

都市政策

季刊 第88号 '97.7

特集 阪神大震災後の民間住宅再建

被災地の民間住宅再建	大海 一雄
住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題	三輪 康一
マンション再建の成果と課題	高田 昇
被災地の民間住宅市場動向	太田 尊靖
新在家南地区の復興まち・すまいづくり	後藤 祐介
—まち並み誘導と住宅の共同再建事業の推進—	
住宅再建支援と住宅融資	伊藤 善弘

行政資料

神戸市内分譲マンション震災対応状況に関する調査報告書

.....神戸市住宅局

都市政策

第87号 主要目次 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興

3年目に入った産業復興の課題	林 敏彦
平和なる革命下の被災地産業復興	大角晴康
統計データによる産業復興の状況	信 貴 宏
ケミカルシューズ産業の復興について	藤 本 芳 秀
上海・長江交易促進プロジェクトの展望	辻 雄 史
産業復興とK I M E C構想	木 村 義 秀
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞	編 集 部

特別論文

上山温泉郷（山形県上山市）における 観光振興事業の展開	永 田 亀 昭
病院と地域活動	坂 本 和 夫
北海道南西沖地震と奥尻島の復興	神戸都市問題研究所 震災復興政策研究会

行政資料

産業復興と神戸経済	神戸都市問題研究所 産業復興研究会
-----------	----------------------

次号予告 第89号 特集 阪神大震災と広域応援活動

1997年10月1日発行予定

災害時の広域応援のあり方	高 寄 昇 三
災害時における救急医療体制について	石 川 稔 晃
被災地での応援活動の状況と課題	横 浜 市
震災後の応援協定の締結状況と今後の課題	田 中 登
震災時における応援受け入れ体制の実態と課題	神戸市消防局
震災時における応援受け入れ体制の実態と課題	神戸市水道局
緊急時における生活物資確保に関する協定の効果	藤 本 孝 司

は し が き

阪神・淡路大震災により、神戸は市街地の全体にわたり大きな被害を受けた。特に従来から高齢化・空洞化などが進み、老朽木造住宅が密集した、いわゆるインナーシティ地域の被害は甚大であった。

震災から2年5か月を経過し、道路や港湾施設等の基盤整備の復旧は順調に進み、被災者の生活基盤である住宅についても、住宅着工戸数で見ると、量的には、公的住宅と民間住宅を合わせた7万2千戸の住宅供給計画を達成できる見通しとなっている。

しかし、民間住宅の再建の実態をみると、時間の経過とともに様々な問題が生じている。復興の地域差が顕著になっていること、インナーシティ地域では総じて復興が遅れていることなどが指摘されている。一方、民間賃貸住宅市場では、比較的高家賃の賃貸マンションが大量に建設され、供給過剰の状況が生じるという現象も起きている。

住宅再建の障害となっている問題は、法規制、建設資金、権利関係などの諸分野で複雑多岐にわたり、個別に事情が異なるため、行政が総合的に、適切な支援策を実施するのは現実的には容易ではない。

神戸市においては、法規制の面で、法的に再建が困難な敷地や住宅について、共同化、協調化を建築基準法の運用により支援する制度を設け、その積極的な活用を働きかけている。また、資金面では、平成8年7月策定の「神戸のすまい復興プラン」の中で、民間融資に対する利子補給など、阪神・淡路大震災復興基金を活用した民間住宅再建への支援制度の拡充を柱の一つとして打ち出した。さらに、本年2月から、土地を所有する高齢者のための不動産処分型特別融資制度を創設し、支援策の充実を図っている。

今後、「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」の再生に向けて、住宅復興の実態をよく見極め、インナーシティへの人口の呼び戻し策も含めた、より効果的な施策を検討していくことが望まれる。

特集 阪神大震災後の民間住宅再建

被災地の民間住宅再建……………	大海 一雄	3
住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題……………	三輪 康一	14
マンション再建の成果と課題……………	高田 昇	30
被災地の民間住宅市場動向……………	太田 尊靖	44
新在家南地区の復興まち・すまいづくり……………	後藤 祐介	60
一まち並み誘導と住宅の共同再建事業の推進—		
住宅再建支援と住宅融資……………	伊藤 善弘	71

潮流

神戸市たばこの吸い殻及び空き缶等の投げ捨てる防止等に関する条例 (89)	
市民活動促進法案 (90)	特殊法人 (92)
日本版ビッグバン (95)	

行政資料

神戸市内分譲マンション震災対応状況に関する調査報告書	
……………	神戸市住宅局
	97

新刊紹介……………		142
-----------	--	-----

被災地の民間住宅再建

大 海 一 雄

(流通科学大学商学部教授)

〔 1 〕 はじめに 震災復興と民間住宅

阪神・淡路大震災から、間もなく2年半を迎えようとしている。まちは一見かつての街並みを取り戻しているように見えるが、被災者の暮らしを支える住宅の復興は、かなりの跛行状況が見られる。

これを地域別にみると、神戸市の東灘区を中心とする東部の住宅の復興は、比較的順調なのに比べ、長田区などの西部の復興はかなり遅れ、空地があちこちで見られる。これを敷地規模で見ると東部は広く、西部は比較的せまい。

復興が遅れている主な被災地は、かねてから神戸市が問題としていたインナーシティ地域で、老朽住宅がほとんど被害を受け、ここに居住していた、比較的所得の低い高齢者が被災した。これらの人達は、本来は公営住宅入居者階層のため、県や市は復興公営住宅を大量に建設し、すでに2回の入居者の募集を終わっている。今年2月の募集結果も、相変わらず既成市街地へ希望者が偏っているが、公営住宅対策はほぼ順調に進んでいる。

一方の民間住宅の建設は、住宅の着工ベースで見ると、すでに住宅復興3カ年計画を上回り、自宅の再建はほぼ終わったのではないかとの声も多い。いちばん心配されていた民間賃貸住宅についても、供給が大幅に進み、その結果まちでは過剰感が強く、空き家も目立つようになってきた。

ところが、民間住宅とは何かと改めて考えると、現在はかなり輻輳している。戦前の民間住宅は別として、今日ではいろんな公的施策が広く民間住宅にも及んでいる。まったく公的資金の制度に乗らないのは、学生などを対象とした、いわゆるワンルームマンションか、適法に建てられない木賃住宅ぐらいであろう。

県の復興計画で準公営住宅として位置付けされた、特定優良賃貸住宅（特優賃）も住宅復興3カ年計画によって順調に建設されてきたが、ここにきて空き家が出始めている。住宅は建っても、この家賃の支払いに耐えられる入居者が少ないのである。

このように、現在の神戸の住宅事情はすでに、公民が入り乱れ市場は混沌としている。これらの現象は、商業紙ではほとんど報道されず、取材するまで予想もしなかった事態である。

第7期の住宅建設5か年計画は、住宅宅地審議会の答申による「市場機能」の導入を方針としているが、震災復興の過程での跛行状況を、「市場機能」がどう作用しているかなど、その後の被災地の住宅事情を報告し、今後の方向について展望する。

〔2〕 民間住宅の被害と復興

1. 被災した住宅

第二次大戦前は、我が国には住宅政策らしきものはほとんどなく、民間の市場原理に任されていた。戦前の神戸の公的住宅は、改良住宅とわずかの公益住宅があっただけである。また昭和16年の調査では、全住宅の90%が民間借家であった。

大戦末期の米軍の空襲によって、我が国の大都市は壊滅的な打撃を受け、戦後市民は防空壕やバラックに住んだ。戦災で焼け残った借家は、地代家賃統制令で家賃は凍結されたままであった。従前からの入居者は恩恵を受けたが、安い家賃から抜け出せず、住み替えなどによる住宅改善の意欲を失っていった。

一方家主は、日毎のインフレの中で家賃収入では住宅の修繕も出来ず、今日の老朽住宅のストックの遠因となった。家主は借家の経営が困難となり、零細な借家を切り売りし、その結果、土地や家屋の権利が輻輳し、インナーシティの住宅の復興の足を引っぱっている。

戦災で住宅を失った人達は、戦前のような借家はどこにもなく、やむなく自身で大工を頼みバラックを建てた。これがこの時期、持ち家率が急速に増えた理由である。

昭和30年代後半からの経済の高度成長期には、都市に流入してきた多くの人達の住宅については、行政としては何等の対策も打てず、都市周辺の開発が遅れていた地区を、劣悪な住宅が見る見るうちに埋めていった。今日、この住宅群を誰が作ったのかほとんど解っていない。一群の大工が、なんの計画もなくどんどんと建てていったらしい。これは今までの工務店や、建築士もあまり知らない分野であった。

これらは、今日木賃住宅や文化住宅と言われる賃貸の共同住宅であったが、同様な工法の零細な建て売り住宅も多く供給された。これらがその後、マイナスの遺産となり、震災の被害を一層大きくした第二の遠因である。

一方、被害が少なかった種類の住宅もある。震災直後、プレハブ住宅各社は自社の住宅を調査し、早々に安全であったと発表した。しかし、時期が早すぎたこともあり、あまりにも商業主義的だとひんしゅくを買ったが、安全であったのは事実であった。またツーバイフォー工法の大手のMホームも、災害救助法が適用された地域のうち自社で手掛けた全住戸を調査したが、全・半壊は皆無であったという。また、中高層のプレハブ住宅38,572戸も、全・半壊はゼロであった。民間のマンションは全壊したものもあるが、多くの人命を救った。

一方、公的住宅の被害はあまり報道されていないが、住宅金融公庫の融資を受けたものも被害はすくなく、工事中のたった数回の行政の検査の効果が、如何に著しいかを伺わせた。公団住宅も半壊で解体に至ったものは3棟のみで、ことに人命に係る重大な被害はなかった。市営住宅はピロティ部分が崩壊するなどの被害があり、解体されたものもかなりあるが、死亡者は数人であったという。

比較的安全であったこれらの住宅に共通することは、住宅の建設年次が比較的新しいこと、工事に際しては建築の技術者が関与し、何等かの監督と検査が行われていたことである。

以上のように比較的安全であった住宅を見ることによって、逆にこれ以外の被害の多かった住宅が浮き彫りにされてくる。ここで、6千余人の死亡者のうち約90%の人達が、建物の下敷きになって亡くなった。しかし、このような住

宅の事情は決して神戸だけではない。

2. 住宅復興の状況

民間住宅の復興の状態を知るために、各方面に取材をしたが、住宅の過剰感は著しい。準公営住宅に位置付けられている特優賃制度の住宅は、一定の基準に合う民間住宅に建築費を助成し、かつ入居者の収入に応じて家賃の補助をするものである。神戸市住宅供給公社は、震災前からこの制度の住宅に勢力的に取り組んできたこともあって、順調に建設・供給してきた。しかしここに来て、借り上げたものに空き家が発生し出した。

特優賃以外の、公的にはなんの助成もない一般の民間賃貸住宅は、更に厳しい状態で空き家が続出している。ある新築賃貸マンションでは、数回の家賃の値下げをしたのに、まだ4割程度しか入居者がいないという。

震災後交通が途絶していたので、やむなく毎日被災地を歩いていたが、ある倒壊した文化住宅があった。その後行ってみると、解体前と同じような形のプレハブのこぎれいな賃貸住宅に生まれ変わっていて大変嬉しかったが、空き家募集中の看板が掛かったままであった。今までの文化住宅は建築費の償却が終わり、建物は古かったがその代わり家賃が安かった。しかし、再建するために市中銀行から建築資金を借りるので、その償還のため家賃が大幅に上がり、元の入居者が戻れないからであろう。

ある家主は、典型的な文化住宅を30戸持っていたが被災した。解体後プレハブ住宅会社の勧めで、10戸のファミリー向けの賃貸住宅を建設したが、思うように入居者が見つからず、家賃を下げてやっと埋まったという。「まるで銀行のために住宅を建てたようで、将来は不安である」と語っていた。

これはまだ良い方で、もっと深刻なものもあるという。不動産業者の話では、阪神間の民間賃貸住宅市場は、震災前以上の買い手市場になっているという。この現象は、住宅を求める人達にとっては結構なことには違いないが、苦勞して賃貸住宅を再建した零細な家主には、何か豊作貧乏を見るようで気の毒である。この民間住宅の供給過剰は、あの震災直後には一体誰が予想したこと

であろうか。

分譲住宅の分野では、震災後はマンション問題が一気に顕在化したため敬遠されたが、去年は低金利と消費税の値上げのため、一次取得者が3千万円代の安いマンションの取得に走った。特優賃や民間賃貸住宅の入居者は、家賃とローンの返済金を比較し、分譲マンションを購入していった。しかし少し広い高額物件となると、相変わらず売れ残ったままである。分譲住宅も過剰で、ここも買い手市場である。

3. 復興計画に見る民間住宅

兵庫県は震災後早々に住宅復興3ヵ年計画を発表した。しかしその基礎となる、何戸住宅が滅失したのかは、実ははっきりしていなかった。震災後、都市計画学会などが調べた数字があるが、棟毎で表され戸数はなかなか把握できなかった。そこで兵庫県は、電気やガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、12万5千戸の復興計画を発表した。しかしその後、仮設住宅の入居者の調査から、公的住宅の希望者が大変多いことから、公的住宅の戸数を増やし、一方の民間住宅は46,000戸から44,500戸に下方修正している。

復興計画のうち、公的住宅については順調に進捗し、今年3月末では58,000戸（約72%）をすでに発注し、66,000戸（約82%）分の用地が確保され着工が確実視されている。民間の復興住宅は、計画の44,500戸に対して、これを大幅に上回る76,000戸が着工済みであり、この内すでに63,000戸が完成している。

この基になる数字は、住宅建設の確認申請時に提出する、新築住宅着工届けに依っているので正確である。しかしこの住宅着工届けのなかには、震災復旧以外の通常の新築住宅も含まれているので、震災の復旧住宅に適用される確認申請手数料の減免率を加味して推計しているので、これもかなり正確である。

この数字は、関係者のヒヤリングの印象を数字で裏付けしている。戸数の上ではすでに住宅の復興は終わり、戸数は余っているのである。

〔 3 〕 民間住宅復興の課題

1. 住宅の需要がない

良質な民間賃貸住宅をどのように定着させるかは、住宅政策上かねてからの大きな課題であった。このため神戸市は、震災前から特優賃を積極的に進めてきたが、ようやく地主層の関心が高まり、今ではかなりの数の問い合わせがあるという。特優賃という制度のおかげで、やっと地主も動き始めたのである。

しかしここにきて、地主側には、管理だけを公社などに委託する方式では、空き家になる不安が出てきた。一方公社が一括して借り上げた場合は、空き家が出て公社が家賃を負担しなければならない。入居者も当初は家賃が安いですが、この不況の時代に毎年昇給するとは限らないので、年々上がる家賃も不満であろう。

震災で多くの住宅を失ったので、公民をあげてできるだけ早く住宅の建設を進めてきた結果、仮設住宅にまだ数万人の人が住んで居るというのに、一方で空き家が出始めている。

仮設住宅の人達は、立地にこだわらなければ、復興公営住宅に入ることができる。しかし特優賃がねらっている層は、公営住宅階層の上の中間層である。この人達はどこへ行ってしまったのか。住宅の需要がなければ、それでもう震災復興の住宅問題は解決したのだろうか。

2. 人口の呼び戻し

神戸市の人口は被災以来減りつづけ、県下では流出が止まった現在も、神戸だけはまだ減少傾向が続いている。この流失した10万人の人達が、神戸へ復帰しない大きな原因の一つが、働く場所の移転である。今回の震災で都心の多くのオフィスビルも被災し、かなりのテナントが大阪に転出してしまった。ところが、折りからの不況によるリストラで、そのまま神戸の支店を縮小してしまったりもするところもある。

復興は先ず住むところからと住宅の建設を最優先してきたが、これにはいろんな補助制度や融資制度がある。ところがオフィスビルなどの復興には、何等

の国の助成制度がないため大変遅れている。第二次大戦後、阪神間の電話の回復が遅れ、多くの事務所が大阪へ移ってしまったといういやな前例をつい思い出してしまう。

昨年の神戸市の全世帯アンケートは、市外居住者も対象にしたが、かなりの人が神戸へ帰りたいと回答している。しかし市外居住者の11%の人達が「住む場所は神戸でなくてもよい」と回答している。芦屋市でも同様の調査をしているが、市外で住宅を計画している人が39%に上っている。

また兵庫県は、県外に居住している被災者に「ひょうご便り」を送付しているが、このアンケート調査（平成8年12月発行）によると、「現在の場所で暮らしていく（9.6%）」の理由は、「身内が近くにすんでいる」について「仕事の都合（職場が近い等）」が続いている。きっと勤務先の移転につられて大阪などへ転居したまま、子弟の学校の関係などで、元の居住地への復帰をあきらめたのであろう。

民間住宅の需要が少ないことは、中間層対策と、神戸への人口の引き戻しと深く関わっている。マンションなどで被災し、仮設住宅にも入らず、民間の賃貸住宅で家賃を払っている多くの中間層がいる。この人達はどこからも援助がないまま、自己資金を取りくずし、徐々に疲弊している。神戸の民間住宅の需要を取り戻すためには、この中間層のための対策も大切である。

また、このように住宅の需要が少ないのは、神戸経済の活力の不足とも関わっている。神戸の復興には、住宅の復興と共に働く場所の復興が必須であると、震災直後から行政や識者から叫ばれていたが、住宅の復興優先の声の陰に隠されていた。しかし今や、住宅が建っても入居者がいないという深刻な問題として顕在化してきた。

3. 市場機能をどう働かすか

次に7期5か年計画の大きな柱である市場機能が、震災復興にどのように現れたかを見てみよう。民間住宅はすでにみたように、市場の自由に任せたとこ、大きな供給過剰となった。

もっとも民間賃貸住宅経営者は、たとえ零細であっても企業者であり、企業リスクを伴うのは当然だという見方もある。しかしこれに対して、正しい住宅の需要情報が流されていたかどうかは疑わしい。今になっても（平成9年5月現在）住宅過剰の報道はない。

この現象は、住宅をただ建設すれば良いというだけではなく、家賃負担が出来る収入階層の育成が大事であることがわかる。またこの事態の解消のためには、個々の住宅の募集努力だけではなく、もっと大きな人口の呼び戻しと深く関わっている。

過剰になってしまった民間住宅は、これからは市場原理による家賃の引き下げによって、需給のバランスの回復が予想される。家賃の低下は、借家経営者にとっては大変厳しいが、住宅を求める人達にとっては好都合である。低家賃の住宅の供給は、現在高家賃や遠距離通勤に悩む人達の住み替えを誘導し、被災地への人口の回復に繋がれば大変好ましい。建て替った住宅は、家賃は高くなったが、耐震性はもちろん設備などの住宅の質は大幅に良くなり、結果的に居住水準の向上に寄与している。

公営住宅への市場機能の導入は、公営住宅法の改正によって、はじめて地域差が家賃に反映されることとなった。これは画期的なことであるが、その差がわずか数千円で、しかも地方分権をお題目としている公営住宅法の改正でも、この点は国がまだコントロールをしている。そのため相変わらず既成市街地の応募者が多く、一方郊外では空き家が出ている。これでは決して市場機能が有効に働いているとは言えず、いたずらに不満を増長させるだけである。需要が程よくバランスするまで、家賃の一層の傾斜をとるべきであろう。

公営住宅応募者の、元の場所に帰りたい心情は十分理解出来るが、元の街並みやかつてのコミュニティはすでに失われている。また郊外と言っても神戸市内であり、医療施設がないわけではない。入居者に更に理解してもらえよう、行政側の一層の努力が必要である。

すでにみたように、被災地では、住宅がすでに過剰にもかかわらず、県外居住者のアンケート調査によると、「県内に戻りたいが戻れない理由」のうち、

賃貸住宅に関する理由が52.9%といちばん多い。これは、県外居住者に対する情報不足もあるが、一方家賃や立地などの跛行状態が見られるので、「戻りたいが戻れない」理由になっていると思われる。

この状態にたいして、5か年計画は、「住宅政策は、民間、公共あわせた住宅市場全体を対象として捉え、市場機能が十分に発揮されるようにすることを基本とするべきである」と述べている。そこで、住宅の総数が余っているいまこそ、5か年計画にいう市場機能を発揮させる好機と思われる。

〔4〕 結び 阪神間の住宅地のイメージを大切に

1. 震災と神戸市の住宅政策

神戸市は、1977年、環境条例の中ではあったが住宅条例を制定し、地方自治体の先導的な役割を果たしてきた。また計画的なニュータウンの建設で、多くの市民に良好な住宅地や住宅を供給し、今回の大震災でも神戸市全体の壊滅的な被害をまぬがれた。

しかし地震は、インナーシティ地域を直撃し、残念ながら大きな被害を受けた。この問題については、神戸は他の大都市に比べ早くから取り組んできたが、この地域の敷地は狭小の上権利が輻輳し、なかなか住宅地整備の実効があがらなかった。それは被災後の再建に当たっても変わらず、隠れていたインナーシティの問題があらわになったに過ぎなかった。

しかし関係者の努力で、いくつもの共同化や協調型の住宅が生まれつつある。具体的な住宅モデルの完成によって、この事業が更に進むことが期待されている。これ以外にも、多くの問題点が指摘されていたマンションの再建もかなり進んでいる。新築マンションのなかには、被災してもしばらくは自立出来るマンションも含まれている。更に避難生活の経験を新しい生活に活かすコレクティブハウジングや、リバースモーゲージなどの新しい住宅政策も、被災地から生まれはじめている。

神戸市は全国の大都市のなかで、はじめて大規模な都市型の災害に遭ったので、結果的に住宅再建の貴重な経験を積むことになった。財政的には神戸市は

大変苦しいが、いまこそ知恵を働かせながら、住宅政策を先導してきた一自治体として、これからも良い伝統を残してほしい。

2. 定期借地権住宅

定期借地権付き住宅は、借地借家法の改正で誕生してからすでに3年が経った。当初は問題点ばかり指摘されたが、現在は着実な普及をしている。これは土地や住宅の、所有から利用への掛け声を具体化するもので、一見するだけでもかなり安い価格の住宅が供給できる。マンションは土地と建物の分割が禁止されていることもあって、土地離れがいちばん進んでいる。そこでこの制度を利用し、市有地や企業の遊休地を処分しないで、50年間の期限を切って利用してはどうかと思われる。

幸い豊かな水際線を持ち、地下鉄の海岸線の開通によって大層便利になるインナー地域などに、この制度の住宅を誘導することによって、人口の呼び戻しの起爆剤になるのではないかと考えている。同じような人口呼び戻しを考えている北九州市は、定期借地権によるインナー地域の対策の検討会の設置を本年度から予定している。

すでに住宅が余っているのに、どれだけの需要があるか、との疑問は当然であろう。神戸へ帰りたい潜在需要がありながら、なぜ住宅は余っているのだろうか。それは収入に見合った住宅が少ないからである。そこで人口呼び戻しのため、定期借地権付き住宅を、これからの住宅政策の一つの大きな柱として検討を進めたらどうかと思われる。

3. いつまでも住み続けたくなる街へ

神戸は今回の震災で、先人が築いてきた大切な遺産をたくさん失った。しかし潰れたビルの間から、背山が身近に美しく見え、改めて神戸の大事なものを再確認した。国敗れて山河ありの感であった。また阪神間の住宅地は神戸の住吉から発祥し、関西では一番イメージの高い住宅地である。ここも震災で大きなダメージを受けたが、この良いイメージを是非とも継承しなければならない。

4年前、アーバンリゾートフェアの一貫として、アーキテクチャーフェア神戸を開催した。その時の基本構想委員会で、京都の着だおれ、大阪の食いだおれに対して、神戸は住みだおれと言われるような、住まいにこだわるような街にしようという議論があった。その時、座長の堯天義久元神戸大学学長は、地震を予感されていたのか「住まいが倒れるのはどうか」と言うことになり、住み道楽になった経緯があった。

不幸にも震災で多くの人命と住宅を失ったが、これを大いなる教訓にして、再び神戸から新しい住文化を次々と発信するようになることを期待している。

住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題

三 輪 康 一

(神戸大学工学部助教授)

1. はじめに

阪神大震災から3年目を迎えた被災地では、徐々に住まいが再建され、ようやく新しいまちなみも目につくようになってきた。それでも、市街地のあちらこちらには依然として相当数の更地が残り、復旧の全体的な見通しはいまだに明確でなく、生活再建の全体像について確かな展望を得ることは困難である。しかも、時間の経過とともに民間住宅再建に関していくつかの新たな問題も見いだされてきた。第一には、これまでは、かなり急速であった復旧のテンポが徐々に沈静化し、復旧が長期化する可能性がでてきたこと。第二には、それに関連して、住宅再建ができるところとできないところの地域格差が目立ってきたことである。ここでは、民間住宅の再建を中心とした復旧の動きを振り返るとともに、こうした問題の現状とこれからの課題をさぐってみたい。

2. マクロにみた復旧の実態

(1) 復旧の実態とその地域格差

震災による住宅の滅失戸数は解体処理申請件数によると、被災地全体で13万6,730戸、このうち神戸市では約9万戸が滅失したと推定されている^{*1}。これに対し、神戸市の『震災復興住宅整備緊急3か年計画』では、供給計画戸数82,000戸のうち、31,600戸、約44%が民間住宅に割り当てられており、住宅復興における民間住宅の果たす役割は公的住宅に劣らず極めて重要であるといえよう。これまで、その民間住宅の再建は戸建住宅を主に活発に進展し、これに着工済みの公的復興住宅を合わせると、1995年2月から1996年9月までの神戸市

住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題

の住宅着工戸数は73,126戸であり^{*2}、さらに今後計画されている公的住宅を合わせると、マクロな数字の上では、ある程度順調に住まいの再建が進みつつあるように見える。

ところで、こうした民間の住宅再建の動向をうかがう、建築確認申請件数をみると、神戸市では1995年1月から1996年8月までの間に33,297件の申請が受理されており、これは震災前と比べると前年の3倍以上に達する膨大な量である。このうち震災復興促進区域内での申請は23,195件（不明を除く）に達しているが、住宅の占める割合はそのうち20,857件(89.9%)、各区域とも申請件数のほぼ9割が住宅である。なお、この住宅の種別では戸建が件数比で約8割、共同住宅が約1.5割を占める（表-1）。また、申請物件の敷地面積では重点復興地域や事業区域での申請がその他の促進区域（いわゆる白地地域）に比べて規模が小さい傾向にあり、そのため、これらの区域では比較的高容積の物件が多くなっていることが読みとれる（表-2）。

では、これらの数字は果たして復旧の動向を把握する上でどのような意味をもつのだろうか。数字の上とはいえ、どこまで復旧したとみなせるか。そして、それは果たして順調な復旧過程といえるのか。さらに今後の見通しはどうかなど、ここにきても明らかになっていない問題がいくつかある。

こうした問いのすべてに対して解答を提示することはできないが、それでも一つの見通しを得るため、前述の確認申請受理件数をもとにした復旧度という指標（全半壊棟数に対する確認申請受理件数の割合）を用いて復旧の傾向を検証してみたい^{*3}。この指標は被災した建物のうち、再建された建物棟（件）数を比率で表すものであるが、復旧の概略の傾向を簡便に知ることができる。

さて、1996年8月時点で神戸市の復興促進区域全体の復旧度は44.3%という値となった。このうち事業区域7地区の平均が21.8%、これらの地区では現在は建築制限がかかっているため復旧度は低い。これを除くと、重点復興地域の平均が46.7%、その他の促進区域の平均は47.3%で、両者の復旧度はほぼ等しい。いずれにせよ、この時点では、量的には5割程度の復旧状況である。

図-1は、この復旧度を町丁目ごとに集計して示しているが、復旧度の高い

表－1 建物用途別の建築確認申請受理件数（1996.8）

	総計	住 宅				その他の用途			不 明	
		住宅合計	戸建住宅	長屋住宅	共同住宅	店 舗	事務所	その他		
促進区域	事業区域	1258	1023	884	33	106	91	62	81	1
		100.0%	81.3%	70.3%	2.6%	8.4%	7.2%	4.9%	6.4%	0.1%
	重点復興地域	6311	5595	4547	159	889	213	231	270	2
		100.0%	88.7%	72.0%	2.5%	14.1%	3.4%	3.7%	4.3%	0.0%
その他の促進区域	15626	14239	11681	419	2139	296	370	712	9	
	100.0%	91.1%	74.8%	2.7%	13.7%	1.9%	2.4%	4.6%	0.1%	
合 計	23195	20857	17112	611	3134	600	663	1063	12	
	100.0%	89.9%	73.8%	2.6%	13.5%	2.6%	2.9%	4.6%	0.1%	
促進区域外	9844	9049	8111	106	832	173	153	462	7	
	100.0%	91.9%	82.4%	1.1%	8.5%	1.8%	1.6%	4.7%	0.1%	
不 明	258	209	169	7	33	6	6	37	0	
	100.0%	81.0%	65.5%	2.7%	12.8%	2.3%	2.3%	14.3%	0.0%	
総 計	33297	30115	25392	724	3999	779	822	1562	19	
	100.0%	90.4%	76.3%	2.2%	12.0%	2.3%	2.5%	4.7%	0.1%	

表－2 敷地面積別建物容積別の建築確認申請受理件数（1996.8）

	総計	敷 地 面 積				建物容積率			不 明	
		50㎡未満	50-100㎡	100-150㎡	150㎡以上	100%未満	100-200%	200%以上		
促進区域	事業区域	1258	243	508	178	285	532	657	25	44
		100.0%	19.3%	40.4%	14.1%	22.7%	42.3%	52.2%	2.0%	3.5%
	重点復興地域	6311	1288	2329	919	1589	1486	3860	779	186
		100.0%	20.4%	36.9%	14.6%	25.2%	23.5%	61.2%	12.3%	2.9%
その他の促進区域	15626	1857	5503	2757	5145	5497	8157	1608	364	
	100.0%	11.9%	35.2%	17.6%	32.9%	35.2%	52.2%	10.3%	2.3%	
合 計	23195	3388	8340	3854	7019	7515	12674	2412	594	
	100.0%	14.6%	36.0%	16.6%	30.3%	32.4%	54.6%	10.4%	2.6%	
促進区域外	9844	276	1319	1777	5743	7033	1855	232	724	
	100.0%	2.8%	13.4%	18.1%	58.4%	71.4%	18.8%	2.4%	7.4%	
不 明	258	17	59	47	118	122	92	27	17	
	100.0%	6.6%	22.9%	18.2%	45.7%	47.3%	35.7%	10.5%	6.6%	
総 計	33297	3681	9718	5678	12885	14670	14621	2671	1335	
	100.0%	11.1%	29.2%	17.1%	38.7%	44.1%	43.9%	8.0%	4.0%	

再建の順調な地域とそうでない地域があり、都心地域を挟む東部市街地と西部市街地を比較すれば、概して、東部市街地ではかなり再建が進んでいるのに、西部市街地では再建の進み方が比較的遅れていることが読みとれる。

そこで、こうした地域格差や被災の程度との関係をもう少しわかりやすくみるため、神戸の被災市街地を、都市計画事業区域7地区と重点復興地域22地域に加えて、その他の促進区域（白地地域）を19の地域に区分した合計48区域の集計単位で相互を比較することにした（表－3）。その結果、48の区域のなか

図-1 町丁別の復旧度 (1996.8)

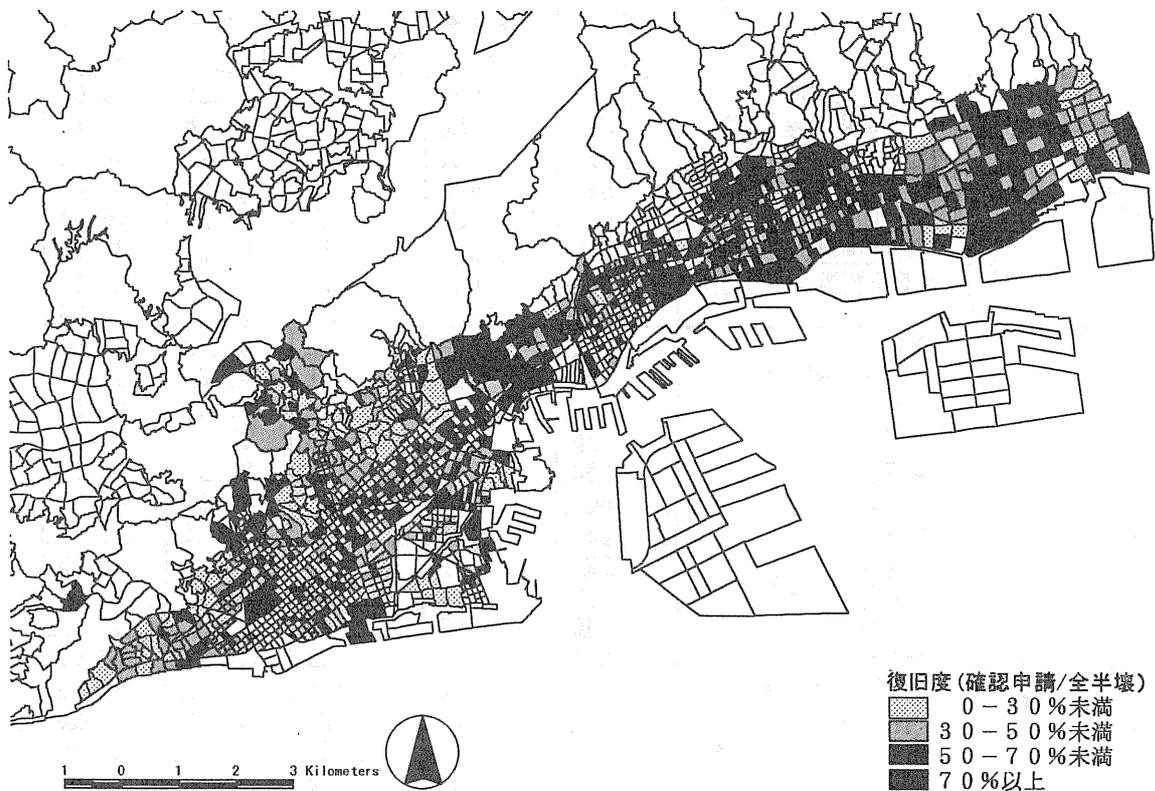


図-1 町丁別の復旧度 (1996.8)

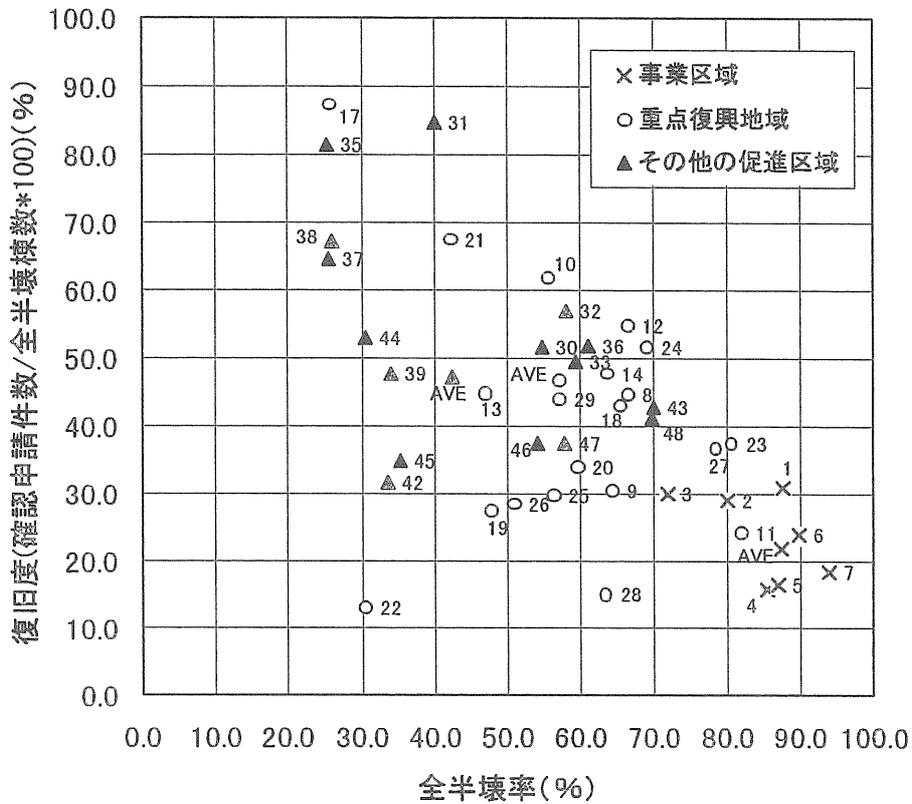
そのばらつきはかなり大きいことがわかる。そして、この復旧度と被災の程度（全半壊率）との関係を見ると、制限のかかる事業区域を除いても、重点復興地域や白地地域では、全体的な傾向として、被災の程度と復旧度の間に一定の相関関係がみられる。一般に被災の程度が大きい区域ほど復旧も進んでいない。たとえば長田区の真陽、大道周辺、長田・大開周辺、尻池北部、真野地区や兵庫区の西出・東出・東川崎、松本周辺地区、さらに灘区の都賀周辺などの重点復興地域と兵庫、長田、須磨区の白地地域では全半壊率が大きい、復旧度は低く留まっている。これと対称的に、中央区や東灘、灘区北部の白地地域では概ね全半壊率は低く、復旧度は高い。しかし、こうした相関関係に反して、東灘区の深江、灘区の新在家南、六甲などの重点復興地域や東灘区東部の白地地域では、全半壊率が50%以上と大きいにもかかわらず、他の地域と比べて復旧度がかかなり高い値を示し、再建が進んでいる（図-2）。

このように東部市街地と西部市街地の間に格差が顕著にみられるが、東部市

表-3 区域別の被災・復旧状況 (1996.8)

	区 域	全棟数 (件)	全半壊棟 数(件)	確認申請 件数(件)	全半壊 率(%)	復旧度 (%)	
事 業 区	1. 森南区画整理	727	637	197	87.62	30.93	
	2. 六甲道駅周辺再開発	227	182	53	80.18	29.12	
	3. 六甲道駅周辺区画整理	1031	740	222	71.77	30.00	
	4. 松本周辺区画整理	547	468	74	85.56	15.81	
	5. 御菅区画整理	604	525	87	86.92	16.57	
	6. 新長田駅周辺再開発	645	579	139	89.77	24.01	
	7. 新長田駅周辺区画整理	2803	2631	486	93.86	18.47	
	小計	6584	5762	1258	87.52	21.83	
重 点 復 興 地 域	8. 深江	2773	1843	822	66.46	44.60	
	9. JR住吉駅周辺	56	36	11	64.29	30.56	
	10. 六甲	6402	3564	2204	55.67	61.84	
	11. 都賀周辺	246	202	49	82.11	24.26	
	12. 新在家南	363	241	132	66.39	54.77	
	13. 河原西	607	285	128	46.95	44.91	
	14. 味泥	684	436	208	63.74	47.71	
	15. 東部新都心	523	46	68	8.80	147.83	
	16. 三宮周辺地区計画	120	55	189	45.83	343.64	
	17. 三宮周辺	240	62	54	25.83	87.10	
	18. 新開地周辺	554	362	156	65.34	43.09	
	19. 西出・東出・東川崎	791	379	104	47.91	27.44	
	20. 松本周辺	500	298	101	59.60	33.89	
	21. キャナルタウン兵庫	95	40	27	42.11	67.50	
	22. 浜山	1468	449	58	30.59	12.92	
	23. 長田・大開駅周辺	1510	1219	456	80.73	37.41	
	24. 御菅	297	205	106	69.02	51.71	
	25. 尻池北部	683	384	114	56.22	29.69	
	26. 真野	1040	528	150	50.77	28.41	
	27. 大道周辺	721	567	208	78.64	36.68	
	28. 真陽	301	191	29	63.46	15.18	
	29. 新長田	3735	2136	937	57.19	43.87	
	小計	23709	13528	6311	57.06	46.65	
	そ の 他 の 促 進 区 域	30. 東灘北東	3872	2123	1098	54.83	51.72
		31. 東灘北西	2794	1117	946	39.98	84.69
		32. 東灘南東	4654	2703	1537	58.08	56.86
		33. 東灘南西	5190	3081	1527	59.36	49.56
		34. 東灘海岸	-	-	241	-	-
		35. 灘区北	6723	1698	1383	25.26	81.45
36. 灘区南		1321	806	418	61.01	51.86	
37. 中央北東		4353	1115	722	25.61	64.75	
38. 中央北西		3888	1012	679	26.03	67.09	
39. 中央南東		2207	751	358	34.03	47.67	
40. 中央南西		282	59	88	20.92	149.15	
41. 中央海岸		-	-	48	-	-	
42. 兵庫北		10972	3692	1164	33.65	31.53	
43. 兵庫南		2358	1651	707	70.02	42.82	
44. 兵庫海岸		1816	555	294	30.56	52.97	
45. 長田北		13689	4833	1686	35.31	34.89	
46. 長田南		816	442	166	54.17	37.56	
47. 須磨北		10259	5920	2220	57.71	37.50	
48. 須磨南		1202	837	344	69.63	41.10	
小計		76396	32395	15626	42.40	47.30	
	総計(促進区域内)	106689	51685	23195	48.44	44.32	

図-2 復旧度（1996.8）と全半壊率の関係



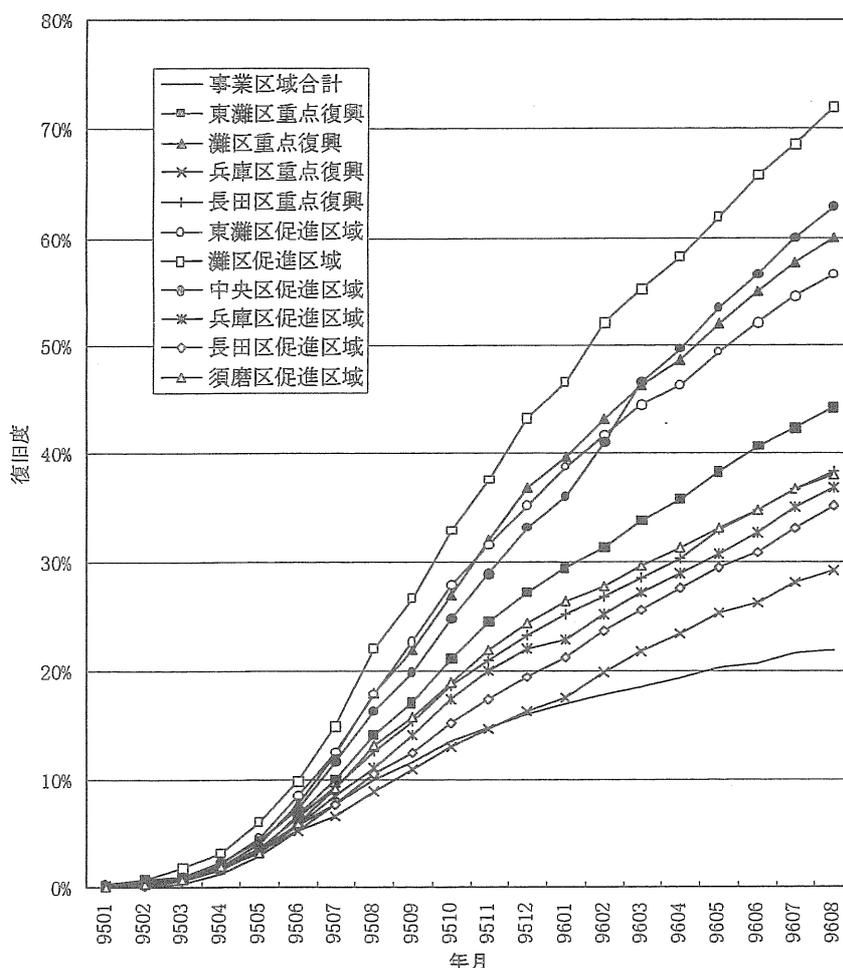
(注) 三宮周辺地区計画，東部新都心，中央区南西部を除く
 数字は表-3の各区域の番号に対応する。

街地では，その北部で比較的被害が少ないこと，南部で建築活動が活発なことによって説明でき，一方，西部市街地では，全体的に被害が大きいこと，それに加えて再建の動きが不活性なことの二つの側面によって捉えることができる。

(2) 復旧の推移と今後の動向

この確認申請受理件数の推移を月別にみると，震災後徐々に増え続け，1995年8月にピークに達するが，その後暫時下降傾向にある*4。したがって，先ほどの復旧度の推移も同じように月別に累積してみると，ちょうど成長曲線を描いており，ピークの時期を経て，全体的にペースが落ちてきている。ただ，灘区の重点復興地域や東灘区や中央区の促進区域などでは，多少の減少はあるものの，なおかなりのペースで伸びているのに対し，長田区や兵庫区の重点復興地域，長田区，須磨区などの促進区域では明らかにペースが著しく落ちてきている。その結果として，先にみたような東西市街地の復旧の地域格差が生じて

図-3 復旧度の推移



きたといえよう。この傾向から、直ちに将来の動向を予測することは困難であるが、問題は少なくとも、今後さらに、時間の経過とともにその格差がますます広がる可能性が高いことである（図-3）。

住宅を失った被災者にとって、可能な限り早く再建したいと希望するのが当然であり、さらに公費解体や消費税率の引き上げなどの期限があるため、住宅再建は一定の期間に集中し、それが1995年8月の確認申請受理のピークに表れている。なかには恒久住宅を別の場に確保し、土地を売却するケースもあろうが、復旧度が50%前後の段階で、相当数の再建が意図的に遅れる理由は一般に考えにくい。したがって、自力復旧できるものの多くはすでに再建済みと考えられ、更地で残存しているものの多くは、何らかの理由で再建できない場合と予想される。今後は、土地区画整理事業の区域などでは仮換地指定後、ある程

住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題

度着工件数が増えるであろうが、それ以外の復興促進区域内では大幅な再建の増加は期待できない。地域によっては、更地の状態が今後も継続し、復旧がかなり長期化することが予想される。一方、建築基準法上の接道規定や用途制限に関する特例が適用されるのは震災後3年以内の着工に限られている。そのため民間住宅再建のプロセスと見通しをはかる上で、この3年目が1つの目処となるといえよう。

3. 復旧の進捗を阻む要因

(1) インナーエリアの市街地特性

民間住宅の再建を阻んでいる要因には、建設資金、土地や建物の権利関係、接道規定など法的な規制を含む敷地の条件があるが、もともと、被災市街地の多くは、震災前からインナーシティ問題と呼ばれる、物的・社会的・経済的問題を内在している地域に該当している。この地域では、物的環境としても道路などの基盤が不十分で、老朽住宅を含む狭小過密住宅地や住工混在地を形成し、しかも土地と建物の権利関係が輻輳している。また社会的特性としても高齢者が多い地域である。そうしたインナーシティの地域的問題が今回の住宅再建に大きく影響していることは従来からも指摘されている。

たとえば、先の復旧度を地域の物理的特性との関連でみてみよう。ここで取り上げた住宅特性の指標は、老朽住宅の占める割合（戦前住宅率）や、長屋木賃率である。両者との関係をみても、明らかに復旧度との間に関連性がみられ、震災前からインナーエリアとして住環境上問題とされた地域で再建が進んでいないことがわかる（図-4，図-5）。ただ復旧を妨げる要因は、こうした物的条件だけではない。

(2) 味泥地区における復旧プロセスと阻害要因

そこで、復旧のプロセスとその要因を即地的にもう少し詳しくみるため、神戸市のインナーエリアに属する味泥地区を例として検討してみよう。この地区は、灘区のJR神戸線と国道43号にはさまれた南部市街地に位置する面積約24ha、人口3,782人（1990年）の区域である。木造家屋が密集しており、小規模

図-4 復旧度（1996.8）と戦前建物率（1990）の関係

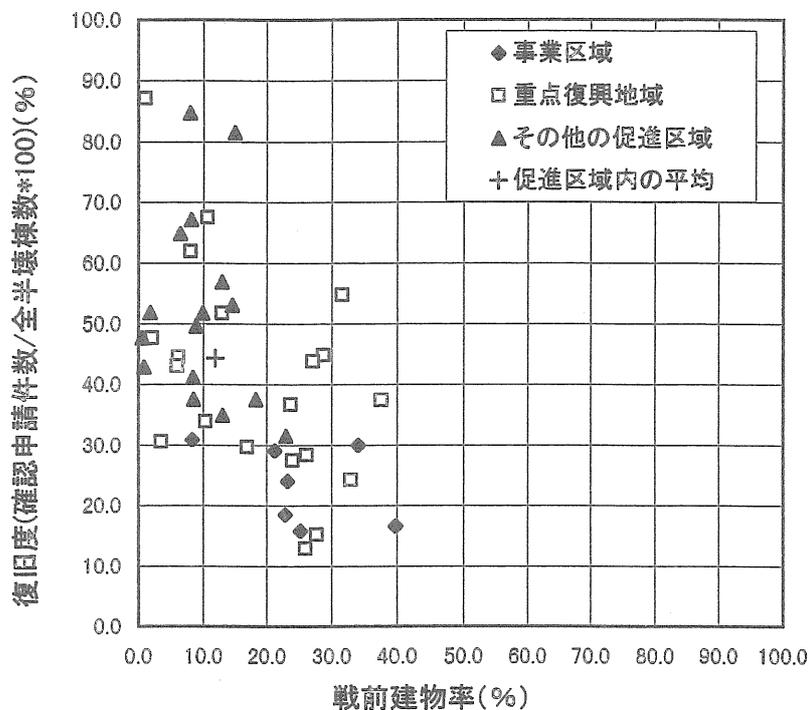
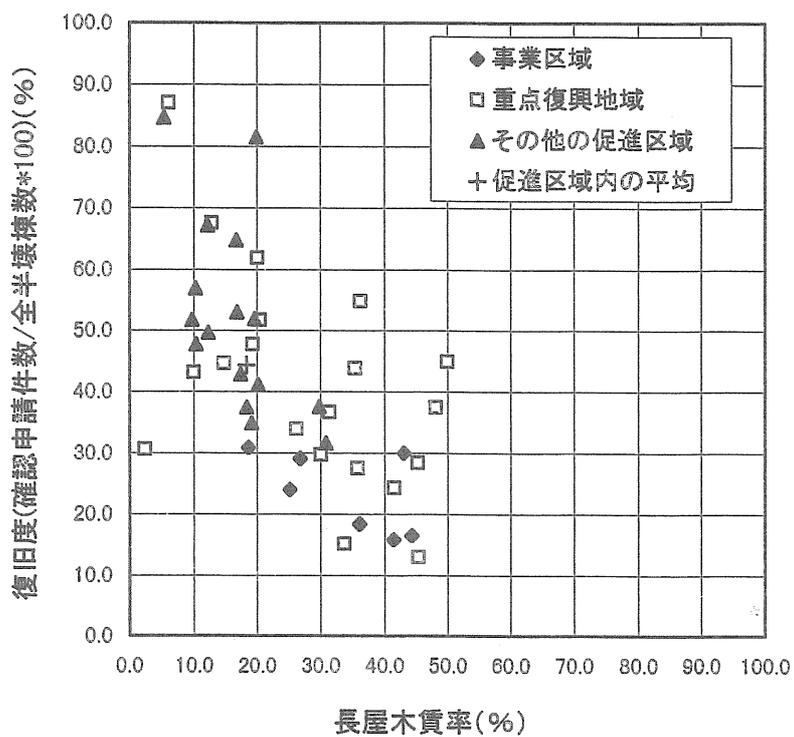


図-5 復旧度（1996.8）と長屋木賃率（1990）の関係



宅地や接道不良宅地も多く、震災前の調査^{*5}では、100㎡未満の小規模住宅敷地数の割合は全体の72.9%、接道不良住宅敷地数の割合も29.9%に達している。もちろん、土地・建物の権利関係も複雑である。

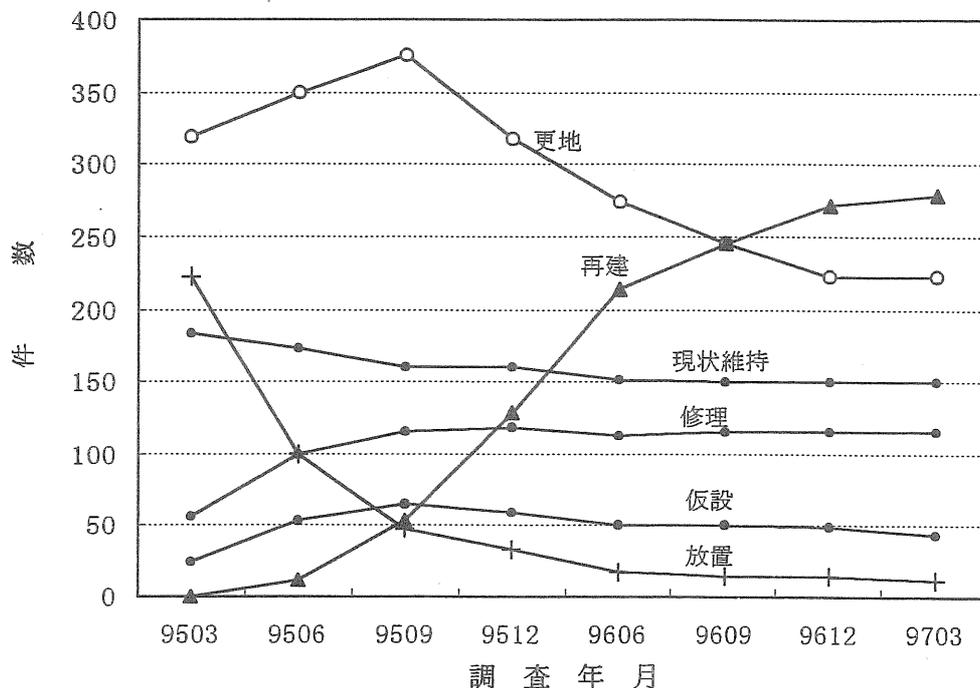
震災による住宅の被災現況は「全壊または大破」が355棟(43.0%)、「中程度の損傷」が174棟(21.1%)、「軽微な損傷」が176棟(21.3%)と極めて深刻であり、とくに小規模で老朽化した長屋や木賃住宅での被害が大きかった。

(復旧のプロセス)

さて、この地区の住宅復旧のプロセスをみると、まず、被災して放置されている住宅件数は、震災後約2カ月経過した1995年3月段階で223件(27.1%)であったが、9月時点までに47件(5.7%)と激減し、その後97年3月にいたるまでほとんど変化はない。一方、更地の件数は3月段階ですでに319件(38.7%)あり、その後も徐々に増加して、9月段階では376件(45.7%)とピークに達している。しかし、以後、更地における再建が増加したため、96年12月時点で222件(26.9%)まで減少した。ただ、その後は減少傾向が鈍化し、ほとんど変化はない。これに対し、再建(または再建中)件数については、95年3月、6月段階では極めて少数であったが、9月段階から96年6月にいたるまでの間に急激に増加している。しかし、その後、96年9月以降、再建件数はついに更地の件数を上回るものの、増加傾向はペースダウンし、12月以降3月までの変化はほとんどない。これは当然、更地の減少と連動しており、さらに、先にみた確認申請件数による復旧度の推移にほぼ対応するものである。また仮設(私的な応急住宅)の件数も9月段階がピークであるが、その後97年3月にいたるまで明らかな変化はなく、恒久住宅に移行する動きはみられない(図-6)。

さて、この一連のプロセスで注目すべきことは、震災後2年で放置の状態から更地へ、さらに再建へと急速に進んだが、1996年12月以降は更地と再建の件数がほとんど変化していないことである。つまり、再建の動きがこの時期にきて沈静化し、現在では更地と仮設を合わせて地区全体のうち3割以上の要再建宅地が残存したままである。これは、先の復旧度の経過でみた再建のペースダウンと長期化の傾向を裏付けるものになっている。

図-6 味泥地区における住宅復旧のプロセス



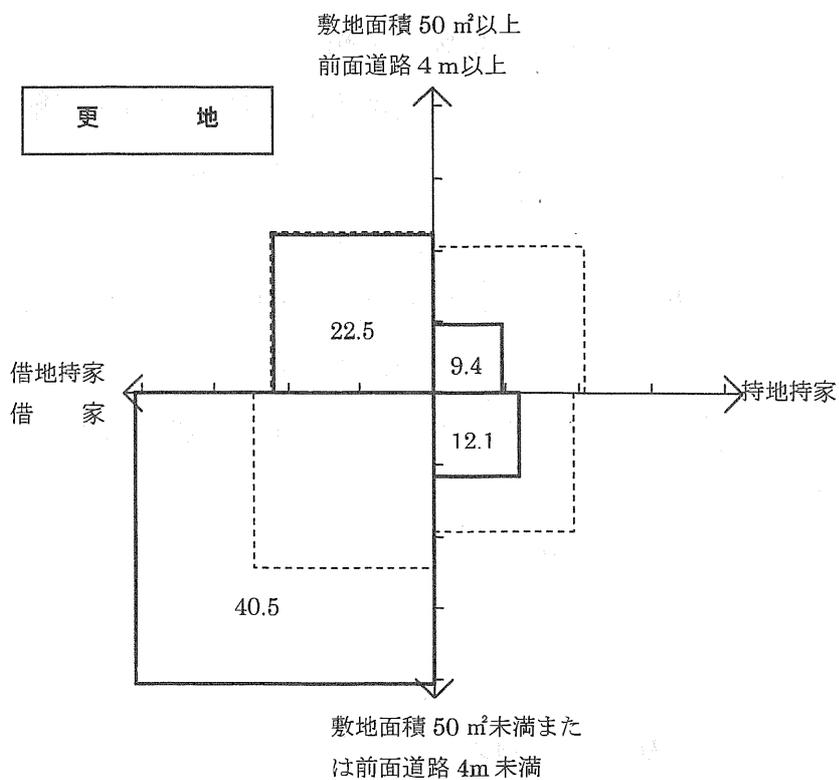
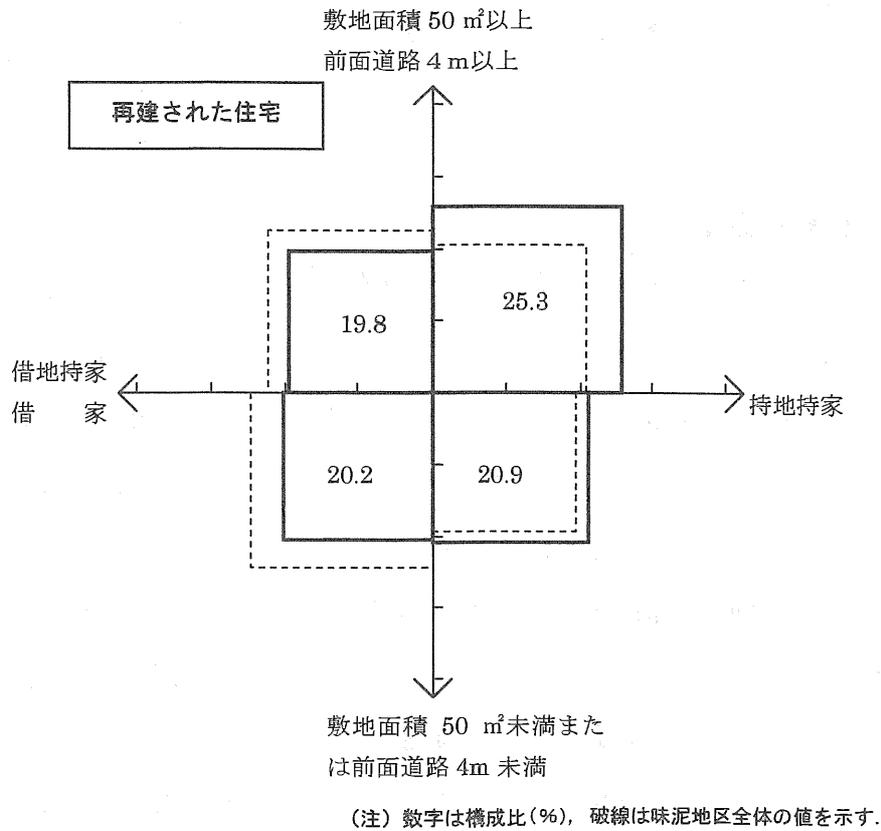
(注) 不明を除く

(復旧を妨げる要因)

つぎに、地区の再建住宅と更地に着目し、それぞれの敷地の物的条件（狭小宅地と接道不良宅地）と権利関係の二つの要因との関係を見た。まず、再建された住宅では、やはり物的条件と権利関係の条件の有利なものもっとも多いが、条件の悪い宅地でもかなり再建されている。これに対して、更地で残っているものは、両方の条件が有利なものは9.4%に過ぎず、とくに条件が共に不利な場合で40.5%に達している。ただ、物的条件が悪くても持地持家の場合はそれほど更地で残存していないこともわかる（図-7）。とくに接道条件については、震災特例として建築基準法による戸建住宅や長屋・共同住宅の接道長さの規定が緩和されたことで、将来のストックとしては問題点を先送りしながらも、これによってかなりの接道不良宅地での再建が進んだと考えられる。この地区でみる限り、物的条件はそれほど決定的な阻害要因とはなっていない。むしろ、権利関係の条件が再建を阻む大きな要因になっている。そして、その背後には経済的な問題が大きく立ちはだかっている。たとえば、民間賃貸住宅

住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題

図-7 味泥地区の住宅復旧要因



経営者に対する調査*6によると、再建の困難な理由の第一に建設資金の問題があがっており、とくに高齢者にとっては融資が受けられないことが再建の大きなネックになっているのである。

4. 復旧・復興の課題

『神戸市震災復興緊急整備条例』（平成7年）では物的計画の枠組みとして震災復興促進区域、重点復興地域を設定し、さらにその上に都市計画事業区域の網がかけられたが、民間住宅はいずれの区域においても重要な役割を果たすことが期待されている。ところが以上みてきたように、時間の経過とともに、①再建が困難なものが取り残されていること、そして②その原因はインナーエリアのさまざまな物的な問題や社会的な問題からくる阻害要因であり、③その問題が地域的にかたよりをもっていることから復旧・復興の地域格差が生じていること、さらに④その地域格差がますます拡がることが明らかになってきた。

こうしたインナーシティ問題に対して、これまで神戸市では1989年の『神戸市インナーシティ総合整備基本計画』の策定などいくつかの対策を講じてきたが、まさにこれから住宅・住環境の整備に本格的に取り組もうとする矢先に震災に遭遇してしまった。インナーシティ問題を震災にいたるまで解決できずに引きずってきた結果、再建の地域格差を生み出したともいえよう。ただ、幸いなことに、震災前につくられた協議会方式による住民参加のまちづくりの仕組みや経験は、震災後の事業区域や重点復興地域を中心とする復興まちづくりのなかに大いに生かされている。また震災の直前に制度化されたインナー長屋制度も都市基盤の整っていない密集市街地における住宅再建に大きく寄与するツールとなっている。

いずれにせよ、以上のような復旧の過程から、今後の課題として、次の二つの方向が指摘できる。第一には、再建できない場合への対応であり、第二には、個別再建が行われている場合への対応である。

(1) 個別再建ができない場合への対応

現在、再建ができない場合に対して、いわば短期的な対策としては、再建を

誘導するためのこれまで以上の強力な支援と積極的な公的介入が求められる。平成8年7月に公表された『神戸のすまい復興プラン』は、公的住宅による低所得者、高齢者の住宅再建を優先したものであるが、民間住宅についても、公的融資に対する利子補給制度の対象を被災区域全域に拡大すること、公的融資に加えて民間融資に対する利子補給を新たに加えたことなど、民間住宅支援策を大幅に拡充した。また、平成9年には土地を所有する高齢者のための不動産処分型特別融資制度（リバースモーゲジ）も創設された。これらの施策に期待するとともに、さらなる充実が望まれる。

一方、フィジカルな支援策では、敷地狭小や接道不良住宅の再建に対する切り札であった共同化の成果がそろそろ現れている。しかし、今後の可能性については、街区内で再建済み宅地と更地がモザイクのようになっている現状では、参加者の集約化はますます困難になる。共同化促進のために街区のなかで個別建替意向と共同化意向を仕分けする土地の交換分合方式も効力を発揮できない。従来の共同化の規模でなく、思い切った小規模共同化、協調型住宅への強力な支援が必要である。

また、再建できずに更地が長期に放置される可能性のある場合、これをオープンスペースなどの環境資源として暫定的に活用する方策の必要性も指摘されている^{*)}。ここでは定期借地権を利用して更地を集約し、テナポラリーに事業用地にあてる方策なども考えられよう。

こうした短期的な対策と同時に、長期的には、地域の将来像をどう描けるかが復興のかぎになる。住宅用地としての市場性がある東部市街地と比べると、再建が進まない西部インナーエリアでは、土地が利用されない背景には、地域の進む方向が明確でないことがあると思われる。長期的な展望として、従来の下町のコミュニティのよさを生かした高齢者が住みやすいコレクティブタウンであることも重要であるが、同時に、若者にとっても魅力的な地域に変わっていかねばならない。いずれにせよ、土地利用や産業構造、居住者や就業者の生活を含む地域の将来像をどのように構築していくかが課題であろう。

(2) 個別再建がおこなわれている場合への対応

課題の第二の方向は、東部市街地のように、すでに再建され、あるいは再建が進みつつある場面についての対応である。また、換地後の土地区画整理区域の再建においても同様のことがいえる。ここでは個別の自力再建がスムーズに進むからといって、個々ばらばらに住宅が建設されるままにしておくことは、地区レベルでのよりよい環境をつくる、せっかくの機会を見過ごすことになる。事業地区やいくつかの重点復興地域では、地元まちづくり組織の活動の下に住宅再建と街区や地区のまちづくりが連動し、まちづくり協定や地区計画、景観のルールによって、地区の構想にそった方向で個別の再建が進められる。しかし白地地域ではその手だては今はない。まとまった量の建て替えが一定の期間に集中するこの機会に、街区や地区環境としてよりよい方向に誘導し、住環境の改善や住宅地景観に寄与する仕組みが望まれる。

(3) 都市住宅と住宅地像の新たな視点

被災地で再建された住宅のなかで目につくタイプは、狭い間口の宅地に駐車スペースを取り込んだ高容積の3階建住宅であり、あるいは、敷地境界にぎりぎりに大きな履き出し窓をもちブロック塀で囲われる戸建住宅である。後者はニュータウンなど郊外住宅地には成立するが、インナーエリアの密集市街地において果たしてふさわしいかどうかは疑問である。いずれにしても高密度な市街地において、かつての長屋や町家に替わる都市住宅としての新しいスタイルが求められる。ポスト震災の新しい住宅地像をインナーエリアを含む市街地のなかに構想していくことが必要である。

5. おわりに

この小論では、民間住宅の再建をめぐる復旧の動向を論じ、いくつかの問題点を示してきた。ただ、ここでの議論のベースとなる資料にはいくつかの問題もある。たとえば、確認申請件数はあくまで件単位のデータで、戸数については不明である。さらに、もとよりこれらは量的な指標のみであり、重要な住宅再建の質の面については言及できていない。そこで、今後、民間住宅再建の詳細

細な動向を把握することが不可欠になってくる。たとえば宅地の用途変更や分割、合筆の実態、更地の今後の動向に関する詳細な分析は今後の課題である。さらに民間の賃貸住宅については、居住水準や家賃、入居者の属性などがほとんど明らかではないため、その建設実態の把握が欠かせない。すまいの復興のためには民間住宅の建設動向の確かな見通しを得て、適切な誘導を進めることが大切であるが、そのためには、この時期においてこそ実態の把握に努めなければならない。

〔注〕

- * 1. 日本都市計画学会関西支部震災復興都市づくり特別委員会『震災復興の1年 中間資料』1996.11による。しかし、同書では、この滅失戸数は芦屋市、西宮市で少なく見積もられているため、実際は14万5000戸から15万戸と推定している。
- * 2. 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、第86号、1997.1による。
- * 3. ここで用いたデータは、被災状況に関しては、震災直後に実施された日本建築学会近畿支部・日本都市計画学会関西支部合同調査による被災度調査であり、復旧状況に関しては建築確認申請の受理件数である。ここで復旧度の母数には全半壊件数を用いているが、半壊のものには建て替えに至らないものも含まれると考えられ、よってこの復旧度は実際よりやや低めの値であろう。なお、資料および地図情報処理システムについては、神戸大学総合情報処理センター福島徹助教授の助言を得ている。
- * 4. 井上史朗「民間住宅の再建と建築行政」都市政策、第86号、1997.1
- * 5. 神戸いきいき下町推進協議会『住宅の建替えといえなみづくりに関する調査報告書』1993.3
- * 6. 神戸市住宅局・住宅・都市整備公団『木造賃貸住宅の復興に関する調査研究』1995.10
- * 7. 震災復興実態調査ネットワーク(1997.4.5)では被災地の更地の実態について討論されたが、そこでは更地の活用のあり方についても議論されている。

〔参考文献〕

- 1. 安田・三輪・末包「阪神・淡路大地震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－」1996、日本都市計画学会学術研究論文集、第31号。
- 2. 安田、三輪、末包、遠藤、三宅「阪神・淡路大震災の被災地における地区特性と復旧過程に関する研究」(その1)(その2)日本建築学会近畿支部研究報告集、1997

マンション再建の成果と課題

高 田 昇

(立命館大学政策科学部教授)

1. マンションの被災，復興からみるマンションの再評価

震災復興の中でマンション再建ほど世の中で誤解されているものは少ない。マンション再建はトラブルの固まりみたいなもので、住民間の対立からダブルローンなどで泥沼の世界のように見られている。もっとひどいのは、信じていたはずの鉄筋コンクリートの高層マンションがバタバタ倒れた——マンションはヤバイ、マンションを買うのはリスクを伴う——とまで言われることも少なくない。

実態はそんなイメージとは全く違っている。確かに経験の少ない、問題の多い試練であったことは確かだが、この2年半の間で基本的にはそれらを克服してきたと言ってよいだろう。

民間住宅の再建は地域差や土地事情、道路などのインフラ事情の違いで、ずい分アンバランス、二極化が進むとともに、全体としても復興状況は遅れている。

そんな中であって分譲マンションは建替えが必要なもののうち8割以上はすでに着工したか、その目途を立てた状況にある。その背景には、住民が当初のとまどいを短期間のうちに乗り越えて、「運命共同体」であることを共通認識として結束し、立ち上がったこと、行政と公団、公社そして私たちコンサルタントが連携しつつ支援体制をととのえ、国でも補助制度を確立したという事情がある。「個人住宅」にはない「集合住宅」の強みが発揮されたことになる。

また新しい耐震基準で、安定した構造で建てられたマンションは、ほとんどが大きな被害を受けなかったこともはっきりとしてきた。確かにテレビの映像などで、コンクリートがくずれ、鉄筋をむき出しにしたマンションの被災光景

がクローズアップされ、ショックを受けた人も多いただろう。しかしそれは「部分拡大」である。

被災地には約5,000棟の分譲マンションがあったとされるが、そのうち昭和56年以降の新耐震によるものが約3,000棟であり、それらが建て替えざるを得ないほどの損傷を受けたケースはほんの2～3例であり、きわめて少ない。再建マンションの大半はそれ以前のものである。現代の技術で、安全設計、バランスのよい構造、しっかりとした施工によってつくられるマンションが、この度のような地震で、簡単に壊れるものではないこともわかったのだ。

ソフト、ハードの両面で、この震災と復興を通じて都市住宅としてマンションの優位性が実証されつつあることを、まず報告しておきたい。

2. マンション建替え・再建の動向

神戸市から芦屋市、西宮市にかけての被災地域にある分譲マンションのうち、建替えの必要なマンションは、これまでに兵庫県及び神戸市で行われた相談窓口での相談内容、及び都市住宅学会による実態調査等をもとに推測すると約130棟約一万戸あるものとみられる。建替えを要するもののうち、80棟程度はすでに着工済み、残りのものも10棟ほどを除いて何らかのかたちで再建にむけて動き出している。

もっとも、ここまでの道のりは単純ではない。建替えを必要とするものを含め大規模な復興を要する建物については、補修か建替えかの判断の困難さ、建物調査の方法と費用の問題、容積率の確保等各種規制の問題および特に多棟の場合を含む費用配分等、行政、民間企業、コンサルタントそして区分所有者等それぞれに難題が課せられ、初期段階では複雑な様相を呈していた。しかし、マンションの宿命として、放置する訳にはいかない、ともかく復興するしかないという現実を前に、何らかのかたちで取組みが試みられてきたのが実状である。報道ではマンション復興に伴うトラブル、困難さばかりが前面に出ている印象を受けがちだが、実際には他の住宅と違って、動き出し方が早かったからこそ、問題も早く顕在化してきたと理解すべきだろう。

被災マンション復興には、従来の戸数増による等価交換方式と違って経験のないことでもあり、区分所有者の間には当初とまどいが大きく、不安が広がり、足並みをそろえて前へ進めることのむずかしさが重くのしかかった。

しかし、国から、いち早く優良建築物等整備事業による補助制度の充実が打ち出され、事業費の20%前後が助成される見込みとなったこと、さらには被災後約3カ月目の4月13日に総合設計制度の緩和策が兵庫県、神戸市から示されたのを受けて、「不適格」のものについても建替え計画の具体的な空間計画、資金計画の検討に入る中で、再建方針を固める展望が出はじめた。建替えに進む被災マンションの多くは同じやるなら、早期事業化を区分所有者が求めている背景もあって、多くの管理組合が、被災から6カ月目ぐらいには再建にむけての事業計画を立て、すでに建替え方針の決議を管理組合として行い、平成7年度中には解体をすませ、平成8年度から9年度にかけて建替え・再建の工事に着手できる体制に入ったところが多い。

もっとも、もう少しくわしく見ると、事業着手までにかかった時間には早いところと遅いところで2年ほどの開きがあり、その間の道のりにもずいぶんと違いが認められる。順調に進んだところとそうでないところが、はっきりと分かれつつあるといえる。いちはやく、管理組合の中にしっかりした復興委員会のような体制をととのえ、専門家がはりついて、手順を踏まえて、区分所有者が参加して、十分な情報と話し合いがされるようなところは問題はあっても克服して前に進んでいるし、プロセスでルールにのるのに失敗したところは手こずっているようだ。

これまでの通常時のマンション建替えが、管理組合として時間をかけて事業計画を検討、合意形成の上、ほとんど民間企業とタイアップした等価交換方式でされてきたのとは違って、被災マンションの多くは、早く撤去しないと危険な状態にあったり、住民の避難生活を長引かせたくないという事情もあって、こまかい計画は後回しで、再建方針の決議をして、撤去を急ぐことになる。撤去したとたんに「区分所有者」も「管理組合」も存在しえなくなり、残るのは協同建設をする他ない運命共同体としての「土地の共有者」の集まりになる。

即ち「再建組合＝協同住宅建設組合」を結成して、共同事業にチャレンジすることになる。

多くのマンション管理組合が途方にくれる中で、これは私たちが20年来、普及活動をしてきた、コーポラティブ住宅そのものであることに、すぐ気がついた。震災直後、私自身が幹事長をつとめるコープ住宅推進協議会は「分譲マンション補修・建替え相談登録センター」（2月14日～3月14日）を開設した。そこでコープ住宅推進協議会を主体とする再開発プランナー、建築家、弁護士などの専門家集団である「分譲マンション復興支援グループ」によって、相談業務を行ったのだ。相談内容に応じて、補修および建替え等事業の展開に向けて体系的に具体的な支援を進めてきた。期間中には約1,000件の相談が寄せられた。同様のとりくみは、(社)再開発コーディネーター協会によっても行われている。

さらに、個別のコンサルティングに入り、今私たちのグループとして補修のアドバイスをしたところが約300件、再建の支援をしてきたマンションは約30件にのぼっている。

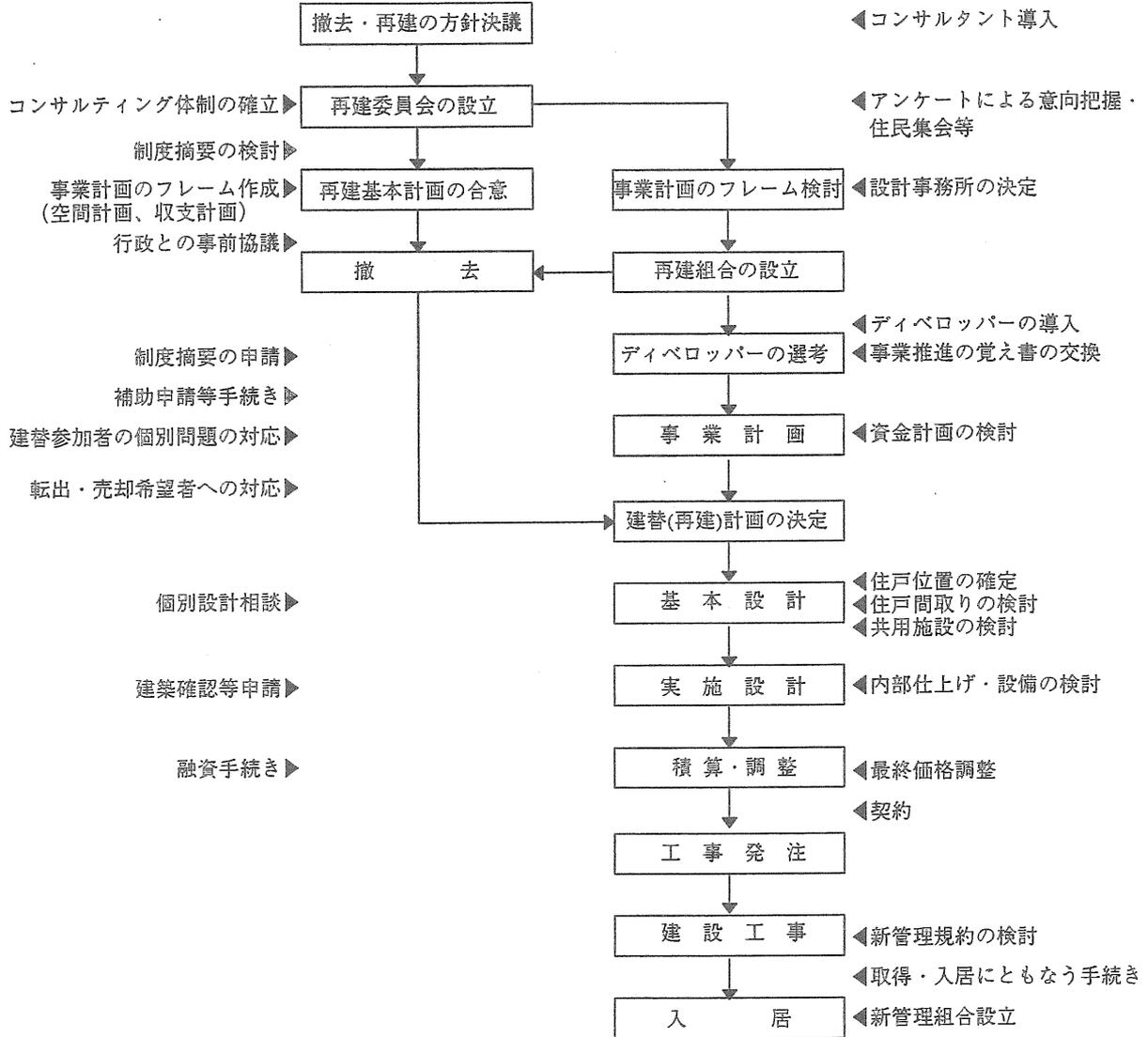
3. マンション建替え・再建の社会性

その後、神戸市は「こうべすまい・まちづくりセンター」で、兵庫県は「ひょうごまちづくりセンター」で常時住民から相談を受け止められる体制をととのえ、アドバイザー・コンサルタント派遣によって管理組合の復興活動を支援できる仕組みをつくっている。また兵庫県住宅供給公社は「復興型コーポラティブ」としての事業システムを構築して、事業協力・主体としての役割をはたし、神戸市住宅供給公社も「住宅復興支援」のメニューとしてマンション再建支援、共同再建支援の2本柱をうち立てるようになった。その後住宅・都市整備公団も独自にマンション再建を震災復興事業の中に組み込み、公的な支援システムがほぼ確立されることになる。これらの体制がほぼ出そろったのは、震災後7～8カ月のことだ。しかしその間も、またその後もマンションの建替えに公的支援をしていくことについて、必ずしも社会的合意ができていない。

マンション建替え事業のすすめ方

〈事業の流れ〉

〈区分所有者の働き〉



むしろ「なぜマンションだけが優遇されるのか」、あるいは「この忙しい時にたかが民間マンションにかかりきりにはなっておれない」といった声が常にごこかで聞かれる。

被災マンションの再建へのとりくみを通じて、強く感じているのは、マンションの建替えの仕組みとしての未熟さと、その社会性に対する認識が求められるということだ。その主な理由は次のようである。

- ① 放置するとスラム化か、空地化のどちらかの道しかないというマンション再建は都市環境の改善，土地の高度利用，良質住宅の供給といった点で，基

本的には、市街地再開発と同じ社会性をもつ事業である。

- ② 土地有効利用と集合居住という形態の中で良好な都市環境，良質の住宅ストックをつくるという点で，都市住宅のより重要で，公共性の高い部分になうことができる。
- ③ 緑地・広場や集会所，駐車場，駐輪場といった共用施設を，共同化の中で確保できる。古いマンションは，大部分それら共用施設が不足している。
- ④ マンション再建は，事業計画の作成をはじめ権利者の合意形成，権利調整といった点で，大きな困難さを伴う事業であり，専門的支援が不可欠である。
- ⑤ 一戸建て被害が大きかったものの多くが年代の古い木造住宅であったのとくらべて，被災マンションの多くは建築後10～20年のものに集中しており，居住者は高額住宅ローンを残しており，再建に経済的負担が大きい。
- ⑥ 高齢者や支払い能力の弱い人を抱えながら再建しなければならないため，助成策がよほど手厚くない限り，区分所有者の大半が参加しての建替え決議はきわめて困難となる。

4. 単純な事業が複雑化するマンション復興

マンション建替えには大変な「苦労話し」がつきものと思われているが，本来マンションの建替えは，これまで諸先輩が努力されてきた市街地再開発などと違って，きわめてシンプルな事業である。

権利者たちは，基本的に運命共同体であり，ほとんどが同じような事情，立場にあり，従前の権利関係もきわめて単純であるからだ。現に大震災後，私自身20棟ほどの被災マンションの建替え，再建のコーディネートにたずさわったが，そのうち大きな苦労が伴ったのは3，4件である。8割方はそれほど深刻な問題もなしに，ビジネスライクに事は運ばれている。その背景には，私たちが20数年間積みかさねてきた市街地再開発とコーポラティブハウジングの2面からの経験がある。おかげで震災後2カ月目には，ほぼ被災マンション復興のマニュアル化と事業スキームの骨子づくりができていた。

それでも仕事量にすれば大変なボリュームをかかえ込み，時間にすればずい

ぶん遠回りを強いられてきたという現実の重さがある。いまだに私たちの手にも負えないまま悪戦苦闘の中にあるところも、割合は少ないとはいえ、残されてもいる。結果として、比較的スピーディに進んだ被災マンションの復興は、緊急時のこととして、管理組合、区分所有者と、地元自治体、そして民間コンサルタント・ディベロッパーたちの努力によって支えられてきたのであり、これが一般化されるものではないだろう。今にして思えば苦労や問題のほとんどは制度と社会的支援システムによって解消されることである。さらにまわりでは、区分所有者、管理組合としての初歩的なミスや情報不足で立ち上がり失敗したり、あるいはただ専門家とのめぐり合わせがうまくいかなかったというだけで、とくにルールに乗っているべき事業が、いまだ進展しないという状況もみられる。

要は、マンション建替えは、システムさえまともになれば、もっとすっきりいくはずなのだ。この間の経験の最大の教訓は、社会の仕組みとして何を今考え、制度としなければならないかがはっきりしてきたことだと思う。

5. 求められるのは都市計画と事業の仕組み

マンション復興の中では、根本問題とそうではない付随的な問題とが整理されないまま語られることが多い。よくいわれるところの合意形成やリーダーの資質、資金調達などは重要なことではあるが、住民や私たちの心がまえによって克服、解決できることが多い。

合意形成は無理な誘導をするのではなく、適切で十分な情報、ガラスばりの話し合いの中で、一つの大きな流れができる中で決めていく、流れにのれない人にはそれなりの理由があるはずだから、クールにそれを把握して解決策をさぐる、という当り前の手順を踏むことだ。また、特出したリーダーの存在よりも、しっかりした集団指導体制の方がまちがいはない。

また法律の浅い読みとりだけで、4/5で建替え、3/4で大規模修理の決議ができると判断して「票読み」をしながら決めつけていこうとすることも多いが、そんなのは論外だ。100人のうち20人近くの人が反対して大事業ができる

訳ない。

第一、反対者が出れば「法にもとづく」限り売渡し請求や買取り請求が発生する。そうなると対抗手段として「決議」そのものの妥当性が問われて、紛争につながる。事態の泥沼化は目に見えているし、誰もそんな裁判や紛争処理は経験していないので、何年かかるかさえ定かでない。そんな現実を見つめるなら、百パーセントではないにしても大多数の合意があり、法でいうところの「反対者」も実際には理解者であり、その人の生活再建策に目途が立てられているという状況をつくらねばならないというのが自明の理となる。

資金問題も、当人たちの経済力を客観的に評価した上で、そのできる範囲内の道を選ぶしかない、という現実をまず確認すれば自ずと答えは出る。そこで夢や希望をふりまくことは何の解決にもならない。分相応の広さや仕様を選び、場合によっては賃貸、借地にシフトすることも視野に入れたメニューをそろえる中で、リアリズムに徹して進めることだ。

このような類いの問題に対しては、法・制度や社会の仕組み以前の次元、即ち民主主義や常識、客観性を大切にすることでほとんどのトラブルは妨げるはずだ。それができないとすれば、集団としての人格やアドバイザーの専門性が問われる。

それより、いくらまじめに努力しても、どうしても壁にぶつかることがある。それを越えるのは並大抵ではない、あるいはかなりきわどい芸当をやってのけねばならない、という点が多いことに着眼してほしいと思う。

まず最初に多くのところでとまどうのは法的に、物理的に元通りの建物としての再建が可能なのかどうか、もし可能とすればどんな手段があるのか、という基本である。実はこの点で誰もが、今ある建物が、もう一度建てられてもおかしくはないと考える「常識」が通用しないことが多すぎるのだ。

次に「決議」の有効性、即ち瑕疵のない手続きとしてのあり方、さらにはちゃんとした手順を経て成立した合意がどのようにその後の事業化を通して担保されるのか、という点でも法・制度はボロボロであるということを思い知らされてきた。

その次のステップでは、事業に参加する人の残債処理や従前・従後の権利調整、参加しない人の権利買取り、補償の方法、また破産や相続、転売、資金ショートなど事業中に起こるリスク回避策といった、まさに事業の根幹にかかわることがフエジーなまま、我流でやらざるを得ないケースが多い。事業のスキームにしても、自主再建方式、事業代行方式、一旦譲渡方式さらには、それらのミックスされたものと、とうてい一般人には理解しがたい流儀の横行ぶりだ。

このように事業の基本問題で、住民の判断がやりづらくなってしまふ、それが混乱の引き金となっていく、というような社会的背景の解消が何より急がねばならない。折角まじめにやっても、かんじんの都市計画の不備と事業の仕組みの不在がある限り、マンション復興は特殊解の連続に終わり、今後の膨大なストック対策につながらないと危惧される。

6. 都市居住を妨げない都市計画を

全国的に最近、用途地域の見直し、都市計画マスタープランの策定が行われたばかりだが、それらは同時進行で起った大震災とその復興事業によって、今まに見直されている都市計画が矛盾をはらんでいることを明らかにした面がある。現行の都市計画では、土地利用や建物の形態を規定する前提は、主に容積制限、日影規制、斜線制限によっている。しかし実態は、「計画」というより、都市において中高層の建築活動がやりにくく、低層、高密の現状を維持し、ミニ開発を促す結果となっている。その底に流れる地域・地区指定の考え方は、近隣問題のトラブルをさけるということにあるのでは、とさえ思わせるふしがある。その延長線上に、都市居住の促進を妨げ、都市の衰退を招くという現実がある。

私は大都市の中心部における都市計画の基本理念に、都市に住む限り、郊外居住に求められる日照や採光を多少辛抱しても集合居住を重視する旨をはっきりさせるべきだと考える。現に大震災で経済大国にはあってはならない巨大な犠牲と被害をもたらした要因の大部分は、都市空間にゆとりなく、狭い道路といった都市基盤の弱さと小規模で低層な老朽住宅の密集である。20万戸に及ぶ

住宅の大きな被害の多くは、そんな地域に集中している。

今のように、がんじがらめで、細かい基準に合わせながらでしか都市住宅のリニューアルができない都市計画のあり方を、被災地の現場から改めて問い直したい。もっとすんなりと復興できるべきマンションが、「都市計画」という壁のために大きな支障を背おい、混乱におちいり、さらには断念せざるを得ない場面がいたるところにみられた。

芦屋市のあるマンションは、建替えか補修かの二つの選択肢からスタートできたはずが、大きく容積を超えているため建替えをあきらめざるを得ない流れの中で検討が進んだ。ところが震災一年後の用途変更で建替えが可能となり、管理組合は混乱状態に陥った。同じ市にある別のマンションは地区計画制度による建替えの可能性に期待をかけたが、区域のとり方や周辺との整合の面で地区計画制度の適用に柔軟さを欠く中で、やはり1年近くの間時間ロスのもと、補修しか道がない結果となった。

大規模補修をしようとするれば、建築確認申請時に改めて既存建物の全体を現行基準に合わせる必要があり、そのためには建物のかなりの部分をカットしなければならない、というケースも珍しくない。そんな時は、もう建替えしか選べないことになる。

震災特例総合設計制度はかなりのマンションを救済はしたが、その情報が行きわたったのは、震災から4カ月後ぐらいであり、それまでに「建替え不可能」と思いこんで、とるべき道を誤ったり、無用なトラブル、しこりを残したケースもある。

多棟型や一団地設計の場合はもっと複雑であり、棟をきりはなして判断できるかどうか、決議の方法は、といった点で、法律家も建築家も一人一別の解釈がある期間がずいぶん長かった。一団地の場合の正解は未だにはっきりしていない。

都市計画、建築基準の制度がこんなことでは困る、ということだ。都市居住というものに対する理念、被災・老朽マンションの復興というものに対する基本方針がないまま、既存の法律の解釈だけでのりきろうとしている現状から脱

却しないと展望は開けない。

都市計画の抜本見直しがすぐにできないとしても、せめて、少なくとも次のような原則をはっきりさせることだと思う。

- ① 既存のマンションの再建・補修は、もとの建物と同じものを再現させることを可能とし、復原を最低限認めること。
- ② 復原よりベターな計画には、前向きに道を拓くこと。
- ③ どうしても復原不可能な場合は、公的な救済措置をとること。

一戸建の場合は不適格であっても、土地を処分することで次のステップに進めることができるが、マンションではそれができない。多くの一戸建の建物は、申請を出さない方法での「修理」「増築」のつみかさねでリニューアルをはたしている現実もある。一戸建とは違う条件にあるマンションに対しては高度地区指定あるいは点的な容積指定などで、暫定的な措置としてでも都市居住のよりよい継続ができるようにすべきだろう。

さらには「復原」に止まらずより質の高い集合住宅計画ができるように前向き志向の制度もほしい。今のところは折角アイディアはあっても「現状を変えない方がよい」という方向が正しいとされる。総合設計制度は、一見高層化を伴うことから、周辺に心配を及ぼすと誤解される。しかし多くの場合建物がスリムになって、日影は好条件になることが多い。しかし、だからといって、街の景観の連続性を断つような「大きすぎる公開空地」を生み出すことがよいとはいえない場合もある。むしろ街路景観形成型のデザインを大切にする方法を認めることを望みたい。

それにしても1棟で、100戸200戸という大きなマンションが「不適格建築」である不正常的な状態をなくすことが都市計画に課せられた役割ではないか。それが公共的にどうしても不都合なケースについては、地区計画制度等によって、周辺を含む地域整備計画をもって再生に道をつけるか、公的機関による権利買上げ、代替地提供といった次善の策がとられるべきであろう。「不適格建築」の住民は本人の全く責任のない、また多くはそのことを知らされもしないうちに理不尽な状況におかれているという社会的被害者なのである。

7. 事業の仕組みを組み込んだ法制度を

区分所有法はもともと管理のための法律であり、建替え決議までの規定（それもきわめてあいまいな）があるのみで、その後の事業推進には役立たない。建物が無くなった時点で管理組合の存立基盤さえ消えてしまう。「無法状態」の中で、よくここまでやってきたものだ。

都市再開発法は、仕組みの点では、ほぼそのままマンション建替えに生かせるものをもっているものの、大幅な容積アップを前提とした等価交換、保留床売却を伴わないと実際には適用しづらい。それでも、今すぐにもとれる唯一のまともなシステムとして何とか拡大解釈あるいは一部改正により、その適用を試みるよう提言をしてきたが、いまだにその動きはみられない。

マンション建替えは、何としても法にもとづく事業として、社会のシステムに格上げしなければならないと思う。内容は、それほど突飛なものではなく、すでにある法制度のアレンジや欧米諸国では何十年もの経験をつんだもので十分間に合うはずだ。ここではその骨子だけを提案しておきたい。

(1) 協同建設組合の法人格

建物がなくなった途端に区分所有者も管理組合も消滅し、ただの土地共同所有者の集まりになる。そのために大規模な集合住宅を建設する当事者能力をもちえない。

共同事業に参画する権利者の集まりに法人格をもたせることによって、補助申請、融資、契約等に当事者として対応していけるようにする。

(2) 独自の補助制度

今は要綱による優良建築物等整備事業が唯一の頼りであるが、マンション再建は法定再開発と同等の意味をもつにもかかわらず、補助制度として不確かさがある。たとえば、都市や年度によって適用基準や補助額が変わる。それでは困るので、安定した事業として定着させるよう、また権利者の経済的負担を軽減し、参加できる人を増やすために、補助金の額のアップ及び対象の拡大（駐車場、電波障害対策、除却、コンサルタント費、補償費等）を行なう。

(3) 権利変換手法の導入

もっとも深刻な残債処理と従前・従後の評価、権利調整の問題は、再開発型の権利変換手法をとり入れることで一気に解決する。同時にディベロッパーによる土地の一旦買収と再分譲をとることにもなうリスクや手続・費用の発生も心配なくなる。

(4) 各種事業方式のシステム確立

今のところ、いろんな事業方式が十分整理されないままのため、権利者もディベロッパー、コンサルタントも、そのつど、とまどいながら、それだけで数カ月から1年かけてルールがようやく固まるような手づくりに委ねられている。それが企業の参入をためらわせる原因にもなっている。実務方式のマニュアルを作成し、その中で権利者、事業協力者等の権利、義務、役割等を明確にする。

等価交換方式、一旦譲渡方式による共同事業に伴う登記手続き・費用等の省略、簡略によって権利者の負担を軽減する。また自主再建方式、事業代行方式による場合の権利保全策（工事期間中の権利凍結等）を制度化する。

(5) 借地方式による共同化

定期借地によっても共同事業ができるように、補助制度、融資制度、公団制度を改正する。

土地所有のままでは共同再建が経済的に困難な場合は、公団・公社が土地取得後、定借マンションにする方式を定着させる。

8. 社会的支援態勢を

被災・老朽マンションは放置するとスラム化か、空地化のどちらかの道しかないという宿命を負っている。その意味でマンション復興は、生活環境の改善、土地の高度利用、良質住宅の供給といった点で、基本的には、市街地再開発事業と同じ社会性をもつ事業である。また、土地有効利用と集合居住という形態の中で良好な都市環境、良質の住宅ストックをつくるという点で、都市住宅のより重要で、公共性の高い部分をにうることができる。緑地・広場や集会所、駐車場、駐輪場といった共用施設を、リニューアルの中で確保できる。古いマンションは、大部分それらの共用施設が不足している。

そのような視点で、マンション再建を法制度面で確立するとともに、社会的な支援態勢を整えることを期待したい。

事業協力者として参画する企業や公団、公社等に対し、資金回収、残債処理、事業期間中に発生するリスクを保証する官民協同による第三セクター的な保証機構を設けることや、権利者のうち、既存の公的融資の利用が困難な人に対し、個人にかわって事業協力者が融資と連動した取得システムをとることによって救済できるようにすることが考えられてよい。

また、これから多発すると予測される中高層建築に対する近隣問題の処理を円滑またスピーディに行なえるよう、当事者間ではむずかしい紛争処理を第三者機関（行政またはあっせん機関）ができる制度をつくることも急がれる。その点ではすでに関東では横浜、茅ヶ崎等で、関西では吹田市に進んだ試みがみられる。

これまで、「当事者の問題」とされてきたマンション復興に、社会性をもって施策化していくことがさけられない時代を迎えている。神戸・阪神間だけの問題ではない。数年以内に建替えが求められるマンションは全国に約50万戸、それが10年後には100万戸となる。膨大な量のマンション建替えを、これから被災マンションと同じ「自主再建」で行わねばならない。ある意味では、この大震災は、本来のマンション建替えの道を大きく開拓したともいえる。その道を「裏通り」ではなく「本通り」とするためには、法制化と社会的な認識そして支援システムが不可欠である。

被災地の民間住宅市場動向

太 田 尊 靖

(UR都市・計画・設計研究所代表)

はじめに

「神戸に住み、大阪で働き、京都で遊ぶ」という生活が、関西人の理想である、とよく言われるが、関西の三大都市を特徴づけるのにまさに当を得た表現であると思う。その快適居住都市「神戸」の街をあの阪神・淡路大震災が襲い、一瞬にして無残にも多くの住宅が倒壊・焼失により失われてしまった。

大震災以前の神戸の住宅需要・建設動向は極めて順調であった。大阪市が、長期にわたるドーナツ化現象による人口減に悩まされている中で、神戸市はやや鈍化の傾向にあるとはいっても、毎年約1万人の人口増が続いていた。それも出生による自然増よりも社会増の方がはるかに多い、つまり市外から神戸市内に住居を移す人が多いという、「入超」の状態であった。それが大震災を期に一挙に10万人もの人口が減少し、現在もなお横ばい状況が続いているという。

そのような状況の中で滅失した住宅の再建は、いろいろな見方があるが、持家層では極めて顕著で、昨年中ではほぼ自力建設は終わったと言われている。

一方で貸家、特に賃貸マンションも、滅失した戸建住宅の後を土地活用して賃貸マンションに建替える個人事業主が急増し、相当量が新規建設されている。

又公共による災害復興公営住宅も、現在そのほとんどが未だ建設中、又は建設予定であるが2万6千戸を建設するという。このような建設ラッシュの中で、不足しているはずの住宅、特に民間賃貸マンションを中心に急激な入居率低下現象が生じているという。なぜそのような住宅余り状況が生じているのか、住宅着工データや人口動態などから、行政の政策的方針ではない、生の市場動向をさぐってみる。

①震災後の人口動態について

●全市の状況

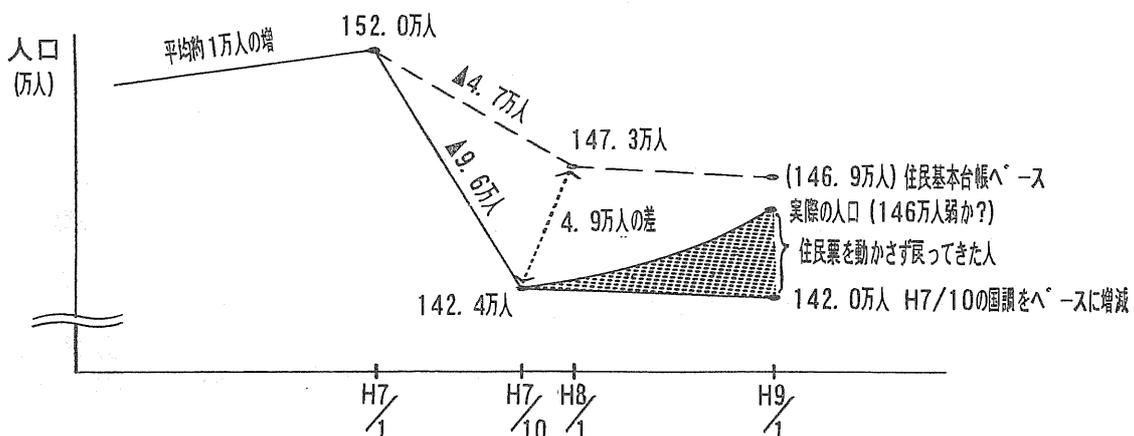
大震災直前の平成7年1月1日の神戸市の人口は152.0万人であった。ところが、震災後の平成7年10月1日に行われた国勢調査における人口は142.4万人であり9.6万人も人口が減少していることがわかった。

しかしその直後の平成8年1月1日の住民基本台帳による人口は147.3万人であり4.7万人の減でしかない。この差4.9万人は、住民票を元住所に残したまま他所へ避難、転出している人々の計である。平成9年1月1日の人口として神戸市が発表した142.0万人は、平成7年10月1日の国勢調査人口から、その後の住民票による転入出を加減した数値であり、それによると人口はさらに微減したことになる。しかし、実際は住民票を元住所に残したまま他所へ避難していた人々が又戻ってきた人口分は加算されておらず、元住所への復帰をあきらめ、住民票を他所へ移した転出分だけが減されている数値であるため少し過小になりすぎていると思われる。

実際の人口は神戸市発表の142万人と、不明分4.9万人を加えた146.9万人の間であり、戸建持家の建築状況から推察して、過半数の人が戻ってきているものと思われる。おそらく現実には146万人近くにはなっているであろう。

いずれにしても震災直前人口より約6万人減で人口が停滞しているという状況であろう。

(図1) 神戸市の人口推移 (想定)



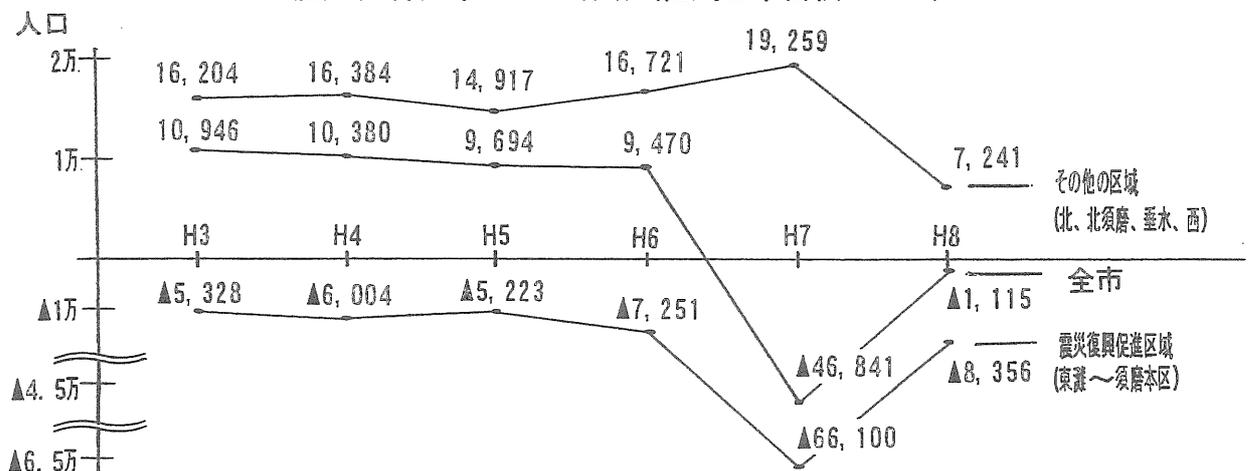
● 区別の状況

大震災以前、神戸市の人口は全市で毎年約1万人の増があった。但し、その内訳は既成市街地で約6,000人の減、開発市街地で約1.6万人の増であり、既成市街地から開発市街地へ長期的に人口が流出していることになる。それが震災で一挙に既成市街地の人口が減少（国調ベース13.3万人減、基本台帳ベース6.6万人減）し、開発市街地は増加（国調ベース3.6万人増、基本台帳ベース1.9万人増）した。つまり市外へ相当数の人口が流出（国調ベース9.7万人減、基本台帳ベース4.7万人減）したことになる。

その後平成8年末には、既成市街地は、やや減少傾向が大きいとはいえ、一定の水準にまでおちついてきたといえる。一方開発市街地は人口が増加しているとはいっても例年の半数以下の7,000人しか増加せず、人口増が鈍ってきていることがわかる。これは神戸の人口増を支えてきた郊外開発地の建設に大きなかけりがみえていることに他ならず、都市経営の今後に大きな課題となるであろう。

又、ある程度おちついてきたといえる既成市街地も、よくみると区によっては深刻な所もある。（表1）によれば、既成市街地（震災復興促進区域）では例年いずれの区も人口減だったものが、半数の区で減少傾向が止まっており、東灘区では人口増に転じている。しかし長田区、中央区、須磨本区の3区は例年より減少傾向が増大しており、特に長田区では大量流出に全く歯止めがかかっていないという深刻な状況にある。

（図2）神戸市の人口増減（住民基本台帳ベース）



(表1) 区別の人口増減

区	震災復興促進区域							その他の区域					全市
	東灘	灘	中央	兵庫	長田	灘本区	小計	北	北須磨	垂水	西	小計	計
H6年中(例年)	▲297	▲1437	▲1284	▲1853	▲2106	▲274	▲7251	5921	848	▲141	10093	16721	9470
H8年中	521	▲732	▲1781	▲1337	▲4052	▲975	▲8356	2539	▲915	▲2594	8211	7241	▲1115
増減	818	705	▲497	516	▲1946	▲701	1105	▲3382	▲1763	▲2453	▲1882	▲9480	▲10585

神戸市統計調査より

平成9、10年度は、災害公営住宅等の大量供給により変動要素があるが、中期的にみれば、神戸市の人口はかつての開発市街地の大幅な伸びが期待できず、既成市街地▲6,000人、開発市街地+7,000人で横ばいから微増の状況が続くものと予想される。

当面人口増要素として期待されるのは、開発市街地よりもむしろ既成市街地で、多くの空閑地ができたことによる土地の高度利用化（マンション化）の方であろう。平成8年の人口動態からもわかるとおり、震災による大打撃に加え、地場産業の落ちこみ、区画整理事業等により人口定着が遅れている長田区、須磨本区の人口減少が収まれば既成市街地全体の人口減傾向が全般に鈍化し、その分、市全体の人口は微増に向かうものと期待される。

②神戸における震災後の住宅着工状況

(1) 住宅着工状況

●例年の住宅着工状況

神戸市は郊外や臨海部の大規模ニュータウン建設により、大量かつ安定的に住宅供給を行ってきたため、価格的にも質的にも近畿圏の中で最も優良かつ安定的な市場を形成してきた。平成2～4年のバブルの最盛期にあっても、神戸市の市場だけが価格、量とも極端に変動することなく安定を保ってきたことは驚異的でした。

近年の建築着工統計から神戸市の例年の着工戸数の平均像を(表2)に示す。

一般的には例年、持家3,000戸、賃貸マンション6,000戸、分譲マンション5,000戸、建売住宅2,000戸、公営住宅等1,000戸、給与住宅500戸、計17,500戸というのがその平均像である。

(表2) 例年の住宅着工戸数 (H2～H6の5年間の平均値より)

種別	年間着工戸数	内訳
持家	3,000戸	
借家	7,000戸	<ul style="list-style-type: none"> ・民間：5,000戸 ・公庫融資：1,000戸 ・公営、公団：1,000戸
給与	500戸	
分譲	7,000戸	<ul style="list-style-type: none"> ・共同住宅：5,000戸 ・戸建：2,000戸
計	17,500戸/年	

民間賃貸：6,000戸

●震災後の住宅着工状況

震災後数ヶ月は当然のことであるが建築着工は極めて少なかった。(図3) 震災前後の住宅着工状況(月別)参照。しかし平成7年6月以降爆発的に住宅着工が増加し、震災以降平成8年12月末までの2年間に計84,000戸もの住宅が着工された。(表4)参照)

「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」における住宅供給の目標戸数(震災から平成9年度末まで)は82,000戸であり、内、震災時における既着工住宅戸数10,000戸を除いた72,000戸が新規建設目標戸数であるとしている。その内訳は(表3)に示すとおり、公共住宅等計33,500戸、特優賃を含む民間住宅計38,500戸である。

しかし現実には、計画年度最終の9年度末どころか、平成8年12月末までの2ヶ年で既に84,000戸もの住宅が着工されている。この段階での公共住宅等の着工は12,000戸程度であり、残りの72,000戸は民間住宅である。民間住宅の着工ペースは3か年計画での目標値38,500戸に対しほぼ2倍の戸数であり、民間の建設意欲が予想をはるかに上まわっていることがわかる。

ところで、公共住宅等は計画戸数に弱干の修正は行われるものの、平成9年度末までにはほぼその計画戸数を建設する見込みであり、現在もどんどん着工されつつある民間住宅と合わせると建設戸数は計画戸数を大幅に上まわることになる。

被災地の民間住宅市場動向

一方で震災直後全市に建設された29,000戸の応急仮設住宅には現在でも約24,000戸の入居世帯があり、これらの人々を恒久住宅に住ませるためにも公共住宅等の建設戸数はおおむね当初の予定戸数が必要であると言われている。それでは民間住宅の目標戸数を低く見積りすぎたのか、又、逆にそれだけ必要でもないのに建設されすぎている、のいずれでしかない。

(表4)の建設戸数の内、「持家」の23,500戸は倒壊した自らの住宅を再建する住宅であるから100%必要な住宅である。問題はそれ以外の「借家」と「分譲」住宅であり、両方で2年間で約6万戸が着工されている。2年間とはいっても現実には平成7年夏からの着工がほとんどであり、約1.5年間の着工戸数である。(表4)の左端に例年との比を比較しているが、借家の6倍はいかにも多い。特に東灘、灘の両区で16,800戸と、例年の全市計の3倍近い戸数が建設されているのは驚異である。借家の42,000戸の内には公共住宅等の12,000戸も含まれてはいるが、そのほとんどは特優賃住宅3,800戸を含む民間住宅であり、後述する大きな問題をかかえることになる。

又分譲も2.5倍ではあるが平成7年度の前半はほとんどその動きはなく、平成7年の後半と8年の1.5年間における供給であるから月々でみると相当の量が供給されたことになる。

以上の概感をふまえ、次項で住宅種別ごとの状況をもう少し深く分析してみる。

(表3) 住宅供給の目標戸数 (神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画より)

住宅種別	建設戸数	内訳	備考
公営住宅	16,000戸	神戸市10,500 兵庫県5,500	再建, 借上, 買収公営住宅等含む
再開発等住宅	4,000戸		改良住宅, 住市総事業等による 従前居住者用賃貸住宅
公団・公社	13,500戸	公団10,500 神戸市公社2,000 兵庫県公社1,000	
公共等小計	33,500戸		
特定優良賃貸住宅	6,900戸	神戸市5,700 兵庫県1,200	
民間住宅	31,600戸		
民間小計	38,500戸		
計	72,000戸		

(表4) 神戸市の住宅着工状況 (区別) H7/1~H8/12 (2カ年分)

(被災前の人口: 152万人)	20万人	22万人	24万人	19万人	13万人	12万人	11万人	12万人	19万人		
(併北)	種別	戸数(戸)	西	北	垂水	須磨	長田	兵庫	中央	灘	東灘
(8倍)	持家	23,521	2,344	1,658	1,372	2,613	3,301	1,985	1,050	3,636	5,562
(6倍)	借家	42,316	4,580	1,250	2,323	3,021	4,138	4,580	5,618	7,878	8,928
(2倍)	給与	1,120	139	17	37	25	355	184	113	66	184
(2.5倍)	分譲	17,430	2,459	2,389	1,560	1,352	895	1,261	2,548	1,702	3,264
(5倍)	計	84,387	9,522	5,314	5,292	7,011	8,689	8,010	9,329	13,282	17,938

(2) 住宅種別ごとの状況

●持家

住宅メーカーによれば戸建住宅の再建(着工)は震災初年の平成7年度中に終わったと言われている。神戸市の着工統計でも(図3参照),平成7年7月~12月の後半は1,600戸/月平均であったものが,平成8年1月~7月の平成8年前半は1,100戸/月平均,8月以降は800戸/月平均と段階的に減少しており,現在はピーク時の1/2以下に減少している。

市内を見渡しても,まだ随所に空地の点在がみうけられるものの,建つべきものは建ったという感じで,今後は土地区画整理事業区域内と北,西区及びすべての面で住宅着工に勢いのある東灘区(表5参照)にしばらくはとらわれていられるであろうといわれている。

(表5) 平成8年末における戸建住宅(持家)着工

(10,11,12月平均/月)

区	西	北	垂水	須磨	長田	兵庫	中央	灘	東灘	計
戸数/月	108	95	48	75	89	52	32	96	214	809

但し,例年,持家は全市で3,000戸/年(250戸/月平均)の着工実績しかなかく,それにくらべれば今でも極めて多いという見方もある。今回の震災で,戸建持家の建設は当然のことながら倒壊家屋の多かった区(東灘,灘,長田)に多く,(表4参照)総じて極めて顕著であり,かつ立ち上がりがあったといえよう。

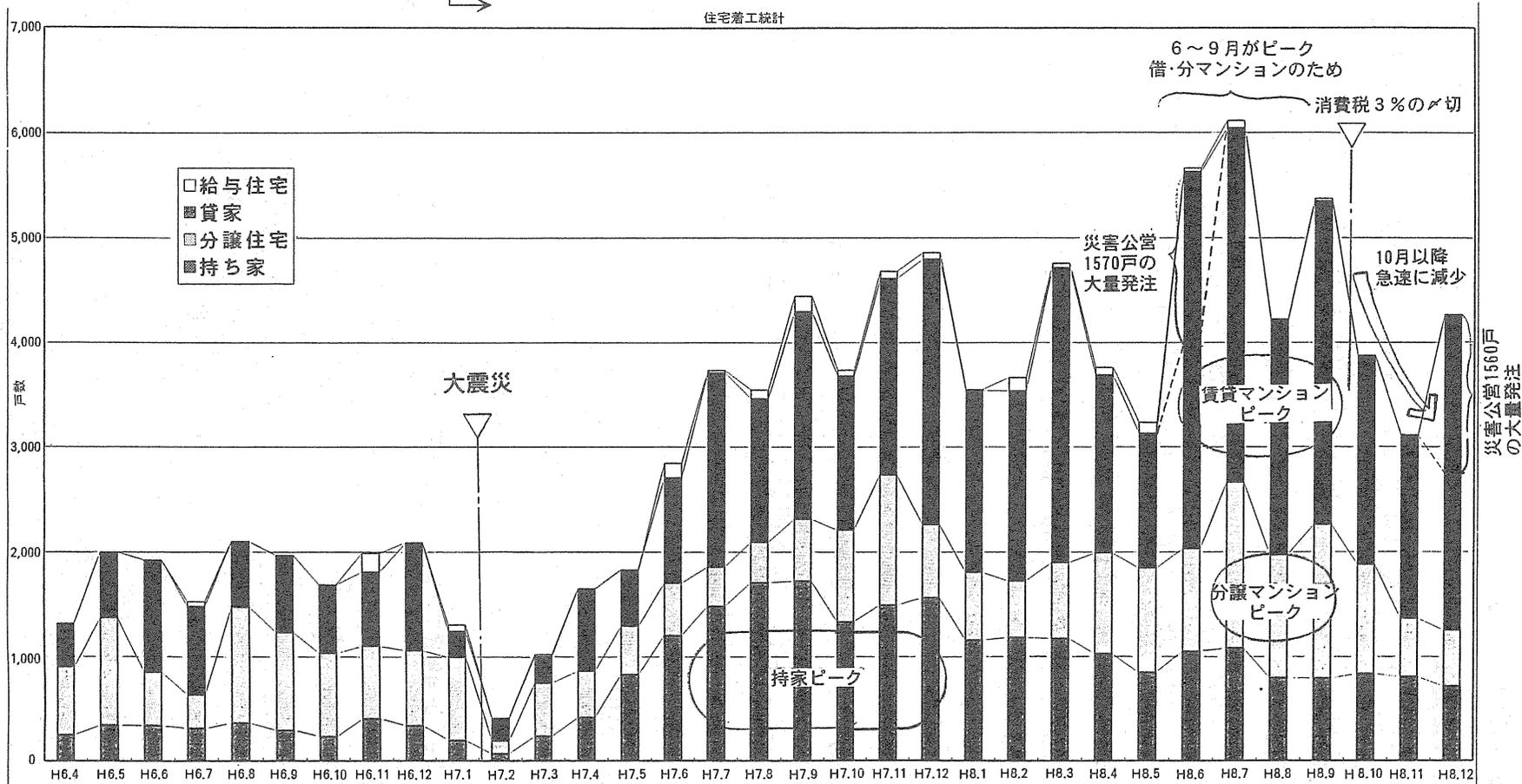
(図3) 震災前後の住宅着工状況 (月別)

月間 住宅着工統計より

(単位: 戸数)

	H6.4	H6.5	H6.6	H6.7	H6.8	H6.9	H6.10	H6.11	H6.12	H7.1	H7.2	H7.3	H7.4	H7.5	H7.6	H7.7	H7.8	H7.9	H7.10	H7.11	H7.12	H8.1	H8.2	H8.3	H8.4	H8.5	H8.6	H8.7	H8.8	H8.9	H8.10	H8.11	H8.12	合計
持ち家	248	342	338	313	364	292	232	403	336	194	69	234	414	825	1,202	1,485	1,710	1,724	1,334	1,494	1,566	1,160	1,184	1,176	1,028	845	1,051	1,085	794	791	833	804	713	23,521
貸家	421	624	1,073	852	618	736	653	707	1,028	251	218	263	792	539	1,003	1,852	1,369	1,932	1,470	1,880	2,538	1,732	1,811	2,819	1,698	1,282	3,601	3,387	2,245	3,089	1,994	1,743	3,009	42,316
給与住宅	2	3	2	44	8	2	3	178	6	61	1	18	4	4	139	26	83	148	55	69	63	8	128	41	75	105	32	68	11	26	6	4	6	1,120
分譲住宅	651	1,031	511	319	1,111	941	804	700	723	801	120	509	446	467	503	373	333	591	876	1,240	696	648	540	723	962	1,002	979	1,576	1,177	1,470	1,046	562	541	17,430
合計	1,322	2,000	1,924	1,528	2,101	1,971	1,692	1,988	2,093	1,307	408	1,024	1,656	1,835	2,847	3,736	3,545	4,445	3,735	4,683	4,863	3,548	3,663	4,759	3,763	3,234	5,663	6,116	4,227	5,376	3,879	3,113	4,269	84,387

平成7年2月以降の着工累計 ↑



●賃貸マンション

<大量着工>

今度の大震災後の建築着工で極端な変化を生じたのは借家（賃貸マンション）の建築動向であろう。平成8年12月までの2ヶ年で（表4）の如く、42,000戸が着工されている。内、公共住宅等の12,000戸を差引いても30,000戸という例年の5倍の着工であり、これは神戸市内の民間賃貸マンションの震災前の全ストック132,500戸の23%にもなる驚異的な数字である。

震災で大きな打撃を受けた既成市街地は一様に多く、なかでも東灘区約9,000戸、灘区約8,000戸は、共に例年の神戸市全体の一年間の着工戸数を上まわっている。

ワンルームマンションとファミリーマンションの内訳は、（表6）の如く、まずワンルームマンションの立ち上がり之急であった。平成7年だけでみると、例年、ファミリー型の2/3程度の供給量のワンルームが、逆にファミリー型より多いという異常現象をおこしている。平成8年に入ってやや鈍化したとはいうものの例年の2倍近い4,300戸が着工されている。

一方、ファミリーマンションは、当初の立ち上がりこそ鈍かったものの震災後2年間、月ごとに着工戸数が増加の一途をたどり、特に平成8年6月から9月までの4ヶ月間に、消費税3%のかけこみ着工の関係もあり7,000戸もの大量着工がなされた。（図3参照）

（表6）民間賃貸マンションの着工戸数（H7/1～H8/9末）

（ファミリー：戸当りグロス床面積35㎡超
ワンルーム：" 35㎡以下

種 別	H7年				H8年				計
	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3	4～6	7～9	10～12	
ファミリーマンション	251	770	1,254	1,847	1,727	2,145	2,691		10,685戸
	4,122（例年よりやや多め）				6,563（例年の2倍近く）				
ワンルームマンション	175	600	1,972	1,681	1,376	1,282	1,639		8,725戸
	4,428（例年の2倍近く）				4,279（例年の2倍近く）				
計	426	1,370	3,226	3,528	3,103	3,427	4,330		19,410戸
	8,550（例年の1.4倍）				10,860（例年の2倍近く）				

※例年6,000戸（ファミリー：3,500戸
ワンルーム：2,500戸

※着工ベースなので、入居は6ヶ月～9ヶ月遅れる。

今後の震災で住宅が倒壊し更地になった場合、誰でも考える方策が、単に自己住宅を再建するか、又は神戸市内の住宅が極端に不足していることから、賃貸マンションを建設することの2つであろう。建設される賃貸マンションの1戸を自己住宅にし、賃貸料の収益で自己住宅部分のローン返済に充当する。つまり全額借入金とし、自己資金なしで自宅が建設でき、かつ収益もあがるというシナリオが誰にでも思い浮かぶ。事実、県、市も特定優良賃貸住宅（特優賃）の建設を復興住宅供給の一つの柱にし、市5,700戸、県1,200戸、計6,900戸の目標戸数をかかげ建設を促進してきた。

一方で民間資金のみでの建設による賃貸マンションは、ワンルームマンションの方が利廻りが良いのでまずワンルームマンションの着工が先行し、徐々にファミリー型に移行していった。

<入居率の低下>

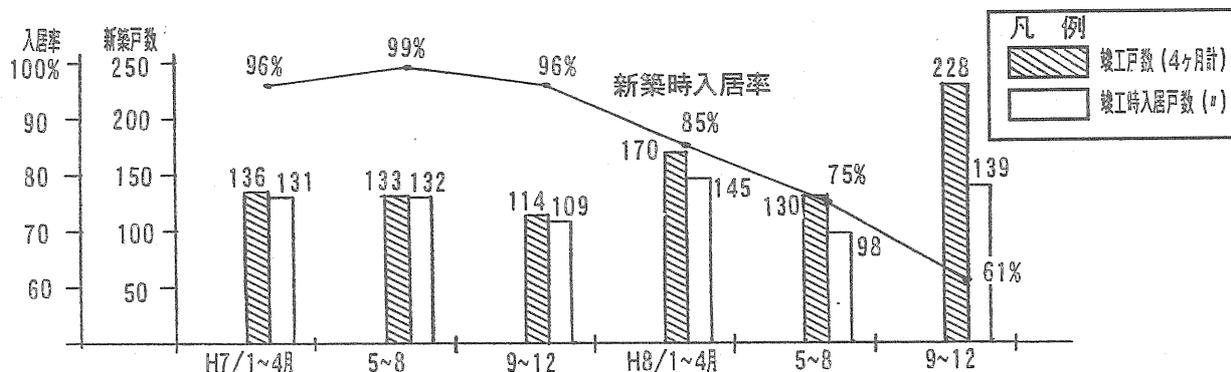
入居率は平成7年中は当然ながら満室であった。しかしまずワンルームマンションの空室化が平成8年に入って顕著化し、それに連動して着工戸数も減少し始めた。一方でその分ファミリーマンションに人気が集積し、平成8年9月までは毎月毎月増加し続ける状況になった。

しかしその裏で、平成8年に入ってじわじわと賃貸マンションの入居率の低下がおこっていた。某大手不動産会社の神戸支店が管理する借上げマンションの新築時入居率（図4）や、同じく月別入居・退去数の推移（図5）をみると、満室だったのは平成7年だけであり、平成8年に入ってから恐ろしいほどの下降線をたどっていることがよくわかる。平成8年3、4月の転勤による大量移動時に既に大幅な退去増になっており、その後慢性的な退去増の中で10月以降の大幅退去増を迎えている。

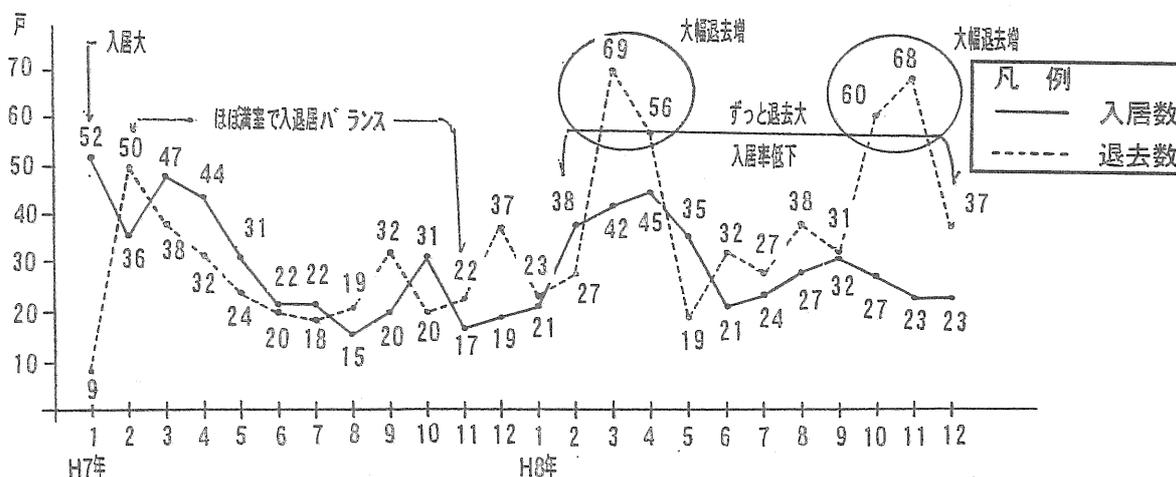
ところが皮肉なもので、平成8年9月以降に大量のファミリーマンションの竣工が起こるのである。これは着工時期と竣工時期が半年から1年近くずれ込むため、平成7年末からの大量の着工物件が一斉に入居を開始した結果である。

立地の悪いマンションでは新築時入居率が20%という悲劇が生まれ、賃料の

(図4) 借上賃貸マンション新築時入居率 (某大手不動産会社神戸支店資料)



(図5) 借上マンション月別入居、退去数 (某大手不動産会社神戸支店資料)



値崩れが始まったのも平成8年9月以降である。

家賃補助等により絶対の自信のあった特優賃マンションも例外ではなく、融資手続の煩雑さから着工時期が遅れ、第一次着工グループの竣工がこの時期と重なった特優賃マンションは、以降ずっと入居率の不安に悩まされることになる。市公社は9月以降借上型を中止し、平成8年度末で目標戸数の2/3ではあるが3,800戸の実施戸数で打ち切り、以降はよほどの優良物件でない限り実質上受理をしない方針に切り替えた。

建設現場でも賃貸市場の急激な悪化を反映し、平成8年10月以降、熱が冷めたように着工戸数が減少している。(図3参照)

しかし現時点でも平成8年9月までの大量着工の物件が続々と竣工してきており、益々の入居率の低下を引きおこし、賃料の下落傾向に歯止めが全くかかっ

ていない状況である。市場では全市的に震災時の20%ダウンの賃料になっていると聞く。賃貸マンションの利益率は一般に20%程度であり、20%ダウンで利益率が0になりそれ以上には下げられない、つまり新築マンションの賃料は既にその限界に来ているといえよう。

<中古マンションの入居率低下>

現在の状況は新築マンションが20%賃料を下げ、入居率を確保しようとする一方で、中古マンションの空室化が深刻化している。誰でも新築マンションの方が賃料、敷金共、中古マンションより安ければそちらの方へ移住する。

そしてさらに輪をかけて中古マンションからの退去を増加させている要因が新築分譲マンションである。(表7)は市内で手広く賃貸マンションの仲介を手がけている不動産会社の自社管理マンションの解約理由アンケートの集計であるが、分譲マンション、戸建購入で1/4、親・子供との同居や自己住宅の建替の為、一時賃貸マンションへ入居していた人が1/5、合わせて40%強が持家に移動している。つまりこれらの人々は他の賃貸マンションへの移動は全く考えられない賃貸離れ層で、このような賃貸層の絶対数が減少している状況が当分続くため、中古マンションの空室化は益々増進されそうである。それを少しでも防ぐため、中古マンションの賃料を、低くなった新築マンションの賃料よりさらに下げる傾向が生じており、賃料下落の傾向は止まりそうもない状況である。

(表7) 賃貸マンションの解約理由 (某不動産会社管理マンション資料、平成8年度末)

解約理由	件	%
転勤	15	18
狭くなった	11	13
家賃が高い	7	8
周辺環境の悪化	7	8
建築設備に不備	4	5
分譲マンション購入	13	15
戸建住宅購入	7	8
親・子供と同居	9	11
全壊家屋の新築	4	5
結婚	4	5
未回答	4	5
計	85	100

} 分譲購入が1/4
 } 持家・分譲への移動が40%強
 } 持家の復帰が1/5
 ……結婚理由は意外に少ない

●分譲マンション

大震災直後の半年は市場が全くつかめず、一部の地元ディベロッパーの物件のみが市場にでていた程度であったが、平成7年秋以降、一次取得層向けの安価なマンション一辺倒ではあるが、市場が一挙に回復した。

特に平成8年夏の3ヶ月間（7，8，9月）で例年の年間供給量の1/2以上の2,700戸が着工され、又売れ行きも極めて好調であった。但し、さすがに10月以降は消費税の関係で供給が一段落し、激減している。（図3，表8参照）それでも平成8年は例年の1.5倍の着工量であった。

（表8）民間分譲マンションの着工戸数（H7/1～H8/12末）

種別	H7年				H8年				計
	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3	4～6	7～9	10～12	
分譲マンション	827	721	925	1,966	1,001	1,967	2,729	768	10,912戸
	4,439（例年よりやや少）				6,465（例年の1.5倍近く）				

※例年5,000戸弱

例年1年の1/2着工

史上最低の低金利と震災対応の元金返済据置優遇策のため、分譲マンションのローン支払額が民間賃貸マンションの賃料を下回る異常な現象が生じており、賃貸マンションの入居率を下げる大きな要因になっていることはいなめない。

□被災者用公庫融資の返済モデル

分譲価格3,000万円の分譲マンションを頭金5%（150万円）で購入するケース

ローンの返済 { 毎月返済 : 2,850万円×3876円/100万円≒11万円
 (3.05%として) { ボーナス返済 : 2,850万円×23,341円/100万円≒66.5万円

*但し、当初の5年間の措置期間は利息支払い（3.0%）のみのため

毎月返済 : 2,850万円×2,500円/100万円≒ **7.1万円**

*さらに阪神淡路大震災復興基金による利子補給（2.5%）を受ければ、1.5万円/月程度になる

（六甲アイランド、西神NT、キャナルタウン兵庫等の面的整備事業等区域、又は新市街地区域に限定）

又、一方で本来分譲マンションの購入にはまだ早い若年・低所得者層も分譲マンション購入に走っており、結果、数年後の分譲マンション需要を先食いしてしまった感もある。

被災地の民間住宅市場動向

分譲マンションはバブル崩壊から立直った平成6年以降、近畿圏全体で驚異的な供給を続けており、平成9年もその勢いは継続するものと予想されている。(表9参照) 神戸市もその例外ではなく、平成8年ほどではないにしても例年よりやや多めの5,000戸の供給が見込まれている。(表10参照)

しかし、今春発売の物件の売れ行き状況は昨年とは打って替わって不調で、分譲マンションも賃貸マンションと同じように、神戸に限っていえば近い将来失速状態に陥る可能性が十分考えられる。

(表9) 近畿圏分譲マンション市場の推移と予測

年	供給計画	販売戸数	販売率	(初月)
S61年	24,961	18,702	74.9%	(51.1%)
62年	25,998	24,014	92.4%	(76.1%)
63年	28,606	24,995	87.4%	(74.1%)
H1年	27,972	26,392	94.4%	(84.1%)
2年	27,299	20,406	74.7%	(71.0%)
3年	12,225	8,475	69.2%	(54.9%)
4年(バブル崩壊)	12,121	9,297	76.7%	(65.8%)
5年	20,772	18,891	90.9%	(79.7%)
6年	38,957	35,460	91.0%	(83.1%)
7年	38,611	34,720	89.9%	(76.6%)
8年	44,430	40,423	91.0%	(81.4%)
9年(予測)	40,000	35,200	88.0%	(78.0%)

(表10) 地域別供給戸数の推移と予測

	H7年		H8年		H9年予測			
	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比	H8年比 戸数	比率
大阪市	5,607	14.5%	6,711	15.1%	6,500	16.3%	▲200	▲3%
阪神間	4,559	11.8%	5,847	13.2%	5,000	12.5%	▲800	▲14%
神戸市	3,851	10.0%	6,465	14.6%	5,000	12.5%	▲1,500	▲23%
北摂	3,107	8.0%	6,002	13.5%	5,000	12.5%	▲1,000	▲17%
東大阪	3,519	9.1%	2,927	6.6%	3,500	8.8%	600	20%
南大阪	5,654	14.6%	4,821	10.9%	4,500	11.25%	▲300	▲7%
京都市	3,203	8.3%	2,310	5.2%	3,000	7.5%	700	30%
外周地域	9,111	23.6%	9,347	21.0%	7,500	18.85%	▲1,800	▲20%
兵庫県	3,434	8.9%	3,470	7.8%	3,200	8.0%	▲300	▲8%
京都府	1,014	2.6%	1,024	2.3%	700	1.8%	▲300	▲32%
滋賀県	1,896	4.9%	1,698	3.8%	2,000	5.0%	300	18%
奈良県	2,563	6.6%	3,155	7.1%	1,500	3.8%	▲1,700	▲52%
和歌山県	204	0.5%	—	—	100	0.3%	100	—
近畿圏計	38,611		44,430		40,000		▲4,400	▲10%

※不動産経済研究所のデータによる

③全般的住宅状況と今後の課題

着工データ等の分析から、民間賃貸マンションが大変なことがよくわかったが、本来震災後の賃貸マンションの需要は、木造家屋の大量倒壊による避難場所としての一時需要であったことがよくわかった。賃貸層はその場所に定住する必然性はなく、震災後の生活不便から大阪方面や明石以西方面へまず脱出したはずである。が直ちに近傍の倒壊家屋からの仮住まい需要で空室が補充され、満室状態が1.5年間は続いた。しかし、持家建設の竣工と共に潮が引くように退去してゆき、空室化が目立つようになってきた。その頃から新築賃貸マンションの大量竣工が始まり、賃貸マンション市場はさらに悪い状況に落ち込んでいった、というのが全体像である。

賃貸住宅でも倒壊したのは戦前の木造借家や木賃住宅であり（全市で約2.8万戸のストックがあった）それらの入居層は賃料から想像して新築の鉄筋賃貸マンションに入居できる層ではない。それらの人々のほとんどは市の応急仮設住宅に現在も入居しているはずで、恒久住宅としてはほぼ全員が災害公営住宅の入居層になるものと思われる。

つまり民間賃貸マンションへの入居層は震災により住宅を失った人々ではなく、新規に住宅が必要になった人々で分譲マンション購入にはいたらない人々、ということになる。これはまさに従来からの賃貸マンション層に他ならず、一言でいえば、新婚世帯に代表される若年勤労者層であり、他都市からの流入層である。そしてその需要は例年でいえば年間6,000戸の市場である。

現在、震災後2年間の新規増が約30,000戸あり、1年間で従来どおりの6,000戸の需要があるとしても18,000戸が余る計算になる。さらに人口が約6万人減少しているから、その分不必要となる住宅は24,000戸にもなり、全てが賃貸マンションにしわよせがくるわけではないが、計約3万戸台の賃貸マンション余り現象が生じるものと思われる。これは新築も含めた賃貸マンション全ストック（13.3万戸+3.0万戸=16.3万戸）の2割近くであり、計算上の増加空室率である。

仮に、以後一斉の新規着工がなくても元の状態に戻るのに5年かかる計算で

あり、通常の状態であれば賃貸マンション市場が正常化するには10年の歳月が必要となろう。

これを速めるには神戸の産業の活性化による流入人口の増加しか期待できず、課題は住宅問題から産業問題に転化せざるをえないことになる。

一方で分譲マンションの方は、市内に震災の傷跡が消え、住宅都市神戸のイメージが再構築された段階で一次取得層向以外の一般向分譲マンションの需要が戻るものと期待され、その気運はかすかであるが感じられる。平成9年度に入って東部山の手地域にいくつかの分譲マンション計画が出現しているのがその証である。

今後の神戸の市街地の健全なる回復はやはり分譲マンションの順調な伸びに期待する他なさそうである。

新在家南地区の復興まち・すまいづくり

—まち並み誘導と住宅の共同再建事業の推進—

後 藤 祐 介

(株)ジュー計画研究所代表取締役)

はじめに

新在家南地区は、神戸市東部市街地の灘区臨海部に位置する面積約27haの地区で、阪神・淡路大震災以前は約1,000世帯、人口約2,000人の町であった。

国道43号の南側に接する準工業地域で、環境問題をきっかけに、平成3年より神戸市の「まちづくり条例」に基づくまちづくり協議会を組織し、住民参加のまちづくりに取り組んできた。

今回の大震災では39人が死亡、家屋の約8割が倒壊する大被害を受けた。

本稿では、筆者が新在家南地区まちづくり委員会を支援する専門家コンサルタントとして、震災直後から復興まち・すまいづくり、特に、復興まちづくりの「作法」としてのまち並み誘導のための「まちづくり協定」の締結及び密集市街地における住宅の共同再建事業等の推進に取り組んできた経過を報告する。

図1 位置図

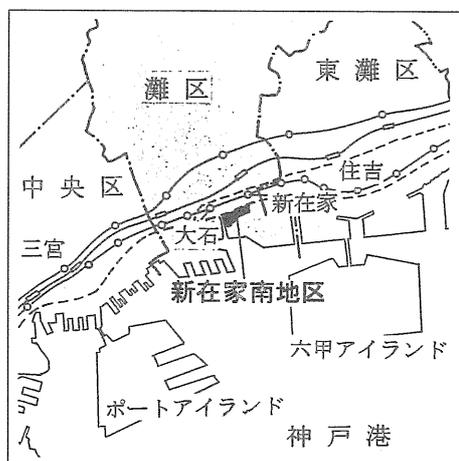
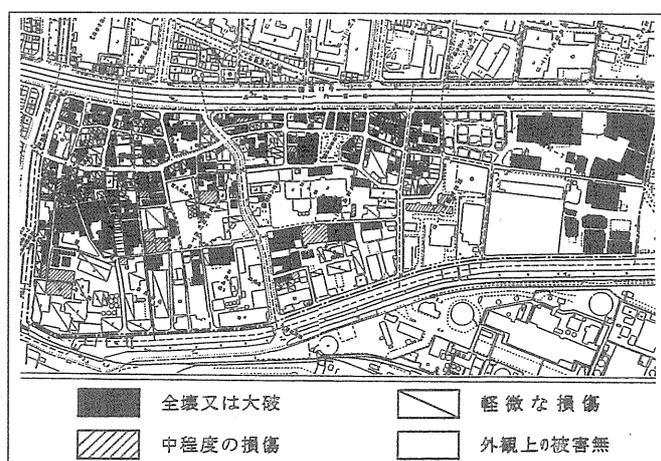


図2 被災状況図



1. 復興まちづくり：まちづくり協定の締結と協定委員会の運営

1) 地区の課題と位置づけ：国道43号沿道の準工業地域・灘五郷の酒蔵のまち

当地区は、国道43号並びに阪神高速3号線と神戸ハーバーハイウェイに挟まれた準工業地域で、住工混在、大気汚染、木造住宅の老朽密集化等の住環境上の問題をかかえていた。一方、旧西国街道沿いの古い歴史のあるまちであり、灘五郷の一つ、西郷の酒造のまちで、伝統ある酒蔵のまち並みがあり、また、水辺環境としての都賀川や灘浜運河等の恵まれた景観資源を有していた。今回の阪神・淡路大震災では、道路・河川は壊れ、老朽住宅、木造の酒蔵、工場、社寺等の殆どが倒壊し、更地化してしまった。

当地区の復興にあたっては、神戸市震災復興緊急整備条例（H7.2.16施行）に基づき、東部副都心への住宅の重点供給をめざす六甲地区（住宅市街地総合整備事業制度の適用：約297ha）の一部として、また、まちづくり協議会との連携による住宅及び住環境の整備を図る新在家南地区（約27ha）重点復興地域として、2重の重点復興地域に位置づけられた。

2) 「まちづくり協定」の締結：復興まちづくりの「作法」

当地区は、震災以前から「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（まちづくり条例）に基づき、住民参加型まちづくりに取り組み、平成5年5月に「協議会認定」、7月に「まちづくり提案」を行っていた。

そして、当地区は日本酒のまちとして、「清潔で住み良く、働き良い街への再生」を基本目標にしていることから、酒蔵のあるまちとして伝統と風格のあるまち並みを誘導することや、地区全域が準工業地域であるため、モーテルやパチンコ店等の風俗営業の一定の用途規制が必要と考えられていた。

今回の震災からの復興にあたっては、皆が茫然自失の状態から、とりあえず復旧、必要最低限の生活再建をという取り組みが始まった時点で、準工業地域である新在家地区の復興まちづくりへの危機感をまちづくり委員会の構成員が強く感じ、少しでも新在家らしい復興を、少しでも良好なまち並みへの復興をとという気持ちから「まちづくり協定」を急いで神戸市と締結することとなった。

即ち、既に協議会認定されているまちづくり協議会の利点を生かし、復興まちづくりの「作法」を誘導するため、神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協定の締結に取り組むことになったわけである。

協定内容としては、風俗営業等の用途の制限（第6条）、ワンルームマンションの制限（第8条）、新在家らしいまち並みを誘導するためのまち並み配慮道路の設定等（第9条）が主要な項目である。

〈新在家南地区まちづくり協定〉

神戸市長と新在家まちづくり委員会（以下「委員会」という。）は、平成5年7月に「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（昭和56年12月条例第35号）（以下「まちづくり条例」という。）」第7条に基づき策定された「新在家南地区のまちづくり提案」を尊重し、歴史と文化をいかした安全で美しいまちづくりを推進し、清潔で住み良く働き良い街への再生を図るため、まちづくり条例第9条の規定に基づき、次の条項によりまちづくり協定を締結する。

第1条 （名称）略

第2条 （地区の位置及び区域）略

第3条 （市長と委員会の役割）略

第4条 （まちづくりの目標）略

第5条 （まちづくりの方針）

地区のまちづくりの方針は、次の各号に定めるとおりとする。

- (1) 住環境と事業所環境の両立を前提としてそれぞれの改善を図る。
- (2) 歴史、立地条件等の地域特性に配慮したまちづくりを進める。
- (3) ものづくりとルールづくり両面から総合的な取組みを図る。
- (4) 住民、企業及び行政がそれぞれの立場を理解し、協働してまちづくりを進める。

第6条 （建築物の用途の制限）

清潔で住み良い街を実現するために、地区内においては、風俗営業（風俗

営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号。以下「風営法」という。）第2条第1項に定めるものをいう。）、風俗関連営業（風営法第2条第4項に定めるものをいう。）、カラオケボックス、その他これらに類するもの等の用途の建築物は建築することができない。

ただし、建築物の主用途に付属してカラオケ、ゲーム機等の装置や機種が設置される場合についてはこの限りではない。

第7条（荷さばき等の駐車に供される用地の設置）

路上での荷さばき等の駐車を防止するため、事業所等で業務に使用する部分の延べ面積が1,000平方メートル以上となる場合は荷さばき等の駐車に供される用地を設ける。また、1,000平方メートル未満の場合についても、可能な限り荷さばき等の駐車に供される用地を確保するよう努める。

第8条（ファミリー形式住戸の推奨）

地区内住居者のバランスのとれた家族構成を図ると共に地区のコミュニティを保つため、地区内で賃貸集合住宅等を建設する場合、ファミリー形式住戸（住戸専用面積がおおむね25平方メートル以上のものをいう。）を総戸数の四分の一以上設置するように努める。

ただし、管理人の常駐等まちづくり委員会が認める必要な措置を講じた場合はこの限りではない。

第9条（建築物等意匠のまち並みへの配慮）

地区内の道路のうち別紙図面のとおり建築意匠配慮道路に指定し、これに面する敷地において建築する場合は、清潔で美しい街、歴史と水辺を生かした街にふさわしい意匠となるよう配慮する。

第10条（周辺環境への配慮）

地区の住居者、事業者及び土地又は家屋の所有者は、騒音、悪臭、日照障害等の防止に配慮すると共に、敷地内の清掃及び緑化等周辺環境の迷惑にならないよう配慮する。

第11条 (補 則) 略

以上のとおり協定した証として、本書2通を作成し、協定当事者において記名押印の上、各1通を保有する。

平成8年6月26日

神戸市中央区加納町6丁目5番1号

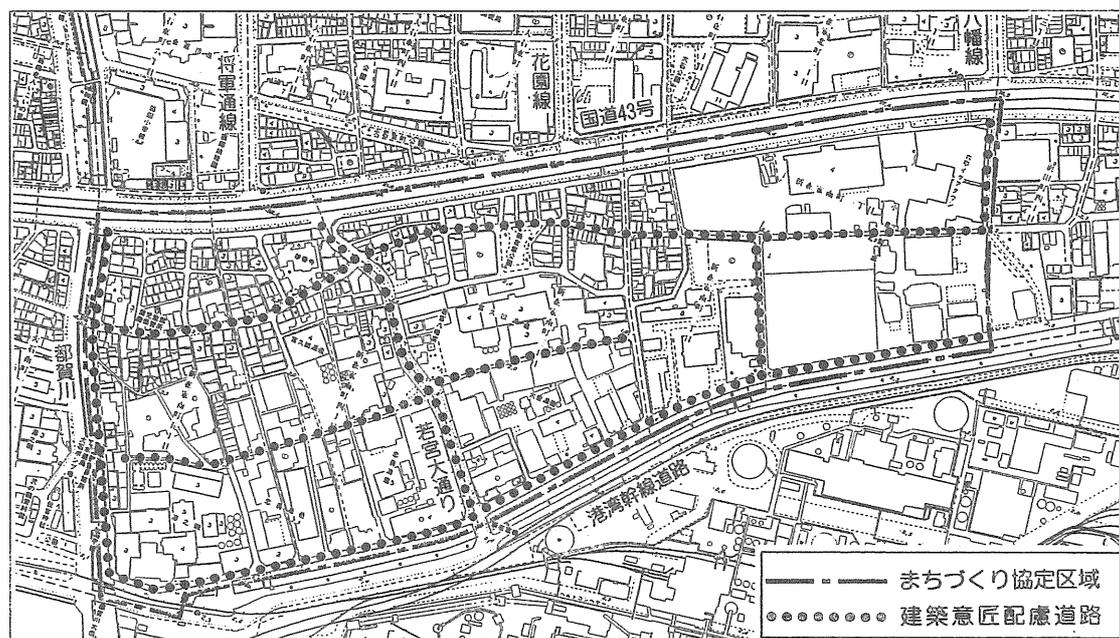
神戸市長 笹山 幸俊 ㊟

神戸市灘区新在家南町4丁目2-18

新在家まちづくり委員会

会 長 見 掛 武 ㊟

図3 新在家まちづくり協定区域図



3) まちづくり協定委員会の活動

まちづくり協定の運用にあたっては、まちづくり協議会の中に協定委員会を設置し、協定運営要領及び運営細則を定め、出来るだけ公正な運用が出来るように努めている。協定委員会での審議案件基準は表1に示すとおりで、10戸以上の共同住宅及び全ての4階建て以上建物、非住宅建物、意匠配慮道路沿道の建物としており、月1回の割合で開催している。

新在家南地区の復興まち・すまいづくり

平成8年6月の協定締結以降の審議件数等は表2に示すとおりで、平成9年3月までの神戸市への届出件数は31件で、そのうち審議件数は16件である。

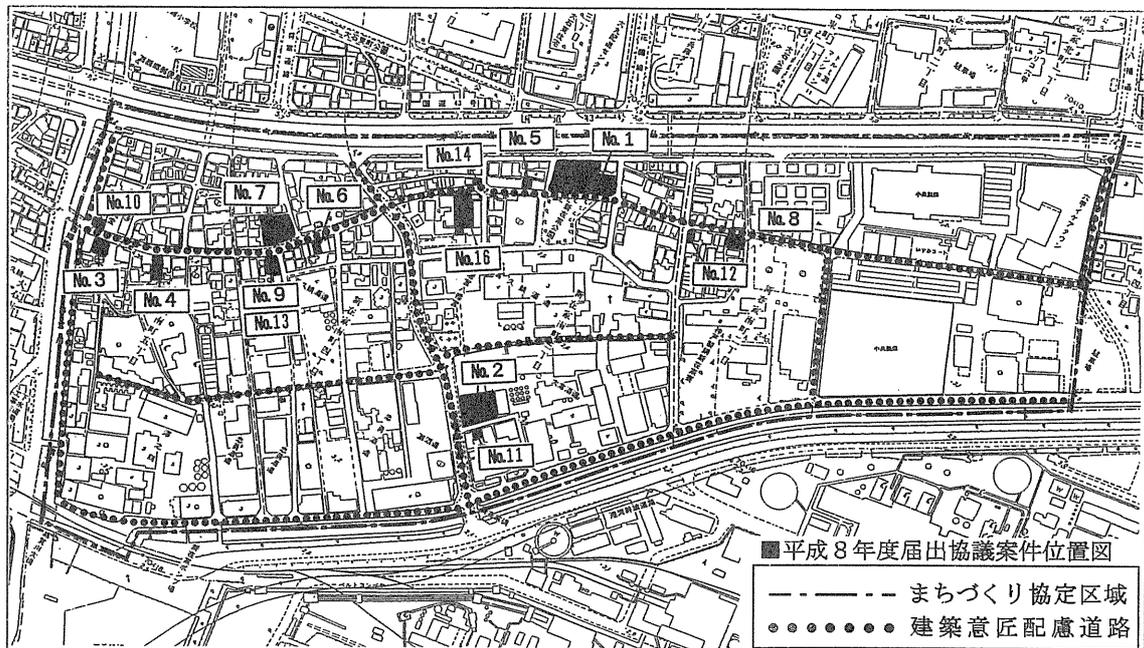
表1 協定委員会審議案件基準

種 別	規 模 等	協議方法
4階建て以上	全て	図面説明
共同住宅	10戸以上	図面説明
	ワンルームで敷地300㎡以上	協議会説明
非住宅 (工場、店舗等)	全て	図面説明
	事業所部分の延べ1,000㎡以上	協議会説明
意匠配慮道路 沿道	全て	図面説明
	敷地面積300㎡以上	協議会説明

表2 これまでの審議件数

年 月	届出件数	審議件数
H8. 6	2	2
7	3	3
8	5	3
9	4	3
10	3	2
11	1	1
12	6	0
H9. 1	1	1
2	0	0
3	6	1
合計	31	16

図4 協定委員会審議案件位置図



4) 意匠配慮道路沿道のまち並み誘導

意匠配慮道路沿道の建築物等の誘導方法としては、運用細則及びまちづくり協定パンフレット等を作成し、次のような点にポイントを置き誘導している。

〈意匠配慮道路沿道建物等誘導細則〉

旧西国街道沿いの灘五郷の西郷酒造地区にふさわしい歴史と伝統を感じさせるまち並みの形成を図るため建築物の意匠については以下のような点に配慮する。

(1) 酒蔵の道や旧西国街道沿いは、伝統・和風を感じさせる材料、色調を基本とする。

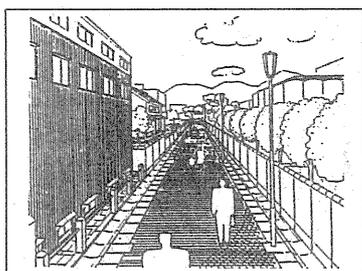
(白壁、板塀、黒瓦、レンガ造、ガス灯等)

(2) 屋根の形態は出来るだけ勾配屋根として、黒系統の色調とする。

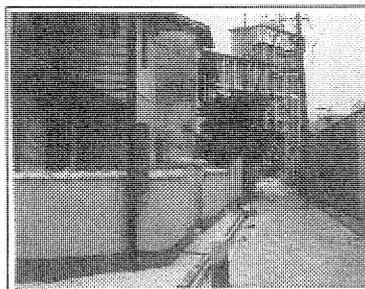
(4) なお、4階以上の中高層建築物については、歩行者にとって目線の調和が感じられるよう、3階以下において下記のような意匠の配慮に努める。



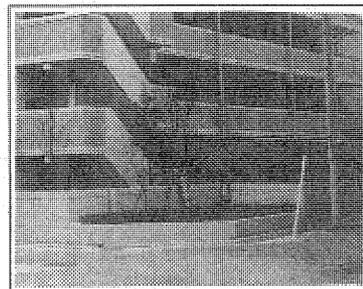
上記のような意匠配慮道路沿道建物等誘導細則に基づくまち並み誘導の実施例、設計例を紹介する。実施例としては、ハウジングメーカーによる戸建住宅及び共同住宅においてまち並みに配慮した塀の設置例があり、また、黒色の勾配屋根の事例は多い。設計段階のものとしては、比較的大規模な中高層住宅における低層階の意匠のまち並みを配慮した設計例もみられる。



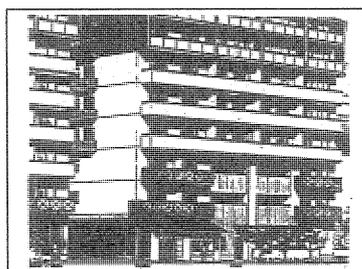
◦酒蔵のまち並み誘導イメージ



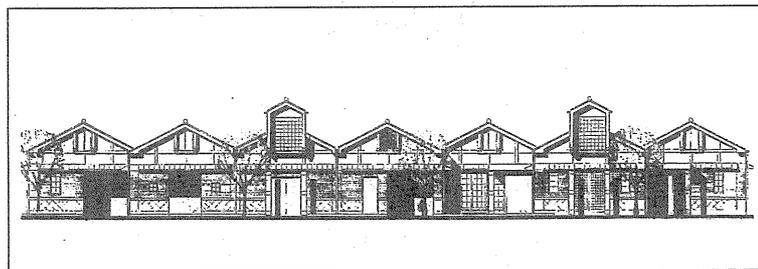
◦まち並みを配慮した塀の設置例



◦まち並みを配慮した塀の設置例



◦中高層住宅低層階設計例



◦酒蔵のまち並みを配慮した設計例

2. 復興すまいづくり：住宅の共同再建事業等の推進

1) 住宅再建の取組み：早期説明会の開催

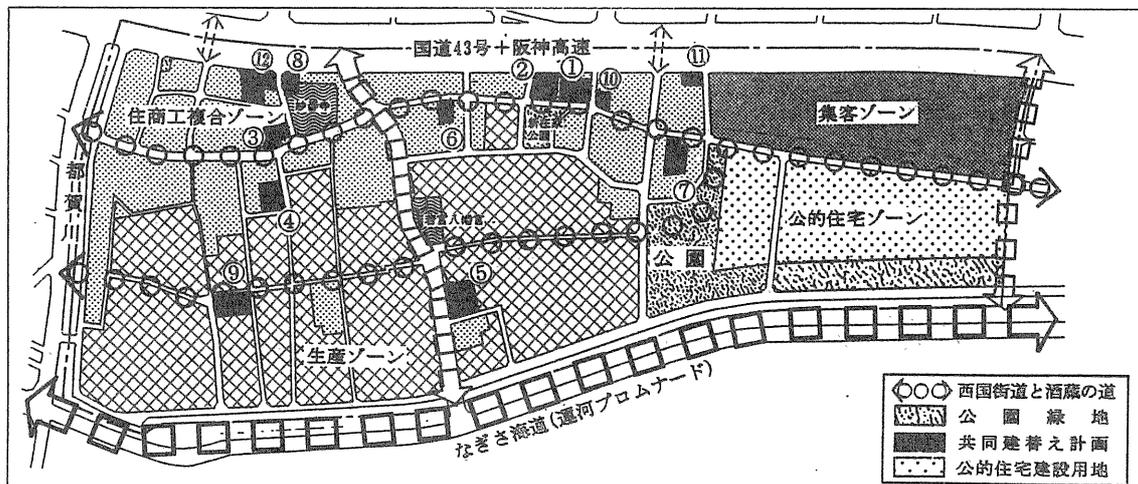
当地区では震災で約8割の住宅が倒壊したが、まちづくり協議会の活動として、震災直後より住宅再建手法の説明、周知に取組んだ。即ち、個別再建や修繕費用の資金融資制度、利子補給制度、住宅の共同再建に対する助成制度、賃貸共同住宅の融資・助成制度、家賃補助制度等の説明会をまちづくり委員会の主催で地区単位に実施した。この結果、当地区では以下のような住宅の共同再建事業や民間の賃貸共同再建事業が検討されてきた。

表3 新在家南地区における共同住宅等再建の取組み状況 (H7.2~H9.5)

位置整理番号	敷地面積	権利者数	事業種別	計画戸数	進捗状況	
①	3丁目10-A	約 720㎡	地主20人	住市総共同化	32戸	着工, 工事中
②	3丁目10-B	約 650㎡	地主1人、借地権9人	住市総共同化	32戸	着工, 工事中
③	4丁目 -C	約 500㎡	地主5人	住市総共同化	15戸	着工, 工事中
④	4丁目 -D	約 650㎡	地主1人	特目賃→民借賃	24戸	竣工, 入居
⑤	3丁目 -E	約 500㎡	地主1人	特優賃	16戸	着工, 工事中
⑥	3丁目 -F	約 470㎡	地主1人	民借賃	14戸	計画推進中
⑦	2丁目 -G	約 720㎡	地主13人	住市総共同化	28戸	計画推進中
⑧	4丁目 -H	約 440㎡	地主3人	住市総共同化	18戸	計画検討中
⑨	5丁目 -I	約 960㎡	地主1人	民借賃	26戸	計画検討中
⑩	3丁目	約 260㎡	地主4人	住市総共同化	8戸	事業化断念
⑪	2丁目	約 360㎡	地主1人、借地権1人	民借賃	16戸	事業化断念
⑫	4丁目	約 920㎡	地主8人	住市総共同化	20戸	事業化断念

※ 住市総：住宅市街地総合整備事業，特優賃：特定優良賃貸住宅供給促進制度
 特目賃：特定目的借上公共賃貸住宅制度，民借賃：民間借上賃貸住宅制度

図5 新在家南地区復興まちづくり構想と住宅の共同再建事業等プロット図



2) 住宅の共同再建事業等の推進

前記12の取組み件数のうち、平成9年5月現在で3件の住宅の共同化事業と3件の公的支援賃貸共同住宅建設事業が着工し、3件が共同化事業の推進・検討中で、3件が共同事業化を断念した。

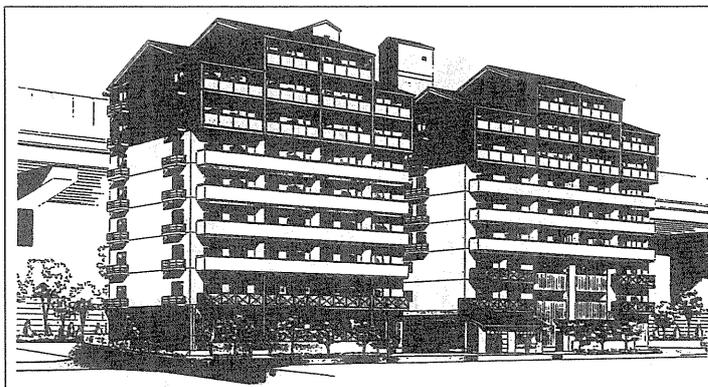
着工した3件の住宅等共同化事業は、いずれも幅員4m以下の細街路に面する接道不適合の小規模宅地を含む共同建替え事業で、震災後早期に取り組んだこと、権利者の理解とまとまりが良かったこと、容積率が300%で建築条件が有利で、住宅市街地総合整備事業による資金面での補助率が有利だったこと等が推進の有力な要因としてあげられる。

表4 着工した3件の住宅等共同化事業の概要

所在地	敷地面積	権利者数	容積率	計画戸数	事業手法	コンサルタント	設計
						ディベロッパー	施工
① 3丁目10-A	約 720㎡	20人	300%	32戸	等価交換 住市総共同化	(株)ジーユー計画研究所 カサベラ(株)	(株)アルデンテ建築計画 (株)大末建設
② 3丁目10-B	約 650㎡	10人	300%	32戸	等価交換 住市総共同化	(株)ジーユー計画研究所 カサベラ(株)	(株)アルデンテ建築計画 (株)大末建設
③ 4丁目-C	約 500㎡	5人	200%	15戸	等価交換 住市総共同化	(株)ジーユー計画研究所 カサベラ(株)	(株)アルデンテ建築計画 (株)大末建設

事業推進にあたっては事業効率等を鑑み、同じディベロッパー、同じ施工者を選択した。

これらの3件はいずれも旧西国浜街道沿いに位置しており、建築物や工作物の意匠は「酒蔵のまち」「歴史街道沿いのまち並み」のイメージとなるよう努めている。



・酒蔵のまち並みを意識した
3丁目A・B共同建替えマンションの意匠
都市政策 No.88



・4丁目-D
共同建替えマンション

3件の公的支援賃貸共同住宅は、地元地主が事業者で、神戸市住宅供給公社が長期間借り上げ、従前居住が一定割合再入居出来る仕組みのマンションで、比較的高齢者が多く、かつ、木造賃貸住宅が多かった当地区にとっては期待の高い共同住宅である。

表5 着工した3件の公的支援賃貸共同住宅の概要

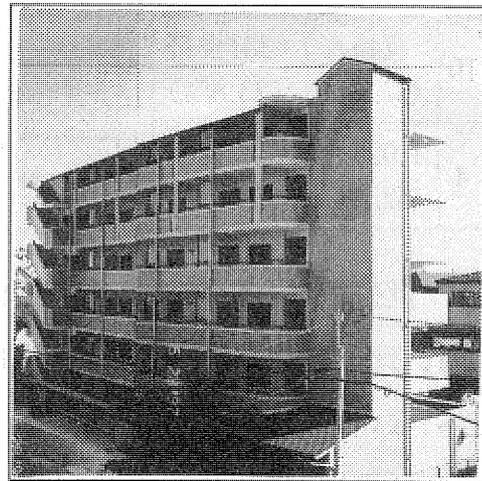
所在地	敷地面積	容積率	計画戸数	事業手法	事業主	設計施工
④ 4丁目-D	約 650㎡	300%	32戸	民借賃	Mさん (市住宅供給公社)	積水ハウス 積水ハウス
⑤ 3丁目-E	約 450㎡	200%	16戸	特優賃	Hさん (市住宅供給公社)	高松建設 高松建設
⑥ 3丁目-F	約 550㎡	200%	20戸	民借賃	Nさん (市住宅供給公社)	長谷工コーポレーション 長谷工コーポレーション

このうち、4丁目の民借賃住宅は平成8年9月に着工し、現在入居者募集中であり、24戸のうち4戸は従前居住者が入居、20戸が募集で約60世帯、平均3倍の募集率である。

この住宅はRC造6階建てで勾配屋根とし、1階は塀や植栽を施し、まち並みへの配慮を行なっている。

現在共同化を検討、推進中の案件は表3の⑦・⑧・⑨の3件あり、特に⑦の2丁目-Gについては接道不適格の小規模宅地を多く含む共同建替え計画で、今年度着工を目指して事業化条件を調整中である。

表3の⑩・⑪・⑫の3件については、接道不良や狭小宅地が集積することから共同化事業を検討したが、地権者の全員合意が見られないうちに個別再建が進んでしまったため断念せざるを得なかった。



4丁目-D 建ち上がった民借賃住宅

あとがき：これまでの成果と今後の展開方向

新在家南地区の復興まちづくりについては、住宅の共同再建手法等についての早期説明会にはじまり、準工業地域であることの危機感と伝統ある灘五郷の酒造りのまちとしての新在家らしい復興を誘導するための「まちづくり協定」を市長と締結し、官民共働によるルールづくりとすまいづくりをリンクさせた復興誘導に努めてきた。

震災後2年と4ヶ月の現在で人口、世帯数の回復率は52%と約半分で土地利用の回復率も49.2%で約半分である。

表6 人口、世帯数の回復率

年月	人口	世帯数
H2.10	1,970人	1,009世帯
H7.10	745人 (37.8%)	341世帯 (33.8%)
H9.4	1,028人 (52.2%)	533世帯 (52.8%)

表7 土地利用の回復動向

(単位：㎡)

	全宅地面積	被災宅地		H9.4	
		面積	被災率	復興率	更地敷地 面積 更地率
住宅地	49,301	28,242	57.3%	53.7%	13,084 26.5%
非住宅地	169,313	75,339	44.5%	47.6%	39,533 23.3%
合計	218,614	103,641	47.4%	49.2%	52,617 24.1%

人口、世帯数については、現在地区内で建設工事中のマンション等が相当有り、これらへの入居がはじまると人口、世帯数が震災以前までに回復することは間違いないものと予想される。但し、土地利用の回復については、平成9年4月現在で更地が約5.3haあり、回復率は約5割である。これらの更地の土地利用については、土地利用の需要、権利関係、活用資金、建築条件等を勘案したより入念な検討が必要である。

従って、新在家南地区の今後の復興まちづくりの課題としては、地区の約1/4にあたる約5haの空地の適正利用の検討が挙げられるが、個人的経済面(収益面)からの視点のみでは動かし難いことから、まちづくり協議会の立場からの暫定緑地や暫定有効利用の方法についての検討が必要と考えられる。

この他、当地区のまちづくりの展開方向としては、まちづくり協定を基本とするハード面からのまち並み環境整備事業の促進も期待される。

住宅再建支援と住宅融資

伊 藤 善 弘

(前神戸市住宅局住宅環境課長)

はじめに

阪神・淡路大震災は、日本で初めての近代的な大都市における直下型地震として、大規模かつ広域に未曾有の被害を発生させ、4,500人を超える市民の尊い命を奪い、生活基盤である住宅を大量に破壊・焼失させた。

震災から2年4か月が経過し、被災地におけるライフライン、道路、交通、港湾施設等都市インフラはほぼ完全復旧し、住宅についても、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」が順調に進捗し、公的住宅と民間住宅とを合わせた7万2,000戸の供給計画も達成できる見通しとなってきた。

ここでは、市民の生活の基盤である住宅（民間個人住宅）の自力再建に対する支援策のうち、住宅融資について「神戸市災害復興住宅特別融資」や全国で初めて制度化した「神戸市災害復興住宅高齢者向け不動産処分型特別融資」（略称：高齢者向け不動産処分型特別融資）を中心に、取り組みの経過と内容についてご報告させていただきたい。

I. 「神戸市災害復興住宅特別融資」

1. 本来業務の早期再開に向けて

住宅局建築部は、本庁2号館2階に事務室があったが、震災で使用ができなくなったため、1号館7階の小さな会議室を緊急の事務室として、そこを震災対策の本拠にしていた。

地震発生の翌日から、余震による二次災害を防止するため、被害を受けた建物調査を市街地全域にわたって行い（建物応急危険度判定）、また戸建て住宅

の被害相談等市民からの多種多様な建物被害の相談に昼夜を分かたず当たっていた。

しかし、建築部の本来業務である建築確認事務や融資事務、住宅金融公庫の受託事務等建築物に関する事務を一日も早く再開することが、市民生活の早期復旧・復興のために不可欠と判断し、まだまだ救援活動や応急危険度判定・被災建物相談等の対応に忙殺され、いくらでも人手が必要なときであったが、建築部を五つに班分けし、そのうちの一班が本来業務の再開に当たることにした。

本来業務再開班は、平成7年2月1日を事務開始の日と決め、仮事務所と決まったサンボーホール（産業貿易展示館）に、被災した2号館から確認申請書や台帳類など大量の書類を運び、折りたたみの長机とパイプ椅子を事務机に、ダンボール箱を書類入れにして、本来業務を再開した。

2. 地域防災計画上の住宅融資

(1) 住宅金融公庫の「災害復興住宅融資」

本市の地域防災計画では、災害時における住宅融資は、住宅金融公庫の「災害復興住宅融資制度」を適用することとなっていた。

住宅金融公庫においても、地震発生後迅速な対応がなされ、平成7年1月25日からこの「災害復興住宅融資」の受け付けを開始した。この時点における融資額は、表1左欄の旧融資額であった。

(2) 住宅金融公庫への要望

本市では、震災による被害の甚大さに鑑み、住宅金融公庫の災害復興住宅融資制度について、融資限度額、融資利率等について特別の措置を講じられるよう要望した。

これに対して、住宅金融公庫では被災者の援助と被災地の復興を図るため、2月末からつぎのような激甚災害の特例措置を講じた。

- ・融資限度額の引上げ 表1の太枠部分参照
- ・特例加算額の新設 同上
- ・融資利率の引下げ 表2参照（当初4.15%，その後数回引下げられて9

年5月9日～2.6%)

- ・据置期間の延長 3年間を5年間に(この間3%の金利のみを支払えばよい)
- ・親孝行型の導入 子が親の再建を支援するために融資を受ける。
- ・既貸付者への措置 返済中の人で収入減等があれば、程度に応じ5年以内で返済額を軽減できる。

表1 新旧災害復興住宅融資限度額の比較

(単位:万円)

区 分		旧融資額(4.15%)	新融資額	
			基本融資額(4.15%)	特例加算額(4.35%)
建設	木 造	1,020	1,080	450
	耐火・準耐火	1,090	1,140	
新築購入	木 造	1,690	1,850	800
	耐火・準耐火	1,760	1,910	
中古購入	木 造	1,280	1,410	800
	耐火・準耐火	1,480	1,620	
補修	木 造	550	580	200
	耐火・準耐火	600	630	

(参考:この時の基準金利は 4.35%)

3. 神戸市災害復興住宅特別融資の新設

本市の地域防災計画では、災害対策用の融資は住宅金融公庫の災害復興住宅融資を利用することとされていたが、地震直後より多くの市民から市の融資制度について問い合わせがあり、また住宅復興のための市融資を早く実施するよう強い要望があったことから、従来の制度に加え、新たに災害用の特別融資制度を設けることにした。

何かと混乱するなかであったが、内容の検討に入り、1月末までにその骨組みを決め、協調先の各金融機関と協議をしたうえで、2月上旬に「神戸市災害復興住宅特別融資」制度に関する要綱と実施要領を決定した。

本市では、従来から市民の住宅建設等を支援するため、住宅金融公庫融資を補完するものとして、民間金融機関との協調融資(預託方式)により「神戸市

住宅融資制度」を実施していたが、今回の震災による住宅再建を支援するために、従来の制度に比較して特に措置した点は、つぎのとおりである。

(1) 限度額の引き上げ

- ・新築（建設・購入） 「1,000万円」を「1,500万円」に
- ・既存（中古購入） 「500万円」を「1,000万円」に
- ・改良（修繕） 「250万円」を 「500万円」に

(2) 利率の引下げ 表2参照

（当初10年間）「4.1%」を「3.7%」に（以後 7年12月1日～「3.5%」、9年4月1日～「3.3%」に）

(3) 据置期間の新設

初期負担を軽減するため、3年間（改良は1年間）の元金据置措置が受けられる。

(4) り災証明

被害程度を問わず、り災証明があれば、一部破損でも申請できる。

(5) 親孝行ローンの新設

住宅に被害を受けた被災者に高齢者が多かったことから、年齢・収入等で融資が受けられない高齢者に代わって、子が親の住むための住宅融資を受けられる。

(6) 二重ローンの容認

既に住宅ローンがある人でも、償還能力があれば災害復興住宅特別融資を重ねて受けられる。

(7) 所得制限の撤廃

所得上限（1,431万円）を超えても融資が受けられる。

(8) 収入判定の緩和

通常の場合は、1年以上の勤続・営業が必要であるが、350万円以下の改良融資について3か月以上に緩和し、その間の収入を年収に換算する方式を取った。

(9) その他

350万円以下の改良について、特別な事情があると認める場合には、地主承諾や連帯保証人の市内居住等の要件を緩和するなど、手続面でも柔軟な対応を

住宅再建支援と住宅融資

表2 主要金利の比較及び推移

(単位：年%)

種 別			市 融 資 制 度	住 宅 金 融 公 庫 融 資	長 期
年	月	日	一般 / 特別 / 災害	基準 / 中間 / 大型 / 特別 / 災害	プライム
7	1	25		/ 4.15	
	2	15		4.3 / 4.55 / 4.75 / 4.85 / 4.1	
	2	20	4.1 / 3.7 / 3.7		
	3	10			4.5
	4	7		4.05 / 4.15 / 4.2 / 4.2 / 3.85	
	4	12			3.6
	5	8		3.8 / 3.85 / 3.85 / 3.9 / 3.6	
	6	7		3.6 / 3.65 / 3.65 / 3.7 / 3.5	
	6	14			3.1
	7	12			2.7
	7	14		3.25 / 3.25 / 3.25 / 3.3 / 3.25	
	9	13			3.0
	10	13			2.8
	10	16		3.15 / 3.15 / 3.15 / 3.25 / 3.15	
	11	13		3.10 / 3.15 / 3.15 / 3.25 / 3.00	
	12	1	/ 3.5		
	12	13			2.6
8	1	10			2.8
	2	15			3.0
	3	13			3.2
	4	8		3.35 / 3.40 / 3.40 / 3.70 / 3.15	
	5	10			3.6
	6	12			3.3
	9	9		3.25 / 3.30 / 3.30 / 3.60 / 3.05	
	9	11			3.0
種 別			市 融 資 制 度	住 宅 金 融 公 庫 融 資	長 期
年	月	日	一般 / 特別 / 災害	基準 / 基準以外 / 175m ² 超 / 特別 / 災害	プライム
8	10	1		3.25 / 3.30 / 3.30 / 3.60 / 3.05	
	10	9		3.10 / 3.20 / 3.30 / 3.60 / 3.00	
	10	16			2.7
	12	11			2.5
9	1	24		/ 2.90	
	3	19		/ 2.80	
	4	1	/ 3.3		
	4	9		/ 2.70	
	5	9		/ 2.60	

した。

4. 償還中の被災者対策

既に従来の制度により融資を受けて償還している人で、震災のために償還が困難となる人に対しては、償還猶予の措置をとるよう、金融機関に依頼した。

5. 業務体制

災害融資の枠組み作りと金融機関との協議を終え、業務を開始することとしたが、受付体制をどうするかが問題となった。融資係は係長以下5名であったが、うち2名は国の制度による同和対策としての住宅資金貸付事業を担当し、同事業による災害向け貸付けを開始するための準備をしており、この体制だけではとても対応しきれない。また、他の部署からの応援も、融資事務には専門知識が必要なことから望めない。

そこで、同じく住宅融資を扱っている住宅金融公庫大阪支店に応援を依頼した。同支店自体も震災で本店から応援を受けている状態であったが、2月1日から4月下旬まで毎日1名の応援出務をしていただいた。少数の職員で対応する中、即戦力として多くの被災者に対して融資制度全般にわたり、相談に乗ってもらえたことは大変有難かった。

6. 相談受付会場

当時は各交通機関が未復旧の時で、仮事務所のサンボーホールまで来ることは大変な状況であったため、各区役所に相談所を設けてほしいとの要望も多かった。しかし、融資相談には専門知識と経験が必要なことから、数名の職員ではとても対応できない。被災者の方々にはご迷惑をかけたが、各区にはパンフレット等を置かせてもらって、相談・申込受付は手続き等の詳しい説明をする必要もあり、サンボーホールまで来てもらわざるを得なかった。

7. 業務開始

災害広報やマスコミを通じて、災害融資開始のPRを行い、様式書類の印刷、

会場設営等準備を整えたうえ、7年2月20日から相談・受付を開始した。

初日の2月20日は、500件近い受付窓口での来場があり、また電話による相談件数も180件を超え、その後漸次少なくなっていったが、3月末までの約40日の間では、窓口来場9,142件、電話相談4,282件、申込受付293件となった。

その後、5月8日以降住宅金融公庫の金利が市融資の金利を下回ってきたため、住宅金融公庫の利用者が増え、また相談があった場合にも被災者にとって有利な融資制度を紹介することになっていたこともあって、市の融資を利用する人は漸次減少していった。

また、相談のなかで特に問題となったものは、

- ①借地上に再建しようとしたが、地主の承諾が得られない。
- ②応急的にコンテナハウス等簡易な仮設住宅を建てたい。
- ③勤務先が倒産し失業中で収入がない。
- ④連帯保証人（350万円以下の改良融資のみ必要）がいない。
- ⑤建築確認が受けられない。
- ⑥建築業者がなかなか見つからない。

などであるが、

①の地主の承諾については、罹災都市借地借家臨時処理法により借地権者に一定期間権利の存続を認めているが、融資を行う期間は最長で25年と長期にわたるため、この間に借地権が解消され建物の存続ができなくなると、担保として保証される物件が無くなるおそれがあるので、どうしても地主の承諾を得た権利関係の安定したものが必要である。したがって、地主の承諾を不要とはできなかつた。

②については、短期間の暫定的な建物であり、融資制度の目的とするものではない。ただし、建築確認を受けたものについては融資の対象とした。

③「収入のない困った人に対して融資するのが、市融資の役割ではないか」と主張される方に対しては、制度をよく説明し理解してもらうより仕方がなかつた。

しかし、新しく職に就けたときは、350万円以下の改良（修繕）融資につい

て、3か月以上の勤務実績があれば、その期間の収入を1年に換算し、その額が収入基準に合えば申し込みができるよう改善した。

相談に際しては、いくら借りられるかというより、いくら返済していけるかを考えることが大事であることを指導した。

④の連帯保証人は、350万円以下の改良融資にのみ必要（抵当権の設定をしないため）であるが、市内では連帯保証人になってもらおうとする人も被災して頼めない場合がある。このため、連帯保証人の住所要件を金融機関の本支店のあるところまで緩和することにした。

⑤の建築確認は、公的融資であるので、欠かすことはできない。

⑥融資とは直接関係するものではないが、建築工事の需要が殺到したため、建築関係の業者が不足し、すぐに着工してくれる業者がないので、市の方で紹介してほしいと、依頼されることも多かったが、近くの建設業者を自分で探してもらうことにした。

8. 申込受付期間

災害復興住宅特別融資の申込受付期間は、当初、平成7年2月20日から9年3月31日までの約2年間としていたが、その後の復興状況から1年延長し、10年3月31日までとした。

なお、公庫の申込受付期間については、災害発生後2年間となっており、災害発生後の解釈は災害の発生が終息した時点とし、平成8年1月17日がそれに当たるとして、それから2年間ということで10年1月16日までとなった。（ただし、復興土地区画整理事業などの区域内で建築制限を受けているものにおいては、その制限解除後6か月まで受け付けることとなっている。）

9. 預託方式の変更

本市の住宅融資制度は、市の制度により提携した金融機関に対して、一定の比率で、金融機関が融資する期間（最長25年間）資金を預託するという協調融資方式で行っている。

従来の制度による預託比率は、金融機関が実行した融資額に対して

一般融資の場合 市 4分の1

特別融資の場合 市 2分の1

としてきた。

しかし、震災による市の財政事情から、従来の方式で預託をすることは困難な状況となり、金融機関と協議の結果、災害融資については、従来の方式を改め短期プライムレート（毎年3月1日現在）を基準に保証する保証利率方式に変更した。

保証利率は、

都市銀行 短プラ+0.7%

その他の金融機関 短プラ+1.2%

とし、毎年保証利率が災害融資利率（例えば3.7%）を超えた場合に、これを保証するため一定の算式により算定した金額を市が金融機関に預託することとした。

この保証利率方式は、後述の「高齢者向け不動産処分型特別融資」にも採用した。

（参考：平成7年4月時点の短プラレートは2.75%であったが、同年9月から9年3月までの短プラレートは1.625%であった。したがって平成7年度は資金の預託が必要であったが、平成8年度は不要であった。）

10. ひょうご県民住宅復興ローン

一方、兵庫県においても、(財)阪神・淡路大震災復興基金による住宅再建の支援策の実施に合わせて、「ひょうご県民住宅復興ローン」制度を設け、平成7年6月19日から受付業務を開始した。

11. 利子補給制度

被災者の早期住宅再建が図れるようにその負担を軽減するため、(財)阪神・淡路大震災復興基金により住宅ローンに対する利子補給制度が設けられた。

表3 公的災害復興住宅融資制度の一覧表

(平成7年6月19日現在)

区分	住宅金融公庫災害復興住宅資金融資					神戸市災害復興住宅特別融資			ひょうご県民住宅復興ローン		
	一般 親孝行ローン	基本融資額 3.50%	特例加算 3.60%	返済 期間	元金 据置 期間	当初10年間 3.70%	返済 期間	元金 据置 期間	3.50%	返済 期間	元金 据置 期間
建設	木造	限度額(単位:万円)		年以内	年以内	限度額	年以内	年以内	限度額	年以内	年以内
	準耐火	1,080	+450	25	5	1,500万円	25	3	800万円	25	5
	耐火	1,140	+450	30	5	1,500	25	3	800	25	5
購入	新築・木造	1,850	+800	25	5	1,500	25	3	800	25	5
	準耐火	1,910	+800	30	5	1,500	25	3	800	25	5
	耐火	1,910	+800	35	5	1,500	25	3	800	25	5
	中古・木造	1,410	+800	15・20	5	1,000	20	3	800	25	5
	準耐火	1,620	+800	20	5	1,000	20	3	800	25	5
	耐火	1,620	+800	20	5	1,000	20	3	800	25	5
補修	木造	580	+200	20	1	500	15	1	800	25	1
	準耐火・耐火	630	+200	20	1	500	15	1	800	25	1
備考		金利は7年6月7日申込分から適用				建設及び購入は住宅金融公庫融資を受けている人が対象					

※金利については、経済情勢により変動する場合があります。
 ※神戸市災害復興住宅特別融資の11年目以降の利率は4.10%です。

公庫、県、市の公的融資を受けたもので、一定の条件（面的整備事業の区域内、新市街地等区域内）のもとで利子補給がなされていたが、平成8年10月から、それまでの制度に加え、一定の条件（震災時居住家屋の解体など）を満たす場合に、被災地全域を対象に民間金融機関も対象に含めて利子補給がなされる等、住宅再建に対する支援のために改善・拡充されている。（詳細は省略）

12. 利用状況

神戸市災害復興住宅特別融資、住宅金融公庫災害復興住宅融資、およびひょうご県民住宅復興ローンの利用状況はつぎのとおりである。

表4 市、公庫、県の災害復興住宅融資申込み状況

（単位：件）

区 分	神戸市	住宅金融公庫	ひょうご県民
新築（建築・購入）	1,045*	19,329	743
既存（中古購入）	42	2,855	58
改 良（修 繕）	1,347	1,419	10
合 計	2,434	23,603	811

（平成9年3月末日現在累計件数）*高齢者向け不動産処分型特別融資1件を含む。

表4のとおり、公的機関による利用件数が予想より下回っているのは、つぎのような理由が推察できる。

- ① 借地等の権利関係の調整難航や、設計・施工業者の不足、建築基準法等の法令に適合しない、まちづくりの動向等早期着工が困難な要因がある。
- ② 超低金利時代にあつて、ローンを組むのには有利な時期であるが、反面、預貯金金利も超低利となつており、預貯金をするより住宅資金に充てる方が有利である。
- ③ 民間金融機関における住宅ローンも変動利率のもの（2%前後）を利用すれば、有利な状況にある。
- ④ 住宅再建は多額の費用を要し、被災者にとっては、二重ローンを抱えたり、失業等のために収入が減ったりして、返済能力不足で融資が受けられ

ない。

II. 「神戸市災害復興住宅高齢者向け不動産処分型特別融資」

1. 当初からの高齢者の住宅再建支援策（親孝行ローン）

阪神・淡路大震災では高齢者の居住する住宅にも多くの被害をもたらした。このため、本市では震災復興住宅特別融資制定に際して当初から「親孝行ローン」という制度を設け、高齢者の住宅再建を支援してきた。

本市の融資制度は、金融機関との協調融資という関係から、返済完了年齢が原則として69歳となっており、高齢者が融資を受ける場合は、返済期間が短くなるため毎月の返済額が多額となり、収入の少ない高齢者の場合、返済が不可能となってくる。

このように高齢者が、年齢や収入の関係から本人では融資が受けられないことがあるため、その子供が親に代わって融資を受けることができる「親孝行ローン」の制度を設けている。この「親孝行ローン」の利用は、震災復興住宅特別融資の申し込み全件数のうち約20%をしめており、高齢者の住宅再建支援に役立っている。

しかし、高齢者の中には子供がいないとか色々な事情でこの「親孝行ローン」を利用出来ず、土地は所有しているが、収入や年齢等の条件が合わないため公的機関や民間金融機関の融資を受けられない人がいる。

このために、戸建住宅の再建だけでなく被災したマンションの再建や新しいまちづくりのための建物の共同化事業や再開発事業を行う場合にも、高齢者が必要な資金の融資を受けられないため、これらの推進に支障となる事態が生じてくる。したがって、これらの人に対する何らかの新たな融資制度を検討する必要があり各方面からもその要望が出されていた。

2. リバース・モーゲジ

高齢者に対する融資制度としては、土地建物の不動産資産（ストック）を少しずつ資金化（フロー化）するという「リバース・モーゲジ（Reverse

Mortgage)」による方法がある。

これは、不動産を担保にして定期的に資金を受け取り、死亡時に担保不動産を処分することにより一括返済するというもので、もともと、ヨーロッパで「土地等を修道院に寄付する代わりに、自分が死ぬまで一切面倒をみてもらう」という制度から生まれたものである。

急速な高齢化と少子化を迎え、年金収入だけでは生活費を賄えない場合や安心して豊かな老後生活を送るために、高齢の持ち家所有者が、資産を子孫に残すのではなく、自分のためにその資産を有効活用して生活保障をするという新しいシステムである。

「リバース・モーゲジ」制度の大きなメリットは、高齢者が住み慣れた地域で、自分の家に住み続けながら必要な資金の融資が受けられ、日常生活費、介護・ケア費用、医療費、住宅改善費等の費用に当てることができることである。

このシステムは、いち早く高齢化社会を迎えたアメリカで発展・定着しており、わが国では福祉施策の一環として1981年に武蔵野市福祉公社が福祉資金貸付事業として導入したのが最初で、その後世田谷区等東京都区部を中心に各自治体の公社によって制度化され実施されている。

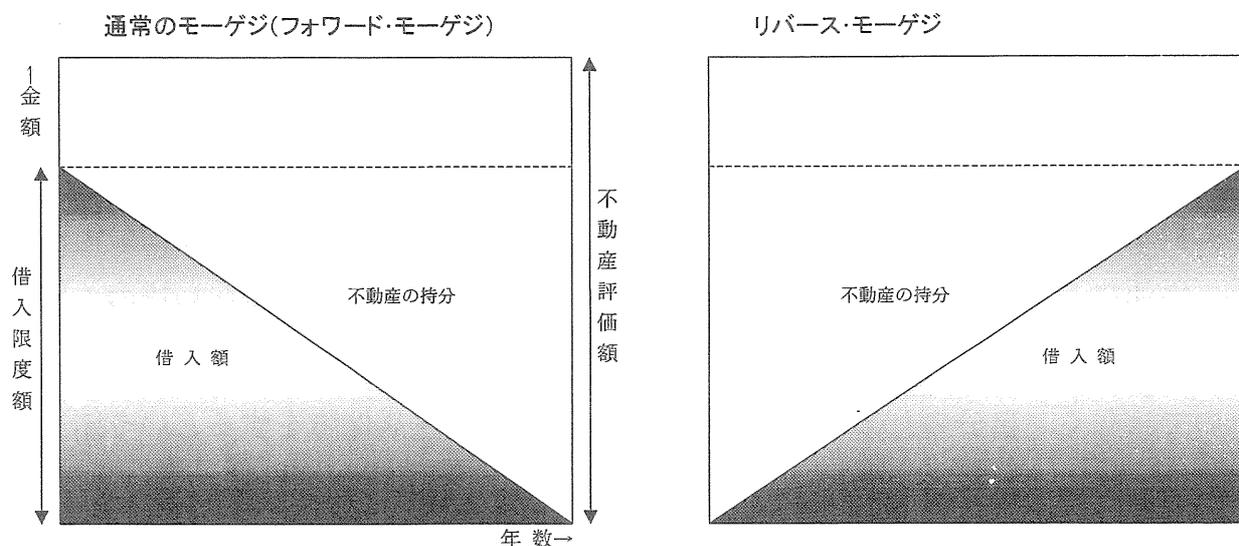
また、民間では信託銀行等が老後プランの一つとして商品化している。

3. 高齢者向け不動産処分型特別融資の枠組み

このように、本来の「リバース・モーゲジ」は、資産を少しずつ資金化していき死亡時に資産を処分して弁済に充てるため、資産を処分するまでは返済する必要がないが、最初に資金を一括して借り受ける通常の融資の場合には、定期的に元金と金利を合わせた額を返済していかなければならない。

高齢者向け不動産処分型特別融資は、「リバース・モーゲジ」と通常の融資の利点を生かしながら、復興基金による利子補給を組み合わせ、それを実態に合わせて改善を加えたものである。住宅の建設又は購入時に資金の一括融資を受け、少しずつ返済していきながら、最終的には資産を処分して借入金を返す仕組みをとっている。即ち、土地を持っている高齢者が、自分の住む住宅を

図1 通常のモーゲジとリバース・モーゲジの比較イメージ図



上記のように通常のモーゲジ(=住宅ローン)とリバース・モーゲジとでは、借入残と不動産の持分の関係がリバース(=逆)の関係にある。(不動産評価額は一定であるとする。)

再建(戸建て、共同建替、マンション建替、再開発事業等)しようとする場合に、所有地とその上に建つ住宅を担保にして、建設又は購入に必要な資金の融資を受け、毎月金利程度の金額を支払い、死亡時等に、その土地と建物を処分して借入金を返す方法である。

この融資は、他の公的融資や民間金融機関では融資を受けられない高齢者のためのものであるため、その枠組みは、つぎのような形をとっている。

(1) 融資限度額の増額

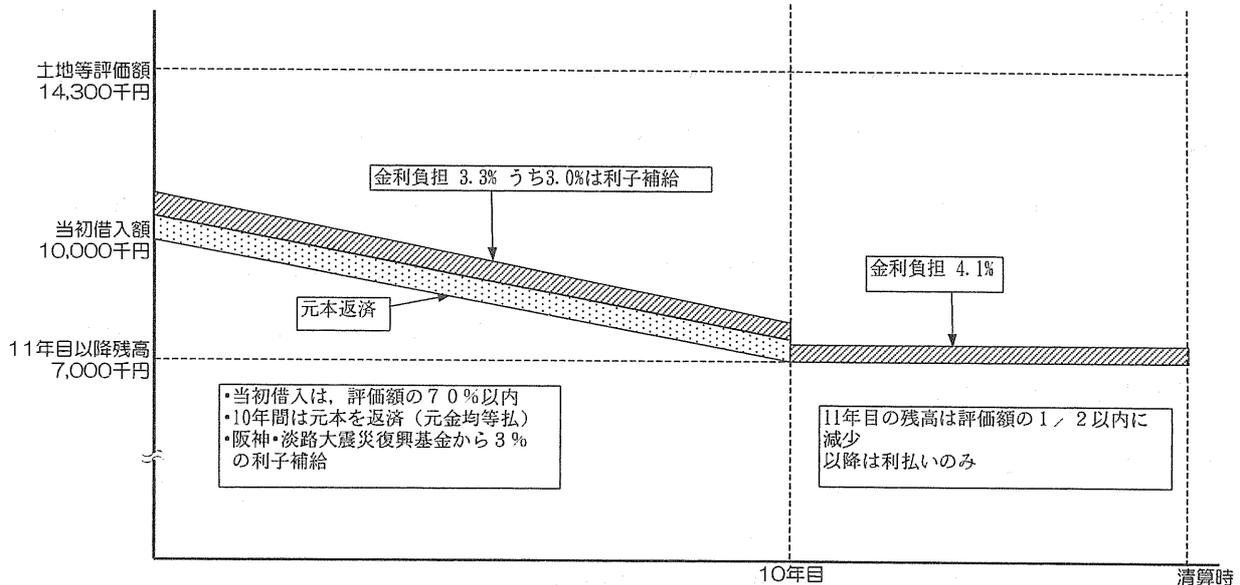
高齢のため他の融資が受けられないので、この融資によってできるだけ多くの資金融資が受けられるように、土地又は区分所有建物の評価額の70%(通常は50%)まで融資限度額を増やすこととした。(融資限度額は1,500万円)

(2) 元金の一部返済

これはこの融資制度の特色のひとつで、(財)阪神・淡路大震災復興基金により、当初10年間3%の利子補給がなされるため、その利子補給で負担が軽減された分を元金の返済に充てる。元本が減ることによって、11年目以降の金利が減り、返済期間を通じての支払いが楽になる。

図2 高齢者向け不動産処分型特別融資のイメージ図

(借入額10,000千円の場合)



・10年間の実質負担月額(返済額-利子補給額) $48,400 - 21,300 =$ 約27,100円/月(平均)

・11年後の実質負担額(利子のみ) 約23,900円/月

(3) 区分所有建物も対象

これはこの融資制度のもうひとつの特色である。今回の震災により、多くのマンションが被害を受けたが、再建を困難にしている原因のひとつに、区分所有者の中の高齢者に対する資金融資の問題がある。

このことは、建物の共同化や、再開発事業等の新しい街づくりについても同様である。

この融資制度は、これらの場合にも活用することができるようにした。

(4) 対象年齢

借入金は、借受人の死亡時等に、土地・建物を処分して返済することから、融資を行った金融機関はその時点で資金が回収できることになるが、対象年齢を若くすれば、それだけ長期間融資資金が回収できないまま契約が継続するため、半永久的に土地・建物を処分することができず、金融機関にとってはいつまでも貸し付けた資金が回収出来ないことになる。このため、この融資制度では、65歳以下への対象年齢の引下げはできなかった。しかし、同居配偶者の年

齡は概ね60歳まで引き下げた。

(5) 担保

融資を行った金融機関が対象土地・建物に第1順位の抵当権を設定する。また、借受人は、法定相続人全員を連帯保証人としなければならない。ただし、遺言等により、対象不動産の処分に支障が生じないと判断される場合は、遺贈を受ける一部の相続人を連帯保証人とすることができる。借受人に法定相続人がいない場合は、遺言により対象不動産を遺贈される者を連帯保証人としなければならない。これらのいずれにも該当しない場合は、十分な償還能力を有する連帯保証人が1人必要である。

(6) 借受人の義務

ア. 借受人は、融資金の償還前において、対象不動産を譲渡し、交換し、貸与または担保に供する等、対象不動産に所有権を阻害する権利を設定させてはならない。

イ. 借受人は、配偶者または親以外の同居人を居住させてはならない。

ウ. 借受人がこの融資の利用にあたり遺言を作成した場合は、借受人は金融機関にその遺言の写しを渡さなければならない。

エ. 借受人は、法定相続人に異動があれば速やかに金融機関に知らせなければならない。

(7) 申込方法及び融資決定

借受申込人は、神戸市において、この融資制度の説明を受けたうえで、取扱金融機関の中から金融機関を選び、融資斡旋申込書に必要書類を添えて市長に提出する。神戸市において適格と認められた申込人は、市長から金融機関への斡旋を受けて、改めて金融機関に融資の申込を行う。金融機関の審査後、融資の可否及び融資金額が決定される。

4. 相談・申込状況

平成9年5月9日現在の相談累計は、381件で、うち窓口相談が97件、電話相談が284件である。申込累計は4件で、うち3件が元地に戸建て住宅を建設

し、残る1件がマンション建替えであるが、そのおおよその平均内容はつぎのとおりである。

表5 申込4件の平均内容

項目	年齢	敷地面積*	予定相続人	建設費用等	本人収入
データ	74歳	100㎡	2.5人	2,100万円	260万円

* 自己所有地に建設する場合の敷地面積と建替えマンションの床面積の平均値

5. 制度実施上の問題点

この制度は、本年（平成9年）2月1日から制度化して実施したが、全国で初めての制度であることもあって、金融機関との協議に相当の時間を要し、なかなかの難産であった。

基本的な枠組みから実施上の細部に至るまで、協議を積み重ねひとつひとつ解決を図ったが、議論となった大きな問題点は、

- ① 処分価格が融資残額より下回ったとき
- ② 相続争い等で処分が困難になったとき
- ③ 返済が滞って、かつ処分が困難になったとき
- ④ 同居家族制限の担保

などであった。

しかし、この制度を早期に実施し、高齢者の住宅再建を支援するという趣旨から、金融機関の積極的な協力が得られたこと、および基金からの利子補給によって借受人の負担が軽減されたことによりようやく実現できた。

6. 高齢者向け不動産処分型特別融資の将来への生かし方

この融資制度自体は、利子補給制度を前提とした制度であるため、平成10年3月31日が申込締切日となっている。しかし一旦融資実行がされれば、10年ずつの区切りはあるものの、最後の借受人の死亡による不動産の処分または融資金の繰上償還等による契約の終了まではこの融資制度は存続することとなる。その間、この融資制度に関するさまざまな問題点や疑問点が生じてくることが予想されるが、その都度、金融機関及び関係先と協議を重ねながら、その解決

を図るとともに、それらの事例を積み重ねてよりよい融資制度としていかなければならないと考えている。

神戸市の将来を構想・計画する総合基本計画（マスタープラン）によれば、2010年における65歳以上の高齢者が市全体の人口に占める割合は、19%と5人にひとりが高齢者という高齢化社会になると予測されている。土地・建物という資産がありながら、収入が少ないために、住宅の維持費や介護費用を含む医療費その他の生活費に不安を持つ高齢者に対し、この融資制度が、何らかの形で資産活用型の融資制度が設けられるきっかけとなれば幸いである。

おわりに

以上本市における住宅再建支援策のうち、個人住宅に対する融資制度についてご報告したが、融資である以上返済を行うことが必須条件であり、融資を受ける人が将来にわたって返済できるかどうか、また不測の事態が生じた場合にそれに代わる担保があるかどうかの条件を外すことはできない。

したがって、一定以上の所得（償還能力）や担保となる不動産（担保能力）のある人が融資を受けることができ、それによって住宅の再建ができることとなるが、残念ながらこれらの条件を満たせない人に対しては融資制度で対応することができない。この点に融資制度による住宅再建支援策の限界があることを認識せざるを得ない。

被災者の住宅再建を支援するために、多くの人が利用できるよう、可能な限り制度面での緩和策を図ってきたが、被災地にまだ多くの空き地を見ると、今後とも住宅再建に対する支援策を検討していくことが必要と考えている。

現在は超低金利のときで住宅再建のための融資を受けるには、好条件となっている。

神戸の活力ある産業復興が早期に実現され、神戸経済が活性化することにより、震災により職を失った人や収入が減少した人が早く就労の場を得て安定した収入の確保ができ、1日も早く生活の基盤である住宅再建が出来るよう願ってやまない。

潮 流

神戸市たばこの吸い殻及び空き缶等の投げ捨てる防止等に関する条例 市民活動促進法案 特 殊 法 人 日 本 版 ビ ッ グ バ ン

〻 神戸市たばこの吸い殻及び空き缶等の 投げ捨てる防止等に関する条例

1. 条例制定の背景

神戸市では、昭和47年から「神戸クリーン作戦」として、まちの美化を市民とともに進め、これに参加する市民も年間延べ50万人に達するまでになり、地域に定着していた。そして、神戸のまちは、きれいなまちとしての評価も得ていた。しかし、大震災は、まちの美観を著しく破壊した。そして、まちには、たばこの吸い殻や空き缶などのポイ捨てが目立つようになった。神戸市環境局で定期的実施している「散乱ごみ実態調査」によると、フラワーロードの200mの歩道上には、1時間に約80個のごみがポイ捨てされている状況である。

この神戸の美しいまちとしての復興を図るため、平成8年7月に設置された「美緑花神戸まちづくり懇話会」において、美しいまちづくりのための方策やその推進体制のあり方などについて種々検討され、その結果、平成8年11月に笹山市長に提言がなされた。この「提言」では、「美緑花神戸まちづくり」を市民運動として展開することや「ポイ捨て禁止条例」の制定などにより美しいまち・神戸の復興を図るべきとされている。

また、平成8年6月の「市政アドバイザー意識調査」の結果によると、ポイ捨て禁止

条例の制定が必要とする回答が86.0%、さらに、罰金制が必要との回答も75.2%となっており、市民の意識としても美しいまちづくりのためには、罰金制を盛り込んだポイ捨て禁止条例が必要であるとしていた。

一方、全国的にも平成4年に福岡県北野町、そして和歌山市が罰金規定を置くポイ捨て禁止条例を制定して以来、同条例を制定する都市が相次いでいた。

このような状況下、神戸市においても予算市会に条例案を上程し、平成9年3月28日に可決された。

2. 条例の内容

条例は、全12条で構成されている。第1条では、その目的を規定しており、たばこの吸い殻や空き缶等のポイ捨てを防止することによって環境の美化を推進し、市民の健康で快適な生活を確保することを目的としている。第2条では、用語の定義を定めているが、「空き缶等」の中にペットボトルを含めている。これは、小型のペットボトルの散乱が増加傾向にあるためポイ捨て禁止対象物としたものである。第3条では、市民、市、事業者の責務を規定しているが、事業者の責務として従業員の意識啓発についても定めている。第4条は、この条例の基本的規定であり、公共の場所でのたばこの吸い殻や空き缶等のみだり投棄とたん及びつばの吐き捨てるを禁止している。たんや

つばの吐き捨てについての規定をおいたのは全国初である。

第5条においては、ポイ捨て防止に関する施策を総合的、計画的に進めるため「投げ捨て防止計画」の策定についての規定をおいている。第6条、第7条は、「投げ捨て防止重点区域」についての規定で、特に駅前や繁華街、観光地など環境の美化を推進する必要がある区域を指定するとしている。「投げ捨て防止重点区域」においては、ポイ捨て防止に地域と市が重点的に取り組むこととしている。また、区域指定にあたっては、関係地域住民などからの意見聴取についても規定している。第一次指定区域は、フラワーロードと北野・山本地区であり、今後これを拡大することになっている。第8条、第9条、第10条は、「喫煙制限区域」の規定である。これは、「投げ捨て防止重点区域」内において特にたばこの吸い殻のポイ捨てを防止する必要がある区域を「喫煙制限区域」とするものであり、「散乱ごみ実態調査」の結果をみると散乱ごみの中でたばこの吸い殻の数が最も多いことや、歩きたばこをしている人の追跡調査の結果では、歩きたばこをしている人の65%が、ポイ捨てしていることなどから、歩きたばこを規制することがごみの散乱防止に効果的であるとの考えから設けられたものである。ただ、この条例は、ごみのポイ捨てを防止することが目的であり、喫煙行為そのものを規制するものではないので、ポケット灰皿を持ち歩いている場合や、灰皿のある場所以外での場合の喫煙を禁止する規定となっている。

第12条は、罰則についての規定であり、第6条に規定する「投げ捨て防止重点区域」

においてたばこの吸い殻又は空き缶等の投げ捨てをした者は、2万円以下の罰金を科すとしている。罰金の額は、ポイ捨て行為の反社会性の程度から最小限の2万円以下としている。施行は、平成9年6月1日である。

3. 条例施行に伴う施策

ごみの散乱を防止し、美しいまちづくりを進めるためには、条例の施行とともに街頭のごみ容器や灰皿の整備をする必要があり、フラワーロードには、市民によるデザインコンテストで選ばれた街頭ごみ容器・灰皿を新たに設置している。また、多くの市民や観光客にポイ捨てが反社会的な行為であるとの認識を持ってもらうためPRが極めて重要である。このため、バナーやポスターの掲出、新聞広告、出勤時間帯の“モーニングキャンペーン”などを実施している。また、広域的なキャンペーンとして京都市、大阪市との共同キャンペーンも展開する。さらに、クリーン作戦活動をさらに進めることや企業に対しては、“街角クリーンタイム”として会社周辺の美化活動の実施もよびかけていくこととしている。美しいまちづくりを進めるためには、ポイ捨て禁止条例とともに「美緑花神戸まちづくり」を幅広い市民運動として展開していくことが重要である。

市民活動促進法案

与党3党（自民、社民、新党さきがけ）による市民活動促進法案が、その3党と民主党とで共同修正され、平成9年6月6日衆議院本会議で可決され参議院へ回付された。（なお市民活動促進に係る新進党、共産党の各法案は否決された。）

1. 市民活動促進法案は、一般にNPO法案とも呼ばれる。NPO (Non-profit organization) は、民間非営利組織と訳され、公権力を行使する中央・地方政府部門ではなく、営利追求を主目的にする民間企業部門でもなく、政府と企業が協調する日本で言うところの「第3セクター」でもない、市民による自発的な公益目的の非営利活動組織体を指すのが一般的である。

法制定への動きの背景には、複雑多様な現代社会の課題解決やニーズへの対応は公平、画一的な行政施策によるのみならず、市民の自立的な活動によることが有効であると考えられるようになってきたことや阪神・淡路大震災における災害ボランティア等の活躍を一つのきっかけに、市民の公益活動の意義があらためて評価され、その活動を支援促進する新たな法的制度が必要だとする世論の高まりがあった。法案は、民法の特別法 (cf. 民法第33条) とすること、議員立法として提出すること、「市民」の言葉を使用していることなどの特徴をもつ。

2. この市民活動促進法案の目的は、市民活動を行う団体に比較的簡易に法人格を付与して、ボランティア活動をはじめとする市民に開かれた自由な社会貢献活動としての市民活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することである。

周知のとおり、民法第34条によれば、公益に関する社団又は財団で営利を目的としないものは主務官庁の許可を得て法人とすることができる。民法第35条第1項によれば、営利を目的とする社団は、商事会社の設立の条件に従って法人とすることができ、商法の規定に従っている。その他に中間的な団体で、相互扶助や共通利益増進を目的

とし (共益的)、公益目的でもなく営利目的でもない団体に、消費生活協同組合法、農業協同組合法、労働組合法等の特別法によって法人格を付与する場合がある。しかし、そのような特別法がなければ法人格を得られない。もっともその場合でも一定の条件のもとで「権利能力のない社団」として特別の取り扱い (一定の権利義務の帰属主体として認める) が認められることがある。

従って、民法第34条による「許可」を得る程度にいたらない (許可を得られない理由に、主務官庁の縦割り制、許可制における行政裁量、基準の厳しさ等をあげる論者もいる) 公益団体や、非公益非営利団体で権利義務の帰属適格をみとめられないものは、財産所有、契約締結等の主体になれず十分な活動ができない不自由が生ずる。

そこで法案では、その別表に掲げる12項目の活動分野 (保健医療福祉の増進、社会教育の推進、まちづくりの推進、文化等の振興、環境の保全、災害時の救援、地域安全、人権擁護・平和推進、国際協力、男女共同参画社会形成、子どもの健全育成等) で、不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与すること (公益) を目的とする活動 (「市民活動」) を行うことを主たる目的として一定の条件を備える団体を「市民活動団体」として法人としている。なお、上記分野の列挙は、その項目に、あるいは列挙すること自体に異論が存する。

3. 法 (案) によると、市民活動法人は、社員資格の得喪に不当な条件を付さない、宗教目的でない、政治目的でない、ことが要件である。また、原則として、特定人等の利益を目的に事業をしてはならず、特定

政党のために利用してはならないが、その活動に係る事業に充てるための収益事業はできる。

法人の所轄は、その事務所所在地管轄の都道府県知事が団体委任事務として（2以上の都道府県区域内に事務所を設置するのは経済企画庁長官が国の事務として）行う。法人の設立は、一定要件項目（例えば定款、役員名簿等、社員数が10人以上あること等、設立趣意書、財産目録）を備えた申請と所轄庁の認証を要する。さらに法人の管理（役員の定款・欠格事由、理事の代表権、会計の原則、事業報告書等の公開・閲覧等）、解散及び合併、監督（所轄庁による報告要求・立ち入り検査・改善命令・認証取消し）、罰則などの定めを置いて、社会的に適正な法人組織運営を要請している。

そして、これらの要件をすべて満たすためには市民活動団体側と所轄庁側が払わねばならない労力、手間など‘負担’も予想される場所であるが、新しい社会システムを実現していこうと判断して法制度を作るからには市民・行政が共に努力して運用して行くべきであろう。

なお法が成立した場合の施行日は、公布日から一年以内で政令で定める日としている。

4. 市民活動の支援促進のために、市民活動団体に対する税優遇（免税等）の必要性が議論された。今回の法案では、「市民活動法人」を法人税法上「公益法人等」とみなすと規定している。すなわち特段の税優遇の定めはなく、収益事業に法人税が課税される。しかし、附則によれば、施行日から一定年限内に検討を加えて税優遇が立法化されるかもしれない。

ちなみに、NPO活動が盛んな米国では、多くの活動体が、各州法により法人格を付与され、また内国歳入法典（IRC）に基づき連邦政府内国歳入庁（IRC）に登録されることにより免税資格を得ている団体（公益団体も含む）が多く、そのうち免税されているNPOの数は50万とも60万ともいう。

今次の立法化では、税優遇規定を同時に規定しようとする一方で、却って法人格付与の条件が厳しくなるよりは、いったん切り離して、先ず法人格をできるだけ与えやすくしたいとの有力な意見があったといわれる一方、逆に税優遇規定がないのでは不十分だから法案に反対するとの市民団体の意見もあった。

5. 各種のボランティア活動・市民事業・市民活動の主体（法によって法人格を得ることとなるものであれ、法人格を取得しないものであれ）と行政との関わり方は課題である。市民活動の存在意義すなわち、主体の自主性・自己実現性、非平等・非公平ではあるが個別的・選択的・迅速的・先駆的で多様なサービス提供の可能性などを尊重し、行政が市民活動主体とのパートナーシップ（協働）を図ることによって21世紀に向けた多元的な社会システムの構築に寄与することが望ましい。

（付記 平成9年6月18日第140通常国会は閉会し、法案は継続審議となった。）

特殊法人

1. はじめに

政府は平成9年6月6日、与党特殊法人改革協議会がまとめた6特殊法人与5認可法人の廃止や民営化などの「特殊法人の整

理合理化」策を閣議決定した。これは、自民党行革推進本部が同年3月末にまとめた特殊法人改革案の第1弾を受けたもので、同本部では第2弾として、政府系金融機関の整理・合理化案を検討している。

特殊法人の大幅な見直しを実現できるかどうかは、行財政改革の大きな争点になっている。今回の改革は、特殊法人の廃止を原則に進めており、特殊法人の大きな資金源となっている財政投融资制度の抜本的な見直しとも併せ、その効果が期待される。

2. 定義・種別

特殊法人とは、広義には特別の法律に基づいて限定数設けられる法人のことをいうことが多いが、狭義には「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人」のことをいう。「特別の設立行為」とは、政府が命ずる設立委員が行う設立に関する行為をいう。

狭義の特殊法人は、政府が必要な事業を実施する場合、その業務が企業的経営になじむものであり、通常の行政機関が行うのでは各種の制度上の制約から能率的な経営を期待できないとき等に、特別の法律によって独立の法人を設け、国が特別の監督を行うとともに、できる限り経営の自主性と弾力性を認めて能率的経営を行わせようとするものである。

業務形態には、公団、事業団、公庫、特殊銀行・金庫、営団およびその他の特殊法人がある。また、株式会社組織の形態だが、株の保有等で政府と強い関係をもつ「特殊会社」も特殊法人の一つである。

特殊法人を大別すると、政府関係機関としての法人とそれ以外の法人に分けられる。

政府関係機関としての法人は、資本金の全額が政府出資で、国の予算の議決の例により予算について国会のコントロールが行われる。中小企業金融公庫など9公庫と、日本開発銀行、日本輸出入銀行の11法人が該当する。それ以外の法人には株式会社として経営されているものもあるが、全くの独立採算ではなく、政府から資本金を全額出資されているものや、補助金・借入金・交付金を受けているものがある。

3. 問題点

特殊法人は戦後経済の安定・成長を促す目的で設立されたものが多い。設立後30年から40年が経過し、その間の社会経済情勢の変化等により、事業の目的を達成し、社会的意義が低下しているものがあるなど、これまでに問題も指摘されてきている。

特殊法人が批判される原因としては、①特定産業の保護を目的とする特殊法人の多くは、産業の成熟化により、その活動が「官業による民業の圧迫」になっている、②資金の流れ、人事、業務委託会社との関係性など活動内容が不透明である、③同種類類似の事業を別々の官庁が管轄する複数の特殊法人で実施しており、非効率である、などが挙げられる。

このような批判が繰り返されながら、特殊法人の見直しが進まない要因の一つに財政投融资という資金源の存在がある。

特殊法人の収入は、債券などを発行しているものを除いて、一般会計からの補助金・交付金等と財政投融资に負っている。財政投融资は郵便貯金や簡易保険などの原資の順調な伸びにより、一般会計予算の約6割相当にまで規模を拡大している。このような原資の伸びにより、特殊法人の活動に市

場原理が働かず、形骸化してもチェックされず、その存在が容認されてきたといわれている。

財政投融资制度の抜本的改革の必要性が唱えられる理由の一つには、この特殊法人問題の解決がある。現在、資金運用審議会（蔵相と郵政相の諮問機関）の懇談会において、改革論議が進められており、①特殊法人などの配分先の見直し、②郵便貯金や年金積立金が全額、資金運用部資金に預けられるという現行制度の仕組みを変えて、自主運用への道筋を示すことなどが焦点として検討されている。

4. 改革の経緯・概要

平成6年8月に新党さきがけがまとめた「特殊法人改革案」は、92法人のうち民営化22、廃止3、縮小および合理化24とする内容で、法人名を名指しで示したセンセーショナルなものであった。結局、直接の改革には結びつかなかったが、その後政府、与党内で討議される特殊法人改革論議のきっかけとなった。

村山内閣時代の平成7年にまとめた改革は、業務の異なる法人同士の形式的な統合など数合わせに終始し、結果として役職員の数や業務範囲にほとんど変化がなく、組織の実質的な合理化には至らなかった。

この反省から今回の改革は、これまで慣例だった省庁間のバランスをとることをやめたほか、法改正時期などを明確にして「廃止」を前面に打ち出したのが特徴である。

整理・合理化の対象となった6特殊法人、5認可法人のうち、廃止対象は8法人で、住宅・都市整備公団、雇用促進事業団、国立教育会館の3法人は1999年、造船業基盤

整備事業協会は2000年の通常国会で法改正し廃止し、年金福祉事業団など4法人も1999年中の関係法改正や業務見直しに伴って廃止することになっている。また、特殊会社の電源開発は5年程度の条件整備期間後に民営化し、中央労働災害防止協会など2法人は民間法人化することになっている。

しかし、住宅・都市整備公団や雇用促進事業団、農業共済基金など、廃止後も必要な業務を引き継ぐための「新法人」や「別途適切な機関」の設置を明記するなど、完全な廃止を打ち出したわけではない。

これまでの特殊法人改革においても、所管官庁の思惑が絡みあい、結局、実質的な合理化に結びつかず、差し障りのない改革策に落ちついている。今回の改革でも、今後の法案化の過程で、「新法人」に引き継ぐ業務や人員の拡大などが図られることが懸念されている。

5. 今後の課題

現在、見直しが検討されている政府系金融機関は、従来から、その法人同士の業務内容・融資対象の重複による非効率性や、民間金融への圧迫、「一般会計からの利子補給」の名目で赤字補填を受ける機関が多いなどの批判が多く、特殊法人改革の争点の一つになっている。民間金融界に大きなインパクトを持つ日本版ビッグバンを政府系金融機関の改革にも反映させることも重要であり、その観点からも特殊法人の抜本的改革が求められる。

昭和58年の第二次臨時行政調査会の答申に基づき、三公社（日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社）の民営化が実現されたが、その背景には石油危機以降の長期不況による深刻な財政赤字の存在があっ

た。行財政改革を本格的に推進するためには、特殊法人改革を財源確保のための施策として位置づけ、各法人の事業の内容を検証し、見直しに取り組んでいく姿勢が必要であろう。

日本版ビッグバン

1. 日本版ビッグバンとは

空洞化が進む日本の金融市場を2001年を目標として再生させるための金融制度改革を指す。ビッグバンの語源は「宇宙の始まりとなった大爆発」であるが、金融界では1980年代後半に実施された株式売買手数料自由化などの英国の証券市場改革を指している。英国では多くの証券会社が外国金融機関に買収されるなど激しい再編が起こったが、国際金融市場としてのロンドン市場は大きく活性化した。それをモデルに日本版ビッグバンと呼ばれている。日本の場合は証券制度改革に留まらず金融制度全般について広範で総合的な改革を目指している。

2. 経緯

日本版ビッグバンは1996年10月に経済審議会の行動計画委員会金融ワーキンググループが「わが国金融システムの活性化のために」という2000年3月までに、金融の規制を撤廃し、利用者本位のシステムをつくるため規制緩和の推進を求めた報告書を公表したことに端を発している。

そして同年11月に橋本首相が五つの改革（行政改革・財政構造改革・金融システム改革・経済構造改革・社会保障構造改革）の一つである金融システム改革を2001年までに実施するよう指示している。

その改革案は「フリー」、「フェア」、「グローバル」の3原則を理念としている。

具体的な推進策は以下のとおりである。

①「フリー」（市場原理が働く自由な市場）の推進策

銀行・証券・保険の相互参入解禁、株式手数料、損保料率の自由化のほか長短分離による商品規制撤廃と証券・銀行の取扱い業務の拡大など参入障壁の撤廃、商品開発、価格などの自由化

②「フェア」（透明で公正な市場）の推進策

自己責任確立のための投資家や預金者に対する情報開示（ディスクロージャー）の徹底とルールの明確化、ルール違反への処分の積極的発動

③「グローバル」（国際的な市場）の推進策

デリバティブ（金融派生商品）や電子商取引などに対応した法制度の整備、時価会計主義導入による会計制度の国際標準化、グローバルな監督協力体制の確立
首相の指示を受けて大蔵省では金融制度調査会、証券取引審議会、保険審議会、外国為替等審議会、企業会計審議会などで具体策の検討を実施し、日本版ビッグバン実現に向けて動き出すことになった。

3. 日本版ビッグバンの進展

日本版ビッグバンの先陣としては外国為替管理法が改正され外国為替業務の自由化や海外預金口座の原則自由化などの内外資本取引の原則自由化措置が1998年4月から実施される。

1997年5月の商法改正により企業の従業員や役員向けの新しい報酬制度であるストックオプション（あらかじめ決められた価格で自社株を買う権利）制度が同年6月から解禁されている。

各審議会の具体策検討については1997年6月6日に企業会計審議会が、連結決算制

度の見直しに関する意見書と、金融商品への時価評価導入検討を盛り込んだ中間報告を公表している。親会社中心の単独決算を2000年3月期から子会社を含めた連結決算に移行することを提言している。これは企業会計の透明度を高め、投資家が企業活動を把握しやすくすることを狙っている。企業会計審議会は、1998年夏をめどに時価評価する対象の金融商品など詳細を詰めて最終報告をまとめる予定である。

1997年6月13日には、金融制度調査会、証券取引審議会、保険審議会が、日本版ビッグバン実現を目指す報告書をまとめ、約1,200兆円の日本の個人金融資産を預金偏重から運用中心へ方向転換させるための改革案を時期を明示して提言している。

その内容は、金融分野では、金融持ち株会社の解禁や、銀行の証券子会社と証券の信託銀行子会社に義務づけている業務制限の完全撤廃、普通銀行による普通社債発行解禁、証券分野では、証券総合口座の導入、株式売買委託手数料の自由化、証券業の免許制から登録制への移行、銀行窓口での投資信託販売、有価証券取引税撤廃の要請、保険分野では、損害保険料率の自由化など多岐にわたっている。

1997年6月11日に日本銀行の政府からの独立制の強化と金融政策の透明性を高めるための改正日本銀行法と純粋持ち株会社が解禁される改正独占禁止法が成立、その後、同年6月16日に大蔵省の金融機関に対する検査・監督権限を分離し、総理府に金融監督庁を設置するための関連法案が成立している。

今後、証券取引法等関連法改正や金融税制の見直し、金融関連法の罰則規定の強化

などが進められることになる。

4. 今後に向けて

日本版ビッグバンにより、個人は資産運用の選択肢が増え、企業にとっては自由化で価格競争が進めば金融取引にかかるコストを節約できる。また、いわゆる護送船団方式の金融行政が改められ金融機関の淘汰・再編が進むことになる。

2001年の目標年次については遅すぎるという批判もある。日本版ビッグバンが完成しても、日本の金融システムは、最低限の国際的整合性化がなされるだけであり、その間にも欧米の金融システムは進化していくため相対的な差は縮まらないということである。また、財政投融資の残高が約450兆円あり、日本の個人金融資産のほぼ3分の1を占める規模となっているが、日本版ビッグバンではこの財政投融資などの公的金融に関する議論が欠けているとの批判もある。バブル経済崩壊の後遺症である金融機関の破綻処理と規制緩和を同時に進めなければならない難しさもある。

外国為替管理法が改正され内外資本取引の原則自由化が1998年4月から実施されるが、規制緩和・自由化による日本の金融市場の活性化がなければ資金は海外に流出し、金融の空洞化はさらに加速することになる。その点からも改革は後戻りできない状況となっている。情報開示を徹底し、業者間の利害調整よりも利用者の利便や日本経済の発展に寄与する方向で改革が進行することを期待したい。

神戸市内分譲マンション震災 対応状況に関する調査報告書

平成8年9月
神戸市住宅局

はじめに 〈省略〉

1 アンケート調査の概要

(1) 調査の目的

阪神・淡路大震災により建物に被害を受けた分譲マンションの共用部分の補修及び建替えに関する管理組合の対応状況を調査し、分譲マンションの管理運営のソフト面の実態と問題点を把握することを目的とする。

(2) 調査の対象

官民の各機関が作成している既存のデータベースから、神戸市内に立地し、平成7年1月現在で入居済みであることが確認できた分譲マンションを対象としたが、下記の内容は除外した。

●自己居住を目的としたものではなく、専ら購入者の利殖用として分譲されたワンルームマンション（いわゆるリース型マンション）

*なお、ワンルームマンションは、戸当り延べ床面積が30㎡未満のマンションと規定した。

●長期積立分譲方式で分譲され、債務完済に至っていないため、区分所有されていないマンション

(3) 調査の方法

神戸市より「管理組合理事長」宛に調査票を郵送配送し、後日、回答者からの郵送によって回収した。

(4) 調査の実施時期

平成8年2月中旬に調査票を配布し、4月末に回収を終了した。

(5) 回収状況

アンケート調査票の回収状況は下表のとおりである。

	調査票配布数	回収数	回収率
東灘区	465	206	44.3%
灘区	242	115	47.5%
中央区	192	65	33.9%
兵庫区	130	32	24.6%
長田区	89	25	28.1%
須磨区	149	57	38.3%
垂水区	175	71	40.6%
北区	96	38	39.6%
西区	71	28	39.4%
合計	1609	637	39.6%

(6) 報告書利用上の注意

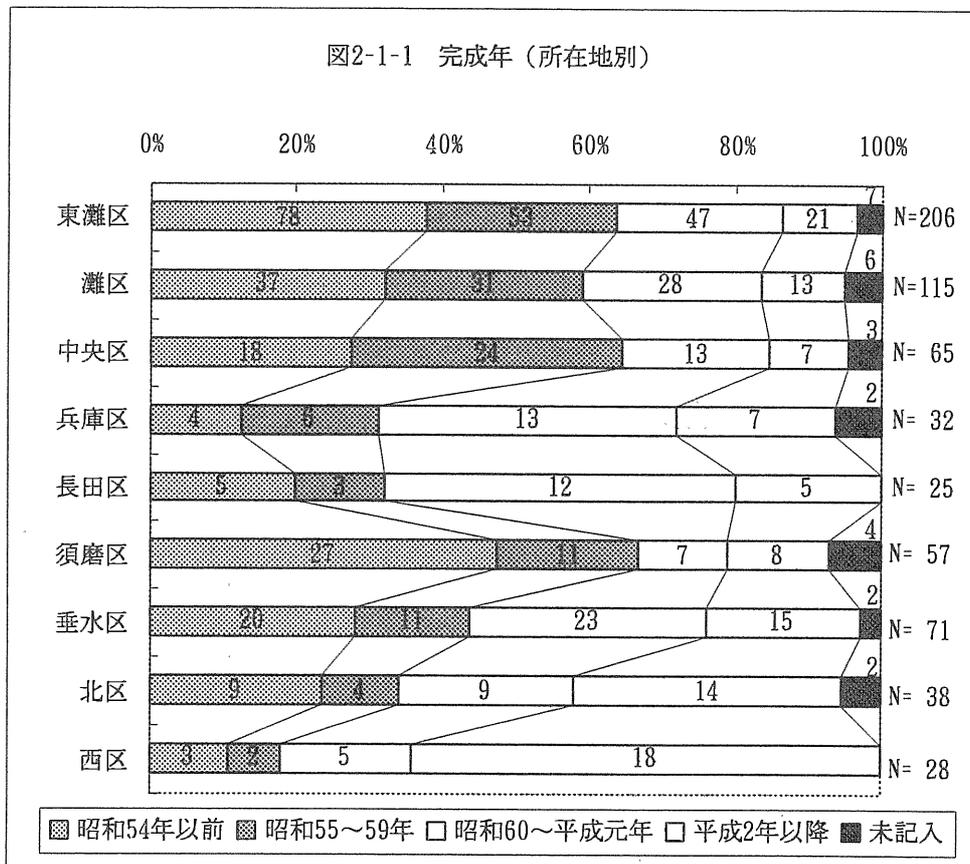
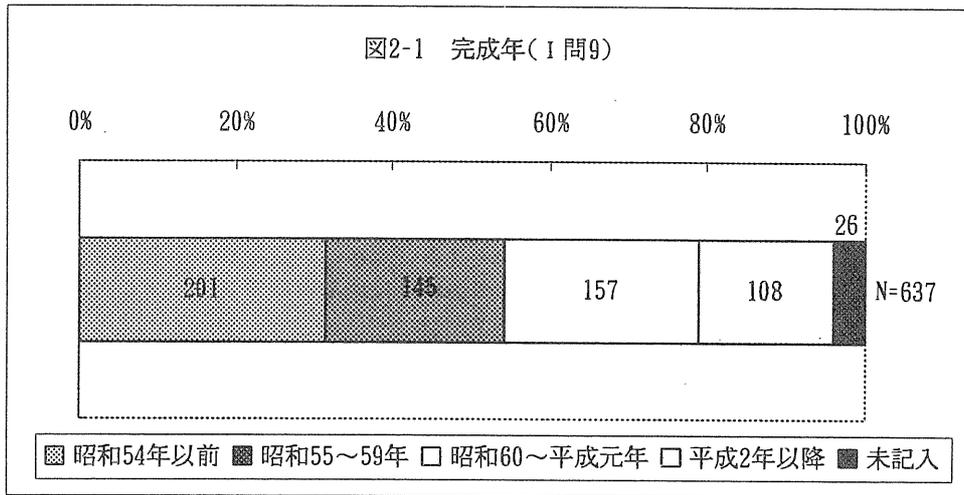
- ①以下の集計は、特記なき限り、章番号1から3-2まで、8および9は、アンケートの総回答数637件を、その他の章は、調査票Ⅱ問3に「補修、再建・建替えなど復興工事の必要がある」と回答した555件を対象に行っている。
- ②集計結果の図表タイトル横カッコ内の番号は、アンケート調査票の設問番号と対応している。

(注) 紙面の都合上、図を一部省略しており、内容がわかりにくい場合は、結果の記述を補足している。(※の箇所) -編集部-

2 回答のあった分譲マンションの概要

2-1 完成年

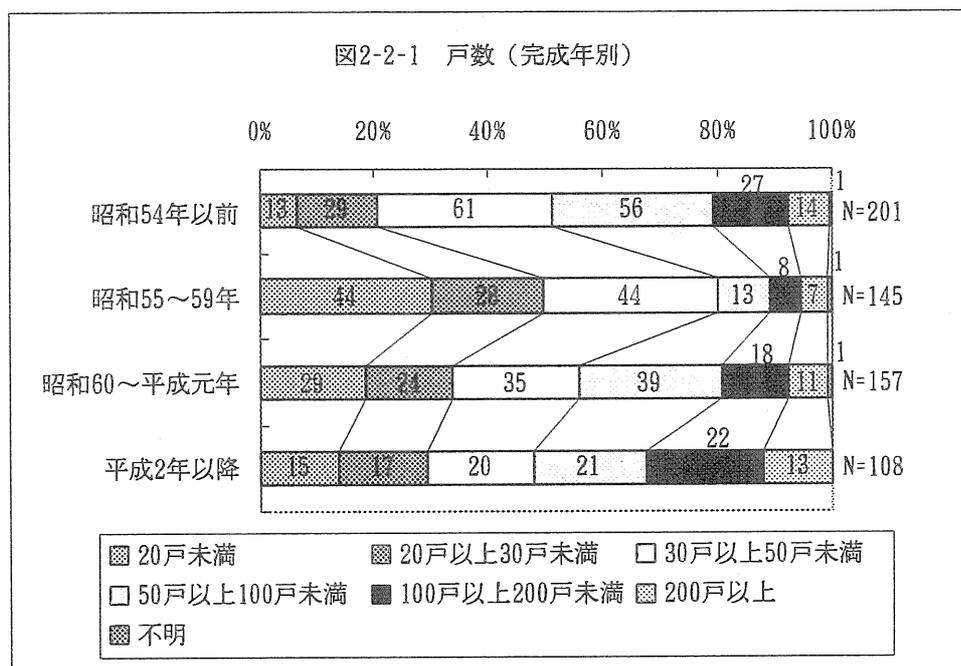
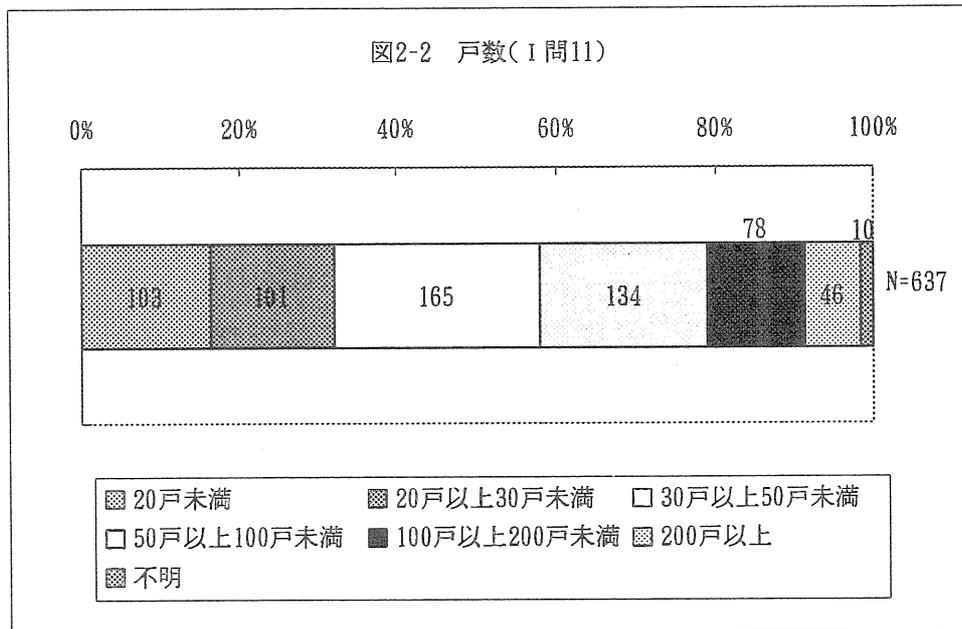
- 東灘区、灘区、中央区、須磨区は、他の区に比べて、完成年の古いマンションの比率が高い。
- 西区は約64%が平成2年以降完成のマンションである。



2-2 建物の規模

2-2-1 戸数

- 所在地別では、東灘区、灘区、中央区、兵庫区では、約90%が戸数100戸未満である。これに対して、須磨区、北区、西区は戸数100戸以上のマンションの比率が高い。特に西区では、約80%が戸数100戸以上のマンションである（図2-2-2〈省略〉）。
- 完成年の新しいマンション程、大規模化の傾向が見られる（図2-2-1）



2-2-2 複数棟

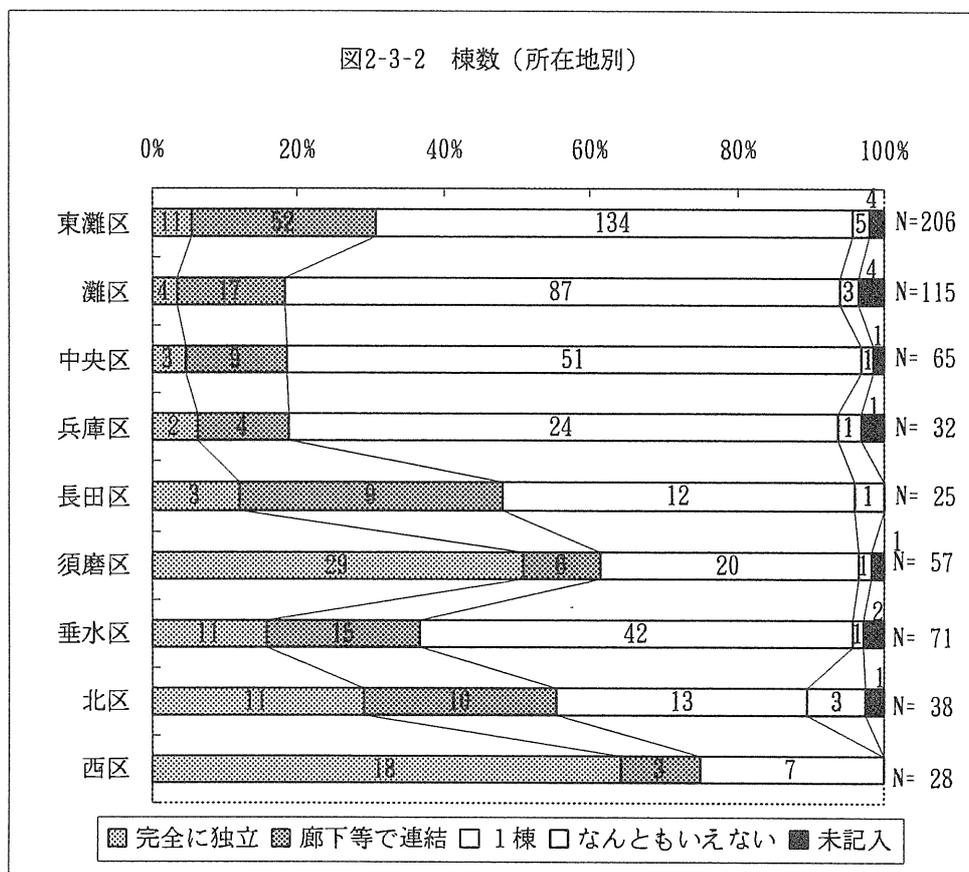
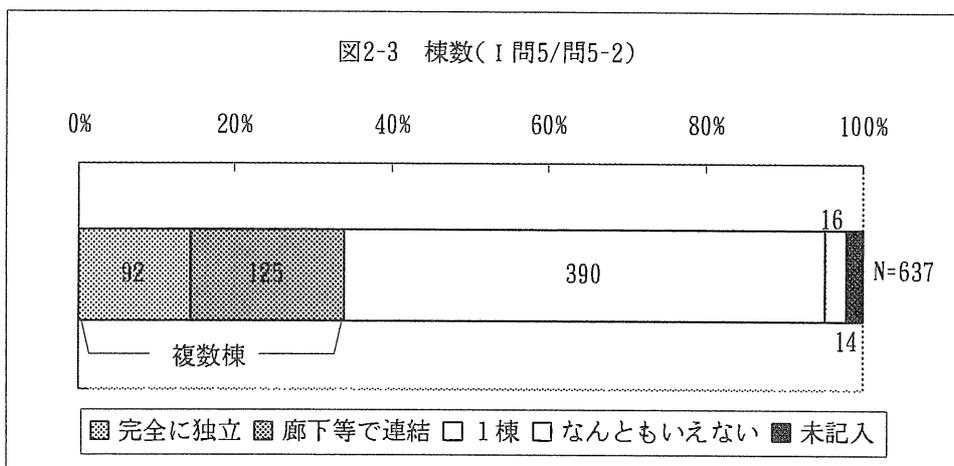
●戸数が多くなると、複数棟の比率が高くなる（図2-3-3 〈省略〉）

※（複数棟の比率「20戸以上30戸未満」（15.8%）, 「50戸以上100戸未満」（35.8%）

「100戸以上200戸未満」（69.2%）, 「200戸以上」（93.5%））

●戸数の少ないマンションの比率の高い東灘区、灘区、中央区、兵庫区では、複数棟は少ない。戸数の多いマンションの比率の高い須磨区、北区、西区では半数以上が複数棟である（図2-3-2）。

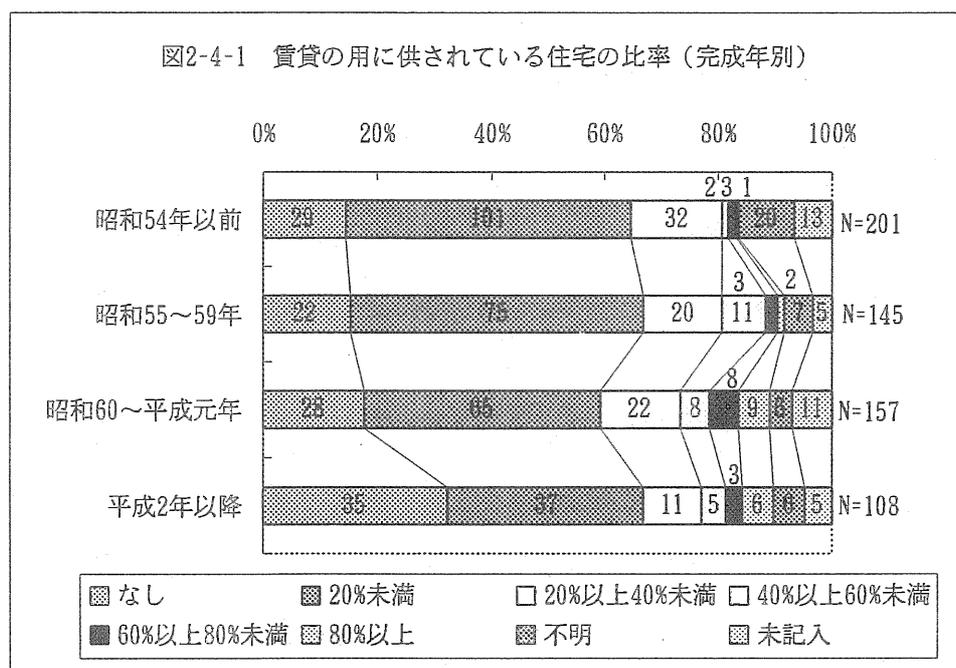
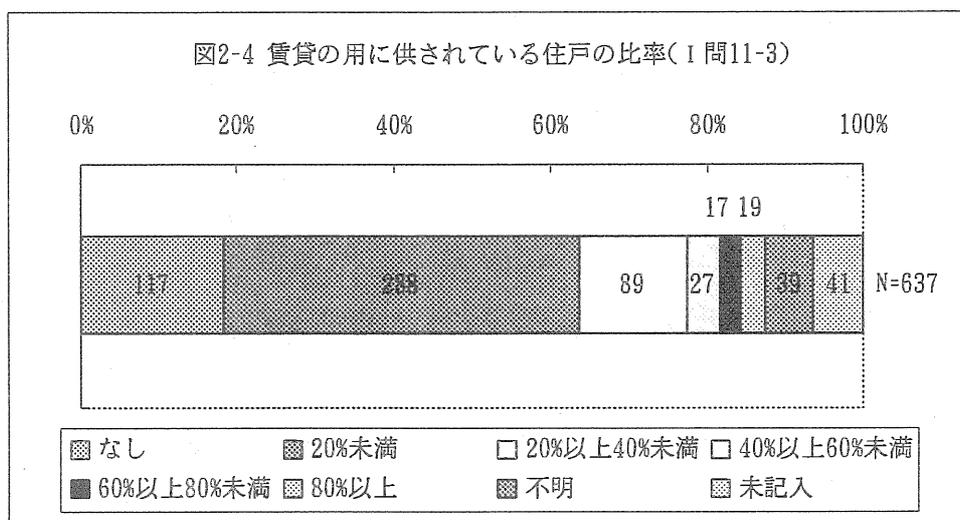
図2-3-1 棟数（完成年月） 〈省略〉



2-3 住宅の利用状況

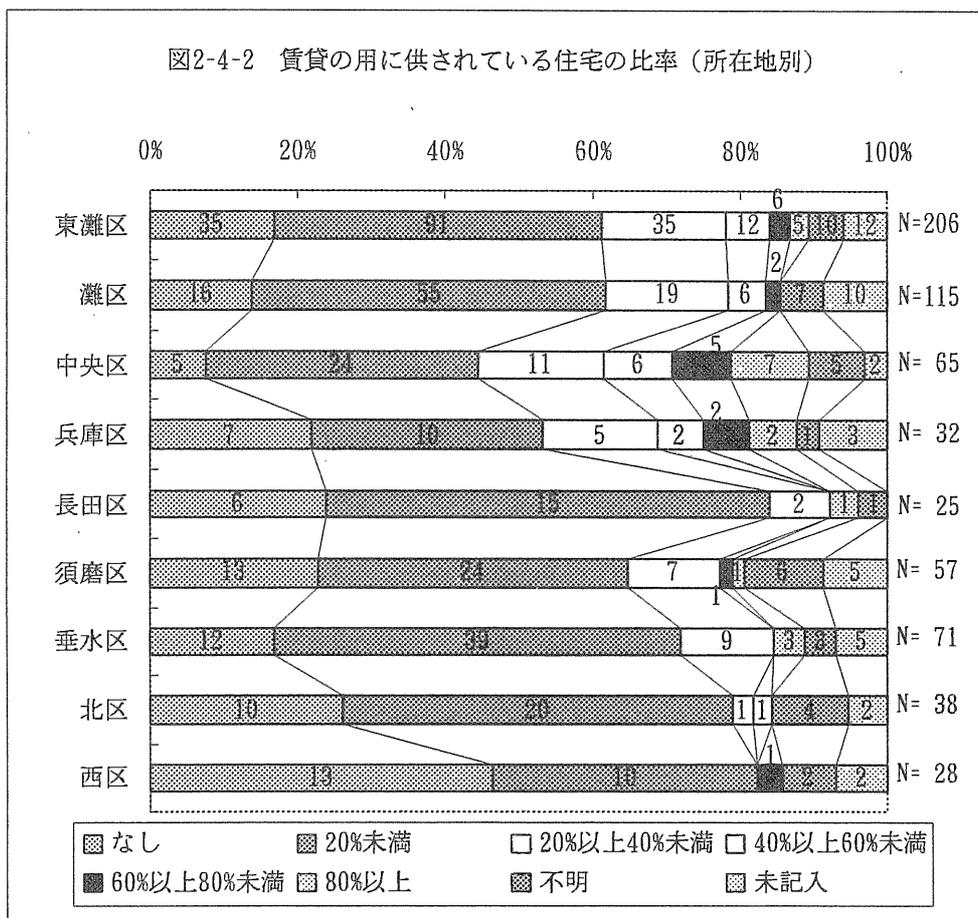
2-3-1 賃貸化

- 分譲貸しや社宅として賃貸されている住宅（以下「賃貸住宅」という）は、約70%のマンションでみられる。しかし、賃貸住宅の住宅戸数に対する比率（以下「賃貸化率」という）は、「20%未満」のマンションが半数以上を占める。（図2-4）。
- 完成年別では、新しいものほど賃貸住宅のないマンションの比率が高くなる（図2-4-1）



●所在地別では、北区と西区は賃貸住宅のないマンションの比率が高い。

これは、完成年の新しいマンションの比率が高いためと思われる。また、中央区と兵庫区では賃貸化率が60%を超えるマンションの比率が高いが、これは立地（三宮，元町，神戸等の商業集積地に近接）によるためと思われる（図2-4-2）。



2-3-2 住宅以外の利用

●当初は住宅として分譲されたにもかかわらず、事務所等住宅以外の用途に利用されている住戸のある分譲マンションは、全体の約16%であった（図2-5〈省略〉）

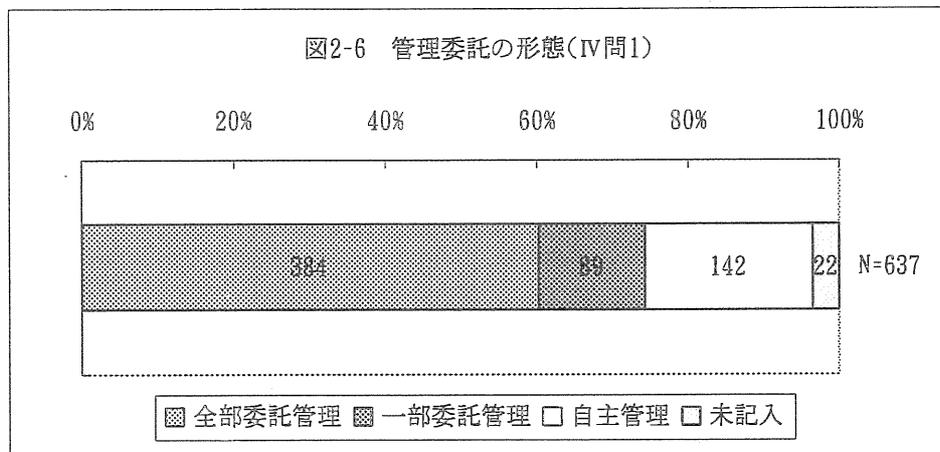
●住宅以外の用途に利用されている住戸の比率（以下、「事務所化率」という）は、完成年別では顕著な傾向がみられない（図2-5-1〈省略〉）。

●所在地別では、商業集積地（三宮，元町）に近接している中央区で、事務所化率が高い※(44.6%)（図2-5-2〈省略〉）。

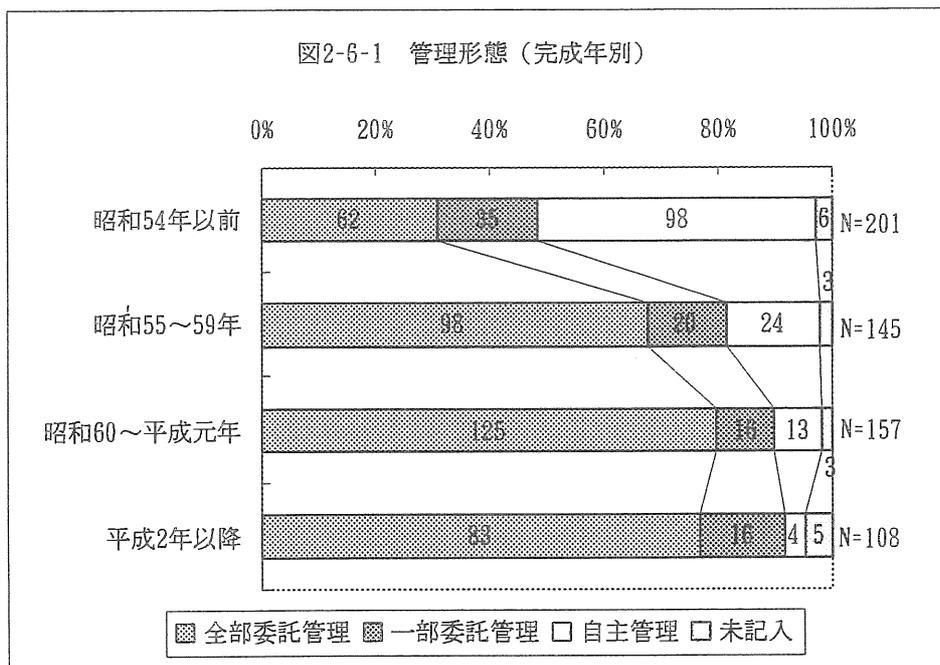
2-4 震災以前の管理の内容

2-4-1 管理形態

- 完成年が新しい程「委託管理」の比率が大きくなり、「平成2年以降」では「自主管理」のマンションは4%にすぎない。昭和54年以前に完成したマンションに「自主管理」が多いが、これらのほとんどは公共分譲主（神戸市住宅供給公社，兵庫県住宅供給公社等）が供給したマンションである（図2-6-1）。
- 管理形態の差は，戸数別には差異がみられない。戸数の多いマンションでも「自主管理」を選択しているマンションがみられる（図2-6-2〈省略〉）。

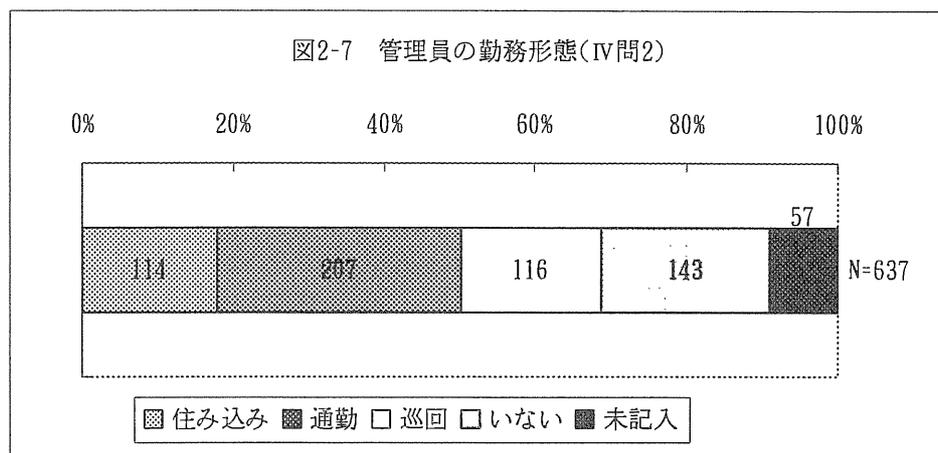


- 全部委託管理…ほぼすべての業務を管理会社に一括して委託
- 一部委託管理…一部の業務を管理会社に委託しているが、管理組合が主導
- 自主管理…設備の保守や点検を除けば、管理組合が自ら管理

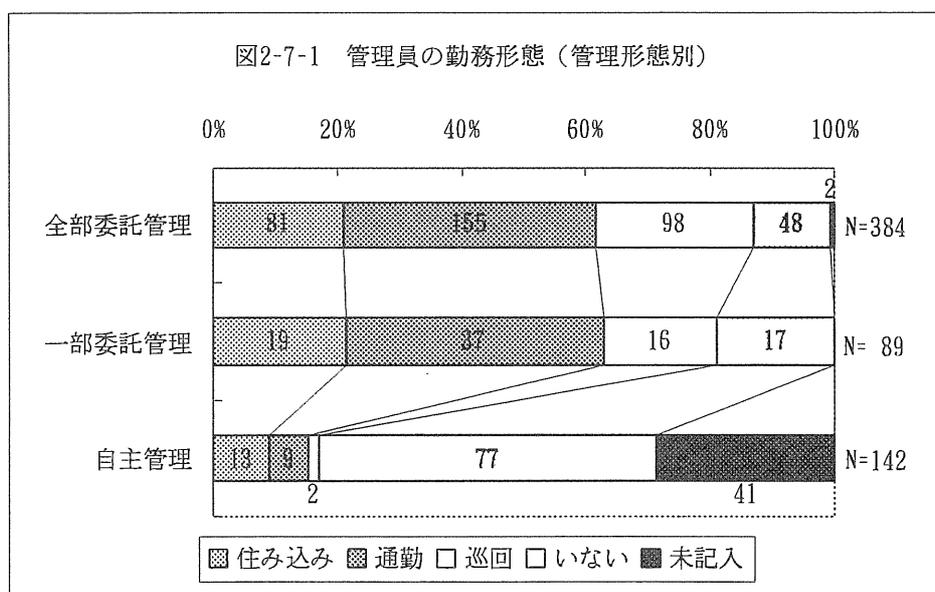


2-4-2 管理員の体制

- 管理形態別にみると、「自主管理」では約半数で管理員がいない(図2-7-1)。
 - 戸数が小さくなるほど、常勤管理(住み込み、通勤)の比率が小さくなる(図2-7-2<省略>)
- ※(常勤管理の比率「20戸未満」(20.4%)、「50戸以上100戸未満」(67.9%)「200戸以上」(80.4%))

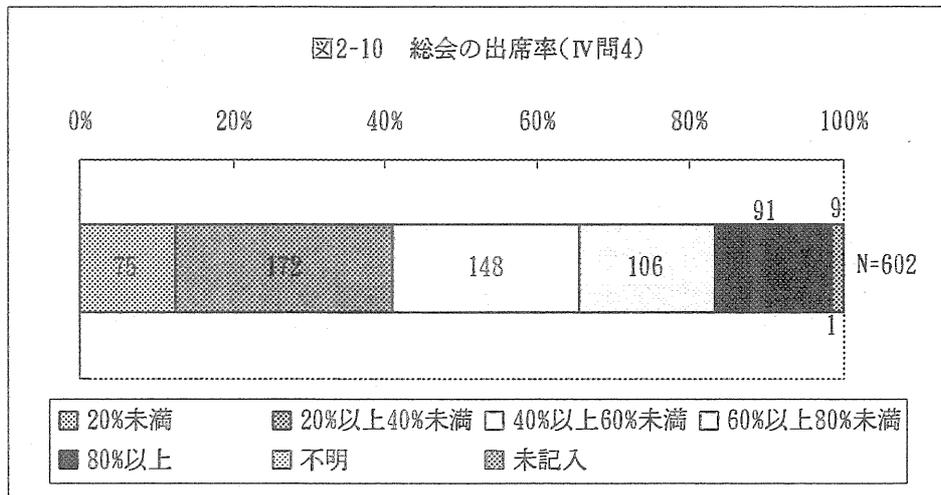


- 住み込み…住み込みの管理員がいた
- 通勤…通勤してくる管理員がいた
- 巡回…特定日に定期的に巡回してくる管理員がいた
- いない…管理員がいなかった



2-4-3 総会

- 総会の開催は、「年1回」、「定期的に開催する」するマンションがほとんどである（図2-8，図2-9〈省略〉）
※（総会を「定期的に開催」しているのは94.5%，そのうち「年1回」が92.6%）
- 総会の出席率は，戸数が多くなるほど低くなる（図2-10-1〈省略〉）。
※（総会出席率40%未満の割合「20戸未満」（23.2%），「50戸以上100戸未満」（47.6%），「200戸以上」（68.9%））
- さらに総会の出席率は，賃貸化率が高くなるほど低くなる（図2-10-2〈省略〉）。
※（総会出席率40%未満の割合「賃貸なし」（24.3%），「賃貸化率40%以上60%未満」（65.4%）「賃貸化率80%以上」（70.6%））



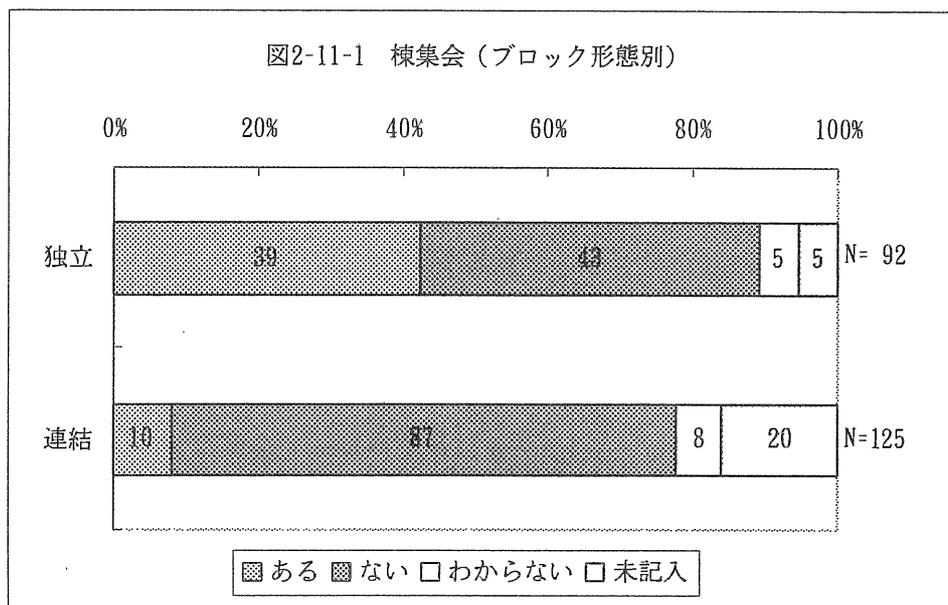
2-4-4 団地管理組合と棟別管理組合

- 区分所有法では，一つの敷地に数棟の建物があり，かつ数棟の建物の区分所有者の共有に属する土地または付属施設が存在する場合を「団地」といい，団地内の建物の区分所有者が全員で団地管理組合を構成し，団地内の土地，付属施設，建物の共用部分の管理を行うこととしている。
本アンケートの複数棟のマンションがここにいる「団地」に該当するかはアンケートの回答からだけでははっきりしない。しかし，複数の建物が「完全に独立している」形態のものは，「団地」であると推測できる。
- 団地の場合でも，復旧・建替え，共同生活の利益に反する者に対する制裁等は各棟の管理組合で決議しなくてはならず，そのためには各棟で経費も必要であるから，各棟ごとに集会の招集・運営等に関する規約，管理費，修繕積立金が必要とされる。

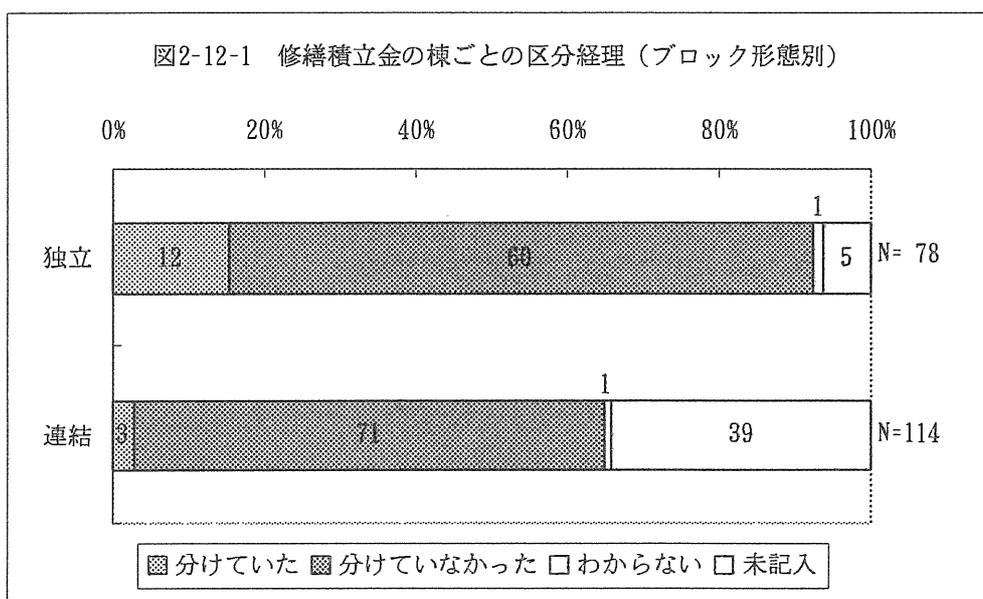
●しかし、複数の建物が「完全に独立している」形態のマンションでも、棟集会の規定があるのは、約40%（図2-11-1）、修繕積立金を棟ごとに分けて経理しているのは約15%（図2-12-1）である。

図2-11 棟集会〈省略〉

図2-12 修繕積立金の棟ごとの区分経理〈省略〉



* 複数棟（2-2-2）217件を対象



* 複数棟のうち、震災前、修繕積立金を管理費と別途に積み立てていた192件対象

2-4-5 理事会

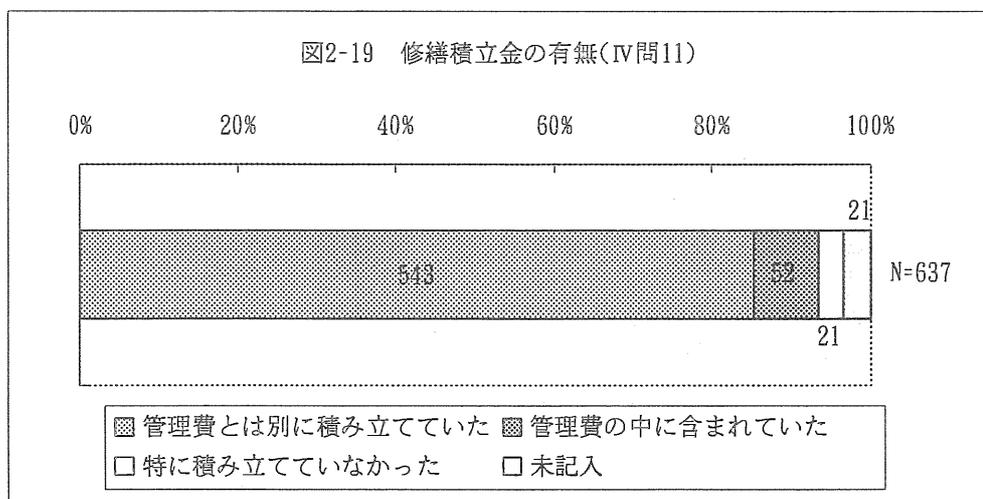
- 理事会を定期的で開催しているマンションは約56%である（図2-13〈省略〉）。
- 開催頻度をみると、約45%が年12回以上開催している一方で、約20%は、年1回しか開催していない（図2-14〈省略〉）。

2-4-6 役員

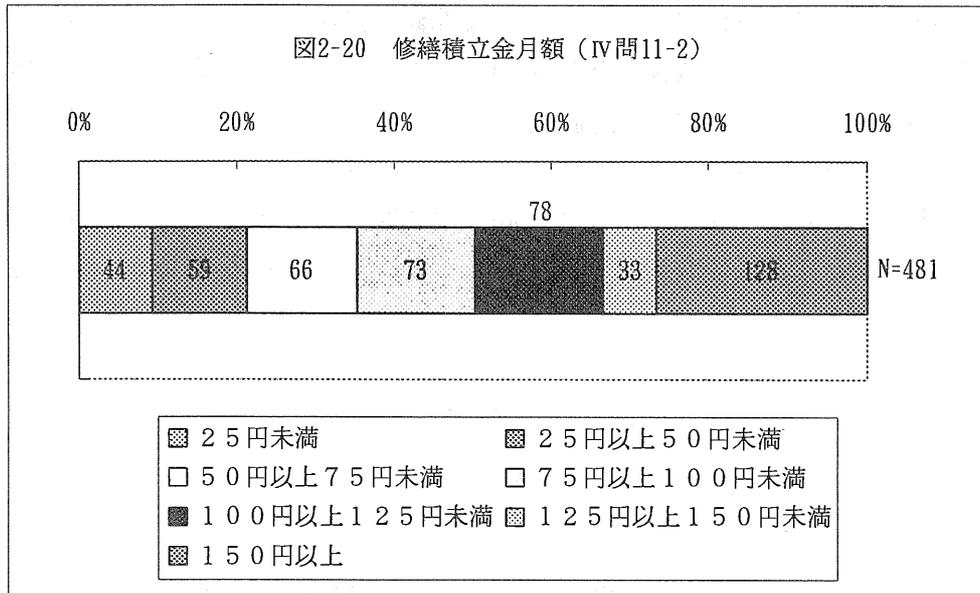
- 「全数改選」が約70%をしめる。業務の継続性から理想的とされている「半数改選」は、約10%に過ぎない（図2-15〈省略〉）。
- 任期では、「1年」が約75%を占める（図2-16〈省略〉）。改選方法との組み合わせでは、「1年任期で全数改選」が約65%である。
- 役員に「順番」に就任するマンションが約75%を占める（図2-17〈省略〉）。
- 役員に報酬を支払っているマンションは約13%ある（図2-18〈省略〉）。報酬月額は、約70%が5,000円未満である（「2,000円台」と「3,000円台」が最も多い）。

2-4-7 修繕積立金

- 85%のマンションで、修繕積立金を管理費と区分して積み立てている（図2-19）。
- 修繕積立金額は、完成年の古いものほど高い（図2-20-1〈省略〉）。
※(最も多いのは、「昭和54年以前」「昭和55～59年」では「150円以上」(各々40%, 34.1%)「昭和60～平成元年」は「75円以上100円未満」(27.2%),「平成2年以降」は「25円以上50円未満」(34.5%))
- 管理形式別にみると、自主管理のマンションで修繕積立金額は高い(*「150円以上」が33.9%)が、これは自主管理のマンションに完成年の古いものが多いためと思われる（図2-20-2〈省略〉）



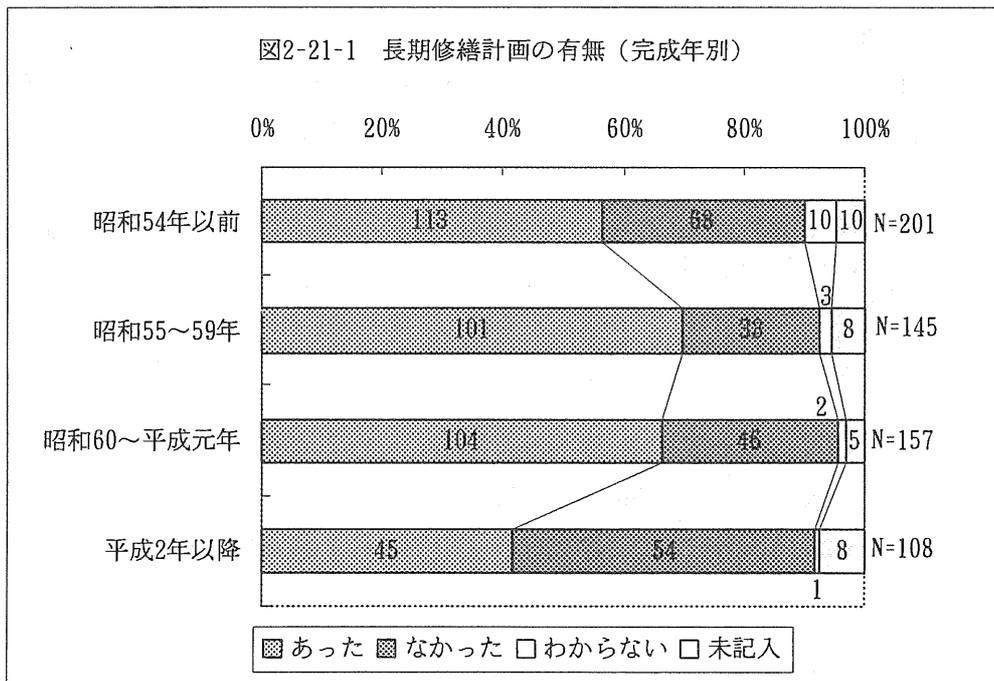
*「管理費に含まれている」としている場合でも、修繕積立金額の記載があり、区分できるものについては、「管理費とは別に積立」として集計した。



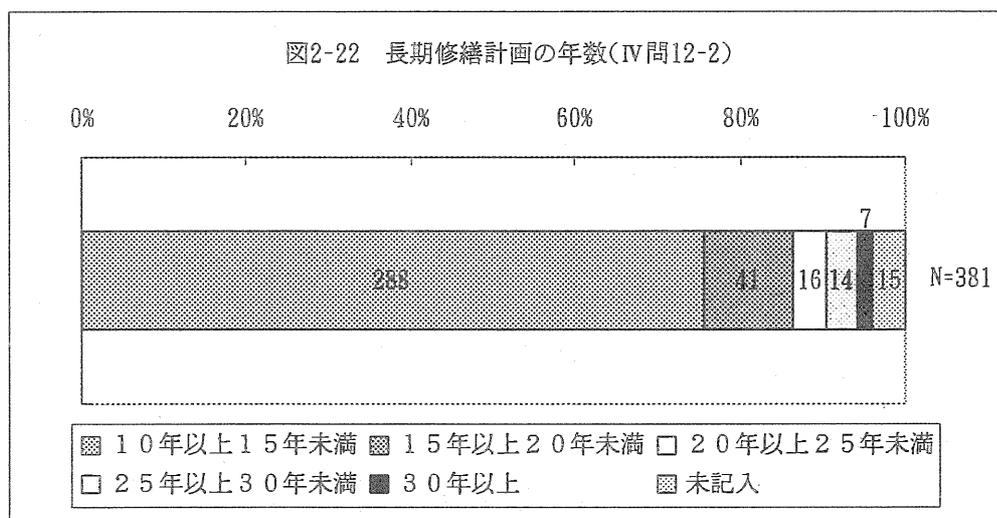
*金額は、専有面積㎡当たりの単価
*回答のあった481件を対象

2-4-8 長期修繕計画

- 長期修繕計画のあったマンションは、全体の約60%である (図2-21 <省略>)。
- 完成年別にみると、完成年が古くなるほど長期修繕計画のあるマンションの比率が高くなる。しかし、完成後15年以上 (昭和54年以前に完成) のマンションでは、長期修繕計画のない比率が高くなる。(図2-21-1)。



- 管理形式別には、自主管理のマンションで長期修繕計画のない比率が高いが、このうち大半（64件中43件）は、完成後15年以上のマンションである（図2-21-2〈省略〉）。
※（長期修繕計画のない比率は「全部委託管理」（28.4%）、「一部委託管理」（31.5%）「自主管理」（45.1%））
- 長期修繕計画の年数は「10年以上15年未満」が約76%をしめる（図2-22）。しかし、完成年が新しくなるほど長期間の修繕計画をもつマンションが多くなる（図2-22-1〈省略〉）。



*長期修繕計画のある381件を対象

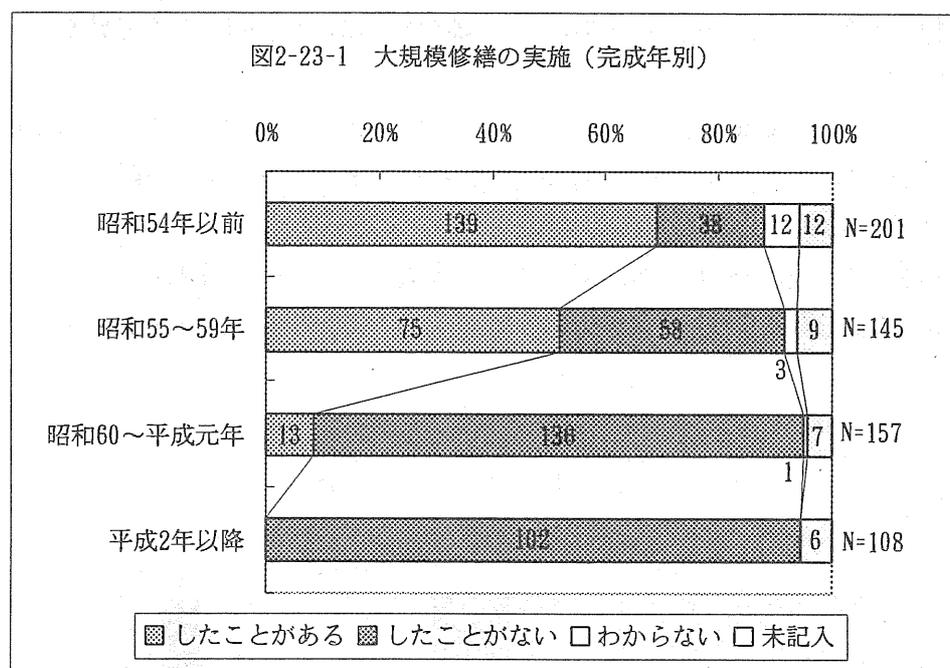
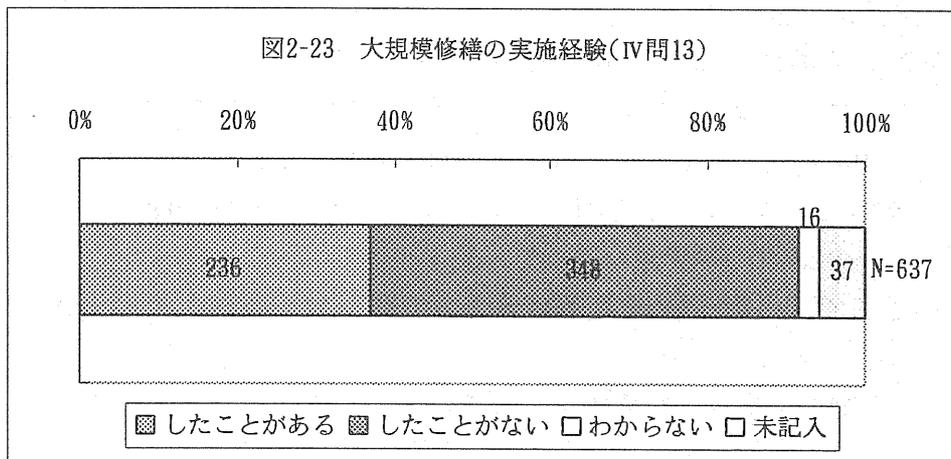
2-4-9 大規模修繕

- 昭和54年以前に完成したマンションは、完成後15年を超えており、大規模修繕を実施しているのが通常*であるが、約19%が「実施したことがない」と回答している（図2-23-1）。

*「マンション修繕積立金算出マニュアル」（財）マンション管理センター）の計画修繕周期表によると、主な修繕項目の周期は以下のとおり。

- ・外壁の補修・塗装 9～15年
- ・屋上の防水 10～14年
- ・給水管の取り替え 12～20年

- 最近実施した大規模修繕が長期修繕計画通りかどうかとの間に対しては、約16%が「計画通りでない」と答えている（図2-24〈省略〉）。
- 直近の大規模修繕の実施年では、震災前年（平成6年）に実施したマンションが52件あった（図2-25〈省略〉）。



2-4-10 居住者名簿

- 居住者名簿は、約87%のマンションで作成している (図2-26 <省略>)。
- 戸数が多くなるほど居住者名簿のある比率が高くなる。戸数200戸以上では、すべてに居住者名簿がある (図2-26-1 <省略>)。
- 管理委託形態別ではほとんど差異がみられない (図2-26-2 <省略>)。
- プライバシーへの配慮からか、勤務先その他緊急連絡先の記載のあるものは少ない
※(「勤務先の記載あり」(36.2%), 「緊急連絡先の記載あり」(38.0%)) (図2-27 <省略>)。

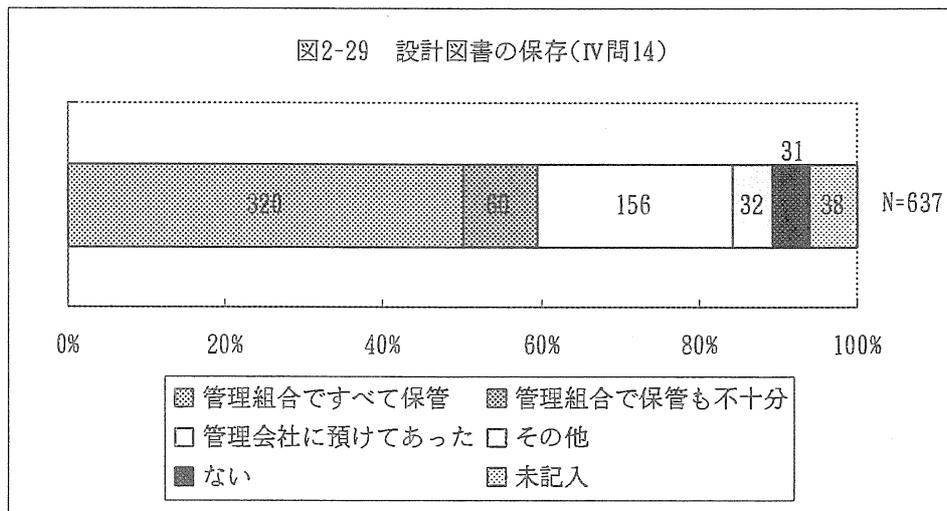
2-4-11 親睦会の開催

- 約20%で親睦会を開催している（図2-28）。
- 戸数が多くなるほど、親睦会を開いているマンションの比率が多くなる。
※（「20戸以上30戸未満」（5.0%）, 「50戸以上100戸未満」（22.4%）, 「200戸以上」（39.1%））。戸数が多くなるほど、居住者のコミュニティ形成に気を配っているものと思われる（図2-28-1〈省略〉）。
- 管理委託形態別では、自主管理のマンションで親睦会を開催している比率が大きい*（30.3%）（図2-28-2〈省略〉）。

図2-28-3 親睦会の開催（完成年月）〈省略〉

2-4-12 設計図書の保存

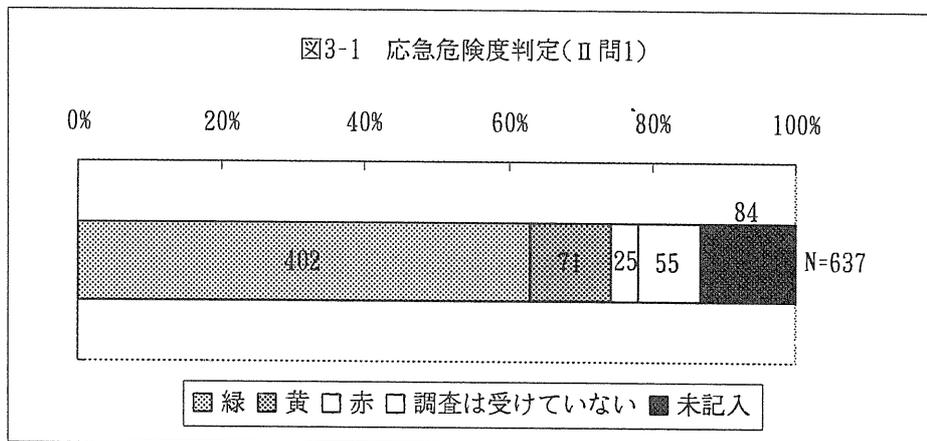
- 年数がたつにつれて、「管理組合にあるが不十分」「ない」の比率が増えている。（*「昭和54年以前」（22.9%）, 「昭和55～59年」（12.4%）, 「昭和60～平成元年」（12.7%）「平成2年以降」（3.7%））毎期の役員交代の際の引き継ぎを徹底する必要がある（図2-29-2〈省略〉）。
- 戸数が多くなる程「管理会社に預けてあった」の比率が小さくなり*1「管理組合ですべて保管」の比率が大きくなる*2のは、戸数が多くなる程、集会室等保管場所のあるマンションが多くなるためと思われる（図2-29-3〈省略〉）。
- ※1（「20戸未満」（38.8%）, 「50戸以上100戸未満」（18.7%）, 「200戸以上」（8.7%））
- ※2（「20戸未満」（33.0%）, 「50戸以上100戸未満」（59.7%）, 「200戸以上」（67.3%））



3 被害の状況

3-1 応急危険度判定

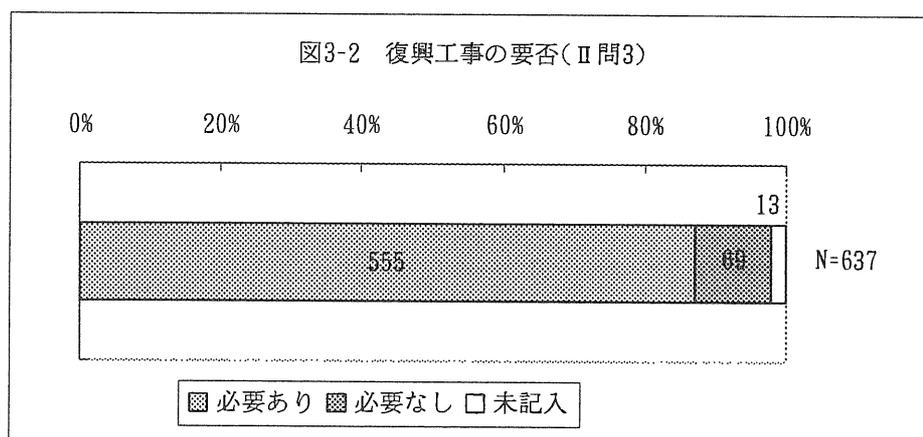
- 回答のあったマンションの約63%が応急危険度判定は緑（安全）であった。



*複数棟の場合、最も被害の大きなものについて集計

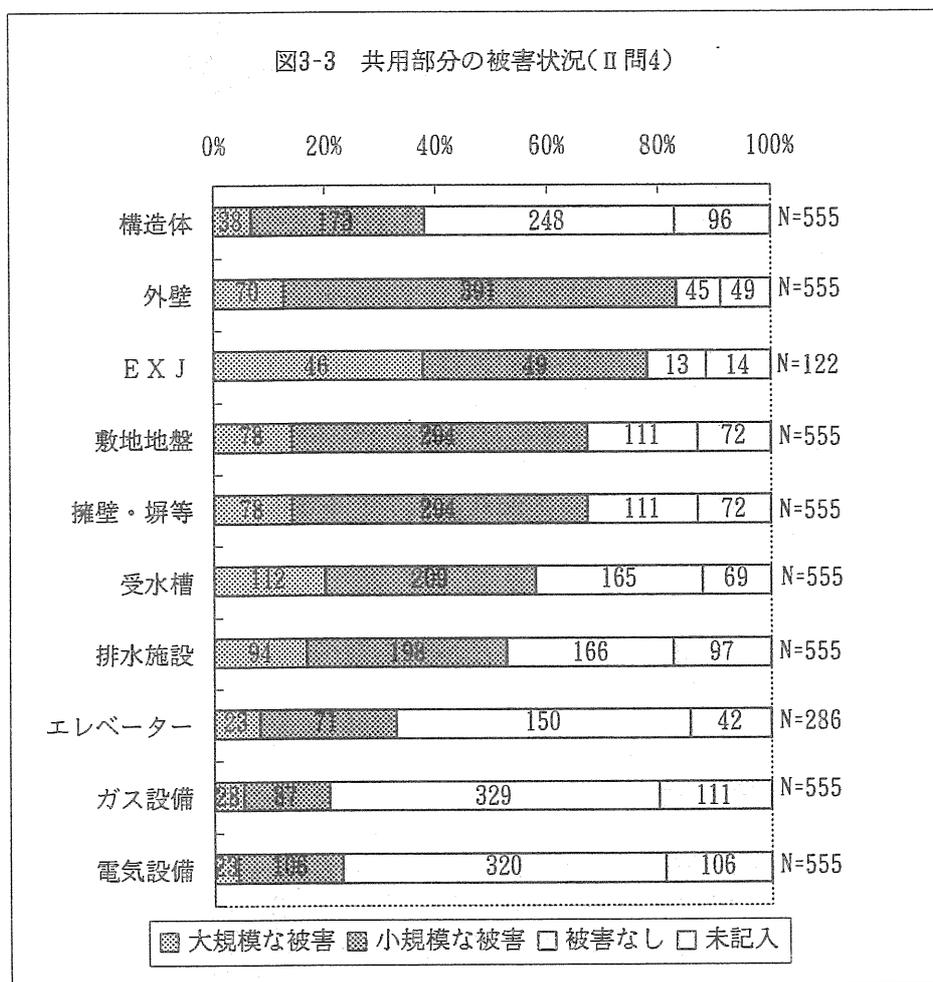
3-2 復興工事は必要か

- 約90%（555件）が復興工事（補修工事または建替え工事）が必要と回答した。
- 「復興工事が不要」と回答したマンション69件の応急危険度判定（複数棟の場合は最も被害の大きな棟の判定）は、「緑（安全）」43件、「調査は受けていない」17件、「未記入」9件であった。



3-3 被災状況

- 記入者（主に管理組合理事長）の主観的判断によるものであることを割り引いて考えなければならない。
- 設備関係では、受水槽、排水施設等「水」関係の設備で、被害を受けたとする回答の比率が高い。同じ設備でも、エレベーター、ガス設備、電気設備は、「被害なし」の回答の比率が高い（図3-3）。
- 約3分の1のマンションで、玄関ドアやサッシュが開閉不能になったり、窓ガラスが破損した住戸がある（図3-4〈省略〉）。



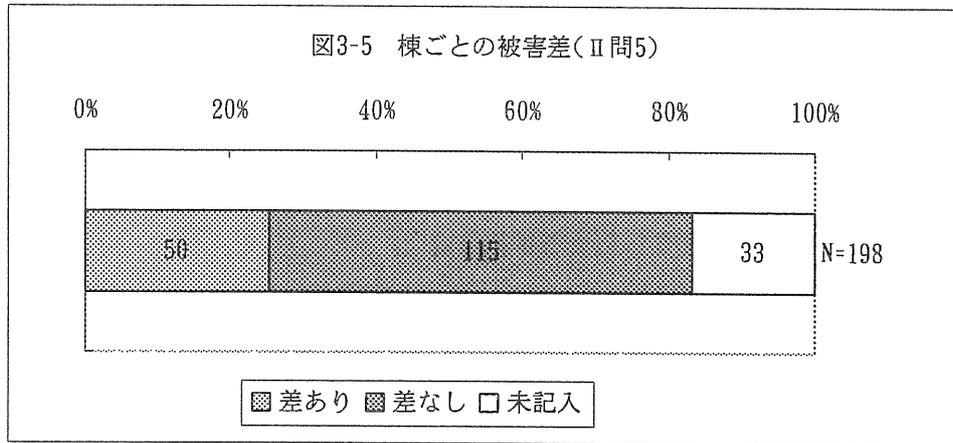
* 「EXJ」はエキスパンションジョイントの略である。

* なお、エキスパンションジョイント、およびエレベーターについては設置されていないマンションもあるが、本アンケートの調査票にそれらの有無に関する設問がないため、便宜的にエキスパンションジョイントについては、調査票Ⅰ問5-2で、複数のブロック（棟）が廊下等でつながっていると回答したマンションを、エレベーターについては、調査票Ⅰ問8で建物階数を6階以上と回答したマンションを、それぞれ母数として集計した。

3-4 棟ごとの被害

●複数棟の約25%が、棟ごとの被害程度の差が大きいと回答した。

図3-5-1 棟ごとの被害差（ブロック形態別）〈省略〉



*複数棟物件のうち、復興工事が必要と回答した198件を対象

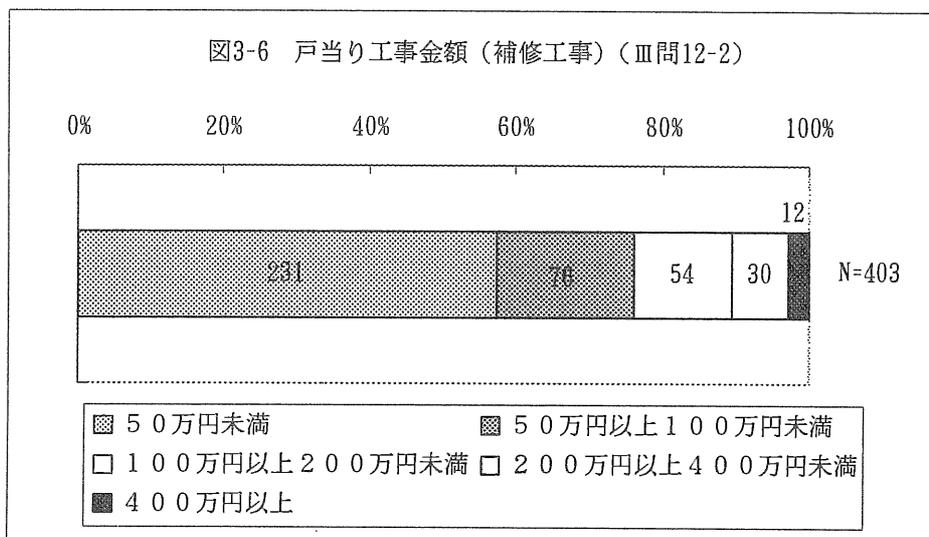
3-5 工事金額

(1)補修工事

●補修工事の戸当たり金額の平均は約71万円であった。

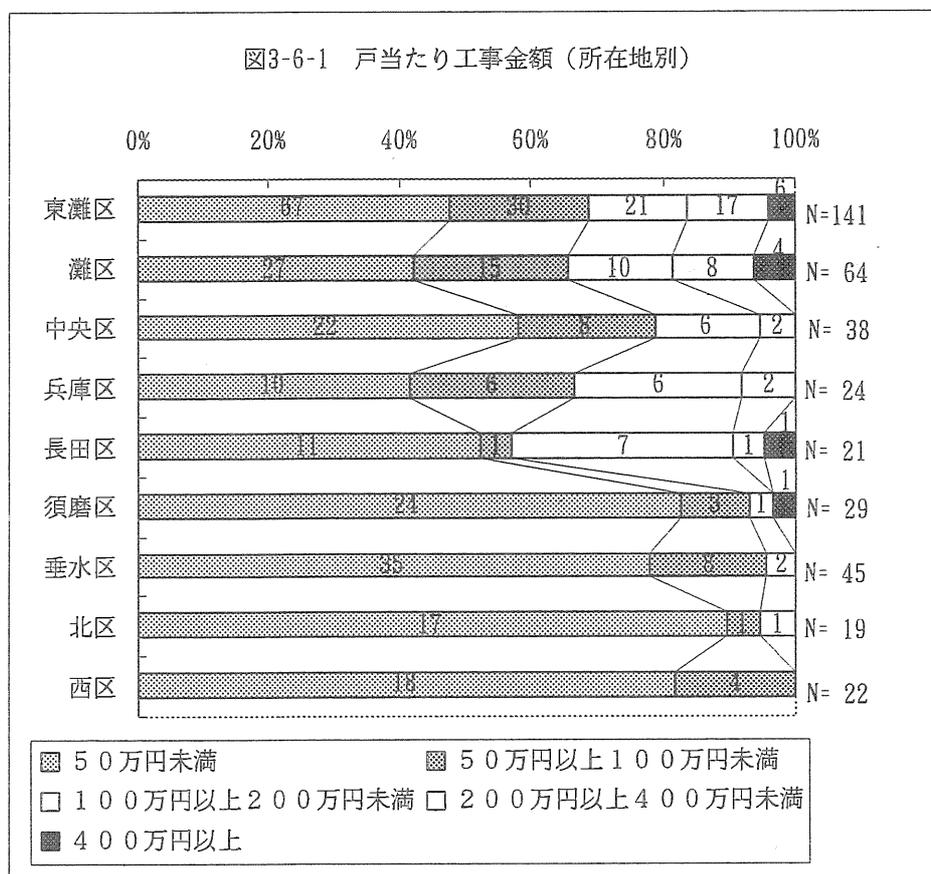
●所在地別では、東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区で被害程度が大きく、須磨区、垂水区、北区、西区で被害程度が小さい。

特に工事金額200万円以上のマンションは東灘区と灘区に多い（図3-6-1）。



*工事金額と総戸数の回答のあった403件を対象

- 完成年別で被害程度の差異はみられない。完成年が平成2年以降のマンションの被害が小さい（*戸当たり工事金額「50万円未満」が75.6%）のは、被害の小さかった西区、北区に立地するマンションが多いためと思われる（図3-6-2〈省略〉）。



(2) 建替え工事

- 建替え決議をして、工事金額が決定しているマンションは8件あり、戸当たり工事金額の平均は1,473万円であった。

3-6 居住者の居住再開時期

- 半数以上の居住者が居住を再開したマンションの比率は、「当日」約43%、「当日」を含めて平成7年1月中には約60%、同年3月までには約80%のマンションで半数以上の居住者が居住を再開している。

図3-7 半数以上の居住者の居住再開時期〈省略〉

3-7 ライフラインの回復時期

- ライフラインの回復は、電気、水道、ガスの順番で、約74%（412件）のマンションでは平成7年3月までにこれらすべてのライフラインが回復している。

図3-8 ライフラインの回復時期〈省略〉

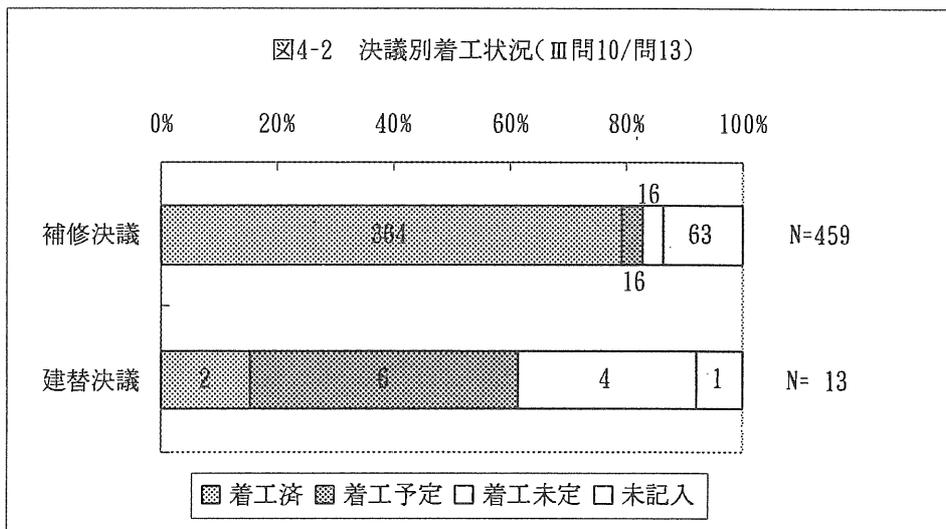
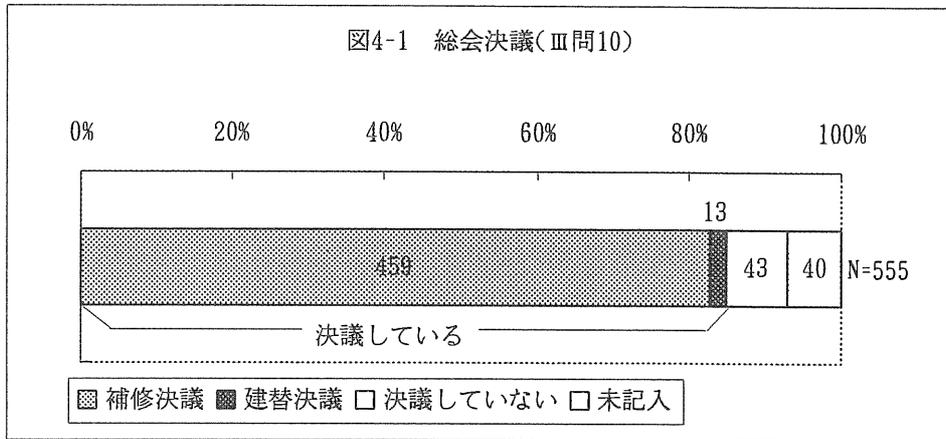
4 復興の経過

4-1 復興の進捗状況

4-1-1 決議・着工状況

- 約85%のマンションで総会決議を終えている（図4-1）。
- 補修決議をしたマンションのうち、約80%が工事に着手している（図4-2）。
- 建替え決議をしたマンション13件では、建替え工事に着工しているのは2件で、約半数が着工予定の段階である（図4-2）。

解体工事については、5件が工事完了、2件が工事中であり、工事に着手していないのは6件である。

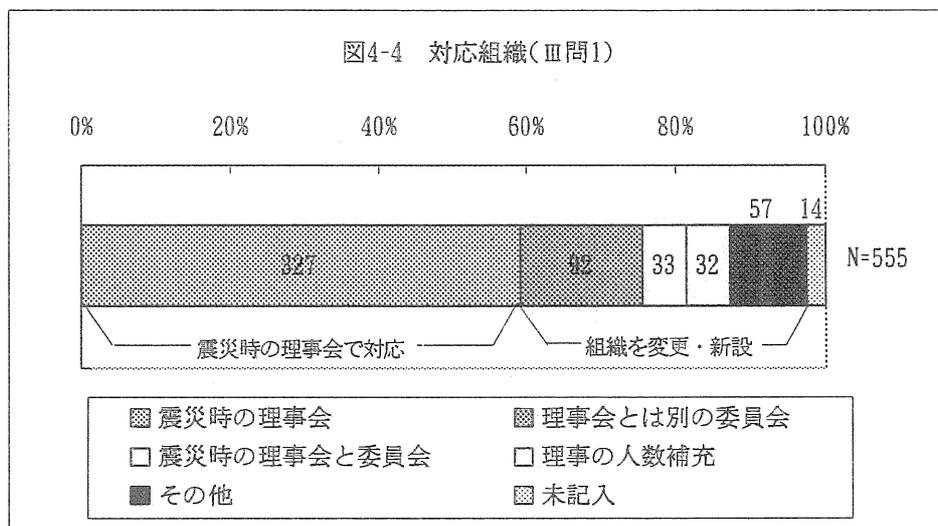


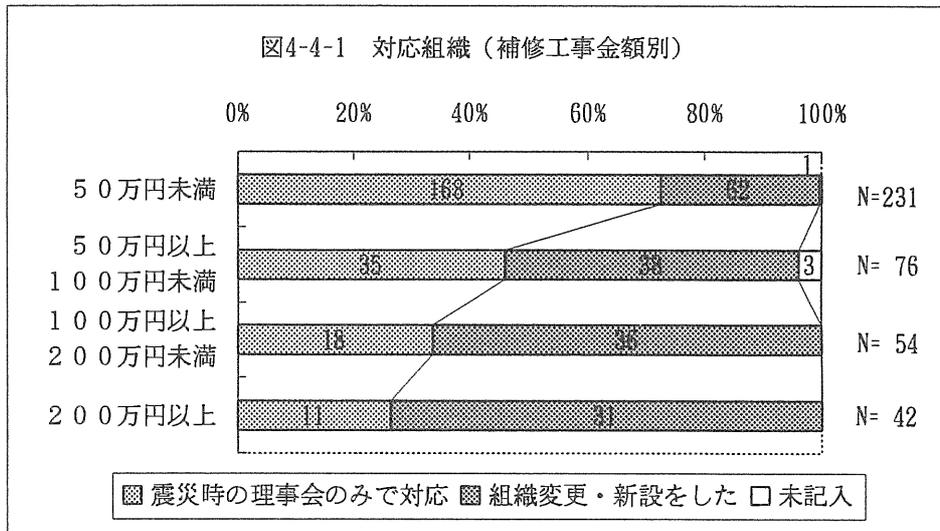
4-1-2 決議していないマンションの状況

- 「総会決議していない」と回答したマンション43件の理事会での方針は、補修の方針31件(72.1%)、建替えの方針2件(4.7%)、方針が決まっていない10件(23.2%)である(図4-3〈省略〉)。
- 理事会方針補修のマンションのうち、「見積をとり、すでに業者と契約又は着工済」のマンションが6件ある。この6件の見積金額の回答をみると(最低額と最高額の両方の記入がある場合は最高額)、戸当たりの金額で、10万円未満が4件、10万円台が1件と比較的小額であり、比較的被害の軽微なマンションでは、総会の決議を経ずに工事を契約・発注している場合もあると思われる(図4-3-1〈省略〉)。

4-2 管理組合の対応組織

- 復興活動の管理組合の対応組織は、震災時の理事会が対応したケースが約60%を占める(図4-4)。
- 被害程度が大きくなる程、理事の人数を補充したり、理事会とは別の専門委員会をつくるなど、震災対応のための組織変更・新設をする物件の割合が大きくなる(図4-4-1)。建替え決議をしたマンション13件では、震災時の理事会メンバーで対応したのは1件のみで、あと12件では組織の変更・新設をしている。
- 補充された理事あるいは新設された委員会のメンバーの職種は、建設・設計関係91件、金融関係22件、不動産関係22件、法律関係12件となっている。
- 理事会とは別の委員会を設置したり、理事の人数を補充した際の手続きは、約半数が総会で決定(規約は改正していない)している(図4-5〈省略〉)。
- 震災対応の業務に携わった理事等に特別の報酬を支払ったのは、16件である。このうち、13件では震災以前から理事等に報酬を支払っていた(図4-6〈省略〉)。

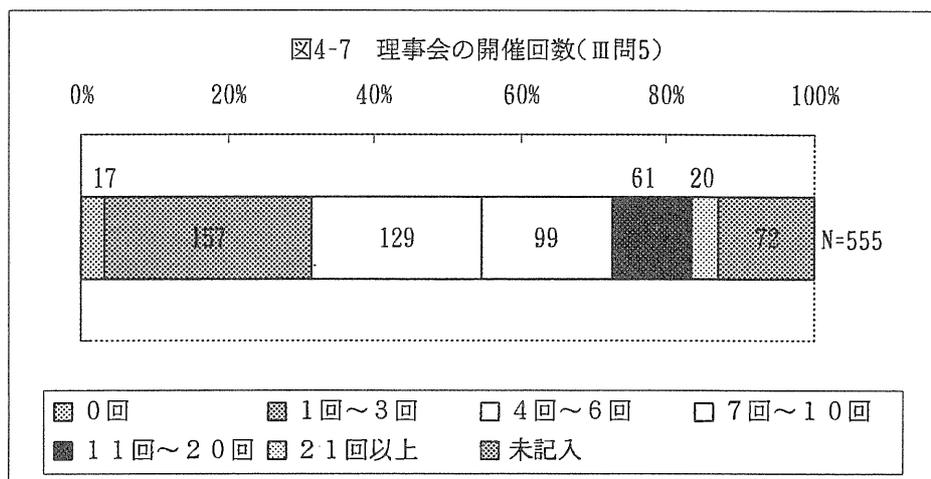




4-3 理事会

4-3-1 開催回数

- 震災当日から6ヶ月間の理事会の平均開催回数は7回、最高回数は60回であった。
- 平均開催回数を決議内容別にみると、補修決議をしたマンションでは7回、建替え決議をしたマンションでは11回である。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」6回、「50万円以上100万円未満」8回、「100万円以上200万円未満」9回、「200万円以上」11回と、工事金額が大きくなる程、理事会の開催回数が増えている（図4-7-1〈省略〉）。



4-3-2 最初の開催月

- 平成7年3月までに約70%のマンションで最初の理事会が開催されている（図4-8〈省略〉）。

●補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、工事金額が大きくなる程、理事会を早い時期に開いている傾向がある（図4-8-1〈省略〉）。

※(平成7年2月までの開催「50万円未満」(56.3%)、「50万円以上100万円未満」(60.5%)、「100万円以上200万円未満」(64.8%)、「200万円以上」(73.8%))。

●建替え決議をしたマンションでは、平成7年1月5件、同年2月5件、同年3月3件と、すべて3月までに最初の理事会が開催されている。

4-4 住民集会

4-4-1 開催

●「住民集会」とは、決議を目的としない報告・説明のための集会である。

●約54%で住民集会を開催している（図4-9〈省略〉）。

●補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、工事金額が大きくなる程、住民集会を開催している割合が大きくなる（図4-9-1〈省略〉）。

※(「50万円未満」(45.0%)、「50万円以上100万円未満」(73.7%)、「100万円以上200万円未満」(72.2%)、「200万円以上」(88.1%))。

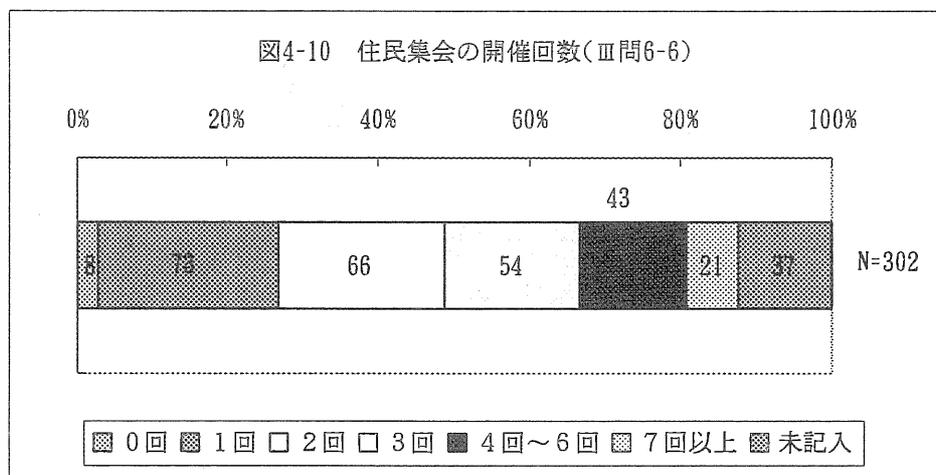
●建替え決議をしたマンション13件では開催11件、開催せず1件、未記入1件でほとんどのマンションで住民集会が開催されている。

4-4-2 開催回数

●震災当日から6ヶ月間の住民集会の平均開催回数は3.3回である。

●決議内容別にみると、補修決議をしたマンションでは3.3回、建替え決議をしたマンションでは3.8回である。

●補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」2.6回、「50万円以上100万円未満」3.4回、「100万円以上200万円未満」3.0回、「200万円以上」5.6回と、工事金額が大きくなる程、開催回数は多くなる（図4-10-1〈省略〉）。



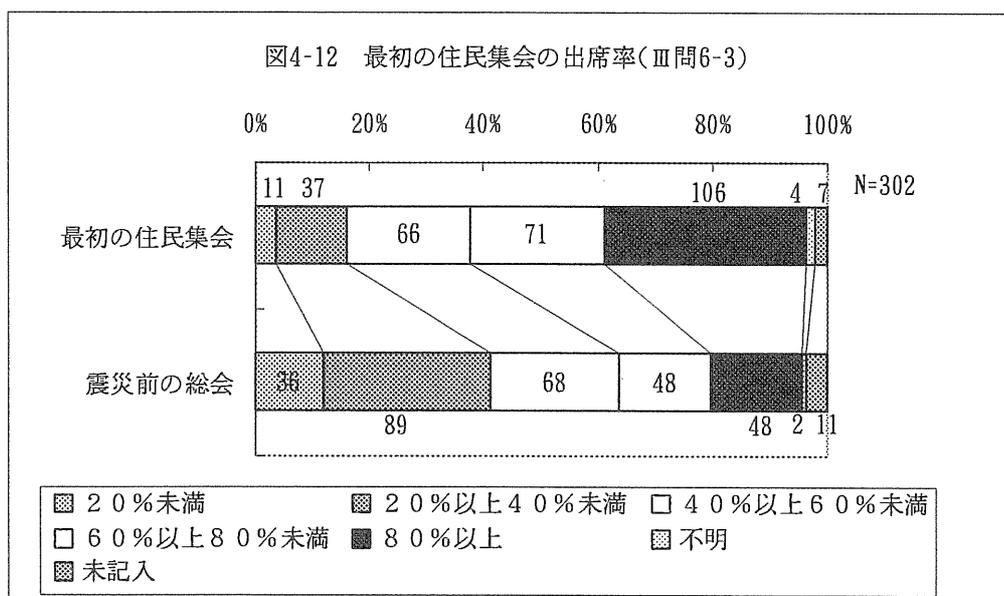
*住民集会を開催した302件を対象

4-4-3 最初の開催時期

- 震災後最初の3ヶ月間で、約60%のマンションで最初の住民集会被開催されている(図4-11〈省略〉)。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、金額の大きい物件ほど早い時期に開催されており、「200万円以上」では約84%が震災後最初の3ヶ月間で最初の住民集会被開催している(図4-11-1〈省略〉)。
- 建替え決議をしたマンションではすべて平成7年4月までに最初の住民集会被開催している(1月4件、2月4件、3月1件、4月2件)。

4-4-4 出席率

- 最初の住民集会被の出席率は、そのマンションの震災以前の総会の出席率と比べてかなり高い(図4-12)。
- 工事金額別にはほとんど差が見られない(図4-12-1〈省略〉)。



4-4-5 立会い

- 最初の住民集会被には、約66%のマンションで住民以外の者が立ち会っている。
- 管理形態別にみると、管理委託をしているマンションでは、住民以外の者が立ち会っている比率が高く(*「全部委託管理」(75.9%)、「一部委託管理」(63.8%)、「自主管理」(29.6%))、これは委託を受けている管理会社の社員ないし管理員が立ち会っているからである。

図4-13 最初の住民集会被立会(管理形態別)〈省略〉

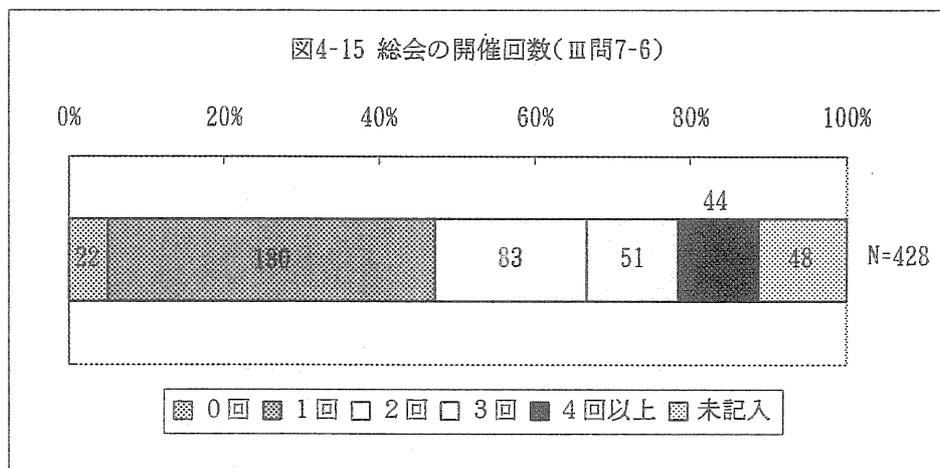
図4-14 最初の住民集会被立会人(管理形態別)〈省略〉

4-5 総会

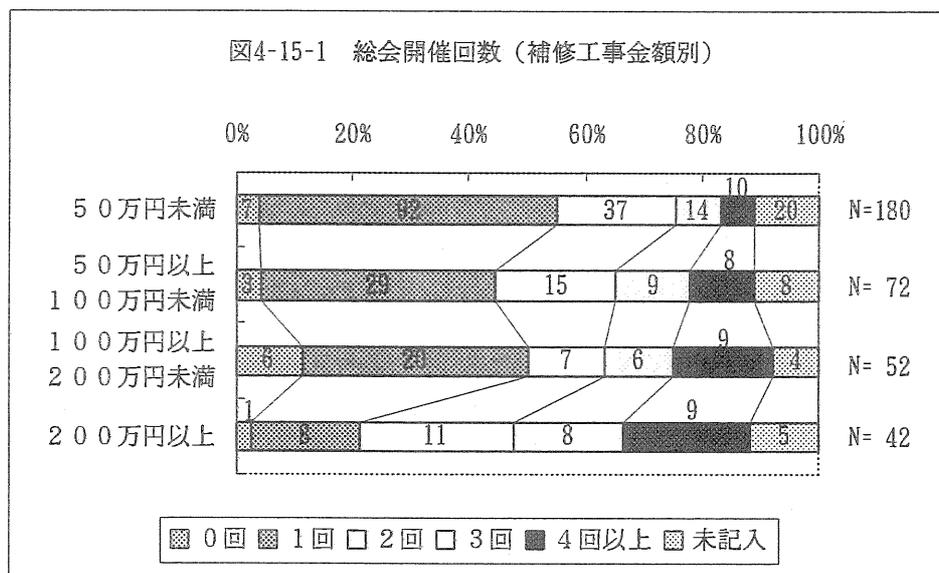
4-5-1 開催回数

- 総会の平均開催回数は2.2回である。
- 決議内容別にみると、補修決議では2.2回、建替え決議では2.5回である。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」1.9回、「50万円以上100万円未満」2.4回、「100万円以上200万円未満」2.5回、「200万円以上」2.8回と、工事金額が大きくなるにつれて多くなる（図4-15-1）。

* なお、総会と住民集会を兼ねて開催している、あるいは両者の区別がつきにくい場合があるため、それぞれの開催回数は重複している場合もある。アンケートで最初の住民集会の開催日と最初の総会の開催日が同じである回答が65物件あった。

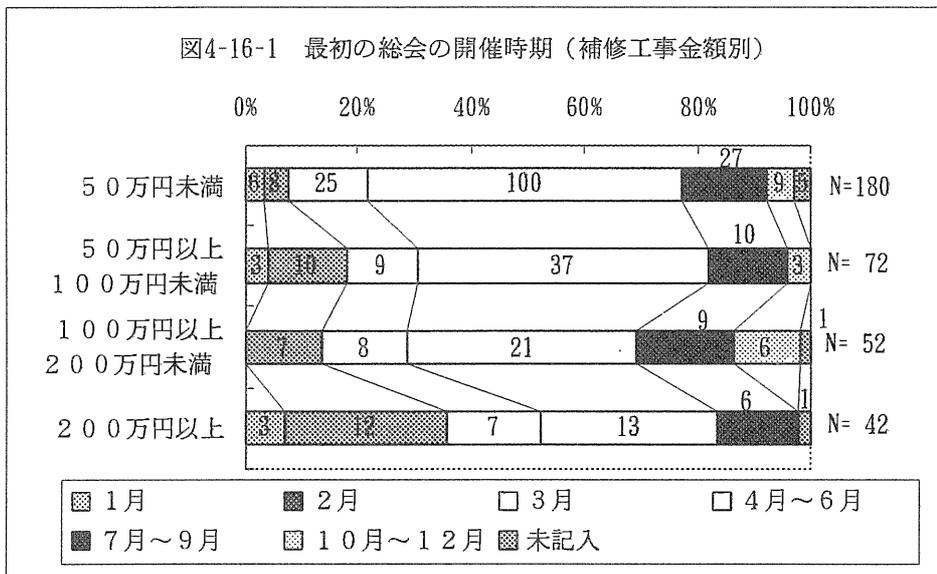
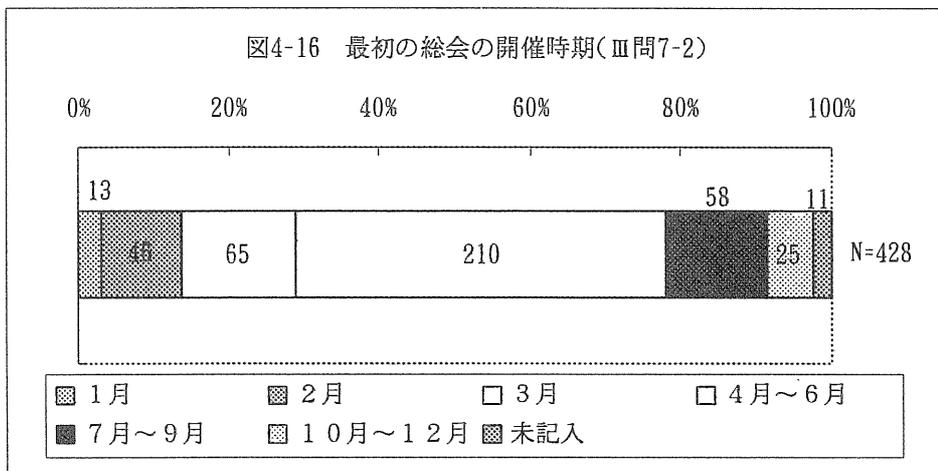


* 総会を開催した428件を対象



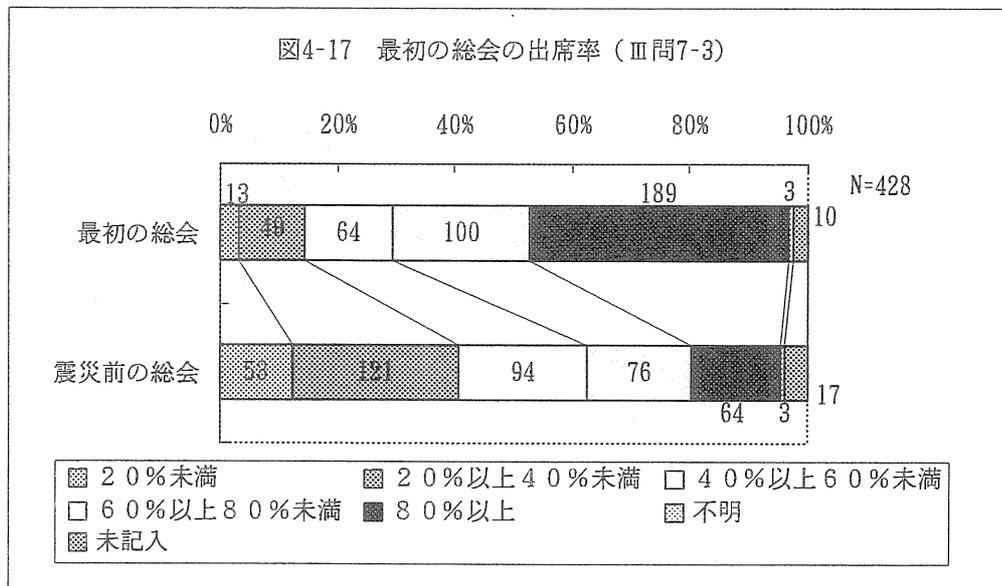
4-5-2 最初の開催時期

- 総会の開催のピークは平成7年4～6月である（この時期に約50%のマンションで開催されている）（図4-16）。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、工事金額が大きくなるほど早く開催される傾向があり、特に「200万円以上」では、平成7年3月までに約52%で最初の総会が開催されている（図4-16-1）。
- 建替え決議をしたマンションでは、平成7年3月までに約50%で最初の総会が開催されている。



4-5-3 出席率

- 震災後最初の総会の出席率は、そのマンションの震災前の総会の出席率と比べてかなり高い（図4-17）。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、住民集会の場合と違って（4-4-4参照）、工事金額が小さくなるほど出席率が悪くなっている。（※「80%以上」出席の割合は「50万円未満」（33.3%）, 「50万円以上100万円未満」（45.8%）, 「100万円以上200万円未満」（57.7%）, 「200万円以上」（76.2%））。この段階では、建物の被害程度がかなり明らかになっており、被害程度の小さいマンションでは、総会に対する関心が薄くなっている（図4-17-1〈省略〉）。



4-5-4 立会い

- 最初の総会には、70%のマンションで住民以外の者が立ち会っている。
- 管理形態別にみると、管理委託をしているマンションでは、住民以外の者が立ち会っている比率が高く、「全部委託管理」（85.0%）, 「一部委託管理」（67.1%）, これは委託を受けている管理会社の社員ないし管理員が立ち会っているからである。

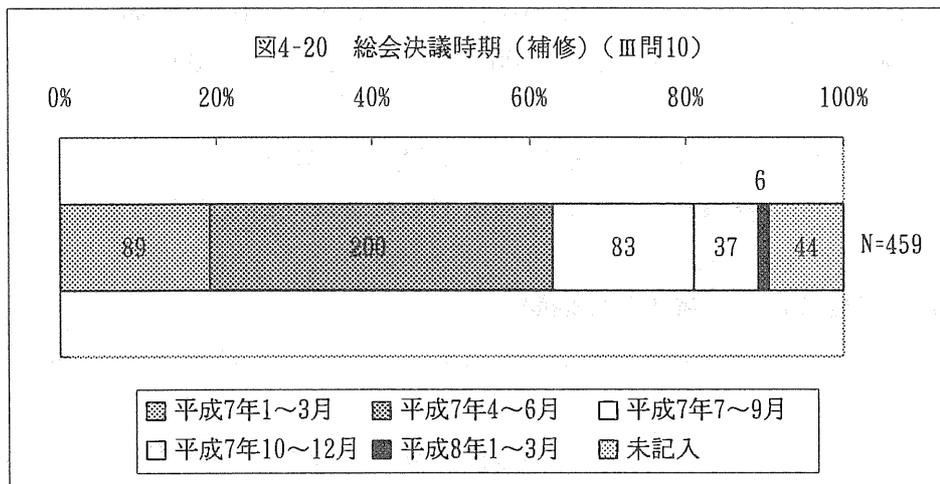
図4-18 最初の総会立会（管理形態別）〈省略〉

図4-19 最初の総会立会人（管理形態別）〈省略〉

4-6 総会決議

- 補修決議は、平成7年6月までに約63%のマンションでなされている（図4-20）。
- 建替え決議は、平成7年4月1件、同年5月1件、同年8月1件、同年9月1件、同年10月2件、同年11月3件、平成8年2月2件、同年4月1件、未記入1件であった。

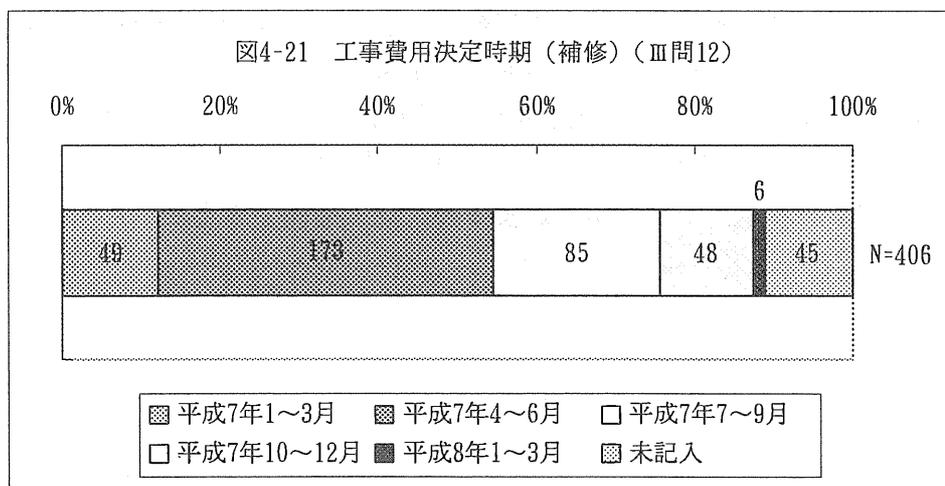
図4-20-1 総会決議時期／補修（補修工事金額別）〈省略〉



*補修決議をした459件を対象

4-7 工事費用の決定

- 工事金額の大きいほど決議に時間がかかっている。補修については、100万円未満では、平成7年6月までに約60%の物件で決定しているのに対し、「100万円以上200万円未満」では約37%、「200万円以上」では約48%である（図4-21-1〈省略〉）。
- 建替えについては、平成7年11月1件、平成8年1月1件、同年2月4件、同年4月1件、未記入1件であった。



*補修工事費用を決定した406件を対象

4-8 復興までの経過期間

4-8-1 最初の理事会から最初の総会までの期間

- 最初に理事会が開催された日から最初に総会が開催された日までの期間の平均は約78日であった。
- 決議内容別では、補修決議をしたマンションで76日、建替え決議をしたマンションで73日である。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」77日、「50万円以上100万円未満」75日、「100万円以上200万円未満」107日、「200万円以上」52日である。

図4-22 最初の理事会から最初の総会までの月数〈省略〉

図4-22-1 最初の理事会から最初の総会までの月数（補修工事金額別）〈省略〉

4-8-2 最初の総会から決議までの期間

- 最初に総会が開催された日から決議された日までの期間の平均は、補修決議をしたマンションで26日、建替え決議をしたマンションで223日である。補修の場合は、最初の総会で決議が成立したマンションが約70%を占める。建替えでは、最初の総会で決議が成立したマンションはない。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」14日、「50万円以上100万円未満」42日、「100万円以上200万円未満」48日、「200万円以上」30日である。

図4-23 最初の総会から補修決議までの月数〈省略〉

図4-23-1 最初の総会から補修決議までの月数（補修工事金額別）〈省略〉

4-8-3 総会決議から工事費用決定までの期間

- 総会決議から工事費用決定までの期間を、決議内容別にみると、補修決議をしたマンションで平均22日、建替え決議をしたマンションで平均87日である。
- 補修決議をしたマンションについて工事金額別にみると、「50万円未満」18日、「50万円以上100万円未満」12日、「100万円以上200万円未満」29日、「200万円以上」47日である。200万円未満では、約83%で、総会決議時に工事金額が決定している。

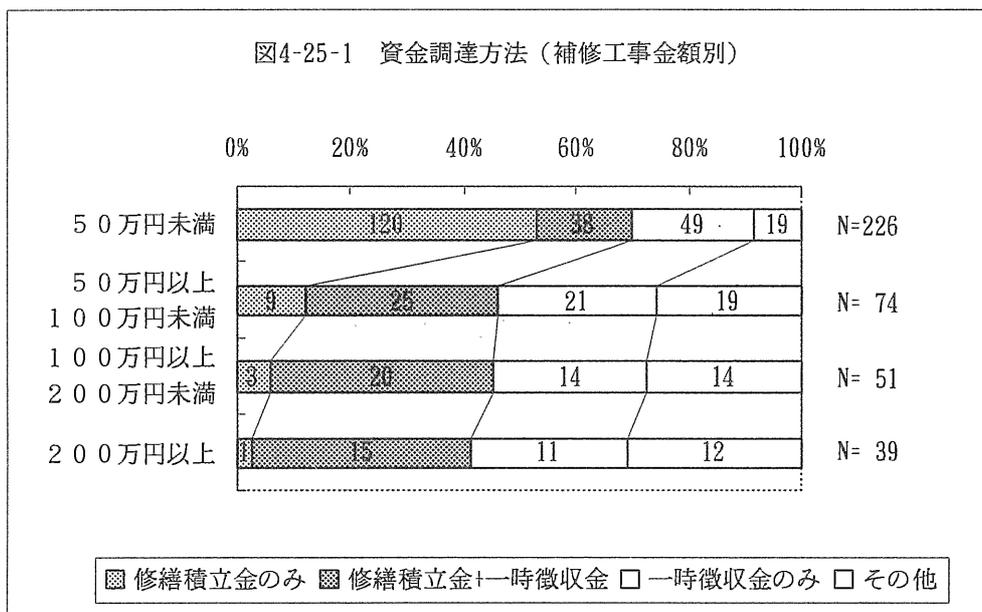
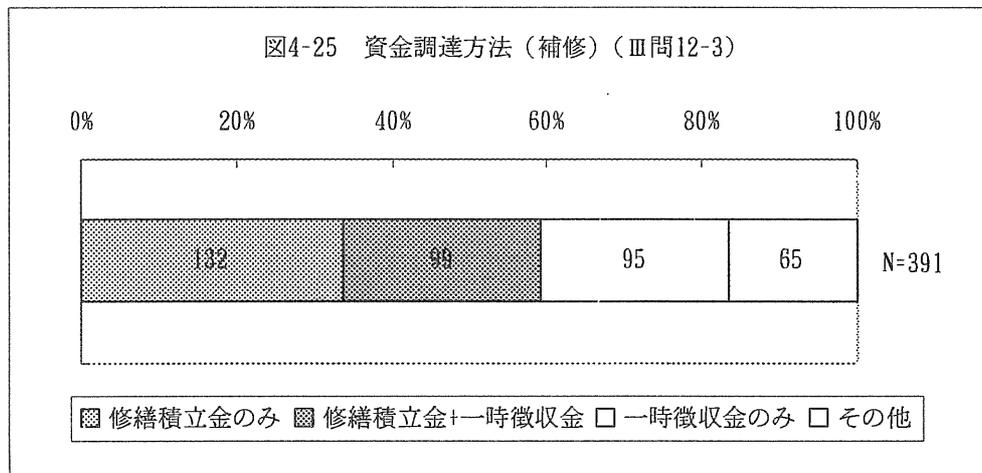
図4-24 補修決議から工事費用決定までの月数〈省略〉

図4-24-1 補修決議から工事費用決定までの月数（補修工事金額別）〈省略〉

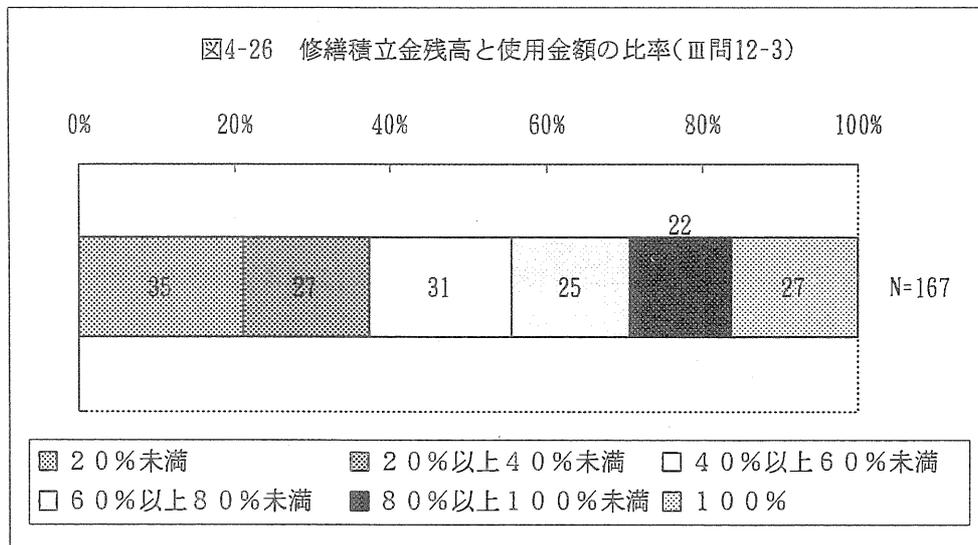
4-9 資金調達方法

4-9-1 補修工事

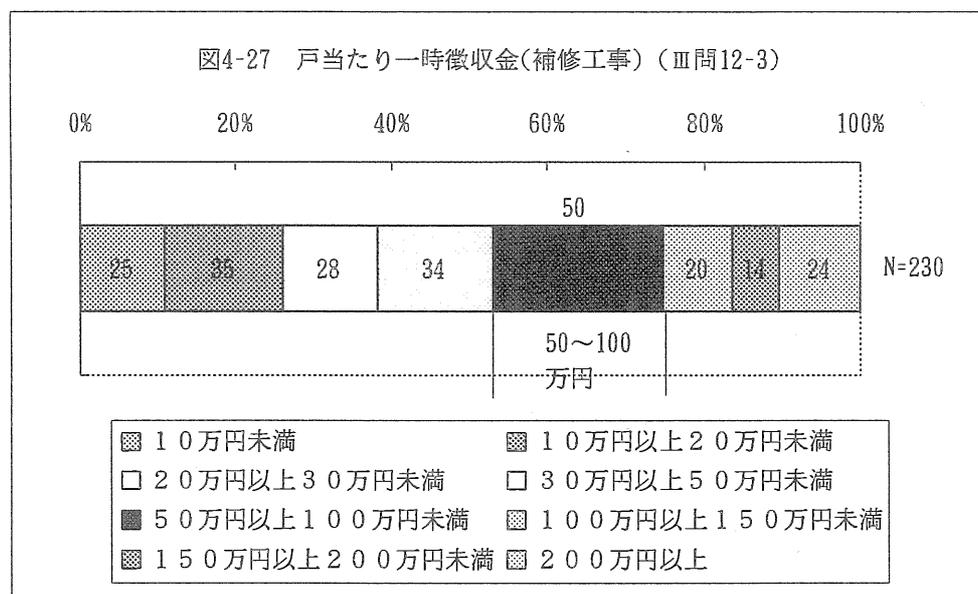
- 補修工事費用の資金調達方法は、修繕積立金の取崩（管理費繰越金等一般会計の取崩を含む）のみで賄ったものが最も多く33.8%，次いで、修繕積立金の取崩と一時徴収金を併用したものが25.3%，一時徴収金のみで賄ったものが24.3%である。これら3種の資金調達方法で83.4%を占める（図4-25）。
- 工事金額が大きくなるにつれて、「修繕積立金の取崩のみ」の割合が小さくなり、「一時徴収金のみ」および「修繕積立金取崩と一時徴収金の併用」の割合が大きくなる（図4-25-1）。



- 修繕積立金を取り崩したマンションは249物件あり、平均して修繕積立金残高の約53%を取り崩している(図4-26)。
- 一時徴収金を利用したマンションは231物件あり、戸当たり金額は平均88万円である(図4-27)。
- 公的融資を利用したマンションは21物件ある。戸あたりの利用金額は、「50万円未満」10物件(45.0%),「50万円以上100万円未満」5物件(25.0%),「100万円以上」6物件(30.0%)である。
- 民間融資を利用したマンションは13物件ある。戸あたりの利用金額は「50万円未満」9物件(69.2%),「50万円以上100万円未満」3物件(23.1%),「100万円以上」1物件(7.7%)である。



*修繕積立金残高に対する使用率の回答のあった167件を対象



*戸当たり金額の判明した230件を対象

5 復興の過程で何が問題になったか？

- 補修決議をしたマンションでは「被害状況の把握」, 「工事範囲・方法の妥当性の判断」, 「工事見積金額の妥当性の判断」の3点, すなわち建築技術面の判断が問題になった割合が高い(図5-1-1①)。工事金額別にみても, すべての段階で50%以上のマンションで問題になっている(図5-1-2①③④〈省略〉)。
- 建築技術面の問題に比べると, 「総会決議の方法」, 「住民間の費用負担の方法」, 「資金調達の方法」といった法律・資金面が問題になったとするマンションは少ない。特に, 戸当たり工事金額50万円未満のマンションでは, これらが問題になったと回答したのは20%程度である(図5-1-2⑥⑦⑧〈省略〉)。
- 被害程度の大きなマンションでは, 「建替え・補修のいずれにするかの判断」が問題になった。建替え決議をしたマンションでは13件中11件(約85%)で(図5-1-1②), 補修決議をしたマンションでも, 戸当たり工事金額200万円以上では, 42件中21件(50%)で問題になった(図5-1-2②〈省略〉)。

これらのうち, 建替え, 補修工事の両方の見積の回答のあったマンションは7件あり, 参考までに, 戸当たり見積金額(最高額と最低額の記載がある場合は最高額)と決議結果を下表に示す。

表5-1

	補修工事見積金額	建替え工事見積金額	決議結果
A	140	1,510	補修
B	210	1,380	補修
C	350	1,870	補修
D	540	1,790	補修
E	570	2,170	補修
F	600	1,860	建替え
G	760	1,540	建替え

*金額単位/万円

(1) 単純集計〈省略〉

(2) 決議内容別集計

図5-1-1① 復興過程で問題になったこと(補修決議をしたマンション)

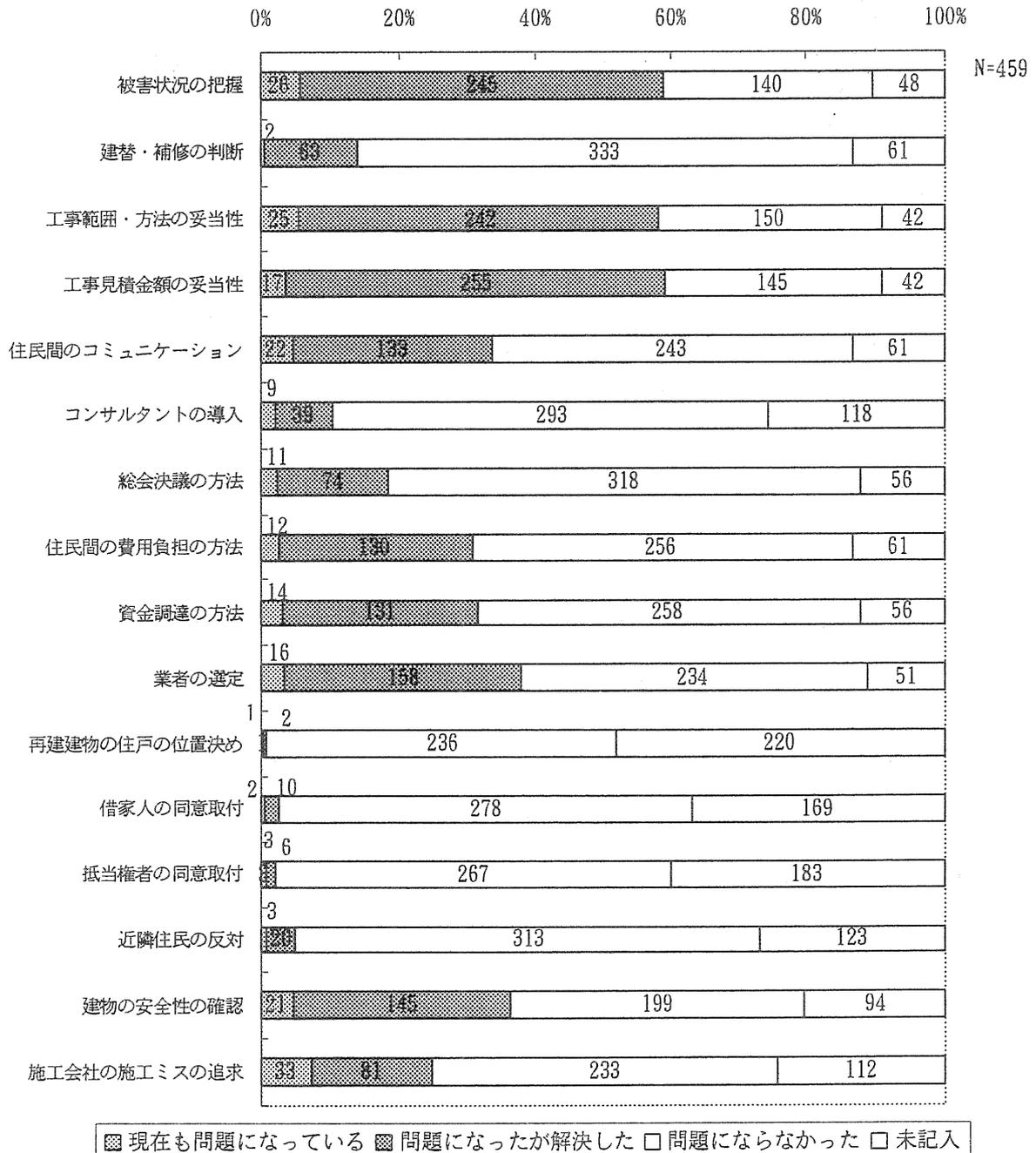
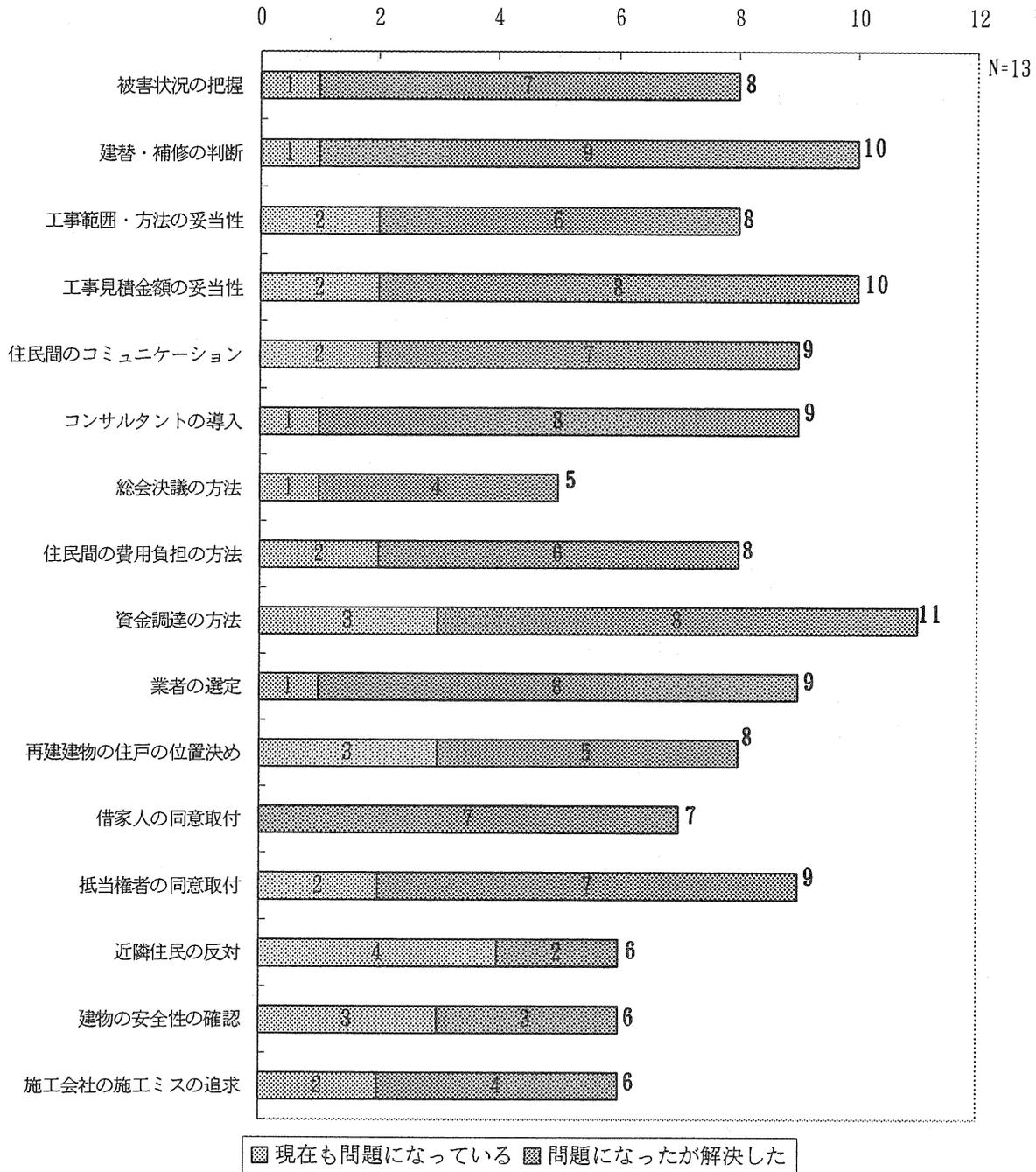


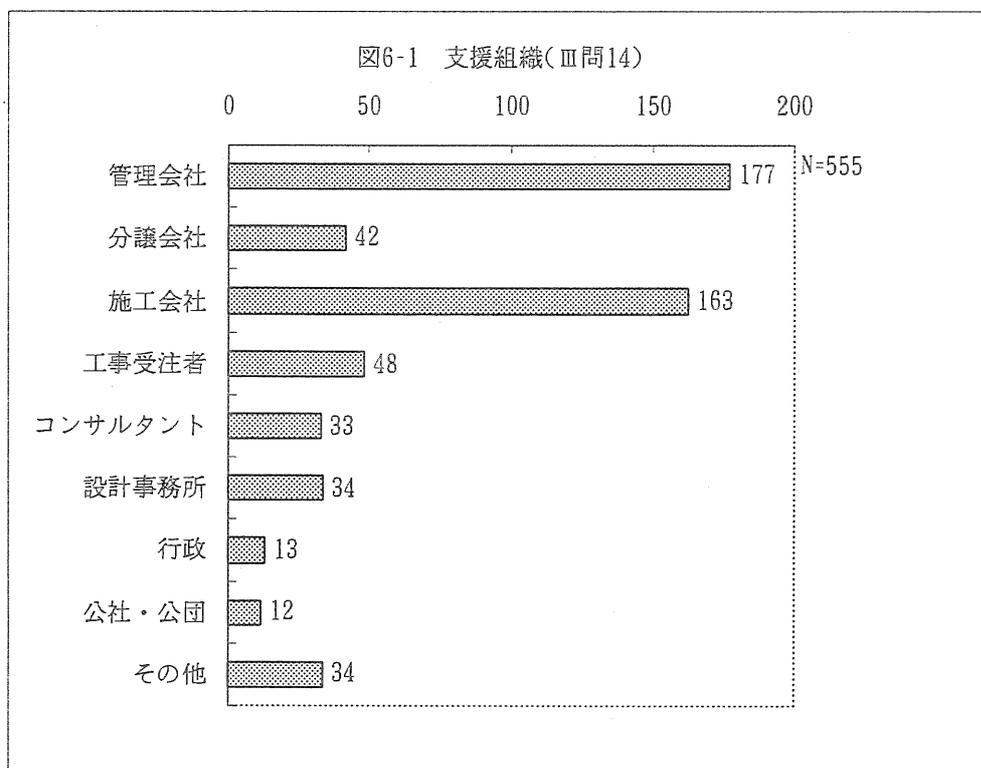
図5-1-1② 復興過程で問題になったこと(建替え決議をしたマンション)



6 管理組合を支援した組織

- 管理組合を支援した組織は、補修決議をしたマンションでは、「管理会社」「施行会社」（各々33.3%，30.7%），建替え決議をしたマンションでは，コンサルタントをあげるマンションが多い（13件中10件）（図6-1-1〈省略〉）。
- 課題ごとに集計すると，管理会社は，課題全般にわたって支援組織としてあげられている。特に「被害状況の把握」，「工事範囲・方法の妥当性の判断」，「工事見積金額の妥当性の判断」，「業者の選定」等建築技術面でも管理組合を支援している（図6-1-3〈省略〉）。

(1) 単純集計



(2) 決議内容別集計〈省略〉

(3) 管理形態別集計〈省略〉

(4) 課題別集計〈省略〉

7 復興の過程で問題が生じた原因・理由

- 補修決議をしたマンションでは、「居住者に専門知識をもつ人材がいなかった」をあげたマンションが最も多かった（図7-1-1①）。

「被害状況の把握」, 「工事範囲・方法の妥当性の判断」, 「工事見積金額の妥当性の判断」といった建築技術面の問題が、復興過程で生じた問題として、多くのマンションであげられていたことから、ここでいう専門知識とは、建築技術面の専門知識をいうものと推測される。

次いで「組合の運営に不慣れであった」, 「被災時の対応マニュアルがなかった」と続いており、大規模な補修工事への対応になれていなかったことを原因としてあげるマンションが多い。

- 建替え決議をしたマンションでは、「所得・年齢等が異なる多様な居住者がいた」ことが最も多くあげられている（図7-1-1②）。建替え決議をしたマンションは、完成後20年以上経過したものが13件中8件と、完成年の古いマンションが多かった。完成後年数が経過するにつれて、居住者層の多様化がすすむ傾向があるため、将来の老朽化したマンションの建替えにおいても共通の課題となる。

- 「戸数が多い」, 「賃貸化がすすんでいた」ことを理由にあげたマンションについて、それぞれ戸数、賃貸住宅の比率との間に以下のような傾向がみられた。

①戸数が100戸を超えると、「戸数が多い」ことを原因にあげたマンションの比率が高くなる（図7-1-2〈省略〉）。

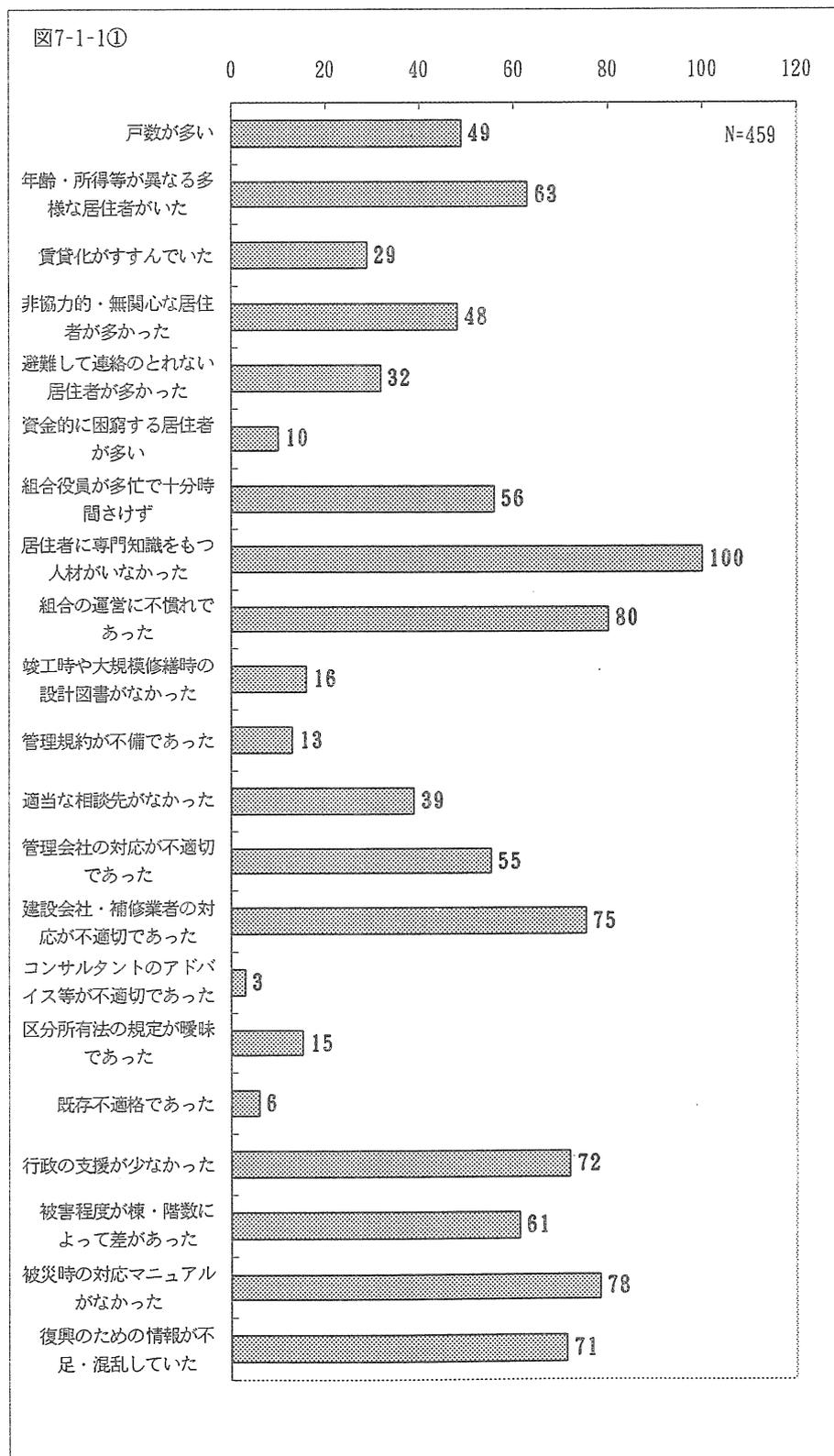
※（「50戸以上100戸未満」（4.9%）, 「100戸以上200戸未満」（38.4%）, 「200戸以上」（48.8%））。

②賃貸住宅の比率が住宅戸数の60%を超えると、「賃貸化がすすんでいた」ことを原因にあげるマンションの比率が高くなる（図7-1-3〈省略〉）。

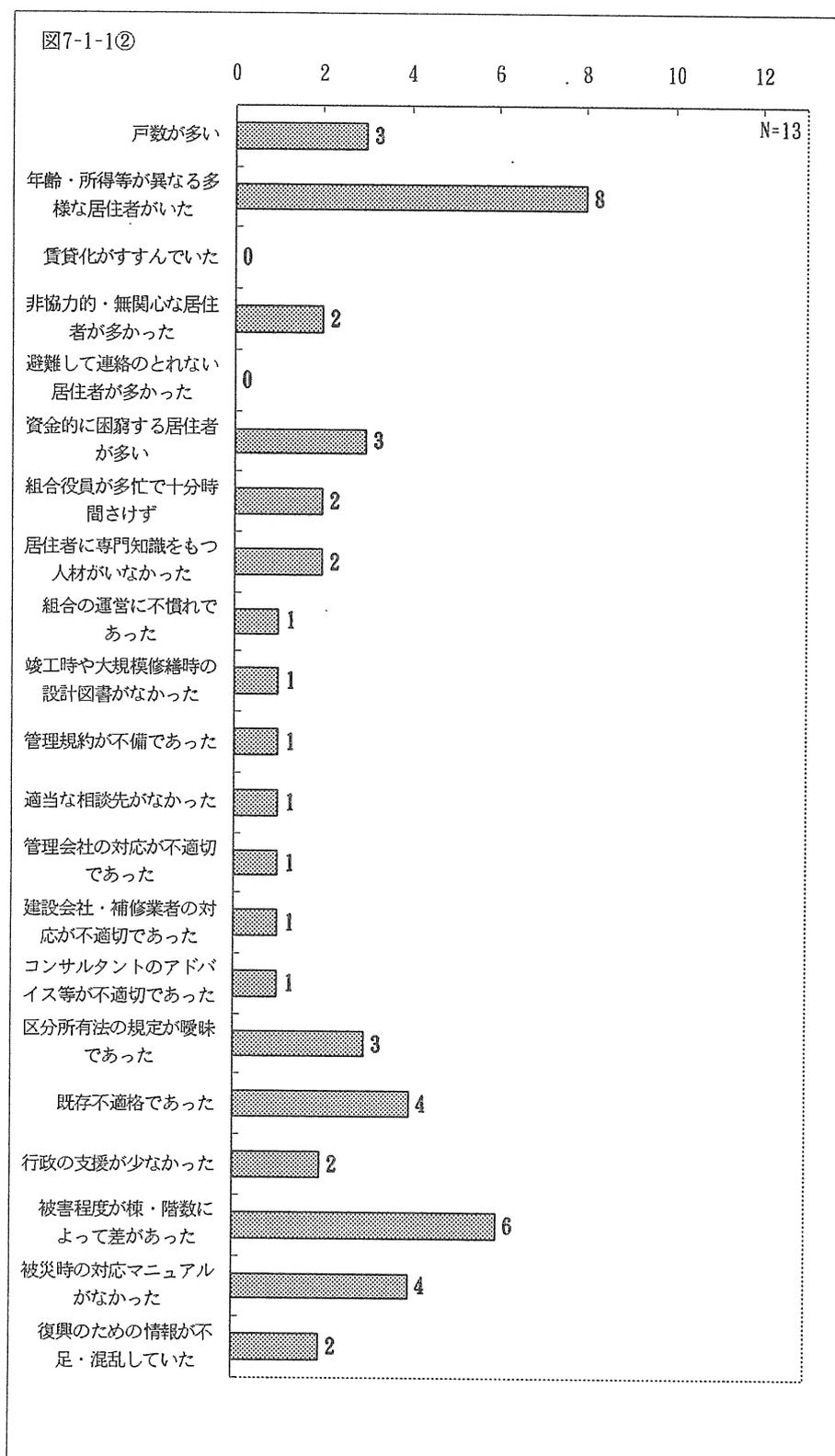
※（「40%以上60%未満」（19.2%）, 「60%以上80%未満」（43.8%）, 「80%以上」（41.2%））。

(2) 決議内容別集計

① 補修決議をしたマンション



② 建替え決議をしたマンション



8 震災後の対応

8-1 修繕積立金の見直し

- 震災前に管理費とは別に修繕積立金を積み立てていた543件のうち、約55%が増額したか、もしくは増額を検討中である（図8-1）。
- 補修工事費用に「修繕積立金の取崩」を利用しなかったマンションにおいても、修繕積立金の増額の意向がみられる（図8-1-1）。また、元の修繕積立金額別にみると、元の修繕積立金額が低いほど増額に対する意識が高く（図8-1-3）、また増額した場合の増額率も大きい（図8-2-1）。以上から、震災を契機として、居住者の共用部分の維持修繕に関する意識が高まっている機会をとらえて、将来に備えて修繕積立金を増額しておこうという動きがあったことが窺われる。
- 震災前に修繕積立金と管理費の区分がなかった52件のうち、半数の26件が修繕積立金と管理費の区分経理が必要と考え、そのうち、14件ではすでに実施済と回答している（図8-3〈省略〉）。

図8-1-2 修繕積立金の増額（補修工事金額別）〈省略〉

図8-2 修繕積立金の増額率〈省略〉

①修繕積立金増額の意向

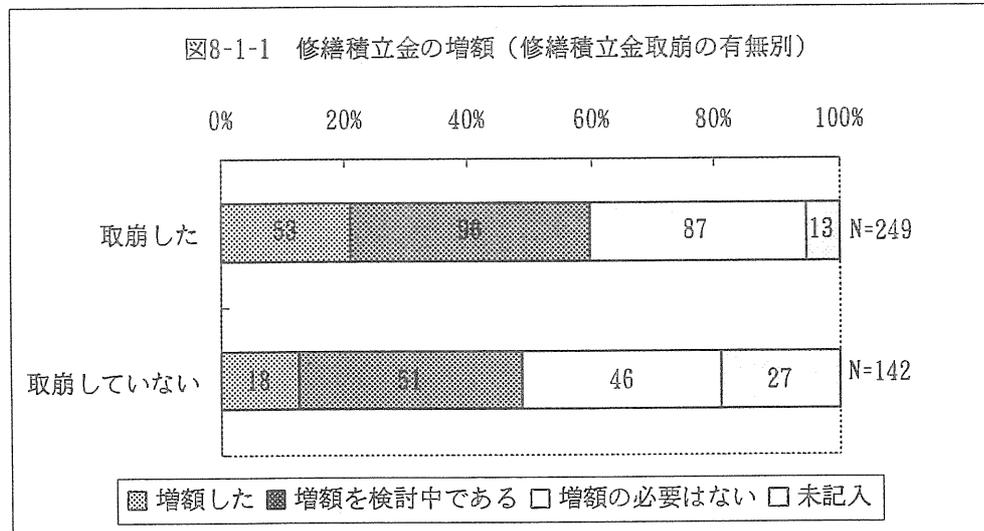
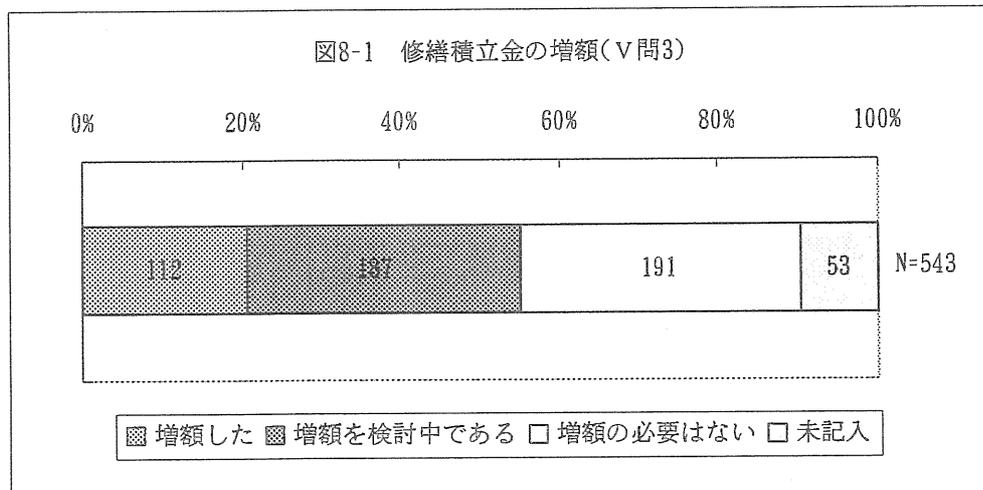
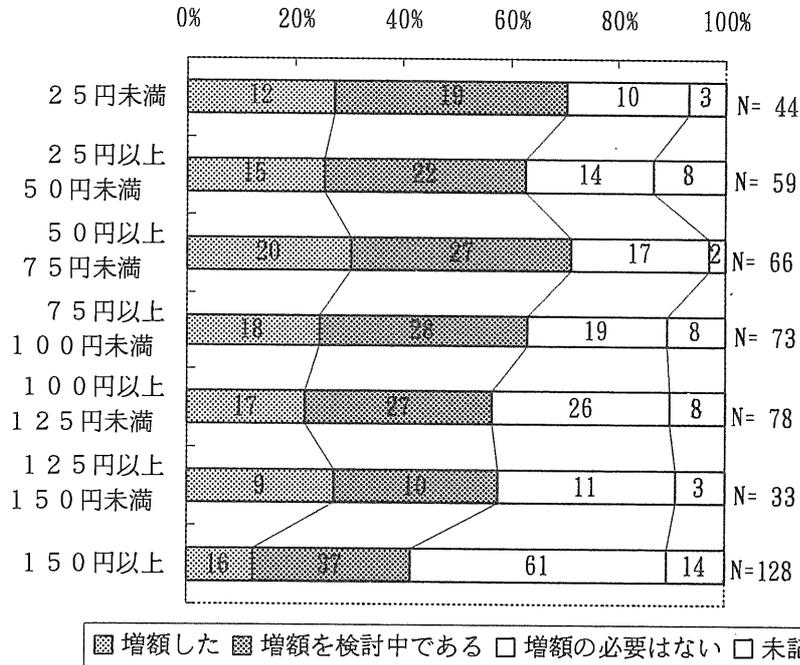
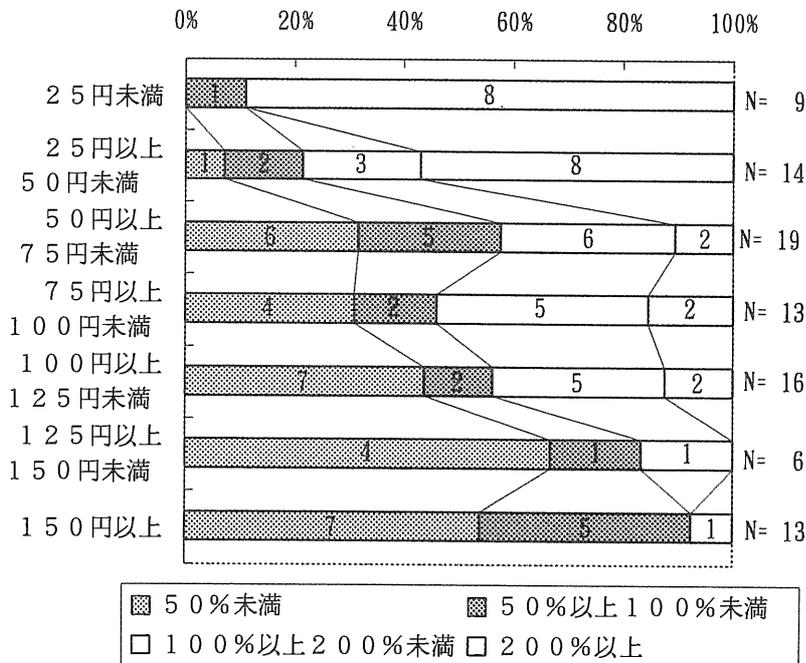


図8-1-3 修繕積立金の増額（元の修繕積立金額別）



② 修繕積立金の増額率

図8-2-1 修繕積立金の増額率（元の修繕積立金額別）



* 震災前の修繕積立金額と、震災後の増額金額の両方の記載がある90件について集計した。
 修繕積立金の増額率：震災後の増額金額／震災前の修繕積立金額

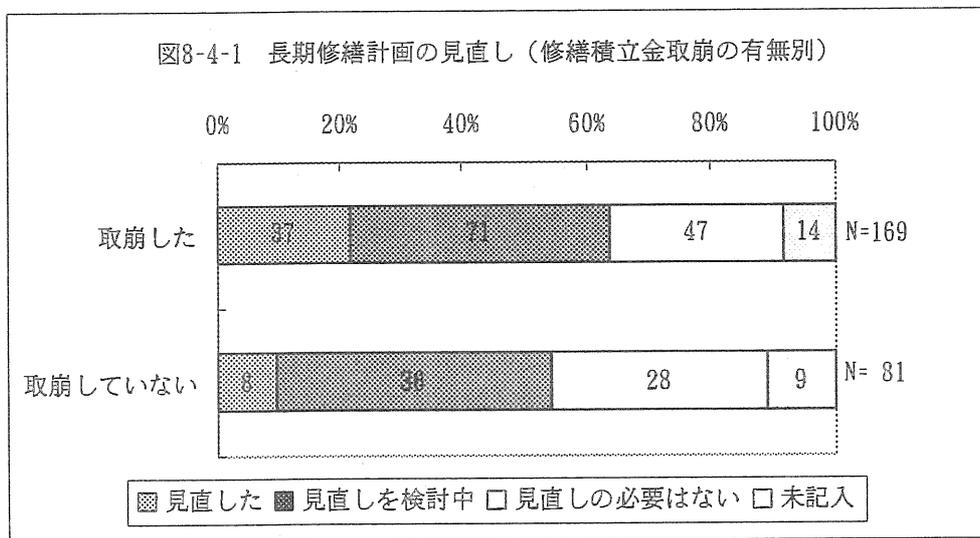
③ 修繕積立金と管理費の区分経理〈省略〉

8-2 長期修繕計画の見直し

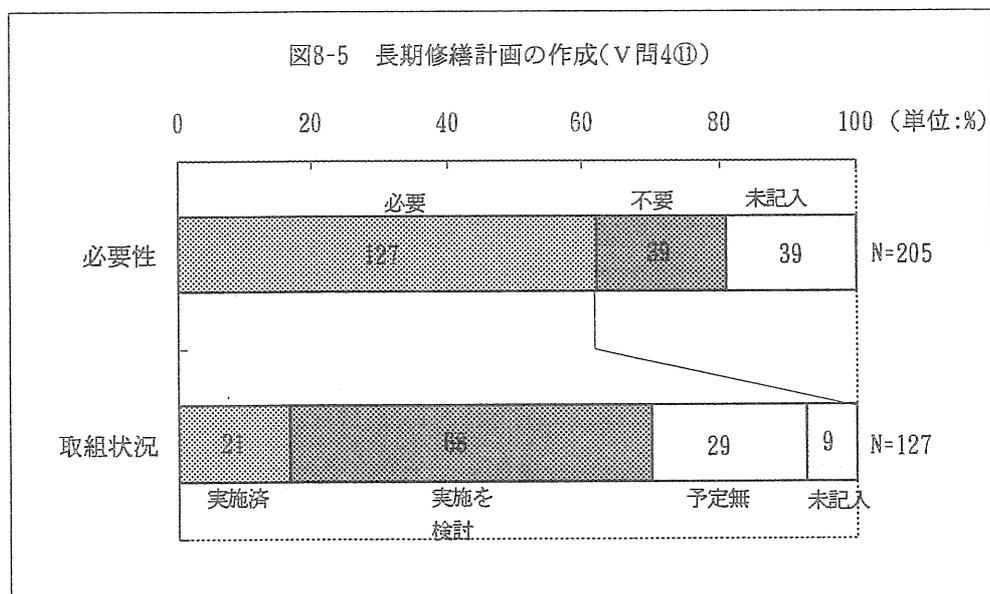
- 震災以前に長期修繕計画を作成していた381件のうち、約57%（218件）が長期修繕計画を見直した、あるいは見直しを検討中と回答している（図8-4〈省略〉）。
- 補修工事費用に「修繕積立金の取崩」を利用しなかったマンションにおいても、長期修繕計画の見直しの意向がみられる（図8-4-1）のは、震災を契機として長期修繕計画に対する関心が高まっていることと思われる。
- また、震災以前に長期修繕計画のなかった205件のうち、約62%が長期修繕計画を必要と回答している。このうち、約70%で、作成済み、あるいは作成を検討中と回答している（図8-5）。

図8-4-2 長期修繕計画の見直し（補修工事金額別）〈省略〉

① 長期修繕計画の見直し

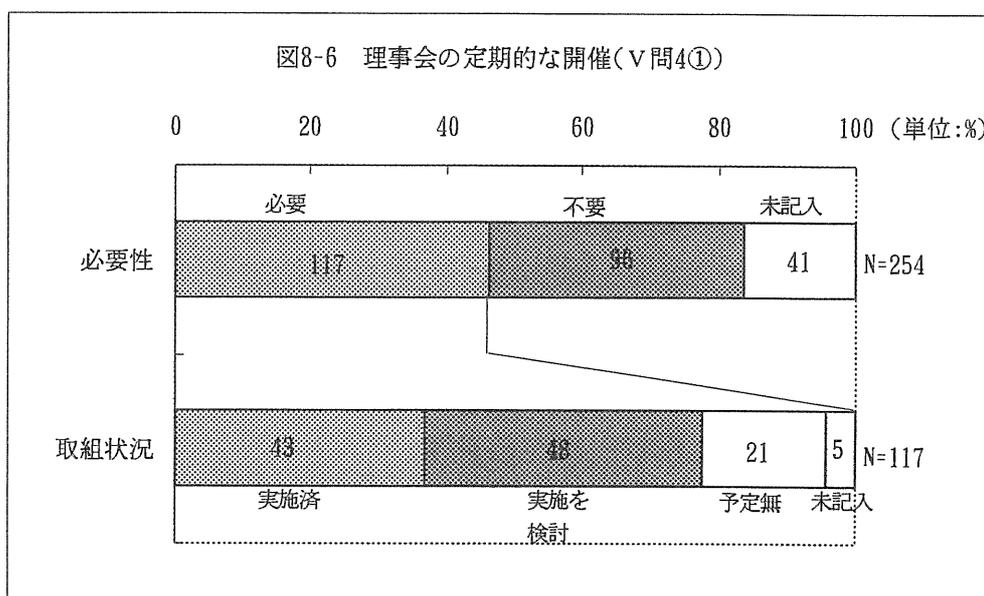


② 長期修繕計画の作成



8-3 理事会の見直し

- 震災前理事会を「不定期に開催」あるいは「まったく開催していない」254件のうち、約46%（117件）が理事会の定期的な開催が必要と回答している（図8-6）。そのうち、約78%（91件）が、理事会の定期的な開催を実施済みもしくは実施を検討している。
- 「理事の定員の増加」（図8-7〈省略〉）、「理事の任期見直し」（図8-8〈省略〉）、「理事への報酬の支払い」（図8-9〈省略〉）については、必要との回答は少ない。
※（必要との回答「理事の定員の増加」(8.8%)、「理事の任期の見直し」(15.4%)、「理事への報酬の支払い」(9.4%)）



*震災前理事会を「不定期で、問題が生じたときだけ開催していた」または「まったく開催していなかった」254件を対象

8-4 その他

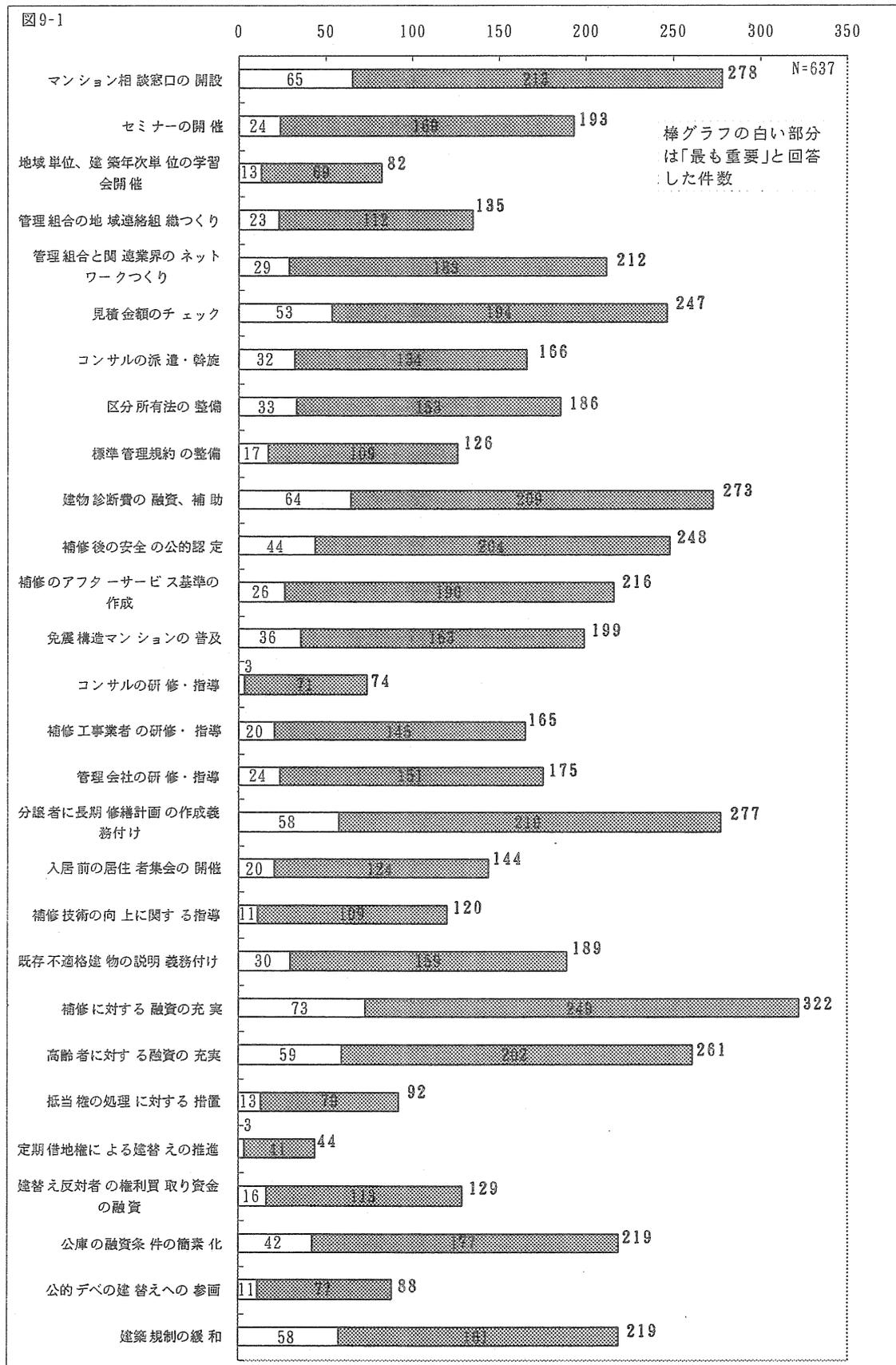
- その他の項目のなかでは、「定期的な建物診断の実施」（*65.3%が必要と回答）（図8-16）、「居住者名簿の整備」（*66.1%が必要と回答）（図8-13）について必要と回答したマンションの比率が高い。

図8-10～図8-17〈省略〉

9 行政への要望

- 「補修に対する融資の充実」の件数をもっとも多くあげられている。
融資に関係することでは、「公庫の融資条件の簡素化」、「高齢者に対する融資の充実」「建物診断費の融資、補助」も多くあげられている。
- 「マンション相談窓口の開設」、「建物の安全の公的認定」、「見積金額のチェック」、「コンサルの派遣、斡旋」等第三者的なアドバイスを求める声も多い。
- 「建築規制（容積率、日影規制、駐車場整備率等）の緩和」を求める声が、今回の震災では建替えに至らなかったマンションのなかからも多い。

(1)単純集計



(2) 決議内容別集計〈省略〉

10 自由意見

自由意見欄に記載されていた内容のうち、参考までに管理組合運営についての具体的な体験談を以下に抜粋して紹介する。

- 管理組合の役員が、選ばれて初めての年の被災だったため、当初は理事会もうまく機能していたとはいえません。今年度の役員（理事）が引き継いだのは平成7年6月のことですが、現理事長は2月25日の震災後初の理事会から参加し、前任者と業者及び管理会社との話し合いの内容と把握していたため、その後の本格的被災調査、工事に対処できたものと思います。できれば任期は1年ではなく2年とし、半数改選にすれば引き継ぎがスムーズになると思われます。
- 住民有志が、かなり早い段階から居住者の連絡先を調べ出し、総会をすぐに、長時間、かつ何度も開いたことで、比較的早く復旧できたと思う。もちろん、分譲会社、建築会社、管理会社、及びコンサルタントの協力あっての結果ですが、やはり住民が「自分達の問題」として、人まかせではなく自分達自身で積極的に動いたことが一番の要因であった。
- 再建についての理事会の方針を簡単にまとめると、
 - 1) 全員が納得するまで決議しない。
 - 2) 情報はすべて公開する（総会にマスコミの傍聴を認めた）。
 - 3) それぞれの分野でもっとも実績があり、熱意のある事業協力者を起用し、その能力を最大限に活用する。
 - 4) 役員は高齢組から3人、若手から3人を選ぶ。その成果をとりあえず以下に要約する。
 - 1) 旧組合員全員が再建組合に参加した。
 - 2) 住戸に広さや間取り、仕様について各戸の希望を最大限に取り入れた。
 - 3) 総会や説明会には夫婦で出席する世帯が多く、その場で決められないから決定を延期せよという要求は一度もなかった。
- 区分所有者ですから、最後の決断は総会で同意を得なければなりません、そこで、私は各階に理事を1名ずつ指名し、各階一戸一戸の同意と掌握、なおかつ説得力を期待しました。（中略）このように各階の理事がその階の一戸一戸に意見、広報、実情、希望等をよく聞いて回り、理事会で検討しました。理事会は毎週1回開催しました。その結果臨時総会で補修工事及び給水設備工事が認められ95%の賛成多数で可決されました。

11 アンケート調査票 〈省略〉

新刊紹介

戦後日本の地域政治 政府部門の業績主義人事管理 現代アメリカ都市計画 大型プロジェクトの評価と課題

■ 戦後日本の地域政治

93年に政党システムとしての55年体制が崩壊し、95年に地方分権推進法が成立したことなど、日本社会の戦後も終焉を迎え、新しい時代に入り始めた。本書は、戦後地方自治の歩みを4時期に区分し、各時期の中央地方関係、地域課題やそれらのもとの地方自治の展開について政治社会学的な分析を試み、占領民主化改革から新たな分権改革に至るまでの展開過程を鳥瞰しようとする書である。

著者は先ず、地方自治へのアプローチ手法として政治社会学的な視座を取ることを明らかにし、タイトルに「地域政治」を用いたこと、さらに政治的クライエンテリズム（集団間における大なり小なり人格化された情緒的な互酬関係、分かりやすく言えば、リーダーと有権者とが政治的支持と便益供与とを介して固く結びつくような関係）論を分析・記述の基軸に据えたことについて言及している。

以下、本書の内容を概括する。

自治制度形成期（1945-1955）においては、占領民主化改革、経済の復興・自立、農村と都市の対立を背景に、中央と地方の関係は機関委任事務や補助金制度に代表される中央の統制と地方の依存という状態にあった。なおこの時期には、民主化施策実施や地方財政危機対策等が政策課題であっ

た。

中央政治の世界でいわゆる55年体制が確立し、地方自治において都道府県と市町村の二層制が確立した自治制度運用前期（1955-1965）においては、地域格差の是正や地域工業開発等のため地域開発面で中央と地方が協働することにより自治体が発展し、都市化が進行した。

自治制度運用後期（1965-1975）においては、公害・都市問題を背景に革新（首長）自治体の簇世により地域政治は住民に直結し、中央地方の対立が生まれた。さらにこの時期には、高度経済成長に伴う社会構造の変化による新たな政策課題として、シビル・ミニマム論、都市コミュニティ問題、住民参加の政治等が生まれた。

二層制の揺らぎが特徴となる自治制度改革準備期（1975-1995）においては、中央地方の行政的分権化による中央地方関係の改革が起こっている。この時期の政策課題は財政再建と行政改革、東京一極集中の是正と地域活性化等である。

そしてこれらの時期を通じて、すなわち戦後から現在に至るまで、我が国の地域政治は伝統的（農村型）クライエンテリズムから高度成長・都市化とともに政治的には参加型ともいえる大衆包括的（都市型）クライエンテリズムへと変容し、高度成長の終焉後に新団体協調主義（ネオ・コーポラ

ティズム) 的性格を帯びることになったと著者は分析する。

終章において著者は将来を展望する意味で、96年3月の地方分権推進委員会による中間報告に対する問題提起を行い、広域行政に対して新たな視点が求められると結んでいる。

(敬文堂 佐藤俊一 著 本体4,000円+税)

■ 政府部門の業績主義人事管理

行政改革が喫緊の課題とされて久しいが、今日、機構改革が議論の中心になっており、昨年11月に発足した行政改革会議においても、英国の外庁制度のわが国への導入や各省庁の執行部門の独立行政法人への移管などの方針を固めるなど組織再編に焦点がしぼられてきた観がある。

本書は、パブリックセクタの人事管理のあり方を諸外国の改革事例及びわが国の実態を踏まえ理論的かつ実証的に検討したものであるが、特に外形的な組織論にとどまらず、組織内部で働く職員の意識・実態にも焦点を当てている点で、従来の同様の研究と比較してもより実証性の高い研究となっている。これは、本書の著者が十数年間政府関係機関での実務経験を有することと無関係ではなく、著者自身、まえがきにおいて、従来の学者の議論が実態をふまえない理想論であるとの実務側の不満について言及している。

本書は3部で構成されている。第1部では、まず、パブリックセクタに特有の制約である非自立的活動、成果測定の困難性、供給の独占性などについて考察したのち、米国、英国、わが国における公務員制度の

改革の経緯を概観し、業績主義への取り組みが進まないわが国の状況と、業績主義に積極的に取り組んできたものの必ずしも成功とはいえない英米の現状を明らかにしている。さらに業績主義がうまく機能しない問題点を、理論面、職場実態、パブリックサービスの特性の3点から検討している。

このように問題点を整理した上で、第2部では、さまざまなアンケート調査等を通じて人事管理制度の実態を明らかにしている。すなわち都道府県・指定都市の人事管理責任者を対象とした人事管理の実態調査、ある県の係長を対象とした管理される側の意識調査、さらにある県の幹部職員録を利用した昇進の実態調査を通じて、世間でいわれている公務員の安定志向や協調的な仕事ぶり、年功による昇進管理などを徹底的に検証している。たとえば昇進の調査では、職員録に記載のない採用年を、最終学歴と生年から推定し、同期入庁者の昇進の状況を明らかにすることで、学歴、年功、さらに本庁係長への昇進時期、複数の職務経験の有無などが実際の昇進にどのように影響しているかを明らかにしている。

このほか、英国政府における人事制度改革の実態を組織文化の変革を通じて検証している。

最後の第3部では、業績主義人事管理を適用する場合に、政府部門の持つ特性がその妨げになる問題点について詳細な理論分析をおこなっている。そこでは、厳しい予算制約のもとで、業績と賃金のリンクを強めるとかえって組織業績が低下する恐れがあることなど興味深い結果が示された。

また、組織文化(風土)の与える影響も考慮したモデル分析を通じて、個人への働

きかけ以上に組織規範の改革が重要であることを理論的に明らかにしている。

以上の分析を踏まえ、巻末で著者は、一律ではなく昇進志向の強さに応じた賃金・昇進管理、人事課主導から現場への権限委譲を提言するとともに、業績の定量化に限界のある政府部門においては、組織文化による規範・価値に頼る部分が多くならざるを得ないため組織文化の改革が重要であることを改めて強調している。

本書では、関数や数式を駆使したモデル分析に多くの紙数が費やされているため、研究者以外の一般読者には、難解な印象を与えるかもしれないが、このような分析の結果として、意外にも人間臭い公務員の実像が現れてくるのが興味深い。

（ 山本 清 著 ）
（ 多賀出版 本体8,000円＋税 ）

■ 現代アメリカ都市計画

——土地利用規制の静かな革命

規制緩和の声が喧しいこの頃、都心部の高度利用問題を語るときによく採り上げられるのが、ニューヨークマンハッタンの超高層ビル群であり、それを可能ならしめている1000%～2000%もの高容積率である。これはゾーニング制と呼ばれるアメリカでは一般的な土地利用コントロールの手法なのだが、大胆な高度利用にばかり目が向けられて、街区ごとに異なる細やかな内容や店舗の売場の中まで規制する厳しさには、あまり触れられたことがない。

「自由の国アメリカで何故、厳しい土地利用規制による都市計画のコントロールが行われているのだろうか。」筆者の素朴な疑問から始まる本書は、60年代公民権運動、

70年代環境保護運動、80年代成長管理政策を経て、近代都市計画から現代都市計画へと変貌をとげつつある「アメリカの土地利用規制の静かな革命」について紹介したものである。

ここでいう近代都市計画とは、①持てる者の財産権の保全を目的とした、郊外住宅地の排他的ゾーニング、②隣接する都市への考慮を欠いた狭域的な都市計画、③都市のマスタープランより優先される用途地域などのゾーニング、④道路・公園等の都市基盤施設の配置計画と土地利用規制という物的な計画への偏重、⑤都市計画決定過程の閉鎖性、等の特徴とする。

その底流にある思想は、「伝統的には、アメリカ人は土地を開発する権利が、農作物のように、土地そのものから生まれてくるものと考えていた。その結果、土地利用規制は土地所有者の既得権に対する侵害と見なされる。50エーカーの土地に10戸の住宅を建設するという土地利用のルールは、10戸を建設する権利が得られたと理解されるのではなく、それ以上の建設を禁止する規制として考えられてきたのである。（本文より）」というものであった。これは、日本の現在にそのまま当てはまるのではないだろうか。

これに対して、60年代から80年代にかけての様々な改革を通じて生み出されてきた現代都市計画は、①環境規制の導入などに見られる財産権制約の強化、②都市計画過程の透明化と住民参加の拡大、③マスタープランの成熟とゾーニングの優越、④社会的経済的視点の導入と社会的公正の重視、⑤州政府の成長管理政策などに見られる広域的視点の導入、等の特徴を持つと筆者は

語る。

何故アメリカは近代都市計画から現代都市計画に変わっていったのか、本書は、60年代から80年代にかけての歴史的な改革運動を踏まえつつ、フロリダ、サンフランシスコなどの例をあげながら、60年代以降のアメリカ都市計画の展開過程を、時々の社会情勢や法制度の整備状況も織りまぜて明らかにしている。

住民参加のあり方など、日本の都市計画の今後の変革へ向けて、アメリカの成功と失敗に学ぶ点は多いように思われる。

大野輝之著
(学芸出版社 本体2,500円+税)

■ 大型プロジェクトの評価と課題

1998年に明石海峡大橋が完成する。この事業は、着工から約10年、全長約 3,910 m の大プロジェクトであり、西神自動車道や神戸西バイパスといった関連事業も進められている。

瀬戸内海上で、四国と本州を結ぶ連絡橋としては、尾道-今治ルート(瀬戸内大橋)、児島-坂出ルート(瀬戸大橋)、神戸-鳴門ルート(大鳴門橋・明石海峡大橋)の3ルートが計画され、児島-坂出ルートは既に1988年に完成した。今後、明石海峡大橋の完成を控え、神戸の広域交通体系を大きく変化させるこの大型プロジェクトについては十分検証しておくべきだろう。

本書は、2部で構成されており、第1部はアルマンド・モンタナーリ氏が執筆した「架橋・トンネル建設をめぐる経済効果予測の国際的経験」とその補論である。

第2部は、第1部での問題提起を受け、5人の執筆者により、架橋の経済効果と環

境問題について論述している。

第1章は、瀬戸内海架橋3ルートのうち最も供用の早かった瀬戸大橋の利用状況が当初予測よりはるかに少ない点を強調し、その原因分析を行っている。特に、高いとされる料金体系や事業主体である本四公団の財政問題を取り上げている。

第2章は、瀬戸大橋の環境アセスメントにおける問題点を指摘し、建設工事時や開通後の環境問題を列記している。

第3章は、瀬戸内大橋を焦点に、自動車専用橋としてのデメリットを指摘しつつ、当初計画されていた西瀬戸経済圏構想や観光・リゾート開発構想が工事着手時との経済環境の変化への対応を余儀なくされている点をあげ、架橋の完成を地域経済活性化に活用するための提案を行っている。

第4章は、東京湾横断道路に関連する地域開発問題を千葉県木更津地区の開発計画を例にとり、住民参加の点から検証している。

第5章は環境アセスメントを公害や自然植生といった点からだけでなく、経済的評価を含めた総合的評価を事後も含めて行うべきことを指摘している。

モンタナーリ教授は、「大型公共プロジェクトについては、その事前評価とともに特にその事後評価つまり大型公共プロジェクトの地域経済・環境等に与える影響の利用後の調査や評価がきわめて重要となる」と述べている。

震災の後遺症により、神戸経済の地盤沈下が懸念されているが、経済活性化の面で明石海峡大橋の完成が期待されている。将来を見据えた、大きな視点でこのビッグプロジェクトを捉えるべきであり、明石海峡

大橋の完成を神戸の復興の起爆剤としたい
ものである。

（アルマンド・モンタナーリ／坂本忠次）
鈴木 茂／橋本了一 編著
晃洋書房 本体2,900円＋税

編 集 後 記

* 「震災前と同じ場所に住みたい」というのは、住宅を失った被災者の共通の願いである。しかし、土地の事情や資金など様々な制約により、希望どおりのすまいを確保できているのは、条件の恵まれた人々に限定されると思われる。一人でも多くの方が早期に恒久のすまいへ移行できるように、住民一人ひとりの理解と協力を得ながら、行政としてできる限りの支援を続けていくことが必要であろう。

* 今回の特集は「阪神大震災後の民間住宅再建」をテーマとした。被災地の民間住宅復興の状況と課題の総論を流通科学大学の大海教授に、民間住宅の再建を中心とした復旧・復興の特性と課題について神戸大学の三輪助教授に、マンション再建の成果と課題について立命館大学の高田教授に、住宅着工や人口動態などからみた民間住宅市場の動向についてUR都市・計画・設計研究所の太田代表に、新在家南地区における住宅の共同再建事業等の推進の取り組みについてジーユー計画研究所の後藤代表取締役、神戸市の住宅再建支援と住宅融資の取り組みの経過について神戸市住宅局住宅環境課の伊藤前課長に、それぞれ執筆いただいた。

都市政策バックナンバー

- | | | | |
|------|----|-----------------|--------------|
| 第77号 | 特集 | エコポリス | 1994年10月1日発行 |
| 第78号 | 特集 | マルチメディア | 1995年1月1日発行 |
| 第79号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市復興への提言 | 1995年4月28日発行 |
| 第80号 | 特集 | 阪神大震災と応急体制 | 1995年7月1日発行 |
| 第81号 | 特集 | 阪神大震災と経済復興 | 1995年10月1日発行 |
| 第82号 | 特集 | 阪神大震災と地域の活動 | 1996年1月1日発行 |
| 第83号 | 特集 | 阪神大震災の被害状況と復旧活動 | 1996年4月1日発行 |
| 第84号 | 特集 | 阪神大震災後の新地域防災計画 | 1996年7月1日発行 |
| 第85号 | 特集 | 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 | 1996年10月1日発行 |
| 第86号 | 特集 | 阪神大震災後の生活再建 | 1997年1月1日発行 |
| 第87号 | 特集 | 阪神大震災後の神戸の産業復興 | 1997年4月1日発行 |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第88号

印 刷 平成9年6月20日 発 行 平成9年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方自治ジャーナルNo.222

地方分権推進委員会『第一次勧告』をどう読むか 定価（本体1,166円＋税）

評価すべき点は何か、批判すべき点は何かを分かりやすく解説。〔資料〕第一次勧告全文
辻山幸宣（中央大学教授）×田島義介（朝日新聞調査研究室主任研究員）

地方自治ジャーナルNo.223

地方分権と地方議会 定価（本体1,166円＋税）

第一次勧告の問題点を鋭く指摘。分権の実効性を担保する地方議会の復権を論ずる。

地方自治ジャーナルブックレットNo.16

議会と議員立法 議員立法に関する 定価（本体1,600円＋税）
元衆議院法制局長との対論

国会改革への提言。議会が「国権の最高機関」としての役割を回避するため、それを阻む
要因を分析。議会活性化のためのアイデアを提起。

上田章（元衆議院法制局長）×五十嵐敬喜

地方自治ジャーナルブックレットNo.17

分権段階の自治体と政策法務 定価（本体1,456円＋税）

自治体計画の変容との関連で自治体法務を位置づけ自治体の新段階を考察

「分権段階の自治体と政策法務」 松下圭一（法政大学教授）

シンポジウム「分権時代政策決定」室井力／天野巡一／卯月盛夫／河中二請／立田清士

地方自治ジャーナルブックレットNo.18

地方分権と補助金改革 定価（本体1,200円＋税）

明治以来の中央集権支配を可能にしてきたのは、補助金操作である。未曾有の国家財政の
危機は、ある意味においては補助金整理の絶好のチャンスともいえる。

高寄昇三（甲南大学教授）

（株）公人の友社 〒112 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701(代)・FAX 03-3811-5795

震災復興の理論と実践

（財）神戸都市問題研究所 編

—都市政策論集 第17集—

A 5版／333頁／定価（本体 3,496円＋税）

ISBN 4-326-96026-4 C3331

戦後最悪の被害が起きた阪神・淡路大震災からはやくも2年が経過した。しかし
今なお神戸復興のため市民、行政ほか各界の懸命の努力が続いている。倒壊、焼失
したまちなみの建設・リニューアルや防災、住まいを失い仮設住宅にいる人々への
恒久住宅の確保、仕事をなくし健康を損なった高齢者等の生活支援、活力を失った
産業の再生など問題は山積している。神戸市行政を中心に、その復興の基本方針、
分野別施策を論じた。

- | | |
|------------------|----------------|
| I 震災復興の基本政策 | 住宅復興への取り組み |
| 復興事業と基本戦略 | 民間における住宅再建 |
| 神戸市復興計画の策定 | IV 生活再建 |
| 復興まちづくりと市街地整備 | 生活再建への取り組み |
| II 復興都市計画 | 生活再建と保健福祉施策 |
| 復興まちづくり～土地区画整理事業 | 生活再建と民間ボランティア |
| 復興まちづくり～市街地再開発事業 | V 産業復興 |
| 協働の復興まちづくり | ケミカルシューズ産業の復興 |
| III 住宅再建 | 集客・観光とその復興施策 |
| 公営住宅政策と課題 | 神戸市の経済復興プロジェクト |

※ご購入は書店または（財）神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁 草 書 房 —

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.55



臨時増刊号No.55

総合特集シリーズVol.30

通巻410号1997

定価1680円
(本体1600円)

条例・規則の 見方・読み方・作り方

小島和夫〔著〕

公職研

〒101 東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 ☎03-3230-3701 fax.03-3230-1170

地方自治を語るみんなの広場

月刊 自治フォーラム

1997.7 VOL.454

定価560円 (本体533円)

〈予告〉

特集：シンクタンクの活用

視	点	地方シンクタンクへの期待	竹内 宏
解	説	シンクタンクの現状と課題	永田 尚久
		シンクタンクの活用法	佐々木信夫
		シンクタンク間の連携	多田 信吾
		シンクタンクの研究手法	江口 至洋
事	例	新しい政策創出への取組	中田 紘一
		研修所型シンクタンクの役割	東京都職員研修所調査研究室
		北九州市におけるシンクタンクの活用方法	北九州市企画局情報化推進部長
		市民参加による調査研究	佐々木 伸
エッセイ		自治大OBが語る地方自治	西村 正俊
報	告	自治大学校における情報通信システム等の 活用方策に関する報告	田部 美博
地方行政		大規模災害を想定した危機管理体制の整備	山田 朝夫

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2
電話 0 3 (3444) 3 2 8 3

発行所 第一法規出版株式会社
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17
電話03(3404)2251 振替口座東京3-133197

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内 容

第1章 地方自治制度の変遷

第2章 歴代市長の施政

第3章 人口と市域

第4章 市の機関と行政組織

第5章 人事行政

第6章 財 政

第7章 選挙と議会

第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中(各本体4,855円+税)

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神 戸 市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 TEL078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中!

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) TEL078 (252) 0984

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|--------|-------------------|------------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 本体 2700円+税 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2600円+税 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3496円+税 |

都市研究報告

- | | | |
|-------|------------------|------------|
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5000円+税 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

*は品切れ

季刊 都市政策 第88号 ISBN4-326-96112-0 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861