

●●防災と復興計画

兵庫県復興都市計画

― 芦屋市を中心として

関西学院大学総合政策学部教授

山村 恒年

一 はじめに

兵庫県は震災後、「阪神・淡路震災復興計画」(ひょうごフェニックス計画)の戦略ビジョンを策定し、並行して阪神三市の復興都市計画を決定した。西宮、芦屋、宝塚市の各市でも、道路、被災市街地復興特別措置法(特措法という)に基づく復興推進地域の都市計画決定をした。何れも地元住民の多数の反対を押し切る形で決定された。これに対してジャーナリズムや識者から拙速的なやり方に対して厳しい批判が出された。

筆者は芦屋市に住み、自宅も一部損壊、市の被害状況も一応知っており、委員として市の都市計画案の審議にも関与したので、芦屋市を中心

として復興都市計画の問題点を考察することにする。

二 兵庫県の復興計画の戦略ビジョン

これについては、政府と地元との復興に関する合意に基づいて次のようなビジョンが策定された。

- ・基本理念 「人間中心の都市づくり」のもとに、①災害に強いま
- ・②近隣が助け合い、安心して暮らせる福祉のまち、③産業がたくましく活動する生き生きとしたまち、
- ④世界に開かれた文化豊かなまち

― づくりを進める。

- ・復興事業スケジュール ①実施期間は二〇〇五年までの一〇年間。
- ②最も急ぐ基盤的事業を「戦略的復興事業」として三年間で達成。この

計画を三月中にまとめる。③一〇年間の「復興促進事業」は七月中にまとめる。④二一世紀へのビジョンは秋に話し合う。⑤内容は各市町の総合計画の推進方針に沿いつつ、一部は住民とともに新しく作成する。

復興都市計画は、右の①の戦略的復興事業のうちの「ひょうご住宅復興三ヵ年計画」等に基づくものである。

復興計画について県はいち早く「災害に強く、安心して暮らせる」都市づくりを打ち出した。本年の二月には、「効率性と利便性を重視したこれまでの都市づくりへの反省」に立って、「都市のあり方そのものを問い直す」という姿勢があった。三月になるとそのような反省や指摘は影をひそめ、もっぱら「新しい開発手法」とプロジェクトの提示に力

点が置かれるようになったとの論評がなされている(1)。右のビジョンをみても、道路、公園、〇〇センターという箱物、空港、復興イベント等が並ぶ。他方で知事は、三月一日に政府の「阪神・淡路復興委員会」(下河辺淳委員長)に「街づくりの方策」を提示した。それは特措法を活用し、土地区画整理、市街地再開発、都市防災不燃化促進などの都市計画事業を慎重かつ大胆に実施するというものであった(2)。

三 芦屋市における復興都市計画

芦屋市における震災による中心部の建物の被害率は図1のとおりである。これに対する復興都市計画として、県、市は表1中の「案件」に記

芦屋市震災復興事業基本方針

阪神・淡路大震災により壊滅的な災害を被った芦屋市は、この過酷な試練を乗り越え都市防災を重視したまちづくりを推進し、市民と一丸となって復興に取り組む必要がある。

1. 震災復興事業の基本方針

被災を受けた公共土木施設・建築物等の都市基盤を早急に復旧し、市民が安心して生活できる安全で快適な災害に強いまちづくりをめざして総合的な復興基本計画を策定し、都市計画事業等により計画的な市街地の形成を図り、みどり豊かな国際文化住宅都市・芦屋の再生を図る。

2. 被災者への住宅の供給と公共空間の確保

南芦屋での埋立造成地の活用を始め、公共用地を活用し計画的な被災者への住宅供給を行なう。

また、復興事業予定地内においては積極的に用地を取得し、住宅用地の確保を図ると共に受皿住宅の供給と防災空間の確保に努める。(後略)

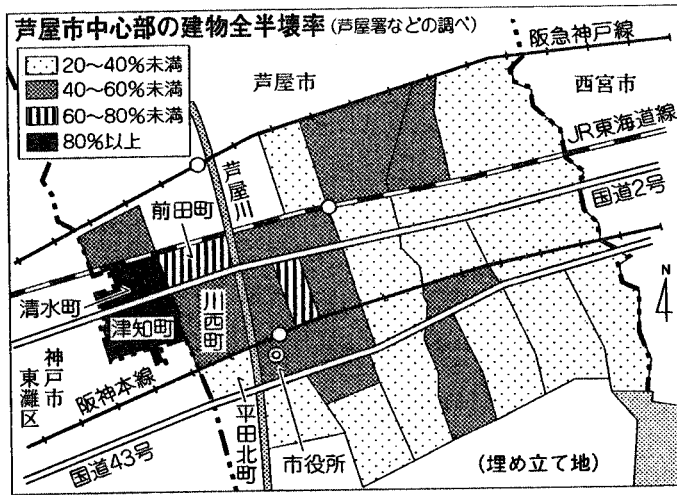
載の①ないし⑥の案を策定した。このうち①②は、県の住宅復興三ヵ年計画の公営住宅のための面的整備事業等の対象地とされている。芦屋市の震災復興事業基本方針は次のとおりである。事業手法としては土地区画整理・市街地再開発・住環境整

表1 芦屋市都市計画決定スケジュール

95/3/10
芦屋市

月日	都市計画等手続き	広報等
2/8(水)	・復興本部発足	・市復興本部、復興方針、84条記者発表
9	・84条指定告示	・広報あしや「地震災害情報14」に84条掲載1
	・事前協議(国道管理者)	・広報あしや「地震災害情報15」に84条掲載2
10		・地元への説明(中央地区)
11		・地元への説明(中央地区)
12		
13		
14		
15		
16		
17(金)	・84条期間延長	・広報あしや「地震災害情報21」に84条延長掲載、復興方針掲載
18		
19		
20		・地元への説明(西部地区)
21		・広報あしや「地震災害情報24」に西部、中央地区土地区画整理事業の都市計画案の地元説明案内を掲載
22		
23		・地元説明会(西部、中央)
24		
25		
26	・被災市街地復興特別措置法等の施行・関連法案改正	・地元説明会(西部)
27	・縦覧告示、案の内申、事前協議、事前協議	・ハガキでお知らせ(縦覧について)
28(火)	・縦覧開始(都市計画課別室にて)	・広報あしや「地震災害情報復興へ26」に阪神間都市計画変更案の縦覧案内の掲載
3/1		
2		案件 ①中央土地区画整理事業の決定(知事決定)
3		②西部土地区画整理事業の決定(知事決定)
4		③都市計画道路の決定、変更(清水線、川東線)(知事決定)
5		④都市計画道路の変更(駅前広場西線)(市決定)
6		⑤中央被災市街地復興推進地域の決定(市決定)
7		⑥西部被災市街地復興推進地域の決定(市決定)
8		
9		
10		
11		
12		
13(月)	・縦覧終了	
14(火)	・意見書等処理	
15(水)	◎市都市計画審議会、答申、意見照会回答、承認申請	
16(木)	◎県地方都市計画審議会、	
17(金)	◎承認、認可、決定告示	
18		

図1



芦屋市の意見陳述人のうち一人は、倒壊率九〇%で地区住民が一割位しかないところで説明会等の手続をすすめたことは問題であり、町の分断、いがみ合い

多数で押し切った。芦屋市の意見陳述人のうち一人は、倒壊率九〇%で地区住民が一割位しかないところで説明会等の手続をすすめたことは問題であり、町の分断、いがみ合い

これに対して西部地区の住民の反対意見は、次のとおりである。①地

備・街路・地区計画・建物共同建替等の事業をあげている。市域における復興都市計画の決定スケジュールは表1のとおりであった。

二月八日頃、区画整理や道路拡張の計画案を知った地区の住民達は、三月五日、芦屋市西部土地区画整理反対の会を結成。芦屋市に出された意見書は実数一、五〇〇人、四一三通。阪神間三市では一、〇二九件、

北淡町では二〇件に達した。芦屋、西宮、宝塚の三市の都市計画審議会が開かれた同月一五日に先立ち、反対住民らは反対署名運動を行う一方、審議会委員に事前工作をかけた。市に審議会の公開を求めたりした。公開について市は審議会に一人。芦屋市では審議会の資料は五日前に郵便で届いた。同市審議会は当日多数決で非公開を決定。代わりに住民二人の意見陳述を認めたが、これらの審議だけで一時間以上を要した。西宮市の審議会では会議を公開したが意見陳述は認めなかった。各市の審議会でも原案に対する慎重意見があったが賛成多数で押し切った。

がはじまるので、住民が帰ってから市が市民と話し合うべきだと述べた。他の一人は、対象地区は人情味ある住みよい下町だったので、市のような立派なまちはいらない、区画整理が終了している部分もあるのに再度やるのはおかしいと述べた。

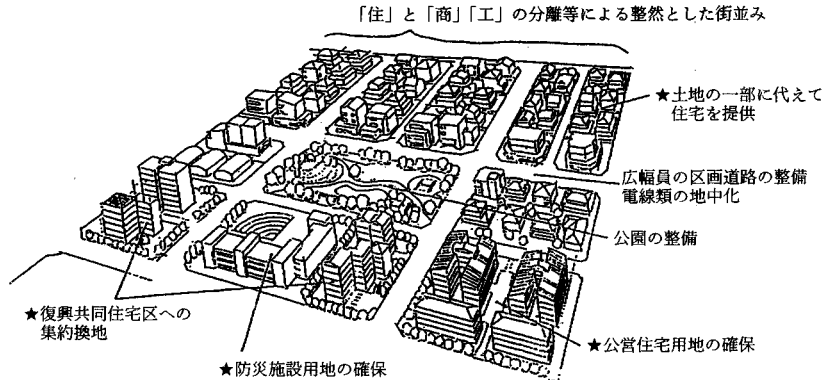
四 区画整理対象地区住民と議会の対応

審議会が非公開とされ、一気に計画を決定されたことに対し、対象地区の住民は一齐に反発した。川西町住民の会は、直に都市計画決定取消訴訟を提起することを表明した。市側と住民側の主張は次のとおりであった。

市側は、①仮設住宅の入居期間二年内に被災地区を復興し、住民を仮設住宅から移転させるには、来年の三月迄に仮換地指定をする必要がある。それから逆算すると三月一七日迄に都市計画決定しなければならぬ。その具体的な内容は、区画整理の事業計画で定めるので、その際に説明会や住民の意見陳述を求める機会がある。②被災者の多くは早急に家屋の再築を希望しているので、できるだけ早く仮換地指定をする必要がある。以上の理由から、また、表1のとおりの手続を踏んでいることから問題はないというものであった。

図2 被災市街地復興土地区画整理事業のイメージ

- ◆被災市街地復興推進地域の指定・建築制限
- ◆公共団体による用地先行取得
(都市開発資金の活用)
- ◆被災市街地復興土地区画整理事業の実施
 - ・復興共同住宅区への住宅立地の集約
 - ・公共住宅・防災施設等の用地確保
(保留地の提供)
 - ・地区内外における土地の提供に応じた住宅の供給



権者の合意形成、意向調査もなされ
ていない。被災で地権者は離散し、
市の説明会に出席したのは全体の
割の二〜三〇〇人にすぎない。②計
画内容が不合理である。区域の指定
では川西町の一部のみを入れてこれ

を分析し、既成コミュニティを破
壊してしまい、同一町内を差別化し
ている。③既存公園を三倍に拡張す
る案は位置的にみて危険かつ避難場
所として不適切である。川西町の指
定区域外には避難適地があり、危険

分散による危機管理の視点が欠如し
ている。③家屋倒壊率による区域設
定では合理的土地利用ができない。
④過去に被災復興区画整理を行った
区域は除外すべきである。⑤都市計
画道路の拡張は交通公害となる。⑥
区画整理で地価が上がることは疑
問がある。⑦家の喪失と減歩では犠
牲が大きすぎる。

終えているところもあり、そこでは
一応道路は整備されている。市から
出された復興事業のイメージ図は図
2のとおりである。

このうち、倒壊率九〇%の津知町
では、木造アパート、文化住宅等の
零細家屋であったので、特措法一
条による復興共同住宅として集約換
地をし、住都公団による高層住宅を
建設、また、保留地上に公営住宅を
建設する予定である。さらに同法一
六条による施行地区外における清算
金に代わる住宅等の給付をも考えて
いる。

要するに行政側の早急な住宅等の
復旧という要請と住民側の私権保護
の要請及び両者の復旧イメージの落
差が対立の原因となっているといえ
よう。

当初建築基準法による二ヶ月の建
築制限期間内に計画決定するため
行政側は急ぐとしていたが、特措法
による推進地域の指定により二年間
建築制限がかかることになったの
で、急ぐ理由は専ら早急な仮換地指
定をすることにある。

その後、芦屋市長が住民と話し合
う意向があると表明したので、訴訟
を表明した住民は訴訟提起を保留し
た。

他方、芦屋市議会は、三月二七日
の本会議で、復興事業を盛り込んだ
一九九五年度の一般会計予算案を賛
成九、反対一四で否決した。

区画整理地区は図1の倒壊率六〇
%以上と四〇〜六〇%のうちの一部
を対象とした。川西町は東西に二分
し、西側のみを区画整理地区に入れ
たので西側地区の住民は一斉に反発
した。

区画整理地区内でも一部は昭和五
〇年位迄に被災復興等の区画整理を

反対理由は、「住民の意向を無視
した土地区画整理事業は認められな
い」「復興関係予算は額も内容も不
十分、市営住宅五十戸だけで仮設住
宅がなくなる」としていた。こ
れは、市長、市議員選挙を前にし
た議員の思惑が優先したとみられる

が、その前提に市の計画手続に対する住民の反発があったといえる。

五 芦屋市復興都市計画の問題点

今回の復興都市計画が通常の都市計画と相違する点は、①極めて短期間内に計画策定をし、かつ事業を施行する必要があること、②市当局の計画担当職員の人員、経験、能力が限られていること、③復興に対する考え方について市当局と被災住民との間に極めて大きい差異があること、④住民側としても意見を述べ代替案等を提起する時間的能力的限界があったこと等がある。

阪神地区の被災各市では、被災対策に迫られ、市の都市計画担当職員だけでは復興都市計画案を考えるのに対応し切れなかった。そこで、住都公団等の職員二〇〇人が各市の計画策定に派遣され支援をした。そのため、地区の実情や特質を知らないスタッフによる計画がすすめられた。一方、「災害につよく」の方を重視、「住みよいまち」の視点が後退した。今後も他市の計画担当職員、住都公団職員の支援で事業計画

をつくる予定なので、一層地元の実情を知らない人達によって計画がすすめられることになる。

震災前の長屋やアパートなど人情豊かなコミュニティが一変してマンション化され、生活の変革をせまられるおそれもある。そうならないようにきめ細かい計画が要請される。

新聞の論調も拙速と住民不在を批判している。「一つの案が出され、住民の意見など無用との姿勢を住民は感じとった。いくつかの案を示し、選択の余地を残すとか、住民からの案を出させる配慮がなかった。市全体の復興構想との関連も不明」③「再開発の計画内容や手法についても、従来の発想から抜けただけが災害に強い街づくりなのかどうか」④などであった。

朝日新聞の「論壇」に出された意見では、「用途地域を緊急に変更し、住・商・工を分離。建ぺい率、容積率を低めに指定し直し、ミニ開発を防止。開発公社の先買いによる工場用地と住宅・商業用地との交換。区画整理用地内の土地の公費買上」等の提言⑤、「行政が地元の住民グループに専門家を派遣、住民主

体の代替案づくりを支援」⑥「数ヶ月間、住民へ周知徹底、代替案の比較検討を含む住民参加」等が主張された。また、「市は買収（現金と公債）、土地の交換（地域内外）、住宅の提供（一戸建、共同住宅）などあらゆる方法で土地所有権を解体していくべき。借家人を救済するための公営住宅の建設を筆頭にすべき」との提言もあった⑦。

手続上の問題の一つに、区画整理手続、特措法の手続について市側の住民に対するわかりやすい説明がなされていないことがある。市は審議会の委員にも、とおりの説明を一〇分位しただけである。同委員十数名のうち法律家は筆者一人。他に土地区画整理士の資格を持つ委員が一人。他は法的な手続については殆ど知らない。一年前に市は委員に都市計画ハンドブックの小冊子を配布したが勉強してきている委員はみられなかった。これでは十分な審議ができるはずがない。

六 復興都市計画決定のあり方

(1) 基本理念と計画案の乖離のもの

とに機関委任事務としてなされた都市計画は、政府の復興委員会の基本理念である「人間中心の都市づくり」に基づく必要があるのに、現実には施設や建物づくりが前面に押し出された。それも従前からの構想が地元の反対でできなかったのを、地震を契機として一気に押しすすめた。結果としては人間中心の都市づくりから乖離したといえよう。

(2) 住民の創意と工夫 特措法四条は、「施策の策定及びその実施に当たっては、地域における創意工夫を尊重し、並びに住民の生活の安定及び福祉の向上並びに地域経済の活性化に配慮するとともに、地域住民の理解と協力を得るよう努めなければならない」と規定している。今回の都市計画決定ではこれが不十分であったことは市側も認めているところである。神戸市では、住民側からの代替案がでているにも拘らず無視された。

被災地区住民の中には大学教授や建築家もいる。住民側が選んだ専門家の費用を政府や市が負担し安全で住みよいまちづくりの代替案を二、三案住民主導でつくり、市と話し合

いながら計画案を決定することが必要であろう。その際、特に弱者である老人、障害者、孤児、母子家庭、借家人等の保護に強く配慮することが必要である(8)。

(3) 市のマスタープランとの関係
都計法一八条の二の第一項の都市計画に関する基本方針は、芦屋市は震災時、策定過程にあった。素案はできていたものの公聴会の開催等住民の意見を反映させるための手続はまだとられていなかった。他方、市の環境計画についても素案をまとめ、環境審議会で検討中であった。筆者は震災の前日、芦屋市の市民センターで市民有志に頼まれ、環境計画についてコメントをしたところであった。

このように基本方針、環境計画が確定していない段階で、市が一方的に住民の創意工夫を無視することは特措法の理念に反することになる。また環境計画とは関連なしに都市計画が策定されているとすれば何のための環境計画かということになる。

車の交通量の増加の抑制、みどりのあるまちなどエコロジー都市を考えるべきであろう。

(4) 安全で住みよいまちの考え方

今後新築する建物は、現行建築基準法によるから倒壊の危険は少ない。塀、垣も樹木等にし、街路樹をふやし、建物の構造規制の強化、公園地下防水水槽及び、小型消防車の地区毎の常置等の対策で道路や公園を拡張しない案もある。重要なのは、防災に役立つコミュニティの育成である。今回の震災時、コミュニティが弱いところでは情報がこなく、強いところでは緊急救助活動が有効になされた。

復興する住宅にともなうマイカーを制限する工夫も必要である。立体化によって戸数がふえ、車数が増加すれば道路を広げても災害時、混乱するので解決策とならない。

公園もいたずらに広くするよりも、小さなスポットのみどりの広場(アルコーブ)で老人や奥さん達が会話のできるようなものを散在させる方がよい。パリのマレー地区にはこのような魅力的なアルコーブがあちこちにあり落ちついた風情をかもし出している。

中層のマンションや公営住宅も同様である。各階に話し合えるアルコーブ、長屋のつき合いが残せるよう

なアレイ(露路)方式をつくるなどの工夫が必要である。アレイは新しいビルなどに利用されているところがあり実験済みである。ただ、住都公団などの設計に任せていたのでは無理であろう。住民と専門家による創意工夫が必要である。

(5) 審議会、住民参加のあり方
今回の都市計画決定の審議会は、委員の区画整理に対する十分な認識を欠く状態で、一回で可決してしまった。もっと時間をかけて委員を教育し、討議可能な状況のもとで審議すべきである。委員の人選にも問題がある。

住民参加手続もあまりにも形式的である。住民にわかりやすく都市計画のしくみや手続を説明できる能力をもつ職員も欠けている。役所に意見書を出して下さいという待受型でもある。アメリカやカナダでみられる地区へ乗り込んで住民の意向をくみとるような専門家による積極的な住民意見導入方式やアドボカシープランニング(計画代理人)制度を取り入れるべきである(9)。住民の創意と工夫を生かしてまちづくりに成功している自治体はいくつもある。その事例を研究して学ぶべきである

といえよう(9)。審議会そのものも、都市計画、環境とタテ割になっており、統合が考慮されないところにも問題がある。

- (1) 一九九五年三月一七日神戸新聞朝刊社説。
- (2) 同月二日神戸新聞朝刊三面。
- (3) 同月二日神戸新聞社説。
- (4) 同月二四日神戸新聞社説。
- (5) 同年二月六日朝日新聞論壇(阿部泰隆)。
- (6) 同年三月八日朝日新聞論壇(児玉善郎)。
- (7) 同年三月一四日日経新聞経済教室(五十嵐敬喜)。
- (8) 同月三月一五日日経新聞二九面「核心インタビュー」(筆者との、阿部泰隆)阪神・淡路大震災復興特別立法の緊急提案(法律時報六七巻三号四八頁)。
- (9) 神戸の真野地区はその一例であり、今回の地震にもコミュニティによる防火活動等により被害を少なくしたといわれている。住民参加によるまちづくりの成功例の一つとして、長濱市のまちづくりがある。

(やまむら・つねとし)