

震災復興と区画整理

岩見良太郎

非常時には平常時における体質がもつとも、顕著に現れる。今回の震災復興区画整理の動きを見ても感じたことはこの点である。これまで、まちづくりの住民運動によって指摘されてきた区画整理の問題が、増幅されたかたちであらわれているのだ。

一 区画整理問題の構図

まず、通常の区画整理における問題を確認しておこう。区画整理が都市計画の一つの手法として活用されることから生ずる本質的な問題である。

区画整理は都市計画の母と呼ばれ、わが国の都市計画の中心的手法をなしてきた。しかし、区画整理が即、都市計画の手法であるのではない。本来、区画整理というのは、地主が開発利益の獲得を目的におこなう営利事業である。こ

の区画整理が都市計画の中に包摂されて、はじめて区画整理は都市計画手法になる。もう少し具体的にいえば、公権力が都市計画の目的を実現するために、区画整理を土地権利者に強制しようとするくみが都市計画制度の中にとりいれられたとき、営利を目的とした区画整理が都市計画手法に転化するわけである。したがって、区画整理の本質的問題は区画整理が、都市計画として強制されるという構造の中に見いだされる。ちなみに、こうした都市計画としての区画整理がはじめに制度化されたのは、一九一九年、旧都市計画法が制定されたときであった。

問題は二つの位相に区別される。一つは、区画整理に内在する原理＝資本原理とまちづくりとの矛盾である。最大の開発利益を実現することが、区画整理の第一義的目的である。このため

に、土地所有権の組み替えをおこなって（換地）、公共用地を共同で生みだし、土地利用を増進するための基盤をつくるのである。この場合、土地所有者の所有面積は通常、減らされることになる（減歩）が、まさにそのことによって、区画整理の本来の目的である、資産価値の上昇が実現されるのである。したがって、区画整理は、土地を資産的目的で所有する土地所有者にとつては、きわめて合理的な手法である。しかし、そこに住まいを建てたり、生業を営んだりするために土地を所有している生存権的な土地所有者に強制されたとき、区画整理は、一つの不条理に転化する。たとえば、減歩は生活基盤の縮小に直結し、区画整理の追求する土地利用の高度化は、生活環境の悪化をもたらすことがしばしばある。個々人の、生活基盤、生活環境の向上と

いうことが、まちづくりの第一義的な目的にはかならないが、とするならば、区画整理はまちづくりと根源的に対立するといえよう。まちづくりがめざすのは、生活手段としての土地の使用価値の向上であり、区画整理がめざすのはその資産価値の増大であるからである。

なお、区画整理では、土地所有権の組み替えという、高度な共同性が実践される。これは、もつとも合理的な土地利用を実現するために、事業に参加する土地所有者の土地所有権の境界をすべて取り払い、いわば共有のもとに置く行為であり——最終的には換地を通じて、再び個々人の私的所有権の下に返されるが——そこには、他の都市計画手法にみられない高度な、ラディカルな共同性をみることができるのである。まちづくりにおいては、こうした共同性は不可欠であるが、その目的がまさに先に指摘した、開発利益の獲得に置かれている点で、限界があるのである。たとえば、区画整理審議会の権限は土地財産権に係る事項、つまり換地に関わるものに限定されており、土地利用計画の策定など、まちづくりに関わる権限はない。また、借家権者は、土地の資産価値の引き上げには関与しえないがゆえに、区画整理審議会から排除される。

都市計画が、住民の求めるそれではないことがしばしば生じる。その原因として、一般的に指摘されるのは住民参加の不在という点である。しかし、問題の本質はもっと根深いところにあるように思われる。現在の都市計画思考を支配している、いわゆる近代都市計画のパラダイムである。ここで近代都市計画について論じる余裕はないが、その本質はル・コルビュジェの、住宅とは住むための機械、都市は道具である、という言明に端的に示されるように、機能主義⇨合理主義的都市計画という点に求められよう。しかし、そうした思考からは、市民によってそれぞれ異なる、都市への多様な欲求は脱落せざるをえない。また、近代都市計画の課題は、あるべき都市の普遍的・客観的法則の発見とその適用ということになるが、これは必然的に都市計画をエキスパートにゆだねることになる。都市計画への住民参加は不用である、いやむしろ、合理的都市計画の実現を妨げるものとして否定されるのである。わが国の都市計画がきわめて強権的であるのは、民主主義の不成熟のためであるが、それが依拠する近代都市計画というパラダイムに根ざしていることも見落としてはならない。住民参加が内在的要請となるような都市計画のパラダイム・シフトがなされてはじめて、真の住

民参加は実現しうるのである。また同時に住民参加が、単に手続の民主化という価値をもつだけでなく、都市の質をつくり上げていく上で、積極的役割をはたすことになるのである。

二 住民参加

今回、これまでの区画整理の問題がもっとも増幅されてあらわれたのは、計画決定段階における住民参加の欠如である。震災の二ヵ月後、兵庫県は建築規制を継続するためという口実で、区画整理および被災市街地復興特別措置法にいう復興推進地域の都市計画決定を強行した。地域が壊滅し、住民が一〇二割しかいない状況で、説明会もなく、また神戸市などは市役所一カ所で縦覧をおこなったのみで計画決定してしまった。たとえば芦屋市でみられたように、こうした強権的やり方に住民が激怒して、訴訟をおこす動きも出たほどである。

こうした批判に対して、今回は非常事態であり、被災地の速やかな復興のためにはやむをえない措置であるというのが当局の弁明である。これを支持する人も決して少なくない。しかし、問題をスピード重視か民主的手続重視かというレベルに解消してはならない。この対立の背後には、都市計画の理念をめぐる根源的

な対立が横たわっている。端的に言えば、先にふれた近代都市計画の理念に立つか、それともまちづくりの立場に立つかという対立である。前者の立場に立てば、こうした非常時には、住民参加という儀式を排除して、速やかに復興することこそが善ということになろう。しかし、後者のまちづくりの視点に立てば、住民参加の原則は震災復興という非常時の事業といえどもいさかもゆるがせにしてはならない。住民の要求をとりいれずして、住民が希求するようなまちづくりのビジョンは描けないからである。

今回、まず行政として手を打つべきは、再居住の促進であり、地域ないしはその周辺に居住の場所を保障し、日常生活に復帰させ、まちづくりについて日常的に話し合える条件をつくり出すことであつたはずである。この点の重要さは、やはり震災復興区画整理が計画決定されている、淡路の北淡町を訪れたとき実感した。同町では、避難所が地域のすぐそばにあるため、町には活気があり、まちづくりをめぐる議論もなかなか活発である。

住民はこうした議論への参加を通じてはじめて、都市計画が住まいを中心とした個々人のさまざまな問題と接点を持つことを確認できるのであり、都市計画に協力しようという内発的欲求も生まれて

くるのである。生活再建の展望が切実な課題になっている状況のもとでは、通常の都市計画の場合以上に、集中的に、高密度の議論を進めていくことも可能になろう。実際、西須磨や六甲道駅南地区など多くの地域で、ボランティアの助力を得ながら、住民は短期間で、自分たちの復興プランをつくりあげた。もし行政がこうした住民の力に依拠するならば、住民の支持を得るようなプランを短期間にとりまとめることは、決して不可能ではないのである。

こうした対応は今回でも、文字どおり特別措置法を活用すれば、決して不可能ではなかったはずである。同法によれば、復興推進地域に決定されれば、建築制限は二年間継続され、その間に、マスタープランを作成し、それによって個別の事業をすすめていくという手はずになっている。二年間の間に応急的な住宅の手当をしつつ、地域の都市計画課題に応じた都市計画手法の選択を含め、住民合意のプランを作成していくこともできたのである。ところが、計画内容はほとんど明らかにされず、区画整理や再開発、地区計画といった手法が一方的に、計画決定されてしまったわけである。

実は、これまでの通常の区画整理自体が、こうした住民無視のやりかたとそれほど距離があるわけではない。プランは

行政がつくり、それが住民に、一方的に押しつけられるという構造は同じである。区画整理に即して具体的に言えば、行政は建設省と補助金の交渉をおこなうため、都市計画決定以前に、地区マスタープランを検討し、事業計画に相当する具体的プランを作成する。しかし、これは住民はおろか、議員が要求しても見せることはほとんどない。そして、区画整理施行区域と都市計画街路を示すだけで、都市計画の決定を強行してしまうというのが一般的なやりかたである。九割の反対意見書が出されても、計画決定が強行される例は決してめずらしくないのである。

もちろん、都市計画法および土地区画整理法においては、公聴会、縦覧・意見書の提出、区画整理審議会といった形で、住民参加の機会がさまざま保障されている。しかし、それはあくまで都市計画の決定権は、公権力側にあるという前提のもとにおいてである。住民参加の概念として、計画作成へのそれが決定的に欠如しているわけである。法の中に、不可欠の手続として計画策定への住民参加が、明示的に書き込まれるべきである。

なお、こうした住民参加を考えると、区画整理審議会は一つのヒントになる。これは地域住民の互選によって構成される住民参加の機関である。ただ、現

行の区画整理審議会は換地審議会に矮小化されてしまっている点で、また借家人を排除している点で限界があるが、他の都市計画手法にはみられない、すぐれた制度である。そこで、区画整理審議会にない、まちづくり審議会を制度化するというアイデアが考えられる。都市計画決定前に、現行の区画整理審議会からは排除されている借家人を含め、互選によってまちづくり審議会を構成し、都市計画の手法の選択を含めたまちづくりの全般にわたる課題を検討するのである。都市計画決定後は、一定の改組を加え、事業実施プロセスにおける住民参加の機関に移行させる。もしこうした仕組みが作り上げられていたとしたら、非常時といえども、住民参加を保障するため、もつと柔軟な対応を取り得たであろうと思われるのである。

三 計画・事業内容

今回の震災復興区画整理はその計画および事業内容からみても、きわめて大きな問題を含んでいる。

第一はなぜ区画整理なのかという点である。神戸市の場合、五つの区画整理施行地区の内、二地区は区画整理施行済み地域であり、残り三地区は耕地整理が施行された地区である。重ねて区画整理を

することは不条理というほかない。実際、区画整理施行済み区域では、街路の拡幅や防災公園をつくる程度である。これでは何のための区画整理か、住民から疑問の声があがっても不思議ではない。こうした基盤整備が済んでいる地域では、むしろ住宅供給と結合して、地区計画等他の手法をきめ細かく重ねていくことが効果的といえるのである。

第二は減歩や清算金の問題である。震災復興区画整理では平均減歩率は一桁、つまり一〇％未満に押さえることが、非公式に表明されている。平均宅地規模が二〇坪にも満たない市街地では、これでも減歩はきついといえるが、従来の既成市街地における区画整理の平均減歩率が二割を越えていることをおもえば、改善されたことはあきらかであろう。しかし、問題は零細権利者に対する減歩・清算金の取扱である。はじめにのべたように、彼らにこうした負担を求めることは正当ではない。これまで区画整理の住民運動が要求してきた減歩・清算金の減免措置を認めるべきであろう。減歩の減免については、たとえば西宮市森具地区で九〇平方メートル以下は減歩をゼロにすることが打ち出されているが、他の多くの地区では公には発表されていない。清算金の減免についてはいずれの地区でもふれられていない。被災地には高齢者が

多い。清算金の負担はきわめて厳しいものがある。一刻も早く、減免措置をうたうべきである。

なお減歩の問題にからんで、もう一つ問題を指摘しておきたい。減歩率の低減は、減価補償金で先行買収し、それを公用地に充てることによって実現される。たとえば、西宮地区では地区面積の一五％に相当する四・三ヘクタールの用地が先行買収される。この買収は、遅くとも仮換地指定段階までには完了しなければならぬが、短期間の間に大量の土地を買収することはきわめて困難である。しかも、業者の買収も活発におこなわれていると聞く。この業者との競争によって、困難は倍加するであろう。実際、七六年の酒田の大火の際には、業者が行政の五倍の値をつけて、買収に入つたため、行政は先行買収に苦労したという。今回、こうした経験をふまえれば、まず行政として手を打つべきは土地取引規制の強化であった。ちなみに特別措置法では、国土利用計画法の監視区域制度を活用すべき旨がうたわれている。いずれの地域でもこれが無視されたのである。

第三の問題は住宅対策である。これまでの区画整理で、もっともおそろかにされていたのが住まいの問題である。区画整理は基盤整備が目的であり、うわもの

の計画はまったく付随事項にすぎない。区画整理では住宅は換地へそのまま移動することが前提である。したがって、住宅供給計画は事業計画の要素を構成せず、移転補償金の問題として処理されているにすぎない。しかし、現実には、建て替えを強いられることがほとんどであり、家並みも大きく変わってしまうのが一般的である。このため、建て替え費用と移転補償のギャップに住氏は苦しむことになる。借家人の場合には、建て替えられた借家は家賃が跳ね上がるため、区画整理を機会に地域からはじき出されることになる。また、減歩をカバーするため、勢い住宅は高層化し、住環境の悪化を招く場合もしばしばある。こうした住宅問題を無視できず、その対策として、これまで、住宅地区改良事業、コミュニティ住環境整備事業等、住宅供給を伴うさまざまな事業手法との合併施行の試みがおこなわれてきた。しかし、全体からみれば例外であり、住宅とワンセットで区画整理を考える、つまり事業計画の中に住宅供給計画を包摂するというまでにはなっていないのである。

今回の震災復興で、住宅問題が深刻になるのは、多くの住宅が壊滅していることである。したがって、移転補償さえ出ない(移転補償費は通常、市街地の区画整理では事業費の五〜六割をしめるか

ら、今回の場合、行政からみれば大幅な事業費の節約になることに注意)。しかも、高齢者が多く、ローンを組む能力もない。もちろん、借家人の場合も悲慘である。しかるに、住宅再建の明確なビジョンはまだに打ち出せないのである。

もっとも今回制定された、特別措置法では、住宅の復興が前面に掲げられ、換地の効用をフルに活用した住宅対策が、特別措置として打ちだされている。その特例は①復興共同住宅区の創設②清算金に代えての住宅給付③公営住宅用地等に充てるための保留地設定、の三つである。

まず①であるが、これは、共同住宅の建設を促進することをねらったものである。共同住宅区へ換地を希望すれば、同地区に換地を受け、マンションなどを建設できる。共同住宅区では、容積率緩和のインセンティブがあたえられるものと思われる。宅地の共有化への誘導という点ももくろまれていると思われるが、きわめて限定されたものにならう。この制度が、どこまで罹災者たち、とりわけ経済的弱者たちの住宅問題の解決につながるかという点ではなはだ疑問である。高家賃のため、そこに入居することはきわめてむずかしいと考えられるからである。

②は清算金の交付に代えて、施行者が建設または取得する住宅を与えることを特例として認めようというものである。しかし、この方法によれば、土地を持たない借家人はもちろんのこと、零細な土地所有者や借地権者は住宅を確保することができない。零細権利者の場合は、土地の資産価値はわずかであり、したがって、その資産額に相当する住宅を受け取ったとしても、最低限の居住面積さえ確保できない可能性が高いからである。

保留地は本来、事業費の一部をまかなうために設定されるが、③は特例として、地権者の全員同意を前提に、公営住宅用地等に充てるための保留地減歩を認められたものである。保留地減歩は無償ではなく、対価が地権者に交付される。これなどはアイデアを案じているようであり、実際に活用することを考えているとはとうてい思えない。今回、復興区画整理の対象となる地域は零細権利者がひしめく密集市街地であるから、そうした保留地を設定する余裕はないであろうし、全員同意というのにもまず不可能に近いと思われるからである。

以上、三つの特例による住宅の「解決」にはいづれも限界がある。それは区画整理の論理Ⅱ資本の論理の枠内で対処しようとしたために他ならない。最後に指摘すべき問題は、大規模施設

主義である。幹線街路の拡幅、大規模防災公園の設置、住宅の高層化、ビル建設。これが、今回の震災復興区画整理事業の基本的なねらいである。第二の大震災として、これまでの町並み、コミュニティを根底から破壊してしまうであろう。防災を錦の御旗にしているが、はたしてそれが有効かどうかはなはだ疑問である。そもそも神戸の場合、被災地のほとんどは区画整理済み地域であった。つまり、区画整理の発想だけでは、震災には無力であることが証明されたのである。防災という視点からも、防災機能の強化Ⅱ施設拡充という、これまでの近代都市計画の考えかたを根本的に改めなければならぬ。都市に緑と水とゆたかな居住、そしてコミュニティを回復していくこと、すなわち住みよいまちをつくりだすことこそが、防災的にもすぐれた都市を建設することになるのである。最初に述べた、区画整理に内在する高度な共同性が、まちづくりの実践を通じて、地域に構築されていけば、こうした都市への転換は決して不可能ではない。

(注) 拙著『土地区画整理の研究』(自治体研究社)、拙稿「震災復興と土地区画整理」(内橋克人・鎌田慧「大震災 復興への警鐘」、岩波同時代ライブラリ所収)を合わせて参照されたい。
(いわみ・りょうたろう 埼玉大学教授)