

神戸市における震災復興まちづくりの実施に伴う 課題の調査と分析

高橋和雄*・中村聖三*
二宮耕平**・藤田高英***

Study on Restoration Projects of Towns in Kobe City after Hanshin-Awaji Earthquake

By

Kazuo TAKAHASHI*, Shouzou NAKAMURA*,
Kouhei NINOMIYA** and Takahide FUJITA***

This study shows the process and problems of the restoration projects in Kobe City after Great Hanshin-Awaji Earthquake based on the hearing survey to residents and Kobe City office. Land readjustment projects which adopted two new method-two stage determination process of city planning and community creation council are discussed to show more desirable restoration methods.

1. はじめに

わが国では都市部における大規模災害で、土地区画整理事業を用いて復興を行ってきたという歴史があり、今回の神戸市においても特に被害の甚大であった地域等で、この手法により復興まちづくりが行われている。神戸市において実施されている様々な整備手法の中でも震災復興土地区画整理事業（11地区）は神戸市における震災復興の大きな位置を占めている¹⁾。神戸市における震災復興土地区画整理事業のこれまでの経緯、進捗状況を調べることによって、都市部における災害復興に土地区画整理事業を適用する場合の有効性と課題を明らかにする。本研究では神戸市の担当職員へのヒアリング調査の結果を基にして、この事業の新しい進め方であるまちづくり協議会および2段階都市計画等の特徴や、震災復興という状況下での問題点を明らかにする。

2. ヒアリング調査の方法

復興まちづくりにみられる問題点の把握のために、神戸市および住民へのヒアリング調査を、平成11年10月、12月および平成12年2月に実施した。神戸市において施行されている震災復興土地区画整理事業を主とした復興まちづくりに関するヒアリングを、神戸市の区画整理担当者と、該当地区に居住し自宅の再建が完了している住民を対象とした。なお対象地区として、震災復興土地区画整理事業を施行している地区でも事業進捗の早い「六甲道駅西地区」および「鷹取東第一地区」の2地区とした。調査方法は土日の休日を利用し、基本的には自宅へ訪問しそこで話を聞かせてもらった。なお、神戸市の協力により、まちづくり協議会の会長に対してのヒアリング調査についても行うことができた。

1) 神戸市に対するヒアリング調査の概要 (第1回目)

対象：神戸市都市計画局区画整理部、西部都市整備課

平成12年4月21日受理

* 社会開発工学科 (Department of Civil Engineering)

** 大分県庁 (OITA Prefectural Office)

*** 大学院修士課程社会開発専攻 (Graduate Student, Department of Civil Engineering)

方法：市役所での聞き取り

日時：平成11年10月28日（木）

（第2回目）

対象：神戸市都市計画局計画部工務課

方法：電話およびFAX

日時：平成12年2月15日（火）

2) 住民に対するヒアリング調査の概要

地区：震災復興土地区画整理事業が施行されている
「六甲道駅西地区」および「鷹取東第一地区」

対象：まちづくり協議会の会長、自宅再建を果たした住民

方法：自宅へ訪問しての聞き取り

日時：平成11年12月18日（土）～19日（日）

人数：まちづくり協議会3団体

住民15人（男性4人、女性11人）

3. 震災復興土地区画整理事業の適用と課題

震災復興土地区画整理事業は、阪神・淡路大震災という非常事態の中で施行され、震災復興という特殊な役割を果たさなければならなかった。そのために、平常時の土地区画整理事業と比べると様々な特徴が見て取れる。2段階都市計画決定方式の採用や、減歩率の緩和などである。まちづくり協議会については震災復興時だけの特徴とはいえないが、神戸市では全国に先駆けて震災以前よりこの方式を活用していたという経緯があり、震災復興にも活用されている。ここでは、神戸市の担当職員へのヒアリング調査をもとに、この事業の特徴にはどのようなものがあるかと、その特徴が出てきた要因または経緯について述べる。

(1) 2段階都市計画決定について

a) 2段階都市計画決定とは

震災復興土地区画整理事業の都市計画決定は、2段階に分けて行う方式がとられており、この手法を2段階都市計画決定方式と呼んでいる。その内容は、都市計画の第1段階として、その地区の幹線道路や都市公園等を行政が決定し、第2段階として区画道路（生活道路）やポケットパークと呼ばれる小公園を、住民が中心となり決定するというものである。第2段階目の都市計画は、主にまちづくり協議会の場で行われるが、この時、住民は素人なのでコンサルタントと協力して都市計画を意見としてまとめる。神戸市の条例には市民のまちづくり提案権があり、この意見を「まちづくり提案」として市長に対して提出し、神戸市が検討した後、事業認定を行うという形をとっている。

神戸市は、2段階都市計画決定方式の採用に際して、

①震災から2ヶ月という建築制限期間内に何らかの都市計画決定を行うことを望んでいた。しかし、2ヶ月という短期間に都市計画を細部にわたり決めることは困難であった。②神戸市の発表した復興計画に対して対象地区の住民から、強い反対の意見が聞かれた。③神戸市の復興計画には協働のまちづくりが謳われている。

b) 2段階都市計画決定方式の有効性について

復興区画整理事業は、2段階都市計画決定方式により都市計画決定されたが、この方式の有効性について神戸市は、①非常事態の限られた状況下における早期の復興計画立案の方法として有効であった。②住民に対して情報を周知する手段も限られた状況の中で、この方式で対応したことは時間をかけて柔軟な都市計画変更ができ、結果的に住民のまちづくりに対する合意形成及び民意の反映において有効であったとしている。

また、まちづくりの計画は民意が反映されたものでなければならず、住民主体の計画でなければ民意が反映されにくく、かえって住民の合意が得られずに計画決定が長期化する恐れがあり、計画の決定方法として有効であるだけでなく、事業を円滑に進める上でも有効であるといえる。また、住民の反発の強かった減歩についても、用地買収により減歩率の緩和を図っているが、これについても2段階都市計画決定方式ならば柔軟に対応できる。

(2) まちづくり協議会について

a) まちづくり協議会方式導入の経緯

神戸市における震災復興都市計画の基本方針には「協働のまちづくり」が謳われているが、この方針に則し、まちづくり協議会の組織化を推進している（表-1）。神戸市は、全国に先駆けて震災以前からこの方式によりまちづくりを進めてきたということもあり、まちづくり担当職員も制度運用に慣れていたという経緯で、まちづくり協議会方式は震災復興にも活用されることとなった。

神戸市は、このまちづくり協議会方式を推進するために、協議会に対しての活動費の助成や、「アドバイザー派遣」「コンサルタント派遣」と称し、土地区画整理事業地区だけでなく、幅広くまちづくりの気運のある地区に対し、まちづくりの専門家を市の予算で派遣している。このことにより、行政が直接住民と話し合いをするだけでなく、住民のまちづくり案検討へのサポートや、住民の意見を集約しながらまちづくり案をまとめている。区画整理に関する勉強会資料の作成等、各地区の実状に合わせて多様な活動を行っている。また、地区ごとに現地相談所を設け、まちづくり協議

会やコンサルタントのサポートと合わせ、協働まちづくりの3本柱としている。これにより事業の円滑化と、住民のニーズや地区の特性を活かしつつ具体的で活発な話し合いが進められている。

b) まちづくり協議会活動の有効性及び問題

実際のまちづくり協議会の活動は、まちづくりに関する話し合いはもちろんのこと、土地地区画整理や各種制度等の勉強会、まちだより等発刊物による情報の提供、イベントの開催、アンケート等による住民の意向調査など多岐にわたる。これらの活動の世話人となる役員は、既成組織である自治会、商店会、婦人会等の役員が選ばれる場合が多い。しかし、既存組織とは独立した組織として機能し、開催密度及び内容の濃いものとなっていると評価される。

また、まちづくり協議会は事業を進める上での合意形成を図る手段のひとつである。まちづくり協議会に対してコンサルタントや法律の専門家等のアドバイザーを派遣したことは、協議会活動が十分に機能し、また円滑に進むことに寄与したと神戸市は考えており、実際に住民だけでは、各種制度の理解及び計画の立案は困難であり、専門家の派遣は有効であったといえる。

まちづくり協議会において注意すべきことは、本来の目的である住民主体のまちづくりの機能を十分に発揮することであり、個々の協議会員の意識と努力が必要である。特に役員となるべき人は、行政と住民の間に立ち、意見を取りまとめなければならないが、ここで重要なのは住民の主体性であり、これを失うとコンサルタントを含め、単に行政の計画を立てる下請け機関となる可能性が出てくる。

表一 各地区のまちづくり協議会の結成状況

森南第一	森南第二	森南第三	鷹取東第一
1	2	1	1
鷹取東第二	御菅東	御菅西	新長田駅北
10	1	1	18
六甲道駅北	六甲道駅西	松本	
8	1	1	

(3) その他の特徴について

2段階都市計画決定方式やまちづくり協議会方式以外にも、平常時の土地地区画整理事業と異なったいくつかの特徴が見られる。その主な特徴を列举すると、①事業の進捗が早く施行期間は短い。②各地区ごとに見ると事業の施行範囲は比較的狭い。③減歩率が緩和されている等である。

事業の進捗が早い理由として、被災者のほとんどが自宅を失っており、早期の復興及び自宅再建を行う必

要があったため、住民の復興まちづくりの気運が高まった。その他、事業の施行面積が適当であったということがいわれている。事業区域の選定は、被害の大きかった地区およびこれまで行政の資本が使われてこなかった地区としているが、新長田駅北地区を除く10地区は20ha以内に収まっている。事業面積が広いと住民の合意形成が難しくなり、事業収束までにはどうしても時間がかかる。新長田駅北地区は59.6haあり、事業の進捗にはやはり時間がかかっている。

減歩率の緩和措置については、本来の土地地区画整理事業において減歩は前提であり用地買収は行わないのが原則であるが、住民からの苦情や被災者であることを考慮し、震災復興事業の特例で神戸市が国の補助を受けて用地買収を行い減歩率は全地区で10%未満に緩和された。また、平常時の土地地区画整理事業が、道路・公園等の公共施設の基盤整備が主目的であるのに対し、震災復興事業は生活再建最優先、早期復興が前提であるため、この他にも細かな補助率・補助率の拡大措置や他事業との重ね合わせの手法がとられている。

(4) 震災復興土地地区画整理事業を進める上での問題点

まず神戸市の担当職員へのヒアリング調査により得られた結果を基に、主に行政側から見た事業を進める上でその妨げとなった問題についてまとめる。

a) 事業の進捗を妨げる要因

① 都市計画策定段階

都市計画案の策定に関しては、震災発生後の早い時期から始めなければならない。早期復興を実現するには早い時期にまちづくりのビジョンを示す必要があるからである。さらに、そのために行う建築制限の期間も、建築基準法により最長2ヶ月と定められている。

この時期の問題点の多くは、都市計画の策定を早期に行わなければならないことにより発生している。まず、震災直後に被災状況を把握しなければならないが、人命救助優先との板挟みにより人手不足に陥る。また、神戸市の例では、本庁舎が被災したために既存資料、資材、スペース等が不足し、協議調整のために必要な通信及び交通手段が断絶されていた問題がみられた。

② 計画決定段階

この段階にきて、事業を進める上で住民に対し計画の内容を周知する必要が出てくるが、震災後の異常事態のために周知の方法（ビラ、広報誌、手紙、現地相談所、説明会、電話等）と時間が制限され、住民の同意がなかなか得られない。またこれは住民の意識の低さや、知識不足にも起因しているとの指摘もあった。

③ 事業実施段階

復興事業は生活再建を最優先として進めるとしていたが、それでも権利者（住民）の理解がなかなか得られないというのが、この段階にきて問題となっている。またこの事業は生活再建優先、早期復興が前提となっており、従来の土地区画整理事業に基づく手法だけでは対応できず、他の各種事業との重ね合わせの手法や新制度の創設等にも力を入れなければならなかった。これに関連して早期復興のため全11地区ではほぼ同時に事業がスタートしたために、全権利者に短期間で事業の理解と推進を行うことは大変困難である。

神戸市によると、復興事業に携わった職員は人数も多く要したが、当初の2、3年は地元交渉が毎晩深夜におよび、土日もほとんど休めなかったという。

b) 事業施行により発生する長所・短所

本来は土地区画整理事業の施行により、地域住民及び行政等の関係者に多くの利益をもたらすものでなければならないが、今回、神戸市において施行されている震災復興土地区画整理事業は、震災復興の難しさ故に、利益と同時に問題も発生している。この長所・短所に

表一 震災復興土地区画整理事業の適用による長所・短所

長所	短所
事業適用の結果によるもの	
<ul style="list-style-type: none"> 既存の制度なので、事業を短期間に進めることができる 道路・公園・ライフラインの整備が公共事業で行われる 土地利用が改善されることにより、災害に強い安全なまちづくりができる 住環境整備ができる 	<ul style="list-style-type: none"> 減歩・用地買収による土地の狭小化 昔ながらのコミュニティーの喪失 個性のないまちになりがち 事業期間中、住民は不自由なことが多い 地価が上がることにより、賃貸住宅の家賃が高くなる
減歩の緩和措置	
<ul style="list-style-type: none"> 用地買収による住民の負担軽減 	<ul style="list-style-type: none"> 用地買収の費用
事業期間	
<ul style="list-style-type: none"> 早急な復興が必要であり、それに対応できる 	<ul style="list-style-type: none"> 早急に事業を進めると、住民間の合意形成が困難で多様なニーズに対応できない
事業区域	
<ul style="list-style-type: none"> 狭い区域だったので住民の意見が集約しやすく早急な復興が可能だった 	<ul style="list-style-type: none"> 区域外との相違・整合性を調整する難しさ
まちづくり協議会方式	
<ul style="list-style-type: none"> 住民主体のまちづくりができる 2段階都市計画決定方式等により住民のニーズが反映されやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 話し合いに参加する時間や手間、利害の対立による合意形成の難しさ、それによる住民の苦勞

ついて表一2にまとめる。

この表を見ると土地区画整理事業は、長所・短所がはっきり分かれている。このようなことになった要因として、従来の土地区画整理事業の目的は、道路・公園等の公共施設の整備と土地利用の改善であるが、震災復興ということで早期復興及び住民の生活再建を同時に行わなければならなかった。さらに震災は突然の出来事であり復興は行わなければならないが、事業施行は手探りで進めてきた面が多く、復興のために多少の犠牲を払うことになった。また住民からも土地区画整理事業の適用に対して、当初は反対の声が多く聞かれた。しかし、復興及び市街地の面的整備を同時に進めるには他に有効な手段が無い状況では、この事業施行により発生する長所・短所を住民に理解してもらった上で問題点の方を少しでも小さくする方策が重要である。

4. 復興まちづくりにおける問題点と今後の課題

(1) まえがき

神戸市における復興の目標に「安心」、「活力」、「魅力」および「協働」という4つの項目が掲げられ、それに基づいて復興事業が取り行われている²⁾。被災市街地の復興を行う上で、震災以前の市街地が抱えていた問題の改善や、住民主体のまちづくりを行っていく必要があるが、その過程において様々な問題や課題が浮き彫りとなっている。住民および行政に対してヒアリング調査を行った。この章では、まず住民に対するヒアリング結果を示し、その分析を行う。

(2) 住民に対するヒアリング調査結果

平成11年12月18日および19日に住民に対して行ったヒアリング調査の結果の一覧を表一3に示す。なお、ここでは結果の頻度に関係なく、得られたものすべて示すこととする。ヒアリング項目は、主に震災から現在までの過程で、自宅再建や復興まちづくりに関することを7項目に渡って質問した。なお、この結果には、まちづくり協議会の会長に対するヒアリング結果も含まれている。

表一3 住民に対するヒアリング調査の結果

1) 震災から自宅再建まで過程での問題点・苦勞した点(制度上、経済上、支援策、役所の対応、合意形成など)	<ul style="list-style-type: none"> 減歩に関すること、土地が狭くなるなど 住民同士の話し合いや説得 役所との話し合いや対立 震災以前と比べて家賃が高くなった 借地人・借家人はもとの土地に戻ることが難しい
--	---

- ・まちづくり協議会の設立当初は話し合いの場所など無く、場所探しから始めなければならなかった
- ・郊外の応急仮設住宅に住んでいたので話し合いに通うのが大変だった
- ・地域住民が各地に散らばっていたので、連絡が取れずに話し合いに集まるのが困難だった
- ・区画整理などについての勉強が大変だった
- ・利害の対立などによる住民間の合意形成が大変だった
- ・まちづくり協議会のメンバーは地権者が多く、借地人や借家人のことをあまり考えてくれないので困る
- ・まちづくり協議会役員の都合が優先されている。また役所も役員の意見を優先して聞きやすい
- ・まちづくりを行う期間が短い
- ・自宅再建までに時間が短かった
- ・無届の違法建築がある
- ・高齢者は土地を持っていますが自宅再建の資金がない
- ・自宅は全焼してしまったので、移転保証が出ない
- ・2重ローンとなって大変である
- ・震災により、すべてが無くなってしまった精神的な辛さ
- ・生活の復興の目処が立たないための、精神的な不安やストレス

2) 自分の望むような自宅再建ができたか

(震災以前の場所に戻れたか、現在の不満など)

- ・とりあえず満足している
- ・2重ローンなど大変なことは多いが、自宅には不満はない
- ・地元に戻ることを望んでいたのに、地元に戻れて良かった
- ・自宅は少し狭いが、それ以外は満足している
- ・大変なことが多いが、自宅がようやく再建できたのでこれからがんばっていききたい
- ・自分もそうだが完全に満足している人はいないと思う
震災後に急いで自宅再建した人ほど、満足のいく再建はできていないと思う。それ以外の人も、希望通りにはなかなかいかない
- ・借地人・借家人はもとの土地に戻るのが難しい
- ・換地により震災以前の自宅の場所と少しずれている

3) 震災以前と比べて現在の自宅は住みやすくなったか。また、まち全体はよくなったと思うか

- ・自宅は住みやすくなった
- ・今度の自宅は注文住宅なので住みやすくなった
- ・減歩により土地が狭くなったので自宅は少し狭い
- ・土地が狭くなり自宅を3階建てにしなければならなかった
- ・家屋の形式が変わったので、生活様式にも変化がでた
- ・まち自体は、昔ながらの人情味はなくなった
- ・まちは閑散としてしまって、昔の暖か味がなくなった
- ・隣や近所が広くなり、その分親しみがなくなった
- ・まち全体は整備され環境は良くなっている
- ・まち全体は良くなったが、住み心地が良くなったとはいえない
- ・まちが良くなるのは、まだこれからのこと
- ・まちはがらりと変わってしまったのでまだ慣れていないが、これから少しずつ慣れていくだろう
- ・まち自体は、良くなった面と失った面の両方がある
- ・以前の自宅のあった場所はまだ空地である
- ・建物のタイプがほとんど同じ

4) 震災から自宅再建の過程において問題点をふまえた上で出てきた課題や、今後に生かすことの出きる教訓など

- ・高齢者への支援策の充実、また高齢者でもお金を借りられるようにする
- ・賃貸住宅には保証・支援策があるが、戸建住宅にはほとんどない
- ・公営住宅への入居条件など
- ・一時的に地区外へ出ていっている人は、自分から連絡がつけるようにしておく必要がある
- ・個性のあるまちづくり
- ・まちづくり協議会等のリーダー選びが重要である
- ・減歩等についてももっと早い段階から話し合う必要があった
- ・弱者の目線で物を考えていく必要がある
- ・住民が中心となった今回のまちづくりの方法は、震災復興以外のまちづくりにも生かすことができる

5) 都市部における震災時の住宅対策について

- ・道路が狭かったのが被害を大きくした原因だったので、道路の整備を行う
- ・道路をきちんと整備してから家を建てる
- ・長屋形式の木造住宅の改善
- ・常に小学校等を避難所または集会所として利用できるようにしておく
- ・家屋の耐震化・不燃化、また基礎をしっかりと造っておく
- ・災害時の係りを事前に決めておくなど、自主防災組織を設置しておく
- ・防災訓練を行う
- ・地域コミュニティーをしっかりと形成しておく
- ・日ごろから地域の交流を行っておくことが大事である
- ・個人の日ごろからの備え、また災害に対する意識を高めておく
- ・救助道具の配備

(3) ヒアリング結果の分析

全体の傾向として、まちづくり協議会を運営していく立場である役員等からは、全体に関する意見が多く聞かれたが、一方それ以外の住民からは個人的な意見が多く聞かれた。以下に各項目ごとの傾向を述べる。

1) 震災から自宅再建まで過程での問題点・苦労した点

まず大半の住民から、減歩という制度上のこと、またはそれにより土地が狭くなったことについての不満がでた。それ以外で多く聞かれたのは、まちづくり協議会活動についてのことで、地元以外に住んでいたため話し合いに参加するのが大変といった意見や、土地区画整理等の勉強、話し合い自体についても、役所との対立や住民間の合意形成等に労力や時間を費やし、かなりの負担となったようである。

まちづくり協議会を運営していく立場である役員等からは、制度上のことや、自分の事だけ考えずにまち全体に目を向けてほしいといった全体に関する意見が聞かれたが、一方それ以外の住民からは個人的な意見や、まちづくり協議会役員に対する不満も聞かれた。

2) 自分の望むような自宅再建ができたか

今回のヒアリング調査の対象は、地元で自宅再建を果たした住民であるが、換地等により土地の形や場所は多少異なっている。大半の住民は自宅再建を果たし現在は満足しているようである。しかし、ここに至るまでは大変な苦勞があり経済的な問題を抱える住民も多く、すべてが希望通りにはいかないようである。

3) 震災以前と比べて現在の自宅は住みやすくなったか。また、まち全体はよくなったと思うか

自宅は新しくなり住みやすくなったという意見がほとんどであったが、なかには減歩により土地が狭くなったため自宅が狭い、または、自宅を3階建てにしなければならなかったという話も聞かれた。まち全体としては、良くなった面と失われた面の両方の意見が出た。住宅形式が変わり、道路が広くなったことにより住環境や安全性が改善されたことは理解しながらも、一方で昔ながらの人情味や暖か味が失われたと感じている住民が多い。しかし、これに対しては時間が経つにつれ慣れていくだろうという意見も聞かれた。

また、神戸市の各地で土地区画整理は行われているが、同時期に同じ手法で整備されているため、どの地区も、ほとんど違いが見られない。建物のタイプについても敷地の面積に差が無く、同時期に建築されるためほとんど同じである。

4) 自宅再建の過程において問題点を踏まえた上で出てきた課題や、今後に生かすことの出来る教訓など

制度上のこととまちづくり協議会に関することの二つに大きく分けることができる。制度上のこととして、賃貸住宅には家賃の大幅な軽減措置などがあるが、戸建住宅には税金の減免や金利の優遇程度しかなく戸建住宅への支援策や、高齢者への支援策の充実という意見が聞かれた。また土地区画整理事業を行う際の移転補償について、自宅が焼けずに残っていれば修理や修繕をして移転保証ができるが、自宅が焼けてしまうと家も無くなり移転補償も出ないので大変だということも聞かれた。

まちづくり協議会については、震災後もっと早い段階から話し合う必要があったのではないかとということや、リーダー選びが重要であったという意見が聞かれた。なお、まちづくり協議会に対して派遣された、コンサルタント等のアドバイザーに対しては好意的な意見が多く、まちづくりを行う上で有効であったと感じている。

5) 都市部における震災時の住宅対策について

ヒアリング対象の住民は全員が大きな被害を受けた

被災者であり、地震や防災についての意識が現在高いため、地震に対する日ごろからの備えが大事と考えているようである。また特に多かった意見が、被害を大きくした原因である、住宅の形式や道路の狭さについてのことである。

まちづくり協議会役員からは、地域コミュニティーの重要性に関することが多く聞かれた。これに対してはイベントや防災訓練の実施、自主防災組織の設置等が必要と感じているようである。またせっかく公園が新設されたので、清掃作業などを住民自らが利用しやすいようにしておくといった意見も聞かれた。

5. 復興まちづくりにみられる問題点

神戸市で施行されている震災復興土地区画整理事業による復興まちづくりの問題点や、復興市街地全体が抱える問題及び住民が抱える問題について述べる。

(1) 各種制度上の問題点

復興まちづくりは、各種制度を利用しながら行うものであり、復興まちづくりを支える制度があつてこそ行われるものである。今回の復興においても、様々な事業制度や支援策がとられているが、制度欠落によることや新制度のため利用しにくいことがある。また、それにより不公平が生じている場合もある。住民、行政双方に対して行ったヒアリング調査でも、このことについて様々な意見が聞かれた。特に多かったのは、被災住民に対する生活支援策についてであるが、震災により自宅を失った被災者は、経済的理由などにより自宅再建が思うようにいかない場合が高齢者などに多くみられる。土地区画整理を行っている地区でも、換地先でいかに住宅を確保するかが大きな問題である。しかし、現在の法的考え方は、自宅のような私的財産の復旧については個人の自助努力によることを原則としているために、個人に対して直接的で、自宅再建を行うことができるくらいの、明確な補助システムはほとんど無い。唯一、震災から3年が経過し、「被災者生活再建支援法」が創設され、これにより自宅を失った被災者に最高150万円の個人支援が行われた。しかし、この制度は支給対象の制限などが厳しく、金額についても十分なものとはいえない。わが国の災害救助法では支援を行うにしても現物支給が原則であり、今回の「被災者生活再建支援法」は、個人に対する金銭支援としては初めてのものであり画期的であったが、アメリカなどでは、金銭給付方式が通常であり、対比されることが多い。

その他には、賃貸住宅と戸建住宅に対する支援に差

がみられることである。賃貸住宅に住む被災者には、家賃の軽減という明確な支援策がとられているが、戸建住宅は、支援の基準を定めるのが難しく、戸建住宅そのものに対する支援策はほとんど無い。そのため賃貸住宅の被災者との不均衡が生じている。

(2) 復興まちづくり活動に関する問題点

まちづくり協議会は、地域住民が直接まちづくりへ参加出来る手段として有効であるが、まちづくり協議会活動を進めていく上で、その活動を阻害する要因が多く発生している。まず、まちづくり協議会は住民が中心となり設立され活動を行うが、その時間や手間はかなりのものとなる。特に、協議会活動の世話人の苦勞は大変なものであるが、まちづくり協議会はあくまでも、住民自らのための、まちづくり活動であるため、これについては容認されているという問題がある。

これに関連して、今回のヒアリング調査により聞かれた、神戸市におけるまちづくり協議会活動に対して住民が苦勞した点は、やはり、活動に参加する手間と時間や、土地区画整理に関する勉強などである。特に今回は、震災により自宅を失ったことがあり、郊外の応急仮設住宅や親戚の家などの地区外に出ていっている住民が多く、連絡がつかないことや、話し合いに通うのが大変といった場合がある。そのことも、まちづくり協議会の活動を妨げる要因となった。また住民間の利害対立等により合意形成が進まないといったことや、現状認識度の低さなどにより、まちづくり活動に対する無関心な住民が存在することもある。

(3) 復興市街地の形式に起因する問題点

震災以前の市街地にも、いい意味での個性や長所・短所といった特徴があり、それらの特徴を悪く言えば無理やり変えてしまうことになる。そのことにより復興事業が行われた市街地に新たな問題が発生する原因をつくりだしている。

このことについて住民から最もよく聞かれた意見は、昔ながらの近所づきあいや親しみ、まちがもっていた人情味や暖か味がなくなったということである。これらの下町によく見られる地域コミュニティーは、主に下町ながらの住宅形式などにより、長年に渡って培われたものであり、これは震災時の救助活動や復興を行う上で大きな力となるものである。また住宅の形式が変化したことにより、生活様式にも変化が出たという意見や、まちのもつ個性がなく閑散としてしまって活気がなくなったという意見も聞かれた。

その他に、復興事業による市街地形態の変化がもた

らした問題として、道路拡張や公園新設分に土地が利用されることにより、一戸当たりの敷地面積が減少してしまうことがある。これに対しては、神戸市による積極的な用地買収や、住宅の共同化を誘導することにより対応しようと試みているが完全とはいかず、震災以前から、ただでさえ狭かった土地が減歩によりさらに狭くなる結果となった。戸建てを望んでいたとしても、敷地面積の関係で共同化するしかない場合や、戸建住宅を建築するにしても3階建てにしなれば対応できない場合が多い。例えば、新長田駅北地区の一戸当たりの平均敷地面積は、約45㎡程度しかなく、建べい率などを考慮すると、住宅を建てることのできるぎりぎりの面積しかない。

道路が整備され土地利用が改善されれば、当然として土地評価額は上昇する。その結果、用地売却による金銭収入は増えるが、そのまま地元に残って、自宅再建を果たす住民にとっては、税金や家賃の負担が増加するという問題がある。特に、これまで長屋形式の低家賃の住宅等に住んでいた借地人・借家人にとっては、住宅に関する金銭的負担の増加に耐えられない場合が高齢者などに多くみられる。このことにより、仕方なく郊外の家賃の安い住宅や復興公営住宅などに転居してしまう。この地区外への人口流失が、その地区の復興を遅らす原因となることや、地域コミュニティーの喪失にもつながっている側面もあるといえる。

(4) 各個人に起因する問題点

ヒアリング調査の結果で多かったのは、自分が高齢のため若年層のように元気に復興を行えないということである。また高齢者ゆえに、お金を借りることが出来ず、またローンすら組めない状況では自宅再建などはとても無理であるということが聞かれた。

その他の、各個人に起因する問題として、まちづくりを進める上で必要となってくる住民間の合意形成の妨げとなるものがある。まちづくりに対して無関心な住民の存在や、まち全体のことを考慮せずに、私的権利を最優先とする住民の存在がその例である。表-4に復興まちづくりにみられる問題点の一覧を示す。

表-4 復興まちづくりにみられる問題点

各種制度上の問題点
・制度の欠落および新制度のため使われにくい
・個人に対する生活支援策が不十分
・自宅再建が建築に関する制限により阻害される
・減歩制度に土地狭小化、それに対する不満

復興まちづくり活動に関する問題点

- ・まちづくり活動による時間と手間、それによる住民の苦勞
- ・住民による主体性維持
- ・リーダー役の重要性
- ・合意形成の難しさ
- ・まちづくり活動に対する無関心層の存在
- ・私的権利の優先

復興市街地の形式に起因する問題点

- ・住宅形式の変化、および復興過程の人口流失による、地域コミュニティの喪失
- ・土地の狭小化によって戸建住宅再建が困難
- ・地価上昇による住宅費用の増加

地域社会の抱える問題点

- ・地域産業の衰退による復興の遅れ
- ・密集市街地による問題
- ・住民の高齢化、それによって都市の活性化が難しい
- ・住民のコミュニティ意識の希薄化

各個人に起因する問題点

- ・年齢および収入の格差
- ・経済的な苦しさ、2重ローンなど
- ・まちづくり活動に対する無関心層の存在
- ・私的権利の優先

6. 復興まちづくりの課題および提言

(1) 政策および制度について

市街地の復興を進める政策および事業手法は、様々なものが考えられ実行されているが、復興事業の主なものは面的な整備事業である。この面的整備事業では住宅を建てる前の段階までは整備されるが、そこからの住宅再建が進みにくいといった問題がある。その原因は、自宅を失った被災者に対して、自宅が再建できるほどの直接的な支援がほとんどとられていないためである。自宅などの私的所有物に被害が出た場合は、その被害に対して、どの程度の支援を行う必要があるかといった評価が困難であり不均衡が生じやすいため手が付けられていない。しかし、面的な整備事業だけでは、自宅再建が進みにくいといった現実がみられるため、やはり金銭的な給付制度が望まれる。

その方策として、被害の及んだ各個人の収入や年齢などに対応した、支援の新しい基準を定めることや、個々の住宅の状況や土地利用という、震災被害に直接関係するであろうことを事前に評価しておき、災害時に被害が及んだ場合、それらに基づいた金銭的な支援を行うなどの新しい法制度が必要となってくるであろう。

(2) 住民によるまちづくりについて

まちづくり活動は行政主導ではなく、やはり住民の主体的な意思のもと行われるべきであるが、いかにしてその気運を高めるかといった問題がある。また、ま

ちづくり活動に費やされる手間や時間といった、住民の苦勞もできるだけ軽減し、効率の良い運営を行っていかねばならないという課題も出てきた。これらについては住民だけの力では難しく、やはり行政および民間の協力が必要となってくるであろう。住民が現状に満足せずに、自分たちのまちを変えていこうと思うような誘導政策や、民間に対して、まちづくりのシステムやノウハウを熟知した、まちづくり協議会の運営を専門に扱う会社の設立を働きかけるなどを行う。そして、その派遣費用を負担するなどし、スムーズでしかも有効に機能するまちづくり協議会を目指すべきである。この地域住民、行政および民間の連帯による、まちづくりの仕組みづくりが求められている。

(3) 市街地の形式について

わが国の市街地問題として、密集市街地の問題がある。阪神・淡路大震災による被害が大きかった地域も、主にこの密集市街地であった。この密集市街地は、計画的に造られたのではなく、経済活動を行う上で、いわば自然発生的に出来たものである。ゆっくりと時間をかけて造られたわけではなく、戦後の経済成長で急激に変化した社会情勢や生活様式の変化に対応できず、住宅問題だけが取り残された形になった。この住宅問題は、個人住宅の市場原理では解決されるものではなく、放っておいても悪化することが多い。さらに地域住民も、その現状に対して満足してしまうことや、あきらめていたりして、主体的共同行為によって問題を解決しようとしなないという、コミュニティ意識の希薄化がみられる。そのため、まちづくり協議会のシステム等を活用し、市街地形式の改善や地域コミュニティの醸成が必要となってくるであろう。

7. まとめ

本研究で得られた結果を以下にまとめる。

- (1)個人に対する支援策が不十分であるため、自宅再建が進まないといった問題に対しての十分な支援策と、今後に備えた新制度の創設が望まれる。
- (2)減歩制度による住民の損失や、それに対する不満および土地の狭小化によって、戸建住宅の再建が困難となる。これに対しては、特に小規模な宅地は減歩率を低くすることや、建ぺい率などの規制を緩和する。また用地買収による減歩の緩和も必要である。
- (3)復興事業には、制度の不十分および欠落による諸問題が発生しているが、今後、土地区画整理事業などの見直しを行うなどし、災害からの復興システムの確立を目指すシステムの検討が必要である。

- (4)まちづくり協議会活動による住民の手間や時間の負担を軽減するため、合意形成の方法や運営のあり方を検討し、まちづくり協議会システムを確立する。
- (5)復興過程および復興後に起こるであろう地域コミュニティの喪失に対して、まちづくり協議会の継続的な活動および自治会、婦人会、老人クラブなどの多様なネットワークで対応していくことが必要である。
- (6)震災に備えて密集市街地の問題等の改善に対して今後もっと力を入れていくことが必要である。また、住民が主体的に問題解決に取り組めるような行政による誘導策や支援策が望まれる。

参考文献

- 1) 神戸市都市計画局：安全で快適なまちづくりをめざして 神戸市の震災復興土地区画整理事業，パンフレット，1998.5
- 2) 神戸市：神戸市復興計画，pp.1～6,1995.6