

検証テーマ『住宅復興における取り組み』

検証担当委員 高田 光雄

京都大学大学院教授

(要 約)

1 住宅の価値の再認識

(1) 全ては住宅の倒壊から始まった

そもそも、震災後の居住問題のほとんどは、住宅の倒壊によってもたらされたものであった。住宅の倒壊がなければ、これほど多くの死者と負傷者を出すことはなかった。住宅の倒壊がなければ、長期にわたる避難生活は回避できた。住宅の倒壊がなければ、大量の仮設住宅の建設も、大規模な災害復興公営住宅団地の建設も必要とはならなかった。そして、それら新たな住宅における新たな居住問題の発生も最小限に食い止められたはずである。

本来は人々の生活を守るはずであった住宅の倒壊とそれによる家族の被災は、二重の意味で人々の生活を破壊した。生きのびた被災者にとっても、住宅の倒壊は単なる物の滅失、財産の喪失だけを意味するものではなかった。住宅を失うということが、生活の基盤を失うことを意味し、人々のアイデンティティの対象を失うことを意味するのだということ、われわれは、多くの被災者の苦悩に満ちた生活再建過程から学んだ。

(2) いえとまちの関係性の喪失

一方、住宅の倒壊は、それが連担することによって、生活の場としてのまちの破壊を招いた。住宅はかけがえのない環境要素であるが、住宅だけでは人々は生きてはいけない。住宅がまちを作り、まちが人々の生活を支えているのだということ、われわれは震災とその復興過程を通じて再認識することになった。

住宅はまちの要素であり、都市居住者はまちに住んでいるのである。まちの中の一つひとつの住宅と他の住宅や様々な施設が互いに結びついて生活の場が実現している。まちの中で人と人とのつながりが生まれ、それによって人々の生活が支えられていることも改めて明らかとなった。住宅とまちとは不可分一体であり、既成市街地では、まちの中の要素同士の関係性、人と人との関係性が生活を支え、アイデンティティを形成してきたのである。

もっとも、多様な被災地や被災者の中には、そのような関係性がもともと希薄な地域やそのような関係性が形成できない被災者が存在していた。震災とその復興過程は、住宅とまち、人とまち、人と人などの様々な関係性の重要性を示したが、同時にそうした関係性の希薄な状況、つまり持続可能性の弱い居住の脆さも顕在化させたのである。

2 価値財としての住宅

(1) なぜ住宅は倒壊したのか

1950年に制定された建築基準法やその施行令は、59年、71年、81年と改正が重ねられ、耐震基準は強化されてきた。とりわけ、1981年の施行令改正により生まれたいわゆる新耐震基準は、震度6程度の大地震に対しても倒壊しない建物を目標としたもので、阪神・淡路大震災でもこの基準を満たす建物の倒壊は少なかった。

しかし、こうした技術的環境整備にも関わらず、この基準に達していなかった多くの住宅ストックは改善させることなく最悪の結果をむかえた。それどころか、倒壊した住宅は、改正前の基準に達していたかどうかとも疑わしいものが少なくなかったのである。

大量の住宅の倒壊は、技術的要因だけで説明できるものではない。むしろ倒壊の背景となっていた社会的要因にこそ目を向ける必要がある。

(2) 低質低家賃住宅市場の存在

住宅倒壊の社会的要因の一つは、老朽化した低質低家賃住宅市場の存在であった。戦後のわが国の住宅政策においては、低所得者などの住宅困窮者への居住支援は主として公営住宅供給によって行われてきた。しかし、公営住宅の入居者は抽選により決定されてきた。そのため、当選者には一定水準以上の住宅サービスが提供されたが、落選者には何の支援も行われてこなかった。こうした状況を背景として低質低家賃住宅市場が存続し続けた。また、震災前の公営住宅の家賃体系では、公営住宅より民間低質住宅の方が低家賃であることが一般的であり、公営住宅の入居資格があっても、より所得の低い者はむしろ民間低質住宅を選択する傾向もあった。

震災後の公営住宅法の改正により、公営住宅の入居基準が見直されるとともに応能応益家賃制度が導入され、低所得者が公営住宅から排除されるメカニズムは改善された。しかし、抽選による入居者選定などの仕組みは変わらず、最低居住水準未満世帯の解消にも強制力はない。減少傾向にあるとはいえ老朽化した低質低家賃住宅も存続している。住宅は、健康で文化的な生活を営むために必要な最低水準を構成する財、つまり価値財である。住宅困窮世帯の居住支援は抜本的改革を必要としているといえる。

(3) 違反建築の蓄積

阪神・淡路大震災では、必ずしも老朽化しているとはいえない住宅も数多く倒壊した。その背景として無視できないのが違反建築の存在であった。

違反建築が建て続けられた直接的背景は、もちろん開発業者の倫理観の欠如である。しかし、開発業者の行動には、購入者の注文や行動様式も大いに影響を与えたといえるし、違反の程度を定めて融資を行ってきた民間金融機関の責任も少なくなかったはずである。自治体の建築指導行政もマンパワーに限界があり十分な対応ができていなかった。

近年、住宅品質確保法の制定などに伴い、居住者、購入者の意識も徐々に変化してきた。民間金融機関も違反建築に融資しない方針を打ち出し、100m²以上という敷地規模を定めた住宅金融公庫の融資基準も緩和された。こうした状況の中で、新規建設住宅については、違反建築が減少してきているが、既に建設された違反建築ストックや既存不適格建築物の問題は解消されてはいない。ストックを対象とした総合的な建築指導行政の見直しと強化が求められる。また、規制だけでなく、市場機構を活用した違反建築の抑制やストック改善の促進も重要であるが、情報の非対象性が顕著な住宅分野で市場機構を機能させるためには、居住者への継続的な情報提供の仕組みづくりが必要である。

(4) 住宅維持管理システムの不在

震災復興の過程で、一時的に起こった工業化住宅の大量建設は、被災地の風景再生の期待を裏切るものであるとして、その無機的な材料やデザインに厳しい批判が向けられた。被災地の住宅地景観の変化は、確かにネガティブな側面を伴っていた。そして、その要因として、工業化住宅の存在があったことも確かである。

しかし、より本質的な問題は、材料やデザインではなく、むしろ、被災地の住宅生産・維持管理を取り巻く産業構造にあったと考えるべきではなからうか。被災地、とりわけ阪神間は、地域密着型の住宅生産・維持管理システムが十分発達しているとはいえない地域であった。それゆえ、分譲マンションや工業化住宅が建設されやすい環境にあり、スクラップ・アンド・ビルドによって住宅地の更新が行われてきたのである。復興に当たって、多くの被災者が工業化住宅による建替を行ったのも、震災前の産業構造の下ではごく自然な選択であったといえる。

今後、町並み景観の継承や住宅の維持管理・修繕による持続可能性の高い戸建住宅地の形成を目指すのであれば、住宅の材料やデザインに関わる取り組みより、むしろ産業構造の再編が必要である。住宅政策は、都市政策とともに産業政策とも連携することが強く求

められているのである。

3 住まい・まちづくりという考え方

(1) 復旧・復興が進んだ住宅地と進まなかった住宅地

阪神・淡路大震災による住宅被害は住宅階層や住宅地階層を鮮明に反映したものであった。この傾向は、住宅や住宅地の復旧・復興にもそのまま当てはまるものであった。その結果、被災地の住宅復旧・復興過程には大きな地域格差が認められた。たとえば、激震地であった神戸市内においても、東部地域においては、約2年間で住宅ストック戸数の回復が見られたのに対して、いわゆるインナーシティを含む西部地域においては復旧・復興が大きく遅れ、10年たった現在においても、復旧の目処なく空き地として放置されている宅地が散見される。

こうした格差が生じた主な要因は、居住者・所有者の経済的能力と住宅・住宅地の技術的・制度的属性であった。前者については、所得が低く、資金力に乏しいことなどが、後者については、敷地の接道条件や権利関係が複雑であることなどが、復旧・復興を遅らせる結果となった。とりわけ、後者は、住宅の復旧・復興がまちの復旧・復興と切り離せないことを意味し、住まい・まちづくりという考え方の重要性を示している。

(2) インナーシティ問題群の顕在化

住まい・まちづくりという考え方がとりわけ必要なのは、密集市街地が無秩序に広がる、いわゆるインナーシティであった。震災およびその復興過程は、震災前から存在していたインナーシティ問題群を改めて顕在化させたのである。

特に大きな問題の第一は、基盤施設の未整備である。インナーシティは、道路等の基盤施設が十分整備されないまま住宅建設が進められた地域である。こうした地域では、そもそも、住環境水準があまり高いとは言えなかつただけでなく、敷地が建築基準法で定められた接道条件を満たしていない場合もしばしばあり、震災により倒壊した住宅を再建することができなかつた。第二は、権利関係の複雑性である。土地所有者、建物所有者、居住者がそれぞれ異なっていたり、抵当権が設定されていたりすることも少なくなく、また、権利者が遠隔地であったり、登記上の所有者が既に死亡していたりする場合も見受けられた。こうした地域では、たとえ、技術的、経済的に住宅再建が可能であったとしても、そこに至るプロセスに多くの隘路が生じ事業を進めることができなかつた。

住宅・住宅地の復興過程を眺める限り、こうした問題群に対して、敷地単位の住宅再建などのような、個別の取り組みによる問題解決には大きな限界があるといわざるを得ず、地域のまちづくり活動としての取り組みが不可欠であるように思われる。ただし、共同的な問題解決は、合意形成の壁があり、日常的なまちづくり活動がなければ実現の可能性は低い。近年、共同化の促進や接道条件の緩和など、インナーシティ問題群の共同的解決に繋がる制度整備が行われつつある。しかし、この巨大な問題群を解決するためには、持続的な地域のまちづくり活動を支える、より強力で体系的な施策が必要である。

(3) 見えない住宅市街地像

住まい・まちづくりにおける合意形成の困難性の要因の一つは、まちの将来像の不在にあった。まちの将来像の共有なしに個別の住宅や施設の形態の決定や変更を行おうとすれば、価値観の異なる個人と個人の利害の調整、価値の調整が最大の関心にならざるを得ない。インナーシティの住まい・まちづくりは、多くの場合、限界的な状況の中での共同的解決の模索であり、関係者がそれぞれ自らの利益の最大化を主張したのではそもそも成り立たつものではない。各個人が何らかの譲歩を行う代わりに、共同化、協調化による新たな価値を獲得すること、つまり、価値共有過程があつて初めて実現するのである。

震災後、数多くのまちづくり協議会がつけられたが、多くの協議会は価値の調整に終始せざるをえない状況となった。調整役は多大な精神的苦痛を受け、人間関係の亀裂も発生した。ただし、震災前から住まい・まちづくり活動を続けていた地域をはじめとするわず

かな地域では価値共有過程が成立し、まちの将来像の議論が行われた。ただし、その場合でも、短期間でまちの将来像を描くことは極めて困難であった。

まちの将来像は事業手法の想定する市街地像にも強く規定された。多くの事業手法の示す市街地像は、単純化して表現すれば密集市街地をいわゆる近代都市モデルに瞬時に移し替えるというものであり、インナーシティの復旧・復興とはかけ離れていたと言える。もちろん、修復型再開発の手法も存在し、一部の地域では、多様な住宅タイプが混合した復興市街地も生まれたことは確かである。しかし、まちの骨格となるような長寿命の住宅ストックの形成と相対的に短寿命の簡易な住宅を組み合わせる複合的なまちをつくる発想や、短寿命の住宅を段階的に長寿命の住宅に置き換え、時間をかけて徐々にストック形成を図っていくという発想などは十分な検討にいたっていない。

4 復興住宅団地の居住問題

(1) 災害復興公営住宅という選択

阪神・淡路大震災は社会の大きな転換期に起きた。バブル経済の崩壊、少子高齢化の進行、地球環境問題の深刻化などを背景として、人々の価値観が大きく変わろうとしているときのできごとであった。一方、この時期は、わが国の住宅政策の大きな転換期でもあった。すなわち、第二次世界大戦後の戦災復興期に成立し、その後の高度経済成長期の住宅の大量供給を推進してきた公営、公団、公庫の三制度を柱とする住宅政策の枠組みの限界が見え始め、公的住宅建設を中心とした住宅政策から住宅市場全体を対象とした総合的住宅政策へ移行しうる政策体系を確立することが求められていた時期であった。

しかし、住宅復興は、避難所→応急仮設住宅→恒久住宅という単線のプログラムを基本として進められ、恒久住宅については、公営住宅を中心とした公共住宅の大量供給によって対応するという方針がとられた。すなわち、戦後体制ともいえる従来のハウジングシステムに依拠した復興プログラムが策定されたのである。

(2) マスハウジングの再生産

別の言い方をすれば、20世紀後半のマスハウジングによってもたらされた様々な問題の再発が予測できたにもかかわらず、現状では公営住宅の大量建設をもってしか住宅復興は実現できなかった。公営住宅は、日本の戦後住宅政策のいわば大黒柱であり、マニュアル化されたところも多くわかりやすい上、制度運用上の工夫も蓄積されている。民間賃貸住宅市場が十分成熟し、良質のストックがあるという状況にない以上、当面、最も多くの国費を引き出すことができ、計画戸数を消化できるという確実性が高い方法として公営住宅の直接建設が真っ先に選択されたのはむしろ当然であったともいえるのである。

さらに、震災の翌年行われた応急仮設住宅入居者調査や一元募集時登録調査等によって低所得者層の住宅確保と家賃負担の軽減がより強く求められていることが明らかとなり、復興住宅計画は公営住宅の割合をより大きくするという方向での見直しが行われたという経緯もあった。その結果、災害復興住宅団地における低所得者層や高齢者層の集中はより必然的なものとなった。

結局、災害復興公営住宅は兵庫県下で約4万2千戸が供給された。これらを中心とした災害復興住宅団地は、少なくとも二つの重要な課題を抱えている。第一は、画一的で大規模な高層高密の住環境が被災者の生活に与える影響である。第二は、多数の被災者の一斉入居および所得階層や年齢の偏り、とりわけ災害復興公営住宅にみられる低所得者層や高齢者層などの特定階層集中に伴う管理問題の発生である。

(3) 高齢者居住とコミュニティ問題

上記の二つの課題の内、前者については、建築学における集合住宅計画研究の課題としてこれまでも繰り返され論じられてきた事柄である。これに対して、後者は、むしろこれから一般の公営住宅団地などで深刻化する可能性が高い課題であり、必ずしもこれまでの住宅研究の中で十分論じられてきた事柄ではなかったといえる。

低所得者層や高齢者層などの特定階層の集中により、公営住宅において新たに発生すると考えられる管理問題とは、主として以下の三点である。第一は、低所得者層の集中に伴って発生する共益費未納者の増加などの経済的問題である。家賃については、応能応益家賃の導入によって問題の発生が緩和されるが、共益費については未納者を巡るトラブルの増加は避けられないと考えられる。第二は、高齢者層の集中に伴って発生する生活支援ニーズの増大などの福祉的問題である。団地内の要支援階層の相対的増加は、従来の相互扶助による問題解決を困難にし、より高水準のサービスが求められるようになる。第三は、低所得者層、高齢者層を含めた特定階層の集中に伴って発生する自治会活動の困難化などのコミュニティ問題である。コミュニティ・リーダーやその支援者の候補者が相対的に減少するだけでなく、特定階層の増加に伴って自治会運営などが困難化することが予想される。

災害復興公営住宅では、これら三点の管理問題の発生は不可避であったと言わねばならない。特に、コミュニティ問題は、居住者の特定階層への集中によって深刻化することに注意したい。

もちろん、こうした問題の発生は、これまでもある程度は予測され、国および自治体によって既に対策が講じられてきた部分もある。家賃の引き下げ、グループ入居などの募集方法の工夫、コレクティブ・ハウジングの導入、シルバーハウジングのL S A業務の拡大、自治会の立ち上げのための人的支援、入居前イベントの開催、コミュニティ活動の財政的支援など、震災復興にあたって初めて試みられた施策も少なくなかった。

しかし、大規模団地に一斉入居した多様な条件の被災者が安定した生活に至るまでには、なお考慮すべき数多くの問題が山積している。加えて、新たに適用された何れの対策も財政負担を大きくする方向での解決であり、その拡大には一定の限界があると言わねばならない。さらに、自分たちの居住環境は自分たちで決定・運営していくという自律型管理、参加型管理の促進という視点からは、公共サービス拡大による問題解決が必ずしも最善であるということにはならないという指摘もある。

いずれにせよ、少子高齢社会が進行するなか、今後の住宅地や集合住宅団地の管理のあり方、とりわけ、公営住宅の管理のあり方について、災害復興公営住宅団地の経験をふまえて、十分な議論が必要であるといえるとともに、その議論の成果は、災害復興公営住宅団地にもフィードバックされなければならない。

5 復興住宅政策の評価と当面の課題

(1) 災害復興公営住宅を中心とした単線型プログラム

以上をふまえて、住宅復興政策が災害復興公営住宅を中心とした単線型プログラムとなったことを評価しておきたい。住宅復興が公営住宅の大量建設を中心に展開されたのは、第二次世界大戦後の日本の住宅政策の大きな流れを背景とするものであり、事前に様々な問題が予測できたとはいえ、それを上回る強い必然性があったと言わざるを得ない。当時としては他の選択は不可能であったとあってよい。その中で、これまでの経験をふまえて、問題点を少しでも緩和しようとする設計計画上、あるいは管理運営上の地道な努力が行われたことは評価されてよい。また、公営住宅建設は、結果として、被災地の住宅ストック形成に寄与したといえる。

しかしながら、大規模高層住宅への大量の高齢者の一斉入居は、好ましくない計画であった。それが避けられなかった一つの理由は、復興政策の明快性と外形的公平性を確保するために採用された単線型プログラムにあったといえる。住宅復興はもっと多様なプロセスが想定できたはずであり、生活再建パターンに応じた補修費補助や家賃補助、既成市街地の私有地での仮設住宅建設や小規模な復興住宅建設の可能性なども検討されるべきであった。制度的な煩雑性や将来の維持管理への不安は否定できないが、復興計画検討段階で国の阪神・淡路復興委員会の下河辺委員長が行った、復興住宅のメニューの中に耐用年数

20年程度の中間住宅も加えるべきであるという提案や、神戸市などで検討されていた既成市街地内の軽量鉄骨造のグループホーム型共同住宅建設などは再評価されるべきである。複線型プログラムが実現できなかったことが、復興住宅の計画上および管理上の問題をより大きくしたことが容易に想像できるからである。

(2) 復興住宅のコスト分析

ところで、復興住宅政策は、コスト面から十分な吟味が行われてこなかったことも課題を残した。今回の復興検証の中で、復興住宅のコスト分析を試みた。単線型プログラムに従って、たとえば、避難所→応急仮設住宅（リース）→恒久住宅（災害復興公営住宅）と進んだ場合、応急仮設住宅には、戸当たり平均約360万円の設置、維持管理、撤去費用がかかり、恒久住宅には、戸当たり平均約1503万円の事業費（建築費、設備費、エレベーター工事費の合計、このうち国庫補助は約7割強）と、戸当たり平均約36万円の家賃低減対策補助がかかったことになる。さらに、県営住宅の場合、いきいき県住推進員費用が戸当たり平均約4万円、シルバーハウジングの場合、LSA費用が戸当たり平均約6万円かかっていた。これらを合計すると、約1909万円となり、これに含まれない間接経費なども考慮すると、住宅復興には戸当たり平均2000万円近い金額が投入されたことになる。（用地費を含めると、戸当たり平均3000万円以上となる。）

一部に、この費用を現金給付にした方が効率的であったという意見もあるが、震災直後の被災地での住宅ストックの状況を考慮すれば、現金給付のみによって住生活の再建が容易にできたとは考えられず、また、復興住宅によるストック形成の意義も評価に加えるべきであり、短絡的な結論は出すべきではない。ただし、災害復興公営住宅を基調としつつも、前述の複線型プログラムの中での多様な住宅復興の展開は可能であったと考えられ、より効率的で効果的な配分があり得たことは指摘できる。なお、復興住宅のコストは、予防的費用の検討資料としてもさらに詳細に分析すべきである。

(3) 当面の課題としての災害復興公営住宅における居住支援

災害復興公営住宅における当面の居住問題への対応は急務である。2004年度に実施された兵庫県の調査によると、災害復興公営住宅居住者全体に占める65歳以上人口の割合は69%を占め、一般県営住宅の高齢化率43%と比べても極端に高齢化が進行していることがわかる。復興住宅の入居者の年齢階層が高齢者に偏っていたことは復興住宅供給上重要な要件であった。

こうした要件にこたえて実施された南芦屋浜団地における緊急通報装置＋24時間LSA常駐の試みは、一般的な高齢者居住支援のモデルとしても高く評価できる。シルバーハウジングのシステムは、介護保険導入によって再検討を必要としているとの指摘もあるが、逆に、南芦屋浜団地では、介護保険導入後、ますますLSAの存在意義が高まり、その効率性と有効性が実証されたといえる。

この先駆的取り組みは、介護保険の制度改革における地域夜間訪問介護の導入とも呼応している。今後は夜間を含めた24時間のサポート体制のあり方を検討し、より効果的な高齢者居住支援システムの確立を図るべきである。また、公営住宅のふれあいセンター（集会室）を小規模多機能型居宅介護やボランティアの地域活動スペースとして活用した高齢者の居住支援策についても検討されなければならない。

一方、災害復興公営住宅としては必ずしも成功したとは言えなかったコレクティブハウジングは多世代介護付き住宅へのリフォームなどが期待される。

なお、公営住宅法上の住宅ではないが、ケア付き仮設住宅を基礎とした尼崎市のグループハウスなどのソーシャルサービスを複合したグループリビングは、今後、都市部における単身独居高齢者世帯の急激な増大の見込まれる中で、安心と交流を提供する高齢者居住の一つのモデルとして発展的な検討が望まれる。

6 住宅政策の再編に向けて

(1) 公共住宅供給政策の抜本的見直しの必要性

震災後の居住問題が住宅の倒壊によってもたらされたものであることを改めて確認したい。その上で、それをもたらした社会的要因を克服する住宅政策の再編を構想したい。とりわけ、復興住宅政策の中心となった公共住宅供給政策の抜本的見直しが必要である。

そもそも、住宅政策には、住宅困窮者に対する居住支援といった「ひと」に対する政策と、良質住宅ストック形成といった「まち」に対する政策がある。公共住宅供給は、実はこの二つが重ね合わされた政策であった。住宅の絶対量が不足し、住宅産業が発達していない状況の下では、この政策は有効性が高かった。しかし、高度経済成長が一段落した70年代半ばあたりから揺らぎをみせはじめた。住宅問題が量から質に移行したといわれるようになり、住宅産業が発展をみせるなか、住宅供給における公共と民間の新たな役割分担が課題とされるようになった。さらに、バブル経済崩壊後、阪神・淡路大震災が発生した1995年の住宅地審議会答申では、市場重視、ストック重視という戦後住宅政策の改革の方針が打ち出された。公営住宅法の改正、公団・公庫の独立行政法人化の決定などの一連の動きはこの方針によるものであった。さらに、近年では、三位一体による行政改革の流れのなかで、国庫補助による公共住宅供給は一気に縮小される可能性が高まっている。

従来のような公共住宅供給の縮小には一定の必然性がある。しかし、アフォーダブルな住宅供給の仕組みが不要になったわけではない。むしろ、住宅困窮者に対する支援方策は、公共住宅供給では十分に達成できなかった公平性の確保をめざしてさらなる整備が必要であり、良質住宅ストック形成といった「まち」に対する政策とは切り離して考えるべきである。具体的には、家賃補助制度の確立に向けての「段階的」制度改善（まず、技術基準が明確な家賃補助制度を前提とした公共住宅の家賃制度の統一を行い、民間住宅ストックの整備状況を考慮してこれを拡大する）が求められる。また、住宅政策改革期に生まれた特優賃などの過渡的住宅制度も、こうした改善のなかで明快な制度に移行させる必要がある。さらに、市場で供給されにくいソーシャルサービスと一体となったグループリビング型住宅などは、公的支援を得て建設促進が図られるべきである。

一方、耐火造の集合住宅団地として建設されてきた公共住宅ストックは、地域の住宅ストックであるとともに、いまや「まち」の一部である。特定階層だけでなく広く地域住民の住宅ストックとして活用されるべきであるとともに、住宅供給の論理だけでその将来を考えるべきではない。地域のまちづくりの資源としても有効に活用されるべきである。たとえば、災害復興公営住宅を含む公営住宅団地は、全住戸をいつまでも公営住宅として管理する必要はない。地域の状況に応じて、多様な入居者の混住促進、グループリビングの導入、地域施設の併存なども考えられてよい。まちの将来像に合致した活用、再生こそが重要なのである。

なお、こうした改革は、災害復興公営住宅団地の居住問題の解決にも繋がるはずである。すなわち、単身高齢者を多く含む復興住宅団地の入居者の居住メニューを拡大するとともに、団地のソーシャルミックスを促進し、管理問題やコミュニティ問題を緩和することが期待できる。

(2) ストックマネジメントを中心とした住まい・まちづくり政策の推進

住まい・まちづくりの視点からは、まず、インナーシティにおける住環境整備の必要性が指摘できる。被災地の中でインナーシティに位置する地域では、未だにまちの将来像が共有できないところも少なくなく、一部の地域では復興の行き詰まりも認められる。地域のまちづくりを総合的、継続的に支援していくコミュニティ・エンパワーメント・プログラムを構築し、住民の協議を通じてまちの将来像を具体的に描くとともに、まちの将来像の合意を前提に何らかの強制力を伴う多面的な環境整備方策が整備されていくことが求められている。また、震災後の状況の変化や合法的な住宅再建ができないという理由で放置

されている密集市街地内の空地については、住宅再建を促進するだけでなく、空地として活用するための方策も検討されるべきである。

一方、一般の住宅市街地では、持続可能な住宅地形成の仕組みづくりが必要とされている。前述のように、住まい・まちづくりに関わる被災地の産業構造は、スクラップ・アンド・ビルドを前提とするものであった。町並み景観の継承や住宅の維持管理・修繕による持続可能性の高い住宅地の形成のためには、これに関わる産業の育成や市場の環境整備が求められる。住宅の維持管理・修繕の仕組みを伴う伝統的な住宅生産システムの継承、発展に加え、持続可能な住まい・まちづくりに関わる居住者への情報提供や相談窓口の充実、ホームセンターなどを拠点とする住宅リフォームの支援システムづくりなど、地域性を考慮した多様な施策展開が期待される。

(本文)

1 はじめに

震災直後の住宅被害実態調査から、住宅復興状況調査、復興住宅団地調査、復興10年検証に至る一連の調査を通じ、住宅というものが人間にとっていかに重要であるかということが繰り返し認識されてきた。この認識をふまえて、10年間を振り返ると、確かに被災地の住宅復興事業は大きな成果を上げたといえる。また、震災の教訓と復興過程の経験は、住宅に関わる様々な社会の仕組みの改善にも反映されてきた。

しかしながら、どうしても割り切れない住宅、あるいは居住の問題が存在し続けているように感じられる。この問題は、代表的な震災復興住宅団地であるHAT神戸・脇の浜地区に居住する一人の高齢単身男性の次の言葉に端的に示されているように思われる。

「こんな立派な住宅に入れていただいて文句なんかいえるはずはない。」

「ただ、ここに越してきてから毎日が本当に寂しくてつらい……。」

震災前、古い長屋に居住していたこの男性は、住戸の物的性能が震災前より格段に高くなったことに満足し、むしろとまどいさえ感じていた。しかし、長屋や仮設住宅では普通に存在していた生活のある重要な部分を喪失したことに大きな悲しみを感じていたのである。

震災で住宅を失い、復興住宅を求める被災者の多くは、高齢者であり、かつ低所得者であった。そのため、復興住宅政策の重要な柱は、必然的に、高齢者、低所得者等の住宅困窮者に対する居住支援となった。一方、震災後、被災地では、災害に強い立派な住宅ストックを再構築しようという機運が高まっていた。復興住宅政策のもう一つの柱は、良質な住宅ストックの形成であったといえる。

この二つの柱は、日本の戦後住宅政策の柱でもあった。災害復興公営住宅の建設という住宅復興政策は、実は、戦後日本の住宅政策の縮図だったのである。

しかし、二つの柱は果たしてうまく機能したといえるのだろうか。むしろ、前述の男性の言葉からは、二つの柱のギャップが鮮明に浮かび上がってくるように思われる。このギャップの解消が、被災地の真の住宅復興にも、これからの住宅政策にも求められているように感じられる。

以下では、こうした問題意識の下、住宅復興における取り組みの検証を行いたい。まず、2において10年間の復興住宅政策を資料に基づき振り返る。その上で、3において、住宅復興における取り組みに関する考察と提言を述べる。

2 住宅復興における取り組みの概要

(1) 阪神・淡路大震災の被害状況

阪神・淡路大震災による復旧から復興までの住まいにかかる取り組みについて概要をまとめる。

ア 震災による被害

1995年1月17日午前5時46分に淡路島北部を震源地とするマグニチュード7.3の都市直下型地震は、災害救助法指定10市10町、死者6,401人、行方不明者3人、負傷者40,092人、全半壊（全焼・半焼を含む）家屋248,412棟（448,929世帯）を数える甚大な被害を出した。



被災地の状況

イ 避難者・避難所の推移

震災後、家屋の倒壊や焼失、ライフラインの断絶、余震や二次災害への不安等から避難者は増加し、1995年1月23日には、避難所数1,153カ所、避難者数316,678人にまで達した。また、余震への不安から、あるいは、避難所に入りきれなかったという理由から、厳しい寒さのなか公園等の屋外で野宿する被災者も見られた。震災1カ月後の2月17日においても、なお、961カ所で209,828人が避難所生活を余儀なくされていた。

その後、応急仮設住宅の建設等が進み、淡路地域では北淡町を除き3月中に、東播磨地域及び北淡町についても4月中旬には避難所が解消された。しかし、その他の地域では、避難者が常時避難所にいないため実態把握が困難であったり、現在地から離れたくないとの理由から応急仮設住宅への入居申込・斡旋に応じない者や、当選しても辞退する者が現れたりして、避難所の解消は困難を極めた。結局、尼崎市では6月15日、芦屋市では6月18日、西宮市では9月30日まで避難所が残った。一方、神戸市では8月20日に災害救助法に基づく避難所が廃止されたものの、8月21日からは応急仮設住宅に入居できない被災者のために待機所を設置することになった。

ウ 緊急安全対策の実施

被災地内では震災後も余震が続き、数多くの建物や宅地が危険な状態にあったため、二次災害の発生の防止と安全対策を目的として被災建築物の応急危険度判定や危険宅地の調査が実施された。

(7) 被災建築物の応急危険度判定

被災建築物による二次災害を防ぐため、地震発生の翌日から被災建築物の応急危険度判定が1次と2次に分けて実施された。1次は倒壊の恐れが強い建築物に対して緊急調査として実施され、2次は被災地内の全ての共同住宅について実施された。

■被災建築物の応急危険度判定実績

	安全チェック（1次判定）	被災度チェック（2次判定）
実施時期	1995年1月18日～1月22日	1995年1月23日～2月9日
実施主体	兵庫県及び県下特定行政庁の各市	
調査方法	用途、規模は限定せず、明らかに危険な建築物に「使用禁止」の張り紙	すべての共同住宅及び長屋を対象に外観目視調査で「危険」「要注意」「調査済」の判定（調査総数：46,610棟）
調査人員	約1,400人（県、市、建設省、住宅・都市整備公団〔現：都市再生機構〕、他府県）	5,068人（県、市、建設省、住宅・都市整備公団〔現：都市再生機構〕、35都道府県）

(4) 危険宅地の調査

阪神・淡路大震災では宅地についても甚大な被害があり、その被害状況を把握するため、宅地防災相談所が設置され、宅地防災パトロールが実施された。また、応急措置の必要な宅地については個別指導が行われ、二次災害の防止が図られた。

エ 公費解体

(7) 公費解体実施の経緯

被災家屋による二次災害の防止、被災建築物のスラム化の防止、被災者の不安解消、復旧・復興作業の障害の排除などを目的として、全半壊家屋の半数弱にあたる約 109 千棟について、解体処分が国庫補助を受けて実施された。

もっとも、公費解体が、補修により使用可能となったであろうと思われる住宅の解体を促進したことは否めず、解体により発生した災害廃棄物量も 1,430 万 t に達した。これらは仮置場で仮置後、順次処分され、1998 年 3 月末にようやく解体・処分とも完了した。なお、公費解体による住宅解体戸数は仮受付分も含め、91,295 件、136,730 戸である。

(4) 災害廃棄物発生量と処分

各市町から兵庫県に報告された廃棄物発生量の内訳を見ると、災害廃棄物量のうち可燃物は 2,341 千 t であった。その処分は、仮設焼却炉等も用いた焼却処理が 2,021 千 t (約 86%)、リサイクルが 87 千 t (約 4%)、埋立が 233 千 t (約 10%) となっている。一方、不燃物 11,957 千 t の処分は、再生が 5,323 千 t (約 45%)、残りが埋立(約 55%)となっている。処分にあって、県内で処分できなかったものについては県外自治体や民間業者に委託された。

災害廃棄物処理に係る経費は約 2,656 億円で、その 1/2 は国庫補助、残る 1/2 は災害対策債の発行が許可された。また、災害対策債の元利償還金の 95% が特別交付税により措置された。

オ 応急仮設住宅対策

(7) 応急仮設住宅対策への取り組み

a 震災直後の緊急最優先対策

震災直後、住宅を失った被災者に対する応急仮設住宅対策について、兵庫県、建設省及び厚生省の協議が行われた。この協議の中で、応急仮設住宅の建設、大阪府等の近隣府県等における府県営空家住宅の提供の要請等について検討が進められた。また、兵庫県では県営住宅の空家状況の把握が行われ、空家 550 戸を神戸市をはじめ被災各市に配分することが決定された。

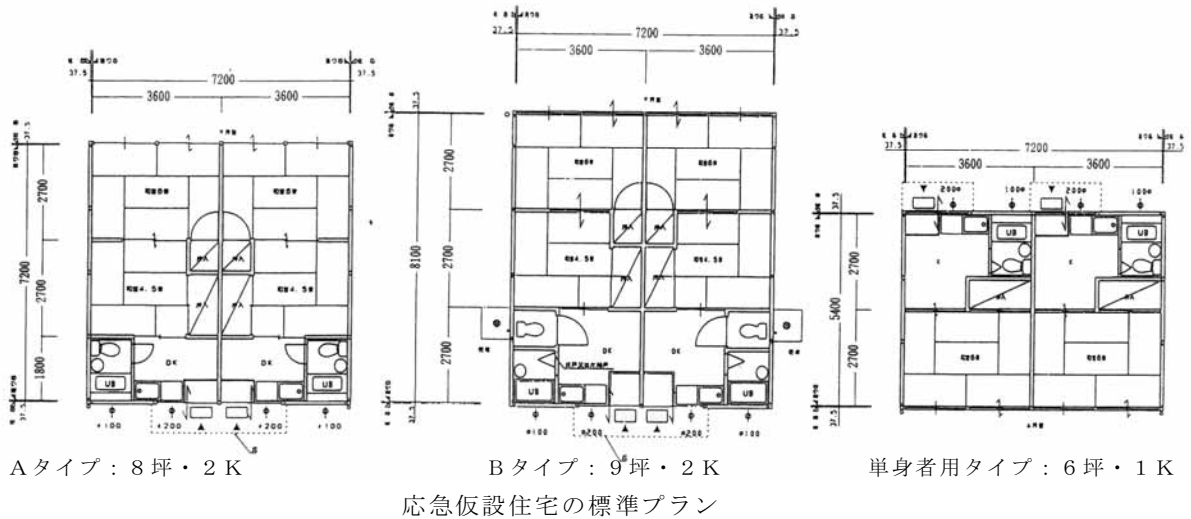
b 応急仮設住宅の建設・入居までの経緯

震災以前、応急仮設住宅の建設は、災害救助法に基づいた委任規則により、兵庫県知事から各市町長に権限が委任されていた。しかし、震災発生直後、大量の応急仮設住宅建設が必要であり、人命・災害救助に奔走する市町がこれに対応するのは困難であるとの理由から、兵庫県が直接応急仮設住宅の建設に取り組むことが決定された。

建設にあたっては、県内部での組織体制と、関係市町との連携体制の整備が行われた。また、建設省を通じて他府県への応援職員の要請、住宅・都市整備公団(現：都市再生機構)への支援要請が行われた。さらに、大阪府や大阪市により、兵庫県内の被災者を受け入れるための応急仮設住宅 1,070 戸が建設された。これらを含め、1995 年 3 月末までに 30,047 戸の応急仮設住宅が建設され、同年 8 月 11 日には最終目標である 48,300 戸すべての建設が完了した。

入居決定については、1 月末時点から募集・抽選が行われた。入居決定者に対する鍵渡し戸数は、2 月末で 3,000 戸弱、3 月末でも 10,000 戸弱で推移し、その後、5 月末に 30,000 戸、7 月末で 40,000 戸に達した。

応急仮設住宅がすべて完成した8月11日時点で約46,000戸に鍵が渡され、その後、避難所に残った被災者に対して応急仮設住宅の入居斡旋が続けられ、12月末で47,000戸弱の入居となった。



c 応急仮設住宅の建設場所

(a) 被災地外での応急仮設住宅の建設

被災地外で建設された応急仮設住宅は、兵庫県内で約3,000戸、大阪府下で約1,000戸、合計約4,000戸であり、神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市の被災者が入居した。この内、神戸市分は約3,200戸で約8割を占めていた。

(b) 応急仮設住宅の建設場所

応急仮設住宅の建設場所は、国、兵庫県、兵庫県下市町、大阪府、公団・公社などの所有地が中心で、民有地の提供も受けている。用地地目では、「公園」(228箇所 9,780戸)「スポーツ施設」(59箇所 7,911戸)「学校グラウンド」(18箇所 1,501戸)「その他」(329箇所 29,108戸)となっていた。

d 公営住宅等への一時入居

震災直後から、公営住宅等への被災者の一時入居を図るため、県内の公営住宅等の空家状況把握が行われた。また、他の自治体等に対して空家住宅提供の要請が行われ、全国の自治体、公団、公社等から住宅提供の申し出があった。その結果、1995年3月15日には一時入居受入れ可能戸数29,738戸に対し、入居決定戸数9,135戸、1996年1月31日には入居決定戸数11,689戸となった。なお、これらは一時入居であったため、1996年7月1日には、入居した約13,000戸のうち約半数が退去している。

e 民間アパート等賃貸住宅の提供

震災直後、兵庫県は国の支援を得て、民間アパート等賃貸住宅を災害救助法の仮設住宅として借り上げ、高齢者・障害者等、健康面での不安の大きい者に提供することを決定した。1995年2月8日から10日まで申し込みの受付が行われ、730世帯の応募を受け、111世帯262人が2月中旬から下旬にかけて入居した。さらに1995年3月8日から10日にかけて2次募集が行われ、268世帯の応募を受け、28世帯63人が3月下旬から4月上旬に入居した。なお、この住宅は、原則として6カ月の提供としていたが、多くの世帯で住宅確保の目処が立たなかったため、6カ月間に限り延長が行われた。

f 企業社宅等の情報提供

1995年1月24日、兵庫県商工会議所連合会等を通じて受入れ可能な企業社宅、保養所等の情報収集が行われた。県内外の28企業から433戸の提供申し入れがあり、

被災者に情報提供された結果、被災地に近いところから被災者の入居が進んだ。2月末までに194戸の入居があり、最終的には217戸の入居があった。使用は短期間の場合が多かったが、中には1996年3月31日まで提供を受けた施設もあった。

カ 応急仮設住宅入居者への支援対策

応急仮設住宅への入居により、被災者は震災以後の避難生活の段階からは解放されたが、生活は依然として不安定であった。また、高齢者・障害者等の心身疲労もピークを迎えて、総合的な支援サービスが必要となった。このため、以下のような対応が、行政と各種団体やボランティアの協力により実施された。

- ・ 応急仮設住宅の改造

応急仮設住宅全戸にエアコン、外灯、庇が設置され、トラ張りによる耐風対策、団地内通路整備の実施とともに、高齢者や身体障害者等の生活を考慮して、車いす用スロープや手すり等の設置などの住戸改造が実施された。

- ・ 「応急仮設住宅入居者調査」の実施と「くらしのかわらばん」の作成

住宅・福祉・保健等の支援サービスの基礎資料にするため、「応急仮設住宅入居者調査」が3回実施された。

- ・ ふれあいセンターの設置等

高齢者や障害者等の自立を支援し、併せてボランティア活動やコミュニティ形成の拠点として活用するため、仮設住宅建設地に「ふれあいセンター」が設置された。設置場所は、50戸以上の応急仮設住宅地であり、最大時232カ所に達した。運営は応急仮設住宅住民やボランティア等による自主的支援組織により行われた。

- ・ 高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅の設置と生活指導員等の派遣

避難所で生活し、身体的・精神的に虚弱な状態にある高齢者・障害者等への対応として、従前の居住地に比較的近い地域で、福祉等のケアを受けながら生活できる「地域型応急仮設住宅」が設置されるとともに、生活指導、介護等のケアを提供し、自立生活の支援を行うため、生活指導員や介護職員等の派遣体制の整備が図られた。

- ・ 応急仮設住宅入居者等サービス調整推進本部等の設置

- ・ 被災高齢者元気回復ふれあい事業の展開とふれあい安心ベルの配布

(財)兵庫県老人クラブ連合会及び兵庫県防犯協会連合会により、応急仮設住宅に入居する一人暮らし高齢者に対して「ふれあい安心ベル」が配布された。

- ・ 応急仮設住宅巡回相談員の設置

応急仮設住宅入居の生活不安の軽減と自力復興を支援するため、直接、応急仮設住宅に出向いて、悩みや問題について相談に応じたり、情報を提供する「応急仮設住宅巡回相談員」45名が配置され、1996年1月から9月にかけて巡回相談事業が実施された。

ふれあいセンター

ア. 設置目的

被災により心身両面にわたって大きな打撃を受けた応急仮設住宅に住む高齢者等に対し、緊急的対応として心身のケアを行うとともに、コミュニティ形成の場やボランティア活動の拠点等としても活用し、高齢者等の自立生活を支援するために、応急仮設住宅建設地に「ふれあいセンター」を設置した。

イ. 設置状況

ふれあいセンターの設置は、1995年4月から実施され、当初は概ね100戸以上の応急仮設住宅建設地に設置することとしていたが、9月補正により50戸以上に設置対象を拡大した。

設置目標数252カ所のうち、最大時232カ所で運営を行った。

ウ. 施設の概要

○設置主体

ふれあいセンター推進協議会（こころ豊かな兵庫づくり推進協議会、ふれあいのまちづくり協議会等で構成）

○管理運営

[管理運営主体]

市町が公募等により選考したボランティアやコミュニティ団体等の民間の支援組織

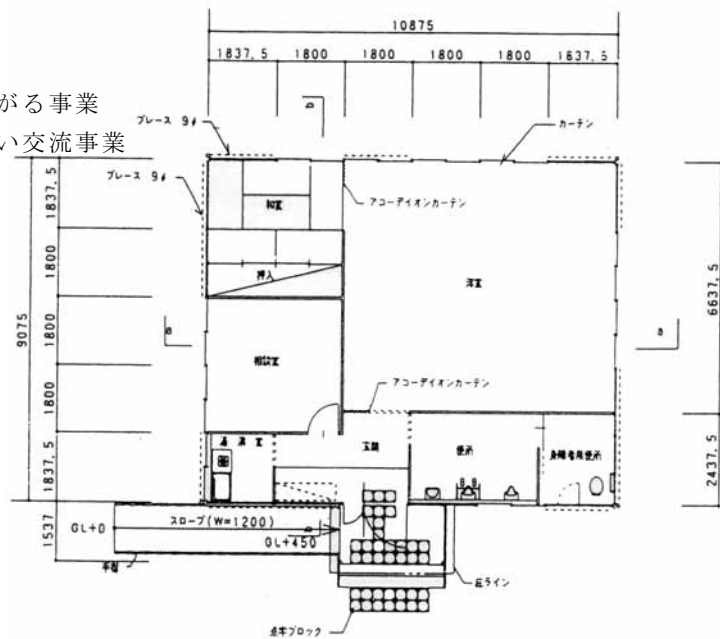
[運営内容]

地域の実情に応じて支援組織の創意工夫により、高齢者等の自立支援に資する次に掲げる事業を実施

- * 心身の健康増進につながる事業
- * 高齢者等の生きがい創造につながる事業
- * 住民相互や近隣地域とのふれあい交流事業
- * 生活情報を提供する事業

■ ふれあいセンターのプラン

SCALE 1 : 200



地域型応急仮設住宅

ア. 設置の目的と経過

避難所等に身を寄せる身体的・精神的に虚弱な状態にある高齢者や障害者等及びその家族を対象に、従前の居住地に近い地域での生活を基本に、早期の生活改善を図るとともに、ケアを含めて避難住民が安心できる対応を行うことを目的に高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅が建設された。

当初、神戸市より上記のような弱者対策として取り組みが提案され、応急仮設住宅のバリエーションとして認められた。地域型応急仮設住宅は広域的なものではなく、地域の特性に配慮する視点から市町が実施することとし、その後、尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市においても建設された。

イ. 住宅の概要（神戸市の事例から）

○施設の概要

[構造] プレハブ2階建

[規模] 8室（延べ162m²）～24室（延べ421.2m²）

[居室] 6畳（原則2人入居）及び4.5畳（原則単身入居）の2タイプ

[相談室] 概ね50室に1室の割合で設置

[バリアフリー等仕様]

- * 出入口一段差なし
 - * 1階の便所、洗面、流し台は車いす対応
 - * 通路簡易舗装
 - * 緊急呼出ブザー居室、便所、浴室に設置
 - * 手すり設置一廊下階段、浴室、便所
 - * 自動火災報知機
 - * 1階の浴室は低浴槽仕様
- 等

○入居対象者：身体的・精神的に虚弱状態にある等の理由により、避難所等での生活が困難と認められる高齢者・障害者等及びその家族

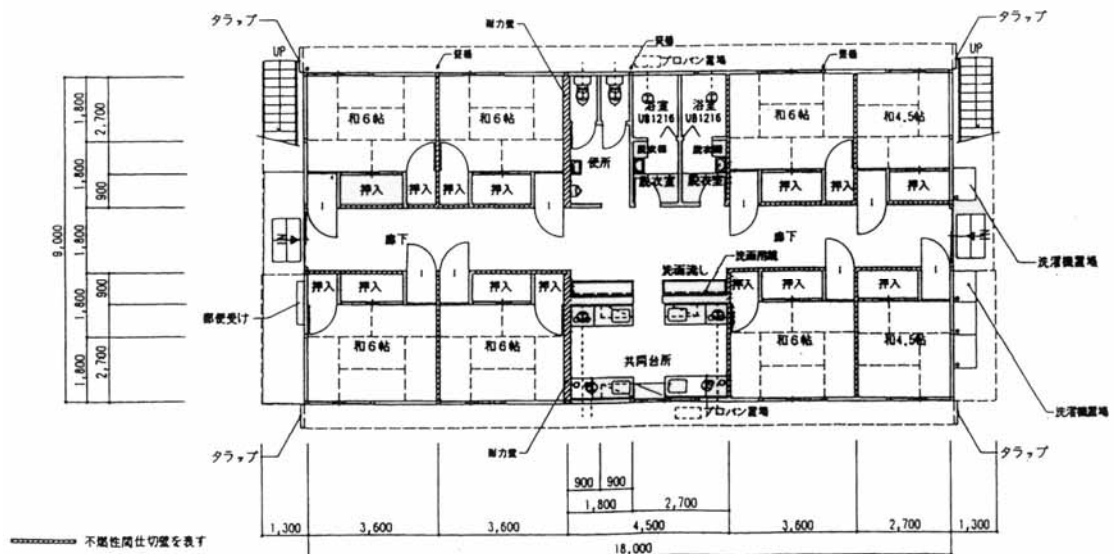
○入居決定方法：福祉事務所及び保健所で、申込者の健康状況及び生活状況等の判定を行い、入居決定

○生活支援サービス等

- * 生活支援員（老人福祉施設の寮母等）による各種相談、安否確認、緊急時対応等
- * 在宅福祉サービスとして、ホームヘルプサービス、入浴サービス、給食サービス等の提供
- * 警備会社による24時間緊急時対応（緊急呼出ブザー、火災報知機）及び夜間巡回

■ 地域型応急仮設住宅のプラン（1階部分 [2階部分も同じプラン]）

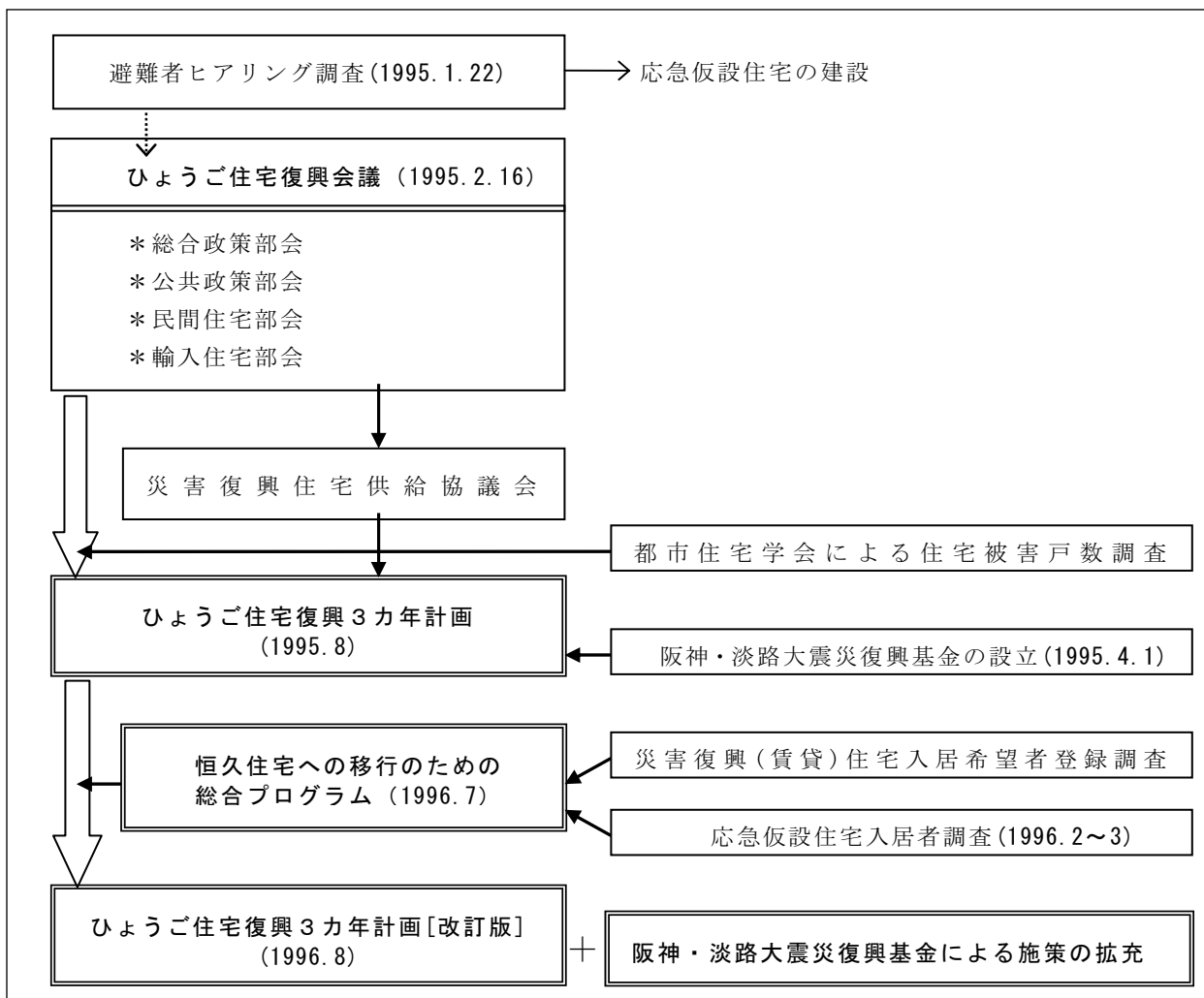
SCALE 1 : 200



(2) ひょうご住宅復興3カ年計画策定に向けた取り組み

ア 策定経緯

「ひょうご住宅復興3カ年計画」は、創造的復興を達成するために「震災により失われた大量の住宅ストックを早期に回復し、将来に向けて災害に強く、次世代につながる計画的で美しい住宅市街地を復興し、高齢者等にやさしい安全・快適で恒久的な住宅の供給を図る」ことを目的とし、供給方針や住宅供給計画に加え、個別の住宅再建支援事業を位置づけたものであった。この計画は、阪神・淡路大震災からの住宅復興をめざす緊急3カ年計画（計画期間：1995年度～1997年度）として、震災直後より都市住宅部で検討が開始され、2月20日に「ひょうご住宅復興3カ年計画(案)」として復興本部会議で説明が行われ、3月9日の兵庫県議会災害対策特別委員会に報告され、公表された。ただし正式決定は、「産業復興3カ年計画」「緊急インフラ整備3カ年計画」とあわせて、3つの緊急3カ年計画の一つとして、県の復興計画である「阪神・淡路震災復興計画(通称：ひょうごフェニックスプラン)」の策定を待ち、8月に至った。



ひょうご住宅復興3カ年計画策定経過

一方、未曾有の大災害を前に、住宅復興に関する英知を広く受け入れるべきとの声を受け、2月12日に久野政府現地対策本部長、貝原兵庫県知事、笹山神戸市長、巽和夫京都大学名誉教授が呼びかけ人となり、産官学及び海外関係者等48名からなる「ひょうご住宅復興会議」が設置され、庁内での検討と並行して、住宅復興の理念や方針、具体的提言がとりまとめられた。被災者の住宅再建に向けての支援は、緊急性を要することから、会議での成果は、ひょうご住宅復興3カ年計画にも積極的に取り入れた。

イ 計画策定に向けた取り組み

震災からの住宅復興計画を検討するにあたり、最も困難であったのは、被害の規模と被災者の生活状況、住宅再建に向けた被災者の意向の確認であったが、これらを的確に示す調査資料がなく、また、被災者の救命・救援に奔走する市町にもその判断を行う余裕はなかった。

このため、兵庫県では、被害の状況や被災者の意向などについてのアンケート調査等を行うとともに、国より集計が終わったばかりの「平成5年住宅統計調査」結果の詳細資料の提供を受けて分析するなどの取り組みが行われた。また、応急仮設住宅の建設計画を検討するために行われた「避難所ヒアリング調査」はその後の供給計画を検討する初期段階での貴重な資料として活用された。

しかし、各種の調査や資料からは被災住宅戸数が確認できないことが徐々に明らかとなり、復興計画策定上大きな問題となった。こうした状況の中で、都市住宅学会が日本都市計画学会と日本建築学会による被災度調査を基礎として行った「阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査」は、再建が必要な住宅戸数を推計しうる極めて重要な資料となった。この調査は、初期調査の精度などにおいて課題も存在したが、当時、住宅の被災状況を戸数ベースで把握しうる唯一の資料であった。

■ 都市住宅学会による住宅被害戸数調査(1995年4月3日)

		被災住宅戸数		
		全壊	半壊	合計
神戸市	東灘区	17,757	7,725	25,482
	灘区	12,122	6,099	18,221
	中央区	4,517	4,987	9,504
	兵庫区	7,611	8,957	16,568
	長田区	15,402	11,316	26,718
	須磨区(南部)	6,848	6,065	12,913
	計	64,257	45,149	109,406
西宮市(南部)		16,015	12,744	28,759
芦屋市		5,269	2,809	8,078
合計		85,541	60,702	146,243

この調査は、日本都市計画学会関西支部と日本建築学会近畿支部都市計画部会による被災度調査を基礎に、都市住宅学会阪神・淡路大震災対策特別委員会住宅復興問題研究部会が、被災地域のなかで特に被害が甚大であった地域の住宅456,382戸を対象に住宅地図との照合によりおこなったものである。対象地域は限定されているものの、唯一、震災直後の住宅被害戸数を実数として捉えた資料であった。

ウ ひょうご住宅復興3カ年計画の策定

(7) 計画策定の考え方

阪神・淡路大震災での住宅被害がインナーシティなどの老朽木造住宅密集地区に集中していたことや、避難所等での聞き取り調査結果等から、被災者には高齢者や低所得者等の社会的弱者が多く含まれていることが当初から予想されていた。また、震災によって持家から借家に移行せざるを得ない世帯も相当数発生するであろうという推測も行われていた。そこで、兵庫県では、被災者の住宅復興に対して、公的事業主体による賃貸住宅を中心とした住宅供給を積極的に推進することを住宅復興計画の基本に据えることとした。また、住宅・都市整備公団(現：都市再生機構)をはじめとした公的事業主体にも協力を要請した。

ひょうご住宅復興3カ年計画では、大量に失われた住宅ストックを早期に回復し、良質な住宅ストックを形成していくために、住宅を大量に供給することを基本目標に、まず、低所得者のための低廉な家賃の災害復興公営住宅や、中堅所得者に対しては家賃補助のある災害復興準公営住宅等、適正な負担で良質な住宅を確保できるように、様々なタイプの公的賃貸住宅を積極的に大量に供給することとしていた。計画戸数

12.5万戸のうち実に5.4万戸を公的賃貸住宅とし、さらに借家志向へ移行する世帯の増加を想定し12.5万戸の約6割強を借家系住宅として位置づけ、1995年3月9日にひょうご住宅復興3カ年計画(案)として公表した。また、神戸市をはじめ被災各市においても住宅復興計画が策定された。

また、4.6万戸の持家再建に当たっては、民間住宅の被災状況が様々であることから、多様な復興支援メニューが用意された。具体的な支援施策の検討は、行政内部において検討が進められたが、前出の「ひょうご住宅復興会議」での提言等も積極的に取り入れられ、住宅再建支援策の多くが3カ年計画策定時点で制度化されたといっている(例えば、住宅再建・購入支援事業補助、被災マンション建替支援利子補給、民間住宅共同化支援利子補給、被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給、ひょうご県民住宅復興ローン、住宅債務償還特別対策(ダブルローン対策)、住宅相談業務、公的賃貸住宅の一元的募集等)。

この中で、持家住宅等の再建支援の考え方としては、住宅金融公庫の低利融資の活用をベースに、それに利子補給(実質無利子相当)を行うことを基本に組み立てられた。また、利子補給の支給期間(支給額)については、5年を基本としながらも、マンション再建、共同化事業など権利者調整に困難を伴う事業や、再建場所等が今後の復興まちづくりの基本方針に合致する面的整備地区、新市街地での再建に対してはインセンティブを与える意味から利子補給期間を10年間とするなど、政策的誘導が図られた。

その後、応急仮設住宅入居者をはじめ被災者の生活実態がより詳細に把握できる状況となった。例えば、災害復興公営住宅については、応急仮設住宅入居者実態調査等が行われ、実態に即した戸数の見直しや思い切った家賃低減等が行われた。また、民間賃貸住宅に余儀なく入居している被災者についても、国等の関係機関との協議の末、直接借家人に補助を行うのではなく家主を介して助成するという方式で、一定の収入以下の世帯を対象に月3万円を限度に家賃助成を行うことが検討され、復興基金を活用し民間賃貸住宅家賃負担軽減事業として制度創設された。

持家再建支援策については、震災直後、住宅ローンの金利は市中銀行に比べ住宅金融公庫の金利が格段に低かったことから、当然、自宅再建をする被災者は、金利の低い公庫融資を利用するであろうと想定されたことから、各種支援策の組み立てが公庫利用を前提として行われた。しかし、その後市中金利が大幅に低下し、民間金融機関利用者も相当数あることが明らかになったことから、民間金融機関利用者も支援の対象とするための制度の見直しが行われた。一方、これまで、自宅を再建または購入する被災者でも利子補給の対象外となるケースが多かったことから、被災者が自宅を滅失し再建等を行う場合には、少なくとも5年間の利子補給が全員に適用できるよう制度拡充が行われた。

また、支援の対象から外れていた修繕については、再建費用に近い資金で大規模な修繕を行っている被災者が相当数いることが明らかになったことから、自宅やマンションの大規模修繕についても利子補給の対象となるよう制度の見直しが行われた。

さらに、高齢であるため通常の住宅融資の利用が困難な被災者を対象に、自己所有地等の処分による一括返済を条件に、土地等を担保に融資を受け自宅再建を行うリバースモーゲージ方式での融資に対する利子補給制度が創設された。加えて、まちづくりの観点から、良好な住環境整備のため、狭小な宅地所有者が隣接地を購入する資金に対する利子補給や、国の制度の規模要件に満たない小規模な共同建替・協調建替等への補助事業等も新たに制度化された。これらの制度は、必ずしも多数の被災者による活用が見込めたわけではなかったが、これまで既存の制度では支援の手が届かなかった被災者に、よりきめ細かな支援を行うという目的があった。

一方、当初の需要予測が大きく外れた制度もあった。被災した建物にまだ債務が残っているにもかかわらず新たな住宅再建のためにローンを組まなければならないダブ

ルローン債務者に対する支援については、各種の提言等でその対策の必要性が叫ばれていたが、現実の利用は少なかった。被災し解体した住宅は老朽住宅が多かったことから、不幸にも債務が残っていた場合もあったが、築後相当の期間が経っているため全体的には債務が少なかった。逆に、比較的新しい住宅やマンションに住んでいた被災者のほうが、大規模修繕等を行った結果、ダブルローンになっているケースが多いということが明らかになり、ダブルローン対策として大規模修繕についても支援対象とする制度の見直しが行われた。

前述の公営住宅の戸数見直しをはじめ、これら既存制度の拡充や新たな制度の創設については、1996年7月に策定された「恒久住宅への移行のための総合プログラム」の中に位置づけられた。また、復興過程の中で、従来の公的制度や計画とは異なり、状況の変化に対応して新しい制度が策定され、計画等も実態に則して柔軟に変更されるということが一般化していったといえる。さらに、制度間で不公平が生じないように各制度について遡及適用を行うことも試みられた。

(1) 住宅供給計画の考え方

前述の通り、住宅供給計画を検討するにあたり、最も困難であったのが住宅の被害状況の実態把握であった。当初、警察や消防を中心に進められ、後に災害対策本部が引き継ぐ形で行われた罹災証明書をベースとした「住家被害状況調査」による住宅の被害規模は時間の経過とともに増加の一途をたどり、ようやく落ち着きを見せたのは1995年4月も下旬に入った頃であったが、その後も依然として増え続けていった。罹災証明書に基づく住家被害戸数を住宅再建必要戸数とみるには、被災地の状況に照らしてもあまりにも実態とかけ離れていると判断された。

一方、被災者の生活再建に向けて、生活基盤となる住宅の再建は緊急を要するものであり、明日への希望を失った被災者に対する早期・具体的な計画提示、住宅を失った被災者に対する生活の基本となる住宅の早期供給、国の復興予算編成へ向けての早期計画策定等の必要性から、住宅供給計画の策定が急がれた。

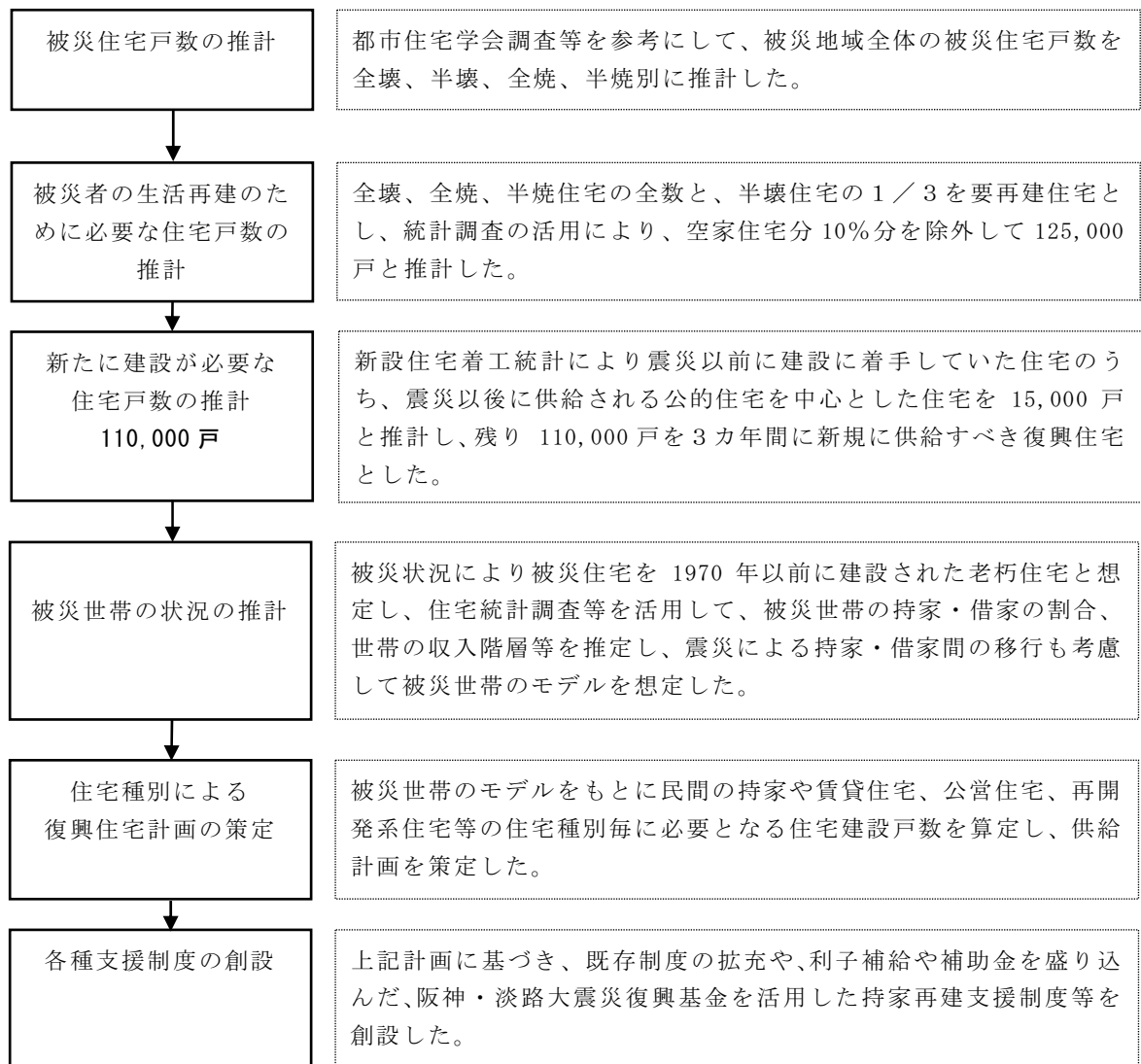
そこで、「住家被害状況調査」での被害状況を参考にしつつも、都市住宅学会による「阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査」や総務庁統計課から提供を受けた「平成5年住宅統計調査結果(確報)」などを根拠に、統計手法等を活用して以下のフローにより住宅再建必要戸数の推計が行われた。これにより、住宅再建必要戸数は125,000戸と決定された。

その後、被災者の実態把握については、下記の通り様々な調査が実施され、住宅再建必要戸数12.5万戸の的確性の確認とともに、住宅復興に関する計画策定や支援施策の検討に活用された。また、計画戸数をめぐる議論の過程では、「ガス供給戸数調査」(大阪ガス)や「電力供給戸数調査」(関西電力)などから導かれた住宅再建必要戸数推計なども活用された。

- ① 避難所での避難者ヒアリング調査(抽出調査: 約1,600票、1995年1月)
- ② がれき処理に基づく住宅解体戸数調査(全数対象: 109,923件、1995年11月)
- ③ 災害復興(賃貸)住宅入居希望者登録(全数対象: 33,962世帯、1995年10月～11月)
- ④ 応急仮設住宅入居者実態調査(全戸対象: 31,299世帯、1996年2月～3月)
- ⑤ 被災住宅再建状況調査(防災部)(抽出調査: 18,584世帯、1996年12月) 等

なお、前述の、罹災証明と連携した「住家被害状況調査」で示された被害状況は、最終的にも、震災により滅失した住宅を早期に再建することを企図した住宅供給計画を検討するための決定的な資料とはなり得なかったと判断できる。罹災証明は資産価値に基づくもので滅失住宅数を示すものではないこと、罹災証明は建築物棟数や世帯数のみで住宅戸数を把握していないこと、罹災証明は被災者救済という福祉的観点から被災者に不利な判定をしにくいこと等がその理由である。また、これを裏付ける資料

として、「被災住宅再建状況調査」（県防災部）において、滅失した住宅が罹災証明書ベースで全壊家屋の約6割、半壊家屋に至ってはわずか4%程度に過ぎなかったことが確認されている。



計画策定のフロー

なお、復興住宅の供給計画については、震災直後、国の阪神・淡路復興委員会の下河辺委員長より、20年程度の使用に耐える“中間住宅”を前提に「復興住宅（特別の措置を講じて建設される住宅）を3カ年で10万戸建設すること」との提案がなされた。しかしながら、「中間住宅ではスラム化する恐れもあり、住宅復興は恒久住宅で行うべきである」、「中間住宅は神戸・阪神地域になじまず、本格復興でいくべきだ」、「本格復興を後に控えて、10万戸もの中間住宅の建設を行う余地はない」等の声が強く、復興住宅は、当初から恒久住宅を前提として整備されることになったという経緯があった。ただし、中間住宅の具体的なイメージや技術的・制度的可能性、恒久住宅との多様な組み合わせなどについての検討は十分には行われなかった。

(ウ) 住宅再建支援事業の考え方

阪神・淡路大震災の住宅復興支援では、被災者に占める高齢者や低所得の割合が極めて高く、また新たに再建される民間賃貸住宅の家賃をこれらの被災者が負担することは困難だという観点から、大量の災害復興公営住宅を供給し対処することとなった。これに加え、ひょうご住宅復興会議等を通じて行われた住宅事業者との情報交換によ

り、民間住宅市場が当分の間冷え込むことが予想されたことから、公的事業主体が協力して、災害復興公営住宅を中心とした公的住宅をできる限り大量に供給することが確認された。

さらに、自力再建を行おうとする被災者や被災家主に対する支援は、個人補償問題や財源の限りもあり、住宅金融公庫の災害復興住宅融資や阪神・淡路大震災復興基金を活用した利子補給等の各種支援策で行われることになった。

しかしながら、基金を活用した住宅再建支援事業については、「自分でできることは自分でしてもらおう。本当に困っている人を手厚く支援しよう。」という共助による自立再建支援の方針が打ち出され、特に再建が困難な事業に取り組もうとする被災者に重点的に支援を行うことになった。具体的には、平時でも困難な面的整備事業や困難が予想された被災マンション再建、さらには供給不足が心配された民間賃貸住宅の再建などに対しインセンティブを付与する形で支援が開始された。

■住宅再建支援事業の流れ

	自力再建困難な被災者への支援	持家の再建・購入・補修に対する支援	賃貸住宅建設等への支援	賃貸住宅入居者への支援
初動期	二次災害の防止 *応急危険度判定 *危険宅地調査 *宅地防災工事融資利子補給 *被災宅地二次災害防止対策事業補助 *被災宅地二次災害緊急助成 生活の場の確保 *応急仮設住宅の整備 *一時入居用民間賃貸住宅の提供 *一時入居用都道府県営住宅等の提供			
復興準備期	相談業務 *総合住宅相談所の設置(9箇所) *税・融資の相談(公庫) *再建事業の相談(公団・公庫) 専門家による再建支援 *復興まちづくり支援事業(ひょうご都市づくりセンター等による専門家派遣、まちづくり活動助成 等) 復興住宅モデルの提示 *ひょうご輸入住宅総合センター *輸入住宅復興街区(県営・公社等) 住宅復興情報の提供 *住宅復興情報誌の発行 *公団・公社等の情報提供活動			
復興事業期	災害復興公営住宅等の整備 *高齢者仕様の徹底 *コレクティブハウジングの整備 *大量のシルバーハウジング *ペット共生住宅 *コミュニティプラザの設置 *一元的な募集 *グループ募集 *特定借上・買取賃貸住宅制度(公団・公社・民間の活用) *公団等による建設代行	持家の再建・購入・補修 *被災者住宅再建支援事業補助 *被災者住宅購入支援事業補助 *大規模住宅補修利子補給事業等 共同化支援等 *公団・公社による組織的支援 *民間住宅共同化支援利子補給 *小規模共同建替等事業補助 *被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助等 被災マンション再建 *公団・公社による組織的支援 *優良建築物等整備事業の拡充 *被災マンション建替支援利子補給 *定期借地権方式による住宅再建支援事業補助等 高齢者対策等 *高齢者特別融資利子補給(リバースモーゲージ) *高齢者住宅再建支援事業補助 ダブルローン対策 *住宅債務償還特別対策	被災賃貸住宅の再建 *被災者住宅再建支援事業補助 賃貸住宅の供給促進 *災害復興準公営住宅 *災害復興準公営住宅建設支援事業補助 *特定借上特定目的公共賃貸住宅建設支援事業補助 *被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給 *学生寄宿舎建設促進利子補給 *被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助 *公団民賃制度の活用等	
生活再建へ	家賃の低減 *特別家賃低減対策移行支援 *災害復興公営住宅入居予定者事前交流事業 *公営住宅入居待機者支援事業補助 *災害復興グループハウス整備事業補助 *公営住宅暫定入居支援事業補助 生活再建支援 *生活福祉資金貸付金利子補給			家賃負担の軽減 *民間賃貸住宅家賃負担軽減事業

エ ひょうご住宅復興3カ年計画の改訂

(7) 恒久住宅への移行のための総合プログラムの策定

43,000戸に及ぶ応急仮設住宅の入居者をはじめとして、仮住まいでの生活を余儀なくされていた被災者にとって、恒久住宅への一日も早い入居こそが自律的な生活再建

の第一歩となるという認識から、約 64,000 戸の公的賃貸住宅の供給を中心に、民間住宅も含めた 125,000 戸の恒久住宅の建設を柱とした「ひょうご住宅復興 3 カ年計画」が 1995 年 8 月に策定された。

その後、1996 年 2 月から 3 月にかけて実施された「応急仮設住宅入居者調査」の結果から、応急仮設住宅の入居者は、世帯主年齢 65 歳以上の世帯が 42%、年収 300 万円未満の世帯が 70% を占め、多くの被災者にとって自力での住宅再建が困難な状況であり、また、新たな家賃の増加に耐えられない状況にあることなどが明らかになった。

こうした調査結果をふまえ、

- ① 災害復興公営住宅等の供給計画
- ② 災害復興公営住宅等への入居方法
- ③ 家賃低減化対策
- ④ 恒久住宅への円滑な移転のための支援
- ⑤ 応急仮設住宅の供与期間の延長等
- ⑥ 持家再建支援策の拡充
- ⑦ 民間賃貸住宅家賃負担軽減制度の創設

を柱とする「低廉な恒久住宅の確保と早期かつ円滑な移行に向けた、住まいの総合プログラム（恒久住宅への移行のための総合プログラム）」が 1996 年 7 月に策定され、21 世紀の高齢社会を見据えた多様な質の高い住まいの復興の推進を図ることとなった。

(4) 住宅供給計画の改訂

「応急仮設住宅入居者実態調査」や「災害復興（賃貸）住宅入居希望者登録」を通して、被災者には当初の想定以上に低所得の高齢者が多いことが明らかになり、「恒久住宅への移行のための総合プログラム」として、被災者の実態も踏まえた見直しが行われた。

これを受けて、

- ① 新規建設のみを定めた事業主体別供給計画を見直し、既着工分等も含めた事業主体別建設・整備計画とする。
- ② 既着工分を含め 26,900 戸であった災害復興公営住宅等を 38,600 戸に拡大する。等の変更を柱とする改訂が 1996 年 8 月に行われた。

■住宅供給計画の推移

ひょうご住宅復興3カ年計画（1995.8）

全体計画				
12.5万戸				
1994年度以前着工分等新設住宅戸数		1.5万戸		
+				
1995～1997年度に新たに建設する住宅戸数		11万戸		
◎公的供給住宅の総計は7.7万戸				
■公的事業主体別の新設住宅計画戸数				
	県 計	神 戸	阪神・明石	淡 路
災害復興公営住宅等	24,000	14,000	9,200	800
災害復興公営住宅	(18,000)	(10,000)	(7,300)	(700)
再開発系住宅	(6,000)	(4,000)	(1,900)	(100)
災害復興準公営住宅	18,000	10,500	7,400	100
公団・公社住宅	22,000	15,900	5,950	150
合計	64,000	40,400	22,550	1,050

ひょうご住宅復興3カ年計画〔改訂版〕（1996.8）

全体計画				
12.5万戸				
1996年度以前着工分等新設住宅戸数		1.5万戸		
+				
1995～1997年度に新たに建設・整備する住宅戸数		11万戸		
（うち、新たに建設する公的供給住宅：77,000戸）				
■公的事業主体別の住宅建設・整備計画戸数				
	県 計	神 戸	阪神・明石	淡 路
災害復興公営住宅等	38,600	26,100	11,600	900
再開発系住宅(低所得者以外)	5,100	3,600	1,500	—
災害復興準公営住宅	16,800	8,300	8,400	100
公団・公社住宅	20,000	12,900	7,000	100
合計	80,500	50,900	28,500	1,100

(ウ) 住宅再建支援事業の変遷

ひょうご住宅復興3カ年計画の改訂では、住宅再建支援策の見直しも行われ、施策数が37施策から47施策に拡充された。

住宅再建支援事業については、区域条件や購入条件の緩和(1996年10月)、床面積要件の緩和・繰上償還による利子補給打ち切りの取りやめ(1997年3月)、申請期間の延長(1998年4月)、再度の申請期間の延長(2000年3月)等が行われた。

また、公営住宅への入居時期との絡みもあり、住宅が滅失し、民間賃貸住宅に入居した被災者に対し、間接的に家賃補助を行う補助事業(民間賃貸住宅家賃負担軽減事業1996年10月)が創設されるとともに、「補修でも新築するのと同程度の費用がかかる。」「高齢者は融資を受けられず、なけなしの貯金で再建している。」といった声を受け、高額な補修費への利子補給事業(大規模住宅補修利子補給1996年10月)や高齢者の再建に対する補助金の交付事業(高齢者住宅再建支援事業1998年2月)も創設された。

さらには、被災者の自立生活の再建を支援するため、被災者個人に支援金を支給する事業（被災者自立支援金）も創設された。

(3) ひょうご住宅復興3カ年計画の実績

ア ひょうご住宅復興3カ年計画の実績

兵庫県では、『ひょうご住宅復興会議』の提言を受け、生活の基盤となる住宅の復興に向けて125,000戸の住宅供給が位置づけられるとともに、各種支援策を明示した「ひょうご住宅復興3カ年計画」が策定され、国、県、市町に加え、住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）、兵庫県住宅供給公社、神戸市住宅供給公社等の公的事業主体との連携のもとで、災害復興公営住宅等の公的住宅の大量供給や既存制度を拡充した補助制度の運用などが行われてきた。

また、震災後、住宅金融公庫によって、自力での住宅再建をめざす被災者を支援するために、災害復興住宅融資の受付が開始された。一方、兵庫県と神戸市によって、独自に9,000億円を投じて「阪神・淡路大震災復興基金」が設置され、これを活用した利子補給制度や各種補助制度等が創設され、各市町や関係団体とも連携して運用されてきた。

■ひょうご住宅復興3カ年計画の実績（1999年12月末現在）（単位：戸）

住宅種別	計画戸数	整備戸数	備考
災害復興公営住宅等	38,600	41,963	うち新規供給分25,100戸（実績：25,421戸）
災害復興準公営住宅	16,800	12,320	特定優良賃貸住宅（1997年度より募集停止）
再開発系住宅	1,900	1,290	市町執行分低所得者以外（実績：851戸）
公団・公社住宅	23,200	19,959	うち賃貸系10,200戸（実績：5,900戸）
公的住宅	80,500	75,684	うち賃貸系67,500戸（実績：61,625戸）
民間住宅	44,500	—	住宅金融公庫及び基金事業による支援
合計	125,000	—	
(再掲)街づくり系住宅	13,000	12,973	優良建築物等整備事業等を活用した民間住宅支援（実績：9,889戸）
(再掲)再開発系住宅	6,000	5,946	市町執行分（実績：5,487戸）

（注1） 災害復興準公営住宅については、民間賃貸住宅の建設戸数が計画策定時の予想を大幅に上回ったことなどから、1997年度から新規供給を中断したため、計画戸数を下回る結果となった。

（注2） 民間住宅については、被災者による住宅再建かどうかを判別できないため、整備戸数は把握できないが、新設住宅着工統計によれば、被災10市10町では震災後の平成7年2月から平成9年度末までに219,569戸の民間住宅が着工されている。

イ 災害復興賃貸住宅の実績

(7) 災害復興公営住宅

ひょうご住宅復興3カ年計画に基づき、低所得者層を対象とする災害復興公営住宅等38,600戸の計画戸数のうち、再開発系住宅、震災前に着工済みの公営住宅及び公営住宅等の空家の活用を除く25,100戸が災害復興公営住宅として新規に供給されることになった。

住宅の復興にあたっては、短期間に大量の住宅を供給する必要があり、用地の確保、効率的な設計・施工、コストダウン等多くの課題が予想されたため、国、県、市町、住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）、住宅金融公庫、住宅供給公社により「災害復興住宅供給協議会」が設置され、各公的住宅の供給主体が協力して供給することとなった。建設に関しては建設・用地部会で検討が行われ、世帯人員や年齢構成に対応した型別供給を基本とする住戸規模や間取り、住棟、住戸の性能・仕様、部品の規格化・標準化などの基本ルールが定められ、各事業主体によりこのルールに基づいて供給が行われた。

■ 災害復興公営住宅の供給実績（1999年12月末現在の用地取得済等戸数）

（単位：戸）

事業手法	計画戸数	事業主体	供給実績			
			神戸地域	阪神・明石地域	その他地域	合計
建設	14,600	兵庫県	1,078	2,429	833	4,340
		神戸市	6,729	—	—	6,729
		その他市町	—	3,027	564	3,591
		小計	7,807	5,456	1,397	14,660
購入	3,100	兵庫県	1,581	651	0	2,232
		神戸市	230	—	—	230
		その他市町	—	749	0	749
		小計	1,811	1,400	0	3,211
借上	7,400	兵庫県	3,009	140	0	3,149
		神戸市	3,762	—	—	3,762
		その他市町	—	639	0	639
		小計	6,771	779	0	7,550
合計	25,100	兵庫県	5,668	3,220	833	9,721
		神戸市	10,721	—	—	10,721
		その他市町	—	4,415	564	4,979
		小計	16,389	7,635	1,397	25,421

災害復興公営住宅の供給にあたっては、被災者の多様な世帯構成に対応するため、型別供給（S型・M型・L型・O型）が採用された。1996年2月に実施された「応急仮設住宅入居者調査」等から、被災者には高齢単身者や二人世帯が多いことが明らかになったため、高齢者が安全で安心した生活ができるよう、以下のような配慮が行われた。

・高齢者向け仕様の徹底

床の段差解消や高齢者対応型の浴室ユニットの採用等、県営住宅では全住戸のバリアフリー化が行われ、市町営住宅でも同様の整備が行われた。

・シルバーハウジング

市町の福祉部局との連携により、生活援助員(LSA)による安否確認や緊急時の対応などが行われるシルバーハウジングが、県営住宅では原則としてS型・M型の住戸を有する全団地に導入され、市町営住宅についても同様に導入された。

兵庫県営：1,941戸、神戸市営：1,296戸、その他市町営：702戸(既着工分220戸を含む)

・コレクティブハウジング

高齢者等が孤独に陥ることなく積極的に協同居住の楽しみが得られることを目的として、高齢世帯のコミュニティを重視した住宅の整備が行われた。

兵庫県営：7団地232戸、神戸市営：1団地29戸

・コミュニティプラザ(集会所)の設置

入居者相互のふれあいや助け合いを支援するとともに、地域福祉やボランティア活動の拠点として活用できる施設が地域の特性を考慮して設置された。

兵庫県営：32ヵ所、神戸市営：7ヵ所、その他市町営：17ヵ所

また、災害復興公営住宅の供給手法としては、公共団体が直接建設を行う方式だけでなく、住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）や民間事業者の力量や組織を活用した多様な手法による公営住宅供給を行うこととし、1995年4月に制度化された「特定借上・買取賃貸住宅制度」に基づき、借上・買取事業を実施して早期・大量供給が図られた。（1996年度の公営住宅法改正により、借上事業の一部は公営住宅法に基づく事業に移行）

さらには、阪神・淡路大震災の多くの被災者に公的住宅を提供するにあたり、

- ・県営・市町営の公営住宅や住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）住宅等の募集情報を一元的に提供する
- ・応募は募集住宅のうちの一つのみとし、被災者の応募機会の均等、公平の確保を

図るとともに、重複当選を防止することにより、早急な住宅の提供を図る
 ・申込資格の統一化を図り、応募資格の公平性を確保する

等を目的として、住宅・都市整備公団(現：都市再生機構)、県、被災市町が「災害復興(賃貸)住宅管理協議会」を結成し、募集期間や募集案内書の統一等を図った「一元募集」が下記のとおり4次に渡り実施されたほか、応急仮設住宅等で新たにつくられたコミュニティの継続を重視した「グループ募集」や被災者が震災の労苦をともにしたペットとの入居を可能にした「ペット共生住宅」の募集も行われた。

■一元募集の実績

区分	募集期間	募集戸数	応募者数	当選者数
一次	1995/10/31~11/15	6,108	36,335	4,580
二次	1996/7/31~8/20	11,325	44,206	8,338
三次	1997/2/27~3/19	8,313	33,410	6,341
四次	1997/9/26~10/28	17,165	34,903	12,837
合計		42,911	148,854	32,096

(イ) 災害復興準公営住宅(特定優良賃貸住宅)

震災により住宅を失った世帯に対して良質な賃貸住宅を適正な家賃負担で供給することを目的とし、国の「特定優良賃貸住宅制度」を活用して、被災者のうち主として中堅所得者層に対して公的な賃貸住宅が供給された。供給方法としては、主として民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅を住宅供給公社や民間の管理人が借り上げまたは管理を受託して供給されたほか、住宅供給公社等が自ら建設・管理して供給が行われた。

また、早期・大量に供給を行うため、国の制度改正による助成制度の拡充や入居資格の緩和と合わせて、阪神・淡路大震災復興基金による助成制度を創設することにより、土地所有者の建設意欲を高めて供給を促進するとともに、家賃負担能力の低下した入居者の負担の軽減が図られた。

さらに、早期・大量供給を行う一方で、従来から進められていた住戸内部のバリアフリー化など高齢者向けの仕様についてもより一層の推進が行われ、県が補助を行う住宅では全住戸高齢者等に配慮した設計とし、市が補助する住宅についても同様の整備が行われた。

もともと、特定優良賃貸住宅は、制度設計段階で市場家賃水準の低減が想定されていなかったため、震災後の住宅市場の状況に対応できず、様々な経営上の問題が生まれている。

■災害復興準公営住宅の供給実績(1999年12月末現在の完成戸数)

(単位：戸)

	計画戸数	供給実績			
		神戸地域	阪神・明石地域	その他地域	合計
震災前の認定	3,100	1,349	1,501	209	3,059
新規供給	兵庫県	444	3,626	82	4,152
	神戸市	3,702	—	—	3,702
	その他市町	—	1,407	0	1,407
	小計	13,700	4,146	5,033	82
合計	16,800	5,495	6,534	291	*12,320

* 民間賃貸住宅の建設戸数が計画策定時の予想を大幅に上回ったことなどの理由により、平成9年度から新規供給を中断したため、計画戸数を下回る達成率となっている。

(ウ) 再開発系住宅

【再開発系住宅の供給】

被災市街地内において、住宅市街地整備総合支援事業、住宅地区改良事業、及び密集住宅市街地整備促進事業の3事業を活用し、道路・公園等の地区施設の整備とともに被災した従前居住者のための公的賃貸住宅の供給が行われた。

■再開発系住宅の供給実績（1999年12月末現在の完成戸数）

（単位：戸）

都市名	住市総	改良	密集	合計
神戸市	2,827	1,137	140	4,104
尼崎市	130	205	73	408
西宮市	255	141	273	669
芦屋市	54	44		98
川西市		52		52
宝塚市				
一宮町			81	81
北淡町			37	37
東浦町			38	38
合計	3,266	1,579	642	5,487

【街づくり系住宅（民間）の供給支援】

被災したマンションなどの民間住宅の再建に際して、優良建築物等整備事業、住宅市街地整備総合支援事業及び市街地再開発事業を活用し、一定の要件を満たす民間などの事業に対し、設計費、共同施設の整備費などの事業費の一部に対して助成を行うことで、民間住宅の再建が促進された。

■街づくり系住宅の供給実績（1999年12月末現在の完成戸数）

（単位：戸）

事業名	地区数	戸数	備考
優良建築物等整備事業	118	8,134	
住宅市街地整備総合支援事業	31	986	
市街地再開発事業	7	769	
合計	156	9,889	

ウ 公的事業主体による住宅復興事業の実績

(7) 住宅金融公庫による住宅復興事業

住宅金融公庫は、阪神・淡路大震災の甚大な被害状況を考慮し、公的金融機関として被災者の援助と被災地の復興を図ることを目的に、融資制度面等において特例措置を実施するなど、「ひょうご住宅復興3カ年計画」の推進に大きく貢献した。

災害復興住宅融資は、1995年1月25日から受付を開始し、通常の当該融資は災害発生時から2年以内（運用上は災害終息から2年以内）が受付終期となっているが、特例的に受付期間を延長し、現在に至っている。

また、当該融資の利用の普及を図るため、次に掲げる改正の他、様々な制度改善が行われた。

- ・基本融資額の引上げ（例：木造の住宅・建設資金の場合 1,020万円→1,080万円）
- ・特例加算額の新設（例：建設資金の場合 450万円）
- ・親孝行ローン制度の導入

マンションや民間賃貸住宅の建替等の促進に関しても、

- ・区分所有マンションを建て替える際の建設資金における金利の引下げ及び融資限度額の引上げ
- ・被災者を優先的に入居させる被災者向け民間賃貸住宅融資制度における規模要件の緩和及び融資限度額の引上げ等
- ・被災した賃貸住宅を再建する被災者に対する災害復興賃貸住宅融資制度の整備
- ・災害共用部分補修融資制度の整備

等が実施された。

さらに耐震対策についても、まず既存住宅の補修を促進するため、耐震改修工事を実施する場合の融資限度額の引上げが行われた。また、高度な耐震性能を備えた優良な住宅の普及を目指し、高耐震住宅工事割増制度（100万円／戸：現在200万円／戸の特別加算）が大阪府及び兵庫県で施行された。

また、手続き面でも、融資の借入申込時に必要な被害住宅の被害を証明する書類は、当分の間、特例的に市町村が発行するり災証明書を代替書類として認定されることとなった結果、被災者の利便性の向上及び震災復興の業務に携わる公共団体の負担軽減が図られた。

なお、公庫融資を返済中の被災者に対しても、元利金の据置き、返済期間の延長及び据置期間中の金利の引下げ等、返済条件の変更に応じるなど、被災者の窮状に配慮した取り組みが行われた。

■ 災害復興住宅融資受理実績（1999年3月31日現在） （単位：戸）

新築建設	新築購入	中古購入	補修	合計
23,747	48,608	9,495	3,020	84,870
(22,662)	(46,243)	(8,211)	(2,691)	(79,807)

()内は兵庫県内の戸数。被災マンションの建替のうち公庫融資を利用しているものは101団地。

また、被災者から寄せられる多様な融資等の相談に応じるため、神戸相談所の開設（1995年1月27日～1996年3月31日に開設）の他、兵庫県総合住宅相談所に公庫職員が派遣された。さらに、各種セミナーにおける融資制度の周知等も行われ、震災から翌年度末までの間（約15ヶ月間）における相談件数は、テレフォンサービス及びFAXサービスも含めると、延べ155,962件にも及んでいる。

(イ) 住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）による住宅復興事業

住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）は、震災発生直後から復旧への体制を整え対策本部を設置し、仮設住宅の建設や共同住宅の応急危険度判定、危険宅地の調査・相談、応急仮設住宅用地・暫定入居者用公団住宅の提供、さらにその入居手続きの業務に、延べ約7,300人の職員を投入し、緊急復興支援活動にあたった。

さらに、震災発生から3ヵ月後には、「震災復興事業本部」が設置され、全国的組織の有用性を生かして各地の事業所から経験豊かな人材を結集し、公団の有するあらゆる事業手法、経験、ノウハウ等を駆使し、国、県、市町、地元等とも連携しながら、被災市街地における復興住宅の建設、市街地再開発事業や震災復興土地区画整理事業等に、組織を挙げての取り組みが行われた。

a 住宅復興事業

復興住宅については、「ひょうご住宅復興3カ年計画」（1995年度～1997年度）における公団対応分18,000戸に対し、用地プロジェクトチームによる用地取得促進や高齢者に配慮した「阪神・淡路大震災に係る災害復興公営住宅の設計方針」の活用等により3カ年という短期間で18,692戸が建設された。

内訳は、公共団体からの要請に基づく公営住宅建設支援として借上、買取、受託による公営住宅の建設、公団の事業手法や制度を活用し複数権利者の合意形成を図った共同再建事業や市街地再開発事業等による住宅建設であった。

■住宅・都市整備公団（現：都市再生機構）1995～1999年度震災復興住宅建設実績
（兵庫県内：1999年12月末現在※）

（単位：戸）

種別	1995～1997年度実績				1998年度	1999年度	合 計 実績①+②+③	
	1995	1996	1997	3カ年計①	実績②	実績③※		
賃貸住宅	一般賃貸 （うち借上公営）	522 (122)	971 (451)	532 0	2,025 (573)	113 0	80 0	2,218 (573)
	受皿賃貸 （うち借上公営）	1,879 (810)	2,259 (617)	2,219 (1,585)	6,357 (3,012)	136 (116)	18 (18)	6,511 (3,146)
	賃貸計 （うち借上公営）	2,401 (932)	3,230 (1,068)	2,751 (1,585)	8,382 (3,585)	249 (116)	98 (18)	8,729 (3,719)
	分譲住宅	328	1,032	600	1,960	298	2	2,260
賃特分住宅	民営賃貸	1,300	1,835	1,067	4,202	200	159	4,561
	公営賃貸	818	1,805	30	2,653	14	0	2,667
	賃特分計	2,118	3,640	1,097	6,855	214	159	7,228
合 計	4,847	7,902	4,448	17,197	761	259	18,217	
建設受託	100	1,395	0	1,495	0	0	1,495	
総 合 計	4,947	9,297	4,448	18,692	761	259	19,712	

注) 数字には共同再建事業、市街地再開発事業の戸数を含む。

- ・受皿賃貸：住宅市街地総合整備支援事業における従前居住者用賃貸住宅
- ・賃 特 分：賃貸用特定分譲住宅制度による事業

b 市街地復興事業

市街地の整備・再生に向けて、市街地再開発事業、震災復興土地地区画整理事業が行われた。

市街地再開発事業については、公共団体からの強い要請により、5地区で直接施行し、住宅・業務・公益施設等の整備が行われている。また、その他6地区で協調型再開発への取り組みも行われ、再開発事業に関する公団の蓄積されたノウハウを活用して事業の推進が図られた。

震災復興土地地区画整理事業については、県・芦屋市からの施行要請により2地区で公団施行がなされた他、H A T神戸地区、富島地区において、各々、県及び神戸市、県及び北淡町からの要請に基づく受託事業が行われ、合計4地区約119.3haで実施されている。

(ウ) 兵庫県住宅供給公社による住宅復興事業

兵庫県住宅供給公社は、兵庫県が策定した「ひょうご住宅復興3カ年計画」に基づき、10,000戸を目標とする「公社住宅復興3カ年計画」を独自に策定し、災害復興（賃貸）住宅の供給、災害復興（分譲）住宅の供給、被災マンション等再建支援事業を3本柱として早期・大量の住宅供給に積極的に取り組んだ。

■公社住宅復興3カ年計画の実績

（単位：戸）

種別	計画戸数	既着工済	1995年度実績	1996年度実績	1997年度実績	合 計
災害復興（賃貸）住宅	4,000	518	1,334	1,929	40	3,821
災害復興（分譲）住宅	2,000	404	490	1,151	343	2,388
被災マンション再建支援住宅	4,000	0	1,930	1,201	684	3,815
合計	10,000	922	3,754	4,281	1,067	10,024

被災した民間マンションは172件にのぼったが、その再建にあたり、費用過分性基準の問題、既存不適格の問題、抵当権解除の問題、被災者の二重ローンの問題やマンションの複雑なコミュニティの問題など、早期に解決すべき課題が多く、マンション管理組合自らが再建することは困難な状況にあった。公社は、被災マンション等再建支援事業として、公社が事業主となる支援策を打ち出し、参画要請が殺到した。最終的に公社は42地区の事業に参画した。

被災マンション等再建支援事業の実施にあたっては、震災復興型総合設計制度や優

良建築物等整備事業、住宅市街地総合整備事業の導入、住宅金融公庫の災害復興融資と(財)阪神・淡路大震災復興基金からの利子補給等の活用を図りながら、区分所有者、コンサルタント、建設業者と公社との役割分担を明確にしたうえで、

- ・公社が土地等共有持分を買い取り再建建物を建設後に土地とともに分譲する「全部譲渡方式」
- ・抵当権等の権利関係が調整できない場合は、金融機関の協力を得て、建物を建設するため土地に対して一時的に地上権を設定する「地上権設定方式」
- ・入居者の高齢化が進み、資金計画が立たない場合は、公社が土地共有持分を買い取り定期借地権を設定のうえ再建建物を建設後、定期借地権付き住宅として分譲する「定期借地権方式」

の3方式により各被災マンションの実状に応じた再建を行い、復興事業の重点課題である被災マンションの再建に一定の役割を果たした。

しかしながら、県公社にとっては、転出者の住宅や保留床の買い取りにより、大量の住宅取得が発生し、その処分に大きなリスクを抱えることとなった。

エ 面的整備事業の実績

被災市街地において、被害が大きく、緊急に都市計画で対応が必要な地区として、11地区で土地区画整理事業、6地区で市街地再開発事業の都市計画決定が行われ、事業がすすめられてきた。

オ 住宅再建支援事業の実績

(7) 阪神・淡路大震災復興基金事業等

民間住宅の再建等の支援については、当初、住宅金融公庫、県、市等による低利の災害融資と国の補助を受けて設立された住宅復興助成基金により2.5%（後に金利の変動により変化）まで引き下げられた金利を、(財)阪神・淡路大震災復興基金による当該融資に対する利子補給事業で補うことで、実質0%にする形で進められた。

復興基金による持家の再建・購入・補修に対する利子補給等は、1999年11月現在で約5.2万件の申請実績になっており、民間住宅の復興に大きな役割を果たした。

民間賃貸住宅についても、良質な住宅ストックの形成に向けた建設等への支援に加えて、入居者への支援として1996年10月には民間賃貸住宅家賃負担軽減事業による家賃の初期負担の軽減が実施され、延べ約3万件の申請を受けるなど、恒久住宅への円滑な移行に貢献した。

住宅再建支援事業は、「自力再建が困難な被災者への支援」、「持家の再建・購入・補修に対する支援」「賃貸住宅建設等への支援」、「賃貸住宅入居者への支援」に分かれ、それぞれ被災者の置かれた状況に対応すべく、支援が行われた。あわせて、「宅地の安全性の確保に対する支援」「住宅相談・まちづくりへの支援」についても取り組まれた。

■ 阪神・淡路大震災復興基金事業の実績（1999年11月現在）

事業内容	申請件数（件）	申請金額（億円）
①持家の再建・購入・補修に対する支援	52,412	480
②賃貸住宅入居者への支援	30,190	278
③賃貸住宅建設等への支援	14,212	106
④その他（宅地防災、まちづくりへの支援等）	—	49
計	—	913

阪神・淡路大震災復興基金事業のとりまとめは奇数月に行われるため、本表については平成11年11月末現在のものを使用した。

(4) 各種相談業務等

被災者の住宅再建を支援するため、法律問題や資金計画等、住宅再建にまつわる様々な住宅相談に対処する「総合住宅相談所」と、輸入住宅に関する様々な情報提供やモデル住宅の展示を行う「ひょうご輸入住宅総合センター」が(財)兵庫県住宅建築総合センターの協力を得て設置運営されるとともに、まちづくり事業やマンション再建へ

のアドバイザーやコンサルタントの派遣等を行う「ひょうご都市づくりセンター」が(財)兵庫県都市整備協会に設置運営された。

「総合住宅相談所」では1999年12月末までに約22.1万件の相談を受けるとともに、「ひょうご輸入住宅総合センター」には1995年12月から1999年3月の間に約40.6万人の来場者があり、また「ひょうご都市づくりセンター」では1999年12月末までに793件の支援が行われた。

一方、(株)リクルート週刊住宅情報／関西版編集局の全面的な協力を受け、住宅再建事例や各種支援制度の紹介等を行う住宅復興情報誌「住まいの情報」が民間企業等の協賛金を活用して刊行され、(財)兵庫県住宅建築総合センターにより1998年9月までに12号(発行部数：各30,000部)が被災者に無料で配布された。

カ 被災地の住宅事情

阪神・淡路大震災では数多くの住宅が倒壊し、その復興をめざして被災地では活発な住宅建設が行われた。その結果、被災地における住宅ストックの状況等は大きく変化することとなった。

ここでは、以下の統計調査結果に基づいてその状況の変化を概観してみたい。

(7) 新設住宅着工統計による分析

震災後の被災10市10町の新設住宅着工戸数の状況を見ると、早期の住宅再建をめざして、1995～1996年度の2年間はそれぞれ、震災前の1994年度の2倍を超える約100,000戸の住宅建設が行われたことがわかる。住宅建設のピークは1996年(月別では7月の11,478戸)で、その後、徐々に建設のペースは落ち、1997年度下半期からは、震災前と同様のペースで落ち着いている。

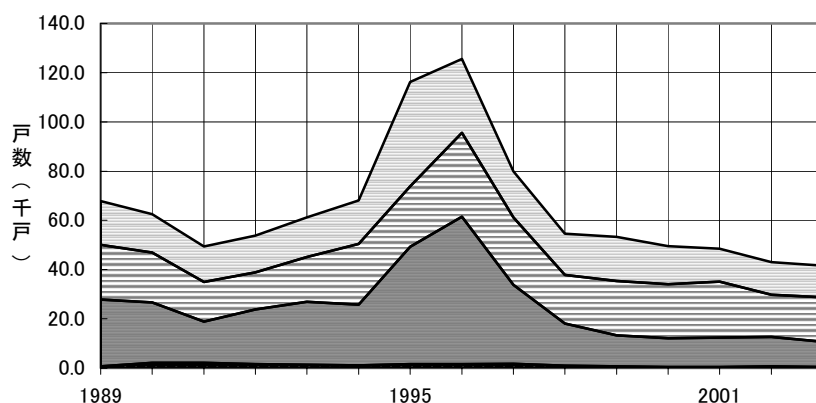
その推移を利用関係別にみることにしたい。まず、1995年度は、被災した自宅の再建を中心とした「持家」の建設が各地で活発に行われ、震災前の約5倍の住宅建設が記録されている。続いて、1995年度下半期頃から1996年度にかけて、「貸家」の建設が活発になり、マンションを中心とした「分譲」の建設は1996年度にピークを迎えている。

その後、いずれも建設のペースは落ちたが、そのなかでも「貸家」の落ち込みが特に著しい。また震災後、被災地には工業化住宅が至るところに建設されたと言われているが、震災直後に急増したものの、その後は減少している。工業化住宅の新設住宅に占める割合は、震災後5年間の戸建・長屋建住宅の総建設戸数約12万戸の43%で、震災前の1994年度の35%からは8%増加している。

■ 年別・利用関係別にみた被災地における新設住宅着工の動向(独自集計)

年度	合計 (千戸)	利用関係別					
		持家系			貸家系		
		持家	分譲住宅	貸家	給与住宅		
1989	67.9	40.0	17.8	22.2	27.8	27.2	0.6
1990	62.6	35.9	15.6	20.3	26.6	24.5	2.1
1991	49.5	30.7	14.4	16.2	18.8	16.7	2.1
1992	53.9	30.0	15.0	15.0	23.8	22.2	1.6
1993	61.3	34.4	16.2	18.2	26.8	25.5	1.3
1994	68.1	42.3	17.7	24.6	25.8	24.7	1.1
1995	116.2	66.9	42.4	24.5	49.3	47.8	1.5
1996	125.6	64.2	30.1	34.1	61.5	59.9	1.6
1997	79.9	46.1	18.7	27.4	33.9	32.1	1.7
1998	54.6	36.6	16.7	19.8	18.0	17.2	0.8
1999	53.3	40.1	18.0	22.1	13.2	12.6	0.6
2000	49.6	37.5	15.6	22.0	12.0	11.7	0.4
2001	48.5	36.1	13.4	22.7	12.4	12.0	0.4
2002	43.0	30.4	13.2	17.2	12.6	11.9	0.7
2003	41.6	30.9	12.8	18.1	10.7	10.3	0.4

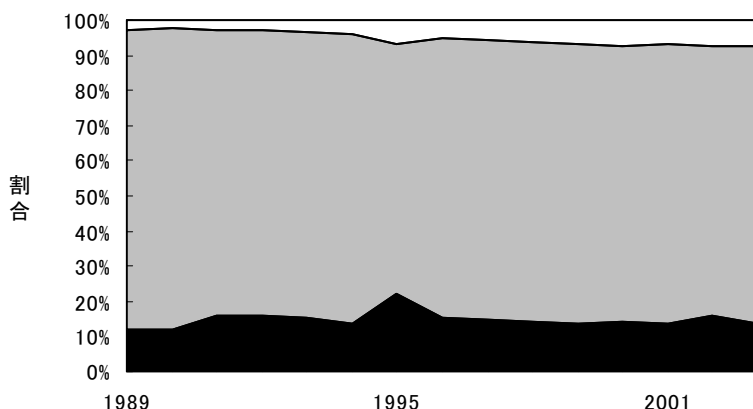
■ 貸家系-給与 ■ 貸家系-貸家 □ 持家系-分譲 □ 持家系-持家



■ 年別・建築工法別にみた被災地における新設住宅着工の動向(独自集計)

年度	合計 (千戸)	建築工法別 戸数			建築工法別 割合		
		在来工法	プレハブ	2×4	在来工法	プレハブ	2×4
1989	67.9	58.0	8.1	1.8	85.4%	12.0%	2.6%
1990	62.6	53.6	7.5	1.5	85.6%	12.0%	2.4%
1991	49.5	40.2	8.0	1.3	81.2%	16.1%	2.7%
1992	53.9	43.8	8.6	1.4	81.4%	15.9%	2.7%
1993	61.3	49.7	9.5	2.1	81.2%	15.5%	3.4%
1994	68.1	56.2	9.3	2.7	82.5%	13.6%	3.9%
1995	116.2	82.9	25.5	7.9	71.3%	21.9%	6.8%
1996	125.6	100.0	19.2	6.4	79.6%	15.3%	5.1%
1997	79.9	63.7	11.6	4.6	79.7%	14.5%	5.7%
1998	54.6	43.3	7.8	3.5	79.3%	14.2%	6.5%
1999	53.3	42.4	7.4	3.5	79.6%	13.8%	6.5%
2000	49.6	38.9	7.0	3.7	78.5%	14.2%	7.4%
2001	48.5	38.7	6.6	3.2	79.8%	13.6%	6.6%
2002	43.0	33.0	6.8	3.2	76.7%	15.8%	7.5%
2003	41.6	32.9	5.6	3.1	79.1%	13.5%	7.4%

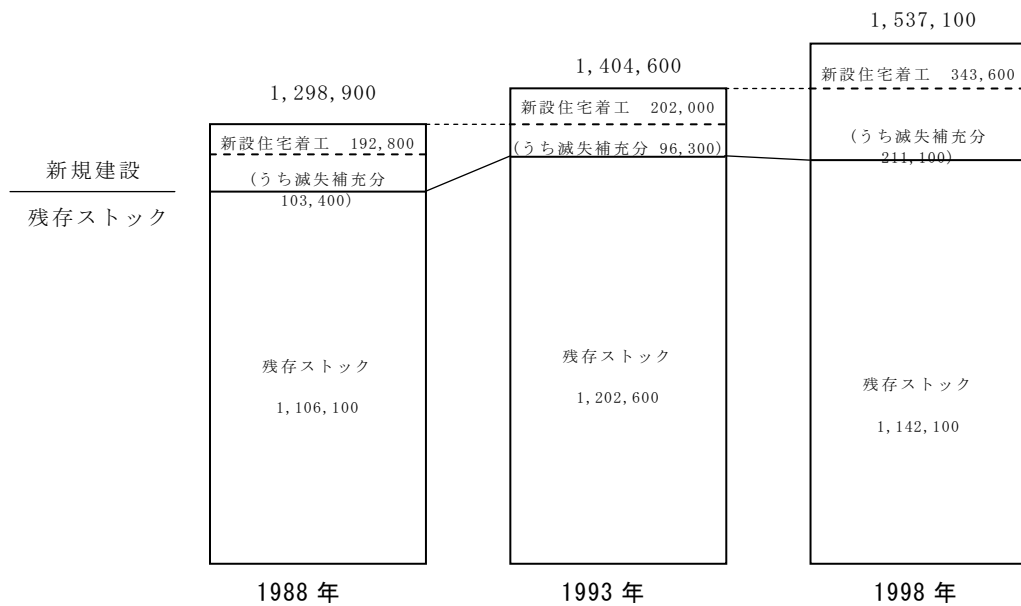
■ プレハブ □ 在来工法 □ 2×4



なお、震災後の1995年2月から1998年3月までの約3年間の被災地における新設住宅着工戸数は、約260,000戸と、ひょうご住宅復興3カ年計画の供給計画戸数の12.5万戸を大きく上回っている。これは、被災地内の着工には被災者以外の通常建設分が含まれており、震災により物理的に使用不可能な状態にならなかった住宅でも、震災を契機として時期を前倒しした建替が相当数あるためであると考えられる（平時では新設住宅の半数は建替住宅）。また、消費税や住宅税制、土地価格の低落等に起因する民間事業者による住宅供給が行われたとも考えられる。被災地内の新設住宅着工戸数のすべてが被災住宅の再建によるものではない。

(イ) 1998年住宅・土地統計調査による分析

被災地の住宅総数は、震災の影響があつたにもかかわらず、その純増分（＝今回の住宅総数－5年前の住宅総数）は前回以上の伸びを示しており、震災による滅失した住宅分を補充するとともに、総量的には平常の状態に回復したものと考えられる。



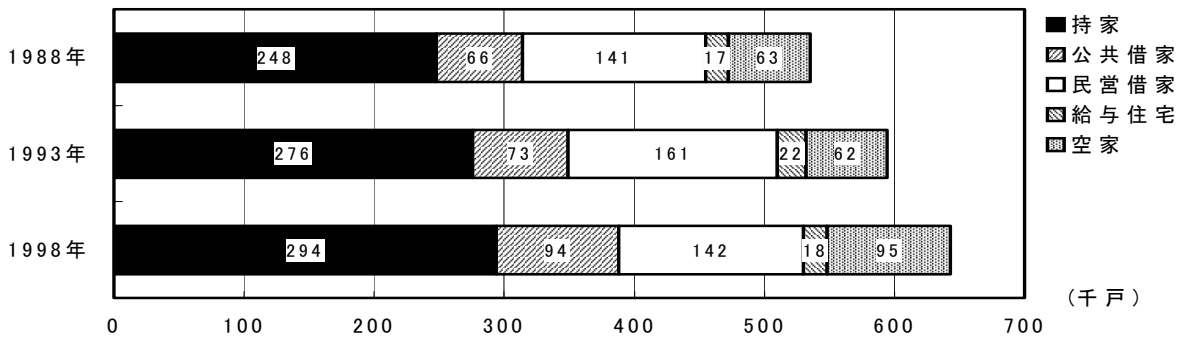
被災地の住宅ストックの推移

建て方別にみると、長屋建と木造賃貸住宅が震災により数多く倒壊し、大幅に減少する一方、共同持家・民営非木造共同（マンション）と戸建持家が建設され、被災地の住宅ストックの状況が大きく変化したことがわかる。

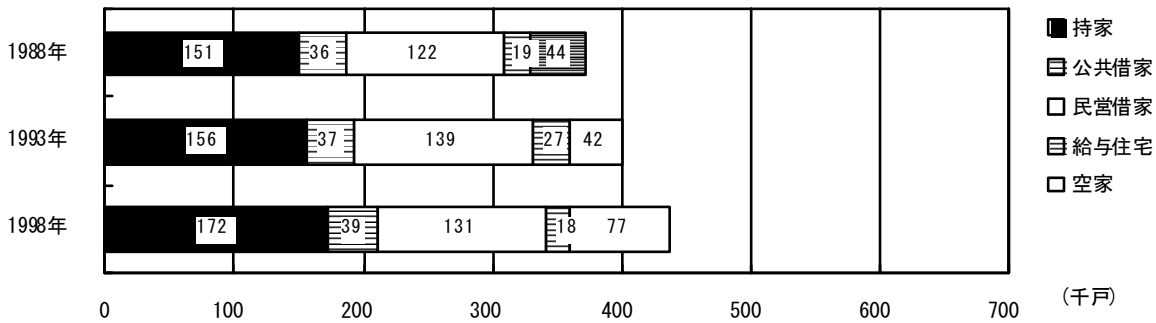
■被災地における所有関係別住宅数の推移

	主世帯数	持家計	戸建	長屋	共同	その他	借家計	公営	公団・公社	民営	給与	木造賃貸住宅	民営非木造共同
1988	1,129,410	602,490	425,440	54,710	119,330	3,010	502,055	82,220	43,460	319,870	47,660	171,660	120,190
1993	1,235,570	649,740	444,950	53,080	148,990	2,700	572,150	78,150	54,470	374,290	65,280	155,310	184,430
1998	1,296,560	707,060	474,950	40,640	188,270	3,200	564,700	106,580	50,420	353,830	53,860	94,300	229,600

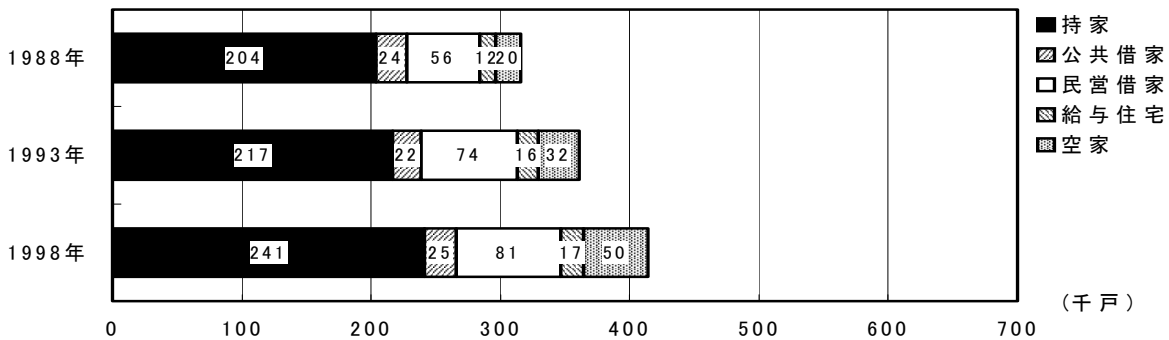
借家については、滅失した借家戸数をカバーするには至っておらず、特に阪神臨海でその傾向が強い。



所有関係別住宅数の推移(神戸)



所有関係別住宅数の推移(阪神臨海)



所有関係別住宅数の推移(その他の被災地)

■ 住宅ストックと空家率の推移

	年度	住宅総数		空家(率)		
		住宅総数	空家数	空家率	空家率	
兵庫県	1988	1,862,710	195,800	10.5		
	1993	2,019,350	210,980	10.0		
	1998	2,214,260	299,090	13.5		
被災10市10町	1988	1,298,890	142,560	10.7		
	1993	1,404,590	141,350	10.0		
	1998	1,537,120	222,620	14.5		
	神戸市	1988	556,800	62,710	11.3	
		1993	615,650	61,740	10.0	
		1998	660,950	95,250	14.4	
	阪神臨海	1988	389,930	43,550	11.2	
		1993	411,330	41,600	10.1	
		1998	453,880	77,260	17.0	
その他	1988	352,160	36,300	10.3		
	1993	377,610	38,010	10.1		
	1998	422,290	50,110	11.9		
被災地外	1988	532,050	53,200	10.0		
	1993	614,770	61,000	9.9		
	1998	677,150	76,480	11.3		

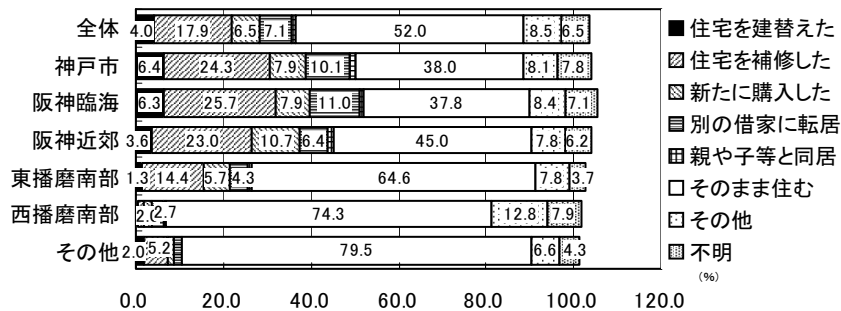
また、被災地の空家率は14.5%で、被災地外の11.3%と比べて、3.2ポイント高くなっている。このなかには応急仮設住宅の空家も含まれていると思われるが、阪神臨海はその率が特に高い。持家化が進むとともに、震災前までの借家入居層が戻ってきていないことがうかがえる。

(ウ) 1998年住宅需要実態調査による分析

住宅・住環境に対する総合評価では、兵庫県全体では満足率が増加傾向にあるが、全般に被害を受けた世帯では満足率がその他の世帯と比べて低く、特に、半壊世帯の満足率が低くなっている。

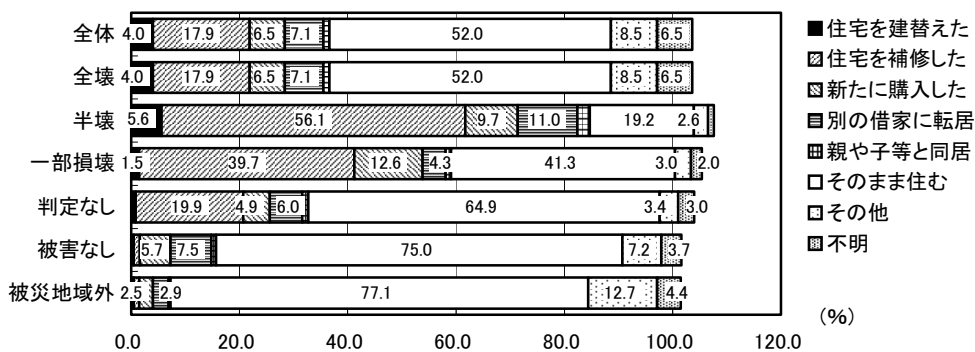
震災後の住まいの変化では、「震災前と変わらず、そのまま住んでいる」と答えた世帯が兵庫県全体では52.0%であるのに対して、被災の大きかった神戸市では38.0%、阪神臨海では37.8%と少ない。住宅の建替や補修をして元の場所に住んでいる世帯が全体の約3割、別の場所(新しい住宅や借家)に転居した世帯が約2割となっている。

被害状況別にみると、全壊世帯では「住宅を建て替えた」(34.8%)が、半壊世帯では「住宅を補修した」(56.1%)、一部損壊世帯では「そのまま住んでいる」(41.3%)がそれぞれ最も多くなっている。また、年収が低い世帯ほど「別の借家に転居した」世帯が高くなっている。



震災後の住まいの変化(地域別) - 複数回答 -

(資料: 1998年住宅需要実態調査)



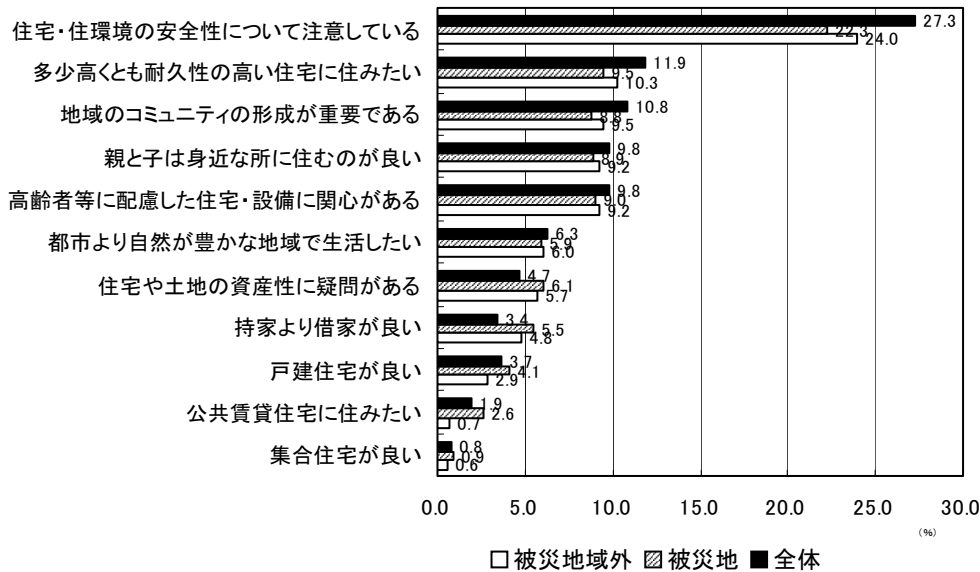
震災後の住まいの変化(被害状況別) - 複数回答 -

(資料: 1998年住宅需要実態調査)

震災により考え方に变化があった住宅観としては、「住宅・住環境の安全性について注意している」(24.0%)が最も多く、「多少高くとも耐久性の高い住宅に住みたい」(10.3%)が続いている。震災をきっかけに住宅や住環境への安全性への関心が高まったことがうかがえる。

ただし、これらの項目に対しては、被災地域以外の方が関心が高い。被災地ではこれらの項目が住宅再建等により改善されたことを反映しているものと思われる。被災地では、「住宅や土地の資産性に疑問がある」「持家より借家が良い」「公共賃貸住宅に

住みたい」という項目で住宅観が変化している割合が、他の地域と比べて高くなっているのが特徴である。



震災により最も考え方が変わった住宅観（地域別）

（資料：1998年住宅需要実態調査）

3 住宅復興における取り組みの考察と提言

(1) 住宅の価値の再認識

ア 全ては住宅の倒壊から始まった

そもそも、震災後の居住問題のほとんどは、住宅の倒壊によってもたらされたものであった。住宅の倒壊がなければ、これほど多くの死者と負傷者を出すことはなかった。住宅の倒壊がなければ、長期にわたる避難生活は回避できた。住宅の倒壊がなければ、大量の仮設住宅の建設も、大規模な災害復興住宅団地の建設も必要とはならなかった。そして、仮設住宅や災害復興住宅における新たな居住問題の発生も最小限に食い止められたはずである。

本来は人々の生活を守るはずであった住宅の倒壊とそれによる家族の被災は、二重の意味で人々の生活を破壊した。生きのびた被災者にとっても、住宅の倒壊は単なる物の滅失、財産の喪失だけを意味するものではなかった。住宅を失うということが、生活の基盤を失うことを意味し、人々のアイデンティティの対象を失うことを意味するのだということを、われわれは、多くの被災者の苦悩に満ちた生活再建過程から学んだ。

イ いえとまちの関係性の喪失

一方、住宅の倒壊は、それが連担することによって、生活の場としてのまちの破壊を招いた。住宅はかけがえのない環境要素であるが、住宅だけでは人々は生きてはいけない。住宅がまちを作り、まちが人々の生活を支えているのだということを、われわれは震災とその復興過程を通じて再認識することになった。

住宅はまちの要素であり、都市居住者はまちに住んでいるのである。まちの中のひとつひとつの住宅と他の住宅や様々な施設が互いに結びついて生活の場が実現している。まちの中で人と人とのつながりが生まれ、それによって人々の生活が支えられていることも改めて明らかとなった。住宅とまちとは不可分一体であり、既成市街地では、まちの中の要素同士の関係性、人と人との関係性が生活を支え、アイデンティティを形成してきたのである。

「住宅」と「まちづくり」を別々に考えるのではなく、「住まい・まちづくり」という

視点が重要なのである。住宅の倒壊は、結果として、それらの関係性をずたずたに引き裂き、持続的なまちの機能とアイデンティティを喪失させたのである。

もっとも、多様な被災地や被災者の中には、そのような関係性がもともと希薄な地域やそのような関係性が形成できない被災者が存在していた。震災とその復興過程は、住宅とまち、人とまち、人と人などの様々な関係性の重要性を示したが、同時にそうした関係性の希薄な状況、つまり持続可能性の弱い居住の脆さも顕在化させたのである。

(2) 価値財としての住宅

ア なぜ住宅は倒壊したのか

住宅の倒壊は物理現象である。従って、直接的には技術的要因によって説明することができる。すなわち、倒壊した住宅の多くは、地震力に対して構造体の耐震性能が低すぎたのである。

もっとも、1950年に制定された建築基準法やその施行令は、59年、71年、81年と改正が重ねられ、耐震基準が強化されてきている。とりわけ、1981年の施行令改正により生まれたいわゆる新耐震基準は、震度6程度の大地震に対しても倒壊しない建物を目標としたもので、阪神・淡路大震災でもこの基準を満たす建物の倒壊は少なかった。

こうした技術的環境整備にも関わらず、この基準に達していなかった多くの住宅ストックは改善されることなく最悪の結果をむかえたのである。それどころか、倒壊した住宅は、改正前の基準に達していたかどうかすら疑わしいものが少なくなかったのである。

大量の住宅の倒壊は、被災者の生活復興の視点から最も注目すべき事柄であった。しかし、その発生は、技術的要因だけで説明できる訳ではない。むしろ倒壊の背景となっていた社会的要因に目を向ける必要がある。

イ 低質低家賃住宅市場の存在

阪神・淡路大震災の被災者には、高齢の低所得者が少なくなかった。そして、その多くが、長屋や木造アパートなどの老朽化した低家賃住宅の居住者であった。住宅倒壊の社会的要因の一つは、こうした老朽化した低質低家賃住宅市場の存在であった。



木造賃貸住宅の被災

戦後のわが国の住宅政策においては、低所得者などの住宅困窮者への居住支援は主として公営住宅供給によって行われてきた。しかし、公営住宅という制度は、全ての有資格者に住宅サービスを提供するものではなく、入居者は抽選により決定されてきた。そのため、当選者には一定水準以上の住宅サービスが提供されたが、落選者には何の支援も行われてこなかった。こうした状況を背景として低質低家賃住宅市場が成立し、存続し続けたといえる。また、震災前の公営住宅の家賃体系では、公営住宅より民間低質住宅の方が低家賃であることが一般的であり、公営住宅の入居資格があっても、より所得の低い者はむしろ民間低質住宅を選択する傾向もあった。

震災後の公営住宅法の改正により、公営住宅の入居基準が見直されるとともに応能応

益家賃制度が導入され、低所得者が公営住宅から排除されるメカニズムは改善された。しかし、抽選による入居者選定などの仕組みは変わらず、最低居住水準未満世帯の解消にも強制力はない。減少傾向にあるとはいえ老朽化した低質低家賃住宅も存続している。住宅は、健康で文化的な生活を営むために必要な最低水準を構成する財、つまり価値財である。住宅困窮世帯の居住支援は抜本的改革を必要としているといえる。

ウ 違反建築の蓄積

阪神・淡路大震災では、必ずしも老朽化しているとはいえない住宅も数多く倒壊した。その背景として無視できないのが違反建築の存在であった。震災前の被災地では、注文住宅、分譲住宅を含めた新築住宅において、少なからぬ違反建築が存在していた。とりわけ、小規模な建売分譲住宅では、日常的に違反建築が生産されていたといえる。

違反建築が建て続けられた直接的背景は、もちろん開発業者の倫理観の欠如である。しかし、開発業者の行動には、購入者の注文や行動様式も大いに影響を与えたといえるし、違反の程度を定めて融資を行ってきた民間金融機関の責任も少なくなかったはずである。自治体の建築指導行政もマンパワーに限界があり十分な対応ができていなかった。わが国では、検査を伴う住宅金融公庫の融資を受けた住宅の遵法率は以前から高かったが、100㎡以下の小規模宅地上の住宅は公庫の融資対象とはならず、従って検査の対象ともならなかった。

震災直後、一時的に住宅金融公庫の融資基準が緩和され、100㎡以下の小規模宅地上にも公庫融資付住宅が建築基準法を遵守して建設された。また、住宅品質確保法の制定などに伴い、居住者、購入者の意識も徐々に変化してきた。民間金融機関も違反建築に融資しない方針を打ち出し、100㎡以上という敷地規模を定めた住宅金融公庫の融資基準も緩和された。

こうした状況の中で、近年、新規建設住宅については、違反建築が大幅に減少してきているといえるが、既に建設された違反建築ストックや既存不適格建築物の問題は解消されてはいない。震災後に生まれた耐震改修促進法に基づくストック改修についても、普及が行き詰まっている。ストックを対象とした総合的な建築指導行政の見直しと強化が求められる。また、規制だけでなく、市場機構を活用した違反建築の抑制やストック改善の促進も重要であるが、情報の非対象性が顕著な住宅分野で市場機構を機能させるためには、居住者への継続的な情報提供の仕組みづくりが必要である。

エ 住宅維持管理システムの不在

震災復興の過程で、被災地の景観の変化が大きな問題となった。その主な内容は、震災直後、復興住宅に占める工業化住宅の割合が増加し、住宅地の町並みが混乱したというものであった。工業化住宅の被害が極めて少なかったこと、それを根拠に工業化住宅の安全性が大きくPRされたこと、被災地の工業化住宅居住者に対する各メーカーの対応が迅速で購入者の信頼を獲得したこと、在来工法住宅の復旧・復興に様々な混乱があったことなどが工業化住宅建設を促進したものと思われる。しかし、無機的な外装材による工業化住宅の大量建設は、多くの被災者が漠然と描いていた被災地の風景再生の淡い期待を早々に裏切る結果となった。批判の多くは工業化住宅メーカーの住宅デザインや商品開発、建設技術などに向けられた。



震災後に建つ工業化住宅

被災地の住宅地景観の変化は、確かにネガティブな側面を伴っていた。そして、その要因として、工業化住宅の存在があったことは確かである。ただし、批判の対象となった工業化住宅の外装材は、他の工法でも使用されており、工業化住宅固有の問題とは必ずしも言い切れないことには留意する必要がある。逆に、他の工法の住宅における同種の外装材の使用が、工業化住宅建設による景観の変化を更に助長したともいえる。

もっとも、より本質的な問題は、そのようなところにあったのではない。まず、被災地の住宅地景観の変化は、客観的には、戸建て住宅地の復興がスクラップ・アンド・ビルドによって進められた結果なのである。本来、何年もかかって起こる変化が一瞬に起こったことにより問題が顕在化したのである。そして、景観の変化は、住宅デザインや商品開発、建設技術などの拙さの結果であったというより、むしろ、被災地の住宅生産・維持管理を取り巻く産業構造の反映であったと考えるべきなのである。

被災地、とりわけ阪神間は、歴史のある住宅市街地と比較して、震災前から住宅の維持管理や修理に関わる業者は必ずしも多くはなかった。震災直後、行政の窓口には住宅の修理に関わる問い合わせや業者紹介の依頼が数多くあったが必ずしも十分な対応ができなかったという。前述の理由により工業化住宅の建設が一時的に増加したことは確かであるが、もともと阪神間は、維持管理や修理業務と一体となった地域密着型の住宅生産システムが発達していたとは言えず、分譲マンションや工業化住宅が建設されやすい環境にあったのである。復興に当たって、多くの被災者が工業化住宅による建替を行ったのも、震災前の産業構造の下ではごく自然な選択であったといえるのではなかろうか。

今後、町並み景観の継承や住宅の維持管理・修繕による持続可能性の高い戸建住宅地の形成を目指すのであれば、それを支える産業の再編が不可欠である。その場合、伝統的な住宅生産システムのみには依存するのではなく、阪神間の産業立地を考慮した、住宅維持管理に関わる新たなビジネスモデルの開発が必要とされる。住宅政策は、都市政策とともに産業政策とも連携することが強く求められているのである。

(3) 住まい・まちづくりという考え方

ア 復旧・復興が進んだ住宅地と進まなかった住宅地

阪神・淡路大震災による住宅被害は住宅階層や住宅地階層を鮮明に反映したものであった。この傾向は住宅や住宅地の復旧・復興にもそのまま当てはまるものであった。その結果、被災地の住宅復旧・復興過程には大きな地域格差が認められた。激震地の被災市内においても、東部地域においては、約2年間で住宅ストック戸数の回復が見られたのに対して、いわゆるインナーシティを含む西部地域においては復旧・復興が大きく遅れ、10年たった現在においても復旧の目処なく空き地として放置されている宅地が散見される。



復興状況の格差

こうした格差が生じた主な要因は、居住者・所有者の経済的能力と住宅・住宅地の技術的・制度的属性であった。前者については、所得が低く、資金力に乏しいことなどが、後者については、敷地の接道条件や権利関係が複雑であることなどが、復旧・復興を遅らせる結果となった。とりわけ、後者は、住宅の復旧・復興がまちの復旧・復興と切り離せないことを意味し、住まい・まちづくりという考え方の重要性を示している。

イ インナーシティ問題群の顕在化

住まい・まちづくりという考え方がとりわけ必要なのは、密集市街地が無秩序に広がる、いわゆるインナーシティであった。震災およびその復興過程は、震災前から存在していたインナーシティ問題群を改めて顕在化させたのである。

特に大きな問題の第一は、基盤施設の未整備である。インナーシティは、道路等の基盤施設が十分整備されないまま住宅建設が進められた地域である。こうした地域では、そもそも、住環境水準があまり高いとは言えなかつただけでなく、敷地が建築基準法で定められた接道条件を満たしていない場合もしばしばあり、震災により倒壊した住宅を再建することができなかつた。第二は、権利関係の複雑性である。土地所有者、建物所有者、居住者がそれぞれ異なっていたり、抵当権が設定されていたりすることも少なく、また、権利者が遠隔地であったり、登記上の所有者が既に死亡していたりする場合も見受けられた。こうした地域では、たとえ、技術的、経済的に住宅再建が可能であったとしても、そこに至るプロセスに多くの隘路が生じ事業を進めることができなかつた。

住宅・住宅地の復興過程を眺める限り、こうした問題群に対して、敷地単位の住宅再建などのような、個別の取り組みによる問題解決には大きな限界があるといわざるを得ず、地域のまちづくり活動としての取り組みが不可欠であるように思われる。ただし、共同的な問題解決は、合意形成の壁があり、日常的なまちづくり活動がなければ実現の可能性は低い。近年、共同化の促進や接道条件の緩和など、インナーシティ問題群の共同的な解決に繋がる制度整備が行われつつある。しかし、この巨大な問題群を解決するためには、持続的な地域のまちづくり活動を支える、より強力で体系的な施策が必要である。

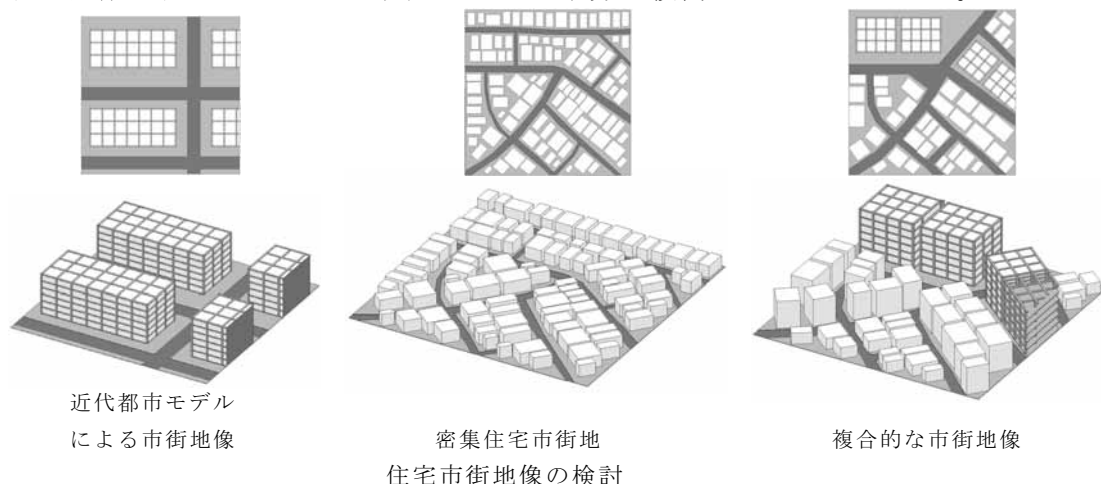
ウ 見えない住宅市街地像

住まい・まちづくりにおける合意形成の困難性の要因の一つは、まちの将来像の不在にあった。まちの将来像の共有なしに個別の住宅や施設の形態の決定や変更を行おうとすれば、価値観の異なる個人と個人の利害の調整、価値の調整が最大の関心にならざるを得ない。インナーシティの住まい・まちづくりは、多くの場合、限界的な状況の中での共同的な解決の模索であり、関係者がそれぞれ自らの利益の最大化を主張したのではそもそも成り立たつものではない。各個人が何らかの譲歩を行う代わりに、共同化、協調

化による新たな価値を獲得すること、つまり、価値共有過程があって初めて実現するのである。

震災後、数多くのまちづくり協議会がつくられたが、多くの協議会は価値の調整に終始せざるをえない状況となった。調整役は多大な精神的苦痛を受け、人間関係の亀裂も発生した。ただし、震災前から住まい・まちづくり活動を続けていた地域をはじめとするわずかな地域では価値共有過程が成立し、まちの将来像の議論が行われた。ただし、その場合でも、短期間でまちの将来像を描くことは極めて困難であった。

まちの将来像は事業手法の想定する市街地像にも強く規定された。多くの事業手法の示す市街地像は、単純化して表現すれば密集市街地をいわゆる近代都市モデルに瞬時に移し替えるというものであり、インナーシティの復旧・復興とはかけ離れていたと言える。もちろん、修復型再開発の手法も存在し、一部の地域では、多様な住宅タイプが混合した復興市街地も生まれたことは確かである。しかし、まちの骨格となるような長寿命の住宅ストックの形成と相対的に短寿命の簡易な住宅を組み合わせる複合的なまちをつくる発想や、短寿命の住宅を段階的に長寿命の住宅に置き換え、時間をかけて徐々にストック形成を図っていくという発想などは十分な検討にいたっていない。



(4) 復興住宅団地の居住問題

ア 災害復興公営住宅という選択

阪神・淡路大震災は社会の大きな転換期に起きた。バブル経済の崩壊、少子高齢化の進行、地球環境問題の深刻化などを背景として、人々の価値観が大きく変わろうとしているときのできごとであった。一方、この時期は、わが国の住宅政策の大きな転換期でもあった。すなわち、第二次世界大戦後の戦災復興期に成立し、その後の高度経済成長期の住宅の大量供給を推進してきた公営、公団、公庫の三制度を柱とする住宅政策の枠組みの限界が見え始め、公的住宅建設を中心とした住宅政策から住宅市場全体を対象とした総合的住政策へ移行しうる政策体系を確立することが求められていた時期であった。

しかし、住宅復興は、避難所→応急仮設住宅→恒久住宅という単線的プログラムを基本として進められ、恒久住宅については、公営住宅を中心とした公共住宅の大量供給によって対応するという方針がとられた。すなわち、戦後体制ともいえる従来のハウジングシステムに依拠した復興プログラムが策定されたのである。

イ マスハウジングの再生産

別の言い方をすれば、20世紀後半のマスハウジングによってもたらされた様々な問題の再発が予測できたにもかかわらず、現状では公営住宅の大量建設をもってしか住宅復興は実現できなかった。公営住宅は、日本の戦後住宅政策のいわば大黒柱であり、マニュアル化されたところも多くわかりやすい上、制度運用上の工夫も蓄積されている。民間賃貸住宅市場が十分成熟し、良質のストックがあるという状況にない以上、当面、

最も多くの国費を引き出すことができ、計画戸数を消化できるという確実性が高い方法として公営住宅の直接建設が真っ先に選択されたのはむしろ当然であったともいえるのである。

さらに、震災の翌年行われた応急仮設住宅入居者調査や一元募集時登録調査等によって低所得者層の住宅確保と家賃負担の軽減がより強く求められていることが明らかとなり、復興住宅計画は公営住宅の割合をより大きくするという方向での見直しが行われたという経緯もあった。その結果、災害復興住宅団地における低所得者層や高齢者層の集中はより必然的なものとなった。



災害復興住宅団地（HAT神戸）

結局、災害復興公営住宅は兵庫県下で約4万2千戸が供給された。これらを中心とした災害復興住宅団地は、少なくとも二つの重要な課題を抱えている。第一は、画一的で大規模な高層高密度の住環境が被災者の生活に与える影響である。第二は、多数の被災者の一斉入居および所得階層や年齢の偏り、とりわけ災害復興公営住宅にみられる低所得者層や高齢者層などの特定階層集中に伴う管理問題の発生である。

ウ 高齢者居住とコミュニティ問題

上記の二つの課題の内、前者については、建築学における集合住宅計画研究の課題としてこれまでも繰り返し論じられてきた事柄である。これに対して、後者は、むしろこれから一般の公営住宅団地などで深刻化する可能性が高い課題であり、必ずしもこれまでの住宅研究の中で十分論じられてきた事柄ではなかったといえる。

低所得者層や高齢者層などの特定階層の集中により、公営住宅において新たに発生すると考えられる管理問題とは、主として以下の三点である。第一は、低所得者層の集中に伴って発生する共益費未納者の増加などの経済的問題である。家賃については、応能応益家賃の導入によって問題の発生が緩和されるが、共益費については未納者を巡るトラブルの増加は避けられないと考えられる。第二は、高齢者層の集中に伴って発生する生活支援ニーズの増大などの福祉的問題である。団地内の要支援階層の相対的増加は、従来の相互扶助による問題解決を困難にし、より高水準のサービスが求められるようになる。第三は、低所得者層、高齢者層を含めた特定階層の集中に伴って発生する自治会活動の困難化などのコミュニティ問題である。コミュニティ・リーダーやその支援者の候補者が相対的に減少するだけでなく、特定階層の増加に伴って自治会運営などが困難化することが予想される。

災害復興公営住宅では、これら三点の管理問題の発生は不可避であったと言わねばならない。特に、コミュニティ問題は、居住者の特定階層への集中によって深刻化することに注意したい。

もちろん、こうした問題の発生は、これまでもある程度は予測され、国および自治体によって既に対策が講じられてきた部分もある。家賃の引き下げ、グループ入居などの募集方法の工夫、コレクティブハウジングの導入、シルバーハウジングのLSA業務の拡大、自治会の立ち上げのための人的支援、入居前イベントの開催、コミュニティ活動の財政的支援など、震災復興にあたって初めて試みられた施策も少なくなかった。

しかし、大規模団地に一斉入居した多様な条件の被災者が安定した生活に至るまでには、なお考慮すべき数多くの問題が山積している。加えて、新たに適用された何れの対策も財政負担を大きくする方向での解決であり、その拡大には一定の限界があると言わねばならない。さらに、自分たちの居住環境は自分たちで決定・運営していくという自律型管理、参加型管理の促進という視点からは、公共サービス拡大による問題解決が必ずしも最善であるということにはならないという指摘もある。

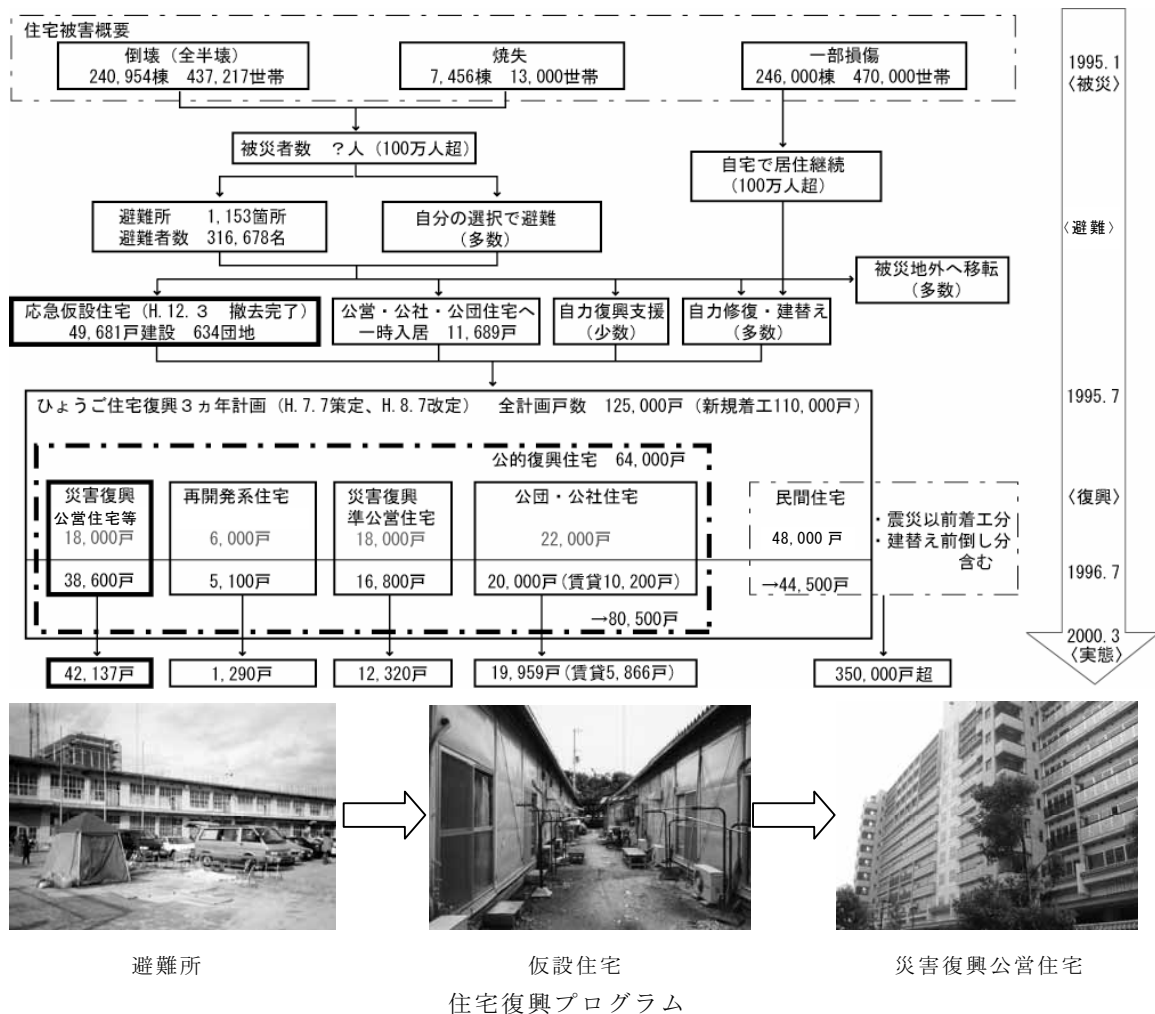
いずれにせよ、少子高齢社会が進行するなか、今後の住宅地や集合住宅団地の管理のあり方、とりわけ、公営住宅の管理のあり方について、災害復興公営住宅団地の経験をふまえて、十分な議論が必要であるといえらるとともに、その議論の成果は、災害復興公営住宅団地にもフィードバックされなければならない。

(5) 復興住宅政策の評価と当面の課題

ア 災害復興公営住宅を中心とした単線型プログラム

以上をふまえて、住宅復興政策が災害復興公営住宅を中心とした単線型プログラムとなったことを評価しておきたい。住宅復興が公営住宅の大量建設を中心に展開されたのは、第二次世界大戦後の日本の住宅政策の大きな流れを背景とするものであり、事前に様々な問題が予測できたとはいえ、それを上回る強い必然性があったと言わざるを得ない。当時としては他の選択は不可能であったといつてよい。その中で、これまでの経験をふまえて、問題点を少しでも緩和しようとする設計計画上、あるいは管理運営上の地道な努力が行われたことは評価されてよい。また、公営住宅建設は、結果として、被災地の住宅ストック形成に寄与したといえる。

しかしながら、大規模高層住宅への大量の高齢者の一斉入居は、好ましくない計画であった。それが避けられなかった一つの理由は、復興政策の明快性と外形的公平性を確保するために採用された単線型プログラムにあったといえる。住宅復興はもっと多様なプロセスが想定できたはずであり、生活再建パターンに応じた補修費補助や家賃補助、既成市街地の私有地での仮設住宅建設や小規模な復興住宅建設の可能性なども検討されるべきであった。制度的な煩雑性や将来の維持管理への不安は否定できないが、復興計画検討段階で行われた下河辺提案、すなわち、復興住宅のメニューの中に耐用年数20年程度の住宅も加えるべきであるという意見や、神戸市などで検討されていた既成市街地内の軽量鉄骨造のグループホーム型共同住宅建設などは再評価されるべきである。複線型プログラムが実現できなかったことが、復興住宅の計画上および管理上の問題をより大きくしたことが容易に想像できるからである。



避難所



仮設住宅
住宅復興プログラム



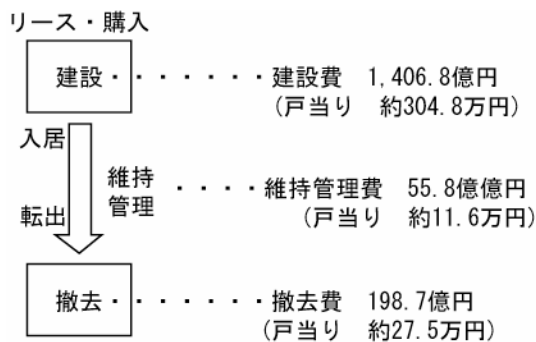
災害復興公営住宅

イ 復興住宅のコスト分析

ところで、復興住宅政策は、コスト面から十分な吟味が行われてこなかったことも課題を残した。今回の復興検証の中で、復興住宅のコスト分析を試みた。単線型プログラムに従って、たとえば、避難所→応急仮設住宅（リース）→恒久住宅（災害復興公営住宅）と進んだ場合、応急仮設住宅には、戸当たり平均約360万円の設置、維持管理、撤去費用がかかり、恒久住宅には、戸当たり平均約1503万円の事業費（建築費、設備費、エレベーター工事費の合計、このうち国庫補助は約7割強）と、戸当たり平均約36万円の家賃低減対策補助がかかったことになる。さらに、県営住宅の場合、いきいき県住推進員費用が戸当たり平均約4万円、シルバーハウジングの場合、LSA費用が戸当たり平均約6万円かかっていた。これらを合計すると、約1909万円となり、これに含まれない間接経費なども考慮すると、住宅復興には戸当たり平均2000万円近い金額が投入されたことになる。（さらに、復興住宅の用地費を含めると戸当たり平均3000万円を超える。）

■ 応急仮設住宅の戸当たりコスト

費用項目		戸あたり費用(円)	
		応急仮設住宅(リース)	応急仮設住宅(購入)
設置費	仮設住宅リース料	3,020,978	—
	仮設住宅購入費	—	2,669,919
	環境整備、基礎補修費	135,745	135,745
	エアコン購入費、リース料	49,878	49,878
	入居者等データ処理費	753	753
	合計	3,207,354	2,856,294
維持管理費	維持管理		104,248
	住戸改善		3,877
	移転費用		969
	エアコンリース		6,408
	合計		115,501
撤去復旧費	撤去復旧費		268,623
	撤去復旧費(市町事務費)		6,737
	合計		275,360
総計	リース・購入別	3,598,215	3,247,156
	合計		3,439,162



戸当たり約344万円(リース：約360万円)

■ 災害復興公営住宅の戸当たりコスト

供給種別	戸数	事業費(千円)		用地費(千円)	戸当たり(円)	
			建設補助金		事業費(千円)	合計(千円)
災害復興	18,448	277,301,000	197,782,000	187,515,000	15,031.5	25,196.0
(うち借上)	6,973	122,510,000	—	—	17,569.2	—
合計	25,421	399,811,000	—	—	15,727.6	—

■ 災害復興公営住宅県営 37 団地の戸当たり事業費

団地番号	地域	階数	戸数	規模		戸当たり事業費(円)			
				敷地面積(m ²)	本体建築面積(m ²)	建築費	設備費	EV工事費	合計
1	神戸市	8	192	12,891.0	1,774.0	1,072.2	382.3	19.2	1,473.8
2	神戸市	6	34	—	421.5	982.4	354.9	0.0	1,337.3
3	神戸市	10	130	6,001.6	1,044.3	1,142.3	382.5	30.2	1,554.9
4	神戸市	9	116	2,763.4	774.7	861.3	381.1	34.8	1,277.2
5	尼崎市	11	207	6,031.5	1,074.2	862.7	327.7	20.0	1,210.4
6	尼崎市	11	207	6,031.5	1,074.2	862.9	350.9	20.0	1,233.8
7	伊丹市	11	208	15,217.5	1,639.3	1,194.7	380.3	19.0	1,594.0
8	伊丹市	7	41	1,546.3	562.0	1,270.7	413.2	45.5	1,729.4
9	伊丹市	10	160	9,361.4	1,436.3	1,147.0	364.2	22.1	1,533.4
10	伊丹市	10	110	10,355.8	816.2	1,042.1	386.8	22.1	1,451.0
11	宝塚市	5	40	3,290.8	649.5	1,211.6	389.8	41.0	1,642.4
12	川西市	9	112	7,313.6	1,084.3	1,204.1	359.0	34.6	1,597.7
13	川西市	8	119	8,614.5	1,194.0	1,112.1	381.3	15.5	1,508.9
14	川西市	8	119	8,614.5	1,194.0	1,109.9	379.0	15.7	1,504.6
15	川西市	8	114	10,251.2	1,307.4	1,158.6	395.6	32.6	1,586.8
16	三田市	11	305	20,114.5	2,545.9	1,192.5	386.4	25.9	1,604.8
17	篠山市	3	21	2,667.9	598.5	1,343.2	412.3	70.3	1,825.9
18	明石市	11	175	9,998.1	1,354.7	1,094.7	319.7	28.6	1,443.1
19	明石市	11	109	9,998.1	932.4	1,166.1	361.6	28.6	1,556.4
20	加古川市	5	30	2,699.0	487.6	1,313.0	441.7	50.0	1,804.6
21	加古川市	5	60	5,397.9	1,187.0	1,191.2	383.6	50.0	1,624.7
22	淡路	4	20	2,048.5	365.9	1,320.4	387.5	76.3	1,784.2
23	淡路	5	40	3,118.7	512.3	1,078.7	326.0	39.5	1,444.2
24	淡路	4	20	2,334.6	424.2	1,286.2	466.6	79.4	1,832.2
25	淡路	5	30	2,688.9	413.5	1,092.1	454.6	109.1	1,655.8
26	淡路	5	35	3,498.4	573.9	1,278.0	349.3	44.6	1,671.8
27	淡路	4	20	2,089.8	392.2	1,307.6	446.9	76.2	1,830.7
28	淡路	3	21	2,367.5	556.6	1,403.6	476.7	73.4	1,953.7
29	淡路	4	20	1,582.1	351.0	1,222.2	457.3	79.4	1,758.8
30	淡路	4	20	2,058.5	351.0	1,238.0	439.4	78.3	1,755.7
31	神戸市	9	112	9,222.7	1,120.8	1,262.9	393.0	0.0	1,655.9
32	神戸市	7	89	14,602.8	1,520.8	1,047.7	548.6	0.0	1,596.3
33	神戸市	9	114	6,105.1	1,085.3	1,037.3	377.9	0.0	1,415.2
34	神戸市	11	176	8,800.2	1,385.1	1,037.1	430.8	0.0	1,468.0
35	神戸市	10	143	8,581.0	1,266.3	1,096.3	354.3	0.0	1,450.5
36	神戸市	11	154	2,812.4	950.1	924.9	432.1	0.0	1,357.0
37	神戸市	14	366	8,329.4	2,339.8	1,109.7	393.7	0.0	1,503.4
平均		7.73	107.8	6,650.0	993.5	1,093.8	384.1	20.7	1,498.6

一部に、この費用を現金給付にした方が効率的であったという意見もあるが、震災直後の被災地での住宅ストックの状況を考慮すれば、現金給付のみによって住生活の再建

が容易にできたとは考えられず、また、復興住宅によるストック形成の意義も評価に加えるべきであり、短絡的な結論は出すべきではない。

ただし、災害復興公営住宅を基調としつつも、前述の複線型プログラムの中での多様な住宅復興の展開は可能であったと考えられ、より効率的で効果的な配分があり得たことは指摘できる。なお、復興住宅のコストは、予防的費用の検討資料としてもさらに詳細に分析すべきである。

ウ 当面の課題としての災害復興公営住宅における居住支援

災害復興公営住宅における当面の居住問題への対応は急務である。2004年度に実施された兵庫県の調査によると、災害復興公営住宅居住者全体に占める65歳以上人口の割合は69%を占め、一般県営住宅の高齢化率43%と比べても極端に高齢化が進行していることがわかる。復興住宅の入居者の年齢階層が高齢者に偏っていたことは復興住宅供給上重要な要件であった。

■ 県営住宅における世帯主における高齢者数調べ（2004.8現在）

	60歳未満		前期高齢者数(65歳～74歳)		後期高齢者数(75歳以上)		合計
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	
一般	23,239	57%	11,493	28%	6,277	15%	41,009
災害	2,743	30%	3,906	43%	2,374	26%	9,023

こうした要件にこたえて実施された南芦屋浜団地における緊急通報装置＋24時間LSA常駐の試みは、一般的な高齢者居住支援のモデルとしても高く評価できる。シルバーハウジングのシステムは、介護保険導入によって再検討を必要としているとの指摘もあるが、逆に、南芦屋浜団地では、介護保険導入後、ますますLSAの存在意義が高まり、その効率性と有効性が実証されたといえる。

この先駆的取り組みは、介護保険の制度改革における地域夜間訪問介護の導入とも呼応している。今後は夜間を含めた24時間のサポート体制のあり方を検討し、より効果的な高齢者居住支援システムの確立を図るべきである。また、公営住宅のふれあいセンター（集会室）を小規模多機能型居宅介護やボランティアの地域活動スペースとして活用した高齢者の居住支援策についても検討されなければならない。

一方、災害復興公営住宅としては必ずしも成功したとは言えなかったコレクティブハウジングは多世代介護付き住宅へのリフォームなどが期待される。さらに、ソーシャルミックスの推進や住戸タイプの組み替え、小集団単位の共用空間の再整備や管理体制改善の可能性などについても検討されるべきである。

なお、公営住宅法上の住宅ではないが、ケア付き仮設住宅を基礎とした尼崎市のグループハウスなどのソーシャルサービスを複合したグループリビングは、今後、都市部における単身独居高齢者世帯の急激な増大の見込まれる中で、安心と交流を提供する高齢者居住の一つのモデルとして発展的な検討が望まれる。



ふれあいセンターを活用したボランティアによるふれあい喫茶



グループハウス尼崎（尼崎市）

(6) 住宅政策の再編に向けて

ア 公共住宅供給政策の抜本的見直しの必要性

震災後の居住問題が住宅の倒壊によってもたらされたものであることを改めて確認したい。その上で、それをもたらした社会的要因を克服する住宅政策の再編を構想したい。とりわけ、復興住宅政策の中心となった公共住宅供給政策の抜本的見直しが必要である。

そもそも、住宅政策には、住宅困窮者に対する居住支援といった「ひと」に対する政策と、良質住宅ストック形成といった「まち」に対する政策がある。最初に述べた（1 はじめに）住宅政策の二つの柱はこれに対応していたのである。そして、公共住宅供給は、実はこの二つが重ね合わされた政策であった。住宅の絶対量が不足し、住宅産業が発達していない状況の下では、この政策は有効性が高かった。しかし、高度経済成長が一段落した70年代半ばあたりから揺らぎをみせはじめた。住宅問題が量から質に移行したといわれるようになり、住宅産業が発展をみせるなか、住宅供給における公共と民間の新たな役割分担が課題とされるようになった。さらに、バブル経済崩壊後、阪神・淡路大震災が発生した1995年の住宅宅地審議会答申では、市場重視、ストック重視という戦後住宅政策の改革の方針が打ち出された。公営住宅法の改正、公団・公庫の独立行政法人化の決定などの一連の動きはこの方針によるものであった。さらに、近年では、三位一体による行政改革の流れのなかで、国庫補助による公共住宅供給は一気に縮小される可能性が高まっている。従来のような公共住宅供給の縮小には一定の必然性がある。しかし、アフォーダブルな住宅供給の仕組みが不要になったわけではない。むしろ、住宅困窮者に対する支援方策は、公共住宅供給では十分に達成できなかった公平性の確保をめざしてさらなる整備が必要であり、良質住宅ストック形成といった「まち」に対する政策とは切り離して考えるべきである。具体的には、家賃補助制度の確立に向けての「段階的」制度改善（まず、技術基準が明確な家賃補助制度を前提とした公共住宅の家賃制度の統一を行い、民間住宅ストックの整備状況を考慮してこれを拡大する）が求められる。また、住宅政策改革期に生まれた特優賃などの過渡的住宅制度も、こうした改善のなかで明快な制度に移行させる必要がある。さらに、市場で供給されにくいソーシャルサービスと一体となったグループリビング型住宅などは、公的支援を得て建設促進が図られるべきである。一方、耐火造の集合住宅団地として建設されてきた公共住宅ストックは、地域の住宅ストックであるとともに、いまや「まち」の一部である。特定階層だけでなく広く地域住民の住宅ストックとして活用されるべきであるとともに、住宅供給の論理だけでその将来を考えるべきではない。地域のまちづくりの資源としても有効に活用されるべきである。たとえば、災害復興公営住宅を含む公営住宅団地は、全住戸をいつまでも公営住宅として管理する必要はない。地域の状況に応じて、多様な入居者の混住促進、グループリビングの導入、地域施設の併存なども考えられてよい。まちの将来像に合致した活用、再生こそが重要なのである。

なお、こうした改革は、前述の二つの柱のギャップに見られるような、災害復興公営

住宅団地の居住問題の解決にも繋がるはずである。すなわち、単身高齢者を多く含む復興住宅団地の入居者の居住メニューを拡大するとともに、団地のソーシャルミックスを促進し、管理問題やコミュニティ問題を緩和することが期待できる。

イ ストックマネジメントを中心とした住まい・まちづくり政策の推進

住まい・まちづくりの視点からは、まず、インナーシティにおける住環境整備の必要性が指摘できる。被災地の中でインナーシティに位置する地域では、未だにまちの将来像が共有できないところも少なくなく、一部の地域では復興の行き詰まりも認められる。地域のまちづくりを総合的、継続的に支援していくコミュニティ・エンパワーメント・プログラムを構築し、住民の協議を通じてまちの将来像を具体的に描くとともに、まちの将来像の合意を前提に何らかの強制力を伴う多面的な環境整備方策が整備されていくことが求められている。また、震災後の状況の変化や合法的な住宅再建ができないという理由で放置されている密集市街地内の空地については、住宅再建を促進するだけでなく、空地として活用するための方策も検討されるべきである。

一方、一般の住宅市街地では、持続可能な住宅地形成の仕組みづくりが必要とされている。前述のように、住まい・まちづくりに関わる被災地の産業構造は、スクラップ・アンド・ビルドを前提とするものであった。町並み景観の継承や住宅の維持管理・修繕による持続可能性の高い住宅地の形成のためには、これに関わる産業の育成や市場の環境整備が求められる。住宅の維持管理・修繕の仕組みを伴う伝統的な住宅生産システムの継承、発展に加え、持続可能な住まい・まちづくりに関わる居住者への情報提供や相談窓口の充実、ホームセンターなどを拠点とする住宅リフォームの支援システムづくりなど、地域性を考慮した多様な施策展開が期待される。

謝辞：本稿の執筆に当たっては、部会および分科会委員、検証補助者をはじめとする兵庫県職員の方々とともに以下の者の協力を得た。記して謝意を表したい。

京都大学大学院工学研究科	助手	三浦	研
同	博士後期課程	中島	美登子
同	修士課程	井川	勇

主要参考文献

- 1) 阪神・淡路大震災住宅問題研究会『阪神・淡路大震災による住宅被災の実態並びに住宅復興問題調査報告』住宅総合研究財団、1996
- 2) 『阪神・淡路大震災住宅復興に関する調査研究報告書』都市住宅学会阪神・淡路大震災住宅復興問題研究部会、1997
- 3) 『復興団地のコミュニティ-阪神・淡路大震災復興住宅団地における生活再建とコミュニティ形成に関する調査研究』都市住宅学会関西支部復興団地コミュニティ調査研究委員会、2002
- 4) 『住まいの復興の記録-ひょうご住宅復興3カ年計画の足跡-』兵庫県まちづくり部、2000
- 5) 『阪神・淡路大震災に係る応急仮設住宅の記録』兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部住まい復興局住まい復興推進課、2000