

第3章 阪神・淡路大震災と地域社会の対応

浦野正樹

1. はじめに

阪神・淡路大震災は、戦後の自然災害史上では最も大きな被害をもたらし、その後の復旧・復興過程を含めた生活への影響は実に甚大でかつ非常に深いものであった。災害の復旧・復興過程は、一からの生活設計の組み直しや地域生活の将来像の再創造を含むだけに、被災地から離れた人々が考える以上に、継続的で息の長い試行が繰り返されることになる。

ところで、阪神・淡路大震災は、結果として、高齢者等の災害弱者、比較的社会階層の低い人たちに集中的な被害を与えたといわれている。高齢者の問題は、とくに、すべての人々がいつかは経験することがらである。高齢者が安心して住めるとはどういうことか？今回の震災は都市生活のあり方を含めて多くの課題と問題提起を投げかけているように思われる。震災からの復旧・復興への試みとその支援は、安心して住めるときの基準と条件をあらためて問い直す営為でもある。そうした文脈のなかで、都市コミュニティの実態とその果たす役割について鋭い問いが投げかけられている。

阪神・淡路大震災の災害直後の救出・救助から避難、救援、応急復旧、復興への体験は、いかに地域のなかでの住民同士の結束が災害時のそれぞれの局面で重要な役割を果たすかをあらためて写しだした。今回の震災の場合、とくに都市部での被害が大きく、地域の絆が日頃から弱いために災害時にさまざまな弱点をさらけだしたという事実が目に見え付いているだけに、よけいそのコントラストが鮮明になった。

阪神大震災は災害直後からさまざまな社会的問題を発生させたが、社会的問題の質の変化は急速で次々と波及や連鎖を生み出していった。阪神大震災を契機にした社会的問題の展開は、「災害直後～救出・救助期」「緊急避難～避難救援期」「応急復旧・復興期」のそれぞれの段階で違った様相をみせていったが、同時にそれぞれの時期においても複数の異なる次元の問題がからみあっていた。

異なる次元の社会的問題群がどのように関連しあいながら災害時に顕在化していくかは、地域特性、他のさまざまな社会的要因、レベルの異なる政策変数群によって左右される。親族・近隣関係が濃密な農村型の地域社会では、北淡町富島集落の事例のように、震源地に近く被害が甚大で全半壊の建物が八割に達していたにもかかわらず、行方不明者の発見が地震当日の夕方には終了している。富島集落の場合、近隣同士での救出活動がまず迅速に行われ、それに加えて消防団の活躍がめだった。ひとつの決め手は、近隣や親族の誰かが、潰れた家の下に埋まっている人の寝

ていた位置を推測でき、その情報を、近隣や消防団等による救出活動に確実に伝え活用できたことだといわれている。こうした例は、農村型の地域社会のみならず、都市の下町的な住宅街においても、神戸市真野地区などで同様に報告されている。真野地区の場合には、日頃のつきあいの濃密さに加えて、自治会を中心とした住民の地域活動の実績と組織力が、高齢者の倒壊家屋からの救出と火災延焼のくい止め、被害の縮小につながったのである。また、災害後いち早く、組織力を生かして、救援物資の組・班ルートでの配布や地域のお年寄りの身の安全の確認などを実施し、安心して避難時の生活を送ることのできるしくみをつくりあげていった。

こうした地域の絆や結束力が重要な役割を果たすのは、救出・救護や避難生活の時期ばかりではない。むしろ、都市においては、災害直後よりも長期にわたる復旧・復興過程における方が、十分力を発揮できるのである。

災害直後は、緊急避難のために隣近所がばらばらに近くの避難所に逃げていき町内会・自治会の役員も高齢で組織的な動きがほとんどとれなかった地域でも、がれきの処理やその後のまちづくりといった課題では徐々に落ちつきを取り戻して組織的活動が可能になったり、地域を支える新たな人的核が形成されて活動を開始したりする事例が少なからずある。

復興まちづくりへの取り組みという点では、自治会やまちづくり協議会などの自治活動が災害前から活発で実質的な内容をもっているところほど、スムーズな対応が取れる可能性が増す。長田区の久二塚地区まちづくり協議会などは、そうした事例のひとつである。

災害後の生活再建やまちの復興にあたっては、住民が単独では解決がつけられず、地域住民のさまざまな創意工夫と共同化や組織力を駆使して初めて可能になることがらも少なくない。災害後、被災住民は生活再建に向けてさまざまな取り組みを試みてきた。その取り組みの中には、被害の原因を共有するために組織をつくって特定のタイプの要求運動を展開するもの（例えば、特定街区の住宅所有者による火災保険要求運動）、特定の社会的階層の人々が同じような社会経済的要求を掲げて生活再建を実現しようとする共同活動、同一地域に居住する人たちがその地域での居住継続を可能にするための共同活動など、方向性や内容の異なる重層的な活動が含まれる。

集団およびコミュニティのレベルにおいて、生活再建をめぐる住民諸階層の要求の葛藤・集約過程、およびそれらをめぐる諸集団の組織化と対応の過程を明らかにすることは、被災住民の生活再建への試みを理解するうえで決定

的に重要である。こうした生活再建のためのさまざまな試みを、復興に向けての取り組みと正当性を獲得するための戦略づくりと位置づけて、地域特性や活動の根拠となる共同性の性格に配慮しながら見ていく必要がある。

これからの復興とまちづくりを考えていく場合、被害の拡大の抑止や避難生活における安心の確保、復興への力強い取り組みといった点から地域の社会生活を見直し、安全で安心な生活を築いていく努力が欠かせない。

都市コミュニティ再考の眼差しは、同時に社会生活のあり方や人間関係の問い直しを含んでいる。1995年をボランティア元年とする言い回しも、こうした文脈での期待感のあらわれであると読み取れよう。

都市コミュニティといったとき、従来は、自分と生き方を共にし、同一の趣味や考え方もつ人々との同志的な結合という意味でのコミュニティに期待がかけられ意味付与がされていたように思う。これが、いわば、過去の地縁や血縁が重層化した排他的な農村型地域社会へのアンチテーゼとして掲げられていたといえよう。前者はより選択的で自主的な点で後者のものとは異なっており、そこに積極性を見だしていたのである。

そのなかで、阪神・淡路大震災の提起した問題というのは、まさに地域から拡散し異質な存在との接触を絶つ、行き過ぎた都市コミュニティのとらえ方に対して、ある程度ブレーキをかけ再考を迫るという側面をもっていたことは事実であろう。人間がまさに社会的存在であること――すなわち、社会のメカニズムそのものが多様な存在を生み出すだけでなく、歴史・文化・民族・環境の違いが、必ずしも収れんしつくさぬ認識の違いや文化の多様性を生みだし続けており、そのなかで多様な関係を築きあげることを通して社会生活が営まれているということ――という人間生活の原点が突きつけられたのである。

住民の意識、生活様式は、高度成長を経て大きく変わっており、伝統的なスタイルの地域社会――農村社会や村落、あるいは都市部の自営業層主体の町内会のイメージ――では、閉ざされた地域社会というイメージが強く、なかなか現在の住民の生活様式や意識の変化への対応が難しい。それでは、今後、どういうコミュニティ像に向けて旅立ちをしていくか。地域で生活していくうえでの問題を発見し、それを住民個別の問題としてではなく、地域共通の課題、さらには市民社会共通の課題、として解決していくための合意の源泉を創り出していく過程――いわば、正統性が生み出される源泉――をいかに豊かに構想しうるかを含めて、現代の都市コミュニティの課題を読みとく必要がある。

2. 阪神・淡路大震災の特質と被災後の社会問題

阪神・淡路大震災（1995年1月17日 am5:46）の被害の特質

阪神大震災による直後の死者は、5,500人を超え、自然災害による被害としては戦後最大の規模になった。そのうち、89%は圧死であると伝えられている。その原因は、老朽木造家屋の倒壊であり、災害はとりわけ高齢者と貧困者を集中的に襲ったといわれる。

「（死者の）多くは、戦前から戦後に建てられた、築後30年以上の古い瓦葺きの木造家屋の下敷きによるものだ。これらは、瓦を葺き土で固定していたため屋根が重いこと、筋かいがなく外壁も剥落してしまい水平抵抗力が小さかったこと、材が腐食するなど老朽化によって耐力が低下していたこと、などが倒壊の主な原因と見られている。」（日経7-キテツ7編『阪神大震災の教訓』1995年刊）

地区別に60歳以上と60歳未満の死亡率の差異を検討すると、住民人口比当たりの死亡率の高かった東灘区、灘区、長田区などでは、60歳未満の男性に比べて、60歳以上の女性は4倍以上の高い死亡率率になっており、災害が弱者を集中的に襲っている状況が如実に現れている。

また、被害の集中地区は、山手の高級住宅地とは異なり、古くからこの地で生まれ育った老人達が安い木造住宅に住んでいたところが多く、月3万円前後の非常に安い木造アパートに住む独居老人も多かったといわれている。賃貸用の老朽木造住宅のばあい、ほとんど増築や補修・改修といった手をいれずに長い間貸しているケースが多く、それが一気に倒壊という形で顕在化した。一方、土地家屋を自己所有し、ときどき増築や補修といったメンテナンスを行ってきた住宅の場合、同時期に建てられた周囲の家屋の倒壊にも関わらず倒壊を免れたところが少なくない。

倒壊による圧死という局面のみに注目すれば、居住地（古くからの中心市街地）と住宅種類・老朽度の片寄り、続いてメンテナンスの有無に現れた住宅所有形態（所有の有無）の差が、災害時における生死を分けたともいえよう。これが同時に高齢者への人的被害の片寄りを生み出していったのである。

被災後の社会的問題の展開

阪神・淡路大震災は、戦後の日本社会が経験してきた諸災害と比較して被災者が受けた衝撃の大きさ、被害の大きさ（全半壊家屋数、人的被害の大きさ）などがけた違いに大きい災害であった。その点では、被災後の社会的対応という面であってない規模と内容的な広がりをもつ社会的問題が一気に噴き出し、それに対する行政、防災関連機関をはじめとする社会のすべてのレベルにおける対応のあり方が問われたのである。

阪神大震災は災害直後からさまざまな社会的問題を発生させてきたが、社会的問題の質の変化は急速で次々と波及や連鎖を生み出していった。同時に災害の激震地からの距離と時間的経過の違いに応じて異なる社会的問題の様相があらわれている。災害過程で発生するさまざまな社会的問題は行政の施策や住民の対応によって確かに一方で解消されていくが、他方では、問題を解消するために行われた行政施策等の社会的対応が、また質の異なる新たな社会的問題を招き出す。この社会的問題の展開過程は、被災から復旧・復興にいたる一般的な災害現象の展開として描かれるだけでなく、その時代や社会に応じた独特な連鎖の特徴をもつことがあり、時代や社会システムのもつ陰の部分や脆弱な体質を投影するのである。これは、被災実態そのものが陰の部分や脆弱な部分を直撃するというだけ

ではなく、大規模な災害であればあるほど、厳しい制約下での社会的対応となるため、いくつかの選択肢のなかでの優先順位が厳しく問われ、そこにその時代や社会の価値観や対処基準が自ずと潜入することから生じるのである。

ここでは、阪神大震災の社会的問題の展開を、「災害直後～救出・救助期」「緊急避難～避難救援期」「応急復旧・復興期」の3つの時期区分に分けて概観しておく。異なる次元間の社会的問題群がどのように関連しあいながら災害時に顕在化していくかは、地域特性、他のさまざまな社会的要因、レベルの異なる政策変数群によって左右される。しかし、ここでは程度の強さはともかくとして、次元の異なる社会的問題群間の波及・連鎖関係（とくに、質的な災害の影響の広がりと深さ）を具体的な事例のなかから把握し、図1に整理してみた（図1参照）。

阪神大震災においては、上にあげたどの時期においても、とくに高齢者をはじめとする災害弱者への影響の深刻さが特徴的である。そこで、時期ごとに整理した一般的な社会的問題群の連鎖を踏まえて、社会的問題集積の縮図として、高齢者の生活問題を中心に生活再建に至るそれぞれの過程での住民生活へのインパクトの広さと深さの一端を明らかにし、社会的問題の発生とその波及・連鎖の様相を検討してみよう。

災害直後～救出・救助期

「災害直後～救出・救助期」は、おおむね災害発生直後から人々が避難所に移動するまでの時期を想定しており、行政と地域住民によって救出・救助活動が行われる時期であり、生命の安全確保が最優先課題に据えられる。この時期には、大きく三つのラインに沿った社会的問題群の波及・連鎖が特徴的であり、かつ重要であった。

第一は、人的被害や医療施設の損壊、ライフライン等の途絶による医療業務機能の低下と、それによって生じた救命・救急処置の遅れに伴う社会的問題群である。第二は、社会の各レベルにおける危機管理問題が、実際の災害時の対応力の問題を呼び起こし、具体的な消火活動や防災機関等の災害対応の遅れとして顕在化することに伴う社会的問題群である。第三は、直下型地震の衝撃により物的・人的被害が発生し、それが精神的な打撃を及ぼすことに伴う社会的問題群である。

被災直後から救出・救助期にかけて、高齢者に多くみられた特徴的な現象として、危機状況における生命への執着の弱さがある。

阪神大震災では確かに、災害直後がれきの下に埋まっている人々を見知らぬ若者や近所の人が助けるというシーンが多々みられ、人間の災害時における生命を守る助け合いは、事前の人間関係の有無に関わらず災害時にはある程度までなされる可能性のあることが明らかにされた。しかしながら、それはがれきの下であれ、うめき声や助けを呼ぶ声がしたり、確実に埋まっていることが推測される家の場合に限られており、近隣関係が薄く高齢者の所在すら不明な地域では、高齢者自身が何らかのサインを出さない限り救出不能になる。生命への執着の弱さは、建物が潰れ家

財道具が散乱しているなかで逃げる意欲をなくしそのまま留まろうとしていたお年寄りが数多くいたことなどに現れており、助けを呼ぶサインすら出さない（出せない）お年寄りも少なくないのである。茫然自失状態が長く続き意識が正常に戻らなかったり、病気や体力的な衰えなどの理由で危機状況からの自力での脱出が困難だったといった事情も相乗化して現れるため、この時期における高齢者の置かれた状況が非常に厳しく、高齢者の心身に大きな影響を及ぼしていることが各種の調査記録や記事、ルポ等からもみてとれる。阪神大震災では、崩れたアパートの一室で餓死したお年寄りが震災から54日目に発見されたケースが報道されている。

この時期における体験が厳しいものであればあるほど、心身にわたる被害の拡大、精神的心理的なダメージの大きさ、自立感の喪失として刻印され、次の時期での対応に大きな影響を及ぼし、高齢者の辿る軌跡を制約するという連鎖を描くことになる。

表 3－1 阪神・淡路大震災による被害の概要

* 人的被害 死者5,500人を超える。避難生活の中での死者を加えると優に6400人を超過。 大部分は圧死（89％）→～AM6まで（6割）、AM6～12（25％）死亡 死亡者の年齢構成は、半数以上が60歳以上、70歳以上が1/3 ----高齢者、弱者、低所得層に被害が集中。 * 倒壊家屋数 全半壊20万棟 老朽木造家屋の倒壊 新耐震設計法の施行（81年）以前の建築物 <u>1962－85年ごろまでの狭小な建売住宅での被害大</u> （東灘区西部での関西建築家ボランティア調査による） * ライフラインの破壊---ピーク断水（約129万戸）、停電（約260万戸）、ガス（約86万戸） * 高速道路、鉄道、新幹線、新交通システムの被害／高架、橋梁部	
--	--

今回の災害を特徴づけるキーワード：高齢者等の災害弱者、被害の階層性、直下型地震と延焼被害

表 3－2 災害時の時期区分と基本課題

災害時の時期区分	基本課題
被災直後～救出・救助期	生命の安全確保
緊急避難期	（食住衣の）避難生活での生命維持基準の確保
避難救援期	避難生活継続の基本条件の確保→ボランティアの活躍と期待 生活不安の高まり、 心のケアの必要性＝ <u>個別領域での生活再建を考える</u> <u>意欲と余裕を取り戻していく過程</u>
応急復旧期	家族単位でのプラザが辛うじて確保できる空間と家族 生活の確保 生活不安の高まり、 <u>同上</u>
復興期	<u>生活の個別領域での生活の再建を設計していく過程</u> ←---対応する行政施策メニューの検討・整備 △就労－雇用確保←---経済復興、産業再編、 地域全体の振興 △住宅確保←---住宅再建支援策、区画整理事業等 △福祉サービス←---人的ネットワークによるサポート・システム再構築 →被災住民が共同で活動し行政へ働きかける社会参加の 重要性！

備考（１）上記は、被災後の各時期における基本課題の推移を記したものである。なお、それぞれの時期における社会問題の連鎖と広がりについては、図１を参照すること。

（２）災害時の基本課題の推移を見ていくとき、次の２点に留意する必要がある。

* 被害の中心部と周辺部とでの展開のテンポの違い

* 被災直後からの急速な展開（社会問題の展開、ニーズや要求水準の変化）

（３）どの時期においても、とくに災害弱者への影響の深刻さが特徴的である。

緊急避難～避難救援期

次に、「緊急避難～避難救援期」は、住民がいったん避難所等の身の安全を確保できる場所に移り、そこで避難生活を行う時期である。典型的には、避難所での集団避難生活がイメージされよう。この時期は、当初は食住衣の避難生活での生命維持基準の確保が最優先され、徐々に要求水準が上昇して避難生活継続の基本条件の確保が必要とされていく。当初の危機的状況が去り、避難生活が長引いて興奮がややおさまるにつれ、徐々に今後の生活への不安が高まり、いわゆる「心のケア」が必要とされるのである。この「心のケア」が必要とされる時期は、人々の生活再建プロセスとの関連で位置づけなおすと、就労や住宅確保等々といった個別領域での生活再建を考えるための意欲と余裕を取り戻していく過程ととらえなおすこともできよう。

この時期においては、次のようなラインに沿う社会的問題群の波及・連鎖が特徴的である。第一は、避難所生活における過酷な生活環境とそれから生じる精神的・肉体的変調に関わって生じる社会的問題群である。第二に、それに関連して、その避難生活を支えるものとしてのボランティア活動の運営と維持に関わる問題が浮上してきたのが今回の災害の特徴であるといわれている。ライフラインの途絶や社会システムの機能麻痺により、一時期に爆発的に表面化する被災住民の諸需要に対して、ボランティアの可能性と運営の試行が行われ、そこで発生する問題群もあきらかになってきたのである。また、第三として、避難所生活等における過酷な生活環境に関連して、多種多様のニーズのあつれきのなかで人間関係の緊張が起こればトラブルが発生するといった事柄に伴う社会的問題群も重要である。

避難救援期における高齢者の問題としては、避難所での集団生活や倒壊の危険の高い自室での孤立した生活が典型的である。家族に引き取られる疎開や行政等のサポートによる老人ホーム等施設への入所は、この段階だけを取り上げてみれば、避難所生活に比べ幾分日常的な生活に近いといえよう。

避難所生活の実態については、既に多くの報道、記事、ルポ等が伝え調査報告も公表されつつあるため、徐々にさまざまな局面を理解できる条件が整いつつある。一般的には、水や食料確保に奔走し情報を待ちわびながら長い行列をつくらなければならなかった生活物資確保の困難さ、度重なる避難場所の移動による心労、足を曲げてようやく寝られる程度の狭い避難スペースに、暖房なしで冷たい床やテントで過ごす夜の厳しい寒さ、冷たい食事の継続等々に、典型的に示される避難生活の過酷さである。高齢者の場合には、プライバシーのない生活ゆえに夜間のトイレを避け脱水症状に陥るケースや内臓疾患をもつため食事に苦勞するケース、避難生活のストレスや冷たい食事の継続から食欲が減退し体力の消耗により衰弱していくケース等が少なくない。避難生活は、当初、確かに知り合いどうしの協力に加え、見知らぬもの同士の助け合いがみられるが、徐々に長期化するにつれストレスが溜まり、個々の習慣や規範、従来の生活環境の違いがさまざまなあつれきを生み

トラブルを発生させる。いわば、弱肉強食の競争原理が是認される状況も出現してくるのである。こうした中で、さまざまなハンディから高齢者はややもすると孤立化し、動かずじっと耐える場面が少なくなかった。プライバシーを包み隠せぬ避難所生活を疎んじて、危険のレッチルを張られたアパートに戻っていく身体障害や痴呆症等のハンディを持つお年寄りの事例、衛生状態の悪さとインフルエンザの蔓延のなかで、肺炎の一手手前まで行きながら高熱にならぬため、体の不調をじっと耐え手遅れになった事例、医者通いが欠かせぬ持病を抱えながら被災後医者に一切かかろうとしなくなったお年寄りの事例等々、決して少なくない。

こうした中で、将来への展望を喪失したり、痴呆症の急速な進行をはじめとする心身の病の悪化が進行したりする状況も発生してくるのである。「避難生活死」や将来の希望を失った自殺は、その典型である。被災状況や救出・救助期における体験が、避難生活での人々の対応に深い刻印を押していくように、避難生活における体験とその受けとめ方が、応急復旧・復興期における生活再建への歩みにも、大きな影を投げかけていくのである。

応急復旧・復興期

「応急復旧・復興期」は仮設住宅が建設され、住民が入居し、とりあえずの生活の場が確保され、そこから生活再建を始める時期である。応急復旧期に入り、家族単位でのプライバシーが辛うじて保たれる空間の確保がようやく実現する。被災住民は徐々に生活再建を考えるための意欲と余裕を取り戻していき、さらに一歩踏み込んで生活の個別領域での再建を設計していく段階に入っていく。この時期は、同時に個別領域での生活再建を支援する行政施策メニューが各種住民団体による要望を受けながら徐々に検討され整備されていく過程でもある。

この時期においては、次にあげる三つのラインに沿う社会的問題群の波及・連鎖が特徴的である。第一は、主として仮設住宅等のテナポリ・ハウジングに伴うものであり、①仮設住宅への入居とその過程で生じる社会関係の断絶、②災害弱者優先配分の結果としての高齢者が集中する仮設住宅の運営と心身両面でのサポートの難しさ、③土地不足による遠隔地仮設住宅出現による弊害等に関連する社会的問題群が含まれる。第二は、被災者に対する行政サービスの縮小とボランティア引き上げに伴う人的資源の不足に関連する社会的問題群であり、これは同時に疎開生活を含めた被災時の緊急サポート・システムから切り離されて自立的な生活再建をめざす（余儀なくされる）過程で生じるさまざまな社会的問題群の一つとして位置づけることができよう。

避難生活が長期化し、外部からのボランティア支援が撤退しはじめると、ボランティア支援により維持されてきた震災下の高齢者の福祉サービス水準が見直されるため、とくに地域や家族・親族のネットワークから切り離された高齢者にとっては厳しい現実と直面することも少なくない。ボランティアたちとの悲しい別れは、同時に客観的な条件

が整わぬ不安のなかで、被災住民への諸サービスの後退による相対的剥奪感を感じながらの、無理矢理の自立へのはじまりでもある。

また、この避難救援期から応急復旧期への移行期には避難所での集団生活から、プライバシーが一応保たれるが同時に孤立もしがちな仮設等の応急住宅での個々の生活へと変化し、生活を送る場所も移動することが多いため、人間関係をはじめとした生活を支える諸ネットワークの再構築が必要とされる。したがって、如何にスムーズに移行過程を切り抜けるかも高齢者にとっては極めて重要な課題になる。

第三は、経済生活や住生活、日常的な社会関係の再構築といった社会経済的な意味での生活再建の実現に関わる社会的問題群である。

高齢者の場合、被災前にある程度生涯にわたる「生活設計」を行い、それに従って生活形態を確立していることが多い。生涯に必要と見込まれる資金、住宅等居住場所の確保、余暇や趣味を含めた生きがいの選択、そうした生活に必要な諸ネットワークの創造と維持……こうした努力や選択の結果として、被災前の生活が成り立っているのである。単身で生活するお年寄りも、それまでに置かれた社会状況を前提とする選択の積み重ねで、単身で生きるためのさまざまな仕組みやネットワークを創り上げながら、そうした生活を送っているのである。巨大災害の直接の結果である住宅被害と人的被害、被災後の混乱による近隣や友人・知人との消息の途絶は、こうした高齢者を取りまく生活の仕組み自体を揺るがせ（破壊し）、生活形態を強制的に改変させた。また、その後の復旧・復興に向けての行政や人々の社会的対応も、大きな影響を及ぼし、時にはマイナスに働いたのである。災害後に避難所生活等で築かれた人間関係は、確かに緊急生活をしのぐためには大きな力を与えてくれるが、生活再建に向けての力になるには、さらに関係が成熟していくための条件が必要である。

こうした中での高齢者の生活再建を考えると、高齢者自身が受けたダメージの大きさや心身の条件、社会経済的条件にもよるが、自力で生活展望を考える難しさが指摘されよう。高齢者が張り巡らすネットワークは、家族関係に典型的にみられるように、支援を受けるだけの一方的なものではなく、長いタイム・スパンの中では相互依存的な性格をもっていたものであるが、それから切断されると、自力での生活力の衰え、新規の環境への適応力の衰え、収入源の限定等の経済的なハンディ等と過去への追憶が相乗化するため、生活展望を切り拓く自己決定力は弱まり、置かれた周囲の状況への依存度を増すことになる。

3 災害によるダメージの質と生活再建への展望

災害時における問題は、社会的脆弱度の高い層に凝縮して出現する。阪神・淡路大震災においては、災害時の需要が急激に増大するなかで、緊急対策予算の制約も絡んで行政機関のきめ細かい対応は遅れ、そのなかで災害弱者の生活への〈被災の爪痕〉は、とりわけ甚大でかつ今までの想

定を超えた深さをもつにいたっている。また、受けた衝撃に対する心身両面での癒しの過程（さらに生活再建の過程）は、災害弱者のばあい健常者に比べ、数多くの困難が重層的に横たわっているために長期化し、しかも復旧・復興のそれぞれの局面で新たな質の問題を発生させる。そうした問題の発生が投げかけている〈問い〉をいかに受けとめていくかが、今後の具体的な防災対策を練っていく上では極めて重要になってくるのである。今回の災害では、高齢者等の災害弱者の問題に加えて、社会経済的な階層性の問題がクローズアップされたが、ここでは災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる3つの住民層（必ずしも相互に排他的ではなく重なり合う場合も少なくない）を取り上げて、彼らが直面する問題点を明らかにしておきたい。

高齢者等の災害弱者

災害弱者と一般的にいうとき、通常は高齢者、幼児・児童、身体障害者、言語や文化、地理に不案内な外国人などを列挙することが多い。そのうち高齢者については年齢を基準として高齢者のカテゴリーを設けることが一般的に行われている。しかしながら、災害時の高齢者問題の対象者として高齢者をとらえるとき、必ずしも年齢そのものに焦点がおかれるわけではなく、高齢となることで派生的にあらわれてくるさまざまな条件が災害時での対応や被災生活を送っていくうえで障害となることが重要なポイントである。

高齢者の場合、一般的には、身体機能の衰えや健康状態の悪化など肉体的な制約、周囲の環境への適応の柔軟度の衰えなどの心理・精神面での制約、生活諸資源の調達や利用のしかた等の経済的社会的諸側面における制約が強いため、災害過程における適応という点では問題を生じさせやすいのである。しかし、高齢者におこる生活問題は、高齢者だけが受けるストレスに常に起因するわけではなく、むしろその大半は災害過程のなかに巻き込まれたすべての社会成員が多かれ少なかれ体験するものでもある。こうした点では、高齢者の生活問題は、社会成員全体に共通する側面を強くもっており、その高齢者への典型的なあらわれとして捉えることができる。

概括的にみると、高齢者の場合、かなり高い比率でさまざまな内部疾患がみられる。平成2年に兵庫県下で実施された要介護高齢者実態調査（姫路市など県下6市町にて、満55歳以上の男女から1万人を抽出し面接調査実施）によれば、55歳以上の調査対象者全体の半数が有病状態で、75～84歳では有病率が男67.8%、女69.1%となっている。現在有病状態にある者のうち、最も多いのが高血圧（36.8%）、続いて関節炎・神経痛・リウマチ（24.3%）、眼疾患（21.9%）となっている。これら有病者のうち、85%のものが通院しており、入院しているもの、医師の往診を受けているものは、それぞれ4%である。

また、65歳以上の者のうちで寝たきり及び痴呆の出現率（全県推定値）は、ねたきりが3.0%、痴呆が4.2%となっている。このように高齢者の場合、常に持病を抱えながら

生活を維持しているものが多く、したがって、災害時も常に医者との連絡が不可欠であり、保健、医療、福祉の複合的な介護ネットワークが必要とされるのである。災害直後における介護システムの欠如は、持病の種類によっては、病気の急速な悪化につながることも少なくない。災害直後の短期におけるサービスの欠如が、中長期での膨大なサービス需要を生み出すことにもなる。

但し、一口に高齢者といっても障害の有無と質量は千差万別である。肉体的には、何歳も若い身体機能・運動能力をもつ人もいれば、衰えの著しい人もいる。また、健常者も病弱者もいる。さらに障害の有無と程度によってもそこに描かれる高齢者のイメージは多彩なものとなろう。経済的な問題については、年金と若干の蓄えだけで生活している人が平均的な高齢者イメージとして想像されるが、実際には年金支給額にも大きく差があり、また保険金の多寡、財産の大きさなども個人差があることはいうまでもない。さらに、障害による問題の大きさは当該高齢者を取り巻いている環境（一人暮らし、同居家族の経済力、別居家族の居住環境など）によっても異なるのである。

いわば災害時における高齢者問題というのは、内容的質的にみていくと、一般成人が災害時に抱える問題の位相から各種の身体的障害や、言語や文化、地理に不案内な外国人が抱える問題の位相までを、必然的に含み込み全体を覆う問題になる。たとえば、身体障害という点でいえば、高齢者のなかには、一般成人となんら変わらず災害時に町内会・自治会や自主防災組織等の地域リーダーとして統率力・判断力を駆使して貢献できる高齢者から、行動能力が衰え介護の必要な高齢者までが、存在することになる。聴覚障害、視覚障害もしかりであるし、周囲の文化的社会的環境条件への適応という面では、外国人が経験する質の問題を高齢者が経験する場合も少なくないのである。しかも、高齢者問題としては、それらの個別の種類の障害を複合的に扱うことが必要になってくるのである。

高齢者が災害時に抱える生活問題をみていくさい、その問題の捉え方には若干の異なる視点が要求される。災害直後の救出・救助問題はもちろんではあるが、その後顕在化した、精神障害、健康障害といった精神衛生面の問題や、災害後の喪失感のなかでの緊急耐乏生活への適応に関する問題、復旧・復興への過程であられる新たな生活設計と展望に関わる問題等々が、継起的に現れ、時には重層し錯綜するからである。

また、災害が長期に影響を及ぼしていく過程は、被災状況の違いや地域社会での社会階層上の位置の違いなどが影響して、地域の復旧・復興に向けて住民各層に微妙な取り組みかたの違いを生み出すことになり、それらをめぐる調整と一定のビジョンへの収れん、合意形成プロセスは、当該地域社会にとって、将来非常に重要なポイントになる。とくに、今回被災した地域には、高齢者が集住していた地域が少なくなかった。したがって、被災地域の復旧・復興と高齢者問題は深く関連しあい相互に影響を及ぼしあいながら、推移していく傾向がみられている。

前節で示した災害後の時間的経過のなかでの高齢者問

題の推移を概観していくと、高齢者を取り巻く社会が高齢者の生活再建をサポートしていくうえでのいくつかの留意点が浮かび上がってこよう。

一つは、災害直後の緊急対策から中長期にわたる復旧・復興策までを、高齢者対策といった観点で検討して、統一的な一貫した流れとして設計する必要があるという点である。災害直後の体験は、高齢者にとってはとくに強烈であり、この対応の悪さや遅れによっては、健常者に限りなく近く避難生活においても活躍できる高齢者が容易に種々の介護を必要とするお年寄りに転化してしまうのである。身体的な面より精神的な面を考えると、このことのもつ意味は広範な広がりをもっている。また、多少の心身のハンディを持っていたり、日頃からそれを知り合っている関係性の中では、一方的な被介護者としてではなく互酬的な協力者としての活動も可能である。しかし、いったん日常的な関係性が切られると、他人への配慮が難しい厳しい環境下では被介護者としてしか関係性を築けなくなってしまう危険性が大きい。災害直後での対応のまずさが、中長期段階での膨大な行政需要を生み出すのである。また逆に、避難救援期の体験や築き上げた関係性を生かし糧にして復旧・復興期の生活再建をスムーズに進めることも期待しうる。

第二は、このことから派生することであるが、災害前の既存の家族・親族、近隣、知人、各種のボランティア・グループ等々のネットワークをできるだけ活性化できるような支援策を検討し、条件整備を行っていくことが必要である。

これは災害以前の予防策としては、災害弱者を視野に入れた自主防災活動の啓蒙と支援が従来から叫ばれているが、そのみならず、遠くの親族からの援助をスムーズに媒介できるような情報伝達と流通の仕組み（安否情報や被災者ニーズ等の迅速な伝達、援助物資の輸送の仕組み等）、高齢者の緊急通報・介護システムの改善、地域福祉支援のネットワークづくり、ボランティア・グループの柔軟なネットワーク化や災害支援の技術的交流の促進等々、広範に検討することが必要になろう。また、災害発生後のそれぞれの局面でも、避難所や仮設住宅の設営や運営にさいして既存のネットワークを生かせるような配慮をしていくことは十分可能であるし必要であろう。今回の災害でも、淡路島北淡町富島地区、神戸市長田区真野地区の活動をはじめ多くの地区では、地縁をベースにしたネットワークが被災後活躍している。

第三は、緊急避難生活のなかで創られていった人的ネットワークの維持・継続をはかり、仮設住宅等の新しい環境に移行したさいにも人間関係形成を積極的に支援するための条件整備についてである。高齢者の場合、とくに、居住地区での人的ネットワーク自体が災害によりダメージを受け縮小しているのに加え、新しい環境での適応や人間関係形成が概して難しいため、十分な配慮が必要である。最近、仮設住宅での高齢者の死亡が報道されているが、仮設住宅等の新しい環境のなかで人間関係を築くための設備や仕組みづくりは、緊急の課題である。さらに、ボラン

ティアの撤退と移行処置についての計画的な検討とともに、緊急避難生活のなかで創られた人的ネットワークの維持・継続がはかれるような施策（例えば、避難所の友人数組単位での仮設住宅への応募・入居方式等）を十分検討する必要がある。

第四は、災害は高齢者にとって、生活を支えるためのさまざまな仕組みやネットワークにダメージを与え、老後の〈生活設計〉を崩すことでもあるとの認識を踏まえて、単なる経済的な融資や住宅供給といった限定された側面だけでなく、より幅広い社会関係やいきがいといった側面まで考慮に入れて自立の条件の吟味をしていく必要があるということである。この点では、今までの被災者への自立のすすめだけでは、災害弱者にとっては一面的であり、今後どのような事項を誰がどこまですべきか十分な検討が必要になる。

以上みてきたように、災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上で、高齢者等の災害弱者が抱える問題をみていくことは、いくつかの重要な論点を提示することにつながっていくのである。

居住に関する権利面での弱者：借家－借地－零細規模土地所有層等

災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる第2の住民層は、借家・借地・零細規模土地所有層等の居住に関する権利面での弱者である。

生活の基盤が激変し環境変化が厳しいとき、人間はひとりでは生きられず、（人間関係を中心とする）何らかの関係を再構築しつつ生きるすべや根拠を見出していく。人間が自然の猛威に曝されその中で生活を構築しようとするとき、素朴な意味で、居住を支え維持する〈「居住点」を中心にするネットワーク〉をどのように再構築するかが問われることになる。こうした意味では、居住面での安定性をどのように確保していくか、生活拠点をどのように定め、そこでの人間関係をどのように築き広げていくかが、生活再建を考えていく上で根本的に重要なポイントになるのである。

阪神・淡路大震災の激甚被災地においては、避難所→仮設住宅→恒久住宅という居住点移行のシナリオが公的には用意されたが、従前居住地から離れた仮設住宅などが多かったため、従前居住地に戻って、従前の〈「居住点」を中心にするネットワーク〉を生かしながら生活再建をするという点では、多くの障害をもたらすことになった。とくに、居住に関する権利面での弱者にとっては、多くのハードルがあり、従前の関係から切り離されたかたちでの生活再建を模索せざるをえなくなったケースが多かったのである。災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上で、居住に関する権利面での弱者が抱える問題をみていくことは、居住の不安定性がもたらす障害とそれに伴ういくつかの論点を提示することにつながる。

さて、従来の居住の安定性を確保するための法的な保護は、居住支援に関する公共政策領域を別にすれば、主とし

て土地・建物等の所有権、財産権の保護に委ねられてきたといつてよい。その上でそれを前提にしつつ、実際に営まれている生活や営業への侵害に対して、借地借家法等により限定的な保護や損失補償が与えられてきたというのが、大枠の体系である。

こうした観点からみていくと、激甚災害の場合には、災害による建物被害（及び建物の再建）と借地借家の賃貸借契約の継続との関係が、居住の安定性の確保を考えるうえでのひとつのポイントとなる。

借家の場合、通常、借家人と家主との賃貸借関係が契約上終了するとみなされるか否かの判定基準は、借りていた家・ビルが、物理的に損壊または焼失し建物としての効力を失ったかどうか（「滅失」：全部損壊、または全焼）である。但し、物理的には修理可能であっても、新築に匹敵するような高額の費用がかかる場合には滅失と判定されるため、家主と借家人双方の思惑の違いによる主観的な判断のズレが紛争要因につながりやすい。実際の場面では、大半が双方の直接的な交渉の推移によって決着がつけられていくが、震災の場合には建物の大規模な損壊・焼失と避難等の混乱状況のなかで、結果的に双方の交渉能力に差が生じ、交渉機会の設定も非常に難しくなってくるため、意思疎通が途切れ事実認定や見通し、生活展望についてのズレや亀裂が拡大して、交渉がスムーズに進まないケースが多くなる。そのため、建物の建替えや大規模な修築をしない限り居住継続が難しくなるようなケースの場合、概して借家人に不利なかたちで推移する傾向がつよいといわれている。

そのため、阪神・淡路大震災では、これらの権利弱者の保護をはかる罹災都市借地借家臨時処置法の適用が1995年2月6日に決められている。この法律は、関東大震災後の臨時立法に起源をもち、第二次世界大戦時に焼け野原となった都市において、罹災者の保護、権利関係の調整、都市の復興を後押しする臨時処置法として制定されたものである。この処置法は、借家人や借地人に対していくつかの権利を優先的に付与することにより、地元に残る人たちの活力を利用して地域の復旧の促進をねらったものだといわれている（神戸大学〈震災研究会〉、1995.11, p.256）。

この処置法によれば、震災及びこれに伴って起こった火災のために「滅失した建物」の借家人に対して、① 敷地の賃借権の優先的取得、② 敷地の借地権の優先的譲受け、③ 新建物の賃借権の優先的取得という三つの特例的権利を与えている。

「優先的な取得・譲り受け」の中身は、従前の借家人が、従前の家主（土地も所有しているケース）に対して自ら建物を建てる目的で二ヶ年以内にその土地（またはその換地）の賃借を申し出た場合、土地所有者は正当な理由がない限り拒否できない。従前の家主が建物の敷地の借地権者であるケースでは、その借地権を相当の対価で優先的に譲り受けることが出来る。また、元の家主が元の敷地（またはその換地）上に新建物を建築する場合、従前の借家人が完成前に賃借を申し出れば、正当な事由がない限り拒否できない、というものである。なお、借地人の場合も同様の

趣旨の特例的権利が与えられている。

このように借家人等に対する優先的な権利の付与と保護にもかかわらず、土地や建物の賃貸借契約にあたっては、双方の取り引きによって賃料、権利金の水準が決められるわけで、双方の震災後における実際の力関係に委ねられる部分が圧倒的に大きい。

したがって、実際の災害復旧・復興の場面では、臨時処置法の適用を含む従来の法的な保護処置に定められた権利が制限を受けたり、法的な保護が必ずしも十分に機能しなかったり、それらの保護規定だけでは生活問題の解決に不十分であるケースが少なからず出てくる。ここでは、そのうち典型的なケースをとりあげ列挙しておく。

第一は、土地区画整理事業や都市再開発事業等において典型的に見られるように、公共の利益との関係で私権の制限が加えられるばあいである。震災復興においては、将来的な都市の計画・設計と被災者の生活復旧をともににらんだ対応がとられ、それが短期間で凝縮してあらわれるため、日常時における事業推進と比べ格段に問題が先鋭化し歪みも大きくなる可能性がある。今回の震災でも、震災復興区画整理事業等の計画そのものの「公共性」や、計画内容の公共性に照らした適否を問う論議が各地で展開されていた。これらの論議は、実質的には次にとりあげる権利弱者の保護の問題と微妙な関係をもちつつ展開されている。

第二は、借家・借地やマンション等の区分所有、零細規模の宅地所有等のように、権利内容が法的に定められているものの、その権利内容が弱いからこそでの生活再建を考えるさいにいろいろな制約がかかるばあいである。

借家・借地のばあいは前述したように、罹災都市借地借家臨時処置法の適用により権利保護がなされているが、実際の震災復興の場面では建物が解体・撤去されてしまうと地主・借地権者・従前の借家人の力関係や発言力の差が格段についてくるのが現状である。まちづくり協議会の運営等でも、概して借家人の場合には地域に留まり関わりつづけること自体が難しいため、発言力は弱く運営等に関与できないのが現実である。

今回の災害では、マンション等の区分所有に絡む問題も噴出した。マンションの管理組合の運営と大規模改修・改築のさいの諸決定や合意・負担のルール等をめぐって、さまざまな支障が顕在化し、区分所有権に伴う実際上の制約が問題にされた。

また、土地所有者でも零細宅地の場合には、住宅再建にあたりさまざまな障害が生じる。例えば、従前の建物がいったん「滅失」してしまうと再築のさいには、建築基準法により4メートル幅以上の道路への接道義務、建ぺい率等を守らなければならない。今回の災害では都市の住宅密集地区が被災し細街路（いわゆる幅4メートル未満の二項道路）に面した建物の倒壊・焼失が多かったため、細街路に面した零細規模の宅地では建物自体を建てるのが困難になるというケースもみられたのである。

第三は、土地・建物等が何らかの理由で登記されておらず、災害前の段階で法的に未確定なため権利が不安定なば

あいである。戦後復興の影を引きずりながら（土地所有権が不安定なまま）建物をつくり生活している場合などでは、建物そのものが「滅失」してしまうと借地権も確保しがなくなる。また、もっと普遍的には、隣地との境界が確定しておらず（定かでなくなり）地籍測量もしていないため、土地紛争が予想される場合などがあげられよう。こうした問題は、法的な権利保護の埒外で処理されることが多く、実際の場面ではその土地と関わりをもつすべての者による交渉によって決着がつけられていく。交渉力のないものは、実際にはふるい落とされていくのである。

さらに、震災時の混乱の中で、新たに土地を占拠して始められた居住生活、営業活動なども考慮に入れると、実際にはさまざまな種類・レベルの民事紛争、公的空間の私的占拠による「公」と「私」とのせめぎあい（所有権・管理権と居住権との拮抗）が想定されよう。以上のように考えていくと、法的な権利の確保自体が、本来その権利を生かすためのさまざまな活動に支えられていることがよく分かる。従って、法的な権利を生かすためのこうした諸活動に制約がかかったばあいに、実際の場面では権利を確保しかつ行使しつづけることが出来なくなる危険性が常に伴う。

震災復興の場面では、住んでいた居住地から離れることが、精神的なコミュニティとの一体感を失うだけではなく、生活再建を進める方向性や戦略、運動を起こしていくための基盤＜及びその共通認識＞を喪失することにつながるものである。したがって、土地所有権や借地権、居住権などの権利が不安定な住民層ほど、その権利を維持し確保しつづけるには被災地を離れることが出来なくなる。遠隔地の仮設住宅に入ることは、同時に権利を確実に保つための日々の実践を難しくさせ、従前の居住地域での情報交換や運動への参加、意向表明の回路を閉ざしてしまうのである。公的に用意された避難所→仮設住宅→恒久住宅という＜居住点移行のシナリオ＞は、とくに上記のような権利弱者に対しては生活再建の面で多重の障害を課すことになり、さまざまなあつれきを生じさせることになる。

不安定就労層等の職業生活面での弱者

災害によるダメージの質と生活再建への展望をみていく上でクリティカル・ポイントとなる第3の住民層は、不安定就労層等の職業生活面での弱者である。ここでいう不安定就労層等の職業生活面での弱者とは、日常時に雇用が確保されず生活の糧である収入が得られない失業者（あるいは収入が非常に不安定な就労者）も含むが、震災によって職業生活の基盤を失い生活の糧である収入が得られなくなるものを主として想定している。それは、震災による直接の影響という点では、後者の問題がより顕在化しやすく、日常生活が経済的に破綻していく過程が社会状況との関わりで明確にとらえやすく、災害前の生活レベルまで戻すという災害対策面での限定された「生活復旧の考え方」に基づいても、被災後の諸施策の直接の対象になるからである。

いうまでもないが、生活再建を図る上での基本のひとつ

は、経済生活の核となる職業生活面での安定化である。職業生活が安定し経済生活面での展望が見えてくることで、ようやく生活再建の糸口がみえてくるからである。

震災直後、被災地区の企業が深刻な経営上の危機に直面したことは想像に難くない。とくに、地域に集積する地場産業、地域に基盤をもつ事業者やサービス業者など中小企業の場合、商売を存続するか否か、存続しうるか否かの決断は、当面の〈身の安全〉を確保した直後における大きなターニング・ポイントになる。そこで働く従業員にとっても、その重大性は同様である。

災害後は、生存を維持する〈当座の生活〉に追われて、不自由で不便な生活の対応に注意が向けられる。避難救済物資が集められボランティア支援活動等の緊急避難支援が展開されることで、何とか震災から生き延びたもの同士、苦楽をともにしながら〈当座の生活〉をしのぐことに専念することが出来る。しかし、法的支援やボランティア支援の両面とも、その状況は長くは続かない。経済生活の核となる職業生活面での展望を切り開いていくためには、地域に基盤をもつ事業者やサービス業者を想定するかぎり、確かに被災地域においても市場経済の早期の回復が必須であり、物とお金の循環が日常時のように復旧・復活していかないと経済生活としては立ち行かない。その点では、被災地域の経済は、つねに被災地住民の生活とともにあり、その脆弱性をもろに反映し動いていくものである。かつての居住者の離散は、被災地域の経済循環を直撃する。

雇用上の不安が生活に及ぼす影響については、体験的な記述が多く残されているが、災害からの復旧が長びき生活展望が見えない状況が続くと、雇用上の不安（あるいはさまざまな原因の総体として現われる結果としての失業）が引き金になって、中年層のアルコール中毒等が多発していった状況がうかがわれる。

この場合、「雇用対策といっても、生産設備、建物、インフラストラクチャーの壊滅に起因する雇用状況の悪化であるから、根本的には経済の全般的な復興が不可欠であり、最大の雇用対策は産業の復旧と発展である」（朝日、p.303）ということになる。

被災地域の雇用状況の推移は、ここで詳述することはできないが、緊急対策としてさまざまな復興資源も投入され、それに伴って外部から参入する経済セクターもあるので、マクロに見た経済計算では把握できず、かつての居住者を中心に、年齢別、性別など階層別に雇用状況をみたくて検討し震災の影響を判断していく必要性のあることを指摘しておこう。

ここでは、次のA、B、Cの問題として論じることができ、そしてとりわけ経済弱者の問題はAとBをみていくことが重要であることを指摘しておこう。

A. 生活再建の条件としての雇用・労働

1) 従前からの不安定就労層のもつ課題（←雇用調整……）

2) 企業倒産・廃業等による解雇、雇用縮小の波及（←雇用促進事業）—[Bに関連]

B. 中小零細規模の企業の復旧・維持と雇用の確保—

[企業環境全般の問題としてCに関連]

地場産業（ケミカルシューズ、酒造業、ファッション産業等）

第三次産業（サービス産業）

C. 産業全体の復興と地域経済の活性化

3 <危機に瀕した地域社会とその対応>の分析に向けて

阪神・淡路大震災の発生以来、それぞれの被災地で自分達の生活を立て直していくための息の長い試みが繰り返されてきた。被災した人々は、被災体験の重みを背負いながら、向き合っている生活の現実を見据えて、どのように当面の生活問題を切り抜け今後の生活を展望すべきか考えあぐねてきた。生活水準を以前の状態に戻しさらに向上させる期待をもつことができる層は限定されており、被害を集中的に受けた高齢者等の災害弱者や社会経済的弱者は多かれ少なかれ、生活を切り詰めたうえで「医」「職」「住」を中心とする生活の全面的な見直し・立て直しの枠組みを模索していくしかない。こうした生活の再設計をしていくさいに、行政や地域住民組織等による一定のサポート体制が作動することにより辛うじてその枠組みがつけられると考えるか、それとも、生活を見直し切り詰めることで自力再建が可能と考えるかは、クリアすべき最低生活水準ラインとのかねあひもあり、どこで線引きするかを含む激しい論争が震災復興の最大の争点として繰り返行われてきた。震災発生以降の時間の経過は、そうした被災地での熱い論争を、生活の復旧が進まぬあせりや長い試行錯誤を経た倦怠感・あきらめを伴うものに変え、さらに日本経済の沈滞とそれに随伴しておこった社会的風潮はセーフティ・ネットとしての生活復旧への展望すら厳しいものに変えていった。

とくに、被災地から離れた地域のばあい、自治体レベルでの地域防災計画改訂作業の進捗により、今後の防災対策の課題抽出とそうした対策を支える「限定的な」住民の防災意識の喚起に焦点をあわせた議論へと論点が移行し、被災現場の状況とそこでの苦難の様相についてはなかなか伝わりづらい状況になってきている。さらに、あれだけの被害体験も、直接被害を受けなかった人々にとっては、とくに〈震災の記憶〉の風化が著しい。「過疎地域が恒常的に抱えてきた地域問題に比べれば、大都市の被災地での生活再建と地域振興はまだまだ展望があるのではないか」との本音が、厳しい地域（都市）間競争の現実さらされていくなかで、被災地と被災地外との「温度差」を生み出してきたのである。この「温度差」を乗り越え被災地の住民と被災地外の住民とがリアリティをもって連携できるロジックと仕掛けを創造していくという高いハードルが、震災発生後1年を越えることから被災地に重くのしかかり、とくに経済停滞の長期化がはっきりしてくる3年後あたりからはその難しさと厳しさが被災地の復旧に大きな影響を及ぼしてくるようになっていったといえよう。

災害の復旧・復興過程を住民の生活再建という側面から

みていく際に、検討すべき次元として次の三つがあげられる。

(1)被災住民個人や家族のレベル：職と住をめぐる生活再建と生活スタイルの選択・転換がさまざまな条件下（たとえば、被災の程度や階層的条件等）でどのように行われるのかという実態の把握。

(2)集団およびコミュニティのレベル：

①生活再建をめぐる住民諸階層の要求の葛藤・集約過程、およびそれらをめぐる諸集団の組織化と対応の状況。

②被災コミュニティの再編過程（被災コミュニティの変動）、とりわけ行政の復興政策・復興計画との関連のなかでの再編のメカニズム。

(3)自治体のレベル：

上記のコミュニティの再編・変動の集積を、人口構成、産業構成、自治体行財政構造等の変化と突き合わせて分析することにより、災害後の都市社会構造の変容（社会変動）を明らかにすること。

これ以下のいくつかの章では、これら三つのレベルのうち、(1)や(3)のレベルに配慮しながらも、(2)のレベルに焦点をあてて検討を加えていきたい。とくに、災害発生以降の一・二年は、個人、コミュニティ、自治体ともに、何を課題としどのようなロジックを構築し戦略をたてるかを考え、震災からの復興の筋道を模索した時期であり、(1)や(3)のレベルでのさまざまな動きが、(2)のレベルの動きを促進したり牽制したりするかたちで顕在化していく傾向がみられた。とくに、この時期には、(2)のレベルでの活動の成否によって、(1)や(3)のレベルでの動きの基本的な枠組みが決定されていく傾向が顕著にみられる。

大矢根淳は、この点を次のような表現で述べている。

「個々の被災世帯の（住・職）生活再建の諸要求が地区の要求として昇華して取り込まれ、まちづくりの具体的なイメージ図として位置づけられる、まさに世帯レベル→再開発事業レベルにおける動態的な復興コミュニケーション過程が尊重される必要がある。作為要求・阻止型の住民運動を越えたコミュニティ復興ビジョン創造のための土俵設定は、『住民の痛みを緩和するために存在する手法』を行政側に求めるばかりではなく、双方が既存の法・制度の弾力的運用や新制度の創案を徹底的な討論によって導き出すことで、その可能性がみえてくるのではないか？」

（大矢根淳「コミュニティ復興ビジョンと復興都市計画事業」『すまいるん』1996年冬号）

震災後、被災住民は生活再建に向けてさまざまな取り組みを試みてきた。その取り組みの中には、被害の原因を共有するために組織をつくって特定のタイプの要求運動を展開するもの（特定街区の住宅所有者による火災保険要求運動）、特定の社会的階層の人々が生活再建を実現するための共同活動、同一地域に居住する人たちがその地域での居住継続を可能にするためのさまざまな共同活動など、重層的な活動が行われてきている。

こうした生活再建のためのさまざまな試みを、復興に向けての取り組みと正当性を獲得するための戦略づくりと位置づけて、地域特性や根拠とする共同性の性格に配慮しながら検討していくことが重要である。ただし、その際に

災害直後からみられた地域等を母体にした各種組織や住民相互の相互扶助・協力の体験が、生活再建段階にもなんらかの影響を及ぼしていることは想像に難くない。したがって、ここでは、生活再建段階のみを切り離して描くのではなく、災害以前の地域構造や地域活動の実態、災害直後の対応についても一定の配慮をしながら事例分析を行う必要がある。

なお、震災発生後から2年を越える時期については、このようにしてそれぞれの個人、集団やコミュニティでたてた戦略やそれを支えるロジックが、それぞれの場における社会経済的あるいは政治的力学のなかでどのように評価され、一定のリアリティを獲得していったか、あるいは拡散・分裂して力を失っていったかの微細な経過を探る分析になる。

復旧・復興過程の推移と制度的な枠組み

各地区における震災復興まちづくりをみていく上で、重要なひとつのポイントとして、行政が地域まちづくりに関与する形態を決定づける、黒地地区－灰色地区－白地地区と呼ばれる線引きがある。この線引きは、行政がどこまで地域に働きかけて復興事業を展開するか、どこまでの権限と責任をもって地域まちづくりに関与するかを示すものである。この線引きが出来ていく経緯と線引きの内容について簡単にふれておく。

阪神・淡路大震災発生から二週間の1995年1月末までに神戸市は「復興計画基本方針」を発表し、倒壊・焼失家屋が集中して被害の大きかった市内6地区の計233ヘクタールを建築基準法84条にもとづく建築制限地域に指定した。震災発生後、救出・救護、衣食住の確保と避難生活の維持で怒涛のような日々が続くが、住宅再建やまちの復興全体を一定のルールにあわせてコントロールし法秩序の維持と都市全体の空間構造の是正・改編を図る都市計画部局の動きも、急テンポであった。被災地全体の復興をどう進めるか、復興政策の重点地区をどこに置くかの都市計画の骨格がこの段階で決められていった。

この建築制限地域の指定は、震災発生後の混乱状況のなかでの家屋の建設などに制限を加え、無秩序な住宅再建による都市環境の悪化を防止するという意図によるものである。同法による建築制限は災害発生から最長2ヶ月まで延長可能とされており、その間に、基本計画の枠組みに沿って、震災復興の土地区画整理事業や市街地再開発事業の対象地域の特典、「防災モデル都市」の骨格とされる幹線道路や公園などを中心とした復興事業の計画立案、縦覧等決定に至るまでに必要な措置・手続きが進められていった。この間、他の被災自治体も若干の方針の違いはあれ、ほぼ神戸市と同じような基本枠組みやテンポで進んでいる。

3月14日神戸市都市計画審議会の開催、3月15日西宮、芦屋、宝塚の各市および北淡町の都市計画審議会開催、それを受けて、3月16日兵庫県都市計画審議会が開催され、提出された計16地区、約250ヘクタールの復興計画案が原案通り承認される。これにより、該当地区では空白期間をつくらず、建築制限が引き続き課されることになる（但し、建築基準法84条にかわって都市計画法53条による建築制限に変わる）。

また、上記地区の都市計画決定にあわせて、神戸市は都市計画事業の対象地域を含む市内の被災地24地域、約

1225ヘクトールを「震災復興緊急整備条例」にもとづく「重点復興地域」に指定し、「それぞれの地区ごとにまちづくりの方針を決め、住宅市街地総合整備事業や住宅地区改良事業など国の補助事業を導入して住宅や都市基盤の整備を進める」と表明する。

以上のような経過で、神戸・阪神間・淡路の各市町村は3月末までにそれぞれ震災復興緊急整備条例を成立させ、震災復興地域と、特に重点的に住宅供給や市街地整備を進める重点復興地域を指定した。重点復興地域のうち16地区で復興都市計画（土地区画整理事業10地区、市街地再開発事業6地区。なお、8月に土地区画整理事業1地区が追加決定）が決定された。この線引きは、それぞれの地域にどのような規制をかけまちの復興を進めていくかについて、行政側の関与の度合いとその責任を示しており、その後のまちづくりの進展や直面した課題を、行政の介入や行政―地域住民間関係という観点からみていくさいに、非常に重要なフレームになる。

線引きの内容を簡単に要約すると次のようになる。

①「都市計画事業対象区域」（通称、黒地地区）：市街地再開発事業や土地区画整理事業、地区計画等により、建築制限をかけた区域。ここでは、鉄筋コンクリートの建物、3階建て以上の建物の建設は禁止される。被災市街地全体の3%程度を占め、行政や公団等の公共機関が一定のプランを出した上で、予算的な裏付けを行ない事業を推進する権限と責任をもつ。

②「重点復興区域」（通称、灰色地区）：都市計画事業区域以外の重点復興地域を灰色地区と呼び、いわば、まちづくり協議会などの住民組織が行なう独自の検討を前提にして、行政としては住宅市街地総合整備事業、密集市街地整備促進事業などの適用によりサポートを行なう。

③「震災復興促進区域」（通称、白地地区）：①②以外の復興推進区域で民間の自力再建が期待されている区域である。

このうち①の都市計画事業対象区域は、地区計画手法で行われる三宮地区を除けば、面的整備を主眼とする区画整理事業と立体的な整備をめざす市街地再開発事業に大きく分けられる。後者の市街地再開発事業は全体で6箇所（震災前からの継続事業は除く）となっており、神戸市では、神戸市東部副都心にあたる六甲道駅南東部、西部副都心にあたる新長田駅南部の2箇所、西宮市では西宮北口駅北東地区、宝塚市では仁川駅前、宝塚駅前（花の道周辺）、売布神社駅前の3箇所である。

この市街地再開発事業は、都市再開発法に基づいてなされるもので、それによれば災害危険性の高い木造密集市街地をクリアランスし、堅牢不燃の建築物と道路、広場等の公共施設の整備を一体的に行なうことにより、土地の合理的で健全な高度利用と都市機能の更新とを図る事業とされている。とくに、上記6箇所で採用されている＜第二種事業＞では、事業実施にあたり施行者があらかじめ地区内の建物を買取して、ビル建設後残留希望者に給付するという買取方式がとられる。この方式の特徴は、公益性が高く、権利変換手続きでは事業の実施が困難な大規模な市街地再開発事業に適用され、施行者は、地方公共団体や公団など公的主体に限定されることである。

このように、面的整備である土地区画整理事業に対し、市街地再開発事業の場合は立体的な整備を行なうため、地権者である住民は、事業後は事業で建てられたビルの区分所有者に権利が変換され、ライフスタイルの面でも立体的な土地利用への変更に伴い変化が大きいとされている。

震災復興区画整理事業を含む、都市計画事業対象区域の事業進行の基本的なプロセスは、①事前の調査研究・調整

段階（関係者の勉強会から基本計画の策定まで）、②都市計画決定段階、③事業計画（基本設計）の作成段階、④換地計画あるいは管理処分計画の決定段階という4つの主要な段階をもつといわれている。これらの事業過程の中で出てくる主な争点や障害としては、次のようなポイントが指摘できよう。

第一は、都市全体といった広範囲での公共性・公益性と地区内権利者の私権との調整の問題である。事業計画の中身とその評価（例えば、副都心の意義と具体的な機能、それがどの程度私権を制限するに値するか否か等）、事業に関与するさまざまなアクターへの開発利益配分の適切性、事業が地域振興等に及ぼす効果や計画の適切性などが、争点として浮上してくる可能性がある。六甲道駅南東部の事例は、これが重要な争点になった事例のひとつである。

第二は、計画への住民参加と住民の合意形成の手続きに関わる問題である。とくに、阪神大震災では、避難者が多く情報が行き渡らない状況での計画決定の是非が鋭く問われた。神戸市の場合、とくに行政の圧倒的なイニシアティブのもと、なしくずし的に既成事実が積み上げられたため、住民の強い不安と反発につながったといえよう。権利弱者を含めた権利者の意志を尊重しながら、いかに合意形成の手続きを整え、現実的な合意を生み出していくかが大きな課題になったのである。

第三は、関連主体の利害関係の複雑さに関わる問題である。従前地権者の権利関係自体が複雑であるのに加え、事業に関わるアクターの利害関係の複雑さが、事業の推進の障害や課題になることがある。企業部門でも、不動産業や建設業、あるいは再開発コンサルタント、商業地再開発により入るキーテナント等が関与し、しかも事業自体が地権者の権利や地域振興などに深く関係するがゆえに、政治的な争点に結びつきやすい。

第四は、事業計画及びその事業の成否が、時代の経済変動等の影響に大きく左右されることに由来する問題や障害である。また、それと連動して、ミクロ・レベルでも土地・建物の経済性や市場価値自体が状況に応じて（また見方に応じて）流動的であることも、大きな課題になる。これらは、建物の容積率の設定（アメニティと経済効率性とのトレードオフ）、床価格の算出と評価基準（事業の採算性と残留権利者の利益とのトレードオフ）、保留床処分の可能性（不動産の需給予測）、権利変換後の顧客の導線変化による建物の立地評価の変動予測（開発効果の予測）など、事業の各段階での戦略や個々のアクターの判断に直接的な影響を及ぼし、結果としての合意形成に反映していくのである。

第五は、権利弱者や生活弱者への対応・保護の問題である。通常いわれる、借家人など権利弱者への対応・保護の問題に加え、震災復興の場合には、西宮北口駅北東地区の事例で詳述されているように、生活再建との関わりで、とくに事業完了までの生活維持や営業継続、事業後の営業再開に伴う諸問題がクローズアップされる。

災害復興まちづくりの3つのプロセスと膠着化の背景

今まで述べてきたような制度的な枠組みのなかで、震災復興まちづくりの事業プロセスは位置づけられ進んでいくことになるが、その際に充分留意しておかなければならないことは、被災地での災害復興まちづくりが、都市計画や区画整理等の事業計画を遂行していくプロセスという以上に、次の2つの社会的なプロセスをたどるということである。

ひとつは、「まちの共同再建・まちづくりを考えていく

さいに基本となる、まちのイメージの擦り合わせとビジョンの共有化のプロセス」である。もう一つは、「まちに住む、異なる社会的背景をもつ人々（職業、年齢、地域での生活歴、地域における交友関係、利害関係等々の異なる人々）の人間関係を解きほぐして、信頼できる関係を広げ信頼度を増していくプロセス」である。これらのプロセスは、相互に刺激しあいながら進行していくことにより、はじめて住民が相互に納得しうる具体的な事業計画案へと昇華していくのである。

復興まちづくり事業をめぐる紛糾が続けている地域で、論争の焦点に据えられるポイントとして、①前提的な現状認識や活動条件の理解のずれ、②議論を煮つめていくうえでのルール未確定、③地域住民の代表性と地域住民組織（まちづくり協議会等）の決定権の不安定性、④地域問題の課題解決のパターンの違い等があげられるが、これらの論争点が表面化するのはいずれも上記のプロセスが十分進んでおらず、おろそかにされてきたためでもある。これらの論争点を乗り越えていくためには、この個々の点での理解のずれを埋めていくだけでは不十分で、上記のふたつのプロセス自体が問題になっていることを強く意識する必要がある。

被災地の災害復興まちづくりの現場で多く見られた状況として、地域住民が、区画整理等の事業計画の手続きの細部にわたる議論に詳しくなる一方、生活再建の幅の広い領域に通じる上記ふたつのプロセスについては、際立った進展が見られず表立った話題にもされずに膠着状態が続いていったことである。紛糾していったところでは、信頼関係を狭め亀裂を生む悪循環に陥っている。

被災時の緊急対応に活躍したコミュニティにおいても、制度的な制約のなかで、こうした悪循環に陥っているところは少なくない。そうした典型例のひとつとして、淡路島北淡町富島地区があげられよう。基礎自治体を取り巻く、時間・制度・予算の制約は厚い壁となって、復興まちづくりの前途を遮っていたといえよう。被災地と被災地外との「温度差」は、災害直後はともかく、震災から時間がたつにつれて、これらの壁を崩すうえでの難敵になっていった。

しかし、淡路島北淡町富島地区の事例にも見られるように、時間・制度・予算の大きな制約を絶対的な前提条件として設定したうえで、各地域の復興まちづくりを考えようとしていく限り、住民が相互に納得し生活再建に結びつくプランの形成は難しい。また、基礎自治体が地域住民の亀裂を生み出し、住民間に鋭い対立が膠着化していくかぎり、冒頭に述べた「温度差」を乗り越え被災地の住民と被災地外の住民とがリアリティをもって連携できるロジックと仕掛けを創造する可能性は薄い。基礎自治体と地域住民との間に、より創造的な関係が築かれ、それをバネにして制度そのものや制度の運用のしかたを動かしていく試みが、いままさに被災地の各地で問われている。次章以下では、とくに特定の地域社会に焦点をあてて、このプロセスを検討していくことにしたい。