

## 阪神大震災後の市民主体のまちづくりとその課題

Planning of the Development by citizen and the problems in the Hanshin-Awaji Earthquake area

中谷哲也\*・福島徹\*\*

By Tetsuya NAKATANI and Tohru FUKUSHIMA

### 1. はじめに

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震は、神戸市を中心として、阪神間の各市区に多大な被害をもたらした。これら被災した各市では、住民の生活及び経済の復旧・復興を後押しするため、土地区画整理事業や市街地再開発事業などを施すことになった。神戸市においては、5地区で土地区画整理事業が、2地区で第二種市街地再開発事業が行われる事になった。

市民主体のまちづくりはこれまで行われてきたような行政主導のまちづくりだけではうまく進展しないことへの反省から生まれ、近年その重要性が増してきている。震災後のまちづくりにおいても、早期の都市計画決定に住民の強い反発が起こるなど、行政が先行し牽引するまちづくりではうまくすすまないという背景から、都市計画事業が実施される地区を中心に、住民主体のまちづくりを進める上での核となるまちづくり協議会が95年の5月から10月にかけては特に活発に設立され、97年2月1日の時点で97団体が確認されている。

各地区では協議会を中心に活発に協議を行っているが、必ずしもうまく進んでいる地区ばかりではない。

ここでは神戸市に於ける復興土地区画整理事業に着目して、その事業の流れと特徴、さらにまちづくり関係者に対するヒアリングにより阪神大震災後の市民主体のまちづくりにおける住民合意形成における問題点を整理し、解決の方策について考察を行う。

### 2. 震災復興土地区画整理事業の流れ

震災後に行われている復興都市計画は、住民の生活

キーワードズ：市民参加、まちづくり  
 \*学生員：神戸大学大学院自然科学研究科建設学専攻  
 \*\*正会員：神戸大学総合情報処理センター  
 (657 神戸市灘区六甲台町1-1、tel.078-803-0188)

及び経済の早期復興を行わなければならない点など、従来の都市計画とは異なる部分が随所でみられる。

従来の都市計画では、都市計画決定→事業決定という形を取っていくが、復興都市計画では、図1のように第1段階の都市計画決定→第二段階の都市計画決定→事業決定というように、2段階の都市計画決定が行われた。これは、神戸市がとった手順で1995年3月17日の都市計画決定の際に示された。第1段階では都市計画決定として、都市計画公園、都市計画道路の提示を行った後に、地元住民との対話を十分にとり、対立要件に関してお互いに妥協することによりその解消を図り、第2段階の都市計画決定の際に、都市計画公園、都市計画道路の変更及び、区画道路、補助幹線道路、街区公園等を決定していくという形を取っている。

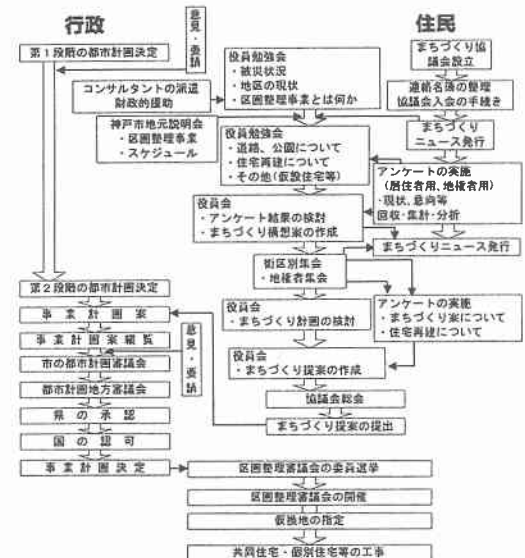


図1. 震災復興土地区画整理事業の流れ

### 3. 震災復興土地区画整理事業の特徴

震災復興土地区画整理事業は従来の土地区画整理事業と比較して事業エリアが狭いこと、平均施工期間が

短いこと、減歩率が格段に低いことの3点がいえる。

ここではこれらの特徴が震災復興区画整理事業の住民合意形成に与えている影響について考える。

#### (1) 事業エリアについて

震災復興土地区画整理事業と平時の公共団体施行の土地区画整理事業<sup>2)</sup>を比較すると、震災復興の面積規模はすべて60ha未満であり、平均地区面積は大幅に震災復興地区の方が狭いことがわかる。ヒアリングで、住民合意が得られ易かった理由として、事業エリアの広さが適当だったことを挙げる声があった。事業エリアが広いと住民の意見の集約が難しくなり、また事業エリアが狭いと住民が広域的な視野を失いがちになり、個人のエゴを主張するようになると推測される。

#### (2) 施工期間について

平常時、公共団体施行の土地区画整理事業の施工期間はほとんどが6年以上<sup>2)</sup>なのに対し震災復興は全て4.5年であることから、震災復興の区画整理は、施工期間が短いことが指摘できる。震災復興の区画整理事業の施工期間が短い理由には以下の2点が挙げられる。

第一に、事業エリア内には、住む家にさえ困窮している多数の住民の存在があり、一刻も早く住居を建てなければならなかったという必要性である。第二に、住民全員が何かしら被害を受けていたため、住民のまちづくりに対する意識が高まり、また早期にまちづくりを行おうという気運が高まったという必然性である。

実際に、今回の震災前から区画整理事業が行われていた兵庫区浜山地区は、事業計画決定まで5年、仮換地の開始まで7年かかったのに対し、六甲道駅北地区の事業計画決定は1年10ヶ月、また仮換地の開始まで2年しかかからなかった。浜山地区の事業が終了するまであと10年とされるのに対し、六甲道駅北地区は、あと5年で区画整理事業は終了するとされている。

#### (3) 減歩率について

今回の土地区画整理事業における減歩率は、森南地区2.5%、御菅西地区5%、その他の地区では9%であった。通常の公共団体施行の土地区画整理事業での減歩率はおよそ10%後半<sup>2)</sup>になることを考慮すれば、今回の減歩率は格段に低くなっている事が分かる。

今回の区画整理事業は震災復興という事で被災者の

心情を配慮して減歩率を低くした。この9%という減歩率は今後平常時の土地区画整理事業を行う際にも影響を及ぼすことが予想され、減歩に見合う地価上昇も見込めない状況にあって、十分議論が必要となろう。

## 4. まちづくりにおける問題点と解決の方策の整理

まちづくりを進めていく際には、住民の合意形成を妨げる様々な要因がある。これまでの文献<sup>1)</sup>や今回の震災復興まちづくりに携わる方たちとの議論の中で出てきた数々の問題点について、それらの阻害要因を整理し、解決の方策について考察を行う。

### (1) 住民合意形成を妨げる要因の時系列的な整理

まちづくりの流れの中で、住民の側から見た住民合意形成を妨げる要因は時間とともに移り変わっていく。図2はまちづくりの関係者などからのヒアリング、文献調査により、それぞれの要因が顕在化すると考えられる時期を表したものである。図中において白抜きの棒線はそれぞれの要因が特に強く顕在化すると考えられる時期を表し、灰色の棒線は一般に顕在化すると考えられる時期を表している。なお、A～Vの各項目については図3中に詳しい記述がある。

図2からそれぞれの要因の顕在化する時期は、都市計画決定時からまちづくり協議会設立、まちづくり提案提出時にかけて集中していることが分かる。これらの時期に集中する要因は、行政に対する感情的な反発に起因していることや、住民のまちづくりに関する意識の低さ・理解不足に起因していることが多い。勉強会、まちづくりニュース発行などの協議会の活動を経て、住民のまちづくりへの意識高揚と知識の向上が図られ、このことからまちづくり協議会の運営がその後の住民合意形成に大きく関わってくる事が分かる。

地区により多少の差異はあるものの一般的には、事業計画決定時にはこれらの要因は解決に向かい、仮換地段階で換地先に対する要望や区画整理事業後の家賃の問題など各住民に関する問題が直接行政と交渉することで解消される。解決しない問題については住民のあきらめという形で顕在化しなくなっていく。

これらの問題の解消後も住民の後方支援などの業務が残っており、協議会に関する制度の問題や経済的な問題、権利関係の問題は継続的に発生すると思われる。

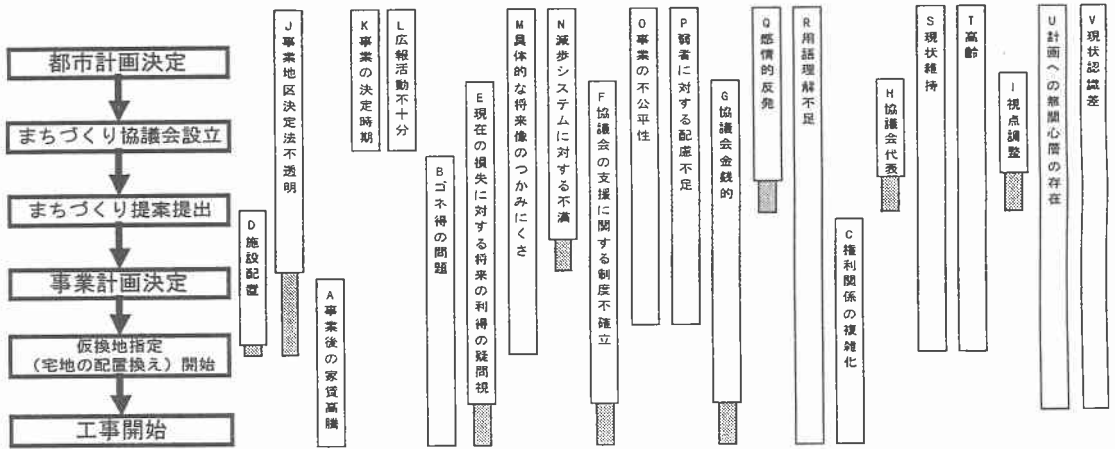


図 2. 住民合意形成を妨げる要因の発生時期



図 3.3 主体間における住民合意形成を妨げる要因の解決

(2) 住民・行政・まちづくり協議会の3主体間における住民合意形成の支援策の提案

図 3 は、前述のヒアリング調査を参考に、住民合意形成の阻害要因を解消するための方策を住民、行政、まちづくり協議会の3主体に着目して表したものである。方策と実際の問題点を対応させている図であるが、円の重なった部分上に問題点があるものは、その2複数主体がその方策に関わることを示し

ている。方策を実行することによってこれら問題点は解決され、あるいは改善される。A~Vの各項目については図中に詳しい記述がある。

5. 考察

(1) 借家人に対する十分な保護制度の確立

借家人については震災後に厳しい立場に陥った人が多い。事業によって受け皿としての公営住宅は建

てられるのだが、土地の所有者でその土地を行政に売却した人しか優先的に入ることは出来ない。借家人も公営住宅に入ることができるのだが、公営住宅の原則である入居者の公平性に基づき公募をして当選しなければ入居することはできない。これらのことから区画整理事業後の借家人の住居を確保する何らかの政策が必要である。例えば、借家人の何割かに対して地区内に受け皿住宅建設を義務づける等の借家人に配慮した制度の確立が必要だろう。

## (2) 白地地域の問題について

事業エリアに指定されなかったいわゆる白地地域の一部にも様々な問題が起きている地区がある。

例えば、都市基盤が未整備であった地区においては公の資金が投入されないために住宅再建、住民復帰、産業再生などの復興の停滞と、震災以前からの不良な街区環境の再現の問題が同時進行している。区画整理で減歩を行うより厳しい状況に陥っている地区も多い。

また、震災後、神戸市ではまちづくり協議会が多く作られたといわれているが、これらは区画整理や再開発など都市計画事業地区内のものが大半(56件, 76%)であり、白地地域において協議会が設立されたケースは少ない。これは、事業の無い地区においてはまちづくりに対する求心力が弱く、地域全体について考えられる状況にないことに起因していると考えられる。

しかし、予算的制約のために全ての被災地区で事業を行えるわけではない。今後、予算・人材の許す限り柔軟な補助を行うべきであると思われるが、具体的には、1ha程度の街区単位の計画においてその中の1~2本の軸・数カ所の拠点単位の事業を行うべきとの意見<sup>3)</sup>もある。

## (3) 住民への情報の伝わり方について

震災復興まちづくりにおいてマスコミの報道が少なからず住民合意形成に影響を与えたという声があった。

情報はその伝え方によって、情報の受け手の印象がほぼ180度変わるために、情報の伝わり方には細心の注意が必要である。震災直後にはデマによって誤った情報が伝わり住民の不安感をあおった。

まちづくりが比較的順調に進んだ地区においては、まちづくり協議会およびコンサルタントが、マスコミの取材を極力控えさせたことが共通の特徴としてあげられる。これは、マスコミによる問題の拡大化を避けるためであった。また、まちづくり協議会の決定内容が協議会ニュースに載る前に、住民がマスコミの報道からそれらの情報を得るという本末転倒な事態を避ける意味もあった。

また、被災のため地域を離れている住民にはまちづくりの情報が伝わり難い。これらの住民の所在確認から連絡まで、住民と行政が協力して進める必要がある。

また、今後のまちづくりでは住民に十分な情報を伝える必要があり、行政によるさらなる情報公開などによる透明性を確保する必要があるのではないか。

## 6. おわりに

震災後のまちづくりをみることにより、課題は多いものの、住民参加のまちづくりが根付き始めたことを捉えることができた。住民がエゴによる主張を行うと、まちづくりは進まないの、住民がいかに広い視野で理性的に将来を見据えてまちづくりを見るかが大切である。そのためには、行政主導ではなく、コンサルタントや協議会が確固たる信念と情熱を持ち、まちづくりを推進していくことが重要であり、また行政や協議会、コンサルタントの相互の信頼関係の構築も欠かすことは出来ない。また、今後は行政も、住民が反発を感じるような要因を解消するための方策を考えることが必要であり、よりいっそう住民参加の支援制度を整えることが求められる。

今後の課題として、今後まちづくりを行う上での指針となるような全般的なシナリオの作成が挙げられる。このようなシナリオがあればまちづくりを推進する上で非常に有用なのだが、これらはまだ模索の段階である。

### 参考文献

- 1) 大谷, 八木沢: 再開発コーディネイターによる権利者の合意形成プロセスの考察, 日本都市計画学会学術研究論文集, No. 28, pp769-774, 1993.
- 2) 小林稔: 21世紀の日本の区画整理, 都市計画No181, pp81-91, 1993.
- 3) 水口俊典: 「白地地域の復興方策」シンポジウム資料3, pp5, 1995.