

# 神戸・六甲道 震災復興、副都心・防災拠点のまち創生

崩壊した街が、どのような仕組、手順で生まれ変わったのか

東京藝術大学美術学部建築科 講師 博士(工学) 河村 茂

## 1. 阪神淡路大震災

### ・兵庫県南部沖地震

1995年1月17日早朝、明石海峡沖を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生する。この地震(震度7)、直下型の断層地震であったため、断層上に位置する神戸市街を中心に、近隣もあわせ阪神・淡路地域の多くのまちが、一瞬にして壊滅的な被害をうけた。

### ○復興推進地区の指定と整備手法の選択

市街として最も被害が大きかった神戸市では、震災が発生すると直ぐに住民の避難と都市機能の維持に向け、緊急の対応がとられる。即ち、混乱の中、被災住民の避難所での生活の手はずを整えるとともに、市街の復興に向け青写真を描きにかかる。しかし、被災した市街全てに同じような対応はできないので、市が主導して取り組む地区(総合的な市街地整備の必要な5地区7か所)と、そうでない地区とに分け、**重要な地区**について震災発生2週間後の1月31日、**まち復興のイメージ**を明示する。

### ・六甲道地区の事業区域

六甲道は、既に東の**副都心**としての位置付けがあることから、**南側の密集地**については再開発し**防災拠点**としての機能をもたせること、また北側と西側のまちは土地区画整理で臨み、整然とした市街に仕立て直すことにした。

震災復興**市街地再開発事業**の対象となった**六甲道駅南地区**(神戸市灘区深田町、桜口町、備後町の各四・五丁目地内)は、北はJR線・六甲道駅と駅前広場、南は国道2号線、東は市道八幡線、西は六甲新道に囲まれた区域で、約6haほどの規模を有する。六甲道駅は東海道線の快速停車駅で、神戸の都心・三宮駅からは大阪寄りに2つ目の駅で、快速で4分、約5kmの所にある。

本地区には、1978年に駅前広場や市街地改造ビルが整備されていたが、地区の大部分は低層の住商業混在の密集地で、下町風情を残し約700世帯1400人もの人々が暮らしていた。この地震で駅前の市街地改造ビル(メイン六甲BCビル10階建)も、5階部分で折れ北側に傾いてしまった。また、国道2号線沿いのマンション(5階建)や古い木造家屋の70%が倒壊、**全建物の2/3が全半壊**し34人が死亡した。鉄道駅も高架部分が崩れ、駅舎は倒壊してしまった。

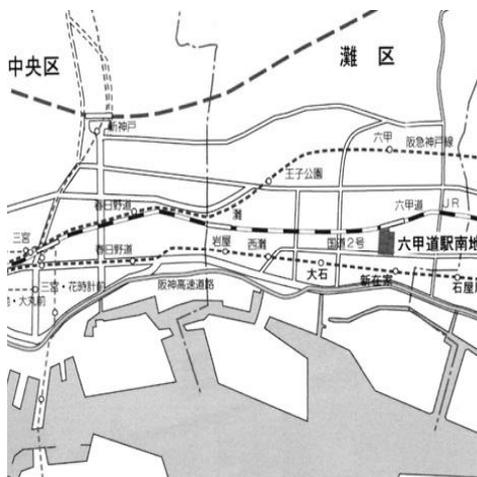
「地方創生」支援プロジェクト



## 2. まち復興に向け

### (1) 権利制限

六甲道駅南地区は、市が施行者となり市街地再開発事業を施行して、復興を図ることになった。市では、「災い転じて福となす。」ではないが、これを機に次なる時代も視野に入れ、副都心に相応しい機能、施設を備えたまちを創生しようと考えた。まちづくりのイメージは、都市政策に基づき**副都心**そして**防災拠点**、さらに**多種多様な住宅等の整備**である。しかし、まちづくりの前に、まずは住民の避難と生活への対応が求められた。



六甲道駅南地区・位置図



崩壊した六甲道駅



まちの被災状況

一方、再開発によるまちづくりの方も非常事態下ということで、市にはスピーディな事業展開が求められ、手戻りは許されなかった。副都心・防災拠点としてのまちを創出する、その第一歩は無秩序な建築行為を規制することから始まる。

大規模災害時、まちづくりに向け真っ先にとられる対応は、建築基準法（第 84 条）を活用した最長 2 か月間の建築禁止措置である。しかし、この期間内に市街地再開発事業として事業計画をまとめ、権利制限にまでもっていくには無理がある。そこで国において被災市街地復興特別措置法（第 5 条）が制定され、不良な街区の環境が形成される恐れがあり、緊急かつ健全な復興のため、土地区画整理事業、公共施設の整備事業等を実施する必要がある地域について、**被災市街地復興推進地域を指定**することにより、最長 2 年間建築を制限することが可能となった。その間に権利者等との協議を進め、住棟計画まで含め再開発の事業計画をまとめることになる。

「地方創生」支援プロジェクト



## (2) 段階をふんだ復興

生活基盤を失ったまちで復興まちづくりを円滑に進めるには、人間の本源的な欲求に沿った**段階的な対応**(マズローの欲求段階説、参照)がポイントとなる。即ち、人間の欲求は、生理的な欲求に始まり、それが満たされると次には飲食と安眠の確保を求め、炊き出しや仮設テント・避難所の提供が求められる。これに続き安心して暮らせる仮設住宅の供給が、さらには災害から身を守る防災公園や耐震・不燃の恒久的な住宅の整備が求められる。本地区は、これに加え都市政策の面から副都心、防災拠点の整備が求められ、順次、これらの欲求に対応していくことになる。

### ア、仮設住宅等の建設

まずは、避難所での生活を脱し安定した暮らしに向け、当面、必要となる仮設の住宅(当面、36戸)と店舗(30店)の供給が進められた。再開発事業だと通常、仮住居補償により地区外に生活の場を求めるところであるが、本地区は周辺も被災しており、また再建・復興に向け協議会活動への住民の参画も必要となることから、事業の進展に伴う立ち退きまでの間、建築制限を解除し仮設住宅の地区内建設と権利者の自主的な建築を容認することになった。なお、本地区の生活者の77%、489世帯が住宅居住者であった。

### イ、再開発計画の策定

#### 〇まちづくりの骨格として都市計画を決定

市は、震災発生2週間後の月末には、まちづくりの案(大街区方式で中央に2haの大公園、駅側に超高層ビル、そして中高層マンション群)を住民に提示する。そしてその翌日には建築制限を施行した。市は、さらに縦覧等の手続きを経て3月17日には市街地再開発事業の都市計画を決定する。この一方的な市の動きに対し住民は、「これでは地域に戻れない」として大きく反発、市とにらみ合いが続くが、住民側も4月には対案(大規模公園を排除、小規模街区・小公園と中低層建築物群から成るまち)を示し、これに抗するが、市は計画の骨格を外そうとしなかった。

住民側も震災を受け疲弊している中、いたずらに時間を浪費することはできないと、6月になると、自分たちが暮らすことになる街区レベルのきめ細かな**まちづくり計画の策定**(住棟等の配置・形態・規模、防災公園との関係など)**に向け協議会を設立**する。

まちづくり協議にあたっては、住民意見の集約と早期事業化に向け、本地区を4つの街区(深田4南(第1地区)、深備5(第4地区)、桜備4(第2地区)、桜口5(第3地区))に分け、それぞれ20人ほどの役員を選出、また7月には各街区間を調整する、**連合まちづくり協議会**を設立し計画の策定に入った。

「地方創生」支援プロジェクト





市のまち復興イメージ



住民のカウンタープラン



都市計画「第二種市街地再開発事業」

### ○詳細なまちづくり計画の策定、都市計画との調整

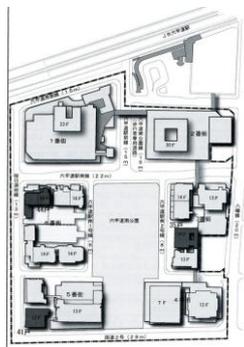
各街区毎に役員と市職員、それに専門家（コンサルタント）も加わり住棟計画を中心にまちづくりの議論が進むと、防災拠点としての公園の規模・形態がネックとなる。公園を広くとると、宅地が小さくなり、容積率や権利床・分譲床価格、事業費などとの関係で、延べ面積の確保が心配された。防災公園には通常2haの規模が求められ、震災復興で急ぐといっても、補助金の交付対象にするには最低1haほどの規模は必要とされた。

何度も集会が開かれ役員が皆に説明、意見交換ののち案を絞って、アンケート調査また郵送による投票（回収率73%）を実施するなどして意見の集約を図った。その間、住民の防災への認識も高まり、12月になると公園の規模は約1haでまとまる。しかし、その形態については、日当たりなど住環境を確保する関係で、街区内の住棟配置の分節化や建物の中規模中層化が図られると、公園は正方形から南北に細長い羽子板状のものへと変わった。こうして1997年2月に都市計画の変更（副都心、防災拠点、多様で大量の住宅、歩行者ネット）が行われ、骨格となる道路、公園（地下は駐車場）の配置・規模や街区・住棟計画などが決定される。結局、公園規模は0.93haとなる。

住民側が骨格的な施設について譲歩したのは、早期の生活再建が求められ、再開発ビルに入居するかどうかの判断として、床価格やビル完成時期の方に関心が傾いていったからである。住民生活の早期安定化と、補助の特別措置（震災復興での補助枠の拡大、補助率の引き上げ）への対応等もあり、迅速な事業化が求められた。



区域図(整備前の状況)



配置図(整備後の状況)



住民説明会



ワークショップ

「地方創生」支援プロジェクト



## □事業化

### ○制度運用の弾力化と権利調整の柔軟化

さて、都市計画、まちづくり計画はまとまったが、事業化にあたってはまだまだ課題があった。一つは、合意形成を進める過程で求められた**地区外・隣接街区への転出**である。短期間で権利者 894 人をまとめるのは難しい。そこで本地区では事業推進の立場から、制度運用に弾力性を、また権利調整に柔軟性をもたせ転出を容易にするとともに、**街区・工区毎に合意のとれたところから、順次、事業工区化**を図ることになった。こうして**飛び地での管理処分（特定分譲）**による権利移動が容認された。

また、**先行買収**により敷地を確保できた工区では、**借家人対策**もあり**地元優先方式での市営住宅（賃貸）の建設**が先行され、2, 3, 4 の各街区に計 3 棟（120 戸）が配置された。

さらに、副都心として土地の有効高度利用の観点から、土地利用規制を合理化する形で容積率の増加と住宅の中高層化が図られ、住民の受け皿となる住宅床が確保された。もちろん、国からの復興支援として、事業資金も優先的に充当された。

### ○事業の進展

こうして合意のとれた街区から、順次、工事に入り 2005～2006 年にかけて建築物が建ち上がり、2005 年 9 月にはまち開きを行うまでになった。神戸市が施行者となった第二種市街地再開発事業は、事業期間が各街区・工区毎 1995 年を皮切りに、97、98～2005 年まで、総事業費は約 892 億円。従前、住民 1,400 人、700 世帯のところ、再開発により建築物は中層を主体に 30 階・33 階の超高層も含め、4 つの街区に全 14 棟（延べ面積総計 18 万 2 千㎡、容積率約 360～700%）が建設され、地区全体で 915 戸の住宅を供給、従後、住民は 968 人、963 世帯となった。市街地改造ビルに入居していた人々も 9 割近くが、30 階建の超高層再開発ビルに再入居した。

## 3. 復興まちづくり、まち創生の肝所

それでは六甲道再開発がなぜ、10 年という短期間で震災を乗り越え、時代ニーズに適合した街へと創生できたのであろうか？災害列島日本の今後の参考とするため、本地区の再開発が成功した要因をここで整理しておきたい。

まず第一に、**明確な都市政策の存在**である。事業地区の都市構造上の位置づけ（副都心）が平時から明確で、事業目的・整備すべき機能が明示的であったこと。このように本地区は位置づけが明確であったため、まち創生に向け市は直ぐに動きリーダーシップを発揮、計画策定・事業化へと進めた。また、補助金の交付や容積率ボーナスなど各種優遇措置の適用も円滑であった。

第二に、**コンパクトな区域設定と適確な整備手法の選択**である。再開発という空間拡大型の事業手法が、大阪寄りの灘区というポテンシャルのある本地区にフィットしていたこと。このた

「地方創生」支援プロジェクト



め大規模店舗、スポーツ施設、灘区役所の立地へとつながった。同じ副都心でも西の新長田は再開発区域を広くとったこともあり、需要面において課題を抱え四苦八苦している。

第三に、復興過程における人間欲求の変化をふまえた**段階的な対応**と、**事業推進に向けた弾力的で柔軟な対応**である。本地区では、二段階に分け計画の策定を図った。即ち、トップダウンによりまちづくりイメージと骨格となる公共施設の整備計画の提示と、これに続く専門家支援・住民参画での協議型まちづくりによる、街区レベルの住棟配置を含む詳細計画の策定である。また、地区内への仮設住宅の建設、事業段階における地区外転出や街区・工区間の権利移動の容認、合意したところから工事へ、といった柔軟な対応、補助金や容積率見直し等における弾力的な制度運用等々があげられる。

そしてなによりも皆が、**迅速に新しいまちを創生したいという思い**を抱き行動したことが大きい。住民も女性の会を組織、色彩や間取りなど住棟計画に、その声を反映させた。また防災公園の整備利用と管理運営等にも住民の声を反映させるなど**主体的に取組み**、**市、専門家、住民が連携**、その**適性や役割に応じまちづくりに協働**であったことが、まち創生の肝所である。



創生した六甲道のまち



公園でのイベント風景

「地方創生」支援プロジェクト



## 参考資料等

- 有光友興(2001): 3 六甲道駅南地区市街地再開発事業, 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク事務局
- 田谷孝壽 (2007): 「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」生産と技術第 59 巻第 4 号
- 倉橋正己: 六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業, <http://www.city.kobe.lg.jp>
- 神戸市: 協働によるまちづくり事例「六甲道駅南地区復興再開発事業」, PP 257～264, <http://www.city.kobe.lg.jp>
- 神戸市: 地元主体による震災復興のまちづくり <http://www.city.kobe.lg.jp>
- 伊藤亜都子: 小都心の復興と市街地再開発事業「神戸市六甲道駅「副都心」の再開発事業」, PP41～53, <http://www.showado-kyoto.jp>
- 平山洋介: 六甲道駅南地区”協働”の復興都市計画, PP229-236, <http://gwork.tank.jp>

## 掲載写真等

- 六甲道南地区の位置図: <http://www.city.kobe.lg.jp>
- 崩壊した六甲道駅: <https://ja.wikipedia.org/wiki/>
- まちの被災状況、市のまち復興イメージ、住民のカウンタープラン、都市計画「第二種市街地再開発事業」、完成した六甲道のまち: <http://www.urca.or.jp>
- 区域図: <http://www.showado-kyoto.jp>
- 配置図: <http://www.kobe-sumai-machi.or.jp>
- 住民説明会、ワークショップ: <http://www.city.kobe.lg.jp>
- 公園でのイベント風景: <http://www.urca.or.jp>

「地方創生」支援プロジェクト

