

震災復興による新生のまち六甲道駅南地区 ～住民との協働による防災拠点整備～

企業レポート

田谷 孝 壽*

Urban Renewal in 'Rokkoumichieki - south district' by the recovery from
'Hanshin - awaji earthquake disaster'

～ Construction of the disaster prevention facility by working in cooperathion with residents ～

Key Words : Working in cooperathion with residents

1. はじめに - 我国都市に迫る大震災

阪神淡路大震災が起こった1995年から10年間に世界で発生したマグニチュード6以上の地震回数の中、新潟県中越、福岡県西方沖など、その23%が日本で発生し、つい先月の7月にも新潟県中越沖にて発生し大きな被害をもたらした。

さらに今後、東海・東南海・南海等のプレート型巨大地震到来の切迫性が叫ばれ、安全・安心社会の確立に向け、防災・減災対策の総合的な実施が急がれている。

災害復興を巡って我国の都市計画行政は、関東大震災後の帝都復興院事業や戦災復興事業等を通じ諸制度が整備されてきたが、その適用過程でこれまでにいくつかの解決すべき課題に遭遇している。阪神・淡路大震災の復興事業にも共通する事項として、地元住民の反対運動、行政側の迅速丁寧なアカウンタビリティ、都市特有の零細権利者対策、地区レベルの防災拠点整備等が挙げられる。

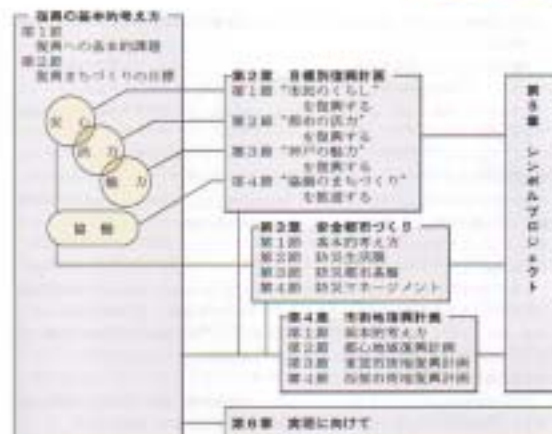
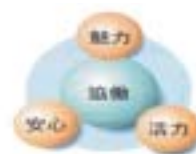
ここでは住民との協働により新生なった六甲道駅南地区を紹介する。

2. 震災復興に向けた神戸市の基本スキーム

神戸市では、震災2週間後に六甲道駅周辺及び新

長田駅周辺など、総合的な市街地整備が必要な6地区を、建築基準法84条に基づく建築制限区域に指定し、各地区のまちづくり案を発表した。

復興まちづくりに取り組む基本方針として、同年



神戸市復興計画 1995年6月

6月に「神戸市復興計画」を策定して「安心」「活力」「魅力」ある都市づくりを、市民との「協働」によって取り組んでいくこととした。

大震災により、壊滅的な被害を受けたJR六甲道駅南地区(5.9ha)は、「第4次神戸市総合基本計画」において東の副都心に位置づけられ、地区の一部で、駅前広場と市街地改造ビルが整備(1978年完成)されていたが、大部分は低層の住宅・商業・業務が混在した密集市街地だった。

神戸市では、当地区において都心機能の導入を図り、道路、公園等の公共施設整備とあわせて良好な住宅供給、商業・業務環境の改善を行い、災害に強い防災拠点として早期に復興を進めることが焦眉の課題であったので、1995年3月17日に市施行の震災



* Takahisa TATANI

1953年8月生
大阪大学大学院工学研究科建築工学専攻
博士前期課程修了(1983年)
現在、神戸市都市計画総局、建築指導部、
主幹、工学修士、建築工学
TEL: 078-322-5599
FAX: 078-322-6116
E-mail: takahisa_tatani@office.kobe.jp

復興事業として、震災復興第二種市街地再開発事業の都市計画を決定した。

3. 六甲道駅南地区の震災復興再開発の特色

震災時、駅前の既存ビル等が倒壊したほか、多くのマンション、木造家屋が被災し、再開発事業区域の全建物の内、65%が全半壊の被害を受け、34人が死亡した。

復興事業に求められる最大の使命は、権利者との合意形成を図り、事業を迅速に進め、被災者の早期生活再建を実現することである。

事業の各段階において、次の対応・工夫を行った。

事業区域内での仮設住宅、仮設店舗の早期建設
飛び管理処分による受皿住宅等建設敷地確保
まちづくり協議会方式による合意形成

(1) 早期仮設住宅、仮設店舗の建設

一般的に、再開発は小売市場等の商業地区で実施例が多く、同地区内の居住者が少ないので、商業施設と異なり仮設住宅の地区内への立地限定性が弱い。このため、地区内に仮設店舗の建設例はあっても、仮設住宅の建設例は少なく、仮住居補償により、それぞれ地区外での生活を確保することが多い。

しかし、当地区では権利者のうち事業上の生活者の77%、489世帯が住宅居住者であり、加えて仮住居補償により移転先を確保するにしても、周辺も被災している状況で各々に移転先を確保するよう求めることは不可能であり、仮設住宅の建設は、事業開始時からの緊急課題であった。

仮設住宅の早期建設により、権利者の近隣居住が可能となり、後述のまちづくり協議会の活動に参画する環境を整える上でも有効であった。

(2) 受皿賃貸住宅の先行着工と工区分割

先行買収によりまとまった敷地が確保できた工区では、住宅困窮者の生活再建を優先させるため、まず、受皿賃貸住宅の建設に先行着手し、各地区に3棟120戸の住宅を供給した。

また、事業計画上も、できるところから工区分割も行い、工区間での飛び管理処分計画決定(正式には、特定分譲)や建築工事に着手し、事業進捗を図った。

4. 二段階都市計画による合意形成

復興事業における計画決定の手続きは、地区の骨格を決める「第1段階の都市計画」と、住民との話し合いによる合意形成を得た上で地区の詳細を決定する「第2段階の都市計画」とに分かれている。

第2段階での住民参加の手法としては、震災以前から進めていた「まちづくり協議会」方式を採用した。

1980年代当時、我国には、地区単位等でのまちづくり計画を担保する手段がなかったため、ドイツのβプランを参考に建設省が中心となって地区計画の制度化と適用手法を検討していた。

その第1号が1981年に定めた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(通称:まちづくり条例)」に基づく方式である。

まちづくり条例に基づき「まちづくり協議会の認定」「まちづくり構想の策定と市長への提案」などの手続きの整備と、まちづくり助成・コンサルタント派遣という地元主体の活動を支援する制度を整えてきており、先導的な地域でのまちづくり支援への取り組みに多くの実績があった。

震災復興事業では、次のような役割を期待し、計画づくりに地元の意向を反映させるため、市内で約50の「まちづくり協議会」が組織化されている。

住民合意により事業を進めるという

行政の姿勢を示す

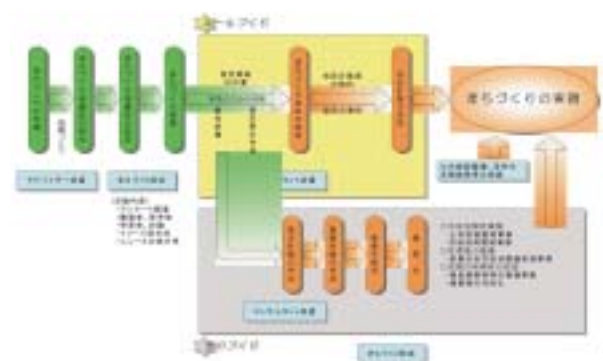
住民の個々の意見を引き出し合意形成の場

住民と行政の協働のまちづくりを

推進することができる住民側の主体

震災からわずか2ヶ月後の都市計画決定に対し、「避難者への周知徹底が充分行われなかった」等市民からの批判があった。

都市計画決定時には意見書提出が多数あり、都市計画決定後地元に入った段階から市の姿勢に対する



まちづくり協議会方式

アの女性建築家2人の案が当選し採用した。
【最優秀作の設計意図】



広場中央には、地盤のうねり(地震)を表現した Valley (バレー) を配置し、自然への畏敬と被災に負けず立ち上がる市民の勇気への敬意を表現している。

(4) アクセス道路の整備計画

メインアクセス動線として国道2号に接続する六甲道駅南線(道路幅 $W=22\text{m}$)および桜口深田線($W=13\text{m}$)を配置、サブ動線として六甲道駅前線($W=15\text{m}$)、六甲道駅南1号線($W=8\text{m}$)および六甲道駅南2号線($W=8\text{m}$)を配置。また、災害時にはJR六甲道駅と公園の歩行者動線を確保するため、六甲道南公園線($W=15\text{m}$)を2番街東側に配置した。

各地区内駐車場の出入り口は交通量の多い幹線道路を避け、3・4番街は六甲道駅南1号線、5・6番街は六甲道駅南2号線に設置した。

公園に接道する両路線は通過交通を排除した道路



網パターン化し、歩行者空間の確保により安全性向上と交通の整流化のために一方通行処理とした。

歩道は3・6番街側への片側歩道とし、4・5番街の建物北側を地区計画の地区施設として、セットバック、歩道状空地($W=3\text{m}$)を確保した。

また、地域が道路の清掃、美化などを行う代わりに道路を震災から再生した街にふさわしい、親しみに溢れた、安全で安心できる街、神戸らしいセンスが感じられる街空間として、市民が憩い交流を深めるための空間として利用したいとの申し出もあり、神戸市と地元でタイアップして道路の管理を行っていくなど新しい試みも進めている。

6. 最後に

再開発ビル全棟の完成に続き、当復興事業の最終部分である六甲道南公園が完成し、2005年9月に、「六甲道まちびらき行事」を地元との協働により、盛大に開催した。

災害に強い副都心を目指し、一体的な社会資本整備と都市機能の高度化を図るため、震災復興市街地再開発事業に取り組んだ過程は、地域住民との協働のまちづくりそのものであった。

それは、地域全体の防災拠点として構想段階からワークショップ方式による六甲道南公園の計画づくりや管理体制づくりに象徴されている。

この「協働のまちづくり」による取り組みが今後、不幸にして被災都市が発生した場合の復興計画への参考になればと期待します。

最後に、本市においては、あの大震災の折に阪大同窓生はじめ多くの方々から、多くのご支援を頂いたことをこの場を借りて厚くお礼申し上げます。



六甲道駅南地区 2005年9月時点