

第 2 章

震災復興区画整理の論点と展望



本章では、阪神・淡路大震災の復興において主要な都市計画事業となった土地地区画整理事業を取り上げ、その問題点（論点）と既成市街地での区画整理のあり方、現行制度の改善方向について論じる。

1 これまでの土地地区画整理事業の実績と役割

土地地区画整理事業は、宅地の利用増進を図ることを目的に換地によって区画形質の変更を行い、減歩によって道路、公園等の公共施設を整備する事業である*1。区画整理はかつて「都市計画の母」といわれ、我が国の市街地整備で大きな役割を果たしてきた。新市街地を対象とする区画整理と既成市街地を対象とする区画整理との2種類があり、主流は新市街地の区画整理である。

市街化区域内農地や郊外丘陵地などを対象に地権者や開発業者が組合を設立して区画整理を行い、新たな宅地や住宅団地を数多く実現してきた。もともと道路、公園等がないところから整備するので減歩率は30~40%などと高くなるが、地権者自らが納得して行う事業であり、そうした減歩があっても宅地化による土地利用の増進も見込めてきた。

他方、既成市街地の区画整理は、相当以前から停滞しており、平面的な土地利用の区画整理から立体的な利用の再開発という方向に動いてきた。とくに零細宅地の多い大都市密集市街地で土地地区画整理を行おうとすると、大きな無理が生じる。そのため大都市の既成市街地では、震災以前には幹線道路の拡幅等の目的をもつ事例を除くと区画整理はほとんど行われていなかった。

そうした少ない事例の1つが神戸市上沢地区（今回の震災復興区画整理の松本地区に接する南側の地区）の区画整理であった。山手幹線の拡幅という目的のために幅100m、長さ700mと非常に細長い地区である。幹線道路拡幅部分に充当するための用地を時間をかけて先行的に少しずつ取得して準備し、地元同意を図るための努力を事前に積み上げたうえで、1979年に事業を開始している。今回の震災時点では、事業開始から十数年たったが、それでも進捗率はようやく3分の2程度という状況であった*2。平常時の区画整理では、少なくともそのような準備と時間がかけていたのである。

土地区画整理事業が歴史上とくに大規模に行われたのは、関東大震災後の震災復興土地区画整理、第二次世界大戦後の戦災復興土地区画整理という非常時であった。関東大震災では、東京で約1,100万坪（約3,600ha）という大規模な区画整理が行われた。道路幅員は原則6m、8mとされたが、私道、狭隘敷地も多かったため、全部を換地するには、3m、4m道路も設けざるをえず、道路延長で3m、4mの道路が2割、6m、8mの道路が6割、11m以上の道路が2割という結果になっている。また土地の1割までを無償提供（減歩）としたが、区画整理に対する不満は大きく、3年間も反対集会が続いたとされている*3。

戦災復興区画整理は115都市、60,000haで計画され、最終的には112都市、19,600haに縮小されて実施された。

神戸市の状況をみると当初の事業面積2,240haは1,748haに縮小され、それに戦後神戸市に合併した東灘の429haを加えた2,177haが戦災復興区画整理面積になる*4。今回の震災で神戸市で計画された区画整理面積は、125haである。これをみると、関東大震災や戦災による被害がいかに大きかったかが改めてわかる。それとともに今回指定された区画整理地区が被災地区の極く一部であることをふまえて考えると、必要な市街地整備の面積という点からは、少なすぎたという見方も可能であろう。

2 今回の復興区画整理事業の問題点

2・1 —— 都市計画決定の問題

今回の震災復興区画整理地区のまちづくりでは、多くの問題点が明らかになった。まず第1には、都市計画決定の問題であり、震災時に誰がいつどのように都市計画事業を決めていくかという問題がやはり大きい。大きさにいえば、この都市計画決定が、その後の区画整理地区のまちづくりのあり方を規定し、最も重要な合意に関わる前提条件を壊してしまったわけで、住民主体でまちづくりを行おうとしている地区ほどその影響は大きかった。

2ヶ月で建築制限が切れ無秩序に再市街化する恐れがあるということから、

住民不在で都市計画決定が行われた。その後まちづくり協議会が結成されて住民が参加する方法がとられた。後先が逆である。2月末にできた「被災市街地復興特別措置法」では、2ヶ年の範囲で建築制限が認められていたのである。

今後は十分な議論を保障したうえで都市計画決定をしていく必要がある。その際、複数の事業手法が検討されてよいし、行政がある事業手法を予定していても議論によってはそれを取り止めたり変更できることが重要である*5。

関連して、2段階都市計画決定論の評価の問題がある。これは「3月17日の都市計画決定は、区域、幹線道路、大公園などだけを決めたので、あとの内容については住民の意見を聞いて決めていく」というもので、それを評価する声も聞かれる。しかし、住民にとっては、骨格も内容もともに重要であること、しかもその後の進展は、都市計画決定された幹線道路や公園がかなりの地区で変更されることとなり、2段階都市計画決定に道理がなかったことが事実によって示されている*6。

2.2 — 区画整理でつくる市街地空間の問題

区画整理でどのような市街地空間を実現するのかという問題で、行政と住民の間に大きいギャップがある。これは2つの問題に分かれる。1つは、市街地空間像の問題である。行政は将来のためのまちづくり、空間—新型のまちづくりを唱える。住民は、将来のまちづくりよりも、今日、明日の生活に即した継承型のまちづくりが大切であると主張する。

例えば、第7章で取り上げる宝塚市川面地区では、当初は市の方では区画整理を想定して、住民にも案を提示したが、高齢者が多く、区画整理ではどのようなまちになるか不安で将来が見えないこと、現道拡幅のまちづくりなら先が見えるという住民の要望が強いことから、4m未満の道路を4mに拡幅する生活街路整備型の密集住宅市街地整備促進事業で対処することになった。

この逆のケースが前述した北淡町富島地区の区画整理である。震災前の地区は、海岸沿いの8m道路とそれに平行し地区の中心になる4m弱の中道を骨格に、それらと直交して山際から海に向かう1~2mの網道とよばれる多数の縦道から構成される漁村であった。震災後、15m幹線が市街地を乱暴に貫く区画整理案が示された。このような計画に対して、大きな反対運動が起り、筆者た

ちも参加して、現道拡幅を中心とした住民案をつくる努力が行われ、素案までこぎつけた段階で、事業計画が強行された*7。こうした宝塚や反面教師としての富島の教訓は大きい。

いま1つは、公共施設の問題で、広い道路、広い公園は不必要だという意見である。広い道路といっても幹線道路ではなく8mの歩車共存のためのコミュニティ道路や6mの区画道路といったレベルの道路の話である。通過交通の侵入、道路の駐車場化に対するアレルギーが強く、4m未満の路地等の居住者ほど現在の道路の方が安全で十分満足しているとする意識が強い。

公園についても、暴走族のたまり場になる、若い男女の風紀上の問題、犯罪などの危険性等で、評価は良くない。これらの道路、公園についての居住者の意識は、後にみるように減歩の問題とも関係している。

2・3 — 住民の負担の問題

第1に減歩の問題があり、これは区画整理の本質と関係する。宅地が減っても土地利用が増進されるので釣り合うというのは土地を資産価値とみる論理である。大多数の人々は居住や商売のために土地を利用しているのであり、土地が減少すればその分だけ使用価値が下がることになる。こうした本質的な問題をもちながらも地価が常に上昇していた経済成長の時代には、区画整理の論理は一定の説得性をもっていた*8。

しかし、これからは右肩下がりの経済の時代であり、加えて被災地では地価は下落しており減歩の論理は成り立ちにくい*9。

震災後の区画整理の特殊性も関係する。今回の復興区画整理では、神戸市の平均減歩率はほぼ9%である。震災前の上沢地区の減歩率が18%だったので数字的には2分の1であるが実際にはそうはいえない。通常の既成市街地の区画整理では、減歩はされても、家屋の多くは移転補償費をもとに新築できる。原則的には曳家による移転であるが、実際には多くは新築する、そのため移転補償費は区画整理事業費のなかで大きな比率を占める。

しかし、今回の場合は大部分が全壊あるいは焼失しているために移転補償費は小さく、相対的には安価な区画整理事業であるともいえる。移転補償費との関係でいえば、総事業費に占める減歩相当分は小さい。にも関わらず、減歩で

合意が長びき事業が遅れ、その間に住宅が建設されると移転補償費がより嵩むという悪循環を招くことにもなるのである。

さらには、震災被害と住民感情の問題がある。震災で家族を失ったり、家屋が全焼、全壊するという大きな被害を受けたうえに、区画整理の決定に拘束され、なおかつ「土地をとられる」ということは、「全く納得できない」のが素直な住民感情である。

第2に、減歩以外の換地等にもなう諸負担の問題がある。「区画整理のために建築制限をされる」「せっかく地震で残った家屋ややっと新築した家を換地で壊される」「苦労して地域に戻ってきたのに事業のためにあと2回引越さねばならない、区画整理がなければ安心した生活ができるのに」などである。

これらの多くは、区画整理には当然ともなう問題であり、また、移転(再築)補償などは、生活再建が成り立つために、相当古い家屋でもほぼ新築できるだけの条件が用意されている。しかし、そうした物的・経済的条件だけでなく、「安心した生活が送れない」といった精神的な負担意識は思ったより大きく、震災復興区画整理特有の問題といえるだろう。

3 区画整理で震災後改善された点

阪神・淡路大震災は我が国大都市で初の直下型大地震による被害であり、木造密集市街地の脆弱性を示すとともに整備・改善の緊急性を明らかにした。震災後、土地区画整理事業についても次の3点で改善された。

第1には、道路についての補助の拡大である。既成市街地の区画整理では、幹線道路が整備されると総宅地面積が減少し、従前に比べて地区全体では減価になる。そのため従来から12m以上の道路については補助対象とされていた(道路用地費、築造費、道路にかかる建物移転補償費)。

今回、都市計画決定をした6m以上の道路に補助対象が拡大された。これは減歩率を軽減するのに大いに役立っている。

第2には、従来からの道路特別会計による区画整理に加えて、一般会計による区画整理が新設されたことが注目される。これは、幹線道路の整備等がない

地区でも区画整理ができるようにしたためである。

しかし、両者で補助要件が違うため問題になる場合もある。筆者たちが関わっている芦屋西部地区は、第一地区が道路特別会計で公団施行、第二地区は一般会計で市施行であるが、まちづくり協議会は一体で行っている。前者では6m以上の道路に国庫補助がでるが、後者では、道路・公園等の公共施設の従前、従後の差に対して補助される。そのため、まちづくり案の討議・検討の際に、第一地区だと6m道路にするか、5m以下の道路でもよいかは直接補助と関係するので議論にくい問題を含んでいる。しかし第二地区だどどの幅員になっても、それに見合う補助がされるため、より合理的な制度だといえる。

第3には、神戸市の湊川地区や神前地区でのミニ区画整理などの経験もふまえ、安全市街地形成土地区画整理事業が震災後制度化されたことである。対象要件は、原則として「1ha以上の地区であること」「都市計画道路を含まないこと」などとなっている。これまでの区画整理が幹線道路を含む広い面積にわたる基盤整備事業であることから考えると、この制度化は、区画整理の基本的なスタンスに関わる重要な変更・改善であるといえる。

4 今後必要とされる改善方向

土地区画整理の論理は、道路や公園が整備されることによって宅地の価値が増進するため、その分だけ減歩してもよいという論理である。しかし土地利用を平等的に増進させるためには、画一的な空間をつくることにつながる。この土地利用の増進、減歩、画一的な空間形成は三味一体のものとして機能しており、地域に即した都市空間の実現のためにはこの方式を改める必要がある。

4・1 —— 震災復興区画整理でめざすべき市街地空間像

土地区画整理事業は基盤整備に主目的があるため、道路は原則6mとされ、さらに土地利用の増進の論理から空間の平等性が求められる。そのため道路が「たて、よこ」に配置される画一的な街区空間になりがちであった。袋小路等を利用して安全で個性的な空間をつくろうとしても、それでは土地利用が増進せ

ず、減歩率を高められないため成り立たないことになる。

ところが、震災後の区画整理地区の居住者は大きな被害を受け、生活再建のためのまちづくり、区画整理を望んでいる。そうしたなかで進める震災復興土地区画整理事業に求められる市街地空間像は次のような条件が必要とされる。

第1には、現在までの生活を大きく変えないこと、空間的には、現道を中心としながら4.5～5m道路も含めて、これまで培ってきたまちの仕組みを生かすことである。そのうえで、第2に画一的でなく、多様な個性的な空間づくりをめざすことが重要である。

筆者たちは、専門家グループとして芦屋西部地区のまちづくりに関わってきた。当初は、「区画整理を白紙撤回する」ことを目的につくられた住民の会とともに区画整理を前提としないまちづくり案の作成にたずさわり、まち再興協議会結成後は、2年以上をかけて区画整理を前提とするまちづくり案を住民、行政の協議のなかで作成してきた。

計画では、水系、とくに、地区の北西街区を斜めに横切る歴史のある津知川（今は暗渠）を再生する豊かな緑道づくり、歩車共存のコミュニティ道路のネットワーク化など、斜め街路やT字路等のまちの仕組みを積極的に生かす提案をしている。こうした提案は、通常の画一的な区画整理事業では実現できない個性的な「まちづくり」案になっていると評価できる（図12・4参照）。

4・2 —— 減歩条件の改善

復興区画整理の問題点で述べたように、既成市街地、とくに震災後の区画整理では減歩の論理は成り立ちにくく、実質減歩ゼロといった措置が是非とも必要となる。実質減歩ゼロとは、私道負担程度までであろう。少し詳しくなるが、公道と私道の減歩の比較について考えてみよう。減歩率とは、従前から従後への宅地の減少割合である。私道は、法律上は宅地であるので従前には宅地として扱われる。神戸市では、震災前から私道部分は宅地の2分の1として減歩対象にしていた。

公道と私道の比較をするために図2・1に示すような実質利用面積100m²の4つの宅地モデルを想定する。4m道路に面する10m角、100m²の宅地(A)と3mの私道に面する実質利用面積10m角、100m²の宅地(B、私道を含むと

115 m²の宅地面積)が基本で、さらに私道の幅員や宅地間口で減歩率がどう動くかをみるため、私道2 mの場合の宅地(C)、と私道3 mで間口の小さい宅地(D)も設定する。そして公道で5%、私道で9%の減歩率を仮定した場合の換地後の宅地面積と実質減歩率(実質利用宅地面積に対する減歩率)をみたのが表2・1である。

この結果をみると、公道なら当然そのまま5%の減歩になるが、私道の場合は9%(A)という減歩だったのが、実質宅地の減り分では、Bで2.3%、C、Dでも5%弱であることがわかる。間口の比率が大きい宅地では、実質宅地が従前より大きくなる場合も生じる^{*10}。

私道部分でも宅地であり、そこからの減り分を考えるべきだとする反論が予

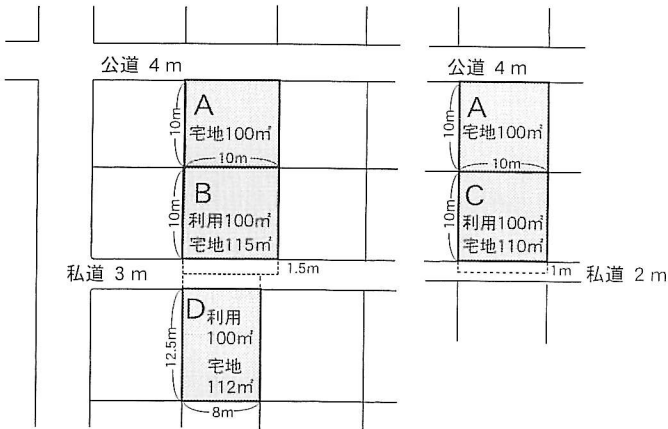


図2・1 公道・私道による減歩比較のモデル図

表2・1 公道、私道別の実質減歩の比較

モデル宅地	前面道路	実質利用宅地面積	宅地面積	減歩対象宅地面積	減歩率	減歩面積	換地後の宅地面積
A	公道4 m	100 m ² (10×10 m)	100 m ²	100 m ²	5%	5 m ²	95 m ²
B	私道3 m	100 m ² (10×10 m)	115 m ² (10×11.5 m)	107.5 m ²	9%	9.675 m ²	97.825 m ²
C	私道2 m	100 m ² (10×10 m)	110 m ² (10×11 m)	105 m ²	9%	9.45 m ²	95.55 m ²
D	私道3 m	100 m ² (8×12.5 m)	112 m ² (8×14 m)	106 m ²	9%	9.54 m ²	96.46 m ²

注：各宅地は私道中心線で所有されているものとする

想されるが、私道は将来ともその利用は道路であって宅地にはならないこと、4 m 未満の私道から 4 m 以上の公道になれば、確実に土地利用は増進するわけで、「私道負担程度までの減歩」という主張は、まさに道理があるといえる。

しかし逆に、従前から 4 m 以上の公道に面する密集市街地での宅地の場合には、基本的には減歩なしにすべきである。

その理由は、第 1 に、4 m 以上の道路であれば、市街地としての基本条件を満たしているわけで、それでも区画整理が必要だというのであれば、それは公共として負担すべきであろう。第 2 には、今後は土地利用を増進する可能性がますます小さくなり、しかも減歩の論理が居住者にわかりづらく、理解も得にくいことである。住民の参加と合意のまちづくりにおいては、居住者に明快に説明でき、かつわかりやすいということが重要である。

4・3 — 区画整理地区の選定と規模設定

震災復興区画整理での合意にいたる障害には、施行地区の選定や施行規模の問題も大きい。範囲が広くなると施行エリア内は基盤未整備の部分だけではなくなる。今回の震災復興区画整理事業地区は数 ha から 42 ha までの幅があった。そのなかには、すでに戦災復興区画整理事業が過去に行われた区域を包含する地区もある。そうしたことが合意をより困難にした。

施行地区の選定は被害の大きさと都市全体の将来戦略のなかで決められたと考えられる（地区選定については 95 年 1 月 23～26 日の事業地区をめぐる動きからもうかがえる）*11。

しかし問題のある地区選定もあった。その典型は前章でみた森南地区である。震災被害が大きかった地区であり、以前すでに区画整理事業が行われており再度事業を行う必要はまったくなかった。震災前から計画されていた新駅との関係で区画整理計画が浮上したのである。住民の反対は最も大きく、行政でも説明がつかないことから途中で減歩率を最大 2.5% にするという異例の譲歩を行ったが協議会が 3 つに分裂することになった。これは住民側の問題でもあるが、区画整理事業の指定に道理がなかったことが根本にある。

その逆のケースが西須磨地区である。西須磨地区では基盤未整備のため震災前に区画整理事業が計画されていた。しかし、行政と一部の自治会役員等だけ

で計画を進めようとしていたことが明らかになり、計画は頓挫した。そこに震災がきた。「地域が反対しているため区画整理は行わないが、幹線道路は神戸市民にとって必要である」という行政の論理によって数十年前に計画されていた3本の幹線道路の事業計画が強行された。

このように、被害が大きく基盤未整備であるにもかかわらず、復興区画整理地区に指定されていないところもあり、区画整理事業の施行面積要件が5ha以上ということもあって、とくに小規模なエリアはほとんど対象とされなかった。今後は、区画整理の問題点の改善、住民合意の容易さを考えても、より小さいエリアが選択されるべきである*12。

4・4 ―― 区画整理審議会、仮換地指定等の問題

事業計画以降は区画整理審議会や仮換地指定等具体的な事業に入ってくる。この段階になると、個々人の権利に関わることもあって「まちづくり協議会」の活動としてどこまでやるのかが問題とされたが、多くの地区では取り組みが不活発になっている。

審議会や仮換地の指定等については主として施行者側の問題なので各地区の状況はほとんどわかっていない。審議会については審議委員の守秘義務や地権者のプライバシー等の問題はあるものの、換地や減歩の基準等についてはできるだけ公表されていく必要があるが、そうはなっていない。また審議会の実態についても、事前に会議の内容がセットされてしまう、事前に発言のチェックがされる、などの問題がある地区もみられた。

仮換地の指定については通常の区画整理事業とは異なり、復興区画整理事業特有の困難性がある。通常の区画整理であれば、基本的には玉突き的に順次ずらしながら仮換地が決まっていく。しかし、「震災後やっと再建した住宅を換地で再度つぶすのか」といった地権者の要求もあり、そうした住宅をできるだけ現地換地のままで行おうとすると飛び換地が多くなったり、場合によっては整形宅地での換地が困難になることが考えられる。これらは施行者側でないとわからない面が多く、どのような問題があったかについても今後明らかにされていくことが大事である。

4・5 —— 被災後の建物解体と補償の問題

これまでほとんど議論されてこなかったこととして、被災で被害を受けた建物、撤去された建物への補償をどう考えるかという問題がある。

今回の震災では、被災建物に対して大規模な公費解体が行われた。当初は自己負担による解体であり、業者がなかなか来てくれない、手前が倒壊していれば、そこが終わらないと奥の家が解体できない等の問題があったが、途中から公費で行われることになり、公費解体の期限がつけられたこともあって大きなムーブメントになった。

その結果、修繕すれば住める家屋を含めて、いわゆる「壊しすぎ」の問題が起り、2つの事態が生じた。1つは、被災者ができるだけ早く元の地域に戻る条件を小さくしたこと、いま1つは、住宅再建のための経済負担を強いることになった。

区画整理地区の場合は、問題はより直接的である。区画整理事業の場合、建物があれば、補償対象になり、かつ多くは新築に近い額が補償される。そのことを考えれば少なくとも、地権者に対して「建物を撤去すれば、建物補償の対象にならない」ことを正確に情報として伝え、そのうえで地権者が建物を撤去するかどうかを判断する必要があった。今回そうした説明がされたり、情報が流されたりした地区はほとんどなかった。

筆者も当時問題としては提起したが、都市計画決定や区画整理の是非の問題に焦点があるなかで、本来補償されるべき建物も公費解体のムーブメントで壊されてしまった。しかし、震災後9年を経た現在、将来再度予想される事態に対してもこの問題をどう考えるかを日頃から明確にしておく必要がある^{*13}。

4・6 —— 従来の基盤整備のための区画整理等との関係

以上のような区画整理の改善方向は、従来の基盤整備を目的とする区画整理とは異なった方向である。その点をどのように考えるべきであろうか。

本論でも指摘してきたように、現在の区画整理は主として新市街地の整備手法になっており、既成市街地ではほとんど機能してこなかった。既成市街地の整備手法としては不十分なままであった。

震災後、多くの地区で土地区画整理事業が指定され、その不十分性や矛盾が露呈することになった。震災は、多方面にわたって我が国が将来直面するであろう問題を先導的に明らかにしたといわれる。区画整理についてもそうであり、復興区画整理だけではなく既成市街地の区画整理が基盤整備のためではなく、住環境整備やまちづくりのための手法に転換されなければならない。

それをふまえたうえで、我が国の木造密集市街地には、広い面積で基盤整備を必要とする地区や避難行動と延焼遮断帯を確保するための8~9mといった防災道路の整備がなお重要なことも事実である*14。

それらの整備には平常時のまちづくりこそ重要である。居住者が地区の危険度を正確な情報として知ること、そのうえで地区のまちづくり計画が住民のものになり、区画整理等の事業や道路計画も基本的には合意されている必要がある。震災後、西須磨地区のように数十年前の幹線道路計画が突如浮上したり、基盤整備のための区画整理事業を住民不在で決定していくことには無理がある。

今回の震災で木造密集市街地の整備・改善は、大都市にとって将来に向けての最大ともいえる課題であることが明らかになった。震災後、1997年には「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（密集新法と通称）も制定され、防災上危険な密集市街地は全国で25,000haと推定されている。

整備すべきエリアを設定し、そのなかで合意できるところから「安全市街地形成土地区画整理事業」等を使いながら小単位でのまちづくりを積み上げていくことが重要であろう*15。

5 むすび — 合意のプロセスの重要性と専門家の役割

本章では震災復興区画整理の実践から得られた問題点を整理したうえで、それを区画整理制度の改善に照射して論じてきた。住民合意の区画整理のためには制度の問題とともにまちづくりプロセスでの住民、行政、専門家の関係とその役割が重要である。

復興まちづくりの経験を通して、まちづくりプロセスでの住民と行政との合意、および住民相互の合意こそが既成市街地でのまちづくりで最も重要である

こと、にもかかわらずそのことが実際にはいかに困難であるかを示してきた。

行政は、将来のために防災性の高い広い道路、広い公園のある市街地づくりを主張する。住民の方は、将来よりも当面の復興を求めて、震災前の道路や公園でも生活に支障はなかったと強調する。

行政サイドの問題としては、①災害後の遅くないうちに都市計画決定をする必要があるということから非常時のなかで非民主的な都市計画決定を行った。これが原点の問題であり、協議会の議論でも何かあれば繰り返しそこへ戻ってしまう。②常時化の段階で柔軟な計画の変更が求められるが、これまでの官治的な都市計画の体質から国や県の意向が優先されたり、法定計画の固さとして表れる。問題点が膠着状況におちいり、解決できないところまでこないとなかなか住民要求に対処できない。しかし、今回の経験は、多少の時間をかけても住民合意の都市計画を進めることの有利性と可能性を示している。

住民サイドの問題としては、①まず行政不信が先行し（官治的都市計画を肌で感じているともいえるが）、住民が自立的にまちづくりに取り組もうとする課題意識が高まりにくい。②概して区画整理に反対の声の方が通りやすく、賛成の声や地道にまちづくりを考える意見が消される傾向にある。しかし、早い段階から住民主体の計画案の検討や学習を重ねてきた体験は、単なる反対ではない、まちづくり主張にもとづく合意の可能性を示している。

対立のプロセスを乗り越え、まちづくりの合意をつくっていくためには、専門家の役割は極めて重要である。①行政サイドから独立した立場をとることがまず必要である*16。②そのうえで住民サイドの立場にたちながら、行政・住民を繋ぎ、接点を見つけていく役割が重要である。住民の立場にたつということによって、行政の不十分さがわかり、また逆に行政の思いにも考えをめぐらせることができる。

最後に平常時のまちづくりの重要性について述べておきたい。震災という非常時のまちづくりを住民合意で進めていこうとすると平常時の地区まちづくりこそ重要である。居住者が地区の危険度を正確な情報として知っていること、そのうえで将来の地区まちづくり計画が住民のものになり、区画整理等の事業や道路計画も基本的には合意されている必要がある。

そのように平常時から情報を流し、まちづくりへの努力をしても、いざ

震災が起れば、「そんな計画は知らない」「合意するわけにはいかない」という事態が出てくるであろう。今回の大震災後のまちづくりでも住民の参加は決して多くはなく、時間の経過とともに風化もみられる。一般的な地区での参加の実態を考えれば容易ではないことが理解できる。それでも平時のまちづくりが重要なのである*17。

注

- *1 換地とは従前（整備前）から従後（整備後）の宅地に変換することである。減歩とは、従前から従後に宅地が減少する割合である。区画整理の結果、公共施設等が整備され、土地利用が増進されるのでその分だけ宅地を小さくしても価値は釣り合うという論理であり、区画整理の仕組みの中心部分である。
- *2 付言すれば、この区画整理には、松本地区が入っていたが反対が大きかったので除外された。
- *3 玉置豊次郎「関東大震災と復興事業」『近代日本建築学発達史』丸善、1972年。なお、この震災復興区画整理の減歩率10%は、時代の違いを考えれば今回の9%と比較してもむしろ低いといえよう。
- *4 広原盛明『震災・神戸都市計画の検証—成長型都市計画とインナーシティ再生の課題—』自治体研究社、1996年1月。神戸市『神戸の区画整理』1992年3月。
- *5 都市計画決定の問題については、塩崎賢明「復興都市計画決定と住民参加」『地域共生のまちづくり—生活空間計画学の現代的展開—』三村浩史他編著、学芸出版社、1998年、などで詳しく論じられているのでここでは簡単に述べる。
- *6 2段階都市計画決定は、「問題があれば、第1段階の骨格についても柔軟に対応するものだった」という意見も聞かれる。そうであれば、より望ましいわけだが、都市計画決定以降の各地区で見られる現実の動向はそうではなかった。
- *7 神戸大学塩崎賢明教授ほか4人の専門家グループが、富島地区を愛する会、考える会等の住民組織に住民案作成の必要性を働きかけた。
- *8 岩見良太郎『土地区画整理の研究』自治体研究社、1978年、が土地区画整理の優れた理論的研究である。
- *9 土地利用の増進とは、土地区画整理事業の従前、従後での比較であり、経済動向や地価の動向とは関係ないという反論があるが、背景としては多に関係しているし、右肩上りの地価がこれまでの区画整理の仕組みを成り立たせてきたことも事実である。
- *10 その場合、神戸市では、換地面積を従前の実質利用宅地面積までとしているようである。
- *11 小林郁雄「震災復旧過程と復興まちづくり（震災前と震災後の被災地域のまちづくり概観）」『阪神・淡路大震災調査報告 建築編—10（日本建築学会編）』丸善、1999年12月。
- *12 42haの面積をもつ区画整理地区では21の協議会がつくられた。そのように細分化されると合意を得やすくなるかもしれないが、区画整理地区の部分エリアしか議論できなくなるという大きい問題が生じる。

- *13 今回の震災で全壊、半壊等に対する公的補償の問題は大きな論点、運動になってきた。筆者は公的補償一般とは違った側面から、区画整理や再開発地区では、全焼、全壊等で建物がなくなった場合でも建物補償の問題が論じられる必要があると考えている。
- *14 今回の震災でも地区外からの出火で地域が焼失した千歳地区では住民の強い要求で、14 m 幅員のコミュニティ道路（一方通行車線と広幅員歩道）を実現している事例もある。
- *15 土地区画整理事業では、減歩で土地を無償提供し、街路整備型密集事業では街路部分を買収できるという齟齬・矛盾もある。また、小範囲の区画整理事業と密集事業の役割分担等の問題は今後の課題である。
- *16 専門家の多くはコンサルタントであるため行政サイドから独立したスタンスをとることは実際には困難である場合が多い。行政、住民、行政サイドの専門家、住民サイドの専門家の4者構成も考えられる。
- *17 本章のもとになったのは、安藤元夫「震災復興土地区画整理の論点と展望」『地域共生のまちづくり—生活空間計画学の現代的展開—』三村浩史他編著、学芸出版社、1998年、安藤元夫「震災復興土地区画整理事業の検証」『大震災いまだ終わらず—5年間の国と自治体の復旧・復興施策を問う—』兵庫県震災復興研究センター、2000年5月、である。