

講演

阪神・淡路地区の復興と課題

溜水 義久

Yoshihisa TAMARIMIZU

兵庫県副知事



ご紹介いただきました溜水でございます。今回の震災に際しましては、全国、海外の皆様方からたくさんのご支援と激励をいただき、心から感謝いたします。また、本日、ご出席の土木関係の方々につきましては、ライフラインであるとか、あるいは交通施設等の復旧に、日夜分かたぬご尽力をいただきさらに、復興へ向けましてハード・ソフト両面にわたり、いろいろなご意見、ご提言を賜り誠に有難うございました。また、本日、このような機会に地域の実情等を説明させていただけるということでございまして、重ねて感謝申し上げます。

まず、被災地の現在の状況ということでございますが、震災後8か月が経過いたしましてある部分では、さらに機能回復が進んできております。まず鉄軌道関係でいきますと、8月23日に六甲ライナーが、六甲アイランドからJRの住吉駅までの全線におきまして開通いたしました。これをもちまして鉄軌道関係については、ほぼ全通をいたしました。ただ、1箇所、地下鉄の駅で大開駅というのがありますが、この駅はまだ使えるようにはなっておりません。それから、高速道路でございますけれども、中国道が7月21日に6車線で開通し、速度制限40km、重量制限20tという規制等につきましても解除をいたしております。国土基幹軸として高速道路関係も、一つの芯は通ったという形になっております。

神戸港でございますが、本格復旧をする、あるいは再開発をするということで、使えるバースの数は仮復旧当初より減っておりますけれども、外航定期航路で再開率が7割、それから外貿コンテナにおきまして入ってくる船の数が80%まで回復し、また、

取扱貨物量は、これはまだちょっと低いですが、64%と、いずれも対前年同月比で8月の数字ですけれども、回復いたしております。

それから製造業ですけれども、操業再開いたしましたのが、ほぼ9割以上でございます。このことは産業用電力消費の回復もほぼその程度ということで、おおむね順調であるということでございます。

商店街でございますが、壊れたものはまだ再建が進んでおりませんが、残りました店はほとんど営業を再開し、また、仮設店舗も出来ておりまして、本当に何かあったのか伺い知れないぐらいの賑やかさというのも一見、というふうに言った方がいいと思っております。

それから仮設住宅でございますが、8月の始めに4万8300戸の計画戸数の建設をすべて終えまして、避難者に見合うだけの量は確保した形になっております。これを受けて、8月20日に災害救助法によりまして、いわゆる給食付きの避難所は、閉じるということにいたしました。しかし課題は残っております。避難所の代わりに、市が炊事場付きの待機所を用意しましたけれども、そこへ移った人とか、あるいはそこへ移らないで元の避難場所の学校等に残っております方が、いまでもなお約2500人程いらっしゃいます。一方では、つくりました仮設住宅は現時点で2000戸ほど空いているという事情がございます。

この避難者と仮設住宅の関係は、最初のときから難問であったわけでございます。ピーク時の避難者は32、3万人おられたわけですが、どの程度の仮設住宅を用意すべきかということであったわけでございます。学会、大学等の被災家屋調査、

全壊半壊調査によりまして、当初は既設の空いている公営住宅に入っていただく分とあわせて6万戸を用意する、仮設住宅は3万戸をつくるということで、それに取り組み始めたわけでございます。しかし、当時の仮設住宅の在庫は3千戸ぐらいでございまして、しかも月にどれくらいつくれるかと聞きますと、1万弱であると、3万戸用意するにしましても3月末まではかかるということでございます。これではとても問題であるということで、外国からの応援も頼もうではないか、至急外国の仮設住宅、それからハウスメーカー系の簡易な建物というものも導入しよう。とにかく3月一杯に必要なものを確保しよう、と同時に建てる場所につきましても早急に確保しようということになりまして、使える国公有地というものはずいぶん提供していただきたいとお願いし、各機関からもいろいろな申し出があったわけでございます。とにかく、必要な人にはすべて与えられるということが安心感につながり、それが大事であろうということで、提供された土地については少し遠い所もあるかなと、姫路であるとか、あるいは大阪リンクタウンであるとか、被災地からは相当離れた所でしたけれども、そういう所も活用させていただくということで、建設を急いだわけです。ただ、建っている最中に、2月の時点ですけれども、避難者の数からみるとまだ足りないんじゃないか、なお1万戸ほどが必要ではないかということで追加いたしましたわけですけれども、これを建てるとうやほり5月までかかるだろう。最終的には、5月末になりまして、なお足りないということで、8300戸を追加しようということになりまして、都合4万8300戸を仮設住宅の最終建設目標にしたわけです。

建てる場所も当初は遠い所もありましたけれども、近場の使える所は、とにかく徹底的に使おう、小さな公園でもということで、そういう所はなかなか敷地面積に対して効率が悪いですから2階建てにするとか、あるいは当初のものは2Kだったわけですが、1Kだけにしようというようなことで、いろいろ工夫をしながら供給したわけですが、この間半年が経過してしまいました。

一方、避難者の方でございまして、避難している間の慣れというものもあったような気がいたしますし、それから仕事であるとか、あるいは病院通いであるとかということ、避難しているところは、従前の居住地に近いわけですが、

その近くを離れられないと、それで近くの仮設住宅へ申し込むけれども、何回申し込んでも当たらない、しかし、いつかは、ということで、仮設の建設が遅れている間に、ずいぶん日時間が経過してしまったということがございまして、待機所とか、あるいは避難所にはまだ人がいながら仮設住宅は空いているというようなミスマッチが生じてしまったわけでございます。

これにつきまして、当初の段階にすべての需要に短期間に応えるということがもしてきたならばと、これは生産能力からいって月1万戸ですから、とても無理だったわけですが、もしこれが可能であったらということとか、あるいは、県とか市とかが個人の持っている土地を借り上げて、その上に建てるのが出来たとしたら、このようなことにはならなかったのではないかと感じたと感じてございまして、今後似たような規模の災害です、5万戸も仮設住宅が必要になるような災害が起きたときに、どうするのかということは、いまから考えておく必要があらうかと思っております。

そういう仮設住宅を建てられる場所が神戸の場合ですと、まだ小規模な公園がたくさんあったわけですが、そういう場所の用意されていない所については、いろいろ考えておく必要があらうかと思っております。

被災地の状況として、仮設住宅あるいは交通施設の状況等はお話したとおりでございます。復旧ということにつきましては、一見順調のように見えるわけですが、一方から見ますと、たとえば仮設住宅に10万人以上がひっそりと暮らしているということがありますし、それから瓦礫撤去も、いまの時点では市街地からは約8割が取り除かれて、4割が最終処分されたというところですが、その分、町の中に広い焼け野原といえますか、空地が広がっているということであります。一方で、繁華街の方へ行きますと権利関係が複雑しているためか、取り壊しが進まず壊れかかった建物がそのまま残っているという事情がございまして、それに、阪神高速道路の復旧に時間がかかっておりまして、復旧、復興、生活関連物資輸送のために交通規制が行われていることから、市内至るところで交通渋滞をしております。瞬間的に見ますと、経済が不活発で交通渋滞だけがあるという、出来の悪い街がそこにあると、そういうような感じがするのではないかと思います。

事実、建築の状況でございますけれども、住宅につきましては、建築確認は2桁の伸び率でずっと増大中でございますけれども、ビル建設はまだまだという状況でございます。もちろん世の中の経済情勢で神戸のビル需要がこの段階でなお見込めないという事情があるかと思えますけれども、いまクレーンが立っているのは、県の警察新庁舎のクレーンのほか数えるほどです。

また、貸しビルに入居しておられた方が、震災によりまして神戸から移転されたわけですが、帰っていない会社がまだ2割ほどあるということもございます。

それから、神戸あるいは阪神というのは、観光が、産業、雇用の面で大きなシェアを占めており、神戸等はアーバンリゾートということで、産業構造を変えようと目論んでいるわけですが、そういう施設の稼働率はまだ50%ということでございます。復興は自助努力が第一だということで、意欲をもって営業再開をしようと、観光業者も一生懸命になりまして自分の施設の復旧を大急ぎでやったわけですが、経済状況等もあります、神戸は大変なんじゃないかと、全国的な自粛ムードのなかで稼働率が非常に低くなっています。半年後とか、あるいは200日目とか、いろいろ話されますと、どうしてもまだ大変なんじゃないかということで自粛されるわけですが、震災の勉強であるとか、あるいは視察であるとか、どういう形にしましても、兵庫へ来ていただくことが、また復興を助けるんだということでもありますので、是非いろんな機会を活用していただければというように思っております。

このような状況のなかで、世の中はどんどん動いておるわけございまして、やはり街の復興へ向けての作業はできるだけ急ぐ必要がございます。県では、そのため指針となります「阪神・淡路震災復興計画」というのを、つくったわけでございます。その経過等につきましては、福祉、産業など各分野ごとの復興県民会議や学術団体、市民団体等からの提言、ひょうごフェニックス県民フォーラムをはじめとする県民等からの意見、県に設置した懇話会からの意見などをもとに、まず共通のビジョンとしての基本構想をまとめ、これを公表して、さらに具体的な事業、施策等への提言を広く求めるとともに、市町計画との調整、議会からの意見等によりまとめたわけですが、この計画に対しては今後、国は国としての

基本方針を示すことになっております。今回のこの震災復興計画をつくるに当たりまして、「この震災は大自然の力を改めて認識させた、日頃からの防災対策や危機管理体制をつくっておく、あるいは被災したとしても被害を最小限に抑えるゆとりと潤いのある地域づくりが必要である。」というようなこと等多くの反省と教訓をもたらしたわけでございますけれども、やはりこれらの教訓を生かすということが大事であるということ、また、被災者ひとりひとりが自立復興への意欲と活力、自分の力で復興していくという意欲を持てるような内容を含むということ、そして、単に震災前の状況に戻すということではなく、21世紀の成熟社会に向けてふさわしい国土づくりを先導する、クリエイティブなどいいますか、創造的復興をしていくこと。また、この復興が未曾有の大都市直下型大震災からの復興として世界のモデルになるようにしたいということで計画をつくっております。内容的には、基本理念として、人と自然、人と人、人と社会が調和する共生社会づくりを目指すということでございまして、そこにありますように5つの目標、21世紀に対応した福祉のまちづくり、世界に開かれた文化豊かな社会づくり、既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり、災害に強く安心して暮らせる都市づくり、そして多核ネットワーク型都市圏の形成という、それぞれの目標ごとに具体的な事業、たとえば公営住宅の建設であるとか、あるいは市街地の面的整備事業といったハードな事業から住宅ローンの支援であるとか、あるいは産業復興の支援、高齢者対策、心のケア対策といったソフトの施策まで、全体として都合660の施策、事業を展開していくことといたしております。

表一1にその施策体系を示しております。このうち、行政的にも重要な施策であり、特に被災者の関心の高い住宅復興について紹介いたしますが、具体的には「ひょうご住宅復興3ヵ年計画」として、今後3ヵ年で11万戸、平成6年までの着工でこれから供給される1万5千戸と合わせまして平成9年度までに12万5千戸の住宅を供給しようという計画をつくっております。新しく3ヵ年に11万戸をつくろうというわけですが、何せ仮設住宅が5万戸もあります。また既設の公営住宅等にお入りいただいている方が1万何千戸あるわけございまして、そういう人達をどういう計画で恒久的な住宅に入っ

表-1 施策の体系

1. 21世紀に対応した福祉のまちづくり
 - (1)バリアフリーのまちづくりの推進
 - (2)良質な復興住宅の供給
 - (3)住民の安心とふれあいを支える拠点の整備
 - (4)人的ネットワークシステムの整備
 - (5)災害医療システムの整備
2. 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり
 - (1)地域の芸術文化活動の復興
 - (2)学校・文化財の復旧の支援
 - (3)まちなみの景観復興
 - (4)参画型生涯学習システムの推進
 - (5)国際交流拠点の整備とプログラム開発
 - (6)都市の農山漁村の提携
3. 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり
 - (1)国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり
 - (2)国際経済文化機能ネットワークの形成
 - (3)既存産業の高度化
 - (4)新産業の創造・育成
 - (5)農林水産業の振興
 - (6)雇用の安定と地域産業を支える人材の育成
4. 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり
 - (1)地域防災基盤の整備
 - (2)防災施設の整備
 - (3)防災マネジメントの充実
 - (4)防災システムの充実
 - (5)地域防災力の向上
 - (6)調査研究体制等の強化
5. 多核ネットワーク型都市圏の形成
 - (1)被災地における人にやさしいまちづくり
 - (2)被災地区の整備と連携した新しい都市づくり
 - (3)陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備
 - (4)都市基盤の早期復興
 - (5)防災拠点の整備
 - (6)災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

ていただくようにしていくかということは、またこれは仮設住宅に引き続いて非常に重要な問題でございます。

通常のこういう住宅計画ですと、たとえば国は150万戸の計画とかいろいろ立てるわけですが、公的な部分というのは、そのうちの5~10%位が普通の計画なわけですが、今回の場合は、11万戸のうち5万4千戸が公的住宅、約半分をそれにあてようと計画しております。非常に比率が高いわけですが、それだけの必要性があるということでございます。ただ、問題は残っておりまして、仮設住宅では遠いために入らないということが生じたわけですが、さ

らに恒久的な住宅政策を進めるとなりますと、家賃のない仮設から有料の公的な住宅というのは、また違った意味での問題を生ずる恐れがございます。そのため、建てる場所についての工夫のほか、家賃についても何らかの施策が必要であるということで、いま、家族構成であるとか、収入階層であるとか、住まいへのいろんなニーズについてきめ細かな状況把握と、それへの対応を真剣に考えている所でございます。

その一つとして、このような住宅をつくっていくに当たりますと、福祉のまちづくりと一体的に進めることが重要ではないかというふうに考えております。家とかまちをバリアフリーにする、物理的に段差をなくすというような工夫と同時に、保健医療福祉のサービスの供給であるとか、あるいはそれを支える人的ネットワークの構築を一緒に進めるということです。仮設住宅ではいろんな課題が生じておりまして、ときどき新聞では孤独な死というようなことがいわれていますが、そういうことを踏まえながら、井戸端会議も出来る、あるいはいろんなボランティアが集まれる、専門的な相談サービス等をするというような目的で、ふれあいセンターというのを仮設住宅50戸以上ぐらいのところ、つくりつつありますけれども、そういうサービスをさらに本格的な福祉のまちづくりという形のなかで、これも21世紀へ向けて新たなまちづくりの工夫のひとつだと思いますけれども、それをやろうとしております。このことが一方では、先ほどいいました、仮設住宅から移転をしていただくためのひとつのインセンティブにもなるんじゃないかというふうにも考えております。

住宅対策ではもうひとつ大きな要素がございます。出来るだけ自立復興をしていただくということであります。壊れた自分の家とかマンションを建て直しをしようとするときに、どうしても資金の問題であるとか、あるいは都市計画等との関係があります。資金関係につきましては、住宅金融公庫の災害特例措置であるとか、あるいは国の補助金、復興基金からの支援の組み合わせによりまして、いま金利が安いですから、当初5年間は無利子というような形で、融資を出来るような仕組みというものをつくっております。それでも買ったばかりのマンションが壊れて、さらにまた新しくローンを組むという、ダブルローンのようなケースもありまして、個々人

の事情としてなかなか難しい面も残っております。

それから都市計画等との関係でいきますと、建築基準法の規制以前に建てられたマンションで、新しい規制で容積率がオーバーしてしまっており、既存不適格の状態になってしまっていて従前どおりの再建が出来ないというようなこととか、あるいはマンション自体の修理か、全面的再建かという住民の間の調整とか、非常に多くの問題がございますが、時間の関係で省略いたします。

続きまして、どういうまちづくりを目指すかということにつきましては、防災体制の構築、多核ネットワーク型都市圏の形成でございます。今回の地震では、神戸という非常に狭い地域のなかにいろんな都市機能とか、交通、通信情報システムが集中し過ぎていたために被害・影響が大きかったのではないかと、そのことに対してそれらを分散させるべきである。ひとつひとつが自立的な都市核をつくりつつ、それを交通、通信情報システムで連携をさせるネットワーク型都市圏にしていくべきではないかということが、大きな目標になっておりまして、図-1に多核ネットワーク型都市構造のイメージ図を、示して

おきますので、ご覧いただければと思います。

それから防災まちづくりのことでありますが、今回の被災でも広幅員道路とか、公園とかで、燃え広がりが止まったという例が多く見られました。市街地防災として広域防災帯をつくり、さらに防災拠点をどういうふうに配置するかという考え方等につきましては図-2に示しております。

次に、復興への課題というのがございます。この復興をしていくためには、それぞれの人が意欲を持って復興に取り組んでいただくことが一番大事であると思っておりますが、実は、被災市街地の一部について土地区画整理事業をしようということで、まだまだ地権者の皆さんの落ち着いていないときに都市計画として土地区画整理事業の区域決定等を行ったわけですけれども、大きな反発を受けたわけでございます。もっともなわけでございますが、行政としては被災地の従前の都市基盤の状況からみて防災性に優れた街に復興したいという思いと、それから地権者の生活再建ということを考えてときに、早くそういう土地区画整理事業等の区域決定をすることによりまして、ある面では手助けになるという判

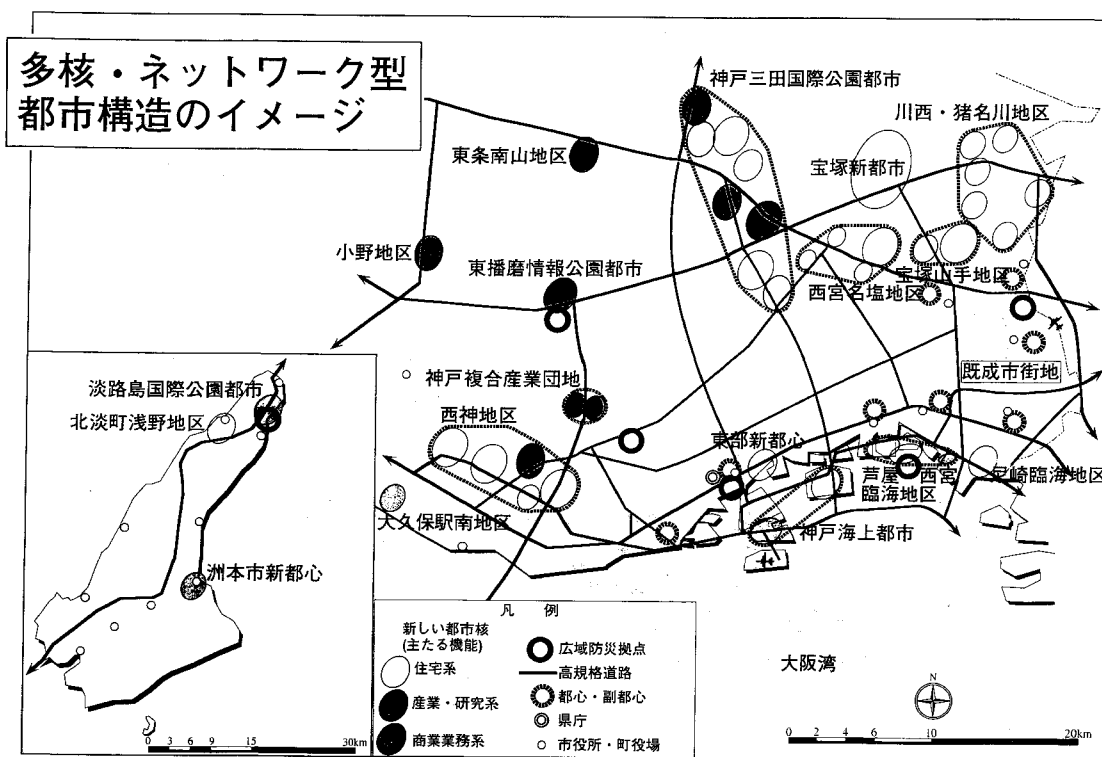


図-1

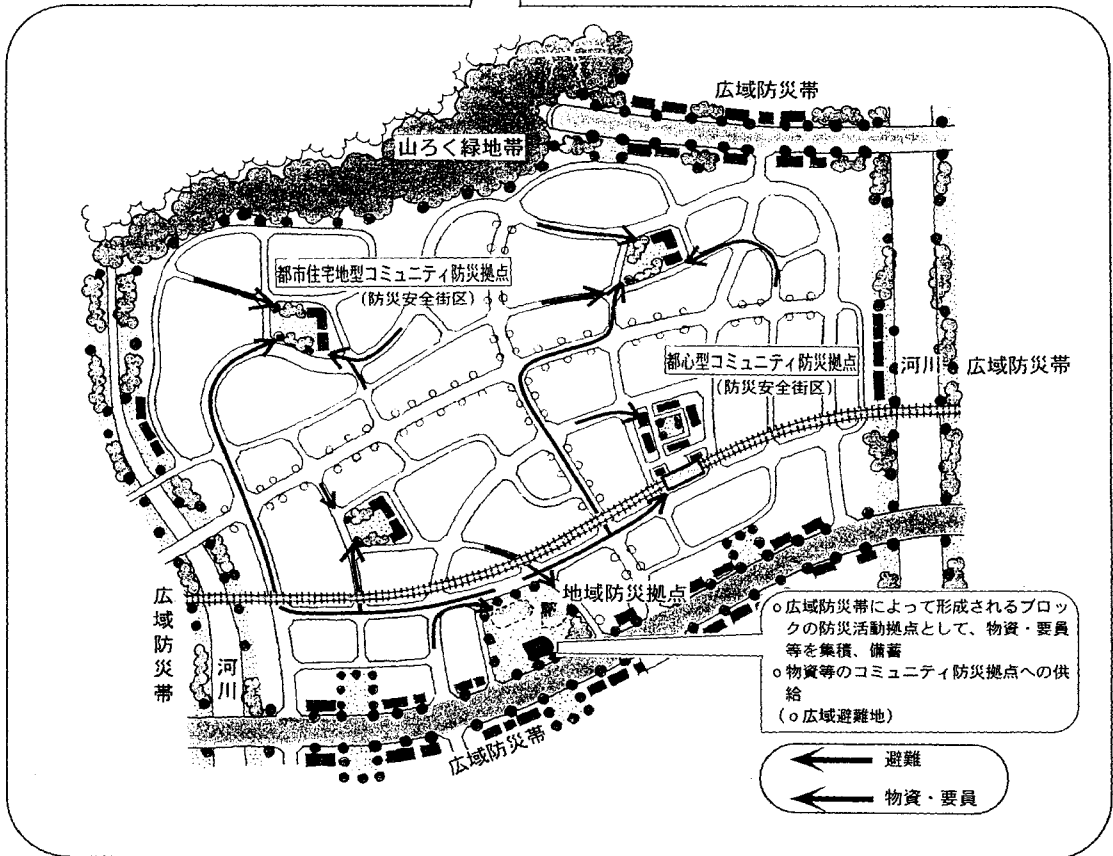
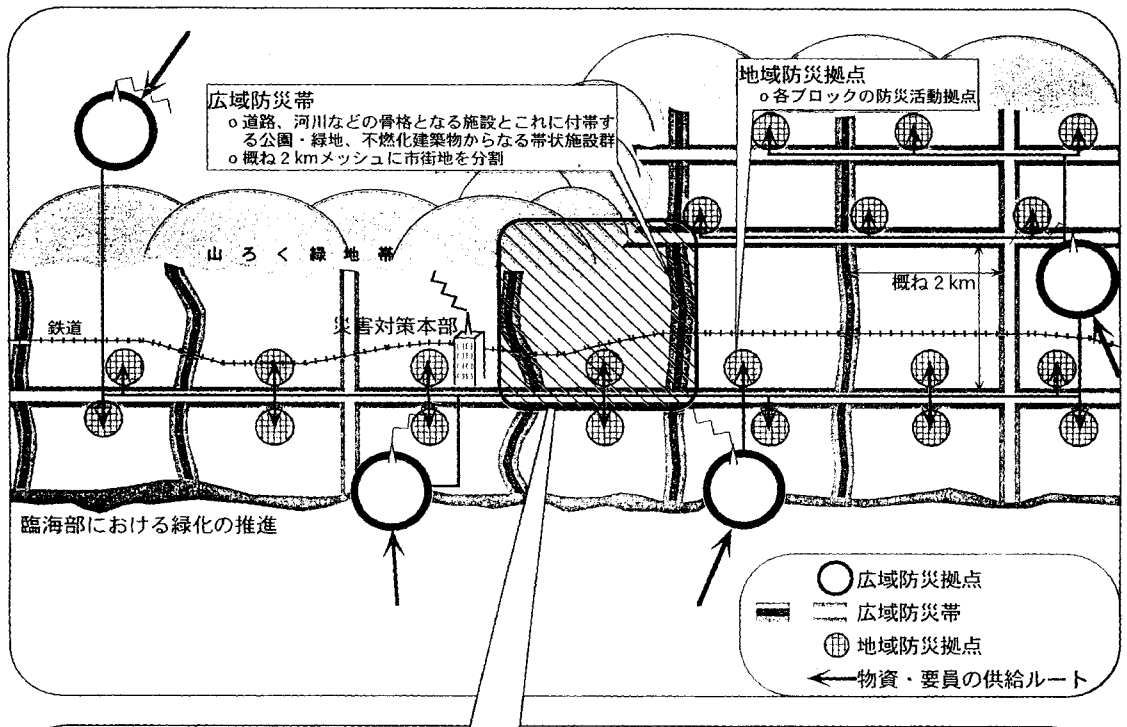


図-2 市街地防災の考え方

断もあって決断したわけでございますが、どうしてもこういう土地区画整理事業などは、十分な説明と申しますか、調整をした上で進めるのが常でございます。なかなかそれが出来ないうちに決めたということで、反発を受けました。ただ、このことが一方では、やはり自分達の街は自分達でも考える必要があるという、そういう気運も呼び起こしたのではないかというふうに思っております。役所にまかせているだけでなく、あるいはただ単に反対することだけでなく考えていこうということで、それぞれの地区におけるまちづくり協議会の動き等も活発化しております。もちろんその間には、何故そういう区域決定の決断をしたのかというような市町村からの説明も繰り返してやっているわけですし、その結果もあろうかと思えます。皆さんにご心配していただいている市街地復興についてもようやく動きが固まりつつありまして、地区ごとにその進捗はまちまちではありますが、早いところは事業認可の段階まで来ているということで、今回の震災を契機にまちづくりの手法も含め、復興が、いよいよ進んで来るのではないかというふうに期待をいたしております。

そのほか、課題のなかで、人と自然が共生する環境の創造であるとか、あるいは民間活力による復興と規制緩和、あるいは復興財源をどうするかというようなこと等、これからの復興を考える上で必要なことを書かせていただいておりますけれども、さらにいま考えておりますのをひとつ追加させていただきたいと思っております。このことは、先週行われました国土庁主催の国際フォーラムでも議論された話でもありますけれども、たとえば仮設住宅についてですが、仮設住宅だからどうでもいいや、あるいは我慢すればいい、ということでは済まないのではないか

ということです。仮設住宅が終の住処になる人も出て来るだろうし、仮設が本当にいまっているように2年で解消されるんだろうかと、あるいは3年、4年になるかもしれない。雲仙の場合は、そういう形になりつつあるわけですが、このような移行期にもそれなりに大切なことがあるのではないかと、そういう意味で、復興計画には心のケアを含めたいろいろなソフトの施策も十分盛り込んでおりますけれども、さらに生きた復興計画と申しますか、移行期の課題をどう掘り下げていくかということが大事ではないかというふうに思っております。そのことは復興事業のマネージメントに通じる話であろうと思っております。

また、たとえば港湾機能にいたしましても、全面回復は来年の12月までかかる予定ですが、その間どうするかということで、これは国の復興委員会の提言によりまして仮設栈橋を150億円で作ろうじゃないかと、あくまで港湾機能を維持するために、あえて仮設にそれだけを投じるということになったのですが、これはやはり移行期の計画として必要であるというふうに判断されたんだらうと思えます。私どもが復興計画をつくっていく最中では、いくら5年10年先のきらきらした計画を見せられても、自分らは明日、明後日のことが心配である、それをどうしてくれるんだという話も非常に強うございまして、被災者復興支援会議等もつくりながらやっているわけですが、そういう移行期の計画ということを課題の6番目として付け加えさせていただきたいと思っております。

時間が来たようでございまして、また後のパネルディスカッションで議論させていただければと思いますので、よろしくお願ひいたします。どうも有り難うございました。