コミュニティの劣化を早期に招き、最悪の場合は孤独死が頻出するといった環境になってしまいがちなのだ。

宮城県七ヶ浜町における事例

人口減少と少子高齢化に発災前から苦しんできた、東北の地方でおきた東日本大震災を、都市災害的な様相を持つ阪神大震災と単純に比較することは出来ない。また、南北500kmにも渡る被災地域では、それぞれの地域によって状況は異なっている。しかしながら、課題に対して何らかの構造的対応が求められていることは間違いない。そうした萌芽として、幾つかの自治体で進んだ方策が取り入れられているが、ここでは比較的復興が進んでいる宮城県七ヶ浜町の事例を紹介しながら考えてみたい。

5kmの直径の円に町域がすっぽりと入る宮城県七ヶ浜町は、被災自治体のうち最小の自治体であるが、そのコンパクトさをいかして、様々な形で復興事業を調整して

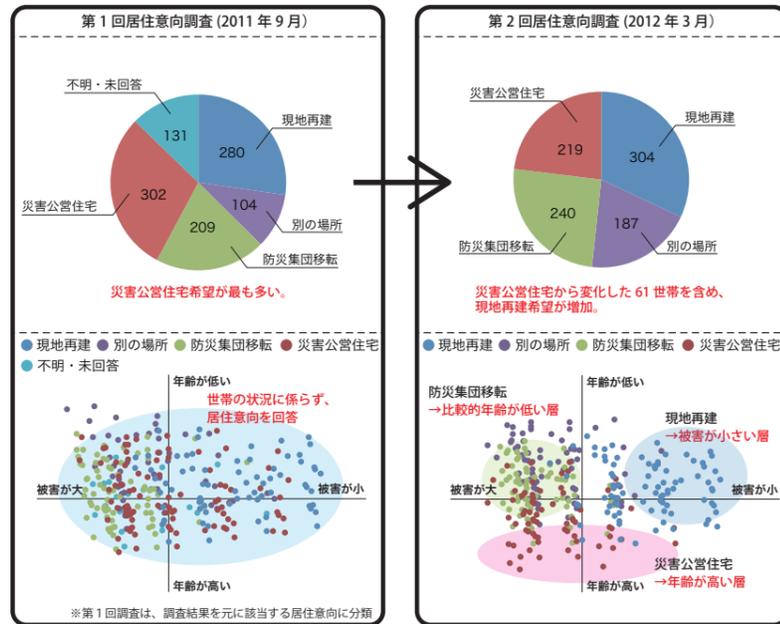


図5 二回の意向調査における変化 (佃悠 (東北大学) らの分析による)

いる。中でも特筆できるのが、初期に行われた丁寧な情報提供だ。通常、被災自治体においては、不完全な情報提供は避けたい一方で、情報が確定するのを待っている対応が後手に回るというジレンマを抱える。これに対し七ヶ浜町は、コンパクトな町域に加えて、七ヶ浜の名が示す通り、7エリアが自律的に連携する比較的強いコミュニティが存在しているため、これを活用し、町内に残る被災者に対して早期に徹底した情報提供を行ってきた。そうした情報提供は、自立再建を勇気づけ、公営住宅数を抑制することに繋がっている。

町が行った居住意向調査のデータから、それを具体的にみてみよう (図5)。被災世帯を対象に行われた、第一回居住意向調査 (2011年9月) と第二回居住意向調査 (2012年3月) の結果を比較してみると、第一回調査では、復興公営住宅の希望が最も多いが、第二回調査では現地再建の希望が増加している。つまり、第一回では、年齢や被害の程度によって居住意向に違いが見られない。すなわち、自分たちにどの復興メニューがふさわしいか良く分からずに答えているのだが、後の第二回調査では、被害が小さい層が現地再建、年齢が高い層が復興公営住宅、比較的年齢が低い層が防災集団移転事業と、それぞれの状況に適合した選択がなされている。特に復興公営住宅から現地再建に居住意向が変化している世帯が61世帯にも上っている。こうした変化は、第二回調査の前に、町が開催した地区説明会、意見交換会、個別相談会に依る所が大きいと考えられる。



図6 外観予想図 (S住宅 設計:阿部仁史アトリエ)



図7 共用空間予想図 (S住宅 設計:阿部仁史アトリエ)



図8 外観空間予想図 (H住宅 設計:関空間設計)



図9 共用空間予想図 (H住宅 設計:関空間設計)

個別相談会などによって住宅再建メニューに対して理解が深まったことで、それぞれの世帯の状況に合わせた選択が出来るようになったのである。

コミュニティ形成支援型復興公営住宅

こうした、適切な情報提供を介した正確な居住意向数の把握は、防災集団移転促進事業と復興公営住宅整備事業の必要戸数を早期に把握することを可能とし、迅速な住宅復興施策の策定につながっている。一方でそれは、復興公営住宅入居者を福祉サービス必要層に純化する。つまり居住者に占めるお年寄りの割合を高くするリスクも抱えている。これに対して、七ヶ浜町は、前段で述べたような住宅整備数の抑制で生まれた余地を活用しながら、コミュニティが持続可能な復興公営住宅を整備するという方向性を開拓している。近隣が声がけし易いような構造をもつ住宅群を整備することで、阪神大震災で起こった状況を改善しようというものである。

こうした住宅は、従来型のものとは異なるために、能力ある専門家 (設計者) の参画が不可欠であり、住民の合意・協力も欠かせない。そこで町では、設計にワークショップを加えた仕様書に基づいて、公募プロポーザ

ルを実施した。図6~9は、実際に住民が合意した復興公営住宅の完成予想図だが、各住戸は縁側の要素を持つなど、コミュニティへの配慮が図られている。また、これら復興公営住宅の整備は、数を絞り込んだとはいえ、町の財政規模からすると規模の大きい普請であり、設計・建設の管理に関わる業務負荷は無視できない。この課題に対して町は、宮城県復興住宅整備室の全面的な支援を受けることで、リスクヘッジを計っている。このようにして、各段階で適切な手段を選択しつつ、全体として質の高い復興を実現しようとしているのが、この町の特徴である。

もちろんこの町においても、様々な問題や課題が日々発生しており、復興の道のはまだ途についたばかりである。特に被災地における建設費の信じられない高騰は、丁寧な復興を心掛けてきた町の戦略に大きな影を落としている。今後は、様々なプラットフォームを活用することで、こうした困難に対抗しうる復興のノウハウを他自治体とも広く共有していくとともに、復興に関わる貴重な人的資源や時間が、形式的手続きのために蕩尽されてしまわないよう、計画実施を適切に管理していく方法を練り上げていくことが重要となるに違いない。