

修士論文

阪神・淡路大震災における住宅復興の円滑化

指導教官 河田恵昭 教授

京都大学大学院情報学研究科
修士課程社会情報学専攻

植田 達郎

平成 12 年 2 月 日

目次

1. 緒論	1
2. 被害の概要と住宅復興の過程	3
2.1. 被害の概要	4
2.2. 住宅復興の推移	7
2.3. 住宅復興の障害	9
2.4. 住宅被害調査の困難性	11
3. 行政の住宅復興支援	13
3.1. 住宅復興支援の概要	13
3.2. 住宅復興支援策の問題点	13
3.3. 住宅復興支援策の全体像の把握	14
3.4. 投下資金の配分	22
4. 被災世帯の状況の推計	26
4.1. 被災者の収入・貯蓄分布の推計	27
4.2. 住宅確保条件の設定	30
4.3. 結果と考察	32
5. 都市における住宅のあり方と住宅復興の円滑化	35
5.1. 民間賃貸住宅に対する支援策	35
5.2. 震災後の住宅ストックの増加	37
5.3. 都市における住宅の抱える問題と対策	40
6. 結語	42

1. 緒論

私たちにとって住居とは、ふだん意識はしないが生活の上でもっとも欠かせないものである。特に長年住み慣れた「我が家」に対する愛着は誰もが持っているものであろう。また、周辺の景色や近所づきあい、なじみの店といったものも、気づかないうちに我が身にしみこんでいるものである。

だが阪神・淡路大震災は人口密度の高い都市部の住宅密集地域を直撃し、町並みを一変させた。多数の被災者が自分の住居を失い、慣れ親しんだ町を離れ、仮住まいの生活を強いられることとなった。このような被災者の精神的負担の度合いは、経験した者でなければ理解できないものであろう。そして被災者の第一の痛切な願いは、「我が家」を取り戻すことであった。しかし、被災地における住宅復興は順調には進まず、仮住まいの生活は長い場合には数年に及んだ。

多数の被災者が住まいを失うことは、1999年の8月・11月に発生したトルコ・コジャエリ地震や、同年9月に発生した台湾・集集地震でも同様に起きている。また、今後起こると目されている東海・南海地震や関東地方における関東大震災級の地震でも、避けられないと考えられる。その際、できるだけ速やかに円滑な住宅復興が被災者にとって望ましいことは、いうまでもない。

住宅復興が遅れることは、被災地の経済復興という観点からも良いものとはいえない。住居は生活の基盤であり、日常生活を支えるものである。なるべく多くの被災者が一日でも早く自分の住居を見つけて被災前の生活を取り戻すことが、被災地内外における経済活動にも良い影響を与えるであろう。このような経済的合理性の観点からも、できるだけ迅速に住宅復興をすすめることが望ましいと考えられる。

だが阪神・淡路大震災では、人口密度が高く社会機能の集積した現代都市の直下で地震が起こったため、住宅ストックの滅失量は膨大であり、さらに、これまで想定されていなかった様々な障害が、被災者が恒久的な住まいを見つける上で発生した。そのため行政としても、従来の法規の枠内で対応することは不可能であり、多数の住宅復興支援策があらたに検討・施行された。だが、被災地における住宅復興の過程は、密集市街地における再建の遅延や大量に建設された公営住宅のコストなど、様々な問題を含むものであった。

震災以後、阪神・淡路大震災における住宅問題に対し様々な研究報告がなされており、その分野も土木、建築、経済、社会、心理、政策など多岐にわたる。

だが、これらの報告のほとんどは個別的なトピックを取り上げたものである。個別的な問題に対する理解が重要なのは言うまでもないが、同時に、全体を見渡し個別の問題のウェイトを見定め、限りある資源に基づいた適切な対応を提案することも重要であろう。しかし、このような視点に立った研究報告は少なく、個別の問題についてはよくわかっているが、住宅復興の全体像についてはよくわからないという認識が一般的であったのではないだろうか。

そこで本研究では、まず住宅復興過程の全体像を把握することを試みる。そのため、フローチャートを用いて支援策の流れを構造化し、それぞれの施策に対する投下資金額を調査した。さらに、住宅の最大の障害となった資金問題に焦点を当て、各種統計資料を用いて被災世帯の収入・貯蓄分布を推計する。そして、これらの結果を基に、都市における住宅のあるべき姿と、大規模災害における住宅復興を円滑なものとするための提案を行う。

なお本研究は住宅の復興を対象としており、復旧段階における最大の問題である、応急仮設住宅の問題を扱わなかった。しかし、用地取得や財政の側面から応急仮設住宅は住宅復興にも関係を持っており、今後両者を含めた議論が必要であると考えている。

2. 被害の概要と住宅復興の過程

阪神・淡路大震災の被害規模は、しばしば「未曾有の」と形容される。人的被害は死者 6430 名、負傷者約 4 万 4 千名を数えた。交通関係については、港湾関係で埠頭の沈下、鉄道関係で合計 13 社において不通、道路関係で地震発生直後 27 路線 36 区間で通行止めとなり、ライフライン関係では、水道で約 130 万戸の断水、約 260 万戸の停電、約 86 万戸のガス供給停止、電話では 48 万件の障害が発生した。そして住宅については、全壊が約 10 万 5 千棟、半壊が約 14 万 4 千棟にものぼった[1]。これらの被害総額は約 9 兆 6 千億円とされている（表 1）。

人的被害	
死者	6430 名
負傷者	43782 名
交通関係	
鉄道	13 社で不通
道路	27 路線 36 区間で 通行止め
ライフライン関係	
断水	130 万戸
停電	260 万戸
ガス供給停止	86 万戸
電話の障害	48 万件
住宅	
全壊	10 万 5 千棟
半壊	14 万 4 千棟

表 1 阪神・淡路大震災の被害概要

これらの被害により、兵庫県・神戸市を中心とした被災地域では、高度に発達した都市機能が一時的に完全に麻痺するという事態となった。ライフライン

としては最後まで遅れたガスが震災後3ヶ月ほどで復旧し、被災地はようやくその活動を開始したが、失われた住宅が回復するにはさらに数年の月日を待たねばならなかった。

本章では、まず住宅被害の状況について、より詳しく説明する。次に、このように失われた大量の住宅ストックがどのように回復され、そしてその過程においてどのような障害が生じたのかについて述べる。しかし、個別の障害については詳しい状況が判明しているものの、全体的な視点から見てそれぞれの障害のがどの程度発生したのかについては、今もよくわかっていない。本章の最後では、この問題について触れる。

2.1. 被害の概要

住宅の被害は、兵庫県と大阪府を中心として近畿各都道府県さらに徳島県などの四国の一部にまで及んだ。しかし住宅ストックの滅失量は、兵庫県で全壊9万9千棟、半壊10万1千棟であり、これは全半壊棟数で全体の93%、全壊棟数では99%を占めている。さらに兵庫県の市町別被害では神戸市の被害規模が突出している。全壊棟数で5万5千棟、全焼が7千棟、半壊は3万2千棟であり、全半壊棟数で45%を占める[2]。このことから、被害は兵庫県とりわけ神戸市に集中的に発生したといえる。

その神戸市の住宅被害状況については、都市住宅学会の住宅被害調査をもとに作成された神戸市による調査結果がある。これによると、神戸市の市街地では震災によって8万2千戸の住宅が滅失しており、民間住宅の滅失率は24%に及んでいる。被害はインナーシティにおいて激しく、区別に滅失率をみると、長田区(39%)が最も高く、次いで東灘区(25%)、灘区(23%)となっている(表2)。

民間住宅区別	滅失	存続	総数
東灘	16,174	48,845	65,019
灘	10,050	32,280	43,330
中央	5,964	38,271	44,235
兵庫	7,984	30,237	38,221
長田	23,301	36,186	59,487
須磨	10,761	52,032	62,793
東灘～須磨区	74,234	238,851	313,085
垂水	3,094	81,847	84,941
北	922	61,002	61,924
西	1,033	63,750	64,783
神戸市民間住宅計	79,283	445,450	524,733

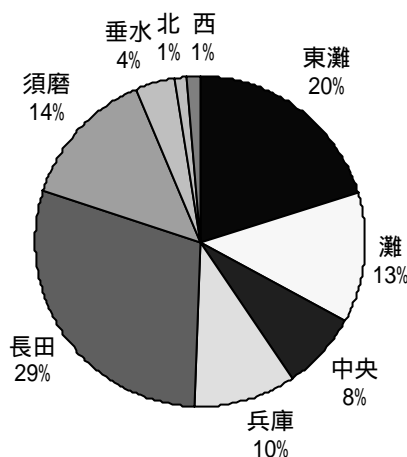


表 2 民間住宅の区別滅失戸数

構造別に見ると、木造住宅の滅失が6万4千戸であり、87%を占めている(表3)。完成年次別では、終戦以前の住宅が2万戸、1956～65年の住宅が2万戸となっており、年代別では、戦前住宅戸数の58%、戦後20年間の住宅戸数の49%が滅失となっている(表4)。建て方別では、独立住宅で2万8千戸、併用住宅で1万戸、長屋で1万8千戸、木造共同住宅で1万1千戸が滅失している(表5)。これより、被害が特に激しく発生したのは、老朽住宅、木賃住宅、長屋住宅、零細な一戸建て住宅であったことがわかる。これらのストックは滅失率が5割前後に達する。そこに住んでいた世帯は低所得者、高齢者が中心である。

構造別	住宅戸数		
	滅失	存続	小計
木造	64,331	95,245	159,576
煉瓦・ブロック	194	489	683
RC・SRC	8,724	134,529	143,253
軽量鉄骨、その他	985	8,588	9,573
計	74,234	238,851	313,085

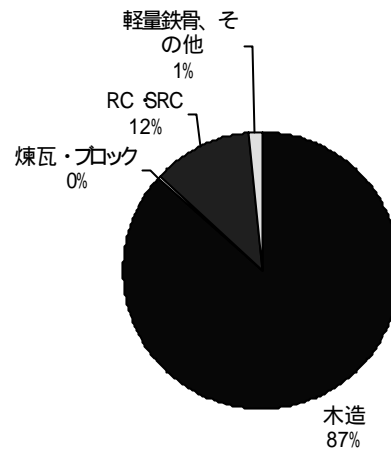


表 3 民間住宅の構造別被害

建物完成年次	住宅戸数		
	滅失	存続	小計
-1945	20196	14426	34622
1946-1955	9176	9652	18828
1956-1965	20416	21511	41927
1966-1975	15665	52715	68380
1976-1985	4520	69570	74090
1986-	4261	70977	75238
計	74234	238851	313085

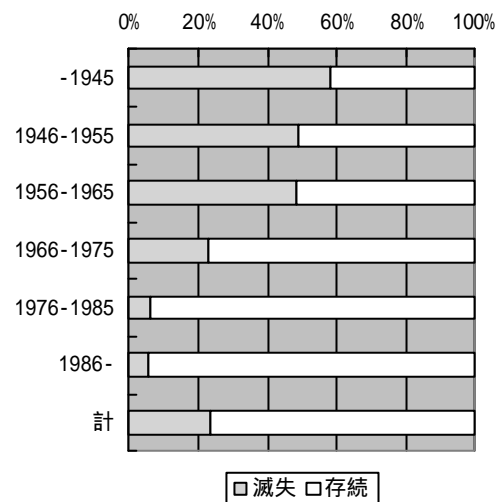


表 4 民間住宅の建物完成年次別被害

建て方別	住宅戸数		
	滅失	存続	小計
独立住宅	27738	75006	102744
併用住宅	10298	23254	33552
長屋	17475	13969	31444
木造共同住宅	11223	13948	25171
非木造共同住宅	5873	105256	111129
その他	1627	7418	9045
計	74234	238851	313085

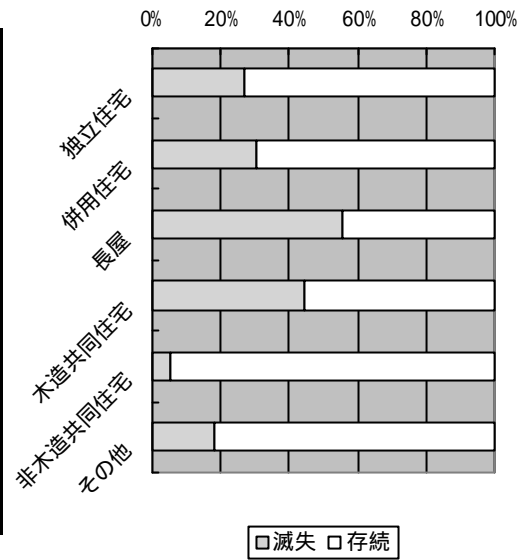


表 5 民間住宅の建て方別被害

2.2. 住宅復興の推移

このような膨大な被害が発生した後、被災地の住宅ストックがどのように回復したかを見るため、住宅の着工届けをカウントした新設住宅着工件数の推移を調べた。

図 1 は、住宅着工統計から作成した神戸市における震災以後の住宅の月別着工数の推移であり、この累積をとったものが図 2 である。

図1 月別住宅着工数(月別)

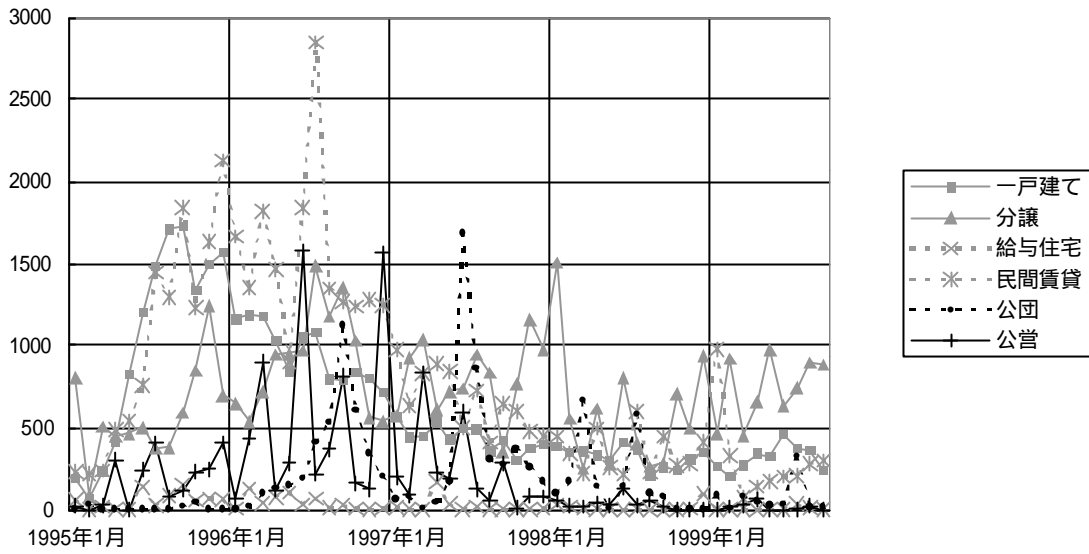


図2 住宅着工数累計(神戸市)

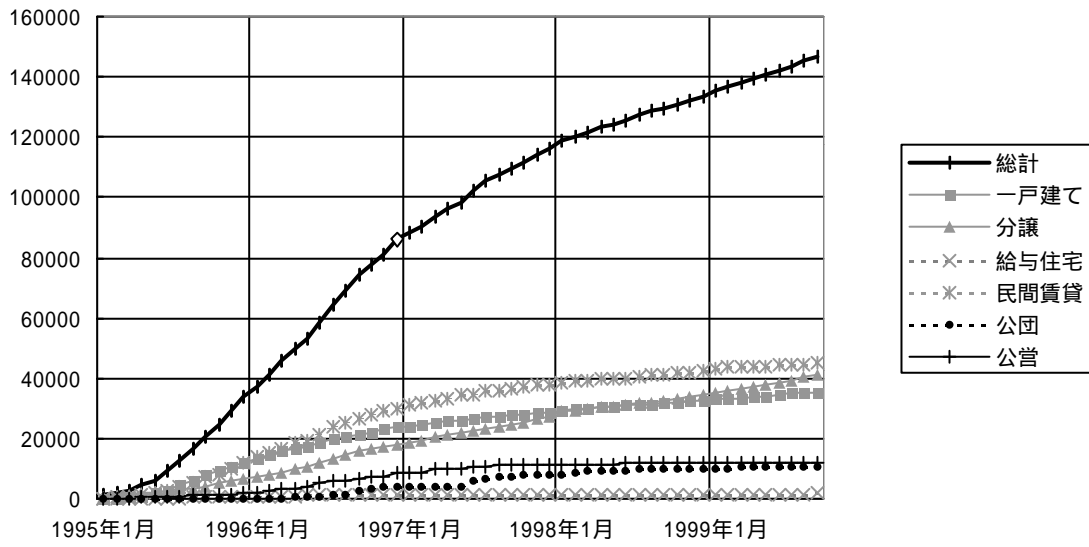


図1を見ると、震災後3ヶ月～半年は例年よりも着工数が落ち込むものの、その後から一戸建て住宅と民間賃貸住宅の着工が急速に伸びていることがわかる。戸建て住宅のピークは震災の年の9月であり、その後なだらかに減少を続け、平常状態へと移行している。民間賃貸住宅は翌年の7月にピークを迎え、分譲住宅は大きく変動しながらも一度目のピークが1996年の7月であり、二度目のピークは98年の1月である。

これらの民間の素早い動きに対し、公営住宅や公団住宅などの公的な住宅の着工は出遅れている。公営住宅は震災後1年くらいから急激に伸び始め、1996年の6月と12月にピークを迎えるものの、その後は急速に減速している。公団住宅は公営住宅よりも遅く、震災後1年半くらいからは公団住宅が着工数を増やし、98年の半ばまでその状態が続いている。

このように、民間の住宅建設の動きは、公的な住宅よりも素早いものだった。この背景には、公営住宅の建設には先だって用地の取得が必要であり、しかも基本的に公営住宅は一定規模の敷地を必要とするために、市街地での用地の取得が困難であったためと考えられる。

また、着工数の累計(図2)では、民間住宅の累積着工数がそれぞれ4万～5万の規模であるのに対し、公営住宅や公団住宅の累積着工数は1万～1万3千であり、民間の住宅の着工数の方がはるかに多いことがわかる。

このように、被災地における住宅着工のペースは低いものではなく、民間住宅・公的住宅ともに従来よりも大量の住宅を短期間に供給したといえる。特に民間住宅の供給は早かった。だが、震災後3年目ほどから住宅の過剰供給が言われはじめ、着工数は急激に落ち、平年よりも低いものとなった。

また、神戸市内でも被害を受けなかった地域については従来の住宅増加分があると見られ、さらに神戸市外からの転入も相当数あると見られるため、住宅着工戸数の伸びをもって被災した住宅の再建が進んだということとはできない。加えて、次節で述べるように、被災した住宅については再建を阻害するような様々な要因が発生した。

2.3. 住宅復興の障害

阪神・淡路大震災では、これまで想定されていなかったような様々な「障害」が、被災者が恒久的な住まいを見つける上で発生した。その「障害」の内容は、

実際には被災者一人一人によって違うものであろうが、『阪神・淡路大震災復興誌』1-3巻に挙げられている主な障害を抽出すると、以下のようになる。

二重ローン

発災時に住宅ローンを返済中の被災者は、新しい住宅を建てるためには二重のローンを背負わねばならなかった。

高齢者

この地震では家賃の安い老朽木造賃貸住宅が数多く倒壊したため、高齢者は、自分の収入に見合う賃貸住宅を見つけることが難しかった。また、持ち家に住んでいた高齢者も、年齢のために住宅融資を受けることが難しかった。

民間賃貸住宅

家主には高齢者が多く、再建資金の融資を受けることが難しかった。また、狭い土地に建っているものが多かったため、補助を受けることもできなかった。仮に建て直されたとしても、新たな賃貸条件となり、家賃の上昇は避けられなかった。

都市計画

滅失した自宅の建っていた場所が区画整理事業などの都市計画地域に指定された場合、減歩や換地などの作業が終わるまで、自宅を建設することができなかった。

狭小地・不接道地

自宅が狭小地や不接道地に建っていた被災者は、都市計画法上の既存不適格のためにもとの土地に住宅を再建することができなくなってしまった。密集住宅地における住宅再建の切り札として住宅の共同化という手段があったが、合意形成の問題や土地への執着などによってうまくいかないケースが多かった。

被災マンション

被災前にマンションに住んでいた被災者は、多数の居住者間の難しい合意形成を経てマンションを建替または補修しなければならなかった。また、被災前と同じ構造では建築基準法を満たすことができないマンションが多く、様々な工夫が必要となった。

以上述べたように、阪神・淡路大震災における住宅復興に対しては、個別に様々な問題がとりあげられており、それらは震災後5年の経過の中で出尽くしつつあるように思われる。だが、これらの問題を包括的に捉えるような全体像

は、つかむことが非常に難しい状況である。次節では、この全体像の把握の問題を取り上げる。

2.4. 住宅被害調査の困難性

阪神・淡路大震災の住宅被害や被災者の実態については、様々な機関・団体が調査したが、その全体像は未だ不明確なところが多い。

住宅被害の調査については、まずほとんどの調査が棟数を基準にカウントしているため、戸建ても集合住宅も一つの建物を1棟とカウントしていることが挙げられる。また、調査が十分進まないうちに施策が打ち出され、さらに被災者自身による建設活動もあり、純粋な被害状況の把握は困難であった。

この中で戸数調査に踏み込んだ唯一のものは都市住宅学会による阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査であるが、まず調査対象が神戸市の東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区に限られており、垂水区や西区、北区は対象外となっている。さらに、倒壊した建物の外面的な特性（構造、建て方、建築時期）に基づいてカウントしているため、たとえば独立住宅が何戸滅失したという情報はわかるが、そのうち持家住宅は何戸で、借家は何戸というような所有関係に踏み込んだものではない。また、住宅を失った被災者の状況（世帯構成、年収、年齢など）に基づいた分布を知ること、難しい。

建物ではなく人を対象とした調査として規模の大きいものは、1995年の6月下旬から翌年の3月まで3度にわたり実施された、仮設住宅の居住者を対象とした応急仮設住宅入居者実態調査がある。この調査は、仮設住宅の入居者については被災前の居住地、年齢、収入状況、被災前の住宅の所有関係や家賃などが調査したものである。この結果として、入居世帯の中では高齢者が4割を超えることや年収300万円以下の世帯が全体の約7割であることなどが判明した[2]。

しかし、この時点で既に多数の被災者が県内・県外に住む場所を見つけて移動していたため、この調査は被災者の全体的状況を反映したものとはいえない。

被災者の状況を把握することは、行政の立場から住宅復興に対する支援策を立案する上でも、根拠資料としてなくてはならない重要なものである。しかし、地震発生後の避難所生活では被災者が固まって生活していたが、その後避難所から仮設住宅や賃貸住宅への入居が進むにつれて、被災者の地理的分布は拡散してしまい、被災者に対する全数調査は極めて難しくなった。このため、行政

としては仮設住宅の居住者の実態をもとに支援策を組み立てざるを得なかった。結果として、仮設住宅の居住者に偏った支援体制となっ­てしまい、住宅復興の目的も仮設住宅数を減らすことに焦点が置かれてきた。

次章では、このような行政の支援策の内容について述べる。

3. 行政の住宅復興支援

前章で述べたように集中的に発生した未曾有の被害に対し、兵庫県や神戸市などの地方自治体および政府は全力を挙げて対応することとなった。そして、従来の枠組みを押し広げる形で、様々な支援策を打ち出していった。

本章では、このような地方自治体と政府の取り組みの内容について述べる。また、支援策が多岐にわたるため全体像を把握することを目的に、フローチャートを作成し、投下資金の配分について調査した。

3.1. 住宅復興支援の概要

阪神・淡路大震災における住宅ストックの滅失量は、従来の災害と比べて膨大なものであった。また、2.3 で挙げたような「障害」も前例がなかったため、行政としても従来の法規の枠内で対応することができなかった。そこで阪神・淡路大震災では、多岐にわたる住宅復興支援策があらたに検討・施行された。それは例えば、

- 家賃を低減化された公営住宅の大量供給
- 住宅建設の融資に対する利子補給
- 民間賃貸住宅の家賃補助
- マンション再建支援
- 共同化住宅建築補助

等である。

また、地方自治体の財政負担が極めて重いものとなることが予想されたため、政府は「阪神・淡路大震災に関わる地方財政対策について」を発表し、災害対策基本法や災害救助法などの従来の枠組みを押し広げ、通常の災害よりも被災自治体の財政負担を軽減させる措置をとった[都市復興の法と財政]。結果として、大量の資金を国が負担することとなった。

3.2. 住宅復興支援策の問題点

このように様々な支援策がとられたが、問題もあった。この問題については、既に様々な検討が為されている。

公営住宅

公営住宅の問題として、選別の機能が挙げられている。また、公営住宅以外

の被災者支援手段はあまりなく、仮設住宅 公営住宅という単線プログラムであった。また、公営住宅は高層・高密度なものを郊外に集中的に建てたため、もともと既成市街地に住んでいた人は、引っ越さなければならなかった。[3] 公営住宅建設のコストも、非常に高いものであった[4]。

民間賃貸住宅

借家人の多くは高齢の方であり、もともと住んでいた地域に戻れない問題が懸念されたため、借地人・借家人の権利を強化することを目的とする「罹災都市借地借家臨時処理法」が適用された。その内容は、全部滅失した借家を対象に、元の借家人に主として優先的借家権と優先的借地権を保証するものである。

しかし、家主に立てる義務はなく、仮に建てる意志があっても高齢者が多いため、借金ができないという問題があった。土地も狭いことが多く、助成を受けることもできず、仮に建ったとしても新たな借家条件となり、家賃が上がってしまう。優先的借地権についても、高額な権利金がネックとなり、そのお金が払えたとしても、さらに建物を建てるための費用がかかってしまう。

賃貸住宅層の被災者に対する支援策としては、罹災処理臨時処理法のほかにも民間賃貸住宅の家賃補助、借上公営住宅の建設などがあったが、借家借地法による賃貸市場の硬直化、そして権利問題のもつれなどがあり、このように、民間借家の再建は困難なものだった[2]。

被災者の資金問題

災害によって被害を受けた被災者に対する個人補償はあるべきか否かの議論が社会的に起こった。それは最終的には生活再建支援法の成立という当初の姿を大幅に限定された形で実現することとなった。また、間接的な被災者への資金援助として、税金の控除が行われたが、これは高所得者ほど支援の程度が強くなるというもので、所得が低いほど控除額も小さくなり、低所得者に対する恩恵はほとんどなかった[4]。

また、2000年の1月には住宅を失った被災者に対し500万円を支給するという法案が民主党などから提案され始めている[5]。

その他にも弔慰金、義援金などが支給されたが、義援金に関してはマスコミの報道によって左右されるなどの批判もなされている[6]。

3.3. 住宅復興支援策の全体像の把握

このように、住宅復興支援については様々な問題点が指摘されているが、そ

の決定過程は政府や地方自治体の動きが絡み合った複雑なものであり、数としても非常に多くの施策を含んでいる。そのため、その全体像をつかむことは難しい。そこで以下では、まずフローチャートを作成し、さらに多数の施策を障害別に整理することにより、住宅復興支援策の全体像を把握することを試みた。

フローチャートの作成

作業の方法は以下の通りである。

手順1 『阪神・淡路大震災復興誌』第1巻、2巻、3巻の「住宅」の項から、本文中に記載された出来事を全て抽出する

手順2 手順1で抽出した中から、a.住宅復興に係わる施策、b.その策定過程、c.災害復興公営住宅の募集に関するものを全て抽出する（応急危険度判定やガレキ撤去、応急仮設住宅などの住宅復旧に関する項目は除外する）

手順3 1998・99年度に関する『復興誌』は未刊なため、神戸新聞社のホームページ上[7]にある震災関連記事集から手順2と同様にa.住宅復興に係わる施策、b.その策定過程、c.災害復興住宅の募集に関するものを全て抽出する

手順4 手順2と手順3の抽出結果を時系列的に並べ、意味的に明らかにつながっているものについては矢印でつなげることにより、フローチャートを作成する

なお手順2の抽出においては、ガレキ処理の期間を除外しなかった。これは被災家屋の公費解体期限が、住宅復旧だけでなく住宅復興にも関わるからである。「被災市街地復興特別措置法」についても、指定地区において住宅の復興が遅れていることを鑑み、除外しないこととした。また手順4のフローチャートの作成においては、紙面の関係から一部載っていない項目がある。これについては以下の「作業結果」の最後に詳述する。

作業結果

作業の結果、以下の4つの項目で分類することができた。すなわち、「政府や住宅金融公庫などの全国的なレベルの項目」、「災害復興公営住宅に関する項目」、「住宅復興計画に関する項目」、そして「有効期間を持つ項目」である。この項目を水平方向に並べ、垂直方向には時間軸をとったものが、図3である。

図3 住宅復興支援のフローチャート（前半）

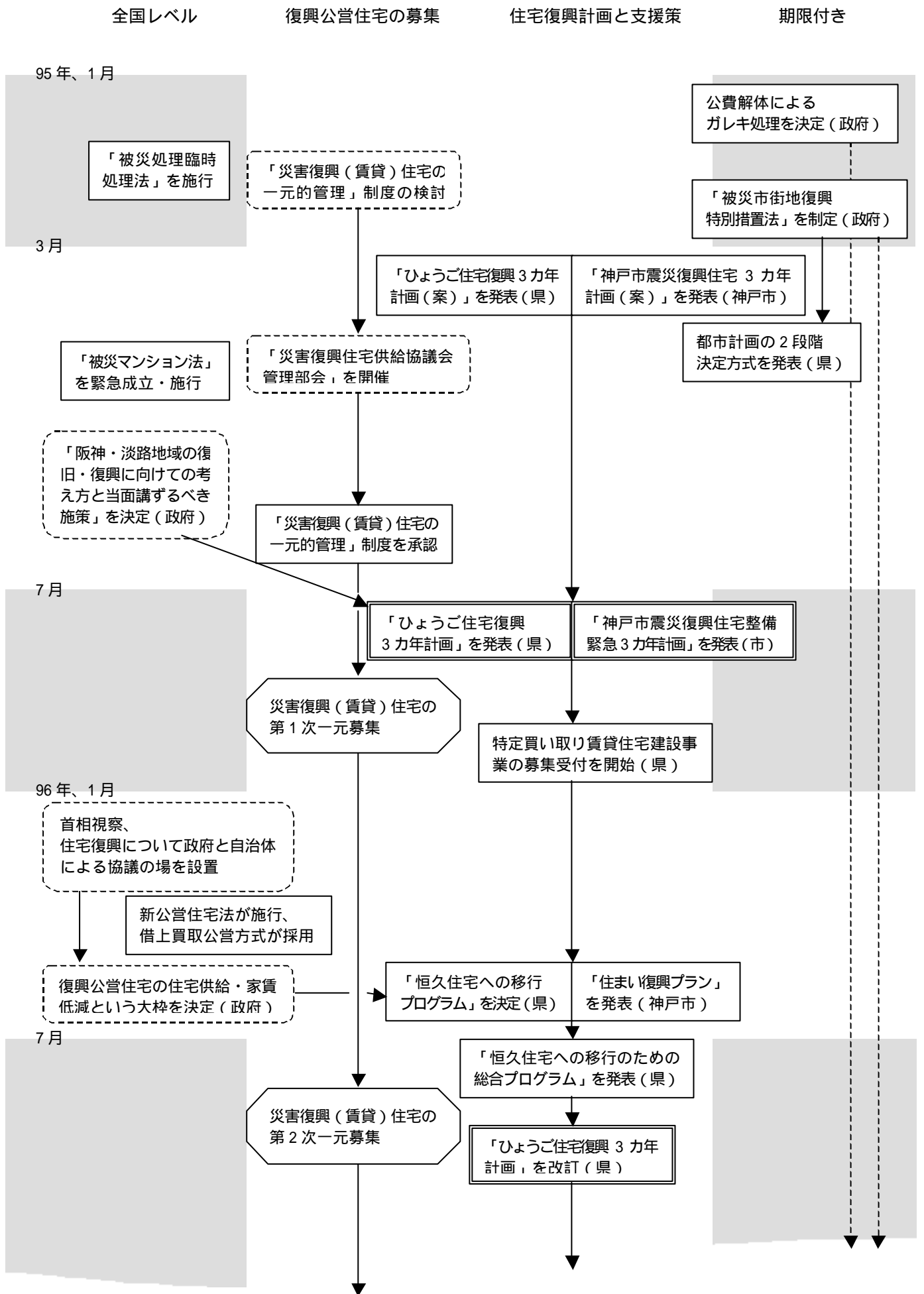


図3 住宅復興支援のフローチャート（後半）

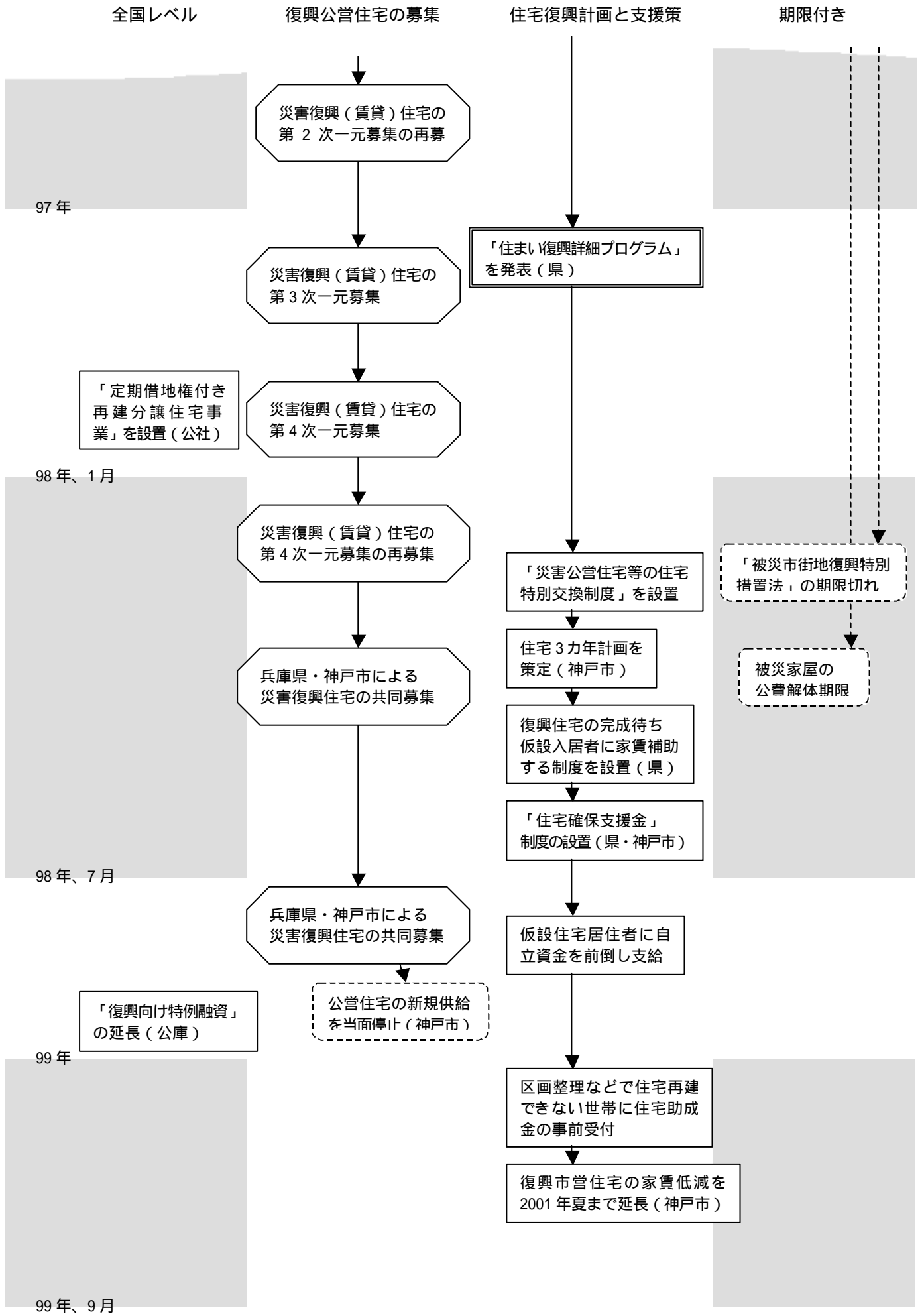


図3を見ると、まず大きな流れとして

1. 災害復興住宅の募集に関する流れ（図の中央左側）
2. 住宅復興計画の策定と改訂に関する流れ（図の中央右側）

がある。すなわち、

1.の災害復興公営住宅の募集に関する流れでは、震災後の比較的早期である95年2月から一元的管理制度の検討が始まっている。一元的管理とは、具体的には入居者選定基準の統一や受付の一括化などである。3ヶ月後の95年5月には制度の大枠を承認し、95年10月からは第1次の公営住宅の入居募集が開始されている。この制度は98年1月まで続き、その後の募集は兵庫県と神戸市が独自に行っている。

2.の住宅復興計画の策定と改訂に関する流れでは、兵庫県の最初の決定が95年8月で、その後96年7月に「恒久住宅への移行のための総合プログラム」による支援策の大幅な追加・拡充、97年2月にも「住まい復興詳細プログラム」により追加・拡充しており、その後も細かい追加が続いている。また、神戸市に関してもいくつかの項目がある。この流れは、地方自治体の計画策定と具体的な住宅復興支援施策の決定であり、多数の施策を含んでいる。この施策の内容については後述する。

さらに、2.の住宅復興計画の流れは、左端の全国レベルの出来事と結びついている。95年8月に出された「兵庫住宅復興3カ年計画」や同時期に出された「神戸市震災復興住宅整備緊急3カ年計画」は、政府が4月末に発表した「阪神・淡路地域の復興・復興に向けての考え方と当面講ずるべき施策」を受けており、政府が常にイニシアチブをとり、地方自治体がそれに追随するという構造になっていることがわかる。

また、図の右端にはガレキの公費解体と「被災地復興特別措置法」の流れがある。

これらの流れ以外にも、住宅復興支援に関する個別の項目がいくつかある。すなわち、「被災処理臨時処理法」の施行、「被災マンション法」の制定、借上買取公営方式の採用、「定期借地権付き債券分譲住宅事業」の設置、「復興向け特例融資」の延長の5項目である。

なお注意点として、計画の策定過程に貢献した「ひょうご住宅復興会議」などの諸会議の流れについては、紙面の都合上、載せることができなかった。

関連施策の整理

作成したフローチャートでは、二つ目の大きな流れである住宅復興計画の策定と改訂に関する内容が不明確なため、その内容について整理した。整理の方法としては、まず「ひょうご住宅復興3カ年計画」「ひょうご住宅復興3カ年計画改訂版」「住まい復興詳細プログラム」について、30から50の施策がグループ化されているため、それらの施策を列挙し、他の施策と併せて住宅復興の障害別に分類した。なお、特定の障害に基づかない住宅一般を対象とした施策については、整理の対象外とした。

表1は、上記のような方法で施策をまとめたものである。表の見方としては、まず表上部に住宅復興の障害要因を列挙した。このうち「二重ローン」と「高齢者」には網がかけてあるが、それぞれ「資金不足」と「低所得」に含まれることを意味している。表の中央から下部にかけては、障害要因に対応する施策を列挙した。大きな枠は、上から「ひょうご住宅復興3カ年計画」「ひょうご住宅復興3カ年計画改訂版」「住まい復興詳細プログラム」であり、これらに含まれない施策は枠外に示した。施策は時系列で並べられており、上方から下方に向かって時間が経過していることを表している。

表 1 障害別支援策

住宅復興の障害	資金不足（持家再建困難）	低所得（賃貸住宅入居困難）	民間賃貸住宅再 建資金不足	地元志向	狭小地・不接道地	被災マンション
	二重ローン	高齢				
95年1月、発災	• 被災マンション法					
↓ 95年8月、 ひょうご住宅復興 3カ年計画	<ul style="list-style-type: none"> 住宅金融公庫融資等の活用 被災者住宅再建支援制度 兵庫県民住宅復興ローン制度等 	<ul style="list-style-type: none"> 賃貸住宅家賃等補助 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進制度 		<ul style="list-style-type: none"> 民間住宅共同化支援制度 	<ul style="list-style-type: none"> 被災マンション建替支援制度 定期借地権による被災マンション建替支援制度
	<ul style="list-style-type: none"> 県民住宅ローン既債務対策助成制度 住宅債務償還特別対策助成制度 					
• 借上買取公営住宅						
↓ 96年8月、 ひょうご住宅復興 3カ年計画改訂	<ul style="list-style-type: none"> 住宅再建に対する利子補給拡充 兵庫県民住宅ローンの拡充 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の家賃低減化 民間賃貸の家賃軽減 公営住宅入居の仮設枠設定 高齢者に配慮した公営住宅の建設 高齢者特別融資 	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅への建設支援 	<ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の地域別供給 		<ul style="list-style-type: none"> マンション建替支援拡充
↓ 97年2月、 住まい復興 詳細プログラム	<ul style="list-style-type: none"> 被災者住宅再建（購入・新築）支援に対する利子補給制度拡充 	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業 被災者向けコレクティブ・ハウジング等建築費補助 			<ul style="list-style-type: none"> 小規模共同建替支援事業 隣地買い増し宅地規模拡大支援事業 	
	<ul style="list-style-type: none"> 住宅債務償還特別補助拡充 					
99年9月	• 復興向け特別融資延長（公庫） • 災害公営住宅等の住宅特別交換制度					

表1を見ると、まず3つの大きな枠内の施策が支援策の大部分を占めていることがわかる。施策の数で見ると、全31施策の内、26施策がこれら枠の内側に入っている。ここから、住宅復興支援策の大部分はこれら3つの枠に含まれていることがわかる。また、「資金不足」と「低所得」に対する施策数が10と8であるのに対し、他の障害要因に対する施策数は2~4であり、はじめの2つに重点が置かれていたことがわかる。時間経過の観点からは、まず発災当初は地元志向に対する施策がなかったこと、そして狭小地・不接道地対策が97年から増やされていることなどがわかる。

なお注意点として第一に挙げられるのは、上に述べたような考察は単に施策の数を基にしており、実際に投入された資金量のような実質的な規模で比較したのではないということである。このような投下資金額の問題については、次節で扱う。また、この表作成の作業では、不採択であったり計画の途中で中止された施策について配慮していない。『復興誌』には施策が廃止されたというような記述はないが、1998・99年度に関しては神戸新聞社のデータを参照しており、この間に不採択・中止された施策がある可能性がある。

以上の作業から、復興支援策の全体像を見て取ることができる。すなわち、地震発生の直後から兵庫県・神戸市などの地方自治体と政府が対応策の検討を開始したが、多数の施策を含み地方自治体の復興支援策の中核を担うような住宅復興計画（1995年7月の「兵庫住宅復興3カ年計画」と「神戸市震災復興住宅整備緊急3カ年計画」や、1996年7月の兵庫県の「恒久住宅への移行プログラム」と神戸市の「住まい復興プラン」）に関しては、まず政府において大枠の方針が決定され、それを受けてから地方自治体が発表するという形をとっている。このような政府における方針の検討は、関係省庁の出席のもとに行われた。つまり、阪神・淡路大震災における復興計画は、政府関係省庁を含む中央主導でその方針が決定され、それを地方自治体が受けるという形となった。

また住宅復興支援といっても、その内容には様々なものがあるが、特に早期から検討が開始されたのが災害復興公営住宅の一元募集と「被災市街地復興特別措置法」に基づく都市計画事業であった。そして、これら以外の多数の支援策は、図3の中央右側の流れの中に凝縮されている。だが、それぞれの支援策にどれほどのウェイトがかけられたかは、この結果からは分からない。そこで次節では、投下資金の配分についての調査結果を説明する。

3.4. 投下資金の配分

住宅復興支援として実施された施策と、それに投じられた資金の量をまとめたものが、表2である。これらは、神戸市住宅局と阪神淡路大震災復興基金から頂いた資料をもとにしている。

対象	実施主体	施策名	投下資金額 (億円)	件数	一件当たり 資金額 (万円)
超低所得者対策	神戸市	災害復興公営住宅	1610	10035	1604
	阪神・淡路大震災復興基金	民間賃貸住宅家賃負担軽減事業	140	14837	94
	阪神・淡路大震災復興基金	災害復興準公営住宅建設支援事業補助	25	4116	60
	阪神・淡路大震災復興基金	生活福祉資金貸付金利子補給	1	2205	3
	阪神・淡路大震災復興基金	学生寄宿舎建設促進利子補給	0	22	20
			1775		
低所得者対策	神戸市	特定優良賃貸住宅	145	3702	392
	阪神・淡路大震災復興基金	特定借上特定目的公共賃貸住宅建設支援事業補助	8	1628	46
	阪神・淡路大震災復興基金	被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給	7	926	70
	阪神・淡路大震災復興基金	被災者住宅再建支援事業補助(賃貸のみ)	13	1093	119
			172		
高齢者対策	阪神・淡路大震災復興基金	高齢者住宅再建支援事業補助	21	4548	46
	阪神・淡路大震災復興基金	被災者向けナコレクティブ・ハウジング等建設費補助	1	85	95
	阪神・淡路大震災復興基金	災害復興グループハウス整備事業補助	1	13	640
	阪神・淡路大震災復興基金	高齢者特別融資利子補給	0	8	250
			23		
自力再建困難者対策	阪神・淡路大震災復興基金	被災者住宅再建支援事業補助(賃貸除く)	96	8749	110
	阪神・淡路大震災復興基金	被災者住宅購入支援事業補助	61	5335	113
	阪神・淡路大震災復興基金	県・市町単独住宅融資利子補給	11	1815	58
	阪神・淡路大震災復興基金	持家再建住宅等入居待機者支援事業補助	1		
			168		
2重ローン債務者対策	阪神・淡路大震災復興基金	住宅債務償還特別対策	9	839	101
			9		
マンション対策	阪神・淡路大震災復興基金	被災マンション建替支援利子補給	21	1396	147
	阪神・淡路大震災復興基金	大規模住宅補修利子補給	4	1423	31
			25		
狭小・不接道地対策	阪神・淡路大震災復興基金	民間住宅共同化支援利子補給	11	706	156
	阪神・淡路大震災復興基金	小規模共同建替等事業補助	1	45	200
	阪神・淡路大震災復興基金	隣地買増し宅地規模拡大利子補給	0	3	100
			12		
区画整理対策	神戸市	再開発系住宅	811	3849	2107
	阪神・淡路大震災復興基金	復興土地区画整理事業等融資利子補給	0	0	
			811		
情報提供	阪神・淡路大震災復興基金	復興まちづくり支援事業補助	4	3	17800
	阪神・淡路大震災復興基金	総合住宅相談所設置運営事業補助	3	4	8857
	阪神・淡路大震災復興基金	兵庫輸入住宅総合センター設置運営事業補助	2	2	9250
			9		
宅地防災対策	神戸市	公営・改良住宅再建・補修	754	1217	6196
	阪神・淡路大震災復興基金	被災宅地二次災害防止対策事業補助	1	75	187
	阪神・淡路大震災復興基金	宅地防災工事融資利子補給	0	68	59
	阪神・淡路大震災復興基金	被災宅地二次災害防止緊急助成	0	3	333
			756		
分類不明	阪神・淡路大震災復興基金	公営住宅入居待機者支援事業補助	9		
	阪神・淡路大震災復興基金	景観リネサンス・まちなみ保全事業補助	2	69	225
	阪神・淡路大震災復興基金	定期借地権方式による住宅再建支援事業補助	1	55	266
	阪神・淡路大震災復興基金	被災マンション共用部分補修支援利子補給	1	672	14
	阪神・淡路大震災復興基金	災害公営住宅入居予定者事前交流事業	0	33	46
	阪神・淡路大震災復興基金	災害公営住宅暫定入居支援事業補助	0		
			13		

表2 住宅復興支援施策の資金配分

なお、神戸市住宅局の資料は平成 10 年度までの投下資金額を、予算をベースとして累積したもののだが、阪神・淡路大震災復興基金の資料は平成 11 年 9 月までの累積をとったものである。さらに、阪神・淡路大震災復興基金の資料は被災地全体に対する投下資金額と件数であり、神戸市を対象とはしていない。これは、阪神・淡路大震災復興基金のデータベースが震災直後のあわただしい時期に構築されたため、申請者の地域別にデータを取り出すことができないためである。そこで、神戸市における全半壊棟数が兵庫県全体の 45%に当たることから、投下資金額と件数は全体の 50%として、神戸市分の投下資金額と件数を割り出した。これはデータの正確さを失う操作であるが、実際には阪神・淡路大震災復興基金から使われた資金額は神戸市から使われた資金額よりもはるかに小さく、全体像をつかむという本章の主旨からは問題ないといえる。

施策の対象はそれぞれ異なっているが、ここでは大まかに

- 超低所得者対策
- 低所得者対策
- 高齢者対策
- 自力再建困難者対策
- 2重ローン債務者対策
- マンション対策
- 狭小・不接道地対策
- 区画整理対策

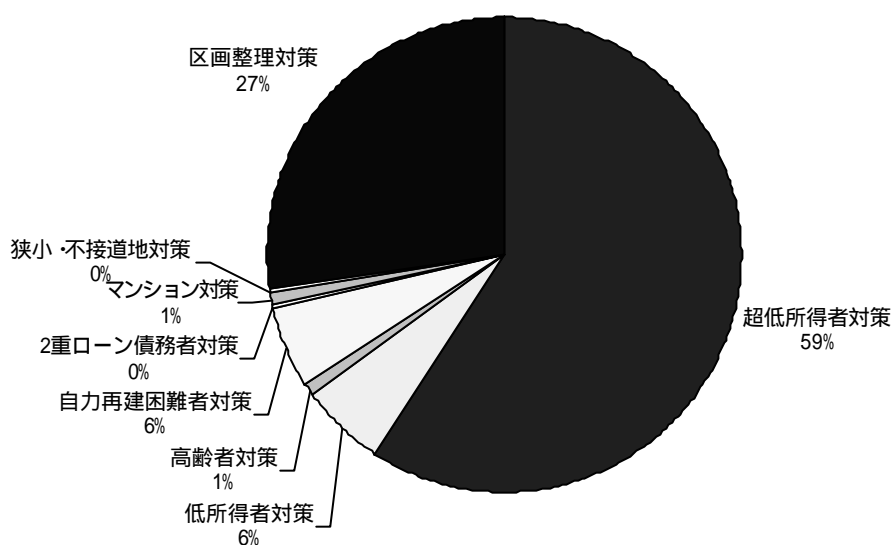
の 8 分類に分け、その他の分類として、

- 情報提供
- 宅地防災対策
- 分類不明

の 3 分類をもうけた（表の左端の列）。このうち「超低所得者対策」は強い収入制限がかかっている事業や施策であり、「低所得者対策」は「超低所得者対策」よりも条件がゆるい。また、「高齢者対策」における高齢者は、同時に低所得者でもある可能性が高いが、低所得者には学生などの若年層も含まれるため、ここでは別の項目として分類した。同様に、区画整理事業区域に指定された地域の住宅には「狭小・不接道地対策」の対象に含まれるものも含んでいるが、区画整理事業区域外の居住者は「区画整理対策」として分類した施策の対象とならないため、別の項目として分類した。

さらに、特に施策対象が明確であるはじめの8分類に注目して、分類項目別の投下資金量から作成したのが、図4である。

図4 住宅復興支援施策の分類別投下資金額



これを見ると、投下資金額にはかなりの偏りがあることがわかる。圧倒的に大きいのは「超低所得者対策」であり、全体の59%を占めている。これに続くのは「区画整理対策」であり、27%を占め、これら二つだけで全体の86%を占めている。次いで投下資金額が多いのは、「低所得者対策」と「自力再建困難者対策」であり、それぞれが全体の6%を占めている。これより、まず投下資金額の大半が「超低所得者対策」と「区画整理対策」に費やされ、次いで「低所得者対策」「自力再建困難者対策」に資金が投下されたことがわかる。

この傾向をふまえて、さらに表2から各分類の内訳を詳しく見ると、大半の資金が投下された「超低所得者対策」と「区画整理対策」の中身は、ほぼすべてが公営住宅であることがわかる。すなわち、「超低所得者対策」については総額1775億円のうち災害復興公営住宅に1610億円が費やされており、「区画整理事業」にいたっては総額811億円の全てが再開発系公営住宅に費やされている。さらに、震災前から建っていた公営住宅の補修にも多額の資金が費やさ

れていることと合わせると、行政の住宅再建支援のための資金のほとんどが再開発系住宅を含めた公営住宅に集中したことがわかる。

これに対し、阪神・淡路大震災復興基金による投下資金は相対的に小さい。その復興基金の中では、ほとんどが自立再建支援と民間賃貸住宅家賃補助に使われており、マンション対策や既存不適格対策に対する資金投下はごく小規模なものであったことがわかる。

件数は超低所得者対策が最も多く、次いで自力再建困難者対策が続いているが、1件あたりの投下資金額は再開発系住宅が最も高く、次いで災害復興公営住宅が高い。このことから、投下資金額だけでなく1件あたりの投下資金額という面でも、公営住宅のウェイトが重かったことがわかる。

公営住宅に対する資金が突出しているのは、予算の獲得が最も容易だったからであった。高田[8]によれば、公営住宅の建設は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おり、最も多額の国費を引き出すことができるため、計画戸数を消化できる確実性の高い方法であった。公営住宅の建設以外の手段については、逆に実績がないために実務上の方法も固まっておらず、国費を引き出すことが難しかった。

これに対し、阪神・淡路大震災復興基金の機能は、主に二つあった。一つ目は、既存施策の補完である。つまり、国や地方自治体の支援施策の隙間を埋めるように、細かい施策を多数用意した。二つ目は、新規施策の試行である。つまり、これまで施行されたことがなく実績のない新しい施策を、実験的に実施した。だが、これらに対する投下資金額はわずかであった。

このことから、住宅復興支援策では様々な施策が打ち出されたが、事実上は公営住宅の大量建設が住宅復興支援の唯一の主軸であったといえることができる。

4. 被災世帯の状況の推計

2.3 節でも述べたように、阪神・淡路大震災では住宅を失った被災者が新たに住まいを見つける上で、二重ローンや建築基準法、マンション再建における合意形成など、様々な障害が生じた。だが、すべての被災者にとって問題となるのは、住宅を確保するための資金の問題であった。

神戸市が1999年9月に行った平成11年度神戸市民意識調査は、20歳以上の神戸市民1万人を対象とした調査であるが、この中の「住宅再建で困ったこと」において、「家賃やローンの負担が大きい」が最も多く26.1%であった。続いて「信用できる建設業者や不動産業者がどうかかわからない」が17.0%、「手元資金が不足、資金が借りられない」が12.3%となっている。被災者の資金問題に関係する1番目と3番目を合わせると38.4%となり、被災者にとって資金問題が最も大きな問題であったと言える。なお、狭小地・不接道地に関する「土地が狭いことや十分な幅の道路に接していない」は5.6%、合意形成に関する「いっしょに再建しようとする人の意見の不一致」が2.8%であり、資金問題に比べるとその比重は小さい。よって、被災者の資金状況を知ることができれば、おおまかな被災状況を把握したと言える。

しかし、収入や貯蓄に対する情報は被災者に限らずあまり明らかにはしたくない情報であり、その調査は一般的に難しい。そのため、阪神・淡路大震災における被災者を対象とした資金面の調査は、仮設住宅の入居者に対して行われた応急仮設住宅入居者実態調査を除くと、ほとんど行われていない。

そのため、被災者の資金力という側面から住宅復興を定量的に論じた研究も見あたらない。この結果として、被災後に新たに住居を確保するのが極めて困難であった世帯の概数は、今なお不透明である。

だが、このような資金状況の把握は被災者の状況を全体的な視点から定量的に捉える上で不可欠である。また、震災後に様々な住宅復興支援の代替案が提案されたが、これらについての具体的なコスト分析をするためにも、このような被災者全体の資金状況を把握することが必要となる。

そこで以下では、被災世帯の住宅確保資金の状況把握を目的として、もともと民間住宅（持家、借家）に住んでいた被災世帯全体の収入・貯蓄分布を推計した。用いた資料は、

- 神戸市住宅局の発表した住宅被害資料

- 平成 5 年度住宅基本統計調査
- 平成 6 年度貯蓄動向調査
- 平成 6 年度全国消費実態調査

である。

以下にまず推計の方法を説明し、結果と考察について述べる。さらに次章において、前章までの結果と合わせ、考察を深める。

4.1. 被災者の収入・貯蓄分布の推計

まず、住宅被害状況を基本のデータとして、いくつかの統計資料を用いて被災者の収入・貯蓄分布を推計した。推計の流れとしては、まず住宅被害状況から世帯構成・収入・住宅タイプの分布を推計した。次に、被災世帯を持家（二人以上）世帯、借家（二人以上）世帯そして単身世帯に分け、収入・住宅タイプに基づいて貯蓄の分布を推計した。以下に、その方法について述べる。

推計方法

住宅被害について唯一、戸数単位で広範囲に調べたものとしては、2.4 節で取り上げた都市住宅学会による阪神・淡路大震災住宅被災戸数調査がある。これをもとに神戸市住宅局は、平成 8 年 1 月に住宅被害状況について発表している（付録 1）。これは、民間の住宅被害を、区・建設時期・構造・建て方別などの外面的な特性に基づいてまとめたものである。

併用する住宅基本統計調査との対応関係から、住宅被害状況報告のうち区・建て方別被害を本推計における基本的な被害データとした。なお、建設時期などのデータを反映していないため、推計される被災者の状況は、実際のものよりも高所得・高貯蓄に偏っている

住宅の外面的な特性の情報から、居住している世帯の家族構成や収入・住宅のタイプなどの分布を推計するため、住宅基本統計調査を用いた。この統計資料は、総務庁統計局が 5 年毎に全国の住宅を対象として標本抽出により調査している、日本の住宅についてのもっとも基本的な統計資料である。この住宅基本統計調査と前述の神戸市住宅局の住宅被害状況を合わせることで、住宅被害の分布を区・収入階級・世帯構成別に推計した。

収入階級や世帯構成から、貯蓄額の分布を推計するため、貯蓄動向調査と全国消費実態調査を用いた。貯蓄動向調査は毎年、総務庁統計局が実施している調査であり、全国の二人以上の世帯を対象として標本抽出により、その貯蓄や

収入などについて調査したものである。貯蓄動向調査は単身世帯を対象としていないが、これは全国消費実態調査によって知ることができる。全国消費実態調査は総務庁統計局が5年に一度実施している調査であり、単身世帯もその調査対象に含めている。また、持家世帯・借家世帯別の貯蓄分布も調査しており、住宅のタイプと居住世帯の収入から、その貯蓄額の分布を推計することができる。

推計結果

これらの推計の結果が、図 5-1 ~ 3 である。左下は貯蓄額の軸であり、右側には収入の軸である。手前ほど資金力が弱く、奥に行くほど資金力は高い。高さは、世帯数を表している。なお、単身世帯については貯蓄に関する資料の制約から持家・借家を分けることができないため、二つを合わせた分布として推計した。また、収入と貯蓄の階級についても、資料の制約から二人以上世帯とは異なる区分を用いている。

図5-1 収入 貯蓄別被災世帯数 (持家、二人以上)

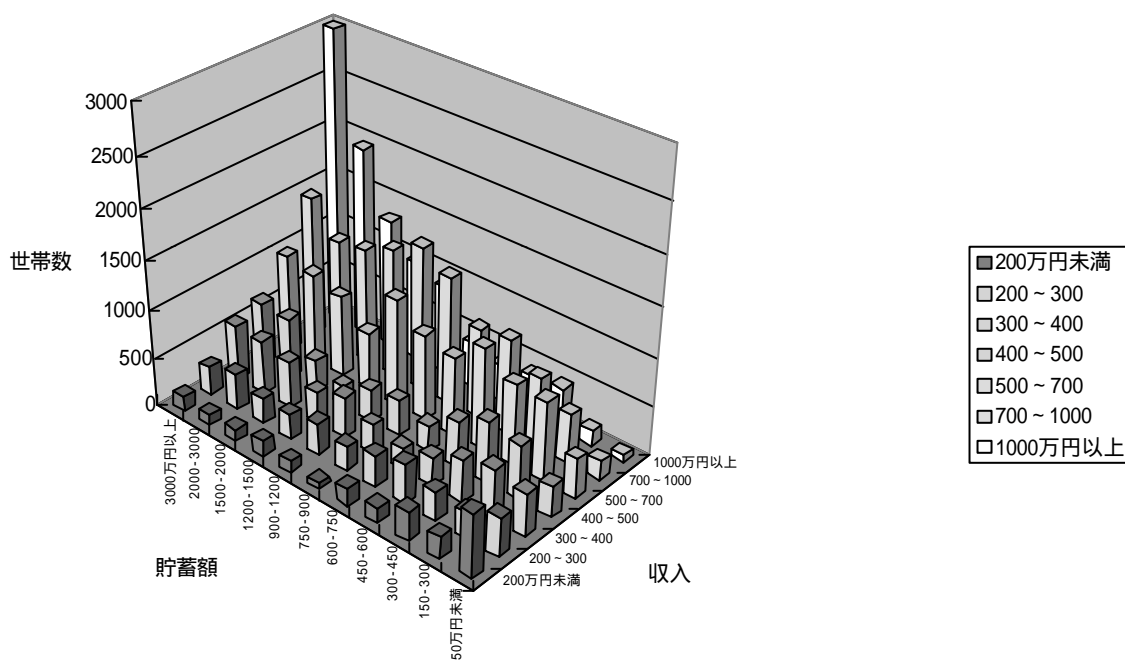


图5-2 收入 貯蓄別被災世帯数 (借家、二人以上)

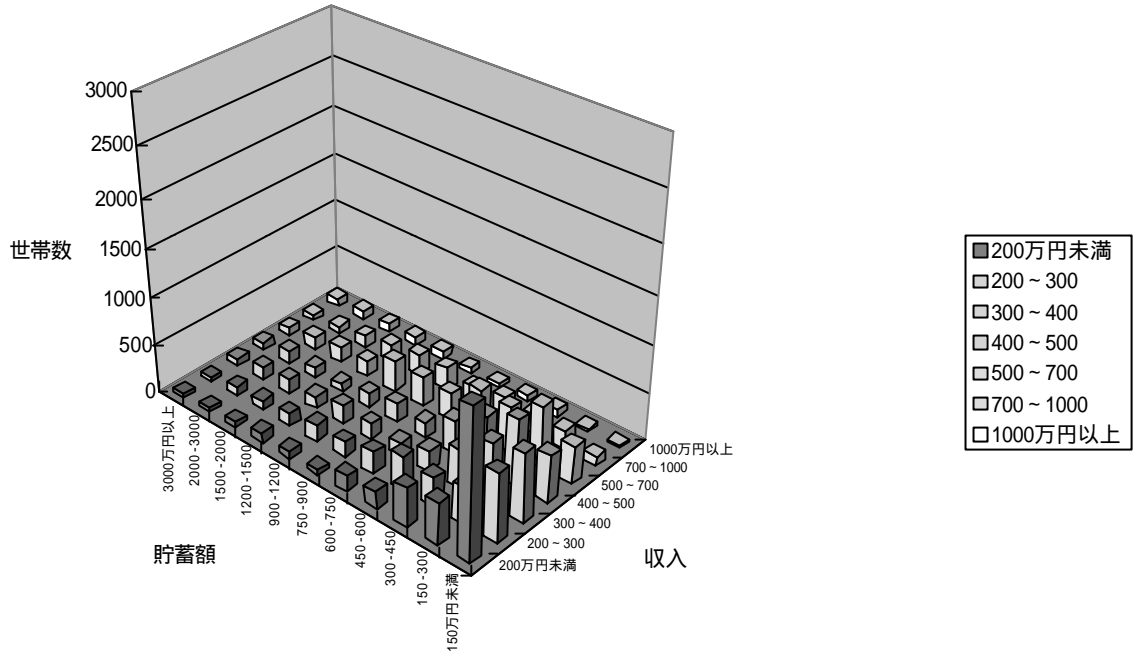


图5-3 收入 貯蓄別被災世帯数 (单身)

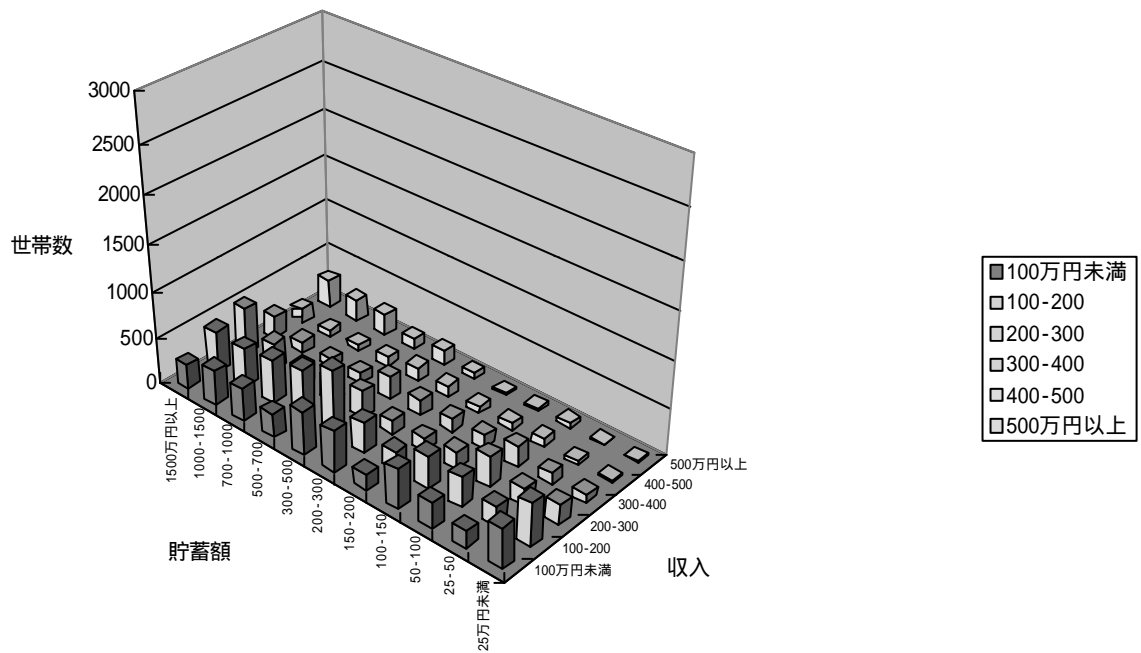


図 5-1～3 から、持家二人以上世帯の年収・貯蓄は、ともに借家や単身世帯よりも高く分布しており、資金力が高いことが読みとれる。

4.2. 住宅確保条件の設定

被災世帯の収入・貯蓄分布がわかったので、次に住宅を確保するための条件を設定する。住宅確保条件は、二つに分けられる。一つは持家獲得条件であり、もう一つは民間賃貸住宅入居条件である。当然、前者の方が条件としては厳しいものになる。以下、その条件の設定内容について述べる。

持家獲得条件

持家を獲得するためには、貯蓄が極めて高い場合を除き、通常は住宅融資を利用することになる。この融資条件は利用する金融機関や再建する住宅の属性に応じて様々であるが、こんにち住宅を建設・購入する場合には住宅金融公庫を利用するのがもっとも一般的であるため、住宅金融公庫の災害復興特別融資の融資条件を住宅獲得のための条件とした。

なお、住宅金融公庫の融資限度額は 1000 万円強であり、住宅の獲得や被災後の一時的な出費そして入居後の家具等設備購入費すべてをまかなうにはとても足りない額であるが、この他にも追加として利用できる融資として民間の銀行や国民年金公庫、神戸市災害復興特別融資などがあるため、ここでは公庫の融資条件を満たすならば必要額の借入は可能であるとした。

住宅金融公庫の災害復興融資の基本的な条件は、以下のようなものである。

月払い額の 4 倍 < 月収

つまり、月収が大きいほど、高額の借入が可能である。また、貯金額が高いなどの事情で融資額が少ない場合、月収が少なくても借入条件は満たされる。

必要融資額、月返済額、返済期間

必要とする融資額は、住宅自体の大きさや立地によって変わるが、これらに関係する世帯人数や就業形態を区別して推計することができなかったため、一律 3000 万円とした。この内訳は、住宅費 2500 万円 + その他費用 500 万円である。もともと民間借家に住んでいた世帯が持家を購入する場合は、分譲マンションを購入すると見なし、必要金額を 3000 万円（住宅費）+ 500 万円（その他費用）= 3500 万円とした。単身世帯については、借家世帯の比率が高くなるため住宅を獲得するための手段は分譲マンションを購入することとなるが、単身であるため比較的狭い住居でも問題ないということを考慮し、必要金額を

500万円下げて3000万円とした。

月返済額は金利を反映している。当時の公庫の金利は4%台であったが、その後2%台まで下がるため、100万円あたりの月返済額は4500円とした。

なお現在民主党などが、災害で住宅を失った世帯に対し500万円を支給する共済の設立を検討している[9]。この法案の効果を検証するため、上述の条件に加えて、必要融資額を500万円下げた持家獲得条件についても計算した。

返済期間は一律30年とした。高齢(60歳以上)の場合、この期間はより短くなるが、年齢分布についての推計は難しいという事情からである。このため、実際の融資条件はより厳しくなる。

民間賃貸住宅入居条件

収入・貯蓄が少なく持家を獲得できない世帯は、賃貸住宅に入るしかないが、その中でも特に収入の低い世帯は、賃貸住宅の家賃を払うことも不可能であり、そのような世帯は公営住宅に入る以外にない。このような賃貸住宅に入るための必要収入は、該当地域の賃貸住宅の規模別家賃分布とその世帯の世帯人数によって決まるが、これを推計することが難しかったため、二人以上世帯で年収200万未満、単身世帯で年収100万円未満とした。これは現実よりも厳しい設定であると考えられる。

なお、民間賃貸住宅入居条件を満たすことができないということは、公営住宅の入居基準を満たすということと異なる。公営住宅の具体的な入居基準は政令月収で20万円以下であるが、これは実際の収入から様々な控除を差し引いた額であり、実際の年収としては300万円から400万円くらいになると考えられる。よって、先に求めた収入分布から推計すると、ここで公営階層ではなく賃貸階層とした世帯の6~8割は、多数の公営住宅入居基準を満たす世帯があると考えられる。

以上の住宅確保条件の設定内容をまとめたものが、図6である。

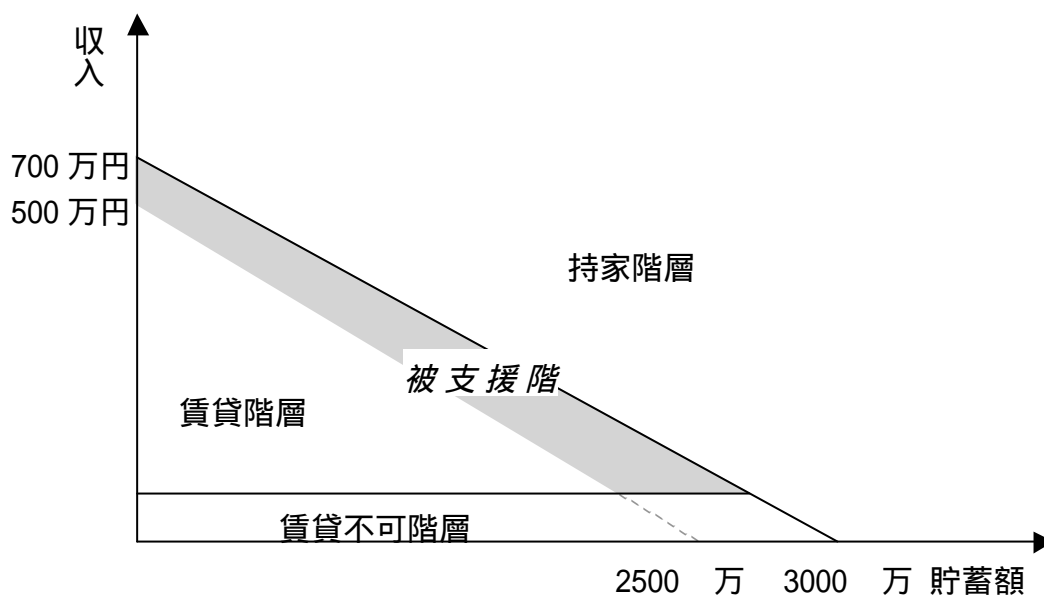


図6 資金階層の境界
(持ち家二人以上世帯の場合)

4.3. 結果と考察

以上の方法で被災世帯を資金階層別に集計したものが、図7である。

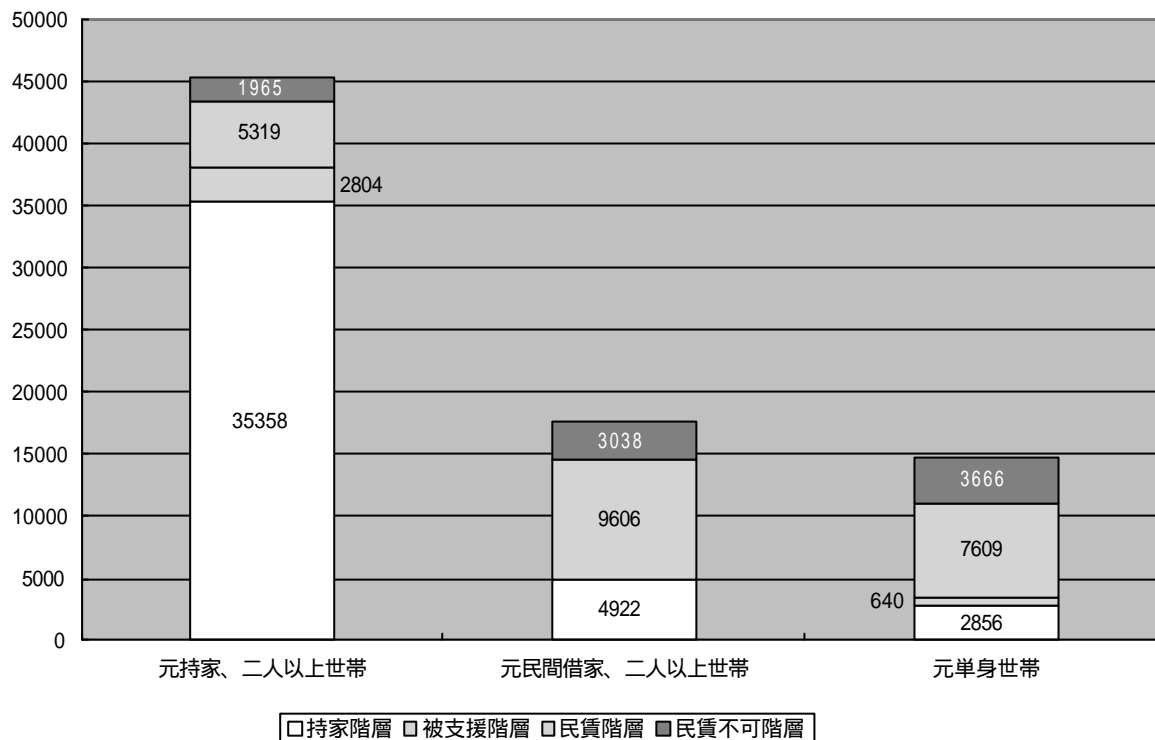
被災世帯の階層別分布

図の見方としては、左から元持家の二人以上世帯、元民間借家の二人以上世帯、単身世帯であり、それぞれが下から、

- 持ち家獲得が可能な階層(持家階層)
- 持家獲得は不可能だが、民間賃貸への入居は可能な階層であり、500万円の支援金を受け取ると持家獲得が可能な階層(被支援階層)
- 500万円を支給されても持家獲得は不可能だが、民間賃貸への入居は可能な階層(民賃階層)
- 民間賃貸住宅への入居が不可能な階層(民賃不可階層)

に分けられている。

図7 階層別被災世帯数



まず全体としては、持家二人以上世帯の8割が再建可能であり、これに対し借家二人以上世帯（3割）、単身世帯（2割）は被災後に持家を獲得することが難しいことがわかる。そのため、総世帯数で見ると元持家二人以上世帯が突出しているが、そこから持家階層世帯数を引いた残り（被支援階層・民賃階層・民賃不可階層の和）で見ると、元持家二人以上世帯よりも元民間借家二人以上世帯や単身世帯の方が上回っている。

持家住宅の供給は基本的に資金さえあれば問題なく行われるのに対し、民間賃貸住宅の供給には次章で述べるように様々な障害があるため、民間賃貸住宅への再入居は容易ではない。そのため、表面的には元持家二人以上世帯が最も被害を受けたが、潜在的には元借家二人以上世帯や単身世帯の方が状況は深刻であると言える。

また500万円支給の効果について見ると、500万円を支給することは元持家二人以上世帯の3割を持家階層に押し上げる効果を持つことがわかる。さらにこの支給金はもともと持家を持っていた世帯全員に支給されるが、持家を再建した世帯は多額の借金を背負ったり蓄えが尽きているであろうから、このよ

うな現金の支給はその負担をいくらか軽減するものとなるであろう。しかし、収入や貯蓄が足りないために被災後の住居に困る被災者の3分の2以上は、元借家二人以上世帯、単身世帯であることから、この支給金は根本的な解決にはなっていないことがわかる。

さらに、元借家二人以上世帯や単身世帯では賃貸階層の占める割合が最も大きい。賃貸階層の大部分は公営住宅入居条件を満たしているため、公営住宅に入ることができるくらいの収入階層の世帯が多数、民間賃貸住宅に住んでいたことを意味している。そして、このような民間賃貸住宅の再建は、次章の冒頭で示すとおり、困難なものであった。

5. 都市における住宅のあり方と住宅復興の円滑化

本章では、3章で得られた住宅復興支援策の全体像と、4章で得られた被災世帯の資金状況とを合わせ、さらに考察を深める。そして得られた結果をもとに、今後の都市における住宅のあり方と住宅復興の円滑化について述べる。

5.1. 民間賃貸住宅に対する支援策

前章において、被災世帯を持家階層、民賃階層、民賃不可階層に分けてそれぞれの世帯数を推計することができた。本節では、これら3つの階層それぞれに対し、どのような支援が、投下資金額としてはどれくらいの規模で行われたのかを確認する。

図8は、3.4節で得られた施策別の資金配分と、4.3節で得られた資金階層別被災世帯数を合わせて図示したものである。特定の対象(狭小地・不接道地や被災マンションなど)に対する施策は資金額も少ないため省き、公営住宅建設、民間賃貸住宅建設、持家再建の3点に関する施策を、それぞれ民賃不可階層、民賃階層、持家階層に対応するように列挙した。

図8 階層別世帯割合と対応する主な支援策

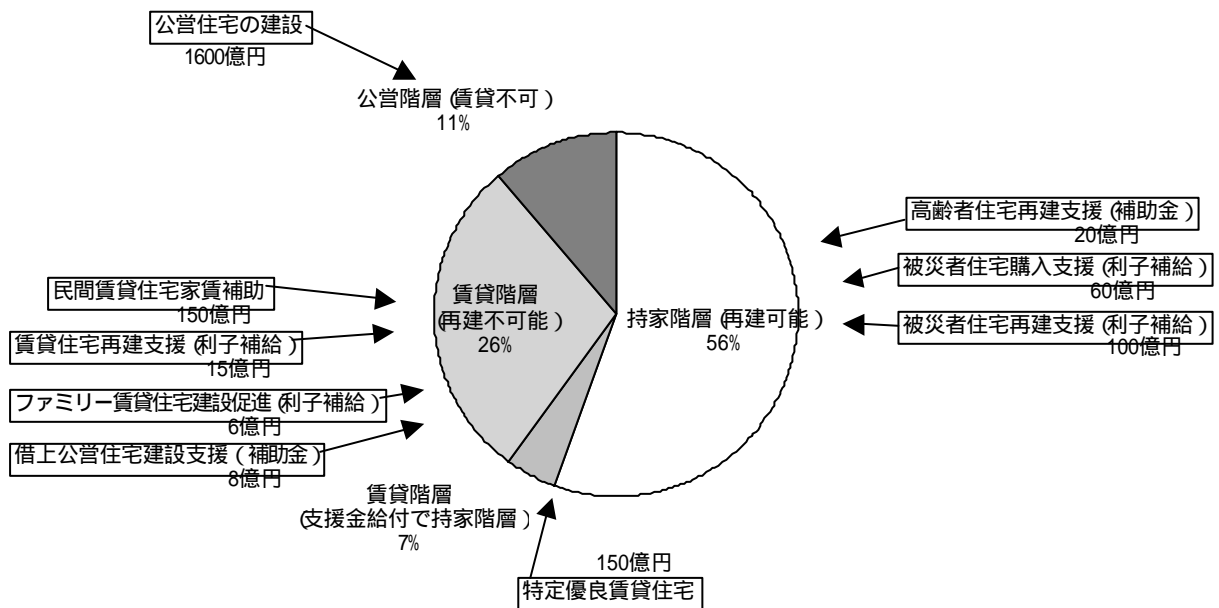
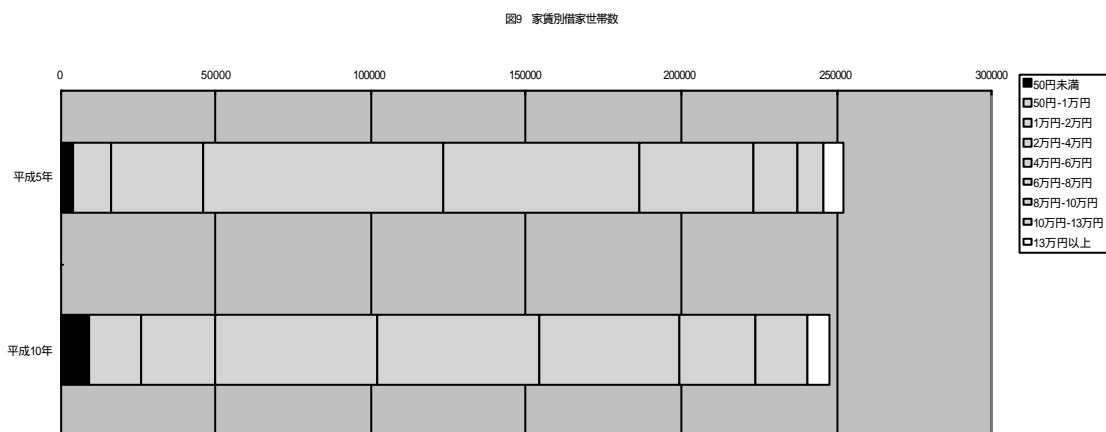


図8を見ると、やはり公営住宅建設費が突出していることがわかる。民賃不可階層は全体の11%しか占めていないが、これに対する投下資金額は1600億円と、他の二つの階層に対する支援を圧倒している。

民賃階層に対しては、合計で約330億円程度が投下されている。しかし、そのうち150億円が投下されている「特定優良賃貸住宅」は家賃が高め（当初8万円、5年後に12～13万円）であり、その対象は賃貸階層と持家階層の境界部分から持家階層に入り込むような部分を対象とした施策である。

このように賃貸住宅に対する支援は、その対象者の割合に比して弱いものであった。このため、もともと民間賃貸住宅に住んでいた被災者が、再度民間賃貸住宅に入ろうとしても、3.2節で述べたような様々な問題があって再建は進まず、たとえ再建したとしても新しい借家条件となり家賃が上がるという状況となった。

新しい民間賃貸住宅も多数建てられたが、その家賃の分布がどう変わったのかを見るため、平成5年度と平成10年度の住宅基本調査から家賃別借家世帯数を示したものが図9である。なお、この家賃分布は民間賃貸住宅だけでなく公営の借家も含んでいる。



この図より、2万円から6万円の民間賃貸住宅が4万戸ほど減っているのに対し、家賃6万円以上の民間賃貸住宅は3万戸近く増えており、全体として高い方へシフトしたのになっている。これは低家賃の民間賃貸住宅が数多く滅失したのに加え、震災後に家賃の値上げがあったことを反映した結果と考えられる。なお、図9の左端の低家賃住宅が増えているのは公営住宅の影響と考え

られる。

これらの結果より、賃貸階層の被災者は民間賃貸住宅に入ることが難しく、また民間賃貸住宅の建設を促すような支援も、賃貸階層の被災世帯数の割合に比べて、弱いものであったといえる。結局このような賃貸階層の被災者の大部分は、次節で見るように、公営住宅に入ることとなった。

5.2. 震災後の住宅ストックの増加

4章で推計した持家階層、民賃階層、民賃不可階層の被災世帯が、実際に震災後どのような住宅に入居したのかを見るため、先に得られた所有関係別の住宅被害状況と階層別被災世帯数、そして平成10年度の統計調査による震災後の実際のストック増加分を比較した。

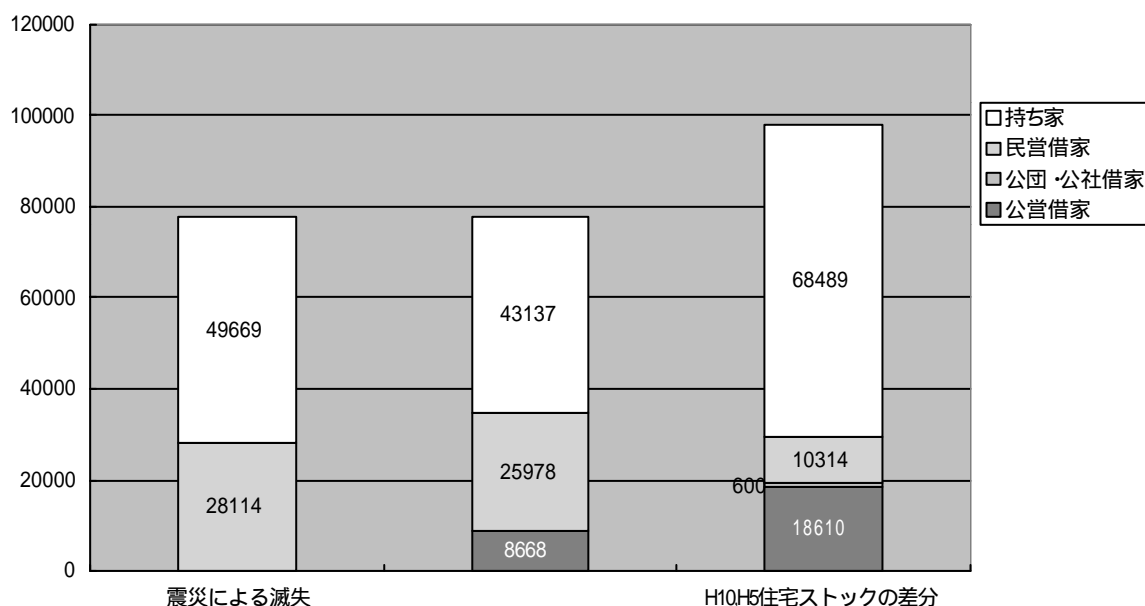
実際の住宅ストックの増加分を示す資料としては、平成5年度住宅基本統計調査と平成10年度住宅基本統計調査を用いた。具体的には、

$$\begin{aligned} & (\text{平成10年度の住宅ストック}) - (\text{平成5年度の住宅ストック}) \\ & + (\text{震災による滅失分}) \end{aligned}$$

によって住宅ストックの増加分を算出した。なお、この算出結果は震災による増加分と自然増加分の両方を含んでいるため、震災による滅失分よりも多くなっている。

その結果が、図10である。

図10 震災後の住宅増加分



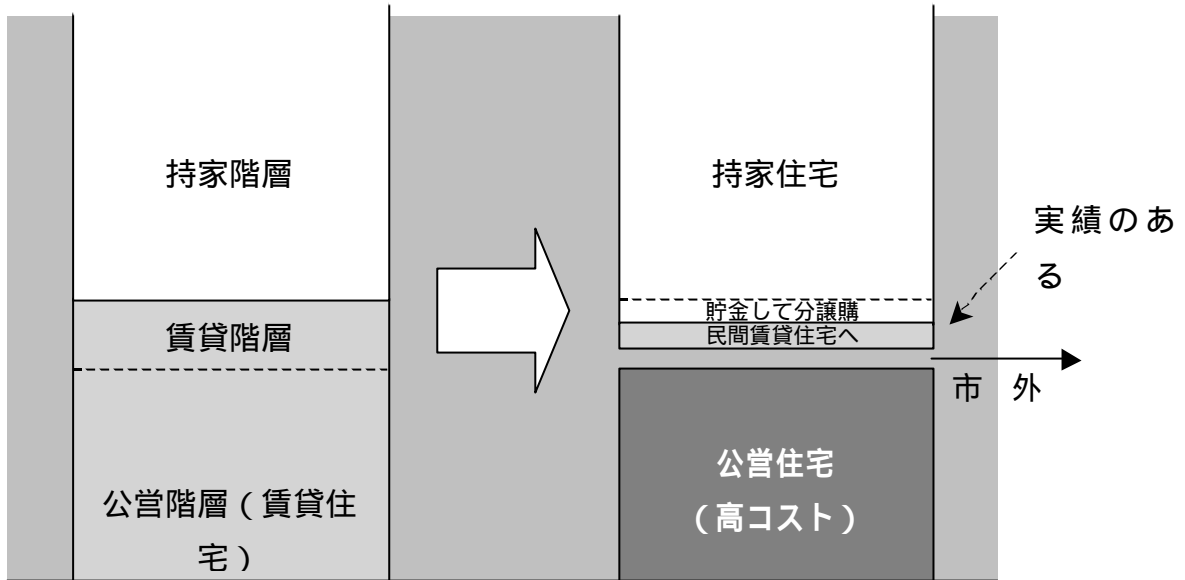
図の見方としては、左から震災による民間住宅の滅失分(どれだけ減ったか)、中央が推計した被災世帯の階層別世帯数(減った世帯の資金状況別の内訳)、右は住宅基本統計調査をもとに算出した実際のストック増加分(どれだけ増えたか)である。

なお注意点としては、中央の階層別世帯数のうち民賃不可階層は、公営住宅の入居条件を満たす階層を意味するものではなく、民間賃貸住宅に入居することが収入面から困難な階層である。公営住宅入居条件を満たす世帯は、民賃不可階層に加えて、民賃階層の6~8割程度と考えられる。また、右側の実際のストック増加分は、震災に起因しない自然増分も含んでいる。なお、右側のストック増加分のうち公営住宅には仮設住宅も含まれるが、この時点(平成10年10月)で仮設住宅に残っていた被災者のほとんどは、その後公営住宅に入居しているため、まとめて公営住宅として扱った。

図10から、まず震災による滅失分(左端)と被災世帯の資金階層(中央)を比較すると、持家住宅の滅失分に比べて持家階層の世帯数は少なく、逆に民間借家の滅失分に比べて民賃階層と民賃不可階層の和は多いことがわかる。民間賃貸住宅に住む世帯の中には十分持家を獲得できるような高収入・高貯蓄の世帯もあるが、全体としては、民間・公営を合わせた賃貸住宅の割合が増えるように実際の住宅バランスが変化することが予想される。これは被害を受けた都市において生活レベルが下がり、持家が減り借家が増えるという、直感的にも分かりやすい結果である。

だが、被災世帯の資金階層(中央)と実際のストック増加分(右端)を比較すると、事実は逆に進んでいることが分かる。賃貸住宅はわずかではあるが逆に震災前よりも減っており、しかもその大部分が公営住宅である。さらに、持家住宅の震災後の増加分が著しい。この部分をわかりやすく書き直したものが、図11である。

図 11



賃貸住宅が減っており、しかもその多くが公営住宅であることから、民間賃貸住宅から公営住宅に移った被災世帯が多いことがわかる。特に、公営住宅の入居基準を満たし、もともと民間賃貸住宅に住んでいた世帯は、ほとんどが公営住宅に入居したと考えられる。

このように、民間賃貸住宅への再入居が進まなかったの理由としては、5.1節で示したように、一つには家賃の問題があり、さらには民間賃貸住宅の再建が進まず、またそれに対する支援策もあるにはあったが、ウェイトとして弱く、実績として少なかったことを反映していると考えられる。

また、公営階層と持家階層のあいだに位置する世帯は、公的な支援がほとんどなく、貯金して分譲住宅を購入するか、民間賃貸住宅に入るか、被災地外に転出するしかない。

なお、図 10 からは民賃階層にもかかわらず持家住宅を獲得している世帯もあることがわかる。

ストック増加分全体については、減失分よりも上回っているが、これは自然増加分を含んでいる。1994 年の神戸市の住宅ストックの増加分が約 1 万戸であったことを考えると、震災後に自然増加のスピードが落ちたとしても自然増

分は3～5万戸程度と考えられるため、震災による増分は5～7万戸程度となる。これは滅失戸数（約8万戸）よりも少なく、被災世帯の市外への転出が相当数あったことを示唆している。

5.3. 都市における住宅の抱える問題と対策

4.3 節で示したように、民間賃貸住宅に住んでいた人の多くが、公営住宅の入居基準を満たしていた。これは、民間賃貸住宅が公営住宅の役割を担っていたということもできる。このような家賃の安い民間賃貸住宅とは、木造長屋建てであったり、文化住宅であったりする。そしてこれらの住宅は家賃が安い代わりに老朽化しており、住宅としては低質なものであった。これに対し、新しい良質の賃貸住宅は家賃が高く、また回転をよくするため若者向けのワンルームマンションなどが多く、入居者を厳しく選別する。

そのため、現在の我が国において、収入が公営階層の市民は、民間住宅市場において低質な住宅しか入居することができない。このような市民に対する行政の支援手段は、戦後の我が国において、公営住宅のみであった。しかし、その公営住宅も主に若年層を対象としており、それ以外の層に対しては、低質な賃貸住宅が公営住宅の役割を担ってきた。その低質賃貸住宅が、地震によって壊滅的な被害を受けたのである。

震災後様々な住宅支援施策が検討されたが、3.4 節で述べたように、これまで行政の実績がある手段が公営住宅しかないため、比較的容易に予算を獲得できる公営住宅に、資金が集中してしまった。結果として、前節で示したように、民間賃貸住宅への支援は弱いものとなり、他に行き場もなくなってしまい、大量の被災者が公営住宅へ入居する結果となった。だが、公営住宅はコストが高く、行政にとって重い財政的負担を負わせるものであった。また、被災者としても震災前に居住していた地域に戻りたいという思いが強く、仮設住宅はなかなか解消されなかったが、結果としてその大多数は郊外の公営住宅に住まわせるを得ない結果となった。

大都市圏では土地利用の集積が進んでおり、多くの借地人・借家人の存在は必然ともいえる。老朽木造賃貸住宅に住んでいた人が大量に被災することも、避けることはできないであろう。災害時における多様な住宅対策の展開によって住宅復興をより円滑なものにするためには、平常時から様々な方策を検討・実施してノウハウを蓄積しておくことが重要なのである。

また、このような地震の脅威に対し、全ての住宅ストックを、ハードの面から地震により被害を受けないような良質なものにすることは、現時点ではコスト面から非現実的である。だが、ソフトの面から災害時における対応策を用意しておくことは、現状では建設や維持管理に費用のかかる公営住宅の供給という手段しかないことを鑑みると、コスト面からも極めて合理的であると言えるだろう。

今後、高齢化社会が到来しようとしている。都市における老世帯の比率はさらに増加するであろう。このような社会において、災害時の住宅対策が公営住宅の供給しかない場合、そのコストはさらに跳ね上がり、これに地方自治体が耐えうるのか懸念される。

だが、現状で唯一の公営住宅の大量建設という手段も、それに見合う土地があってはじめて可能なものである。阪神・淡路大震災において神戸市が比較的広い土地を持っていたことは、不幸中の幸いであったと言える。神戸市以外の大都市では、市の保有する土地が少なく、公営住宅の大量建設は不可能であろう。神戸市にしても、たまたま造成された使用前の土地を大量に保有している時期に震災が起きたため、公営住宅の建設が可能であったといえる。今後、別の地域で地震災害が起きた場合、このような幸運な状況を期待するのは極めて危険であろう。

このような状況が発生した場合、既存市街地内で住宅対策を展開していくしかないが、この場合は公営住宅の大量建設のようなシンプルな方策で一気に対応することはできない。地域や被災者の状況に応じて多様なメニューを用意し、貴重な土地をきめ細かく最大限利用していく方法が必要である。

だが、実績のない対策を災害が起きたあとに急に、しかも多額の予算を付けて実施することは今回の神戸の例を見てもわかるように難しく、事前に様々な対策を検討・実施しておくことが必要である。

また、多様なメニューを実施するためには、災害が発生してから調査を開始するのでは到底間に合わないため、平常時から地域の状況を把握していることが必要となる。また、災害時においては大量の調査や認定作業、事務処理などが必要となる。このため、普段からある程度余裕を持った情報システムを整備するとともに、いざというときに連携して動くため、地域の町内会や NPO などの組織とネットワークを作っておくことが重要であろう。

6. 結語

本研究では、まず阪神・淡路大震災における住宅復興支援の過程をフローチャートにまとめるとともに、投下された資金配分を整理することにより、下記の結果を得た。

1. 住宅復興支援の過程は「全国的なレベル」「公営住宅」「住宅復興計画」「有効期間」の4つの流れとして捉えることが可能である。
2. それぞれの施策に対する資金配分には大きな偏りがあり、ほとんどが公営住宅の建設に当てられている。その他の施策に対する配分は、相対的にわずかなものである。

次に、被害状況と統計資料を用いることによって被災世帯の収入・貯蓄分布を推計するとともに、持家獲得条件と賃貸住宅入居条件を設定し、持家階層・民賃階層・民賃不可階層の3層の世帯数を推計した。これにより、下記の結果を得た。

1. 被災世帯数としては「被災前に持家に住んでいた二人以上の世帯」が突出しているが、資金力の面で優れており、被災後に資金の問題から住宅を確保できない世帯数は「被災前に借家に住んでいた二人以上の世帯」「単身世帯」の方が多い。
2. 500万円の公的支給が行われるとすると、「被災前に持ち家に住んでいた二人以上の世帯」の内、資金的な問題で再建不可となる世帯の約3割が再建可能になるが、被災世帯の多数を占める「被災前に借家に住んでいた二人以上の世帯」「単身世帯」への効果はほとんどなく、根本的な解決にはならない。

さらに、被災世帯の資金状況分布と、支援策の資金配分や震災前後の住宅ストックの変化と比較した。これにより、民賃階層の被災世帯の大部分が公営住宅に流れ込んだことを明らかにした。その原因は、民間賃貸の再建が困難であり、支援する手段も実績のあるものに限られていたためである。よって、民間賃貸住宅への支援手段を平常時から検討・実施しておくことが重要である。

今後の課題としては、推計の精度について確認するとともに、今回考慮することのできなかつた二重ローンや年齢、世帯人数を組み込む方法について検討する。また、被災者の資金階層別の概数がつかめたため、これをもとに代替案のコスト分析を行っていきたい。さらに、トルコ・コジャエリ地震や台湾・収

集地震、伊勢湾台風などの被害についてもデータを収集し、同様の推計を試みようと考えている。

-
- 1 平成 11 年度防災白書
 - 2 復興誌 1 巻
 - 3 5 年の歳月、平山
 - 4 高寄、生活復興
 - 5 新聞
 - 6 河田先生論文
 - 7 神戸新聞社 HP
 - 8 高田、ハウジングシステム
 - 9 新聞記事