暮らし ひずみ拡大

60歳以上60%　一人暮らし42%　外出「3日に1度以下」4割

高齢化が進み、単身世帯が増えながら、支援の手は減っている――。朝日新聞社と関西学院大学が共同で行った阪神大震災の災害復興公営住宅の入居被災世帯意識調査からは、低所得者を中心に、転居がままならず、消極的な「定住志向」の強まりがうかがえる。05年の震災10年を期に様々な支援策が打ち切られ、家賃は上がり、見守りのため訪問する人も減った。震災でわが家を失った人が集まった街に、いま必要な支援とは何か。平山洋介・神戸大大学院教授と山中茂樹・関西学院大教授に、調査結果を読み解いてもらい、復興のあり方を探った。

（阿久沢悦子、池田孝昭）

＝1面参照

被災者のための災害復興公営住宅が立ち並ぶ「ＨＡＴ神戸脇の浜」＝神戸市で、本社ヘリから、川村直子撮影

生活

調査対象の500世帯に「震災直前」「公営住宅入居時」「現在」の各時点での家族構成や職業、通院・入院歴などを聞いた。

60歳以上が占める割合は「現在」60・0%。「震災直前」の38・1%に比べ大きく増えた。20歳未満が微増傾向にあるものの、20～50歳代の中堅層が減っている。青壮年層が仕事や進学の都合で独立し、復興住宅を出たケースもあるようだ。離婚や死別も目立つ。

その結果、世帯構成も単身が42・8%と、前回調査（04年11月）時に比べ8・4㌽増えた。夫婦のみが31・0%、子や孫がいる世帯は23・8%だった。05年の国勢調査では、全国の単身世帯は29・5%、夫婦のみが19・6%。復興住宅の世帯構成は、とりわけ単身と夫婦のみに偏っている。

高齢化の影響は職業にも影を落としている。無職は約7割に達し、仕事に就いている人は15・8%、パート・アルバイトを含めても2割強にとどまった。

世帯の年収は400万円未満が87・8%と大半を占める。最も多いのが「100万円以上200万円未満」で35・2%、「100万円未満」も22・4%ある。生計を支える主な収入源は「年金」がトップで42・2%、「給料・賃金」は15・2%。「生活保護」も5・2%あった。

住まい

被災者を対象に家賃を減免する、国の震災特例家賃制度は06年度から、復興公営住宅に入居後10年の人を手始めに順次終了。市町の低所得者向け一般の減免制度に移行し、家賃負担が増える傾向にある。入居当時は月額「1万～2万円」が最も多く25・4%だったが、現在は「3万～4万円」が26・0%。全体的に1万～2万円上がっている。

復興住宅を「ついのすみか」と定めた人は73・0%と定住志向は強い。ただし、定住希望世帯は年収「100万円未満」で83・0%なのに対し、「400万円以上」で33・3%となっており、「転居する資金がないから、復興住宅に住み続ける」という消極的な選択とみられる。「転居計画がある」人は2・4%にとどまった。被災前の住宅は、「手放した」が78・8%と、前回調査の60・3%から大きく増え、初めて7割を超えた。

支援

住宅を訪問する友人や親類以外の地域の人（複数回答）は「自治会の役員」19・6%、「生活援助員」13・0%、「ヘルパー」10・2%、「民生委員」9・0%、「高齢世帯生活援助員」3・8%。

震災10年が過ぎた04年度末を機に、復興基金事業としての高齢世帯生活援助員制度が終了。見守り活動は市町が独自施策として継続しているが、その担い手は地域ボランティアなどに振り替えられた。

ところが、ボランティアの訪問も「ない」が6割にのぼり、「以前はあったが今はまったくない」も15・8%あった。復興住宅での「孤独死」が500人を超える中、外からの支援の手が細っている。

コミュニティー

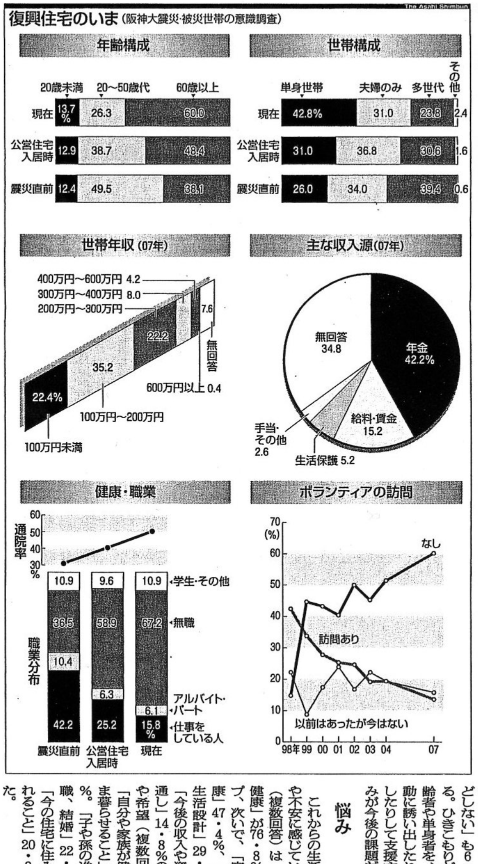
自治会への参加は75・0%と微減。ほかの地域活動では「老人会、老人クラブ」への参加が2割弱だが、「婦人会」「カラオケなどの文化サークル」「スポーツサークル」への参加率はひとけた台にとどまった。「特に参加していない」も18・2%あった。

交友関係では、復興住宅入居後に友人ができた人は63・0%。逆に「ひとりもできない」も36・8%にのぼる。友人ができない理由は「以前から付き合いのある友人、知人がいる」が37・0%と最も多いが、「近所づきあいがわずらわしい」も22・8%あった。外出頻度が「3日に1度」以下の人は約4割、「ほとんどしない」も6・6%いる。ひきこもりがちな高齢者や単身者を、外の活動に誘い出したり、訪問したりして支援する仕組みが今後の課題だろう。

悩み

これからの生活で悩みや不安に感じていること（複数回答）は「自分の健康」が76・8%とトップ、次いで、「家族の健康」47・4%、「老後の生活設計」29・6%、「今後の収入や資産の見通し」14・8%の順。夢や希望（複数回答）は「自分や家族が健康なまま暮らせること」60・0%。「子や孫の進学、就職、結婚」22・2%、「今の住宅に住み続けられること」20・8%だった。

調査方法　07年11月22日から12月2日にかけて神戸市灘、東灘、中央、兵庫、長田、須磨、垂水、北、西の各区、兵庫県西宮、芦屋、伊丹、宝塚、川西、三田、明石、高砂各市の災害復興公営住宅24団地の計500世帯で、世帯主か、それに準ずる18歳以上の居住者を対象に、原則として面接調査した（一部、調査票を後日に回収する方式を併用）。



復興住宅のいま（阪神大震災・被災世帯の意識調査）

対談

人工の街 行政の支え必要

山中　まず、調査結果で気になるのは、復興住宅へのボランティアの訪問が減り、自治会や老人会の加入率も下がってきたことだ。震災後10年以上がたち、コミュニティーが壊れつつあるのではないか。

平山　公営住宅は、自力で自宅が再建できない被災者の住宅確保策として大きな役割を果たした。だが、郊外を中心に、政策的に低所得者と高齢者を優先して集めた人工の街なので、コミュニティーが自然に人を支えていく力がない。だからこそ、行政がシステムとして支え続けていく必要がある。

山中　震災特例がなくなり、自治体も息切れしているのではないか。

平山　分権化の影響もあるだろう。自治体の財政力で、家賃の減免額まで差が生じるおかしな状況になっている。公営住宅は本来、憲法25条の生存権にかかわる施策であり、国が責任を負うべきもので、分権にはなじまない。

山中　調査世帯の収入をみると、9割は400万円未満で、平均的なサラリーマン以下の年収だ。貯金もないが、借金もない。無理をせず、それなりにつましい生活設計をしている世帯が多いのだろう。

平山　借金するクレジット（信用）すらないというのが実情だろう。

山中　また、高齢化が進む一方、20代から50代の働き盛りの年齢層が減り、20歳未満が増える「中抜け」的な現象も起きているように見える。

平山　生活に困っている親族の子どもを引き取っている世帯もあるのではないか。郊外の公営住宅は働く人にとって住みにくい。その結果、子どもと高齢者が多くなる。

山中　何か対策はないものか。

平山　公営住宅は家賃も安く、空き部屋が少ないので、世代構成は簡単には変わらない。行政に求められるのは、建築物としての住宅施策ではなく、コミュニティーづくりの視点だ。空き部屋が出た場合には、若年層を積極的に入居させるなどして、世代構成を変えていくことも必要ではないか。

神戸大大学院教授

平山洋介さん

ひらやま・ようすけ　神戸大学大学院人間発達環境学研究科教授。住宅問題専攻。アジア太平洋住宅研究ネットワーク理事。著書に「不完全都市　神戸・ニューヨーク・ベルリン」「東京の果てに」など。

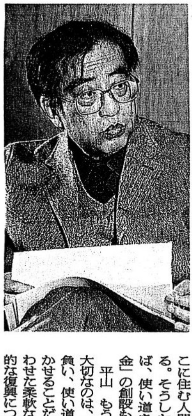
山中　これまでの調査では行政に対する要望、不満も書き込まれていた。今回は熱い意見が見あたらず、住民にあきらめ感のようなものすら感じる。

平山　無理やりつくった街なので、どうしても様々なひずみが生まれる。震災後、市街地には民間住宅が次々と建設され、空き部屋もあった。行政は公営住宅一本やりではなく、この民間住宅への入居を家賃補助で促す手だてもあった。そうすれば、郊外の公営住宅に移転を余儀なくされた高齢者を減らすことはできた。公営住宅の建設費や支援を続けるコストを考えれば、行政にとっても民間住宅の活用は合理的だ。復興における住宅対策では、被災者が多様なメニューから選べる「複線化」が求められている。今後起こりうる都市型災害に向けて、阪神大震災が残した大きな教訓の一つだろう。

山中　阪神大震災を契機に成立した被災者生活再建支援法が改正され、住宅再建に最大300万円が支給されることになった。

平山　300万円で家の建て直しは無理だから、被災した自宅の土地を担保に融資して、自宅再建を促す「リバースモーゲージ制度」などとの組み合わせが必要だろう。

被災者本位の理念を法に



関西学院大教授

山中茂樹さん

やまなか・しげき　関西学院大学災害復興制度研究所教授。NPO法人「大規模災害対策研究機構」副理事長。元朝日新聞編集委員。著書に「震災とメディア～復興報道の視点」など。

山中　日本では土地は子どもに相続させたいと思う人が多い。土地を手放すような制度はなかなかなじまない。私は支援法の対象は補修に限定し、建て替えは共済制度的なもので対応する使い分けが必要ではないかと考えている。生活再建支援法改正は画期的だが、災害の規模次第では破綻（はたん）するおそれもある。

平山　住宅に対する考え方は都市と農村部など地域差も大きいので、地域の実情に応じた対応が必要だ。

山中　新潟県中越地震で被災した旧山古志村（長岡市）では、地元の強い要望を受け、初めて集合住宅ではなく、一戸建ての復興住宅が建った。一つずつ、被災者が勝ち取っていかないと、制度が充実していかない。

平山　阪神大震災の時、行政は既存の法律をフル回転させて、公営住宅、区画整理、再開発の三つのメニューで住宅復興に当たった。復興住宅に今、様々な課題が生じていても、当時の自治体にはそれしか選択肢がなかったとも言える。そこで見えてきた多くの課題を阪神大震災の教訓として生かさなければならない。

山中　法律でいえば、急場をしのぐ災害救助法、災害弔慰金法、そして支援法。それぞれに対応策は盛り込まれているが、復興の理念はこれらの法律に書かれていない。誰のために何のために復興するかという理念を掲げた基本法が必要だ。小手先の支援では、これからの災害多発時代は乗り切れない。

平山　同感だ。パッチワーク的な、理念なき復興では、インフラ整備ばかりになる。人の暮らしを最優先するという理念を掲げた法律の必要性を痛感する。経済成長が期待できる時代なら、復興景気が被災者の収入を引き上げ、暮らしを立て直しもするが、今はそうはいかない。暮らしを保障する法制度をつくらないといけない。

山中　都市の復興ではなく、そこに住む人間の復興を柱に据える。そうした理念が中心にあれば、使い道を限定しない「交付金」の創設も可能になる。

平山　もうひとつ、理念として大切なのは、財政的な責任は国が負い、使い道は、地方の裁量にまかせることだ。被災地の実情に合わせた柔軟な施策が、結局は合理的な復興につながる。