

# 阪神・淡路大震災における 復興まちづくりに関する研究（第2報） —まちづくり協議会について—

藤 居 由 香

A Study on Community Reconstruction  
after the Hanshin-Awaji Earthquake Disaster (Part 2)  
— About the “Community Planning” Conference —  
by  
Yuka Fujii

## 1. 研究の背景と目的

1995年1月17日5時46分に発生した兵庫県南部地震により、阪神・淡路地区を中心に、多くの家屋が倒壊した。都心部、住宅密集地を襲った直下型地震であったため、甚大な被害となった。ライフラインの復旧と異なり、「復興」は、阪神・淡路大震災から2年以上経た今でも、なかなか進展していない。地震後、各地で復興まちづくりに向けて様々な取り組みが為されている。被災地としては、神戸市のみが大きく取り上げられているが、被害が甚大だったのは、神戸市だけではなく。本研究で取り上げた兵庫県西宮市は、西側で芦屋市、神戸市と、東側で尼崎市と接している。全国にも珍しい「文教住宅都市」を掲げる、大学と、住宅が数多くある、人々が暮らすまちである。今回の地震による、家屋倒壊の現状を考えると、西宮市の復興は、人々の生活の上で、非常に重要であるといえる。そこで、本研究では、神戸市の次に、地震による死亡者の多かった兵庫県西宮市における、行政、専門家及び住民の約1年間の取り組みを明らかにすることで、これら三者の果たした役割を浮き彫りにし、復興まちづくりの現状を明らかにするとともに、今後、他の地域における災害時の復興まちづくりのための考え方と手法を示唆することを目的とする。

方法として、まず、復興まちづくりの実態把握のために、必要な文献、資料、記録の収集、整理、分析と、行政、専門家、住民からのヒアリングを行った。第2報においては、復興まちづくりの取り組みの中でも、震災を契機に急増し、1996年1月までに、阪神間で70以上設立された「まちづくり協議会」について焦点をあてた。震災前に「まちづくり協議会」のあった神戸市と異なり、西宮市においては、震災後に初めて結成されている。そこで、ケーススタディとして、都市計画の専門家中心のボランティア「西宮復興まちづくり支援ネットワーク」の支援のもと、住民主体で結成した、白地地域といわれる行政の事業予定のない地域の「安井まちづくり協議会」と、行政主導で黒地地域といわれる行政の事業地域に結成された「北口・高木まちづくり協議会」の成り立ち、現状等を調査した。

## 2. 兵庫県南部地震による被害の状況

1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震の規模は、(表1)に示した通りである。

地震発生日時	1995年1月17日午前5時46分
震源地	淡路島北端東3km [N34° 36'、E135° 03']
震源の深さ	14.3km
地震の強さ	マグニチュード7.2
震度	最大：7 [激震](神戸市、芦屋市、西宮市の一部) 6.37 (神戸海洋気象台記録計)
加速度	南北818gal、東西617gal、上下332gal

表1 地震の規模(1995年2月17日 気象庁発表)

当時の神戸市の公共建築物の耐震基準は、震度5.5であった。これは、震度5の耐震設計による建築コストと、震度6の耐震設計によるコストは約1:10と言われ、より多くの公共建築物を建てたい行政側の意向と、神戸市周辺は、それまで、地震の少ない地域であったため、大地震は来ないであろうという楽観的予測の元で、震度5.5対応となっていた。そのような状況で、地震が発生したため、当然の如く、公共建築物の中にも、倒壊まで至らなくても、一部損壊したものがある。

地震による実際の被害状況についてまとめると、まず、死亡者数は、総数6,308人(内、兵庫県以外29人)兵庫県1996年1月10日発表(自治省、消防庁1995年12月27日発表)である。西宮市では、人口の約2.58%にあたる1,088人(西宮市1995年9月30日発表)が死亡しており、全国震災関連死亡者の17.2%にあたる。家屋の被害は、兵庫県全体で、倒壊家屋192,706棟、焼失家屋7,456棟、合計200,162棟、415,659世帯(兵庫県1995年6月1日発表)に上る。西宮市は、全世帯の37%にあたる59,869世帯(1995年9月30日発表)の家屋が被害を受けた。

日本都市計画学会・日本建築学会の被災状況調査<sup>2)</sup>をもとに、西宮復興まちづくり支援ネットワークのまとめたデータ<sup>3)</sup>(表2)によると、全壊が11.1%、半壊が8.9%で、合わせて20%、一部損壊を含めると約40%の家屋である57,915棟が何らかの被害をうけている。住宅種別では、文化住宅、長屋等を含む低層共同住宅の被害が甚大であった。

	全 壊	半 壊	一部損壊	無 傷	不 明	合 計
戸 建 住 宅	7,025 14.1%	6,361 12.8%	13,938 28.0%	22,124 44.4%	408 0.8%	49,856 100.0%
低層共同住宅	7,011 30.6%	3,234 14.1%	4,562 19.9%	7,775 34.0%	314 1.4%	22,897 100.0%
中高層共同住宅	2,286 3.0%	3,508 4.7%	9,990 13.3%	58,821 78.5%	349 0.5%	7,495 100.0%
合 計	16,322 11.1%	13,103 8.9%	28,490 19.3%	88,721 60.1%	1,071 0.7%	147,707 100.0%

表2 家屋被災状況データ(上段:戸数、下段:百分率)

\*4 ランク分類:全壊(再使用不可)、半壊(大幅な修理で再使用可能)、一部損壊(少しの修理で再使用可能)、被害なし

### 3. 行政側の復興まちづくりへの取り組み

震災復興に関する行政側の施策で、主なものは、以下のとおりである。

- 阪神・淡路震災復興計画“ひょうごフェニックス計画”（兵庫県）  
ひょうご住宅復興3ヵ年計画〈住宅供給計画〉によると、阪神間における応急仮設住宅の建設計画は、約48,000戸で、災害復興公営住宅等で24,000戸、災害復興準公営住宅で18,000戸、公団・公社住宅で22,000戸、民間住宅で46,000戸を供給する計画である。
- 西宮市震災復興計画（1995年6月発表）西宮市の仮設住宅の既建設戸数は、市内120箇所—4,901戸、市外13箇所—623戸の合計133箇所—5,524戸である。
- 融資としては、西宮市住宅融資特別措置、住宅金融公庫災害復興住宅金融融資などがある。
- 西宮タイ・アップ住宅として、災害復興準公営住宅の確保も進められている。
- 震災復興事業：西宮市が事業主体となって復興していく「重点復興市街地整備箇所」は、4箇所あり、平成7年度予算額は、全体で約290億円、中でも、西宮北口駅北東地区の土地区画整理事業には、160億円が見込まれている。以下に示す4つの地域で各事業が、進められる。
  - 森具震災復興土地区画整理事業
  - 西宮北口駅北東震災復興土地区画整理事業……後述する北口・高木地区
  - 西宮北口駅北東地区震災復興第二種市街地再開発事業
  - JR西ノ宮駅北地区住環境整備事業
  - 震災特例のある、有効な復興事業としては、優良建築物等整備事業、住宅市街地総合整備事業等がある。

### 4. 専門家の復興まちづくりへの取り組み

専門家の復興まちづくりの取り組みの事例として、西宮復興まちづくり支援ネットワークを取り上げた。このネットワークは、都市計画プランナー、建築家等と大学院生、大学生の約50名からなる復興まちづくりのための専門家ボランティア集団で、日本都市計画学会・日本建築学会合同被災状況調査を、今後の復興まちづくりに生かすべく結成された。

- 第1段階の活動（1995年1月末～2月末）  
西宮市域の建物被災状況調査とその整理
- 第2段階の活動（1995年3月初～6月末）  
第1段階の被災状況調査を踏まえて、西宮市南部市街地を11地区に班分けをし、復興のための現地調査を行った。ほぼ1～2週間ごとに全体連絡会議をもち、意見交換しながら震災復興のための基礎データを作成した。
- 第3段階の活動（1995年7月初～9月半ば）  
西宮復興地区別まちづくり計画を策定した。これは、第2段階の活動を踏まえ、地区毎のまちづくり計画条件の整理、復興まちづくり課題と整備方針の検討、復興まちづくり計画の作成、復興まちづくり戦略の検討の結果をまとめたものである。さらに、西宮市が今後検討する都市計画マスタープランの策定にあたって、その基礎調査として利活用され得るものである。
- 第4段階の活動（1995年9月半ば～1996年2月）  
地元まちづくり協議会、勉強会の支援。……後述する安井まちづくり協議会等。  
西宮市都市計画課実施の復興まちづくり調査（街並み・まちづくり特定事業調査）
- 活動の成果の報告と、情報提供をする目的で、ニュース「明日の西宮」を第8号まで発行している。

## 5. まちづくり協議会の類型化

住民の復興まちづくりへの取り組みの一般的な例として、「まちづくり協議会」がある。まちづくり協議会の定義づけが、しっかり為される前に、地震がおきてしまったのが現状である。まちづくり協議会方式のまちづくりが良いか悪いかは別として、今まである程度、有効に機能してきたのは事実であり、住民参加のまちづくりを進めやすい方法として、この手法しか持ち得なかったといえる。

都市計画の先進地域といわれる神戸市において、震災前には、16のまちづくり協議会があった。震災後、行政側の事業を円滑に進める手法として、まちづくり協議会方式が採択された。これは、事業決定区域で、まちづくり協議会をつくり、その協議会を、行政側との交渉窓口にするという手法であった。事業区域以外でも、まちづくり協議会が結成されているので、1996年1月現在阪神間では、行政側が把握しているだけでも、約70のまちづくり協議会があるといわれている。その内、行政の事業決定地域のみで30を超えている。

まちづくり協議会は、後藤祐介<sup>4)</sup>によると（表3）のⅠ～Ⅳに分類できる。後述する「北口・高木まちづくり協議会」はタイプⅢに、「安井まちづくり協議会」はタイプⅣに分類できる。

タイプ	設置時期	震災前の地域指定	備 考
Ⅰ	震災前	重点復興区域（黒地地域）	
Ⅱ	震災前	非重点復興区域（白地地域）	
Ⅲ	震災後	重点復興区域（黒地地域）	北口・高木まちづくり協議会
Ⅳ	震災後	非重点復興区域（白地地域）	安井まちづくり協議会

表3 まちづくり協議会の類型化

上記の（表3）の「黒地地域」は、行政の事業地域のことで、トップダウン型（行政発意）なのに対し、「白地地域」とは、行政の事業予定のない地域で、ボトムアップ型（住民発意）なのが、特徴である。

まちづくり協議会設立の動機は、様々だが、まちづくりにその活動の根拠としていることは、共通している。震災前からのまちづくり協議会、つまりタイプⅠ・Ⅱ（表3）の多くは、その活動を人口の減少対策、環境公害の排斥、高齢化対策等の問題の解決に置いていた。それまでに、何度も集まり、まちづくりについて考えてきた、経験があるため、復興まちづくりも、軌道にのりやすい。その典型例が、神戸市の真野地区である。震災後、真野地区のために、役に立ちたいと行動した人達も多かった。

一方、震災後のまちづくり協議会の活動の目的は、個人の住宅の再建と事業の再生に他ならない。まちづくり協議会設立のきっかけに多く見られる理由の一つに、住民が危機意識を持った場合というものがある。例えば、神戸市深江地区などは、震災後の混乱に乗じて、パチンコ店が進出してくる計画を察知し、住環境の悪化につながるため、阻止しようと、住民が立ち上がった。また、行政が何もしてくれないとわかったから、住民どうしが協力し、自分たちでまちづくりをしなければならないと目覚める場合もある。

## 6. 白地地域のまちづくり協議会について

白地地域の安井まちづくり協議会の区域では、地震により、89名が亡くなった。約4,600世帯のうち、6割に当たる約2,800世帯が全半壊の被害を受けた。震災後、この地域に高層マンションの建設や、震災前よりも、相当規模の拡大した建替計画が浮かび上がって来た。もともとこのエリアは高層の建物がまれで、せいぜい5階までの中低層住宅が中心のおちついたまちだった。このような震災前のまちの環境を一気に変え得る整備計画が相次ぐ中で、住民自らの手で復興を考えようという気運が芽生えて来た。

1995年9月19日には「安井の復興を考える」をテーマに地域懇談会が開催された。当日は、西宮復興まちづくり支援ネットワークのメンバーも参加し、安井地区の支援を行うことになった。1995年11月29日、西宮市の安井市民会館で、「安井まちづくり協議会」が、地域住民約100名の参加で結成された。当日は、西宮都市計画課長やこれまで支援をしてきた西宮復興まちづくり支援ネットワークのメンバーも数名参加した。タイプⅣ（表3）のまちづくり協議会として阪神間に一番最初に発足したのが、「安井まちづくり協議会」である。

### ・安井まちづくり協議会の活動について

皆に情報を知らせるのと、情報を吸収するのに、西宮市のまちづくり助成のお金は使われると考えている。役員会の案を提案し、さらに住民の意見を聞くと、約1年はかかる。ルールによって強制力の有無が決まる。半年勉強、半年で決めていくという予測になる。この協議会は環境整備が目的で、高層マンションの建設や娯楽施設の進出などによる住環境の悪化を防ぐため、一定のルールで、建物の高さや景観を規制する「まちづくり協定」の制定を目指している。現在は、まちづくり協議会の活動状況を、「我がまち安井まちづくりニュース」を発行することで、報告している。このような広報活動する能力の有無も、まちづくり協議会の成否に関わる大きな要因のひとつである。全国の様々なまちづくり活動でも言われていることであるが、活動を進める上での、牽引者が重要である。安井まちづくり協議会では、藤村浄氏の活躍が、特筆事項である。1996年2月には、復興まちづくりのためのアンケート調査を行った。その結果、1996年9月に「まちづくり構想」の素案が作成され、検討がなされている。このことから、安井まちづくり協議会の活動は、順調に推移しているといえる。いわゆる白地地域は、行政支援が乏しいので、第一に住民の意志と実行力、第二にそれを誘導する専門家の力があると、まちづくりの活動が効力を発揮しやすい。このような「白地地域」でのまちづくり協議会の取り組みは、行政の支援が手厚い都市計画事業区域に比べ立ち遅れている。住民自ら立ち上がる他はないのが現状といえる。安井地区では、行政が立ち上がらなければ自分たちで立ち上がっていかうというスタンスで、それまで住民活動の経験のある自治会という既存の団体が主になって行っている。既存組織の活動がなければ、白地地域におけるまちづくり協議会の設立は、さらに時間を要したであろう。このような安井地区の取り組みは、被災地の約8割から9割を占めるといわれる「白地地域」復興の先進といえ、今後の住民、行政、専門家が協力した復興まちづくりが期待されている。

## 7. 黒地地域のまちづくり協議会について

次に、黒地地域の北口・高木まちづくり協議会のある北口・高木地区というのは、北口地区は、狭小な住宅密集地で既存不適格であった住宅が多く老朽化も進んでいた。一方、高木地区は、生

産緑地のある集落という、特色の違う2つの地域から形成されている。

この地域は、1995年3月17日の都市計画決定により土地区画整理事業のかかった地域で、施行者は西宮市である。唐突な、都市計画決定により、住民組織の無かった高木東町に高木中部自治会もできた。この地区では、震災前から、行政施策に対し、反対を唱えることの多かった、あるまちづくりのグループの協力が得られなかった。さらに、世代間の考え方の違いがあり、行政のするとおりに従うと言う派閥と、まちづくりについて、住民の意見をきちんと聴いてほしいという派閥の対立があり2～7月の間は、住民と行政が対立状態にあった。そこで、7月から専門家の支援の元、まず、住民と、行政が、お互いに窓口を一本化することになり、住民はまちづくり協議会を、行政は西宮市区画整理事務所を窓口とするに至った。こうして、住民意向の集約を図るため11月3日に、タイプⅢ（表3）に分類される「北口・高木まちづくり協議会」が、約200名の参加により設立された。

まちづくり協議会役員会は、毎週2回行われ、1996年2月4日現在22回開催されている。マスコミにもオープンにしているため、住民を始め、誰でも役員会を傍聴できる。協議会の話し合いの中で、まちづくりの基本目標、方針の案が策定された。

前述の安井地域と異なり、自治会の会員としてではなく、個人として、まちづくり協議会に参加しているという認識である。自治会役員にニュースの配布等の協力を得ていますが、自治会の団体加盟ではなく個人参加であり、このまちに住みたい、復興したいと思っている人の組織という位置付けである。

区画整理は手法でしかないので、区画整理することとまちづくりとは違う。とはいえ、まちづくりの手段の一つとして、区画整理事業ですすめるしかないので、中身は充分検討しようというスタンスである。「まちづくり協議会」は、区画整理が完了したら終わりではないので、中長期の展望も必要である。また、協議会の役割は住民と行政のパイプ役である。住民には、早く建てたい人、ゆっくりまちづくりを考えたい人と様々な考えがあるが、「走りながら、進めながら考える」手法を取入れることになった。

都市計画の行政プロセスの関係で、道路5路線と、1つの公園について事業化の決定をしないと、さらに復興が遅れるという理由により、本来なら、5路線の道路それぞれと、公園を設置すること自体が、本当に必要かというところから、検討すべきではあるが、早く、以前の住民が長期的に住める環境整備のために、省略するしかなかった。これが、今までのまちづくりとは異なる、復興まちづくりの現状を物語っている。まちづくり協議会の活動として、ニュース発行があり、1996年2月までに第8号まで発行された。また、西宮市の「まちづくり助成制度」を活用し、1,000,000円の申請を行い認可された。

1995年12月の市議会における、北口・高木まちづくり協議会の要望書に対する市長の回答によると、市は、できるだけ早期に事業に着手するため、現在決定されている都市計画を前提として区画街路の都市計画ならびに事業計画決定等必要な作業を進めていくが、協議会でとりまとめられる地元住民の総意として修正案がだされたら、都市計画の変更についても、国・県と協議・調整しながら進めていきたいと答えた。このように「北口・高木まちづくり協議会」と、西宮市の協働まちづくりの過程で、都市計画決定を、国、兵庫県と協議の上、変更する意志のあることを明らかにした。震災前は、都市計画決定が変更されることはなかったため、神戸市が先に前例をつくった影響が大きいとはいえ、全国的にも、画期的なことである。よって、今後出される、「北口・高木まちづくり協議会」のまちづくり提案に対して、西宮市が、どのように対応するか期待がもたれる。

## 8. ま と め

本研究では、復興まちづくりの事例として、それぞれの「まちづくり協議会」に結成されたのか、行政、専門家、住民はどのように活動しているのかが明らかになった。

白地地域、黒地地域、共通の問題としては、住民合意に時間を要するということがある。まちづくりの取り組みが効力を発揮するまでには時間がかかり、先手を打てずに、後手にまわってしまうのが現状といえる。例えば、白地地域の安井では、高層マンション建設に反対の声が上がっている。しかしながら、まちづくりルールのができて、違反に対する法的制裁措置がないので、阻止できるとは限らない。黒地地域の北口・高木地区では、まず住民が、区画整理事業や減歩等の、行政施策の内容や、仕組みを学ぶことから始めなければならなかった。換地の問題もあり、長年使える家の建築すらままならない状況にある。このことから、災害が起きる前に、まちづくり協議会あるいは、勉強会などの、まちづくりに対する意識高揚をはかる手立てを準備しておく必要があるといえる。

白地地域、黒地地域の違いの第一点は設立プロセスにある。白地地域は、近隣の住環境を良くするのに、住民が、行政は何もしてくれないから、自分たちでしようと立ち上がった。黒地地域では、土地区画整理事業を進めるために行政が、住民窓口を一本化するためにつくられた。第二点は今後の課題にある。白地地域は、住環境改善のために、行政をどう動かしていけるかが課題となる。黒地地域では、「区画整理事業＝まちづくり」とならないように、まちづくりの一部として区画整理を進めていかないと、行政のためのまちづくりになる危険性を内包している。

今後のまちづくり協議会の課題の一つとして、適正規模の検討も必要と思われる。北口・高木まちづくり協議会の面積は約31.2haで、安井地域は安井小学校校区全域の約90haである。例えば、安井地区であれば、いくつかのまちづくり協議会に分割し、その統合組織として、現在の規模の協議会を結成するのも、早期住民合意形成のためには、良い手法と思われる。

白地地域でまちづくり協議会をつくるには、まちづくりに詳しい専門家の力が必要であり、安井地域においては、住民と専門家とが、うまくかみあったといえる。申請中のまちづくり助成が認定されれば、白地地域でも、行政と三者一体のまちづくりが始まる。

黒地地域でも、専門家が、住民と行政のパイプ役となり、まちづくり協議会と、行政の話をする場を設けた。この事の重要性を考えると、まちづくりにおいて、専門家の果たす役割は大きいことがわかる。行政側も、震災復興で、都市計画決定変更を行ったように、今後も継続して、震災特例ではなく、住民の声に柔軟な対応を継続していくことが大切である。

以上のように、まちづくり協議会による復興まちづくりのあり方が示唆された。

本研究にご協力いただき、復興まちづくりの最中、志半ばで亡くなった、北口・高木まちづくり協議会会長福井耕司氏のご冥福を、お祈り申し上げます。

### 註

- 1) 自然現象に主眼があるものは「兵庫県南部地震」、地震後の復興に主眼があるものは「阪神・淡路大震災（震災）」という表記を用いる。
- 2) 筆者が平成7年2月に携わった現地調査。
- 3) 筆者も、データ整理に携わった。住宅・都市整備公団、平成6年度西宮市震災住宅復興計画基礎調査—報告書—、1996年2月、24頁。
- 4) 日本建築士会連合会、第5回まちづくり会議資料、1997年1月