

# 3-5

## 復興まちづくり手法の 多様化・総合化

被災地再建の最初の計画作業は、地区復興の課題と将来の市街地像、そして復興まちづくりの進め方を住民に問うことである。この段階に前節のコンテストの場、カウンタープランの機会を用意し、開発型復興と生活型復興との選択を住民に問う「復興まちづくり協議地区」の仕組みを導入する（1項）。

ここでの協議により得られた将来市街地像を如何に実現すべきかに照らして、例えば都市計画と住宅事業の総合化を如何に進めるべきかが選択され実施される（2項）。とくに既成市街地の復興には住宅事業主体とその手法の多様化が切実に求められる（3項）。これらは今回の震災現場の苦渋からでた提案である。現場に権限が付与されればさらに柔軟な任意の手法が活用可能となる。制度手法から被災地を見るのではなく、被災実態を踏まえつつ住民の意向を如何に実現し得るか、この視点から制度手法を選択し組み合わせることを可能にしなければならない。（林 泰 義）

## 1. 「復興まちづくり協議地区」 の創設

水口俊典

### 復興まちづくりを支援する都市計画

本稿のテーマは、本書の別稿に述べている復興プログラムの柔軟化、住民による協議の場の豊富化及び復興計画思想の点検などの論点を受けて、これらを都市計画手法の問題におきかえ、被災住民による復興まちづくりを支援する道具として都市計画を改革するための提案である。

### (1) 復興格差と自力再建地区の問題点

#### 1) 被災地の地域差の進行と復興格差

被災地の被災前の状況は、市街化の経緯と居住者の特性、土地建物の権利関係が多様に混在していた。また、被災状況は激甚被災地の中でも建物毎に異なり、焼失した面積も大小ある。これに加えて、被災後の復興過程への公的関与が法定事業投入と自力再建とに分極化した。このような三重の要因に加えて、阪神都市圏の東西地域における住宅需要の差や中小企業と地域社会の関係の濃淡の違いもあって、被災地の復興格差が広がっている。

法定事業地区（いわゆる黒地）での住民と行政の対立と「協働」の過程については、この震災復興から多くの教訓が残されており、別稿で検討されている。

これと対照的に、広大な自力再建地区（いわゆる白地）では、激甚な被災地がそこに含まれるにも拘らず、一部を除いて公的関与から放置されている。

#### 2) 自力再建地区復興の問題点

自力再建地区の復興状況の一端を神戸西部インナーシティでの定点観測（都市計画学会関西支部『ここまできた震災復興1997』）から摘出すると、次の2つの問題点を指摘できる。第1は復興の停滞であり、とくに民間賃貸住宅の再建が遅れ、住民復帰と産業再生の障害の悪循環が生じている。接道のない空き地がかなり残っている。第2は不良な街区環境の再現であり、接道不良や狭小敷地3階建住宅の密集などにより、従前より悪化する傾向が部分的にみられる。これら2つの問題が同じ地区で同時に進行している。

これらの典型的な問題地区では、震災復興土地区画整理などによって幹線道路は一応整備されているが、内部の区画道路が不足している。100m四方の街区にもう一本の6m幅の道路が拡幅または新設されるだけでも、再建の進み方が改善される効果大きい。比較的低い整備水準の事業による公的関与によって、復興条件が改善される。

## (2) 生活再建と都市復興の連携

### 1) 法定事業と生活再建の落差

わが国の大規模災害復興モデルは、関東大震災、震災、近年では酒田大火の教訓を通じて、大規模な都市改造事業を緊急に投入するシナリオを描いてきた。今回の震災では、2ヵ月後の法定事業の都市計画決定にそれが集約的に現れている。

しかし緊急改造事業は、広大で多様な被災地の生活再建のための当面の答にならない。事業用仮設住宅等の工夫がなされたとはいえ、事業区域外住民にとっては無縁であり、また改造事業の進展をまっぴらご無沙汰の生活スタートには長期間を要する。被災者の生活再建のために、事業区域外では地域型仮設住宅、住宅再建の任意事業、福祉の分野をはじめ、様々な施策が創設・投入されたが、法定事業地区内外の役割分担や都市復興と生活再建の連携を図る全体の見取図をつくりえていない。

### 2) 仮設市街地での生活再建の優先

このような教訓を下敷にして、『東京都都市復興マニュアル』1997年では「仮設市街地づくり」という注目すべき指針を提示している。仮設市街地とは、被災市街地の中にまず暫定的な生活と営業の場を確保して、従前の地域社会をできる限り再生させながら、まちづくり協議の場に多くの住民が参加できる条件をつくり出して、本格復興を円滑に進めるための過渡期のあり方を提起したものである。

そのために仮設市街地計画を立案し、そのもとで存置建物の活用のほか、建物の応急修理と被災現地での応急仮設住宅（災害救助法の運用改善）、自力仮設住宅と仮設店舗・作業場の建設支援（新設検討）、損壊建物の本格補修、本設建物の個別・共同建替などが順次実施され、連続的・漸進的に本格復興へ移行していく。

この考え方は、行政主導による都市改造事業の都市計画の緊急決定を基軸にすえた復興戦略に対置される、もう一つの都市復興戦略といえる。住民による生活再建を優先して、そのエネルギーを連続的に地域社会の復興計画へと組み入れていくために、様々な施策、大小の事業を組合せると、有力な復興プログラムとなりうる。

このような復興まちづくりを確実に進めるためには、仮

設市街地計画を地区の都市計画の中に位置づけて、本格復興に至るプログラムを共有し、公的住宅の供給などの公的支援の積極導入の根拠とその効果の担保、地区施設や仮設住宅建設のルールづくりの担保を整える工夫を要しよう。

## (3) 都市復興プログラムと復興地区区分

### 1) 都市復興プログラムと法定事業の関係

神戸市の復興プロセスの例でみると、法定事業の都市計画決定が被災後2ヵ月で行われ、「神戸市復興計画」（都市づくり部門以外を含む総合的な基本計画）が被災後6ヵ月で策定されている。個別の法定事業地区とその他地区を合わせて、被災地全体を見渡した都市復興プログラムは策定されていない。

このような全体プログラムの不在または全体プログラムと地区の事業都市計画の順序の逆転から、次のような問題点が生じた。

- ① 法定事業をどの程度、どこに投入するか、しないのかについて協議する場がない。地区毎の説明はあっても、全体の被災状況の中で各地区の位置づけがなされない。
- ② 法定事業以外の地区について、条例による重点復興地域が指定されたが、復興まちづくりの目標、プロセス、手法が明らかにならず、個別的施策の散発となる。
- ③ 復興プロセスの実態をモニターした上での法定事業とその他地区の区分の見直し、復興整備水準や資金・人材の資源の配分の見直しはなされない。例えば、再開発事業による過剰な床処分圧力が将来危惧される問題にしても、個別の事業計画の枠内では是正が困難である。法定事業地区が同地区外に対して果たす役割を吟味して、事業の範囲、投入資源を是正・縮小し、周辺地区により広く薄く資源を配置し直すといった小規模連鎖型の復興プログラムに修正していく必要がある。

### 2) 被災地での多様な施策展開

被災地では、復興プロセスでの問題の顕在化、とくに生活再建の深刻化に対して、次のような多様な施策が工夫され、先進地区において事業等が展開されてきた。

- ① 法定事業区域での2段階都市計画決定方式の導入（本書第2部、第3部の別稿参照）
- ② 住民協議による区画整理事業の追加（尼崎市築地地区、神戸市湊川1・2丁目地区ほか）
- ③ 区画整理から密集住宅市街地整備促進事業による道路整備への転換（宝塚市川面地区）
- ④ 密集事業、住宅市街地総合整備事業による法定事業地区外の整備（法定地区内で補完的に併施行する場合以外は、被災前からのまちづくり活動が存在した地区が多

い)

- ⑤地区計画制度による規制の組みかえ（神戸市野田北部地区ほか、住環境保全型の事例が多い）
- ⑥街なみ環境整備事業による生活道路整備（同上地区）
- ⑦優良建築物整備促進事業による任意共同再建（地区に散発しているが事例は多い）
- ⑧その他、住宅、個別敷地等に対するきめ細かな施策、高齢者施策の展開については、別稿「複線復興」を参照。このような個別施策と先進事例に学びながら、これらを分散的ではなく、地区別の復興まちづくり計画のもとに編成して、より効果的に活用していく仕組みが望まれる。

### 3) 都市復興基本計画と復興地区区分

被災地での都市復興プログラムと事業の逆転から生じた問題の教訓から、東京都都市復興マニュアルでは復興計画の体系化について検討している。これを参考にして、本書第3部では計画体系の確立を提言している。

それによると、市町村が被災地全体の都市づくり部門の復興プログラムを「都市復興基本計画（マスタープラン）」として定めること、この計画を、市町村都市マスタープランまたは被災市街地復興特別措置法の拡充によって、法制度に位置づけることを提言している。

この都市復興基本計画の主な内容の一つとして、被災状況を踏まえて復興に必要な措置をとりまとめる復興対象地区の地区区分がある。都のマニュアルでは、被災地について以下のような3種類の地区類型を設定している。この地区区分は、事前に周知された判定基準案によることを原則とし、また被災後一定期間を経て、区域の見直しや復興対策の水準の変更（地区タイプの移動）を必要に応じて実施するとしている。

- ①重点復興地区：抜本的な都市改造事業を行う。面整備事業を都市計画決定する法定事業地区である。
- ②復興誘導地区：主として自力再建によって復興を図る。
- ③復興促進地区：都のマニュアルでは、上記2地区の「中間に位置づけられ、一部地区で抜本的な都市改造事業を実施し、そのほかでは自力再建型の復興を進める」としている。第3部の提言では、この地区を「部分的な整備事業地区」としている。問題とすべきは、③の「復興促進地区」である。

## (4) 「復興まちづくり協議地区」の提案

### 1) 復興まちづくり協議の開始

復興地区区分の第3の類型においては、都市改造と自力再建に地区を細分する前に、もっと基本的なテーマがある。地区復興の課題と将来の市街地像を住民に問い、復興ま

ちづくりの進め方について計画協議を行う。前述した仮設市街地づくりと生活再建の方針、自力再建を進めるための問題点、それを解決するのに必要なまちづくりルールの組み直し、復興推進のひき金となる大小の事業を段階的に投入していく仕組みを導入する必要がある。とくに、復興の停滞や不良な街区環境の再現を防止するためには、地区施設の早期決定と実現が重要である。

このような地区類型を、仮に「復興まちづくり協議地区」と呼ぶ。

### 2) 復興まちづくり協議地区と法定事業地区の線引き

協議地区と法定事業地区の線引きをどのように行うか。概念的には、都のマニュアルに示されるように、都市基盤が未整備でかつ被害が大きい地区は法定事業へ、都市基盤が粗く整備されているか、被害が中程度であれば協議地区へ、という区分ができよう。

しかし、法定事業地区の指定は、①被災全体の状況に規定される資源の配分可能量、②被災前からの計画の住民にとっての認知度、③復興過程で建物床需給の地域的なミスマッチが生じる可能性を考えると、当初から狭く設定したり、途中で協議地区に移行する場合が考えられる。逆に、当初は協議地区としておいて、まちづくり協議を経て、土地の交換等のために法定事業に移行する地区も考えられる。

復興地区区分における協議地区と法定事業地区の関係は、このように柔軟でフィードバックが働く仕組みとする必要がある。

### 3) 復興まちづくり協議地区の指定と建築制限

協議地区の指定については、都のマニュアルにあるように、震災前から準備された復興整備条例の施行によるとともに、これを継承した都市復興基本計画（より早期に発表するその骨子案を含む）で復興プログラムを方針化するという手順が考えられる。

協議地区内の建築制限については、後述するように、同地区では地区計画制度の適用とその一部の法定事業地区への移行が予定されることから、当初は建築基準法84条を適用し、その後特措法の復興推進地域へ移行させることが考えられる。

## (5) 災害復興地区計画の創設と都市計画の複線化

### 1) 「災害復興地区計画」の創設と協議地区への適用

協議地区での復興まちづくりの計画手法として、地区計画制度の枠組みを拡充した「災害復興地区計画」を創設して、これを適用することが最も適している。災害復興地区計画の詳細については、第3部で提言する。

## 2) 協議地区での復興まちづくりの手順

協議地区での復興まちづくりの手順は、概略次のようになる。

- ①仮設市街地づくり着手。建築基準法84条の建築制限。復興整備条例による復興まちづくり協議地区の指定。
- ②都市復興基本計画（骨子案）に協議地区の基本方針を定める。特措法・復興推進地域の指定と建築制限。まちづくり協議会の立ち上げと現地復興センターの設置。
- ③災害復興地区計画の地区方針と仮設建築ルールの決定。仮設市街地での仮設住宅・仮設店舗等の建設・支援。
- ④地区整備計画の追加（地区施設とまちづくりルール）と地区施設整備事業の投入。法定事業・任意事業の導入方針の決定と地区整備組合の設立。都市復興基本計画に定める復興地区区分別の基本方針に基づき、各種事業手法を重点的に投入する。
- ⑤必要により、法定事業への移行、地区方針区域の縮小。

### 3) 復興方針の提案と代替案の担い手

仮設市街地づくりと復興地区計画の策定を第1段階の目標として、まちづくり協議会を立ち上げ、計画協議を開始する。上述の手順の④の段階に至ると、まちづくりルールの組み直しと事業手法の導入方針が主なテーマになる。

この段階では、①整備水準の高い面整備事業の計画案を行政主導で提示するケース、②これに対するカウンタープランを住民側が提案するケース、③行政または専門家が複数の代替案を提示するケース、④行政は災害復興地区計画以外の提案をせず、住民またはその代弁者、地区外の利益を代弁するNPO等による複数の整備水準の代替案が提示されるケース、等が考えられる。高い整備水準の事業提案を行政側からしない場合に、かえって住民側からそれが提案される機会が高まる可能性もある。

### 4) 復興都市計画の複線化

以上に提案したような復興まちづくり協議地区と災害復興地区計画へのとり組みは、一方で法定事業復興、他方で自力再建の中での個別分散的な任意事業の投入という、分極化された跛行的な都市復興プログラムを改善する。

都市基盤の改造に行政専決型で緊急にとり組む「開発型復興」に対して、生活再建に向けて高まる住民の意思と行動を支援・誘導して、地域社会に存在しているソフト・ハードの資源を活用した修復によって、「生活型復興」にとり組むという都市計画の複線化の道が開ける。それは、住民のまちづくりを支援する都市計画の改革の方向でもある。

## 2. 法定都市計画と住宅事業の総合化

安藤元夫

今回の震災では、木造密集市街地が大きい被害を受けた。それに対する面整備方策として、法定都市計画では土地区画整理事業が、任意事業としては密集住宅市街地整備促進事業が実施されてきた<sup>11)</sup>。震災復興区画整理で問題になったのは、①都市計画決定・事業選択の問題、②区画整理のめざす市街地空間像の問題、③住民の負担の問題、④住宅供給の問題、⑤事業規模の問題等である。

### (1) 都市計画決定・事業選択の問題

震災時に誰がいつどのように都市計画事業を決めるかという問題がやはり大きい。「被災市街地復興特別措置法」によって、今後は2年以内の範囲で事業手法を決めることが可能になる。住民にとっては、これまでの都市計画決定が参加なき強制であったことから参加による自主選択にかわる必要がある。また、行政にとっても複数の事業手法を提示したり、予定した事業手法を途中で取りやめたり変更できること等が求められる。

### (2) 面整備でつくる市街地空間像

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。一つは、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、空間一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。

いま一つは公共施設整備の問題で、広い道路、広い公園は不必要だという住民の意見である。広い道路といっても幹線道路ではなく幅員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あり、4m未満の路地等の居住者ほどその意識が強い。

震災後の区画整理では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を望んでいる。そうした中で進める復興区画整理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。第一には、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幅員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。その上で、第二に画一的でなく、多様な個性的な空間づくりを目指すことが重要である。筆者たちがこの3年間専門家グループとしてかかわってきた芦屋西部地区のまちづくりでは、街区を斜めに通る歴史のある川やT字路など、従前のまちの仕組みを積極的に生かすことによって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計画をつくってきた。

### (3) 住民負担の軽減

減歩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す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。大多数の人は居住や自営のために宅地を利用しているのであり、宅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。しかし、これからは右肩下りの経済の時代であり、加えて被災地では地価は一層下落しており減歩の論理は成り立ちにくい。

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半分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。しかし、震災の場合は大部分が全壊・焼失しているため移転補償費は小さく、相対的には安価な区画整理であるともいえるわけである。にも関わらず、減歩をやめられないのは増進の論理と受益者負担の論理があるからである。減歩で合意が長びき事業が遅れ、その間に住宅が再建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。

既成市街地、とくに震災後の区画整理では、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。密集市街地では幅員4m未満道路の街区が多く、その多くは私道である。神戸市では私道の場合には2分の1を宅地扱いしており、減歩率9%であれば、実質宅地の減少分はゼロから数パーセントまでになる<sup>12)</sup>。なお、従前から幅員4m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。幅員が4m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おり、それでも区画整理事業が必要だといのであれば、それは公共として負担すべきだからであ

る。

今回、区画整理のほかに、密集事業による面整備（生活街路整備）が宝塚市、伊丹市等で行われている。幅員4m未満道路を幅員4.3m、6.3m(宝塚)、5m(伊丹)に拡幅し、道路の部分またはその拡幅部分を一定の金額で買収している。区画整理では減歩による土地の提供、密集事業では買収ということで相矛盾する側面をもっている。

今後の提案としては、両者の特徴を生かしながら住民負担を減らす方向が考えられる。幅員4.5m、5m、6m等に整備する場合、4mまでは減歩で。それを越える部分は買収によることを原則とする。そうすれば、実際には一部減歩されながら見掛け上は安い金額で買い上げられたようになるわけで、こうしたことは住民感情、住民合意にとって重要である。

### (4) 多様な住宅施策の必要性

区画整理は土地だけにかかわる事業なので上物である住宅には関係しない。そのため上物については今回は住宅市街地総合整備事業による受皿住宅で対応した（そこでの問題点は第1章を参照）。一方密集事業は大都市では木質住宅の整備から出発したためコミュニティ住宅の建設や共同化への助成等住宅施策に重点があったが、今回は生活道路整備に使われた。

復興都市計画での住宅施策で重要なことは、第一に被災後、居住者がいかに早く元の地域に戻り、復興都市計画・まちづくりに参加できるかということであり、第二には都市計画事業における住宅供給の問題である。

#### 1) 居住者が早く元の地域に戻るための施策

##### ①被災した住宅の徹底した修繕、修復活用

公費解体による壊しすぎをしない。危険度判定に加えて、修繕可能性判定を行う。修繕を徹底することによって継続して居住できるようにする。

##### ②自力仮設住宅の奨励・助成、増設型本設住宅の開発・助成

仮設住宅だけでなく、本設住宅でも、当面1DK等からスタートし資金・時間ができれば必要規模に増殖できる住宅の開発、助成が必要とされる。

#### 2) 都市計画事業による住宅供給

##### ①地域住宅階層による住宅施策要求の違い

芦屋・神戸市東部地域等では、住宅は個人による自力再建が大部分である。長田等の神戸市西部地域では公的住宅施策要求が強い。

##### ②公的住宅供給の拡大と借家層の元居住地居住権の確保

区画整理では、土地所有者、借地層にのみ権利がある。

## 3. 住宅事業主体・手法の多様化

間野 博

借家層は地域の構成員でありながら無権利である。さらには家主も被害を受けており元の借家を再建できないため多くが地域を離れざるをえない。借家層の保護が必要である。

### ③住宅の共同化へのインセンティブの拡大

住宅の共同化を進めるためには、戸建て住宅で再建するよりも有利であることが明確にわかる、より大きなインセンティブが必要とされる。

### (5) 面整備事業の規模・タイプ

復興区画整理における合意にいたる障害には、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。また、震災復興区画整理が過去に行われた区域を含む地区もあり、そうした点が合意をより困難にしている。逆に被害が大きく基盤未整備でも、区画整理地区に指定されていないところもあり、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、より小さい事業エリアが基本にされるべきである。

被害の多様性と木造密集地域の多様性を前提として、面整備事業地区とそれを取り巻くより緩い整備地区のあり方を考えると、①1ha程度の小規模面整備事業地区という基本タイプ、②数十ha規模の整備エリアのなかで複数の小規模事業地区があるタイプ、③従来の区画整理に近い数ha以上の面整備事業地区のタイプ、が想定される。

### (6) 基盤整備のための面整備事業からの転換

現在の区画整理は主として新市街地の整備手法であり、大都市既成市街地ではほとんど機能してこなかった。機能させるためには改善が必要であったが、そうした方向はとられず、既成市街地の整備手法は非常に不十分なままであった。震災後、多くの地区で区画整理が指定され、その不十分性や矛盾が明らかになった。震災は、多くの点で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なく既成市街地の区画整理を主とする面整備事業が基盤整備のためでなく、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<sup>[1]</sup>。

#### 注

[1] 以下、(震災)復興区画整理、区画整理、密集事業と略称。

[2] 詳しくは、安藤元夫「震災復興区画整理の論点と展望」『地域共生のまちづくり』学芸出版社、1998.8

[3] 震災後、区画整理は以下の点で改善された。都市計画決定をした6m以上道路への補助対象の拡大、安全市街地形成土地区画整理事業の制度化、一般会計による区画整理の新設である。

### (1) 震災時と平常時との違い

第一に大量の更新需要が同時に発生するので、①工事費の高騰、②工事の長期化、③質の低下、が生じる。一方、隣近所で同時に更新需要が発生するので、面的な共同建替えの千載一遇のチャンスでもある。

第二に、権利者の自由意志による需要ではないので、消極的更新も多く、いいまちづくりに結びつかない。

第三に、住宅を失った人々は仮設住宅や親戚宅の間借り同居など、安定した居住状況にないので、早く再建しなくてはならない。

第四に、基盤整備が併せて必要な地区ではそれが先であるから、再建は遅れる。

第五に、再建主体は震災によって経済的打撃を受けている人が多く、資金的に再建が困難である。

第六に、再建に相続問題がからむケースが多い。土地や家屋の権利を所有する人が死亡した場合は、再建の前に相続問題を解決しなければならない。そうでない場合でも、旧市街地では、震災前までは眠っていた相続問題が一気に噴き出してくる。

第七に、古い市街地では隣地境界でもめる場合が多いが、震災時には、地震で境界が動いているので更にトラブルが生じやすい。

### (2) 住宅確保に関する個別課題

#### 1) 持地持家

持地持家は最も更新が容易なタイプである。しかし、①相続問題、②高齢でローンが組めない、③敷地が狭い、④収入に打撃を受けて資金力がない、⑤境界が動いて隣地ともめている、⑥建築基準法上家が建てられない、等のネックがある。

#### 2) 借地持家

借地持家の場合は持地持家のネックに加えて、①元々の借地契約が古いため、借地権が不明瞭、②新地代、建替

承諾料、契約期間などの借地継続条件で地主と合意できない、③融資の条件に地主の抵当権設定の承諾を求められて融資が受けられない、などのネックがある。

### 3) 借家人

「罹災都市借地借家臨時処理法」の適用によって権利が守られたにしても、今回被害が大きかった古い借家の従前の家賃は極めて低廉であったが、鉄筋コンクリート造に再建すると、利益を無視しても家賃は40㎡で6～7万円にはなるので、再入居は困難である。

### 4) 地主・家主

家主も地主も被災している場合も多い。自分の家優先になるので、貸家・貸地についての対応が遅れがちになる。被災してなくても、更新を急がない、あまり貸地・貸家を望まない、といった傾向がある。

### 5) 区分所有マンション

全壊した場合は土地の共有持分だけが残るので民法の「共有」が適用され、半壊以下の場合は区分所有法が適用される。政府は「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」を制定したが、それでも建替えの合意は容易ではなく、後者は更に建替えか修復かの選択も必要であるが、これも容易ではない。反対者の買い取り請求には応じる義務があり、また債務が残っている場合は土地の抵当権は消えていないのでダブルローン問題はもちろん、ローンを組むこと自身容易ではない。

### 6) 道路狭隘

大きく3つの問題がある。一つは建築基準法の接道条件を満足しないことであり、一つは接道はしているが狭くて2m中心後退すると敷地が狭くなって家が建たないことであり、一つは工事が困難であるということである。

### 7) 既存不適格建築物

既存不適格建築物のタイプには、①木造家屋で増改築によって不適格になった、②一敷地に建てられた長屋が各戸で敷地を割った結果不適格となった、③建築時よりも規制が厳しくなったため不適格になった、④元々違反建築物であった、⑤敷地の二重使用など合法的に既存不適格を作った、といったタイプがある。この中には、居住者には非がないケースも多く、再建に当たっては救済措置が執られてしかるべきである。

### 8) 高齢者

持家の高齢者にとっては、年齢制限で融資が受けられないため自宅を再建できず、また、長期ローンを抱える気がない人も多い。借家の高齢者にとっては住みなれた元の住所地にもどれる可能性は少ない。また、この混乱の中で正しく対応することは高齢者にとっては困難である。

### 9) ダブルローン

金融機関は各々、償還金支払い猶予、猶予期間中の金利低減、償還期間の延長、などを打ち出しているが、本来は「地震保険」システムが解消すべき問題であろう。

### 10) 残存家屋

残存家屋については、早期に的確に診断することと、解体だけでなく、修理・建替えに対する支援策を同時に施すことが重要である。

### 11) 面的共同再建

隣接しあう敷地で同時に更新が必要になるチャンスはめったになく、また、狭隘道路で低層住宅が密集している地区では個別建替えよりも共同で面的に再建した方が良質な住宅を得ることができる。従って「共同化」による面的な再建を強力に推進する必要がある。

## (3) 住宅確保方策の基本的考え方

### 1) 立ち直るまでのフォローという観点

被災地は日本の一部であり、被災者の非常事態も基本的には一時的なものであるから、その対応の基本は、大部分の人々には立ち直るまでのフォローをし、一部の立ち直れない人々には福祉的対応を行う、ということである。

### 2) 復旧と復興

被災地である「古い既存市街地」は多くの問題を抱えながら放置されていた地域である。元の姿に戻る（復旧）だけでなく、これらの問題はこの機に解決すべきである。更に、「次世代型住宅・住宅地」も実現したい。

従って、対応策は①復旧、②問題解決、③先進性、の三つのレベルで考えなければならない。

全ての住宅・住宅地が「復旧」することはもちろん、「問題」はおおむね解決し、「次世代型住宅・住宅地」が市街地の目につく所で実現する状況を目指すべきである。

### 3) 住宅事業対策の前提

しかし、被災者の多くにとっては「復旧」だけでも困難な状況に置かれている。そのために、多様な事業主体・手法が必要である。しかし、平常時における市街地の管理、更新システムにも多くの問題があり、それが震災時に露呈し、住宅確保の障害となっている現状からすると、抜本的な制度改革が必要である。

その中には、①地震保険の根本的見直し、②罹災都市借地借家臨時処理法の整備、③土地登記の座標化、④建設・不動産業界の制御、⑤建築基準法の強化、といった住宅確保の前提として必要な方策も多いが、ここでは触れないこととする。

#### (4) 住宅事業対策の提案

##### 1) 復旧対策

復旧対策は「修復」を重視する。そして、修復した人には、将来建替え時の特別助成を保証する。また、転出希望者に積極的に対応し、過密の解消、跡地の更地化を図る。これを基本として、「修復」「再建」「転出」対策として以下のような対策を講じる。

- ①手厚い補助：自らが原因でないにもかかわらず、建設費の高騰により通常より上回るコストや、客観的にみて不良住宅であったとしても建替えるつもりがなかった老朽住宅を倒壊のため建替えざるを得ないのであるから、同程度の家を取得するために要する費用は公的に負担する。
- ②建築基準法の特例緩和：不適格建築物の救済
- ③長期償還・金利漸増型の長期低利融資：立ち直るまでの負担低減
- ④家主の再建肩代り：NPO等の建設代行や借り上げ（借り上げ公営の特例）
- ⑤借地人の再建融資：抵当権の趣旨からすると借地人の融資のために地主が土地の処分を強いられる恐れのある「土地の抵当権設定」は過酷である。融資完済時に予測される借地権価格と建物価格の合計までは公的保障により土地の抵当権設定を不要とする。
- ⑥借地権価格を利用した定期借地権方式：借地人が再建するための資金力がない場合に、NPO等公的セクターが底地と借地権を買い取り、定期借地権付き分譲住宅を建設し、その一部を従前借地人用とする方式を創設する。借地人にとっては低コストで取得でき、且つ、借地権売却による収入を住宅取得費用に充てることができる。
- ⑦リバースモーゲージを利用した借家方式：持家で資産はあるが収入は低く、高齢のため自ら家を再建することが困難な人に対してリバースモーゲージを利用した借家を公的に供給する。
- ⑧借り上げ公営＋従前居住者特定入居：借り上げ公営住宅制度は公募が基本である。一方、罹災者は低家賃住宅を求めている。そこで、家主等が建替える場合にはそれを借り上げるとともに従前居住者が特定入居できることとする。
- ⑨戻り入居に対する家賃補助
- ⑩NPO等による定期借地権設定型マンション建替え事業：NPO等も倒壊したマンションの敷地を全部買い取り、定期借地権方式で従前居住者に再分譲する事業

を実施できるようにする。

##### 2) 面的コントロール支援

非常時で且つチャンスでもあるので、強力なインセンティブを用意する。

- ①地区計画との連動：消極的更新と積極的更新のレベル差を埋める補助、地区計画道路を建築基準法上の接道と見なす。
  - ②街並み誘導型地区計画、工区別一団地設計の活用
- ##### 3) 面的共同再建支援
- 2)に加えて、合意形成、種地取得、建設代行、受け皿住宅確保、等を総合的に支援する。
  - ①個別対応メニューの拡充：転出者の税優遇、受け皿住宅の確保等
  - ②事業代行主体の拡大：公団等公共ディベロッパーの再評価と代行事業の拡大の他、NPOの活用
  - ③合意形成プロの確保：専門家ボランティアの活用

##### 4) 公営住宅

公的住宅では公営住宅に重点を置き、他の需要は極力民間誘導で対応する。公営住宅は需要特性に対応して以下の方針で供給する。

- ①市街地インフィル型供給を主体とする。
- ②工期の短い中低層を中心にする。
- ③借り上げ公営を積極的に適用する。
- ④面的共同再建と積極的に連携する。

##### 5) 基金・義援金とNPO

住宅事業に対する基金・義援金の運用については、個人向け・復旧対応に偏らず、面的共同再建等「復興」対応にも力を入れ、その受け皿の枠を広げ、事業実施力のあるNPOを受け皿として認め、まちづくりボランティアの活動を「復興」に結び付ける。