

3 都市計畫事業型之城鄉營造重建 (復原・重建篇第二部 10 城鄉營造重建)

神戸山手大學環境文化學科教授

小林 郁雄

KOBAYASHI, Ikuo

關鍵字

決定兩階段都市計畫

指派專家, 公部門的角色

住宅供給與市區規劃協調

基金制度, 受災建築的共同改建工程, 城鄉營造平台

1. 都市計畫型的重建地區

阪神・淡路大地震發生之後的城鄉營造重建工作，其重點為重災區土地重劃及再開發等都市計畫型事業。因火災等所造成的重大災害多數集中在有許多戰前住宅的老舊密集地區，為徹底展開該類地區的改造重建工作，因此，在這個都市計畫事業型地區（黑地地區），已經集中投入了許多資金以及人力。

雖說這樣的都市計畫事業經過了都市計畫決策，即所謂的民主程序，係基於法定基礎之強制型事業。但是在阪神・淡路大地震之後，針對重建工作與當地居民等相關市民達成共識上有許多問題。不過都市計畫克服了這些問題，迅速展開重建，甚至獲得許多來自海外的稱讚。

這些歸功於「城鄉營造協議會方式」的市民城鄉營造（海外地區一般稱之為 KOBE 災後重建 Machizukuri）扮演了重要的角色。

2. 都市計畫事業型重建之課題

兵庫縣在災後 10 週年的 2005 年，針對涵蓋六大領域，54 個主題「重建 10 年重建實証・建言」一文中的『市區重建整備事業的投入』（負責人：小林郁雄委員），就都市計畫事業，針對市區重建整備事業過往十年的執行及結果進行驗證，並提出以下的建言：

- 1) 有關市區重建整備事業之應有狀態及進行方式
 - 重建事業應盡早，並具有彈性及多樣化
- 2) 有關市區重建整備事業之實施
 - 應指派專家協助 Machizukuri(城鄉重建)協議會
- 3) 有關住宅供給，市區等城鄉重建及全面性整備事業
 - 整體展開城鄉重建與居住重建

4) 有關推動防災性的城鄉重建

- 透過城鄉重建平台打造安心安全新城鄉

以上四項建言，也是未來首都發生直下型地震等都會地區的市區重建整備事業上所需注意之要點。

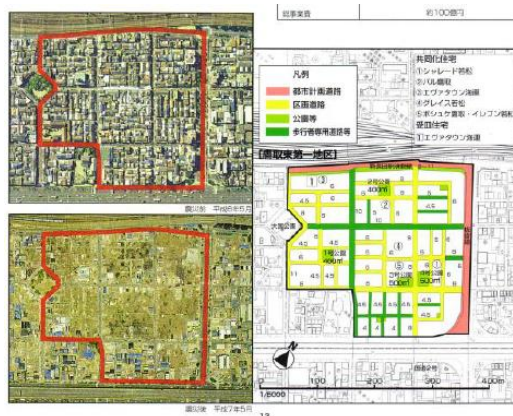
另外，還針對上述四點之具體相關課題加以詳述。其中有 7 個項目被視為特別重要，需要立即採取行動。

■ 透過兩階段都市計畫決策，展開重建工程

阪神・淡路大地震的土地區劃整理事業係採用兩階段都市計畫決策之方法。此外，災後市區重建再開發事業，視都市計畫的工程進度，有些地區依都市計畫決策之內容進行彈性調整。

推動重建之方式很多，以阪神・淡路大地震為契機而制定的受災市區重建特別措施法實行至今，雖然與當時的狀況已有所不同，但災後重建之兩階段都市計畫決策方法，未來可作為緊急時期之借鑑。

此外，日常為顯示居民參與型城鄉營造之重要方向，它也可作為都市計畫決策方式檢討時之參考。



● 災後重建土地區劃整理事業／神戸市鷹取第 1 地區

■ 指派相關專家促進達成合意之作法

重建事業之推動，當地居民透過城鄉營造協議會，就自己所居之地的重建方針、重建計畫、事業計畫等進行對話，彼此達成合意，展開以市民為主體的重建計畫極為重要。而政府部門，在此過程中提供城鄉營造支援活動（指派專家，提供其專業協助及資訊）極為重要。

藉由新成立之「財團法人阪神・淡路大地震災後重建基金」城鄉營造重建支援事業，雖然指派了顧問及諮詢專家，但這些工作卻是災後半年以上的 1995 年 9 月才開始，無法在災後重建的黃金時期立即發揮功能。

今後，為盡早提供協助，應於平時就建立地震重建專家指派系統。指派專家，適時適所極為重要，政府有必要於日常掌握地區情況及專家們的活動。

■ 具有推動事業訣竅之公部門的功能

阪神・淡路大地震中，住宅・都市整備公團（→都市基礎整備公團→都市再生機構）及兵庫縣住宅供給公社、神戶城鄉營造中心...等，活用其豐富的經驗及人力資源，在土地區劃整理事業、市區再開發事業、大樓重建、城鄉營造協議會支援，發揮了重要的功能。

即便公團已移交擔任都市再生的新法人機構，但是將來將其定位為「城鄉營造、重建的緊急部隊」。由於發生地震時，無法保證災區地方政府具有充分的重建計畫、事業相關技術、或有經驗者，反而缺乏之可能性極高，因此有必要傳承市區重建整備之經驗。

■ 展開彈性化重建事業之基金制度

執行城鄉重建之際，應視受災地區之實際情況提供詳細的支援。阪神・淡路大地震重建時，由兵庫縣和神戶市出資的財團法人重建基金「派遣城鄉營造顧問及諮詢專家」因應既有制度，而「小規模共同改建等事業」、「促進市區再開發商業設施遷入事業」、「災區市區重劃土地區劃整理事業、促進地區內土地利用之事業融資利息補助制度」等，則由涵蓋城鄉營造及設施利用之基金提供彈性補助。

為因應不知何時何地會發生的災害，面臨各式重建問題，應建構具有彈性且能盡早因應之公共重建基金制度。



● 災後重建市區再開發事業／六甲道車站南地區

■ 住宅供給與市區整備事業合作之必要性

阪神・淡路大地震中，再開發事業及土地區劃整備事業實施之際，出現了與住宅供給相關單位協調不足（如剩餘樓地板如何以公用住宅的方式活用）的問題。為盡早展開生活重建與都市重建，住宅供給與市區整備事業有著密不可分的關係，今後，如何克服兩者制度上的差異（整治系統、時間差異），應加強合作架構，採取彈性且大膽的擴充。詳細可參考在淡路的一宮町、東浦町的合作案。

■ 受災建築的共同改建事業

市區再開發事業雖可以做到建築物興建完成，為一貫之公共事業方式，但基本上是獨立核算型事業系統，該系統運用於受災區重建有不妥之處。此外，市區再開發事業需要決定都市計畫、工程核可等程序，耗時費力。不僅如此，事業規模越大，地區狀況的變化也越大。因此，對於受災地區之重建、提供受災戶支援來看，採取並活用狹小建地受災戶「受災戶共同改建事業」的制度，較有效率。

■ 設立城鄉營造平台

為推動共同合作型城鄉營造，應設立城鄉營造階段的對話平台。透過這個平台，居民能舉辦學習會或研討會，學習營造防災都市的資訊、相關知識及技術，它可以培養當地的幹部，讓居民、行政工作者、城鄉營造專家來到這裡，了解該地域的狀況及課題、需要整治的方向等，可進行討論，甚至成立個別諮詢。我們相信成立這樣的平台將是有效且有必要。