

災害公営住宅の整備と郊外団地の再生 ～社会的イノベーションとしての住宅整備～

柳内 久俊

株式会社日本経済研究所 地域本部 地域振興部 研究主幹

はじめに

東日本大震災後2年を経過したが、津波に洗われた三陸沿岸の被災地域では災害公営住宅の建設が本格化しようとしている。市街地から高台の造成地への集団移転計画等に基づくものであるが、多くの被災地では住宅整備の効率性から標準化された集合住宅による住宅団地の形成を目指している。

しかしながら、これまでの沿岸部でのライフスタイルをみると、画一的な集合住宅がどこまでなじむのか、さらに被災前から懸念されていた少子・高齢化社会の到来に対して対応可能なものか、住宅整備の革新が求められるところである。地域社会の構造変化が顕在化する中で、関東大震災後の都市住宅の供給、大都市圏で高度成長期に開発された郊外団地の現況等を参考に災害公営住宅の整備について論じてみたい。

1、市街地再生の現況

(1) 都市計画の構造変化と生活基盤整備

沿岸地域の復興事業をみると、がれき処理の見通しも立ち、地場産業の復興と併行して生活基盤整備の主要事業として都市計画に基づく市街地再生、災害公営住宅の整備を優先的に行っているところである。被災地の地理的特性および被災状況により集団移転型と現地再生型に分けられるが、浸水区域の大部分は建築制限がないものの行政指導により施設工事等は自粛されている。

都市計画で前提となる都市人口の想定については、減少続けている人口の到着次第では戦前の市街地の規模まで縮小して検討せざるを得ない現実も生

じている。高度成長期の郊外へのスプロール化とは逆のシュリンク化とも称される都市再生となる。

生活基盤として復興交付金対象の基幹事業は、災害危険区域から移転する防災集団移転促進事業であ

被災地の人口増減数（三陸沿岸） 単位：人、%

岩手県	▲9,115 (▲0.7)
盛岡市	359 (0.1)
宮古市	▲762 (▲1.3)
陸前高田市	▲455 (▲2.3)
大槌町	▲361 (▲2.9)
宮城県	2,465 (0.1)
仙台市	10,985 (1.0)
石巻市	▲1,483 (▲1.0)
気仙沼市	▲1,254 (▲1.8)
女川町	▲456 (▲5.5)

注：平成24年12月の前年同月比。▲は減少。()減少率。震災前2011年3月1日対2013年2月1日比での累計減少数は、岩手県：大槌町20.3% (3,087人)、陸前高田市15.4% (3,585人)、山田町12% (2,214人)、宮城県：石巻市7.3% (11,735人)、南三陸町15.1% (2,616人)、女川町22.6% (2,247人)、山元町18.3% (3,047人)。

資料：平成25年1月17付日本経済新聞、3月3日付毎日新聞報道記事より作成。



宮古市鉾ヶ崎地区の土地区画整理予定地。水産加工施設の集積地区。防潮堤の建設を前提に災害危険区域には指定せずに再生を図る方針。

資料：(株)日本経済研究所作成

る。自治体主導で将来の街の姿を提示することにより移転用地の確保と住民の合意形成を図ることが課題となるが、復興特区制度の国費負担の事業として住宅だけでなく医療施設等の移転も含まれている。移転跡地は非居住地となり、水産加工施設、防災公園、太陽光発電施設用地等の活用を模索している。

市街地の中期的な基盤整備においては、多重防御システム（盛り土、防潮堤）、防災道路（避難路）、防災公園（避難地）の構築が進められている。今後、沿岸部でも復興拠点として位置づけられる都市では、地域再生に必要な都市機能の集約化・高度化に関わる施設用地の先行取得を行うことも不可欠となる。

(2) 住宅整備手法の現地化

沿岸部でも小規模な集落では、既に宮城県・旧北上町のように被災直後の産・官・学連携により地元のライフスタイルに見合った木造・戸建の公営住宅を完成した例もみられる。地元の工務店、建材業者が東京の建築系大学の支援により立ち上げた事業で、漁業・水産養殖を営む住民の生活環境を考慮して海岸に近い立地を確保しているが、地域の技術・資源を活用した、現地の実情に見合う復興事業となった。また、岩手県・住田町では地域の豊かな木材資源を活用して町内に90戸の木造・仮設住宅を整備し、大船渡市など近隣の被災者に提供している。

災害公営住宅の供給は全般的に長期を要する見込みだが、丘陵が海岸まで迫るリアス式海岸の三陸沿岸では高台での大規模な用地確保が困難であり、区画整理および移転等に関わる地権者の権利調整も容易に進捗しないことが要因として挙げられている。

しかしながら、大規模な集合住宅による郊外団地の建設など標準化された整備計画の踏襲では地域の事情に適合しない点もみられるのではないかと。海浜と一体化した生業を営む海岸部の集落では上記のよ



石巻市北上地区（旧北上町）の高台（海拔40m）に建設中の災害公営住宅（木造平屋建7戸、2階建3戸、集会所1戸。10世帯40人が入居）。賃借者に対して5年後には払い下げも可能。

資料：工学院大学建築学部後藤研究室作成。

うに地域資源を活用した小規模（20～30戸）での木造・戸建住宅の速やかな整備が地場産業の再生にも結びつくものと思われる。

市街地の再生についても、宮古市、釜石市、大槌町のように大規模な集団移転が困難ながら、盛り土のかさ上げおよび防潮堤の整備で防災対策が図れる地域では土地区画整理事業での避難ルート、避難地の整備を図ることにより既存市街地の復興を進めている。明治、昭和の三陸大津波で甚大な被害を受けた宮古市田老町でも、被災後に高さ10m・延長1,350mに及ぶ防潮堤の建設（昭和9年着工・昭和33年完成）と共に既存市街地の土地区画整理事業により夜半でも避難が容易な基盤の目状の避難路整備を行ったことが知られている。

2、住宅整備の歴史

(1) 関東大震災と同潤会アパート

今回の災害公営住宅の整備において参考になると思われるのが関東大震災後に建設された同潤会アパートである。震災後の復興事業では昭和通りなど都内の高規格道路整備等と並んで評価されているが、単なる住宅整備ではなく都市生活におけるライ



同潤会・上野下アパート（1929年（昭和4年）竣工、RC造2棟4階建・総戸数76戸、1～3階家族向け、4階独身者向け）。16ヶ所建設されたうち唯一現存、他は解体・建替え。JR上野駅から徒歩圏内。戦後の団地から現在のマンションに至る集合住宅の原点的な存在。2013年5月解体・建替えの予定。
資料：（株）日本経済研究所作成

フスタイル、居住者の年齢構成なども考慮した設計で、独身者用、家族世帯用など多様な生活事情に対応した集合住宅であった。

老朽化しても利便性の良い立地で資産価値も高いため長期にわたり使用されていたが、代官山、表参道など大規模施設は街の歴史を演出する存在であった。平成に至って相次いで取り壊され、代官山は高層タワーマンション、表参道はハイグレードな商業施設として再開発された。

同潤会アパートは基本的に借家利用で、後に住民へ払い下げも行われたが、大正から昭和にかけて変貌する都市生活を先取りした住宅設計のモデルとなった。昭和初期には田園調布のような個人向け住宅地の開発も行われたが、戦前の住宅は基本的に家族構成、通勤の利便性等を考えた借家利用が一般的で都心部に人口が集積していた。

(2) 郊外団地の形成と衰退

戦後の経済成長期、特に昭和30～40年代において地方から首都圏など大都市圏への人口移動が生じ、住宅需要が急増することになったが、東京では中央

線、郊外の私鉄沿線において住宅公団等による大規模住宅団地の開発が進んだ。昭和30年代後半からの核家族化の進展は住宅需要だけでなく家電製品など耐久消費財の需要の要因となり、また、不動産価格の上昇により個人の住宅保有が有効な財産として評価され、住宅着工戸数が景気指標としても採り上げられることになった。地方都市でも昭和40年代の全国総合開発計画の推進、新産業都市の整備など工場の地方分散等により郊外団地の整備が行われ、昭和50年代以降は中産階級の増加に対する住宅ローンなど持家制度の充実、マイカー普及等により団地での賃貸から郊外の戸建住宅を求めて都市のスプロール化が拡大することになった。

郊外団地の開発は教育施設など公共施設の需要を一挙に高めたが、その後若年人口の転出により少子・高齢化が顕在化、歴史の浅い団地には地域の支えになる伝統的な継承文化等もないため世帯人口の減少と共に地域活動も急激に衰退することになった。公共交通も利用者減少による便数減、利便性の低下による利用者減の悪循環が生じ、大都市周辺でも地方と同様に過疎化が目立ち始めた。



旧公団阿佐ヶ谷住宅（1958年（昭和33年）竣工、RC造4階建・賃貸118戸、2階建テラスハウス・分譲232戸計350戸）。中央線 JR阿佐ヶ谷駅より徒歩圏内。現在、建替計画（大規模再開発）が進捗中。
資料：（株）日本経済研究所作成

郊外団地でも立地面においてヒューマンスケール（徒歩圏）での利便性に富み、更新投資に際して多世代の居住、住み替えの流動性等が可能であればコミュニティを維持できるものとみられるが、公共交通の基盤整備等に乏しい地区は徐々に空洞化が進むものと考えられる。昭和30年代に開発された中央線沿線など都心部に近い団地は利便性が高く大規模ニュータウンからの都心回帰も期待できるため、車依存からの脱却など新たな街づくりに向けての再生計画が進められている。

3、被災地環境の変化と地域再生

(1) 災害公営住宅と高齢化社会への対応

三陸沿岸の主要都市（宮古、釜石、大船渡等）の被災前での将来人口推計をみると、2030年には65歳以上の高齢化率が40%を超え、高齢化社会のライフスタイルおよび生活基盤の確立を問われていたが、震災で前倒しを迫られ、住宅整備と共に公共施設の再配置、市街地の見直し等も不可避となった。

復興事業の工程表をみると、災害公営住宅の整備で2～3年、市街地の区画整理等で5～10年を想定しているが、被災地では雇用先を求めての人口流出

が続き、人口構成の老齢化が前倒しで進捗している。NPOの支援により地域を支えるコミュニティ・ビジネスの立ち上げなども試みられているが、人口構成の変化する地域社会への速やかな対応が求められている。

通常の公営住宅は低所得者に対する社会福祉的な視点から整備されていたが、災害公営住宅も本来は復旧後のマイホーム建設までの一時的な住居としての位置づけである。しかしながら、今回の大震災では、被害規模が大きく市街地再生など社会・経済的な復興には長期を要すること、特に高齢者の住民が多くローン負担等を考慮すると自宅再建を放棄して公営住宅に永住する可能性が高いこと等から、新たな市街地の一部として都市計画での恒久的な整合性を図ることが必要である。郊外団地を建設するのであれば上記の既存団地の現状を考慮した、中長期での利便性の確保等が不可欠な条件となろう。

(2) 住民定着の条件

被災地の土地不足および住民の経済事情から災害公営住宅の整備は、住民の生活基盤の支えになるものと思われるが、住民の定着には若年層から高齢者

三陸主要都市の将来人口推移（被災前）

単位：人、%

		2010年	2020	2030	増減 (%)
宮古	人口総数	56,845	49,647	41,862	▲26.4
	生産年齢人口	32,800	26,043	21,122	▲36.6
	老齢人口 (老齢化率)	17,095 30.1	18,544 37.4	16,813 40.2	▲1.6
釜石	人口総数	39,426	32,565	25,916	▲34.4
	生産年齢人口	21,273	15,913	12,303	▲42.2
	老齢人口 (老齢化率)	13,664 34.7	13,482 41.4	11,256 43.4	▲17.6
大船渡	人口総数	41,199	36,450	31,185	▲24.3
	生産年齢人口	23,479	19,127	15,521	▲33.9
	老齢人口 (老齢化率)	12,729 31.0	13,722 37.6	12,814 41.1	0.7
気仙沼	人口総数	62,234	53,299	43,732	▲29.7
	生産年齢人口	35,642	27,336	20,980	▲41.1
	老齢人口 (老齢化率)	19,159 30.8	20,917 39.2	19,217 43.9	0.3

資料：総務省統計局（2008年12月推計）。生産年齢人口：15～64歳、老齢人口：65歳以上。

に至るまで多世代の居住を満たすことを前提とした、地域社会のイノベーションとなる住宅の整備が必要である。具体的には、家族構成の変化、世代交代による住み替え、周辺の過疎地からの移住者の吸収等に対応して、多世代・住み替え型とも言えるような設計・仕様により利用度を高め、コミュニティを維持することが求められる。

被災地の産業振興のため、税の減免措置および規制緩和を趣旨とした特区制度が設けられたが、復興過程において地域のダイナミズムを誘導するためには住民の定着を視点とした地域社会の総合マネジメントを継続することが望まれる。将来、復興支援の経済に依存しない、被災前よりも円滑に地域資源を活用できるようなコミュニティの創造により経済波及効果も期待できることになろう。

(3) 住宅整備と地域再生

i) 地場産業の存在

被災地では防潮堤など防災施設だけでなく高速道路等のインフラ整備も進められているが、住民定着のためには安定した生業の存在が不可欠と考えられる。インフラ整備だけでは地域の再生には結びつかないものとみられ、特に三陸沿岸部では水産資源を活かした地場産業の復活および新たな展開が必要である。

三陸沿岸中部の田野畑村では高齢者の増加および漁業従事者を考慮して、高台への集団移転に際して災害公営住宅あるいは自力再建用地も木造・戸建住宅を前提とした民間委託により今年度内の早期完成を進めている。住民が定着することを念頭に置いた計画であり、確かに堅固な防潮堤あるいは高規格道路の整備も住民の存在が前提となろう。

また、自然環境を活かした観光産業を考えるのであれば、防潮堤、水門等の整備において景観を破壊しないような配慮も求められる。地域の再生には災

害公営住宅の整備と併せて中長期的な産業再生の視点が伴うことが基本的な条件である。

ii) 都市のコンパクト化

震災前の被災地は道路整備により郊外へ住宅地も拡がり、車依存の社会となっていたが、被災後の都市計画をみると従来の中心市街地あるいは公共交通の拠点である駅を中心としてコンパクト化されている。事例として、宮古市の JR 駅近接地への市役所移転、釜石市の JR 駅近くの旧商店街への大規模ショッピングセンター誘致、大槌町の JR 駅周辺への市街地集約、岩泉町小本地区の三陸鉄道駅舎の複合施設化（支所、診療所、観光センター等）など公共交通の拠点での公共施設集約および市街地形成が挙げられる。

三陸沿岸では大きな地震が発生すれば速やかに避難することが減災の鉄則と語り継がれて来たが、今回は当初の津波警報が 3 m 程度と過小評価されていたことが多数の犠牲者を出した要因と指摘されている。

被災直後は防潮堤の構築と集団での高台移転が都市再生のテーマとなっていたが、新たな市街地形成および跡地再利用の困難さ等から、既存市街地での適度な防潮堤と避難ルートの確保による減災の方向へと徐々に発想が転換されたものとみられる。区画整理事業も地権者の合意形成、集団移転地の確保のため長期化の様相を呈しており、年月の経過と共に旧商店街の事業者等が流出してしまうことも考えられる。被災地は復興に要する時間と実現可能な将来像に対して現実的な選択を問われていると言えよう。

おわりに

震災後の生活基盤の支えとなる災害公営住宅の整備について、特に三陸沿岸の津波被災地を対象に論じてきたが、震災前から懸念されていた高齢化社会の到来など地域社会の急激な変化に対応することが

喫緊の課題となっている。

しかしながら、関東大震災後の都市住宅の供給あるいは高度成長期の郊外団地の現状をみれば、地場産業と一体化した木造・戸建住宅の供給あるいは集合住宅を多様化して多世代・住み替え型への工夫等を図れば、ライフスタイルの変化を含めたコミュニティの維持など人口定着を安定化することも期待できるのではないか。標準化された住宅整備ではなく被災地の将来を見つめた、言わば現地化された手法の選択が必要である。

防潮堤、道路の整備等もあくまで住民の定着を前

提にしたものであるが、被災地の市街地再生をみると、被災直後から時間の経過と共に都市のコンパクト化、公共施設の集約化など震災により前倒しとなった地域社会の構造変化に対応した発想の転換が散見されている。

生活基盤だけでなく産業基盤の復活が実現することも復興の条件となるが、本格的な復興事業の開始に際して将来の多様な与件を踏まえた施設整備、さらに実現に要する制度設計を速やかに行うことが求められている。