

大震災が起きてから10か月がたちました。現地では被災された皆さんが様々な困難に直面されながら復興のための活動をされています。都市再開発の専門家集団である当協会は、兵庫県開設のマンション復興相談センターへの相談員派遣、神戸市軒先のまちづくり地区へのコンサルタント対応等を行いながら、復興に関する情報整理等に努めてまいりました。また、5月には震災直後の状況を踏まえて「阪神淡路大震災復興に関する提言」をまとめ、この中で、①市街地再開発事業に関する国や関係都市の予算確保、税制、融資等の特段の措置、②復興事業の中心となる強力な組織の活用、③再開発プランナー等の再開発専門技術者の活用について提言したところです。幸い、これらに関しては、国、地方公共団体をはじめ、公団公社等の関係機関により様々な対応策が講じられております。

これまでの震災復興への当協会の支援活動は、日常の対応の必然性から関西地区に拠点を置く当協会会員に限定されがちです。これらの会員は当協会の支援活動に加えて個別のプロジェクト対応もある中で多忙な活動を重ねておりますが、これらの活動を通じて、現地では日々新しい課題が明らかになってきており、これらの解決が復興促進の鍵となると考えられます。そこで、これらの事項を整理して提言させていただく次第です。

#### 阪神・淡路大震災復興に関する提言（その2）

一瞬にして壊滅した地区でのまちづくりが進み始めており、それぞれの地区での実情は差があるものの、復興支援のために必要な技術体系が明らかになり始めております。

- 最初に必要なのは、散り散りになった権利者の確認作業です。この中で所有権、借地権、借家権等の権利確認を行い、これらの人達のまちづくりに向けた組織づくりが不可欠です。被災直後の混乱の中でこの作業に多大な労力がかかりました。
- 次にまちづくり手法の説明や、区域設定、手法選択等に関する合意形成活動になりますが、散り散りの人達は集まり難く、また集会場所もままならない中で、情報を浸透させる努力が必要でした。この中で地区毎の行政の整備方針やそれらの手法の違いについて理解を促進しなければなりません。一方で、権利者からは個別建設希望、共同建設希望等異なった希望が出てきてこれらの調整に対応することになります。
- 調整が順調に進んだ地区では、事業実施に向けての活動になり、仮設住宅や仮設店舗を建設したり、まちづくりのための会社設立などの組織を固め、具体的活動段階になります。
- 活用すべきまちづくり手法は、区画整理事業、市街地再開発事業、優良建築物整備促進事業（以下「優建事業」と略）、マンション建替、その他広範におよび、それぞれの事業で法手続き、税制などの正確な知識を熟知した上での支援活動が必要になっています。

被災直後、被害の大きさに心打たれた様々な専門家が現地に出向き、現地の混乱の中でボランティア活動を行いました。まちづくり分野に関与する建築家やプランナーなどもこの中で活動しましたし、建設会社等企業も瓦礫整理、修復、再建に向けての様々な協力支援をしております。しかし、まちづくり支援には計画・設計技術ばかりでなく、法律、税務、経営、不動産等の関連分野の関与が必要です。現地状況を見ますと、これらの専門家の参画やコーディネーションが円滑に進みにくく、多くの専門家が関わりながらも、意見が集約されていない地区も見受けられます。再開発コーディネーターの支援活動でも、地元状況が整わず中断しているケースもある反面、日頃の再開発経験が生かされて

優建事業等の民間主導の事業化へ向けて着実に動いている地区も現れ始めております。復興のための専門家のかかわり方の視点から復興支援に関して、一旦整理すべき時期に来ていると思われれます。

## (1) 復興のためにまちづくり制度の改善を

### 1. 共同建築を促進する宅地集合化手法の必要性

被災地区では、震災被害のなかった建物、修理で対応できる建物、再建しなければならない建物が混在し、これに権利関係や、住居、商店、工場等の建物用途が加味され、複雑な混合状態になっています。この状態では、まちづくり地区内で用途別、復興必要度別のグルーピングが適宜に行うことができず、共同化等のまちづくり手法が効果的に活用できません。再開発事業や優建事業をはじめとする共同化を促進するために、区画整理や再開発事業以外でも、任意性の伴う土地置き換えにより共同化の敷地が連続できる仕組みを制度化すべきです。

### 2. 優建事業を促進する緊急改善策の必要性

復興を考える被災者にとって、再開発事業ほどまとまった地区でなくとも補助制度がある優建事業は大いに関心をもたれていますが、これまでの経過の中でいくつかの緊急課題が生じております。

#### ①国庫補助の拡大

優建事業の補助に対して震災復興の特別措置が講じられていますが、自治体の補助と連担しているため、自治体の補助方針により特別措置による優遇補助が受けられない例が出ています。自治体資金の緊急的都合に左右されずに、国庫補助が単独で適用されると優建事業が促進されます。

#### ②特別措置の期間延長

被災者にとって優建事業の魅力は、補助金が受けられることが大きな動機となります。被災地での優建事業の具体化は、いよいよこれからです。被災後1年間と限定されている特別措置の延長が必要です。

#### ③住宅設置率の緩和

優建事業には事業タイプにより最低限住宅戸数が決められておりますが、これが最低敷地規模の条件を満たしても最低戸数条件に適合しないために、適用できない事例が多くなっています。これら住宅戸数条件の緩和が必要です。

#### ④共同建築者を一元的に補強する制度化

優建事業は権利者共同体で行われますが、この共同体は人格が明確でないため、工事発注に際して建設会社との信頼関係など事業主体としての信用力の担保が問題となっております。公社等の代行制度や基金等による工事代金保証等の共同建築者の信用補強策が必要です。

### 3. 「震災復興事業」としての特例的手続き方法の必要性

被災地区で自治体が行う第2種市街地再開発事業の名称には、「震災復興」が冠されていますが、そのことが事業手続き上でどのように関与してくるかが不明のまま、通常事業と同じ都市計画手続きが進められております。これらの事業地区の実態は、通常事業では除却整地が終わった状況が突然に起きたものであり、それなりに地区住民の生活設計も深刻なものがあります。この中で、短期間の計画立案内容が相当な紛糾を呼んだことは事実ですし、現在も多少の余韻が残る地区もあります。被災地の復興には早急な対応が必要なのは当然ですが、自治体と地区住民の間での手続き方法として共通認識されるように、決まった計画の周知活動で出た住民意見への柔軟な対応や、手続きの簡略化を図る必要があります。

## (2) 支援体制の再整理を

### 1. 体系的な支援活動の必要性

これまでの活動経過で、上手にまとまった地区、まとまりつつある地区、まとまらない地区等の差が生じ始めています。いずれにしても、支援活動には広範に体系化された技術的支援が必要になっております。関西地区に拠点を置く再開発コーディネーターは、震災直後からこれらの支援活動に携わっており、現在も継続中です。当協会の活動に対しては、自治体から若干の報酬をいただいております、兵庫県や神戸市の専門家派遣制度も整備されてきておりますが、現時点までは各自がボランティアとしての認識が強い中で活動をしてきております。この状況にありますと、依頼者側もボランティアに依存する意識が強くなり気ままになったり、コーディネーターもきちんと専門家主張することを控えざるを得ない状況が生じてきます。ましてや事業具体化のために導入すべき各種の専門家に応援を求めることは控えざるをえず、専門的対応が手薄になります。このような現状に対して、各コーディネーターの個々の技量範囲で対応していかざるを得ませんが、被災直後期から事業初期に移っていく段階で、本格的に事業を推進できる体制へ対応策として、関連専門家のワンパッケージ対応ができるような依頼方法や、そのための資金方策が必要です。

### 2. 団体支援の活用

住宅・都市整備公団は、震災復興事業本部を設け被災者用の住宅建設や、公的セクターとしてまちづくりやマンション再建の支援活動を開始されており、組織的対応を有効に果たされています。今後も引き続きこのような公的団体による組織的対応が継続され、支援方策の拡充がされる必要があります。このことにより、本提言に含まれている今後の支援方策の改善にも大きく寄与されることにもなります。

### 3. マンション建替えに再開発コーディネーターを

被災したマンションは、修繕するもの、修繕不能で建替えするもの、全壊して再建するもの等様相は様々ですが、それぞれがいくつかの克服すべき問題を抱えていることが、当協会が派遣しているマンション復興相談センターの相談員から伝わってきます。中でも潜在していた既存不適格建物の再建問題に加えて、新用途地域への変更時期にさしかかっていることや、優建事業特別措置の時限などが関連して、復旧したくても旧状復帰の条件が整わなかったり、決議手続きが整わなくて進展しないマンション等が多く存在しています。

区分所有建物の修繕や建替えに関しては、実施例が少なくその専門分野も形成されてなかったのが、今回の震災で一挙に顕在してきました。これらに対して、区分所有法や新たな再建措置法の規定がありますが、区分所有者の合意形成を基礎にする必要があるために、被災マンションでもこの点が最大のネックになっています。マンション居住者は、緊急事態における適切な判断が混乱し、難しい合意形成が伺われます。再開発コーディネーターはマンション建替えの実績は多くありませんが、権利者の合意形成活動には慣れておりますので、コーディネーターとしての派遣や現地対応されている方々との連携等に対応する所存でおります。

## (3) 今後の災害復興支援のために

### 1. 現地仮設住宅設置制度の確立

今回の震災は余りにも激しく規模が大きかったため、緊急避難場所、仮設住宅等の対応が大変であり、遠隔地での仮設住宅に入居している人達も多く、見知らぬ隣人の中で寂しく暮らす高齢者のこと

なども伝わってきます。震災前のコミュニティから離れていることは、市民というよりはいわば難民感覚としての生活を送らざるを得ず、居住地の復興情報からも離れてしまうこととなります。被災地の中でも現地で仮設住宅等が設けられている地区では、地元優先入居が図られて復興への息吹が強まり、復興まちづくりへの大きな動機となっています。

今回の震災ばかりでなく今後の災害復興のためにも、まちづくりの現地で仮設住宅等を設ける方策が必要になります。現地で復興意欲を育めるように、キャンピングカーやコンテナ住宅等の既成の移動型住宅のシステムを活用したり、土地を有効に使った積層型仮設住宅といった新しいシステムの研究やそれらの備蓄機構の確保、仮設住宅等のための公有地や民有地活用策を講じておく必要があります。

## 2. 常設の復興まちづくり資金機構の創設

今回の復興活動は、多くのボランティアの協力や、広くから寄せられた義援金の支えが大きな力として進められてきました。まちづくり支援の現場では、いまだにボランティア活動の延長として活動している人達も少なくなく、本来業務との時間調整の中で頑張っておられます。まちづくりに関しては、「ひょうご都市づくりセンター」「こうべすまい・まちづくりセンター」等の公的な支援機構も開設されたり、民間による「阪神・淡路震災ルネサンスファンド」の活動も実現しつつありますが、これらが実働するための時間が相当にかかりました。

わが国の都市災害は、地震、大火災等今後も繰り返される運命にあることを考慮して、今回の経験を生かすような日常的な募金等資金調達活動や復興支援策研究のための常設機関が必要です。