

# 都市政策

季 刊 第 99 号 '00. 4

## 特集 震災復興の都市政策的検証と提言

- 「震災復興の都市政策的検証と提言」序説……………新 野 幸次郎  
 震災復興における公共の役割の検証と課題……………舟 場 正 富  
 復興財政措置の運営課題……………高 寄 昇 三  
 すまい再建プロセスの検討……………松 原 一 郎  
 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を……………中 川 和 之  
 木造密集市街地の再生のための  
 「街区協同再生システム」の提案……………安 田 丑 作  
 都市計画・まちづくり・住宅再建のための  
 新たな法制度・支援政策……………森 崎 輝 行  
 震災復興における私権の調整……………戎 正 晴

### 特別論文

- 震災復興と都市整備Ⅳ……………高 寄 昇 三

### 行政資料・参考資料

- 「震災復興の都市政策的検証と提言」報告書 ……「震災復興の都市政策的  
 検証と提言」研究会  
 神戸市復興・活性化推進懇話会提言 ……神戸市復興・活性化推進懇話会  
 被災マンションの復興状況……………(株)東京カンテイ

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第98号 主要目次 特集 阪神大震災と経済復興の課題

|                  |         |
|------------------|---------|
| データに見る神戸経済の現状と課題 | 小 沢 康 英 |
| 都心オフィスの復興と課題     | 山 崎 健   |
| 商業の復興の現状と課題      | 小 西 一 彦 |
| 灘五郷復興の現状と課題      | 山 本 誠次郎 |
| 北野・山本地区の観光復興     | 浅 木 隆 子 |
| 神戸港復興の現状と課題      | 山 本 信 行 |

## 特別論文

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 21世紀に向けての新産業・新技術の創造と育成 | 松 井 繁 朋 |
| 震災復興と都市整備Ⅲ             | 高 寄 昇 三 |

## 行政資料

|              |                |
|--------------|----------------|
| 神戸市不況対策協議会提言 | 神戸市不況<br>対策協議会 |
|--------------|----------------|

## 次号予告 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像

2000年7月1日発行予定

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 21世紀の神戸の都市像（総括）                | 新野幸次郎 |
| 国際性にあふれる文化交流都市としての21世紀の神戸の都市像  | 米山 俊直 |
| 次代を支える経済が躍動する都市としての21世紀の神戸の都市像 | 加藤 恵正 |
| 魅力が息づく快適環境都市としての21世紀の神戸の都市像    | 盛岡 通  |
| 福祉の心が通う生活充実都市としての21世紀の神戸の都市像   | 浅野 仁  |
| 安全で快適な都市空間が形成された21世紀の神戸の都市像    | 安田 丑作 |

## は し が き

阪神・淡路大震災から5年が経過した。この5年間は、被災された方々はもちろん、震災からの復旧・復興に携わったすべての方々にとって、長く苦しい歳月であった。しかし、その努力が早期の復旧・復興として結実し、被災地は新たな復興へのステップに立とうとしている。

この度の震災は、世界的に見ても稀な近代的大都市における直下型地震により引き起こされたものであり、前例的な取り組みがない中でいわば模索的に復旧・復興対策がなされたため、振り返ってみると今後改善すべき点もあると考えられる。また、大地震に備えた災害予防対策や危機管理体制の構築等残された課題も多い。

5年間の復旧・復興の取り組みをもう一度振り返り、残された課題や改善すべき問題点を洗い出し、今後の復興に向けた取り組みや大地震への備えに資するため、今号では、「震災復興の都市政策的検証と提言」を特集する。

本年1月の「震災後5年」を一つの区切りとして、国・県・市を始めとして様々な機関により、これまでの震災からの復旧・復興対策などについて総括・検証が行われた。当研究所においても、今後、再度大地震が発生して復旧・復興が必要となったとき、この度の教訓が生かされ被害が少しでも軽減されるよう、防災・復旧・復興対策などにおける現行諸制度の問題点について、被災都市の立場から「震災復興の都市政策的検証」を行った。

これらの総括・検証から様々な政策提言がなされ、いずれも被災者や被災地の自治体が実際に復旧活動の中で抱えた課題を解決するための処方箋となり得るものであり、極めて具体的かつ有効なものが多い。

災害は、いつどこでも起こりうる避けて通れないものであるが、過去の取り組みを教訓として、防災対策等を不断に改善していくことが重要である。

当研究所による政策提言をはじめ、多くの貴重な提言が今後の防災対策等に生かされることを心から念じるものである。

## 特集 震災復興の都市政策的検証と提言

|   |     |
|---|-----|
| 「震災復興の都市政策的検証と提言」序説……………新野 幸次郎                | 3   |
| 震災復興における公共の役割の検証と課題……………舟場 正 富                | 15  |
| 復興財政措置の運営課題……………高寄 昇 三                        | 34  |
| すまい再建プロセスの検討……………松原 一 郎                       | 49  |
| 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を……………中川 和 之               | 65  |
| —多様なシナリオの提示で自立共生につながる—                        |     |
| 木造密集市街地の再生のための<br>「街区協同再生システム」の提案……………安田 丑 作  | 81  |
| 都市計画・まちづくり・住宅再建のための<br>新たな法制度・支援政策……………森崎 輝 行 | 93  |
| 震災復興における私権の調整……………戎 正 晴                       | 105 |

## 特別論文

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 震災復興と都市整備IV……………高寄 昇 三 | 120 |
|------------------------|-----|

## 潮流

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| IT革命 (134)        | ナスダック・ジャパン (136) |
| あんしんすこやかプラン (138) | 定期借家権 (141)      |
| 尼崎公害訴訟 (143)      |                  |

## 行政資料・参考資料

|   |     |
|---|-----|
| 「震災復興の都市政策的検証と提言」報告書……………「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会 | 146 |
| 神戸市復興・活性化推進懇話会提言……………神戸市復興・活性化推進懇話会           | 173 |
| 被災マンションの復興状況……………(株)東京カンテイ                    | 179 |

## 新刊紹介

|                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| 阪神・淡路大震災 神戸復興誌 (189) | 都市計画の地方分権 (190)     |
| 前例への挑戦 (191)         | 日本における社会事業の形成 (192) |

# 「震災復興の都市政策的検証と提言」序説

新 野 幸 次 郎

(神戸大学名誉教授)

## 1. はじめに

兵庫県下だけでも6,400名に及ぶ死者を生むことになった阪神・淡路大震災から5年が経過した。被災者にとっては言うまでもなく、この5年間は、震災の復旧と復興に従事したすべての人々にとって実に苦しい永い年月であった。漸くにして、1999年末で今迄仮設住宅に入っておられた方々も全員恒久住宅に移れることになった。鉄道・道路・港湾などのいわゆるインフラストラクチュアは2年前後に復旧したし、中心市街地の表通りに面していた倒壊ビルや損壊ビルも5年間で可成り復興した。比較的最近神戸を訪問された外国の要人たちが、5年間にここまで復旧・復興したのは素晴らしいと外交辞令も含めて感嘆されるのは理由のないことではない。ちなみに、1997年に大震災に遭ったイタリアのアッシジでは、倒壊した大伽藍はなるほど2年間で見事に復旧されたが、いまだに1万人の人々はコンテナ生活に喘いでいるといわれている。神戸には幸か不幸か何よりも先に集中的に復興が求められたアッシジの大伽藍のような世界的な文化財はなかったとはいえ、その点では確かによくここまで来たものだという実感は否定できないものがある。

しかし、いうまでもなく、亡くなられた人達は決して帰ってはこられない。亡くなられた人達と縁のあった人々の悲しみも消えることはない。また、生き残って仮設住宅で過してこられた人達も、こうして恒久住宅に移れても夫々の異なった事情を抱えて生きることの難しさと闘っておられる。これまで事業を営んでおられた人達の中には、その事業を再開できないでいるか、かりに、事業を再開できてもその存続の困難に直面している人達も多い。人々の中、とく

に、子供達の中には、未だに強度な PTSD（心的外傷後ストレス障害）から抜け出すことができないで苦しんでいるものもいる。

このように考えてくると、震災の復旧と復興とは、損壊したインフラストラクチャーや私企業の建物・施設や住民の家屋や家具等々の経済的損失の復旧・復興などの他に、何よりも償うことのできない多大な喪失を伴って行なわれるものである。それを考えると、かりに何千年に一度、または、何百年に一度といわれる地震であっても、その被害をできる限り小さくするか、または、予防できる可能性があるのなら、その方策を探求し、これを内外に伝えておくことは極めて有意義なことである。

しかも、最近の地震学者たちの研究報告によると、わが国全体はいうまでもなく、この度の大震災を被った関西地域においてさえ、『地震は近い』（地震災害から文化財を守る協議会編、1999年5月(株)アドスリー刊）とされている。もしそうだとしたら、5年前の震災がどうしてこれ程甚大なものになったか、それを少しでも軽減するために何をすればよかったのかといったこと等を特定の観点から検証し、近くわが国でこの規模の地震がまた起こったときの参考に供することは、さきに震災を経験し、全国各地からこの復旧・復興のために強力な支援を受けた被災地住民の義務でもある。

大震災を体験し、それに悪戦苦闘して検証しようとしてきた者が、震災に襲われ、その混乱の中にある人々から如何に大きな期待をもたれるかは、1999年に相次いで起ったトルコや台湾の地震でもみられた。これらの国々からは、地震発生後間もなく兵庫県や神戸市に対して、実際に震災処理に当たった行政担当者を派遣してほしいという要請があり、県市ともその要請に応じて責任をもてる職員数名ずつを夫々派遣し、大変高い評価を得た。もちろん、台湾もトルコも地震の態様はわが国の場合とは異なっており、震災の起り方だけでなく、それに対応する社会的および政治的処置方法と能力も異なっている。ちなみに、台湾のケースは、山間部を中心としたいわゆる逆断層地震の形態をとり、木造住宅の密集する大都市直下型で起ったわが阪神・淡路大震災の場合とは異なただけでなく、常時危機管理体制下にあり、総統命令で直ちに超法規的措置が

とられることになった。従って、わが国の体験とその検証が国際的にすぐ役立つということにはならない。われわれの方が教えられる点もむしろ多いといわねばならないかもしれない。しかし、同程度の震度で起った震災の違いと、その被災者救援や生活復興および産業復興のための行政的措置とボランティアやコミュニティの対応や企業活動等の成果と欠陥などの総括は、それなりにお互いの国にとって参考になることは間違いない。その意味では、今回の阪神・淡路大震災の検証は、やり方次第で大震災の際に与えられた国際的支援に対する報恩の一つになりうる可能性もないとはいえない。

ちなみに、阪神・淡路大震災の直後、インターナショナル・ヘラルド・トリビューン紙は、震度7プラス $\alpha$ クラスの地震はいままで世界では何回も起っている。ところが、その殆どは第3世界で起っていた。そこでは、一般に所得水準も技術水準もまた教育水準も低い。ところが、今回のコウベ地震（外国ではこの略称が多用された）は、人口が密集しており、所得水準も科学・技術水準も高く、しかもそこで働いている人々の教育水準も高い国、日本で発生した。したがって、そこでどのように震災復旧と復興とが行なわれるかということは、今後各国で起るかもしれない震災復興にとって教訓になるであろうと述べたことがある。目下、ひとり兵庫県や神戸市だけでなく、色々なNPO（民間非営利組織）あるいは、震災被災者の救援を行なったボランティア団体などがそれぞれ独自の検証を行なっている。そのどれが、あるいは、それぞれの検証のどの部分が国際的に参考に値するものになるかは、夫々の国の事情と震災の程度にも依存するかもしれないが、しかし、それぞれに決して無意味ではないであろう。

## 2. 震災復興の都市政策的検証について

われわれは今迄、検証ということばを自明なこととして使ってきた。しかし、この言葉はそれほど日常的に使われる言葉ではない。そこで国語辞典をひいてみると、検証とは「実際に調べて証明すること」とか、「調べて正確にすること」とされ、同じ言葉でまた、「判事などが適正な裁判をするために、実地に

臨んで証拠物件を実見すること」などとされている。その意味では、検証とは、何事であれ、取り扱う事態を調べて正確に把握するようにすることが最低限必要であり、判事の例でも判るように、何か主張したいことがあるとき、実際に事態をよく調べて事実に基づいてそれを証明するようにしなければならぬことと理解できる。

ところで、先にもふれたように、震災に関する検証は、現在、兵庫県や神戸市のような行政体だけではなく、震災時における被災者の人命救助や救援活動などを行なったボランティアの人々の組織した多数のNPOなどによっても行なわれつつある。ところが、これらの検証は、いうまでもなく、検証をしようとする主体が、どのような問題意識をもち、何を検証しようとするかでかなり異なった内容をもつことになる。また、同じ問題意識をもった場合でも、その視野の広さと分析の深さと、それを支える事実の把握努力の如何によっても顕著な差が発生する。

これと似たようなことは、行政体の実施する検証についても言える。現に、兵庫県は、生活・住宅再建支援、災害弱者・ボランティア、復興体制、応急救助、防災体制、産業復興、マスコミ、まちづくり、保健医療、被害認定・自立支援および文化復興などに関する20の小さいテーマを設定し、それを担当する夫々の分野の国内専門学者20名と外国の専門家16名とに、各自の自由な立場からの検証を依頼している。これに対して、神戸市は、復興状況の概略についてのデータ整理に基づいて、次の4つのワーキング・グループに分ける。生活再建、安全都市、住宅・都市再建、および経済・港湾再建がそれである。夫々のワーキング・グループは震災直後から地元で復旧・復興に携ってこられた専門学者に委託されたが、神戸市の検証の特色は、何よりも1万人の市民を対象にしたアンケート調査（回収率55.9%）をその出発点とした点にある。アンケート項目は、大別して、くらしの復興に向けて、住まいとまちづくり、協働のまちづくり、安全で安心なまちづくり、および、震災からの復興と新たな発展に向けて、の5つからなり、それぞれ、6、3、5など計22の質問から構成されている。



神戸市の検証は、さらに、各ワーキング・グループ毎に夫々独自のアンケートやヒアリングを積み重ねた点で兵庫県のそれとは異なっている。兵庫県の検証の場合でも、担当した国内および外国の検証委員の要請に応じて、夫々現場に赴きヒアリングをするなり、各種の膨大なデータを分析するなりは行なわれている。しかし、神戸市のその場合は、例えば、生活復興を担当した林春男教授（京都大学）のケースが典型的であるように、草の根的検証を試みるために、次のようなワークショップも開催している。すなわち、NPO・ボランティアセッション、市民交流会によるセッション、市外避難者によるセッションをはじめとする市内9区別のセッションなどがそれである。また更に、これら12セッションなどの代表21名による発表会を開催するなどして、その結果をさらに学識経験者と行政等の専門家などで分析し、検証するという手続きをとっている。

その点、「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会による検証は、全く異なっている。われわれは、復興財政と生活再建と復興まちづくりの3つのテーマに限定して、現行の諸制度の問題点をとりあげ、震災後に提起された学会等からの各種提言や震災当時の市の担当者の意見等を参考としながら、被災都市の立場から、国や県に対して制度改善を中心にした政策提言をすることにした。

（編集部注：本号行政資料所収「震災復興の都市政策的検証と提言」報告書参照）

研究会は、7人の専門家に私が加わってスタートした。復興財政については、舟場正富・神戸商科大学教授と高寄昇三・甲南大学経済学部教授が、生活再建については、松原一郎・関西大学社会学部教授と中川和之・時事通信社神戸総局長が、また復興まちづくりについては安田丑作・神戸大学工学部教授と森崎輝行・森崎建築設計事務所長と戒正晴弁護士とが担当した。これらの担当者はすべて震災前から神戸市および市内の夫々の問題について強い関心をもち、その解決に干与され、震災後は積極的に復興に尽力された人達である。わが関西神戸都市問題研究所が短期間にこうした特色のある都市政策的検証を行なうことが出来たのは、多忙のなかこれらの方々との協力を得ることができたからである。

### 3. 若干の総論的提言

上述の3つのテーマに関する都市政策的検証と提言の内容は、夫々のワーキング・グループ毎に報告書の中で示されている。ここではその内容を要約・紹介することは避けて、各グループの検証対象とはされなかった若干の問題をとりあげ概説しておくことにする。

第1は、活断層列島といわれるわが国の都市形成行政に防災的視点を統合することである。周知のように、都市規模の在り方を模索する最適都市規模論においては、人口1人当りの職員数・議員数をはじめとする歳出規模などの最適点を基礎とするのが普通である。そこには、いうまでもなく、地震の可能性や防災の視点など全く意識されていない。もっとも、だからといって活断層の上に都市形成をしてはならないとか、かりにその上に都市形成をするなら、徹底した防災都市を形成すべきであるとまで言うつもりはない。しかし、たとえば横須賀市が試みているように、判っている活断層帯から25m以内には家を建てないように指導したり、公的施設は建てないようにするなどの配慮が不可欠となる。

そういえば、アメリカのカリフォルニア州などでは、土地あるいは家屋の売買に際して、過去においてその売買対象となっているところが水害、ハリケーン、地震などでどのような被害をうけたことがあるかについて情報提供をしないしていると、訴訟対象になることがあるといわれる。そのかわり、それらの被災を承知で家や土地を買った人は、そうした被災が起りうることを覚悟し、自己責任でそのための対策をできる限り打っておかなければならないことになる。自然災害の多いわが国でも、こうした対応を準備しておくことが望まれる。これからは公共団体は、把握できるこうした情報が判るようにしておかねばならない。

わが国では、周知のように、人口がある一定規模になると政令指定都市になることが認められ、都道府県に並ぶいくつかの権限を委譲されるようになっていく。しかし、大規模災害時の対応能力ないしは統治能力などを考えると、政令指定都市認可の基準にも、大規模災害への対応能力ないし対応可能性をいく

つかの論点に亘って設定するようにしておくことが望まれる。

第2に、阪神・淡路大震災は、わが国に危機管理体制が全くといってよいほど欠如していたことを示すことになり、本提言でもそれに関連して舟場委員がいくつかの提言を行なっている。私は、ここで、それに若干のことを付加しておきたい。その1つは、活断層地震災害は、特定地域の自治体の行政能力を剥奪するほどの規模に達することはありうるが、地域を超えると全く被災を受けることがないのが原則である。したがって、近隣自治体間で平素から広域防災機構を設定し、防災専門職を設置して訓練を行なうなどしておけば災害を軽減できる初動体制をつくりあげることができる。これは是非とも緊急に整備すべきことと考える。ところで、今回の大震災直後の初動体制で困難を極めた1つは、何とんでも医療問題への対応である。1月17日の震災発生直後、瀕死の状態に陥った人および怪我をした被災者は、こぞって病院や診療所に押しかけてゆかれた。ちなみに、医師10人しかいない病院に、当日だけで実に1,023人が来診され、100名が入院、7名がその日のうちに死亡されたとの報告もある。しかも、病院や診療所のうちには建物そのものが倒壊をしたものもあり、かりに建物は残っていても、水も電気も欠いていた。こうした大規模災害のときの医療機関の情報収集とその状況の告知とは決定的に重要であり、それに加えて、上述したように被災地域から少し離れた地域では、正常に活動できる病院や診療所があるのであるから、こうした大規模災害時の広域医療支援機構の設立とそれを利用できるヘリコプターによる患者輸送体制の確立が不可欠と考えられる。

第3に、今回の震災で、社会を構成する3つのセクター、すなわち、行政セクター・企業セクターおよびボランティアセクターのうち、ボランティアセクターの重要性が格別に確認されることとなったことは周知の通りである。ところが、今回のボランティア活動は、従来のそれとは違って次の3つの特徴をもっていた。すなわち、①従来のわが国のボランティア活動が、概して特定の団体もしくは組織からの呼びかけでスタートしていたのに対して、今回のそれは、学生諸君や若い人達が主体となったこともあって、個人的活動として行なわれ

た。②組織からの呼びかけの場合には、ボランティア活動のための旅費や生活費の補助も行なわれていたのに、今回の場合はそうではなくて、自分の貯金をおろして駆けつけるということになった。さらに、③組織的派遣の場合は、その世話人が、被災地の人達と連絡をとって、どこで何をすればよいかも前もって判っていた。ところが、今回の場合はそのような手順もなく、直接個々人が現場にはせ参ずることとなった<sup>1)</sup>。

以上のことから、次の2つの対策が今後の公共政策的課題となる。1つは、こうして参集したボランティアをコーディネートできる人達を養成するという仕事である。今回は、この仕事は、かつてボランティア活動の経験のある人々か、または、その必要性を痛感して自己犠牲的に献身された人達によって担当された。そのいくつかは、その努力の中でNPOとして成長して今日に至っている。しかし、いうまでもないことであるが、こうしたコーディネーターの養成は実に困難な仕事である。幸いにして、このたび創設されることになった阪神・淡路大震災メモリアル・センターは、こうした人材育成を1つの課題とするようにはなったが、この機能は今後飛躍的に増強されることが望まれる。もう1つは、こうして成立してきたNPOの活動を支援・保障する財政的支援体制確立の問題である。

阪神・淡路大震災後誕生したNPOのいくつかは、日本財団をはじめ、全国あるいは、世界各国からの義援金などの支えもあって、幸うじて今日まで存続をしてきた。しかし、多くのNPOは、いま財政的なピンチを迎えている。神戸地区の場合でも、いくつかの企業グループで、それを支えようとする基金設立をしているところもあり、県レベルでも復興基金を利用した支援体制もないではない。また、NPOを中心に独自の基金設立の試みもある<sup>2)</sup>。しかし、残念ながら現状のままでは、折角成立し、被災者の生活復興に大きく貢献してきたNPO活動を存続させることは極めて困難になりつつある。NPOに対する寄付金やNPOの財政確保事業についての租税上の恩典保障のような工夫を含めて、わが国のボランタリーセクターの強化をいかにして実現してゆくかは、今後益々重要な課題となるであろう。

第4に、今回の「震災復興の都市政策的検証と提言」ではテーマとして取り上げなかった2つのことについて簡潔にでもふれておくことは無意味ではないであろう。PTSDに対するものと、経済的復興に関するものとがそれである。

はじめにもふれておいたように、震災後5年を経ても、PTSDの問題は処理できないどころか、逆に深刻な拡がりをもっていることが自覚されるようになってきている。生活復興の基本は、さきにも紹介した林春男教授が、「神戸市震災復興総括・検証」の「生活再建分野報告書」でとりまとめているように、「災害にあっても、そこから立ち直ろうとする気持ちを人々が持ち、そのための努力を続け」ることであり、「復興では誰かがやってくれるのではなく、自分たちがやらねばならないという自覚を持たなければならない」。ところが不幸にしてPTSDにとりこまれてしまうとこうした気持ちをもつことも出来なくなる。その克服には多くの専門家が指摘するように容易なことではない。しかし、今回の震災を契機にして全国的規模であらゆる形での被災によって起るPTSD対応のための研究と相談機能の充実のための工夫が結実することが望まれる。

最後に、経済復興についても一言ふれておかねばならない。本研究会では、研究グループを生活再建と復興財政と復興まちづくりの3つに限定したために、震災復興の重要テーマである経済ないし産業復興の問題が考察外におかれることになった。これは従来都市政策と関連して体系的に論議されることが比較的希薄であった上記3つの領域を重点的にとりあげてみようとの狙いから生れた結果であって、言うまでもなく、経済復興の問題を軽視したからではない。それどころか、経済復興は生活復興や地域財政復興の基盤になるものであるから、本研究にとっても極めて重要な前提条件となるものであり、それ自身あらためて独立に考察すべき問題でもある。ここでは、ただ2つのことを指摘するに止めることにする。その第1は、大震災による産業災害の把握の問題である。周知のように、国の要請にこたえて、兵庫県は、震災後間もない1995年4月5日現在ということで、建物（住宅を含む）・インフラ等の直接被害総額は9兆9,268億円に達すると発表した。これをもとにして政府の被災地援助の1つの

金額的基準がつくりあげられることになったのは周知の通りである。しかし、その後、被災の実体が明らかなるにつれて、商工部門においてかなり過小推計になっているのではないかといわれるようになった。また、このような直接推計では、震災による産業活動の機会損失や得意先の消失による間接被害の大きさはわからない。その点、アンケート調査等の資料を活用して産業部分の直接被害、および、この間接被害を推計した豊田推計（1997年）<sup>3)</sup>は1つの問題を提起する。すなわち、それによると、兵庫県内の災害救助法適用地域における産業面の直接被害だけでも5.9兆円と推定されている（これは前回公式発表の2.5兆円よりも3.4兆円多い）。また、産業部門の間接被害は、震災後1年間だけでも7.2兆円と推計されており、もし、この方式で、この5年間の間接被害を推計するとすれば、更に巨額に達するであろうことは容易に推察できる。しかも、産業部門の直接および間接被害額が、「21世紀の関西を考える会」の報告書でもいわれているように、「卸売・小売業、飲食店」および「サービス業・その他」に集中していることを考えると、被害地の生活復興とも密接な関係があることが推察できる。本研究会では、提言の1つとして被災者の実態把握のための統計法の特例をつくるのがとりあげられているが、将来起るかもしれない大規模被害の産業に与える影響を考慮すると、この機会に災害被害額の推定方法について更に研究を進めておくことが都市政策を考える上でも不可欠の要因となることを指摘しておきたい。

これと関連して、産業活動の行なわれている大都市直下型の大震災の被災地経済復興については、特別な配慮が必要となることについてもふれておきたい。前記「21世紀の関西を考える会」の「安心・安全な都市・地域づくりチーム」では、戦後最大の不況下での経済復興の困難さを考えたうえで、「免税島」（デュティ・フリー・アイランド構想）を提起した<sup>4)</sup>、これ以外にもエンタープライズ・ゾーン構想などもいくつかの機関や個人からも提案された。不幸にしてこの提案は、国の震災復興委員会では、一国二制度を設けるものであるとの観点から被災地には認められず、国際的な関係処理のために沖縄経済復興に限って採用されることになった。経済復興がなによりも事業遂行しようとする経済

人自体の営為なしには不可能であることは間違いないが、公表された産業被害額よりも遥かに多い被災事業者たちの奮起を支援するためにも、従来とは異なった発想が必要となっていることは都市政策的にも十分認識されてよいことであった。

#### 4. むすびにかえて

本研究会では、先に述べたように、3つのテーマについてワーキング・グループをつくり、さらに全体討議を重ねながら夫々が担当テーマについて報告、執筆するとともに、その中から、その3つの分野についてそれぞれいくつかの提言をとりまとめている。提言の数は、合計14になる。お読み下されば判るように、夫々の提言は、国・県・市のとってきた震災対策のうち、今後改革ないし改良すべきもの、評価されるべきもの、あるいは、従来あまり注目されなかったが重要なものなど、いくつかの視点から整理されている。しかし、たとえば、提言4の「地域のポテンシャルを生かした、市民との協働での救出、救助の確立」をとりあげる際でも、消防団の新しい位置づけを、例えば、後掲舟場論文でのべられている淡路での事例で説明するか、あるいは、消防隊よりもいち早く、しかも、より多くの人々を救助して、生存率もはるかに高くすることができた長田区の消防団の事例で説明するかで、提言の印象、あるいは、主張したいことの理解内容が異なってくることもあるかもしれない。その意味では、あげられている事例のこまかい内容よりも、その主張したいと意図していることを中心にしてご理解頂きたい。また、項目によっては、さらに付言しておきたいものもないではない。例えば、提言6の「被害者の実態把握のための統計法の改正」がそれである。そこでは、国勢調査では、「仮設が公営住宅に分類されるなど、調査方法に市町の裁量の余地が全くなかった」ことがとりあげられている。しかし、本当をいえば、これ以外にこの度のような大規模被害時には、被害状況と復興状況把握のために特別に年度ごとに国勢調査レベルの調査を行なえるようにして貰うことまで要請したかったという思いは強い。以上のようにみえてくると、提言の夫々の表現方法について更に検討の余地は残っていたと

言わねばならない。そうした点を補なうためにも、提言の裏付けになっている各ワーキング・グループ執筆者の論文を熟読して頂きたいと思う。

- 1) 21世紀の関西を考える会『到来しつつあるボランティア社会を前提とした災害救護システムの実現に向けて』「安心・安全な都市・地域づくりのために」1999年1月、P33～58
- 2) 「しみん基金・神戸」がそれである。
- 3) 豊田和久・河内 朗『阪神・淡路大震災による産業被害の推定』「国民経済雑誌」第176巻第2号、1997年5月。なお、この部分は、私自身が代表となって作成した上記の21世紀の関西を考える会「安心・安全な都市・地域づくりのために」(P87～88)を参照されたい。
- 4) 21世紀の関西を考える会『阪神・淡路大震災からの復興を先導する免税島 (DFI=デューティー・フリー・アイランド) 構想』「安心・安全な都市・地域づくりのために」1999年1月、P61～78



# 震災復興における公共の役割の検証と課題

舟 場 正 富

(神戸商科大学商経学部教授)

## 1. はじめに—検討の視点

震災から5年を経過して、復旧・復興の過程で何が達成され、何が不足したかが各方面で明らかにされつつある。阪神・淡路大震災のような大規模な災害への対策に於いては、公共の役割が主導的でなければならないことは言うまでもないことであり、公共施設だけでなく経済面や生活面でさまざまな局面での施策が進められてきたことは確かである。また、経済的な資源の面から見てもGNPの2%と言われた被害に対する財源や資材の投入が、大きなネックを生み出すことなく機能したことも、国際的には評価されている。

しかしながら、被災地の側からすればこの5年間にもっと有効な資源や資金の投入の仕方がなかったのか、ある部分では復興のスピードが速く、ある部分では取り残されるという復興の格差の問題や、災害救助レベルの最低限の生活支援がかなりの長期にわたって行われねばならず、被災者に身体的にも心理的にも大きな負担を与えるという課題を残し、震災による直接被害のみでなく、間接的な被災ともいべき生活再建の遅れをもたらしたのである。

震災復興と公共の役割を検証するには、まず、災害に対する公共の役割と被災者のかかわりについて、そのしくみを明らかにする必要がある。

中央政府の所管する審議会の席上で、兵庫県の震災復興を直接指揮したある幹部職員は、「大規模な災害の現場では、その場で必要な事業は山積しているにもかかわらず、既存のシステムで用意される事業以外は機能しない」と発言して、ショックを与えた。その意味するところは、次々と新しい状況が発生する被災地の現場においては、それに対応する新規立法のような論議をするいと

まはない、何よりも、これまでの法体系や行政のマニュアルで最大限に対処するほかはなかったということである。別の言い方をすれば、既存の法体系や行政システムの中から、財政的な上乗せや行政サイドでの横だし等の措置が採られることはあっても、被災者の自立を支援し、速やかに生活のネットワークを再生することによって、日常の暮らしを取り戻すことを支援するという現場からのニーズに応える体制がなかったということでもある。

大規模災害という極限状況は、公共と民間のあり方を再検討する上で特殊な局面というよりも普遍性の高い課題の抽出の舞台となるとここでは設定する。その上に立って、公共と民間のあり方についての最近の考え方を視点として設定し、震災と産業や生活のかかわりを、震災発生時点、災害救助の時点、災害復興の時点のそれぞれの局面での実際に行われた施策を現実との関わりで検証していくこととしたい。

## 2. 公共の役割に関する理論的課題

1980年代から産業システム分野で理論化されてきたフォーディズムとポスト・フォーディズムの対比は、公共セクターに関する市場化の理論に対しても新しい領域を提起しはじめている。バーミンガム大学のウォルシュ教授は、情報化を軸とした技術革新のもとで、社会経済システムが画一的大量生産のシステムを裏付けるフォード主義から、自立した主体がネットワークで結合するポスト・フォード主義へと移行する中で、公共セクターは、後れを取ってきたと新しい問題の立て方を行なっている。行政における科学的な管理法は、20世紀の始め頃から企業サイドでのテーラーシステムの採用とともにアメリカを中心に進められて来たが、情報化時代の到来によって公共セクターにおいても新しいパラダイムが必要だと主張する<sup>1)</sup>。その論点を整理すると、概略図表1のごとく表現でき、左側が従来行政の常識であることはすぐに理解できる。なぜならば、従来の行政の運営や改革の基礎的な背景は、左の5点を踏まえて進められているのであり、日常的な行政の立案や執行の原則でもあるからである。

図表1 ウォルシュによる2つの行政管理の対比

| フォーディズム (管理主義)    | ポスト・フォーディズム (ネットワーク) |
|-------------------|----------------------|
| 効率性の継続的な増大        | 質の継続的な改善             |
| 最新式テクノロジーの活用      | 分権と規制緩和の強調           |
| 高生産性への訓練された労働力    | 適切な情報システム            |
| 専門的管理職の明確な活用      | 契約と市場の強調             |
| 管理の権限をまかされたマネージャー | 成果 (パフォーマンス) の測定     |
|                   | 監査と検査の増大する強調         |

(K. Walsh, Public Service and Market Mechanism より抜粋して作成した。)

これに対して、右の6点については説明する必要がある。公共セクターのこれからの課題は、従来のサービスの生産や給付がその理想としてきた効率的な管理方式に対して、そのサービスが民間のニーズに対応したものとなっているかを常に点検し、そのあり方を改善することが必要であるとされる。行政サービスの給付の仕方よりもサービスの中身そのものが適切であるかどうかが問われるのである。そのためには、地域のニーズを踏まえた計画やその実現主体に対する公共、民間等の役割を、明らかにしておく必要がある。分権や規制緩和は、そうした自己責任を担う主体の形成でなければならない。そこでは、行政は民間の自立した経済や生活主体の形成に寄与することと同時に、公共部門自体も擬似市場への参加者としての責任を果たしていくことが求められる。行政の直接供給部門を減らして、さまざまな供給主体による競争入札を伴うサービスや財の給付方式が求められているのである。

評価の仕方も、集権的なインプットによる評価方式から、成果 (パフォーマンス) を重視した評価方式へと移行することになり、行政施策と政策の受益者の関係が重視されるのである。それゆえ、行政の供給主体の多様化や給付方式が複線化することと並行して、行政目的に即した執行がなされているかどうかのチェックや、不正受給の有無、その成果が十分に生かされているかどうかといった追跡調査が重要となる。

1980年代は、先進諸国のほとんどにおいて、成熟社会型の行政システムへの転換が計られており、集権から分権へ、直接供給から間接供給へ、量的な拡大

からニーズを生かした自立促進型へと行政のさまざまな局面が動きはじめた時期にあったといえる。阪神・淡路大震災への行政サイドの対応に於いては、既存の中央集権的なしくみが発動される中で地元からはさまざまなポスト・フォーディズム型の行政ニーズが発生しており、それに応える水平型のシステムの必要性が表面化しながら、これまでの垂直的な色彩の濃い中央の対応に対するチェック・バランス機能を表面化させてきたといえるのである。

「大規模災害への対応は集権的なシステムでなければうまく機能しない」という考え方は、先の発言にあるように現存する政治や行財政のしくみがそのようになっており、それに従う以外には金も人も動かない現実を表現したものに他ならない。縦の系列からの救助や復興・復旧のシステムは、今回の震災に於いては最大限優遇されて活用されたといえる。その中で、実際には横の系列の活動も沢山行なわれており、それらは統計や行財政に必ずしも十分に反映されないものである。しかしながら、人々の生存や生活面の支えとしてのセーフティ・ネットは、この部分を見捨てては成り立たないといつてよいのである。

以下、それらの現われ方について、いくつかの局面で考察する。

### 3. 防災と救援活動の重要性

天災を災害にしないための予防が必要であることは、多くの論者が指摘してきたところであるが、今回のような大都市直下型の地震を予測し、事前にそのための対策を講じることは困難であると言われている。むしろ建物や都市構造、生活の仕方を防災型に転換し、被害が生じて人命を失わせないような生活様式を創り出すことの方が先決であろう。

そのためには、これまで火災や家屋の居住水準からチェックしてきた建築確認への消防の同意書において、耐震性項目を強化するなどの日常のシステムの中に予防措置をビルトインすることが重要である。こうした監視や検査項目は、公共によって担われることが望ましい。もちろん、条件さえととのえば実施を民間エージェンシーに任せることもコスト面から考えうるところである。

阪神・淡路大震災の時期の、兵庫県下の被災市町における家屋の全半壊率と

## 震災復興における公共の役割の検証と課題

死傷者のデータを相関させて回帰分析をすると、極めて特徴的な傾向が見出される。まず、その状況をグラフ表示で先に確認しておいた（「都市政策」1999年1月、舟場稿参照<sup>2)</sup>）。家屋の全半壊率が最も高かったのが北淡町の68.5%、次いで芦屋市の54.1%であった。これに対して人口千人当りの死者の数をとると、最も多いのは芦屋市の5.02パーミルが最大であり、北淡町は3.55パーミルとなる。その他の市町においても、阪神間と淡路が異なる線上に並ぶことが観察できる。これを数字の上で確認し、比較することがここでのデータ解析のテーマである。

まず、人口千人当りの死亡者（Dm）を家屋の全半壊率（Hb）を説明変数として回帰する。

$Dm = -0.69 + 0.06Hb$  (N=19,  $R^2 = 0.58$ ) : 死亡者のいる19市町のデータである。

$Dmh = -2.06 + 0.11Hbh$  (N=8,  $R^2 = 0.75$ ) : 阪神地区の8市のデータである。

$Dma = -0.44 + 0.04Hba$  (N=11,  $R^2 = 0.67$ ) : 淡路地区11市町のデータである。

回帰の結果いえることは、全市町の場合よりも、阪神地区と淡路地区を区別して解析した方が決定係数（ $R^2$ ）が高く、説明力大きいこと、全体として全半壊率が10%上昇すると死亡者の割合が0.6パーミル増加することである。これを阪神間と淡路に区別して計算すると、決定係数は両者共上昇し、当てはまり度が向上する。重要なことは、式の勾配である。その意味は、阪神間では家屋の全半壊率が10%上がると1.1パーミルの死亡者が発生するのに対して、淡路に於いてはその比率が0.4パーミルであり、3分の1近くに下がることである。その原因については、両地域の防災並びに災害救助に対するコミュニティ活動の差に求めることができる（淡路では、火災の発生はほとんどなかった）。

次に、同様にして負傷者の発生率に関する回帰式を作成すると次のごとくである。

$Im = -0.69 + 0.72Hb$  (N=19  $R^2 = 0.59$ ) : 負傷者の発生率を、家屋の全半

壊率で説明すると死亡者の12倍である。(実際の発生数は約6倍の4万人であり、限界係数が高いこと、全半壊率の高いところが負傷者の発生率も高い事が分かる。)

$Imh=1.55+0.42Hbh$  (N=8  $R^2=0.46$ ): 阪神間の当てはまり度が低い。

$Ima=-0.86+0.83Hba$  (N=11  $R^2=0.63$ ): 淡路の負傷者の発生率が阪神間の2倍の限界発生率を示している。

ここで明らかになったことは、家屋の全半壊率は、阪神間では死亡者の発生率を高めており、淡路に於いては負傷者の発生率を高めたということである。それは災害直後の救出体制の違いに関係しており、災害への対応における淡路型と阪神型という類型で把握できるものである。

淡路で最も被害の大きかった震源地の北淡町では、伝統的なボランティア組織である消防団員(7世帯に1人)が日常的に訓練を受けており、玄関には出動の時の服装を吊るして置くことがきめられている。3分の1が全壊し68%の全半壊率の中で、町職員とともに地震発生後45分以内で災害対策本部を設置し、即断即決の活動を開始している。こうした危機管理は、日常的なシステムの存在を踏まえた分権と、コミュニティレベルのネットワークでなければ機能しないのである。阪神間でも自治会レベルでの活動のあるところではこうした危機管理が行なわれたが、震災直後の救助体制を採れないところが多かったのである。

大都市部で消防行政が常設消防を中心とするようになってきたことは、高層建築の増加や情報化の進展に伴う消防の技術革新の必要性によるものといえるが、それによるコミュニティや家庭のレベルでの防災力が低下することで、災害に弱い都市を作ってきたことは否定できない。コミュニティ活動は自主的であるといっても、それに対するインセンティブを中央から用意することは決して矛盾するものではない。それは消防団の再生でも新しいボランティア組織でもよいが、明確な目的意識を持って取り組むべき課題であろう。

アメリカのFEMA(連邦緊急管理庁)では、ロサンゼルス消防局が1985

年に発案したCERT（コミュニティ緊急対策チーム）の考えを連邦レベルで採択し、消防大学校と共同して1993年に全米的にトレーニング・プログラムを開始した。2時間半を7週間夜間で学習したり実習することになっており、参加者は手袋、ゴーグル、マスク等を持参することになっている。修了後の再トレーニングも課せられ、市町村からはヘルメットやベスト、IDカードなどが給付される。また、メンバーを維持拡大するためのピクニックや近隣の清掃などの活動が期待されている。FEMAはこうしたトレーニング活動を援助するとされている（Community Emergency Response Team（CERT）；Internet, FEMAより<sup>3)</sup>）。この方式は、都市部における日本の消防団活動の再生に有効な方式として参考にできるのではないかと考える。

こうした活動の振興は、従来は行政主導型で行なわれることが多く、住民サイドは受け身となりサステナビリティに欠けるきらいがあった。しかし、高齢化と成熟社会の下では、生涯学習や地域活動への参加に積極的な階層が現われてきており、日常的な行事やコミュニティ基金等を用いて推進することができるであろう。小学校の運動会などでその成果を毎年披露し、消防の出ぞめ式のように地域行事として定着させることが必要である。

#### 4. 災害救助の評価と課題

全壊・全焼が18.7万戸、半壊を合わせると45万戸に及ぶ被害に対して、災害救助法に規定されている食料や避難所の設置、応急仮設住宅の供給等の措置は、中央・地方の連携の下に大規模に展開されたことは評価してよい。平成7年度予算の編成が完了した時期であり、災害救助ならびに災害対策の予算は、急ぎよ平成6年度の専決予算と2月補正予算として編成され、さらに平成7年度補正予算が組まれるという国の予算制度始まって以来の機敏な対応を見せた。被災後に直ちに必要な事業は、避難所の設置と応急仮設住宅の建設で、これは災害救助法の規定に基づいて遂行された<sup>4)</sup>。

余震の不安から公共建造物に自然発生的に避難した住民に対して避難所としての認定を行ない、ボランティアや自治組織を通じて食糧を供給する体制が作

られており、全国から駆けつけた炊き出しグループの活動などもあって、被災者の生命の確保が図られたのである。避難所には、最大時には32万人が避難したと推定され、食料の給付単価は規定よりも引き上げられている。炊事が出来ない世帯への食料給付であるところから、ライフラインの復旧や仮設住宅の建設にしたがって避難所の廃止が進んだが、諸般の事情から一部では8月まで継続され、神戸市は「待機所」という炊事場付きの設備を作って集約した。

この時期の被災者の居住行動についてのアンケート（被災10町内会への郵送で1,000世帯を回収）から、避難所に行った人は被災地域の約4分の1となっており、全半壊世帯人口の推定値が134万人であるから、ピーク時の31万人と言う数字とほぼ合致する。その他の人たちはどうしていたかを見ると、1週間後には「肉親・知人の家」が44%と最も多く、被災前の自宅に戻った人（3分の1（被害がなかった世帯と思われる））よりも多い。しかしながら、6ヶ月後には「震災前の自宅」が51.5%、「自分で探した家」が17.1%と両者を合わせて3分の2を越える。20%弱の人が自分で修理して自宅に戻り、借家や自力仮設の建設（2,532戸あったといわれる）によるものもあり、肉親に身を寄せたままの人も15%いた。県外から提供された住居に移転した人もいる。仮設住宅への入居者は、全壊世帯の20.5%であり、この数字は全県下の平均である25.8%に近いといえる。それゆえ、このアンケートから被災者の居住行動のパターンを描くと図表2のごとくである。

図表2 被災者の居住行動

|      | 震災当日 | 1週間後 | 1ヶ月後 | 3ヶ月後 | 6ヶ月後 | 11ヶ月後 |
|------|------|------|------|------|------|-------|
| 自宅   | 63%  | 33%  | 37%  | 45%  | 52%  | 54%   |
| 肉親等  | 14%  | 44%  | 40%  | 25%  | 15%  | 11%   |
| 避難所  | 25%  | 26%  | 17%  | 10%  | 3%   |       |
| 公共仮設 |      |      | 1%   | 6%   | 14%  | 17%   |
| 自力借家 |      |      | 5%   | 14%  | 17%  | 17%   |

（都市住宅学会による1997年11月の被災地14町丁目への郵送アンケート、送付数3,905、回収1,048であった。一部損壊・無被害20%を含む。1ヶ月後の自宅37%は、17%いた半壊家屋の全てが自宅へ戻ったことを示す。矢印は筆者の推定である）



ここに現われている被災者の居住経歴は、災害救助法が想定する避難所並びに公共仮設住宅の建設といったビヘイビア以外に多くの被災者の対応がなされたことを示すものである。災害救助法に於いては、公共仮設住宅の建設戸数は、全壊・流失戸数の3割としているところから、こうした自力での対応を相当程度見込んでいるということもいえるのであり、ここには表面に出てこない被災者の様々な対応と努力が現われているのである。災害救助法の体系は、個人の努力による対応に関しては何の支援もしないことになっている。7割の人は、親戚や自分で見つけたり、自力建設の住居が確保できる比較的恵まれた階層だからと見なされて援護の対象とはならないのである。逆に、仮設住宅に入居した人たちの中でも、部分的に公的な支援があれば、自力で対応できる人もいた可能性がある。制度的な条件整備が出来ていて、被災者の選択の巾が広がっていれば、こうした公共と民間のパートナーシップが成立するのである。

応急仮設住宅の予算措置は、平成6年度専決の667億7,200万円と2月補正の171億5,775万円で3万47戸、それに7年度補正予算から296億7,985万円による9,953戸が加わって合計4万戸が3月末までに建設発注された。その後避難所の解消が進まないことから、平成7年度予算の6月補正として、8,300戸の建設が追加され、また、エアコンの設置費を加えて267億6,500万円が計上された。通常法律上の規定では1戸当たり単価が139万円とされていたが、今回の震災を機に239万円に引き上げ、さらに建設時の実態に即して290万円までかけたのである。また、国の補助率は通常は2分の1で残りは災害対策債を発行して、元利償還分を57%地方交付税に算入するしくみである。今回は、国庫負担率を8割とし、地方債の充当率を100%、元利償還の95%を交付税に算入するという方式をつくった。シャープ勧告が指摘した災害経費の全額国庫負担に近い方式である。この経費は兵庫県によって執行された<sup>5)</sup>。

建設に当たっての最大の課題は、用地の確保問題であった。建設用地は市町村が探して県に建設を要請するが、大量のニーズに対応するために、公園やグラウンドはいうにおよばず、小学校の校庭、民間企業のテニスコートなど市街地の空地から建設に着手した。建設の経過を見ると、当初は利便性の高い市街地

の近くに作られていたが、その後の大量建設の段階では郊外の住宅地や工業団地の開発予定地に移行する傾向が生じた。最初の発注は1月20日から28日に行われ、2,961戸が淡路、阪神間、神戸市都心部に作られたが、2月に入ると避難所の滞在が長引くことから、その解消を目指して年度内に3万戸の建設目標が立てられ、郊外の大規模な仮設住宅の建設が進む。この時期には、大阪府下の臨空タウンなどに7団地1,065戸が作られた。さらに4月中に1万戸の完成を成し遂げたが、この時期にはプレハブ業界の供給体制が追いつかず輸入住宅まで動員された。この時期の仮設住宅の多くは大規模な郊外型であった。その後、市街地内の仮設住宅のニーズが高く、郊外型に空き家がでるという傾向が生じ、都心に小規模な仮設住宅が作られた。その中には神戸市がつくった2階建ての地域型仮設が21箇所1,500戸ある。

このような大量の仮設住宅の建設は、その緊急性からみてこうした方式しかなかったということも出来るが、そこから生み出された反省点を今後に生かすという視点も重要である。その中で、最も多くの論者から指摘されてきたことは、高齢者の多いダウンタウンが被災した今回のような場合に、被災者に日常生活のネットワークから切り離された状況を作り出したということである。仮設住宅団地でのコミュニティ活動については、ふれあいセンターが9月補正予算で5億円が計上され、264箇所で作られた。その建設並びに運営費は後に述べる復興基金から支出されている。しかしながら、震災前の高齢者の仕事や医療、生活のつながり等はダウンタウンの中で確保されていることが多く、生活環境の激変を招くことは、さまざまな問題をもたらす。仮設住宅において、雇用や健康、医療の面での問題の深刻化は、高齢者のみならず中年男性にまで及んでいたことが判明している。

災害救助法の体系は、被災者に対する援護と給付から構成されており、要援護の対象者に対して、行政サイドで調達した資源を配分することがその内容である。神戸市のような広域自治体の場合、仮設住宅の供給が既存の居住地とは関係なく全市的に抽籤で決められたために、被災者の間にさまざまな生活上の課題がより大きくなったといえる。被災地に於いて用地がなかったわけではな

い。また、私有地に建設できなかったわけでもない。問題は、個人の土地も含めて、それを活用するシステムがあらかじめ用意されていなかったところにある。

被災地における私有地の公共借り上げは、特に借地権や借家権が錯綜するダウンタウンでは困難を伴うが、災害救助法における大規模な応急仮設住宅の建設に限り、市街地内の強制的な用地の期限付きの借り上げを立法化することは、コンセンサスが得られるのではないかと考える。地主に対して公共の側で地代を支払っても、街の機能が維持できればトータルコストは安くなる筈である。また、土地区画整理などの都市計画事業は、仮設住宅の設置期間よりも長期にわたることが多いため事業区域内でもその可能性はある。

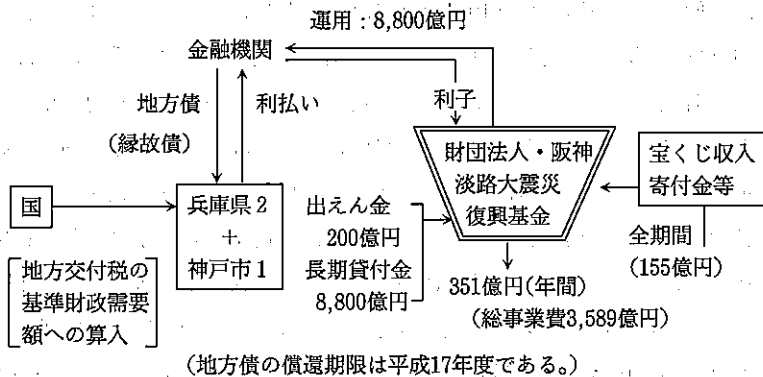
## 5. 復興基金の設置とその役割

長期化する災害に対して、これまでの災害救助体系に盛り込まれていなかった生活や生業上のニーズに応えるために、災害対策のための基金を設置する方式は、雲仙岳災害対策基金（1991年9月設置）が最初である。雲仙の場合、その仕組みは、国からの貸し付けと県からの出えん金、それに義援金の一部を財源とした財団を作り、その運用利子から得られる毎年の収入を必要な事業に充当するものであった。国からの貸付金は県債として許可され、その利払いの95%が地方交付税の基準財政需要額に算入されている。それゆえ利払いの5%が県の負担となる。県債分は将来返還されるが、寄付金から積まれた部分は取り崩し可能である。この基金の性格については、長崎大学の宮入教授は、「国は現行の災害対策制度を変えない見返りとして制度の弾力的運用や特別措置で対応しきれない住民ニーズに対してその補完システムとして災害対策基金を設立することで妥協をはかった」と評価する<sup>6)</sup>。これは、高寄教授の阪神・淡路大震災復興基金の評価として述べている「生活復興については、政府、被災自治体は、復興における万能薬としての役割を期待した。災害救助法で対処できない課題を、復興基金ですべて対処できるとした。各省庁のタテの補助金・特例措置で支援し、その網からこぼれた支援については、復興基金で拾い上げてい

く方策である」<sup>7)</sup>と同様の主旨である。

阪神・淡路大震災復興基金は、1995年4月に設置された。その仕組みは次のごとくである（図表3）。この図に示されたように、兵庫県と神戸市が2：1の割合で基金に対して出資して基本財産を作ること、そして当初は5,800億円の市中銀行引き受けの地方債を4.5%で発行して財団に無利子貸し付けを行なう。財団は「地方公共団体等向け貸付債権譲渡方式」により、その借入金を対価として、銀行が引き受けた地方債を譲り受け、4.5%の収入（＝年間261億円）を得て事業費に活用すると言う構図である。国は県と市の地方債の公債の利子負担の一部に対して地方交付税で95%を補填するという仕組みである。その後、平成9年3月に3,000億円追加され、その時の利率は3%となっていたから、90億円が年間利用可能財源となったのである。それゆえ、基金の総予算額を概算すると、 $261 \times 10 \text{年間} + 90 \times 9 \text{年間} = 3,420 \text{億円}$ と予想される（実行計画は3,588億8,500万円）。

図表3 阪神・淡路大震災復興基金の構図



事業内容として、例示されたものは、住宅対策（災害復興（分譲）住宅の取得に対する利子補給等）、産業対策（兵庫県緊急災害復旧資金等に対する利子補給）、生活対策（被災者自立支援金の支給、災害復興ボランティア活動に対する支援、医療関係施設復興に対する利子補給等）、教育対策（私立学校等の復興に対する支援）等となっている。事業の実際においては、県や市の担当部

## 震災復興における公共の役割の検証と課題

局が公表する事業項目に対して、希望者が申し込む仕組みとなっている。行政の担当部局は、国の補助事業が適用されない被災者のニーズに対応する事業を選定して示すことになっていたが、それが地方交付税の支援を受けているところから、国の意向と無関係ではありえなかった。しかしながら、平成7年4月の創設期には仮設住宅におけるふれあいセンターの設置と運営などの28事業で出発したが、同年8月には、住宅対策16項目（被災者住宅再建支援、被災マンション建替え支援、二重ローン軽減措置など）、産業対策16項目（政府系金融機関借入利子補給、商店街小売市場仮設店舗補助、被災者雇用奨励金など）、生活対策14項目（仮設住宅ふれあいセンター、ボランティア活動補助、復興住宅コミュニティプラザ、小規模共同作業所復興事業など）、教育対策10項目（私立学校復興支援、私立専修学校、外国人学校施設・文化財歴史建造物復旧補助など）の56事業が掲げられている。その後、平成11年までに、住宅対策は34項目1,282億円までの計画が完成し、産業対策は31項目、生活対策は33項目、教育対策11項目、その他4項目と8年時点から更に倍増したのである。金額も、平成12年1月時点で、総事業費3,588億8,500万円、事業申請額は3,018億8,647万円で、全体の事業申請率は84.1%であった。事業目的別の申請件数並びに金額では、持ち家住宅の支援は計画が6.7万戸（平成12年1月現在の申請は、5.4万戸）、657.4億円（498.8億円、申請率75.8%）であり、これに借家建設、その他の住宅関連事業を加えると全体計画は1,282億円（申請は935億円、同率72.9%）となる。住宅関係で総事業費の35.7%である。産業・雇用関係は計画で607.6億円（申請は385億円、同率63.3%）、生活支援は1,649億円（申請1,655億円、同率100%）であり計画ベースで総事業費の45.9%、申請ベースで54.8%となる。

これらの事業は、国の震災への対応が、既存の法体系と財政制度の運用で対処したことから現地のニーズに対処するクッションとして設けられたもので、今後の災害への法体系の準備において参考にされるべきものである。特に平成9年3月に基金を増額した時の契機となった被災者自立支援金は、平成12年1月までに14万557件の申請があり、1,356億円が給付された。これは、全壊又は

半壊した世帯に対して、所得の状況によって異なるが、100万円を支給するものであり、当時の個人補償の要求の高まりと立法化への国側の対応であったといえる。支給金額が少なく資格条件が低所得で世帯主が高齢であることなどの制約はあったが、被災者への個人給付が実質的に行われたことは評価できる。全体として、復興基金の用途については、年度を経過するほど国からの制約が緩くなってきたという印象であった<sup>8)</sup>。こうした中から、災害復興グループハウス整備事業補助（平成10年）のように申し込みがすぐに計画を上回ってしまう注目すべき事業が開始されている。

## 6. 震災復興財政のあり方

これまで見てきたように、既存の行財政システムと被災地に生じている行財政ニーズの間にはかなりのミスマッチがある。そこでは、被災者に対する生存レベルの救済をねらいとした災害救助法体系のもとでの食料や住宅の給付と、災害対策基本法体系によって公共関連施設の復旧に発動される従来の縦割り型の財源措置による事業の仕組みが中心であり、その限りでは、中央・地方の行財政システムが有効に機能してきた。また、多くの論者が指摘しているように<sup>9)</sup>、国の財政的な措置は現行の法体系の中では最大限に発揮されたことも確かである。中央集権的で効率的な行政は、このような大災害において、基幹的な道路網や港湾施設、その他の公共施設にとって重要であり、そのマニュアルもスムーズに働いたといえる。先の仮説によれば、フォーディズム型の事業の遂行が有効に機能したのである。

問題は、これまでの行政にビルトインされていなかったポスト・フォーディズム型の行政ニーズへの対応がほとんどなかったこと、言い換えれば、被災者の自立とネットワークを支援して、そこから地域の活性化を図れるような産業や生活、都市空間形成への支援が弱かったことをあげなければならない。小規模で農村型の災害の場合には、この両者は一致していたということもでき、また、高度経済成長期には、基幹労働力が若く、産業基盤への復旧が生活の総体をリードすることが可能であったかもしれない。しかしながら、成熟社会に入っ

## 震災復興における公共の役割の検証と課題

た今日、高齢者の増加や生産ならびに消費の仕組みが変わり、地域における創意工夫を凝らした生活構造の持つ意味が次第に大きくなってきているのである。災害はその構造を引き裂くことは確かであるが、それを行政サイドで認識しないままに従来のマニュアルで対策を打ち出した場合には、さまざまな問題が生じ、非効率を生む結果となる。

しかしながら、はじめに述べたごとく、大規模災害の最中においては新しい制度のあり方を検討するいとまがないことも明らかである。それゆえ、財源面からもそれを支出する行政面からも地域の生活の全体系を踏まえた復興計画を推進できる体制を作っておくことが重要である。1950年に日本の税財政の枠組みを提案した「シャープ勧告」は、災害復旧の対象として、当時公共事業の対象を絞り込んでいたことを批判し、中央政府に「毎年最近五ヵ年間の災害費の平均見積り額に相当する金額の予算を立て、全公共事業を対象とした災害に対する国家保証制度を作るべきだ」という<sup>10)</sup>。筆者も国民の支払う税の7割近くを占める中央政府が、人が一生に一度遭うか遭わないかの頻度の災害に対しては、国は保険者の役割を持って税の充当を考えるべきだと述べた<sup>11)</sup>。これらは集権的な現在の税財政構造を前提にしたものであり、税源の再配分も含めた分権化を並行させつつ、地方自治体サイドで余剰金の共同積み立てなどの方式を作っていくことが筋道であろう。

震災前後の神戸市域内の国税、県税、市税収入の配分状況を見ると、図表4のごとく推移している。平成7年の震災の影響は全体としての税収額を低下させているが、団体間配分への影響はほとんどないことが読み取れる。平成7年度の神戸市への国庫支出金額は、平成7年度においては普通会計ベースで3,86

図表4 神戸市域における国税、県税、市税の団体別収入状況

|     | 平成5年度    |         | 平成6年度  |      | 平成7年度  |      | 平成8年度  |      |
|-----|----------|---------|--------|------|--------|------|--------|------|
| 国税* | 1,0174億円 | 65.5%   | 8,608  | 63.6 | 8,426  | 64.9 | 9,215  | 63.6 |
| 県税  | 2,407    | 15.5%   | 2,196  | 16.2 | 2,117  | 16.3 | 2,510  | 17.3 |
| 市税  | 2,951    | 19.0%   | 2,741  | 20.2 | 2,433  | 18.8 | 2,760  | 19.1 |
| 合計* | 15,533   | 100(指数) | 13,546 | 87   | 12,375 | 80   | 14,485 | 93   |

\*国税の中には芦屋、明石税務署管内の税収が一部含まれる。

4億円、地方交付税は681億円（決算）であり、災害対策関連支出のピーク時においても国からの還元率は54%であった。

震災時の神戸市財政の特徴として、商工費や住宅費、都市計画費などに多くの執行残を出したことがあげられる<sup>12)</sup>。これらの中には翌年度以降に繰り越されたものや不用額として国の補助金を返してしまったものもあり、財政の現場でも疑問の声が出された。住宅や商店の再建のための公的な融資が、市民や事業者のニーズと対応せず、現地での必要性にもかかわらず人々の自立の支援につながらなかったのである。また、財源面でも国庫補助金や市債発行が大きく伸びた平成7年度において、土地売却など財産収入が対前年度の2.2倍計上され、依存財源では対応できない行政需要の大きさを示している。

こうした事態が生じることは、予算編成や執行の体制が中央集権的な縦割りのままで、地域のニーズからはなれているところにある。復興委員会（下河辺委員長）の初期に県が提示した660事業に待ったがかかり、各省庁の要求を優先させる方向で進んでいったことがその背景にあるといえよう<sup>13)</sup>。こうしたことが重なって、被災者の自立の促進を組み入れる余地が大きな地方主導の復興計画の策定が困難となり、予算の効率的な活用が妨げられる結果を招いたのである。多くの財政資金が投入され、減税による支援がなされたにもかかわらず、それと有機的に共鳴し合う被災者や地域の活力が育たなかったのである。

大規模災害からの復興財政の今後の課題として、国土の基幹施設にかかわる公共事業や全国的あるいは国際的な役割を持つ事業については国の直轄事業とし、地域の社会資本やコミュニティ施設の建設については、画一的な基準によるものではなく地域の実情に即して被災者の活力を引き出す方式をとるべきである。国からの高率の補助金は縦割りでではなく地方の側で有効に活用できるような行財政システム（一括補助金など）を用意しておいて、より効率的な財政の支出ができるようにすべきである。

## 7. 結論

阪神・淡路大震災の災害救助ならびに復旧・復興事業に関しては、国は現行



の法体系ならびに行財政のシステムを最大限に活用し、拡大解釈も交えて適用してきたことは評価できる。しかしながら、こうした大規模かつ長期にわたる災害の現場は複雑である。それだけに現行の制度が有する限界や非効率性、不公平性などの問題が各所でクローズアップされ、従来とは別の視点で制度の評価や見なおしを求めることも必要である。法体系が作られ運用されてきた時代的背景や現代との価値観の違いなどが考慮されるべきである。とりわけ、被災者を救助の対象とみなすのではなく、その自立を促進する条件整備に着目した施策が必要となる。

このような視点からの災害の検証は、1990年代に登場してきた複雑系経済学の流れに近いものといえる。そこでは、ミクロやマクロの経済学に社会をあてはめるのではなく、現実中存在し継続している全体像を重視し、その相互依存関係に価値を置くのである。<sup>14)</sup>

次にこうした見地から、新しく強調されるべき原則を3点指摘して、これまで述べてきた検証に関するまとめとしたい。

第1に、モノ不足時代から成熟社会への移行の中で、個性的な生活や生きがいの追求に重きを置く価値観が評価されるようになった現代においては、被災者を救援の対象として位置づける期間を出来るだけ短くし、生活の再生に自助努力する手だてを行政サイドで用意する仕掛けをあらかじめつくっておくことが必要である。これは、被災者が行政とパートナーシップの関係におかれるということである。今回の場合、復興基金の事業の中にはこうした方式を採った例もあるが、多くの可能性を生かせなかったものも多い。将来のあり方として法体系の整備や行財政システムの改変を進める必要がある。

第2に、防災面からも災害が発生してからも、従来はインフォーマル・セクターとされてきたコミュニティの重視を強調する必要がある。被害の発生や拡大を防ぐために地域住民組織の果たしてきた役割は大きく、また被災後の避難所として活躍した小学校等において、教職員や大学生等がボランティアとして活躍しており、公園に個人仮設住宅を作ったベトナム人には日本語教室を学生や主婦が提供した<sup>15)</sup>。こうしたコミュニティは、基本的には地縁組織であり、

仮設住宅や公営住宅に入居する時に入居の公平性の見地から採用される抽籤方式では、ほとんど考慮されることはない。そのことによって孤独死等の新たな社会的なコストが生じることもあり、行政の効率性見地からの再検討が必要となる。

第3に、パートナーシップやコミュニティの重視を支えうる地域社会システムを、行財政のあり方の再検討を踏まえて作っていく必要がある。そのためには、現行の縦割り行政を水平的連携 (horizontal linkage) へと転換させることが必要である。具体的には、災害に関する予備費として中央政府にあらかじめ積立金を用意しておき、被災地にはブロック・グラントとして例えば被災人口割で一括交付する方式を用意するなどの措置が必要となる。広域の大規模災害で地域の経済力がある程度確保できる場合には、今回用いられたような減税だけでなく、経済活動の再生と関わらせた多様な税制の活用が可能となる。海外との取引を完全自由化する経済特区の設置や消費税の期間減免、さらには、被災地域内での税収を一定期間地域内で優先的に用いるといった思い切った発想が必要ではないかと考える。

## 注

- 1) Kieron Walsh; Public Service and Market Mechanism, Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan, 1995
- 2) 舟場正富; 『震災と地方分権—災害における公共と民間の役割と課題—』「都市政策」第94号, 1999年1月。
- 3) FEMAホームページ, <http://www.fema.gov/emi/cert/prog.htm>
- 4) 「阪神・淡路大震災における仮設住宅の建設と立地」神戸商科大学舟場研究室, 1997年。
- 5) 舟場正富; 『阪神・淡路大震災の被災者と公共の対応—災害救助財政システムを中心として—』「商大論集」第48巻6号, 1997年。
- 6) 宮入興一; 『災害対策と地方財政運営』「経営と経済」第74巻第3号, 1994年。
- 7) 高寄昇三; 『生活復興と政策選択』「都市政策論集 第19集」, 1999年。
- 8) 元復興基金担当の幹部職員談。

震災復興における公共の役割の検証と課題

- 9) シャープ勧告が述べた災害復旧の全額国庫負担の原則は、高率国庫負担と裏負担の地方債充当率の引き上げとその元利償還の地方交付税への算入という方式でほぼ達成できた。これは、建前では法体系を崩さない行政システムの巧妙な運営ともいえる。
- 10) 「シャープ訪日使節団日本税制報告書」1949年。
- 11) 舟場前掲稿。
- 12) 同上。
- 13) 「日本経済新聞」1995年7月15日。
- 14) K. Kontopoulos ; The Logics of Social Structure, Cambdng U. P., 1993.
- 15) 「阪神・淡路大震災におけるアジア系定住者の生活ネットワークの変貌と再生への展望—定住ベトナム人を中心として—」神戸商科大学舟場研究室, 1996年。

# 復興財政措置の運営課題

高 寄 昇 三

(甲南大学経済学部教授)

## はじめに

災害復興財政については、すでに参考文献1)～4)で論じてきた。もっとも個別の財政支出に関する分析調査は、今後も必要であるが、あと1つの問題は、震災復興財政がどう運用されたか、そして政策的にみて効果的・妥当的な支出であったかである。本論では財政支出の数値的分析ではなく、財政支出の政策的評価を中心にして論じてみる。

## 1. 国庫補助金の動向

被災自治体にとって災害は、財政的に大きな打撃であるが、財源的には災害激甚措置でカバーされている。阪神大震災は大災害であったので、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」が制定された。

被災自治体としては、不満はあるが国庫補助金の補助率・補助額については、一応は満足しなければならないであろう。ただ次のような問題点はある。

第1に、一般的にいえることは、施設被害の補助が中心であり、災害救助・生活再建などの行政サービス面の補助は不十分である。卑近な事例が道路・港湾のみならず、住宅・教育・福祉施設でも、公共事業の対象は国庫補助金の対象となり、まず復旧工事の財源的保障は、制度的に完備されており、既存路線の嵩上げですんだ。

もっとも基盤整備が遅れば、生活再建も不可能であり、震災復興が基盤整備からというのは、順序からいえば当然である。

問題は補助率なり補助対象である。後にみるように生活救助関係は、補助率はともかく補助対象は、きわめて限定的である。ただ生活復興で、既存制度としての弔慰金・貸付金などは、すぐさま被災市民に給付されたが、生活再建資金などの新規のシステムに、必要な支援措置は大きく遅れた。

ただこの点も阪神大震災を契機に被災者生活再建支援法が制定されたので、以後の災害支援行政の様相は、様が変わりしている。要するに制度を、準備しておくことが迅速な救援には肝要である。

第2に、国庫補助金の補助率についてみると、施設復旧に関する財政補助は、一般的な激甚災害法の措置に上乘せ、横だし措置がとられた。1つに、補助率の上乘せで、公共土木事業費は、補助率70～90%（一般激甚60～80%）に、福祉施設は補助率3分の2（一般激甚2分の1）、社会教育施設の補助率3分の2（一般激甚2分の1）に格上げされた。

民間の福祉施設などが問題であったが、特別養護老人ホームは従来の4分の3が、6分の5に上乘せされるようになった。しかし、無認可小規模共同作業所は、補助対象外となった。

私立の学校施設などは、補助率2分の1（一般激甚は0%）が適用された。病院については公的医療機関と政策医療機関などに限定し、建物の改築など3分の1（限度額500万円）が補助となった。

第3に、補助対象の拡大についてみると、本来の公共施設だけでなく、卸売市場、非公共港湾施設、鉄道・地下鉄、水道・工業用水道施設、電気通信施設、病院などが対象となった。

神戸市にとっては、神戸港埠頭公社が補助対象となったのが、財源的に大きかった。民間の福祉教育施設も補助対象となったのは、その公共性からみて当然であるが、民間宗教・文化施設などは対象から外された。

災害復旧は宗教施設はともかく、福祉・教育施設などについては、その施設の公共性に応じて、補助金が支給されるべきである。

障害者の作業所、外国人日本語学校、託老所などでは法人格がないか無認可の施設が補助対象からはずされた。

第4に、このような既存補助制度の拡大を、基本的な対応とした財政支援措置にあって、特筆すべき補助は、いわゆる倒壊家屋などへの撤去補助である。これらの災害廃棄物に対する事業費は、国庫補助金2分の1、市町村2分の1、補助裏負担分の95%の交付税算入措置がとられた。しかしこの財政支援措置は、仮設住宅建設・避難所運営費に対する国庫補助金5分の4、府県費5分の1、交付税算入率95%に比して実質的補助は悪い。阪神大震災での共通した財政支援措置の対応は、既存措置のある事業はすんなりと補助措置がなされたが、新規はきわめて難航した。

補助裏の交付税措置は、区画整理事業も同じであった。区画整理事業は、補助率が2分の1であった。災害復興事業としては極端に低い補助率であり、他の事業と同様に5分の4補助へのカサ上げが交渉された。

結果として2分の1補助の原則は崩さないが、補助裏について起債を90%みとめ、その80%を交付税に算入し、その元利償還費を普通交付税の基準財政需要額に、算入する方式を採用している。

区画整理事業の実質的補助率は、86%となったが、仮設住宅の場合は、実質的補助率は99%であり10%以上も低い。交付税方式は補助裏の100%が、交付税の基準財政需要額に算入される保障がないことや、交付税総額が法定されている等の理由により、補助金方式に比較して不利である。

第5に、このような一般的措置からはずれた財政措置については、個別に中央省庁との交渉が重ねられた。特定優良賃貸住宅の共同施設への補助率引上げなどである。

このようにみえてくると、施設復旧については、民間施設もふくめてそれなりの補助がなされたといえるが、被災都市自治体としては、公共施設だけでなく市街地整備も復旧事業として施行していかなければならない。

しかしこれら事業については、必ずしも補助は十分でない。神戸市は震災直後から激甚災補助の拡充をめざして運動したが、図表1の要望のうち財政支援策が拡充されたのは、区画整理事業の補助率が2分の1から5分の4に、交付税措置で改善された以外は、大きな成果はみられなかった。

再開発事業などで是正措置がとられたが、金額的にはごく僅かである。ことに災害公営住宅の用地補助の新設は、国・地方財政の根幹に関する問題であり、大蔵省の説得は不可能に近いといえる。

もし神戸市の要求が仮に実現されていたとしたら約3,500億円の財政節減になっていたことになる。しかし道路・港湾などの基盤整備に比較して、市街地復興・建築物復旧の補助率は概して低いといえる。

震災復興について基盤整備がすすみ、生活再建は遅れているとの批判が一般的であるが、この基盤整備と生活再建の間に、位置する市街地復興関係事業への国庫の財政支援が、不十分なことを見落としてはならない。

図表 1 震災復興重点事業に対する財政特例措置要望

(単位：億円)

| 事業項目      | 事業費   | 実質市負担 |           | 要望内容                    |
|-----------|-------|-------|-----------|-------------------------|
|           |       | 現行    | 要望が実現した場合 |                         |
| 災害公営住宅    | 1,440 | 1,440 | 360       | 用地補助の創設                 |
| 特定優良賃貸住宅  | 360   | 180   | 36        | 民間補助の補助裏の地方財政措置         |
| 住宅市街地総合事業 | 1,195 | 359   | 54        | 補助率の引上げ、民間補助の補助裏の地方財政措置 |
| 公共再開発事業   | 1,413 | 859   | 615       | 補助率引上げ、地方財政措置の拡充        |
| 民間再開発事業   | 103   | 26    | 5         | 民間補助の補助裏の地方財政措置         |
| 区画整理事業    | 2,503 | 1,260 | 185       | 補助率引上げ、地方財政措置の拡充        |
| 街路事業      | 470   | 235   | 31        | 補助率引上げ、地方財政措置の拡充        |
| 公園事業      | 830   | 581   | 114       | 補助率引上げ、地方財政措置の拡充        |
| 合計        | 8,314 | 4,940 | 1,400     |                         |

図表 2 にみられるように災害関連支援措置は多く注入されたが、施設整備に比べて生活措置は見劣りがする。そのため復興基金によって補充しながら支援がなされたが、不十分なものであり、やがて生活再建支援法へと連動していった。なお阪神大震災の再建措置は、同法でなく既存の復興基金で対応がなされた。

このような災害財政支援法関連のなかで、異彩を放ったのが災害弔慰金である。500万円という巨額の見舞金だが、90歳の高齢者の死亡者にも40歳の働き手にも、同じ基準で支給されている。

生活再建・救助行政としての被災自治体サイドからの政策課題をみると、第

図表 2 災害関連財政支援措置

| 区分       | 対象   | 支援内容      | 根拠法・措置  | 備考                        |                 |
|----------|------|-----------|---------|---------------------------|-----------------|
| 都市施設整備事業 | 公共基盤 | 道路・港湾・公園  | 補助金・交付税 | 阪神・淡路大震災特別財政援助法・<br>激甚災害法 | 神戸港埠頭公社ふくむ      |
|          | 市街地  | 区画整理・住宅事業 | 補助金・交付税 |                           | 民間住宅ふくむ         |
|          | 施設   | 福祉・教育施設   | 補助金・交付税 |                           | 民間施設ふくむ         |
|          | 産業   | 民間工場      | 融資・租税減免 |                           | 公共賃貸工場は補助金?     |
| 生活再建措置   | 生活復興 | 生活貸付金・見舞金 | 融資・現金   | 災害救助法・弔慰金支給法              | 義援金・復興基金による支給あり |
|          | 生活再建 | 家賃減免・現金支給 | 現金      |                           |                 |
|          | 住宅再建 | 公営・民間住宅   | 補助金・融資  |                           |                 |

1に、まったく新規の補助対象として創設されたのが、先にみたように災害廃棄物としての家屋解体処理費であった。

当初は、解体経費のみであったが、被災市は処理費（運搬費など）をふくめて、2分の1補助を要求し、最終的には1,700億円がみとめられた。

さらに補助裏は100%起債が認められ、その95%が交付税で措置されることになった。しかし神戸市は、処分地への搬入料（1トン当たり2,000円）を無料にしたので、巨額の損失となった。

このような国の財政支援措置によって、被災自治体・被災者の負担は、かなり軽減されたが、この措置は災害復旧の最初の一步であるにすぎず、被災者・被災自治体が、災害関連支出の重荷に喘ぐという事態にはかわらなかつた。

第2に、行政サービス・事業関連の事業・サービス収入の放棄・減収である。神戸市の公共施設の災害復旧費は、平成6～8年度で1.1兆円であり、外郭団体の新交通・神戸高速・埠頭公社などを加えると、1.5兆円に達するのではなからうか。

しかしこれらの施設損壊による損失は、被災市としては覚悟はできており、補助率などの相異はあるが、被災市で負担していかなければならない。神戸市財政にとっての痛手は、事業経営的収入の減収である。

平成7年度の当初予算でみると、各会計の収入減は下水道会計（41.6億円）、港湾会計（100.1億円）、開発会計（161.7億円）、病院事業（63.1億円）、高速鉄道会計（15億円）、水道会計（100.5億円）と、軒並み収益的収入の減少に見舞



われている。

神戸市財政にとって、地方公営企業、地方公社（外郭団体）などの被害が大きいことである。

さらに人口減少にともなう、事業収入の減少、市民所得の減収が、国保財政の悪化など、都市自治体が基本的にはサービス団体であるため、一般のサービス産業と同じように、被害は建物・施設といったストックよりも、サービス収入の減退といったフローの打撃のほうが大きい。

しかもこれらの減収については、国庫からの支援はない。ただ交付税における人口急減措置の特例を設定し、人口急減措置（平成8年度で9割復元、以降漸減）か平成2年の国調人口のいずれか大きい方の採用がみとめられた（平成8年度の特例措置の増収は36億円）。

このように災害復興の財政支援は、施設建築物などの物的被害の救済が一般的である。しかし阪神大震災の被害10兆円は施設の被害であって、企業・市民の所得機会の喪失による損害は算入されていない。

これらの間接的損害は、物的被害の10兆円に匹敵すると推計されている。卑近な事例では、神戸市の百貨店はそごう・大丸ともに全滅したが、再建までの営業損失は数百億円に達するであろう。一般会計の場合は交付税で補填されるが、地方公営企業、外郭団体はその営業収入の減収は、補填の対象外である。

第3に、被災市の場合、典型的な救助行政ではなく、災害救助法にはない災害関連事務事業を負担せざるをえなかった。

り災証明事務、義援金配布事務、仮設住宅の維持管理、待機所の設置、公営住宅への移住支援、住宅供給公社の共同住宅事業参加など、復旧・復興にともなう付帯事務事業は、補助対象にも交付税算入の対象にもならない事務である。

これらの事務については、家屋解体処理行政とおなじように、災害行政として認知していくべきである。

生活援護貸付金などの貸付金の件数は、総計では約8万件に達するが、今後10年余にわたって返済事務が行われる。低所得層への貸付が多く、その元利償還がスムーズにいくとは想定しにくく、被災市の事務費支出は、場合によって

は融資額に匹敵することにもなりかねない。

後にもふれるようにこのような貸付金方式を廃止し、現金方式で一律支給をしたほうがはるかに効果的支援措置といえるのである。要するに災害救助法・災害激甚措置などの災害関連の財政措置を見直していかなければならない。

道路、港湾などの補助事業には当然に事務費が算入されているが、災害救助行政に事務費が不算入というのは、国庫補助金行政の従来からの生活行政軽視の結果である。

## 2. 災害救助財政

個別の災害財政としての政策的課題は、やはり救助行政である。災害復興財政における施設建設とことなり、救助財政の課題は今一つ明確にされていない。概括的に分析すれば、第1に、救助行政の基準である「一般基準」が、都市型災害には適合しないことである。

そのため厚生省の意向は、一応は「一般基準」を設定しているが、災害の実態に応じて自治体が判断して「特別基準」を適用していくようにという事務上の扱いは了解事項とみなされていた。

しかしこのような方針は、災害救助法の地方官庁である都道府県の民生・消防関係課には伝わっていたとしても、現場の市町にはあくまで「一般基準」が災害基準行政の基準であり、そこからはみ出して支援することはできないと解釈されていた。

したがって阪神大震災でも、普通の農村型のしかも小規模災害とおなじ対応措置がとられた。しかし現場では、かなり混乱した対応がなされた。たとえば給食サービスは原則は、避難所の避難者だけが対象となるが、阪神大震災の場合はライフラインが全滅したので一般家庭での調理が不可能となった。

その結果、避難者でない市民も、災害救助の給食の提供をうけるため、避難者となって避難所に待機した。

余震が激しい間は、全壊家屋でなくても避難所に避難することになるが、本当の避難者との区別は不可能である。したがって本来必要とされる給食数は現

場では判定できないし、厚生省も区別の基準を設定できない難しさがある。

第2に、「特別基準」の適用は、都市型災害では当然の措置であるが、運用上は厚生省の認証が必要であり、どうしても対応が遅れる。

具体的には災害行政の支出は、本来の国庫補助金行政からいえば、厚生省の認証がないかぎり支出できないが、事後承諾で被災自治体は見切り発車している。

なぜなら避難所の給食サービスなどは、即日給付が必要だからであるが、それは一般基準で行われた。ただ災害救助行政は、国の機関委任事務行政であり、しかも県が受託者であるため、県が厚生省に電話で口頭連絡し、事後に県から事務委託をうけた市が、実施状況報告書を作成して支出経費は清算してもらうことになる。

阪神大震災の状況は、災害行政について災害発生から3・4日後に、県から補助の通知があった。都市型災害の場合、厚生省の設定している「一般基準」では対応できない。間仕切りダンボール、断熱シート、炊事器具などは対象外である。

避難所の要求を県経由で厚生省へ伝え、交渉の結果をみて措置するようでは避難市民は納得しない。

災害数日後から厚生省の担当者が、被災地に常駐することとなり被災市と直接的な交渉のルートが設定され、即応的対応がとれるようになった。

災害救助行政を包括補助方式か交付金方式などにあらためることによって、現地の裁量を拡大する方向での改革が必要である。具体的には被災者一人当たり・避難者一人当たりの単価方式を採用することである。

第2に、このような一般基準・特別基準の問題以外にも、さまざまな問題が発生した。例えば義援金の配布、罹災証明書の発行などの事務事業を、救助行政の補助対象としていない。したがって被災自治体の単独事業となり、ことに窓口の市町に負担は大きい。

災害救助行政に関与した被災自治体の職員費は、本来、災害救助行政は、自治体の行政事務の一環であるから補助の対象にならない。しかし公認された災

害基準サービスで雇用すれば、人件費が補助対象となる場合がある。

被災自治体の職員が災害行政で忙殺されているので、OB職員・団体職員などを臨時に雇用して、災害補助行政の枠内で処理する方式があったが、被災自治体は十分に活用しなかった。

補助金行政で全般的にいえることは、間接的・関連的経費の算入が、不十分であることである。たとえば弁当代はであるが、運搬費はでない。災害時の交通渋滞のなかを業者が運搬してくるので、当然、運搬費がかかり、弁当代にふくまれ平時の弁当よりは割高のものになり、中味が落ちることになる。

このような補助行政における考えは、仮設住宅の管理費・敷地造成費・環境整備費（下水道）をみない点などに共通してみられる傾向である。

このような災害行政のなかでも、災害廃棄物行政としての倒壊家屋撤去事業費は、見込み単価方式で民間業者と契約し迅速に処理していった。細部にこだわらず、最終的には国・地方団体に調整するシステムがすぐれていた。

災害廃棄物としての倒壊住宅の公費撤去は画期的なことであり、阪神大震災で先例ができたので、以後の災害にはかなり融通のきいた措置が適用されるであろう。

第4に、現物支給方式が、被災自治体の施策選択の幅を狭めるだけでなく、必ずしも住民ニーズにそうものでない。

さらに先例主義から基準の緩和・拡大は容易でなく、現物主義にくわえて支出主義であり、そのため被災自治体が関連経費を災害救助行政として計上できない欠点が見られる。非常食の運搬のための輸送料・人件費などは、すべてが領収書のあるものでない。

災害救助費はこのように、「一般基準」、「特別基準」にすでに盛り込まれていけば問題がない。たとえば民間施設を避難所として使用した場合の光熱水費・施設修繕費などは、請求すれば補助対象となる。また棺・火葬費などの一般基準として、補助の対象となる。

しかし遠隔地の火葬場への運搬費は、自衛隊が処理してくれれば問題がないが、被災自治体がしても補助対象にはならない。すなわち災害基準に記載され

ているかどうかである。

その典型的事例がエアコン問題である。エアコンは「特別基準」であるので、被災自治体が勝手に仮設住宅の入居者の約束できない。したがって厚生省の補助認証をまたなければならない。

そのため設置が遅れただけでなく、認証されても65歳以上などの限定補助である。しかし実際問題として高齢者のみという措置はできないので、復興基金で入居者全員にエアコンを設置することにした。

このようなエアコンは、大災害でなくとも生活必需品であり、雲仙普賢岳災害ですでに先例があるのであるから、厚生省は、一般基準にしておくべきである。

第6に、仮設住宅については、特に都市型災害に対する欠点を、災害救助法は露呈したといえる。

1つに、仮設住宅は、あくまで短期の建造物という観念が先行しているが、都市型災害の場合は、仮に公営住宅に移るにしても2・3年はかかり、1年という短期の建造物では済まない。したがって住宅の構造も現在のものより、高水準の住宅を予定しなければならない。

2つに、仮設住宅の用地費を、算入していないことである。仮設住宅は、公園・学校などに建設されると予想しているが、都市型大災害の場合は、公共用地では不足することは歴然としている。近隣自治体・外郭団体・国の関係機関の用地を動員しても、用地は追い付かない。

したがって民有地を使用せざるをえないのである。しかも民有地の場合、既成市街地など立地条件のすぐれたところにあり、被災者対策としても必要な用地である。

しかし民有地を借り上げても、賃貸料は補助対象にならない。都市で無料で用地を提供できるのは、例外的なケースであり、仮設住宅用地には賃貸料を当然、支払っても用地を確保すべきである。

阪神大震災の場合、神戸市がたまたま広大な海面埋立地、宅地造成地をもっていたから、なんとか建設用地を捻出できたが、一般的には建設用地の調達は

不可能である。

3つに、仮設住宅の建築費は補助対象となるが、用地整備・環境整備は補助対象外である。さらに仮設住宅の管理運営費も補助対象外である。厚生省は、仮設住宅の管理・運営は、被災自治体の通常の行政の範囲内にあるとの考えである。

しかし小学校でも保育所でも施設をつくれば、管理運営はたとえ短期であっても起こってくる。災害救助法では、短期的な避難住宅を想定しているのではなからうか。

4つに、自己の住宅敷地に仮設住宅が建設できないかである。この点、市が国へ要望したが、もし認めれば不公平となり、個人住宅の建設費負担となるとの考えから実現しなかった。

仮設住宅の建設費は、当初の140万円から280万円に引き上げられたが、もし個人仮設住宅を許せば、280万円の無償贈与となるからである。しかし公平性も大事であるが、即応性・効果性も重要である。

公費で全ての仮設住宅を建設しようとするれば、結局用地確保の点から遠隔地に建設をせざるを得ない。むしろ弾力的に考え、個人住宅の場合は3分の1、すなわち93万円を補助し、共同住宅方式の場合は、2分の1補助するなどの対応をするべきである。

このような個人仮設住宅が、実現しなかった結果、300万円前後で公的仮設住宅を建設させられ、さらに遠隔地での建設を余儀なくされるという事態をひきおこしている。

国は当初、2階建の仮設住宅も反対であった。しかし既成市街地の仮設住宅は、住宅面積を狭くするなどして、建設コストをおさえれば問題はなく、結果的には既成市街地に建設している。

### 3. 生活再建と復興基金

これまでみてきたように生活・市街地復興には、法律・制度が想定していた以外の支出が、予想外に多いのである。

その原因は、災害救助・復興財政が、小規模農村災害を前提にシステムが編成されていること、災害補助が基盤整備・災害救助が主流で、市街地整備、住宅・生活再建ではないことである。

たとえば救助行政でみると、仮設住宅の用地は、不足することはないし、給食を遠隔地から運搬することは想定していない。

このような災害財政の欠陥を補ったのが、交付税であり復興基金であった。しかし補助制度の欠陥を交付税でカバーすることは、被災自治体にとって必ずしも安定した財政支援措置とはいえない。

さらに生活復興についてみると、公的補助、復興基金、義援金の3本立ての措置となり、おおくの問題点を残した。

第1に、義援金・基金・補助金の3本立てで、生活復興は行われたが、同じ発想・基準で給付された。主として年齢・所得が選別基準として多用されたが、高齢者・低所得者が必ずしも災害の最大の被害者ではない。行政サイドの観念的な被害想定で実施されたため、被害実態との不一致は決定的である。

卑近な事例が、住宅と工場・商店と同時に災害に見舞れた自営層の被災者である。生活の糧と住宅をともに喪失したのであり、高齢者はすくなくとも年金によって、生活保障がなされている人が大半である。

したがって高齢者を優遇した所得補填措置は、政策的に問題である。また住宅再建補助なども、公的補助・義援金・復興基金で、ほぼ同じ基準で行われた。

生活給付金も公的補助・義援金・復興基金が、ほぼおなじ基準で行われた。財政支出の有効性からみて問題である。

すなわち住宅再建については、住宅被害に対する租税減免、住宅利子補給、共同住宅建設補助などの公的措置があり、義援金は住宅建設の補助に充当することなく、ボランティア支援、コミュニティセンター運営補助、災害による身体的損傷に対する補償金などの公的支援でカバーできない分野に優先的に充当すべきである。

第2に、復興基金の運用の問題である。復興基金は雲仙・普賢岳災害で先例があり、それにもとづいて支給・措置が行われた。しかし都市型災害の場合は、

別の支出要求が起こってくる。

復興基金をどう使用するかは、交付税でその財源を補填するので自治省の管轄である。当初はきわめて厳しい拘束のもとでの使用しかみとめられなかった。要するに災害救助・補助金行政の延長上であり、補助行政のかさ上げ・対象拡大・超過負担解消であった。

しかしこれでは復興基金の価値は、半減してしまうのである。被災自治体が復興財政のなかで、もっとも必要とする分野への支出を容認し、被災自治体が復興基金の枠内での自由裁量をもっていなければならない。

復興基金の規模を、災害の被害に対応して金額を決定して、その範囲内の支出は自由としなければ意味がない。

雲仙・普賢岳災害の復興基金の運用財産が1,040億円であるので、被害規模に対応するとすれば、死者数が100倍以上の阪神大震災では単純計算では、その100倍の10兆円は必要であることになる。

阪神・淡路大震災復興基金では運用財産は8,800億円あり、運用収入は年間約300億円程度にとどまっている。

第4に、これら生活復興支援措置が、生活再建に実質的に寄与するところがすくなかったのは、支給金額のみならず支給方式に大きな問題があった。

1つに、現物方式にこだわったため、現金方式では積極的に支給する姿勢に欠けていた。すなわち生活支援金の支給が、後追いの・さみだれ的で被災者が生活再建のビジョンが描けなかった。

その卑近な事例が生活再建支援金である。復興基金で当初に措置がなされ生活支援の形態をとったが、高齢者のみであったので、中年層の不満足が高まり支給枠組みが拡大された。

それでも被災者には不満足であり、生活再建支援法の制定がなされ支給金の対象が拡大された。もし当初に支給されていれば、効果は数倍であったといえる。

もっとも復興基金が家賃補助の財源となり、復興住宅政策の質的転換をもたらしたなどの功績は大きい。



復興基金が復興基金としての効果を発揮するのは、既存の施策でなく新施策を創出していくことにあり、その意味では復興基金の運用は、政策専門集団のプロジェクトチームを設置して方針を決定していくべきでる。

中央省庁の遠隔操作のもとで県が決定していくシステムでは、効果的な支出は限度があるであろう。

生活復興支援は多くのメニューにもかかわらず、一般的な補助行政とおなじく、効果が少ない結果となった。ことに現物方式と現金方式の選択性、民間エネルギーの活用などの社会的実験の機会をみすみす逃したことは、つぎの都市型災害の対応におおきな禍根を残すことになるであろう。

たとえば兵庫県知事・神戸市長などが主張した、自己住宅用地での仮設住宅の建設補助制度である。また仮設住宅と家賃補助方式、公営住宅と家賃補助方式の選択性などである。

ちなみに全壊世帯20万戸に300万円、半壊家屋25万戸に100万円を補助すると、8,500億円である。仮設住宅7万戸で2,100億円、公営住宅3万戸で6,000億円、あわせて8,100億円とほぼ同額である。現物方式がいかに割高であるかわかる。

問題は住宅供給が追い付くかであるが、民間小規模賃貸住宅建設に対する時限的割り増し補助制度を導入すれば解決する。たとえば半年以内に建設すれば一戸につき300万円、1年以内は200万円、2年以内は100万円などの補助措置を採用していけばよい。

政策的には仮設住宅建設戸数を半分以下に、公営住宅建設も半分以下にすることができれば、災害関連費用は1,000億円は節減でき、被災者の生活ニーズにも即応した住宅の提供が可能となったであろう。

救助・再建の財源・支出額でなく、災害復興の支給システム、政策選択の水準の拙さが問題であり、社会的実験をためらったことによりかけがいのない機会を逸したといえる。なお生活復興に関する支援措置については、参考文献5)を参考にされたい。

[参考文献]

- 1) 高寄昇三『災害復旧と都市財政』「都市政策 第83号」(財)神戸都市問題研究所, H8.4
- 2) 高寄昇三『震災復興への政策課題－神戸市の財政運営－』「都市政策 第84号」, H8.7
- 3) 高寄昇三『震災復興と財政再建』「都市政策 第94号」, H11.1
- 4) 高寄昇三「災害復興財政の比較分析」(同上)
- 5) 高寄昇三「阪神大震災と生活復興」, H11年

# すまい再建プロセスの検討

松 原 一 郎

(関西大学社会学部教授)

## 1. 災害救助法の適用

「災害救助法」(昭和22年10月18日法律第118号)は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。この度の阪神・淡路大震災においてもこれが適用され、食品・飲料水の供与をはじめ、10種類の救助が施行された。とりわけ、住宅関連では避難所、応急仮設住宅の設置や住宅の応急修理等の救助の種類が該当した。

災害救助法による救助の趣旨というのは、

### ① 災害に際しての応急救助であること

災害に際して、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助である。

従って、災害が一応終わった後のいわゆる災害復旧対策あるいは、経済上の理由による生活困窮者に対する生活保護法による保護とも性格を異にする。

### ② 被災者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的とする

個人の基本的な生活権の保護と全体的な社会的秩序の保全とが救助の二大目的である。

従って、本法による救助は、災害の規模が個人の基本的な生活権と全体的な社会秩序とに影響を与える程度のものであるときに実施される。

ちなみに、この他に国の責任及び国民の協力が趣旨として唱われている。上記2つの趣旨及び救助の原則の一つである現物給付による救助は、今回の生

活再建のスタートからのベースラインであり、この枠組みの中で施策の実行があり、生活復興のガイドラインとなったのである。

図表1にみるように、神戸市全半壊世帯は、阪神・淡路大震災の合計の過半数を占める。

住宅被害の現われ方を見ていくと、

- ① 木造住宅及び建築時期の古い住宅の滅失率が高い。
- ② 建築時期の古い住宅の居住者には、高齢者層が多かった。
- ③ 木造民営借家の居住者には低所得層が多かった。

という住宅被害と居住世帯の特徴との関係が明らかになった。

図表1

|     | 住宅戸数      | 全壊      |         | 半壊      |         | 全半壊計    |         | 仮設住宅戸数 |
|-----|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
|     |           | 棟数      | 世帯      | 棟数      | 世帯      | 棟数      | 世帯      |        |
| 兵庫県 | 2,019,300 | 109,555 | 178,174 | 140,116 | 257,404 | 249,671 | 435,578 | 47,230 |
| 神戸市 | 615,700   | 67,421  | 109,212 | 55,145  | 121,632 | 122,566 | 230,844 | 29,178 |
| 大阪府 | 3,497,600 | 895     | 3,409   | 7,227   | 17,214  | 8,122   | 20,623  | 2,451  |
| 京都府 | 1,023,000 | 3       | 3       | 6       | 6       | 9       | 9       | 0      |
| 徳島県 | 304,100   | 4       | 5       | 84      | 86      | 88      | 91      | 0      |
| 合計  | 6,844,000 | 110,457 | 181,591 | 147,433 | 274,710 | 257,890 | 456,301 | 49,681 |

※ 住宅戸数は、H5住宅統計調査による。

全半壊数は、H9消防白書による。(H8.12.26現在)

仮設住宅戸数は、厚生省資料(第5回委員会)による。

大阪府内に設置された2,451戸のうち1,070戸は兵庫県分。

#### (1) 応急仮設住宅、応急対策

応急仮設住宅が兵庫県においては、48,300戸設置されることになったが、これは、全壊・全焼戸数の3割以内という目安に沿ったものであった。また一戸当りの単価は一般基準では1,390,000円であったが、これでは到底まにあわず、特別基準2,867,000円の適用がなされた。一般基準と特別基準の内容は次の通り(図表2)である。

今回の応急仮設住宅設置の実施を通して、規格や限度額の改善、さらには集会所設置等が改正されたことは評価できよう(図表3)。

神戸市内においては、288団地、29,178戸の応急仮設住宅が設置された。仮

すまい再建プロセスの検討

設住宅供与は希望者全体に行われたが、被災後の大混乱の下、資産状況の把握や再建見通しの査定などは望むべくもなく、マスのレベルで応急的に仮設住宅が供与されたのは、現行の災害救助法にも則り、当然の措置と言えよう。避難所を早く出たいという希望をかなえる必要があったこと、さらに結果的に恒久住宅への移行に時間がかかったことを鑑みると（図表4）、諸条件の限定の中で、応急仮設住宅対応は成果をあげたと言えるのではないだろうか。

図表 2

| 一 般 基 準   | 特 別 基 準  |
|---|--|
| <p>○戸数 49,681戸（全壊世帯の3割以内）<br/>兵庫県14市1町、大阪府4市</p> <p>〔兵庫県48,300戸<br/>（リース26,417戸、買取21,883戸）〕<br/>大阪府 1,381戸（リース1,381戸）</p> <p>○単価 1戸 1,390,000円</p><br><p>○面積 1戸 26.4㎡</p> <p>○着工期間 災害発生から20日以内</p> <p>○供与期間 2年間</p> | <p>○単価 1戸 2,867,000円</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・風呂の設置</li> <li>・敷地内整備（外溝工事、屋外給排水等）</li> <li>・障害者、高齢者等対策（スロープ、手すり等）</li> <li>・砂利敷き、簡易舗装（ぬかるみ対策）</li> </ul> <p>○地域型仮設住宅の設置</p> <p>○民間アパートの借上げ</p> <p>○面積 1戸 29.16㎡</p> <p>○着工期間 1/19～7/31（196日）</p> <p>○供与期間の延長 平成11年7月1日現在725戸</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・延長リース料</li> <li>・応急仮設住宅の補強補修に要する経費</li> </ul> <p>○応急仮設住宅の解体撤去及び用地の復旧</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物本体（買取分） 5,063戸277千円/戸</li> <li>・埋設管撤去 10,943戸 74千円/戸</li> <li>・敷地復旧 9,765戸115千円/戸</li> </ul> <p style="text-align: right;">※10年度実施<br/>（兵庫県）</p> |

図表3 災害救助法による救助の程度、方法及び期間について

〔昭和40年5月11日厚生省社第162号厚生事務次官通知〕  
最終改正 平成11年6月28日

| 救助の種類          | 対策  | 費用の限度額  | 期間                  | 備考   |
|----------------|---|---|---------------------|--|
| 応急仮設住宅の供与      | 住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者 | 1. 規格 1戸当たり平均29.7㎡(9坪)を基準とする。<br>2. 限度額 1戸当たり2,498,000円以内<br>3. 同一敷地内等に概ね50戸以上設置した場合は、集会等に利用するための施設を設置できる(規模、費用は別に定めるところによる)。 | 災害発生の日から20日以内<br>着工 | 1. 平均1戸当たり29.7㎡、2,498,000円以内であればよい。また、実情に応じ市町村相互間によって設置戸数の融通ができる。<br>2. 高齢者等の要援護者等を数人以上収容する「福祉仮設住宅」を設置できる。<br>3. 供与期間 最高2年以内 |
| 災害にかかった住宅の応急修理 | 住家が半壊(焼)し、自らの資力により応急修理をすることができない者                 | 居室、炊事場及び便所等日常生活に必要な最低限度の部分1世帯当たり531,000円以内  | 災害発生の日から1ヶ月以内       | 実情に応じ、市町村相互間において対象数の融通ができる。  |

(注) この基準により難い特別な事情があるときは、その都度厚生大臣に協議し、特別基準を設定することができる。

図表4 応急仮設住宅の供与期間別世帯数(兵庫県)

| 供与期間      | 世帯数      | 割合   |
|-----------|----------|------|
| ～1年未満     | 505世帯    | 1%   |
| 1年以上～2年未満 | 15,634世帯 | 28%  |
| 2年以上～3年未満 | 22,243世帯 | 41%  |
| 3年以上～4年未満 | 15,306世帯 | 28%  |
| 4年以上～     | 961世帯    | 2%   |
| 合計        | 54,649世帯 | 100% |

(注) 合計は平成11年7月1日現在の延入居世帯数である。

(2) 応急修理

応急修理についても触れておきたい。

災害救助法に規定する応急修理は、居住のため必要な最小限度の部分に応急的に補修するものであり、この修理によって被害を受けた家屋に永続的に居住できるようにすることまでは想定していない。具体的には、①修理期間について

ては、災害発生から1カ月以内に完了、②対象としては、住宅が半壊又は半焼し日常生活が営み得ない状態で経済的理由で自らでは修理できない者、などといった条件が規定されている。

ところが、大被害と余震の中で①の条件の下では、修理ができず、②の経済的理由の限定及び家屋の解体・ガレキ処理の公費負担と相いまって、修理へのインセンティブはそがれたと考えられる。既存ストック活用に応急修理は欠かせないだけに、県全体での実施世帯10,096はあまりにも少ない（半壊世帯は259,127）。また、一戸当りの単価は26,710円であり、当時の一般基準（295,000円）の一角にも満たない結果であった。自力再建への第一歩としての応急修理を今後、広く利用できるようにすることが既存ストックの再生に不可欠である。

## 2. 既存住宅への一時入居

長い避難所生活を短縮し、多くの仮設住宅建設を減少させる方策の一つとして民間貸家の確保が考えられるが、実態はいかかなものであっただろうか。

神戸市では震災直後、民間貸家の空家状況を把握するため、不動産業界関係者にヒアリングを行ったが、

① 市内の不動産業者によれば市内の空家（約4,200戸）はほとんど民間に押さえられていた。

② 大阪府下では、約24万戸（分譲住宅を含む。賃貸住宅の割合は不明）の空家のうちの北摂地域の約12万戸が既に押さえられていた。

という状況で、実際には空室を押さえられなかった。その理由としては、

ア. 被災者需要の激増

イ. 被災地居住あるいは被災地通過通勤社員のための法人による臨時社宅の借上

ウ. 震災復旧・復興工事等の対応のため、全国から動員された大量の社員向けの社宅需要

エ. 不動産業者の先行的・思惑的な需要

であった。また、一時入居先として募集した民間賃貸住宅は被災地外が多く、

また老朽化した空き家が多かったため、被災地に建設される応急仮設住宅を希望する人が多くなった。

### 3. 公営住宅の整備

災害公営住宅という、災害により住宅を失った低所得者に賃貸するため公営住宅を建設等する場合の特例制度が、阪神・淡路大震災において実施された(公営住宅法8条)。さらに今回は「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律22条」に基づいて建設費と家賃対策に高い補助がつくことになった。

図表 5

|            | 建設費等補助(法律補助) |     |     | 家賃対策補助<br>(法律補助) |
|------------|--------------|-----|-----|------------------|
|            | 建設           | 買取り | 借上げ |                  |
| 一般         | 1/2          | 1/2 | 1/3 | 1/2              |
| 災害公営(一般災害) | 2/3          | 2/3 | 2/5 | 2/3              |
| 災害公営(激甚災害) | 3/4          | 3/4 | 2/5 | 2/3(当初5年間3/4)    |

図表5に見るように補助率の差は大きく、激甚法の効果は大きい。さらに加えて「被災市街地復興特別措置法」により、災害公営住宅の施策対象である①収入分位が40%以下で事業主体が条例で定める額を超えない者、②原則同居親族のある者、の2点はずしたことで、対象者の援助拡大をはかった。また特別家賃低減対策によって最も低額な人にとっては、月6,000円の家賃(最初の5年間)が実現したのである。

激甚法を適用して、兵庫県においては、31,190戸の災害公営住宅が建設された(H7)。

一方、災害復興公営住宅などの家賃補助と同等の補助を行うことにより、被災者間の均衡を図るために、民間賃貸住宅に入居する被災者の生活再建支援のため、負担軽減事業が行われた。中低所得一収入分位50%階層(年収500~600万円程度)の被災者が民間賃貸住宅に入居する場合、図表6のような補助額が、ただし(財)阪神・淡路大震災復興基金から、家主を対象とした補助として出



された。

家賃の初期負担の軽減を図り、生活再建を支援するためには、被災市民の、また経営者（家主）の収入確保にも貢献したと思われる。29,673戸がこの制度を用い、約278億円が用いられた（H.11.9.15現在）。

図表 6

| 年 度          | 補 助 額        |              |
|--------------|--------------|--------------|
|              | 家賃 6 万円以上の場合 | 家賃 6 万円未満の場合 |
| 平成 8 年度～11年度 | 30,000円      | 家賃の1/2       |
| 平成12年度       | 15,000円      | 家賃の1/4       |

このような、一連の取り組みは行政当局によってつぎのように総括される。

- (1) ひょうご住宅復興3ヵ年計画で位置付けられた125,000戸は、滅失した住宅戸数を様々なデータを基に独自集計したものであり、住宅統計調査データ等の活用や経済事情等による被災者の持借間の移動等を考慮して、所得階層別に持借別必要再建戸数を推計した。
- (2) 早期の住宅復興事業を推進するため住宅復興事業は既存事業制度を最大限に活用して効率的な住宅供給計画をめざし、国、県、市町、公団、公社等の公的事業主体が中心となって計画策定に当たった。
- (3) 被災者に対して、将来の復旧・復興に対する理念・計画を一刻も早く提示し、安心感を与え、それらに基づき早期かつ着実に実行を行っていくということが必須である。公的施策を中心とする場合、その計画立案・実行は比較的円滑に行うことができる。
- (4) 賃貸住宅供給では、高齢者が多く、経済的余裕のない公営住宅階層等の低所得被災者は、そのすべてを災害復興公営住宅で受け入れることとし、また中堅所得被災者に対しては、特定優良賃貸住宅制度を活用した災害復興準公営住宅や公団・公社の賃貸住宅を供給するなど、それぞれの事業主体の特色を生かした住宅供給計画とした。
- (5) このうち公的賃貸住宅においても、特定優良賃貸住宅制度は一定の条件

のもと民間賃貸住宅に対し建設費補助や家賃補助を入れることで良質な賃貸住宅を供給しようとする制度であり、また、公営住宅等においても民間住宅を借り上げたり買い取ったりすることでその供給に努めるなど、民間賃貸住宅の活用にも努めてきた。

- (6) さらに純粹の民間賃貸住宅については、持家再建等を含めた民間住宅46,000戸の一部として、住宅金融公庫の特別融資や、阪神・淡路大震災復興基金事業を活用した被災者住宅再建支援事業（賃貸）や民間賃貸住宅家賃負担軽減事業により再建支援を行うこととした。

被災直後は、民間貸家の確保が困難であったことは触れたが、平成10年11月においては、神戸市内で15%強の空室が発生した。結果論のそしりを受けかねないが、公営住宅偏重に走りすぎることはなかっただろうか？確かに市民の声に応急にこたえる必要があったものの、ポピュリズム（大衆迎合主義）に流されなかったと言えるのだろうか。筆者は、すまいの権利を保障するために公的介入をすすめるというソーシャル・ハウジングの考え方にくみするものである。ただその方法が公営住宅建設に偏ってしまうことで、将来に禍根を残すことを危惧するのである。具体的にはハード面では、公営住宅が割以上という高比率を占め金銭的に管理・運営さらには、将来の老朽化時点での対策に不安がある。さらに、ソフト面では、高齢者が中心となった集住形態であるため、コミュニティ形成や日常生活の維持に困難がある。

とはいえ、現段階に至っては、公営住宅を所与のものとしてとらえ直し、超高齢社会を先取りしたすまいとくらしのインフラストラクチャーとして、その基盤の上にネットワークと社会サービスを編み出し、生活再建と自立のストーリーを紡ぐことが望まれるのであろう。

#### 4. 持ち家再建

これまで、貸家、低所得、高齢等の属性を有する人たちを念頭に論じてきたが、すまいの再建の章を閉じる前に、その他の属性を持つ人々への持ち家再建支援をみてみよう。

行政当局の報告によると

(1) 住宅再建に係る低利融資については、住宅金融公庫の災害融資が平成11年4月末で65,000件を越える受付があると聞いており、県をはじめとする被災者向けの自治体融資も12,000件を越えている。

(2) また、これら低利融資と一体となった(財)阪神・淡路大震災復興基金による各種持家再建支援のための利子補給事業は、住宅再建のため融資等による資金調達が可能の方に対して支援(初期負担の軽減)を行うという考え方を基本として創設したものであり、平成11年4月末で約49,000件の申請実績となっている。

一定の成果を上げていると評価できる反面、次のような条件下にある人たちに再建救済の手が及ばないことも報告されている。

(経済的理由)

- ・持家層であっても、低所得あるいは震災により低所得となった者
- ・中間所得層にあっても、相当の債務を抱えている(いわゆる二重ローン)者
- ・所得階層に関わらず、高齢のため融資を受けられない者 等

(法制度的理由)

- ・接道条件、建蔽率・容積率、日影制限等について既存不適合な住宅
- ・密集市街地等において、敷地狭小等から法令上従前規模の住宅が再建できない者 等

(権利関係的理由)

- ・借地・借家等または敷地境界未確定等権利関係が複雑な場合 等

このうち高齢のため融資を受けられない人たちのためには、復興基金の事業として、高齢者住宅再建支援事業が実施され、8,700件(H.11.4月末現在)の申請があった。

そのほか、通常の住宅融資の利用が困難な高齢者を対象に、市町が設ける自己所有地等の担保能力を前提とした融資制度の借入金に対し利子補給を行うことにより、再建意欲のある高齢者の住宅再建への積極的な支援を行う高齢者特

別融資利子補給制度も設けている。

見てきたように、さまざまな住宅再建の形態に応じて多岐にわたるメニューが基金事業から打ち出された。被災者の実態や要望にあわせ、また被災市町との協議の積み重ねの成果だという評価ができる一方で、半面、このメニューの細分化が次の大震災時の足かせにならぬことを望みたい。

### 5. 生活再建上の多問題

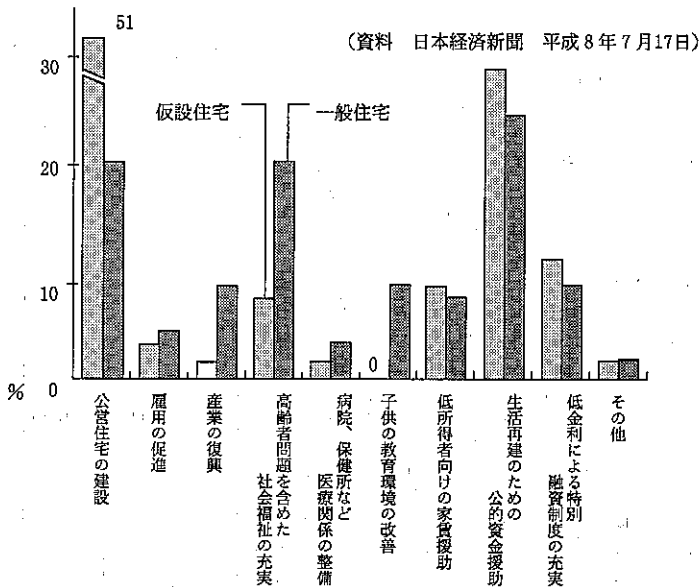
被災市民といえども、生活再建における課題は、所得階層によって異なると、神戸都市問題研究所・生活再建研究会の報告書「震災復興と生活再建」は生活難の例を分類している。

図表7 所得階層別の生活難の例

|      | 住 宅              | 生活資金                            | 雇 用    | 生活環境              |
|------|------------------|---------------------------------|--------|-------------------|
| 高所得層 | 持家被害あり<br>賃貸被害あり | 再建のため貯蓄減少<br>再建可能(住み替え)         | 変化なし   | 現地再建でコミュニティ変化が少ない |
| 中所得層 | 持家被害あり<br>賃貸被害あり | マイナス貯蓄<br>(二重ローン発生)<br>高家賃か仮設住宅 | 一部雇用喪失 | 現地再建もコミュニティ変化     |
| 低所得層 | 持家被害あり<br>賃貸被害あり | 再建不能<br>仮設住宅                    | 雇用喪失多数 | 移住のための従前のコミュニティ喪失 |

このように、住まい、生活資金、仕事、それにコミュニティと損失をこうむった部分とそれへのサポートという視点が肝要であるが、生活環境にコミュニティだけではなく、社会サービス（保健・医療・福祉分野）を加えて見ると、より生活再建上のニーズが鮮明になることであろう。また、次の図表8はその市民ニーズの一端を示すものであるが、事実、高齢者問題を含めた社会福祉の充実が望まれていることから、社会サービスの拡充は、おそらく所得階層の別なく普遍的な課題であろう。

図表 8 行政に最優先で取り組んでほしいこと



中及び高所得者にとっても被災は大きなダメージを与え、かつ生活設計を変更せざるを得ない事態を招いた。とりわけ、生活再建のための公的資金援助が、先述のアンケートにおいても、一般住宅居住者にも仮設住宅居住者ともども要望されているのが目につく。

実際、図表 9 に見るように義援金は 3 回、そしてさまざまなカテゴリーの沿って支給された。この恩恵を感じている人が多い反面、受給要件を限定したこと、額が少ないこと、小出しで生活再建の勢いをつけるタイミングとずれたことなど問題が深刻であったとも聞く。

(図表 9 「義援金配分基準及び支給済額」参照)

さて、仮設住宅入居者層の諸問題を上記の「震災復興と生活再建」報告書は次のように描写している。

① 住宅環境

住宅の消失が生活難の大きな原因である。家賃 1 万から 3 万円の文化住

図表 9 義援金配分基準及び支給済額

(平成11年 6月30日現在)

| 区分・名称                              | 内 容   | 配分単価<br>(千円) | 被災者支給済額<br>件 数 | 金額(千円)     | 支給開始日          |                |            |           |
|------------------------------------|---|--------------|----------------|------------|----------------|----------------|------------|-----------|
| 第1次配分(平成7年1月29日決定)                 |   |              |                |            |                |                |            |           |
| ① 死亡者・行方不明者見舞金                     | 死亡者・行方不明者の遺族などに見舞金を支給する。  | 100          | 5,802          | 580,200    | 平成7年<br>2月1日～  |                |            |           |
| ② 住家損壊見舞金                          | 住家の全・半壊(焼)した世帯に見舞金を支給する。  | 100          | 450,446        | 45,045,019 |                |                |            |           |
| 第2次配分(平成7年4月21日決定)                 |   |              |                |            |                |                |            |           |
| ① 重傷者見舞金                           | 1ヵ月以上の治療を要した負傷者に見舞金を支給する。   | 50           | 11,086         | 554,300    | 平成7年<br>5月15日～ |                |            |           |
| ② 要援護家庭激励金                         | 住家の全・半壊(焼)した世界で、次の要件を有する要援護家庭に激励金を支給する。   | 300          | 49,159         | 14,747,700 |                |                |            |           |
| ア ひとり暮らし老人                         | 80歳以上のひとり暮らし老人  |              |                |            |                |                |            |           |
| イ 要介護老人世帯                          | 65歳以上の介護を必要とする老人のいる世界。  |              |                |            |                |                |            |           |
| ウ 母子世帯                             | 配偶者のいない女子で児童を扶養している世帯。  |              |                |            |                |                |            |           |
| エ 父子世帯                             | 配偶者のいない男子で児童を扶養している世帯。  |              |                |            |                |                |            |           |
| オ 両親のいない児童                         | 父母ともいない児童が同居している世帯。   |              |                |            |                |                |            |           |
| カ 重度障害者世帯                          | (1) 1・2級の身体障害者手帳の交付を受けている身体障害者及びこれらの者が同居している世帯。<br>(2) A判定の療育手帳の交付を受けている知的障害者及びこれらの者が同居している世帯。<br>(3) 1級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている精神障害者及びこれらの者が同居している世帯。 |              |                |            |                |                |            |           |
| キ 生活保護世帯                           | 生活保護法による保護を受けている世帯。   |              |                |            |                |                |            |           |
| ク 特定疾患患者世帯                         | 特定疾患患者及びこれらの者が同居している世帯。   |              |                |            |                |                |            |           |
| ケ 公害認定患者世帯                         | 特級～2級の公害認定患者及びこれらの者が同居している世帯。   |              |                |            |                |                |            |           |
| コ 原爆被爆者世帯                          | 原爆被爆者の認定書等の交付を受けている者及びこれらの者が同居している世帯。   |              |                |            |                |                |            |           |
| ③ 被災児童・生徒教育助成金                     | 次の要件を有する児童・生徒に助成金を支給する。   |              |                |            |                | 20             | 53,223     | 1,739,310 |
| ア 高校生等教科書購入費助成                     | 平成7年4月2日現在高校等に在学している者で、震災により授業料の減免を受けているもの。   |              |                |            |                |                |            |           |
| イ 新入生助成                            | 平成7年度に幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校(全日制の外国人学校、専修学校を含む)に1学年として入学したものと及び同年1月18日から8年3月31日までに保育園に入園したもの。  |              |                |            |                |                |            |           |
| ④ 被災児童特別教育資金                       | 被災により両親又は父母のいずれかを失った児童に特別教育資金を支給する。   | 1,000        | 461            | 461,000    | 平成7年<br>10月9日～ |                |            |           |
| ⑤ 住宅助成金                            | 持家修繕助成  | 300          | 71,400         | 21,419,843 | 平成7年<br>8月24日～ |                |            |           |
|                                    | 租界宅入居助成   |              |                |            |                | 83,977         | 25,109,165 |           |
| 第3次配分(平成8年7月19日決定・追加金は平成9年4月28日決定) |   |              |                |            |                |                |            |           |
| 生活支援金                              | 住家を全壊・半壊(焼)した世帯で、平成7年の総所得金額(山林所得金額を含む)が690万円以下のものに支援金を支給する。   | 当初分          | 100            | 372,319    | 37,231,900     | 平成8年<br>9月2日～  |            |           |
|                                    |   | 追加分          | 50             | 371,504    | 18,575,200     | 平成9年<br>5月26日～ |            |           |
| 市町交付金                              | 被災市町(15市10町)の実態により配分するもの(平成8年3月25日決定)   | 住・宅・再・建      | 300            | 48,389     | 13,067,160     | 平成8年<br>4月2日～  |            |           |
| 合 計                                |   |              |                | 1,517,766  | 178,530,797    |                |            |           |

宅や戦前に建造された長屋は、老朽化し危険であるが、家賃も経済的で、生活の利便性・下町的コミュニティによって一人暮らし高齢者にとって住みやすい環境であった。

しかし、これらの住宅を離れたため、生活サービス面でも、医療・買物・余暇の面にあっても不便を感じている人々も多い。

## ② 生活資金

義援金・見舞金・災害貸付金・公的手当拡充などの措置も不十分であった。

この点、北海道奥尻島、長崎雲仙普賢岳の災害ケースのように義援金を原資とした見舞金・住宅関連給付の総計で最大1,150万円～1,250万円といった大幅な民間ベースの支援がなく、決定的なハンディとなった。

結局、高所得層にあっても老後の生活資金を住宅再建に充当していった。そして中所得層も同じであったが、住宅ローンが残っている場合は、生活の設計が困難となった。

低所得者層は生活保護費か年金だけの生活を強いられることになった。

## ③ 健康

生活基盤である住居がなくなり、その後の慣れない避難所生活、仮設住宅暮らしで、肉体的・精神的ストレスから心身の面で不調をきたしている人が少なくない。しかもなじみの病院から遠隔地の暮らしとなったため生活のリズム全体が変調をきたし、健康にも悪影響を及ぼした。

しかし、公的健康ケアチームの巡回診療、ふれあいセンターの整備などによって、1年後には比較的安定した生活となった。

## ④ 雇用

中年層で就職先が被災のため廃業・休業に追い込まれたため、失業のやむなくに至った人も少なくなく、神戸経済の本格的復興が急がれる。

一方、高齢者層はパート的従事者が多く、震災後、人員整理の対象となりやすかった。さらに遠隔の仮設住宅のため通勤面から離職を余儀なくされた人が少なくなかった。

これらの諸問題が、①時系列の中で生起・変化し、②諸問題が連鎖を生み、そして③個人の問題ではなく社会の問題がここに存在している、という視点で、伊藤清隆は諸問題の連関を提示している。

(図表10「阪神大震災における社会的問題の連関」参照)

生活問題が深刻化し、多元化しさらに輻湊するとき、従前の個別施策による事後対応では限界がある。

肺炎をおこして危篤状態の患者にふつうのカゼの治療を施すようなものである。複合的でタイミングを逸さない集中治療的な、より包括的な施策展開が必要不可欠である。もっとも、個別の患者へのICUでの治療も難しいが、一つのまとまった階層群というマスレベルへの資源の投下は、より障壁が高いことは言うまでもない。とりわけ事業の展開が、国一県一市と三層であること、管轄官庁をクロスオーバーした意思決定に時間と制度のカベがあることなど、今後の復興政策課程に解決すべきテーマは、大きくかつ重い。

## 6. 自立と共生

阪神大震災が起きてから2ヵ月後、筆者は、震災前からすでにあった「持つ者」と「持たざる者」の間にある格差の確認こそすべきだと訴えた。復興は、その溝を埋める方向へと進めるべきであると望んだのであった。

震災は、空洞化の進んだ都市部、いわゆる“インナー・シティ”に被害が大きかった。ここに住む人たちは自営業者や高齢者が多く、所得は総じて高くない。その「持たざる者」である彼らの生活基盤が壊滅的に破壊され、比較的被害の少なかった「持つ者」との差がますます拡大することを危惧したからであった。

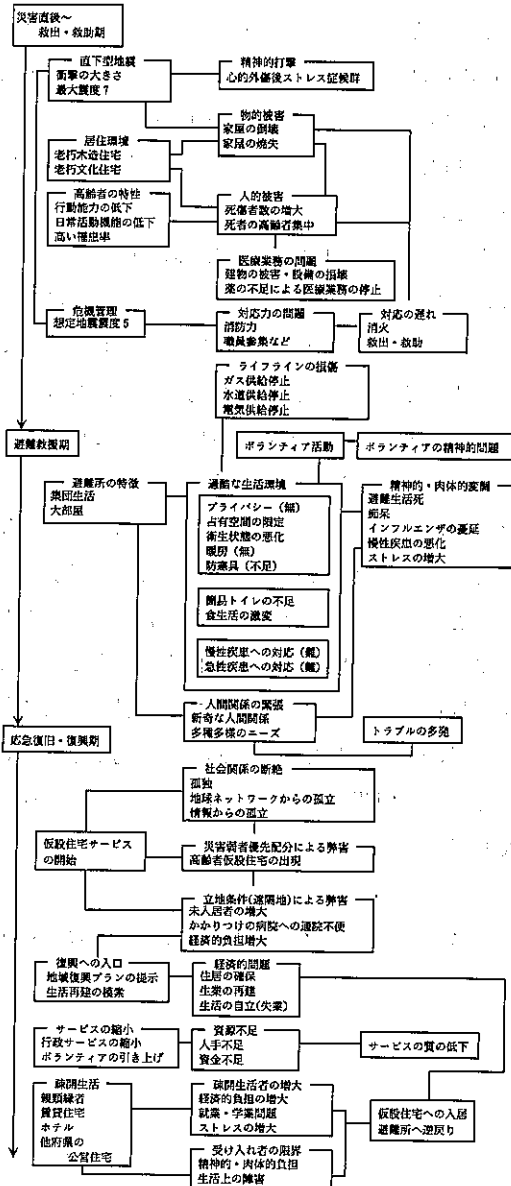
震災は、低所得者や社会的ニーズの高い人などの「持たざる者」を直撃し、復興の過程においても「持つ者」との格差を広げてしまった感がある。

その原因の一つは、とにかく早く震災前の状態に戻すという、いわば応急手当的な道を選んだ国の基本方針にあったのではないかと思う。

確かに、そのことによってハード面の復旧は異例の早さで進められた。予定都市政策 No.99



図表10 阪神大震災における社会的問題の連関



(備考) 図の作成は、伊藤清隆/早稲田大学社会科学研究所特別研究員による。

のほぼ半分のスピードで整備されたインフラストラクチャー（社会資本）もあった。だが、道路ひとつをとっても、震災前が最善の状態だったとは言い切れない。これを機に、市内の渋滞を解消し、また大気汚染を減らすために、中心部を通らずに迂回（うかい）する幹線道路を計画することもできたはずである。だが国は、それならば自治体で行えという。すなわち国のねらいは「復興」というよりは「復旧」でしかなかったといえよう。

また、格差を広げたもう一つの原因として、国、地方自治体を含め、行政全体があまりに「自立」という方針に重きをおきすぎたのではないか。その象徴的な態度が「財産形成につながる個人補償はいっさいしない」であった。

もともとが平等な社会であり、被害も比較的平等であればそれも問題なからう。だが現実には所得、居住など、生活全般には厳然と格差があったし、震災の被害は老朽化した住宅に集中したのである。

復興には「自立」を促すこともむろん大切だが、もっと「共生」という方向にバランスをとってもよかったのではないかと考えている。

震災を後ろ向きにとらえている限り、真の復興はない。それはあくまで以前の状態に戻すことであり、それ以上のことは個人でやれということになる。そうではなく、震災を機に、もっと平等で共生できる社会へと再構築し直し、更には積極的に震災の教訓を発信していく前向きな姿勢が必要であり、それこそが子どもたちに継承すべき21世紀へのまちづくりであり、「創造的復興」ではないかと確信している。

注) 集計年度の違い等により、本文と図表1の数値に齟齬をきたしていることをお断りしておく。

## 「暮らし」を取り戻す災害救助体系の確立を

—多様なシナリオの提示で自立と共生につなげる—

中川和之

(時事通信社神戸総局次長)

### 1. 「生活復興」に不可欠な被災者のエンパワーメント

地震が起きた後、被災地や被災者は、ただ周囲から救援されて復興したのではない。確かに、阪神・淡路大震災によって多くの命や家、財産、仕事などが失われはしたが、国内外からの支援を受けながらも、残されたポテンシャルを活かして、ここまで復興したのだ。しかし、そのポテンシャルは十分、活かされただろうか。もっと被災地の活力、被災者の活力を活かした復興ができたのではないか。救援によって、被災者自身が被災者役割を演じて自らを弱者に陥ることがないように、どうすれば「エンパワーメント」を引き出す救援ができるか、考えておくことが必要である。

生活を復興させていく上で重要な住宅に関しては、既に前掲松原論文で述べられている。そこで、問題として指摘されている「ニーズに比べ過ぎる」ことは、住宅以外の分野でも気を付けていかねばならない。被災地に住む人たちが、自分たちのポテンシャルを活かして、相互に共生しながら生活を復興させていくために、行政やボランティアらが過剰にニーズを探して応えていくと、救援者に頼りすぎて被災地や被災者自身の活力をそぎ、エンパワーメントできなくなるからだ。被災地の市民が、理不尽な結果を被らせた被災によって、いつまでも打ちひしがれているだけではくらしは再建・復興できない。何らかの気持ちの折り合い、納得を付けつつ、再建・復興に立ち上がっていかねばならない。そのために、救援する側がすべてを先回りしてしまわないことも、意識せねばならない。

現行の災害救助法は、阪神・淡路大震災後にメニューは充実したとはいえ、

最低限の応急救助を「給付する」仕組みだ。選択の余地がない給付を続けるだけでは、被災者の自助努力や生活意欲を低下させ、依存型を増やしかねない面がある。セイフティ・ネットを確保しながら、自立を促進するために、一律の給付ではなく、被災地や被災者自身が自己選択できるような方法が課題となる。上記の視点で、災害発生後の各段階ごとに、どのような救助が行われることが望ましいか、特に復興落差をまだ強く感じずに、互いに助け合おうとする気持ちが共有される「災害ユートピア」（阪神・淡路大震災では1週間後から1カ月以内とも、3カ月以内ともされる）の時期に、自立と共生はスタートすると考える。

## 2. 自助、共助で命や生活を守るために、地域のポテンシャル評価を

阪神・淡路大震災では、地震の直後、決して少なくない数の人が家族や隣近所の人の救出を手伝ったり、安否を確認したり、火事の初期消火などに取り組んだ。被災地の市民として、自らにできることを自然に行ったのである。従来からの、自主防災の考え方が、組織化の有無にかかわらず機能したわけだ。地域にある様々な組織、ネットワークをいざというときに何ができるか評価・検討しておくことで、地域のポテンシャルを活かした復興がスタートできる。

### (1) 市民主体のまちづくりの視点で自主防災を

阪神・淡路大震災の際には、地域に十分な資機材はなく、日ごろの訓練、意識づけもなく、十分にポテンシャルが活かされなかった。そのため、神戸市の防災・福祉コミュニティをはじめ、全国で自主防災組織の結成や、資機材の配備、訓練が行われている。これらを消防当局からの下請け的に、避難や消火訓練、救出訓練だけの形式的な組織にしないよう、その地域に応じた平時からの安全・安心まちづくりを市民自身がコーディネートできるような防災リーダーの養成が重要である。地域の危険性だけを取り上げ続けても行き詰まりが予想される。地域の魅力や特徴をより向上させていくというような課題を投げかけ、徐々に目に見える改善が図られて、まちづくりと同じ視点で自主防災が行われることで、息の長い活動が可能になる。

(2) 消防団を行政の下請けとせず、地域での活性化を

また、地域の救助リソースでは、消防団がある。阪神・淡路大震災では、初期消火や救助でも役割を果たした。トルコ地震でも、各地域にあるAKUTというボランティアレスキューチームが活躍し、台湾の地震にも100人単位で出動している。アメリカのFEMAでも地域に似た組織をつくらうとしている。国内では、自治体の常備消防を補う補完組織として考えられ、役割を見失われがちな消防団だったが、自治省消防庁のまとめた「21世紀に向けた消防団の充実強化に関する報告書」でも指摘されているように、地域の防災力として重要なリソースとして位置づけ、自治体消防の下請け的な存在におとしめてはならない。

(3) 大工、工務店も貴重なリソース

また、震災で多くの大工さんが倒壊家屋からの救出にあたった。それは、家の構造という専門知識があったから、どこをどうすれば救出できるかという知恵が働いた。これは貴重な地域のポテンシャルだ。実際、神戸市の防災・福祉コミュニティ単位で作りつつある防災マップでは、地域の救助リソースとして工務店を記載している。工務店1軒1軒との協議のうえで記載しており、大工さん自らが地域リソースであることを自己認識するようになっている。そこからさらに発展させ、その存在の公共性を認めて自治体との間で緊急時の救助拠点としての支援協定を結ぶところまでつなげれば、そのポテンシャルが最大限に活用されることになる。残念ながら建築士のような全国組織が工務店・大工にはないため、地域リソースとして十分位置づけられていない。神戸市でのこの取り組みをさらに進め、単にそれぞれの自主防災組織の中だけに終わらせることなく、全国でも自分たちのまちを守ってくれる財産として地域の工務店・大工さんが位置づけられるよう、働きかけていく必要があるだろう。

(4) 地域での見守りネットを

独居高齢者の世帯などでは、救出する際に閉じこめられた人がどの部屋で寝ていたのか、隣近所の関係が希薄な都市部ではなかなか分からなかったが、兵庫伊丹市では高齢者などを地域でケアするために作り上げていた「見守りネッ

ト」が機能して、対象者の安否を早急に確認できたという。プライバシーの問題があり、行政サイドからは出しにくいのが、独居高齢者の情報だが、安否確認や早期救助のために、職責上それらの情報を持つ地域の民生委員を巻き込んだ仕組みを構築しておく必要がある。

また、地域の安否確認では、三重県鈴鹿市の電気商店会が行おうとしている取り組みはユニークだ。大きな電気器具を搬入する際には、必ず家庭内に上がり込むことになる。従って、高齢顧客が家屋内でどのような生活をしているかを知っており、いざというときに救助活動に役立てるようにしたいというのだ。まちの電気屋さん1軒1軒の商業エリアを地図上に落としていくと、ほぼ市内全域に行き渡るという。これも命を守るための地域リソースの一つだろう。

#### (5) 単なる帰宅難民にしないために

阪神・淡路大震災は、多くの方が在宅していた明け方に起きた。大災害は時を選ばない。日中だったら、出通勤時だったらと、さまざまな生活時間を想定し、その時間帯ごとに地域リソース、ポテンシャルを整理し、自らの身を守った後に、どのような対応ができるかを自覚できるプログラムの整理と準備が必要になる。企業や大学などでは、その場からの避難だけを考える群衆を作るのではなく、その場に居合わせた救助者、救援者として一人一人が持つポテンシャルを活かしていくことができるよう、準備が必要だ。

このように、単に被救援者ではない、自律的、自発的な行動を起こすことができるような仕組みを作っておくことで、被災者、弱者に追い込まれない生活再建がスタートすることになる。

### 3. 被災生活で、自ら暮らしを再建する

被災後の生活は、たとえ住んでいる場所に住み続けることが可能であっても、ライフラインの途絶によって食事もままならない。余震が続く間は、半壊状態であっても避難所暮らしとなる。また、一時的に親族や会社のついでで、被災地から出る人もいる。そこで、どのように生活を再建していけばいいのか。

(1) 隣近所ごとの避難所入所

阪神・淡路大震災で避難所が開設された際は、事前の想定もなかったため、早い順で勝手に場所取りをしたところや、町内単位などで部屋などを分けられたところもあった。この段階で、できるだけ隣近所が同じところに部屋割りされることが、これまでのくらしを取り戻していくためのきっかけとなり、安否確認もスムーズに行くことが予想される。また、福祉避難所が望ましい人の情報も整理しやすい。日常の顔見知りの関係が避難生活でも確保されることで、たとえ、その地区が大きく被災したとしても、その地に住んでいる人がそこに戻らないという選択を含め、どのように生活を再建していくかを、日ごろのつながりで話し合うこともできる。平常時から、避難所の開設手法などについて、地域市民が十分納得しておき、混乱がないようにしておく必要がある。

(2) まず、被災地に安心と納得を

大きな余震が続く初期の段階では、たとえ自宅に住み続けることが可能な人でも避難所に入る。阪神・淡路大震災でも、崖崩れなどの恐れがある地区では、長期の避難となった。当時は制度がなかった建物の危険性を判断する応急被災度判定が行われ、そこで立ち入り危険と判定された建物に残った人もいたが、阪神・淡路大震災を引き起こした兵庫県南部地震は、大きな余震が少ない地震だったこともあり、余震で家や建物が壊れての目立った2次災害はなかった。

トルコの地震では、応急的に建物に○や×を付けて回る被災度判定が行われたが、大きな余震が続いて2次災害も起こし、また隣接する断層で新たな地震もあって、使用可能と判定された建物内で多くの市民が亡くなった。全国的に制度化された日本での判定では、同レベルの2次災害の恐れはないとしても、大きな余震が被災者の恐怖を続け、生活の再建・復興への意欲もそぐことになる。気象庁などからの情報が、新聞やテレビを通じての断片的な形ではなく、避難所を中心にした生活エリアに即した2次災害防止情報の提供や、発生した地震そのものや余震の傾向などについて、できるだけ避難所に正確に届くことが、安心と納得の始まりとなる。

また、大地震があれば、多くの専門家が調査・研究のために現地入りするが、

マスメディアを通じての情報提供だけでなく、その際に避難所など現地での専門的な解説と市民からの質問応答を行うような手段も考えられるべきである。一般的な知識であれば、学部生や院生でも可能と考えられ、そのような専門家ボランティアが検討されることが望ましい。何も分からないまま、余震におびえるのではなく、現時点での科学的研究の限界も踏まえた解説は、気持ちを落ち着かせることにも役立つはずである。

### (3) 応急被災度判定、り災証明、応急修理の流れを確立

阪神・淡路大震災では、被災を裏付けて被災者が諸制度を活用するために必要なり災証明の認定が被災者の申し立てで見直されるなど、あいまいさを残した。2次災害を避けるために早期に実施される応急被災度判定との相違はある程度やむを得ないとしても、住宅の項で触れられた応急修理を活かすためにも、応急被災度判定、り災証明の認定、応急修理の可否について、被災地の安全とその後の混乱を避けるために、納得のできるプログラムを用意することが必要だ。

### (4) 在宅被災者への救援も位置づけ

阪神大震災では、避難所に入らない在宅被災者に対して、食事や物資が供給されたり、されなかったりと対応が分かれた。しかし、ライフラインの途絶や日常生活用品の物流が回復しない中で、たとえ自宅で住み続けることが可能な人でも、食事や物資の供給は必要になる。避難所が周囲の在宅被災者への救援拠点となることで、余震などが収まった後に自宅に戻る選択をしやすくなるし、避難所の混雑も緩和される。自宅に戻った後も、避難所でその地域の救援情報が得られるようにしておけば、地域が一体となって再建・復興に向かっていくことができるようになる。

### (5) 生活再建の手始めに、自分で炊事を

避難生活で、くらしを取り戻すために、食事作りや洗濯、掃除、入浴を自分ですることは、自らの生きる力を確認していく上で重要だと考える。避難所には、食事が3食提供される。阪神・淡路大震災で提供された食事は、216日間、約7,300万食に上り、周囲の被災家庭にも配られたところも少なくなかった。



## 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を

確かに、初期には食材も手に入りやすく、ライフラインもすべて断絶する中では、お握りや弁当でもやむを得ない。しかし、大量の弁当を長期的に安定供給させるために、わざわざ遠くから運んだりしており、地元の市場や食料品販売の仕組みが日常を取り戻す中で、与えるだけの食事を続けるのは、エンパワーメントを押さえ込むことにもなりかねない。

当時、宝塚市では、避難所ごとに食材の購入切符を配布し、それぞれ避難所でメニューを考えて行政が契約したスーパーから食材を切符で購入して食事を作るという仕組みが行われた。食事の配給を受けるということではなく、被災者自身がメニューを考え、食材を“購入”して作るという、日常生活に近い場面を作り上げていた。

また、当時地元自治体から食事を配給する代わりに地元の食堂やレストランで食事できる切符制の導入の打診が厚生省に寄せられた。「現物支給」の原則や、切符が貨幣価値を持ちはしないかとの心配から実現されなかったが、避難所を中心にした地域単位で、事前に地元の業界団体や商店街と自治体間の供給協定を結び、切符の日付管理も行えるなどの枠組みを作れば、実現できると考える。それは、商店の復興など地域の日常的な経済の復興につながり、まちにぎわいを取り戻すことに寄与する。

文部省も、学校が避難所となることを想定して、学校給食施設の防災機能の整備などについて国庫補助の対象としている。また、災救法でもカセットガスコンロの配給は可能となっている。当然、暖かい物を食べることによって、栄養バランスだけでなく、より日常を取り戻そうとする意欲もわくはずである。災救法でも、炊き出しや給食施設の活用を勧め、避難所などでの炊事場の確保や、食材や燃料提供、ボランティアなどの協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを進めることとしている。

阪神・淡路大震災当時、施設の防火管理の点から自炊ができなかったところもあったというが、避難所内でのルール作りを行うことで可能になる。そのルール作りでの議論が、今後の復興のまちづくりを地域で行っていくためのきっかけにもなりうるだろう。当然、避難所によってメニューが異なってくるが、こ

れらは住民自治の結果としてであり、あえて過剰な平等性にこだわってはならない。

#### (6) 掃除、洗濯も暮らしの基本

長期化しそうな場合に、洗濯や仮設風呂などの設備が避難所に配備されるが、やはり使用するルールが必要となる。また、トイレを含めた避難所内の清掃についても、市民自身が自らのこととして取り組むことで、自らのポテンシャルを活かした暮らしの再建・復興につながる。ボランティアや施設管理者、行政は、ルール作りなどで押しつけずに、市民自らが決定できるような枠組みを作るよう支援していくことが求められる。

災害救助法の通達では、避難所で設置できるものとして、阪神・淡路大震災以降、テレビ・ラジオ、公衆電話、公衆ファクシミリ、懐中電灯、仮設便所、仮設風呂、洗濯機、乾燥機を含む仮設洗濯場、簡易調理室、冷暖房機器、仮設スロープ、更衣及びプライバシー確保に必要な間仕切り設備などの機械、器具、備品、仮設備備などの整備があげられ、厚生省に特別基準を求めなくても、必要に応じて実施できる。これらは日常を取り戻し、活力を引き出す仕掛けとしても重要であり、当初から長期見通しがたてば早期に配置されることが必要である。日常生活が、単に衣食住が満たされていることだけで成り立っていないことを前提に、避難所でも一定水準の暮らしが可能になるようにしなければならない。避難所での暮らしの最低水準をできるだけ早く、しかも自動的に引き上げていくことで、被災した市民がよりおとしめられないところから立ち上がることができる。これらを、ニーズが出てからの対応とすると、救援側に対する依存の始まりともなりかねない。

#### (7) 避難生活での弔慰の共有

被災によって、多くの人命が失われる。地域や避難所にいる人たちが、弔慰を示すことができる慰霊式などを、コミュニティ単位で行うことで、近しい人を失った人の気持ちの癒しにもつながると考えられる。

#### (8) 避難所でのまちづくりワークショップ

まちづくり条例のあった神戸市では、被災後半月足らずの段階でまちづくり

## 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を

協議会が復興のまちづくりを協議し始めたところもあった。地域単位での避難所入りの項目でも触れたが、仮設住宅ができる前での地域と避難所に多くの市民がいる段階から、コンサルタントなど専門家らと一緒にあった復興のまちづくりを議論していくことで、早い復興ができた地域がある。まだ、がれきが残る町並みを、さまざまな制度を活用し、また多少の痛みも伴いながらどう作り直せるか。単独で再建するよりも、まちづくりの一環で行うことで、有利な面もあり、専門家がその知恵を出し、その地域の人が自由に意見を述べあって、復興された町並みをイメージできるようなワークショップが避難所などで行えるよう、まちづくり協議会の設置や人材の派遣システムなどを事前に作り上げておく必要がある。すなわち、避難所は単に被災者のシェルターではなく、地域のコミュニティスペースとしての役割を果たすことが求められる。

### (9) 組織縁、会社縁のコミュニティ機能の発揮

阪神・淡路大震災では、例えば企業による自社社員のバックアップなど、属する組織による私的共助が行われた。地縁による地域での共助、親族による血縁での共助以外に、組織縁や会社縁の機能が発揮されたわけだが、これらがどの程度の規模に上ったかは量的に把握されていない。この共助の仕組みが、くらしを取り戻していくために役だった面は少なくないだろう。雇用者の保護という厚生・労務対策と、労働者側の権利という関係で機能しているが、逆に言えば、そういう機能を持つ組織に属していない人にとっては、より立ち上がるのに力が必要となる。一方で、企業など組織の側が、雇用者が被災後の生活復興を行うために地域活動への参加がより必要となることも意識しなければならない。

### (10) 公共サービスの提供者としての地元商店等の位置づけ

阪神・淡路大震災では、大手スーパーや生協、コンビニチェーンなど、大手事業者と行政との間で食糧や物資供給が行われ、その後も各自自治体などでの事前協定が結ばれている。初期には大手事業者を活用した広域的な供給体制が求められるが、市場の回復などに連れて地元商店が積極的に役割を果たせるようにし、その生活圏での活力回復を図る必要がある。商店街などとの事前協定で、

食事や食材、物資類の供給システムに組み込み、その地域で生活素材・資材に  
関しての専門知識を持つ救援リソースと位置づけられることが望ましい。被災  
時の臨時的な流通システムを、早期に平常の流通システムを活用した形に戻せ  
るよう、検討すべきである。

(11) 生活圏での情報誌づくりでエンパワーメントを  
阪神・淡路大震災では、避難所で情報紙を発行するところが多く見られた。  
行政の広報紙やマスメディアで伝えられる大状況だけでなく、風呂屋や商店の  
再開、ボランティアの情報など、生活圏内での情報が伝えられ、日常生活の手  
がかりを多く盛り込んでいた。この情報紙を、避難所内にいる市民だけでなく、  
小学校区レベルでの地域情報紙にまで位置づけることができるとより効果的だ  
ろう。

いわゆる「生活情報」だけでなく、個別の市民たちの活躍ぶりなどを地に足  
がついた形で多様に掲載することで、互いを勇気づけられる。例えば初期なら  
人命救出記だとか、初期消火の活動記、当然のこととして亡くなった方への弔  
辞とか、けがをされた方のその後などから始まり、生活救援期に相互扶助をし  
ている様子やルポとかも掲載したり、また避難所内の生活ぶりを地域の人たち  
に伝えることも大切だ。

学校には、印刷機材なども整備されており、また学校インターネットもあっ  
て地域の情報拠点としても期待される。これらの機能を平常時から意識して地  
域ぐるみで活用しておくとともに、行政からの支援も不可欠となる。

(12) 生活救援期の地域リソースもポテンシャル評価を

生活救援期には、外部からの救援ボランティアだけでなく、地域のさまざま  
な団体などが阪神・淡路大震災で活動した。従来から行政と密接な活動をして  
いる自治会だけでなく、体育振興会、PTA、子供会、ボーイスカウト、YM  
CA、生協、地元企業や労組などさまざまだった。

それぞれの組織、団体での活動総括はなされているが、全体を俯瞰しての総  
括はなされていないのではないか。例えば、一定の専門知識を背景に青少年活  
動をしているボーイスカウトとYMCAを比べると、日ごろから自らプログラ

## 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を

ムができるよう訓練されているボーイスカウトは指導者はすべてボランティアなので短期の現場には有効だが、専従職員の多いYMCAは長期戦でも足腰が強く対応できるなどの特性がある。特に、その組織、団体の持つ得意技は何なのかを、日ごろから見極め、地域でどのような活動が可能なのか相互に理解しておくことが必要だ。

震災後に例えば砂防ボランティアなど、各種の業界団体などを中心にした専門性を持ったボランティアが登場している。今後は介護保険の導入で多数できつつある民間の訪問看護ステーションやデイケアセンターなども、地域の貴重なリソースとなる。阪神・淡路大震災の被災地に増えたシルバーハウジングやコレクティブハウジングも今後、全国的に増加が予想され、そこの生活援助員(LSA)も重要な役割を果たすだろう。これらの人たちが日ごろから顔見知りとなり、互いの得意、不得意を把握しておくことができるようになるべきである。

### 4. 自己選択できる情報提供を

ライフラインが復旧するに連れ、応急的な避難生活から、本格的な生活再建・復興期に移る。それぞれの被災度も含めた状況に応じて、ポテンシャルを活かした生活再建・復興がなされるためには、行政やボランティアが提供できるプログラム・シナリオを早期に示し、そこから被災者が自己選択できることが必要である。特に、被災直後で復興落差も少なく、自然と相互に助け合っていた「災害ユートピア」の時期にさまざまな支援メニューを提示できれば、被災者のやる気を引き出すことができる。本書の他の論文が掲げる、阪神・淡路大震災での住宅再建対策を踏まえた提言を含めて、多様なメニューを盛り込んだ事前生活復興計画を策定して、平常時から公表しておき、後付けで次々とメニューを増やして依存心を増大させることのないようにすべきである。

#### (1) 市民向けハンドブックで流れを示し、再建・復興のイメージを可能に

阪神・淡路大震災では、大規模な都市災害に対して事前の準備がなかった。このため、従来メニュー以外の救援政策が被災地の市民に伝わるのは、国会や

各省庁、自治体での議論や決定を経て、詳細が決定した上で広報されるため、先行するマスコミ報道などを受けて市民から地元自治体の現場に「いつから実施なのか」と問い合わせが殺到して困惑する場面が繰り返された。また、被災者が混乱する状況の中で自力で復旧を進めようとし、苦勞した後に行政のプログラムが示されて困惑したりして、救援全体の中で非効率が生じてしまった。「お上」が決めるという依存型の復興の色合いを濃くした。また、「自立できなければ避難所へ」「自立できなければ仮設住宅へ」「自立できなければ復興公営住宅へ」と、あとから示される選択肢を選ぶごとに、被災者に自立できていないということを植え付けてきた。

これらを守るために必要なことは、救援・復旧支援メニューの早期提供だ。詳細が確定していない段階だということを明示し、その上で標準的なプログラムの流れを示すことで、被災地の市民がこれからどうしていけばいいのか、自分で考えるきっかけを得られる。その人なりに持っている活力をより引き出して活かす再建・復興を可能にする。また、市民ニーズを吸い上げてから詳細決定もできる。行政が手を出しにくい部分に対して、地域全体での取り組みや、ボランティアとの連携策を探ることもできる。

当然、これらの初期に示すメニューに関しては、ある程度災害の種類ごとに事前に作成しておくことは可能だ。いわば、地域防災計画や防災業務計画に記されていることを、市民の側に立って理解しやすいように列挙すればいいからだ。少なくとも、現段階であれば、阪神・淡路大震災後さまざまに改善された生活再建のプログラムを、被災直後の段階で市民向けに生活再建・復興ハンドブックのような形で配布することは可能である。

例えば、在宅者に対しての想定救援メニュー、域外避難者への情報提供を含めた救援メニュー、避難所での時間を追っての整備計画、家賃補助策を選択しての生活再建、仮設から自宅再建、仮設から公的住宅などや、おにぎり→弁当→炊き出し→自炊という流れ、職を失った人への支援策など、生活の多様な側面で、順次展開されることになる流れを明示。そこで例えば、「ブルーシートの支給などを除く住宅の応急修理を選択すれば、仮設に入居できない」などの

## 「くらし」を取り戻す災害救助体系の確立を

制約を付与しても、自己選択の結果として納得が得られるはずだ。また、個人での再建と都市計画的な地域の再建との違いなども示せるし、復興まちづくりへのスムーズな移行も図ることができ、生活再建・復興は個人や家族だけでなく、地域・生活圏としての再建・復興が必要なことも伝えられる。前述の住宅についてや、本稿で提言したことが盛り込まれた多様なメニューの選択肢、シナリオが描かれていくことが望ましい。

東京都が作成している生活復興マニュアルは、行政側の手引き書であり、かつ既存制度を細かく縦割りに整理したに過ぎず、その取り組みの前段階だ。必要なのは、被災した市民の側に時系列を追ってどのような対策が実施されていくのか、自分の生活はそこでどう再建していけばいいのかを想像できる内容だ。例えば、被災直後に配布した制度が実施に移されたり、補強されればその部分を入れ替えられるようなルーズリーフ形式のハンドブックがいいだろう。

京大防災研究所による阪神・淡路大震災の被災者調査では、2日から10日以内に今後の住まいをどうするか考えはじめ、2か月以内に決定していたという。この早さに対応するためにも、事前に原稿を作成しておき、被災後直ちに遠隔地などで大量に印刷して市民に世帯単位で配布できるような準備が求められる。平時から、そのレベルまで準備されているという事実だけで、まず安心感を得ることはできるだろうし、被災を嘆き、与えられる物を受け入れるだけでなく、また要求を突きつけるだけでなく、自己選択をしていくきっかけ作りに大いに寄与すると考える。

平常時に、このハンドブック作りを、行政だけでなく、自主防災組織やまちづくり協議会など市民や専門家、救援ボランティアと一緒に作成していくことで、事前の学習も進み、制度の改善も可能になる。それは、地域防災計画を市民側が分かるように作り直す作業にもなる。

### (2) 事前シナリオの説明と、それに基づくニーズ把握に相談窓口を

このハンドブックは、詳細な内容まで盛り込まず、あくまで見通しやイメージを得やすいようにし、考えるきっかけが得られることが目的となる。当然、それだけでは理解しにくい内容もあるはずで、各種の救援施策が実施に移され

る前の段階から、より詳細に解説できるような相談窓口の設置が必要となる。また、その窓口で得られる相談の情報は、そのまま救援施策の展開に必要なニーズの把握にもつながる。さらに、被災地の市民を中心にした学習会や説明会など、より理解を進めてもらえるような場を設けることができれば望ましい。

この窓口は、当初は相談の受付であり、時間がたつに連れてさまざまな制度の受付窓口にも移行する。また、説明者はかならずしも行政担当者である必要はなく、平常時から自主防災組織やまちづくり協議会などの関係者に対して浸透しておくことで、その中核メンバーが対応することが可能になり、地元行政だけが正面に出ることは避けられる。また、詳細な事項の決定は事後になるため、初期では他の地域の行政担当者でも解説は可能と考えられる。また、事前に各項目でのニーズ把握に基づく優先順位や実施内容の変更、拡大の余地も検討しておき、変更があり得ることを明示。後手に回っての対応を避ける必要がある。

また、この窓口は行政情報を上意下達する場ではなく、コミュニティベースで生活の再建・復興を協働していく拠点との位置づけが必要で、市民の苦情受け付け拠点ではなく、地域の再建・復興への総合的なセンターになる必要がある。一方で、自治体の災害対策本部の出先との位置づけになるような権限と情報も必要である。地域での救援ボランティアの受け入れ拠点ともし、ボランティアによるサービス提供についての情報も得られることが望ましい。

当然、この拠点となる場所は、必要な事務スペースなども想定して設けられるべきである。設置は、できれば避難所単位、小学校区単位ごとが望ましいが、少なくとも中学校区単位に一つ程度置かれていれば、生活圏内と言えよう。

この場の運営については、自主防災組織や、自治会、まちづくり協議会、婦人会、子供会など地域の既存市民団体の活躍が重要になるが、特定の組織団体が中核になってしまわないよう、外部の第3者的な立場での専門家や救援ボランティアコーディネーターなどが運営にかかわることが望ましい。行政としては、一定の自主的運営ができるような財政的な裏付けが求められる。

災害救助法の大規模災害時の指針として、厚生省は仮設住宅入居者に対して  
都市政策 No.99



の住宅や就職相談などの行政サービスを、関係部局が連携したチーム方式で対応することを求めているが、この考え方をもっと早期から、もっと協働を意識しての形で実施するのがこの提言である。

## 5. 何がエンパワーメントを引き出せるか。失敗から学ぶ

本稿で提言したことは、筆者なりに阪神・淡路大震災で学んだことを整理して、今後の都市型の大規模災害での生活再建・復興を行う上で考えておくべき、準備しておくべきポイントを、研究会での議論を踏まえてまとめたもので、当然、足りない部分も多いはずだ。今後も、阪神・淡路大震災でここまでの生活再建・復興を可能にした市民のエンパワーメントがどのように引き出されたか、総合的に整理される必要がある。これまで、被災地を再建・復興させていくために、よい事例を上げて引っ張っていくような整理はされていたが、失敗例から学ぶことも重要だ。国内外から多くの救援を受けてここまで復興できた被災地の重要な社会的責任だろう。地味で、どこまで成果があるか難しいことではあるが、何をしたかよりも、何をしてしまったか、何ができなかったかを、全国に、また世界に伝わるよう、きちんとまとめねばならない。

### (1) 避難所運営、仮設支援の経験の整理

阪神・淡路大震災でさまざまな運営がなされた避難所の経験は、個別的には報告されているが、体系的に整理されていない。被災地の人たちが暮らしを再建・復興させる拠点ともなるべき避難所を開設期から、閉鎖期までどのように運営するかを考える上で、うまくいかなかった反省点を含めたプロセスを中心に、被災地の経験を整理し、今後活かすべきである。行政・災対部局との連携・情報の共有、市民・避難所への権限委譲、行政と被災者との中間的存在（ボランティア、専門家、コンサルタント、被災地外行政など）の育成・活用、意志決定の適正規模など、エンパワーメントを引き出すためのさまざまな課題が浮き彫りになるはずである。同様に、仮設住宅で入居者の自立心と共生意識がどのように得られたのか、得られなかったのか、整理、分析、検討されるべきである。

(2) まちづくり協議会がエンパワーメントできなかったことは、結果として出来上がってきたまちのハードの部分が注目されがちなまちづくり協議会だが、そのエンパワーメント引き出しの功績は大きいはずだ。ただ、協議会ができなかったところ、できたものの休眠状態を余儀なくされているところもある。何が問題だったのか、コンサルタントとして関与したまちづくりプランナーたちや市民たちの体験として残すだけでなく、課題の整理が重要である。

(3) 目先の効率性だけを過剰に追求しない。市民の自発性を活かした生活再建・復興や、ボランティアの救援は、行政の過剰な公平・平等施策よりも効率的であるとの指摘がある。一方で、市民同士やボランティアとの協働による救援は、行政など専門機関が実施するよりも非効率になる面も含まれている。しかし、その「非効率性」は、生活の再建・復興を進める上で最も重要と言える被災地の市民自身の復興意欲や活力、エンパワーメントを引き出すためには許容されねばならない。震災の直後には、復興をもっとも早急に効率的に進めるために、被災地内の市民に不便な思いをさせずに疎開させて一気にがれきを撤去し、インフラを整備してから市民を戻して生活再建に当たらせればよいという極論もなくはなかった。この考えが否定されるべきなのは言うまでもないが、同様に救援者側のみの事情を考えた効率性を押しつけることは避けねばならない。

必要なのは復興の押しつけではなく、課題を考えて対処するきっかけの投げかけであり、市民にその気づき、動機づけがないと生活の再建・復興はあり得ないし、地域全体の復興もあり得ない。最終的には一人一人が納得して、自らや地域の活力を活かし、自己選択していかないと成り立たないのだ。そこでは、例えば非効率に映るうが、都市の復興のために生活する人たちの活力が不可欠であり、その活力を引き出すための協働の仕組みが実はもっとも効率的だと考える。

## 木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案

神戸大学工学部建築学系 安田 丑 作 氏  
神戸大学工学部建築学系 安田 丑 作 氏

神戸大学工学部建築学系 安田 丑 作 氏  
神戸大学工学部建築学系 安田 丑 作 氏 (神戸大学工学部教授)

### 1. なぜ木造密集市街地の整備が急がれるのか—復興まちづくりの教えるもの

このたびの震災による住宅の滅失戸数は、神戸市（須磨区～東灘区）、芦屋、西宮市（南部）の被災地全体で、13万6,730戸（公費解体処理申請ベース、兵庫県都市住宅部平成7年12月調査）といわれるが、このうち神戸市内では、約8万2千戸が滅失したと推定されている。これに対して、神戸市内での住宅の再建状況は、民間住宅のうち比較的順調な戸建住宅に着工済みの公的復興住宅を合わせると、平成7年2月から平成11年9月までの住宅着工戸数は14万5,236戸となっており、滅失戸数を大きく上回っていて、神戸市全体としてのマクロな数字上では、ある程度順調に住まいの再建が進んできているといえる。しかし、被災市街地の個々の地域に着目すると、再建の順調な地域とそうでない地域とがあり、時間の経過とともに復旧・復興に地域的格差が生じてきていることも明らかになってきた。特に、都心を挟んで極めて被害の大きかった東部市街地と西部市街地を比較すると、東部市街地ではかなり再建が進んでいるのに対して、西部市街地ではその遅れの目立つことが指摘されている。

それでは、こうした市街地復興と住宅再建の地域的差異をどう理解すればいいのであろうか。今回の震災で特に被害の大きかった地域は、震災前からインナーシティ問題を抱える木造密集市街地であったが、復旧の遅れ、特に民間住宅の再建を阻んでいる大きな要因は、〈基盤—密集接道不良〉と〈資金—高齢化低所得層〉と〈権利—土地零細細分化〉である。この3つの条件が組み合わされて浮かび上がってくるのは、震災前から①都市基盤（道路・公園）、地域施設（福祉・商業）の弱体、②老朽狭小住宅と接道不良、③既存不適格問題

(特に建ぺい率)、④居住者の高齢化・低所得化、⑤複雑な権利関係(不動産市場の未形成)、といった住宅・住環境上の課題の指摘されていた地区であり、震災により一時に復旧・復興の遅れとして顕在化したといえる。

こうした課題は、わが国の、とりわけ大都市の木造密集市街地が共通してかかえており、これまでもこの整備対策が急がれてきた。阪神大震災を教訓として、国も全国約550市区町村で、約1,740地区、約4万7,300ha(建設省平成9年6月調査)にのぼるといわれる木造密集市街地の整備を推進するため、平成9年5月、「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」(いわゆる密集法)を制定するとともに、「都市防災構造化推進事業」を創設した。同法は、①延焼防止上危険な建築物等への建替の促進、②地区の防災性の向上を目的とする新たな地区計画制度の創出、③地域住民による市街地整備の取り組みを支援する仕組みの構築の3点を柱としているが、法の制定はみたものの、現段階ではその具体的な運用手法については明らかではなく、現実の密集市街地への即時的な実現性・実効性に乏しい。

一方、被災地では、震災後5年の間にさまざまな復旧・復興への取り組みがなされてきた。被災自治体の復興施策の多くは震災後の緊急対応の必要性に迫られて創設された、いわゆる震災特例といわれる施策ではあるが、同時に被災地のみならずわが国の大都市、とりわけ密集市街地が共通して抱える住まい・まちづくりのあり方を示唆するところが多い。

本稿では、今回の震災後、被災地とりわけ、いわゆる白地地域(都市計画などによる面的な地区整備事業が導入されず個別自力再建が中心の地域)で取り組まれてきた復興まちづくりの実態を通じて、今後わが国の大都市における安心・安全なまちづくりの前提となる木造密集市街地整備を進める具体的施策の展開のあり方を、〈基盤整備〉、〈住宅供給〉、〈支援体制〉の3つの側面から検証しつつ、提言する。

## 2. 復興まちづくりと住宅再建における制度と施策の問題点—特に木造密集市街地の再生に着目して

震災後の被災自治体では、民間住宅の自力再建を阻む条件を緩和・整備するために、さまざまな民間住宅再建支援策が検討・実施されてきた。それらを大別すると、①住宅金融公庫融資や阪神・淡路大震災復興基金などによる基礎的な資金面での支援、②被災者向けの分譲住宅の供給促進、③被災者住宅の再建支援、④被災マンションの再建支援、⑤民間賃貸住宅の供給促進、⑥住宅相談窓口の設置などの情報提供支援がある。しかし、これらの再建支援施策の実行段階では、次のようなさまざまな問題点がある。

### (1) 白地地域における住宅再建施策と問題点

被災者住宅の再建支援や被災マンションの再建支援においては、「住宅の共同建替・協調建替」が最大の課題となった。とりわけ土地区画整理事業や市街地再開発事業など、都市計画事業区域等での面的な基盤整備が実施される区域以外（いわゆる白地地域）では、狭小敷地に未接道や建ぺい率・容積率などの既存不適格問題などで単独での再建が困難なケースも少なくない。こうしたケースでの共同化・協調化による住宅再建のための制度にはいくつかの問題点が生じている。

共同化のための法的事業制度としては、市街地再開発法に基づく第一種再開発事業（組合再開発事業）があるが、これは機動性に欠ける面もあり、それを別にすれば、共同化・協調化による住宅再建に対応する制度としては、「密集事業」（密集住宅市街地整備促進事業）、「住市総事業」（住宅市街地整備総合事業）、「優建事業」（優良建築物等整備事業）などがあげられる。いずれの制度も震災前からの建設省の要綱事業であるが、震災後これらを行政（国）の裁量権によって、いわゆる震災特例として運用しようとしたもので、補助率の高あげや敷地規模など事業要件の緩和が図られた。このうち、前二者は地区指定を必要とするため、一般的な地区では優建事業が利用されることが多いが、いずれの場合も法的な裏付けのない任意事業であるため、事業の採算性と資金・権利調整などについての住民・権利者による「全員合意」の壁はあまりに大きい。

こうした問題点を抱えながらも、震災後の被災地では、密集事業、住市総事業、優建事業に、復興基金事業による小規模共同住宅等事業補助を含めた、いわゆるまちづくり系の住宅（街区や地区の環境再生にも関与する共同・協調化住宅）は、神戸市内で103件（4,654戸）が計画され、81件（3,063戸）が完成している（平成12年3月現在）。これは、権利調整や採算性、さらには住民・権利者の合意形成などの事業の困難性を克服した関係者の努力によるものであり、単なる数字の実績を超えて重いものがある。

住民・権利者の合意等の問題は、被災分譲マンションの再建事業でも基本的には同様であるが、区分所有法をはじめ現行制度はまったく想定していない状況下での、いわば手探りの取組みだけに一層深刻であったともいえる。それでも、神戸市内で大規模に被災した分譲マンション約70件のうち、これまでに54件で建替の方針決定がされ、52件で着工済、すでに51件（3,450戸）が完成していること自体は高く評価されてよい（平成12年3月現在）。しかし、補修の場合にしる、再建の場合にしる、その方針決定までの道程は険しく、震災特例による補助制度と規制緩和によってようやく成立したケースも少なくなかったことを忘れてはならない。

## (2) 民間賃貸住宅の供給促進施策と問題点

民間住宅再建支援のいまひとつの柱は民間賃貸住宅の供給促進であるが、そのために設けられた「特優賃」（特定優良賃貸住宅供給促進制度）と「民借賃」（神戸市民間借上賃貸住宅制度）の2つの制度が、神戸市内では比較的良好に利用されてきた。いずれも、一定の条件を満たす良質な賃貸住宅を建設する事業主に対して、建設費の一部を補助するものであり、入居者に対する家賃補助制度が連動していることが大きなメリットとなっている。特に后者は、震災後に神戸市がいち早く独自制度として設けた特定目的借上公共住宅（低所得者従前居住者向けの民間賃貸住宅）の供給促進を目的とした「特目賃」（特定目的借上公共賃貸住宅）をベースにして、新たに入居者の家賃負担の一層の軽減（公営住宅並み）が図られるようにしたもので、戦前長屋地区の多い密集市街地などでの公的住宅供給促進策としても期待されている。ただ、この制度適用には

## 木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案

震災復興3か年計画の供給枠内でしか優遇予算措置がないため、今後民間賃貸住宅供給促進策の一般化に向けた検討が急がれている。このように、被災地とりわけ白地地域での住宅再建と復興まちづくりでは、住宅の共同化助成、公的住宅の用地取得・建設、家賃補助、さらには一部で関連公共施設整備など、さまざまな事業手法の組み合わせが行なわれてきた。ただ、任意事業としての性格上、復興区画整理や再開発などの事業地区（いわゆる黒地地区）のように都市計画事業との関連で公共主導による運用支援がある場合と比較すると、これまでのところ敷地レベルでの共同化・協調化による住宅再建については成果がみられるものの、街区レベルまでの展開にはなかなかつなげていないのが現状である。

### 3. 復興まちづくりの実践に学ぶ

(1) 震災復興における実験的取り組み  
震災復興における実験的取り組みとして、震災復興まちづくりの推進に際して、街区レベルでの市街地再生の実現のためには、住宅建設の共同化・協調化を基本にしつつ、①土地の交換分合と生活道路・小広場の整備を可能にする新たな街区整備のための事業化手法、②街区環境保全と建築促進を図る建築ルール化手法、さらには、③まちづくり支援体制の構築が求められるが、震災後の神戸市内ではいくつかの実験的取り組みが始まっている。

(1) 街区整備のための事業化手法  
震災復興まちづくりの推進に際して、街区レベルまでも含めた住宅・住環境の整備は、住宅建築の共同化・協調化だけによって成り立つものではない。個別の建替を含めて多様な開発や建築を受け止めつつ、街区レベルでの住宅建設と住環境改善とを一体的・総合的に進めるもので、それを住民発意・住民主体のまちづくりとして展開する必要がある。そのためにも、接道条件の改善や生活道路・小広場の整備を図る事業的手法とともに、住宅建設とあわせた住環境改善のための誘導的手法が求められる。神戸市の兵庫区湊川1・2丁目地区や灘区神前町2丁目北部地区では、組合施行の小規模区画整理事業（ミニ区画整理）に先の密集事業を組み合わせることで、土地の交換分合による生活道路の整備を行なっている。その他神戸市で

は、規模はさらに小さくなるが、近隣が協調して住宅再建と前面道路の整備を行なう場合に、整備計画の作成、建設資金の利子補給、私道整備についての助成・支援を行なう「道路整備型グループ再建制度」や、住宅再建に併せて私道を整備する場合に中心後退によって生じた道路用地の舗装・側溝築造費の補助を行なう「住宅再建型道路整備事業助成制度」も復興基金を活用した独自施策として創設された。

さらに現在、震災後空地のまま当面再建の意向がない敷地について、地元まちづくり協議会からの要請を受けて公共が買い取り、または借り上げて、将来のコモンスペース整備のきっかけとなりうる種地として、また緊急時の避難空間として活用する「まちづくりスポット創生事業」も創設されている。

ところで、木造密集市街地における住環境整備を進めるためには、土地の交換分合と整序が不可欠で、そのためには土地区画整理的事業が有効なことは多くの専門家が指摘するところであり、震災後には小規模組合型を想定した「安全市街地形成土地区画整理事業」も制度化された。しかし、震災後の都市計画決定をめぐる混乱と減歩・換地への区画整理アレルギーともいえる反応もあって、一般にはこの制度の意義がかならずしも十分に理解されずにいることは、今後の事業化を推進する上でも大きな課題として残ろう。

## 2) 建築のルール化手法

一方、住宅再建を街区さらには地区全体としての住環境・街並みの形成へとつなげていくためには、それぞれの地区特性と条件に応じた住環境・街並み誘導のためのルールづくりが求められる。被災地では、地元まちづくり協議会による協議・合意を通じて、地区計画やまちづくり協定・まちづくり憲章などのルールづくりが相次いでいる。

特に、区画整理事業地区のうち事業決定と仮換地指定を受けた地区では、最低敷地規模、建築物の壁面後退や高さ制限、用途などを独自に定めた地区計画を決定している。それと同時に、小規模敷地の多い地区では、地区計画をベースにして、神戸市の独自制度である「インナー長屋改善制度」により、建ぺい率の緩和など建築規制の弾力的運用を図って、住宅再建の促進と街並み誘導を



## 木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案

図ろうとしており、神戸市内の震災復興土地区画整理事業区域を中心にして9地区で実施されている。

また、長田区野田北部地区のように「街並み誘導型地区計画」を適用して、前面道路による容積制限や斜線制限の緩和を図っているケースもある。さらに神戸市では、平成11年11月に、建築行政として地域特性をいかしたより小さな単位（向う三軒両隣）での建築規制のルール化を可能とする「近隣住環境計画制度」が創設されている。

こうした動きは、いずれも密集市街地における住環境性能を個々の敷地単位ではなく、街区単位で確保しつつ進める協同のすまい・まちづくりのための仕掛けといえよう。

### 3) まちづくり協議会と支援システム

このたびの復興まちづくりを通じてあらためてその重要性がクローズアップされたのは、地元まちづくり組織とその支援体制であった。その多くは震災後の行政による震災復興都市計画事業区域の決定への対応として、また被災マンション再建などを急ぐ必要から緊急対応を余儀なくされて結成されたまちづくり組織であった。またそれらへの支援も、コンサルタント、プランナー、建築家など専門家のボランティアな活動としてスタートしたものであった。その結果、神戸市内のまちづくり協議会だけに限っても、震災前に12地区だったものが、現在では約100地区を数えているが、そこでは単なる権利者の要望団体の性格を超えて、住民と行政、さらに専門家とのまちづくり協議・活動の主体と場となっており、計画の見直しや合意形成など、さまざまな局面で大きな役割を果たしてきた。一方、こうした地域でのまちづくり活動を震災直後からいち早く支援してきた専門家グループの存在も見逃せない。それに合わせて、「ひまわりご都市（まち）づくりセンター」や「こうべすまい・まちづくり人材センター」が設立され、アドバイザーやコンサルタントなどの専門家派遣やまちづくり活動助成が行なわれてきた。震災後の神戸市では、平成7年度から平成10年度の4年間に延べ321団体に対する助成が行なわれてきた。その他、復興市民まちづくり支援ネットワークや阪神・淡路まちづくり支援機構をはじめとして、さ

さまざまな専門家によるボランティアな支援組織の結成は、これからの「市民まちづくり」とそのあり方を展望する上でも意義深い。また、ようやく法制化された「特定非営利活動促進法」(NPO法)においても、こうしたまちづくり活動についての積極的な位置づけが求められる。

#### 4. 「街区協同再生システム」の構築とその具体的施策提言

国でも安心・安全なまちづくりをめざして、木造密集市街地を再生させるために前述の「密集法」が制定されるとともに、「都市防災構造化推進事業」の制度も創設された。これまでのところ、防災都市づくりの側面からの法制度としての意義や、法制度化によって事業が強制力をもって実行されることが期待されるものの、自治体や地域での実際の運用について、現実の権利関係の整理や公共施設整備での実効性などへの疑念もある。この法律や事業の目的とする、密集市街地を防災街区として整備し、防災に関する機能の確保を図っていくための都市防災構造化対策を講ずるためには、きめ細かな防災対策を含めた総合的な取り組みが必要であり、その実際の運用に当たっては、これまで見てきた被災地での取り組みから学ぶことも大切である。そのためには、それぞれの地域で「街区協同再生システム」を構築することが不可欠であり、これを進めるための具体的な施策提言をしておきたい。

##### (1) 「街区協同再生システム」の基本的考え方

すでに触れたように、木造密集市街地の多くは、零細な敷地条件、狭隘な道路条件に、さまざまな規模・形式の住宅が混在しており、加えて土地や建物の輻輳した権利関係、さらに居住者の高齢化などが地区再生の大きな障害となっている。このような状況のもとで住宅市街地の計画的な整備を図っていくためには、市街地整備(都市計画)と住宅の再建(住宅施策)との連携による施策推進が必要である。われわれは復興まちづくりの経験を通じて、その前提あるいは共通の枠組みとなる計画システムとして、以下のような「街区協同再生システム」の構築が不可欠であると考えている。それはつぎのような特色をもつシステムと位置づけることができる。

## 木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案

- <目的> 密集市街地の環境改善 [安全 (防災)・安心 (福祉)・魅力 (景観)] を目的とする街づくり (改善型街づくり)
- <空間> 個々の敷地単位ではなく街区単位で行なう街づくり
- <主体> 地域住民 (まちづくり協議会) 自らが専門家・行政の支援を受けつつ進める自発的 (内発的) 街づくり (プログラム)
- <手法> 共同化・協調化 (+個別建て替え) など多様な建設手法の組み合わせによる街づくり
- <運営> 計画-事業-管理の一元的運営 (街づくり組織の再構築)

こうしたコミュニティの継承・育成に配慮しつつ進める密集市街地の再生・整備の考え方は、決して震災後新たに発想されたものでもなく、震災前からインナーシティ対策の柱としてさまざまな分野でその重要性和必要性について論議されてきた。しかし同時に、これまでその実践事例は限られており、その困難性が指摘されてきたところでもある。

震災後の被災地で試みられてきた復興まちづくりの試みは、単に被災地のみならず、わが国における密集住宅市街地における安全・安心なまちづくりのための「街区協同再生システム」の可能性とその具体的問題の克服に示唆するところが大きい。

### (2) 具体的施策の提言

#### 1) 総合メニュー型事業制度の整備

密集市街地整備における街区協同再生のための事業は、これまでの都市計画事業制度のように個別的な適用要件を定めるのではなく、区画道路、街区公園の整備、コミュニティのための公的住宅の供給、道路の緑化や舗装、集会所などのコミュニティ施設の整備といった個々の事業を、地域の特性と実情に応じて組み合わせることが重要である。その際、柔軟で弾力的な運用が可能で、いわば「総合メニュー型」とでもいえる包括的な地区助成運用がその成否の鍵を握っている。

震災復興に限らず、住民主体による地区整備の最終目標は、整備内容までも地区の住民自らが決定する仕組みである。復興再建をめざすまちづくり地区に、

どのような種別の整備かは問わず、地区再建事業に（ハードであれソフトであれ、アラカルト方式で選択性をもたせ）包括的に助成する仕組みの確立が切望される。それは地方主権時代のまちづくりの基本条件ともいえよう。

## 2) 事業手法の弾力的運用－震災特例の一般化

さまざまな復興事業において、震災特例としての優遇処置がなされてきた。それらは、地区全体が炎上し倒壊した大被害のための特例であるとともに、そうした地区の復興再建のためには、地区の主體的な判断により事業を進めていかざるを得ない状況の追認でもあった。そうした震災特例の一般化を、それぞれの地区事業の推進主体の権能に任せることが望まれる。具体的には、事業要件の緩和（規模、道路幅員等）、事業実施時期の弾力化、税制上の取り扱い（所有権移転に伴う課税など）、補助内容（測量費、道路築造費等）の拡充など、震災特例として緩和・優遇されてきた項目を、木造密集市街地再生整備におけるインセンティブ事項として適用していく。

## 3) 事業推進のための支援方策

密集市街地の整備システムを展開させていくために、以下のようなさまざまな事業支援方策の整備と連携が必要である。

① 街区内公共用地（小規模宅地・空地）の取得（リバースモーゲージ等の活用）

② 事業代行者のマンパワーの養成・強化と、事業推進のための組織化

③ 公的住宅（民間住宅の買い上げ・借り上げも含む）の活用

言うまでもなく、密集市街地では住民・自治体が一体となった、いわゆる地域主体による地域環境内容の自主決定と自主事業、自主管理が基本であるが、その際、地域的環境形成ルール（街並み誘導型地区計画等）や「都市防災構造化推進事業」などと関連させつつ展開することも必要である。

## 4) 住環境マネジメントの確立－震災空地対応から学ぶ

密集市街地の改善の基本は老朽不良ストックをなくし、零細敷地の共同化による災害に強い建築物を、道路・公園などの基盤整備と併せて整備することにある。震災被災地でもその方向は同じであるが、住宅の不良ストックはほぼ壊

## 木造密集市街地の再生のための「街区協同再生システム」の提案

滅・公費解体された。だが敷地規模・接道条件・権利関係は以前の状況と変わっていないから、簡単に共同化が進まない。まとめれば共同化による余裕の床面積も確保できるが、土地権利者などにも資金的余裕がなく、入居者や処分先がおいそれと見つからず、現今の経済情勢の悪化からもわざわざ被災地の密集市街地に新規に流入してくるような状況ではない。また、震災発生後、現在なおたくさん残っている密集地区内の接道不良宅地・建築再建停滞敷地などの震災空地は、街の再建から取り残された場所ではあるが、別の見方をすればこれから本格的に密集市街地の改善を進めるための貴重な種地でもある。また、新たに建て詰まる工業化住宅群の中で、広場や花壇利用など、中長期的な地区改善、即ち真の復興に必要な用地確保のために、復興基金を活用しての、公共的用地確保も検討すべきである。

このように無理やり住宅建設を急がずに、場合によっては中長期的な観点からの土地活用施策を講じることを視野に入れることも、今後の密集市街地再建整備には必要である。

5) まちづくり協議会方式の定着  
密集市街地の整備のために、住民主体による事業推進をはかる具体的枠組みとして、まちづくり協議会方式と専門家派遣制度の拡充を進めたい。震災復興の区画整理など都市計画事業地区（黒地地区）での住民協議において法的には明確な事業上の位置づけがないにもかかわらず、各地区の「まちづくり協議会」の存在は事業遂行に欠かせなかった。この制度によって自治体からその活動費や専門家派遣費用もかなり助成され、また、自治体側にもまちづくり協議会に対応する人員配置もされているからこそ、困難な事業も辛うじて進捗してきたといえる。

強制的対応が迫られず、もちろん事業費の裏付けも乏しい白地地域の各地区のまちづくりでは、復興都市計画事業地区以上に「まちづくり協議会」への期待と必要性が高い。特に、現行のアドバイザー・コンサルタント派遣の費用負担についての助成は、従来に比べれば震災後ずいぶんと改善・重視されてきたとは言え、定常的な制度化・法制化などによってその拡充を図るべきである。

6) 広域的・構造的な都市防災と地域密着型環境改善まちづくりとの調和  
都市の防災性能を根本的に強化するには、広域的な観点からの都市構造への対応が不可欠であるが、その場合ハードな基盤整備と地域住民を中心とするソフトなまちづくりが調和して推進される必要がある。また、広域的、構造的な都市防災整備は、各地区の環境改善の積み重ねの上で初めて効果が生まれるだけでなく、環境改善型まちづくりにつながらないような都市防災整備は、結局十分な効力を発揮できない。今後住民主体のまちづくりとしていかに「防災まちづくり」に取り組んでいくかが重要である。

7) 合意形成への新しい方式と地方の権限強化  
任意事業は全員合意によって初めて事業化が進み、これは、被災マンションの困難な再建事例からも明らかである。一方、法的強制力を有する都市計画決定の場合さえ、住民合意の重要性をあらためて浮き彫りにした。

任意であれ、法的決定であれ、関係者の合意がその地区・地域の総意として形成されていくプロセスへの対応とそのための手続きの整備が急がれる。当面、その前提として、地方自ら地域の合意形成に責任をもつという観点からも、都市計画決定に対する国の関与を縮小し、これまで以上に市町村権限の強化に取り組むべきであろう。

なお、本稿は筆者ら（小林郁雄氏（コー・プラン代表）と共同執筆）による「第1章 木造密集市街地のための「街区協同再生システム」の提案」（『提言／安心・安全のまちづくりの法戦略』、平成10年12月、21世紀の関西を考える会、9-52頁）のうち、筆者担当分をベースにして同氏の了解をもとに再編・補筆したものである。

## 都市計画・まちづくり・住宅再建のための新たな法制度・支援政策

森 崎 輝 行

(森崎建築設計事務所)

### はじめに

被災地の復興は、様々な困難な状況下の課題の中で進められている。その課題は、個人的であり地域的すなわちまちづくりその連動の不可避である。その課題解決の有効な方法として支援制度がある。しかし、現行の法制度だけでは、震災という緊急、かつ大量でありながら局所的なものには不十分であった。そして、その必要性から様々な新たな支援事業・制度が数多く出来た。しかし、その復興の進度は鈍い。

震災は被災地の人々を、それ迄さほど関心のなかったまちづくりに否応なく参加させることにもなった。

被災地のまちづくりは、日本のどこの市・町・街でも抱えている問題である。この問題、すなわち、まちづくりには長い時間をかけ、又は、かけざるを得ないのが実状であるが、地震という一瞬の出来事は、長期にかかる解決にその時間を短縮させた。そして、復興の過程において、学ぶべき点も数多くあった。

ここでは、震災で得た教訓として、**「<個から全体へ>」**という考え方の重要性・**「<変化へ>」**の対応性・**「安全・安心・安易」と**いった**「人が動く、キーワード」**をもち、今後、このような復興を含めた都市計画・まちづくり・住宅再建に対処できる新たな望まれる法制度・支援政策を考えてみたい。

### 1. まちづくり

緊急時の市民の行動は、日常していた行動しか出来なかったということが云われている。震災直後の行動もそうであった。このことをまちづくりについて

いうと、平常時、すなわち日常から学校教育等で事業の仕組みまで十分に理解させておくことは難しいと思えるが、その基本にある考え方であるとか語句だけでも知らせておくことが重要と感じられる。緊急時すなわち震災等で初めて耳にするまちづくりの語句、例えば、区画整理や再開発等に的確に反応せよというのは無理があり、建設的な対応が出来るはずはないのである。

今回の震災において、1段階目で事業遂行、2段階目での用途内容を確認をした2段階都市計画方式がとられた。この方式は、住民にとって事業推移が確認出来、その意見を述べる機会が得られたという効果があがった。しかし、2段階都市計画決定には、その各段階に変更・中止を含めた選択肢がなかった。この効果ある都市計画の段階決定をさらに充実させるには、さらに踏み込んだ住民参加がなされるべきである。

これは、「平常の区画整理事業・再開発事業の制度は局所的であり、事業でもたらされる地域環境・生活環境の激変に対応出来ない(山下淳<sup>1)</sup>)」ことが現行の法制度の限界であるからである。早期の再建を果たす必要のある復興事業においては、本来、機動的すみやかに対応すること。為にはさらに踏み込んだ手続きの簡略化・段階的意思決定手法を盛り込んだ災害対応の特別法が必要と思える。

一方、被災地での再建は・職人不足・経済的欠乏・まちづくりと運動・早期性・耐震・耐火性・建築困難な土地(狭小宅地・借地)・世帯構成の変化等々が複合化されたものであった。そして、その必要性から、様々な行政支援のメニューが順次、制度化されていった。

筆者の関与した野田北部だけでも、土地区画整理事業・住宅市街地整備総合支援事業・民間借上賃貸住宅制度・優良建築物等整備事業・神戸市住宅融資制度・狭小型協調住宅補助制度・地区計画及び街並み環境事業・市街地住宅総合設計制度・建蔽率割増し制度のインナー長屋制度・専門家(アドバイザー・コンサルタント)派遣制度さらにこれらには、調査設計計画費補助・共同施設等整備費補助・防災関連施設費補助・利子補給制度・家賃補助制度等の補助制度が適用された。この様に、その制度は多岐に渡り複雑化し重複している部分



もある。しかも、これら個別の制度では、まちの体力（防災・景観）づくりと連動し、街区そのものが持っている課題を解決するにも不十分である。

建築という枠を超え、都市・まちを考慮することの視点にたち、「街区レベルでの住宅再建と住環境改善とを一体的・総合的に進めることを基本とした街区協同再生システムの構築の必要性（安田丑作<sup>2）</sup>」すなわち、〈経済（適正価格の建築費）・エネルギー等の省力化・社会的ストック〉としての建築と〈ミニ区画整理・道路整備型グループ再建・まちづくりスポット創生〉等の基盤整備の手法制度を組み合わせた総合メニュー型事業制度（街区協同再生システム）を確立する必要がある。

さらに、わかりやすい単位すなわち同一自治会での同一事業化も望まれるところである。

野田北部地区では、1つのまちづくり協議会活動地域が区画整理事業、住市総地域域域又は事業適用外の白地地域と3種類に色分けされた。隣接の旭若松（自治会連合）地区でも区画整理事業と住市総地域域域に分断され、それぞれのかつてのコミュニティ単位での復興まちづくりに至らず、それぞれ独自の組織を持ちながらも、区画整理事業の為のまちづくり協議会が発足し行政との交渉窓口となった。為に、区画整理の為のまちづくり協議会内部での混乱、色分けられた地区にとっては、違った整備手法によってのまちの整合性が問題視された。事業区域の決定を地元自治会単位・空間単位を勘案し、隣接コミュニティ間での協調のまちづくりを支援することが今後肝銘しておかねばならないことと思える。

さらに、地区・街区を考える時、今回のまちづくりで有効であったものにそのまちづくり協議会（以下、まち協）の存在がある。その多くのまち協の活動は専ら緊急の問題である行政事業に対しての交渉窓口として意味をなし、行政にとっても住民合意形成機関として支援している。しかし、行政事業の終結と共に今後消滅するものが多く予想される。コミュニティを掌握したこれらのまち協を平常のまちづくり支援事業の受け皿とすることがまちの育成に不可欠と思えるが、今後のまちづくり活動の具体的内容の不確かさ、財政基盤の不安か

ら危ぶまれている。その為、財政基盤の安定を図るためにも、行政支援の受け皿として、建築増改新築の届け・世帯の動向等の地元実態把握にともなう調査・相談・活性化業務等をまち協へ委託（区役所業務のコミュニティ版）すれば、今後のまちづくりに有効な住民組織（まちづくり会社等）に発展すると思える。

震災後その復興過程において、下町と呼ばれる地区のまち協の活動の中に『コミュニティの継承による豊かな住まいの実現』をよく見聞きする。実際、新長田エリアでの被災者は高齢が多くその生活は路地を中心にした、いわゆる下町のコミュニティに支えられていた背景もあり、その活動の根本理念の様にもなっている。しかし、再開発、区画整理での公営住宅の供給は、かつてのせいぜい2～3階建てのものとは違いビル化されてしまう。そこで、高齢者が生きる気力を取り戻せるようなものがまち協からも、その必要性が訴えられた。

一方、今回の震災後の受皿公営住宅は、低廉な家賃とする為に、居住床面積は小さいものが多く供給される。低廉な価格での入居を可能にさせている反面、居住床面積の縮小化によっての不都合さが予期もされた。新長田駅南再開発事業での受皿住宅に、各自の住戸のLDK等の補完部分として共同利用が可能なスペースを共用部に設けたコレクティブハウジング導入は、この両面を睨んでのことであった。

しかし、入居前の訓練をした上での入居とはいえ、高齢者がこのコレクティブ部分の運営管理等々、将来に対しての不安を抱えている。このようなふれあい活動の場の設置・入居者への訓練に対する支援は不可欠である。さらに、このコレクティブハウジングの協同室（ふれあい空間）としての整備に対する補助の制度は、震災後、基金事業として一部導入されてはいるが、コミュニティの継承による豊かな住まいの実現の為に、協同室への支援が補助金というかたちで一般的に制度化されることが望まれる。

さらに、今回の震災では、建築専門家等のボランティアで、多くの被災家屋の危険度判定がなされたが、地区によってはなされないところも見受けられた。震災後、応急危険度判定士制度が創設された。しかし、住民にとって、専門家の被災建物の調査・判定・助言は、その復旧の費用と合わせることが、応急判

定一罹災証明調査一被災家屋解体または修繕かの一連の流れの不可欠な判断材料であり、単なる判定はいたずらに恐怖心をかき立てるだけということも経験した。又、被災直後の混乱の中では、その復旧に困難な状況が予期され、野田北部・味泥・真野地区では家屋修繕に建築士のネットワークから、被災建物修繕システムが提案・実践されたが、一般的制度にはなっていない。これらの一連の流れの被災建物修繕システム制度の創設も望まれるところである。

## 2. 土地区画整理事業

区画整理事業での事業の進行に影響を与えるものの一つに仮換地指定の場所に対する不安があるが、個人情報を先行入手し、住宅宅地の間口と奥行き・日照等も勘察した地元意向を第三者（まち協認定の専門家）が反映、仮換地案を先行して提示する。このことで住民にとって安定した案の合意が形成され、基盤整備〈道路・公園・緑地のネットワーク化〉誘導も比較的容易に行われ、区画整理事業がスムーズに行くと思える。地区計画を住民から提案するように、この【モデル換地案】を作成の上、行政に提案する手続きを一般的な制度化にすることが望まれる。

事例として今回の区画整理においては、比較的スムーズに行った野田北部地区の区画整理部分（鷹取東第一地区／海運町2・3丁目）が挙げられる。震災後3月後、地区内関係権利者は、個々人にとっての最大の関心事である仮換地案を、面整備である道路・公園を行政から示される前に専門家の提案という形で示された。この事例ほど、個から全体へ進めるという考え方の重要性が顕著に実証されたものはない。

被災後、4か月後にはこの2カ町（約150世帯）はすでに概ね住民合意し、平成11年12月には、神戸市最初に地区8.6haすべての仮換地が指定された。この早期の事業進行の弾みをつけたのが、この【モデル換地案】であった。これは、仮換地先の希望を専門家（まちづくりコンサルタント）が調整し、転出者、戸建て再建、協調再建、共同化再建等うわものの再建意向を指導し相談を受け、個々人の納得の上でその再配置を計画し、道路・公園は、その後、住民に提示

する順序がとられた。住民発意のまちづくりという観点に立ったこれからの区画整理事業の新しい展開といえるのではないか。

又、計画作成の際そのうわもの再建も視野にいれることが容易なばかりか今回1例を除き、適用出来なかった復興共同住宅区制度もこの手法においては、その可能性を見い出すことが出来ると思える。すなわち、区画整理事業の面的整備とうわもの整備の一体化の不可分性である。

この復興共同住宅区は、所有者の申出により事業計画で定め、その区内に換地し、共同住宅建設を義務づけている。阪神・淡路大震災において、震災復興土地区画整理事業に住宅整備とを結合するものとして制度化された。実際には、区画整理事業区域での復興共同住宅区の設定は行われず、任意の飛び換地（短冊形換地）として処理された。

また、区画整理地区内での共同化で最も課題視されるべきは、その用地の決定が容易に決められなかったことである。課題はその集約換地希望者すなわち共同化参加者の変化（途中脱退）にある。その変化に対応出来る区画整理事業者（或いは事業協力者）の参加した共同化事業とする制度で、当初予定の共同化事業安定が図られ、早期の共同住宅の建設が可能になる。復興共同住宅区制度での事業協力者参加の要件化と制度の柔軟な運用をすべきである。

### 3. 再開発事業

震災復興再開発事業でも、まち協が専門家とともに検討してまちづくり提案を行い、提案に基づいてビル計画が決定されるという、住民主体の計画づくりが事業の進め方として採用された。ここでは、従前居住者の生活再建と復興を図るために適用された再開発事業が、被災地復興の手法として広く活用されるための制度面での提案を述べる。

クリアランス・アンド・ビルド型の市街地再開発事業手法では、被災を受けて様々な事情を有する権利者が他の権利者と同時に生活再建を図ることになるので、事業手法の中に賃貸から分譲まで多様な生活再建策を用意する必要がある。今回の震災復興再開発事業においては、従前居住者の生活再建を優先する

ため低家賃の受皿市営住宅を再開発ビルとして供給するなど、他の事業手法と組み合わせることにより従来の再開発事業にない取り組みがなされた。このような生活再建優先の施策は自治体の体力によってなし得る内容も異なってしまうので、再開発事業が今後被災地の復興事業手法の一つとして広く活用されるためには、より従前居住者の再入居が促進されるように組み立てられた被災者救済型再開発制度の確立が望まれる。

市街地再開発事業は、保留床の売却と補助金によって成立する手法である。従来のいわゆる再開発事業適地は、商業系用途の高容積率地域であり、今回の震災復興再開発事業も商業系を中心とする事業であった。今後、被災した住宅地を再生する手法として、容積率のあまり高くない地域であっても再開発事業を活用し、多様な生活再建築とあわせて適切な高度利用により街の再生を図ることが望まれる。そのためには、高容積率地域でなくとも再開発事業が成立するように、中層建築を主体とした街への復興に活用できる手法として制度の拡充が必要であろう。

震災復興再開発事業では、被災した権利者は従前建物が滅失しているので失った資産の再建に相当する費用負担が必要となり、事業施行者も等価交換部分だけでなくその費用負担部分も生活再建につながる価格に設定している。一方事業上は滅失した建物価値相当の補助金が入らないため、資金計画は建設補助金と保留床処分金に頼ることとなる。中層建築を主体とした再開発事業では、容積率から多くの保留床を期待できない。被災した権利者の応分の費用負担と適度の保留床処分でも再開発事業の資金計画が成り立つように、従来のビルの規模に応じた共同施設整備に要する費用の補助とは異なる発想で、補助金の仕組みを考える必要がある。

また、再開発のエリアが大きくなればなる程、事業を段階的に実施することとなり、従前居住者の生活再建を優先するため、工事着手は従前居住者向けのビルから先行し、保留床を中心とするビルの建築工事の時期は後発とならざるを得ない。その時間差から生じる事業費の金利が資金計画を圧迫し、自治体の体力がなければ段階的な事業化が難しくなる。震災復興再開発事業は、資金回

収ができる保留床ビルは完成が後回しになる傾向があるため、権利床部分に相当する建築工事費等の事業費にかかる金利については補助金の導入を図るなど、自治体の体力に頼らない制度への改善が求められる。

一方、補助金の導入以外に、事業の迅速さに対応する柔軟な制度の運用も再考されねばならない。今回の震災復興再開事業では、施行者が先行取得した用地での部分的な先行着工の取り組みが行われた。現行での再開事業の一連の法手続きでは、震災復興の事業の迅速さに十分対応できない。事業規模が大きくなればなる程、その管理処分の対象となる権利者も多くなる。計画の柔軟性を尊重した事業計画・管理処分手続き及び部分的な先行的工事着手の柔軟な運用が求められる。

#### 4. 個人住宅再建及び住宅共同化に対する支援

震災後の平成11年、個から全体（まち）の考え方から下町のコミュニティ小単位である向こう3軒両隣りからの整備である近隣住環境計画制度の創設がなされたところであるが、街区形成・細街路整備の重要ポイントである角敷地への対応が今一つ脆弱である。まちなみにとって、街角の形成は、基盤整備の道路・公園と同様に、うわもの整備として重要である。建築の形態・材質、門塀の設置形態・素材、樹木植栽、オープンスペース等は、まちにとって不可欠な構成要素であるが、とりわけ、街角のうわものは、そのまちなみの環境性、文化性にまで示唆する。しかし、一方は広幅員の幹線道路、整備の必要のない区画道路であったりしている角敷地所有者は、他方の未整備な細街路を整備していくとか、壁面後退によっての道路拡幅に協力の姿勢が見られない。細街路内の住民にはその整備にメリットが多いが、角地所有者にとっては、メリットがないというのがその理由である。角敷地は辺敷地に対してその建築基準法上の道路境界の長さが長いこと等によって、その特質を生かす整備補助制度の拡充（まちなみ環境事業制度での対応も可）が望まれるところである。

震災においてまちづくり協議会の活動の中に住民の住宅再建に関する取組みが多い。緊急時における支援体制は、ボランティア・専門家・行政の相互協

働で行われた。しかし、平常時この支援体制が到底維持できるとは考えられない。ところが、住宅建設等は日常の生活行為の中であって、平常時でも、まちづくり協議会及び住民に対しての支援制度等勉強会・相談会、共同化・協調化住宅・狭小宅地での住宅再建の支援継続は不可欠なものである。さらに、住民の住宅苦情等も顕著化し、まちづくりでのルールの検討のみならず、地域環境像と将来構想の共有化も目指す協議会にとって、専門家の助言・指導が求められている。新たに施行される住宅品質確保法等の背景を見てもすまいに関する総合支援拠点としてのサポートセンターすなわち、緊急時に求められた精神医・弁護士・税理士・金融関係者・建築士等の専門家ネットワークを駆使出来、さらに、良質な工務店等の情報を提供出来る程の住民ニーズに適ったサポートセンターを早期に立ち上げることが必要である。

又、被災地においての最大の問題は、地元にいる人々の現地からの離散であった。この起因の一つに〈住民の様々な不安〉があげられるが、住民の地元への回帰には、この不安要素を解消することが必要であると考えられ、元の地域住民を地元に戻す仕組みの制度化の提案をしたい。これは、コミュニティの魅力(まちの将来像)の提示によって、順次、その不安を解消していく仕組みの再生計画であり、〈いかにすれば、地元住民を地元に戻す事が出来るか〉の提案と住んでいた地への回帰感を触発させる誘導システムである。

野田北部地区では、この提案の実践がなされ、以下の手順でその再生計画は実行された。すなわち、住民の様々な不安を調査し、・地元立ち寄り用をつくり、・地元で一時滞在(基金事業ではカムバックステイ制度が出来たが...)してもらい、・地元への回帰感を誘発し、・地元に戻り易くした。その成果は、再建住宅が順調に建設され元住民の人口が戻りつつあること、地元の愛着からのまちの将来景観へ移行し、地元まち協によるまちなみ誘導型地区計画の徹底した啓蒙活動と併せ街並み環境事業制度による私道の整備進行という姿で現れた。しかし、これらは被災直後の短時間の中でこそ有効であった。時間が経過すると差程、有効でない。時間が大事なものは、個人の住まいに関わる事が圧倒的に多い。住宅再建・地元回帰の決断を悩んでいる瞬間、すなわちそのきっ

かけを与えることが有効であり重要である。時間が経過した後の〈気力〉が萎えた状態では時すでに遅いのである。日常から、コムスティ（官民協働の住民回帰）システム提案のような制度を準備しておくべきである。

次に、共同化住宅再建についてであるが、今回の共同化住宅の誕生は、・敷地条件・資金不足等によって、従前の建物がたてられない、・木賃アパート、長屋、文化住宅等の家主が高齢化での住宅経営力の低下、・分譲マンションでの合意形成の困難さ、残債務等で個人的自力再建が困難な中、建てざるを得なかった場合や、等価交換の利点に乗った場合が殆どであり、共同化の利点（防災・豊かな空間・コモン・共同居住）を認識したわけではなかった。自己の都合から発した共同化はその誕生に様々な困難な出来事が各事例で生じた。その中で事業遂行上で特に求められている解決策を提言したい。

まず第一に、共同化仮敷地での事業化を認める柔軟な特例制度が必要と思える。

行政事業区域外での共同化での参加者の変動は、区画整理区域内とは違い、共同化の呼び掛けた時点でほぼ決まっておらず差程ないが、敷地境界の不明さが事業の進行を遅らせる場合が多くあった。事業としての共同住宅となるには、従前居住者以外の保留床購入の一般入居者も含めた区分所有者に対してその敷地は明確にしておかねばならない。しかし、共同化事業に関係しない直近隣にとっては、だだでさえ心地良しと思っていない中での境界線の明示には時間を要してしまう。共同化事業の推移の過程で敷地が確定してもかまわない程の仮敷地での事業化を認める柔軟な制度が求められる。

第二に、低層型での総合設計制度に変化させるべきである。

周辺近隣居住者にとって、今回の共同化で最も多く行われた事業方式である等価交換方式は、その仕組みが容易に理解されず、住市総制度等による補助金を得ることと併せ、〈無償〉での再建にも見え、〈ねたみ〉ともいえる反対発言・行動が多くとられた。特に、保留床の売却部分を増し、容積率を可能な限り膨らませる「インナー型市街地住宅総合設計」制度は、周辺部にその公開性のあるオープンスペースの確保、建蔽率を押さえたものが要件となっており、



建築物は高層化される。しかし、建築物の高さに対する周辺近隣或いは、まちづくり関係者にとっての抵抗は大きい。現行の周辺公開空地の考え方をまち全体としての考え方にシフトさせ、現行では歩道状が最も有効とされる容積ボーナスは、敷地内であれば、場所は問わないまとまったオープンスペースの確保の要件とする低層型総合設計制度が求められる。同じ建蔽率であればその位置は基盤整備の進んだ都市或いはまちにとって、近隣の不協和音を聞くことに比べるとその効果は同様であると思えるからである。

第三に、行政支援事業としてのより強力な共同化制度立ち上げも必要である。今回の震災においては、被災者の住宅確保の観点から公営の住宅が数多く供給された。為に、自力再建、特に、アパート経営等で住宅供給をなしてきた民間事業者を逼迫させたことも否めない。これは、現行では住市総での補助制度はあるが、共同化推進の方針からは力不足であったことにもその背景があるようである。民間事業協力者での等価交換方式による事業は、保留床処分に左右される。保留床は、共同化参加者の負担の軽減に大きく影響し事業上、不可欠なものであるが、現在、被災地のみならず日本における状況下では、その道は暗雲が立ちこめている。むしろ、公営住宅を単独で建設して行くより、保留床部分の公営住宅使用を前提にした従前居住者再建建築の事業協力者としての制度化によりその事業成立を支援することが必要である。

## 5. 住宅形態の選択の多様化の必要性

このたびの震災において、様々な住宅が滅失或いはその存在をおびやかされている。神戸市内の民間住宅の滅失率は15.1%（約79,000戸）で、内、長田区は区内の39.2%にあたる約23,300戸が滅失した（神戸市住宅局調査）。木賃アパート、長屋等は市街地においてある種役割を持っていたが、その需要層である低所得者・高齢者世帯の比率が高い長田の滅失率の高さは壊滅的な打撃状況を示している。震災後、公営住宅等の建設でそれら階層の人々への物理的供給はなされようとしているが、住宅形態の多様な必要性には対応できていない。発芽した或いはしつつある定期借地権での住宅・コレクティブハウジング（グ

ループ応募の創設)・ペット共生住宅等の生活のスタイルにあわせた多様な居住形態の必要性が求められており、今、その供給方法も含めて再整備することも欠かせない。住宅形態の多様な必要性に応じた住宅供給方法の再整備・制度化を望みたい。

#### まとめとして

まちづくりにおいて、地元まちづくり協議会・専門家・区役所等の果たすべき役割は重要である。震災後、〈まちづくり〉が進んだ地区は、常に、区役所・専門家の参加の地元住民のまちづくり勉強会で、緊急を要する問題、将来のまちづくりに関する問題が整理・議論され、住民個々の再建を第一義とした上でまちづくりへと延伸し、その役割分担がうまく機能された。その住民個々の理解とやる気がどうだったかでその復興の進度に影響したといえる。しかし、〈震災〉は、〈都市・まち・個人〉様々なところで、真の意味を与えた出来事であったと同時に、その復興の過程は全国どこにでも当てはまる教訓だったのではないかと思っている。これらの苦悩の中で成立した各事業・まちづくりは、強烈なリーダーの存在・事業・まちづくりを推進・誘導できるコンサル・設計者の存在・事業性第一でない各事業の協力者・近隣住民の理解・行政の支援等が不可欠であるが、詰まるところ〈人の心がまちをつくる〉ということに尽きるのではないかと思える。

- 1) 「提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり」, 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編, H11.3
- 2) 「季刊 都市政策 第95号」, (財)神戸都市問題研究所, H11.4

# 震災復興における私権の調整

戎 正 晴

(弁 護 士)

## 1. 現行法制の問題点

### (1) 住宅復興・住環境整備と私法上の問題～震災の経験から～

#### ① 住宅復興と私法上の問題

住宅復興をめぐる法的な諸問題は、災害救助法制、都市計画等公法の領域をはじめとして多岐にわたるが、阪神・淡路大震災では、私人間の法律問題、すなわち私法上の問題が原因となって迅速な住宅復興が妨げられるという事態が多数観察された。被災マンションの復興と借地借家問題がその双璧であるが、前者にあっては、集合住宅ゆへの合意形成や事業遂行の困難性が、後者にあっては、建物が滅失した場合の地主と借地人、家主と借家人間の借地権・借家権をめぐる紛争が住宅復興の現場で大きな問題となった。

たとえ公法上ないし政策上の諸制度が完備したとしても、その前提としてのいわゆる「民民の問題」が解決しなければ住宅復興は進まない。震災の経験は我々に、迅速な住宅復興を図るためには私法の領域についても制度を見直す必要のあることを教えたのである。

#### ② 住環境の整備と私法上の問題

私法上の問題が障壁になるであろうことは、これからの災害に備えて「まちづくり」を進める場合も同様である。今般の震災においても、築後かなりの年数を経た旧耐震基準のマンションや古くからの木造賃貸住宅の被害には大きなものがあつたが、今後、これらの老朽化した住宅を更新していくためには、各種事業法や要綱事業が整備・充実されるだけでは不十分で、可能な限りその過程で生ずる私人間の紛争を防止するような方策が必要になる。私法上の制度の

不備が原因となって災害に強いまちづくりが阻害されるようなことは、何としても回避されなければならない。

### ③ マンション問題と借地借家問題

住宅復興ないし住宅供給に伴う私人間の紛争には、建築請負や売買等の契約（あるいは瑕疵）をめぐる紛争や土地境界をめぐる紛争等もあるが、震災で最も大きな問題となったのは、マンションを中心とする区分所有建物の復興と借地借家の復興であった。この2つの課題については、ひとたび災害が発生した場合のみならず、将来に向けて災害に強い「まちづくり」を推進していく上で極めて重大な影響をもたらすと思われるので、以下においてはこの2つの課題に絞って問題の所在を指摘し、今後の法制度改革の方向性を示すこととする。

## (2) 現行区分所有法の課題

### ① 私法としての制度的な欠陥

マンション等の区分所有建物の私法的関係については、いわゆる区分所有法（「建物の区分所有等に関する法律」〔昭和58年法律第51号〕）が規律するところである。被災した区分所有建物の復興についても同法がその基本法として機能することが期待されている。

しかしながら、その復旧ないし建替えに関しては、同法61条以下にわずか数カ所があるのみであり、今般の震災においても、区分所有法のこの点に関する私法としての不備ないし欠陥ゆえに解釈論上の問題が数多く発生し、復興に支障を来す例が多く見られた。もっとも、昭和58年の改正以前は復旧・建替えについては全く規定を欠いており、民法の共有理論から全員一致でなければなしえないとされていたことからすれば進歩したといえるが、それでもその復興には相当な困難を伴ったのである。

純粋に解釈論上の問題を除く、私法としての区分所有法自体が持つ欠陥としては次のような個所を指摘できる。

#### ア. 復旧に関して

1) 一部大規模滅失の場合の復旧決議における非賛成者から賛成者に対する買取請求権（61条7項）について行使期限が定められていないことや、

賛成者の側に「催告」の手段が与えられていないこと

- 2) 同じく、買取請求権の行使について「時価」が争われた場合に、最終的には訴訟でしか決着をつけられないこと
- 3) 一部大規模滅失の場合の一定期間経過後の無決議状態時の区分所有者相互間の買取請求権(61条8項)が現実には機能しないこと

イ. 建替えに関して

- 1) 建替え決議の客観的要件(費用の過分性)の不確定性(62条1項)
- 2) 建替え決議への賛成者を建替え事業への現実の参加者に限定していること(明文はないが、立法の経緯によりこのような解釈上の前提が主張される)
- 3) 決議に賛成しながら建替え事業に協力しない者に対する法的措置のないこと
- 4) 建替え決議無効の主張に何ら制限のないこと
- 5) 売渡請求権の行使期限(催告満了から2カ月)が短すぎること
- 6) 売渡請求権を行使すべき買受指定者の選定が多数決ではなく全員一致であること
- 7) 売渡請求権の行使について「時価」が争われた場合に、最終的には訴訟でしか決着をつけられないこと
- 8) 団地(65条以下)の場合の一部棟の建替えについて明文規定がないこと

② 建替えについて事業法的な発想を全く持たないことに起因する欠陥

区分所有法は純粹の私法として立法されている。その立案等は法務省の所轄事項であり、都市再開発法等の面的整備を目的とする事業法が建設省の所轄とされているのは異なる。純粹の私法であるから、区分所有についての考え方も、基本的には民法の所有権理論に則り、共有法理(個々の共有者の合意により共有物の管理を決定する原則)を一部、団体法理(個々の共有者とは独立の団体を観念し、多数決主義によって共有物の管理を決定する原則)によって修正しているに過ぎない。建替えに関しても、あくまで区分所有建物という共有

の私有財産を私人が処分するという発想を出ない。そのため、全体としての意思決定（合意の形成）までしか関心がなく、建替えという一大事業をどのような法的枠組みの下に遂行していくのかという事業法的な発想を全く持たないのである。区分所有法自体に事業法的な発想がないため、事業の遂行は全て実務上の工夫に委ねられることになるが、法的な手段がなく（訴訟などやってはられない）、全て合意で処理せざるを得ないため、建替えに不可欠なデベロッパーやゼネコン等の事業者が事業への参画に尻込みし、結果として建替えが進まないという由々しき事態を招くのである。

今後、旧耐震基準によるマンションの多くが建替え適齢期を迎え、安心・安全なまちづくりという観点からは、このようなマンションストックの更新が課題となるが、事業安定のための制度的保障がないことは、そのような更新を著しく困難なものにし、安心・安全なまちの実現に大いなる支障を来すのである。

区分所有法が事業法的な発想を欠くことに起因する欠陥として次のような個所を指摘できる。

ア. 事業主体が法的に明確でない。

区分所有法は、建替えへの参加者が建替えへの合意をしたものとみなしている（64条）。これにより参加者間に民法上の組合類似の法的関係が生ずるとされる。実務上この段階から「再建組合」という組織体がスタートすることになるが、再建組合といっても名ばかりであり、法人格取得の途もなく、財産的裏付けもない。したがって、事業者から見れば、まっとうな契約の相手方当事者とは考えられない。

イ. 事業遂行の法的枠組みが法定されていない。

例えば、法定再開発事業のように事業の枠組みが法定されていないため、事業者から見れば見通しの立たない極めてハイリスクな事業としか考えられない。

ウ. 第三者との権利調整等を一つの事業の中で全体的に処理する仕組みがない。

建替え決議は、私法的には、借家人や抵当権者等の第三者に対しては何の効力もない。今般の震災において、抵当権の存在が建替えへの大きな障壁となっ

たことは記憶に新しい。そこで、これら第三者との権利調整を全て個別的に合意によって処理せざるを得ないことになり、事業遂行に支障を来すほか、いわゆるゴネ得の温床になる。

### (3) 現行借地借家法制の課題

#### ① 住宅復興と借地借家問題～罹災都市借地借家臨時処理法の問題～

##### ア. 借家問題

今般の震災では数多くの借家や借地上の建物が崩壊し、多数の罹災借家人や罹災借地人が発生した。借地上の建物や借家を再建ないし建て替えようと思えば、地主と借地人、家主と借家人等との間での権利調整が不可避であるが、その調整は平時であると災害時であるとを問わず極めて困難である。

民法の原則によれば、借家が滅失してしまえば借家契約は目的を失って当然に終了し、当然ながら借家権もまた消滅するが、罹災都市借地借家臨時処理法（昭和21年法律第13号、以下「罹災法」という）が適用されると、借家が滅失した後もなお罹災借家人に一定の権利が残る。一種特殊な権利が発生するために、権利関係がより複雑化し、関係者間の権利調整がなおのこと困難なものになる。

同法は、借地借家法の特則であるが、特に住居を失った罹災借家人に対し、敷地所有者（家主とは限らない。借家滅失後に敷地の譲渡を受けた者も含む）の負担において住居を確保させようとするところに特色があり、社会政策的な意味を持つ立法である。同法は、目的達成の手段として罹災借家人に対し、優先的借家権（14条）、優先的借地権（2条）、優先的借地権譲受権（3条）等の規定を置いている。

しかし、今般の震災で同法の限界と問題点がはっきりした。そもそも、仮設住宅の迅速な建設等、災害救助法制が完備されていなかった（したがって、罹災者に住居確保の手段がない）時代の法律をそのまま適用したこと自体に問題があったが、大規模な災害となれば、家主等もまた被災者であって、アパート経営で生活している単身の高齢者等の弱者も多い。そのような家主等の犠牲で取りあえずの住居を確保させることが、現代社会にあってどれほど合理性を有

するのか。災害時の住居の確保という政策課題は災害救助法その他の法令に基づく行政的な措置によって実現されるべきであって、私法関係にそのような政策的課題を持ち込むのは問題である。実際にも、再入居できたとしても、借家条件は従前どおりではなく新規条件が基本であることもあって、同法の優先的借家権を行使して入居した例はあまり多くない。優先的借地権ともなれば、その設定のためにかなりの権利金を支払わなければならないため、なおのこと事業借家人である場合等の例外的な場合にしか利用されなかった。住居の確保という目的はほとんど達成されず、実際には、家主等に罹災借家人の権利放棄の対価を支払わせるという、法の趣旨とは全く異なる機能を果たしたのである。

また、罹災借家人の権利という中途半端な権利が発生したため、都市計画区域以内では、罹災借家人を事業法との関連でどのように扱うのかという問題が生じ、用地等の買収にあたってこれらの権利を処理しなければならないため、必要以上に時間を要したケースが多かった。さらには、これらの権利を処理するためのコストがバブル崩壊後の被災地での不動産取引をより困難なものにしたことも事実である。

#### イ. 借地関係

罹災借地関係に関する罹災法上の諸制度は、借家関係に比して、今般の震災でも十分に機能したと評価しうる。借地契約は期間中に借地上の建物が滅失しても当然には終了せず、従って、借地権はなお存続する。私法上の権利が存続することが借家権の場合とは根本的に異なるのである。土地所有者から借地人への催告等（12条）、存続期間10年未満の借地権の残存期間の延長（11条）、未登記建物の場合等の借地権の対抗力付与（10条）等については、今後とも制度を支持するに足りる十分な合理性があるといえよう。

#### ② 安心・安全なまちづくりと借地借家問題

借地・借家に関しては、大規模な災害が発生した場合の復興の場面のみではなく、今後、大規模災害に強いまちづくりを推進していく場面での私法関係もまた問題になる。特に借家関係であるが、現在の建物をさらに災害に強い建物に更新していく際に借家権の存在がブレーキとなることがある。



普通借家契約は期間を定めた場合であっても、「自己使用その他の正当事由」がなければ、更新を拒否したり解約申入れをすることは許されない。そのため、家主が建替えを希望しても、単に有効利用の目的のみでは建替え自体が正当事由を構成することはないといわれている。そこで、正当事由を補完するための「立退料」が支払われるのが通常であるが、そのコストに耐えられず任意の建替えを断念せざるをえなくなる場合もある。社会的弱者としての借家人（全てが弱者ではなからう）の住居の安定という要請もあるが、将来に向けて安心・安全なまちづくりのためには、このような場合の権利調整が容易になるような仕組みが是非とも必要である。

なお、平成12年3月1日から定期借家権の制度が導入されたが、既に成立している居住用の普通借家から定期借家への切り換えは、当分の間は認められない。

## 2. 安心・安全なまちづくりのための提言

### (1) 法制度改革の必要性

これまで検討したところによれば、マンション法制においては法解釈では事態に対応できない多くの問題があり、区分所有法の改正や事業遂行を容易にするための新たな法制度が検討されるべきことが明らかになった。

また、借地借家制度にあっては、現行の罹災借地借家関係（特に借家関係）が災害発生後の迅速な復興に機能せず、逆に弊害をもたらしている面があることや、将来の建物更新の際に借家権を合理的に処理するための法制度が求められていることが明らかになった。

そこで、以下において、これら二つの分野について、必要と思われる法制度改革案を述べたい。

### (2) マンション法制に関する提言

#### ① 私法としての区分所有法の改正（欠陥の是正と機能の拡充）

区分所有法を次のとおり改正すべきである。

（復旧に関して）

ア. 復旧決議があった場合の買取請求（61条7項）に関し、賛成者の側から  
の期間を定めた催告制度を創設し、一定期間経過後の買取請求を許さない  
こととする。

イ. 「時価」の決定について、新たに非訟制度（当事者の主張する実体的権  
義務の存否の確定を目的とする訴訟事件とは異なり、民事上の関係を直接、  
後見的に形成することを目的とする。本来、行政作用に属する）を創設す  
ることとする。併せて非訟事件手続法も改正する。

（建替えに関して）

ア. 現行法の客観的要件（62条）のうち費用の過分性に関する部分を削除し、  
区分所有者及び議決権の各5分の4以上の多数決のみでの建替えを可能に  
する。併せて客観的要件のうち「老朽」を「築後30年」というように期間  
をもって定義づけること。

現行法は、老朽、損傷、一部の滅失その他の事由の存在（前提事由の存  
在）と、建物価格その他に照らし、建物の維持・回復費用が過分であるこ  
と（費用の過分性）を多数決建替えの客観的要件としている。しかし、「  
費用の過分性」なる概念が非常にわかりにくく、今般の震災でも、被災  
という契機があるにもかかわらず、この点を巡って争いが生じたマンショ  
ンでは、その解決はほとんどの場合、裁判所に持ち込まれた。このような  
曖昧な要件を放置しておくことは、今後本格化する老朽マンションの更新  
という課題にとって大変な障害になることが明らかである。解釈によって  
同要件を明確にする作業も試みられたが、このような曖昧な規定を裁判規  
範として機能させ、区分所有者間で判断が分かれた場合の最終決着を訴訟  
に委ねるという仕組み自身が合理的ではない。そこで、思い切って「費用  
の過分性」要件を法文から削除し、マンションの全体的意思決定（決議）  
の法定安定性を高めることが必要であると考える。

イ. 建替え決議への賛成者を建替え事業への参加者に限定しないこと、及び  
その趣旨を法文上明らかにすること。

現行法上は、明文はないものの、建替え決議への賛成者は、すなわち建

建替事業への参加者であるという解釈がなされている。その根拠は、不参加者（デベロッパーに区分所有権と敷地利用権を売却して転出する者）の賛成によって建替えが決まるとすれば、建替えというよりはデベロッパーによる地上げになり、そのような地上げ行為で非賛成者が意思に反して住居を失うのは不合理であるというところにある。しかし、現実には建替えには参加しない（できない）が、建替事業には賛成であるという層の存在が一般的であり、そのような層の意思を決議に反映する仕組みを備えることが望まれる。

ウ。建替え決議の内容に関し、62条2項を改正して、現行法の定める、1) 建物の設計概要、2) 建設費等事業費の概要、3) 費用の負担、4) 区分所有権の帰属の4事項以外に、新たに事業手法及び事業体制を法定決議事項として追加すること。

事業手法や事業体制を決定することなく、建替えという一大事業を遂行することはできない。実際にも建替え決議以前にこれらの点についての検討が加えられ、これらを含む「事業計画」が吟味されて初めて決議に至るのである。そこで、建替え決議においてこれらの事項を法定決議事項として決議させることとともに、後述する賛成者の参加義務と連動させることが望まれる。

エ。建替え決議への賛成者が、建替え決議において示された事業計画に従って事業遂行に協力すべき法的義務（参加義務）を有することを法文上明示すること、及びその義務違反者に対する売渡請求権の行使を制度化すること。

オ。売渡請求権を行使する買受指定者の選定を、参加者の全員一致制から多数決制（3分の2程度）に改めること。

カ。売渡請求の際の「時価」の決定について、新たに非訟制度を創設すること、及び併せて非訟事件手続法も改正すること。

キ。管理規約において「建替え積立金」を制度化できることを明記すること。

ク。団地の場合の建替えについて、以下のとおり規定を創設・整備すること。

区分所有法は65条以下においていわゆる「団地」に関する規定を置いている。しかし、現行法上の団地制度は、共有地上に複数の戸建住宅が存在する場合を想定しており、一棟単位の区分所有関係の規定を準用する形式を採用しているだけで、大変わかりにくいものになっている。さらに、団地内で復旧や建替えが行われた場合に関し、それ自体を決定するのは団地ではなく棟の区分所有者であるとの原則を規定するのみで、団地内の一部棟が建替えられるような場合の他棟との関係等の重要な問題について、何ら規定を設けていない。そのため、今般の被災マンションの再建においても解釈論上多くの問題が発生した。そこで、次のとおり規定すべきである。

- 1) 建替え等により、複数棟の要件を欠くに至った場合でも団地関係が存続することを明記する
- 2) 従前の建物と異なる建物に建て替える場合の他の団地建物所有者の承認について明文を設ける
- 3) 将来に向けて、建替えに関する団地全体のマスタープランを決議し、その効力を維持させる規定を創設する

## ② マンション建替え事業促進法（仮称）の制定

### ア. マンション建替えに対する公的介入の必要性

先述したように、私法たる区分所有法には建替えが一大「事業」である認識が全くない。そこで、建替えの事業面について法的安全性を付与し、事業をサポートする事業への「法的枠組み」を創設することが何よりも重要である。

ところで、マンションの建替えに関し「事業法」を制定することは、必然的に単体のマンションに対し、公共が関与することを認めることになる。そこで、その是非を含め、前提となるこの点を検討しておくこととする。

マンションの更新は、一戸建て住宅とは異なり、必ず「合意形成（内部の団体的意思決定）」が必要であるが、多数の区分所有者間における合意形成ほど困難なものはない。そのため、私人だけに任せていたのでは、1) 老朽化・陳腐化した建物が不良ストックとして堆積し、同時に利便性の高い都市部の土地が遊休化する、2) 適切な時期に更新が実現しないと、区分所有者の借家人化、

空家化、高齢化、低所得化等の事態が進行し、スラム状態を招くに至るが、これを除去するためには膨大な社会的コストが必要になる。単体のマンションの建替えへの公的介入は、その私有財産性にもかかわらず、このような事態を未然に防止し、社会的コストの発生を回避する意味で大きな公共的意義を有するものである。またマンションのような大規模な集合住宅の建替えは、その意義や関係者数・事業規模等において、ブロック単位の共同再建事業等と何ら異なることなく、それがために優良建築物等整備事業などの事業の対象にもされているのであって、公的介入を正面から認め、法定事業を整備する前提は十分にある。ただ、公的介入の限界として、純粹の地上げ等、単に私人の資産価値を高めるだけになるような建替えに関与することは許されず、建替えにより良好な計画が推進され、周囲の環境等の改善に資する等、政策的な目的に合致する場合に限って、公共の名の下に事業を促進する理由があるというべきであろう。

#### イ. 現行の事業法適用の限界

単体の区分所有建物建替えについて、都市再開発法の第一種市街地再開発事業を適用できる余地が理論的にはある。しかし、①建物老朽化要件（法定耐用年限の3分の2）、敷地共同化要件（地権者として5名以上必要であるが、敷地を共有する区分所有者は全員で1名）、②マンションを含む地区が高度利用地区や再開発地区計画地区であることが要件（単体の建物のために地区全体を高度利用地区などに指定するのは不相当）等の問題点があり、同事業を適用してのマンション建替え事業の推進には大きな限界があるといわざるを得ない。

#### ウ. 制定されるべき「マンション建替え事業促進法」（仮称）の主要点

##### 1) 対象となるマンション

区分所有法62条に基づく建替え決議が成立するマンションで、少なくとも優良建築物等整備事業の敷地面積等の基礎的条件を満たし、かつ資源の有効利用及び住環境改善の観点から建て替えるべき必要性が高いと思われる物件。

##### 2) 建替え事業法の基本的仕組み

###### 1) 都道府県知事の「建替え計画」の認可

ii) 再建組合への法人格の付与

iii) 権利変換制度の導入

マンション建替え事業において従前の区分所有権等を再築後のそれらへと変換していく手法の根幹は、都市再開発法に基づく第一種市街地再開発事業における権利変換と実質的に異なるものではない。そこで、マンション建替え事業法では、同様の権利変換制度を採用することにより、建替え事業に伴う権利処分を私法上の契約の積み重ねではなく、行政行為による一括処分を実施することにすべきである。これにより、第三者との関係を含めた法的関係の安定化、事業実施の確実性を増加させ、事業に伴う費用の増加を防止することができる。

iv) その他支援措置の創設

- ・市町村長の建替え必要物件への勧告制度
- ・財団法人「マンション建替え推進センター」（仮称）の設立と法に基づく指定

### (3) 借地借家（特に借家）問題に関する提言

① 「罹災都市借地借家臨時処理法」を以下のとおり改正すべきである。

ア. 基本的に廃止の方向で検討すべきこと

すでに検討したように、現行の罹災法は、昭和21年制定のものであるが、制定当時と現在では全く社会的な状況を異にする。区分所有建物への適用に関しても、法が全く予想していないため、解釈論上解決困難な問題が生ずる。今般の震災でも、住宅の復興にとってあまり貢献した形跡は見られず、逆に曖昧な権利が飛び交うことにより復興を阻害した一面があったことを忘れるべきではない。現在の災害救助法制、及び今後公法的な応急住宅整備がより充実されるであろうことも考えれば、対等な私人間において一方の犠牲で住居の確保を図ろうという罹災法の発想そのものを改めるべきであろう。災害時の住居の応急的確保等という政策的な目標を私法に持ち込むべきではない。罹災法は、特に罹災借家人に関する部分を中心に、私法としての分限を維持しつつ、再整備されなければならない。

イ、優先的借家権（14条）の廃止

優先的借家権とは、罹災借家人が滅失した借家の存在した敷地に最初に建つ建物の完成前までに申し出ることによって、再築建物に他に優先して相当な賃借条件で賃借権を取得できるとする権利である。借家の滅失によって当然に借家権を喪失した罹災借家人が、元の家主のみならず敷地を譲り受けた第三者に対しても行使できる特別かつ強力な政策的権利である。申し出を受けた家主等は3週間以内の回答を要し、かつ申し出の拒否には正当事由が必要とされている。しかし、家主等には再築の義務はなく、また、相当な賃借条件とは当然新規家賃を基準に考えられるものであり、従前より高額の家賃を罹災借家人が支払える可能性は小さいため、ほとんど機能していない。借家の存した敷地を売却しようとする家主（地主）は、罹災借家人からこの権利を行使されることを嫌った買主から、権利行使の可能性をなくすようにと言われるため、この権利は、既に法的には存在しない借家権を解消するための和解金の支払いの名目というかたちで機能したというのがその実態である。借家権が消滅するのが私法上の原則であること、法の目的である住居の確保にはほとんど役立っていないこと、逆に震災後の土地取引や面的整備（自治体等による買収等）を阻害した面もあること等の実態を考えれば、優先的借家権を制度的に維持すべき理由もはやないといわねばならない。

ウ、優先的借地権（2条）及び優先的借地権譲受権（3条）の廃止

優先的借地権は、罹災借家人が家主（地主）が借家を再築しない場合に、法施行日より2年以内に申し出ることによって、自らが相当の借地条件で他に優先して建物所有目的の賃借権を取得できる権利である。優先的借地権譲受権は、同じく、罹災借家人が借地上の建物の借家人である場合に、家主である借家人に対し、相当の条件で他に優先して借地権を譲り渡すことを請求できる権利である。この場合、地主は借地権の移転を拒絶できないとされている（4条）。この権利は借家人から借地人へのいわば「成り上がり」を制度化したものであるが、いくら相当の対価を支払うとはいえ、災害を契機に、一借家人に更地価格の6割にも相当する価値を有する、借地権という極めて強力な権利を取得さ

せるという発想自体、批判されるべきものがあるのではなからうか。借地条件としての保証金や譲渡代金は通常高額に及ぶので、現実これら権利によって住居を確保できた罹災借家人はほとんどいない。逆に、優先的借家権よりも土地取引にとっては脅威となる権利であるため、この権利を内容証明郵便にて行使しておけば、その解消という理由で和解金を請求する有力な根拠になったのである。これらの権利は、住居確保という目的を達成するための手段としてはあまりに大胆すぎ、手段としての相当性に著しく欠ける。したがって、これらの諸権利をなお維持すべき理由はないと言わねばならない。

エ. 借地権に関する諸制度（10条ないし12条）は現行法のまま存続

借地上の建物が滅失した場合の規定については合理的であり、かつ必要性の高いものであり、今後とも維持すべき制度であるから、これらの点は存続させることが妥当である。

例えば、①罹災借地権の対抗力（借地権または所有建物の登記がなくても5年間は第三者に借地権を対抗できる）、②残存期間の延長（被災時に残存期間が10年未満の借地権の残存期間を10年に延長）、③地主の借地人への催告制度（1ヵ月以上の期間を定めて借地人に借地権を存続させる意思の有無を照会し、回答のない場合、期間満了により借地権を消滅させる制度。公示の方法も可能）である。

オ. 非訟事件に関する規定や鑑定委員会に関する規定等、裁判上の手続きに関する部分は現行法のまま存続（17条以下）

② 面的整備において借家権を解消できる法制を充実させること。

借家権の存在が安心・安全なまちづくりの障害とならぬよう、例えば「密集街区整備促進法」（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）のような借家権の解消を可能にする面的整備事業法制を充実させることが必要である。平成9年に制定された同法は、居住安定計画の認定を通知した賃借人に対する賃貸借契約の更新拒絶や、解約申入れには正当事由を必要としない旨を定め（24条）、一定の場合に借地借家法の適用を制限している。木造密集地の面的整備では木造賃貸住宅の借家権を強制的に解消することが不可欠であり、



これらの権利の解消を私人間の調整に委ねたのでは事態は進展しない。そのため置かれた規定である。憲法は、財産権の内容は公共の福祉に適合するよう法律で定めることを規定しているが(29条)、借家権といえども財産権であり、所有者との関係では保護に値しても、所有権同様、公共の福祉の制限に服することは当然であるから、公共の見地から借家権を解消してでも面的な整備を行なうべき必要のある場合には、そのような法的整備をためらうべきではない。今後は、このような立法がさらに整備されていくことが求められているというべきであろう。

### ③ 「定期借家権」の活用

ここでは議論の詳細に触れることはしないが、社会政策立法の分野における規制緩和という方向性(市場原理の再評価)、法規の明確性、紛争コストの最小限化等、多くの点から見て定期借家権には利点が多いと思われる。

定期借家権の活用は、「安心・安全なまちづくり」の観点からも不可欠である。まちづくりの観点からすれば、老朽化した建物は然るべき時期に更新されるのが理想であるが、普通借家権が更新制度によって半永久的なものであり、解消には高額な立退料が必要であるために、建替え適齢期を遥かに過ぎても建替えができないという事態を招いている。危険な建物ないし危険な区域がいつまでも放置される結果になるのみならず、改善に必要以上のコストがかかるため社会全体の損失は決して少なくない。

平成12年3月1日から定期借家権が導入されたが、契約期間が満了すれば必ず借家関係が解消されることが社会的に保障されれば、建物所有者も更新の計画・立案が容易になり、更新のためのコストも相当下がるはずである。

今後、まちづくりにおいて定期借家の制度を積極的に活用すべきである。

# 震災復興と都市整備 IV

——神戸市街地形成史——

高 寄 昇 三

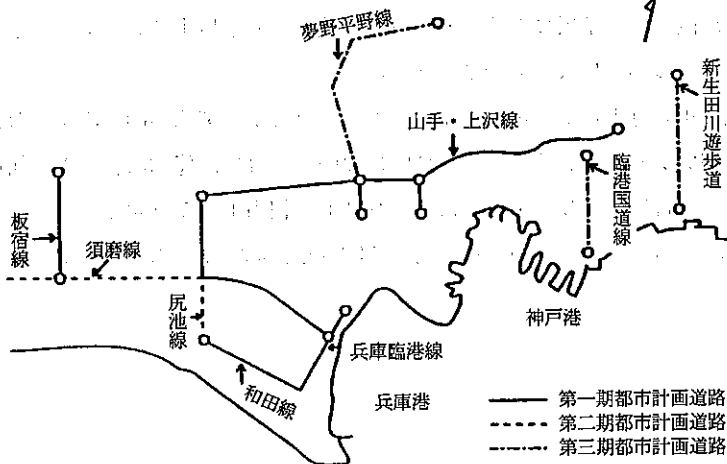
(財)神戸都市問題研究所  
市街地整備研究会

## 1. 大正期の都市計画事業

神戸市の都市計画事業は、大正期になってやっと実施され、都市計画の中心課題である道路計画については、第1表のように第1期、第2期の事業が決定され、継続して第3期事業が施行された。

計画内容は都市計画全区域に、103線、総延長13万8,943mであった。この第1～3期の街路計画で、戦前の基幹街路はすべて計画され、この計画で戦後の山手、中央、浜手の3大幹線の原型が決定されており、震災復興事業の根幹をなす基本計画も織り込まれている。

第1図 都市計画道路図



資料：神戸市都市計画部編 第1・2・3期『事業報告書』から作成。

道路計画をみると、明治期は都心神戸・三宮間に重点がおかれていたが、第1期都市計画では、第1図のように、都心の外周部、第2期は、さらにその外周部、第3期は、神戸市の道路網の弱点である南北道路の整備に力点がおかれている。

このような都市計画決定によって、第1表にみられるように神戸市の第1期都市計画事業（大正8～13年）がスタートする<sup>1)</sup>。第1期の事業は、第1～8号線の9路線の拡張工事で、約11kmを幅員21～23mに拡張するもので、移転戸数2,280戸、移転人数15,000人、総事業費1,735万円の大事業であった。

第1期事業は当初、大正8・9年の両年度で遂行する予定であったが、国庫補助金の増額、受益者負担制度の導入などで予算変更が行われて、大正13年に完了している。

この時期、第1次大戦後の不況に見舞われ、工事費は1,625.4万円で、当初計画より物価低落のため100万円ほど少なかった。

第2期事業は、市電の須磨駅までの延長のための街路拡幅であった。東尻池から須磨、東尻池から東高松に接続する街路事業であった。延長5.5km、幅員24～27mの事業である。

この事業は、市電の開通のための街路拡幅工事であった。須磨線の工事もそうであったが、東尻池－東高松の街路事業は、下回りの市電が南部との連結を切断されていたが、この線の開設によって循環路線となった。

第3期の事業は、阪神国道の完成、神明国道の事業計画などで市内の東西道路の目処がついたので、南北道路の整備に重点がおかれた。第3期の事業は、大正9年に調査に着手したが、決定をみたのは、昭和2年3月である。

第1期の事業費の内訳をみると、事務費は15.9万円で用地買収費570.0万円、物件移転補償費254.4万円、その他道路整備費などが287.9万円で、合計1,128.2万円である。

第2期の事業費も同じで、用地買収費248.4万円、移転補償費96.0万円、道路整備費203.8万円、その他1.8万円で合計550万円となっている。ただ第2期事業は、須磨という郊外地域への街路の先行的整備であり、既成市街地の街路

第1表 都市計画事業期別収入

(単位 万円)

| 区 分     | 第1期事業<br>(大正8～13年度) | 第2期事業<br>(大正13～昭和3年度) | 第3期事業(予算)<br>(昭和3年度～) |
|---------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 特別税     | 264                 | 168                   | 不明                    |
| 受益者負担   | 40                  | 161                   | 129                   |
| 電気事業繰入金 | 354                 | 70                    | 468                   |
| 市債      | 1,142               | 429                   | 414                   |
| 国庫補助    | 108                 | 78                    | 219                   |
| 水道事業借入金 | —                   | 82                    | —                     |
| 繰越金     | —                   | 267                   | 58                    |
| 雑収入     | —                   | 117                   | 0                     |
| その他     | 43                  | —                     | —                     |
| 合 計     | 1,951               | 1,372                 | 1,288                 |

資料：奥中喜一「神戸都市計画の過去及び将来(其の二)」『都市研究』昭和5年12月号

出典：神戸市編「新修・神戸市史歴史編IV(近現代)」599頁

拡幅事業の第1期事業にくらべて、移転補償費は17.8%、用地買収費は45%と、第1期事業の移転補償費22.8%、用地費51.0%と比較して、先行的事業のメリットがうかがわれる。

このような街路工事は、市街地整備の点では表の街路のみの整備で、細街路の整備は放置されてきた。そのため将来に禍根を残すことになった。戦災・震災における家屋に、大きな被害をもたらすことになった。

須磨線は西部耕地整理組合の事業が並行して行われていたが、民間組合施行であるため、市街地整備の水準は低かったが、市が区画整理事業として施行するには、財政力が及ばなかった。後にみるように神戸市の財政力では、街路の拡幅が精一杯であった。

このように戦前の街路整備は、順調に推移したかの感があるが、財源的にはきわめて厳しい状態に追い詰められていった。大正8年～昭和6年の事業費の財源内訳をみると、第2表のようになる。

第1に、一般財源は特別税が中心で、一般市税はごくわずかである。結局、制限外課税となっており「大正4年度迄ハ所得税及ヒ営業税付加税ヲ除ク他ノ国税付加税ハ辛フシテ制限内ニテ支弁シタルモ、大正5年度ニ至リテハ地租付

第2表 都市計画事業費歳入歳出(決算)

(単位 万円)

| 区 分     | 大正8  | 9   | 10  | 11  | 12  | 13  | 14    | 15  | 昭和2 | 3   | 4   | 5   | 合計    |
|---------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 国庫補助金   | —    | —   | 5   | 7   | 8   | 16  | 21    | 19  | 19  | 19  | 13  | 12  | 139   |
| 市 債     | —    | 373 | 344 | 135 | 191 | 100 | 1,021 | 305 | —   | 106 | —   | 321 | 2,896 |
| 都市計画特別税 | —    | 55  | 53  | 55  | 48  | 52  | 57    | 55  | 37  | 19  | 29  | 28  | 488   |
| 受益者負担   | —    | —   | —   | —   | —   | 40  | 64    | 81  | 9   | 7   | 41  | 19  | 261   |
| 繰入金     | 9    | 120 | 132 | 57  | —   | 117 | —     | 23  | 23  | 23  | 140 | 170 | 814   |
| 内       | 電気事業 | —   | 107 | 122 | 57  | —   | 35    | —   | 23  | 23  | 23  | 140 | 675   |
|         | 市 費  | 9   | 13  | 10  | —   | —   | —     | —   | —   | —   | —   | —   | 25    |
| そ の 他   | 水道費  | —   | —   | —   | —   | —   | 82    | —   | —   | —   | —   | —   | 82    |
|         | その他  | —   | 4   | 34  | 68  | 118 | 200   | 226 | 61  | 306 | 205 | 198 | 1,596 |
| 歳入合計    | 9    | 552 | 568 | 322 | 365 | 525 | 1,389 | 544 | 394 | 379 | 421 | 726 | 6,194 |
| 道路改良費   | 9    | 513 | 498 | 277 | 165 | 308 | 169   | 94  | 73  | 54  | 153 | 262 | 2,575 |
| 公 債 費   | —    | —   | —   | —   | —   | —   | 1,162 | 177 | 119 | 126 | 130 | 294 | 2,008 |
| そ の 他   | 0    | 11  | 12  | 12  | 11  | 14  | 18    | 18  | 19  | 18  | 13  | 13  | 159   |
| 歳出合計    | 9    | 524 | 510 | 289 | 176 | 322 | 1,349 | 289 | 211 | 198 | 296 | 569 | 4,742 |

出典：神戸市編「新修神戸市史・歴史編IV近代・現代」597頁を参考にして作成。

加税モ共ニ制限外課税ヲ為スノ已ムヲ得サルニ至レル<sup>2)</sup>と、超過課税に踏み切っている。

増収予想は、地租付加税6万2,999円、営業税付加税24万3,710円、特別税家屋税16万5,475円、特別税営業税3万5,600円の合計50万7,784円を予定していた。財源的には営業税付加税が大きな比重をしめており、細民重課という財源調達になっていない。

第2に、受益者負担金といっても、それほど大きい金額でない。第2表にみられるように、大正8年～昭和5年の合計事業費では4.2%にすぎない。もし細街路も整備し、街路拡幅だけでなく、面的な市街地整備をめざしていくならば、受益者負担は10%以上になっていたであろう。

第3に、国庫補助も大きな財源ではない。第3表にみられるように、総事業費の2.4%にすぎない。当時の街路事業に対する国庫補助金の低さがわかる。

第4に、電気事業繰入金は、都市計画事業費の大正8年～昭和5年の合計では、10.9%とかなりの金額になっている。この公営企業からの繰入金については、後にみるように論争の対象となった。

大正8年度の予算は一般会計418万、電気事業148万の合計566万円である。また大正9年度は一般会計346万円、電気事業102万円の合計478万円である。当時の電気事業会計は一般会計の約3分の1で、財源的には一般会計よりも自由になる財源の余地があった。

第5に、市債が主たる財源であり、大正8年～昭和5年の合計額の46.8%で、結局は事業費は公債収入に依存したのである。しかしこの公債依存は街路事業のみでなく、当時の都市財政の一般的な傾向であった。神戸市財政の歳入における構成をみても、大正から昭和にかけて急増している。

大正5年度の市債収入は1.6%であったが、大正7年度には4.4%に、大正10年度には27.2%になり昭和2年度には49.6%と、半分となっている。財政運営のセオリーからは考えられない市債の発行額である。

当時の政府は都市財政の財政需要は認識していたが、財源付与はしなかった。そのため都市自治体としては、起債に頼らざるをえなかったのである。

第6に、起債によって財源を調達していったため、第2表にみられるように道路整備費よりも、起債の元利償還金の方が多くなっている。その結果、昭和5年度の歳出は、道路改良費が262万円で、公債費が294万円と逆転している。

要するに財源内訳をみると、その主要財源は地方債であり、さらに電気供給事業などの特別会計からの繰入金に頼っている。そして事業の拡張が、財政的な逼迫をもたらしたことは否定できない。

『神戸市史』は「都市計画事業は第1次大戦後の新しい市の事業として道路改良などそれなりの成果をあげたことは事実であるが、膨らむ夢とは裏腹に台所は火の車で……神戸市の夢と現実の乖離を象徴していたともいえよう」<sup>3)</sup>と、財政の苦しさを表現している。

このように財政的にかなり無理を重ねた都市計画事業であったが、市街地整備手法としてはすぐれた方式を採用していた。第1に、交通事業の拡張と歩調をあわせて、街路拡幅・延長工事をしたことである。このことによって交通事業は、路線延長の軌道敷を確保できた。第2図にみられるように、市電の新規路線は都市計画街路と並行して整備されていった。

第2に、民間の耕地整理事業とも歩調をあわせて整備されていった。そのため交通事業と市街地開発が同時施行され、交通事業にとっては軌道敷の整備、乗客の増加などのプラス効果がみこまれた。

- 1) 第1期都市計画事業については、神戸市都市計画部「神戸都市計画事業第1期道路開設顛末」、第2期都市計画事業については、神戸市都市計画部「神戸都市計画事業第2期道路施設大要」、第3期都市計画事業については、「神戸都市計画事業第3期道路施設大要」参照。
- 2) 神戸市都市計画部「神戸都市計画事業第1期道路改設顛末」(大正14年3月) 81・82頁。
- 3) 神戸市編「新修神戸市史・歴史編IV近代・現代」599・600頁。

## 2. 街路整備と公営企業負担

このような巨額の街路事業を財政的危機を覚悟でなぜ実施したかであるが、そこには人口・産業の急激な膨張・集積があった。神戸市がとった対応策が須磨・東部3町村の編入であり、これら地域をふくむ都市計画決定であり、街路・市街地整備があった。

このような対応策に対して、住民の意向を無視した膨張策であるとか、地主の利益を優遇・保障する利権主義であるとか、市民生活無視の産業優先主義であるとかの批判がある。

このような批判は神戸市の膨張が停止すれば正論であるが、もし神戸市が既存の地方税の枠内で小学校と病院だけを管理・運営しておれば、都市としてどうであろうか。経済集積の勢いがとまらない以上、市街地は細街路だけでスプロールをつづけ、企業のみでなく市民も多大の生活の不便をこうむり、伝染病の発生率も高まっていくであろう。

都市計画事業・市街地整備事業の非難の多くは、当該事業のもたらすデメリットのみを指摘していくが、当該事業のメリットはネグレクトしている。ことにもし事業化をしなかった場合のデメリットには意図的にふれない。

また多くの批判は、事業化における完全なシステム・成果を達成していない

ことをもって批判の根拠としている。たとえば街路整備事業を法人負担で建設せよなどであるが、戦前の地方財政制度でそのような措置は不可能である。

また民間耕地整理組合事業は、地主に恩恵を与えたとの批判があるが、もし地主が耕地整理事業をしなければ、宅地不足が深刻化するか、より劣悪な宅地の造成が行われていたであろう。組合方式の区画整理・耕地整理がベストではないが、ベターな施策の実施なのである。

もちろん当時の神戸市が、今日の宅地開発指導要綱のような強力な行政指導力を発揮すべきであったが、戦前の都市自治体にそのような自治権を期待するのは、無理な注文である。

要するに都市計画・市街地整備事業といっても、限られた財源・権限の枠組みのなかでの選択の問題であり、社会的な抵抗もあり制度の制約もあり、机上演習のようにはいかないのである。

理論的観念的な見地からの都市開発事業への批判は自由であるが、政策的な対策を提示しなければ、それは自己満足にすぎないであろう。その意味では私営電気・交通事業の公営化措置は、理論と実践が合致した稀なる都市政策の成果であった。

ちなみに街路整備事業が福祉行政を犠牲にして行われたのではない。普通会計における歳出構成比をみると、大正5年度では港湾事業をふくむ土木費は6.7%、教育費が6.1%、社会事業費が1.1%、衛生費が14.4%である。

大正10年をみると土木費は17.2%になるが、港湾の負担金が12.6%である。また教育費も人口急増で33.4%となり、社会事業費は3.2%、衛生費は7.2%である。

昭和5年度をみると、土木費は7.4%で港湾負担金も1.5%に激減している。しかし教育費は依存として26.2%の高い比重をしめている。なお社会事業費は5.3%、衛生費は6.3%である。

このような神戸市の財政構造をみても、街路整備費は数%で教育費の数分の1である。

戦前大正・昭和期の市街地整備で注目されるのは、都市基盤整備・市街地整備  
都市政策 No.99



備が公営企業の事業収益金によって、実質的に支弁されていったことである。都市整備の財源をどこにもとめるか、戦前は国庫補助金にもとめることは事実上は不可能であった。そこで特別税にもとめることになるが、法律で定められた税目・税率では限度があった。

残された財源が事業的収益であり、公共デベロッパーがもっともオーソドックスな財源確保の手段であるが、戦前は公共デベロッパーの発達は未成熟であった。そこで当てにされたのが、都市独占事業としての電気・水道・交通などの公営企業であった。

当時の神戸市の普通会計の歳入構成比をみると、大正5年度では市税は70.0%、国庫補助金5.0%、市債1.6%、使用料・手数料3.3%で主たる財源は市税しかなかった。大正10年度をみても市税は37.8%、国庫補助金2.7%、市債27.2%、使用料・手数料3.6%と市債が主たる財源として登場する。

公債はその後増えつづけていき、大正14年度45.8%、昭和2年度49.6%と高水準を維持していくが、市債残高の増大にたえられず、昭和5年度は9.6%に急減している。

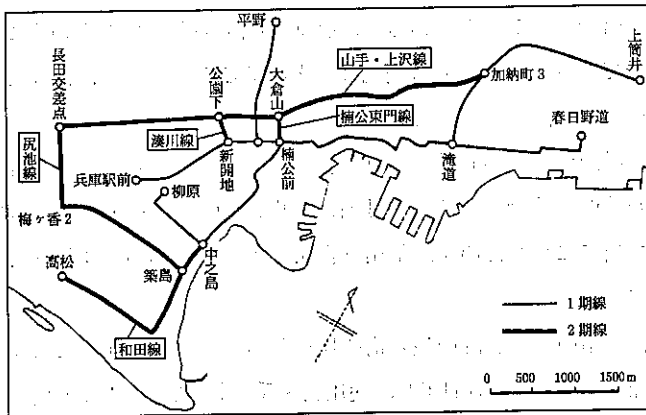
このような閉塞状況の都市財政において期待されたのが公営企業収入であった。もともと大都市の電気・交通の公営企業は、大阪市をのぞいてそのほとんどが、民間の独占企業を公共団体が買収して、発足したものである。したがって開業当初からその独占的利潤は、各自治体とも当てにしていたのである。

神戸市の場合をみると、大正6年、念願の神戸電気株式会社を買収する。このことは神戸市の都市基盤整備に大きな促進の手段を提供することとなった。買収価格は1,395万円であり、市の一般会計予算230万円の6倍近い巨額であった。民間企業の独占的利益を公的に吸収し、都市整備の特別財源として活用していく道がひらけた。また交通整備と都市計画を一体として、整備していくという効果的手法の導入も可能となった。

大正・昭和期の都市計画事業は、この市電路線の延長計画と、歩調をあわせて実施されていった。都市計画第1期事業が、市電第2期線計画に見合っ

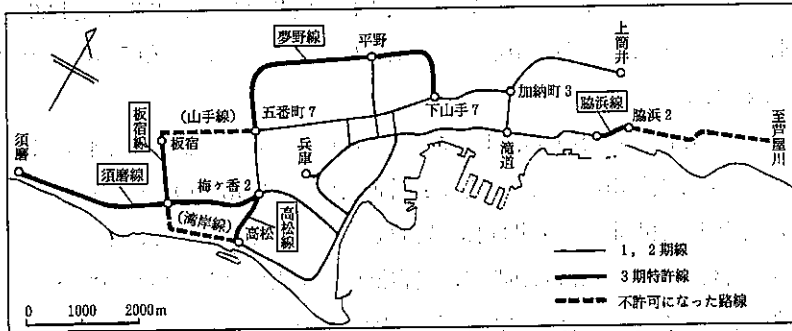
て計画された。第1・2図のように、都市計画街路の山手・上沢線は、市電路線と

第2図 市電1期・2期路線図



出典：神戸市編「新修・神戸市史歴史編Ⅳ（近現代）」473頁

第3図 市電3期特許路線図



出典：神戸市編「新修・神戸市史歴史編Ⅳ（近現代）」475頁

一致している。

大正9年の須磨区の合併条件は、市電延長と水道布設であった。第3図のように、市電の第3期は、須磨への路線の延長が重要課題であった。

第3表のように、配電事業は毎年、巨額の黒字を計上していった。そのため一般会計から繰入金を要求された。

この点につき、電気局サイドとしては「この繰入には、一般会計へのものと都市計画事業への道路築造負担金の繰入れの2つがあった。一般会計への繰入

第3表 神戸市給電事業収入支出 (単位 千円)

| 区 分   | 収 入    | 支 出    | 差引利益金 |
|-------|--------|--------|-------|
| 昭和7年度 | 11,472 | 7,659  | 3,813 |
| 9     | 13,277 | 9,162  | 4,115 |
| 11    | 16,715 | 10,643 | 6,072 |
| 13    | 20,142 | 12,245 | 7,897 |
| 15    | 19,176 | 11,917 | 7,259 |

出典：「公営電気復元運動史」940～941頁から作成。

は、市営当初は820円余（大正7年度）と、ごくわずかであったが、年々増加し、昭和14年には90万円にもぼっており、以後毎年100万円程度が、市の財源となっていくた。この繰入れについては、たびたび市会でも議論されており、当時の渡辺助役も、『ハッキリシタ根拠ハナイガ、電気税、電車税、自動車税アルイハ電纜ソノ他ノ埋設物ニ対スル使用料等モ考慮……』と答弁しているが、今日の交通事業財政の窮乏の現状と比べ隔世の感があるといえる<sup>1)</sup>と、説明している。

すなわち電気局サイドとしては、不本意であったが、一般会計サイドとしては、開発者負担金の一種であり、「道路の中心分に市電を敷設させるため電気局から用地費の3分の1に費用を出させることについて、森垣部長（注・都市計画部長）は精力的に米田電気局長と折衝をもった。こんな努力が実を結んで山手線を始め、多くの道路は立派に完成し、市電が走った<sup>2)</sup>と、その負担の正当性を主張していった。

1) 神戸市交通局「神戸市交通事業60年史」166頁。

2) 森垣博士功績顕彰会「森垣亀一郎伝」22頁。

### 3. 繰出金論争の展開

このような公営企業からの繰出金については、公営企業といえども独立した事業体である以上、収益は料金を値下げして市民に還元すべきであるという見解と、公営企業であっても企業である以上、民間企業と同様に受益者負担金を

公共団体に支払うべきであるという見解が、鋭く対立した。

公営企業の収益主義・余剰主義・一般会計還元主義に対しては、「其の償却を終りたる後は、之を賃銭の引下げに用ふるを以て、根本方針と為さざるべからず」<sup>1)</sup>と厳しい批判がある。

また余剰主義は「水・電気・交通の需要者（概して細民労働者）から相当価値以上の高価を要求せる搾取の結果であるから、此等の被搾取者に対して公共団体は資本家に代位したものと云はねばならない」<sup>2)</sup>と非難された。

すなわち公営企業の収益主義は如何に弁明しようとも「余剰主義は営利主義であり、営利主義は即ち資本主義である」<sup>3)</sup>と酷評された。

しかもこのような「安易な財源確保として禁断の実を一度、食えば止まるところなき収益主義へと埋没にいたるという警告であった」<sup>4)</sup>ともいえる。

すなわち公営企業は創設・存続の目的からみて、安価なサービスを市民に提供するのが使命であり、都市自治体が財源確保の手段として利用するのは、公営企業の邪道であると叱責された。

そして公営企業自身の財政状況が苦しくなるにつれて、批判も厳しさを加えていった。神戸市の場合では地元の『神戸又新日報』（昭和2年2月4日）は「今日の両会計の状態は負債もあり、又なすべき多くの仕事を持ってゐる。これに投ずる費用を削減してでも市費に繰入れることは特別会計制度の精神を無視したものである。殊に不人気な増税を避ける手段として、是非共中産階級以下が利用せねばならむ電気局の事業収入を割いて一部の納税者の負担の加重を避け、併せて市当局が自らの地位の安固を計らんとするが如きは卑怯極まる遣り方である」<sup>5)</sup>と厳しく批判している。

しかし現実の都市自治体の運用者たる首長は、公営企業といえども都市自治体の内部企業である以上、都市財政への貢献は当然に責務であるとの考えであった。

第1に、公営企業の収益化は実質的な間接税であるとの批判に対しては「その収入がなければ到底実行の見込みのない必要なる都市施設をそのまま放棄して置くか、事業収入の余剰でこれらの施設を完成するか」<sup>6)</sup>であると反論して

いる。

第2に、公営企業の収益化であり、公営企業の本質を逸脱しているとの批判に対しては、公営企業の独占的利益であり、通常の企業収益による料金値上げの収益でないと反論している。

大正期の公営企業は、民間企業を買収して成立した企業が多く、もし自治体を買収していなければ、民間企業が独占利益を私的に懐に収めている余剰金である。かかる利益は社会的に還元すべきであり、受益者負担として一般会計に繰出金として支出しても問題はない。

要するに「自治体が租税のみによりて其収入を得るよりも、独自事業で自らの手に収めることにより多少の財源を得るといふことは極めて合理的なこと」<sup>7)</sup>と、現実の財政運営から余儀ない選択であると容認されている。

第3に、公営企業の収益主義化であり、福祉主義化に反するとの批判に対しては、公営企業は全市民が利用するものでなく、また租税に安易に依存することは、却って不公平をもたらすと反論していった。

すなわち「無償主義若しくは特に低廉なる代価は濫用を惹起して、却って全体に無用の支出をもたらす」<sup>8)</sup>と主張している。

公営企業の収益主義・余剰主義は民間企業と同類に考えるべきではない。すなわち「余剰経営、収益主義と言ふても、其余剰や収益は凡て公共団体、結果に於て団体各員の手に帰するのである」<sup>9)</sup>との論理である。

このような地方公営企業の一般会計への負担について、料金を引き下げることなく、一般会計へ繰出すことについて、大衆課税であるとの批判があるが、道路などの専用使用料であり、開発者負担であると考えるほうが、都市経済的視点からは、妥当といえるであろう。

結局この問題は、理論的には公営企業収益の市民還元方式が正当であるが、現実の都市財政の運営から判断するとき、市民還元方式は政策的には疑問である。

第1に、公営企業も企業である以上は、民間企業とおなじように都市施設に対して利用負担金を支払う義務がある。民間企業の電気・ガス・交通事業は、

街路の利用料として報償契約で利用料を支払っている。したがって公営企業も公共施設を利用する以上、なんらかの負担金支払いは免れない。

第2に、低料金で市民に収益を還元しても、街路整備の財源は地方税などにもとめなければならない。その場合、企業税への課税能力の弱い都市自治体は、結局は細民重課の戸数割・雑種税・付加税などに依存することになる。

第3に、市民還元方式でそのまま公営企業の設備投資をしないとすると、水道未整備は伝染病を蔓延させ、交通の未発達は通勤などの苦痛を倍加していくであろう。そして街路そのものの放置は、泥沼のようなぬかるみの道路で、都市経済のみでなく市民生活も塗炭の苦しみを味わう羽目になるであろう。

また都市財政の現状からみて「大都市の財政能力を見るに、租税としての重要な財源は総て中央及府県自治体の占有する所となり、都市は弾力に乏しい付加税主義の下に抑圧せられ、其の余は幾分の制限外課税と、貧弱なる雑種税に抛り、尚多くの財源を公債に仰いで居る状態」<sup>10)</sup>である。

たしかに都市自治体が低所得者の料金負担で、施設整備をすることは公共性に悖る行為であるが、都市自治体において選択肢は限られており、またそれでも高料金による公営企業の発達のほうが、市民に負担より大きなメリットをもたらすといえるのである。

理論的な正論が、都市整備における選択として最適といえるどうかであるが、多くの場合、制度・システムの未成熟な戦前にあっては、理論と政策は合致しない場合が多かったのである。すなわち限られた選択肢のなかでの次善の選択を追求することを、都市自治体は余儀なくされたのである。

1)「東洋経済新報」第568号、明治44年8月5日、4頁。

2) 小林丑三郎「市営事業収入の性質及原則」『都市問題』第7巻第4号、昭和3年10月、4頁。

3) 小林前掲論文20頁。

4) 高寄昇三『都市経営思想の系譜』532頁。

5) 神戸市編『新修神戸市史・歴史編近代・現代』612頁。

- 6) 関一『都市政策の理論と実際』316頁
- 7) 安部磯雄「地方財源と独占事業」『都市問題』第13巻第4号，昭和6年10月，10頁。
- 8) 関・前掲書262頁。
- 9) 関・前掲書268頁。
- 10) 神戸市電気局長石田太郎「電気事業経済に就いて」『都市研究』昭和8年1月号前掲『神戸市史』611頁から引用。

## 潮流

# IT革命 ナスダック・ジャパン あんしんすこやかプラン 定期借家権 尼崎公害訴訟

### IT革命

#### 1. IT革命とは

現在の米国経済の繁栄に関して語られているのがIT革命である。IT革命のITとは、情報技術 (Information Technology) のことで、パーソナルコンピュータの普及により、インターネットを中心として情報がこれまでと比較できないほど速く大量に世界をめぐる、それが仕事のあり方を変化させ、さらに産業や社会そのものの姿さえも変えていくことをとらえ、近代工業化社会を生み出した産業革命との対比でIT「革命」と呼ばれている。つまり単なる情報技術における技術革新にとどまらず、人々の価値観とライフスタイルを変革し、社会構造をも変革するということを意味しているのである。

産業革命とは、蒸気機関等の動力機械の発明に基づく生産技術上の画期的変革を基軸として引き起こされた社会経済構成の全面的変革と発展の総過程をいう。これにより工業経営の形態はマニュファクチャから機械制大工場に移行し、それまで広範に残存していた手工業や問屋制家内工業を壊滅させ、資本・賃労働関係が確立し近代プロレタリアートの出現に至った。このように産業革命は、大規模な工場やオフィスで、労働者がいっせいに働くこと、つまり、時間と空間を共有し、そこでの高度な分業を

通じて、大幅に生産性を向上させることに成功した。しかも、それは単に仕事の世界だけでなく、学校教育や余暇活動などのわれわれの生活全般にわたる社会の基本原則にまで昇華されてきた。

しかし、IT革命には、こうした社会の前提条件を大きく変えてしまう力がある。産業革命が、動力のコストを大幅に引き下げ質を向上させたのに対し、IT革命は、情報に関するコストを大きく引き下げ利用可能性を飛躍的に拡大させつつある。インターネットという開放型の情報ネットワークによって、人々は時間と空間それに組織という制約から大幅に開放されることになる。そして、そのことが、産業構造を大きく変革するだけでなく、人々のライフスタイルや社会構造にまで影響を及ぼすのである。

#### 2. 具体的事例

IT革命の具体的事例としては、電子商取引やネット銀行などがあげられる。

電子商取引とは、インターネットを中心とした情報通信網を使って行われる物品の取引や各種サービスの提供全般を総称した言葉で、インターネットの爆発的普及に伴い、米国を中心に世界で新しい商取引の形として広がっている。英語ではエレクトロニック・コマースといい略して「Eコマ



ス」ともいわれる。企業間取引と個人向けに分けられ、企業間取引は「ネット調達」、 「BtoB」、個人向けは、「ネット販売」、 「BtoC」などと呼ばれることもある。

ネット調達は、インターネットを利用した材料や部品の調達のことである。従来であれば専用の回線やソフト、端末などのインフラ整備が必要だった電子商取引が、インターネットでならば、パソコンさえあれば参加でき、システム構築にかかるコストを大幅に減らすことができる。また、材料や部品の仕様を公開すれば世界中から安くて良質の資材の調達が可能になる。

ネット販売は、メーカーがインターネットを通じて消費者からの注文を直接受け、卸業者を介さずに商品を届けるという販売のしくみである。消費者にとっては家にいながら、パソコンでカタログを見て商品を選択でき、いつでも注文できる手軽さがあり、メーカーにとっては流通コストの削減や在庫管理、顧客情報の収集と販売促進などマーケティングへの活用が見込める。デルコンピュータの成功に見られるように米国のパソコンメーカーが先行し、他の分野にも拡大した。米国では、クレジットカードなどを活用した電子ネットワーク上の代金決済が進んでいるが、個人情報流出の危険性があるため、日本での普及は遅れている。このため、ものの受け渡しと代金決済の窓口としてコンビニエンスストアが注目を集めており、日本での電子商取引普及の鍵を握っているといえる。いずれにせよ今後の成長が見込まれる分野であり、通産省等の予測によると2003年には消費者向けの電子商取引市場が3兆円以上の規模になるとされている。

インターネットを利用して預金や送金業務を扱うほか、公共料金の振込やネット上での買物の代金を口座から引き落とすなどの決済サービスを提供する「ネット銀行」は支店網を持たずに営業するので人件費などの経費を節減でき、高い預金金利や安い手数料を実現できるとされている。

また、インターネットを使って証券会社のホームページに接続し、口座番号やパスワードを入力すれば株式売買ができる「ネット証券取引」も米国では株式売買委託手数料の自由化やインターネットの普及に伴って拡大しており、日本でもインターネットの普及を背景に急拡大が見込まれている。

SOHOやテレワークといった新しい仕事のスタイルも、インターネットの普及に負うところが多く、米国では多くのベンチャー企業を生み出す契機となっている。

### 3. 課題

米国の経済を牽引するIT革命ではあるが、問題点も指摘されている。それは、金持ちと低所得層の間でパソコンの所有やインターネットへの接続に格差が生じ、それが雇用機会や所得の差をさらに拡大するという問題で、「デジタルディバイド(格差)」といわれている。

次に個人情報や国家機密を守るセキュリティの問題がある。インターネットがますます普及するなかで、ビジネスと社会の安全性を高めるためには、情報セキュリティは避けて通れない課題である。我国では、この2月に「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」が施行になり、また、政府は「電子署名・電子認証」の法制化に乗り出すなど、遅れが指摘されていた制度面での

対応もようやく具体的に動き出し始めた。しかし、最近の各省庁ホームページに対するハッキング事件でも明らかのように政府の情報セキュリティに対する認識と対応は十分とはいえず、情報セキュリティの確保は民間企業も含めて今後の大きな課題といえよう。

また、我国固有の問題として、インターネットへの接続料金の高さが指摘される。ネットワークの経済性を発揮できるような、高速で低料金の情報インフラの整備が求められる。

IT革命は、情報技術の革新により新たな産業と雇用を生み出し、経済のフロンティアが拡大するが、革命という言葉に象徴されるように、既存のしくみに対する痛みの伴う変革も必要となる。卸売りや流通業は大きな影響を受けるであろうし、世界中から安くて品質のよい製品やサービスの調達が可能になれば、従来の系列関係は崩壊し、完全なグローバル競争になる。旧態の人間関係に依存したビジネスでは、グローバル競争においてはコストでも品質でも対抗できない。

景気浮揚を目的としたハードのインフラ整備だけでなく、新たなパラダイムに向けたその戦略的な政策とビジョンこそが真に求められている。

## /// ナスダック・ジャパン

### 1. ナスダック・ジャパンとは

バブル崩壊後の長引く不況による影響など今日の日本経済を取り巻く情勢はかつてなく厳しいものであり、これまで我が国を代表してきた大企業は、3つの過剰（人員・設備・債務）などに悩まされ収益が低迷し

ている。一方、情報通信やバイオ産業など21世紀を担う産業として期待されている分野では、多くのベンチャー企業が設立され、その動向が注目されている。

これらのベンチャー企業は、資金調達面で大企業ほど多様なチャンネルを持たないため、成長して行くにあたって安定的な資金の確保が大きな課題となっている。

また、経済のグローバル化により国境を越えた大規模な資本移動が行われるようになり、自国だけではなく海外からも有望な成長企業に対する投資機会を確保するため、従来の株式市場にない機能を持つマーケットが必要となってきている。

このような状況の中で、我が国において21世紀を担うベンチャー企業を上場させるとともに、米国、ヨーロッパ、アジアをはじめとする世界中のベンチャー企業への投資も可能とする新しい市場として、「ナスダック・ジャパン」が2000年6月末を目前に創設されることとなった。

### 2. 背景

日本の証券市場は、これまで東京証券取引所を中心に全国8取引所と日本証券業協会が運営する店頭市場から構成されており、約3,300の企業が上場もしくは店頭登録されている。日本の証券市場への上場は、厳しい基準により企業が設立されてから早くても十数年後というケースが多く、ある程度企業の規模が大きくなった時の「ゴール」のように捉えられている。一方、創業期の最も資金需要が強いときは、銀行を中心とする間接金融に頼らざるを得なかった。

しかし、経済全体が安定成長している時代でならいざしらず、今日のように目まぐ

るしく経済状況が変化する時代にあつては、ベンチャー企業が創業数年で我が国を代表する企業として成長することも不可能ではなくなり、そうした企業にとってはフレキシブルな対応が難しい間接金融では資金需要をカバーできず、証券市場での直接金融によるエクイティファイナンスが急務となっている。

こうした我が国の証券市場の後進性とベンチャー企業を中心とした資金ニーズがナスダック・ジャパン創設の大きな背景となっている。

### 3. 制度の概要

現在、本年6月の創設に向けて準備がすすめられており未確定の内容も多いが、概ね次のような内容で構想されている。ナスダック・ジャパン市場は、「十分に統制され、透明性の高い、開かれた電子市場部門」として大阪証券取引所内に創設されることとなっている。市場を運営するため、日本証券業協会以外の協会として「日本ナスダック協会」を設立することとしている。一方、大阪証券取引所は、証券取引法に基づく証券取引所として必要な、決済、市場管理、上場審査、上場管理及びその他の規制・監督を担うことになる。

取引の内容として、米国ナスダックに公開する5,000銘柄を流通させ、円貨での取引を可能にするとともに、日本の成長未公開企業の株式も積極的に公開していくことを考えている。なお、将来的には、ヨーロッパで構想中の「ナスダック・ヨーロッパ」と日本・米国の市場を回線で接続し、24時間取引が可能になるよう構想されている。

上場基準として、役員や大株主以外の者

が保有する「浮動株」の時価総額が、上場後常に一定の水準であることを求め、場合によっては株価が下落すれば上場廃止の対象となるようにした。また、「利益水準」などベンチャー企業の上場を主目的とするなど当市場と類似している東証の「マザーズ」が求めている基準も求められ、全体として上場時に高いハードルを設けるとともに市場からの退出ルールを厳格にすることにより、上場後も成長が続けられる見込みがある企業に絞り込もうとしている。

### 4. 米国の事例

米国では、ニューヨーク証券取引所（以下、「NY取引所」という。）が代表的な取引所として知られているが、現在では、ナスダック（正式名称は「全米証券業協会自動相場報道システム National Association of Securities Dealers Automated Quotations System」）はNY取引所を凌ぐ取引量を誇り、一躍脚光を浴びている。元来、ナスダックは、1971年にNASD（全米証券業協会）が非上場の株式を売買するための証券取引システムとしてスタートさせた。当初の取引規模は小さかったが、現在は、マイクロソフト、ヤフー、インテル、シスコ・システムズ、デル・コンピュータなどIT関連企業をはじめ5000銘柄に及ぶ米国成長企業が登録され、売買高、売買株数、登録企業数でNY取引所を上回り世界第1位の市場に成長している。ナスダックは、比較的規模の大きな企業が上場しているNMS（全米市場システム）と中小規模の企業が中心のスマールキャップに分かれているが、スマールキャップに上場している約2000銘柄のうち約8割はベニーストック

クと呼ばれる株価が低く流動性の乏しい銘柄であり、株主にとっては投資資金の回収が困難な状態となっており、一部の銘柄が急騰する反面、リスクが非常に強いことを物語っている。

## 5. 市場創設の影響

ナスダック・ジャパンの創設により、日本の証券市場も少なからず影響を受けざるを得ない。まず第1に、市場間の競争が一層厳しくなると言うことである。広島証券取引所などが東証と合併するように、既に地方取引所の淘汰がはじまっているが、東証でも、ナスダック・ジャパンを意識して、これまでの上場基準を大幅に緩和した「マザーズ」を既に設立しており、今後は、インターネット関連企業を中心にいっそう市場間での有力上場候補企業の取り込み競争が過熱する可能性がある。第2に資金調達 の利便性が高まれば、長い間我が国の金融体系の中心であった間接金融から証券市場での直接金融へのシフトが起こる可能性がある。第3に、現在でも既に始まっているが、証券取引のいっそうのオンライントレード化が進む可能性がある。第4に、創業されてもない企業の株式取引は、企業の成長により莫大な投資利潤を生み出す可能性がある一方、紙くずになる可能性も非常に大きく、投資家にとってはいっそうの自己責任が求められる。

## 6. 今後の取り組み

以上のようにナスダック・ジャパンの創設は、今後我が国の新産業を担うベンチャー企業と投資家を結ぶ重要な「社会インフラ」になると思われるが、創出に当たっての課

題は山積している。例えば、①これまで前例のない新たな証券業協会の設立と大蔵省による認可、②日本語版のディスクロージャーが必要となるなど、米国企業によるナスダック・ジャパン進出に関する障壁、③市場公開の前提となる会計基準を厳しい米国基準にした場合、日本企業の公開基準クリアが困難になる可能性があることなどが挙げられる。

しかし、ナスダック・ジャパンは、間接金融による資金調達が難しかった新産業を担うベンチャー企業が旺盛な資金需要を満たすための社会インフラとして今後ますます重要な存在となることは確実であり、米国ナスダックが今日の米国経済の成長を大きく支えた現実を顧みても早急な整備が望まれる。

## あしんすこやかプラン

### 1. はじめに

平成12年4月から施行される介護保険制度は、高齢者の介護を社会保険方式によって、社会全体で支えあい、保健・福祉・医療にわたる総合的なサービスを利用者が自由に選択して利用できるしくみであり、被保険者が要介護状態または要支援状態となることを保険事故として、介護の必要の程度に応じ、定められた介護サービスが受けられることとなっている。

しかし、一方で、介護保険の要介護認定において、「非該当（自立）」の判定を受けながらも生活支援を必要とする高齢者への対応や、現行施策の水準と保険給付水準とで格差が生じるサービスへの対応、さらに、要介護・要支援状態とならないための介護予防対策やひとりぐらし高齢者対策が、介

護保険を円滑に導入するための大きな課題となっている。

神戸市では、このような課題に対応するため、在宅高齢者の安心で健やかな自立生活を支援することを目的とした介護保険制度外のサービスを「あんしんすこやかプラン」として総合化し、介護保険とともに高齢者保健福祉施策の「車の両輪」と位置づけ、介護保険制度の施行に合わせて積極的に推進を図ることとした。

## 2. 主要事業の概要

当プランは、大別して、(1)日常生活の支援、(2)生活環境改善の支援、(3)地域での介護予防に分けられ、その概要は別表のとおりである。

## 3. 対象者の考え方

当プランの主要事業については、介護保険制度との関係から、各事業によって、対象とする人に相違がある。

まず、自立支援のためのホームヘルプ、デイサービス、ショートステイは、自立判定者対策であるため、原則として、要介護認定において、「非該当（自立）」の判定を受けた人が対象となる。

一方、介護保険の居宅介護サービスを拡充する趣旨で実施するショートステイの当初6カ月の利用枠拡大やミドルステイ、ホームヘルプサービスの利用者負担の軽減措置は、保険給付を受けることができる人が対象となる。また、ねたきりの高齢者に必要となる、おむつなどの介護用品、寝具の乾燥消毒、訪問理美容などは、要介護4以上の重度の人を対象としている。

また、配食サービス、日常生活用具など、

ひとりぐらし高齢者等を対象とするものや、健康コミュニティづくり、介護予防教室など、広く普及・実施する必要のあるものは、要介護者のみならず、要支援、自立の人も対象となる。

なお、所得制限については、施策の性格や内容により、ホームヘルプサービス利用者負担軽減をはじめ、日常生活用具の一部、介護用品、寝具乾燥などは低所得世帯を対象としている。

## 4. 利用者負担と給付水準

当プランと介護保険制度との整合性を図る必要があることから、利用者の負担は、自立支援のホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイについては、基本的にサービスに要する経費の1割を目安とし、現行料金との均衡も配慮しながら設定する。また、配食サービスや訪問理美容などは、実費もしくは経費の一部を徴収する予定である。

また、給付水準についても保険制度との整合性を図り、「要支援」の在宅サービスモデルによる標準サービス量や現行のサービス水準を考慮して必要となるサービス利用枠を設定する。

## 5. 今後の課題

当プランの中では、ミドルステイや住宅改修などが介護保険の「上乘せ」に、配食サービス、介護用品、寝具乾燥、訪問理美容などが「横だし」にも相当することや、自立判定者へのホームヘルプ、デイサービスなどが、介護保険の「要介護認定」の基準等のあり方そのものにもかかわることから、3年後（平成15年度）の介護保険制度

の見直しに合わせ、一般施策か保険制度内で実施するかを含め見直しが必要となってくる。

(別表) 主要事業の概要

(1) 日常生活の支援

|             | 事業名                   | 事業内容   |
|-------------|-----------------------|--|
| 総合窓口        | ①あんしんすこやかセンター         | 在宅介護に関する身近な相談窓口として機能するとともに、要介護認定で、「非該当（自立）」と判定された人などに対する保健福祉サービスの利用手続きを行う。また、「えがおの窓口」としての機能も併せ持つ総合的な窓口として地域の高齢者を支援する。          |
| 自立判定者対策     | ②自立支援ホームヘルプサービス       | 要介護認定において「非該当（自立）」と判定された高齢者等のうち生活支援が必要となる者に、家事援助サービス等を提供する。  |
|             | ③自立支援デイサービス           | 「非該当（自立）」と判定された高齢者等のうち、介護予防の観点から支援が必要な者に対し、各デイサービスセンターでデイサービスを実施する。(入浴・送迎サービスあり)   |
|             | ④生きがい対応型デイサービス        | 介護予防やひとりぐらし対策の観点から支援が必要な者に対し、身近な地域福祉センター等を活用した生きがい対応型のデイサービスを実施する。(入浴、送迎なし)  |
|             | ⑤生活支援ショートステイ          | 「非該当（自立）」判定を受けた高齢者等が一時的に在宅生活が困難となった場合に、短期入所施設等でサービスを提供する。  |
| 居宅介護サービスの拡充 | ⑥ショートステイの導入6ヶ月間の利用枠拡大 | 介護保険制度においても、6ヶ月間の訪問・通所系サービスの利用が少ない場合に利用枠の拡大が予定されているが、制度導入当初6ヶ月の需要に対応できないため、独自に7日から14日の利用枠拡大をはかる。                               |
|             | ⑦ミドルステイ               | 保険制度への円滑な移行を図るため、介護者の長期入院によりやむを得ない場合に、最長3ヶ月までのミドルステイを実施する。   |
|             | ⑧ホームヘルプサービス利用者負担の軽減   | 現行ホームヘルプサービス利用者で、生計中心者が所得税非課税の者に対して、利用料を10%から3%に軽減を図る。   |
| その他生活支援サービス | ⑨配食サービス               | 調理困難な単身の高齢者またはこれに準ずる世帯等に対して、配食サービスを実施する。(シルバーハウジングから、一般地域への拡大)   |
|             | ⑩介護用品の支給              | 在宅で寝たきりの高齢者を抱える家族に対し、介護に必要なおむつ等の介護用品を支給する。   |
|             | ⑪寝具乾燥サービス             | 在宅で寝たきりの高齢者等に対し、寝具の衛生管理のための水洗いや乾燥消毒のサービスを提供する。   |
|             | ⑫訪問理美容サービス            | 美容院・美容院へ出向くことが困難な高齢者等に対し、訪問による理容・美容のサービスを実施する。   |
|             | ⑬シルバーハウジング福祉の利用モデル事業  | 高齢者の自立支援機能を有するシルバーハウジングに入居している高齢者に対し、併設の特別養護老人ホームから介護サービスを提供することにより、施設に入所しなくとも住み続けることができるよう、提供するサービスの内容、手法等を確立するためのモデル事業を実施する。 |

(2) 生活環境改善の支援

| 事業名        | 事業内容  |
|------------|---|
| ⑭住宅改修助成・貸付 | 介護保険による給付が、手すりの取り付けや床段差の解消等小規模なものに限られる（限度額20万円）ため、介護保険を補完し高齢者等のよりよい住環境整備を支援する（限度100万円）。 |
| ⑮日常生活用具給付  | ひとりぐらし老人等を対象に、介護保険給付の対象とならない、火災報知機、自動消火器、電磁調理器を給付する。                                    |

(3) 地域での介護予防

| 事業名            | 事業内容  |
|----------------|---|
| ⑯健康コミュニティづくり支援 | 子どもからお年寄りまで誰もが参加できるウォーキングや健康体操などの健康づくり運動を展開していくため、そのリーダーの育成を通じて、地域のきずなづくり、コミュニティづくりを支援する。 |
| ⑰介護予防教室        | 地域福祉センターなど身近な地域で、ふれあいのまちづくり協議会などと連携して、ねたきり、介護予防や身体機能の維持・回復のための普及啓発講座を全市で展開する。             |

/// 定期借家権

借地借家法の一部を改正する「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別法」がこのほど制定され、定期借家権の制度が平成12年3月1日から導入された。従来の借家（普通借家）は、「正当事由」がない限り家主からの更新拒絶ができず、自動的に契約が更新され、家主側はよほどの理由がない限り解約できないのに対し、定期借家は、契約で定めた期間の満了により、更新されることなく確定的に借家契約が終了する。このため、良質な借家の供給が期待される。ただし、すでに成立している居住用の普通借家は、当分の間は定期借家への切り替えはできない。

今後、普通借家と定期借家が併存し、両者では重大な違いがあるので、借りる方としても契約をよく確かめる必要がある。

1. これまでの経緯

賃借権に関する民法の不十分な規定を補

うために大正10年に借家法が制定されたが、昭和14年の家賃統制令による借家争議と都市部の深刻な住宅不足に対処し、借家人を保護するため、昭和16年に借家法は改正され、更新拒絶および解約申し入れにおいて「正当事由」の規定を設けた。この正当事由の有無は、戦後の絶対的な住宅難時代に至ってさらに借家人を救済するために、最高裁判例により専ら借家人側の事情が考慮されるようになり、さらに高度成長時代において、高額な「立退料」と引き換えに正当事由を認める、という判例が現れ、また訴訟にも多大な労力と期間を要するようになった。

平成3年に制定された借地借家法には、それまで判例で形成されてきた正当事由・立退料の理論が追認され法定されるにいった。

普通借家では、借主が解約に応じないと高額な立退料を払わなければならない場合が多い結果、いったん家屋を貸してしまえ

ば、いつ返してもらえるかわからず、居座られて家賃交渉もままならないというのもめずらしくない。その結果、借主の強すぎる権利のために、借家人保護という目的とは逆に、家賃にプレミアムが上乘せされ、不明瞭な礼金、保証金、更新料等の徴収も行われるようになった。これは、長く借りるつもりのない学生や若年層にとっても、永住を前提とした対価が要求され、余計な負担を強いられることになった。一方で、いきおいワンルームなど狭小な借家が建設される傾向になって家族向けの優良物件がなかなか賃貸用に供給されず、また転動の間だけの一時賃貸や、希少物件の賃貸も難しかった。さらに家主による建替は「正当理由」にならないため、老朽家屋の更新がすすまず、木造賃貸住宅の密集地域が各地で生まれて阪神大震災でも大きな被害が発生した。

なお、平成3年から「期限付建物賃貸借」の制度が導入されていたが、要件が曖昧なためあまり活用されていない。

## 2. 定期借家の要点

- (1) 定期借家では更新がなく、約定期間の満了で契約は当然に終了する。期間満了時において借家人が同じ建物続けて借りる場合も再契約となり、賃料を決めなおす、従って立退料といった不透明な司法判断は自ずから排除される。
- (2) 1年未満の契約も有効（普通借家では、1年未満の契約は期限がないものとみなされる）で、半年などの一時的な賃貸も家主にとっては安心して貸せる。
- (3) 今回の法改正後も、普通借家と定期借家は併存する。新規に賃貸借契約を結ぶ

ときは、当事者の意思によりいずれを選択することも可能である。ただし、居住用建物の既存借家契約を合意解約してそのまま定期借家契約を結ぶことは、当分の間（概ね4年間）禁止される。

- (4) 当事者の理解の不足に伴う紛争を防ぐため、公正証書等の書面による契約ならびに賃貸人からの書面の交付、説明、賃貸借終了の通知などが要求される。
- (5) 中途解約に関しては、200㎡未満の居住用建物の定期借家について、「転動、療養、親族の介護その他やむを得ない事情」がある場合を除いて、賃借人からの契約期間中の解約申し入れは認められない。例えば、事業不振による営業廃止などでも、残存期間中の賃料支払義務が生じる。

## 3. 定期借家のメリットおよび問題点

- (1) 定期借家権が整備され、借主の権利が低下すれば、家賃水準が下がるとともに、借家の建替えが促進され、良質な賃貸住宅が多く供給されることが期待される。
- (2) 賃貸ビル・マンションの中長期的な収益見通しを確実にすることにより、動産投資の安全性と不動産の流動化・証券化が促進され、低迷する不動産市場が活性化することが期待される（とくに前掲(5)による）。
- (3) 反面、総世帯数の約4割を占める借家人の居住の安定を大きく損ねる危惧も指摘されている。とりわけ次の借家を見つけるのに苦労しがちな低所得の高齢者、障害者、母子家庭などの社会的弱者は、深刻な問題になりかねない。しかしこれに対しては、普通借家の方が、そもそも



弱者が入居させてもらえない事態が生じるのであって、定期借家なら家主も貸す可能性が高くなる、という見解もある。

おもうに、大正期以来、賃借権の「物権化」や信頼関係の法理の形成など、借家権が一貫して強化されてきたのは、とりもなおさず借家関係には民法の原理や経済原則では割り切れない面があるからである。今後は、今回の「特別法」にも規定されているように、国、公共団体による良質な公共賃貸住宅の供給促進や賃貸住宅の規模・居住環境の改善、安全性・耐久性等の性能表示の制度の普及などの強力な諸施策が必要と思われる。

## 〱 尼崎公害訴訟

### 1. 「尼崎公害訴訟」とは

我が国有数の工業地帯を抱えるとともに、一日の通行量が合わせて143,000台（平成9年10月現在）にも及ぶ阪神高速道路神戸線及び国道43号が通る尼崎市南部では、窒素酸化物やSPM（浮遊粒子状物質）が環境基準を超え、気管支ぜん息等を患う公害病認定患者が多数存在している。そのため、工場から排出されるばい煙や国道43号等を通行する車両から排出される排ガスと公害病との因果関係を主な争点に、公害病認定患者や遺族などが企業9社と国・阪神高速道路公団を相手取って、環境基準を超える汚染物質の排出差し止めと約92億円の損害賠償を求めた「尼崎公害訴訟」の判決が、本年1月31日に神戸地裁で行われた。

### 2. これまでの経緯

昭和63年に提訴された訴訟は、当初483人の公害病認定患者や遺族等で提訴され、

その後平成7年に15人が原告に加わり合計498名の原告団となった。しかし、裁判が長期化するなかで132名の原告が死亡し、高齢者も多いなかで一刻も早い解決が望まれていた。

平成7年には隣接する大阪市の西淀川訴訟（被告企業9社のうち8社までが尼崎訴訟と共通）で企業が責任を認め原告との和解が行われた動きを受けて、当訴訟でも神戸地裁が「和解勧告」を出し、平成11年2月には、国・阪神高速道路公団を除く被告企業9社と原告との間で和解が成立した。和解の内容は、①企業側が解決金として24億円余りを原告に支払い、原告は、そのうちおよそ9億円を地域の環境改善等に役立てること、②企業側は、引き続き公害防止に努力することなどである。しかし、車の排ガスと公害病との因果関係を否定する国・阪神高速道路公団との訴訟は継続し、今回の判決となった。

### 3. 判決の概要

提訴以来11年余りを経て出された判決は、これまでの公害訴訟判決の流れを受けて、被告の国・公団にとっては厳しいものとなった。

判決の骨子として、①「昭和50年代以降、尼崎市ではSPMが環境基準を大きく超える状態が最近まで継続しており、阪神高速道路神戸線及び国道43号沿道汚染と健康被害の個別的な因果関係を認めることができる。」として、最大の争点であった排ガスと健康被害との因果関係をSPMに特定して認めている。また、②賠償の対象範囲として、国道43号道路端から50m以内で気管支ぜん息にかかっている原告50人について

被害を認定し、国・公団の責任については、「国道43号と阪神高速道路の限度を超える供用によって沿道住民に被害をもたらした。」として、道路の設置、管理に瑕疵があるとした。さらに、③道路の供用差し止めについては、「従来通りの供用の継続は非常に強い違法性があるといわざるを得ず、公益上の必要性ゆえに差し止め請求を棄却すべきとは到底考えられない。」として、全面的に道路の供用を差し止めるのではなく、ディーゼル車等の規制など通行量の規制は可能としている。

#### 4. 公害訴訟の系譜

我が国の急速な工業化は多くの公害をもたらしたが、政府や自治体、企業による公害防止対策が進められるとともに、昭和47年には「四日市公害訴訟判決」により企業の責任が明確化し、その後「公害健康被害補償法」が制定されたことなどにより、一定の被害者対策も進んだ。しかし、これらの施策により硫酸化合物等による汚染はかなり改善されたものの、窒素酸化物等による汚染はあまり改善せず、大気汚染による健康被害はなかなか減少していない。そのため、昭和53年に提訴された「西淀川訴訟」をはじめとして「川崎訴訟」「倉敷訴訟」「尼崎訴訟」「名古屋南部訴訟」と大型の公害訴訟が各地で起こされた。また、平成3年の「西淀川訴訟」1審判決及び平成6年の「川崎訴訟（一次）」で被告企業の責任を認める判決（国・公団の責任は認めず）が出され、その後和解が成立している。また、平成10年には、「川崎訴訟（2～4次）」1審判決で、国・公団の責任も認められ、平成11年には国・公団との和解も成立して

いる。

#### 5. 今後の課題

当訴訟は、原告、被告双方が判決を不服として大阪高裁に控訴することとなり、排ガスと健康被害の因果関係などこれまでの争点の決着は今後の判決を待たなければならなくなったが、ここでは、今後の道路行政の課題を中心に解決すべき問題点を挙げる。

当判決によれば、道路という「公益」が住民の健康を脅かすという「違法性」を持てば、通行制限という事実上の「一部利用差し止め」も可能としたところにこれまでの判決とは違う特徴を持つ。全国の自動車保有台数は、7,300万台（平成10年度末）を超え、30年前の5倍に上っている。そのため、特に都市部では交通量が爆発的に増加し、窒素酸化物やSPMによる大気汚染が改善されていない。これまでも車1台あたりの排ガス規制は積極的に進められてきたが、交通量の増加がその努力を帳消しにしている。また、SPMの中でも粒の小さいディーゼル排気微粒子（DEP）は測定体制さえ整っておらず、今後の取り組みが不可欠となっている。国は、平成4年に車種規制を盛り込んだいわゆる「自動車NOx法」を施行したが、平成12年度末までに環境基準を達成するという政府公約の達成は非常に厳しいものとなっている。

このような状況の中で、東京都が公害防止条例を改正して、都内を走るすべてのディーゼル車を対象に、排ガス中に含まれるSPMを取り除くフィルターの装着を義務付ける方針を明らかにし、各方面に波紋が広がっている。平成15年度から段階的に実施し、

平成18年度にはすべてのディーゼル車両を対象にし、違反者には罰則も科する考えである。しかし、この方式では、取り締まり方法や高額フィルター費用を運輸業界をはじめとする自動車ユーザーが負担できるのかといった未解決の問題が多く、今後の推移を見守る必要がある。

一方、別の方法として、交通量の総量規制を行うという取り組みである。例えば、混雑地域を走る車から料金を徴収することで交通量を減らすという「ロードプライシング」の導入が考えられている。ロードプライシングは、元来、交通需要を管理・誘導するソフト面の対策であったが、最近では環境改善の方策としても注目され、シンガポールやノルウェー、米国のカリフォルニア州などで導入されており、東京都も上記フィルター装着義務とは別途に都心部への自動車の流入抑制策として導入を検討し始めた。当地域でも、阪神高速道路神戸線と並行して走る湾岸線の料金を神戸線より割安に設定することにより、湾岸線への交通量の移転を図ることなど国・公団を中心に対応策が検討されている。

いずれにしても、自動車公害対策は一つの方策では抜本的に改善するとは思わず、国、自治体、企業はもちろん、市民自身も自動車の使用を差し控えることや公害防止に役立つまちづくりに積極的に協力するなど総合的な取り組みが必要である。

平成12年2月  
「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会

はしがき

阪神・淡路大震災は我が国で初めての、そして世界でも希な、近代的大都市における直下型地震であり、既成市街地の広範囲にわたって未曾有の被害をもたらした。

本報告書は、震災から5年を迎えるにあたり、災害危機管理体制、防災対策などにおける現行諸制度の問題点について、被災都市の立場から、その検証を行い、国をはじめ関係各方面に対し、制度改善を中心とした政策提言を行うことを目的とするものである。

5年前を振り返り、復旧・復興活動や、被害を少しでも軽減するためには何をすればよかったかといったことを検証し、近くに我が国でこの規模の地震がまた起ったときの参考に供することは、震災を経験し、全国各地からこの復旧のために強力な支援を受けた被災地市民の責務であるとおもうからである。

なお研究会では、復興財政、生活再建、復興まちづくりの3つのテーマに絞ったうえで、それぞれの専門分野において震災前から既に神戸市で活躍され、震災後は積極的に復興に尽力されたメンバーの方々による熱心な討議と意見交換を経て、最終的に14の政策提言としてまとめた。本研究会で扱うことのできなかつた他の分野については、さしあたり資料編の参考文献を参照されたい。

本報告書が、阪神・淡路大震災における反省・教訓の一つとして、今後の防災対策等の具体的な行動や施策に生かされることを心から念じるものである。

## 第1部 復興財政

### 提言1；災害救助における財源の確保

- ・災害救助行政を、国から被災自治体への補助金積み上げ方式から、包括的補助金または交付金方式などに切り替え、現地の裁量を拡大する方向での改革が必要である。補助金査定についても一件査定方式ではなくて、災害規模から被災者一人あたり・避難者一人あたりの単価方式を採用すべきである。
- ・被災市町は、災害救助法にはない災害関連事務事業を負担せざるをえなかつた（り災証明交付、義援金配布、食料・物資運搬、仮設住宅の維持管理、待機所の設置、公営住宅への転居支援など）。これら付帯事務事業は、補助対象にも交付税算入の対象にもならない事務であるが、災害行政として認知していくべきである。

## 提言 2 ; 復旧・復興の自主財源の確立

- ・今回の震災では復興による自治体の財源不足を地方交付税で対応したが、本来は税源の再配分も含めた分権化を並行させつつ、自治体に包括的な復興自主財源を与え、被災地を元気づけることが重要である。復興財政の予算編成や執行の体制が中央集権的な縦割りでは、地域のニーズからはなれてしまうからである。

(例)

- ① 被災地における国税と地方税の配分比率を変更し、被災地内での税収（国税）を一定期間はその区域内で優先的に配分
  - ② 災害に関する予備費として中央政府にあらかじめ積立金を用意しておき、被災地にはブロック・グラント（補助金）として例えば被災人口割で一括交付
  - ③ 地方自治体で余剰金の共同積み立て
  - ④ 海外との取引を完全自由化する経済特区を設置
  - ⑤ 被災地における消費税の期間減免 など
- ・神戸市財政は、事業経営的収入（下水道、港湾、新都市整備、病院、高速鉄道、水道）の各会計で軒並み収入の減少となっている。都市の自治体が基本的にはサービス団体であるため、建物・施設といったストックの被害はもとより、サービス収入の減退といったフローの打撃のほうが大きい。従ってこれらの減収についても、国庫からの支援の際に勘案すべきである。

## 提言 3 ; 将来の激甚災害に備えた復興基金事業の制度化

- ・阪神・淡路大震災復興基金の事業は、既存の法体系と財政制度では対処できない、現地のニーズに対処するクッションとして設けられたもので、今後の災害への法体系への準備において参考にされるべきものである。被災者への個人給付が実質的に行われたことは評価できる。こうした中から、数々の注目すべき事業が実施された。将来の激甚災害に備え、災害の規模に対応した復興基金の創設を予め制度化しておく必要がある。復興基金がその効果を発揮するのは、既存の施策でなく、現地の状況に対応する新施策を創出していく場面であり、行政を補完する基金事業による各種支援金は、災害直後に支給される方が効果は数倍であるからである。同時に、基金事業として導入された数々の注目すべき施策を震災特例にとどめず、一般的な制度とするよう検討すべきである。

## 提言 4 ; 地域のポテンシャルを生かした、市民との協働での救出、救助の確立

- ・災害による被害の発生・拡大を防ぐためのコミュニティの役割、即ちコミュニティ団体や自主防災組織をはじめとして、消防団、地元工務店、商店街、企業、大学等も含め、地域コミュニティにあるリソース（資源）を正當に評価し、重視すべきである。そして初動期の救急救助にそれらが活かされるようにするためには、震災の教訓から生まれた「防災福祉コミュニティ」を中核に、地域にある様々な組織、ネットワークが、いざというときに何ができるかを平素から考えておく必要がある。また、住民主体のまちづくりの視点で自主防災をすすめるため、その地域に応じた平時からの安全・安心まちづくりを住民自身がコーディネートできるような防災リーダーを養成する必要がある。
- ・特に、消防団を地域の防災力として重要なリソースと位置づけ、平常時から訓練だけで

なく生涯学習、運動会などの地域行事への参加等の活動を推進するべきである。

#### 提言5；仮設住宅用地の多様な設定

- ・仮設住宅の用地費が災害救助法の対象になっていないが、対象とすべきである。災害救助法では仮設住宅は公園・学校などに建設されると想定されているが、都市直下型大災害の場合は、公共用地では不足するため民有地を使用せざるをえない場合が発生する。しかし仮に民有地を借り上げても、現行制度上、賃貸料は補助対象にならない。阪神・淡路大震災の場合、神戸市がたまたま広大な海面埋立地、宅地造成地をもっていただけで、なんとか公共用地のなかで建設用地を捻出できたにすぎない。
- ・個人の敷地における応急仮設住宅の建設や建築費助成は、市から国へ要望したが、個人財産形成への助成になるとの考えから実現しなかった。しかし、仮設住宅建設に要する財源が節約できれば、その分を被災者の生活ニーズに即応した住宅施策に充当することが可能となる。コミュニティの維持のためにも、どのような要件なら個人の敷地における仮設住宅が建設できるかを具体的に検討することが必要である。

## 第2部 生活再建

#### 提言6；被災者の実態把握のための統計法の改正

被災者の居住行動の調査によると、多くの被災者が災害救助法が想定する避難所一応急仮設住宅というビヘイビア以外の対応がなされている（借家、親戚宅、個人の仮設住宅等）。これらの表面に出てこない被災者の様々な対応と努力を概数でも把握する必要がある。震災直後の国勢調査（H7.10）は絶好の機会であったが、調査方法・項目に市の裁量の余地が全くなく、また仮設が公営住宅に分類されてしまう状態であった。しかし市で単独で国勢調査レベルの調査を実施することは実際上不可能であるので、大規模災害直後に実施される国勢調査では、災害特例を認めるべきである。

#### 提言7；すまいの再建について

- ・住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、り災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。住民にとって、専門家の被災建物の調査・判定・助言を、その復旧の費用と合わせて判断することが住宅再建に不可欠であるが、そのための技術的な標準化はまだ不十分である。二次災害の回避を想定した地震動、地盤、建物構造、補修、被災判定の各分野の専門家などとの協議システムならびにやはり未整理のままの応急修理の工事手法標準化も含めて、災害救助法の関連規定として整備されるべきである。
- ・高齢化社会や生活スタイルの変化にあわせた居住形態が求められており、住宅施策と福祉施策等が連携した住宅形態の選択の多様化が必要である。神戸では震災の教訓を生かして、コレクティブハウジング、グループホーム型住宅、定期借地権付住宅、ペット共

- ・生住宅等が導入されつつあるが、これらを復興特例だけにとどめず、全国的な施策として、供給・運営制度の検討が望まれる。特に震災後の先駆的な取組みとして注目されるコレクティブハウジングの協同室（ふれあい空間）整備に対する補助金は、現行制度上、導入されていないが、コミュニティの継承による豊かな住まいの実現のために不可欠な支援として、制度化されるべきである。
- ・震災直後は、民間借家の確保が困難な状況にあったことと、早期の住宅復興事業のためには既存制度を最大限に活用して効率的な住宅供給を行う必要があったため、被災者に対する住宅の供給は、復興公営住宅の直接建設が中心となった。今後は、大量の公的住宅の管理・運営と老朽化時点での対策が課題である。特に将来、更新が集中する時期には国等の新たな支援制度が求められる。
- ・復興公営住宅は高齢者の比率が高いため、日常生活の見守りやコミュニティの形成が重要である。復興公営住宅を超高齢社会を先取りしたすまいとくらしのインフラストラクチャーとして捉え、その基盤の上にネットワークと社会サービスを編み出し、生活再建と自立を支援することが必要である。

#### 提言 8；被災者の活力を引き出す災害救助体系の確立

- ・モノ不足時代から成熟社会への移行の中で、個性的な生活や生きがいの追求に重きを置く価値観が評価されるようになった現在においては、被災者を救援の対象として位置づける期間をできるだけ短くし、生活の再生に自助努力する手だてを行政サイドで用意する仕掛けをあらかじめつくる法体系の整備や行財政システムの改変を進める必要がある。
- ・災害からの生活復興には、被災地の活力、被災者の活力をより引き出し、それを活かすこと（エンパワーメント）を基本理念とすべきである。都市の復興のためには、そこで生活する人たちの活力が不可欠であり、最終的には一人一人が納得して、その活力を引き出すために自己選択ができる機会を増やすことが、一見遠回りのように見えるが、実はもっとも効率的だと考えられるからである。

#### 提言 9；被災生活で、自らくらしを再建するために

- ・避難所を、生活エリアに即した二次災害防止情報拠点とし、物資や食糧の配布のほか、各種情報の提供や、余震等を含めた災害情報などについて、できるだけ避難所へ正確に届けることが、安心と納得の始まりとなる。調査・研究で現地入りする専門家が避難所など現地での専門的な解説と住民からの質問応答を行うことも検討すべきである。また被災者が余震などが収まった後に自宅に戻る選択をしやすくなるようにすれば、避難所の混雑も緩和される。
- ・生活再建の手始めに、自分で炊事することも重要である。災教法でも、炊き出しや給食施設の活用を勧め、避難所などでの炊事場の確保や、食材や燃料提供、ボランティアなどの協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを求めている。また、避難所で食事を配給する代わりに地元の食堂やレストランで食事できたり、食材を入手できる切符制の導入は、商店の復興など地域の日常的な経済の復興につながり、まちににぎわいを取り戻すことに寄与する。
- ・避難所での掃除、洗濯等も、日常を取り戻し、活力を引き出す仕掛けとして重要である。
- ・避難所に多くの住民がいる段階から、その地域の人が自由に意見を述べあって、復興さ

れたまちなみがイメージできるようなワークショップが避難所などで行えるよう、まちづくり協議会の設置や人材の派遣システムなどを事前に作り上げておく必要がある。

- ・阪神・淡路大震災では、避難所新聞の発行が多く見られたが、日常生活の手がかりとなる生活情報だけでなく、住民たちの活躍ぶりなどを掲載することで、互いを勇気づけられるため、これらの発行の支援策も不可欠である。

#### 提言10；自己選択できる支援メニューの事前策定と情報提供

- ・多様なメニューを盛り込んだ事前生活復興計画を策定して、平常時から公表しておくべきである。救援・復旧支援メニューを早期提供することが、被災地の住民が持っている活力をより引き出して活かす再建・復興を可能にするからである。具体的には、阪神・淡路大震災後さまざまに改善された生活再建プログラムを参考に、住民向けに生活再建・復興ハンドブックを作成し、被災直後の段階で配布すべきである。また平常時から、このハンドブック作りを行政だけでなく、自主防災組織やまちづくり協議会など住民や専門家、救援ボランティアと一緒に作成していくことで、事前の学習も進み、制度の改善も可能になる。
- ・各種の救援施策が実施に移される前の段階から、より詳細に解説できるような相談窓口の設置が必要となる。また、その窓口で得られる相談の情報は、そのまま救援施策の展開に必要なニーズの把握にもつながる。この窓口は行政情報を上意下達する場ではなく、コミュニティベースで生活の再建・復興を協働していく拠点と位置づけるとともに、自治体の災害対策本部の出先、救援ボランティアの受け入れ拠点等の位置づけになるような権限と情報も必要である。

#### 提言11；震災の経験の整理

- ・被災地住民が暮らしを再建・復興させる拠点ともなるべき避難所や仮設住宅の開設期から、閉鎖期までどのように運営するかを考える上で、うまくいかなかった反省点を含めたプロセスを中心に、被災地の経験を整理し、今後活かすべきである。
- ・まちづくり協議会が復興に果たした功績は大きい。住民やコンサルタントとして関与したまちづくりプランナーたちの体験の記録だけでなく、活動プロセスの課題の整理が重要である。

### 第3部 復興まちづくり

#### 提言12；都市計画・まちづくり・住宅再建のための新たな法制度・支援政策

##### (1) まちづくり全般

- ・震災以前からまちづくり組織が活動していた地区では、震災直後から秩序だった復興まちづくり活動が始められている。密集市街地の整備のために、住民主体による事業推進をはかる具体的枠組みとして、まちづくり協議会方式と専門家派遣制度の拡充を進め、特に現行のアドバイザー・コンサルタント派遣の費用負担についての助成は、定常的な制度化・法制化などによってその拡充を図るべきである。
- ・被災地での再建は、様々な行政支援のメニューが順次、制度化されていったが、これら個別の制度では街区そのものもっている課題を解決するには不十分である。街区レベルでの住宅再建と住環境改善とを一体的・総合的に進め、建築と基盤整備の手法制度を



組み合わせた総合メニュー型事業制度「街区協同再生システム」を確立する必要がある。

① 地域の特性と実情に応じて様々な施策メニューを組み合わせ、その弾力的適用を図る

② 様々な復興事業において震災特例として緩和・拡充されてきた項目を木造密集市街地再生へのインセンティブとして一般化する（事業要件の緩和、税制上の優遇、補助内容の拡充など）

③ まちづくり協議会方式と、専門家派遣制度の拡充を図る

- ・コミュニティを掌握したまちづくり協議会を支援事業の受け皿とすることを提案する。まちづくり協議会の財政基盤の安定を図るためにも、行政支援の受け皿として、地元実態調査・相談・活性化業務等をまち協へ委託すれば（区役所業務のコミュニティ版）、まちづくりに有効なNPO、まちづくり会社等に発展する契機になると思われる。
- ・平常時からまちづくり・学校教育等で、事業の仕組み等を語句だけでも知らしておくべきである。
- ・まちづくりにおける関係者の合意がその地区・地域の総意として形成されていくプロセスへの対応の検討が重要である。当面、その前提として、地方自ら地域の合意形成に責任をもつという観点からも、都市計画決定に対する国の関与を縮小し、これまで以上に市町村権限の強化に取り組むべきである。

## (2) 復興区画整理事業

- ・復興土地区画整理事業における「復興共同住宅区」は、事業計画で定め所有者の申出によりその区内に換地し、共同住宅建設を義務づけるものであり、土地区画整理事業に住宅整備とを結合するものとして震災後に新たに制度化された。しかし実際には、復興共同住宅区の設定は行われず、任意の飛び換地（短冊形換地）として処理された。事業協力者の参加要件の緩和など、同制度の柔軟な運用をすべきである。
- ・震災復興では、コンサルタント等の「まちづくり技術者」達が住民と行政とのコーディネーター役を務め、まちづくり協議会活動への参画をはじめ、復興プラン作成へのアドバイス、法制度・助成制度、資金計画についての相談、時には権利調整や対外交渉を担うなど重要な役割を果たした。区画整理事業においても、例えば事業の進行に影響を与えるものの一つに仮換地指定の場所に対する住民の不安があるが、行政から委託された専門家が宅地の間口と奥行き・日照等も勘案した地元意向の調整、基盤整備（道路・公園・緑地のネットワーク化）に対するアドバイスと住民意見の集約を行うなど、住民と行政の仲介役をつとめるコンサルタントなどの効果的な運用を図るべきである。

## (3) 復興再開発事業

- ・容積率のあまり高くない被災した住宅地を再生する手法として、中層建築を主体とした街への復興に活用できるよう制度の拡充が必要である。そのため、適度の保留床処分でも再開発事業が成り立つように、従来のビルの規模に応じた共同施設整備に要する費用の補助とは異なる発想で、補助金の仕組みを考える必要がある。
- ・再開発のエリアが大きくなると事業を段階的に実施することとなり、従前居住者の生活再建を優先するため、保留床を中心とするビルの建築工事の時期は後発とならざるを得ない。その時間差から生じる事業費の金利について補助金の導入を図るなど、自治体の体力に頼らない制度への改善が求められる。
- ・現行での再開発事業の一連の法手続きでは、震災復興の事業の迅速さに十分対応できないため、計画の柔軟性を尊重した事業計画・管理処分手続き及び部分的な先行的工事着手の柔軟な運用が求められる。

#### (4) 住宅再建

- ・街区形成・細街路整備の重要ポイントである角敷地権利者に対し、事業協力のインセンティブとなるメリットを与える補助制度が望まれる。
- ・すまいに関する総合支援拠点として緊急時に求められた精神医・弁護士・税理士・金融関係者・建築士等の専門家ネットワークを駆使でき、さらに、良質な工務店等の情報を提供できる程の住民ニーズに適したサポートセンターを早期に立ち上げることが必要である。
- ・他都市等に避難した被災者が一日も早く地元に戻り、住宅を再建できるようにする仕組みが、被災地のまちづくりには重要である。特に、個人に密接に関わる各支援制度の定常化と、複合・重層的に利用できるような制度の連動が必要である。
  - ① イベント開催・ホームステイ等により地元へ立ち寄り、一時滞在してもらうコミュニティ(住民回帰)システムをまちづくり協議会・NPO等と行政の協働で行う制度
  - ② 住宅共同化への支援制度として、保留床の受皿住宅使用を前提にした従前居住者再建建築の制度化
  - ③ 狭小型協調(小規模共同型)住宅補助制度

#### 提言13；「マンション建替え事業促進法」の制定

- ・現行の区分所有法は、マンションの復旧、建替えについてはわずか数カ条があるのみで、被災マンションの復興をいかに遂行するかという事業法的な観点を欠いている。またマンション建替決議の要件やその前提として「過分の修繕費用」という要件など、解釈をめぐる問題が多数発生した。区分所有法の問題点に対する改正案は、以下のとおり。
  - ① 復旧決議があった場合の買取請求権の期間制限と催告制度の創設
  - ② 買取請求の「時価」の決定について、新たに非訟制度を創設
  - ③ 建替要件のうち、「費用の過分性」の削除と、「老朽」を例えば築後30年というように期間をもって定義づけ、建替え決議の法的安定性を高める など
- ・マンション復興を再開発に準じ、区分所有者が公的な組合を設立して事業にあたる「マンション建替事業促進法」の制定を提案する。
  - ① 都道府県知事の「建替え計画」の認可
  - ② 再建組合への法人格の付与
  - ③ 権利変換制度の導入
  - ④ 市町村長の建替え必要物件への催告制度 など

#### 提言14；被災都市における借家に関する法制度について

- ・震災都市借地借家臨時処理法の優先的借家権(第14条)等で家主の権利を制限することにより、必ずしも借家人保護の目的が達成できたとはいえない。土地を売りたい地主がいても第三者に転売できないので、権利を消すために金(立ち退き料)を払って解決した例が多く、住宅供給にはつながらず、逆に同法があるために、権利の移転ができないというマイナスの面もあった。
- ・災害時の住居の確保という課題を家主の犠牲によって私法の領域で解決するという発想そのものを改めるべきである。住居の確保という課題は、応急仮設住宅の更なる充実、公営住宅の迅速な建設等、公法的な災害救助体制の中で検討されるべきである。

資料1 これまでに発表された主な政策提言等

| 項目        | 提言内容   | 出典・著者                                |
|-----------|--|--------------------------------------|
| 危機管理体制    | <p>○連携危機管理体制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神大震災では、特に行政サイドの情報収集、連絡体制の不備、命令指揮系統の混乱が被害に拍車をかけた。</li> <li>・アメリカでは、FEMAと州、郡の本部が連携して事態に対処し、情報収集・連絡体制、命令指揮系統の統一などが確立しているため、ノースリッジ地震では素早い対応が可能であった。被災者救済体制も、連邦と州、郡、市町村、保険会社、医療機関、電力・ガス・電話会社の窓口がすべてそろった「災害申請センター」が各所に設置され、情報収集と手続ができるワンストップ・ショッピング方式になっており、応急対応から復興までを総合的に担当することになっている。</li> </ul> <p>○個人、企業への直接援助の実施を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・（日本での公的資金からの援助体制が個人・企業への直接的援助を避けるしくみになっているが、）アメリカでは、FEMAが資金と権限を持っており、災害を受けたこと自体が、特別扱いに値するという考えで、個人や企業にも、損害額に応じて直接資金援助が行われる。</li> <li>・日本では、弔慰金、見舞金、税の減免、低金利融資はあっても、被災後の生活費や住宅を再建するため、またビジネス再建のための直接的資金等の援助はされない。しかし、こうしたもっとも基本的なところでの援助がないと復興しえない。</li> <li>・したがって、現行の法制度をそうした資金援助が行えるように変えていくか、もしくは大きな災害基金の設立を行い、その中から個別の援助を行い、また一方で災害保険システムの見直しと充実を行っていくことが求められる。</li> </ul> <p>○地方自治と規制緩和による国と地方の対等な関係の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1989年のサンフランシスコのロマ・ブリエタ地震では、復興費の連邦政府の負担は全体の25%に過ぎなかった。残りは、州、自治体、企業、個人によって負担されたが、州と自治体は自主財源確保のため、売上税の一定期間の増税を実施した。そうした財源を独自に復興に振り当てることができ、例えばロサンゼルス市では、ノースリッジ地震の後、被災地を「産業機能改善地区」として指定し、そこに独自の財政支援を行った。</li> </ul> | IPA・P3～                              |
| 復興財政、生活再建 | <p>○復興財政の問題点</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・財政負担の特例は、現行制度の適用面では最高の支援措置が取られたが、問題は、これら制度が前提とする災害の規模と今回があまりに違いすぎたことにある。</li> </ul> <p>① 災害救助法は、広域で発生する10万世帯以上の被災者を想定していない。被災者が生活と活力を回復するためには、居</p>   | 都市政策94<br>(99/1)P9～<br>(舟場正富・神戸商大教授) |

|      |  |                                       |
|------|--|---------------------------------------|
|      | <p>住空間を長期にわたって切り離すことは望ましいことではないが、災害救助法には生活の場の継続性の保障はなく、生業的な支援の規定はあっても具体化は困難。地域から人がいなくなると、市場や商店街も閑古鳥が鳴く。</p> <p>② 災害救助法の体系は、生存権の次元で最低限の保障を行うという形で運用されているために、被災者が自主的に活力を発揮して自らの生活再建へと進むことへの支援がない。</p> <p>③ 被災地域の都市計画決定と並行して、民有地の公的な借上げを行い、そこに区画整理や再開発の仮店舗ないしは仮設住宅を建設する仕組みをつくっておくべきである。</p>   |                                       |
| 復興財政 | <p>○被災地の消費税免除を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共施設の復旧・復興は、国の予算措置や外部からの建設業者の進出によって、進捗率は高かった。しかし、被災地での民間の活力の再生という局面では、不十分。</li> <li>・はじめの頃に提案された消費税の免除期間を被災地に設定するという案は、国に受け入れられなかったが、自力の住宅再建や営業活動の再開に大きく貢献したはずである。3年程度の時限立法なら、全国商工関係者のコンセンサスも得られたと思う。中央からの補助事業が進む反面で、地元の経済活力も生活水準も上がらないという復興の格差の問題は、制度的な要因によるものが少なくない。これからの財政のフレームワークを作り直していかなければ、復興の格差は縮小せず、結果的には復興の遅れと社会的なコストの上昇を招くことになる。</li> </ul> <p>○中央政府の責務の明確化（シャープ勸告）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大災害の財政支出は、国防や治安レベルの問題であり、中央政府の領域といえる。国民の支払う税は、局地的に数十年か数百年に一度発生する大災害に対しては、保険の機能も持っている筈である。実施主体は地方政府であっても、そのバッゲアップは中央政府でなければならない。これは決して地方分権を否定することではなく、中央政府の責務の明確化の要求である。シャープ教授のグループの認識は、分権化の進んだアメリカ連邦制の下でも常識である。</li> </ul> | 都市政策94<br>(99/1)P12～<br>(舟場正富・神戸商大教授) |
| 復興財政 | <p>○救助・復興財政の役割</p> <p>(1) 6・7年度の財政をみると、国から支出された3兆2千億円のうち、県と市町を経由したと思われるのは4分の1であり、4分の3にあたる2兆4千億円は国の直轄事業や公社公団、民間の災害復旧に用いられ、大規模プロジェクトに多く支出されたことが分かった。地方財政への手厚い特別立法が行われ、補助負担率の引き上げも最高限度までなされたが、その事業規模は大きな比重を占めていないことが分かった。</p> <p>(2) 救急救助財政のうち、法律により明確に規定されていない欠</p>  | 神戸商大<br>P225～                         |

|        |  |   |
|--------|--|---|
|        | <p>落部分は、民間ボランティアや寄付金、さらには地方自治体の単独事業で行われた。救助費の中にメニュー型の財源の用意が必要である。</p> <p>(3) 神戸市財政において、大量の執行残と不要額の発生を見た。特に災害救助関係における商工業への融資や住宅緊急融資の不要額は、国の規制と現場ニーズのミスマッチの所産である。被災地では多くの財政需要が山積しているのに不要額を国に返すような、縦割りの基準が厳しい行政システムは、変革を要する。</p> <p>(4) 国の復旧・復興の基準から漏れた新しい財政需要は、地方税の落ち込みという困難な中で地方レベルで対応していくしかない。財産の売却や寄付金への依存が高まり、長期的な財政運営に対しても不安要素を高めていくことになる。</p> <p>(5) 災害復旧は、むしろ民間が生き生きと活力を発揮できるような条件整備こそ公共の役割である。公共と民間が協力してかぎられた財源を効率的に生かすような方策のシミュレーションを試み、実行すべきである。</p> |   |
| 生活補償基金 | <p>○3兆円規模の基金の創出による生活補償</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「三兆円規模の復興基金を創設せよ」（関西経営者協会・三好会長）の政策提言―湾岸戦争の時、「臨時法人特別税」が課された―しかし、マスコミは関東の有力学者の「生活・住宅補償は不可能」との見解を掲載し、マスコミ自身も「復興財源で増税はおかしい」との論陣を張った。</li> <li>・しかし三好構想も、用途を限定して運用していけば、「生活補償金」ではなくなる。</li> </ul>  | <p>都市政策86<br/>(97/1)P7～<br/>(高寄昇三・甲南大教授)</p>  |
| 公的補償   | <p>○中央からの縛りのない基金の設立</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基金を設置しても、中央からの縛りがあれば意味を成さない。</li> <li>・被災者個人への助成をやれるかやれないかということも議論しておくべきである。個人、中小企業に対する支援を直接やれるのが基金である。奥尻島の基金の運用を見たら漁業者に対する支援はすぐく、それでもまだあまっていたので商工業者にも支援がいつている。しかし島原は漁業者に対する支援はかなりのものだったが、商工業者にはまるでなかった。自治体によってやりかたも、どこに力を入れるかも違う。</li> </ul>  | <p>NGOフォーラム<br/>P79～</p>                      |
| 生活支援   | <p>○災害救助制度</p> <p>(1) 災害救助制度の変遷</p> <p>① 江戸時代：七分金積立―江戸の地主が負担する町方の経費を節約させ、余った金の7割を積み立てて災害の準備金とした。その額は年間約2万5千両に及び、幕府からも1万両を補助していた。この制度は幕末まで続けられ、明治初年には170万両に達していた。</p> <p>② 明治：備荒儲蓄法―20年間の時限立法で、政府が10年間毎年</p>  | <p>理論と実践<br/>19(99/1)<br/>P24～<br/>(中川和之)</p> |

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
|                 | <p>120万円を支出し、うち3/4を府県の地租額に応じて分けて、それを財源にして30日以内の食料供与や小屋掛け料農具・種もみ代を救助した。</p> <p>③ 1899年：罹災救助基金法—各府県は50万円（北海道は100万円）を最少額とした基金を用意し、避難所費、食料費等を現物支給し、支給基準は地方ごとに規定するとした。</p> <p>④ 1947年：災害救助法成立</p> <p>(2) 農家に対する支援：農業災害補償法—災害時の農家の損失を補填して農業経営の安定を図るために設けられ、掛け金の半額は国が助成し、さらに規模が大きい災害を想定して国が再保険をしている。国の支払予定分として年300億円が予算化されている。また任意共済事業として農機具共済や建物共済があり、建物共済は地震保険を上回る内容が用意されている。</p> <p>(3) 救援・復旧メニューの早期提供が必要である。東京都が作成した事前復興計画はその試みの一つといえるが、今後の改良が期待される。</p> <p>(4) 住宅応急修理に関しては、大規模災害時に標準的な補修技術が事前にプログラムされていれば、有効に機能することが期待される（後掲・日本建築学会の提言参照）。</p> |   |
| <p>仮設市街地づくり</p> | <p>○可能な限り被災市街地内及びその近傍で仮設市街地を形成する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・仮設市街地のための土地は、従前から空地的に利用されていた土地及び倒壊家屋を除去した後の空地等を対象とし、被災の程度に応じて公有地だけでなく民有地の活用も考慮する。</li> <li>・応急修理により利用可能な建築物は、最大限暫定的な利用に努める。</li> <li>・自己所有地等を活用した自力仮設住宅並びに仮設店舗等の建設・支援についても検討する。</li> <li>・仮設市街地が将来において残存することを排除するため、公的住宅の先導的供給、共同・協調建替え等を強力に推進することにより、順次本設市街地への移行を進める。</li> </ul>   | <p>東京都P41</p>                                       |
| <p>仮設住宅</p>     | <p>○仮設住宅募集で高齢者を過度に優先した結果、弱者ばかりの団地ができた</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・応急仮設住宅の第一次募集（H7/1/27～）は、当初、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことを県との協議の上決定し、1/24に記者発表した。しかし1/25未明、寒い避難所に多数高齢者等がいることから、人道的に災害弱者を優先させるべきであるとの厚生省・建設省の指示を受けた県の強い指示があり、抽選方式を急ぎょ変更し、全面的に優先順位による弱者優先方式とした。</li> <li>・その結果、高齢者など弱者ばかりの団地ができるなど入居者に偏りが出て、その後の地域コミュニティづくりに課題を残した。</li> </ul>   | <p>都市政策86<br/>(97/1)P26～<br/>(高橋正幸・神戸市生活再建本部主幹)</p> |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| <p>居住立地限定階層対策</p> | <p>○新市街地と既成市街地でのバランスの取れた供給住宅供給を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・インナーシティの被災は、いわゆる居住立地限定階層の被災を意味していた。新規建設の戸数を大量に確保しようとするニュータウン等の新市街地での供給に頼らざるを得ない。しかし、居住立地の限定要因が地場産業と関わる場合、遠隔地での住宅供給は効果的な問題解決につながらない。</li> <li>・むしろ産業復興との連動の下に、コミュニティバランスの確保や仮設住宅居住者の再移転にも配慮して、居住環境整備と一体となった住宅供給を推進することこそが必要となる。地域社会に支えられた高齢者についても同様のことがいえ、新市街地と既成市街地でのバランスの取れた供給が必要となる。</li> </ul>  | <p>都市政策79<br/>(95/4)P39～<br/>(高田光雄・京都大助教授)</p> |
| <p>復旧までの住宅確保</p>  | <p>○住宅切符制度、自己所有地での仮設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの仮設住宅や公営住宅の供給方式のもとでは、緊急避難先を、公共の施設ではなく、民間の賃貸住宅や親戚や知人宅に求めた人々は、住宅サービスに関して何らの公的支援も受けられずにいる。こうした人々にとっては、公費負担での仮設住宅の供給という現物給付よりも、場所を自由に選択できる貸家の家賃補助の方が望ましい対策である。</li> <li>・そこで、住宅切符制度の導入と、一定の条件の下で自己所有地での仮設住宅建設を認めることを提案する。</li> </ul> <p>① 住宅切符制度の導入</p> <p>基準を満たす世帯に対し、用途を住宅の家賃に限定した切符を公共当局が無料で配布し、配布を受けた世帯がそれを家賃に充てる制度。</p> <p>② 自己所有地での仮設住宅建設</p> <p>次の条件の下で、自己所有地での仮設住宅建設を許可し、希望者には当局が仮設住宅を公費で建設する。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 仮設住宅での居住期間は2年とし、それ以降は、当局は無条件で仮設住宅を撤去する義務と権利を有する。</li> <li>2) 自己所有地の仮設住宅に住居する世帯は、住宅切符の配給を受けることはできない。</li> </ol> | <p>復興提言P1～</p>                                 |
| <p>建物応急修理</p>     | <p>○被災住宅暫定プログラムの構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・簡便な補修で暫定的に住居できる住宅を確保するプログラムの目的は、応急仮設住宅の需要を抑制し、被災者が可能な限り被災地区にとどまって、文化的連続性を保った地域での復興まちづくりを市民参加で推進するための足がかりを保障することにある。それによって、住民参加のまちづくり計画が策定され、生活復旧の見通しが立った段階で、共同建替えなど多様な恒久住宅の再建や本格修理を進めることが可能になる。</li> <li>・そこで、被災度区分判定制度を確立し、かつ災害救助法にある「住宅の応急修理」補助限度を拡大して、被災住宅の暫定利用を</li> </ul>  | <p>建築学会</p>                                    |

|      |  |   |
|------|--|---|
|      | <p>可能な限り実現するプログラムの構築を提言する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・なお、補修技術の開発、補修の資材確保、多数の技術者の育成・確保が不可欠である。</li> </ul> <p>○ガレキ処理クレジット</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ガレキ処理の公費負担は画期的な救済制度として評価できるが、ガレキ処理期間を限定し、補修制度等被災者の生活再建対策の広報に先んじて実施したため、暫定利用可能な建物も取り壊すとともに、膨大な応急仮設住宅需要を生み出してしまった。</li> <li>・そこで、一定期間暫定利用後の住宅再建のための解体処分にも公費負担を保証するしくみとして、支払期間の期限を限定したガレキ処理クレジット制度の構築を提言する。</li> </ul> <p>○復興まちづくり推進応急仮設住宅制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「多様な仮設のまち」を構築する。すなわち、白地地区では、事業用仮設建築物の運用が現状では困難である。そこで共同建替えなどを促進するため、地域内にまちづくり用地を先行取得し、暫定補修でぎずに住宅を失った関係権利者に対する仮設住宅を供給していくものである。</li> </ul> <p>○被災者住宅クレジット制度の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・多様な状況にある被災者が、被災住宅の暫定補修、転居先の賃貸住宅への家賃補助仮設住宅の自力建設など、どこでも選択的に活用することができる被災者住宅クレジット制度の創設が必要である。</li> </ul> |   |
| 住宅再建 | <p>○罹災都市法、地震保険等の法制度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「罹災都市借家借家臨時処理法」は、災害救助法等の関連諸法のまだ存在していない時点で制定されたものであり、集合住宅についての配慮が乏しいだけでなく、区分所有については全く考慮していない。土地所有者や貸家業者は、建築を見送る傾向になり、全体としての住宅再建を遅らす可能性がないでもない。災害救助法やマンションの区分所有にも対応できる新しい法律の制定が緊急に望まれる。区分所有法や区画整理事業の法制度についても同様。</li> <li>・自賠責型の地震保険については、強制加入が困難であることが予想される。大規模災害対応のための基金制度創設が必要である。</li> </ul>  | <p>都市政策85<br/>(96/10)P107<br/>～<br/>(新野幸次郎・<br/>神戸大名誉教<br/>授)</p> |
| 住宅再建 | <p>○中間層に対する住宅支援を</p> <p>(1) 民間住宅の需要が少ないことは、中間層対策と、神戸への人口の引き戻しと深く関わっている。マンションなどで被災し、仮設住宅にも入らず、民間の賃貸住宅で家賃を払っている中間層は、どこからも援助がないまま、自己資金を取り崩し、徐々に疲弊している。民間住宅の需要を取り戻すためには、この中間層のための対策も大切である。</p> <p>(2) 定期借地権の導入によるインナーシティ地域への人口呼び戻しを。</p>   | <p>都市政策88<br/>(97/7)P9～<br/>(大海一雄・流<br/>通科学大教授)</p>               |



|                |  |  |
|----------------|--|--|
| 住宅再建の規制緩和      | <p>○住宅再建に関する規制緩和を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興の重要構成要件である次の8項目における制約—①一戸建て住宅の再建, ②マンションの再建, ③オフィス・商業ビルの再建, ④港湾の復興, ⑤工場の新増設, ⑥サービス業の再開, ⑦雇用機会の確保, ⑧ガレキ処理。</li> <li>・これらにまつわり実に30余りの法令・条例等の存在。</li> </ul>   | <p>都市政策81<br/>(95/10)P21<br/>(遠藤勝裕・日銀神戸支店長)</p>      |
| 住宅再建策          | <p>○「単線化」された住宅施策の問題点</p> <p>(1) 住宅施策は、生活再建において「避難」「応急」「恒久」に分割・単線化されているが、被災者によっては公営住宅が恒久とは限らないし、市街地では多くの自力仮設住宅が建設された。また住宅供給においては「自助」「福祉」のカテゴリーに振り分けるよう機能するが、現実の被災者は、公的施策の必要性に関して、連続性と多様性をもっている。一方において自助ラインの被災者が公的施策を必要とし、他方で福祉ラインとして選別的に切り取られた被災者は、社会的、空間的な隔離が強まる可能性がある。</p> <p>(2) 住宅供給は本来ストック修復からフロー供給までの手法が準備されるべきであるが、現実にはフロー供給が分割して重点化され、倒壊家屋の解体とガレキ処理に向けた強いドライブが誘発された。震災直後の時点において、ストック修復の路線は破棄された。</p>      | <p>都市政策95<br/>(99/4)P25～<br/>(平山洋介・神戸大助教授)</p>       |
| 災害公営住宅         | <p>○公営住宅における多様な居住形態の先導を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来からのシルバーハウジングに加えて、高齢世帯支援員の派遣、自動通報システムの設置などさまざまな高齢者対応の取り組みがなされた。なかでも、新たな居住形態として、コレクティブハウジングが公的住宅としては全国で初めて片山県営や浜添市営で実現した。今後は、入居者の協同の住まい方などのアフターケア、協同スペースの管理運営のあり方などが成否の鍵となる。</li> <li>・こうした協同のスタイルはこれまでのインナーエリアにおける下町の生活スタイルを継承発展するものと捉えられる。その他、グループ応募の創設、ペット共生住宅などの柔軟な試みが実践されている。</li> <li>・住宅施策における供給・建設と管理の谷間をどう埋めるかが現在の課題である。</li> </ul> | <p>理論と実践<br/>18(98/1)<br/>P31～<br/>(安田丑作・神戸大教授他)</p> |
| 住宅再建<br>(高寄教授) | <p>○民間活力による住宅復興を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・借上公営(民借賃)の制度が平成8年4月から施行されたが、この補助制度がもう1年早く創設されていたなら、神戸市の復興住宅も、直接建設方式の公営住宅を主力とすることなく、民借賃を中心とした住宅復興となっていたであろう。</li> </ul>  | <p>生活復興<br/>P135～</p>                                |

|           |  |                                      |
|-----------|--|--------------------------------------|
| 復興まちづくり   | <p>○街区協同再生システム</p> <p>密集市街地の整備には、被災地での事例にみられるように、街区レベルでの住宅建設と住環境改善とを一体的・総合的に進めることを基本とした「街区協同再生システム」の構築が不可欠であり、その上で地区の実状に応じた包括的な助成制度の確立が重要である。(ミニ区画整理、道路整備型グループ再建、まちづくりスポット創生等の総合メニュー型事業制度)</p>   | 都市政策95<br>(99/4)P11～<br>(安田丑作・神戸大教授) |
| 二段階都市計画方式 | <p>○都市計画決定における柔軟な対応を</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・第二段階は、第一段階の決定の不十分さを補う意味もあったはず。各段階毎に実質的な住民参加が不可欠である。</li> <li>・現行の都市計画制度を復興に使うのには限界がある。法定都市計画は通常時でも合意形成が難しいのに、事前の余裕がない非常時に法定事業を投入するのが当然とせざるを得なかったことが、3.17都市計画決定が社会問題を引き起こした原因のひとつである。</li> <li>・建築制限は、建築基準法84条によるのではなく、自治体が被災市街地特別措置法等の法制度を活用して弾力的に行うべきであった。</li> </ul>                      | 大震災に学ぶ<br>P29～<br>(山下淳・神戸大教授)        |
| マンション再建   | <p>○マンション建替え・再建の社会性から、被災マンション再建への取り組みに公的援助を</p> <p>(1) 理由—①市街地再開発と同じ社会性を持つ ②良好な都市環境、良質の住宅ストックの供給 ③広場、集会所、駐車場等の共用施設を共同化の中で確保できる ④権利調整で大きな困難を伴い、専門的支援が不可欠 ⑤木造と違い被災マンションの多くは築後10～20年で高額のローンを残している ⑥高齢者、支払能力の弱い人を抱えての建替え決議は困難</p> <p>(2) 法制度の提案—①滅失すれば管理組合も消滅するため、協同建設組合として法人格を与え、当事者能力を持たせる ②補助額、対象のアップ ③権利返還手法の導入 ④等価交換方式、一旦譲渡方式に伴う諸手続、登記費用の軽減 ⑤借地方式による共同化</p> | 都市政策38<br>(97/7)P34～<br>(高田昇・立命館大教授) |
| マンション再建   | <p>○行政のマンション建替え促進策への疑問（特に倒壊家屋公費解体制度）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・本来、復旧に過分の費用を要する時のみ許されていた法定建替えが、「建替えたほうが高く売れる」という理由によって駆逐されていった。このような経済的効用の増大を図るような建替えを、区分所有法は認めていない。</li> <li>・政府は、震災直後のいまだ被害実態も把握できていない時点で、早々と被災マンション区分所有法で建替えの促進策を決定した。さらに、建物の公費解体制度がマンションを解体・建替えの方向へ一気に推し進めた。</li> </ul>   | 蘇るP174～<br>(谷垣千秋・住生活研究所事務局長)         |

|       |   |  |
|-------|---|--|
|       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・管理組合が、区分所有法の復旧・建替えの順序に従って、建物や権利関係、資金状況の十分な調査から始め、そのデータにしたがって適切な判断を下すような誘導をこそ、行政は行うべきであった。さらに行政も、建替え決議を行っていないのに、解体同意書だけで公費解体してしまうというが行われ、区分所有法軽視の風潮を助長することになった。</li> <li>・96年10月、日本マンション学会関西支部構造技術委員会が設立され、震災後1年8ヶ月を経て、ようやく管理組合の受け皿となる第三者の調査機関が設立された。</li> </ul>   |  |
| 産業復興策 | <p>○エンタープライズゾーン、KIMEC構想</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大量・画一的なモノづくりよりも、高度な人材・情報の確保を立地のインセンティブとするような創造的な新産業の育成・誘致を基本方針とすべき。</li> <li>・その具体的方策として、 <ul style="list-style-type: none"> <li>① エンタープライズゾーンの設定—規制緩和・優遇税制を保障し海外有力企業の直接投資を誘導</li> <li>② KIMEC構想—通信料金システム改革、新規ビジネス発生、ネットワーク管理上のプライバシー・セキュリティ保護等の法制度の実験的・先導的モデル</li> </ul> </li> </ul> | <p>都市政策81<br/>(95/10) P11<br/>～<br/>(新野幸次郎・<br/>神戸大名誉教授)</p> |
| 産業復興策 | <p>○DFI (デューティ・フリー・アイランド) 構想</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国際空港等に見られる免税店の指定をボーアイ2期全体に拡大した「免税島」を提案。</li> <li>・例えば、大型商業施設を起業ゾーン条例にいう中核施設に指定し、免税モールとする。その他、劇場、映画館、レストラン、アミューズメント施設等の集積を図る。</li> </ul>  | <p>21世紀関西<br/>P65～</p>                                       |

※敬称略，肩書等は発表当時のもの

※参考文献

| 書名                            | 編著者                             | 略称       |
|-------------------------------|---------------------------------|----------|
| 季刊 都市政策                       | (財) 神戸都市問題研究所                   | 都市政策     |
| 都市政策論集「理論と実践」シリーズ第17～19集      | (財) 神戸都市問題研究所                   | 理論と実践    |
| 提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり             | 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編, H11.3     | 大震災に学ぶ   |
| 蘇る11棟のマンション                   | 日経アーキテクチュア編, H9.1               | 蘇る       |
| 国際的視点から見た神戸地域の震災復興と災害に強いまちづくり | IPA (行政研究所, ニューヨーク) 報告書         | IPA      |
| 東京都都市復興マニュアル                  | 東京都, H9.5                       | 東京都      |
| 第2回市民とNGOの「防災」国際フォーラム報告書      | 同フォーラム実行委員会, H9.1               | NGOフォーラム |
| 安全・安心な都市・地域づくりのために            | 21世紀の関西を考える会提言集, H11.1          | 21世紀関西   |
| 震災復興のための提言—経済学者有志—            | 震災復興提言研究会(代表:岩田規久男・上智大教授), H7.7 | 復興提言     |
| 阪神・淡路大震災特別研究成果報告書(7・8年度)      | 神戸商科大学                          | 神戸商大     |
| 建築および都市の防災性向上に関する提言(第三次提言)    | (社) 日本建築学会, H10.1               | 建築学会     |
| 阪神大震災と生活復興                    | 高寄昇三, H11.5                     | 生活復興     |

資料2 「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」における教訓・反省・提言等

| 項 目        | 内 容  | 頁    |
|------------|--|------|
| 消防活動上の教訓   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害救援のあり方：食料や簡易宿泊用具などを持参し、被災地の負担をできるだけ軽減する自己完結型の応援体制を確立することが必要である。</li> <li>・消火栓以外の水利の確保：消火栓・防火水槽の耐震化を含め河川、海などの大容量の水利を確保する必要がある。</li> <li>・消防団の充実強化：消防団は救助、人命検索、消火、避難所への誘導、パトロール等に従事した。消防団、施設装備の充実強化を図る必要がある。</li> <li>・航空機の一元的運用：報道機関の飛行機は代表取材とし、機数を制限することも必要である。</li> <li>・自主防災組織の育成：住民、自衛消防隊等の自主的な消防活動に対する災害補償制度を充実する必要がある。</li> </ul>   | 46頁  |
| 建物の応急危険度判定 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物の応急危険度判定実施に伴う課題               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 区役所の行った「罹災証明」との混同</li> <li>(2) 外観目視の判定の信頼性に対する不満</li> <li>(3) 家主と借家人とのトラブルの材料になった</li> <li>(4) 対象範囲を限定した事に対する不満</li> <li>(5) PR 不足に伴う判定目的の不理解による混乱</li> <li>(6) 判定シートの表現不備に伴うトラブル</li> </ol> </li> <li>・今回の震災で応急危険度判定制度の必要性が広く認識され、平成7年7月に改正された中央防災会議による「防災基本計画」においても応急危険度判定体制の整備の推進がうたわれ、全国の自治体で「地域防災計画」の中で応急危険度判定の体制整備が定められつつある。</li> </ul> | 50頁  |
| 救援物資受入れ    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・一時的に不足したが早い段階で一般に入手可能となったもの（古着等）が在庫となった。</li> <li>・多種多様であったため、物資受入のスペースのほかに、仕分場所、仕分けのための人手を必要とした。送り主に、1つの箱に入れる物資は1種類とする配慮をお願いする工夫が必要であった。</li> </ul>   | 73頁  |
| 海外救助隊の受入れ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・海外から救助隊を受け入れる場合は、被災地近くの比較的被害の少ない場所に基地をおき、地元の団体と協力して被災地に行き帰りができる体制を組むことができれば、効率的な救助活動が行える。</li> </ul>   | 80頁  |
| インターネットの活用 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災でインターネットが大変活用されたため、その存在が知られ、今日の自治体等のホームページ普及につながった。</li> </ul>   | 113頁 |
| り災証明       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・り災証明の判定基準は、自治体により差があってはならない。基準を国が作成し、一定の資格を有する者を確保し、災害が発生すれば、他の自治体職員が被災地に出向き調査に当たるようにするなどの仕組みを国全体として早急に検討していく必要がある。</li> </ul>   | 124頁 |
| 住宅応急修理     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・受付期間は余裕が必要。</li> <li>・修理箇所の限定、特に浴槽が対象外なことについては、強い不満があった。</li> </ul>  | 133頁 |

|          |   |      |
|----------|---|------|
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>完了までに5ヶ月も要した。</li> </ul>   |      |
| 応急仮設住宅建設 | <ul style="list-style-type: none"> <li>神戸市内では下水道の普及率が高いことから応急仮設住宅としては初めて水洗式トイレが標準仕様として採用されることとなった。</li> <li>高齢者・障害者等に対する配慮の必要性、従前の居住地に近い地域での生活継続の要請及び限られた建設用地の有効利用といった観点から被災程度が激しかった既成市街地部を中心に高齢者障害者向け、地域型といわれている2階建て寮型式の応急仮設住宅の建設を行った。</li> <li>応急仮設住宅の入居要望の増大と悪化する用地確保状況により、1K・ユニットバスタイプ(約20㎡)の応急仮設住宅を建設することとした。</li> </ul>   | 144頁 |
| 応急仮設住宅建設 | <ul style="list-style-type: none"> <li>過去に例をみない規模の応急仮設住宅の建設の事業が約8ヶ月で成しとげられたという事実は、全国からの緊急かつ大量に作業員と資材を投入した建設事業者の努力、近隣の公園や事業用地の応急仮設住宅用地として利用することに対する市民の理解と協力、そして用地の多くを占める西北神地域・港湾埋立地の事業用地を生み出した神戸市のこれまでの開発行政の手法という3つの要因が重なって始めて可能となったものと考えられる。</li> <li>応急仮設住宅に関しては、防災上、衛生上の配慮や高齢者・障害者への配慮、居住性、工期のさらなる短縮などの問題点が多く指摘されており、これらの諸問題を十分に検討した応急仮設住宅の供給システムが確立されることが望ましい。</li> </ul>  | 147頁 |
| 応急仮設住宅建設 | <ul style="list-style-type: none"> <li>建設する場所がなかなか決まらないうえ、被災地の資材の搬入が思うようにいかなかった。緊急輸送車両と同様の扱いをしていただきたかった。</li> <li>民間が1万戸以上の資材を常時蓄えていたのでは、倉庫代など保管料が膨大になる。国や自治体が備蓄出来る体制の整備と税優遇も考える必要がある。</li> <li>自治体が常時、人口などに応じて少しずつ所有すればよいのではないか。ある地域で災害が起きたら、周辺の自治体から資材を搬入して建設するといった、被害に遭った自治体を手助けする体制づくりが必要と思う。</li> </ul>  | 148頁 |
| 応急仮設住宅募集 | <ul style="list-style-type: none"> <li>第1次募集は、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことを県と協議の上決定し、1月24日に記者発表した。しかし、その時点で、寒い避難所に多数の高齢者等がおられることから、人道的に被災弱者を優先すべきであると厚生省・建設省の意向をうけた兵庫県の強い指示があり、1月25日未明、抽選方法を急きょ変更し、全面的に優先順位による弱者優先方式とした。申し込みは59,449件に登ったが、結果として第1順位の世帯のみ(21,581世帯)での抽選となったため、高齢者ばかりが入居し、若い層からの不満を多数のこすこととなった。</li> <li>以降第4次募集まで、この弱者優先による入居決定方式をとった結果、高齢者等の弱者が大半の団地ができるなど入居者に偏りができ、その後のコミュニティづくりに課題を残すこととなったのは否めない。</li> </ul> | 154頁 |

|                           |  |             |
|---------------------------|--|-------------|
| <p>応急仮設住宅防火管理</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・平屋建仮設については法的に消防用設備等の設置義務は全くなく、兵庫県をはじめとして、消火器の設置すら行われない状態が続き、設置要望書を出してもその受け取りすら拒否される事態となったが、各消火器メーカーや防災メーカーからの消火器や住宅用火災警報器といった援助物資の活用等により、できる限りの消防用設備等の設置を行っていくとともに、足りない分についての要望を阪神・淡路大震災復興本部等へ継続的に行った。</li> <li>・その後、入居者が入る頃になると、火災等の発生による延焼拡大の他、防犯面での不安も現実の問題としてクローズアップされ、住民からも各自治会長を通じ安全面に対する要望が数多く入るようになり、復興基金に予算も計上されたことから、消火器を当初の計画通りに設置するだけでなく、非常ベルの設置等も行われるようになった。</li> </ul>   | <p>160頁</p> |
| <p>倒壊家屋の公費解体業務に関する課題等</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・解体システムの立ち上げ：倒壊家屋の二次災害の恐れからの回避、早期の復旧・復興を考慮すると体制を含めたシステムの構築が必要である。</li> <li>・三者契約方式の導入は、事業の促進に一定の効果をあげた反面、業者と所有者との間にトラブルが生じた。基本的には市発注による円滑な倒壊家屋解体事業発注システムの構築が必要である。</li> <li>・当初、解体費用の床面積が当たりの標準単価の積算基準がなく、各被災市町独自に決定したため、隣接市間で格差が生じた。また、倒壊家屋の立地条件において、崖の上や接面道路幅員が狭いなど解体工事の施工が困難な場所があり標準単価とは別にこうした特殊条件を加味した単価を設定することが必要である。</li> <li>・マンションなど大規模な区分所有建物では再建問題から解体について全員の同意を得るのにかなりの時間を要し、期限に間に合わないところから期限延長の陳情が数件あった。また、テナントビル、アパート等賃借権者との調整のために時間を要するものもあった。幸いに国において一定条件を満たした物件の期限延長の方針が出され救済されることになったが、公費解体は単に災害廃棄物処理ということだけでなく、住宅再建と一体的な捉え方をされ、対応に苦慮した面があった。</li> </ul> | <p>190頁</p> |
| <p>災害廃棄物処理業務に関する課題等</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市では幸いに、布施畑、淡河の処分場に余裕があったため、緊急避難的に災害廃棄物の受入れができたが、震災による道路被災等による交通渋滞から、ガレキ搬入が円滑にいかず、解体工事の進捗の支障となったり、不法投棄を招いたところがあった。また、ガレキ発生量の膨大さを考慮すれば、これら処分場の寿命を縮めることになり将来の廃棄物の処理に支障を来す。今回のように被災地域が広範囲にわたる場合にガレキ処理を円滑に進める上で一定の区域毎に仮置場を設置することが望ましい。</li> <li>・木質系災害廃棄物は可能な限り解体現場での分別を行わせることが、その後の効率的な処理処分を進めるうえで望ましい。</li> <li>・ガレキ発生量の膨大さから域外処理を図らなければならないが、そのためには、他都市や業界との応援協定等を整備しておく必要がある。</li> </ul>  | <p>191頁</p> |

|                         |  |             |
|-------------------------|--|-------------|
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・二次災害防止のための被災建物の解体撤去については、所有者の願い出や関係権利者の同意がないかぎり、行政の判断だけで行うことはできない。災害対策基本法及び建築基準法あるいは道路法の諸法に基づく除却措置が一つの方向として想定されるが、対象が限定され、また期間が震災直後の緊急状況下に限られたり、事前手続き等に時間を要したりして、抜本的な解決手段とするのは難しい。法体系の整備が必要である。</li> <li>・道路部分に倒壊した家屋の撤去事業は、緊急道路の確保など公共土木施設災害復旧事業として土木局（道路管理者）が施行し、民地部分については災害廃棄物処理事業として環境局が担当したが、事業の内容に差異がないにもかかわらず、それぞれ根拠とする法律、所管省庁が異なり、事業を進めるにあたり、混乱が生じた。局部間の連携あるいは全市庁庁的なシステムの構築が必要である。</li> <li>・実施期間については、家屋解体の権利調整の困難性や中間処理・リサイクル等処理処分の困難性等から3年間（当初計画では平成8年度までの概ね2年間）は必要だったと考えている</li> </ul> |             |
| <p>災害廃棄物処理が円滑にできた要因</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸では、①内陸部としては日本有数の布施畑・淡河という2つの処分場を所有していたこと、②被災地に近い臨海部にポートアイランド第2期という大規模造成地があり仮置場として利用できたこと、③ガレキ処理・交通渋滞対策として、海上輸送が利用できたこと、④コンクリート系廃棄物については港湾計画の改訂中であり、早期に海面埋立免許を取得し海面埋立用材として、再利用ができたこと、⑤阪神圏にはフェニックスという広域処分場を有していた等、好条件に恵まれていたことも災害廃棄物処理事業が円滑に処理できた大きな要因と考えている。</li> </ul>   | <p>192頁</p> |
| <p>環境保全対策</p>           | <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 有害物質対策：平常時から工場・事業場における有害物質の保管・使用状況の把握と緊急時における措置計画の策定が重要である。事故時の対応については、事故発生時の市長への通報が、平成8年5月の大気汚染防止法の改正で義務づけられた。</li> <li>(2) アスベスト対策：震災の経験を踏まえ、兵庫県環境条例でアスベストを使用する建築物と、一定規模以上の建築物の解体にあたっては、届出が義務づけられた。また、大気汚染防止法も所要の改正が行われ、同様の規制が行われることとなった。</li> <li>(3) 災害廃棄物の処理対策：倒壊したビルからのアスベストの処分、および災害廃棄物の焼却処分については、当初より災害廃棄物処理計画に、明確にすることが重要である。</li> <li>(4) 迅速な行政措置の体制整備：迅速なモニタリング体制の整備、市境を越えた汚染の広域的影響への対応方策の検討が必要である。</li> </ol>   | <p>196頁</p> |
| <p>ボランティア活動の教訓と課題</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・活動を支援するうえでの問題点：ボランティア活動に対応できるシステムが構築されていなかった。また、区においては庁舎の損傷によりスペースの確保に支障をきたしたり、避難所の開設・救護物資の受入搬出・遺体安置などの業務に忙殺されたため、十分な対応ができず次のような問題点が顕在化した。</li> </ul>  | <p>223頁</p> |



|              |  |      |
|--------------|--|------|
|              | <p>① ボランティアの受付・登録などを行ったが、活動調整を行うボランティアセンターが区単位で整備されていなかったため対応できなかった。</p> <p>② 被災状況などの情報提供やボランティア活動に関するニーズの把握と情報提供を行う窓口がなく、全国のボランティア団体等に必要な活動要請を行うことができなかった。</p> <p>③ 経験豊富なコーディネーターがほとんどいなかった。また、緊急時にボランティア拠点の中核を組織する民間等スタッフの参加システムがなかった。</p> <p>④ ボランティアもトレーニングを積んだ団体から初体験で活動に参加する人まで様々であった。個人ボランティアに対する活動上の基本的知識や団体間の活動調整が不十分であったり、ボランティアを受け入れる住民側の理解が未成熟であったためのトラブルが一部に生じた。</p>  |      |
| ふれあいセンター事業   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興基金及び神戸市からの補助金により、住民やボランティア団体等が協力し、地域の実情に応じて概ね次のような事業を実施した。 <ul style="list-style-type: none"> <li>① ふれあいセンターの管理</li> <li>② 心身の健康増進につながる事業</li> <li>③ 高齢者等の生きがい創造につながる事業</li> <li>④ 住民相互や近隣とのふれあい交流事業</li> <li>⑤ 生活情報を提供する事業</li> </ul> </li> <li>・こうした活動が閉じこもり防止のための活動となる一方、仮設住宅入居者同士の交流が深まり、徐々にコミュニティが形成され、自立への足掛かりとして役立った。</li> </ul>  | 231頁 |
| 仮設住宅に集会所の整備を | <ul style="list-style-type: none"> <li>・仮設住宅入居者の心身のケアや仮設住宅自治会の活動支援、コミュニティの形成を図るためには、活動拠点となる集会所が不可欠である。</li> <li>・災害救助法では、入居期間が長期化することは想定していないが、今回の反省をもとに、仮設住宅付属設備としての集会所を整備するとともに、必要最小限の運営費、ボランティアの活動経費を災害救助法、復興基金等で助成することが必要である。</li> </ul>   | 232頁 |
| マンション再建での課題  | <p>(1) 再建組合等の組織運営：マンションの建替、補修の主体となる再建組合や管理組合では、組合員相互の情報、意見交換、少数意見の取り扱いや再建の方針選択、意思決定に向けて組織運営を円滑に行う必要がある。一般に組織運営は難しく、組合役員の苦労は相当のものであった。</p> <p>(2) 建替と補修の意見調整：合意形成するうえで、区分所有者の全員同意とならない場合が多く見られる。全部滅失でないマンションでは、区分所有法の建替決議にあたって、「建物がその効用を維持し、または回復するのに過分の費用を要するに至ったとき」に建替決議ができるとあるが、この「過分の費用」の解釈が専門家の間でも見解が分かれる面があり、建替決議に関する訴訟がおこった地区も見られた。</p> <p>(3) 事業資金等：被災マンション購入時の融資の残債があり、再建で更に融資を必要とするいわゆるダブルローンの問題や、全部譲渡方式では抵</p> | 338頁 |

|                           |  |      |
|---------------------------|--|------|
|                           | <p>当権を解除する必要があるなど、再建事業を進めるうえで、資金上の課題があった。復興基金事業制度の活用や住宅金融公庫、金融機関などの協力、再建者、事業者の努力により個々の事情に応じて解決が図られた。</p>   |      |
| 住宅共同化・協調化の課題              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・建替による再建を阻む大きな問題は、ひとつは複雑な権利関係・人間関係、もうひとつは資金計画、そして建築規制（既存不適格等）である。人の感情、権利関係の調整は、再建を目指し我をおさえ心をひとつにまとまった権利者をはじめ、コンサル等関係者の不断の努力により成し遂げられ、資金面では補助金が一定の役割を果たし、建築規制の弾力化もこれをバックアップした。しかしながら、募集価格及び供給が市場ニーズと必ずしも一致せず、保留床の処分が困難な物件や、従前は市場であったもののなかには、共同化の結果、市場としては再生できなかった事例も見られる。</li> <li>・現に居住中の老朽住宅等の建替は、被災によるものと異なり、合意形成にはかなりの困難が予想される。その中で専門家の果たす役割は極めて大きく、事業成否の鍵をにぎることも少なくない。</li> </ul>   | 345頁 |
| 民間宅地擁壁の被災状況               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災の特徴として、被災宅地の大部分は宅造法が施行された昭和39年以前に造成された石積み擁壁であった。この震災では、宅地造成工事の許可を受けた擁壁の損傷はほとんどなく、あらためて法の重要性が認識された。</li> </ul>  | 364頁 |
| シルバーハウジング、コレクティブハウジングの重要性 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・自立した生活を送ることができるもの、健康面で不安を持つ高齢者が安心して生活できるように、生活援助員等のソフト面のサポートを付加したシルバーハウジング等の整備を引き続き推進していく必要がある。</li> <li>・共に暮らすことの安心感と楽しさなどを実現するため、食堂等の共用スペースを確保したコレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）の展開についても地域性等を考慮した検討を進める必要があろう。</li> </ul>  | 388頁 |
| 被災者健康確保対策から得たもの           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災発生以来、被災者に対する健康確保対策は、被災者の状況に応じて次々に新たな対応を迫られてきた。しかし、この間の経験を通じて、健康支援に携わる職員は、さまざまな有形・無形のノウハウを手に入れることができたのではないかと感じている。これらのノウハウのうちには、今後被災者に対する健康確保対策が一般施策に移行した後も、適用可能なものが少なからず含まれていると思われる。</li> <li>・例えば、今後市民の恒久住宅への移転の完了を受け、新たなコミュニティ再生へ向けての全市的なうねりが生じてくることが予想される。この中で、避難所や仮設住宅、災害公営住宅での健康支援活動の実践は、各地域におけるコミュニティ再生への取り組みに対する支援活動において、大きな力を発揮できると思われる。</li> <li>・さらには、介護保険法の施行を目前に控え、今後必要とされる高齢者や障害者、母子等にかかわる様々な保健・医療・福祉の地域ケアネットワークづくりの取り組みにおいても、健康面における被災者支援のネットワークづくりの経験が大きく生かされるのではないかと期待している。</li> </ul> | 419頁 |
| こころのケアセンターの成果             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・こころのケアセンターは、震災によって顕在化した精神科救護所の問題を継承する形で発足したが、「行政とボランティアの狭間の問題に取り組</li> </ul>   | 430頁 |

|                 |  |      |
|-----------------|--|------|
|                 | <p>んでいく」という基本的発想があったから、活動を柔軟に展開できたものと思われる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・こころのケアセンターは心の相談の敷居を低くし、誰でも気軽に相談できるような機関となり、精神保健を身近な問題と捉えてもらえるようになったと評価できる。</li> </ul>   |      |
| 社会教育施設復旧における課題  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国庫補助制度は、基本的には学校施設を想定したものであり、社会教育施設の復旧とはなじまない部分もあった。建て替え新築では、学校施設を基本とした建設単価が決められており、社会教育施設の建設とは単価に大きな格差生じる場合もあった。</li> <li>・図書館では、震災時に貸し出していた図書は、市内家屋の被害が激しく大半の図書は返却されないと予想した。しかし、その図書復旧は現行制度のなかでは想定されていなかった。そこで県を通じた国との協議の結果、返却不能図書についても補助対象となった。</li> </ul>   | 435頁 |
| 学校と避難住民地域住民との交流 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・単調な避難生活を送る市民を少しでも元気づけ、学校教育の一端を少しでも理解してもらうため、児童生徒が避難住民や地域住民と積極的に交流する機会をもった。また、児童生徒にとっては、避難住民と交流する中で、福祉教育、ボランティア教育、道德教育などの他では得られない貴重な体験をすることになった。</li> <li>・各学校園ともに工夫をこらした交流行事は、多くの市民に元気と感動を与えた。これに応えた住民からも多くの感謝の手紙や言葉が寄せられたり、体育館での卒業式の実現に避難住民が自主的に協力したりするなど、学校と地域社会を結ぶ新しい交流が芽ばえてきた。</li> </ul>  | 454頁 |
| 避難所運営体制の課題      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・未曾有の大災害のため、関係者が手探りで避難所の対応を行ってきたが、結果的に学校園の負担が過重となった。</li> <li>・今後、学校が地域防災拠点として、有効に機能を発揮していくには、学校教育と避難所という2つの役割を同時に解決する必要があり、次の組織的條件の整備が課題になる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>ア. 地域住民による自主防衛組織の育成</li> <li>イ. ボランティア組織の系統的な活動体制の整備</li> <li>ウ. 地域防災拠点マニュアルの作成</li> </ul> </li> </ul>   | 455頁 |
| 税軽減措置の不均衡の是正    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方税軽減措置は、各地方団体が任意に実施する「減免」による措置が中心となる。たとえば土地に対する固定資産税・都市計画税の特別減免をとってみても、神戸市と他の団体との間には制度の差が存在する。しかし同じように被災しながら、受ける優遇措置に差が出ることは、被災者にとって税の公平に欠ける面も否めない。</li> <li>・また、再建支援に係る固定資産税の代替特例は法律で措置されながら、同じく事業所税の建替減免は、自治省通達が出されたとはいえ、条例による減免で措置するという不統一な状況にある。</li> <li>・災害に対する措置は地方団体が第一次的に責任をもって対処しなければならないとはいえ、今回のような広域的な被害に対しては、(地方交付税の不交付団体に対する財政補填の問題はあるが)基本的には国(法律)</li> </ul> | 498頁 |

|                  |   |      |
|------------------|---|------|
|                  | による統一的処理が必要だったのではないかと考えられる。   |      |
| 代替輸送の事前準備        | ・代替輸送においては、①大規模災害時を想定した輸送体制の整備を行うこと、②道路も被害を受けたり、復旧等による混雑が生じることを想定し、島内（ポートアイランド、六甲アイランド）の孤立を避けるためにも複数のアクセスルートや手段を確保しておく必要がある（神戸新交通）。   | 648頁 |
| 教訓を踏まえた災害対策（NTT） | (1) 「被災地情報ネットワーク」の構築<br>(2) 災害時の停電時公衆電話無料化<br>(3) 緊急衛星通信システムの導入<br>(4) 災害用伝言ダイヤルの提供   | 687頁 |
| 共同溝              | ・電気・水道・ガス等のライフラインを収容する共同溝については、目地からの漏水、壁面のクラック、コンクリートの剥離等の被害が生じた程度でライフライン自体に被害は見られなかった。電線類を収容したキャブシステムにおいても、ほとんど被災はなかった。<br>・これまでの共同溝整備は主として道路の掘り返し防止を、また、電線類地中化については良好な歩行者空間・景観の向上を目的として整備を図ってきたが、震災を教訓としてライフラインの強化により震災に強いまちづくりを図るため、共同溝のネットワーク化、電線類地中化をより一層促進する必要がある。  | 696頁 |
| 地域防災計画の改訂        | ・改定の主な特徴<br>(1) 計画の前提条件として、今回の震災で生じた災害事象に対処することを前提としながらも、今後本市に影響を与える他の地震や今回と異なる季節や時刻で発生した場合に起こりうる災害事象をも想定（災害想定）して災害対応を計画することとした（地震対策編）。<br>(2) 初動対応を充実させるため、勤務時間外に災害が発生した場合の職員動員を所属動員（勤務先に出動）、指定動員（各部局内の指定場所に出動）、直近動員（直近の区役所に出動）とするなど動員計画の明確化を図るとともに、市長、助役のヘリコプター等による出動、消防・警察・自衛隊・海上保安庁・日赤など初動期に人命救助に係わる活動を実施する機関が、相互に情報を共有し初動対応を一体的に実施するために「災害時初動対応チーム」を区単位で編成することなどを新たに規定した。<br>(3) 災害時に多目的に利用される限られた現存空地を、本市各部をはじめ、ライフライン機関や自衛隊など防火関係機関の空地利用ニーズを調達するため「災害時空地管理システム」の構築を新たに規定した。<br>(4) 情報収集・伝達・広報・相談機能として「防災情報センター」「こうべ防災ネット」「防災行政無線同報系」を整備するとともに「防災関係機関とのホットライン」の開設など情報システムの充実を図ることとした。また「災害時プレスセンター」の開設や「災害対策広報」の発行など広報機能の充実や「災害相談センター」の開設など、相談機能の強化を図った。<br>(5) 広域連携として、大都市、隣接市町などと協定を新たに締結もしくは拡充を行うとともに、海外支援の受入れシステムや他都市等への応援実 | 887頁 |

|                    |   |             |
|--------------------|---|-------------|
|                    | <p>施などを新たに規定した。</p> <p>(6) 救助・救急医療体制の充実として、広域的な災害時救急医療システムの構築や医薬品等の備蓄・調達、精神医療対策などを新たに規定した。</p> <p>(7) 市民・企業の自主防災活動として、災害発生時の役割、防災福祉コミュニティの位置づけ、自主防災資機材の整備などを新たに規定した。</p> <p>(8) 救援・救護対策として、飲料水や食糧の供給システムの充実や救援物資の受入・供給システム、保健対策、入浴施設確保対策を新たに規定した。</p> <p>(9) 災害弱者等への対応として、「要援護者支援本部」の開設により安否確認、福祉ニーズの把握などを行うとともに避難所などでの配達、緊急援護の実施、高齢者・障害者向地域型仮設住宅の提供などを新たに規定した。</p> <p>(10) 廃棄物処理対策として、大量の災害廃棄物の収集・処理システムの充実や仮設トイレの備蓄、避難所等への設置などを新たに規定した。</p> <p>(11) 被災地安全確保対策として、被災地建築物の応急危険度判定の実施、被災地の環境保全・管理対策などを新たに規定した。</p> <p>(12) ライフライン復旧対策として、復旧事業を合理的に進めるため、「ライフライン復旧連絡部会」を新たに設置し復旧事業の調整協議、関連情報の共有化を図ることなどを新たに規定した。</p> <p>(13) 災害時交通規制・緊急輸送対策として、災害時の道路交通規制、海上交通規制、鉄道輸送・海上輸送の確保などを新たに規定するとともに、ヘリコプターの活用など拡充した。</p> <p>(14) 生活安定対策として、り災証明の発行システム、物価の調査、監視システム、仮設賃貸工場100の建設や共同仮設店舗補助制度等産業の復旧などを新たに規定した。</p> <p>(15) ボランティア活動支援として、災害ボランティア活動支援システム、現地支援センターの設置などを新たに規定した。</p> <p>(16) 二次災害の防止として、二次災害の調査・応急復旧、市民への広報などについて新たに規定した。</p> |             |
| <p>災害救助法をめぐる課題</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害救助法が制定された昭和20年代に比べ国民の生活水準が飛躍的に向上し、物資もあふれる「豊かな社会」での大震災であり、災害救助法に基づく応急救助の内容について数多くの要望や不満が出された。具体的には、救援物資の内容、避難所の暑さ対策、プライバシーの確保、被災市民に提供される食事の内容（メニューが単純で栄養バランスが悪い、冷たい等）などの問題点が指摘された。</li> <li>・災害救助法による応急救助の実施主体は都道府県知事であり、市町村長はこれを補助することとなっている。今回の震災にあたり、例えば応急仮設住宅の建設に際して、兵庫県と神戸市との間で調整に時間を要し迅速性を欠いた面もあった。このような都市型の大震災については、住民に最も身近な行政主体である政令指定都市に都道府県と同等の権限を与えることにより、住民ニーズに直結した迅速な確かな応急救助の実施をはかる必要があると考える。</li> </ul>  | <p>907頁</p> |

※出典：「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」神戸市、平成12年1月17日

○研究会の構成

| 研究会の構成       |       |              | 復興財政 WG | 生活再建 WG | 復興まちづくり WG |
|--------------|-------|--------------|---------|---------|------------|
| 委員長          | 新野幸次郎 | 神戸大学名誉教授     |         |         |            |
| 委員<br>(五十音順) | 戎 正晴  | 戎・太田法律事務所    | ○       |         | ○          |
|              | 高寄 昇三 | 甲南大学経済学部教授   | ○       |         | ○          |
|              | 中川 和之 | 時事通信社神戸総局次長  | ○       | ○       |            |
|              | 舟場 正富 | 神戸商科大学商経学部教授 | ◎       | ○       |            |
|              | 松原 一郎 | 関西大学社会学部教授   |         | ◎       |            |
|              | 森崎 輝行 | 森崎建築設計事務所    |         |         | ○          |
|              | 安田 丑作 | 神戸大学工学部教授    |         | ○       | ◎          |

(◎はWG班長)

○研究会の活動状況

|              |           |                  |
|--------------|-----------|------------------|
| 第1回全体会       | H11.7.26  | WG、執筆分担の決定       |
| 第1回生活再建WG    | H11.8.16  | 現状・課題の分析, 意見交換   |
| 第1回復興財政WG    | H11.8.18  | 現状・課題の分析, 意見交換   |
| 第1回復興まちづくりWG | H11.8.18  | 現状・課題の分析, 意見交換   |
| 第2回生活再建WG    | H11.9.6   | 重点テーマの絞り込み, 意見交換 |
| 第2回復興まちづくりWG | H11.9.8   | 重点テーマの絞り込み, 意見交換 |
| 第2回復興財政WG    | H11.9.14  | 重点テーマの絞り込み, 意見交換 |
| 第2回全体会       | H11.12.10 | 報告書(案)のとりまとめ     |

## 神戸市復興・活性化推進懇話会提言

－テーマ「復興の総括・検証」－

平成12年1月12日  
神戸市復興・活性化推進懇話会

本懇話会は平成10年6月に設置されて以来、復興の緊急課題と長期的構造課題について議論してきましたが、このたび今年度のテーマ「復興の総括・検証」について意見をまとめましたので、今後の市政を進める上での参考とされますよう提言いたします。

### ■懇話会の意見

#### 1. 総括・検証作業を振り返って

- 今回の作業にあたっては、市民との協働で進める「草の根の検証」を基本としたが、市民が意見を出し合い自らまとめていくワークショップや、多数にのぼるヒアリング・アンケートの実施など、プロセスを重視した新しい市民参画手法として画期的な試みと言える。
- これまではひたすら目標に向かって進むことに専念していたが、折返点で一度全体を見渡し、時間の流れのなかで整理するという作業の重要性を確認した。折しもトルコ・台湾で大地震が相次ぎ、全体の復興過程の中で個々の作業をどう進めるかが問題になり、神戸の経験が必要とされた。

#### 2. 復興状況の概観

- 被災した施設やインフラの復旧、公営住宅の建設などは終了し、仮設住宅が解消するなど、市民生活のハード面での基盤はほぼ整ったが、コミュニティの再生、経済・雇用の回復はまだ十分でない。しかしながら、全体に復旧のスピードは早く、これほどの短期間でまちの復興が進むことは当初予想していなかった。
- この5年間、厳しい経済状況や生活不安にもかかわらず、地震直後の整然とした行動や助け合いに始まり、事業の早期再開、まちづくり活動など、市民一人一人が自分たちで復興するという強い意思をもち、努力を惜しまなかったことは高く評価され、市民社会の一つのあり方を示すものとなるだろう。
- 復旧・復興のプロセスを通して見れば、これまでの施策は全体的に評価できるものと言えるが、現行制度の制約のなかで時間と競争しながらの取り組みであったこと、被害の程度が想像を超えるほど大きかったことなどから、必ずしも十分でなかったところがある。こうした課題については引き続き解決に取り組まねばならない。

### ■懇話会からの提言

〔総括〕

- 市民生活の基盤であり、都市の活力の源でもある経済の再生に全力を尽くすこと。
- 市民の生活（住宅）再建については、ソフト面を重視し、地域見守り活動の充実な

多様な手法を用いて引き続き支援する。復旧・復興に関する特例措置で必要なものについては延長すること。

- 安全で安心なすまい・まちづくりとそのため都市基盤整備は、途切れることなく継続していくこと。
- 経済の閉塞的状况を打破するため、現時点を「8割復興からの再出発」と位置づけて不況・構造対策を中心に据え、神戸独自のものづくりの技術を活かした新産業の創出を進めること。
- 21世紀に向けた都市づくりは、「自律と連帯」に基づく成熟した市民社会の構築である。そのためには、積極的な情報公開、計画段階からの市民参画（プロセスの共有）、多様な人材育成・活用を進めることが不可欠である。市は、それらに対応できる行政の組織・体制を整えること。
- 震災の教訓を活かしながら、市民・事業者・市との協働のまちづくりによってコンパクトシティ構想を進めること。

〔各ワーキングより〕

#### 1. 生活再建

被災した市民や行政が生活再建を進めるにあたって、次の6点が大切であると認識した。

- ① 環境の質を低下させないこと
- ② 生活の質を低下させないこと
- ③ 活発な経済活動のための努力をすること
- ④ 次の世代に問題の先送りをしないこと、災害のつけを特定の人に押しつけないこと
- ⑤ 立ち直ろうとする気概をもつこと
- ⑥ 復興は自分たちでやるという自覚をもつこと
- 自律と連帯の市民社会の構築
  - ① 自律と連帯を基盤とする市民社会を構築するため、行政は必要な仕組みをつくり、体制を整えること。
  - ② 神戸は、誰にも開かれた温もりのある都市を目指すべきである。その共通基盤として市民自らの手で、市民憲章の策定の必要性も含めて、市民のふるまい方に関する具体的なルールづくりが大切である。
  - ③ 神戸市が提唱する「コンパクトシティ」はこうした理想の具体化であるべきである。
- ヒューマン・サービスの質の向上
  - ヒューマン・サービスとは、人に対して人でしかできない仕事のことであり、行政もその一環をなすものである。
  - ① 行政の窓口においては、個人の要求がその場で満たされることが望ましい。そのための総合拠点を整備すること。
  - ② 行政内部での情報の共有システムを整備すること。
  - ③ 個人のニーズすべてを行政が引き受けることには限界があるため、NPO・ボランティア等と連携できる体制を構築すること。
- 市民主体の討議・検討システムの構築
  - 行政と市民が互いにコミュニケーションをとり、協働する方法の一つとして、ワークショップによる問題整理手法を活用し、共通認識をつくること。



## 2. 安全都市

- 個人・地域の「安全」に関する意識・備え等の維持・向上
  - ① 災害に関する調査研究を継続しながら、地域の危険に関する情報を整理・公開し、啓発を推進すること。
  - ② 震災の記憶をとどめる施設や、市民の安全・防災の取り組みを、震災の教訓から生まれた文化として継承・発信すること。
  - ③ 地域と学校が一体となった安全教育を一層推進すること。
- 自律と連携のまちづくりの推進
  - ① 総合性や専門性を備え、地域で中心となり活動できる人材づくりを進めること。
  - ② 地域組織の自律の仕組みづくりについて、行政やNPO等との連携のあり方をふまえて検討すること。
  - ③ 計画策定・施策の立案等に対する住民参画の機会を増やし、協働によるまちづくりを一層推進すること。
- 地域の自律的活動にこたえる行政の体制づくり
  - ① 地域のまちづくり活動に対応する行政窓口がわかりにくいという市民の意見にこたえ、効率的な支援のための窓口の強化・一元化を進めること。
  - ② 各種まちづくり支援制度の枠組み・内容を見直し、活用しやすいよう整理統合やメニュー化を図ること。
  - ③ 関係行政機関をはじめ、大学等研究機関とも連携を一層推進し、情報提供などの支援体制を強化すること。
- 都市施設整備等の継続的推進
  - ① 都市基盤整備を継続的に推進し、その際には整備の内容・必要性等に関して市民と情報を共有すること。
  - ② 住宅の密集・老朽度や道路の状況、地形など、地域特性に応じた安全で安心なすまい・まちづくりを進めること。
  - ③ 小学校をはじめとする公共建築物等の安全性向上に引き続き努めること。

## 3. 住宅・都市再建

- 安全で安心なすまい・まちづくり
  - ① 住宅の性能と住環境について、客観的な評価を行い、ネットワーク体制を組んで情報発信と知識の啓発に努めること。
  - ② 住宅の品質表示とその保証、検査制度等を充実すること。
  - ③ 地域特性に応じ、都市基盤の質的向上を図ること。
- 住み続けたいすまい・まちづくり
  - ① 地域の固有性に根ざした個性的なまちとまちなみ形成を一層推進し、都市のイメージアップを図ること。
  - ② 地域に密着した生活と活動を中心として、都市のよりコンパクトなエリアでの機能向上（コンパクトシティ）を目指すこと。
  - ③ 住生活・ライフスタイルの多様化に対応した、多様な住宅供給と住情報の提供、住み替えに関する支援を行うこと。
  - ④ 高齢者・障害者に配慮したすまいとまちのバリアフリー対策を進めること。
  - ⑤ 公的住宅を中心とする住宅の大量ストックを適切に維持管理するため、総合的なマネジメントを行うこと。

○ 自律と連携のすまい・まちづくり

- ① 任意の参加を募るゆるやかな協同居住の形態として、コレクティブ、コーポラティブなどを推進すること。
- ② 共同・協調建替やマンション建替、修繕などの更新についてシステムの一般化や支援制度の確立を目指すこと。
- ③ 近隣レベルの小規模な単位で、市民発意のすまい・まちづくりを進めること。
- ④ 地域の多様なまちづくりに対応するために、区役所が中心的な役割を担える体制づくりを進めるとともに、専門家・NPOなど多様な主体による支援システムを確立すること。
- ⑤ まちづくり活動の新たな展開のために、人材育成を進めること。
- ⑥ 都市計画に関するアカウンタビリティを充実し、一層の市民参画を進めること。
- ⑦ すまい・まちづくり施策の総合化・体系化に向けて、関連施策を整理し、まちづくりの各主体がネットワークを形成するなど、総合的なサポート体制を強化すること。

4. 経済・港湾再建

○ 自律型復興に向けた視点

被災地は復興から構造変化への転換期を迎えており、「8割復興」の背景を明確に把握した上で、自律型復興に向けた以下の視点をもって取り組むこと。

- ① まちづくりとの連携
- ② 産業構造転換とブランチ経済からの脱却による都市ダイナミズムの創出
- ③ 新しい働き方や生きがいづくりに寄与するコミュニティ経済の醸成
- ④ グローバル経済とコミュニティ経済の接点となる次世代型都市集積の形成
- ⑤ 神戸文化の復興と新たな創造
- ⑥ 次世代型都市のための社会資本整備

○ 産業構造の変革～「8割復興」からの再出発

- ① 神戸にふさわしい分野・機能にしばって集中的に支援する「選択的集中」、製造業のものづくり技術の活用、港湾機能の再整備・利用促進などによって既存産業の高度化を図ること。
- ② 新産業の創出、新規分野の開拓、ベンチャー企業支援など、「新たな取り組み」を促進すること。
- ③ 投資環境の整備、遊休土地の活用、総合交通体系の構築など、次世代型社会資本の整備を進めること。

○ 新しい社会基盤の構築

- ① コミュニティ経済における新しいセクター（コミュニティビジネス、事業型NPO、市場・商店街）の役割を位置づけ、復興を図ること。
- ② 仕事の質（ライフスタイル）の変化・多様化にあわせて、働く環境の整備や労働力の確保を進めること。
- ③ 人材育成機能を強化し、地域教育機能を充実すること。

○ 神戸文化の発信

- ① 震災の教訓やまちづくりのノウハウを、復興まちづくりの文化として発信すること。
- ② まちのなかでの活動拠点づくりなど、市民ひとりひとりに根ざした神戸文化の醸

成に努めること。

- ③ 「神戸オリジナル」と呼べるような、神戸を本拠地とする文化を復活させること。
- 神戸の復興過程は試行錯誤の連続であり、そのなかで培われた、失敗を受け入れる・挑戦を続けられる土壌は、21世紀の日本社会のリーディングケースとなりうる環境である。こうした環境をさらに整え、都市の魅力と競争力を高めていくこと。

〔世界に、後世に伝えていくこと〕

- トルコ・台湾での地震対応で明らかになったように、被災地ならではの経験やノウハウを的確に伝えることで、迅速かつ円滑な復興に寄与することができる。様々な支援に対するお礼の意味も込めて、積極的にこのような役割を担っていくべきである。
- 人と人とのつながりや地域コミュニティの大切さを、これほどまでに痛感したことはなかった。今後、社会と人を支えるのは人であり、そのつながりであるという認識が施策の根底にあることが第一に求められよう。
- 今回の経験を単なる情報にとどまらない、災害文化と呼べるものにまで高めていくこと。記憶の風化を防ぎ、後世にまで伝えていけるよう最大限の配慮をすること。

〔その他〕

市民一人一人の再建の努力がなければ今日の復興はありえなかったという意味でも、自立再建層はもっと高く評価されるべきであろう。また、地域への関心を高めるための教育の充実や、地域活動と両立できるしごとのあり方など、被災地だけでは解決できない問題については、国をはじめ社会全体の問題として取り組むことが必要である。

- 神戸市復興・活性化推進懇話会（敬称略、50音順）

---

|        |                  |
|--------|------------------|
| 伊賀 隆   | 流通科学大学学長         |
| 今井 鎮雄  | 神戸YMCA顧問         |
| 加藤 恵正  | 神戸商科大学商経学部教授     |
| 紙野 桂人  | 帝塚山大学教養学部教授      |
| ◎堯天 義久 | 神戸大学名誉教授         |
| 田中 國夫  | 甲子園短期大学学長        |
| 田中 茂   | 神戸大学名誉教授         |
| 新野 幸次郎 | 神戸大学名誉教授         |
| 室崎 益輝  | 神戸大学都市安全研究センター教授 |
| 盛岡 通   | 大阪大学工学部教授        |
| 安田 丑作  | 神戸大学工学部教授        |
| 山本 登   | 大阪市立大学名誉教授       |
| 吉川 和広  | 関西大学工学部教授        |
| 米山 俊直  | 大手前女子大学学長        |

---

（◎は座長）

- 震災復興総括・検証研究会の設置

より実務的で詳細な検討調査を行うため、神戸市復興・活性化推進懇話会の下部組織として平成11年6月に設置。庁内関係部局と学識経験者などで構成し、分野別に具体的な検討を進める。

| 分野      | 担当する学識経験者（◎は総括，●は懇話会委員） |
|---------|-------------------------|
| 全体      | ◎●安田丑作 神戸大学工学部教授        |
| 〃       | 福島 徹 姫路工業大学環境人間学部教授     |
| 生活再建    | 林 春男 京都大学防災研究所教授        |
| 〃       | 立木茂雄 関西学院大学社会学部教授       |
| 安全都市    | 沖村 孝 神戸大学都市安全研究センター教授   |
| 住宅・都市再建 | 三輪康一 神戸大学工学部助教授         |
| 経済・港湾再建 | ●加藤恵正 神戸商科大学商経学部教授      |

○ 神戸市復興・活性化推進懇話会の開催状況等（平成11年度）

第1回会議：平成11年6月4日（金）

○総括・検証の進め方について

○震災復興総括・検証研究会の設置

第2回会議：平成11年9月24日（金）

○各分野からの中間報告とアンケート調査の実施状況についての説明

○最終まとめの方針について

第3回会議：平成11年12月16日（木）

○各分野からの最終報告とアンケート調査の実施状況についての説明

○最終まとめ案の検討

市長宛て提言：平成12年1月12日（水）

## 参考資料

### 阪神・淡路大震災から5年 被災マンションの復興状況 損壊した2,532棟の現況

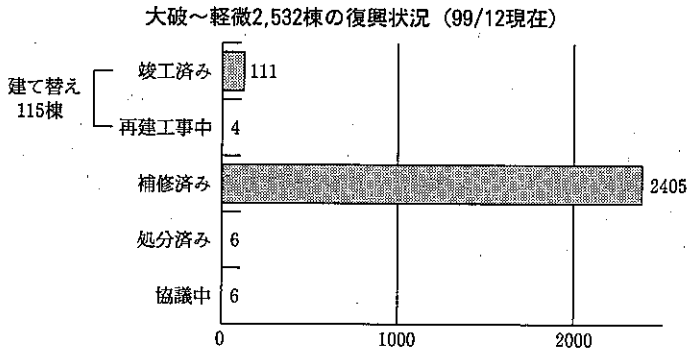
(この資料は、株式会社東京カンテイ様のご厚意により、同社発行「Kantei eye」第22号(2000年1月)に掲載された記事を転載させていただきました。)

#### I 全2,532棟の現在の復興状況

未決着のマンションは6棟のみ、建て替えは115棟に

阪神・淡路大震災で損壊した2,532棟(大破83, 中破108, 小破353, 軽微1,988)の、99年12月現在の復興状況は下図のようになっている。

まず建て替えについては、現時点で111棟が既に竣工しており、これに現在再建工事中の4棟を加えた115棟(全体の4.5%)が、「建て替え」という形で決着しているマンション数である。その他は圧倒的に補修が多く、2,405棟と全体の95%を占めている。今なお決着していないマンションは、いよいよ6棟となった。このうち5棟については建て替え決議の無効をめぐり係争中であり、残る1棟は協議が長引いているが、建て替えに向けて進行中である。



#### 【調査対象】

兵庫県下8市(神戸市、芦屋市、西宮市、伊丹市、川西市、尼崎市、宝塚市、明石市)を対象として95年3月に小社にて実施した「阪神・淡路大震災による分譲マンションの被害度調査」(全5,261棟の有効サンプル)において、何らかの被害が確認された2,532棟を対象に集計したものである。

## II 被災度別復興状況

まず、95年3月に小社にて実施した「阪神・淡路大震災による分譲マンションの被害度調査」の、判定基準と各々に該当する棟数は以下の様になっていた。

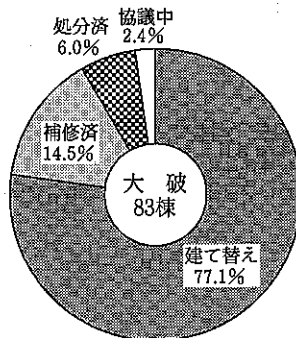
95年3月実施の「分譲マンションの被害度調査」の結果

| 被災度  | 判定基準                                       | 棟数    |
|------|--|-------|
| 大 破  | 主に構造部分に致命的な損傷を受け、建物として機能しないと考えられる。建て替え可能性大 | 83    |
| 中 破  | かなり大規模な補修を要すると考えられる。建て替えの可能性もある。           | 108   |
| 小 破  | 建て替えの可能性は低いが、相応の補修を要すると考えられる。              | 353   |
| 軽 微  | 軽微な損傷。建て替え可能性はきわめて低い。                      | 1,988 |
| 損傷無し | 全く損傷が認められない。                               | 2,729 |
| 合 計  |  | 5,261 |

### 1. 大破のマンション

大破のマンションは、上記の表のように建て替えの可能性がかなり高いと考えられた83棟である。

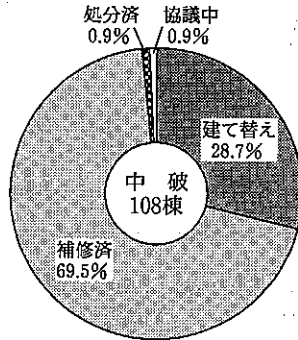
実際には77.1%にあたる64棟が建て替えとなっている。補修を行なったマンションは12棟（14.5%）発生した。いずれもかなり大規模な補修である。また、再建せずに土地を売却した「処分済み」のマンションは5棟（6.0%）であった。現在、復興の方向性が定まっていない「協議中」のマンションは残すところ2棟である。うち1棟は既存不適格の問題などで協議が長引いているが、基本的には建て替えに向けて進行中であり、もう1棟では建て替え決議の無効をめぐる係争中である。



## 2. 中破のマンション

中破の108棟は、大破ほど著しい損壊ではないが、補修で済むのか、建て替えが必要なのかという判断が微妙なマンションであった。

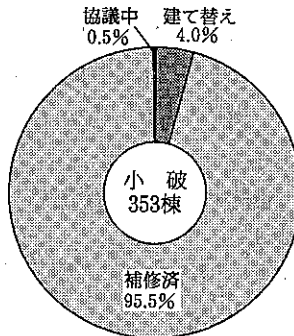
実際には、このうち75棟（69.5%）が補修となり、建て替えは31棟（28.6%）となった。また、中破からも処分されたマンションが1棟発生している。現在協議中の1棟は、建て替え決議の無効をめぐって係争中のマンションである。



## 3. 小破のマンション

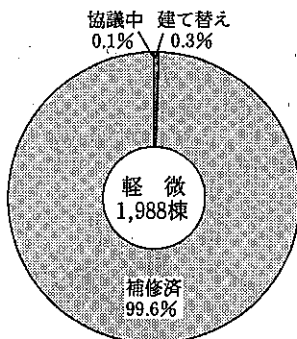
小破353棟の95.5%にあたる337棟が補修済みとなっている。小破のマンションについては建て替えとなる可能性は低いと思われたが、実際には14棟（4.0%）が建て替えとなった。

また現在も協議中の2棟については、建て替え決議の無効をめぐって係争中である。



## 4. 軽微のマンション

軽微のマンションについては、被災度調査の段階では全て補修になるものと考えていた。事実、全体の99.6%にあたる1,981棟は補修となっている。しかし、建て替えも6棟発生している。また建て替え決議の無効をめぐる訴訟も1棟で発生している（表中の「協議中」のマンション）。



### Ⅲ 世代別復興状況

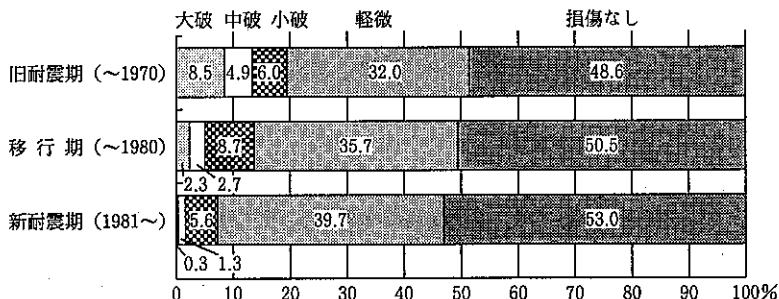
#### 1. 世代別被災状況

下表は、耐震設計基準の改定時期を境に、1970年以前を「旧耐震期」、1971年から1980年までを「移行期」、そして1981年以降を「新耐震期」と世代分けし、各世代に建築されたマンションの被災度を集計したものである。ご覧のように、世代の古い物件ほど大きく損壊した率が高かった。

世代別被災状況(棟)

| 世代          | 大破 | 中破  | 小破  | 軽微    | 損傷なし  | 総計    |
|-------------|----|-----|-----|-------|-------|-------|
| 旧耐震期(～1970) | 31 | 18  | 22  | 117   | 178   | 366   |
| 移行期(～1980)  | 42 | 49  | 158 | 647   | 915   | 1,811 |
| 新耐震期(1981～) | 10 | 41  | 173 | 1,224 | 1,636 | 3,084 |
| 計           | 83 | 108 | 353 | 1,988 | 2,729 | 5,261 |

世代別の被害度構成(%)





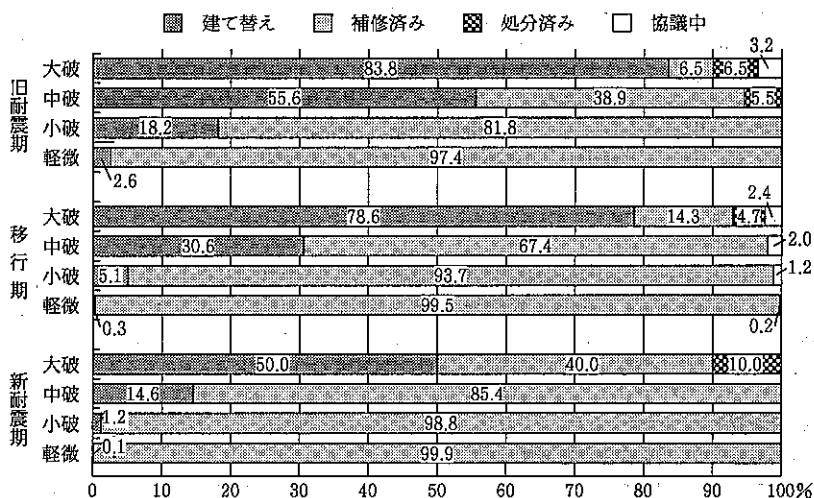
## 2. 世代別復興状況

下表は、世代別・被災度別の現在の復興状況を示すものである。  
また下図はその構成比をグラフ化したものである。

### 世代別・被災度別復興状況

| 世代               | 被災度 | 建て替え       | 補修済み        | 処分済み     | 協議中      | 総計   |
|------------------|-----|------------|-------------|----------|----------|------|
| 旧耐震期<br>(～1970年) | 大破  | 26(83.8%)  | 2( 6.5%)    | 2( 6.5%) | 1( 3.2%) | 31   |
|                  | 中破  | 10(55.6%)  | 7(38.9%)    | 1( 5.5%) | 0        | 18   |
|                  | 小破  | 4(18.2%)   | 18(81.8%)   | 0        | 0        | 22   |
|                  | 軽微  | 3( 2.6%)   | 114(97.4%)  | 0        | 0        | 117  |
| 計                |     | 43(22.9%)  | 141(75.0%)  | 3( 1.6%) | 1( 0.5%) | 188  |
| 移行期<br>(～1980年)  | 大破  | 33(78.6%)  | 6(14.3%)    | 2( 4.7%) | 1( 2.4%) | 42   |
|                  | 中破  | 15(30.6%)  | 33(67.4%)   | 0        | 1( 2.0%) | 49   |
|                  | 小破  | 8( 5.1%)   | 148(93.7%)  | 0        | 2( 1.2%) | 158  |
|                  | 軽微  | 2( 0.3%)   | 644(99.5%)  | 0        | 1( 0.2%) | 647  |
| 計                |     | 58( 6.5%)  | 831(92.7%)  | 2( 0.2%) | 5( 0.6%) | 896  |
| 新耐震期<br>(1981年～) | 大破  | 5(50.0%)   | 4(40.0%)    | 1(10.0%) | 0        | 10   |
|                  | 中破  | 6(14.6%)   | 35(85.4%)   | 0        | 0        | 41   |
|                  | 小破  | 2( 1.2%)   | 171(98.8%)  | 0        | 0        | 173  |
|                  | 軽微  | 1( 0.1%)   | 1223(99.9%) | 0        | 0        | 1224 |
| 計                |     | 14( 1.0%)  | 1433(98.9%) | 1( 0.1%) | 0        | 1448 |
| 総計               |     | 115( 4.6%) | 2405(95.0%) | 6( 0.2%) | 6( 0.2%) | 2532 |

### 世代別・被災度別復興状況 (%)



### (1) 旧耐震期

#### 【被災状況】

全5,261棟のうち、1970年以前に建てられた「旧耐震期」のマンションは366棟存在した。その被災度は、大破が31棟(8.5%)、中破が18棟(4.9%)、小破が22棟(6.0%)、軽微が117棟(32.0%)となっており、その他の178棟(48.6%)については損傷なしとなっている。

特に大きく損壊した大破と中破の比率は、移行期や新耐震期に比べて格段に高かった。

#### 【復興状況】

大破の8割が建て替えに

大破～軽微188棟の復興の内訳は、43棟(22.9%)が建て替え、141棟(75.0%)が補修、3棟が処分、そして1棟が現在も協議中となっている。特に大破のマンションでは31棟中26棟(83.8%)と8割以上が建て替えとなっている。建て替え比率は、中破では18棟中10棟(55.6%)、小破では22棟中4棟(18.2%)、軽微では117棟中3棟(2.6%)と被害度に応じて減少している。

### (2) 移行期

#### 【被災状況】

「移行期」に建てられたマンションは1,811棟存在し、被災状況は大破が42棟(2.3%)、中破が49棟(2.7%)、小破が158棟(8.7%)、そして軽微が647棟(35.7%)となっている。残る915棟は損傷を受けなかった。大破、中破など特に大きな被害を受けたマンションは全体の5%と、旧耐震期を大きく下回る。

#### 【復興状況】

移行期も大破は8割が建て替えに

大破～軽微の896棟については、建て替えが58棟(6.5%)、補修が831棟(92.7%)、処分が2棟(0.2%)、協議中が5棟(0.6%)となっており、補修の比率が圧倒的に高い。しかし大破のマンションでは42棟中33棟(78.6%)と、旧耐震期と同様に8割近くが建て替えになっている。大破で補修となったマンションは6棟と、全体の1割強であった。

建て替えは中破のマンションでは49棟中15棟(30.6%)、小破では158棟中8棟(5.1%)、そして軽微ではさらに減少し、647棟中2棟(0.3%)となる。

### (3) 新耐震期

#### 【被災状況】

1981年以降のマンションは、新耐震設計基準に基づいて設計されており、いわば旧耐震期や移行期のマンションと比べて地震に対する建物の耐力が高いわけである。実際に、全3,084棟のうち9割以上が損傷なしあるいは軽微な損傷であった。しかし、震度7の激震地域に関しては、大破(10棟)、中破(41棟)も発生していた。

#### 【復旧状況】

99%が補修だが、建て替えも発生

大破～軽微の1,488棟は、建て替えが14棟(1.0%)、補修が1,433棟(98.9%)、そして処分が1棟(0.1%)と、全体の99%が補修で決着している。しかし被災度別に見ると、大

破のマンションでは10棟中5棟が、中破のマンションでは41棟中6棟が建て替えとなっている。また小破（2棟）や軽微（1棟）でも建て替えは発生している。

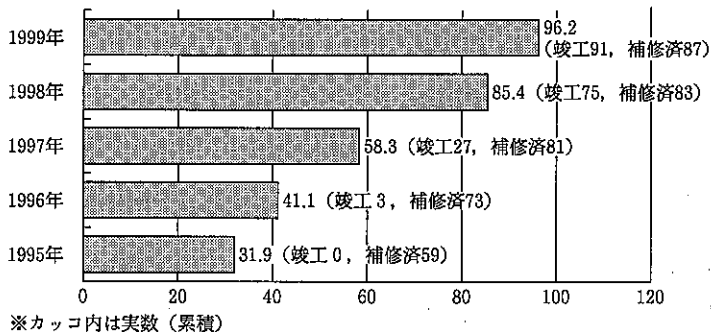
#### IV この五年間の復興推移

ここでは、特に損壊が大きかった191棟（大破の83棟、中破の108棟）について、被災地での震災関連のできごとなどもふまえながら、この5年間を振り返ってみた（次頁参照）。

##### 【復興完了率の推移】

この大破と中破のマンションに関して、建て替えが完了した状態（竣工）および補修が完了した状態（補修済み）を便宜的に‘復興完了率’として五年間の推移を見てみた。尚、復興せずに処分となった6棟については除外しているので、母数は185棟である。また、再開発や区画整理の指定地域内のマンションについては、着工した段階で「建て替え」の中に移動させている。

大破・中破のマンションの復興完了率の推移（各年12月、%）



ご覧のように、補修については堅調に推移してきたが、やはり建て替えマンションの竣工が急激に進んだ98年に復興の完了率も大きく高まっているのがわかる。（復興推移の詳細については次頁の表を参照）

#### V 五年間を振り返って

この五年間は、被災マンションの復興をめぐる多くの問題が取り沙汰された。既存不適格の問題、区分所有法の解釈の問題、住民の意思統一の難しさなどそれは多岐に及び、中には裁判にまで発展した例もあった。このような事実をメディア経由で知るに至った人の中には、あるいはマンションに対する否定的な感情が生まれたのかも知れない。しかし、小社はこれまで、マンションであるが故の利点にも着目してきた。被災時においては人を死に至らしめるような建物の損壊が、戸建て住宅より圧倒的に少なかったことを記した。そして復興過程においては、確かに意思統一の難しさがある反面、一旦結束すればそのエネルギーは非常に大きなものとなり、それゆえに数々の難問をクリアできたことをお伝えした。実際に、マンションの復興スピードは戸建て住宅よりはるかに速かった。通常の

大破・中破のマンションの五年間の復興推移

| 年                  |          | 1995年12月  | 1996年12月  |
|--------------------|----------|---|---|
| その年の震災関連の<br>主な出来事 |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>●1/17未明, 阪神・淡路大震災発生</li> <li>●震災復興基本法が成立(5月)</li> <li>●8月に全ての鉄道網が復旧</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>●東部新都心地区着工</li> <li>●幹線道路網がほぼ全て復旧</li> </ul> |
| 被災度                | 復興の方向性   | 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100  | 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100  |
| 大破<br>83棟          | 建て替え     | 24(未着工3, 解体着手21)  | 53<br>(竣工3, 工事中34, 未着工16)   |
|                    | 補修       | 8(全て補修済)  | 10(補修済8, 補修中2)  |
|                    | 再開発・区画整理 | 4(解体済2, 解体中2)   | 3(全て解体済)  |
|                    | 処分       | 0   | 2   |
|                    | 協議中      | 26  | 7   |
|                    | 不明       | 21  | 8   |
| 中破<br>108棟         | 建て替え     | 9(未着工2, 解体着手7)  | 19(工事中16, 未着工3)   |
|                    | 補修       | 65<br>(補修済51, 補修中14)  | 69<br>(補修済55, 補修中14)  |
|                    | 再開発・区画整理 | 4(解体済1, 未着工3)   | 3(解体済1, 未着工2)   |
|                    | 処分       | 0   | 0   |
|                    | 協議中      | 24  | 12  |
|                    | 不明       | 6   | 5   |
| 合計<br>191棟         | 建て替え     | 33(未着工5, 解体着手28)  | 72<br>(竣工3, 工事中50, 未着工19)   |
|                    | 補修       | 73<br>(補修済59, 補修中14)  | 79<br>(補修済70, 補修中9)   |
|                    | 再開発・区画整理 | 8(解体済3, 解体中2, 未着工3)   | 6(解体済4, 未着工2)   |
|                    | 処分       | 0   | 2   |
|                    | 協議中      | 50  | 19  |
|                    | 不明       | 27  | 13  |

| 1997年12月   | 1998年12月  | 1999年12月   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>●神戸港岸壁前面復旧</li> <li>●建替決議の無効を求め初の提訴(灘区)</li> <li>●仮設住宅入居者が3万人を割る一方、孤独死が問題に</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>●初の共同再建マンション着工(灘区)</li> <li>●三宮地下街がリニューアルオープン</li> <li>●明石海峡大橋が開通</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>●復興区画整理事業が全地区で着手</li> <li>●灘区マンションの訴訟で、大阪地裁が建替決議は有効と判断</li> </ul> |
| 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100   | 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100  | 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100   |
|  |   |  |
| 12(補修済11, 補修中1)  | 12(補修済11, 補修中1)   | 12(全て補修済)  |
| 2  | 2(全て解体済)  | 0  |
| 5  | 5   | 5  |
| 2  | 2   | 1  |
| 0  | 0   | 0  |
| 29(竣工10, 工事中15, 未着工4)  | 30(竣工23, 工事中7)  | 31(竣工30, 工事中1)   |
|  |   |  |
| 3(解体済1, 未着工2)  | 1(解体中)  | 0  |
| 1  | 1   | 1  |
| 1  | 1   | 1  |
| 0  | 0   | 0  |
|  |   |  |
|  |   |  |
| 5(解体済3, 未着工2)  | 3(解体済2, 解体中1)   | 0  |
| 6  | 6   | 6  |
| 1  | 3   | 2  |
| 0  | 0   | 0  |

老朽化などによる建て替えなどの場合、過去の例を見ても意思統一や計画策定まで相当に長い年数を要する。今回の場合は罹災時とは言え、100棟を越えるマンションが五年という期間で建て替えられたという事実は驚くべきことである。当事者の方々、そして支援されている方々のご努力の賜物である。

さて、今後は首都圏などでも大量の建て替え問題が発生する可能性があり、また逆に大規模なリフォームによってマンションの長寿化を図る動きもある。どちらにせよ、震災復興の過程で学んだことは将来に生かされるべきだろう。残念ながら、これまではどちらかと言えばマンションの抱える問題点ばかりが指摘されるような傾向があった。しかし、小社はむしろ注目すべきは成功事例であると考えている。要するに何が建て替えや補修を成功させる要因であったのかという点である。それこそが将来の問題解決策を示唆してくれているものと考えている。復興状況の報告はとりあえず今回が最終回の予定だが、いずれ機会があればそのような成功事例を収集して特集記事を制作してみたいと考えている。

## 新刊紹介

# 阪神・淡路大震災 神戸復興誌 都市計画の地方分権 前例への挑戦 日本における社会事業の形成

### ■ 阪神・淡路大震災 神戸復興誌

平成12年1月17日、神戸では阪神・淡路大震災5周年を迎えた。被災地ではすでに都市基盤の復旧は完了するとともに、住宅供給も着実に進み、仮設住宅が解消されるなど、市民生活もようやく落ち着いてきたところである。これまでの長期にわたる復興の過程では、とりわけ市民に最も身近な行政機関である市役所は、事前の準備、既存の常識をはるかに超えた対応と想像を絶する業務量に直面するに至った。これは震災に限らず、他の災害はもとより全ての危機管理における市町村の役割として共通することであろう。本書は、その阪神・淡路大震災からの復旧・復興の最前線に立った神戸市役所の5年間の活動記録を集大成したものである。

本書は、第1部：総論—地震の概要、被災状況、災害対策本部等、第2部：応急復旧編—ボランティア、仮設住宅、倒壊家屋解体等、第3部：生活復興編—生活再建、住宅、福祉・医療、こころのケア等、第4部：産業・都市基盤編—産業、インフラ、ライフライン等、第5部：安全なまちづくり編—都市計画、まちづくり、地域防災等、第6部：資料編から成っている。

本書の特徴は、第一に、第一線の実務担当者（約150名）の執筆になるが、単なる体験談にとどまらず、データに基づき、豊

富な図面、写真とともにきわめて客観的に記述されており、その範囲も、直後の人命救助、応急復旧はもとより、復興方針の検討と策定、国・県との折衝、財源の確保、補助金申請等の手続、ボランティア団体との連携、制度の谷間にあつての工夫、今後の防災対策や被災者の見守り、こころのケアなどといった、災害復興で問題となる分野を概ね網羅していることである。まさに「現場にいた者しか書けない内容」となっている。

第二に、各章ごとに特定の分野について「応急—復旧—復興—将来の安全対策—反省・教訓」の一連の流れについて記述され、例えば住宅再建に関することは第10章「すまいの復興」を読めば大枠が把握できる構成になっており、他都市の行政関係者や専門家にとって便宜であろう。もっとも、これは本書が役所的タテ割りに編集されていることではない。例えば第9章「生活再建支援」では区役所、生活再建本部など9局区の担当者が共同執筆し、前出の第10章でも3局が担当しており、またこのことは、復興が神戸市にとってもまさに総力戦であったことを物語っている。

第三に、さきに「客観的」と評したが、一方で本書の随所には、被災者からのニーズと市職員としての限界の狭間にあつての苦悩とともに、被災者への思いやりや、市

民とともに難局を乗り越える気概があふれており、さらに職員による被災者の見守りについて「放っておいて、と迷惑がる人もいて、限界を感じた」と率直な感想をのべたり、仮設住宅の建設について「兵庫県との調整に時間を要し迅速性を欠いた」等の問題点をあえて指摘したりもしている。役所発行の書物では珍しく、これは各担当者が、国内外からの多大な支援に報い、震災からの反省・教訓を少しでも後世に伝えていこうという強い問題意識を持って執筆にあたったためと思われる。

我が国で初めての近代的大都市における直下型地震であった阪神・淡路大震災については、すでに各大学・研究機関・学会を始め被災自治体や企業により、他の災害に類を見ない研究データの蓄積と分析がすすめられているが、本書は今後の研究に不可欠な資料といえるであろう。

(神戸市震災復興本部総括局編著)  
(財)神戸都市問題研究所 本体5,715円)

## ■ 都市計画の地方分権

### —まちづくりへの実践—

平成12年4月1日より地方分権推進一括法が施行され、地方分権はいよいよ運用の段階に入った。

本法の対象は国のほとんどすべての行政分野に及んでいるが、都市計画の分野においても、機関委任事務の自治事務化など国の関与のあり方の見直しが行われた。その背景には、地方分権推進委員会の存在はもちろんのこと、都市計画中央審議会での議論をふまえて、前向きな検討を行った建設省の努力があったといわれている。

このような状況の下、日本都市計画学会

では地方分権研究小委員会を設置し、都市計画と地方分権のあり方を検討してきた。本書は小委員会での議論をもとに、研究者や行政関係者等が様々な立場・視点から本テーマについて論じたものである。以下、ここでの議論をポイントを絞って紹介してみたい。

まず、建設省の関係者は今回の見直しにおいて、①都市計画事務の自治事務化、②都市計画決定権限の市町村へへの大幅な委譲、③国や都道府県による後見的関与の廃止と同意を必要とする事前協議制度の導入、④政令指定都市の都市計画決定権限の都道府県並拡充、⑤市町村都市計画審議会の法定化等が図られ、大きな成果があったとしている。

また、今後とも地方分権が進む方向で国の制度の見直しが行われるとし、市町村に対しては人材の確保を、都道府県に対しては地方分権の趣旨に則った新制度の適切な運用を要望している。

これに対して研究者等からは、大都市圏において、計画決定にあたり国の同意を必要とする都市計画が数多く残されており、補助金制度の存続とあわせて考えれば、実質的に現状と変わらない体制が維持されている、と厳しい評価を下す意見も出されている。

そして、土地利用計画・規制については、都市計画法で国が定めたメニューを自治体が適用するという仕組みによるのではなく、権限を包括的に授権し、自治体が独自の条例を制定して実施する体制に転換すべきであるとしている。このほか、広域的・根幹的都市計画と地区レベルのきめ細かな都市計画の決定手続き、整備・誘導手法の別体



系化をもとめる主張等もなされている。

一方、地方自治体の関係者は、今後の都市計画の実務上の課題として、①都道府県と市町村間の円滑な調整、②都市計画の案の作成、決定手続き段階への住民参加と情報公開、③都市計画分野における財政的な自立、④都道府県レベルでの広域的都市計画マスタープラン策定、⑤人材の育成と民間プランナーの活用、等を指摘している。

なお、各論者ともに、都市計画における地方分権は始まったばかりであり、各自自治体が創意工夫をこらし、独自のまちづくりを推進することが、真の地方分権につながっていくと指摘している。

都市計画における地方分権の現状と課題を一望でき、また今回の改正に至る詳細な検討経緯を知りうる資料として、一読を勧めたい。

(都市計画学会地方分権研究小委員会編著)  
学芸出版社 本体3,800円)

#### ■ 前例への挑戦

群馬県太田市（ホームページ URL : <http://www.city.ota.gunma.jp/>)は、人口14万7,000人、東京から東武鉄道急行で約1時間半の位置にあり、富士重工などが立地する工業都市である。

著者は、太田市議会議員、群馬県議会議員を歴任したのち、平成7年に太田市新庁舎（総工費300億円・21階建て）建設の見直しを訴え、6期目を目指す現職を破り太田市長に就任した（新庁舎は、総工費150億円・12階建てに設計変更）。本書は、2期目の現在に至る4年余りの著者の実践をまとめたものである。

著者は、「市民の目線」でムダを省くという観点から、助役不置、係の廃止、幹部

職員で構成する補助金検討委員会で補助事業を1件ずつ審査することによる補助金5,000万円以上の削減、そのほか旅費・事務用消耗品費・食糧費・委託料等の大幅削減、1,240人いる市職員を10年で100人削減する計画の策定・実施、児童館の民間委託化、職員の自主清掃による庁舎清掃の委託経費削減などを行っている。

このように経費節減をするだけでなく、一方では新しい事業を積極的に実施している。子供たちに小笠原への船旅で自然に接させ、語り部から戦争体験を聴かせる「オーシャンクルーズ」。すべての小中学校でオーケストラの演奏会を行う「ふれあい音楽鑑賞会」。小中学生が音楽や演劇に親しめる環境づくりのための「太田市民芸術学校」。在宅介護用電動ベッドの無償貸与事業。福祉作業所で育てた花を買ってまちに植える「花いっぱい運動」。戸籍の電算化、戸籍・住民票・印鑑証明などの諸証明の土日曜日発行。2つの大型ショッピングセンターでの窓口業務の土日サービス。地域活性化のための第三セクターとして、ビアホールを併設する地ビール製造会社、コミュニティFM放送局、通関手続の利便性向上を図る国際貨物ターミナルの設立。地域の公共施設の設計について地域住民の意見を取り入れるため、入札ではなくコンペ又はプロポーザルの実施。そして、このような施策のアイディアの源泉として、市長との対話集會、市長へのファックス・手紙の受付を行っている。

また、平成11年3月には、「小さな市役所で大きなサービスを」をスローガンに、品質管理マネジメントシステムの国際規格であるISO9001の認証をわが国の自治体で

は最初に取得した（長野県佐久市も同時取得）。ISO9001は、サービスの過程をマニュアル化し、それを定期的に内部・外部の審査員が審査することによりサービスの維持向上を図るものであり、太田市が取り組みようとしている行政評価にもつなげていくことができるシステムである。

前例を打ち破って実施した事例も、その後の時点から見れば前例となる。それがその時点でも最善かどうか、住民や市職員、そして市長自らが見直していけるかどうか今後重要となってくるのではないかと思う。本書の内容に同感の方も、反感を覚える方もいると思うが、抽象論ではなく、具体的に実践事例を紹介した読みやすい本であるので、多くの自治体職員や住民の方々が読むことを期待したい。

清水 聖義 著  
（学陽書房 本体1,500円）

## ■ 日本における社会事業の形成

「社会事業」とはよく一般的に使われる言葉であるが、広辞苑によれば「公私の団体によって、社会公衆の生活改善・保護教化を目指して行われる事業。貧困者の消極的救済だけでなく、予防ないし積極的な福祉計画を含む組織的活動である点で慈善事業と区別され、不特定の個人又は家族を対象とする点で社会保険と異なる。」とされている。欧米では、20世紀に入って自由資本主義による貧富の差が拡大し、「貧困がもはや個人的な努力の問題ではなく、社会的、国家的な対応によらなければ社会そのものを維持し得ない。」という認識から社会事業への取り組みが始まっている。

一方、日本の社会事業は、本格的な資本

主義や自由主義が欧米より育っていない状況において、日露戦争後の労働運動や米騒動などの社会問題が起こるなかで、あくまでも天皇制を中心とした国家体制を護持するため、自由主義、民主主義、社会主義を否定するために国の公共的施策として行われた点に欧米とは差異がある。

本書は、このような社会事業の形成における日本の特殊な発展過程にスポットを当て、我が国の社会事業の形成の意味及びその問題を明らかにしようとするものである。その際、社会事業の形成を分析するにあたって、幾つかの視点を提起している。

第一に、社会事業の成立期を、日露戦争後の「感化救済事業」を提唱し始めた時期と考えている点である。第二に、社会事業に関する国家行政の機構整備の過程に注目している点である。機構整備が単なる組織の問題だけではなく、国家の社会事業への認識の一端を示していることに着目しているからである。第三に、社会事業を支える思想的背景として、欧米では主にフランスの社会連帯思想をその拠り所としているのに対し、我が国では、家族国家感に結びつけることにより社会事業を進めたという特異な背景があった点である。第四に、先駆的に進められた経済保護事業が法制度の未整備など不十分なものに終わったことが、「救護法」の不十分さに繋がっていないのかとする点である。

各章の構成は、以上の四つの視点に基づき、第一の成立期については第一章で、第二の機構整備については第二章及び第四章、第五章で、第三の社会連帯思想については、第三章で、第四の経済保護事業及び救護法については、第四章、第五章でそれぞれ取

り上げられている。

我が国の社会事業の具体的施策を分析するにあたって、思想的な分析とともに日本式社会事業に込められた意図を読みとっていくことが重要である。そのことは、昭和期に入って社会事業が弱者保護に限定されていく傾向を強めた意味を理解すると共に、現在の「社会福祉事業」につながる歴史的背景の理解を進める一助となる。英語に言う「Social Work」が前提とする対象者との人格的平等の関係が、我が国ではなかなか根付かない原因としてこの歴史的な背景は何らかの影響を及ぼしているであろう。本書により、我が国の社会事業がたどってきた道程をもう一度しっかりと理解することは、これから福祉行政を進めるにあっても有意義なことであり、広く福祉行政関係者が本書を一読されることをお勧めする。

（池本 美和子 著）  
（法律文化社 本体6,500円）

## 編 集 後 記

- ※ 本号では、5年間の「震災特集」の集大成として、「震災復興の都市政策的検証と提言」を特集しました。
- ※ 被災地ではこの5年間、市民・事業者・行政が一体となって懸命に復旧・復興に取り組み、外部から来られた方々に「ここまで街は復興していたのか!」と言わしめるレベルにまで復興したことに、感無量の思いを抱きます。
- ※ 各論文においても指摘されているとおり、復旧・復興に向けた取り組みの中には、課題や問題点を残したものもあります。
- ※ しかし、あれだけの災害からここまで復興してきたことに、被災地で復旧・復興に携わってきた方々は、自信と誇りを持ってよいのではないのでしょうか。
- ※ 経済復興、被災者のこころのケア等まだ取り組むべき課題が多く残されていると思いますが、震災後に築きあげてきた「協働の精神」を大切にして課題に取り組みれば、決して解決できないものはないでしょう。
- ※ 次号は、「第100号記念 21世紀の神戸の都市像」を特集します。ご期待ください。

### 都市政策バックナンバー

- |      |    |                        |              |
|------|----|------------------------|--------------|
| 第84号 | 特集 | 阪神大震災後の新地域防災計画         | 1996年7月1日発行  |
| 第85号 | 特集 | 阪神大震災と神戸港の復旧・復興        | 1996年10月1日発行 |
| 第86号 | 特集 | 阪神大震災後の生活再建            | 1997年1月1日発行  |
| 第87号 | 特集 | 阪神大震災後の神戸の産業復興         | 1997年4月1日発行  |
| 第88号 | 特集 | 阪神大震災後の民間住宅再建          | 1997年7月1日発行  |
| 第89号 | 特集 | 阪神大震災と広域応援活動           | 1997年10月1日発行 |
| 第90号 | 特集 | 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり   | 1998年1月1日発行  |
| 第91号 | 特集 | 阪神大震災からの復興状況           | 1998年4月1日発行  |
| 第92号 | 特集 | 阪神大震災からの復興と市民活動・ボランティア | 1998年7月1日発行  |
| 第93号 | 特集 | 阪神大震災と廃棄物・リサイクル        | 1998年10月1日発行 |
| 第94号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市行財政           | 1999年1月1日発行  |
| 第95号 | 特集 | 阪神大震災と復興都市計画           | 1999年4月1日発行  |
| 第96号 | 特集 | 阪神大震災とこころのケア           | 1999年7月1日発行  |
| 第97号 | 特集 | 阪神大震災と住宅復興政策           | 1999年10月1日発行 |
| 第98号 | 特集 | 阪神大震災と経済復興の課題          | 2000年1月1日発行  |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

季 刊 都 市 政 策

第99号

印 刷 平成12年3月20日 発 行 平成12年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0004 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

● 地方公務員のための総合月刊誌 ●

# 地方自治職員研修

毎月15日発行  
B5判 130頁  
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験V講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。
- 5月号特集…21世紀型自治体のニュースタンダード  
(分権型自治体に要請される新標準準備を検討する)
- 4月号特集…2000年型自治体職員のための基礎知識  
(改正地方自治法など分野別に、キーワード方式で解説)
- 3月号特集…財政危機突破の産業振興  
(企業誘致、工業団地ではない新しい形の産業振興とは)
- 2月号特集…合併論再考  
(広域連合や中核市の考え方、合併のシミュレーション等)
- 1月号特集…地方分権元年—対談・松下圭×西尾勝

バックナンバーもお求めになれます。  
小社営業部が、お近くの書店へ

公職研

TBL03-3230-3701 Fax03-3230-1170  
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2000.4 VOL.487

定価560円(本体533円)

〈予告〉

## 特集：資源循環型の建設事業

|        |        |  |  |
|--------|--------|--|--|
| 視<br>解 | 点<br>説 | 建物の解体・リサイクルを考える …………… 坂本 功                       |  |
|        |        | 建設副産物リサイクルの推進について …………… 建設省建設経済局建設業課<br>事業総括調整官室 |  |
|        |        | 建設リサイクル推進上の技術的課題と方策 …………… 山田 優                   |  |
|        |        | 循環型社会構築での公共事業の役割 …………… 植田 和弘                     |  |
|        |        | 建設副産物再資源化のための官民連携の構築について …………… 細田 衛士             |  |
|        |        | 建設業における ISO シリーズの導入について …………… 〓先端建設技術センター        |  |
| 事<br>例 |        | 建設廃棄物リサイクル推進計画について …………… 宮崎県土木部技術検査課             |  |
|        |        | 省資源・省エネ・処分地の延命をめざして …………… 〓横浜市廃棄物資源公社            |  |
|        |        | 建設発生土リサイクルについて …………… 〓茨城県建設技術管理センター              |  |
|        |        | 官民連携によるリサイクルシステムの構築について …………… 〓日本建設情報総合センター      |  |
| エッセイ   |        | 自治大OBが語る地方自治 …………… 平口 武                          |  |

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106-0047) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107-8560) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

地方自治ジャーナルブックレットNo.21

## 自治体も「倒産」する！

— 小金井市・自主再建への道を探る —

■財政破綻に瀕した自治体の再建への血の滲むような取り組みの記録

加藤良重 (小金井市  
福祉保健部長)

定価 (本体1,000円+税)

地方自治ジャーナルブックレットNo.20

## あなたのまちの 佐賀県北波多村の大きな試み 学級編成と地方分権

■学級編成基準の作成・認可が自治事務に、問われる地域の力量

朝日新聞

総合研究センター 田島義介

定価 (本体1,200円+税)

東京都文京区  
小石川5-26-8

### 公人の友社

電話 03-3811-5701  
FAX 03-3811-5795

## 市街地復興事業の理論と実践 (財)神戸都市問題研究所 編

— 都市政策論集 第20集 —

A 5版 / 168頁 / 本体 2,500円+税  
ISBN 4-326-96029-9 C3331

阪神・淡路大震災から早くも5年の歳月が経過した。被災地では、ピーク時に約4万6千6百世帯に上った仮設住宅が解消され、被災者の生活再建は着実に進展しているといえよう。本書では、住まいや街の復興の基盤となる市街地整備のための区画整理事業や再開発事業などの施策や事例を紹介するとともに、住民の参加と意見調整、財源の確保、法的規制などの課題への取り組みについて論じる。

- |   |   |
|---|---|
| I 市街地復興の基本理論<br>市街地復興の計画・事業・主体<br>市街地復興の実践的課題   | III 市街地復興事業の制度的運用と課題<br>復興土地画整理事業と住宅施策の連携<br>市街地復興事業と建築規制の運用<br>土地区画整理と財政 |
| II 市街地復興事業の実践<br>震災復興区画整理事業の実践<br>組合施行震災復興土地区画整理事業の実践<br>震災復興再開発事業の実践と課題<br>震災復興区画整理事業と住民参加のあゆみ |   |

※ご購入は書店または(財)神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁草書房 —

# 新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

## 第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

### 内 容

- 第1章 地方自治制度の変遷
- 第2章 歴代市長の施政
- 第3章 人口と市域
- 第4章 市の機関と行政組織
- 第5章 人事行政
- 第6章 財 政
- 第7章 選挙と議会
- 第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

### 行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中(各本体4,855円+税)

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

**編集** 新修神戸市史編集委員会

**発行** 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

☎651-0083 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

**神戸市内の書店で発売中!**

直送ご希望の方は(財)神戸都市問題研究所までお申し込みください。

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F) ☎078(252)0984

震災から5年——神戸市の復旧・復興の全記録を集大成!

# 阪神・淡路大震災 神戸復興誌

平成12年1月17日発売

編集・発行 神戸市

A4判・1,050頁・一部グラビアカラー・上製本  
定価 6,000円(本体5,715円), 送料660円

阪神・淡路大震災における「神戸市」の復興活動を豊富な図表・写真で  
克明に記録。

震災直後の応急復旧から、生活再建への取組み、こころのケア、復興ま  
ちづくり事業、産業・文化の再生、今後の防災対策の方向性、反省と教訓  
までを網羅した関係者必読の書!!

## 第1部 総論

——地震の概要, 被災・復旧, 災害対策本部, 消防活動, 市会 など

## 第2部 応急復旧編

——救援物資・義援金, ボランティア, 仮設住宅, 倒壊家屋解体 など

## 第3部 生活復興編

——復興計画, 生活再建, 住宅, 福祉・医療, こころのケア, 財政 など

## 第4部 産業・都市基盤編

——経済, 地域産業, 道路・港湾・鉄道, ライフライン など

## 第5部 安全なまちづくり編

——都市計画, 協働のまちづくり, 水とみどり, 地域防災 など

## 第6部 資料編

お申し込み・お問い合わせは——

(財)神戸都市問題研究所

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号

(神戸商工貿易センタービル18F)

TEL 078(252)0984・FAX 078(252)0877



---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- \* 第1集 消費者問題の理論と実践 本体 2,700円+税
- \* 第2集 都市経営の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第3集 コミュニティ行政の理論と実践 本体 1,700円+税
- \* 第4集 都市づくりの理論と実践 本体 2,600円+税
- 第5集 広報・広聴の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第6集 公共料金の理論と実践 本体 2,200円+税
- 第7集 経済開発の理論と実践 本体 1,700円+税
- 第8集 自治体OAシステムの理論と実践 本体 2,000円+税
- 第9集 交通経営の理論と実践 本体 2,000円+税
- 第10集 高齢者福祉の理論と実践 本体 2,200円+税
- \* 第11集 海上都市への理論と実践 本体 2,200円+税
- 第12集 コンベンション都市戦略の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第13集 ファッション都市の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第14集 外郭団体の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第15集 ウォーターフロント開発の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第16集 自治体公会計の理論と実践 本体 2,428円+税
- 第17集 震災復興の理論と実践 本体 3,496円+税
- 第18集 震災復興住宅の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第19集 生活復興の理論と実践 本体 2,500円+税
- 第20集 市街地復興事業の理論と実践 本体 2,500円+税

### 都市研究報告

- 第8号 集合住宅管理の課題と展望 本体 2,000円+税
- 第9号 地方自治体へのOAシステム導入 本体 5,000円+税
- 第10号 民活事業経営システムの実証的分析 本体 4,000円+税

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\*は品切れ

季刊 都市政策 第99号 ISBN4-326-96123-6 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽2の23の15 定価(本体619円+税)  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861