

## 阪神・淡路大震災と居住環境整備

室崎 益輝

### — 居住環境の被害状況と復興過程 —

キーワード：1) 阪神・淡路大震災, 2) 被災者, 3) 緊急避難, 4) 応急住居, 5) 震災復興, 6) まちづくり, 7) 高齢者, 8) 神戸市, 9) 芦屋市, 10) 尼崎市

#### 研究の目的

1995年1月に発生した阪神・淡路大地震では、20万棟を超える住宅が全半壊したことにより、多くの人々が住宅再建に迫られることになった。本研究は、大規模な災害地における住宅再建と住宅地復興のあり方を明らかにする一助として、震災による住宅被害と震災後の住宅移動の実態を明らかにするとともに、住宅の再建と住環境の復興の過程を具体的に把握することにより、震災後の居住環境整備のあり方を明らかにする。

#### 1. 震災後の居住環境問題

##### 1.1 災害後の居住段階区分

被災直後から復旧が達成されるまでの、被災者の居住の段階は、避難居住段階、応急居住段階、回復居住段階に区分される。避難住宅段階は、2次災害などの危険を避難所などで回避しつつ仮住まいへの移行を目指す段階をいい、応急居住段階は被災の傷を応急仮設住宅や親戚宅などで癒しつつ居住の回復を目指す段階をいい、回復居住段階は災害公営住宅などで居住の回復をはかりつつ本格的な再建を目指す段階をいう。

この被災者の居住の段階別に、被災地の状況を見ると、瓦礫撤去の段階、仮設居住の段階、住宅再建の段階が対応する。住宅再建の段階では、本格的な住宅の建設がはかられ、恒久住宅化が進行する。

##### 1.2 震災後の居住環境を見る視点

震災後の居住環境は、被災者の側からと被災地の側からとの両面からとらえる必要がある。被災者の側からは、被災者が生活と居住の回復をはかって行く過程の中で応急的な居住環境の水準はどうあるべきかという視点から見ることである。被災地の側からは、被災地で本格的な住宅が再建されて行く過程の中で、被災後の居住環境の再生はどうあるべきかという視点から見ることである。前者では被災者の居住遍歴と居住環境を丹念に追跡しつつ問題点を明らかにすること、後者では被災地の環境変容と再建過程を丹念に追跡しつつ問題点を明らかにすることが求められる。

忘れてならないのは、いかなる視点からこれらの問題

点をとらえ、居住環境整備の課題を抽出するかである。この視点は、復興のあり方と密接にかかわっている。復興は何よりも被災者の生活の再建をはかりその立ち上りを支援するものでなければならない。と同時に、被災につながった居住環境上の問題の解決をはかり、より安全な環境形成を目指すものでなければならない。このことから、被災者の居住環境においては生活再建支援という視点から、被災地の居住環境においては生活環境再生という視点から、震災後の居住環境を捉えて行く必要がある、と考える。

ところで、生活再建支援あるいは生活環境再生のいずれにおいても、そのキーとなるのがコミュニティデザインでありコミュニティプランニングである。コミュニティがどう継続され、あるいは破壊されたのか、コミュニティがどう変容しどう創造されて行くのか、といった視点からの探究がここでは欠かせないといえよう。被災前と被災後で被災地のコミュニティがどう変わったのかの考察を通じて、被災後のコミュニティのあり方を論じることが求められているのである。

##### 1.3 震災後居住の全体像

震災直後の建物被災の実態については、日本都市計画学会および日本建築学会が合同で設置した「震災復興都市づくり特別委員会」の50万棟におよぶ実態調査によりほぼ全貌が明らかになっている。しかし、震災以降の被災居住の実態については、公的な機関がその実態把握を軽視したこともあって、残念ながらその全貌が明らかになっていない。例えば、比較的調査が行いやすい応急仮設住宅居住者については実態が把握されてはいるものの、それとほぼ同数といわれる地域外疎開者についてはまったくというほど実態が把握されていない。被災者がどこでどのような形で居住しているのか、また被災地の再建にどのようにかかわろうとしているのか、この実態を明らかにすることなくしては、震災後の居住環境整備のあり方を迂闊に論じることができない。自省の念を込めて、被災の実態から出発することの大切さとそのための基礎調査の大切さを、改めて確認しておこう。

とはいえ、調査が不十分と悔やんでも始まらないので、

ここでは私たちが行ったささやかな調査<sup>注1・注2</sup>をもとに、被災後の居住実態の全体像のラフなスケッチを試みることにする。

### 1.3.1 被災世帯と住宅喪失世帯

震災後の居住環境問題の対象となる被災者であるが、ここでは以下の2つの集団をとりあげることにした。その1つは地震直後に自宅を離れた緊急避難世帯であり、他の1つは地震により住宅を失った住宅喪失世帯である。

緊急避難については、後で詳しく説明するが、私たちの調査<sup>注1</sup>から、35万世帯程度の人々が学校や親戚知人宅などに避難したと見られる。また住宅喪失については、兵庫県の被災報告および私たちの調査<sup>注2</sup>から25万世帯程度の人々が住宅を失ったと推定される。

### 1.3.2 緊急避難と居住環境

緊急避難の状態を地震後2日目で見ると、16万世帯が小学校などの避難所に、12万世帯が実家や親戚あるいは知人宅に、3万世帯が公園や空き地に、3万世帯がホテルや社員寮などに、就寝の場所を移動させている。

以下、避難所について、居住環境上の問題を概観しておきたい。今回の地震では、大量の住宅難民が発生したこと、それに加えて応急仮設住宅の建設が遅れたことにより、避難所での生活が長期化したこと、避難所の居住密度が限界を超えたことを問題点として指摘しておきたい。長期化でいえば、震災から半年が経過した時点でおお、約9千世帯の人々が学校などの避難所暮らしを強いられる状態にあった。次に、過密化でいえば、震災直後には1人あたりのグロスの居住面積が1㎡を切る小学校などが少なくなく、避難所生活許容密度の2㎡をはるかに下回っており、ゆっくり脚を伸ばすこともできない状態であった。そのため廊下などに人が溢れかえるという状況が随所に見られた。

こうした問題点に加え、避難所が大量避難に備えたものになっていなかったこと、電気や水道などのライフラインが長期間停止したこと、高齢者や身障者などを配慮した設計になっていなかったことなどのため、物理的にも精神的にも不健全な生活を強いられ、避難所の9割をこす世帯で病人が発生するなど、様々な生活障害が発生している。

### 1.3.3 応急居住と居住環境

避難所の生活が1か月を経過するころから、応急仮設住宅などプライバシーのある仮住いに移行する人々が増え始める。被災後2～3か月の状態で見ると、被災地の約4割の人が避難所を含む緊急避難空間あるいは応急居住空間で生活をしている、との結果が得られている。この段階では、避難所などで生活していた約8割の人々が知人宅や応急仮設住宅などでの応急居住の段階に移行している。住宅を失った25万世帯のうち、4万世帯がなんらかの形で新居（賃貸を含む）を確保、9万世帯が親戚

知人宅、3万世帯が応急仮設住宅、1万世帯が公営住宅、2万世帯が社宅などに、それぞれ移行している。

この応急居住の段階を被災後1年の時点で、図1-1の結果から得られる比率をもとに算定すると、3万世帯が自宅再建、3万世帯が親戚知人宅、5万世帯が公的な応急仮設住宅、8万世帯が賃貸住宅、4万世帯がその他自力で建設した応急仮設などに、分割される状況にあると推察される。このうち兵庫県外で居住している世帯は、約2割の5万世帯という数字も得られている。これらの数字で見ると、応急仮設住宅居住者にだけ目を奪われていると全体像を見失うことになる、ということがができる。居住立地限定階層というか、遠隔地の仮設に行けない階層が、被災地以外の木造賃貸アパートなどに多数入居しているという実態を見落としてはならない。

応急仮設住宅での居住環境上の問題点については、紙面の都合もあり、ここでは多くを述べない。応急仮設住宅の多くが遠隔地に建設されたこと、高齢者や身障者を選別して入居させたことが、コミュニティと被災者を切り離す結果をもたらし、避難所で「震災関連死」を生み出したのと同様に、応急仮設住宅で「震災孤独死」を生み出す結果となっている。応急仮設住宅団地にコミュニティ施設あるいは生活施設が不足していること、それに加えて住宅再建などの将来展望のないことが、出不精や無気力、さらにはアルコール依存を生み出して、応急仮設住宅に沈没する階層を増殖する結果となっている。

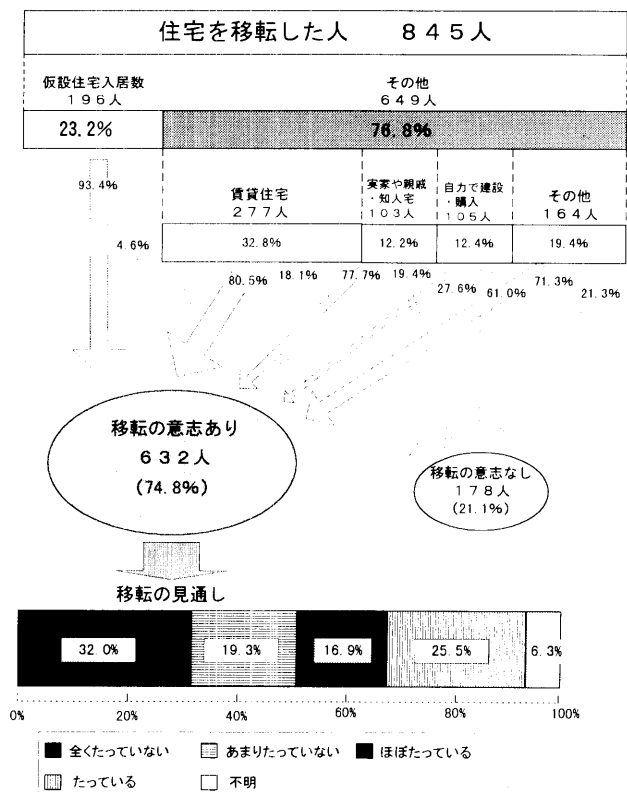


図1-1 応急居住の状態と住宅移転の意思

### 1.3.4 回復居住と居住環境

上で述べた賃貸住宅居住者や親戚知人宅居住者の中には、しばらくの間はマンション暮らしをしたいという、公営住宅などへの移行を望まない人々が含まれている(図1-1)。これらの人は既に回復居住の段階に入っている。さらに、震災後2年を節目に、災害公営住宅への入居など回復居住段階への移行が加速するものと考えられる。ところでこの段階では、応急仮設住宅への移行時に生じたのと同じ問題の発生が予測される。

その1つはコミュニティの崩壊の問題であり、他の1つは居住者ニーズとのミスマッチである。前者では、仮設で生み出されたコミュニティが、抽選という選別システムによって破壊されかねない、という問題が予測される。グループによる申し込みを受け付けるなど、コミュニティ継続の視点からの弾力的な措置が望まれる。後者では、応急仮設住宅以外の多数の被災者のニーズが全く反映されていないこと、被災地内での復興まちづくりとの連動性が希薄であること、さらには、恒久居住との連続性が必ずしも配慮されていないこと、などの問題点を指摘することができる。下手をすると、後世にに巨大な不良ストックを残すことにつながりかねない。

## 2. 応急居住環境

### 2.1 応急居住空間整備システム<sup>文1)</sup>

現在の応急仮設住宅を巡る問題の根源は、災害後の応急居住に対するフィロソフィーの欠如である。現在の厚生省の応急仮設住宅供給に対する基本理念は、「自らの資力では住宅を確保できないもの」に対し応急仮設住宅を供給するというものである。しかし、現状では住宅を失った入居希望者全員に応急仮設住宅を供給するように変化してきている。今回、自力で応急仮設住宅を確保している人も多くいる。まず、「災害後の仮住まいについてはすべての被災者に何らかの補助を行う」というように災害救助のフィロソフィーをまず改めるべきである。

応急仮設住宅の住宅水準・住性能は仮設という性格上、最低限度のものにならざるを得ない。今後の応急仮設住宅への指針としては、第1に応急仮設住宅の供給戸数を最小限に留めることが挙げられる。被災者の恒久的な住宅復興までの仮の住まいには、応急仮設住宅だけでなく多様なメニューを提供することを考えるべきである。

1) 住宅応急修理制度：災害救助法には住宅の応急修理に関わる制度もある。現在の規定では、30万8000円(1989(平成元)年)<sup>文2)</sup>であるが、金額の見直し・利用条件の緩和により現状にあった制度とし、応急修理により仮の住まいを手当とする。阪神・淡路大震災では、修理すれば仮の住まいと成り得た住宅も、住宅の撤去費が無料であったために取り壊されてしまった例が多く見られた。

2) 復興に伴い建設される応急仮設住宅(事業仮設)：災害による被害が甚大であった地域には災害復興事業として、市街地再開発を含め様々な制度の復興事業が行われる。そういった制度内の応急仮設住宅の制度を利用して地域型の応急仮設住宅を建設する。

3) 民間の賃貸住宅の利用：1994年のノースリッジ地震では、応急仮設住宅は建設されず、家賃補助制度により仮の住まいが供給された。これは、景気の後退によりロサンゼルス近郊に多くの空き家が存在したことにもよるが、家賃補助制度を利用した仮住まいの供給制度は日本でも検討されるべきである。

4) 自力建設の応急仮設住宅に対する補助制度：1)～4)が利用できない時、初めて現在のような公共用地上に建設される応急仮設住宅が検討されるべきであると考えられる。

### 2.2 阪神・淡路大震災の応急仮設住宅に対する指針

阪神・淡路大震災に際し行った応急仮設住宅供給には、これまで述べてきたように様々な問題点が指摘される。しかし、現在すでに4万9681戸もの応急仮設住宅がすでに建設されている。

応急仮設住宅の使用期限は2年とされているが、「特定非常災害被災者権利利益特別措置法」により2年を超えて利用されることが認められた。今後、応急仮設住宅が長期にわたって使用される事例が数多く発生すると考えられる。今後の応急仮設住宅居住に関する指針を考えておくことは重要である。

今回建設された、応急仮設住宅の将来構想で考えるべきポイントは、1) コミュニティの問題、2) 立地条件の2つである。

1) 現在、応急仮設住宅団地では既に新たなコミュニティが形成されはじめている。新たに建設される災害公営住宅に再び移住するならば、震災前のコミュニティ→応急仮設住宅のコミュニティ→災害公営住宅のコミュニティというように、震災後、2度もコミュニティを形成しなければならぬという事態が発生する。

2) 現在、建設されている応急仮設住宅は立地条件により郊外型と市街地型に分類される。市街地型住宅は震災以前から緑地が少ない都市部に建設されており、都市計画的観点からも2年～3年後に撤去されることが望ましいが、郊外型の仮設住宅については、周辺に未利用地・公園が多く存在する。

以上のことを勘案すると、郊外型の応急仮設住宅については、住性能を向上させ、共用施設を充実させることにより、災害公営住宅として整備して行く方針が望ましい。

### 3. 居住環境の復興過程

#### 3.1 住宅地区 一芦屋市一

##### 3.1.1 調査地区の特性

芦屋市は神戸市と西宮市の間に位置する人口8万7524人（1990（平成2）年国勢調査）の住宅都市である。震災により大きな被害を受け、1995（平成7）年国勢調査では7万5027人まで人口が流出した。大阪大学では、被害実態緊急調査の後、奥池地区・埋め立て地区を除く芦屋市全域について建物再建状況を6か月ごと調査してきた。調査対象地区の2万7253世帯（1990（平成2）年国勢調査）のうち、16.0%が全壊、7.5%が半壊の被害を受けた。被害の大きかった市街地の全体像を建物再建実態の把握を通して住宅市街地再建の課題を検討する。

##### 3.1.2 建物再建実態

<調査の概要>

対象地域内の1万4438敷地について、目視調査により、敷地利用の状況を、0) 放置、1) 解体中、2) 更地、3) 暫定利用、4) 仮設置、5) 更地に建築計画看板あり、6) 建て替え中、7) 修理・本設（新築を含む）の8分類を基本に記録する。

表3-1 実態調査の概要

	対象敷地	要再建数	更地放置	建て替え	暫定利用
第2回調査 (1995・7)	14438	4345 <30.1>	3607 <83.0>	474 <10.9>	264 <6.1>
第3回調査 (1996・2)	14438	4429 <30.7>	2366 <53.4>	1605 <36.2>	458 <10.3>

注：<>内は構成比

<建物再建実態>

被災敷地のうち被災建物を撤去または放置している敷地で何らかの建て替えが必要な敷地を「要再建敷地」とする。1年後調査では要再建敷地数は4429、全敷地の30.7%である（調査対象敷地は震災前の土地利用が空き地・駐車場などを含むため実際の建物敷地の要再建率は30.7%より高い）（表3-1）。

要再建敷地について、再建が見通せる（建て替え完了・建て替え中・建築概要看板の提示）敷地の割合を再建率として、その推移を見ると、6か月後では10.9%、1年後で36.2%であった（図3-1）。また町別に見ると6か月後では、ほとんどの町で再建率は20%以下であり、あまり差がなかったが、1年後には10%から56%まで再建率に地域的な差が見られる。また区画整理などの事業が決まっている事業地区では再建の動き（17.7%）は抑制されており、事業地区以外の平均再建率は42.9%となる。

<市街地特性と再建率>

市域は、戦前からの古い住宅地や戦後の開発地など、様々な市街化歴をもつ住宅市街地によって構成されている。表3-2に示す7指標（都市計画基礎調査資料より）

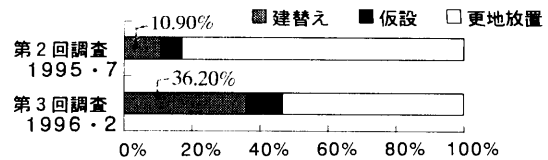
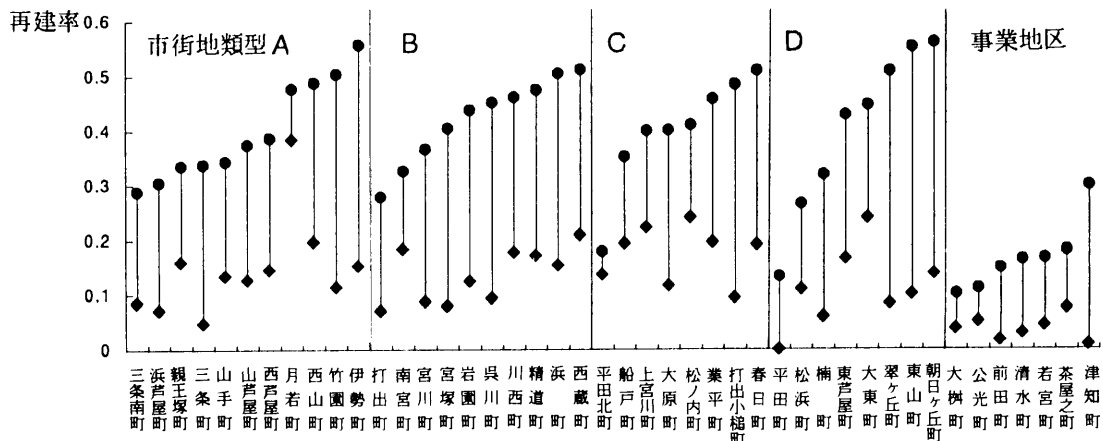


図3-1 要再建敷地の再建状況

表3-2 芦屋の市街地類型

(単位%)

市街地類型	町	道路率	容積率	建ぺい	建築年 1945年以前	建築年 1945~65年	木造率	高齢 化率
A: 古い市街地	14	13.1	70.4	36.3	25.7	17.9	69.4	21.7
B: 戦后市街地	12	19.6	87.3	40.7	7.7	31.9	55.7	16.9
C: 混在型密集	10	22.2	120.2	45.1	11.8	15.4	36.6	20.9
D: 新しい町	8	14.6	87.8	28.5	5.6	7.9	28.3	13.8
市平均	44	16.3	82.7	32.9	11.7	14.9	43.4	13.8



(◆ 6ヶ月後、●: 1年後)

図3-2 市街地類型別町別再建率の推移

から、市街地を4つのタイプに類型化した。事業地区を除く市街地類型別の再建率は、A 41.9%、B 42.2%、C 41.7%、D 45.9%と、類型間に大きな差は見られないが、市街地類型ごとの町別建物再建率(図3-2)を見ると、同じ市街地類型に属する町でも、再建状況にかなり差があることがわかる。市街地類型のような大きなまとまりではなく、地域特性や居住者特性などによる地域・地区レベルの固有の再建課題があると考えられる。

### 3.1.3 再建状況の地域的特徴

街区別再建状況からは、再建状況の地域性が見られる。街区あたりの平均要再建数6.18より、調査対象地区の717街区のうち、街区あたり要再建敷地数が6以上の街区について1年後の再建率を図3-3に示す。

街区別の再建率の分布を見ると、再建が急速に進んでいる地区(①)がある一方で、再建が遅れている地区(②)も見られる。阪急神戸本線(以下、阪急と略す)より北側の山手では、被害は比較的少ないが、旧来の集落地では斜面地にあわせた幅員の狭い道路しかなく、再建が遅れている。また、同じ地域でも街区ごとに再建の進捗に差が見られる地区(③④)がある。建物再建を指標とした再建状況の分布は、市域の復興の全体像の把握に有効であるが、各々の地域の課題はとらえられない。地域ごとの課題の把握と市街地特性に応じた対策が今後

は必要と考えられる。

仮設は、6か月調査では国道2号沿道や商業地で仮設店舗が多く立ち上がったが、その後は増えていない。個人の住宅仮設は各地区とも少ない。

### 3.1.4 市街地整備の課題

芦屋市では被災後1年を経過して、町別・街区別の建物再建状況に地域的な差が見られるようになった。住宅市街地の復興は、個々の住宅が再建されるだけでなく、成熟した住宅地の良好な居住環境を再生できるかが課題となる。これまで個々の敷地条件に基づく再建課題は議論されてきたが、個々の再建が集合する結果どのような居住環境が再生されるかという観点から、市街地形成の課題を検討する必要がある、以下の点が指摘できる。

#### 1) 更地が点在する街区環境

1年を経過しても要再建敷地のうち50%以上が更地のままである。また建築確認申請件数は徐々に減少してきている。敷地条件や高齢化などの被災者自身の事情などから空き地が長く残る可能性もある。街区内の空き地は景観上、生活環境の安全・防犯上、個人の敷地の問題を越えた街区環境整備としての対応が必要である。

#### 2) 敷地利用の非連続性

共同化や土地の細分化などの土地利用形態の変化ができてきている。居住の継続以外の土地利用更新の動きが住

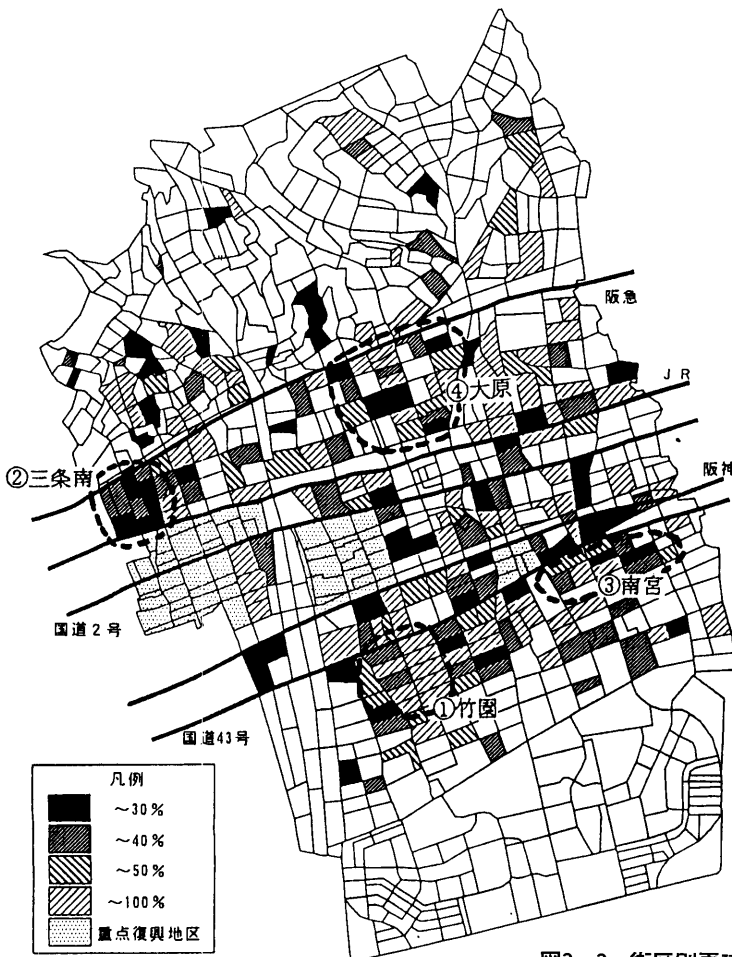


図3-3 街区別再建率の分布

表3-3 特徴的な地域の状況

地区	市街地特性	再建状況
①竹園	集落から成長 下町の密集環境に旧集落のお屋敷が点在	再建が急速に進む 小規模住宅で商品住宅・プレハブ住宅が多い ミニ開発の再生
②三条南	戦前の新興住宅地 石垣・生け垣の続く閑静な住宅地 南北に長い大街区	街区内の大規模敷地で更地のままのところが多い 再建が遅い
③南宮	戦後の市街地 共同住宅・アパートが多い 土地利用の混在	アパートの再建は地区外隣接地で土地利用転換による新築対応が見られる 再建の進捗に差がある
④大原	中心商業地とこれに隣接する古い住宅地 敷地規模は大きい	小規模商業系で再建が遅い 戸建て住宅では街区ごとに再建の動きが異なる

共同調査研究グループ：

薄井謙一、福田忠昭、柴田祐  
高木宏二、中沢篤志、古谷隆祥  
三宗知之 他

宅再建の過程と重なってきており、地域の市街地像の検討・共有化が必要な時期にきている。

### 3) 景観の変化

個々の住宅再建が積み重なって街並みが形成される。再建される戸建住宅では、プレハブ住宅・3階建が増え、また道路際から生け垣屋や庭の緑が減り、景観の変化が進んでいる。

このように市街地の居住環境の再生過程では地域的、段階的な環境の変化が予想され、各段階における市街地再建の課題の把握と計画が求められるとともに、これをつなぐ長期的な市街地整備ビジョンが必要である。

## 3.2 住商混在地区 —灘中央地区—

### 3.2.1 調査地区の特性

灘中央地区は、神戸市の中心三宮より東、JR神戸線（以下、JRと略す）灘駅、阪急王子公園駅周辺に位置し、西は西郷川から東は都賀川にかけて、南北はJRと、阪急に囲まれた地区で、山手幹線道を南北の中心として南北で異なった性格を持つ2つの地区で成り立っている。道路の北側に位置する地区は、水道筋商店街を中心とした商業・住宅の混在地区となっている。また南側は、公共施設（学校・公園など）などを含んだ住宅地となっている。

三宮からも近く、都市的側面を持つ反面、市場を中心とした下町的にぎわいを残す既成市街地である。

### 3.2.2 住民の意識調査

#### 1) 商業地区住民の意識調査

##### <調査の概要>

- ①調査実施時期：1995.4.25～5.3
- ②調査対象者及び回収率：水道筋商店街10組合、449事業者／回収数296（回収率66%）
- ③調査方式：留め置き式アンケート

##### <調査の結果>

#### ①被害状況及び営業再開状況

この地区では、狭い敷地に小さな住宅が密集して建っている。また、長屋も多くさらには多くの商店で2階に住宅を構えて生活しているため、これら木造住宅をはじめ、小規模商店に被害が集中した。しかし、少し壊れた程度で、修繕可能という状態が多く、また、火災による被害がなく意外に立ち上がりも早かった。全壊した店舗について、違う場所で仮設的に営業を再開したり、コンテナやプレハブなどを用いて営業を再開しているところもあった。

#### ②これからの住まいについて

これからの住まいについては、ほとんどの人がこの水道筋地区での生活を望んでいる。また住宅についても修繕もしくは建て替えて、今まで通りの場所での住まいを望んでいる。さらに、商売についても今まで通りに営業

を再開することを望んでおり、ほぼその通りに再開しているところが多い。

#### ③住環境整備について

この地区近辺は、公共施設が充実し住宅周辺の整備も行き届き、自然環境も整っていたことからこの土地への愛着が強かったと思われる。逆に生活環境および自然環境の不満を主な理由に他地区への移動を望む声も一部あったが、その場合でも移動先として挙げられるのは、やはり現状の環境に近いところを希望する住民が多く、この土地に愛着があるのではと考えられる。しかし、震災の影響で全壊した住宅において、その復旧が待たれるわけであるが、資金不足をその大きな理由として他地区での生活を余儀なくされている人も多くいる。このことはまち全体の復興の中で個々の立ち上がりも問題になるところである。

#### ④これからのまちづくりについて

今後のまちづくりの課題として、「土地の高度利用」、「事業の採算性」、さらには、「重要復興地域に事業に編入しさらに力を入れて事業を進展させる」といったことを望んでおり、また、「防災避難施設を作る」や「道路、空き地を広く確保」といった項目に対する意見が少ないことからいえるように、商業地を中心とした事業の発展を強く望んでいる。次に、個別建て替えと共同建て替えとに意見が分かれているが、共通していえることは、全壊してしまった家や店を早く復旧したいと強く望んでいるということである。その他にも、やはり市場・商店街の復活を強く希望する意見が多い。

#### 2) 住宅地区住民の意識調査

##### <調査の概要>

- ①調査実施時期：1995.8.1～8.15
- ②調査対象者および回収率：周辺住民の世帯主、522世帯／回収数456（回収率87%）
- ③調査方式：留め置き式アンケート

##### <調査の結果>

#### ①被害状況

商業地と同様に住宅地においても被害の中心は木造住宅に集中した。調査の時点で、既に解体・撤去済みの住宅が多く空き地が目立った。そして、その空き地には、既に新しい住宅が建っている。

#### ②これからの住まいについて

今後の住まいについて、水道筋近辺での住まいを強く望んでいる。これは、交通立地が良く、地域施設も充実し、住商の混在した利便性の高い町中での生活が送れるということで、多様な人の混在が下町性やコミュニティを作り上げてきたことにあると考えられる。

#### ③住環境整備について

住民が望む整備方法として、段差のない道、案内地図やサインの設置といったハード面での整備を望む意見が

多かった。これは、震災直後の避難の際、道路状況の悪さで移動が困難であったことや、建物の倒壊などによる周囲の状況の変化で状況が良く把握できなかったことなどを反映している。

④まちづくり活動の参加について

まちづくりへ活動への取り組みについて、これまでの活動状況知らない人が7割近くに上り、一部の人のみの活動でしかなかった。また、今後の参加体制も、「できる範囲です」、「自分の立場でやる」といったやや積極性に欠ける答えであった。

⑤これからのまちづくりについて

今後のまちづくりの課題として、まず「住宅の改善」が挙げられる。これは、震災の影響で多くの家が倒壊し、大きな打撃を受けたことにより、住宅に対する安全性への欲求が強く生じた。これに対して文化教育施設、緑地、レクリエーション施設、スポーツ施設などといった生活付加価値についての整備を望む声は少なかった。さらに、震災時に交通機関が麻痺し非常に移動に困ったにもかかわらず、交通機関の充実に意見が少なかったのは、もともとJR・阪急などの鉄道駅が近くにあり公共交通機関の利用の便が良かった点と、公共交通機関の比較的早い復旧状況に、理解を示しているのかもしれない。

結果として、やはり「住宅の改善」ということに意見が集中し、安全かつ快適な生活を送ることを強く願っている。さらに、ここでは近くに商店街が多く存在することから、その商店街への意見も多く見られたように思われる。

3.2.3 商業地区の復興状況

<調査の概要>

- ①調査実施時期：1996.7.27～8.10
- ②調査対象者及び回収率：水道筋商店街10組合，522事業者／回収数266（回収率51%）
- ③調査方式：留め置き式アンケート

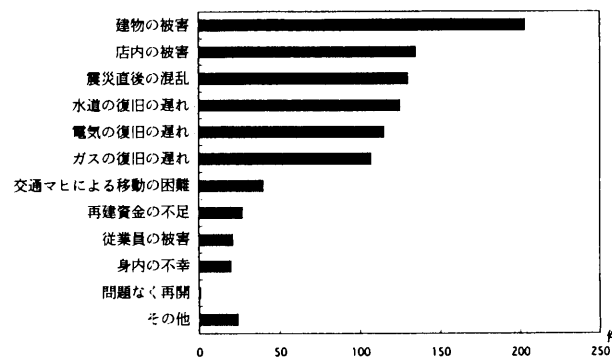


図3-4 営業再開を妨げた原因と回答数（複数回答）

<調査の結果>

復興へ向けた営業再開を妨げた原因を図3-4に示す。建物の被害が最も大きいがライフラインの復旧が遅れたことを物語っている。

図3-5は、営業再開時期を示すが4月下旬のゴールデンウィークあたりで一気に再開する店舗が増加し、調査時点（8月10日）では、86.5%の復興状況であるが、一方、未だに再開の見込みがないものや、仮設のままの店舗も多い。

3.2.4 市街地整備の課題

灘中央地区におけるまちづくり活動の特徴として次のことが挙げられる。

- ①震災前からのまちづくり勉強会を発展させた活動グループの継続性を生かしている。
- ②地区の現状について、まちづくり活動を進めるメンバーが参加して実施するなど、自らの参加意識が高い。
- ③まちづくり活動の基礎資料として商業者ならびに住民の意識を把握するアンケート調査を実施している。
- ④まちづくり構想案を段階的に、住民参加のもとで確認しながら提示し、意見を反映するように努めている。
- ⑤まちづくり活動の状況と成果については、「まちづくり協議会ニュース」の発行などで広報活動に努めている。
- ⑥商業者中心のまちづくりから周辺の住宅地の住民を含む形で、発展的に地域全体のまちづくりへと発展するよう指導している。

以上の特徴は、特定のまちづくり事業の計画が震災直後から行政によって実施されない地区での自由なまちづくり活動が展開した反面、震災後の時間経過とともに、独自の復旧建築工事など、せつかく作成した将来のまちづくり構想の実現に支障がある事例も発生している。これまで培ってきたまちづくりへの気運をさらに充実させつつ、各地区における具体的整備手法による将来方向の具体的検討を早急に進めることも必要である。

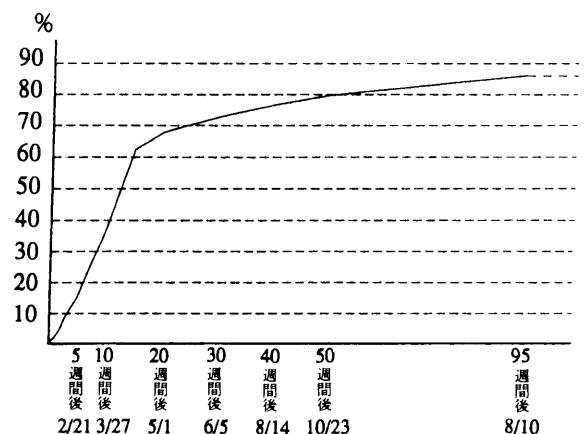


図3-5 営業再開の時期と再開比率

### 3.3 木造住宅密集地区 — 尼崎市東園田地区 —

#### 3.3.1 調査地区の特性

東園田地区は、尼崎市東部の藻川、猪名川に挟まれる三角洲上に位置する面積約2.5ヘクタールの住宅地である。地区の北側に名神高速道路、阪急が走り、南側には小学校、東西の両脇には6階建、7階建の板状のマンションが建っている。このように、本地区は外部から四方を遮られるかたちとなっており、非常に閉鎖的な立地条件にある。

地区内の建物全176棟のうち、文化住宅が86棟とはほぼ半数を占めており、ついで長屋が44棟で約1/4、残り約1/4が戸建住宅、商店、マンションなどである。長屋は文化住宅を改築した持家であり、もともとすべて文化住宅で構成されていた本地区にモザイク状に入り込んでいる。被害に関しては、震災によって全壊した（居住不可能な状況になった）ものは64棟であり、そのうち63棟が文化住宅と被害がほぼ文化住宅に集中した（図3-6）。

#### 3.3.2 地域住民の組織づくり

本地区の復興への活動は、まちづくり協議会設立の準備活動から始まっている。それは、まず、既存の文化福祉協議会を拠点として行われた。最初の活動は5月21日に開催された文化福祉協議会の数人の理事と大学関係者を中心とした復興支援グループとの小規模な復興検討会である。また同じ頃、尼崎市から地区整備復興計画についての打診があり、5月26日に市と文化福祉協議会との最初の復興検討会が行われている。最初、小人数で行

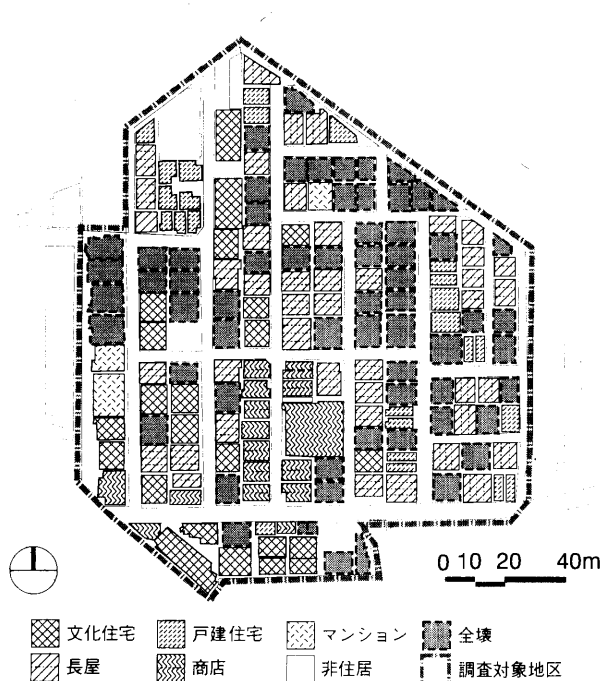


図3-6 全壊した住宅の分布状況

われた復興検討会は、その後、回を重ねるにつれ参加人数が増加した。これは、地域住民の復興に向けての意識が高まっていったことを表している。その結果、まず6月18日に仮のまちづくり協議会が設立し、その後、7月30日のまちづくり協議会設立へと至った。

#### 3.3.3 まちづくり協議会の分裂

まちづくり協議会が設立された後、地区整備復興計画についての協議が尼崎市と行われるようになったが、その進行はスムーズなものではなかった。それは、まちづくり協議会の活動が持家の住民の意見を中心として行われていたこと、尼崎市の地区整備復興計画が明確な区域分けに基づいていることなどがその要因であった。

持家の住民の意見に関して、まちづくり協議会設立の直前である7月26、27日に各世帯を訪問し、ヒアリングによるアンケート調査を行った。対象は、本地区の持家161世帯であり、そのうち、ヒアリングすることができた世帯は96件（約60%）であった。その結果を図3-7に示す。約49%の住民が地区整備復興計画に対し賛成している一方で、将来の希望としては現状維持を望む回答が約42%と最も多く、また市営住宅への入居を希望する住民は約15%、共同建て替えによる住宅への入居を希望する住民に至っては0%であった。この結果は、地区全体の住環境が改善されることには賛成であるが自身が所有している住宅は手放したくないという持家の住民の本音を物語っている。

また地区をコミュニティ住宅建設ゾーンと民間共同建て替えなど支援ゾーンの2つに分けることは、地区内の住民の確執を生むこととなった。特に住民の関心は市営住宅の建設が予定されるコミュニティ住宅建設ゾーンに集まり、その事業決定についての協議が繰り返された。住民の意見は2つのゾーンの間で割れ、まちづくり協議会の内部分裂を招くことになる。ついには、会長が意見調整に疲れ入院することになり、12月にまちづくり協議会の活動は停止している。

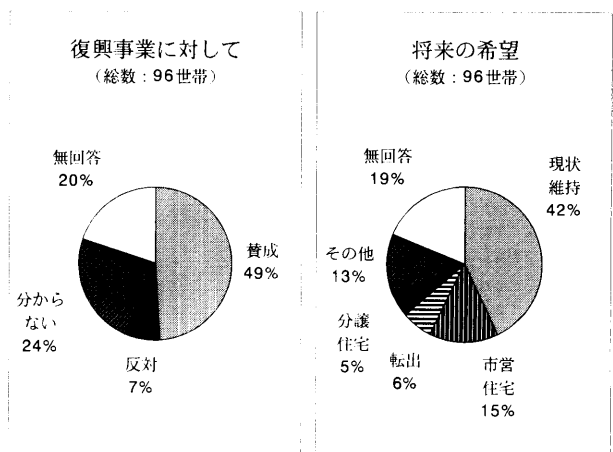


図3-7 住民の意向



### 3.3.4 市街地整備の課題

現状のままであれば、個別の再建や建て替えがますます増加すると考えられる（図3-8）。その結果、個々の建物は新しいものになるが、地区全体としては、狭小宅地に小住宅が密集して建ち並ぶという震災以前からの姿に再び戻ることが容易に想像できる。これでは、住環境の本質的な改善は望み難い。

まちづくり協議会の活動停止を招いた主な問題は、コミュニティ住宅建設ゾーンにおける市営住宅建設にかかわるものであったが、共同建て替えに関しては実はあまりなされていない。しかし、個別の再建・建て替えが進行している状況の中で住環境の改善を目指すとするれば、共同建て替えはある程度の有効性と実現性を兼ね備えた復興手法と考えられる。とはいえ、そのためにはやはり地区内の住民がコミュニティの意識を再認識することが不可欠であり、まちづくり協議会の早期再開が求められる。また、そのような住民の活動をサポートする立場の存在が進行を促す上では重要であると考えられ、復興支援グループの今後の積極的な取り組みが望まれる。

## 4. まとめ—震災後の居住環境整備のあり方

われわれの研究組織では、研究をまとめるにあたりシンポジウムを行い、今後の震災後の居住環境整備のあり方について議論を行った。以下にシンポジウムの成果、ならびに、これまでの議論をまとめ、今後の震災後の居住環境整備のあり方を示す。

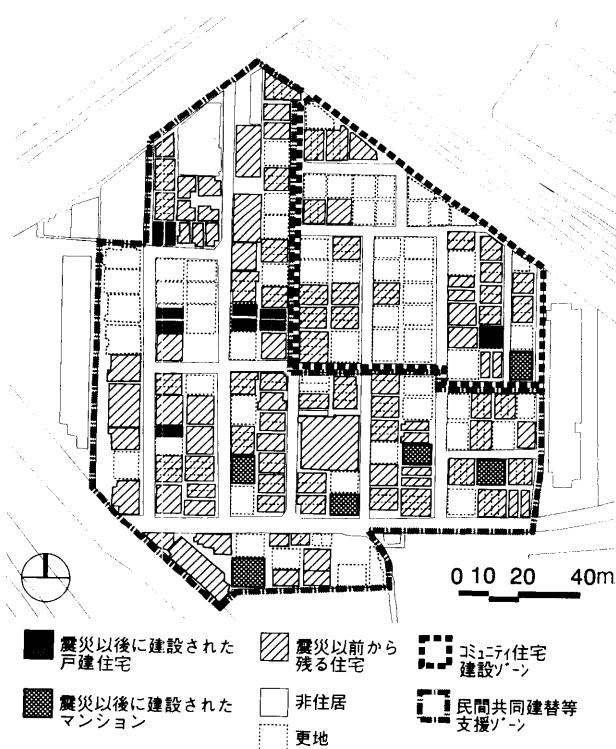


図3-8 再建された住宅の分布状況

## 4.1 震災のとらえ方

阪神・淡路大震災後の住宅復興の中で取り扱われている問題の多くは、震災だから発生した問題ではなく、現在、または将来問題となっている事項である。

1) まちづくり<sup>文3)</sup>：阪神・淡路大震災後の住宅地復興で被災地域に94（1996年8月現在）のまちづくり協議会などができた。まちづくり協議会の運営形態も自主的なまちづくりの必要を生じたためといった自発的なものから、「市のまちづくり案が提示されたから」というように市に対応するため設立されたものまで様々である。協議会の運営に関しては、活動のための財源が少ないという意見が多い。震災以前から市民まちづくりとNPOの関係が議論されているが、論点は震災復興も通常時もそれほど違いはない<sup>文4)</sup>。

2) マンション復興：「そもそも関係者の間では老朽化したマンション立て替え問題の深刻さは以前から認識されてきたが、良い方策を見いだして得ていない。今回の震災はこの建て替え問題のむずかしさを一挙に暴露し、社会問題化することとなった」<sup>文5)</sup>というように、マンションの建て替えの難しさは以前から指摘されていたものであり、震災がこれを顕在化させただけなのである。

3) 高齢者のすまい：応急仮設住宅では高齢者の孤独死が大きな問題となった。しかし、仮設住宅に住むひとり暮らしの高齢者に震災以前の生活を尋ねると、家は家賃が2～3万円程度の文化住宅・親族との付き合いが少ない、といった人が多くいる。震災により、ひとり暮らしの高齢者が応急仮設住宅に集められることにより、これまで隠されていた問題が顕在化したのである。核家族化の進行に伴い、今後、ひとり暮らしの高齢者対策が重要な問題となってくることは予想される。

このように「震災」は現在の都市・居住に関わる問題を露にただけであり、震災後の悪質な居住環境は震災によって引き起こされた問題ではないのである。従って、防災計画の本道は通常時からきっちりとした住居・都市計画が最も重要なのである。

## 4.2 ネットワーク型の震災復興—自律的な災害復興—

阪神・大震災の住宅復興で注目に値するのは、まちづくり協議会型の復興が各地域ごとに行われている事実である。関東大震災・戦災復興、また近年の雲仙・奥尻での災害復興を見ても公共団体がリードする「上から」の震災復興であり、阪神・淡路大震災のように各地に自発的にまちづくり協議会ができてそれがネットワークを組んで震災復興を行った事例はない。公的支援のほとんどない、白地地区でのまちづくり協議会に運営には多くの問題を抱えているが、なんとかして「下から」の復興を成し遂げる必要がある。それが成功すれば日本の都市計画に新たな視点が見えてくるし、また、それこそが都市

問題の本質的な解決につながる。研究者の果たすべき役割は、「下から」の復興を成功に導くようにサポートすることである。

#### 4.3 住宅は社会資本ではないのか

震災後の復興状況を見ると、道路・ガスといったいわゆる「インフラ」分野の復興はめざましいものがある。すなわち、社会資本と見なされる分野の復興は、国が資金を提供するため、急速に進むのである。海外援助の分野でも同様のことがいえ、社会資本である道路・水道といった分野には援助を行うが、直接住宅建設に関わる分野に対する援助は行われていない。

日本の災害援助に対する基本的スタンスとして「災害被災者への個人補償はしない」という大原則がある。全国から集められた義援金とその代わりに地方自治体を通じて被災者に分配されるのである。しかし、その金額は阪神・淡路大震災と奥尻を比べると大きな差がある。住宅分野だけに限って見ても、奥尻の場合1300万円近い金額が支払われている。現在、奥尻では新築ラッシュで、新たに盛り土をされ区画整理された宅地に新しい住宅が建設され、その内実はいろいろな問題を抱えているが表面上は復興は順調に進んでいる。

一方、阪神地区の事例を見ると義援金から一次配分で全壊・全焼世帯、半壊・半焼世帯に見舞金として10万円、2次配分で持家修繕・賃貸住宅入居助成として30万円が支払われた。その金額の差は奥尻と比較するとあまりにも大きい。この金額の差が復興の上で大きなネックとなっている。遅々として進まないマンションの復興においても金銭が大きな問題となっている場合が多い。1000万円あれば、個人負担が300万円程度でマンションの再建が行える事例は多い。

住宅を社会資本と見なし、個々の住宅の復興にも公的支援が行われる必要がある。

#### <注>

- 1) 1995年4月に室崎研究室と野村総合研究所が被災地の震度7地域の被災者1万世帯を対象として実施した調査。
- 2) 1995年12月に室崎研究室が被災地の震度7地域の被災者5000世帯を対象として実施した調査。

#### <参考文献>

- 1) 牧紀男他：応急仮設住宅の実態と被災者住宅の課題、特別研究 阪神・淡路大震災から1年ー建築および都市の防災性向上へ向けてー、pp.91~94、日本建築学会、1996
- 2) 厚生省社会・援護局保護課監修：災害救助の実務ー平成8年版ー、pp.147~153、厚生省、1996
- 3) 鈴木克彦：協議会方式による復興まちづくり、阪神・淡路大震災は都市計画をどう変えるかー近代都市計画の超克を考えるー、日本建築学会都市計画委員会、1996
- 4) 都市計画 特集 市民まちづくりとNPO No.194、日本都市計画学会、1995

- 5) 内田雄造：震災を契機としてマンションの建て替えを考える、日本建築学会大会学術講演集、日本建築学会、1995

#### <研究組織>

主査	室崎 益輝	神戸大学工学部教授
委員	鳴海 邦碩	大阪大学工学部教授
〃	小林 正美	京都大学工学部教授
〃	布野 修司	京都大学工学部助教授
〃	田中 直人	神戸芸術工科大学芸術工学部教授
〃	青井 哲人	神戸芸術工科大学芸術工学部助手
〃	山根 周	滋賀県立大学人間文化学部助手
〃	牧 紀男	京都大学工学部助手
協力	小浦 久子	大阪大学工学部助手
〃	伯耆 大介	京都大学工学部 修士課程2回生
〃	薄井 謙一	共同調査研究グループ(大阪大学)
〃	福田 忠昭	〃
〃	柴田 祐	〃
〃	高木 宏二	〃
〃	中沢 篤志	〃
〃	古谷 隆祥	〃
〃	三宗 知之	〃
〃	灘中央地区まちづくり協議会	