



阪神・淡路大震災
復興都市計画事業・まちづくり



安藤元夫^著

学芸出版社

この書籍は、日本学術振興会平成 15 年度科学研究費補助金
(研究成果公開促進費) の助成を得て出版されたものである。

推薦の言葉

本著作は、阪神・淡路大震災の直後から今日にいたる、応急避難から都市復興にいたるまでの全過程を、定点観測的に現場に密着し継続的に探求した貴重な労作である。阪神・淡路大震災についての研究は無数にあるが、その多くは断片的なもの、部分的なものにとどまっている。その中で本研究の、応急対応から復興対応にいたる過程を連続した流れとして系統的に捉えた視点、かつその過程を暮らしの総体として居住から地域経済さらにはコミュニティを統合的に捉えた視点、加えて都市計画の制度論から運動論にいたる複眼的な視点は、復興研究のあらたな体系を構築したものと高く評価できる。膨大な労力による量的な成果が、現場に密着した著者の粘着力によって、質的な高まりをもった都市計画研究として昇華していることに、心から賛辞を送りたい。

本著作の優れた功績を具体的に指摘するとなれば、以下の3点に要約される。第1の点は、被災地での空間の改変というフィジカルな側面と、居住者の立ち上がりというソーシャルな側面を相互に関連させて分析し、被災者の自立と生活の再生という視点からの復興計画のあり方を提示した点である。第2の点は、復興という過程におけるわが国の都市計画事業制度のあり方を考察しながら、わが国の都市計画事業のあり方一般に対する課題と教訓を浮かび上がらせた点である。この点については、都市計画とりわけ都市計画事業制度や市街地整備計画のあり方に有用な知見を提供したものとして評価できる。第3の点は、丹念に事実を掘り起こし記録しその積み上げから実感的に問題を指摘するという、実証記録研究としてのあらたなスタイルを提示した点である。

神戸大学教授 室崎益輝

序

本書は、2002年日本建築学会賞を受賞した「阪神・淡路大震災における被災・避難・役立った都市ストックと復旧・復興過程、復興都市計画諸制度、まちづくり支援に関する一連の研究」と題する5部25章の研究の後半がベースになっている。

前半はすでに『阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興』として出版しているが、本序論では、取り組んできた研究全体の意義、目的について述べる。

阪神・淡路大震災は、死者6,400人、全・半壊、焼失家屋248,000棟、446,000世帯という未曾有の被害を与え、316,000人が避難所生活を余儀なくされた。インナーシティ、とりわけ木造密集市街地が甚大な被害を受けた。

大震災は我が国で初めてともいえる直下型地震であり、今後も全国の大都市圏で発生する可能性がある。大震災としてこれまでと共通する側面をもちながらも多くの点で様相を異にしている。

長田区等で大きな火災はあったが風はほぼなく、関東大震災のように火災で逃げ惑う状況はなかった。震災発生時が、都市活動の始まる前で交通の被害は少なかった。しかしながら、最も安全であるはずの住宅内で大多数の人の命が奪われるという悲惨な状況を見た。

また、水道、電気、ガス、鉄道など都市住民にとって不可欠なライフラインが途絶し、復旧に長期を要したこと、震災後の住民参加のまちづくりをめぐる行政・住民・専門家の役割が問われたことなどは極めて現代的な課題であった。

震災後、多くの研究が取り組まれた。震災は非常に不幸な事態であるが、被災から復旧・復興の全過程において、生起してきた問題は多くの課題を投げかけた。解明すべき課題に対して、その実態をできるだけ広く、深く、かつ具体的にとらえ、将来への教訓として明らかにしておくことが人類にとっての責務である。都市計画分野の研究においては市街地の復旧・復興プロセスが長期間にわたるだけに、今後とも粘り強い継続研究が不可欠である。

本研究は、都市計画を主たる専攻分野とする筆者が、そうした視点で取り組

んだ総合的研究であり、大きく3つの部分から成り立っている。

第1は、地区という日常生活圏レベルでの被災・避難・役立ったストックと立ち上がり・復旧・復興過程を通して見た継続的な定点観測調査による追跡研究である。

ライフラインが断絶するなかで、地域は被災から復興にいたる基本的な単位、拠り所である。地域がどのように機能したのか、また機能できなかったのか。被災と被害、避難行動と避難生活場所の移動、役立った都市ストック、地域を離れること的生活困難、住宅再建と元の地域への復帰、生活と一体となった地域産業の問題など、被災から復旧・復興過程で生じた主要テーマについて、4地区の比較を通して明らかにする。

対象とする4地区は、芦屋市精道地区、長田区神楽地区、長田区二葉地区、須磨区西須磨地区である。定点観測的な継続調査を基礎として、被災から復興にいたるプロセスで生じる主要な問題、課題をできるだけ広く取り上げ、4地区比較により地域の階層性を客観的に明らかにしている。その方法と観点は、オリジナリティの高い研究といえる（この部分は『阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興』第1～12章として刊行）。

第2は、復興都市計画で実施された各種の都市計画制度を点検し、事業の評価を行った研究、第3は復興まちづくりで主として筆者が関わってきたまちづくり支援活動であり、本書『阪神・淡路大震災 復興都市計画事業・まちづくり』としてまとめた。

復興都市計画では、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの法定事業のほかに任意事業である密集住宅市街地整備促進事業がいくつかの自治体で試みられ、密集地区で最も必要とされる生活街路整備に重要な役割を果たした。また、修復型の住宅地区改良事業やミニ区画整理事業も実施された。

周知のように、阪神・淡路大震災はモザイク被害、マダラ被害ともいわれ、震災後の復興には多様な事業が必要とされた。筆者は、震災復興で使われた全種類の事業を大きなエネルギーをかけて地権者・居住者アンケートを含む追跡調査を行いつつ、事業結果の評価を試みている。

それらの調査結果による教訓は、強制力のある法定都市計画から、より柔軟な事業へのパラダイム転換の必要性であることを明らかにしている。

第3は、筆者が関わってきた復興まちづくりへの支援研究である。今回の復興区画整理にみられるようにまちづくりは一方では事業と対立しながら、もう一方では事業・制度を必要とする。

その意味で第2、第3の研究は密接に関係する。まちづくり支援の研究ではカウンタープランの作成を通じて、あるべきまちづくりの方向を追及するとともに、行政・住民・専門家の関係と役割を明らかにしている。

第2、第3のテーマは、学問的にも実用的にも、また社会的にも貢献する研究成果である。

本書では学会賞受賞後の復興都市計画事業・まちづくりの進展や新たな知見も加えながらまとめ直したものである。また新たな事業、まちづくり事例も取り上げている。我が国の都市計画では、住民参加が不十分であり、官治的性格が強い。今回の都市計画事業・施策でも、中心になった区画整理などの法定計画では行政主導の傾向が強く、住民との軋轢がみられた。他方で密集事業などの任意事業では、住民合意が前提とされ、事業結果に対する住民の評価も高かった。

また震災後数年を経た段階で、神戸市では4m未満の細街路に対して中心線を確定し、4m未満のままでも舗装整備を行うという事業を密集事業地区でスタートさせた。必要とされる住宅再建がなかなか進まないのは私道を主とする4m未満道路での敷地境界と道路中心線が確定していないことに原因があるという重要な認識のもとに、制度化にふみきった。これは我が国の都市に普遍的にみられる細街路敷地の実態であり、都市計画以前の問題ともいえるが、都市計画の原点として重要である。

まちづくり支援の分野でも、行政に対してカウンタープランを作成していくことが重要な意味をもった。筆者は都市計画におけるパラダイム転換の必要性を痛感しており、本書からそうした点をぜひ読み取ってほしい。

2004年2月 安藤元夫

阪神・淡路大震災
復興都市計画事業・まちづくり

目次

推薦の言葉 3

序 4

第1章 復興都市計画事業・まちづくり研究の意義と本書の構成 11

- 1 震災後の復興都市計画事業・まちづくり 12
- 2 震災で実施された復興都市計画事業の評価に関する研究の意義 19
- 3 専門家としての復興まちづくり支援、支援研究の意義 22
- 4 本書の構成と各章の概要 23

第2章 震災復興区画整理の論点と展望 27

- 1 これまでの土地区画整理事業の実績と役割 28
- 2 今回の復興区画整理事業の問題点 29
- 3 区画整理で震災後改善された点 32
- 4 今後必要とされる改善方向 33
- 5 むすび ― 合意のプロセスの重要性と専門家の役割 39

第3章 復興土地区画整理事業の進捗と各地区の特徴 43

- 1 震災復興土地区画整理事業の進捗状況 45
- 2 各地区の経緯、計画と特徴 46
- 3 まとめ 73

第4章 尼崎市築地地区における復興区画整理・住宅地区改良合併施行事業の評価 75

- 1 地区の概要 77
- 2 築地地区の区画整理、住宅地区改良事業 80
- 3 事業における地権者・居住者の権利別の残留・転出動向 83
- 4 居住者の属性と従前の住宅、住環境 85
- 5 改良住宅、再建住宅の評価 88
- 6 区画整理事業についての評価 92
- 7 まちづくりへの住民参加、つきあいの変化 97
- 8 まとめ 99

第 5 章 都市改造型土地区画整理事業における従前居住者の動向に関する研究 101
震災前の神戸市上沢地区での区画整理事業のケーススタディ

- 1 改善型まちづくりと改造型まちづくり 102
- 2 事業前の上沢地区の状況 104
- 3 都市改造型土地区画整理事業の概要 104
- 4 事業による空間変化と居住者の残留・転出動向 107
- 5 まとめ 112

第 6 章 復興再開発事業の問題と評価 113
新長田駅南地区の巨大再開発・商業問題を主とした検討

- 1 各地区の震災復興再開発計画と進捗状況 115
 - 2 新長田駅南地区店舗の営業実態 133
 - 3 経営者の再開発事業への態度と事業の問題点 138
 - 4 管理処分計画、典型街区調査からみた権利者の動向 147
 - 5 再開発ビル入居後の営業見通し 157
 - 6 巨大再開発事業の成立性 158
 - 7 まとめ 163
- 巨大再開発 復興には不適 166

第 7 章 細街路整備型密集事業の評価 167

- 1 対象自治体、地区の被災と密集事業 169
- 2 密集事業の内容と地権者の関わり 187
- 3 各自治体での密集事業計画・事業の特徴 191
- 4 4 地区の居住者階層と従前の居住環境 193
- 5 密集事業についての居住者・地権者の評価 196
- 6 密集事業と復興区画整理事業との比較 203
- 7 まとめ 205

第 8 章 芦屋市若宮地区における修復型改良事業の評価 209

- 1 従前の地区概要と住環境 210
- 2 事業計画のプロセスと事業の概要 213
- 3 当初計画、変更計画、事業実施の各段階での評価 217

- 4 存置住宅・市営住宅選択理由と市営住宅の評価 227
- 5 まとめ 228

第 9 章 神戸市湊川地区のミニ区画整理事業 231

- 1 湊川地区のミニ区画整理を取り上げる意義 232
- 2 震災前の地区の状況と震災による被害 232
- 3 復興まちづくりの経緯 233
- 4 ミニ区画整理事業の内容 239
- 5 まとめ 242

第 10 章 生活道路整備を主とする柔軟な事業・施策 243

- 1 長田東部地区の生活街路を新設する密集事業 244
- 2 震災以降の生活道路整備に関する支援制度 247
- 3 道路整備型グループ再建制度の事例 250
- 4 「路地・まち再生事業」による中心線確定等の整備事業 256
- 5 まとめ 263

第 11 章 復興都市計画と住宅施策 265

- 1 復興都市計画事業と住宅 266
- 2 復興土地区画整理事業と住宅 268
- 3 市街地再開発事業と住宅 278
- 4 まとめ 279

第 12 章 芦屋西部地区におけるまちづくり型区画整理計画案作成の変遷プロセス 震災復興区画整理事業でのカウンタープランの意義 281

- 1 復興区画整理でのカウンタープランの意義 282
 - 2 西部地区の概要と従前の宅地利用現況 283
 - 3 まちづくり計画案作成のプロセス 284
 - 4 住民組織・リーダー層と専門家の役割 295
 - 5 まとめ 298
- まちづくり・生活再建のための土地区画整理を 300

第 13 章	細街路の拡幅・整備をめざす地区レベルでのまちづくり	
	白地地域・西須磨地区での細街路整備意向調査と地区まちづくり試案の作成	303
	1 西須磨地区におけるまちづくりの歩み	305
	2 地区まちづくりアンケートの概要と地区の環境	306
	3 細街路整備についての住民意向	311
	4 地区まちづくりイメージマップの作成	316
	5 地区まちづくりへの実践	320
	6 まとめ	321
第 14 章	淡路・北淡町富島地区の復興まちづくり支援	323
	1 富島地区のまちづくりの経緯	324
	2 住民案作成を通してのまちづくり支援	325
	3 その後のまちづくりの展開	327
	4 まとめ	328
終章	結論	329
	索引	332