

災害復興過程における居住者の移動実態とその背景

The Realities and Background of The Relocation of Residents in Disaster Restoration Processes

田 中 正 人

キーワード：災害復興、移動、再定住、コミュニティ、社会的孤立、孤独死

1. はじめに

東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）からおよそ1年半が経過した現在、被災地では土地区画整理事業や防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業、津波復興拠点整備事業といった、さまざまなメニューを駆使した住宅・居住地再生が検討され、一部では具体化しつつある。ただいずれにせよ、被災者にとっての最大の関心事のひとつは、原地での居住継続（定住）かリロケーション（移動）かという居住場所をめぐる議論であろう。

山口（1972）や越村（2006）が過去の津波災害後の移転事例を参照しながら説得的に示しているように、高所への移動が津波のリスクを低減することはほぼ明らかである。また津波以外の災害においても、原地居住継続が必ずしも主流ではないことが分かっている。牧（2011）は、木村他（2001）、澤田雅浩らの議論を参照しつつ、次のように述べている。「（阪神・淡路大震災では）県外に一時出たのを契機にそのまま戻ってこなかった人も多く存在する。（…）約半数の人が転出したことをプラスに捉えている、というのが県外に転出した人々の姿である」「（新潟県中越地震では）集落を離れることを支援する『防災集団移転』事業が行われた小千谷市東山地区と、『山古志へ帰ろう』を合い言葉に復興が進められてきた旧山古志村とも集落に戻ってきた世帯の割合は全く同じ五二パーセントなのである」。つまり災害が発生すると、それが大都市であれ中山間地域であれ、多くの世帯は主体的に移動し、そのことにメリットを見出してきたと言える。

このように、移動を肯定するための材料はすでに揃っているように思われる。しかしそれでもなお、次のような疑問があり得る。第一に、移動は災害リスクを低減するとしても、他方で生業や生活再建を果たし、発災前の日常を取り戻す上での別のリスクをもたらし可能性がある。そのリスクとは一体どのようなものか。第二に、移動が主体的になされ、その結果、多くのケースでメリットが享受されているとしても、当然ながらそうでないケースは存在する。B・ラファ

エル（1989）は、被災地からの立ち退きがいかに深刻なストレス要因となるかを精神医学の知見として克明に記している。三浦他（1996）もまた、自然災害に伴う環境移行の過程において「人的環境、物理的環境の両方を失ってしまうことに対して、人間は極めて弱い存在である」と述べている。つまり、移動はある人にはベネフィットとなる一方で、別のある人には致命的なリスク／ダメージとなる可能性がある。後者とはいったい誰か。

災害後の移動を扱った先行研究は多い。先述の木村他（2001）は、阪神・淡路大震災の復興過程において、被災者がどのような居住地移動を辿ったのかについての全体像を提示し、発災から1年後も約25%の被災者が仮住まいであったことを明らかにしている。その中でも、特に災害復興公営住宅の入居者に着目した福留他（2003）は、震災時の居住地との地理的關係を捉え、事例の半数以上が徒歩1時間以内にとどまる移動であることを提示した上で、移動距離と「復興感」のあいだには関連がみられないという結果を導いている。

被災者の移動は避難所、応急仮設住宅、災害復興公営住宅の供給手法に連動する面がある。阪神・淡路大震災の住宅復興は、「避難所→応急仮設住宅→災害復興公営住宅」という“単線的”なセイフティネットに依存しており、別の選択肢を備えた“複線的”なラインが必要であること（平山 1998）、「自力仮設住宅」などのオプションへの支援が重要であること（塩崎他 2009）等が指摘されてきた。またこうした“単線的”な住宅セイフティネット整備は、土地区画整理事業など法定都市計画に基づく強力な事業と連動し、一方は被災者を吸引し、一方は被災者を拡散する装置として相乗的にコミュニティの分解を惹き起こしてきた（田中 2007a）。

他方、東日本大震災の主要な復興メニューのひとつとされている「防災集団移転促進事業」を扱った研究として、水谷（1982）は制度創設（1972）以前にも遡り、1980年時点までの事業実績を詳しく分析している。移転者への資金助成や移転要件の緩和の必要性を指摘しており、その後の事業の運用に影響を与えた重要な論文と言えよう。新潟県中越地震関連では、石川他（2008）が、集団移転事業の全体像を把握するべく移転パターンの類型化を行い、移転の合意形成には被災地と移転先地との地理的關係や除雪対応が影響すること、世代間で意向の違いが顕著であることなどを明らかにしている。また青砥他（2006）は多数の対象者に対するヒアリング調査を踏まえ、事業が世帯単位でスポット的に適用されたケースにおいて近隣関係の弱体化や集落コミュニティの崩壊が生じていることなどを指摘している。

さらに、牧（2011）は海外事例を含む、きわめて豊富な事例調査をもとに、居住者の移動実態を描き出し、「災害が多い日本においては、歴史的にみて都市居住の基本は『借家』住まいであり、二十一世紀前半の自然災害の時代を迎える我々はこのことを、さらには災害に見舞われたら移動するのだ、という感覚を再度獲得する必要がある」と結論づけている。

以上のように、災害復興過程における居住地移動の実態や、そのマクロな動向については多くの研究蓄積がある。しかしながら、先ほどの2つの問い——移動のリスクとは何か？ それによって致命的なリスク／ダメージを受けるのは誰か？——に答えるための材料は十分とは言

えない。なぜならこれらの問いは、移動の背景と結果に関するデータを要請する。被災者らは自ら積極的に移動したのか、移動せざるを得なかったのか、選択肢のあいだで揺れ動いていたのか、それらはどのように動機づけられ、あるいは強要されたのか。そして移動と再定住を果たした後、どのような暮らしの変化を受け、それをどう受け止め、評価しているのか。

本稿は、こうした被災者の移動実態と背景を、筆者らによる先行論文をもとに分析・考察し、災害復興過程に潜在するメカニズムを読み解くものである。調査対象は、阪神・淡路大震災（1995）、新潟県中越地震（2004）、福岡県西方沖地震（2005）の被災地である。

2. 災害復興過程の移動はなにを惹き起こしたか？

阪神・淡路大震災は住宅災害と言われ、神戸市内だけで約16,000戸の災害復興公営住宅が供給された。住棟は大規模・高層を中心としており、とりわけ高層階への入居は近隣関係の形成を困難にした。もっともそれはすべての入居者に該当するわけではなく、従来、顔見知りが存在するレベルの淡い人間関係に頼ってきた人びとに強く作用し、彼らの孤立化をもたらした。福留他（2003）によれば、従前居住地からの移動距離と「復興感」のあいだの関連はみられない。だが一方で、移動距離の大きさは確かに従前居住地との関係を疎遠にしている（田中 2007a）。それは、新たな近隣関係を構築できない人びとの孤立を決定的にしたと言えるだろう。

「孤独死」とは、このような社会的孤立という境遇の延長上に生じる最悪の結果として捉えることができるであろう。だとすれば、「孤独死」もまた、居住地の移動とそれに伴う環境移行を一要因として惹き起こされてきた問題であると予想される。しかし移動と「孤独死」のあいだの因果関係は、これまで十分に検証されてこなかった。それゆえ「孤独死」は、高齢者の見守りによって解決すべき問題と考えられてきた感がある。だがすぐ後にみるように、ここには3重の誤りが含まれている。被災地の「孤独死」は高齢者問題ではない。見守りは二義の方策に過ぎない。人的な支援策は「孤独死」を抑制するとは言い切れない。阪神・淡路大震災の経験は、これらのことを示唆している。

(1) 「孤独死」は高齢者問題か？（田中他 2011b）

「孤独死」とは何か。根本（2009）は、先行研究にみられる定義について整理し、その共通点として「死亡場所が居宅であり、誰にも看取られずに死後数日を経て発見されること」を挙げている¹⁾。その背景や要因を含めた定義には、額田（1999）や高尾（2008）がある。額田は「低所得で、慢性疾患に罹患していて、完全に社会的に孤立した人間が、劣悪な住居もしくは周辺領域で、病死および、自死に至る時」と、高尾は「日常的に社会的つながりを絶っており、日頃から行政などのフォーマルおよび親族や近隣などのインフォーマルなケアを受けることなく孤立状態であり、誰にも看取られずに居宅で死に至り、死後しばらく経ってから発見される状態」と定義する。このように「孤独死」とは、人びとが死に至る前に社会的な孤立状態に導

かれていることに問題の本質がある。

仮設住宅から復興住宅にかけて、「孤独死」者の年齢層は高齢化し、発見までの経過時間は長期化する。しかし長期化の要因は、必ずしも高齢化にあるのではなく、その中心には、「無就業」「未婚」「アルコール依存」といった孤立のリスクを抱えた50代以下の若年層の存在がある〔図1〕。「無就業」「未婚」「アルコール依存」はそれぞれ社会参加機会、親族形成、心身の健康の面でリスクを持つ。「孤独死」者の約4割はこのうち少なくとも2つのリスクを抱えており、いずれのリスクも持たないのは1割にすぎない。つまり被災地の「孤独死」問題は、高齢というカテゴリではなく、リスク保持層のそれとして捉える必要がある。

「無就業」「未婚」「アルコール依存」といったリスク保持層の割合は、仮設住宅と復興住宅とではほぼ等しい。しかし仮設住宅では、家族や近隣のコミュニティが孤立のリスクをカバーする面があったのに対し、復興住宅では、家族・近隣いずれの担い手の機能も後退し、結果としてより深刻な「孤独死」を発生させてきた。

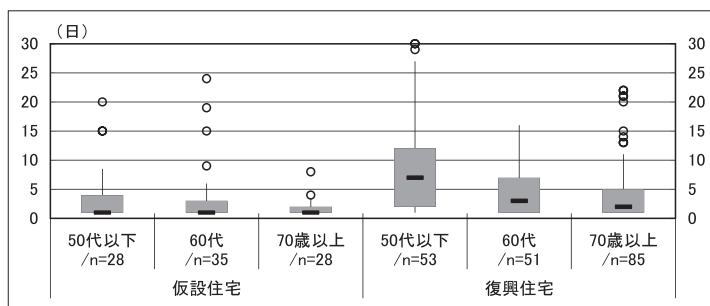


図1 「孤独死」発見までの経過時間（年齢層別）（出所）田中他（2011b）

(2) 人的交流支援は「孤独死」を防ぐことができたか？（田中他 2010a）

仮設住宅に導入された交流支援施設「ふれあいセンター」は、希薄化したコミュニティを回復する制度として重要な役割を果たしてきた。松原一郎は、阪神・淡路大震災以降における高齢者の見守り支援を検証する中で、対面的接触の重要性を述べ、その「一番最初のきっかけの一つが、見守り体制」であるとしている²⁾。おそらくその指摘は正しいであろう。

しかしながら、それらの支援が届いたのは、一定の社会的接点を有する被災者に偏る傾向があった。入居世帯当たりの「孤独死」の発生率は、「ふれあいセンター」が設置された団地ほど低いとは言えない。死後1日以内に発見された割合もまた、「ふれあいセンター」の有無によらず一定である〔図2〕。団地内の交流支援施設は、孤立した被災者が「孤独死」に至るプロセスを断ち切るという点では、その役割を果たし得なかったと言える。

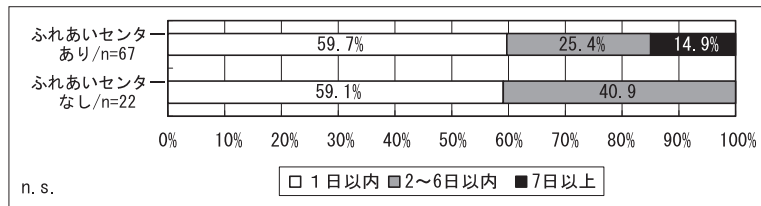


図2 人的交流施設の有無と「孤独死」発見までの経過時間 (出所) 田中他 (2010a)

(3) どのような移動が深刻な「孤独死」を生み出してきたか？ (田中他 2009b)

従前居住地から離れた仮設住宅、大規模な復興住宅、あるいはその高層階という居住環境において、より発見の遅い「孤独死」が多い [図3]。とりわけ身体的・経済的に不利な要素を抱えた被災者らの死ほどその傾向は顕著である。発見の遅さは「孤独死」者の生前における社会的接点の少なさを意味している。すなわち、前述の居住環境への移動が社会的接点を奪い、またその回復を難しくし、より深刻な孤立とその果ての「孤独死」を生み出してきた可能性が高い。

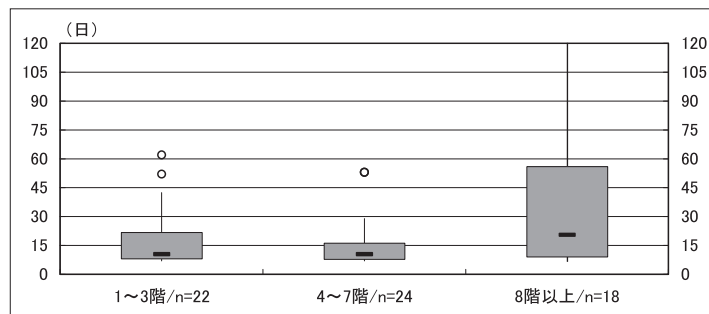


図3 居住階と「孤独死」発見までの経過時間 (出所) 田中他 (2009b)

彼らの多くは、震災前から孤立していたわけではなく、したがって、もともと見守りを必要とする境遇にあったのではないだろう。見守りのニーズは移動によって膨張したのであり、そのニーズを抑制することこそが本来的な課題である。

災害を生き延びた被災者が、復興過程で不遇な死を遂げたケースは決して少なくない。兵庫県内の応急仮設住宅・災害復興公営住宅における「孤独死」者は950人に及んでいる³⁾。もっとも、これらがすべて社会的孤立の果ての不遇な死であるとは言えない。だが他方で、完全な孤立に至りながら、そのぎりぎりのところで震災後を生き延びてきた被災者は、おそらく「孤独死」者の数以上に存在するだろう。

家族や親しい友人などの親密圏を失い、失業によって社会参加機会を失った被災者に対し、住宅・居住地の移動に伴う激しい環境移行がもたらされたとき、彼らの孤立は決定的となる。

一切の社会的承認から隔てられた境遇は、時にアルコール依存を引き寄せ、さらには死を引き寄せる。その時点で彼はまだ亡くはない。だがその生存を知る人はいない。そのような境遇を起点とし、生物学的な死に至るプロセスが「孤独死」である。生物学的な死の直前だけに焦点化した視野に、「孤独死」問題の本質は見えてはこない。

3. 人びとはなぜ、どのように移動したか？ —都市災害の場合—

阪神・淡路大震災の復興都市計画は、土地区画整理事業と市街地再開発事業を二本柱としていた。これらの法定都市計画事業区域は、全被災面積のうちわずか数パーセントに限定され、その数パーセントに対し、莫大な財源とマンパワーが選択的・集中的に投入された。

にもかかわらず、長期にわたり多くの空き地が残存するなど、事業完了後もその物的・人的な状況は震災前のレベルに到達できていないケースがある。例えば主たる被災地のひとつ、神戸市長田区の区画整理エリアでは、発災から10年後（2005年）の人口が震災前の5割に満たない街区が37%を占めている（田中他 2012）。もっともそれは遅れているだけであり、回復の途上にあるという見方もできるだろう。ただ仮にそうだとした場合、被災から10年を経た後の回復は、地区レベルの再活性という点では評価できるとしても、従前居住者の生活・生業再建とはほとんど無関係の現象であるように思われる。

大量の住宅の滅失・再建過程において、住宅ストック構成もまた著しく変化した。区画整理／再開発エリアでは長屋建、一戸建がともに壊滅的であり、健全なストックは一部の共同住宅に限定される傾向にあった。

(1) 復興事業区域でなぜ人口が回復しないのか？（田中他 2012）

共同住宅に偏在したストック構成は、その後の住宅再建過程において従前の状況に戻る傾向を示さず、一戸建と共同住宅への二分化（区画整理エリア）もしくは共同住宅への純化（再開発エリア）が進展してきた。長屋建のストックは、被災エリア内ではほとんど事業区域外の白地エリアのみに残存し、その残存率の高い街区ほど居住継続率が高い〔図4〕。つまり、長屋居住者の多くはそこに住み続けるしかない、居住選択のオプションを他に持たない層であったことが示唆される。長屋建のストックが壊滅した区画整理／再開発エリアでは、そのような居住者層の受け皿が再生されてこなかった可能性がある。人口回復を阻害している第一の要因はこの点にあると考えられる。

第二の要因は、生活・生業再建と事業スキームの間のミスマッチである。総じて自宅勤務（≡自営層）やブルーカラー層の割合が高い街区での人口回復率が低い。自営層やブルーカラー層は、被災によって住宅だけでなく就業場所も失った可能性が高い。区画整理の目的は公共施設整備である。事業は一般に長期間を要し、その間、権利者には仮住まいや移転が求められる一方、生業維持を支えるしくみは組み込まれていない。自営層やブルーカラー層が住み続ける

ための資源（自らの事業所、雇用先、取引先等）が再生されない限り、居住地自体を別の場所に求めざるを得ない。その集積が人口回復率を引き下げてきたとみられる。

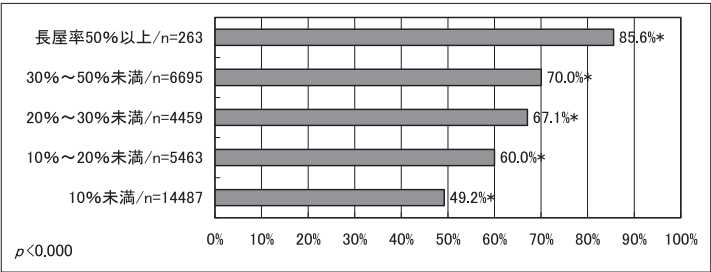


図4 長屋の残存率と原地居住継続率の関係 （出所）田中他（2012）

(2) 転出世帯は移転先で安定した居住を得ているか？（田中他 2008）

区画整理エリアのひとつである御菅地区の総世帯数は、2006年時点において震災前の約半数であり、かつそのうちの6割は地区外からの転入世帯である。震災前から住んでいる残留世帯は21%であり、79%が地区外に転出した [図5]。そうした転出世帯の6割以上は県外を含む長田区外に移転しており、徒歩圏内にとどまっているのは2割に満たない。移転先での定住意識は高いが、同時に「以前は戻りたかった」とする世帯が7割近くに及んでいる。

転出世帯の約半数は今も従前居住地を訪問している。そうした関係を継続している層の定住意識は高く、逆に関係を解消した層のそれは低い傾向にある。従前居住地との関係継続は震災前後の生活圏の重なりを意味する。したがって、そうした重なり喪失が安定した居住の確保の支障になり、ひいては現居住地での定住意識の低さにつながっていると考えられる。裏返せば、従前居住地との関係が継続できれば、転出後も居住の安定が図られる可能性が示唆される。

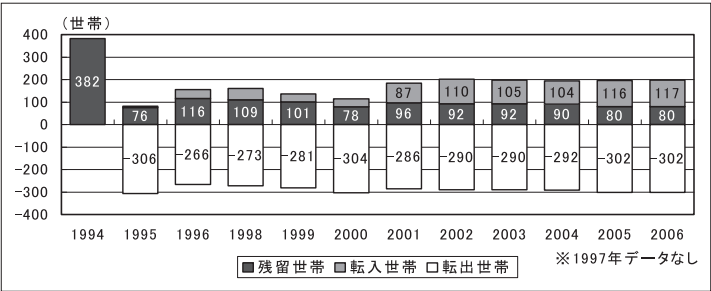


図5 人口回復状況 （出所）田中他（2008）

(3) 不安定居住は何を結果しているか？（田中他 2008）

転出世帯の転居履歴は多様であり、現居住地に至るまでの不安定な居住期間にはばらつきが

ある。その期間が短い、すなわち不安定居住を回避し得たのはほぼ持家取得層に限られ、その他の不安定層の多くは間借りや仮設住宅を含め、転居を繰り返している。前者は帰還意識が低いもしくは早期に低減する中で地区外に持家を取得し得た層、後者は不確かな見通しの中、「いずれ戻れるのではないか」といった帰還意識を持ち続けてきた層と言える。

不安定層は商業施設や交流場所など地区内の物的環境に依存し、また用途が混在した土地利用や路地の多い市街地特性を高く評価していた。さらに人的にもより密な近隣関係を持っていた。他方、不安定回避層は、必ずしも地区内への物的・人的な依存度が高くなかった。こうした依存度の違いが転出後の生活再建の達成度に影響しているとみられる。依存度の高い不安定層は暮らし向きや近隣との接触頻度を低下させ、「一日中外に出ない」「一日中誰とも顔を合わせない」といった孤立化の傾向を示している。

(4) “追い出し”は回避できなかったか？（田中他 2007b；2007c；2008）

転出世帯の数は、区画整理という制度上の要因によって増加し、受皿住宅はそれを減じるだけの機能を十分に果たせなかった面がある。減歩や換地による物理的・時間的な負担がなければ、転出した権利者のうちの3割近くは残留した可能性が高い。むしろ減歩や換地は制度の根幹をなすものであり、それらを否定することは实际的な意味を持たないが、少なくとも再建の意思のある権利者の転出を誘導しない制度設計がなされるべきであろう。また、受皿住宅についても、早期の募集や着工がなされていれば、最終的に賃貸住宅への入居を選択した層の大半が残留した可能性がある。

確かに、転出は居住者の自己決定による部分が大きいだろう。しかしながら、その決定の多くが積極的になされたとは言えない。事業は多かれ少なかれ、居住者の“追い出し”を誘導してきたと考えざるを得ない。

4. 人びとはなぜ、どのように移動したか？ —集落災害の場合—

我が国の集落の多くは、すでに人口減少期に入って久しい。災害はさらに人口の流出を加速する。集落災害からの復興は、どの時点の人口を基準に回復をめざすのかという厳しい判断を余儀なくされる。被害や将来的な災害リスクの大きさによっては、集落を廃止するという選択肢さえ議論になる。その場合、どこに集落を再生するのかというさらに困難な判断機会が介在する。つまり被災集落では、維持、廃村、分割といった種々の再編過程の中で被災者の移動が生じてきたと考えられる。

福岡県西方沖地震（2005）の被災地、玄界島では集落維持がめざされた。しかし、地盤そのものが崩壊したため、小規模住宅地区改良事業に基づく集落全体の一体的な再整備が行われた。空間は大きく再編されたが、居住者はほぼ集落内にとどまった。2008年9月（発災から3年半）の時点で、島の人口は震災時の83%まで回復している。震災後の新たな転入はほとんどないと

すれば、ほぼ震災前のコミュニティが維持されていると考えられる。

他方、新潟県中越地震（2004）では、11の集落において集団移転事業による集落の再配置が行われた〔表1〕。ただし、必ずしも全戸を移転対象としない「斑状の網掛け」による部分的な集団移転が多い（石川他 2008）。移転促進区域は実質的な危険性を根拠とするのではなく、住宅再建支援のために各世帯の事情に応じて設定された⁴⁾。結果、いくつかの集落は分割再編されている。

表1 新潟県中越地震における防災集団移転促進事業地区の移転概要

市町	集落名	移転対象	移転戸数		集団移転先		
			個別移転	集団移転	団地名		
長岡市	浦瀬	一部	14	4	10	集落内	浦瀬団地
	西谷	一部	16	3	13		西谷団地
	小高	全戸	24	6	18	集落外	岩出原団地
小千谷市	十二平	全戸	11	1	10	集落外	三仏生団地
	蘭木	一部	45	14	31		千谷団地
	荷埴	一部					
	首沢	一部					
	朝日	一部					
	塩谷	一部	24	9	15		

出所) 国土交通省「防災集団移転促進事業の事業計画の同意について」(2006)

(1) コミュニティは維持されたか？（田中他 2009a）

玄界島では、震災前後の居住者構成にほとんど変化がないにもかかわらず、7割以上の世帯が震災前に比べ、外部空間での交流機会が減少したと感じている。

震災前の敷地境界は登記上も実態上も曖昧であり、住宅群の隙間は一体的な空地として存在していた。そこは、日常的な生活行為があると同時にそれに付随して近隣との交流が生じる「共有空間」であった。「共有空間」という場で生活行為が繰り広げられることによって偶発的な接触機会が保障されていた。ところが小規模改良事業によってすべての敷地の所有権が整理され、かつ道路・公園などのインフラが全面的に整備されたことで、「共有空間」は消滅し、私有空間と公共空間に二分された。居住者自体も地区内で大きく移動している〔図6・図7〕。

その結果、生活行為どうしが出会う偶発的な接触機会は減少した。公民館などでの交流は活発化しているが、それを通じて形成される関係性と、日常的な生活行為を通じて形成される関係性とは違っている。前者は自覚的な交流意思のある人どうしが結び合う強い関係性であり、後者は住戸まわりでの仕事や家事、買い物行動のプロセスに埋め込まれ、それを行う人どうしが結果的に結び合う弱い関係性である。そのつながりの機会は、そこでの生活という日常的な営為そのものによってつくられていた。持続的な関係性を再生するためには「共有空間」の再生が必要だと言える。

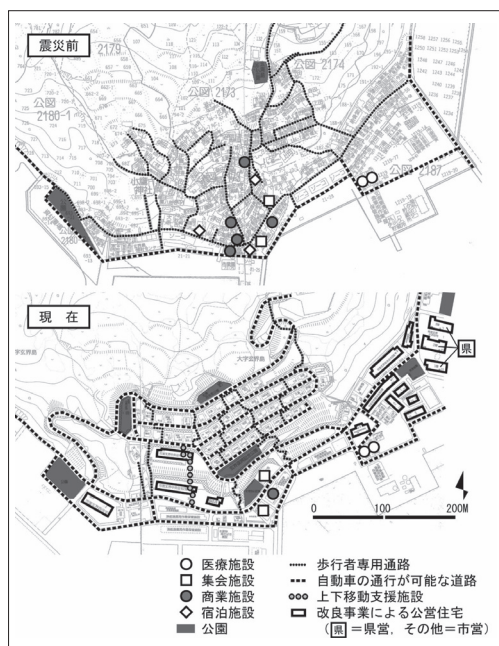


図6 復興事業による施設配置の変化
(出所) 田中他 (2009a)

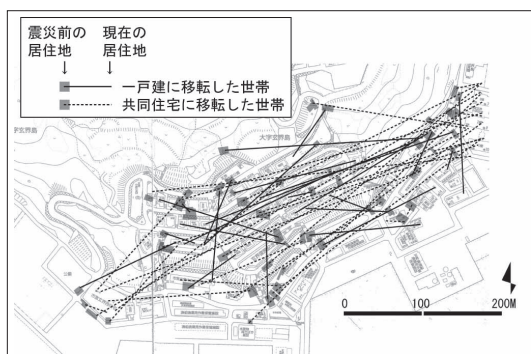


図7 居住者の移動実態
(出所) 田中他 (2009a)

(2) 何が移転／残留を分けたのか？ (田中他 2010b)

中越地震における部分的な集団移転は、事業本来の目的に照らして不自然・不整合な面を含んでいるように思われるがしかし、問題はいびつな移転促進区域設定の結果、集落コミュニティが分割されてきたという点にある。

越路町（現長岡市）西谷地区は次の3つに分割された。第一に、通勤・通学等の利便向上を積極的に求めて集落外のまちなかに移転した世帯、第二に、元の危険な傾斜地を下り、集落中心部に近い集団移転団地に移転した世帯である。これらはいずれも2世代以上の大規模世帯が中心である。第三に、元の居住地での居住継続を選択した、単身や夫婦のみの高齢世帯である。

つまり、移転か残留かという選択は、住宅・地盤被害の大小や、各世帯の積極的な動機に基づいているとは言い切れず、新たに住宅取得が可能かどうか、端的には資力や信用力の多寡によって決定づけられてきた面がある。

(3) 元の集落はどうなったのか？ (田中他 2010b；2011a)

部分的集団移転は、集落の人口減少をもたらしている。だがそれは、集落内において地理的に一様に生じたわけではない。危険な傾斜地など不利な土地ほど移転した世帯が多く、したがって不利な環境ほど人口や住宅の密度が低下した。その結果、周囲の土地の荒廃が進み、人的な

接触機会は減少した。除雪作業の負担は拡大し、残された高齢層に重くのしかかっている。

もっとも、残留世帯は自ら元の居住地にとどまることを選択している。しかし当初の残留意向は必ずしも現時点での定住意識につながっていない。傾斜地にとどまった世帯の多くは「今後も住み続けるか」という問いに対して、「わからない」と答えている。

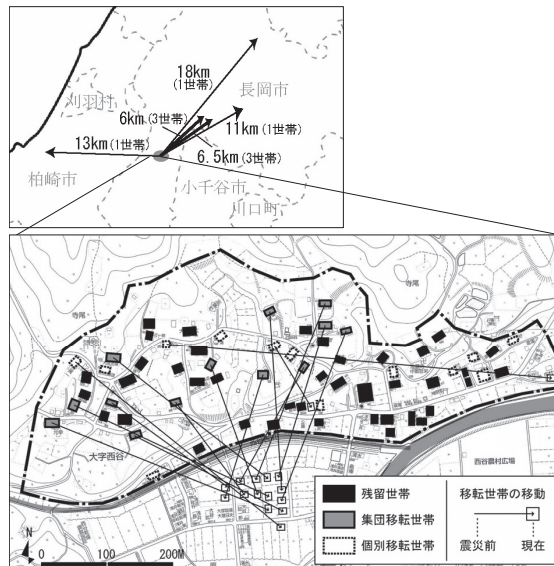


図8 集団移転による居住者の移動実態 (出所) 田中他 (2010b)

(4) 移転世帯の生活実態はどのように変化したか？(田中他 2010b)

移転世帯の移転先での定住意識は高い。もっとも、移転世帯の多くは土地・住宅の取得時にローンを組んでいると思われる、その残債を考えれば当然のことかもしれない。ただ、移転は生活利便の向上という動機に基づき、積極的・選択的になされている。実際上も多かれ少なかれメリットが享受されていることから、経済的理由のみが定住意識を支えているとは言い切れない。

また近距離に移転した集団移転世帯はもとより、6 km以上隔てた場所に移転した個別移転世帯においても、大半のケースが今も従前居住地を定期的に訪問している〔図9〕。その主たる動機は、震災前から行われていた田畑利用である。このことは、移転世帯の生活圏が震災前後において一定の重なりを有することを意味している。あるいは従前居住地は生産活動の場として残し、居住の場をより快適なところへ移したという見方もできるだろう。このような従前居住地の訪問は、残留世帯との接触の契機にもなっている。

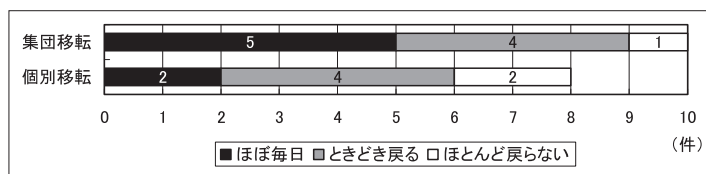


図9 移転世帯の従前居住地の訪問頻度 (出所) 田中他 (2010b)

5. “追い出し” と “置き去り”

先行研究で指摘されてきたように、災害復興過程において原地居住継続は決して主流というわけではない。都市災害であれ集落災害であれ、距離の長短はあるにせよ、多くの被災者は居住地を移動してきた。ただ留意すべきは、居住者の移動は必ずしも居住者自身の積極的な動機と自己決定には基づいていないという点である。

阪神・淡路大震災の復興区画整理地区では、多くの転出世帯が発生した。その中でも持家取得層が比較的早期に再定住を果たす一方、それ以外の層は「いずれ戻れるのではないか」という思いを抱きつつ、定住意識を持ち得ない不安定な居住のまま、「一日中誰とも顔を合わせない」など孤立化する傾向がみられた。

新潟県中越地震では、集団移転事業を適用するにあたって各世帯の事情を斟酌し、その結果、「斑状」の移転促進区域が設定された。それによって集落の分割が誘導されてきた。この分割は、概して、持家再建が可能な2世代以上の大規模世帯の移転、小規模・高齢世帯の残留という選択の帰結である。前者はより安全性と利便性の高いエリアでの再定住を果たし、一方、災害リスクを抱えたエリアに残った後者には、周辺の人口減少による土地の荒廃や人的な交流機会の喪失がもたらされた。そして、定住意識は移転した世帯ほど高く、残留した世帯のそれは次第に低下しつつあるとみられる。

以上のように、災害復興過程における居住者の移動は、まったく公正とは言い難いメカニズムのもとに生じてきた。それは端的には、借家層・自営層・ブルーカラー層の“追い出し”と、小規模世帯・高齢層・貧困層の“置き去り”として説明できるだろう。“追い出し”による移動を余儀なくされてきた居住者は、再定住を果たすまでの過程が不安定であったのみならず、今なお高い定住意識を持ち合わせていない傾向にある。“置き去り”を余儀なくされてきた居住者は、次第に当初の定住意識を低下させている。災害によって断絶した日常を取り戻すことが生活再建であるとすれば、再定住地での定住意識を持つことができない彼らは未だ生活再建の途上にあると理解すべきなのではないか。

住宅・居住地の選択肢の所有／非所有の違いがさまざまな場面で連鎖的に影響し、その後の生活再建過程を大きく分かつ。選択肢を持ち得ない場合、移動するかどうかは他律的に決定され、自らのニーズとは無関係に環境移行がもたらされ、再定住意識を獲得できないまま、孤立

を深めていく。他方、複数の選択肢を有する側は、移動するかどうかを自己決定し、積極的な動機に基づく能動的な環境移行を経て、安定した再定住意識を獲得する。これが、災害復興過程の移動に潜在する不公正なメカニズムの実態であり、そのあらわれが“追い出し”と“置き去り”という現象である。

6. コミュニティの価値とはなにか？

移動に伴う住宅・居住地の変化は、未婚や無就業といった社会関係を維持していく上でのリスク保持層に対し、孤立を決定づける要因となってきた。その最悪の結末は「孤独死」という不遇な死である。そしてその背後には、社会的に孤立しながらも、「孤独死」の手前で震災後生き延びてきた多くの被災者がいると考えられる。そのような、周囲の誰からも存在を認識されない境遇に至る前に孤立化のベクトルを押しとどめることが重要であり、死の直前に看取る人がいるかどうかは「孤独死」問題の本質ではない。

仮設住宅や復興住宅に入居した未婚・無就業層の多くにとって、近隣のコミュニティは孤立のリスクカバーを担い得る主要なセイフティネットと言える。それが機能するかどうかは、人的な交流を支援する「ふれあいセンター」のような施設整備ではなく、住戸・住棟レベルにおける偶発的な接触を促す空間に依拠している。阪神・淡路大震災において供給された大規模な復興住宅の高層階は、それとはまるで逆の空間であったと言える。

このことは、玄界島での事例からも読み取ることができる。そこでは震災前とほぼ同じ居住者が暮らしているにもかかわらず、多くの人びとが人的な接触機会の減少を感じていた。小規模住宅地区改良事業による集落空間の一体的な再編によって住戸まわりの「共有空間」が消滅し、そのことが仕事や家事、買い物行動の過程で、結果的・偶発的に発現していた弱い関係性を失わせた。

偶発的接触の逆の一方には、意識的に共同行為や会話行為を持とうとする自発的接触がある[図10]。それは接触行為を欲する相互の意識に依存するが、偶発的接触はそうではない。「孤独死」や玄界島の事例は、偶発的接触が意識よりもむしろ、空間依存的であることを示唆している。偶発的接触とは、断続的な身体的接近に伴う互いの存在を知覚するプロセスであり、そのプロセスこそ、社会的孤立に対するセイフティネットにほかならない。コミュニティが有する価値の一部は、このような結果的・偶発的に結び合う弱い関係性にあり、それが空間規定的であるという点は十分に強調されてよい。災害復興過程における移動は、こうしたコミュニティの価値をリセットし、弱い関係性にのみ依存してきた人びとの孤立と「孤独死」を生み出してきた。

空間規定的な価値が、住宅・居住地の移動によって瓦解するのはむしろ当然である。“追い出し”“置き去り”が有する暴力性は、追い出され、置き去りにされた人びとへの社会的不正義に加え、被災地の空間に根づいていたコミュニティの価値という社会的ストックを消し去っ

てしまったことにある。

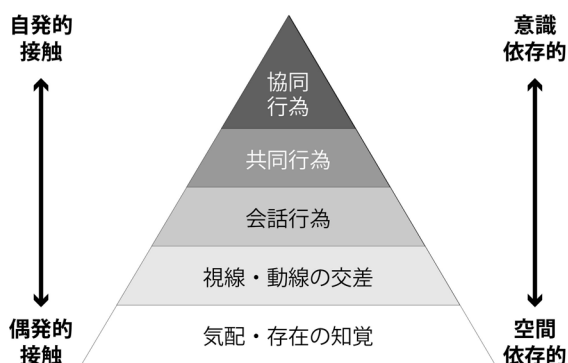


図10 コミュニティの階層性

7. 災害復興過程における再定住誘導の諸原則

住宅・居住地の選択肢の所有／非所有が起点となり、その後の生活再建過程の有利／不利を分け隔てていくのだとすれば、重要なポイントは、応急復旧期～本格復興期の各段階において、いかに複数の住宅・居住地の選択肢を用意できるかであろう。むろん複数の選択肢は、選択主体にとってアフォードブルかつ競合的でなくてはならない。つまり、単に選び取ることが可能というだけでなく、積極的に動機づけられた意思の向かう先に、2以上の選択肢が確保されている必要がある。

他方、個々の居住者の選択肢が確保されたとしても、コミュニティが分割される可能性は残る。両者は互いに排他的ではない。分割を避けるためには、どの場所でコミュニティ再生を図るのかという、個々の選択を超えたより高次の選択、すなわち政策的判断が求められる。その判断基準は、例えば、災害リスクであり、地形形状であり、あるいは利便性であり、インフラ整備状況であるだろう。だが本稿から導出される最優先基準は、“追い出し”、“置き去り”的状況を生み出さないというものである。それはすなわち、本格復興に至る局面において実質的な選択肢を持ち得ない居住者に着目し、彼らの再定住地を基軸としてコミュニティ再生を図るという戦略の採用を求めている。

本稿が読み取ってきた不公正なシステムは、都市災害・集落災害を問わず、多くの復興過程のなかにほぼ例外なく潜在していた。同様のことが東日本大震災において発現するであろう可能性は決して小さくはない。過度な一般化は避けなければならないが、東北の被災地の現状をも踏まえつつ、災害復興過程における再定住誘導の原則を述べ、結びとしたい。

《原則1》“追い出し”、“置き去り”の否定を再定住誘導の基本戦略とする

阪神・淡路大震災の復興事業は、借家層を中心に、高齢層や自営層、ブルーカラー層を多く

含む街区において、多数の“追い出し”を招いてきた。新潟県中越地震の集団移転事業では、経済的に優位な世帯の移転が支援される一方、高齢層等の“置き去り”という状況が生じている。

“置き去り”的状況は仮設住宅団地でも起こり得る。仮設住宅の入居者数は、ある時点をピークにその後復興とともに減少し、(例外はあるが)住宅・居住地の選択肢を持たない人びとが取り残される。「孤独死」の発生率は、入居者数の減少とともに上昇する傾向にある。仮設住宅団地の解消というマクロにみればポジティブな動態のなかで、“置き去り”と孤立がひっそりと進行していく。東日本大震災で試みられた民間賃貸住宅の活用による「みなし仮設」は、応急仮設住宅以外の選択肢を用意したという点で一定の評価ができる一方、この“置き去り”的状況は、いっそう可視化されにくいものになるだろう。仮設住宅は、災害救助法では原則2年という期限があるが、阪神・淡路大震災時と同様、東日本においてもその延長措置が採られる可能性が高い。だが問題は、延長の可否だけでなく、こうした団地の解消プロセスにも存在する。

区画整理や集団移転、仮設住宅からの退去などあらゆる移動の転機において、住宅・居住地に関する選択肢をより少なくしか持たない人びとの“追い出し”“置き去り”をまず否定することが、復興の基本戦略でなければならない。

《原則2》すべての居住者にアフォーダブルかつ競合的な2以上の住宅・居住地の選択肢を確保する

仮設住宅や復興住宅といった公的なセイフティネットは、被災による住宅困窮者の多くにとって唯一の選択肢である。入居団地の選定にあたって、しばしば「抽選」という手続きが導入されるが、その入居システムは、居住地の選択肢をあらかじめ剥奪している点で完全に誤りである。仮設住宅や復興住宅が唯一の選択肢であったとしても、どの場所の、どの住宅の、どの居室に住むかという選択の余地はある。少なくともその選択肢を用意すべきである。またその前提として、大規模局地型、画一的設計ではない多様な立地・形態の住宅セイフティネットの供給が求められる。

区画整理等の基盤整備事業の適用にあたっては、建物の老朽度や被災度、基盤整備状況だけでなく、居住者の年齢構成や就業形態等の居住実態を考慮する必要がある。その上で、まずは公的な受皿住宅を区画整理の制度の中に位置づけ、地区内あるいは近隣への供給をあらかじめ保障しておくべきであろう。同時に「従前居住者が地区に住み続けるための選択肢を用意する」という趣旨に照らして、入居要件を見直すことが必要である⁵⁾。また、住宅と同列に自営層やブルーカラー層の生業再建に寄与するしくみが求められる。集団移転事業においても、移転先団地に公的な受皿住宅を導入し、自力での住宅取得が困難な人びとの移動の選択肢を用意することが前提と言えよう⁶⁾。

そしてもちろん、自力再建のための補助や家賃補助、公的住宅以外の賃貸住宅が再建・供給されるための地権者へのインセンティブなど、既存制度の拡充を含めた方策があり得る。ただし、これらは所得階層ごとのアフォーダビリティに応じて検討される必要がある。最優先のミッションは、もっとも不利な人びとが選び取ることの可能な複数の競合的選択肢の確保である。

《原則3》 発災前後における生活行動の連続性、生活圏の重複性、居住空間の類似性を最大限確保する

生活再建の初期段階を支える住宅セーフティネットの役割のひとつは、孤立リスクの膨張をできる限り抑制することにある。そのためには、将来的な従前居住地近傍での再定住よりもむしろ、応急復旧期に居住継続を可能にすることが必要である。初期段階における大きな移動は孤立の固定化をもたらし、それは後の従前居住地への帰還の意義を無効にする可能性がある。したがって、復興住宅建設など本格復興のためのリザーブ用地が要請されたとしても、優先すべきは応急復旧期の居住継続を支える空間の確保である。

しかしいずれにしても、災害リスクの大きさや被害状況によっては土地利用そのものが困難な場合がある。その場合でも、従前居住地が再定住地での生活圏内に含まれるような地理的関係が保持されるよう配慮が求められる。復興住宅もまた、広域から弱者を吸引する装置であってはならず、従前の生活行動との連続性を担保する拠点として、コミュニティごとに分散的に配置されるべきである。集団移転事業などによる集落移動についても同様、生活圏の重なりを担保するという視点で移転先団地を計画することが求められよう。元の集落に残された土地は、例えば農地等の生産・余暇的活動の場として継承するなど、移転前後の生活行動の連続性を形成するための利用を想定し、その促進を図る支援方策があつてよい。

再定住地の居住空間は、近隣相互の親交や援助行為等の具体的関係性を維持するという動機に基づいて、きめ細やかな設計を行う必要がある。特に公的な受皿住宅整備が掲げるべき方針のひとつは、各居住者の従前居住の状況と類似した特性の確保であり、いまひとつは偶発的な接触を生み出す空間形成である。その具体的なデザインについては今後の研究成果を待つ必要があるが、例えば、アプローチ、住棟エントランス、ゴミステーション、郵便ボックス等の機能配置によって、日常的に動線が交錯する空間を作り出したり、暮らしの様相が外部に漏れる仕様（透過性のあるドア、共用通路側の開口部、玄関扉を開け放しておけるアルコーブ等）によって、室内からでも外部の視線や気配が感じられる住戸を一部に導入したりといった工夫が考えられる。少なくとも積層型の大規模・高層棟中心主義からの転換と、小規模・低層棟の混在が要求されよう。

《原則4》恒久住宅への移行期に、実質的な選択肢を持ち得ない居住者が生じる場合は、その居住者層の再定住地を基軸として市街地／集落コミュニティの再生を図る

仮設住宅団地や集団移転事業において“置き去り”を発生させないためには、《原則2》で述べたように受皿住宅等への移動の選択肢を早期に用意することが不可欠である。しかし問題は、取り残された人びとにとってその移動が適切かどうかという点である。仮にその移動が他律的に決定され、自らのニーズとは乖離した環境移行を伴うものであるにもかかわらず、彼らを取り得る唯一の選択肢であったとしたら、見かけ上は“置き去り”の回避であるが、実態は“追い出し”的状況に近い。すなわちその移動は《原則1》に抵触する。

したがって、取り残された人びとが実質的な選択肢を持ち得ない場合には、その時点における彼らの定住地（仮設住宅団地や集団移転前の集落）を基軸として、空間とコミュニティの再生を図るべきなのではないか。東日本の被災地においてすでに検討されている仮設住宅の恒久化の試みは、個々の住宅転用のスキームを超えて、こうした「最も不利な人びとの居住地を拠点とした再生」という文脈に沿って展開されていくことが望まれる。

この《原則4》は、むしろ直接的には弱者への配慮を意図している。しかしより根本的なねらいは、被災地に根づいているコミュニティの価値、それを社会的ストックとして継承していく点にある。

《原則5》「未婚」「無就業」「アルコール依存」にある孤立のリスク保持層に特に配慮する

孤立のリスク保持層に対しては、上記《原則1》～《原則4》を通じた配慮がとくに求められる。見守り等の人的支援は、その前提のもとに実施される必要がある。

支援の対象は高齢層にとどまらず、社会関係の維持において不利な要素（未婚、無就業等）を抱えた人びとも目を向ける必要がある。また支援内容は、従来の安否確認や日常生活支援に加え、孤立のリスクに関わる雇用問題やアルコール問題など、高い専門性が要求される領域や、さらには、従前居住との連続性や重複性や類似性を有する住宅・居室への住み替えニーズの積極的な掘り起こしにも拡大されてよい。

ただいづれにせよ、再定住誘導はこうした人的支援への依存を前提にするのではなく、人的支援のニーズの膨張をいかに抑えるかという点をまず考慮すべきだろう。

本稿を通して我々は、災害復興過程に立ち現われる一連の不正義を読み取ってきた。それらは被災地に偶然生じた不幸な出来事ではない。一連の不正義は、合法的・合理的な政策上の意思決定の連鎖によってもたらされた、必然的帰結である。

再定住誘導システムに胚胎する、こうした連鎖の構造を断ち切らない限り、“追い出し”と“置き去り”は繰り返され、移動と孤立のリスクは膨張し、それは人的支援という新たなセーフティネットを際限なく要請するだろう。そしておそらく、そのセーフティネットはやがてど

こかで破綻する。東日本あるいは将来の被災地において、このシナリオを再現してはならない。「孤独死」とその手前で踏み止まってきた多数の不安定居住の存在は、その重い警告であるように思える。

<参考文献>

- 1) B・ラファエル、石丸正訳：災害の襲うとき、カタストロフィの精神医学、みすず書房、1995
- 2) 青砥穂高他：新潟県中越地震による中山間地域集落からの世帯移転の要因と世帯移転が集落コミュニティに及ぼす影響に関する研究、地域安全学会論文集（8）、pp.155-162、2006
- 3) 石川永子他：被災者の住宅再建・生活回復から見た被災集落の集団移転の評価に関する研究、新潟県中越地震における防災集団移転促進事業の事例を通して、都市計画論文集（43）、pp.727-732、2008
- 4) 木村玲玖他：阪神・淡路大震災のすまい再建パターンの再現、2001年京大防災研復興調査報告、地域安全学会論文集（3）、pp.23-32、2001
- 5) 越村俊一：津波防災対策としての高地移転と土地利用規制、自然災害科学 25(2)、pp.142-145、2006
- 6) 塩崎賢明・原田賢使：阪神大震災被災市街地における自力仮設住宅と居住実態に関する研究（日本建築学会建築経済委員会：大震災三年半・住宅復興の検証と課題、1998所収）
- 7) 田中正人：被災市街地の復興過程におけるコミュニティの分解と再生に関する研究 「社会的孤立」の発生要因の分析を通して、神戸大学博士論文、2007a
- 8) ——・塩崎賢明・堀田祐三子：復興土地区画整理事業による市街地空間の再編とその評価に関する研究、日本建築学会計画系論文集（618）、pp.57-64、2007b
- 9) ——・塩崎賢明・堀田祐三子：市街地復興事業による空間再編システムと近隣関係の変化に関する研究、日本建築学会計画系論文集（618）、pp.65-72、2007c
- 10) ——・塩崎賢明：用途混在地区の復興区画整理事業における転出実態とその背景、日本建築学会計画系論文集 73(629)、pp.1529-1536、2008
- 11) ——・宮崎祐介：被災離島集落の復興事業による空間特性の変化と生活への影響に関する研究、地域安全学会論文集（11）、pp.329-338、2009a
- 12) ——・高橋知香子・上野易弘：災害復興公営住宅における「孤独死」の発生実態と居住環境の関係、日本建築学会計画系論文集 74(642)、pp.1813-1820、2009b
- 13) ——・高橋知香子・上野易弘：応急仮設住宅における「孤独死」の発生実態とその背景、日本建築学会計画系論文集 75(654)、pp.1815-1823、2010a
- 14) ——・中北衣美：集団移転による被災集落の分割実態とその影響、地域安全学会論文集（12・13）、pp.463-470、2010b
- 15) ——：集団移転事業による居住者の移転実態とその背景、日本建築学会計画系論文集 76(665)、pp.1251-1257、2011a
- 16) ——・上野易弘：被災市街地の住宅セーフティネットにおける「孤独死」の発生実態とその背景、地域安全学会論文集（14・15）、pp.437-444、2011b
- 17) ——・小川知弘：復興都市計画による市街地再編と居住実態の変容に関する研究、日本災害復興学会論文集 No.2、2012
- 18) 額田勲：孤独死、被災地神戸で考える人間の復興、岩波書店、1999
- 19) 平山洋介：破壊と再生を超えて、復興住宅政策のプロセス（日本建築学会建築経済委員会：大震災三年半・住宅復興の検証と課題、1998所収）
- 20) 福留邦洋他：居住地移動からみた復興公営住宅入居者の特性、2002年兵庫県災害復興公営住宅団地

コミュニティ調査報告、地域安全学会論文集（5）、pp.293-298、2003

- 21) 牧紀男：災害の住宅誌、人々の移動とすまい、鹿島出版会、2011
- 22) 水谷武司：災害危険地集落の集団移転、国立防災科学技術センター研究報告（29）、pp.19-37、1982
- 23) 三浦研他：雲仙普賢岳噴火災害に伴う災害復興住宅への生活拠点移動に関する研究、自然災害を起因とする環境移行研究 その1、日本建築学会計画系論文集（485）、pp.87-96、1996
- 24) 山口弥一郎：山口弥一郎選集第六巻、日本の固有生活を求めて、世界文庫、1972

注

- 1) 根本治子：孤立した高齢者の死に関する一考察、花園大学社会福祉学部研究紀要、第17号、2009.3、p.76参照。なお根本自身は「孤独死」ではなく、「孤立死」という語を使用している。
- 2) 松原一郎：高齢者の見守り体制整備、http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/saishu/ken_honbun5.pdf（2006.5.閲覧）
- 3) 応急仮設住宅で233人、災害復興公営住宅で717人（2011年末）と報告されている（兵庫県警、神戸新聞2012年1月14日）。
- 4) 例えば、澤田雅浩は中越地震での集団移転について次のように述べている。「防災集団移転というのは危ないところの人たちを逃げさせるわけなので（…）全部危険区域に指定されるのですが、住宅再建のためのサポートというか、いい訳的に今回の事業を使っているの、移転したいと言った人のところに危険区域が指定をされている」（災害復興まちづくり支援機構第3回定時総会 第1部記念講演、新潟県中越地震 被災から2年 復興への取組と課題、2006.11.30、p.17）
- 5) 現行の制度では、すでに他の公営住宅に居住もしくは申込を行っている場合、受皿住宅への入居申込はできない。また、元の地主が土地の権利を所有したままの場合（市に売却していない場合等）も同様である。
- 6) 集団移転団地内に公的住宅が配置されたケースは、旧川口町の小高集落などで実績がある。