

都市政策

季刊 第97号 '99. 10

特集 阪神大震災と住宅復興政策

- 震災復興に向けた住宅政策の総括……………垂水英司
住環境整備事業の取り組み……………橋本彰
住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の
取り組み……………小野博保
神戸市住宅供給公社における震災復興の
取り組み……………岡田耕作
分譲マンション再建の取り組みと支援システム ……平田陽子

特別論文

- ハウジングシステムの再編からみた復興住政策……………高田光雄
震災復興と都市整備Ⅱ……………高寄昇三

行政資料

- 地域特性を踏まえたすまい・まちづくりの
あり方と当面の施策展開について(答申)……………神戸市住環境
審議会
神戸観光の復興と創造に関する報告書……………神戸観光
創造研究会

都市政策

第96号 主要目次 特集 阪神大震災とこころのケア

災害とサイコロジカル・サポート	杉村省吾
阪神大震災の心理社会的影響	安克昌
震災死と「孤独死」	上野易弘
震災と学校運営	土屋基規
阪神・淡路大震災と子どものこころのケア	井出浩
「神戸市こころのケアセンター」の活動	森井俊次

特別論文

震災復興と都市整備Ⅰ	高寄昇三
------------	------

行政資料

神戸医療産業都市構想懇談会報告書	神戸医療産業 都市構想懇談会
------------------	-------------------

次号予告 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題

2000年1月1日発行予定

データに見る神戸経済の現状と課題	小沢康英
都市(オフィス)復興の現状と課題	山崎健
商業復興の現状と課題	小西一彦
灘五郷復興の現状と課題	山本誠次郎
北野地区にみる観光復興の現状と課題	浅木隆子
神戸港復興の現状と課題	山本信行

特別論文

製造業の復興と新産業創出への挑戦	松井繁朋
------------------	------

は し が き

阪神・淡路大震災では、11万棟を超える建物が全・半壊し、多くの市民が生活の基盤であるすまいを失ってしまった。被災者は、学校などの避難所や仮設住宅での不自由な生活が続き、行政にとっても、一刻も早く被災した市民に安心して暮らしてもらえるよう恒久住宅を建設・供給することを最優先の課題として取り組んできた。

こうした努力の結果、現在、多くの公営住宅や民間住宅が完成し、仮設住宅入居者の恒久住宅への転居もほぼ終了した。

震災後の住宅復興への取り組みは、質・量ともに前例のない大規模かつ画期的なものであったが、今後の住宅政策への教訓や課題も残してきた。

住宅復興がほぼ一段落した今、これまでの取り組みを振り返ると共に、今後の新たな取り組みに生かすため、今号では「住宅復興政策」の問題を特集として取り上げる。

震災後、国・県・市町で様々な住宅復興計画が策定された。例えば神戸市では、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」が策定されたが、現在、公営住宅や再開発系住宅については計画を上回るペースで整備が進んでいる。しかし、被災者が入居するためには、このようなハード整備だけではなく、ソフト対策として最低6,000円台への家賃低減化などが行われた。また、シルバーハウジングの大量供給など被災者の中で割合の大きかった高齢者への配慮、資金面での支援や、コンサルタント派遣、規制緩和などによる民間住宅の再建支援なども行われた。

一方、住宅・都市整備公団や住宅供給公社も、行政との役割分担の下に、復興住宅の建設、住宅市街地総合整備事業など面的整備への取り組み、特定優良賃貸住宅の建設、マンション再建支援など積極的な役割を果たした。

このような取り組みにもかかわらず、二重ローンなど経済的な理由や容積率の既存不適合など法制度的な理由、借地・借家など権利関係的な理由、マンションなど合意形成が困難であることなどの理由により住宅復興が進まないケースもあり、今後、より一層、きめ細かい対応が求められている。

震災は、非常に不幸な出来事であったが、すまいづくりにその教訓や課題を生かすことができれば、「誰もが住みたいまち・住み続けたいまち」を実現するうえで、大きな糧になる。

本書が、今後の取り組みにあたって参考になれば幸いである。

特 集 阪神大震災と住宅復興政策

震災復興に向けた住宅政策の総括……………	垂 水 英 司	3
住環境整備事業の取り組み……………	橋 本 彰	15
住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の 取り組み……………	小 野 博 保	28
神戸市住宅供給公社における震災復興の 取り組み……………	岡 田 耕 作	41
分譲マンション再建の取り組みと支援システム……………	平 田 陽 子	59

/// 特別論文

ハウジングシステムの再編からみた復興住政策……………	高 田 光 雄	69
震災復興と都市整備Ⅱ……………	高 寄 昇 三	78

/// 潮流

神戸アスリートタウン構想基本計画 (96)	環境会計	(98)
TLO (技術移転機関) (100)	区安全まちづくり計画	(102)

/// 行政資料

地域特性を踏まえたすまい・まちづくりの あり方と当面の施策展開について (答申)……………	神戸市住環境 審 議 会	104
神戸観光の復興と創造に関する報告書……………	神 戸 観 光 創 造 研 究 会	122

/// 新刊紹介

日本近代自治制と国家 (142)	自治体の行政評価システム (143)
森鷗外の都市論とその時代 (144)	提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり (145)

震災復興に向けた住宅政策の総括

垂 水 英 司

(神戸市住宅局長)

1 はじめに

多くの尊い命と市民生活の基盤である貴重なすまいを奪ったあの忌まわしい阪神・淡路大震災からはや5年が経過しようとしている。この間、応急仮設住宅の建設、住宅復興計画の策定、公的住宅の供給、民間住宅再建の支援等全力をあげて取り組んできた。復興はほぼ着実に進んでおり、これは市民の皆さんの力によるところが大きい。国をはじめとする関係機関、そして全国の皆さんからの暖かい支援の賜物と考えている。この場をお借りして厚くお礼を申し上げたい。

復興の第1ステージの「緊急3か年」(7～9年度)に対し、これに続く第2ステージ(10～12年度)として、すまい復興の総仕上げに全力で取り組むとともに、震災の教訓に学びながら、21世紀を見据えた、安全・安心で快適なすまい・まちづくりを進めているところである。

まず、阪神・淡路大震災による復興状況を概観し、次に第1ステージとして緊急3か年で取り組んできた施策等について、その中での様々な取り組みについてまとめるとともに、第2ステージにおいて新たに浮かび上がった課題やこれに対する方向性について触れることとしたい。

2 住宅復興計画の策定

(1) 計画の策定

震災により失われた住宅の早期復旧・復興のため、平成7年7月に「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」を策定した。この計画では、公民それぞれ

の役割に応じた住宅供給の目標戸数82,000戸を定めるとともに、市民・事業者・市が協働して取り組むべき様々な制度や施策を盛り込み、住宅の早期大量供給に努めることとした。

特に被災者のために市外も含め32,346戸もの仮設住宅の供給にめどがつかいつあるなか、明日をも見えない市民からの公営住宅の早期かつ大量供給を求める声は非常に切実なものがあった。これに対し、公共用地をはじめ用地確保に奔走した結果、平成7年末には当初の市営住宅建設分7,500戸になんとか着手できる見込となった。

しかしながら、市民からは、「公営住宅の数が足りない」「公営住宅でも家賃が払えない」「市街地でなければ住むことができない」といった声があり、1年あまり経過した平成8年2月から3月にかけて仮設住宅入居者調査が行われた。結果として、公的借家を希望する世帯が全体の68%、世帯主が65歳以上の世帯が42%、年収300万円未満の世帯が全世帯の69%、そのうち100万円未満の世帯が全体の29%であるなど、被災者のおかれている厳しい状況が明らかになった。

被災者には、震災により経済的基盤に影響を受けた人や低家賃の木造賃貸住宅に居住していた高齢者など、通常の公営住宅の家賃でも負担が困難な世帯も多かった。これらのデータを基礎に国に強く働きかけた結果、公営住宅の戸数増とともに、家賃対策補助が実現した。つまり、入居者の収入や住宅の立地条件・規模・経過年数に応じて段階的に入居者負担額を決定することとし、年金生活の高齢者等であれば、市街地の新築40㎡の住宅の場合、6,000円台まで低減できることとなり、仮設住宅等の仮住まいから移っていただくうえで、非常に有効であったと考えている。(しかしながら、国の財政措置は管理開始から5年間という時限的な措置であり、事業費の確保と適用期限の延長を国へ要望していく必要がある。)

これらの対策を盛り込んで公営住宅の需要を26,100世帯と見込み、平成8年7月に「神戸のすまい復興プラン」を策定し、①低所得者向けの公営住宅の6,000戸の供給増、②特に低所得の方に対し最低6,000円台までの家賃の低減化、

③住宅再建者に対する利子補給の創設，民間賃貸住宅の家賃助成制度の創設等の民間住宅再建支援策の拡充等を行った。特に，公営住宅の追加分6,000戸については，市街地に限定して，民間住宅や公団住宅を借上げてその供給に全力をあげた。

(2) 計画の達成見込みと進捗状況

「緊急3か年計画」に基づく低所得者向けの公営住宅，再開発系住宅の事業化については，計画を上回る目処が立った状況である（表1）。

表1 神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画の達成見込み

住宅種別	計画戸数	達成見込	完 成
公営住宅	16,000	16,389	15,397
再開発系住宅	4,000	4,156	3,681
特定優良賃貸住宅	6,900	4,146	4,146
公団・公社住宅	13,500	7,680	5,158

(平成11年6月末現在)

また，民間住宅も含む新規建設については，72,000戸の計画に対し，10年3月までに約120,000戸が着工されている。

さらに，「すまい復興プラン」に基づく公営住宅等の供給については，目標戸数26,100戸に対し，約26,400戸で入居決定がなされ，うち約23,400戸が既に入居済となっている。これまで，7次にわたり約35,000戸の災害復興住宅の募集を行い，恒久住宅への円滑な移行に努めてきた（表2）。

表2 災害復興住宅一元募集の募集状況

種別	H7.10	H8.7	H9.2	H9.9	H10.4	H10.9	H1.4	合計
市営	816	2,574	3,154	7,455	3,851	1,785	1,179	20,814
県営	383	1,596	1,023	3,363	1,581	726	869	9,541
公団	1,064	971	347	1,356	603	—	—	4,341
公社	71	36	57	60	—	—	—	224
合計	2,334	5,177	4,581	12,234	6,035	2,511	2,048	34,920

3 公営住宅等の供給

さて，これだけの公営住宅を早期大量に供給することは，まさに前代未聞の

課題であった。直接建設のほか民間住宅や公団・公社住宅の買取・借上など公的セクターの総力を結集して、様々な手法を重ね合わせ、その供給に努めてきたところである。甚大な被害を受けた市街地部での重点的供給、被災者の世帯構成に応じた小規模住戸中心の型別供給、社会的弱者の優先や良好なコミュニティの育成に配慮した募集の実施など多くの課題に直面し、それぞれに試行錯誤したが、ここでは特に高齢者に配慮した市営住宅の供給について記しておきたい。

① シルバーハウジングの大量供給

高齢者が地域社会の中で自立して安全かつ快適な生活を営むことができるよう、安否確認システムの設置や生活援助員の配置を行う住宅であり、震災以降、市営1,281戸、県営941戸を供給した。

② 災害公営住宅の高齢者対応

シルバーハウジング以外の災害公営住宅においても、「神戸の住宅設計基準」等に基づき、徹底したバリアフリー化が全戸にされており、特に高齢者の多い小規模住宅については、緊急自動通報装置を設けた。

③ グループホーム型公営住宅のモデル的实施

仮設住宅には、痴呆性老人が生活し、その多くは一人で暮らしていたことから、中度・軽度の痴呆性老人を対象として、高齢者介護支援センター等と併設したグループホーム型の公営住宅を東灘区と須磨区でモデル的に実施する。

④ コレクティブハウジングのモデル的实施

厨房、食堂等の共用スペースを確保し、入居者が自分たちのルールをつくり、日常的にふれあい、助け合いながら共同生活を営むコレクティブハウジングの供給を長田区の「真野ふれあい住宅」と「久二塚西ふれあい住宅」でモデル的に実施した。

⑤ 公営住宅入居後の生活支援

高齢者等の被災者に対して、シルバーハウジング以外の公営住宅にも、新しい環境の中でコミュニティが形成されるまでの一定期間、高齢者支援員を配置し、その支援を行うこととしている。また、住宅復興相談員を配置し、住宅設

備の使い方等を説明するとともに、巡回健康相談や元気アップ事業による交流行事等にも取り組んでいる。

4 民間住宅等の再建支援

すまいの復興については、公的住宅の先導的供給とともに、民間住宅の自力復興に対する支援が大きな課題であった。

くらしの基盤であるすまいを失った市民のダメージは非常に大きかったものと思われるが、持家再建を阻む理由としてそれぞれの階層ごとに以下のような状況が考えられる。

① 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
(震災により職場を失った者、自宅で自営業を営んでおり双方を失った者等)
- ・中間所得層であっても相当の債務を抱えている者
- ・所得階層にかかわらず高齢のために融資を受けられない者

② 法制度的理由

- ・接道条件、建ぺい率・容積率などについて既存不適格な住宅
- ・密集市街地等において、狭小敷地などから従前の規模が確保できない者

③ 権利関係的理由

- ・借地・借家等の権利関係が複雑な場合
- ・敷地境界未確定等の権利関係が複雑な場合

神戸市としても各種施策を講じ、兵庫県とともに設立した財団法人阪神・淡路大震災復興基金による29事業をはじめ、多様な手法で民間住宅の再建を支援してきた。

まずは、住宅再建・購入のための利子補給や、民間賃貸住宅の家賃補助制度等の大枠をたちあげ、次に大きな課題に対し手探りしながら制度を考え、それでもなお救えない被災者個々の課題に対応して、いわば究極のメニューをひねり出すという歩みであった。

(1) 資金面での支援

① 融資

住宅金融公庫災害復興住宅融資については、住宅建設部分の床面積が13㎡以上175㎡以下まで認められ、ほかに元金据置の措置や整地資金も対象となるなど利用しやすいよう配慮されている(申込件数市内=41,849件：H11.7)。また「神戸市災害復興住宅特別融資」制度を設け、従来からの融資制度に比べて、限度額の引き上げ、利率の引き下げ、据置期間や親孝行ローンの新設、二重ローンの容認、所得制限撤廃等の対策を講じた。このほか兵庫県の「ひょうご県民住宅復興ローン」等がある。

② 利子補給等

被災者の持家再建・購入を支援するため、復興基金を活用した各種利子補給制度を実施している(申請件数=県内27,760件：H11.7)。また、年齢要件によって融資が受けられない高齢者に対しても、利子補給に代わる支援金の支給を行っている(申請件数=県内8,936件：H11.7)。

ダブルローンについても基金で住宅債務償還特別対策を行っている(申請件数=県内1,646件：H11.7)。

③ マンション再建支援

被災分譲マンションについては、当初その再建が危ぶまれたが、居住者のご努力をはじめ、専門家を派遣し、優良建築物等整備事業等の補助事業を活用し、助成を行い50地区3,360戸の再建が完成するとともに、基金からもマンション建替の利子補給を行い、ほぼめどがつきつつある(申請件数=県内2,686件：H11.7)。

④ 共同建替

また共同・協調化についても98地区4,441戸を事業採択し、そのうち補助事業の要件に合致しないものについても復興基金を活用した「小規模共同建替等事業補助制度」を実施している。(申請件数=市内10件：H11.7)。また、「こうべすまい・まちづくり人材センター」による専門家派遣や10年間にわたる利子補給等の支援など、総合的な支援を行っている。

⑤ 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業

民間賃貸住宅に入居した被災者に対しては、復興基金を活用した家賃補助制度を創設し、家賃の初期負担の軽減を図り、生活再建の促進を図ることとしている。月額30,000円を限度に最高144万円まで補助を受けることができる。(申請件数＝市内14,377件：H11.7)

(2) 情報提供・人的支援

① 神戸・復興住宅メッセ、住宅再建相談所、総合住宅相談所

地元工務店、ハウスメーカーや建設会社の協力を得て運営した民間住宅再建の総合住宅情報拠点「神戸・復興住宅メッセ」(7年6月～10年3月)では、建設計画、資金計画、法律等の相談業務、共同化、マンション再建のコンサルティング業務を行うとともに、市街地での住宅再建のため、狭小間口狭小敷地でのすまいづくりに焦点をあて、CADシステムによる狭小間口対応プランを提案、さらに隣近所まちぐるみでの再建を誘導するための専門家派遣を行ったことが特徴といえる。

10年4月以降は、地震の被害が著しく、区画整理事業等の面的整備事業が進行中の長田区に開設した「住宅再建相談所」でその業務を引き継いでいる。また住宅復興に係る融資、利子補給、税、法律関係、建築技術等に関する各種相談や情報提供を行うため、兵庫県と協力し総合住宅相談所を設けている。

② こうべすまい・まちづくり人材センター

共同・協調建替、マンション再建、まちづくり等については、専門的な知識や経験が必要であり、コンサルタントや学識経験者等の専門家を「こうべすまい・まちづくり人材センター」に登録し、市民の要請を受けて派遣することとしている。事業初動期の住民の合意形成や基本計画、事業計画の作成を専門家の派遣により支援している。

(3) 規制緩和等による支援

被災した住宅等の建築物の早期かつ良質な再建を支援するため、接道規定や仮設建築物の取扱い、日影規制や用途不適合許可の取扱い等15項目にわたり建築基準法等の運用に関する取扱い基準の要件緩和を行っている。また、インナー

長屋制度（神戸市インナーシティ長屋街区改善誘導制度）13件、震災復興総合設計制度20件、インナー型市街地住宅総合設計制度13件、インナーボーナス制度（用途別容積地区計画制度）、街並み誘導型地区計画制度など建築規制・誘導手法を活用した諸制度を用意し、再建の促進を図っている。

（4）特に再建が困難な場合への対応

このように、様々な支援制度を用意してきたが、震災後、ある程度の時間が経過しても再建に至らない事例も見られた。再建が困難な主な要因としては、敷地規模、接道条件など宅地の形状等に関する問題、権利関係の問題、経済的問題などが挙げられるが、再建意欲があるものの再建できていない場合の理由としては、これらの要因が複雑に絡み合い、個々人によって事情が個別化してきているものと思われる。こうしたなお再建できない市民については個別のきめ細かな対応が必要であり、決して利用件数として多くを期待できなかったが、次のような取り組みを行った。

① 高齢者向け不動産処分型特別融資制度

自己資金不足だが年齢要件によって融資も受けられないため自力再建が困難な被災者に対し、土地等の担保不動産の処分を前提として住宅再建資金を融資する。区分所有建物を担保とする融資も可としているため、共同建替やマンション再建等においても利用が可能である。申請件数は、市内で11件（H11.7）であるが、相談件数は636件ある。本制度の申請には、相続人全員の同意が必要となるため、この制度の利用検討をきっかけとして、親孝行ローンの利用に繋がるケースもあった。

② 住宅再建ヘルパー派遣制度

相談会や一般の相談窓口での対応だけでは再建の前提となる条件の整理が困難な未再建者に個別具体的なアドバイスを行う。まちづくり協議会等と連携した相談会の開催と個人を対象としたヘルパー派遣を組み合わせ実施している。

（派遣延べ件数＝市内209件：H11.7）

③ 定期借地権活用等による住宅再建支援

これまでの融資制度等では再建が困難な土地所有者の土地を神戸市住宅供給都市政策 No.97

震災復興に向けた住宅政策の総括

公社がいったん買い取り、住宅を建設して分譲する。その際、購入者（元の土地所有者）の資金計画上必要な場合は建物のみを分譲し、土地は公社が所有したまま定期借地権により賃貸する。（相談件数＝市内24件、申請件数＝市内4件：H11.7）また、神戸市都市整備公社においては、土地を貸したい人、借りた人をそれぞれ「神戸市定借バンク」に登録し、その仲介を行うことで、土地の有効活用を図る新しい取り組みを行っている。

5 「神戸市住宅3か年計画（10～12年度）」の策定

震災後、平成7～9年度にかけて「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」に基づき復興に取り組んできたが、最終年度の平成9年度にはそれにも何とかめどがきつ々あった。すまい復興の総仕上げに全力をあげるとともに、21世紀にむけての中長期的な展望からの住宅政策の展開も求められていた。こうした状況をふまえ、平成10年3月に「神戸市住宅3か年計画（10～12年度）」を策定した。以下にその内容を簡単に説明する。

(1) 基本目標

新たな3か年計画においては、次の2点を基本目標として掲げている。

① 「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」の再生へ向けたすまい・まちづくり

復興の第1ステージの「緊急3か年」（7～9年度）に続く第2ステージとして、すまい復興の総仕上げに向けて、残された課題の解決にあたる。

② 21世紀を見据えた、安全・安心で快適なすまい・まちづくり

社会経済情勢の変化に伴い、すまいに関するニーズや住宅政策の果たすべき役割も大きく変化してきている。震災の教訓をふまえて21世紀を展望し、従来の施策体系のうち、震災及び復興の過程において明らかになった問題点を見直すとともに、復興の取り組みから生じた新たな施策についても、必要なものについては、積極的に発展させ、中長期的な視点から新たな課題に取り組んでいきたい。このため新たな神戸市住宅基本計画の策定に着手している。

(2) 施策展開の方向

施策展開にあたっては、次に掲げる5つの柱で、総合的な取り組みを行っていく。

① 恒久住宅への円滑な移行

一日も早い被災者の恒久住宅への円滑な移行に向けて、きめ細やかな支援策を講じるとともに、恒久住宅入居者が地域で安心して自立した生活を営むことができるように、新たなコミュニティ形成の支援や生活再建支援といった取り組みを行っていく。

持家・民間借家の再建についても、より一層の支援を行っていく必要があり、個別具体的問題点の解決につながるように、多岐にわたる制度を市民が使いやすいものとしていく。

② 福祉等との連携

要介護者を含むすべての市民が家庭や地域で安心・安全で快適に生活できるように、在宅福祉を推進する基盤となる超高齢社会にふさわしい住宅ストックの形成を図るとともに、良好なコミュニティの形成に配慮したすまい・まちづくりを推進する。また、保健・福祉施策との連携を強化し、市民、地域のニーズに対応した、多様な居住スタイルの実現を図る。

③ 地域特性をふまえたすまい・まちづくりの総合的展開

神戸市震災復興緊急整備条例の趣旨を継承し、引き続き市民、事業者及び市の協働による復興を推進するとともに、地域住環境像の実現に向けて、住民との連携・協力のもとで、それぞれの地域特性に対応したすまい・まちづくりの展開を図る。

④ 増大するストックの有効活用・適正なマネジメント

くらしの基盤、まちの基盤である住宅ストックの質的向上を図るため、旧来の維持管理にとどまらず、新しい発想で住宅・住宅地のあり方を考え、ストックの再生・再編からソフト面での居住サービスをも含めた幅広いマネジメントに取り組んでいく。

そこで市営住宅に関しては、「市営住宅マネジメント計画」を策定し、震災都市政策 No97

後の大量供給により増大した公的住宅ストックの適正な管理、再生・再編を図る。

また民間住宅ストックにおいても適切な維持・管理が行われるよう支援・誘導を推進する。

⑤ 都市活力・魅力の創造

地域において調和のとれた人口定着がなされるように、まちの活力を創造する世代の定着を図るとともに、多様な手法による良好な住宅・住宅地の供給を促進し、「住みたいまち・住み続けたいまち・神戸」としての魅力・活力の創造に努め、神戸らしい魅力ある都市居住の実現を図る。

6 21世紀初頭における住宅政策のあるべき方向性について

さて、震災後5年を目前に、「神戸市住宅3か年計画」も半ば、住宅復興の目途も見えつつある現在、震災復興を教訓に21世紀初頭における住宅政策の確立がいよいよ急がれてきた。2000年中には、新たな「神戸市住宅マスタープラン」を策定するため、「21世紀初頭における住宅政策のあるべき方向性」について「神戸市すまい審議会」に諮問し、審議を進めてもらっている。以下、今後の課題と取り組むべきいくつかのテーマについて若干述べて結びとしたい。

(1) ストックの有効活用・適正なマネジメントのために

市営住宅は、震災後の大量供給により、その管理戸数が、震災前の40,000戸から約55,000戸に増加し、全世帯の約10%を占めるまでになった。この比率は、全国の政令市のうち1番高いものとなる。高齢化の進展、単身世帯をはじめとする世帯の小規模化、また震災以降の新しい住宅と古い住宅とのハード的な隔たりなど、これら市営住宅ストックの現況を把握し、適正な管理に努めるとともに、思いきった再生・再編に取り組む必要がある。これを計画的に進めるため、市営住宅マネジメント計画を策定し、市営住宅の修繕・建替・有効活用等の方針の検討を行っているところである。

(2) 安全安心で快適なすまい・まちづくりのために

① 向こう3軒両隣からのすまい・まちづくり

震災復興以降、神戸市では、営々とまちづくりに取り組んできており、街区を構成する区画道路が、既成市街地においても整備されてきた。

しかしながら、この度の震災で区画道路に囲まれた街区のなかにおいて、延焼や倒壊建物による避難路の封鎖などがおけるとともに、狹隘道路に接した、あるいは接道すらしていない敷地の多くで再建が困難となった。また路地は、交通機能はもとより、広場として利用するコミュニティ機能、日照・通風を確保する環境的機能、都市防災に役立てる防災機能など様々な役割を担っている。こうした街区の葉脈たる路地の確保・再生のために、「向こう3軒両隣」の顔の見えるコンパクトな範囲から市民が主体となり、建築行政及び住環境整備の双方から一体的にまちづくりを進めていく必要があると考えており、「近隣住環境計画制度」を創設し、路地・まち再生事業に取り組んでいこうとしている。

② 安全で安心なすまいづくりのために

震災によりすまいを失った市民は、自らの生命と資産を守るために、個々の住宅の建築・取得・維持管理がいかに大切かを知ることとなった。だからこそ壊れない安全で安心なすまいを、市民が自らの適切な判断に基づいて取得できるように、支援していく必要がある。

もとより行政だけでこれを行えるものではなく、専門家をはじめとする事業者あるいは、市民が主体的に取り組むことをサポートすることが基本となると思われるが、被災地である神戸から、情報を発信していくことは義務でもあると考えており、今後、最重点課題として取り組んでいきたいと考えている。

建物の「安全」と消費者たる市民の「安心」のために、「情報によるサポート」と「協働というネットワーク」の2つをキーワードとして、安全で安心なすまいづくりに取り組んでいきたいと考えている。

住環境整備事業の取り組み

橋 本 彰

(神戸市住宅局住環境整備部)
(住環境整備課長)

1. 震災前からの住環境整備の取り組み

本市における住環境整備事業は、昭和初期から始めた「住宅地区改良事業」を中心に進められてきた。この事業は、不良住宅が密集していることにより住環境の整備が遅れている地区において、地区内の不良住宅などをすべて除却し、これまでの居住者が引き続いて居住可能な改良住宅等を集団的に建設するとともに、道路や公園、集会所などの公共施設も併せて整備することを目的とした事業である。

戦後においても、昭和44年に「同和対策事業特別措置法」が制定されたのを受けて、本市では昭和48年に「神戸市同和対策事業長期計画」を策定し、市政の重点施策として、改良事業等による住環境整備を計画的に実施してきた。

しかし、近年、既成市街地の一部では人口減少、高齢化、住宅の老朽化等による地域の衰退現象が見られるようになってきた、いわゆる「インナーシティ問題」がクローズアップされてきた。そのため、改良事業施行地区以外の戦前長屋地区や木賃住宅地区についても住環境整備の必要性が生じ、昭和50年代より、長田区真野地区などで「住環境整備モデル事業」を実施して、従来の「全面建替」方式から「修繕型まちづくり」方式に移行することにより、いわゆる下町の良さを生かしながら、市民生活に密着したまちづくりに取り組んできた。この事業はその後、「密集住宅市街地整備促進事業」として拡充され、本市においても、真野地区をはじめ、東垂水地区、西出・東出・東川崎地区など9地区で密集市街地の整備が進められていった。

一方、既成市街地への人口呼び戻しを図るため、大規模な工場跡地などの拠

点的な都市空間を有効に活用しながら、良好で大量の住宅供給および道路、公園などの公共施設の整備を総合的に進める「特定住宅市街地総合整備促進事業」を神戸駅周辺地区などで実施し、インナーシティ整備の拠点づくりも行ってきた。

この他にも、窮迫する住宅・宅地難を背景に計画的まちづくりを進めるために制定された「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法（略称「大都市法」昭和50年）」に基づいて行われた垂水区狩口地区の「住宅街区整備事業」、密集市街地の改善に加えて、ゆとりと潤いのある住宅地区の形成を図るため灘区味泥地区で行われた「HOPE 計画推進事業」、複数の住宅を共同化することで住宅供給と建物の不燃化を図る「優良建築物等整備事業」など、建物単体の整備から面的整備までさまざまな住環境整備事業に取り組んできた。

2. 震災復興の住環境整備

(1) 「神戸市震災復興緊急整備条例」と重点復興地域

震災後、「神戸市震災復興緊急整備条例」が制定され、すまいづくり、まちづくりに緊急に取り組むという（住宅と市街地の緊急整備）宣言、協働の理念が示されるとともに、震災復興促進地区（甚大な被害を被った市街地のうち、災害に強いまちづくりを進める必要がある区域）と重点復興地域（震災復興促進区域のうち、特に緊急かつ重点的にまちづくりを進めることが必要な区域）を指定した。

特に重点復興地域には、被災の状況のみならず、従来より都市基盤や住環境に課題を抱えており、個別の自力再建だけでは良好な市街地の形成が困難と考えられる地域、あるいはインナーシティへの住宅の重点供給や都心機能の再生強化が必要と考えられる地域（具体的には震災復興土地区画整理事業等の施行地区及びまちづくり協議会などが中心となってまちづくりに取り組んでいる地区）を指定した（当初24地域、1,225ha）。

(2) 住宅市街地整備総合支援事業（住市総事業）

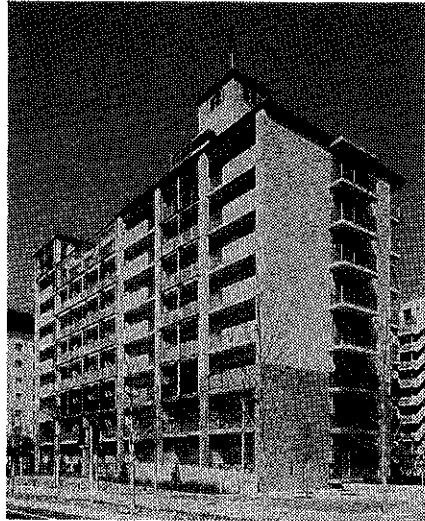
① 事業の概要：

住市総事業は、大都市の既成市街地において大規模工場跡地等を活用しながら、整備計画に基づく大量の都市型住宅の供給及び関連する道路、公園等の公共施設の整備等、住宅市街地整備を総合的に進める事業である。震災特例措置として、住宅建設に係る補助の嵩上げ、補助金算出に当たっての簡便法の採用等が認められた。

② 市の取り組み：

震災前は、神戸駅周辺地区、兵庫駅南地区及び真陽地区の3地区（102ha）において事業を推進していた。震災後、重点復興地域の指定をふまえ、建築物が集中的に倒壊又は面的に焼失している地域で、災害に強いまちづくりを進める必要のある地区として、(a)インナーシティにおけるニュータウンとしての再生をめざした総合施策の集中を図る地区（六甲、新長田）、(b)住宅の重点供給を主目的とする地区（東部新都心周辺、神戸駅周辺、兵庫駅南）及び(c)公共団体施行の震災復興土地地区面整理事業及び震災復興市街地再開発事業等との緊密な連携を主な目的とする地区（松本周辺、御營、真陽）の計8地区を定め、新たに5地区（785ha）を追加指定し、復興事業の一環として取り組みを開始した（平成7年3月17日）。さらに8地区全体を「神戸市震災復興地区」として事業単位を一本化し、地区内のどこからでも機動的に事業着手できるように工夫を行った。

住市総事業の利点は、(a)民間等による良好な共同住宅建設に対する補助、(b)従前居住者用賃貸住宅



従前居住者用賃貸住宅(HAT 神戸・脇の浜住宅)

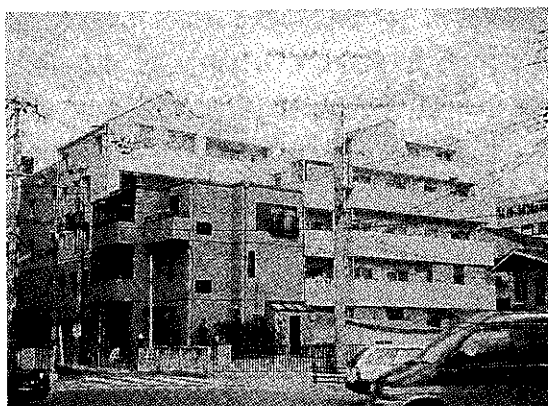
の整備に対する補助、(c)住宅供給に関連する道路、公園等への別枠補助の3点である。このうち、住宅供給については、地区内及びその近接地での公的住宅の早期大量供給を図るとともに、地区内での共同協調建替等による民間住宅の再建支援を集中的に実施した。

(3) 密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）

① 事業の概要

密集事業は、防災上の課題等を有する密集市街地において、老朽住宅等の建替促進、生活道路・小公園などの地区施設の整備など、住環境に関する整備を総合的に行う事業である。

震災特例措置として、被災した建築物を老朽住宅とみなす運用、建替促進に係る補助率の高上げ、補助金算出に当たったの簡便法の採用等が認められた。



共同化（原田・岩屋地区：都通4丁目地区）

② 市の取り組み

震災前から9地区(509ha)において事業を進

めていたが、震災後、重点復興地域の指定を行い、密集市街地における復興まちづくり事業の一環としての取り組みを改めて行うこととした。また重点復興地域のうち、神前地区、長田東部地区及び湊川町東部地区（追加指定）において密集事業に新規着手した。これら3地区はいずれも震災後にまちづくり協議会が結成され、コンサルタントの協力のもとにまちづくりビジョンをまとめあげた地区である。

3ヶ年の期間内は最優先課題である滅失した住宅ストックの回復を図るため、共同協調建替等による住宅再建への支援について当面重点的に取り組むこととした。

(4) 街なみ環境整備事業（街なみ事業）

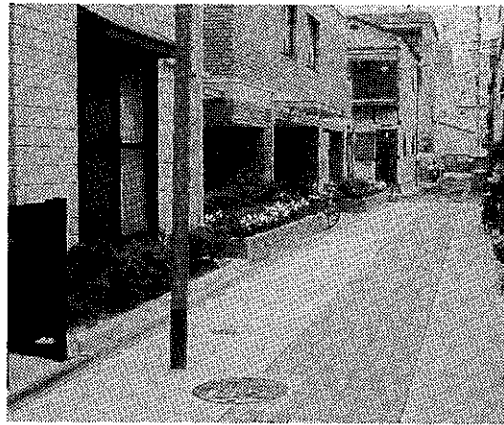
① 事業の概要

街なみ事業は、住宅が密集しているなど住環境の整備改善を必要とする区域において、ゆとりとうるおいのある住宅地区の形成のために、住民の間で締結された「まちづくり協定」区域内の一定の区域を対象に市町村が事業計画を策定し、生活道路・通路・小公園などの地区施設、住宅及び生活環境施設の整備等、住環境に関する多様な施策を行う事業である。

② 市の取り組み

震災以前から野田北部地区等においては、まちづくり協議会により建物の密集、細街路、狭小宅地等の住環境上の課題やインナーシティ問題に取り組んでいた。

震災後、重点復興地域の指定を行い、地区の特性を活かした美しいまちなみの形成を図りながら早期復興を行うた



細街路の整備（野田北部地区）

め、住民の間で「まちづくり協定」を締結し、その実現を促進するため、「街なみ環境整備事業」の導入を行った。事業では、細街路の美装化や街なみ形成のための個人住宅への修景助成を行っている。その後、新在家南地区等、これまでに4地区で事業に着手している。

3. 震災復興の民間住宅支援

(1) 共同化・協調化

① 共同・協調建替の必要性

本市の旧市街地は、東部市街地と西部市街地に大きく分けることが出来る。このうち東部市街地は、道路配置・幅員、宅地規模・接道が比較的良好で、個

別再建が可能な敷地が比較的多かったが、部分的にはミニ開発や戦前長屋、木賃住宅が密集した地域も存在した。また西部市街地では、戦災を被らなかつた地域を中心に零細な長屋地区が大量に存在していた。これらの地域では敷地面積が10～15坪と極めて狭小で、建ぺい率を考慮すると現状での再建は困難な状況となっていた。さらに旧市街地に点在する市場では、個々の敷地が未接道のもものが多く、建築基準法上からも個別再建ができない状況のものも数多く見られた。

共同・協調建替は密集した市街地における防災性の向上とともに、良好な住宅規模確保といった面からも効果的な手法であり、敷地条件によっては唯一の再建方法となるケースもあった。

② 共同・協調建替への支援制度

(ア) 合意形成における支援

共同・協調の第1段階は、各権利者の権利関係、債務の状況を整理し、資金計画を含めた再建の事業手法を検討することから始めることとなる。この点の調整が最終的に事業の成否の鍵を握ることになり事業のもっとも重要なポイントである。具体的な支援としては、後述する「住宅復興メッセ」「住宅再建相談所」における再建相談、「こうべすまい・まちづくり人材センター」による専門家派遣制度がある。

(イ) 経済的支援

経済的な支援としては、建設費補助、利子補給などがあるが、このうち補助制度については、建設省の所管する「優良建築物等整備事業（優建事業）」、「住宅市街地整備総合支援事業（住市総事業）」、「密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）」などの各種事業制度を活用し、事業施行者に対して、市と要件によっては県からも補助を行っている。震災特例として補助率をアップし、通常であれば補助対象事業費の3分の2が事業施行者への補助となるが、これを5分の4として支援している。この結果、一定の要件を満たす場合、建設費のおおむね15～20%程度の補助を受けることができる。また、一定条件を満たす共同・協調建替を行う場合は、阪神・淡路大震災復興基金による利子補給を受け

ることができる。

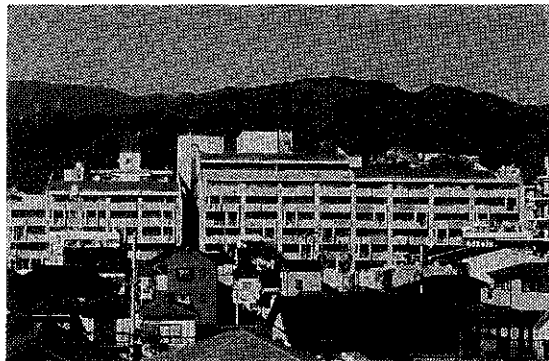
建設省の補助制度に面積、戸数など要件上合致しない小規模な共同・協調化に対しても、同基金の「小規模共同建替等事業」により補助支援を行っている。この事業のうち、協調建替は、一定のルールを協定すれば、戸建住宅にも補助できる画期的な特徴があり、連担した被災敷地の複数権利者が、建物、外構のデザインを合わせ、補助を受けることで再建に弾みをつけると共に、良好な街並み形成にも寄与するという効果がある。

㉞ 建築規制の弾力化

再建の必要な敷地は、密集長屋に代表される、狭小な敷地いっばいに建物が建てられ、接道も建築基準を満たさないものが数多くあった。このような状況下での建替を促進するため建築規制の弾力化を行った。具体的には「神戸市インナーシティ長屋街区改善誘導制度（インナー長屋制度）」や「インナー型市街地住宅総合設計制度」の活用である。

③ 共同・協調化の実績（H11年8月現在）

- ・ 組合再開発事業…
8地区(1,285戸)
- ・ 住市総事業…
40地区(1,338戸)
- ・ 優建事業…
28地区(1,511戸)
- ・ 密集事業…
11地区(234戸)
- ・ 小規模共同建替
事業…
10地区(47戸)



新甲南市場地区（優建事業）

（写真提供：新甲南市場復興㈱）

合計…97地区(4,415戸)

(2) 分譲マンション再建支援

① 分譲マンションの特性

分譲マンションは、現在、神戸のような大都市における典型的な集合住宅形式である。建物構造はRC造など堅牢なもので、通常は耐火構造であり、特に昭和56年には建築基準法の改正により、耐震基準の強化が図られていた。建物の所有形態は、「建物の区分所有等に関する法律」（以下「区分所有法」）による所有者の「共有」である。

神戸市では、老朽等による分譲マンションの建替えは、震災以前にはほとんどなかった。今回のような大都市における直下型地震では、分譲マンションの被害が多くみられ、その再建にあたっては、事業規模・事業費の大きさ、区分所有法による建替・補修決議の意思形成の難しさ、建築基準法上の既存不適格の問題など、今までに経験したことのない複雑で困難な課題に直面することとなった。

② 被害状況

神戸市内で地震により大規模な被害をうけたと判断される分譲マンションは約70地区である。被害分布は、既成市街地に広く分布し、地震の震度7（激震）の分布にほぼ沿っていた。

③ 再建への取り組み

震災直後は、被災をうけたマンション住民の多くが避難したり情報が混乱するなか、復旧、再建にむけて行政、専門家などが支援活動の検討を進めた。共同化事業と同様、合意形成における専門家派遣、建設費補助・利子補給などの経済的支援、建築規

表 神戸市内における分譲マンションの建替方針決定地区
（平成11年8月末現在）

	地区数	建設戸数
完成済	50	3,360
工事中	2	129
着工準備中	0	0
裁判中(※)	2	未定
合計	54	未定

(※) 建替決議等について係争中

制の弾力的運用などの支援措置がとられた。特に、分譲マンションの建替、補修については区分所有法等による普通議決や特別多数議決が必要となる。この合意形成を行うことが

再建事業を進めるうえで大きな課題となった。建替の進捗状況は前頁の表のとおりである。

(3) 市民主体のすまい・まち復興の支援

共同・協調建替やマンションの再建等では、権利者間の調整に専門的な知識や経験が必要になる。また、個別の住宅再建においても、融資、法律、建築等の専門的知識や経験が必要な場合が多い。そのような市民の要望に対応するため以下の支援をおこなっている。

① 「こうべすまい・まちづくり人材センター」

「共同化・協調化」「マンション建替」「まちづくり」等の計画作成を専門家を派遣することにより支援してきており、平成7～10年度の派遣実績の合計は約470件である。

② 住宅再建相談所（住宅供給公社事業）

建築計画、資金計画等の相談業務をおこなっており、また、「住宅再建ヘルパー」派遣の窓口、事務局となっている。

③ 「住宅再建ヘルパー」

「まちづくり協議会」等の住宅再建を支援する団体が相談会を開催する場合や、区別の相談会、窓口の相談だけでは課題の解決が困難な場合に派遣し、再建を支援している。

④ 自力住宅再建支援事業（住宅供給公社事業）

震災で住宅を失った被災者のうち、年齢・収入等の制約のため、一般の融資制度等の活用では住宅の再建が困難な土地所有者等に対して、定期借地権等を活用して再建を支援する。平成10年度において4件が採択された。

4. 震災後の住環境整備の課題と今後の展開

(1) 密集市街地における防災まちづくりの推進

阪神・淡路大震災では、長田区、兵庫区等の老朽家屋が密集した地域において、市街地大火が生じるなど大きな被害を受けた。特にこれらの地域では、街区内に幅員4M未満の細街路が多く、さらに木造建物の更新が進んでいなかっ

たことから、適切な道路空間等の確保と建物の不燃化の重要性があらためて認識された。

市では、震災前から密集事業を9地区509haにおいて実施してきたが、平成9年度、震災の教訓をふまえて「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」が制定されたことを受け、今後、密集事業実施地区を中心に同法にもとづく防災再開発促進地区に指定し、次のように災害に強いまちづくりを重点的に進める予定である。

まず、細街路整備を中心とした住環境整備を展開していく。細街路未整備の問題を解決し、建物更新が円滑にくりかえされる市街地としての条件を整える、という考え方である。

平成8年度より、復興基金も活用しながら、道路中心線の確定や後退部分の整備を行う「2項道路拡幅整備事業」を実施しており、平成11年7月末現在、9路線29戸の実績となっている。特に、震災後に密集事業に着手した神前地区、湊川町東部地区および長田東部地区、街なみ環境整備事業に着手した野田北部地区では、それぞれの地区特性をふまえ、組合区画整理方式、用地買収方式、建物後退方式の3方式を使いわけながら事業展開を図っているところである。

さらに今後の事業展開にあたり、神戸市住環境審議会からの答申「地域特性を踏まえたすまい・まちづくりのあり方と当面の施策展開について（平成11年2月）」をふまえて、地域の実状に即した建築規制の運用を充実させていく。密集市街地の整備にあたっては、事業だけでなく、道路後退の確保や規制緩和なども合わせて実施することが効果的である、という考え方である。

このため、従来から実施している「インナー長屋制度」を発展拡充させた「近隣住環境計画制度」を創設し、地域特性に応じた基準法の弾力的な運用を図っていこうと考えている。

この近隣住環境計画制度と2項道路の整備および細街路整備事業を「路地・まち再生事業」と総称して密接に連携させながら、各地域で総合的に展開していきたい。

また、地域のすまい・まちづくりの主体となるまちづくり協議会や住民自治都市政策 No.97

図 路地・まち再生事業

路地・まち再生事業
—向こう3軒両隣からのすまい・まちづくり—

小さなまとまりから



お隣どうしのお話し合いで計画づくり

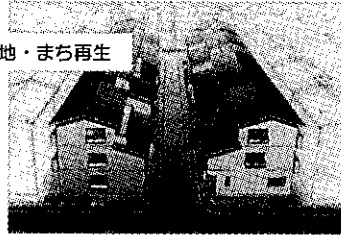


< 路地・まち再生事業 >

次の3事業を総合的に展開

- ①近隣住環境計画制度の実施
- ②2項道路の整備促進
- ③細街路整備事業

路地・まち再生



まとまった空間を確保し、
採光や通風などの居住環境
を向上

①近隣住環境計画制度

建替えルールの決定
(壁面の位置など)

建築規制の緩和(建ぺい率など)

建築物の健全な更新

③細街路整備事業
舗装整備の実施

②2項道路の整備促進

- ・建物後退時の杭の支給、設置確認
- ・合意に基づく中心杭の設置



会はもちろんのこと、東垂水地区や原田・岩屋地区など市内数十地区において安全で安心なまちづくりをめざして組織化されつつある「防災福祉コミュニティ」との連携もすすめ、予防活動もふくめた防災まちづくりに努めていきたい。

(2) 人口定着をめざしたすまい・まちづくりの展開

震災前には約152万人を数えた神戸市の人口も、震災後の一時期には約142万人まで減少した。その後、復興が進むなかで、平成11年6月現在までに約148万人まで回復してきたが、被害が集中した東灘区から須磨区にかけての旧市街地では、いまだ震災前より約7万5千人の人口減少となっている。なかでも西部市街地（兵庫区、長田区、須磨区）での回復が遅れており、人口定着をめざした誘導方策や街区内に点在する更地の有効活用、あるいは民間活力を喚起する支援制度の拡充が求められている。

一方、震災以降の住宅建設により旧市街地を中心に住宅ストックはかなりのものとなり、賃貸マンション等の空家が増えてきている実態もあることから、この住宅ストックを生かして若年・子育て世帯層を呼びもどし、まちの活性化を図るため、旧市街地へ転入する世帯に対し賃貸住宅入居のために必要な敷金の一部を補助する「神戸市若年世帯向け民間賃貸住宅敷金補助制度」を平成11年8月よりスタートさせた。

回復が遅れている西部市街地の活性化にむけては、さまざまな事業・制度を重ね合わせた効率的かつ機動的な施策の展開が求められている。現在、野田北部地区や長田南部地区において、住宅取得のためのイニシャルコストを引き下げるべく定期借地権を利用した「まちなか住宅」の供給を検討している。

また、敷地狭小などの西部市街地の特性に応じた民間住宅の供給誘導のため、敷地規模要件の緩和や貸付限度額の引き上げを図る住宅金融公庫の「都市居住再生融資」などの融資制度も積極的に活用していく。

さらに、まちぐるみでの復興と人口定着をめざして、長田南部地区での「活性化連絡協議会」や長田東部地区での「すまいづくり友の会」の組織化、あるいは駒ヶ林地区での地元協議会による空地活用方策の検討など、地域コミュニティ活動の一環としての取り組みも進めているところである。

(3) すまい・まちづくり総合支援体制の整備

それぞれの地域特性に対応したすまい・まちづくりを進めるうえで、地域の実状に即した市民の多様な住要求を的確にとらえ反映する必要がある。また、市民、事業者、専門家、行政などがそれぞれの役割を十分に認識し連携しながらすまい・まちづくりを進めることが大切である。更に、21世紀を迎えようとする今日、少子・高齢化社会のなかでの福祉・子育て等との連携、マンションをはじめとする増大する住宅ストックへの対応、より安全で安心なすまいへの需要など、新たな市民要求に対応する必要がある。そのため、前出の神戸市住環境審議会の答申をうけ、次の施策に取り組む必要があるだろう。

第一に、専門家派遣とその総合的なサポート体制を整備してゆくことである。震災の経験のなかで制度化されてきたコンサルタント派遣や住宅再建相談所などの相談・支援制度の果たした役割は大きかった。新たな施策に対応し、今後も専門家に求められる複雑で多岐にわたる課題の解決を、総合的に支援する制度の整備が必要である。

第二に、すまい・まちづくりにかかわる各主体の緊密なネットワークづくりを進めることである。市民を中心に、行政や各方面の専門家団体、NPO、事業者団体などが全市レベル、区レベルなどで地域ネットワークを形成するとともに、日常業務で市民の住宅建設に関わる地元工務店・大工・ハウスメーカーなどがすまい・まちづくりに参画することで、より地域に密着した良好な建替や住宅ストックの更新・維持管理を図ることが期待される。

住環境審議会の答申では、展開してゆく推進システムのイメージとして、各区分に「建築コンサルタントチーム」が設けられ、地域の実情に即し、住民・事業者の相談や合意形成に取り組むとともに、これら専門家の業務の一部を分担し、他分野の専門家との連携による総合的サポートを行う「すまいサポートセンター」が提案されている。

このようなすまい・まちづくりを推進する仕組みづくりにむけ、今後とも各関係方面に連携の輪を広げて行きたい。

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

小 野 博 保

(住宅・都市整備公団関西支社)
(震災復興事業本部長)

1 復旧への体制づくりと緊急支援

兵庫県南部地震発生の翌日、平成7年1月18日に公団本社に「兵庫県南部地震対策本部」を設置。関西支社では1月17日の地震発生直後、災害対策総合本部を設置。通常の業務部門別対策本部のほかに「住宅復旧特別対策班」と「一時避難・仮移転等特別対策班」を設けた。また、公団本社対策本部は1月22日、「被災地方公共団体に對し、公団の全組織をあげて支援するように」との建設大臣の指示を受けて、「公団地震対策緊急支援本部」を被災地（関西支社内）に設置した。同日、関西支社においても公共団体支援のための「支援特別対策班」（「入居管理班」「仮設住宅建設班」「宅地被害調査班」で構成）が新たに設置された。その支援活動の主なものは次の通りである。

- ・ 応急危険度判定要員の派遣
建設省を中心とした被災建物の応急危険度判定調査団に、一級建築士を中心に延べ約1,200人を派遣。
- ・ 宅地被害対策調査要員の派遣
被災地の造成宅地の擁壁、盛土斜面等の被害実態調査、宅地防災相談、宅地防災パトロールの支援等に、延べ約750人を派遣。
- ・ 被災者用暫定住宅入居手続き要員の派遣
被災者が暫定入居する場合の入居受付関係事務の支援に、延べ約970人を派遣。
- ・ 応急仮設住宅の建設および用地の提供
兵庫県が建設する応急仮設住宅の建設を支援。1月22日～4月7日、延べ

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

4,350人で、10,369戸を建設。また、応急仮設住宅用地として約40haを提供した。

・ 暫定入居のための公団賃貸住宅の提供

被災者向け一時避難住宅として、公団賃貸住宅を提供した。確保戸数約5,200戸、提供（引渡し）戸数3,206戸。

そして震災から3ヶ月後の平成7年4月16日、公団は「震災復興事業本部」を設置し復興事業に着手した。震災復興事業本部では被災地の早期復興を目指して、①「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」の供給計画で定められた復興住宅の建設、②市街地再開発事業や土地区画整理事業による市街地の整備・再生に取り組んできたが、以下に、この4年余りの間の公団復興事業の成果について、住宅復興に焦点を当てて述べる。

2 復興住宅の建設

(1) ひょうご住宅復興3ヶ年計画と公団の住宅建設

H7～H9の3ヶ年で12万5千戸の住宅供給を行うこととなったが、公団は期間内に公的セクターが建設する住宅6万4千戸のうち、1万8千戸の住宅建設を行うことを目標とした。そして、期間内の建設実績として18,692戸（発注ベース）を達成し、平成10年度にも761戸建設実施し、10年度末までで合計19,453戸の復興住宅の建設を行った。（表-1参照）

[建設用地の確保]

震災のあった平成7年当初、公団が保有する住宅建設用地は被害の大きい神戸や阪神間の市街地では6.5ha（約1,300戸分相当）しかなかった。進まない用地取得を促進させるため、復興本部に「住宅用地プロジェクトチーム」を設けた。広報パンフレット（復興と再生のまちづくり「こんな土地を探しています。」）を作り配布し、また金融機関、不動産会社等への住宅建設用地情報提供依頼説明会や、灘五郷酒造組合、国鉄清算事業団、近畿財務局等の各機関への協力要請も行った。さらに県が中心となって組織された「災害復興住宅供給協議

表-1 ひょうご住宅復興3ヶ年計画における住都公団の震災復興住宅建設実績

種別		H7事業 実績	H8事業 実績	H9事業 実績	復興3ヶ年計画		H10事業 実績②	合計 実績①+②
					3ヶ年実績①	復興フレーム		
賃貸住宅	一般賃貸 (うち借上公営)	522 (122)	971 (451)	532 (0)	2,025 (573)	6,000	113 (0)	2,138 (573)
	受皿賃貸 (うち借上公営)	1,879 (810)	2,259 (617)	2,219 (1,585)	6,357 (3,012)	6,000	136 (116)	6,493 (3,128)
	賃貸計 (うち借上公営)	2,401 (932)	3,230 (1,068)	2,751 (1,585)	8,382 (3,585)	12,000	249 (116)	8,631 (3,701)
分譲住宅		328	1,032	600	1,960	3,000	298	2,258
賃特分住宅	民営賃貸	1,300	1,835	1,067	4,202	3,000	200	4,402
	買取公営	818	1,805	30	2,653	—	14	2,667
	賃特分計	2,118	3,640	1,097	6,855	—	214	7,069
合計		4,847	7,902	4,448	17,197	—	761	17,958
建設受託		100	1,395	0	1,495	—	0	1,495
総合計		4,947	9,267	4,448	18,692	18,000	761	19,453

用地部会」とも密接な情報交換を行い行政との連携を図った。その結果、7年度だけで248件の物件情報が持ち込まれた。多数の物件に関する敷地条件の確認などのため、11班の調査チームを編成、180件を超える物件の現地調査を夏の期間に集中的に実施した。そして、慎重に候補地を絞り込み、建設計画案を作成し、取得交渉を行っていった。7～9年度3ヶ年で554,923㎡の用地を取得したが、初年度にその約63.5%の352,355㎡を取得した。

〔復興住宅設計方針の策定〕

公団は、「災害復興住宅供給協議会」での設計方針づくりにおいて、先導的な役割を果たした。「阪神・淡路大震災に係る災害復興住宅の設計方針」は、平成7年10月、当協議会の建設・用地部会において策定。復興公共賃貸住宅について①21世紀に相応しい良質な社会資産となるよう耐震性の確保②高齢者や環境への適切な配慮③工事費の節減④大量かつ迅速な供給による円滑かつ速やかな復興に資することを目的として決定された。おもな内容は、住戸の規模・間取り、性能や仕様、部品の規格化・標準化、仕様書、景観形成等からなる。公団では、この「設計方針」に基づいて、震災復興事業まちづくりコンセプトを策定。それぞれの事業地区で、その規模、ニーズ、景観等を十分考慮した上で、具体のプロジェクトを実施した。(表-2参照)

表-2 公団の震災復興事業まちづくりコンセプトと特徴的プロジェクト

街づくりコンセプト	特徴的プロジェクト	内容等	地区名
新しい都市環境・都市居住の創出	高齡化社会に対応しますまい・まちづくり	<ul style="list-style-type: none"> 商業施設、社会福祉施設と一体となる複合型開発 都市的利便性の高い立地における高密度な開発 多様な街並みや住宅の供給 	HAT神戸 キャナルタウンウエスト
		<ul style="list-style-type: none"> 【福祉対応型住宅の供給】 ・コレクティブハウス ・シルバー・ハウジング ・高齢者対応住宅 ・単子母対応住宅 【社会福祉施設】 ・特別養護老人ホーム ・高齢者介護支援センター（在宅支援センター含む） ・地域福祉センター 	HAT神戸脇の浜 尾崎金養寺 宝塚橋井町 HAT神戸瀬の浜 ルゼファイナル武庫川第2五番街 ルゼファイナル中道 南芦屋浜 フレール浜山 HAT神戸脇の浜 HAT神戸瀬の浜 ルゼファイナル武庫川第2五番街 南芦屋浜 HAT神戸瀬の浜・脇の浜 ルゼファイナル中道 フレール浜山 同上 HAT神戸瀬の浜・脇の浜 同上
災害に強い、安全で快適なすまい・まちづくり	環境と共生するすまい・まちづくり	<ul style="list-style-type: none"> 【住戸・屋外空間のバリアフリー化】 ・防災アメニティモール（防火水槽・雨水貯留槽） ・フェニックスの泉（非常時に備え貯留した雨水を利用した噴水） ・運河のある街 ・潤滑倉庫、防火水槽等の設置 ・集会所（災害時に一体利用可能） ・共同再建事業（密集地区の不燃化・共同化等） 	HAT神戸ウエスト ルゼファイナル井吹台 キャナルタウンウエスト 西宮マリナパークシティ丘のある街 南芦屋浜 ルネシティ西宮津門 東浜池コート 榎塚町4丁目 ルネタウン御船 シャレード 若松 都通4丁目 兵庫湊川町 日吉町6丁目 他 神戸ハイタウン
		<ul style="list-style-type: none"> ・防災マンションの構築 ・あしたの設計画（緑豊かな自然環境の創出） ・駐車場棟の屋外緑化 ・ガレージロードのある街 ・運河のある街 ・水際環境を活かしたウォークーフロントハウジングの形成 ・ヨットハーバーと海岸沿いの松並木を活かした全体景観形成 ・芦屋のイメージを生かし、海とのつながりを大切にしたい街づくり ・「酒蔵の道」をイメージ、「酒蔵」をモチーフとした集会所等 ・「地区周辺の閑静な住宅地の景観にマッチした住棟デザイン ・景観に配慮した和風感覚の建物、地場産業（漆器瓦）の支援 ・ペークト飼育可能住宅 ・ウォークショップによるコミュニティ・アート計画 ・アート計画 ・コミュニティの継承 ・コミュニティの形成 	西宮マリナパークシティ丘のある街 HAT神戸瀬の浜 同上 キャナルタウンウエスト HAT神戸 西宮浜（西宮マリナパークシティ丘のある街） 南芦屋浜 ルネシティ新在家南町 シティコート住吉本町 ルネシティ魚崎中町 睦の子台南 南芦屋浜 HAT神戸瀬の浜 東浜池コート ルネタウン御船 他共同再建地区

(2) 住宅市街地総合整備事業：従前居住者用賃貸住宅の建設

住宅市街地総合整備事業(住市総)は公共施設の整備とともに住宅市街地の整備を総合的に推進する事業手法として被災市街地の再生整備に積極的に採用された。今回の地震が都市直下型地震であり、被災市街地を良好な住宅市街地として再生整備する必要があったこと、また、震災復興の市街地再開発事業や土地地区画整理事業促進のため、事業に伴い移転を余儀なくされる居住者のための「従前居住者用賃貸住宅(受け皿住宅)」の必要性が高いことから、震災復興の中核的なまちづくり事業として活用された。特に、従前居住者用賃貸住宅(受け皿住宅)の建設は住宅復興の面で非常に大きな役割を果たした。

[整備計画策定への取り組み]

震災から2ヶ月後の3月17日、神戸市内8地区、阪神間3地区の計11地区(961ha)が震災復興住宅市街地総合整備地区に指定された。そのうち最大規模の2地区、新長田と六甲の整備計画策定は公団に任されることになった。1月29日、神戸市から2地区の整備計画策定を委託したい旨の連絡があり、2月10日までに仕上げるという要請であった。通常数年かかる作業を10日で仕上げるという驚異的なスケジュールであったが、震災でなくなった資料やデータの収集から具体的な復興計画まで、作業・調整が夜を徹して行われた。大学関係者や建設省住宅局等の多大な協力も得て、2地区の計画書を完成させることができた。その後(平成7年12月)追加指定も行われ、計15地区、1,180haの地域が住市総地区に指定され、各種事業が進められることになった。(表-3参照)

表-3 住宅市街地総合整備事業地区一覧

地区名	所在地	面積
① 新長田	神戸市長田区・須磨区	約251.5ha
② 御菅	神戸市長田区	約29.1ha
③ 真脇	神戸市長田区	約8.2ha
④ 兵庫駅南	神戸市長田区・兵庫区	約35.6ha
⑤ 松本周辺	神戸市兵庫区	約22.4ha
⑥ 神戸駅周辺	神戸市中央区・兵庫区	約58.0ha
⑦ 東部新都心周辺	神戸市中央区・灘区	約168.1ha
⑧ 六甲	神戸市灘区・東灘区	約296.7ha
⑨ 芦屋西部	芦屋市清水町・前田町 他	約22.4ha
⑩ 芦屋中央	芦屋市公光町・大樹町 他	約30.2ha
⑪ 西宮北口駅北東	西宮市北口町・高木西町 他	約34.6ha
⑫ 香櫨園・西宮駅周辺	西宮市弓場町・屋敷町 他	約99.4ha
⑬ JR尼崎駅北部	尼崎市潮江 他	約70.9ha
⑭ 仁川	宝塚市仁川北2丁目・3丁目 他	約64.1ha
⑮ 茨布	宝塚市茨布2丁目・4丁目 他	約16.3ha

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

[受け皿住宅制度の活用]

国によって、従前居住者用賃貸住宅（受け皿住宅）として9,000戸分の補助金が用意され、このうち6,000戸の建設を公団が担うこととなった。公団は公共団体との役割分担の下、住市総14地区の地区内外において、受け皿住宅の建設を中心に住市市街地総合整備事業に取り組んできた。復興計画におけるこの制度の特徴は、①住宅建設の用地費及び建設費への補助率が2/3と極めて厚い補助が適用され、低家賃化が可能となったこと。②住市総地区外でも、近傍地区であれば受け皿住宅を建設できること（地区外建設）。③入居にあたっては住市総地区外の居住者であっても、被災者であれば入居の道が開かれている等の柔軟な適用がなされている点である。公団が「3ヶ年」計画で建設に着手した受け皿住宅は6,357戸である（平成10年度は136戸で、7～10年度計6,493戸の実績、このうち3,128戸が借上げ公営となる。）。

(3) 一般賃貸住宅の建設

一般公団賃貸住宅の建設目標は6,000戸とされていたが、公賃（買取り公営）・公営住宅の建設受託等、後述（5）する「公営住宅の建設支援へのシフト」により、一般賃貸住宅の建設は3ヶ年で2,025戸と大幅に実績は減じた（しかも、そのうち573戸が借上げ公営住宅となった）。

(4) 民営賃貸用特定分譲住宅（民賃）の多様な展開

土地所有者等で賃貸住宅の経営を行おうとする人に対し公団がその土地に賃貸住宅を建設・譲渡する民営賃貸用特定分譲住宅（民賃）の建設目標は3,000戸であったが、行政による特定優良賃貸住宅制度（特優賃）および神戸市民間借上賃貸住宅制度（民借賃）の適用もあり、3ヶ年で4,202戸と目標を相当上回った。（表-4参照）

表-4 兵庫県下における復興3カ年の民賃事業実績 (単位:戸)

	神戸市	尼崎市	西宮市	芦屋市	宝塚市	伊丹市	川西市	明石市	兵庫県
平成7年度	393	225	321	39	123	199	0	0	1,300
平成8年度	834	245	357	193	0	132	51	23	1,835
平成9年度	842	126	71	17	0	0	0	11	1,067
3カ年合計	2,069	596	749	249	123	331	51	34	4,202

[特定優良賃貸住宅制度]

特優賃制度は、民間の土地所有者等が建設する賃貸住宅を住宅供給公社等が借り上げ、または管理を受託して、公的賃貸住宅として、中堅所得階層向けに供給するものであるが、この特優賃制度は従来、公団民賃にはほとんど適用された例がなかった。復興本部設置の4月より、この特優賃制度を公団民賃に適用すべく各地方公共団体と協議を始めた。公団民賃に地方公共団体が利子補給することの妥当性等が検討された。公団と建設省及び県、各市との協議、地方公共団体内部での調整の結果、公団民賃による特優賃を公社が借り上げることも可能とする方針が、5月に県住宅供給公社、6月に神戸市住宅供給公社の理事会で承認された。また、利子補給についても県が他に先立って、復興3ヶ年に限り公庫並みの利子補給を行うことに踏み切り、西宮市、芦屋市、神戸市と提携することとなった。この結果、復興3ヶ年で1,420戸の発注が行われた。

[神戸市民間借り上げ賃貸住宅制度（民借賃）]

平成7年11月、神戸市は「災害復興特定目的借上公共賃貸住宅(特目賃)制度」を創設、復興3ヶ年に限定し、民間から賃貸住宅を借上げし、公営住宅として被災者に供給する制度であり、1,800戸の計画であった（この制度は、国の公営住宅法の改正に伴い平成8年9月から借上公営住宅制度として「災害復興神戸市民間借上賃貸住宅制度」に移行した。）。公団はこの制度と提携した民賃を、平成8年度292戸、9年度572戸を発注した。

(5) 公団による公営住宅の建設支援

公営住宅支援とは、3ヶ年計画での公団の建設目標戸数18,000戸が、最終的に、そのうち約10,000戸が供給ベースで見ると公営住宅（準公営を含む）として供用されたということである。結果として、多くの団地内で公営住宅（県営、市営）と公団住宅の混在がうまれた。特に、借上げ公営の約4,000戸は、器としての住宅は公団住宅（公団所有）で、居住者対応（入居契約、家賃設定等）が公営住宅であるということであり、今後の公共住宅のあり方に新たな可能性を提起するものと思われる。つまり、社会的ストックとしての公共住宅（ハード）

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

と居住者個々の事情への対応システム(ソフト)が一応切り離されているという点に大きな意義がある。

[災害復興公営住宅等事業代行の要請]

平成7年10月、県より約6,000戸の災害復興公営住宅の建設を公団で代行するよう要請があった。予算執行期限のあるなか、県、各市とも3ヶ年分の計画戸数(県:6,200戸、神戸市:7,500戸、その他市:4,300戸)の実施見通しが立っておらず、自力建設のみでは到底達成できない状況であった。したがって不足分について、①公団住宅の買い取り、②公団住宅の借上げ、③建設の委託の3方法で対処したいとのことで、要請があったわけである。

[借り上げ公営住宅]

平成7年度に創設された「特定借上・買取賃貸住宅制度」により、公団賃貸住宅を一時公営住宅として地方公共団体が借り上げて供給するものであるが、「公営住宅法」の改正により、すべて法に基づく公営住宅として供給されている。借上げ期間は5年以上20年程度と想定されている。平成8年1月～3月に県によって行われた仮設住宅入居者調査の結果により、3ヶ年計画の災害復興公営住宅の計画戸数を見直し25,100戸とした。これに対応するため公団が建設する賃貸住宅のうち、2,800戸を公営住宅として、県、市が借上げることになった(併せて、公団既存賃貸住宅の空家も1,700戸借り上げられることになった。)。公団建設で県・市借上げの住宅は、実績では3ヶ年で3,585戸(一般賃貸573戸、受皿賃貸3,012戸)に及んだ。この制度を活用して、高齢者福祉と連携した公共賃貸住宅の新しい動き(供給形態)が生まれた。

例:「ルゼフィール武庫川第2五番街」 関西で初めてのシルバーハウジング建設事業。住宅は公団が建設し西宮市が災害公営住宅として全戸借り上げる。また、市が同敷地内にデイ・ケア・サービスセンターを設置。

[買い取り公営住宅]

公団の既存制度である「公営賃貸用特定分譲住宅制度」によるが、国の「特定借上・買取賃貸住宅制度」の補助率(通常1/2)が平成7年10月に3/4の特例措置が認められたことから、注目をあびることとなった。3ヶ年の実績で

10地区2,653戸（コレクティブハウス2地区101戸を含む。）にのぼり、法に基づく公営住宅として供給されている。

[公営住宅建設事業の受託]

被災市街地復興特別措置法により、公営住宅建設事業の受託が公団の本来業務として位置づけられた。3ヶ年の実績で、3地区1,495戸。シルバー住宅に併設された特別養護老人ホームや、高齢者介護支援センター等の施設も受託している。

(6) 共同再建・マンション再建の推進

震災被害の大きかった密集市街地での住宅復興の手法として共同再建事業がある。公団および行政の様々な制度・手法を組み合わせ、元に住んでいた敷地で、あるいは区画整理による換地をうけて、元のコミュニティをできるだけ継承しながら1棟の共同住宅（又は1団地）にまとめてゆく事業である。その地区の権利者の個別の事情・条件や住宅再建の希望（持家取得、民賃経営、受皿賃貸住宅入居、公営住宅入居、店舗経営等）への対応を、その敷地での共同化により実現する：結果的に既存の各制度を縦横に駆使せざるをえず、合意形成を求め、1つの建物にまとめつつ、周辺の街並みとも調和を図り、権利者、地元まちづくり協議会、コンサル、設計者等関係者の驚異的な努力の結晶として実現した。具体の事例は正に多様であり、今後の既成市街地内の密集地区等での共同・協調建替えを進めるための制度・手法の拡充・開発に大きな示唆を与えらると思われる。

[密集市街地の共同再建事業]

復興住宅の建設は進み出したが、被災地区内の住宅再建については、道路等の基盤整備状況や敷地規模、権利関係、経済力の差等の条件によって、再建の見通しが立つところと立たないところの2極化していた。再建の見通しが立たない被災地では、個別再建によるだけでは打開できないことから、共同再建により活路を見出すことが重要な課題であった。住み慣れた街で、多数の権利者が力を合わせて敷地の共同・有効利用を図り、災害に強い活気あるコミュニティ

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

表－５ 公団の「共同再建事業」地区一覧

地区名	利用制度	補助制度	
ルネタウン御船	神戸市長田区	借り上げ公営住宅制度(神戸市)	住宅市街地整備総合支援事業
腕塚町４丁目	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
東尻池コート	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	密集住宅市街地整備促進事業
ウイング神戸	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度	優良建築物等整備事業
灘都通	神戸市灘区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	密集住宅市街地整備促進事業、優良建築物等整備事業
ピースコートⅠ・Ⅱ	神戸市兵庫区	民賃制度、グループ分譲住宅制度	密集住宅市街地整備促進事業、優良建築物等整備事業
バル鷹取	神戸市長田区	グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
シャレード若松	神戸市長田区	グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
北長狭通８丁目	神戸市中央区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	
フレール神戸相生町	神戸市中央区	借り上げ公営住宅制度(神戸市)	住宅市街地整備総合支援事業
灘備後町	神戸市灘区	グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
東灘甲南町	神戸市東灘区	民賃制度、グループ分譲住宅制度	優良建築物等整備事業
千歳町４丁目	神戸市須磨区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
五番町８丁目	神戸市長田区	民賃制度、民借賃制度	優良建築物等整備事業
徳井町４丁目	神戸市灘区	民賃制度、民借賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
グローリ東川崎	神戸市中央区	グループ分譲住宅制度、公賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
西宮北口町	西宮市北口町	グループ分譲住宅制度、民賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
長田室内西	神戸市長田区	グループ分譲住宅制度、借り上げ公営住宅制度(神戸市)	住宅市街地整備総合支援事業、密集住宅市街地整備促進事業
若松町11丁目北	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
若松町11丁目南	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度、民借賃制度	住宅市街地整備総合支援事業
長田御蔵５丁目	神戸市長田区	グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
長田御蔵４丁目	神戸市長田区	民賃制度、グループ分譲住宅制度	住宅市街地整備総合支援事業
長田室内東	神戸市長田区	グループ分譲住宅制度、借り上げ公営住宅制度(神戸市)	住宅市街地整備総合支援事業、密集住宅市街地整備促進事業

を再建しようとの地区住民の方々から相談を受け、公団ではこれまで培ったまちづくりのノウハウを生かして、地方公共団体や地区住民、コンサルタントの方々等とともに、公団や公共団体・国の制度を駆使し、補助金等の助成を受けながら共同再建事業を進めてきた。活用された制度等は正に多様であり（表-5参照）、今後の密集地区等での共同化事業推進に参考になると思われる。8～11年度実績で23地区995戸。

[マンション再建事業]

都市住宅学会の調査によると、兵庫県下で被災し建替えが必要と判定された民間マンションは、約200件、1万戸強とされていた。公団では、震災直後、民間分譲マンションの建替え支援策について検討し「マンションの復旧・建て替え・再建法律相談ハンドブック」を作成し、マンション再建組合等に配布し、6月には「住宅復興相談室」にマンション再建窓口を開設した。マンション建て替えは、合意形成の困難さや抵当権の問題等あり、なかなか進まなかったが、公団にとって、さらに建設補助金受け入れの問題があり大きな支障となっていた。地方財政再建促進特別措置法第24条により、公団が民間分譲マンションの再建事業者になれば、共同施設費整備補助の内、地方公共団体の分、戸当たり約200万円が被災マンション住民に入らないことになるわけである。行政との協議により、補助金申請を再建組合とすることで可能となり、公団で1棟147戸のマンション再建を実現した。

3 市街地の整備・再生

公団は、住宅の建設・供給とともに、「住宅復興」を被災地その地区において行う事業であり、面的広がりを持ちかつ事業規模の大きな2つの法定事業手法「市街地再開発事業」および「土地区画整理事業」にも積極的に取り組んでいる。

(1) 市街地再開発事業

公団では、今まで培った経験や実績を活かし、第1種市街地再開発事業として2地区、第2種市街地再開発事業として3地区、計5地区の施行者となり、1,064戸の住宅と約20万㎡の商業・業務・公益等施設の建設事業を行っている。

住宅復興に向けた住宅・都市整備公団の取り組み

また、そのほか5地区において協調型再開発への取り組みも行っており、組合施行もしくは公共団体施行の再開発事業において、保留床（533戸）を取得するとともに、公団の計画・設計・工事に関するノウハウを活用し、事業の推進を図っている。（表－6参照）

表－6 市街地再開発事業 (平成10年3月末現在)

	地区名等	地区概要	建設計画
公団 直接 施行	JR住吉駅東（神戸市東灘区） 〈第1種事業〉	地区面積：1.4ha 権利者数：30件	計画戸数：181戸 施設面積：約20,800㎡
	JR尼崎駅北第二（尼崎市） 〈第1種事業〉	地区面積：3.6ha 権利者数：181件	計画戸数：358戸 施設面積：約70,300㎡
	西宮北口駅北東（西宮市） 〈第2種事業〉	地区面積：3.3ha 権利者数：582件	計画戸数：320戸 施設面積：約82,000㎡
	仁川駅前（宝塚市） 〈第2種事業〉	地区面積：1.6ha 権利者数：120件	計画戸数：133戸 施設面積：約24,300㎡
	売布神社駅前（宝塚市） 〈第2種事業〉	地区面積：1.6ha 権利者数：193件	計画戸数：72戸 施設面積：約20,300㎡
協 調 型 事 業	新開地6丁目東（神戸市兵庫区） 〈組合施行〉	地区面積：0.3ha 権利者数：28件	全体戸数：146戸 （公団取得：122戸） 従前居住者用賃貸住宅 （うち、兵庫県借上：41戸）
	湊川中央周辺（神戸市兵庫区） 〈組合施行〉	地区面積：0.5ha 権利者数：89件	全体戸数：148戸 （公団取得：132戸） 従前居住者用賃貸住宅 （神戸市全戸借上）
	西宮北口駅南西第一（西宮市） 〈組合施行〉	地区面積：3.3ha 権利者数：13件	全体戸数：754戸 （公団取得：90戸） 分譲住宅
	新長田駅南（神戸市長田区） 〈神戸市施行〉	地区面積：0.5ha 権利者数：238件	全体戸数：140戸 （公団取得：140戸） 従前居住者用賃貸住宅 （神戸市全戸借上予定）
	六甲道駅南（神戸市灘区） 〈神戸市施行〉	地区面積：0.2ha 権利者数：0件	計画戸数：44戸 （公団取得：44戸） 従前居住者用賃貸住宅 （うち、神戸市借上：約10戸）

(2) 土地区画整理事業

平成7年2月の被災市街地復興特別措置法の施行と合わせて土地区画整理法が改正され、公団は被災市街地復興推進地域の区域について、土地区画整理法第3条の2第2項第2号に規定する事業として、被災市街地復興土地区画整理事業を施行できることとなった。公団では兵庫県と芦屋市から施行要請を受け、芦屋中央地区及び芦屋西部第一地区において復興土地区画整理事業を施行している。また、東部新都心地区については、神戸市より業務委託の要請を受け、当該区域の土地区画整理事業について包括的に受託し事業に参画している。更に、平成11年4月1日から富島地区の土地区画整理事業についても、兵庫県及び北淡町の要請により、事業を包括的に受託している(表-7参照)。

表-7 土地区画整理事業 (平成11年4月1日現在)

●公団施行

地区名等	地区概要	土地利用等
芦屋中央(芦屋市)	地区面積: 13.4ha 権利者数: 592名	土地利用計画 公共用地: 4.1ha 宅地: 9.3ha
芦屋西部第一(芦屋市)	地区面積: 10.3ha 権利者数: 335名	土地利用計画 公共用地: 3.3ha 宅地: 7.0ha

●被災市街地復興特別措置法第22条による受託事業

地区名等	地区概要	土地利用等
東部新都心 (神戸市中央区・灘区)	地区面積: 74.7ha 権利者数: 16名	土地利用計画 公共用地: 24.1ha 宅地: 50.6ha
富島 (津名郡北淡町)	地区面積: 20.9ha 権利者数: 717名	土地利用計画 公共用地: 6.8ha 宅地: 14.1ha

おわりに

以上、住宅復興における住宅・都市整備公団の取り組みについて述べたが、公団はこの4年余りの間に実に多種多様なプロジェクトに携わってきた。そこで得た多くの経験と、共に事業推進にむけ協力しあった多くの人・機関との信頼関係を貴重な財産とし、本年10月に発足する都市基盤整備公団の今後の事業展開に活かして行きたいと考えている。

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

岡 田 耕 作

(神戸市住宅供給公社専務理事)

1. はじめに

神戸市住宅供給公社は昭和40年11月、日本経済の高度成長に伴って主として大都市圏における住宅の確保が国をあげての課題とされた時代に設立された。

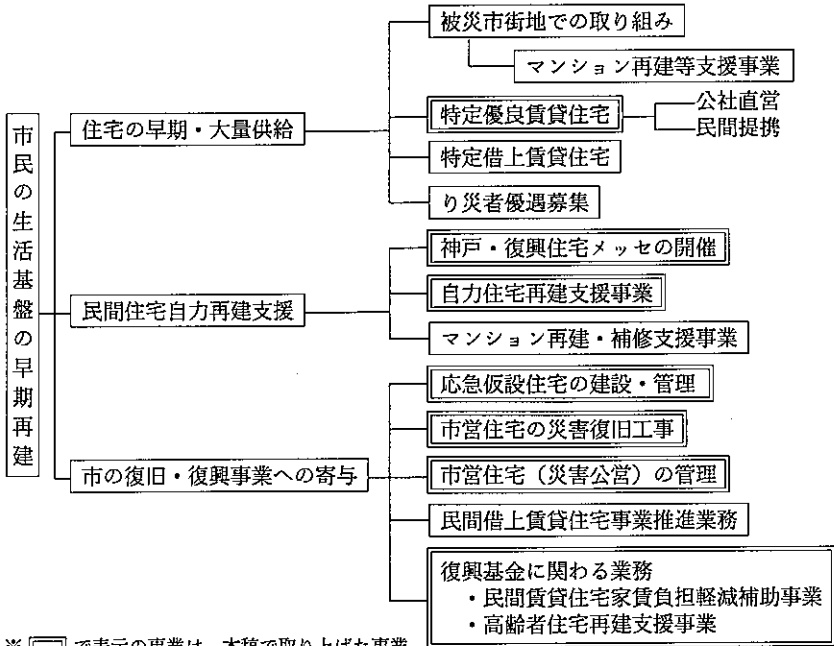
以来30年余りの間、公社は勤労者の住宅取得を支援し、また国・地方公共団体の住宅施策と連携して住宅不足の量的解消、居住水準の向上に努め、これまでに分譲・賃貸など約33,000戸の住宅を建設しており、市民の信頼と期待のもと一定の役割を果たしてきた。

公社の阪神・淡路大震災に対する対応は、まず、(1)仮設住宅の建設及び保守・修繕等の管理、(2)分譲住宅募集における「り災者優先枠の設定」「り災者自己資金無利息後払い制度」の創設、(3)市営住宅の募集・管理・修繕等の緊急措置、(4)公社関連住宅の被災調査等を行った。

続いて「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」の策定に伴い、公社も県・市・住宅都市整備公団などとともにその一翼を担い、従来からの分譲住宅の供給に加え、特定優良賃貸住宅の供給促進や民間借上賃貸住宅推進業務を精力的に実施した。

震災からの早期復興にむけた公社の取り組みを図示すると図1のようになるが、この中から項目を絞って報告することとする。

図1 早期復興に向けた住宅供給公社の事業



2. 特定優良賃貸住宅の建設促進

(1) 震災後の事業拡大

特定優良賃貸住宅（以下「特優良」）は、中間所得層のファミリー向けに良質な賃貸住宅を供給し、入居者の所得に応じて家賃補助を行う住宅である。民間の土地所有者等に対して建設費の補助、入居者に対して家賃減額のための助成等を講ずることにより、良質な住宅の供給を促進することができる。公社では、土地所有者等が建設する賃貸住宅を借上げまたは管理受託し、平成元年から震災前までに640戸の管理実績があった。

住宅の早期・大量供給の一翼として、従来からの公社分譲住宅の供給に加え、特優良の建設が震災復興の重点施策の1つに位置づけられた。神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画では、市街地での住宅の供給促進のため神戸市分

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

図2 「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」 特優賃 実施状況一覧表

	神戸市東部			神戸市西部			神戸市西北神部			合計
	東灘区	灘区	中央区	兵庫区	長田区	須磨区	垂水区	北区	西区	
公社直営型	260戸	0戸	0戸	0戸	0戸	0戸	0戸	0戸	727戸	987戸
民間提携型	507戸	381戸	181戸	235戸	100戸	37戸	62戸	0戸	33戸	1,536戸
管理法人	365戸	35戸	22戸	227戸	42戸	63戸	19戸	0戸	406戸	1,179戸
合計	1,132戸	416戸	203戸	462戸	142戸	100戸	81戸	0戸	1,166戸	3,702戸

18,200戸のうち公社として7,579戸（公社住宅2,010戸，特優賃3,702戸，民間借上賃貸住宅など1,867戸）の供給を行った。

震災後、倒壊した賃貸アパートの経営者や建設会社からの事業相談が急増したが、目標戸数の供給には更なるPRが必要と考え、銀行、土地所有者、建設会社、コンサルタントを対象に、平成7年2月から平成8年11月までに43回のセミナーを行い、延べ3,044名の参加があった。セミナーの効果もあり具体的に持込み相談は、581件（12,438戸）に達した。

活用資金の拡充も必要と考え、神戸市と協議のうえ従来の住宅金融公庫融資に加えて住宅・都市整備公団の融資にも利子補給を行い、公団との連携により一層の事業推進を図った。

公社の民間提携型の特優賃を「あじさい住宅」という。これには、①借上（20年間）、②借上複合（5年または10年間借上）、③管理受託（借上期間なし）の3つの方式がある。希望が多い借上と借上複合方式は、神戸市が震災復興の施策を講じた地域に限定した結果、被害の大きい地域への供給が促進された。東部地域は比較的順調に事業化が進み、西部地域では敷地の権利関係が複雑で事業化が難しいなどの理由から相談件数と比較すると実施件数は少なかったが、全体として事業は順調に推移した。

募集については震災前の新築募集が6年間で29団地640戸であったのに対し、震災後は平成7年4月から平成11年7月までの4年余で101団地、2,327戸と大幅に増大した。延べ13回のあじさい住宅の募集結果は、応募者総数 6,311名、

平均倍率2.7倍であった。大量供給に対して相当数の申込みがあったが、1度の募集にあたり団地数が増えたため、応募者が集中する団地がある一方で、募集割れ団地が多くなった。平成8年9月募集以降の入居状況から空き家の増大が危惧されたため、平成9年度から借上げを取りやめ管理受託とした結果、あじさい住宅の供給が抑制された。

(2) 空き家対策

震災後、民間も含めて大量に住宅が供給され、分譲住宅の価額が下がったことに加え低金利や税制優遇もあって住宅を購入しやすくなり、賃貸住宅の家賃も下落した。この結果、特優賃では申込者の減少と退去者の増加による空き家が増大し、空き家解消が大きな課題となり対策を講ずる必要が生じた。

制度上の問題として、震災後の市場家賃が低下しているにもかかわらず、特優賃の入居者負担額が毎年アップする点が挙げられる。国への制度改革要望に伴い、平成10年4月からは毎年の負担額アップ率が5%から3.5%に変更された。同年5月からは若年層（夫婦満年齢の合計が70歳以下または義務教育終了前の子どもを扶養する世帯）に対して所得要件を緩和し、公営住宅に入れない新婚世帯等が入居できることになった。また平成11年4月、市の制度改革により入居者負担額を引下げ、若年・子育て層の負担軽減（平均6,000円）及び負担額が高くなった古い団地（管理開始が平成7年度以前の団地）の負担軽減（平均7,000円、最大20,000円）が図られた。

制度上の課題についての対策とあわせ、公社では土・日曜日の営業、PRの強化等、入居促進に鋭意努力しているが、退去者の増大も多く、空き家の解消は非常に困難な状況であり、特優賃全体の空き家率は11.3%となっている（平成11年7月末）。今後、公社としての努力はもちろんであるが、市・国とも協議のうえ制度の見直しを検討し、特優賃の有効な活用に努めていきたい。また、市場家賃が下がっている状況から事業者にも周辺家賃の状況を説明し、入居者負担額の引下げにつながる事業者と公社の間の契約家賃引下げについて協力をお願いしている。

3. 「神戸・復興住宅メッセ」の開催

「耐震・耐火性の防災すまいづくり」及び「共同・協調建替等の計画的すまいづくり」をテーマとして開催した「神戸・復興住宅メッセ」は、民間住宅の自力再建支援を目的に震災直後の平成7年4月頃から関係団体等に呼びかけをはじめ、同年6月の第一会場の開設を皮切りに来場した市民や協賛企業の意見を聞きながら、バリエーションを増やして、平成10年3月まで実施した。「神戸・復興住宅メッセ」は、平時の公社では発想しかねる内容であり、震災のすさまじさが協賛各社をも駆り立てていったのではなかったかと思われる。

多くの企業の協賛があってこそ成し遂げられたものであり、紙面を借りて各協賛企業にあらためてお礼を申し上げたい。

(1)第一会場

さまざまな住宅供給主体及び住宅建設に関する諸団体の協力を得て、建築請負業務から金融面、権利関係まで幅広い対応を行い、突然の災害に悩む市民の住宅再生に関わる諸問題にトータルに応ずるべく、第一会場を平成7年6月23日に中央区磯辺通4丁目に開設した。

主な機能は、①税務、法律等の市民サービス、②住宅建築の総合相談、③集合住宅への土地活用、融資、建設プラン、コンサルティング等の建築相談、④協調・共同化への街区コーディネートであった。

第一会場のデモ（出先）として平成8年6月兵庫区東出町3丁目に下町会場を、平成8年9月長田区水笠通2丁目に新長田会場を開設した。

(2)第二会場

都心部既成市街地（インナー地域）の住宅の多くを占めた狭小敷地での戸建住宅をイメージして、全て3階建都市型モデルハウス、11社の11棟を展示した。市民に下町の建替再建プランを具体的に示し、市民による「いきいき下町」の復興再生のための情報発信及び建替促進を図るべく、第二会場を平成7年11月に中央区八幡通4丁目に開設した。

(3)第三会場

輸入住宅供給企業（輸入ビルダー）、輸入商社、輸入住宅・部材の扱いを希

図3 各会場の来場者(組)数実績

会場名	7年度	8年度	9年度	合計	開催期間
第一会場	10,775	6,421	2,656	19,852	H7.6～H10.3
下町会場	—	341	—	341	H8.6～H9.3
新長田会場	—	328	558	886	H8.9～H10.3
第一モデル	197	1,768	446	2,411	H8.3～H10.3
鷹取モデル	—	—	152	152	H9.6～H9.12
第二会場	6,594	7,264	3,684	17,542	H7.11～H10.3
第三会場	4,792	3,503	1,735	10,030	H7.9～H10.3
合計	22,358	19,625	9,231	51,214	

※下町会場、新長田会場、第一モデル、鷹取モデルは第一会場のデモ

望する地元工務店、その他輸入住宅・設備に関連する諸団体の協力を得て、輸入住宅・部材を活用した住宅再生により、神戸のインターナショナルなイメージを、住文化の観点から復活させることを目指して、第三会場を平成7年9月に中央区八幡通4丁目に開設した。

(4)各会場の協賛者・運営体制

平成7年度スタート当初は、10団体、99社8JVの協力・協賛・出展などがあり、モデルハウスも15棟建設された。各会場は各社の協賛一時金、協賛月会費及び各会場での人員張り付けなどの協力を得、公社内に「神戸・復興住宅メッセ運営委員会」のほか、運営本部等を設けた。

4. 住宅再建相談所及びヘルパー派遣

「神戸・復興住宅メッセ」が平成10年3月に終了したのをうけ、引き続き震災により滅失した住宅等の民間による自力再建の支援を行うため、平成10年4月から平成12年3月まで、公社が「住宅再建相談所」を新長田地区に設置・運営することとした。これにより、住宅再建に係る市民相談に応じていくほか、住宅再建ヘルパーの派遣等により、特に西部市街地における住宅再建及びまちの復興の遅れや、今後ピークを迎える区画整理事業の進捗に対応していくこととした。

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

住宅再建相談所は、区画整理事業で買い取った長田区水笠通2丁目の民間住宅を「神戸・復興住宅メッセ」が新長田会場として開設していたものを、引き続き市の協力を得て「住宅再建相談所」としたものである。事業の内容は①窓口での住宅再建の総合的相談、②まちづくり協議会等と連携した「総合相談会」への「住宅再建ヘルパー」の派遣及び「住宅再建ヘルパー」の個別派遣である。

「住宅再建ヘルパー」は阪神・淡路大震災復興基金の補助を受け、平成9年12月から実施している。その目的は、住宅再建には解決すべき課題が多くあり、融資や利子補給、補助制度などが一般市民にとって、複雑でわかりにくいものになっているので、住宅に関する専門家（融資・建築等）を住宅再建相談所に登録し、市民からの相談に応じ、場合によっては個人の敷地や家に出かけ相談・アドバイスをし、住宅の再建を支援していくことである。

5. 自力住宅再建支援事業

この事業は、震災で住宅を失った被災者のうち、年齢・収入等の制約のために一般の融資制度の活用では住宅の再建が困難な土地所有者または借地権者を支援し、「すまい」と「まち」の早期復興をはかる制度であり、平成9年12月から実施している。

具体的には年齢制限、保証人等の枠をはずし、年間の返済額の上限を年収の40%以下とするとともに事業手法にも工夫を加え、「土地付き再建分譲住宅事業」に加え定期借地権を活用した「定期借地権付き再建分譲住宅事業」を設けている。

事業発足後、一般向けパンフレットの配付や広報誌への掲載を通じてPRを行うとともに、上記の住宅再建相談所で相談を受け付け「住宅再建ヘルパー」の派遣等を通じて現地調査・資金計画等を検討したうえで、事業を実施している。現在まで25件の相談があり、兵庫区、長田区のインナー地域の計4件が事業採択となっている

この事業の受付は平成13年3月末までであるが、今後、区画整理区域内の仮

換地処分の本格化に合わせて、被災者の自力再建を支援していきたいと考えている。

6. 応急仮設住宅の建設・管理・解体

応急仮設住宅（以下「仮設住宅」）とは、災害救助法に基づき災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力で住宅を確保できない者に対して簡単な住宅を仮設し、一時的に居住の安定を図ることを目的とする。

今回の阪神・淡路大震災は、神戸市をはじめ芦屋、西宮、淡路などに壊滅的な被害を与えた。神戸市での被害規模は死者4,500人を超え、建物の倒壊・焼失数は13万棟にも及び、最大23万人もの人々が避難所へ避難した。この状況を解消するため、早期かつ大量の応急的な仮設住宅の供給が求められた。公社は市からの委託を受け仮設住宅の建設・管理、そして解体を行った。

(1) 仮設住宅の建設

建設主体の兵庫県によって神戸市内に建設された仮設住宅は 288団地29,178戸で、このうち 136団地10,941戸については、神戸市住宅局営繕部、神戸市都市整備公社及び神戸市住宅供給公社で設計、発注、工事監理を行った。

仮設住宅は、1戸当たり26.4㎡（8坪）の「2K型」（6.0帖・4.5帖・キッチン・ユニットバストイレ）が大半であるが、用地不足及び被災者の早急で多様なニーズに対応するため、平屋建て連棟での「1K型19.4㎡（6坪）」（6.0帖・キッチン・ユニットバストイレ）、2階建て中廊下形式で、バス・トイレ・キッチン共用の「一般向け地域型仮設住宅」、これと同じタイプで、高齢者・障害者向け福祉対応の「地域型仮設住宅」が建設された。仮設住宅の建設には、プレハブ系、ハウス系、さらには輸入住宅系があり、43社のメーカーが参加した。

(2) 仮設住宅の管理

仮設住宅の管理は、設置された市町で行うことになり、神戸市では入居者の募集及び決定、入居事務等を民生局（現在の生活再建本部）が所管している。仮設住宅及び敷地の日常的な管理は、従来から市営住宅の管理を受託していた公社で受託することになった。

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

図4 応急仮設住宅の建設一覧表

発注次	発注日	平屋		2階建て		計	備考 団地数
		2K タイプ	1K タイプ	高齢者・ 身障者向 け地域型	一般向け 地域型		
1次	H7.1.19	* 1,013	—	—	—	1,013	12
2次	H7.1.25	5,508	—	—	—	5,508	26
3次	H7.2.1	3,815	—	—	—	3,815	18
4次	H7.2.9	4,556	—	—	—	4,556	56
5次	H7.2.25	1,464	—	* 822	—	2,286	35
6次	H7.3.3	2,355	—	—	—	2,355	9
7次	H7.3.27	539	—	* 292	—	831	22
8次	H7.5.31	* 825	* 5,597	* 386	—	6,808	65
10次	H7.6.27	* 180	* 1,322	—	* 504	2,006	45
計		20,255	6,919	1,500	504	29,178	288

注 ・9次 … 神戸市内の発注分なし

・* … 神戸市・神戸市住宅供給公社・神戸市都市整備公社工事監理分

公社では、平成7年2月9日に部長以下、管理課、技術課の2課職員12名で応急仮設住宅管理部が発足し、同年2月15日に脇の浜仮設及び若松仮設の2団地（82戸）で最初の入居がスタートした。

仮設住宅の管理でまず上げたのは苦情処理で、24時間体制で苦情受付を行い、非常時には緊急出動による対応を行っている。

苦情件数は平成7年5月が最も多く（1日平均89件）、平成11年7月末までの累計で約45,000件も寄せられた。その内容は、当初は給排水設備（湯沸器、水栓等器具を含む）関係が最も多く、次いで建具関係（鍵を含む）、屋外や床下の水たまり、排水関係、雨漏り、天井落下等であったが、平成9年度からは外灯の苦情が増え、10年度からは空家の増加に伴う鍵の締め忘れ、ガラスの破損等、「空家関係」の苦情が多くなった。

図5 苦情受付内容（公社受付分）

内 容	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	計
建 物 関 係 (屋根・外壁・天井・床等)	3,230件	1,487件	1,015件	226件	8件	5,966件
建 具 関 係 (玄関戸・フスマ・鍵等)	4,133件	921件	835件	300件	13件	6,202件
給排水設備関係 (上下水管・水栓・ユニット湯沸器等)	6,420件	3,863件	2,309件	747件	27件	13,366件
器 具 関 係 (換気扇・熱感知器・警報器)	581件	370件	321件	47件	0件	1,319件
電 気 関 係 (電灯・分電盤・電波障害等)	1,285件	445件	688件	272件	20件	2,710件
外 灯	293件	730件	3,151件	1,535件	240件	5,949件
屋外排水関係 (側溝・透水管・会所等)	2,041件	447件	313件	63件	2件	2,866件
空 家 関 係 (ガラス破損・戸締め・残置物等)	—	—	—	826件	890件	1,716件
そ の 他 (段差・水たまり・草刈り等)	2,047件	1,170件	683件	555件	167件	4,622件
合 計	20,030件	9,433件	9,315件	4,571件	1,367件	44,716件

一方、居住者からの要望による住環境の改善は、兵庫県によって平成7年の夏から秋にかけ、通路の砂利敷、外灯設置及び玄関側の庇の設置工事が行われた。それ以後は、公社が床下及び通路の水たまりを解消するための透水管、排水溝の設置、団地内主要道路や車椅子対策としての通路の簡易舗装、はき出し側の庇の設置、高齢者・障害者のための手すり、踏台、スロープの設置を適宜行ってきた。

台風対策として各住棟にトラロープ、アンカーを兵庫県が設置し、公社で、トラロープ張り講習会の実施と台風対策冊子の配布を行った。又、防火対策として、全戸に熱感知器とガス警報器が仮設住宅建設時に設置されていたが、これに加え公社で、消火器を2戸に1個の割合で設置するとともに、消防局が、2棟に1ヶ所の割合で非常用ベルを設置した。なお、仮設住宅の火災は現在までに54件あり、8棟53戸を焼失した。

災害救助法に基づく仮設住宅の供与期限は、建築基準法により建物の建設完
都市政策 No.97

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

了日より2年以内と定められている。しかし、今回の阪神・淡路大震災による仮設住宅の入居者は大量であり、その人達に短期間に恒久住宅へ移転してもらう事に支障をきたしたため「特定非常災害の被害者の権利・利益の保全等を図るための特別措置法」が、平成8年6月から施行され、この法律により仮設住宅の供用期間の延伸が可能となった。しかし、仮設住宅の基礎の大半が木杭基礎であり腐食化が懸念されたため、公社が木杭基礎の点検を行い、腐食の著しい37団地で杭補強を行った。

その他の管理業務では、入居者の安否確認、迷惑行為防止（近隣騒音、不法駐車等）、増築・営業行為の是正指導、退去届の受付（鍵返還）、空家の点検等を行っている。

(3)仮設住宅の解体撤去

仮設住宅の解体撤去は、平成8年度に焼損した3団地19戸を行い、平成9年度には入居者がゼロになった団地（全面解体）と、棟（部分解体）を合わせて209戸を解体撤去した。

仮設住宅の契約区分として、県の買取り物件と、リース会社所有のリース物件がある。リース物件の解体撤去は各リース会社で行なっているが、買取り物件の内、プレハブ系の解体材は原則として海外再利用としており、県で公募の結果、中国、モンゴル、フィリピン、ベトナム、インドネシア、バヌアツ、チリの7カ国で再利用されることとなった。

平成10年度以降、災害復興住宅への大量入居が始まる等により、入居者がゼロの団地や空き戸が多くなった団地は防災面や保安面を考慮し、入居者の了解が得られた団地の棟単位で部分解体を進めた。その結果、神戸市住宅局営繕部と公社で平成10年度約4,000戸の解体撤去を行った。

平成11年度は生活再建本部も全団地で「入居者ゼロ」を目指して個別あっせんをしており、仮設住宅の解体撤去及び跡地復旧に神戸市住宅局営繕部、神戸市住宅供給公社及び神戸市都市整備公社で全力で取り組んでいる。

7. 市営住宅の災害復旧

公社は市から市営住宅の募集・入居審査・鍵渡し・未納家賃の徴収・住宅の修繕、維持管理等の管理業務を受託しており、震災時の受託管理戸数は34,445戸であった。

今回の震災は市街地を直撃し市民の生活基盤である多くの住宅が倒壊・焼失したが、市営住宅もその例外ではなく、特に市街地の市営住宅の被害が著しいものであり、公社では震災直後から市と協力し市営住宅の災害復旧工事を実施した。

(1)被害調査

被害調査は市（住宅局）が中心になって3段階にわたり行われた。第1次調査は神戸市建築協定会（45社）の協力により市営住宅全般の被害調査を行い、第2次調査は入居者からの通報及び第1次調査を受けて、あるいは第1次調査と並行して住宅局の職員が建物を現地調査した。第3次調査は第1次、第2次調査を受けて建築構造の専門家が構造躯体の被害状況の詳細な調査を行い、被害の程度によるランク分けを1月末には概ね終了した。被害状況の調査結果は図6のとおりである。

図6 被害状況調査結果

ランク	内 容	棟(%)	戸数(%)
A	倒壊等による二次災害の恐れがあり、至急解体が必要なもの	8 (0.6)	792 (1.9)
B	構造体の損傷が著しく、いずれ解体撤去せざるを得ないもの	26 (1.9)	1,516 (3.7)
C	構造体の補強を含む大規模補修が必要なもの	166 (12.0)	6,644 (16.3)
D	構造体の損傷は見られないが、壁等に損傷が著しく補修が必要なもの	452 (32.7)	16,144 (39.6)
E	被害無し及び軽微な補修が必要なもの	730 (52.8)	15,687 (38.5)
合 計		1,382 (100%)	40,783 (100%)

(2)応急措置

震災直後は絶えず余震が続いており、被害の大きい市営住宅の入居者は避難生活を余儀なくされていた。これら入居者が早く元の住宅に戻れるように本格復旧に先立ち、応急措置により入居者の不安を取り除くことに努めた。

応急措置は施錠できない玄関扉に鎖を取付け仮施錠、コンクリート損傷部分を合板で覆うなど危険の除去等、余震に対する当面の安全を確保することや排水管の仮接続等、当面の生活のための措置を行い、概ね3月中には完了した。

(3)災害復旧工事

市・公社は市営住宅の大家の立場から、入居者に対し復旧の方針を示す立場にあったが、災害復旧事業の国庫補助との関係もあり対応に苦慮した。また、市営住宅の自治会組織がしっかりしている住宅では自治会が公社と入居者との窓口となり、入居者に情報が伝えられ復旧工事も比較的スムーズに進んだが、避難所等に避難している入居者との連絡は困難を極めた。

市営住宅は国の補助金で建設されており、災害により被害を受けた場合は早急に報告することを義務づけられ、この報告を基に災害復旧工事費の補助申請を行うこととなっている。補助申請は市が行うものであるが、公社は市に協力して、①住宅リスト（住宅名・種別・戸数等）、②復旧計画書、③復旧費用（被害額）、④被害状況を明確にした写真、⑤復旧工事費の内容と積算根拠等、補助申請のための資料作成にあたった。

復旧工事量は市から受託している通常事業量の十数倍の工事量にのぼり、しかも短期間にやり遂げなければならぬため通常の体制では不可能であり、公社内はもとより、他都市の公社からも応援を求めプロジェクトチームを編成し、市との調整、工事発注、工事監理など班編成で専任して業務にあたった。

本格的復旧工事は4月に入ってからとなったが、構造躯体の補強の施工の検討、同じ棟でも住戸毎に被害状況が異なっているため復旧工事のための事前調査やサッシなど建設資材の調達等準備の整ったものから順次着手した。幹線道路の復旧工事も行われており、交通規制のなか資材調達も困難を極め、また入居者との調整をしながらの工事となったが、関係者の努力で年末にはほぼ予定

どおり工事を完了することができた。

8. 市営住宅の募集

市営住宅募集業務は、昭和56年以来神戸市からの受託業務として実施してきたが、震災を境に業務の態様が一変することとなった。震災前数年間の募集状況を述べると、当時は市営住宅の新規建設はごくわずかで、安定的な管理戸数のもとで募集住戸も空家を中心とした年間約1,200戸から1,600戸程度で推移してきた。また、応募対象者についても年3回の一般世帯向募集（定時募集）の他、単身者向、母子・老人世帯向、新婚世帯向、親子近居向等種別毎に区分したものであった。さらに、入居資格についても、収入要件、同居要件等を付し、公営住宅法の趣旨を忠実に体现した募集を継続してきた。

震災後この状況は一変し、夥しい数の住宅困窮者の住宅需要に迅速かつ適切に对应していくことが第一義となった。国・県・市あげて対応を協議・決定し、震災前とは異なった方法・体制により募集を実施することとなった。

主な特色を列挙すれば次のとおりである。

- ① 被災市街地復興特別措置法（平成7年2月制定）に基づき、公営住宅法等に定める入居資格にかかる収入要件、同居要件を被災から3年間適用停止とした。
- ② 兵庫県及び県下被災市町等で構成する「災害復興住宅供給協議会・管理委員会」において募集・入居者決定事務の一元化や、社会的弱者等の優先入居基準の共通化等を骨子とした、いわゆる「一元募集」を4次にわたって実施した。
- ③ 当分の間、応募資格を被災者（半壊以上のり災証明書を持ち、被災時に居住していた家屋が解体済若しくは解体予定の者）に限定することとした。
- ④ 応急仮設住宅入居者の優先枠を設定した。また、一般申込者の受付再開以降は、被災者優先枠を設定した。
- ⑤ 大量に建設された災害公営住宅の募集が中心であるため、1回あたりの募集戸数が震災前と比べて数倍から十数倍に達した。

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

⑥ 新築住宅の募集にあたっては、被災者（とりわけ仮設住宅入居者）の心情に配慮し、募集時期を大幅に前倒した。

震災後の市営住宅募集状況は、図7のとおりであるが、これらの募集を通じて市営住宅への入居を希望する多くの被災者の入居を短期間のうちに実現できたと自負している。しかし、未だ入居希望が叶わず仮設住宅での生活を余儀なくされている世帯や、住宅の狭小や高家賃に苦しむ被災者世帯も推計（平成11年6月末現在）では少なくとも3,000世帯は存在しており、復興施策としての市営住宅供給業務は明らかに峠を越したとはいうものの、これらの世帯の存在を決して忘れることなく、大都市中屈指となった市営住宅ストック（住宅戸数に占める市（都）営住宅の割合は神戸市が12大都市中第1位）を有効に活用し、

図7 市営住宅募集状況（平成7年度～10年度）

募集時期	募集戸数	応募者数	倍率	仮当選者数	備 考
7年7月	戸 738	人 19,957	倍 27.0	人 720	・申込資格は被災した神戸市民に限定
7年10月	816	15,818	19.4	787	・第1次一元募集 ・被災者であれば申込可
8年2月	218	557	2.6	187	・シティハイツ、特優賃の募集
8年7月	2,574	22,292	8.7	2,231	・第2次一元募集 ・仮設住宅入居者枠設定（6割）
9年2月	3,154	20,888	6.6	2,699	・第3次一元募集 ・仮設住宅入居者枠拡大（7割）
9年9月	7,455	17,793	2.4	5,749	・第4次一元募集 ・仮設住宅入居者枠拡大（8割） 一部一般申込可
10年4月	3,851	10,196	2.6	2,714	・特例法期限切 （収入要件、同居要件適用） ・仮設住宅入居者枠（8割） 一般申込住宅拡大
10年10月	1,785	14,830	8.3	1,534	・被災者優先枠を設定（6割） ・一部を除き一般申込可
11年4月	1,179	10,350	8.8	799	・被災者優先枠を設定（6割） ・一部母子・若年の優先枠の設定
合計	21,770	132,681	5.9	17,420	・仮当選者のうち 仮設入居者は10,859人

今後とも適時適切なキメ細やかな募集を実施し、住宅に困窮する市民の期待に応えていきたい。

9. 民間賃貸住宅家賃負担軽減補助事業

この事業は、次に述べる高齢者住宅再建支援事業とともに、阪神・淡路大震災の被災者を支援するために（財）阪神・淡路大震災復興基金が行っているもので、公社は神戸市から委託を受けて受付と審査業務を行っている。

事業の内容は、被災者が民間賃貸住宅等に入居した場合に、家賃の一部を補助することにより、家賃の初期負担を軽減するものである。対象となるのは、世帯の所得が月額31万7千円以下で、震災時に住んでいた住宅が滅失している方、また、（財）阪神・淡路大震災復興基金から住宅再建に係る利子補給を現に受けていない方である。

受付期間は1年延長されて平成12月3月末までとなっている。制度開始の平成8年10月に支払った家賃から、平成13年3月に支払う家賃までが補助の対象になる。補助金額は月額最高3万円（最後の1年間はその半額）である。

この制度は、被災した入居者の家賃を軽減する家主に対してその軽減分を補助金として支払うものである。当初は、入居者に資格があっても家主の協力が得られない場合は補助金がもらえなかったが、平成10年2月に家主に代る代行機関の制度がスタートし、後払いではあるが入居者が家主を経由せずに補助金を受取ることが可能になった。

この制度に対する市民の関心は高く、スタート直後は苦情も含めて電話が殺到し、申請件数もスタート直後の2ヵ月で2,800件に達した。その後は次第に

図8 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業受付等の状況

	8年度	9年度	10年度	11年度	累計
申請受付	4,243	6,609	3,800	817	15,469
交付決定	1,773	7,856	3,629	1,374	14,632
認定不可	164	287	200	47	698
退去等	47	1,833	2,328	904	5,112

(平成11年8月末現在)

神戸市住宅供給公社における震災復興の取り組み

落ち着いてきたが、最近でも毎月200件程度の申請がある。補助金交付決定件数は約15,000件で、そのうち自宅再建や公営住宅入居で住宅を退去したり死亡した人を除いて、現在補助金を受けている方は約9,500件である。

10. 高齢者住宅再建支援事業

この制度も、(財)阪神・淡路大震災復興基金が行う基金事業で、高齢の被災者が自己資金により自宅を建設・購入したり、大規模な(500万円以上)補修を行った場合に補助金を支払い、住宅復興を促進させるものである。

図 9 高齢者住宅再建支援事業受付等の状況

	9年度	10年度	11年度	累 計
申請受付	3,333	2,479	264	6,076
交付決定	0	5,251	376	5,627
認定不可	38	253	36	327

(平成11年8月末現在)

補助を受けられるのは、住宅再建(補修)時の年齢が65才以上で原則として半壊以上(補修の場合

は一部損壊でも可)、前年の所得が690万円以下の方で被災した住宅が解体されていること、住宅の床面積が175㎡以下等の条件がある。

補助期間は2年で補助金は建設・購入の場合最高57万円、補修の場合最高29万円である。

平成10年2月に制度がスタートしたが、当初の問い合わせは、民間賃貸住宅家賃補助事業を上回るものがあり、補助金を受けた件数は累計約5,600件と予想をはるかに上回っている。

11. むすびにかえて

紙面の都合で触れられなかったが、公社事業として行った震災復興関係事業は上記のほか、市その他から受託しての従前居住者用住宅の建設事業や、被災マンション再建事業、零細な土地所有者が集まったの共同化再建支援事業、重点復興地域・促進区域での住宅分譲、借上公営住宅建設事業などを実施してきた。

特に、これだけの事業を短期間に大量に実施するため、全国各地の地方住宅供給公社から人的・物的支援を受けた意義は計り知れない。あらためて心よりお礼を申し上げたい。

震災は、神戸に想像を絶する人的・物的被害を残したが、一方、通常とは異なる業務等を通じ、人的な輪や新しい発想での仕事を経験する場面ともなった。

公社は現在、市民の住生活全般にわたって貢献する「住生活総合公社」を目指すべく努力しているが、そのためにも、大震災後実施した各種事業の経験を継承し、蓄積したノウハウを生かし、住宅を通じて市民福祉の増進を実現するという公社の使命を果たし、市民の信頼と期待に応えていくことが大切ではないかと考えている。

分譲マンション再建の取り組みと支援システム

平 田 陽 子

(光華女子短期大学助教授)

1. はじめに

阪神・淡路大震災の発生から、4年半が経過した。この震災は、多くの住宅に被害をもたらし、分譲マンションも例外ではなかった。被災地には、約5,000棟の分譲マンションがあったとされるが、それらの被害は他タイプの住宅に比べて、相対的には少なかった。とはいうものの、大・中規模の被害を受けたマンションが300棟余りあり、そのうちの100棟を越えるマンションが建て替えられることとなった。

震災前までの分譲マンションの建て替えは、区分所有者の全員合意で進められるケースしか存在せず、時間をかけた合意形成による建て替えであった。また、等価交換方式が用いられ、費用負担の必要のないケースが多かった。

しかし、今回の被災マンションの建て替えでは、区分所有法の特別多数決の考え方が初めて採用され、多くの問題点を抱えたまま再建事業が進められてきた。

マンション再建がうまく進められたことは大きな成果であるが、再生の方向をめぐる住民間に意見の対立が生まれ、訴訟となり、今なお係争中のところもある。また、再建が成ったマンションでも様々な問題が存在し、マンション政策に関する多くの教訓が生み出された。それは、これまでも指摘されてきた問題に加え、マンションの建て替えに関する大きな課題を含むものであった。

2. 復興の状況

まず最初に、被災したマンションの復興状況を見ておきたい。1998年12月末

の状態で、表1のようである。全体として、104棟が建て替えに向かい、さらに何棟かが建て替えの方向に進む可能性がある。これらのうち、87棟が完成している。建物は解体したが、再建へ未着工なものが11件、再建を諦めたものは6件、方針が今だ未定のものが9件である。

補修の方向を選んだところは、被災後2年まででほとんど工事を完了させている。

表1 被害の程度別復旧状況

(1998.12月末現在)

	建て替え 完了	着工済み	解体・ 未着工	補修	方針未定	非再建	合計
大被害	65	11	5	33	3	4	121
中被害	17	3	3	163	3	0	189
小被害	2	2	1	536	2	0	543
不明	3	1	2	0	1	2	9
総計	87	17	11	732	9	6	862

(物件数)

3. 再建過程における問題点

被災マンションの復興過程における問題点はさまざまであるが、管理組合の調査であげられた問題点¹⁾で最も多いものは、復旧資金調達の問題とそれに絡んだ抵当権の問題である。次いで、合意形成を難しくしている諸問題がある。第三に、容積率に代表される既存不適格の問題があり、続いて区分所有法の解釈に関する問題がある。

ここでは、資金調達の問題と合意形成の問題について簡単に述べてみたい。

(1) 資金調達の方法及び抵当権の問題

各個人の資金調達については、ローンを組みたくとも、高齢者であってもうローンが組めないことや、以前のローンとの二重ローンになることが原因となって困難になっていることが多い。資金問題は、プライバシーにかかわることであり、支援に入ったコンサルタントが事情把握や融資制度の紹介等を行って対応している。

費用負担の方法は、住戸面積の比率で負担することが基準となっているが、不公平感が出ないよう住戸の階や向きを考慮するなどの配慮がなされている。また、一部建て替えのマンションでは、建て替えられる棟の住民と既存棟に住み続ける住民との間での費用負担の方法が特に問題となっており、還付金などで負担に差を付けるなどの工夫をしている事例が見られた。資金調達が大きな負担になるのは、一戸建て住宅でも同じであるが、マンションの場合は、個人の問題が全体計画に影響を及ぼすという問題につながりやすく、再建の方向を決定する上で大きな比重を占める問題である。

その特徴が最もよく現れたのが抵当権の問題である。抵当権が問題になったのは、これが事業を進めて行く上での大きな障害となるからであり、今回の震災では、住民が資金を出し合って基金を作り、解決をした事例があった。中には、銀行や住宅金融公庫が抵当権を工事期間中保留したことで解決したところもあったが、これは、一般の老朽建て替えの事例では、まず見られない「特別な配慮」というべきであろう。

(2) 建て替えと補修の意見対立と合意過程

合意形成の難しかった大きな問題として、「建て替え」と「補修」の意見対立がある。どちらの方針に決めるにしても、多数決を形成し得ないと、どうにも動けず立ち往生することになる。「建て替え」を主張する人たちは、「補修をしても、中古市場ではキズモノ扱いで売りにくい。また、将来に向けて構造的に安全かどうかの不安が残る。」と言う。それに対して、「補修」派は、「補修をして使えるのに、つぶす必要はない。」「建て替えには多額の費用が必要で、負担できない。」と主張する。

区分所有法62条では、一定の条件を満たせば、5分の4の多数決で建て替えることができるとしているが、その条件が満たされているか否か、決議で5分の4の多数を正しく得たかどうか意見の対立につながることもあり、手続きの慎重さが必要である。

では、「建て替えに反対」していた区分所有者は、どのような理由で「建て替えに賛成」の方向に意見を変えたのであろうか²⁾。その理由として最も多かつ

たのは、「事業方式、計画の詳細が明確になったから」であり、次いで「建て替えに優建などの補助金制度が利用できるから」、「建て替えをした方が資産価値が上がるという情報があった」と続いた（表2）。建て替えを支持していなかった人は、始めのうちは建て替えに不安を抱いていたが、具体的な計画が示され、資金的な目途が立つと、建て替えの方針を支持するようになってきたといえよう。

このことは、建て替えという手法が、そのマンションの復興方法として良かったかどうかは別にして、区分所有者に事業計画や資金計画についての情報を提供することが、再生方法の判断を決定する上で、非常に大きな役割を果たすことを示している。

居住するマンションの被害程度を正確に判定した上で、どのような再生方法があるのか、どのような人的・資金的支援施策が準備されているかの情報提供

表2 建て替えに意見を変えた理由（複数回答）

	割合 (%)
事業方式、事業計画の内容が明確になった	41.2
優建による補助金制度の情報	38.2
建て替えの方が資金価値が上がるという情報	32.4
公費解体制度	26.5
建て替え賛成へと説得された	26.5
震災型総合設計制度による容積率規制緩和	20.6
建物計画の詳細が明確になった	20.6
建て替えの賛成者の方が多い	17.6
事業参加するディベロッパー・ゼネコン等が見つかった	17.6
建て替え・補修にかかる費用を比較して	14.7
利用可能な融資制度の情報	11.8
被害調査の結果により補修不可能と判明	8.8
抵当権の処理方法が判明	5.9
公社等の事業協力	2.9
その他	26.5

をしていくことが、区分所有者にとって復興の方向性を検討する上で非常に重要であるといえる。

4. 建て替え成功の要因

多くの問題を抱えながらも、100棟余りのマンションが建て替えに成功しているのは、注目されることであるが、その成功の要因は次のように考えられる。

第一に考えられるのは、なんとといっても震災で失った住まいを一日でも早く復旧したいという居住者の熱意とエネルギー、そしてそれを支援した全国の世論とそれによって作り上げられた震災復興を願うパワーである。これが復興上の最も大きな要因であったことは否定できない。通常の老朽化による建て替えの場合にはない大きな要因である。

建て替えが予想外に早く進んだ第二の要因は、様々な公的支援策が準備されたことである。なかでも公費による建物解体は、マンションの建て替えを大きく進める誘因となった。マンションの建て替えにおいて、古い建物を取り壊すには多くの費用を要するが、それが税金でまかなわれるとなれば、建て替え費用の実質的な軽減となり（それが区分所有者全員の解体への同意があって初めて現実化する条件のもとで）、建て替えへの合意形成を進めやすくした。公的支援の二つ目には、震災復興型総合設計制度の適用があり、これによって既存不適格マンションの多くが救済された。第三の支援策としてあげられるのは、優良建築物等整備事業（優建制度）の適用と補助率の引き上げ策であって、この制度の適用を受けると、共用部分建設費の5分の4について公的補助金が出る。建て替えられたマンションの90%がこの制度の適用を受けている。それ以外に、住宅金融公庫の特別融資、利子補給制度、税金の震災特例などの金融面での援助がある。次いで、第四に自治体によるコンサルタント派遣制度や兵庫県住宅供給公社による建て替え事業への積極的参入などが挙げられる。これらの多種多様な公的支援策は、被災マンションの建て替えに大きな役割を果たした。

マンション建て替え成功の第三の要因といえるのは、これも多様な形態をとっ

ている民間の支援であって、ディベロッパーやゼネコン、金融機関の支援などがみられた。なかでも、コンサルタントの活躍は自治体のコンサルタント派遣制度と連動して、大きな役割を果たした。コンサルタントとして働いた人たちは、建築設計事務所やコンサルタント事務所などの建築士、再開発プランナー、宅建取引主任者などの資格を有する人たちであって、多様な業務をこなしていた³⁾。

5. 分譲マンションの共同性

さて、以上に述べてきたような要因が被災マンションの再建を成功させてきたといえるのだが、もうひとつ、この住宅タイプの持っている共同性の特徴が復興の成否に影響していると考えられるので、その点について触れてみたい。

分譲マンションは、共用部分を有することから、その利用、管理、そして今回のような災害時の復旧や建て替えなどにおいて、多くの人の合意を形成し、共同で物事を処理していかなければならない。その点が他の住宅タイプと異なる点であり、時にはその共同管理がうまくいかず問題を生み出し、それがこの住宅タイプの欠点のように言われてきた。しかしながら、組織やルールを備えて共同で暮らしているという共同性の条件をうまく生かしていくならば、他の住宅にはない優位性を発揮することのできる都市住宅であるといえるのではないだろうか。

特徴の一つは、日頃の管理組合活動を通じて、居住者間の連携ができ、コミュニティが育っている点が上げられる。例えば、今回の震災では震災発生後すぐに管理組合が中心になって、建物や設備の点検を行ない、居住者の安否確認や救援活動がなされている。もちろん、緊急の理事会を開き、対策を講じてもいる。

マンションの近隣関係は冷たいと言われているが、あながちそうでもない。被災地のマンションでみられた管理組合活動は、大変困難な状況の中でも、互いのプライバシーを尊重しながら、必要なときには心配りや助け合いをする人間関係が育っていることを表す姿であったといえよう。

第二に、マンションは一つの街と同じであるということである。再建が進ん

だマンションの住戸数を見ると、平均56戸である。一戸建ての住宅地で考えれば一つの街を共同で建て替えたに等しいわけで、素晴らしい事業である。条件の異なる多くの区分所有者の意見を短期間に調整したり、多額の資金繰りを考えるのは、そうそう簡単にできることではない。一戸建ての住宅でも難しい復旧作業を、数十戸から百戸を越える単位で行なわなければならないのである。そのためには、社会的な支援が必要であるが、現実には、そのシステムを作りながら復旧を進めてきたわけであり、今後も進めていくためには適切な援助システムを用意していくことが重要である。

6. スクラップ・アンド・ビルド体質の改善

さて、以上に述べたマンションの長所を生かすためには、いくつかの課題に取組みなければならない。以下、被災マンションの復興過程の問題点を深めながら、今後のマンション政策に求められるものを考えてみる。

今回の復興過程での最大の問題は、被災マンション住民の復興の方向をめぐる「建て替え」と「補修」の対立であった。この対立が訴訟にまで発展したのは、次のような分譲マンションをめぐる状況と、災害や老朽化でダメージを受けたマンションの再生システムの不備や、不完全さによるものといえる。

まず指摘できるのは、復興の支援策が全体に「建て替え」に厚く、「補修」による復旧には少なかったことである。建て替えには、自治体によるコンサルタント派遣制度があり、震災復興型の総合設計制度による既存不適格建築物の援助策があった。また、優建制度による補助があり、建物の解体も公的費用による解体という手厚い支援策が用意された。一方、補修に対しては、金融公庫の低利融資があるのみで、ほとんど公的融資らしいものはなかったという状態である。このように建て替えには支援策がいくつも並んだので、補修による復旧が可能なマンションでも建て替えを選んだ所も少なくないのである。

この根本には、日本の建築界にあるスクラップ・アンド・ビルドの体質があるといえよう。

RC造の共同住宅を新しく建設、供給する技術や社会的な仕組みは、数十年

の経験の中で確立されてきた。それに対して、その共同住宅を、大規模に補修し、改善しながら長持ちさせて使っていく技術や体制は未確立であって、ましてや災害復旧への対応は未知のことであった。自治体は、新しい建物の計画や供給には様々な誘導策の経験があったが、大規模補修についてはほとんど目を向けてきていなかった。コンサルタントも大規模な災害復旧の補修について、管理意組合に有効なアドバイスを与えられる経験をしていない。建築技術者も、倒れた柱をジャッキアップしたり、構造体を修繕したりするようなマンションを再生させる仕事の経験者は、新建築の場合に比べて大幅に少ない。このように、自治体も技術者もコンサルタントも、全般的に新建設には強いが、補修や再生は経験が乏しいという状況にあった。日本の建設界が、戦後一貫して進めてきたスクラップ・アンド・ビルドの体質が、今回の震災マンションの現場で、復興方向を大きく建て替えにシフトさせたといえよう。

7. マンション支援システムの課題

先に述べたように、マンションは「共同性」を持っており、それを生かすためには外部からの社会的支援システムを充実させることが必要だと考える。今回の震災の経験から、その具体的内容として指摘できるのは、以下のような点である。

第一は、「再生基準の提示」である。被害を受けたマンションの被害程度の把握と、補修による復旧のレベルについて科学的、合理的基準を示し、住民合意をやすくすることである。通常の場合で言えば、老朽度の判定基準を示すことである。被災マンションの再生過程は、被害程度の調査を行ない、再生の方針を考え、その費用算出などを行い、そのデータを基にして区分所有者間で話し合っただけの方針を決めていく。補修を選ぶ場合には、どこまで調査を詳細に行なうか、補修をどのような方法でどのレベルまで行なうか（安全性の保証が問題となる）といったことが問題となるが、このような点について、区分所有者を納得させる基準がなく、合意形成は難航することになる。一方、建て替えの場合は新築する際の建築基準法の基準があって、それに従えば問題なく区分所

有者を安心させることができる。

この考え方は、災害復旧の場合だけでなく、一般の老朽建て替えの場合にも必要であって、どの程度の老朽度をもって建て替えを特別多数決で決め得るのか、明確な判定基準が必要である。

第二は、復旧、建て替えなどマンションの再生に対する区分所有法の曖昧さを改めることである。区分所有法は、マンションの復旧、建て替えについての定めをおいているが、この条文の曖昧さが住民合意を難しくしている。建物の滅失が2分の1以下の場合とそれを越える場合とでは復旧の手続きが異なるが、2分の1の滅失をどのように判定するのかが明確に定められていない。また、62条では5分の4の特別多数決で建て替え決議ができる要件を述べているが、そこに言う「過分の費用」とは何を指すのかが明確でない。これらの法律の曖昧さを改める課題がある。

第三に、マンション供給時の不動産の設定の仕方が適切でなかったり、規約の定め方に不備があったりして、それが原因で住民合意が難航した事例がある。この点については、これまでもマンションの管理上に支障をもたらしていることから、行政上の指導を分譲業者に対して行うべきだと言われてきた。また、管理組合の側でも、意識的に規約等の点検を行なう必要がある。

第四に、マンションの管理や更新に関わるコンサルタントや設計事務所などの専門家の育成が大きな課題となっている。復興の過程でコンサルタントが活躍したことは、先に述べた通りであるが、慣れない仕事ゆえの問題点も少なくなかった。建物のメンテナンスや補修などハード面で管理組合や居住者を助ける専門家は比較的育ちやすい。今後必要とされてくるのは、建物のハード面の知識や都市計画の知識などを持ちつつ、マネージメントの部分で管理組合をサポートしてくれる専門家である。

第五に、マンションの建て替え事業が障害なく進んでいくためのシステムづくりが必要である。例えば、マンション建て替え事業法など、建て替え事業の進行過程でそのリスクをカバーできる制度を考え出すことも、今回の震災が提起した課題であった。

注

- 1) 「大震災 2 年半・住宅復興の課題」日本建築学会建築経済委員会, 1996年 9 月
- 2) 岡空, 梶浦他「阪神大震災による分譲マンションの被害実態と復興過程の研究(その 6) - 居住者の合意形成過程 -」日本建築学会近畿支部研究報告第 39 号・計画系, 1999年 6 月
- 3) 福島, 南野, 梶浦他「阪神大震災の被災分譲マンションの復興過程におけるコンサルタントの役割(その 1)(その 2)」日本マンション学会第 7 回大会研究報告集, 1998年 4 月
- 4) 区分所有法 62 条は、「老朽, 損傷, 一部の滅失その他の事由により, 建物の価額その他の事情に照らし, 建物はその効用を維持し, 又は回復するのに過分の費用を要するに至ったときは」5 分の 4 以上の多数で建て替え決議ができるとしている。

ハウジングシステムの 再編からみた復興住政策

高 田 光 雄

(京都大学大学院
工学研究科助教授)

1. はじめに

震災直後、筆者は住宅被害の実態が、現行のハウジングシステム（住宅供給システム）の矛盾を明瞭に示していることに気が付き、住宅復興はハウジングシステム（住宅供給システム）の再編に結びつくような方向で進められなければならないことを提言した（『都市政策』第79号）。具体的には、(1)低所得者、高齢者・障害者、居住立地限定階層等の社会的弱者への住宅供給方法の根本的な見直し、(2)長期的・社会的視点を重視したプランニングとまちづくりと一体になったプログラミングによる住宅ストック整備の必要性を論じ、その実現のために国と自治体の役割分担、住宅政策と福祉政策・都市政策・産業政策・文化政策等の連携など行政システムの改革が必要であることも述べた。それから4年と数カ月が経過した現在、こうした理念による復興が極めて困難であったことを実感するとともに、さらに、上記の方向でのハウジングシステムの再編が進められなければならないと言う確信を一層深めている。本稿では、このことを再度確認するとともに、さらなる復興住政策の展開を展望したい。

2. 住宅倒壊の意味

1995年1月17日未明に阪神・淡路地域を襲った兵庫県南部地震は、われわれに住宅の重要性を徹底的に再認識させた。今回の震災の最大の特徴は、大都市の住宅と住環境、そして住生活の激的な破壊であった。それゆえ、その復興においても住宅復興は最大の課題となった。

すべては住宅の倒壊から始まった。全体で6,000人を超える死者は、神戸市だけでも4,569人を数えた。その約73%の死因が窒息・圧死であった。午前5時46分という発生時刻から在宅者が多く、本来は人々の生命を守るはずであった自らの住宅の倒壊によって少なからぬ死者が出たためである。もし、住宅の倒壊がなければ、多くの死傷者を出さずに済んだ。被災者に長期にわたる避難所生活を強いる必要もなかった。仮設住宅建設も不要だった。災害復興公営住宅の大量建設に伴う様々な問題も発生しなかった。

命に別状がなかった被災者にとっても、住宅の倒壊は単なる物の滅失、財産の喪失だけを意味するものではなかった。住まいを失うということが、生活の基盤を失うことを意味し、人々のアイデンティティの対象を失うことを意味するのだということ、われわれは多くの被災者の苦悩に満ちた生活再建過程から学んだ。住宅には、住まい手の生活を支えるために様々な性能が求められる。しかし、住宅の価値は、住宅性能によって測定できるような手段的価値だけではない。住宅の倒壊は、安全性という住宅性能の重要性を改めて示したが、同時に、住宅が住まい手が生きていく上でかけがえのない環境要素であることも明らかにしたのである。

一方、住宅の倒壊は、それが連担することによって、生活の場としての「まち」の破壊を招いた。住宅はかけがえのない環境要素であるが、住宅だけでは人々は生きてはいけない。住宅が「まち」を作り、「まち」が人々の生活を支えているのだということも震災は我々に再認識を迫った。住宅は「まち」の要素であり、都市居住者は「まち」に住んでいるのである。「まち」の中の一つひとつの住宅と他の住宅や様々な施設が互いに結びついて生活の場が実現している。「まち」の中で人と人とのつながり、つまりコミュニティが生まれ、それによって人々の生活が支えられていることも改めて明らかとなった。住宅と「まち」とは不可分一体であり、既成市街地では、「まち」の中の要素同士の結びつき、人と人との結びつきが生活を支え、アイデンティティを形成してきたのである。住宅の倒壊は、結果として、それらの結びつきをずたずたに引き裂き、「まち」の機能とアイデンティティを喪失させたのである。

3. 震災により明らかになったことがら

以上をふまえて、震災によって明らかとなったことがらを改めて整理してみたい。

第一に、住宅・住環境には最低水準があるということである。住宅はかけがえのない環境要素であり、多面的な価値を含むことを既に述べた。一方、今回の震災では、密集市街地の老朽木造住宅の倒壊による被害が極めて大きかった。こうした被害の集中は、直接的には、著しく災害に弱い低質な住宅・住環境が存在し、それらが放置されていたという理由により容易に説明できるものであった。それらは、多くの市民が同意できる住宅・住環境の最低水準を下回っていたといえるだろう。最低水準といっても、建設、開発段階での最低水準ではない。存在が許容できるストックとしてのぎりぎりの最低水準である。厳密な最低水準がどこにあるのかということはコミュニティのコンセンサスによる。しかし、住宅・住環境に最低水準が存在すること、それを明らかに下回る住宅・住環境が現に存在しているという状況は確認しておかなければならない。住宅・住環境の最低水準を保障するという考え方が必要なのである。

第二に、低家賃住宅供給の仕組みが不備であるということである。震災で倒壊した上記の最低水準未満の住宅は、その多くが低家賃の民間木造賃貸住宅であった。それらは、公的賃貸住宅に入居できない低所得者の住宅需要に対応して存在し続けてきたものである。これまでは、最低水準未満の住宅の存在を許容することによって、低所得者であっても抽選に当選したものでなければ入居できない公営住宅の需要を潜在化させてきたということができた。こうした住宅の倒壊によって、潜在化していた公営住宅需要が一気に顕在化したわけである。さらに、低家賃の木造賃貸住宅は、倒壊したとしても再建されない住宅タイプである。低家賃住宅供給の仕組みの再検討が求められている。

第三に、都市居住者は「まち」に住んでいるということである。住宅の倒壊だけでなく、「まち」の機能の停止は人々の生活の基盤を揺るがすものであった。復興過程においては、避難所、仮設住宅、災害復興公営住宅の入所、入居に著しく強い圏域性が認められた。前述のように、人々の生活は、「まち」の

中の様々な空間のネットワークの上に成り立っている。また、人と人とのつながりによって支えられている。それらから住宅だけを切り離しても住生活を成り立たせることは難しい。住生活を住宅だけではなく、個別の地域特性をもった「まち」の広がりの中かでとらえた住政策の必要性が指摘できる。

第四に、都市の中には、個人の努力では再建できない住宅が多数存在するということである。震災後、既存不適格建築物の再建が大きな問題となった。一つは、現行の許容容積率を上回る区分所有マンションの問題であり、今一つは、接道条件を満足しない密集市街地における戸建て住宅等の問題である。いずれも、被災の有無に関わらずもともと更新が困難な建築物である。建築ルールのあり方、共同化や協調化、合意形成の方法など、個人を超えたまちづくりとしての課題が浮き彫りにされた。

これらは、いずれも現在の日本のハウジングシステム、つまり、住まい・まちづくりのしくみの弱点を反映しているように思われる。震災がシステムの弱点を露呈したとすれば、復興ではこれを克服することが課題となるはずである。前述の提言でも触れているが、以下のようなハウジングシステム再編の方向に合致した具体的施策が構想できる。

第一に、同一条件の住宅弱者は原則として同一の支援を受けることができる体制づくりが必要である。公営住宅の直接建設だけでなく、家賃補助制度を整備して住宅・住環境の最低水準の保障を実施するべきである。

第二に、まちづくりと一体となった住宅建設・市街地更新を促進する必要がある。規制・誘導手法を整備し、地域のまちづくりに関する合意形成に基づいて建築ルールの柔軟な適用を進めるとともに、積層居住を促進すべき市街地ではストック形成的視点からスケルトン住宅（躯体・住戸分離方式）の導入や立体街区化の誘導が図られるべきである。

4. 震災はどのような時期に起こったのか

震災は社会の大きな転換期に起きた。バブル経済の崩壊、少子高齢化の進行、地球環境問題の深刻化などを背景として、人々の価値観が大きく変わろうとし

ているときのできごとであった。

一方、この時期は、わが国の住宅政策の大きな転換期でもあった。すなわち、第二次世界大戦後の戦災復興期に成立し、その後の高度経済成長期の住宅の大量供給を推進してきた公営、公団、公庫の三制度を柱とする住宅政策の枠組みの限界が見え始め、公的住宅建設を中心とした住宅政策から住宅市場全体を対象とした総合的住政策へ移行しうる政策体系を確立することが求められていた時期であった。当時、震災の前年9月に発表された国の住宅地審議会住宅部会の中間報告「21世紀の住宅政策の基本体系はいかにあるべきか」をめぐる、戦後住宅政策の評価、市場重視の住宅政策への賛否、理念と施策の関係などに関する激しい議論が行われていたところであった。

住宅政策の転換期として、もう一つ強調しておかなければならないことは、自治体住宅政策の重要化である。現代の住宅政策においては、密集市街地の整備、分譲マンションの維持管理・更新、公的住宅団地の再生などのストック対策が重要となってきており、即地的な取り組みが強く求められている。また、都市政策との連携、福祉政策との連携の必要性も一層高まってきている。いうまでもなく、地方分権への動きも自治体住宅政策重視の背景となっている。震災が起こった時期は、国主導の住宅政策の見直しが進みつつある時期であったということができる。

このように、震災の発生した時期は、日本のハウジングシステム再編の始動期にあたり、現行システムの様々な問題が指摘されるとともに新たなシステムへの変革の可能性も高まっていた時期であった。復興にあたって、確実であるが矛盾に満ちた現行システムに依拠するのか、リスクはあるが新たなシステムを展望し、多様な試行的施策を試みるのが大きな選択であったといえる。

5. 住宅復興プログラムの構造

結局、住宅復興は、避難所→応急仮設住宅→恒久住宅という単線的プログラムを基本として進められた。恒久住宅については、公営住宅を中心とした公的住宅の大量供給によって対応するという方針がとられた。すなわち、戦後体制

ともいえる現行のハウジングシステムに依拠した復興プログラムが策定されたのである。

別の言い方をすれば、様々な問題の発生が予測できたにもかかわらず、公営住宅の大量建設をもってしか住宅復興は実現できなかったともいえる。公営住宅は、日本の戦後住宅政策のいわば大黒柱であり、マニュアル化されたところも多くわかりやすい上、制度運用上の工夫も蓄積されている。民間賃貸住宅市場が十分成熟し、良質のストックがあるという状況にない以上、最も多くの国費を引き出すことができ、計画戸数を消化できるという確実性が高い方法として公営住宅の直接建設が真っ先に選択されたのはむしろ当然であったといえるだろう。問題は、これまで指摘されてきた公営住宅の大量建設に伴う問題点を回避する方策がどれだけ打たれたかということと、公営住宅の大量建設以外の手法がどれだけ検討されたかということである。

以下では、こうした視点から復興プログラムを具体的に検討してみたい。

先ず、1995年7月に「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」が策定された。これは、95年度から97年度までの3か年に、新規に7万2千戸の住宅を建設しようとする計画であった。このうち、市営・県営を含む公営住宅は全体の14%にあたる1万戸、これに特定優良賃貸住宅、再開発系住宅、公団・公社住宅などを含めた公的住宅は全体の56%、4万400戸、さらに公的助成の民間住宅を含めると全体の63%、4万5千戸となっていた。

この計画の1年後にあたる96年7月、「神戸のすまい復興プラン」が策定された。これにより、「緊急3か年計画」の公的住宅の総数を一定にした上で、公営住宅の戸数目標が、1万戸から1万6千戸に引き上げられた。仮設住宅入居者調査、一元募集時登録調査等から、低所得者の住宅確保と家賃負担の軽減がより強く求められているということが明らかとなったためである。一方、公営住宅の家賃については、国との協議が成立し、段階的な入居負担額の決定が可能となり、たとえば、年金生活の高齢者等であれば、市街地の新築40平方メートルの住宅で、家賃を6千円台まで軽減することが可能となった。

低所得者への住宅供給の強化という意味ではこの見直しは評価できるもので都市政策 No.97

あった。また、家賃負担の軽減も公営住宅を中心とした復興計画の中ではじめて実現したものである。しかし、現実に建設された公営住宅では様々な問題点が認められた。

第一に、公営住宅の建設に地域的な偏りがあり、必ずしも入居者のニーズに合致したものにはならなかった。当然のことながら、既成市街地での新規建設には大きな限界があった。

第二に、弱者優先の理念は望ましいものであるが、低所得者や高齢者を一気に大量に集める結果となったため、入居者によるコミュニティ形成が困難となり、入居者への生活支援も必要となっている。また、今後、管理問題の増大も懸念される。なお、高齢者コレクティブハウジングの試みは新たな集住形態の可能性を探る取り組みとして評価できる。

第三に、バリアフリーの徹底や個々の団地における設計上の配慮は評価できるものの、総じて単調かつ画一的であり、施設的な住宅となっている。また、住戸内部と通路等の共用空間との関係性が希薄なものが多く、入居者の生活が地域に拡がりにくいものとなっている。さらに、社会的ストックとして、住戸タイプ、規模、集住形態などの将来の変化に十分配慮されたものとはならなかった。

上記の問題点をできるだけ回避するためには、公営住宅の直接建設によらない住宅供給の促進が必要であった。個人の住宅補修・再建支援、民間住宅建設の促進、借上・買取公営住宅の供給、家賃補助制度の整備などが、とりわけ既成市街地で、推し進められるべきであった。震災直後、神戸市では新たな家賃補助制度の創設が検討されていたが実現に至らなかった。もっとも、こうした公営住宅の直接建設によらない住宅供給は、公営住宅の直接建設を補完する位置付けで復興過程のなかで徐々に試みられていったとみることができる。具体的には、特定借上・買取賃貸公営住宅の供給のほか、「阪神・淡路大震災復興基金」の活用による住宅再建者に対する利子補給、大規模補修に対する利子補給、民間賃貸住宅の家賃助成制度などが実施されてきている。これらは、基金の性格上、必ずしも安定的な制度ではない。また、あくまでも、公営住宅直接

建設の補完的役割にとどまっている。したがって、これらの実績や教訓を次のステージに結びつけることができるかがハウジングシステム再編の視点からは注目されることになる。なお、第三の技術的課題は、公営住宅のストックマネジメントの課題として将来に引き継がれることになる。

1998年3月、神戸市住宅審議会答申「震災を踏まえた今後の住宅政策のあるべき方向性について」を受けて「神戸市住宅3か年計画」が策定された。これは、98年度から2000年度までの3か年を住宅復興の第2ステージとして位置付け、これまでのプログラムの問題点を見直すとともに、「復興の取り組みから生じた新たな施策についても、必要なものについては、積極的に発展させ、中長期的な視点から新たな課題に取り組む」ための計画である。この計画の実施がハウジングシステム再編過程として展開することを期待したい。

6. 今後の課題

以上のように、住宅復興は、公営住宅の直接建設を中心に据えた戦後システムとして展開してきた。しかし、復興の過程で、社会的弱者への住宅供給方法の根本的な見直しと、まちづくりと一体になった住宅ストックの整備を目的としたハウジングシステム再編の視点から評価できる軌道修正が部分的に行われてきたといえる。ただし、こうした試みは未だ定着したものとはみることができない。今後は、こうした試みを積み重ねて、信頼性のある施策体系を構築していかなければならない。すなわち、震災の教訓を十分踏まえたうえで、第一に、住宅・住環境の最低水準の保障、第二に、まちづくりと一体になった住宅ストック整備の実現に本格的に取り組まなければならない。

一方、今回の住宅復興では国の支援をどれだけ引き出すのが戦略的課題であったともいえる。住宅復興の中心に据えられた公営住宅という事業手法は、自治体の事業ではあるものの、財政的には国庫補助事業であり、特に、公営住宅法改正前は、原理的には自治体の負担分は全て家賃として回収される仕組みであった。しかし、こうした国と自治体の関係を前提とした住政策は必ずしもこれからの時代を展望するものではない。地方分権化に対応した税制改革を前

ハウジングシステムの再編からみた復興住政策

提としながらも、地域の論理、ストックマネジメントの論理から出発した住政策ビジョンの構築が求められるのである。ハウジングシステムの再編は行政システムの改革と一体に進められなければならない。

震災復興と都市整備 Ⅱ

——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 明治初期のデベロッパー

都市整備が市税と法律だけで形成されないことは、前号でふれたが、明治初期、開港都市として急激な人口・企業の流入に襲われた神戸の都市整備は、きわめて困難な状況におかれた。それでも都市集積・膨張のエネルギーを逆用して、デベロッパー方式、貿易五厘金制、市街地道路整備方式などを活用して自主的な政策的対応を講じていった。

阪神大震災では、高速道路・交通施設・建造物が被害をうけて、都市基盤の脆弱さが指摘されたが、明治以来の幹線道路が救援活動を下支えしたことを忘れてはならない。たとえば旧居留地も建物の倒壊に見舞われたが、明治期の街路は、震災後も拡張の必要がない立派な道路として都市活動をささえている。

1868年1月1日(慶応3年12月7日)に兵庫開港が行われたが、神戸市内の近代的市街地整備のはじまりは、明治元年からの外国人居留地建設であった。この区画のみが、近代的道路が整備された街区となった。明治6年には生田川の付け替えによって、今日のフラワーロードが整備された。

すなわち明治初期の都市基盤整備は、第1に、公私デベロッパーの活躍によって整備されたが、第2に、都市整備財源の超過課税・目的税の採用という高次の政策的対応を実施している。それが貿易五厘金制度であり、明治初期、神戸を救済したといっても過言ではない。第3に、開港場としての国庫補助金優遇措置による道路整備事業である。

まずデベロッパー方式で公私デベロッパーの活躍がみられた。公共デベロッ

パーとしては、政府が直轄事業として施行している。神戸では外国人居留地が、政府直轄で施行された。慶応3年6月、20町3反余で計画され、翌年25町8反余に変更されている。その後幕府が瓦解し、明治政府に事業はひきつがれ、明治元年6月に完成している。

この居留地は第1表にみられるように明治元年から6年にかけて、4回に分けて競売に付されている。1区画200～600坪で126区画、40,168坪で、競売総額は12万1,646円であった。これまで幕府・明治政府は、22万両を投入したのであるから赤字であり、物価上昇を考慮するとさらに大きな赤字となる。

しかし売却価格は、当初の予想をこえて売却された。『神戸市史各編』は「居留地競売100坪平均価格は第1回265円、第2回220円になりしが、第3回には騰貴して約350円となり、第4回は555円を超えたり」¹⁾と記録されている。最終的には、100人が126区画を購入している。

第1表 居留地地所の競買購入国籍別分類

区 分	第 1 回 1868. 9. 10		第 2 回 1869. 6. 1		第 3 回 1870. 5. 1		第 4 回 1873. 2. 17		合 計	
	人数	地区	人数	地区	人数	地区	人数	地区	人数	地区
イギリス	8	12	12	13	23	35	3	4	46	64
ドイツ	3	3	7	7	8	12	1	1	19	23
オランダ	6	7	2	2	4	6	—	—	12	15
フランス	4	4	2	2	5	5	—	—	11	11
アメリカ	9	10	—	—	1	1	—	—	10	11
イタリア	—	—	—	—	1	1	—	—	1	1
居留地行司	—	—	1	1	—	—	—	—	1	1
合 計	30	36	24	25	42	60	4	5	100	126

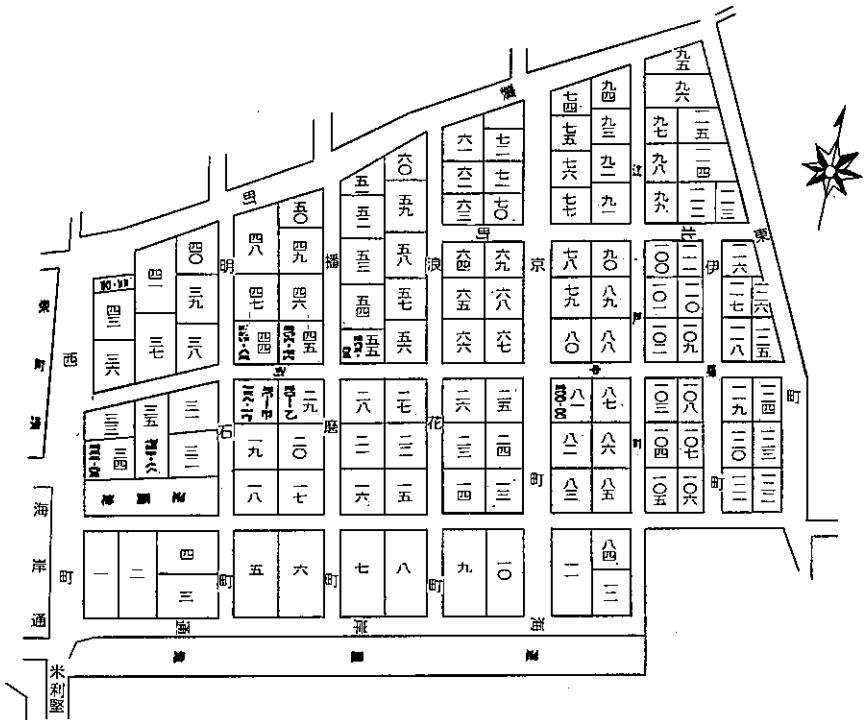
資料 伊正淑「神戸居留地の都心への発達過程」『史林』第72巻第4号。

出典 神戸市編「新修・神戸市史歴史編IV（近現代）」23頁から引用。

問題は、このような公共デベロッパーの収支を、土地売却収支のみで評価するのは誤りではなからうか。第1に、第1図にみられるように、整然とした街路を配したこの市街地は、1.4haのレクリエーションとしての公園（東遊園地）をもつ立派な都市水準をもった市街地である。

今日でも神戸の都心として、明治・大正・昭和にわって経済活動を支え、そ

第1図 神戸外国人居留地（明治40年）



資料 多田順吉「神戸地積図」参照。

の後の都市整備費を何ら必要としない完璧な開発事業であった。今日これだけの市街地を建設しようとするならば、街路拡幅事業費における用地費・移転補償費などをふくめると、数百億円はくだらないであろう。このことはそれだけ居留地事業が後世の市民に対して、負担軽減という恩恵をもたらしたのである。

今日の宅地造成事業においても、宅地の安価な供給に関心が集まっているが、開発事業の核心は、如何に高水準の都市施設を整備するかである。

公共デベロッパー事業に対して、開発志向性の事業として批判されているが、海面埋立事業、住宅団地事業、市街地整備事業、道路建設・拡幅事業など、事業形態・費用負担方式は異なるが、基本的な評価基準は、開発利益の社会的吸

収、都市施設整備の自己還元方式の水準にある。

すなわち開発事業・公共事業の評価は、まずその事業収支であるが、より重要な点は、都市基盤整備として如何に、効果的な資本投入であったか、またそのことによって災害防止、経済活動、市民生活に貢献したかである。

明治・大正・昭和にかけて、戦前の都市自治体は、その資金力・権限の不足から十分な公共デベロッパー事業の展開ができず、民間デベロッパーに開発事業の多くを依存しなければならないところに、都市行政の限界があった。

それでも民営市街地配電・鉄道事業の公営化などの事業を成し遂げたことは、都市経済の公共化の点からは、画期的な施策であり、時の自治体の大きな決断の成果であった。

(1) 生田川の付替事業

明治期の市街地整備は、民間デベロッパーによる開発方式を基本としてきたが、当初は公共デベロッパー方式であり、生田川の付替事業もこの方式であった。

旧生田川は神戸開港にともなって、都市の中心となってしまったが、しばしば氾濫した。明治政府は改修を考えたが、工事費が巨額になるので、生田川を東に付け替え、真っすぐ南下させる方式を採用した。この方式の背景には、付け替えによる旧生田川の用地を、工事費にあて、負担を軽減する方式を採用することが可能であるからであった。

工事を請け負った加納宗七は、明治4年3～6月で工事を完了し、旧生田川・堤防敷地など、5万9,000坪をうみだし、4万1,700坪を民間に売却し工事費に充当している。

政府収支は、3万672両を支出し、5,518両と1,200円と1万1,600坪の用地取得となっている。1両を1円と換算し、1坪は未整備用地なので0.1円程度であり、7,878円しか収入はなく、大幅な赤字である。

しかし公共財政ベースで見ると、幅10間の道路907間、幅6間の道路300間などの整備をしており、土地売却収入はいわば付随収入といえ、実質的収支はプ

ラスであったといえよう。

なおこのときの工事請負人であった加納宗七は以後、小野浜の加納湾造成など、建設業から民間デベロッパーへと成長していった。

このように明治初期、政府は開発用地を工事費に充当させる方式で、都市整備事業を民間事業者に発注している。この開発損益を民間請負事業に負担させる方式は、神戸のみでなく、同じ開港場であった横浜でも活発に展開された。

まず都市開発事業についてみると、『横浜市史稿』（政治編3）は、「横浜における土木事業の主たるものは、海岸地先埋立工事である」³⁾と、明治初期（1～10年）の埋立事業を詳しく紹介している。

明治初年、鈴木利貞が青木町地先1万2,000余坪埋立、明治2年、高島嘉右門らが入船町埋立、内田清七らが野毛浦海岸（神奈川県から請負事業）14万3,500坪を埋立している（明治4年竣工）。

明治5年には柳町、明治6年福島町、明治7年平沼町など、続々と海岸線の埋立事業が行われる。しかしこれら埋立事業が、すべて利潤を生む順調なプロジェクトではなかった。

たとえば鉄道用地を捻出するために、明治2年5月、神奈川県裁判所が一般公募し、埋立事業の請負人を募ったが、応募者はなかった。そこで高島嘉右門に工事を、晴天140日間の条件で命令している。嘉右門は期限内に工事を完成し、鉄道敷地と国道用地を政府に提供し、余りの埋立地を自己所有としている。

政府・県庁は、その功績を賞して、同埋立地を高島町と命名することになったが、官にとって自腹を少しも傷めることなく、用地取得できたので、この民間デベロッパー方式は、きわめて重宝なシステムであった。

一方、高島嘉右門は、埋立地を売却して利潤をあげたかといえば、造成事業費の利子負担のため事業収支は圧迫され、政府への融資、埋立地の租税減免を申請している。³⁾

明治3年には、吉田勘兵衛らが吉田新田（約7万坪）を埋立しているが、5年の完成後、県庁に買い上げてもらっている。その原因は建設負債の負担が原因である。⁴⁾

明治8年、政府は「吉田新田埋立会社ニ於テ多年其成功ヲ図ルト雖モ、費用支ヘ難キヲ以テ同所在留ノ外国人ヨリ巨多ノ金額ヲ借用シ終ニ之ヲ償却スル能ハス、為メニ該社ヨリ請願スルニ由テ是件ノ処分ニ係ワルモノ三拾四万千円余、横浜北方諏訪町焼失民有地ヲ外国人ノ居留地ニ供スル為メ、之ヲ購収セン代価四万三千円余」⁹⁾と、政府自身が事業救済を余儀なくされている。

明治初期の民間デベロッパー事業は、多くは挫折の憂き目をみている。士族授産事業はともかくとして、東京・大阪といった都市部での開発事業も、公共負担をしながらの事業収支は容易ではなかった。すなわち長期的にみれば、事業は成功といえるが、事業資金の収支が伴わないという採算性の問題があった。

(2) 兵庫運河建設事業

明治初期の純粹の民間デベロッパー事業としては、新川運河開設工事があげられる。神田兵右衛門が発起人となり、県保管の貿易五厘金2万5,000円と出資金2万5,000円で、事業化をスタートさせたが、出資金の募集は難航した。

明治9年1月、加納治郎右衛門の資金援助で、事業化に成功し、5月に竣工している。なお工事費は、12万6,900円であった。

より本格的な民間デベロッパーとしては、明治後期の兵庫運河開設工事をあげることができる。明治27年、兵庫運河株式会社を発足させたが、住民の反対運動に遭遇して、事業化は2年後であった。

住民との紛争の問題は、運河建設によって、沿線・下流の農業用水に影響をあたえることが憂慮され、損害賠償の有無をめぐって紛糾したからである。⁹⁾

結局、会社は坪50銭の土地を3円50銭で買い上げ、また将来、水脈が減じた場合に補償金を払うという条件で妥結した。

兵庫運河は、明治32年に完成している。工事費は当初の25万4,600円が60万3,000円と2倍以上に膨らんでいる。しかし会社としては運河とともに、10万坪の開発用地を所有することになった。開通後、年間通過船舶10万隻、坪80銭の土地は5円となり、補償費を上回った。

明治以来、今日までデベロッパー事業の収支は、開発事業によって生み出さ

れる用地の売却利益にかかっている。従来の区画整理もこのシステムの応用であった。

このような方式は一種のギャンブルのようなものであり、健全な事業とはいえないが、本体の事業の収支が収益性のある事業でないので、付帯事業によって収支のバランスシートを図っていくことになるいわば苦肉の経営戦略ともいえる。

今日の交通事業が沿線の住宅団地の開発によって、開発利益の内部化と利用者の増加をめざす経営戦略として、一般的に採用されているのと同じである。しかしマクロの都市経済の視点からは、費用負担と開発利益の公平な配分システムをどう適用していくかというシステムが確立されなければならない。

(3) 湊川付替工事

湊川付替工事は当時、兵庫をこえて郊外スプロールつつあった都市化に対応するために、焦眉の事業であった。しかし、兵庫運河のときと異なり、民間事業で行うか、市営事業で行うか、論争となった。同工事は災害防止、交通障害除去、川尻埋立などの多目的事業であり、公営事業として行うにふさわしかった。

地元関係者は、明治当初から政府へ陳情を行ってきたが、明治17年、地元負担の意向を示し、設計書まで添えて国の事業として、工事施行を願ったが、採択されなかった。しかし、一方、当時の兵庫区にこのような難事業を実施するだけの財政力もなく、民営事業によらざるをえなかった。

ことに神戸地区と兵庫地区との開港後の発展の差は大きく、兵庫は衰退の兆しすらみられた。明治20年、兵庫県へ5万円の補助金申請による民営化の結論に達したが、補助金交付はなく、民営ならば許可との指令があった。

明治29年、湊川の堤防決壊による未曾有の災害が発生し、遂に明治30年、湊川改修会社を設立する。3年9カ月の年月と99万5,000円の工事費で、付け替え工事は完了し、その後、6年余をかけて川への埋立工事をも完了している。会社は工事費の代償として5万8,400坪を下付され、会社自身の埋立工事で1
都市政策 No.97

3,300坪をえている。会社の収支はにわかには断定できないが、『神戸市史』は「其功績頗る多とすべき」¹⁾と評価している。

明治期は地方団体である神戸市の財政力は、貧弱で、しかも基盤整備事業が目白押しであった。そのため神戸市が、公共デベロッパーとして進出する余力はなく、みすみす開発利益を逃したといえる。

ただそのため公共デベロッパーにこだわり、事業化が遅れば、災害のみでなく、市街地整備も遅れ、さらなる余分の追隨的社會資本の投資を余儀なくされていったであろう。

もし民間事業でも開発整備事業を進めなければ、都市は膨張し、多くの人口がはりつすが、そこが災害の多発地帯として、巨額の損失と多くの人命の喪失となる悲劇が繰り返されることになる。

トータルコストでみれば、開発利益を民間に吸収されても、地方団体の負担は最終的に軽いといえるのである。したがってこれらプロジェクトを民間デベロッパーの利権欲として、その事業効果を否定するのは、一面的評価である。

この湊川改修会社は、旧湊川の川尻11万5,380㎡（明治33年竣工）を埋立しているが、このような利権的利益を与えなければ、危険度の高い開発事業を民間が手懸けることはしなかったのである。

都市整備の点からみれば、公的セクターとしては苦渋の選択であった。本来ならばこのような開発利益の大きい事業は、公共デベロッパーが担当すべきであるが、当時の神戸市はそれだけの実力がなく、民間デベロッパーの開発事業を傍観せざるをえない悲哀を味わうことになった。

神戸市が公共デベロッパーとして登場するのは、昭和7年竣工の荻藻島造成事業であった。都市自治体が開発利益を100パーセント吸収し、その財源で都市整備をすすめるという理想的な展開は、歴史的には自治体の努力にもかかわらず実現は容易でなかったのである。

- 1 神戸市編「神戸市史各編」652頁。
- 2 横浜市編「横浜市史稿（政治編3）」（以下「横浜市史稿」）613頁
- 3 「横浜市史稿」631～646頁。

- 4 「横浜市史稿」648頁。
- 5 「明治前期財政経済史料集成・IV」180頁。
- 6 神戸市編「神戸市史本編総説」（以下「神戸市史本編総説」）298・299参照。
- 7 「神戸市史本編総説」306頁。

2 貿易五厘金制度

急速に膨張する市街地整備の財源は、明治初期の民費を中心とする通常の地方財政力では、捻出は不可能である。市街地整備の財源のない当時としては、国際貿易港としての利点を活かし、貿易取引高税の如き流通税（1000分の5）を賦課し、市街地整備などの財源に充当していった貿易五厘金制度は注目に値する。¹⁾

しかしこの点、大阪市の貿易業者にとっては、文字通りの負担金とみなされ、その賦課をめぐって、物議をかもしながら賦課されていった。

その収入は、明治2年1万7,000両、3年3万0,000両、4年4万5,700両、9～11年は3万5,000円、12年以降は5万0,000～7万0,000円で18年間で合計40万円の収入となっている。

この金額が如何に大きいかは、明治8年の神戸・兵庫両区の賦課金1万8,600円であったことをみても、貿易五厘金は年間予算の2倍という公共収入をもたらしている。

明治11年、いわゆる三新法としての郡区町村編制法が制定され、神戸地区においても明治12年1月に、神戸区が神戸・兵庫区を合体して、地方自治体として発足した。しかし、財政規模はそれほど、大きくはなかった。第2表にみられるように、明治12年で予算規模2万円程度であった。

当時の神戸は、開港場として旧兵庫地区の市街地再整備、新市街地の神戸地区の基盤整備、そしてこれら地区を連絡する道路網の整備が迫られていた。第2図にみられるように旧兵庫地区は細街路しかない密集市街地であった。

そして経済活動は、第3図にみられるように両地区にまたがって展開されており、これら東西の拠点を連結する道路整備は、神戸駅の開設もあり焦眉の懸案となってきていた。

第2表 神戸区行政費支出表 (単位 円)

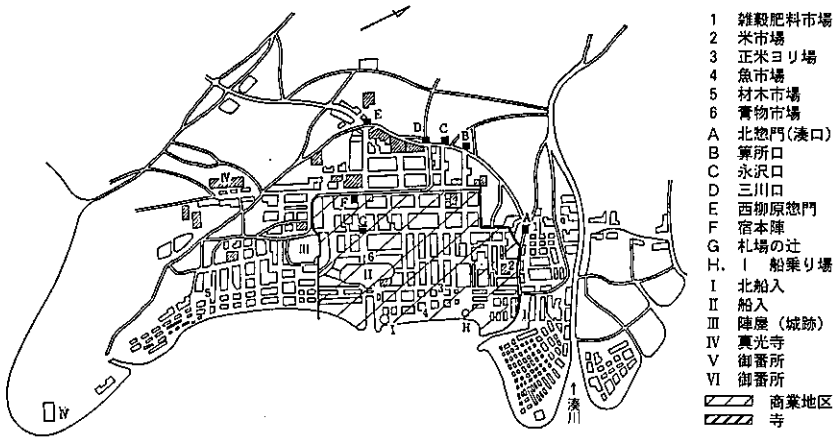
年度	役所費等	会議費	土木費	教育費	衛生費	救助費	警備費	勸業費	合計
明治12	1,647	945	3,512	8,490	1,844	538	2,163	1,500	20,639
13	6,575	458	1,534	12,551	1,988	365	—	—	23,471
14	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	7,995	898	1,839	18,093	1,946	307	—	—	31,078
16	6,517	786	2,271	17,255	1,653	266	—	—	28,748
17	10,832	461	2,127	23,491	2,504	317	—	189	39,921
18	6,137	136	2,041	14,304	5,304	280	—	388	28,590
19	5,418	211	2,965	10,754	11,036	323	1	590	31,298
20	—	185	9,301	11,293	1,377	365	—	756	23,277
21	2,011	172	7,825	12,834	337	—	—	5,294	28,473

注 12年会費は、区819円、町126円。12年警備費は、火災消防費。
 12年勸業費は、商法会議所補助500円、商法講習所1,000円。
 13年その他とも共有物経費211円は役所費にふくめた。

出典 神戸市編「新修・神戸市史歴史編Ⅳ(近現代)」84頁を一部修正。

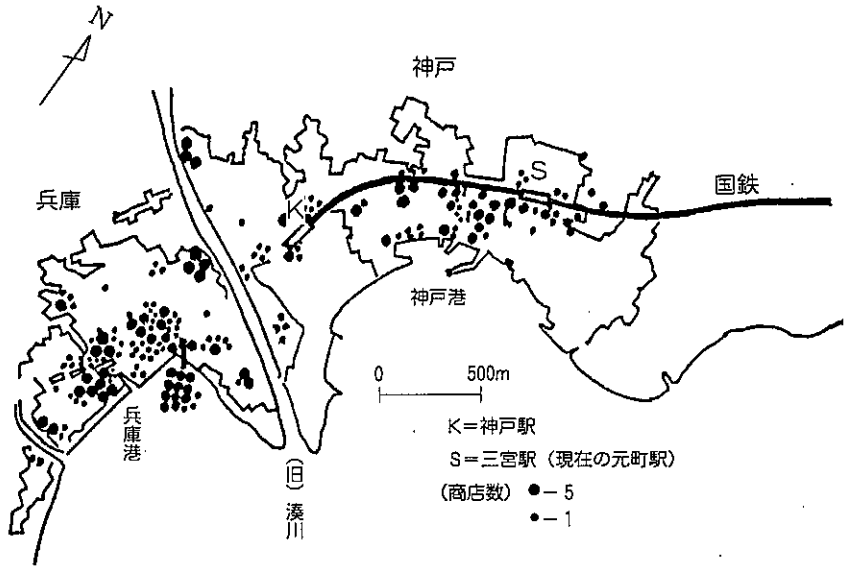
すなわち神戸市としては、このまま乱雑な市街地を放置していくか、苦しい都市財政のなかでやり繰りして事業化に踏み切るかは選択の問題であった。しかし事業の放棄は、将来に数倍の公費負担をもたらし、市民負担も結局は巨大となる。受益者負担を一部採用して、公費負担の軽減を図っていきながら、事業実施がベストの選択と考えられたのである。

第2図 兵庫の地域構造



出典 藤岡ひろ子「神戸の中心市街地」49頁。

第3図 神戸中心部の商店分布図（明治15年）



出典 藤岡ひろ子「神戸の中心市街地」110頁。

- 1 貿易五厘金については、「神戸の歴史」(第10巻第112頁)によると、次のように説明されている。

Goringin は貿易五厘金のことである。貿易商人から売買価格の五厘(1000分の5)を徴収した。開港当初、諸施設の整備財源に苦しんだ新政府が、横浜、長崎の先例にならって徴収することにしたものである。明治3年6月から神戸町会所が徴収事務を担当、兵庫県勸業課がこれを監督した。明治4年6月、五厘金の6割を公費にあて、残額を町会所経費、会所建築費償却にあて、なお余剰があれば利殖することにした。五厘金は、道路・橋梁・警察・病院・洋学校等の費用に充当されたのである。なお、参考までに明治5年の徴収および用途はつぎのとおりである。

明治5年五厘金計算書

I 収入	45,791円6504
内訳 (1)	32,789円8026 (壬申2月~12月までの取立高)
(2)	13,001円8478 (壬申2月までの繰越高)
II 支出	20,194円5023
内訳 (1)	5,800円0000 (病院・選卒入費)
(2)	10,614円7999 (道路・川岸・石垣等入費)
(3)	422円3274 (町会所・荷役所・屠牛所月渡金)
(4)	3,357円3750 (町会所, 荷役所, 屠牛所詰給料)

Ⅲ 貸付 5,741円6654 (関浦清次郎, 汲除社, 授産所,
花園社, 福原町, 加納宗七, 活版社へ貸付)

Ⅳ 繰越金 1,676円0100

Ⅴ 有高 18,179円4727

横浜市の場合、万延元年8月に設定され、販売額に対して5厘、購入額に対して2厘を積み立て、市中積立金としてきた。明治5年5月には売買ともに従価の3厘となった。1カ年の積立額は5万円余(明治7年)で、県庁が保管した。関順也100頁。

なお長崎では明治元年10月に、外国貿易物品の五厘の従価税を課し、兵器購入には3分を徴収すると布達している。

3 市街地道路整備方式

明治初期の都市整備としての居留地整備、生田川付替工事は、都市全体からみれば、まさに点的整備であり、しかも周辺地区との連絡道路は旧街道しかなく、ことに兵庫地区とは4メートル足らずの西国街道をのぞくと、全くの田舎通のみであった。

この明治10年代の神戸市は、開港地区である神戸と旧市街地の兵庫は、当初は人家はほとんどなく、連絡も必要でなかった。しかし明治20年代には、市街地が形成されていき、連絡道路の整備が行われた。

そのため明治年間、今日の神戸市の主要道路が整備されていった。明治4年から7年にかけて、神戸の中心部の道路整備が行われた。西国街道の改修、海岸通をはじめ、橘、多聞、中町、古湊、栄町、元町、北長狭通、山本通、下山手、中山手などの各道路である。

明治初期の神戸の道路は、開港とともに混雑を極めた。「当港の儀は素と海浜の一小村落随て縦横道路乱雑にして頗る狭隘唯西国への往還福二間余の道路一のみにして其余は幅僅かに四尺に過ぎず」¹⁹⁾といわれている。

明治5年12月、大蔵省から許可を得て、第1次神戸山手地区整備事業が、明治6年4月から9月にかけて行われた。山本通(1~6丁目)、上山手通(1~6丁目)、中山手通(1~7丁目)、下山手通(1~7丁目)などが建設された。総延長3,322間、工事費2万4,778円であった。「この折りには国からその費用の全額を負担した」²⁰⁾といわれている。

明治6年4月、栄町の市街地整備に着手する。移転戸数も多く工事費は17万5,749円で、買上げ土地代は坪5円であった。

明治6年7月には生田川以東の新生田川～打出村の道路改修に着手する。延長3,384間であった。しかし、この工事費は村の負担が大きく修繕のみにとどめたが、一等国道にするため明治8年4月、工事費の見積もりをしたが、2万4,700円を超えたので、ついに国道化を断念している。

また兵庫以西についても、明治6年に湊川神社から柳原にかけての道路が整備されている。

明治初期は、道路整備のみでなく市街地整備も並行して行われた。居留地整備もそうであったが、明治4年、神戸駅設置と湊川神社の造営が決定された現在の神戸駅周辺の市街地整備がそれである。

大阪神戸間の鉄道の開設にともなって、その起終点となる神戸駅前整備が行われた。神戸駅の用地は国が直接全面買収したが、駅用地の代替用地として、新設される駅前一部の区域を整備している。明治4～6年にかけて行われ、兵庫仲町部事業であり、区域面積30haと小さいが、市街地整備の典型的事例である。

明治3年6月に、神戸駅の敷地として、1万5,000坪が決定し、神戸駅北部の9万8,000坪も市街地として整備するために、2万3,000両で、民間業者に請け負わせている。

たまたま遊廓地であった福原が、水害で被害をうけていたので、思い切って湊川堤防下の新福原へ、移転料2万6,000両で移転させている。今日の上橋通、橋通、多聞通、中町などが、この街区整備によって誕生した。

このように神戸駅の新設に先立って、周辺地区の整備が行われたことは、注目される。これら市街地整備事業は、公共セクターが行い、新駅建設にともなう開発利益の内部化にどれほど成功したかの数値は、居留地事業のように明確ではない。

しかし新駅建設にともなう、事前の市街地整備事業を展開している点は、明治の都市づくりがそれなりに正攻法の方式を遵守していることがわかる。むし

ろ近年の鉄道建設と周辺市街地の整備の連携の方が必ずしも上手にっていないのである。

さてこれまで神戸の都市づくりをみてきたが、明治初期にもかかわらなかなりの国庫支出金が投入されている。これは兵庫県が事実上は、国直轄の行政区として他の府県とは別扱いとなっていたからである。

すなわち東京・京都・大阪府の3府と、神奈川・兵庫・新潟・長崎・函館県の5県は別途三府開港場として、第3表のように国庫補助金の対象となっており、優遇措置をうけていたのである。これは北海道開発が開拓使会計で政府が政策的な重点事業として財源を投入していったのと酷似している。

一般諸県は明治元～4年は国税を、事前自己充当する置米制で財源をやり繰りしており、このような置米制が事実上、崩壊すると第3表にみられるように、府県費補助が大幅に増大する。

このように明治11年に三新法も制定され、府県財政・町村財政の区分ができ、国・地方の政府間財政関係も定まってくると、道路整備の財源区分も国1・地方2という負担区分が定着していき、地方レベルの道路整備の財源負担は厳しくなってくる。ちなみに明治10年代の国・地方の道路整備財源をみると、第4表ようになる。国庫負担の原則は、明治6年の「海港道路修築規則」では国・地方は1対2の負担であるが、町村道もくわえた負担は、第4表にみられるように国・地方は1対4の負担であり、明治14年に国庫下渡金が廃止され、国の

第3表 明治初期政府財政から地方財政への財源移転 (単位 千円)

区分	開拓使	三府 開港所	諸府県	警視庁費 ・警察費	府県 営繕費	土木費	教育費 補助	合計
明1期	—	780	22			448		1,250
明2期	564	533	227		3	875		2,202
明3期	327	743	135		44	481		1,730
明4期	353	541	60		9	491		1,454
明5期	547	1,262	5,223	602	197	1,152		8,983
明6期	761	1,369	5,959	823	78	1,312	245	10,547
明7期	1,035	1,313	6,788	1,306	79	1,718	272	12,511
明8期	2,041	532	3,065	713	121	1,106	185	7,763

資料 「明治前期財政経済史料集成」

第4表 地方土木費の財源内訳

(単位 千円 %)

区分	国庫支出金	地方税	区町村費	寄付金	その他	合計	補助率
明治12	1,471	1,339	3,211	65	25	6,111	24.1
13	2,145	1,507	3,570	86	67	7,376	29.0
14	219	2,867	4,498	257	70	7,911	2.8
15	491	3,734	4,659	177	144	9,208	5.3
16	706	3,268	4,406	326	216	8,921	7.9
17	793	3,480	3,799	429	155	9,656	8.2
18	1,642	3,897	3,493	436	199	9,668	17.0
19	1,502	4,084	3,405	645	265	9,901	15.2
20	1,173	3,502	3,156	606	539	8,975	13.1
21	1,008	4,240	3,056	558	305	9,167	11.0

注 土木費には直轄事業を含まず。

出典 「日本帝国統計年鑑」第10回372頁。

補助率は一気に10分の1以下に低下してしまう。

神戸区としても、従来のように国費を当てにして道路整備をすすめることは、事実上は不可能な実態となった。

1 村田誠治編「神戸開港三十年史」499頁。

2 小原啓司「明治期の神戸における市街地整備の事業手法の研究」土木学会土木史研究委員会「土木史研究」第17号, 昭和52年6月(以下・小原前掲「明治期の神戸」)75頁。

4 道路開鑿・地区更正事業

この間、法制も整備されていった。兵庫県によって整備された、明治12年の「市街道路取締規則」と、「街路取締規則」などである。

明治14年から山手地区の第2次整備事業が行われた。「国に用地費の負担を求めたが認められず、19年になって国から補助されることとなったが、地価の値上がりにより結果的にその額は事業費の3分の1となり、残余は新道の開設によって利益を得ることとなる新道沿線の地主たちが道路の抵触割合によって、それぞれ用地の寄付その他の費用を負担して新道を開設した」¹⁾といわれている。

しかし、この方式はあくまでも道路整備であり、「開設後不整形となった残都市政策 No.97

地を改良するまでには及んでいなかった』²⁹ という欠点が指摘されている。

明治32年、耕地整理法が制定されるまで、市街地整備はすすまなかったので、道路開鑿・地区更正事業が行なわれた。この事業は「一定の区域に新しい道路を開設（新道開鑿）し、土地の区画を改良（地域更正）する」事業と定義されている。³⁰

この事業方式は「公共施設の整備改善と宅地の利用増進を図るという二つの目的をもつ現在の土地区画整理事業と相い似るもの」³¹ と説明されている。

この事業方式が導入されたのは、先に見たように山手地区整備事業などで新道を開設したが、用地を寄付した残りの用地が、不整形となるので、このような不都合を回避するために、用地整備も道路開設と並行して行われる必要があるからである。

この事業は明治後期にかけて、市内の広汎な地域でかなり活発に行われた。第1に、神戸市道路開鑿・地区更正事業の概要は、第5表のようである。この表からわかるように、440万㎡と広い区域で事業が行われた。

また第4図のように、開港当時の中心部である旧生田区の周辺部の市街地整備が対象となっている。それは中心部は先に見たように、道路整備がかなり積極的に明治初期に行われたため、あらためて整備する必要がないためである。

第2に、事業費負担をみると、第5表のように、減歩10%前後で、「因みに関東震災復興事業における区画整理の減歩率は東京15.3%、横浜14.9%であり、これらと比較すると低いものである」³² といわれている。

ただ減歩による現物負担以外に、費用負担として坪当たり10銭前後の負担をしている。この負担がどの程度の負担かは、これら地域の分譲価額が、兵庫運河事業の分譲価格が、坪5円であったので、それほど大きな負担ではなかったといえる。

耕地整理事業法の施行以前に、自治体レベルで独自に受益者負担方式の市街地整備が、既成市街地で行われていたことは、注目に値する事実である。都市全体としての道路整備の必要性は公費負担で、地域としての道路整備の必要性は受益者負担でという原則が、ある程度充足された事業である。

神戸にかぎらず都市においては、市街地整備をめぐる開発利益・受益者負担の配分をめぐる争われることになるが、開発法制、財政システムが未成熟であるため、多くの公費の無駄と、利益の独占が行われることになるのである。

第5表 神戸市新道開墾・地区更正事業施行状況工区別減歩率等一覧表

番号	工区名	施行面積 ㎡	事業期間 年月～年月	新道幅員 間	同延長 間	減歩率 %	費用負担 銭	町名改正 年月日
1	葦合第1工区	298,067	31.6～33.8	3.5～4.2	3,995	9.7	8.3	33.5.15
2	葦合第2工区	403,122	33.2～35.2	3.0～4.0	3,989	10.8	14.5	34.12.25
3	葦合第3工区	496,122	35.12～40.4	1.0～6.5	2,788	11.3	*1	39.12.25
4	葦合第4工区	284,980	34.7～36.1	3.0～4.0	3,070	11.8	16.8	36.1.20
4-1	同上付属工区	40,000	37.4～39.3	2.45～6.0	383	10.8	16.3	39.3.24
葦合地区 計		1,523,106			14,225			
5	兵庫中道以南	639,497	21.2～25.11	2.0～7.0	5,891	5.0	8.0	30.5.25
6	兵庫鉄道南部	349,583	25.12～27.12	1.75～3.0	4,914	9.0	7.0	24.6.13
7	兵庫中道以北	362,745	29.5～30.6	3.0	2,794	8.0	5.0	43.10.30
8	兵庫鉄道北部	73,114	41.10～43.10	2.5～5.0	789	10.7	10.0	27.12.30
兵庫地域 計		1,424,939			14,388			
9	御崎村外2村	273,406	36.6～39.9	1.5～6.0	3,425	10.0	11.0	39.9.12
10	東尻池1工区	197,425	32.4～33.9	3.5	2,057	9.0	8.0	33.9.18
11	東尻池2工区	274,384	32.4～36.3	1.5～2.5	3,640	12.0	9.0	36.3.26
12	東尻池3工区	257,647	38.8～42.3	1.75～4.5	2,682	11.5	*2	42.3.2
13	西尻池村工区	155,058	24.7～39.5	1.25～3.0	1,751	9.0	7.0	39.5.11
14	長田村湊川南	329,561	38.10～41.9	1.75～7.0	3,660	10.0	10.0	41.9.28
林田地域 計		1,487,478			17,245			
合 計		4,435,623			45,858			

注1 番号は、第4図との対象番号である。工区名は略記した。

注2 工区ごとの施行面積、事業期間は、各事業の資料（神戸市文書）による。新道幅員、同延長は、都市計画基礎調査資料（神戸市文書）による。

注3 施行面積は資料の町反別散歩を㎡に換算した。ただし4-1は概算である。

注4 事業期間の始期は、第1回の地主総会の開催日、終期は整理済道路溝渠敷を官有地への編入日とした（元号明治は省略）。

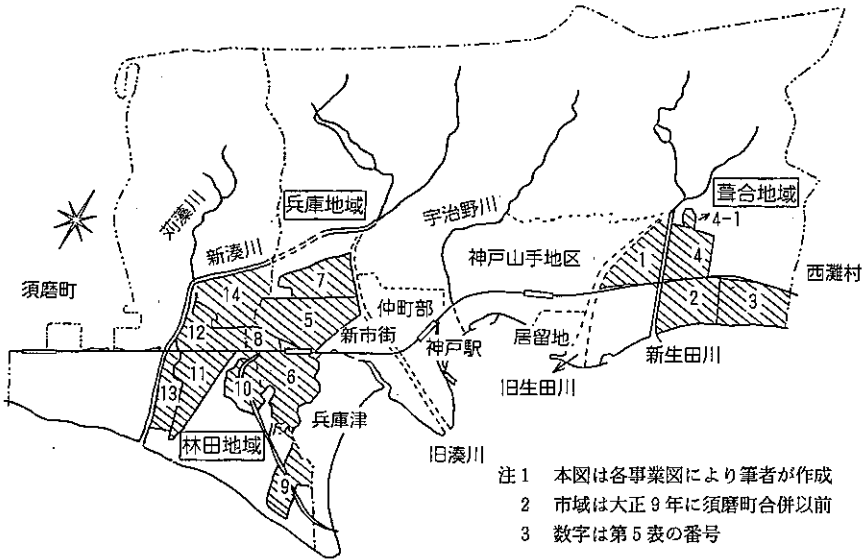
注5 減歩率、及び費用負担は各事業資料による。減歩率は、100坪に対する坪数であるので、単位を%とした。費用負担は、1坪当たり負担額（銭）とする。

注6 費用負担欄における*1は外に共有溜池を、*2は溜め池のみを売却して事業費に充てたものである。

注7 町名改正は、兵庫県報による告示日である。

出典 小原啓司「明治期の神戸における市街地整備の事業手法の研究」土木学会土木史研究委員会編「土木史研究」第17号、77年6月71頁、一部変更。

第4図 神戸市域新道開鑿・地区更正事業施行箇所図



出典 小原啓司「明治期の神戸における市街地整備の事業手法の研究」土木学会土木史研究委員会編「土木史研究」第17号, 77年6月72頁

- 1・2 小原・前掲「明治期の神戸」75頁。
- 3・4 小原・前掲「明治期の神戸」66頁。
- 5 小原・前掲「明治期の神戸」72頁。

潮流

神戸アスリートタウン構想基本計画 環境会計 T L O (技術移転機関) 区安全まちづくり計画

〓 神戸アスリートタウン（健康・スポーツ都市づくり）構想基本計画

1. 趣旨・経緯

超高齢社会の到来や個人の価値観の多様化等の社会変化を背景に、健康づくりやスポーツに対する志向が高まっている。

一方、神戸においては本格的復興に向けて、神戸の将来像を視野に入れた長期的な視点からのまちづくりが求められている。このような状況の中で神戸市では「健康・スポーツ」をテーマとしたまちづくりの推進を図るため、「身近で」「誰でも」「正しく」「楽しく」を特徴として、子どもや高齢者などすべての人が、それぞれの価値観・技術レベルに応じてスポーツを楽しみ、健康づくりができるまちづくりを目指す「神戸アスリートタウン構想」を推進している。

平成9年12月に神戸アスリートタウン構想研究会により、構想に対する提言が出され、さらに、構想全体の方向づけを行うため、平成9年12月より神戸アスリートタウン構想推進委員会（委員長：武田建・関西学院理事長）において基本計画の策定作業が行われ、平成11年5月に基本計画が発表された。

なお、本構想の「アスリート」とは、からだ（身体）を動かし、心身を健康に保ち、自分を表現し、積極的に楽しく生きようとするすべての人々をいう。

2. 基本コンセプト

(1)健康・スポーツのまちづくり

神戸アスリートタウン構想は、いつでも、どこでも、だれでも、自分の好むスタイルや価値観で、自由にスポーツや健康づくりができるまちを目指している。

具体的には、子どもから高齢者、障害者にいたるまで、初心者からトップアスリートにいたるまで、また、すべての市民、さらには神戸を訪れる人が、リハビリや健康回復、健康増進に取り組んだり、レクリエーションや遊び、あるいは専門的な競技を行うなど個々人のニーズにあった多種多様な活動ができる「健康・スポーツのまちづくり」を目指している。

(2)健康・スポーツの新しいライフスタイルの創造

神戸アスリートタウン構想は、人々の自由時間における活動の重要な部分を占めるスポーツと健康づくりを通じて、市民が人生の豊かさや生活の充実感、地域での一体感などを感じることができるよう新しいライフスタイルを創造することを目指している。

また、本構想では「Reコンディショニング」という機能の特徴としている。Reコンディショニングとは、通院するまでには至らないが身体（からだ）の調子のすぐれない人、自分の体調や能力にあった方法

で安心して身体を動かしたりスポーツをしたい人などを対象として、身体の調子をよい状態にしたり、低下した身体機能を元の状態に戻すことを意味する。

このReコンディショニングを一つの特徴として、神戸アスリートタウン構想の目指すまちづくりやライフスタイルを実現していく。

3. 機能と施策

基本コンセプトを実現するために、以下の5つの機能を掲げ、機能毎に多様な健康・スポーツ環境の創出や専門家・指導者の育成・研修の機会の場の提供など様々な施策が展開されることとなっている。

(1)実践・交流機能(たのしむ・きわめる・応援する)

だれもが気軽に身体を動かしたり、多様な健康づくりやスポーツ、レクリエーションに参加、実践できるような環境や機会を提供する。

(2)人材育成・学習機能(まなぶ・そだつ・創る)

だれもが健康・スポーツの正しい基礎知識や技術などを学んだり、専門的な分野の人材が育つような環境や機会を提供する。

(3)予防・治療・リハビリ機能(まもる・いやす・ととのえる)

市民の方々に対して、自分の体調を整えたり、低下した身体の機能を元の状態に戻すための総合的な心身のケア(Reコンディショニング機能)を提供する。また、スポーツ医科学等に基づいて、生活習慣病の予防や健康保養、健康回復を図るための処方やプログラ

ムを提供する。

(4)情報集積・発信機能(あつめる・しる・つたえる)

身体機能に関する情報やデータなどを幅広く収集し、各種の情報媒体を通じて、適切な情報を提供する。また、神戸の新しい都市づくりやスポーツ文化を世界に向けて広く発信する。

(5)産業活性化機能(うみだす・ささえる・にぎわう)

健康づくりやスポーツ活動に必要な商品やサービスを提供する産業の集積・活性化を図る。健康・スポーツに関連する既存産業や新産業の発展によって神戸経済の本格復興を促進させ、より活力のある都市を目指す。

4. 事業展開及びリーディングプロジェクト

事業展開は、財政面に配慮しつつ、既存資源の有効活用などにより実現性の高い事業から順次段階的に推進することとしている。その際、身近な暮らしの一部としての環境づくり(暮らしの中での展開)と、地域特性を活かした広域的な集客の場づくり(地域特性を活かした展開)に分け、適切に事業を配置する。

構想実現のための中核となるプロジェクトとして、以下の7つのリーディングプロジェクトが設定されている。

- ①Reコンディショニング・センター
- ②アスリートタウン・ネット
- ③ウォーキング・タウン
- ④神戸総合型地域スポーツクラブ
- ⑤市民健康増進システム
- ⑥アスリートタウン・ウイーク
- ⑦Reコンディショニング産業育成

5. 実現に向けて

市民への積極的なPRや普及活動を行いながら、既存資源の有効活用とソフトや仕組みを重視した実現性の高い事業手法により、市民・事業者・市の役割分担と連携をとりながら進めていくこととしている。

推進体制として、アスリートタウン構想を支える市民・NPO、事業者、専門家、行政などが一体となった「神戸アスリートタウン構想推進協議会（仮称）」及び市の関係部局が連携して構想を推進する「神戸アスリートタウン構想推進連絡会議（仮称）」が設置される。

スケジュールは、目標年次を2010年とし、これを前期・後期に区分して、前期は1999～2005年（神戸市復興計画の目標年次）でプロモーション活動やリーディングプロジェクト・モデル事業を推進し、後期は2006年～2010年（神戸市第4次基本計画の目標年次）で市内全域で計画が推進される。

環境会計

1. 環境会計とは

従来、企業の財務分析の中に反映されにくかった環境保全に関する投資及び経費とその効果を正確に把握するためのしくみであり、企業にとっては、自主的な環境保全活動を行うための内部管理ツールであるとともに、外部の利害関係者に対する情報提供という財務会計的役割ももつ。

2. 背景

近年、環境問題は大きな関心を集めており、環境保全は企業の社会的責務となっている。

公害問題にはじまり、最近ではCO₂や

フロン等、従来は有害と考えられていなかったものが地球温暖化やオゾン層の破壊を引き起こすとされ、地球環境問題も国際的な課題とされている。国際社会で企業がビジネスを行っていくうえで、環境管理は不可欠なものとなりつつあり、国際標準化機構（ISO）により、環境管理、監査の国際規格である「ISO14000シリーズ」が制定されるなど、環境管理、監査に関する制度化が進んでいる。

また、国内を見ても、家電リサイクル法や容器包装リサイクル法に代表される法規制の強化は、企業に一層のコスト負担を迫ることが予想される。

こうした状況の中で、企業が限られた経営資源を環境対策に有効に振り向けるには、投資の判断材料として環境活動のものさしが必要である。年々増大する環境保全コストを適切に把握し、効率的な執行を行うことは、企業にとっても、企業経営の視点から重要な課題といえよう。

また、企業の取り組みを監視する投資家や消費者の台頭もあり、欧米では環境への取り組みを企業評価や格付けの指標にする動きがあることや、消費者に「環境にやさしい企業」をアピールする必要があることも、環境会計の導入の理由となっている。

3. 現状

環境保全コストを把握するうえで、問題となるのが何をもちいて環境保全コストとみなすのかという、その定義と範囲の問題である。

現在までのところ、環境保全コストについての定まった定義は国際的にもできていないが、環境会計の持つ有用性から世界で

も環境会計についての様々な研究が行われている。

欧米では、米IBMなど多くの有力企業がすでに環境会計を取り入れており、企業評価や社債格付けの指標の一つになりつつある。我国においても、トヨタ自動車やソニーなどが環境報告書で公害防止やリサイクル推進費用・投資などのコスト総額を公表したのに続き、富士通はその効果も金額換算した「収支」を決算発表と同時に公開するなど、大手企業が積極的に取り組み始めた。

4. 環境庁の取り組み

環境庁でも、環境会計の手法を確立し、普及することが環境政策のうえで有意義であると考え、その動きを支援するための取り組みを推進している。環境庁が毎年実施している「環境にやさしい企業行動調査」で、企業の多くが環境保全コスト把握の必要性を感じていること、しかし、その集計の仕方が分からず、指針を必要としていることが判明した。そこで、環境庁では平成8年に「環境保全コストの把握に関する検討会（座長：河野正男・横浜国立大学教授）」を設置して調査研究を進め、その中間とりまとめとして、平成11年3月、「環境保全コストの把握及び公表に関するガイドライン案」を公表した。

このガイドラインでは、環境保全コストを「環境保全のための投資額と当期費用」と定義したうえで以下の6項目に分類し、算出する手法を示した。

- ①環境負荷低減に直接的に要したコスト（例：公害防止施設等）
- ②環境負荷低減に間接的に要したコスト

（例：環境マネジメント等）

- ③生産、販売した製品等の使用・廃棄に伴う環境負荷低減のためのコスト（例：リサイクル、回収、再商品化等）
- ④環境負荷低減のための研究開発コスト（環境R&Dコスト）
- ⑤環境負荷低減のための社会的取り組みに関するコスト（例：事業所及び周辺の環境改善対策等）
- ⑥その他環境保全に関連したコスト

このガイドラインは、今後広く意見や事例を聴取したのち、平成11年度末までに決定される予定である。

5. 課題と展望

環境コストや影響評価の尺度が企業によって異なり、定義・範囲が不明確である。現状では個別企業の判断に任されているが、各社の基準が異なると環境会計に計上される数値の前提が違ってくるので企業間の比較ができない。また、環境投資によって、どれだけ利益が上がったか、特にどれだけ被害を未然に防いだかを算定するのは実際には非常に困難である。環境保全のために投じたコストやその効果は、損益計算書など従来の財務会計で評価しにくいので、環境庁はガイドライン案で算出方法を示した。環境庁のガイドラインによって消費者などをより納得させる客観性の高いものが示されれば、企業別の基準の違いはある程度修復されるであろう。いずれにせよ企業の実務担当者のお話では「まだまだ試行錯誤の域を出ない」のが実情のようだが、100年の歴史がある財務会計に比べて方法論が確立していないのは当然のことといえる。しかし環境会計の結果が公表され、集積してい

けば、企業の環境対策の当否をより合理的に判断できるようになるだろう。また、より客観性を高めその効果を発揮していくために、第三者認証といった制度の充実も模索されている。

将来は、環境会計を載せた環境報告書が、投資家から財務諸表並みに注目されるとの見方もあり、環境会計は、21世紀の資源循環型経済社会を支える重要なインフラとなるらう。

〳 TLO (技術移転機関)

1. はじめに

世界経済は冷戦の終結や情報通信ネットワーク整備の進展等によりグローバル化、ボーダレス化が進み、21世紀を目前として「大競争時代」が到来したと言われている。戦後、我が国は、積極的な技術開発や設備投資により、低コストで大量生産を行う一大工業国としての地位を確立した。しかしながら、バブル経済の崩壊後、我が国の企業は3つの過剰(雇用・設備・負債)を抱え、前向きの経営戦略であるR&D(研究開発)も極めて低調な状況にある。その間、米国では好調な企業業績に支えられ、情報やバイオ関連など21世紀型と呼ばれる産業への研究や投資が積極的に行われ、日米間の技術格差は拡がり、このままでは我が国は21世紀には工業国としての地位を維持できなくなるのではないかとする危惧が広がっている。

このような厳しい状況下において、緊急の経済戦略的な要請として新たな新産業を生み出すような新技術を開発することが求められており、基礎研究の中心的な担い手である大学の研究成果を特許にし、実用化

を望む企業に技術移転を行い、得られた収益を次の新技術の研究資金として大学へ還元(知的創造サイクル)する機関として、TLO(technology licensing organization)の仕組みが創設された。

2. これまでの経緯と問題点

大学の基本的な機能は言うまでもなく教育と基礎的研究にある。しかし、経済社会的貢献という視点から見れば、これまで、我が国では研究者約68万人のうち24万人が大学に所属し、年間研究資金約15兆円のうち3兆円が大学で使われている(通産省調べ)現状にもかかわらず、大学から産業界への技術移転が充分には行われていなかった。

これには、様々な原因があると考えられる。第1に我が国の大学研究者の多くが特許への関心が低く、研究成果の発現方法として論文という手段のみで行われる場合が多いことが最大の原因となっている。長年の慣行として研究者の業績評価手段として論文が重視され、特許の取得や実績はあまり考慮されてこなかったことが理由である。このため、平成9年12月に学術審議会建議として「学術研究における評価の在り方について」が出され、「評価の視点」の基準として「特許等の知的財産の形成」についても考慮することが明示された。今後、研究者の特許取得に向けての重要なインセンティブとなることが期待されている。

第2に、研究成果の「商品価値」に気づき、どのような形で特許化するかという一連の実務を行う弁理士が我が国では不足していることがあげられる。最先端技術を特許化するためには、技術そのものへの知識

と特許制度への知識の両方が必要であり、技術移転を経験した研究者によれば、特許手続きや使用料の交渉など「とても研究者個人の手に負えるものではない」と実感される現実の壁がある。

3. 制度の概要

このような状況を打破するため、国は、平成10年8月に「大学等技術移転促進法」を制定し、大学の研究成果を産業界に技術移転するための基本ルールを確立した。主な内容として、法に基づき文部大臣及び通産大臣にTLOとして認定された組織は、①国からの助成金交付、②国の債務保証などの優遇が受けられることとなっている。

現在、認定を受けたTLOは、株式会社形式としては東京大学による「先端科学技術インキュベーションセンター」、京都大学、立命館大学などによる「関西ティー・エル・オー」等があり、学内組織として、日本大学などが認定されている。

この中で「関西ティー・エル・オー」を例にとると、関西一円の国公立・私立21大学（平成11年5月現在）や企業を対象とした全国的にも先駆的な「地域型技術移転機関」として位置づけられ、複数の大学が連携することによって、技術シーズ供給能力を飛躍的に向上させることを目的として設立されている。事業活動の中心となるのが「関西TLO技術情報クラブ」であり、企業会員に対し発明情報などを開示して技術ニーズと結び付けるとともに、会員から希望がない場合は、特許流通フェア等の場で技術情報の提供を行うこととしている。また、「技術評価委員会」及び実績のある弁理士により、技術評価や市場性の検討をサ

ポートするための体制を整えている。また、得られた収益については、研究者・大学・関西TLOに一定割合で配分される仕組みが確立されている。

4. 米国の現状

我が国のTLO制度のモデルは米国の制度である。米国では、昭和55年に、「連邦政府の資金で行った研究であっても特許は大学に帰属させる」という「バイ・ドール法」が制定され、これを契機として多くの大学にTLOが設けられ、発明を実用化するベンチャーの設立が相次ぎ、米経済の活性化に貢献した。研究者によれば、平成8年までにこの制度により、2千社近いベンチャー企業を生み、約22万人の新規雇用を創出したと見積もられている。

5. 今後検討すべき課題

我が国のTLO制度はまさに運用が始まったばかりであり、今後様々な試行錯誤を重ねられていくと考えられるが、制度を軌道に乗せるためには解決すべきいくつかの課題があげられる。

すなわち、①法人格のない国立大学は契約主体となれずTLOを学内に設置できないこと、②兼業規制により国立大学等の研究者自ら起業することが困難なこと、③ロイヤリティ収入を得られるまでの資金調達に困難であることなどがある。

このような課題を抱えながらも、新産業の育成や大学の財政基盤の強化に寄与するなどTLO制度が持つ多くのメリットに目を向け、我が国が21世紀に世界の中で技術大国として活躍するためにいっそう制度を充実させる努力が必要である。

区安全まちづくり計画

1. はじめに

阪神・淡路大震災の教訓の一つは、「自分の安全は自分で守る」「地域の安全は地域で守る」ということである。

区安全まちづくり計画は、その教訓を生かし、地域で「安全で安心なまちづくり」に取り組む際の参考資料として活用してもらうことを目的にしている。

各区総務課と市民局安全企画課が中心になり、関係各局等の協力を得て昨年度末に完成したもので、地域の危険、行政・地域組織による安全まちづくりの推進、災害時・緊急時の地域での対応などを図やグラフなどを多く用い、できるだけ分かりやすくまとめている。

2. 計画の位置づけ

神戸市では阪神・淡路大震災の後、平成7年6月に神戸市復興計画、10月には第4次神戸市総合基本計画、同8年3月には区別計画を相次いで作成した。復興計画では区の特性を踏まえた危険予測に基づく区単位の防災計画の策定を、総合基本計画では地域特性や災害特性、被災時の人間行動を分析した防災計画の策定を、それぞれの中で位置づけている。

また、総合基本計画の区別計画では、ほとんどの区において「災害に強いまちづくり」「安全なまちづくり」といった目標が掲げられている。

その後、震災から3年目にあたる平成10年1月17日には「神戸市民の安全の推進に関する条例」が制定された。

この条例は阪神・淡路大震災や須磨区で起きた連続児童殺傷事件など、市民の生活

を脅かす災害や犯罪、事故を教訓として、市民、事業者、市がそれぞれの役割を果たし、協働して安全なまちづくりを進めていくことを第1の基本理念としている。

また、第2の基本理念として、自立の精神に支えられた良好な地域社会の重要性を認識し、豊かな地域活動をはぐくむことがあげられる。特に市の役割として、市民に身近な区を中心とした安全なまちづくりを進めること、具体的な内容として「区安全まちづくり計画」の作成や区安全会議の開催などを条文中に盛り込んでいる。

3つめの基本理念は災害、犯罪、事故の教訓を日常生活の中に生かし、後の世代に継承していくことである。区安全まちづくり計画では災害時・緊急時の対応として、これまでの災害の教訓から非常時に取るべき対応や心構えを記述している。

こうした復興計画、総合基本計画、区別計画、条例の理念を生かして本計画は作成された。

3. 計画の内容

計画は区によって、若干の違いはあるが、大きく分けると次の5つの章から構成されており、各章の概要は以下のとおりである。

(1) 区の概要、危険、安全のための資源

区の人口や自然条件、災害履歴、犯罪や交通事故等の傾向を分かりやすくまとめている。記載されているデータは昨年8月に公表した「区安全カルテ」がベースとなっている。区安全カルテは各区の過去の災害履歴、災害の危険、犯罪・事故の傾向、区内の安全に役立つ資源等をまとめたもので、区安全まちづくり計画の「基礎資料」となっている。現在も各区役所の窓口で閲覧が可

能である。

(2) 区の安全まちづくりの課題と目標

区安全カルテのデータをもとに区の課題を抽出し、その課題をふまえて各区の安全まちづくりの目標を設定している。課題については区をいくつかの地域に分類し、地域ごとの特徴や特性、災害危険性を整理したうえで抽出を行っている。

目標については区別計画におけるまちづくりの目標を前提としながら、地域特性や課題等を総合的にとらえて設定している。

(3) 行政による安全まちづくりの推進

各区における市をはじめとした行政の取り組みを紹介したもので、主に次の3つの項目から構成されている。

① 安全都市づくりのための基盤整備

防災緑地軸（河川緑地軸、街路緑地軸、山麓緑地軸、臨海緑地軸）の整備や道路・鉄道など交通ネットワークの整備、土地区画整理事業や市街地再開発等の面的整備事業の推進などの紹介

② 防災拠点の整備

地域防災拠点、防災支援拠点、防災総合拠点の位置づけや機能

③ 地震や風水害、火災、犯罪、交通事故など災害別の対策や備え

各災害に対する基本方針や具体的施策（事業）の内容

それぞれの項目について図や写真、表、グラフを用い分かりやすく説明している。

(4) 地域組織による安全まちづくりの推進

防災福祉コミュニティを中心に地域での安全まちづくりの活動事例を紹介しており、安全まちづくりに関連する支援制度なども掲載している。

(5) 災害時・緊急時の対応

災害時や緊急時など、いざという時にどう対応すればよいかといったことがらをQ & A形式で分かりやすく説明し、また日常時の心構えなどチェックリスト方式で確認できるようになっている。

4. 計画の活用と課題

以上のように、この計画は一般市民へ広く行政情報を公開することにより、市、市民、事業者が情報を共有することを目的としている。そして、地域の団体や個人が安全で安心なまちづくりを考える際に、有効に活用されることが望ましい。

特に現在、地域で進めている「コミュニティ安全マップ・安全計画」の作成においては「安全で安心な住まいとまちづくりのガイドブック」、「安全で安心なコミュニティ活動の手引き」などととも、地域住民にとって参考となると思われる。

また、より広く市民への情報公開を図るため、計画のインターネット上での閲覧も可能となるよう作業が進められている。

今後の課題として、地域での安全で安心なまちづくりを実践していく中でその成果を区安全まちづくり計画にフィードバックさせること、また現在、ベースとなっている平成7年の国勢調査のデータを更新し、地域のまちづくりの参考資料として使い続けられるものにするなどがあげられる。

行政資料

地域特性を踏まえたすまい・まちづくりのあり方と 当面の施策展開について

答 申

平成 11年 2 月
神戸市住環境審議会

はじめに

本審議会は、平成10年7月27日、神戸市長から「地域特性を踏まえたすまい・まちづくりのあり方と当面の施策展開」について諮問を受け、審議会及び小委員会での審議を行った。

「地域特性を踏まえたすまい・まちづくり」は、震災の教訓を踏まえ、21世紀を展望した住宅政策の新たな枠組みの構築をめざす「神戸市住宅3か年計画」において、今後のすまい・まちづくりの推進にあたっての基本方針の一つとして示されている。

また、これまでに蓄積されてきたすまい・まちのストックについて、地域ごとの特性に合わせた有効な活用が求められていることや、現在神戸市がめざしている、市民が地域の個性を活かし、いきいきと快適に生活できる「コンパクトシティ」づくりなど、新たな社会要請に応えるためにも重要なテーマであるといえる。

今回、そのあり方と当面の施策展開について議論を重ねてきた結果を答申として取りまとめたが、市は、今後の施策の展開にあたって、総合的・計画的・効率的な取り組みを行うよう努められたい。

1 すまい・まちづくりの現状と課題

(1) 地域特性へのきめ細やかな対応

密集市街地、開発団地、山麓部、都心、あるいは、東部・西部市街地など、地域ごとにもつ課題・特色は、その地域の位置や成り立ち、敷地・建物の属性などにより大きく異なり、また、それぞれの地域の住民がもつ住環境像やニーズも地域ごとに特性がある。さらに、NPO法の施行などにより、地域におけるすまい・まちづくりが活発化している中、地域特性を十分に踏まえたきめ細やかな対応が求められている。

(2) 災害に強いすまい・まちづくりのための密集市街地整備の推進

震災による被害は、老朽住宅や狭小敷地、細街路が集中する地域において特に甚大であったことから、あらためて密集市街地整備への取り組みの重要性が示された。また、今回の震災において、幹線道路や区画道路が比較的整備されているにもかかわらず、細街路整備が不十分なことから市街地大火が生じたこと、さらに、震災後4年を経過した現在においても、細街路に面する敷地での住宅再建がなかなか進んでいないことから、密集市街地整備の推進にあたっては、細街路整備が特に重要な課題であることが再認識された。

災害に強いすまい・まちづくりのためには、密集市街地における細街路整備に着実に取り組んでいくことを基本としたうえで、老朽住宅の建て替え促進等も含めた、総合的

な住環境整備を推進していく必要がある。

(3) 効率的・機動的な施策の展開

取り組むべき課題地域が広範にわたる一方で、公共事業の効率性の確保が厳しく求められている状況の中、すまい・まちづくりの推進にあたっては、市民・事業者、専門家、行政がそれぞれの役割認識のもと、より緊密に連携し合うとともに、課題解消に向けて市場が健全に機能するための条件整備を図りながら、効率的・機動的な施策を展開していく必要がある。

2 すまい・まちづくりのあり方とその推進にあたっての基本的視点

— 地域住環境マネジメントの視点 —

地域特性を踏まえたすまい・まちづくりの目的は、それぞれの地域で生活をする市民にとって、より健全で快適な住環境を実現することにある。このためには、市民が主体的にすまい・まちづくりに関わり、それが継続されていくことを基本としながら、市民を中心に、それに関わる事業者、専門家、行政が、それぞれの地域ごとの住環境像を共有し、連携してその確立に取り組むことが必要となる。さらに、この住環境像の確立にあたっては、地域において継続的に積み重ねられる整備やストックの更新、維持管理を総合的にマネジメントしていくことが重要な課題といえる。

また、以上の考え方のもと、地域特性を踏まえたすまい・まちづくりの推進にあたっては、基本的に次の視点からの取り組みを図る必要がある。

(1) 小さなまとまりからのすまい・まちづくりの展開

これまで、まちづくり協議会などにより地域単位でのすまい・まちづくりが実施されてきたが、さらに市民の主体的なすまい・まちづくりを推進するためには、「向こう3軒両隣」など、市民にとってより身近な単位からの取り組みが行えることが必要である。

また、これらの取り組みが広がり、継続していくことにより地域住環境像が確立されていくシステムについても、併せて整備する必要がある。

(2) すまい・まちづくりに関わる各主体の総合的・継続的取り組み

市民の主体的なすまい・まちづくりを推進するためには、専門家による技術的支援をはじめ、行政による事業支援や建築基準法の運用を中心とする規制誘導手法の積極的活用など、すまい・まちづくりに関わる各主体が、それぞれの役割を認識したうえで総合的・継続的に取り組む必要がある。

特に、市民がすまい・まちづくりに取り組もうとする初期段階については、行政及び専門家による、より積極的な支援を行うことが必要である。

(3) 地域の課題に応じた取り組みの展開

すまい・まちづくりを効率的に推進するためには、市場機能の健全化を図ることにより、自力での良好な整備・更新・維持管理を促進することが基本となるが、特に住環境上の課題が大きく、あるいは複合しているなどで、その更新等が期待できない地域では、老朽住宅の建て替え促進や道路整備などの公共事業を重点的に実施するなど、地域のもつ課題の内容を踏まえた取り組みを進める必要がある。

3 当面の施策展開の方向

(1) 街区を基本とした取り組みと地域住環境像の確立

まちづくり協議会や地区計画など従来からの「地区」を対象とするまちづくり及び「敷地」を対象とするすまいづくりに加え、概ね区画道路に囲まれた「街区」を対象に小規模事業を積み重ねていく取り組みを、今後のすまい・まちづくりの柱の一つとして積極的に展開していく必要がある。

街区を基本とするすまい・まちづくりでは、街区における大まかな住環境像を念頭に置きつつ、現実的な取り組みの範囲として「向こう3軒両隣」程度の小さなまとまりから市民が主体的に計画づくりを行うとともに、専門家、行政などとの協働により計画の実現を図る。さらに、これらの取り組みが広がり、継続していくことによって、地域住環境像が確立されていくシステムを整備する必要がある。

取り組むべき主要な施策は、次のとおり。

主要な施策

◆街区内の多様な単位での計画・整備を推進する仕組みの確立

向こう3軒両隣などの小規模単位から、規制及び緩和による誘導、並びに事業実施・支援による整備を総合的に推進するシステムを検討・整理し、さらに、条例などにより、法的に根拠付けた制度として整備する。

((仮称)近隣住環境計画制度の創設 資料2・3・4参照)

(2) 密集市街地における住環境整備の総合的展開

敷地狭小、道路狭陰等により健全な市街地の更新が困難であり、老朽化した建築物が集積した密集市街地は、六甲山系以南の旧市街地を中心に広範囲にわたり存在している。民間投資が比較的活発ではあるが街区内の細街路が依然として課題である東部市街地、地形上の要因により区画道路の整備が不十分な山麓市街地、細街路の課題に加え居住者の高齢化等により自力更新が困難になっている西部市街地など、地域ごとに抱える課題は多様である。

これら密集市街地については、各地域に共通する細街路の整備を基本課題とし、その改善に着実に取り組んでいくとともに、特に課題が複合している地域においては公共事業を重点的に実施するなど、総合的・効果的な住環境整備の展開を図る必要がある。

取り組むべき主要な施策は、次のとおり。

主要な施策

◆課題が複合している地区での重点的な取り組み

特に住環境上の課題が複合している地区においては、「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」に基づく「防災再開発促進地区」を指定し、まちづくり協議会による取り組みとの連携を図りながら、(仮称)近隣住環境計画制度の重点的な展開を図る。

また、地域特性を踏まえ、建物後退整備方式、用地買収方式、区画整理事業方式等の細街路整備に取り組むとともに、沿道の老朽住宅の更新を効果的に進める。

◆細街路の課題を有する市街地全般での機動的な取り組み

個別敷地単位での細街路整備を効率的かつ着実に進めるために、建築確認申請時にお

ける建築物の後退を確保する仕組みを整備する。

また、複数敷地単位、路線単位での細街路整備の取り組みを支援する仕組みの充実を図る。(資料5参照)

◆山麓密集市街地における取り組みの検討

斜面地特有の課題を有する山麓密集市街地においては、区画道路等のネットワークの形成に向けての整備のあり方や老朽住宅の更新策について、事業、建築規制誘導の両面から有効な手法の検討を進める。

(3) すまい・まちづくりの推進システムの整備

地域ごとの住環境像を確立していくためには、市民の多様な住要求を的確にとらえ、それをすまい・まちづくりへと繋げていくことが重要となる。また、市民・事業者、専門家、行政などの各主体が、それぞれの役割を十分に認識し連携し合うことで、すまい・まちづくりの推進が図られる。

震災後のすまい・まちづくりの取り組みの中では、これらの必要性が改めて示されたとともに、その推進システムについても除々に整備されてきたところである。

今後、すまい・まちづくりをさらに発展させるためには、各主体が、地域におけるより幅の広い情報を共有しながら、さらに緊密に連携し合うことが重要であり、現在のシステムの積極的な活用及び拡充を図る必要がある。

取り組むべき主要な施策は、次のとおり。

主要な施策

◆専門家派遣とその総合的支援体制の整備

コンサルタント派遣制度や住宅再建相談所など、復興にあたっての相談・支援制度の役割は極めて大きかった。今後、市民にとってより身近で幅の広い相談・支援体制を確保していくために、専門家派遣とその総合的な支援体制のさらなる拡充について検討・整備する。(資料6・7・8参照)

◆市民・事業者・専門家・行政のネットワークの形成

市民を中心に、行政や、各分野の専門家や関係団体、さらに日常業務で市民のすまいづくりに関わる地元工務店等の事業者なども含め、すまい・まちづくりに関わる各主体のより緊密なネットワークづくりを進めていく。特に、市民により身近な区レベルでのネットワークの形成を図っていく。(資料6・7・8参照)

4 施策の展開にあたって

最後に、前節の方向を受けての施策展開にあたっては、次の点について留意する必要がある。

(1) 市民にわかりやすい取り組み

- ・各制度の内容について、市民が理解し積極的な活用が促進されるよう、わかりやすい広報に努めること。
- ・まちづくり協議会の活動区域等での(仮称)近隣住環境計画制度の実施や、街区形成の具体事例となる協調型住宅の建設、さらには、コミュニティ・アーキテクトなどと

の連携による区レベルでの市民相談体制の先行的整備など、モデル的な取り組みを実施していくこと。

(2) 関連機関との連携

- ・国・公団・公社・公庫等の公的機関をはじめ、建築関係団体、銀行等の金融機関など、すまい・まちづくりに関連する機関との連携を十分に行い、施策の総合的展開を図ること。

(3) NPOなど新たな市民活動との連携

- ・市民の主体的なすまい・まちづくりの推進にあたっては、ボランティアやNPOなど、より多様な主体との連携を図ることも視野に入れて、今後の施策を実施すること。
- ・また、高齢化社会を踏まえ、安心して自立した生活の実現を支援することも、今後のすまい・まちづくりにあたっての重要な視点であり、ボランティア活動と連携するネットワークづくりなど、地域見守りの充実についてもあわせて取り組んでいくこと。

(仮称) 近隣住環境計画制度の創設について

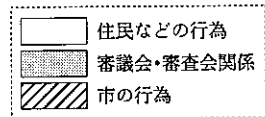
1 「近隣住環境計画制度」の目的

- (1) 小規模単位からのすまい・まちづくりの取り組みと地域住環境像の確立
- (2) 住民の発意と参加によるすまい・まちづくりの推進
- (3) 地域特性を踏まえたきめ細かな「地域別建築基準」に対応
- (4) 規制誘導手法と事業手法をあわせた総合的なすまい・まちづくりの推進
- (5) すまい・まちづくりに関わる各主体が総合的に参画

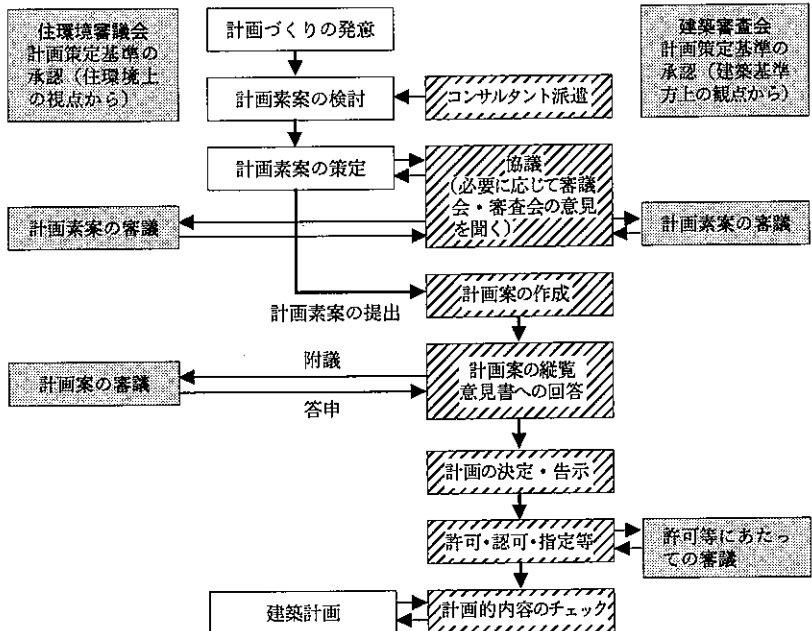
2 制度運用手続きの考え方

(1) 手続きのポイント

- ①住民主体による計画づくり(専門家参画・支援制度)
- ②地域住民によるチェック(縦覧制度)
- ③行政によるチェック(協議義務制度)
- ④住環境審議会によるチェック(附議制度)
- ⑤行政計画として担保(届出制度)



(2) 手続きの流れ



3 運用基準策定の考え方

(1) 地域特性に対応した「タイプ」の設定

地域特性や整備目標、計画単位などに応じて多様なタイプを設定する。

(例)「向こう3軒両隣型」「まちかど施設対応型」など

(2) 適用条件の設定

制度の適用に際しては、各々の制度タイプに応じて、適用条件を設定する。

基本的な条件項目としては「対象地域」「街区の形態」「対象規模」があげられる。

(3) 性能の検討を踏まえた基準の設定

○運用基準については、総合的視点からの性能を勘案し、建築基準法と同等あるいはそれ以上の性能水準を確保する。

○適用対象区域の内部だけでなく、周辺の住環境への配慮もまた踏まえたものとする。

主な運用基準項目については、建築基準法に位置付けられている性能（交通面、安全面、防火面、衛生面）の観点と、これに「景観面」という、建築基準法で規定されていない観点なども加えた性能基準を検討する必要がある。

(4) わかりやすい基準の設定

制度の適用が容易で、また、活用しやすくするために、基準の制度にあたっては、可能な限りコンパクトでわかりやすいものとする。

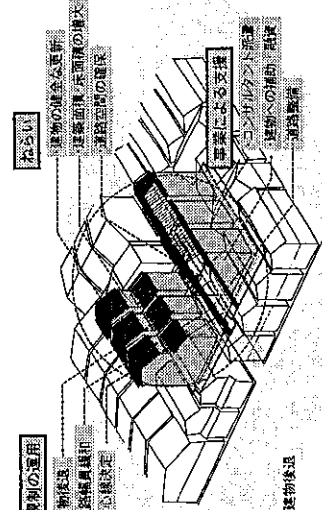
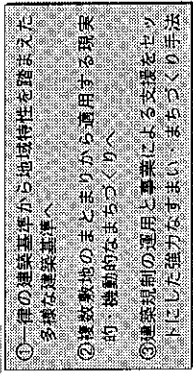
一 近隣住環境計画制度

■概要

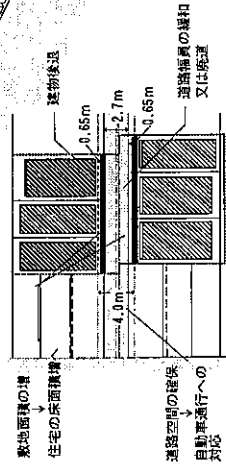
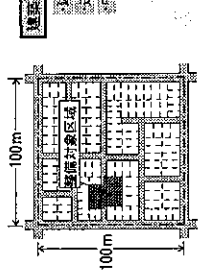
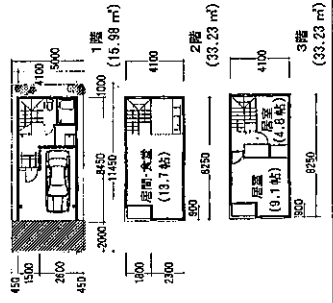
① 一度の建築基準法から地域特性を踏まえた多様な建築基準へ

② 建築敷地のまとまりから適用する現実的・機動的なまちづくりへ

③ 建築規制の運用と專業による支援をセットにした強力なまちづくり手法



■3階建て建築物付30面住宅の例
(※道路を廃止する場合は)

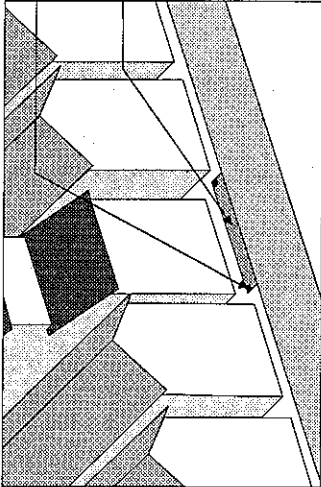


断面図	現行法規制	道路幅員確保 (11.0m > 7.0m)	道路の構造
	道路幅員確保より0.5m狭径 道路幅員確保より0.5m狭径 7.0m 9.5m, 0.5m 4.0m, 0.5m	道路幅員確保より0.5m狭径 道路幅員確保より0.5m狭径 4.0m, 0.5m 3.5m, 0.5m 10.0m, 2.7m 5.0m, 0.5m	道路幅員確保より0.5m狭径 道路幅員確保より0.5m狭径 4.0m, 0.5m 3.5m, 0.5m 11.0m, 2.7m 5.0m, 0.5m
敷地面積	45.75 m ²	50.0 m ²	56.75 m ²
床面積(上層)	74.8 m ²	74.8 m ²	90.6 m ²

* 地域特性を踏まえた様々な建築規制誘導等のメニューの運用

一 細街路整備の推進

■個別敷地単位で実施：後退杭支給型(全市対象)

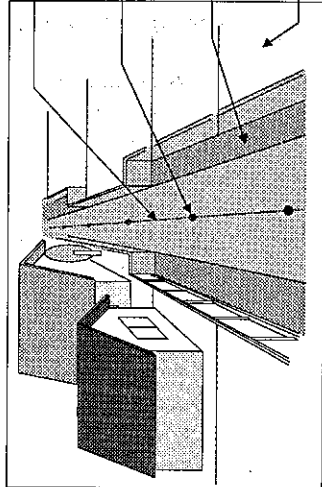


- 後退杭支給
建替工事時に後退杭を支給、設置後現場検査
- 整備費補助
調査、測繪整備などの一部補助

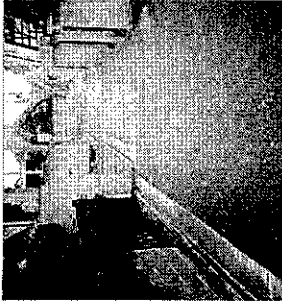
後退杭イメージ

中心杭イメージ

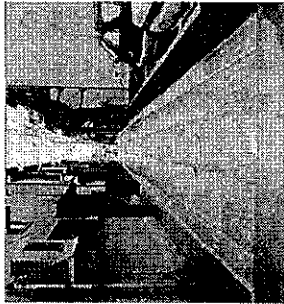
■路線単位で実施：中心線確定型
(候補地区：西出・栗出・東川崎・瀬中央など)



- 中心線確定
関係者立ち会いの上、中心線を設置
- 中心杭設置
神戸市が中心杭を設置
- 整備費補助
調査、測繪整備などの一部補助
- コンサルタント派遣
中心線確定、道路整備計画等の専門系派遣



<1戸セットバック整備の事例>



<路線単位での実施例(野田北部)>

すまい・まちづくりの推進システムについて

1 推進システムの基本的考え方

- (1) 多様な住要求への対応
 - ・より身近な相談体制
 - ・住宅市場、消費者保護施策との連携
- (2) 向こう三軒両隣からのマネジメントへの取り組み
 - ・個性豊かで自立した生活圏の基本となる単位
 - ・住環境像の共有などにより、住民が主体となるマネジメントの意識づくり
- (3) 専門家支援と実務者の参画の促進
 - ・住民からの相談や合意形成を行う専門家の支援
 - ・すまい・まちづくりに日常から関わる事業者の参画

2 推進システムの展開方向

(1) 市民のすまい相談との連携

市民の多様な住要求を、良好なすまい・まちづくりに繋げていく。

- ・より身近な相談窓口等の設置を行う。(区役所ロビー、街頭相談など)

(2) 特定地域への積極的展開

住環境上の課題が複合する地区では、密集事業区域などを指定し、行政がより主体的に取り組む。

- ・協働を基本とし、広報活動、相談業務、コンサルタント派遣などを駆使して、住民の合意形成を積極的に働きかける。
- ・密集事業区域での細街路整備と連携する。
- ・必要に応じ、新たな密集事業区域等の指定を行う。

(3) 既存システムの更なる充実

震災復興プロセスのなかで創造されたすまい・まちづくりシステムの発展、拡充を図る。

- ・震災復興の推進を支えた既存制度の充実を図り、復興の総仕上げを行うとともに、評価すべき点については一般施策へと継承していく。

(4) 地域特性に応じた推進システムの展開

地域の状況を把握し、その望ましい住環境像に即したすまい・まちづくりを進めるため、多方面に総合的に対応できるシステムが必要である。

① 専門家派遣とその総合的支援体制の整備

- ・市民の日常的なすまい・まちづくりの相談や合意形成に対応するため、地域の専門家による地域的・専門的支援を行う。
- ・専門家に求められる複雑・多岐にわたる課題の解決などに広域的・総合的にサポートする機能を設ける。

② 市民・事業者・専門家・行政のネットワークの形成

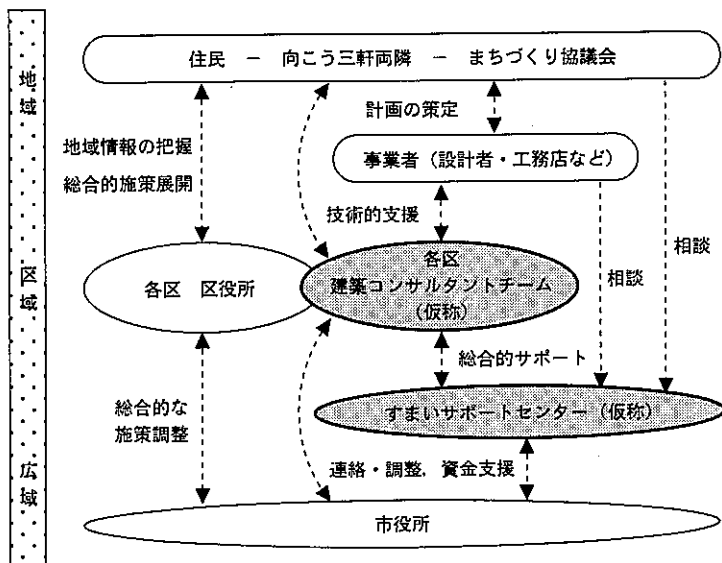
- ・まちづくり協議会・区役所・NPOや専門家団体・事業者団体と、全市レベル・区レベルなどで地域ネットワークを形成する。
- ・地元工務店・大工・ハウスメーカーなど日常業務で市民の住宅建設に関わる事業者がすまい・まちづくりに参画することで、地域に密着した良好な建て替えやストックの更新・維持管理が図れる。

③ 公社・公団等関係機関との連携強化

3 展開していく推進システムのイメージ

- (1) 地域的・専門的支援 — 各区建築コンサルタントチーム
- ・建築コンサルタントチーム，コミュニティアーキテクトなどの専門家により，各区単位を原則としてチームを形成する。
 - ・地域の実状に即し，住民・事業者の相談や合意形成に取り組む。
- (2) 広域的・総合的支援 — すまいサポートセンター
- ・専門家の業務を分担し，法律・融資など他分野の専門家と連携して総合的サポートを行う。
 - ・さらに，住宅性能保証制度など市民のための消費者保護施策を全市的に推進する。

※ 専門家：コンサルタント，設計事務所など街区更新の地元合意形成に主体的に関わる専門家
 事業者：設計事務所，工務店，大工，ハウスメーカーなど，実際の建設工事を実施する事業者



用語説明

「神戸市住宅3か年計画」
(平成10～12年度)
平成3年10月

阪神・淡路大震災で失われた住宅の復旧・復興のために策定した「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」(平成7～9年度)を踏まえ、復興の総仕上げへ向けての残された課題や21世紀を見据えた社会状況の変化など、住宅政策へのニーズの多様化に応じたすまい・まちづくりを総合的・効果的に進めるための計画として策定された。

「コンパクトシティ」

安全・安心で快適な、個性豊かで自立した生活圏(コンパクトタウン)が連携し、周辺自然とも共生しながら相互補完できるネットワーク型の構造を持つ都市。市民・事業者・市の協働のまちづくりにより構築されるとともに、都市の容量を踏まえた成長管理により、都市の持続的な発展を図る。

NPO(法)

NPO(Non-Profit Organization)とは、基本的には非営利(利益を関係者で配分しない)活動を行う市民団体をいう。近年、行政監督による社団法人や生協法人等とは別に、社会的な目的のために市民が自発的に組織し、自由で自立的に活動する民間団体が増えてきており、これらの組織をNPOとして捉えることが一般的である。

また、NPO法(特定非営利活動促進法)は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与することなどにより、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的としている。

密集市街地整備

道路や公園などの公共施設が不足し、老朽した建築物が密集した市街地に対し、防災性や利便性、居住環境性などの向上を目的として行う整備。法定事業や任意事業、市独自に行う事業などの様々な手法により、防災上の課題である細街路の拡幅から面的な範囲での公共施設の整備や老朽住宅の建て替えの促進など、地域の課題に応じて多様な整備を行う。

細街路整備

密集市街地や山麓市街地などにみられる細街路は、防災上の安全性や良好な住環境を確保する上での大きな課題の一つとなっている。神戸市では、このような細街路の拡幅・整備を推進するため、細街路に面した住宅の再建などの際に、その後退部分の舗装や側溝整備などに係る費用の一部を助成する制度などを設けている。

区画道路	沿道宅地へのアプローチや主要配管の収容、通過交通の排除などを主目的として配置する道路で、住宅地では6メートル(地域の実情により4メートル以上)を標準の幅員としている。
街区	一般に、道路に囲まれた一区画であり、四周を区画道路など一定幅員の道路により区画された一団の宅地または画地のことを街区としている。
「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」 (密集法) (H9.5.9交付, H9.11.8施行)	<p>阪神・淡路大震災での大規模火災の発生という教訓を踏まえ、密集市街地における災害に強いまちづくりのために制定された法律をいう。</p> <p>①老朽住宅等の建て替え促進のための認定・補助制度、②延焼危険建築物に対する除却勧告制度、③共同建築等を支援するための土地の交換分合、④防災街区整備組合、⑤道路についての建築基準法の特例制度、などのまちづくり支援制度が定められている。</p>
「防災再開発促進地区」	「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」第3条に定義しており、密集市街地のうち、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区のことをいう。市街化区域の整備、開発又は保全の方針において、この地区とその整備又は開発の計画の概要を定めるものとしている。
コンサルタント派遣制度	「こうべすまい・まちづくり人材センター運営要綱」に基づき、市民による良好なすまい・まちづくりを支援するため、登録されている専門家を市民からの依頼に応じて派遣する制度。専門家派遣にはアドバイザーとコンサルタントがあり、コンサルタントは、共同化やマンション建替、まちづくり、道路整備などについて計画案の作成等を行う。
住宅再建相談所	被災住宅の再建において必要となる専門的知識などの面から再建者を支援する組織。震災後設けられた「神戸・復興住宅メッセ」が終了し、引き続き建築計画、資金計画等の相談業務や専門家派遣の窓口、事務局となっている。
協調型住宅建設	土地の有効利用を図るとともに良好な景観形成に配慮するため、個別建築でありながら、隣地建築物と壁面を接することなどを、隣地所有者と協議して建設する。隣地所有者との協議において、コンサルタントなどを介した調整及び計画案の作成等が必要である。

コミュニティ・アーキ
テクト

ここでは、長田区や灘区で設けられている制度であり、建築に関する相談を受けつけ、ボランティアで問題を解決することを目的とした制度名称。建築家やまちづくりコンサルタント等が参加している。

元来はイギリスにおいて、コミュニティの整備などに居住者が直接関わるよう誘導・支援する建築家を指している。

<その他：資料編>

○建築審査会

建築基準法により定められている組織であり、同法に規定する同意及び第94条第1項の審査請求に対する採決についての議決を行わせるとともに、特定行政庁の諮問に応じて、同法の施行に関する重要事項を調査審議させるために設置される。

○タウンハウス

2戸以上の住宅が上下に重ならず水平に連続した集合住宅で、住戸や専用庭等の私的領域と共用庭や車路等の共用領域を有する。その所有形態には、敷地を共有し建物を一団地として建築している場合や、敷地を専有部分と共有部分とに分け建物は専有部分に個別所有されている場合などがある。このため、建築物の更新において、更新方法や共有部の取り扱い等の課題を抱えている。

○性能規定

性能規定とは、建築物やその部分に求める「性能」を規定するものであり、性能を満足するのであればどのように満たすかは問わない。従って、設計の自由度が高まることとなる。今回の法改正で、建築基準法令の技術基準は従来の仕様規定中心の構成から性能規定を中心とした構成になり、今後、より合理的で多様な設計による建築物が予想される。

平成10年度 神戸市住環境審議会 審議経過

会議名	開催日	場 所	審議内容
第8回審議会	平成10年7月27日 14:30～16:00	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> 諮問 「地域特性を踏まえたすまい・まちづくりのあり方と当面の施策展開について」
第1回 小委員会	平成10年7月27日 16:10～18:00	市役所1号館 22階1号室	<input type="checkbox"/> 検討項目の整理 ①住環境整備について ②街区を基本としたすまい・まちづくりについて ③すまい・まちづくりを推進するための仕組みについて
第2回 小委員会	平成10年9月2日 10:00～15:00	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> 密集市街地の検討項目の整理 ①街区単位のすまい・まちづくり ②細街路整備 ③すまい・まちづくりの推進体制
第3回 小委員会	平成10年9月24日 14:00～17:00	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> 「街区計画制度」と地域住環境像の確立について <input type="checkbox"/> 中間まとめ（案）について
第9回審議会	平成10年10月29日 10:00～12:00	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> 中間まとめについて
第4回 小委員会	平成10年11月19日 10:30～12:30	市役所1号館 22階1号室	<input type="checkbox"/> 「街区計画制度」の運用方針について
第5回 小委員会	平成10年12月14日 9:30～12:00	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> 「街区計画制度」運用の枠組みについて <input type="checkbox"/> すまい・まちづくりの推進システムについて
第6回 小委員会	平成11年1月26日 10:00～12:20	市役所1号館 23階5号室	<input type="checkbox"/> すまい・まちづくりの推進システムについて <input type="checkbox"/> 「街区計画制度」の名称について <input type="checkbox"/> 答申（素案）について
第10回審議会	平成11年2月1日 10:00～12:00	市役所1号館 23階AV会議室	<input type="checkbox"/> 答申（案）について

平成10年度 神戸市住環境審議会 委員名簿

(敬称略)

氏名	職業等
いしとう なおこ 石東 直子	石東・都市環境研究室代表
かとう よしまさ 加藤 恵正	神戸商科大学商経学部教授
○ ◆ たかだ ちつお 高田 光雄	京都大学大学院工学研究科助教授
なかにま とおる 中嶋 徹	神戸市建築審査会会長
なかもら るみ 中村 留美	弁護士
※ △ ひらやま ようすけ 平山 洋介	神戸大学発達科学部助教授
※ △ みわ こういち 三輪 康一	神戸大学工学部助教授
※ ◇ もりさき てるゆき 森崎 輝行	森崎建築設計事務所代表
◎ △ やすだ ちゅうさく 安田 丑作	神戸大学工学部教授
向井 清之	前神戸市建築協定地区連絡協議会会長
まつした ひさひろ 松下 緯宏	神戸市都市計画局長
たるみ えいじ 垂水 英司	神戸市住宅局長

◎：審議会会長

○：審議会副会長

※：臨時委員

◆：小委員会委員長

◇：小委員会副委員長

△：小委員会委員

平成 11 年 3 月
神戸観光創造研究会

1. 序一略

2. 観光産業の位置づけ

(1) 産業復興策として

観光は、「余暇時間の中で、日常生活圏を離れて行う様々な活動であって、触れ合い、学び、遊ぶということを目的とするもの」と定義される¹⁾。観光産業は交通産業、宿泊業のみならず飲食産業、アミューズメント産業、土産品産業などを包含する極めて裾野の広い産業である。我が国の旅行に関わる総消費額は²⁾、91年度ベースで24.5兆円、うち国内産業に関わる消費は20兆円と極めて大きい。その生産波及効果は48兆円に達し、それに伴って生ずる所得効果、雇用効果、税収効果は日本経済の6%を支えている。

世界的に見ても、観光産業は世界の雇用及びGDPの10分の1を確保していると言われ、今や重工業に代り、「21世紀の基幹産業」にふさわしい産業に成長している。

神戸においても、97年の観光関連産業は市内の事業所数の27.0%、同従業者数18.3%を占めている。市内総生産額に占める観光消費額の割合も5.9%（96年度）にのぼり、この数字は政令指定都市では京都に次いで2番目に高く、観光都市のイメージの強い札幌を上回っている（図表1）。

都市名	年次	観光消費額 (百万円)	市内総生産に 占める比率%
京都市	95年	49,731	8.8
神戸市	96年度	33,061	5.9
札幌市	95年度	24,921	4.1
北九州市	95年	12,820	3.7
福岡市	95年	21,600	3.5
広島市	95年	14,592	3.1
横浜市	95年	32,647	3.0

観光産業に対しては、基本的に過小評価があり、これまでは第2次産業整備型の復興に力点が置かれすぎた。観光開発事業は即効的効果のみならず、その波及効果は底辺のサービス産業まで含めて、大量の雇用を創出する産業として広汎な効果が期待でき、また対費用効果が大である。特に大都市においては、今後製造業のみで存続することは不可能であり、その産

図表1 都市別にみた観光消費額（推計値）

出典：財21世紀ひょうご創造協会¹⁹⁾

業・経済を支え雇用を維持していくためにはサービス産業の育成に努めなければならない。このように、製造業の減少をサービス産業でカバーするという対応は世界的傾向である。

最近の観光の動向については、経済企画庁の消費動向調査（98年9月）によると、レジャー費を減らす傾向が98年に入ってさらに強まっている。しかし世帯単位の国内旅行実施割合の推移を見ると、大きく落ち込んでおらず、このことから、家族やグループなどでの個人

旅行には低予算でも行きたいという根強い需要があることが伺える³⁾。

平成10(1998)年度観光白書によると、女性の観光旅行が増加し、特に30代、50代女性の国内観光が大きく伸びている。年齢では若年層、中高年層が増加しており、15歳以下までの層の増加は、家族旅行の増加がその要因と考えられる。また同行者を見ると、家族旅行が過半数を超え、反面、職場、学校、地域等の団体旅行は減少している。同行者の数も15人以上の団体は減少しており、家族旅行、小人数のグループ旅行へと変化している。

特に6歳以下の年齢層が増えているのは、自家用車の普及や道路の整備とともに小さい子を連れて観光旅行を楽しむ機会が増えていることが伺え、少子化の進展により親と子の絆を強めるタイプの旅行が指向されていることを反映している⁴⁾。

近年の観光需要は「一泊二食宴会型」の慰安旅行的な休養・気晴らし的観光から、創造的・自己開発的観光へと変化しているといわれている。今後需要の中心となる個人、家族、小グループをターゲットにした柔軟な観光システムが求められる。

また、地域の歴史、文化、自然を生かした観光振興は、地域の経済発展を促すだけでなく、地域の住民がその文化を発見、創出する貴重な契機となるなど、地域の経済、文化双方を活性化させる⁵⁾。集客は、単なる観光施策としてではなく、人々が集まる「魅力ある地域・都市づくり」をいかに進めるかという観点から考える必要があり、地域が一体となって新しい地域の魅力を創造する必要がある。

岐阜県高山市では⁶⁾、交通条件に劣る山間地にありながら、歴史的街並みや朝市を観光資源とした観光都市として大きく発展した。高山は、1963年の「宮川に清流を取り戻そう」子供会によって川の清掃やマス、コイの放流を行ったのを契機とし、街並み保存会の結成など市民運動が高まり、観光的に注目をされ始めた。その後、表通りの電柱撤去、市街地景観保存条例の制定、伝統的建造物群保存地区の指定など、行政を中心としつつも地域ぐるみ、市民ぐるみの活動を経て観光客も急増し、観光産業も著しい発展を遂げた。同市観光の中心三町では、70年頃まではほとんど観光に関係なかった町民が、今日では80%以上が観光業にかかわっている。年間観光客約230万人のうち10~20代の若者、特に女性が多く、しかも温泉地でないのに宿泊率が47%に達し、その多くが2~3泊の連泊であるという。

(2) 神戸のイメージアップ作戦として

震災からのイメージアップが必要である。神戸は元来、温泉や六甲山を除けば名所型観光としての観光資源に乏しい都市であった。それが後述のように77年の「風見鶏」に代表される異人館ブームにより一挙に観光客が増加した「イメージ先行型」観光都市であったが、震災によりそのイメージがダウンして、非常に脆弱なものになっている。しかし観光宣伝だけでは、イメージ回復はできない。またイメージも年月で疲弊していく。イメージアップ作戦を政策的に展開していくため、観光資源の再編成が必要である。

神戸の個性である「ハイカラ文化」とは、「歴史に裏づけられた都会的洗練」と定義できる。港町として発展してきた神戸はハイカラで新しいものを好む気風があり、震災前は、清潔で魅力的な街並み、歴史的建造物とともに、そこに住む「こうべっ子」の魅力的なライフスタイルにあこがれて神戸を訪れる観光客も多かった。

神戸商工会議所が震災1年後に行った「震災影響調査」⁶⁾では、今後特に力を入れるべき都市コンセプトとして「集客・観光都市」がトップだった。また、やはり震災直後に20代後半の女性に神戸がどのような街になってほしいかを調査したところ、「今まで通りお

しゃれで小粋な街、美しい自然がある街」がトップだった⁷⁾。

最近では横浜のベイブリッジ、大阪の海遊館・ATC、東京の都庁舎・臨海副都心など各地で新しいシンボルが形成されつつあり、神戸も明石海峡大橋、旧居留地、神戸ルミナリエなどをイメージアップの素材として活用していかねばならない。

(3) インナーシティの再生・活性化の手段として

我が国でも、空洞化の進む商店街の生き残り策として、観光地という魅力を付加しようという動きが各地で見られる。

境港駅前の商店街は⁸⁾、地元出身の漫画家水木しげる氏にちなんで「水木しげるロード」を設定し、一躍観光地として名を馳せた。95年度から96年度にかけて総延長800mの街路に妖怪オブジェ80体を設置し、「妖怪フェスティバル」等も開催することにより、95年に年間約30万人だったロードの来訪者が97年には約47万人と増加の一途をたどり、「水木グッズ」の総売上も約5億円にのぼっている。

高知市では⁹⁾、「がっかり名所」と不評を買っていた「はりまや橋」の周辺を、95年から人工河川で水の流れを取り戻すとともに、明治期の鋳鉄製の橋を復元するなど、総工事費約20億円をかけて再整備事業に着手し、98年3月に完成した。その結果、これまではバスガイドから説明を聞きながら通り過ぎだけだった観光客がゆったり歩いて回るようになり、地元商店街では客の入りが増えたという。

アメリカ・サンアントニオでは⁹⁾、汚れた運河の再生を契機として、いったんは衰退の兆しがあった都心商業地区を観光地として蘇生させた。河畔のシアター、小規模なミュージアム群、歴史的建築物の活用、さらにはテーマレストラン群など、30年にわたって間断なく新規の集客施設を増設してきた。現在も新しい国際会議場が建設中である。リバーウォークと命名された運河を軸に、壁で囲まれてはいないが、一種のテーマパークのようにみせている。年間700万人の来訪者のうち86%が滞在し、3人ほどのツアーで3泊以上するのが平均であり、99%が再訪を望んでいるという調査結果がある。

このように、観光振興による都心の賑わいの創出は、空洞化が進展する周辺商業地区、オフィス街の再生の契機となる。イギリス環境省(DoE)は、1990年に「観光とインナーシティ」を発表し、観光がインナーシティ再生に極めて有効な施策であることを認知している。

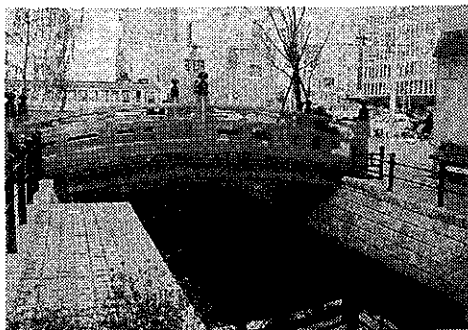


写真1 はりまや橋(高知市)

3. 神戸の観光の現状と課題

神戸を訪れた観光客は、震災のあった95年に前年のわずか44%の1,074万人に落ち込んだ。その後、96年の来訪者は震災前年比で85%、97年は93%、98年は104%と表面的には回復している。ただし、95年以降はルミナリエの観光客を含んでおり、それを除くと98年においても震災前年の83%にとどまっている(図表2)。またホテルの稼働率は依然回復しておらず(図表3)、全体として回復感の乏しい状況にある。要するに神戸市が自負してきた観光・コンベンション都市としての集客能力も疲労していることを物語っている。しかし一方で、98年4月に開通した明石海峡大橋の効果や、「神戸ルミナリエ」が復興のシンボルとして定着したことなど、明るさも見えている。

(1) 明石海峡大橋の効果

98年9月の観光動態調査では、神戸選定の理由として10%の観光客が「大橋ができたから」と回答している。神戸市の試算では、明石海峡大橋の開通により、波及効果も含めて333億円の経済効果を見込んでいる。

垂水・舞子地区の大橋関連新施設や大橋めぐりのクルージングなど、大橋そのものと繋がる観光施設の利用客は大きく増加している。

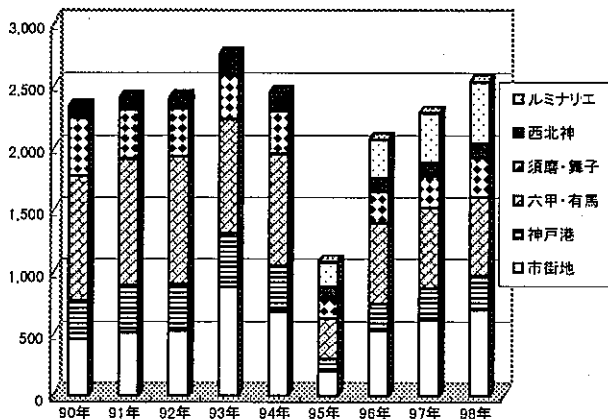
特に、淡路島の観光施設入場者数は、開通半年で開通前に比べ3倍、宿泊客は2倍に増加した。

モザイク大型バス駐車場のサンプル調査では、中・四国、和歌山、名古屋方面等から大幅に増加しており、近距離客の比率がアップしていることが伺える。

関西発の旅行をみると、四国が+68%に対し、伊勢志摩-18%、南紀-11%、山陰-10%と減少している(JTB調べ)。県内他地域の観光動向も、東播磨、但馬、丹波とも宿泊客は軒並み1割程度の減少となっており、大橋へ観光客がシフトした影響が出ている。

東京発、大阪発の四国向け観光バック旅行では¹⁰⁾、明石架橋・大鳴門橋経由が大幅に増加している。一方で瀬戸大橋経由もそれほど減少しておらず、本四架橋及び周辺の道路整備に伴い、海路や空路から陸路へのシフトが進んでいる。特に東京発は、東京から伊丹空港発着で明石海峡大橋・淡路島経由のツアーが出現しているのが注目される。

東京発バックでは過半数、大阪発では4分の1が四国外に立寄り、立寄り先として神戸



図表2 神戸市内の観光客入込数の推移 (人)

出典：神戸市産業振興局の調査による

の組み入れ率が高く、神戸が四国への出入口として注目されていることがわかる。

宝塚大劇場では、中四国からの日帰り客が開通前の50%増に達しており、午前の部を観劇した後、神戸や淡路島に出かける周辺観光をセットしたバスツアーが目立って増えている。大阪でも、茶屋町の劇場飛天では徳島、愛媛からの客が3割増加するなど、劇場の商圏は、西は四国、広島県福山まで200キロ圏に広がったという¹⁰⁾。

このように、京阪神と中四国は、ヒト、モノの流れのほかレジャーなどの情報も完全にボーダーレスの時代に入っている。

このような状況にもかかわらず、神戸市街地のホテルの稼働率が大橋開通後も依然好転しないのは、不況によるビジネス客の減少もあるが、やはり神戸の市街地観光コースが観光客に魅力的には映らず、神戸に立寄っても宿泊には至らないなど、大橋効果を十分に吸収できないでいることにほかならない。

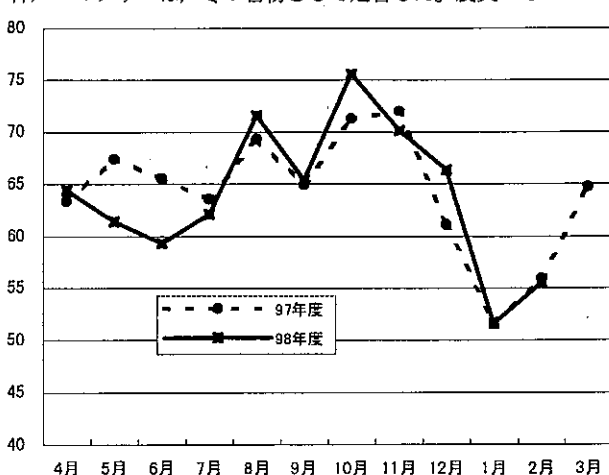
○瀬戸大橋の例¹⁰⁾

瀬戸大橋を通行する車両は、併設するJRと比べ割高感があるため、96年度で15,210台/日と、当初予想していた24,900台/日には及ばない。しかし、四国内の高速道路網の充実に伴い、普通車、大型車(トラック等)を中心に漸増傾向を示しており、96年度交通量は瀬戸大橋ブームの88年度と比較して40.0%増、ブームの落ち着いた89年度と比較すると67.7%増と、着実な伸びを示している。

特大車(観光バス)が減少傾向にあるのに対し普通車、大型車が増加しつつあり、また日祭日の通行量は平日の約1.3倍程度(明石海峡大橋は約1.8倍)であり、このことは瀬戸大橋が観光の橋としての利用が一段落したものの、生活、産業の橋としての役目を果たしつつあることを示している。

(2) 神戸ルミナリエ

神戸ルミナリエは、冬の名物として定着した。震災のあった95年暮れに実施された第1



図表3 神戸市内ホテル稼働率 (%)

出典：神戸市産業振興局の調査による

回には254万人であった来場者は、毎回増加し、98年の総来場者は516万(15日間)にのぼった。

実行委員会の来場者調査では、買物や観光を兼ねてルミナリエに来た人が97年の調査より大幅に増え、来場者一人あたり平均の消費額も12,350円で97年より1,980円多く、県外からの来場者も回を重ねるごとに増加している。特に明石海峡大橋の開通した98年

は、ルミナリエと明石海峡大橋や六甲山からの夜景との組み合わせのツアーが目立った。

さくら総合研究所関西調査部では、兵庫県を中心とした経済効果を537億円と試算している。前述の明石海峡大橋の開通後1年間の経済効果333億円と比較しても、ルミナリエの効果の大きさがわかる。

さらに、2005年度の神戸空港開港後は、札幌雪祭りのように各地から集客する全国規模のイベントに発展することが期待される。

(3) 震災後のコンベンションの動向

コンベンションは平日の宿泊、レセプションを伴い、参加者あたりの支出額も一般観光客より高いなど、経済波及効果は大きい。

しかし、全国に先駆けてポートアイランドにコンベンションセンターを建設した神戸市であるが、最近では他都市間競争が激化している。

施設名	所在地	開業（予定）
グランメッセ熊本	熊本県益城町	98年3月
ビッグシップ（米子コンベンションセンター）	米子市	98年4月
北九州メディアドーム	北九州市	98年10月
福島県産業交流館（ビッグパレットふくしま）	郡山市	98年10月
なら100年会館	奈良市	99年2月
グランシップ（静岡県コンベンションアーツセンター）	静岡市	99年3月
つくば国際会議場（仮称）	つくば市	99年6月
富山国際会議場（大手町フォーラム）	富山市	99年8月
大阪国際会議場（仮称）	大阪市	2000年春
淡路夢舞台国際会議場	兵庫県東浦町	2000年3月
さいたまスーパーアリーナ	与野市・大宮市	2000年秋
新潟国際コンベンションセンター	新潟市	2002年春

図表4 98年以降開業・開業予定の主なコンベンション施設

出典：週刊ダイヤモンド99年1月30日号をもとに作成

見本市・展示会を始め、最近では企業代理店、フランチャイズ店等の表彰式、インセンティブ・ツアー（報奨旅行）、グループ企業の会議、研究開発活動もコンベンションとして開催されることが多くなっているが、これら企業コンベンションの誘致のためには、施設の充実とともに、交通アクセス、都市イメージが重要な要素となる。

震災後、民間のコンベンション施設としてのポートピアホールのオープンに加え、ポートアイランド2期にはスーパーコンベンションセンター構想がすすめられている。さらに、明石海峡大橋開通によるアクセスの向上に加え、将来的にはポートアイランド2期沖に神戸空港が開港（2005年度予定）することにより、国内外からのコンベンションセンターへの交通が更に便利になり、神戸のコンベンション都市としての魅力は着実にアップすることが期待できる。

またWHO神戸センター、アジア防災センターなどの国際機関を拠点として誘致することにより、国際会議、学会等の神戸開催が従来以上に増加する可能性がある。

4. 重点戦略

重点戦略1 北野、三ノ宮周辺を重点的に観光開発する

神戸は、他の都市に先駆けて、いち早く「都市型観光」の重要性に着目し、都市の総合的魅力を活用した観光振興を図ってきた。神戸で気に入っている観光エリアの調査¹³⁾では、三宮・元町(52.4%)、北野・布引・ロープウェイ(47.7%)、ハーバーランド(36.6%)の順になっている。

交通の便が良く、観光の見所と宿泊施設、ショッピングゾーン、盛り場が集積している北野町～三宮～元町周辺の魅力をより向上させ、観光客を引き付けることができれば、六甲・有馬、灘の酒蔵その他西北神エリアにも必ず波及する。

神戸市街地には、夜間観光としてのルート設定、菓子・神戸肉などのグルメ、神戸ブランドのショッピング等、神戸のハイカラ文化を生かした観光開発の余地は、まだまだ十分にある。現状では多様な観光ニーズ(ショッピング、グルメ、自然観光、文化観光、夜間観光、産業観光など)に対応しきれていない。短期即効性、対費用効果の面からも、北野・三宮に集中的に投資することが望まれる。

重点戦略2 明石海峡大橋を生かした広域観光・ボーダーレス戦略をすすめる

観光資源としての明石海峡大橋そのものを最大限活用するため、舞子、垂水、中突堤(クルージング発着場所)、更に明石側、淡路側の眺望スポットとも連動した広域観光を進めるべきである。

同時に交通手段としての大橋の効果、即ち大橋及び山陽道等の道路整備により京阪神と中四国が物理的・心理的に一体化し、ヒト・モノ・情報の流れがボーダーレスになったことによる効果を最大限活用し、四国(4県442万人)のみならず中国地方の旅行客(イン、アウト)を呼び込み、さらに大阪ベイエリアからの吸引をもはかる広域戦略が必要である。

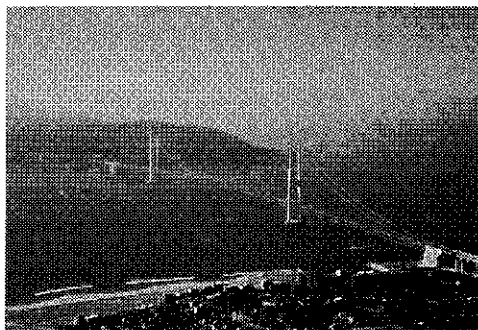


写真2 舞子海岸

5. 提言

提言1 神戸市街地観光の回遊性を創出する

- ① トアロード「ハンドクラフト街」、旧居留地「高級ショッピング街」の形成
- ② 旧居留地周辺の歴史的建築物の活用
- ③ 中突堤周辺地区の賑わいの創出
- ④ 半日～一日楽しめる徒歩圏のモデルコースの設定
- ⑤ 共同イベントの開催による地域ぐるみの観光戦略
- ⑥ 三宮駅のターミナル機能の強化

(1) 現況

神戸の市街地観光は、東西のアクセスは整備されているが、山の手と海の手という南北のアクセス整備が不十分であると指摘されている。観光客にとって神戸は、山手から浜手に至る自然、繁華街、坂道などが魅力の街であるはずが、それらを満足させる周遊コースが整備されておらず、観光地として大きな課題である。シティループバスが連絡し補っているが、観光客は観光スポット（点）を辿るのではなく、やはり線から面に歩きたいはずである。

神戸で最も人気の高いエリアである三宮・元町、北野町、ハーバーランドの3地区をつなぐ重要な位置にあるトアロード、旧居留地に観光客を引き付ける魅力や特徴がないのが現状であり、結果的に上記3地区はそれぞれ動線が途切れている。北野町・異人館街～北野工房のまち～トアロード～旧居留地～ハーバーランドをめぐる回遊性をつくり、神戸での滞留時間を長くする必要がある。

またJR三宮駅前もバスターミナル等が観光客にとって非常に分かりにくく、回遊性を妨げる原因になっている。三宮駅における「神戸の表玄関」としてのターミナル機能を向上し、観光施設間のアクセスを改善する必要がある。

・トアロード、トアウエスト

トアロードは、かつては北野町など山手に住む外国人が旧居留地に通勤する通り道として買物をした歴史があり、現在でもハイカラな店舗が建ち並び、山手と浜手を結ぶ神戸の代表的な繁華街である。土産ではなく、質の高い、歴史に裏打ちされた高級品の老舗（洋菓子、パン、惣菜、帽子、ハンドバッグ、真珠など）がたくさんある。

一方、トアウエスト地区では¹⁹⁾、最近10代から20代の若者が急増している。トアウエストとは、トアロードを一つ西に入った地区で、中山手通、サンセット通、鯉川筋に囲まれた部分である。90年代初め頃から若者をターゲットとした生活雑貨店、飲食店等が相次いで開店し、旅行雑誌にも紹介されるようになり、「アメリカ村」的に発展しつつある。震災後、マスコミに取り上げられたことから修学旅行の高校生が自由行動中にトアウエストへ立寄ることが多くなった。表通りのトアロードに対し、神戸の「路地裏」的存在であり、震災前よりもむしろ賑わっているといわれ、今神戸で一番若くて元気な街といえる。

このような中で、震災後、トアロードに面する商店を中心に結成された、「トアロード地区まちづくり協議会」の活動が目される。同協議会は96年1月に結成され、ニュースレターの発行、イベントやまちづくり計画の策定、景観形成市民協定の締結等の活動を行ってきた。

さらに協議会で空き地、空き店舗を利用したギャラリー等のスポットづくりの計画を進めるうち、任意団体では限界があることから、97年7月には、商店らが出資して、「トアロードまちづくりコーポレーション」を設立し、イベント実施から資金調達・物件管理まで、ハード・ソフト両面での事業を自ら行っている。同社では98年夏に空き店舗を利用し、ガラス工房で有名な長浜市の第三セクター・榎黒壁と提携してガラス製品販売店「トア・デコ」を開店した。このほかにもステンドグラス、地ビールなどの「工房」の開設を具体的に検討している。

・旧居留地地区

旧居留地を中心に三宮～神戸駅周辺には、戦災、震災を経た明治～戦前の近代洋風建築物が点在する。20年前の79年には45棟あったが、震災前には6割まで減少し、震災後には、復元された建物を含め十数棟になっている¹⁵⁾。

同地区では、レトロブームと共に大丸神戸店が87年から始めた洋館ショップが、98年10月開店のブランド店で既に56店舗目に達した¹⁶⁾。百貨店の売り上げが全国的に前年割を続けるなか、同エリアのショップは毎年増収を続け、大丸神戸店の売上げの1割を占めるようになるなど、近年高級ショッピング街として注目されるようになった。反面、既存ブランド効果に依存しており、新鮮味持続のためには常に新たな仕掛けが必要であるが、長引く個人消費の低迷で有名ブランドの神通力も薄れつつある。

このような中で、「旧居留地地区連絡協議会」では、「伝統」、「風格」とともに、「にぎわい」、「もてなし」のあるまちなみづくりを目指し、統一したフォームの銘板・説明板の設置、ポイントの夜間照明の実施、地区計画による街かど広場の整備など、活発に活動している¹⁷⁾。

・中突堤周辺地区

中突堤は、メリケンパークとハーバーランドをつなぎ、港めぐりの発着場でもあり、観光客の動線としては重要な位置にある。中突堤先端部には95年7月にホテルが、96年3月に旅客ターミナルが完成した。またポートタワーに隣接する中突堤西地区には小型旅客船のためのターミナル（愛称「かもめりあ」）が96年3月に供用開始している。この地区の中核施設となるアミューズメント施設は2000年に開業する予定である。

このように同地区の再開発がすすんだことから、従来倉庫として利用されてきた土地についても再開発の動きがでてきており、99年8月には物販施設がオープン予定である。

ハード面での整備が進んでいる同地区に観光スポットとしての魅力を高めるためには、ソフト面の仕掛けが必要である。

(2) 具体的施策

① トアロード「ハンドクラフト街」、旧居留地「高級ショッピング街」の形成

神戸市街地の観光に回遊性を持たせるためには、従来観光の範疇に入らなかった、時間消費的傾向の強いショッピングを観光として捉える必要がある。我が国には、ニューヨー

ク5番街やシカゴ「魅惑の1マイル」に相当する高級ショッピング街がないが、神戸市街地において幅広い年齢層を対象としたユニークなショッピングゾーンを形成することにより、リピーターが増加し、さらにはアジア地域からの集客も可能となる。

トアロード周辺について、「ハンドクラフト街」を設定する。同地区は表通りの老舗のみならず、トアウエスト地区及び「高架下」の界隈性・流行最先端性を兼ね備えたエリアであり、ここから、ハイカラな神戸のイメージに合い、同時に実用品として神戸市民の生活も豊かにする「神戸ブランド」を発信する。業態としては、パン、チョコレート、洋菓子、ハム、惣菜、帽子、洋服、ハンドバッグ、真珠、洋家具などが考えられる。

旧居留地では、前述のようにブランド店の出店が相次ぎ、「高級ショッピング街」が形成されつつあるが、地元（阪神間）のみならず全国からの観光客も吸引することにより、エリア全体の売上が伸び、さらに店舗が集積することが期待できる。そこで、同地区でインパクトある観光イメージをつくるため、シンボル施設や土産店などを設け、さらに休日の道路のモール化、カフェテラス出店、ストリートパフォーマンス、バナー設置等、屋外型の仕掛けにより賑わいを演出する。

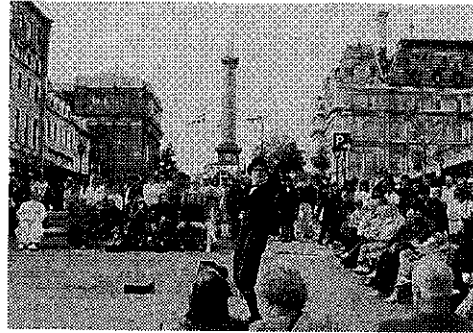


写真3 ストリートパフォーマンス
(モントリオール旧市街)

アメリカ・ラスベガスでは¹⁸⁾、ここ十年の間に全米各地でギャンブルが公認され、かつての独占状態が終わったが、ギャンブル依存から総合娯楽都市へ変容を図っている。今やラスベガスを訪れる観光客がホテルで使う金の半分は食事やショッピングである。最近の調査では、観光客の67%が「買物」を楽しみに来る、と答えている。現在もホテルの建設ラッシュが続く、日本からの観光客も直行便運行などで急増しているという。

② 旧居留地周辺の歴史的建築物の活用

同地区を北野異人館街と並ぶ「第二の異人館街」とする。そのため、重厚な洋風の名建築物を紹介する観光客向けのリーフレットを作成すると同時に、所有者に内部の一部公開をしてもらい、随時見学ツアーやスタンプラリーを開催する。

また夜間のライトアップや、ステンドグラスをテーマにした照明などの仕掛けにより、夜も散策できる街とする。

③ 中突堤周辺地区の賑わいの創出

同地区は気軽にウォーターフロントの散策を楽しむことができ、波止場、ポットタワーなど、ある意味で最も神戸らしい場所といえる。

同エリアには、ホテル（2ヶ所）、中央ターミナル、ハーバーランド・モザイクのほか、前述のとおり集客施設、アミューズメント施設の計画があり、集客力の高い商業施設が集

	建 物 名	建築年	所在地	備考
1	チャータードビル	昭和13	中央区海岸通	旧チャータード銀行神戸支店
2	神港ビル	昭和14	中央区海岸通	
3	商船三井ビル	大正11	中央区海岸通	旧大阪商船神戸支店
4	海岸ビル	大正7	中央区海岸通	登録文化財、外壁復元、旧三井物産神戸支店
5	海岸ビルヂング	明治44	中央区海岸通	旧日豪会館(兼松商店本社)
6	神戸郵船ビル	大正7	中央区海岸通	旧日本郵船神戸支店
7	神戸市立博物館	昭和10	中央区京町	登録文化財、旧横浜正金銀行神戸支店
8	旧神戸居留地15番館	明治14	中央区浪花町	重要文化財、再築、旧ノザウ本社
9	同和火災海上ビル	昭和10	中央区明石町	旧神戸海上火災保険
10	日本毛織ビル	昭和12	中央区明石町	
11	旧居留地38番館	昭和4	中央区明石町	旧ナショナルシティ銀行神戸支店
12	大林組栄町ビル	明治41	中央区栄町通	壁面保存、旧第一銀行神戸支店
13	神戸住友ビル	昭和9	中央区栄町通	
14	ファミリー西館	明治33	中央区相生町	旧三菱銀行神戸支店

図表5 旧居留地周辺の主な近代洋風建築物

出典「神戸の近代洋風建築」(神戸市教育委員会、90年)から抜粋

積することとなる。

それらの施設が相互に連携して集客に努め、ウォーターフロントの観光資源としての魅力を向上させる必要がある。

特に、昼間の景観もさることながら、夜景の名所として、ポートタワー、海洋博物館、ホテルを借景とした記念写真スポットになると思われる。

またハーバーランドを含む中突堤周辺地区は、98年3月に「海と船に親しめる都心ウォーターフロントの創造」という開発方針が定められ、特定港湾開発地区に指定されており、港湾関連以外の施設の建設が可能になったので、近年若者に注目されている栄町通、海岸通の飲食街とも連担した賑わいのあるスポットとしてさらに再開発が進むことが期待される。

④ 半日～一日楽しめる徒歩圏のモデルコースの設定

神戸の都心において、北野町のほか、トアロード、トアウエスト、高架下、旧居留地、南京町、センター街・元町商店街、メリケンパークなど、多様な文化や歴史が交錯する特長ある小地区に育てるとともに、それらをモザイク状につなげ、ネットワークしていくべきである。それが市街地エリア全体の魅力向上につながる。

昼間のコースとして、新神戸(三宮)駅→北野町→トアロード・高架下→南京街→旧居留地→メリケン・中突堤→モザイク→神戸駅(約6km)の観光定番ルートを設定する。

さらに兵庫運河(提言5参照)や灘の酒蔵を含めると、一日楽しめる回遊性を創造できる。

⑤ 共同イベントの開催による地域ぐるみの観光戦略

三宮～元町周辺で既に実施済・予定のイベントとしては、シャンテ!神戸(三宮)、クラフトアートフェア(トアロード)、元町ミュージックウィーク、春節祭・中秋節(南京町)、居留地返還100年祭(1999年予定)などがあり、今後これらのイベントをベースとして共

同イベントを開催し、地域の一体感を高める。

また神戸まつりは、京都の祇園祭、大阪の天神祭と並んで「京阪神三都夏祭り」として親しまれており、神戸の魅力を知ってもらう絶好の機会であるので、多くの人々に再び訪れてもらえるように市民をあげて盛り上げる必要がある。

⑥ 三宮駅のターミナル機能の強化と、「神戸観光の玄関口」としての整備

三宮駅を神戸観光の動線の起点・結節点とし、同時に観光の玄関口にふさわしいものにするため、新聞会館ビル跡地における低層部分も含め、同エリアの一体的整備を検討すべきである。

- ・現在分散している淡路、有馬、関西・伊丹空港等の各方面のバス停、タクシー乗り場、さらにポートライナーの神戸空港延伸を含めた総合ターミナルの設置
- ・駅前広場の充実と、シンボルモニュメント等の設置

提言 2 滞在型観光客を増やすため、夜型観光を振興、創造する

① 夜景スポットの設定

② 「盛り場」の観光客対応

(1) 現況

ここ数年、全国的には平均宿泊数が増加傾向にある中で、神戸の入込客数は通過・日帰り客が中心であり、宿泊客の割合が減少する傾向が見られる。神戸では観光客が夜に楽しめるところが少ないのが現状である。コンベンション参加者にとっても、観光は夜が主体となる。夜型観光の創造などの滞在型観光戦略より、ホテル稼働率のアップ、商店街・飲食街の活性化など観光消費の付加価値を大きくしていく必要がある。

特に98年の神戸ルミナリエ期間中は、ルミナリエと明石海峡大橋の夜景とのセットに人気があったことが示すように、「一千万ドルの夜景」や海から見る市街地の夜景などを活用する余地はまだ十分にある。

(2) 具体的施策

① 夜景スポットの設定

六甲山、明石海峡大橋（垂水・舞子）、メリケンパーク・ポートタワー、モザイクなど神戸には豊富な夜景スポットが既に多数存在する。これらとルミナリエのイメージを重ね合わせる戦略が求められる。

また例えば、ビーナスブリッジは市街地から車で5分、レストハウスもあり、手軽に180°の夜景が楽しめる。更に北野、旧居留地を中心に徒歩圏内に点在する歴史的建造物、教会、異人館など由緒ある建物をライトアップし、観光客にそれらをめぐる散策を促せば、神戸らしい夜間スポットとなる。加えて夜8時以降は閉店してしまう三宮センター街、元町商店街等のショーウィンドウも夜間ライトアップすれば、夜型の周遊性が演出できる。

すでに冬の神戸の風物詩として定着した神戸ルミナリエのほか、北野町でもクリスマス期間中には街路樹に2万個の電飾が施され、一部の異人館がライトアップされた。また神戸商工会議所等が主催で毎年「ライトアップコンクール」が開催されている。これらのイベントの輪が広がり、1年を通じて夜の散策も楽しめる街に発展させることが望まれる。

函館市では¹⁰⁾、90年度から「ファンタジー・フラッシュ・タウン(F.F.T.)計画」として、新たな観光資源の創出のため、歴史的建造物のライトアップを進めてきた。整備エリアとしては、歴史的建造物が集中し観光客に人気の高いエキゾチックタウン(其坂～南部坂)及びウォーターフロント地区に設定し、現在は22の建築物等(うち民間所有施設は9件)がライトアップされ、観光客が函館の夜の散策を楽しめるようにしている。相乗効果として函館山からの夜景がより一層グレードアップされるなど、函館市の観光振興に大きく寄与している。

② 「盛り場」の観光客対応

神戸地ビール工房、神戸ワイン・ブランデー・「灘の酒」の店等を商店街、まちづくり会社などで開設・運営すれば、夜の観光スポットとなり、また土産としての神戸ワイン等の販売効果も期待できる。

同時に盛り場に観光客が入りやすくなる工夫(清潔、明朗)も必要である。観光客にとってはなんとなく入りづらい雰囲気があったり、料金システムが不明朗な店が多い。店のドアを開けておき、入口にメニューを上品に示しておくなど、魅力を生かしたまま、誰もが値段やサービスに不安を感じずに自由に入出りできる店を増やすことが求められる¹¹⁾。

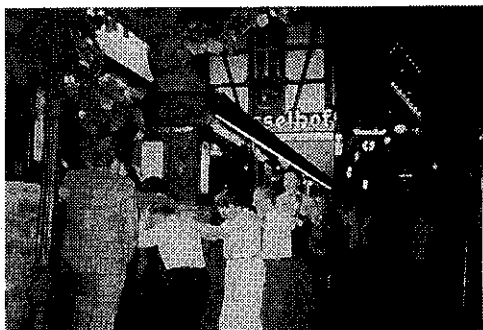


写真4 盛り場観光(ドイツ)

また、ジャズ発祥の地であるアメリカ・ニューオリンズでは非常に安い料金でいくつものライブハウスをはしごすることができる。神戸でも「北野ジャズストリート」を中核にライブハウスのネットワークを発展させられないか。

提言3 北野町周辺の遊休地、遊休施設を有効利用し異人館街の魅力を向上させる

- ① 移民センター跡地の活用
- ② トアロード・NHK用地の活用
- ③ 北野町2丁目沈砂池上部の活用

(1)現況

北野異人館街は、現在においても神戸の定番的な人気を保っているが、将来的な視野に立つと問題はある。即ち、ほとんど全ての施設が「開港当時の異人の生活・文化」をテーマにしており、バリエーションに乏しいため、カップルや女性同士のグループが中心になり客層の幅が狭く、リピーターが少ない。また、異人館は「視る」という要素だけで「体験する」という要素に欠けるため、平均滞留時間は5～10分程度と短くなっている。

北野町での滞留時間を長くするとともに、リピーターを増やす仕掛けが必要である。

一方、98年1月にオープンした北野工房のまちは、異人館のまちで洋菓子作りなどを実演するおしゃれな感覚が受け、開館後5ヶ月で早くも年間入館目標35万人を達成し、神戸地場産業復興、観光振興のシンボルにと期待されている。

(2) 具体的施策

①移民センター跡地の活用（中央区山本通3丁目、敷地面積約3,900㎡、本館床面積約3,500㎡）

芸術センターとして、演劇、音楽、造形等制作室、スタジオ、フリースペースを設け、若手芸術家やグループの制作・発表の場に改装する。また、新開地アートビレッジ等とタイアップし、ここで制作された芸術・工芸品を神戸ブランドとして発信するとともに、工芸製作体験等も行い、観光客、市民が視て、体験できる施設とする。

同時に、神戸のハイカラ文化や港町としての歴史を発信する拠点として、(ア)国内外から技術者を招聘して神戸ガラスを制作する「ガラス工房」、(イ)洋菓子をテーマとした「洋菓子ミュージアム」、(ウ)ブラジル移民センターの歴史を保存・展示する機能を備えた「国際交流センター」等を併設することも検討すべきである。

②トアロード・NHK用地の活用（中央区中山手通2丁目、面積約1,320㎡）

NHK神戸放送局跡地は、トアロード・山手幹線に面するとともに北野町及び旧居留地の中間に位置し、市街地観光の核となる場所である。ここをいかに活用するかが、これからの神戸観光の発展を大きく左右すると言える。

放送局の復興にあたっては、観光・集客施設を併設することが是非望まれる。東京には、NHKスタジオパーク（渋谷区）、NHK放送博物館（港区）があり、放送技術や番組の歴史、ハイビジョン等最新技術の展示のほか、体験型のテーマパーク機能などを備え人気を集めている。

例えば神戸は映画発祥の地であるので、名画の保存・上映館やSFXなどの実感・参加型機能を備えた体験スタジオの設置等が考えられる。

なお当面は、「まちづくりスポット創生事業」等の活用によりNHKから暫定的に借受け、地元まちづくり協議会等が管理して観光客の休憩所、臨時観光案内所、イベント会場等の広場として開放する。

③北野町2丁目沈砂池上部の活用（中央区北野町2丁目、面積約1,500㎡）

北野町には、市街地の眺望を背景とした記念写真スポットがないので、同地の眺望を生かし、自由に休憩できるスペースとして無料開放する。同地は北野町の最上部に位置するので、北野町を訪れる観光客をいったん上まで引き揚げることにより、滞留時間を長くできる。管理運営は地元団体が受託する。

提言4 明石海峡大橋を生かした広域戦略

- ① 観光資源としての明石海峡大橋の活用
- ② 有馬温泉・六甲山のPRの強化
- ③ 既存集客施設のリニューアルとソフト面の活性化

(1) 現況

前述のように、観光資源としての大橋および周辺の観光施設の人気は高く、舞子海岸と大橋は神戸を代表する風景になりつつある。淡路側、明石側をはじめ周辺市町村の観光資源をも活用し、大橋通過観光客の立寄り場として、昼食客、宿泊客を吸引する方策が求められる。

また、大橋開通によるボーダレス効果を最大限利用するためには、大橋と市街地観光施設、郊外型集客施設間のアクセスの充実と、そのPRが重要であり、さらに将来的には、神戸

空港を含めた総合的交通ネットワークの構築が必要である。

ところで、国内観光客の旅行動態を見ると¹⁾、目的地での行動については現在でも「温泉などでの休養」がトップになっており、しかも近年増加傾向にある。有馬温泉は我が国最古の温泉で、これまで関西の奥座敷と呼ばれてきたが、大橋及び阪神高速・北神戸線開通と有馬ランプの開設で交通アクセスが大幅に改善されたことを機に、有馬・六甲山エリアで、より広域から、またより幅広い年齢層からの集客を狙った戦略が望まれる。

一方、これまで神戸では市街地や郊外においてさまざまな新たな観光資源を開発することで観光振興を図ってきた。しかしこれら郊外型集客施設は、他都市に類似施設が多数開業してきたため急速に陳腐化しており、そのため施設としての見直し、新しい付加価値づくりが求められる。

(2) 具体的施策

①観光資源としての明石海峡大橋の活用

舞子海岸は明石海峡大橋の地元であり、神戸観光の西の核として位置づけるとともに、舞子ピラ・舞子タワー、アジュール舞子、マリンピア神戸を東西軸としたイメージ戦略と動線の設定が求められる。

例えば、舞子～垂水～須磨海岸に統一ネーミング(〇〇コースト等)を公募することも検討すべきである。また様々なメディアを通して、舞子海岸からの大橋の眺望と夜景を神戸の顔として売り込むべきである。

②有馬温泉・六甲山のPRの強化

有馬温泉に大橋からの観光客を吸引するために、その中心といわれている家族連れ、小グループをターゲットとした価格設定や施設供給をすすめるとともに、六甲山、神戸市街地及び大橋・中国道、山陽道經由による中・四国の観光地との組み合わせなど、広域的な観光PRを強化すべきである。

③既存集客施設のリニューアルとソフト面の活性化

有馬温泉会館、神戸ワイン城、六甲山牧場、須磨水族園、フルーツフラワーパークなど、既存の郊外型集客施設を継続的にリニューアルし、付加価値を追加する。同時に、有馬温泉、六甲山との共同のPR共同イベントを開催することにより相互を補完し、相乗効果を発揮させる。

提言5 兵庫運河周辺の観光化

- ① 運河を活用したイベント開催
- ② 「兵庫津の道」、「キャナルプロムナード」周辺の観光資源整備
- ③ 運河周辺の規制緩和と観光関連産業の誘致

(1) 現況

兵庫津は、神戸で最も古くから栄えた港であり、「兵庫県」の発祥の地といえる。現在の運河は、1875(明治8)年に船舶の避難地として新川運河が竣工、その後和田岬を迂回するバイパスとして1899(明治32)年兵庫運河が完成したもので、同地区沿岸が工業地帯として発展する基礎となった。運河としては日本一の規模を誇り、兵庫津繁栄の歴史的遺産である。現在も沿岸工場の輸送、荷揚げや材木工場の貯木場など産業用施設として使われているほか、周囲には同地区を台風時の高潮から守るための防潮用施設が設けられてい

る。

しかし70年代以降は人口の流出と高齢化がすすみ市場・商店街が衰退するなど、典型的なインナーシティ問題を抱えている。これまで、浜山地区まちづくり事業、「兵庫津の道」の整備、キャナルプロムナードの整備など活性化に向けての事業がなされてきた。

現在、インナー活性化の起爆剤として期待される地下鉄海岸線（2001年秋開通予定）をはじめ、御崎公園スタジアム新築（2001年度）、Wカップ[®]開催（2002年）の事業が進められ、また兵庫県の歴史資料館構想、中央卸売市場再整備構想等が検討されている。

運河再開発の代表的事例である小樽運河は²⁰⁾、保存か埋立かを巡った73年から約10年間にわたる市民の「運河論争」の末、全面埋立の都市計画決定が変更され、運河（巾40m）の約半分を埋立て、残り半分を道路にして散策路、公園が設けられることとなった。

同時に周辺の修景をすすめるとともに、北一硝子館を始め毎年のように周辺に新規施設がオープンし、道央圏屈指の観光スポットとして脚光を浴びるようになり、小樽市の観光入込客数は86年から5年間で2倍以上に伸びている。

(2) 具体的施策

兵庫運河は、その規模や歴史的価値は小樽運河をはるかに凌ぎ、また周辺の兵庫大仏、「兵庫津の道」沿道の史跡など、潜在的な観光資源に恵まれている。地下鉄海岸線で都心と直結される立地を生かし、運河と史跡を組み合わせたユニークな観光スポットづくりが望まれる。

① 運河を活用したイベントの開催

1999年は兵庫運河開設100年にあたる。まず運河の存在を内外にアピールするため、運河の魅力を生かしたイベントの継続実施により、運河の保存再生の機運を高めることが必要である。

- ・運河遊覧クルーズ、世界運河祭、高田屋嘉兵衛関連の歴史ウォークラリー等の継続実施
- ・JR和田岬線のイベント列車の運行や、「旋回橋」の復活による観光名所化

② 「兵庫津の道」、「キャナルプロムナード」周辺の観光資源整備

兵庫津の道、新川運河キャナルプロムナードや兵庫大仏を拠点とし、運河と歴史の観光スポットを整備する。

- ・史跡、歴史的建造物の保存、修景、説明板の設置
- ・キャナルプロムナードⅡ期（港湾計画済）の整備にあわせ、運河の記念写真スポットを設定
- ・兵庫県「歴史資料館構想」の早期実現

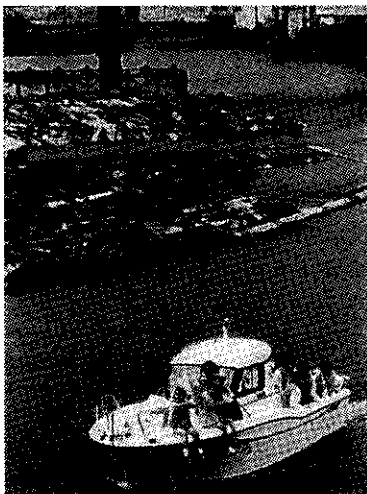


写真5 兵庫運河

③運河周辺の規制緩和と観光関連産業の誘致

運河周辺の再開発は、基本的には行政のハコ物建設ではなく、民間事業の誘導による民間活力により推進されなければならない。しかし、運河の産業用施設としての使命は相対的に低下しつつあるなかで、依然運河周辺及び臨海部は、用途地域上の制限や「臨港地区」の規制の網がかかっており、業務商業施設の建設はできない状況にある。そこで、地元要望を踏まえ、将来的な「運河周辺再開発マスタープラン」を策定することにより、地域全体のまちづくり指針を早期に策定し、用途規制の緩和と都市的な利用促進、誘導的地区計画による観光産業の誘致を進めるべきである。

例えば、運河沿いのマリナ、造船所との提携によりマリンスポーツ産業を誘致したり、将来的な中央卸売市場再整備にあわせ、「兵庫城・兵庫津のまち」の再現、フィッシャーマンズワープなど市場場外施設の整備等が考えられる。

提言6 テーマパーク等の建設

- ① ポートアイランド2期大規模集客施設構想の推進
- ② 神戸アジア文化交流タウン構想の推進

(1)現況

神戸市の観光都市としての歴史は浅く、風見鶏ブームを契機として、農業公園、ハーバーランド、ハーブ園など毎年のように観光施設を建設してきた。このように施設を追加していかなければ、観光は相対的に低迷を余儀なくされるのである。ただ近年、大阪海遊館のような強烈な吸引力を秘めた観光施設の新設を見ていない。

時期的に見ても、新たなテーマパークの建設により、神戸観光にカンフル剤を打つ必要がある。

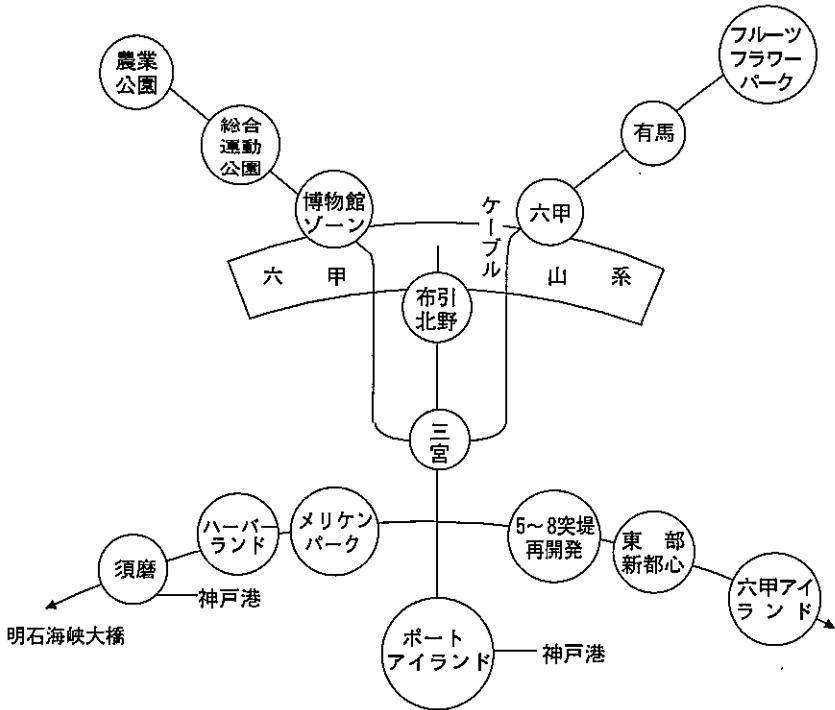
環境問題にも配慮した21世紀のモデル都市を建設し、神戸復興の象徴にふさわしい都市景観づくりをすすめる必要がある。

(2)具体的施策

①ポートアイランド2期大規模集客施設構想の推進

図表6にみられるように、布引（ハーブ園）北野・旧居留地・神戸港・メリケンパーク・ハーバーランドという都市型観光ルートは、他都市にない魅力を秘めている。しかしポートアイランドはポートピアランドほかの集客施設だけでは必ずしも十分ではないので、ポートアイ2期に強力な集客施設が不可欠である。

大阪湾ベイエリアの中核機能を果たす施設として、また進行中のスーパーコンベンションセンター構想・KIMEC・上海長江交際プロジェクト（新中国人街）を含めた広義の都市型複合集客産業のまちづくりとして、ポートアイランド2期大規模集客施設構想の推進が必要と考えられる。



図表6 神戸市アーバンリゾート関係図
出典：「震災復興と経済政策」²⁰⁾

②神戸アジア文化交流タウン構想の推進

新長田駅北地区では、地域の特性を生かしたまちづくりとして「神戸アジア文化交流タウン」構想が復興区画整理事業にあわせてすすめられ、アジアギャラリー、アジア・アンティーク街（古美術街）、シューズギャラリーなど、テーマパーク的要素を備えた商業店舗の展開が具体的に検討されている。

同構想を推進し、西の副都心にふさわしい街の魅力の向上と景観形成をすすめることによって、南京町、新中国人街構想（ポアイ2期）と共に、アジアをコンセプトとする街なみを創出し、神戸の市街地観光の集客力の向上を図るべきである。

〔注〕

- 1) 「今後の観光政策の基本的な方向について一答申第39号」観光政策審議会, 95年6月
- 2) 「景気低迷下において我が国経済に観光産業が与えている影響とその対応に関する緊急調査」運輸省, 94年3月
- 3) 産経新聞98年11月19日
- 4) 平成10年度版観光白書, 総務庁, 98年6月
- 5) 山村順次・千葉大学教授『観光地の発展策』「市政550号」全国市長会, 98年4月
- 6) 「阪神大震災による経営への影響及び神戸の復興に関する調査結果」神戸商工会議所, 96年3月
- 7) 「日経都市シリーズ 神戸」日本経済新聞社, 98年4月
- 8) 月刊自治フォーラムVol.472, 99年1月
- 9) 橋詰紳也・京都清華大学助教授『観光資源としての商業空間』「市政研究121号」大阪市政調査会, 98年10月
- 10) 「四国向け観光旅行商品動向調査」(財)とくしま地域政策研究所, 98年7月
- 11) 産経新聞98年11月5日
- 12) 香川県の経済—平成5年度版・同9年度版,(財)香川県企業振興公社, 94年3月, 98年3月
- 13) 「創造的復興の中における被災地観光に関する研究」さくら銀行・(財)21世紀ひょうご創造協会, 97年3月
- 14) 「街の復興カルテ」兵庫県・(財)21世紀ひょうご創造協会, 98年3月
- 15) 足立裕司・神戸大学教授の調査による。朝日新聞99年2月12日
- 16) 朝日新聞98年10月23日
- 17) 「まちづくりガイドライン」旧居留地連絡協議会, 97年3月
- 18) 朝日新聞98年12月7日
- 19) 月刊観光98年7月号,(社)日本観光協会
- 20) 月刊観光98年6月号,(社)日本観光協会
- 21) 高寄昇三・甲南大学教授『震災復興と経済政策』「甲南経済学論集37巻4号」甲南大学, 97年3月

○ 研究会の構成

委員長	田 中 國 夫	関西学院大学名誉教授	
委員	浅 木 隆 子	北野・山本地区をまもり、そだてる会会長	
	伊 東 錠太郎	日本交通公社神戸三ノ宮支店長	
	奥 田 眞	神戸市観光・ホテル旅館協会会長	
	中 内 力	日本ホテル協会兵庫支部長	
	(以上五十音順)	村 上 和 子	洋菓子神戸展総合プロデューサー
	高 寄 昇 三	甲南大学経済学部教授	
	大河原 徳 三	㈱神戸国際観光協会専務理事	
オブザーバー	鶴 崎 功	神戸市産業振興局長	
事務局	家 根 康 行	㈱神戸都市問題研究所主任研究員	
	松 宮 研 一	㈱神戸国際観光協会観光事業部長	

○ 研究会の活動状況

第1回	98年7月24日(金) 神戸都市問題研究所	神戸観光の現状と課題 観光復興の具体策(ソフト)の検討
第2回	98年8月26日(水) 北野工房のまち	観光復興の具体策(ハード)の検討
第3回	98年10月8日(木) 神戸都市問題研究所	重要課題、提言の整理 報告書素案の検討
第4回	99年3月23日(水) 神戸都市問題研究所	重要課題、提言のまとめ 最終報告書のまとめ

新刊紹介

日本近代地方自治制と国家自治体の行政評価システム 森鷗外の都市論とその時代提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり

■ 日本近代地方自治制と国家

今年7月16日、「地方分権一括法」が公布され、その多くの規定が来年4月1日から施行される。ところで、「地方自治」は当然のはずなのに、なぜ今更「地方分権」なのだろうか。このような疑問を持ち、日本近代史の歴史的視点から考察してみたい方には、是非本書を一読していただきたい。

本書は、戦前における日本の地方「自治」制度に関する研究を通史としてまとめたものである。通読すれば、現在の地方「自治」が、過去の遺物としか思っていなかった戦前の地方制度の影響を強く受けていることに驚かされる。例えば、地方交付税は、昭和11年の臨時町村財政補給金その始まりだが、それは、国政委任事務の増大、画一化による地方経費の増大に対処するために、イギリスやドイツの財政調整制度を参考にしたものであることが分かる（2頁、524頁～）。国政事務の委任という考え方は、さらに遡って、明治21年の市制・町村制において具体化されているのだが、その背景には、政党に対抗する官僚行政の地方での影響力の確保、国家財政の窮乏のため政府に集中した事務の経費を地方に肩代わりさせる必要性、条約改正に伴う近代国家としての行政機構の整備などの理由があったことが明らかにされている（164頁～）。

また、江戸時代末期から明治前期にかけ

ての地方制度の変遷についての記述も興味深い。戸籍編成を目的とした大区小区制の導入、伊勢講の禁止などによる伝統的自治組織・慣行などの否定、松方デフレによる農民層の分解、自由民権運動と地方名家、あるいは新しい地主・ブルジョア層の登場など、当時の社会変動の様々な文脈を紹介し、まとめている。著者は、村落史料を子細に考察し、近代日本の町村を旧村＝自然村と行政村と明確に分ける分析方法に疑問を呈しているが（57頁）、これらの記述を読めば、納得する方も多いただろう。普選運動と地方制度の改革、そして軍部の台頭に伴う、「自治」の縮小と消滅の過程に関する実証的研究の記述も巨細にわたり、読み応えがある。

引用されている史料の多くは、カタカナ書き、漢文まじりの読みにくいものであり、本書を読み飛ばすことを妨げているが、これらの史料をじっくり読むことも、本書の楽しみの一つだろう。例えば、現伊丹市域にあたる南野村の明治17年の村会議決証には、村民集会で終夜飲食し、その費用を村規約に背いた者に請求するという「僻習」があったが、それを1日以上3日以下の「村用ノ人夫ニ使役ス」ことに改めた、とあり、江戸時代からの慣習を知ると共に、当時の改革への気分を知ることができておもしろい（12頁～）。また、この南野村や

山田村（神戸市）など兵庫県や大阪府下の史料がかなり引用されているので、関西在住の方には、郷土史の面でも参考になるだろう。

それにしても、本書を読むと結局、地方「自治」とは、中央政府による統治の一形態にすぎない、という気分させられる。国の財政事情により、国の事務が地方に「委任」されるあたりは、今も昔も変わらないような気がする。地方「自治」が、地方「支配」とならないよう地方の側の知恵が求められている。

（ 山中 永之 著
弘文堂 本体10,000円）

■ 自治体の行政評価システム

行政活動の効果を数値化していく評価システムである「行政評価」というものは、まだまだ十分に理解されているといいがたい。バブル崩壊後の不況に伴う行政改革の流れの中で一部の自治体で導入されてきていることから、自治体職員においても、住民においても、単なる事務事業の削減の手段と誤解される傾向がある。しかし、行政評価システムは、政策選択の最適化、地域の活性化等の手段として理解されるべきものであり、自治体の自己改革、市民による自治体改革のいずれにせよ、このシステムを抜きにしては表層的なものにとどまらざるを得ないものと考えられる。

自治体の行政評価の事例については、新聞や雑誌などで簡単に紹介されていることもあり、また、自治省においても最近「地方公共団体における行政評価についての研究会」が設置され、研究会における論議や参考文献などがそのホームページ (<http://www.mha.go.jp/click/index.html>)

[//www.mha.go.jp/click/index.html](http://www.mha.go.jp/click/index.html))で紹介されているが、本書は、わが国の自治体における実践事例の詳細な紹介はもちろん、PPBS (Planning Programming Budgeting System) や新行政経営 (New Public Management) などの行政評価に至る系譜もたどった上で、理論的な位置付けが詳細に、かつ、わかりやすく述べられている。

第1章において、著者は、行政評価反対論に対して的確な批判を行うとともに、行政評価を、行政全体・分野ごと・個別事業ごとの各レベルによる類型（政策・施策・事業）、「Plan-Do-See」の各過程ごとの指標（選別・執行・成果）による類型、事前・現状・事後の時系列的な類型に分類し、計画の策定や予算配分の適正化、行財政改善の技術水準の飛躍的向上などの効用を説いている。

第2章では、宮城県や三重県の事務事業評価システム、静岡県業務棚卸評価方式、北海道の「時のアセスメント」、札幌市の事業再評価、神戸市の公共施設評点方式などの実践事例が評価表の様式等とともに紹介されている。

第3章では、具体的に事務事業を当初からスタートさせるとしてどのような順序で行われるべきか実際に試行し、評価基準たる「公共性」という概念の条件設定、事業評価の測定範囲等について考察を行ったうえで、地方行政における科学的行政管理方式の系譜をたどり、自治体への行政評価方式浸透の可能性を探っている。

行政評価を単にブームに終わらせず、これを実践していくに当たっては、自治体首長の強力なリーダーシップはもちろんのこ

と、職員の意識改革が必要である。また、政策担当部局や事業担当部局だけでなく外部の評価を入れることが望ましく、また、評価結果の公開が必要である。例えば、長野県佐久市では、ISO9001（国際標準化機構の品質管理システム）という外部の機関によって定期的な認証を受けるシステムを導入し、その一環として事務事業評価表を作成することとしているが、堅固で維持可能な行政評価システムをいかに構築していくかということがポイントになってくるだろう。本書は、自治体の政策・財政担当部局の職員はもちろん、事業部局の職員や自治体改革を考える住民にとっても必読の書であるといえる。

（高寄 昇三 著）
（学陽書房 本体2,200円）

■ 森鷗外の都市論とその時代

明治の文豪森鷗外と都市計画、この一見無縁に思われる取り合わせから、本書を手にしてやや奇異に感じる方もいるかもしれない。ただ、鷗外について少しでも関心のある方なら、彼が文筆活動のかたわら、というよりむしろ、本業として、医学に携わっていたことはよく知るところであろう。そして鷗外の時代、特に彼が留学していたドイツにおいては、公衆衛生学と都市計画は今日よりはるかに緊密な関係にあったことを思いおこすならば、鷗外と都市計画との意外に深い関わりも理解できるであろう。

本書は、序章と三つの部、さらに終章で構成されており、著者は、まず序章において、鷗外が著した都市論を市区改正・都市計画論、建築衛生・建築規制論、清掃・下水道論の大きく3つに大別する。そして、

これらはいずれも公衆衛生の立場から書かれたものであり、ドイツ留学から帰国した鷗外が最も戦闘的な啓蒙活動を展開した領域こそがこの都市論の分野であったと位置づける。

この序章に続き、第一部では、鷗外の都市論と明治期の市区改正論、特にスラム改良について分析する。

当時盛んであった市区改正論は、市区を縮小し、そこから低所得者層を追放しようというもので、彼らの住む裏長屋こそが火災や伝染病の原因であって、それらを都市部から一掃せよ、という今日からみれば相当に荒っぽい議論であった。

これに対して鷗外は、ヨーロッパにおけるスラムクリアランスの実情を踏まえながら、スラムを壊すだけでは別の場所に悲惨な住宅地を新たに生み出すだけで問題の解決にならないこと、また、当時の先進事例であるベルギーやリヴァプールの住宅政策を挙げながら低所得者向けの住宅供給の必要性を説いたのである。

この他、鷗外はその市区改正論で、都市構造として一極集中型と分散型のいずれが望ましいか、道路交通計画はいかにあるべきかなどを論じるとともに、建築規制やゾーニングといった当時の欧米の最新情報を紹介するなど、極めて重要な都市計画的議論を展開していたと著者は指摘する。

本書ではこの他、第二部で、鷗外の建築衛生・建築規制論について考察するとともに、第三部で、鷗外のわが国都市計画誕生に果たした役割について分析を試みる。

ここでは、これらについての詳述は避けるが、例えば鷗外の都市計画への貢献に関していうと、著者は多角的な分析の後、こ

れに否定的結論を出している。

さらに著者は、終章においても、外国の新しい知識を導入した鷗外の都市論は、ある時期までは先進性を持ち得たが、日本の都市の実態を踏まえることを怠ったため、その後の都市計画の誕生に寄与するところは大きくなかったと結論づけている。

鷗外研究者にありがちな過大評価を排し、鷗外の都市論の先進性とその限界を冷静に見据えた本書は、長年、都市計画についての研究を重ねてきた著者ならではの労作といえよう。

石田 頼房 著
(日本経済評論社 本体2,500円)

■ 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は、大阪弁護士会を中心に震災翌年に設立されたグループである。本書は同機構の付属研究会における2年余にわたる研究成果の要約として、大学教授、弁護士、建築士、まちづくりコンサルタントらの執筆によるものであり、震災復興として被災地各地ですすめられている区画整理、再開発等の法定事業をはじめ、都市計画事業区域外（いわゆる白地地区や灰色地区）における住宅の再建・共同化のための任意事業並びにそれらに伴う法律問題等を取り扱っている。

本書の特徴としては、第一に多彩な執筆陣によりハード面での復興まちづくりの論点を一応網羅しコンパクトにまとめていること、第二にそれぞれの執筆者が各地のまちづくり協議会活動等に参画していたり、あるいは行政の各種審議会等のメンバーとして活躍しているため、住民間の利害対立や行政のジレンマを熟知したうえで、豊富

な事例研究を通じ、論点を掘り下げた具体的な提言として結論づけていることである。

例えば、「住宅政策」では、仮設と恒久、自助と福祉といった住宅施策の「単線型」からくる住宅需給のミスマッチを指摘したうえで、民間賃貸家賃補助等を含めた「複線型」の施策の必要性を説く。「土地区画整理事業」では、震災特例として創設されながら活用されなかった復興共同住宅区の柔軟な運用の制度化を提唱する。「市街地再開発」では、被災者の生活再建に寄与する事業推進方策を提案する。

その他、住宅地区改良事業については、復興事業手法としてほとんど活用されなかった同事業の要件緩和とミニ化・ソフト化を、いわゆる白地地区における復興については、任意事業の限界から「災害復興地区計画」の導入を、民間住宅の権利調整については優先借地制度の廃止と「建物公的再建制度（仮称）」の創設を、それぞれ提唱するとともに、豊富な事例と図表・資料で説得的に理由づけている。

阪神大震災は、我が国ではじめての近代的大都市における直下型地震であったが、とりわけ木造家屋が密集しオープンスペースが不足する、いわゆるインナー地域での延焼が起き、また人的にも住宅問題、雇用問題から同地域に固定を余儀なくされた高齢者層にとりわけ被害が大きかった。また先般のトルコの大地震では、万単位の人が倒壊家屋の下敷きになったことは周知のとおりである。本書の扱う被災地における復興まちづくりの事業手法や住民活動の過程は、災害時にとどまらず、全国各地に多数存在する木造密集地域や空洞化・高齢化が

進むインナー地域の再開発、防災対策にとっても差し迫った問題として認識されるべきであり、広く関係者が一読されることを薦める。

震災後4年以上がたち、阪神大震災については他の災害に類を見ない研究データの蓄積と分析が進んでいるところであり、今後もこの教訓を生かすため、本書に引き続き、データを引っさげた実証的な議論の展開と建設的な提言の発信が望まれる。

(阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編)
東方出版 本体2,000円)

編 集 後 記

- ※ 本号では、震災後、最も緊急的な政策課題の一つである住宅復興について、取り上げさせていただきました。
- ※ 完成した復興住宅の街を歩くと、どの街にも負けない建物や景観を見て、あらためて建設に携われた方々のご苦労と先見性に頭が下がる思いです。
- ※ 一方で、入居者に占めるお年寄りの割合はきわめて高く、一足先に21世紀の高齢化社会を迎えるなど、今後は福祉と連携したソフト対策の重要性がクローズアップされてきています。
- ※ ハード整備にあたっては、「バリアフリーの推進」等、ソフト対策では、住民どうしが互いに支え合う「福祉コミュニティの形成」を実現すること等が当面の課題ではないかと思われます。
- ※ 恒久住宅に移られた方々の生活が一日も早く安定することを願ってやみません。
- ※ 次号は、「阪神大震災と経済復興の課題」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82号 特集 阪神大震災と地域の活動 1996年1月1日発行
- 第83号 特集 阪神大震災の被害状況と復旧活動 1996年4月1日発行
- 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

☆年間予約購読のおすすめ *は品切れ

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。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第97号

印 刷 平成11年9月20日 発 行 平成11年10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月特集。
- ◆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。

- 11月号特集…自治体行革・最前線
(行政評価、バランスシート等を担当者からレポート)
- 10月号特集…地方分権一括法の見方、読み方、考え方
(男女共同参画社会基本法との男女雇用機会均等法)
- 9月号特集…自治体防災・新時代
(分権・行革・協働・情報の時代の自治体防災)
- 8月号特集…男女協同参画社会とセクシャル・ハラスメント
- 7月号特集…法改正と地方分権
- 6月号特集…困難な時代を乗り切る協働社会

バックナンバーもお求めになれます。公職研 TEL03-3230-3701 Fax03-3230-1170
小社営業部が、お近くの書店へ 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

1999.10 VOL.481

定価560円(本体533円)

〈予告〉	特集：地方公共団体における監査のあり方	-監査委員制度と外部監査制度-
視 点	地方分権時代における自治体監査のあり方	成田 頼明
解 説	監査委員監査のあり方について	池田 昭義
	日本における今後の監査制度のあり方	隅田 一豊
	—米国及び英国の監査制度を踏まえて—	
	監査委員制度と外部監査制度	稲垣 寛
	新しい地方公共団体の監査制度について	泉澤 俊一
事 例	外部監査人監査を実施して	水中 誠三
	質の高い経営分析による地方公営企業の決算審査	伊藤 秀一
	監査委員監査の充実を図る取り組み	秋山 松壽
	システム監査人との協働による情報システム監査の実施について	八尾市監査事務局
報 告	監査事務専門課程(仮称)の創設について	野上 豊
	第35回地方行政集団研修を受講して(日本の印象)	カルバナ・アワステイ
エッセイ	自治大OBが語る地方自治	中道 善光

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 最寄口座東京3-133197

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

生活復興の理論と実践

— 都市政策論集 第19集 —

(財)神戸都市問題研究所 編

A 5 版 / 248頁 / 本体 2,500円+税

ISBN 4-326-96028-0 C3331

震災から4年が経過した神戸市では、未だ仮設住宅で不便な暮らしを続ける人がおり、市民の生活復興についてはこれからが正念場と言える。本書では、被災した自治体である神戸市により手探りで進められた生活復興の施策のほか、被災者の生活復興の観点から、災害救助法等制度の問題点、震災直後の対応や避難所の運営、仮設住宅から恒久住宅への移行、新たなコミュニティ創造に向けた取り組みとボランティアの役割等について論じる。

- I 生活復興の基本政策
生活復興と政策選択
生活支援の政策展開
生活再建施策の展開と現状
- II 応急対策の行政実践
避難所の運営
応急仮設住宅の運営
被災から恒久住宅へ

- III 支援サービスの実態
生活復興に向けた保健福祉サービス
健康支援サービスの展開
災害公営住宅等における生活支援
見守り活動の推進
- IV コミュニティの再生
民間ボランティア団体の状況
区ボランティアセンターに見る
震災後のボランティアの動向
新たな地域コミュニティと支援施策

※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

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 |

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97号 ISBN4-326-96121-X 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