

神戸の震災復興と土地区画整理事業

～「創造的復興」推進の立役者～

神戸学院大学 現代社会学部 社会防災学科
教授 中山 久憲

はじめに

東日本大震災が発生した同じ年の2011年3月28日に、阪神・淡路大震災の復興事業の最大地区であった神戸市の新長田駅北地区の震災復興土地区画整理事業の換地処分を迎え、神戸市と言うより、阪神・淡路大震災間で被災した地域の最後の復興事業が完了した。被災した地区は基盤が整備され、安全で安心して暮らせるまちに甦ることができた。その復興過程については、すでに拙著¹⁾でも紹介している。甦ったまちを見渡せば、道路や公園等の都市基盤が整備されただけではなく、それぞれの事業地区の地域の個性やそれまでの町並み形成の歴史等を感じさせる姿になっていることを感じることができる。それは、ある意味で、復興の緒に就いた際に被災都市である神戸市が国に求めた「創造的復興²⁾」の成就した姿でもある。

そこで本論では、1995年に発生してから20年の年月が経過した阪神・淡路大震災の復興事業の16年間の過程を振り返り、どのようにして「創

造的復興」を追求し、その復興事業が実施されたかに焦点を絞ってまとめてみたい。

1. 阪神・淡路大震災の被災の特徴

阪神・淡路大震災の特徴は、過去の逆断層地震で隆起してできた六甲山系の地下の活断層が約400年ぶりに動いたこと。マグニチュード7.3の地震波が、六甲山系からの土砂で埋め立てられた厚い堆積層を伝わる直接波と、隆起した岩盤を伝わる地震波が地表面の特定の位置で集中した「焦点効果³⁾」で増幅し、これまでの地上で経験したことがない震度7の激震の帯が、図1のように神戸市の既成市街地に幅1,000mの帯状になったことである。

このため、被災地では、震度7の直下型の短周期型の激震により、道路や橋、鉄道、港湾施設といった都市基盤施設が破壊されただけではなく、市役所、病院、警察署といった救援・救出の中心になるべき施設も倒壊した。さらに、その震度7の帯の上に、戦前あるいは戦後すぐ



図1 震度7（激震）の分布

の復興期に建設されて、更新がなされず老朽化した木造住宅が密集した市街地を形成していた。木造住宅の卓越周期（0.5秒程度）と地震の卓越周期が同じとなったことで、共振し建物は瞬時に倒壊し、表1に示す膨大な数の全壊建物と、高齢化し1階で居住していた高齢者が柱や家具の下敷きになり圧死したことである。

さらに、午前5時46分の地震であったため、朝の支度で火器が使用されたことから、火災が発生した。しかも、激震で壊れた建物にサービスしていた水道管や、道路下の水道管が断線し、水道水が各地で漏水したため、消火栓からの水

の供給ができず、火災現場に消防車が駆けつけても、鎮火させることができず、ホースを持って見ているだけになった。

市内全体の焼損面積82万㎡は、それまでの5年間の平均7,838㎡の104倍、すなわち100年分の恐るべき異常な火災の発生であった。

大規模火災のもう一つ要因は、火災発生地域が道路等の都市基盤整備が行われていない地域で起こっていることである。神戸市の市街地は、かつての第2次大戦の空襲で廃墟と化したため、戦後に戦災復興の土地区画整理事業が2,207.5haで実施された。これらの地域では表2に示すように道路・公園などの34%から37%の公共用地が整備されている。また一部でも道路整備に併せて都市改造型土地区画整理事業も実施されている。

図2から明らかに、震災で大きな被害のあった1ha以上の大規模火災が発生した11地区のう

表1 阪神・淡路大震災の被災状況

	全体*	神戸市**	割合
死者	6,434 人	4,571 人	71%
負傷者	43,792 人	14,678 人	34%
全壊	104,906 棟	67,421 棟	64%
半壊	144,274 棟	55,145 棟	38%
建物全焼	7,036 棟	6,965 棟	99%
建物半焼	96 棟	80 棟	90%

(出典) *

総務省及び兵庫県の2006年5月公表資料より

**）神戸市の2006年1月公表資料より

表2 神戸市の戦災復興土地区画整理事業地区の公共用地率

(出典：神戸市資料)

地区名	灘	葺合	生田	兵庫	長田	須磨	平均
事業後 %	37.0	36.7	36.9	36.7	36.1	34.3	36.0

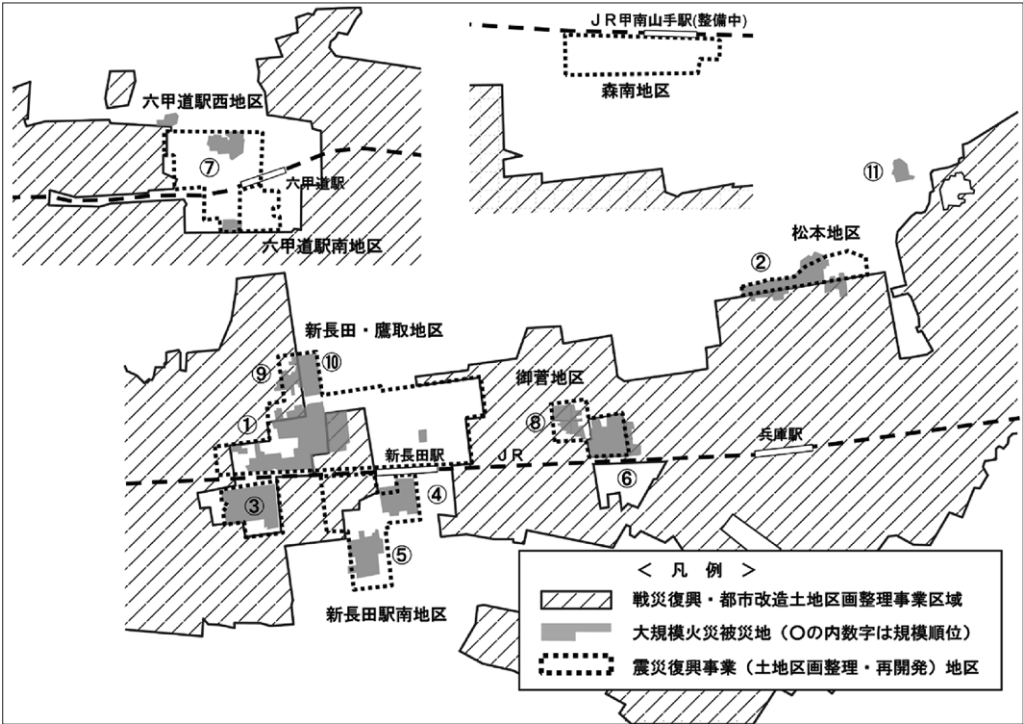


図2 大規模火災被災地と戦災震災復興事業区域及び震災復興事業区域の関係図

ち、第8位と第9位を除く9地区が戦災復興・都市改造土地区画整理事業が実施されていないところで発生している。基盤が未整備な密集市街地であったため、道路や公園の延焼遮断の効果が薄く、消防水利が機能しなかったことと重なって火災が広範囲に広がっていったからと考えられる。

2. 震災復興事業の方針—創造的復興

大規模に被災した地域の復興に対する政府の考え方は、政府直轄による復興事業はしない。災害対策基本法の枠の中で、被災した自治体が主体となって、復興事業を実施するということがであった。その基本原則は、災害が発生する以前の状況に戻すことである。壊れた道路や橋梁、河川等の公共施設は施設管理者が、電気、電話、水道、ガスなどのライフラインは施設の管理運営者が、そして傷んだ建物は所有者が、元のようにより再建することである。すなわち、公と民がそれぞれの領域を守り、行政は私有財産に関与しないという従来からの原則を踏襲したものである。

復興をこれまでの原則に従って進めれば、建築基準法により私道の中心線より両側2m建物を下げることで、幅員は4mには広がるが、災害には脆弱な密集市街地を再生することになってしまう。二度と同じ災害を繰り返してはならない。

大規模に被災した地域を安全で安心して暮らせるまちに復興するには、区域内の宅地は最低6mの道路（公道）に面することと、それらの道路は階層的には、安心して歩ける両側に歩道付きの、さらに願わしくは火災発生時の延焼遮断効果も期待できる幅員の補助幹線道路に繋がっていることや、一時避難できる公園が一定距離の中にあることが望ましい。それにより、緊急時には、救急車や消防車は短時間で到達することができ、さらに、安全に避難できる。

このような復興まちづくりは、住民や地権者を誘導する努力だけではできない。従来の私有

財産への不関与の原則を超えて、行政の責務で私有財産への関与を含む復興事業として実施しなければならない。一方で、私道を単に6mの公道化する程度の事業では、事業地区内の住民や地権者の便益を図るだけの事業に過ぎない。反対があれば、私有財産を公共の福祉のために用いる公共事業としては一般的には扱われにくい。

つまり、単なる復興するだけではなく、震災の経験を活かして「災害に強いまち」、すなわち、被災地域だけではなく、周辺地域の住民の日常時と災害時の生命や財産の安全の保証に寄与できる行政主導型の公共事業を実施することである。

それは復興時に、道路や公園を体系的に配置し直し、宅地を従前の位置に拘らず、思い切って再配置し、震災前のまちの形態とは全く異なる都市基盤の整った新たなまちに変える。それが、既存の制度の枠の中にこだわらない復興事業、すなわち「創造的復興」である。戦災復興事業のような面的な復興事業を行政が主導して実施する。土地区画整理事業であり、駅前の土地の高度利用するところでは再開発事業である。

そのため、復興事業の計画を作るに際して、国に対して市長や議会から「創造的復興」が実現できるよう、事業手法の新たな展開や道路や公園の基盤の整備に必要な予算の拡充を、被災直後から上京して説明した。

3. 住民主権型創造的復興事業への展開

3-1 復興事業を進める住民参加の仕組み

面的に復興事業を進めるにあたって、都市計画で事業手法や区域などの必要な事項を決める必要があった。一方で、都市計画を定めるまで支障となる建築行為を制限するには、建築基準法による建築制限の期間が最大2ヶ月しかなく、その間で都市計画を定めるには住民参加を図る十分な時間がなかった。そのため、必要な都市計画手続きを2段階に分け、第1段階は震災

から2ヶ月の間に、図2の点線で示した行政の責務として実施する事業の区域と手法及び幅員17mの道路や面積1haの近隣公園の大枠計画だけを定める。そして、詳細計画はその後に時間をかけて住民参加を推進し、第2段階の都市計画として行う。この手法が後になって名付けられた「2段階都市計画」であった。

住民参加の方法は、神戸市では1981年に制定した「神戸市まちづくり条例⁴⁾」により、「まちづくり協議会」（以下「協議会」）の組織化やまちづくり提案などのプロセスが明確に定められていた。そこで、住民自身が復興の詳細計画を検討し、総意を反映した構想案を市長に「まちづくり提案」し、市長はそれに配慮して、復興事業等を進めることとなった。しかし、一般的には、住民にはまちづくりの経験が無く、構想プランを作ることができないので、1978年に定められた専門家派遣制度⁵⁾を活用して、まちづくり協議会が指名するコンサルタントや専門家を行政の費用で派遣することができた。これらの仕組みを示したのが図3である。

阪神・淡路大震災の復興事業を推進した「2段階の都市計画」制度の中で、「創造的復興」につながる最も重要なことは、第1段階の都市計画で「大枠」の計画しか定めなかったことである。そのため、「詳細」は住民参加の推進母体である協議会が、専門家の知恵を借りて、「大枠」の中を「自由度」を持って考えることができた。住民自身の日常から持っていた考えを、

安全で安心して暮らせるための生活基盤の整備の計画に反映することができることになったのである。

3-2 安全で安心して暮らせる基盤整備計画の住民側からの提案

「2段階都市計画」制度によって、第1段階の計画は震災から2ヶ月で決定し、第2段階の詳細計画は、住民意見を盛り込んだ「まちづくり提案」を受けて、行政は事業計画案を策定して、事業化を図ることとなった。

市は安全で安心して暮らせる「創造的復興」のまちを実現するには、大胆に公共施設を増やすことと、一方でそれを宅地地権者からの「減歩」に求めないために国に財政的支援を要望した。国は「被災市街地復興特別措置法」を制定し、安全な市街地に復興するための従来枠を超えた財源を確保し、被災市街地復興推進地域の都市計画決定だけで用地買収を可能にし、また、幅員6mの生活道路まで補助の対象として認めた。さらに、事業認可前でも、用地の先行買収（結果的には減価補償金買収）が進められ、事業施行者にとって自由に使える宅地を確保でき、また、減歩率を低く抑えるための従前公共用地が確保できた。大枠の計画で定めた以外の補助幹線道路や区画街路、そして街区公園などの位置や規模は、協議会が専門家の意見を受けて策定し、住民の大多数の合意を得て、市長にまちづくり提案することとなった。その結果、

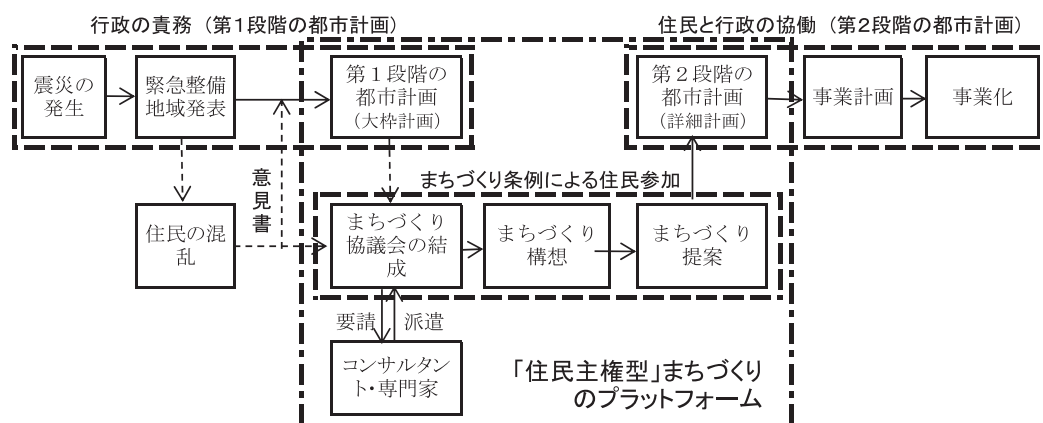


図3 2段階都市計画による「住民主権型」まちづくりの進め方

表3 地区別事業前後の公共用地率と最終減歩率

地区名	森南 第1	森南 第2	森南 第3	六甲道 駅北	六甲道 駅西	松本
前公共用地率%	19.87	20.81	28.74	22.57	10.19	14.53
後公共用地率%	28.14	23.08	31.48	41.69	34.59	41.43
当初減歩率%	10.02	3.58	4.58	23.88	27.03	31.04
最終減歩率%	0.02	0.02	0.24	8.51	12.19	8.51

地区名	御菅東	御菅西	新長田 駅北	鷹取東 第1	鷹取東 第2
前公共用地率%	22.95	25.44	17.92	20.59	23.08
後公共用地率%	46.90	42.91	40.33	39.28	43.00
当初減歩率%	30.64	23.57	27.23	24.02	25.85
最終減歩率%	10.52	6.41	15.07	8.75	9.17

表3に示すように、森南3地区を除き⁶⁾ 基本的には宅地が幅員6m以上の道路に接地する公共用地率が40%を越える整備と、一方で減歩率を9%程度に抑えることができた。これは、当初、住民側が、「行政は復興の名の下に、土地区画整理事業を強制し、高い減歩率を設定して、地権者から土地を出させて基盤整備をする」という風評を覆すこととなった。それで、協議会側に行政への信頼感が生まれ、住民と行政は協働で事業を進める気運が高まった。それが、創造的復興の内容を高める次のステップに飛躍することとなった。

3-3 行政への信頼感から協議会主導のまちづくりによる創造的復興の実現

第2段階の都市計画で「まちづくり提案」された道路や公園に関する内容は、条例に基づき、行政の事業に配慮され実現されることを協議会は理解した。しかし、提案内容の全てが行政の手に委ねる単なる要望型だけや、地区固有で汎用性のないものなどは、広域的かつ公平性を重視する行政の立場では実現できない内容である。そのため、内容によっては行政に任せるのではなく、協議会自身も責任の一端を担い、住民の説得などの役割分担による協働の形を取るなら実現できることも理解した。そのやり方は、地区内の一定の区域に限定される関係者の全員合意が不可欠であり、その合意取得の条件の整理等に責任を持つ。さらに、事業権限を持つ行政の理解を得ること、完成した後の管理に関する責任等であった。

創造的復興につながる具体的な地区の個別

表4 震災復興事業で整備したせせらぎの概要

地区名	道路幅員	延長	完成年	水源	日常管理	清掃回数
六甲道駅北	17m	130m	2002年	地下水	まち協公園部会	4回/年
松本	17m	510m	2003年	下水処理水	せせらぎ管理会	2回/月
新長田駅北	14m	500m	2007年	トンネル湧水	まちづくり協議会	2回/月

の提案内容と協議会が果たした責任の内容を紹介する。具体的詳細な説明は紙面の関係上参考資料に譲り、概要だけを説明する。

1) せせらぎの設置

表4に示すように、大規模火災被災地となった3地区でまちづくり提案から具体化された。火災発生時の初期消火の水源にするだけでなく、日常時の街並み・親水景観を高めている。水源は行政側で確保し、協議会はせせらぎの水路の日常管理を分担し、管理組織を結成し、月に2回、あるいは年に4回の清掃活動を実施している。

2) シンボル・ロードの整備

地区内のシンボル軸の設定と幅員9～14mのシンボル的な道路が提案された。延焼遮断帯の効果を持ち、災害時の緊急車の通行を確保のため、電線の地中化による、街並み景観と老若男女がゆったりと安心して歩ける歩道が確保された。歩道を広げるため車線を減らし、一方通行にする「コミュニティ道路」手法を採用したため、沿道利用の事業者への説明や説得を協議会が分担した。

3) 建物の共同化⁷⁾

狭小宅地がひしめく密集市街地だったことから、震災後に住宅市街地総合整備事業(住市総事業)の整備計画が承認された。協議会は専門家の知恵を借り、地権者に建物共同建替化を働きかけ、8地区で25棟、住宅戸数1,045戸(地主339人、借地人76人)、店舗数101区画、敷地面積26,357m²(全地区の2.1%)の実績ができた。協議会は、共同化への参加者の募集、デベロッパーの募集など調整役として機能し、行政は権利者の負担軽減のため補助金を獲得した。狭小宅地の集約化が図られ、空間の効率化によりオープンスペースが生まれ

た。従前居住者が中心のコミュニティの維持や周辺環境との調和、高齢者にはバリアフリーで移動が楽な居住環境の提供ができた。

4) 「受皿住宅」(従前居住者用賃貸住宅) の建設⁸⁾

事業認可前に行政は老朽化し倒壊した民間賃貸住宅の所有者からの申し出で宅地の買収に応じた。住市総事業区域であったことを受け、協議会は賃貸住宅の従前居住者に元の地区に戻って住みたいかの希望を調べて、市営住宅であるが優先入居できる受皿住宅の必要戸数を市に要望した。建設用地の候補地を選定し、その中に宅地を持つ権利者に別のところに換地ができるよう調整役を果たした。8地区で計14棟528戸が供給された。建物共同化と同じように、土地の集約化と、効率利用で、オープンスペースが確保でき、コミュニティの維持など、居住環境の改善に貢献した。

5) 「まちづくり協定」や「景観形成市民協定」の締結による居住環境の充実

「神戸市まちづくり条例」(1981年制定)と「神戸市都市景観条例」(1978年制定)に基づく協定は、地区内の住民間の約束事で、法的拘束力のない紳士協定であるが、協議会が行為者に説明して理解を得る努力が続けられている。「まちづくり協定」では建物の用途の規制だけではなく、入居する業種の制限や、いわゆるワンルームマンションを抑制するためのファミリー形式住居の奨励、垣・柵等の形態等の配慮などのルールによる規制となっている。また「景観形成市民協定」では、傾斜屋根を推奨し、色も黒、濃い灰色、濃い茶色にして調和を図ること、緑化を推進すること、前面道路からの後退、空調の屋外機器の配置場所、張り出しテント、看板のデザイン、店のシースルー化などのルール化により、まち全体の居住環境の充実が図られている⁹⁾。

以上紹介した協議会が主体となった取り組みは、全地区共通ではなく、地区独自の様々な

形で展開することができた結果、特徴のあるまちづくりとして、震災直後に想定した「創造的復興」を遙かに凌駕する形で実現ができることとなったのであった。

それは、先の図3で示した「住民主権型」まちづくりのプラットフォームの中で、協議会が2段階都市計画の進め方を理解し、神戸市まちづくり条例の仕組みと意義を前提にして、知恵や経験のある専門家の意見をくみ入れたことで、実践できたことでもある。また、それは、第2段階の都市計画という条件はつくが、住民独自のまちづくりの中で、協議会が中心になって責任ある活動をする「住民主権型」という新しい形のまちづくり¹⁰⁾に発展したものであった。

4. 創造的復興事業に果たした土地区画整理事業の意義

阪神・淡路大震災の震災復興事業は2段階都市計画というユニークな手法の採用をしたことで、第2段階はまちづくり協議会を中心にして、専門家の支援を得て、復興事業の詳細計画を地区住民の総意を諮った上で提案した。それを受けて、行政が作成した道路の配置や幅員の事業計画案、あるいは集合住宅用地等の土地利用計画案に、住民側から大きな異論は出なかった。その結果創造的な復興まちづくりが進んだことは誇張でも何でもない。

この仕組みを可能にできたのは、土地区画整理事業の「換地」の仕組みが背後にあったからである。道路の配置計画では、通常の道路事業では全面買収や部分買収になり、地区外移転や土地の分筆などで、地権者の合意が困難な場合が多い。しかし、換地で別の場所に移転ができることから、協議会で作成した計画案にそれほど異論を挟むことなく住民間で合意ができた。同様に、建物共同化や受皿住宅の候補地(一般に広い道路の南側の宅地が容積率の活用や道路斜線による建物設計の支障が少ない)に、宅地を所有する地権者には、地域コミュニティのために、別の場所に換地という説得を受け入

れやすかった。あるいは、1筆の狭小宅地であっても希望すれば、飛換地によって集合住宅地に換地を受けることができた。

このような土地の活用に対する柔軟な構造を土地区画整理事業が持っていたことが、ユニークなまちづくり手法にも対応できたものであり、まさに、「都市計画の母」であり、また、「住民主権型」の新しいまちづくりを生み出した「まちづくりの母」と称される所以である。

おわりに

「創造的復興」を目指す。この方針は、阪神・淡路大震災からの復興で打ち出され、そして、東日本大震災の復興でも打ち出された。震災前の姿に戻すのではなく、未来に向かった姿での復興を目指すものである。復興事業は災害に強い都市づくりやまちづくりを目標に、国と被災した自治体が真剣に取り組まなければならない。基本は公共事業であり、財源を確保して、できるだけ早く被災者の生活再建ができるように努めなければならない。その際に重要なことは、必ずしも行政が主導的に災害に強い都市基盤の整備を進めるだけでなく、被災した住民が、自分達の子や孫の世代のために、地域の実情にあった未来の姿に向けての取り組みが欠かせない。阪神・淡路大震災の大規模被災地では、2段階都市計画により、まちづくり協議会が中心になって考え、住民主権型で責任を分担することで、個性的で、創造的な復興まちづくりを実現することができた。東日本大震災はようやく復興事業が本格化したところである。今後は、被災した住民が前に出て、地域の文化や歴史を反映した、未来思考の創造的復興に向かって進むことを期待したい。

【注記及び参考文献】

- 1) 中山久憲『神戸の震災復興事業－2段階都市計画とまちづくり提案－』、学芸出版社、2011年
- 2) 阪神・淡路大震災発生後の1月23日に、神戸市の当時の助役であった小川卓海氏が上京し、国に復興事業の具体的な計画の説明を行った際に、「都市基盤が脆弱で被災したところについては何らかの『創造的復興』をしていく必要がある」と願い出た時に使った。
- 3) 神戸市『阪神・淡路大震災の概要及び復興』、2011年、p19
- 4) 正式名称「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」
- 5) 正式名称「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」
- 6) 森南3地区はかつて耕地整理事業で宅地化した地区で、ほぼ幅員6mの道路が整備済であったため、当初土地区画整理事業に反対であったが、最終的には、駅前広場等の最小限の公共団地の整備だけの現状維持型の事業が進められた。(参考：中山、前掲出、p.123-129)
- 7) 中山久憲「神戸の震災復興事業で活用されたそれまでのまちづくり技術」、『区画整理士会報』2013年7月No163、p29-31
- 8) 中山、前掲出、p29
- 9) 森南第1地区で2001年に「まちづくり協定」を締結した。新長田駅北地区では「景観形成市民協定」を東部地区で1998年に、西部地区では1999年に締結し、「まちづくり協定」を東部の7つの協議会で2009年に締結した。
- 10) 詳細については、中山久憲『住民主権型減災のまちづくり－阪神・淡路に学び南海トラフ地震に備える－』、ミネルヴァ書房、2015年（近刊予定）をご参照下さい。