

3.3.6 大都市大震災復旧・復興プロセスにおける住宅再建支援プログラムの開発

目 次

- (1) 業務の内容
 - (a) 業務題目
 - (b) 担当者
 - (c) 業務の目的
 - (d) 5ヶ年の年次計画
 - (e) 平成14年度業務目的

- (2) 平成14年度の成果
 - (a) 業務の要約
 - (b) 業務の実施方法
 - (c) 業務の成果
 - 1) 台湾集集地震後の被災住宅再建実態分析
 - 2) トルコ・マルマラ地震後の被災住宅の再建実態分析
 - 3) 阪神・淡路大震災後の被災住宅の再建実態分析
 - (d) 結論ならびに今後の課題
 - (e) 引用文献
 - (f) 成果の論文発表・口頭発表等
 - (g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定

- (3) 平成15年度業務計画案

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

大都市大震災復旧・復興プロセスにおける住宅再建支援プログラムの開発

(b) 担当者

所属機関：神戸大学

官(役)職：教授(都市安全研究センター)

氏 名：室崎 益輝

(c) 業務の目的

大都市大震災で被災住宅が発生し住宅再建をはかる場合、供給すべき住宅の戸数が大量となることが多いので、供給側の都合、即ち、既存の住宅供給の枠組みの活用、利用可能な敷地の選定などの都合により、被災者の自立や地域の再生の観点から見て必ずしも望ましい住宅再建がなされない場合がある。一方では、大都市大震災を契機として既存の枠組みを変えて住宅再建がなされ、これまでの住宅・都市のあり方の変革がなされた場合もある。

本研究項目では、震災直後の単なる住宅再建戸数の充足にとどまらずに、震災の発生した都市の条件に応じて、長期的な視野、地域の復興の観点から見て望ましい住宅再建支援制度のあり方について検討することを目的としている。

(d) 5ヶ年の年次計画

平成 14 年度：大規模災害後の住宅再建全体像の把握

平成 15 年度：住宅再建支援プログラムの開発、支援制度のあり方検討

平成 16 年度：住宅再建支援プログラムの効果判定モデルの開発

平成 17 年度：開発した住宅再建支援プログラムの効果の判定

平成 18 年度：総括的な住宅再建支援プログラムの完成

(e) 平成 14 年度業務目的

過去の大規模災害後の住宅再建実態について、10 年程度の長期支援プログラムの開発を視野に入れ、現在進行中であるトルコ地震、台湾地震の被災住宅の再建についての問題点と課題の整理を行うとともに、阪神・淡路大震災後の被災地分析を行い、住宅復興過程を検証する。それらを基にして、包括性、多様性、地域再生性、被災者自立性、時間効率性、経済効率性の観点から住宅再建支援制度のあり方を検討していくための情報量を蓄積し、さらに、10 年程度の長期支援プログラムを立案する際に考慮すべき点は何かについてリストアップを行い、住宅再建支援プログラム開発の枠組みを作成していく基礎的資料とする。

(2) 平成 14 年度の成果

(a) 業務の要約

今年度は 10 年程度の長期支援プログラムの開発を視野に入れ、住宅再建の長期にわたる時系列に見た実態を把握し、被災者の自立及び地域の再生から見た住宅再建の問題点と課題を整理・分析した。研究対象として取り上げた大規模地震後復興事例は、被災から 3 年以上経過し、今なお住宅再建途上の台湾集集地震、及び、トルコ地震と、震災から 8 年が経過し住宅供給プログラムが一段落した阪神・淡路大震災である。

台湾集集地震後の被災住宅の再建実態分析

現地にて震災後の住宅復興プロセスに関するデータ及び事実を収集し、時系列に震災後の住宅復興対策を整理した。そこで明らかになった特徴として、震災直後から柔軟で迅速な立ち上がりを可能にした応急対応最優先の施策がある。官庁は個々の自力再建の道筋について、金銭面を中心にバックアップしており、この特徴は阪神・淡路大震災時の政策プロセスとは異なる傾向を持っている。その他、民間や市民の力を誘発するしくみや復興まちづくりとの連動、的確迅速な再建すべき戸数の数量把握など、今後の住宅再建施策計画に参考となる点が多く見られた。

トルコ・マルマラ地震後の被災住宅の再建実態分析

台湾同様、現地にて震災後の住宅復興プロセスに関するデータ収集を実施すると共に、現在進行中である大規模住宅団地供給事例の現状と経過に関して調査分析を行った。トルコの住宅再建策は、建物供給と家賃補助の 2 本立てで非常に手厚いものになっている。特に、倒壊戸数の半数分にあたる約 5 万戸の復興住宅建設は、日本の公営住宅供給とよく似た手法であるといえる。しかし、トルコの住宅供給が財産補償の性格を強く持っているのに対して、日本の復興公営住宅の大量供給は福祉住宅施策の一貫であり、またその他の手法を持ち合わせていないという現実でもあった。また、トルコの住宅供給はニュータウン型開発が中心であるため、都市移転の考え方も強く表れている。その意味で、被害の甚大

であった旧市街地と現在移転中の新市街地の関係は、都市安全の視点だけでなく居住者の視点から見ていく必要がある。

阪神・淡路大震災後の被災住宅の再建実態の分析

既存資料を整理し復興過程を明らかにする一方、その政策の結果としての現在の状況に関してアンケートを実施し継続的なデータと比較分析、さらに地域の統計データの変遷と関係させて、震災復興住宅施策がもたらした被災地の現状を分析している。これらの材料をもとに長期的な視点に立った住宅復興計画のあり方を今後考察していく予定である。

(b) 業務の実施方法

2002年度の本業務の実施体制は、以下のとおりである。

台湾集集地震後の被災住宅の再建実態分析

神戸大学教授 室崎益輝 murosaki@kobe-u.ac.jp

トルコ・マルマラ地震後の被災住宅の再建実態分析

人と防災未来センター専任研究員 越山健治 koshiyamak@dri.ne.jp

阪神・淡路大震災の被災住宅の再建実態の分析

神戸大学助教授 北後明彦 hokugo@kobe-u.ac.jp

(c) 業務の成果

1) 台湾集集地震後の被災住宅再建実態分析

a) 住宅の被害状況

1999年9月21日に台湾の中部地区を中心に大地震（集集地震）が発生し、現在、約3年半を経過している。ここではこの地震による住宅被害の概要を示す。

台湾中部南投県集集を震源地とするマグニチュード7.3の地震は、死者2,455人、重軽傷11,305人という人的被害とともに、住宅、学校などの建物、公共施設などに多大の物的被害を生じた。住宅の被害は、台中県、南投県を中心に、全壊38,935戸、半壊45,320戸、合計84,255戸の住宅、世帯数では103,961世帯が被害を受けた。被害を受けた住宅は、台中市など大都市部については部分的被害であり、むしろ中小都市や経済基盤の弱い農村集落などに広範に被害が広がった。

b) 地震直後の住宅再建施策

地震発生後のきわめて早い時点で、台湾の中央政府は、住宅再建を強く特徴づける3つの対応策、すなわち、慰労金、家賃補助、及び、住宅再建のための低利融資を決定した。この3つの対応策は、結果として、個別住宅の自力再建を、現金支給や低利融資によって推進することとなった。

() 慰労金

慰労金は、全壊世帯に 20 万元（約 80 万円）、半壊世帯に 10 万元が所得などの制限なく一律に支給された。これは使途制限のない現金支給であるが、当然、住宅再建資金の一部として広く活用されたと考えられ、個別住宅の自力再建が主流となったことにつながっている。支給したのは 103,961 世帯であり、154 億元が支給された。

() 家賃補助

家賃補助は、本来、一時的な住居対策として、「国民住宅購入（公的住宅の低価格による分譲）」、「仮設住宅への入居（応急仮設住宅の無償提供）」と並ぶ 3 つの選択肢の一つとして、台湾の中央政府が打ち出したものである。被災者は、この 3 つの選択肢から一つを選択することになったわけであるが、家賃補助が最も人気があり、仮設住宅に入居したのは 5,340 世帯、国民住宅の購入を申請したのは 1,147 世帯に対して、約 8 万世帯（31 万 6,096 人受給）が家賃補助の支給を受けた。結局、家賃補助を選択したものは 9 割以上¹⁾にも及び、仮住まい期における住宅再建支援のもっとも主要な部分を家賃補助が占めることとなった。なお、国民住宅は、1976 年に始まった公的建設住宅で、台湾における住宅政策の一つの柱となってきたが、そのほとんどすべてが分譲住宅であり、また、売れ残りがでるなど、様々な問題を抱えていた。

() 住宅再建のための低利融資

住宅再建のための低利融資は、中央銀行によるもので、1,000 億元枠の緊急融資制度が用意された。住宅再建、購入については、1 世帯最高 350 万元まで、最長 20 年間融資するもので、貸出利率は 150 万元までは無利子、150 万元を超える部分は 3%となっている。これは、震災当時の郵便貯金の定期金利が 5.15%であり、台湾の金利水準からいうと相当有利な融資条件であった。

c) 仮住まい期における家賃補助策の実施の実態と評価

() 家賃補助策の展開と実施

家賃補助策が導入された背景としては、アメリカのノースリッジ地震直後の家賃補助支援を参考とし、日本の阪神・淡路大震災の教訓に学んで、被災者の自発的な再建意欲を引き出そうとしたことがある。同時に、台湾における当時の住宅をめぐる状況も考慮して導入された。すなわち、当時の台湾中央部の被災地区においては、約 8 万 5 千戸の空き家があり、空き家率が 22%に達していた。この空き家を有効に活用したいとの判断があったのである。公営住宅の空き家は被災者へ低額で分譲する、民間住宅の空き家は被災者に家賃を補助して賃貸させる、ということとなって、公的住宅分譲や家賃補助の対策がとられたのである。

家賃補助の対象は、「被災地における全壊・半壊の持ち家の者で、かつ、分譲公営住宅の購入をしておらず、また、仮設住宅への入居を選択していない者」である。補助の内容は、1 ヶ月あたり、1 人 3,000 元（1 元 = 約 4 円）、1 年分を一括して渡す（合計すると日本円で約 14 万円）というものであった。これは、当時の台湾の家賃水準を参考に定められた。

家賃補助の実施要項は、地震後9日目の9月30日に公告されている。

家賃補助の受領者は、地震の約半年後の2000年3月には約32万人に達している。これは、当時の1世帯あたりの平均人員3.77で割ると、約8万世帯に相当する。この家賃補助支援策は、当初1年限りということであったが、恒久的な住宅再建が思うようには進まなかったこと、応急仮設住宅の利用期限が3年から4年に延長されることになったことから、家賃補助支援策も、もう1年延長され、2年にわたる支給となった。ただし、1年目の補助の対象者は生活支援的な意味合いも込めて幅広くなされたのに対し、2年目の補助の対象者は、実質的に支援が必要な賃貸居住者に限定された。

() 家賃補助受領者の概観

家賃補助受領者は、約8万世帯と推定されるが、ここでは、台中県が実施した家賃補助受給者約9千世帯に対する調査²⁾をもとに、家賃補助受給者の状況を概観する。

これによると、家賃補助受領者の約6割が「修理した家屋」に居住しており、約3割が「借家」もしくは「知人宅」に居住している。家賃補助を受けても、賃貸に居住していない被災者が過半を占めており、家賃補助が被災住宅の修繕や仮設住宅の自力建設の資金として用いられたことになる。こうした家賃補助受給者の恒久住宅の再建志向をみると、約5割が「修繕」、約2割が「自力建て替え」を希望している。また約1割がダブルローンの問題や土地や集合住宅の共有権の問題で恒久住宅の再建に希望を持っていない状況にあった。これらのことから、家賃補助受領者の多くは、家屋の修繕によって再建を成し遂げようとしていると理解される。

() 家賃補助の評価

以上の分析より、台湾政府の実施した家賃補助は、それが家屋の修理や自力仮設の建設費用として、また恒久住宅建設のための準備金として活用されている実態があきらかとなった。これは、家賃補助が自発的で多様な解決を引き出し、素早い住宅復興につながったということで評価できる。この意味では、家賃補助といたしながら、実態では包括的な住宅再建支援給付であった、といえる。さらにこの家賃補助は、コミュニティを破壊せずに再建をはたす、被災者の自発的な再建工ネルギーを引き出す、といった面でも成果を認めることができる。個人に対する現金給付という形での再建支援の有効性が浮かび上がったといえる。

他方で、家賃補助を受けた世帯の多くは、危険性の残る家屋を修理して住み続ける、あるいは、居住性がさほど高くない自力仮設住宅に、長期に渡って住み続けることを余儀なくされる、という問題点がある。暫定的解決ははかられたが、恒久的解決にはつながらない、という問題をはらんでいるのである。この恒久的解決については、土地の共有権の問題や二重ローンの解消の問題など、解決すべき課題が数多く残されている。

d) 震災後のまちづくりの方向性としてのコミュニティの再建

() コミュニティ再建の計画づくり

緊急対応に続いて、中央政府では震災復興の基本となるガイドラインの検討に入り、11月9日、復興の枠組みを決める「災後重建計画工作綱領」が策定された。この綱領は、復

興の基本的考え方や復興目標、及び、これらを実現するための施策を提示するとともに、それぞれの施策項目について、担当部署と作業期限を明確にしている。この綱領の中で、震災後のまちづくりの方向性として、「コミュニティ再建計画」が「公共建設計画」、「産業再建計画」、「生活再建計画」と並び、4本柱の一つとして位置づけられた。この地震では、農業地域を抱えた地方小都市や山間部の村落が大きな被害を受けたことから、住まいや農業の復興を含めた地域再生のまちづくりが大きな課題となっていた。

綱領の「コミュニティ再建計画」では、ボトムアップを基本に、各郷、鎮、市、あるいは、社区ごとに、それぞれ住民代表なども含めた再建委員会を設置、専門計画チームがそこでの意見や審議をふまえながら、地区ごとのまちづくりの計画を定めていくことが明記されている。この計画に従って、被災地の県や郷、鎮、市において、200 をこえるコミュニティ単位の再建委員会が立ち上げられた。計画策定の内容や参加の程度、自発性、論議の深さなどは様々であった。台湾では、この10数年来、コミュニティに根ざした総合的なまちづくり運動が積み重ねられてきており、これがコミュニティ単位の再建委員会での計画策定のベースになったといえる。震災後、多くの地域で住民の自主的な救援活動が始まる一方、ボランティアや民間団体、専門家が各被災地へ支援に駆けつけ、その中から住民参加型の復興まちづくりが進んでいった地域も少なからず現われた。

() 震災復興の面的整備事業

コミュニティの再建を、ハード面で支える震災復興の具体的な手法としてどのようなものがあつたのかを以下で示す。

都市部での整備方式としては、震災の前年、1998年に制定された都市更新条例に基づく「都市更新事業」がある。今回の震災では一部に一般市街地に適用されたが、主には集合住宅再建に活用された。この事業は、区画整理、再開発方式、さらに、修復的手法を総合的、一体的に含み、かつ、民間事業者などの幅広い参画方式を盛り込み、さらに適用範囲も、今回の震災で集合住宅の建替えも対象に含めることになるなど、幅広い都市整備に対応出来る仕組みとしている。

農村地域の集落整備としては、都市部に比較的近いところでは、「農村地区区画整理事業」が行われているが、それ以外では、農業委員会の所管として「農村集落再建事業」が推進された。この事業は、被災状況が激しく、再建意欲の高い農村集落を「再建計画地区」として位置づけ、専門家チームの支援を得て、住民参加の下、農業発展や住宅再建を含む集落復興計画を策定し、この計画に基づいて公共施設を整備するとともに、基準に合致した再建住宅に対する20万円の補助等により、支援をしていこうというものであり、修復的事業となっている。

原住民集落の復興では、もともと社会経済的基盤が弱く、山間地で地質や地盤、土地条件などに問題も多く、特別の対策が求められた。例えば、全壊世帯に支給される20万円の慰労金も、原住民の場合は更に15万円が加算された。原住民居住地区の中で大きな被害を受けた集落を「再建計画地区」に指定し、農村集落再建とほぼ同様の方式で事業が進められた。集落によっては、地盤に大きな被害を受け、現地再建が困難なため、村落ごと移転したケースもある。

e) 復興施策実施体制の整備

() 復興施策実施のための法的整備

綱領に基づき、各部署での検討が進められ、復興施策が具体化していったがその過程で、2000年2月3日には、復興施策を実施するための特例的扱いや新たに必要な条項を定めた「921震災重建暫行条例」(実施期間は、2005年2月4日までの5年間。)が制定された。この条例により、建築許可手続きをはじめ、かなり思い切った規制緩和や行政手続きの簡素化がなされている。これにより、補助・融資、面的整備の事業と並んで、自力再建の支援を推し進めて行くこととなった。

() 現地対策本部の設置

2000年6月1日には、民進党への政権交代をはさんで、「行政院921震災災後重建推動委員会(921重建会)」が行政院の現地対策本部として、南投県中興新村に設立された。921重建会は、行政院や旧台湾省政府などの人材234人からなる事務局体制を確立し、行政院各部局や地元自治体の間に立って、被災地で解決困難な問題に対応すること、複数の行政機関の協力体制を作ることを主な任務としている。台湾では地方自治体の力量が相対的に弱く、基本的な復興計画の立案をはじめ、中央行政院の強いリーダーシップによって復興が進められてきたことがその背景にある。

() 再建困難者への自力再建支援策と公的賃貸住宅の供給

「暫行条例」の制定や「921重建会」の設立と前後して、復興が本格的な実施段階となる中、当初の復興の枠組みや施策が実際の状況に対応しない点も明らかとなり、修正や新たな追加施策が必要となった。住宅再建施策では、一時金支給や低利融資による負担軽減、法令の緩和や手続きの簡素化などによって住宅の自力再建を推進していこうとする政策は、再建能力や条件に恵まれた被災者に対しては効果を発揮したが、再建能力がなく、条件に恵まれない再建困難者をいかに救済するかが、その後の最大の課題となった。

) 資金不足により住宅再建が困難な被災者への施策

資金不足により再建の困難な場合として、既存のローンの返済が終わっていない被災者が再建のための融資を受ける二重ローンの問題がある。これに対しては、かなり早い時点から、既存のローンの「返済期間延長措置」に加えて、建物の既存ローンについては、元の銀行と協議の上、返済免除が受けられる「協議承受」や既存ローン返済に関わる「利子補給」などの措置が用意された。また、融資を受けるに際し、銀行が必要とする担保を提供できない被災者に対しては、「信用保証」を行う仕組みも準備された。さらに経済的に困窮する人々の住宅再建を支援するため、「財団法人921重建基金会」による「築巢專案」の一つとして、「921災区家屋再造方案」が創設された。これは、低所得者の自宅再建について戸当たり最高50万元、中所得者には最高25万元を補助し、低所得者に対しては、専門チームが設計・施工の一貫サービスも提供しながら再建支援する仕組みである。なお、「財団法人921重建基金会」は、政府に寄せられた義捐金約140億元を管理運営するために設立され、2000年6月に一部改組を受けた後、住宅再建への支援を優先的任務と見なし、民間の視点からいかに政府の住宅再建政策上の不足を補うかを検討し、2ヶ月後の9月6日、集合住宅の再建支援策を含む4つの住宅再建支援策を「築巢專案」として具体化

した。

）その他の理由により住宅再建が困難な被災者の課題

農村部や山間部に広く残る共有地や公有地などをめぐる土地問題は、予想以上に住宅再建の阻害要因となった。また、集合住宅の再建について合意形成がなかなか進まないことから集合住宅再建を支援する制度の拡充も課題となった。更に、資金などの理由から、本格的再建をあきらめ、法に適合しない簡易住宅（鉄皮屋）でしのいでいる被災者もかなりあり、こうした住宅の改善も課題の一つであった。

）住宅再建が困難な被災者への公的賃貸住宅の供給

以上のような、資金不足をはじめとする要因による様々な再建困難者に対して、自力再建支援策だけでよいのか、との議論が震災後1年頃から出始めていた。台湾の住宅ストックは持ち家が全体の80%を超え、住民の住宅所有意欲も高いことから、従来は台湾の住宅政策としては公的賃貸住宅の供給は基本的には行われてこなかった。今回の震災に当たって、自力再建支援を主軸にした背景には、このような事情がある。しかし、その後の住宅再建が困難な被災者についての検討で、自力再建策から一步踏み出す施策として、一部、公的賃貸住宅「平價住宅」の供給が具体化されることとなった。

）社区重建更新基金の創設

震災後1年を経過する頃、道路、学校などの復興に一応の見通しが立ち始めたのに対し、複雑・多岐にわたる住宅再建には、なお多くの困難な事態が残されていた。そこで、自宅の再建に至っていない被災者の意向調査を実施し、今後の住宅再建の諸課題や実施方策について再整理を行い、2001年5月、「921地震重建区住宅政策と実施方案」がまとめられた。また、2001年度には、震災復興全般をさらに促進するために、政府は特別予算として、1,000億元を追加し、その一部を活用して社区重建更新基金を創設し、特に困難な事態となっていた住宅再建、まちづくり施策の拡充を行った。

f) 震災後3年半現在の重点課題

震災後3年半の現在、住宅再建をめぐる重点課題として、集合住宅の再建や修繕の促進、仮設住宅の解消、更に、新社区開発の促進や平價住宅の建設（公的賃貸住宅の供給）の推進などがある。その現況について以下に示す。

（ ）集合住宅再建

台湾大地震においては、集合住宅が大きな被害を受けたことも特徴の一つである。集合住宅での全壊は177棟、半壊は145棟、合計322棟の集合住宅に被害が及んでいる。戸数で見ると全体の約三分の一を占めている。

台湾における集合住宅の再建については、区分所有者の意見調整が難しい、二重ローンなど負担能力の小さい居住者がいる等、日本とも共通する問題点に加え、死者が出た住宅に戻りたくないとの心理が強い、全半壊判定をめぐる紛争が長引くケースがある、共同建替えといった社会的経験・蓄積が少ないなどの問題点がある。

台湾における集合住宅の再建手法としては、全員合意による「原地原面積再建」と「都市更新条例による再建」の2つの方式がある。都市更新条例による再建は、手続きに時間を要する反面、三分の二の同意があれば再開発手法による事業が可能となり、初動期の支援だけでなく、企画設計費、事業計画費、権利返還計画費などの助成に加え、特別の容積率緩和が適用されるなど、支援が手厚くなっている。しかし、それでもなお、なかなか合意に至らない集合住宅も多いため、暫行条例の建替え同意要件を二分の一に引き下げる等、大幅な条件緩和もはかられた。

こうした支援により、いくつかの集合住宅が先進事例として比較的早い時期に再建に着手されたものの、全体としては順調に進んではいない。その最も大きな原因は、集合住宅の被災者のうち、再建に参加したくない、あるいは再建に参加する能力がない被災者の扱いである。これに対処するため、震災後1年半を過ぎた2001年4月、921基金会の「築巢專案」の中に、新たに「臨門方案」と呼ばれる施策が創出された。これは、基金会在、再建に参加しない被災者の財産を買い取り、再建に参加する被災者とともに事業に加わり、住宅再建に参加する被災者に低利融資を提供する仕組みである。現在、このような支援策に基づいて、集合住宅の再建がはかられている。

() 仮設住宅の現在の状況

台湾での仮設住宅は、政府及び民間あわせて112地区、5,854戸が建設された。これは、全壊住宅38,935戸の15%である。この仮設住宅に、5,340世帯が入居し、その後、再建住宅の完成とともに徐々に入居者が減少したが、現在、なお、2,357世帯が入居している。この中には、地震後、当地を襲った台風による被災者の世帯が一部含まれる(334世帯)ほか、本来の入居資格のある被災者(1,518世帯)だけでなく、地方政府が空家を利用して入居を認めた本来の入居資格を持たない被災者(839世帯)が含まれ、問題を複雑にしている。現在、残っている被災者は、経済的な困難に、土地問題が未解決、生活意欲がない等、自力での住宅再建に見通しのもてない人々が多い。

() 公的住宅の建設

仮設住宅の入居者の自立を促し、仮設解消をはかるため、生活困窮世帯の就業援助を行いながら、これらの人々への住宅の供給が急がれている。具体的には、低廉な分譲住宅の提供、及び、低家賃の公的賃貸住宅の供給である。これらの公的住宅の供給は始まったばかりであり、今後、復興の最終段階に向け、どのような効果を発揮するか注視する必要がある。

) 低廉な分譲住宅の提供

震災後、ただちに打ち出された国民住宅の低額分譲(70%の価格)に加え、現在、新たに推進されているのは、政府が開発する新市区(新開発する団地)に、低廉な分譲住宅「一般住宅」を直接建設し、特定の被災者に提供するもので、現在、新市区開発優先9地区に859戸の「一般住宅」の建設が予定されており、市場価格の70~80%程度の水準の分譲価格が設定されている。

) 低家賃の公的賃貸住宅の供給

再建困難者に対する第二の住宅対策は、低家賃の公的賃貸住宅「平価住宅」であり、現在、800戸を、仮設住宅入居者をはじめ、低所得者や障害者などに提供する予定である。

「平価住宅」の供給方式には2種類あり、一つは、すでにある国民住宅の空家を利用するタイプ、もう一つは、新市区に新たに建設するタイプである。

2) トルコ・マルマラ地震後の被災住宅の再建実態分析

a) 住宅の被害状況

1999年8月のマルマラ地震（コジャエリ地震）、11月のボル地震の2度の地震によりトルコでは15000人を超える死者が発生すると同時に10万棟を超える建物が倒壊した。2000年8月にトルコ公共事業住宅省が発表した数字によると、被災5県における住宅被害数は大被害が約9万棟、中被害が約9万棟、小被害が約10万棟の計約28万棟となっている。

b) 再建支援のフレーム

トルコ政府は住宅被害数を把握した後、住宅復興支援の対象となる権利者（applicants）の確定を行った。表1、表2はそれらの数を示したものである。被害戸数に対して権利者数が4割程度にとどまっているのは、基本的に住戸の所有者が対象であること、1権利者が数戸所有している状況があること、世帯につき1つの権利しか認めていないこと、などが理由として挙げられる。支援策は現物支給（復興住宅購入）と資金融資（再建資金の低利融資）の選択型である。復興住宅は基本的に分譲型であるが、非常に長期の低金利融資がなされており、被災者の経済的圧迫に配慮している。

表1 住宅被害認定数（被災5県のみ）

県名	被害数		権利者数	
	大被害	中被害	家賃補助	修繕補助
BOLU	2374	6068	4249	3190
DUZCE	16666	3837	17316	9323
KOCAELI	34275	40460	55062	31594
SAKARYA	24687	18406	22215	14348
YALOVA	13895	14590	13254	9754
合計	91897	90492	113096	68164

（文献5より作成）

表 2 住宅再建権利者数 (被災 5 県のみ)

県名	大被害			中被害	
	復興住宅	戸建再建	再建支援	修繕支援	法律 ⁵⁾ 4133
BOLU	1433	82	132	3468	38
DUZCE	7426	2572	1017	4725	498
KOCAELI	16231	875	4096	22372	343
SAKARYA	7177	1577	2519	7205	1540
YALOVA	5053	747	1480	7271	73
合計	37320	5853	9244	45041	2492

(文献 6 より作成)

c) 住宅移動過程のフレーム

本地震後の住宅復興は図 1 のようなフレームで実施されている。被災直後はテントによる避難場所の提供を行い、その後応急避難住居策として建設された仮設住宅への入居または家賃補助の支援どちらかを選択するようになっている。この権利も当初は原則住戸所有者に与えられるものであったが、2 年後の現地の状況では仮設住宅に賃貸住宅層の居住も確認されており、制度の適用の緩和策が採られていたと思われる。

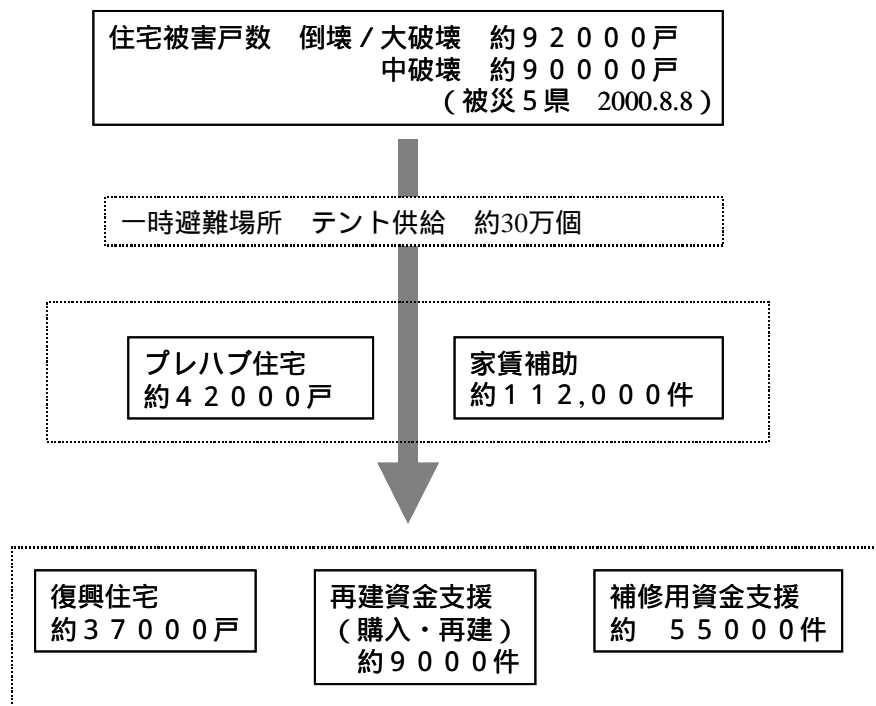


図 1 住宅再建計画のフレーム

d) 激甚被災地区における住宅再建方策

復興住宅の供給を大規模な郊外地区開発で行っている反面、大きな建物被害を受けた地区の再建施策は十分に機能していない。これは、修繕すべき建物が集合住宅であるため居住者の合意等の手続きが進んでいない(マンション問題と類似)、構造規制等による新規住宅建設の停滞などが原因としてあげられる。復興住宅希望者以外の被災者の最終的な受け皿を考えると、激甚被災地区における住宅再建が、今後、大きな課題となってくると予想される。

e) 復興住宅団地における住宅機能

この住宅復興の全体フレームが機能するためには、恒久住宅計画である復興住宅団地がニュータウンとして機能するかどうか問題となってくる。中心市街地から距離を置いた丘陵地に数万戸単位の団地を建設する方法は、災害後の「新都市建設」手法としてひとつの方法を示している。地震被災者が集中的に居住することになる点、住居機能は高性能だが生活機能や都市機能が十分に高まるか不明な点など今後の動向を注意深く見守る必要がある。

f) 仮設住宅及び旧賃貸居住層への対応

2001年の調査時には仮設住宅居住の半分近くは旧賃貸居住者層であるとの報告を受けた。今後、仮設住宅は、低所得者向けの住宅として、また公務員用住宅、学生寮などに活用していくとのことであった。現在まで、ほとんど無策である旧賃貸居住層への住宅提供が、今後、住宅復興のもっとも大きな課題となってくると予想される。

3) 阪神・淡路大震災後の被災住宅の再建実態分析

a) 住宅の被害状況

1995年1月の阪神・淡路大震災では、約40万戸が全半壊し、そのうち15万~20万戸が建替えを余儀なくされた。この大規模被災が住宅再建を困難にした最大の原因であった。

b) 住宅の再建状況

仮設住宅の提供(約5万戸)とそれに続く災害公営復興住宅等の供給を基本として住宅再建が図られた。最終的に約5万世帯は公営住宅、残りは、民間賃貸、及び、自力再建という形で、住宅再建が図られた。

() 公的な再建支援策による住宅再建

住宅再建を支援するために、兵庫県や神戸市は住宅復興や住宅整備のための3ヶ年計画を策定し、12.5万戸の恒久住宅(うち約4万戸は災害復興住宅等)の建設をはかった。それに加え、公営住宅や民間賃貸住宅への入居者に対しては家賃の減額および補助対策が、持家の自力再建者に対しては低利融資および利子補給対策が、実施された。こうした再建支援策の結果、長期化が予想された仮設住宅は震災後5年で全て解消することができている。

() 住宅再建過程での問題点

この住宅再建の過程では様々な問題が発生した。その第1は、仮設住宅および復興公営住宅の入居が、機械的な抽選によって行われたために、助け合いの基礎となるコミュニティの破壊が進行したことである。第2は、復興公営住宅の建設が用地等の制約により被災地外の遠隔地域に偏ったこともあって、元の被災地に戻って再建をなした人が6割程度に止まっていることである。第3は、補修による再建を促進する視点が弱かったうえに、公費による建物解体が奨励されたために、必要以上に修理可能な住宅を壊してしまったことである。こうした問題点は、被災者の個々の住宅再建を困難なものとし、経済的にも精神的にも被災者を苦しめるものとなった。このことは、住宅再建を単に戸数だけで評価してはならないことを、教えている。

大量の災害公営復興住宅が供給された背景には、既存の行政システムにこれを推進する仕組みが備わっており、復興の基本的枠組みの検討当初から計画戸数を計上していたことと、これまで大規模開発などが進められている中で、その推進の遅れから大量の敷地が存在していたこと等がある。ただし、これらの敷地が既存市街地とは隔絶して存在していたため、上記のようにコミュニティの崩壊につながることとなった。

被災地のなかでも被害の激しかった地域は、「重点復興地域」として指定され、土地区画整理事業や市街地再開発事業が進められることとなったが、このことは逆に、これらの事業の計画や手続きに時間がとられることとなり、計画策定段階での行政と住民との軋轢もあって、事業の推進は大幅に遅れ、事業計画決定に3年から4年を要し、これらの地域の住宅再建が遅れる原因となるとともに、間接的な被害を生じた。即ち、これらの地域での個々の住宅の再建の遅れが被災地の人口回復を遅らせ、それが商業活動を圧迫し、地域の経済活動を衰退させたのである。つまり、物理的な被災に加え、顧客の喪失という社会的な被災によって、商店や工場は閉鎖や休業を余儀なくされ、さらにそれが、地域における雇用の喪失や生活サービスの低下を招き、地域における人口回復を遅らせたのである。個々の住宅と地域のコミュニティの回復の遅れが、相乗的に連鎖して、これらの間接的な被害を生じたことになる。

() 自力による住宅再建

一方、自力再建は、以上の地域以外を中心として行われた。持家層で自力再建を図った世帯では、十分な公的支援が得られないために、二重ローンその他の困難が生じた。

c) 住宅再建の評価

() プラス評価

第一には、大量の再建を短期間（約5年間）で達成することができたことをあげることが出来る。これは、台湾等においては、恒久住宅の再建に手間取っていることと比較して、また、過去の関東大震災などと比較して、格段に短期間での達成度が高い。

第二には、復興まちづくり協議会に代表される市民参画型のまちづくりシステム、協調建替えやコレクティブハウジングやグループハウスに代表される相互扶助型の住まいづくり等の成果がうみだされことであり、今後の都市や住宅のあり方の変革のきっかけとなる

可能性がある。

() マイナス評価

第一には、コミュニティの崩壊など再建過程において混乱が生じ、被災者に多大な負担を強いる結果となったことがある。

第二には、被災者全体に対して公平な支援がなされず、中間層や持家層に大きな経済負担を強いることになったことである。

d) 住宅再建制度の課題

阪神・淡路大震災においては、わが国の仮設と公営に傾斜した単線型の住宅支援、現物給付を主体とした支援の考え方、底辺層（極貧層）に限定した支援のシステムなどが、問われた。今後は、コミュニティの継続を考える、被災者の自発性を引きだす、既存のストックの有効利用をはかる、などの考え方を取り入れる必要がある。

e) 阪神・淡路大震災後 7～8 年の時点における被災者の住宅再建の実態と問題点

阪神・淡路大震災の 7 年から 8 年を経過した時点における、被災者の住宅再建の実態と問題点を、家計やコミュニティに焦点をあてて、被災者に対するアンケート調査により明らかにした。

() 調査の概要

「災害復興公営住宅の居住者」と「それ以外の被災市街地の居住者」に対する 2 つの調査を実施した。前者の調査では、神戸市の灘、長田、中央、兵庫、東灘、須磨の 6 区の災害復興住宅団地 16 ヶ所を対象に 2001 年 12 月に実施し、362 人（回収率 80.8%）から回答を得た。後者の調査では、神戸市の灘、長田の 2 区の 7 地区を対象に 2002 年 12 月に実施し、833 人（回収率 68.8%）から回答を得た。

() 復興公営住宅居住者の実態

) 家計

震災前より収入が減ったものが 7 割にも及ぶ。このうち半減以上したというものが 8 割も占めており、経済状態が極端に悪化していることがわかる。仕事の変化をみても、「失業した」が 22.6%、「休業中」が 7.2% と、生活困窮の実態が浮かび上がっている。

) 住宅

「このまま住み続けたい」とするものが 6 割に達し、定住指向で見ると、住宅再建のヤマを越えたとみることができる。住み心地も「非常に良い」「やや良い」と回答するものが 8 割に達し、復興公営住宅の環境が一応評価されている。

) コミュニティ

地域のコミュニティ活動に積極的に参加している人は 25.5% と、少しずつ新しい環境に馴染みはじめているといえる。その反面、人の触れ合いがない、話しあえる友人が減ったとするものが半数以上あり、復興の過程でコミュニティの崩壊が進んだことを窺わせる。

) 心と体

体調を崩し現在も回復していない人が 4 割近くいる。特に高齢者でその未回復者が多く、

60才代で36%、70才代で46%と高くなっている。また精神面をみると「立ち直った」「立ち直りつつある」とするものの合計が、半数を越えている。ただ、10人に1人が依然立ち直っておらず、心の傷の癒しには時間のかかることがわかる。

() 被災市街地居住者の実態

) 家計

復興住宅居住者と同様、大変厳しい状況にある。再建や補修のための借金が「1,000万円以上」のものが6割以上も存在する。住宅ローンが不況に追い打ちする形で、重くのしかかっている。

) 住宅

住宅の再建に多額の費用をかけている実態が明らかになった。再建した人の約半数が「2,000万円以上」を再建に費やしている。ところで、再建住宅の安全性についてみると、「非常に良い」とするものが4割で、不十分ながらも「耐震化」が進展している。

) コミュニティ

街の復興について「半分程度」もしくは「半分以下」とするものが、半数近くいる。「街が寂しくなった」とするものも6割以上で、住宅再建の評価に比して、町並み再建の評価は厳しい。人々の付き合いについても「非常に良い」とするものが、震災前の半分の17%と少なくなっている。

) 心と体

心身面の復興については、復興住宅居住者とほぼ同様の傾向が示されている。震災から立ち直ったとするものは、約6割である。

) 防災の備え

大震災がまた起きるのではないかと不安を持っているものが、約8割いる。がその反面、それに対する対策を講じているものは52%に過ぎない。住宅の耐震化をしたもの36%、家具の転倒防止をしたもの34%と、他の地域に比較すると防災対策は進んでいるとはいえ、まだまだ対策が不十分であることがわかる。

() 8年を経過しての住宅再建の評価

住宅再建が可能な階層については「ほぼ再建は完了した」とみることができる。その割合は約7割である。3割近くの人々が、いまだ被災地の内外で仮住まいを強いられているが、その改善の見通しは暗い。自力再建出来ない人々を取り残す形で決着した、といえる。ところで、震災からの復興は「住宅の再建」だけではない。暮らしや生活、町並みやコミュニティ、心や文化といった面も含めて、総合的に考える必要がある。この暮らしやコミュニティの復興を今後どうはかるかという課題が、次の災害への備えとしての「防災」の課題とともに、被災地にはつきつけられている。

(d) 結論ならびに今後の課題

研究対象として取り上げた大規模地震後復興事例は、被災から3年以上経過し今なお住宅再建途上の台湾及びトルコ地震と、震災から8年が経過し住宅供給プログラムが一段落した阪神・淡路大震災であり、今年度はそれぞれの事例の現状と現在までのプロセスについて細かく分析することを中心においた。

(e) 引用文献

- 1)内政部営建署：台湾地区整体住宅政策の研究、中華民国住宅学会、p.14、1999年6月。
- 2)台中県社会局：921震災全半壊生活需求調査第1段階完成報告、2000年9月20日。
- 3)垂水英司：台湾大地震から3年半を迎える住宅再建、2003年2月14日。
- 4)越山健治、中林一樹：1999年トルココジャエリ地震における住宅復興計画に関する考察 - 日本・トルコ・台湾，震災復興過程の国際比較研究 その2 -、日本建築学会大会梗概集、2002年9月。
- 5)資料は <http://www.abk.gov.tr> (地域災害調整センターのホームページ)より引用。地域災害調整センターは英名「Regional Disaster Coordination Governorate」。使用したデータは、2000年7月20日と2000年8月8日更新分。現在は閉鎖。
- 6)MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND SETTLEMENT ANKARA, 「POST-EARTHQUAKE RECONSTRUCTION OF URBAN AND TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE IN THE EASTERN MARMARA EARTHQUAKE REGION」, 2000.7

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

- 1)藤井貴弘、樋口大介、北後明彦、室崎益輝：阪神・淡路大震災被災者の復興意識と評価に関する研究 - その1.復興まちづくり地域における復興の現状について -、日本建築学会大会近畿支部研究報告集、2003年5月。

(g) 特許出願、ソフトウェア開発、仕様・標準等の策定
なし

(3) 平成15年度業務計画案

今年度に引き続き、台湾地震・トルコ地震・阪神淡路大震災後の住宅復興過程に着目し、現地の状況を分析する。2003年度は特にトルコ地震について総括的なまとめを実施することを目標として重点を置く予定である。また阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、長期的な視野に立ち、都市復興の復旧・復興プロセスの一貫としての住宅再建支援プログラムの開発を目指し、支援方法のあり方を検討することを目標として、各事例を分析していく予定である。