

《実務者報告》

震災復興土地区画整理事業による人口変動 ——兵庫県南部地震後、芦屋市からの報告

西 隆 広*

要約

平成7年兵庫県南部地震後行われた震災復興土地区画整理事業は、多くの事業で換地処分を終え「よいまちができた」との評価が聞かれる。

だが事業が地区内住民に与えた影響はプラスだけではなかった。事業による建築制限は人口回復を長期に阻害し、被災者の生活再建や被災地域経済にマイナスの影響を与えた。

筆者は兵庫県芦屋市で行われた震災復興土地区画整理事業により事業地区内人口回復の遅延があったか、同市統計書の住民基本台帳人口や国勢調査人口に基づき人口の経年変化を事業地区内外でグラフ化し検討した。その結果、事業地区外の早期回復、事業地区内の長期低落と回復の遅れ、という明瞭な差が確認された。

事業地区内人口は旧に復しつつある。だが年齢階層人口の増減で見れば、住民の入れ替わりの割合は事業地区内でより多かった。事業によって従前の地域に戻れなかった被災者の割合は事業地区内でより多かった。その中で同市南部に建設された復興住宅は、これら事業地区内に戻れなかった人々の多くの受け皿住宅となったことがうかがえる。

これらの人口変動状況を、震災復興土地区画整理事業が被災者生活再建に与えた“マイナス影響”の表出の一つととらえ報告する。

また“災害復興事業は何だったのか”、災害原因を含めた私見を述べる。

はじめに

1995年1月17日の兵庫県南部地震で筆者は家屋を失った。地震後地域は“震災復興”との冠を戴く土地区画整理事業に取り込まれた。地震後2カ月で決定された都市計画での名称は“芦屋西部震災復興土地区画整理事業”。地域住民の一人として筆者は、事業の“白紙撤回”を求める“芦屋西部住民の会”、その後芦屋市からの要請を受けて結成された“芦屋西部地区まち再興協議会”にそれぞれ幹事として参加した。芦屋西部第二地区土地区画整理審議員としても参加した。事業

は2005年3月に換地処分を迎えた。10年余の時間が流れていた。地域は“外見上”平穏を取り戻した。ある書は次のように記していた。

2005年、神戸、芦屋、西宮など各地の復興計画で誕生した公園、せせらぎのある道を訪ねてみると、緑とオープンスペースに親しむ子供たちの歓声、佇むお年寄り、公園を自主管理するまちづくり協議会の活動など、見事に復興した姿を確認することができた。

[越澤 2005 : p.iv]

*元芦屋西部地区まち再興協議会幹事、関西学院大学災害復興制度研究所客員研究員

兵庫県南部地震以降、“震災復興土地区画整理事業”は神戸市、芦屋市、西宮市、尼崎市などで実施された。筆者は門外漢ゆえ事業評価を含む報告には上記他わずかに接し得たのみである。それらからは震災復興事業が地区内の被災住民の生活の維持、再建にどのような影響を与えたか、という観点の報告は接し得なかった。

事業は被災住民にプラスの影響のみを与えたのであろうか。“見事に復興した姿”と外観で事業成果を捉えるのは簡単である。だがそれだけだったのであろうか。

芦屋市の統計資料をもとに“震災復興土地区画整理事業”地区内外の住民基本台帳人口の変動を見れば、地区外は地震後3年で増加に転じている。一方地区内は地震後長期に亘って減少しつづけていた。この現象は芦屋市のみならず、同様の事業が行われた各地で見られたはずである。人口の長期に亘る減少は地域経済に重大な影響を与える。だがそれはあまり語られず等閑視されてきたようだ。このままでは兵庫県南部地震後の“震災復興土地区画整理事業”は「災害復興事業によって、より良い街が出現した」事例としてのみ語り継がれることだろう。

しかし、被災者にとってはそれだけではない深刻な“陰”があった。地域住民の一人である筆者はそれを主張する。“災害復興”事業が被災者、被災地域にもたらした“陰”、すなわち“災厄”は何だったか。つぎのとおりである。

- ① 事業による住宅再建の制限がもたらす長期に亘る実人口の減少
- ② 実人口減少の長期化がもたらす地域の商店主など地域を主な商圏とする事業者に対するダメージ
- ③ 避難生活の長期化による心身的負荷の増大（罹病の可能性の増加）および経済的損失の増大
- ④ ②、③の状況から逃れるため元の地域での生活再建断念、地域経済にとって悪循環の進行
- ⑤ 事業に対する対応、評価など受け止め方と、事業の進め方に対する考え方の相違による住民同士の対立が生み出す地域コミュニ

ニティの分裂などのダメージ

この中で①～④は復興事業による建物建築制限の長期化がもたらした人口減少および避難生活の長期化が根本的原因である。ここではこの問題を取り上げる。⑤も重大な問題であったが、ここでは触れない。

事業の都市計画案審議段階で芦屋市は事業地区内被災者による家屋再建制限期間は1年を目標としていたことが当時の都市計画審議会会議録から伺える。

（芦屋市職員）：私ども目標にしておりますのは、今から1年後には市民の皆様方に住んでいただける住宅を建設していただきたい。

[芦屋市都市計画審議会 1995]

北村芦屋市長（当時）は1995年6月、市長再選後のテレビインタビューで震災復興土地区画整理事業が地域住民から猛反発を受けていることについて次のように語った。

「家を建てることを1、2年待ってください、といっているだけです」。

このように芦屋市は当時、1年後には事業地区内宅地の大部分について建物建設可能な段階（仮換地指定のみならず使用収益開始）までの事業進捗が可能と認識していたことがわかる。この認識の根拠は1976年、秋田県酒田市での大火ののち行われた「大火復興土地区画整理事業」の進捗にかかる情報であり、情報元は建設省（当時）であろう。

実態はどうであったか。まち協立ち上げまでに1年以上を要した芦屋西部地区とは異なり、いち早くまち協が立ち上がった芦屋中央地区（8月の立ち上げだったが“非常に立ち遅れた”との評もある[坂和1998]）の国勢調査結果は1995年、2000年の人口に変化がほとんどなく、5年間半減状態が続いていたことを示している（図4参照）。

上述の審議会で芦屋市が語った“1年後”である1996年3月、各地で行われていた“震災復興土地区画整理事業”の進捗はいずれも“使用収益開始”どころか、“仮換地指定”にすら達してい

なかった。3月17日の都市計画決定に当たって「二段階都市計画」実施の表明で、「1年後の使用収益開始」は絵空事になっていた。

当時の芦屋市長は弁護士であった。それゆえ「家を建てることを1、2年待ってください」とは言えても「5、6年待ってください」と言えなかったはずだ。激甚災害によって家を失った被災者の家屋再建に対する制限期間が1、2年までならば“受忍限度”内との判断があったであろう。それが数年に及ぶとしたら、“受忍限度”を超えないとは法曹関係者である市長ならば言えなかったであろう。

芦屋市において兵庫県南部地震後実施された“震災復興”土地区画整理事業の被災者に与えた“マイナス”の影響の中で根源的な問題として“人口減少の長期化”を芦屋市統計資料を基に示し、将来の都市大災害地域に伝えたい。

また都市域での「地震災害の程度は都市基盤整備水準に逆比例する」との一部の主張は妥当か、について私見を述べる。さらに災厄の原因である“震災復興土地区画整理事業”の目的は何だったのか、推測する。

芦屋市での震災復興土地区画整理事業の位置を図1に示す。

1 芦屋市における震災復興事業

兵庫県南部地震後、芦屋市では被災者の生活に直接的にかかわる面的な震災復興事業として土地区画整理事業3件、住環境整備事業1件が実施された。ここでは土地区画整理事業が行われた3地区について述べる。

1-1 芦屋中央地区

芦屋中央地区（以下中央地区と称す）は芦屋川の東側で国道2号から阪神電鉄線^{きんみつ}の間に位置する。事業は茶屋之、大榎、公光の3町を含んでいる。事業地区内には茶屋之町が町域の約45%、大榎町が全域、公光町は大部分が含まれている。用途地域は7割が商業系、3割が住居系で古くから芦屋市の商業の中心だった。だが地震前から商業の中心は再開発事業を終えたJR芦屋駅北側に移っていた。その状況を打開しようと“再開発準備組合”が作られていた。中央地区では事業の都市計画決定を受けて1995年8月“芦屋中央地区街づくり協議会”が結成され事業の推進にあたった。しかし、ほかに“中央地区住民の会”なども結成され、ときに対立がおり地域コミュニティにマイナスの影響を与えたと聞いている。この地区は芦屋西部第二地区と同じ小学校区であ

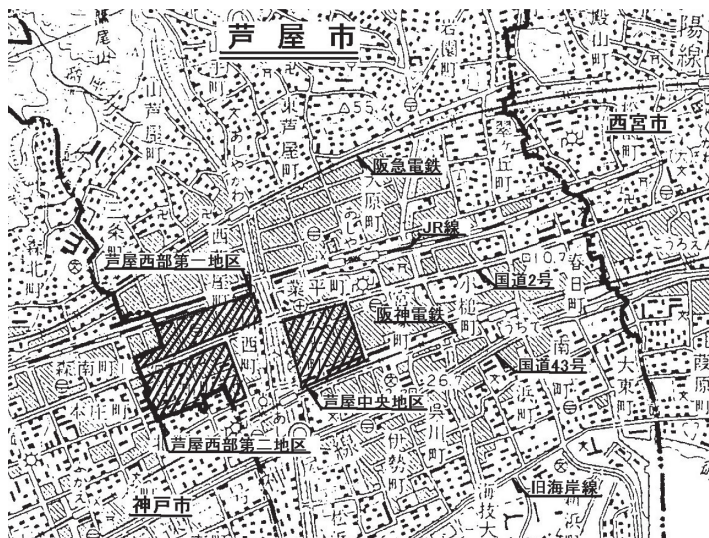


図1 震災復興土地区画整理事業地区位置

る。兵庫県南部地震による被害は表2のとおり芦屋西部地区に比較すればより小さかったが、それでも建物のほぼ60%が全壊するなど激甚であった。

中央地区は面積13.4ha、施行者は住都公団（当時）、事業計画決定は1996年6月、換地処分は2002年5月、事業費は251億円（18.7億円/ha）であった。

1-2 芦屋西部地区（西部第一地区および西部第二地区）

芦屋西部地区は芦屋川の西側でJR神戸線から県道鳴尾御影線の間位置する。この地域には前田、清水、津知および川西の4町が含まれる。事業地区としては川西町の一部を含み、ほかの3町は全域が含まれる（国道、鉄道、河川敷地を除く）。国道2号沿道には商店が並ぶ。用途地域はすべて住居系である。

芦屋西部地区は、住都公団（当時）施行の芦屋西部第一地区（国道2号北側；以下西部第一地区と称す）と芦屋市施行の芦屋西部第二地区（国道2号南側；以下西部第二地区と称す）よりなっている。この2地区は事業としては別事業である。だが都市計画は1区域として作成され、縦覧され、審議され、決定された。都市計画決定以降、事業対応のため都市計画が定めた区域内住民の多くが参加して事業の白紙撤回を求める“芦屋西部住民の会”を結成した。住民の会は活動の中

で近畿大学復興支援チームの全面的な支援を受け“まちづくり住民案”（芦屋市が示したまちづくり素案に対するカウンタープラン）を作成、1995年12月、臨時総会での採択を経て芦屋市に手渡した。その後、芦屋市の要請を受け入れて1996年3月“芦屋西部地区まち再興協議会”を結成した。結成に当たって芦屋市は事業地区ごとの協議会結成を求めてきた。だが、都市計画で示された区域に基づいた1年に亘る共同活動の帰結として“芦屋西部は一つ”との認識で二つの独立した事業からなる協議会を発足させた。二つの地区の境界は国道2号である。国道2号は芦屋市全域で小学校区、中学校区の境界になっており、旧市街地コミュニティを二分する境界といえる。兵庫県南部地震による被害は表2のとおり西部第一、第二地区ともに建物の80%以上が全壊するなど極めて激甚で、芦屋市ではもっとも大きな地域であった。

西部第一地区は面積10.3ha、施行者は住都公団（当時）、事業計画決定は1998年5月、換地処分は2003年5月、事業費は195億円（18.9億円/ha）であった。

西部第二地区は面積10.7ha、施行者は芦屋市、事業計画決定は1998年3月、換地処分は2005年3月、事業費は90.8億円（8.5億円/ha）であった。

地域ごとの人口密度、地震被害について表1に芦屋市、旧市街地、事業地区内外、表2に各事業地区の値を示している。

表1 芦屋市 地域別人口密度・地震被害状況

地域	人口密度 (人/ km ²)	兵庫県南部地震被害			備 考
		1000人当り 犠牲者(人)	建物全壊率 (%)	建物半壊率 (%)	
芦屋市	4,940	4.9	30.6	26.3	
旧市街地	9,425	6.1	34.0	24.3	シーサイド、北部山間域を除く市域
ゾーン	12,042	14.0	55.5	18.3	JR神戸線～阪神電鉄の市域。震災復興区画整理3事業はこの間に含まれる
地区外	11,585	8.0	43.2	23.6	ゾーンから地区内を除いた市域
地区内*	14,295	38.2	75.1	10.0	大外、公光、清水、前田、津知の各町

1000人当り犠牲者、全半壊率、人口密度の算定数値出典

犠牲者数：1995年10月30日現在：阪神・淡路大震災の記録 平成8年1月17日 芦屋市役所

全半壊率：1995年9月30日現在：阪神・淡路大震災の記録 平成8年1月17日 芦屋市役所

人口：平成6年10月1日 住民基本台帳

面積：平成7年国勢調査報告

*茶屋之町および川西町は「地区外」としている。両町ともに町域の半分以上が地区外である。

表2 震災復興土地区画整理関連各町 人口密度・地震被害状況

地区	人口密度 (人/km ²)	兵庫県南部地震被害			町名	
		1000人当り 犠牲者(人)	建物全壊率 (%)	建物半壊率 (%)		
中央地区	10,433	17.5	59.5	12.7	大榭町・公光町	
西部第一地区	13,758	32.9	82.8	8.0	前田町・清水町	
西部第二地区	15,077	45.2	84.1	9.1	津知町	
参考	茶屋之町	11,893	20.6	48.9	24.3	55%が地区外(地区外扱い)
	川西町	6,614	11.7	63.4	17.9	75%が地区外(地区外扱い)

2 芦屋市における地震後の人口変動

兵庫県南部地震によって旧市街地を中心に甚大な被害を蒙った芦屋市で、被災市民はどのような行動をしたのか、国勢調査(以下国調と称す)人口と住民基本台帳(以下住基と称す)人口に現れた変動をもとに示す。

住基人口は各年10月1日、国調人口は1995年から2005年まで3回分の変動状況を図2～図8に示している。また1995年、2000年、2005年の国調時の住基人口および国調人口の変動値を表3に示している。

変動値の算定にあたっての前提を以下に示す。

- 1994年10月1日の住基人口を基準人口とみなし100とする。その上で、
- 1995年から2005年までの各年10月1日の住基人口の基準人口に対する割合を各年の名目人口(特に2000年ころまでは実人口のほかに地域帰還を希望する人たちが住基人口に多く含まれていた)変動値とする。
- 1995年、2000年、2005年の国調人口の基準人口に対する割合を各調査年の実人口の変動値とする。
- 震災復興土地区画整理事業3地区に含めた町は表2の通りである。

ここで平時の住基人口の問題点を示す。

平時である1994年10月1日の住基人口は実人口と変わらないとの前提で行っている。住基人口には外国籍人口を含んでおらず実際には

実人口との差が残る。1994年10月1日時点での推計人口(1990年国勢調査の確定数を基礎とし、その後毎月住民基本台帳法及び外国人登録法に基づく当該月間の移動数により集計した値)は住民基本台帳人口を1.3%上回っている(芦屋市資料による)。

表3の“A—B”にたいする筆者の思いを記す。

“A—B”は住基人口と国調人口(実人口と見なしている)の差である。平時であればこの差はわずか(前述のとおり1994年10月1日での推計人口との差は1.3%)であるが、地震後の1995年10月1日では住基人口が国調人口を上回る傾向が著しい。その程度は表1、2の地域別全壊率に順位としてほぼ一致している。これは地震後地域外に避難しながら「地域に戻る」との思いのもと、住民票を移さなかった人たちが多くいたことを示している。芦屋市の“A—B”値は、筆者を含め市外に避難しつつ市内の元の地域に戻ろうとする人たちをあることを示す。この値は市内に仮設住宅を設置することで小さくなる。国調時点では災害救助法に基づく応急仮設住宅はすべて完成していた。総戸数は2,914戸、これに国調による世帯当り人数2.58を乗じると約7,500人となる。この値は基準人口の8.8%にあたる。また、被災者自身が“自助努力”で建設した仮設住宅もかなり見られた。

芦屋市南部の埋立地(以下シーサイド)には広大な公園やグラウンド、空地があり応急仮設住宅が多く建設された(全戸数の76%余)。そこではすべての町で国調人口が住基人口を上回っていた。市民の努力で芦屋市での“A—B”は5.5ポイントであった。応急仮設住宅の入居者は1998年8月にはすべて退去した。

表3 地域別人口変動（1994年10月1日、住民基本台帳値を100とした場合）

	1995年			2000年			2005年			住基人口最低		基準人口回復年	
	住基(A)	国調(B)	A-B	住基(A)	国調(B)	A-B	住基(A)	国調(B)	A-B	年	値		
	地区町名												
芦屋市	93.2	87.7	5.5	98.2	98.0	0.2	106.1	105.9	0.2	96年	92.7	01年	
旧市街地	91.4	79.4	12.1	98.1	98.1	0.0	107.2	106.9	0.3	96年	91.2	01年	
ゾーン	86.1	63.8	22.3	87.0	86.7	0.3	101.5	102.4	-1.0	96年	83.8	05年	
地区外	87.5	73.7	13.8	99.6	101.3	-1.7	109.6	109.6	0.0	96年	86.2	01年	
地区内	82.9	40.6	42.4	57.3	52.1	5.2	82.3	85.4	-3.1	00年	57.5	—	
中央地区	86.4	49.6	36.8	55.0	51.0	4.0	91.1	93.9	-2.8	99年	47.2	—	
										大樹・公光			
西部第一地区	79.7	36.3	43.5	47.7	39.5	8.2	66.3	70.7	-4.4	00年	47.7	—	
										前田・清水			
西部第二地区	83.4	36.2	47.2	72.5	70.0	2.5	93.7	95.5	-1.8	00年	72.5	—	
										津知			
参考*3	茶屋之町	87.4	67.4	20.0	80.7	81.3	-0.6	97.7	97.9	-0.2	98年	79.7	—
	川西町	84.6	76.3	8.3	111.6	113.8	-2.2	133.3	135.9	-2.6	95年	84.6	—
										55%が地区外			
										75%が地区外			

*1 および*2 1995年10月1日までに川西町事業地区外の街区公園(0.6ha)に99戸の応急仮設住宅が設けられていた。各戸に芦屋市平均世帯人数(2.58人/世帯)が入居していたとして算定した応急仮設住宅居住者数を除くと*1は49.1、*2は35.5になる。

*3 参考に示した2町は地区内から除外し、地区外としている。

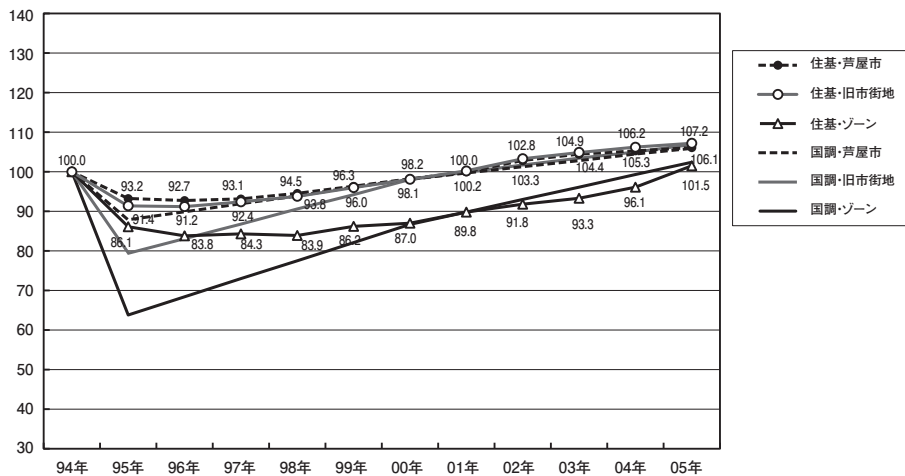


図2 芦屋市震災復興土地区画整理事業

地区内外人口変動(10月1日)
(芦屋市・旧市街地・ゾーン)

2-1 芦屋市、旧市街地、ゾーン

芦屋市、旧市街地、ゾーン（表1備考参照）の人口変動を図2に示している。いずれも同じパターンで変動している。

国調： 1995年は顕著に低下しているが、2000年にはゾーンを除いて94年住基人口をほぼ回復し、2005年は増加している。2000年のゾーンの人口回復は9割に達していないが、事業地区を含むことによる影響である。表2に示す1995年の国調人口の低下の程度は表1に示す建物全壊率と比例している。

住基： 1995年、1996年の2年連続して低下した後、一様な上昇に転じている。芦屋市、旧市街地は2000年には国調と住基の人口はほぼ一致し、また人口もほぼ回復していることから、この時点でこれらの地域は災害復興段階を終了したのであろう。ゾーンは、2000年段階での人口回復は9割に達せず災害復興は終了していないといえるが、ゾーンに含まれる事業地区の著しい人口低下継続の影響である。次に述べるゾーン内で事業地区外は復興段階を終了している。

2-2 ゾーン、地区外、地区内

ゾーン、地区外、地区内の人口変動を図3に示している。ゾーンと地区外は、住基人口は96年を底にほぼ一様に増加するパターンで変動している。それに対して地区内は異なっている。

国調： 1995年は顕著に低下しているが、地区外は2000年には、ほぼ人口が回復し2005年は増加している。またゾーンは2005年で人口回復している。地区内は1995年から2000年で11ポイント余り回復しているものの52.1%で、実人口の半減状態は長期に亘っている。2005年には8割を超えるまでに回復しているがそれでも復興したとは言い難い。

住基： ゾーン、地区外は1995年、1996年の2年連続して低下した後、上昇に転じている。だがゾーンは1997年から1998年にわずかではあるが人口減少が見られる。地区内の変動の影響が現れたものである。地区内は1995年から2000年まで連続低下を続け25ポイント低下し57.3%となった。これは“震災復興”事業によって、地区外に仮住まいしていた被災者が事業の長期化とともに帰還をあきらめ住民票を地区外に移した結果と見ることができる。“災害復興”事業の影響で戻れなかった被災者が多くあったことを示唆している。特に1997年か

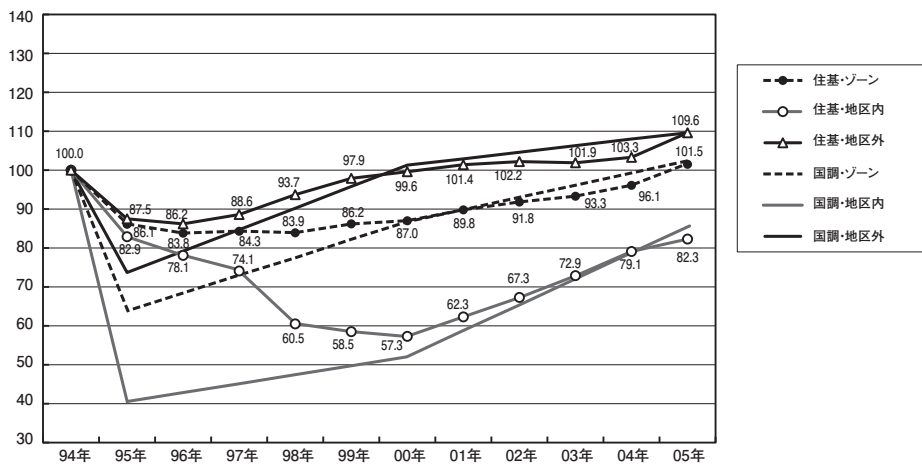


図3 芦屋市震災復興土地区画整理事業

地区内外人口変動（10月1日）
（ゾーン・地区外・地区内）

ら1998年の1年で13.6ポイント急落している(原因は「4-4」参照)。それでも2000年時点で住基人口が国調人口を5.2ポイント上回っている。これは芦屋市や地区外の差に比べ十分に大きな値であり、地震後5年を経過してなお地区外にあって元の地域に戻ることを望んで避難生活を続けている人々が存在することを示唆している。

2-3 中央地区、西部第一地区、西部第二地区

中央地区、西部第一地区、西部第二地区の人口変動を図4～図6に示している。各地区は地域状況の違いにより、国調、住基ともに変動状況に違いが認められる。

国調： 1995年は中央地区で49.6%と実人口は半減している。また西部第一地区は36.3%、西部第二地区は36.2%とほぼ同じ値で実人口は4割にも達していない。中央地区の全壊率は60%、西部地区はいずれも80%を超えている。だが人口の低下はより低い。これは地区内には応急仮設住宅は建設されなかったことから、被災者による仮設住宅、仮設店舗の建設がかなり行われたことをうかがわせる。

1995年から2000年間の実人口回復は中央地区では1.4ポイント、西部第一地区では3.2ポイントと両地区の実人口は低い水準に止まっている。これに対し西部第二地区では33.2ポイントと急上昇し、2000年時点では7割にまで回復している。

2005年は中央地区と西部第二地区は9割を超え、実人口に関してはほぼ回復している。しかし西部第一地区は70%余りと地震後10年余を経て実人口はなお回復していない。

住基： 1995年から2000年の変動で注目すべきは、1997年から1998年の1年間の住基人口急落で地区内では13ポイント余り急落し、5年間の低下値の半ばがこの1年で起こっている。また地区間に違いがある。この現象については「4-4」で述べる。

西部第二地区では、1995年に低下した後1996年に一旦上昇しているがこれは他の地区

では認められない特徴である。最低値は中央地区、西部第一地区では47%余りであるが、西部第二地区は72%余りと大きな差がある。最低人口年は中央地区は1999年、西部第一、第二地区は2000年である。これらの差異は各地区の状況の違いに起因しており、「5-4」で西部第二地区の変動特性を中心に述べている。

2-4 茶屋之町および川西町の人口変動

町の一部分が事業地区内ながら、人口変動の算定にあたっては除外した茶屋之町(一部中央地区)および川西町(一部西部第二地区)の変動状況を図7、図8に示す。

茶屋之町： 町のおよそ半分が事業地区内で、その影響のためか住基人口は1998年から2000年の間、80%前後まで低下し、その後回復に向かったが、2005年でも94年住基人口を回復していない。しかし町のほぼ半分が地区内であることから、そこでの人口変動が中央地区と同様であれば、地区外は十分に復興したものと推定できる。

川西町： 町の4分の1が事業地区内である。事業地区外には複数の大企業などが所有していた広大な土地があり、地震後マンションが複数建設されたことにより人口回復は著しく1997年には94年住基人口を超えた。とはいえ1997年から1998年間の人口急落は認められる。川西町全体が事業に含まれておれば、マンション建設は仮換地先での使用収益開始まで停止されたであろうことから、このような人口変動はなかったであろう。国調人口の変動では1995年の調査時、同町の街区公園(0.6ha・事業地区外)に設けられた応急仮設住宅の存在が大きい。仮設住宅は99戸、95年国調の世帯人員から推定すると川西町の1994年住基人口の27%余り、仮設住宅の存在が国調人口に顕著な影響を与えた例と言えよう。

3 事業地区内外の年齢階級別人口増減

図9および図10は1994年住基の10歳階級人口を基準に2005年段階での人口の社会増減を示したものである。社会増減算定にかかる前提を以

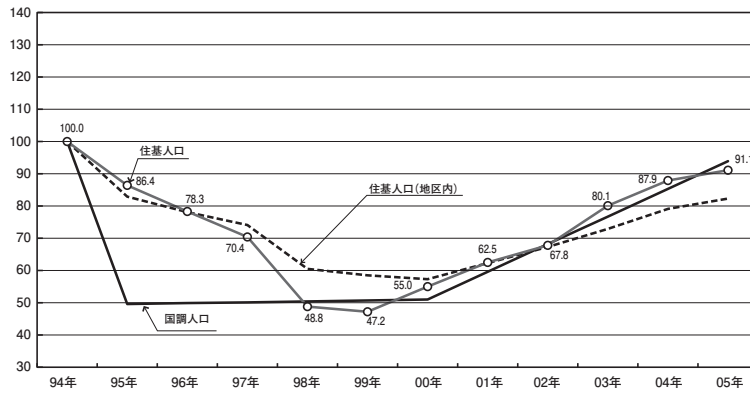


図4 芦屋市震災復興土地区画整理事業

地区別人口変動(10月1日)
中央地区(大榭町・公光町)

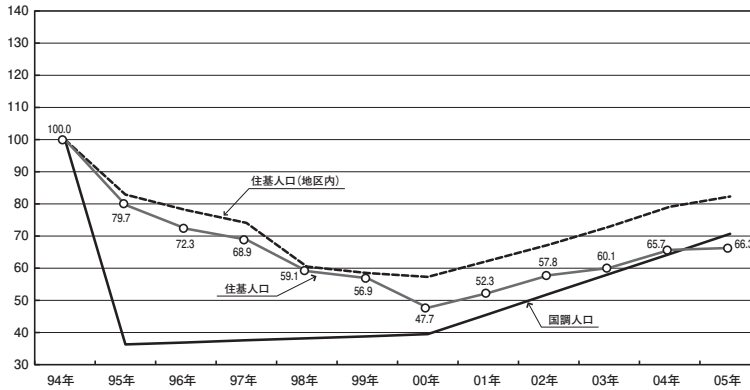


図5 芦屋市震災復興土地区画整理事業

地区別人口変動(10月1日)
西部第一地区(前田町・清水町)

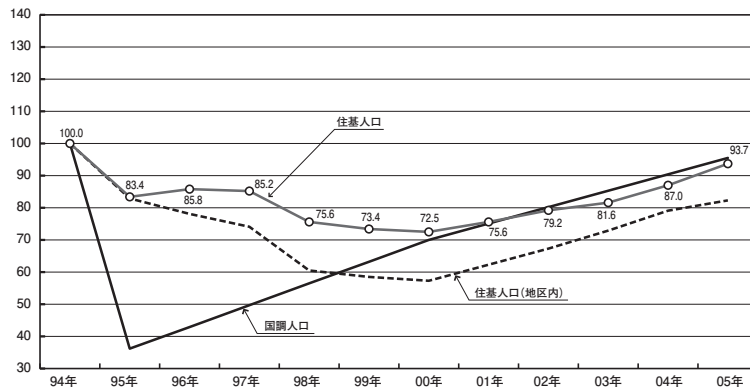


図6 芦屋市震災復興土地区画整理事業

地区別人口変動(10月1日)
西部第二地区(津知町)

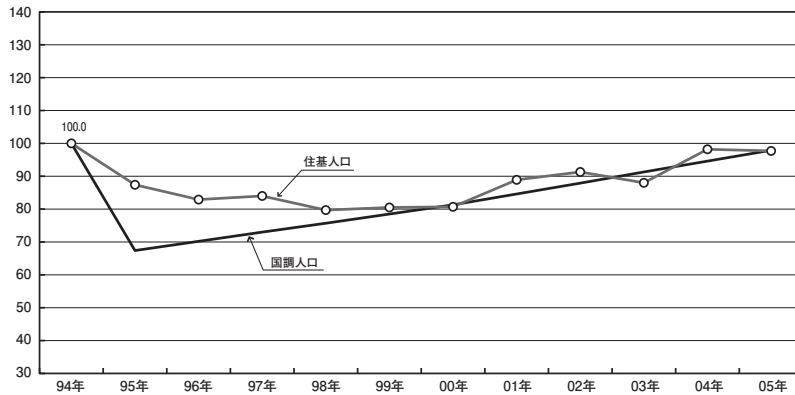


図7 芦屋市震災復興土地区画整理事業

茶屋之町人口変動(10月1日)
(茶屋之町の45%は中央区内)

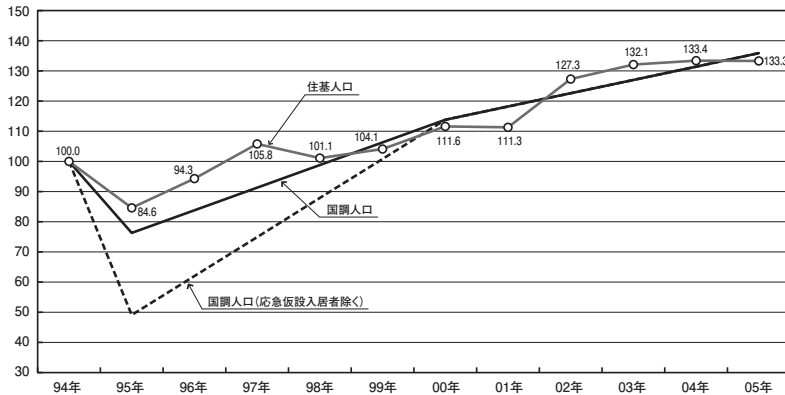


図8 芦屋市震災復興土地区画整理事業

川西町人口変動(10月1日)
(川西町の25%は西部第二地区内)

下に示す。

- 人口変動と同様1994年10月1日住基の年齢階級人口を地震前の基準とし、2005年国調の年齢階級人口との比較で社会増減をしめした。
- 1994年から2005年までの間を10年とみなした(実際は11年)。
- 対象年齢階級は1994年で0歳から59歳、2005年で10歳から69歳を対象に5歳階級値を10歳階級にまとめて示している。
- 地震犠牲者¹⁾および10年間の人口自然減²⁾を考慮(基準人口から除く)してグラフ化した。

3-1 事業地区内外の年代別人口増減

図9は事業地区内外について年代別(10歳階級)の社会増減を示したものである。

芦屋市では社会増を示す年代は2005年で30歳台から60歳台の間の全階級となっている。旧市街地、ゾーン、地区外は2005年20歳台から50歳台で社会増を示し、芦屋市より若年層の社会増が著しい。ただ芦屋市、旧市街地、ゾーン、地区外ともに2005年で10歳台は社会減を示している。

事業地区内は芦屋市や旧市街地など事業地区外に比較して2005年で40歳台以降の年代の社会減が著しい。この年代を中心に地震後地域を離れた

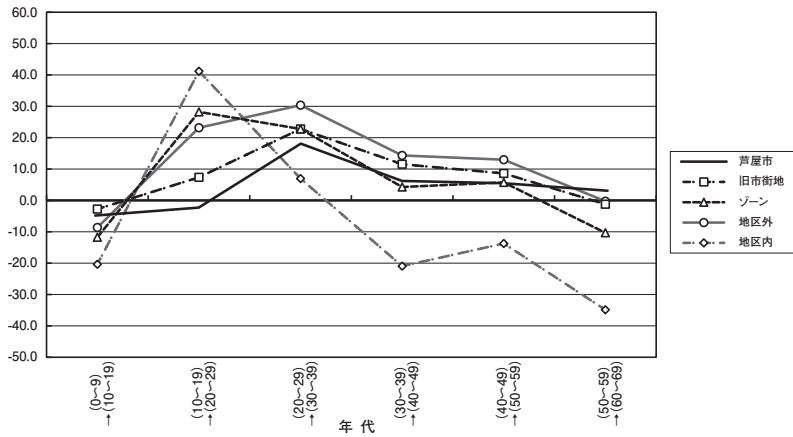


図9 (05国調-94年住基) / (94年住基) × 100

事業地区内外：10歳階級人口変動：地震犠牲者および自然減考慮

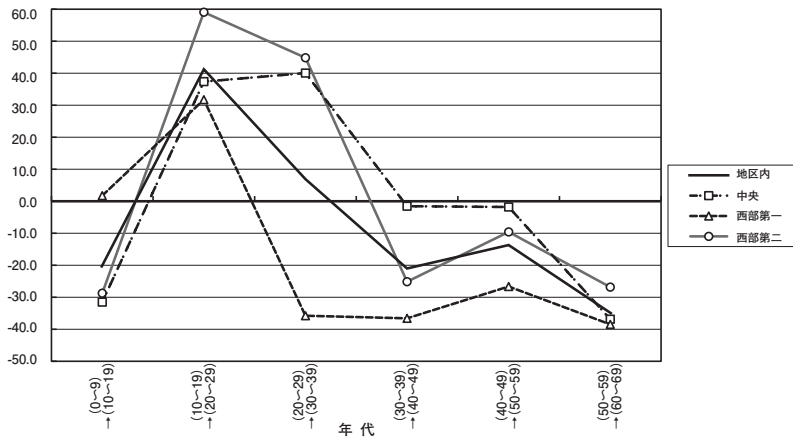


図10 (05国調-94年住基) / (94年住基) × 100

事業地区内：10歳階級人口変動：地震犠牲者および自然減考慮

ままとっている。10歳台、20歳台の変動形態が芦屋市などかなり異なるが、次に説明するとおり西部第一地区の特徴の影響を受けている。

少子高齢化の傾向を事業地区内外でみると、図から芦屋市など事業地区外がより著しいことになる。

3-2 各事業地区の年齢階級別人口増減

図10は各事業地区について年齢階級別（10歳階級）の社会増減を示したものである。

中央地区、西部第二地区はほぼ同様の傾向を示しており、2005年で20歳台、30歳台の社会増が著しいが40歳台以上は社会減状態である。

西部第一地区は他の地区とは異なり2005年で

20歳台に顕著な社会増が見られ、また10歳台はほぼ社会増減ゼロである。だが30歳台以上はいずれも94年の3割減と、この地域の人口回復遅れを世代で見ると、この年代の社会減にあることを示唆している。

ところで西部第一地区には学生寮がある。この影響（寮入居者の年代は10代後半から20代前半に維持される）が10～20歳台の増加および30歳台の減少に現れているのであろう。

図10から、各地区内では若年人口の社会増と中年以降人口の社会減が顕著である。若年で高く、中年以降で低いパターンは旧市街地と同様であるが、旧市街地の場合は中年以降人口も社会減に至っていないことで地区内とは異なる。

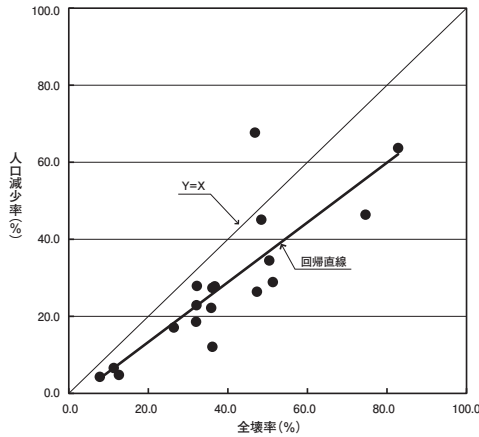


図 11 建物全壊率—人口減少率

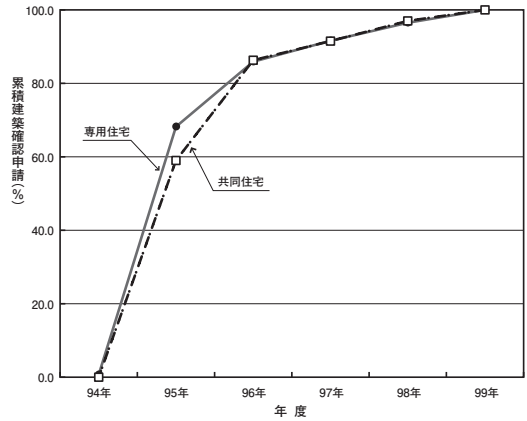


図 12 震災建替・建築確認申請（累積）

99年度末までの累積値を100%

4 事業地区内外の人口変動要因について

4-1 地震後の人口減少

地震後の1995年10月1日、国勢調査で明らかになった人口減少は地震によって住居を失った被災者が地区外に当面の住居を求め、地区を去ったため発生した。図11は人口減少と建物全壊率の関係を把握するため芦屋市内の旧市街地（旧海岸線から山麓地域）を3本の鉄道、2本の国道で南北6ゾーン（図1参照）に分割し、東西3ゾーン（市境および宮川、芦屋川）に分割した18ブロック内での住民減少率（94年住基—95年国調）／94年住基×100と建物全壊率の関係を示した。同図は建物全壊率と住民減少率に正の関係のあることを示している。

同図のY=X直線上方に位置するブロックが一つある。これは複数棟のマンション全壊で、全壊率より人口減少率が高かったことによる。ほかのブロックは人口減少率は全壊率より低くなっている。

3事業地区はいずれも被害が極めて大きかったため、国勢調査時点での人口減少は大きなものであった。

4-2 事業地区外の人口回復

地震後、家屋を失った被災者の多くは「自助努力」で自宅の再建を行った。芦屋市での地震

後の再建活動の軌跡は同市の資料からしることができる。

図12は芦屋市資料によって“震災建替”と位置づけられた専用住宅の建築確認申請累積率で1999年度末を100%であらわしている。地震後2年余り、1997年3月末で85%を超えている。これは自宅を失った被災者が「自助努力」といわれ続け公的支援を得られない中、必死で活動した結果と筆者は受け止めている。そうすることで被災者は自ら心の平安を得、自ら“心のケア”を行ったのである。事業地区外では自宅を失った被災者が地震直後から生活再建の礎である自宅の再建活動を行っていたことが同図からわかる。1997年を底にした人口回復は「自助努力」とされた被災者の家屋再建活動に多く依拠していた。他に南芦屋浜などに建てられた災害復興公営住宅の役割もあった。

芦屋市資料によれば平成11年度末までの震災建替確認申請件数は非住居建物を含め2,385で、全壊棟数4,722（1995年9月30日現在 芦屋市資料）に対する割合は50.5%である。全壊棟数には非住居建物を含んでいる。

4-3 事業地区内での人口減少継続

事業地区内の住基人口は地震後低下を続け2000年（中央地区は1999年）に底を迎えるまで継続している。これは“震災復興”土地区画整理

表4 芦屋市における震災建替のための建築確認申請件数（年度別）

	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度	合計
専用住宅	15	1,392	367	116	101	73	2,064
共同住宅	0	138	64	12	13	7	234
合計	15	1,530	431	128	114	80	2,298

事業の影響であることは明らかである。地震後不安定な避難生活の中で1年先は長い。ましてそれが2年3年と続くと絶望感にとられる。当初は「元の地域で生活再建したい」との思いで地区外での避難生活を続けながら機会をうかがっていた被災者が、絶望的なまでの時間経過とともにその思いが遂げられず、逐次住民票を地区外に移していった軌跡が住基人口の変化である。5年前後からようやく仮換地の使用収益開始が始まり家屋再建が人口低下を止め2000年を底に住基人口は回復に向かい始めた。ただ2000年国勢調査時点でも事業地区内の住基人口が国調人口を5.2ポイント上回っている。これは地震後5年を超える避難生活を続けながら、なお地域での生活再建を成し遂げようとする被災者が明らかに存在することを示している。筆者の知人の一人もこの状況に置かれていたが「気がおかしくなりそうだ」と憔悴していた。なお西部第一地区はこの差が8.2ポイントに達している。

2000年を底に住基人口は回復し2005年には82.3%とまだ上回っていないが、国調人口は住基人口を3.1ポイント上回っている。国調人口が住基人口を上回る要因としては、ワンルームマンションやマンスリーマンションの居住者の存在のほか、一部は規模の大きい学生寮の影響も考えられる。

4-4 事業地区内での人口の急落

住基人口は97年から98年の間に急落している。これは3事業地区ともに確認できる。さらに言えば、事業に一部かかる茶屋之町や川西町でも確認できる（図7、図8）。筆者は当初この原因がつかめなかった。この現象に気づいたとき「人々の戻ろうとする思いが避難生活3年を超えて急に切れ始めたのか」と心配した。だが原因は別に

あった。98年4月、南芦屋浜災害復興住宅（県営、市営で各6棟 計814戸）の入居開始によって地区外で避難生活を続けた人々の多くが移り住み、住民票の移動が行われた。人口急落現象は、表5のとおり中央地区で著しい。その要因としては次に示す西部の2地区との状況差が考えられる。

表5 住基人口急落値（ポイント）

地 区	人口急落値
地 区 内	13.6
中 央	21.6
西 部 第 一	9.8
西 部 第 二	9.6

中央地区の用途地域の4分の3は商業系である。したがって地域を商圈とする事業者の割合は、全域が住居系の西部地区より多いことが推定される。地域の長期に亘る人口低下による影響（ダメージ）は事業者により大きいと考えられることから、中央地区では地区内での再建を諦めざるを得なかった被災者の割合がより多く、復興住宅に住居を変更した割合は西部地区より多かった。

中央地区の住基人口の低下は表3のとおり1995年時点では、西部の2地区より少なかった。だが、人口急落を経て、最低値は西部第一地区を下回った。

芦屋市や地区外のくくりで見た住基人口変化にはこの人口急落は確認できない。だが町別の変化値を見ると、住環境整備事業が行われていた若宮町で13.9ポイントの急落が見られる。地域に戻ろうと仮住まいしていた人々が復興住宅入居開始時期、待ちきれずにそこへ住居を変えたことによる人口の急落は、土地区画整理のほか住環境整備

表6 建築制限の根拠と効果

法的根拠	制限期間	建物建築への制限内容	家屋再建に対する効果など
建築基準法 84条	災害発生後 最長2カ月	制限又は禁止	家屋再建不能
都市計画法 53条	都市計画決定後 事業計画決定まで	構造の制限 次の建物は法54条から推定される 不許可建物 ①3階以上 ②地下室を有する ③主用構造がRC	法54条に定める要件に合致する建物は許可される。 建物用途に制限がない。これは被災市街地復興特措法による制限内容となる点である。 この欄については次表を参照
土地区画整理法 76条	事業計画決定後 換地処分まで	仮換地での使用収益開始まで実質的に禁止される。 「建設大臣（当時）又は県知事は建築の許可に当たって施行者の意見を聞かなければならない」とあることにより、施行者がOKを出すのは使用収益開始期以降となる。	事業計画決定後は仮換地の指定を受け、かつ使用収益開始の通告を受けるまで家屋再建はできない。 この欄については次表を参照

表7 家屋再建に対する効果、追記

法的根拠	家屋再建に対する効果、追記
都市計画法53条	建物階数制限（2階まで）の阻害効果 中央地区の商業系用途地域は建蔽率80%、容積率300%であるが、建蔽率をいっばいとった2階建てでも容積率160%に制限されることになる。 中央および西部地区の住居系用途は一部除いて建蔽率60%、容積率200%の第2種住居専用地域（当時）であったが、容積率は120%に制限されたことになる。 容積率の制限は狭小宅地での家屋再建の阻害要因となったと推定される。 また「3階建ての2世帯住宅を建てたい」という願いは実現不能であった。 構造制限の阻害効果 「地震に強いRC建物にしたい」という願いは実現不可能であった。
土地区画整理法76条	76条では県知事などが建築の許可に当たって施行者の意見を聞くことを定めている。仮換地指定後使用収益開始時まで許可がおりないとの判断は、その段階まで施行者がOKとは言わないと考えられることに基づく。筆者は芦屋西部第二地区土地区画整理審議員として「地区内人口回復のために原位置換地が間違いない宅地については、仮換地指定前に76条許可が下りるようにすべきだ」との意見を持っていた。その中で芦屋市は審議会に「換地設計案」の是非を議題として提出したことがあった。法に基づかない審議事項であるので提出の意図を尋ねると“是”であれば、仮換地指定前のOK判断の材料としたいとのことで、筆者は賛成した。しかし同地区では仮換地指定前の建築許可はなかったようだ。

表8 芦屋市震災復興土地区画整理事業の進捗（都計法53条期間）

事業地区	都市計画	第二段階 都市計画	事業計画	都計法53条 期間	第1回 仮換地指定	換地処分
中央地区	95年3月17日	96年6月19日	96年6月18日	1年3月	97年9月1日	02年5月17日
西部第一地区	95年3月17日	97年12月5日	98年5月25日	3年2月	99年8月10日	03年5月25日
西部第二地区	95年3月17日	97年12月5日	98年3月26日	3年0月	99年3月16日	05年2月25日

表9 街区道路計画の効果

事業地区	街区道路計画	都市計画法53条での家屋再建への作用	備考
中央地区	従前の街路はほぼ無視、計画は施行者主体	原位置換地の可能性が低く、建設後移転の可能性が高い。 移築の可能性が高いことから再建には躊躇	
西部第一地区 西部第二地区	従前の街路を尊重、計画は住民主体	原位置換地の可能性が高く、建設後移転の可能性が低い。 移築の可能性が低いことから中央地区より再建には積極的	都市計画段階で再建が活発だったのは西部第二地区であった。

という面的整備事業でも起きていたのである。

道路計画は例外的であろう。その効果について表9にまとめる。

5 都計法 53 条段階での再建に影響を与えた要因

5-1 建築制限の根拠と効果

人口低下継続の原因は地震後地区にかけられた建築制限の効果によるものがある他、地区の状況、まちづくりの方向などがかわっている。それらを表6、7にまとめる。また表8に各地区の事業の進捗と、都市計画法 53 条での建築規制期間をまとめている。

5-2 街区道路計画の効果

土地区画整理事業の事業計画の「設計の概要」の「設計図」で示される街区道路計画は通常はこれまで従前街路はあまり考慮に入れずに行っているようである。芦屋市で行われた西部第一、第二地区での「既存街路はできるだけ尊重」した街区

5-3 震災復興土地区画整理の効果

中央地区、西部第一および第二地区は部分的あるいは全面的の差はあるが、第二次世界大戦時に空襲を受け罹災している。それに対し、一部で震災復興土地区画整理が行われた。芦屋西部第二地区で都市計画法 53 条による家屋再建が盛んであった原因は、この震災復興事業の効果であろう。表 10 にそれらを示す。

5-4 西部第二地区の人口変動

この地区の人口変動は図6にしめしたが、他の2地区（図4、5）とは異なった動きを示している。これを表 11 にしめした。

人口変動要因については前述したが、再度要約すると次の通りである。

(1) 都市計画 53 条規制段階の期間に差があっ

表 10 震災復興土地区画整理事業の効果

事業地区	震災面積 * 1	震災復興区画整理区域 * 2	都市計画法 53 条での家屋再建動向
中央地区	3 割程度	37%	街区道路計画の関係および都計法段階が短期間（表 8 参照）であったことからこの段階では再建は進まなかったようだ。
西部第一地区	5 割程度	0%	都計法段階は中央より長かった（表 8 参照）が、地区内部は二項道路 * 3 が多く、再建が進まなかったようだ。
西部第二地区	ほぼ全域	75%	都計法段階は中央より長かった（表 8 参照）上に、接道上の問題がない宅地が多く、かつ原位置換地の可能性が高かったことから再建がかなり進んだようだ。

* 1 概数、「震災復興誌 第六巻 都市編 Ⅲ」建設省編 大空社 1991 年 6 月 より

* 2 芦屋市資料（芦屋復興土地区画整理 設計図）より求積し地区面積に対する割合を求めた。

* 3 建築基準法第 42 条第 2 項に定める道路。

表 11 西部第二地区と他地区の 2000 年までの人口変動のまとめ

地区	国調人口比 (2000 年 / 1995 年)	住基人口最低年	最低年までの 住基人口の変動	備 考
	00 年値 (94 年住基比)	値 (94 年住基比)		
西部第二地区	1.93 70.0%	2000 年 72.5%	95 年から 96 年は上昇。 後一様に低下	左欄は集合住宅の建設の影響 であろう。
中央地区	1.03 51.0%	1999 年 47.2%	一様に低下	
西部第一地区	1.07 39.5%	2000 年 47.7%	一様に低下	

た。表8参照。

(2) まちづくり案の差、すなわち既存街路尊重か否かで再建後移転の可能性に差があらわれた。表9参照。

(3) 戦災復興土地区画整理実施の効果。表10参照。中央地区では(1)および(2)によって、また西部第一地区は(3)によって再建が進まなかったか。

ところで、かつて次のような意見にであった。

本格建築を許容して、あとから新築住宅街を取り壊して区画整理する愚策

建築禁止にすれば財産権を侵害して違憲だといので、木造・鉄骨などの二階建てまでは許容してしまった。しかも、これに公庫の優遇融資と震災復興基金の利子補給が後押しする。その結果、かなりの地域では、区画整理の事業計画決定前に新築の家が立ち並ぶであろう。そうすれば、今回の区画整理は、ピカピカの家をその後で取り壊して移転させ、今度は優遇措置なしで家を建てろという愚策になってしまう。

[阿部 1996 : p.11]

この意見の前段、すなわち「事業計画決定前に新築の家が立ち並ぶ」までは、とくに西部第二地区で起こった。だが後段の「ピカピカの家をその後で取り壊して移転」は少なかった。これは、前述のとおり戦災復興土地区画整理事業の効果としてかなりの宅地が接道義務に抵触することなく家を建てられたこと、また芦屋西部地区まち再興協議会は、郵便投票で採択された“まちづくり協議会案”の芦屋市提出時に“要望書”を併せて出した中で「再建された住宅を含め現存家屋はできるだけ移転を避けるよう」との項目があったことの効果が挙げられる。当地区の宅地の多くは換地設計で原位置換地が可能だったといえよう。

阿部氏の意見は、都市計画行政にかかわる人たちの多くの共通のものであろう。事業を肯定した上でそれを俯瞰し、財政、事業効率などの観点からみれば直ちに出てきそうな意見である。

筆者は、西部第二地区において都市計画法53条による許可を得て家屋を再建した。兵庫県外での避難生活は日常的な経済ロスが大きく、家賃と

倉庫料の支払いの継続は苦しい。長引けば再建資金を食いつぶしかねない。そうした中で家を再建すること、それが当時の夢であった。家屋再建は直接的に精神を開放する。自ら行う「心のケア」でもあった。53条段階での家屋再建で戻った被災者は、地域経済にとって需要増につながった。

ところで、阿部氏は同書で「副都心づくりは再開だという思いこみ」とのタイトルのもと、六甲と新長田の再開は復興事業として適さないとして神戸市に再考を求めている。卓見である。その中で仮住まい期間として

「再開事業は五年はかかるので、我慢の限界を超える」

としている。土地区画整理は何年で家を建てられると氏は考えておられたのか。芦屋市では西部第二地区をのぞいて5年を経てようやく本格的な再建が始まったことは国勢調査のあきらかにするところである。氏は上記に続いて次のように記している。

「商売も難しい。多くの住民は元に戻れずに離散するであろう」

氏の予見は再開で当たっていた。そして芦屋市での土地区画整理においても当たっていたのである。

その中で西部第二地区の人口変動特性は、いくつかの偶然の結果といえるが、都市災害の復興事業を語るとき、記憶に止めるべき事例である。

6 “災害復興”事業とは何だったのか

6-1 災害原因

6-1-1 都市基盤整備水準

兵庫県南部地震によって引き起こされた災害の発生原因は地震動であり、市街地被害の特性の差は、地震動の差によるとするのが筆者の認識である。ところで市街地被害の地域差について、次の説明にであった。

神戸、芦屋、西宮の市街地の一部では、一九四五年に戦災を免れたため（神戸では市街地面積の約一割）、戦災復興事業を実施しておらず、老朽化した木造賃貸住宅や木造市場が多

かった。道路は狭く、公園もなく、火災の延焼で家屋の大半は焼失し、市街地は灰燼に帰した。

震災復興事業が実施された区域（神戸では市街地面積の約九割）では、家屋の倒壊は広範囲で発生したが、大きな火災は発生しなかった。

[越澤 2005 : p.229]

この説明は筆者に奇異の念を与えた。著者が都市計画の専門家であることから、この国の都市計画業界の一部に兵庫県南部地震の市街地被害に対し、一部地域住民には不可解な認識があるのではとの疑念をもった。

兵庫県南部地震時、芦屋市での出火件数は世帯当たりで見ると神戸市中央区について多く、長田区など神戸市各区、西宮市などに比較して多かった[室崎 2000]。しかし大規模な延焼火災はなく「灰燼に帰した」市街地はなかった。

この説明の意図は、震災を受けず、したがって震災復興事業が行われていなかった市街地は都市基盤が未整備で二項道路が多く、公園などが不足していることから兵庫県南部地震時の出火に際しては延焼を阻止できず大規模化したということであろう。

説明は神戸とともに芦屋、西宮を併記していることから、説明の前段は芦屋市を含む震災復興事業地区の都市基盤整備状況を表していると推察できる。その前提で以下を述べる。

芦屋市での事業実施3地区の震災罹災状況、戦

災復興土地区画整理事業の施行状況については表10に示している。西部第二地区は第二次世界大戦中地区の大部分が空襲を受けて罹災し、終戦後震災復興土地区画整理事業が行われた。だが地震による被害は極めて甚大で芦屋市内でもっとも大きな地域の一つだった。

表12は地震当時供用していた都市公園の事業地域内外状況を示すものである。西部地区の都市公園の整備水準は芦屋市旧市街地の中では平均を十分に上回っており、特に西部第二地区を含む津知、川西の2町は、土地区画整合法施行規則第9条第6項に定める都市公園の整備水準を十分に上回っている。以上から上記の説明は芦屋市での震災復興事業地区を含む場合、明らかに不適切である。

地震当時の西部第二地域の公園整備状況について芦屋市は3月15日に行われた震災復興事業に係る都市計画審議会において審議員に下記の説明をしている。芦屋市当局者が西部地区の南半分すなわち津知町および川西町の都市公園整備状況を知らぬはずはない。この2町は震災復興土地区画整理事業で二つの街区公園（計0.9ha）が設置されている。この2町の都市公園は地域面積当り、一人当たりともに芦屋市平均を十分に上回っている。説明からは審議会意見を賛同に導こうとする芦屋市の意図が丸見えである。このようなアナウンスが外部に流れて、一般の認識となったとも考えられる。

表 12 芦屋市都市公園面積（地震時供用中に限る）

	人口 H6 住民 台帳 (10月1日)	面積 H7 国勢調査 報告 (m ²)	都市公園面積（芦屋市資料） (ha)				一人当たり 面積 (m ² /人)	地 域 面積比 (%)
			総計	地区 公園	近隣 公園	街区 公園		
芦屋市	85,512	17,311,397	24.83	5.00	9.50	10.33	2.90	1.43
旧市街地	67,730	7,185,892	10.98	0.00	3.00	7.98	1.62	1.53
ゾーン	14,144	1,174,600	1.91	0.00	0.00	1.91	1.35	1.63
地区外	8,084	626,014	0.91	0.00	0.00	0.91	1.13	1.45
地区内	6,060	548,586	1.00	0.00	0.00	1.00	1.65	1.82
中央地区*	2,294	209,012	0.10	0.00	0.00	0.10	0.44	0.48
西部総計	3,766	339,574	0.90	0.00	0.00	0.90	2.65	2.39
西部第一地区	1,613	117,245	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
西部第二地区*	2,153	222,329	0.90	0.00	0.00	0.90	4.18	4.05

*中央地区および西部第二地区は、それぞれの地区にかかわる町すべてを対象に集計している。

表 13 芦屋西部地区、町別地震被害の特徴

←神戸		J R 神 戸 線		(大阪→)		
神戸市森南	西部第一地区	清水町 (戦災復興土地区画整理未実施)	↑北	前田町 (戦災復興土地区画整理未実施)	芦屋川	山手中学校区
	清水町、前田町の全域よりなる	1000人当り犠牲者：46.7人 建物全・半壊率：92.9% 人口密度：17,018人/km ²		1000人当り犠牲者：15.4人 建物全・半壊率：88.6% 人口密度：11,084人/km ²		
←西		国 道 2 号		東→		
神戸市深江北	西部第二地区	津知町 (戦災復興土地区画整理実施)	南↓	川西町 (全域を対象に算定) (戦災復興土地区画整理実施)	芦屋川↓	精道中学校区
	津知町の全域、川西町の一部よりなる	1000人当り犠牲者：45.2人 建物全・半壊率：93.2% 人口密度：15,077人/km ²		1000人当り犠牲者：11.7人 建物全・半壊率：81.3% 人口密度：6,614人/km ²		

1000人当り犠牲者、全半壊率、人口密度の算定数値出典

犠牲者数：1995年10月30日現在：阪神・淡路大震災の記録 平成8年1月17日 芦屋市役所

全半壊率：1995年9月30日現在：阪神・淡路大震災の記録 平成8年1月17日 芦屋市役所

人口：平成6年10月1日 住民基本台帳

面積：平成7年国勢調査報告

(芦屋市職員)：(芦屋西部の南半分、西部第二地区に相当する地域での区域設定説明の中で)公園の状況、それから防災施設の状況、そういうものを見てまいりますと、非常にお恥ずかしいことですが、言葉で言えば貧弱であるという状況でございます。

[芦屋市都市計画審議会 1995]

表13は、西部地区の4町を東西南北方位関係で配置し地震災害などを示したものである。同表より芦屋西部地区では東より西の町の被害が大きい。とくに清水町と津知町の被害は戦災復興土地区画整理の実施の有無にかかわらず、極めて激甚でかつその程度は酷似していることに注目すべきである。

6-1-2 地震動

兵庫県南部地震の被害の程度は、少なくとも芦屋西部では都市基盤整備状況にかかわらないことを示唆している(表13参照)。その中で“震災の帯”など震源断層直行方向に被害状況の顕著な差が現れたのは、地震動の断層直行方向変動値に表14に示す特性を有していたことによる。

六甲山麓やその後背のニュータウンなどで被害

が軽微であった事実から「山の手の新興住宅地、六甲山系背後のニュータウンは適切に開発されたため被害は軽微だった」、という奇妙な認識が一部で流れていた。実際はそれらの地域の地震動は十分に小さかったのである。被害が軽微だったのは当たり前である。

芦屋西部地区での地震動の異様な強さを推測させるものとしては、以下の資料がある。

阪急電鉄線～旧海岸線のほとんどの町で全壊率が40%を越えており、木造の全壊率が80%以上の町が4町(清水町、津知町、前田町、大榎町)ある。この4町は、昭和56年以降の木造でも全壊率が40%以上となっている。

[芦屋市役所企画財政部防災対策課・芦屋市1996]

ここで注目すべきは新耐震基準(昭和56年以降建築)の木造建物の全壊率が4町で40%以上と言うことである。この資料にはさらに「木造建築物の建築年代別全壊率」が図示されている。それによれば西部地区に当たる清水町、津知町、前田町の新耐震基準木造建物の全壊率は60%以上とされている。新耐震基準の適切性は兵庫県南部地震後盛んに喧伝された。旧耐震基準家屋と新耐

表 14 地震動の地域差に関する情報

項目、出典・情報元	情報内容	備考
震源断層の直角方向(概ね南北)の地震動に顕著な差 出典:1995年2月1日朝日新聞(朝刊)「距離1キロ余、揺れ6倍」	1月25日23時15分に起こった余震時に観測された水平方向最大加速度 神戸薬科大学(阪急電鉄の北:激震地帯外)32.5ガル 福池小学校(国道2号、阪神電鉄間:激震地帯内)220ガル 神戸商船大学(国道43号の南:激震地帯外)110ガル	この余震はM4.7、本震当日以外では最大級の余震である。 記事では“軟らかい地盤が影響”とあるが、六甲山系南部の平野では沖積層(軟弱地盤)の厚さは下流方向即ち南に向かうにしたがって厚くなる。福池小学校の揺れがその南方に位置する神戸商船大学(当時)の2倍となった現象は説明できていない。
須磨ニュータウンは震度5 出典:自治体学会編『まちづくりを問い直す―防災と自治―』1996年5月	私は須磨ニュータウンに住んでいますが、私のところのコーポラティブ住宅は実質的に震度5ぐらいだったと思っています。(中略)実は、最初に「震度5」と言いました根拠が、そのガスなんです。(中略)一六軒のうちで、そこの一軒だけ安全装置が働いたんですね。	“座談会”での宮西悠司氏(神戸・地域問題研究所)の話 震度5で止まることになっていた都市ガスの安全装置が働いたのは16軒の中で1軒だった。 須磨ニュータウンは神戸市須磨区にあり、兵庫県南部地震の震央に近く、震源断層の近くに位置する。
芦屋ロックガーデン登山口にある茶屋の被害 情報元:茶屋の人	茶屋は木造2階建てで昭和9年に建てられた。地震の後てっきり壊れたものと見に来たところ無事に立っていた。被害は2階の部屋でコップが2,3割れた程度だった。	芦屋ロックガーデンは六甲山の南部に位置し神戸市から芦屋市に広がる花崗岩からなる岩山である。我が国ロッククライミングの揺籃の地として、また手軽なトレーニング場として知られる。茶屋は阪急芦屋川駅の北西約1.5kmにある。

震基準に従って補強した家屋が巨大な振動台上で“兵庫県南部地震の揺れ”を受け、前者は倒壊、後者は自立といった映像報道にも接した。だが上記が事実であれば“芦屋西部の揺れ”に新耐震基準は不十分であることの客観的証拠となる。

さまざまに喧伝されてきた兵庫県南部地震による市街地被害の発生・拡大にかかる原因について、客観的に、科学的に、そして特にそれぞれの組織の利害を離れ、思い込みを離れ再考すべきときがきている。

6-2 復興事業を実施する理由

芦屋市の3地区の震災復興土地区画整理事業はなぜ行われたか。“平成6年度 阪神間都市計画(芦屋国際文化住宅都市建設計画)土地区画整理事業の決定(兵庫県知事決定)”中の“理由”には中央地区、西部地区の地域特性の記述のほか、両地区全く同じ文言がある。次の通りである。

被害が甚大であるため、早急に災害に強いまちづくりが必要となっている地区である。

1995年当時の都市計画法は都市計画に当たって“理由”を記載した書面は要求していなかった(極端にいえば当時は“理由なし”で都市計画決定できた—都市計画法第17条第1項—)。それでも結果は少なからぬ被災者に重大な影響を与えた事業である。それゆえこの文言の適切性を検討する。“被害が甚大である”ため“災害に強いまちづくりが必要”とある。ということは地震前の事業地区は“災害に弱いまち”ということになる。では地震動に対して従前のまちのどのようところが特に弱かったのか。その結果どのようにしてあのような激甚災害に至ったかの因果関係について“理由”は何ら明らかにしていない(付け足し書類だったからであろう)。

都市計画は“災害に強いまちづくり”実現の手段として土地区画整理を用いている。ということは土地区画整理実施地域は“災害に強いまち(地震災害を含めた)”であることになる。しかしこれまで述べてきたように、都市基盤の差は地震災害の程度にかかわりない。常識で考えれば、都市基盤の差が地震動に差を与えることはまずないこ

とが分かる。したがって地震災害の原因除去を目的とした事業の手段として土地区画整理事業は不適である。

芦屋市での“激震地帯（震度7地帯）”の多く、特に国道2号から国道43号までの間は震災復興のみならず国道43号、県道鳴尾御影線用地の取得を目的とした土地区画整理事業が地震前にすでに終わっていた。戦争前からの住宅街で戦災を受けず、震災復興土地区画整理を行わなかった地域は、阪急沿線北側の芦屋川周辺山麓部などに広がっている。これらの地域では二項道路が迷路状に広がっている地域がかなりある。だが兵庫県南部地震では一部傾斜地の地盤移動による建物被害があったほかは、被害は“震度7ゾーン”に比べて十分に低かった。“震度7地帯”に比較して地震動が弱かったからである。

ところで都市基盤未整備地域で火災の拡大を防げなかったとの指摘が当時さかんにあった。災害の拡大要因ということでは分からぬではない。しかし直下型地震発生の可能性が事前に報告されていたにもかかわらず（神戸新聞1974年6月26日夕刊記事「神戸に直下地震の恐れ」、地域に耐震貯水槽を適切に配備してこなかったなど災害拡大防止への適切な施策を行ってこなかった自治体の責任がまず語られるべきであろう。事前の地震防災対策が適切に行われていたら、大規模火災のいくつかは、初期段階で制圧できていただろう。繰り返し言われればそれまでであるが、行政としていかなる反省があったか、寡聞にして聞いていない。

6-3 災害復興としての土地区画整理

土地区画整理事業を災害復興の手段として評価するに当たって筆者は、失われた従前家屋の再建に視点を定め、かつ地域の住民の多くが賛成し迅速な施行が可能な場合に“是”とする。兵庫県南部地震後、一から数街区程度のミニ土地区画整理が組合施行で行われた。目的は街区内の二項道路の解消である。事業費は行政がカバーし、比較的短時間で換地処分が行われた。この活動は“注目すべき震災復興事例”として十分に記録され、検証され、伝えられるべきであろう。“敷地整序”

タイプの小規模土地区画整理が災害後の家屋再建に当たって有効であるならば、当該地域の人々に伝えられるべきである。

一方被災者の奇禍を行政の奇貨とし、“千載一遇のチャンス”とばかり都市計画道路などの実現手段として土地区画整理事業を用いることは認めない。

筆者はわれわれの地で行われた震災復興土地区画整理事業には当初から現在まで一貫して反対である。だが建築基準法84条適用に続く都市計画決定は被災者の極めて貴重な時間が合法的に行政のコントロール下に入ったことを意味した。行政にとって時間はただみたいものである（いや「予算が……」といった声が聞こえそうであるが、被災者のそれは直接生命、健康、財産にかかわる）。それゆえ、ある時点から「事業には反対である。しかし被災者の生活再建のために事業を進めさせる」とした。土地区画整理審議会では「速やかな事業進捗を施行者に求める」と表明した。

余談ではあるが、筆者は市街地開発の手法としての土地区画整理は否定しない。土地区画整理法は換地に際して“照応の原則”を定めている。筆者はこれを“起業利益を地域に残さない”とする思想と見る。これは都市計画法第75条にかかわらず下水道事業を除けば、起業利益が地域に残されたまま回収されない事業に比較して優れた思想であると考え。だが土地区画整理審議員として参加した経験から、現実の運用には様々な問題のあることを学ぶことができた。「減歩は土地のただどり」との受け止めも事業の運用しだいではありえる。しかしこの問題は災害復興に直接かわらない。

6-4 震災復興事業で出現した道路、公園など

芦屋市での震災復興土地区画整理事業で出現した都市計画道路および都市公園などについて表15に示す。この一連の事業で芦屋市は終戦翌年（1946年8月）に都市計画決定していた幅員20mの川西線、川東線を地区内で完成させた。事業によって得た芦屋市の大きな成果である。

川西線は山手幹線（阪急電鉄線とJR線の間を

表 15 震災復興事業による道路、公園一覧

地区	都市計画道路 (市内幹線)	都市公園など				備 考
		新 設 街区公園	公園面積 拡 大	その他	公園面積 地区面積比	
中 央	川東線	大外公園 茶屋公園	—	—	4558m ² 3.4%	既設街区公園として公光公園あり
西部第一	川西線、駅前広 場西線、芦屋川 右岸線、(清水線)	清水公園 前田公園	—	道路事業での 緑地あり	3100m ² 3.0%	清水線は隣接する森南地区(神戸市)との関連で計画
西部第二	—	—	津知公園	5小公園、 1緑地新設	5800m ² 5.4%	当初都市計画では津知公園を 拡大した1ha規模の近隣公園 を計画

東西に通過する道路)と国道2号、43号の連絡道路であり、芦屋市としては地震後着工した山手幹線事業との関連でどうしても完成させなければならなかった。今回完成した区間は国道2号からJR線までの間である。国道2号から43号の間は戦災復興区画整理などで完成している。なおJR線から山手幹線までは街路事業として行われた。

川東線は川西線と同様、山手幹線まで完成すれば国道2号、43号の連絡道路となるが、JR線を立体交差する上で困難が予想され全線実現は困難というべきである。ただ、戦災復興時(1946年)に計画された道路として国道43号から2号までの間は完成させたかったのであろう。中央地区内の川東線の道路敷内はもともと幅員6m程度の道路の両側に商店が続く“本通り商店街”があった。都市計画道路敷地上ということで、建築制限(構造など制限、表6、表7参照)が地震時まで半世紀近く続いていたことになるが、そのため建替え更新が進まず、商店街での地震被害を拡大させた要因の一つになったと考えられる。

完成後は沿道に商店が並んでいるが、幅員20mの幹線道路沿いの両側では商店街として成り立つことに困難があるようだ。

西部第二地区については、公園の拡大と小公園新設、一部戦災復興区画整理未実施街区の整備などであった。この地区で事業を行った理由は、芦屋市で“最も大きな被害を受けた地域”ということであろう。すなわち、大災害の原因が“都市基盤未整備”であるとする行政や都市計画業界の建て前(思い込み)のもとでは、当地区で何らかの基盤整備をしなければならなかった、ということ

であろう。

あとがき

今回事業の都市計画縦覧時、受付の芦屋市職員は芦屋西部の住民が都市計画決定を待って訴訟を起こそうとしていることについて、「そのような裁判を起こしても、住民側は決して勝つことはない」と筆者に忠告してくれた。それには「いまこのようなときにこのようなことを行うことが正しいかどうか、問題提起したい」と応じた。職員は黙り込んだ。

当時ニフティサーブでパソコン通信を行っていた筆者は、地震後1年ほど経ったころあるフォーラムで、当時の芦屋市長が朝日新聞の論壇(朝日新聞1996年1月17日朝刊「論壇 阪神大震災一年 国は思い切った支援策を 北村春江」)に掲げた意見に対する感想を求められた。返答の一部を示す。

政府が住専に行おうとしているような財政出動が被災者個人にも行われなければ、阪神間の激甚被害地域は地域経済の崩壊と共にゆっくりと死にます。そして今の時点での土地区画整理事業などは地域をオーバーキルするものではないか、と最近考えています。復旧、復興、地域経済の再生との関係において、この二つの言葉の意味を私は今考えています。

NAPI (1996. 01. 27) ³⁾

事業による家屋再建の制限が地域を扼する効果は著しく、時間経過と共に事業地区内はまさにオーバーキルの状態を呈した。次は地震から5年ほどたった頃、聞こえてきた声である。

- 2000年正月、届いた賀状の一枚に次の添え書きがあった。
「区画整理が一日も早く終わってほしいものです。空地だらけで人が居なければ商売人はサッパリです。街は死んだ様です」
- 事業地区内で開業する医者の一人は5年を過ぎたころ、ある会合で施行者である住宅都市公団（現都市整備機構）職員に次のように語ったと言う。問いかけに職員は首を横に振ったと言う。
「あんた方は5年間、給料半分で過ごせるか。私はそのような状態が続いている（患者激減のため）」
- 芦屋西部地区まち再興協議会の幹事の一人は語った。
「職場にトルコや台湾の大地震への義援金箱がある。自分は元の世界で家を再建し、元の生活に戻ることができた。だが地域には更地が大きく広がっている。それを毎日みるたび、災害地のただ中にいるつらさを覚える。他の災害を支援する気持ちにはどうしてもなれない」

まち協の幹事会にはときおり次のような知らせが届いた。「帰りません。“協議会だより”はもう結構です」。そのいくつかは遠方の地からだったと記憶している。

2008年10月1日住基台帳は、事業地区内人口は西部第一地区を除いて地震前に戻りつつある（付表参照）。その状態と“復興事業”で出現した公園、緑地、コミュニティ道路などを概観した人は事業をプラスに評価し、「よかったね」ということになろう。だが人口が地震前に戻るとい

とは、あの時地域に戻ろうとして地区外で避難生活していた被災者の多くが戻ってきたことの証とはいえない。それどころか、戻ろうとした被災者の多くは戻れなかった。復興事業による建物建築制限の長期化はいわれなき、きびしい淘汰圧を、被災者に、地域経済にかけ続けた。

使用収益開始以降、被災者の住宅再建が進む一方、まとまった宅地はマンションが建ち、あるいは分割され戸建て住宅地として売り出されもした。多くの新しい住民が地域に加わった。よいことである。図10のとおり地区内での年代別人口の社会増減では若年層の社会増が認められる。新しい住居にそれらの年代が多く入居してきたことを示している。地域は若返っている、ということになる。

地震後思った。

「地震で壊れた金魚鉢を前に、放り出されもがく金魚をほったらかしにして、鉢をいかによりきれいに直すかで騒いでいる」

命は形ではない。維持されなければ終わる。時間は“ただ”ではない。その中で災害からの生活再建期の時間の重要性は平時に比すべきでなく生命、財産に直接かわり得る。

地震後多くの“まちづくり専門家”が被災地を訪れた。さまざまに活躍してくれた。感謝するものである。だが彼らの活動報告に接するうち、不思議の念を覚えたことを記憶している。「当然にでてくるべき問題を扱った報告が見当たらない」門外漢故か……。

地震後4年ほどたったころ“復興まちづくり”に“専門家”としてかかわった人々による少々まとまった活動報告集が出版された。その書を求めたとき、筆者はそこに“復興まちづくり”が被災者の生活再建や被災地域の経済に与える影響にかかる報告のあることを疑わなかった。それが“復興まちづくり”で問われる重要な問題の一つであり、被災者と同じ地平に立てば自ずと見えるはず

付表 2008年10月1日現在住基人口、対地震前年比

地 区	単位：%		
	中央地区	西部第一地区	西部第二地区
人口回復率（対1994年住基人口）	93.2	75.2	98.0

だからである。だがそこにはなかった。

芦屋市は地震前、市内では貴重な自然環境であったある池の整備事業を行った。冬季に池の水を干しあげて行った。芦屋市ではほぼその池でのみ生息していたトンボや魚介類は壊滅的なダメージを受けた。整備を終えた池畔に看板があった。“自然を大切にしましょう”よくできたブラックユーモアだった。

池は一つの生態系であり、水の中で育まれている命がある。その池の水を長期に干せばそれらの命は保てない、という認識が欠落している。池を形としか捉えていない。

“震災復興事業”対応の中で池のことをときおり思い出した。既成のまちは、そこに住む人々にとって一つの生態系である。単なる形ではない。

この報告は“まちづくり”には門外漢ながら、被災住民の立場で震災復興事業にかかわり続けた者として、次の都市大災害を思い、まとめたものである。

興が教えるまちづくりの将来』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編、学芸出版、pp. 88-95、1998年2月。

自治体学会編『まちづくりを問い直す——防災と自治』良書普及会、1996年。

室崎益輝「阪神大震災と都市災害」『芦屋消防のあゆみ』芦屋市消防本部発行、平成12年10月。

注

- 1) 町別年齢階級別地震犠牲者は「芦屋市編 阪神・淡路大震災の記録 震災から復興へ 平成8年1月17日」より推計した。
- 2) 人口自然減は国立社会保障・人口問題研究所編集『人口の動向 人口統計資料 2004』記載の“性、年齢(5歳階級)別死亡率”の2000年値を用いて推定した。
- 3) “NAPI”は筆者が当時ニフティサーブのフォーラムで用いていたハンドルネームである。

文献

朝日新聞1995年2月1日朝刊記事「距離1キロ余、揺れ6倍」。

芦屋市役所企画財政部防災対策課編『阪神・淡路大震災の記録 震災から復興へ '95～'96』芦屋市、1996年。

芦屋市都市計画審議会「平成7年3月15日会議録」、1995年。

阿部泰隆『大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』日本評論社、1996年。

国立社会保障・人口問題研究所編集『人口の動向 人口統計資料 2004』厚生統計協会、2004年。

越澤明『復興計画』中央公論新社、2005年。

坂和章平「不毛な住民対立をこえ、現実的・具体的な復興まちづくり議論を」『阪神・淡路大震災 震災復

