

# 情報提供による、大規模災害後の住宅復興の円滑化

## Improvement of Housing Restoration after Catastrophic Disaster

河田恵昭<sup>1</sup>

植田達郎<sup>2</sup>

KAWATA Yoshiaki<sup>1</sup>

UEDA Tatsuro<sup>2</sup>

### 1. はじめに

本研究の意義と目標そして本稿の概要について、本節では述べる。

#### 大規模災害における住宅復興

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。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たために、多数の被災者が自分の住居を失い、仮住まいの生活を数ヶ月から長い場合には数年にわたって強いられることとなった。多くの被災者が住まいを失うことは、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などでも、同様に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。

阪神・淡路大震災は、1948年の福井地震以来わが国には起こらなかった都市部での災害である<sup>1)</sup>。人口密度が高く社会機能の集積した現代都市を地震が襲ったため、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。そのため多数の被災者が、仮設住宅や県外の親戚宅などで長期間すごすことを余儀なくされた。そのようなケースは例えば、

- 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
- 自宅が狭小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
- 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

---

<sup>1</sup> 京都大学防災研究所巨大災害センター  
Research Center for Disaster Reduction System,  
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>2</sup> 京都大学大学院情報学研究科  
Graduate School of Informatics, Kyoto University

なかった

- 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

等である。このように、阪神・淡路大震災では住宅復興を妨げる様々な障害が発生した。そのため、住宅に対する需要はあったものの、全体として住宅復興は遅れざるを得なかった。

これらの「障害」は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。だがこれらの支援策に対する被災者のニーズを把握するには時間を要し、さらに具体的な内容決定までの過程にも時間がかかったため、実際に支援策を施行するのが遅れた。さらに、多数の施策があとから新規追加された。支援策の量的な規模も最初から適切に出すことができず、後に拡充されていった。総じて、阪神・淡路大震災における行政の住宅復興対策は後追的なものになってしまい、効率・公平さという観点からも決して良いものではなかった。だが、これは阪神・淡路大震災が前例のない都市災害であったため、ある意味では仕方のないことともいえる。しかし、この結果を分析し、次なる災害では行政が、障害を抱えた被災者の住宅復興支援策に対するニーズを的確に評価して施策に反映させることが必要である。

もし将来の大規模災害において、発生後早期に住宅復興支援策に対する被災者のニーズを把握することができ、それに応じた適切な支援策を素早く打ち出すことができれば、復興から取り残される被災者は減り、住宅復興をより早く進めることができる。また、被災者の多くは被災後1週間くらいの比較的早期に住宅についての情報を必要とするため<sup>2)</sup>、住宅復興対策の概要について早期に公表することができれば、被災者の意志決定に対し判断材料を提供することができる。つまり、

1. 被災者の住宅復興支援策に対するニーズの早期把握
2. それに対する施策の規模の適切な決定

は、住宅復興をより円滑なものとする上で欠かせないものといえる。

## 本研究の目標

前節で述べたように、被災者の住宅復興支援策に対するニーズの早期把握と、それに対する施策の規模の適切な決定は、住宅復興を進める上で重要である。だが、被災者のニーズの全体像を把握するためには大規模な調査をしなければならず、時間がかかる。また、需要を把握したとしても、それに対応する支援策の内容と規模を適切に決定しなければならない。さらに、使うことのできる資金は無限ではなく、問題の重要度を定量的に比較して配分を決めなければならない。このような施策の規模について、阪神・淡路大震災では、最初から適切に決定する事ができず、あとから拡充されていったわけである。

そこで本研究では、阪神・淡路大震災における住宅復興過程の分析を通して、前述の2項目に対応する

1. 都市災害における被災者の住宅復興支援策に対するニーズの傾向
2. それに対応する支援策のしかるべき規模

を明らかにすることを目標とする。具体的には、需要・施策・資金の問題について、その重層構造の時系列

的な推移を調査し、これらを重ね合わせることで、

1. どのようなニーズがどれくらい発生し、
2. それに対応するそれぞれの施策にどれほどの効果があったのか

を分析する。そして最終的には、別の状況で多数の住宅が全壊・倒壊した際に、住宅復興対策をどのように組み立てていくのが望ましいかを明らかにすることを目標とする。

## 本稿の概要

住宅復興を取り扱った論文は多いが、それらのほとんどは住宅復興に関するトピックの一部を取りあげ議論したものであり、その過程全体を対象としたものではない。つまり、住宅復興におけるニーズと施策の全体像を定性的に示した研究はない。そのため、定量的な議論をする前にまず、定性的に全体像をつかむ必要がある。そこで本稿では、

1. 住宅復興支援に関するフローチャートの作成
2. ニーズと施策の対応関係の整理

という2つの作業を通して、阪神・淡路大震災における住宅復興過程の全体像を示し、今後定量的な議論をするために必要な枠組みを提供する。

## 2. 住宅復興支援のフローチャート

まず住宅復興の全体的な流れを把握する必要があるが、既存の研究成果で住宅復興過程の全体像を示したものがいないため、時系列的なフローチャートを作成した。以下、作業の方法とその結果・考察について述べる。

### 作業の方法

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』<sup>3)</sup>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<sup>4)</sup>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「結果の考察」の最後に詳述する。

## 結果と考察

図1は、上記の方法で作成したフローチャートである。

図の見方としては、垂直方向には時間軸を設定しており、上から下へと時間が経過している。水平方向は、項目の内容から4つに分類した。すなわち、左端から「政府や住宅金融公庫などの全国的なレベルの項目」、「災害復興住宅に関する項目」、「住宅復興計画に関する項目」、そして右端には「有効期間を持つ項目」を配置した。

図1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）

があることがわかる。すなわち、

- 1.の災害復興住宅の募集に関する流れでは、95年2月から一元的管理制度の検討が始まり、95年5月に制度の大枠を承認、95年10月から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、神戸市に関する項目もいくつかある。

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、神戸市の住宅復興計画については、さらに詳細な資料を得て検討するが、現状ではこれで全てではない可能性がある。また、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。

これにより、阪神・淡路大震災における住宅復興対策の全体像を定性的に把握し、施策のほぼ全てを列挙することができた。

### 3. ニーズと施策の対応関係

前節のフローチャートの作成により、阪神・淡路大震災における住宅復興支援策のほぼ全てを把握することができた。この結果に基づき、次に障害を抱えた被災者の住宅復興支援策に対するニーズと施策の対応関係の整理を行った。ここでは、神戸市以外（兵庫県、政府）の施策を対象とした。本節ではこの作業の概要と結果・考察について述べる。

#### 作業の方法

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』から、住宅復興の障害要因を抽出する  
手順2 「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する  
手順3 手順2で示した施策および個別の施策について、手順1で抽出した障害要因のどれに対応しているかを、施策の内容（不記載の場合は施策の名称）から判断する。施策の対象が全体的で特定の障害要因に対応しない場合は、除外する

手順4 障害要因ごとに、対応する施策を施行された順番に列挙し、表にまとめる

なお手順4において、以前から変更もなく継続されている施策については、紙面の都合上、表には記載しなかった。

## 結果と考察

まず手順1の障害要因の抽出の結果、以下の障害があることがわかった。

- 借地・借家問題
- 被災マンションの合意形成
- 都市計画に伴う建築制限
- 狭小地・不接道地のための既存不適格
- 資金力の問題
  - 高齢者
  - 若年層の二重ローン
  - 民間借家の再建困難
  - 借家の賃貸料の高騰
- 地元志向

これに基づき作成したものが、表1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の外に示した。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ものではないということである。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、98・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。

障害要因の列挙にあたっては、「借家・借地問題」と「借家の賃貸料の高騰」を除外した。まず借家・借地問題に関しては、該当する施策が「被災処理臨時処理法」しかなかったため、紙面の都合から除外した。また借家の賃貸料の高騰に関しては、因果関係が一部「低所得」とかぶっており、さらに98年度に入ってから

ら賃貸料が下落しているため、家賃関係の施策は「低所得」の方に全て含めることにした。

これにより、阪神・淡路大震災における、障害を抱えた被災者の住宅復興支援策に対するニーズと、行政が新たに施行した施策との対応関係が明らかになった。

#### 4. 結語

本稿では、都市災害における被災者の住宅復興支援策に対するニーズの傾向と、それに対応する支援策のしかるべき規模について研究する準備段階として、阪神・淡路大震災における住宅復興過程の全体像を示し、ニーズと施策の対応関係を明らかにした。

1. 阪神・淡路大震災における住宅復興過程の全体像を模式的に表し、それに基づく特徴を明らかにした。まず、住宅復興過程の中の大きな流れとして、災害復興住宅の募集に関する流れと、住宅復興計画の策定と改訂に関する流れがあることがわかった。これらの大きな流れ以外にも、「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項目があることを明らかにした。
2. ニーズと施策の対応関係を表にまとめて示すことができた。この表から、「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」の3つに含まれる施策が、支援策の大部分を占めていることもわかった。

今後は、各作業の考察に挙げた注意点について、より精密なものとするための追調査を行う。ニーズと施策の対応関係で挙げた障害要因は阪神・淡路大震災のもので、別地域では他のものも考えられるため、別の都市部で起きた地震被害についても調査する。

また、この障害要因は各種統計調査における項目と当然一致しないため、それぞれの障害要因をどれくらいの被災者が抱えていたのかを定量的に知るためには、障害要因と統計調査における項目との対応関係を明らかにする必要がある。統計調査に含まれていないが必要とするデータについては、実地調査を行う。さらに、施策に振り分けられた資金額についても明らかにする。

これらの作業を通して、都市災害における被災者の住宅復興支援策に対するニーズの傾向と、それに対応する支援策のしかるべき規模について明らかにしていく予定である。

最後に、この研究を進める上で貴重なアドバイスをいただいた(株)コープラン代表取締役小林郁雄さんに御礼申し上げます。

#### 参考資料・参考文献

1. 河田恵昭、都市大災害、近未来社、1995
2. 木村・林・立木・浦田、阪神・淡路大震災後の移動と住まいの決定に関する研究、地域安全学会論文集 vol. 1、1999
3. 震災復興誌編集委員会、阪神・淡路大震災復興誌 第1-3巻、(財)阪神・淡路大震災記念協会、1997-1999
4. 神戸新聞社ホームページ、<http://www.kobe-np.co.jp/>

図1 住宅復興支援のフローチャート(前半)

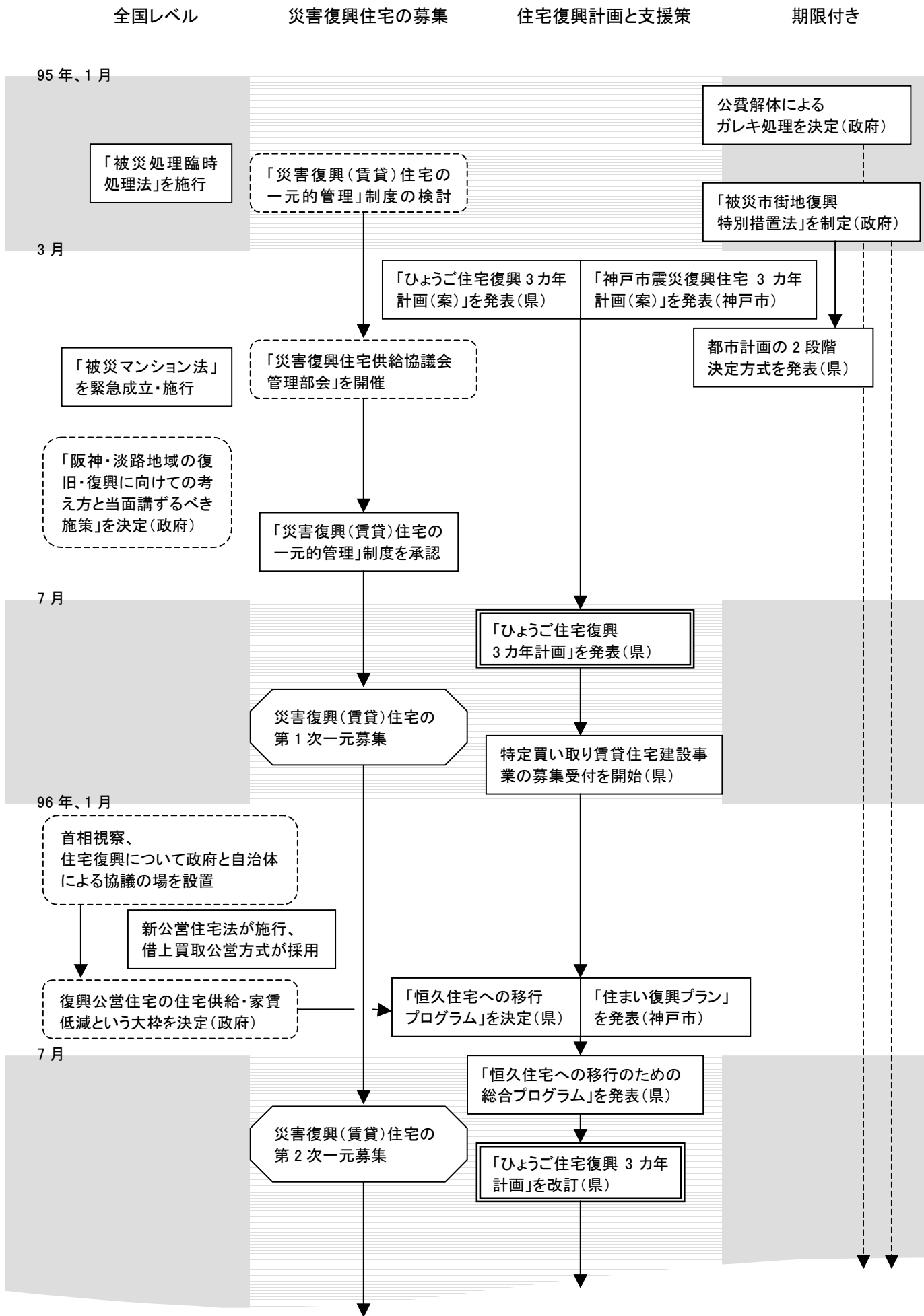


図1 住宅復興支援のフローチャート(後半)

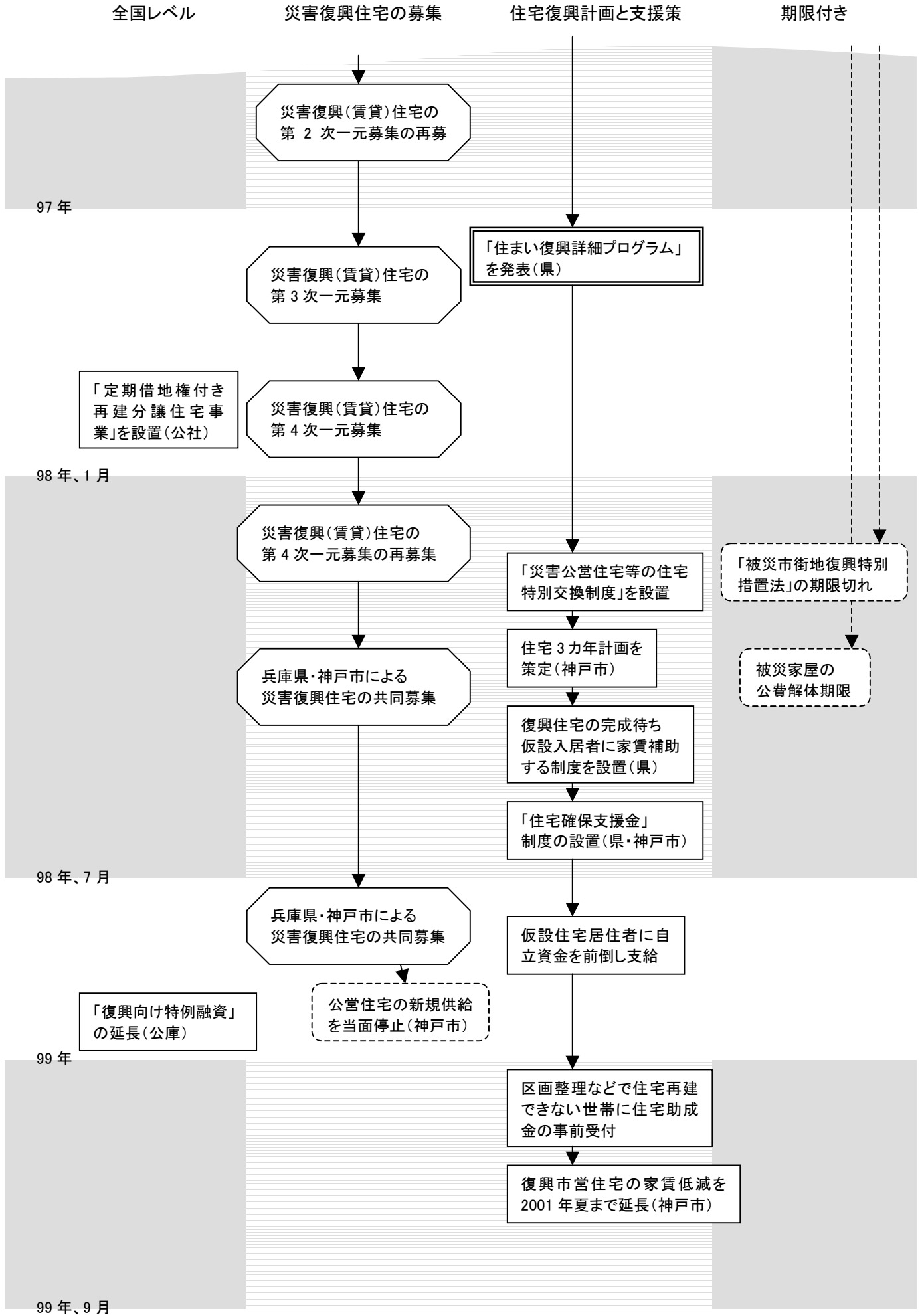




表1 ニーズと施策の対応関係

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"> <li>住宅金融公庫融資等の活用</li> <li>被災者住宅再建支援制度</li> <li>兵庫県民住宅復興ローン制度等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>賃貸住宅家賃等補助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進制度</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>民間住宅共同化支援制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災マンション建替支援制度</li> <li>定期借地権による被災マンション建替支援制度</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>県民住宅ローン既債務対策助成制度</li> <li>住宅債務償還特別対策助成制度</li> </ul>					

●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

97年2月、 住まい復興 詳細プログラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅再建に対する利子補給拡充</li> <li>兵庫県民住宅ローンの拡充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公営住宅の家賃低減化</li> <li>民間賃貸の家賃軽減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間賃貸住宅への建設支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公営住宅の地域別供給</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>マンション建替支援拡充</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅債務償還特別補助拡充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公営住宅入居の仮設枠設定</li> <li>高齢者に配慮した公営住宅の建設</li> <li>高齢者特別融資</li> </ul>				

97年2月、  
住まい復興  
詳細プログラム

99年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間賃貸住宅家賃負担軽減事業</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>小規模共同建替支援事業</li> <li>隣地買い増し宅地規模拡大支援事業</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅債務償還特別補助拡充</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者向けコレクティブ・ハウジング等建築費補助</li> </ul>				

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