

## 住宅・市街地の復旧復興をどう捉えるか

高見沢邦郎  
安藤元夫

震災後3年を経た時点で、貝原兵庫県知事は「復旧実態は80%、新しい施策という意味での復興は20%、平均すればまだ50%」と、笹山神戸市長は「8割は復興したが、9割に引き上げるには大変な努力がいる」と語ったという。住宅・市街地の水準が従来程度まで戻すことを復旧とし、より望ましい水準への整備が進むことを復興としよう。震災後3年余を経て復旧はある程度までなされ復興も進みつつあるが、厳しい現実にも目が向けられなければならない。特に地域的な、あるいは住民階層的な意味での両極化、そして問題の沈潜化が大きい。また、なしとげられた復興が新たに対処すべき問題を生んでみている。これらの問題発生は多少とも、被災直後からこれまでの対応プロセスがもたらしているのではないかと。特に計画の方法と進め方等において検討すべき事柄が多いと思われる。

1-1では前半で復興過程と住宅・まちづくりのプロセスを再整理し（高見沢担当）、後半ではその中でも大きな課題である、主として区画整理と再開発事業地区での住宅の問題を論じよう（安藤担当）。

### 1. 「復興3年」を経て状況を振り返る

#### (1) 被災後1年の時点では問題をこう捉えた

筆者（高見沢）は1996年初めに復旧復興プロセスを辿り「避難所問題」から「専門家の支援」に至る問題状況と、3つに類別化される課題、すなわち「被災地の状況改善のための課題」「今回は間に合わないが早急に検討すべき課題」「議論を深めて中期的に対応すべき課題」を論じた<sup>1)</sup>。第1の「被災地の状況改善」という課題に関しては①住宅復興は、需給の合致を求めながら、手探り状態であっても予測を繰り返して、応急仮設住宅から恒久住宅へと進むプロセスを管理すること。②法定都市計画事業については、行政側の柔軟な計画変更と住民側の小異を捨てた歩み寄りでの事業の進捗を図ること。③その他の地区（非法定事業地区）での費用とマンパワーの不足は如何ともしがたいが、育てるべき事例も出ており、他地域へも波及させるべきこと。④国の財政支出として3兆4千億が決まったがさらに持続的対応が要請されること、を述べた。

「今後のために早急に検討すべきこと」としては、①不必要な家屋の解体を減らすために、住宅の被災度判定から補修に至るシステムを整備すべき、②避難所と応急仮設住宅に関わって生じた問題を回避すべく、災害救助法、災害対策基本法の見直しも含めた検討が必要、③被災市街地復興特別措置法（特措法）を使った場合の都市計画決定方法のシミュレーションが必要（緊急整備条例も関係する）、④同じく特措法第3章の市街地開発事業等に関する特例の適用について検討が必要、⑤住環境整備に関わる計画論、事業論、参加論の一層の充実が必要、⑥罹災都市借地借家臨時措置法適用の見直しが必要、であることを述べた。

議論を深めるべき中期的課題としては、①住宅被災に対する共済・基金の必要性、②住環境整備法制定の問題、③マンション再建法の問題、④住宅・まちづくりにかかる民間非営利組織の問題、を述べた。

以上を記してから2年半が経った今振り返ってみると、中期的課題とした災害基金に関しては被災者生活再建支援法が、住環境整備に関しては密集市街地整備法が、NPO活動に関しては特定非営利活動促進法が相次いで制定された。逆に被災地で至急に対応すべき事項や早急に検討すべきと考えた事項への取り組みが不十分という状況にある。「急ぎ議論すべきこと」と「そのあとに議論すべきこと」との筆者の仕分けが間違っていたとも思えない。住宅市街地再建の現実を見据えて方法を講ずるといふ大事な作業が

遅れていることは確かだろう。

#### (2) 不足していた視点

解決すべき問題の見取りは、上記で紹介した被災1年後での記述でそう間違っていなかったとも思うが、その後の2年余の経過の中から改めて分かってきたこともある。また、基本的な見方や問題整理に十分でなかったところや追加すべき事柄も見出される。起こった事象をとりあえず迎った時点から、あるべき復旧・復興のプロセスとしてより一般化すべき時点ともなった。

といったことで上記の記述を修正するとすれば、第1には、住宅まちづくり計画の立案・決定・実施を、より「連続的」に（一度に全てを決めず、住民の主体的な参加に応じて段階的連続性をもって決めていく）、より「複線的」に（対象となる地域と時期的段階に応じて適切な方法を多様な選択肢から選ぶ。最初から「唯一この方法しかない」という単線的な進行にならないようにする）、より「複合的」に（一つの手法だけでなく、総合的な復旧復興がなされるように手法を重ね合わせる）進めるべきことの強調がある。1年目の小論でも、住宅復興については一応の複線化を意識していたが、都市計画決定関連の流れについては、変更はなされるべきとしても枠組みは所与のこと、との意識が強かった。都市計画にかかわる決定ももっと段階的に、複線的に行われるべきことを示す必要がある。また、市街地再建と住宅再建はより連携したものとして複合的に実施されるべきだった。特に応急仮設住宅や復興公営住宅の建設が、市街地再建のプロセスとの関係性が薄いまま行われた。住宅と市街地の二つの大きな流れはもっと複合的に組み合わせられるべきである。

第2に修正されるべきは、住宅市街地復興が、特に下町と称せられる住商工の混在地では産業・就業の復興と密接不可分であることを指摘していなかった点である。今日の長田区等西部での復興の遅れが産業・就業問題の遅れに起因することは明らかである。

またこれは修正を要するというより、前回の小論では敢えてふれなかったのだが、被災以前の予防対応の問題がある。これについては、震災後に東京都等他の都市で幾分か進展があったことも踏まえて議論しておくべきだろう。

### 2. 復旧復興過程の10の課題

このような修正の観点も加えて、改めて予防から復旧復興に至る見取り図を描けば図1ようになる。以下、この図を参照してもらいながら、課題を10点に集約整理して説明していきたい。その中でも⑤以下は他の節や章でも主

題となるので簡単にふれ、主として①～④の項目について記述する。

#### ①多様な被災態様を予期した避難対策と

##### 長期間にわたる避難所生活の問題

「避難」は住宅まちづくりそのものではないが、復興の主体となるべき住民の生命の問題であり、また、事前の予防対策にも関係する。「避難」問題と「避難所」問題は重なりもあるが、法的には前者が災害対策基本法による地域防災計画で扱われ、後者は直接的には災害救助法で扱われる。もちろん、法の管轄が異なるからといって別問題とは言えない。同一空間が避難地となり避難所となることもあろう。しかし縦割り行政下にあつては問題を整理しておく必要がある。

すなわち、避難地は大火や有毒ガスなどの流出、余震による二次災害が予想される時に集まるための指定された場所である。そこで情報を聞き、場合によってはより安全な場所に集団的に避難することもある。したがって安全性の確保された避難路も必要となる。また、大都市において昼間に震災が発生することを想定すると、遠くの職場や学校からの帰宅の問題、いわゆる帰宅困難者問題も生ずる。避難問題の一環として考慮の対象に入れておくべきだろう。

一方避難所とは、火事や倒壊で住まいを失う等の事情にある住民の、当座の生活の場所である。災害救助法上は被災の翌日より起算して1週間を限度に設置するとされているが、これは水害の場合、水が退けば自宅に戻れる場合が多いことを想定していると言われる。住宅を失う住民はそう多くないので、3週間以内に建てられる応急仮設住宅への収容で解決されるということになっている。

しかし大震災ではそうはいかないことが今回改めて認識された。被災した住民は、ともかくも近所の公共施設、特に学校に殺到した。避難地や避難所の計画があろうとなかろうと、当然の行動だろう。そして学校等は、実に半年後にも避難所として存在せざるを得なかったのである。

結論の第1には、避難計画と避難所の設置計画が事前に練られていて、それが地域住民に理解されている必要のあることだ。これは主として地域防災計画の扱う範疇の問題であるが、同時に、復興のための住宅まちづくりの基礎条件でもある。つまり第2には、かなりの期間暮らさざるを得ない避難所が、その後の住宅まちづくり情報を伝え、協議し、実行する「場」となり得ることを認識しなければならない。例えば真野地区では半年間、避難所たる真野小学校に対策本部が置かれ、いかに多くの協議がなされたことか。もちろん避難所以外に適切な場所が確保されればなおいい。例えば野田北部では老人憩いの家の存在がまちづく

り協議に大いに役立った。日々の食料の入手をはじめ、生きることで手一杯の時期ではあるが、少しずつ住宅づくり、まちづくりが動き始める。いかにして住民の集まれる場所、協議のできる場所を確保するかは被災直後から永くにわたる課題となる。場所の確保が計画支援・住民参画の前提条件であることがいままさらではあるが強調される。

②住宅と市街地の被災度把握と

それに基づく複線的計画対応

復興都市計画等の策定のためには、被災の程度ができるだけ正確に把握されていなければならないし、全壊や全焼に至っていない場合、個々の住民が自己住宅に戻れるか、補修で当面住み続けられるかの判断材料が提供されなければならない。今回の震災では、都市計画事業地区を決める調査は行政で行われたようであるが、市街地の全体的な調査は都市計画学会・建築学会の合同調査、それを資料とした都市住宅学会による分析他にはあまり行われなかった

ようだ。また応急危険度判定は多少行われたが被災度区分判定は十分でなく、解体撤去費用の公費負担も相まって不必要な建物解体がなされたと言われる。

これらの反省からして、復旧復興計画に役立てるばかりでなく、当面の自宅への戻りも可能とする被災度・危険度の調査が緊急時に行われなければならない。調査自体がその後の多様な住宅確保の選択可能性を示す指針として役立つよう、当初から設計されていなければならない。前者は調査とその公表のシステムをつくることであり、後者は複線的な住宅復興へつなげる計画システムが初めからある程度見えていなければならないということである。調査については建築士会や学会の組織力を通して専門家を集めることになるが、残念ながらまだ十分にその仕組みはつくられていない。また緊急応急時の住宅対策が計画システムとして（東京などの自治体で）練られているかという点も十分でない。その一因にはこれら対策が基本的には災害救

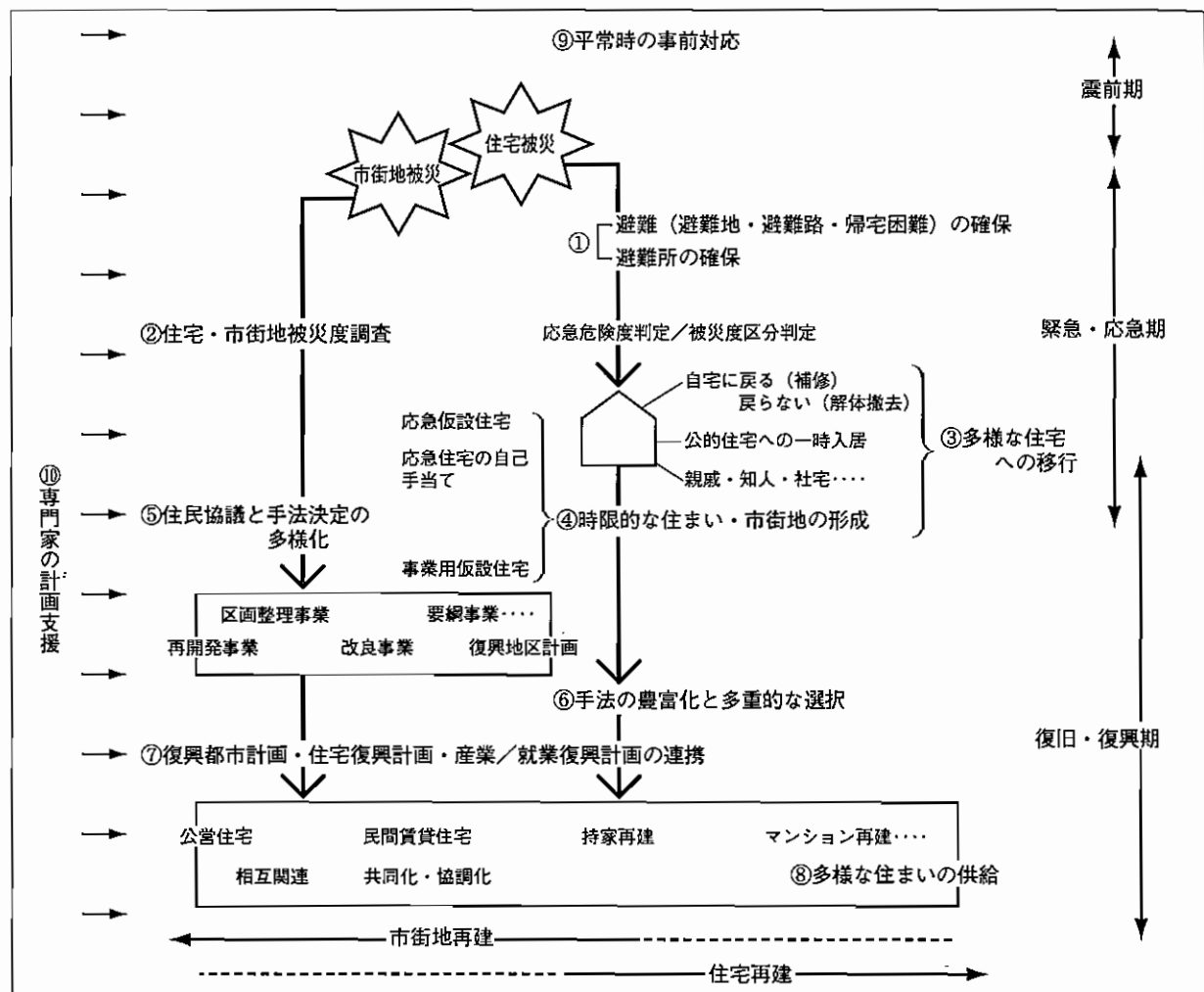


図1 復旧復興の見取り図 (Ver.2) (Ver.1は参考文献1を参照のこと)

助法、災害対策基本法の範囲にあり、都市計画・住宅部門との協力が図りにくいこと、実際に被災度調査の実施を担う民間専門家の体勢づくりが遅れていることがある。復旧復興の長い道のりの出発点として、十分な検討とシステムの構築の必要性が改めて強調される。

③避難所から多様な住宅への移行の計画化

—とりわけ修繕で戻ること

自宅の近くの避難所で緊急期の対応をしつつ、次の住宅の手当を講ずるわけだが、全壊等の場合には応急仮設住宅が基本であるにしても、その選択肢は多様なものであるはずである。補修によって自宅に戻るシステムが必要なことを確認すべきである。それ以外に空家等の公的住宅への一時入居（今回は1.1万戸が1年を原則として活用された）、親戚・知人・杜宅への一時入居（その数ははっきりとは把握されていない）も大事な選択肢である。

今回は震災後半年間に48,300戸の応急仮設住宅が供給され、そのこと自体は大変な努力と評価されるが、結果的に次のような問題を生じさせた。すなわち、居住地と遠く、地元の復興への参加を難しくしたこと、応急仮設住宅から復興公営へという単線的な住宅復興となり、復興公営の需要を大きくしたこと（逆に言えば民間賃貸需要を減少させたこと）、県外も含む自力での避難者に以後の住宅復興の情報量が少なく、対応も弱かったこと、等である。住宅復興計画は、当初から複線的思考を内包すべきだったと言える。

④時限的な住まい・時限的な市街地の形成

今回の応急仮設住宅は上記の量の問題と並んで、建設地の問題が大きかった。既成市街地に土地を見出だせず、もとの居住地から遠いところに住むケースが多かったことである。復興都市計画策定への参加の点でも、その後の街の復興の点でも、より多くの住民をより早く、もとの住まいに近い場所に戻れるようにすべきだった。

いわゆる現地仮設が少なかった理由は用地の不足とされているが、必ずしもそればかりではない。応急仮設住宅の事業は災害救助法による厚生省の機関委任事務（今回は県が全てを委任され、市への委任はなされなかった）で、地元自治体の都市・住宅行政当局の意向が反映されにくかったことも一因である。最大の理由は、民有地の借上げによる建設を行わなかったことだろう。もちろん仮設の撤収段階の問題等があり、簡単ではないが、対応は不可能ではなかった筈である。また今後のことを考えれば、個人が行う仮設住宅建設を災害救助法の補助の範囲に含ませる方法も検討に値する。戸当たり300万円近くを投入し、しかも2年、3年を超えて存続させざるを得なかった仮設住宅なら

ば、災害救助法の運用で個人による建設に対して補助を行うこともあり得るのではないかと。

また別の事項だが、法定事業地区でつくられる事業用仮設の問題がある。今回、事業認可前に用地買収と建設が行われたのは評価されるが、今後の特措法適用下では法定事業の採用が決まるまで、半年あるいはそれを越える期間が想定される。結果的に事業用仮設住宅の建設が遅れる事態もあり得る。法定事業が適用されるか否かがわからない地区でも事業用仮設をつくり、仮にその地区で法定事業が成立しなくても要綱事業の範囲で事後の措置をすることが考えられてよい。

仮の住まいでいいから、ともかくも住んでいた場所に戻って生活を復旧させることが最大限追求されるべきである。このことに関して、東京都の「都市復興マニュアル」<sup>2)</sup>ではこの概念を「仮設市街地づくり」と敢えて定義し、今後の方針としている。建築制限との関係や、土地確保問題等検討課題は多いが、一つのありうべき考え方であろう。

⑤住民協議と事業手法決定の多様化

以上のような手だてで、現地にできるだけ戻れる住宅復興プロセスが用意されることが市街地復興事業への住民参加の基本要件となる。その上で、今後の大都市における大規模災害で適用される特措法を前提とした決定へのプログラムが議論されなければならない。

このことについては本章の2節で協議会の実態と課題として、3節で都市計画決定の実態と課題として検討されるのでそちらに譲る。特措法との関係で一言だけいえば、法第2章の、復興推進地域の範囲とそこでの緊急復興方針の内容をどの程度柔軟なものとするかが大きな問題となる。被災後2ヵ月で決められるこの「地域」と「方針」が法定事業の決定と同等の固さでなされれば、今回の3月17日問題を再び生じさせてしまう。上記の東京都のマニュアルではこれをかなり柔軟に考えていることも、ついでながら紹介しておこう。

⑥手法の豊富化と多重的な選択

法定事業のあり方などは第3部の主題なのでここではふれないが、特措法第3章の運用や各種の要綱事業も含め、また神戸市等で独自に適用された手法も含め、今後への知見は少なくない。兵庫県、神戸市等の行政当局が経験を整理し、今後への提言としてまとめてほしい。

⑦復興都市計画・住宅復興計画・雇用復興計画の連携

将来への重要な課題がこれら諸計画の連携の問題である。同じ都市建築部門である都市計画と住宅計画さえ縦割りシステムの中で十分には整合していない。特措法での区画整理事業では基盤整備と住宅建設を関連づける条項もあるが、

今回は殆ど用いるに至っていない。

ましてやもと住んでいた市街地に戻り就業も復活するという「暮らし」との連携はうまく進まなかった。連携以前に、雇用の復活そのものが困難性をはらんでいる。残念なことではあるが、都市復興・住宅復興と暮らしの復興との連携は今後の大きな課題と指摘するにとどめざるを得ない。

都市計画と住宅計画の連携のうちの基本部分である、区画整理事業と再開発事業での両者の関係については、本節の後半で論述したい。

#### ⑧多様な住まいの供給

これも項目だけを挙げるに留めるが、復興公営住宅との関係で一つだけ言えば、民間賃貸住宅の活用という施策が十分には動かなかったことがある。家賃補助あるいは借上げによって公営住宅に準ずるものももっと重視されてしかるべきだった。

僅かに、といってしまう過ぎだが、大量の復興公共住宅の街区や住宅の設計に高齢者対応を講ずるなどある程度の配慮がなされたこと、高齢者コレクティブといった次代へつながる取り組みがなされたことは評価されよう。

#### ⑨平常時の事前対応

平常時に住みやすく、震災時に強いまちづくりの必要性は今更言うまでもない。課題を大括りすれば、一つにはいわゆる「まちづくり」であり、改善型整備の推進が中心になるが、改造型との重層化も検討課題である。もう一つには、もし震災が起きたとき、被災の程度との関係を配慮しながらどのような復興計画を描くかを事前に検討できるか、それへ住民はいかに関与可能なかの問題がある。東京都の「防災都市づくり推進計画(1997.3)」と既述の「マニュアル」における両方の問題への対応の仕方は、今後の検討への素材となろう。

#### ⑩専門家による計画支援

最後に、平時も含め、住民への支援を専門家がいかに行うべきかの問題がある。言ってみればこれが第2部の主題でもある。今回の震災での経験については本章の第4節で論述する。第2章、第3章も市民参加と計画支援の問題を基底において論じられるのでそちらを参照してほしい。

ところで専門家といっても、行政、学会、職能団体に属するという視点からは、これら団体間での連絡調整を適切に行って協調の体制をどう組むかの問題がある。正直なところ都市計画学会においても被災直後からの対応プログラムが練られているわけではないし、他団体との協調体制も未検討である。

ところで専門家の支援問題を多少とも複雑にしているの

は、コンサルタント業務を営んでいる専門家(民間プランナー、建築士など)にもボランティア的な支援活動が期待されることである。ある水準でフィーが保証される行政からの委託業務に対し、ボランティアの場合は類似の仕事が無償または実費程度でなされる。職能における仕事への対価や責任の問題をどう考えるか、またそれを市民にどう理解してもらうかは、震災だけでなくまちづくりのNPO論としても大きな課題である。また、被災の様子は必ずしも今回の震災と同様とは限らない。関東大震災型の市街地大火が区画整理済み地区で生ずると、再度の区画整理というより個別建替えや共同化が復旧復興の手段となってくる可能性が大きい。そうなるると任意事業が中心となり、いわゆるコンサルタント派遣的なシステムが重要になるが、その際に上記の職能論、ボランティア論の問題が一層大きくなるだろう。

阪神・淡路大震災はわが国のボランティア問題の大きな転機になり、NPO法制定の引き金になったと言われる。専門家のまちづくり支援も新たな段階になった。

### 3. 土地区画整理事業・市街地再開発事業と住宅計画

#### (1) 法定都市計画等の概況

復旧復興は連続的、複線的、複合的に行われるべきとし、特に都市計画と住宅計画の連携が重要であることを述べてきた。しかし現実の復興まちづくりの中で、ことはそう単純ではなく、どのような関係性をもって行われているのかさえ簡単には把握できない。

ここでは都市計画を「ある一定の面的な広がりをもつ区域で基盤整備や住環境整備を行う事業やまちづくりの取り組み」と定義する。その中でも土地区画整理事業・市街地再開発事業に問題を絞り、住宅施策や住宅再建がいかに進められているかをみる。現実の制度運用面から「連携」問題を紹介することで、3章で論ずる「参加と支援」論の基礎となる実状の一端を理解してもらえればと思う<sup>1)</sup>。

神戸市は、復興促進区域(5,887ha)の内1,225haを重点復興地域に設定した。それらは、法定都市計画である土地区画整理事業、市街地再開発事業区域を中心に、住宅市街地総合整備事業(住市総)、密集住宅市街地整備促進事業(密集事業)等である。土地区画整理事業、市街地再開発事業は法定都市計画で「強い」事業であり、住市総、密集事業は要綱で「弱い」事業である。

住市総の指定地域は8地区で、六甲(296.7ha)、新長田(251.5ha)という区画整理、再開発事業を核にその周辺を含む地区と東部新都心周辺地区(168.1ha)が指定の中心

である。このことから、将来の神戸の副都心のための都市計画という位置づけが住宅建設事業の側面からみても大きな比重をもっていることがはっきりする。また、区画整理、再開発事業の地区は森南地区を除くとすべてこのエリアに入っている。

一方、密集事業については12地区が指定されているが、震災前からの地区が9地区と大部分である。このことが、神戸市では震災前から協議会方式による住民参加のまちづくりが行われていたといわれるゆえんである。真野、浜山、東川崎地区等、木賃住宅地区を主とし、インナーシティの改善型まちづくりを行っていくという従前からの方向である。

このように、都市計画と住宅施策事業を重ねてみると性

格の異なる2種類のエリアに分かれることが明らかになる。長田地区、六甲地区では将来に向けて大きい変動が予想される。とりわけ震災前から最も問題が大きく、震災被害も大きかった長田地区では、地域の性格を変えていく方向であり、今後様々な矛盾をはらみながら事態が展開していくであろう。

#### (2) 土地区画整理事業と住宅

今回の被災のエリアは、地域による階層性の違いが大きく、そのことが被害だけでなくその後の土地区画整理事業やその中での住宅要求にも表れている。区画整理事業は震災3年を過ぎて、地区によって進捗状況が大きく違い、早い地区(鷹取東第一、西宮森具等)では、仮換地が終了

都市名	地区名	面積(ha)	進捗状況(仮換地等)		戸数	内容	共同再建	従前世帯数人口
			H9年7月	H10年7月				
西宮市	西宮北口駅北東 <sup>2)</sup>	31.2	審議会選挙 H9.3.16	仮換地 70%	地区外 187戸	市営(3ヶ所)127戸(多くは入居済)、公団(4ヶ所)60戸(多くは入居済)	2件 20名、40戸 4名、6戸	約1,700世帯 4,000人
	森具	10.5	仮換地 100% H8.11.30	仮換地 100% 工事85%	地区外 144戸	市営(4ヶ所)106戸(1ヶ所建設中、多くは入居済)、公団(4ヶ所)38戸(多くは入居済)	1件 28名、68戸	830世帯 1,840人
芦屋市	中央	13.4	審議会選挙 H8.10.20	仮換地 53%	地区外 54戸	低所得者用16戸(入居済)、中間所得者用38戸(既設の再開発住宅)	—	760世帯
	西部地区 <sup>3)</sup>	21.2	まち再興計画提案 H9.8.12	事業計画 H10.3.5 仮換地	95戸	地区内45戸、地区外50戸	—	約1,200世帯
東灘区	森南 <sup>4)</sup>	16.7	都市計画変更(1丁目) H9.5.30	第一地区 36%	0戸	—	—	1,501世帯 3,282人
灘区	六甲道駅北	16.1	仮換地 3%	仮換地 28%	61戸	H10.3発注、H11.9完成予定	1件 12名、40戸(保留床29戸)	1,810世帯 4,182人
	六甲道駅西	3.6	仮換地 32%	仮換地 86%	52戸	H10.3発注、H12.2完成予定	—	494世帯 1,098人
兵庫区	松本	8.9	仮換地 26%	仮換地 39%	40戸	2ヶ所(各20戸)、H10.3発注、H11.7、8完成予定	1件 1名、21戸(保留床なし)	1,206世帯 2,367人
神戸市	長田区	御菅東	審議会選挙 H9.3.30	仮換地 23%	14戸	H9.12発注、H10.12完成予定	1件 約15名(未定)	554世帯 1,225人
		御菅西	審議会選挙 H9.3.30	仮換地 22%	94戸	2ヶ所 66戸(H9.9発注、H11.10完成予定)、28戸(H10.3発注、H11.8完成予定)	1件 約10名(保留床なし)	331世帯 731人
		新長田駅北 <sup>4)</sup>	仮換地 6%	仮換地 20%	143戸	水笠西42戸(H9.5入居済)、神楽(1期)65戸(H10.9入居済)、神楽(2期)36戸(H9.7発注、H11.3完成予定)	8件：①42名、99戸(保留床67戸)、②20名、35戸(18戸)、③20名、35戸(21戸)、④19名、18戸(10戸)、⑤25名、93戸(63戸)、⑥20名、69戸(44戸)、⑦50名、88戸(58戸)、⑧未定	3,267世帯 7,587人
		鷹取東第一	仮換地 90%	仮換地 94%	25戸	H10.3発注、H11.6完成予定	5件：①14名、26戸(保留床10戸)、②8名、8戸(1戸)、③37名、40戸(25戸)、④40名、68戸、⑤14名、57戸	905世帯 2,051人
須磨区	鷹取東第二 <sup>4)</sup>	18.1	審議会選挙 H9.6	仮換地 24%	99戸	大田東38戸(H9.9発注、H10.11完成予定)、千歳17戸(H9.9発注、H10.10完成予定)、公団44戸	3件：①6名、35戸(保留床なし)、②25戸、③未定	1,747世帯 4,099人
北淡町	富島	20.5	審議会選挙 H9.5.11	仮換地 6.5%	57戸	37戸はH10.7入居済	—	602世帯 1,670人
尼崎市	築地	13.7	仮換地 33%	仮換地 36%	改良住宅 505戸	地区外120戸(H10.3入居済)、地区内(2ヶ所)385戸(第2～第6期、H15.3まで)	—	1,200世帯 約2,500人

注1：既決定の甲東瓦木南土地区画整理事業地区(5.4ha)を含めて31.2haである。  
 2：芦屋西部は、第一地区(10ha、公団)、第二地区(11ha、市)だが、現在まで西部地区として協議会をつくっている。  
 3：森南は、第一地区(森南町1丁目)、第二地区(森南町3丁目・本山中町1丁目)の進捗状況である。  
 4：新長田駅北地区、鷹取東第二地区は、途中で鷹取工場跡地が追加され、地区面積は、59.6ha、19.7haとなっている。  
 5：各自治体へのヒアリングによる。平成10年7月末段階のデータである。

表1 土地区画整理事業の進捗と住宅施策

し、工事も過半を越えている。いくつかの地区では、当初決められた都市計画決定が一部変更（西宮北口駅北東、芦屋西部、森南、六甲道駅北、鷹取東第二地区）されている。概略的にみれば、阪神間の都市と神戸市東部では、土地区画整理事業の是非をめぐってまちづくりが展開され、神戸市西部の地区では、区画整理事業を一応認めただけでまちづくりが展開されていると言える。住宅要求も地域住民の階層性とかかわっている。前者の地区では公的な住宅要求はほとんどないが、後者の神戸市西部地区等では借家人層が多く、住宅要求も大きなものとなっている。

では区画整理事業地区での住宅施策の動向はどのようなであろうか。土地区画整理事業は、基本的には土地にかかわる制度であり、上物には関係しない。しかし、事業によって住宅を失う人等に対しては、住市総や密集事業を合併施行することによって受皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）を供給する施策が行われている。以下、住宅要求とそれらの施策をみる（表1参照）。

#### ①西宮市・芦屋市・神戸市東部地域

西宮市では、地区外に受皿住宅を計画している。西宮北口北東地区では住市総（187戸）、森南地区では密集事業（144戸）を使っている。入居資格者は、震災前当該地区に居住していた人で、「市に土地等を売却した人」「家主が被災した建物の再建を断念した（または、断念することが予想される）ため、住宅を失うことになる借家人」「経済的な理由等により再建できない建物所有者」であり、借家人層や零細持家層に対象が広がっている。市はアンケート調査を行って需要層を把握し、供給戸数を計画している。また、立地は地区外ではあるが、近接した地区が多くなっている。

受皿住宅以外のこととしては建物の共同再建がある。たとえば北口駅東北地区では2件が計画されている。1件は権利者18名（借家人、地主、持地持家の人）の事業である。借家人層は権利が小さいため仮換地を受けて再建するのは苦しい、持地持家層も土地が狭くて十分な建物が建たない、地主は高齢のため借家経営を考えている、といった状況である。もう1件は長屋建（4名）で持地持家だが、個別では土地が狭すぎて再建できないことが共同化の動機になっていて、2名が新たに加わって6戸の小規模な共同再建を行う。

芦屋市や神戸市東部地域は持地持家層が多い地区なので、住宅は当然自力で建設すると考えている層が多く、まちづくりとして住宅施策への要求はあがってこない。地・家主層も地区に居住しており、それらの人の経営する木賃住宅等もあったが、借家人層は相対的に少なく、地震後、地

域を離れていることもあってまちづくりにはほとんどかわられていない。

#### ②神戸市西部地域

以上と対照的なのが長田区を中心とする神戸市西部地域である。従前は借家人層や零細な長屋持屋層が多く、公的住宅への住宅施策要求は高い。

神戸市は、今回受皿住宅を住市総事業によって重点復興区域を対象に2,879戸計画しており、区画整理地区では484戸、再開発地区は446戸である。また、地域的にみると、東神戸1,224戸、西神戸1,655戸である（1998年7月末現在）。これを、区画整理事業地区との関連でみると、次のような問題点をあげることができよう。

第1には受皿住宅の戸数の問題がある。居住者の要求に対して受皿住宅の戸数が地区内に少ない。これは入居資格とも関係している。すなわち神戸市の入居資格は、再開発、区画整理、密集事業、住市総事業によって住宅を失う人であり、基本的には「市に土地を売却した人」「それが地家主の場合であれば、その借地・借家人」であり、入居対象が厳しくなっている。この戸数問題の背景には、受皿住宅を区画整理地区内にたくさんはつくりたくないとする市の姿勢があると思われる。

第2には立地条件の問題がある。神戸以外の市であれば地区外に受皿住宅を建設する場合でも市域が小さいため、それほど離れた場所にならないし、各事業ごとに各地区外住宅という対応が基本になっている。しかし神戸市の場合には、区画整理や再開発地区内に建設する受皿住宅については地区内居住者の入居が優先される。しかし、地区外の場合は神戸市域全体での受皿住宅として一本化されるため、仮設住宅や復興公営住宅の場合と同様の地域ミスマッチの問題をはらんでいる。市域単位で一本化では広すぎるのである。

第3には用地の取得難がある。たとえば鷹取第一地区等では、区域があまり広くなく、かつ事業所等も多くないため、まとまった土地が取得できていない。そのため、受皿住宅は、地震前、地区でアパート経営をしていた家主3人の共同化計画に市も参画することで進めようとしている。これはこれで興味深い試みとして考えることができるが、住宅経営の視点から戸数を増やすと階数が高くなり、周辺居住者から同意を得られない等の問題が生じている。

受皿住宅以外で注目すべき事項として小宅地所有者への共同化対応がある。土地が小さいため換地によっては十分な住宅が建たないことから、短冊換地による共同住宅事例や公団のグループ分譲による換地にかかわる実質的な住宅取得等、多様な取り組みも生まれている。たとえば新長田駅

北地区御屋敷通り1丁目の事例では極端に細長い短冊換地を行い、その上に民間ディベロッパーとの等価交換で共同化事業を実施している。また鷹取東第一地区では、日吉町6丁目（住市総、住都公団のグループ分譲による共同化、敷地面積660㎡、14人の権利者、6階建て26戸）、若松10丁目（住市総、住都公団のグループ分譲による共同化、8人の権利者、3階建て8戸）の例があげられる。これ以外にもいくつかの共同化が模索されている。

#### ③尼崎市築地地区での住宅改良との合併施行

尼崎市・築地地区は今回の土地区画整理事業地区の中で他地区と異なる2つの特徴をもっている。第1は、3月17日に都市計画決定をしなかった点であり、第2は都市計画と住宅政策との結合として区画整理と改良住宅の合併施行を行っていることである。震災後のまちづくり事例の中でも多くの知見を提供している地区と言える。築地地区は尼崎市の臨海部のほぼ南端の居住地で江戸時代の埋立による城下町であるため、従前から街割りされていた（背割り街区で、背割り水路が昔は裏にあり、それを埋めた90cmぐらいの道に家を建てていた）。築地は液状化で家が少し傾き、床が砂で壊される等、尼崎市で最も被害が大きかった

が、数字上での建物被害は比較的少なかった（770棟中全壊13、半壊210余り）。

3月に都市計画決定を行わなかった理由は、第1に、建物被害が相対的に小さかったこと（建築制限との関係）、第2には、2月26日に築地地区復興委員会が発足し何らかの事業が必要だということにはなっていたが、地元の機が熟していなかったからである。8月に土地区画整理と改良住宅の合併施行で事業を行う都市計画決定がされた。この地域は海に近く地盤も低い液状化の被害が大きく、施行地区全体を平均1.5m程度地盤を上げる本格的な工事が必要とされた。その後仮換地指定も進み、遅れたスタートだったが今では最も事業が進んだ地区の一つになっている。

改良住宅事業は、借家率が70%程度と高く住宅戸数を確保する必要があることから決定された。地区内1,050世帯に対してアンケート調査を行い、約500戸という必要戸数を決め、区画整理地区内に385戸、地区外（地区隣接地）に120戸の計505戸を計画し、地区外の120戸は既に完成し、1998年3月には入居に至っている。

尼崎市は、震災前から区画整理事業と改良住宅事業の合併施行の経験をもっていたため、基盤整備は区画整理しか

都市名	地区名	面積 (ha)	進捗状況		住宅施策				従前権利者	従前世帯人口		
			事業計画	着工	分譲住宅 (%)	内訳	賃貸住宅 (%)	うち受皿住宅			計(%)	
神戸市	六甲道 駅南	5.9	第1 (0.7ha)	H8.3	H9.7	170	権利床 90 保留床 80	0	0	170	土地所有 454 借地 55 借家 279	700世帯 1,400人
			第2~4 (5.2ha)	H9.11~ H10.8		656		195	195	851		
			小計			826(80.9)		195(19.1)		1021(100.0)		
	新長田 駅南	20.0	第1地区 久二塚6 (3.6ha)	腕塚6一 部H9.7		133		136	80	269	土地所有 905 借地 231 借家 637	1,600世帯 4,600人
				その他		687		0	0	687		
			第1地区 久二塚5 (4.4ha)	腕塚5一 部H10.3		156		108	108	264		
その他					416		97	40	513			
第2地区 (7.6ha)			日吉2 H9.1	日吉2一 部H9.3	99		140	140	239			
第3地区 (4.4ha)	若松3 H9.10	若松3一 部H10.3	259		140	140	399					
	その他		210		100	0	310					
小計				2330(71.7)		921(28.3)	508	3251(100.0)				
西宮市	西宮北口 駅北東	3.3		H8.5	H10.3	320(79.2)	権利床 179 保留床 157	0+84 (20.8)	地区外 84	404(100.0)	土地所有 220 借地 161 借家 201	280世帯 700人
宝塚市	宝塚駅前 第2	0.9		H8.3	H9.9	153(100.0)	権利床 16 保留床 137	0(0.0)		153(100.0)	土地所有 52 借地 6 借家 24	28世帯 86人
	売布神社 駅前	1.6		H8.5	H9.8	72(100.0)	権利床 13+5 保留床 54	0(0.0)		72(100.0)	土地所有 93 借地 33 借家 67	46世帯 131人
	仁川駅前	1.6		H9.6		131(100.0)	権利床 5 保留床 128	0(0.0)		131(100.0)	土地所有 60 借地 3 借家 44	36世帯 89人

注1：受皿住宅とは従前居住者用賃貸住宅のことである。

注2：西宮北口駅北東地区の賃貸住宅0+84は地区内は0であることを示す。宝塚市売布神社駅前の権利床+5は特定分譲を示す。

注3：各市へのヒアリング等による。平成10年7月末段階のデータである。

表2 復興市街地再開発事業の進捗と住宅施策

ないと考えた。上物については再開発、密集事業、住宅改良事業の3つの選択肢があることを住民に示しながら、借家率の高さと、戸数確保の必要性から、改良住宅を勧めている。なおこうした合併施行の結果、宅地30～40㎡といった狭小宅地層の人々にとっては、小さくても個別で換地を受ける、建物の協調・共同化をする、土地建物を売却して改良住宅に入居する、という3つの選択肢が可能になった。

### (3) 市街地再開発事業と住宅

区画整理が土地だけを対象にするのに対して、市街地再開発事業は、土地建物を含めて対象になるため、従前権利者の生活への影響は格段に大きい。住宅との関係で最も問題となる借家層のことを考えると、再開発の場合には「地主が転出する時には、施行主体が家主にならなければならない」として借家人の保護をするようになっている。この点は区画整理と異なっている。表2は、震災復興再開発事業の進捗状況と住宅施策を示したものである。事業タイプは規模から3つに分かれる。すなわち、20haに及ぶ新長田駅南地区の大規模再開発、六甲道駅南と西宮北口駅北東地区の中規模再開発、それに宝塚市の3地区で計画されている小規模駅前再開発、となる。

再開発事業そのものについては、とくに新長田駅南地区の再開発事業は超高層を含む数十棟の計画であり、採算性を含めた事業の成立条件、地元居住者・営業者の生活条件とも非常に問題点が多い。住宅施策との関連では、区画整理事業と異なり、六甲道駅南で1,000戸、新長田駅南で3,000戸というかなりの供給戸数をもつ。また、受皿住宅についても新長田駅南で数百戸の戸数になっている。

また、区画整理事業と同様、再開発事業についても地域性があり、かつ施行主体の違いもある。公団施行の西宮北口駅北東地区および宝塚市の3地区ではいずれも賃貸住宅の計画はない。受皿住宅については、西宮北口駅北東地区では区画整理地区と共通で、地区外供給で対応しており、宝塚では受皿住宅要望はでていない（従前、売布神社駅前等には文化住宅等があったが、震災後他へ転居。要望があれば、宝塚市の災害公営住宅等への入居で対処する）。

### (4) 都市計画と住宅再建

以上、法定都市計画事業での住宅への対応をみてきた。被災地域にはこれら以外に要綱での任意事業の地区もあり、また、膨大な白地域も存在している。それらの地域でも基盤整備が行われていれば住宅再建に的が絞れるが、道路の未整備な所では住宅再建が困難であったり、できないと

いう問題にぶつかる。

さて法定事業地区では住宅復興は順調なのか。震災後必要とされる都市計画やまちづくり、住宅対策については各都市、各地区によって多様であり、そうした点をふまえて評価していかなければならない。そのことを前提にしても、決してすべてが順調とは言えない。

問題の第1には、被災地に早期に大多数の住民が戻り、協議する体制をつくれなかったことがある。そして第2には法定事業、改良事業、任意事業といった多様な手法からの選択を排除して単線的な計画対応になっていたことがある。そして第3には基盤整備（都市計画）と住宅再建を一体のものとして捉える観点や経験が不足していたことがある。

全体としていえば、個々の施策や手法の充実もさきながら、それらを連続・複線・複合したものとして用いる計画理念の不足である。今後の大規模地震による被災を念頭に置けば、これらの理念の共有を前提とした住民・行政・専門家の協働のあり方が問われていると言えよう。

#### 参考文献

- 1) 高見沢邦郎「住宅市街地再建への諸課題」『都市計画、200・201合併号』1996.4
- 2) 東京都『都市復興マニュアル』1997.5
- 3) 土地区画整理事業を中心とする復興まちづくりの動向については、安藤元夫「震災復興まちづくりの3年目の動向と課題—土地区画整理事業地区のまちづくりを中心に—」『1997年日本建築学会大会都市計画協議会資料』1997.9も参照のこと

# 1-2

## まちづくり協議会の活動と課題

まちづくり協議会は、「協働のまちづくり」を担保する制度装置であり、今回の震災復興まちづくりの鍵を握る存在である。まちづくり協議会そのものは、既に全国で様々な形で試みられているが、都市計画の正式プロセスにこれほど大規模に組み込まれ、まちづくり協議会を制度のレベルにまで高めたのは、この震災復興が初めてと言ってもよかろう。震災復興では、都市計画事業が行われる地区を中心に、100以上ものまちづくり協議会が設立され、それぞれが悩みを抱えながらまちづくりに取り組んだ。

本節は震災復興におけるまちづくり協議会に焦点を当て、その検証を行うことによって、住民参加型まちづくりに期待されるまちづくり協議会方式に関する課題を探ろうとするものである。まず第1項で震災復興におけるまちづくり協議会の実態から見た現状とその課題をまとめ、第2項でまちづくり協議会を制度の観点から検証し、第3項ではまちづくり協議会の構成員とコミュニティの関係について社会的な考察を行っている。（中井検裕）

## 1. 復興まちづくり協議会の実態から見た課題

後藤祐介

### (1) まちづくり協議会

1) 神戸市における震災以前からのまちづくり協議会  
神戸市では、昭和56年12月に「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」（これを略して「神戸市まちづくり条例」と呼んでいる）を制定し、住民参加型まちづくりの進め方をルールづけており、この中でまちづくり協議会の認定制度を設けている。これは、まちづくり協議会の組織等を立ち上げ、地区住民等の大多数の支持を得ているなどの条件を満たすと「まちづくり条例」に基づく「まちづくり協議会」として認定する制度である。

神戸市では、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災以前に12のまちづくり協議会が認定されており、これらのまちづくり協議会では、協議会を立ち上げると、市長へまちづくり提案をするため住民アンケート調査や総会等を2～3年行い、アンケートの回収率6～7割程度の中で、住民の大多数の意向が集約されていると判断される段階で神戸市に認定され、「まちづくり提案」を行ってきた。

### 2) 震災後に出来たまちづくり協議会の代表性

震災後に出来たまちづくり協議会は、これらの約10倍、100以上を数えるといわれている。これらの多くは、土地区画整理事業や第二種市街地再開発事業地区における行政からのトップダウン型の都市計画決定・事業への反発をきっかけに立ち上がった組織が多い。当然これらの事業地区

地区名	面積	発足	認定	提案
1. 真野地区	39ha	S55.11	S57.05	S55.07
2. 丸山地区	238ha	S55.10	S57.09	—
3. 御宿地区	29ha	S53.05	S57.09	S61.09
4. 新聞地区	21ha	S59.10	S60.08	S61.04
5. 岡本地区	10.8ha	S57.09	S61.10	S67.08
6. 東川崎地区	24ha	S60.08	S62.10	—
7. 西神戸地区	191ha	S59.07	S63.09	—
8. 北須磨地区	98ha	S63.10	S63.10	—
9. 浜山地区	68ha	H元.02	H3.06	H3.07
10. 尻池北地区	25ha	H元.01	H5.02	H5.04
11. 新在家南地区	27ha	H3.07	H5.05	H5.05
12. 深江地区	111ha	H3.07	H5.05	H5.06

※は震災重点復興地域

表1 条例に基づき「認定」されたまちづくり協議会