

## ●●防災と復興計画

## 復興まちづくりと住民参加

立命館大学法学部教授

安本典夫

## 一 はじめに

(1) 深刻な被害を受けた阪神・淡路地域では、なお残る避難所生活、工場閉鎖などあまりに重い現実の下でも、様々なレベルで、様々な復興への取り組みが始められている。復興するまちは、前と同じものではなく、より安全で、より快適なものではないという思いが、そこにはあると思われる。

そこで、ばらばらに建築が行われ始めるのを防ぐため、焼失・倒壊の激しいいくつかの地域では、まちづくり事業が始められるまでの間建築基準法八四条による建築制限がかけられた。その期限切れとなる三月一七日に、それらの地域で土地区画整理事業、市街地再開発事業などの都

市計画決定が行われた。しかし、このような進め方は、住民が生活上の困難をかかえている中、また情報も十分に提供しないまま強行するものであるとの批判が強く、五市町で約三、〇〇〇件の意見書が提出された。改めて、震災復興都市計画における住民参加のあり方が厳しく問われたのである。私自身まだ認識の十分であることを承知しつつも、この問題についての課題のさしあたり整理をあえて試みることにしたい。

(2) 一般的に、広範囲の災害後の復興まちづくりでは、再び災害を受けることのないようなまちに変えて行くため、新たな合意形成が必要である。しかもこの震災における経験が示したように、災害に強い都市とは、オープンスペースが十分で、建

物が燃えにくいだけでなく、地域の総合的防災力がある、たとえば地域に住む人々がただちに声をかけあい、防災・避難等の共同の行動を行い、危機管理のできるコミュニティがある都市である。災害復興まちづくりこそ、住民みずからのまちづくりとして進めなければならぬ(1)。ところが、被災したかなりの住民が避難疎開していたり、交通条件も未回復であって、計画案を縦覧し、意見を述べる、あるいは住民間で議論をし、合意形成をすることは、極めて困難である。しかも今回の場合、多くの人命が奪われ、財産も根こそぎ奪われ、受けた衝撃ははかりしれないものであった。他方、現在の生活がこわされているだけに早期の生活再建が求められる。被災状況をひきずったままゆっくりとす

ずめる訳には行かない。商業・工業等においては他地域との競争の問題もある。時間との競争という面があるのも事実である。

災害復興まちづくりにおける住民参加には、このようなディレンマがある。

## 二 都市計画等における住民参加の法制度と災害復興計画過程

(1) 法律上、都市計画決定において、住民参加は次のようになっていく。①案作成にあたって、公聴会を行うなど住民の意見を反映させるための措置(都計一六条一項、一八条の二)。②案が決まれば、それを二週間縦覧(二七条一項)。③案に対して、縦覧期間内に意見書提出(二七

条二項)。知事が都市計画を決定する場合には、提出した意見書の要旨の都市計画地方審議会への提出(一八条二項)。(4)案について、公聴会が行われることがある。その他、(5)都市計画の決定にあたっては、各市町村の都市計画審議会(これは法定のものではない)、および都道府県レベルの都市計画地方審議会で審議される。実際には、法律上明文の規定はないが、地元説明会などで案の説明をし、意見をきくことが多く、これが実際上の住民参加の主要な場となっている。

右の法律上の制度は、一九六八年の現行都市計画法によりかなりの改善をみたとはいえ、そこでの住民の参加は十分なものとはいえない。その底には、都市計画に対する住民の立場は、賛成・反対いろいろあり、また利益・不利益の程度も様々である、これら錯綜する諸私益を、行政が一段と高い公益実現という立場から判断して決定する、という発想が潜んでいるといえよう。ここからは、住民参加も、決定権者の判断に資料を提供するという性格が強くなる。しかし公益判断は行政の独占ではありえない。都市計画が真に公益

を実現するためには、様々な意見が出され、将来像をねり上げる中でコンセンサスが形成される必要がある。たとえば、案の決定段階での関連資料の十分な公開、請求にもとづく公聴会開催義務、意見書に対する応答義務、などの改善が必要であろう。現在はそれらはなく、上記の非法定手続により補われている(2)。

(2) このような法制度の下で、過去の災害復興まちづくりの住民参加はどうだったか。迅速に進めたことのみが注目されがちな山形県酒田市の大火後の復興まちづくりを例にとり、検討してみよう(3)。

一九七六年一月二十九日に出火した火事は、二二・五ヘクタール、一、七七四棟をなめつくして翌日の早朝に鎮火した。罹災者の数三、三〇〇名。避難所設置などの応急対策とならんで、その日から徹夜で復興計画づくりが建設省、県、市の共同作業で行われ、翌々日早朝に都市計画原案作成が完了した。以後、市議会での議論、市都市計画審議会での審議、住民への説明会へと進み、また「広報さかた災害速報告知版」が十一月一日より二ヶ月で三〇回発行され、新聞折り込みと郵送(仮住所

が市外の人に)で届けられた。都市計画決定の告示は一月二十六日であるが、その時には既に土地区画整理事業計画が明らかにされ、その決定手続に並行して入っていた。もっともこれには激しい反対が説明会、意見書などを通じて出された。しかし、建築基準法八八条の建築制限が切れる前に事業計画決定の告示に伴う建築等の制限をかけるために、それら意見書を不採択にして事業計画決定にもちこまれた(二月二十八日告示)。同時に、この間に意見書等を受けた計画変更作業も並行して進められており、告示がなされたその日に変更案が明らかにされ、改めて変更手続がとられた。また、既に一月から用地買収に入っており、それを背景に減歩率一二・三六%に抑えつつ、換地設計作業は二月から始められた。当初案には地権者の三割、二八〇件の意見書が出されたが、修正に修正を繰り返し、約半年かけて調整をして、未同意四件を残して八月に全仮換地指定を終わらせた。地権者の同意を得て整地・道路建設は並行して進められており、仮換地指定後住宅建設に入り、大火後ほぼ一年で新居入居に至った。

他方、被災地のかかなりの部分は商業地であり、約五〇〇店舗が焼失した。これに対して市は九カ所二三八の仮設店舗をつくって対応しつつ(さらに、自分の宅地に一〇〇㎡以下の仮設店舗建築を許可したのが三〇、四〇)、その復興再開の計画策定に一月半ばにとりかかった。二月にはそれが素案としてまとまり、それをふまえて商店街ごとに研修会、勉強会、各地の視察などが行われた。これらは、仮換地をめぐる議論と並行して行われており、仮換地指定が完了するころには、商店街近代化事業として行われるところ、市街地再開発事業として行われるところへとそれぞれ展開していった(その間、デパートの立地をめぐる混乱、近代化事業における大きな借金など、数知れぬ困難に遭遇した)。商店街の復興は必然的に共同化を伴うものであり、上のようなプロセスを経て、住宅建築より一年遅れ、二年後の大火前日にオープンに至った。

この過程に我々が見るべきことは、情報提供・説明等のあり方とともに、ハードな面とソフトの面との並行的な取組みの展開であろう。たとえば商店街復興のように共同化が

全体計画・都市計画

- 10.29 17:40 出火 (10.30 Samm 鎮火)
- 10.31 早朝 プロジェクトチーム結成 (建設省・県・市)
- 11.2 朝市計画原案作成
- 11.2 市議会建設委員会・商工会議所代表等による合同協議会、市民説明開始
- 11.4 朝市計画審議会→可決
- 11.5 市議会全員協議会
- 11.8~21 総覧、住民説明会

土地区画整理事業の手続関連

- 11.6~ 事業計画算定作業
- 11.8~9 事業計画素案発表
- 11.8~9 住民に全体説明会 (4回、延884名)
- 11.8~12.20 換地・設計等の基準案作成
- 11.10~4月上旬 自治会ごとの説明
- 11.16 事業計画原案作成
- 11.18 市議会→県施行を要望する意見書
- 11.27~12.10 総覧
- 11.27~12.24 意見書提出 (18件) (この間意見書を受け事業計画変更作業)
- 12.27-28 県都市計画地方審議会設計概要の認可、事業計画決定・告示
- 12.27-28 市より事業計画変更案を県に提出。県・建設省との協議、各種団体と協議
- 12.28、29、3.3 審議会→仮換地審議会→大気委員会への説明・承認
- 1.14 事業計画変更縦覧告示、広報
- 2.13 土地区画整理審議会委員選考
- 2.21 事業計画変更認可・委員選考
- 2.28、29、3.3 審議会→仮換地審議会
- 3.4~7 地区ごとに仮換地原案供覧意見書提出
- 3.10~ 審議会、市議会右委員会等が修正の意見、市長が知事に変更書。修正作業
- 3.25 第5回審議会までにて、158件調整
- 4.19 第6回審議会までにて、105件調整
- 5.7 第7回審議会→仮換地原案同意
- 5.9~ プログラミングごとに仮換地予定地のお知らせ
- 6.10 仮換地 (一部) 指定通知
- 6.25~ 仮換地 (一部) 使用収益の開始。以下、4回に分け、8月末に完了
- 10月 仮換地指定を争って、審査請求 (1979.3取り下げ)

酒田・大火復興年表

土地区画整理事業・住宅関連

- 11.1 罹災都市借地借家臨時処理法適用申請 (11.24 同法適用)
- 11.4 建築基準法84条にもとづく建築制限
- 11.6~12月中旬 被災地および代替地の用地買収の交渉
- 11.7 仮店舗用地選定・用地買収

- 11.24 激甚災害指定
- 住宅金融公庫融資につき、規則21の地域指定

- 12月末までにて、9ヶ所238の仮設店舗年末・年始に営業再開

- 1.23~ 合同説明会
- 復興速報で整地の同意を訴え

- 2.23 整地工事着工

- 4月~ 本格的な道路工事

- 6月下旬 建築資材の運搬可能な道路完成
- 建築工事開始
- 住宅地建築工事がピーク

商店街近代化事業

商業

市街地再開発事業 (中町5街区を中心に)

(安本典夫 作成)

- 11.5 復興計画合同会議 (国・県・市・商工会議所)
- 「建築物整備基本計画」を全国市街地再開発協会に委託
- 全国市街地再開発協会に「酒田市市街地再開発事業調査計画委員会」設置
- 11.24 第1回委員会
- 12.10 中小企業近代化資金事業団と県・市の打ち合わせ
- 12.16 第2回委員会にて素案決定
- 12.27 市街地開発計画試案 (イマージュプラン) を住民に説明
- 1.5 商工会議所 酒田商業地区建築委員会
- 1.11 素案を市議会に提示・説明
- 1.12-15 商工会議所が鳥取市視察
- 2.2 復興商店街づくり研修会 (地区ごと)
- 2.18-19 商店会有志による再開業、近代化事業視察会 (駒ヶ根市、掛川市)

- 3.4 中小企業振興事業団による高度化事業 (商店街近代化事業) 説明
- 商店街ごとの復興商店街づくりの勉強会

- 3.28 中町第5街区再開業準備組合
- 4.21 酒田中町第一市街地再開業準備組合設立 (第4・5街区の統一組織)
- 5月 酒田中町通り振興組合→高度化へ資金の活用による共同建設事業へ

- 5.30 商店街ショッピングモールと建物計画についての協議会

- 6.1 高度利用地区等の都市計画決定公告
- 7月 いくつもの街区で再開業勉強会
- 8.22~9月末 商店街近代化事業計画指導相談
- 9.26~10月末 子備診断
- 11.15~12月 中小企業振興事業団の計画本診断
- 11.15 建築確認申請
- 11.24 大規模小売店舗届出 (3条申請)
- 12.9 権利交換計画認可申請 (12.28認可)
- 12.18 起工式

- 7.22 高度化資金借入申請 (中通り)
- 10.28 商店街復興オープン
- 12.6 ショッピングモール開通式
- 10.28 開店
- 79年2月 第4街区、一部休業して、大橋な店舗改造

不可欠のところでは、区画整理事業計画決定の段階で商店街復興計画が提示され、その後ひきつづいて商店街ごとの研修会、勉強会、視察などを経て、仮換地指定の段階では、どのような商店街を復興させるのか、かなり議論が進んでいた。住民参加とは、どのような生活・地域をつくりあげるのかという議論の進行と、それに応じて、法定の手続、非法定の手続が相補いあいながら進められるべきものである。

(3) それにしても、このような例を見ない速い上からの展開には強い反対があったし、それは当然のことといえる。それにもかかわらず、最終的には右のようにそれが遂行されたのは、市民および担当者の並々ならぬ奮闘によるものであることはいうまでもないが、あわせていくつもの条件があったとも考えられよう。

まず、酒田市では、旧市街地の縁辺部の北から東、東南部にかけてほぼ全域にわたり、および南部のいくつかの地域で新市街地形成の区画整理を経験しながら、旧市街地では都市基盤整備があまり手を付けられていなかった。そのためか、都市計画決定にあたって、歩行者専用道路、広

幅員道路に対する批判は強く出されたが、区画整理で基盤整備すること自体についてはあまり反対は出なかった（もともと、あまりに速く進んでしまい、それをいう機会を逸した、という人もいたと思われる）。事業内容も、商店街および戸建て住宅を中心とした住宅地、というそれぞれの地域の基本的性格を大きく変えるものではなかった。また、合意を形成するにあたって、市議会との往復が頻繁にとられ、住民への情報提供も、説明会、「速報」の市民への配布など、かなり入念になされた。地方都市の、広いとはいえない一点での災害であり、災害の全体像および個々の被災者の状況が困難ながらもただちに把握できたこと、国・県の協力のもとに市の業務をこれに集中できたことなども、その背景となったといえようか。

### 三 震災復興まちづくり計画への住民参加

(1) 今回の阪神・淡路大震災においては、これとはかなり状況は異なっている。大都市部での広範な災害のため、被災者が日常的に地域で把

握されていないところが多く、その避難先もきわめて広範囲でつかみにくく、連絡もとりにくかった。交通機関もきわめて広い範囲にわたって断絶し、縦覧・説明会参加もままならないという事情が重なった。

また、被災市においては、その市域のかんりの部分が、様々な被害を受けた。市の施策を特定の所に集中することはできない。しかも、倒壊・半壊・一部損壊・無傷の住宅が入り交じりながら、極めて広域に分布している。住宅地域（これも中高層共同住宅、長屋・木質住宅、戸建て住宅などいろいろある）、商業地域、工業地域など、多様である。土地区画整理事業が施行されたことのある地域、そうでない地域など一様ではない。このため、災害の全体像を把握するのが困難であるのみでなく、復興のあり方、その手法も様々な選択、組み合わせがありうる<sup>(4)</sup>。住宅地域でも、協調建て替えなどが必要などところが少なくない。さらに、

そもそも、今次の大震災を受け、都市のあり方を問う直すことの必要性すら指摘されているのである。どのようなまちを再建するか、そのためどの手法を選択するか、その選択

と組み合わせについての合意形成のあり方がきわめて重要となる。

また、その手法としての土地区画整理事業はどうか。これは、土地の利便・価値の増という「受益」の見返り負担を、現在利用している土地の一部供出という形で求めるものである。そこでは、受益が生じることについての合意と、土地の一部供出により利用上の困難を生じないことが必要となる。そのため、一般的には新市街地の形成には適しているが、建築物が建て詰まり、土地所有が細分化した市街地の再開発にはなじみにくい<sup>(5)</sup>。そのような地域で行うためには、施行者が土地を先行取得し、最低敷地面積以下では減歩を避けるなどが必要となる。事業をどのように行うかについての施行者と地権者との話し合いの中で、土地区画整理事業についての合意も形成されうるのである。

(2) このようなまちのあり方とその手法についての合意形成は短期日でやれるものではない。そのため、新たに制定された被災市街地復興特別措置法は、被災市街地復興推進地域<sup>(6)</sup>の指定がなされると、土地の形質の変更、建築物の建築等に許可が必

要な期間を最大二年の範囲内で都市計画により定めることができるとした。

しかしながら、今回の阪神・淡路大震災においては同地域の指定はされたものの、都市計画決定が急がれ、この法律による建築制限規定は適用されなかった。その理由としては、①法律の制定が遅れて計画案の縦覧直前になったことのほか、②特別措置法による建築制限の場合、居住用建物であれば自己居住に限定されるなど、より厳しいこと、③仮設店舗の建築等も区画整理事業費から支出されるが、土地区画整理事業の都市計画決定がなされれば国庫補助の対象になること④都市計画決定が遅れば生活再建がその分遅れること⑤があげられている。たしかに、仮設店舗も含む費用負担等、実質的合意形成を保障するように制度構築がされるべきであった。しかし、そのような事情があったにしても、上の根拠のいづれも、適用回避の決定的な理由とはならないように思われる。縦覧等の不十分さとあわせ、行政と住民間に不信をもたらしこととなった。これはまちづくりにとって決して好ましいこ

とではない。

(3) 前述のように、住民参加とは単に意見をいう機会の保障、その計画等への反映にとどまらない。どのような生活・地域をつくりあげるのかという議論、その段階に応じた、大枠の決定から、より詳細な計画の決定へ、さらに細かい敷地単位の決定へと法律上の手続が進行するような「住民参加」手続が必要である。逆にいえば、背後にそのような議論の進行・深化があり、そのプロセスの一環として組み込まれてこそ、法定手続も住民参加の手続として生きてくる。

神戸市においては、従来から、神戸市まちづくり条例を制定し、住民による「まちづくり協議会」に、一定の財政援助・技術援助（民間コンサルタントに助言を求める費用の一部を補助、市町村職員が技術的助言）などを行ってきた。協議会によるまちづくり提案、市長との協定、そして地区計画へと至るプロセスを支援する仕組みである。いわば動的な視点からの手続の構成といえよう。神戸の市街地の一割、二〇のまちづくり協議会が組織されてきていた。住民の中でのもちづくりのトレーニ

ングがいくつかの地区では既に積まれてきているわけである。地震の数日後、十数日後には自主的に集まったまちづくりの話合いが始まったところもいくつもあるという。また、多くの専門家がその支援に関わっている。ノンプロフィット・オーガニゼーション(NPO)を設立する提案がなされているところもある(9)。これらはわが国の都市計画史上画期的な動きである。これを促進し、それを反映するような手続の組立て・運用が求められている。

そのような議論を経て地域の将来像、まちの将来のすがたを創り出して行く中で、今回決定された都市計画の修正の方向も、具体的に明確にされよう。

#### 四 住民参加を実質化するために

このようなまちづくり運動を促進し、それを市町の計画に盛り込んで行くために、計画のシステム、あるいはそれをとりまくいくつかの制度改革等が必要となる。

(1) たとえば、早急に計画し実施すべき部分と、時間をかけて合意を

形成し、手直しをし、うめてゆく余地を留保したものを構想する、という提言などがなされている(10)。都市計画自体に時間の要素をいれ、合意の形成、熟度に応じて計画をくみだてて行く趣旨のものといえよう。

(2) 地域の共同の取り組み、それを支援する専門ボランティアをどう組織化するか、という課題もある。たとえば住民の協同建て替えを考えた時、所有権の帰属、融資の主体、そして継続性等の点から法人化が求められる場合がある。あるいは、各地の共同の取り組みを支援する組織、いわば「まちづくり支援法人」を設立し、プランナー、コーディネーターの結節点とするなどの構想も出されている。このような法人は、非営利法人の一種となるが、現在の法制ではそれはきわめて設立しにくい。設立を容易にしつつ、その活動の公開を求めコントロールしていく制度改正(11)も検討される必要がある。

(3) さらに、今回のような事態の下で十分に住民の合意を形成するためには、改めて議会の役割に注目しなければならない。都市計画の多くは国の機関としての知事が決定す

る。これについては県議会・市町村議会は議決権をもたないが、検閲および報告を求める検査権限は有しており（地方自治法九八条一項）、それに関わり審議権はもつと考えられる。市町村が決定する都市計画は、市町村議会自ら議決事項とすることはでき（同法九六条二項）、また望ましいとも思うが、そのような市町村は今のところない。しかし、審議は行いうると思えるべきである。議会は、住民参加をより実質化するため、あるいはそれを補完するために、もつと積極的な役割を果たしうるし、果たすべきであろう。

(4) さらに、審議会も、その役割を果たすことが期待される。審議会においては、専門的な見地から、および提出された意見書をふまえた審議が要請される。ここでは実質的な審議が求められるのであり、その点について住民の監視を強める必要があろう。

その場合、情報公開制度を活用することが考えられてよい。情報公開制度により、都市計画地方審議会について、個々の発言者の名前や、発言者が特定できるような部分は伏せながらも、その議論の内容はかなり

詳細に公開されるところが多い。公開が決定の告示以後になったとしても、その審議状況が公にされ、出された意見の扱いがどうだったか、審議会がその責任を果たしたかが問われる時、その審議は真に真剣なものとなろう。

(1) 宮本憲一「都市経営から都市政策へ・震災の教訓と新しい街づくり」世界一九九五年四月号、児玉善郎「復興計画と住民参加」一九九五・三・一九日本住宅会議全国研究会報告など。

(2) なお、各事業法では、事業遂行段階での地権者参加手続きとして、意見書に対する応答義務、土地区画整理審議会委員の権利者による選挙などが規定されている。

(3) 酒田市建設部「酒田大火記録と復興のあゆみ」（一九七七）、酒田市建設部「酒田大火―復興建設のあゆみ」（一九七九）、酒田市「よみがえる酒田―中町再開発のすべて」（一九七九）、酒田市「区画整理誌」（一九八〇）参照。

(4) たとえば、都市住宅学会阪神大震災住宅復興研究会「阪神大震災住宅復興への提言」など参照。

(5) 安本典夫「都市行政論―室井他編『現代国家の公共性分析』所収二〇六・二〇七頁。

(6) 応急仮設住宅は災害救助法にもとづいて供与されるが、仮設店舗・仮設工場はその対象とならない。なお、土地区画整理事業費への国庫補助も、一般的には事業計画の決定以後であるが、今次震災に際しては特に都市計画決定段階で認められるこ

とになったと聞く。

(7) 最大二年の範囲内で自ら期限を設定することの困難を避け、外から枠をはめられた二ヶ月でやむをえず決定という方法をとった、という推測もありえようか。

(8) 神戸市が、震災復興緊急整備条例にもとづいて、まちづくり協議会による「まちづくり提案」に至った地域をも重点復興地域に指定したのは、これをさらに展開しようとしたものといえよう。

(9) 西堀喜久夫「コミュニティの復興こそ神戸の再生」住民と自治三八四号四九頁以下。

(10) 日本建築学会近畿支部・復興まちづくり計画系合同研究会「阪神・淡路大震災からの都市復興のための緊急提言」および都市住宅学会・注（４）など参照。

(11) NPO研究フォーラムは、次のような提言をしている。①登録すれば登録非営利法人として認める。②事業、財務内容の公開を条件に、免税非営利法人。③外部からの寄付金を公開することで、公益寄付金控除法人となり、寄付をした側も税制優遇を受ける（朝日新聞一九九五年三月二四日夕刊）。

（やすもと・のりお）

