

阪神・淡路大震災調査特別委員会第二次報告

**—土地・住宅問題についての提言—**

平成9年2月28日

日 本 学 術 会 議  
阪神・淡路大震災調査特別委員会

この報告は、第16期日本学術会議阪神・淡路大震災調査特別委員会の審議を取りまとめて、平成7年10月16日の第一次報告に続く第二次報告として発表するものである。

- |     |    |      |                              |
|-----|----|------|------------------------------|
| 委員長 | 伊藤 | 學    | (第5部会員, 東京大学名誉教授)            |
| 幹事  | 上里 | 一郎   | (第1部会員, 早稲田大学人間科学部教授)        |
|     | 松中 | 昭一   | (第6部会員, 関西大学工学部教授)           |
| 委員  | 佐藤 | 竺    | (第2部会員, 駿河台大学法学部教授)          |
|     | 野尻 | 武敏   | (第3部会員, 大阪学院大学経済学部教授)        |
|     | 伊達 | 宗行   | (第4部会員, 日本原子力研究所先端基礎研究センター長) |
|     | 内田 | 祥哉   | (第5部会員, 東京大学名誉教授)            |
|     | 武下 | 浩    | (第7部会員, 社会保険小倉記念病院長)         |
|     | 尾池 | 和夫   | (京都大学大学院理学研究科・理学部教授)         |
|     | 大西 | 泰博   | (早稲田大学社会科学部教授)               |
|     | 大野 | 喜久之輔 | (広島市立大学図書館長, 国際学部教授)         |
|     | 小林 | 国男   | (帝京大学医学部救命救急センター教授)          |

## まえがき

1995（平成7）年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の重大性に鑑み、急遽設置された本特別委員会は、同年10月に第一次報告を公にし、このような大災害を再び繰り返さぬために、強震観測網の充実と強震研究体制の整備、並びに災害医療体制の整備の二つの柱から成るいくつかの提言を行った。既にそのあるものは関係機関によって実行に移されつつある。

その後も本特別委員会は度重なる会合において審議を重ね、ここに第二次報告をまとめることとなった。阪神・淡路大震災から既に2年を経過し、当面急を要する施策の実施並びに鉄道・道路など公共施設の復旧も進み、本格的な復興の段階に入っている。しかし、社会・経済政策、法の整備をはじめとして、市民の生活に直結する未解決の懸案事項がまだ少なからず残されている。更に、首都圏など、我が国の他地域においていつかは起こると予想される大地震に対する根本的な対策の推進も計られなければならない。

この度の報告では、上述の視点から、阪神・淡路大震災の尊い教訓を踏まえ、市民生活に関連する土地・住宅問題についていくつかの提言を行うこととした。この中には活断層上の土地利用、建築物の点検制度など、理工学分野に関連する課題も含んでいる。工学分野に直結する諸問題については、別に第5部基礎工学研究連絡委員会災害問題検討専門委員会の中間報告において、7項目の提言がなされている（「学術の動向」1996年6月号所載）。

この第二次報告に盛られた提言の中にも、既に他機関あるいは関連学会による提言と重複するものもあろう。しかし、わが国の科学者の内外に対する代表機関であり、また省庁横断的な性格をもつ日本学術会議がこれを支持することは大いに意義のあることと考える。本特別委員会としては、第16期の終了する本年7月までに、第一次及び第二次報告の内容と、委員会で審議された他の事項を取りまとめた最終報告書を作成する予定である。

## 土地・住宅問題についての提言

大震災が土地・住宅に関してもたらした問題は多岐にわたっており、また法律的にも経済的にも相当程度困難な問題が多いことも周知の事実である。

しかしながら、復興に向けてどのような方法や手段が望ましいのか、将来も起こりうるであろう震災から国民の生命や財産を守るために今現在なすべきことは何であって、あるいはどうすることが望ましいのか、等々についてはできるだけ早急に検討されるべきであり、その実現に向けて立法的措置や財政的措置が講ぜられることが望ましいものと思われる。

それでは、どのようなことが問題となっているのであろうか。たとえば、土地問題については以下のようなことがあげられる。

土地利用計画については、行政と地域住民の意見の調整が必ずしもうまくいっていない場合が多く、一つの大きな課題となっている。そこで、そのことは、結果的には、復興に向けたまちづくりがなかなか進まないことにもなっている。あるいは、公有地が少なく、本格的な公営住宅の建設もスムーズには行かず、これまた復興のためには検討を要する課題である。

次に住宅問題については、以下のような問題点がある。

大震災から2年が経過した平成9年1月の時点で、被災地ではなお約3万8,000世帯(約7万人)が仮設住宅での生活を余儀なくされており、そのほかに、兵庫県外に避難先を求めて生活している人が数万人いると推定されている。

このため、被災地では人口が大きく減少し、その結果、商業、サービス業など都市の生活を支える産業の売上が落ち込み、それがまた被災地の復興を阻害するという悪循環が見られる。

したがって、震災からの復興を促すためには、住宅再建の過程に横たわる諸障害を早急に取り除き、住宅復興を促進する強力な措置が講じられなければならない。これは単に今回の被災地の復興に関わるだけでなく、地震による大規模災害の危険に常時さらされているわが国としては制度として整備しておくことを要する課題でもある。

また、特に区分所有建物(以下、通称にしたがってマンションという)の再建等には多くの問題が生じ、他方で建物区分所有法等の規定が大震災の現実に照らせば必ずしも適切ではないこともあって、マンションの再建等が困難となり、著しく遅延する事態となっている。

以上から、次のことを提言する。

## 提言 1：土地利用計画

**土地利用計画については、行政と地域住民との間で十分に話し合い、双方の合意のもとで実行に移されるべきである。**

(説明)

土地利用計画については、土地に関する私権との関係で、行政と地域住民との意見の調整が困難な場合が、比較的多く見受けられる。

しかし、土地利用計画の策定にさいしては、両者は十分に話し合い、双方合意のもとで実行に移されるべきである。

そのためには、たとえば、行政の責任で作成した土地利用計画案や地域住民が自主的に作成した計画案や、場合によっては、他の者（集団でも個人でもよい）の計画案の提出を求め、行政と地域住民とが、それらを公平に検討したうえで、技術的な可能性を充分踏まえたうえで最も妥当と思われる案を採用するということも考えられてよいように思われる。

そしてまた、そのための手段や財政的措置についても早急に検討し、できるだけ早く法的整備がなされることが望まれる。とりわけ、住民参加の理念を具体化させる意味からも、たとえば従来からの「まちづくり協議会」や新たな「まちづくり支援機構」などの団体が十分に機能しうるような環境づくりのための法的整備を早急に図るべきものと思われる。

さらに、今後の震災復興まちづくりのためには、被災市街地復興特別措置法や土地区画整理法などの見直しと改正が急を要するものと思われる。

## 提言 2：公有地の拡大

**公有地の拡大につとめ、公有地の管理・利用のあり方について検討すべきである。**

(説明)

大都市において災害が生じ、多数の住宅が被害を受けた場合、それらの住宅に住んでいた人々が、とりあえず安心して生活できる住居の確保に非常な困難を強いられたことは、今回の震災においても明らかとなった。たとえば、仮設住宅の建設を例にとってみても、必ずしも充分になされたとは言えず、また特にその建築用地を確保することに困難があったことも、こうした事態を招いた原因の一つであったことは否めない事実と思われる。今後、大都市において震災が生じた場合もまた、同じようなことが生じる可能性は大きいものと考えられるが、そうした状態を回避するためには、できるだけ公有地を拡大しておくことが望ましいと思われる。そのためには、現在の法制度を再検討するとともに、公有地の短期的・長期的視点からの適切な管理・利用のあり方も検討しておく必要がある。

### 提言 3：活断層法の制定

「活断層法」を制定し、特定の活断層上はグリーンベルトとして建築を禁止するなど、活断層の性状に応じた災害対策の具体的指針を示すべきであり、そのための検討を早急に開始すべきである。

(説明)

活断層上に建物が存在した場合、その活断層帯が大規模な地震を起こして活断層がずれると、これらの建物の被害はきわめて深刻であることは明白である。こうした事態を回避するためには、活断層上に建物を建てることを制限する方向で検討すべきであり、そのためには「活断層法」を早急に制定することが望まれる。

この「活断層法」においては、当該地域の土地利用のあり方について定めるものとする。例えば、あらかじめ分類して地域指定をしておき、活断層の分類に応じて、活断層上は緑地帯としての利用のみしか許可しないとか、あるいは、学校・病院などの公共施設の建築は禁止するとか、場合によっては建築物の施主にその建築予定地の危険度の評価を義務づけ、その結果に応じた建築物の設計をするといった内容を定めるものとする。

地震災害には、活断層のずれによるものの他、強震動による斜面の崩壊、地盤の液状化などによるものがあるが、それらを対象とする法的整備は建築基準法などで行なわれており、活断層のずれによる被害についてのみ、現在まったく法的な措置がとられていない。

活断層にはさまざまな形態があり、地震発生および強震動との関わり方は複雑である。堆積層の厚くない場所では、活断層の位置は比較的明確であり、基盤が浅いので地震動の増幅や基盤の液状化が発生しにくい場所である。「活断層法」はそのような地域を特に対象とすべきである。

なお、「活断層法」の前提として、国は「活断層法」の対象となる指定地域の地図を早急に作成し、公表すべきである。

### 提言 4：住宅地震災害共済制度の創設

従来の地震保険制度には重大な制約があることに鑑み、新たに住宅地震災害共済制度を創設することを切望する。

(説明)

従来の地震保険制度には量的にも、質的にも重大な制約をもっていて、今回の大震災に際しても限られた役割しか果たしえなかった。したがって、震災による住宅・家財の喪失という大きな困難から被災者の建ち直りを助成するためには、国民全員の相互扶助精神に基づく共済制度という趣旨のもとで、住宅・家財の所有者全員が加入する新たな地震災害共済制度を創設することが必要である。

## 提言5：建築物の点検制度ならびに災害情報公開制度の確立

建築物についての点検制度の確立のための法的整備を図り、建築物の安全性の確保に配慮することが望まれる。また新築の際のインスペクター制度の確立も望まれる。さらに、被災した住宅等の被害発生原因等については必ずしも公開されておらず、今後の建築物のあり方に必ずしも役立っていないのが現状である。したがって、災害情報公開制度の確立が望まれる。

(説明)

建築物は年数が経つとともに老朽化していくことは必然的ではあるが、しかし補修をおこなうことにより、相当程度の期間、建物を維持させることは可能である。

ところで、今回の震災において、老朽化した建築物がかなり多く倒壊したことは記憶に新しいが、こうした事実を省みた場合に、建築物に対する点検がなされ、その都度適切な補修等がなされていたならば、もしくは点検により知りえた危険性を通知していたならば、被害を相当程度回避することも可能であったとの指摘もあり、傾聴に値するものと思われる。

建築物の安全性のレベルは、建築主の責任において、定めることを許すとしても、その倒壊、あるいは損壊が、災害時の避難、援助活動を妨げるなど、公共的障害となる恐れのある場合には、個人の所有物としての責任以上に、公共的責任を負うであろう。従って、その部分においては、建築主に、強度と安全性を確保する義務を負わせる必要があり、行政は、それに相当する地域及び建物の部分とそこに必要な最低の性能を明示することが必要である。

建築主は、建築主の責任において建築物等を検査し、検査当時に示されている性能に照らし、不足する性能を補うことを、義務づけるべきである。

また、新しく建てられる建築物が設計どおりに建築されているか否かをチェックするインスペクター制度の確立もこの際望まれる。

ところで、住宅等の建築物がなぜ倒壊したり、破損したりしたのかといった原因調査は、各方面でかなりの程度なされたにもかかわらず、必ずしもその調査結果が公表されていないのが現状である。

将来において、安全で地震に強い構造物を構築することの重要性を考えた場合、調査結果等を公開し、それをもとにさらに研究を進めていくことの重要性が指摘されうるであろう。

こうしたことに鑑み、建築物の災害情報公開制度の確立が望まれる。

## 提言 6：借地権者・借家権者の保護

**借地人・借家人の権利保護をできるかぎり図るとともに、「罹災都市借地借家臨時処理法」を再検討し、新たな立法化をできるだけ早く行うことが望ましい。**

(説明)

今回の震災により、多数の住宅が被害を被ったわけだが、借地人や借家人も例外ではなかった。そして、借地権や借家権を保護するために罹災都市借地借家臨時処理法（以下、罹災都市法と略す）が適用され、ある程度は借地人や借家人を保護する役割を果たしてはいるものの、いくつかの問題点もまた指摘されており、適用の困難性がうかがわれる。

基本的には、借地借家関係は、地主・家主と借地人・借家人との間の話し合いの中で合意が形成され、対立が解消されていくわけであるが、今回のように、どちらの側にも甚大な被害が生じているような場合には、両者の妥協点を見い出すことが難しいケースも数多く存在する。そうした場合、罹災都市法もまた十分に機能するわけではない。

あるいは、今回の場合、借家人として集合住宅に居住する人達が登場してきており、こうした借家人を罹災都市法は予定しておらず、そうした意味でも、罹災都市法は、また、十分に機能しているとは言えない。

以上のことから、罹災都市法については、再検討をし、できるだけ早い時期に改正もしくは新たな立法を行うことが望ましいと思われる。さらに、罹災都市法の私法性を考慮しつつも、都市区画整理や都市再開発といった都市計画の公法分野とも十分に連動させるような方向で考えて行くことも必要と思われる。

## 提言 7：新たな建物区分所有法の立法化

**区分所有建物（以下、マンションという）再建等について、早急に新たな総合的な建物区分所有法の立法化が望まれる。**

(説明)

マンションの再建等に関連して、今回の大震災では従来法律の枠組みでは対応できない数多くの問題が生じた。また、マンション居住者の個人的事情（年齢、所得、既ローンなど）と再建等に必要な資金の問題が複雑にからんで、再建等について区分所有者の合意を得ることが困難という事態を招いている。

マンションをめぐる法律については、従来から「建物区分所有等に関する法律」があったが、今回の大震災に際しては十分に機能できず、それゆえに新たに「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が立法化されたが、これも充分ではない。したがって、早急に新たな総合的な建物区分所有法の立法化が必要である。



## **提言 8：マンション再建等及び共同化による民間住宅の再建などに必要な専門家の援助が得られる制度の整備**

マンション再建等及び共同化による住宅再建などに際して必要となる専門家の援助が容易に得られるように制度を整備し、そのために必要となる財政的基盤の確立も含めて、マンション再建等のための技術的な支援体制を確立することが切望される。

(説明)

マンションの再建等及び共同化による民間住宅の再建などを進めるにあたっては、多くの専門家（技術、法律、積算、鑑定評価等々の分野での専門家及びそれらを総合企画化できる専門家）の援助が不可欠である。その上、これらの事業を実施に移すには資金力をもった法人の参加が必要となる。

これらのことが、従来、法制上必ずしもはっきりしていなかった点があるので、制度を整備し、必要な情報を提供する必要がある。

また、これに関連して、専門家の援助を受ける上での負担を極力軽減する意味で財政的な支援措置を講じる必要がある。

## **提言 9：良質で低廉な賃貸住宅（公営・準公営）の供給促進**

良質で低廉な賃貸住宅（公営並びに準公営）をできるだけ被災地の近くで大量に供給できるような措置を講じるよう要望する。

(説明)

兵庫県外に居住している被災者たちは県からの支援を受けることができないので困窮しており、できるだけ早い時期にもとの居住地にもどりたいという強い願望をもっている。また、県内の仮設住宅に居住している被災者たちも狭隘さ、利便性の不良、コミュニティーの欠如などから多大の我慢を強いられていて、同じような強い願望をもっている。積極的に自立を図ろうとする人、高齢者、身障者や年金者たちが、震災後3年、4年たつてなおその思いを遂げることができないようなことは許されるものではない。

国と地方自治体の連携のもとで良質、低廉の賃貸住宅ができるだけそれぞれの被災地に近いところで大量に供給されるよう強力な措置を講ずるべきである。