

# 阪神・淡路大震災の復興におけるコミュニティ維持・再編のプロセス

5班 Asmaa Lahayrech (建築学専攻), 張楚瑋 (建築学専攻)  
黒島 綜一郎 (都市工学専攻), 増田 慧樹 (社会基盤学専攻)

1995年1月17日、兵庫県淡路島北部を震源とする M7.3 の地震が発生した。死者・行方不明者 6,437 名、負傷者 43,792 名の被害が生じた他、火災や倒壊により多数の建物被害を生じ、多くの人々が住まいを失った。復興においては土地区画整理事業や市街地再開発事業によりインフラが整備されたが、応急仮設住宅や災害復興公営住宅においてコミュニティの崩壊による孤独死が問題となった。他方で、コミュニティの維持・再編がなされた事例もみられる。ここでは、コミュニティを「人間生活を営む中で生まれる人間関係」と捉え、住まいを取り戻す過程における問題点とその後のコミュニティの維持・再編について検討する。

1995年1月17日 <b>阪神・淡路大震災</b>	1995年8月20日 避難所解消	～1999年3月 災害公営住宅 40,000 戸供給	2001年3月 若宮地区事業完了	2004年3月 松本地区換地処分	2011年3月11日 <b>④東日本大震災</b>	2015年7月 玉浦西地区まち開き	2016年4月14日 <b>熊本地震</b>	2040年X月XX日 <b>2040年・東京</b>
-------------------------------	---------------------	-------------------------------	---------------------	---------------------	------------------------------	----------------------	---------------------------	-------------------------------

## ①仮設住宅

避難所の早期解消を目指し兵庫県内で約 48000 戸の仮設住宅が建設されたが、入居における様々な要素がコミュニティの断絶に繋がった。

- ・抽選による入居者の決定
  - ・既存市街地での建設用地確保が難しく、多くの被災者が住み慣れた地域から離れた郊外の仮設住宅に入居したこと
  - ・高齢者世帯、障害者のいる世帯、母子世帯の優先入居
- 人間関係が構築できるようなコミュニティデザインに配慮していない建築計画

以上の結果、初期に建設された郊外や臨海部の仮設住宅では、高齢者や障害者など支援を必要とする人が慣れない土地で見知らぬ人と生活を始めなければならず、さらに弱者優先の入居により支援活動や自治会の担い手となる人材が著しく不足した。その結果、仮設住宅での孤独死が社会問題となった。

## ②災害公営住宅

兵庫県では、1999年3月までに災害復興公営住宅 38,600 戸を供給する目標を達成した。福祉設備や低賃料等により満足度は高かったが、コミュニティ形成の課題も残した。

- ・密集市街地で生活していた人は高層公営住宅の住環境になじみにくく、高層階居住者は外出が億劫、隣人の気配を感じず孤独を感じる等の意見

- ・抽選による入居者は初対面かつ高齢者率が高く、コミュニティづくりの担い手不足により新たなコミュニティづくりは困難

以上の課題の一方で、単身高齢者が孤立しないような工夫もあった。例えば、談話室・共同菜園といった共用スペースが備え付けられており、入居者のコミュニティ構築を促進させるような「コレクティブハウス」という住居様式が導入された。このようなコレクティブハウスは「ふれあい住宅」という名前で兵庫県内で 10 施設建設された。

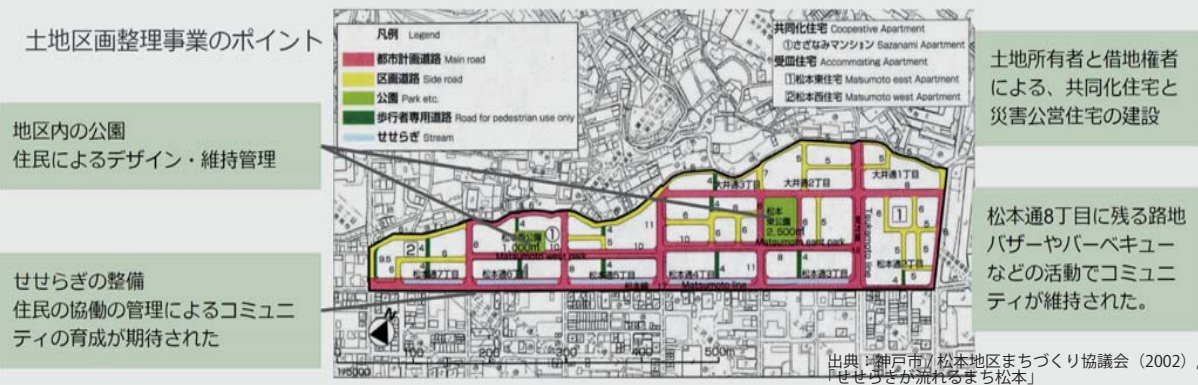


コレクティブハウスの事例

## ③地区の再建

### 3-1 松本地区の事例

神戸市兵庫区の中央部に位置する松本地区は、高齢化率が高く木造密集市街地が広がったインナーシティあり、震災では地区の 70% が焼失した。震災後、1995 年 12 月に「松本地区まちづくり協議会」が設置され、コンサルタントによる介入のもと、住民参加型の復興土地区画整理事業が実施された。



松本地区における土地区画整理事業

震災から約 4 年後の 1999 年以降には、親睦や清掃・管理など地区の日常的な役割を担う自治会が設立され、まちづくり協議会における活動が住民の街に対する関心を回復させたことが要因で、コミュニティが維持・再編されたことがうかがえる。土地区画整理事業施工地区は住民が大きく入れ替わっている場合が多く、コミュニティ再編に長い期間を要するものの、まちづくりへの参加や新設された施設の管理で協働することにより、コミュニティが維持され地域活動に繋がっていることが考えられる。

### 3-2 若宮地区の事例

兵庫県芦屋市の中央部に位置し、木造密集市街地が広がっていた若宮地区は、全半壊率 89% の甚大な被害を受けたが、約 6 割の住民が同地区内で再建した。震災前、地区のコミュニティは希薄であったが、震災後避難生活等で新たな人間関係を形成したが多かった。そのような繋がりによって、行政が提示した全面建て替え型の事業に反対するために、1995 年 9 月に「若宮地区まちづくり協議会」が設置され、住民参加のまちづくりが行われることとなり、震災復興住宅環境整備事業によって復興が図られた。



若宮地区における住宅環境整備事業

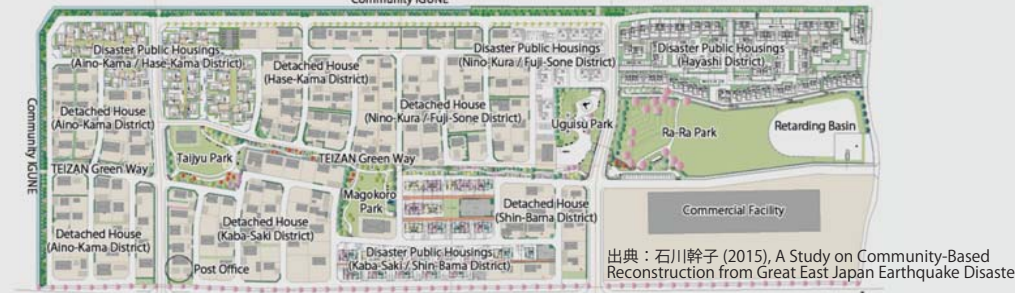
若宮町住宅のような中高層の住宅は外出行動が低下するといわれる一方で、広場や公園の整備によって外出が促されたことがいわれている。若宮地区では復興の過程で近所づきあいを超えた新たなコミュニティが再編されており、主体的な地域活動が行われてきた。この繋がりは現在の若宮地区における住民主導のまちづくりに生かされている。

## 阪神・淡路大震災における住宅供給の課題

阪神・淡路大震災からの住宅再建政策は、「単線型住宅復興」と呼ばれる、避難所→仮設住宅→災害復興公営住宅への移行に重点を置くものであった。しかし復興の過程で元々のコミュニティが分断されることにより問題が生じた。また、自力で仮設住宅を建設した人、県外避難した人、親戚宅や民間賃貸住宅に仮住まいした人など単一の支援プロセスから外れた人への支援が不足した。自力仮設や民間賃貸の仮設住宅としての利用は被災者が早期に従前居住地で生活できる点で、コミュニティ維持に寄与すると考えられたが、支援はなかった。

## ④阪神・淡路大震災以降の復興

阪神淡路大震災の復興の課題を受け、東日本大震災では、コミュニティの維持・再編を基盤として多様な工夫が行われている。その事例として宮城県岩沼市の玉浦西地区が挙げられ、沿岸の 6 つの集落による防災集団移転事業と災害公営住宅の建設が実施された。コミュニティの復興が基盤とされ、コミュニティが主体となった街区デザインは「居久根」の風景など地域の精神を守り、従前のコミュニティの人々の分散を防ぐため、集落のクラスターごとに 1 つの街区へ移転するというものであった。同じコミュニティに属する人々の社会的相互作用を担保するだけでなく、新しいコミュニティを形成、促進するために、公共空間として豊かな緑の公園とオープンスペースも配置され、イベント等が実施されている。住まいは、「リビングアクセス型」を取り入れ、住宅のベランダを外部に開放し、隣人同士の交流を促進することで、孤立の問題を解決する住宅も再考された。また、以上に加え、地元での速やかな復興もコミュニティが維持・再編された要因である。



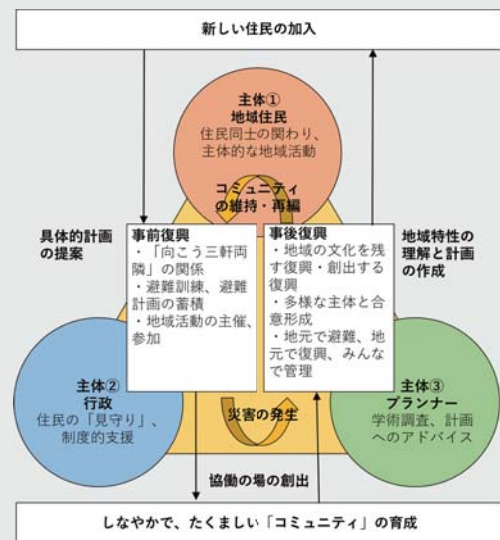
玉浦西地区におけるコミュニティを基盤とした復興

## 結論と今後について

阪神・淡路大震災では、都市構造上の理由や単線型的復興住宅対応、住宅形態などの要因が重なり、コミュニティの崩壊が問題となった。他方で、被災してなおコミュニティが再建された地区は、避難生活で結束力を強めたり、住民主体の復興と協働による公園施設等の維持管理により、結果的にコミュニティが育成されてきたことが分かった。これらは、東日本大震災においてコミュニティを主眼とした復興にも活かされた。また、東京都江東区も同様に都市型災害のリスクを抱えており、下町のコミュニティも砂町等に残されている。今回の知見から、災害に脆弱な地域でコミュニティと関係しながら生きる人々が、それまでの関係を維持しながら復興のプロセスをたどることの重要性が示された。

事前復興では、共助の関係を「向こう三軒両隣」の関係から築くため、避難訓練や避難計画、地域活動を積み重ねることが考えられる。災害発生後、コミュニティを維持・再編するため、住民主体の地元での復興が重要であり、その後の地域一体のマネジメントも欠かせない。この時、地域のコンテクストに応じた復興が求められ、プランナーの介入と、行政との合意形成が必要不可欠である。したがって、三者が連携した協働の場を創出し、事後復興から事前復興へのサイクルを回すことが重要であろう。

一方、大都市では住民が目まぐるしく入れ替わり、若い独り暮らし世帯が多く、コミュニティそのものの需要が問われている。そのような地域におけるコミュニティの在り方については議論の余地があるだろう。



コミュニティ維持・再編プロセス