

2 復興に関わる諸問題

阪神・淡路大震災後の住宅再建と居住問題

はじめに

1995年の阪神・淡路大震災は、高度に成長したわが国の大都市域を巨大地震が襲った最初の大規模災害であった。この大震災によって、大都市の持つ脆弱性や現代社会の持つ脆弱性が露呈するとともに、従来の災害対応とりわけ復興対応の限界も明らかになった。その結果として、過去の災害ではみられなかった居住問題が様々な形で顕在化し、被災者は、住宅再建の著しい遅れやコミュニティの分裂など、災害後の住環境の貧しさゆえの苦難を強いられることになった。

他方、そうした厳しい状況の中で、それを克服するための努力が被災者を中心になされ、その後の災害対応のモデルとなるような、先進的な取り組みが生み出されている。この先進的な取り組みによる成果は、その後の中越地震や能登半島地震の復興にも生かされ、被災者の暮らしの再建に大いに役立っている。しかし残念なことに、この成果が東日本大震災では必ずしも生かされていない。阪神・淡路大震災の経験が受け継がれていないのである。

こうした状況において、阪神・淡路大震災の住宅再建を客観的な資料で再検証し、その成果を改めて確認し、教訓の発信の一助とすることが欠かせない。それとともに、今一度やり残した課題をも明らかにし、今後の改革への一助とするように心がけることも、忘れてはならない。

1 阪神・淡路大震災後の住環境再建過程

ここでは、住宅そのものだけではなく、住宅を取り巻く物理的あるいは社会的環境全体を取り上げることとする。というのは、住宅を含めた暮らしの総体としての再建が、被災者にとっては問題になるからである。

まず簡単に、阪神・淡路大震災後の住宅とそこでの暮らしの再建過程を、時系列に沿って明らかにしておこう。住宅と生活の再建過程は、大きく「応急避難期」「仮住まい期」「恒久移行期」「本格復興期」に大別される。

応急避難期というのは、避難所などに応急避難の形で身を寄せる時期をいう。震災直後から約半年がこの時期にあたる。災害発生直後に被災者は、学校や公民館といった指定避難所のほか、近隣の社寺などの私設の避難所、さらには公園などのテント村に身を寄せるのが、一般的である。阪神・淡路大震災では、ピーク時に約31万7000人の被災者が、約1200カ所の避難所等で集団避難生活を送っている。

仮住まい期というのは、それぞれの世帯が自らの住まいを再建する第一歩として、仮設住宅や知人宅などで仮住まいをする時期をいう。震災半年後から約3年後までがこの時期にあたる。阪神・淡路大震災では、住宅を失った約20万世帯の約1/4が、緊急に建設された応急仮設住宅で仮住まいを送っている。残りの被災者は、知人宅に身を寄せるあるいは空き家を借り上げるなどの形で仮住まいをはかっている。なお、阪神・淡路大震

災後には、公的な応急仮設住宅が634カ所、4万8300戸建設されている。

恒久移行期は、仮住まいから終の住み家となる恒久住宅に移行する時期をいう。震災の約3年後から5年後までがこの時期にあたる。恒久住宅への移行は、自力で住宅を確保するものと復興公営住宅に入居するものとに分かれる。後者の災害復興公営住宅については既存のストックの活用も含めて約4万2000戸の確保がはかられている。

本格復興期は、住宅だけでなく公共施設やコミュニティあるいは産業や文化の再建をはかり、暮らし全体の再建をはかるとともに新しい社会の形成を目指して取り組んでいく時期をいう。震災後5年後からほぼ10年後までがこの時期にあたる。この時期には、住宅再建共済制度などの整備がはかられている。

(1) 応急避難期の特徴

震災直後に、小中学校の教室や体育館などに多くの被災者が押し寄せたが入りきらず、近所の社寺や民間のマンションなどに避難した人、公園などにテントを立てて急場をしのいだ人も少なからずいた。壊れた住宅にとどまった人もいた。なお、公的な避難所として予め指定されていたところに避難した人は、全体の約6割であった。

①避難所の環境

避難所でのもっとも大きな問題は、避難所の環境や装備が不十分で、過酷な避難生活を余儀なくされたということである。その中で、体調を崩して死亡する人が少なからず発生している。この避難生活の過程で病気になるなどして死亡した人は、次の仮住まい期も含めて9000人を超える。なお、この震災後に死亡するケースを「震災関連死」と呼んでいる。当時の避難所は、プライバシーがない、トイレが使えない、寒さ対策がないなど、長期に避難生活に耐えられる空間ではなかった。とくに、高齢者や障害者など災害時要援護者にとっては、はきわめて過酷な環境であった。

この避難所の過酷な環境を改善するために、段ボールなどでプライバシーを確保する、仮設トイレの共同清掃に努める、更衣や授乳のための空間をつくる、避難所のパトロールをするといった自発的な取り組みが、各避難所で展開されている。

阪神・淡路大震災後は、こうした経験を踏まえて、福祉避難所の設置、避難所のバリアフリー化、仮設のトイレや風呂の確保などが、事前にはかられるようになっていく。避難所での看護やケア、健康管理についても、改善がはかられている。

②避難所での運営

避難所でのもう一つの問題は、避難所運営のマニュアル等が整備されていなかったために、その運営や管理が混乱したということである。施設管理者や教職員に過剰な負担が強いられる、避難者相互のいさかいやトラブルが頻繁に起きる、被災者が劣悪な状況にいつまでも放置される、といった問題が起きている。こうした状況の中で、行政担当者、施設管理者、ボランティアの協力を得ながら、避難者による自主運営が行われるようになって、避難所の秩序が回復されていった。この経験は、その後の避難所運営マニュアルの策定や避難所運営訓練の実施などに生かされている。

(2) 仮住まい期の特徴

仮設住宅を建設するための資材も用地も不足していたために、公的な仮設住宅の供給が遅れたり足りなかったりして、自力で仮住まいの確保を余儀なくされる人や被災地外への避難を余儀なくされる人がでていく。なお、被災地外に移住した人は「県外避難者」と呼ばれる。

①仮設住宅への入居

公的な応急仮設住宅への入居を巡っては、様々な問題が起きている。その第一は、戸数が不足していたこと、その立地が遠隔地に偏ってしまったことから、公的な仮設に入ることをあきらめた人が少なからずいた。その中では、いつまでも避難所に居住し続ける人、自己敷地に自力仮設を建設する人などが生まれている。この自力仮設で生活をした世帯は、数千世帯にのぼると推定されている。

仮設入居を巡っての最大の問題は、その入居者選定が抽選で行われ、しかも高齢者や障害者を優先して行われたために、既存のコミュニティが破壊されるとともに、高齢者や障害者が集中した団地ができてしまい、その後のコミュニティ形成が困難になってしまったということである。この抽選でコミュニティを壊してしまったという教訓は、中越地震などに生かされてコミュニティ単位

で仮設への入居をはかるよう改善されている。がしかし、東日本大震災では、この教訓が生かされず同じ過ちを犯している。

②仮設住宅での運営

知らない土地での慣れない生活に加えて、新たな人間関係づくりが難しいということもあって、被災者が仮設住宅の中に閉じこもる傾向が生まれた。その結果として、必要な社会的ケアが得られないままに死んでしまうという「孤独死」や「独居死」が、仮設住宅の中で多発している。この閉じこもりや孤独死を防ぐには、仮設コミュニティにおける人のつながりや見守りが欠かせない。そこで、仮設でのコミュニティづくりや見守り体制づくりが、積極的に展開されるようになっていく。

仮設住宅団地での自治組織を立ち上げる、被災者の見守りを持続的に行う生活援助員（LSA）を派遣する、50戸以上の大規模仮設住宅団地には「ふれあいセンター」を設置するなどの取り組みが展開されている。生活援助員が常駐する地域型仮設住宅や介護者が派遣されるグループホームなどもつくられた。なお、ふれあいセンターは、被災者の交流の場としてだけでなく、ボランティアなどの支援者の活動拠点として、大きな役割を果たしている。

仮設住宅の人間関係を大切にしなければならないという教訓は、中越地震などのその後の被災地での、仮設の玄関を向い合せにする、生きがいつくりの場をつくる、ペットとの同居を可能にするといった配慮につながっている。

③仮設外被災者への対応

この仮住まい期においては、行政やボランティアの関心は仮設住宅に集中する傾向があり、その結果として仮設以外の被災者が見落とされるという問題が生じる。その代表例が県外避難者に対する支援欠如の問題である。約6万人とも言われる県外避難者の実態がつかめず、その結果として公営住宅入居などに関する情報も届かないということで、支援の網から落ちこぼれてしまった。この反省から、西宮市は「被災者台帳」という、県外に避難した被災者も含めその実態を持続的に把握する画期的なシステムを開発し、ケアの欠落の防止をはかっている。

(3) 恒久移行期の特徴

恒久住宅への移行は困難を極めた。ほぼすべての被災者が恒久住宅に移行するのに、最終的に10年という歳月がかかっている。恒久住宅の確保は、自力で再建が難しい被災者には災害復興公営住宅の提供や民間賃貸住宅等に対する家賃助成、自力で何とか再建できる被災者には再建資金の融資や助成によって、はかられた。この被災者の住宅再建を支援するために、復興公営住宅の大量供給を柱とした「住宅再建復興3か年計画」が策定された。この計画に基づいて恒久住宅の供給ははかられたが、最終的に公営住宅が約4万戸、公団・公社住宅が約2万戸、民間住宅が約9万戸など、合計で約17万戸の住宅が被災者のために供給されている。

①復興公営住宅の建設

公営住宅として4万2000戸、準公営住宅として1万2000戸が供給された。準公営住宅というのは、国の特定優良賃貸住宅制度を利用して民間賃貸住宅を公営住宅に準ずる形で供給したものをいう。公的レベルでの供給だけでは、被災者の公営住宅ニーズに応えられなかったためである。短期間に大量の公営住宅を供給するためには、公団や民間の協力が欠かせないことを、ここでは確認しておきたい。

この民間の力を活かすということでは、公団や民間の賃貸住宅を買い取りあるいは借り上げて公営住宅とする措置も講じられた。新規に供給された2万5000戸のうちの3000戸が買い取り公営住宅、7000戸が借り上げ公営住宅であった。このうちの、借り上げ公営住宅は、20年という借用の期限が設定されていたため、震災後20年を迎えようとする時に公営住宅からの退去を求められ、社会問題化している。

いずれにしろ、準公営も含めて5万戸という復興公営住宅が供給されたことにより、被災者の恒久住宅への移行は時間がかかったものの比較的スムーズに進んだと評価できる。しかし、それと引き換えに被災自治体は大量の住宅ストックを抱え込むことになり、その維持管理という重荷を背負い込むことになった。こうした経験から、被災者にとっても選択の自由度のある、行政にとっても管理負担の軽くなるように、復興公営住宅中心の

住宅再建のあり方を見直す必要がある、と言える。

②復興公営住宅の運営

復興公営住宅でも仮設住宅と同様の、コミュニティの崩壊や高齢者の閉じこもりといった問題が発生している。コミュニティの崩壊を防ぐためにグループ入居などの改善がはかられたものの、その改善は限定的であった。そのため、仮設と同様に見守り体制の強化をはかることが欠かせず、ふれあいセンターの機能を拡大発展させたコミュニティプラザの整備がはかられている。

③自力再建等への支援

公営住宅に入居できずに民間の賃貸に入居する被災者に対しては家賃補助、自宅の再建や持家の購入をはかろうとする被災者に対しては融資や助成といった、支援がはかられている。前者の賃貸入居者に対する補助は、家主に対して補助金を交付するという形で行われている。現金支給ではなく現物支給をはかる、あるいは個人資産に公的助成をしないという硬直的な考え方のもとに、被災者自身に直接補助をしないという考え方が貫かれたためである。

ところで大きな問題は、自宅を再建あるいは購入しようとする被災者が、二重ローンなどで苦境に追い込まれ、住宅再建が暗礁に乗り上げたことにあった。住宅は個人資産ということで、再建助成が認められなかったためである。この住宅再建の遅れは、地域再建の遅れにもつながっている。そこでまずは、融資に対する利子補給をはかって、被災者を支援する措置が取られた。復興基金を使って多様な形での利子補給がはかられている。ところが、融資や利子補給といった支援は、住宅ローンを組めない低所得者には有効に機能しない。

その中で兵庫県は、復興基金を活用して「生活再建支援金」や「被災中高年恒久住宅自立支援金」といった現金支給の枠をつくって、住宅再建の支援を積極的にはかる措置を講じている。これは、後の「被災者生活再建支援法」の制定につながるもので、画期的な措置であった。被災者の住宅再建へのエネルギーを積極的に引きだすことが、迅速な住宅再建につながり、それがひいては地域の再建や活性化につながる。それだけに、住宅再建のための多様で手厚い支援制度が欠かせないとい

うことを、ここでは強調しておきたい。

④被災マンションの再建問題

自力再建に関わって触れておかなければならない問題として、被災した民間マンションの再建問題がある。被災した多くのマンションでは、居住者間で価値観や経済状況に違いから、建て替えか補修かを巡って合意がとれず、再建が著しく遅れるといった問題が起きた。この中で、マンション等の区分所有に関わる法律の改正、マンション再建に関わる経済的負担の軽減、建替えに関わる専門家派遣といった対策が講じられている。立場の違う被災者の合意形成をいかにはかるかという課題が突きつけられた。

(4) 本格復興期の特徴

震災の教訓を生かしつつ、次世代の社会を創造していくというのが、本格復興期の重要な課題である。具体的には、住宅の再建だけでなくコミュニティの復興、居住環境の整備などに取り組むとともに、震災の教訓を踏まえた住まい方の創造、次の災害に向けた減災の実践などに、社会全体として挑戦している。

①安心できる住宅の建設

住宅の倒壊から多くの命が奪われたという反省から、災害に強い住宅づくりが目指されている。住宅の耐震補強に努める、家具の転倒防止に取り組む、住宅の維持管理に取り組むといったことが、住宅再建やまちづくりの中で目指された。高層住宅の免震化も積極的にはかられている。

住宅の耐震補強や家具の転倒防止については、一方でその助成制度の拡充、他方では意識啓発の強化によって、積極的にその推進がはかられた。その中で、ハードとしての住宅の構造や設備の改善がはかれるとともに、ソフトとしての生活スタイルの見直しもはかられている。とはいえ、もうしばらくは地震が来ないという意識もあって、被災地でありながらも、耐震補強も家具の転倒防止も思うようには進んでいない。

②新しい住まいの創造

大震災の反省を踏まえ、また仮設住宅などでの取り組みを踏まえ、新しい住宅像を模索する取り組みが始まっている。その新しい住宅への挑戦は、環境共生型の住宅をつくる取り組み、社会福

祉型の住宅をつくる取り組みとして具体化している。環境共生型の住宅は、太陽光発電を取り入れる、壁面や屋上の緑化に心がける、省エネルギー型の住まいをつくるといった形で具体化している。

特筆されるのは、高齢化社会に向けての見守りの必要性が認識されたことにより、福祉ケア付きのグループホームやシルバーハウジング、また集団で共同生活をおくって支え合うコレクティブハウジングが建設されたことである。見守りや福祉あるいは看護などをセットにした住宅の普及が試みられたことは、次の時代につながる取り組みとして評価したい。

③住宅再建支援の制度化

阪神・淡路大震災では、住宅の再建が建設資金の不足あるいは合意形成の困難さなどにより暗礁に乗り上げた。この反省から、復興時の住宅再建をスムーズにはかる制度づくりがすすめられた。被災地での住宅再建に公的支援を求める声の高まりを受けて、国レベルでは、「被災者生活再建支援法」という法律の制定によって、大きな住宅被害を受けた世帯に対して、見舞金という形で上限 300 万円の給付をはかることができるようになった。兵庫県レベルでは、「住宅再建共済制度」（フェニックス共済）という制度をつくって、年間 5000 円のかけ金で上限 600 万円の給付を可能とする仕組みが作られた。生活再建支援法による公助と、住宅共済制度という共助、それに地震保険などの自助を組み合わせた、災害時の住宅再建の仕組みがつくられることになった。

2 住宅再建の教訓とこれからの課題

阪神・淡路大震災は、近代化されたわが国の大都市が巨大地震に見舞われた最初の地震であり、膨大な数の住宅が倒壊した前例のない地震であったということから、住宅再建のあり方だけでなく、住宅そのもののあり方についても、重要な教訓を残してくれた。次の災害に備えるためにも、その教訓を整理しておきたい。

(1) 住宅の減災サイクルの確立

大震災で住宅を失って初めて、いかに住宅が人

間にとって大切なものか、住宅の安全性が人権にかかわるものであるかを、改めて認識させられた。住宅の安全化を、日常から持続的にはかっておかなければならない、ということである。住宅の設計から施工さらには維持管理に至るまで、住宅の安全性を確保する持続的なシステムの構築が欠かせない。ここでは、危険な住宅の補強を事前にはかることも大切であるが、危険にならないように維持保全に心がけることがもっと大切で、安全のための住まいの作法の定着をはかることを忘れてはならない。

と同時に、事前の維持管理や耐震補強などの対策と事後の再建支援や住宅供給などの対策を車の両輪のようにして組み合わせ、いかなる事態が起きても生活の場としての住宅の確保がはかれるようにしておかなければならない。震災後、耐震補強と再建支援を二者択一的に捉える論調が生まれたが、どちらかがあればよいというものではない。健康管理で、公衆衛生も緊急治療もリハビリも必要のように、維持管理も耐震補強も再建支援も必要なのである。この点では、災害後の住宅再建支援がまだまだ不十分であり、生活再建支援法の内容面の見直し、住宅再建共済制度の全国化などの課題が残されていることを、忘れてはならない。

(2) 暮らし全体の包括的な再建

住宅は生活や復興の必要条件であっても十分条件ではない。復興を考える時には、住宅というハコものだけを考えていてはならない。そこでの暮らし全体を考えなければならない。仕事とのつながり、買い物や通院との関わり、コミュニティなど人のつながりなどを同時に考える必要がある。「生きがい仕事」という言葉が震災後使われるようになったが、経済復興や文化復興と住宅再建を両立させることが欠かせない。生活を支える福祉や看護といったソフトも暮らしの再建には欠かせない。暮らし全体を考えるという視点を忘れてはならない。

暮らし全体を考えるということでは、地域や土地とのつながりを大切にしなければならない。仮設住宅や復興住宅を遠隔地に建設することは、仕事のつながりや人の関わりなどを壊し、暮らしそ

のものを破壊してしまうので、避けなければならない。やむをえず遠隔地に建設する時には、それまでのコミュニティの維持や仕事や買い物のつながりの維持に十分な配慮が求められる。とりわけ、抽選などによる機械的な仮設等への入居者選定は、コミュニティや人間関係をつぶしてしまうので、厳に戒めなければならない。

お祭りなどの文化面からも復興を捉えることが欠かせない。歴史や文化を受け継いで伝統的な街並みをつくること、伝統的な様式を取り入れて住宅の再建をはかることも、求められる。住宅と社会とのつながりを様々な形でデザインしていくことも、住宅再建の課題なのである。住宅再建には、コミュニティ持続の原則、歴史文化継承の原則、生きがい仕事確保の原則を堅持しなければならない。

(3) 暮らしを支えるソフトの充実

高齢化社会では、社会全体で支え合う仕組みが不可欠である。災害後には、孤独死などに象徴されるように、高齢化社会の脆弱性が一挙に噴き出してくる。それだけに、高齢者等を支える近隣の見守り体制を構築することや、福祉的なケアの社会システムを整備することが欠かせない。大震災の住宅再建の過程で生みだされた、ふれあいセンターやコミュニティプラザの活動、高齢者自立支援ひろばの設置、ボランティアとコミュニティのつながり、生活援助員などによる見守りなどを受け継いで、高齢化社会に欠かせないソフトな仕組みとして発展させることが欠かせない。

(4) 弾力的な住宅再建システム

その時代や地域の状況あるいは被災者の実情に応じて、住宅再建は弾力的にはからなければならない。阪神・淡路大震災までの住宅再建は、戦後間もなくの時期につくられた災害救助法を根拠にして、避難所から仮設住宅さらに復興公営へといったワンパターンの再建プログラムに基づいて進められてきた。しかし、阪神・淡路大震災では、自力仮設住宅や借り上げ公営住宅といった事例にも示されるように、今までの画一的な再建プログラムが現代社会の実態に合わないことが明らかになった。被災者の置かれている実態はきわめ

て多様であることから、画一的に対応することには限界があるということである。多様なニーズにこたえられる多様なプログラムが必要ということである。

この多様性は、被災者の自由な選択を可能にして自発性を引き出すうえでも、欠かせない。被災者の再建へのエネルギーを引き出だすことは、復興への力の総枠を広げるうえでも、被災者の勇気を引出すうえでも重要である。そのためには、被災者の意志が反映できるように選択の自由度を広げることが必要となる。公営住宅に入らずに賃貸住宅に入る、とりあえず被災地外に出て暮らす、自宅の敷地に自力仮設を建てて急場をしのぐ、といった自由な選択が可能なような制度設計が必要だ、ということである。レディメイドではなくオーダーメイドの再建プログラムへの転換を目指すべき時期に来ている。

選択の自由を与えるということは、資源に限りある状況の下での民間のエネルギーを活用することにつながる。空き家ストックを活用することにより、膨大な数の公営住宅を建設するという無駄を省くことができる。プレハブの仮設にこだわらないで、コンテナハウスでも企業の従業員寮でもよい、地場の大工さんが建設したログハウスでもよいとすると、迅速かつ被災者のニーズに合った仮設住宅の供給が可能となろう。

(5) 新しい社会と住まいの創造

復興は、災害で明らかになった社会的なひずみを取り除き、未来につながる社会を創造する営みである。阪神・淡路大震災後の復興で新しい市民社会の構築が目指されたのも、そのためである。行政とコミュニティ、企業、NPOが協働する社会が目指された。住宅の再建や管理においても、この連携や協働は必要である。住宅再建を、公助、共助、自助の足し算のフレームで考えるというのも、その一つである。住環境づくりや住宅の維持管理に、住民が自発的に参画できるようにすることも欠かせない。

そのうえで、地球環境問題や少子高齢化問題に住宅面から積極的にアプローチして、その解決に寄与していくことも欠かせない。環境共生型の住宅や福祉支援型の住宅の普及をはかっていくこと

も忘れてならない課題である。職住近接を軸としたコンパクトシティという文脈の中で住宅のあり方を位置づけることも、ここでの検討課題である。