

震災復興都市計画における住民参加

阿部泰隆

はじめに

本稿では、表題に関して一般的に述べるのではなく、今回の大震災の復興のためにこの三月一七日に行われた都市計画決定の前に筆者が原文を作成し、神戸大学震災研究会有志の名前で提出した意見を（若干の修正のもとに）掲載し、その後の私見を追記の形で述べることにする。

一 都市計画決定と住民参加
に関する意見
——みんなで痛みを分かちあって、
積極的にまちづくりをしよう
一九九五年三月一〇日

わが国では、これまで、私権尊重の名のもとに、建築の自由度が先進諸国と比較して大きいために、秩序あるまちづくりが十分にできず、災害に弱く、社会資本

の蓄積が著しく不足している街が多い。

建築基準法で要求されている四メートル道路もなく、老朽化したが、建て替えの進まないいわゆる木賃住宅街・老朽木造

住宅街はその典型である。社会的弱者はこうした貧弱な街に住むしかなく、国家の繁栄の恩恵を十分に享受できない結果となっている。しかも、今時の震災はこうした地域を直撃した。関東大地震や戦災で国土が焦土化したときは、その改善の絶好の機会であったが、国民の意識も国力もこれを許さなかつた。たしかに、戦災復興の区画整理が行われたところもあるが、従前通りの街が形成される地域も広い。欧米の発想からすれば、経済大国とはとても思えないような貧しさである（いわゆるウサギ小屋論）。

その改善の必要はかねて指摘されてきたが、既存の街を切開手術することによる結果、膨大な公共投資と住民の合意が必要であるために、なかなか進展してこ

なかつた。このままではいけば、自由度の高い建築規制のもとに、またまた従前の密集街区が復活しやすい。

しかし、震災で建物が損壊し、いずれにせよ建て替えなければならないこの機会であれば、秩序あるまちづくりをすることは、大きな困難なしに可能である。

したがつて、この際、悔いを千載に残さないように、従来の都市の病巣を切り取つた、思い切った、住みよい、活力のあるまちづくりをする必要がある。具体的には、整然とした町並み、車と生活の両立する街、年老いても、障害を持っても、そのまま住み続けることができる街、みんなが憩い合う街、商業と娯楽と生活が両立する街、火災にも災害にも安全な街などを見つけていく必要は今時の震災の経験で国民の多くが共有するところとなつて、それを実現する手法として、都市計画に対する国民の期待は大きい。

1 都市計画の必要性

たとえば、再開発ビルの規模については、高層案に対しても不満が出ているが、他方では、高層の利点を認める立場もある。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考え................................................................

2 合意形成と妥協の必要性

こうしたまちづくりは、地域の問題であるとともに、広く国づくり、阪神間の都市づくりに関連するものであるから、地域住民および広く国民の意向を踏まえて、行わなければならない。しかし、都市計画は同時に個人の自由を制約するものであるため、個々人が多少痛みと反発を感ずることは避けがたく、反対運動が起きることが少くない。利害が種々对立し、どんな案でも、不満は出るので、すべての人の要求を満たす一〇〇点満点の解は見えない。計画づくりには妥協が必要で、一人一人の住民の権利や自由、意見がある程度制限されるのはやむを得ないことをみんなが理解すべきである。

したがつて、この際、悔いを千載に残さないように、従来の都市の病巣を切り取つた、思い切った、住みよい、活力のあるまちづくりをすることが、大きな困難なしに可能である。たとえば、再開発ビルの規模については、高層案に対して不満が出ているが、他方では、高層の利点を認める立場もある。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考えることができるようになります。この場合には、中層ビル、さらには、再開発ビルを造らない案を示して、利害特質を考え................................................................

くなり、また、被災者のかなりが地区外に転出する必要が生ずるかもしない。

道路建設に関しても、幹線道路は地域住民にとっては有害であるかもしれないが、国土全体としては物流、人の移動のために必要なものかもしれない。

この計画づくりにおいて大事なことは、種々の案を比較検討し、いろいろ難点はあるが、公と私を適切に調和させ、これが相対的にました大方の合意が得られる案を探求することである。その過程では、情報を十分に提供し、代案を出し、妥協を重ねるべきである。

こうした案はまず行政側がつくるが、生活と権利に大きな影響を受ける地域の目からみれば、行政の提示する案とは別個の案がより妥当なこともあります。行政の案にも、往々にして専門家の陥りやすい誤りが潜むことがある。

また、かりに結論は同じでも、住民の感する疑問が専門家からみればいかにとるにたらないものであっても、民主主義社会では多くの人の納得というプロセスが必要であり、行政側も昭和四〇年代の激しい住民運動からこれを学んできたはずである。

したがって、行政側は、まちづくりの必要性と根拠を適切に説明するとともに、権利制限を受ける住民の痛みを緩和するために存在する手法を説明すべきである。

買上げ・収用に対する損失補償と税制上の優遇措置、零細土地に替える再開発ビルの提供、減歩の震災特例抑制、膨大な国庫補助、災害優遇融資、低家賃災害公営住宅、収入要件を問題にしない被災者用公営住宅などがこれである。都市計画決定のこの段階では詳細な説明はできないにしても、被災者はどんな展望を持っているかを、広く説明すべきである。他方、住民もこのことを理解し、権利制限に反対するだけではなく、行政の提起した案の不合理な点を指摘することも、知恵と力を出し合い、少しずつ痛みを分かちあって、より妥当なまちづくり案をつくろうという積極的な姿勢が必要である。そのさいに、自分の個人の損得などの各論は後の問題として、とりあえずは、まちづくりのあり方という、総論で議論する姿勢が必要である。総論賛成、各論反対とか、行政と地域住民がいたずらに対決するようでは、実りあるまちづくりはできず、それは結局は住民のためにもならない。

3 不十分な縦覧制度と住民参加

今回の都市計画は、被災者がまだまちづくりを主体的に考える時間のない間に、緊急に決定される。しかも、その手続、内容とも、上記の要請に応えるだけの実質はない。家族の葬儀や負傷、家庭の損壊で悲嘆に暮れて、避難所や半壊の

自宅で今日明日の生活を送っている被災者にとって、強烈な余震が来たような衝撃であったといつてよい。

今縦覧に供されている都市計画の案は、神戸市の場合、わざわざ縦覧場所のサンボーホールに行つても、とても市民にわかるようにはなっていない。再開発の案でも、その区域はどこまでで、用途地域がどう変更され、予定される建物の容積率がどのように定められ、供給戸数がいくらかは、いくつかの面画を重ね合わせないとわからない。また、コピーも

させてくれないので、正確に理解することはできず、住民同士で議論したり、専門家の助言を得るのも不便である。各地区の相談所では都市計画案を縦覧できない。これではとてもまじめに市民の意見を聞くという姿勢とは思えない。市民としても、街全体について意見をまとめなどはどうてい困難で、自分の土地が区域に入っているかどうかくらいしかわからず、断片的な意見しか言えない。神戸市の復興まちづくりニュース三号「防火モデル都市をめざして」を見ても、都市計画決定する案とそれ以後のまちづくりの案が区別されていないので、どの点について意見述べるべきかがわかりにくい。この地図に書いてあるもののうち、幹線道路や大きな公園、区画整理区域や再開発区域以外は都市計画決定されないのである。これでは市民の意見は、

せっかく提出されても、都市計画決定事項ではないとして、門前払いされるものが多くなる心配がある。わずか二週間の縦覧期間内に意見を言わなければならぬ市民には酷な縦覧システムである。これは、県・市の職員でも、被災者が少ないはずで、立場を変えれば理解できることであろう。

都市計画の内容も、案が一つだけで、しかも、なぜこうした案が最善なのかの理由の説明がない。これでは、もっとよい案があるのでないかと、多くの市民が不満を持つのは不思議ではない。これは、従来の都市計画決定のスタイルによつているので、行政側としては、手段不都合なことはしていないという意識であろうが、その方法自体、従来から天下りの計画、聞く耳持たない縦覧制度として何度も批判されているものである。それでも、従来は、都市計画決定の正式手続の前に、事実上住民との話し合いなどがなされて、ある程度は住民の合意を得てから正式の手続に移行する場合が多かったので、この不都合も實際上若干は是正されているものがあった。しかし、今回は、住民との話し合いの余裕なく、緊急に都市計画決定をするので、従来の手法を踏襲することの不合理が増幅されるのである。

しかも、都市計画審議会は、従来からの審議スタイルと今回の時間的な紧迫性

を考えると、専門的な審議をする時間的な余裕もない上、今回多数提出される意見書について、十分に吟味して決定する審議方式がとられるとも思われない。たった一日で、多数の地区の多数の都市計画案に関し、現地も見ないで、短時間でまどろみに判断できるはずはない。このまま原案を承認するようでは、無責任委員会の一語につきる。

せめて、市長が、テレビで、「市民のみなさん、震災で受けた痛手を回復しましょう。よりよい街をつくるために、お互いに多少の痛みは分かちあいましよう。家が壊れ、追い出された人にも十分に住宅を供給します。区画整理でご協力いただき減歩の分は、決して損させないよう。まちをよくしてお返ししますから、御協力ください。」と演説すべきである。

しかし、そうはしていない。これでは、事の当否はどうあれ、住民からすれば、震災を奇禍として、混乱状態に乗じて、住み慣れた街を勝手につくりかえるのか、道路建設のために土地をただ取り上げるのではないかといった拒絶反応が上がるのも当然である。そうすると、住民側に行政不信の念が生まれ、対立・抗争といった事態が生じ、行政側が都市計画決定を強行しても、かえって事業が進まない可能性も高い。これは、災害にも強く、住みやすいまちづくりをめざす立場

からすれば、まさに不幸なことである。

4 推進地域だけの都市計画決定を

では、どうすべきか。たしかに、今回は建築基準法八四条の建築制限（災害から二ヶ月）の期限が切れる三月一七日までに都市計画決定をしないと、従前通りの無秩序な建築が許容されてしまい、整然としたまちづくりをする機会を失ってしまうので、時間がなく、緊急に都市計画決定をして、建築制限を続行する必要がある。反対運動には都市計画決定を一時棚上げせよという意見があるが、私はその意味でこれに同調することはできない。二ヶ月に限定されている建築基準法八四条の建築制限を延長すべきではない。かという意見もあるが、それは法改正が必要なので今更である上、もともと目的もはつきりしないまま、長期間建築制限をすることは、私権の重大な侵害に連なるとして、採用されなかつた経緯があるようである。

しかし、今予定されている都市計画決定の案は、今とにかく決めないといけないもの以上のものを決めている。従前の法制度では、建築を制限するには、都市

計画道路、都市計画公園、区画整理事業、都市再開発事業などを決めなければならぬ。今回の都市計画決定はそれにならつたつもりであろう。しかし、今回成立した被災市街地復興特別措置法で

は、被災市街地復興推進地域を都市計画に定めれば、それで建築制限ができるの

で、都市計画道路、都市計画公園、区画整理事業、都市再開発事業などをいますぐ決める必要は必ずしもない。たしかに、都市計画道路・公園や再開発事業区域では、建築を不許可にすること（代わりに要求があれば買い取り）が可能である。そうしないで、建築制限をかけるだけでは、木造などの二階建ては建つてしまふし、その間に土地の買い占めをする業者もいるかもしれないが、その不都合は短期間であればそれほど大きなものではなかろう。再開発事業における建物の規模、まして、供給戸数などについて何の公の議論もしないで強行すべきほどの高い公共性があるとも思えない（ただし、この点は二参照）。そして、住民から疑問が出されているのは、これら道路、公園、区画整理、都市再開発事業の合理性いかんである。

しかも、神戸市、兵庫県の復興計画などは目下審議中で、六月くらいに成案ができると期待される。その案ができる前に、ハーフの都市計画だけつくるのも不合理である。

今、継続されているのは、都市計画道路、都市計画公園、区画整理事業、市街地再開発事業、用途地域、高度地区、高度利用地区、防火地域および準防火地域、被災市街地復興推進地域であ

る。幸いにして、被災市街地復興推進地域の案も縦覧に供されている。そうとすれば、この三月一七日の都市計画決定においては、全部まとめて一括して決定するのではなく、被災市街地復興推進地域のみを定め、それ以外は、今回はとりあえず棚上げにし、代替案を含め、比較検討の機会をつくった上で、市民及び住民の意見を徴し、その上で、妥協を重ねて、都市計画決定をすべきである。

5 住民参加による決定のあり方

こうした住民参加を踏まえた決定は日本ではなれていないので、スマーズには行かず、難航が予想される。そのさいに、小田原評定でいたずらに時間を費やすことは、多くの市民が都市計画による早期の復興を願っていることとの関係で許されることではない。たとえば、区画整理や再開発が遅れれば、それだけ建物の完成が遅れ、仮設住宅からの脱却が遅れることになるのであって、多くの人の利益に反するのである。しかも、建築制限は個々人の土地利用を抑制するだけではなく、土地の適切な利用（例えば、ビルの建設）という社会的な利益をも損ないうるので、早期に適切な計画を決定して、建築制限を解除することが必要である。神戸市の場合、復興計画がまとまる六月頃をめどに都市計画も決定する必要がある。

この種の意見書制度は、賛成がたくさんあるのに、往々にして、反対意見しか出でこないシステムである。しかも、土地所有者の意見ばかりが反映され、借家人・店子などの意向は反映されにくい傾向にある。そうすると、土地所有者は有利な権利を獲得できるが、借家人は出行かざるをえないこともおきる。そこで、賛成・反対の意見は当該地域だけで、広く全市から、土地所有者・借地人だけではなく、借家人層からも収集すべきであろう。そして、その内容をきちんと、ふまえ、公開シンポなどにより建設的な議論をし、かなり多数の合意が得られる案であれば、一部の反対があつても推進する必要がある。もちろん、反対者の被る不利益は十分に補填する必要がある。たとえば、四三号線道路公害(裁判平成七・七・七、沿道住民の賠償請求を認容)の苦い経験にかんがみれば、道路建設が公害を惹起しないような対策を講ずる必要がある。

反面、当該地域だけではなく、全市から反対の声が強く上がるようでは再検討をする必要である。

なお、この意見に対しても、行政側が抱く疑問は、時間において住民の意見を聞くべき、反対ばかりで、なにもまとまらないから、ここで反対を押し切った方がよいということであろう。たしかに、時間がかかるので、まちづくりが遅れて、多数の借家人の住宅の提供がいつになるかわからぬいといふことであろう。しかし、時間をかけてでも、まとまる」とはないであろ

う。しかし、ここで反対を押し切れば、反対はおさまるどころか、激化して、事業は思うように進まない心配がある。ここで二~三ヶ月時間をとつて議論をし、住民にも十分に反対させれば、案もよくなるかもしれないし、少なくとも住民のかなりも納得し、後の反対が弱まるから、結局は急がば廻れということになると思われる。それでも、最終的に反対が強い地域もあるだろうが、それは合理的な反対か、地域工コかを判断の上対処すべきことになる。

それに必要なのは行政のリーダーシップである。理を尽くして説き、あとは決断と実行である。それをできない者が住民参加をおそれてはいるのではないか。

二 その後の検討

1 都市計画は早急に

この都市計画決定は性急であり、復興特別措置法に基づき二年間住民と検討してから都市計画決定をせよという意見が多くた。しかし、私見はこれに与みするものではないことは右記の説明から明かであろう。そんなことをやっていれば、まちづくりが遅れて、多数の借家人の住宅の提供がいつになるかわからぬい。住民参加というが、実態は土地所有者参加である。土地所有者はどんなに無

視されても、権利があるから強い。弱い借家人層を無視するまちづくりをしてはならない。また、二年も待てば、その間に土地所有者は家を建ててしまうから、区画整理や再開発のさいには、後述のように新築の住宅を取り壊すという無駄を生ずる。

右の都市計画案は、三月一七日原案通り決定されたが、「住民との十分な意見交換をせよ」という意見がついた。県知事も同様の意見であり、その後は住民との話し合いをしてるので、激しい対立はないようである。しかし、一度生じた、住民との対立・抗争の構図は当分なくならず、事業決定まで、まだもめること思われる。急がば廻れの方がよかつたのではないかとまだ思う。また、今度はのんびり交渉しているようではいつまでも住宅ができないので、しっかりと説明した上で、多くの者の納得を得、少々の反対なら、押し切ってもさっさとまちづくりを進めるべきであろう。

2 都市計画は住民が主役?

復興は行政主導型であつてはいけない、「住民が主役」という、キャッチフレーズをよくみる。それは、行政の一方的な押しつけを否定する意味では正しい。地域の住民の生活を犠牲にするなどいう点では私も異論はない。しかし、住民が主役だといって、減歩なし、清算金なしなどとされたのでは、地域の土地所有者は無秩序な開発をしておいて公金で整理して貰えることになってしまふ。そこで、主役になる住民には、その地域だ

うか。その地域の住民だけの意見では、特に土地所有者の意向で決まることがある。しかし、まちづくりは、その地域だけの問題ではなく、広く関連するものであるから、その地域だけに委せられないのは道路一本を見ても明かである。特に、奥の方に開発された団地のために、住み慣れた住宅街に通過道路を造られるのはかなわないという意見は、気持ちとしてはわかるが、その住民も、先に住んだだけで有利な地位を占め、あとから来た者の不便解消に理解を示さないことになるので、小生は納得しない。むしろ、道路の建設には合意しつつ、公害道路にならないように、緑地帯の設置とか歩道、自転車道の設置を求めるべきではないか。また、住民が主役というなら、まちづくりはその地域の住民だけの金で行うべきである。しかし、まちづくりには他の地域の住民が払う公金を用いる(神戸の区画整理の場合一ヘクタールで従来一〇億円くらいだ)。今回神戸市の区画整理と再開発では五六〇〇億円と予定されているようである)のであるから、地域の住民もある程度は受益者負担をするなどの妥協が必要である。住民が主体だといって、減歩なし、清算金なしなどとされたのでは、地域の土地所有者は無秩序な開発をしておいて公金で整理して貰えることになってしまふ。そ

けではなく、広く、その道路を通る住民、税金を払う他地域の住民も含まれなければならない。私見は、行政側からみれば住民寄りであるが、住民からすればタカ派らしい。しかし、その真意はタカ派ではなく、広い意味での住民の味方であることが理解されよう。

3 都市計画決定を急いだ理由

この都市計画決定を急ぐ理由は、わからなくなつたが、区画整理に限つていえば、次のような理由もあるようである。

仮設住宅に関しては、建設省のほうで区画整理住宅制度を新しく工夫したようである。仮換地に指定され、従前地は使用停止され、仮換地に自分の家が建つまでの間、住む家がない。この間、仮居住費用を補償する必要があるが、その代わりに現物補償として行うのが区画整理住宅である。これは公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱二八条による仮居住費用の補償の代わりの現物補償（同要綱六条二項）である。そこで、これは特定の人のためにその土地に建てるものではなく、事業主体が土地を取得して建て、区画整理により仮住宅が必要とする者に順番に入つて貰う制度である。土地を提供するから自分が住む住宅を建ててくれという制度ではない。入居基準もある。市内全般から募集するのではなく、区画整

理で移転しなければならぬ人に限る。

そして、これは区画整理の事業の中で行う制度であるから、事業認可が出て始めて使えるはずで、もともとは区画整理の都市計画決定が出ただけではできないとされてきた。都市計画決定だけでは、事業計画の準備費用しか出ないのである。しかし、今回、建設大臣が認めた場合に着工費を出せるという補助要綱を運用して、都市計画決定の段階ですでに、仮設住宅の費用を補助することになった。そうすると、都市計画決定が早くであればそれだけありがたい。再開発についても同様の仮設住宅の制度がある。

しかし、仮設住宅はすでに必要とされる四万戸の建設のめどがついていたので、三月一七日現在の判断として、いまさら区画整理住宅を急いで造る必要がどうだけあつたのか、少なくとも、あと一、二ヶ月待てないだけの理由になるのか、不明である。

土地の買い占めの心配があるので、早く都市計画決定をする必要があるといふ。それは道路・公園予定地や、再開発予定地についてはいえよう。しかし、それならそういう説明が欲しかった。

また、建築制限は、都市計画法五四条による場合も、被災市街地復興推進地域による場合も、二階以下で、地下室なし、木造・鉄骨造り・コンクリートブロック造りなどに限る点は同じであるが、

前者では単に建物の構造が規制されてい

るだけなのに対し、後者の被災市街地復興推進地域では、自己居住用または自己の業務用の建物しか建てられない制約がある。後者を使えば、アパートなど、自分が住む家以外の建物は建てられず、生活再建を妨げる（朝日新聞三月一七日三〇面）ので、都市計画決定をしたという。

これも考慮材料であるが、そんなことはもともとの説明には寡聞にして出ていない。住民の反対を受けた以上、こうした事情は世間に広く知らせるべきであつた。しかし、それでも、二ヶ月くらい、推進地域を指定するだけで、都市計画の案を論ずるほうが、民主的であるだけではなく、後でもめる材料が減つて、急がば回れではなかろうか。

なお、この被災市街地復興特別措置法の構造はわかりにくい。順序としては、まずこの法律により被災市街地復興推進地域に指定され、次に（あるいは、本件のように同時に）、道路、公園、区画整理、再開発区域に指定されるので、それに応じて計画の熟度が増し、制限もきくなるのが筋のようと思える。実際、都市計画決定よりも事業決定のほうが厳しい制限をおいている。しかし、この制度では、被災市街地復興推進地域に指定されると、自己居住用または自己の業務用の建物しか建てられない制約があるのである。後者を使えば、アパートなど、自分が住む家以外の建物は建てられず、生活再建を妨げる（朝日新聞三月一七日三〇面）ので、都市計画決定をしたという。

域に指定されると、とたんに、アパートも、木造・鉄骨一階建てなどなら建ててもよいというように、規制が緩和されてしまう。不思議な法律である。

今回の都市計画は急いだので、基幹となる大きな道路、公園だけを決め、あと道路、公園はこれから住民と話し合って決めるという。二段階式都市計画という。しかし、基幹となるものであっても、都市計画の案をつくるさいの考え方、代替案との比較検討などは住民にわかるようにすべきであり、縦覧場所に専門家をおいて説明させるべきであり、資料のコピー位はさせるべきであろう。特に、森南町の道路拡張（七メートルから一七メートルへ、八八〇メートル）は芦屋市との境界で行き止まりで、災害の時に車で逃げねばすぐ狭くなつて、混乱するだけで、意味がない、もし二号線につなげるのであれば、山手幹線ができないための代替通過交通用の道路ではないかと住民が主張していたが、当局はこれに對し十分に反論しているのであろうか。ただし、この点は、もともと一五メートルへは都市計画決定してあり、今回は多少位置を変更して二メートル広げて、歩道を広げるもので、兵庫県の言い分では、車道は片側一車線であるから、交通事故は起きないという。そして、芦屋市側も区画整理で道路を拡張する決定をしているので、これは行き止まりではな

く、最終的には国道二号線につながるはずである。山手幹線は芦屋市のほうも平成七年度から事業を開始するので、この道路は通過交通用にはならないという。一五メートルを二メートル広げるのは補助金を獲得するためという説もあったが、これも誤解で、区画整理の場合、從来一二メートル道路からあつたが、今度はハーメートルから国庫補助（二分の一、残りは市負担）が出るということである。行政側は誤解を生まないようビデオでも作成してこうした事情をきちんと説明すべきであろう。そのうえでこの道路が必要かを論すべきである。

この一五メートルへの拡幅と同様に、西須磨地区的道路の新設拡張も、終戦直後に決まっていたもので、今回の震災の機会に事業化することになった。そこで、今回都市計画決定するわけではないというが、住民からすれば、戦後五〇年も放置していく、震災のどさくさに事業化するのかという反発がある。気持ちわかるが、ここで住宅が新築されたのは、買収費用が高くつくし、住民も建て替えたら移転ということになるから、どうせ道路を造るならこの機会しかない。火事泥とはいえない。ただ、道路が必要が決定されたが、細部はこれからというが、細部は区画整理の場合でも小さな生

活道路や小さな公園だけで、住民参加が可能なのはほんの少しであるし、再開発の場合にはほとんどすべて決まってしまつて、住民参加で決める余地はほとんどないという批判⁽⁶⁾がある。ただし、これについても、再開発の高さ、階数、戸数などは参考までに出したのであって、都市計画決定されておらず、事業計画の段階で変更することができるというのが当局側の説明である（ただし、都市再開発法四条二項三号参照）。実際、阪急西宮北口駅北東地区で復興再開発事業を進める住宅・都市整備公団は、三〇階程度の超高層ビルを考えていた市の基本プランを見直し、被災した地権者に対してマンションや店舗の分譲・賃貸価格を抑えるため、建設コストが安く済む中低層ビルに切り替える方針という。計画見直しに当たって道路や建物の配置を変更するのは難しく、住都公団では総床面積を変更せずに建物を低層化する手法を検討するという（日経六月一五日三三面）。ただし、これはまだ市の方針にはなっていない。実際、住民側は六甲道でも、中低層の住宅中心の街を提案している。

4 時間の要素

右の提案のさいには、単に提示された案がすぐ実現するとしてよい案かどうかに疑問を持つただけであるが、時間のフレクチャーを考慮すると、再開発は、最低五年はかかり、その間、住民の住居と商店を困難にするから、震災の機会に行こうものとしては適切とは思われない。日本の都市計画はハードなものづくりの計画であるが、住民の生活再建の計画が伴わなければならぬ。

5 行政側はもとと説明を
区画整理は土地のただ取りといった情
報が飛び交って、被災者に不信と不安感
を与えた。普通なら減歩率は一七%位は
あるのに、神戸市長は今回は減歩率を一
〇%に下げるという公約をしている。そ
れでも、家がなくなった上に一〇%も取
られるのかと、住民は不信感をもつ。当
局は説明が下手である。

様に金がかかる

取り下げるかという問題がある。県・市としては、すでに準備していたものであるから、わざわざ変える必要もない（取り下されば後でやつかいになる）と考えたのであろう。

なく、時間と金がかかるシステムになるので、うまくいかないと思う。再開発の場合には、木造二階建てでも禁止して買い取る方法があるが、実際には住むところを保障する必要上建てる許を許しかねないということである。これでは、同様に金がかかる。

て、道路として便利になるので、特に奥の人は便利になることが少くない。

敷地が狭い既成市街地では減歩される

と、家が建たないから、区画整理は適切な手法ではないという批判⁽¹⁾がある。しか

し、そんなところの多くは四メートルの道路もないで、これまで許容されてきたのは既存不適格か違法建築かである。

この大震災では、背に腹はかえられずに、道路の中心線から二メートルセツト・バックすれば、建築できるように規制を緩和する。土地所有者間では私道用に土地を出すという話合いは成立しにくいので、実際には道路はできないことが多い。これでは、既存不適格どころか、違法建築の密集市街地を永久に残すことになる。行政としては、これをできるだけ防止するには区画整理はよい手法だという説明をすべきであろう。

なお、都市計画決定をしないと、住民がパラックを建ててしまうので、決定を急いだという説もあるらしい。これに対して、住民蔑視の議論であり、住民は応急まちづくりをしているが、不法占拠などもなく、今後の長期的なまちづくりに支障をきたすようなことはないという反論がある。しかし、都市計画決定では木造二階建てまで許容しているから、パラックを禁止するものではない。パラックが許容されるかどうかは都市計画決定とは関係がない、建築基準法の執行の問題

である。行政はもっと上手に説明すべきであろう。

6 都計審委員は超人？

都市計画審議会は、意見書をほとんど読まず、大量の案件をさっさと処理したのであるから、超人的と感心したいところであるが、かつて兵庫県の都計審委員を経験して、その運営の実態を知っている筆者としては、感心ばかりしておれないところであり、やっぱりこの委員会を辞任してよかったです感じている。⁽²⁾

7 今後の課題

しかし、いつたん決まつた都市計画を変更することは、行政無謬性の原則に立つ日本の行政にはそう例が多いことではないから、今後は都市計画決定の見直しとともに、これから詳細な計画づくりが課題になる。事業計画、仮換地計画、第二種都市再開発事業における管理処分計画においては、権利者の意向を無視しては実際上は進まないから、当局も地権者の意向を制度上可能な限り尊重するであろう。神戸市ではいわゆるまちづくり条例で、市の補助で専門家を派遣してまちづくりのプランを練ることになっている。住民参加が不十分だという心配はそんなにする必要がない。むしろ、地権者に有利になりすぎたり、事業が遅れたりする心配がある。そうしたことのな

いように、行政当局者がしつかりした理念をもつことが望まれる。住民の方としては、土地を出すのはいやだなどと考えずに、区画整理地域内部の細街路や小さな公園を減歩で作り出す方向で合意して欲しいものである。

また、今回の都市計画決定は被災地域の一部であとは権力を使わないで住民の自主努力を支援する手法でまちづくりを行う。敷地が狭すぎるところでは、協調型代替などが必要で、これについては、住民参加というよりも、住民の主体的な合意が大切である。

(1) 実際、区画整理していれば、拡幅で避難に余裕（戸屋）、していない西宮は家屋倒れ犠牲多数（読売新聞一月二六日朝刊）、広い道路が延焼を防いだ（兵庫区松本通りの大火とその隣の上沢通りの被害の少ないこと）（読売新聞三月一五日）という記事がある。

(2) 阿部泰隆・行政の法システム下（有斐閣、一九九二年）五六二頁以下参照。

(3) 阿部・前掲行政の法システム下五五九頁、阿部・国土開発と環境保全（日本評論社、一九八九年）三五三頁以下。

(4) しかし、この六月にできた復興計画は、おいしい言葉を並べ、各種の事業やイベントをいっぱい盛り込んでいるが、都市計画とは関係が薄いようで、その意味ではこれを待つ必要はなかつたようである。復興計画に関しては、別に扱う。

(5) 角橋徹也「震災復興計画多様な手法の選択と建築とまちづくり二十九号（一九九五年六月号）」三三頁。

(6) 五十嵐敬喜「阪神・淡路大震災と都市計画」法時六七卷七号（一九九五年六月号）六三頁。

(7) 阿部泰隆「住宅再建の課題」ビジネス・インサイト（神戸大学経営学部）一九九五年SUMMER号八一頁以下。

(8) これについては、大橋洋一「市街地再開発と社会計画（Smartplan）」自治研究七〇巻三、四号（一九九四年）参照。

(9) これについては、阿部泰隆「震災救助・復興のために法システムはなぜ動きにくいか」法時一九九五年四月号五五頁、同「経済教室」被災地復興に「政策法学」を日経五月五日。

(10) 区画整理は土地を資産と見て、くらしの論理を無視していくと批判する意見は從来からよくみられるところである（若見良太郎「震災復興と区画整理」内橋兄人『鎌田慧・大震災復興への警鐘』岩波書店、一九九五年）一四三頁以下など）が、今回も当てはまるであろうか。地域の事情によつて異なると思われ、一般的な批判は適切を欠くよう思う。

(11) 竹山清明「震災と応急住宅・まちづくり」建築とまちづくり二二九号（一九九五年六月号）二九頁。

(12) 行政法学者である山村恒年、真砂泰輔両教授は都市計画審議会委員として、この都市計画の決定の仕方に反対したようである。ヨーリスト一〇七〇号（阪神・淡路大震災法と対策）一〇六頁、一一一頁。そのほか、本稿と同様のテーマとして、安本典夫「復興まちづくりと住民参加」同誌八七頁以下。

（あべ・やすたか 神戸大学教授）