

『仮設コミュニティ』を基点とした創造的復興

—コミュニティデザインと地域包括ケアシステムの連携に着目して
Creative Reconstruction Based on “Temporary Communities”

—Focusing on the Linkage Between Community Design and the Integrated Community Care System

後藤 純 東海大学建築都市学部建築学科
Goto Jun

1. はじめに

筆者は、東日本大震災において、東京大学高齢社会総合研究機構を中心としたコミュニティケア型仮設住宅(図1)の提案に関わった。コミュニティケア型仮設住宅とは、緊急避難、応急措置として大至急住居を措置するのではなく、家族や友人を失い、家を失った被災者が閉じこもることなく、再び生きがいを見つけ、元の生活を取り戻せるような住まいとケアそして生活に必要な機能が一体的に整備された、少子高齢化社会に対応した仮設住宅である。

2011年4月、仮設住宅の建設が急速に進む一方で、三陸沿岸特有の地形的制約による建設地の分散、病院やスーパー等の既存施設の壊滅といった状況もあり、仮設住宅の居住環境は高齢者をはじめとする住民にとって物的にも社会的にも厳しいものとなることが予想された。病院の物理的倒壊(大槌町や陸前高田市)、医療・介護職の充足率の課題などによる入院・入所機能の低下は、2030年頃の超高齢社会の課題を先取りしたケースと捉えていた。

本設移行までの間、住民が心身ともに健康に暮らせるよう、生活再建に必要な最小限のコミュニティ・インフラ(特に高齢者・子供のケア・サービス)の整備を、住民自身の問題発見活動と住民共助的活動を基軸にしながら進めることとした。特に仮設住宅に集会所等を整備し(当時の提案では50戸に1か所)、住民自治組織の立ち上げを支援した。



図1 釜石市平田地区のコミュニティケア型仮設住宅

仮設団地内のコミュニティ形成と活動の活性化を図り、住民による居住環境点検を通じた後付け的な空間基盤の改善(当時は予算が付いた)、見守りや介護予防に取り組んだ。

三陸沿岸市町村は震災以前から人口減少・高齢化が進行しており、地域コミュニティ活動により高齢者の孤立化や虚弱化の防止、健康自立期間の延伸を図り、さらには子育てをはじめとする生活環境の整備や地域文化の継承等へとつなげるような高齢社会対応型のコミュニティ・モデルの構築を目指した。

筆者は、現在も岩手県釜石市の地域包括ケア推進アドバイザーを務めている。本設移行後は災害公営住宅での住民自治組織の立ち上げ、生活応援センター(コミュニティ拠点)を活用したコミュニティケアの推進、仮設住宅における専門職によるケアアセスメントの災害公営住宅への技術移転(傾聴見守りセンター)などに取り組んだ。その一方で、筆者らが取り組んだ地域包括ケアやコミュニティづくり系の施策と復興まちづくり事業・施策は、ほとんどつながることがなかった。確かに仮設住宅や復興公営住宅に集会所は設置されたが、その有効な使い方についてさえ、筆者自身、十分に検討できたとは言えない²⁾。

2. 能登地震からの復興への提言

能登地域も、全国の地方都市同様、人口減少・高齢化・少子化が進む。たとえば能登北部地域は、2020年時点で、約10年間で15,000人程度の減少が見込まれていた(図2)。三陸沿岸地域と同様に、地形的制約も多く仮設住宅建設用地の確保に難渋している。病院やスーパー等の既存施設は少しずつ再生しているが、中心部から離れたところの仮設住宅の居住環境は高齢者をはじめとする住民にとって厳しいものとなるだろう。2024年3月末時点で、既に、小中学校を早期に再開させるべく避難所を閉じる計画が進められているが、仮設住宅への移転後の高齢者の食事や見守りを

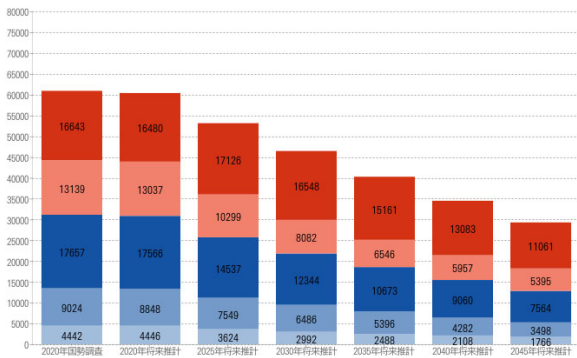


図2 能登北部医療圏将来推計人口 (出典: JMAP)

どのようにするのか、「東日本」同様の議論である。

2024年1月12日に馳石川県知事会見において、「従来の応急仮設住宅のフォーマットの見直し」が示唆された。これを受けて、「ごちゃまぜのまちづくり」としてシェア金沢や輪島カブレを運営する社会福祉法人佛子園（雄谷良成会長）を中心に、筆者らも加わり「能登半島地震からの創造的復興・創造的復興方針の確認—仮設期におけるコミュニティを基点とした創造的復興・復興の提案—」を石川県庁に対して、同月16日に提言した。仮設住宅の建設は、「1日でも早く、1戸でも多く」を良しとする教義がある。これに対して、「早さと丁寧さの融合」を訴えコミュニティに配慮した仮設住宅整備の提言を行った¹⁾。

本提言は、主に次の3つの空間と仕掛けを提案した。まず少子高齢化が進むなか、あらため、自殺者を出さない、高齢者・障害者が閉じこもって虚弱にならないヘルスケアである。次に、住民自治・住民主体を基本とした、住民同士での自発的な支え合いである。そして、特に強調するのが仮設に暮らす住民の雇用やコミュニティビジネスなどの被災当事者が主体的にチャレンジできる空間と仕掛けである。具体的には、先述のコミュニティケア型仮設を能登地方において採用すること。地域住民が主体となり運営するコミュニティ施設を整備することである。これは東日本大震災や熊本地震の際に採用された仮設サポート拠点（厚生労働省所管）の機能拡張である。高齢・障害・母子等のサポート機能を拡張し、さらに子どもが思いっきり遊べる場所、コミュニティ銭湯、住民がクオリティの高い店舗を運営し外部利用者から収益をあげるコミュニティビジネスが展開できるなど、小規模多機能型の拠点である。

一方、被災地の復興への焦燥感は、東日本大震災や熊本地震と同様かそれ以上である。特に今回は、「放っておいたらどんどん若い世代が流出してしまう。」という強い危機感がある。市町村も「1戸でも早く、1日でも早く」という気持ちがある。このため、仮設住宅の整備においては、上述のようなコミュニティへの配慮は、「仮設が建ったあとにゆ

っくり考えればよい」という意見が強い。しかし、東日本大震災や熊本地震への対応をみると、地域コミュニティの基本的な物的環境は、その後の自主的なコミュニティ形成に大きな影響を与える³⁾。

3. 人口減少・少子高齢化のまちのビジョン

(1) 3.11の創造的復興

復興構想会議では「創造的復興」というアイデアが提案されました。しかし、実際にどのように都市や地域を再建するかは明確ではなかった。多くの被災地では、人口を増やすことを目標に、若い世代を地域に戻す（Iターン・Uターン）ことで活性化を図ろうとしていた。しかし、実際には、経済的に余裕のある若い家族はより安全で便利な内陸部へ移住し始めていた。筆者の感覚では、大規模な地震は地方都市が10年後に直面することになる問題（人口減少や人材不足）を先取りすることになる。つまり震災前の状態に戻せたとしても、長期的な問題の解決にならない。本来は、人口が減少しても幸せに暮らせるような新しい生活や社会のモデルを考える必要があった。しかし、その具体的なビジョンは誰も持ち合わせておらず、地域住民による復興と並走しながら試行錯誤するしかなかった。

(2) 2035年の人口減少・少子高齢化のビジョン

一方、現在では、この人口減少・少子高齢化時代の生活像・社会像のビジョンは、被災地だけでなく、地方創生などの試行錯誤が加わり、各省庁から好事例の紹介とともに様々に発表されている。たとえば、2012年に地域包括ケアシステムの構築が提案され、2016年には、住みなれた地域で最期まで自分らしく暮らすビジョンが明確となった。地方都市のあり方については、総務省から小規模多機能自治が提案され、国土交通省からはコンパクト&ネットワークに絡めて「小さな拠点整備」などが提案されている。また内閣府の生涯活躍のまちや女性活躍²⁾などもある。

(3) 地域包括ケアシステムの制度と運用

特に東日本大震災や熊本地震との大きな違いは、地域包括ケアシステムの制度と運用の充実である。2012年が「地域包括ケア元年」であり地域密着型サービスの拡充、2014年から在宅医療・介護連携推進事業の本格実施が進んだ。輪島市のわじまケアネット（2011年～）は、この事業のモデルでもある。2016年に自立支援の考え方が明確に打ち出され、2018年には生活支援体制整備事業による居場所づくり、認知症初期集中支援チーム、自立支援型地域ケア会議など、高齢者の尊厳を守り自立を促進する充実した。珠洲市は、全国でも珍しい地域包括ケア推進課を有し、輪島市は前述のわじまケアネット、能登町、穴水町なども、100歳

体操等の住民主導の居場所づくりや見守り活動が行われてきた。集会所や公民館等の活用の実績も豊富にある。

4. 地域コミュニティと見守り

(1) 仮設住宅の「見守り」の課題

復興まちづくりの基本は、地域包括ケアシステムを活用した地域コミュニティによる「見守り」である。東日本大震災や熊本地震における見守りの課題をいくつか挙げてみる。仮設期には、全国各地から見守り支援の団体やボランティアが多数集まる。その一方で、多くはあくまでもボランティアの延長でありケアの専門職ではない。そのため、単に訪問するだけになりやすく、ハイリスク者は敬遠されやすい。また、ケアについては素人のため、「寄り添う」という言葉を多用し、支援する側とされる側の関係性を固定させ、結局は廃用性症候群等、被災者の自立を妨げることもある。また近年はICTを活用した見守りシステムの売り込みなども多数でてくるが、実際には「見守り」というよりも、一方的にアラートを鳴らすだけで、訪問して様子をみてアセスメントをする業務は、市町村の努力次第となる。東日本大震災や熊本地震においても、結局、仮設期から復興期へと継続される見守りは、住民主導で見守り体制（スクリーニング）と、いざというときに専門職へつなぐ（アセスメント）という役割分担や連携体制が構築できた仮設コミュニティであった。

(2) ケアマネジメントと見守り

このような被災地での苦い経験と同時並行的に、地域包括ケアシステムの構築が進み、2018年度に自立支援型地域ケア会議が導入される。お世話型のケアは当事者の生きる力を失わせ、自立と尊厳を損なう。個人因子だけでなく環境因子（居住環境を含む）を読み解き、当事者の自立を促すケアのあり方である。「寄り添う」という言葉についても、アセスメント時において、「当事者の価値観等を共感的に理解すること」と整理された。そして「寄り添う」だけでなく、多職種らの専門的評価も併せて行うことが、自立支援に資するアセスメントである（参照：国際生活機能分類）。

見守りについては、「見る」と「守る」に分けて考える。まず「見る」は、スクリーニング（早期発見のこと）とアセスメント（共感的評価・専門的評価）の2段階ある。生活支援体制整備事業では、スクリーニングについて、住民主導での見守りや声掛け、通いの場等での気づきを専門職につなぐことが、実践されてきた。アセスメントは地域ケア会議等でケアマネジャーなどが技術を磨いている分野である。また「守る」については、当事者が「守られている」という安心感の無い見守りは単なる監視である。どうした

ら当事者は安心感を得られるのか。これは、当事者自身が閉じこもらず地域で交流して信頼関係のあるつながりをつくるしかない。

つまり地域包括ケアシステムは、地域コミュニティが基盤であり、住民主導での活動が多数あって、その上で専門職のケアが機能する。見守りに必要なのは、地域コミュニティであり、そのためには集会所やちょっとした立ち話ができる空間＝社会資源や地域資源が重要なのである。

(3) 被災した社会資源・地域資源の復興

一方、大きな問題は、この地域資源・社会資源が被災していることである。この被災した社会資源・地域資源を、物理的に取り戻すのには、過去の震災同様に時間がかかる。一方で、仮設住宅等において、まずは「見守り」を旗印にして、住民自治組織を立ち上げ、仮設集会所やコミュニティ拠点を整備し、そこで100歳体操や通いの場、コミュニティ活動やコミュニティビジネスなどを展開しながら地域コミュニティを復興させていくことは、住民主体の復興の自然かつ実現可能なプロセスであると考えられる。

(4) 仮設コミュニティの立ち上げ提言

以上をふまえて、筆者は、石川県庁に対して、能登6市町の行政・社会福祉協議会等を対象とした「被災者見守り連絡会（仮称）」を提言した。この必要性をご理解いただき、2024年3月21日（木）に第1回会合を行った。大阪公立大学の菅野拓氏から災害ケースマネジメントについての講義と、この両輪となる仮設コミュニティで創る見守り体制について情報提供をしたところである。仮設コミュニティの立ち上げについては、文献5に詳しいが、その要点は、仮設住宅団地等に核となる住民自治組織の立ち上げることである。各自治体に、部局を横断した「仮設コミュニティ支援」チームを立ち上げていただく。外部支援団体等のサポートも得て、仮設団地の入居者の交流会を複数回行う。交流を通じて、共有部（駐車場やゴミ捨て場）の活用ルール、集会所のカギの管理、居住環境の課題点などについて話し合いながら、住民自治組織としての機能を拡充していく漸進的な方法である。

5. 仮設住宅での試みの重要性

(1) 仮設期の社会活動と復興後の地域へ与える影響

似内（2023）は、岩手県大槌町において仮設住宅における住民主体の地域コミュニティの活動が、その後の地域コミュニティの復興とともに個人の復興感にも良い影響を与えることを明らかにしている⁹。また東日本大震災当時は、新しい東北先導モデル事業があり、仮設集会所等における住民らの活動が、いまでもコミュニティビジネスとしてつな

がり、復興の一翼を担っているケースが多数ある。仮設コミュニティにおいて、地域住民の知恵と意欲を引き出して、それらをポジティブなビジョンに集約していくことが、創造的復興につながる。

(2) 仮設住宅で育む小規模多機能自治・小さな拠点

集会所やコミュニティ拠点を活用し、コミュニティ活動やコミュニティビジネスを展開し、将来の担い手を育てていく。地域の人が集まる場所を、コミュニティバスの停留所や移動販売車などにして地域コミュニティの拠点(ハブ)化を目指せば、「小規模多機能自治」や「小さな拠点」に接続していく。次に集会所やコミュニティ拠点での社会参加は、フレイル予防そのものであり、地域コミュニティでの新たなつながりを工夫し、住民同士で支え合う介護保険の総合事業につなげる。100歳体操を再始動させ、みんなでお昼を食べればミニデイ(通所B)である。医療介護専門職が被災し、ケアマネジャー等が能登を離れつつあると聞いているが、これまでのアセスメント力を活かし、仮設住宅における地域密着型サービスへの転換や事業者の育成支援なども十分考えられる。また震災以前から能登北部圏域の病床が削減は既定路線で合った。仮設集会所での健康サポート薬局によるお薬相談や医師・ケアマネとの連携なども、いまから新しい形を模索していくことができる。

6. 地域コミュニティ復興のブループリント

(1) 創造的復興は災害救助法の枠の外でよいのか

さて災害救助法は、「応急的に必要な救助を行い災害にかかった者の保護の徹底と社会の秩序の保全を図ること」が目的である。避難所を設置して当面の生活を支え、仮設住宅を建設し、罹災証明を発行する。被災者生活再建支援法により、全壊・大規模半壊の方に、住宅再建のための支援金を提供する。

ここまで論じてきた、地域コミュニティの再建とコミュニティ支援、住民同士の閉じこもり防止活動、住民によるコミュニティビジネス、子どもたちの遊び場づくりなどは、現時点からでも少しずつ取り組み、本設につなぎたいが、「応急」の枠外であり、使える予算が不透明である。石川県も被災市町村も、どこから「コミュニティによる創造」の部分の予算を工面するか、相当苦労しているようである。

(2) 多様なコミュニティ活動のプリコラージュ

水道等が復旧しておらず、道路事情も悪く工事関係者も集中的に入れておらずボランティアも少ない(寝泊まりする場所がない)。被災地の職員も、まだ避難所で生活したり、加賀方面から毎日2時間以上かけて通勤しているような状況では、地域コミュニティにまで目をかけるのは難しいか

もしれない。一方で被災地を支援している団体や、これまでコミュニティ活動に取り組んできた方からすれば、できることはすぐにでも始めて行きたいだろう。どのようにプリコラージュを進めていけばよいか。

仮設集会所やコミュニティ拠点が必要な地区でありながら、全てを仮設住宅のみで埋めてしまわないように、ケア・見守りや地域活動など住民側や地元事業所に十分なノウハウがある部分にミスマッチな支援が入らないように、やる気のある支援団体がその資源を十分に活かせるように、そしていずれ復興基本計画が策定されたときハード事業と戦略的に接続できるように、地域コミュニティを基点とした立体的復興のブループリントが必要ではないだろうか。

能登地域において、同じ時代を生きる住民同士が共に愉しみながら復興を目指す。そのためにも、超高齢社会対応の観点を盛り込み、健康自立寿命の最大化を図り、地域包括ケアを実現し、住民のコミュニティ活動を促進する地域社会の物的社会的な生活環境の整備を図らなければ、持続可能な地域社会の復興にならない。プランナーは、このような住民の知恵と意欲を引き出し、人口密度が低下しても幸福に生きられる生活・社会のビジョンを地域ごとに描く後方支援が求められていると考えている。

<補注>

- (1) メンバーは、(社福) 佛子園・理事長雄谷良成氏、佛子園(竹中誠氏)、公益社団法人 青年海外協力協会(堀田直揮氏、芳地隆之氏)、株式会社 kyma 土用下淳也氏、筆者ら東海大学建築都市学部(須沢栞氏、手塚悠希氏)、東京都市大学後藤智香子氏、スーパーバイザーとして東海大学岩崎克也氏、東京大学小泉秀樹氏、大月敏雄氏、辻哲夫氏である。
- (2) 参考文献4の陸前高田市のりくカフェは、女性活躍の先進事例である。他にも、岩手県釜石市の甲子柿PJなど被災地では特に女性が活躍したコミュニティビジネスが多い。

<参考文献>

- 1) 平修久(2018)「東日本大震災の被災地の地域コミュニティ再生について」都市計画報告集 17(1), 41-48, 日本都市計画学会
- 2) 後藤純, 杉本茅夏, 手塚悠希(2023)「岩手県釜石市鶴住居圏域における復興まちづくりの現状と課題—地域コミュニティの居住環境に着目して」, 都市計画論文集 58(3) 1360-1367
- 3) 日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による復興まちづくり研究会(2012)「地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言(第一次)」
- 4) 後藤 智香子, 小泉 秀樹, 他(2015)「岩手県陸前高田市「りくカフェ」における住民主体の介護予防事業の意義」, 都市計画論文集 50(3) 1180-1187
- 5) 似内 遼一, 後藤 純, 小泉 秀樹, 大方 潤一郎(2013)「岩手県大槌町の仮設住宅団地における自治体制構築とボランティア・アクションの発生」都市計画論文集 48(3) 855-860
- 6) 似内遼一, 新雅史, 後藤純(2023)「住宅復興後の地域における仮設期の社会活動の影響に関する研究」, 住総研研究論文集・実践研究報告集 49 住総研