

## 標題

安全・安心で快適なまちづくりをめざす「創造的復興」の取り組み  
～神戸市における震災復興土地区画整理事業の特徴と成果～

氏名（所属） 神戸市都市計画総局市街地整備部市街地整備課 白井真太郎

## 1. はじめに

市内の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、地震発生から16年後の平成23年3月に最後の換地処分を行い、全ての事業が完了したのはこびとなった。

復興にあたっては、災害に強く、安全・安心で快適なまちづくりをめざして、より質の高い都市・生活基盤を整備する「創造的復興」に取り組んできた。

本稿ではまず、神戸市の復興まちづくり特有の課題から、「創造的復興」に取り組んだ背景を整理する。そして、「ハード」（避難道路や防災公園などの整備）と「ソフト」（それらを維持管理・活用するコミュニティの醸成）が融合した「創造的復興」の特色ある取り組みを紹介する。最後に、「創造的復興」の土台となった「2段階都市計画」方式について紹介する。

## ■各地区の事業概要

| 地区名     | 地区面積   | 被災率 | 事業計画決定                    | 換地処分        | 地震発生<br>～<br>換地処分 | 総事業費<br>(平成16年度) |
|---------|--------|-----|---------------------------|-------------|-------------------|------------------|
| 森南第一地区  | 6.7ha  | 66% | 平成9年9月25日                 | 平成15年2月14日  | 8年1月              | 57億円             |
| 森南第二地区  | 4.6ha  |     | 平成10年3月5日                 | 平成15年2月14日  | 8年1月              | 23億円             |
| 森南第三地区  | 5.4ha  |     | 平成11年10月7日                | 平成17年3月14日  | 10年2月             | 21億円             |
| 六甲道駅北地区 | 16.1ha | 67% | 平成8年11月6日                 | 平成18年3月29日  | 11年2月             | 353億円            |
| 六甲道駅西地区 | 3.6ha  | 70% | 平成8年3月26日                 | 平成13年7月24日  | 6年6月              | 100億円            |
| 松本地区    | 8.9ha  | 80% | 平成8年3月26日                 | 平成16年12月24日 | 9年11月             | 250億円            |
| 御言東地区   | 5.6ha  | 92% | 平成8年11月6日                 | 平成15年4月11日  | 8年3月              | 105億円            |
| 御言西地区   | 4.5ha  | 83% | 平成9年1月14日                 | 平成17年3月24日  | 10年2月             | 102億円            |
| 新長田駅北地区 | 59.6ha | 80% | 平成8年7月9日<br>平成9年3月3日（仮換地） | 平成23年3月28日  | 16年2月             | 1,034億円          |
| 備前東第一地区 | 8.5ha  | 98% | 平成7年11月30日                | 平成13年2月21日  | 6年1月              | 100億円            |
| 備前東第二地区 | 19.7ha | 91% | 平成9年3月5日                  | 平成20年3月24日  | 13年2月             | 361億円            |

## 2. 「創造的復興」の取り組みの背景 ～神戸市の復興まちづくり特有の課題～

阪神・淡路大震災の被害の特徴は、震災復興土地区画整理事業の区域外で、都市基盤が脆弱な地域に被害が集中したことであった。すなわち、老朽化した木造家屋が広範囲に倒壊する被害や、道路等の生活基盤が未整備な密集市街地で大規模な火災により建物が焼失する被害が、非常に大きかった。

その経験から、復興にあたっては、将来同じような被害を繰り返さないよう、災害に強い、安全で安心して暮らせる市街地として蘇らせることが強く求められた。そのためには、道路や公園を規模の大小に応じた階層により体系的に整然と配置しなおし、宅地を従前の位置にかかわらず思い切って再配置し、震災前のまちの形態とはまったく異なる都市基盤の整った新たなまちに一変させる必要があった。

## ■震災復興事業の区域（大規模火災との関係）

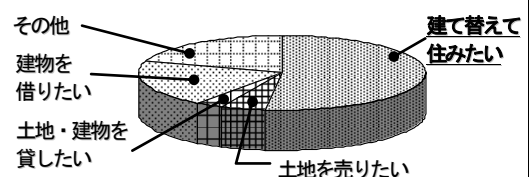


焼損面積10,000㎡以上の11箇所の火災発生地点



一方で、復興まちづくりは被災者の生活再建を優先するものでなければならない。大都市直下型の地震であったことから、どの地区でも、多くの被災者は「早く、もとのまちで生活したい」という思いが強かった。そのためには、早期に都市計画決定し、事業をスタートさせることも必要だった。また、地区外に転出するため売却を希望する人にとっても、都市計画決定をすれば、市が先行的に土地を買収することができる。

そこで本市では、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等を活用し、後述する「2段階都市計画方式」により、防災性の高いまちをつくりあげる「創造的復興」に取り組むこととした。

■松本地区まちづくり協議会アンケート  
【今後の希望について（回答者172名）】

【出展：松本地区まちづくり協議会ニュース第2号】

### 3. 「創造的復興」の特色のある取り組み ～ **ハード** と **ソフト** が融合した防災まちづくり～

#### (1) 「創造的復興」事業の基本的な考え方

創造的復興事業では、災害時に安全に避難できる「避難道路」と、避難場所となる「防災公園」（面積1ha規模程度の近隣公園）を適切に配置するとともに、それらを住民・事業者との「協働と参画でつくり、そだてる」ことを基本的な考え方とした。

平成7年に消防庁消防研究所が行った大規模火災が発生した21地区の調査では、延焼の焼け止まり要因として最も大きいのが「道路、鉄道」の約40%で、次に「空地」と「耐火造、防火壁、崖等」がともに約23%となっている。道路と公園等の公共空地をあわせると延焼阻止要因の6割にのぼり、これらの重要性がわかる。

#### (2) 「避難道路」づくりの取り組み事例（松本地区）

松本地区（約8.9ha）では、地震により約8割の建物が大きな被害を受けた。震災から4ヶ月後の平成7年5月に「松本地区まちづくり協議会」が設立され、同年12月にはまちづくり提案が神戸市に提出された。

「火事の時に水があったら・・・」という住民のつぶやきから、避難道路となる松本線（幅員17m）への「せせらぎ」の整備が提案に盛り込まれた。震災復興のシンボルとして平成13年9月に完成し、整備後は、地域住民自らが管理している。

#### ■松本地区の事業概要



#### ①松本せせらぎ通り（松本線）の整備 **ハード**

災害時に安全に避難できる避難道路として、新たに幅員17mの道路を都市計画決定した。当初は反対もあったが、地区内の幅員18mの道路が輻射熱による延焼を防いだことが知られるなどにより、その必要性について徐々に理解が得られた。

整備にあたっては、まちづくり提案をふまえ、幅員はそのまま車道幅員を10mから7mに狭めて北側の歩道を6.5mに広げ、そこに幅員約1mの「せせらぎ」（延長510m）を設けた。水源は、地区の約400m北を流れる新湊川に放流される下水道の高度処理水を活用した。

「せせらぎ」は非常時の初期消火用水とするほか、平常時には植栽への水やりなどの生活用水として活用し、まちに潤いとやすらぎをもたらすよう工夫された。

また、災害時の避難路として安全性を確保できる広い歩道空間を整備するとともに、震災直後にライフラインが寸断されて機能しなかったことや、電柱が倒壊して救急救援活動に支障が生じたことの反省から、電線類の地中化を行った。

#### ■震災直後



#### ■施行後（松本線：幅員17m）



#### ■せせらぎの清掃



#### ②「松本地区せせらぎ水路管理会」の結成 **ソフト**

平成19年5月に、住民110余名の方々からなる「松本地区せせらぎ水路管理会」が結成され、市との間で正式に維持管理に関する協定が締結された。せせらぎの清掃は、月2回、地域一斉に行われている。せせらぎの掃除をとおして地域コミュニティが醸成され、住民の皆さんの「自分たちのまちを愛し誇りに思う心」が育っているのが伝わってくる。

また、魚などの小動物や菖蒲の管理にも多くの人々が参加し、生き物観察会などのイベントも継続的に開催されている。



### (3)「防災公園」づくりの取り組み事例（六甲道駅北地区）

六甲道駅北地区（約 16.1ha）では、地震により約7割の建物が大きな被害を受けた。平成7年11月までに8地区でまちづくり協議会が設立され、平成8年4月にはまちづくり提案が神戸市に提出された。

当地区では、せせらぎが流れる避難道路（六甲町線）のほか、協議会からの提案をふまえ、8,000㎡の防災公園を整備した。公園は平成18年3月に完成し、地域住民が管理を行っている。

#### ■六甲道駅北地区の事業概要



#### ①六甲風の郷公園（六甲道北公園）の整備 **ハード**

防災拠点として、新たに面積1haの近隣公園を都市計画決定した。当初は強い反対があったが、まちづくり協議会が、「小公園ネットワーク型」、「2つの街区公園型」、「縮小した近隣公園型」、「1ha近隣公園型」の4つをたたき台として提案し、十分に議論が行われた結果、近隣公園の必要性が徐々に理解され、住民アンケートでは、近隣公園は必要である人の割合が、必要でない人の割合を大きく上回った。ただし、地区内に残留を希望する人の宅地の配分上、「面積を縮小してほしい」とする意見を強く要望する地区もあった。

近隣公園の面積は標準2haのところ、既成市街地ということで最低限その半分程度の1haを確保することとしていたものであり、国・県・市の調整は難航したが、「防災性を担保する空間は、公園と周囲の道路空間と併せて1haが確保できれば機能は損なわれない」として、2割程度までなら縮小を許容することとなった。

他の震災復興事業地区も同様に、こうした経過を経て、協議会と行政の信頼関係が生まれていった。

度々のワークショップを行い整備計画案がまとめられ、多目的広場やビオトープ池などを整備した。また、非常時の一時避難所として機能するよう、耐震性防火水槽（100t）・仮設トイレ・防災器具庫等を設置した。そして、日常時には住民のふれあい交流、高齢者の生活支援や福祉拠点となり、災害時には情報の集積・発信の拠点となる集会所「風の家」が整備された。

#### ■六甲道駅北地区集会所「風の家」



#### ②自主運営組織「風の家くらぶ」の設立 **ソフト**

「風の家」を管理・運営していくため、地域住民全員が会員となって、平成16年9月に設立された。「会費会員（地区住民：会費あり）」、「賛助会員（地区外住民：会費あり）」、「協力会員」などの制度を組み合わせ、着実な運営に努力されている。

常駐の「守人（もりびと）」が利用申込の受付やHPの更新を行っているほか、月1回程度自主イベントを開催している。

#### ■六甲・秋のときめき祭り



#### ③「六甲道駅北地区まちづくり連合協議会」の活動 **ソフト**

公園の池・ビオトープや六甲町線のせせらぎの清掃、イベント開催などを通じて、地域コミュニティを守り育てている。

### (4)「まちそだて」の取り組み事例（新長田駅北地区）

新長田駅北地区（約 59.6ha）では、地震により約8割の建物が大きな被害を受けた。平成8年6月までに21地区でまちづくり協議会が設立され、同年10月にはまちづくり提案が神戸市に提出された。

当地区では、避難道路（五位池線等）や防災公園（水笠通公園：面積1ha）、せせらぎの流れるコミュニティ道路（幅員14m）を整備したほか、まちづくり協議会が中心となって多様な「まちそだて」活動が行われている。

#### ■新長田駅北地区（新長田北エリア）の事業概要



## ①コミュニティ道路の整備・管理

ハード ソフト

隣接する鷹取東第二地区を含め、JR新長田駅とJR鷹取駅の間に、日常時は小学校や公園をつなぐ安全な通学路や歩行路となり、火災時には避難路や延焼遮断帯となる「コミュニティ道路」（幅員14m）の提案があった。車道を一方通行とし、歩行者がゆったりと通行できる広幅員の歩道を確保した。

せせらぎの清掃活動等の日常管理はまちづくり協議会が行っており、イベントや緑化活動の場としても活用されるなど、地域コミュニティの醸成に一役をかつている。

## ②「シューズギャラリータウン構想」の推進

ソフト

地元まちづくり協議会から「シューズギャラリータウン構想」の提案を受け、「くつのまち長田」の核施設として、ケミカルシューズ産業のシンボル機能（工房、展示スペース）を備えた「シューズプラザ」がコミュニティ道路沿いに整備された。各種団体の見学の受付や靴に関するセミナーが行われている。

## ③景観形成市民協定「いえなみ基準」の認定

ソフト

下町のよさを活かしたまちづくりをめざして、地元まちづくり協議会が合同で申請した「いえなみ基準」を、神戸市都市景観形成条例に基づく景観形成市民協定として認定した。

これは、壁面後退、敷地内緑化、建築物の色や屋根の形などについて、近隣での調和を図るように自主的に決められたルールであり、地元組織が運営している。

## ■コミュニティ道路



## シューズプラザ



神戸ゆかりの  
有名人等の  
靴型タイル

## ■「いえなみ基準」のイメージ



## 4. 「創造的復興」の実現手法 ～協働と参画のまちづくり～

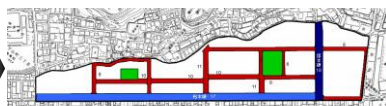
これらの「創造的復興」の土台となったのが、本市の復興都市計画手続に初めて導入された“二段階都市計画”方式である。

まず「第1段階」として、行政が責務として復興事業を実施する事業区域と主要な公共施設（幹線道路、近隣公園）を速やかに決定した。その後、「協働と参画のまちづくり」により、復興の将来像や具体的な公共施設の規模や配置を検討した。そして、まちづくり協議会から提案を受け、それを「第2段階の都市計画」として、都市計画決定や事業計画に反映していった。

## ■二段階都市計画のイメージ（松本地区の例）



都市計画決定（第1段階）平成7年3月



都市計画決定（第2段階）平成8年3月



事業計画決定 平成8年3月（のち変更10回）

まちづくり協議会の関係者から、「住民間の話し合いでは互いに遠慮があって、大規模な公園を新設するプランは出てこない。第1段階で行政が決めたときは反対だったが、第2段階で住民側で自由にプランづくりをする中で少しずつ受け入れる気持ちになった。まちが完成した今振り返れば、当初に大枠を示してもらって良かった」という声を聞くことができた。第1段階における行政の責務というものの意義が評価されたと感じる。

## 5. おわりに

本市では、現地での早期の生活再建と安全な基盤づくりというニーズを受け、「創造的復興」に取り組んだ。東日本大震災からの復興に際し、それぞれの地域の情勢に応じて、培ったノウハウを伝えていきたいと思う。

## ■「協働と参画のまちづくり」の仕組み

