

# 居住福祉と激甚災害

岡本祥浩

キーワード：居住福祉、生活資本、居住力

## 1. はじめに

1995年の阪神淡路大震災以降に日本では激甚災害と呼ぶにふさわしい大災害が続いている。たとえば鳥取県西部地震（2000年）、新潟県中越地震（2004年）、岩手・宮城内陸地震（2008年）そして2011年は3月の東日本大震災、さらに台風及びそれに影響された豪雨、洪水や土砂災害など枚挙に暇がない。

地震など激甚災害によって住宅はじめ建物やインフラストラクチャーが崩壊することは、人々の生存の基盤だけではなく、長い年月をかけて培ってきた地域社会のシステムも奪われる。居住者一人ひとりの生活を支えていた住宅、商店、医院、職場、工場、田、畑、港、学校、公民館、公園などの施設の崩壊や地域社会の活動を支えていた電気、ガス、水道、電話、道路、鉄道、郵便、地縁、血縁などのネットワークなどが停止し、その回復には長期間を要し、居住者は被災・避難・復旧・復興過程を通してその生活構造に大きな影響を受ける。

こうした激甚災害では避難や救援は、被災者自身はおろか地域自治体の手に余るものとなり、自衛隊などの災害救援を要請することとなる。被災地外部からの救援支援は、初期の災害救援に重要な役割を果たすが、被災者個々の生活の質への配慮ができていない。そこで本稿では、激甚災害における被災者個々人が人としての生活の質を維持できるように、適切な居住によって福祉（幸せ）を達成する「居住福祉」の観点から東日本大震災などの復興過程を考察する。

## 2. 災害復興における課題

現在進行している東日本大震災における避難、復旧、復興過程において課題となっていること以下に整理する。

第一に被災地のおかれた国土構造や経済社会構造に関する課題である。被災地域が抱えている課題は、「高齢化と過疎化の進展」（高齢化率が30%を越えている地区が多い、過去5年の人口減少率が6-8%）「地域内経済の衰退（機能分化と細分化）」である。北原（北原、p.22-25）も指摘しているように東京を中心とした階層性を持った国土構造、企業の本社を中心とした企業の階層構造における問題が顕在化した。例えば東北地方で生産していた一部の部品の供給停止で製品の生産が停止し、福島第一原子力発電所のように東北地方が東京に電力を供給する基地になっていたということである。「高齢化と過疎化の進展」は、東北地方が高度経済成長期における労働力の供給基地であったことで、若年層が東京に流出し、人口の減少と高齢化がもたらされた。「地域内経済の衰退（機能分化と細分化）」は、企業の本店・支店、部品供給基地と組み立てラインという機能分担で国土が階層化された結果である。

その中でも他の地方に比べて活力のあった水産業、農業、酪農などの一次産業を維持、回復しなければならないという課題がある。地域集落、地域自治体の能力を超えた被災に、外部からの支援が必要であり、復旧・復興に際しても強力な資金や制度の支援が必要である。しかし、居住者の暮らしを再建するという観点からすれば、「特区」のような上からの計画ではなく、地域社会全体のシステムを復旧させることを第一にするものでもない。これまでの地域を階層化してきた国土構造や社会構造を見直し、居住者の暮らしの回復を基盤とする復興観点が必要である。

第二に被災者の生活を元に戻すことを最優先にすることである（片山、p.36）。「創造的復興」という言葉が掲げられ、一足飛びに新しい仕組みや構造を生み出そうとしているが、それが仮に実現したとしてもそれまでの間、被災者の生活は二の次になってしまう（塩崎、p.32-53）。大きな復興の枠組みは大切だが、小さな復興を包摂したものでなければならない。そして小さな復興は家族や職場を見据える視点が重要（垂水、p.3）である。

第三にそのために被災者主体の復旧・復興計画作りが必要である。国や県などが描こうとしている計画では主体を地方自治体としているが、それでは被災者個々の生活に配慮することが困難である。自治体内をどのように細分化し、連携させるのか、自治体間をどのように連携させるのか、県内の連携や役割分担の議論となる。個々の被災者の暮らしを支えるために何がどこに必要なのか、個々の被災者はどこに暮らせばよいのか、という議論から始め、

集落計画、地区計画、市町村計画へと積み上げるボトム・アップの議論を平行させなければならぬ。

第四に生活再建までの経済的保障である。避難所から仮設住宅に移住したり、損壊住宅で暮らしていたりすると、食費や電気・ガス・水道などの費用負担を求められる。激甚災害の場合、職場と住居の両方を失う人々も多くなる。阪神・淡路大震災の場合、職場がほとんど被害のない、神戸市東部の居住者と職場と住居の両方を失った神戸市西部のその後の住宅の建設数や人口の回復に大きな違いが見られた。地域社会や職場が回復し、就労によって個人の生活を再建できるようになるまで、経済的保障は必要であろうと考えられる。また、高齢者の一次産業従事者が多い、東日本震災の場合、自然が回復し、漁港や加工所などの基盤が回復しなければ収入を得られない。また高齢者の場合、再就職先を探すことは容易でないことにも留意しなければならない。こうした状況で、復旧・復興を個人の責任とするならば被災までにそれぞれの個人は相当の貯蓄をしておかなければならないということになる。

就労とともに大きな問題は、二重ローンの問題である。住宅、車、職場の機器や建屋の再建のための費用をどのように工面するのか、ということである。

第五に多様な再生ルートの構築を容認し、支援する必要がある。基本的な生活再建は、避難所、仮設住宅、復興公営住宅というルートである。しかし、住宅の被災の程度や居住地のライフラインの回復状況、避難所の定員、福島第一原子力発電所のような未曾有の事故などさまざまな要因によって、損壊した自宅で避難生活をしていたり、被災地外に避難したりするなど避難生活はまちまちである。基本的な避難・生活再建ルートに乗っていないと支援の手が届かないということが起こっている。

地域社会の基盤が整うまでの間、とりあえず、緊急避難として、避難所、待機所、仮設住宅で暮らすこととしている。仮設住宅での生活を二年間と規定しているが、近年の激甚災害では、それ以上に利用され、五年間に及ぶ場合もある。その居住期間は、もはや仮の居住とは言えない。法制定時に想定している条件と異なることが起こっているのであるから、柔軟で多様な再生ルートを構築する必要がある。

高台移転などの議論があるが、多くの場合二者択一を迫るものとなっている場合が多い。モデルとしての単線型の復興計画からの脱皮が必要である。今回、仮設住宅に加えて民間の借家を利用した借上げ仮設が活用されていることは復興ルートの多様性を確保することや生活資本の構築の点でも評価できる。

第六に被災地内外の被災者の生活再建という課題である。東日本大震災では広大な被災地が発生するとともに、原子力発電所事故による避難区域が設定されるなど放射線被爆の影響を考慮した被災地外への避難者が多数発生している。被災地の生活再建は当然問題であるが、

被災地外での被災者の生活再建も大きな課題である。多くの市町村で公営住宅などに避難者を受け入れているが、期間の限定がある。職場がなくなった場合、収入をどのように確保するのか、原子力発電所事故の場合、就労を維持するために母子と父親が離れ離れになる場合もあり、生活再建は容易ではない。

第七に被災地域外からの多様な支援の課題である。被災者の状況は日々、刻々と変化する。被災地からの声が支援者に届き、支援物資を用意している間に状況が変わり、不用品となる場合がある。被災地と支援者との間の密な連絡が必要となる。今回の場合、岩手県遠野市のように内陸の自治体と被災した沿岸自治体をつなぐ役割を果たした例もある。

前項で触れたように被災地外に避難した人々の支援も被災地外の重要な役割である。また避難した被災者と被災地を結びつけ続けることも必要である。被災地が回復するなり、居住可能な状況になれば、「再び被災地に戻りたい」というのが多くの被災者の気持ちである。

第八に災害弱者への配慮である。高齢者、障がい者、アレルギー疾患、難病、妊婦、新生児など特別なニーズを抱えている人々が多い。しかしながら、避難所の多くはもともと人が過ごすことを考えていない（体育館など）ので、災害弱者にとって避難所に居ること自体が苦痛である。アレルギーを抱えている者や疾患のある者にとって食事は決定的な意味をもつ。アレルギー除去食が用意されていなければ何も食べることができなくなる。（精神）障がい者も過密でざわざわとした避難所は落ち着かず、過ごせない。こうした災害弱者は事前にその住所とニーズを把握し、避難生活の送り方を想定し、それにあわせて食糧や生活用品を備蓄しなければならない。

### 3. 暮らしを支える仕組みと住居

列挙した課題に取り組むには、暮らしを支える仕組みを認識し、その仕組みを構築する必要がある。幸せな暮らしは適切な居住が実現することで実現されるが、その基盤に住居がある。以下に適切な住居の役割、そのための機能、機能が欠落した場合の結果及びそれを補完するための方法を列挙するが、適切な住居がさまざまな社会的サービスや費用を低減させることがわかる。そうした機能が備わっていないと災害をより大きな損失へと導き、適切な居住が実現しなければ真の復興もありえない。

第一に住居は、「命と身体を守る」役割がある。地震、台風などの自然災害から人の命を守る強さと災害にあいにくい立地が備えるべき機能となる。機能の欠落は、家屋の倒壊、損壊、居住者の死亡や孤立を招き、救急・消防・救援などを必要とする。

表 住居の役割とその補完サービス

番号	役割	備えるべき機能	機能欠落の結果	機能の欠落の補完
1	「命と身体」を守る	地震、台風などの自然災害から人の身体を守る強さと災害にあいにくい立地	家屋の崩壊、損壊 死亡、孤立	救援、救急、消防
2	健康を維持・増進	適切な温度、湿度、明るさ、静けさ、広さ、居住設備、清浄な空気と水、必要なエネルギーと廃物の処理	心身の疾患、生活習慣の乱れ、衛生環境の保持困難	公衆衛生、医療、福祉サービス
3	疲れの回復と新たな活力	安全で安心して眠れ、活力の湧く意匠(デザイン)	活力の低下	医療、福祉サービス
4	次の世代を生み、育む	プライバシーが確保され、団樂しやすく、外部環境との繋がり暮らしに適合	少子高齢化の深化 学力低下 非行、校内暴力	医療、福祉サービス、教育
5	暮らしの拠点	職場、学校、商店、医院、役所、文化・芸術、娯楽などの場を訪れやすく、友人・知人などと触れ合いやすい立地環境および交通環境	孤立、生活の質の低下、孤独死、買い物難民	公共交通、都市計画、見守りサービス、生活支援物資の配布
6	社会的信用や地位	適切な住宅としての概観	失業⇔住居喪失、ホームレス、銀行口座の開設不可	公的扶助
7	社会を結ぶ窓口	住宅の存在、住所	社会的サービスとつながらない	公的扶助

居住福祉を実現するために忘れてはならない観点（生活資本）  
 居住者本人と周りの環境条件や仕組みは常に変化する  
 加齢、病気、事故による身体機能の変化  
 経済、制度、技術の変化（進歩）と環境（構築物の劣化）  
 生活を支える条件や仕組みを調整する参画の保障  
 適切な経済的負担

参考 日本国憲法 第11条、第25条  
 世界人権宣言  
 社会権規約 11条、一般的意見  
 ハビタットⅠ、Ⅱ 居住への権利

第二に「健康を維持・増進する」役割がある。居住者の健康を維持・増進するためには、適切な室内の温度、湿度、明るさ、静けさ、広さ、適切な居住設備、清浄な空気と水、暖房や調理などに必要なエネルギーの確保と適切な廃棄物の処理が実現される必要がある。適切

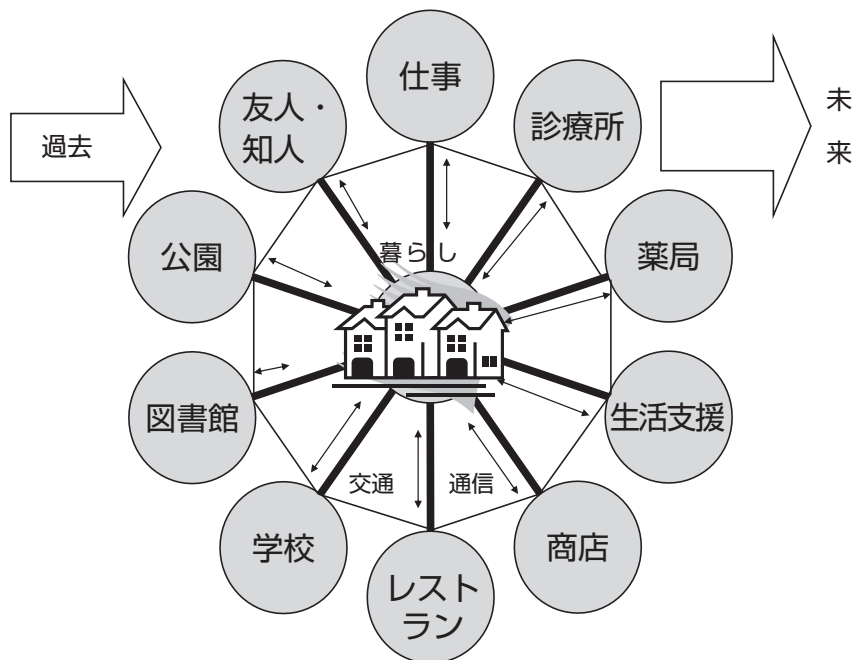
な住環境が維持できなければ、疾病に罹患する危険性が高まる。そのため劣悪な住環境は医療や福祉のサービスを必要とするだけでなく、それらの効果を減じてしまうことになる。

第三に「疲れを回復させ、新たな活力を生む」役割がある。一日の生活は住居で目覚めることから始まり、住居で寝ることで終わる。通例、日中の活動の疲れを夜間の睡眠によって回復し、安心して穏やかな環境で過ごすことによって新たな活動への意欲を得る。被災時の避難生活はこのような機能を著しく失っているために、心身に疲労が蓄積し、疾病を得ることにもなる。居住者の活力がなくなれば、社会は沈滞化する。居住者の生活を支えるために公的扶助や医療などのサービスを社会として提供することが必要になる。

第四に「次世代を生み、はぐくむ」役割がある。人間は生物として次世代に命を継承しなければならない。そのためには居住者のプライバシーを確保するとともに家族相互や近隣住民とのコミュニケーションがスムーズ行われる環境も必要である。団欒や近隣住民が協同する行事や雰囲気の中で子どもは安心し、人間関係、社会的ルール、生活文化などさまざまなことを学びながら成長する。子どもが安心し、さまざまなことを知恵として身に付けられる居住環境が形成されなければ、非行や家庭内・校内暴力など深刻化し、子ども教育や養育のために社会福祉士や教員などが子どもを支えなければならない。

第五に「暮らしの拠点となる」役割がある。日常生活は、職場、学校、商店、医院、役所、文化・

図1 生活資本のくもの巣モデル





芸術、娯楽の場などでの活動、福祉の拠点からのサービス、友人や知人とのふれあいなどによって成り立っている。住居の立地はそれぞれの場所での活動がスムーズに行えるように移動しやすくなければならない。さもなければ住居の中だけの生活で社会的に孤立しやすく、買い物難民など生活の質が低下し、孤独死に至る場合もある。住居が生活の拠点とならなければ、生活を支えるさまざまな条件を実現するために外部からの支援が必要になる。移動を確保するための交通機関、買い物を實現する移動商店、移動図書館訪問、医療や介護、郵便・新聞・食料品の配達をかねた見守りサービスなどである。

第六に「社会的信用や地位を示す」役割がある。人は、居住している住居と関連付けて居住者を認識する。そのため住居がなかったり、住居としての機能を果たしていないような印象を与える住居であったりすればその人は社会的な信用を得ることが困難になる。職業に就くことも困難であるし、人間関係を気づくことも困難である。その結果、公的扶助なしに暮らすことが困難になる。

第七に「社会を結ぶ窓口になる」役割がある。住居に住所が割り振られることで社会的な権利やサービスを受給することができる。就学許可書や給付金の案内など自治体からの連絡は郵便を通して行われる。住所がなければ銀行の口座も開設できないし、キャッシュカードやクレジットカードも受け取ることはできない。住所がなければ、社会的に誰であるかが認識してもらえないのでさまざまな暗証番号やパスワードなどを忘れても教えてもらうことができない。住所を失うことは社会的にも経済的にも存在を認められず、暮らしそのものを維持することすら困難となる。

第八に「これらの機能が適切な経済的負担で実現しなければならない」。居住に関わる費用は常に一定の額が支出されることになる。そのため収入と支出のバランスを調整することが困難である。住居費用は収入が減少したので抑制したり、他の支出が増えたので来月に支払いを回したりするということができない。収入に占める住居費の比率が一定割合を超えると、不測の支出によって家計が容易に破綻してしまう。また反対に収入に占める住居費の費用を一定比率以下に抑えることで第一から第七までの住居の機能が満足できなければ、それぞれに示した問題が生じたり、社会的サービスの追加が必要となったりする。

以上の要件は、日本国憲法第 11 条、第 25 条、世界人権宣言、国際人権規約社会権規約 11 条及び一般的意見、ハビタット I 及び II における「居住への権利」などでも議論されている。

また、1961 年の「労働者住宅に関する勧告」では近年問題になっている派遣切による就労と居所を同時に失う問題なども想定していたかのような勧告となっている。

東日本大震災の被災地では阪神淡路大震災における「人と人との絆」の軽視、そこから引き起こされた「孤独死」など震災関連死の反省から、「コミュニティの維持」が被災当初から

着目されてきた。しかしながら被災時から避難所、待機所、仮設住宅、損壊住宅などさまざまな居所で上記に掲げた居住の機能が満足できず、様々な病気やエコノミック症候群などさまざまな問題が指摘されている。

上記の居住の八条件が満足されることはもちろんであるが、忘れてはならないのは居住の八条件を居住者の条件に合わせて調整することである。居住者本人は加齢、病気、事故や怪我による身体機能の変化がある。居住者を取り囲む環境も変化する。建築物は年月とともに劣化するが、経済、社会の制度、技術も変化する。居住者と居住者を取り囲む環境の変化は、暮らしを支えるもっとも適切な条件を安定した状況に維持することを困難にし、常に調整する必要をもたらす。居住者と居住環境の関係性の変化を誰よりも早く、もっとも的確に把握することができるのは居住者自身である。そこで暮らしを支える条件や仕組みを居住者の暮らしに適合するように構築したり、変更したりすることに居住者自身が関わる「居住者の参画」を保障しなければならない。災害からの復興過程という限られた期間であるが、だからといって適切な居住の実現をおろそかにしていると、真の復興に到達しない。

#### 4. 「居住力」の育成に向けて

適切な住居と居住環境を構築することが激甚災害から日常生活を再構築するために必要であるが、そのためには国内外の被災地外からの支援や多分野の協力が必要である。適切な居住を実現するために居住の八条件に配慮することは当然であるが、住居及び居住環境が真に居住者の暮らしを支えるために「居住者の参画」の保障が必要である。

居住者が住居や居住環境の計画の意思決定に適切に関わるには、居住者自身が適切な居住について考えたり、実施したりできる「居住力」を高めることである。そのために必要に応じ専門家や他地域の力を借りることも必要である。

最初から高い「居住力」を持ち合わせている居住者は少ないと思われる。被災地の復旧・復興でもっとも困難な課題は、個々の住居の再建と居住地や都市計画との整合性である。居住者はかろうじて自分の住居については考えることができるが、広域の計画については的確な情報を持ち合わせておらず困難である。一方、市町村、県、中央省庁では広域の情報はあっても個々の居住に関する情報が不足している。そこで被災地内外のまちづくりの専門家を招聘し、居住者の居住ニーズを掘り起こし、集約することが必要である。今回の東日本大震災は広大な地域が被災したため、居住地によって居住ニーズは異なるが、他方、参考にできることも多いと思われる。地域間の情報交換は復興に有効である。復旧・復興には、災害の事



例に関わらず他のまちづくりのアイデアや事例、海外の事例や経験から学ぶことも有効である。いずれにしても居住者がこれまでの知見から学び、「居住力」を養うことが必要である。

暮らしは、居住の八条件でも触れたように、住居、就労、商店、医療、保健、福祉、教育などさまざまな条件や仕組みで支えられている。多くの分野の人々が協力しなければ暮らしの再建はかなわない。多くの分野の専門家をつなぎ合わせるコーディネーター役が必要である。

被災地に経済的な支援をするためには、国の制度や政策にも働きかける必要がある。そのためには、被災地や被災者の状況を国民に理解してもらう必要があり、被災地や被災者の状況を詳細に調査し、わかりやすく国民に広報する必要がある。情報を伝える媒体は、新聞、雑誌、ニュースレター、Web、メール、ブログ、ツイッター、映画、DVDと豊富である。国民一般を対象としている全国規模のマスコミは世界や全国の情勢の影響を受けて記事の構成が変わる。復旧や復興を念頭において被災地や被災者の状況を伝えるには必ずしも適さない。被災地から、被災者自身が暮らしの再建を念頭において状況を伝えることが重要である。

いずれにしても居住者自身が自ら調べ、まとめて発信していくことが大切である。自分自身の居住状態や居住地を調べることで居住者自身が「居住」を認識し、学ぶことができ、居住者同士でのコミュニケーションがよくなる。居住者同士がお互いに話をすることで新たな事実を発見したり、仲良くなったりする。居住地の計画を立案する際の意見交換が容易になったりする。これは、南医療生協（名古屋市）の組合員が「チャリンコ隊」を結成し、グループホームが設置できる空民家を探す活動と同じである。「チャリンコ隊」を構成する組合員は、事前にグループホームについて学習し、地域に出かけ居住者にグループホームを説明する。居住者はグループホームを認識するとともに、将来の居住者である高齢者の受け入れ準備を無意識にしている。調査や広報活動を行うことによって居住者と居住地の「居住力」が高められるのである。

南医療生協の試みには特筆すべき「千人会議」という活動がある。南医療生協は2010年3月に新しい病院をオープンさせたが、それに先立ち3年半にわたって組合員による話し合いである「千人会議」を45回実施した。毎回テーマを決め、どのような病院を作るかを話し合った。病棟のさまざまな機能毎のチームや地域づくりなどのチームを結成し、地域や班会で議論した上で、「千人会議」でも議論した。「千人会議」では7-8人程度のグループに分かれ、議論し、参加者全員にその成果を報告した。組合員全員が新病院作りに参加し、誰もがみんなにその内容を報告した。「千人会議」を通して組合員の帰属意識、病院の理解、地域への広報が充実し、南医療生協の活動力は高まった。「千人会議」のような居住者の会議を実施することで「居住力」は高まり、被災地の復興は進むものと思われる。

## おわりに

東日本大震災の復興に向けて多方面で努力が続けられているが、復興はそれぞれの人の生活を回復させることだという原点に立ち戻るべきである。さもないとすれば建物やインフラは整備されても、そこで暮らす人々の生活が回復できず、人のいない地域になってしまう。

適切な居住を支える条件と仕組みを条件が変わるということを前提に、居住者を主体に復興を進めなければならない。

### 参考文献

- 片山善博（2006）『住むことは生きること』居住福祉ブックレット11、東信堂
- 北原啓司（2011）「「開発」に翻弄され続けてきた「東北」」『建築雑誌』2011年11月、p.22-25
- 塩崎賢明（2011）「住宅復興とまちづくり」塩崎他編『東日本大震災復興への道』クリエイツかもがわ所収
- 垂水英司（2010）「一人一人の復興」『建築とまちづくり』392号、2010年10月、p3.