

大震災10年にあたって

黒田 達雄(新建全国幹事、震災研センター常任理事)

過去から積み重ねてきたものが
使い慣れた食器や衣類
写真や教科書
オモチャや通知簿
いつもの生活様式や家族関係
地域との関わりや見慣れた景色
この住み慣れた“まち”
決して他に置き換えることのできないものが
あらゆる記憶の形象が
家屋と共にガレキとなって灰燼に帰した

この焼け跡からはもはやその断片すら
とり戻すことはできない
かつて見たことも想像したこともない光景が
累々と広がっている
有無を言わずに
一輪の花が逃げたくなる私を釘付けにして
涙だけが止めどなく頬をつたう
記憶の断片は
癒されることのないところのガレキとして
残された人たちの中に堆積していく

震災による死者は5500名(当時)を超えたという
彼らの命を無駄にしてはならない
残された人たちの心のガレキを取り除く作業が
私達みんなに課せられているのだ

「心のガレキ」1995. 3. 16—病床にて

この詩は、1月17日から18日に自転車で長田一帯を走り回ったときの強烈なショックを記憶に留め、その後の震災復旧業務(仮設住宅担当)による過労と栄養不足で結核入院した時にまとめたものです。それまで10年ほど長田に住んでいながら、通勤ルートぐらいしか知らなかった私が、この震災をきっかけに「このまち」を知ることになるろうとは思っても見ませんでした。以来、既に10年間、私が震災復興にこだわり続けてきたのは、この「詩」が原点になっているからです。あの光景は決して「風化」することなく、私の中に重く息づいています。

あの時から私の人生は変わった、と言えば大袈裟かもしれないが、あれ以後大好きな魚釣りも囲碁も一度もやっていない。闇雲にその復興過程と地域コミュニティの崩壊過程を追っかけてきた。そして10年、建物や施設は再建され、今やあの震災の痕跡を残す風景は表面には見えてこない。しかし「住宅の復興」と「住まいの復興」は違う。〈ひと〉がいて〈暮らし〉があり〈まち〉があるように、日々の生活やコミュニティ、ソーシャルケアと言った、目に見えない紐帯を伴った住宅でなければ「住まいの復興」とは言い難い。

このことは長田から学んだことだが、この視点から震災研メンバーを中心に5年目には『大震災未だ終わらず』、8年目には『大震災100の教訓』を出版、そしてこの10年目には『大震災10年と災害列島』（仮称）の出版に向けて住宅復興過程を検証し、「地域コミュニティ・ベストの住宅復興へ」を送稿した。

このように震災研センターがその教訓を発信し続けたことが、被災地の運動と相まって、その後の「被災者生活再建支援法」を不十分ながらも成立させ、また住宅本体への支援も自治体独自の上乗せ措置が進むなど、少なからず貢献してきたと言える。鳥取西部地震での住宅再建支援に県独自の一律300万支援、宮城県の住宅再建支援100万上乗せ、北海道平取町の住宅再建最高400万、そして04年台風災害や新潟中越地震では、福井県の住宅再建400万、京都府600万、兵庫県400万、新潟県400万、徳島県300万等々（いずれも支援法に上乗せした合計額）、すでに7県1町に及んでいる。

自治体労働者として初めて長田の復興運動に関わろうとしたとき、「県の役人が何をしてくれるの」という冷ややかな風当たりは、日頃の労働組合の在り方を反省させられる契機となりました。

96年6月30日の「長田市民集会」以来、毎年「メモリアルデー」に参加し、生活復興、とりわけ新建会員として、また専門職として「住まいの復興」について県や市の住宅復興政策を批判し、微力ながら具体的提案もしてきました。「4世帯に1世帯しか元の街に戻れない」ことをいち早く暴露し、各マスコミも実名入りで取り上げ、復興運動に一定の弾みをつけ、長田に災害公営住宅を多少でも追加供給させるなど、僅かばかりの貢献もできたと思っています。しかし、この10年を振り返って検証して見れば、「いまだコミュニティ再生ならず」という実態にぶつかり（その詳細は次号にて）、行政当局に対する憤りと私達の運動の狭さにも反省せざるを得ません。

当時、全国の新建メンバーが神戸に集まり、多くの支援を頂きながら関西のメンバーを中心に報告集会も開催してきた。今また、新建が台風23号や新潟中越地震への支援を続け、「建まち」で特集の企画が持ち上がっているそのとき、新建兵庫支部としての経験と教訓を全国に発信すべき責務を負っていると見えよう。

2. 住宅復興

地域コミュニティベースの住宅復興

震災が示した今日の住宅政策の限界とこれから

2005.11

あれから一〇年、仮設から「終の住処」に移って五年以上の歳月が過ぎ、いまやあの震災の痕跡を残す風景はほとんど見られない。しかし「住宅の復興」と「住まいの復興」は違う。(ひと)がいて(暮らし)があり(まち)があるように、日々の生活やコミュニティ、ソーシャルケアといった、目に見えない紐帯を伴った「住宅」でなければ「住まいの復興」とは言い難い。

この視点から検証し、今後の公共住宅政策を問い、同時に予想される震災の教訓としたい。

災害復興公営住宅にみる

一〇年目の実態

兵庫県が〇三年八月末に発表した「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」(以下「調査」)は、九六年の仮設住宅調査以来の大規模な居住者等への調査(回収三三三三団地一万七千余戸)で、被災者の深刻な復興の現状を浮き彫りにした。

*「終の住処」も高齢者集住と孤独死の場

まず属性「調査」では、一人暮らし三七%、六五歳以上三八%(一般県営一六%の二倍以上)の単身高齢者集住。暮らし向きは、無職・年金生活六〇%、現家賃三万円未満六七%、震災前より収入減五〇%・支出増二六%、毎日の暮らし満足二六%、

暮らしの目途立った二九%、一年後の生活予想悪くなる三六%といった衝撃的な結果を示した。しかも復興住宅住居後五年間で、孤独死は既に三一六人(〇四年一〇月末現在)を超え、年別的人数は横ばいで推移している。

*未だ「コミュニティ再生ならず

「元のまちに戻れたか」は、コミュニティを基礎とした「住まいの復興」を決める最大の指標だが、「調査」結果は震災時居住地からの距離三km未満五四%、元の区内への入居率は東灘四一%、灘四八%、中央区五三%、兵庫三〇%、長田四〇%、須磨三二%で、約六割が元のまちに戻れていない。

住まいでは、生きがい減三〇%、いつも挨拶する人無し一八%、他家に遊びに行かない五二%、自治会イベントに参加三九%、家にいる時間増えた四五%、買物不便三〇%、等々。

更に「人口の回復状況」について、神戸市は〇四年一月現在で「人口一五二万五八一人、震災前を回復し過去最高」と発表したが、その内二七%は新住民。区別では、東灘人口回復率一〇六%、震災前人口の内転出

表① 区別の転出と元の区に戻れた構成比 (H16年11月1日現在)

区	移動無し	区からの転出率	元の区に戻った率	構成比
東灘区	42	(16)	58	106.2%
灘区	59	(17)	41	102.0%
中央区	60	(14)	40	103.2%
兵庫区	43	(16)	57	91.4%
長田区	41	(15)	59	80.1%
須磨区	49	(2)	51	91.1%
垂水区	50	(14)	50	94.0%
北区	57	(14)	43	103.9%
西区	59	(11)	41	120.3%

注) 数字は全て%、震災直前の人口を100とした比率。
出所) 神戸市統計報告 特別号(平成16年11月)より筆者作成。

五八%（死亡含む以下同じ）、戻った人一六%。灘同一〇二%、転出四一%、戻った人一七%。中央同一〇三%、転出四〇%、戻った人一四%。兵庫同九一%、転出五七%、戻った人一六%。長田同八〇%、転出五九%、戻った人一五%。須磨同九一%、転出五一%、戻った人一二%等々（その他別表①参照）。旧市街地では転出者の約三割しか元のまちに戻らず空洞化し、コミュニティ再生は未だ遠い。

*県の「コミュニティ分析」は疑問だらけ

この「調査」結果に関する県の分析には疑問が多い。

まず震災体験への評価で、「得難い体験」と「人生の使命を考えるようになった」の回答を、「暮らしに対する姿勢」と見なし、それを「自立奮闘中」三二%と分類。「自立回復」三三%と足

して「六五%は新しい生活に向けてしっかりと踏み出している『自立』タイプ」という結論。また団地コミュニティ分析で、「団地規模が大きいほど、また都心より郊外の方が団地活動度・団地つきあい度は高い」「居住棟の高齢化率と団地活動度・つきあい度は相互関係がない」という驚くべき結論。

「得難い体験」や「人生の使命」がどうして「自立奮闘」になり、「しっかりと踏み出した『自立』タイプ」と言えるのか。

また大規模な団地ほど活動できる人材が多いのは当然で、団地活動度が高いのも、サポートの効率性が高く、行政もNPOも多大な労力（人、金、時間）で底上げしてきたことによる。

逆に見れば、今なお三五%、六七%が自立できず、またコミュニティを継続しながらの住宅復興であったなら、こんなにも時間と人と金を投入する必要はなく、コミュニティ再生はより

容易で早かったともいえる。

複雑な因子分析より調査結果をそのまま見た方が、今日の事態は解りやすい。へコミュニティは団地の規模や立地、年令構成と無関係）などという結論を導くことは、復興過程の施策的ミスを糊塗しその歴史を改竄するだけでなく、それを教訓として国内外に発信するという危険な役割をも負うことになる。では復興過程はどうだったのか。

住宅復興過程（コミュニティ崩壊過程）の検証

災害救助法を限定的に解釈し、

期限付き公費解体を推し進めた結果、大量の仮設住宅を必要とし、用地難と迅速性を理由に郊外に大規模団地を求め、公的供給一辺倒になった。そして「仮設から恒久へ」の段階も、「仮設解消」を焦眉の課題として大規模

公営住宅一辺倒へと突き進んだ。

被災者は「元のまち」からはじき出され、移転に移転を重ねるうち、地域コミュニティはバラバラになっていった。

1. 災害公営一辺倒の住宅復興 *仮設外避難者置き去り

『仮設住宅入居者調査（九六年六月）』による仮設入居者の住宅需要は、民間木造賃貸住宅が壊滅状態の中、民間住宅再建への公的支援もなく、「復興基金」による支援も後追いで貧弱だったために、勢い公営住宅に集中した（神戸市内で七八・五%）。また「元のまちに戻りたい」世帯は神戸市内で九四%（表②）

表② 今後の住宅希望地

	公的住宅希望で戻りたい行政区		希望率 b/a (%)
	旧住所区分	世帯数 a	
東灘区	3,305	2,719	82.3
灘区	3,418	2,658	77.8
中央区	2,239	2,233	99.7
兵庫区	3,017	2,953	97.9
長田区	4,707	3,824	81.2
須磨区	1,930	1,888	97.8
激震区計	18,616	16,275	87.4
垂水区	289	633	219.0
北区	107	342	319.6
西区	52	647	1,244.2
神戸市計	19,064	17,897	93.9
その他市町	9,505	7,174	75.5
不明	8,607	330	3.8
合計	37,176	25,401	68.3

出所：96年2～3月仮設入居者実態調査より筆者集

に達した。

一方仮設外避難者の実態調査は、配布数の一割しか回収していない『公営入居希望登録調査（九五年十一月）』だけで、それがその後の計画に齟齬を来した。これも「仮設解消」が主眼だった証左である。

*4世帯に1世帯しか元のまに に戻れない供給計画

「ひょうご住宅復興三ヶ年計画」は前述の需要調査の後修正されたが、第一の問題は供給戸数の絶対的不足である。筆者の試算では六万戸を上回ったが（注1）、県は三万八六〇〇戸とした。その過小積算の原因は、仮設外避難者のニーズと、被災市街地復興特別措置法二一条（入居資格から収入基準を除く）を軽視して公営階層に絞り込み、仮設調査の無回答数九三〇〇を除外したことによる。

第二は供給の地域的ミスマッチである。仮設から元のまにに戻りたい世帯は神戸激震六区で

九一%に及びながらも、供給計画戸数はその四八%（長田・兵庫等約二五%筆者試算注2）となり、「四世帯に一世帯しか戻れない」と指摘してきた。結果戻れた率は一層悪く、激震六区で四一%（区別は先述の「コミュニティ調査」となっている。

第三は大規模高層公営団地を中心とした再開発型復興計画Ⅱ

マスハウジングシステムである。低層木造住宅密集市街地で被災した入居者には環境上の問題をもたらした。二〇〇戸以上の大規模団地は三三三団地中四八団地だが戸数比では五三・六%を占め、二〇〇戸未満は戸数比四三・五%、しかも都心型と郊外型は各々六〇対四〇。用地難とはいえ既成市街地では小規模用地は売りに出ているが、区画整理や再開発エリア以外では県は見向きもなかった。

供給計画自体が、郊外での過剰供給とインナーの空洞化、地域コミュニティの破壊を助長し

たと言える。

*仮設枠優先の「一元募集」

九五年一月からの四次に渡る「一元募集」によって、九九年六月「仮設解消」に至った。その経緯は当初から指摘してきた問題を浮き彫りにした。

第一に供給戸数の絶対的不足

と地域間格差を露呈させた。事実上「最後通告」であった四次募集では第三希望まで取ったが、供給戸数の少ない激震六区に八五%の応募が集中し、一方郊外では三一〇〇戸の募集割れが発生、落選者は一万八五〇〇に及んだ（当選率三七%）。

第二に仮設枠を優先（当初六割、第四次で八割）したため仮設外避難者には陽が当たらず、第四次では仮設外避難世帯一万三三〇〇応募の内、当選一九〇三（一四%）に過ぎない。

第三次募集以後、新たに「グループ募集」も導入し、仮設でのコミュニティを維持しながら

公営住宅への移行を目指したが時すでに遅く、不発に終わった。これら小出しの一元募集に被災者は一喜一憂し、元のまにに戻ろうと何回も落選を繰り返す中での最後通告。やむなく第二・第三希望を出し、募集割れを起こす郊外へと散らされた。

*期限付き家賃低減化対策

「3カ年計画」修正時、国庫補助による家賃低減策が導入された。「事実上の個人補償」だと一部マスコミで評価されたが、被災地の運動によって公的支援を引き出したことは間違いない。これは翌年の公営住宅法「改正」

による応能応益制度を先取りして六千円台まで踏み込んだもので、年金生活者などに希望を繋げたが、五年間の特例措置であった。このことは供給戸数不足と相まって入居抽選の過剩競争を強い、居住希望地の選択の自由を奪うことになった。

五年を経て当面は延長されたが、高齢者三八%や無職・年金

生活者六〇%という数字を思えばこの家賃低減策を生涯措置としなければ「終の住処」にはなり得ない。

*不十分なコミュニティ支援策

“終の住処”となるべき「恒久住宅」もまた郊外に拡散し、地面から遊離したインドア形式の「箱モノ」があてがわれた。

新たな居住環境での自治会結成に向けた「入居予定者事前交流事業」(六五件)、二八人の「いきいき県住推進員」(五六団地、神戸市も「見守り推進員事業」展開)、高齢者支援として生活援助員(LSA)による見守り活動も展開された。またNPOやボランティア団体による「見守りサポーター」も、「復興基金」事業として支援されてきた。

これらのコミュニティ支援にもかかわらず、先述の「コミュニティ調査」に見る結果であり、支援員への県のアンケートでもコミュニティづくり「進んだ」三二%、「進んでいない」一六%、

「高齢者対策は評価二分」(読売〇四年四月二五日)である。

2. 新たな実験住宅も量的インパクトに乏しい

公営住宅に限定しながらも新たな取り組みも見られた。高齢者以外との混在型住戸配置や高齢者配慮、コミュニティ形成等の方針が出され、型別供給やシルバーハウジング化、全住宅バリアフリー化、コレクティブハウジングやペット共生住宅も整備されたことは評価できる。しかし「混在」の理念に沿った団地・住棟毎の型別の割合やシルバーハウジング(県市で三九二四戸)の配分計画はなく、コレクティブ住宅も県と神戸市で僅か二六一戸、ペット共生住宅も一六八戸に過ぎず、“実験”の域を出ていない。

ただ、平成七年に制度化された「特定借上・買取賃貸住宅制度」に基づく借上・買取事業(県営五九九八戸、市営含め約一万

戸)は、市街地内での早期供給を助けるものとなった。

3. 不十分だった民間住宅支援

その後の住宅復興対策は、旧市街地にある低家賃の民営借家の壊滅を助長させた。もともと民営借家への公的支援は薄く、インナーの老朽木造密集地域の整備もバブル的再開発手法以外は遅々たるもので、民間住宅への支援は対処療法に終始した。

復興基金による住宅支援は、住宅購入・再建支援補助や個人住宅融資利子補給、高齢者住宅再建支援補助、被災マンション建替支援利子補給等の持家再建支援や、民間賃貸住宅家賃補助など、多様なメニューが用意された。しかしそれらは後追的に小出しされ、少額で補助要件も複雑で、被災直後に再建の希望を抱かせるものではなかった。

4. 住宅復興過程は同時に

コミュニティ崩壊過程

以上、住宅需要予測から供給計画、募集、家賃対策や民間支援、コミュニティ支援といった各段階で、行政も五里霧中で善後策に負われながらも様々な特例措置や前例なき施策メニューを出したことは今後の教訓として評価されよう。だが同時に、避難所↓仮設↓恒久住宅の過程での“ボタンの掛け違い”によるコミュニティ崩壊の振幅は、収斂するには未だ至っていない。当初、住宅再建への公的補償が期待できず、従来からの民間住宅への公的支援の貧弱さと低家賃の民間賃貸住宅再建が期待できないことが、公営住宅の大量供給を郊外に促し、また全被災者を対象とせず仮設解消と公営階層に絞り込んだことが、二重ローンなどの自力再建へと追いやり、片や公営住宅の低所得層と高齢者の集住化を招いた。

“ボタンの掛け違い”がなかったなら、ハード面のみならずコミュニティ支援等のソフト面

にも、これほど膨大な人と金と時間を費やすこともなかった。

コミュニティを基盤にした

住宅復興へ

1. 戦後住宅政策の限界と帰結

インナーシティの空洞化が指摘されて久しい。戦後日本の住宅政策は公営・公団・公庫という三つの体系で展開されてきたが、住宅を「商品」とした「市場主義」が地価の高騰を招き、住宅は郊外にスプロールしていった。公社・公団は独立採算性の呪縛から賃貸住宅を撤退した。「市場原理」による市街地拡大と産業振興を中心とする都市政策によって、インナーでの居住は都市における相対的地位を失い、木造賃貸や長屋等の民営借家は、公的な支援の薄いまま老朽ストックと化した。

また、住宅は甲斐性”として、持家偏重政策が住宅産業を育成し、住宅確保は“自助”に任せられた。公営住宅政策はその対象

を絞り込んで“残余化”した福祉階層に対する「補完的」役割を担う福祉施策に特化された。

震災は、かかる戦後日本の住宅政策の歴史的貧困をインナーエリアで露呈させた。巨大な復興再開発や産業政策を軸とする「創造的復興」もまた、人を郊外に蹴散らし、インナーエリアの空洞化をもたらすだろう。

生活基盤としての住宅を“自己責任”ではない震災によって失ったとき、「住まいは人権」の理念や、憲法二五条や災害対策基本法三条による国や県の責任が求められた。しかし行政は「自助」の原則を貫き、「福祉」という限定的対策に終始してきた。

2. コミュニティ再生と連携した

地域居住政策を

「市場主義」と“自助”の原則を根本から見直すときである。二極分化したインナーと郊外、自力再建者と福祉依存者。この間を埋め、「都市とは何か」「地

域とは何か」が問われている。

「コミュニティ」をベースに、住宅復興や地域社会の再生問題とも連携した、自治体による地域居住政策が求められている。

① 多様な住宅供給と地域にあつた市街地像

復興住宅団地のモデルが効率性を優先して大規模高層団地へと傾斜するなか、行政も後追いつた実験的ながら、先述したようにコミュニティを配慮した多様な供給と支援策を講じてきた。

これらのノウハウは勿論継承するとして、一つは、希望する土地に小規模分散化・低中層高密度住宅の供給が今後検討されるべきである。いまも再建されずに残っている空地は神戸市内だけでも「甲子園球場二四個分約九八万㎡」（毎日新聞〇四年六月一日）もあり、最も多い長田区二二万五千㎡、兵庫区一九万六千㎡等々。勿論地主や借地・借家人が絡む複雑な権利関係もあるが、コミュニティ公営住宅

制度などを活用し、用地提供者や借地・借家人などの優先入居によって、地域コミュニティを継続させたまちづくりを進める上で、複雑な権利関係を解きほぐす先導的役割もある。

二つは、公営住宅団地計画に「ソーシャルミックス」も必要。特優賃・高特賃やコレクティブ住宅、グループホーム等、居住構成の多様化は、コミュニティ形成や管理上のメリットがある。三つは、民間住宅の買取・借上は勿論、民営借家の質の向上と家賃補助への支援拡大など、市街地での多様な住宅の混在を含め、まちづくりと一体的に考える視点が問われている。

② 福祉政策との連携による居住支援システムの整備

コミュニティがバラバラになつたがために、その再生に新たな施策を導入し、先導的教訓を得たことは皮肉でもある。しかしまだその途上であつて、自治会結成への行政支援や「いきい

き県住推進員」・「見守り推進員事業」、NPO団体による「見守りサポーター」復興基金事業などの人的支援を継続させ、決して時限措置としてはならない。

特に、南芦屋浜団地での緊急通報装置とL S Aの二四時間常駐の試みは芦屋市だけであつたが、他市にも波及させ、また復興公営団地に設置された五六ヶ所のコミュニティプラザの管理運営も継続支援し、地域福祉拠点として地域に解放すべきである。

コミュニティ形成を基礎とした共同管理システムを確立し、住み慣れた地域での居住保障の仕組みづくりのためにも地域高齢福祉計画や介護保険制度との調整など、より一層の福祉施策との連携が急がれる。

③NPO等の役割と「コミュニティ・ビジネス」の開発と援助

特筆すべきは、この被災地においてNPOなど様々な民間ボランティアが結成され、成長してきたことである。阪神・淡路

まちづくり支援機構、復興県民会議、復興市民まちづくり連絡会、神戸まちづくり研究所、被災者ネットワーク、被災地NGO協働センター、被災地障害者センター、まちコミ、等々。住民主体による新しい地域社会づくりの基盤として、自治会や公的支援者と協力しながら共生価値（人間同士のつながり）を創造し、コミュニティ・ビジネスへと展開している団体もある。

行政もNPO等とのネットワークを強化し、高齢化社会に向けた市民起業としてコミュニティ・ビジネスを支援していくことが、まちづくりを担う人材を育成し、住民主体の「内発的まちづくり」による地域社会再構築に繋がり、かつコミュニティをより元気にすることだろう。

以上三点ほど、ハード・ソフト両面から今後の基本的な課題に触れてきた。災害公営住宅は、一般公営住宅の将来のみならず、

これからの住宅政策の課題を先取りしてきた。被災者が失ったものは、住まいだけでなく住み慣れたまちであり、時間と共に築かれてきた人間同士の繋がりが見慣れた風景、慣れ親しんだ場所や生活サービスである。「まち」への愛着や帰属意識は、居住者の環境に対する働きかけを通じて醸成されるものである。

（ひと）がいて（暮らし）があり（まち）がある。震災は住宅政策の何たるかを教えてくれた。今こそ、地域コミュニティ再生と連携した地域居住政策が求められている。

「住居法」の制定に向けて

日本住宅会議や建設政策研究所は、憲法二五条やハビタットII、イスタンブール宣言等を踏まえ、『住居法』の制定を訴えてきた。その柱は、①全ての国民が人間らしい住居に住むことは基本的人権、②「最低居住水準」の確保は国の責務、③住宅の維

持・供給について国と自治体の責任の明確化、④住居費負担適正率の設定、超える負担には公的補助、⑤居住の安定と継続を図る定住保障の原則、政策策定には住民参加の保障、等である。その理念は、「市場原理・自己責任」を掲げる国や財界と一八〇度異なり、「住宅人権・公的責任」を追及する立場である。

震災復興一〇年目、時を同じくして日本の住宅政策も曲がり角にきた。〇六年の国連社会権規約委員会への報告を用途に、市民の立場からの『住居法』確立に向けた運動の強化と国民的論議が急がれる。これも住宅復興一〇年目の重要課題である。

（黒田達雄）

《注》

- ①詳細は『大震災いまだ終わらず』一五一〜一五二頁。
- ②仮設調査と仮設外含めた筆者の推定『大震災一〇〇の教訓』一一〇頁。

阪神・淡路大震災12年目の復興状況

2007.01 黒田 達雄（新建全国幹事、
兵庫県震災研究センター常任理事）

被害の特徴

阪神・淡路大震災は福井地震以降ほぼ50年ぶりの大型地震で、その半世紀に都市は大きく変貌した。輸送・通信、電気・水・ガス等のライフライン、医療・食料等々、産業活動も市民生活も、様々な技術システムが互いに連携され複雑に体系化された人工の技術集積都市に起きた直下型地震である。

そうした都市における被害の特徴の第一は、被害が甚大で、被害額は目に見えるハードな構造物・施設だけで10兆円とも算定され、市民の仕事や生活の破壊による損害を加えると計り知れない。第二にライフライン被害の甚大さは、被害額の増大だけでなく生活の復旧をも長引かせた。第三に被害の甚大な場所は、海底に泥が堆積した沖積粘土層の軟弱地盤や地下水位の浅い埋め立て地等で、「震災の帯」といわれた神戸市から西宮市までの旧市街地に集中した。第四に人的被害は、その旧市街地に多い老朽木造密集地域での家屋倒壊による圧死が全死者の9割近くを占め、次いで倒壊後の出火による焼死であった。第五に、従って犠牲者は高齢者・社会的弱者に集中した。

技術集積都市にみる大震災は、戦後日本の「市場主義」原理に基づく市街地拡大と産業振興中心の都市政策による人工都市基盤の脆弱性だけでなく、住宅政策の歴史的・構造的貧困をもインナーエリアで露呈させた。

緊急対策

人命救助は早期救出にかかっている。地震発生後30分以内で92%が死亡、救出者生存率は当日81%、翌日29%、翌々日22%。即刻の救助活動は近隣住民と消防団員で、救出生存率は86%だが、内77%は近隣住民による。何処の誰がどの部屋に寝ているかまで知っていた地域住民の「コミュニティ防災力」が再認識された。

一方生存者は、避難はしたものの、まず水や食料、病院、親族の安否などの情報を求めた。しかし県のハイテク緊急連絡用通信システムは停電で作動せず、マスコミも余震情報ばかり。結局被災者の知恵で、口コミや貼り紙等（〇〇はどこに、元気です、あそこに湧き水が、病院は、銭湯は）の身近な情報の交換・共有が、被災者に落ち着きを取り戻させることを実証した。

行政も10市10町に災害救助法を適用し、水や食料、衣服等の生活必需品を現物支給、避難所の設置や応急仮設住宅に取りかかったが、「生業に必要な資金の給付」を「個人補償に当たる」として最後まで拒否した。「知事が必要と認めた場合・・・金銭を支給してこれをなすことができる」（同法23条2項）と行政権限を明記しているにもかかわらず。その背景に義援金がある。数ヶ月で総額1800億円近い義援金が寄せられたが、県や市の「募集委員会」はその配分を災害保障と同様に優先順位や対象条件にもたつき、第三次配分終了まで2年数ヶ月を要し、その効果も半減した。寄託者の善意からして、その配分の「迅速性」「一律性」を基本に一気に配分すべきであった。

また同法に基づく家屋の応急修理は、周知の不徹底と支給条件の制限、額の低さから神戸市でも577件に留まった。しかも被災家屋の解体処理に、前例のない公費が異例の早さで投入されたが、1年以内という期限が焦りを生み、修理できる住宅まで解体してしまった。

避難所生活もライフラインの長期途絶から数ヶ月に及んだ。体育館など大規模収容施設の生活環境は劣悪で、病弱者や高齢者、乳児、障害者は勿論、健常者のプライバシーもなく、長期生活に耐えられる空間ではなかった。県内避難所数1153ヶ所に及び、屋外・屋内、大小規模と様々なタイプに分かれたが、結果的には長期の避難生活には小規模施設の有効性が実証された。中でも芦屋市津知公園テント村は、地域住民の復興基地・情報センターとして、かつ地域家族の「大住宅」として機能し、空間構成もパブリックからプライベートへと配置され、個の尊厳と地域コミュニティが継続された。

片や県外避難者に対して県は、戻りたい人の登録制度や「ひょうご便り」の郵送など行ったが、その実態把握をしていない。結果、県外避難者には公営住宅応募などの情報も十分いきわたらず、置いてきぼりになった。

復旧

自己所有地での自力仮設や半壊住宅の応急修理に援助しておれば、まちから住民が出て行く必要はなかったし、地域のコミュニティがバラバラになることはなかった。自己所有地での仮設建設要望に対しても、行政は公益性を理由に10戸以上との条件を付け、ひたすら大規模用地を求めて郊外や離島に公的仮設団地を設け（激震区内で全壊・半壊戸数の4.3%）、

しかも弱者優先入居とした。結果、高齢弱者のソーシャルケアは寸断され、「元のまち」からはじき出されたが、これは公的仮設一辺倒と供給の地域的ミスマッチに起因する。その居住性は、型別供給（1K～3K）の雲仙や奥尻より狭く、一律に8坪2K（台湾12坪）。断熱・防音性能も悪く、夏は40度以上、冬は零度以下。遠く見知らぬ隣人・土地に「島流し」状態で、仮設での「孤独死」は253人に及んだ。後に行政は「ふれあいセンター」を設置し、退去する頃には住民相互の新たなコミュニティも生まれたが、復興住宅への移転時にはそれもバラバラになった。

一方、自治体によってはケア付き仮設住宅（共同のL・D・K、浴室、生活援助員常駐）も僅かながら整備され、高齢者の満足度調査は7割に達した。

また自己資金による自力仮設住宅も3859戸存在し、店舗・工場付が多い。これらは、まちに住みながらコミュニティや商売を活気づけ、被災者に復興への期待を持たせた。行政が用意した復興のルートから外れた人達の、これももう一つの住宅復興への道であった。

地場・中小零細企業のための仮設工場は、月額500円/㎡（3～5年間）で、既成市街地の長田工場では、申し込み661件に対し入居企業91社、郊外の西神工場では申し込み191件に対し入居企業153社で、ここでも地域的ミスマッチを生じ、多くの被災業者が廃業を余儀なくされた。

なによりも被災者が生きる勇氣と希望を持たない限り、復旧・復興などあり得ない。人をまちから追い出すのではなく、人が戻ってくる施策が必要で、そのための即効薬が住宅再建などへの公的支援・個人補償であることは、鳥取県西部地震における地域社会の崩壊を防いだ一律300万円の公的支援で実証された。このことは、住専処理や銀行の不良債権処理に公的資金を投入しながら、「私有財産の形成に繋がる個人補償はできない」との国の見解を鵜呑みにしてきた阪神大震災での被災自治体とは、大違いである。

復旧とは、直ちに災害被災者を振作し、震災前の生活に戻すことである。

復興

(1)都市計画事業による復興 震災後の2月末には被災市街地復興特別措置法が成立し、バラ建ちを防ぐ建築規制が2年間あったにもかかわらず、建築基準法による建築制限が2ヶ月で切れるとして、復興区画整理や再開発の都市計画決定を、住民の2365通に及ぶ反対意見書を無視して強行した。そのため淡路富島地区や東灘区森南、芦屋西部などは事業決定まで2～3年を要し、新長田の大規模再開発では既にシャッター街ができるなど、10年経ても先行き不透明で、多くの住民が元のまちに戻れない事態を招いた。

一方、尼崎市築地地区では、8月まで行政と住民が話し合い、区画整理事業と住宅地区改良事業の合併施工に合意し、借家人も9割が元のまちに住むことを実現した。長い反対運動を起こした芦屋市若宮地区も、対案を出して小規模分散型の集合住宅と戸建てによる修復型地区改良事業に変更させ、元に戻れる事業を実現。神戸市湊川地区は、自主的なまちづくりの動きから出発して、4m道路の整備という現実的なミニ区画整理事業に到達した。

(2)住宅復興 震災後の住宅確保は復興の最大のポイントだが、行政の戦略は、避難所→公的仮設住宅→復興公営住宅という、福祉階層を対象とした公共の直接施策で、その他は民間自力に任せるという二極化したものであった。

「仮設住宅入居者調査(96年6月)」による住宅要望は、民間木賃が壊滅状態の中、民間住宅再建への公的支援も薄く、「復興基金」による住宅支援も後追いで貧弱だったため、勢い公営住宅に集中し（神戸市内で79%）、「元のまちに戻りたい」世帯は神戸市内で94%に。これを受けて県は「住宅復興3カ年計画」を修正、復興公営住宅38,600戸としたが、仮設住宅早期解消を主眼として大規模用地を郊外に求め、大規模高層団地中心の再開発型となった。しかも仮設枠優先募集が仮設外避難者を排除。結果、「終の住処」となるべき「恒久住宅」も郊外に拡散。長田や兵庫など4世帯に1世帯しか元のまちに戻れないという供給の地域的ミスマッチを生じ、見知らぬ土地の大規模高層団地に高齢者が集住、入居5年間で316人の「孤独死」を出した。

行政も、コレクティブ住宅やペット共生住宅、型別供給や全住宅バリアフリー化等々、今後の教訓となる先例をつくったが、これも量的に乏しく実験の域を出ていない。コミュニティ支援も、自治会結成に向けた交流事業や生活援助員、ボランティア等による見守りサポーター等が展開されたが、十分なマンパワーではなかった。最大の成果は、期限付きではあったが国庫補助による家賃低減策であった。5年を経て延長されたが、入居後10年目の打ち切りが論議されている。入居者の高齢化と収入の低下の中では、この低減策を生涯措置としなければ、「終の住処」にはなり得ない。

公営住宅に入れず自力に任された持家再建や民間賃貸住宅への支援は、主として復興基金によるが、

多様なメニューの割に被災者のニーズに合致せず、後追的に小出しされ、要件も複雑で、被災直後に住宅再建の希望を抱かせるものとは言えず、多くの被災者が2重ローンを強いられた。

住宅復興過程はコミュニティ崩壊の過程でもあった。

(3)中小企業の復興 中小商工業者の営業再開も復興のシンボルである。瓦礫のまちに次々と営業が再開される様は被災者を元気づけた。しかし行政施策は、村山首相（当時）の「中小企業者の立ち直りは復興の重要な鍵」との表明にもかかわらず、大型プロジェクト中心の復興計画で、個別対策は全て「貸し付け」制度。義援金の配分さえ生業に必需の店舗や工場は排除され、小規模な事業所・店舗ほど再建が遅れた。従来の借入金に更なる負債を抱え、従業者4人以下の事業所は整理淘汰され、震災前より13.5%減少した。

雇用対策としては、事業主に対して雇用調整助成金の特例措置、雇用維持奨励金の支給、離職者に対する失業給付や職業訓練・しごと開発事業の実施等の再就職支援など、一定の効果を発揮したが、高齢者には門戸が狭かった。

(4)医療機関等の復興 政府は公的医療機関への全額公費復旧に続いて、民間病院と診療所への支援を決めたが、「救急部門」の復旧のみ、歯科医療機関を除外など、全ての被災医療機関を救済しえない不十分さを残した。また被災者の医療費窓口一部負担の免除制度は、住宅の全・半壊や失職等による未収入者等に適用されたが、健康保険で4ヶ月後、国保で1年足らずで打ち切り。仮設移転後の生活再建の目途も立たず、健康悪化が進行している中で、治療中断を余儀なくされた被災患者は少なくない。

(5)「創造的復興」とは「大規模開発型復興」 震災1ヶ月後、政府内に「阪神・淡路復興委員会」が設置されたが、既に神戸市では運輸省・建設省との間で復興計画に関する実質的協議を終え、半年後の県・神戸市が掲げた「創造的復興計画」の基本枠組を規定した。神戸市は既定の第4次総合基本計画を、都市間競争に優位に立つべく震災を奇貨として大幅に膨らませ、六甲アイランド南の人工島、神戸港の大深度化、ポーアイⅡ期空地の経済特区化と医療産業都市構想、市街地改造の土地区画整理と再開発（6地区233ha）、神戸空港の建設、等々の超大プロジェクトを盛り込んだ。兵庫県も同様、「都市再生戦略策定委員会」を発足させ、高規格道路や神戸東部新都心、淡路島国際公園都市、三木防災公園、土地区画整理や再開発等、巨大プロジェクト満載の「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を打ち上げた。

これに対して、マスコミや大蔵省からの「焼け太り計画」「震災便乗計画」との批判の中、政府も一定の歯止めをかけたが、「生活復興」とは程遠いものであった（国の予算内訳：復旧・開発等68%、生活再建等25%、中小企業対策4.4%、神戸市：生活支援6.6%、兵庫県：生活救援対策12%）。

結果、大企業や大手ゼネコンもこの震災を奇貨として「復興特需」にあやかった。東部新都市事業では、神鋼や川鉄は自己遊休地を神戸市や兵庫県、都市整備公団に通常の1.5~3.5倍の高値で売却（計15ha518億円）、土地区画整理事業として移転補償費180億円まで取得した。大手ゼネコンなど圏外企業も、巨大ハコモノは勿論、高層再開発住宅やマスハウジング化した公営住宅まで受注し、地元中小建設業者の工事入札参加の余地はなかった。

(6)被災者運動とボランティア 行政対応が遅れる中、即時に救急・救援に立ち上がったのは、自らも被災者である住民のボランティアであった。

震災3日後、最も早く立ち上がった業者団体（兵商連）は、県に9項目の緊急要望書（衣食住確保、借入金返済の延期、緊急生活資金の創設、無担保・無保証人・無期限・無利子の融資等）を提出し、貸付金制度など実現させた。公的支援を求める住民投票運動では13万票を集め、被災者を励ました。

仮設住宅入居者も直ちに自治会を創り、翌年2月には「住専に血税を投入するな！被災者への個人補償と公営住宅の大量建設を」で署名運動に立ち上がり、受け身の立場から闘う被災者への転機になった。翌月には50自治会参加で「仮設ネット」を結成、仮設転居後の01年1月には「阪神・淡路大震災被災者ネット」を立ち上げ、復興公営住宅での孤独死対策やコミュニティ支援と共に、生活再建できる公的支援法を目指す運動に発展した。

45日後には労働組合や市民団体など45団体と弁護士、建築士、学者、医師等の参加で「阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議」が結成され、以後50回以上上京。96年3月には個人補償求めて3日間300人が上京し、「住専や銀行救済より被災者を」と世論形成の主役となった。「大震災被災者の最後の一人まで救済を」「空港より住宅を」をスローガンに、「雲仙・奥尻なみの個人補償」を求める署名、「公的支援実現を求める住民投票運動」を呼びかけ、二度にわたる一万人集会やシンポ、毎年

の1.17メモリアル行動などを展開。投票者87万人の意思を政府・国会にぶつけた。こうして成立した「生活再建支援法」も後述するように不十分なもの（「現在の状況」参照）だが、頑なな公的支援拒否の政府見解に「風穴」を開けた意義は大きい。

他にも多くのボランティアが支援した。行政主導の都市計画事業に反対し、住民支援の「復興市民まちづくり連絡会」(95.3)、2万戸仮設訪問した「週末ボランティア」(95.1)、声の代弁者となった「被災地NGO協働センター」(95.8)、自ら古民家移築してコミュニティ拠点とした「まち・コミ」(96)、提案型の「神戸復興塾」(96.4、後にまちづくり研究所NPO)、全国初の専門家職能集団NPOの「阪神・淡路まちづくり支援機構」(96.9)、自治体労働者の専門性を発揮した救援活動（全国から延べ1万2000人）、等々である。

(7)復興運動のキーワードは「居住の権利」 日本NGOや復興県民会議の呼びかけた国際NGOの調査で、「日本政府は国際人権規約にある被災者の居住の権利を侵害している」と指摘された。各国政府は5年ごとに「居住の権利」に関する実施状況を国連に報告する義務があるが、日本は98年の報告書で被災問題を一切報告していない。国際社会の常識に背を向ける政府は、01年8月国連社会権規約委員会から、高齢者に対するケアの拡充、住宅再建ローン・債務に対する施策の拡充など勧告されたが、政府・兵庫県・神戸市は「事実誤認」として真摯な姿勢を見せていない。しかしこの勧告は、これからも人権実現運動の最大の財産となるだろう。

現在の状況

98年5月に「被災者生活再建支援法」が成立したが、住宅再建を除外した最高100万円に過ぎず、阪神には適用されない「欠陥法」のため、更なる運動を全国レベルで展開し、98年10月の鳥取西部地震での県独自の個人補償（一律300万円）の先例もでき、04年4月には「居住安定支援制度」が創設。全壊住宅には最大200万円に引き上げられたが、住宅本体再建・補修には適用されず、落胆の声が相次いだ。制度的には政府見解に「風穴」を開けた唯一最大の到達点で、その後の台風水害での住宅助成への足がかりを築いた。足かけ9年に及ぶ運動の成果ではあるが、時間の推移は生活復興を遅らせ、未だに回復していない。

震災10年目、行政は「復興は終わった」として総括・検証作業に入ったが、00年の国勢調査では、激震5区の産業別就業者数も5万人減少、失業率も長田区9.2%、兵庫区8.3%と高率で、自殺率も県平均を大幅に上回っている。03年末神戸市1万人アンケートでは、震災前より生活悪化48%、売上「回復せず」76%、06年4月被災業者の災害関連融資完済41%、等々。

兵庫県の「復興公営住宅団地コミュニティ調査」(03年8月)では、一人世帯37%、65歳以上38%、無職年金生活60%、収入減50%、生きがい減30%、家にいる時間増45%、自治会イベント参加39%、その5年間で孤独死は316人(04.11末)。元の区内への入居率は激震区で約6割が元のまちに戻れず、「終の住処」も高齢者集住と増え続ける孤独死の場となっている。長田再開発も、40階建高層ビル40本計画の内23棟完成したが、商業スペースの26%はシャッター街で、一旦入居しても共益費が高くて直ぐに閉店する例が多い。

行政も、コミュニティがバラバラになったが故に、自治会結成に向けた「入居予定者事前交流事業」やLSA・NPOによる「見守り推進員事業」など策を講じたが、マンパワー不足でコミュニティ再生に至っていない。

被災を免れた郊外地域と激震インナー地域で復興の二極化が進み、インナー地域は空洞化し、コミュニティ再生は未だ遠い。これが震災後10年、「終の住処」に移って5年を経た現実である。未だ復興は終わっていない。

新たな問題として、復興住宅における家賃滞納者が増え続け、行政は明け渡し訴訟に踏み切るなど、セーフティネットである公営住宅での「居住の権利」まで脅かしている。更に「税制改正」と家賃減免措置の10年打ち切りで、家賃は2～3倍になる年金者も出、事態は一層深刻になってきている。

またこうした体験にもかかわらず、地域防災計画や住宅の耐震化は進んでいない。10年後の県内市町アンケート調査では、地域防災計画は作成していても半数が「実態がわからない」と無回答。回答自治体も財政難を理由に具体化していない。防災会議の開催や防災職員の確保、災害医療システムの整備、食料等の備蓄、防災拠点・避難所の確保、防災訓練等々。住宅や公共施設の耐震化に至っては、その必要数すら大半の自治体が把握していない。

教訓と課題

(1)問われる行政の姿勢 行政の「復興10年総括・検証」は、被災者の目線で総括・検証したとは言い難い。「創造的復興」を肯定的に総括しているが、「21世紀にふさ

わしい創造的復興」の下でコミュニティを失うより、いち早く震災前の生活を取り戻すべきであった。復興政策自体が引き起こした「関係性の喪失」に対して、その原因と「元通りの関係性を取り戻す」ための検証こそが重要な教訓であった。

以下、緊急対応から復旧・復興過程における教訓・課題をまとめてみる。

(2)防災対策と緊急対応 行政の防災計画の位置づけは極めて低い。震度6が示唆されながら、あえて震度5を基準にした神戸市防災計画のように、産業優先か市民生活優先か、行政の基本姿勢が問われた。現在技術都市での防災対策の強化は、大震災の最大の教訓の一つで、その柱は救急・救難と支援・復旧資金、視点は被災者の救難・救急と生活再建支援に置くべきである。

防災計画の弱点は被災者となる住民がその内容を知らず、住民との協力体制が不備な点にある。被害想定を元に住民・行政の協働と連帯で地域を守る対策を創り、地域や住民の状況を把握する必要がある。住宅や公共施設の耐震化、住民主体の防災計画づくりや住環境改善に公共投資を集中し、セーフティネットを確立することが、都市再生・コミュニティ再生の課題でもある。

緊急対応としての課題は、①平素から救出・救援用「緊急車」の明示、非常時に運行の優先権を、②倒壊家屋への公費解体の制度化と、被災者が補修と解体の選択ができる時間的保障、③長期避難には個室の多い保養所的小規模施設の登録・活用、④県外避難者にも同等の情報や待遇ができる自治体間協定制度、⑤ライフライン途絶時の生活用水として井戸づくり（コミュニティ活性化に繋がる）の助成と登録、等々である。

(3)復旧・復興過程 10年に及ぶ被災者の人権回復の闘いは、「居住の権利」を基本理念に、国の「自己責任」原則と対決して厚い政治の壁を切り崩していく過程であった。被災者への個人補償は被災地最大のテーマで、国・兵庫県・神戸市と被災者との一貫した対立軸となった。その壁に「風穴」を開けた最大の要因は、被災者自ら立ち上がり、多くの市民団体や政党と連携し、国内・国際世論を動かしたことにある。しかし被災者の生活・住宅再建は、未だに終わっていない。〈ひと〉がいて〈暮らし〉があり〈まち〉があるように、日々の生活やコミュニティ、ソーシャルケアといった目に見えない紐帯を伴った「住宅」でなければ「住まいの復興」とは言い難い。

〈個人補償のための制度設計〉なぜこのような事態を招いたか、それは大震災直後に個人補償施策がとられなかったことに尽きる。何よりも被災者の生活を元に戻すことを最優先すべきで、諸々の都市計画事業や「長期ビジョン」は二の次。ましてや「創造的復興」等という「ハコモノ大規模開発」などは無駄の象徴で、各自治体が財政的自滅に至る道でしかなかった。また行政は「自助・共助・公助」を言い出したが、住民の生命・財産を守り、生活基盤を維持するための「公助」をいち早く具体化することが行政の最大の責務である。地震直後の300万円支給で被災者や地域崩壊の危機を救済した鳥取県の公的独自措置は、宮城、北海道平取町、福井、新潟、徳島、京都など8都府県1町に広がり、点から線、面へと広がり始めている。

前述の「被災者生活再建支援法」や「居住安定支援制度」も更なる改正が課題で、「居住安定支援制度」では、住宅本体への建築・補修費を対象に、限度額200万円を500万円に、被害認定基準の緩和・見直し、阪神・淡路大震災までの遡及適用、等々。「生活再建支援制度」では、対象災害・世帯の拡大、収入・年令等支給条件の撤廃、限度額100万円を350万円に、等々。

〈自力仮設や半壊住宅の応急修理に援助〉大震災から学んだ東京都は「仮設市街地構想」、静岡県は「ふじの国住宅復興プラン」を防災計画に反映させ、「地域がそっくり避難場所に」、「元の場所での住まい復興」等、コミュニティ・ベースの復旧・復興を掲げた。これは今後の全国共通課題である。

また公的仮設に400万円（撤去費含む）を投じるより、自己敷地にストック性の高い自力仮設に公費投入したほうが、公営住宅も軽減でき、まちに人がいて商売も活気づき、復興は促進されたはず。中越地震で自己敷地での公的仮設住宅（2戸1棟可）が実現したのは一歩前進だが、根本的には店舗・工場も含めた住宅再建支援が原則で、自力仮設住宅の経験を活かす道である。仮設建物の恒久化に向けた増改築の技術開発も必要である。

さらに期限付き公費解体のために修理できる住宅まで解体したが、応急修理制度の周知徹底と資格要件や支給額の拡充が必要である。

〈都市計画事業の転換〉「復興」の項で先述した密集事業や修復型地区改良事業、ミニ区画整理など、従来の法定計画・開発型都市計画事業と違った共通点は、強制に対する住民合意の重要性、全面改造に対する部分改善の必要性、大規模エリアより小規模エリアの優位性、生活への影響が少ない事業期間の迅速性などである。震災は、大都市に存在する膨大な木造密集市街地の改善の困難さを示したが、

今後こうした柔軟で多様な選択が求められる。

〈耐震補強に公的支援を、倒さない燃やさないを基本に〉地震防災上の基本は、建物を「倒さない、燃やさない」に尽きる。全国で建築基準法上の新耐震基準を満たしていない住宅は約 1150 万戸(H18.1 現在)で、国は「耐震改修促進法」(H7、改正 H18)を制定したが、耐震改修に国+地方で 15.2%の補助、公庫融資も極めて不十分で、静岡県は耐震補強工事に県 30 万円+市町、横浜市は無料診断で耐震改修費用の 1/3 かつ上限 200 万円、兵庫県は改修工事に費用の 1/4 かつ上限 60 万円。耐震改修工事は平均約 500 万円とされるが、補助率の低さから自己負担が大きく、改修実績は国や地方が目標とする域にはほど遠い。個々の住宅が倒壊炎上すれば被害が拡大するだけに公共の責任は大きく、一層の手厚い支援が求められる。

〈コミュニティ再生と連携した地域居住政策を〉巨大な復興再開発や産業政策を軸とする「創造的復興」が人を郊外に蹴散らし、インナーエリアを空洞化させた。行政も後追いの実験的ながら、コミュニティを配慮した多様な住宅供給と支援策を講じてきた。

これらのノウハウは継承しつつ、①希望する土地に小規模分散型の低中層高密度住宅の供給、②公営住宅団地の「ソーシャルミックス」化、特優賃・高優賃やコレクティブ住宅、グループホーム等、居住構成の多様化、③民間住宅の買取・借上、民営借家の質的向上と家賃補助の拡充、等々。多様な住宅の混在を含め、まちづくりと一体的に計画する視点が問われている。

また団地コミュニティ再生に向けた、福祉的サポート活動や既存のコミュニティプラザも継続し、地域福祉拠点として開放することで共同管理システムを確立させ、住み慣れた地域での居住保障の仕組み作りが必要。地域高齢福祉計画や介護保険制度等、より一層の福祉施策との連携が急がれる。

特筆すべきは、ボランティア元年といわれるように、住民主体による新しい地域社会づくりとして、自治会や公的支援者と協力しながら共生価値を創造し、コミュニティ・ビジネスへと展開している団体も生まれたことである。行政もNPO等との連携を強化し、高齢化社会に向けた市民起業としてコミュニティ・ビジネスを開発・育成していくことは焦眉の課題である。

〈中小商工業中心の地域経済再建〉「中小企業者の立ち直りは復興の重要な鍵」と時の首相は表明し、従来の枠を超える制度も実現したが、全ての事業者が活用できる規模と内容ではなかった。店舗や工場崩壊には義援金も当たらず、バブル崩壊以後の不況による負債の上に震災被害という二重の負担を強いられた。今日的課題は、震災被害による借入金の棒引き・長期据え置き、営業再建断念者や中小建設業者への「仕事起こし」支援（住宅耐震改修工事等）の拡充、一層の雇用保障等が求められている。

(4)「ボランティア元年」とは「公的責任」撤退論 この大震災での救援活動には 130 万を超えるボランティアが参加した。被災者が人として尊重されない国の冷酷な現実の前に、ボランティア団体も 94%が被災者に対する公的支援を求め、個人補償を求めて立ち上がった被災者の運動に合流した。

政府・自治体は、95 年を「ボランティア元年」と呼び、「自覚と責任を基盤とした市民社会への転換」として行政の責任領域を縮小・軽減し、「自助」「共助」「公助」の役割分担を強調。ボランティア活動は、「生き甲斐」や「自立と社会的連帯」という言葉で、国民の社会的権利を自助努力と助け合いに解消するのではなく、国民生活と基本的人権を守るために連帯し、人権・平和・暮らしが全ての人々に保障される社会を目標とするものである。

(5)被災者が声を上げない限り、生活再建支援策の前進はない 今後予想される大災害に置いても、復興に対して十分な施策が用意されているわけではなく、被災者・市民自らが復興過程に対して現場から声を上げる姿勢を持たなくては、生活再建はなしえないのである。大震災から 10 年を経て、この国がなおそうした過酷な状態にあることを知ることが、皮肉にも市民にとって最大の教訓といわねばならない。

2009.01.

復興指標としての「コミュニティ」は再生したか 黒田達雄(震災研常任理事)

高度経済成長による急激な都市化・情報化の進行は、地域構造を変え、伝統的地域共同体を崩壊させ、イエ・ムラから個別化社会へ転換させた。今日では競争をあおる新自由主義的傾向が、人の優しさを奪い、人間疎外、孤立と自己防衛を強め、生活秩序を崩壊し地域社会を空洞化させている。また市町村合併は、小学校の統廃合や学区の広域化に見られるように、旧町村で構築されてきた地域と行政のパートナーシップをも寸断し、住民自治の定着過程をなし崩しにしてきた。

21世紀の課題である地域の防災と安全、高齢者・障害者などの福祉や環境、そして地域再生などは、コミュニティの再生・発展なくして解決されない。阪神・淡路大震災では、被災者はボランティア達の交流の中で被災実態やニーズ、居住の権利などを学び、「個人補償」の必要性を国や自治体に働きかけた。こうした連帯の中から、暮らしや基本的人権、民主主義を守る闘いに発展したが、これは同時に「コミュニティ再生」への闘いでもあった。

ここでは都市型大震災と中山間地における復興状況を、神戸と中越・山古志村を例に「コミュニティ再生」の視点から概観してみる。

■被災地神戸に見る14年間の復興状況

***復旧・復興過程はコミュニティ崩壊過程** 阪神・淡路大震災は、コミュニティが希薄な大都市を直撃した。一部淡路や長田の下町では、人命救助に地域住民が果たした役割は大きく、「コミュニティ防災力」が再認識されたが、その後の復旧・復興過程（避難所→仮設住宅→復興公営住宅）は、2段階のコミュニティ崩壊過程であった。

自己敷地での仮設住宅が認められず、公的仮設住宅の9割以上が遠い郊外や離島に量産された。しかも弱者優先入居で高齢者のソーシャルケアは寸断、「元のまち」から弾き出され、遠く見知らぬ隣人・土地に「島流し」状態で、233人（内神戸市132人）の孤独死を出した。退去する頃には新たなコミュニティも生まれたが、復興公営住宅への移転時にはそれもバラバラになった。

“終の住処”となるべき復興公営住宅も郊外に拡散し、長田や兵庫などの旧市街地では4世帯に1世帯しか元のまちに戻れず、元の区内への入居率は、激震区で約6割。見知らぬ土地の大規模高層住宅では高齢者の集住を招き、一人暮らし37%、65歳以上38%、家にいる時間増えた45%、自治会催し参加39%（03年兵庫県「災害復興公営住宅団地コミュニティ調査」より）という実態。そして入居から07年までの8年間に522人の「孤独死」を出した（00年56人、01年55人、02年77人、03年69人、04年70人、05年69人、06年66人、07年60人）。

***「復興災害」と言える「自殺」「孤独死」、進む高齢化・貧困化** 神戸の自殺者は、震災前は220人前後を推移していたが震災後97年から大きく増加に転じ、98年376人、02年327人、06年347人と未だに300人を割っていない。人口10万人当たり自殺率を激震区で見れば、95年当時灘区17.4人、兵庫区24.3人、長田区33.1人が、97年から01年の5年間平均で灘区31.1人、兵庫区36.4人、長田区27.7人となり、全国平均23.3人、県平均22.3人を大幅に上回り、04年ではそれぞれ23.6人、28.8人、26.9人と下がってきている。一方、復興公営住宅が量産された須磨区や垂水区では、それぞれ95年11.9人、10.4人が04年25.0人、28.6人と倍増し、インナーから郊外へと復興住宅の拡散と同様に自殺率も拡散してきている。

震災による県内「孤独死」は、先述の仮設住宅で233人、復興公営住宅で522人、合計755人に達し、現在も続出している。震災の直接的死者6434人と合わせば7189人となる。

この背景には高齢化と貧困化の進行がある。見知らぬ郊外の大規模高層復興住宅に高齢者が集住し、入居当初01年末の高齢化率（県営、市町営全体）40.5%が03年43.8%、07年46.9%と年々増加。高齢単身世帯も当初34.4%が03年36.7%、07年42.0%と増加。一般公営住宅の2倍以上の高齢化が進行中である。同時に絶対的貧困化の指標である生活保護率（単位%）は、神戸市全体で震災前の95年14.8が05年26.5（全国平均22.6）、08年26.3と全国平均を上回り、特に05年長田区68.7、兵庫区60.8、中央区47.6は、市平均の倍以上。市の完全失業率は95年6.9%、00年7.1%（全国4.8%）、05年7.9%（全国4.3%）と上昇し、これも全国平均を大きく上回っている。また収入階級別の世帯構成では、生活保護水準相応の200万円未満世帯が93年16.5%、98年17.6%、03年22.3%と年々上昇、高齢世帯では35%を越えている。

こうした結果、災害援護資金の返済は、返済期限が過ぎても1万8千余名（31.9%）が返済に追われ、この間の自己破産は3000人、借受本人死亡2700人を越えた。神戸市では3万1672人に貸し付けた

が 9327 人が未返済、その原因は債務者行方不明、生活困窮だという。

あれから 14 年、街や道路は復旧したが、このようにどの指標を見ても生活が復興したと言える状況ではない。「創造的復興」と称して、「神戸空港」に象徴される開発主義に走った復興施策の歪みが、その後のボディブローとして地域経済や地域コミュニティを崩壊させ続けているのが今日の状況である。これを「復興災害」と言わずしてなんと言うべきか。

インナー地域のコミュニティ再生は未だ遠い。高齢被災者にとって、「住み慣れた元のまちに戻りたい」は「生きる希望」であり、「医・職・住」を伴う「ソーシャルケア」は「生きる基盤」であった。こうした目に見えない紐帯を伴った「住宅」「まち」でなければ、「住まいの復興」とは言い難い。

*** コミュニティ再生の萌芽** 一方、政府・自治体の対応が遅れる中、即時に救急・救援に立ち上がったのは、自らも被災者である住民ボランティアであった。その後、市民、中小業者、学者等各種専門家、労働組合、市民団体、等々、多くのボランティア・NPOと連帯し、生活再建優先の政治に変える一大国民運動へと発展した。人間同士の繋がりから、住民主体による新しい地域社会づくりの基盤・共生価値を創造し、コミュニティ・ビジネスへと展開した団体も生まれた。

今日の地域社会は、住民主体の「内発的まちづくり」による地域社会再構築の必要性をますます高めている。そのために相互扶助的・協働的な仕組みの構築、多元的共生社会の枠組みづくりなど、NPO等の社会的役割は大きい。これも被災地での到達点であり、コミュニティ再生への萌芽でもある。

■ 中越・山古志村復興に見るコミュニティ再生

*** 集落の持つコミュニティ機能** 04年10月震災当時の山古志村は、14集落、2168人690世帯で、年々過疎化の一途を辿っていた。震災直後のアンケートでは93%が帰村を希望していたが、被害が甚大で帰村の可能性は半分になると予想されていた。ヘリコプターで脱出した順番に避難所や仮設住宅に入ったため、集落がバラバラになって行政に住民の意向や要望も伝わらなかったが、その後集落ごとに移転する中、2年後の調査では帰村出来るとの回答が71%に上昇した。集落単位の避難生活で、住民相互の安心確保・情報の共有ができ、住民要望も顕在化し、「山古志で死にたい」という声となって帰村率はアップした。先祖代々住んできた地域への思い、歴史の積み重ね、自給できる米・野菜・山菜、高齢でも安心して暮らせる集落の繋がり、日本の原風景とも言える美しい自然景観、神社、闘牛、錦鯉、こうした「地域力≒魅力」が実ったもので、集落の持つコミュニティ機能が再認識された。

*** 「山古志復興プラン」で山の暮らしを再生**「帰ろう山古志」を合い言葉に住民と共に作成されたその基本理念は、「山の暮らしを再生する」にあり、日本の中山間地復興のモデルとして全国に発信しようというもの。まず「山の暮らしは集落機能があって始めて成り立つ」とし、その集落機能の基本は住宅として「集落機能と集落景観を維持できる住宅」「中山間地型モデル住宅」を検討した。結果、戸建て住宅は在来木造工法で1100~1200万円のコストで予定より高くなったが、農協の建物更正共済もあって再建が進んだ。また公営住宅もそのモデルに沿って計画し、基本は2階建て2戸1棟、35戸で足りることになった。

他には「団塊世代が活動できる仕組みづくり」で、従来の「定住方針」という過疎対策から「交流方針」に切り替え、60歳から現役で暮らせる中山間地の活動人口を増やし、環境や棚田、文化、そして集落が維持でき、中山間地を守ることになり、それが都会を守ることになる、としている。

65歳以上が半数の「限界集落」とは、山古志では“たわごと”だった。

*** 14集落すべて再生、問われる中山間地再生の意義** 山の暮らしの本当の生活基盤は、村ではなく「生まれ育った〇〇集落」であり、生活のコア部分である。集落の持つ集団的で自治的な生活機能と生産機能、これが地域コミュニティの基盤であり、それらが自然・土地・水系と一体で再生されることである。結果、集落移転や統合もなく、すべての集落は再生された。中でも県の震災復興基金で最初に直したのは神社が多く、集落ごとに神社があり、宗教施設という感覚より、「神社はコミュニティ」として村民の心の拠り所で、当初「政教分離」の立場から対象外であったが、強い要望もあって神社を直すと、その集落にはどどん人々が帰ってきたという。社寺の崩壊→コミュニティの崩壊→集落の崩壊といった負のサイクルを回避できた意義は大きい。

国土の7割を占める中山間地の再生は、当該集落の利益に留まらず、食料、水、空気、エネルギーの供給源として、都市住民の生活を守り、国土の保全はもとより、自然と一体になって人間性を取り戻す場である。農村は都市なしでも生きられるが、都市は農村なしでは生きていけない。

■ コミュニティ再生が震災復興のカギ

*** グローバリズムからコンテクスチャリズムへー以下、2年前と同様のため割愛ー**