

阪神・淡路大震災の神戸における復旧・復興まちづくり

－10年間の取り組みにおける事例と課題について－

小林郁雄(非認証 NPO きんもくせい代表、神戸山手大学都市交流学科教授)

1. 3つの教訓／小規模分散自律生活圏の多重ネットワーク社会

震災ユートピアといわれる 1995 年の 1 月から 3 月にかけて、阪神大震災の現場で私たち被災市民が肝に銘じて学んだ教訓は、「巨大なものは脆い」「やってないことはできない」「自分でできることを自分でする」の 3 つである。

これらの 3 つの教訓を総合すると、私たち被災市民が阪神大震災において、最も心に深く刻んだその思いから描いた都市生活の将来像は「小規模で分散した自律生活圏の多重なネットワーク社会」である。

2. 3つの知恵／ふれあいセンター・コレクティブハウジング・まちづくり協議会

阪神大震災でなくなったものは数多くあるが、新たに生まれたものもいくつかある。震災復興「まちづくり協議会」がその一つである。仮設住宅「ふれあいセンター」と協同居住型集合住宅「コレクティブハウジング」と合せて、この 3 つを私は阪神大震災が生んだ「新たな知恵(仕組み)」としている。

今後到来する大都市既成市街地の 21 世紀のまちづくり課題を解決する方策として、重点的にすすめるべき仕組みは、密集市街地における安全安心なまちづくりのための「ふれあいセンター」、高齢社会における住宅・住環境整備に向けた「コレクティブハウジング」、そして、都市計画・まちづくりにおける住民参画協働システムとしての「まちづくり協議会」の 3 つであるということ、阪神大震災復興は示した。

3. 防災まちづくりへの3つの力／地域力・市民力・場所力

まちづくりとは「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と、私は定義している。すなわち「まちづくりとは運動である」。だから「防災まちづくり」とは、ある地域や地区において、その住民を中心にした市民(シビリアン)が、自分たちの手でやり続ける「防災」のための、その地域の環境改善の運動・活動ということになる。重要なのは、「地域における」「市民による」という点にある。地域市民が安全安心をめざす防災のための運動を自分たちが自律的に、継続的にやり続けることである。

それでは、都市の防災力とは何か?巨大地震に備えるための「力」とは何を必要とするのか?

阪神大震災からの復興まちづくりでわかったことは、「地域力・市民力・場所力」の 3 つの力が大規模災害に対し「うたれ」強い都市の基本だということである。

4. まちづくり協議会と市民まちづくり

まちづくり協議会は、市民まちづくりの倫理的論理的な社会基盤である「合意形成」のための、フラットなプラットフォーム(誰もが自由にアクセスでき、好きなところに出発できる)である。

全国の都市で、なにはともあれ、明日からでも準備すべきは、まちづくり協議会などによる「市民まちづくり」への取り組みである。それが、最も災害に(うたれ)強いまちの基本である。

建築設計研究所
[池波・都井・加山外務]
2003年9月30日 / 双喜

section1
都市拠点の
再開発

section2
都心の
再整備

section3
中心市街地
の再生

section4
コミュニティ
の再生

section5
地域社会の
デザイン

section6
エコロジカル
デザイン

阪神・淡路大震災の概況

1995(平成7)年1月17日早朝5時46分、突き上げるような縦揺れとその後のわずか20秒程度の間の横揺れに、神戸の街は壊滅した。

- 震源地：淡路島北部
(北緯34°36' 東経135°02')
- 震源深さ：16km
- 規模：マグニチュード7.3
- 震度：6(一部地域で震度7)
- 死者：4571人(全体で6432人)
- 全壊全焼：7万4,386棟(11万1,123棟)
- 半壊半焼：5万5,225棟(13万7,289棟)

被災地図／まずは大局の把握を

災害から都市が復興するスタートは、どの程度の被災がどの範囲に及んでいるかという被災地図の作成から始まる。阪神・淡路大震災でも多くが震災直後につくられた。例えば、神戸市職員による市街地被災概要図、都市計画学会関西支部有志による街区被災概況図、国土地理院による災害現況図などである。

なかでも広域的に被災の全体像を最も明らかにしたものは、震災復興都市づくり特別委員会(日本都市計画学会関西支部と日本建築学会近畿支部都市計画部会が合同で1月27日設立)によって行われた建築物の被害実態緊急調査「被災度別建物分布状況図」である。1995年1月30日から2月13日まで(第1期調査神戸・芦屋・西宮)、延べ1000人にわたる学生・ボランティアによって作成された。

震災都市計画決定／区画整理・再開発事業

神戸市の震災復興都市計画は、土地区画整理事業と市街地再開発事業を前提としたアクションエリアである重点地区が、焼失した激甚被害地区を中心にまず設定された。次いで、震災復興の拠点としての重点復興地域(プログラムエリア)への対策、合わせて、広く被災市街地全体の再生をカバーする震災復興促進区域(リハビリテーションエリア)としての対応となった。既存の都市計画手法を前提とした市街地の地域計画が復興の中核である。

この復興区画整理と再開発事業に、資金もマンパワーも集中的に投入され、通称「黒地地区」と揶揄されることになったが、震災復興の面的市街地整備の重責をになったことは間違いない。

重点復興地域／住市総・密集事業

神戸市震災復興緊急整備条例(1995年2月16日公布・施行、1998年2月15日失効)に基づき、住宅市街地整備総合支援事業・密集住宅市街地整備促進事業・街なみ環境整備事業という誘導型整備事業地区と、震災前から取り組まれていたまちづくり地区に、重点復興地域が指定された(当初、24地域1225ha)。面的な復興事業の全くないいわゆる「白地域」との中間的な「灰色地域」といえる。



被災地図と震災都市計画事業地区・重点復興地域

1995年(平成7年)

- 1月17日・兵庫県南部地震発生(阪神・淡路大震災)
- 26日・神戸市震災復興本部設置
- 31日・「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」発表
- 2月1日・建築基準法84条による建築制限区域告示
まちづくり相談開始(サンボホール)
- 5日・まちづくりニュース第1号(建築制限)
- 16日・神戸市震災復興緊急整備条例の公布・施行
震災復興促進区域の指定(約5,887ha)
- 17日・建築基準法84条2項による建築制限区域の期間延長
- 19日・まちづくりニュース第2号(整備条例・促進区域)
- 21日・震災復興都市計画(8地区)内容の発表
- 22日・現地相談所開設(3/13まで)
- 23日・まちづくりニュース第3号(まちづくり案)
- 26日・被災市街地復興特別措置法の施行
- 28日・都市計画案(被災市街地復興推進地域、区画整理、再開発、道路、公園)の縦覧開始(3/13まで)
- 3月14日・神戸市都市計画審議会
- 16日・兵庫県都市計画地方審議会
- 17日・都市計画決定(被災市街地復興推進地域、区画整理、再開発、道路、公園)
重点復興地域指定告示(24か所、1,225ha)
- 4月～・「震災復興土地区画整理事業によるまちづくりニュース」発行(1号～3号)
- 4月24日・現地相談所常設(区画整理、再開発)
- 6月22日・神戸・復興住宅メッセ開催
- 6月30日・神戸市復興計画発表
- 7月7日・神戸市震災復興住宅整備3か年計画発表
こうべすまい・まちづくり人材センター開設
- 10月31日・災害復興住宅一元化募集開始
- 11月30日・「鷹取東第一地区」(最初の震災復興土地区画整理事業事業計画決定)
- 2001年(平成13年)
- 2月21日・「鷹取東第一地区」(最初の換地処分)

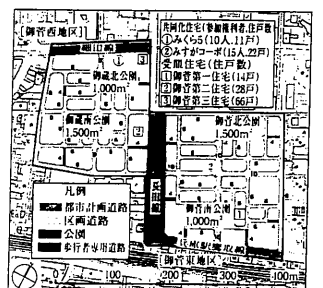
復興まちづくりの経緯



震災前



震災後

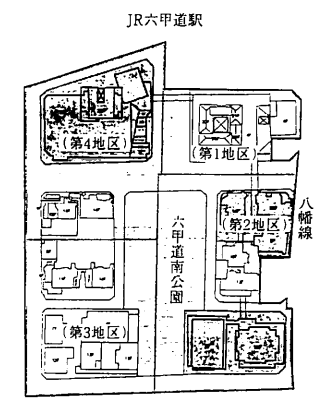


震災復興区画整理事業／御管地区

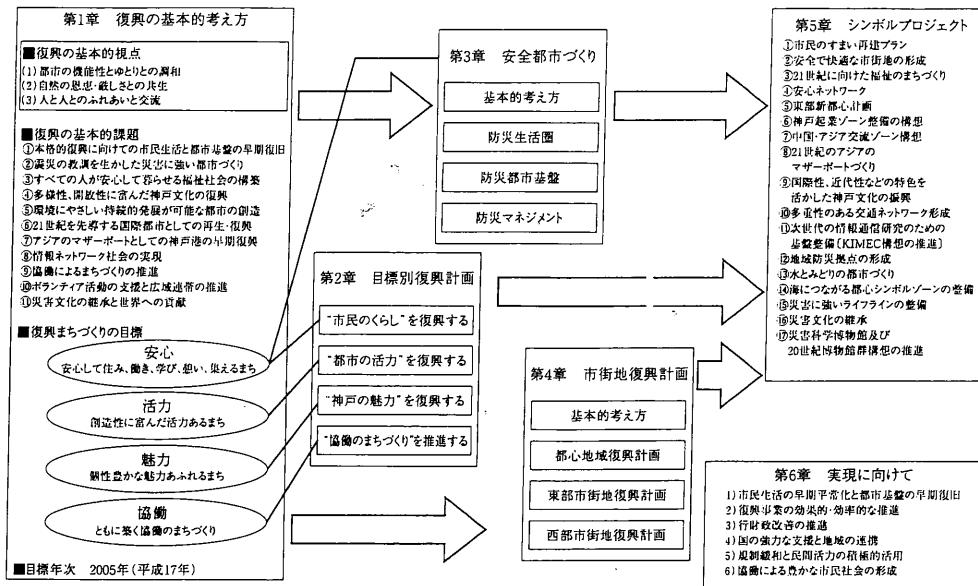


完成予想図

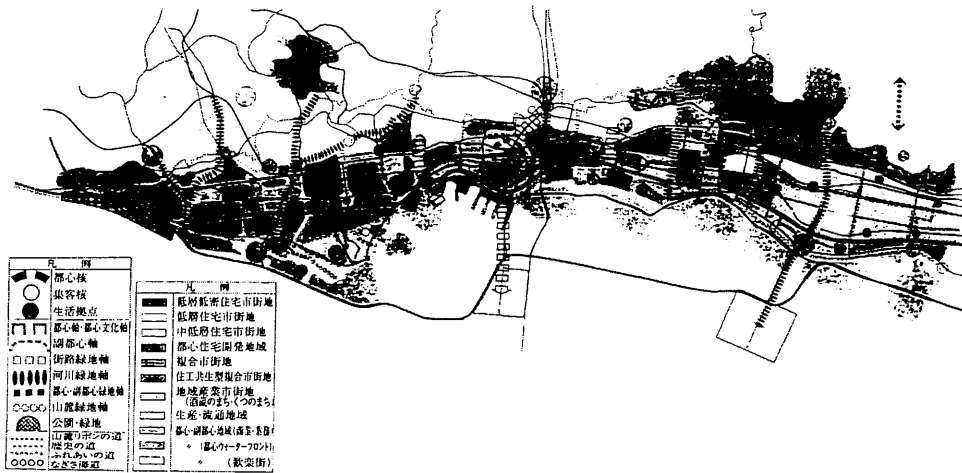
震災復興市街地再開発事業／六甲道駅南地区



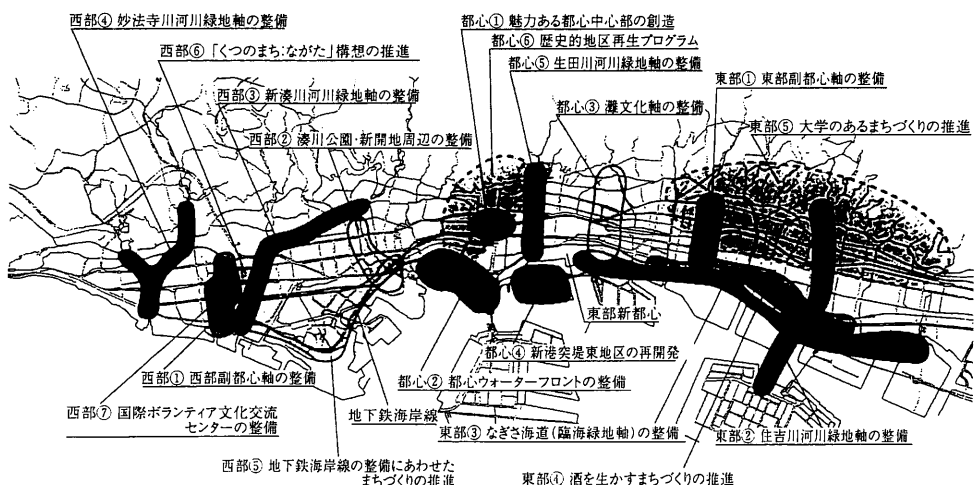
計画図



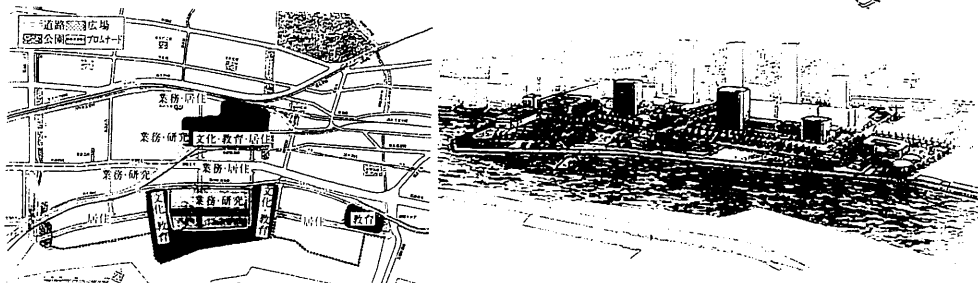
神戸市復興計画の全体構成



市街地復興計画／将来構想図



市街地復興計画／復興プロジェクト位置図



シンボルプロジェクト／東部新都心計画(HAT神戸)

めざすべき復興の姿／復興計画

神戸市の復興計画(1995年6月30日発表)は、3月27日に発表された「復興計画ガイドライン」に基づき、「安心・活力・魅力と協働」を復興目標に、2005年までの10年計画である。

具体的には防災生活圏、防災都市基盤(防災緑地軸・防災拠点・ライフラインネットワークなどの整備)、防災マネジメントからなる「安全都市づくり」と、都心6・東部5・西部7の計18復興プロジェクトからなる「市街地復興計画」、および「シンボルプロジェクト」として、市民のすまい再建プランにはじまり、震災以前から計画が進行していた東部新都心(HAT神戸)計画など、重要で緊急的な17の代表的な神戸復興のシンボルプロジェクトを選定している。

復興都市計画のプロセス／事業→構想

突如の非常事態においては、平常の「構想→計画→事業」というプロセスは逆転する。まず、緊急の地区事業が決意され、市街地の整備計画や道路・港湾・住宅など各部門計画が決まり、その後ようやく都市全体の復興構想が組み立てられる。

阪神大震災でも、復興に向けてすぐさま覚悟すべき劇甚被災地区への都市計画事業が、まず決定された。行政として震災後1週間でラフスケッチを描き、1か月で計画案を公表し、2か月で計画決定した。拙速でも地区再生への具体展望をとりあえず示したことは評価すべきであろう。

次いで、被災市街地整備のための重点復興地域指定や公営住宅建設を中心とする住宅整備緊急3か年計画など、さまざまな部門計画が決まられ、それらの総体としての震災復興計画が約半年後に策定発表された。

具体的計画から抽象的计划へ、部門別計画を全体計画が後を追うというプロセスである。日頃の計画策定プロセスの全く逆の順序ではあるが、非常時や発展途上国ではやむをえない常態でもある。

震災後のまちの姿／自律生活圏の多重ネットワーク社会

近隣住区を超え、環境的にも地域経済としても自律循環をめざし、自己決定できるコミュニティとして、「自律生活圏(まち住区、コンパクトタウン)」の確立こそが、住民主体のまちづくりのゴールであり、災害に強い(うたれ強い)市街地の基本である。

そうした自らの生き方を自らで決定できる、小規模で分散した自律的な生活圏が施設面でも情報面でも、人間関係や行政組織においても多重にネットワークされていること(コンパクトシティ)が重要である。

市民活動の多重ネットワーク社会が、21世紀の主要な社会像である。震災という不幸によって突然、神戸ではそれらを全国のどこよりも早く手に入れてしまったのかもしれない。

コミュニティの再生：神戸市・多様な主体による震災復興計画と実践3

Renewal of a Community : Reconstruction Program and Practice of the Earthquake Disaster by Various Subjects in Kobe 3

市民まちづくり／市民活動社会のプラットフォーム

震災復興から学んだ最も重要なことは、「自律と連帯」を合言葉とする「市民活動社会」が最も安心でき災害にうたれ強いということである。基本は、コミュニティ(地域社会)を基礎単位とする「自律生活圏」で、その維持・運営・発展のための活動の総体が「市民まちづくり」であり、「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と定義される。その活動の鍵を握るのが「まちづくり協議会」である。

市民活動社会の倫理的論理的な社会基盤は「合意形成」である。まちづくり協議会は、そうした合意形成のための、住民を主体とする集まり・機会・場(フラットなプラットフォーム)であり、住民を中心とした自律的で連帯した市民組織である。あるいは、あるべきである。

まちづくり協議会システム／常日頃からのまちづくり

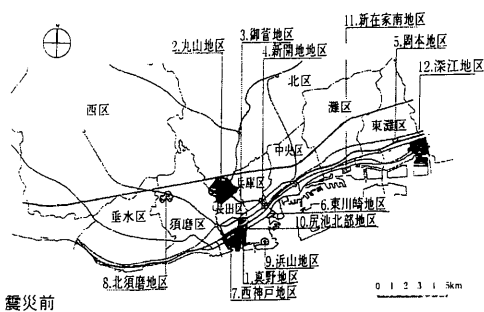
「まちづくり協議会」を中心とした都市計画システムの基本は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(1981年12月制定)で、神戸市が住民組織としてのまちづくり協議会を認定すると、その地区におけるまちづくり構想の市長への提案権をもち、合意すればまちづくり協定が結ばれる。

「真野まちづくり推進会」をはじめ震災前に12地区のまちづくり協議会が認定されていたが、そうした背景ゆえに、震災後合計100のまちづくり協議会が、復興まちづくりに向けて活動してきた。とりわけ、震災以前からの地区では、震災直後より秩序だった将来を見据えた復興活動が直ちに始められている。突然の緊急時には、常日頃の身に付いたまちづくり活動がまことに重要な役割を果たす。

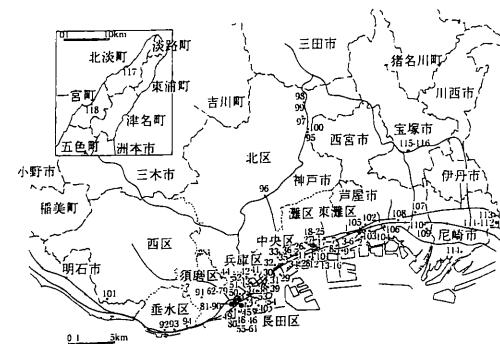
支援ネットワーク／復興市民まちづくりを支える

震災後、復興市民まちづくりを支える多くの支援活動・組織が立ち上がったが、その中心は「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」である。震災前より主に神戸のまちづくりに関わりのあった都市計画・建築に関係していた約50人の「ゆるやかなつながり」で、震災後10日目にできた。「支援ネット」は連絡会議・ニュース「きんもくせい」発行など5つの定常活動と、市街地緑化再生「ガレキに花を」など3つのプロジェクト活動を行ってきた。

「市民まちづくり」では、住民・商店主・地域企業など多くの地域構成員の意向集約が重要で、その基本はまちづくり情報の共有化にある。「まちづくりニュース」発行はそのために必要不可欠な活動で、災害緊急対応時での重要性はいうまでもない。支援する側でも事情はほぼ同じで、自前のメディア・ニュースの重要性はもっと大きい。

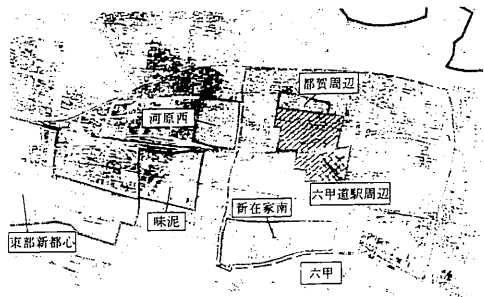


震災前

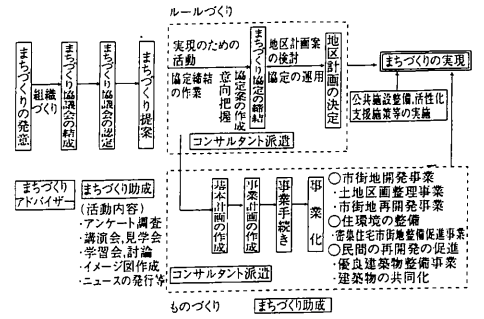


震災後

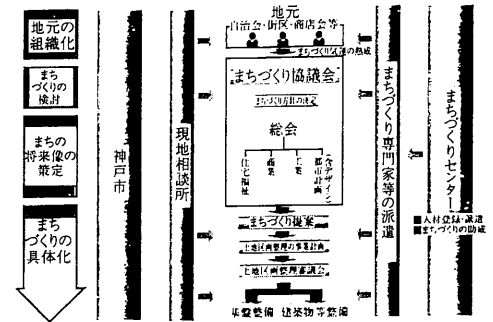
まちづくり協議会位置図



都市計画事業地区と重点復興地域(難区)



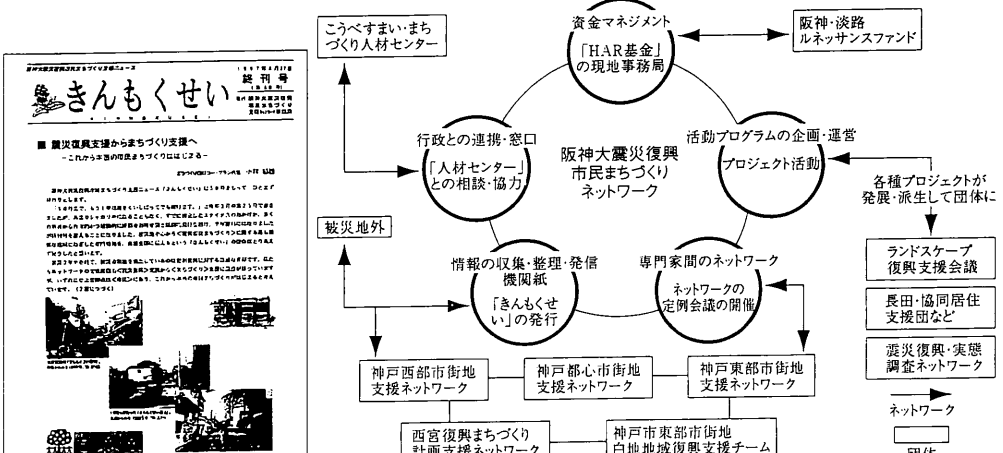
まちづくり協議会の進め方



まちづくり協議会のシステム(復興区画整理の場合)



まちづくり協議会の位置(難区)



「きんもくせい」終刊号 (950210~970827)

市民まちづくり支援ネットワークの活動(作図 本山充秀)



(まち協ニュースの合本, Vol.1~Vol.8)

「復興市民まちづくり」



被災度調査会議(西宮市民会館950130)

支援ネットの活動状況



神戸東部支援ネット会議(長島事務所950304)

