



住まいを再生する : 阪神・淡路から東北、そして熊本へ

平山, 洋介

(Citation)

建築雑誌, 132(1695):22-23

(Issue Date)

2017-03

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004685>



住まいを再生する

——阪神・淡路から東北、そして熊本へ

Developments in Housing Recovery Policy: From Kobe to Tohoku and to Kumamoto

平山洋介

Yosuke Hirayama

神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授／住宅・都市計画を専攻。

著書に『都市の条件——住まい、人生、社会持続』『住宅政策のどこが問題か』、

編著書に『Housing and Social Transition in Japan』『住まいを再生する』ほか。

「特異な仕事」から「一連の経験」へ

大災害に襲われた地域では、被災した人たちの人生の立て直しは、住まいの確保から始まる。住む場所の安定を抜きにして日常の落ち着きは回復しない。住まいの再生は、生活再建の一環であるだけでなく、その条件としての位置を持つ。

阪神・淡路大震災は1995年に発生し、甚大な住宅被害を生んだ。ここでの住宅復興は、参考になる先例が乏しいことから、手探りで進められた。その後、鳥取県西部地震(2000)、新潟県中越地震(2004)、福岡県西方沖地震(2005)、能登半島地震(2007)など、大規模な災害が増え、住宅再建の経験が重ねられた。東日本大震災は2011年に発生し、東北沿岸地域では大量の住宅を建てる事業が今なお続いている。さらに熊本では、2016年の地震が多数の住まいを倒壊させた。この間、豪雨、豪雪による住宅被害もまた大規模化した。大災害が珍しいとは言えない時代がすでに始まっている。

阪神・淡路大震災のときに単発の「特異な仕事」のように感じられた住宅復興は、今では「一連の経験」のなかにある。住宅復興の政策形成では、過去の経験を参照したうえで被災現場の状況に取り組むというアプローチが必要かつ可能になった。

プレハブ／みなし仮設

大災害のこれまでの経験から、住宅再生の技術はどのように発達したのか。残された課題は何か。阪神・淡路大震災では、仮設住宅を供給する手法は、行政による「プレハブ

仮設」の建設にほぼ限られていた。東北の被災地では、これに加え、民営借家のストックを利用した「みなし仮設」の供給が拡大した。仮設供給の手法が増えたことは、住宅復興の体系の重要な発展を意味した。

プレハブ仮設については、物的改善の必要が大きい。その劣悪さは、「応急生活向け住宅は低質でよく、被災者には一時的な耐乏を求めてよい」という考え方に基づく。しかし、阪神・淡路、東北の被災地では、狭く、遮音・断熱性能が低く、しだいに劣化するプレハブ仮設に多数の被災者が長期にわたって住まざるをえず、その建築は、生活再建を促すどころか、阻害した。恒久住宅を使ったみなし仮設は、高い物的水準、迅速な供与などの強みを有し、その一方、分散立地による生活支援の困難、仮設後の住宅確保の不透明さなどの課題を持つ。

住宅ローン／補助

阪神・淡路大震災は、都市地域に発生し、多数の借家人を直撃した。しかし、それ以降の多数の大災害は、農山漁村に「持ち家被災」をもたらし、その住宅復興では、持ち家再建が課題になった。住宅再建支援の中心手段は住宅ローンの供給である。しかし、高齢化とデフレーションという人口・経済条件のために、住宅融資が役に立つとは限らない。住宅ローンの技術は、20世紀後半の高成長率の時代に発達し、収入増を見込める若い世帯が利用するという前提で成り立っていた。21世紀の大災害が襲うのは、成長率の下がった超高齢社会である。

このため、持ち家再建支援として、「融資」ではなく、「補助」の必要性が高まった。被災者生活再建支援法の1998

年制定、2004年と07年の改正によって、住宅再建に対する支援金給付が可能になった。阪神・淡路大震災では、「持ち家被災」向け補助は、ほぼ皆無であった。その経験から、被災者支援の新たな制度を求める市民運動が展開し、同法の創設に結びついた。支援金の規模は十分とは言えず、さらなる制度拡充が求められている。

新築／修復

住宅復興の政策体系では、半壊住宅などの補修に対する支援が弱い。阪神・淡路大震災では、公費解体の実施によって、補修可能な建築まで除却されたという指摘がある。東日本大震災では、大量の建築が津波で流されたことから、大量の住宅を新築する必要が大きく、修繕支援の検討が十分ではなかった。しかし、修復可能な建築の再利用は、「より迅速、よりローコスト」の復興を支える有力な手段になる。中越地震からの住宅復興では、自治体が生活再建支援法の援助に上積みし、半壊建築を対象に含め、修繕をも支援した。熊本では、多数の住宅が倒壊する一方、半壊・一部損壊の建築が多い。「使える建築は修繕して再利用する」ための新たな制度構築が期待される。

公営住宅／家賃補助

賃貸住宅に関する復興政策の基幹手段は、公営住宅の建設である。その実践では、住宅供給だけではなく、生活再建を支える環境形成が求められる。公営団地では、高齢者の比率が高い。その孤立を防ぎ、近隣関係を育てることが、課題になる。一方、既存の民営借家に入居する低所得の被災者に対し、家賃補助の供給が望まれる。日本の低所得者向け住宅施策は、公営住宅という「現物」の建設に限られ、家賃補助を備えていない。しかし、災害時の住宅対策では、民営借家のストックに家賃補助を組み合わせれば、迅速な住宅供給が可能になる。さらに、公営住宅に入居できない被災者の不公平は大きく、家賃補助は、これを緩和する。

戻る／移る

阪神・淡路大震災では、住んでいた場所に「戻る」ことが、多くの被災者に共通する願いであった。住宅復興の政策は、地域再建に関連づけられ、「戻る」人たちへの支援に力点を置いた。しかし、大津波に見舞われ、広範に浸水した東北

沿岸地域では、多くの被災者が震災前の場所に復帰できず、移転せざるをえない。ここでは、「戻る」だけではなく、「移る」を支え、生活再建の複数のパターンをつくることが、新たな課題となった。

東北沿岸地域の多くの自治体は、地域内での「移る」に対応するために、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業などに基づく大がかりな土地利用再編に取り組み、高台移転、内陸移転、被災地面の嵩上げなどによって、新たな居住地を創出しようとしてきた。

さらに、東日本大震災を特徴づけるのは、広域の「移る」が多い点である。原発事故が発生した福島からは、特に多数の人々が遠方に避難した。福島の被災現地を復興に導く方策が検討されてきた。しかし、その将来は依然として不透明である。そして遠方に避難した被災者に対する支援は乏しい。「戻る」パターンを重視する復興政策の体系に、「移る」人たちに対する助力の重要性という視点を組み込む必要がある。

生活再建のための復興を

大災害の経験が増えるなかで、住宅再生の技術は少しずつ発達し、さらに、新たな課題が見いだされてきた。しかし、住宅対策の発展の前提として、大切なのは、復興の目標を被災者の生活再建に置く必要の確認である。それは、「当たり前」のように見えて、しばしば軽視される。災害の規模が大きければ大きいほど、被災の「危機」を開発の「機会」と読み替え、大型プロジェクトを推進しようとする力がはたらくためである（拙稿「危機は機会なのか？」『世界』820号、2011）。

開発型の復興事業は、たいていの場合、被災した人たちの実態を踏まえず、そして、それゆえに、合理性を欠く。神戸の新長田で実施された巨大な再開発は、経済上の成立条件を備えず、20年以上が経過してなお立ち往生し、すでに建ったビルは、多数の空室を抱えたままである。東北の多くのエリアでは、地面の嵩上げのために、大型の土地区画整理事業が展開した。しかし、プロジェクトが過度に大規模で、長い年数を必要とするため、事業完了後に被災者が戻ってくるとは限らない。空地ばかりの盛り土エリアが出現する可能性を否定できない。阪神・淡路から東北、熊本、そして将来に向けて、大災害からの住まいの再生に関し、伝えるべき教訓の中心は、被災者の実態に根ざし、生活再建を目標とすることの必要性和合理性である。この点の確認があって初めて、住宅再生のための技術のさらなる工夫が役に立つ。