

神戸市における震災復興まちづくりに関する調査

長崎大学工学部 学生会員○二宮 耕平 長崎大学工学部 フォロー会員 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、一方で課題も多く、復興やまちづくりのあり方を考えるよい契機となった。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。本研究では、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 神戸市は復興に向けて震災に強いまちづくりを行うことを目的にした「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を平成7年1月31日に発表し、この方針に基づき、建築規制、施工区域、都市計画案の縦覧、事業計画決定を行い、これまで震災復興土地区画整理事業を推し進めてきた。土地区画整理事業とは本来、都市において土地利用の適正化を促し、良好な宅地を提供することによって市街地の良い環境を確保するとともに、効率的な市街地の形成を図るために用いられる市街地整備法の一つとされているが、この事業は災害後の都市の復興にも有効であり、神戸市では全37地区においてこの手法により復興が進められている。

区画整理の手法として、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充足した。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段階都市計画決定ということで、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話し合い神戸市に対してまちづくり提案をし、その後、神戸市が事業認定を行うという方式を導入し住民参加のまちづくりに取り組んでいる。

(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。この事業は一般の土地区画整理事業に比べ、施工期間が短いことが特徴で平成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、震災復興土地区画整理事業は全地区で始まることになった。

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（メリット）	短所（デメリット）
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。 ・ 道路・公園・ライフラインの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の狭小化。 ・ 昔ながらのコミュニティの喪失。 ・ 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、賃貸住宅の家賃が高くなる。
減 歩	・ 用地買収による住民の負担軽減。	・ 用地買収の費用。
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。

3. 復興まちづくりの問題点と今後の課題

震災復興土地区画整理事業が推進されている地区では、現在も着々と復興まちづくりが進められているが、一方で問題点も多く存在している。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、①用地買収により減歩率が 10%未満に抑えられている。②早急な復興が必要だったため事業の進捗が早い。③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と、最後はやはり住民の妥協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。

4. 復興まちづくりにみられる都市防災の取り組みについて

復興まちづくりを進めるうえで、今後、同じような災害が発生しても、被害を最小限に抑える対策が必要となってくるが、このことについて、行政担当者と住民にヒアリングを行い表-3 のようにまとめた。現在、ハード面は問題を抱えながらも、なんとか整備が進められている状況であるが、ソフト面である震災時のコミュニティの役割は重要で、新しく生まれ変わったまちで、どうこれを醸成していくかがこれからの課題であるが、それにはまちづくり協議会の活動や、イベント・サークル活動といったことも必要であろうし、さらに防災訓練はコミュニティ形成にも役立つ。しかし最終的には、個人が日ごろから防災意識をもつことが、災害対策として最も重要なことであり、そのための方策と個人の努力がこれからの課題である。

表-3 復興まちづくりにみる都市防災の取り組み

対 策 面	内 容
ハード面	・ 道路の拡張・公道化 ・ 避難所の整備（公園・小学校等） ・ 建物の耐震化・不燃化 ・ 住宅形式の改善 ・ 救出道具等の配備 ・ 個人の災害に対する備え
ソフト面	・ コミュニティー意識の醸成 ・ 自主防災組織の設置 ・ 防災訓練の実施 ・ 個人の防災意識の高まり

5. まとめ

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が、これらを教訓として活かすことが、今後につながることになる。さらに現在、道路が拡幅され、公園ができ、確かに安全なまちになりつつある。しかし、復興まちづくりとはコミュニティ意識の醸成や、防災意識の高まり、生活再建を支える地域の活性化があってはじめてなされるものであり、今後これらのことにもっと取り組むべきである。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。