

# 住宅とコミュニティを重視した 災害復興を

塩崎賢明

(しおざき よしみつ)

神戸大学大学院工学研究科教授

大災害時の減災戦略は直接の死者や経済被害を抑えることが主だが、  
復興時の死亡や苦しみを避ける方策も想定されるべきである。

その第一の課題は、生活の基盤となる住宅の再建と  
従前のコミュニティの維持保存である。  
阪神・淡路大震災の例を中心に論じる。

## 1 大災害時代の減災戦略

阪神・淡路大震災から15年が経過し、それ自体の記憶は次第に薄れてきているが、その後も地震を含む大規模な災害が国の内外で相次いでおり、むしろ、より巨大な危機の予感が高まっている。

よく知られているように、わが国はいくつかのプレートの境界上に位置するため、周期的に大地震に見舞われる宿命を負っている。世界中のM6以上の地震の1割は日本で起きているのである。中央防災会議によれば、プレート型の地震や首都直下地震は、いずれも今後30年間に50%以上の確率で発生するとされている。東海地震は1854年の安政地震以来、すでに150年以上もの空白期間がつづいており、きわめて高い確率で発生が予想されている。

このような迫り来る災害に対して、国の対

策はどうなっているのだろうか。

国が対策に力を入れているのは、東海地震、東南海・南海地震および首都直下地震であるが、対策を実施したとしても、被害をゼロにすることはほとんど不可能に近い。そこで、想定される死者や経済被害をおおむね半分に抑えることを目標とする、減災戦略が立てられている（表1）。減災戦略の中心は住宅の耐震化と津波避難で、首都直下に対しては、これに加えて密集市街地の整備や初期消火の向上が重視されている。

この防災戦略をどう考えればよいだろうか。第1に、10年間かけて対策を行っても、被害は半分にしか減らすことができないという点である。想定される犠牲者の半分は死ぬことを免れないというのは、穏やかでない。10年間で被害を半減するのであれば、その次の10年間で、さらに半減する目標を立てるべきではないか。限りなく被害をゼロに近づける努力目標をかかげるべきであろう。

表 1 地震防災戦略

			被害想定	減災目標	割合	減少分
東海地震		死者	9,200人	4,500人	49%	4,700人
		経済被害	37兆円	19兆円	51%	18兆円
東南海・南海地震		死者	17,800人	9,100人	51%	8,600人
		経済被害	57兆円	31兆円	54%	27兆円
首都直下地震	風速15m/s	死者	11,000人	5,600人	51%	5,400人
		経済被害	112兆円	70兆円	63%	42兆円
	風速3m/s	死者	7,300人	4,300人	59%	3,000人
		経済被害	94兆円	60兆円	64%	34兆円

(中央防災会議による)

第2に重要な点は、災害が一段落した後のことが想定されていないことである。3つの地震対策のいずれも、災害後の復旧・復興の問題については、ほとんど具体的な内容がなく、復旧・復興問題は正当な位置づけを与えられていないのである。ともかく生命・身体が難を逃れればひとまずは安心ということであろうが、実は、生き延びた人にとって、災害が去ってから長期にわたる、死に物狂いの苦勞が控えているのである。

## 2 復興災害

現実に災害から逃れても、復旧・復興過程で大量の死者が発生する。阪神大震災の直接死は5,502人であるが、公式の死者は6,434人であり、その差932人は、災害が一段落してからの間接死である。さらに、これ以外に人知れず孤独死を遂げた人は804人におよぶ。つまり、災害の直接の難を逃れた後にも、1,700人もの人が不幸な死を遂げているのである。死に至らなくても、災害後、避難や仮設居住、住宅再建や営業の再開などで、塗炭の苦しみを味わう被災者は少なくない。

アメリカ東海岸を襲った2005年のハリケーン・カトリーナでは、30万戸の家が失われ、77万人が全米に避難したが、そのうち10万人以上がトレーラーハウスでの生活を余儀なくされた。ところがそのトレーラーハウスで、ホルムアルデヒドによるシックハウスが発生し、そこでまた被害にあっているという。

阪神大震災でも、ガレキ処理に従事した2人がアスベスト汚染による中皮腫の認定を受けている。

このような、災害が去ったあとの死亡や苦しみを「復興災害」と呼ぶ。災害の被害を減ずるための方策をあらかじめ講じておくことを減災とするならば、この復興の苦しみを避ける方策の準備もまた、その中に含めるべきである。災害の直接被害で死を免れたとしても、その後の「復興災害」で死に至ったり、人生の希望を失ったりするのでは、真の減災とは言えない。

災害で、幸いにして生き残ったとしても、住宅が倒壊したり火事で焼けてしまった場合、あるいは津波で流された場合、たちどころに住む場所に難渋する。商売や事業をしていた

場合の店舗や工場、農地や漁船といった生業の手段を失い、収入の道を絶たれてしまっただけで、生きていくことができない。

災害で亡くなった人の命は重いが、いかにしようとも取り返しがつかない。しかし、一命を取り留めた人が、その後復興の過程で苦しみにさいなまれることは、本来避けることができるはずである。それこそが災害復興の重要な課題であり、その中心は住宅の復興である。

住まいは生活の基盤であり、家族団らんのある場である。住まいなくしては誰もが生きていくことはできない。住宅が被害を受けていなければ、災害後すぐに、立ち直りの活動に取り組むことができる。店舗併用住宅などで商売や事業をしていた場合、住宅を失うと生業の手段も失うことになり、たちまち困窮する。災害復興の第一の課題は住宅なのである。

被災者の誰もが、災害以前の住宅を取り戻したいと願う。それは、きわめて自然な人間的感情である。しかし、現実にはそれは簡単ではない。何の罪もなく災害に遭った人が、元の暮らし、元の住まいを取り戻すということが何故できないのか。いったいどこに問題があるのか。

### 3 阪神・淡路大震災における住宅復興

災害が起こってから、恒久的な住宅の確保に至る経過を考えると、避難、仮設居住、恒久住宅の確保という3つの段階がある。恒久的な住宅復興のまえに、まず避難や仮設居住の段階があるのだが、この段階が実は、恒久住宅確保にとって重要な意味を持つ。というのは、どういう方法で住宅を確保するのか、

道筋を選ぶのは早い段階であることが多いからだ。実際に住宅を確保できるのはずっと後になるが、この段階でどういう選択をするかが、あとあとに響いてくる。

被災して家を失った人はその日から途方にくれ、どうして住宅を確保するかについて悩むのであるが、実際には明確な方針を決めることができない人が多い。その理由は、自分にどんな選択肢があるのかわからないからである。そういう状況は現在でもあまり変わっていない。ましてや、阪神・淡路大震災当時は未曾有の災害で、すべてが未経験のことであったからなおさらであった。そのうえ、避難、仮設居住の段階ではきわめて非人間的な状態に置かれ、将来について考えることさえできない被災者が少なくなかったのである。

阪神・淡路大震災の住宅復興では、避難所—仮設住宅—復興公営住宅の3つの施策が主な手段になったことから、これを単線型住宅復興と呼んでいる。単線型という意味は、複線型でなく、公共の施策としてはこの3つ以外に見るべき施策があまり行われなかったということである。

阪神・淡路大震災における住宅の被害は、全壊 104,906 棟（186,175 世帯）、半壊 144,274 棟（274,182 世帯）、合計 249,180 棟（460,357 世帯）であった（2006 年 5 月 19 日確定値）。これ以外に全焼建物 7,036 棟、半焼 96 棟が加わる。被害のほとんどは兵庫県下、神戸市などで発生した。

この膨大な住宅被害をどのようにして回復するのが、住宅復興の大命題であるが、それが単線型の施策で行われたというところに、阪神・淡路大震災の復興の大きな特徴があった。

住宅復興の最終ターゲットである恒久住宅

表2 応急仮設住宅と復興公営住宅における  
孤独死者数

	男	女	合計
仮設住宅	165	71	236
2000	41	15	56
2001	32	23	55
2002	50	27	77
2003	49	20	69
2004	52	18	70
2005	38	31	69
2006	41	25	66
2007	36	24	60
2008	27	19	46
合計	531	273	804

注) 仮設住宅での孤独死者数については、233人、238人という数字もある。2000年以前の復興公営住宅での孤独死については数字が公表されておらず、判然としない。

については、「恒久住宅への移行のための総合プログラム」で、38,600戸の災害復興公営住宅が建設され、被災地を8ブロックに分けて供給されることとなった。しかし、それぞれの地域における供給戸数は、推定される需要に対応したものではなかった。神戸市西部では11,200戸の需要があるのに8,800戸の供給、神戸市東部では9,100戸の需要に対し8,400戸の供給だったが、北神・三田では600戸の需要しかないのに供給は1,800戸、西神・明石でも1,300戸の需要に対して3,400戸の供給という計画であった。公営住宅の立地場所については、需要との間に地域的なアンバランスが大きく、この計画の最大の問題点であった。

復興公営住宅入居者の多くは、従前木造の長屋やアパートに住んでいたので、鉄筋コンクリートの集合住宅は、以前とはまったく異なる環境になる。居住者は新しい住宅や環境をどのように受け止めたのか。入居者の評価

は、次のように要約できる。

- ①住宅そのものは新しく頑丈で設備もよいので、ほとんどの人が満足している。
- ②公営住宅制度の改正や震災特例もあって、家賃は安くその面でも満足している。しかし、将来の家賃値上がりを心配する人もいる。
- ③周辺環境について、団地の場所によって様々で、高速道路のそばなどでは不満が多い。また、以前の居住地から遠く離れた人にも不満がある。
- ④しかし、最大の問題は、人と人のつながりが断たれ、コミュニティを失ってしまったことである。近所づきあいも友達とのつきあいも減ってしまい、外出しない、誰とも話さないといった生活を送る人が少なからずいる。そのため、生活全体に対する満足感も乏しい。

結局、単線型住宅復興の一連の流れで考えると、避難所、応急仮設住宅、復興公営住宅という段階を経るごとに建物の水準はよくなっていったが、そのつど人と人のつながり・コミュニティはばらばらにされ、居住者は人間的な結びつきを失い、社会的に孤立していったのである。真新しいアパートに当選して多くの人は喜んだ、これで文句を言ったら罰が当たると。しかしその半面、アンケート調査に「ただ食べて、息してるだけや」という回答があるのも事実である。

このような復興公営住宅の行き着く最悪の事態が「孤独死」である(表2)。

復興公営住宅での孤独死は、568人にのぼり、応急仮設住宅での孤独死236人とあわせて、合計804人に達する(2008年末)。

阪神・淡路大震災での犠牲者は直接死5,502人、間接死932人であるが、その後に



亡くなった孤独死が、間接死に近い数になっているのである。これは自然の猛威で亡くなったわけではなく、復興の過程で起こった、本来避けることのできる死である。復興の過程で起こった人為的な災厄であり、「復興災害」と呼ぶにふさわしい。被災者の社会的孤立、その結果としての孤独死の続発といった現実の中に、復興公営住宅の問題を見ないわけにいかない。

こうした復興公営住宅の現状に対して、LSA（ライフサポートアドバイザー）やSCS（高齢世帯生活援助員）などの見守りサービスが、行政によって行われている。これらにも、一定程度の効果はあるとはいっても、現状を根本的に改善できるものとはいえない。筆者らの調査によれば、見守りサービスの恩恵を受ける人は限られ、社会的に孤立化する人は厳として存在し続けるのである。結局、このような後追いの施策は、しないよりしたほうがよいのであるが、問題の根本解決には至らないということができよう。

## 4 自力再建の道

他方、こうした公的施策から離れたところで、少なからぬ人々が自力仮設住宅を建設した。神戸市内だけでも、約5,000棟はあったと思われる自力仮設住宅は、平均65㎡の広さで、約900万円の費用をかけて震災直後から建設され、9年後の2004年に至っても800棟が存続した。その間に増改築や建て替えを伴いながら使われた。

自力仮設住宅は、なんらの公的支援もない中で建設された。しかし、公共施策である応急仮設住宅は48,300戸建設され、撤去費用を含めて1棟あたり400万円かかっている。

しかも、応急仮設住宅は使用後撤去され、ストックとして何も残らない。自力再建を目指す人々に適切な支援が行われていたならば、もっと多くの人が単線型のルートでなく自力再建に進んだと思われる。実際、復興公営住宅に入居した人の4分の1は、従前、持家に住んでいた人であり、適切な助言と支援があれば自力再建した可能性がある。

しかし、阪神・淡路大震災では多くの被災者が公費解体の期限が迫る中で、補修すれば住み続けることができる家まで撤去してしまい、その後再建のめどが立たないまま、単線型住宅復興のルートに乗らざるをえなくなってしまったのである。

自力再建をうまくプログラムしている例が、インドネシアのジャワ島中部地震の復興である。そこでは、コアハウスという方式がとられている。これは、避難生活のあと、自宅の敷地に18平米の小さな住宅（コアハウス）を鉄筋コンクリートで建設し、資金ができるにしたがって、徐々に増築していくという仕組みである。

住宅建設の資金（資材）は国内外のNGOなどからの支援で、建設の労力は被災者自身を含む村の共同体でまかなう。インドネシアには、日本の結や講のような相互扶助の仕組み（ゴトンロヨン）が広範に残っており、みなぎりが助け合って住宅建設に取り組んでいる。

建設技術は、大学教員や学生、技術者などによって指導されている。インドネシアの多くの大学でKKNというプログラムを採用していることも注目される。KKNではすべての学生が、卒業までに2カ月程度地域に入って何らかの活動することが義務づけられており、地震の後、大量の学生が復興支援に従事したのである。

また、被災地が都市近郊の農村であることもあって、敷地に余裕があることがこうした方式を可能にしているのであるが、自力で小さな住宅を建てて、徐々に拡大していくやり方は、地域の実情に沿っていて極めて合理的である。さまざまな条件の違いがあるとはいえ、日本でも、日本の実情に即して、自力再建の道を準備しておくことは不可能ではないであろう。

阪神・淡路大震災の経験からすれば、被災者の生活復興にとって最適で、わかりやすい方法は、単純化していえば、元の土地に自分で住宅を再建することである。元の土地に再建すれば、従前の人間関係を破壊することもない。自分でという意味は、他者が作ったものに自分の生活を合わせるのではなく、自分の暮らしに適したやり方で住まいを確保することである。「原地自力再建」を住宅復興の基本とし、できる限りすべての被災者がそれを実現できるように支援すること、そのための仕組みを準備しておかねばならない。

その点で、阪神・淡路大震災以降の前進面として、被災者生活再建支援法をあげることができる。

1998年に制定された被災者生活再建支援法は、2007年11月に抜本的に改正された。制定から約10年を経てようやく実現した最大級の改正であり、震災住宅復興にとって画期的な意義をもつものである。

具体的には、支援金の支給対象を年齢や収入によって制限することをやめ、住宅の被害程度と再建方法に応じて基礎支援金と加算支援金（合計で最高300万円）が支給されることとなった。従前に比べて制度の仕組みがシンプルになり、住宅本体の建設費にも使用が認められ、補修や賃借に対しても支援がなさ

れるようになった。また、能登半島地震や中越沖地震にも、実質的に、さかのぼって適用されるようになったことも大きな前進である。その効果はすぐさまあらわれた。

2007年3月の能登半島地震では、死者は1人であったが、全壊684棟、半壊1,732棟、一部損壊26,901棟の建物被害をもたらした。応急仮設住宅が約1カ月で完成、輪島市では250戸が建設され、5月の連休前には全員（539名）が入居した。仮設住宅から恒久住宅への移行に際して、当初72戸の公営住宅希望者があったが、法改正後、26戸が公営住宅入居を辞退し、希望者は46戸に減った。結局、自力再建者は247世帯、公営住宅入居希望が46世帯、市外転出者が22世帯となった。

重要な点は、当初公営住宅を希望していた26世帯が、法改正後、公営住宅を辞退し、自力再建に方向転換したということである。国の支援金300万円に加えて、石川県と輪島市が独自施策で100万円の上乗せ支援金を用意し、義捐金の配分が170万円加わる。さらにこれ以外に、復興基金を使った能登ふるさと住まい・まちづくり支援事業で最大で200万円が補助される。これらの支援金を合計すると、最大で770万円となる。これだけの支援があれば、この地方で25坪の平均的な住宅を建設する費用1,500万円の半額をまかなうことができるのである。残りの半額を融資（災害復興住宅融資など、これにも利子補給あり）や自己資金でまかなうことができれば、自力で住宅を再建することができるわけである。

被災者生活再建支援法の改正は、自力再建に対する追い風となっていることは疑いないが、この法律はまだ万全とは言えず、改正の

課題を今後に残している。

このほか、自力再建の道を広げる取り組みとして、1㎡あたり10万円程度の超低コスト住宅の供給も行われている。50㎡の住宅が550万円、90㎡の住宅が1,000万円というものである。こうした住宅が広く供給されるようになれば、支援金の拡充とあいまって、自力再建がいっそう広がるであろう。

## 5 公的復興住宅は どのように作るべきか

住宅復興において、自力再建支援が基本であるとしても、公的救済に依拠せざるを得ない被災者は少なからず存在する。そこでは、公的資金投入のゆえに、大なり小なり計画を伴った公的介入、すなわち公共・計画の名による生活空間の改変が不可避的に生じるが、その結果、コミュニティの破壊を招いてはならない。

それでは、今後の災害においても、公的な復興住宅はどのように建設すべきだろうか。この点について筆者は、①従前居住地をなるべく離れずに建設すること、②それだけでなく、従前コミュニティ（人間関係）を維持保全すること、を建設の指針とすべきであると考え。

実は、従前居住地から復興公営住宅までの距離と、コミュニティの崩壊の程度との間には、明確な相関関係を見出すことはできない。しかし、ここでは詳細に立ち入る余裕がないが、移転距離が大きい場合、概して身のまわりのコミュニティも激変することが多い。少なくとも、移転距離が大きい方が良いということではなく、被災者自身が遠隔地を望むこともほとんどないのである。

従前居住地のコミュニティを保全するには、明示的・意識的な交流だけでなく、無意識の弱い交流を維持できるような住棟・住戸の設計、入居システムが必要である。中越地震の被災地で行われているように、2軒長屋などの公営住宅を元の地の近くに建設することが望ましいことは言うまでもないが、阪神・淡路大震災における築地地区や若宮地区の経験からすれば、集合住宅にする場合、1住棟30戸以下、5階建て以下といった規模にすることが望ましいといえよう。

## 6 おわりに

復興災害を避けるためにはコミュニティを重視して住宅復興を行うべきであり、そのための仕組みを備えておかねばならないというのが筆者の主張であるが、本稿では、今後の災害に即して詳しく論じることはできていない。コミュニティの保全・発展という課題からすれば、ハードな住宅の回復だけではカバーしきれない問題が多数存在する。都市部の被災では、コミュニティ保全を確保できる市街地整備事業の手法はどのように準備するのか。中山間地や沿岸集落被災では過疎化や衰退に立ち向かい地域の持続的な発展をいかにして成し遂げるかといった課題があり、また地盤被害等で原地復興が不可能な場合の集団移転など、複雑な問題も存在する。被災者が災害以前の生活を取り戻し、より豊かな暮らしを実現しうるために、早急に準備しなければならない課題が山積している。

### 参考文献

塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』（日本経済評論社、2009年）