

第3章 コンパクトシティの基盤となる集落・コミュニティの課題

1. 復興まちづくりにおいてコミュニティ形成上配慮すべき課題

(1) コンパクトシティの推進

- ・「東北発コンパクトシティ」が目指すコンパクトなまちづくりでは、都市の基盤を構成するインフラや都市活動をリードする都市機能の無秩序な拡張、拡散を抑えて、秩序ある市街地を形成することが第一の課題として掲げられている。
- ・さらに併せて、街なか居住や街なかの都市機能の再生・強化、そして市街地内の快適な移動手段の確保が基本的な課題として示されている。これらの達成を通じて人々の暮らしを支える住機能や生活支援機能の充実をすすめ、安全・快適で持続可能なコミュニティを確立していくことが大きな目標となっている。
- ・この度の各都市の復興計画においてもコミュニティの再生に対する強い配慮が伺われ、震災からの復興に向け、コミュニティの再生・維持・強化が基本的かつ重要な取り組み課題の一つとなっている。
- ・こうした取り組みの多くは、もちろん被災以前からすすめられていたが、被災後の応急仮設住宅のあり方、防集・災害公営住宅等の事業のあり方において、一定の成果を上げるとともに一方で多様な問題を残した。
- ・被災後のコミュニティとコミュニティ再生への対応の状況を以下、実態データに極力基づきながら総覧的に整理した。
- ・さらに後段の第4章に置いては、今後ますます重要かつ逼迫した課題となることが確定的な地域公共交通のあり方および整備の可能性に焦点を当て、他都市の先進的取り組みや新しい公的助成制度の状況を見ながら分析、検証した。震災を受けて分散化がすすむ集落コミュニティ間の交通ネットワークを強化し、住民、とくに交通弱者の暮らしを守ることはコミュニティ、ひいては都市の持続可能性に係る重要な問題である。

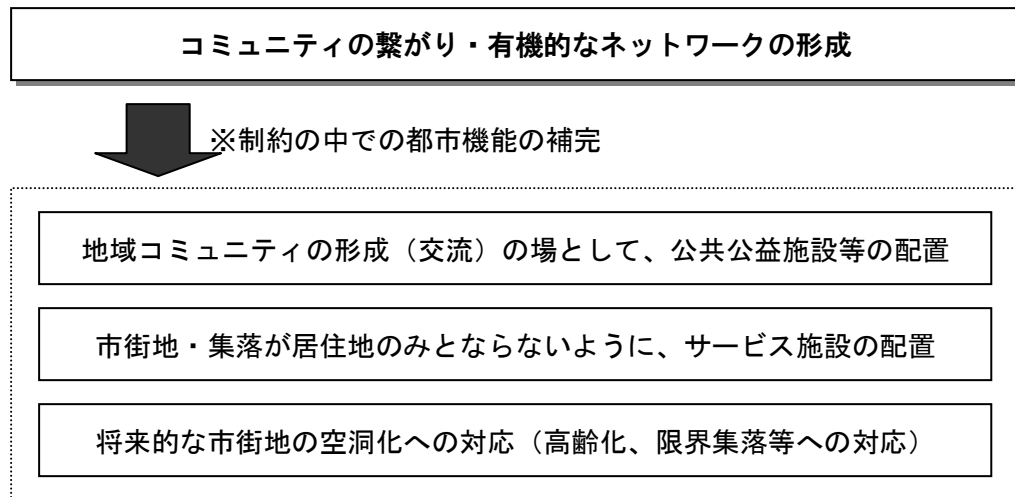
(2) 復興計画におけるコミュニティへの配慮（コンパクトシティの形成）

- ・東日本大震災における仮設住宅コミュニティの状況、及び復興計画に係る市町村の取り組みなどをみると、コミュニティへの配慮が色濃く打ち出され、コンパクトシティの形成に通じるものとなっている。
- ・さらに、市街地のあり方として、地域住民の交流の場となる公共公益施設の配置が重要である。また、高齢化社会への対応やコミュニティを維持（交流や賑わい創出）していくためには、移転先が居住地のみとならないようサービス施設（商業、公益施設等）の適切な配置も必要と考えられる。（将来的な空間化への対応、限界集落への対応）
- ・例示すると、高台移転等新規開発は最小限にとどめ被災前のコミュニティに配慮すること、移転に際しては自治会やNPO、ボランティア組織等との連携により新たなコミュニティ形成を支援すること、地域のコミュニティ核として活動拠点の計画的配置、小学校区等従前のコミュニティに配慮した住宅地形成、地域を支える人材育成と交流促進によるコミュニティ活動の活性化などが方向性として示されている。

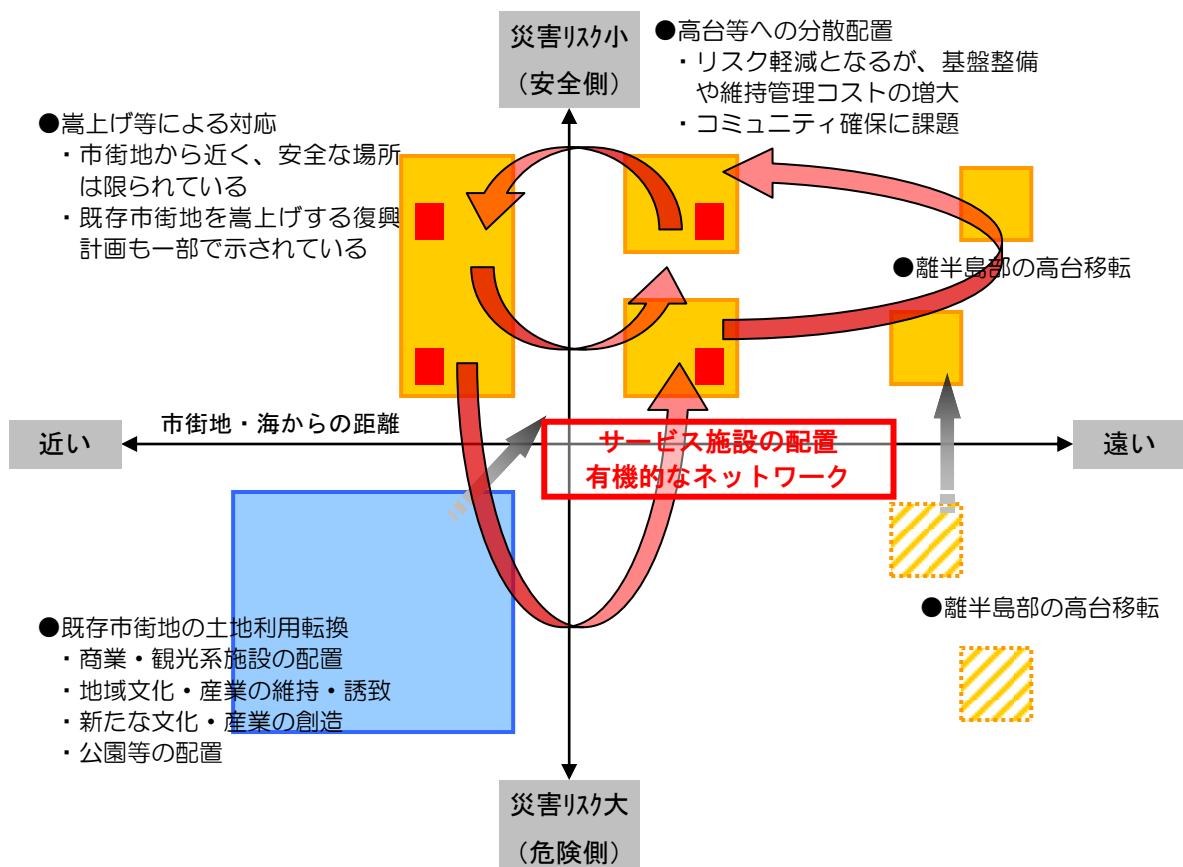
(3) 地形制約等からの分散立地への対応（地域連携の必要性）

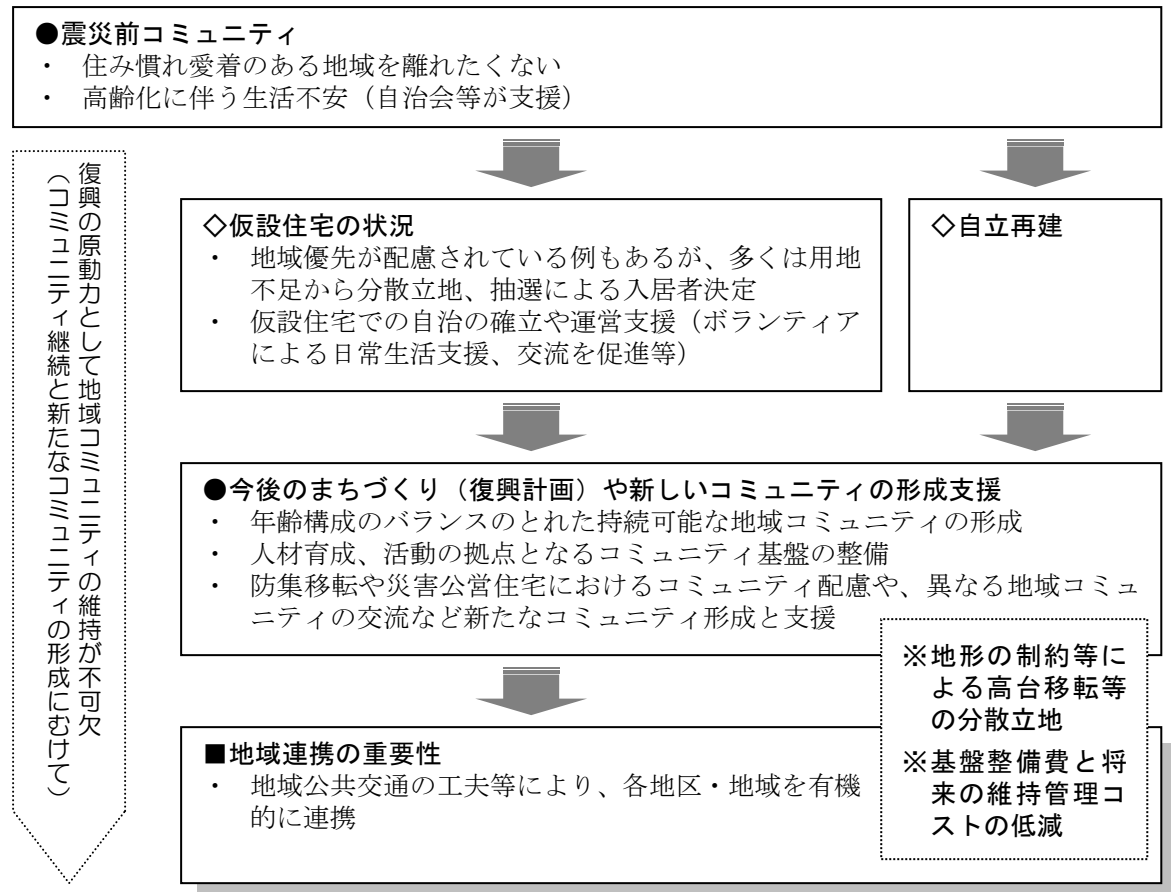
- ・ しながら、東北の沿岸部のような平地に限られた土地では、復興計画においても津波によるリスク回避等から分散立地、既存市街地から離れた高台移転等も多く見られ、全ての機能を集約することは不可能であり、地域コミュニティに配慮しつつ、コミュニティ（市街地・集落単位）を有機的に連結していくことが重要となる。

【コンパクトシティなまちづくり（コンパクトシティ）の推進】



■地域連携におけるコミュニティの重要性





2. 被災集落・コミュニティの変遷に伴う課題

東日本大震災は、多くの市町村が抱える人口減少や少子高齢化等に伴う、地方の過疎化進行の中で発生した。

多くの被災者は、既存集落→避難所→仮設住宅へと、構成員を変えながら集落・コミュニティが段階的に変化したことは、既に多くの困難に直面している被災者に、更なる負荷をかけていたものと考えられる。

また、今後は防災集団移転や災害公営住宅等への入居に伴い、更なるコミュニティの変化が想定されるなど、被災集落におけるコミュニティの変遷とこれに伴う課題の整理を行った。

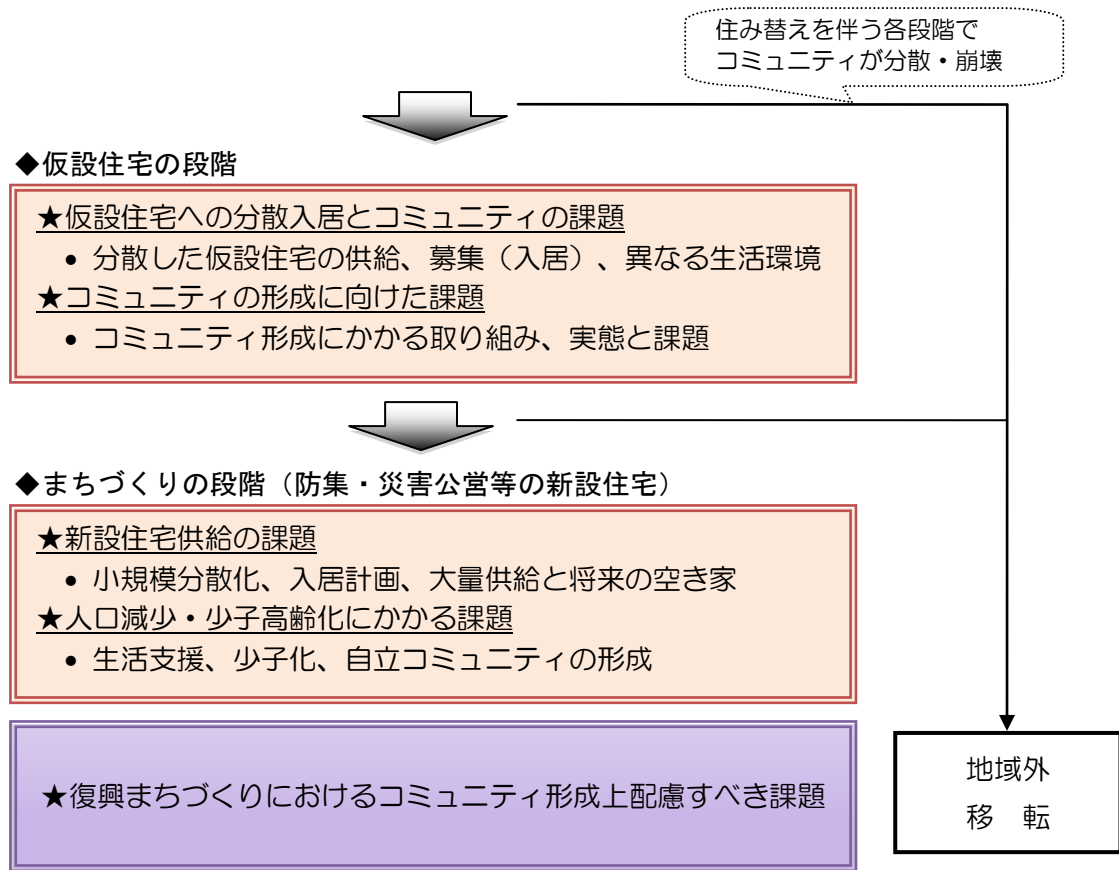
◆被災以前からの課題

- ・ 過疎化（人口減少）、少子高齢化の進展に伴う地域コミュニティの課題
- ・ コンパクトシティ化の取り組みに向けた課題



◆東日本大震災の発生

- ・ 津波による沿岸市街地や漁村集落の崩壊
- ・ 地域コミュニティの分散



（１）被災集落・コミュニティの変遷

①国の応急仮設住宅の建設に係る対応について

国の対応として、コミュニティ・生活環境等への配慮について以下の３点を挙げている。

とくにコミュニティ確保については、「公募方法における工夫」、「配置計画における工夫」、「自治会設立のサポート」に関する対応が示されている。（国土交通省住宅局住宅生産課資料）

対応を求められたこと		
○ 従前コミュニティの確保について ○ 利便性の確保について（仮設店舗・交通） ○ 供与期間にかかる配慮について		
① コミュニティ確保について	② 利便性の確保について	③ 供与期間への配慮
○ 公募方法における工夫 ・ 同地域の居住者を団地ごとにまとめる ・ 各団地への入居決定は抽選、部屋割を調整 ・ 一定戸数以上のグループでの申込を要件化 ○ 配置計画における工夫 - 玄関を北面・南面の２種類とする住戸計画。通路をはさんで向かい合わせの設計とする。 ○ 自治会設立のサポート	○ 交通手段の確保 ・ コミュニティバスの運行 ・ カーシェアリング ・ 自転車の寄贈 ○ 仮設店舗等の併設 ・ 〈独〉中小企業基盤整備機構による整備  グリーンピア三陸みやこ（宮古市）における仮設店舗・ケアセンターの事例	○ 特例措置の適用 特定非常災害特別措置法に基づき、最長２年３ヶ月となっている応急仮設住宅の存続期間について、特定行政庁が許可を行うことでさらに１年ごとの延長が可能とする措置を発令。 平成二十三年度東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに對し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」(平成23年6月1日施行)
対応が難しかったこと		
○ 早期入居の要請（特に弱者）と、コミュニティ一帯の入居の要請の調整 ○ コミュニティ施設の建設用地の不足、コミュニティ配慮型への設計変更 ○ 住宅の仕様（ハード）と、住民支援体制（ソフト）の関係の整理		
今後の課題について		
仮設住宅団地のコミュニティ施設、生活利便施設の配置計画の再検討、住民支援体制の整備等を踏まえた住宅仕様の検討、入居者選定方法の確立		

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

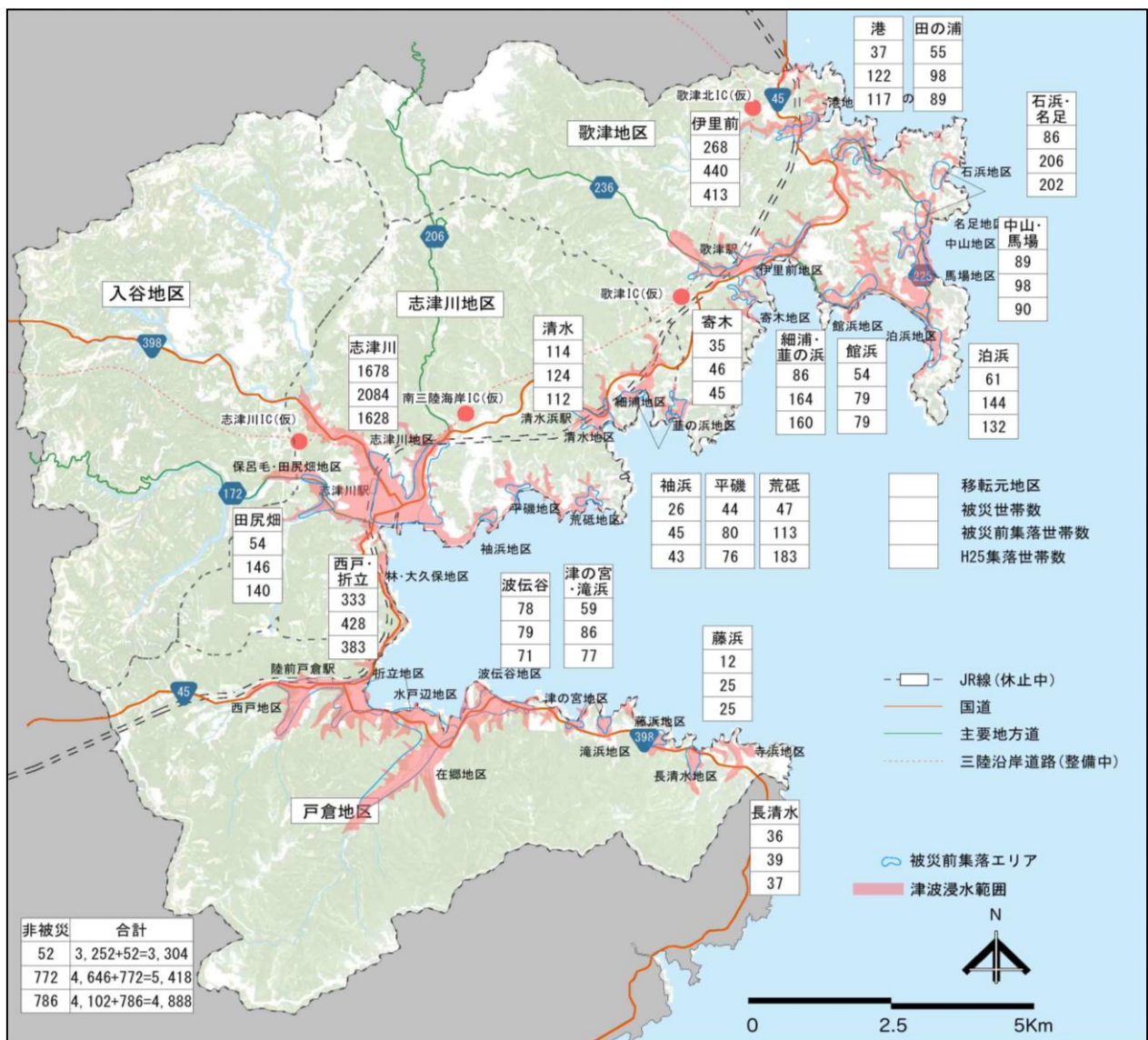
資料：東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について 国土交通省住宅局住宅生産課

②被災状況と応急仮設住宅の建設（南三陸町を例として）

▶ 被災状況

- ・ 津波による被害が甚大で、浸水深が最大20mを超える津波により、海岸沿い低地の市街地や集落、農地などはほぼ浸水し、家屋や漁船の多くは流出した。
- ・ 湾奥部の低地にあった志津川中心市街地の公共施設はほぼ流出し、行政機能が一時的に麻痺した。
- ・ 沿岸を中心に集落や市街地が形成された南三陸町は、大きく歌津地区1, 397世帯、志津川地区2, 592世帯、戸倉地区657世帯の計4, 646世帯の住宅が立地していた。
- ・ 被災した世帯数は3, 304世帯で、そのうち約62%、2, 044世帯が志津川地区であり、被災率が最も高いのは戸倉地区の約79%であった。

■ 集落分布と被災状況



➤ 応急仮設住宅の建設

【歌津地区】

- ・被災率は従前世帯の約5割、地区中心の伊里前の被害が最も多く、海岸沿いの広範囲に分布している。
- ・仮設住宅は16ヶ所、644戸が広範囲に分散して整備され、被災世帯の約9割が確保された。

【志津川地区】

- ・南三陸町の中心であるJR志津川駅周辺市街地が壊滅、町役場など中核的な公共公益施設が流出し、湾岸部や河川沿い集落を中心に被災率は従前世帯数の6割以上、2,000世帯を超える。
- ・仮設住宅は被災地近傍の学校グラウンドを中心に、22ヶ所、648戸が整備されたがその数は地区被災世帯数の3割に過ぎず、多くは内陸部の入谷地区や町外登米市の仮設住宅に入居している。

【戸倉地区】

- ・最大集落の折立が壊滅的に被災し、従前戸数の8割が全壊又は半壊、川に沿った内陸部でも被災した。
- ・仮設住宅は、学校や公共施設、キャンプ場などの民有地も活用し、地区全域にわたり7ヶ所、256戸が整備され、被災世帯数の5割が確保されている。

【入谷地区】

- ・地区での被災はなかったものの、志津川など他地区からの受入のため、学校校庭など7ヶ所、161戸が建設された。

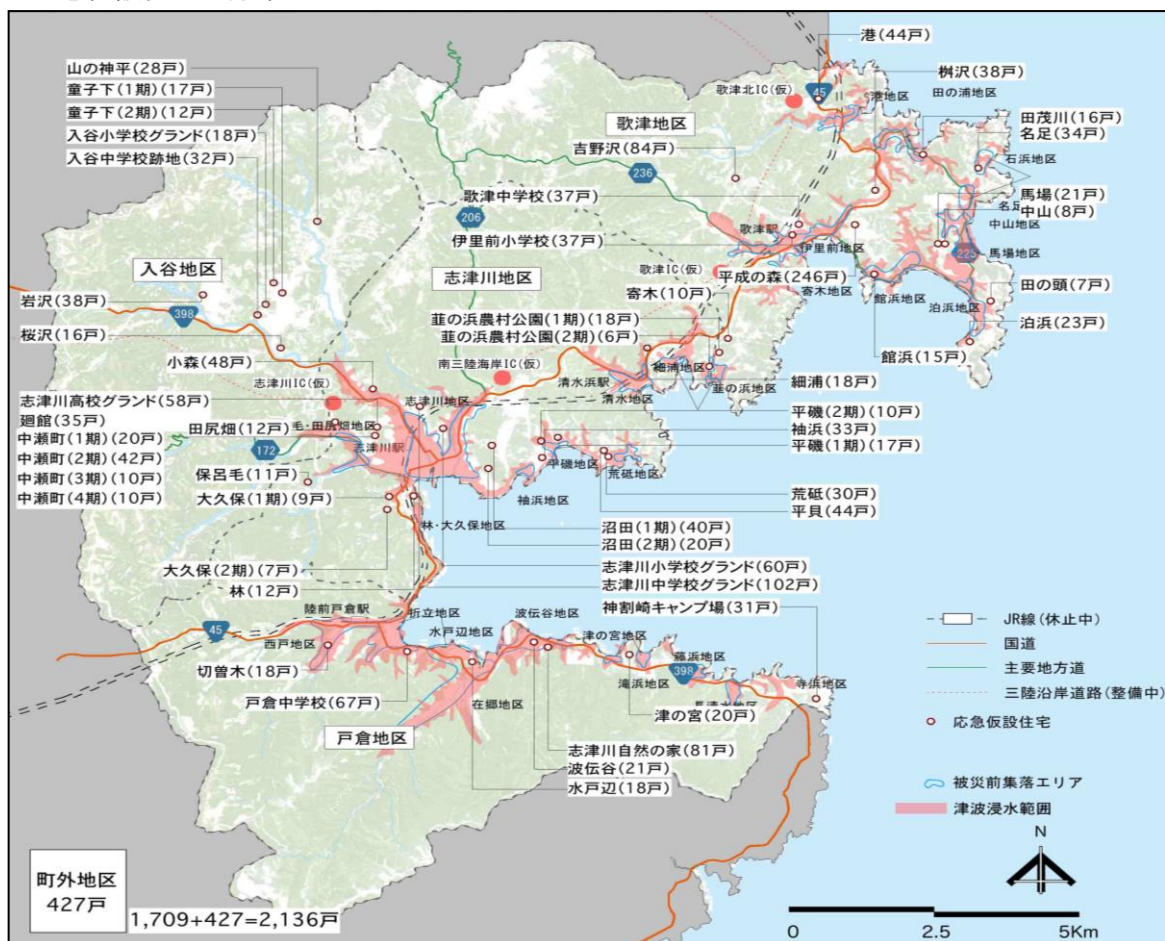
【町外仮設住宅】

- ・町内での仮設住宅建設には限界があったことから、隣接する登米市の隣駅周辺や中心市街地近傍のメガスーパー跡地（350戸）など6ヶ所、486戸が整備された。
（登米市内の南三陸町仮設住民アンケートによると、帰還希望者は半数割る）

➤ 入居者決定方法と入居状況

- ・抽選により決定。地域コミュニティをできるだけ維持できるように配慮しつつ、社会的弱者のいる世帯等優先的な入居調整を検討するものとしている。
- ・町全体の仮設住宅2,195戸のうち、入居は1,934世帯、88%であるが、地区別に見ても概ね9割前後の入居率となっている。
- ・いずれの地区も1割程度の未入居があり、以降の課題整理においてもこれらの要因把握と地域コミュニティとの起因などを把握。

■ 応急仮設住宅の分布



③ 震災半年後の集落・コミュニティに係るアンケート結果

釜石市の西方内陸部に位置し、沿岸自治体被災者の避難を受け入れている北上市が、避難者を対象に2011年9月(震災半年後)に行った全戸調査の自由回答から、集落・コミュニティに係る回答を整理した。

環境変化による不便、今後の見通しに対する不安、バラバラに避難している家族への心配が窺える。

➤ 買い物への不安・困ったこと

- ・ 今地理が分らないので、店の場所が分らない。

➤ 住まいの不安・困ったこと

- ・ 2年経てば住めなくなる。(同様5件)
- ・ いずれ地元に戻りたいけれど、どうなるのか……。時折、地元に戻り親戚宅に泊まったりしている。

➤ 家族の不安・困ったこと

- ・ 離れて住んでいる家族が心配。(同様5件)
- ・ いずれ地元に戻りたいけれど、どうなるのか……。時折、地元に戻り親戚宅に泊まったりしている。

資料：東日本大震災における北上市内の避難者の生活課題に関するヒアリング調査分析(概要)
2011年11月 きたかみ復興支援協働体

（２）仮設住宅の段階におけるコミュニティの変遷に伴う課題

震災発生後、仮設住宅の供給が行われ、大きな混乱の中で、これまでのコミュニティが分散し、新たなコミュニティが形成される。過去の震災においても、コミュニティに係る課題が指摘されている。

その上で、仮設住宅の供給段階においても、様々な制約条件の中で、供給・募集・生活環境に係る課題が指摘されている。

■過去の震災で指摘された課題

- 優先入居による弊害、入居者の偏り、災害弱者のみが取り残される
- 被災者ニーズとの乖離、不便な立地
- 仮設住宅の仕様等、ハード面の問題
- 引きこもり、孤独死等の問題
- 避難生活の長期化による世代（コミュニティ）の分断

■仮設住宅への入居時

①仮設住宅の供給計画の課題

- 需要の見極めと建設用地確保の難しさ
- 供給事業者による居住性の大きな格差の発生

②募集（入居）にかかる問題課題

- 機械的な抽選によるコミュニティの崩壊
- 新たなコミュニティでの交流機会の欠如による引きこもり

③仮設住宅での生活支援

- 食糧・物資供給の不足
- 仮設住宅への交通弱者等への移動支援の欠如
- 高齢者等の身体機能や活動性の低下
- 仮設住宅の生活環境（騒音等）

■コミュニティ形成期

①コミュニティ形成に向けた課題

- 仮設住宅への入居方法の工夫（立地場所の配慮、早期の用地確保）
- 配置計画・設備面の充実
- 生活利便機能の確保、就業機会の創出

②コミュニティ形成に向けた取組事例

- コミュニティ入居の実現
- 配置計画の工夫
- 仮設店舗等の生活支援施設の併設
- 仮設住宅における交通支援

③仮設住宅からの住み替えに伴う課題

- 既存の地域コミュニティ、新たに作られたコミュニティの継続
- 低所得者や高齢者等が取り残されないように配慮

【事例】仮設住宅建設・供給に係る課題（南三陸町）

仮設住宅の入居開始後の23年7月、町では復興まちづくり計画に向けた意向調査を実施しており（町内全世帯5,327世帯、避難所・仮設住宅入居世帯1,700世帯、回収率65.4%）、仮設住宅への入居、入居後の生活等にかかる自由意見（生活に必要な施設整備396件が最も多く、仮設への入居等245件、公共交通に対する要望87件、地域コミュニティの再生強化17件等）が多くあげられている。

➤ 仮設住宅の入居等に関する課題点

- ・ 待っても待っても仮設にあらず、町外移転した
- ・ 仮設があたらないため避難所から出られない（定住が決まらずに仕事も確定しない）
- ・ 集落毎の仮設住宅入居ができない（申し込んだがバラバラになった）
- ・ 仮設住宅に入居したものの食料品・日用品店がなく（町外に行っている、ガソリン代等の経済負担）、車もなく買い物が不便
- ・ 医療施設がなく通院に支障、金融機関・郵便局が遠い

➤ 仮設住宅の居住にかかる課題点

- ・ 障害者や高齢者同居にかかる住宅の狭さ（介護ベッドで1室、残り一室で3人居住等家族構成への配慮）、プライバシー（音が全部聞こえる）、バリアフリーへの対応、認知症や脳梗塞等高齢者の罹患の増加
- ・ 安心して伸び伸びと子育てできる環境にない
- ・ 仮設住宅は狭く、家族バラバラに暮らしている
- ・ 立地によって仮設住宅の仕様に格差がある・不公平、雨漏り＝雨仕舞いの不備、玄関屋根、物干し（ランドリー）の設置、収納不足、網戸
- ・ 生き延びたペットと暮らせない
- ・ 仮設入居者のコミュニケーションがない
- ・ 情報がない、住宅内での人間関係がわるい

➤ 公共交通に対する要望

- ・ 高齢者等の移動手段の強化（買い物や通院）、病院専用の送迎
- ・ JRがなくなり交通費負担が増加、無料バスの乗り継ぎが不便

➤ 地域コミュニティの再生・強化

- ・ 集落の人々が分散し交流が疎遠（話し相手の不足）、単独での仮設入居で近隣とのコミュニティがとれない
- ・ 地域でコミュニケーションが図れる場の設置

➤ その他意見・要望

- ・ まちの情報が仮設住宅（特に町外では）まで届かない

（３）新設住宅地の段階におけるコミュニティの変遷に伴う課題

防災集団移転促進事業や災害公営住宅等の新設住宅地への移転段階においても、これまでのコミュニティが分散し、新たなコミュニティが形成される。ここでは、復興まちづくりにおいて、コミュニティ形成上配慮すべき課題について検討・整理する。

■新設住宅への入居時

○小規模分散移転型の住宅地供給

- 離半島部を有する市町村に多い
- 地域公共交通の整備が課題となる

○入居計画

- 従前の地域コミュニティの維持と新たなコミュニティの発展
- 入居希望の偏りとソーシャルミックスのバランス

○大量供給計画と空き家の発生

- 早期の大量供給の必要性和復興期以降の空き家発生への懸念
- 入居当初に培われた地域コミュニティの維持と利便施設運営への支障
- 集約化と再編の必要性

■安定期

○高齢者等への生活支援

- 最大多数の高齢者対応
- 小規模分散配置を踏まえた支援体制の構築

○少子化にかかる支援

- 家族構成に適した間取り住宅
- 現在のニーズに応じた住宅・住宅地供給
- 将来ニーズを踏まえた整備展開

○自立的コミュニティの形成

- 経済的理由による住宅弱者の支援
- 幅広い住宅弱者を支援し、自立的に活動を持続させるコミュニティ形成
- 地域と一体となってコミュニティを維持し、発展させる取り組み

①小規模分散移転型の住宅地供給

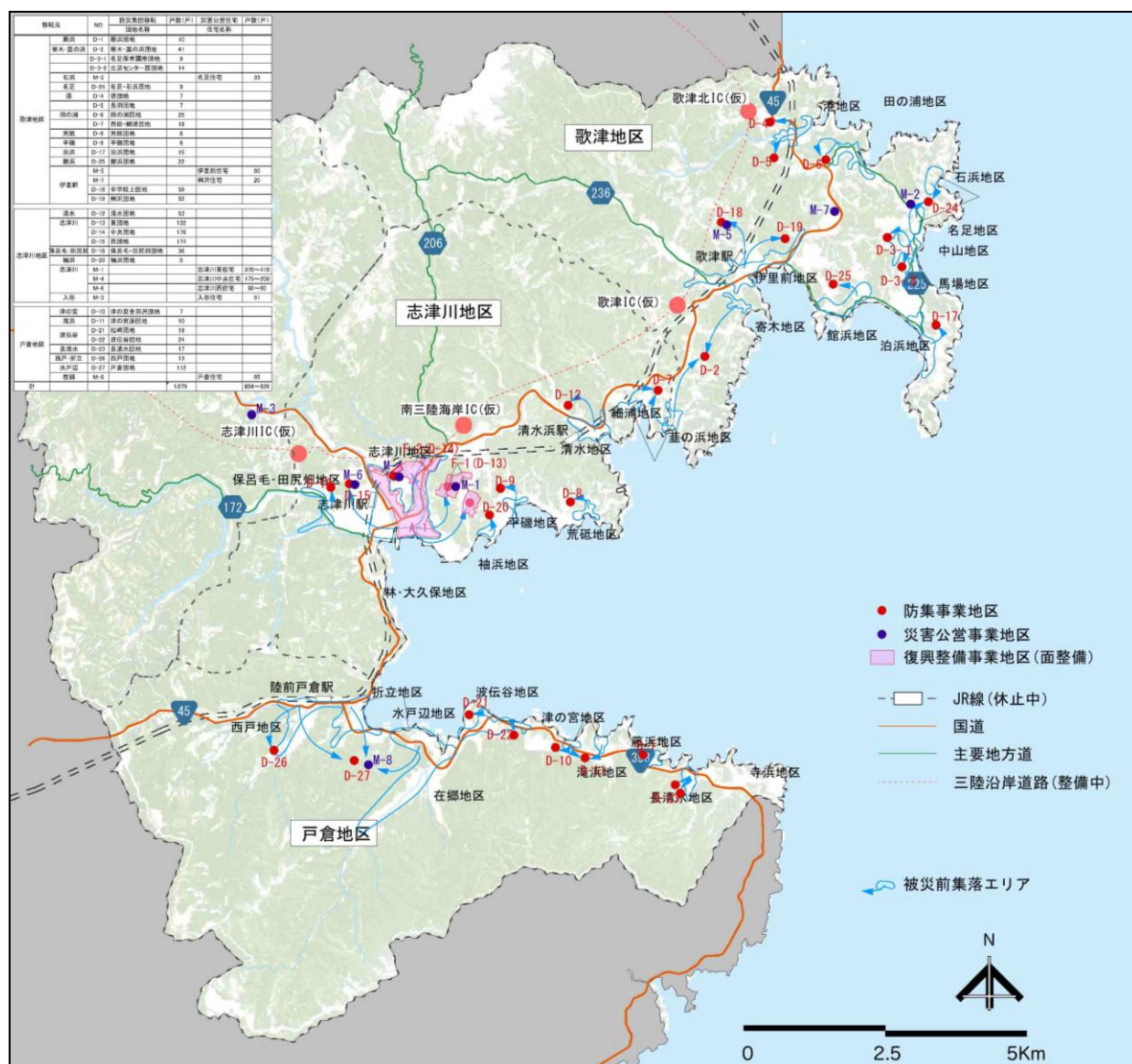
被災した多くの各市町村では、被災者の住宅再建意向に基づく防災集団移転促進事業や、自力再建が困難なすべての希望者に対して災害公営住宅を供給するものとしている。

合併により市域が広大な気仙沼市・南三陸町・石巻市のほか離半島部を有する市町村などでは小規模分散型の住宅地供給が多い。

一例として、南三陸町では28団地1,082戸の防集事業と8団地930戸の災害公営住宅が予定され、防集にあつては5～176戸、災害公営は20戸～410戸と様々な規模を有し、その立地も離半島部の小規模高台造成地や市街地中心部の大規模造成新設住宅地であるなど、コミュニティ形成とコンパクトシティ実現にかかる状況がそれぞれに大きく異なっている。

こうした小規模分散の新設住宅地において、既存住宅地との連携とともに少子高齢社会のすう勢と相まって、買い物や通勤通学・通院など、日常生活を支える地域公共交通整備が極めて大きな課題となる。

■防災集団移転、災害公営住宅地区の分布（南三陸町）



②入居計画

防集団地では、被災地域における5戸以上の住宅規模の集団移転を支援する事業制度から、予め希望者同士の情報共有や地縁・血縁コミュニティ等、一定程度の意向が尊重されているものの、小規模分散移転に伴い従前の地域コミュニティの維持と新たなコミュニティの発展といった点では課題が残る。

一方で、災害公営住宅は入居希望戸数掌握のために「仮申し込み」による意向把握を多くの市町村が実施しているが、住宅地の立地性と入居が早い地区に希望が集中する傾向が見られる。

用地取得や拡張整備が困難なこうした地区では、復興事業にかかる世帯（復興事業に伴い移転が必要となる世帯等）や住宅確保要配慮世帯（高齢者、障害者世帯等）、あるいは元の居住地への入居希望やコミュニティ・グループ単位での入居を優先し従前の地域社会に配慮するなどの優先措置がとられているが、どの枠を優先するかは市町村によって考え方が異なっている。

応急仮設住宅での生活が困難な高齢者等の優先入居は妥当であるが、高齢者等だけが集まって住むのではその後の住宅地コミュニティとして問題もあり、ソーシャルミックスの視点からコミュニティを捉える必要がある。

③災害公営住宅の大量供給計画と将来の空き家発生

震災により住居を失った多くの被災者は、未だ応急仮設住宅等において不便な仮住まいを強いられていることから、被災地においては早期に大量の災害公営住宅を供給するものとされ、住まいの復興工程表(復興庁 H25.4.26 公表)において、岩手県約 6,000 戸、宮城県約 15,500 戸の災害公営住宅の供給が計画されている。

一方、入居希望者の多くは高齢単身者や高齢夫婦世帯であり、入居から一定期間の経過により施設への移転や亡くなる世帯も多く、一般世帯においても復興に伴い自主再建等により転出者も多く見込まれ、今後の人口減少や更なる少子高齢化の進行によって、復興期以降には空き家の発生が懸念される。

また、災害公営住宅は入居一定期間後、従来の住宅セーフティネット政策としての公営住宅と同様の入居資格要件(収入制限等)が必要となり、家賃低減の終了や収入超過による転出世帯も想定される。

こうした短期間の入居への対応はある程度やむを得ないものと捉えられるが、将来的な空き家の発生によって、入居当所に培われた地域コミュニティの維持や利便施設運営に支障が生じるなど、分散化した新設住宅地の集約化や土地利用の再編が大きな課題といえる。