

神戸市における震災復興まちづくりに関する調査

大分県庁 正会員 ○二宮 耕平 長崎大学工学部 FID-会員 高橋 和雄
長崎大学工学部 正会員 中村 聖三 長崎大学大学院 学生会員 藤田 高英

1. まえがき

阪神・淡路大震災から5年が経過し、各地で復興が進められているが課題も多く、復興やまちづくりのあり方を考える契機となった。被災地の神戸市では、震災復興土地区画整理事業が推進されている地区において、土地の換地や共同化により復興まちづくりが進められている。本調査では、神戸市における震災復興土地区画整理事業に着目して、復興まちづくり計画の内容、進捗状況および課題を行政担当者と住民へのヒアリング調査、神戸新聞および提供資料を用いて明らかにする。

2. 震災復興土地区画整理事業による市街地の復興対策

(1)事業の概要 土地区画整理事業は市街地整備法の一つであるが、この事業は災害後の都市の復興にも有効であり、神戸市では11地区においてこの手法により復興が進められている。

震災復興土地区画整理事業の実施にあたって、神戸市では住民参加の基本方針に基づき、住民・事業者・行政による協働のまちづくりとして「まちづくり協議会」方式を導入している。これにより居住者や土地・建物の所有者等が構成員となって、全地区47ヵ所でまちづくり協議会が発足した。さらに神戸市は各協議会に対してコンサルタントを市の予算で派遣し、また地区ごとに相談所を設け協議の円滑化を図っている。

これらに加え今回は、「2段階都市計画決定」を導入し、第1段階で幹線道路や都市公園を神戸市が決定し、第2段階で区画道路や小公園等を、それを利用する住民自らが、まちづくり協議会を通じて神戸市に対してまちづくり提案をする。その後、神戸市が事業認定を行うという方式を導入している。

(2)進捗状況 震災復興土地区画整理事業（公共団体施行）の一覧を表-1に示す。平成11年11月末現在の進捗状況は、仮換地指定が全体で62%に達している。さらに、唯一事業着手されずに残っていた森南第三地区が、平成11年10月7日に事業計画決定されたのに続き、鷹取東第一地区では、仮換地指定が平成11年12月9日に完了した。これにより震災から4年8ヶ月が過ぎてから全地区で始まることとなった。

(3)事業を進める上での問題点 この事業には様々な特徴や長所・短所があるが、平時の土地区画整理事業（公共団体施工）と比較すると、用地買収により減歩率が10%未満に抑えられている、早急な復興が必要だったため事業の進捗が早い、各事業区域が狭い、以上のような相違点が見られる。そこで、行政担当者と住民にヒアリング調査を行った結果をもとに、復興の過程において発生する長所・短所を、この事業特有の内容について次の表-2のようにまとめる。土地区画整理事業の適用については、当初住民の反対が大きかったが、この事業は長所・短所がはっきりしており、そこを理解してもらったうえで問題点を少しでもなくす方策

表-1 震災復興土地区画整理事業（公共団体施工）の一覧 H11.11月末現在 (神戸市提供)

地 区 名	面積 (ha)	全・半壊率 (%)	まち協 団体数	事業計画 決定日	事業費 (億円)	減歩率 (%)	仮換地指定 開始日	仮換地指定 (%)
森 南 第 一	6.7	66	1	H9.9.25	59	2.5	H10.3.12	85
森 南 第 二	4.6	66	2	H10.3.5	21	2.5	H10.11.25	75
森 南 第 三	5.4	66	1	H11.10.7	21	9.0	-	-
六 甲 道 駅 北	16.1	67	8	H8.11.6	249	9.0	H9.2.28	82
六 甲 道 駅 西	3.6	70	1	H8.3.26	68	9.0	H8.11.29	91
松 本	8.9	81	1	H8.3.26	174	9.0	H8.11.30	67
御 営 東	5.6	92	1	H8.11.6	97	9.0	H9.10.16	65
御 営 西	4.5	83	1	H9.1.14	68	5.0	H10.1.8	56
新 長 田 駅 北	59.6	80	18	H8.7.9	835	9.0	H9.1.20	43
鷹 取 東 第 一	8.5	97	1	H7.11.30	98	9.0	H8.8.28	99
鷹 取 東 第 二	19.7	91	10	H9.3.5	270	9.0	H9.9.6	50
全 体	143.2	80	45	-	2000	-	-	62

表 - 2 震災復興土地区画整理事業の適用による長所・短所

項 目	長所	短所
事 業 内 容	◇ 既存の制度なので、事業を短期間に進めることができる。 ◇ 都市の基盤整備が公共事業で行われる。 ◇ 土地利用が改善されることにより、災害に強い安全なまちづくりができる。	◇ 減歩・用地買収による土地が狭くなる。 ◇ 昔ながらのコミュニティの喪失される。 ◇ 個性のないまちになりがち。 ◇ 事業期間中、住民は不自由なことが多い。 ◇ 地価が上がることにより、家賃が高くなる。
減歩の緩和	◇ 用地買収による住民の負担軽減される。	◇ 用地買収の費用がかかる。
事 業 期 間	◇ 早急な復興が必要であり、それに対応できた。	◇ 早急に事業を進めると、住民間の合意形成が困難で多様なニーズに対応できない。
事 業 区 域	◇ 狭い区域だったので住民の意見が集約しやすく早急な復興が可能であった。	◇ 区域外との相違・整合性を調整する難しさ。
まちづくり協議会	◇ 住民主体のまちづくりができる。 ◇ 2段階都市計画決定方式等により住民のニーズが反映されやすい。	◇ 話し合いに参加する時間や手間、利害の対立による合意形成の難しさ、それによる住民の苦勞が大い。

が必要となってくる。表 - 2 をみても分かる通り、それぞれに長所・短所があり問題点を完全に解決することは困難であるが、より小さいものとすることは可能であり、事業期間や事業区域等の計画の段階、まちづくり協議会における話し合いが重要となってくる。

3. 復興まちづくりの問題点と今後の課題

復興まちづくりの問題点を把握するため、住民および神戸市に対してヒアリング調査を行った。その結果により得られた問題点の主なものと、その対応策を表 - 3 に示す。復興まちづくりを行う上で重要なことは、早期復興や住民の生活再建および震災以前のまちが抱えていた問題の改善である。さらに、それらは行政主導ではなく、住民の意見を取り入れたものである必要がある。しかし、実際の過程において様々な問題が浮き彫りとなっている。特に被害を大きくした原因として、老朽木造家屋の立ち並ぶ密集市街地ということがあった。これらは震災以前から問題視されていたが、その対策がとられて来なかったつけが、震災により一挙に噴出し、そのことが復興まちづくりをより難しいものとしている。

ハード面の復興は土地区画整理事業により、問題を抱えながらもなんとか整備が行われてきた。しかし、そこからの自宅再建が遅れているといった問題があり、個人に対する支援策などが望まれている。またハード面の復興を受け、現在は地域コミュニティや都市の活性化などの、新たな課題に対する取り組みを行う必要が出てきたが、これらに対して、まちづくり協議会などで対応していこうという動きが出てきた。その例に、自主防災組織の設立や防災訓練の実施がある。また都市の活性化は、被災地の復興を果たす上では欠かせない。このことについても、まちづくり協議会における協議と、神戸市の協力により進められようとしている。

表 - 3 復興まちづくりの問題点と対応策

問題点	対応策
◇ 震災の大きさから個人の力では復興(自宅再建、生業の確保)が難しい。	◇ 都市の活性化を図っていく。
◇ 直接生活再建を支援する制度が欠落している。	◇ 個人に対する支援策の充実を図る。
◇ 震災以前からの密集市街地問題を改善する必要がある。	◇ 今後に備えて新制度を創設する。
◇ まちづくり協議会活動など住民の負担が大い。	◇ 復興まちづくりのシステムを確立する。
◇ 事業施行直後に地域コミュニティが喪失される。	◇ 地域コミュニティの喪失に対し、まちづくり協議会の継続的な活動などで対応していく。

4. まとめ

阪神・淡路大震災は、我々がこれまで経験したことのない大震災であり、そのため復興対策は手探りの状態で行ってきた面が多い。神戸市において震災復興土地区画整理事業が施行され、復興まちづくりの難しさと様々な問題点が明らかとなり、大きな課題となって残っている。

今後は、被災者に対する支援の充実と、復興まちづくりのシステムを確立し、今後に備えた新制度の創設が望まれる。さらに課題を教訓とし、今後の震災対策に生かすことが重要である。

土地区画整理事業はハード面の復興対策であり、今後は地域コミュニティの形成や、都市の活性化に力を入れ、被災者の生活再建を図るなどの、ソフト面の復興対策へと移行していかなければならないといえる。本研究には、神戸市の職員、および住民にお世話になったことを付記する。