

3.3.5 被災住宅再建に関する研究開発

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ヵ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）
- (e) 平成17年度業務目的

(2) 平成17年度の成果

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
 - 1) 住宅再建の基本原則の設定
 - 2) 復旧復興手順の再構築
 - 3) 被災集合住宅支援策の検討
 - 4) 包括的再建支援フレームの検討
 - 5) まちづくり研究ネットワークによる連携体制の構築
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 参考文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

(3) 平成18年度業務計画案

(1) 業務の内容

(a) 業務題目

被災住宅再建に関する研究開発

(b) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
神戸大学工学部建設学科	助教授	大西一嘉	ohnishi@kobe-u.ac.jp
長岡高等工業専門学校	教授	塩野計司	kshiono@nagaoka-ct.ac.jp
神戸大学経済学部	教授	地主俊樹	
戎・太田法律事務所	弁護士	戎 正晴	
NPO神戸まちづくり研究所	事務局長	野崎隆一	
昭和設計	部長	中出 聡	
神戸市住まいの安心支援センター	課長	田中幸夫	
神戸市須磨消防署	署長	岡田 勇	
マンション問題研究会	代表	先田政弘	
兵庫県都市整備部住宅宅地課	課長補佐	大町 勝	hokugo@kobe-u.ac.jp
神戸大学都市安全研究センター	助教授	北後明彦	koshiyamak@dri.ne.jp
人と未来防災センター	専任研究員	越山健治	
神戸大学大学院自然科学研究科	大学院生	紅谷昇平	
神戸大学大学院自然科学研究科	大学院生	大友諒香	

(c) 業務の目的

大都市における大規模地震発生時の住宅再建を主要テーマとして、過去に発生した国内外の大規模地震時の事例分析等から、住宅再建のための支援方策の有効性と限界性を総合的に明らかにするものである。

住宅再建の基本原則については、被災都市の都市基盤やコミュニティ等の社会状況に即したものとなるように具体的に設定するとともに、再建に至る過程での応急修理や応急居住支援、及び、都市計画的側面が必要な場合の住宅供給・まちづくり支援などを含めた包括的な住宅の再建支援フレームを構築することを目的とする

阪神・淡路大震災において顕在化した住宅の再建を巡る議論をふまえて、近年発生した諸外国の大都市震災からの住宅復興施策を比較分析することで、国際的視野から住宅支援制度の構成要素を再整理し、支援の本質に立ち戻って住宅再建支援プログラムの構築を目指すものとする。公的あるいは共助的な支援方策の方向性を明らかにするとともに、総合的な生活再建政策の中に住宅再建を位置付けることをめざす。さらに、一般住宅のみならず被災分譲集合住宅に特有の問題として、復旧復興方針を巡る区分所有者間の合意形成や、再建に伴う周辺地域との利害調整、事業主体のあり方やその円滑な進行管理など、さまざまな困難な問題が横たわっていることから、分譲集合住宅の復旧復興課題についても円滑な手順を再構築するとともに独自の再建支援策の検討を行なうことにより、包括的な住宅

再建課題に関する政策提言とすることを目的としている。

(d) 5 ヶ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）

1) 平成14年度：住宅再建支援及び被災集合住宅関連

（住宅再建支援関連）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、①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、②トルコ地震と、③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。

（被災集合住宅関連）阪神大震災における復興検証作業をふまえて、既存のマンション復興政策提言等を再整理しつつ法制度面から被災・復興シナリオの検討を進めるとともに生活復興評価モデルのプロトタイプを開発した。

2) 平成15年度：住宅再建支援及び被災集合住宅関連

（住宅再建支援関連）平成14年度に実施した国内外の被災住宅の再建について引き続き情報収集を行うとともに、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の整理・分析を行い、これらの結果を踏まえて住宅再建支援制度のあり方と支援プログラムの枠組みを作成した。

（被災集合住宅関連）合意形成促進モデルの開発をテーマとして、阪神大震災における復興検証作業をふまえて、以下の分担により被災後のスムーズな復興シナリオを可能とする住民の合意形成に焦点を当てた研究を行った。

3) 平成16年度：住宅再建支援及び被災集合住宅関連

（住宅再建支援関連）大規模災害後の住宅再建実態についての調査を継続して進め、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、長期的な視野、地域の復興の観点、被災住民の評価などから、都市・住宅復興モデルを開発し、住宅再建支援プログラムの効果を判定するための枠組とした。

（被災集合住宅関連）スムーズな復旧復興シナリオにおいて様々な支援対策が目指すべき目標値や、価値評価の定量化作業にかかわる研究を進めた。

4) 平成17年度：被災住宅再建に関する研究開発

平成17年度以降は、神戸大学工学部建設学科が実施してきた「大都市大震災復旧・復興プロセスにおける被災集合住宅の復旧復興（研究実施責任者：大西一嘉）」と神戸大学都市安全研究センターが実施してきた「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（研究実施責任者：北後明彦）」を統合し、「被災住宅再建に関する研究開発（研究実施責任者：大西一嘉）」として実施する。平成17年度の「被災住宅再建に関する研究開発」では、「住宅再建の基本原則の設定」、「包括的再建支援フレームの構築」、「集合住宅の復旧復興手順の再構築」に取り組む。

5) 平成18年度：被災住宅再建に関する研究開発

平成17年度における復旧復興研究プロジェクト全体の再編に伴って「2.1 被災住宅再建に関する研究開発」として最終年度のとりまとめを実施する予定である。最終的に、以下の成果を達成することを目標としている。

- ・住宅再建の基本原則の設定
- ・包括的再建支援プログラムの開発
- ・被災マンション復旧復興支援プログラム開発

(e) 平成17年度業務目的

大規模災害後の住宅再建実態について国内外の事例を収集し、被災都市と都市基盤、及び、コミュニティ等の社会状況との関連性を分析した上で、住宅再建の基本原則を設定する。再建支援フレームに関しては、阪神・淡路大震災をはじめとする復興事例において住宅再建に取り組んだ経験のある行政経験者、コンサルタント、及び、研究者などからなる研究会を組織し、支援フレームのあり方の検討を進める。なお、一般住宅の再建については、住宅再建・被災地復興システム研究会、分譲集合住宅の復旧復興については、マンション復興戦略研究会というサブ研究会を並行的に運営してそれぞれでの議論を深め、両者が連携しつつ再建課題の整理と包括的な支援策の検討に取り組む実施体制とする。

1) 住宅再建の基本原則の設定

住宅再建のあり方・持つ意味の全体像、達成目標、基本理念を明確化し、目標を達成するためにどのような方針、戦略があるのかを条件に応じて整理し、基本原則とする。研究方法としては、2002年～2004年度の国内外の大規模災害時の復興事例の調査及び追加調査によって条件と方針、戦略の関係を整理する。

2) 復旧復興手順の再構築

マンション復旧復興手順で未だ法的枠組みが不十分と考えられる、増改築を伴う改善的復旧および解散手順について、制度的検証を行なう。特に後者については阪神・淡路大震災では十分な資料が揃わないため、最近の耐震データ偽造事件に絡む欠陥マンションのその後の動きにも注視しながら検討を進める。

3) 被災集合住宅支援策の検討

被災復旧マンションを含む管理組合を対象に調査を行い、地震安全対策取り組みと支援策を検討する。さらに、最近起こった耐震計算データ偽造事件をふまえて、旧耐震基準のマンションばかりでなく新しい物件にも耐震上の不安や疑念が生じている現状に鑑み、広く耐震性に問題があるマンションを想定した政策的対応、地震安全意識、マンション住民の負担力の可能性に関して検討を行う。

4) 包括的再建支援フレームの構築

包括的な再建支援フレームに関して、住宅再建・被災地復興システム研究会を組織し、この研究会の中で検討され、蓄積された情報から、被災直後・応急避難時・復旧期・復興期の4段階に即した都市復興システムの枠組みに位置づけられた住宅再建支援フレーム

のあり方を検討することとする。この都市復興システムは、都市計画政策と住宅供給計画、まちづくり支援計画の一体的なシステムとし、住宅再建支援フレームによって、被災地における住宅供給と被災者の生活再建の関係を調整するとともに、被災地における復興都市計画による都市防災性の向上に貢献するものとする。

5) まちづくり研究ネットワークによる連携体制の構築

震災復興に取り組んだ行政経験者、コンサル、研究者など被災地で活動する組織が連携して研究ネットワークを組織し、住宅再建のみならず、地域経済再生や、専門家支援・育成方策を含めた幅広い視点で、安全安心のまちづくりをめざした再建復興課題を包括的に検討し、上記テーマにおける成果として反映させた。

(2) 平成17年度の成果

(a) 業務の要約

基本原則を設定するための要件定義に関して、阪神・淡路大震災以降の研究レビューによる論点整理を行い、基本原則の必要要件を示すとともに、基本原則に含むことになる目標達成方針・戦略関係把握のための復興事例調査を実施し、住宅需要の時系列変化や被災者と地域の状況に応じた戦略的対応などについて取りまとめた。

マンション復旧復興手順を建替え、補修、解散の3つに分けて再整理した。近年のマンション法改正の中でも、増改築を伴う改善的復旧および解散手順については制度的な検証が十分に行われていない。後者については阪神・淡路大震災では十分な資料が揃わないため、制度論的視点から論点整理を行った。

分譲マンションの構造計算偽造問題が話題となり、住民の耐震性への関心は急速に高まっているように見える。しかし、耐震性が低いという問題は偽造された特異なマンションに限らず、現在建っている多くの既存不適格マンション・ストックに共通の課題である。そこで近年地震災害を受けた大都市である神戸と福岡で現在販売されている中古のマンション管理組合の耐震安全性への意識を明らかにすることを目的としてアンケート調査を行ない、地震安全対策取り組みと支援策を検討するとともに、被災集合住宅支援のあり方を探る手がかりを得たいと考えた。

包括的な再建支援フレームに関しては、住宅再建・被災地復興システム研究会を組織し、この研究会の中で検討され、蓄積された情報から、被災直後・応急避難時・復旧期・復興期の4段階に即した都市復興システムの枠組みに位置づけられた住宅再建支援フレームのあり方を検討し、マニュアルとしての「住宅再建計画への道標」の概要を示した。

研究の全体的なマネージメントについては、神戸大学とこうべまちづくりセンター、こうべ住まいのネット等が連携して、研究ネットワークを組織し、地域経済再生や、専門家支援・育成方策を含めた幅広い視点で、安全安心のまちづくりをめざした再建復興課題を包括的に議論し研究成果への反映をはかった。

(b) 業務の成果

1) 住宅再建の基本原則の設定

今年度は、基本原則を設定するための要件定義に関して、阪神・淡路大震災以降の研究レビューによる論点整理を行い、基本原則の必要要件を示すとともに、基本原則に含むことになる目標達成方針・戦略関係把握のための復興事例調査を実施し、住宅需要の時系列変化に応じた戦略的対応（雲仙普賢岳噴火災害事例）、被災者と地域の状況に応じた戦略的対応（ノースリッジ地震）などについて取りまとめた。

a) 阪神・淡路大震災以降の研究レビューによる論点整理と基本原則の必要要件

i) 研究の方法

阪神・淡路大震災以降、住宅再建に関する数多くの研究論文や出版物が発表され、様々な分野から課題や問題点、さらには提案等がなされてきている。しかしながら一方で、これだけ多分野に広がりを見せるテーマであることから、一つ一つの提案・主張を解決していくだけでは必ずしも住宅再建の全体像が見せるものでもなく、また一つの提案は損得両面を併せ持っているものであることも事実である。阪神・淡路大震災以降の住宅再建研究を鑑みること、現在住宅再建テーマが抱えている全体像と各個別テーマの関係性を把握した上で、今後備えるべく住宅再建計画が持つべき基本原則を論じることが重要である。

本研究では、まず学術的文献として1995年以降の日本建築学会論文集と都市計画学会論文集に掲載された阪神・淡路大震災関連論文について整理し、論ずるべきテーマを選定した。その後、これらのテーマを論ずる上でさらに必要となる主張や考え方などが示されている論述を各種学会から出版された報告書、通常の出版物、自治体調査報告書等により補完して、住宅再建に関する一連の研究をレビューするものである。

本論では、住宅再建に特に必要とされるテーマとして、都市計画事業と住宅再建・住宅再建過程の選択肢・仮設住宅・被災地の住宅再建活動の実態・災害復興公営住宅・阪神淡路大震災復興計画の評価の6点を挙げ、住宅再建に関する論点を整理し、住宅再建計画が持つべき特徴（要件）を示すものである。

ii) テーマ別検証

①都市計画事業と住宅再建

都市計画として地区を計画的に復興していくこの事業や区域設定は、当然のことながら居住者の住宅復興に影響を及ぼしている。

安田ら¹⁾はこの3重の区域設定について、大きな面積を占める事業区域以外の地区では、被害が甚大にもかかわらず計画的整備にかかる公的支援もほとんどなく、個別再建に頼らざるを得ない結果、まち全体の住環境改善に効果的につなげていない、と指摘している。

また山下²⁾は、この重層構造の功罪として「このような条例による地域区分は、整備手法とリンクしており、その後の地域の復興のあり方を規定してしまう」「復興都市計画事業区域と比較してそれ以外の地域は冷遇されているとの評価がある」「区分の設定がはたして被災の実態に即していたか疑問である」との指摘を行っている。

区域設定によって、都市計画に関する公共事業本体だけでなくその計画運営手法等に関する資金について、重点的に投入される地域とそうでない地域が明確に分かれる結果とな

った。その後の住宅復興状況を見ると、事業区域における自宅再建の遅れ、事業区域外の地域での住宅供給量の増加による居住者構成・空間形態の変化、などが課題として見えてきている。また後述するがまちづくり支援に関しても、事業区域が手厚い反面、事業区域以外は十分な支援がなく、協議会の設立などにも差が生じている。「拠点復興」という名の下の行われた事業区域の設定と住宅復興の関係性については、今回の復興計画の事業政策上最大の論点であり、もう少しデータを集め資料を分析する必要があるが、この復興都市計画事業と住宅供給策との整合性があまりなかった点が課題として指摘されている³⁾ ことも事実である。

また、今回の復興都市計画事業は通常の都市計画事業との違いから「2段階都市計画決定方式」と呼ばれており、その課題をさまざまな側面から指摘されている。

塩崎⁴⁾ は、復興都市計画事業における2段階都市計画決定方式について実態を踏まえ分析を行い、「理論的には整合性を欠き、同時に実態としても問題性を持つこと」を明らかにしている。その理由として「2段階目における可逆性に限界があり、さらに事業そのものを取りやめるといって『弾力性』は未実現であること」「市街地再開発事業の都市計画においては、制度上いつでも変更可能であることから『2段階決定』ということ自身無意味であること」を挙げている。結論としては「この方式は現行制度でも必要があれば可能な程度の都市計画決定変更をあえて『2段階』と設定し、2段階目に参加性を含ませることで、実際には1段階目の決定の重要部分を固定化する役割を果たした」と論じている。これらを通じて「今後の災害時に一般化できるものではなく、平時の都市計画案の作成時における住民参加の必要性、情報公開の必要性、事業計画や事業種類の変更を含む都市計画決定の柔軟な変更を運営する体制を準備すること」が必要である、としている。

山下⁵⁾ は、復興都市計画のプロセスを分析する中で、「2段階都市計画方式も現行の都市計画事業決定の枠の中で、決定されるべき事柄を分節化したにとどまり、現行制度による復興には限界がある」と論じている。今回の震災では「被災市街地復興特別支援法が成立・施行され、計画策定に時間をかけることが可能になったにも関わらず、都市復興の作業スケジュール・手続きは、既存の事業制度を前提に行われていて計画にも弾力性がなかったこと」や「背景には被災直後の国の財政的な支援のありようが不明確であったため地方自治体が事業を急いだこと」なども指摘されており、今後の災害対応において多くの課題を残していることを示している。

さらに内田⁶⁾ は、神戸市の復興都市計画を分析し、計画プロセスと内容の両者に関わる問題として、「行政当局の計画へのアカウンタビリティの欠如」、具体的には「復興計画の全体像が明示されなかったこと」「第1段の都市計画の決定を急ぎ、被災後2ヶ月で計画決定を強行した理由が説明されなかったこと」を挙げている。また今後の課題として「災害の実態、応急対応、復旧、復興のすべての分野にわたり、徹底した情報の公開が不可欠であること」「行政当局は復興都市計画に関わる基本方針を早期に策定する必要がある、これに基づく基本構想の策定が必要であること」「第一段階の都市計画決定を絶対化することなく、柔軟に対応すること」「計画内容によりミニ化・ソフト化した事業の活用を考慮すること」を挙げている。

今回の震災を象徴する一つのキーワードである「2段階都市計画決定方式」は、行政計画の枠組みに「住民参加」のプロセスを組み込んだという点で意義深い反面、進め方や計

画内容において無理が生じており、住民側の不信感を高め、その後の地区の復興を混乱させる要因となった。都市計画決定における住民参加は日常時も含めてトレンドとなっている。この制度を非常時という状況下に適応するための工夫なり特殊手法についてさらに研究・検討を重ねることが重要である。また今後の研究課題として、2段階都市計画方式にしたことで地域空間に与えた影響はどのようなものかを今一度具体的に示すことも重要である。

また、これら復興計画を検証した論説として次のようなものがある。兵庫県の検証会議⁷⁾では「制度に基づく狭義の都市計画と、市民が認識している広義の都市計画(=まちづくり)の間には、相当のギャップが存在しており、復興の過程はこのギャップを乗り越えてきた過程でもある」と論じており、また神戸市の検証⁸⁾では「当面の住まいの確保、生活や事業の再建に取り組まなければならない個人の再建と、安全で安心なまちづくり、市街地の復興に取り組まなければならない都市計画事業の実施では、それぞれの取り組みの姿勢にギャップが生じた。また、市民まちづくりをめざすには、市民の合意形成に時間を要するが、一方で生活再建は一刻を争う問題であり、そこにもずれが生じた。」と述べている。

この2つの検証結果からは、計画を進めていく上で災害時の都市計画の非日常性が、双方の認識の相違をさらに大きくしていることが見て取れる。日常時に10年単位で合意形成、計画展開していく都市計画の手法に対して災害時の状況はあまりにも過酷であるといえる。ただこの状況は今後の災害時にも必ず起こるものであるため、やはり非常時に向けた復興計画論の構築が求められているといえる。

②住宅再建過程の選択肢

多くの被災者が避難所から次の段階に移行する段階、つまり住宅再建や再取得に向かって踏み出す段階、つまり「仮住まい期」の住宅支援や都市計画などの行政施策は、個々人の再建行動に最も影響を与える情報であり、この集合体が都市再建の全体像に影響する。室崎⁹⁾は、激甚被災地域の世帯を対象にした1995年の研究の中で、「仮設入居者以外にも民間賃貸や親戚・知人宅などで仮住まいしている人が多数おり、仮設以外の住宅困窮層に対する供給施策の展開が求められること」「民間賃貸住宅を過渡的な応急住宅と利用している人が多いことから災害時の住宅復興過程の中で位置づけることが有効であること」「これら住宅ニーズを科学的に把握するために定期的な調査を実施し、住宅供給施策の内容を絶えず見直していく必要があること」を指摘している。

また林¹⁰⁾らは、1999年と2001年に行った被災者調査からすまいの移動パターンを分析している。ここで「避難所から仮設住宅へという公的支援ルート以外にも血縁関係から自宅へという移動パターンも主体的であること」「震災後1,000時間の時点で避難所にいた人々は7割が自宅に戻っており、長期避難者は自宅再建予備軍としてみることができること」などを指摘している。また、1999年調査結果から「被災者は100時間程度の早い段階から住まいに関する情報を求めていること」「被災者の対応パターンは『20代単身層』『働き盛り層』『老夫婦世帯層』に大別され、これらの年齢層が持つ固有のニーズに的確に対応した対策の必要性があること」を論じている。

両論とも住宅再建全体像について早急に示す必要があることや、阪神・淡路大震災の被災者の経験から見てきた再建過程について十分検討し、それらを補完できる政策的支援

を準備する必要があることを示しており、今後の大きな課題であるといえる。一方で議論が残されているものとして、仮住まい期に個人に最善の支援が公平に行える唯一の道筋をつける策がいいのか、または個人々の状況に応じて被災者自らが再建・支援策を選択する方策がいいのか、といった単線型・複線型の対立がある。しかしながら今回の震災経験から、一連の住宅復興計画の中であまりにも被災者の従前の地域や暮らし、すまい、人のつながりというものを無機質に分断してしまったことの反省は、双方の論に共通で認識されていると感じる。

③仮設住宅

家屋が全壊し早急に自力再建することが困難な被災者に対して、災害救助法に基づく「仮設住宅」が仮住まいとして公的に供給され、最終的には兵庫県内に48,300戸、大阪府に1,381戸、合計49,681戸（649団地）が供給され、最大時には47,911戸（1995年11月15日）が利用され、最長5年間利用された。ここでは、仮設住宅の持つ都市復興上の特徴を示す研究を中心にレビューを行う。

越山¹¹⁾らの研究では、供給早期の1995年に行った調査において「仮住まい期が長期化する傾向にある現代災害の特質に照らして、供給された仮設住宅および住宅団地の居住性能に問題があること」「規模や立地条件の問題がコミュニティや生活利便性にとってマイナスに影響し居住者に物理的・心理的負担を強いていること」「避難所から仮設住宅、さらには公営住宅にわたる計画の不連続性が住宅再建過程上問題があること」を指摘している。

牧ら¹²⁾の研究では「供給システム上個々の問題はあったが半年で5万戸近い応急仮設住宅を供給することができた点は評価するべきである一方で、震災後の居住環境整備は、応急・恒久対策が一連の事業として実施される必要があり、住都公団等の機関が災害後の住宅復興技術を集約し、今後の地方公共団体の住宅応急・恒久対策のサポートをすることが必要である」と指摘している。

仮設住宅供給を巡る政策的な動きについては、国・府県・市町村の役割分担・費用分担が、災害救助法に厳密に規定されておらず混乱を生む原因となったとの論説が多い。神戸市弁護士会¹³⁾は「(前略) こうしたあいまいさは、実施機関が応急仮設住宅の建設・供与をする際に消極的な姿勢をもたらすのみであり、結局、被災者の要求に十分に答えられない結果となり、被災者にしわよせされるのである」と指摘している。また高寄¹⁴⁾は、県と市の対立により仮設住宅の管理方針が決まらず、特に管理権・管理費の分担が不明確であったことから、些細な点まで政治的決定事項となったことを指摘している。一方、公的に供給された仮設住宅以外の動きを捉えた研究として原田ら¹⁵⁾の研究があり、ここでは被災地における自力仮設住宅に言及し「建設資金の問題やその後の本格的な都市復興を妨げうるといふ側面がある一方で、長期化する復興の中で地域密着型の復興を支えているという役割があり、これらを恒久住宅移行に伴う選択肢として積極的に支援していくことが提案できる」と分析している。

このように阪神・淡路大震災の経験から得られた知見が蓄積する一方で、仮設住宅対策の準備計画の内容見当は震災以後あまり進んでいない感がある。これは前述したように、責任主体が明確でないこと、行政側に積極的に状況を改善する条件にならないこと、法的な位置づけと現実に発生しうる問題が、特に大規模災害時に一致しないこと、が理由としてあげられる。今後の大規模災害を考えると、仮設住宅を何戸供給するのか、という

数あわせの議論ではなく、この「仮住まい」という都市復旧の移行過程をどのように計画し、マネジメントするのか、といった総合的な計画論を早急に考えていかなければならないだろう。また、公的供給だけではなく今回の震災でも見られたような民間やボランティア団体、さらには被災者自身の自発的な動きを支援していく方策の検討も必要である。

④被災地の住宅再建活動の実態

仮設住宅が郊外部に大量に供給され被災者が入居する時期とほぼ同時期に、実は被災地の内部でも住宅の再建活動が活発に行われてきた。新規住宅着工戸数を見ると、地震後3ヶ月過ぎから急激に建築確認申請数が伸びており、その後1年間半ほど高い水準が続く。この動向には、被災者の住宅再建活動の本格化と同時に被災地外の企業による住宅供給活動も見え隠れする。ここでは仮住まい期の被災地の住宅再建活動の特徴と、さらにこれらが内包する都市問題についてレビューする。

平山ら¹⁶⁾は市街地の1年間の住宅再建プロセスを神戸市灘区南東地区のケーススタディから分析し「被災市街地では民間の住宅再建が住宅・住環境の復興の正否を強く規定するが、特に敷地の状況によって今後再建の格差が拡大していく可能性があること」「被災地の住宅再建において協調・共同建替の必要性が叫ばれているものの、資金面・権利関係の錯綜、さらにこの時点での補助施策では進まないことが予想されること」「再建される住宅は将来の住宅・住環境に影響を与えるものであり、地域の目標像を定め復興の方向性を誘導する必要があること」を指摘している。

末包ら¹⁷⁾による研究では、地震後9ヶ月の神戸市の町丁目ごとの住宅被害と確認申請の分析から「全体でも33%の復旧率であり進捗が遅いこと」「再建の阻害要因として権利関係や接道不良といった法的条件が挙げられること」「地区の被害率が大きいところほど復旧も進んでいないこと」が指摘されている。

また、震災後被災地を定点観測している調査の報告¹⁸⁾によると、1997年時点で全体を見ると、新規住宅着工戸数や域内空地の存在から一般的に被災地の西で遅く、東で早いという傾向があることを指摘しており、各地区の定点観測から共通の問題として「復興停滞空地の課題、景観形成上の問題、住宅のニーズと供給とのミスマッチ、事業所再建支援上の課題が挙げられる」と論じている。

以上の論から今回の震災復興における住宅再建活動は、地震から3ヶ月の時点から本格化していることがわかる。この中で特に白地地区（事業のかかっている地区）では、再建できる住宅とできない住宅が明確に分別され、その後の地域の住環境を決定づけてしまうことが指摘されている。住宅再建の困難な理由として、制度上の不備・支援の不足・合意形成の長期化などが挙げられているが、これは一般性を有した課題であり今後の災害時にも同様の問題が発生することが予想される。震災後さまざまな新しい制度が提案・設計されたが、さらに復興展開の予測や、災害という特殊環境下においてより機能する新制度の開発が求められているといえる。

次に、仮設住宅から次の住宅に被災者が移動しはじめ、被災地の自力住宅再建活動が落ち着いた時期を「復興期」と定義する。概ね3年後以降であり、個々の住宅再建から都市復興へと移行する段階といえる。この時期には住宅に関する統計を見ると、新規に供給された住宅戸数が震災によって滅失した戸数を上回り、また被災地の人口もほぼ被災前まで回復している。この時期の住宅復興に関する課題についてレビューする。

塩崎¹⁹⁾は、被災市街地の住宅変容について調査・分析を行っている。分析からは「長屋や低層共同住宅など震災の被害が大きかった建築物の再建は少なく、空地のままか他の建て方へ変わったものが多い反面、中高層共同住宅の戸数は大幅に増加していること」「被害の大きい地区ほど転出割合が高く、長屋や低層共同住宅居住者の転出割合が高く、またこれらの人は従前居住地に戻れない可能性が高いこと」「住宅戸数は中高層共同住宅を中心に回復が進んだが、入居者の入れ替わりが激しく居住者階層が大きく変化したと推測できること」が指摘され、住宅戸数の復興は本質的なものではないと結論づけている。同様の指摘は平山ら²⁰⁾の研究でもなされている。

末包ら²¹⁾は被災と復旧特性と地域特性の相関性を明らかにするため1998年時点の神戸市被災地全体のマクロ的な統計分析を行っている。この結果、復旧度（確認申請件数／全壊棟数×100）は、地域特性によって説明され、木造住宅率、容積率が高いほど復旧度が高くなり、長屋木賃率、人口密度、狭小宅地率が高いほど低くなることが示された。また住宅再建の進捗状況は東部・中心・西部市街地で大きく異なっており、特に西部市街地で進んでいないことを示している。また徳尾野ら²²⁾の研究では「震災後被害が大きかった地区はもちろん、軽微だった地区でもマンション化が加速し、それらは大規模・高層であるものが多いこと」が指摘されている。また「これら震災復興需要を見込んだ法人の急激な進出が地区に大きな変化を及ぼしたこと」を論じている。

以上の論から、この時期被災地全体の住宅再建活動は進んだものの、再建活動に徐々に個人格差・地域間格差が生じており、再建の進んだ地区でも住宅ストックの変化に伴う地区の居住者属性の変化が見られることがわかる。また地震から3年後の時点で被災者の中に再建可能層と再建困難層がはっきりと区分され、それが同時に再建が進む地域と進まない地域が都市空間として現れている。再建された住宅の多くは、非木造共同住宅など今後も維持可能な住宅ストックであり、住宅供給の市場経済に沿った形のものであり、従前の不良住宅群は当然駆逐される。この点については、被災者の住宅再建・地区復興に対する評価と都市全体の復興に対する評価が乖離する点である。筆者の視点としては、都市復興や安全性を高める視点から市場性に則った再建活動は必要であると感じるものの、この急激な住宅供給により地域環境が激変することまで住宅再建した被災者の思考が回らない点やまち全体の住みやすさといった地区計画との整合性がとれていない点、さらに再建困難層に対する選択肢の少なさを課題と感じており、今後はこれら再建行動に伴う民間の住宅供給も見据えた段階的な空間マネジメント策を官民共同して準備していく必要性を感じる。

⑤災害復興公営住宅の供給

自治体が作成した住宅復興計画を見ると、住宅再建支援の中心は低所得層を中心とした自力住宅再建の困難世帯に対する災害復興公営住宅の供給であることがわかる。兵庫県は1999年までに25,421戸の新規供給を含め、合計41,963戸の災害復興公営住宅を整備した。これらの住宅供給は、高齢者向け住宅の提供、多様な世帯人数に応じた型別供給の実施、民間賃貸住宅の借上・買取制度の実施、家賃の低減措置など、震災の課題をある程度くみ取った形で実施されている。

災害復興公営住宅の立地場所については、岩崎ら²³⁾が「災害復興公営住宅をめぐって大きな歪みが生じている。とのは、市街地にある少数の公営住宅に応募が殺到し、今回の

第4次募集では落選者が2万2,000人もいるのに、郊外にある住宅のうち4,300戸が応募者ゼロなのである。」と、被災者ニーズと供給場所のミスマッチについて論じている。

また神戸都市問題研究所生活再建研究会²⁴⁾は「今回の震災の被災者には、既成市街地の老朽住宅の居住者が多かった。それは従来から既成市街地への居住にこだわってきた階層である。従って災害復興住宅への入居の第一希望は元住んでいた既成市街地が多くなっている。しかし、既成市街地への大量の災害復興住宅の立地は建設できる用地がないなどの点で事実上困難であることは知られている。復興住宅希望調査のアンケートの第二希望では、通勤に便利か、現在仮に住んでいるところから近いかなどを考慮してかなりの柔軟性が見られる。そこで、戸数は少ないが、需要は確実であるので郊外への復興住宅の立地をはかり、集中的な配置を見直して分散配置を進める。その際、できるだけ巨大公営住宅団地を避け、高齢者など特定の階層が集中しないような入居を図っていくべきである。」と提案している。

一方兵庫県²⁵⁾は例えば被災者の総量・実態とのミスマッチについて「被害の大きい地域には早期に着工できる一定規模以上の建設適地が特に少なく、また都心部では用地取得に要する費用が高いこともあり用地確保が困難であったこと」「公団住宅や民間賃貸住宅の借上・買取などを導入し幅広く住まいを確保できたこと」を報告している。また民間賃貸住宅の活用については「被災地の民間賃貸住宅も大部分が被害を受けたことと、建設統計からわかるように当初民間事業者の建設意欲は停滞し、早期に賃貸住宅が供給される見込みがなかったこと」などから議論そのものが現実的ではなかったと論じている。

これら復興公営住宅の政策的な位置づけについて、平山²⁶⁾は論説の中で「公営住宅は『福祉』の住宅供給として大量建設が実施され、基本的な機能は被災者の分類を厳格に行い、対象者を選別的に抜き出し空間的な再配置を進めるところにある」と論じている。そのため「公営住宅は周辺地域とは異質な居住者特性を有し、また被災住宅と供給住宅の位置関係から広域移動を余儀なくされてきた」と指摘している。これらを通じて公営住宅は、「被災者を都市に統合するための手段なのか、あるいはターゲットを絞り込んで分割するための装置なのか」という問いを投げかけている。

災害復興公営住宅は、行政側が被災地に直接住宅供給できる数少ない政策手段であったことから震災後の中心施策となったが、供給の結果、官民の賃貸住宅供給バランスを一変させたとともに、被災地の都市空間変化に大きな影響を与えたことも事実である。震災後のハウスメーカー製戸建て住宅群と類似ファザードを有した高層マンション群は、被災都市部の象徴的な住宅建築物となったが、この点に関しては「日本の街の本質を侵されている感じがする²⁷⁾」「他の先進国にいるのと変わらない印象しか残らない²⁸⁾」など、海外の専門家からの批判が多い。これらの景観特性や居住者の意識、さらには都市文化への影響を見るためには今後数十年必要であるが、震災事業の検証の一つとして注意深く観察することが必要であろう。ただそれにしても復興公営住宅が一連の住宅供給過程の中で果たした役割は大きいものであり、仮設住宅の解消は公的住宅の供給が十分になされたことが大きな理由であるし、建物更新の滞っていた都心部に良好な住宅ストックを供給したことも事実である。現在の住宅が被災地の高齢者層や低所得者層になくはならないものであることは疑いのない事実である。震災から10年が経過し、これらの供給によって「失われたもの」「守られたもの」「新しく生まれたもの」を整理して、今後の新たな公的住宅供給策

を考えていく取り組みが必要である。

⑥阪神・淡路大震災復興計画の評価

都市空間の復旧・復興過程の道筋を示した震災復興計画であるが、この復興計画全体を評価し論ずる研究はそれほど多くない。ここでは特に都市計画分野の復興計画に関する評価を行っている論説を中心にレビューを行う。

復興まちづくりをめぐる課題については、兵庫県の震災対策国際総合復興事業の報告が総合的なまとめを行っている。この中で伊藤²⁹⁾は「都市計画の立場でいう『復興』はけっして『現状復帰』ではなく、あくまで『被災を契機としたより高度な市街地の改変』のみが『復興』となる」と定義している。その課題は大きく5つに分類され、①都市計画の緊急性と住民同意の熟度間の矛盾、②市街地整備の事業導入に関するまちづくり協議会の役割、③個人の権利とまちづくりのバランス、④都市計画事業を導入できなかった地域での希薄な復興支援、⑤まちづくりコンサルタントの介在、を挙げている。

室崎³⁰⁾は今回の復興都市計画について、「被災者の生活再建の実態に示されるように、被災回復の最も基本とすべき、住宅など被災者の生活基盤の回復が立ち後れていること」「安全な都市を都市計画的に構築する取り組みがほとんどないこと」「復興の過程で継承をはかるべき地域文化や人間関係が都市計画によって破壊されていること」「被災の反省をもとに理想を追求する姿勢が都市計画にみられないこと」の4点を問題点として挙げている。

大浜³¹⁾は、神戸市の復興計画の問題点として「震災直前に完成していたマスタープランを下敷きにしたものであり、震災復興の目的とは基本的な性質の相違がある点」「被災した市民生活の復旧にあまりにも無関心である」「予算および補助金獲得のための総花的なプログラムを並び立てているように見える」を挙げている。また「真に復興計画を住民中心のものにするためには、『生活の復旧』『生活の再建』を最優先の課題として位置づける必要がある」と論じている。

越澤³²⁾は過去の帝都復興、戦災復興との比較を踏まえながら、今回の復興計画の課題を数多く指摘する中で、策定経緯が従来の地方自治法の総合計画のやり方に準じて行われており、確定まで半年を有したこと、さらに内容も文化・産業政策を含めた広範囲の行政施策を扱うため、総花的になりがちであり、事業のプライオリティも不明確である、と論じている。

また鳴海³³⁾は兵庫県の阪神・淡路震災復興計画の策定経緯を踏まえて今回の復興計画の課題として「これまで通りの<国><地方>の関係を免れることができず、そのために復興計画はいわゆる<プロジェクトもの>のオンパレードになった」と指摘しており、このような計画実行に際し、総合的予算の割り当てや補助金以外の追加的な独自財源を供与するなど、現存の仕組みを超える財政的枠組みの必要性を訴えている。

震災復興計画を述べる論調として、特に都市計画的な取り組みに将来へのアプローチといった視点が十分でなかったこと、生活再建に対する配慮が少なかったこと、総花的で事業のプライオリティなど戦略性が見えないこと、などがマイナス評価として指摘されている。都市政策として見たときに一般的な制度や基本計画のフレームを維持した中で震災復興を位置づけており、災害復興として出現するであろう特殊解に対応するものになっていない、との指摘である。これが行政計画の限界からくるものなのか、それとも非常時の計

画技術の欠如からくるものなのか、今後の研究対象として解決策を探っていくことが必要な分野であると感じる。

震災復興計画の中で最大の特徴は「住宅再建・復興」であることは明白であるが、避難所から仮設住宅、公営住宅、自力再建支援等、住宅供給・支援計画に関する論文・論説は、住宅政策、都市計画、福祉計画、法律などさまざまな専門分野からなされている。その中で代表的なものは「単線型」というキーワードを用いたものである。

平山³⁴⁾は「復興に向けた住宅政策は『単線型』計画とマス・ハウジングとして編成されたところに特徴がある」と論じ、「避難所から仮設住宅、そこから恒久住宅に移行していくラインが想定され、これに沿って被災者を救済する3段階計画が実施され、『単線型』計画の遂行に全力が投入された」と分析している。この計画が、「大量に且つ迅速に被災者に住宅を供給できたことは事実であるが、住宅被害の実情は複雑に錯綜する問題群を生み出ししており、被災地には現実には住宅需給のミスマッチが生じている。」と論じており、被災者による選択を可能にする「複線型」供給計画の提案を行っている。

高田³⁵⁾は、「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。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ともいえる。」と論じている。その他多くの論もほぼ同様の主張を行っており、行政計画の一種の特徴といえるシンプルな政策手法の設定とそこに適合する対象者の抽出及び公平性という名のもと一元的な集団として扱ってきたことの問題点を指摘している。

これらの問題を解消していくためには、行政計画としての住宅供給から、地域復興のための住宅再建計画へとかなり大胆なパラダイムシフトを起こす必要があり、研究者が積極的に提案を発信していく分野でもあるだろう。災害時の住宅供給計画に関する問題点の全体像はほぼ掴めるものの、この解決策の提示は簡単なものではない。おそらくもう少し詳細な問題点の抽出とともに、都市復興全体のプロセスをモデル化した中で、住宅供給を組み込んでいく手法を開発していくという段階を踏む必要がある。

iii) まとめ

今回の都市復興過程の中で被災地が直面してきた課題は、その状況下において利用できる制度や方法の中で対処されてきており、災害復興の都市計画戦略が明確に存在したわけではない。この過程において、果たして現在の結果は被災者が望んだ都市復興像かどうか、さらに計画担当者が描いた都市復興像かどうか、といった議論がなされていないことは、まだ検証が不足している点であるといえる。住宅・地域再建に関して被災者側が主張した主な事項として「旧コミュニティの維持」「従来居住地域の復興」「生活の早期再建への支援」といったものがあり、計画者側が意図した事項として「住宅の早期大量供給」「公費利用の観点から公平性の確保」「安全な都市づくり」が挙げられる。震災の復興過程ではこれらが衝突要因として取り上げられたが、これらの多くは災害時の都市計画・復興の方法論や計画技術論の構築によって解消できる可能性があると思われる。

近い将来日本では首都直下型地震や東南海・南海地震といった大地震の発生が予測されている。事前に予防策を推し進める具体的方策を実行することは当然であるが、同時に被害対応の計画論、特に復旧・復興計画論について新たに構築することが必要である。この中で重要な点は想定される被害に対して「何ができるか」だけではなく「どうしていくのか」といった理念や主張であると、今回のレビューを通じて強く感じる。都市計画や地域計画は20-30年というスパンで考えるものであり、この中で人々が、さらに地域が「災害被害」とどう関係していくのかを、地域を拠り所としている行政・企業・住民で考える仕組みこそが重要であるといえる。

これらレビューを通じて、今後の住宅再建の基本原則として、以下のような特徴を組み込むことが必要である。

- ①住宅再建施策は、被害を認定することから始まり、個々人の生活再建・住宅再建を経て安全な都市が作り込まれるまでの期間であり、それぞれの要素が連続して絡み合っていることから、これらを一連の計画として考えていくことが重要である。
- ②住宅再建計画は、被災者の生活再建に直結しているものであり、また地域の復興や都市の復興と一体化しているものである。計画策定に際しては、それぞれの利害関係者が参画する必要があるが、一方で都市の安全性向上のプロセスと被災者の生活再建や満足感の復興プロセスには時間的なずれが発生する。その意味で、制度的な側面に縛られ現実社会で起きる課題と理想型のギャップを解決する計画であるべきである。

b) 目標達成方針・戦略関係把握のための復興事例調査

i) 住宅需要の時系列変化に応じた戦略的対応（雲仙普賢岳噴火災害事例）

雲仙普賢岳噴火災害では、住宅再建支援のため義援金や基金を活用した手厚い資金面での支援が注目されることが多いが、仮設住宅から公営住宅に至る公共による住宅の直接供給も特徴的であり、住まいに対する被災者のニーズに応じて短期から長期に渡る多様な居住支援策をとられている。その概要は、表1に示す通りである。

噴火に伴う火砕流・土石流により、立入規制区域の住民は地区外への避難・仮住まい、その後は集団移転や嵩上げ事業後の住宅再建を強いられることになった。その状況に対して、仮設住宅により2年間の仮居住場所を供給した後は、仮設住宅を補強・改良による2年間の延長措置と短期～中期の公営住宅供給（借上公営、木造公営住宅）により、集団移転先となる住宅団地（船泊、仁田、宇土山）が開発され、個別再建が可能になるまでの間をつないでいる（図1）。将来の公営住宅需要の減少を踏まえた住宅供給を行うことで、公営住宅ストックのつくりすぎを防ぎ、効率的な住宅再建支援を実施している。

表1 雲仙普賢岳噴火災害における公共による住宅供給施策

名称	期間	戸数・世帯数	概要
公共施設避難所	1991年、1993年	世帯	体育館、公民館等利用
民間施設避難所	1991年		船舶・旅館の借上（救助法対象外）
仮設住宅	1991年～1993年	1018戸	最大2年間。プレハブor木造
仮設改良住宅	1993年～1995年	53戸	柏野第一、稗田第2、宇土の仮設住宅の基礎補強、断熱材設置。
借上公営住宅	短期（5年間）	146戸	民間に補助金を出して賃貸住宅を建設させ、5年間借上。
木造平屋公営住宅	中期（10年間～）	172戸	木造公営とすることで、耐用年数を短期に設定。
軽量鉄骨公営住宅	中期（20年間～）	44戸	軽量鉄骨造公営（簡易耐火2階）とすることで、耐用年数を中期に設定。
RC公営住宅	長期（30年間～）	234戸	通常の長期利用前提の公営住宅

（文献36）及び島原市へのヒアリング（2005年）を元に作成）

雲仙普賢岳噴火災害は、義援金等の一時金や集団移転事業により持家再建が促されたが、その持家再建までの期間を、多様な公的住宅供給施策でつないだ戦略は参考となる。雲仙普賢岳の住宅施策を参考に、被災者の住宅需要の変化と公的支援施策の関係をイメージ図に整理すると、図2のようになる。被災者による住宅の修繕や自主再建、民間による賃貸住宅供給を公共が支援しつつ、その不足分については様々な利用期間を想定した公営住宅を供給する。また、公営住宅完成までの期間は、補強や改良による仮設住宅の使用期間延長など柔軟に対応している。被災者の住宅に対するニーズを的確に捉え、それに合った対応を行うことで、過剰な公営住宅ストックを抱えることを回避するとともに、民間投資を誘発することで公共による投資額以上の住宅供給を可能にしている。

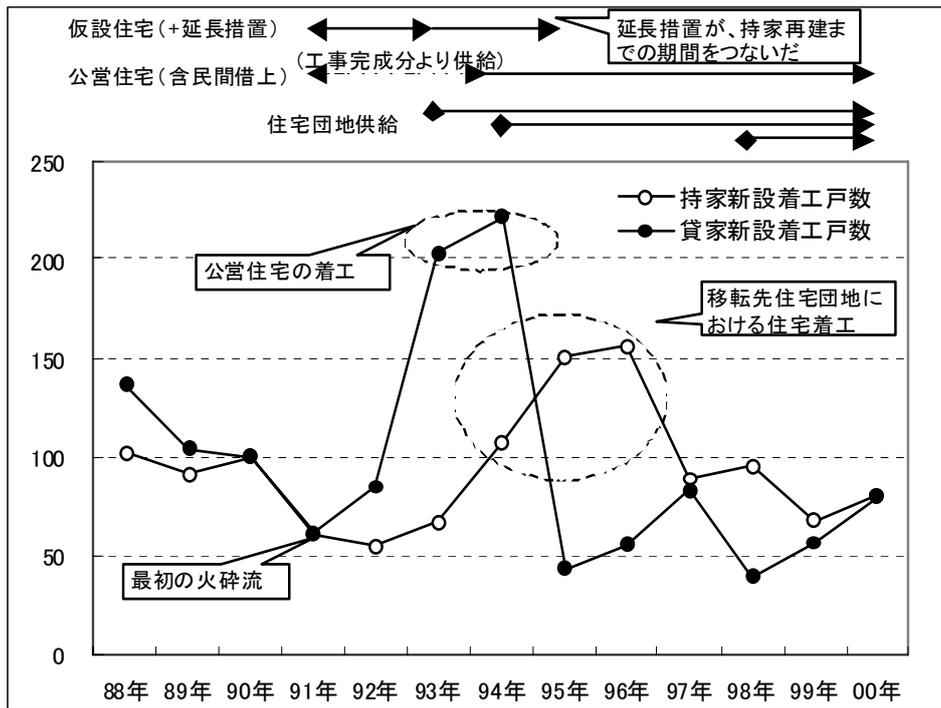


図1 島原市の新設住宅着工戸数と公共による住宅供給施策の関係

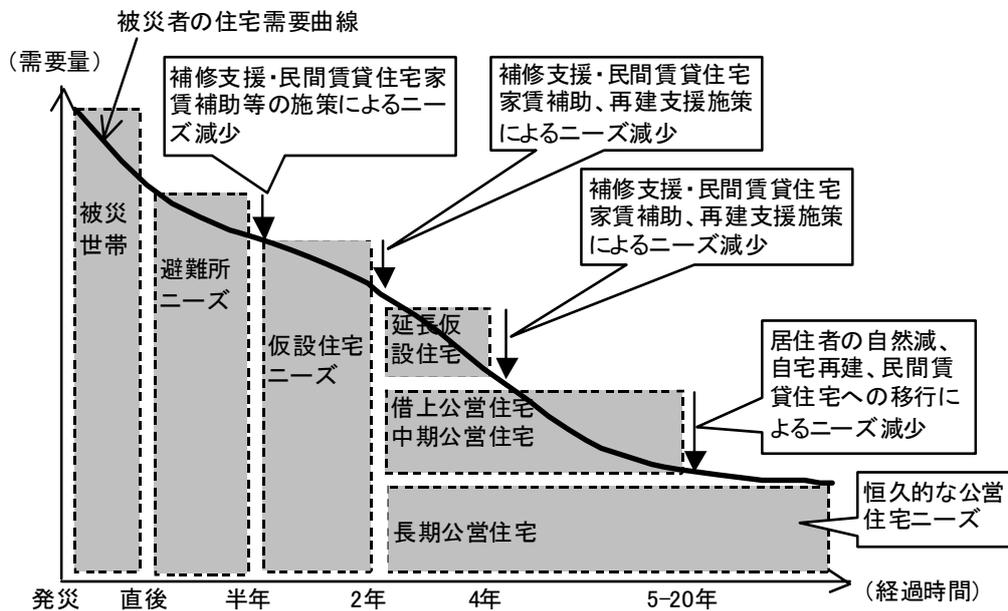


図2 雲仙普賢岳噴火災害を参考にした被災者の住宅需要と住宅供給施策の関係イメージ図

ii) 被災者と地域の状況に応じた戦略的対応（ノースリッジ地震）

ノースリッジ地震（1994年1月発生）の住宅再建の特徴として、被災地域の特徴に応じて地区指定を行い、また被災者の状況に応じたメリハリの効いた支援を行ったことがあげられる。ノースリッジ地震では、ロサンゼルス市北部の1950年～70年代に建築された低層の木造賃貸住宅に被害が集中した。借家人については、当時の空家率が14%と高かったため家賃補助やバウチャー制度の活用等により支援したが、賃貸住宅の再建については、多くは修繕により対応可能な被害であったにも関わらず、保険をかけていない賃貸住宅オーナーが多かったため修繕のための新たなローン取得が困難であった。

そこで、ロサンゼルス市は、17,000戸を含むエリアを人口流出が著しい「ゴーストタウン」と認定し、中小企業庁（SBA：Small Business Administration）の通常のローン要件に該当しない大家に対しては、連邦のコミュニティ開発補助金を活用したローンを弾力的に運用・適用することで、大家に賃貸住宅の再建を促した。特に貧困層向けの複数世帯対応の住宅に対しては金利0%、返済5年間猶予のローンを提供する一方、賃貸住宅の住戸全体の20%をアフォードブル住宅とすることを要件とした。その結果、約2年間で65%以上のゴーストタウンの住戸がローンを活用し、修繕を実施した。

また特に被害が著しかったエリア4地区については、市の再開発局（CRA：Community Redevelopment Agency）によって、将来の税金増収分を担保にした債権発行により再開発費用を調達するTIF制度を活用した再開発を実施するとともに、再開発地区独自の住宅ローン制度を適用した。公共自らが直接行う施設整備は最小限に留め、住宅ローンの提供や家賃補助、補助金等により民間事業者の投資を誘発する形で再開発に取り組んでいる。CRAによる再開発は20年間という長期に渡る事業期間を想定しており、地域の産業復興や雇用づくりも考慮したトータルなコミュニティの再建に向けた活動を実施している。

このように、地域の被災状況や人口流出・衰退の状況による地区指定や、賃貸住宅のオーナーの経済状況、緊急に対応が求められる住宅タイプ等の様々な条件に応じて、住宅ローンの条件や適用事業等の再建支援策の優先順位を明確にし、戦略的な住宅再建が進められている。

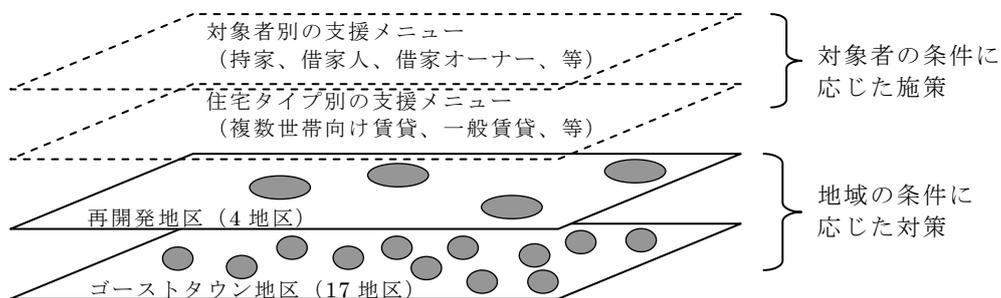


図3 ノースリッジ地震における住宅再建支援施策の考え方のイメージ図

iii) 将来の安全確保（集団移転）に応じた戦略的対応（新潟県中越地震）

「将来の安全確保」という視点とともに、「早期の生活安定」の視点から集団移転に着目して調査を行った。

集団移転の事業はそもそも将来の安全確保を趣旨としているが、新潟県中越地震（2004年10月発生）では、災害危険区域の線引きにより、集団移転希望世帯の混在地域において事業決定が難航しており、早いところでもこの冬（2005年～2006年）前にあら造成し、来春（2007年）開始といった段階である。長岡市では、希望世帯の混在地域について、心の安全・安心の問題として解決を図ろうとしており、国にも認めてもらえそうな段階まで来ている。柔軟な対応とも言えるが、そもそも区域指定がまだらとなること自体、事業の本質を見失っているようにも見える。しかし、残る人の安全性について保障されていると同時に、元の集落（生活）に近いところを移転先として選んでおり、これは被災地の自立と被災者のニーズへの適合が実現される一歩であると考えられる。今回はまだら指定という柔軟な対応がうまく働きそうな例と言えるが、この結果を見ただけでは、結局は住民の意思のみで区域指定（事業適用）されたのではないかという誤解を生む危険性も伴っており、今後注意が必要である。他の地区との整合性について難しい問題であり、この点からも不公平となることによって、住民の自発性をそぐことのないような対応が必要であると考えられる。

また、川口町の小高地区の例をみると、住民が町に集団移転の要望を出してから国土交通省が事業計画に同意するまで半月以上かかっている。災害危険区域等の国制度への申請、用地取得の問題などの手続きに時間がかかったと言われており、事業計画協議段階（実行まで）で時間がかかっていることが認識されている。復興計画では集団移転も優先課題として重視されていることがよみとれるが、それならば国の同意や手続きなどに時間がかけるべきではないと考えられる。次の段階へのステップとして、現実的なイメージを持つことで被災者のやる気を引き出すためにも、体制・制度構築の追求など、何らかの対応は必要と考えられる。小千谷市の十二平地区では、住民が移転先の土地の選定・交渉を早くから行っており、昔から交流のある地区に決定した。地域のつながりといった文化もこのような時に有効であることは今後の参考になる点である。

また、時間的な面で住民が感じているのは工事の遅さであり、住民自身が住宅再建に向けて動き出せないことへの不満である。降雪期の前までに道路やその他の工事を終わらせていれば、イメージや再建意欲によって、その間に住民ができることもあるのではないかと考えられる。降雪期を念頭に置いて、計画も行政だけの都合で進めるのではなく、住民のできることを取り入れていくように考えられるべきである。小高地区のように合意形成が早くても事業の工事が遅いケース、小千谷市の塩谷地区のように開通工事が遅いこともあって地区を管理し見通しをたてることがしにくいというケースがあり、それぞれ異なる工事ではあるが、行政は工事のスピードと時期、住民のできることの時間的兼ね合いをもっと意識すべきであると考えられる。また、がけ地近接事業や個別移転と比較された場合、土地造成にかかる時間が格差となり、住民のストレスとなる恐れのあることにも注意が必要である。

さらに、小千谷市では、事業の知り方や支援金目当てに事業だけが先走りしてしまった傾向もあり、集落の本来の意思を削いでしまった恐れがある。本当の意味での被災者の要

望に適合した支援となっているかは疑問で、後悔につながる恐れもある（現に長岡などは山の暮らしを見直している）。集団移転にともなう支援がある一方で、かえって住宅を自己再建する支援がないため、塩谷地区では、まだその地に住宅が建てられるのに出る人がおり、住民に公平性に欠ける決断を迫ることにもなっている。また、過疎にはずみをつけており、残る人の居住することになる（元の）地域づくりについても不安が残る。

このように、集団移転においては、個人の意思決定や地域の合意形成の段階での議論も重要になってくる。集団移転対象者の時間的推移については、工事や手続きに時間をとられるよりも、まず議論の時間をとるべき段階でとり、災害保護の導入の検討とともに、事業に流されない個人の意思決定を行えるような状況に改善していくことが前提となる。行政の対応も時間と共に変化して難しいとの声があることから、異なる地域について長い目を見た場合、前例や整合性も影響を及ぼすのではないかと考えられる。最後に、全体を通して、行政は住民からの声があがってくることを基本としているので、住民がどのように事業を知り、どこまでその内容を知っているのか、また行政がどこまでそれを把握しているのかも問題ではないかと考えられた。要望と適合する支援の理解が、決断と今後の地域に影響するからである。確かに、住民の意思を尊重するという姿勢での取り組み方は重要だと思われるが、やはり情報を入れながらの議論は必要であると考えられる。

2) 復旧復興手順の再構築

被災マンションの復旧復興（表2）にかかわる管理組合の対応としては、大きく分けて以下の選択肢がある。

- ①現地における建替え復興
- ②補修復旧
 - ・被災前の状態への復旧を前提とした現状維持的な補修復旧
 - ・法17条の共有部分の変更を超える大規模な増築再生型改修（以下、リモデリング）
- ③区分所有関係を清算により管理組合を解散し、任意グループによる建設行為など

表2 被災マンションの状況

	大破	中破	小破	軽微・損傷 無し	総計
第I世代 (旧耐震)	31(8.5%)	18(4.9%)	22(6.0%)	295(80.6%)	366(100%)
第II世代 (移行期)	42(2.3%)	49(2.8%)	158(9.2%)	1562(86.3%)	1811(100%)
第III世代 (新耐震)	10(0.3%)	41(1.3%)	173(5.7%)	2860(92.7%)	3084(100%)
総計	83(1.6%)	108(2.1%)	353(6.7%)	4717(89.7%)	5261(100%)

a) マンション建替えの手法³⁸⁾

老朽マンションの建替えでは平成15年までに81件の事例が報告されている。建替え事

業方式は、等価交換が 70 件、任意ごと方式が 2 件、任意自主再建が 1 件、再開発方式が 8 件であり、あと雨滴に等価交換方式が主流である。これは、立地条件がよいなど採算性の良好な物件が中心となって、区分所有者の負担が少ない形で全員の合意が行われて、建替えが現実化した事によるものである。一方、被災後のマンションの管理組合が、建替えを選択する要因としては、さまざまな背景があるが、おおむね以下のことが考えられる。

- ①物理的要因-----構造体の信頼性低下、設備の劣化
- ②経済的要因-----他の選択肢との費用便益比較、地価の変動、敷地有効利用
- ③居住性要因-----住居水準・ライフスタイルの変化、機器の陳腐化

阪神・淡路大震災の時点では、建替え決議が行われた 108 件に対して行われた東京カンテイの調査（79 棟を回収）において建替え事業方式は、全部譲渡方式が 49%、自主再建方式が 23%、事業代行方式が 18%、地上権設定方式が 8 %、定期借地権方式が 3 %となっている。条件が劣るものや合意形成上の問題を抱える物件については区分所有法だけでは十分に対応できず、建替え決議を行った後の事業制度も整備されていなかった事でさまざまな問題点が生じたことはこれまでの検討でも指摘してきたとおりである。震災後にマンション建替え円滑化法が新たに制定されたことにより、建替え合意者が 4/5 以上を占める特別多数決議で建替えが可能となった後の建替え事業の推進に関する環境が整備された。

等価交換方式とマンション建替え円滑化法という二つの建替え再建制度比較については表 3 に示すとおりである。

表 3 再建事業手法の比較³⁹⁾

	等価交換方式	マンション建替円滑化法
利点	<ul style="list-style-type: none"> ・事業リスクの転嫁 ・推進作業・手続き、資金調達は事業主体（デベロッパー＝売主）側の責任 ・建物品質の保証 ・再建マンションの企画・設計・施工の品質は、事業主体側が保証 ・余剰住戸の処分等 ・全員が等価交換契約を締結すれば、事業主体側が単独で事業推進できる 	<ul style="list-style-type: none"> ・4/5 以上の賛成で進められる ・立地条件など事業採算性が低く、余剰床が見込めなくても自前で実施できる ・建物品質の保証 ・行政による指導・監督等の関与により、事業の公正さや適正な実施による品質の確保が期待できる ・権利変換手法の導入 ・区分所有権、抵当権等の関係権利が再建マンションに円滑に移行可能 ・不動産登記法の特例措置 ・建替えに伴う登記を一括申請可能
難点	<ul style="list-style-type: none"> ・全員合意が前提 ・全ての区分所有者が建替えに合意し、全員が事業主体側との等価交換契約を締結し終えないと次に進められない。 ・事業としての不安定性 ・事業実施が最後まで確保されないため、途中で未契約者の相続等があると事業停滞や中止の可能性がある。 ・利潤追求型に陥りすぎると、求める住要求が満足されなくなる 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業推進手続きが面倒になる ・行政との各種手続き、協議事項の増加により、手間や時間が余分にかかる。 ・事業リスクを自らが負う ・事業推進に伴う資金調達、経済環境等の変化に伴うリスクマネジメント等は、建替え組合（区分所有者）が責任を持つ。
事業主体	<ul style="list-style-type: none"> ・デベロッパーが売主となって事業主体としての責任を負う 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業推進は、施行者である建替組合が負う

建替えの推進には、区分所有法による法定建替え、任意建替え、マンション建替え円滑化法による建替え、都市再開発法による建替えの異なるルートが存在する。マンション建替えの流れは、図4に示される。

事業手法から見たマンション建替えの手法を整理すると以下のとおりである。(図5)
40)

i) 自主再建方式

区分所有者が建築設計会社や建築・都市計画コンサルタント等に計画策定を発注して合意形成を行う。合意形成後も建替えに参加する区分所有者の団体が土地を保有したまま、建替えに必要な資金を自己の負担で調達して、自らが施主となって建設会社に工事を発注して建替えを行う方式。

ii) 事業代行方式

自主再建方式と同じく建替え団体が土地を保有したまま再建するが、建築設計会社等への計画策定や建設会社への工事請負の発注、金融機関や行政との折衝などの事業を具体的に進める業務を、デベロッパー等の専門家に代行してもらう方式。事業代行者の立場では業務量の割には採算性が低く魅力に欠ける場合もある。

iii) 全部譲渡方式(等価交換方式)

全部譲渡方式は、建替え参加者(従前区分所有者)の所有する土地を事業者に一旦譲渡し、新マンションを建設後、あらためて建替え参加者が事業者から土地と建物の再譲渡を受ける方式。容積率に余裕があり、保留床を十分に販売できるだけの市場性を有した立地条件に恵まれている場合にしか適用できない。また、建替え後に建物が高層化・大規模化しやすい。

iv) 借地マンション方式

土地を事業者等に売却し、借地権マンションに建替える方式。敷地を売却するため、保留床がなくても資金を確保することができ、建替え参加者の費用負担低減が可能となる。等価交換に比べると、建替え後も余裕のある環境を確保できることにもつながる。存続期間を50年以上とする定期借地権を設定すれば定期借地権方式となる。

敷地の所有権を失うことに対する意見調整が必要であり、区分所有者の全員合意が前提となる。

v) 都市計画法・都市再開発法にもとづく建替え

市街地再開発事業で「高度利用地区等」「老朽建物等」等の要件をもつ周辺地区を一体的に整備する中でマンションの建替えを実施する方法である。第一種市街地再開発事業(権利変換手続き)と、第二種市街地再開発事業(管理处分手続)という二つの手法がある。施行者は個人、市街地再開発組合、再開発会社、地方公共団体、都市基盤整備公団等。団地型マンションに適用される可能性があるが、単独マンションのみの建替えは適用が難しい場合が多い。

1. 検討段階

- (1) 建替検討委員会～勉強会（講師、事例紹介）、アンケート（意向、実態）
- (2) アドバイザー業務委託～個別ヒアリング、事業手法検討、課題整理

基本構想の作成、行政との事前協議

- (3) 建替方針決議～事業計画推進方針の承認（基本構想、推進体制）

2. 事業推進段階

- (4) 建替推進委員会～アンケート、建設計画、事業手法、事業パートナー選択

事業計画案の作成、合意形成

- (5) 建替法定決議～建築計画、事業予算、事業負担、住戸位置
- (6) 事業推進体制～建替（再建）組合設立

事業パートナー（事業代行者、コンサルタント、設計者等）の決定

3. 事業実施段階

- (7) 権利者～借家人立ち退き、抵当権等処理、事業同意、住居移転

近隣折衝、管理組合精算

- (8) 行政協議～補助金申請、建設事前協議
- (9) 工事申請～開発許可、建築確認
- (10) 工事監理～現場監理、現場見学会

4. 事業完了段階

- (11) 新管理組合～新規約作成、新組合設立、建替組合解散（精算）
- (12) 引き渡し～検査、入居

図4 マンション建替の流れ

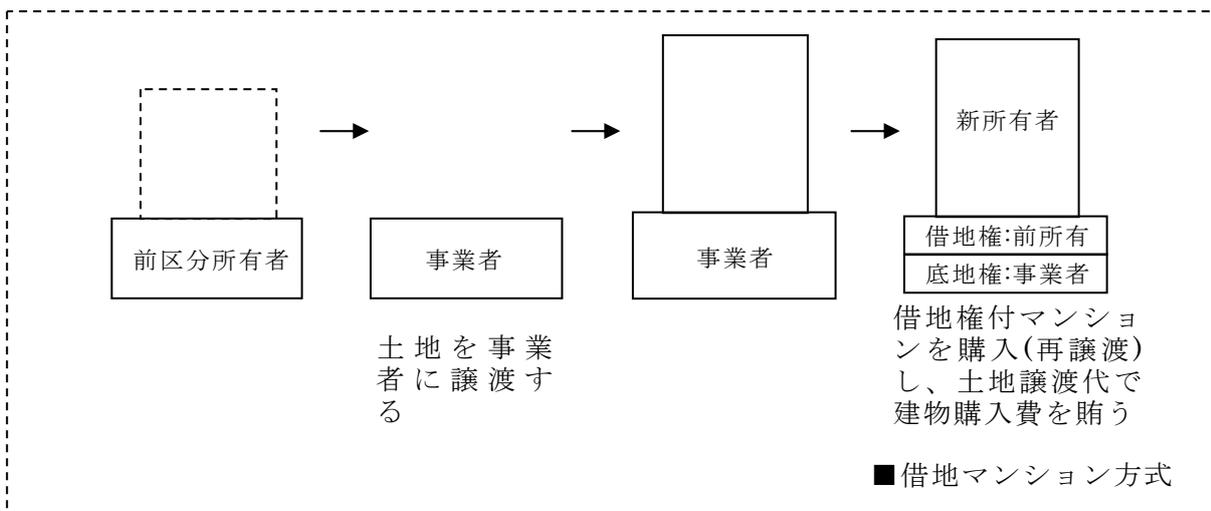
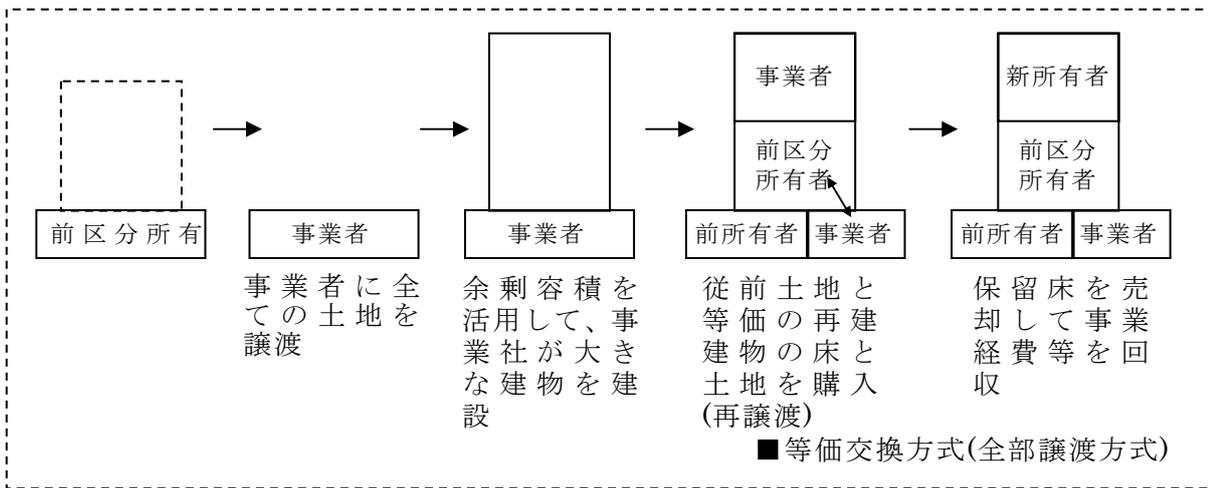
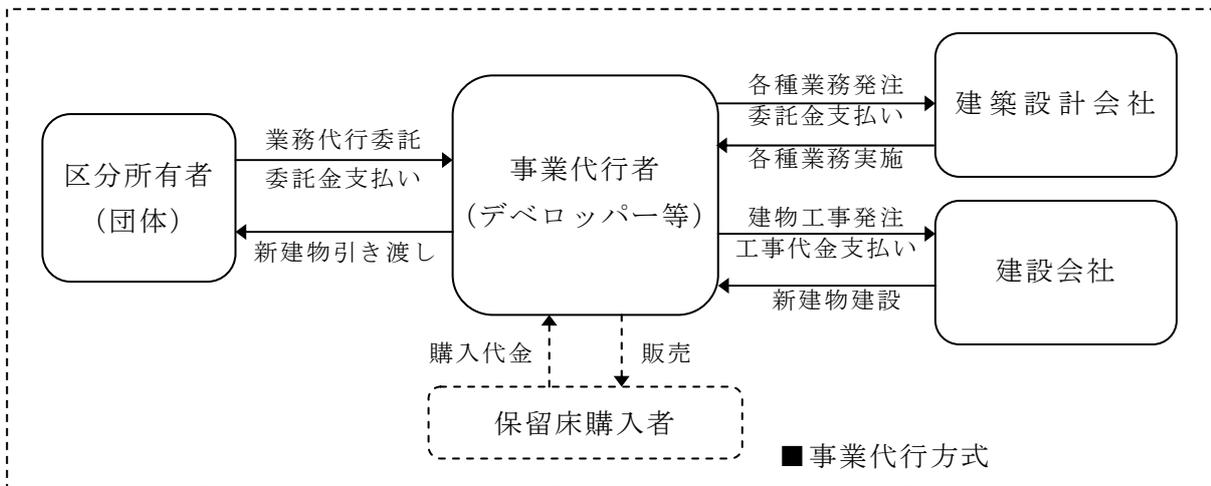


図5 事業手法から見たマンション建替えの手法の例 (出典：文献40))

b) 補修にかかわる課題

区分所有法では、大規模に被災したマンションの区分所有者が補修による復旧を図ることができないと考えた場合、建替えるか、区分所有関係を清算して解散するか、いずれかの道を選ぶことになる。しかし、阪神・淡路大震災では解散を選ぶケースは少なく、被災程度の大きかったマンションの多くは、建替えを決議する方向で議論が進んだ事はこれまでの研究で指摘したとおりである。^{41) 42)} また補修が選択されにくかった理由としては、以下のことが考えられる。

- ①大地震再来への危機感が強く働き、現建物の構造安全性に対する信頼感が低下し、明確な根拠のない不安感が広がる心理状況に陥りがちであった。これまでにあまり例がない被災建物補修技術に対する一般の理解や信頼が得られにくかったことから、単なる復旧補修では将来にわたって生命や財産の安全性を担保することができない可能性が高いと考えられた。
- ②補修へ向けた合意形成を支援する制度がなく、建替えに比べて財政的な補助制度も貧弱であったことから、実質的な復旧復興のための負担額算定が、詳細な調査も行われず不確実な概算見積もりにもとづいて補修と建替えの比較検討が行われた。さらに、不動産鑑定の問題として、通常、建替え時の市場価値を算定する際には、中古の流通価格における地価評価よりやや高めの評価額をつけることが常態化しており、増改築では評価額が抑制されているともとらえられる。建替えによる不動産の有効利用に伴って地価は初めて顕在化するともいえる。中古建物では、年数経過に伴なって建物部分の評価額は一方的に下がり続け、多少のリニューアルでは低下の歯止め効果くらいしか期待できない。
- ③将来の住戸売却を視野に入れた資産価値の保全意識という観点から、補修コストの負担に見合った被災マンションの市場価値の維持が期待できないという「損得論」が無視できない声として存在した。またこれに呼応する形で、建替えの必要性についての議論が、住民が必要とする住まいとしての居住価値の充足という観点とは離れて、予想売却価格という市場価値に置き換わって比較判断の根拠となりがちであった。
- ④大規模に被災した多くは老朽化マンションであったことから、構造的脆弱性のみならず社会的効用に課題を抱えていたストックも少なくなく、立ち遅れた居住性の改善を希望する声が強くなることになった。こうした住居改善ニーズにあわせて資産価値の向上を目指した一部屋増築や2戸1化など区分所有権の対象となるスペース、あるいは共有部分の大規模な増築（集会所やトランクルームの新增設や専有部分からの計画的変更など）などを行おうとしても、制度的に難しく建替え以外の対応は困難であった。現行の改正後区分所有法においても17条に定める共有部分の大幅な変更を超えるような大規模なリモデリング、あるいは建替えとリモデルの混在といった事業が円滑に行える事までは想定されておらず、大きな制度的検討課題の一つである。^{43) 44)}

現在では建替え決議に過分性という客観的要件が求められなくなり、特別多数決という手続き要件のみで可能となっているのに対して、既存ストックの活用を前提としたリモデリングでは、既存性能のグレードアップを超えるような工事については、あくまでも民法に基づく全員合意が必要となるため、反対者が一人でもいると建替えに匹敵するようなりモデリングにより市場価値を高める再生手法をとること自体不可能となっているのが現実

である。こうした内在的制約をどのようなスキームで克服していくかが大きな課題といえる。

さらに、こうした事業を円滑に進めるためには、マンション建替え円滑化法に準じた事業を担保するための制度設計が不可欠である。ストック活用と言っても一定の権利変換が避けられないような事業に対して現行の区分所有法だけでは不備であり、改修再生や修繕に向けた各区分所有者のさまざまな状況に十分な対応をはかるためには、一括変換等の手続きをスムーズにする仕組みの再構築が求められる。

c) 解散のための手続き

復興方針を巡る意見対立が深刻になると、双方の感情的な行き違いから不信感が増幅し、容易には建替えに向けた合意形成が進まないことは、多くのマンション再建で見られた現象である。しかし、近年の法改正により建替えをスムーズに推進するための仕組みが整備された一方、解散のための手順は手付かずである事は昨年度の研究報告でも指摘した。区分所有者が補修を選択しないとした場合の選択肢が、建替え決議しか実質的に残されていない状況では、再建の柔軟性が制約される場合も生じる。小澤⁴⁵⁾によれば米国でのコンドミニアム法では建替えにこだわらず、多数決による解散で資産分配できる道筋がある。実現には法理の大幅な見直しを伴うため、そのままわが国に導入することは困難であるが、ここではその導入に伴う論点を整理しておきたい。

区分所有法改正により、敷地や用途の同一性要件が緩和され、円滑な事業推進をはばむ問題とされた状況が大きく改善されたとはいえ、建替えを決議するためには具体的な建替え計画を作成し提案しなければならない。しかし、建替え条件が緩和されて建替え計画の自由度が大幅に高まるがゆえに、現区分所有者の8割が賛成するような建替え計画に絞り込むための作業はこれまで以上に大変であり時間がかかることになる。既存のマンション・コミュニティをできるだけ維持尊重しつつ、住宅復興を進めることは政策理念として間違っておらずそのための努力を惜しむべきでない。しかし、被災後の復興はスピード感も求められるし、さまざまな合意形成のための作業努力に払われる人的、時間的コストをいつ誰がどう負担するかという問題も考えなければならない。

建替え検討時の選択肢に解散が加われば、共有物の分与を受けて組合を離脱して住み替える者と、新しく建設するマンションの区分所有権を再取得したい集団に分かれることができる。再取得希望者に確実に土地が引き渡せるかという問題は残るが、建替え計画に参画可能な条件を備えている事業主体に一定のアドバンテージを与えつつ、敷地は入札等の合理的な方法により適正価格で売却されるならば、売却価格の点で離脱する者にも有利に働くことになりやすい。建替え計画の具体的内容は、適切な技術的支援の元でコーポラティブ方式における意見調整手順のごとく、新たな参加者も募りながら具体的な計画作りに取り組むこともできる。合意形成がこのことで格段に進むというわけではないが、実現するかどうかさえわからない建替え計画の内容を絞り込む作業に比べると、建設目的を共有する者同士による合意形成のほうが建設的な議論が期待でき、人的、時間的コストの負担者と受益者の関係も明確になる。

i) 全員一致ではなく多数決による解散要件についての問題点の検討

手続き的要件をどうするかという検討と同時に、区分所有法改正の時にも大きな議論となった客観的要件をいれるかどうかという点について、解散にあたっては慎重に検討する必要がある。また現建物のままで居住を継続したいとする区分所有者は存在すると思われるが、解散の社会的必要性と、財産権の保護の関係についても検討が不可欠であろう。

ii) 建替えと同様に抵当権者の権利の保護による同意の困難性の検討

区分所有者の意思が担保権者の権利と相反しないとも限らない。議決に先立って、あらかじめ担保権者同意の元で議決をする事を区分所有者に求める仕組みの検討が必要である。

iii) 反対者への居住安定の場の確保と借家人の権利の保護の検討

売却のための解散決議が、借家の明渡しの正当事由になるかどうか論点になる。正当事由が具備されれば一定の期限を切って退去してもらうことが可能である。長期の借家契約がある場合は区分所有者への損害賠償責任が生じることになる。

iv) 解散のための事業主体のありかたの検討

従前管理組合の解散時期と、新たな事業主体との関係を検討する必要がある。売却代金の配分方法の適正化については、第三者機関に配分額の評価を依頼し、異議申し立ての方法とそのときの対応手順を整備する。

v) 民法の共有物変更の原則との関係についての検討

区分所有建物の建替えに伴う共有物としての処理は、民法 251 条の共有物の変更と、民法 256 条の共有持分の分割という二つの況としてとらえられよう。前者の共有物の変更であれば全員合意が大原則である。一方、後者の共有物の分割は一定の年限後（最長 5 年）にはいつでも分割が請求できる。この不安定さを解消するために区分所有建物ではこれまで区分建物が存在する限りは、土地のみについて共有物の変更は認めないものとされていた。しかし被災した建物がその効用に問題を生じたことで、取り壊しが多数により支持されたときに、底地の共有関係解消の妥当性についてどのように考えるかについてももう少し広範な議論が必要である。

3) 被災集合住宅支援策の検討

a) はじめに

分譲マンションにおいて構造設計事務所による構造計算偽造問題が話題となり、住民の耐震性への関心は急速に高まっている。しかし、耐震性が低いという問題は偽造された特異なマンションに限らず、現在建っている多くの既存不適格マンション・ストックに共通の課題である。背景には、昭和56年以前の建築基準法改正以前の旧耐震マンションでは現在の耐震基準を満たさない建築物が診断も補強もされずに放置されている現状がある。行政でも耐震性向上へ様々な対策が打ち出されているが、大きな成果は上がっていない。そこで、分譲マンション管理組合の耐震安全性への意識を明らかにすることを目的としてアンケート調査を行い、被災集合住宅支援のあり方を探る手がかりを得たいと考えた。

本研究では、地震による被害を受けた大都市である神戸市と福岡市で現在販売されている中古分譲マンション管理組合を対象に配布・回収ともに郵送でアンケート調査を行った。調査期間および配布・回収状況を表4に示す。

表4 アンケート調査の実施概要

	調査期間	対象数	有効配布数	回収数	回収率
神戸市	1月18日～2月15日	206	205	55	26.8%
福岡市	1月20日～2月15日	182	173	22	12.7%
合計			378	77	20.4%

b) 調査結果の概要

i) 地震防災対策の状況

簡易耐震診断の実施状況を図6に示した。簡易耐震診断は診断が必要とされる旧耐震マンションでも11%しか進んでいない。また、同様に耐震補強工事の実施状況についても調査した。新耐震マンションで耐震補強工事を行った例が3例あったが、耐震補強工事の必要性がより高いと思われる旧耐震マンションでの実施例はなかった。簡易耐震診断や耐震補強工事の実施状況では地域差は見られなかった。

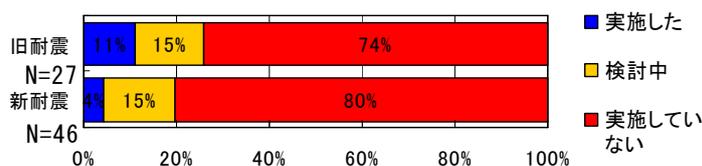


図6 簡易耐震診断の実施状況

耐震補強工事を行う上で、①費用負担の大きさ、②居住者の合意の難しさ、③耐震工事の効果への曖昧さ、④地震に対する危機感の乏しさ、⑤居住や見かけへの悪影響の5つの項目のうちどれが障害となっているかを聞いた。障害となっている程度を、新耐震の建物か旧耐震の建物かによって違いを見るためにしめたものが図7である。新耐震か旧耐震かによって意識の違いはあまり見られず、住民は費用負担の大きさや居住者の合意の難しさが耐震補強工事を進める上で障害であると感じている。

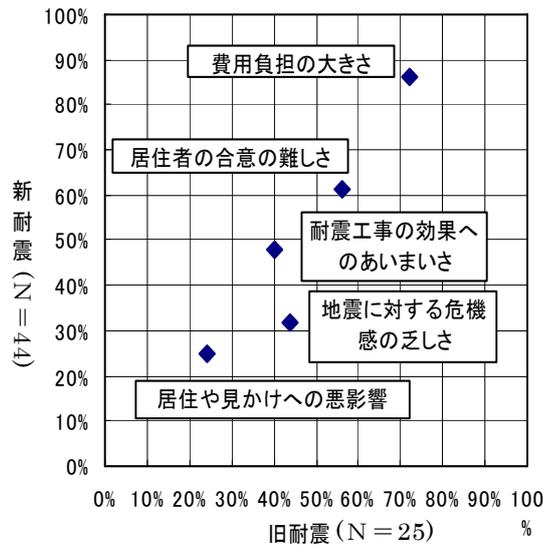


図7 耐震補強工事への障害となる要因

ii) 建物の地震リスクと不安感の関係

調査対象マンションについて簡略的な地震リスク判定を試みた。阪神・淡路大震災では新耐震マンションでもピロティ形式の低層階で大きな被害が見られたことから、まずピロティの状況によってリスクの有無を判定した。耐震補強工事を行った3例のマンションについては地震リスクが低かったものと考えた。旧耐震のマンションにおいては平面形状、立面形状、階数など簡易耐震診断の診断項目と対応してリスクの有無を回答結果で得られた情報に基づいて簡略判定したが、結果的に今回の調査対象ではすべての旧耐震マンションが「地震リスクは高い」結果となった。

各マンションの地震リスクと管理組合の耐震性への安心意識との関係を示したものが図8である。客観的な建物の地震リスクと管理組合（理事長）が抱くマンションの耐震性に対する主観的な不安感との間に有意差はみられず(カイ2乗検定有意確率 $\alpha = 0.492 > 0.1$)、リスクが高いと思われるマンションでも57%が「安心」している。耐震対策の遅れについてはさまざまな見方ができる、本結果からは、理事長の耐震性に関する危機意識を高めることが重要であることが指摘できる。そのためには、マンションにおける具体的な地震災害の様相を正しく伝えて防災対策への理解を深めてもらうことが重要だと言える。

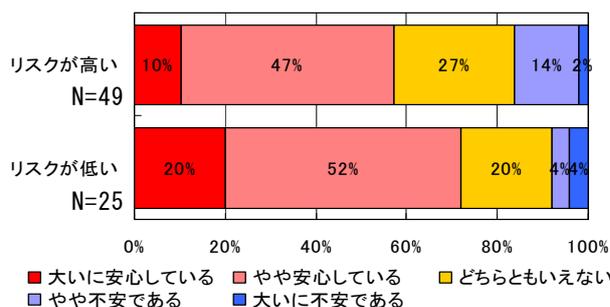


図8 建物の地震リスクと耐震性への安心意識との関係

管理組合の耐震性への不安感が何によって左右されるかについて分析した。説明変数についてはクロス集計により、カイ2乗検定有意確率 α が0.1以下のものとし、①地区②管理活動への居住者の関心、③管理規約の見直し状況、④理事会の開催頻度、⑤自分のマンションの耐震性がどの程度あるかという認識、⑥耐震性への関心、⑦過去の地震被害状況、の7つを得た。それぞれの要因が不安感へのどの程度の影響力があるかを数量化理論I類を用いて分析した。結果を表5に示す。最も影響が強かったのは耐震性への関心で、その後に地震被害を受けたかどうかや、自分のマンションがどの程度の耐震性を持っているかを把握しているかどうか、が影響し、管理規約の見直しが行われているか、理事会が活発に行われているかといった管理活動の活発さがその後続いた。

表5 数量化理論I類による不安感の構成要素

項目	カテゴリ名	アイテムF値	順位
耐震性への関心	ある	11.862	1
地震被害	受けた	4.664	2
耐震性の認識	高い 普通	4.653	3
管理規約	見直していない	4.115	4
理事会頻度	少 中	0.705	5
居住者の関心	低い 普通	0.55	6
地区	神戸	0.473	7

管理組合が現在関心を持っている事項のうち建物に関する事項を抽出して整理した結果が図9に示される。

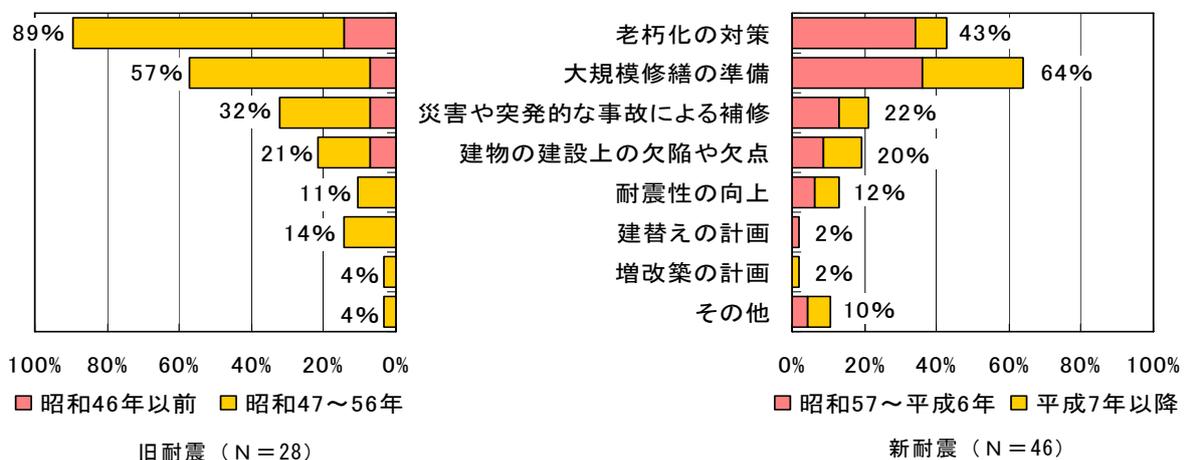


図9 建物に関わる問題の管理組合の関心度

耐震性の不安感を構成する要素として最も影響力の強かった「耐震性の向上」は旧耐震マンションで11%、新耐震マンションで12%と、管理組合としての関心がかなり低い。建物に関わる問題の中で管理組合の関心が高かったものは旧耐震・新耐震マンションにかかわらず、老朽化対策や大規模修繕の準備であった。

iii) まとめ

耐震性に不安を感じている管理組合では不安を感じていない管理組合よりも耐震性への

関心をもっている。また、本来より耐震性への関心をもつ必要がある地震リスクの高いマンション管理組合のほうが地震リスクが低いマンションより耐震性への関心が低く、客観的な潜在危険性にみあった認識がなされていない。何らかの対応が求められる。

当然ながら、地震被害を受けたマンションの管理組合の方が、地震被害を受けていないマンションに比べて耐震性に不安を感じている。また、耐震性への関心が低い管理組合では自分のマンションがどの程度の耐震性を持っているか正しく認識できていない傾向がある。

地域性では、福岡市のマンションは神戸市のマンションより建物の地震リスクが高いと考えられたにも関わらず、あまり地震に対して不安を感じていないマンションが多い。相対的に福岡市のマンションはこのタイプに属しているものが多かった。福岡市では福岡県西方沖地震の教訓を地域全体で共有し、危機意識を高めていくことが必要であるとする。

建物の地震リスクが高く、管理組合が耐震性への不安を感じているのは、地震被災マンションが多い。ただ、こうした不安に基づいて積極的な対策を講じつつある管理組合と、不安は感じてでも組合活動が停滞していて具体的対応にはつながっていない管理組合に2極化している。また、地震への不安があり管理活動が活発なマンションでも、耐震補強工事については費用負担や居住者合意の難しさがああり、実際の行動には結びついていない現状がある。

地震後の補修工事の機会に、必要とされる耐震性についての診断と対策を十分に行うことができなかつた場合でも、本来は必要な耐震化安全費用を見積もった上で、長期修繕計画の中に位置付けて計画的な財政基盤の充実をはかり、対策の実現性を高めるという計画性こそがマンション管理の基本であり、本来なら最も耐震安全対策が進んでもおかしくないのがマンションであるべきである。従って、費用や合意形成の困難さを障害として認識するだけではなく、これを克服するための具体的な計画的対応につなげる効果的な誘導施策が強く求められる。専門家の協力などの相談支援体制を整え、いち早くマンションの地震リスクを下げなくてはならない。被災後のマンション支援のあり方として、単なる復旧支援だけでなく構造的補強を含めた安全性の向上に対して誘導できるような政策展開が必要である。

4) 包括的再建支援フレームの構築

包括的な再建支援フレームに関して、阪神・淡路大震災をはじめとする復興事例において住宅再建に取り組んだ経験のある行政経験者、コンサルタント、及び、研究者などからなる住宅再建・被災地復興システム研究会を組織し、この研究会の中で検討され、蓄積された情報から、被災直後・応急避難時・復旧期・復興期の4段階に即した都市復興システムの枠組みに位置づけられた住宅再建支援フレームのあり方を検討した。最終年度の成果として、「住宅再建計画のための道標」のような出版物をイメージする。対象となる読み手は、「住宅再建を包括的に考える人々」「住宅再建全体像の要点を押えておきたい人」とし、今後起こりうる大規模災害における住宅再建計画の考え方、押えておくべき点、工夫できることについて記述する予定である。今年度は、その骨子(マニュアルとしての「住宅再建計画への道標」)の概要)について以下の通りまとめた。

[「住宅再建計画への道標」の概要]

1. イントロダクション、課題提示

1-1 本書の位置づけ

- ・ 国、自治体職員、政治家など住宅政策立案に関わる専門家を対象とする。
- ・ 住宅再建プログラムを考える視点として、「既存制度ありき」ではなく、「あるべき論、理想論」を提示する
- ・ 取り上げる範囲は、被災直後から復旧・復興期。事前対策（耐震補強等）については考えない。

1-2 被災後の住宅再建の流れ

- ・ 前提条件の整理（復興期の住宅再建の特殊性、日常政策との違い。例えば、大量供給の必要性、短期間での方針策定、迅速性、“避難”“仮設”という段階的概念、等）
- ・ 被災から住宅再建の基本的な流れの解説（一般の人にも分かりやすくまとめる）
→一般論として解説する方法と、「阪神では・・・、新潟中越では・・・、台湾では・・・」と具体例を提示した上で解説する方法との二つが考えられる。

2. 住宅再建のミッション・ステイトメント（基本目標、達成目標）

2-1 本章の位置づけ

- ・ 住宅再建によって最終的に達成する社会や生活者の理想像、あるべき論としての目標を示す。

2-2 基本目標・達成目標

- ・ 目標と、それが必要だという根拠（目標が達成され成功した事例、その目標が達成されず問題となった例、市民を対象とした復興感アンケート結果などのデータ、既往研究で指摘された住宅再建の課題等を紹介）。
- ・ この分野の有識者によるワークショップや市民を対象とした復興感アンケート、既往研究等を参考にしながら取りまとめを実施。
- ・ あるいは根拠部分を「住宅再建の課題」として1章の最後、あるいは2章の頭にまとめて提示し、ここでは目標のみを記す方法も考えられる。

<案>

- ・ 迅速な住宅再建と暮らしの再建を実現する。
- ・ 住宅再建を、安全で望ましい都市空間の実現につなげる。
- ・ 住宅再建とともに、地域の活性化とコミュニティの再建を図る。

3. 基本原則

3-1 本章の位置づけ

- ・ 2章で提示した基本目標・達成目標を実現するためのプロセスにおいて、施策のプログラムが満たし、配慮すべき原則を示す。

3-2 基本原則

- ・ 基本原則を示し、それが意図する内容、なぜ必要かという根拠を示す。

<案>

- ・ 地域の文脈にそって住宅再建をはかる
- ・ 被災者の自立支援（自立を誘発するための支援体系の構築）
- ・ コミュニティの持続発展
- ・ 既存ストックの有効活用
- ・ 多様な被災ニーズへの適合（多様な支援体系の構築）
- ・ 柔軟で迅速な対応（災害前からの危機管理体制の構築＋事態に見合った制度の創出）
- ・ 地域文化の継承
- ・ 文化や経済の包括

4. 住宅再建支援プログラム

4-1 本章の位置づけ

- ・ 住宅再建施策においてキーファクターとなるプログラムの内容を示す。
- ・ 「こうすべき」という一義に定まる解を示すのではなく、複数の選択肢を提示する。
- ・ 住宅再建の手順に沿って説明する
- ・ 再建を考える思考の流れに沿って、各段階で重要なテーマについて解説を行う。各段階ごとに戦略計画をつくるイメージ。（例えるなら、FEMA の Emergency Support Function）
- ・ それぞれの工程を通して、状況把握ができるチェックシート、工程表のようなものがつくれないか。
- ・ 住宅再建支援プログラムで留意すべき内容

<案>

- ・ 公的支援制度の確立（留意すべきこと）
 - ◇ 公平性（借家と持家といった機械的区別をしない）
 - ◇ 誘発性（被災者の自発性を引き出す）
 - ◇ 予防性（事前補修）
 - ◇ 向上性（住宅、市街地の安全性）（住宅主体解決型、都市主体解決型、両者一体型）
 - ◇ 継続性（応急から恒久への移行のプログラム）
 - ◇ 連携性（行政、地域社会と被災者）
- ・ 仮設住宅のあり方（居住水準、コミュニティ）
- ・ 都市計画政策、まちづくり支援計画との連携（現地解決型、回避解決型、組み合わせ型）

4-2 住宅再建支援プログラムの考え方

① 全体計画、方向性、復興ビジョンの策定

- 復興版住宅マスタープラン
- 都市計画政策、まちづくり支援計画との調整
（事業の種類、エリアの決定と住宅再建との整合性）

② 被害把握・認定、関連情報の収集

- 収集すべき情報の種類と収集方法
- 地域の基礎的なデータ（弱者の所在、地域の世帯構成、使える空地・空家、インフラの状況）
- 被災度調査・認定方法の課題とあり方
- 目標とすべき実施期間

③ 被災状況・地域特性の分析と数量計画

- 仮設・恒久住宅の必要住宅戸数の推計方法（マクロ、or ミクロ（積上））
- エリア別、タイプ別供給戸数
（何を何戸つくるか、被災者がどこに何世帯、何年間住むのか）
- 供給方法の検討：直接供給、間接供給、家賃補助、自主再建支援、等
- 供給スケジュール
- 予算

④ 個別再建、コミュニティ外への移動（サラリーマン、マンション世帯）支援

⑤ 地域ごとの意志決定手法（エリア単位の設定）

- 意志決定の方法は？（被災者、コミュニティ単位、トップダウン？）
- 現地解決型、回避解決型等の特徴、事例の紹介

<整理イメージ>

	長所	短所	効果を発揮する場合	手法の例
現地解決 (現地での再建)				
回避解決 (他地域への移転)				
組み合わせ型				

⑥ 地域別再建プランづくり

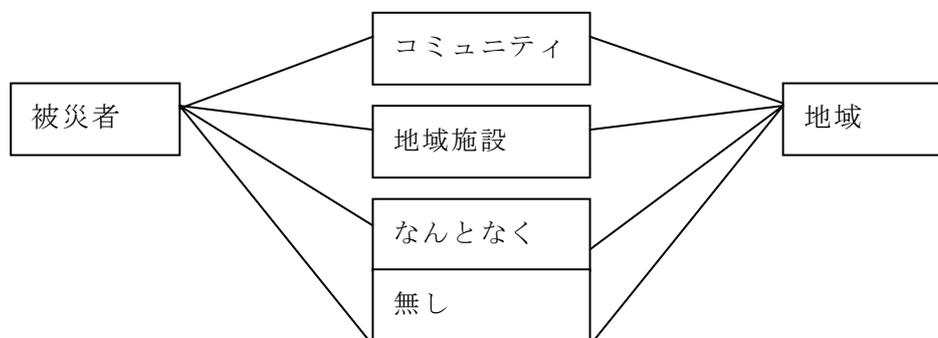
- 各地域に状況に応じた再建プラン、プログラムの策定
(地域の特性、被害、コミュニティの状況、想定される居住の変遷、等)

4-3 住宅再建支援プログラムの焦点となるテーマ

- ・ 4-2 では、時系列的な流れに沿って記述するが、以下のような特に重要なテーマは、特出しで取り上げることも考える。

<例>

- 都市計画事業と住宅再建
- 被災度判定の方法論
- 再建資金、方法
- 被災地域における近隣調整（地区計画、建築協定、共同・強調建て替え、等）
- 被災者と地域との結び付け方



5. 制度設計、提案

4. のプログラムで明らかになった問題点を解決するための制度設計、提案を行う。

5) まちづくり研究ネットワークによる連携体制の構築

阪神・淡路大震災をはじめとする復旧復興事例において被災地における住宅復旧復興実務に取り組んだ行政関係者、コンサルタント、及び、研究者などからなる住宅再建・被災地復興システム研究会、およびマンション復興戦略研究会という二つのサブ研究会を並行的に運営して、それぞれの視点で住宅形式や再建課題をふまえた議論を深め、両者が連携しつつ再建課題の整理と包括的な支援策の検討に取り組む実施体制をとした。これらのマネジメントについては、神戸大学と神戸まちづくりセンター、神戸市住まいるネット等が研究推進のためのプラットフォームを提供して研究ネットワークを組織し、メーリングリストを活用した専門家ネットワークとの情報共有と連携体制を構築しつつ、被災住宅の復旧復興のみならず、地域経済再生や、専門家支援・育成方策を含めた幅広い視点で、安全安心のまちづくりをめざした再建復興課題を包括的に検討した。

(c) 結論ならびに今後の課題

住宅再建プログラムのポイントは以下のとおりである。

- ①住宅再建は、被害認定から始まり、個々人の生活再建・住宅再建を経て安全な都市が作り込まれるまでの期間であり、それぞれの要素が連続して絡み合っていることから、これらを一連の計画として考えていく視点が重要である。
- ②住宅再建計画は、被災者の生活再建に直結し、また地域の再興や都市の復興と一体化している。計画策定に際しては、それぞれの利害関係者が参画する必要があるが、一方で都市の安全性向上のプロセスと被災者の生活再建や満足感の復興プロセスには時間的なずれが発生する。その意味で、制度的な側面に縛られ現実社会で起きる課題と理想型のギャップを解決する計画であるべきである。
- ③行政は被災者の要請に基づいて新しい政策を推進することを基本としている。それゆえ住民がどのように事業を知り、どこまでその内容を知っているのか、また行政がどこまでそれを把握しているのかも問題も重要である。要望と適合した支援への理解と決断が今後の地域再建に影響する。一方、住民の意思を尊重する姿勢は重要だが、行政の向かうべき方針に関して正確な情報を共有した上で、住民との対話と議論は必要不可欠である。
- ④被災程度の大きかったマンションの多くは、建替えを決議する方向で議論が進んだ。そこで補修が選択されにくかった理由を再整理した結果、補修を含めた合意形成を支援する制度の確立と専門家の育成、リモデリング実現のための制度的環境整備による、補修の可能性の拡充が必要である事が示された。今後、補修か建替えかという二者択一的な構図を脱却し、区分所有関係の清算による解散も視野に入れた柔軟な対応ができるようにするための制度的スキームの再構築について検討課題とする。
- ⑤被災直後・応急避難時・復旧期・復興期の4段階に即した都市復興システムの枠組みに位置づけた住宅再建支援フレームのあり方を検討した。

今後の課題としては「住宅再建計画のための道標」の完成を目指す事である。「住宅再建を包括的に考える人々」「住宅再建全体像の要点を押えておきたい人」を対象とし、今後起こりうる大規模災害における住宅再建計画の考え方、押えておくべき点、工夫できる

ことについて記述する予定であり、今年度整理した骨子を元に、他の研究課題のメンバーとも積極的な意見交流を図りつつグレードアップをはかるものとする。

(d) 引用文献

- 1) 安田丑作・三輪康一, 「住宅復興の現状と課題」, 『震災復興住宅の理論と実践』, (財)神戸都市問題研究所, 1998, pp. 22-44
- 2) 山下淳, 『第2章 復興都市計画のプロセス』, 「提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり」, 阪神・淡路まちづくり支援機構附属研究会, 1999, pp. 27-37
- 3) 小林郁雄, 「復興市街地整備事業における取り組みの成果と課題及び提言」, 復興10年総括検証・提言報告, 兵庫県, 2004
- 4) 塩崎賢明, 「阪神・淡路大震災の復興都市計画事業における「2段階都市計画決定方式」の評価に関する研究」, 都市計画論文集33号, 日本都市計画学会, 1998, pp. 97-102
- 5) 山下淳, 『第2章 復興都市計画のプロセス』, 「提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり」, 阪神・淡路まちづくり支援機構附属研究会, 1999, pp. 27-37
- 6) 内田雄造, 「復興都市計画のあり方」, 『安全と再生の都市づくり 阪神・淡路大震災を超えて』, 日本都市計画学会防災・復興問題研究特別委員会, 1999, pp. 196-200
- 7) 伊藤滋, 「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」, 『阪神・淡路大震災 検証提言総括』, 兵庫県・震災対策国際総合検証会議, 2000, pp. 37
- 8) 震災復興総括検証研究会, 『神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野 報告書』, 2000, pp. 46-48
- 9) 室崎益輝, 「阪神・淡路大震災における住宅再取得過程とその支援方策に関する研究」, 都市計画論文集, 日本都市計画学会, 1996, pp. 799-804
- 10) 林春男, 『震災後の居住地の変化のくらしの実情に関する調査』, 京都大学防災研究所巨大災害研究センター, 1999
- 11) 越山健治・室崎益輝, 「阪神・淡路大震災における応急仮設住宅供給に関する研究」, 都市計画論文集, 日本都市計画学会, 1996, pp. 781-786
- 12) 牧紀男・三浦研・小林正美, 「応急仮設住宅の供給システムに関する研究 —阪神・淡路大震災を事例として—」, 都市計画論文集, 日本都市計画学会, 1996, pp. 787-792
- 13) 神戸市弁護士会, 『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅』, 1997, pp. 10
- 14) 高寄昇三, 『阪神大震災と自治体の対応』, 学陽書房, 1996, pp. 82-83
- 15) 原田賢使・塩崎賢明・土井香, 「阪神・淡路大震災の被災市街地における自力仮設住宅に関する研究 —自力仮設住宅の分布状況と居住者の意識—」, 都市計画論文集31号, 日本都市計画学会, 1996, pp. 793-798
- 16) 平山洋介・武田宏・今富僚二, 「被災市街地の住宅再建プロセス —阪神・淡路大震災における灘区南東地区のケーススタディー—」, 都市計画論文集31号, 日本都市計画学会, 1996, pp. 805-810
- 17) 末包伸吾・安田丑作・三輪康一, 「阪神・淡路大震災における被災と復旧の実態 —神戸市における事例調査を通じて—」, 都市計画論文集31号, 日本都市計画学会, 1996, pp. 817-822
- 18) (財)21世紀ひょうご創造協会, 『街の復興カルテ』, 兵庫県, 1997

- 19) 塩崎賢明, 「阪神・淡路大震災被災市街地の変容に関する研究 ―住宅ストックの変化と居住者の入れ替わりについて―」, 都市計画論文集34号, 日本都市計画学会, 1999, pp. 691-696
- 20) 平山洋介・木山幸介, 「被災市街地における住宅再建の実態分析」, 日本建築学会計画系論文集No. 512, 1998, pp. 205-210
- 21) 末包伸吾・安田丑作・三輪康一・三宅雅樹, 「阪神・淡路大震災の被災市街地における被災・復旧特性と地域特性の相関に関する研究」, 都市計画論文集33号, 日本都市計画学会, 1998, pp. 841-846
- 22) 徳尾野徹・杉山茂一, 「阪神・淡路大震災被災地における市街地変容と中高層マンションの実態」, 日本建築学会計画系論文集No. 572. 2003, pp. 9-16
- 23) 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎, 『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』, 昭和堂, 1999, pp. 6
- 24) 神戸都市問題研究所生活再建研究会, 「震災復興と生活再建」, 『都市政策 no. 86』, (財) 神戸都市問題研究所, 1997, pp. 163-164
- 25) 兵庫県まちづくり部, 『住まい復興の記録 ―ひょうご住宅復興3ヶ年計画の足跡―』, 2000, pp. 60-61
- 26) 平山洋介, 「都市／統合／分割 復興公営住宅の実態とその意味」, 『阪神大震災研究4 大震災5年の歳月』, 神戸大学<震災研究会>, 1999, pp. 253-268
- 27) クリストファー・アーノルド, 「住宅再建支援の課題とあり方」, 『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻《被災者支援》』, 兵庫県・震災対策国際総合検証会議, 2000, pp. 255
- 28) セルジオー・プエンテ, 「住宅再建支援の課題とあり方」, 『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻《被災者支援》』, 兵庫県・震災対策国際総合検証会議, 2000, pp. 267-272
- 29) 伊藤滋, 「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」, 『震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻まちづくり』, 兵庫県震災対策国際総合検証会議, 2000, pp. 1-38
- 30) 室崎益輝, 「復興都市計画論の再構成」, 『地域共生のまちづくり 生活空間計画学の現代的展開』, 三村浩史+地域共生編集委員会, 1998, pp. 332-347
- 31) 大浜啓吉, 「震災復興とまちづくり」, 『都市復興の方と財政』, 勁草書房, 1997, pp. 1-44
- 32) 越澤明, 「帝都復興、戦災復興と阪神・淡路大震災の復興計画」, 建築雑誌Vol. 111, No. 1382, 1996, pp. 38-41
- 33) 鳴海邦碩, 「兵庫県における震災復興計画策定の経緯と課題」, 都市計画No. 200-201, 1996, pp. 15-20
- 34) 平山洋介, 「震災復興と住宅政策」, 『提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり』, 阪神・淡路まちづくり支援機構附属研究会, 1999, pp. 9-26
- 35) 高田光雄, 「災害復興住宅団地に関する調査研究について」, 『報告きんもくせい 00年11月号』, 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク, 2000, pp. 2
- 36) 島原市: 平成島原大変データブック 雲仙・普賢岳噴火災害記録集(資料編)、雲仙・普賢岳噴火災害記録誌作成委員会、2002
- 37) Robert B. Olshansky, Laurie Johnson, Kenneth Topping : POST-DISASTER

REDEVELOPMENT: LESSONS FROM KOBE AND NORTHRIDGE, Final Report, NSF Award No. CMS-9730137, 2003

- 38) 梅谷光男：「マンションの建替え」, 2006年度マンション学会管理実務講座テキスト, pp. 1-21, 2006
- 39) 八東富ほか：わかりやすいマンション建替えの進め方, 相模書房, pp. 36-38, 2006
- 40) 国土交通省：「マンションの建替えに向けた合意形成に関するマニュアル」, pp. 70-72, 2005
- 41) 国土交通省：「改修によるマンションの再生手法に関するマニュアル」, pp. 115-116, 2006
- 42) マンション学会編：「阪神・淡路大震災のマンション復興から学ぶ」, マンション学, 第22号, pp. 2-23, 2006
- 43) 長谷川洋：「マンション再生マニュアルの解説とマンション再生に向けた課題等について」, 2006年度マンション学会管理実務講座テキスト, pp. 1-19, 2006
- 44) 大田隆司：「マンション団地再生について 修繕改修・建替えを比較検討する」, リモデリング研究委員会資料, マンション学会関西支部, pp. 1-13, 2006
- 45) 小澤英明：建物所有関係の解消、マンション学、第9号、日本マンション学会, pp. 89-94、2000. 4.

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

	発表者	題名	発表先	発表年月日
1	梶浦恒男	「安全で長持ち」のマンションへ向けて	マンション学, 第21号, 日本マンション学会誌, pp. 18-19	2005. 4. 23
2	大西一嘉	マンション復興と防災対策の課題	マンション学, 第21号, 日本マンション学会誌, pp. 55-59	2005. 4. 23
3	先田政弘	復旧決議と買取請求の問題点	マンション学, 第21号, 日本マンション学会誌, pp. 68-72	2005. 4. 23
4	大西一嘉	復旧・復興プロセスにおける被災マンションの課題	財)東濃地震科学研究所、震災連鎖研究会	2005. 6. 10
5	樋口大介 北後明彦	大規模地震災害後の住宅復興システムに関する研究	日本建築学会近畿支部研究報告集第45号・計画系	2005. 6. 18
6	大西一嘉	震災復旧復興マンション再建の課題	第76回水谷ゼミナール「震災復興マンション再建の結末」	2005. 6. 24

7	大西一嘉	安全で長持ちするマンション ～災害に備える～	マンション管理セミナー (福岡)	2005. 7. 10
8	大西一嘉	基調講演 マンションの地震防災と 危機管理	2005年度大阪市マンション 管理支援機構 シンポジウム 安全・安心なマンション ライフをめざしてーマン ションの防災対策についてー	2005. 7. 24
9	大西一嘉 岡田 勇	被災集合住宅の復旧・復興 高取台サンハイツにおける 防災対策	大都市大震災軽減化特別 プロジェクト 2004年度／平成16年度 大大特研究発表会(神戸)	2005. 7. 27
10	大西一嘉	地震後の対応と防災	神奈川マンション研究会 シンポジウム 2005 「スワッ地震ダッ！ あ なたならどうする」 ーマンション居住者・管 理組合は何をすべきかー	2005. 9. 3
11	越山健治	世界の災害復興事例と住 宅再建	住宅会議第65号	2005. 10. 1
12	大西一嘉	マンションの安心・安全	マンション学会関西支部 マンション管理連続講座 ～マンション塾～	2005. 10. 15
13	塩野計司	地震を受けた建物の継続 的外観調査ー2004年新潟 県中部地震・川口町川口	第23回土木学会関東支部 新潟会研究調査発表会論 文集, pp. 228-231	2005. 11
14	大西一嘉	「震災から学ぼう！みん なでそなえる」 マンション防災のヒント	平成17年度第2回マンシ ョン管理基礎セミナー マンション管理支援ネッ トワークせんだい・みや ぎ	2005. 11. 2
15	先田政弘	管理組合の重い決断 居住型マンションor滞在 型マンション	シティコミュニティ、第 232号, pp. 2-17	2005. 11. 25.
16	野崎隆一	マンションの建替～阪 神・淡路の経験から～	平成17年度 名古屋市 マンション管理基礎講座	2006. 2. 3
17	北後明彦	住宅再建計画のための道 標	大大特IV-3「復旧・復興」 公開研究会	2006. 3. 10

18	大西一嘉	阪神・淡路大震災時の復興 (復旧・建替え等) から学 ぶ マンションの防災対策の ポイント	2006年マンション管理実 務連続講座	2006. 3. 11
19	大西一嘉	防災安全と建築士	兵庫県建築士会, つど い, No. 333, p. 10	2006. 3.

(f) 特許出願, ソフトウェア開発, 仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(3) 平成18年度業務計画案

以下の項目について研究を進め、最終的には、住宅再生再建支援フレームを具体化するため、災害時に利用可能な、災害特性、地域特性、住宅種別などを反映した住宅再生再建支援マニュアル策定をめざす。

1) 住宅復興と地域再生の基本的枠組み

住宅復興と地域再生のあり方・持つ意味の全体像、達成目標、基本理念を明確化し、目標達成ための方針、戦略を条件に応じて整理し、基本的枠組みを提示する。2002年～2004年度の国内外の大規模災害復興事例の調査を通じて論点整理をはかり、住宅再建・被災地復興システム研究会にて検討する。

2) 復旧復興のための対策間連携の課題整理

発災や被災を前提とした復旧復興対策では、例えば、いかなる被害までを許容し、軽減抑止対策に取り組めるかという、防災対策間の連携が重要である。そこで研究連絡会などの場も活用し、研究グループ間で中間成果共有を推進するなど、相互の議論と過年度の成果をふまえ、事前と事後、短期と長期、応急と復興等対策の連携のあり方について議論を深め、シンポジウム等で政策的整合性のある社会的提言を行う。

3) 支援制度の論点と運用上の課題整理

全国各地の自然災害（地震、水害など）における支援制度について、制度上の問題点を

行政担当者と被災者の双方の視点から検証し、これを、阪神・淡路大震災で取り組まれた大がかりな検証作業と照合する。また国外（巨大地震津波、ハリケーンなど）の復興プロセスにおける再建支援のあり方を検証する。これらの作業を通じて、過去10年間における改正点と、不十分な点について論点整理を行なうと共に、見直し後の各種支援や新しい取り組みについても、実態に即して運用上の課題を再整理し、今後のあるべき支援制度の改正や見直しに向けた提言を行うものとする。

4) 再生再建の評価モデル構築と支援プログラムの開発

検討・蓄積された成果をもとに、被災直後・応急避難・復旧・復興の4段階に即した大都市復興の基本的枠組に位置づけられた再生再建支援の評価モデルを検討する。ここで大都市復興システムは、都市計画と住宅供給、まちづくり支援の一体的な政策システムとし、支援評価モデルにもとづいて、被災地における住宅供給と被災者の生活再建の関係を調整するとともに、復興都市計画による都市防災性向上に貢献するものとする。