

阪神・淡路大震災後の災害復興公営住宅供給の現状

人と防災未来センター 越山 健治

1. 研究の目的と背景

阪神・淡路大震災からの住宅復興において、災害復興公営住宅が果たした役割は非常に大きい。特に震災時に木造アパートや長屋形式に住んでいた低家賃の借家居住層や、長屋形式の木造戸建に居住していた借地持家層など、自力再建が困難とされる人々に対して良好な住宅ストックを比較的早い段階で提供できたことにより、被災地全体の住宅再建に大きく寄与したことは事実である。

このような災害復興公営住宅は、兵庫県内に約 38,600 戸供給された。供給計画当初からさまざまな研究、分析がなされ、多くの課題等が指摘されてきたが、今一度住宅の全体像を捉え、現在までに災害復興公営住宅がどのように供給されてきたのか、現在どのような状況にあるのか明らかにする必要がある。

また、大規模災害時に住宅再建過程を構成するしくみとして復興公営住宅の供給方策について分析することは、今後発生するであろう国内の大都市災害だけでなく、国外の災害復興に対する一つの示唆を投げかけるものである。本論文では、震災時から住宅再建支援策の主軸として実施されてきた災害復興公営住宅の状況について、既存研究を改めてレビューし、その立地環境と居住者特性について分析するものである。

2. 災害時の住宅供給からみた災害復興公営住宅の特徴

日常時の公的セクターによる住宅政策と比較すると、大地震後のような非常時の住宅供給計画の有する最も大きな特徴は、計画全体の「迅速性」が求められる点であろう。大災害が発生すると、既存の住宅ストックが大幅に減少し、絶対必要数が不足する。そのため被災者は一時避難行動を行うが、それに伴い都市活動が滞り、正常な市民サービスが実施できなくなる。また住宅供給の遅れは被災者の「一時的住宅」から「恒久住宅」への移行を遅らせ、生活再建プロセスを長期化させる。同時に、公的セクターとして一時的に増加する自力住宅確保困難層に対して、仮設住宅等の「一時的住宅」の供給・維持管理を行うことも求められる。つまり住宅供給の遅れは、都市全体に対する社会的損失量をさらに拡大させる結果となる。このため正常な社会システムの回復に向けて、できるだけ早い時期に住宅供給計画を作成し、短期間での具体的実施が求められるのである。一方、公的セクターが住宅供給を行う際に求められる留意事項として「弱者保護性」がある。災害による住宅被害が社会的弱者に多く発生する傾向があることから、担う役割が通常より大きくなることも特徴のひとつである。また、公的セクターに限らず住宅供給を実施していく上で「コミュニティ形成への配慮」や「居住者ニーズの把握」といった点は考慮することが必要であり、今までの災害復興事例において計画の中で工夫がなされている場合が多い。

阪神・淡路大震災における公的セクターが中心となった住宅供給策は、地震発生から5年でほぼ終了しており、災害復興公営住宅等を約4万戸、その他の住宅をあわせて公的住宅を7.5万戸供給している。このうち賃貸系が80%を占めている点は、世界の災害事例による住宅供給とは異なっている点である。また公的住宅供給以上に民間による新規住宅建築が大幅に予想を上回った（震災後から3年間で約21万戸の新築住宅の供給）ことから、短期間のうちに滅失住宅戸数を上回る住宅数が被災地に建設されたことは周知の事実である。このようにしてみると阪神・淡路大震災後の住宅復興は、数字の上では大量供給・迅速性という災害時のセオリーを達成しており、被災者の住宅再建、特に賃貸系居住者の住宅再建に多大な影響を与えたといえる。その一方で、この迅速性のため計画に反映できなかった点も多く存在している。その中でも公営住宅の従前居住地との距離について、つまり団地の立地場所に関する問題について多くの指摘がなされてきている。本研究では、住宅団地の立地場所の問題を考える基礎的資料として、データに基づき現状を把握することを主眼に置いている。

3. 災害復興公営住宅に関する諸データの分析

短期間・大量供給によって建設された公営住宅のうち、特に甚大な住宅被害を受け自力再建が困難である層に対する支援として打ち出された災害復興公営住宅について詳しく見てみる。本研究では、兵庫県によって「災害復興公営住宅団地」として供給された住宅 307 団地のうち、1 棟あたりの被災者の入居率が高い住宅団地 263 団地について分析を行う。

表 1 団地規模別 建設主体

団地内戸数	供給方法				合計
	直接建設	公団借上	民間借上	その他	
20戸未満	12	2	41	1	56
20-49戸	45	9	29	2	85
50-99戸	30	12	1	1	44
100-199戸	26	7			33
200-299戸	21	1			22
300-499戸	13				13
500戸以上	10				10
合計	157	31	71	4	263

(1) 団地規模と居住者数

調査対象とした災害復興公営住宅団地 263 団地について建設主体別・団地規模別にみると、1 団地 200 戸を超える大規模団地は 17% (45 団地) であり、多くの団地が中・小規模の形で供給されていることがわかる。また、公団借上や民間借上団地の割合は 38.7% に達しており、特に小規模住宅の供給について高い割合を示している。

ただし、居住世帯の分布を団地規模別に見ると、50 戸未満の小規模住宅居住者数は 13.0%、200 戸以上の大規模団地の居住者が 59.3% であり、居住世帯の半数以上は大規模住宅団地に居住している。

このような状況は、旧居住地の近くにできる限りの住宅供給を実施していくために、公団借上や民間借上の特別措置を実施して公営住宅化した結果といえるが、入居している世帯数から見るとまだ少量であり、やはり大規模団地による供給が中心であることが見てとれる。

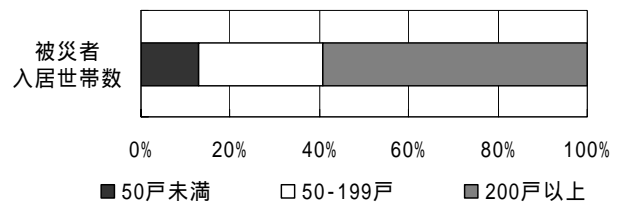


図 2 団地規模別 入居世帯数

(2) 居住者の年齢・世帯人数

現在の居住者の年齢分布を示したものが図 3 である。60 代が全体の 21.6%、70 代が 19.0% を占めており、また高齢化率 (65 歳以上高齢者割合) は 39.2% となっており非常に高齢者に偏っている現状が見てとれる。

これらを団地規模別に見ると、20 戸未満の住宅団地で高齢化率が 30% 程度である以外は、ほぼ 40% 前後であり、居住者全体の比率はそれほど規模によって変化がないことがわかった。一方、各団地毎に高齢化率を求めると、50% 以上の高齢化率を示す団地は、20 戸未満で 42.9% (24 団地) に達しているが、200 戸以上の大規模団地では 15.6% (7 団地) である。つまり、小規模団地はそれぞれの団地によって入居者特徴が著しくことなっていることが推測され、大規模団地でも一部高齢化率の非常に高い団地があることが見てとれる。

また居住世帯全体の平均世帯人数は 1.9 人であり、単身または夫婦世帯の割合が高いことを示唆している。団地規模別に見ると、20 戸未満で 2.2 人と高くなっている一方で、500 戸以上の団地で 1.8 人となっており、大規模住宅において単身者が多いことを示している。

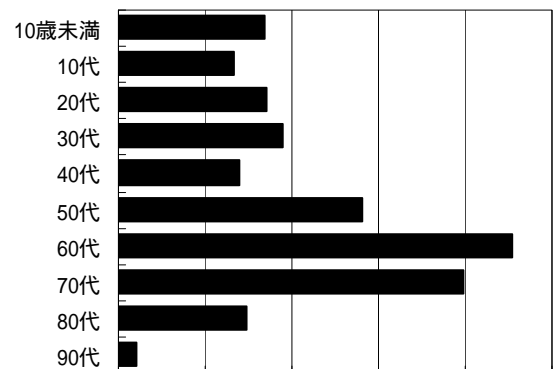


図 3 年代別 居住人数

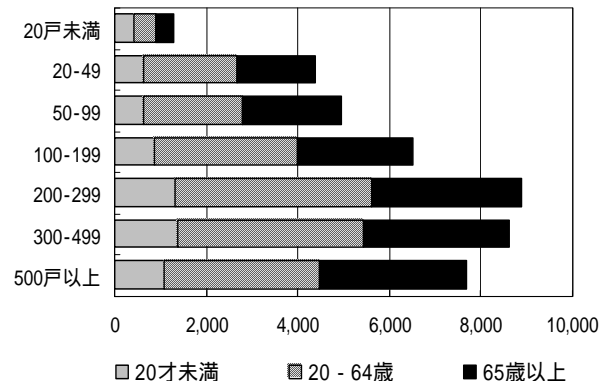


図 3 年代別 居住人数

(3) 団地の立地条件

団地の立地条件を見るために、交通及び買い物利便性を測る一つの尺度として、最寄りの鉄道駅までの距離と半径1km以内に存在するスーパーマーケット及びコンビニエンスストアの数を307団地について計測した。ただし淡路島の復興公営住宅団地については鉄道駅までの距離測定は行っていない。

最寄り鉄道駅までの距離は平均720m(標準偏差639.2)であり500m未満の団地が47.9%、1km未満の団地が78.8%存在することから、比較的鉄道交通との距離が近い団地が多いことを示している。また、小規模団地(20戸未満)は平均距離が464mであり、大規模になるにしたがって長くなっている。500戸以上の規模になると900m台に戻っているものについては、鉄道沿線の巨大開発用地に建設された団地や都心臨海部の用地の団地群が比較的最近距離が短いものが多いという理由であると思われる。

一方、半径1km以内の店舗数は平均16店となっているものの、10店舗未満の割合が32.7%に達している。地域別に見てみると、淡路島(平均2店)、神戸市北区(4店)、西区(5店)に比べて、被災地近くの都心部である神戸市兵庫区(30店)や灘区(27店)は店舗数が多い。これらは、同じ地域内でも立地場所別に大きな差があった。一方、規模別に平均店舗数を見てみると規模と店舗数の差はそれほどないことがわかる。300-499戸の規模の団地についてニュータウンタイプや人工島の団地が含まれており、周辺の店舗数が極端に少ないものが多いことが理由である。

(4) 立地条件による団地の分類

今までの結果をもとに、立地条件によって復興公営住宅団地を分類しそれぞれについて居住者特性を分析する。分類方法は、団地規模によって小規模(50戸未満)・中規模(50-199戸)・大規模(200戸以上)の3分類、半径1km以内の店舗数によって都心型(10店舗以上)と郊外型(10店舗未満)の2分類、計6分類とする。

それぞれの平均世帯人数及び高齢化率について見てみると、都市型タイプにおいて平均世帯人数が少なくなり、高齢化率も高くなる傾向がある。この分類で最も特徴的な面は小規模の住宅団地でも都市型と郊外型では全く入居者特性が異なる点である。特に小規模・都市型の高齢化率、高齢化率50%以上の団地率が他と比べると高くなっている。

表4 タイプ別分析

タイプ	団地数	被災者 入居世帯数	平均世帯 人数	高齢者率	高齢化率 50%以上団地率
小規模・都市型	103	2,171	1.7	44.0%	42.7%
中規模・都市型	49	3,848	1.8	40.7%	34.7%
大規模・都市型	25	6,501	1.8	40.9%	20.0%
小規模・郊外型	38	596	2.8	28.0%	21.1%
中規模・郊外型	28	2,055	2.1	41.4%	32.1%
大規模・郊外型	20	6,154	2.2	36.3%	10.0%

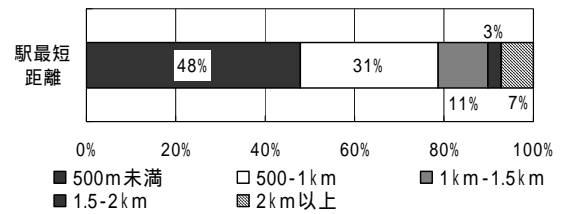


図4 最寄り鉄道駅までの距離

表2 団地規模別 最寄り鉄道駅までの距離

	平均値	団地数	標準偏差
20戸未満	464	49	258.2
20-49戸	626	72	650.3
50-99戸	692	37	562.9
100-199戸	960	33	806.0
200-299戸	901	22	644.2
300-499戸	1232	13	661.1
500戸以上	909	10	840.7
合計	720	236	639.2

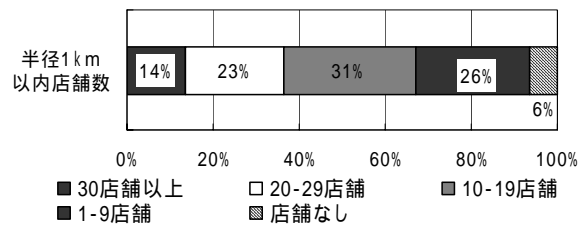


図5 半径1km以内の店舗数

表3 団地規模別 半径1km以内店舗数

	平均値	団地数	標準偏差
20戸未満	18.0	56	11.6
20-49戸	17.5	85	11.1
50-99戸	15.8	44	10.7
100-199戸	14.9	33	10.4
200-299戸	16.9	22	9.9
300-499戸	6.3	13	6.0
500戸以上	13.1	10	10.6
合計	16.2	263	10.9

タイプ別の住宅団地の特徴について主なものについて考察すると以下ようになる。

・小規模・都市型

主に公的借上により、被災地近くに供給された住宅である。1棟あたり10戸前後のものが多く、借上であるためさまざまな住居形態を持っている。被災地のD I D地区に建設されたものがほとんどであり、買い物や交通の利便性は非常に高いといえる。一方で、公営住宅としての特徴からあくまで一元募集による入居であり、従前居住地との近接性があるかどうかは、さらに調査が必要である。また、1棟あたりの高齢者率が高くなりやすいため、団地内のコミュニティ活動や地域における活動がままならないことが予測され、さらに外部支援者の目も届きにくいといった点も指摘できる。

・大規模・都市型

震災時に被害を受けた公営住宅を再建したものや既存の敷地に新規供給したものや臨海部の公用地に住宅団地を建設したものなどがある。都心部に供給されたものであるため、ほとんどが10階を超える高層型のマンションタイプであるため、居住者の住んでいた住宅性能の変化は非常に大きいものとなっている。生活利便性は高く、また外部支援者の目も届きやすいが、都市部環境という中で交通の問題や騒音の問題、また防犯問題などが課題として見えてきている団地である。

・大規模・郊外型

臨海部や郊外部の公用地を利用して大規模な住宅団地を建設したものが主である。住宅団地だけでなく地区全体で病院やマーケットといった生活関連施設も含めて計画されたニュータウンタイプが多い。居住者特性を見ると高齢者率が低く、各世代が混ざっている団地が多いと思われる。従前居住地との変化は、住宅だけではなく、生活環境そのものが異なったものになっており、特に高齢者にとってはとまどいが多いと感じられる。そのためほとんどの団地についてL S Aなど公的支援者が配置されており、常駐・巡回型の見回りを実施しており、外部支援者の目は届きやすく、これまでさまざまな支援活動が報告されている例が多いタイプである。



4. まとめ

供給された復興公営住宅団地は、大量供給・迅速性の名の下で、可能な限りあらゆる場所に建設されたといつて過言ではない。つまり、災害時の住宅供給において最大限の努力がなされた結果としてこの状況が存在している。一方で郊外の大規模ニュータウン型住宅団地の問題点は、建設当時から指摘されているものの、民間借上・公団借上によって供給している小規模都市型住宅においても、周辺地域との関係や棟内のコミュニティ活動を担う人間がいない、といった弊害も指摘されてきている。

本研究では、立地条件と居住者特性によるタイプ分けによって復興公営住宅の全体像から、現在の多様性について分析を行ったが、今後はさらに居住者の意識や移動過程、コミュニティ活動に対する参加といった生活意識に関するデータを分析し、供給側と供給される側、両面から評価することが必要であるといえる。