

阪神・淡路大震災から10年

— 被災マンションの復興を検証する —

Ten Years Have Passed Since the Hanshin-Awaji Great Earthquake

— The rehabilitation of the damaged and destroyed condominium is verified —

藤本 佳子

キーワード：阪神淡路大震災 Great Earthquake, マンション Condominium,
復興 Rehabilitation

1. はじめに

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は死者6,440人余り、全・半壊25万棟という甚大な被害をもたらした。電気・ガス・水道などのライフラインや鉄道、道路、港湾などの交通網の都市機能は一時完全に麻痺し、約32万人が避難した。

マンションも大破83棟、中破108棟を含めて、2,532棟が被害を受け、その復興に際しては多くの問題・障害が顕在化し、社会問題となった。

すなわち、ライフラインの停止がもたらす生活の困窮、高層階の揺れによる人的・物的被害、近隣コミュニケーションの希薄による復旧活動の困難さ、利害関係の対立による合意形成の難しさ、建築基準法上の既存不適格の問題、区分所有法の建替え・補修決議などの法的整備の不備など集住体ゆえの独自の問題を多く抱えていることがわかった。

そこで、被災者の住宅再建をスムーズにするために、建物の区分所有等に関する法律の一部改正、マンション円滑化法の制定、居住安定支援制度などの法的支援制度が採られた。

しかし、震災後10年を経過した今、被災地では都市基盤の復興、ビルの建設を終え、表向きはほとんど被災前に戻っているように見える。だが、被害が甚大だった地区では空き地が目立ち、被災前の人口に戻っていないなど被災地の復興格差が浮き彫りになっている。被災者向け復興住宅での高齢化率は60%近く、孤独死が絶えない状況にある。現実には経済面での不況も重なり、まだまだ震災による影響を引きずり、今なお不安定な生活だと感じている人々も多い。この事態はマンションの場合も例外でない。

他方、我が国では現在、マンションは都市型住居形態として定着し、すでに470万戸に達している。その中には建築後25年以上の建物も多い。特に東京都など老朽化したマンションを多く抱えている自治体では防災・安全面などから建替えなど新しいまちづくりの支援の必要性に迫られている。これまで行政側では私的財産であるため積極的にマンションに係わってこなかった。しかし、今後は行政としても、これらの老朽化マンションを放置できずに、対処策を施さなくてはならない状況にある。

そのためにも、阪神大震災の被災地で、マンションの建替え・補修の難しさが種々の面で浮き彫りになった経験や、住民や行政が種々工夫を凝らして再建した経験、建替え・再建されたマンションでは30%近くの居住者が戻ってきていない状況など被災者の生活再建の困難さが叫ばれていることを検証する必要がある。

この意味からも、日本マンション学会（前）分譲マンション復興研究部会、（現）被災マンションコミュニティ再生研究部会が実施した被災分譲マンションの被災現況とその復興過程にみられる問題点、さらにその解決策などの調査・研究は必要不可欠なものである。今後生じるといわれている東海・南海地震、東南海地震や東京直下型地震などに備え、多大な障害を克服し、いかに被災マンションを再生していったか、その復興過程を明らかにすることは、大都市での震災復興のあり方を検討していく上で重要な課題である。これらを教訓として、今後のまちづく

りに生かすことは重要なことであるとする。

2. 筆者の日本マンション学会の取組み

筆者は日本マンション学会の一員として、これまで被災マンションの研究、調査などを中心に学会活動を行い、被災マンションの復旧、建替え、再建に震災直後から尽力して来た。

以下に、これまで10年間の取組み活動の状況を簡単に報告する。

(1) 震災直後から1年

- ・兵庫県南部地震調査（1995年1月20日）
- ・阪神大震災マンション問題連絡協議会の結成（1995年2月9日）

1) 相談会開催など

震災1ヵ月後の1995年2月18日、2月19日の2日間、分譲マンションの管理組合を対象に、神戸のハーバーランドにある神戸市産業振興センターにおいて、被災マンション相談会を開催した。相談会は、全国マンション管理組合連合会と共催し、新日本建築家協会メンテナンス部会の協力で、法律、管理、建築の専門家が3人一組となり計101人のメンバーが、直接面談方式と電話相談による方法で対応した。そして、2日間で計179件におよぶ相談に対応することができた。その時、「分譲マンション再建緊急マニュアル」、「マンションQ&A」を作成し配布した。相談内容は、①建築関係、②法律関係、③管理関係、④融資、⑤公的助成などが主だったものであった。

その後も、阪神大震災被災マンション相談会（兵庫県主催）に同学会関西フォーラムの有志が協力し、専門家ネットワークを組織した。（1995年2月25日、3月4日、5日、11日、12日、18日、19日、25日、26日に実施）

上記のように、さまざまな分野で会員の自主的なコンサルティング活動と、定期的な研究活動を実施し、マンションの復興過程を見守ってきた。その一環として、当学会は、被災マンションの相談に継続して対応できるように、1995年3月に、同学会神戸臨時事務局を開設した。

また、同日に、日本マンション学会関西フォーラム（その後、日本マンション学会関西支部として発足）を中心とする、マンションに関連するさまざまな分野の学者と実務家の計27名により、分譲マンション復興研究部会を設置する。そして、当学会の当時、副会長である榎崎正也（前々学会会長）を部会の代表とした。

また、同学会の法律実務研究会は、弁護士、不動産鑑定士、大学の研究者など50名が集り、1995年4月1日、2日の両日、「分譲マンションの復旧、建替えを巡る論点」と題する研究会を開催した。同研究会は、9月2日、3日にも、「マンション復興に伴う法律問題」と題する集中討論会を開催した。その議論の結果は、「被災不動産の法律相談」として刊行している。

2) 第1次アンケート調査(1995年11月)

被災マンション相談会時の相談件数179件のうち、直接面談の中で住所が判明している90箇所の管理組合に対し、第1次アンケート調査を郵送で行った。

調査内容として建物の緊急度判定、復興の方針、解体、建替えなどの決議内容とその時期、復興工事の時期と組織体制、最も困った点と、当時、困っている点を明らかにした。

(2) 震災後2年目

1) 第2次アンケート調査(1996年1月)

第1次アンケート調査で回答のあった39マンションに対して、第2次アンケート調査を郵送で実施した。

分譲マンションの復興状態を把握するために、建物・設備の損傷状況、ライフラインの被害と復旧時期、居住者への連絡方法、管理組合役員の選出方法、建物検査、行政への要望、必要な支援体制、復旧工事や建替えの内容

と費用、資金調達の方法、復旧や建替えを進めるにあたり障害点、災害時に要望する支援などを明らかにした。

その他29の事例研究では、分譲マンション復興研究部会員で各々、関係している事例マンションを分担し、さらに詳細な聞き取り調査を実施した。

(3) 震災後3年目

1) 第3次アンケート調査(1997年1月)

管理組合理事長の対して郵送で、第1次アンケート調査と第2次アンケート調査の内容に加えて、①管理運営業務の改善、②復旧・復興支援、③管理組合組織、④総会・集会への対応、⑤補修事業の内容、⑥復興計画の内容、⑦建替え推進上の問題点を明らかにした。

2) 事例研究

1996年4月の日本マンション学会第5回大会(京都)研究報告集と1997年4月の同会第6回大会(千葉)研究報告集に27事例を記述している。

その内容は、従前・従後の建物概要、被害状況、被災後の動き、復興の経過、復興計画の内容、問題点とその解決方法などである。

(4) 震災後4年目から5年目

その後、1998年4月には日本マンション学会第7回大会(神戸)研究報告集に、筆者が、復旧か建替えかで混乱した事例12事例をまとめている。同会旧分譲マンション復興研究部会のメンバー有志により、文部科学研究費補助金の交付が決定し、次の研究を実施した。

- 1) 分譲マンション居住の実態調査、復興再生方策の検討
- 2) 分譲マンションの被災状況と震災後の管理組合・居住者の対応行動
- 3) 分譲マンションの復興過程における住民組織の形成実態と合意形成プロセス
- 4) 分譲マンションの復興過程における民法および区分所有法等の諸問題の把握
- 5) 被災地の共同再建に関する研究

(5) 震災後5年目から7年目

震災後5年目までの結果を「大災害を想定した分譲マンションの危機管理と復興再生時の合意形成に関する総合的研究」として2000年3月に文部科学研究費補助金報告書(基盤研究(B)(1)) (研究代表: 榎崎正也) をまとめている。併行して、2001年5月には、日本マンション学会関西支部震災復興研究として「被災建替えマンションにおける合意形成プロセスに関する研究」(研究代表: 梶浦恒男) 全国マンション管理組合連合会報告書としてまとめた。筆者の震災関係の研究は「阪神大震災による被災分譲マンションの復興・再生過程と住民の合意形成に関する研究」が挙げられる。

(6) 震災後7年目から10年目

その後、2003年には住宅総合研究財団の研究助成により「地域コミュニティによる被災マンションの復興過程に関する研究」をテーマに被災マンション復興研究員会(研究代表: 藤本佳子)を結成し、これを母体に日本マンション学会被災マンションコミュニティ再生研究委員会を設置した。

本研究委員会は分譲マンション復興研究部会の復興過程に関するデータを受け継ぎ、居住者支援の立場から、震災直後から現在までの経年的復興過程を、居住環境から地域コミュニティまで、幅広く統一的に調査・分析しまと

めている。(2004年4月の横浜大会に引き続き、2005年4月当神戸大会の分科会で報告した。)

その間、現在まで、研究会や関西フォーラムにおいて、講演会などを開催し、被災マンションの復興をめぐる問題について、討議している。

それは、今後の震災復興まちづくりや老朽化したマンションの建替え・再生問題の解決に寄与するものと位置付けている。

3. 用語の定義

- (1) 補修：軽微な修繕をして補うことで、通常の管理レベルで対応できるもの。
 - (2) 復旧：建物の滅失部分を原状に回復すること。小規模滅失の場合と大規模滅失の場合がある。
 - (3) 建替え：既存の建物を取り壊し、その敷地に使用目的が同じの建物を建築すること。
 - (4) 再建：既存の建物が地震や火災により、全部滅失した時に、その敷地に新たに建築する場合をいう。
 - (5) 復興：復旧と建替えを包含した意味で使用する。
 - (6) 補強：建物を元の強さより、強度的に高めることをいう。
 - (7) 大破：主に構造の躯体部分などが致命的被害を受けて、住宅として機能しないものをいう。
 - (8) 中破：大規模な被害を受けて、かなりな補修を要するものをいう。
 - (9) 小破：軽微な被害を受けて、補修を要するものをいう。
- (7)～(8)の被災度判定用語は、旧建設省の応急危険度判定によるものとする。

4. 復興過程で生じた諸問題

- (1) 建物の既存不適格の問題
建替えに対し、震災型総合設計制度の利用による容積率の割り増しと都市計画上の問題
- (2) 区分所有者の合意形成の困難さ
- (3) 復興への行政支援の違い
優良建築物等整備事業の要件緩和と補助率の引き上げは、建替えのみに適用されていること。復旧に対し、支援策がほとんどない。補強すれば建物は、保持できることを周知徹底させること。
- (4) 抵当権処理の問題
- (5) 建替え事業方式の問題 など
事業の種類を事業主体、すなわち補助金申請時の申請者という観点から、建替え・再建の事業方式を分類すると次の7種類に分けられる。
 - ①自主再建方式：再建組合が事業代行者なしに、直接、建設会社と協定書を結び、個々の再建参加者と、もしくは再建組合代表者と工事請負契約を締結する方式をいう。
 - ②事業代行・建設方式：再建参加者が再建組合を作って、事業代行者に事業の主たる業務を委託して、建設することをいう。
 - ③事業代行・全部譲渡方式 開発業者などの事業代行者に、区分所有の土地を売り、建替え・再建後再び所有マンションまたは定期借地権付マンションを買戻すことをいう。
 - ④土地信託方式：事業の受託者である信託銀行が土地所有者に代って事業を行い、その成果は土地所有者に帰属する方式をいう。
 - ⑤共同事業方式：再建組合が土地を出資し、開発業者が資金を出資し、共同で法人を設立し事業を行うことをいう。
 - ⑥特命方式：業者の選定方法で初めから接触した開発業者をそのまま選定する方式をいう。
 - ⑦コンペ方式：業者の選定方法でコンサルタントの助言により業者を選定する方法をいう。

5. 被災マンションの復興過程

大まかに、管理組合の立場から、被災マンションの復興過程を概観してみると次のようになる。

- ①行政などにより緊急建物判断が下される。
- ②管理組合として復興組織の形成をする。
- ③建物被害の詳細調査を実施する。
- ④復旧か、建替えかの方針を決める。
- ⑤復旧計画もしくは建替え計画を立てる。
- ⑥復旧決議か、建替え決議を臨時総会で行なう。
- ⑦事業を進める
- ⑧建替えの場合、全員同意による解体決議を行なう。

6. 今までの活動経過と成果

(1) 混乱の原因である被災度判定制度

建物における損傷状況の危険度判定は、赤シール（大破・崩壊）、黄シール（中破）、緑シール（軽微・小破）である。

しかし、この判定と、実際の建物の被害状況とは、必ずしも一致していない場合がある。たとえば、罹災証明により、義援金の金額に差があり、居住者が自治体へ出向き、黄色シールから赤シールへ変更しているところもある。また、判定する人により、判定結果が異なっていることもあり、初期のトラブルとして出てきている。判定方法が外観の目視調査では、なかなか内部や構造体への影響までは、わかりにくいこと、緊急建物判断の専門家である判定士が、当時、要請されていないため、半壊の基準が明確でなかったこともその理由として挙げられる。

また、①応急危険度判定、②全半壊認定、③被災度区分判定、④区分所有法でいうところの全部滅失、大規模滅失、⑤損害保険会社でいうところの、全損、半損、一部損など、目的、実施方法、判定表現の不一致があり、混乱を助長したといえるのではないかと考えられる。

(2) 公費解体の果たした役割と限界

トルコ地震後翌年にイズミットへ筆者は単身、調査に出かける機会があったが、崩壊したマンションが殆ど放置されたままであった。聞くところによると、解体する費用がなく放置されているとのことであった。現地では、イズミットの写真で見ていたモスクもその後の地震により、崩壊が進み外観を変えていた。

これに較べると、阪神大震災の被災したマンションでは、公費による迅速な解体が行なわれたことは、建物の崩落の危険性を考えると、その評価はできる。

しかし、公費解体の期限が解体へ誘導、建替え決議の前に建物を解体していたマンション、全員による解体同意書の前に解体していたところもあるなど、建替えへの拙速な誘導がなかったどうか疑問が残る。

(3) 補修・復旧の場合の問題点

いずれにしても、被災マンションの内、建物被害の程度が軽微なところ程、早く補修・復旧が決まっている。

一方、建物被災の状態が、中破、大破と大きくなる程、技術的判定に基づく復旧方法だけでなく、工事費の資金計画をも含めて、合意形成が困難になっている。特に、大規模補修を要する場合、建築後の年数が長い場合などは、復旧がいいのか、建替えがいいのかの経済的判断を要する管理組合は、合意形成がさらに困難になっている。

その上、行政上の支援策が、建替え、再建には厚く、補修・補強には、住宅金融公庫の無担保融資（最高150万円／戸）、補修資金の限度額の引き上げ（600万円から830万円）と元本据え置き期間の延長（3年から5年）

と自治体の利子補給等少ないことがあげられる。

第1次アンケート調査の建物被害・判定別の方針決議の内訳をみると、中破で建替え決議があり、大破で復旧決議のところもある。

すなわち、被災マンション復興の方針の決定は、必ずしも建物被害の程度と連動していないといえる。一度、復旧の方針を立てても、建替えの意見が強くてくると、管理組合は混乱し、復旧か建替えかの、どちらの決議もできないで立ち往生した事例もあった。

(4) 建替えの場合の問題点

マンションの建替えを進めるにあたり最も重要なことは3点あり、それは、①既存不適格建物、②住民の合意形成が困難、③資金調達である。

以上のように、管理組合が直面している問題は、震災後の時間の流れの中で、多少、重みが異なっているが、建替えを選らぶに際して、補修と比較するために、①建物被害の詳細調査、②補修・復旧計画、③復旧資金の調達等が必要となる。

建替えか補修かのいずれを実施するにも合意形成が困難である。たとえば、既存不適格建物に限って、震災復興総合設計制度を利用して、公開空地を出すことにより容積率の割り増しを認めた。これで、かなり既存不適格のマンションの建替えは進みだした。しかし、周辺の住環境の悪化はゆがめない。このことが、再建マンション居住者には、周辺の住環境悪化と評価されることとなる。(筆者マンション学18号、pp.147-pp.152参照)

補助金関係について、住宅再建に対しては直接の援助はないが、事業資金の融資、事業資金の補助(優良建築物等整備事業)、住宅金融公庫融資の元本据え置き期間が延長、住宅金融公庫融資に対する利子補給などの資金面での支援策がある。

それでも、なお建替えに進みにくい理由は種々の問題がある。それは、建替え決議の前に、建物の解体決議(住戸の専有部分を含むので、家具などの私有権の放棄が必要のため、全員の同意がいる)が先に必要であるだけでなく、次のような内容(建替え要件)を建替え決議には含まれていなくてはならないので、被災マンションの補修・復旧決議の時期に較べると遅くなることになる。その後の区分所有法の一部改正でこの項目が削除された。

建替えの決議の内容には、①再建建物の設計概要、②建物の撤去費用と再建費用の概算、③費用の分担に関する事項、④再建建物の区分所有権の帰属に関する事項が含まれていなければならない。この建替え決議をするための合意形成には、どの建替え事業を選択するかということも重要な要件になる。それによって、建替え参加者の建替え費用の分担額などが異なってくるからである。

次に、建替えに対する住民の合意形成ができていても、抵当権者の同意の問題、建替えに不参加の人の区分所有権の買取り、途中で参加を取り止める人への住戸買上げ問題など抱える問題は多い。

例えば、筆者が建替えに協力した事例は、戸数が25戸と規模は小さく、自主方式で建替えている。駐車場の区分所有権の買取りを行ない、1996年6月に竣工した再建マンション第1号の事例である。マンション再建の途中でおりた人はいない。しかし、8年後の再建マンション居住者調査では、優良建築物整備事業などの支援策を一つも適用しなかったために共用部分の貧弱さが不満点として挙げられていた。

(5) 再建の場合の問題点

一部改正前の区分所有法による建替えは、建物の老朽化、一部滅失を想定したものであり、建物の全壊という事態を予期していなかった。そのため、倒壊したマンションは、建替え対象である建物なくなるので、敷地の共有者の全員の合意が必要と考えられていた。

しかし、「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」により、全壊したマンションの再建決議は、敷地共有者の5分の4の賛成でできるようになっている。ただし、法の施行から3年間という時限立法であった。

また、再建に関しても、「再建資金の確保」の問題、「抵当権抹消」の問題、「駐車場、駐輪場の付置義務の軽減」など、建替えの場合と同じことがら問題点として挙げられる。

7. 建替えか復旧かで紛糾した要因と課題

被災マンションの裁判で係争された5事例の調査研究から次のことが指摘できる。

1. 建物被害の判定の客観的把握がなかった（例えば被災度詳細調査）
2. 被災マンション建替え支援策
3. 建替え困難な債権があったこと
4. コンサルタントの存在
5. 旧区分所有法の未整備

8. 大量の建替えの要因

以上のことから、阪神大震災で被災したマンションの内、104箇所のもの多くのマンションで建替え・再建が実施された要因を挙げると次のことが考えられる。

- (1) 公費解体があった。
- (2) 被災マンション法（全部滅失状態の場合）が制定された。
- (3) 建替え支援策が充実していた。

補助が手厚いから補修より建替えた方がよいと方針を選択する要因になった可能性がある。①優良建築物整備事業、②震災型総合設計制度、③住宅金融公庫災害復興融資、④コンサルタント派遣制度 などである。

9. 今後の課題

再建マンションの居住者全数調査及び管理組合理事長への聞き取り調査から、管理組合力の減退が明らかになりつつある。

マンションの高齢化とともに居住者の高齢化も著しいものがある。震災を経験したマンションでさえ、住民の高齢化（高齢社会の到来）により、管理組合の運営に弾力性をなくしつつあり、②管理組合総会参加者が減少し、管理組合の意見が一部の役員に任される、③管理組合での合意形成がより困難になりつつある。そこには、④被災からの復興を経験したマンションとしてコミュニティの価値を再確認し、⑤良好なストック形成のために、環境改善をはかりつつ永住できるマンションとして、管理組合能力の向上、支援するマンション管理士等の専門家の育成が望まれる。

謝 辞

調査にご協力いただいた管理組合代表者の方々、居住者、コンサルタント、兵庫県住宅供給公社、兵庫県、神戸市をはじめとした自治体、その他の皆様にお礼申しあげる。

なお、調査研究の分担は、多くの日本マンション学会関西支部被災マンションコミュニティ再生委員会メンバー（旧分譲マンション復興研究部会）が行なった。併せて深謝する。

主な参考文献

- 1) 藤本佳子・榎崎正也「被災マンションの再生に向けて」第5回日本マンション学会京都大会研究報告集、pp.221～229、1996年
- 2) 藤本佳子「被災マンションの復興過程に関する調査研究—第3次アンケート調査の集計・分析—」第6回マンション学会千葉大会研究報告集、pp.125～149、1997年
- 3) 榎崎正也他「大災害を想定した分譲マンションの危機管理と復興再生時の合意形成に関する総合的研究」文部省科学研究費（基盤研究(B)(1)）補助金成果報告書、2000年3月

- 4) 藤本佳子「阪神大震災による被災分譲マンションの復興・再生過程と住民の合意形成に関する研究」文部省科学研究費補助金(基盤研究(C))成果報告書、2000年3月
- 5) 日本マンション学会関西支部震災復興研究 「被災建替えマンションにおける合意形成プロセスに関する研究」全国マンション管理組合連合会報告書、2001年5月
- 6) 第5分科会・榎崎正也「阪神大震災その後」マンション学18号、pp.144-146、2004年4月
- 7) 藤本佳子「震災復興と生活再建」マンション学18号、pp.147-152、2004年4月
- 8) 鈴木克彦「住宅共同再建による震災復興」マンション学18号、pp.153-156、2004年4月
- 9) 藤本佳子「被災マンションの復興過程に関する研究」マンション学21号、pp.49-54、2005年4月