

平成18年度
住の安全安心に関する研究
災害多発国での住宅政策
のあり方に関する調査研究
報告書

安全安心社会研究所

はじめに

「住の安全安心に関する研究 - 災害多発国での住宅政策のあり方に関する調査研究」（磯辺康子研究員、神戸新聞社）は、2006年9月安全安心社会研究所における調査研究プロジェクトとしてスタートした。以下はその調査研究報告である。

この報告では、阪神・淡路大震災を契機として浮上した災害時の住宅被害の実態と復興上の課題について、鳥取県西部地震、新潟県中越地震、福岡県西方沖地震、水害、噴火災害から米国、台湾の事例も合わせた比較研究によって問題の本質を明らかにし、また、実態調査によって阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅に係る長期的な課題も分析した上で、「住の安全・安心」確保のための政策についていくつかの提言をとりまとめた。

「住」は人間の生きる基盤であり、災害時の「住の安全安心」確保は地域社会復興のための前提条件であるにもかかわらず、国の住宅政策および住宅復興については、「住宅」をもっぱら個人の私有財産と規定し、その保全には所有者が第一義的に責任を持つという考え方が支配的である。一方で、鳥取県西部地震をはじめとして、多くの災害の中で各自治体は、個人の住宅再建を直接支援する制度を設けてきた。このことは、自治体レベルでは「住」が「地域社会のくらしの基盤」として強い公共性を有していることが認知されたことの証左と考えられる。

この報告では、こうした「住」の公共性の視点から、防災と復興の一体化、災害時の総合的住宅復興支援のあり方、被災者生活再建法の見直し、住宅補修支援のあり方、生業の復興と住宅の関係、高齢社会での住のあり方への再検討などについて提言している。

この報告が、兵庫県の提唱で始まった住宅再建共済制度の充実・発展、多くの自治体の住宅復興政策、ひいては国の被災住宅再建政策のあり方等に示唆を与えることができれば幸いである。

安全安心社会研究所所長

林 敏彦

研究体制

研究責任者 林 敏彦 安全安心社会研究所長
放送大学教授

研究者（報告書執筆） 磯 辺 康 子 安全安心社会研究所・特別研究員
神戸新聞社 編集委員

報告書概要

「住」は人間の生きる基盤であり、その安全・安心は私たちの生活になくてはならないものである。しかし、戦後の日本の住宅政策は、内需拡大のためのスクラップ・アンド・ビルドを押し進め、住宅を「資産」「商品」としてとらえる価値観を国民の間に醸成してきた。そうした価値観に対し、大きな転換を迫ったのが、6434人もの死者を出した1995年の阪神・淡路大震災だった。戦後の住宅供給において、日本が「災害多発国」であるという重大な課題は十分に検討されてきておらず、その問題点が、住宅の全半壊約25万棟(約46万世帯)という未曾有の災害によって一気に噴出したといえる。「生存基盤」である住宅を失った人々の多くが、震災から12年以上を経た今なおその影響に苦しんでいる。

住宅が「凶器」となり、多くの命を奪った阪神・淡路大震災を機に、政府は住宅の耐震化に取り組み始めた。しかし、耐震性の不足する住宅は今も、全国で1000万戸以上にのぼる。耐震改修に必要な資金の一部を補助する制度だけでは、住宅の耐震化は遅々として進まない現状がある。住宅に限らず、不特定多数が利用する公共施設さえ、耐震化は十分とはいえない状況となっている。

さらに、阪神・淡路大震災をはじめとする近年の自然災害では、復興過程における「住の安全・安心」の確保の難しさという問題も浮上している。「高齢社会に突入した都市」を襲った阪神・淡路大震災では、仮設住宅で誰にも看取られずに亡くなる「孤独死」が5年間で233人を数え、高齢者や一人暮らしの中老年男性にとって、それまでの地域社会とのつながりを断ち切られる生活が、時として死にもつながるという現実が明らかとなった。被災者向けの恒久住宅として建設された災害復興公営住宅でも孤独死は続き、2000年からの7年間で462人となっている。また、新潟県中越地震など、中山間地が大きな被害を受けた災害では、被災によって過疎化に拍車がかかり、集落の維持が困難となるケースが出てきている。集落の崩壊によって住み慣れた土地を離れざるを得ず、住民が身体的、精神的に疲弊していくという状況が続いている。

こうした復興過程の現状から、「災害によってひとたび住まいを失えば、人間の生活の根幹が脅かされる」という問題が明らかになっているにもかかわらず、災害後の住の確保に対する政府の支援策はなお不十分なままである。政府は一貫して「私有財産の形成に公的資金は投入できない」という姿勢を崩さず、阪神・淡路大震災を契機に制定された「被災者生活再建支援法」においても、住宅本体の再建費用に支援金を使うことを認めていない。

一方で、2000年の鳥取県西部地震では、「個人の住宅の再建なくして地域の再生はあり得ない」という観点から、鳥取県が独自の住宅再建支援策を打ち出し、その後の多くの災害でも各自治体が個人の住宅再建を支援する制度を設けている。この一連の動きは、「個人の住の公共性」に対する認識がこの国に根付いてきたと見ることもできる。被災者生活再建支援法については、法の見直しに向け、2007年3月から有識者による議論が始まっており、現行制度の不備を指摘する意見もすでに出されている。また、阪神・淡路大震災を経験した兵庫県は2005年9月、住宅所有者の掛け金で地域の住宅復興を支える「住宅再建共済制度」を全国で初めて創設し、「自助」「公助」だけでは救われない被災者の住宅再建に対する一つの対策を打ち出した。

本報告書は、災害復興の過程における住の安全・安心の確保という課題に特に着目している。このテーマをめぐる議論に大きな影響を与えた雲仙・普賢岳噴火災害(長崎県、1990 - 1996年)以降の主な災害について、住宅再建や生活再建の課題、被災者支援制度などを現地調査によって検証し、災害多発国における住の安全・安心を確保するために必要な施策を探ることを目的とした。一部、海外の災害についても、その復興過程や支援制度について検討している。また、発生から12年余りが経過した阪神・淡路大震災の被災地の災害復興公営住宅で、住民に対するアンケート調査を行い、長期の復興過程における「住の安全・安心」の課題についても検証した。災害から数年の短期的な住宅復興の課題については多くの先行研究があるが、長期的な影響を捉えた研究が少ないため、その影響の一端を把握しようと試みたものである。

調査、研究の結果、最後に6項目の提言をまとめている。第一に、防災と復興を一連の流れとして平常時の施策に位置付けることを挙げている。耐震診断や耐震改修などの事前の対策を呼び掛けても、次の巨大災害が発生するまでにすべての住宅の安全を確保することは不可能であり、かつ、巨大災害は常に事前の準備を超えた想定外の被害をもたらすものであるという観点から、防災と復興を一体的に捉えた住のセーフティーネットの構築を提言するものである。第二には、災害後の住宅再建に向けた選択肢を幅広く用意しておく重要性を指摘している。一人ひとりが災害に備える「自助」、兵庫県が創設した住宅再建共済制度などの「共助」はもちろん必要だが、国や自治体による「公助」は、被災者支援の根幹をなすものであり、その制度の整備は早急に進めなければならない。過去の災害で、自治体が独自に行った「公助」が被災者への精神的支援ともなった点を重視し、被災者生活再建支援法で「住宅本体の建設費」を支援金の支給対象として認めることを提言している。第三には、中堅所得層を救う法制度の整備を挙げている。現行の被災者生活再建支援法は、所得、年齢要件のために中堅所得層を救えないという問題点が指摘されており、地域再生のためにもこうした層を支給対象に含めることの重要性を挙げた。

第四の提言は、住宅の補修に対する支援の充実である。阪神・淡路大震災では、住宅の公費解体など、建て替えに対する支援策が目立ち、補修に対する支援は乏しかった。一方、鳥取県西部地震における住宅再建支援金の支給状況を見ると、補修への支給額が建て替えの約5倍にのぼっており、地域再生に大きな役割を果たしている。第五には、「住」と「暮らし」を一体と捉える支援の必要性である。新潟県中越地震の被災地の調査などでは、「住宅」と「農地」の一体的な復興が必要であることが示され、高齢者は特に住宅という「ハコ」だけを与えられても復興感が得られない状況が明らかとなっている。中山間地では農業との一体的な復興、都市部では商業などの生業との一体的な復興がなければ、災害後の地域の活力は急速に失われる。第六には、高齢社会での住のあり方の再考を挙げた。阪神・淡路大震災の被災者向けに建設された大規模高層住宅においては、入居当初の段階で住民同士のつながりが生まれにくいだけでなく、加齢による体力低下で、年月とともにコミュニティ形成が一層困難になっていく状況が浮き彫りとなった。大規模高層住宅は、高齢社会における住の安全・安心を確保する形態とはいえ、これは平常時の住を考えるうえでも十分に考慮すべき点といえる。

住の安全・安心に関する研究 災害多発国での住宅政策のあり方を中心に

目 次

第1章 序章	3
第2章 近年の災害における住宅対策とその課題	9
第1節 雲仙・普賢岳噴火災害(長崎県、1990-1996年)	10
1. 災害の概要	10
2. 住宅・生活再建支援策	11
3. 現状と課題	13
第2節 阪神・淡路大震災(兵庫県など、1995年)	16
1. 災害の概要	16
2. 住宅・生活再建支援策	19
3. 12年後の被災地	26
第3節 鳥取県西部地震(鳥取県など、2000年)	30
1. 災害の概要	30
2. 住宅・生活再建支援策	30
3. 現状と課題	31
第4節 新潟県中越地震(新潟県、2004年)	33
1. 災害の概要	33
2. 住宅・生活再建支援策	34
3. 現状と課題	38
第5節 福岡県西方沖地震(2005年)	42
1. 被害の概要	42
2. 住宅・生活再建支援策	42
第6節 国内のそのほかの災害	46
1. 相次ぐ水害 東海豪雨、台風被害など	46
2. 三宅島噴火災害(東京都、2000年～)	46
第7節 国外の災害における住宅対策とその課題	48
1. 米国のケース	48
2. 台湾のケース	49
第3章 日本の住宅政策と災害対策の変遷	55
第1節 日本の住宅政策概観	56
第2節 災害対策と住	58
1. 災害関連法	58
2. 地震保険	58
3. 住宅の耐震化	59

第4章 災害後の「住の安全・安心の確保」とその課題	61
第1節 雲仙・普賢岳噴火災害の教訓	62
第2節 兵庫県の住宅再建共済制度	63
第3節 被災者生活再建支援法	64
第5章 長期的な復興の視点からみた住宅対策の課題 阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅の調査から	67
第1節 調査の概要	68
第2節 調査結果	69
1．回答者のプロフィール	69
2．住宅内部のハード面には高い評価	70
3．高層ゆえの問題点	70
4．コミュニティ形成の課題	71
5．自由回答から	71
第6章 まとめ・提言	77
1．「防災」と「復興」の一体化～「耐震化」だけでは救えない	78
2．住宅再建への選択肢を幅広く～公助、共助の連携による総合的復興支援	78
3．被災者生活再建支援法の見直し～中堅所得層を救う法に	78
4．補修への支援充実～住宅ストックを生かす支援	79
5．「住宅」と「暮らし」を一体と捉える支援～生業の再生が「復興感」を生む	79
6．高齢社会での住のあり方の再考～加齢、虚弱化で希薄になる地域とのつながり	79
参考文献・参考ウェブサイト	81
資料	83



第 1 章

序章

住は「資産・商品」ではなく「生存基盤」

人間の生活の基盤である「住」の安全・安心をめくり、日本は今、多くの課題を抱えている。

第二次世界大戦後、日本は推計で約420万戸にのぼる住宅不足を解消するため、「量」の確保を最大の目標として住宅政策を進めた。戦後復興期の住宅政策において「質」の確保は二の次であり、住の安全・安心に対する国民の意識、関心は高まらないまま、高度経済成長期へと移行していった。その後、バブル経済期にいたる過程では、住宅を「資産」「商品」ととらえる傾向が強まり、投機の対象として購入する動きも加速した。本来、住は人間の「生きる基盤」であり、それなくして暮らしの「安全・安心」は保障されないにもかかわらず、そうした視点での議論は深まらず、内需拡大のためのスクラップ・アンド・ビルドが繰り返されてきた。最近では耐震偽装などの深刻な問題も浮上している。

戦後の日本の住宅政策は、1950年の住宅金融公庫法、1951年の公営住宅法、1955年の日本住宅公団設立を3本柱として進められた。公営住宅は、法が整備された当時から現在にいたるまで、低所得世帯の住宅の確保という点で重要な役割を果たしてきた。一方、住宅金融公庫による融資は、中堅所得層の住宅取得を後押しし、「持ち家政策」を推進する原動力となった。住宅公団もまた、地方から都市へと流入したサラリーマン層の受け皿となるニュータウンの開発を進めた。こうした政策は、「賃貸から分譲マンション、一戸建てへ」という住宅の買い替え需要を生み、国民の間には「住宅すごろくの上がり」を目指して働くというライフスタイルが形成されていった。その一方で「生存基盤」という重要な側面に目が向けられることは少なかったのである。

災害多発国という視点で捉える「住の安全・安心」

住を「資産」「商品」ととらえる価値観に対し、大きな転換を迫ったのが、1995年の阪神・淡路大震災だった。戦後の住宅供給において、日本が「災害多発国」であるという重大な課題は十分に検討されてこなかった。その問題点が、住宅の全半壊約25万棟(約46万世帯)という未曾有の災害によって一気に噴出し、「生存基盤」である住宅を失った人々は震災から12年以上を経た今もなお、その影響に苦しんでいる。

2006年の防災白書によると、日本は、地形、地質、気象などの条件から地震、台風、豪雪、土砂災害、津波、火山噴火などの被害を受けやすく、世界全体に占める自然災害発生割合は、マグニチュード(M)6以上の地震回数20.8%(1996-2005年)、活火山数7.0%、災害被害額18.3%(1975-2004年)などとなっている。国土面積が世界の0.25%であることを考えれば、その率は非常に高い。

国内の有感地震は、2005年は1712回にのぼり、同年、桜島、三宅島、阿蘇山など5つの火山で噴火が観測された。また、急峻な地形のために河川は急勾配となっており、大雨に見舞われると急激に河川流量が増加するため、水害も起こりやすい。戦後、農地が宅地開発されたことにより、人口密集地が水害に見舞われるケースも増え、最近では短時間の集中豪雨によって都市部が冠水したり、地下街へ水が流入したりする「都市水害」も大きな

問題となっている。2004年に発生した自然災害の施設関係被害額は、約1兆7910億円にのぼっている。

こうした国土の状況でありながら、6434人の死者(行方不明者を含めると6437人)を出した阪神・淡路大震災まで、住の安全・安心をめぐる議論が乏しかった背景には、戦後の自然災害の発生状況も関係している。

戦後から阪神・淡路大震災までの約半世紀、つまり日本が驚異的な高度成長を遂げた時代は、地震の静穏期と重なっていた。戦前と戦中、終戦直後の混乱期には、三陸地震津波(1933年)、鳥取地震(1943年)、東南海地震(1944年)、三河地震(1945年)、南海地震(1946年)、福井地震(1948年)と、死者・行方不明者が1000人を超える大地震が国内各地で発生したが、その後、阪神・淡路大震災まで、死者が1000人を超えるような地震は起きていない。また、台風被害についても、死者・行方不明者3756人を出した枕崎台風(1945年)や、自然災害の被害としては戦後最大となった伊勢湾台風(1959年、死者・行方不明者5098人)以降、治水対策が徐々に進み、一定の被害軽減が図られていた。

地震の静穏期と重なった高度経済成長期、日本の都市部の人口は急速に膨らんだ。終戦直後の1947年に約500万人だった東京都の人口は、1962年には1000万人を突破した。大阪府でも、1947年に約330万人だった人口は1965年に660万人を超え、約2倍に急増している。

こうした大都市圏では、広い範囲で木造密集市街地が形成され、自然災害や火災に対して脆弱な住宅が今なお残されている。阪神・淡路大震災で壊滅的な被害を受けた神戸市、芦屋市、西宮市などの阪神間も、高度経済成長期に建設された木造住宅が密集していた地域であり、震災死者の約8割は住宅の倒壊による圧死・窒息死だった。なかでも、1981年以前の旧耐震基準で建てられた住宅の倒壊が目立っており、神戸市長田区など木造住宅が密集する地域では大規模な火災が発生して人的被害が拡大した。

全国には、現在、耐震性の不足する住宅が1000万戸以上あるとされ、阪神・淡路大震災を機に、全国の自治体が住宅の耐震診断、耐震改修に補助金を出す施策を進めている。しかし、耐震性が低い住宅に住む人の中には、耐震化工事をする資金がなかったり、高齢で転居が困難であったりするケースも多く、資金の一部を補助する施策だけでは耐震化は進まない現状がある。

復興過程でも続く生命の危機、住の不安

さらに、阪神・淡路大震災をはじめとする近年の自然災害では、復旧・復興過程における「住の安全・安心」の確保の難しさという問題が浮上している。阪神・淡路大震災は、ピーク時(地震発生6日後)の避難者が約31万人にのぼり、一時的な住まいの確保がまず課題となった。仮設住宅は約48000戸建設されたが、入居に際して何度も抽選に漏れたうえ、希望する地域の仮設住宅に入居できなかった被災者も多く、「住み慣れた地域で暮らしたい」という願いの実現は困難だった。仮設住宅への入居をあきらめ、兵庫県内外の民間賃貸住宅、公営や公団住宅の空き室などを一時的な住まいとした被災者も多いとみられるが、その全体像は明らかになっていない。生活再建のための支援策は被災地内にとどまった被災者に限られる場合もあり、そうした「属地主義」の壁が被災者の生活再建を遅らせ、

孤立感を深める一因ともなった。

戦後復興期や高度経済成長期の災害と違い、阪神・淡路大震災は高齢社会に突入した都市を襲った大災害であり、過去の災害とは違う被害の側面が浮き彫りとなった。震災後のストレスによる病気などで亡くなる「震災関連死」は、6434人のうち900人以上にのぼり、全体の14%を占める。また、仮設住宅で誰にも看取られずに亡くなる「孤独死」は5年間で233人を数え、高齢者や一人暮らしの中老年男性にとって、それまでの地域社会を離れて暮らす生活が、時として死にもつながるといった現実が明らかとなった。被災者向けの恒久住宅として約42000戸(公団や民間から自治体が借り上げた住宅、震災前からある公営住宅の空き室も含む)が供給された災害復興公営住宅でも「孤独死」は続き、2000年からの7年間で462人となっている。

住宅の持つ「公共性」

以上のような復興過程の現象は、災害によってひとたび住まいを失えば、人間の生活の根幹が脅かされるという問題点を提示している。しかし、災害後の住の確保に対する支援策は、阪神・淡路大震災などの大災害を経てもなお不十分なままであり、ここ数年に発生した災害の被災地では常に不備が指摘されている。

政府は「私有財産の形成に公的資金は投入できない」という姿勢を崩さず、阪神・淡路大震災を契機に制定された「被災者生活再建支援法」においても、住宅本体の再建費用に支援金を使うことを認めていない。しかし、本報告書で調査を行った国内外の被災地では、個人の住が、地域社会という「公」を成立させる基本単位であり、その再建なくして被災地全体の再生は成し得ないことがはっきりしている。つまり、「個人の住には公共性がある」という重要な視点を過去の災害は示しているのである。

「住宅の持つ公共性」は、2000年の鳥取県西部地震をはじめ、過去の災害で各自治体を実施した住宅再建への公的支援の論拠ともなっている。また、2000年12月、国土庁(当時)に設置された「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」は「住宅は単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる」と報告書に明記しており、「住宅の持つ公共性」はすでに広く認められているといっても過言ではない。政府には、私有財産の形成に対する公的資金投入が「法律上」できないという意見もあるが、私有財産への公的資金投入を禁止する法の条文は、憲法を初めとするあらゆる法の中に存在しない。事実、過去の災害では、農地などの個人資産の復旧・復興に多額の公的資金が投入されている。

実感できない「復興感」

2006年の防災白書によると、世界の災害死者のうち、日本の災害死者の割合は0.4%(1975-2004年)で、世界に対する日本の人口割合が2%であることを考えると人的被害は低く抑えられている。日本の地震対策、治水対策は世界的に見ればトップレベルであり、自然災害の発生が世界で最も多いアジア地域の中で、被害軽減の施策が機能しているといえるだろう。

しかし、1995年の阪神・淡路大震災では、災害対策に対する「過信」が未曾有の被害を生み、6434人も犠牲者を出した。さらに、近年の災害では、たとえ人的被害が少なくとも、その後の暮らしの中で被災者が「復興感」を実感することができないという事態が続いていることに注目したい。

これは、国の制度が個人の住宅の持つ公共性を認めず、その再建よりも道路や港湾、公共施設などの復興を優先する現状が大きく影響している。日本の復興施策は、国が考える「公共財」の復旧・復興を進めれば、被災者個人の復興は後についてくるもの、という考え方の上に成り立っている。再開発、土地区画整理もこうした理念のもとに進められる事業といえる。しかし、近年の災害では、道路や港湾が復興しているのに個人の住宅の再建が進まず、被災者は一向に「復興感」を体感できないという状況に陥っている。

これは、住宅再建の問題だけでなく、日本の復興支援策が生業と一体的な支援になっていないという問題もある。農家にとっては住宅と農地、自営業者にとっては住宅と店舗・工場が一体的に復興できなければ、生活再建を果たしたとはいえない。また、すでに現役を退いた高齢者にとっても、日常の暮らしに必要な店舗、病院、地域の集会所、自家消費のための農地といったリソースがなければ、生活を立て直すことができないのである。その点を、日本の復興施策は考慮していないため、復興に多額の資金を投入しても被災者の復興感が乏しい状況になっている。

「数値化されない被害」に目を向ける

先に述べたように、日本の災害被害額は世界の災害の18.3%を占め、日本の国土や人口の規模からすればその割合は非常に高い。

しかし、その数字で表される被害の多くは、土木や港湾施設などの被害であり、被災者個人が生活再建の過程で切り崩していく蓄えや、生業を失うことによる物理的・精神的ダメージ、地域とのつながりを断たれたことによる生活への影響を考慮していない。被災者個人の生活にとって重要なものの中には、被害額などのデータに表れない部分があり、その部分が実は復興感にも大きな影響を与えている。

本報告書では、こうした視点で復興をとらえつつ、近年の大災害における住宅・生活復興の課題、国や地方自治体が実施した支援施策や法制度の問題点、仮設住宅や公営住宅のあり方などを、現地調査をもとに明らかにし、災害多発国である日本での「住のセーフティネット」「暮らしのセーフティネット」の確立に向けた提言を行うこととする。

住まいは人間の「生きる基盤」であり、住の安全・安心の確保なくして人間的な暮らし

はあり得ない。そのことを、過去のすべての災害が示している。復旧・復興期の住の問題点を考えることにより、災害への備えとして何が必要かも明確になり、今後の防災対策にも生かされることになる。

第1-1表 戦後の日本の災害

年月日	災害名	主な被災地	死者・ 行方不明者数
昭和20. 1. 13	三河地震 (M6.8)	愛知県南部	2,306 人
9. 17~18	枕崎台風	西日本 (特に広島)	3,756 人
21. 12. 21	南海地震 (M8.0)	中部以西の日本各地	1,443 人
22. 8. 14	浅間山噴火	浅間山周辺	11 人
9. 14~15	カスリーン台風	東海以北	1,930 人
23. 6. 28	福井地震 (M7.1)	福井平野とその周辺	3,769 人
9. 15~17	アイオン台風	四国~東北 (特に岩手)	838 人
25. 9. 2~4	ジェーン台風	四国以北 (特に大阪)	539 人
26. 10. 13~15	ルース台風	全国 (特に山口)	943 人
27. 3. 4	十勝沖地震 (M8.2)	北海道南部, 東北北部	33 人
28. 6. 25~29	大雨 (前線)	九州, 四国, 中国 (特に北九州)	1,013 人
7. 16~24	南紀豪雨	東北以西 (特に和歌山)	1,124 人
29. 5. 8~12	風害 (低気圧)	北日本, 近畿	670 人
9. 25~27	洞爺丸台風	全国 (特に北海道, 四国)	1,761 人
32. 7. 25~28	諫早豪雨	九州 (特に諫早周辺)	722 人
33. 6. 24	阿蘇山噴火	阿蘇山周辺	12 人
9. 26~28	狩野川台風	近畿以東 (特に静岡)	1,269 人
34. 9. 26~27	伊勢湾台風	全国 (九州を除く, 特に愛知)	5,098 人
35. 5. 23	チリ地震津波	北海道南岸, 三陸海岸, 志摩海岸	142 人
38. 1.	昭和38年1月豪雪	北陸, 山陰, 山形, 滋賀, 岐阜	231 人
39. 6. 16	新潟地震 (M7.5)	新潟県, 秋田県, 山形県	26 人
40. 9. 10~18	台風第23, 24, 25号	全国 (特に徳島, 兵庫, 福井)	181 人
41. 9. 23~25	台風第24, 26号	中部, 関東, 東北, 特に静岡, 山梨	317 人
42. 7. ~ 8.	7, 8月豪雨	中部以西, 東北南部	256 人
43. 5. 16	十勝沖地震 (M7.9)	青森県を中心に北海道南部・東北地方	52 人
47. 7. 3~15	台風第6, 7, 9号及び7月豪雨	全国 (特に北九州, 島根, 広島)	447 人
49. 5. 9	伊豆半島沖地震 (M6.9)	伊豆半島南端	30 人
51. 9. 8~14	台風第17号及び9月豪雨	全国 (特に香川, 岡山)	171 人
52. 1.	雪害	東北, 近畿北部, 北陸	101 人
52. 8. 7~53. 10.	有珠山噴火	北海道	3 人
53. 1. 14	伊豆大島近海地震 (M7.0)	伊豆半島	25 人
6. 12	宮城県沖地震 (M7.4)	宮城県	28 人
54. 10. 17~20	台風第20号	全国 (特に東海, 関東, 東北)	115 人
55. 12. ~ 56. 3.	雪害	東北, 北陸	152 人
57. 7. ~ 8.	7, 8月豪雨及び台風第10号	全国 (特に長崎, 熊本, 三重)	439 人
58. 5. 26	日本海中部地震 (M7.7)	秋田県, 青森県	104 人
7. 20~29	梅雨前線豪雨	山陰以東 (特に島根)	117 人
10. 3	三宅島噴火	三宅島周辺	-
12. ~ 59. 3.	雪害	東北, 北陸 (特に新潟, 富山)	131 人
59. 9. 14	長野県西部地震 (M6.8)	長野県西部	29 人
61. 11. 15~12. 18	伊豆大島噴火	伊豆大島	-
平成2. 11. 17~	雲仙岳噴火	長崎県	44 人
5. 7. 12	北海道南西沖地震 (M7.8)	北海道	230 人
7. 31~8. 7	平成5年8月豪雨	全国	79 人
7. 1. 17	阪神・淡路大震災 (M7.3)	兵庫県	6,437 人
12. 3. 31~13. 6. 28	有珠山噴火	北海道	-
6. 25~17. 3. 31	三宅島噴火及び新島・神津島近海地震	東京都	1 人
16. 10. 18~21	台風第23号	近畿, 四国地方を中心とする全国	98 人
10. 23	平成16年(2004年)新潟県中越地震 (M6.8)	新潟県	59 人
17. 12. ~18. 3.	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	151 人

注)

1. 死者・行方不明者について、風水害は500人以上、雪害は100人以上、地震・津波・火山噴火は10人以上のものほか、災害対策基本法による非常災害対策本部等政府の対策本部が設置されたもの。
2. 阪神・淡路大震災の死者・行方不明者については平成17年12月22日現在の数値。いわゆる関連死を除く地震発生日の地震動に基づく建物倒壊・火災等を直接原因とする死者は、5,521人。
3. 三宅島噴火及び新島・神津島近海地震の死者は、平成12年7月1日の地震によるもの。
4. 平成17年以降の死者・行方不明者数は速報値。

出所：内閣府編「防災白書」(2006)



第2章

近年の災害における住宅対策とその課題

第1節 雲仙・普賢岳噴火災害(長崎県、1990-1996年)

1. 災害の概要

1990年11月17日から始まった雲仙・普賢岳の噴火は、「平成の大噴火」と呼ばれ、噴火の終息宣言まで約5年半にわたる長期災害となった。15000人を超える死者を出した1792年(寛政4年)の噴火から198年ぶり。噴火活動は1991年から激しくなり、同年5月15日未明、島原市と深江町(現・南島原市)の境を流れる水無川で最初の大規模土石流が発生、住民の長期避難生活が本格的に始まった。島原市と深江町には災害救助法が適用され、以後、被災地では住の安全・安心をめぐるさまざまな問題が発生することになった。

最大の惨事は、91年6月3日に発生した大火砕流だった。島原市の上木場地区で、地元の消防団員や住民、取材中のマスコミ関係者、マスコミに同行していたタクシー運転手、警察官、外国人研究者43人が死亡・行方不明となり、9人の負傷者が出た。また、住宅など179棟が焼失した。5日後の6月8日に発生した大火砕流でも、住宅など207棟が焼失。その後も、火砕流、土石流による被害が続き、91年9月15日の大火砕流では、住宅だけでなく、深江町の大野木場小学校も焼失した。

この災害では、災害対策基本法63条(市町村長の警戒区域設定権等)に基づき、人家のある居住地に「警戒区域」が長期間設定された。91年6月7日、島原市で356世帯、1515人に適用され、91年9月のピーク時には2897世帯、10731人が対象となった。避難勧告が出された地区と合わせると、2990世帯、11012人にのぼった。警戒区域の設定で、当該地区の住民は自宅や農地への立ち入りを禁止され、生活全般にわたって深刻な打撃を受けることになった。

九州大学島原地震火山観測所が「噴火は終息した」との見解を発表したのは、96年5月だった。最初の噴火からこの間、死者・行方不明者は44人、負傷者は12人。火砕流、土石流、噴石による住宅の被害(全壊、半壊、一部損壊、浸水)は1399棟、住宅以外の建物被害は1112棟で、計2511棟にのぼった。また、農林水産施設の被害は約180億円、農畜産物被害は約200億円、商工関係の直接・間接被害は1500億円以上となった。



第2-1-1写真 雲仙・普賢岳噴火災害の被災家屋を保存した公園(南島原市)

2. 住宅・生活再建支援策

(1) 義援金の配分と基金事業

雲仙・普賢岳噴火災害で住宅を失ったり、長期避難を余儀なくされたりした世帯にとって、大きな役割を果たしたのが全国からの義援金だった。

地元住民らでつくる特定非営利活動法人「島原普賢会」が発行した記録誌「雲仙・普賢岳 噴火災害を体験して」(2000年)には「ありがたかった義援金」と題する項で、「避難生活が長期化したためにこれに要した支出はかなりの金額に上りました。一方、仕事ができないために収入が減り、生活は苦しくなるばかりで、とても生活再建のためにお金を貯めるというような状況ではありませんでした。そんな中、義援金は、本当に助かりました。住宅が再建できたのも、ひとえに義援金のおかげです。心からお礼申し上げます」と記されている。

1993年7月、北海道の奥尻島を中心に死者・行方不明者230人を出した北海道南西沖地震でも義援金が被災者支援の大きな力となっており、この二つの災害では、「善意の資金」が国や地方自治体の被災者支援策の不備、不十分さを埋めていたともいえる。

雲仙・普賢岳噴火災害で集まった義援金は、長崎県、島原市、深江町に合わせて約233億円。さまざまな被災者支援策を実施するため、1991年9月に創設された財団法人「雲仙岳災害対策基金」(通称・県基金)も、一部に義援金が投入され、県からの貸付金1000億円

(創設当初は280億円)を運用する「行政基金」と、義援金60億円を取り崩して使う「義援金基金」の二本立てだった。さらに、島原市、深江町にもそれぞれ、義援金を財源とする「義援金基金」(通称・市町基金)が創設され、被災者の住宅・生活再建を支援する事業を展開した。

県基金と市町基金による主な住宅・生活再建支援策としては、

ア) 住宅再建時助成事業

新築 県300万円、市町250万円

大規模改修(事業費200万円以上、助成率1/2) 県最高200万円、市町最高150万円

イ) 住居確保助成事業

住宅を再建しない全壊世帯 県200万円、市町100万円

住宅を再建しない半壊世帯 県100万円、市町50万円

ウ) 住宅被災者生活再建助成事業(家具などの購入費)

完全滅失世帯 県105万円、市町45万円

全壊世帯 県70万円、市町30万円

半壊世帯 県35万円、市町15万円

床上浸水世帯など 県14万円、市町6万円

エ) 避難住宅家賃助成事業

県 月額2万円まで全額、2万円を超える部分は1/2(最高4万円)

島原市 月額1万円

オ) 仮設住宅などからの移転費用助成事業

県 1世帯移転1回につき5万円

このほか、義援金の直接配分もあり、住宅関連の主な支給としては、

a) 住宅滅失・全壊世帯 県200万円、市町250万円

b) 半壊世帯 県125万円、市町125万円

などがあった。

これらの支援策を合わせると、住宅が滅失・全壊した世帯には、義援金や基金事業から1000万円を超える支援があったことになる。

ちなみに、雲仙岳災害対策基金のまとめによると、91年から2002年までの事業総額274億円のうち、「住居の安定対策」に使われたのは約53億円で、約19%。また、「生活の安定対策」は約5億8000万円、「生業の支援対策」は約24億円で、これらをすべて含めた「住民等の自立復興を支援する事業」の総額は約86億円。「農林水産業の災害対策、復興対策事業」(約85億円)とほぼ同額になっている。

一方、基金事業や義援金配分とは別に、この災害で注目しておくべき被災者支援施策として、「食事供与事業」がある。避難所を出た後、仮設住宅などで生活する世帯に、1人1日1000円が公費から支給された事業で、警戒区域の設定などで生業が途絶えた場合が対象だった。災害救助法では、食事の提供は原則として避難所に限られているが、食事供与事業は法改正ではなく、国土庁(当時)の要綱に基づいて実施された。期間は1年間(91年10月からの半年、93年10月からの半年)だけだったが、「国が実施した被災者への現金支給」という異例の施策で、ほかの災害では行われていない。事業の対象世帯には、県基金からも「生活雑費支給事業」として、月3万円が別途支給された。

(2) 避難所・仮設住宅

避難所は91年5月から11月まで約半年という長期にわたって開設され、学校などの公共施設のほか、旅館、ホテル、客船の借り上げも行われた。長期避難生活で心身ともに疲労が蓄積する被災者のために取られた措置だったが、観光客が激減した被災地の旅館やホテルに対する支援ともなった。

応急仮設住宅は、島原市に988戸、深江町に467戸の計1455戸(寄贈分を含めると1505戸)が建設された。91年6月3日の大火砕流から19日後に入居が始まったが、すべての世帯が転出するまでには約4年半を要し、噴火災害での仮住まいの長期化が深刻な課題となった。警戒区域や避難勧告区域が火山活動によって変化するため、一時的に自宅に戻ることができても、再び避難しなければならない状況が発生するなど、地震や水害の被害とは異なるストレスが被災者を苦しめた。4年3カ月にわたる避難生活を体験した島原市の男性は、筆者のインタビューに「引越しの回数は計7回。仮設住宅から自宅に帰って数カ月後、大きな火砕流が起き、また仮設住宅へ戻ったこともありました」と述懐している。

3. 現状と課題

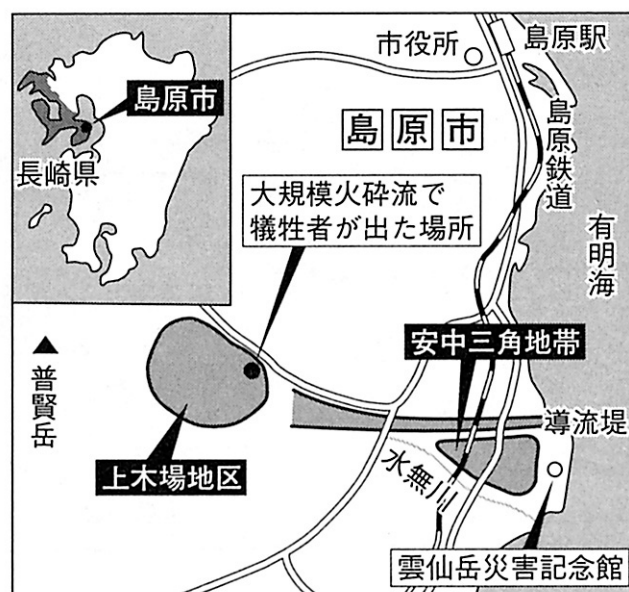
(1) 安中三角地帯

復興の手法で注目を集めた地域に、島原市の通称「安中(あんなか)三角地帯」がある。水無川に沿った約93ヘクタールで、噴火前には324世帯が住んでいたが、土石流で住宅の半分以上が埋没した。水無川と、災害後に建設されることになった導流堤(砂防施設)、海岸に囲まれた三角形の地区だったことから、上記の通称名で呼ばれるようになった。

自宅に流れ込んだ土砂を取り除くのは被災者の自己責任で行わなければならなかったが、数メートルも積もった土砂の除去を個人で行うのは非現実的だった。さらに、この地区は、水無川の堤防のかさ上げと導流堤の完成により、その両者に挟まれたくぼ地のような格好になってしまうため、住民からは土石流被害や居住環境の悪化を懸念する声が上がった。そこで、地元住民は、水無川に流れ込んだ土砂の「土捨て場」として三角地帯を利用し、地盤を平均で6メートルかさ上げするとともに、住民が土捨て料を受け取るという事業手法を行政に提案。土捨て料は、被害を受けずに残っていた家屋への補償費などに使うこととした。95年6月に着工したかさ上げ工事は2000年3月に終わり、最初の住宅建設は工事終了直前の1999年12月から始まった。

前例のない事業手法で、ふるさとの再生、住の確保を進めた安中三角地帯だが、地区に戻った住民は2006年現在、約3分の1にとどまっている。事業の完了までに長い年月を要し、その間に生活の拠点を移してしまった被災者が多かったため、噴火の被害を受けた地域の再生の困難さが浮き彫りとなっている。

安中三角地帯に自宅があったが、現在は市内の別の場所に移り住んだ大町辰朗・島原普賢会理事長は「今でも戻りたい気持ちはあるが、家族が落ち着ける場所を望んでいた。元の土地に戻るとすれば、家の再建をさらに2年待つ必要があった」と苦渋の決断の背景を語っている(2006年、インタビュー)。



第2-1-2図 雲仙・普賢岳噴火災害の被災地概略図

(2)住宅団地の課題

火砕流や土石流で住宅を失ったり、砂防事業で移転を余儀なくされたりした被災者の恒久住宅の確保対策としては、大規模な宅地の造成が行われた。「仁田」「船泊」「宇土山」(以上島原市)「大野木場」(旧深江町)の各住宅団地が作られ、空き区画は被災者以外を対象とした一般分譲も行われている。

すでに最初の入居から10年以上が経過しているものの、噴火前の居住地が異なる被災者の「寄り合い所帯」のために、コミュニティづくりに課題を抱える団地もある。「仁田団地」の住民の一人は「団地では農作業などの日常の仕事がなくなってしまい、体調を崩す高齢者もいる」という。長年、農業とともに生きてきた高齢者にとって、農地を失うことは生活の重要な部分を失うということであり、住の確保さえできれば被災者の生活が安定するとはいえない実情を示している。また、住民は「三世代同居の家庭でも、昼間は若い人たちが働きに出るため、高齢者は“独居状態”になる」とも指摘しており、孤立感を

深める高齢者への支援が重要になっている。仁田団地では、高齢者向けの昼食会などの取り組みが続いており、こうした地道な対策なくして、被災者は復興過程での真の「安全・安心」を実感できないといえる。



第2 - 1 - 3写真 被災者向けに造成された仁田団地(島原市)



第2 - 1 - 4写真 仁田団地内にある噴火犠牲者の慰霊碑(島原市)

第2節 阪神・淡路大震災(兵庫県など、1995年)

1. 災害の概要

1995年1月17日午前5時46分ごろに発生した阪神・淡路大震災は、国内では戦後最多の死者を出した自然災害だった。地震の規模を示すマグニチュード(M)は7.3で、最大震度は、神戸市、芦屋市、西宮市などで7を記録した。消防庁のまとめ(2005年12月)によると、人的被害は死者6434人、行方不明者3人、負傷者43,792人。住宅の被害は、全壊104,906棟(186,175世帯)、半壊144,274棟(274,182世帯)、一部損壊390,506棟で、合計60万棟以上が被害を受けた。住宅の被害は1981年の建築基準法改正以前(旧耐震基準)の建物で目立っている。死因では、住宅の倒壊が主な原因とみられる「窒息死・圧死」が約8割で、人間の生活の基盤である住まいが「凶器」となったことが分かる。

建物火災は269件発生し、焼失床面積は約83万平方メートル。建物の全焼は7036棟、半焼は96棟。断水や交通網の寸断で消火活動は進まず、神戸市内の市街地では数日間燃え続けた地域もあった。倒壊した住宅内で被災者が生き埋めになった後、そこに火災が広がったケースもあり、倒壊と火災という二つの要因が重なり合って人的被害は拡大した。

災害救助法は、兵庫県で神戸、明石、芦屋、西宮、尼崎、伊丹、宝塚、川西、三木、洲本の10市と、北淡、淡路、東浦、津名、一宮、五色、緑、三原、西淡、南淡の10町(いずれも震災当時の市町名)、大阪府で豊中、池田、吹田、箕面、大阪市の5市、合計で15市10町に適用された。

被害総額は、兵庫県の推計で約9兆9268億円にのぼる。建築物の被害が約5兆8000億円で、半分以上を占めた。

避難者は、1月23日のピーク時、兵庫県内だけで1153カ所、約31万人に達した。災害救助法上の「避難所」は地震発生から約7カ月後の8月20日に閉鎖され、食料の支給が打ち切られたが、その時点でもまだ約6700人が避難所で生活を続けており、「待機所」という名称で事実上、避難生活は続いた。神戸市内にあった最後の待機所が閉鎖されたのは、震災から約4年後の1998年12月だった。

日本では、戦中に東南海地震(1944年)、三河地震(1945年)など、死者・行方不明者が1000人を超えるような人的被害をもたらす地震が相次ぎ、終戦後の混乱期にも、死者・行方不明者1443人を出した南海地震(1946年)、死者3769人を出した福井地震(1948年)が発生している。その後、チリ地震津波(1960年)、日本海中部地震(1983年)、北海道南西沖地震(1993年)で100人を超える死者・行方不明者が出ているが、国内全体としては「地震静穏期」が続いており、政府の対策も「東海地震」以外は本腰を入れていない状況で、官民ともに地震への備えは不十分だった。特に関西地方では、阪神・淡路大震災の発生まで、「関西に地震は来ない」という思い込みが強く、自治体の対策も非常に遅れていた。

戦中・戦後に発生した過去の地震と異なり、阪神・淡路大震災は、日本で初めて人口が密集する都市部が甚大な被害に見舞われた。最大の被災地となった神戸市は人口約150万人の政令指定都市であり、西宮、芦屋、尼崎、宝塚、伊丹市など大きな被害を受けた阪神間の市も大阪のベッドタウンとして発展した地域で、人口は合計100万人を大きく超えて

いた。これら神戸、阪神間の被災地は、六甲山系と大阪湾に挟まれた狭い帯状の地域に住宅が密集し、さらにJRの在来線・新幹線、阪神、阪急といった鉄道路線、阪神高速、国道43号線、国道2号線といった主要道路も平行して走っている。いわば、日本列島の東西を結ぶ重要なインフラが集中している地域であり、震災の影響は多方面に及んだ。阪神高速神戸線の高架は神戸市東灘区で約600メートルにわたって横倒しになり、高速道路の高架倒壊や橋げたの落下で16人が犠牲になるなど、それまでの国内の地震では発生しなかった被害が続出した。早朝時間帯の地震発生だったため、鉄道の脱線はあったものの鉄道事故による死者はいなかった。山陽新幹線も始発前だったため、人的被害は免れた。しかし、ラッシュ時であれば相当の死者が出ていたことが予想され、鉄道各社が地震対策を見直すきっかけとなった。

「高度に発達した都市部での大災害」という特徴と同時に、阪神・淡路大震災は、「日本が高齢社会を迎えて初めての大災害」という特徴も併せ持つ。1980年に9.0%だった神戸市の高齢化率は、地震が発生した95年には13.5%となっており、インナーシティーの長田区、兵庫区、中央区などでは全国平均を上回る16-19%台に達していた。今回、こうした高齢化の進む市街地が特に大きな被害を受け、6434人の死者のうち、60歳以上が58%に達するなど、人的被害は高齢者に集中している。

また、それまでの災害と異なり、地震後の持病の悪化などで亡くなる「関連死」が、初めて公式の犠牲者数に含まれ、6434人のうち約900人(14%)にのぼっている(地震による直接死か関連死かはっきりしないケースもあるため、確定数は分かっていない)。関連死の多発は、「高齢社会での災害」の特徴ともいえる現象であり、原因は肺炎が最多(約25%)となっている。冬期に暖房のない避難所で我慢を強いられた高齢者が多かったためとみられる。

地震直後、被災の中心地である兵庫県から県外へ避難した人々は、「県外避難者」「県外被災者」と呼ばれているが、その数ははっきりしない。5万人という推計もあるが、実際にはさらに多いとみられる。岡山県山陽町の「県営山陽団地」のように、100人を超える兵庫県内の被災者が集団で避難した例もあった。

災害後にこれほどの大規模かつ広域的な人口移動が起きた例はこれまでになく、こうした人々に対する対策は後手に回った。親類や知人宅、民間の賃貸住宅、公営・公団住宅など、その避難先は多様で、一時的な避難のつもりが定住することになってしまった世帯も少なくないとみられる。震災後、被災者支援策の情報が届かなかつたり、「被災地に居住していない」との理由で支援対象からはずれてしまつたりしたために、各地で「県外被災者の会」が作られ、大阪に拠点を置くボランティア団体などがその支援をしながら、被災者支援策の見直しを訴える活動を進めた。

都市部での地震の特徴の一つとして、マンションの被害の多さも挙げられる。不動産情報会社の東京カンテイが兵庫県内8市の分譲マンションを調査した結果では、2532棟のマンションに何らかの被害があり、大破が83、中破が108、小破が353、軽微な被害が1988棟だった。1999年末時点の同社の調査では、111棟が建て替えを終え、4棟が建て替え工事中、2405棟が補修を済ませていた。

一方、兵庫県の2006年末のまとめ(10戸以上の分譲マンションが対象)では、全半壊の判

定を受けた172棟のうち、105棟が建て替え、57棟が補修を終えていた。ほかに、土地を処分したケースなどが6棟あり、再建途上は4棟となっている。

住民に対する筆者の聞き取り調査では、再建途上の4棟のうち、地震発生から12年を迎えた2007年1月の時点で、神戸市内の2棟と芦屋市内の1棟はすでに再建に着工したが、宝塚市内の1棟に関しては再建の方針を決めたものの、建物は被災当時のまま残っている。

この震災では、一戸建てに比べてマンションの住民の犠牲者が非常に少なく、建築物としてのマンションの安全性の高さは示されたが、被災後の再建をめぐるプロセスでは多くの課題を残した。建て替えか補修かをめぐって住民同士の裁判に発展したケースは4例あり、「マンション法」ともいわれる区分所有法の不備を指摘する声が住民から上がった。また、建て替えに比べて補修に対する支援が手薄だったことも問題とされた。マンション再建をめぐる課題は、その後、2005年の福岡県西方沖地震でも再びクローズアップされることになった。全国に分譲マンションは現在、約440万戸にのぼる。東京カンテイの調査によると、全国の世帯の約1割が分譲マンションに居住し、兵庫県のマンション居住率は17%と、全国的にみても高率となっている。都市部の「住の安全・安心」を考えるうえで、マンション問題は特に重視していくべき課題と思われる。



第2 - 2 - 1写真 阪神・淡路大震災で倒壊した住宅(神戸市灘区) (神戸新聞社提供)

2. 住宅・生活再建支援策

(1) 仮設住宅

阪神・淡路大震災では、国内の災害で最多の48,300戸にぼる仮設住宅が兵庫県と大阪府内の18市11町(当時)に建設された。神戸市内が最も多く、29,000戸が建てられた。入居場所は抽選で決められた。抽選では高齢者、障害者、母子家庭などが優先されたが、入居希望が殺到した神戸市内の市街地などは、優先世帯でさえ何度も落選するという事態となり、避難所での長期生活を余儀なくされた被災者の不満は募った。

最初の入居は、淡路島の津名郡五色町(現・洲本市)で、地震発生から16日後の1995年2月2日。同年8月までにすべての仮設住宅が完成し、同年11月のピーク時には46,600世帯が入居していた。災害救助法では、仮設住宅は「応急」の建築物のため、設置期間は原則2年以内と定められているが、すべての入居者が退去したのは地震から5年後の2000年1月だった。

当初、神戸市などは、被災者が自力で建設する仮設住宅への補助制度を考えていたが、国は認めなかった。災害救助法上、仮設住宅は「現物支給」に限られ、使用後は解体しなければならない。個人が建設する仮設住宅への金銭的支援は「個人補償」になるというのが国の理論で、こうした硬直化した法制度、支援の考え方が、大量の仮設住宅を建設せざるを得ない状況をもたらしたともいえる。

建設地は、市有地、民有地、国鉄清算事業団用地などが利用され、芦屋市と西宮市では学校のグラウンドにも建設された。大阪府内の仮設住宅は、大阪市、豊中市、泉佐野市などに計2451戸が建設され、うち約1000戸は兵庫県民向けだった。県外の仮設に入居した被災者には支援が届きにくいという面があり、「属地主義」で進められる自治体の支援施策の不備がさまざまな場面で問われた。

仮設住宅の居住環境は、高齢者や障害者には特に厳しいものだった。「夏は暑く、冬は寒い」という状況はもちろん、玄関などの段差が大きく、「安全・安心」の観点からいえばそれが保障される住まいではなかった。砂利道や水はけの悪い土地に建てられた住宅も多かったため、車いすや杖を使う人々は外出に多くの不便があった。こうした「住宅のバリア」を改善したのは、主にボランティアであり、玄関にスロープや踏み台を設置したり、敷地内の整地をしたりするなど、さまざまな対応で被災者を支援した。

また、神戸市内では、1団地で1000戸を超えるような巨大な仮設住宅団地も建設され、入居当初は高齢者が迷子になって自分の部屋にたどりつけないケースも続出した。こうした巨大団地では、ボランティアが仮設住宅の各棟に番号やマークをつけるなど、ニーズに応じた対策で問題点を改善していった。

高齢者や障害者にとっての「暮らしにくさ」の最大の要因は、地震前に住んでいた地域を離れ、抽選で選ばれた見知らぬ人々のコミュニティに突然身を置かねばならないことだった。初めて住む土地で、買い物、通院など暮らしの基本となる部分を変え、新しい人間関係も築いていかねばならなかった。被災前、歩いて行ける狭い範囲に市場、病院、銭湯など生活に必要な場がすべてそろっていた多くの高齢者にとって、車が必要な郊外の仮設住宅での生活は、身体的・精神的なストレスとなり、認知症が悪化するケースもあった。

こうした問題に対応するため、阪神・淡路大震災では仮設住宅で過去に例のない取り組みが実施された。

高齢者や障害者などの要援護者に対する対応として、この災害で初めて建設されたのが、高齢者・障害者向けの「地域型仮設住宅」だった。神戸市では、市街地に台所や風呂が共用で2階建ての地域型仮設住宅が1500戸建設された。生活援助員(LSA)が50戸に1人程度の割合で配置され、入居者の相談に乗ったり、さまざまなケアを行ったりしたが、その勤務は平日の日中のみで、入居者からは体制に不満が出た。一方、芦屋、尼崎市などでは24時間、福祉職のスタッフが常駐する「ケア付き地域型仮設住宅」が191戸設置され、画期的な取り組みとして注目を集めた。尼崎市では、ケア付き仮設住宅を「グループハウス」として発展させ、一般施策化したケースもある。

また、一般の仮設住宅では、コミュニティーづくりの拠点となる「ふれあいセンター」が設置された。原則50戸に1カ所の割合で、住民の集会、趣味の活動、住民を支援するボランティアの活動などに利用され、県、市、阪神・淡路大震災復興基金の財源で運営費の補助も行われた。

ボランティア団体などによる高齢者の見守り、訪問活動も盛んになり、ふれあいセンターに常駐して活動するケースもあった。高齢者が毎朝、玄関先に布を掲げて元気であることを示したり、新聞を取り込んでいない場合に住民が声を掛け合ったりするなど、さまざまな試みがあり、「生きて仮設を出よう」を合言葉に助け合う光景が見られた。

しかし、慣れない地域、新しいコミュニティーでの生活は、誰にも看取られずになる「孤独死」という悲惨な状況を生み続けた。仮設住宅が設置されていた5年間で、その数は233人に上る(兵庫県警調べ)。病死が多いが、20人の自殺も含まれ、数カ月発見されなかったケースもある。年齢別で特徴的なのは、60歳代、50歳代の男性が圧倒的に多いことだった。233人のうち、60歳代の男性が60人、50歳代の男性が42人で、合わせて100人を超える。これに対し、70歳以上は男女合わせて72人だった。

50-60歳代の男性は、アルコール依存症や内臓疾患の悪化から死に至るケースが目立ち、「一人暮らしの中老年の男性」のもつ脆弱性、その人々に対する支援のあり方がクローズアップされた。こうした状況をきっかけに、被災地にはアルコール依存症の人々が通う作業所が誕生し、仮設住宅がなくなった後も活動を続けている。

(2) 災害復興公営住宅

災害復興公営住宅は、震災で住宅を失った被災者を対象とする県・市営住宅で、既存の公営住宅の空き家利用、公団、民間住宅の借り上げを含めて約42000戸が供給された。うち、約25000戸が新設となっている。

仮設住宅の大量供給と同様、これだけの規模の公営住宅が一時期に建設された事例は過去になく、用地確保は大きな課題となった。大規模な用地が確保できたのは郊外が中心で、被災者がもともと暮らしていた既存市街地での建設戸数が少なかったため、被災者の希望と建設地との「ミスマッチ」が指摘された。

復興公営住宅への入居も抽選で決められた。仮設住宅と同様、高齢者・障害者世帯などが優先され、結果的に、支援を必要とする住民が集まってしまうという問題が生じた。被

災者は、ここでも再び新たなコミュニティを構築するという難題に直面し、仮設住宅で相次いだ「孤独死」は続いている。兵庫県警などの調査では、2000年からの7年間で462人となっている。被災者からは「仮設住宅に比べて、扉を閉めてしまうと物音がまったく聞こえない」といった意見が目立ち、構造上、孤独死を発見しにくい状況もあるとみられる。

復興公営住宅では、被災地の自治体からの要望を受け、国の特例措置として「家賃軽減」が実施されている。対象は政令月収(世帯の年間総所得金額から同居家族の人数などに応じた控除額、障害者控除などを引き、12で割った額)20万円以下の世帯で、当初は入居から5年間とされたが、その後入居から10年間に延長された。ただし、入居から6年目以降は軽減率が低くなり、本来の家賃にしていくための「移行期間」と位置づけられた。入居6年目以降は、自治体ごとに軽減率も異なっている。

当初5年間の最低家賃は6000円台に設定された。これは、災害と関係なく各自治体が低所得者向けに定めている「一般減免制度」のうち、最高70%の減免という手厚い制度を持つ神戸市のケースを参考に設定された。復興公営住宅の入居者には、震災前に家賃2-3万円程度の安価な木造賃貸住宅に住み、被災による家財の喪失や貯蓄の取り崩しで生活状況が悪化していた人が多かったため、家賃軽減は入居者にとって大きな支援策となった。

しかし、入居から5年間統一されていた被災者向け家賃は、6年目以降、自治体の財政事情や家賃軽減に対する考え方によって格差が生じた。入居11年目から適用されることになる各自治体の「一般減免制度」が、自治体によって大きく異なり、6年目以降も高い減免率を適用すると11年目に家賃が急激に上がってしまう市もあるため、そうした激変を避けるために、一部の市は段階的な家賃値上げを実施した。一方で当初5年間の家賃水準を6年目以降も据え置いている市もある。

家賃軽減は、最も早い世帯で2006年10月に期限切れを迎え、2010年度にはすべての世帯で打ち切られる。一般減免制度を持たなかったり、軽減率が他市に比べて低かったりする川西、伊丹、淡路の3市は、入居10年で家賃軽減が打ち切られた後、急激な値上がりを避けるための「激変緩和策」を決定し、伊丹、淡路市は2006年から実施している。

阪神・淡路大震災の復興公営住宅では、過去に例のない先進的な試みもあった。

その一つが、兵庫県内10カ所に341戸建設された全国初の公営コレクティブハウジング(協同居住型集合住宅)だった。各世帯の住居は独立しているが、台所や居間などを備えた共同空間があり、高齢者が互いに支え合いながら暮らす。仮設住宅で発生した「孤独死」の教訓などから導入された。生活援助員(LSA)も常駐または巡回し、入居者の安否確認などさまざまな支援をしている。兵庫県の試みを参考に、長崎県などでも同様の公営住宅が建設された。しかし今のところ、全国的な広がりはみられない。

高齢者にとっては安心感がある一方、実際に住んでみるとさまざまな課題も出てきた。民間のコレクティブハウジングでは、「こういう住まい方をしたい」という考えの人が集まって設計段階から話し合うケースも多いが、公営の場合はコレクティブハウジングという「ハコ」を自治体が用意し、公募で選ばれた見知らぬ者同士が入居する。しかも、コレクティブハウジングについての具体的なイメージがないまま、立地や周辺環境などの条件だけで選ぶ人も多いため、入居後、共同空間の利用方法などで意見の相違が出てくる。低所得者の入居が前提となっている公営住宅では、共同空間の光熱費の負担も大きな問題と

なる。共同浴場が作られた尼崎市のコレクティブハウジングでは、浴場の水道代が高く、掃除も大変なため使用されなくなった。また、入居は原則高齢者に限られるため、入居者の体力の衰えが進んで「支え合い」が難しくなっている住宅も多い。

ペットの飼育が可能な公営住宅も、この災害後に初めて建設された。兵庫県営、神戸市営合わせて4カ所、168戸。住宅内にペット用のくぐり戸、トイレ置き場などがあり、敷地内に専用の広場も設置された。「ペットは家族の一員」という世帯が増えており、一人暮らしの高齢者にとっては精神的な支えになっている場合も多いことから導入された。しかし、トイレ置き場を物置として利用しているケースも多いなど、設計側の意図と入居者のニーズは必ずしも一致していない。

公営住宅のうち、高齢者向けの仕様となっている「シルバーハウジング」は生活援助員(LSA)が常駐または巡回するが、阪神・淡路大震災の被災地では、一般の復興公営住宅でも、復興基金事業として「高齢世帯生活援助員(SCS)」による訪問活動を導入した。2005年で配置は終わるはずだったが、復興基金の残余金を活用し、5年間延長された。兵庫県営、神戸市営とも、復興公営住宅では65歳以上の住民の割合を示す高齢化率が4割を超えており、住民のほとんどが高齢者というところも少なくない。年月を経るにしたがって入居者の虚弱化も目立ち、入居後の高齢者の見守りは、長期的かつ深刻な課題となっている。

(3) 義援金

阪神・淡路大震災では、1792億円にのぼる巨額の義援金が国内外から寄せられた。雲仙・普賢岳噴火災害の7倍以上の額だが、全半壊(焼)世帯が約46万世帯という未曾有の被害だったため、全半壊世帯だけに配分したとしても単純平均で約38万円。雲仙のように、義援金で住宅再建を支援できる額とはならず、被災者らが住宅・生活再建に対する「公的支援」の必要性を訴える動きが広がった。

1995年1月25日、日本赤十字社兵庫県支部、被災自治体、マスコミなど26団体がメンバーとなって「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が設置され、義援金の配分計画などを決めていったが、被災者からは「支給が遅い」「なぜ半壊以上なのか」といった不満が続出した。配分内容を、第2-2-2表に示す。

第2-2-2表 阪神・淡路大震災の義援金配分

義援金配分基準総括表

区分・名称	内 容	配分単価 (千円)	支給開始日	
第1次配分(平成7年1月29日決定)				
① 死亡者・行方不明者見舞金	死亡者・行方不明者に見舞金を支給する。	100	平成7年	
② 住家損壊見舞金	住家の全・半壊(焼)した世帯に見舞金を支給する。	100	2月1日～	
第2次配分(平成7年4月21日決定)				
① 重傷者見舞金	1ヵ月以上の治療を要した負傷者に見舞金を支給する。	50	平成7年 5月15日～	
② 要援護家庭激励金	住家の全・半壊(焼)した世帯で、次の要件を有する要援護家庭に激励金を支給する。	300		
ア ひとり暮らし老人	80歳以上のひとり暮らし老人			
イ 要介護老人世帯	65歳以上の介護を必要とする老人のいる世帯			
ウ 母子世帯	配偶者のいない女子で児童を扶養している世帯			
エ 父子世帯	配偶者のいない男子で児童を扶養している世帯			
オ 両親のいない児童世帯	父母ともいない児童が同居している世帯			
カ 重度障害者世帯	(ア) 1・2級の身体障害者手帳の交付を受けている身体障害者(児)及びこれらの者が同居している世帯 (イ) A判定の療育手帳の交付を受けている精神薄弱者(児)及びこれらの者が同居している世帯 (ウ) 1級の特別障害者証明書等の交付を受けている精神障害者及びこれらの者が同居している世帯			
キ 生活保護世帯	生活保護法による保護を受けている世帯			
ク 特定疾患患者世帯	特定疾患患者及びこれらの者が同居している世帯			
ケ 公害認定患者世帯	特級～2級の公害認定患者及びこれらの者が同居している世帯			
コ 原爆被爆者世帯	原爆被爆者の認定書等の交付を受けている者及びこれらの者が同居している世帯			
③ 被災児童・生徒教育助成金	次の要件を有する児童・生徒に助成金を支給する。			20
ア 高校生等教科書購入費助成	平成7年4月2日現在高校等に在学している者で、震災により授業料の減免を受けているもの			
イ 新入生助成	平成7年度に幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校(全日制の外国人学校、専修学校を含む。)に1学年として入学したもの及び同年1月18日から8年3月31日までに保育所に入所したもの	保育所 10 幼稚園 10 小学 20 中学 50 高校 50		
④ 被災児童特別教育資金	被災により両親又は父母のいずれかを失った児童に特別教育資金を支給する。	1,000	平成7年 10月9日～	
⑤ 住宅助成金	持家修繕助成	全・半壊(焼)した持家(住家)を修繕した者に助成金を支給する。	300	平成7年 8月24日～
	賃貸住宅入居助成	住家を全・半壊(焼)した世帯で、民間賃貸住宅に入居した者に助成金を支給する。		
第3次配分(平成8年7月19日決定・追加分は平成9年4月28日決定)				
生活支援金	住家を全・半壊(焼)した世帯で、平成7年の総所得金額(山林所得金額を含む。)が690万円以下のものに支援金を支給する。	当初分	100	平成8年 9月2日～
		追加分	50	平成9年 5月26日～
被災市町(15市10町)の実態により配分するもの(平成8年3月25日決定)		総額 150億円	平成8年 4月2日～	

出所：兵庫県南部地震災害義援金管理委員会(2000年)

この災害を教訓に、義援金をめぐる問題を本格的に議論する場として、日本赤十字社は1996年、学識経験者らによる「義援金問題懇談会」を設置し、98年に「義援金取り扱いのガイドライン」をまとめた。ガイドラインは義援金を「被災者の当面の生活を支えるもの」と位置付け、「迅速性、透明性、公平性」という三原則を盛り込んだ。しかし、迅速性を優先すれば、義援金総額がまったくわからない段階で配分内容を決めていかなばならず、公平性との両立は難しい。ガイドラインにはこのほか、多額の義援金が集まった場合、配分にかかわる事務経費の一部を義援金から負担できるという内容も盛り込まれた。阪神・淡路大震災で、民間の善意である義援金の配分に自治体が大量の臨時職員を雇い、多額の事務費を負担しなければならない事態が発生したためだが、義援金の一部を事務費とすることは、寄付者の意思に沿うのかという問題は依然として残されている。

(4) 復興基金

阪神・淡路大震災復興基金は、雲仙・普賢岳噴火災害の災害対策基金を参考に1995年4月、兵庫県と神戸市が設立した。当初は基本財産200億円、運用財産5800億円、28事業でスタートした。1997年に3000億円を増額し、最終的な運用財産は8800億円、事業数は113となった。財源は、県と神戸市の起債で、雲仙のような義援金の投入はなかった。運用の果実による総事業費は3652億円(執行見込み額も含む)に達し、その95%以上はすでに支給済みとなっている。

事業は「住宅対策」「生活対策」「産業対策」「教育対策」「その他・自主事業」に分かれており、2005年11月現在(申請総額約3580億円がベース)、「住宅対策」が約1128億円(32%)、「生活対策」が約1815億円(51%)と、二つを合わせて8割を超える。

「住宅対策」では、民間賃貸住宅に入居した被災者への家賃補助事業が件数、金額とも最多で、38930件、約400億円に達している。復興公営住宅に入居した被災者の家賃軽減は国の特例措置として実施されたが、民間賃貸の家賃補助は公費では実施できず、復興基金を活用した。世帯の所得が月額31万7000円以下(2002年度以降は20万円以下に変更)の場合が対象。家賃6万円以上の場合、1996年10月から99年度末までが3万円、2000年度が2万円、2001年度から2005年度までが1万円。家賃6万円未満の場合は、1996年10月から99年度末までが家賃の半額、2000年度が家賃の4分の1、2001年度から2005年度までが6分の1を補助した。

このほか、住宅対策では、住宅再建・補修時の融資に対する利子補給の利用が目立っている。マンションの建て替え、補修をする場合の利子補給、住宅の再建や補修でダブルローンを抱えた被災者向けの利子補給なども実施された。

一方、「生活対策」では、「被災者自立支援金」の支給が約14万6000件、1440億円で生活対策全体の約8割を占めた。自立支援金は、1998年の「被災者生活再建支援法」の成立を受け、阪神・淡路大震災の被災者にも復興基金で法と同等の行政措置が講じられることになったもので、最高額は150万円。生活再建支援法に基づく支援金(成立当時は生活再建支援金の最高100万円のみ)と比べ、もともと住んでいた地域から離れて暮らす人に「交流経費」の上乗せがあったほか、領収書が必要ないなど、柔軟な側面もあった。しかし、年齢や収入による支給制限に対し、「中堅所得層への支援が薄い」という不満が強かった。被

災者自立支援金をめぐっては、震災後に結婚して世帯主でなくなった被災女性が、「世帯主でない」ことを理由に支援金を支給されなかったため、復興基金を相手取って裁判を起こした。女性側の勝訴で、支給要件の一部が見直されたものの、この裁判で浮上した「世帯単位の支援」の問題点については、今も十分な議論が尽くされていない。

(5)復興土地区画整理・復興市街地再開発事業

阪神・淡路大震災の被災地では、地震からちょうど2カ月後の1995年3月17日、復興土地区画整理事業や復興市街地再開発事業の都市計画決定が行われた。避難所に多くの被災者が残り、生活再建の道筋が全く見えない中での決定に、多くの被災者が反発した。

自治体や公団が実施主体の区画整理は、神戸、西宮、芦屋、尼崎市と北淡町(現・淡路市)で合わせて18地区。2007年1月現在、13地区が完了している。再開発は、神戸、西宮、宝塚市の6地区で、2007年1月現在、5地区が完了。全国最大級規模の再開発となった神戸市長田区の新長田駅南地区だけが残っている(第2-2-3表に、復興土地区画整理事業の進捗状況を示す)。

この災害では、発生翌月に「被災市街地復興特別措置法」が成立し、最長2年間の建築制限が可能だった。その間に行政と住民の話し合いを進めることもできたはずだが、性急な都市計画決定で住民と行政の対立は深まり、その後のまちづくりに多大な影響を及ぼした。区画整理では、道路や公園の整備などのために住民が私有地を提供する「減歩」を行うが、それは「自分の土地が減少してもその地域の地価が上がる＝資産価値が上昇する」ことを前提としている。ところが、日本全体の経済の成長が止まり、地価が下がっていた当時の情勢で、区画整理のメリットは薄く、住民にとっては「生活の基盤の一部を奪われる」というデメリットのほうが強く感じられた。公共施設の整備によって火災や災害に強いまちを実現できたとしても、住まいや商売の基盤を奪われれば、住民は「安全・安心」を実感することはできず、区画整理という事業手法の限界を露呈したともいえる。

神戸市長田区の新長田駅南地区では、約20ヘクタール、事業総額約2700億円という巨大規模の再開発が行われているが、震災から12年を経た時点でも事業完了の目途は立っていない。未着工の工区が残り、新しく建設された高層ビルにも空き店舗が目立つ。それまで低層の住宅や店舗が軒を連ねていた地域に高層のマンションが林立し、高齢者にとっては「住みにくさ」を感じる街になったといわざるをえない。

区画整理や再開発の対象となった地域では、災害前に低家賃でそこに住んでいた借家人の多くが復興公営住宅や他地域の民間賃貸住宅などに移らざるを得ず、「住み慣れた地域で生活したい」という希望をかなえることは難しかった。

第2 - 2 - 3表 阪神・淡路大震災の復興土地区画整理事業（2007年3月時点）

地区名	地域	面積	完了年月	仮換地 指定率(%)
森南第一	神戸市東灘区	6.7ha	2003. 2	100
森南第二	神戸市東灘区	4.6ha	2003. 2	100
森南第三	神戸市東灘区	5.4ha	2005. 3	100
六甲道駅西	神戸市灘区	3.6ha	2001. 7	100
六甲道駅北	神戸市灘区	16.1ha	2006. 3	100
松本	神戸市兵庫区	8.9ha	2004.12	100
御菅東	神戸市長田区	5.6ha	2003. 4	100
御菅西	神戸市長田区	4.5ha	2005. 3	100
新長田駅北	神戸市長田区	59.6ha		91
鷹取東第一	神戸市長田区	8.5ha	2001. 2	100
鷹取東第二	神戸市長田区	19.7ha		100
芦屋西部第一	芦屋市	10.3ha	2003. 5	100
芦屋西部第二	芦屋市	10.7ha	2005. 2	100
芦屋中央	芦屋市	13.4ha	2002. 5	100
森具	西宮市	10.5ha	2001.10	100
西宮北口駅北東	西宮市	31.2ha		97
築地	西宮市	13.7ha		100
富島	淡路市	20.9ha		100

3 . 12年後の被災地

(1)人口回復はまだら模様

阪神・淡路大震災の被災地の人口は、震災から6年後の2001年、震災前の水準に戻った。人口の回復が遅れていた神戸市でも震災から10年を目前にした2004年11月、推計人口が震災直前を上回り、数字上の復興は進んでいる。しかし、市内の「東西格差」は激しい。東灘区が2000年11月に震災前を上回るなど、市東部の人口は順調に回復したが、兵庫、長田、須磨、垂水区では2007年1月現在、震災前の水準に戻っておらず、特に長田区では震災直前の79.4%にまで落ち込んでいる。一方で、人口増が著しい東灘区では、人口の約4割が震災後に移り住んできた新住民になるなど、コミュニティーは大きく変化している。

さらに、区画整理事業などで重要な役割を果たしてきた住民組織「まちづくり協議会」が各地で解散し、ハード整備が終わった後のコミュニティーづくりにも課題が山積している。先駆的な復興まちづくりとして注目を集めた神戸市長田区の「御蔵通五・六・七丁目町づくり協議会」も、まちづくりの考え方をめぐる住民の考え方の違いが表面化し、2006年末に解散した。

一方、震災後に兵庫県外に避難し、県からのメール配信などを登録している被災者は2007年1月現在、265人。登録者は多いときで1万人を超えていたが、そうした県外避難者がその後、どのような生活再建の道のりを歩んだかは分かっていない。265人を対象に県が行った調査では、7割が「戻りたい」と考えているものの、「公営住宅に当選しない」「希望の住宅がない」など住宅に関係する理由ですぐには戻ることができない人が多い。

災害によって「移住」を余儀なくされた人々については、筆者の12年間の取材で、県外の公営住宅で孤立感を募らせて自殺した例もあった。健康だった人が突然体調を崩して亡くなるというケースも少なくない。復興公営住宅での「孤独死」も含め、こうした人々の死は6434人にはほとんど含まれておらず、災害で突然住まいを奪われることの影響の大きさは数字だけでは計り知れないものがある。

(2) 高齢化進む復興住宅

神戸市では、震災後に大量に建設された公営住宅の管理も課題となっている。同市では震災後、被災者向けに約16000戸の市営住宅を供給し、市内の全戸数(空家を除く)の1割近くが市営・県営住宅となっている。借家だけでみれば、その23%が市営・県営住宅という状況になっている。しかも、高齢化率は市営住宅全体で3割を超え、復興住宅に限れば5割に近づいている。

現在の復興公営住宅のコミュニティーにさまざまな課題があることは、本報告書の第5章で詳述するが、今後、公営住宅の居住者の入れ替わりが進めば、その管理・活用やコミュニティー形成はさらに大きな課題になるとみられる。

「神戸市すまい審議会」が「今後の市営住宅の役割に対応した管理のあり方」について諮問を受け、2007年2月に出した答申では、「公営住宅制度を含めた住宅政策を国が見直していくことが不可欠」と指摘し、「これらの見直しを国に対してあらゆる機会を通じてはたらきかけるよう、神戸市に求めたい」としている。

(3) 被災者生活再建支援法、その後

震災後、道路、港湾、公的施設などの復興は順調に進む一方で、被災者の間には「住まいの再建ができない」という焦燥感が募った。ダブルローンなどの経済的事情、区画整理や再開発による規制、分譲マンションでの合意形成の難しさなどさまざまな問題が一気に噴出した。義援金に依存してきた過去の被災者救援という問題があぶり出され、「住宅再建に対する公的支援」を求める声が高まった。

作家の小田実氏らが組織した市民グループは震災翌年、全壊世帯への500万円支給などを盛り込んだ「生活再建援助法案」を発表した。兵庫県、全労済協会、日本生協連などの「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」も、約2500万人分の署名を集め、政府に提出した。

住宅や生活の再建に公的支援を求める被災地からの声は、1998年、「被災者生活再建支援法」として実現した。ただ、同法は生活必需品の購入費などとして最高100万円を支給する内容にとどまった。住宅の再建に使える支援金ではないうえ、少額かつ支給要件の厳しい制度で、被災者からは落胆の声も上がった。阪神・淡路大震災の被災者にはこの法律

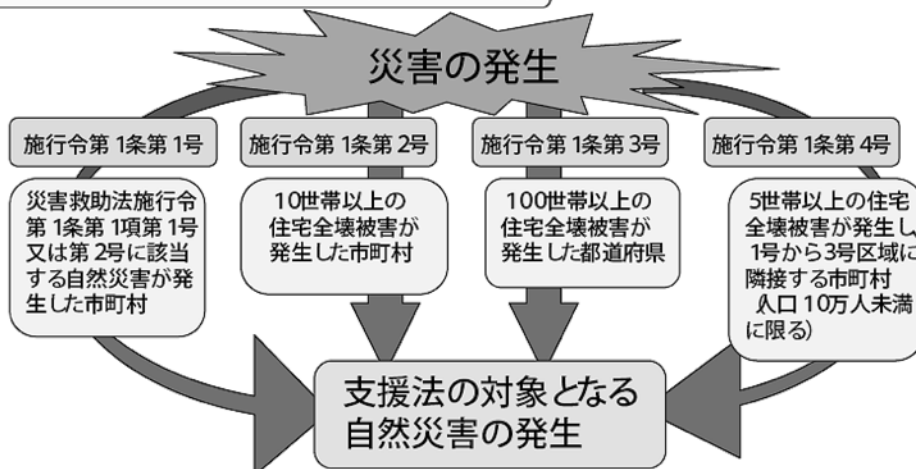
は適用されなかったが、復興基金を財源に同等の措置(被災者自立支援金の支給)が取られた。

その後、同法は2004年に改正され、従来の「生活再建支援」(最高100万円)と新設の「居住安定支援」(最高200万円)の二本立て、合わせて最高300万円を支給する制度に変わった。しかし、「居住安定支援」には住宅本体の再建費用は含まれず、住宅の解体費や整地費、避難中の家賃などの「周辺経費」しか認められないため、その後の災害でも強い不満が出ている。

被災者生活再建支援法は04年の改正時、「施行後4年をめぐりに制度を検討する」との付帯決議があり、内閣府は07年3月、「被災者生活再建支援制度に関する検討会」を設置して第1回の会合を開いた。制度の改正を視野に入れた検討が始まっている。

被災者生活再建支援制度の概要

1. 被災者生活再建支援法に該当する自然災害



2 対象世帯

上記の自然災害により

- ①住宅が「全壊」又は「半壊しやむなく解体」した世帯
- ②火砕流等により長期間避難を余儀なくされた世帯
- ③住宅が半壊し、大規模な補修をしなければ居住が困難な世帯（大規模半壊世帯）

3. 支給限度額及び対象経費

支給限度額まで概算払い（前払い）可

世帯主の年収、年齢等	世帯人数	支給限度額	①～④	⑤～⑧
年収 ≤ 500万円	複数	300万円	100万円	200万円
	単数	225万円	75万円	150万円
世帯主が45歳以上で 500万円 < 年収 ≤ 700万円 世帯主が60歳以上又は要援護世帯で 500万円 < 年収 ≤ 800万円	複数	150万円	50万円	100万円
	単数	112.5万円	37.5万円	75万円

①～④

- ① 生活に必要な物品の購入費又は修理費
- ② 自然災害により負傷し、又は疾病にかかった者の医療費
- ③ 住居移転費又は交通費
- ④ 住宅を賃借する場合の礼金

⑤～⑧

- ⑤ 民間賃貸住宅の家賃・仮住まいのための経費（50万円が限度）
 - ⑥ 住宅の解体（除却）撤去・整地費
 - ⑦ 住宅の建設、購入のための借入金等の利息
 - ⑧ ローン保証料その他住宅の建替等に係る諸経費
- ※大規模半壊世帯は⑤～⑧のみ対象（100万円が限度。補修のための借入金等の利息を含む）
 ※長期避難解除世帯は特例として更に①、③の経費について支給限度額の範囲内で70万円を限度に支給
 ※他の都道府県に移転する場合は⑤～⑧それぞれの支給限度額の1/2

4. 補助金の交付

被災者生活再建支援法人が支給する支援金（※）の1/2に相当する額を国が補助
 ※）都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用

出所：内閣府「被災者生活再建支援制度について」資料

第3節 鳥取県西部地震(鳥取県など、2000年)

1. 災害の概要

2000年10月6日午後1時30分、鳥取県西部を震源に発生し、Mは7・3。鳥取県日野町、境港市などで震度6強を記録した。死者は出なかったが、重軽傷者は鳥取など9府県で182人。鳥取、島根、岡山の3県で住宅の全壊が435棟、半壊が3101棟にのぼった。高齢化が進む中山間地の鳥取県日野町では、ほぼ全世帯が何らかの住宅被害を受けた。災害救助法は鳥取県米子市、境港市、西伯町、会見町、日野町、溝口町、島根県安来市、伯太町に適用された。

2003年11月、最も大きな被害を受けた日野町は「復興宣言」を発表。地震から6年を迎えた2006年10月、鳥取県は日野町に「鳥取県西部地震展示交流センター」を開設し、災害の教訓を伝える場としてボランティア団体が運営している。

2. 住宅・生活再建支援策

阪神・淡路大震災や2004年の新潟県中越地震などに比べ、人的被害や建物被害が少なかったにもかかわらず、この地震が全国的な注目を集めたのは、鳥取県が独自の住宅再建支援策を打ち出したことが大きい。片山善博知事(当時)は地震発生から11日後、所得や年齢に関係なく、被災前と同じ市町村に住宅を再建する場合に300万円(一部自治体で上乘せ、減額あり)、補修する場合に最高150万円を支給する内容の支援策を発表した。さらに、液状化による住宅被害の復旧にも最高116万6000円、石垣の補修にも最高150万円を支給した。液状化復旧と住宅再建・補修は併用することもできた。支給総額は、100億円を超えている。

個人の住宅再建を税金で支援するこの制度は当初、国から「憲法違反」などと猛反発を受けた。しかし、片山知事は「住宅再建支援に対する公的資金投入を禁じている法はない」として、支援策を断行した。地震直後の被災地視察で多くの高齢者が住宅再建への不安を抱き、町職員も住民を支援できずに苦しんでいるという状況を目の当たりにしたことが大きなきっかけだったという。その後の講演では、「一見プライベートに税金を費やすことにはなったとしても、そのことによって人が住み続ける。地域を守っていくことになる。これこそがパブリックな目的を達成したことになるのではないだろうか」と、支援策が地域を守るために必要な施策であったことを強調している。

実際、筆者が聞き取りをした住民からも「補助金があったから町を離れずに済んだ」「気分的に楽になった」など、好意的な意見が多い。鳥取県も「金額はともかく、被災者が住宅を再建しようという意欲につながった」としており、金額以上に被災者の精神的支えとなった点を評価すべきだろう。

また、鳥取の住宅再建支援では、「建て替え」より「補修」への支援額が突出して多いことも特筆すべき点といえる。阪神・淡路大震災などに比べ、完全に倒壊した住宅が少なかったという側面もあるが、元の生活がより早く取り戻せる補修への支援を求めている高

齢者は多いとみられる。住宅再建への支援をすれば必要もないのに家を建て替える被災者が出てくるのではないかと - といった懸念の声もあるが、実際の被災地では「元の場所で住み続ける」ことを最優先に考える被災者が多いことが分かる。

全壊した自宅を補修した日野町の女性(76)は「亡き夫との思い出が詰まった家を壊さず、残すことができ本当によかった」と話す。自宅に住み続けながら補修した被災者も多く、仮設住宅の建設も非常に少なかった。建設戸数は鳥取県28戸、島根県9戸にとどまった。

第2-3-1表 鳥取県西部地震の住宅再建支援の支給額
鳥取県西部地震の住宅再建支援(2003年度末時点)

住宅再建 (250万円～400万円)	15億5893万円
住宅補修 (最高150万円)	74億5983万円
液状化復旧(最高116万6千円)	2億6041万円
石垣補修 (最高150万円)	8億1133万円
合計	100億9050万円
<p>【支給条件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・所得・年齢制限なし ・住宅再建は被災前と同一市町村に限る ・り災証明の判定は関係なし ・液状化復旧と住宅再建・補修は併用可能 	

3. 現状と課題

高齢化率が4割近くに達し、地震前から急激な過疎化が進んでいた日野町では、2006年時点の人口は約4200人。地震後の人口減少は約400人だが、地震前と比べて人口の減少率には歯止めがかかっている。鳥取県では「地震による人口流出は抑止できた」とみている。

しかし、地震前の庁舎整備などで公債費が膨らんでいたところに、復旧・復興費用の負担が重なり、同町は2006年度、約2億5000万円の歳入不足となる赤字予算を組んだ。住宅再建支援などで県に借りた11億円の返済も始まっており、民間企業でいえば「倒産」の事態に直面している。「復興後」を見据えたまちづくりは容易ではなく、高齢化が進む中山間地でひとたび災害が起きれば、どこでもこうした問題は予想される。簡易な補修で済ませた住宅の耐震化など、防災上の課題も残っている。

一方、鳥取県の住宅再建支援策が、その後各地で発生した自然災害での支援策に与えた影響は非常に大きい。

鳥取県自ら、地震の翌年、自然災害の被災者の住宅再建に最高300万円の補助金を出す

制度を条例化した。総額50億円の基金造成を目標として県、市町村合わせて年間2億円の積み立てを行っている。

また、2003年7月の宮城県北部地震では、同県が所得や年齢に関係なく最高100万円の「被災住宅再建支援金」を支給した。

2004年3月の「被災者生活再建支援法」改正で、「居住安定支援制度」が導入される契機ともなった。その後、2004年夏から秋にかけて相次いだ台風被害では、福井、徳島、兵庫、京都などの府県が相次いで住宅再建支援策を実施。2004年10月の新潟県中越地震でも、同県が独自の住宅再建支援を行った。



第2 - 3 - 2写真 鳥取県西部地震から6年後の被災地(鳥取県日野町)

第4節 新潟県中越地震(新潟県、2004年)

1. 災害の概要

2004年10月23日午後5時56分ごろ発生。Mは6.8。新潟県川口町で震度7を記録した。2006年9月現在、死者67人、負傷者4795人。死者のうち住宅の倒壊などによる「直接死」は16人となっている。死者のうち51人、全体の76%が「関連死」で、その多さが目立っている。阪神・淡路大震災と異なり、大きな規模の余震が頻発したことが特徴で、震度5弱以上の揺れが19回に達した。強い余震の影響で避難者の数が多く、ピーク時には約10万3000人に達した。避難者がゼロになったのは、震災から約2カ月後の2004年12月20日。余震が続いていたため建物内への避難を避ける人もおり、特にマイカーで寝泊りする「車中泊」が目立った。その結果、窮屈な体勢で十分な水分を摂らずに数日間過ごした人が肺塞栓症(エコノミークラス症候群)で亡くなるケースがあり、行政が車中泊の人々に注意を呼びかけたり、ボランティア団体がテントを貸し出したりした。

建物被害は、新潟など5県で全壊3175棟、大規模半壊・半壊13794棟、一部損壊104840棟。豪雪地域で住宅の構造が比較的しっかりしており、阪神・淡路大震災で発生したような住宅の倒壊による窒息死・圧死が少なかった。

一方で、この災害では中山間地特有の「地盤災害」の被害が浮き彫りとなった。土砂崩れで道路網が寸断され、旧山古志村(現・長岡市)や川口町など7市町村で61集落が孤立した。旧山古志村では、約2200人の村民が自衛隊のヘリコプターなどで全村避難した。同村では、土砂崩れで川がせき止められることによって自然のダムができ、一部の集落が水没する事態ともなった。阪神・淡路大震災では「高齢化した都市」の脆弱性が注目されたが、新潟県中越地震では日本の約7割を占め、高齢化や過疎化という深刻な事態に直面する中山間地が被災した場合の問題点を示す形となった。

災害救助法は、小千谷市、長岡市、十日町市、栃尾市、川口町、山古志村など、新潟県内54市町村(当時)に適用された。新潟県のまとめによると、直接被害の総額は1兆6542億円。建物被害が1兆円以上を占めている。日本で新幹線が開業して初めてとなる脱線事故(上越新幹線「とき325号」)があったが、幸い事故による犠牲者はいなかった。



第2 - 4 - 1写真 新潟県中越地震で倒壊した住宅(新潟県川口町)

2 . 住宅・生活再建支援策

(1)避難所～集落ごとに再編成も

新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災の「失敗」を教訓にした避難所・仮設住宅の運営が見られた。

旧山古志村住民は当初、ヘリコプターで運ばれた順に高校の体育館などに避難した。しかし、同じ集落の住民が集まったほうが安心感が生まれ、集落ごとのさまざまな意思決定もしやすいため、避難所間をバスで移動し、集落ごとの避難所に再編された。また、病気や障害のある人らは比較的設備の整った避難所に移動する対応も取られた。さらに、阪神・淡路大震災の時点ではなかった介護保険制度が始まっていたこともあり、被災地全体で、ケアマネジャーが被災高齢者の安否確認に大きな役割を果たしたといわれている。

それでも、被災高齢者らにとって大きな余震が続くなかでの避難生活は厳しいものであり、関連死を防ぐことはできなかった。また、外国人住民への情報提供など、阪神・淡路大震災で生じたいくつかの課題はこの災害でも同様にみられた。

(2)仮設住宅～「農園」の開設が重要な支援に

仮設住宅は、13市町村に合計3460戸建設された。豪雪地帯のため降雪時期前の完成が必須条件となり、地震から約2カ月後の12月15日にはすべての設置が完了した。

仮設住宅の入居でも、阪神・淡路大震災の教訓を生かした対応がみられた。旧山古志村

住民向けの仮設住宅は、長岡市のニュータウン3カ所に632戸建設されたが、入居はもとの集落ごとに固まって行われた。仮設住宅の敷地内にかつての集落名が掲示され、住民は顔見知りの人とともに仮設での生活を始めることができた。

仮設住宅の前では、住民が野菜などを育て、住民の要望で農園も新たに整備された。「土とともに暮らす」ことが当たり前だった高齢者にとって、その存在は大きい。2006年10月に筆者が仮設住宅を訪れた際、夫と二人暮らしの77歳の女性は「毎日何回も畑を見に行くのが生きがい。農園を作ってくれたことにお礼を言いたい。ここがなければ、気が変になっていた」と話した。敷地には、夫が農機具を入れる小さな小屋も作っており、農園での仕事が夫婦にとって生活の張りになっている様子うかがえた。また、山で採ってきたゼンマイを仮設住宅の前で干したり、住民同士で野菜のやり取りをしたりするなど、村にいたときと同じような習慣が仮設住宅でも続いており、人々の暮らしにとって重要な要素になっていることが分かる。



第2 - 4 - 2写真 旧山古志村住民の仮設住宅(長岡市、2006年10月)



第2 - 4 - 3写真 旧山古志村住民向け仮設住宅の近くに開設された農園(長岡市)

(3) ユニットハウスの提供～初の支援策

中越地震では、災害救助法に基づき、自宅の敷地内に設置する「ユニットハウス」を無償提供する支援策が初めて実施された。しかし、これはあくまでも「分散型避難所」の位置付けで、仮設住宅のように台所やトイレなどの居住設備を備えたものではなかった。建設現場の事務所として利用される簡易の建物だった。阪神・淡路大震災をはじめとする災害で、自宅敷地内での仮設住宅建設を認めるよう望む声は多かったが、それが実現したわけではない。雪国仕様でなかったこともあって、実際の利用は少なかった。

(4) 住宅の応急修理～国・県が制度を拡充して対応

住宅が半壊・大規模半壊の被害を受け、仮設住宅に入居しない世帯に対しては、災害救助法に基づく「応急修理」の制度が拡充して適用された。同法に基づく支援(国制度)が最高60万円(本来の限度額は51万9000円)で、新潟県も独自に最高100万円の支援を上乗せしたため、合計で最高160万円となった。

国制度は約5800件、県制度は約8500件の利用があった。阪神・淡路大震災の当時、応急修理の最高額は29万5000円で、行政による広報も乏しかったため、活用は神戸市で約570件にとどまっていることを考えれば、この支援策は大幅に改善されている。しかし、仮設住宅に入居すれば対象外になるなど、被災者にとっては利用しにくい制度であることには変わりはなかった。

(5)被災者生活再建支援法～県が上乗せ支援実施

被災者生活再建支援法に基づく支援金は、生活必需品の購入費などが対象の「生活再建支援」最高100万円と、住宅の解体費などが対象の「居住安定支援」最高200万円の合計300万円。これに、新潟県が独自制度で最高100万円を上乗せし、合計で最高400万円の支給となった。

利用状況は、国制度が4375件(06年12月現在)、県制度が19640件(07年1月現在)となっている。

国の制度は、所得、年齢による制限が厳しく、過去の災害と同様に被災者の不満は強い。また、対象世帯となっても、居住安定支援の200万円については「使いにくい」との声が聞かれる。小千谷市の職員は「木造住宅の解体・整地では上限額まで使い切れないうえ、解体・整地費は実際に使った経費の7割しか支給されず、使いにくい制度」と指摘する。

一方で県制度は、被害程度などによって支給額に差はあるものの、住宅が全半壊した世帯すべてが対象となった。住宅が全壊した複数人数の世帯であれば、所得や年齢に関係なく100万円が支給され、「国の支援策から漏れても、この制度だけは対象になる世帯も多く、被災者の不満が和らげられた」(小千谷市職員)との意見もあった。

(6)復興基金～阪神・淡路大震災同様の「使いにくさ」も

財団法人「新潟県中越大震災復興基金」が、2005年3月に創設された。運用財産は3000億円。10年間で総額600億円を、住宅再建支援、雇用対策、農業支援などに充てる。06年9月現在の事業数は83。住宅再建支援関連としては、民間住宅に入居した被災者への家賃補助、親族の家で同居する高齢者らへの補助のほか、公営住宅に入居する高齢者世帯に市町村が家賃減免を行う場合の支援などがある。しかし、阪神・淡路大震災と同様、各種制度で対象者が限定され、使いにくさが指摘されている。05年度は180億円の予算に対し、支出は約30億円にとどまった。

(7)義援金～第2次配分からは市町村ごとに異なる内容

新潟県への義援金は、2006年11月末現在、約370億円が集まった。

2004年11月決定の第1回配分は、県内統一で、全壊世帯200万円、大規模半壊100万円、半壊25万円、一部損壊5万円など。

2005年3月決定の第2回配分は市町村ごとに異なり、小千谷市を例にとると、自己所有住宅の全壊140万円、大規模半壊70万円、半壊17万5000円、一部損壊3万5000円(借家は被害に関係なく一律1万円)などとなっている。阪神・淡路大震災などに比べると、1世帯あたりの配分額は多くなっており、第1次、第2次ともに一部損壊世帯への配分もわずかながら行われている。

第2次では、集落単位(公共施設復旧など)の配分、被災した事業所や工場への配分などもみられた。

(8)復興公営住宅

新潟県によると、被災者向けの公営住宅は、2006年10月現在、457戸の建設が予定され

ており、418戸が建設着手済み。うち約100戸はすでに被災者が入居している。



第2 - 4 - 4写真 新潟県中越地震の被災者向け公営住宅(小千谷市)

(9)防災集団移転

新潟県中越地震では、2006年9月現在、防災集団移転促進事業の対象地区は長岡市の2地区、川口町の1地区、小千谷市の6地区で、計9地区(99戸)。この災害では、移転先の団地規模が「10戸以上」から「5戸以上」に緩和された。

3. 現状と課題

(1)旧山古志村

長岡市内の3カ所の仮設住宅に住民が入居していた旧山古志村は、2006年9月、旧村役場が長岡市山古志支所として業務を始め、地区の動脈の国道291号も全線開通した。当初、「帰ろう、山古志へ」を合言葉に2006年9月の住民帰村を目指していたが、その時点でまだ避難指示が続く地域もあり、実現はできなかった。ただ、10月に小中学校が再開されたこともあり、2006年12月の仮設住宅の入居期限(2年)を前に、住民の帰村は急速に進んだ。07年2月の時点で、被災前の約4割にあたる899人(331世帯)が元の地域に戻った。07年1月時点での仮設住宅の入居世帯は190世帯、約570人にまで減ったが、「村の分断」は依然として続き、仮設住宅に残っている住民の孤立感を防ぐことも課題となっている。

長岡市は、山古志村住民全員の「帰村」の目標を、地震から丸3年となる2007年10月としている。同市が06年10月の時点でまとめた帰村の見込みは、地震前の住民の約7割にと

どまる。人口減少などの課題を抱えた地域再生の正念場は、帰村を果たした後ともいえる。行政側も「重要なのは、住民が仮設を出た後」(山古志地域復興推進室)としており、仮設閉鎖後を見据えた地域づくりが始まっている。



第2 - 4 - 5写真 山の至るところが崩れた旧山古志村(長岡市と小千谷市境)



第2 - 4 - 6写真 道路の整備などが進む旧山古志村(長岡市、2006年10月)

(2) 小千谷市

3376棟の住宅が全半壊した小千谷市でも、集落の維持が深刻な課題になっている地域は多い。旧山古志村に接する豪雪地帯の「東山地区」は10集落あったが、そのうちの一つ「十二平(じゅうにだいら)」(11世帯)が集団移転を決断した。東山地区振興協議会によると、約300世帯あった東山地区は、半分の約150世帯になる見込み(2006年10月現在)で、世帯数が1桁になる集落もあるという。

同地区の集落の一つ「塩谷」は、住宅の倒壊で3人の小学生が亡くなるなど、大きな被害を受けた。地震前に49世帯が住んでいたこの集落も、世帯数は半数以下になる見込みだ。地震で当時11歳の長男を失った男性(50)の一家も、集落を離れることを決めた。養鯉業は集落内で継続するものの、自宅は小千谷市の市街地で再建する。元の集落での自宅再建には公的支援が少ないが、市街地の造成地に移れば、防災集団移転促進事業の対象になり、土地購入や建設費借入れへの支援がある。妻と長女の3人家族となり、「自分たち夫婦の老後の生活も考えた」と男性はいう。一方、塩谷集落では、亡くなった3人の小学生をしのぶ慰霊塔が建立され、空き家になった古民家を住民とボランティアが再生した交流拠点「芒種庵(ぼうしゅあん)」もオープンするなど、集落を出た住民も一緒になった地域再生への取り組みが続いている。

東山地区振興協議会によると、集落を離れるのは子どものいる世帯が目立つといい、地域の伝統産業である養鯉業も比較的規模の大きい業者がいくつか集落外へ移転した。中間支援組織「中越復興市民会議」(長岡市)とも連携し、新たなコミュニティー像を考える取り組みが続いている。



第2-4-7写真 小千谷市塩谷に建立された児童3人の慰霊碑

(3)川口町

川口町は、全壊が町全体の43%、大規模半壊が10%、半壊が24%という深刻な被害を受け、一部損壊を合わせると町内のほぼ全部の住宅が被害を受けた。特に「田麦山地区」では地区の9割が全壊し、「木沢」「和南津」などの地区も大きな被害を受けた。

このため、町は全壊・大規模半壊した住宅の解体費用を公費で負担する独自の制度を設けた。初期の復旧は早く進んだものの、被災による町財政へのダメージは大きく、また、山あいの集落の人口減はこの災害で加速している。

冬は豪雪に見舞われる木沢集落の男性(70)は「地震後、遠方の子どものところへ行ったり、山を下りたりして、集落を離れた高齢者も多い」という。男性は夫婦2人暮らしで、自宅に住みながら少しずつ補修を進めている。「ここは、70を過ぎたじいちゃん、ばあちゃんばかり。10年たてば、集落は消滅するかもしれない」という懸念は、大げさではない。

ただ、2006年10月、町民や民間団体「中越復興市民会議」などが企画し、木沢集落などを会場に行われた「体験防災キャンプ」には、多くの親子連れや若いボランティアが参加した。子どもたちが集落の民家を訪問して話を聞いたり、炊き出しをしたりすることによって、集落に活気が生まれ、外部からの「交流人口」を巻き込んだ地域づくりの可能性も芽生えている。

町内には、412戸の仮設住宅が建設され、2006年10月現在の入居世帯数は172世帯。このうち、100世帯近くが、入居から丸2年となる同年12月以降も残る予定となっている。



第2 - 4 - 8写真 新潟県川口町で開かれた防災キャンプ(2006年10月)

第5節 福岡県西方沖地震(2005年)

1. 被害の概要

2005年3月20日午前10時53分ごろ、福岡県西方沖を震源に発生。Mは7.0。福岡市などで震度6弱を記録した。人的被害は、福岡県で死亡1人、福岡県と佐賀県で重傷76人、福岡、佐賀、長崎、山口県で軽傷1011人。住宅被害は、福岡など5県に広がり、全壊133棟、半壊244棟、一部損壊8620棟(2005年5月現在)となっている。

被害は、福岡市に集中し、同市西区の玄界島では島民のほぼ全員が島外(市内の九州電力体育館)へ避難した。また、福岡市中心部のマンション8棟が半壊の被害を受けたほか、ビルの窓ガラスが割れ落ちたりする被害もあった。



第2-5-1写真 福岡県西方沖地震で被災した玄界島(福岡市)

2. 住宅・生活再建支援策

(1) 玄界島～島全体を一体的に復興

地震前、約220世帯が住んでいた玄界島は、この地震で最も大きな被害を受けた地域だった。約7割の住宅が全半壊。島南部の急斜面に住宅が固まり、車が通行できる道路はなかった。各住宅を個別に再建することは困難で、2006年1月に決定した復興計画では、住宅地のほぼ全域を一体的に整備する手法がとられた。

阪神・淡路大震災の被災地で実施された復興土地区画整理のような法定事業ではなく、

国土交通省の要綱事業である「小規模住宅地区改良事業」を実施。都市計画決定などの手続きが必要なく、事業を柔軟に進められる利点があることから、災害復興で初めて採用された。

計画は、島民の意向調査をもとに決定された。市が急斜面の土地、建物を買取り、約180戸の住宅を解体。戸建て用地50戸分を造成して分譲し、130戸の県営、市営住宅を建設する。災害時の避難場所となる公園も新たに3カ所造る。事業費は約70億円で、市に対し国がほぼ半額を補助。急傾斜地での移動の負担を軽くするため、公営住宅のエレベーターを誰もが使えるようにする。

事業の完了は2008年春の予定で、2007年3月には県営住宅50戸が完成した。島の小中学校も島内での授業を再開した。

仮設住宅は、島内に100戸、島外に100戸(かもめ広場)建設され、ほぼ全島民が仮設住宅に入居した。2007年春の県営住宅の完成に合わせ、島外の仮設住民の8割が帰島する予定。



第2-5-2写真 急斜面に住宅が建つ玄界島。写真手前には仮設住宅がある

(2)住宅再建の支援金～農漁村と都市部に差

住宅再建の支援金は、農漁村とそれ以外の地域で条件が大きく異なり、「都市部に冷たい」という不満も出ている。

福岡市が、志賀島(東区)などを対象に創設した「農漁村特定地域再生支援金」は所得や年齢の制限がなく、建て替えに最高300万円、補修に最高150万円を支給。しかも、一部損壊以上の被害を対象とした。

一方で、それ以外の地域を対象にした「被災住宅再建支援金」は、被災者生活再建支援法と同じ年齢・所得制限を適用した。全壊世帯に最高300万円、半壊世帯に最高150万円を支給するが、一部損壊は対象外だった。同市は「職住一体の農漁村では特別な支援が必要」とするが、市内中心部で被害を受けたマンション住民の多くは支援金の対象から外れ、農漁村との格差が浮き彫りになった。

(3) マンションの問題

福岡県西方沖地震では、全壊した分譲マンションはなかったが、市内で8棟のマンションが半壊し、すべて補修での復興を決めた。特定非営利活動法人・福岡マンション管理組合連合会によると、築10年以内の比較的新しいマンションに被害が目立ち、すぐ近くにある築30年のマンションが無傷で済んだというケースもあった。

建築基準法では「主要構造部の柱や梁(はり)さえしっかりしていれば倒壊はせず、人命は保護できる」という考え方のもと、主要部でない壁や玄関扉などの損壊はやむを得ないとされる。しかし、主要構造部以外の被害でも、住民の生活への影響は大きく、補修費の負担も重いため、耐震基準を見直すよう求める声も出ている。

市は、マンション共用部分の補修資金借入れに対する利子補給の制度を設けたが、福岡マンション管理組合連合会は「分譲マンションに住む中堅所得層への支援が少ない」という問題点を指摘している。



第2 - 5 - 3写真 福岡市内の被災マンション

第6節 国内のそのほかの災害

1. 相次ぐ水害 東海豪雨、台風被害など

2000年9月、愛知県だけで6万5000棟以上が床上・床下浸水した「東海豪雨」は、都市水害の恐ろしさを見せつけた水害だった。愛知、岐阜、静岡、三重県で死者10人を出した。

被害が大きかったのは、愛知県西枇杷島町(現・清須市)、名古屋市など。両市町を含め、愛知県の21市町、岐阜県の1町に災害救助法が適用された。

この豪雨では、水害における住宅の被害認定が課題となった。当時の被災者生活再建支援法では、「全壊」または「半壊して解体」した世帯が対象で、町の6割が床上浸水した西枇杷島町でさえ、支援金支給はゼロだった。支給されたのは、愛知、岐阜の両県でわずか18件。法が主として地震の被害を想定するもので、水害で居住不能の状況になっても被害の認定は厳しかった。この災害を受け、内閣府は2001年、被害認定基準を改めることになった。

水害から6年を迎えた2006年9月現在、名古屋市や西枇杷島町では大規模な河川改修が終わったものの、水害による地域住民の流出、工場や商店の移転・廃業などの影響が出ている。被災者が行政の責任を問うた2件の集団訴訟は係争中で、水害の傷跡が残る住宅で住み続ける住民も少なくない。西枇杷島町の原告の1人は「心労が重なって体調を崩した人も多く、精神的な影響は計り知れない」と話す。同町は隣接する2町と合併し、防災に関しては地震への関心のほうが高くなっていうという。

しかし、東海豪雨以後も国内では毎年、水害による人的被害、住宅被害が続いている。2004年には観測史上最多となる19個の台風が日本に接近し、うち10個が上陸した。

中でも、2004年10月の台風23号は近畿や四国を中心に98人の死者を出し、兵庫県でも死者26人、重軽傷者135人にのぼる深刻な被害となった。兵庫県内の住宅被害は、全壊783棟、半壊7142棟、床上浸水1745棟、床下浸水9058棟。特に、県北部の豊岡市は、円山川の決壊などで市民の9割に避難指示が出される非常事態となった。

兵庫県内では、生活再建支援法に基づく支援金(最高300万円)が1181世帯に支給された。しかし、同法の年齢・収入制限で対象から外れる世帯も多いため、年齢・収入制限を緩和した「補完制度」で、1288世帯に約10億円を支給。さらに、同法で対象とならない住宅本体の再建を支援する「住宅再建等支援金」(最高100万円)の制度も併せて創設し、4627世帯に約22億円を支給した。

2. 三宅島噴火災害(東京都、2000年～)

雲仙・普賢岳噴火災害で課題となった長期避難世帯への支援は、2000年6月から噴火活動が始まった三宅島でも、同様に大きな問題となった。人的被害はなかったが、約3200人の住民が同年9月から全島避難した。避難生活は4年5カ月にも及び、ほとんどの住民が都内の公営住宅に入居した。2005年2月、避難指示が解除され、4月までに約7割の住民が帰島したが、火山ガスの影響、仕事や子どもの学校の問題などで帰島をあきらめた人もおり、

長期避難の影響は大きい。

長期避難中の島民には、被災者生活再建支援法(改正前の最高100万円)が適用され、法の対象から外れる世帯には、東京都が独自の支援(複数人数世帯で50万円、単身世帯で37万5000円)を実施した。

また、災害で所得が減少した世帯を支援する「災害保護特別事業」も実施され、2003年2月から2005年3月にかけて、生活保護に準じた現金支給が行われた。

帰島に際しては、東京都が住宅の補修などを支援する最高150万円の支援金を支給したが、帰島しない人は対象外だった。

長期避難世帯に対し、生活保護に準じた「災害保護」という考えを導入した点で、上記の支援策がこの国の被災者支援策に与えた影響は大きい。2004年の被災者生活再建支援法改正では、「長期避難世帯特例」として最高70万円を支給する制度が新設された。

この災害では、仮設住宅が建設されず、既存の公営住宅が仮住まいとして活用された点で、雲仙・普賢岳噴火災害や2000年の有珠山噴火災害(北海道)と住宅支援のあり方が大きく異なる。仮設という悪条件の住環境を経ることがなかった点では良かったかもしれないが、公営住宅への分散入居でコミュニティーの維持が困難だったという問題点もあり、その支援策の評価は難しい。



第2-6-1写真 東海豪雨の浸水跡が残る住宅(名古屋市)

第7節 国外の災害における住宅対策とその課題

1. 米国のケース

阪神・淡路大震災後、1994年のカリフォルニア州・ノースリッジ地震などで実施された連邦緊急事態管理局(FEMA)の被災者支援策が注目されるようになった。

FEMAとは、1979年のカーター大統領時代に創設された組織で、自然災害に限らず、事故やテロなどの人的災害も含めた緊急事態に対応する。東西冷戦の時代には、現在よりも人的災害への対応に傾斜していたといわれるが、1990年代以降、米国がハリケーンなどの自然災害にたびたび見舞われたこともあり、自然災害への対応に力が注がれるようになった。

阪神・淡路大震災のちょうど1年前にあたる1994年1月に発生したカリフォルニア州・ノースリッジ地震では、迅速な対応が評価されたが、2005年8月にミシシッピ、ルイジアナ州などを襲ったハリケーン・カトリーナ災害では、ニューオーリンズ市などで避難所の確保さえうまくいかず、対応を批判された。FEMAが2003年、テロ対策を主眼に新設された巨大省庁「国土安全保障省」の傘下に入ったことで、組織の動きが鈍くなっていたという問題点は、組織内部からも指摘されており、被災者からはFEMAの存在意義を問う声さえ上がっている。

地方政府が大きな権限を持つアメリカでは、住宅・生活再建のための被災者支援策は災害ごとに異なる。一般的にはまず低利融資を基本としており、住宅再建のために最高20万ドル(約2300万円)を融資する制度があるが、申請にはさまざまな条件がある。一時的な支援としては、仮設住宅(トレーラーハウス)の提供やアパートの賃貸料支給がある。

カトリーナの被災者に対しては、まず、当面の生活資金として一世帯あたり2000ドル(約23万円)のデビットカードが配布された。ホテルやモーテルの宿泊費補助もあったが、原則として約半年後には打ち切れ、仮設住宅の設置も非常に遅れたため、行く当てのない被災者が続出することになった。この災害では、住宅を失った被災者に1戸あたり最高15万ドル(約1700万円)を支給する支援策が発表されたが、被害の大きかったニューオーリンズ市では、被災から1年を経ても全壊した住宅がそのまま残っている状態で、人口も被災前の約半分の20万人にとどまっている。住宅再建は、低所得層が多かった地域で特に遅れており、復興の二極化がみられる。



第2 - 7 - 1写真 ハリケーン・カトリーナで全壊した住宅(ニューオーリンズ市)

2. 台湾のケース

(1) 家賃補助が住宅補修に活用された

1999年9月21日午前1時47分ごろに発生した台湾中部大地震は、死者2455人、全壊約51000戸、半壊約54000戸にのぼる被害となった。Mは7.3で、被害は中部の台中県、南投県で特に大きかった。

台湾政府は震災直後、全壊世帯に20万元(約70万円)、半壊世帯に10万元(約35万円)の慰労金(見舞金)支給を決定した。

住宅再建に関しては、日本や米国の過去の政策を研究した上で、政府が支援策を決定した。家賃補助、仮設住宅の提供、公的住宅を本来価格の7割で分譲、という支援策の中から、被災者が希望するものを選択するという手法がとられ、長栄大学の邵珮君助教によると、約9割の被災者が「家賃補助」を選択したという。

家賃補助は、1年目は1カ月1人あたり3000元(約1万円)で、1年分が一括で支払われた。これは、政府が使い道を限定しておらず、当面の生活資金や自宅の補修などに使った被災者が多かった。一方、2年目は、借家の契約実態の有無が条件となり、内容も1戸あたり1カ月1万元(約3万5千円)に変わった。

家賃補助の受給世帯は約8万世帯。邵助教が家賃補助受給者を対象に行った調査では、

2000年6月の時点で、約3割が修繕した自宅、約2割が自力で建設した仮設住宅に居住しており、家賃補助が住宅の修繕や仮設住宅建設に使われたことが分かる。公的な仮設住宅に入居せず、家賃補助を選択した理由としては、「自宅が修繕できる」とする回答が約3割で最も多く、修繕費のニーズが高いことが明らかになっている。

台湾の被災地では、住宅ローンのある世帯に対し、銀行との協議のうえで返済が免除される制度が設けられた。また、150万元以下であれば無利子で融資が受けられる制度(150万元を超えて350万元以下の部分は利子3%)も創設された。住宅を自力再建しようとする層に対しては、かなり思い切った支援策が導入されたといえる。2006年11月、震災から7年後の邵助教授へのインタビューでは、「戸建て住宅の再建は比較的順調に進んだ」とのことだったが、集合住宅の再建については入居者の合意形成など、日本と同様の問題も起きている。

台湾の場合、民間の資本で建設された仮設住宅や学校が数多くあり、その点が日本の復興と大きく異なっている。2006年11月の被災地調査時、被災者向けの仮設住宅はなくなっていたが、例外として「菩提長青村」と呼ばれる仮設住宅団地が残されていた。ここは、もともと被災者向けの仮設住宅だったが、その後、高齢者のグループハウスのような形となり、ボランティアが運営している。住宅内には、食堂、図書室、娯楽室、仏堂などの公共施設も作られ、外部からの見学者をもてなす喫茶コーナーもある。畑での野菜の栽培、物品の販売、喫茶の運営などに入居者が働き手としてかわり、自立した生活を送っているのが特徴だ。高齢者は「人の声が出て、多くの訪問者があるのがうれしい」と言い、生きがいを持って暮らしている様子が伝わってくるが、あくまでも仮設の建築物のため、設置は残り3年に限られているという。入居期限を過ぎた仮設住宅の利用を問題視する声もあるが、高齢者が安全・安心を実感できる住まいの形態として、この仮設団地が提案していることは多く、震災を機に生まれた一つの試みとして評価の声も多く聞かれた。

(2) まちづくりの取り組みから生まれた農村部の復興モデル

台湾の被災地は農村部や山岳部が中心で、山岳部に暮らす少数民族の自立支援などが課題となっている。その復興過程は、新潟県中越地震をはじめとする日本の中山間地における自然災害の復興と共通する部分もあり、実際に新潟県の行政関係者、研究者、ボランティアらが何度も訪問を重ねている。

最も参考になる点は、民間による復興まちづくりの手法だろう。地震で約6割の住宅が全半壊した南投県桃米村では、自然を生かした「エコツーリズム」を中心にした復興まちづくりが進んでいる。人口約1200人の小さな村だが、震災後、村民が次々に民宿を開き、2006年11月現在で13軒が営業している。都会で働いていた若い人が民宿を開くために村に戻ってきたケースもある。豊かな自然と、村人の飾り気のないもてなしが人気を集め、都会からの観光客が数多く訪れている。

この桃米村のまちづくりも、最初から順調に進んでいたわけではない。村人にとって、目の前にある自然は特別なものではなく、それがまちづくりの核になるとは考えていなかったという。しかし、民間非営利団体「新故郷文教基金会」が支援に入り、復興の方策を話し合っていくなかで、村民が勉強を重ね、「自然生態」を生かしたまちづくりの方向性を

見出していった。自然を生かした公園、希少種のカエルを観察できる池などを整備し、村民自ら、観光客に村の動植物を案内できるガイドとしての訓練を積んだ。日本の郡部の農村と同じように衰退の道をたどり、震災によってさらに打撃を受けた桃米村は、新たなまちづくりの方向性を見出し、復興のモデル的存在ともなっている。

全壊した自宅跡に民宿兼自宅を建設し、夫とともに経営する女性(39)は「大変でもやりがいがある」という。夫婦で少しずつ庭やテラスを整備し、家庭的なもてなしで観光客の人気を集める。別の民宿を経営する男性(42)は「地域協働の精神」の重要性を強調した。民宿の庭にあるあずまやは、被災した建物の柱を使い、地域の高齢者が建てたという。

さらに、別の民宿の男性経営者(40)に話を聞くと、「地震のときは台中で屋台をしていた」という。安定した就職口を探そうと、「新故郷文教基金会」を訪ねたところ、生態系について学ぶ講座を進められ、次第に興味を持つようになった。村には仕事がなく、若い人たちが台中などの都会へ出て行くのは、日本の農村部と同じだが、こうしたまちづくりを進めることで、若い人材が村へ戻ってきている。その事業を、親世代もさまざまな形で支援している。

村では、民宿経営で得た収益の一部を村の公共基金に回している。台湾大学の陳亮全教授は「村の中には、民宿経営などができる人もいれば、できない人もいる。観光客が来ることでごみが増えるといった問題もある。公共基金でそうした部分を支えていく必要がある」という。また、今後のまちづくりについて、「かつての日本のペンションブームのように、急速に広がって、ローンを抱えたまま失敗するというようなことのないように、ゆっくりと持続可能なまちづくりを進めるべき」とする。

桃米村のような復興まちづくりは、被災地全体で取り組まれている。陳教授によると、被災1年目は、社区造営(まちづくり)学会が28の社区を選定し、専門家を派遣してまちづくりのアドバイスを実施。この事業は、主に義援金を財源として行われた。2年目は、まちづくりに対して政府の復興予算が組まれ、被災地を4つの地域に分けてそれぞれに「まちづくりセンター」が設置された。4地域それぞれで15の社区、合計で60の社区が選ばれ、専門家を派遣してまちづくりを進めた。4地域のうちの1つを担当したのが、民間非営利団体「新故郷文教基金会」だった。

台湾の関係者は、阪神・淡路大震災の被災地の復興プロセスから、「住民が参画しなければまちづくりはうまくいかない」ということを理解していたという。住民には当初、「まちづくり」という概念さえなかったが、専門家とともに「自分たちが何をしたいか」を考え、復興の方向性を定めていった。もちろん、まちづくりが順調に進まなかった社区もある。しかし、住宅、生活、雇用を一体的に捉えてこそ、真の復興が成し遂げられるのであり、それらを分離して考えてはならないことを、台湾の復興まちづくりは示している。



第2 - 7 - 2写真 仮設住宅を利用した高齢者向け住宅(台湾・南投県)



第2 - 7 - 3写真 南投県桃米村の民宿



第2 - 7 - 4写真 震災の教訓を伝える「921地震教育園區」で、保存工事が進む被災校舎(台中県)



第3章

日本の住宅政策と災害対策の変遷

第1節 日本の住宅政策概観

第2次世界大戦で多くの都市が空襲を受け、焦土と化した日本は、戦後、深刻な住宅不足に陥った。終戦当時の住宅不足数は420万戸とされ、日本の住宅政策はまず、「量」の確保を第一の目標としてスタートした。

1950年代には、50年の住宅金融公庫法、51年の公営住宅法、55年の日本住宅公団設立という3本柱の制度が整った。公営住宅の建設によって低所得層の住宅を確保する一方、住宅金融公庫による融資や公団による住宅供給で中堅所得層の住宅取得を推進した。1963年には、ニュータウンの開発を進めるための「新住宅市街地開発法」が制定された。1965年には「地方住宅供給公社法」も制定され、公社による賃貸、分譲住宅の供給が本格化していった。

公団や公社は、高度経済成長期、「団地」という集合住宅の形態を日本に定着させた。ダイニングキッチン(DK)と個室で構成された部屋に、テレビ、洗濯機、冷蔵庫という三種の神器を備える暮らしは多くの人々のあこがれであり、「団地族」という言葉も生まれた。

1973年に全都道府県で住宅数が世帯数を上回り、量的な不足は一応解消されたものの、内需拡大を目的とした住宅のスクラップ・アンド・ビルドは繰り返された。住宅の供給は、本来の目的である「生存基盤」「生活基盤」の確保のためではなく、経済対策のために利用されてきた。国民もまた、政府の持ち家政策のもと、「賃貸アパート 分譲集合住宅 一戸建て」という住宅すごろくの「あがり」を目指して住宅を買い替えるライフスタイルを受け入れてきた。住の本来の目的を見失った住宅政策は、住宅を「商品」「資産」として捉える思考を醸成してきたともいえる。

しかし、かつてあこがれの的だった団地は今、住民の高齢化、建物の老朽化という問題に直面している。高齢化への対策がない時代に建設された住宅は、エレベーターがなく、高齢者にとってはバリアの多い住まいとなっている。また、建設時には集合住宅の管理をめぐる法制度の整備、住民の意識などが不十分だったこともあって、現在、多くの住宅で大規模補修や建て替えの議論がさまざまな壁に突き当たっている。分譲集合住宅でありながら管理組合がなかったり、管理組合が機能していなかったりするケースも少なくない。千里ニュータウンなどの大規模団地では、「最期まで住み続けたい」と希望する高齢者と、建て替えを望む住民が争う事態も起きている。

一戸建てを中心に開発された郊外の住宅地も、人口減少時代を迎えてコミュニティの空洞化が進み、価格の下落が著しい。最近では、高齢化した郊外の住宅地の住民が都心のマンションに移り住む「都心回帰」の傾向も見られる。都市中心部では、企業の社宅跡地などを活用して高層マンションが次々に建設され、都心回帰を望む高齢者層の受け皿となっている。こうした都心部のマンション建設ラッシュは、一方で、地元住民とのあつれきを生んでおり、「乱開発」を許す行政の無策を指摘する声も出ている。

上記のような持ち家層の課題がある一方で、低所得層の「住のセーフティーネット」の役割を果たしてきた公営住宅をめぐる政策も大きく変化している。住宅の「量」の確保が達成された1970年代から、公営住宅の建設は抑制され始め、その後の地価高騰にともなっ

て現実的にも都市部での建設は困難になっていった。収入超過者の滞留などの問題も指摘され始め、1996年の公営住宅法改正では、家賃体系が、建設原価に基づいて算出するそれまでの方式から、収入などに基づいて算出する「応能応益方式」へと改められた。同年の改正では、公営住宅に民間住宅の借り上げや買い取り方式も導入された。「市場重視」「ストック重視」という国の政策の流れに沿う形で、こうした制度改正が次々に行われている。

2005年9月に出された社会資本整備審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」は、「市場重視」を鮮明に打ち出す一方、公的賃貸住宅について「制度の根本から見直しを行うことが必要」とした。「公的賃貸住宅のみを住宅セーフティーネットの柱として国民の居住の安定を図っていくことは、もはや困難であり、今後は、賃貸住宅市場全体のセーフティーネット機能の向上を図ることにより、公的賃貸住宅と相俟って、重層的かつ柔軟な住宅セーフティーネットの構築を図っていくべきである」と記述している。

しかし、高齢者や障害者だけでなく、ホームレス、若年失業者、母子世帯、外国人など、住の確保が困難な人々の増加が深刻化している今、「市場重視」で住のセーフティーネットが確保されるのかは疑問が残る。近年、若年ホームレスや、24時間営業のインターネットカフェなどで寝泊まりする若者の増加が指摘されており、日本でも、住を「持つ者」「持たざる者」の二極分化が進む様相を見せている。

第2節 災害対策と住

1. 災害関連法

明治時代、日本では河川法、砂防法、森林法の「治水3法」が整備される一方、被災者の救援については食料の支給などを盛り込んだ「備荒儲蓄法」(明治32年に「罹災者救助基金法」)が制定された。

戦後になると、1946年の南海地震を受け、47年に「災害救助法」が制定される。この法律は、今日においても被災者救助の基本となっているものであり、避難所や仮設住宅の設置、食料などの供給、住宅の応急修理支援、遺体の処理などを救助の内容と定め、それにかかる国や都道府県の費用分担について規定している。1940年代後半には、このほか、消防法、水防法などの災害関係立法が行われている。

その後の日本の災害対策に大きな影響を及ぼしたのは、1959年の伊勢湾台風だった。死者・行方不明者5000人を超える被害を出したこの災害を受け、防災体制の整備が急務となり、61年、災害対策の根幹となる「災害対策基本法」が制定された。この法律は、防災計画の策定や防災会議の設置、災害予防や応急対応にかかわる自治体の役割などを定め、災害時の警戒区域の設定など被災者の住に大きな影響を及ぼす条項も含まれている。

さらに、73年には、自然災害の犠牲者の遺族に見舞金を支給する「災害弔慰金法」が成立した。生計維持者の死亡に500万円、生計維持者以外の死亡に250万円を支給するこの制度は、被災者の住宅・生活再建に対する支援という位置付けではないものの、自然災害の被災者支援では数少ない現金支給制度であり、遺族の生活の立て直しに重要な役割を果たしている。

2. 地震保険

地震保険の制度は、1964年の新潟地震をきっかけとして、66年に創設された。損害保険会社だけでは補償できないケースも想定されるため、政府との共同運営となっており、保険料はすべての損保会社で共通という特殊な保険だ。対象となる災害は地震、津波、噴火。1回の災害による支払い限度額も決められており、現在は5兆円に設定されている。

建物も家財も対象となるが、火災保険とセットでなければ加入できず、地震保険の契約金額は火災保険の30%から50%の範囲に限定されている。

地震保険は、阪神・淡路大震災をきっかけに関心が高まった。震災前の加入率は全国で7.0%、兵庫県で2.9%の低率だったが、2005年度末には全国で20.1%、兵庫県で15.2%にまで上昇している。愛知県の加入率は全国トップの30.5%となっており、火災保険に地震保険を付帯している率は60%を超えている。

保険料の高さが加入率低迷の一因といわれていたことから、阪神・淡路大震災後、制度の見直しが進み、2001年には保険料の値下げに加え、建築年や耐震等級による割引制度が導入された。また、2006年には、地震保険の保険料率を算定している「損害保険料率算出機構」が、大幅な料率の改定を発表。2007年3月現在、新料率はまだ実施されていないが、

実施されれば47都道府県のうち33都府県で値下げとなる。07年からは、地震保険料を所得から控除できる税制改正も実施され、加入促進対策が図られている。

また、地震保険と同様に、地震などの自然災害時の住宅被害を保障する制度として、JA(農協)の「建物更生共済」、全労済の「自然災害保障付火災共済」がある。郡部では、地震保険よりもJAの建物更生共済が広く活用されており、2000年の鳥取県西部地震、2004年の新潟県中越地震の被災地では、被災者から「加入していて助かった」という声が数多く聞かれた。新潟県中越地震では、地震保険の保険金支払いが約146億円(2006年3月現在)にとどまるのに対して、JAの建物更生共済による支払いが760億円(2006年9月現在)に達している。

第3-2-1表 過去の災害での地震保険の保険金支払い額

地震保険による保険金支払例		
発生日	災害名	支払保険金
1995. 1.17	兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)	783億4,697万円
2001. 3.24	芸予地震	169億3,452万円
2005. 3.20	福岡県西方沖を震源とする地震	162億8,610万円
2004.10.23	新潟県中越地震	146億1,898万円
2003. 9.26	十勝沖地震	59億5,492万円
2005. 4.20	福岡県西方沖を震源とする地震	52億1,438万円
2000.10. 6	鳥取県西部地震	28億6,851万円
2003. 7.26	宮城県北部を震源とする地震	21億7,176万円
2003. 5.26	宮城県沖を震源とする地震	19億1,510万円
2005. 8.16	宮城県沖を震源とする地震	13億8,705万円
1994.10. 4	北海道東方沖地震	13億3,307万円
1991. 6. 3など	雲仙・普賢岳噴火	12億8,800万円
1994.12.28	三陸はるか沖地震	12億3,753万円

(注) 日本地震再保険株式会社調べ(2006年3月31日現在)。

出所：日本損害保険協会(2006)

3. 住宅の耐震化

1950年に制定された建築基準法は、64年の新潟地震や68年の十勝沖地震を経て71年に改正され、その後、81年には、新耐震基準への移行という大改正が実施された。しかし、阪神・淡路大震災では多くの死者が家屋の倒壊によって死亡する事態となり、それまでの住宅耐震化の取り組みの甘さが浮き彫りとなった。

阪神・淡路大震災が発生した1995年、耐震基準に満たない建築物の耐震改修を進めるため、「耐震改修促進法」が制定された。その後、2006年には同法が改正され、都道府県は住宅や学校、病院などの耐震化の数値目標を定めることを義務付けられた。国は2015年に、全国の建物の耐震化率を少なくとも90%とする目標を掲げている。兵庫県も住宅については2015年に97%、学校、病院、デパートなど一定規模以上で多くの人々が利用する建物については92%とする目標を設定している。さらに、各自治体が耐震診断や耐震改修に対する

補助金の制度を設けている。兵庫県も2003年度から、住宅の耐震工事に対する補助制度を設け（現在は一戸建てで最高60万円）、2007年度からは、リフォームと併せて耐震改修をする場合、工事の借入金について利子補給する制度を予定している。

しかし、同県内には依然として、耐震性が確保されていない住宅が約45万戸、学校や集客施設でも6000棟以上あり、耐震化の目標達成は容易ではない。

災害後の住宅再建支援制度を充実させると耐震化が進まない、という意見も一部にあるが、さまざまな理由で住宅の耐震化ができない人は多い。学校などの公共施設でさえ、財政難などを理由に耐震化が進んでいない。東南海・南海地震などの巨大地震が目前に迫る今、「災害前」と「災害後」の双方を意識した対策が求められていることはいうまでもない。



第4章

災害後の「住の安全・安心の確保」とその課題

第1節 雲仙・普賢岳噴火災害の教訓

雲仙・普賢岳噴火災害では、現在の被災者支援制度を考えるうえで欠かすことのできない提案、被災者の動きがあった。

1992年9月に九州弁護士連合会が発表した「雲仙普賢岳噴火災害に関する意見書」、94年2月に日本弁護士連合会が発表した「災害対策基本法等の改正に関する意見書」は、阪神・淡路大震災などで指摘される被災者支援の問題点の多くを、的確に示している。日弁連の意見書は、警戒区域の設定に伴う損失への補償制度、国レベルの災害対策基金の創設をはじめ、「地震等被害住宅共済制度」の創設を提言している。阪神・淡路大震災を経て、兵庫県が全国で初めて創設した「住宅再建共済制度」という共助の仕組みを、すでにその時点で呼び掛けていたことになる。

災害対策や被災者支援の制度は、災害救助法や災害対策基本法がそうであったように、大災害の発生を契機として整備されてきた。雲仙・普賢岳噴火災害でも、「法災」という言葉で法制度の不備が指摘され、その後の災害で参考とされる災害対策基金の創設などさまざまな対策がとられた。ただ、義援金による支援が大きかったこともあって、阪神・淡路大震災の発生までは全国的な議論の広がりが見られなかったという経緯がある。

第2節 兵庫県の住宅再建共済制度

2005年9月、兵庫県は阪神・淡路大震災を教訓に、全国初となる「住宅再建共済制度」を創設した。自然災害で全半壊した住宅の再建を住宅所有者の掛け金によって支援する「助け合い」の制度で、地震、水害、雪害などのすべての自然災害を対象としている。雲仙・普賢岳噴火災害後に提唱された共済の仕組みは、阪神・淡路大震災から10年以上を経て、ようやく実現することになった。

地震保険などの損害保険と大きく異なるのは、損失補てんではなく、被災者や被災地域の復興を支えることを制度の基本としていることだ。そのため、「住宅を再建あるいは補修したか」が給付条件となっている。被害が半壊以上でも、住宅を再建・補修しなければ給付は10万円にとどまり、県外での再建や住宅購入をする場合は給付金が半額となる。

運営は県の委託を受けた財団法人・兵庫県住宅再建共済基金。県内に住宅を所有する個人、法人が加入でき、分譲マンションは各戸ごとに加入する。賃貸住宅の場合は、所有者が契約する。掛け金は1戸当たり年額5000円で、事務経費を抑えるため、住宅の構造や老朽度などに関係なく掛け金を統一している。

2007年2月末現在、積み立てられた掛け金は約6億円で、加入者が給付を受けた例はまだない。

共済基金は「多くの住民が加入していれば、地域の復興は早く進み、税収の面でも助かる。公営住宅を建設する経費も抑えられる」と地域にとってのメリットを強調している。しかし、加入率は当初目標を下回り、07年2月現在で5.8%にとどまっている。

大災害に備え、被災後の住宅再建を支援する制度としては有効だが、課題は制度のメリットをいかに広く伝えるかだろう。この共済制度は、「義援金の前払い」ともいわれる。つまり、被災地に対して送る義援金を、常時から皆で出し合っておくという精神だ。災害を体験した他自治体では、この制度への関心は高い。制度創設の精神をしっかりと伝え、加入率を地道に上げていくことが、県の目指す「制度の全国展開」につながっていくと思われる。

第3節 被災者生活再建支援法

阪神・淡路大震災を教訓にできた被災者支援制度として、特に注目すべきものが「被災者生活再建支援法」だ。それまで、災害弔慰金法に基づく遺族への見舞金制度はあったものの、生活の復興に対する現金支給を定めた法制度はなく、被災者への支援は仮設住宅などの「現物支給」が大前提とされてきた。これに対し、阪神・淡路大震災では「被災者への公的支援」を求める声が上がった。46万世帯が全半壊し、住宅の再建なしに生活全体の再建ができないという状況のなかで、「公的に住宅再建を支援してほしい」という被災者の願いは当然のことだった。「国民の生命と財産を守る」という国や地方自治体が果たすべき役割を、義援金などの善意に頼ってきたそれまでの被災者支援の矛盾が一気に噴き出した形だった。

個人の財産形成となる住宅の再建には公的資金を投入しないという国の方針のもと、公的支援を求める被災地の訴えは壁に突き当たった。その訴えが「被災者生活再建支援法」という形でようやく実ったのは、震災から3年が過ぎた1998年5月だった。阪神・淡路の被災者には適用されなかったものの、この立法は、その後の被災者支援を考えるうえで一つの重要な節目といえる。

ただ、被災者生活再建支援法の支援内容は、被災者が強く求めた「住宅再建への支援」ではなく、「生活再建支援」といういわばあいまいな形となった。最高100万円の支援金の使い道は、生活必需品の購入などの生活関連経費に限られた。本来、被災者の暮らしの復興にとって分けることが不可能な「生活再建」と「住宅再建」が区別され、「住宅再建」に対しては支援をしないという、被災者にとって理解しがたい支援内容となった。

その後、成立時の付帯決議に基づいて法の改正が検討され、2004年の改正で最高200万円を支給する「居住安定支援制度」が新たに創設された。支給額は既存の生活再建支援金（最高100万円）と併せ、最高300万円となった。しかし、「居住安定支援制度」もまた、「住宅本体の再建には使えない」という制限が設けられ、対象となるのは、住宅の解体費、整地費、ローンの利子、賃貸住宅の家賃などとされた。居住安定支援制度の創設は、住宅再建支援に向けた「一歩前進」と考えられるものの、「住宅本体の再建費用を対象としない」という国の壁は厚い。

2008年の法の見直しに向け、2007年3月から議論が始まった「被災者生活再建支援制度に関する検討会」では、「住まいには公共性があり、被災した住宅を再生しないと都市も再生しない」「各県で単独制度を作っている意図としては、国制度には落ち度があるために補完せざるを得ないということである」「首都直下地震といえども阪神・淡路大震災の数倍程度の被害でしかなく、国の財政力で対応できないことはない」など、住宅再建支援の持つ公共性、現行制度の不備を指摘する意見の一方で、「今世紀前半に起きるであろういくつかの巨大災害に対して、国がどれだけの資源を投入できるのかということが議論の前提になる」など、今後起こりうる巨大災害での国の「支援能力」を見極めるべきとの指摘も出ている。

都道府県における自然災害の被災者に対する独自の生活再建支援制度について

1. 支援法のスキームと類似した制度を実施（7団体）

福島県、静岡県、島根県、広島県、山口県、愛媛県、高知県

（対象災害・対象地域拡大・支援制度と併給なし）

福島県、静岡県、島根県、広島県、山口県、高知県

（被害程度拡大・年収要件緩和・支援制度と併給可）

愛媛県

2. 独自制度を実施（11団体）

東京都、新潟県、福井県、岐阜県、三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、徳島県、福岡県、大分県

3. 見舞金的制度を実施（5団体）

北海道、大阪府、岡山県、宮崎県、鹿児島県

※住宅本体を対象とした制度を実施（11団体）

東京都、新潟県、福井県、岐阜県、静岡県、三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、徳島県、大分県

※支援制度との併給で支援制度限度額を超える受給が可能な制度を実施（11団体）

東京都、新潟県、福井県、岐阜県、静岡県、三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、愛媛県、大分県

出所：内閣府「被災者生活再建支援制度に関する検討会」第1回資料

第4 - 3 - 2表 被災者生活再建支援法による支援額

被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について

(平成19年2月28日現在)

年	法適用年月日	対象災害	対象都道府県名	市町村名	支援金の支給状況	
					既支給世帯数	支援金支給額(千円)
H11	6/29	6月末豪雨災害※	広島県	全域適用	65	53,685
	9/24	台風第18号災害※	熊本県	全域適用	106	80,375
			山口県	下関市、宇部市、山口市、防府市、小野田市、大島町、秋穂町、阿知須町、山陽町	83	61,571
			愛知県	豊橋市	37	28,545
			福岡県	北九州市	12	6,857
			合 計	238	177,349	
10/28	10月末豪雨災害※	岩手県	軽米町	21	17,600	
H12	3/31	有珠山噴火災害※	北海道	全域適用	262	213,549
	6/26	三宅島噴火災害※	東京都	三宅村	1,484	1,178,659
	9/11	東海地方豪雨災害※	愛知県	名古屋市、半田市、東海市、大府市、豊明市、阿久比町、東浦町、美浜町、稲武町	9	6,212
			岐阜県	上矢作町	9	7,261
				合 計	18	13,472
	10/6	鳥取県西部地震※	鳥取県	全域適用	366	280,971
			島根県	安来市、伯太町	20	17,278
			合 計	386	298,249	
H13	3/24	莖予地震※	広島県	呉市	52	42,508
	9/6	台風第16号等豪雨※	高知県	土佐清水市、大月町	30	24,252
	9/8・11		沖縄県	沖縄市、渡名喜村	10	6,665
				合 計	40	30,916
H14	7/10	台風第6号豪雨※	岐阜県	大垣市	0	0
	7/11		岩手県	釜石市、東山町	0	0
			合 計	0	0	
H15	7/18	7月梅雨前線豪雨※	福岡県	福岡市、飯塚市、太宰府市、志面町、穂波町	15	11,713
	7/20		熊本県	水俣市	15	10,247
				合 計	30	21,960
	7/26	宮城県北部を震源とする地震※	宮城県	全域適用	516	397,907
9/26	十勝沖地震※	北海道	全域適用	56	30,477	
H16	6/27	佐賀県突風災害	佐賀県	佐賀市	13	14,622
	7/13	新潟県豪雨災害	新潟県	長岡市、三条市、見附市、栃尾市、中之島町、三島町、和島村	312	395,787
	7/18	福井県豪雨災害	福井県	福井市、鯖江市、美山町、今立町、池田町	30	24,579
	8/17	台風第15号豪雨	愛媛県	新居浜市	29	32,508
	8/30	台風第16号豪雨等	愛媛県	大洲市	0	0
			岡山県	倉敷市、笠岡市、玉野市、寄島町、岡山市	38	32,872
			香川県	坂出市、観音寺市	2	2,298
				合 計	40	35,170
	9/7	台風第18号豪雨等	広島県	呉市、倉橋町	12	20,448
	9/29	台風第21号豪雨	三重県	津市、紀伊長島町、海山町、宮川村	17	27,840
			愛媛県	新居浜市、西条市、四国中央市、小松町	79	72,935
			兵庫県	赤穂市、上郡町、上月町	17	20,779
				合 計	113	121,554
	10/9	台風第22号豪雨	静岡県	全域適用	107	109,673
	10/20	台風第23号豪雨	岐阜県	高山市	0	0
			京都府	舞鶴市、宮津市、大江町、加悦町、伊根町、京丹後市、福知山市	26	30,379
			兵庫県	全域適用	1,192	712,198
香川県			高松市、坂出市、さぬき市、東かがわ市、三木町、綾上町、綾南町、国分寺町、飯山町	52	63,794	
岡山県			玉野市	6	12,090	
徳島県			徳島市、鳴門市、小松島市、吉野川市	0	0	
			合 計	1,276	818,461	
10/23	新潟県中越地震	新潟県	全域適用	4,586	6,012,600	
H17	2/1	三宅島噴火災害(備島関連分)	東京都	三宅村	1,070	656,465
	3/20	福岡県西方沖地震	福岡県	全域適用	204	221,496
	9/4 9/6	台風第14号豪雨	鹿児島県	垂水市、錦江町	43	40,053
			高知県	四万十市	5	4,750
			山口県	美川町、岩国市	8	8,769
			宮崎県	全域適用	1,191	1,085,229
			合 計	1,247	1,138,800	
H18	6/12	平成18年梅雨期豪雨	沖縄県	那覇市	8	7,548
	7/19		長野県	岡谷市、諏訪市、塩尻市、下諏訪町、辰野町	14	18,320
	7/22		宮崎県	えびの市	1	204
			鹿児島県	全域適用	192	204,428
				合 計	215	230,500
	9/17	台風第13号豪雨等	宮崎県	全域適用	74	63,991
	9/16		沖縄県	石垣市、竹富町	21	29,182
			合 計	95	93,174	
11/7	佐呂間町竜巻災害	北海道	佐呂間町	3	2,812	
制度開始時からの総合計					12,520	12,404,980

(注1)対象災害中※印は申請期間の終了した災害を示す

(注2)千円未満を四捨五入した数値である

(注3)H17三宅島噴火災害(備島関連分)は長期避難解除世帯特例経費等(平成17年2月1日以降支給分)である

出所：内閣府資料



第5章

長期的な復興の視点からみた住宅対策の課題
阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅の調査から

第1節 調査の概要

阪神・淡路大震災の被災地では、家賃の比較的安い木造賃貸住宅が集まる旧市街地が甚大な被害を受け、そうした賃貸住宅に住んでいた被災者の受け皿が必要となった。被災地では、民間住宅の借り上げなども含めて約42000戸の災害復興公営住宅が供給され、神戸市内だけでも約16000戸にのぼった。神戸市の郊外や東部新都心には、高層の大規模公営住宅が建ち並び、多くの被災者がそこで新たな生活を始めることになった。

「大量に、早く」建設することが最大の目標となった復興公営住宅は、画一的な住まいとならざるを得なかった。旧市街地の建設戸数が少ないうえに、入居者は高齢者が多く、入居当初からコミュニティーづくりの難しさが指摘されていた。仮設住宅で発生していた「孤独死」は、公営住宅への入居後も続いている。

最初の入居から10年以上が過ぎ、大量に建設された公営住宅で、被災者は「住の安全・安心」を感じることができているのだろうか。安全・安心をめぐる不安があるとすれば、何が課題となっているのだろうか。被災者の意識を調査し、今後の災害における住まいの復興のあり方、阪神・淡路地域の被災者にとって必要な施策などを探るため、神戸新聞社と共同で本調査を実施した。

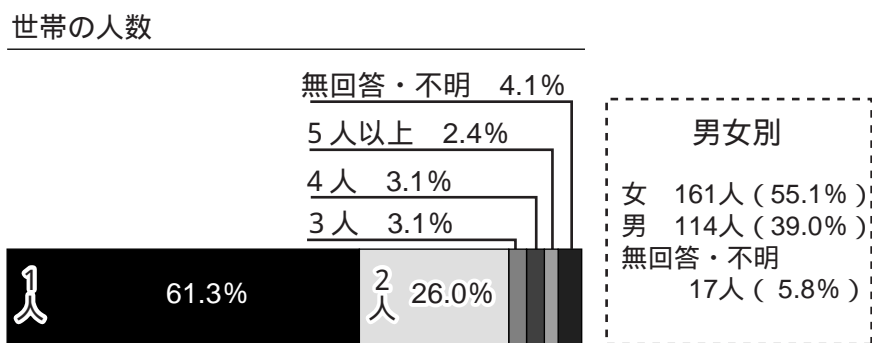
調査対象は、神戸市内で最大規模の「市営ベルデ名谷」(神戸市垂水区、980戸)とした。郊外に建設された大規模公営住宅の代表的なものであり、8～20階建ての住宅が7棟ある。1998年から順次入居が始まった。調査時点での入居世帯は920戸。2006年12月、入居全世帯を訪問して調査票を直接、あるいはポストに投函する形で配布し、292世帯の回答を得た。

第2節 調査結果

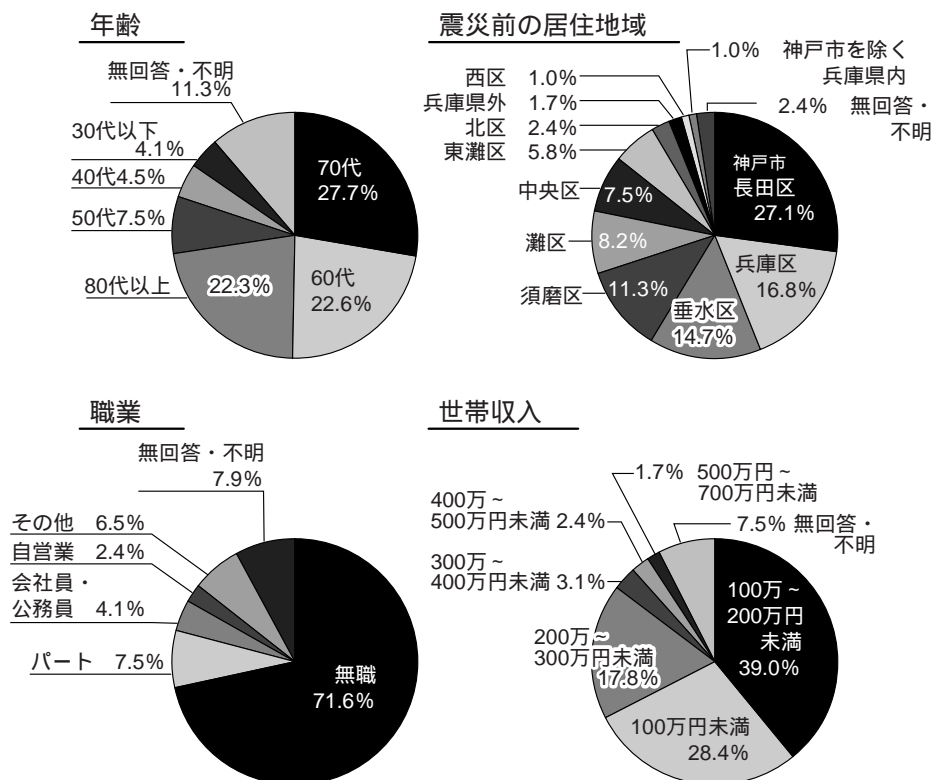
1. 回答者のプロフィール

60歳以上が7割を超えた。世帯人数では「1人」が61.3%で最多で、職業は「無職」が71.6%を占めた。世帯の収入は、300万円未満が85.2%だった。

震災前の居住地は神戸市長田区(27.1%)が最も多く、同市西部からの入居者が約7割。震災前の住宅は「文化住宅」(28.4%)、「一戸建て」(27.4%)が多く、所有形態は「賃貸」と「借地・持ち家」を合わせて73.6%だった。震災による住宅の被害は「全壊・全焼」が66.8%を占めた。



第5-2-1図 アンケート調査の回答者の世帯人数、性別



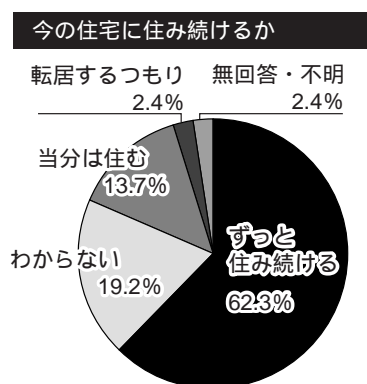
第5-2-2図 回答者の年齢、職業、収入、震災前の居住地

2. 住宅内部のハード面には高い評価

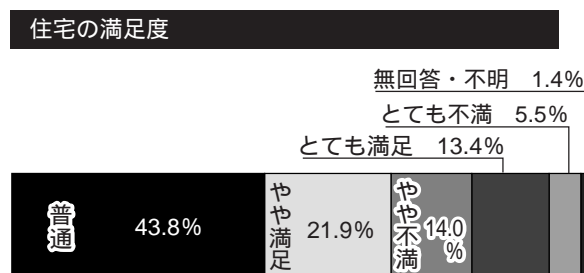
住宅に対する全般的な満足度では、「普通」を選んだ人が最も多いが、「とても満足」「やや満足」も、合わせて35.3%を占めた。ただし、「入居したばかりのときはどう思っていたか」との設問では、「とても満足」「やや満足」を合わせて4割を超えており、満足度はわずかながら下がっている。

住宅の良い点としては、「風呂やトイレ、台所などの設備がよい」(58.9%)、「段差がないなど、高齢者が安心できる設計」(49.7%)、「鉄筋コンクリート造りで災害に強い」(33.2%)など、住宅のハード面に関する内容が上位を占め、「家賃が安い」(39.0%)という点も評価されている。

今後については、「住み続ける」が62.3%に達し、現在の住宅を終の棲家と考えている入居者が多い。しかし、「住み続ける」理由として「年なので変わりたくても変わらない」「住まざるをえない」などの消極的理由を記入する人も目立っている。



第5-2-3図 現在の公営住宅に住み続ける意思



第5-2-4図 現在の住宅に対する満足度

3. 高層ゆえの問題点

住宅内部のハード面は満足度が高いものの、高層住宅ゆえの不安は強く示された。「住宅の嫌な点」では、「高いところに住んでいるので、災害時の避難が心配」(27.4%)、「高いところに住んでいるので、外出が不便」(20.5%)がいずれも上位に挙がっている。

周辺環境への不満も強い。最寄りの駅まではバスを利用しなければならず、バス停と住宅の間に急な坂道があるため、「買い物が不便」は39.7%に達した。

住宅の良い点（複数回答、上位10項目）

風呂やトイレ、台所などの設備がよい	58.9%
段差がないなど、高齢者が安心できる設計	49.7%
家賃が安い	39.0%
鉄筋コンクリート造りで災害に強い	33.2%
空気がいい	25.3%
広い	14.4%
集会所がある	14.0%
通院に便利	14.0%
自治会などの住民組織がある	11.3%
近くに家族や親せきが住んでいるので、すぐ会える	7.9%

第5-2-5表 住宅で良いと思う点

住宅の嫌な点（複数回答、上位10項目）

買い物が不便	39.7%
高いところに住んでいるので、災害時の避難が心配	27.4%
高いところに住んでいるので、外出が不便	20.5%
住民同士のつながりが薄い	20.2%
嫌な点はない	17.1%
通院が不便	15.4%
住民組織が十分に機能していない	14.0%
近隣の部屋の音がうるさい	13.0%
家賃が高い	8.6%
団地の中に友人がいない	8.6%

第5-2-6表 住宅の嫌な点

4. コミュニティー形成の課題

団地内の付き合いは、「あいさつ程度」が36.0%で最も多く、「ほとんどなし」と合わせると44.6%となっている。「よくある」は23.3%にとどまった。また、入居時と比べて付き合いが「変わらない」とした人が53.8%と半数を超え、「減った」が8.6%もいることには注目すべきだろう。

自治会活動への参加意思について「体調の都合で参加できない」が最多の31.2%に上ることからみても、高齢化による体力の衰えなどから、近隣との付き合いさえ困難になっている人が多いと思われる。特に、ベルデ名谷は、大規模な高層住宅ゆえに、集会所や別の棟に行くにも、高齢者にとってはかなりの負担となる。住宅から公道に出るまでに急な坂道もあり、体力が衰えた高齢者にとっては外出を疎外する「バリア」が非常に多い。コミュニティーを形成しやすい構造とはいえ、高齢者にとっては特に、こうした設計が「住の安全・安心」を脅かす一因となっている。

5. 自由回答から

自由回答では、バス通りから住宅に至る急な坂道について「上るのがしんどい」という意見が非常に多く、買い物や通院などの日常生活に大きな負担となっている現状が分かる。

また、入居者には独居高齢者も多いため、一人暮らしの寂しさを訴える声が目立つ。家賃の値上がりに対する不安の声もかなりあった。以下に、自由回答欄の主な意見を挙げる。

- ・足が悪く、関西スーパーにもいけない。ローソンばかり。足が痛くなるまではよく出掛けた。病院のリハビリに行くのは楽しい。先生がとてもよい。1人暮らしなのでなるべく集会所に行く。「震災さえなければ」と思う。欲を言えばきりがない。でも、たまらなく寂しくなることがある。(82歳・女性・無職)
- ・夜になると生活の不安を良く考える。震災前の暮らしを死ぬまで考えるかもしれない。震災のショックは消えていない。(84歳・女性)
- ・近所とのコミュニケーションがゼロに近い。(71歳・女性・無職)
- ・坂道が大変。本当は東灘区に住みたかった。最後にようやく当選し、ここに来た。(82歳・女性・無職)
- ・気管支が悪いので、坂がしんどい。(67歳・女性・無職)
- ・家賃を上げないでほしい。上げられると生活できなくなる。光熱費を払うと生活はきちきち。毎月足りないくらい。(79歳・女性・無職)
- ・身体が悪いので生きていくことだけを考えている。LSAが来てくれるのがうれしい。震災後、いったん垂水区に移ったが、足が悪く階段が不便だったので、ここに来た。(86歳・男性・無職)
- ・物を持って坂道をのぼるのがつらい。八百屋さんがきてくれて助かる。高齢者優待パスがないと医者にもいけない。取り上げないでほしい。(85歳・女性・無職)
- ・健康を維持するために何事も前向きに考えて生活を営んでおりますが、今はやはり不安なことがいろいろあるため思考中です。(67歳・男性)
- ・「震災がなかったら」。よくそう思います。元の住んでいたところには帰れなかった。買い物も病院も不便。終のすみかだと言いつけています。(65歳・男性・無職)
- ・家賃を減免のまますえおいてほしい。(65歳・女性・無職)
- ・震災前から通院していた病気が震災後の混乱で手遅れになって治らず、北区の仮設で別の病気が見つかり、現在はその治療に。(71歳・男性・無職)

- ・震災後1週間で家を借りました。最初の1年は明石市内の民間住宅。2年目より市の住宅に5年。引越し運賃や敷金なども支払い、借金もできました。蓄えが少ないので心細い毎日です。(76歳・女性・無職)
- ・きれいな住宅で、お家賃も安くしていただいております。空気も良くて景色もよく、とてもありがたいです。お家賃が上がる噂を聞いていますが、このままです。収入が少ないので祈っています。(67歳・女性・無職)
- ・膠原病を患っている。同じ階は同世代の女性の一人暮らしが多く、仲が良い。坂道がきつい。(81歳・女性・無職)
- ・現在住んでいる住宅に不満はありませんが、82歳になり、買い物もバスに乗らなければなりません。せめて近くでスーパーを建てていただきたらと思います。腰を曲げて歩いている方をよく見受けます。(82歳・女性・無職)
- ・ここに来た時と比べて体が悪くなり、大変弱っていくので将来が不安。(83歳・女性・無職)
- ・不満があるが、言っても仕方ない。わずらわしいことは考えないようにしている。(82歳・女性・無職)
- ・大変快適な生活を送らせて頂いて、大変うれしく思っています。(80歳・女性・無職)
- ・若い人のマナーが悪い。(71歳・男性・自営業)
- ・復興住宅に住み、これからという時に、介護保険も上がり、入居10年で家賃が上がる。(73歳・男性・無職)
- ・住居からバス停まで行くにしても坂道で、足が不自由なので困る。入居以前にはエスカレーターが設置される噂を聞いていたのですが。(68歳・男性・無職)
- ・アンケートの内容については高齢者に配慮されているものと思えます。震災の時にも同じように思いました。地震による直接的な被害は免れたものの、その後の12年間は私にとってはとても大変なものでした。当時、まだ子供が小さかったので避難所へ行くこともできず、かといって住む所を優先してもらえないこともありませんでした。災害援護資金の返済が始まる頃、不況の時期と重なり、失業、転職を何度も繰り返し、蓄えがあったわけではないので、当然多重債務に陥っても仕方ありませんでした。破産を機に市営住宅に入居することができ、かつ神戸へ戻れたことが、復興のはじまりと思えています。まだ若いから再建できると後回しになったような感じは、今でも拭えません。自身の責

任がないとは言えませんが、もし震災にあわなければ、違った人生だったかもしれません。もう早く忘れてしまいたいです。(41歳・女性・パート)

- ・家賃が高いので、他の社会保険料(健康保険、介護保険、税金)の支払いが大きな負担になる。(81歳・男性・無職)
- ・人に迷惑をかけても平気で威張る人、理解できない行動等があり、驚くことが多くあります。常駐の交番がほしいです。(70歳・女性・無職)
- ・近くに病院があるが、自分が希望する病院までは遠い。右膝、左膝関節、腰痛のため市住に辿り着くまでがとてもつらいです。(80歳・女性・無職)
- ・お年寄りのため、時間と曜日を決め、名谷駅まで運行するお買い物バスのようなものがあれば、荷物が多いときなど助かります。(49歳・女性・パート)
- ・多くの不安もありながらも平穏に暮らせる今の生活を、住宅も含めて感謝しています。(75歳・女性)
- ・以前は買い物が不便でしたが、近所にスーパーができてうれしく思っています。中学、幼稚園までの距離が遠いです。(32歳・女性・無職)
- ・震災前に住んでいた所に今も帰りたい。(67歳・男性)
- ・高齢者に対しての福祉サービスが充実していて良いが、子育て家庭に対してのサービスが充実していない。幼稚園・保育所・児童館が遠い。(35歳・女性・無職)
- ・年齢は高くても元気な体である以上仕事はやりたい。震災前は仕事があったけど現在は何もない。仕事のない人がたくさんいる。手足が動く限り仕事はしたい。仕事がないから悪い人間が多く出てくる現状。(76歳・男性)
- ・いまだに震災のことが思われて辛い。(75歳・男性・無職)
- ・いい所に住ませてもらっていると思う。(75歳・女性・無職)
- ・動く歩道ができるというふれこみだった。できなかった。坂道をのぼるのがしんどい。(69歳・女性・無職)
- ・家賃をもう少し下げてほしい(83歳・女性・無職)

- ・車で移動する人にはいいが、店・病院も少ないし、バスを利用するにしても高齢者には住みよいところとは思えない。(62歳・男性・無職)
- ・震災後に結婚して家(市営)を探すにしても、灘や兵庫区はどうしても被災者優先のため、ここくらいしかなかった。(37歳・男性)
- ・震災後、神戸は復興したと言われてはいますがうそだと思います。税金の無駄遣いが多いと思います。第二の夕張にならないように気をつけてほしいと思います。(62歳・女性・パート)
- ・就職活動に不利。大阪近辺の就職活動では、バス、地下鉄の(利用)時点でアウト。交通費が高額であるため。(51歳・男性・無職)
- ・たくさんの老人が行きたいところに戻れず、泣きました。わたしもその一人です。(63歳・女性・無職)
- ・1日1日と高齢になって健康に不安を感じています。(74歳・女性・無職)
- ・住宅の方々もよくしてくださいませ。お名前を知らなくても外で声をかけていただくのはうれしいです。震災に同じ思いの人同士だからと思います。(80歳・女性・無職)
- ・震災にあった時はどうしたらよいか途方に暮れていましたが、仮設住宅に入れていただき、又、復興住宅に住まわせていただき、落ち着いて生活出来る事、心から感謝しております。(81歳・女性・無職)
- ・自治会の人達が良くやっているのだから、余裕があれば参加したい。(58歳・男性・自営業)
- ・(住宅を)建てれば良いというものではないと思います。(55歳・男性・無職)
- ・近所とのつきあいが無い。本当に一人暮らしはさびしい。なんとか世間に迷惑をかけぬよう頑張っていきたいと思います。(85歳・男性・無職)
- ・家賃が上がるという話がありますが、上がると生活ができなくなるのでとても不安です。(73歳・女性・無職)
- ・不便なので前に住んでいた長田区に戻りたい。坂道が多すぎてしんどい。(91歳・男性・無職)



第6章

まとめ・提言

1. 「防災」と「復興」の一体化～「耐震化」だけでは救えない

災害は一つ一つがすべて異なり、人間が自然の猛威の前で無力な存在である以上、一定規模以上の災害であれば必ず何らかの被害は起こる。しかし、日本における復興対策は不十分であり、過去の災害では国も自治体も場当たりの対応してきたと言わざるを得ない。その結果、多くの被災地で、生活再建の意欲を失う被災者が生まれ、被災地全体としても疲弊する結果となった。

もちろん、住宅の耐震化をはじめとする防災対策も今なお不十分であり、その改善を図るべきことは言うまでもない。災害対策は、防災と復興を両輪として考え、その両方がうまく機能してこそ被害を最小限に抑えられる。阪神・淡路大震災後、住宅の安全・安心に関して「耐震化至上主義」ともいえるような考えが一部にあるが、巨大地震が起きればすべての建築物が壊れないということはありません。

災害後の住のセーフティネットを、普段からどう準備しておくかが、今後の巨大災害に備えるうえで欠かせない。防災と復興を一連の流れとして平常時の施策に位置付け、「防災 復興 防災」という切れ目のないサイクルを形成することが重要といえる。

2. 住宅再建への選択肢を幅広く～公助、共助の連携による総合的復興支援

日本という災害多発国において、個人が災害に備えるのは当然のことだが、巨大災害が発生すれば「自助」だけで立ち上がることは難しい。国において、被災者生活再建支援法の見直しに向けた議論がすでに始まっているが、最近の地震や水害で各自治体が独自の住宅再建支援制度を設けている現状を見れば、同法の不備は明らかといえる。同法の居住安定支援制度に、「住宅本体の建設費」を含めることは急務だろう。鳥取県西部地震の例では、住宅再建支援策がその額の多少でなく、「被災者への精神的支援」となったことは見逃せない。直接支援により、仮設住宅や公営住宅の建設を最小限に抑えることができるだけでなく、被災地の活力を早く取り戻すことができる。

一方、兵庫県が制度化した「住宅再建共済制度」は、公的支援の不足を「助け合い」で補う仕組みであり、この制度が全国的に広がれば、災害後の住宅再建は現状よりもスムーズに進むと考えられる。何らかの条件制限で「公助」の支援が受けられなかった場合でも、こうした共助の仕組みで被災者を救うことが可能で、公助からこぼれ落ちた被災者のセーフティネットとなり得る。被災者にとっては、住宅再建に利用できる制度の選択肢が多ければ多いほど復興が容易になる。新潟など他の被災地では、この共済制度が高く評価されている。全国展開に向け、兵庫県内での制度の周知はもとより、全国での周知を進める地道な取り組みが欠かせない。

3. 被災者生活再建支援法の見直し～中堅所得層を救う法に

被災者生活再建支援法で改正すべき点としては、上記2の項目で指摘したように、まず、

住宅本体の建設費用を認めることが重要だろう。さらに、現行法では所得、年齢要件のために中堅所得層が救われないという問題点が、各地の災害で明らかとなっている。新潟県中越地震では、被災者生活再建支援法による支援金の支給世帯は、県の独自制度の4分の1以下にとどまっている。また、所得や年齢要件を設けなかった鳥取県西部地震の住宅再建支援策は、被災地の人口流出に歯止めをかけ、地域再生に大きな役割を果たしている。所得、年齢要件の緩和は、被災者のみならず、被災自治体からも要望が相次いでおり、この点の改正もまた急務といえるだろう。

4．補修への支援充実～住宅ストックを生かす支援

阪神・淡路大震災では、住宅の公費解体が実施され、壊す必要のない建物まで取り壊されたという問題点が指摘されている。公費解体の期限設定があまりにも短く、避難生活を送る被災者は混乱の中で解体の決断を下した。被災者の生活状況を考えて期限を設定することはもちろん必要だが、そもそも、住宅補修への支援をもっと充実させるべきだろう。鳥取県西部地震における住宅再建支援金の支給結果を見ると、補修への支給額は建て替えの約5倍にものぼっている。また、新潟県中越地震でも、補修に対する支援のニーズは非常に高い。適切な支援策さえあれば、被災者は住宅を補修して素早く元の生活を取り戻すことが可能になり、生活再建のリスクは減少する。一戸建て、マンションとも、補修への支援を充実させるべきである。

5．「住宅」と「暮らし」を一体と捉える支援～生業の再生が「復興感」を生む

新潟県中越地震、雲仙・普賢岳噴火災害の被災地などの調査では、「農地」と「住宅」の一体的な復興が必要であることが示された。新潟県の旧山古志村住民の仮設住宅に併設された農園の成功を見れば、高齢者にとっては特に、住宅という「ハコ」だけを与えられただけでは復興感が得られないということがはっきりしている。生業との一体的復興施策があって初めて、被災者は救われる。そして、一体的支援があれば、その人々は働き手として被災地の再生を支えていくことになる。中山間地では農業と一体的な復興、都市部では商業など生業との一体的な復興を考えていかなければ、災害後の地域の活力は急速に失われる。

6．高齢社会での住のあり方の再考～加齢、虚弱化で希薄になる地域とのつながり

阪神・淡路大震災の復興公営住宅調査では、大規模な高層住宅でのコミュニティ形成の困難さが浮き彫りとなった。地震後、「早く、大量に」を至上命題として公営住宅が建設されたが、高齢社会においては決して安全・安心な住まいとはいえないことが分かる。大規模高層住宅は、最初の段階で住民同士のつながりを生みにくだけでなく、加齢による体力低下で、年月とともにさらに閉じこもりがちになるという状況も生み出す。入居後

数年経った時点で、「入居時に比べて付き合いが減った」という住民が少なからずいる結果から、かなり深刻な問題と捉えるべきだろう。被災高齢者の命を守るため、住宅復興において特に注意すべき住の課題といえる。

参考文献・参考ウェブサイト

- 愛知県西枇杷島町（2002）『平成12年9月 東海豪雨災害記録誌』。
- 雲仙岳災害対策基金編（2002）『雲仙岳災害対策基金記録誌 たくましく 復興への歩み』。
- 片山善博（2006）『住むことは生きること 鳥取県西部地震と住宅再建支援』東信堂。
- 河田恵昭（2006）『スーパー都市災害から生き残る』新潮社。
- 関西学院大学災害復興制度研究所編（2005）『被災地協働 第一回全国交流集会から』関西学院大学出版会。
- 関西学院大学COE災害復興制度研究会編（2005）『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会。
- 気象庁（2006）『気象ガイドブック』
- 国立社会保障・人口問題研究所編（2006）『人口の動向 日本と世界 人口統計資料集2006』厚生統計協会。
- 災害救助実務研究会編（2006）『災害救助の運用と実務 平成18年版』第一法規。
- 邵珮君・室崎益輝（2001）『台湾地震における住宅復興に関する研究 一年半後の住宅再建の考察について』『日本建築学会技術報告集』第14号pp. 369-372。
- 塩崎賢明編（2006）『住宅政策の再生 豊かな居住をめざして』日本経済評論社。
- 特定非営利活動法人島原普賢会（2000）『雲仙・普賢岳 噴火災害を体験して 被災者からの報告』特定非営利活動法人島原普賢会。
- 鳥取県『とりネット/鳥取県公式ホームページ』（<http://www.pref.tottori.jp>）
- 内閣府『被災者生活再建支援制度に関する検討会』第1回資料
- 内閣府編（2006）『防災白書 平成18年版』セルコ。
- 内閣府『防災情報のページ』（<http://www.bousai.go.jp>）
- 新潟県『新潟県ホームページ』（<http://www.pref.niigata.jp>）
- 新潟県中越大震災記録誌編集委員会編（2006）『中越大震災 前編 雪が降る前に』ぎょうせい。
- 日本損害保険協会（2006）『日本の損害保険<2006> ファクトブック』日本損害保険協会。
- 日本弁護士連合会（2006）『シンポジウム 災害からの復興を目指して 報告書』。
- 財団法人阪神・淡路大震災復興基金（2006）『創造的復興をめざして 復興基金10年の歩み』財団法人阪神・淡路大震災復興基金。
- 人と防災未来センター（2005）『震災復興と公共政策』DRI調査研究レポートVol. 7。
- 兵庫県『兵庫県ホームページ』（<http://web.pref.hyogo.jp>）
- 兵庫県震災復興研究センター・『災害復興ガイド』編集委員会・塩崎賢明・西川榮一・出口俊一（2007）『災害復興ガイド 日本と世界の経験に学ぶ』クリエイツかもがわ。

兵庫県震災復興研究センター・塩崎賢明・西川榮一・出口俊一（2002）『大震災100の教訓』
クリエイツかもがわ．

兵庫県南部地震災害義援金管理委員会（2000）『兵庫県南部地震災害義援金報告書』

復興公営住宅に関するアンケート調査

2006年12月

神戸新聞社
(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
安全安心社会研究所

調査へのご協力お願い

初冬の候、皆様におかれましては益々ご健勝のこととお喜び申し上げます。

私どもは、阪神・淡路大震災の復興事業として建てられた住宅の住み心地や周辺環境について皆様のご意見をうかがい、安心できる住まいづくりや地域づくりに役立てていきたいと考えております。この調査の結果は、来年1月の神戸新聞の紙面に掲載させていただく予定です。

調査結果はすべて統計的に処理をいたしますので、個人やご家庭の事情が明らかになることは決してありません。ご多忙とは存じますが、調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださいますよう、よろしくお願い申し上げます。

■主に世帯主、またはそれに代わる方がお答えください。

■ 月 日までに、集会所のアンケート回収箱に入れていただくか、返信用封筒に入れて神戸新聞社へ郵送して下さるようお願いいたします(郵送のとき、切手は不要です)。

■そのほか、不明な点がございましたら、下記までご連絡ください。

神戸新聞社 社会部 担当 磯辺(いそべ) 網(あみ)
〒650-8571 神戸市中央区東川崎町1-5-7
電話 078-362-7040 ファクス 078-360-5501

■ 震災前の住宅についてお聞きします。

1 震災前は、どこに住んでいましたか。

- ・住所 ()市・郡 ()区 ()町・通
・そこに住んでいた年数 ()年

2 震災前に住んでいたのは、どんな住宅でしたか。

- 1、一戸建て 2、マンション・アパート 3、文化住宅 4、長屋
5、公団住宅 6、市営・県営住宅 7、その他

3 震災前の住宅の所有形態について、あてはまるものに○をつけてください。

1、 家も土地も所有

その土地は現在、 1 売却した 2 駐車場にしている 3 人に貸している 4 更地のままで所有している 5 その他 ()

2、 家は所有、土地は借地

3、 賃貸 ⇒ 家賃は月()円だった

4、 その他()

4 地震による被害はどうでしたか。

- 1、全壊 2、全焼 3、半壊 4、半焼 5、一部損壊
6、被害なし 7、分からない

■ 現在の住宅についてお聞きします。

5 現在の住宅に入居したのはいつですか。

平成()年 ()月

6 現在住んでいる部屋は、あなたが最初の入居者ですか。

- 1、はい 2、いいえ 3、わからない

7 この住宅を希望した理由は何でしたか。 あてはまるものすべてに○をつけてください。

- 1、 家賃が安かった
- 2、 民間の賃貸住宅で適当な物件がなかった
- 3、 持ち家を再建する資金がなかった
- 4、 震災前に住んでいた場所に近かった
- 5、 住んでいた仮設住宅から近かった
- 6、 希望した公営住宅に入居できなかった
- 7、 役所の人にすすめられた
- 8、 環境がよいと思った
- 9、 鉄筋コンクリート造りで、災害に強い
- 10、 高齢者に配慮した部屋の設計
- 11、 友人や親戚がこの住宅にいる
- 12、 友人や親戚が近くに住んでいる
- 13、 通勤・通学に便利
- 14、 通院に便利
- 15、 ほかに行くところがなかった
- 16、 その他()

8 この住宅に住んでよかったと思う点は何ですか。 3つまで選んで○をつけてください。

- 1、 広い
- 2、 風呂やトイレ、台所などの設備がよい
- 3、 鉄筋コンクリート造りで災害に強い
- 4、 段差がないなど、高齢者が安心できる設計になっている
- 5、 家賃が安い
- 6、 空気がいい
- 7、 安否確認をする人やボランティアがよく来る
- 8、 集会所がある
- 9、 子供の遊び場がある
- 10、 買い物に便利
- 11、 通院に便利
- 12、 通勤・通学に便利
- 13、 住民同士のつながりがある
- 14、 自治会などの住民組織がある
- 15、 近くに家族や親戚が住んでいるので、すぐ会える
- 16、 よいと思う点はない
- 17、 その他()

9 この住宅の嫌な点や、困っていることは何ですか。 3つまで選んで○をつけてください。

- 1、 狭い
- 2、 部屋の設備が悪い
- 3、 高いところに住んでいるので、外出が不便
- 4、 高いところに住んでいるので、災害時の避難が心配
- 5、 近隣の部屋の音がうるさい
- 6、 家賃が高い
- 7、 買い物が不便
- 8、 通院が不便
- 9、 通勤・通学が不便
- 10、 団地の中に友人がいない
- 11、 住民同士のつながりが薄い
- 12、 住民組織が十分に機能していない
- 13、 安否確認をする人やボランティアがあまり来ない
- 14、 子供が遊べる場所が少ない
- 15、 嫌な点はない
- 16、 その他()

10 この住宅について、現在、どう思いますか。

- | | | |
|---------|---------|------|
| 1、とても満足 | 2、やや満足 | 3、普通 |
| 4、やや不満 | 5、とても不満 | |

11 入居したばかりのときは、この住宅についてどう思っていましたか。

- | | | |
|---------|---------|------|
| 1、とても満足 | 2、やや満足 | 3、普通 |
| 4、やや不満 | 5、とても不満 | |

12 今後もこの住宅に住み続けるつもりですか。

- | | | |
|------------|---------|-----------|
| 1、ずっと住み続ける | 2、当分は住む | 3、転居するつもり |
| 4、わからない | | |

■ 住宅の中での人づきあいについてお聞きします。

13 住宅内の人とのつきあいは

- 1、よくつきあいがある
- 2、少しつきあいがある
- 3、あいさつをする程度
- 4、ほとんどつきあいが無い

14 入居したころと比べて、つきあいはどうなりましたか。

- 1、つきあいが増えた
- 2、変わらない
- 3、つきあいが減った

15 集会所はどのくらい利用していますか。

- 1、ほとんど毎日
- 2、週に3、4回
- 3、週に1、2回
- 4、月に1、2回
- 5、年に数回
- 6、利用したことがない
- 7、集会所があることを知らない

16 住宅内のそうじ、夏まつりなどの行事に参加していますか。

- 1、よく参加する
- 2、たまに参加する
- 3、あまり参加しない
- 4、まったく参加しない
- 5、その他()

17 自治会の活動についてどう思っていますか。

- 1、積極的に参加したい
- 2、あまり参加したくない
- 3、参加したいが、体調の都合などで参加できない
- 4、わからない

■ 現在の暮らしについてお聞きします。

18 外出はどの程度しますか。それぞれ、あてはまるものに○をつけてください。

買い物は	1、毎日 4、週に 1、2 回 ()	2、週に 5、6 回 5、月に 1、2 回	3、週に 3、4 回 6、その他
仕事は	1、毎日 4、週に 1、2 回 ()	2、週に 5、6 回 5、月に 1、2 回	3、週に 3、4 回 6、その他
通院は	1、毎日 4、週に 1、2 回 ()	2、週に 5、6 回 5、月に 1、2 回	3、週に 3、4 回 6、その他
趣味のための 外出は	1、毎日 4、週に 1、2 回 ()	2、週に 5、6 回 5、月に 1、2 回	3、週に 3、4 回 6、その他
家族や親 戚、友人に 会うための 外出は	1、毎日 4、週に 1、2 回 ()	2、週に 5、6 回 5、月に 1、2 回	3、週に 3、4 回 6、その他

19 普段の楽しみは何ですか。3 つまで選んで○をつけて下さい。

- 1、散歩 2、買い物 3、食事 4、友人に会うこと
5、趣味や習い事 6、仕事 7、近所とのつきあい
8、テレビ・ラジオ 9、旅行 10、家族と過ごす時間
11、ボランティア 12、パチンコ 13、お酒 14、電話
15、特にない 16、その他()

20 介護保険のサービスを利用していますか。あてはまるものに○をつけてください。

1、利用している

それは	1 ヘルパー	2 デイサービス	3 ショートステイ
	4 家族のだれかが高齢者施設に入所		

2、利用していない

21 外出するとき、無料で市バスや地下鉄に乗れる「敬老優待乗車証」を使いますか。

- 1、よく使う 2、たまに使う
3、持っているがあまり使わない 4、持っているが使ったことがない
5、持っていない

22 いまの生活で不安に感じることは何ですか。2つまで選んでください。

- 1、お金(給与、年金、貯金)のこと
- 2、仕事のこと
- 3、健康のこと
- 4、育児のこと
- 5、近所づきあいのこと
- 6、家賃の値上がり
- 7、特にない
- 8、その他()

23 現在の家賃はいくらですか。

月 ()円

24 今の家賃の額をどう思いますか。

- 1、とても高い
- 2、少し高い
- 3、適当だと思う
- 4、少し安い
- 5、とても安い

25 震災から12年近く経ちますが、震災前の暮らしを思い出しますか。あてはまるものに○をつけてください。

- 1、いつも思い出す
- 2、ときどき思い出す
- 3、以前は思い出さなかったが、最近よく思い出す
- 4、以前はよく思い出していたが、今はあまり思い出すことはない
- 5、思い出すことはない

26 あなたは、自分が「被災者である」と思いますか。あてはまるものに○をつけてください。

- 1、強くそう思う
- 2、どちらかといえばそう思う
- 3、どちらかといえばそう思わない
- 4、まったくそう思わない
- 5、どちらともいえない

27 現在の世帯全体の年収について、あてはまるものに○をつけてください。

(年金収入も含みます)

- | | |
|------------------|-----------------|
| 1、100万円未満 | 2、100万円～200万円未満 |
| 3、200万円～300万円未満 | 4、300万円～400万円未満 |
| 5、400万円～500万円未満 | 6、500万円～700万円未満 |
| 7、700万円～1000万円未満 | 8、1000万円以上 |

28 現在同居している家族について、下の表にご記入ください。

1,あなたは	性別	年齢	職業
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()

2,あなた以外の家族は

続柄	性別	年齢	職業
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()
	男・女		1 自営業 2 会社員・公務員 3 パート 4 学生 5 無職 6 その他()

29 震災後の生活や現在の住宅にかんするご意見があれば、ご自由にお書き下さい。

よろしければ、連絡先をご記入ください。

お名前
ご住所

お電話番号

【ご協力ありがとうございました】

地域が分断される

「この畑がなきゃ、気建つ公営住宅への入居をすたすと歩き回る。日る。が寝になつてた」
 長岡市のニュータウンにある旧山古志村(現・長岡市)の被災者向け仮設住宅。住民に貸し出されている農園で、浅染トシさん(76)は育てた野菜をいとおしそつに見つめた。

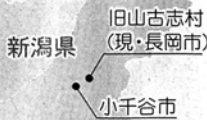
二〇〇四年十月二十三日の新潟県中越地震で、約二千二百人の全住民が避難した同村。約半数の三百七十七世帯、約千八百人が今も仮設住宅で暮らす。

トシさんが住んでいた木籠集落は、土砂崩れの影響で水没した。旧村の全十四集落のうち、避難指示が続く五集落の一つ。住民は移転を余儀なくされ、夫の五郎清さん(76)と二人、集落近くに

新潟県中越地震から2年

復興の途上で

旧山古志村の被害
 748棟の家屋のうち45%が全壊、40%が大規模半壊または半壊。今も避難指示が続く5集落は、すべての家屋が全壊判定。旧村内には計37戸の被災者向け公営住宅が建設される。



至るところに花や野菜が植えられている旧山古志村住民の仮設住宅。関まゆみさん(右)も花の世話に精を出す=新潟県長岡市陽光台

“帰村”めぐり集落格差

この秋、旧山古志村でし合うのが生きがい。部は「帰村」の動きが急速に進んだ。九月、旧村役場が長岡市山古志支所として業務を始め、地区の動脈の道も全線開通。十月末には小・中学校が再開する。十二月に仮設住宅の多くの住民が仮設住宅に残り、「村の分断」が目に見える形となつてい

約三分の一にあたる七百三十人(二百五十九世帯)が元の地域に戻った。一方、避難指示が続く五集落と、八月まで指しが出ていた油夫集落は、誰も戻っていない。全壊した自宅は避難指

市の調査では、最終的に「帰村」するのは約七割にとどまる見込みだ。すべての住民が住まいを確保するのは来年末の予定。集落に戻る人、離れる人、仮設住宅で一年待つ人。それぞれの決断や苦悩が、七割という数字の裏側にある。

同市の斎藤隆一(山古志地域復興推進室長)は「大切なのは仮設を出た後。戻った住民がどう動くか、そのために行政は何ができるか」と話す。トラックがひっきりなしに行き交い、住宅再建の植音が響く集落。地震から三度目の雪の季節が、目前に迫っている。

二十三日で発生から二年を迎える新潟県中越地震。大きな被害を受けた中山間地は、集落崩壊の危機に直面する。復興途上の被災地の現状を報告してきた人々。しかし長岡

り、再建は来年になる。九月に国道が開通し、集落への往来は自由になったが、今、何ともいえない空虚感がつきまとう。「村に帰って畑仕事をしている、二年間夢を見ていたんじゃないか、と思つことがある。このまま、何もなかったように戻っていいのかな」

「帰ろう山古志へ」を合言葉に、復興を目指し上りの被災地の現状を報告してきた人々。しかし長岡

心は一生、ふるさとに

亡き息子と暮らした地を離れるのは、苦渋の決断だった。

新潟県小千谷市の山間部、塩谷集落。養鯉業を営む星野剛さん(50)の自宅は地震で全壊し、長男の有希君(当時12)が亡くなった。妻の圭子さん(55)も重傷を負った。

〈息子と一緒にいてやりたい〉。剛さんは当初、元の場所での自宅再建を強く望んでいた。長女の英恵さん(25)も山の暮らしが大好きだった。

しかし、生活再建の現実には厳しかった。養鯉池が大きな被害を受け、収入の見通しが立たない。元の集落での自宅再建には公的支援が少ない。一方で、市街地の造成地に移れば、防災集団移転促

進事業の対象になり、土を出て行くだろうし、地震前に集落に住んでいた四十九世帯のうち、への支援がある。

「自分たちの老後の生活も考えた。娘はいずれ帯。これまでに十四世帯を迎える。」

■ 深刻な被害を受けた。った課題となっている。

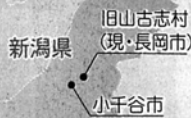
東山地区振興協議会の「中越復興市民会議(岡市)のメンバーと、市小栗山は「東山を全集落の被害や復旧過程を一瞥できる地図の作製に取り組み。被害の中から新しいものを見いだすための試みだ。」

塩谷集落には昨年七月、地震でなくなった三人の小学生をしのぶ慰霊塔が建立された。十一月には、住民やボランティアの力で古民家を再生した交流拠点「芒種庵」がオープンする。

生活再建へ苦渋の移転

新潟県中越地震から2年 復興の途上で

小千谷市の現状 3376棟の住宅が全半壊。今も16カ所の仮設住宅に1213人が入居し、約350人が来年1月以降も残る見込み。被災者向けの公営住宅は、完成済みの32戸を含めて計105戸が建設される。



「中越復興市民会議」のメンバーと話す片岡哲太郎さん(中央)。全壊の判定を受けた築200年以上の自宅を、補修して住んでいる=新潟県小千谷市小栗山

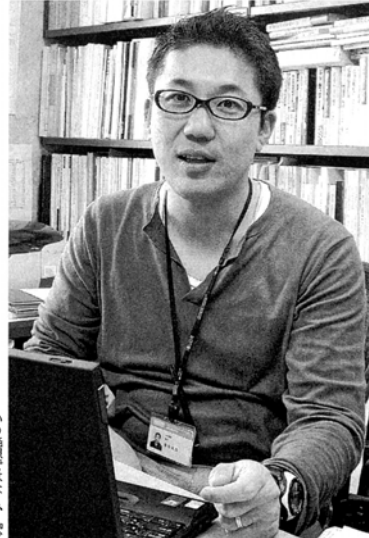
世帯が目立つ。伝統産業の養鯉業も、比較的規模の大きい業者が数軒、移転した。それでも、片岡さんは悲観していない。「地震後も一戸も減らず、子どもの声が響く集落がある。たぐさんの若いボランティアも来てくれた。ここには宝物がいっぱいある。価値観を変えたい。」

今、復興を支える被災地内外の人々でつくる

(磯辺康子)

中越地震の復興にかかわる大学講師

沢田 雅浩さん



「災害では犠牲者を出さないことが最も重要。死者が多ければ、人々が向き合えるまでには長い時間がかかる」と話す沢田雅浩さん。新潟県長岡市在住。長岡造形大学

死者六十七人を出した新潟県中越地震から二年。今なお約千六百七十世帯、約五・三万人が仮設住宅で暮らす被災地は、間もなく地震から二度目の冬を迎える。大きな被害を受けた中山間地では、道の復旧や住宅の再建が急ピッチで進んでいる。避難生活の間に、住み慣れた集落を離れる断念した人も少なくない。日本の約七割を占める中山間地の課題を浮き彫りにした中越地震。二年を経た現状について、長岡造形大学環境デザイン学系講師の沢田雅浩さんと聞いた。(編み部)



編集委員 ◆ ◆ ◆

「集合避難」は伯山古志村(新潟県)では、市町村を越えて避難生活を送ることで戻った住民も含め、思いつくままに、外部の人も、集まる。その数は七、八千名に達する。日本の原爆を例に挙げてみると、幾時しては七、八千人に達する。地震の後、「帰ろう」という意識があり、「避難生活を送る」という意識がある。『帰ろう』という意識は、住民の心の支えになった。『帰ろう』という意識は、住民の心の支えになった。『帰ろう』という意識は、住民の心の支えになった。『帰ろう』という意識は、住民の心の支えになった。

集落再生 発想の転換を

復興基本法の制定必要

「復興基本法」の制定が必要。被災地の復興は、単に住宅を建て替えるだけでなく、コミュニティを再生させることが重要。被災地の復興は、単に住宅を建て替えるだけでなく、コミュニティを再生させることが重要。被災地の復興は、単に住宅を建て替えるだけでなく、コミュニティを再生させることが重要。

さわだ・まさひろ 1972年、広島市出身。慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科修士。専門は都市防災。阪神・淡路大震災の被災地で調査活動に携わり、中越地震では旧山古志村の復興にピジョン作りなどに参加。2000年4月から現職。長岡市在住。

「復興基本法」の制定が必要。被災地の復興は、単に住宅を建て替えるだけでなく、コミュニティを再生させることが重要。被災地の復興は、単に住宅を建て替えるだけでなく、コミュニティを再生させることが重要。

被災マンション4件再建へ

住民「帰還」多くて3割

阪神・淡路大震災で全壊し、震災から十一年以上も被災当時のままとなっていた四件のマンションのうち、今年末までに三件の解体が終わり、震災十二年を前に再建事業が大きく動き始めた。残る一件も今年、管理組合が建て替えの方針を決議。しかし、すでに別の場所で生活の拠点を構えた住民も多く、再建後のマンションに戻るのはいくつかのところで三割程度にとどまる。

長期化で生活拠点移る

震災で全壊し、建て、年明けから本格的な替えか補修かで住民同 再建工事が始まる。完成士の裁判となった神戸は二〇〇八年二月の予市兵庫区の「東山コーポ」定。

(九十戸)は今年、解体 建て替え事業を進めた。築後三十八年の同コーポは住民の高齢化が終了。管理組合も解散する同市住宅供給公社に



解体が終わった「東山コーポ」の跡地。新マンションの完成までには十一年以上かかると見られる。多くの住民もすでに神戸市兵庫区東山町4

著しく、管理組合の理事長代理を務めた錦織和生さんは「最終的には二画も戻らないのでは」と話す。

同様に裁判となった同市灘区の「ブランドパレス高羽」(百七十八戸)も今月、解体が終わり、再建に着手した。〇八年九月に完成予定だが、戻る住民は三割に満たないとみられる。

最高裁まで争われた裁判は〇三年、「建て替え決議有効」との判決が確定した。しかしその後、兵庫県住宅供給公社が示した建て替え事業の進め方に、一部の住

阪神・淡路大震災の被災マンションの再建 兵庫県の調査では全壊した分譲マンション(十戸以上)七、一七二件のうち、建て替えを終

守れいのちを
震災12年

針を決議したばかり。再建への一歩をようやく踏み出したが、具体的な事業の内容は決まっておらず、管理組合の山口正治理事長は「ほとんどの住民が戻らないのではないかと危惧している。

建後に戻るのはいくつかの三割程度にとどまる。一方、宝塚市の「宝塚第三コーポラス」(百三十二戸)は〇四年に裁判が決着し、今年十一月、あらためて建て替えの方



(2006年12月31日 神戸新聞)

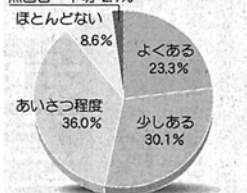
近所付き合いが深まらず

「変わった」6割 集会所利用も一部

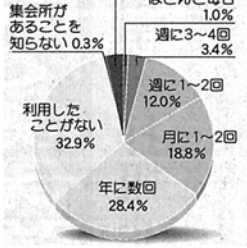
復興住宅アンケート

阪神・淡路大震災の被災者向け大規模復興公営住宅で、入居者同士の付き合いが深まらず、集会所の利用も一部の住民に限られている現状が、神戸新聞社と安全安心社会研究所(神戸中央区)のアンケート調査で八日、分かった。震災から約十二年を経過、高齢化が進み、外出が難しい人も多く、近隣との付き合いは入居時と比べて「変わらない」「減った」が計六割以上に達した。(26面に関連記事)

住宅内の付き合いは



集会所の利用は



調査は神戸市内で最大規模の「市営ヘルデ名谷」(垂水区名谷町、九百八十七戸)で、昨年十一月に実施。二百九十七世帯が回答した。回答者の年齢は、七十歳以上が50.0%だった。「あいさつ程度」が36.0%で最も多く、「ほとんどない」と合わせると44.6%。「よくある」は23.3%にとどまらず、入居時と比べて付き合いが「変わった」とした人が53.8%と半数を超え、「減った」も8.6%いた。ヘルデ名谷は、八二層の高層の設計に問題が指摘されている。神戸大学工学部の塩崎賢明教授(住宅政策)は、大規模な高層住宅は、付き合いが自然に生まれる設計ではない。災害時に限らず、今後の公営住宅はこうした問題をしっかりと考えて計画すべきだ。

十階建ての住宅が七棟あり、九年前から入居が始まった。住民の交流拠点となる集会所があるが、調査では「利用したことがない」が最多の32.9%。週に一回以上利用するのは16.4%だけで、集会所の利用は一部の人に限られている。復興住宅は高齢の入居者が多く、六十五歳以上

「希望の灯り」全国へ



「震災を忘れない」。希望の灯りから火を移す5団体の代表者ら。8日午前、神戸市中央区の東遊園地(撮影・水田日出穂)

が占める高齢化率は県内名谷も40.5%に達する。全体で45.8%。ヘルデの、自治会活動への参加



「希望の灯り」は、2000年1月17日、震災犠牲者を悼み、被災十市町(当時は)や全国のボランティアから火を集めて作られた。分灯は〇一年から毎年続いており、今年も兵庫県内外の約四十団体が申し込んだ。この日は、加古川市立神吉中学校など五団体の代表が、ランタンに火を移し持ち帰った。同校二年生で生徒会長の神吉宏希さん(16)は「地震の怖さ、遺族の苦しみを学び、伝えていきたい」と話していた。分灯は、十二、十四、十六日にも予定。特定非営利活動法人「阪神淡路大震災1・17希望の灯り」(078-8050505)。(26面に)

神戸で分灯 初日5団体

(網 豚子)

■ 災害復興住宅 住民アンケート

阪神・淡路大震災の災害復興公営住宅で、住民の三割以上が「家賃値上がり」に不安を持っていることが十五日、神戸新聞社とひょうご震災記念21世紀研究機構・安全安心社会研究所(神戸市中央区)のアンケート調査で分かった。被災者向けの家賃軽減は入居から十年で打ち切られるが、高齢者を中心に据え置いてほしい」との声が上がっている。

(6、7面に詳報)

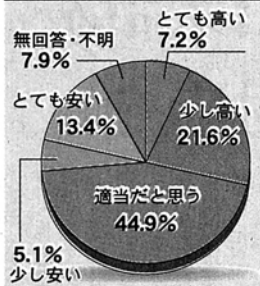
家賃軽減打ち切り控え

「値上げ不安」3割超

調査は神戸市内で最大規模(複数回答)は、「健康で家賃が上がると悲しい」横の「市営ヘルテ名谷(垂床が最多の60.9%)」お(八十四歳・女性)など、水谷名谷町、九百八十戸)金のことが57.9%で、連続実な訴えが数多くあつて昨年十二月、入居していた。

九百二十世帯にアンケート。三番目が「家賃の値上がりがト用紙を配布。郵送などで」で33.2%。自由回答「家賃が上がると生活できない」(七十九歳・女)得た。今の生活で不安を感じる(性)、「最低の年金なの

現在の家賃の額をどう思うか?



五歳以上の率は40.5%。世帯収入が200万円以下」が67.4%。切り詰めた生活を営む高齢者世帯が目立つ。

家賃については「適当だと思」が44.9%で最多だが、「高い」と感じている人も28.8%おり、「安い」を約10%上回った。

低所得世帯には減免を適用。今回調査では平均月額約二万円だった。昨年春、税制変更に伴う老年者控除などの見直しで値上がりした高齢者世帯も多い。また、被災者向けの家賃軽減は入居十年で終わり、ヘルテ名谷も来年から順次、期限切れを迎える。同住宅の高齢化率(六十とめた。(磯辺康子)

「据え置きを」切実に訴え

(2007年1月16日 神戸新聞)

住の安全安心に関する研究

災害多発国での住宅政策のあり方に関する調査研究報告書

◆発行 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 安全安心社会研究所

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号

TEL : 078-262-5576 FAX : 078-262-5593

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

平成 19 年 3 月

