

都市環境に配慮した防災まちづくり

神戸山手大学教授、人と防災未来センター上級研究員

小林 郁雄

(概要)

非常時に備える防災まちづくりは、実は平常時の状況での街の姿、形、あり方の反映である。日常的な街の環境への関心が防災まちづくりの原点である。

都市環境への配慮が防災まちづくりにつながる事例として、神戸市松本地区の「せせらぎ」と鷹取地区の「野田北ふるさとネット」を取り上げ、解説する。

1. 防災まちづくり

災害に対応する非常時の状況にも、緊急時（3日間程度、10の2乗時間＝100h＝4.2日）、応急期（1～3ヶ月間程度、10の3乗時間＝1000h＝41.7日）、復旧期（1～3年間、10の4乗時間＝10000h＝417日）、復興期（約10年間、10の5乗時間＝100000h＝4167日＝11.4年）といった時期に応じて、さまざまである。防災や最近、特に重要視されてきた減災を考えるのは、復興期あるいは復旧期での対応である。もちろん緊急時・応急期における対応を事前に準備することも含まれる。

「まちづくり」を私は、「地域における、市民による、自律的継続的な、環境改善運動」と定義している。すなわち、まちづくりは運動である。一方、「都市計画」をこれと対比的に解釈すれば、「国家における、行政による、統一的連続的な、環境形成制度」ということになる。

防災まちづくりとは、災害に対応するまちづくり、すなわち、思いも寄らぬ緊急的な対応が迫られる事態に即応できる地域的・市民的な環境改善運動である。必ずしも、緊急対応策（地域防災計画の大部分は、それに費やされているが）ではなく、防災・減災をめざした日常的な取り組みが重要である。

2. 都市環境の改善

防災・減災のための都市環境の改善として、まず考えられるのは災害に強い都市構造の整備である。すなわち、幅員や線形がしっかりした道路河川、適切に配置・整備された公園広場、構造的にもネットワークとしても災害対策を考慮した電気・ガス・上下水道といった供給処理施設、こうした都市基幹施設が整備、管理されていることが基本である。それに加えて、住宅・商店などの建築物が適切な密度で配置され、耐震・防火などの性能を十分に有するとともに、それらが継続的にメンテナンスされていることも重要である。

もちろん、地盤や土壌、斜面や埋立などしっかりした地形地質、大雨や暴風を緩和する水路緑地の保全涵養など自然環境において災害対策の基本的条件が整っている前提でのことである。

こうした、都市環境基盤の整備改善が防災の基本ではあるが、経済的効率や政治的判断などから、都市機能とのバランスの上で必ずしも防災最優先で資本投下がなされ訳ではないし、当然、一夕一朝に整備が終わるようなものでもなく、長期にわたる継続的整備が必要なことにもなる。

こうした都市環境の抜本的な改善に向けた努力とともに、日々の防災環境改善運動として防災まちづくりに取り組んでいくことが、とりあえず、重要である。

3. 松本せせらぎと野田北ふるさとネット

日々の防災環境改善運動とは日常的な街の環境への関心を確認し、高めることである。都市環境基盤が防災的に完璧に整備されていたとしても、それを上回る大災害が襲いかかってくる可能性はあり、自然の脅威は底知れない。ハードな環境整備と合わせて、ソフトな環境運動が必要な理由であり、日常的にはそちらの方が重要である。

「松本せせらぎ」は震災火災の教訓から作られた水路であり、初期消火用水・災害後の生活用水として役立つであろう。しかし、もっとも重要な役割は、その水路管理を沿線住民が自律的継続的に行うことによって、地区環境への関心を高め、相互の人間関係を深める装置として「せせらぎ」があり続けることである。

「野田北ふるさとネット」も震災後に作られたものであるが、多くの復興都市基盤環境や地域防災組織などの整備が進められた中で、地域のゆるやかな連携、総合窓口、情報共有の場としての機能を担うべく始まった。この自律的継続的な住民自らのネットワークが果たす究極の役割は防災・減災にあることを、ふるさとネットの構成員は意識していない。それもまた、防災まちづくりにおいては、重要なことかもしれない。

4. 自律生活圏の確立

阪神・淡路大震災からの1995年1月～3月の3か月間を、私たち被災民は「震災ユートピア」と呼んだ。突然の大災害にアツケにとられ、呆然の日々からようやく立ち直った時、多くの不自由とさまざまに困難な状況に満ちてはいたが、それに倍増する自由自律と相互連帯からなる自律連帯市民社会が、そこにあった。

その震災ユートピア期に、被災現場で私たちが学んだのは「巨大なものは脆い／やってないことはできない／自分でできることを自分でする」という3つの教訓であり、その総合解としての「小規模で分散した自律生活圏が多重にネットワークした社会」という将来都市像であった。

近隣住区を超え、環境的にも地域経済としても自律循環をめざし、自己決定できる生活圏域として「自律生活圏（＝コンパクトタウン、まち住区）」の確立こそが、住民主体のまちづくりのゴールであり、災害に強い（うたれ強い）市街地の基本であると確信した。

そして、そうした自らの生き方を自らで決定できる小規模分散自律生活圏（コンパクトタウン）の多重にネットワークされている形（コンパクトシティ）が重要である。施設面でも情報面でも、人間関係や行政組織も含めてのネットワークである。国際・広域のネットワークが地域・個人と直結する形で、生活圏の多重ネットワークとして形成されていること、それが地方自治体であり、国家であるという構図である。

自律生活圏の確立が、自分たちの手で防災まちづくりを進めていくための基本条件となる。

（参考文献）

1. 松本地区まちづくり協議会／神戸市「せせらぎが流れるまち松本」2002年3月
2. 松本地区まちづくり協議会「松本地区復興記録誌」2005年1月17日
3. 野田北部まちづくり協議会「野田北部の記憶（震災後3年のあゆみ）」1999年3月
4. 野田北ふるさとネット／神戸市「野田北部地区美しいまち宣言からパートナーシップ協定へ」2006年2月
5. 小林郁雄『復興まちづくり』2003年4月丸善「ヴィジュアル版建築入門10 建築と都市」192～201頁
6. 小林郁雄『まちづくりのマネジメント』2007年4月朝倉書店「まちづくり学」82～94頁

◆ 松本せせらぎ／神戸市兵庫区松本地区

松本地区は神戸市兵庫区の中央部にある面積約 9ha の木造長屋などの住宅が密集した地区であった。1995 年の阪神・淡路大震災において、大規模な火災により 80%が消失し、壊滅的な大被害を受けた。神戸市による震災復興土地区画整理事業によって復興が進められた地区の一つである。

松本地区では、施行区域と都市計画道路松本線（幅員 17m）の 2 つが第 1 段階として都市計画決定され、第 2 段階の都市計画とまちづくりの詳細については、住民と神戸市が話し合いながら計画を検討し内容を決めていく方式が進められた。この 2 段階都市計画方式は住民と行政の協働のまちづくりを進めていくうえで、震災復興事業において有意義で、今後のまちづくりにいて重要な方法となった。



■復興まちづくりの経緯

- <平成7年>
 - 5月7日 / 「松本地区まちづくり協議会」設立
 - 12月18日 / まちづくり提案(その1) を神戸市に提出
- <平成8年>
 - 3月26日 / 事業計画決定
 - 7月15日 / まちづくり提案(その2) を神戸市に提出
 - 11月5日 / 地区計画決定
 - 11月30日 / 仮換地指定開始
- <平成12年>
 - 11月 / せせらぎ着工
- <平成13年>
 - 9月30日 / せせらぎお披露目式

■Chronology of Restorative Urbanplanning

- <1995>
 - May 7 "Matsumoto Area Community Development Council" established
 - Dec.18 "Community Development Proposal No.1" presented to the City
- <1996>
 - Mar.26 Areas approved as Land readjustment project
 - Jul.15 "Community Development Proposal No.2" presented to the City
 - Nov.5 Detailed District Plan determined
 - Nov.30 Designation of the provisional Replot started
- <2000>
 - Nov. Construction of the stream started
- <2001>
 - Sep.30 Celemony to celebrate the completion of the stream

■地区と事業計画の概要

地区面積	8.9ha	
震災前 人口・世帯数	2,367人・1,206世帯	
状況 建物棟数	641棟	
被災状況	全壊(焼)数	429棟
	半壊(焼)数	88棟
	被災率	81%
事業計画決定	平成8年3月26日	
減歩率	9%	
総事業費	約249億円	

■Outline of the Project program

Area	Population & no. of households	8.9ha
Before the earthquake	Total no. of houses	2,367 people, 1,206 households
	Totally destroyed	641
Damaged structures	Partly destroyed	429
	Percentage destroyed	88
	Percentage destroyed	81%
Conclusion of project		March 26, 1996
Area reduction rate		9%
Total project cost		Approx. ¥24.9 billion



■道路・公園・せせらぎ等計画図 Plan of roads, parks and the stream



松本のせせらぎは、協議会活動の中である住民の「火事のとくに水があったら…」のつぶやきから発想発展したもので、まちづくり協議会による「松本地区まちづくり提案その1」1995年12月10日に、その構想がすでに盛り込まれていたが、事業が形を見せはじめた1999年頃から「通り・せせらぎ部会」で本格的検討された。

まちに彩りや潤いを与えるとともに、非常時には初期消火の水としても、また生活用水としてつけるように考えられたものである。流れる水は、北方3kmの鈴蘭台下水処理場の高度処理水を活用したものである。



Creating a stream



せせらぎを作ろう！

まちづくり提案に盛り込まれたせせらぎ構想は、土地区画整理事業がある程度形を見せはじめた1999年頃から、協議会内の「通り・せせらぎ部会」で本格的に検討がはじまりました。部会では、街路樹の樹種、歩道の舗装材料や色、せせらぎの形などを主な対象として「まちづくりのシンボル」をつくるための検討がすすめられました。

これまでのまちづくり活動の経験を活かして、住民と行政・専門家がそれぞれの立場や役割を認めながら一緒に考えていくことで、意見のすりあわせを図りました。

4丁目

歩道の舗装は、試験張りをしてみんなの投票で決めました。ポイントは、歩きやすいこと、夏にまぶしくないこと、景観的に美しいことなどです。



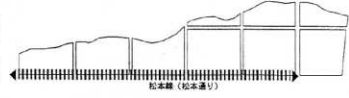
1. まちの骨格・基盤と環境づくり

1-1 安全で魅力ある通り

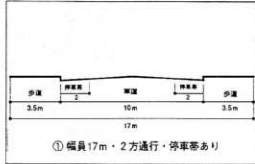
道路計画の基本は通行の安全です。過大な通過交通が通らないこと、非常時に迅速な避難。救急活動ができることが当然のこととして必要ですが、とくに住宅を主とする松本地区のまちづくりでは、通学路や買い物通りとして、子供やお年寄りなどにやさしい通りづくりが重要です。また、通りはこのまちに住むわたしたちの出会いやふれ合いの場でもあります。まちの顔となる表通り、木陰や四季の花の咲く通り、落ち着いた通りなどいろいろな通りが織りなして、気持ちの良く楽しいそして安全な松本のまちの骨組みとしていきたいと考えます。

(1) 松本線について

◇「松本線」は、3月17日の都市計画で、現在の松本通り（幅員約7m）を北側に17mまで拡幅するように決定された道路の計画名称です。



◇この道路については協議会でもいろいろな意見が出されましたが、区画整理事業をしていくうえで欠くことのできない道路ということで、元計画を基本としながら、将来の松本地区の表通りとしてふさわしい道路にしていくべく検討してきました。



① 幅員17m・2方通行・停車帯あり

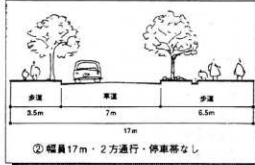
◇元計画での断面構成

具体的には、17mという道路の巾をどのように使うかということです。

◇元の計画では、右の絵のような断面構成が考えられていました。

■ これに対して、

- ・停車帯を設けると車が通りやすくなるが、かえって通過交通が多くなる可能性がある。
- ・また、結局は駐車場として使われてしまう。
- ・車道部分が広いと道路を挟んだまちの分断がわかりやすい。



② 幅員17m・2方通行・停車帯なし

◇検討された断面構成

といったことから、
◇停車帯をなくし、その分を松本通り側の歩道を広げる考え方をしました。



◆野田北ふるさとネット／神戸市長田区野田北部地区

野田北部地区は神戸市長田区最西部にあり、多くの木造長屋住宅が密集した約 13ha の典型的な神戸の下町地区であった。阪神・淡路大震災で地区の東部は大規模な火災にみまわれその復興に震災復興土地区画整理事業が、焼失を免れたが大部分の家屋が倒壊した鷹取駅に近い西部は街並み環境整備事業で復興整備が進められた。いくつもの事業に対応して多くの地元組織が立ち上がっていった。



<野田北部地区の被災状況>

- ・犠牲者：41名
- ・全壊全焼：70.4%
- ・半壊半焼：25.8%



長屋と路地のまち

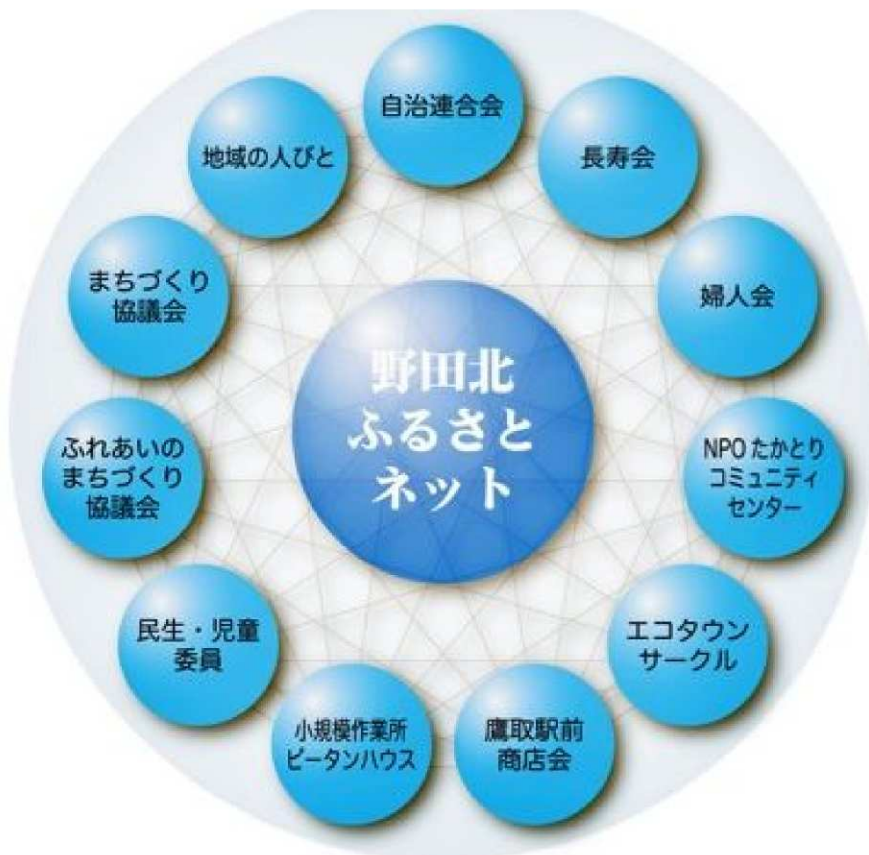
<1994 (平成6) 年の航空写真>



震災後、コミュニティの各団体の活動が多様化するなかで、情報共有が困難になっていった。そこで、それらの間をゆるやかにつなぐ「ふるさとネット」に集まり、1. ゆるやかな連携、2. 地域の総合窓口、3. 情報共有の場となった。

<野田北部地区の各団体の概要>

記号	組織名	会員の構成	発足	発足のきっかけ	発足目的	活動内容	変化した活動
■	野田北部まちづくり協議会	自治会・婦人会・老人会・子供会役員、民生委員、市政懇談委員	H5	商店街の活性化計画	うるおいやすらぎをテーマに地区の将来を考える	大園公園とコミュニティ道路整備計画（H6.12完成） 鷹取商店街活性化計画、各種事業の協議	復興対策本部、各種イベント
□	鷹取東まちづくり協議会	事業地区内自治会役員	H7	震災復興土地区画整理事業決定	震災復興土地区画整理事業の推進	地元の合意形成と、行政との協議	H12年事業終了により解散
●	鷹取救援基地	鷹取教会、ボランティア	H7		ボランティアの活動拠点	外国人への情報提供、医療施設、救援活動など	NPO法人格の取得によりTCCへ発展
●	NPO法人 たかとりコミュニティセンター（TCC）	FMのいっぴい、ワーキンググループ、ワールドコミュニケーション NGOベトナムinKOBE、多言語センターFACIL、アジア女性自立プロジェクト、ワールドキッズコ	H12	-	多文化共生のまちづくり	多言語での情報提供、教育、IT関係、高齢者・障害者の自立支援、外国人コミュニティ活動など	-
・	大園公園管理会	地域住民	S40代	大園公園完成		大園公園、海運双子池公園の管理	
▲	海運コミュニティプラザ運営委員会	婦人会・自治会の有志	H11	復興受皿住宅完成（集会所設置）	集会所を高齢者を含めたコミュニティの場所とする	ふれあい喫茶の実施等	3年間の助成金終了により解散
▲	ふれあいまちづくり協議会	婦人会・自治会の有志	H15 復活	ふれあいまちづくり協議会への助成制度	*	ふれあい喫茶の実施等	-
♣	エコタウンのできたサークル	地域の有志	H13	エコタウン助成制度	環境にやさしいまちづくり	かわらばんでゴミ出しマナーなど呼びかけ、廃品回収	-
★	野田北ふるさとネット	野田北部自治連合会、野田北部まちづくり協議会、長田千歳婦人会、民生委員・児童委員、各町長寿会、大園公園管理会、海運コミュニティプラザ運営委員会、野田北部集会所管理会、野田北部子ども会、エコタウンのできたサークル、たかとりコミュニティセンター	H14	ふるさとづくりの検討	野田北部地区を地区内の住民や事業者、地区に関わる諸団体、行政など様々な人々の参加と協力により、人情味あふれ、安全で安心な「住みたい、住みつけたいふるさと」の実現をめざす	・月1回の定例会 ・部会（かんがえる会、やってみる会） ・サークル活動 ・ふるさとかわらばんの発行 ・各種コミュニティビジネス（ワークショップグッズ、街路中心線プレート、ミニヤード、体験学習受け入れ事業など）	自治会行事の夏祭り、餅つきの主体に



1999 (平成11) 年3月21日
野田北部コミュニティ宣言

「ハードからソフトへ」

路地コミュニティ

かわらばんの発行



毎月10日に全戸配布



路地の美化化完成式

ふれあい喫茶



路地の個性を引き出す



路地の美化化 (街なみ環境整備事業)

情報共有の場 ～野田北ふるさとネット定例会～



2002 年 1 月

野田北ふるさとネット
発足

2004 (平成16) 年6月17日
野田北部 美しいまち宣言



ごみ6分別多言語看板のリニューアル
(平成17年度長田区地域づくり活動助成)



駅北側駐輪場の管理スタート (2006年9月1日)

地域内のNPOたかとりコミュニティセンターとの協働事業
駅前駐輪場の管理スタート (2005年8月1日)