神戸市における被災地復興に関する公園緑地行政の展開

The Development of the Administration on the Park and Greenery concerned with the Revival of the Disaster Area in Kobe City

田中 充*
Mitsuru TANAKA

はじめに

去年1月17日の大震災の後、神戸市は1月26日に震災復興本部を設置し、復興計画の策定にとりかかった。続いて2月に検討委員会設置、3月末に復興計画ガイドライン発表、4月に100人からなる審議会設置、そして6月30日に復興計画を策定した。

また、重点復興地域の7カ所の区画整理と2カ所の再開発事業、それに伴う5カ所の近隣公園の計画決定手続きを進め、拙速であるとの批判を浴びながらも震災後2カ月後の3月17日に都市計画決定を行った。

一方、震災後各地域に続々と設立された地元のまちづくり協議会は現在その数は百を超えている。それぞれの地区の事情は異なるにせよ、どの協議会でもその論議は一進一退を繰り返しながらも活発な議論が行われ、現在に至っている。

震災直後の計画決定、復興計画づくり等行政主導のよう

に見えたまちづくりも、ここに来て市民の姿が主体になりつつあり、復興計画の基本的視点である協働の精神が生かされていく方向性が見える。

1. 神戸市の復興計画

復興計画の内容はマスタープラン的、総花的ではあるが、公園緑地の視点からは多くの考え方、計画が示されており、今後の被災市街地のみどりの復興の基本になるものである。ここでは簡単にその内容にふれることにする。

神戸市の復興計画は、復興まちづくりの目標として「安心」「活力」「魅力」「協働」の4つを掲げ、1.復興の基本的考え方、2.目標別復興計画、3.安全都市づくり、4.市街地復興計画、5.シンボルプロジェクト、6.実現に向けて、の6章で構成されている。

3章の安全都市づくりの中で防災面から見た公園緑地についての考え方が示されている。安全都市づくりは防災生活圏の形成、防災都市基盤の確立、防災マネージメントの推進の3つのどれが欠けても成り立たないが、公園緑地は特に防災都市基盤を構成する重要な要素である。防災都市基盤では六甲山と海に挟まれた東西に細長い神戸市の市街地に格子状に防災緑地軸を設定し、適所に避難地や救援活動の拠点となる防災拠点を配置することとしている。そして、防災緑地軸は以下の4つの軸で構成される。

(1) 河川緑地軸

災害時には避難路、延焼遮断帯および緊急車両の通行路の他利水機能を有し、平常時には水と緑あふれるアメニティ豊かな空間となる。

(2) 街路緑地軸

災害時には河川緑地軸を補完する避難路、延焼遮断帯、緊急車両の通行路の機能を有し、平常時には沿道と一体となったシンボルロード、主要幹線道路として機能する。

(3) 山麓緑地軸

山麓部においては、災害時には山崩れの緩衝緑地（グリーンベルト）として機能し、平常時には無秩序な市街地の形

表－1 神戸市復興計画策定までの動き

月 日	項 目
1月17日	阪神大震災 神戸市災害対策本部設置
1月17日	公園・街路樹被害調査
1月26日	神戸市震災復興本部設置
1月27日	災害復旧事業の調整
2月 1日	建築基準法第84条に基づく建築制限の指定 (6地区、233ha)
2月 7日	第1回神戸市復興計画検討委員会開催 市民生活検討分科会、都市基盤検討分科会、 安全都市基準検討分科会を設置 延べ14回の委員会、分科会を開催 都市基盤、安全都市基準の中で緑地軸、防災拠点としての 公園のあり方の検討を行う
2月16日	「震災復興促進地域」(神戸市震災復興緊急整備条例) の指定(5,887ha)
2月17日	建築基準法第84条に基づく建築制限期間の延長
2月下旬	神戸市復興計画に併せ公園緑地の復興計画を検討し ガイドラインに反映
2月28日	復興都市計画案の縦覧開始
3月初旬	防災緑化重点地区4地区の検討に入る
3月14日	神戸市都市計画審議会
3月16日	都市計画地方審議会(兵庫県)
3月17日	都市計画決定。「重点復興地域」の指定 (24地区、1,225ha)
3月27日	「神戸市復興計画ガイドライン」発表
4月22日	第1回神戸市復興計画審議会開催
6月29日	神戸市復興計画審議会答申
6月30日	「神戸市復興計画」発表

*神戸市建設局中部土木事務所

成を防ぐ。

(4) 臨海緑地軸

災害時には臨海部での避難路及び緩衝緑地として、平常時には散策路とともに貴重な水辺空間として機能する。

これらの防災緑地軸を格子状に構成し、防災生活圏の骨格を形成するとともに、これと連携する防災拠点を整備することとしている。防災拠点は市の中心的防災活動を担う防災中枢拠点（市役所）、地域の総合的な防災活動拠点となる防災総合拠点（区役所）、さらに防災総合拠点と連携し、近隣生活圏での防災活動を支援する防災支援拠点を整備することとしており、特に防災支援拠点は地域の拠点ということから、地区公園、近隣公園がその中心的役割を担うこととなっている。

自然の摂理に逆らわない柔らかな都市構造の形成が防災の基本である。防災緑地軸、防災拠点としての公園の形成はまさしく柔らかな都市構造そのものであり、安全な街づくりの基盤となるものである。

このほか、復興計画では「市街地復興計画」の中で生田川河川緑地軸、住吉川河川緑地軸、新湊川河川緑地軸の整備等具体的な整備計画を掲げるとともに、17あるシンボルプロジェクトの中で「地域防災拠点の形成」と「水と緑の都市づくり」をあげ、公園緑地の整備を強力に推進することとしている。特に地域防災拠点の形成では学校と公園の一体的整備、拠点となる公園内の貯水槽整備やコミュニティ活動の場となるパークセンターを活用した物資の備蓄

などが盛り込まれている。

2. 公園緑地の復興事業の動き

冒頭でも述べたように、復興計画策定に先立って、市では被災の激しかった重点復興地域を中心に7カ所の区画整理と2カ所の再開発事業の計画決定を行った。公園については、まず近隣公園を決定し、まちづくりの地元協議が進んだ段階に街区公園を計画決定するという2段階都計の方式がとられた。先ず基幹となる近隣公園を何とか確保しようとしたのである。市街地の中で1haを超える公園を確保することはきわめて難しい。今回、区画整理や再開発といった面的事業と連携してようやく確保が可能になった。しかし、地域住民からは「公園よりも住宅」「広い公園よりも身近で小さな公園」といった意見も数多く出され、ある地区では一部計画変更を余儀なくされ、現在に至っている。

なお、地域住民から出された意見の中に「減歩までして公園や道路はいらない」といった意見も多かったが、通常、減価補償金買収を行う区画整理事業では1%を超える部分について公共施設管理者負担金の支出が可能になっている。今回さらに震災特例と言うことで1%の枠がなくなり、実質的にほぼ減歩なしで公園が確保できることになったことを付け加えておきたい。

ただ、密集市街地で近隣公園となる1haもの土地を抜いてしまうと一つの町内がなくなってしまうこともあり、地域コミュニティの破壊といった別の新たな問題を突き

図-1 防災緑地軸と防災拠点の構成

つけられている。

一方、復興計画の中でも目玉である河川緑地軸の整備では新湊川沿いの用地買収を進めるとともに、住吉川では一部公園の用地を確保し、防災ふれあい河川事業、河川沿いに計画されている都市計画道路のコミュニティ道路としての事業化など公園、河川、街路等多様な事業の連携により緑地軸の形成を図ろうとしている。

また、緑化の推進という観点からは、市独自で被災の激しかった地区4カ所を防災緑化重点地区として計画を策定し、公園緑地や民有地緑化の整備方針を掲げた。その後、グリーンオアシス制度等を活用しながら身近な公園の確保等を行っている。

ただ、こうして計画が進み出している事業は全体からすればわずかである。特に公園緑地の分野は厳しい市の予算の中で緊急を要する住宅建設等に比べれば重要度を落とされている。いかに市の負担を少なくして事業を進めていくかに四苦八苦しているのが現状である。

3. 今後の展望

今、街を見回してみると、従来からある公園は仮設住宅であふれている。仮設の期限も2年を超えて延長が認めら

れるようになった。現在の住宅建設の状況から言えば2年での仮設住宅の解消は困難な情勢である。今後はどこかの仮設を集約して子どもの遊び場を確保していくかが問題となろう。集約といっても実際に住んでいる人がいるだけに事はそう単純ではない。

区画整理や再開発もようやく事業決定がされつつある段階であり、新たにできる公園もその中身を決めるのはこれからである。

震災から一年半以上経過したが、このようにまだまだ復興への道のりは遠い。

しかし、百を超える市民主体のまちづくり協議会が活発に動いていることは、協働のまちづくりを進める我々に明るい展望を与えてくれている。ハード面の整備とともに、市民自らがまちづくりを行うソフト面の活動が公園を中心とした防災コミュニティづくりには不可欠であり、こうした動きを大きなバネにして行政としても公園緑地の復興に邁進していきたい。

最後に、今後復興における公園緑地の役割はますます重要になってくると思われ、造園の専門分野からの更なる支援をお願いしたい。

図書紹介

「水路の親水空間計画とデザイン」

渡部一二 著

技報堂出版、1996年4月刊

B5版、126項、4,120円

高度経済成長期を中心に次々と失われていった水辺空間の再生は、現在ではまちづくりの常套的な、一つの手段にまでなっているといって差し支えない。本書の対象とする「水路」もその代表例であるが、まちと水路との関わりを永く研究し、また計画の実践にも携わってきた著者は、近年の全国の親水空間整備のあり方をみて、「計画段階からの重要テーマの欠落」を目の当たりにして「整備事業関係者」に向けて本書を著したという。

著者の危機意識である重要テーマの欠落とは、「再生」の考え方の深みのなさとも言えよう。自然と人間が生み出した過去のすばらしい遺産（著者は「環境の宝物」と名付ける）を核とした土地の活かし方が、単眼的であったり局部的であったりするために、まちが「水縁付け」られていないとみる。そこで本書では、この環境の宝物を見つけだし活かしていく方策が、全編を貫く水路への深い愛とも言うべき情熱をもって再三に語られる。

もちろん、本書の主眼は実務家のための計画論であり、著者のこれまでの調査研究の成果を踏まえながら、計画、設計、デザインをどう展開すべきかというプロセスが平易に述べられている。しかし行政系の出版物にありがちな、書き手の顔の見えない無味乾燥なマニュアル類や事例集にはない、著者の熱い思いが随所に底流から湧き上がる快著である。

1章の「水路が作った環境の宝物」では、全国の事例を紹介しながら、著者の言う「環境の宝物」を見る視点の妙味について、イントロダクション的に解説している。さらに2章の「水路空間の機能と効用」では、水路がもたらす機能効用を述べつつ、それがまちのなかで「生きた」姿を示す「水縁空間」の構造について解説している。そして3、4章で「親水空間づくりの調査と計画」及び「親水空間のデザイン」として実際の事業における調査から構想計画の立案、さらに空間・造形デザインに至る手順をそれぞれ述べている。宝物探し（調査）から構想計画立案の過程においての住民参加の必要性や、当然のことな

がら机上では時として眼がそれがちな、流量の確保の方策の指摘等は、実践家ならではの説得力がある。続く5章では郡上八幡町における著者の20年を越える取り組みを、そのプロセスを中心に具体的に解説し、最後の6章では全国11の整備事例が紹介されている。

豊富な事例や、調査におけるチェックリストなど、「即使える」本でもあるが、著者の本意を汲めばまずその思想を十分に噛みしめる必要がある。時として宗教性をも帯びる著者独特の言語空間を理解する上でも、前著『生きている水路』（東海大学出版会）等も併せて読まれることをお勧めしたい。

（小野良平・記）