

## 阪神・淡路大震災後の復興都市計画とその課題

### Reconstructive City Planning after Hanshin Earthquake and its subject

福島 徹\*、大塚 慎也\*\*  
Tohru Fukushima, Shinya Ohtsuka

Many problem produced at a process of reconstructive city planning after Hanshin-Awaji Earthquake. First objects of this study is pigeonhole a process of reconstructive city planning and its problems. Second objects of this study is grasp of urban improvements effect for disaster. Third objects of this study is grasp of factor that is disturbed reconstruction. Then a desirable forming process of reconstructive city planning and reports of city planning for future disaster suggest with due regard to that results.

Keywords : reconstructive city planning, Hanshin-Awaji Earthquake, urban improvement

#### 1. 序論

阪神・淡路大震災により破壊された市街地を復旧し、被害を受けた生活を復興するため、被災各都市において復興都市計画が策定され、実施されてきた。しかし、それは決して順調なものではなく、各地で様々な問題が起きている。また、自力復興を目指している地域においても再建資金の不足、合意形成の困難さや建物の既存不適格の問題など様々な問題が持ち上がり、再建できないまま更地として放置されている地域が多数見かけられる。

本研究では、主として神戸市に焦点を当てながら、地震後市街地の復興を目指して、どのような対応をとりながら、復興都市計画を策定してきたか、またその過程で浮かび上がった問題点にもふれながら、災害時における復興都市計画の策定プロセスのあり方について、また今後の災害に備えた平常時の都市計画上での課題について考察を行う。

#### 2. 被災後の自治体の対応

1995年1月17日の地震発生後、被災自治体は、地震当日に災害対策本部を設置し、例えば建物に關して言えば応急危険度判定等の緊急対応に追われる中で、神戸市では10日後の1月26日に震災復興本部を設置し、住民の生活や経済、市街地の復旧・復興に向けての取り組みに着手する事となった。一方同日、神戸市は復興検討委員会を開催し、復興のためのまちづくりの方針に関する検討を始めた。そして、森南地区等市内6地区に対し、2月1日に建築基準法第84条に基づく建築制限を行った。また、2月16日に神戸市震災復興緊急整備条例を施行し、同条例に基づき復興促進地域の指定を行った。政府は、2月26日に被災市街地復興特別措置法を公布、施行した。神戸市は、2月21日に建築制限を行っている地区に対して都市計画案を発表し、2月23日に提示、2月28日から公示・縦覧を行い、3月14日の神戸市都市計画審議会、3月16日の兵庫県都市計画地方審議会において、被災市街地復興推進地域、重点復興地域の指定とともに承認を得て、翌日都市計画決定がなされた。このように、被災自治体は地震直後からめまぐるしい対応を迫られた。神戸市における被災後の動きを、国や県の動きを交えな

キーワード：復興都市計画、市街地整備、阪神・淡路大震災  
\*正会員、神戸大学総合情報処理センター  
\*\*正会員、兵庫県浜坂土木事務所  
(神戸市灘区六甲町 1-1、TEL078-803-0188)

がら表したものを表-1に示す。この対応の中で、想定をはるかに越えた巨大地震であったことから、市街地の復興を進める上で多くの問題が浮かび上が

った。ここでは、神戸市に焦点をあてながら復興を目指して策定された都市計画の概要と、その問題点について議論していく。

表-1 神戸市をはじめとする行政の動き

	神戸市	国、兵庫県および県下の市
1月17日	災害対策本部の設置	兵庫県南部地震非常災害対策本部の設置、災害救助法を神戸市に適用
1月24日		激甚災害に指定
1月26日	震災復興本部設置、神戸市復興検討委員会	
1月31日	震災復興市街地住宅緊急整備の基本方針発表	西宮市震災復興計画の基本方針固まる
2月 1日	事業予定の6地区に建基法第84条による建築制限区域の指定(233ha)、まちづくり相談開始	西宮市建築基準法第84条による建築制限区域の指定、宝塚市、西宮市伊丹市震災復興本部の設置
2月 5日	震災復興まちづくりニュース第1号発刊。建築制限を行う地域の情報	
2月 6日		罹災都市借地借家臨時処理法の適用
2月 7日	第1回神戸市復興計画検討委員会	
2月 8日	神戸市東部臨海部を復興拠点に	宝塚市、芦屋市、北淡町建基法による建築制限区域指定
2月16日	神戸市震災復興緊急整備条例施行、震災復興促進区域指定(5,887ha)	第1回阪神・淡路復興委員会の開催
2月17日	建築制限区域の建築制限の1ヶ月延長	
2月19日	震災復興まちづくりニュース第2号で震災復興緊急整備条例の紹介	
2月21日	震災復興都市計画内容発表	
2月22日	市内4ヶ所に現地相談所開設。～3/31まで	
2月23日	震災復興まちづくりニュース第3号で6地区の計画案を提示	
2月26日		被災市街地復興特別措置法の施行
2月28日	復興都市計画案縦覧(～3/13)	
3月14日	神戸市都市計画審議会の開催、神戸市のまちづくり案承	
3月15日		県阪神淡路大震災復興本部の設置、芦屋市、西宮市、宝塚市都市計画審議会を開催
3月16日	復興都市計画の計画決定。	兵庫県都市計画地方審議会、神戸市のまちづくり案承認
3月17日	被災市街地復興推進地域の指定、重点復興地域の指定(24地区:1,225ha)、神戸市震災復興住宅整備緊急3ヶ年	被災区分所有建物の再建に関する特別措置法成立
3月21日	まちづくりニュース第4号、重点復興地域の指定について	
3月23日	神戸市都市計画審議会三宮地区計画承認	
3月27日	第3回復興計画検討委員会開催、神戸市復興計画ガイドライン発表	宝塚市震災復興緊急条令の成立
4月 1日		西宮市震災についてまちづくり条例の成立
4月13日	被災マンション再建促進のための特例制度創設を発表	被災マンション再建促進のための特例制度創設を発表
4月20日	神戸市復興計画審議会発足	
4月22日	第1回神戸市復興計画審議会	
4月28日	三宮地区の地区計画決定	県都市計画地方審議会
5月18日	住宅市街地総合整備事業を8地区824haに導入	
5月20日	密集市街地整備促進事業拡大の方針・共同ビル化促進へ	
5月23日	鷹取東地区復興まちづくり初の具体案	
6月30日	神戸市復興計画策定	
7月 7日	神戸市震災復興住宅整備緊急3ヶ年計画発表	
9月 9日	鷹取東地区の事業計画案決まる	
9月18日	鷹取東地区事業計画案縦覧始まる	

### 3. 神戸市における復興都市計画

神戸市は地域によっては建物のほとんどが全壊したり、火災により焼失するという、市街地の至る所で壊滅的被害を受けた。このような被災市街地を元の状態ではなく、一歩進んでより安全な住みよい町にすることが求められた。しかし、一方で、被災者は住むべき家を失っており、早急な再建が必要でもあった。

ところで、震災に対して、応急対応に関する法律はそれなりに整備されているものの、もっぱら災害時の市街地復旧に関して規定する法律はなかった。従って、復興に向けてのまちづくりは、既存のまちづくりのための法律である都市計画法、建築基準法等に則って対応していかざるを得なかった。市はこれまでに策定していた再開発方針とも言われる再開発方針をベースに、被害の著しい6地区について区画整理等事業等手法により復興を推進すべく、2月1日、まずこの6地区について、建築基準法第84条により建築制限をかけた。ついで、2月16日に制定し「神戸市震災復興緊急整備条例」に基づき、3年間の期限付きで、甚大な被害を被った市街地のうち、災害に強いまちづくりを進める必要性のある区域として、東灘区から須磨区までの5,887ha（神戸市全域の10.8%）を、震災復興促進地域に指定した。これは再開発マスタープランにおける一号市街地に臨港地区の一部を加えた地域となっている。

6つの事業予定地域は、対象地域の住民一人一人が多大な被害を被った状況にあったこと、混乱の中で情報の熟知が不十分であったこと等、主としてその手続き的拙速さに対して、多くの反対の声があったが、3月17日それぞれ、区画整理事業及び市街地再開発事業を行うことが決定した。しかしこの

決定は、骨格となる都市施設のみとし、身近な公園や生活道路は今後の住民の意見や話し合いを経て決定するという、二段階方式とされた。また、併せてこれら6地区は、今回の震災を期に制定された被災市街地復興特別措置法に基づき、復興推進地域に指定されている。これら都市計画決定された事業地区を表-2に示す。

さらに、これと同時に復興促進地域の中で特に家屋の倒壊、焼失の集中した地域であり、かつ災害に強いまちづくりの観点から緊急的及び重点的に都市機能の再生、住宅の供給、都市基盤の整備を促進すべき市内24地区（1,225ha：復興促進地域の20.8%）に対し、整備目標を定め、重点復興地域として指定した。これら地域では、地域内での建築の事前届け出が義務づけられている。この重点復興地域は前述のマスタープランで二号地区に相当し、住宅市街地総合整備事業、密集市街地整備促進事業等が導入されることとなる。

これとは別に、市の中心部であり、商業施設の集中する三宮地区も被害は大きく、市全体の復興を担う意味でもその再建が目された。この、旧居留地を含む三宮地区は地区計画により再建が進められることとなり、4月28日その都市計画決定が行われた。また、大規模工場跡遊休地として震災前よりその有効利用が議論され、事業予定のあった三宮の南東に位置する臨港地区は、東部新都心として区画整理事業、住宅市街地総合整備事業等により、「神戸市復興計画」のシンボルプロジェクトとして開発が進められることとなり、市街地部の災害公営住宅の大量建設予定地となっている。

その後、5月18日に住宅市街地総合整備事業を導入し、5月20日に密集市街地整備促進事業を拡大し、事業地域以外の地域の復興の推進を図っている。事業地区では、まず鷹取東地区で1995年11月30日に最初の事業決定がなされた。これに続き、各地で事業決定がなされ、1997年2月16日現在で神戸市内において、市内9地区のうち7地区で事業決定がなされている。事業決定が最も早かった鷹取東地区では、減歩率の問題で市側と住民側と折り合いがつかず一時凍結期間があったが、1996年8月28、30日に仮換地が行われ、9月13日には事業着工がなされた。

表-2 都市計画決定された事業地域

地区名	事業名	面積(ha)
森南	区画整理	16.7
六甲道駅西	区画整理	19.7
六甲道駅南	市街地再開発	5.9
松本	区画整理	8.9
御管	区画整理	10.1
新長田・鷹取	区画整理	69.2
新長田駅南	市街地再開発	20

事業地区とも、重点復興地区とも指定されなかったいわゆる白地地区と呼ばれる復興促進地域は、神戸市震災復興緊急整備条例に言う「共働のまちづくり」の考え方のもと、自力再建に取り組むこととなる。この、白地地域への行政からの再建支援はまちづくりコンサルタントの派遣等側面的支援とならざるを得なかった。

#### 4. 復興都市計画の課題

復興都市計画の策定プロセスや、進捗状況に目を向けると、今後の災害時の復興計画を考える上で、また平常時の都市計画を進める上で多くの検討すべき課題を指摘することができる。ここでは、今回の震災後の復興都市計画を進めて行くにあたって浮かび上がった問題点をあげながら、これら課題について検討を加えることとする。

##### (1) 復興プラン

被災後のまちづくりを考えると、行政は速やかに復興に向けてのプランを市民に提示することが求められた。しかし、市の復興計画を大災害という混乱の中で一朝一夕に一から作成するというわけにはいかない。従っていかに壊滅的といえども、その骨格はこれまでに策定されたマスタープランをベースとすべきであろう。これに、災害により浮かび上がった公園や幹線道路等防災上設置すべき事が明らかになった施設を織り込んで、取り急ぎ復興計画を提示する必要がある。この点から考えると、平常時のマスタープランの精緻さが求められることとなる。

##### (2) 地域の選定

ついで、より具体的に決定すべきことは、計画を策定し事業を進めていくべき地域となる。地域の選定は、基盤整備の必要な地域が第一の条件となろう。この候補地としては、再開発方針における事業地区、2号地区、要整備地区といった、これまでの都市計画業務の中で認識され、事業手法についても検討が加えられた地域が候補となる。これに、その地域の被災の程度、復興拠点性、といった点を考慮に入れて地区抽出を進めるべきであろう。今回の都市計画事業地域について、再開発マスタープラン作成にあたって市街地整備課題を示す指標とされる土地利用の混在、老朽住宅率、狭小宅地率、長屋木賃率、戦

前長屋率を用いて、町丁を単位として地区の類型化を行い、それぞれの地区ごとにその占める割合を見たものが図-1である。これを見ると、今回事業地域とされた地区はいずれも、整備状況において劣っており、基盤整備の必要な地域であったことが解る。

また、もうひとつの地区抽出のポイントとしてあげた被災状況について、震災復興促進地域、重点復興地域、および事業地域について建物被災度を求め図-2に示す。これを見ると、やはり震災復興促進地域、重点復興地域、事業地域の順に被災の程度が顕著になっていることがわかる。これら被災状況の把握は、日本都市計画学会関西支部及び建築学会近畿支部の合同調査や神戸大学の調査結果を考慮に入れて地区抽出が行われたと聞いている。しかし、これら作業は、手作業をベースとし、かつ直観的なものであった。従って、事業地域とすべき地区の抽出漏れがなしとは言えない。今後国は、これら調査を行いかつGIS等の分析を可能とすべく思い切った補助を講じて作業の支援することが求められる。

また、再開発方針の策定にあたって、地域の事業化に向けての熟度の大小に関わらず、具体的な事業手法について十分検討をしておくことが、このような災害における備えとなるものと考えられる。

##### (3) 事業手法の問題

つぎに、具体的な事業手法をなににすべきか問題となる。今回の震災においては、法的根拠を持つ区画整理事業や市街地再開発事業に、これを支援する形で住宅市街地総合整備事業や、密集市街地整備促進事業等が導入されて、市街地の復興が進められつつある。減歩として自らの土地の一部を公共に提供することにより進められる区画整理事業地区においては、震災による多大な自宅の損傷を地区住民が抱えていることもあり、反対の声があがった。現在すでに事業決定を終え再建の進む地域においても、事業の理解に多くの時間を費やしたと聞いている。地域の選定でも述べた再開発方針の策定にあたって、これまで以上に、具体的に、さらに一歩進めてきめの細かい計画の検討と、それを受けて「市民主体まちづくり」へと誘導する、地道な作業が必要なものと思われる。

##### (4) 計画決定の時期の問題

震災後の都市計画は、住宅を失った人たちの生活

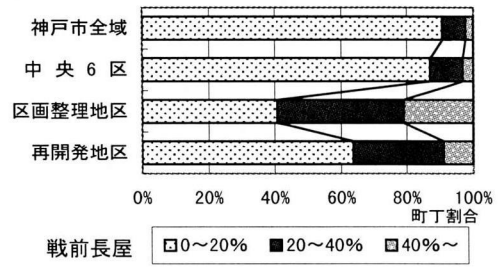
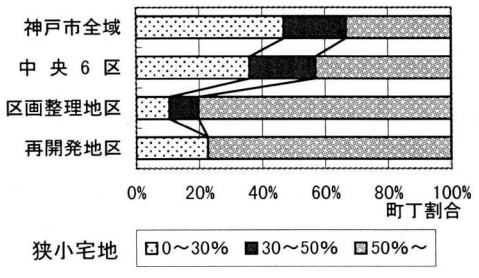
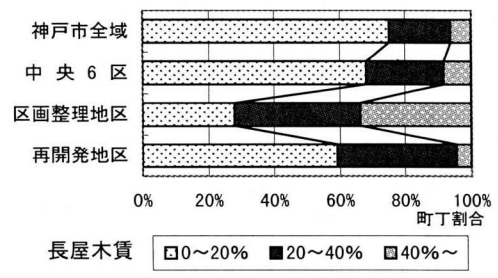
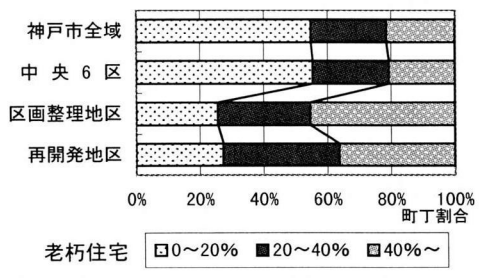
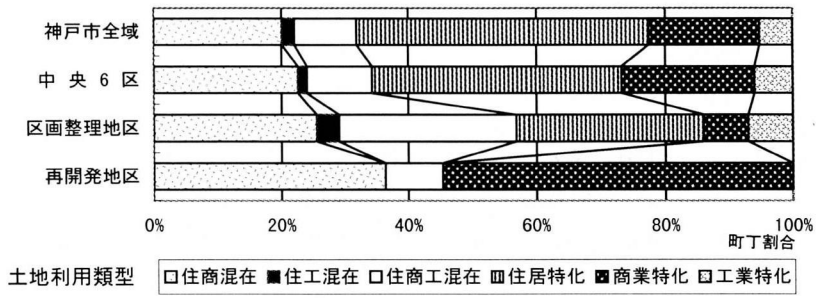


図-1 整備課題ごとに類型化した町丁の割合

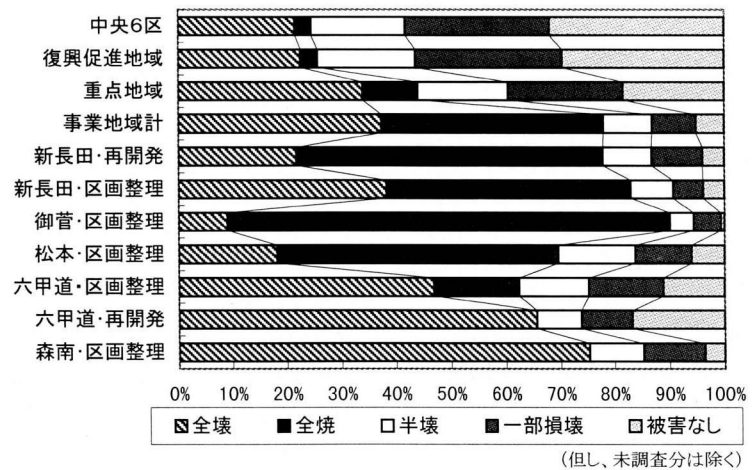


図-2 神戸市指定地域別建物被災状況

を再建し、都市の活力を取り戻すためには、早急に計画を推し進めていくことが求められる。一方で、十分な市民のコンセンサスを得ながら進める必要もある。しかし、手をこまねいていると建築活動が始まり、道路や公園を配置すべき場所に家が建ってしまうことにもなりかねない。そのために当初取り得た建築制限は、建築基準法第 84 条によるもので、最長 2 ヶ月であった。実際には復興都市計画案の検討の途中において、国は「被災市街地復興特別措置法」を制定、施行した。これにより復興推進地域と指定された地域においては 2 年間の建築制限が可能となったが、早期復旧への強い思い、国からの早急な援助の獲得等の理由から、地域指定は行ったもののその指定適用にいたらなかった。このような経緯もあり、建築制限の切れる直前の 3 月 16 日都市計画地方審議会では、住民との対話が不十分として、その計画の大枠を決めるものと位置づけ、具体的な案は追加決定するという 2 段階方式とした。

震災後の都市計画であれ、住民の十分なコンセンサスを得ながら計画を進めていくことは不可欠である。しかし、一方で、悠長に議論を続けることは、それだけ復興の足取りを遅らせることになる。そのためには、平常時からの、市民主体型まちづくりを育てていくことが求められる。自分たちのまちについて、市民一人一人が自分のこととして考えることのできる状況をつくっていくことしか、解決の道はないのかもしれない。

#### (5) 計画案の提示・公開に関する問題点

神戸市は、2 月 28 日から中央区のサンポーホールにおいて計画案の縦覧を行った。しかし、事業地区が市街地全域に広がっており、その上交通機関も十分に回復していなかったため、事業地区の大半の住民は縦覧できていない。また、縦覧した住民も、用途地域の変更等が別々に表記されており、いくつかの図面を重ね合わせてすべての情報が得られ、まちづくりに関して素人の住民にとって、理解するのは困難であった。また、図面のコピーも許されず、住民同士やコンサルタントと相談するにも不便なものであった。

こうした、都市計画案の住民への提示についても、今後変えていく必要があると思われる。先に改正された都市計画法においては市のマスタープランの作

成がうたわれ、よりきめ細かい計画づくりが求められるようになってきている。神戸市が震災復興緊急整備条例で示した、共働のまちづくりを実際に進めていくことがこれから重要になってくるものと思われる。

#### (6) 自立再建における問題

道路等の基盤が整っている地域での被災した建物の再建は、基本的に自力再建となる。自力再建における問題には、再建資金の問題、既存不適格建築物の問題、マンション等区分所有建物の合意形成の問題、借地借家等権利関係者間の調整の困難さや大家の再建意欲の問題などが考えられる。ここでは、都市計画的な課題である既存不適格の問題についてのみふれることとする。

今回、神戸市は一定の限度のもと、次のような緩和措置及び対応をとった。

##### 1) 前面道路の幅員が 4m 未満の宅地の問題

###### ・ 共同建て替えによる再建への誘導

共同建て替えは、建ぺい率および容積率の関係で個別再建の困難な狭小宅地が集まり、集合住宅を建て、その余った床面積を行政に買い取ってもらう制度で、コンサルタントの派遣や共同部分に関しては、行政から補助等の支援が受けられる。

###### ・ 袋地の戸建て建替の専用通路条件緩和

袋地の戸建て住宅は、通常 4 m 以上の道路に面して、幅 2 m 以上の専用通路が必要であるが、建築基準法第 43 条但し書きを適用し、震災復旧に限り、救済措置として条件の緩和がされるとした。適用は、地上階数 2 階以下の戸建て住宅で、原則的に従前の居住者が居住することが条件である。

###### ・ 特例としての 3 階建て住宅の承認

戦後区画整理によりつくられた幅員 2 m 以下の道路に面している地区に対し、従来の床面積を確保するため、3 階建て住宅を認めるとした。終戦後は幹線道路の整備はできたが、街区内の狭い道路を残さざるを得ないケースがあった。これは、安全上支障のないことが条件で、個別対応となっている。

##### 2) マンション等容積率制限によるもの

###### ・ 地区計画による対応

岡本地区等の住民は、県の新用途地域案は、現在と同規模の建物の再建を不可能とし、新用途地

域案を再建可能な内容に修正するよう意見書を県に提出した。これに対し、神戸市は、地区計画での対応により容積率などの緩和を行うこととした。西宮市大畑町においても、同様のことがなされている。

#### ・ 許可制度等の拡充及び積極的運用

1995年3月17日に建設省は被災都市に対し、建築基準法の各種許可制度を積極的に適用するよう指導した。これを受け、神戸市は、総合設計制度を活用し、適用にあたって、震災により被災し再建を行う既存不適格建築物、従前より市街地環境が改善されるもの、震災後3年以内に工事を着工することを条件とし、許可制度等の拡充及び積極的運用を行うこととした。そして、これら条件を満たし、周辺住民の同意を得たマンションに対し、公開空地をとることにより、容積率を緩和するとした。

再建を急がなければならない中で、一定程度の規制緩和措置はやむを得ないものと思われる。しかし、現行規制は、全体的な都市計画を考える上で必要として決められ、遵守されてきているものである。その中であって、被災者救済の視点をどこまで入れるのか、今後十分検討しておく必要がある。

しかし、一方で既存不適格の問題は、災害時のみ問題になるものではない。建て替え時においてどのような対応策があるのか、平常時のまちづくりへの取り組みの中で、検討を続けておくべきものと思われる。

## 5. 今後の復興都市計画、都市計画への提案

前章の課題の検討の中から、復興都市計画および都市計画に対するいくつかの提案をしておきたい。

### (1) 平常時の計画の緻密化

災害が起こってから、速やかに様々なことに対応していくのは不可能である。復興都市計画の策定においても、市の基本計画や都市計画で言えば再開発方針の内容が大切なベースとなる。これらプランの緻密な検討が災害時の迅速な対応につながるものと思われる。

### (2) 被災状況の迅速な把握と情報化

被災状況の正確な把握は、策定される諸計画の基本となる情報として非常に大切である。その一つに建物被災調査があるが、行政は応急の危険度判定と併せて、建物被災調査も行い、その後の計画作業に使えるよう情報化を行うべきである。これら作業は、被災自治体独自で行うことは不可能に近く、自治体間の災害時業務支援協定等により、支援体制を整えること、また併せて国のこれら作業への財政的支援の仕掛けをつくっておく必要がある。

### (3) 救済の範囲、考え方について

不適格建築物に対する規制の緩和措置や、財政的支援措置は、被災者に焦点をあてると、非常に重要な対応であり不可欠とも考えられるが、一方でこれまで守ってきた秩序を壊すものともいえ、また、国民全体の負担を強いるものでもある。現在も公的助成制度の法制化に向けての議論が続いているが、その基本的な考え方について十分議論しておく必要がある。

### (4) 市民主体のまちづくりへの取り組み

神戸市では、震災前よりまちづくりへのコンサルタント派遣制度等、市民のまちづくり支援制度を有していた。そして、今回の震災においてこの仕組みは大いに役立つところとなった。市民が、自分の家のことにとどまらず、広く自分たちのまちについて考える場、仕掛けが今後ますます重要になってくる。地道な取り組みによらざるを得ないこれらの運動が、予期せぬ災害において「共働」でまちづくりに取り組むことを可能にすると思われる。

### (5) 行政事務における被災時支援体制について

今回の震災における都市計画業務の現場においても、多くの自治体から被災自治体の業務支援に駆けつけた。大震災という混乱の中で、緊急対応に加えて、将来を見通した復興計画を策定していくのは大変な難作業である。そのなかで、このような業務支援は非常に有効であったものと推測する。しかし、処理すべき行政需要に対応して行くに十分であったであろうか。手薄となった、行政体制が復興を遅らせていなかったらどうか。確かに、慣れない場所での業務連携が100%うまくいったとは言いきれない。そのためにも、都市ガス会社における災害時協力協定のように、よりきめの細かい協力体制について議論していく必要があるように思われる。

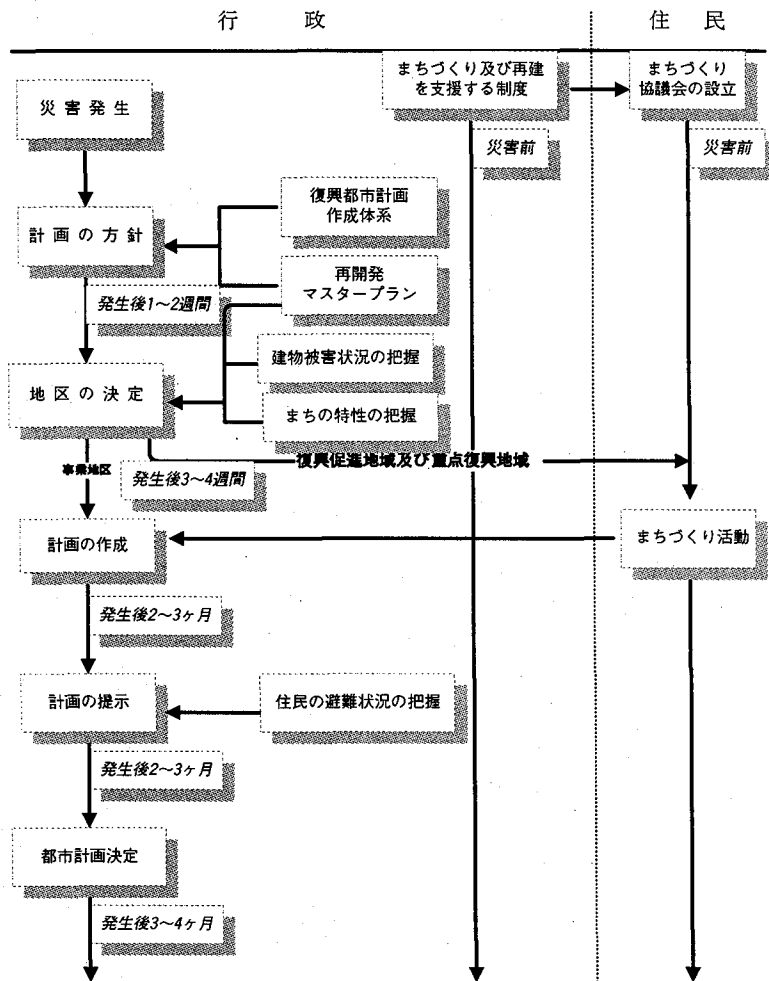


図-3 復興都市計画策定プロセス

(6) 復興計画策定プロセスについて

これまでの議論をもとに、図-3に示す策定プロセスを提案する。震災前からの市民主体のまちづくり、ベースとなるマスタープランの存在を想定した手順としている。

6. おわりに

震災から2年半が経過しようとしている。道路や港湾施設等のハード面での復旧が比較的順調に伸展したのと対照的に、住宅や経済活動における再建はなかなか進展を見せていない。住宅も数の上ではほぼ被災数を上回る建設が終わっている一方で、その

質的不一致や立地場所の問題等が新たな問題として浮上している。市街地には、建物を撤去した後の更地が広がる地域も多い。本当の意味での市民生活の復興に向けて、よりきめの細かいまちづくりが求められる。

本稿では、都合により白地地域でのよりきめの細かい支援策等について述べる事ができなかった。そこでは、小規模区画整理や、誘導型地区計画、道路整備型グループ再建制度等々の地道な取り組みが展開されている。このような行政、市民、まちづくりプランナー一体となった取り組みが今後求められる。