

## 阪神・淡路大震災から5年後に見る被災地神戸市の住宅再建への課題

長崎大学大学院 学生会員 ○藤田 高英 長崎大学工学部 フェロー会員 高橋 和雄  
長崎大学工学部 正会員 中村 聖三

## 1. まえがき

阪神・淡路大震災から5年が経過し、被災地神戸市では復興に向けた住宅再建が進められている。住宅の再建は個人の自助努力が原則であり、しかも市街地では面的整備事業に併せた住宅の再建が行われている。市街地における震災時の住宅の復興をスムーズに行うために、阪神大震災における住宅再建のプロセスを詳しく調査しておくことが重要である。筆者らは平成7年から継続して神戸市の住宅再建を調査している。本研究では、震災5年後の神戸市における住宅再建の現状と残された課題を明かにし、住宅再建の仕上げに対して、どのような取り組みや支援が必要であるかを神戸市役所および被災者へのヒアリング調査や新聞の報道記事などをもとに分析するものである。

## 2. 住宅再建における被災者の分類

震災によって住宅を失った被災者は大きく分けて①借家人および賃貸人と②地権者に分けられる。これらが住宅再建を図る場合、①では公営住宅等への入居、②では自宅再建と公営住宅等への入居が一般的である。さらに、被害程度の大きい地区では、災害に強い安全で快適な市街地の形成を早期に図るため、神戸市による震災復興土地区画整地事業・市街地再開発事業等の面的整備事業が行われている。このため、自宅再建を考える場合は、面的整備事業の行われる地区と行われない地区に分けられる。また、公営住宅等による住宅再建では立地が市街地の場合と郊外の場合とに分けられる。

## 3. 公営住宅等の整備の現状と課題

神戸市では、住宅復興の第1段階として、1995年7月に「神戸市震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画」を策定し、公的住宅の計画戸数を40,400戸とした。1996年2月には、仮設住宅入居者の実態調査から、公営住宅の計画戸数の増加や家賃の特別減免などを盛り込んだ「神戸のすまい復興プラン」を策定した。図-1に平成12年10月末現在における公的住宅の緊急3ヵ年計画の達成見込みを示す。これによると公営住宅と再開発系住宅については、計画を上回っているが、公団・公社による住宅の建設は計画の過半数である。神戸市では、公団・公社の建設コスト負担を考慮して、建設後は市が借り上げる条件で建設促進を図りたいとしている。郊外を含め、新築の公営住宅の家賃は、震災前の長屋等の家賃と比べるとかなり高くなっている。したがって、被災者の中には家賃負担の増加に耐えられない場合がある。このため、行政は入居者の収入や住宅の規模などに応じた「家賃の特別減額制度」を導入し、最低家賃は月額6,000円となったが、入居者に対するヒアリング調査からは、入居から10年間(6年目以降は値上げ)の支援期限では不十分であるという声が聞かれ、今後の入居者の経済復興状況に応じて支援期限を見直すべきである。また、入居選考の際には、高齢者と身障者の優先したため、コミュニティの形成やケアに関する問題が生じている。さらに、郊外の公営住宅入居者の多くは公営住宅の建設位置が震災前の周辺環境と大きく異なるため、新設された市街地の公営住宅への転居希望者も多く、郊外の公営住宅では空家が発生している。

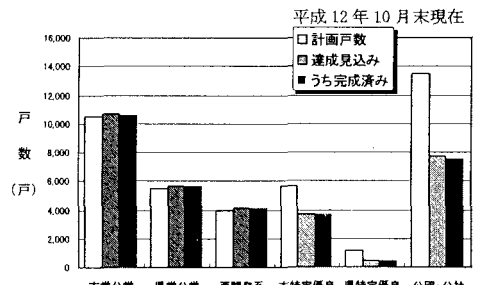


図-1 神戸市震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画の達成見込み 神戸市提供資料より作成

## 4. 自宅再建における現状と課題

震災によって住宅再建を図る場合、原則として、持ち家に対する公的支援は行われず、自力再建が基本である。したがって、被災者自身が震災前の住宅のローンに加え、新たに再建する住宅のローンも負担する2重

ローンや高齢者に対する住宅再建融資については、阪神・淡路大震災復興基金から利子補給などの助成が行われている。しかし、再建者に対するヒアリング調査からは、「助成額が不十分である。」や「受けられる条件が厳しい。」といったことが聞かれ、助成額や条件等の再検討しておくことが必要である。また、震災復興土地区画整理事業の行われる地区では、減歩率の緩和を図るために国の補助金による用地買収等も行われているが、元々狭小な土地が多く、減歩による土地の狭小化と建ぺい率の規制を受けると戸建住宅の再建は困難となる。このため、共同建替や協調建替が勧められている。しかし、賛同する住民の確保が難しく、共同化に伴う制度上の利点を増やす等の工夫が求められる。表-1に神戸市の面的整備事業と進捗状況を示す。これらの面的整備事業は市、公団および組合で分担して行われている。震災復興土地区画整理事業については平成7年3月に都市計画決定が行われ、平成12年12月1日現在では、仮換地率が80%を超える地区が過半数を占めており、通常の土地区画整備事業と比較すると異例の早さである。このような面的整備が行われることによって交通の利便性や防災機能は向上するが、街並みの変化により、コミュニティの喪失や殺風景な街並みが生じやすくなるといった側面がある。一方、面的整備事業の行われていない地区においては、震災後、取り壊さずに一部を補修した住宅も多く、住民へのヒアリング調査では、耐震・安全性を心配する声が開かれた。

### 5. 震災5年後における神戸市内の住宅の復興率と今後の課題

神戸市内の住宅の復興率を図-2に示す。住宅の高層化等の結果、全ての地区で復興率は80%を超えており、全体では115%に達している。したがって、住宅等のハード中心の復興から、次の段階に来ている。具体的には、①まちづくりやコミュニティのソフト面での復興、②被災者の復興状況に応じた、経済支援の期間の見直し、および③取り壊さなかった被災住宅等に対する耐震・安全診断の実施および補修に対する経済的助成を含めた支援策の確立である。①に関しては、自分たちの地域を住みやすくしていくために市民が主体的にまちの美化、緑化に努めることや住民同士の交流を活発にする地域イベント等の開催が求められる。そのために、これらに対する行政および民間の誘導策、支援策の確立し、住民と行政および民間が連帯した形で地域コミュニティの回復を図る必要がある。

### 6. まとめ

震災5年後における神戸市では、さまざまな面的整事業や公営住宅等の建設が進められ、住宅再建におけるハード面での全体的な復興は達成されている。しかし、面的整備事業は未だ完成に至っていない。したがって、今後は、面的整備事業の早期完成、被災者に対する支援制度の見直し、地域住民と行政および民間が連帯した形での地域コミュニティ回復を図るとこと等ソフト面での復興が現時点における住宅再建の課題である。

表-1 神戸市の面的整備事業とその進捗状況

平成12年12月1日現在

①震災復興土地区画整理事業 (13地区 145.2ha)・まちづくり協議会47協議会設立					
事業地区名	面積 (ha)	被災状況	仮換地指定開始	仮換地率	
公共団体施行	森南第一	6.7		H10.3.12	91%
	森南第二	4.6	66%	H10.11.25	88%
	森南第三	5.4		H12.5.31	30%
	六甲道駅北	16.1	67%	H9.2.28	92%
	六甲道駅西	3.6	70%	H8.11.29	98%
	松本	8.9	81%	H8.11.30	89%
	御香東	5.6	92%	H10.1.16	85%
	御香西	4.5	83%	H10.1.8	62%
	新長田駅北	59.6	80%	H9.1.20	53%
	鷹取東第一	8.5	97%	H8.8.28	100%
鷹取東第二	19.7	91%	H9.9.6	65%	
組合施行	湊川町一・二丁目	1.5	-	H9.5.14	-
	神前町二丁目	0.5	-	H9.9.17	-
②市街地再開発事業 (14地区 38.7ha)					
○震災復興市街地再開発事業 (2地区 26.0ha) まちづくり協議会 11協議会設立					
事業地区名	面積 (ha)	工事着工状況			
市施行	六甲道	第一	H9.7.4着工		
		第二	H10.9.22着工 (一部工区)		
		第三	H9.12.25着工 (一部工区)		
		第四	H10.3.28着工 (一部工区)		
	新長田駅南	第一	H9.7.4着工 (一部工区)		
		第二	H9.3.28着工 (一部工区)		
		第三	H10.3.28着工 (一部工区)		
○その他の市街地再開発事業 (12地区 12.7ha)					
事業地区名	面積 (ha)	事業地区名	面積 (ha)		
市施行	新長田駅前	1.5	JR住吉駅南	0.9	
	垂水駅東	3.2	塚口町三丁目	0.6	
	垂水駅西	2.0	組合施行	新開地二丁目	0.2
	舞子駅前	0.7		第二ブロック	
	公団施行	JR住吉駅東	1.4	新開地六丁目東	0.3
湊川中央周辺				0.5	
弓本町四丁目				0.6	
			舞子公園駅北	0.8	
③優良建築物等整備事業、住宅市街地総合整備事業、密集住宅市街地整備促進事業					
事業中					
④共同建替、協調建替支援					
事業採択104地区(4,707戸)[うち着工済104地区(4,707戸)、完成済90地区(3,571戸)]					
⑤分譲マンション再建支援					
事業採択47地区(3,404戸)[うち着工済47地区(3,404戸)、完成済47地区(3,404戸)]					

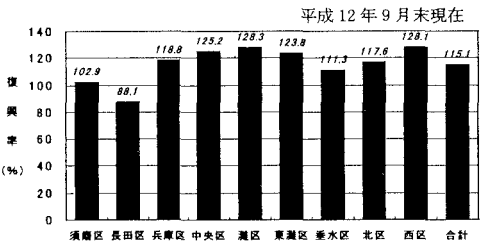


図-2 神戸市内の住宅の復興率 神戸市提供資料より作成