

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災により、146,243戸もの住宅が焼失・破壊した。被災後、兵庫県・神戸市では「住宅3ヵ年計画」が策定され、それに基づいて住宅の直接・間接的な供給が進められてきた。この場合、避難所から仮設住宅、さらに恒久住宅へと速やかな移行を前提としていた。

しかし、神戸市では平成10年10月31日現在で、まだ約7,300世帯(約11,500人)が仮設住宅に居住している。一方、建設された復興公営住宅、特定優良賃貸住宅、公団・公社住宅、民間住宅に大量の空き家が発生していることから、住宅供給と需要の不整合が指摘されている。結果として、この不整合が被災地全体の人口回復を遅らせている原因ともなっている。

また、概して被災地の東側地区で住宅復興が進んでいるが、西側地区では空地が多く残され、住宅復興が遅れている。

大きな問題は、所得階層別にみた生活復興の落差であり、応急仮設住宅に残留している世帯にその問題が端的にあらわれている。今回の震災が、高齢者等の居住割合の多い老朽木造長屋等の密集市街地において、とりわけ激しい被災をもたらしたことも、生活復興を遅らせる要因となっている。

こうした問題を踏まえ、住宅復興計画の立案に際しては、仮設住宅から恒久住宅への移行を視野に入れたダイナミックなプログラムにしていくことが重要である。

復興の重要な柱である産業復興について見ていくと、都市計画と産業振興が一体的・総合的に取り扱われずに、縦割り行政のままに、それぞれ独立して事業が行われるなどの弊害も生じている。例えば、阪神・淡路大震災後ほどなく出された自治体の復興に関わる基本方針でも、住宅供給や建築制限に関わる内容がほとんどで、産業復興に関する内容には触れられていない。再開発等の復興事業でも、もっぱら復興住宅等の建設に重点が置かれている。住宅の再建が喫緊の問題であることは事実としても、復興に不可欠な商業・工業等の産業再建を助成することをあわせて進めることが今後の教訓となる。

なお、被災後6ヵ月程で取りまとめられた「神戸市復興計画」では、産業復興と都市復興の連携を図る方向が示されている。

## (2) 提言の考え方

### 1) 多様な供給方式による住宅復興の推進

仮設住宅については、災害救助法に基づく応急仮設住宅、市街地開発事業に基づく事業用仮設住宅によるだけでなく、任意事業においてもその建設を進める。また、自力仮設住宅建設を支援し、可能な限り被災市街地内に留まることができるよう、仮設住宅の建設メニューを拡充することが必要である。被災市街地復興推進地域内では重点的に応急仮設住宅の建設を進めることも必要であり、そのための用地として、公有地、民有地の借上げ、自己所有地の活用等の多様な選択肢を準備すべきである。

恒久住宅については、公的・民間住宅セクターの両方による多様な復興住宅の建設が行われる必要がある。とりわけ、中・低所得者層にとってアフォーダブルな住宅供給を重視することが重要である。

そのため、地代をできるだけ顕在化しない「借上げ型」「定期借地型」「時限型」<sup>\*1</sup>の公営住宅導入を積極的に推進することが必要である。また、「準」公営住宅として特優良住宅<sup>\*2</sup>の導入も積極的に検討すべきである。

一方、低家賃でかつ、一定水準を確保した民間住宅を大量に供給することが不可欠であり、そのため建設融資、家賃補助を実施していくことが重要である。

### 2) 住宅供給の地域的偏在の是正

住宅供給が地域的に偏在した理由として、郊外の団地開発、既成市街地の大規模工場跡地開発が中心となったことが挙げられる。これらの開発は大規模需要に応えることはできるが、コミュニティを喪失させ、地域の社会構造等を大きく変化させるため、様々な軋轢をもたらす可能性がある。

復興住宅の建設に当たっては、できるだけ従前の居住地の近くに留まることができるよう、小規模なものであっても被災市街地内に分散して建設することを追求すべきである。

### 3) 住宅復興の重点推進ゾーンの設定

特措法の中に被災市街地復興推進地域とは別に重点住宅復興推進地域を定めることとする(両者の推進地域は重なり合うこともある)。その地域内においては、復興公営住宅等の集中的な建設を図るとともに、民間自力再建への支援を行う制度を新たに創設する。

#### 4) 産業復興の都市計画的な位置づけの必要性

復興計画の中に産業復興を明確に位置づけ、復興事業においては住宅供給だけでなく、商工業のための床の供給を図ることが必要である。特に、零細商工業施設の再建に対しては、手厚い支援が欠かせない。

例えば、一定の期限を付けて自治体の所有する土地や、民間の所有する空地等に仮設店舗や、仮設作業所を建設することも考えられる。また、市街地整備事業の中に、積極的に産業のための土地や床を確保する方策を検討する必

要がある。

- \* 1 「借上げ型」：地方公共団体により、民間借家を一定の期間借上げ、公営住宅として募集し、提供する住宅をいう。  
「定期借地（権）」：借地期間が満了すれば、土地を地主に返却しなければならない権利であり、土地の価格が低く抑えられる  
「時限型」：倒壊を免れた民間借家を借り上げ、応急仮設住宅の代わりに提供する住宅など。「借上げ型」より借上げ期間は短期間である。
- \* 2 「特優賃住宅」：特定優良賃貸住宅供給促進事業により供給される住宅をいう。この事業は、「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」に基づき、地方公共団体や住宅供給公社、一定の公益法人等が民間の土地所有者と連携し、中堅所得者を対象として、適正な規模・家賃の賃貸住宅を供給する事業である。

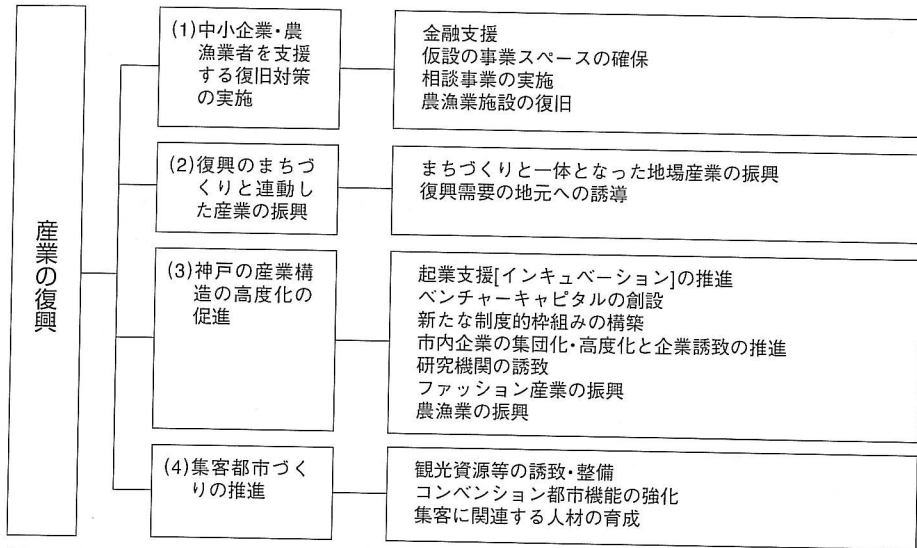


図15 神戸市復興計画における産業復興の施策の体系（神戸市『神戸市復興計画』平成7年6月、p35-36より作成）

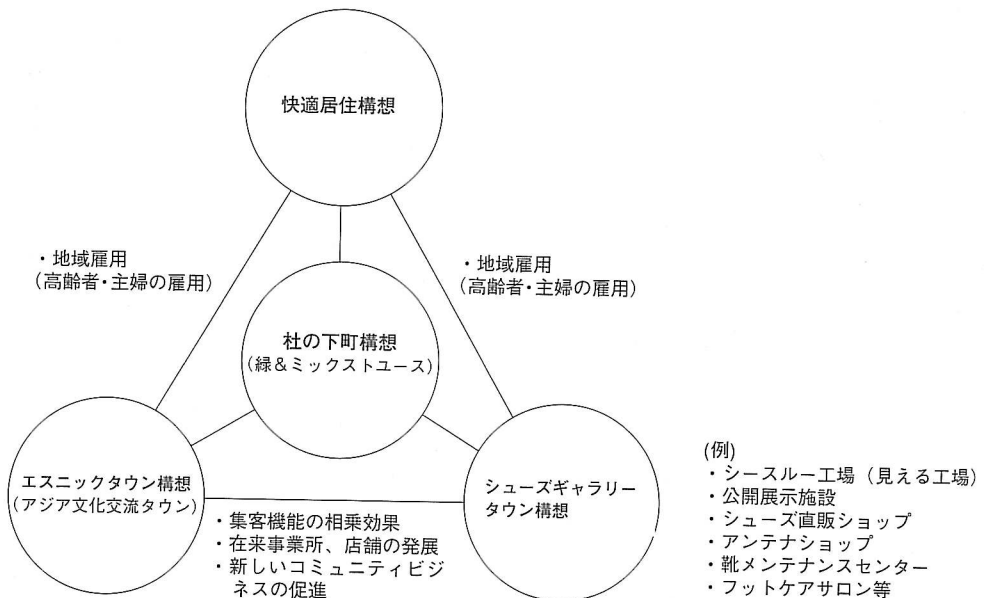


図16 地区の復興計画に産業復興を位置づけた例（出典：産業地区創造懇話会『新長田駅北地区 シューズギャラリータウン構想』平成10年1月）

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災では、住宅のローンが終わらないうちに被災し、再度ローンを借りて建築しなければならないという二重ローンが深刻になった。これに対する支援としては、住宅金融公庫による3年間の特例融資、民間金融機関の貸付金利引き下げ、阪神・淡路復興基金による利子補給などが行われた。住宅金融公庫は、基本融資額だけでなく特別加算額を設定し、融資対象者に対しても、特例措置をとっている。

しかし、これらの特例を受けるためには、相当年数にわたって世帯主に確実な収入があることが条件となっており、高齢者などは住宅を再建するための融資を受けることができない。ようやく先の国会において被災者生活再建支援法<sup>\*1</sup>が成立し、被災者への生活再建補助の途が開かれたところである。

都市計画的観点からは、これらの補助制度が良好な市街地形成に資するように、地区計画や建築協定などを住宅再建助成とリンクさせることを積極的に考えていくべきである。

\*1 平成10年5月22日公布。自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、都道府県が相互扶助の観点から提出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援することを目的とする。

## (2) 提言の考え方

良好な市街地形成に資する住宅の再建については、金融支援制度の導入が求められる。

### 1) 被災者生活再建支援法に基づく住宅再建補助

被災者生活再建支援法の成立により、被災者に対して生活再建のための補助金を支給することが制度化された。法では全壊程度の被災者に対して年取に応じて補助金を支給することになっているが、内容を生活再建だけでなく住宅再建にも補助ができるように同法を拡充することを提案する。この場合、住宅再建者については、建築確認制度と連動して別額の支給を行うことが考えられる。

また復興基金の「高齢者住宅再建支援事業補助」<sup>\*2</sup>のように、直接補助を行うような制度も考慮すべきである。

### 2) 優先買い取りの制度化

阪神・淡路では、被災者の再建に対して金銭的補助を行うための各種の措置が取られたが、被災者の中には、災害を機会に転出、あるいは居住形態を変更する場合も多い。そのため、ローン残額のある損壊住宅敷地を優先的に買い上げる制度の導入が求められる。買い上げ代金は一括支給するのが一般的であるが、リバースモーゲージ<sup>\*3</sup>的に長期分割で、公的住宅の家賃相殺や年金支給などの形で支払うという方法も考えられる。

### 3) モーゲージ（住宅抵当証券）の導入による民間住宅ローン資金の調達

今回、政府の要請により、民間金融機関の住宅ローンの融資条件に対する緩和措置がとられた。金利切り下げや融資の拡大は、金融機関の収支に影響し、原資の調達が課題になる。例えば、モーゲージ（住宅抵当証券）<sup>\*4</sup>制度を導入し、証券市場による原資調達が考えられる。

### 4) 市街地整備制度との連係

個別建替促進を図るための各種融資制度には、敷地規模、住戸規模等の制限がある。被災者の生活復興を優先するためには、これらの制限を緩和する必要があるが、同時に、集団としての要件を加味することが考えられる。

具体的には、地区計画、建築協定、緑地協定などのまちづくりのルールが定められた地区内では、それらの規定に即した融資を行う。また、区画街路を6m以上に広げるために必要な建替に融資を行うなど、地区環境の改善に資する場合、助成することが考えられる。また、都市計画税を一定期間減免したり、税額相当分を補助し、良好な市街地形成へのインセンティブとする制度が期待される。

\*2 住宅再建にあたり、高齢を理由に融資が受けられず、自己資金を取り崩して住宅を建設・購入・補修した65歳以上の一定の要件を満たす被災者に対して補助を行う制度。

\*3 土地・住宅などの資産を担保として資金化し、生活費や介護費用などを賄う制度。

\*4 住宅ローンの返済を受けとる権利を証券として投資家などに売買する制度、及びその証券の名称。アメリカなどで広く行われている。

(1) 背景・課題

建築基準法上の既存不適格には、構造不適格及び用途不適格も存在するが、都市計画上は、法定容積率以上の延べ面積を持つ、いわゆる容積既存不適格マンションが問題となる。この問題については1971年の容積率制度の導入以後も、あまり議論されてこなかったが、阪神・淡路大震災により、従前の床面積で再建できないことが改めて社会問題として取り上げられるに至った。

制度導入以前に建られたマンションの一部は、厳格に捉えれば、容積既存不適格であり、再建時には当然都市計画と整合することが求められる。中には、容積率制度導入直前に駆け込みで建設したのもあり、救済措置には疑問があるかもしれない。しかし、これらのマンションの構造的寿命内の再建であり、多くの住民の住宅再建問題そのものであるため、何らかの再建ルールが必要であろう。

阪神・淡路大震災では総合設計制度の緩和措置により、即地的解決（元の敷地で元の容積確保）が図られた。しかし、戸建て低層住居系の用途地域内の容積既存不適格マンションを、従前の規模に再建することは周辺環境への影響も大きく公平さを欠く。阪神・淡路での措置が緊急避難的とはいえ、地区全体として考えたときには、このような原則なき緩和は好ましくないと言える。

基本的には、住宅再建の緊急性、周辺環境の向上などの公益性などからみて、公的な介入を行うべきかどうかを決める必要がある。

(2) 提言の考え方

既存不適格マンションの再建に際して、法定容積率を超える場合、少なくとも周辺環境の向上につながる必要がある。法定容積以上の「はみ出し容積」部分を、どのように解決するかが問題であるが、これには以下の考え方があろう。

1) 即地的解決

当該マンションの敷地内で解決を図る方法であり、阪神・淡路で行われた総合設計の緩和などにより、従前の容積を確保する。近隣にもマンションが並ぶ、あるいは商工業系用途主体の地区であり、周辺への日影もあまり考慮しなくて良い立地であるなら、この方策も是認しうると考える。

2) 地区内解決

当該敷地では指定容積率以上で再建するが、連担敷地制度や地区計画等により、はみ出し容積部分の権利の確保を地区内の他の土地所有者の空中権移転し取得する。容積率規制を地区内で解決するとともに、はみ出し容積部分の居住者も従前地で生活が続けられることを狙う。この解決策については、移転する空中権部分の対価が課題となることと、地区内での調整を行う主体を特定する必要がある。容積不適格マンションを含む一定地区を指定し、その地区内での移転については助成を行うなどの施策が考えられる。

公的助成については、公平の観点から問題とする意見もあるだろうが、復旧・復興事業の一環であるとともに、周辺環境向上に資する点から容認しうると考えられる。

3) 金銭的解決

はみ出し容積分を自治体等・転出者・継続して居住する者間で負担しあうことによって解決する方法が考えられる。例えば、はみ出し容積相当分の区分所有権を自治体が一旦購入し、自治体の持ち分を分筆する。再建者は自治体持ち分を借地するかローンで買い戻し、従前敷地に法定容積で再建する。この際、自治体への売却による資金を、転出者に対する移転補償費及び建築費の一部に充当する。退去者への公的住宅への入居斡旋も求められよう。

また阪神で数例見られたように、マンションを除却し敷地を売却して、売上代金を権利に応じて分配して組合を解散したケースもある。抵当権処理などでスムーズに行かないことも予想されるため、公的に介入してこの方法を促すことが考えられる。

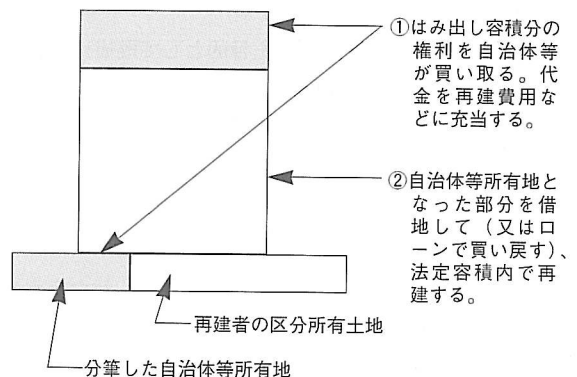


図17 金銭的解決のイメージ

## (1) 背景・課題

平常時ではもとより災害時においても、土地区画整理事業は市街地整備の手法として大きな実績を果たしてきた。阪神・淡路大震災の復興に際し、土地区画整理事業は大きな役割を果たしたが、その課題も改めて浮き彫りにした。

平常時であっても既成市街地の土地区画整理事業では、狭小宅地の負担緩和、零細事業者の営業対策、低所得借家人の低家賃住宅確保などが重要な課題となっている。また、事業を具体化するためには、息の長い取組みときめ細かい地元説明、合意形成が必要とされる。復興土地区画整理事業では、住民の多くが被災している中、事業化を急がなければならないという点で、これらの課題は平常時に比べ一層困難なものとなってくる。

阪神・淡路大震災の復興事業として実施された土地区画整理事業については、上記のような課題に対して、2段階区画整理、協議会方式、特例措置といった手法をとった点が注目される。2段階方式やまちづくり協議会については、神戸市において過去に経験や実績があったため有効に機能したと言え、今後はこれらの措置を一般化・制度化することが望まれる。

全国的にみると、耕地整理事業や戦災復興事業などが施行された地区も多く、それらの地区で再度、土地区画整理事業を施行することへのアレルギーも聞かれる。しかし、耕地整理による市街地は現状では十分な整備水準とは言いがたい。時代のニーズに合わせ、新たに整備し直す必要性の高い地区もあり、再度、土地区画整理を行うことを念頭に置いておく必要がある。なお、平常時から土地区画整理事業などの面整備を施行しておくべきことが防災に最も重要であることは言うまでもない。

災害の未然防止、災害復興を目的として既成市街地で面整備を行う場合、公共用地をいかに捻出するかが課題になる。特に密集市街地においては、減歩率を低く抑え、立体換地や共同化を促していくことが求められる。

## (2) 提言の考え方

土地区画整理事業の今後の展開としては、新たな土地区画整理手法の創設[ 1)～3)]、神戸方式の一般化[ 4)、5)]、阪神・淡路以降に創設された制度の活用[ 6)]、そして民間施行の支援策[ 7)]が考えられる。

### 1) 防災・復興型土地区画整理事業の一般化

狭小宅地の多い密集市街地における土地区画整理事業では、照応の原則を外さなければ、防災性の高いまちづくりが困難なケースが多い。照応の原則をより柔軟にするとともに、地区外移転制度などの選択制を高める必要がある。

### 2) 立体換地の拡充

狭小宅地の多い地区では、立体換地の活用が求められるが、立体換地で生み出した保留床に地区外の被災者を入居させるなどの仕組みも考えられる。

### 3) 第2種土地区画整理事業制度の創設

土地区画整理事業は換地によって整備を行う手法であるが、防災性を高めるために、大規模な公共施設を整備したり、土地利用の転換が必要な場合には、取用を前提にした土地区画整理事業方策も検討されるべきである。防災上、緊急かつ公共性の高い市街地においては、第2種市街地再開発事業のような管理処分型の「第2種土地区画整理事業」の創設が望まれる。

### 4) 2段階土地区画整理事業の活用

神戸市においては、まず土地区画整理事業の施行区域と主な公共施設のみを都市計画決定し、細部は住民と協議の上で後に都市計画変更で対応した。このような2段階土地区画整理事業方式は、緊急性が高いが合意形成に時間がかかる場合などでは有効な方式であり、その方式の確立と活用が望まれる。

### 5) 合併施行のさらなる促進

既成市街地の復興にあたっては、コミュニティ復興のための事業の併用が求められる。具体的には、基盤整備や土地の交換分合を進める土地区画整理事業と、住宅市街地整備総合支援事業、密集住宅市街地整備促進事業などの上物整備事業を組み合わせる合併施行が有効である。復興にあたっては、上物整備の補助率を高めることが、事業促進につながる。

### 6) やわらかい土地区画整理事業の拡充

阪神・淡路大震災以降、安全市街地形成土地区画整理事業、敷地整序型土地区画整理事業という新しい手法が創設された。これらの手法は、区内を安全な市街地にすることを目標とし、区画街路などの公共施設整備水準に必ずしもこだわらない、いわば「やわらかい土地区画整理事業」といえる。密集市街地を整備するうえで有望な制度であり、

補助率アップ、先行買取優遇措置などの拡充が望まれる。

### 7) 組合施行土地区画整理事業の支援

都市の整備は、住民主体・住民発意によって進められるべきであり、土地区画整理事業についても、個人施行・組合施行による事業拡大のためのインセンティブが望まれる。特に、災害復興のための面整備地区が多い場合、全てを公共施行で行うことは困難であるから、組合などによる土地

区画整理事業が災害復興に有効である。阪神・淡路においても特例として補助要件が引き下げられたが、組合施行土地区画整備事業へのさらにきめ細かな補助制度の導入によって、事業実施へのインセンティブを高める必要がある。

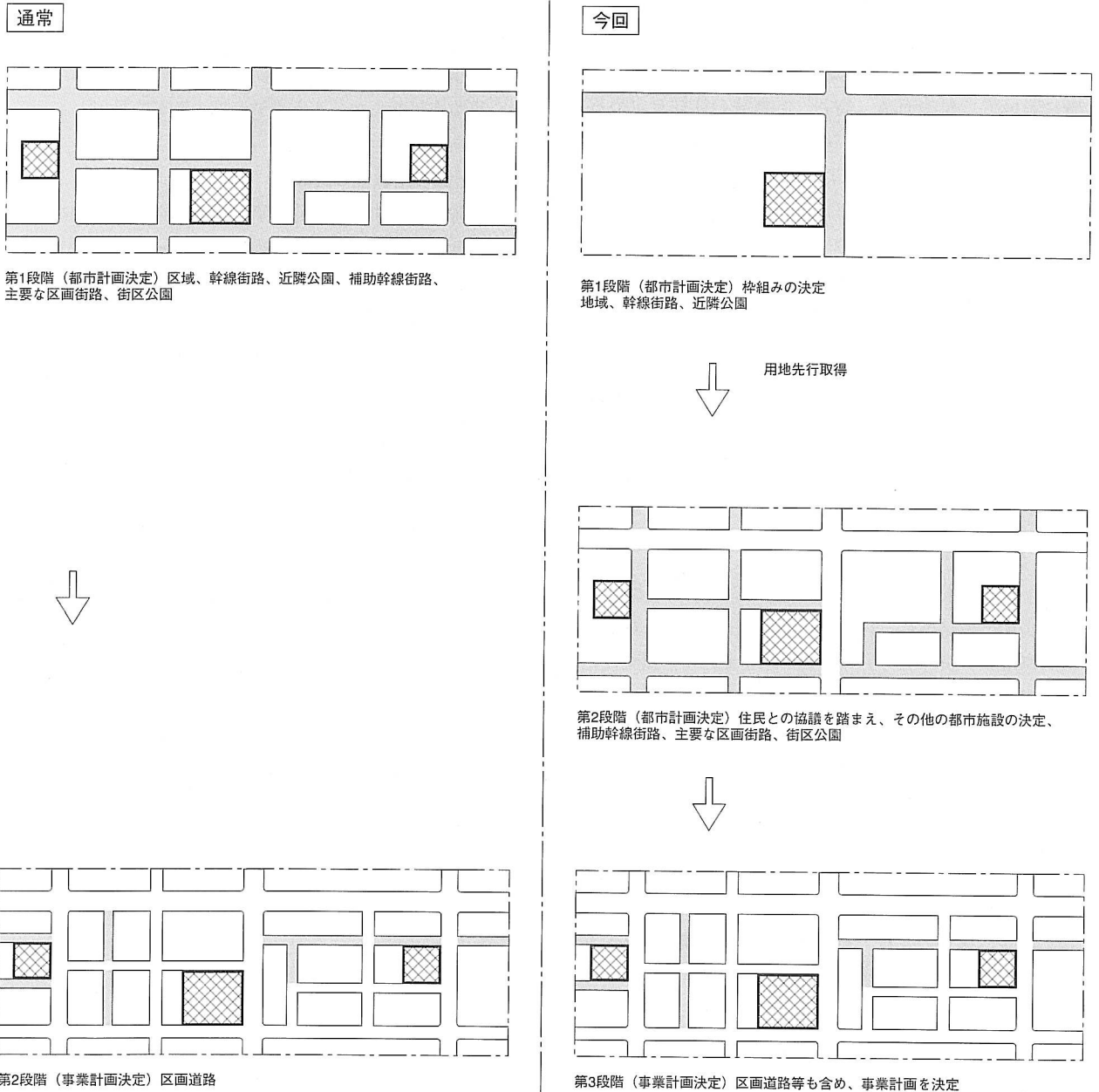


図18 2段階都市計画（土地区画整理事業）の概念図（提供：兵庫県住宅都市部）

## (1) 背景・課題

市街地再開発事業は復興事業の有力な手法であり、阪神・淡路では、公共団体または、住宅・都市整備公団施行の第二種市街地再開発事業がいくつかの地区で適用され、事業化が図られている。

都市再開発法では、市街地再開発事業の都市計画決定段階において、建築面積、高さ、容積等の詳細を定めることを規定している。又、市街地再開発事業は、保留床を生み出し、その売却収入により事業費を捻出するというメカニズムを有しているために、高容積を追求するのが通例となっている。

今回の復興まちづくりでは、短い期間内で、市街地再開発事業の都市計画決定を行わざるを得なかった。その結果、権利者間の合意形成が不十分である懸念や過剰容積ではないかと心配されている。

こうした背景から、復興事業の一つとして市街地再開発事業を活用する場合、被災市街地の特性に照らして柔軟な運用を図ることができるようにしていくことが必要である。

## (2) 提言の考え方

### 1) 生活の継続性の回復及び活性化に資すること

市街地再開発事業の対象として取り上げられる可能性の高い場所は、再開発方針等で要再開発地区と位置づけられた地区で、家屋や事務所が密集している場合が多い。こうした地区では権利関係が錯綜し、借地・借家人が多く零細地権者も多く、高齢者の割合が高く、零細自営業者が多い等の一般的な傾向を有している。

従って、なによりも従前の生活の継続性を回復することと、弱い権利者へも丁寧に対応しつつ、地域の活性化を模索していくことに目標が置かれる必要がある。特に復興事業の場合、事業の要件・補助基準・補助対象・補助率などについて市街地再開発事業の弾力的運用を図ることができるよう検討する必要がある。

### 2) 街並みの連続性に配慮した空間像の追求

高容積追求型の市街地再開発事業は、一般に商業・業務・住宅などを組み込んだ高層建築物と、まとまった規模のオープンスペースを生み出すタイプのプロジェクトとなり、周辺の街並みとの連続性や調和を欠く場合がある。周辺の街並みとの調和、コミュニティの継続、生活・産業基

盤の確立、高層だけでなく中層の建築物で構成される空間の実現等を追求していくことが求められる。

例えば、高松市の丸亀商店街の例に見られるような低容積型の再開発事業が考えられる。ここでは、まちづくり会社を作り、中小企業振興財団の高度化資金補助を受けつつ、全員同意型の特則型再開発が進められようとしている。こうした事例を復興型市街地再開発事業のモデルとして、多様な事業が可能になるよう事業制度の改善を検討していくべきである。

### 3) 計画の柔軟性の確保

市街地再開発事業は、権利者の大多数の同意を前提に都市計画決定を進めていくことが原則となっている。しかし非常時においては、一部の権利者に十分情報が届かず、また、権利者が避難生活を送っていて、事業の是非を判断する状況に無い場合も多い。

復興型市街地再開発事業においては、十分な合意形成を図ることが困難な中で、都市計画の手続きを進めなければならない事態が想定される。

こうした状況下では、一度決定した都市計画であっても事業区域・都市施設・建築計画の再検討が必要になることも生じる。また、市街地再開発事業を柔軟なものにしていくために、2段階土地区画整理事業に見られたような事業スキームが可能となるよう検討する必要がある。

## (1) 背景・課題

神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、伊丹市では平成7年3月までに相次いで「震災復興緊急整備条例」を設定した。このうち神戸市条例では、市街地復興施策の対象を「震災復興促進区域」とし、その中でとくに重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」を定めるという二段階の地域設定を行っており、他都市でも概ねそれに準拠する仕組みをとっている。

また、重点復興地域は、面整備事業地区と部分的な整備事業地区に分けられ、それ以外の震災復興促進地域は自力再建地区とされた。面整備事業地区では、主として土地区画整理事業と市街地再開発事業が活用されている。一方、部分的な整備事業地区では、住宅地区改良法に基づく住宅地区改良事業、住宅市街地総合整備事業（現「住宅市街地整備総合支援事業」）、密集住宅市街地整備促進事業が中心となっている。

特に住宅地区改良事業は、不良市街地の改良のために活用されており、強制力を付与されるなど、他事業にない特徴を有している。その特徴として、手厚い補助制度（国庫補助率2/3）、税制の特例措置（5,000万円控除）、都市計画決定を必要としないが収用権が付与されている点を挙げることができる。

一方で、現行の住宅地区改良事業は膨大なマンパワーを必要とし、国庫補助が手厚いとはいえ自治体の財政負担が多いので、緊急かつ厳しい財政事情の下で取り組まざるを得ない復興事業としては活用しにくいとの指摘もある。

住環境整備に関して、住宅地区改良事業は大きな実行力を備えているが、阪神・淡路大震災に際しては、一部地区で適用された（芦屋市若宮地区、尼崎市築地地区、西宮市JR西宮駅北地区、他5地区）ものの、面的整備事業の有力手法として広範囲に活用されることはなかった。

阪神・淡路大震災の後、平成9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（密集整備法）」が制定された。密集整備法は阪神の災禍を再び繰り返さないようにすることを目的とし、木造建築物が密集している既成市街地、いわゆる「密集市街地」を対象とし、個々の不良住宅の不燃建替と足回りの区画街路等の整備に焦点を置き、さまざまな施策を制度化している。

しかし既往の事業と比べ、手続き的にも金銭的にも事業

に向けてのインセンティブが高いとは言い難い面がある。密集整備法で定められた防災街区整備地区計画の区域内では、区域内の土地の買替えに対する課税の特例が適用されるが、組合施行の土地区画整理事業のように非課税になるわけではない。また防災街区整備組合も法人格を得たとはいえ、土地区画整理事業組合に較べると税制上の優遇措置は少ない。

一方、自力再建地区では民間住宅の再建支援を中心に進められており、任意事業の優良建築物整備事業等による住宅の共同化などの、各種助成支援制度が活用されている。しかし、部分的な整備事業地区、自力再建地区の復興対策は面整備事業地区に比べて、はかばかしい成果を上げるに至っていないことが指摘されており、今後事業手法の強化が求められている。

## (2) 提言の考え方

部分的な整備事業地区、自力再建地区での復興の取り組みは、面整備事業地区に比べて復興のための資金とマンパワーの投入量が少ない。これらの地区では、共同化再建やミニ区画整理等が多少進展したとはいえ、住宅復興の大部分は民間自力でなされ、いまだに復興し得ない個所を多く残している。こうした部分的な整備事業地区、自力再建地区での復興対策の強化のための措置が必要であり、特に、部分的な整備事業地区での事業手法として、住宅地区改良事業の弾力的運用を可能とする措置、及び密集整備法等の強化・充実措置を進めることが求められる。

### 1) 既往の改善型事業制度の拡充

#### ①住宅再建と基盤整備組み合わせ型の復興事業の推進

密集市街地を復興する場合、住宅再建と街区・地区レベルの基盤整備を同時に進めることが重要である。

具体的には、「ミニ土地区画整理事業」の積極的な適用、「災害復興地区計画」の制度化とその適用（提言21参照）、神戸市が独自に制度化している「インナー長屋街区改善誘導」「道路整備型グループ再建」「住宅再建型道路整備助成」や尼崎市の生活道路整備型の密集事業等を一般化することが必要である。

また、密集住宅市街地整備促進事業において、共同・協調建替への支援に加え、戸建住宅建替への支援が図れるような制度拡充が求められる。



## ②各種補助制度の特例の活用

復旧・復興を促進するために「災害復興住宅融資」等、3年間を時限とする各種補助制度が導入された。しかし、いまだに復興が完了していない状況を踏まえると、その特例期間の延長が必要であり、今後、他地域で災害が発生した場合にも、こうした特例措置の充実が不可欠である。

また、土地の交換分合や建物共同化事業に大きなインセンティブとなる登録免許税・不動産取得税・譲渡所得税等の減免措置がとられたが、法定事業でない民間の共同建替えにも、同様の減免措置を検討するべきである。

## ③まちづくり支援体制の確立

兵庫県・神戸市の専門家派遣組織や、阪神・淡路まちづくり支援機構は、被災市街地で多彩なまちづくり支援活動を進めてきたが、今後もその支援活動の強化・継続が求められる。その際、専門家派遣費用の増額によるマンパワーの結集や、住民の恒常的なまちづくり相談の場(現地まちづくり事務所)の確保などの条件整備が図られる必要がある。

## 2) 買取型市街地改良事業の創設

防災・復興に資する買取型事業として、住宅地区改良事業制度と同様のスキームの事業制度を創設する。その場合、①広い範囲に適用できるように対象区域要件を緩和する、②事業主体を地方公共団体に限定せずに、公的セクター(住宅・都市整備公団、住宅供給公社等)及び民間事業者の参入を可能とする、③地方公共団体の財政負担を軽減する、④住宅供給を公営・改良住宅等に限定せずに改良住宅の多様化、公団・公社住宅及び民間住宅の供給、地権者と民間事業者の共同建替えなどを可能とする、⑤等価交換方式等の共同建替え事業を導入する等が考えられる。

こうした買取型事業の制度化を行った上、密集整備法・土地地区画整理事業などの諸事業との合併施行を図れるよう条件整備を進めるべきである。

## 3) 密集整備法等の強化・充実

### ①防災街区整備地区計画区域における助成

防災街区整備地区計画が設定される区域は、密集市街地の中でも緊急に整備を要する。従って、この区域内で事業が行いやすいようにインセンティブを高める必要があり、阪神・淡路の復興に適用された諸措置と同等またはそれ以上の助成を行うべきである。特措法で規定された「市街地開発事業等に関する特例」の準用を行うほか、事業に対する補助制度の充実が求められる。例えば区域内で整備される区画街路については、幅員6m以上のものは都市防災構造化推進事業で補助されることになっているが、幅員4m以上に拡幅する街路についても何らかの助成措置が望まれ

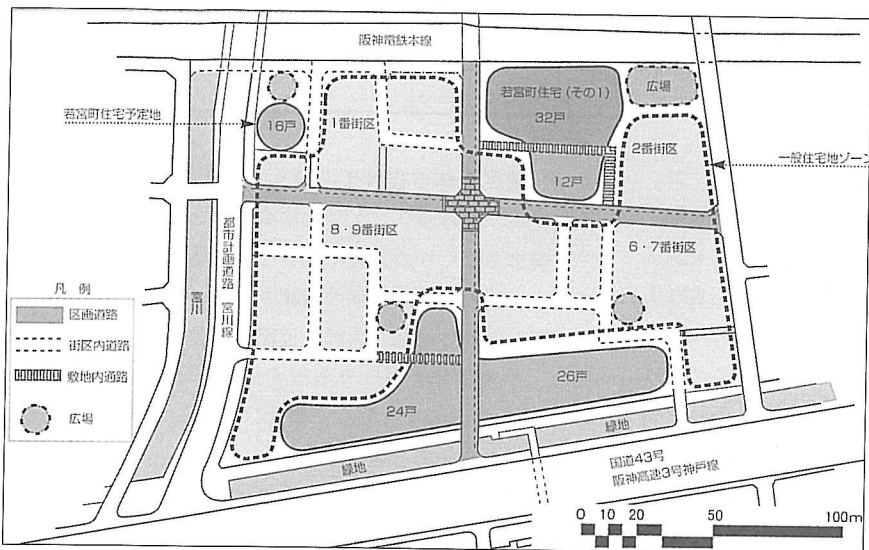
る。

## ②防災街区整備組合の地位向上

防災街区整備組合は、3人以上の権利者で設立されるために、土地地区画整理事業・市街地再開発事業の上では、個人施行と見なされ、所得税・法人税などが課せられる。この場合、土地価格の増進は難しいので、土地地区画整理事業や市街地再開発事業などの組合として立ち上がりにくいと考えられる。一方、緊急に公共施設整備が望まれる地区でもあることから、事業推進を図るために、土地地区画整理事業組合などと同等の税制特例を措置することが望まれる。

## ③都市防災構造化推進事業の内容充実

平成9年度からスタートした都市防災構造化推進事業は、防災上対策が必要とされる地区に対して、住民のまちづくり活動支援、公共施設整備、不燃化促進のための建替補助まで、幅広い内容が用意されている。今後は、本事業の補助内容を一層拡充するとともに、他の事業との合併施行を押し進めることが必要である。



※芦屋市では、住宅地区改良事業を「住環境整備事業」という名称で行っている。  
 ※必要に応じて、等価交換と組み合わせながら、用地買収を行った。  
 ※事業区域内に存置建物を残しながら、市営住宅の建設を進めている。また生活道路としての最低の4m道路の整備を重視していくなど、住環境整備に重点を置いた計画となっている。

図19 芦屋市若宮地区での住宅地区改良事業の例 (提供: 芦屋市都市計画部)

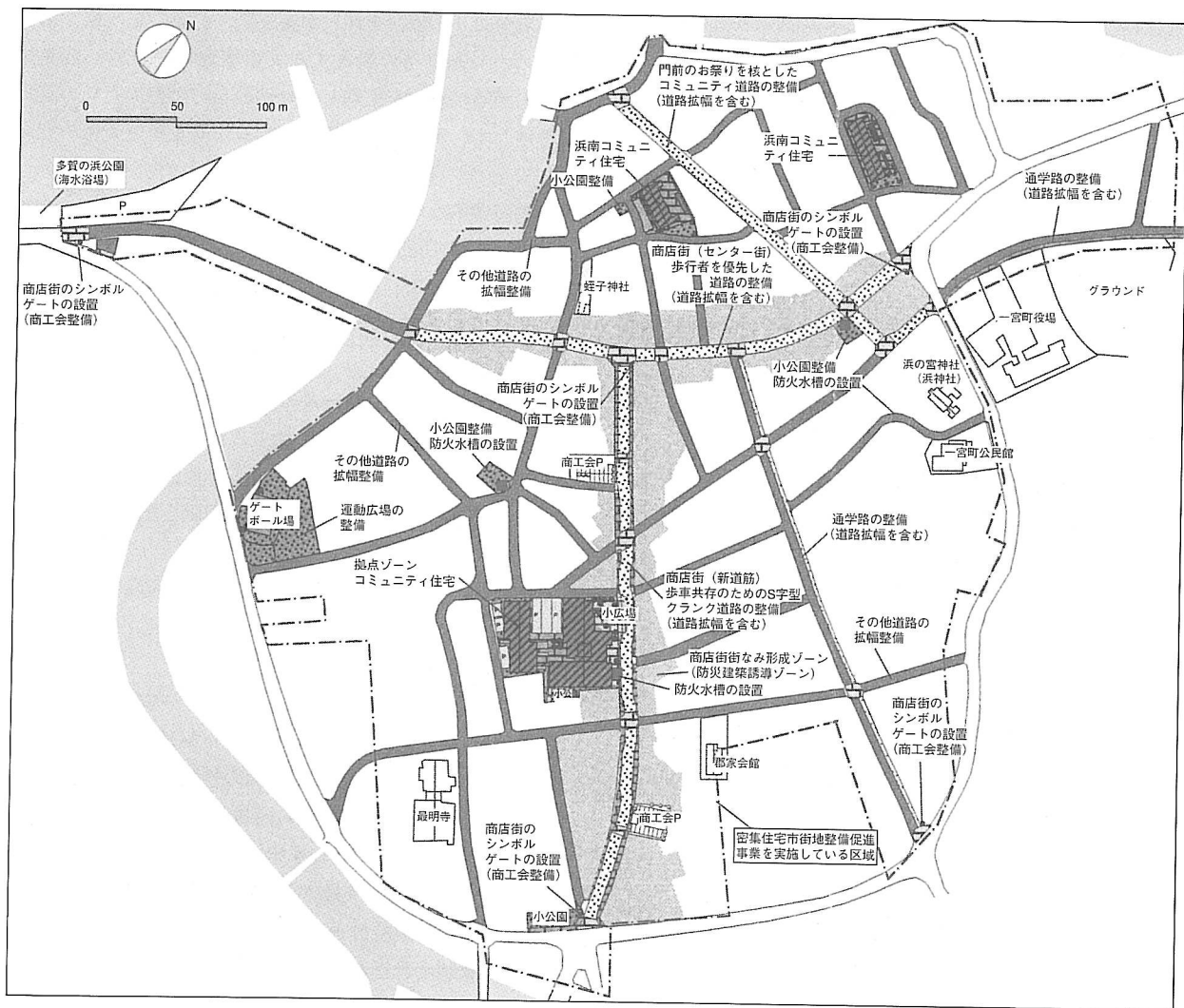


図20 淡路・一宮町郡家地区での密集住宅市街地整備促進事業の例 (出典: 一宮町震災復興課「密集住宅市街地整備促進事業による震災復興への取り組み-淡路・一宮町郡家地区」平成10年1月)

※主要道路を拡幅・新設し、細街路は建物の道路からのセツバックによって4m以上としている。  
 ※被災者のためのコミュニティ住宅、3カ所、計81戸を整備している。

## (1) 背景・課題

被災地では、面整備事業地区以外においても、被災状況や基盤整備状況によって自力再建に障害があり、不良な街区環境が形成されるおそれがある。

第2部では、このような地区について「復興まちづくり協議地区」を創設して指定し、「災害復興地区計画」を適用することを提案している。

地区計画制度の枠組を災害復興の計画手法としての視点からみると、次のような特徴をもっている。

- 1) 住民や市町村にとって身近な都市計画制度であり、地区特性や多様な計画課題に対応した計画内容を盛りこめる。
- 2) 民間の開発・建築行為の誘発と、公的な計画（構想・規制・事業）との分担・連携によって、地区の将来像を活性化して計画の実現性を高めることができる。
- 3) 地区の復興などの整備課題と目標を共有する「地区方針」から、詳細な「地区整備計画」へ段階的に進むことができる。
- 4) まちづくり協議会や事業を実施する組合法人を組織して、住民が参加する場をつくることができる。
- 5) 計画決定に至るまでの期間の建築制限のために、被災市街地復興特別措置法を活用できる。
- 6) 従来の規制を組み直して、復興まちづくりのルールを形成できる。また、住民の協定、届出・勧告、建築確認・許可といった多様な実現手法を組合せることができる。
- 7) 仮設を含む住宅再建、公的住宅の供給、公共施設の整備などの多様な事業手法を適用し、公的資源を投入する根拠となりうる。

このような地区計画制度の特徴を活用し、住民参加の仕組み、計画事項の拡大、事業との関係等について、さらに必要な拡充を加えて、災害復興地区計画を創設する。

## (2) 提言の考え方

### 1) まちづくり協議会と地区整備組合

復興まちづくり協議地区では、行政主導により規制と事業が突出する方式ではなく、地区住民による復興まちづくりの意思形成と役割分担が重要である。このため、市町村の条例により「まちづくり協議会」の規定を定めて、地区計画策定の協議主体として位置づける。まちづくり協議

会は、地区全体の復興まちづくりの課題と目標を共有し、その実現のためのプログラムとルールを協同して定める。

復興まちづくりの実現においては、基盤未整備や敷地狭小、土地建物の権利関係の複雑さなどの障害がある。これを克服しながら住宅・店舗、道路等の整備にとり組むためには、事業主体となりうる法人格を備えた「地区整備組合」の設立が有効である。組合は、権利を調整しながらできる所から事業を進める。

地区整備組合の制度化については、密集市街地防災街区整備促進法による防災街区整備組合の枠組が参考になる。

### 2) 復興まちづくりの方針の決定

まちづくり協議会を住民が結成し、行政、専門家、NPOを含めた計画協議の場とする。損壊建物の修理、仮設住宅・店舗等の建設を推進し、個別の自力再建のための障害を解消して、不良な街区環境の形成を防止するための課題、及び安全で快適に住み続けるための地区の将来像について、概ねの総論的な合意を「地区計画の方針」として策定する。この後、一定期間（2年）を経ても、次の「地区整備計画」の策定の段階、即ち復興まちづくりに向けた新たなルールづくりに進展しない地区については、「方針」の解除もありうる。

### 3) 復興まちづくりルールの組み直し

道路の整備、建築の再建、街並みの形成に関する復興まちづくりにふさわしい地区のルールを地区整備計画として定め、震災前に定められていた建築制限を組み直す。

#### ①道路の配置と規模

復興まちづくり協議地区では、主な生活道路を拡幅・新設することによって、健全な自力再建を促し、不良な街区環境の形成を防止する効果が大きい。

また、幅員4mに満たない狭い道路を一定の条件のもとに地区計画で認知することも、密集市街地や漁村の被災地では望まれる。地区の道路網全体の性能、沿道建築との関係、壁面の後退、避難通路の設置、共同駐車場の地区施設決定などについてルールを定めて、これらによって交通、安全、防火、衛生に支障がなく、周辺地区にも迷惑を及ぼさなければ、地区計画によって狭い道路を残すことができるような制度改正が考えられる。

このような道路の認知は、現行の建築基準法42条の3項道路の「やむを得ない場合」という視点を超えて、地区単位の生活空間装置に関する「まちづくり基準」として、

路地を積極的に評価することになる。

## ②建ぺい率

現行制度では角地に関する建ぺい率の緩和規定があるが、敷地条件に応じて個別に適用されるという制約がある。空地の確保、採光、通風、開放感の維持のために、街区、沿道単位での壁面の位置の制限、建物の高さの制限などからなる建物配置に関するルールによって、建ぺい率を組み直すことができる制度の創設が望まれる。

## ③絶対高さまたは階数の制限

整った街並みに直接つながらない建ぺい率や容積率の制限の代わりに、地区計画によって建物の絶対高さや階数、壁面線をまちづくりルールとして定めることができれば、分りやすく整った街並みを創り出しうる。

## ④多様な地区施設の導入

復興まちづくりを促進するために様々な施設を被災地において整備する必要がある。道路、公園・緑地・広場等のほか、仮設住宅、仮設店舗・作業場の用地、復興まちづくりのセンター施設、公的住宅や貸工場の用地、「コミュニティ防災拠点」と呼ばれるオープンスペース、備蓄倉庫、耐震性貯水槽・井戸、通信設備、集会所等を兼ねそなえた複合施設が必要である。

これらの施設を多目的に組み合わせ、また事態の進行に応じて柔軟に転用していくことが望まれる。これらの用地の確保のため、被災後に発生する大量の空地を対象に、地区計画制度における地区施設の規定を広げて、「災害復興地区施設」として定めることができれば、有効な手法となる。

この点については、密集整備法の防災街区整備地区計画による「地区防災施設」の枠組が参考になる。

## ⑤地区施設整備事業

密集危険市街地の再現を防ぎながら、住宅の再建を促進するためには、道路等の地区施設を早期に実現する事業の投入が望まれる。しかし、これらの費用は、被災自治体の財政が逼迫して軒並み経常収支比率が赤字となる事態のもとでは、国の補助を要する。地区計画の策定を条件にして、災害復興地区施設の補助事業を強化する必要がある。

## ⑥土地権利の移転

地区道路や「災害復興地区施設」を含む地区施設を適切に配置し、また密集住宅地の復興に不可欠の共同再建を促進するには、土地の境界整理と交換分合を要する。

そのためには、減歩の少ない区画整理の導入が有効である。また、沿道地区計画、防災街区整備地区計画では、権利移転等促進計画を定めて土地の買い換えができる。同様の手法を災害復興地区計画に導入するとともに、税制特例を強化する。

## 4) 各種事業手法の投入

復興まちづくり協議地区においては、「都市復興マスタープラン」に定める復興地区区分別の基本方針に基づき、災害復興地区計画の策定を条件として、各種事業手法を重点的に投入する。「仮設市街地」の建設、住宅の共同再建、公的住宅の供給、地区施設の整備などの多様な任意事業の個別メニューを、地区計画に定めた復興プログラムに沿って編成していく。

災害復興地区計画の区域の一部で、都市改造型の面整備事業を導入し、あるいは同計画策定のための協議の段階で、法定の面整備事業へ移行していくケースが考えられる。

## 5) 計画決定の手続きと地区計画制度の改革

以上に提案したこと多くは、地区計画制度全体の改革の動向の中で、都市計画中央審議会「今後の都市政策のあり方について」中間とりまとめ（97年6月）の第3「市街地の土地利用計画制度のあり方について」の項目としてとり上げられている。

この中間答申の項目のうち、本稿でまだふれていない重要なテーマとして、地区計画制度の策定手続きにおける住民意見の反映と計画決定の関係の問題がある。中間答申では、住民の全員合意を目指して地区計画の決定が遅延することの弊害を避けるため、「一定比率以上の住民が計画案に賛同した場合に決定の法的手続きを開始するなど制度運用上の目安を整理する」必要があることを指摘している。

このような住民参加における合意形成の「目安」の明確化は、災害復興の緊急時にはとくに重要である。この規定については、不服申し立ての方法と議会の関与の仕方などを含めて、市町村の条例で被災前から明確にしておくべきであろう。

地区計画制度がもっている優れた特徴とその可能性が、今後の災害復興に役立つためにも、住民のまちづくりを支援する道具となる都市計画として、抜本的な制度改革を早期に実現する必要がある。

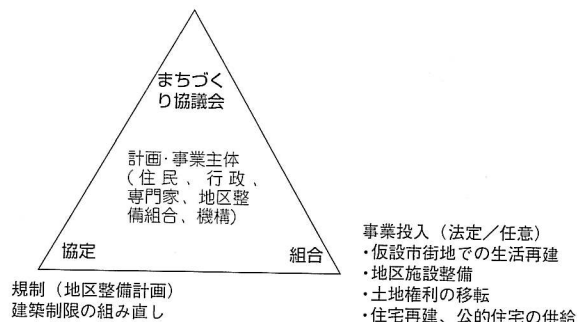


図21 地区復興プログラム（地区方針：課題と手順）