震災復興とインナーシティ問題

— 住宅政策の視点を中心に —

Revival from the Earthquake Damage and the Inner-City Problems

清水 亮

SHIMIZU Ryo

The Hanshin-Awaji Earthquake did great damage to inner-city area. A lot of discussions about the revival have been done in one year. In this paper, the revival in the inner-city area is considered especially focusing to the problem of aging society. The rapid aging in the inner-city community has become a social problem before the earthquake. Taking into account the influence of this situation on the damage of the earthquake, we have to consider this problem seriously aiming at the revival. Then this is an important problem common to the community formation not only in the struck area but also in a megalopolis of the future.

1. はじめに

阪神・淡路大震災から1年あまりが過ぎた。震災直後から、復旧・復興に関しては様々な問題点が指摘され、これに対処すべく諸々の提案が行われてきた。防災・救助システム、被災者支援、ボランティア、仮設住宅、被災建築再建、災害時の情報流通、復興まちづくり、等々。最近ではそれらに関する書物も多数出版され、それぞれの立場から議論が行われている。

本稿ではそうした復興に関わって多岐に渡り存在する問題の中からインナーシティエリアにおける地域の高齢化問題に注目し、問題の発生状況を震災以前の地域社会の中に見てとる⁽¹⁾。阪神地区におけるインナーシティ問題の発生、とりわけ地域の高齢化現象には住宅という要素が大きな影響を及ぼしていると考えることができる。この問題は、インナーシティ地区の住宅改善事業が十分に進行しないまま郊外に新規の大規模な宅地開発を行ってきた従前の住宅政策の結果として見ることができるわけである。このように考えるとインナーシティ問題を復興過程において解決していくためには、住宅政策という視点は重要な鍵となろう。

そしてまた本稿では、ここに見られる問題が必ずしも被災地区固有の問題なのではなく、大都市に共通した問題を孕んでいることを指摘する。インナーシティ問題は程度の差こそあれ、各地の都市に見られる現象である。その意味で震災復興の中でこの問題を考えるということは、現代日本の都市問題を真正面からとらえて論じることなのである。

2. 復旧・復興過程に見られる生活格差

今回の震災による死者は兵庫県全体では6,279人に及んでいる(95.12.26現在消防庁調べ)。年齢階級別にこれを見ると、(表-1)のようになっている。一目瞭然、50歳以上

の中高齢者層に死者が多いことが見てとれる。これについては、若年層に比べて相対的に身体的不自由を抱えているこの層の人々が避難の遅れ等によって建物の下敷きになったり火の手から逃げ切れなかったりしたという原因がしばしば指摘されているが、しかしながら事はそう単純ではない。まず第一に、被害の集中した地域はちょうどインナーシティエリアが中心となっており、もともとから高齢化が進んだ地域であった。そして第二に、そうした高齢者世帯が住んでいる家屋には一定の築年数を経た木造建築物が多かった。実際、神戸市長田区のように木造住宅が密集する地域では中高年齢者層の死者の割合が他地域に比べて高くなっている〔上野 1996: 128〕。こうした要因が死者の年齢階級別の分布に影響を及ぼしたわけである。

(表－１) 年齢別死者数 (兵庫県分、県警調べ)(人)	
10歳未満	248
10代	310
20代	469
30代	260
40代	466
50代	814
60代	1058
70代	1024
80代	728
90歳以上	94

このことからわかるのは、震災以前におかれていた地域の状態が被害のあり方を強く規定しているということである。高齢化の進展の度合いや住宅事情、あるいはコミュニティの連帯や成熟度などといった諸要素が、被害の程度を左右する重要な条件となったわけである。そしてさらにこのことは死亡者の問題にとどまらず、現に今生存し、復旧・復興に向けての日々を送っている人々にもあてはまることである。とりわけ、避難生活において高齢者や障害者、あるいは外国人などの“弱者”がおかれている生活の厳しさには、震災以前の生活格差がそのまま反映された形で、いや場合によってはそれが拡大された形で表れているといえる。

高齢者や障害者などで介護の必要がある人々をどのように支援していくかという問題は、震災以前からの重要な福祉問題として存在していた〔松村 1990:465〕。特に高齢社会の到来という逼迫した課題を前にして「在宅福祉」「地域福祉」を中心とする方向で議論がなされてはきたが、実際の福祉施策は遅々として進んでいない。そうした状況の中、今回の震災は発生した。平時においても支援システムが確立していない状態であるわけだから、非常時において十分なサポートが行われるはずもない。高齢者は、避難所ではグラウンドの端に設置されたトイレに行くだけでも難儀をする有様だったという。仮設住宅に移っても玄関・浴室の段差や不便な買い物・通院をはじめ、不自由な生活は続いている〔中辻 1996:545〕。必要な援助が得られずに困窮している人々は今なお少なくないのである。

被災地で起こっているこうした問題を、すべて震災という特殊事情に還元して考えるわけにはいかない。日本の大都市にみられるインナーシティ地区の状況は、共通して高齢社会の福祉のあり方を課題としている。高齢化し、単身世帯や夫婦世帯となった人々を一体どのようにケア・サポートしていくのかという問題は、その担い手論として家族というもの、行政のあり方、あるいは福祉ボランティアのあり方などを課題化している。震災以前の阪神地区も例に漏れず同様の問題を抱えていたわけであり、震災によって問題が一挙に表面化したに過ぎないのである。そして、復旧・復興の活動においては、この問題は避けて通れない問題であると考えられる。なぜならば、この問題は単なる担い手論の枠を超えて、住宅復興のようなハード面から地域住民間の相互扶助といったソフト面まで

射程に含んだ地域社会のありよう、社会学的な表現をするならば今後の「コミュニティ」のあり方を左右するきわめて重要な要素を含んでいるからである。

3. インナーシティ問題としての人口流出と戦後の都市定住政策⁽²⁾

ここでの議論の前提としているインナーシティ問題を少し整理しておこう。日本の大都市に見られるインナーシティ問題についてはこれまでに様々な議論の積み重ねがあるが、本稿で注目するのは高齢化の問題である。そして、高齢化をもたらした原因としての人口流出問題である。

阪神地区のインナーシティエリアに限らず、東京の都心地区などでも人口流出による地域社会の高齢化という事態は生じている。この人口流出は特に若年層から中堅ファミリー層といった人々に顕著に見られる。転出の理由については仕事上の都合による移動を除くと、大雑把に括れば生活環境の悪化と住宅そのものの質の問題ということになろう。良好な居住環境と持ち家取得に動機づけられて、中堅ファミリー層は郊外へと移住していったわけである。前者の居住環境の点については神戸の真野地区では公害問題、東京都心地区では消費生活関連サービスの低下といった具合に、具体的には地域に固有な事情に拠っている。一方、後者の住宅そのものの問題については地域固有の事情もさることながら、戦後の都市定住政策が及ぼした影響を無視することはできない。

戦後日本の都市住宅供給は、住居形式としてのnDKモデルを開発し(1951年)、増え続ける人口に対処した。nDKモデルとはn+DKまたはn+LDKという間取りの中に員数に応じた家族を配置していく手法であり、これによって住宅の広さは家族員数と対応することになる。すなわち、戦後の都市住宅は、標準的なライフサイクルを参照することによって、居住者の年齢から家族構成、収入、ライフスタイル等の諸属性を引き出し、これに合わせて住宅設計を行うというやり方で規格化されたのである。

戦後都市の住宅供給は、戦災によって極端に不足した住宅の確保に始まり、1960年代中頃までは質より量を中心とした供給体制が持続する。この段階では「一世帯一住宅」が目標とされ、これに向けて公的な住宅供給体制が整備されていった。その後住宅政策は、量的拡大から質の向上へと焦点がシフトしてゆく。ここに上述のnDKモデルが組み込まれ、nDK=家族モデルが戦後の都市型家族の典型となっていくのである。

家族形態(員数)との対応関係を想定したnDKモデルによる住宅供給体制は、所得階層別住宅供給政策と相俟って、家族員数、並びに所得の変化に合わせた住み替えパターンをモデルとして提示することになる。これがハウジング・チェーンと呼ばれる規格化された住み替えモデルである。この最も標準的なモデルとしては、公的には、公営住宅→公団・公社賃貸住宅→公団分譲→公庫／公団／公社の庭付き一戸建住宅というルートが準備されていた。人々はそれぞれの属性的諸条件に鑑みて、このモデルの中のいずれかの段階に自らを位置づけていけばよかったのである。そして、それによって安定した都市定住者、すなわち都市の基本的階層として、都市の秩序に組み込まれていったのである。

けれどもここに二つの大きな問題点が隠されていた。一つは地価の問題であり、もう一つは高齢者の問題である。地価の問題は至って単純である。都市部の地価高騰によって建設コストが上昇し、安定した公的住宅供給が不可能になったのである。住宅建設が計画的になされなければ、住宅財の配分を通して行われる都市定住の秩序化が崩壊するのは必至

である。一方後者の問題であるが、上述のモデルには高齢者の存在は全く考慮されていないかったといっても過言ではない。寿命が延び、ライフサイクルが変化し、また住空間の編成と接合した家族生成によって、都市には必然的に高齢者世帯が析出してくることになる。この高齢者層の世話を一体誰が行うのか。nDKモデルはこの問題を一切抽象する形で成立し、展開してきたのであった。80年代中期以降、国家や自治体は福祉の切り捨てを断行し、高まるニーズとは逆行してこの問題に対する公的関与は消極的な方向を示してきた。したがって、高齢者扶養問題は勢い家族の双肩にかかってくることになる。ところが、すでにnDK型の編成が浸透した家族形態においては、新たに高齢者が入り込む余地は存在しない。これは端的に言って物理的余剰空間が存在しないということを指している。このように、高齢者問題はnDK＝家族モデルの射程の外に置かれていたのである。

現在、核家族を基本とした戦後の都市定住政策は臨界点に達している。都市はその外縁部においては依然としてnDKモデルに基づく住宅供給がはかられて膨張傾向にあるものの、中心部においてはすでに従来型の住宅政策では人口流出は抑えられなくなっている。東京の都心地区などでは人口流出の結果、地域の高齢化に加えて自治体の存続すらあやうくするほど人口の絶対数が減少し、自治体にとっても定住人口の回復が緊要な政策課題となっている。しかし、これといった有効な対策はまだ見つかっていない。

4. 神戸の都市計画とインナーシティ問題

上述のように、インナーシティエリアにおける中堅ファミリー層の流出とそれに伴う高齢化という現象は、これまでの都市の定住政策の結果であるといえることができる。被災地神戸においてもこのことは変わらない。

（表－2）は神戸市の人口の推移である。表からわかるように中央4区（灘区・中央区・兵庫区・長田区）では人口が減少し、周辺3区（東灘区・須磨区・垂水区）、西北2区（西区・北区）では人口の急増が見られる。こうした対照的な動きは、ひとえに神戸市の都市計画の結果であるといえる。

宮崎市政は六甲山系の宅地開発事業と臨海埋立事業とをリンクさせた都市開発を行った。市当局が自ら山を削り海を埋め立てるという神戸特有の公共デベロッパー方式による都市開発は、須磨ニュータウンや西神ニュータウンといった大規模な宅地を郊外エリアに造成した。このニュータウンに流れ込んだのが中堅ファミリーを中心とした層であった。市の当初の目論見では、中央4区を中心とする既成市街地の人口は維持したまま、ニュータウンの住民としては他地域からの人口流入を見込んでいた。ところが、現実にはニュータウンへと流れ込んだ住民の中には、良好な居住生活環境を求めてインナーシティエリアから脱出してきた20～30歳代の若年・中堅ファミリー層が多く含まれていたのである。

（表－2）地域別人口の推移（神戸市1965～1990）単位：万

	1965	1970	1975	1980	1985	1990
中央4区	76.2	71.8	64.0	56.4	53.2	50.6
周辺3区	36.5	44.4	51.6	55.2	59.1	61.4
西北2区	9.0	12.8	20.4	25.2	28.8	35.7
全市	121.7	128.9	136.1	136.7	141.1	147.7

国勢調査データより

確かにそれまでの既成市街地は不良住宅が密集し人口も過密状態にあったわけだから、郊外エリアにおける大規模な宅地開発は人口分散化の効果をもたらしたととらえることも不可能ではない。けれども、単なる人口の絶対数というのではなく年齢や所得といった諸要素を考慮するならば、このニュータウン開発がインナーシティエリアと郊外エリアとの間に著しい住民属性バランスの偏向を生み出したことは明白であり、インナーシティエリアの高齢化を助長した一大要因となったことは間違いない。一連の開発事業を神戸市全体の都市計画として見るならば、あくまでもこの人口移動がインナーシティエリアの再開発事業の結果としての人口分散ではなかったことを見落としてはならないのである。

地域社会活性化の中心的担い手層であり、なおかつ人口再生産の観点からもコミュニティの維持にとって重要な存在である中堅ファミリー層が流出していった結果、インナーシティエリアは必然的に中高年齢層・低所得層を中心とした住民構成になる。そして家族構成の点についても、子世代の他出が進むにつれて夫婦世帯や単身世帯が増加してくる。あえて言うならば行き場のない人々が滞留することになるのである。こうした地域では住宅のストックが低水準であり、転出により空き家になった住宅に入ってくる人があってもそれはまた中高年齢層・低所得層であったりする。このようにインナーシティエリアの衰退は進行していったわけである。

こうしたインナーエリア問題の深刻化に対して、いち早くその解決に向けての運動を起こしたのが真野地区のまちづくり運動である。真野のまちづくり運動は全国的に有名であり、多くの研究者が紹介を行っているので詳細についてここで述べることはしないが、神戸市のインナーシティ問題への取り組みを見るためにごく簡単に触れておくことにしよう。

5. 真野のまちづくり運動と神戸市のインナーシティ再開発政策⁽³⁾

神戸市長田区の真野地区では、上述のようなインナーシティ問題の進行が他地域に比べてきわめて急速に進展した。人口の減少は1960年からはじまっており、1990年までの間に13,377人から5,731人へ、世帯数は3,223世帯から2,098世帯へと激減している。実に人口にして57.2%、世帯数にして34.9%が他所へ流出しているのである。この激しい移動の結果として、高齢者世帯の比率、単身世帯の比率なども著しく高い値を示すようになる。もちろん背景としては、真野地区においては老朽化した木造狭小の不良住宅の比率が高いということが大きく影響している。

こうした劣悪な住宅事情に加えてこの地区は住工混在地区であり、公害問題が発生していた。工場廃水によって地区を流れる河川が汚染されたり、大気汚染による喘息が住民に蔓延するといった深刻な事態を前にして、居住環境の確保を目指す公害反対運動が決起された(1965年)。これが真野地区のまちづくりの端緒である。この運動が一定の成果をあげて公害防止協定が締結され、環境の改善が見られるようになると、次には緑化・地域福祉・まちづくりへと運動は展開していった。70年代後半からはまちづくり組織が本格的に立ち上げられ、土地利用・道路整備・建物整備などがきめ細かく構想されていくようになる。市の側でもこうした住民主体の運動を先駆的な事例としてバックアップを行った。当時は「まちづくり」そのものの手法が未確立な状態であり、市としては真野の事例をモデル化することでまちづくりのノウハウを蓄積しようとしたわけである。

真野のまちづくりは、異常なまでの人口流出に伴う地域の衰退と公害問題が、地域での

暮らしの上でもはや無視しえない深刻な事態を招いたところから始まっている。そして、何よりもこの運動を特徴づけているのは一貫した住民の側の主体性であり、コミュニティの連帯や相互扶助をとことんまで重視している点である。市が様々な形でこの運動を支えたのも、こうした住民主体の方法こそがまちづくりのモデルとなりうると考えたからである。けれども、事態はそう容易には運ばなかったのである。

神戸市は当初、真野地区と同様の問題を抱える他の既成市街地にこの真野モデルが応用されるものと考えていたようである。こうした発想は、真野地区をまちづくりの理想的な先駆的事例として紹介してきた研究者にも共有されていたものと思われる。だが、他の既成市街地では真野のような活発なまちづくり活動は展開しなかった。その理由としては一つには他地域では真野ほど事態が顕在的に深刻化しておらず、住民サイドに問題意識が薄かったということが挙げられよう。問題意識が希薄である以上、こうした地域におけるまちづくり活動はまずは住民の主体化から始められなくてはならないことになる。行政はワークショップなどの手法を駆使して住民にまちづくりへの参加を動機づけていくわけであるが、このようなやり方は結局は住民主体の方法とはいえないし、また現に十分な成果もあがっていない。かくして神戸市のまちづくり政策は、90年代に入ると方針転換をはかることになる。

神戸市は1989年に『神戸市インナーシティ総合整備基本計画』を策定する。そこでは、拠点開発型のまちづくり方式が採用されており、ハーバーランド整備事業や新長田駅前再開発事業など、19のリーディング・プロジェクトが提示されている。これらのプロジェクトを柱にして、行政主導によるまちづくりを行おうというのが神戸市のねらいである。こうした方針転換は、一般の既成市街地では真野地区に見られたような住民の主体形成が行われず、まちづくり運動による市街地整備が遅々として進まないことが原因であったと思われる。それでも市は、プロジェクトにリンクする周辺地区のまちづくりにおいて、市の職員を継続的に現地に通わせるなど、真野地区で培われた手法を様々に取り込んでいる。この中で特に重要なのはまちづくり協議会の設立と、まちづくりコンサルタントの派遣であろう。住民が自らの要求を実現すべく行政の支援を求めるためには、個々の住民がバラバラに意思を表明していても埒はあかない。そこには、ある一定のまとまりをもった地域住民相互間のまちづくりに対する合意形成が不可欠である。まちづくり協議会は住民主体の運営で合意形成を行い、その合意された意思をもって市との交渉に当たる組織として位置づけられるものである。また、実現性のある具体的なプランを市に提示していくためには住民自身の側にまちづくりに対する一定の専門的知識が必要であり、まちづくりを総合的にマネージメントしつつ、そうした知識を住民に提供してともにまちづくりを考えていく存在として、コンサルタントは重要な位置を占めているのである。

リーディング・プロジェクトを既成市街地整備の呼び水にしようとする、いわば拠点開発運動型のまちづくりともいうべき手法は、上述のように確かに手法としては真野地区でのノウハウが取り込まれたものとなっはいる。だが、事業そのものとしてはあくまでも行政主導で行われるリーディング・プロジェクトの実施が中心であり、まちづくりはそれを前提として進められることになる以上、副次的な位置づけになりがちである。そして、まちづくり協議会の活動を通して住民が積極的にまちづくり運動にかかわり、地域の担い手として主体化していくということが必ずしも十分に目的化されていないという点でも真

野のモデルとは大きく異なっている。このように、90年代に入ってから神戸のまちづくり政策は実質的には行政主導型の色合いが濃いものとなっているのである。

6. インナーシティエリアの復興計画

神戸市のインナーシティエリアは、これまで述べてきたような状況の下に今回の震災に遭遇した。老朽化した狭小な長屋や木質住宅が全壊の被害にあっている隣で新築や建て替え住宅が難を逃れているという今回の被害状況を見ると、不良住宅の改善事業がなかなか進まなかったことが震災の被害を拡大したように思えてならない。このように考えると、震災復興の過程ではインナーシティエリアにおける不良住宅の整備事業がひとつの重要なポイントとなってくる。これは老朽化した木造住宅が倒壊・焼失したという反省に立って、地震に強い頑強な構造をもち、同時に火災にも強い不燃性を備えるという防災的観点からの課題であるわけだが、他方では高齢化問題への対応策としての要素を持つものである。すなわち、床面積・間取り等の点で良好な住宅ストックを形成することによって中堅ファミリー層の入居を促し、延いては住民属性のバランスを図ることが可能になるからである。

神戸市が1995年6月に提示した「神戸市復興計画」においても「震災では既成市街地域全域が大きな被害を受けたが、特に生活道路など身近な公共施設の整備が遅れ、老朽化した木造住宅が密集するいわゆるインナーシティでは建物の倒壊や延焼などにより大きな被害が集中した」〔神戸市 1995:132〕と述べられており、インナーシティエリアの整備の遅れは明確に意識されている。ではこうした認識をふまえた上で策定された復興計画はどのようなものであろうか。

「復興計画」では「神戸市震災復興緊急整備条例」による「震災復興促進区域」（約5,887 ha）を特に総合的なまちづくりの必要な区域としてとらえ、これを「都心地域」「東部市街地」「西部市街地」に分けてそれぞれに地域復興の方向性を示している。そしてそこでは1989年に策定された「神戸市インナーシティ総合整備基本計画」の際にとられた拠点開発方式が継承され、三地域合わせて計18の復興プロジェクトが提示されている。これらのプロジェクトの中には89年の整備基本計画に盛り込まれていたリーディング・プロジェクトがそのまま引き継がれたものも含まれている。一方、震災の被害が特に著しかった「重点復興地域」（約1,225ha,24地域）においては土地区画整理事業や市街地再開発事業などが具体的に計画され、まちづくりコンサルタントの派遣等の支援を受けながらまちづくりを積極的に進めていくとしている。

この「復興計画」は、全体としてみると行政主導の拠点開発の色彩が強く、“白地地域”と呼ばれる「重点復興地域」に指定されなかった残りの「震災復興推進区域」の復興方針については行政サイドからは実質的に無策に近い状態であるなど、問題点も指摘されている〔広原 1996:119-120〕。また手法という点についても、真野のまちづくり運動の時のような住民の主体性を尊重したやり方とは異なったものである。確かに復旧という観点からすれば一日も早い恒久住宅の建築が望まれるわけだから、権利調整の話し合いなどに延々と時間をかけて合意を形成していく住民主導のやり方が必ずしも適当だというわけではない。けれども、ここでこうしたまちづくり手法に対する一定の判断を行う前に、考えなければならない一つの重大な問題が存在しているように思われる。それは震災以前から存在していた問題であるところの地域の高齢化をどのような形で解決しようとするのかと

いう問題である。

この問題には大きく分けて二つの側面がある。一つは、高齢化した地域社会に若年層・中堅ファミリー層の呼び戻しによって活性化を図ろうとするまちづくりレベルの面であり、もう一つはすでに高齢者となった人々のケア・サポートをどのような形で行っていくのかという福祉レベルの面である。そしてここで強調したいのは、この二つの側面が復興過程においては実は住宅問題として接合してくるということである。

コミュニティの活性化という課題にとっては、郊外エリアに流出した中堅ファミリー層をいかにしてインナーシティ部に呼び戻すかが重要な鍵となってくる⁽⁴⁾。それには受け皿となる良質な家族向けの住宅ストックが必要であり、まちづくりの中でこうした住宅をいかに地域内に建設していくのかを考えなければならない。一方で高齢者ケア・サポートの担い手論の課題にとっては、「在宅福祉」へと向かう全体の流れの中で考えられる選択肢としての家族・コミュニティ・福祉ボランティア⁽⁵⁾などをいかに組み合わせて活用していくのが鍵となってくる。この担い手論をどのように考えるかは諸説に別れるところであろうが、日本の高齢者福祉の現状を見るにいずれにせよ子世代家族というものが重要な位置を占めてくることは論を待たないであろう。してみると、コミュニティ活性化と高齢者福祉の担い手の両問題は親子世帯の同居・隣居・近居型の住宅供給をいかに促進するかという点で接続してくる。

これらの論点について、神戸市の「復興計画」では住宅復興の問題と高齢者福祉の問題とは基本的にはリンクしていない。

住宅復興が緊要な課題であるという認識は住民・行政の双方に存在するし、「復興計画」の中にもそのことは認められる。そしてそのための方策として実に多様なメニューが用意されている。良質住宅の早期大量供給や住宅の自力更新・取得・建設等の支援などを様々な制度を駆使しつつ行っていくことが「復興計画」では明示されている。この中には高齢者等に対する住宅支援に関する言及もあるのだが、そこではいわゆる“高齢者向け住宅”の供給が主である。福祉問題との関連では「地域社会で安心して生活が送れる福祉サービス等に配慮」〔神戸市 1995:10〕するという考え方が記述されているものの、実現については何ら具体化されていない。

一方、福祉については「在宅福祉の基盤である生活の場の喪失や、家庭・地域環境の変化による介護・養育機能の低下や負傷、心身機能の低下など、震災により生じた新たな福祉需要に対応するため、福祉施設の早期復旧を図り、要援護者への従来のサービスの拡充、必要な新たなサービスを実施し、生活全体の安定を図る」〔神戸市 1995:23〕として、ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイの拡充などを事業として計画しているが、特段にまちづくりや住宅復興と関連づけるような方向性は見当たらない。

7. おわりに

これまでの日本の都市定住政策においては核家族が基本単位とされており、これがゆえに都市においては高齢者は子世帯と別居する傾向が生じている。若年層や中堅ファミリー層が流出してインナーシティエリアに高齢者の夫婦世帯や単身世帯が析出してくるのも、こうした定住政策の帰結であるといえるわけだが、この傾向は高齢者ケア・サポートの担い手として子世代家族に期待するという発想に限界をもたらしてきた。復興を論じるに際

しては、こうした従前の問題点を見据えて取り組んでいく必要がある。震災以前の状況に「復旧」しただけでは根本的な問題解決にはならない。

今後、真野地区のようなコミュニティの緊密な連帯や相互扶助によって高齢者問題を克服していこうとするならば、住民の主体化が前提条件となる。しかしながら震災以前の他地域でのまちづくり運動に見られるように、住民の主体化は容易ではない。震災直後の消火活動をはじめとしてその後の避難所での活動など、確かに真野地区のコミュニティの力は実に見事なまでに発揮されたし〔阪神復興支援NPO編 1995〕、この事例に注目してコミュニティの連帯を強調する論潮もある。だがこれはあくまでも30年間に渡るまちづくり活動の成果なのであって、この連帯をいきなり他地区に求めることはできない。その意味では単に真野地区の事例を称賛するだけでは不十分である。

言うまでもなく、住民主体のまちづくりという考え方はきわめて重要なものであり、コミュニティの連帯もこうした住民主導の地道な活動の中で築き上げられていくものである。これについては復興に対する提言を行っている様々な論者の大半が触れている点である。だがもう一步踏み込んで、コミュニティの活性化を具体的なまちづくりの内容、とりわけ住宅問題と関わらせて論じる議論は、数ある住宅復興論の中でも今一つ少ないように感じられる⁽⁶⁾。

インナーシティエリアの震災復興における住宅問題やコミュニティ形成の問題を地域の高齢化との関わりで論じるということは、そのまま今後の都市の高齢者福祉問題を論じることに繋がっている。神戸をはじめとした被災地の復興過程におけるまちづくり・コミュニティ形成で問われているのは、当該地域に固有の問題にとどまらず、これからの都市そのもののあり方なのである。

<註>

- (1) 本稿の議論は、筆者が参加した神戸市でのヒアリング調査（1995年7月23～27日、8月24～26日、研究代表者：東京大学似田貝香門教授）で得られたデータをもとに展開している。本調査では神戸市、テント村自治会、ボランティア団体、まちづくり協議会、まちづくりコンサルタント等を対象としたヒアリングが行われた。したがって本稿の議論では、被災地の中でも主に神戸市のインナーシティエリアにおける復興を念頭においていることを断っておく。
- (2) 本章での戦後都市定住政策についての議論は〔似田貝 1994〕を参考にしている。
- (3) 神戸市のインナーシティ政策における真野地区のまちづくり運動の位置づけに関する本章での議論は主に〔広原 1996:85-114〕に拠っている。
- (4) 我々がヒアリングを行った長田区のN地区では、震災以前から「魅力あるまちづくり」事業が行われており、公園の整備などの活動を行っていた。この地区でも中堅ファミリー層を中心とした人口流出が進んでおり、住民としては、道路・公園の整備等、住環境の改善を図ることによって、若い人に帰ってきてもらいたいと考えていたという。
- (5) 日本においてはボランティアが未成熟であり、コミュニティの中にボランティアをどのように接続させていくかという課題は今回の震災の中から出てきた新しいテーマである。誤解を恐れずにいえば従来のコミュニティ論は居住者のみに関心を払ってきたといえるが、地域の高齢化問題や障害者福祉の問題においてノーマライゼーションという考え方を真剣に追求していこうとするならば、居住者とい

う枠を超えた多様な主体に目を向ける必要があろう。

- (6)復興過程の現時点での住宅問題の関心は、いかにして震災以前に居住していた地域に戻るための受け皿住宅を建設するかという点に力点があるように思われる。長田区N地区においても「ここに住み続けたい」と希望する住民は9割を超え、このための策として、住宅の共同化をはじめとした住宅確保に向けての具体的な手法が検討されている。またそうした住宅に震災以前の地域住民が優先的に入居できるような要望も行われている。けれども、震災以前のコミュニティへの復帰にとどまらないコミュニティの活性化（中堅ファミリー層の呼び戻しなど）に関しては、今の段階ではそこまで目を向ける余裕が住民側に十分にあるわけではないというのが現状である。

<参考文献>

- 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局編 1995 『阪神大震災復興市民まちづくり』
Vol.2 学芸出版社
- 阪神復興支援NPO編 1995 『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社
- 広原盛明 1996 『震災・神戸都市計画の検証』自治体研究社
- ひょうご創生研究会 1995 『阪神・淡路大震災 ひょうご創生への提言』神戸新聞情報科学研究所
- 石田頼房 1996 「震災復興と都市計画－都市生活の復旧、都市の復興計画および都市開発」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言－』自治体研究社 pp.39-51.
- 神戸市 1995 「神戸市復興計画」
- 松村直道 1990 「生活福祉問題と多元的在宅福祉サービスの構造」蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『都市政策と地域形成－神戸市を対象に』東京大学出版会 pp.461-478.
- 三浦文夫・奥山正司 1993 「地域の高齢化と高齢化問題」三浦文夫編『社会福祉の現代的課題－地域・高齢化・福祉－』サイエンス社 pp.89-119.
- 森反章夫 1990 「神戸市住宅政策の分析」蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『都市政策と地域形成－神戸市を対象に』東京大学出版会 pp.363-398.
- 中井健一 1996 「震災と障害者・高齢者－震災に強い社会制度を考える」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言－』自治体研究社 pp.154-163.
- 中辻直行 1996 「高齢者」朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社 pp.543-548.
- 中山徹 1996 「拠点開発化した震災復興計画」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言－』自治体研究社 pp.65-76.
- 西堀喜久夫 1996 「大震災とコミュニティ・ボランティア・自治」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言－』自治体研究社 pp.181-197.
- 似田貝香門 1994 「現代都市の住宅政策－その社会学的分析」高橋勇悦・菊池美代志編『今日の都市社会学』学文社 pp.265-283.
- 斎藤浩 1996 「住宅復興と都市計画関連法－新しい住宅運動へ」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言－』自治体研究社 pp.105-123.
- 坂和章平・中井康之・森恵一・岡村泰郎 1995 『震災復興まちづくりへの模索』都市文化社
- 高田昇 1996 「住宅の再建」朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社 pp.605-620.
- 上野易弘 1996 「人的被害」朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社 pp.125-135.