



激甚被災地における住宅再建の現状と課題 : 阪神大震災4年目の復興区画整理事業 : 鷹取東地区の事例

岩崎, 信彦
伊藤, 亜都子
大原, 径子
徳田, 剛

(Citation)

神戸大学都市安全研究センター研究報告, 3:313-322

(Issue Date)

1999-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00317548>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00317548>



激甚被災地における住宅再建の現状と課題

——阪神大震災4年目の復興区画整理事業鷹取東地区の事例——

The State and Problems of Housing Reconstruction in a Heavily Stricken District

: the case study of Takatori-higashi district in the 4th year from the Great Hanshin Earthquake

岩崎 信彦¹⁾
Nobuhiko Iwasaki
伊藤亜都子²⁾
Atsuko Ito
大原 径子³⁾
Michiko Ohara
徳田 剛⁴⁾
Tsuyoshi Tokuda

概要：これは、阪神大震災で激甚な被害を受け復興区画整理事業に指定された神戸市長田区鷹取東地区の事例研究である。区画整理事業が被災地のなかで早く進捗しているこの地区において、震災4年目の生活実態と住宅再建状況を探求する目的で調査が行われた。4年目の時点で地元に戻って住んでいるのは震災前の居住世帯の3割に満たない状況であり、今後戻る見込みがある世帯を含めても5割をわずかに超す程度である。被災者の生活は高齢者、自営業者をはじめ引き続ききびしい状況にあり、5割という数字が今後増えていくかどうかは疑問である。被災者の生活と営業への支援策や復興都市計画事業の是非について今後のために改めて見直しが必要となる。

キーワード： 阪神大震災、震災復興、区画整理事業、住宅問題、

1. はじめに

長田区の鷹取東地区は、1995年1月17日の震災と火災によって多くの家屋が倒壊、焼失し、90余名の死傷者を出した激甚災害地域である。そして、その直後の3月に土地区画整理事業地域に都市計画決定されたことによって、住民と行政の間にきびしい対立が生じ、住民間の議論も交錯した。長きにわたる議論と交渉の末に、1995年7月2日に「まちづくり協議会」設立総会、9月13日に神戸市とまちづくり協議会が「確認書」締結。11月30日に事業計画決定を行った。その後、減歩、受け皿住宅問題で事業の凍結を含む対立があり、両者の間にきびしい交渉がもたれたが、1996年3月下旬に、神戸市が前進的提案することによって、あらたな合意に達した。6月23日土地区画整理審議会選挙終了、8月25日仮換地指定の開始、9月13日工事着工式、11月5日地区計画決定、1997年に入り、1月12日コミュニティ道路、関係住民集会で全員賛成、など順調に事業は進捗していった。震災から4年目に入った1998年3月現在、仮換地指定が93%に達し、この点では被災地のなかで最も早い展開を見せている。

震災4年目に入った1998年2月に、この地域における3度目の生活実態調査を行った。アンケート調査は地区内6町内の住民リストによる発送数577票に対して、転居先不明69票、有効回答220票(回収率43%)であった。また、それに平行してインタビュー調査を37名の住民に対して実施した。本稿は、この調査の

分析を中心にしながら、激甚被災地で住宅と生活がどのように復興しているかを明らかにするものであるが、問題意識の軸心には、区画整理事業は進捗したが被災者は町になかなか戻って来れないという事態の深刻さの認識がある。

2. 地区における住宅再建の現状と見通し

(1) 住宅の再建状況と「地元に戻る見通し」

鷹取東復興まちづくり協議会の住民名簿（1998年2月作成）によると、同地区6町内（8町内の内）で161世帯が地区内居住者であることが確認された。震災直前に居住していた世帯数の正確な数字を把握していないが、1990年の国勢調査では6町内の総世帯数は669世帯である。地震の半年後に行われた1995年国勢調査では132世帯（20%）であり、それは倒壊を免れた一部の住宅と地震後に自力建設した仮設自宅の居住者である。1998年2月時点では161世帯（24%）になっているが、その増加は約40世帯であり区画整理事業の進捗が早い割には余りに小さすぎる数字といえる。その理由は、地区の中心部に1町内の半分の面積を占めて建設される高層の共同建替え住宅2件の着工や全焼したマンションの再建が諸般の事情で遅れており、これらが100世帯を超える住民に関っているという事情をあげることができる。

約4分の1の住民が「まちに戻ってきた」という現状であるが、ここで問題となるのは、現在再建中および再建の見通しが立っている世帯を合わせて、将来的にどの程度になるであろうか、という点である。ここで、1998年2月に実施したアンケート調査をもとに、住宅再建についての同地区の概況を見ていきたい。

アンケート回答者220件のうち、鷹取東地区に居住している住民は62件（28%）であった。同地区に戻る見通しについては、「すでに戻っている」「地元に戻る見通しがある」合わせて148件（67%）であり、これが将来地元に戻る見込みである。この再建見込みを土地の所有形態別に分類すると、持地持家の場合127件中98件（77%）であるのに対して、借地持家で43件中25件（58%）、借家・賃貸アパートで35件中20件（57%）にとどまっている。

そこで我々は、地区全体の動向を把握するため、アンケート結果・発送状況および住民名簿等を援用し、非回答者および連絡先不明の住民を含めた六ヶ町全体の再建見込みの推計を行った（詳細は、徳田ほか、1999、p180、参照）。その結果、地区内6町において「すでに戻っている」および「戻る計画・見込みがある」とみなされる世帯数は、最小に見積もって350世帯、すなわち震災前世帯数（1990年時点）の52%と推定される。今後「戻るかどうか分からない」、「現住所不明」の中からさらに戻ってくる世帯が出れば、この数字に上積みされることとなる。

さらに、より明確な数値を得るために6町内の住民名簿の内で最も詳細なA町内を分析すると以下のような住宅再建状況が明らかとなった。それによると、A町震災前世帯の120世帯中、「再建済み」および「地元に戻る見通しがある」世帯が64件（53%）、「戻らないことが判明」した世帯が23件（19%）、「見通し不明」世帯が33件（28%）であった。また、土地の所有形態別に再建状況を見てみると、最終的に地元に戻る世帯は、持地持家67件中48件（72%）、借地持家23件中10件（44%）、借家・賃貸アパート30件中13件（43%）という結果が示されている。A町内はほとんど全焼した町内であり、その後の復興の展開もこの地区では順調な方であるので、この数字には一定の信頼を置くことができる。

以上の考察から分かることは以下のことである。①この時点で地元に住宅再建し終えている世帯が約25%であること、②「再建済み」および「地元に戻る見通しがある」世帯はこの時点でおよそ50%余りであること、③持地持家は約70%と比較的高いが、借地持家、借家・賃貸は40数%と低くなっていること。

(2) 現在の居住状況

以上の全体状況を踏まえて、現在の居住状況についてアンケート調査を詳しく見てみよう。

「震災前からの住宅」に居住している回答者は14%であった。「別の場所に新たに賃貸（16%）、購入（11%）」している世帯が計26%と比較的高い割合を占めていた。「公的仮設住宅」に13%が居住しており、「親族宅」に9%、「公営住宅」に9%という結果であった。また、「換地前のもとの場所に建てた住宅（移転が必要）（8%）」、「換地後の場所に建てた住宅（8%）」、「換地による移転のために事業用仮設あるいは臨時的住宅（6%）」などに居住している世帯も計20%強あり、これらの世帯は鷹取地区内あるいはその周辺に居住していることになる。ただし、「換地後の場所に建てた住宅」以外は、区画整理事業の中途段階であり、再び移転が必要な臨時的な状態である。

このように、多様な居住形態に分散していることがわかるが、この分散の仕方は震災前の住宅の所有形態との間に関連が見られた。震災前の住宅の所有形態は、「分譲マンション（5%）」、「持ち地・持ち家（58%）」、「借地・持ち家（20%）」、「借家、賃貸マンション、賃貸アパート（16%）」に区分された。その中で、「持

ち地・持ち家」では、「震災前の住宅（18%）」に居住している割合が高く、「換地前」あるいは「換地後」の土地に再建して居住しているケースを合わせて 20%ある。これら「震災前の住宅」と「再建した住宅」に居住している世帯は、合わせて 38%になり、最も地元での再建が進んでいる所有形態である。「借地・持ち家」では、「換地前」あるいは「換地後」の土地での再建が 23%あり、ついで「親族宅（19%）」が多かった。

「借家・賃貸」であった人は、「別の場所での賃貸（26%）」あるいは「公的仮設（23%）」に居住しているという特徴が見られる。別の設問からは「借家、賃貸」に居住していた世帯は、公営住宅への依存度が高いことが明らかになっている。「すでに公営に居住」している世帯は 12%（全体は 10%）、「公営を希望」は 20%（全体は 6%）である。区画整理事業にともなう「受け皿住宅を希望」する世帯も 18%（全体では 6%）と高くなっており、行政への期待が見られる。「震災前と比べ家賃が倍以上なので、早く公営住宅に入居したいが、なかなか当選しないので困っています」という意見に代表されるように、震災以前の当地区は古くからの狭小な木造住宅が密集していたことから、賃貸料もかなり安価なものが多かったと思われる。そのような住宅が震災によって倒壊、焼失し、支払い可能な賃貸住宅を失った借家人が、家賃補助のある公営住宅を頼みにしていることが考えられる。

3. 震災4年目の生活実態——健康・医療、仕事・家計

震災から3年以上が経過して、被災者の生活再建はどのような状態にあるのだろうか。震災当初と比べれば落ちつきを取り戻したように見えるが、住宅再建をはじめとする新たな問題も生じている。ここでは、1998年2,3月に行ったアンケート及びインタビュー調査を材料として、被災生活の把握を試みる。また、時間の経過による変化を明らかにするために、1996年6月に行った同趣旨の調査結果も用いている（詳しくは、岩崎、1997、参照）。

（1）健康と医療

今回とその二年前のアンケート調査を比較して特徴的だった点は、健康面での悪化が目立ったことである。インタビューでも、震災後に病気になった、あるいは以前からの病気が悪化した、という意見が特に高齢者で多く聞かれた。不安やストレスといった精神面での不調をあげる例も多く、震災による健康の悪化が現在も進行していることが明らかとなった。一方、世帯主が50歳代以下の世帯では、特に問題はないという回答も少なくなかった。

具体的に見ると、医療機関を利用している家族がいると答えた世帯は、前は 67%だったのに対して、今回は 71%に増加していた。精神的な不調についての質問では、何らかの不調を訴えている人のいる家庭が 60%にのぼっていた。その内容と変化を見ると、「不眠や無気力などの症状がでる（15%→9%）」、「気分が落ち込む（47%→31%）」といった相対的に軽い症状は前回に比べて減少している。それに対して、「不調がひどく今でも通院（8%→16%）」と「不調はでなかった（18%→25%）」の両者が増加した。ここから、回復の方向と悪化の方向に分化している状況がうかがえる。また、この精神的な不調に関する質問を職業別に見てみると、「不調がひどく今でも通院している（16%）」と答えた世帯は、公務員（0%）や給与所得者（5%）に比べて一般自営業者（20%）や無職（24%）で多くなっている。ここから、収入および生活が不安定な状況にあることと、精神的な不調が関連していることが予想される。

生活費については次節でも触れるが、ここでは、困っている生活として「医療費」をあげた世帯が3%から11%へ大きく増加したことを述べておきたい。特に、無職の人が「食費（19%）」と並んで「医療費（17%）」を多く選択していることが特徴的である。無職の大部分を高齢者が占めているために、医療費がかかるものと思われる。医療機関の利用が増加しているのと並行して、医療費が生活費のなかで負担になりつつある。

アンケートの自由記入欄にも、病気や介護に関する記述は少なくなかった。「主人の母親の介護をしているのですが何かと大変です。精神的、肉体的、金銭的、色々な面で大変です」、「（困っていることは）生活全体ですが、元気であれば何とかやって行けますが、病気の事が一番心配です」、「高齢者（母親九〇才）を抱えて、その介護に夫婦とも日夜休みが無いので困惑している。施設は満配で、その費用の事などもあり、いろいろと悩みと苦勞が絶えない」、「私は健康に自信がありません。平成二年頃より骨粗しょう症で病院通いを続けています。医療費も高くなりわずかな年金生活者は大変です。…保健所からの健診も年に一回ではなく二回にして欲しいです」などがその例である。

健康の悪化が生活全般に影響をおよぼしていること、そしてその状態は時間の経過とともにさらに厳しくなっていることがわかる。

(2) 仕事と家計

本節では、震災後に見られる就業や収入の変化、家庭の経済状況などについて述べたい。主な特徴としては、生活費のなかでは家賃・ローンや医療費が負担となっていること、なかでも、先述したように、高齢者にとって医療費が生活費を圧迫していること、そして、仕事については、一般自営業者がもっとも震災によって打撃を受けていることなどが指摘できる。

まず、就業面について見ていく。震災前の主な生計者の職業について尋ねたところ、一般自営業（家族以外の正規従業員が2人以下）が28%、給与所得者が27%、無職が25%となっており、約8割を占めていた。したがって、自営業者、給与所得者、無職、が回答者の主だったものである。

「震災後の仕事」について、二年前に行ったアンケート調査と比較してみると、「休業中」あるいは「失業中」と答えた世帯が、9%から7.8%にわずかに減少している。その反面、「転職した（3%→8%）」および「引退した（3%→8%）」世帯が合計で10%ほど増加している。就業者の中から、転職・引退への流れが生じているようである。特に、一般自営業者の18%がなお「失業中（前回は23%）」であり、「休業中」が7%、「引退」が8%、「転職」が16%と他の職業と比べても、引き続き厳しい状態にある。たとえば、営業を再開したとしても、開店休業に近い場合もある。「以前は自営業でしたので働く意欲はあるのですが、現在の年齢では何もできず残念に思っています。震災さえなければ続けて行けると思い悲しく思っています」（70歳代女性）。あるいは「町に人がいないから客が少ない。今日は一人、昨日はゼロ。やっと食べていける状態。蓄えを使い果たしたらどうしようと思う」（65歳女性、美容師）という発言に見られるように、高齢であることや、まちに人口が戻っていないという条件が、さらに自営業者の回復の障害となっている。

次に、家計について触れたい。「昨年の家族の総収入」を見てみると、総収入は、96年に行ったアンケート調査と比較してやや増加傾向にあることが分かる。300万円未満は51%から41%へ減少し、300～500万円未満が17%から26%へ増加している。ただし、500万円以上は25%から26%へと変化がなく、高所得への展開は見られない。世帯の「総収入」と家族の人数から、単純に一人当たりの収入を換算すると、100万円未満の世帯が28%にのぼっている。

「震災前との収入の変化」では、「7～9割」と大幅に減った世帯は15%から8%へ減少傾向にあり、全体的にはやや回復の方向にあるとは言えそうである。しかし、「減った」世帯は52%と過半数を超えており、前回（54%）に引き続き高い割合を占めていることに変化はあまりない。一方で、震災前の水準を保っている「変わらない」あるいは「増えた」世帯は、44%（前回は33%）にとどまっている。

出費が増えて困っている「生活費」としては、「家賃（16%）」、「医療費（11%）」、「住宅ローン（10%）」、「食費（10%）」の順で、「特になし」は21%であった。8割近くが、何らかの生活費に困っている状態である。前回に引き続き、住居費（家賃と住宅ローン）が最も高い割合を占めている。「なくなった家を建築したローン、これから建築するローン。住宅ローンの二重に生活費の殆どがなくなってしまう。神戸市からの救済を望んでいます」という二重ローンの例もよく聞かれた。

それぞれ、選択した生活費に実際の金額を記入してもらったところ、「家賃」は5～15万円（71%）、「住宅ローン」は10～20万円（71%）、「医療費」は5万円未満（71%）の範囲に集中して分布していた。前節で、無職に「医療費」と回答する人が多いことを述べた。これらの人々にとっては5万円未満の出費が、生活費の大きな負担となっていることがわかる。

(3) 生活実態調査項目の因子分析

震災4年目の生活実態を規定している要因はどのようなものであるかを分析するために、15の調査項目を選び因子分析を行った。その結果が表-1である。

生活を規定している最も大きなものは、総収入が高く、震災前からの年収の減少が小さく、世帯主が高齢ではなく、家族の人数が多いという項目である。第Ⅰ因子として「家計収入の高さ」をあげることができる。次には、自営業者であるか、サラリーマン、公務員であるかが規定的な項目となっている。すなわち、第Ⅱ因子を「職業の安定性」とすることができる。さらに、土地の所有、住宅を建てる土地の広さ、人情ある町が復興できるという思いの強さ、震災前の仕事へ復業できている、という項目であり、第Ⅲ因子は「土地への定着性」と意味している。次には、現在の住まいが地元から遠いこと、地元に戻れる見通しが低いことがあがっており、第Ⅳ因子は「地元での住宅再建の可能性」である。最後に、精神的不調、医療機関の利用度、無職であることが来ており、第Ⅴ因子は「家族の健康」である。

これらの因子は、われわれの日常生活における常識を裏付けていると言える。しかしながら、被災者にとって「仕事と収入」という生活の基礎が主要な問題となっていることの意味は、住宅の再建に対する公的支援が過小で「自力主義」が求められていること、また、「自力主義」を保証する仕事と収入が不況と行政施策の不十分さによって低位に置かれていること、であろう。

表-1 鷹取東「被災者生活実態調査」(1998年2月) 回転後因子負荷量
(主成分分析法、5因子、バリマックス回転)

	I	II	III	IV	V	共通性
1.家族の人数の多さ	.876	-.077	.081	-.0.5	.072	.787
2.年齢の高さ	-.752	-.062	-.072	-.060	.055	.581
3.年収の高さ	.658	.431	-.100	-.049	-.205	.673
4.年収の減少率	-.541	-.514	.039	-.008	.247	.620
5.自営業者	.045	-.839	-.084	-.054	-.033	.738
6.サラリーマン、公務員	.169	.805	.154	.110	-.130	.730
7.住宅の土地の広さ	.093	-.109	.663	-.112	-.036	.474
8.人情ある町が復興できる	-.235	-.029	.659	.079	.138	.515
9.土地所有の有無	.031	.390	.534	-.151	.179	.493
10.震災前の仕事へ復業している	.207	.372	.400	-.167	-.093	.378
11.現すまいの地元からの遠さ	-.012	.104	.008	.876	.092	.787
12.地元に戻る見通しの低さ	.025	.087	.118	.843	-.075	.739
13.精神的不調	-.075	.195	.091	.126	.802	.711
14.医療機関を利用している	.016	-.060	.402	-.217	.698	.700
15.無職	-.199	.192	-.410	.059	.488	.482
因子寄与率 (%)	21.4	13.5	11.1	8.5	8.2	62.7

第Ⅰ因子 家計収入の高さ 第Ⅱ因子 職業の安定性 第Ⅲ因子 土地への定着性
第Ⅳ因子 地元での住宅再建の可能性 第Ⅴ因子 家族の健康

4. 住宅再建を可能にする諸要因

(1) 借入金の状況

住宅の再建に関しては、金銭的な問題が大きく影響してくる。借入金の返済について、住宅を再建済みの世帯(62世帯)と、これから再建したい世帯(103世帯)とに尋ねた。その回答を比較すると、「借入金はほとんどない」と答えた世帯は、「再建済み」では、29%であるのに対して、「これから再建」では6%であり、かなりの差が見られた。「再建済み」の場合、「借入金はそれほど大きな負担ではない(8%)」、「大きな負担だが返済の見通しはある(29%)」の項目と「借入金はほとんどない」を合計すると、67%がなんとか借入金の返済の見通しがある状態である。これが、「これから再建」の場合は、38%である。どちらも高い割合とは言えず、借入金の返済が大きな負担となっていることには変わりはないが、返済の見通しがある世帯から住宅の再建にとりかかっている様子がうかがえる。「大きな負担で返済に不安がある」と答えた割合は、「再建済み」では19%であるのに対し、「これから再建」では31%にのぼっていた。

また、高齢であることや収入が少ないことが原因で融資を受けたくても受けることができない場合も多い。「自営業のため震災後経営があまり良くなく、赤字になり銀行からの融資してもらえず住宅が建てられなくともつらい。近所の人達が建てるのを見るのがうれしい反面悲しい」という例は、自営業の経営が回復していないことによって再建が滞っているものである。現在は、不景気がそうした状況に追い打ちをかけて、融資を受けにくくしている。

(2) 地元への住宅再建見通しの4分類

現在の再建状況は、健康、就業状態をはじめとする様々な生活での要因との関係がある。再建を果たして入居した世帯もあれば、中途段階で止まっている世帯もあり、しかも現状にいたる過程も多様である。再建を促進する要因、阻害する要因を抽出しながら整理を試みると、再建過程は図1のようにまとめることができよう。

地元での住宅再建状況は、以下の四類型に分けられる。Ⅰ 一戸建て再建済み・再建中・再建見込み（分譲マンションを含む）、Ⅱ 共同再建予定、Ⅲ 再建予定不明（戻りたい意志を持つ）、Ⅳ 再建を断念。

インタビュー調査による事例を参照しつつ再建状況別に以下見てみよう（事例の詳細については、徳田ほか、1999、pp162-178、参照）。

Ⅰの一戸建てで再建済み・再建中・再建見込みでは、持ち地・持ち家の場合は、資金調達が可能であれば、再建は比較的スムーズである。事例1では、震災後、夫が体調を崩して退職したために収入が減り、彼が入退院を繰り返している（以上、要因②-）が、そうした不利を持ち地・持ち家であったこと（①+）、神戸市からの再建資金の融資を受けたこと（③+）などで補い、本建築の着工にいたった。事例2では、高齢で無職（②-）だが、持ち地・持ち家（①+）で、住宅金融公庫からの融資を受け（③+）、その返済を同居の息子に任せることになり（③+）、本建築が決定している。

分譲マンションの場合は、資金面の問題もさることながら、換地先の周辺住民との関係から受ける影響が大きい。事例3では、若く健康で（②+）、就業もしている（②+）。現在抱えているローンを返済しなければ新たなローンを組むことができない（①-）が、このローンの返済には親族からの資金援助（③+）が見込める。しかし、再建予定地の周辺住民との調整に手間取っている。またこの事例では、震災後開業した事業の成否によって、今後のローン返済を含む生活再建全体が左右されることが予想される。

借地の場合は、地主の意向が大きな影響力を持つが、地主が再建に好意的であれば、再建は比較的スムーズに運ぶ。事例4では、夫が会社員で経済的に安定（②+）しており、健康にも問題がなく（②+）、再建資金には自己資金（①+）と前借りした退職金（②+）とをあてることができ、地主が好意的であったために再建が可能となった。

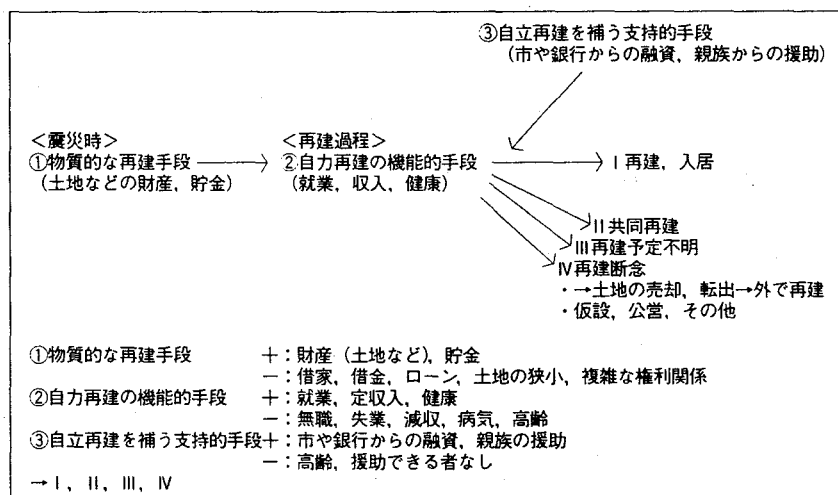


図-1 住宅再建の過程とその手段

Ⅱ 共同再建を目指す事例5では、自営の減収（②-）や高齢（②-）という不利があるが、土地持ち（①+）であり、健康に問題がなく（②+）、自己資金（①+）に加えて銀行からの融資（③+）を見込めることで、再建の目途がついている。

Ⅲ 再建予定不明の場合、その多くは自営業者で、経営不振であることが住宅（店舗を含む）再建の際の大きなマイナス要因となっている。事例6では、震災後客数が著しく減少し（②-）、高齢（②-）で、持病などの健康不安（②-）があるが、持ち地・持ち家（①+）であり、夫の弔慰金や子・兄弟の援助（③+）により仮設の家は完成している。本建築をする意志はあるが、資金面での余裕がなく、高齢であることから「あと二十年もすれば死ぬ」だろうとも考えており、本建築は「できるかどうか判らない」としている。ただしこの事例では、現位置換地が行われたために現在の仮建設の家を壊す必要がなく、一応の住宅再建は達成されたとも言える。他の事例では、夫婦ともケミカル関係の職場で働いているが、震災後も勤め先がつかれるので何度も転職している（②-）。貯金もない（②-）し、六〇歳を過ぎていて銀行では借りられない

(③-) ので自力再建は不可能。現在は事業用仮設に居住しているが、甥を頼ろうか、土地を売って賃貸アパートなどに入ろうか迷っている。

Ⅳ 再建を断念した事例7では、高齢(②-)で無職(②-)であることに加えて健康に若干の問題がある(同)が、家賃収入があり(②+)、月々の暮らしに不自由はない。しかし、高齢のために借金ができない(③-)ことと区画整理事業の長期化をあげて、「鷹取に戻れるとは思っていない」としている。当地区が区画整理事業地区になっていることから、何年もかかると聞いて後者を選択する事例も多いようである。中には、「震災直後、見通しがつかず、再建不可能と思い土地を他人に売って後悔している」という記述も見られた。

(3) 地元への住宅再建を規定する諸要因

前項で分析した諸要因を、要因の種類別に整理すると次のようになる。

①物質的な再建手段として、土地などの財産や貯蓄を持つこと(+)、借家であること、すでに借金やローンがあること、土地の狭小、複雑な権利関係(以上-)があり、②自力再建の機能的な手段として、就業していること、定収入があること、健康であること(以上+)、無職であること、失業、減収、病気、高齢(以上-)がある。また、③自力再建を補う支持手段としては、神戸市や銀行からの融資、親族の援助(以上+)、援助できる近親者がいないこと(以上-)などがある。これらの要因が作用した結果として、Ⅰ～Ⅳとしてあげたような状況が現れるのである。

まず、震災時にすでに①物質的な再建手段を所有していたかどうかによって、その後の再建過程が異なってくる。地震は一樣に住民を襲い、住宅を奪ったとしても、その時点で土地などの財産、貯金を有していた場合は、住宅への再建に取り組みやすい。アンケートからも借入金がほとんどない、もしくは比較的返済の見通しのある世帯から、住宅の再建に着手していることが明らかになっている。逆に、借家人であること、借金やローンを震災前から抱えている場合、土地を所有していても狭小である場合、権利関係が複雑なこと、などは再建の障害として作用する。借家人は、地主、家主に対して弱い立場になりやすく、もともと経済力が弱いこともあり、アンケートからも仮設住宅や公営住宅を頼る傾向が強かった。借金やローンを抱えている場合は、二重ローンになる可能性も高く、かなり経済的な負担が強えられることになる。土地が狭小な場合も、減歩してさらに小さくなった敷地に建築基準を満たした住宅を建てることは難しい。また、権利関係が複雑であると、従前は問題なく居住していたとしても再建するにあたって、複数の立場の異なる権利者で合意を形成していく必要があり、再建がスムーズに行きにくい。通常の生活においてはさほど目立っていなかった差が、震災後の住宅の再建過程において顕在化してくるのである。

次に、再建過程においては②自力再建の機能的な手段の有無がかかわってくる。自力再建を促す手段として挙げられるものは、就業していること、定収入があること、家族が健康であることなどである。従って、無職あるいは失業中であること、あるいは収入が減少していること、健康を害していること、高齢であること、などは再建の過程においてマイナスの作用を及ぼす。就業面については、給与所得者に比べ、震災の影響を直接的に受ける自営業者が特に厳しい状況に直面している。自営業は、再開に資金を必要とする上に、開店しても人口が少ないためになかなか営業もうまく行きにくい。アンケートからも、仕事の再開の遅れが目立ち、転職・引退への動きも見られることが明らかとなった。また、高齢者も自力再建においては不利な立場にある。高齢者は、新しく職を探すことも難しく、年金などに頼ることになり、日常の生活費から再建のために蓄える余裕はなかなかとれない。しかも、高齢になるにつれて、働くことが困難になる上に医療費が生活費を圧迫している。一節で触れたように、生活が不安定である自営業者や無職に精神的な不調を訴える割合が高くなっている。こうして、就業、年齢、健康面などが複合的にかかわり合って自力再建の手段を手に入れられる世帯と失っていく世帯とが生じてくる。

しかし、①物質的な再建手段と②自力再建の機能的な手段のみで住宅再建にこぎつけた世帯ばかりではない。むしろ、それら以外の③自力再建を補う支持的手段を用いている事例が目立つ。これには、市や銀行からの融資や親族の援助が含まれる。子どもや親族から何らかの形で援助を受けている世帯は、かなり多いようである。親族宅に現在居住している世帯に「地元に戻る見通し」が比較的高いことは前述したが、独自で民間の賃貸アパートに居住している世帯に比べて家賃などの負担が小さくなっていることが考えられる。インタビューでも、再建済みの事例の中には子どもたちから再建資金の大部分を出資してもらったり、ローンの返済は息子にまかせる、という見通しで進めている場合がよく見られた。精神的な面でも、子どもや親戚、近隣などに支えられ、助けられたという意見は多かった。逆に、「子どもと行き来なし、一人での生活むづかしくなってきた」、「息子も借金を抱えていて頼りにできない」などの場合は、貯蓄や収入などで足りない部分を克服することが難しい。銀行からの融資や住宅金融公庫も多く利用されているが、低収入者、高齢者は

借入金を得ることができずに再建への道が閉ざされることになる。

ここでは、自立再建を促している要因を三段階に分けて整理したが、①で不足しているものを②で克服し、②で不十分なものを③で補う形で再建が進められているという流れとして読みとることができる。そして、それらの相互の関係から生じた結果としてⅠからⅣの再建状況へと分化していくのである。

5. 問題点と今後の課題

(1) 住宅再建の困難な状況

仮設住宅に居住している被災者の状況はきびしいが、行政、ボランティア団体からの支援がある。しかし、民間の賃貸住宅に居住している場合は、そうした支援も届かず賃貸料がかなりの負担になっている。「仮設にも当たらず公営住宅にも当たらず未だに高い家賃の民営賃貸住宅に住んでいます。公営住宅の募集も仮設優先ばかりで腹が立つ。苦勞して高い家賃を払って民間の賃貸住宅に住んでいる者の事を考えてほしい。市は仮設の者の事しか考えていないと思います」。また、親族宅に身を寄せている場合も、「仮設の人ばかりが困っているのではなく子どもの所で同居している者もつらいのです。家族ではないあくまでも同居人と云われて心の中で泣き三年あまり生活してきました。もう疲れしました。受皿住宅に入居させてほしいです」という意見のように、窮屈な思いをしている人が少なくないと思われる。賃貸住宅や親族宅に居住している場合、また県外に避難している場合は、仮設住宅居住者に比べて周囲からも理解されにくい、という精神的な負担も大きく、「被災疲れ」とでも呼ぶような状態に置かれている。

こうした状況の中で、一戸建て再建ができた被災者にもそれぞれの苦勞がある。「高齢者なのに無理をしてこの度もとの土地に建築する事になり、先がとても不安です」、「私の場合定年退職時頃に再建住宅が完成されます。子どもも主人もなく公的なお金・融資を受ける事ができません。不公平だと思います。資金に余裕があって建てるものではありません」、「共同住宅建設においては神戸市は支援金が出されるが、一戸建て者には支援金が出されないが共同住宅者同様に支援金を出して頂きたい」など援助を求める気持ちが強いが、住宅再建できていない被災者への遠慮もあるためか、声を大にして要求しづらい立場にある。全焼したマンションの再建に関しても、「換地場所には以前の建物がありその方が移転されないと、再建できません。その日がいつになるかがわからなくてとても不安です。前のローンや家賃をいつまで払っていいのかも分かりません」という困難を抱えている。

また、共同再建でも権利や意見の調整などの課題が残されている。「娘の家に世話になっているのですが、元の地に共同住宅を建てる計画なのですが話がなかなかまとまらず早く戻りたいのですが年を取っているので年々足腰が弱くなり家が出来上がるまで生きていられるのか自信がなくなり気力もなくなりました」、「元の場所（借地）に共同マンションの話がすすんでいるが、地主、地元民のいざこざがありいまだ具体的なものが見えていないので、気があせる」など、初めての経験に取り組んでいくという難しさが伴っている。

(2) 今後の課題

以上のような考察を踏まえて、我々は阪神大震災からの住宅復興の遅れをどのように考え、どのような教訓を引き出すべきであろうか。

まず、余りにも大きな住宅被害と余りにも困難な住宅再建は、単に復興政策の是非の問題以前に低所得層、高齢者の居住地域であったインナーシティが、住環境改善と防災の施策が届いていなかったという根本的な都市問題があったということである。この教訓を踏まえて、今後大地震が予想される大都市のインナーシティにおける防災の住環境改善施策が焦眉の課題である。また、住環境にとどまらず、インナーシティの営業と生活をどのように下支えし活性化するかという根本施策が求められている。

次に、被災者の生活再建の基礎となる住宅確保について、政府による支援はきわめて不十分であった。住宅が生活手段ではなくて「個人資産」であり、それにたいしては支援をすることができないというのである。しかしながら、土地の資産性については一概に否定できないにしろ、家屋についてはその生活手段としての基本性格を認知すべきであり、一戸建て、共同建替、借地持家、借家・賃貸など土地・住宅の所有権（テニユア）毎にそれぞれ公平になるような援助施策を講じるべきなのである。

さらに、復興都市計画事業においては、被災者住民とともに地域生活を復興させるという理念を欠いた、単なる再開発型のそれにとどまっている。市街地再開発については高層化・分譲化が先行し、区画整理事業については住宅政策抜きの面的整備が強行された。他方で、都市周辺部に大量の復興公営住宅が建設されるというアンバランスが生じたのである。唯一、尼崎市築地地区の区画整理事業において住宅政策とリンクされた総合的な施策が成功裏に進められていることは、貴重な事例である。これらについては、阪神・淡路まちづくり支援機構が『提言——大震災に学ぶ住宅とまちづくり』において有益な問題適を行っている。

最後に、震災以降の地区整備と住宅復興について何よりも重要であったのは、行政と住民の率直な意見交換とそれを支える信頼関係の歴史的形成である。ここにおいても神戸市と尼崎市は好対照をなしている。尼崎市では、築地地区の区画整理事業の計画決定を5ヶ月延期して合意を達成するという「快挙」を成し遂げたが、これは戦前以来の区画整理事業の長い歴史の中から、行政側も住民側も地域改善事業について経験を蓄積してきたことによっている。一方、神戸市においては、戦後禁止されていた町内会・自治会の再建が他都市より遅れたこと、行政も都市経営の立場から先進的な自治会（たとえば真野地区）とは積極的な提携・支援を行うが、行政の制約条件になりかねない地域住民組織の育成・対話・交渉には積極的ではなかったといえる。そして、結局、復興都市計画事業においては、これらの地域組織を「まちづくり協議会」として行政側から誘導・包摂しようとしていき、住民から大きな反発を買ったのである。

阪神・淡路大震災は我々の社会の最も矛盾に満ちた部分を直撃し、甚大な被害をもたらしたのである。それだけに、そこからの立ち直りは容易なことではない。それを個人の努力によって克服せよということは、社会が自己責任を放棄することであり、社会そのものを解体に導くことになるのである。

謝辞：本稿の考察の基礎をなす生活実態調査を行うにあたっては、鷹取東復興まちづくり協議会（小林伊三郎会長）と住民の皆様のご協力をいただいた。なお、この研究は、平成9年度神戸大学都市安全研究センターの特別プロジェクト研究「被災地における住宅再建の現状と課題」（研究代表者：岩崎信彦）、また、平成10年度文部省科学研究費基盤研究C「阪神大震災の文明論的意味」（研究代表者：岩崎信彦）の研究助成金によって行われたものである。記して感謝申し上げる。

【参考文献】

- 岩崎信彦・伊藤亜都子・国場竜子、1997「激甚被災地における一年余の生活実態 神戸市長田区鷹取東の場合」神戸大学＜震災研究会＞編『苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター
- 岩崎信彦・塩崎賢明、1997「区画整理事業一六地区における住民の苦闘と前進」（神戸大学＜震災研究会＞編『神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター）
- 岩崎信彦、1997「長田区鷹取東（第一）地区における区画整理事業の歩み」（神戸大学＜震災研究会＞編『神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター）
- 徳田剛、1996「区画整理事業『第一号区』への住民の歩み 一阪神大震災下の鷹取東地区一」神戸大学社会学研究会『社会学雑誌』第13号
- 徳田剛・伊藤亜都子・大原径子、1999「4年目を迎えた生活と住宅の再建の歩み——長田区鷹取東の事例」（岩崎信彦他編『阪神・淡路大震災の社会学3 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂）
- 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編、1999『提言——大震災に学ぶ住宅とまちづくり』東方出版

- 1) 岩崎信彦、神戸大学文学部、教授
- 2) 伊藤亜都子、神戸大学大学院文化学研究科、院生
- 3) 大原径子、神戸大学大学院文化学研究科、院生
- 4) 徳田剛、神戸大学大学院文化学研究科、院生

The State and Problems of Housing Reconstruction in a Heavily Stricken District

: the case study of Takatori-higashi district in the 4th year from the Great Hanshin Earthquake

Nobuhiko Iwasaki

Atsuko Ito

Michiko Ohara

Tsuyoshi Tokuda

Abstract

This report is based on the research on the reconstruction process of a heavily stricken district by the Great Hanshin Earthquake. This district, Takatori-higashi, is located in Nagata ward and is made up of eight street-block units, where most of all the houses were collapsed and burnt down by the earthquake disaster and more than ninety people died and more than nine hundreds households suffered great losses.

Only two months after the Earthquake, it was officially decided that those heavily stricken districts should be reconstructed by the statutory city planning measure of space-adjustment. As the measure brought some severe restrictions to the habitant sufferers, most of them strongly protested against it. In Takatori-higashi, after the many negotiations with the municipal government during one year and a half since the Earthquake, the habitants and their association called 'Machidukuri Kyogikai' got at last to the consensus to start the measure

We made a questionnaire and interview survey of the former and present habitants in Takatori-higashi in February 1998 for inquiring where and how they got their residence and how they worked for their living. The result shows that only about 25% of the former habitant households have come back and lived in the Takatori-higashi district and that the number of the habitants who lived outside but had the prospect to return came to about another 25%. The total was just over the half of the former habitant households.

The number is unexpectedly small in spite of the nearly perfect attainment of the space-adjustment measure. There are several causes of the problem. First, it took more than two or three years for the former habitants to get the conditions to rebuild their house in the district. So many habitants decided to take other ways to settle their residence either by applying for the admission of the public housing or renting a house outside the district. Second, there lived many aged people, which had been regarded as one of the 'inner-city problems', and they had insufficient resources to retake their residence inside the district either by rebuilding a house or leasing a new house with more expensive rent than before. Third, many of the shopkeepers who lived there have given up reopening their shop and not a few employers and employees working in the synthetic shoes industry has had difficulties with restoring their job and living under the present deep economic depression. Forth, the governmental policies and countermeasures are very insufficient to support sufferers' living restoration. The national government regards the support for sufferers' housing as the one for habitants' property and will not allow it. Concerning the reconstruction measure of space-adjustment city planning, it is advanced independently of the housing reconstruction measures and cannot supply enough housing inside the district though the space-adjustment measure itself has been well attained.

We should give our careful consideration to these problems in order to protect from the disaster and to advance the reconstruction progress more quickly and reasonably next time.