

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18年度業務目的

(2) 平成18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) 中山間地における住宅再建についての論点整理と基本原則の必要条件
 - 2) 住宅再建の基本原則等の設定
 - 3) 住宅再建支援に向けた展開プログラムの提案
 - 4) 支援制度の論点と運用上の課題整理
 - 5) 復旧復興のための基本法と被災集合住宅の支援策
- (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

(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
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	
兵庫県都市整備部住宅宅地課	課長補佐	大町 勝	
神戸大学都市安全研究センター	助教授	北後明彦	hokugo@kobe-u.ac.jp
人と防災未来センター	専任研究員	越山健治	koshiyamak@dri.ne.jp
三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (株)	副主任研究員	紅谷昇平	beni@murc.jp

(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つつ、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みとした。

（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：住宅再建支援及び被災集合住宅関連

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）」として実施した。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」に取り組んだ。

5) 平成18年度：被災住宅再建に関する研究開発

(e) 平成18年度業務目的

本業務では、大都市大震災時の復旧期（概ね、応急住居への入居から住宅再建後まで）

における住宅再建に関する政策提言を行うことを目的とする。そのため、平成18年度には、平成14年度から同16年度までの「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」、「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」、及び、平成17年度における研究成果を踏まえて、住宅復興と地域再生の基本的枠組みを構築するとともに、復旧復興のための対策間連携の課題整理及び支援制度の論点と運用上の課題整理を行い、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。

1) 中山間地域における住宅再建についての論点整理と基本原則の必要要件

大都市直下型である阪神・淡路大震災とは異なる課題があると考えられる中山間地域における住宅再建をとりあげ、住宅復興と地域再生についての論点整理と基本原則の必要要件を検討することにより、これらの地域における基本的枠組みを構築するとともに、大都市との違いを見ることにより、大都市大震災時の基本的枠組みの特徴を明らかとすることを目的とする。

2) 住宅再建の基本原則等の設定

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、目標達成のための方針、戦略を条件に応じて整理し、基本的枠組みを提示することを目的とする。

3) 住宅再建支援に向けた展開プログラムの提案

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みに位置づけられた展開プログラムを提案することを目的とする。

4) 支援制度の論点と運用上の課題整理

支援制度について、近年の自然災害における運用実績をふまえつつ、見直し後の各種支援や新しい取り組みを実態に即して課題を再整理し、今後のあるべき支援制度に向けた知見を得ることを目的とする。

5) 復旧復興のための基本法と被災集合住宅の支援策

基本法の枠組みを検討し、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事を踏まえた政策提言を行うことを目的とする。

(2) 平成18年度の成果

(a) 業務の要約

平成18年度業務の要約は、以下のとおりである。

1) 中山間地域における住宅再建についての論点整理と基本原則の必要要件

中山間地域ならではの論点及び要件としては、宅地・擁壁被害への対応が可能な制度的枠組み

の必要性、民間の賃貸住宅ストックが少なく応急仮設住宅や災害公営住宅の役割が期待されるが住宅再建場所を担保する必要があること、集団移転の場合にはコミュニティの維持を考慮した事業制度が必要であること、被災度調査や住宅再建施策の実施に際してはマンパワーの確保が重要となることを示した。

2) 住宅再建の基本原則等の設定

住宅再建を通して実現すべき目標として、①迅速な住宅再建により暮らしの再建を実現する、②安全な都市空間となるように住宅の再建を行う、③住宅での生活が成り立つように周りの再建も図る、の3点を提案した。また、住宅再建プロセスにおいて守るべき基本原則として、①地域の文脈にそった住宅再建、②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）、③コミュニティの持続発展、④既存ストックの有効活用、⑤多様な被災者ニーズへの適合（多様な支援体系の構築）、⑥柔軟で迅速な対応、⑦地域文化の継承、⑧文化や経済の包含、の8点を提案した。住宅再建に係る数量計画策定における留意事項としては、全体計画のひな形を準備し速やかな計画策定を行うこと、被災調査の迅速化・地域情報の日頃からの収集、早期供給を可能とする住宅対策を進めること、地域居住への配慮と弱者優先原則のバランスをとること、支援の対象者をイメージし網羅的な支援体系を考えること、住民ニーズに応えると共に費用対効果に留意すること、を示した。

3) 住宅再建支援に向けた展開プログラムの提案

住宅再建の基本原則や数量計画を実現するための展開プログラムとして、公営住宅の早期供給、民間事業者による住宅供給への支援、所有者による自力修繕・自力建設への支援、震災前からの質の高い住環境の創出、推進体制の整備と広域調整について、個別の提案を行った。

4) 支援制度の論点と運用上の課題整理

阪神大震災以降、被災者生活再建支援法を中心とする各種被災者支援制度の枠組みについて、豊岡水害事例をもとに住宅復興支援状況を調査した結果を整理し、支援制度の課題について論じた。もとより水害と地震という災害タイプの違いはあるが、同じ支援制度の枠組みでさまざまな災害に対応しなければならないのが現状であり、震災復興と共通する課題を抽出した。

5) 復旧復興のための基本法と被災集合住宅の支援策

災害対策や復興をめぐる「基本法」の改正や制定を目指す動きをふまえて、その意義と課題を整理し提言した。

分譲マンションについて、円滑な復旧復興に向けた課題を整理して、制度的検討を行うとともに、集合住宅の復旧復興手順の再構築と被災マンション再建支援プログラムに関して提言を行った。

(b) 業務の実施方法

平成18年度の本業務における各研究項目の実施体制は、以下のごとくである。

1) 中山間地域における住宅再建についての論点整理と基本原則の必要要件

日本建築学会及び日本都市計画学会、地域安全学会等における中越地震や福岡県西方沖地震住宅再建に関する主な研究をレビューし、阪神・淡路大震災では明らかとならなかった住宅再建についての論点整理や基本原則の必要要件の抽出を行う。

(研究担当者：三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株） 副主任研究員 紅谷 昇平 beni@murc.jp)

2) 住宅再建の基本原則等の設定

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、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にて住宅復興と地域再生についての論点整理と基本原則の必要要件を検討した。

(研究担当者：神戸大学 助教授 北後 明彦 hokugo@kobe-u.ac.jp)

3) 住宅再建支援に向けた展開プログラムの提案

展開プログラムは、過年度に得られたこれまでの震災復興における住宅再建支援のプログラムから基本原則に即した事例を参考として考案し、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。最終的には、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。

(研究担当者：神戸大学 助教授 北後 明彦 hokugo@kobe-u.ac.jp)

4) 支援制度の論点と運用上の課題整理

全国の自然災害（地震、水害など）における支援制度について調査を行い、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する。実態に即して運用上の課題を再整理し、今後の支援制度の見直しに向けた論点を整理する。

(研究担当者：神戸大学 助教授 大西 一嘉 ohnishi@kobe-u.ac.jp)

5) 復旧復興のための基本法と被災集合住宅の支援策

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、シンポジウム等を通じて政策的提言を行う。特に分譲マンション復興に関して、様々な復興プロセスと比較検証作業を通じて、制度の改正点と不十分な点について論点整理を行うと共に、復旧復興支援策への提言を行う。

(研究担当者：神戸大学 助教授 大西 一嘉 ohnishi@kobe-u.ac.jp)

(c) 業務の成果

平成 18 年度業務の成果は、以下のとおりである。

1) 中山間地域における住宅再建についての論点整理と基本原則の必要要件

a) 研究の趣旨

昨年度、阪神・淡路大震災を中心とした住宅再建に係る研究レビューによる論点整理を行ってきたが、新潟県中越地震（2004年）や福岡県西方沖地震（2005年）の復旧・復興が進むにしたがって、これら中山間地域においては、大都市直下型である阪神・淡路大震災とは異なる課題があり、住宅再建においても異なる対応が必要であることが明らかになってきた。近い将来、発生が懸念されている東海・東南海・南海地震では太平洋岸の中山間地域の被災も著しいと考えられており、これらへの対策も重要なテーマである

そこで、大都市直下型である阪神・淡路大震災とは異なる課題があると考えられる中山間地域における住宅再建をとりあげ、住宅復興と地域再生についての論点整理と基本原則の必要要件を検討する。具体的には新潟県中越地震や福岡県西方沖地震住宅再建に関する主な研究論文をレビューし、新たに明らかとなった住宅再建についての論点整理や基本原則の必要要件の抽出を行う。

b) 主要研究レビュー

i) 建物被害認定調査

重川ら（2005）は、新潟県中越地震後の小千谷市及び長岡市、十日町市、川口町で行われた建物被害認定調査の調査方法を比較し、調査員の専門性や認定方法（内部立ち入り調査の有無）に違いがあったこと、特に被災者生活支援法に基づく支給額への影響があるため自治体格差に対して住民感情が敏感であったことを指摘し、住民からの再調査依頼の殺到による職員の負担の増加や調査結果確定までに時間がかかったこと、建物被害認定調査と応急危険度判定調査との間で判定員確保の競合があったこと、調査員や住民の間で両調査の目的の混同があったことを課題として指摘している。

さらに新潟県中越地震で新たに発生した課題として、支給対象の拡大による調査対象建物の増加や支援内容の拡充（支給額の増加）による調査員への負担の増大を指摘しており、今後は被災者生活再建支援法等公的支援制度に内閣府の調査指針を法的に位置づけること、調査の効率化と調査結果の標準化に向けた調査員の数と質の確保が必要であることを指摘している。

ii) 住宅の修理・補修

木村ら（2005）は、総務省消防庁・京都大学防災研究所が2005年3月に実施したランダムサンプリングによる大規模質問紙調査の結果の中で、すまいの問題が解決していない理由として、「自宅の修理・補修を考えていたが、調査時点までに終わっていない人」が半数以上を占めていること、その理由として「雪が降ったため様子を見た」、「工務店や大工が忙しかった」など外的な要因が大きかったことを指摘している。

子田ら（2006）は、生活再建支援法と応急修理制度について、その制度の運用面と利用面に着目し、行政・被災者へのヒアリング調査及び小千谷市における被災者へのアンケート調査を実施している。その結果、各市町村によって公的支援の運用方法の相違があり、被災者への利用可能性や支給金額に差が生じていること、罹災判定の運用方法に差異があること、工事業者の不足や長期避難等により応急修理制度の申請期限が過ぎて利用不可能となったケースがあったこと、給与所得世帯は所得制限の対象となりやすいことを問題点として指摘している。

大西ら（2006）は、新潟県内の市町村に対するアンケート調査を行い、生活再建支援法

と応急修理制度についての市町村の評価を把握し分析を行った。その結果、被災者生活再建支援制度については県が半壊まで範囲を広げるとともに、用途についても拡大し、被災者にとってより良い支援を行う動きがみられたこと、市町村の被災者生活再建支援制度に対する評価として「半壊世帯を含まないこと」「物品の対象が限定されており、使いにくいこと」などが指摘されている。また、住宅応急修理制度では「支給金額少ないこと」「応急修理を行うことで避難所への避難を要しなくなると見込まれる世帯としていること」を指摘している。

iii) 再建支援策の連関関係

重川ら（2006）は、小千谷市におけるエスノグラフィー調査及び関係者へのヒアリング調査により、住宅再建に係る一連の業務間の相互連関について時系列に整理・分析を行っている。そして課題として、建物被害認定調査と応急危険度判定調査の混同・混乱、積雪に備えて住宅応急修理実施の通知発出と仮設住宅建設戸数確定業務を実施した際の両者の調整の煩雑さ、被災者支援策の提示とそれに伴う各種業務の11月初旬から12月末での集中、住宅応急修理制度申請期限延長とそれに伴う各種業務（被災者への延長の連絡等）の発生などが課題として指摘されている。

iv) 中山間地域集落からの世帯移転

青砥ら（2006）は、被災した中山間地域の3集落を対象として、被災者の集落外への移転要因とそれが集落コミュニティに与える影響について全戸ヒアリングによる調査を行った。その結果、集落外への移転要因として、地震が起因となっている「集落に居住するメリットの喪失」「行政の住宅再建関連事業」に加え、地震被害が間接的に作用した要因など世帯別に多種多様な要因が存在していること、防災集団移転事業や復興公営住宅の建設など行政の復興事業が集落の世帯数減少に大きな影響を与えていること、特にスポット的に適用された場合でも近隣関係の弱体化や集落コミュニティの崩壊を促すデメリットが懸念されることを指摘している。また集落に居住を継続するために支援や集落居住のメリット（稲作、養鯉業等）の早期復旧、コミュニティ維持の必要性を提言している。

大友ら（2006）は、被災地世帯へのアンケート及び地元自治体等へのヒアリングにより、住宅再建の状況について分析を行っている。それによれば、地震後1年を経過しても仮設住宅からの退去は進んでおらず、住宅再建に当たって主に高齢者の資金等に関する問題や土地・道路状況の問題、それらに関連した再建場所や方法が問題となっていることを指摘している。また集団移転については、災害危険区域のただら指定による柔軟な対応と整合性、工事や手続きによる時間が住民の不満となっていること、さらに住民の事業の知り方や決定意思よりも支援金が得られることが事業を先走りさせてしまっている傾向があること、を指摘している。

池田ら（2006）は、集落復興における集団移転・住宅移転に係る事業活用の動向と各事業の特徴等について分析を行っている。特に被災地・被災者の条件と事業との関係については、事業選択に当たっては当該地域が居住に適しているかどうか、危険性のため居住の用に適していないエリアが集落全体なのか一部なのか、さらに過疎化の進行度合（将来的にも存続しうるか否か）や集落内での移転先地確保の状況、被災者の経済力等が、事業手法の選択に影響していると指摘している。

v) 宅地及び擁壁被害の復旧

市古（2005）は、新潟県中越地震の特徴の一つである宅地及び擁壁被害の復旧支援策に着目し、応急宅地危険度調査に基づき「被害の全体像」と「二次被害防止」を実施し都市再生機構による被災宅地復旧支援隊による復旧支援が取り組まれたこと、市町村自治体は被害認定項目ではないが「基礎」の被害認定で工夫し宅地復旧にかかる融資制度を創設したこと、公的復旧支援策として公共事業の採択条件が拡大されたこと、を指摘している。

c) まとめ：中山間地における住宅再建に係る論点整理

i) 宅地・擁壁被害への対応

- ・ 中山間地では、宅地・擁壁への被害が大きいが、調査方法や被害認定の方法が不明確である。また、宅地再建を可能とする事業制度も小規模住宅地区改良事業など限定的であり、今後の枠組みの整備が必要である。

ii) 被災度調査の体制

- ・ 生活再建支援法等の被災者支援の充実により被災認定調査の重みも増している。建物被害認定調査の調査基準が自治体により異なったことに加えて応急危険度判定調査との混同があったことにより、被災者から自治体への問い合わせが相次いだ。また、調査員の確保や自治体職員の事務負担の増大等の面でも課題が残った。

iii) 住宅再建場所の確保と集団移転

- ・ 中山間地域では、民間の賃貸住宅ストックが少なく応急仮設住宅や災害公営住宅の役割が重要であるが、利用可能な平地が少なく地域内でのコミュニティの居住継続が困難となったケースがみられた。
- ・ 集団移転を強いられた場合には、現地再建には小規模地区改良事業が適しているが自治体の負担が大きい。一方、自治体の負担が少ない防災集団移転促進事業では被災者の移転が必須となるうえ、跡地の宅地利用が出来ないというデメリットがあり、地域コミュニティの維持に当たって事業制度の制約があった。
- ・ また、スポット的な集団移転事業であっても、周辺の近隣関係や地域コミュニティに与える影響は大きい場合があるため、その対応が必要である。

iv) 住宅再建施策に係るマンパワーの不足

- ・ 支援制度とそれを適用するための調査・事務のコストや時間を念頭に置くべきである。積雪期までに住宅の補修・修繕を終えることが望ましかったが、工業者が不足したため再建が遅れ、住宅応急修理制度の適用期間の延長が繰り返されることとなった。また、延長のたびに被災者にその旨を連絡する必要があり、行政側の事務コストも増大することになった。

2) 住宅再建の基本原則等の設定

a) 研究の趣旨

昨年度、阪神・淡路大震災以降の研究レビューによる論点整理や、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での検討結果を元に提案した包括的な再建支援フレームである「住宅再建計画への道標」について、今年度、更に同研究会において検討を深めて、住宅復興計画（数量計画）の策定における基本原則等を設定する。

b) 住宅再建の基本的考え方

i) 基本目標・達成目標

住宅再建を通して実現すべき目標として、以下の3点を提案する。

①迅速な住宅再建により暮らしの再建を実現する

- ・ 阪神・淡路大震災や新潟県中越地震において、避難所や仮設住宅での長期に渡る生活が被災者の健康や生活に悪影響を与えた。被災者の生活の基盤となる住宅を迅速に再建することが、その後の暮らしの再建の基礎として重要である。

②安全な都市空間となるように住宅の再建を行う

- ・ 迅速な住宅再建が図られたとしても、それがバラックのように狭小で安全性に欠ける住宅では、新たな災害被害につながり兼ねない。迅速性を重視しながらも、安全で望ましい質の高い都市空間を実現する住宅再建が求められている。

③住宅での生活が成り立つように周りの再建も図る

- ・ 都市においては各住宅は独立して存在しているのではなく、集住して暮らしの環境が成立している。自らの住宅だけでなく、周辺の公共施設や店舗、他の住宅等の再建も促し、地域全体の活性化とコミュニティの再建を図ることが重要である。

ii) 基本原則

住宅再建プロセスにおいて守るべき基本原則として、以下の8点を提案する。

①地域の文脈にそった住宅再建

- ・ 阪神・淡路や新潟県中越、台湾、トルコなど、国や地域が異なるとその経済やライフスタイルの状況も様々である。ある特定の事例から得られた住宅再建の教訓を画一的に適用するのではなく、地域の文脈にそった住宅再建を行う。

②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）

- ・ 大規模な災害では、公共主導ではなく、可能な限り被災者自らの資金やマンパワーを活かした住宅再建を進めることが、早期復興には不可欠である。公共は、被災者の自立支援を誘発するための支援（低利融資、信用補完、コアハウスの供給等）を被災者に対して行う。

③コミュニティの持続発展

- ・ 避難所から仮設住宅、恒久住宅へと復興が進む中、被災者が従前地域に住み続けられると共に、地域が住だけでなく職遊学の場としての機能を保ち、コミュニティが持続発展できる住宅再建を行う。

④既存ストックの有効活用

- ・ 阪神・淡路では、がれき処理への支援を行ったため、修繕可能な住宅まで取り壊されたことが指摘されている。迅速な住宅再建と環境への配慮のため、修繕可能な住宅ストックを有効活用した住宅再建を行う。

⑤多様な被災者ニーズへの適合（多様な支援体系の構築）

- ・ 被災者は、その住まい方や収入、資産状況、職業等様々であり、その条件に応じて適切な住宅再建の方法や必要な支援も異なっている。このような多様な被災者ニーズへの適合に配慮した支援体系の構築を行う。

⑥柔軟で迅速な対応

- ・ 住宅再建の支援施策の多くは、災害前から存在する既存施策をベースに展開され

ることになる。そのため災害前からの危機管理体制の構築を図るとともに、平時と災害時との状況の違いを踏まえ、制度の要件緩和や新制度の創設などを柔軟に進める。

⑦地域文化の継承

- ・ 災害は、地域に根ざしてきた施設や構造物等を破壊し、その景観を一変させる。迅速性や安全性だけでなく、住民の意識やコミュニティの核となっている都市構造や都市景観、祭事などの地域文化の継承を意識した住宅再建を行う。

⑧文化や経済の包括

- ・ 住宅の再建だけを考えるのではなく、文化や観光、地域産業等の再建施策と連携を取りながら、地域全体の暮らしを包括的に再建させる。

c) 住宅再建に係る数量計画策定における留意事項

各段階別に供給手法・対象者等を想定しながら、住宅再建に係る数量計画を定める。その際には各段階ごとに特に以下の点に留意する。

i) 【事前対策】数量計画策定のための事前準備事項

①全体計画のひな形を準備し、速やかな計画策定を行う

- ・ 住宅マスタープラン策定の際、災害時を想定した「事前住宅復興計画」についても事前に検討を行う。
- ・ 都市計画政策、まちづくり支援計画の調整すべき事項について、平時から事前に項目出しを行い、関係部局と意見交換・情報共有を行う。(例：基準法84条建築制限地区設定の考え方、都市計画事業設定の考え方、仮設住宅・公営住宅設置候補地の考え方、等)
- ・ 避難所や仮設住宅で実施する居留意向調査の調査票案や調査方法について事前にひな形を作成しておく。
- ・ 仮設住宅や公営住宅の必要戸数、民間住宅の再建戸数など数量計画の算出方法について、事前にオーソライズしておく。
- ・ 基金等の財源の設置について早期に決定し、住宅施策メニューの選択肢の幅を広げる。

ii) 【被害調査】基本目標・計画策定の前提となる地域条件の把握

①被災調査の迅速化・地域情報の収集

- ・ 収集すべき情報の種類と収集方法を定めておき、発災後、迅速に被害状況を把握する。
- ・ 住宅施策を考えるために必要な地域の基礎的なデータ（弱者の所在、地域の世帯構成、コミュニティの状況、仮設住宅等として使える空地等）は、日ごろから把握し、被災状況が分かれば、すぐに計画策定に移れるように準備しておく。
- ・ 特に、仮設住宅や公営住宅の建設予定地として活用可能なオープンスペースについては、民地も含めて登録制度等により把握する。

②被害状況に対応し、住宅再建の基本目標にそった計画策定

- ・ 被災状況が同様の地域ごとに、災害危険解決のあり方を考慮するとともに、安全な都市空間となるとともに、迅速な住宅再建・供給方式を検討する。
- ・ 地域の産業復興施策や地域文化復興との調整をとった計画とする。

- ・ 被災状況、地域状況から考えて、基本目標達成のために対応すべき制度が不十分な場合は、制度の改正を検討する。

iii) 【条件】数量計画の策定にあたって留意すべき事項

①時間：早期供給を可能とする住宅対策を進める

- ・ 早期供給に向けて、計画策定、及び予算措置・執行の迅速化を図る。
- ・ 時系列的な供給の空白が生じないように、住宅のタイプごとの供給に要する時間を考慮し、早期供給可能な方法を検討する。
- ・ 様々な手法（例えば、自力修繕支援、工期の短い低層・木造・プレハブの公営住宅の供給、等）を活用し、早期対応に努める。

②地域：地域居住への配慮と弱者優先原則のバランスをとる

- ・ 「災害弱者優先」と「地域居住優先」のバランスを考え、可能な限り地域内での供給に努めつつ、被災規模や地域特性に応じてやむを得ない場合には、被災者の居留意向（地域外でも良いかどうか）に配慮したうえで、地域外避難（疎開）、地域外仮設の活用を含めた対策を行う。
- ・ 政令市等の大規模な都市では、市全体での滅失戸数だけに着目するのではなく、区別や中学校区別など地域別の被災状況／供給可能戸数等に着目し、供給住宅タイプや需給ギャップに配慮した計画を策定する。

③対象：支援の対象者をイメージし、網羅的な支援体系を考える

- ・ 世帯構成や災害弱者の状況、住宅の所有関係（賃貸層、持家層）、年齢構成など対象者の特性を反映させた支援施策を提供する。
- ・ 特に災害弱者対策においては、生活保護など住宅以外の福祉施策との連携を図る。

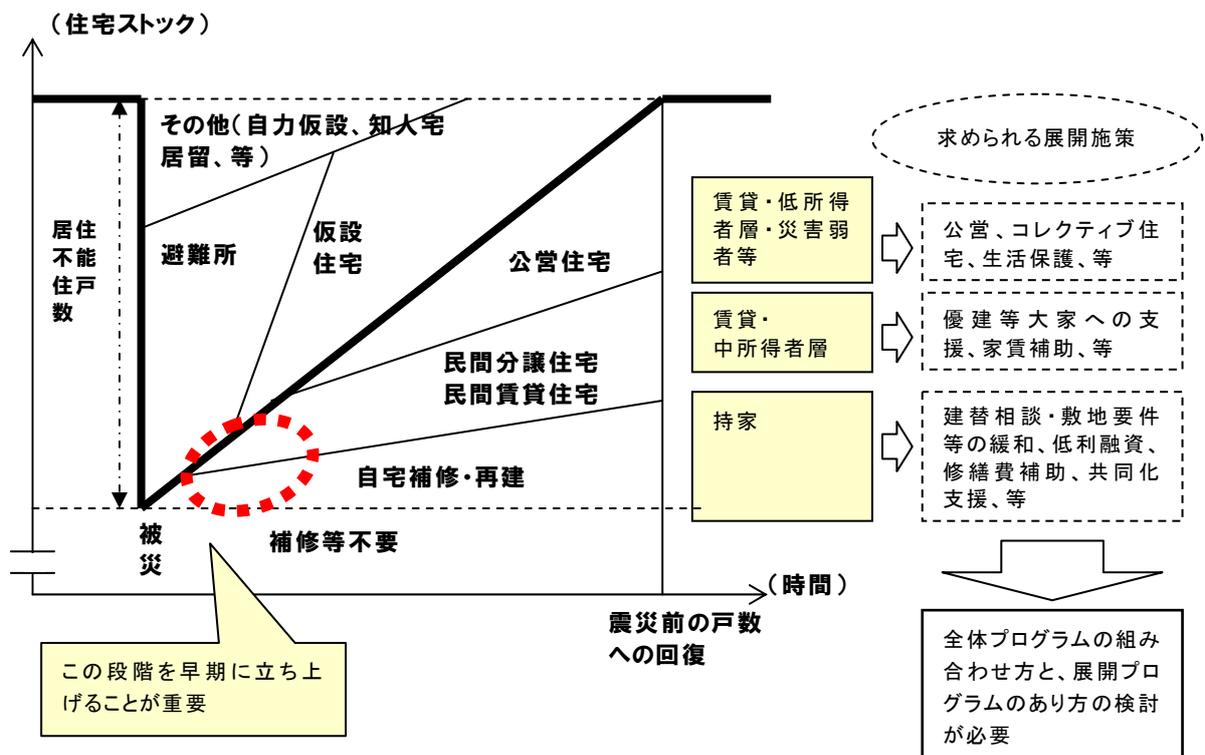


図1 数量計画と対象者、展開施策との関係

④効率性：住民ニーズに応えると共に、費用対効果に留意する

- ・ 公共投資で全てやるのではなく、民間投資、自力再建を誘発するために公共資金を投入する。
- ・ 仮設住宅や公営住宅の直接供給だけでなく、民間住宅の借上公営や木造公営、家賃補助等の間接供給を活用し、事業費の効率性に配慮する。

3) 住宅再建支援に向けた展開プログラムの提案

a) 研究の趣旨

2)において示した住宅再建の基本原則や数量計画を実現するために実施する具体的な展開プログラム（個別プログラム）の内容について提案を行う。

b) 展開プログラム

i) 公営住宅の早期供給

- ・ 自力での住宅再建が困難である高齢者や低所得者層対策としては、行政自らが供給者となる公共住宅の供給が迅速かつ有効である。しかし、被災直後に需要が最大となった後、徐々に需要が減少することになるため、投資の効率性を考え、大量直接供給を避けるための対策が必要である。
- ・ 民間活力の活用という観点から、PFI等による供給も選択肢として考慮する。その場合には、将来的には他用途（賃貸住宅、ホテル、福祉施設等）への転用を想定した「短期借上型公営住宅」制度を創設し、5年～10年の期間限定での借り上げ措置を行う。
- ・ 直接供給の場合、予算措置から敷地確保、発注、建設、募集にかかる時間短縮が必要である。また特に災害弱者に対して早期に住宅を提供するため、既存の民間賃貸住宅を災害弱者向け公営住宅として借り上げられるよう、借上公営住宅の要件緩和を時限的に行う。

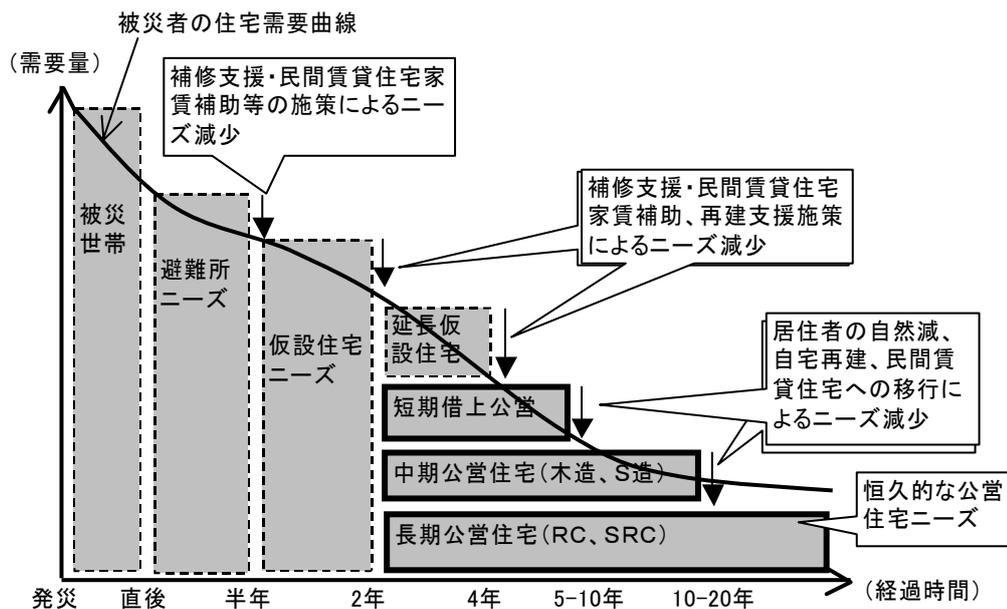


図2 短期、中期、長期の使い分けを想定した公営住宅の供給イメージ

- ・ 短期間（10～20年）の利用を想定し、工期・減価償却期間（耐用年数）の短い木造低層公営住宅の活用を行う。
- ii) 民間事業者による住宅供給への支援
- ・ 大都市の大災害後に求められる迅速かつ大量の住宅供給において、大きな役割を果たすと期待されているのがデベロッパー等の民間事業者である。民間事業者と連携を取り、民間に任せられる部分は任すことによって、公共は本当に必要な対策に資源を集中させることが可能となる。
 - ・ 民間による住宅供給が円滑に進められるように、許認可の手続きの迅速化、容積率等の規制緩和、不動産取得税や消費税の減免措置、民間大家向けの補助金・ローンの要件緩和、高齢者向け家賃保証等の措置を行う。
 - ・ また、住宅用地として活用可能な公有地や企業所有の遊休地の売却を促し、宅地供給を支援する。
- iii) 所有者による自力修繕・自力建設への支援
- ・ 生活再建支援制度を拡充し、自力仮設住宅の設置や一部損壊・半壊住宅の修繕に対する補助を行い、自助への支援を充実させる。
 - ・ 住宅金融公庫融資の代わりに、住宅ローンに対する連帯保証制度（産業系の保証協会のような制度）を設けて、低金利ローン、ノンリコースローンを提供する。
 - ・ 事前に、地籍調査を進め、土地に関する権利関係を整理しておく。
 - ・ 既存不適格（接道不良、前面道路幅員等）の制約条件を緩和する。
 - ・ リバースモーゲージ的共同開発の実施。（生存中は居住者が利用、死後は公共がそれを処分）
- iv) 震災前より質の高い住環境の創出
- ・ 土地区画整理事業や市街地再開発事業等の面的整備事業による基盤整備、不燃化を促進し、より安全な町をつくる。
 - ・ 敷地の細分化の防止や町並みの調和等を目指した建築協定、地区計画等による美しい街並みを実現する。
 - ・ まちづくり協議会やタウンマネジメント組織等による地域の担い手を育成する。
- v) 推進体制・広域調整
- ・ 民間デベロッパーによる住宅供給、被災者による自力建設等による自助努力による再建状況を把握するため、民間事業者（住宅メーカー、デベロッパー）を含めた「住宅再建協議会」を設置して意見交換を行い、定期的に数量計画の見直しを行う。
 - ・ 首都直下地震や南海トラフ地震では、仮設住宅や公営住宅等が、一つの市区町村だけでは対応出来ない場合、民間企業の社宅や旅館等を活用した遠隔地への一時疎開など、都府県を超える体制構築が必要な場合も予測されるため、域外避難者、広域疎開者に対する支援方法について、他自治体との連携を図る。
 - ・ 住宅再建の実施状況を評価するための指標（例えば同じ行政区内（小学校区内、中学校区内）に住み続けられた居住者の比率、災害弱者の恒久住宅居住率など）により、再建状況のモニタリングを行うこととする。

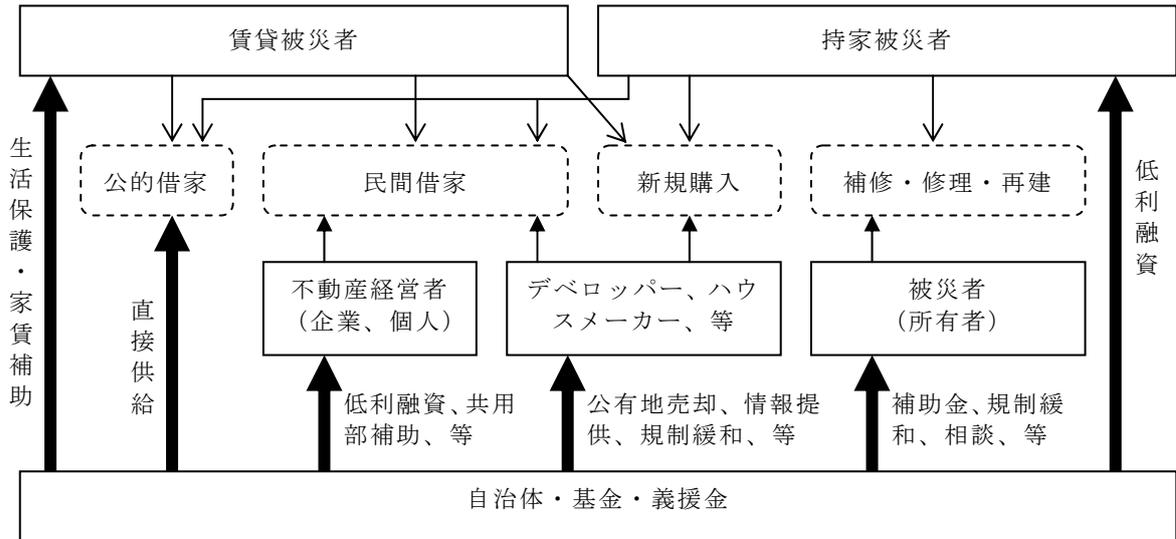


図3 住宅再建に係る展開プログラムと支援対象者の全体像

4) 支援制度の論点と運用上の課題整理

阪神・大震災以降、被災者生活再建支援法を中心とする各種被災者支援制度の枠組みができたが、その後の大きな自然災害をふまえて制度改訂がなされている。ここでは近年の自然災害から、2004年豊岡水害における支援制度の政策的課題について論じる（兵庫県、2005）。もとより水害と地震という災害タイプの違いは被災状況にも大きく現れており、支援のありかたは当然異なり、都道府県において水害での運用基準が定められて入るものの、一つの支援制度の枠組みの中でさまざまな災害に対応している現状から、震災復興に共通する課題も多いと思われるため検討することとしたものである。

a) 支援制度の利用実態

i) 支援制度の受給状況

図4は床上以上浸水した世帯の国や県の主な支援制度の受給状況を見たものである。兵庫県の「住宅再建等支援金」は床上浸水認定以上が支給の対象となるため、約5割の世帯が受給しているが、国の「生活再建支援金」や「居住安定支援制度」に関しては約2割以

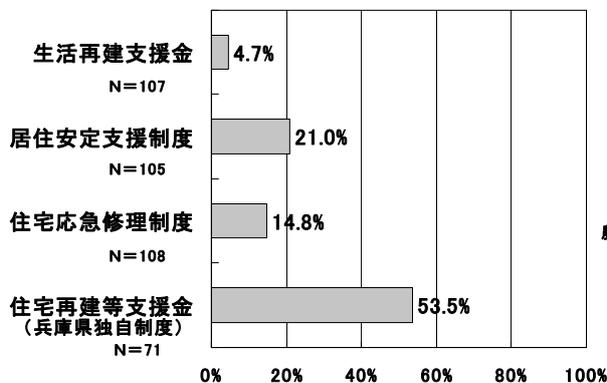


図4 国や県の主な支援制度受給状況 (床上浸水以上世帯)

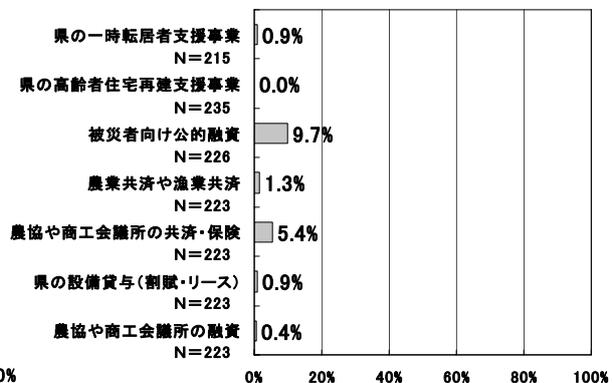


図5 その他の支援制度受給状況 (全世帯)

下と低くなっている。特に国の制度である生活再建支援金は、適用基準が厳しいためか4.7%と利用率が低い。支援制度の横出しを行った兵庫県独自の「住宅再建支援金」はよく利用されているが、それでも床上浸水世帯の約半数は利用できない。このように全体的に各種支援制度の利用度が低いのは適用基準、被害認定及び各種支援制度の認知度に起因する問題であると推察される。

図5はその他の支援制度の受給状況を見たものであるが、どの制度の受給状況も1割以下で、ほとんど利用されていない。

ii) 家計からみた復旧費用と支援金・保険金

図6は被害認定別に「復旧費用」「保険金支給額」「支援金支給額」及び「家計支出額」(「復旧費用」－「保険金支給額」－「支援金支給額」)を見たものである。

注目すべきは「家計支出額」は「大規模半壊」の方が「全壊」に比べ、110万円以上も多くなるという逆転現象が起こっている点である。保険金は保険会社の担当職員もしくは保険会社から委託された損害保険鑑定人などのスタッフが詳細なマニュアルに基づき、損害額を認定し支給しているが、大規模半壊と全壊の査定額に大きな差はない。家計レベルでの復旧のための支出費用から判断すると、被災者の実質的被害にみあった支給であり金銭的被害をほぼ正確にとらえていると考えられる。一方、公的な支援金は、自治体職員が内閣府の被害認定基準により判定し支給されているが、実質的な家計支出に見合ったものになっておらず、被害の実態を反映した支援になっていない可能性が指摘できる。

家計支出額でみると、全壊認定世帯は床下浸水認定世帯とほぼ同等であり、支援金等により被害損失額がかなりカバーされている。床上浸水認定から大規模半壊認定では全壊認定の家計支出額より大きい結果となっている。床上以上浸水の場合、大規模半壊以下の世帯と、全壊認定世帯ではトータルな支援金額が大きく異なり、実質的な家計支出への影響が変わる結果となっている。

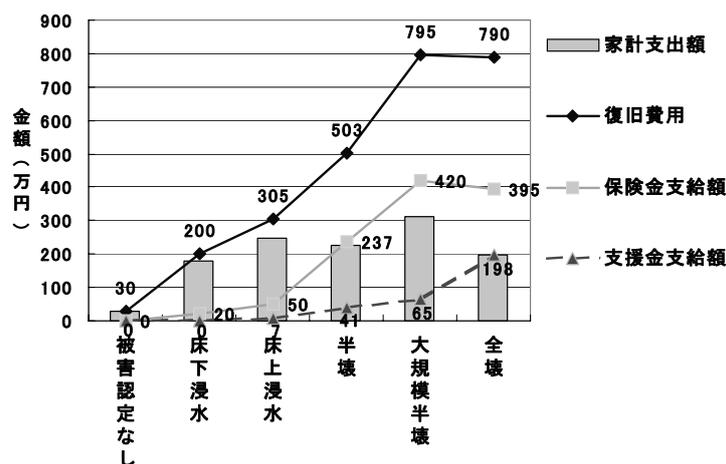


図6 被災程度別の家計支出と支援金受給額

iii) 支援制度の課題

図7は床上浸水以上の世帯に対して、国による「生活再建支援金」、「居住安定支援制度」、「応急修理制度」の3つの支援制度による給付を受けられなかった理由を聞いたものであ

る。3つの制度間に多少の差はあるものの、その理由としては「被害認定要件」、「所得要件」、「制度の認知度の低さ」が挙げられており、「年齢要件」や「手続きの煩雑さ」は少ない。

図8は被災世帯に対して支援制度の運用に対する不満点を聞いたものである。支援金の支給額に対する不満が支援金の給付までの期間や支援手続きに対する不満を上回っている。

図9は被災世帯に対して支援制度の支給要件に対する不満点を聞いたものである。「所得要件」と「被害認定要件」は多くの被災者が抱えている不満である。

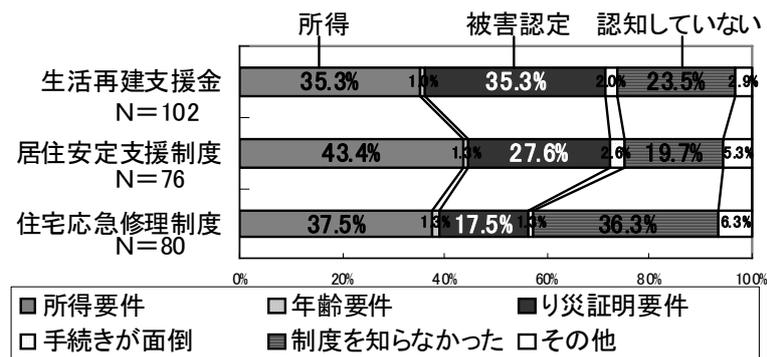


図7 支援金を受給できなかった理由（床上浸水以上世帯）

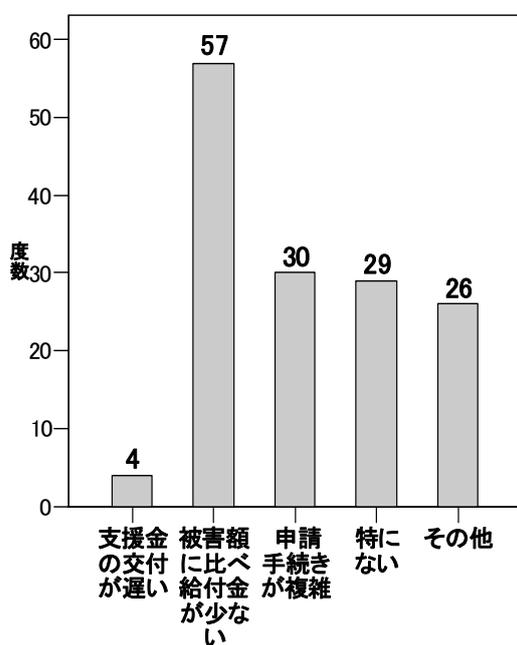


図8 支援制度の運用への不満点 (N=146)

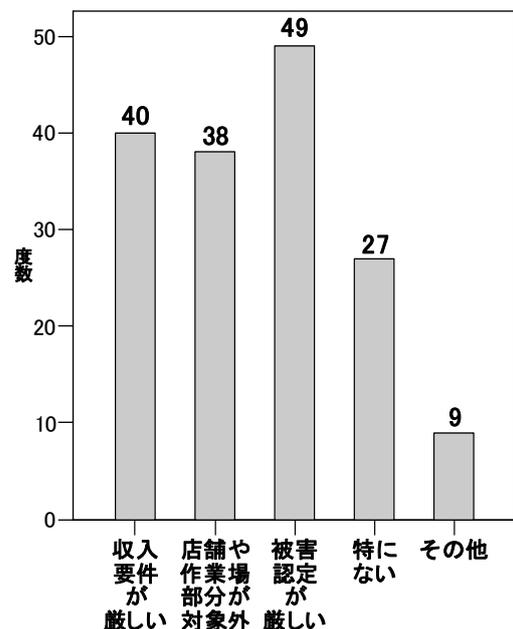


図9 支援制度の支給要件への不満点 (N=163)

支援制度の論点をまとめると以下のとおりである。

- ①収入要件に関する問題としては、公的な生活支援制度の収入要件は災害により被害を受ける前の1年間の収入に基づいており、災害によりその年の収入が要件以下に落ち込む可能性を考慮していない。

- ②収入が多いからといって、その世帯の生活にゆとりがあるとは言えない。各世帯の事情の下で必要な収入を得るために働いているのであるから、単に収入要件のみを課すのではなく、各世帯の可処分所得なども考慮して必要な支援が考えられるべきである。
- ③被災者支援制度の不備は既存研究でも報告されているが(市古ら, 2002、池田, 2005、山崎, 2003)、制度を柔軟に運用することで支給要件が複雑化し、手続きが煩雑になるなど、迅速さを求められる支援金の性格と矛盾する事も懸念される。手続きの簡素化のためには、個々の状況に応じた支援メニューやポイント制の採用なども検討の余地がある。
- ④兵庫県独自の住宅再建共済制度も開始され、支援制度は充実しつつあるが、複雑で分かりにくくなった面も指摘される。
- ⑤豊岡水害では復旧費用の補填に際し、保険や建物更生共済の役割が見直されたが、契約約款によっては思うようにカバーされないケースもある。住民レベルでは保険契約内容の確認や見直しが重要である事を啓発すべきであろう。

5) 復旧復興のための基本法と被災集合住宅の支援策

a) 復旧復興の基本法の整備

わが国には総合的な法制度として自然災害からテロなどへの対応を定めた「災害対策基本法」(1961年)があるものの、長期的な復興までを視野に入れた法制度がなく、大災害が起こるたびに既存法の拡大運用などで対応している。阪神・淡路大震災後、被災世帯に最高300万円を支給する「被災者生活再建支援法」が制定されたものの、「復興」の基本的理念や、復興を誰が担うかという責務の所在や主体を明示する法はない。

近年、地震や台風などの自然災害が相次ぐ中、災害対策や復興をめぐる「基本法」の改正や制定を目指す動きが相次いでいる。生活再建支援法実現に尽力した伊賀興一弁護士らは、「災害基本法」を提案している。2005年6月に発表された素案では、被災者を対象に、最高500万円の「生活基盤回復支援金」の支給、国内外の被災者救援にあたる「日本災害救援機構」の設置を提唱している。災害対策基本法や生活再建支援法などを整理統合し、新たな「災害基本法」に一本化する、としている。

一方、兵庫や大阪の弁護士や、2006年に発足した「関西学院大学災害復興制度研究所」(山中茂樹主任研究員)などは「復興基本法」の研究に取り組んでいる。兵庫県震災復興研究センターも2006年5月、「災害復興基本法」の制定を国や自治体に提言した。兵庫県弁護士会は、「復興基本法」や関連法制について、2007年春までに提言をまとめる予定。関西学院大災害復興制度研究所も、2010年1月をめどに提案するとしている。

兵庫県の復興10年検証は「復興」の法的概念を以下のように述べている。阪神・淡路大震災の復興過程においては、震災に対応するため17件の特別立法が行われ、平成10年には、兵庫県の熱心な取り組みの成果として議員立法により「被災者生活再建支援法」が制定されている。阪神・淡路大震災への対応の法的整備の特色として、未曾有の大惨事であったにもかかわらず、基本的に既存の法律や下位法令による対応が中心であり、従来の法制度の枠組みを超えるような新たな発想による法制度設計が見られなかったことが挙げられる。既存の法制度ないしその拡張などのバリエーションによる対応のみで大規模災害へ

の対応として十分であったのであれば、今後は、バリエーションの弾力化・多様化等の方向を目指せばよいことになる。しかし「復旧」から「復興」段階へ進むにつれ、既存の法制度に「復興」についての明確な法概念がなく、かつ既存の法体系中ではバリエーションの余地も少ないため既存の法制度に縛られ、的確な施策が実行できなかった面もある。

災害救助法制定前にみられた都道府県ごとの救助水準の問題は、改めて今日的課題になる可能性がある。阪神・淡路大震災後に被災者生活再建支援法が制定され、平成16年には居住安定支援制度も盛り込まれた。しかし住宅本体への支援が認められないなどの課題が残されたこともあり、被災地の声に配慮して都道府県の独自制度が付加的に設けられる傾向にある。もとより、被災者や地域のニーズに迅速、的確に応えるため、地方が主体的に対策を工夫することは当然だが、一方で、県境を越えると、同一程度の被害に対する給付金額がまったく異なり、住民にとって割り切れない感情が生じてしまう。

また、災害の状況や地域性等から地方公共団体によって対応が異なるにしても、都道府県の財政力で何とか対応できる災害を基準にした仕組みを設けると、阪神・淡路大震災のような大災害が、稠密な市街地が広がる首都圏で発生するとどうなるかという問題もある。災害は都道府県域にとどまるとは限らないのであり、法の定めが不十分なのであれば、それを是正し、救助内容の妥当性を高め、地域性等、必要に応じて、地方公共団体が運用の工夫等を講じるのがあるべき姿だと、検証を担当した戎正晴弁護士は述べている。

災害大国といわれる我が国の戦後の災害と災害関連法制定の関係をみると、実に様々な防災法制度が構築されている(表1)。しかし災害対策基本法や災害救助法の見直しを含めて小手先の対応に終始するばかりで、地域の実情にあった機動的対応が求められる復旧復興課題にうまく対応しきれていない現実がある。復興支援を巡って繰り返される「焼け太り」、「被災地エゴ」といった批判に対して、基本法を復興財源負担問題のみに矮小化してしまう訳にはいかないが、復旧復興を巡る基本法の議論は、防災法体系を再構築するための基本理念を共有する意義を持つものである。

b) 被災集合住宅の支援策の提言

今や、分譲マンションには人口の約1割が居住しており、大都市で一般的な居住形態となっている。初期のマンション群が既に築後30年を迎えており、大量の老朽マンションストックの存在が大きな課題となっている。これは、①ストック更新としての住宅政策上の課題、②旧耐震の既存不適格マンションの被災リスク課題という二つの側面を有している。

民間分譲マンションの現状をみると、総数が466万戸(S56年以前は、106万戸)であり、被災マンション以外の建替え事例は90例程度しかなく、すべて余剰容積を活用した等価交換方式で再建されている。(団地型が35%、賃貸化率は約3割)

老朽化したマンションの建替えにあたっては、技術的課題と合意形成課題という異なるアプローチが求められる。建替えるか、改修により再生させるかの見極めは難しいが、耐震性の不足、スラブ厚不足、バリアフリー対応といった問題であれば対応技術開発による再生の可能性がある。階高不足などの問題は改修による対応には限界があり、建替えを念頭においた方針作りとなる場合も多い。ただ、都市計画規制との関係で敷地条件が厳しく指定容積率超過となっているケースも少なくなく、隣接用地を確保できる見込みがない限り、建替えはきわめて困難な状況に陥る。

表1 災害対策関連法の歴史

年代	災害予防		災害応急対策	災害復旧	
	自然災害の予防	災害の予防		災害復旧事業	援護・融資等
戦前	河川法 (M29) 砂防法 (M30) 森林法 (M30)				備荒儲蓄法 (M13) ↓ 罹災者救助基金法 (M32)
S20年代	道路法 (S27)	建築基準法 (S25)	災害救助法 (S22) 消防法 (S23) 水防法 (S24) 気象業務法 (S27) 警察法 (S29) 自衛隊法 (S29)		災害救助法 (S22)
S30年代		宅地造成等規制法 (S36)	道路交通法 (S35)	激甚災害に対処するための特別財政援助などに関する法律 (S37)	
		災害対策基本法 (S36)			
S40年代	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 (S44) 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 (S47) 活動火山対策特別措置法 (S48)				地震保険に関する法律 (S41)
S50年代	大規模地震対策特別措置法 (S53) 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 (S55)	石油コンビナート等災害防止法 (S50)			
S60年代 ～ H6			国際緊急援助隊の派遣に関する法律 (S62)		
H7以降	地震防災対策特別措置法 (H7) 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 (H12) 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 (H15)	建築物の耐震改修の促進に関する法律 (H7) 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 (H9)		阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律 (H7)	
				被災市街地復興特別措置法 (H7) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 (H7)	被災者生活再建支援法 (H10)
			原子力災害対策特別措置法 (H11)		

ところで、せっかく建替えができて二重ローン対策で苦しむ被災者もいる。被災時に多額のローンを抱えている世帯は、中古物件で途中取得した比較的若い層に多い。彼らにとって、補修による復旧では価格が下落して転売時にローンを完済できなくなる恐れが高いため、建替え後の転売による清算を狙って、建替えに賛成するケースが少なからず存在する。再建完了時に希望する分譲価格で販売できるかどうか分からないリスクは伴うが、強力に建替えを推進する人々の中にはこのような方が少なからずいる。資金に余裕がある方が建替えに賛成するという構図ばかりではないのである。

ここで二重ローン対策として、台湾の集集地震でとられた政策が興味深いので簡単に紹介しておく。既存のローンのうち、建替えにより残存価値を失う建物部分のローンに限って、中央銀行の「千億元特別再建融資」から金融機関に対してそのローンを肩代わりする救済策がとられている。共有持分である底地のローンは残るものの、被災者にとっては再建に必要な新規ローンとの二重ローンの負担は大きく軽減される。旧ローンの棒引き措置を受けられるかどうかの判断は、貸し付け金融機関に任されており、新規ローンを前提とした二重ローン軽減策と位置付けられる。金融機関の新規ローン審査にあたっては、本人の返済能力が重視されるため、返済力が不十分だとされた場合は救済措置を受けられないという問題が残る。つまり同じマンションでも二重ローンから解放される者と、新規ローンさえ受けられない者（再建事業には参加できない）とが混在する事態を招き、合意形成が求められるマンション再建の円滑な推進が困難となるケースも出てくる。

さて、阪神・淡路大震災での事例では、経済的に参加が困難な者に対して、残りの住民が40万円ずつ出し合って5年間の無利子、無担保融資を行ったケースがある。日ごろのコミュニティ形成が成熟していないと難しいかもしれないが、共同で住まうマンションの特性を生かした取り組みとして注目できる。

以下では、過去5年間の被災集合住宅の復旧復興支援策についての検討を総括して、提言を整理することにする。

i) 管理組合の被災度判定力の向上

被災したマンションでは、区分所有法第61条の復旧手続き、62条の建替え手続きにあるように、被害調査の重要性が高い。しかし、復興方針を判断する、基本的で重要な情報である被害程度の調査実施が住民任せになっているのが現実である。さらに、独自に自治体が行った複数の建物調査の目的と意義が十分に市民に理解されないまま進められ、震災後の混乱の中で、「危険」という表示や「全壊」の認定を、被災マンションの建替え宣告と受け止めてしまう傾向が見られた。これが期段階で復興方針をめぐる混乱の要因の一つとなっているため、管理組合への事前研修により、様々な被害調査の目的と手法や実態を正しく認識させる必要がある。

かねてから主張しており、復旧復興班の他チームでも論及されているため、ここでは深く議論しないが、応急危険度判定調査についてはその必要性や実施体制を含めて再検討する余地が大きいと考えられる。

ii) マンションの支援プログラム

財政的支援、技術的支援、人的支援という3種類ある。財政的支援では、建替えを前提とした支援だけでなく、当初の段階から補修と建替えを同等に考えて、詳細な調査レポートの作成が必要であり、この調査費用を公的に支援する必要性は高い。なぜならば、方針をめぐる意見が拮抗して対立している場合、詳細な調査に多額の費用をかけることに、過半の賛同を得ることが難しいケースが予想されるからである。

復旧復興計画の手順は図10のとおりであり、復旧と建替えの両面を検討するためには正確な調査と共に、結果を解釈するための専門家の人的支援が必要である。またそのためには、多様な専門家群の育成と日常的連携を促進する環境整備が重要となる。

iii) 改良補修を可能にする制度設計

「建替え」「復旧」「修繕」は多数決で可能するルールが定められており、反対者への権

利保護もあるため、合意形成すればなんとか事業に持ち込める。もちろん合意形成といっても「方針への賛成」を得たからといって、「費用負担の賛成」が得られるかどうかは別物である。各々の経済状況や、不動産抵当権の設定次第で、不参加者が出ることもあるし、計画内容を巡る承諾が得られないケースも予想される。経済状態の把握が計画作りの前提となるのは当然のことであり、守秘義務を負った専門家の協力が求められる。

一方、増築などを伴う「改良」「再生」「耐震改修」はその工事内容の程度にもよるが、大がかりなものになると全員合意が前提となってしまう、まず合意困難である。建替えが4/5の多数決で決議できることを考えると、ストック時代に対応した、リモデリングのための新たな多数決ルールづくりが急がれる。老朽マンションの場合、復旧工事にあわせて社会的ニーズの変化に合わせた改良を行おうとする要請は当然のことであるが、現在のところこうした事態に対応した仕組みができていない。

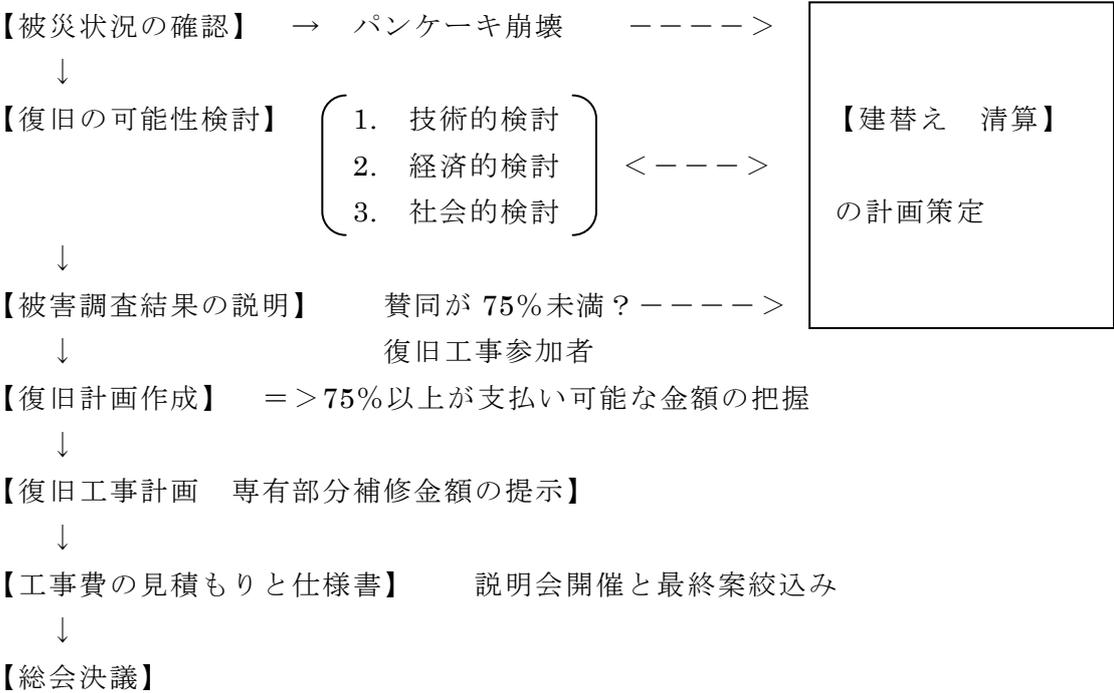


図 1 0 復旧復興計画の手順

iv) 解散のための清算手続きの確立

震災による被災マンションで清算した事例は数例あるが、その実態は不明である。意見の合意が図られない場合、清算も選択肢の一つとして有用だが、これについては現在の区分所有法でも十分な仕組みが整っているとは言いがたい。解散後に現地建替え意向の強い住人同士で共同で敷地を買い、コーポラティブ的な再建事業を行うこともできよう。たとえば、抵当権の処理にあたり債権者が解散のための意思決定へ参画可能なシステムをつくるなど、円滑な合意形成を推進する法制化の必要性がある。

(d) 結論ならびに今後の課題

平成 18 年度業務の結論ならびに今後の課題は、以下のとおりである。

住宅再建を通して実現すべき目標として、①迅速な住宅再建により暮らしの再建を実現

する、②安全な都市空間となるように住宅の再建を行う、③住宅での生活が成り立つように周りの再建も図る、の3点を提案した。また、住宅再建プロセスにおいて守るべき基本原則として、①地域の文脈にそった住宅再建、②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）、③コミュニティの持続発展、④既存ストックの有効活用、⑤多様な被災者ニーズへの適合（多様な支援体系の構築）、⑥柔軟で迅速な対応、⑦地域文化の継承、⑧文化や経済の包含、の8点を提案した。住宅再建に係る数量計画策定における留意事項としては、全体計画のひな形を準備し速やかな計画策定を行うこと、被災調査の迅速化・地域情報の日頃からの収集、早期供給を可能とする住宅対策を進めること、地域居住への配慮と弱者優先原則のバランスをとること、支援の対象者をイメージし網羅的な支援体系を考えること、住民ニーズに応えると共に費用対効果に留意すること、を示した。さらに、住宅再建の基本原則や数量計画を実現するための展開プログラムとして、公営住宅の早期供給、民間事業者による住宅供給への支援、所有者による自力修繕・自力建設への支援、震災前からの質の高い住環境の創出、推進体制の整備と広域調整について示しておく必要がある。

以上についての今後の課題としては、包括的な再建支援フレームとして、以上の基本目標、基本原則、数量計画策定及び展開プログラムをまとめた「住宅再建計画への道標」（出版物）を作成し、災害発生直後から自治体の担当者及び被災者が使える具体的なマニュアルとして提供することである（担当者の場合は、災害発生前からの活用も必要である。）。

支援法の実態調査（大西ら、2006）では支援金の支給額に対する不満が、支援金の給付までの期間や支援手続きに対する不満を上回るという結果が出ており、迅速さや簡単さもさることながら、生活復興の観点から、支援金支給額を含む支援フレーム全体の公平性や妥当性が求められていると言える。この調査の対象地域は地方都市で高齢者が多く、支給要件の厳しくなる被災世帯主年齢45歳以下というケースは比較的少なかったが、大都市部では年齢要件によってかなりの世帯が支給対象から外されてしまうことになる。なお、この支援ギャップについては、同じ復旧復興研究班の社会安全研究所チームにより、災害保護制度創設の詳細な検討と提案が行われており、参照されたい。

復興の公益性という観点から、従来の防災では十分に顧みられなかった生活被害や被災者の復興という面に着目して、復興政策の転換の必要性を訴える必要がある。現行の災害対策基本法は、事前防災対応や災害直後の応急対応が主であり、「復興」の位置づけが薄く主体も明示されていない問題が、泥縄的で小出しの復興支援対策が行われてしまう背景として横たわっている。雲仙普賢岳噴火災害などの経験を経て、復興基金といった被災者支援の仕組みも編み出されたものの、その都度被災地が国と協議しなければ何も始まらず、災害経験の蓄積によって行政の危機管理が進んでも協議の時間が短縮されるだけで、国との協議をゼロから始めるという状況に大きな違いがない。

復興基本法の実現にあたっては、憲法25条の生存権の解釈も含めて復興基本法の意義と必要性を位置付け、法理論構築と運動論の両面で今後の取り組みをさらに進化させていく必要がある。

被災マンションの円滑な合意形成を妨げる要因としては、①駐車場の権利設定の存在（機械式駐車場、リース式、優先使用権設定、専用使用権設定、分譲駐車場など）、②会社の古い物件に見られる長期割賦販売（所有権がなく管理組合が設立されていない）、③投資用マンションやリゾートマンション、④借地契約の物件（解体すると権利が消滅）、⑤都

市計画規制などがある。日常的には大きな問題となっていなくても、被災による復旧復興方針を議論する前にこうした条件の有無を十分に認識しておく必要が高い。

建替え時に問題となる二重ローン対策としては、先述の台湾の例とは別に、事前対策としてはノンリコース型ローンをマンション購入の際に選択できる制度の導入が有効と考えられる。これはローン審査で個人の返済能力ではなく建物の価値に着目する仕組みであり、債務履行の責任財産を対象不動産および賃貸（または販売）収入のみに限定し、市場価値に基づく担保力の査定を金融機関に行わせるものである。事前対策としてストックの初期性能評価を重視し、維持管理評価にも債権者が関心を払うことで良好な管理を促進することにもつながる。融資リスクは金利差として反映される。マンションの価値評価を安全投資のインセンティブにするためには、売買時に安全性能を不動産価値に反映できる住宅検査制度の導入も効果的と考える。住宅をメンテナンスして長く使うストック文化の醸成が期待される。発災を前提としつつ、こうした事前対策と組み合わせることで、被災後の復旧復興時の様々な問題発生を軽減したり、抑止することができる。

(e) 引用文献

- 1) 重川希志依・田中聡・堀江啓・林春男, 「新潟中越地震における建物被害認定調査の現状と課題」, 『地域安全学会論文集』, 地域安全学会, 2005, pp. 133-140
- 2) 木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子・堀江啓・黒宮亜季子, 「新潟県中越地震における被災者の避難行動と再建過程」, 『地域安全学会論文集』, 地域安全学会, 2005, pp. 161-170
- 3) 子田大雄・糸井川栄一・熊谷良雄・澤田雅浩, 「新潟県中越地震における住宅の補修・再建に関する公的支援の現状と課題」, 『地域安全学会論文集』, 地域安全学会, 2006, pp. 63-70
- 4) 大西一嘉・熊谷昌彦・菊池広頭・川口洸葵, 「自然災害後の被災者再建支援に関する研究」, 『神戸大学都市安全研究センター平成18年度研究報告』, 神戸大学都市安全研究センター, 2006, pp. 273-290
- 5) 重川希志依・田中聡・高島正典, 「すまいの再建支援策相互の連関と課題の分析」, 『地域安全学会論文集』, 地域安全学会, 2006, pp. 71-80
- 6) 青砥穂高・熊谷良雄・糸井川栄一・澤田雅浩, 「新潟県中越地震による中山間地域集落からの世帯移転の要因と世帯移転が集落コミュニティに及ぼす影響に関する研究」, 『地域安全学会論文集』, 地域安全学会, 2006, pp. 155-162
- 7) 大友諒香・北後明彦, 「新潟県中越地震後の住宅再建過程に関する研究」, 『平成18年度日本建築学会近畿支部研究報告集』, 日本建築学会近畿支部, 2006, pp. 629-632
- 8) 池田浩敬・石川永子, 「中山間地域における復興手法としての集団移転事業の特性と課題」, 『第18回地域安全学会研究発表会梗概』, 地域安全学会, 2006
- 9) 市古太郎, 「民間宅地および擁壁被害と復旧支援策」, 『2005年度建築学会総合研究協議会資料 中越地震・中山間地の大規模災害が示す新たな課題』, 日本建築学会, 2005
- 10) 兵庫県台風23号災害検証委員会「台風23号災害検証報告書」、兵庫県企画管理部防災企画局防災計画課、pp. 1-133、2005. 12. 9.
- 11) 市古太郎・福留邦洋・薬袋奈美子・中林一樹・村尾修「台湾集集鎮における921地震災

- 害からの市街地復興と被災者住宅再建支援策について 日本・トルコ・台湾, 震災復興過程の国際比較研究その6」日本建築学会学術講演梗概集F-1分冊pp. 233-234, 2002
- 12) 池田浩敬「被災者生活再建支援・住宅再建支援制度の変遷に関する一考察」日本建築学会学術講演梗概集F-1分冊pp. 811-812, 2005
- 13) 山崎栄一「被災者生活再建支援法の見直し」, 第13回地域安全学会研究発表会梗概集, pp. 91-94, 2003

(f) 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
大西一嘉 熊谷昌彦 菊池広頭 川口洗葵	自然災害後の被災者再建支援に関する研究 —平成16年台風23号豊岡水害および新潟県中越地震を通して—	神戸大学都市安全研究センター活動報告, 第10号	2006. 3.
北後明彦 樋口大介 室崎益輝	阪神・淡路大震災からみた住宅再建支援のあり方—被災市街地における住宅再建と災害復興公営住宅団地の比較—	都市住宅第53号・研究論文	2006. 4. 25
大西一嘉 中出聡	1995年兵庫県南部地震における被災マンションの復興課題に関する研究	韓国住宅管理学研究, 第5号	2006. 4.
袁曉宇 大西一嘉	1996年中国麗江震災からの住宅復興をめぐる現状と課題	都市計画論文集 No. 41-1	2006. 4.
Robert B Olshansky 中林一樹 大西一嘉	Socioeconomic, Policy, and Planning Aspect of the 2004 Niigata Ken Chuetsu Earthquake	EARTHQUAKE SPECTRA The Professional Journal of the Earthquake Engineering Research Institute, SPECIAL ISSUE I, VOLUME 22	2006. 4.
大西一嘉	地震防災のポイント	平成18年度 和歌山県建築物の地震対策及び応急危険度判定協議会 第5回総会基調講演	2006. 6. 14
芝真里子 北後明彦	住宅密集市街地の変容に関する研究—阪神・淡路大震災復興地域の災害に関する安全性に注目して—	2006年度建築学会近畿支部研究報告集第46号、計画系	2006. 6. 16
菊池広頭 大西一嘉	水害時の生活再建課題に関する研究 —平成16年台風23号豊岡市円山川周辺の水害を事例として—	2006年度建築学会近畿支部研究報告集第46号、計画系	2006. 6. 16

大友諒香 北後明彦	新潟県中越地震後の住宅再建過程に関する研究－早期の生活安定と将来の安全確保を考慮した復興に向けて	2006年度建築学会近畿支部研究報告集第46号、計画系	2006. 6. 16
大塚祐治 大西一嘉	分譲マンション管理組合の耐震安全性に関する意識調査	2006年度建築学会近畿支部研究報告集第46号、計画系	2006. 6. 16
大西一嘉	災害法制度の歴史	災害復興基本法の交流会	2006. 6. 26
塩野計司	中越地震の現場から	災害復興基本法の交流会	2006. 6. 26
大西一嘉	マンションの震災対策を考える	浦安市市制25周年記念「うらやす マンション・ふおーらむ 2006」	2006. 7. 1
大西一嘉	復旧復興（被災マンション）提言について	大大特「住宅・生活・地域産業再建グループ」研究連絡会	2006. 8. 5
大西一嘉	マンションと防災	2006年度マンション学会管理連続講座 マンション塾	2006. 8. 12
北後明彦	2001年インド・グジャラート地震後の都市部での住宅再建・復興	都市住宅第55号・研究発表論文集	2006. 11. 24
大西一嘉	住宅再建政策の提言に向けて ・住宅再建の理念・方針 ・分譲マンションの復旧復興	大大特：IV-3 復旧復興 第二回公開研究会	2006. 11. 26
大西一嘉	大都市住民の住宅・生活の再建と地域産業の復興は？	大大特 総括シンポジウム：IV-3 「復旧・復興」	2006. 12. 22

(g) 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