

世界津波の日記念国際シンポジウム

復興まちづくりと合意形成

2016.10.27

塩崎賢明
立命館大学

災害復興とまちづくりの「伝統」

- 災害や戦災を機に都市整備を行ってきた歴史
- しかし、災害の性格、時代、地域の特性などによるもので、普遍的・絶対的なものではない。
- ①被害の性格／②時代状況（成長期、低成長期、縮退の時代）／③地域特性（都市的ポテンシャル）
- 成長期には諸外国でも。ロンドン、シカゴ、、、

地震の性格・被害の特徴

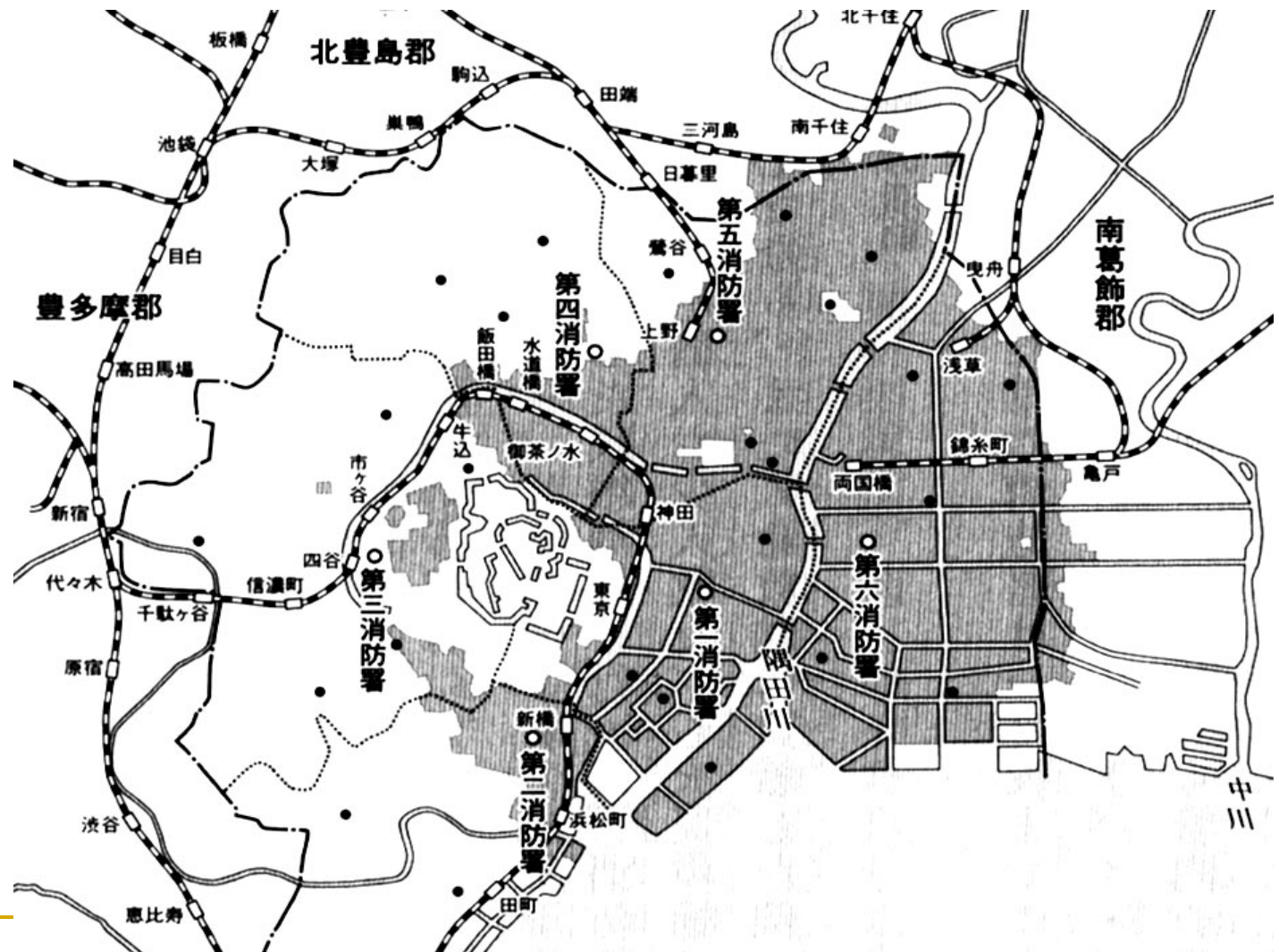
	関東大震災	阪神・淡路大震災	東日本大震災
時代	1923年	1995年	2011年
原因	揺れ・火事	揺れ・火事	揺れ・津波・原発事故
主な死因	焼死（10.5万人）	圧死（6434人）	水死（1.8万人）
被災地	首都（230万人）	大都市	地方都市・集落
被害	倒壊・焼失	倒壊・焼失	津波・土地の被害・放射能
復興	現地復興	現地復興	現地）、移転復興

関東大震災の焼失地域

焼失面積

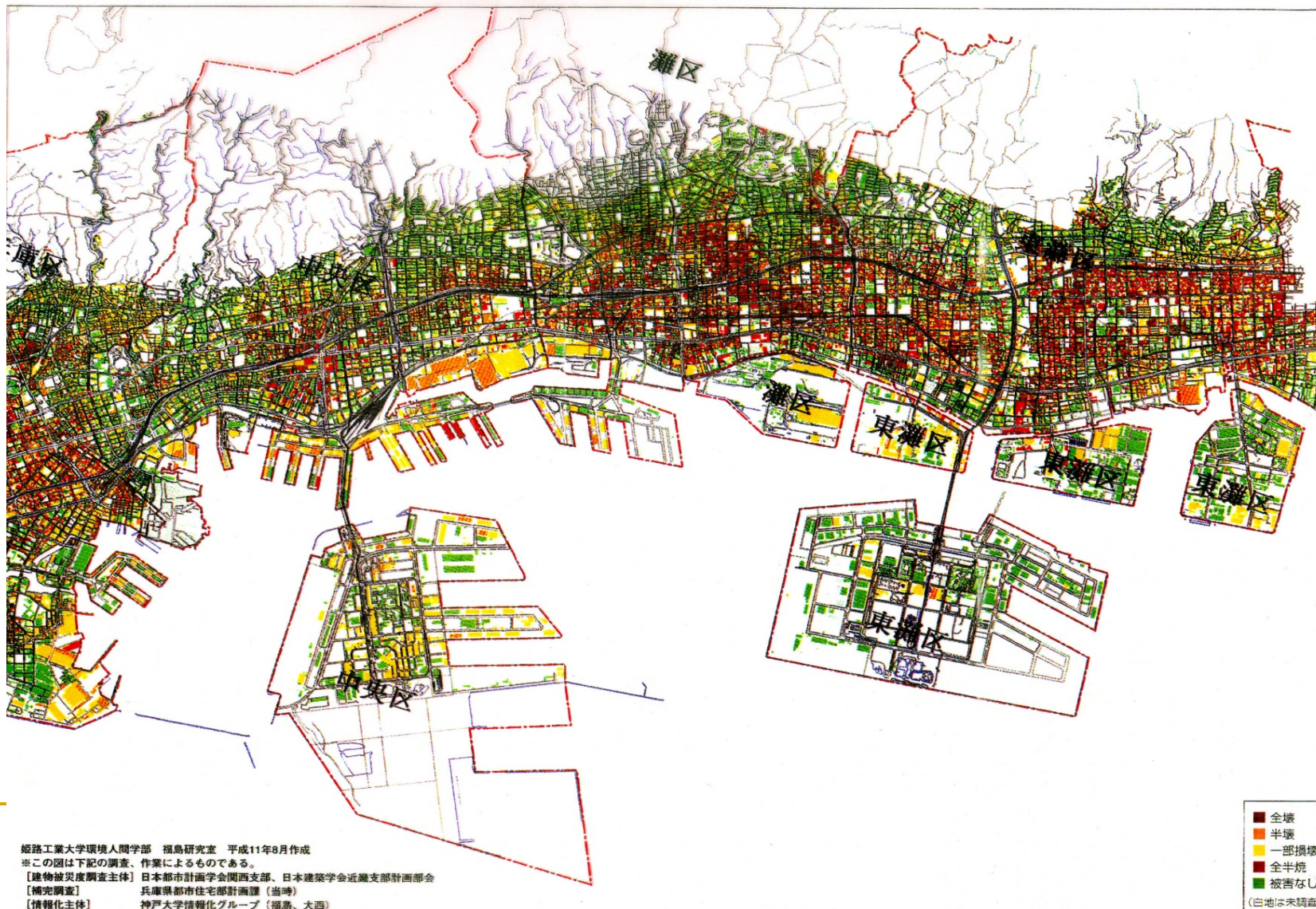
市内;34平方キロ

郡部;1平方キロ



阪神・淡路大震災の被災地域

阪神・淡路大震災 建物被災状況図(1)



姫路工業大学環境人間学部 福島研究室 平成11年8月作成
※この図は下記の調査、作業によるものである。
【建物被災状況調査主体】 日本都市計画学会関西支部、日本建築学会近畿支部計画部会
【補完調査】 兵庫県都市住宅部計画課（当時）
【情報化主体】 神戸大学情報化グループ（福島、大西）

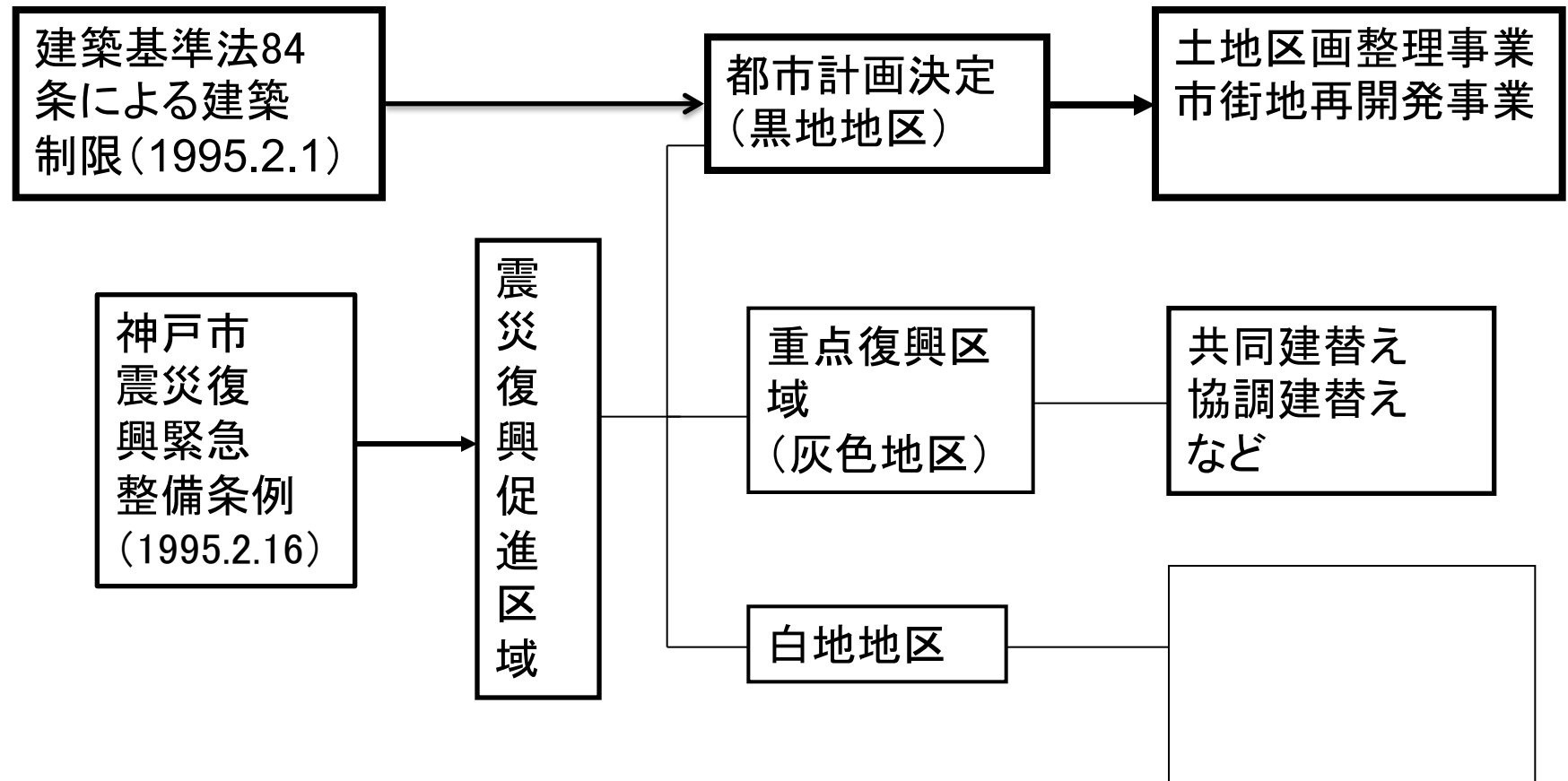
阪神・淡路大震災の復興まちづくり

- きわめて短期間に復興都市計画を決定
 - 被災者・権利者の意向を十分に踏まえた合意形成がなされず
 - 決定後に「協働のまちづくり」という形で「合意形成」に取り組んだ
 - 身の丈に合わない都市計画の事例も見られた
-

都市計画への住民参加制度

- 1968年都市計画法（旧法1919年）
- 参加の制度導入
 - ①計画案の縦覧（2週間）
 - ②意見書を提出することができる
 - ③公聴会（必要と認める場合）
- 都市計画審議会の議を経て、知事（市長）が決定。
。都市計画はお上の仕事。
- 住民には従う義務（都市計画制限など）。
- 「合意形成」の義務なし。

復興まちづくりの枠組み



復興都市計画の事業地域

震災復興促進区域(白地地区、5887ha)

重点復興区域(灰色地区、24地区、1225ha)

84条区域(黒字地区、6地区、233ha)

神戸市の場合

復興まちづくりの事業制度

市街地整備関係の事業制度と住宅施策

根拠	事業制度	住宅関係施策
法律	土地区画整理事業	換地での自力再建、受皿住宅
	市街地再開発事業	権利床住宅、保留床マンション、受皿住宅
	住宅地区改良事業	改良住宅
要綱	小規模住宅地区改良事業	改良住宅
	住宅市街地総合整備事業（住市総）	受皿住宅
	密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）	受皿住宅、コミュニティ住宅
	優良建築物等整備事業	共同建替、協調建替

都市計画 案の縦覧



都市計画への参加の制度

- 縦覧(2週間)
- 意見書の提出
- △ 公聴会

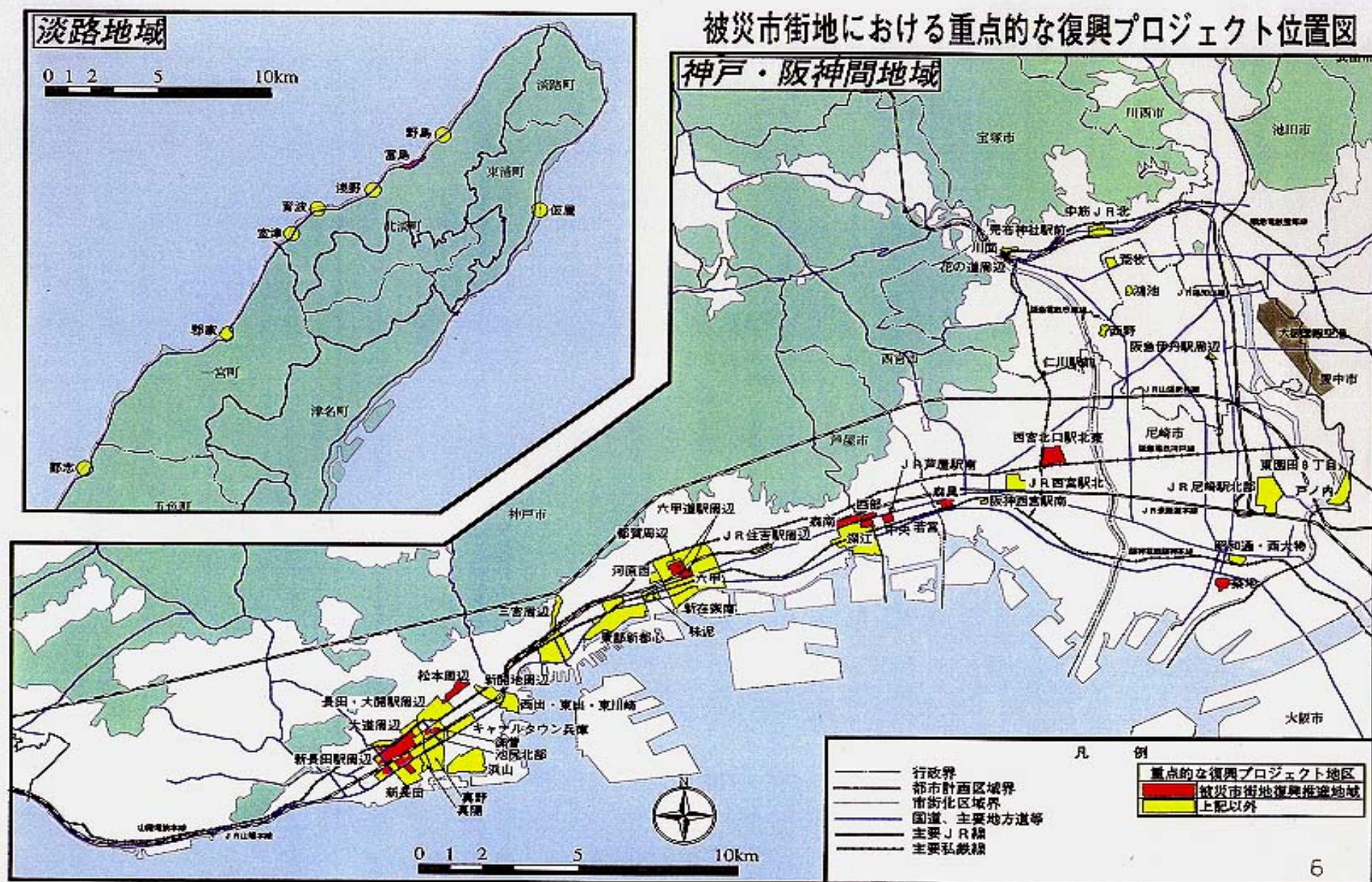
神戸市都市計画審議会

傍聴を求める市民と人間バリケード



1995年3月14日 神戸市役所

復興都市計画の事業地区



都市計画決定後の「合意形成」

- 「2段階都市計画決定」
- 協働のまちづくり
- まちづくり協議会（100の住民組織結成）
- コンサルタント派遣
- まちづくり提案（まち協→市長）

復興区画整理の問題

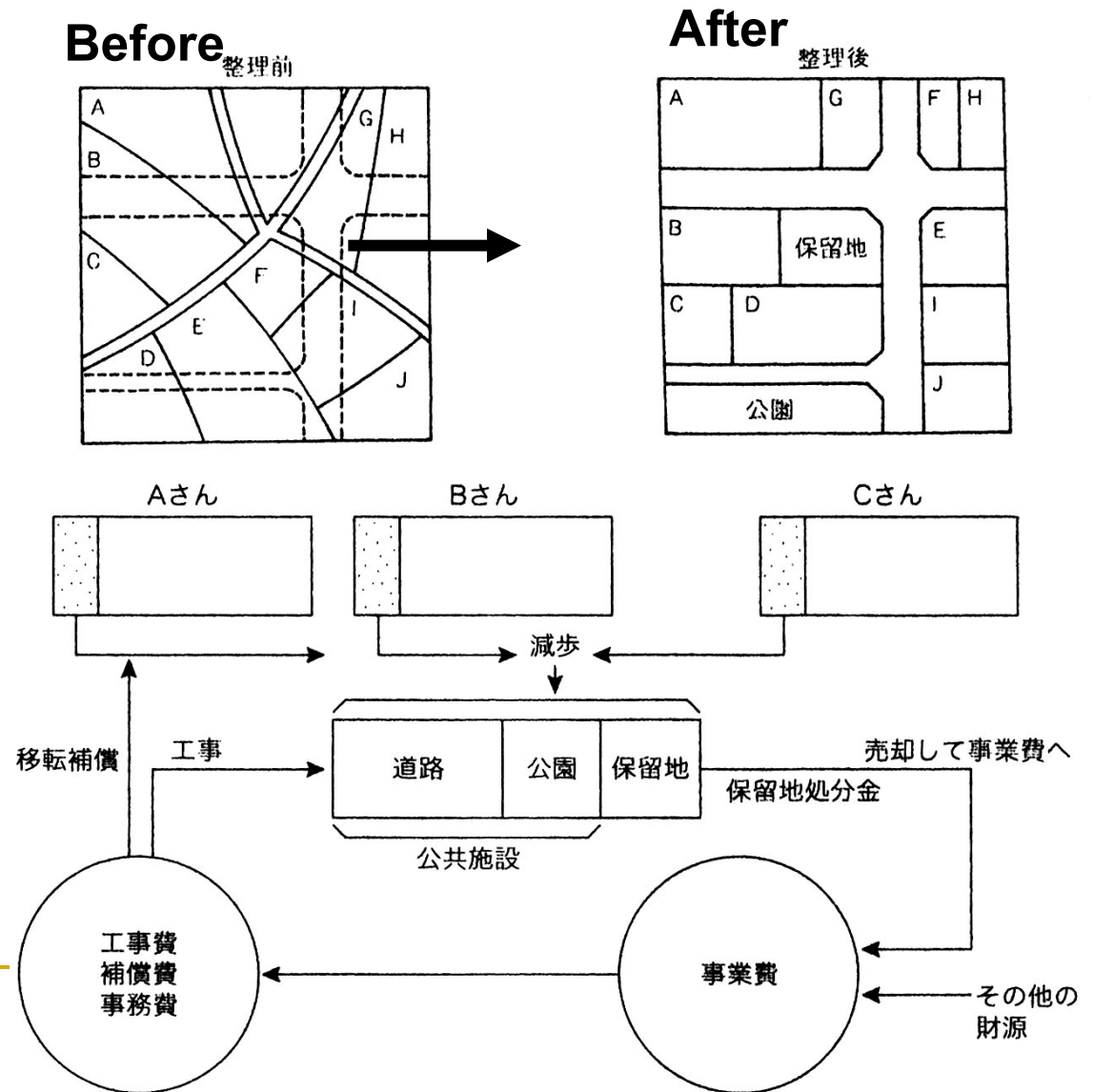
- 区画整理では、借家人は無権利。
- 遅かった受皿住宅（震災から2～5年後）
（94戸中、従前住民は20戸；御菅西地区）
- 権利の小さい商工業者は地域に残れない
- 事業の長期化で営業が維持できない
- 地権者以外を転出させることによって地域の構造が変化。関連の業者も存続できない。
- 道路や公園はできるが地域の活力喪失

System of land readjustment program

This system was introduced in 1927 by learning Lex Adickesu (1902) of Frankfurt-am-Main.

Government takes some piece of land from each land lord and replace them to another place, so they can make wide roads and parks.

It is believed good way for public. But for local people lose their land and their original place.



神戸市東灘区 森南地区の区画整理

地区面積: 16.7ha

幹線道路:

森本山線(17m * 880m)

深江幹線(15m * 220m)

本庄本山線(13m:160

m)

交通広場: 約3000m²

街区公園: 森公園0.5ha

森南住民に対する市長の手紙
「住民合意のないまちづくりありえません」
協働のまちづくりの発端

神戸府第1108号
平成7年3月13日

森南町・本山中町まちづくり協議会
会長 加賀 孝夫 様

神戸市長
佐山 幸



1月17日の地震発生から、2カ月を迎えようとしております。
森南町、本山中町地区で多くの方々被害にあわれ、避難生活をしておられるなか神戸市が示した都市計画案のため、当地区の方々のご心労を煩わせていますことにつき、申し訳なく思っています。

2080名の署名を添えてご提出になりました陳情書について、お返事申し上げます。

神戸市では今回の震災で多くの方々が尊い命を失われました。多くの家が倒壊し、また、焼失しました。

市ではこのようなかつて経験したことのない大被害を受けたことを大きな教訓に神戸を「災害に強いまち」とするため、復興計画をとりまどめました。

現在、皆様方にお示ししているまちづくり案、都市計画案がそれであり、今回の都市計画案では区画整理の区域のほかは、歩道のある道路、大きな公園など地域の枠組みだけを定めようとするものです。

皆さん方が不安に思っておられる通過交通、山手幹線（芦屋市部分）の問題ですが、すでに兵庫県調整のもとに芦屋市でも「平成7年度から事業に着手する」すなわち、「行き止まりになっている山手幹線の道路用地を買収し、工事を進める」ことに決定しています。

神戸市としては山手幹線が完成することにより、現在のように森南地区内の道路を通過交通が走り抜けることは少なくなるのではないかと考えていますし、今回の計画道路（森本山線）には通過交通が発生しないような工夫を地域の皆さんと共に知恵を絞りたいと思います。

多くの家が倒れ、焼けってしまった市街地を一日も早く復興し、愛する我が町を再興させるには、計画を早く決定することが必要だと市では考えました。

確かに、ご指摘のように今回の計画案の提案は急であり、提案から決定までのプロセスは時間的なゆとりがないものとなっていることは事実であります。「もう少し待って！」といわれる皆様方のお気持ちは痛いほど判りますが、同時に一日も早い復興のために今回の計画決定はどうしても必要であり、ご理解をいただきたいと切に願う次第です。

森南町地区の皆様方から寄せられました今回の陳情書は重く、また、皆様方のお話は胸打たれるものであります。私はこの陳情書に書かれている内容、今回の震災の状況、計画案から都市計画決定のプロセス等を考えたうえで、都市計画決定後も従来にこだわることなく、皆さんの言われる「地区の人々のまちづくりに参加できる」状況のもとで、皆様方とともにまちづくりを進めていくことを確約いたします。住民の皆様方の合意のないまちづくりはあり得ません。

住民の議論

- 必要性ない計画
基盤整備済み・新駅の開業
- 強力な反対運動
まち協の3分裂
- 実質被害のない事業に
減歩率2.5%(実質1%)
- 道路計画の変更



漁村の区画整理 北淡町富島地区

東西約1.3km、南北0.3kmの細長い
地区

幅員約7mの県道、4mの中道、網
道幅員1m程度

老朽住宅戸数86.4%、100m³未満
の宅42.5%

死者26人、全半壊80%超

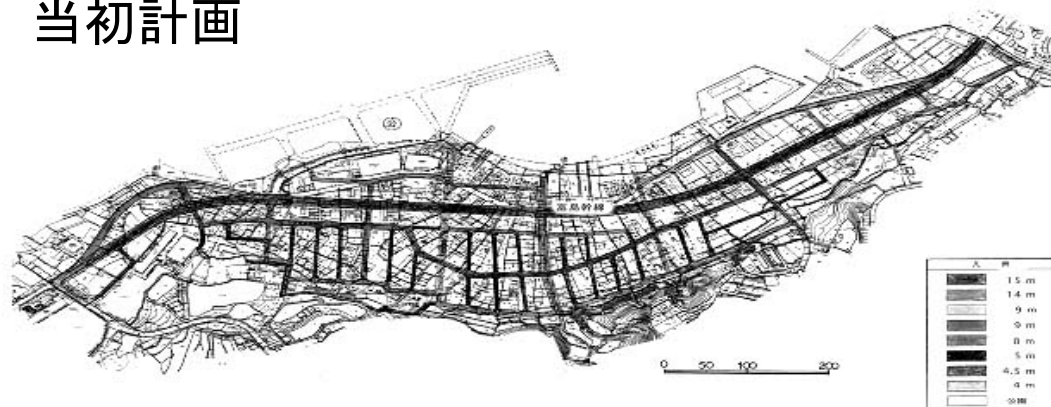
火災は1件のみ。行方不明ゼロ。直
後の救助活動迅速。消防団と住民
の連携。

区画整理:20.9ha、事業費178億円

従 前



当初計画



計画変更



富島地区の区画整理



震災から13年、続く苦悩

淡路市富島の復興区画整理

07.10.22

住宅初の強制移転

阪神・淡路大震災で被災した淡路市富島の復興区画整理事業で、事業主体の市は二十日まで、移転交渉が決裂し、地権者の女性宅を移転を強制的に動かす工事を始めた。土地区画整理法に基づき、住居への実施は兵庫市内十八地区の復興関連区画整理初。六棟は女性の自宅や経営する会社事務所など。拡幅される区画整理地にかかる、国の主な補助金が得られる期間が本年度に迫る中、女性は「震災で娘が亡くなった場所がほの地帯に渡るのは、納得できない」と主張し、交渉は難航して

市と地権者 交渉決裂で



いた。女性は八月下旬までに自主退去した。移転は建本体を壊すに迫るのルールを動かす。この日は、女性宅を準備

（小林伸哉）

専門家ら、棟中四棟計七、間に接する仮換地先へ約百五十万円の基礎部分土を移動。全戸の移転を掘り下げてレールを敷き、翌は来年、月未定。き、油圧ジャッキで最大二、市は「任意の移転交渉に十五移動させる。事業費、向は、協議の場がうまく持は二億八千万円の原価。てなかったと疑っている。

レールで手前側から奥に向かって移転される建物
＝淡路市富島



区画整理は何をもたらしたか

- 市街地の変化
- 受皿住宅の供給
- 住まいの変化
- コミュニティの変化
- 店舗や工場の消失
- 引きこもりの発生



新長田駅南地区 区再開発事業

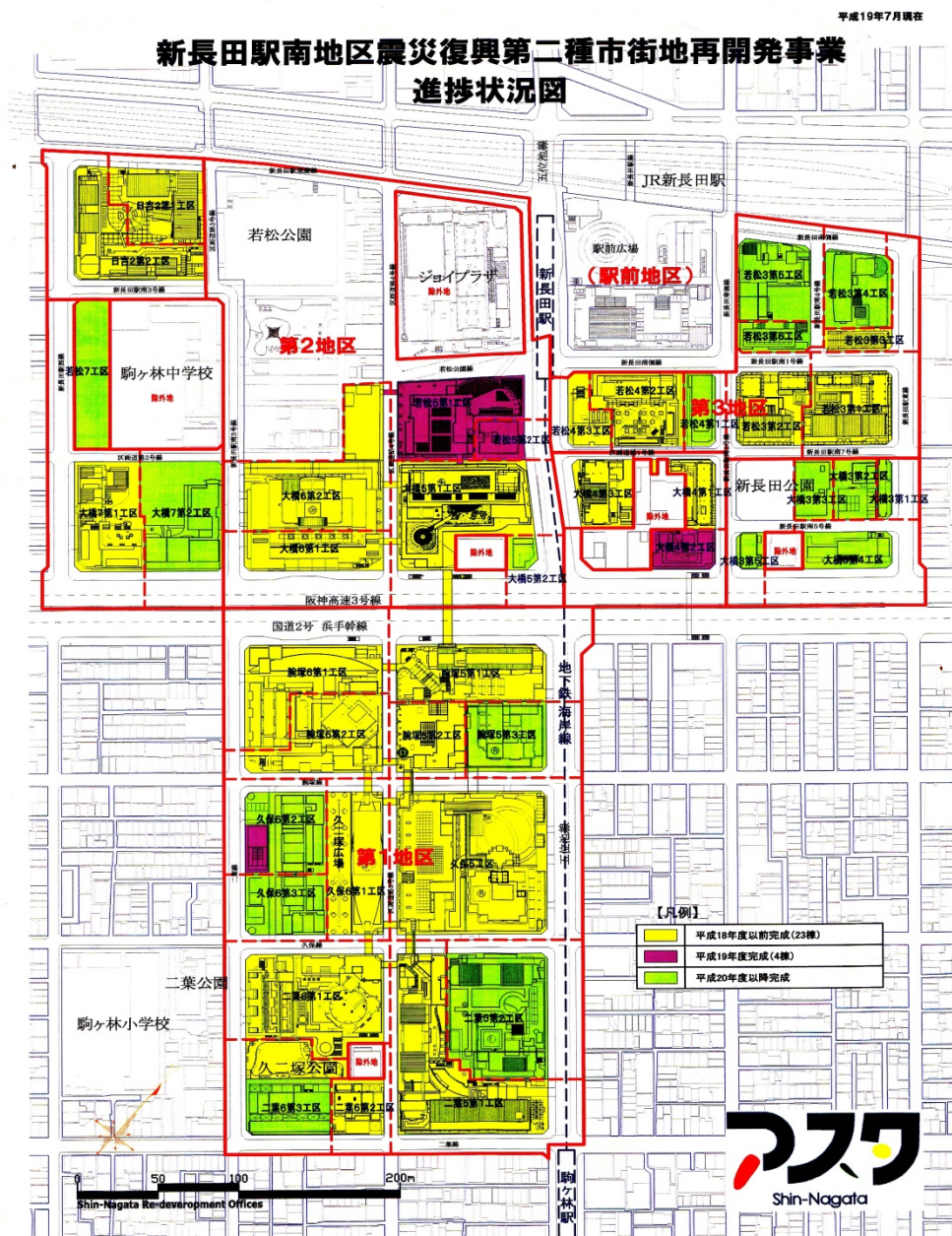
面積: 20ha

従前世帯数:1600

従前人口: 4600

住宅供給計画 :3000 戸

総事業費:2710億円



完成模型



再開発ビルの現状

3階以上のマンションは「完売」というが
2階以下の商業・業務床は全く売れず、
シャッター通り。





銭湯は再開発ビル でやっていける のか

頑張りとおして、独立した
建物で再建までこぎ
つけた。(菊水温泉)



事業採算

- 新長田地区再開発事業の見通し
- 地区面積20.1ha, ビル計画43棟
完成23棟、工事中4棟、年内着工1棟。管理処分計画決定15.7ha
- これまでの事業費1,632億円 事業収入1,540億円、△92億円
、ただし収入には保留床処分済み475億円＋未処分床(賃貸運用資産)221億円を含むので、実質赤字は現時点で313億円
- 今後さらに15棟のビル建設？
特定建築者制度の導入など。民間参入も進まず

単位 : 億円)	新長田	六甲道
事業費 (A)	1632	892
事業収入 (B)	1540	878
補助金 (C)	844	535
保留床処分見込み額 (d)	696	343
売却処分金 (e)	475	247
賃貸運用資産 (f)	221	96
収支 B-A	-92	-14
収支 B-f-A	-313	-110

泥沼の現状

- 空き床を埋めるために、賃料ダンピング
 - タダ同然の床も(145m²、月1万円)
 - 新規テナントに内装費(数百万～1千万円)
 - ビルの床に値段がつかない状態
 - 廃業しようにも、保有床の処分ができない
 - 税金と共益費に追われる地元商業者
-
- 共益費負担の不公平(商業床9:住宅1)

東日本大震災の復興まちづくり

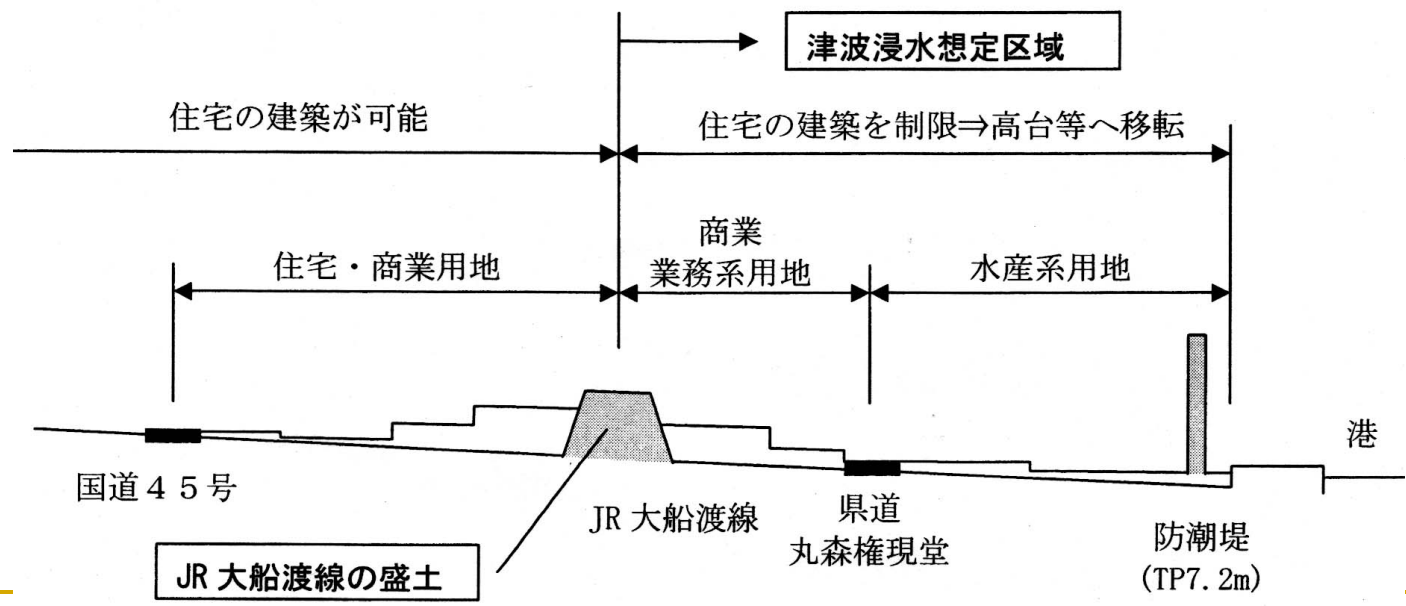
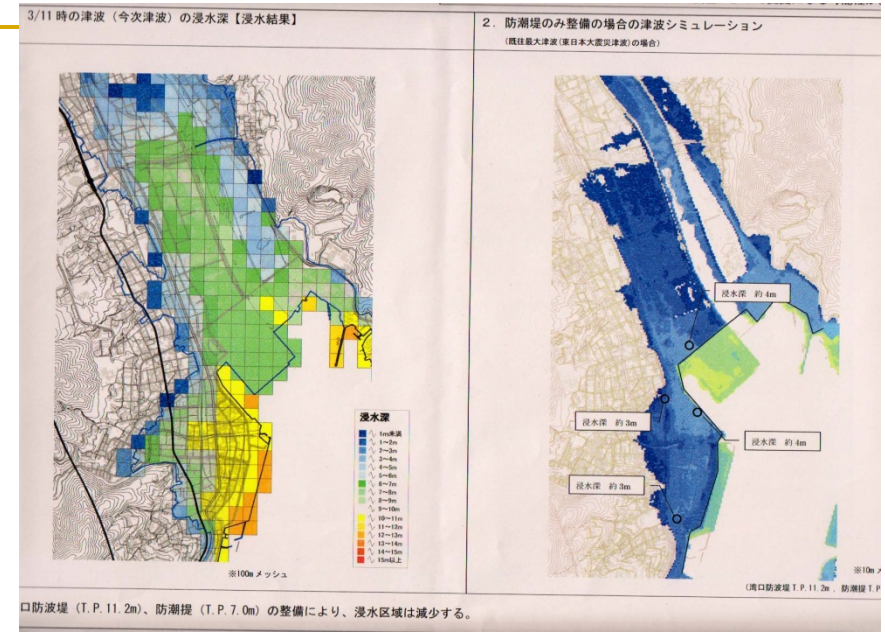
- 津波被害と原発事故のため、元の土地での復興ができず、まちづくりが必要
- 復興まちづくりが個々人の住宅再建の前提条件になった
- 大規模な防潮堤や盛り土、移転事業などの巨大事業によるまちづくり
- 復興まちづくりの複雑性→被災者にとっての判断のむつかしさ

東日本大震災のまちづくりの問題

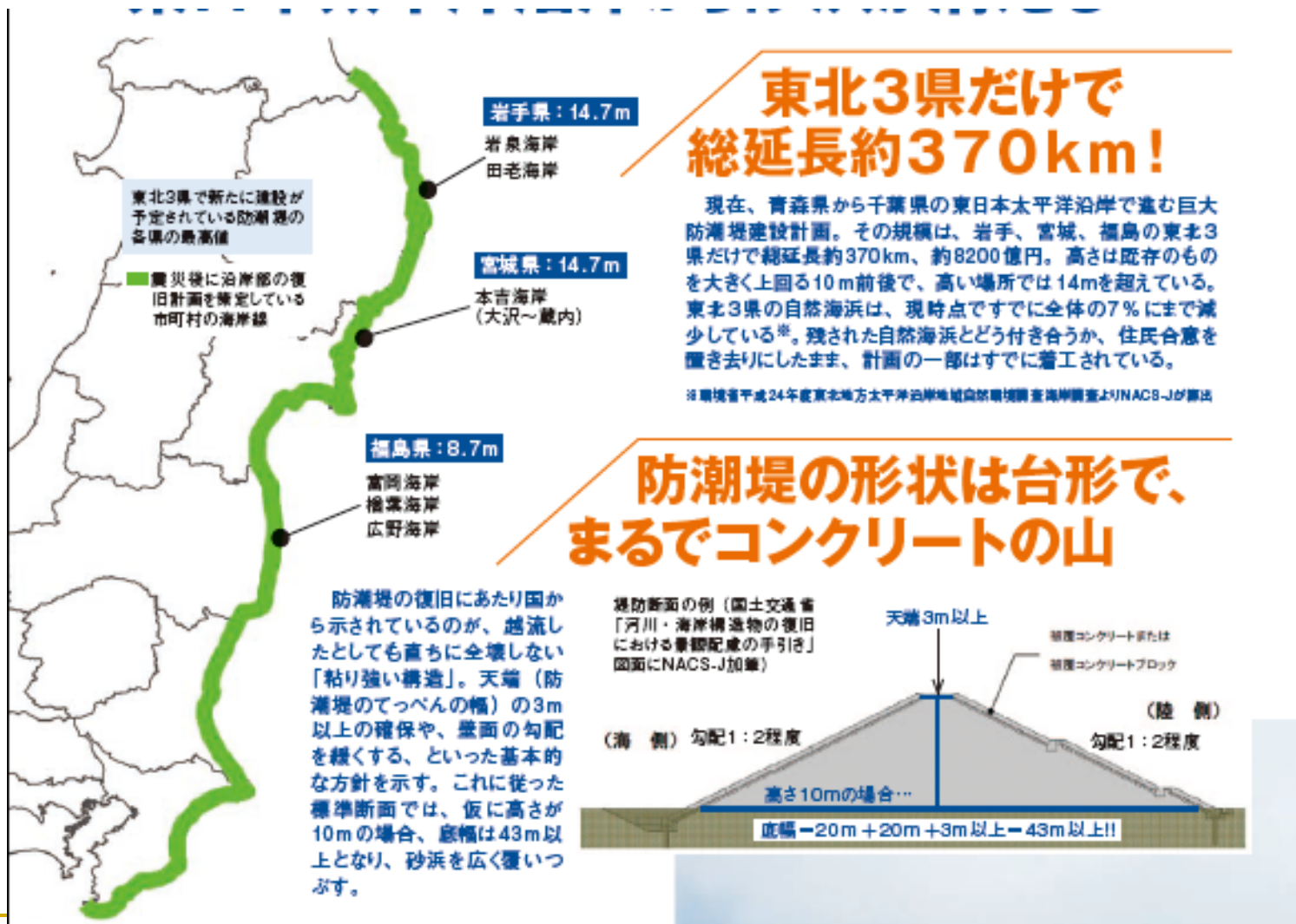
- 津波防災地域づくり法
津波浸水想定の提示(県)
市町村がまちづくりの計画
浸水地域は居住を禁止・制限
- 防潮堤、2線堤、盛土など
- 防災集団移転促進事業などで高台や内陸に移転。浸水地域は盛土して、商業・業務用地などに。



津波シミュレーションと土地利用方針



東日本大震災の防潮堤計画



防潮堤の計画・建設状況

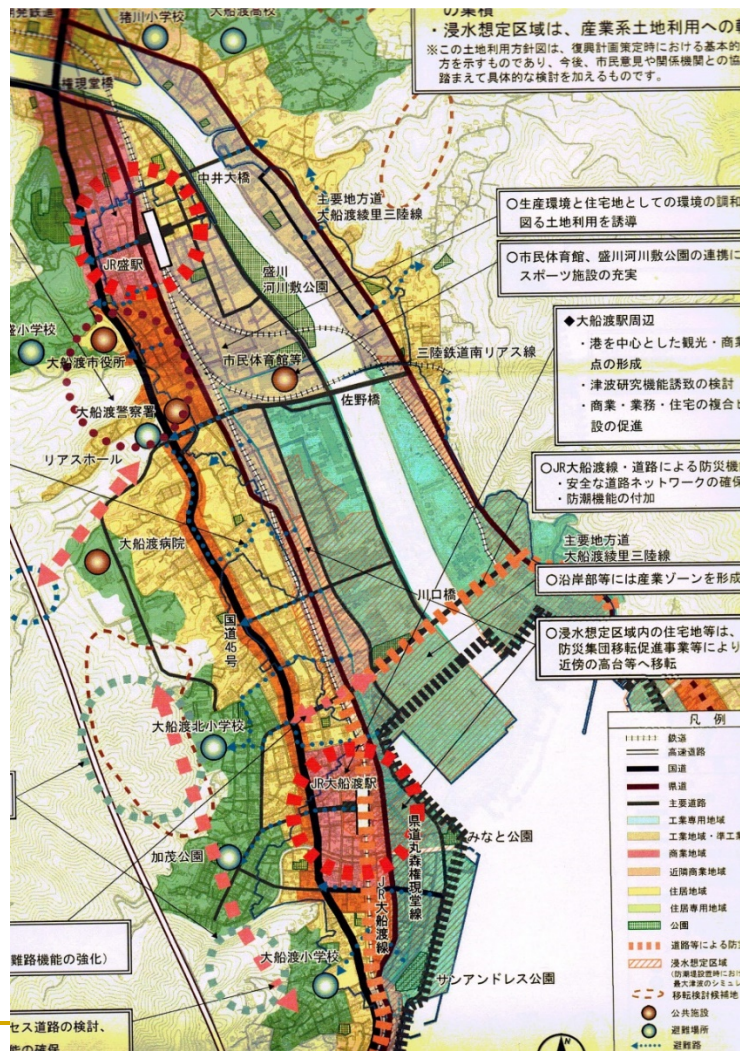
- 被災3県の防潮堤計画594カ所。
- 地元と調整済577カ所。完成は83カ所。建設中361カ所、133カ所は未着工。(2016年1月末)
- 住民要望によって当初の高さを下げた防潮堤。
 - 宮城県：359カ所中133カ所
 - 岩手県：136カ所中23カ所

防潮堤への住民要望

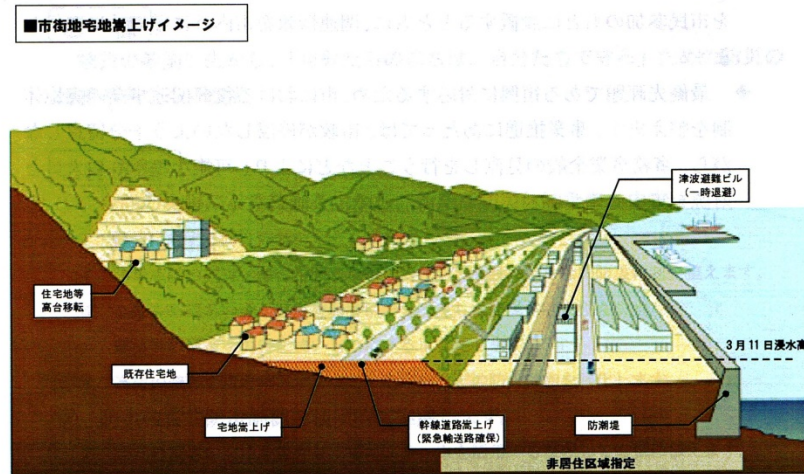
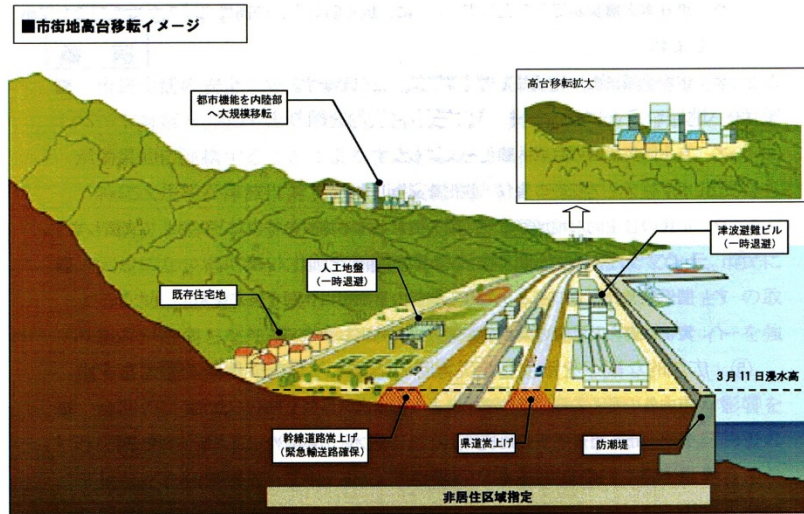


- 気仙沼市大谷海岸
- 砂浜を埋める高さ9・8メートルの防潮堤計画。
- 住民組織「大谷里海(まち)づくり検討委員会」
- 防潮堤を移動し、砂浜を残し、景観を守る提案。
- 県は、一部のみ同意。市、検討委員会と、県、国の間で協議継続。(毎日新聞、2016.3.10)
- 他に、「防潮堤を考える会」など。

土地利用方針と移転計画



大船渡地区



高台移転のイメージ【当初】

防災集団移転事業

防災集団移転事業＝5戸以上
の集団、住宅のみ移転
宅地規模100坪以下



差込型移転（大船渡市 佐野地区）

大船渡市 碁石・泊地区



大規模な宅地造成や盛土

陸前高田



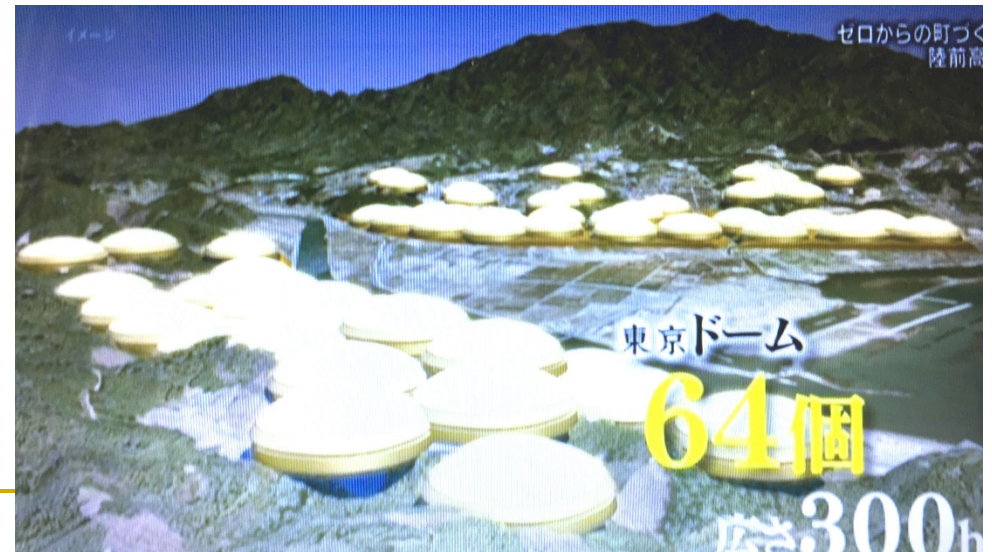
女川



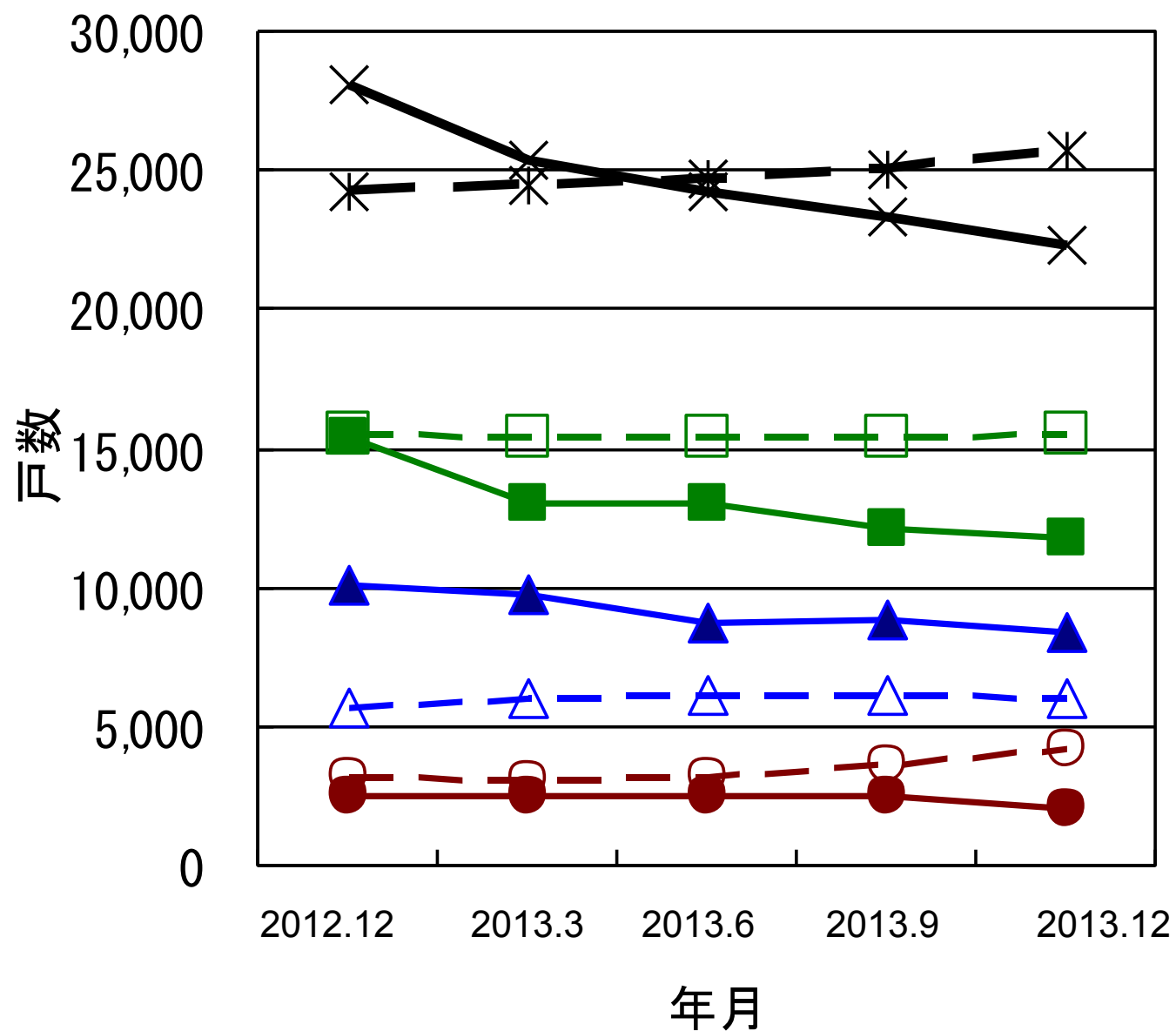
閑上

陸前高田の復興まちづくり

- 死者・不明1807人
- 避難者10143人
- 総事業費1200億円
- 高台住宅 1058戸
- かさ上げ地 767戸
- 中心市街地の形成 300ha



災害公営住宅と移転戸数



- 岩手移転戸数
- 岩手公営戸数
- 宮城移転戸数
- 宮城公営戸数
- 福島移転戸数
- 福島公営戸数
- 合計移転戸数
- 合計公営戸数

合意形成の困難

まちづくりと住宅再建の関連

- 巨大防潮堤＋復興まちづくりへの賛否
- 復興まちづくり＝高台、内陸移転事業等の遅れ
- 事業完成まで待てない。土地は入手できても住宅再建費用が足りない、など。
- 高台・内陸移転か自力再建か、意向調査の揺れ。
。高台造成地の区画や公営住宅に空きも。
- →合意形成の困難性、住宅再建・生活再建の遅れ。

結論

- 復興は被災者の生活再建が目的
 - 被災者の合意を欠いた復興まちづくりは禍根を残す
 - 合意形成には、
 - ①情報を公開し、
 - ②まちづくりの見通しを示し、
 - ③議論を尽くすことが不可欠
-

FINE

ご静聴ありがとうございました。