

阪神・淡路大震災から復興への取り組み ～神戸市～

筑西市土木部都市整備課 主幹 中山 正 則

■はじめに

平成28年11月15日、公益財団法人都市計画協会主催の第43回まちづくり拝見研修会に参加し、神戸市内の阪神・淡路大震災からの復興地を視察しました。

阪神・淡路大震災は、平成7年1月17日、午前5時46分発生、淡路島北部付近を震源とした、マグニチュード7.3 最大震度7という巨大直下型地震で、特に震源に近かった神戸市においては、多くの建物が倒壊し、その後発生した火災により、多くの生命と財産が奪われて、都市・生活基盤・産業・商業等に甚大な被害をもたらしました。その震災から22年が経過し、今回、被災から復興への神戸市の取り組みについて実際に見て学ぶ貴重な機会をいただきました。

■阪神・淡路大震災の規模と神戸市の被害状況

地震の発生	平成7年1月17日 午前5時46分
地震の規模	マグニチュード7.3 直下型 震度6～7
被害状況 (神戸市)	死者4,571人 (全体6,434人) 負傷者14,678人 全壊67,421棟, 半壊55,145棟 全焼6,965棟, 半焼80棟, 部分焼270棟 延べ焼損面積 819,108㎡

■復興まちづくりの取り組み

神戸市は、戦災を免れた昔から残っている古い木造住宅が密集した地域が多数あり、そういった地域において大規模な家屋の倒壊や火災が発生しました。神戸市では、震災の教訓を生かして、防災性に優れた安全・安心で、且つ快適なまちとして復興していくこととし、特に被害が大きく、且つ道路や公園の整備が遅れていた区域において、生活再建とまちの早期復興を、面的に確実に実現できる「区画整理手法」を活用してまちづくりを推進しました。神戸市内において、11地区143.2haの地域で施行してきた震災復興土地区画整理事業は、16年後の平成23年3月にすべての事業が完了となりました。

また、大震災により壊滅的な被害を受けた神戸市東西の都心拠点である「新長田駅南地区」「六甲道駅南地区」において、都心機能の導入を図るとともに、道路・広場などの公共施設の整備とあわせて良好な住宅の供給や、商業・業務環境の改善を行い、災害に強い東西の都心拠

点にふさわしい防災拠点として早期に復興を進めるため「震災復興市街地再開発事業」を実施しました。新長田駅南地区については事業中となっており、六甲道駅南地区については、平成17年9月に事業を完了しています。

■「2段階都市計画決定」方式

神戸市では、震災後1月31日に「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を発表しました。その後建築基準法84条に基づく建築制限を6地区(約233ha)に適用して、地震発生から2ヶ月間、無秩序な建築行為を制限しました。2月21日に震災復興都市計画の内容発表を行い、都市計画面案の縦覧、神戸市都市計画審議会、兵庫県都市計画審議会を経て3月17日に土地区画整理事業及び市街地再開発事業の都市計画決定を行いました。

しかし、震災直後は地区住民や、権利者の方々は避難所等での生活を余儀なくされており、震災から2ヶ月という期間では計画内容を十分に周知して理解を得るには十分でないと判断し、そういった理由から、3月17日の都市計画決定時点では、市が責任を持って施行区域・主な都市施設(骨格となる幹線道路や近隣公園)などのみの決定にとどめて、その後、住民の皆さんとの話し合いによる合意形成を図り、身近な区画道路や街区公園などについては、住民自らが決め、市に提案(まちづくり提案)をして、市ではその案を尊重し計画に反映する「2段階都市計画決定」方式により進めることになりました。

「2段階都市計画決定」方式

第1段階の都市計画
市が責任を持って、
施行区域と主な都市施設(幹線道路・近隣公園)
まちの骨格のみを決める。

↓

第2段階の都市計画
①身近な区画道路や街区公園などについて住民で話し合い、住民自らが決める。(まちづくり協議会)
②行政は、住民が決めた案(まちづくり提案)を尊重して追加の都市計画や事業計画に反映する。

■まちづくり協議会の役割

震災復興まちづくりの中心=まちづくり協議会という考えのもと、住民には協議会の場に参加していただき、自由な話し合いの中から、提案してもらいます。

神戸市では、住民の方が提案するにあたり、心配事や疑問点等をすぐに相談できる「現地相談所」を各地区に設け、住民の不安を解消しました。また、計画プランの作成は、派遣されたコンサルタントが行い、それに住民は自分たちの意見を反映するという形式をとり、住民の負担を減らしました。その後、検討の結果をまとめ、市長に「まちづくり提案」を提出し、市長はそれに沿って事業計画を策定し復興のまちづくり事業を実施します。実現したまちづくり提案の一例として「せせらぎ」があります。

■まちづくり提案で実現！「せせらぎ」

まちづくり協議会に参加した住民の一人から「火災のときに消火用水があれば・・・」との話がありました。震災当時、街中にあった消火栓が激震により破損し、使用不能になっていました。その発言から「街の中を水が流れていれば安心する」という意見が出され、道路に水路がある「せせらぎ」の構想が持ち上がりました。当初計画を変更し、住民案により歩道が大きく設けられ、その中に「せせらぎ」を通す事業計画が決定されました。

その他では街の中心に、大規模な防災公園を整備することや、耐震性防火水槽（100トン）、井戸、テントや仮設トイレを収納する防災倉庫の整備、並木の整備や段差のない歩道の整備等、まちづくり提案で実現したものが数多くあります。最終的には、全地区で117案が提出されました。



歩道に設置された「せせらぎ」

■自分たちで作った街・自分たちで復興した街

震災復興土地区画整理事業を実施した地区の一つ、「新長田駅北地区 新長田北エリア」を紹介します。新長田駅北地区は、新長田北エリア（42.6ha）と鷹取北エリア（17.0ha）に分かれています。この地区は、神戸市の都心三宮から西へ約6kmに位置するJR新長田駅の北に広がるエリアです。



新長田駅北地区 新長田北エリア

震災前は商業・業務施設や、ケミカルシューズ等の工場、これらと混在するかたちで狭小住宅が立地する混在地域で、道

路・公園等の都市基盤も不足していました。この地区は8割の建物が甚大な被害を受けました。

この地区においても、まちづくり協議会において検討された、住民による構想・計画をもとに、整備されています。



湧水を使用した「せせらぎ」



まちの中心に整備された「水笠通公園」

この公園は、住民のまちづくり提案により整備され、「せせらぎ」もここから流れています。まちに潤いを与え、まちのシンボルとして親しまれ、憩いの場になっています。



公園内に設置された防災倉庫と、耐震性防火水槽

震災時、消火栓が使えず、消防隊も消火活動ができないという苦い経験がありました。

■おわりに

今回、まちづくり拝見研修会にて、阪神・淡路大震災の甚大な被害と、そこから見事に復興を遂げる神戸のまちづくりを拝見することができました。

神戸市では被災後の混乱の中、復興へ向けて、正規の手続きを踏んで都市計画決定を行いました。しかし、住民からは「なぜもう少し待ってもらえないのか」、「これでは住民不在だ」、「対話を」といった声が多く聞かれたとのこと。神戸市ではこれを踏まえ、まちづくり協議会等でいろいろな意見を自由に発言してもらい、それを行政や、専門家が手助けするという「住民主導型」のまちづくりを実行し、住民・行政・専門家等が一体となって連携し、共同と参画のまちづくりが成功しました。

日本は残念ながら自然災害がとても多い国です。今後、起こりうる災害に備えたまちにするためには、「行政主導型」ではなく、神戸市が行ったように「自分のまちは自分たちで作る」「自分たちで守る」という住民意識をより一層深めて、「住民主導型」の、住みやすく災害に強いまちづくりが大切だと強く感じました。