

地区レベルの復興まちづくりプログラムに関する 考察

—立ち上がり過程の分析を踏まえて—

主査 佐藤 滋*¹
委員 真野 洋介*² 卯月 盛夫*³
々 早田 宰*⁴ 慎 重進*⁵

キーワード：1) 阪神・淡路大地震, 2) 震災復興, 3) まちづくり, 4) 被災者, 5) 緊急非難, 6) 街区, 7) 共同化住宅, 8) 市街地更新, 9) 公営住宅, 10) 神戸市

1. 研究の目的

阪神・淡路の大震災後1年以上が経過し、地区レベルのまちづくりがそれぞれ進められている。しかし、それぞれの地区の特徴を踏まえた適切なプログラムがまだまだ不在であり、正確に現実の問題点を把握すること、それらを踏まえて地域から制度やその運用（まちづくりプログラム）を考察し、提案していくことが必要である。本研究では、地区レベルのまちづくりにおいて、被災直後の応急復旧期から現在に至る復興プロセスを整理、分析した上で、現状の進め方が抱える問題を考察し、行政と住民のパートナーシップ、制度のあり方、および運用、それらを含むまちづくりのプログラムについて考察することを目的とする。研究対象地域は、神戸市長田区「野田北部地区」とする。

2. 研究内容・方法

研究にあたっては、以下の4つのテーマを設定した。

第1は、建築物等の更新過程である。地区内で定点観測を行い、いかなる建築物がどのような順番、密度で立ち上がっていくかを記録した。

第2は、震災後の居住動向の分析である。各世帯の転居動向を把握する名簿を経過ごとに作成した。

以上2つのテーマについては、悉皆調査を中心とした数的な把握に重点をおき、2つのデータと権利形態とのクロス分析をすることによってまちの物理的な復興の実態と問題点を明らかにした。この結果は第4章で述べた。

第3は、住民意向の把握である。いかなる立場（被災度、権利関係、家族型、職業）の被災者が、震災の発生直後より、どのような居住行動をとり、生活再建過程のどの段階にあるか、また従前居住地に対して、戻り意向があるかどうか、その再建プランと阻害する要因について調査した。このことについては、個人の事情の詳細な

把握に重点を置き、対象者を絞ったヒアリング調査を中心に、その結果を第5章で明らかにした。

第4はシミュレーションを用いた計画モデルの作成である。上記の属地的、属人的調査を踏まえ、地区の実状に合った空間モデルを計画し、それを段階的に実現していくための復興プログラム、仕組みの考察を行った。空間モデル、プログラムについては第6章で、また、これらの提案を、現状のまちづくりと連動しながら実現していく方法については第7章で考察した。

1995年5月22日より、主査の研究室では「野田北部復興フロンティア」として、以来今日まで野田北部まちづくり協議会の情報面での支援活動を行っている。その中で実施してきたアンケートや調査活動の記録を、今回設定したテーマごとに分析・考察に用いている。

3. 野田北部地区の概要

野田北部地区は長田区西端に位置し、JR鷹取駅の沿線南側に広がる碁盤目状の基盤の地区である。その一部（海運二・三丁目）が震災で全焼し、復興区画整理地区となり、それ以外がいわゆる灰地（住市総）地区に指定されている。もともとは、両地区にまたがる野田北部連合自治会という自治の単位であるが、区画整理の単位は、野田北部地区の東側と重なり合うように広がる全焼・全壊地区で指定され、鷹取東地区と呼ばれている。神戸市内の指定地区の中でも、比較的早期に事業の合意がなされた地区である。また、灰地地区では、まだ事例の少ない街並み誘導型地区計画が指定され、細街路の整備等も行われている。

4. 建築物等の更新過程と地区住民の居住動向

4.1 定点観測（復興調査）

この調査は、瓦礫撤去が終わり、プレハブ建設等が建

*¹ 早稲田大学理工学部 教授

*² 早稲田大学大学院理工学研究科
日本学術振興会特別研究員

*⁵ 早稲田大学理工学学総合研究センター客員講師

*³ 早稲田大学専門学校 教授

*⁴ 早稲田大学社会科学部 助教授

ち始めた1995年5月末から始められ、現在も定期的に調査を行っている。具体的な調査方法は、一ヶ丁の敷地を1軒ずつまわり、各敷地における復興の状況を10段階に分けてチェックし、同時に各丁数ヶ所の撮影スポットを定め写真撮影を行っている。入居状況や被害を受けた建築の修理状況については、調査員の判断できる範囲でチェックした。

4.2 まちづくりに関するアンケート調査（1995年8～9月）

以下の項目についてのアンケート調査を、震災前の居住者を対象に実施した。震災前居住者1,017世帯のうち477票を回収し、回収率は47%であった。避難所・仮設住宅入居世帯については、インタビューをしながらアンケート用紙に記入する形をとった。神戸市外へ離散している住民についても、居場所の把握ができていない限り調査票を郵送し、調査を行った。

■質問項目

[被害状況と震災前の住宅状況]、[震災前の家族構成]、[現在の住宅と家族状況]、[今後の居住意向]、[生活復旧状況・復興まちづくり周知状況]、[神戸市の都市づくりに求めること]、[野田北部地区のまちづくりに求めること]、[今後のまちづくりに必要なこと]

このアンケートにより、震災後半年間の地区住民の居住動向が把握できた。

4.3 居住動向把握のための名簿の作成

野田北部まちづくり協議会では、地区内各町の居住者の連絡先名簿作成を震災直後から行っており、一部の連絡先不明者を除いて、大半の住民の連絡先が把握できている。この名簿は定期的に更新されており、本研究では研究の基礎資料として、この名簿のデータベース化を行い、居住動向の把握に用いた。

4.4 区画整理地区／地区外の復興状況の比較

前述の定点観測のデータと、2つの居住動向に関する基礎データをもとに、区画整理地区／地区外における代表的な街区の復興状況と居住動向について比較する。

野田北部地区は、戦前の耕地整理事業による約100m角のグリッドの海運町・長楽町・本庄町・浪松町それぞれの二～四丁目、全12ヶ丁で構成されている。それぞれの街区は基本的に、震災による消失を免れた長屋の1戸分の大きさ、約10坪～20坪という狭小宅地と、幅員4m未満の細街路で構成されている。

その中で区画整理地区である海運町二丁目と、地区外の本庄町二丁目を代表的な街区として選び、街区の復興状況と経年変化（1995年7月、1996年8月、1997年9月）について考察した（図4-1）。

震災による建物の被災状況については、本庄町二丁目

では、全壊率が70%を越えている。一方火災による延焼により被害が拡大した海運町二丁目では、ほぼ100%の全壊率となっている。

1995年7月の時点では、本庄町二丁目では、倒壊を免れた家屋の修繕が一段落し、全世帯のほぼ4分の1にあたる世帯が元の場所に戻っている。また、新築の動きが一部で始まっている。海運町二丁目では、商店・事業所の仮設建築が建ち始めているが、居住者はほとんど地区に戻っていない。両地区ともに1割前後の世帯が公的仮設住宅への入居を始めている。

1996年8月の時点では、本庄町二丁目では、被災した建物の修繕が終わり、2割に近い世帯が新築している。そのため戻り率が半数近くに上昇している。一方、区画整理事業による本建築の制限がかかっている海運町二丁目では、仮設店舗・事業所の割合が上昇した他は目立った変化がない。また、この時期に仮換地の指定が行われたが、それまでに2割強の地権者が土地を手放している。

1997年9月の時点では、本庄町二丁目において新築、仮設ともに建築率が上昇したが、住民の戻り率はそれほど上昇していない。また、再建不能の地権者が土地を手放し、新規住民が家を新築するケースが出始めている。海運町二丁目では、区画整理事業の工事が始まり、戸建の住宅再建が本格的に始まっている。元の場所で再建し、公的仮設住宅から自宅に戻る例も見られる。しかしながら、敷地の4割が依然として更地のままである。

3つの時点を通して、両地区で共通していえることは、仮設住宅に入居した住民が、なかなか地区に戻ってこれないという現状である。これは、高齢者を含む世帯の入居が中心になっているためであると考えられる。

4.5 権利形態別の建築等の更新過程、住民の居住動向

このような建築等の更新過程、住民の居住動向と権利形態をクロス分析することにより次のことが明らかになった（図4-1、1997年9月時点）。

両地区とも、再建を果たした世帯はほぼ全てAAAの地権者で、戸建の復興となっている。借地・借家権者を抱える戸建住宅の再建率はほぼゼロに近い。集合住宅について見てみると、海運町二丁目においては、神戸市の民借賃（民間借上賃貸住宅）制度を用いた集合住宅が1棟着工されたばかりである。また、受皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）と災害復興公営住宅が併設される共同化住宅は、着工に向けての最終調整を行っている。これらにより、再建不能の地権者やそれに付随する借地権者、借家権者の一部は地区に戻ることが可能になる。そのため、集合換地等を利用した集合住宅の建設される区画整理地区の方で、借地権者・借家権者の戻り率が今後若干上昇することが予想される。しかし、区画整理事業用地として、土地を手放した地権者が従前地権者の3割を越え、

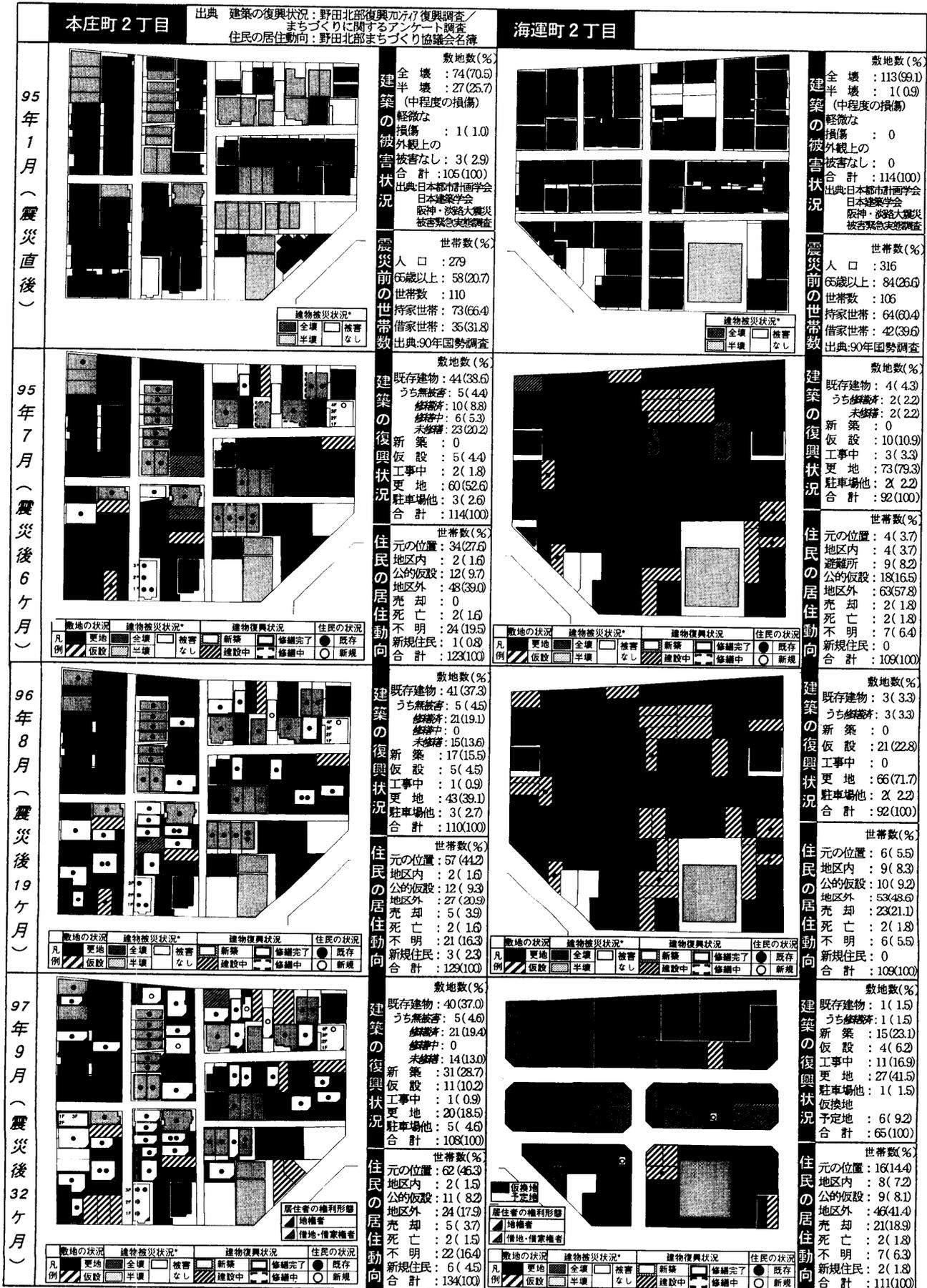


図4-1 代表的街区の復興過程と住民の居住動向

それに伴い権利関係を清算した借地人や借家人は、地区に戻るあてがなくなってしまうと考えられる（図4-2）。

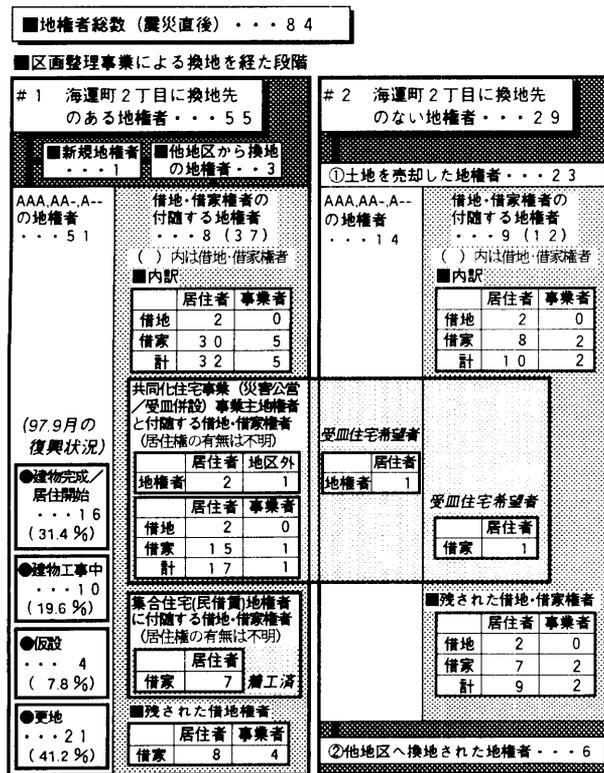


図4-2 海運二丁目における区画整理事業の換地状況と地権者タイプ別の再建段階（1997年9月時点の状況）

5. 詳細な被災状況・生活復旧状況と住民意向の把握

5.1 被災状況・生活復旧状況ヒアリング調査

（1996年2～4月）

本調査においては、復興の次の段階となる本格的な生活再建を達成するための課題を明らかにし、最終的に各世帯の実状に合わせた生活再建のシミュレーションと計画モデル、住宅再建のプログラムを作成し、提案するためのケーススタディとすることを第1の目的とした。また、震災当時の被災状況とその後の避難行動、防災・救助活動を克明に記録に留め、まとめることによって、今後地区の防災まちづくりの基礎資料として役立てることを第2の目的とした。

■調査の概要

1995年8月のアンケート調査で得られたデータをもとに、被災状況・家族形態・特殊な状況（外国人である等）から類型化した44人（震災以前の全世帯の約4%）を対象に、ヒアリングを行った。

類型化に際しては、①世帯主の年齢や家族形態、②権利形態、の2点が住宅再建に大きく影響を与えていると考え、家族形態を、高齢者のみ世帯・若家族世帯・高齢者＋若家族世帯の3つに分け、これに権利形態・職業・

住宅の被害・住宅の形態（震災前・現在）等の要素を組み合わせた。

また、対象者の選定については、アンケート回答者の比率に基づき対象世帯を割り出しているが、社会的弱者の声を聞くために、高齢者を含む世帯の割合が高くなっており、身体障害者、外国人各1名を含んでいる。さらに、被災時とその後の自治活動、まちづくり活動の実態を把握するために「野田北部まちづくり協議会」のメンバー9名を対象に加えた。

調査項目は大きく分けて次の3つである。

- (1) 震災当日の状況
- (2) 震災後の生活復旧の段階、居住行動と各場所における居住環境
- (3) 1996年3月現在の個人の現状と見通し

■調査結果

(1) 震災当日の状況

震災当日の避難行動の傾向については、まず最初に、自宅前のオープンスペース（交差点など）に避難している。オープンスペースの少ない海運町では、一旦、大国公園に避難している。火災が東から迫って来たこともあり、その後は浪松老人憩いの家や、JR鷹取駅前など西側のオープンスペースに移動し、さらに西の鷹取中学校に移動している。また、少数ではあるが、西には移動せず、南北に避難している行動が見られる。北側では千歳小学校、南側は長楽小学校、長楽保育所がそれにあたる。最終的な落ち着き先は、鷹取中学校、長楽小学校をはじめとする学校のグループと、親や息子、娘などをはじめとする親戚宅のグループに分かれた（表5-1）。

避難先までの経路選択については、崩れてきた家などにより通りにくい道があったり、瓦礫が歩道に積もっている道があった関係で、最短経路とは別の経路を選択している場合がある。しかし、多くは街区を囲む広幅員道路を利用している（図5-1, 2）。

(2) 震災後の生活復旧状況

□各避難先における生活状況

大国公園、浪松老人憩いでは地震発生後、自宅から直接避難し、主に当日の一時的避難場所として利用された。その後半年間、避難所となった鷹取中学校へと多くの人が避難した。そこでは多くの情報が飛び交ったが、直後の食事、物資などの不便さも徐々に解消され、次第に以前の知り合いを核にコミュニティが形成された。

仮住まいを経てから元の自宅に戻っているケースでは、自宅であるにも関わらず、流通のマヒから食事など買い物思うように手に入らないために、当初は中学校での配給や風呂・公園での炊き出しを利用していった人がいた。仮設住宅への入居は早い人で震災2ヶ月以降から始まり、そこでの生活は現在も続いている。近所づきあいに積極的な人と消極的な人の双方の声が聞かれた。仮設住宅は、

表5-1 当日の非難順序

| 1箇所目 | 2箇所目 | 3箇所目 | 1箇所目 | 2箇所目 | 3箇所目 | 4箇所目 |
|-------------------|--------------|--------|------------|---------------|----------|-----------------|
| 1 自宅前が「ト」 | 娘の家 | | 14 大園公園 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | |
| 2 自宅前交差点 (6:00~昼) | 長楽小学校 (昼前) | | 15 大園公園 | 鷹取駅前広場(11:00) | 鷹取中学校 | |
| 3 長楽町交差点 | 鷹取中学校 | | 16 大園公園 | 鷹取駅前広場 | 鷹取中学校 | |
| 4 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | | 17 大園公園 | 鷹取駅前広場 | 鷹取中学校 | |
| 5 千歳小学校 | 奥さんの実家 | | 18 鷹取教会 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | |
| 6 大園公園(6:30) | 娘の家 | | 19 近所の救出活動 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | |
| 7 大園公園 | 親の家 | | 20 鷹取駅前広場 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | |
| 8 大園公園 | 自宅(9:30) | | 21 自宅前 | 大園公園 | 長楽保育所 | |
| 9 大園公園 | 鷹取中学校 | | 22 大園公園 | 鷹取駅前広場 | 鷹取中学校 | 娘の家 |
| 10 大園公園 | 鷹取中学校 | | 23 自宅前 | 車の中 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 |
| 11 大園公園 | 須磨区民センター | 市バス営業所 | 24 海運町交差点 | 長楽小学校 | 海運町交差点 | 鈴蘭台の次男宅 |
| 12 大園公園 | 浪松老人憩いの家(直後) | 鷹取中学校 | 25 満福寺 | 鷹取駅前広場 | 満福寺 | 長楽小学校 |
| 13 大園公園 | 浪松老人憩いの家 | 鷹取中学校 | 26 大園公園 | 鷹取駅前広場 | 鷹取中学校 | 長楽小学校 5.野田高校 |

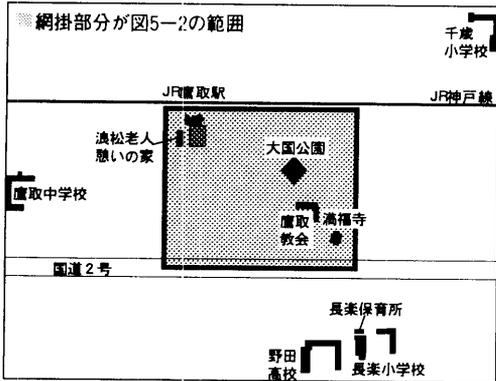
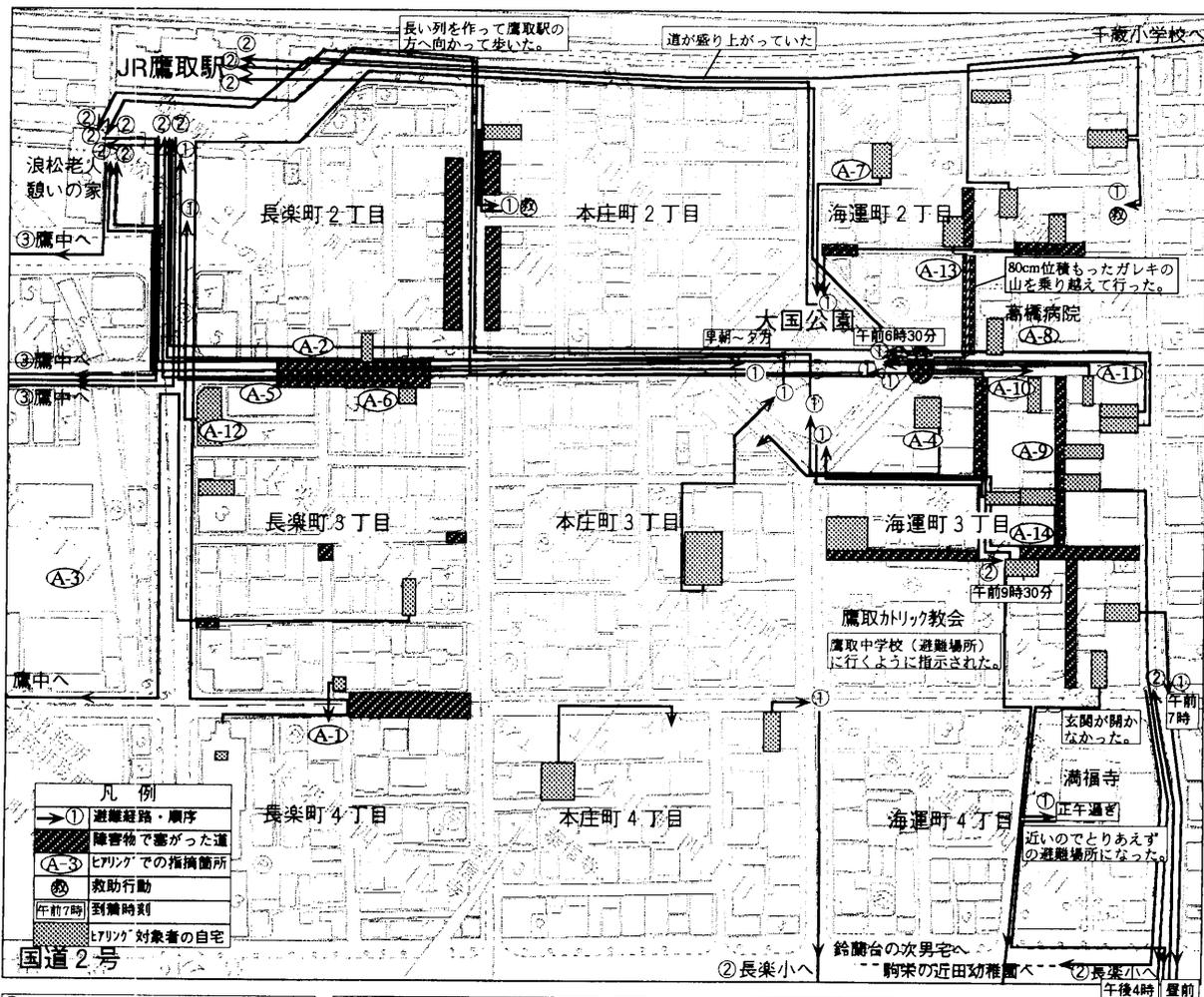


図5-1 周辺の非難場所



- A-1 Fさんの1階はガレージになっており、RC造のため無事で、近所の人々の一時避難所になった。(午前9時30分)
- A-4 道路上に倒壊した家屋がたくさんあって、自動車自体は無事でも道がふさがって出て出られなかった。隣のSさんの家の2階部分が自宅のガレージのうえに着ちていて自動車2台が出せなかった。妻が崩れて出て出られなかったで、裏の路地から出た。(直後)
- A-6 崩れた家が邪魔で大園公園に避難できなかった。(地震直後) 自家用車を使って鷹中まで近所の人々を避難させた。

- A-7 家の中のガラスが割れたり、ドアが倒れたり自力で脱出することができなかった。近所の人から声もかからなかった。(直後)
- A-8 高橋病院のマイクが「爆発する恐れがあるから早く逃げよう」と言っていた。そのマイクが無かったらまた家に戻っていた人があったと思う。
- A-9 荷物など必要以上に物があり、脱出に手間取った。(地震直後) 互手を頼んで歩くのは危険であったからスリッパで歩いた。

- A-10 2階の窓から飛び降りる。その道路はガラスの破片が激しかった。街は静まり返っていた。自分が一番早く外へ出たようだ。ふとん1枚を持ち出してきた。(地震後10分位)
- 役に立った日頃の備え
 - ・通勤バッグに通帳、お金、眼鏡などの貴重品が入っていて役に立った。
 - ・マニュアルはなかったが、普段からの基礎訓練や救護活動といった研修が役に立った。
 - ・3ヶ月前(平成6年10月)に改装していたので、崩れたのは屋根だけで、1階は大丈夫だった。そのおかげで自力で出た。

- 避難の様子その① 大園公園に行ったが予震があったので鷹取駅へ行った。それから鷹取中学校へ行った。それから鷹取中学校の3階の避難所へ行ったが満席でかつ、3階へ何層も上り下りをしなければならなかった。私のような足の悪い年寄りにとって、足が痛く、階段の上り下りが大変だから、次に長楽小学校へ歩いて行った。これも満席で3Fへの上り下りが大変だったので、うろちしてたら、若松11丁目の知り合いと出会い「どこにいるの?」と聞いたら「野田高校にいる」と言っていた。「私もそこに行きたい」と言うと、「頼んであげるわ」と言ってくれて、野田高校に行くことができた。

図5-2 震災当日の非難行動・様子と情報

設備の悪さや通勤、買い物の際の不便さが指摘されているが、相対的評価として「ある程度満足している」との声も聞かれた。

□生活復旧の過程

生活復旧の進み具合を見ると、土地所有で高齢者を含まない世帯ほど進んでおり、逆に借家で高齢者を含む世帯ほど遅れているという傾向が見られた。これは、先述の建築物の更新過程における権利関係とのクロス分析によっても明らかになっている。また、居住動向についても、土地所有で高齢者を含まない世帯ほど、早い時期からマンションやアパートなどの賃貸住宅に移り住むことが出来ているが、借家で高齢者を含む世帯ほど、現在でも仮設住宅に残っているか、あるいは娘や息子などの家に同居しているままという状態が多い。特に、いまだに娘や息子などの家に同居している高齢者からは、「(子供に)遠慮がちに暮らしている」という声が聞かれた。「震災により家を失ってしまい、いまだに再建の日処も立たない高齢者が、1年以上も子供の家に同居しながら暮らしている」というようなケースは、高齢者とその子供世帯の両方が、かなりの負担を強いられ、なかなか表には出てこない。このように生活復旧の過程で見過ごされているケースを、いかにきめ細かく掘り上げることが出来るかが、今後のまちづくりの課題として浮かび上がった(図5-3)。

| パターンの特徴 | パターンの種類・世帯数 |
|--|--|
| 高齢者を含む借地、借家世帯が多い。高齢者が子供世帯に気兼ねしながら暮らしている様子も見られる。 | A. 一時避難まで 4/34世帯 一時避難の場所(避難所・親類・知人の家)で暮らしているパターン |
| 高齢者を含む世帯が多い。「一時避難」の段階での生活期間は2カ月以上とやや長く、「仮住まい」の段階に移行できる時期が遅い。公的な仮設住宅は場所により、住み心地に差が出ている。 | B-1. 仮住まいまで 7/34世帯 避難所から公的仮設住宅に移動したパターン |
| 高齢者を含む世帯が多い。高齢者が親類(主に子供世帯)の家を転々として暮らしている様子も見られる。 | B-2. 仮住まいまで 6/34世帯 親類・知人の家から公的仮設住宅に移動したパターン |
| このパターンのすべてが高齢者を含む世帯。 | B-3. 仮住まいまで 3/34世帯 避難所、親類・知人の家の両方を経てから公的仮設住宅に移動したパターン |
| 高齢者を含まない土地所有世帯が多い。「一時避難」の段階での生活期間は短く、早い段階から「仮住まい」の段階に移行できている。 | B-4. 仮住まいまで 10/34世帯 親類・知人の家、公的仮設住宅を経て、公的・民間の賃貸住宅で暮らしているパターン |
| | B-5. 仮住まいまで 2/34世帯 老人ホームや自力建設の仮設住宅で暮らしているパターン |
| 自宅は半壊であるため、「一時避難」の段階での生活期間は短く、早い段階から「本住まい」の段階に移行できている。 | C. 本住まいまで 2/34世帯 避難所、親類・知人の家を経て、震災前の自宅に戻るパターン |

図5-3 生活復旧過程における各パターンの特徴

□居住行動と選択理由

移動理由については、震災後間もない期間は選択の余地がない状況であったが、生活がある程度落ち着いてくると、元の居住地に近いことや、利便性優先の世帯は避難所での生活を選び、プライバシーの確保優先の世帯は多少遠くても、仮設住宅や賃貸住宅での生活を選択している。また、属性別では、高齢者世帯は地権者、借家ともに避難所→家族の家→公的住宅と変遷しているのに対し、若い世帯は自力で民間賃貸等に移り、元の居住地で

の再建を目指すケースが多い(図5-4)。

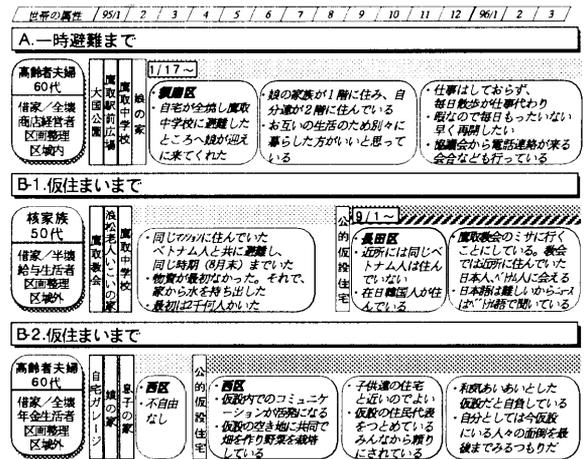


図5-4 各パターンにおける生活復旧過程と居住動向

(3) 今後の意向 (図5-5)

今後の住居に対する再建の意向を世帯のタイプ別にまとめた。「今後のプランの概略」では、今後の住居に対する個別再建の意向の概略を聞き取りの内容から抽出した。具体的で近く実現するものから、仮定の段階のものまで含まれている。

権利形態・家族形態別の傾向では、土地を所有しているかどうか、高齢者のみの世帯であるかどうかで大きく事情が異なっている。まず、土地を所有している場合は、自分の土地に戻る事が前提となる。その上で、土地区画整理事業の停滞や、二重ローンなどの資金繰りの問題が再建を困難にしている。再建までの期間が長引くことにより、土地を手放すことも選択肢の一つとなっている。土地を所有していない場合、野田北部地区に戻りたい気持ちはあるが、現状の制度・施策・状況等から考えると、住めるならばどこでもよいといわざるを得ない状況になっている。そして、高齢者のみの世帯は、融資の条件から資金を得ることが難しく、土地を持っていても再建見通しがつかない。最近打ち出された「リバース・モーゲージ」も、20坪に満たないこの地区の典型的な狭小宅地においては適用が困難であると考えられる。また、建蔽率・容積率等に対する制度的な解決や共同化の話合いの仲介など、専門家の働きも挙げられた。

土地区画整理事業に関しては、早く家を再建したいので減歩も仕方がないという意見が多くあった。また、土地区画整理事業が進まないときは、他地区への転出を考えている場合があった。事業の停滞が地区からの住民の流出を促進する可能性がある。

協調化・共同化住宅に関しては、「建蔽率により、震災前と同じ広さの住宅が建てられない場合がある」「容積率が200%の場合、共同化住宅にしても余剰床が出ないので断念した」等の制度上の問題と、「共同化や協調化住宅の話を進めようにも、互いが遠方に住んでいる」「話

し合いを持ち出せず、結局隣が二戸建てで建ててしまった」等の話し合いの問題が挙げられた。

公営住宅・受皿住宅（従前居住者用賃貸住宅）に関しては、周辺地域内の公的な住宅の絶対的な数の不足に

| 世帯タイプ | 高齢者世帯 | 高齢者世帯 | 若家族世帯 |
|------------|---|--|--|
| 世帯形態 | 高齢単身 高齢夫婦 | 世帯形態 高齢単身 高齢夫婦 | 世帯形態 夫婦 核家族 |
| 世帯主年齢 | 65歳以上 | 世帯主年齢 65歳以上 | 世帯主年齢 65歳未満 |
| 世帯関係 | 借家 | 権利関係 土地所有/借地 | 権利関係 土地所有/借地 |
| 今後のプランの概略 | 現在のところは、仮の住居であり、野田北部地区あるいは他地区で新しく住居を再度借りることを希望している。しかし、具体的な予定があることは少ない。公営住宅や受皿住宅が建設されることを待つという、受け身の体勢となっている。また、子世帯の近くに住むことを希望する声も多い。 | 殆どの方が元の土地に再建を予定している。しかし高齢のため融資が受けられないこともあり、市営住宅への入居を希望している人もいる。また、働けなくなるまでは子供に世帯にならない、自分達だけでやっていきたいという思いがある。 | 元の土地に再建することを予定しているが、区画整理事業の停滞により、再建の計画が進まない。また、地味率・容積率・区画整理についての不満・疑問も出てきている。また、元の地区住民が戻れない状況を心配する声やまちづくりに関する希望も出ている。 |
| 障害となっているもの | ・家賃の高さ 地権者が借家を再建しても、震災前よりも家賃が高くなることで、地区に帰ることが困難な場合が多い。新しく家を借りる場合でも、同様に家賃の高さが障害となっている。 ・公営住宅・受皿住宅の少なさ 家賃の高さの問題により、公営住宅への入居を希望する声が多いが、建設の遅れ、絶対数の少なさにより、入居は確約されず、具体的な予定とならない。 | ・融資が借りられない 高齢のため融資が借りられず、土地をもっている再建の目的がつかない。 ・公営住宅の不足、倍率の高さ 再建の目的がつかない場合、地区内或いは近くの公営住宅への入居を希望する声が多い。しかし、絶対数の少なさ・倍率の高さにより入居は確約されず、具体的な予定とならない。 ・なるべく早く なるべく早くという声が多いが、具体的な予定が決まっていることは少ない。 | ・土地区画整理事業の停滞 地区の元の土地に再建する予定だが、区画整理事業の停滞によって、再建の目的がつかない。 ・資金繰り 前の家のローンとの2重ローンになってしまふことなどから、融資が受けられるかどうか、再建の大きな壁となっている。 ・土地区画整理事業が終わり次第 長引くことにより地区からの転出も出てくる可能性がある。 |
| いつ頃に | ・未定、又はできるだけ早く 出来るだけ早く、と言う声もあるが、借家という受け身立場から見当がつかず未定である場合が多い。 | ・元の土地 土地の権利があるため、元の場所を希望している。 ・地区内の公営住宅 再建の目的がつかない場合は、野田北部地区になるべく近い公営・市営住宅を希望している。 | ・元の土地 野田北部地区の元の土地に再建することを希望する声が多いが、他の選択肢として、地区内の別の場所という声もある。 ・他地区へ転出 区画整理事業が遅れるなら、他地区へ転出という場合もある。 |
| どこに | ・野田北部地区内または地区の近く 野田北部地区に戻ることを希望する声が多いが、状況の困難さから、せめて長田区内または、子世帯の近くの地区を望んでいる。 | ・個別/共同化住宅 個別再建による一戸建てと共同化住宅の双方が上がっている。戸建ての場合は地味率が問題となっている。また、借地の場合、土地所有者との話し合いが必要となる。 ・公営住宅 公営住宅の建設を待ち、当選によっての入居。 | ・個別/共同化住宅 個別化住宅を計画もあり、また、容積率の低さから共同化を踏めたなどの声もある。 ・公営住宅 再建が困難なことから、地区の近くの公営住宅への入居を希望している。 |
| どんな物を | ・公営住宅・受皿住宅 民間の借家の家賃の高さにより、公営住宅の入居の希望が多い。しかし、更に家賃の安い受皿住宅を望む声も多い。 | | |

□世帯型の基準
世帯主または世帯の収入を主に得ている者が、65歳以上の場合は高齢者世帯、65歳未満のときは若家族世帯と設定した。

図5-5 代表的世帯型の再建意向とその障害

えて、そのほかに安価な住宅ができないことが挙げられ、殺到を促進している原因となっている。また、地区内に出来る災害復興公営住宅も、元の地区住民であるか否かは関係なく公平な抽選となるので、地区の人が入居できるとは限らず、戻って来られない可能性が高くなっていることが挙げられており、元のコミュニティの復興のためには、地区内仮設住宅や公営住宅の抽選の方法などを考える必要がある。

ヒアリングの段階では、各種公営住宅の違いや入居資格、家賃の差についての情報や理解が乏しい世帯が多く、混同した意見が多かった。最近になって、受皿住宅の着工が近づくなど、事業が現実的になるにつれて、正しい情報が行き渡り、理解する世帯が増えている。

6. 復興プログラムと計画モデルの作成

6.1 各個人の事情に応じた復興過程のスタディ

詳細な被災状況・生活復旧状況と住民意向のヒアリングにより、復興は十分には進んでおらず、個人個人の生活環境や立場の違いによって、その復旧の状況に差が生じてきていることが明らかになった。そういった住民個人の生活状況に視点をおいたまちづくりが、より一層進められていくことの必要性が確認された。

これをもとに、地区の典型的な人物像と生活再建の途上で抱えている事情を抽出し、住環境を中心とした属人的な生活再建フローを作成した。ここでは、生活再建の各段階における様々な選択肢を作成し、その選択肢を選ぶことにより想定される事柄、考えられるメリット・デメリット、住宅建設の支援制度等をまとめた(図6-1)。

6.2 再建フローから導出される建築の型/街区像

これらのフローから、各個人が抱える様々な問題の解決を内包した建築の型を作成した。ここでは、敷地規模や性格、事業参加者それぞれが抱える問題の組み合わせにより様々なバリエーションを用意した。

このようにして作成された様々な建築の型の組み合わせにより、環境が担保される小街区の単位が構成され、さらにその小街区の組み合わせにより、まちの特性にあった大街区が形成される。ここでは、中層の共同建替を中心とした建築の型を、まちの規範として住民の間で合意し、それに沿って建替を進めていくことで、個人の目標とまちの課題の両方を成立させていく、つまり1つ1つの建築から問題の解決を積み上げていくことによって、様々な住民が共存できる1つのまちを作り出そうという考え方に基づいている(図6-2)。

6.3 代替案の検討(図6-2)

これらの建築の型を組み合わせ、まちの特性を踏まえた上で導かれる街区像は1つではない。複数を代替案として提示し、相互を比較検討することも必要である。住民はこれら複数の代替案の中から自由に選択でき、かつ、まち全体として、特徴のあるものにしていくことをねらいとしている。

6.4 まちづくりのプログラムと実現のためのシナリオ

これらのスタディにより作成された街区像を「まち」として成立させるために、まちの構造を形づくるプログラムが必要となる。具体的には、道や広場などの外部空間の性格づけ、用途によるまちの使い分け、地域社会の拠点施設の埋め込みなどがそれに相当する。また、このプログラムを実現するための段階的なシナリオを作成し、シミュレーションを行った。このシナリオにおいては、復興の初期段階から住民が地域に住まいながら、まちづ

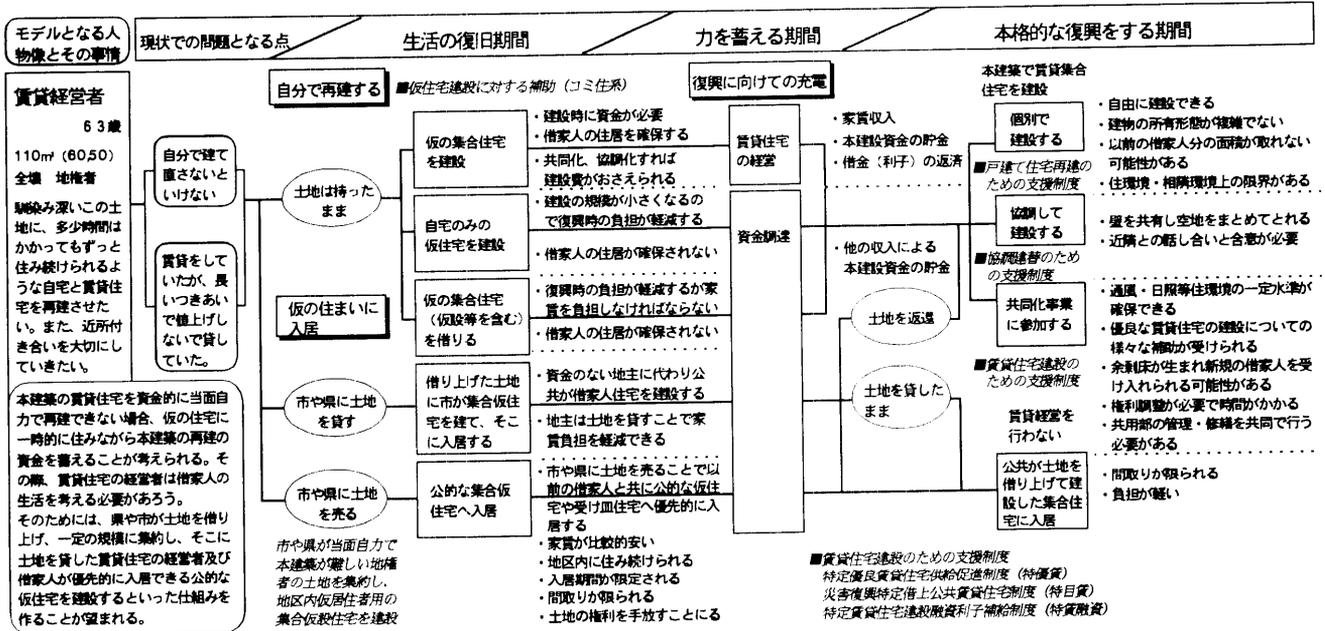


図6-1 個人の事情に応じた復興過程のスタディ

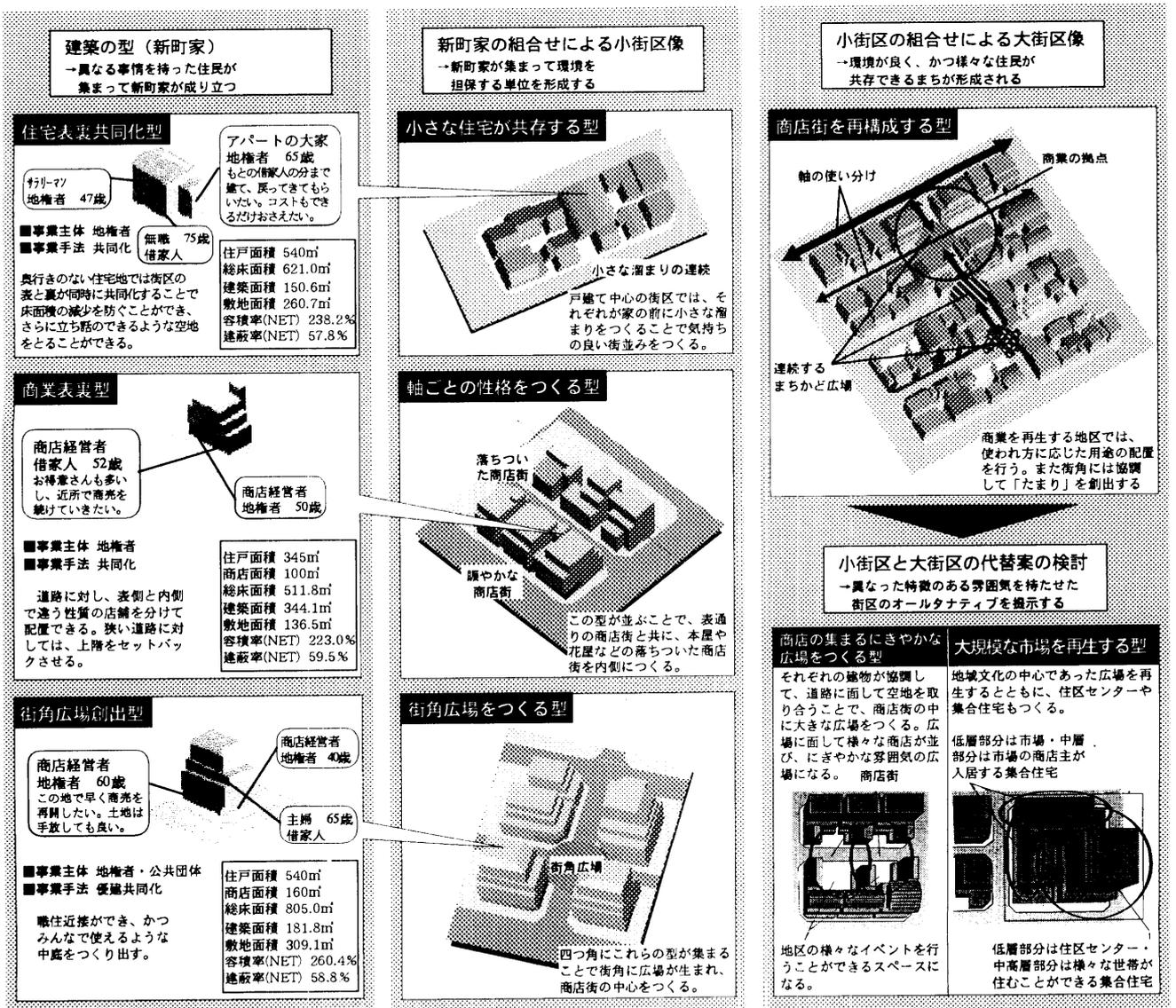


図6-2 再建フローから導出する建築の型/街区像

くりを進めていくことを前提とし、仮住宅・仮店舗の整備によって、住民を地域に呼び戻し、同時に共同建替を漸進的に進めることによって、まちを再生する方法をとっている。この仮住宅・仮店舗は、公共支援のまちづくり会社による土地の借り上げ集約化によって整備され、共同建替に参加する住民の合意形成、経済的な体力の蓄積など、次のステップでの本格的な再建までの一時的な落ち着き場所として有効である。このことは、先述の生活再建ヒアリングにおいて、一度地区外に出て落ち着いてしまうと、なかなか元の地区には戻ってこれない事情を踏まえてのものである。

この考え方に基づいて、モデル街区におけるまちづくりのシナリオを提示したのが図6-3で、このような街区のシナリオを支える地区全体のプログラムを提示したのが図6-4である。

7. 調査・提案と実際の復興まちづくりを繋ぐために

7.1 平時のまちづくりにおける防災まちづくり

(1) 小さな広場（街角広場）と路地の拡幅

今回の避難行動においては、路地が塞がってしまった

ため、外に出ることが困難なケースが多く、最初の避難場所としてのオープンスペースの不足が顕著であった。プログラムで示したように、細街路の整備と合わせて、街角広場のような身近なオープンスペースを仕掛けていくことが、防災上の有効性を生み出すことに繋がる。

(2) まちの生活幹線コミュニティ道路の重要性

避難経路については、大国公園から東西に延びる道路を利用した人が最も多かった。したがって、地区計画などで住民の合意により、セットバックや歩行者優先道路化を行うことが避難路の強化に繋がることになる。また、それは日常の歩行者のアメニティ空間にもなる。

(3) 防火施設の充実と自治活動の強化

ヒアリング調査において、消火器による初期消火の成功例が得られた。しかしながら、火勢が強まった時、成す術がない状況が大半であった。このことから各町単位で1つ程度、前述の街角広場等を利用して防災器具（消火・救助器具）類を備える必要がある。場合によっては、地区の防災センターとなる施設を共同住宅等に併設し、日常から防災体制を充実させておくことも必要と考えられる。今回の避難行動においても、自治会の誘導が大き

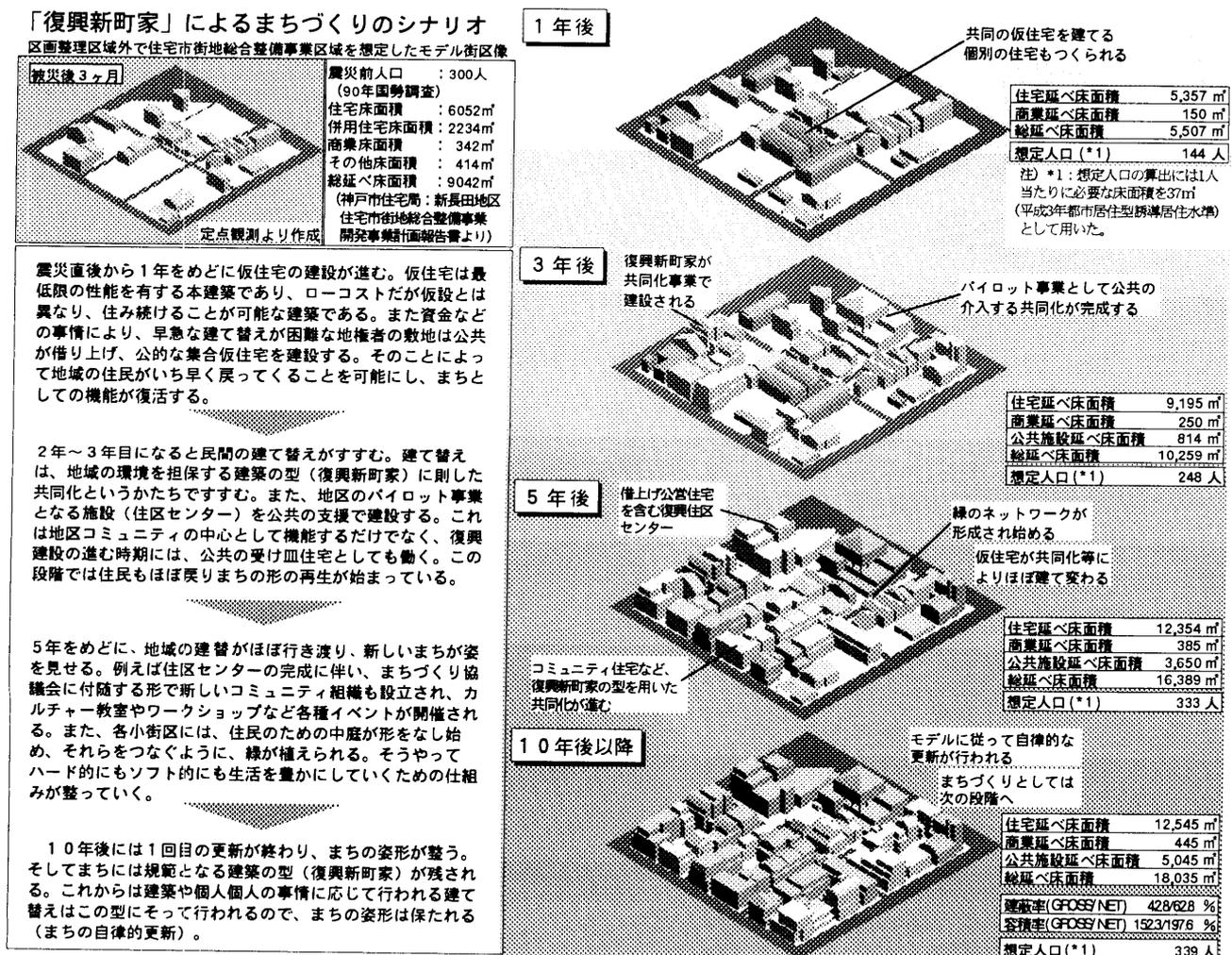


図6-3 モデル街区におけるまちづくりのシナリオ

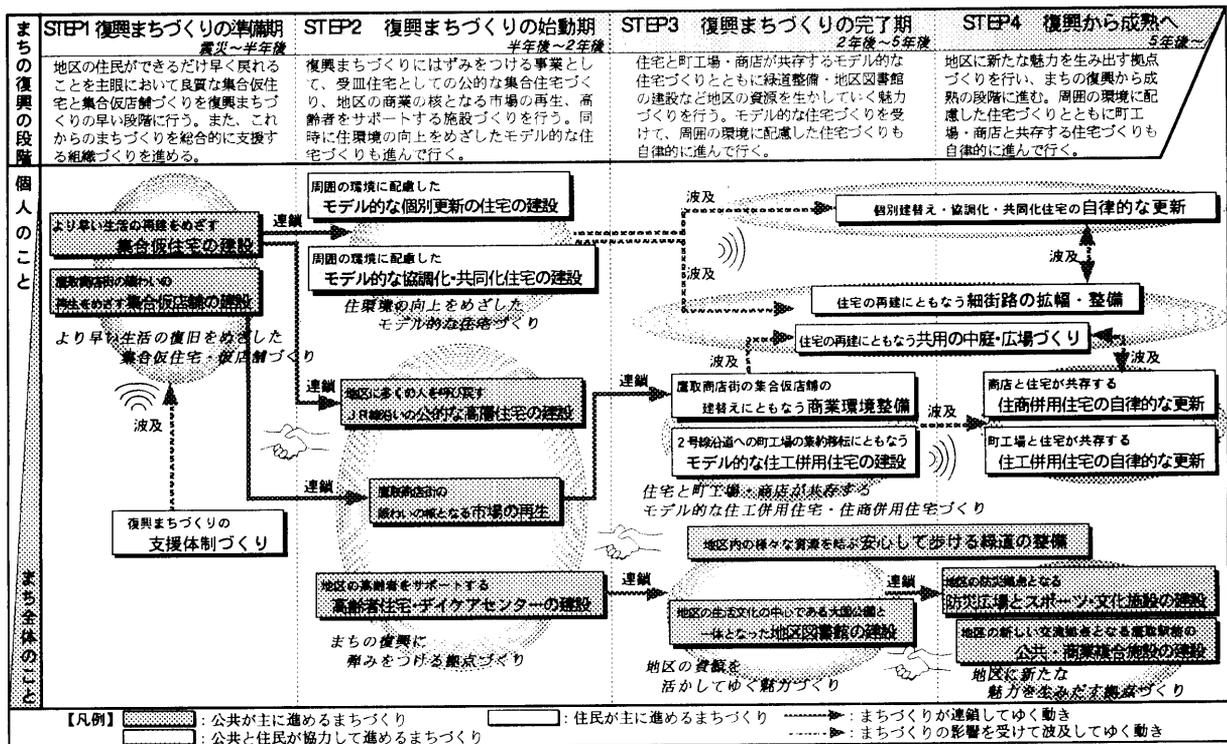


図6-4 まち全体の復興プログラム

な役割を果たしており、日常から住民組織がしっかりしていたことを物語っている。そのため、今後もこの体制をベースに日常的な連携を深めることが重要である。そしてこのような住民の自治活動を金銭的、人的に支援する行政の一層のバックアップが望まれる。

7.2 まちづくりを進める体制づくり

復興1年目の野田北部地区の灰地地区は、他地区と同住宅づくりのテーマが熱心に話し合われ、結果として協議会が大きな役割を果たしながら、街並み誘導型地区計画に繋がっていくが、個々の敷地単位の話し合いや、官民境界となる部分の多い公共施設整備は、先の見通しが立たない状況が続いた。復興2年目は、都市計画としては全体で取り組むテーマも一段落し、細街路の舗装整備等自発的で可能性のある場所で、整備を現実的に推進することが中心になっていく。その時は、個別の敷地ごと、または街路ごとに任意に話し合いが進められることになる。この時に全体のまちづくりとの調和があらためて問題となるはずである。そのため、前述のようなプログラムを住民間で合意していくが必要になってくる。ここでは、まちづくり協議会のような中間集団に期待される役割も少なくない。しかし、このようなテーマになると、関心の高い住民等の連絡調整的な色彩が強くなり、テーマごとにネットワーク的、かつ自発的な情報交換や協議に委ねられていく。この時、まちづくりは「全体が足並みをそろえる活動」より、むしろ「個々が自由に振る活動」の色彩を強めるよう微妙に変化していく。新

たに街区等の小さな単位での話し合いの核になる人材が育つことが望まれ、その時にリーダー層が大きな役割を果たすことになる。このような展開の中で、小さな単位から空間像、コミュニティ像についての議論を重ねながら、全体としてまとめ上げるプロセスが、復興が一段落し、再建不能な更地が点在する現在の状況を打開する次のステップとして今後求められる。また、野田北部地区のように「新しい展開に備える新しい人材を育て」ながら、平常時へのシフトを無理せず果たしていくことが、大きな課題であるといえる。

<参考文献>

- ・佐藤滋他：同調会の実績から学ぶ－関東大震災とまちづくり－造景創刊号，pp.100～105，建築資料研究社，1996
- ・佐藤滋，早田宰：都市復興の地区別実態「野田北部地区」震災都市復興の1年 中間資料，pp.41～44，日本都市計画学会，1996

<研究協力者>

- 齋庭 伸 早稲田大学理工学研究科博士過程
- 藤田 若菜 一級建築士事務所 プラウド
- 松本 光司 横浜市役所
- 山本 裕道 ㈱日本設計
- 笠 真希 Delft University of Technology
- 渡邊 岳 ㈱RIA

(当時，早稲田大学理工学研究科修士課程)

野田北部まちづくり協議会