

「復興体制・手順」に関する参考データ

〈目 次〉

【テーマ 1】復興対策を総合的に推進するための体制

関東大震災における国の体制

- 関東大震災における国の体制 p. 1
 - 帝都復興審議会 ○ 帝都復興院官制 ○ 復興局
 - 凶 関東大震災・帝都復興のための組織・体制
- 関東大震災で公布された主な法制度 p. 3

阪神・淡路大震災における国の体制

- 阪神・淡路大震災における国の組織・体制 p. 4
- 阪神・淡路復興対策本部 p. 5
- 阪神・淡路復興委員会 p. 6
 - 総理府本府組織令
- 法制度上の国、地方公共団体の役割分担 p. 6
 - 災害対策基本法 ○ 防災基本計画
- 国としての積極的関与が必要とされる状況の考え方（例） p. 7

国と地方公共団体との連携

- 広域連携の種類・連携項目のイメージ p. 8
- 首都圏再生会議 p. 8
- 八都県市首脳会議 p. 9
- 災害対策基本法第 17 条「地方防災会議の協議会」 p. 9
- 大都市圏政策における戦略的連携主体に関する提言 p. 9

行政と民間の連携

- 被災者復興支援会議について p. 10
- 復興における中間支援組織について p. 11
 - 中越復興支援会議 ○ 海外の災害での事例
- 中間支援組織も含む「新しい公共」のイメージ p. 12

【テーマ 2】復興方針、復興計画の策定・改定プロセス

国による復興方針の策定例

- 関東大震災における復興方針策定の経緯 p. 13
- 戦災復興における復興方針策定の状況 p. 14
 - 戦災地復興計画基本方針
- 阪神・淡路大震災における復興方針策定の経緯 p. 16
 - 阪神・淡路復興委員会の主導による復興計画策定プロセス
 - 阪神・淡路復興委員会による復興計画策定方針等に関する提言
 - 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律（H7.2）
- 集約型都市構造への転換・スマートシュリンク p. 18

阪神・淡路大震災における兵庫県の復興計画策定の取り組み

- 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（平成7年7月）の役割と性格 p. 19
- 兵庫県の復興計画策定プロセス p. 19
 - ① 兵庫県「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」
 - ② 都市再生戦略策定懇話会
「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン ひょうごフェニックス計画に向けて-」
 - ③ 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画-基本構想」
 - ④ 阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会
「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして-阪神・淡路震災復興計画-」
 - ⑤ 兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）
- 阪神・淡路大震災における復興計画の理念と目標について p. 25
- 兵庫県における復興計画の進捗評価への取り組み p. 27

国内外の有識者、国民の意見の反映

- 復興計画における兵庫県の取り組み（初期の復興計画策定） p. 27

【テーマ1】 復興対策を総合的に推進するための体制

関東大震災における国の体制

■関東大震災における国の体制

出典：三井康壽「防災行政と都市づくり 事前復興計画論の構想」（株）信山社（2007.9）

○帝都復興審議会（大正 12. 9. 19 勅令 418 号）

震災から6日目の大正12年9月6日、後藤新平内務大臣は閣議に「帝都復興の議」を諮り、その中で帝都復興のためその最高政策を審議決定させるための臨時帝都復興調査会を設置し、復興に関する特設官庁を新設することを提唱した。この提唱を受け、関係当局の手により大正12年9月19日帝都復興審議会官制が發布された。

《帝国復興審議会》

総裁 内閣総理大臣

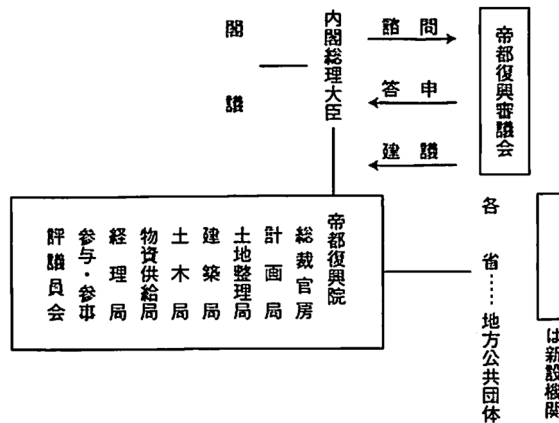
委員 国务大臣、国务大臣経験者、親任官又は学識経験者

審議会は、帝都其の他の震災地の復興に関する重要な案件を内閣総理大臣の諮問に応じ審議するものとし、内閣総理大臣は建議することができる。

○帝都復興院官制（大正 12. 9. 27 勅令 425 号）

次のような理由から、復興院を内閣総理大臣の管理に属させて、東京および横浜における都市計画、都市計画事業の執行および市街地建築物法の施行その他復興に関する事務を掌ることとした。

- ・帝都復興の責に任ずべき都市はその主力を奪われたため、国において事業執行する必要があること、
- ・復興の計画および事業は、各省の所管にわたるので、これを連絡統一して行うため責任ある独立官庁を設けて一般政務の渋滞を来さないようにする必要があること、
- ・各省の間における交渉案件が多いのでその統制を保持する必要があること



《帝都復興のための中央行政機関の相互関係》

○復興局（大正 13. 2. 25 勅令 26 号）

- ・帝都復興院の組織は、権限の内容に比してあまりに膨大すぎるのではないかと、都市計画法制、市制などの現行法制に抵触するのではないかと等の議論を呼び、第 47 回帝国議会において帝都復興院に関する予算の全額を削除し、帝都復興事業についてもその内容によって国家が直接執行すべきものと関係公共団体が執行すべきものとを分け、後者の予算を削除することが決定され、その結果、翌大正 13 年 2 月 23 日勅令第 25 号で廃止されることとなった。
- ・その結果、帝都復興事業の執行機関は内閣総理大臣の管理下の帝都復興院から内務大臣の管理下の復興局とされ、その権限も広く復興に関する事務は、各省の所管に戻される等と縮小された。

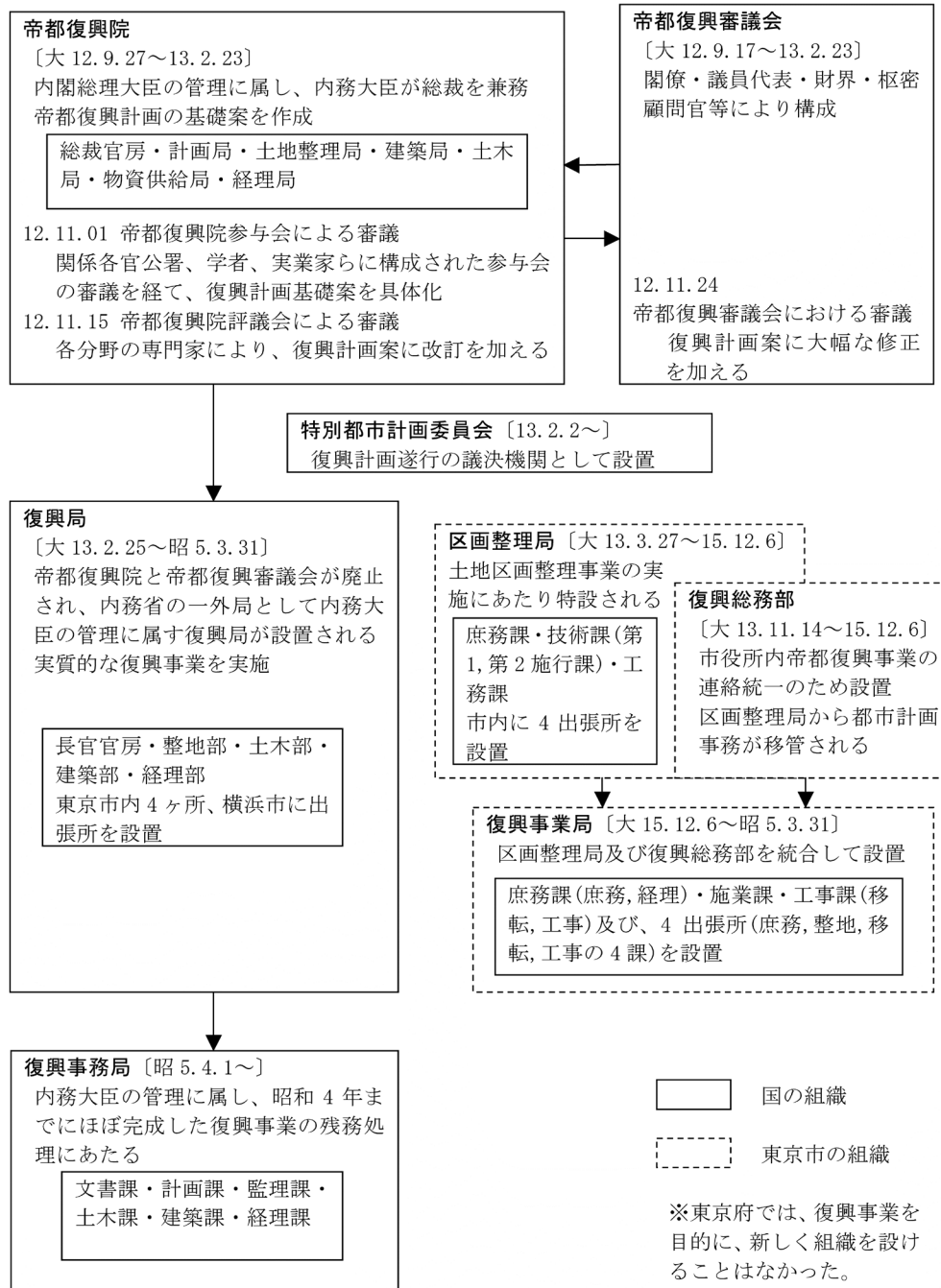


図 関東大震災・帝都復興のための組織・体制

■関東大震災で公布された主な法制度

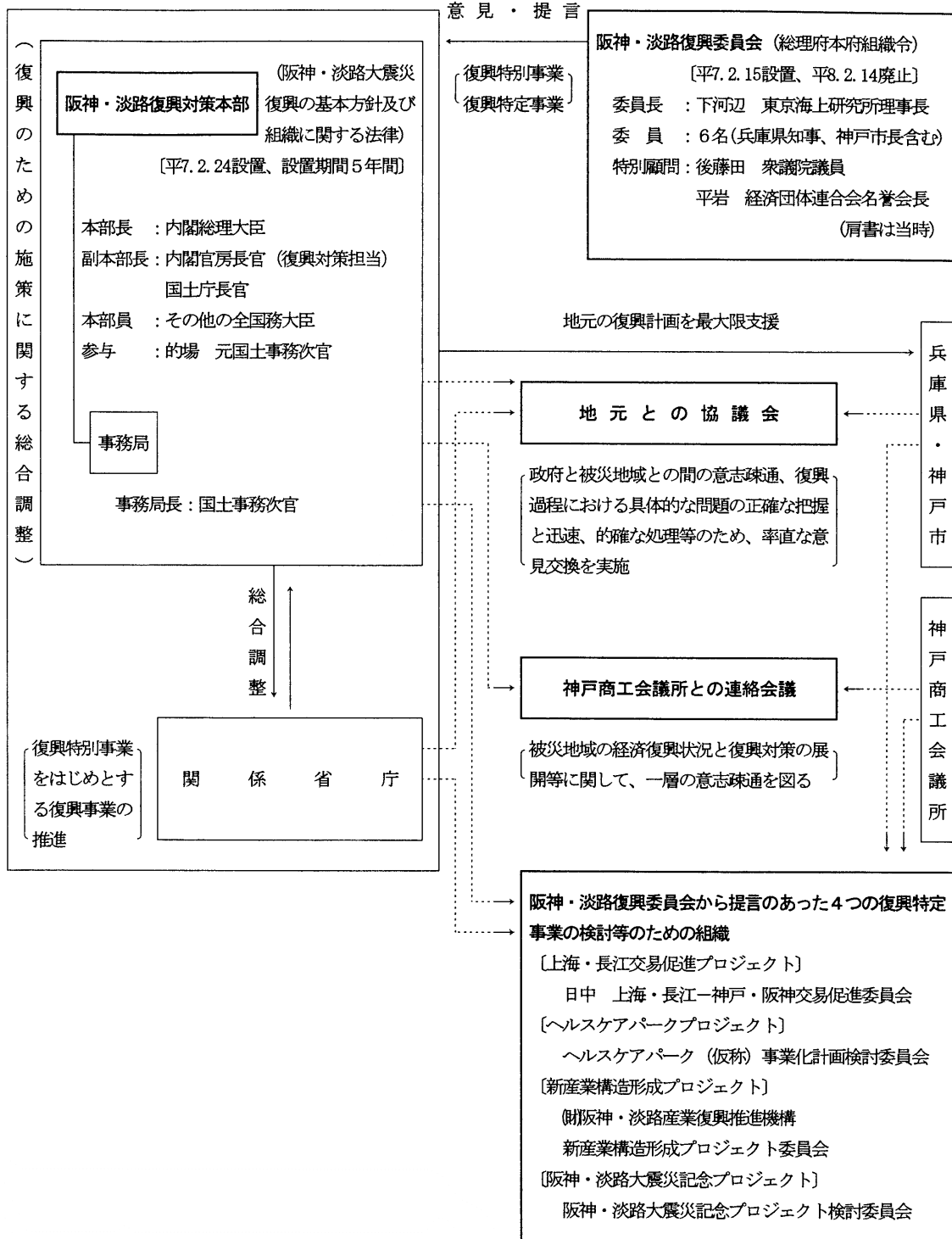
①大正12年9月16日 バラック令公布	・大正13年2月末までに建築に着手し、大正17年8月末日までに除去する仮設建築物については、市街地建築物法による種々の制限を適用しないこととする。
②大正12年9月17日 仮設建築物の取締りに関する規定公布	・これ等の仮設建築物は、階数を2F以下とし、地力長官は構造、設備、敷地等に関し、保安上、衛生上必要な措置を命ずることができる。
③大正12年12月24日 特別都市計画法公布	・建物のある宅地であっても、所有者、権利者の同意を得ず、整理施行地区に編入できることとした。
④大正12年12月24日 震災善後公債法公布	・復興事業に要する4億6千850万円に限り、公債を発行し、又はこれが繰替支払のため借入金と為すことを得。
⑤大正13年7月22日 借地借家臨時処理法公布	<ul style="list-style-type: none"> ・換地上に新たに建てられた建物について、従来の借家人は他の者に優先してこれを賃借することができる。 ・震災当時の借家人が、借地権者の同意を得てその敷地上に仮設建築物を建てた場合は、地主の承諾を得ていなくても、地主は契約の解除をすることができない。 ・建物が震災により滅失した場合、借地権、借家権は登記ない場合も大正13年7月1日以降その土地につき権利を取得した第三者に対抗することができる。
⑤大正14年3月28日 特別都市計画区域内に於ける寺院の国有境内地譲渡に関する法公布	・区画整理の場合に於いて必要ある時は、耕地整理法の規定にかかわらず、寺院、仏堂の境内地、墳墓地を区画整理施行地区に編入することができる。
⑥大正15年4月6日 特別都市計画法第5条の土地区画整理に伴う清算金及補償金に関する法公布	<ul style="list-style-type: none"> ・徴収すべき清算金に対しては利子を付し分納を認める。 ・清算未完了の土地又は借地権を他人に譲渡する場合の措置。 ・整理施行者が交付すべき清算金の措置。
⑦昭和2年3月31日 防火地区内借地権処理法公布	・甲種防火地区内で、耐火建物所有を目的とする借地権以外の借地権に対しても、当事者の申立により裁判所をして借地契約の変更を命ずることができることとした。

出典：国土庁「南関東地域震災応急対策調査 震災等復興事例調査」(昭和59年3月)より。
原典は「帝都復興事業誌 緒言・組織及法制篇(復興事務局)」(昭和6年)

阪神・淡路大震災における国の体制

■ 阪神・淡路大震災における国の組織・体制

阪神・淡路復興のための組織・体制

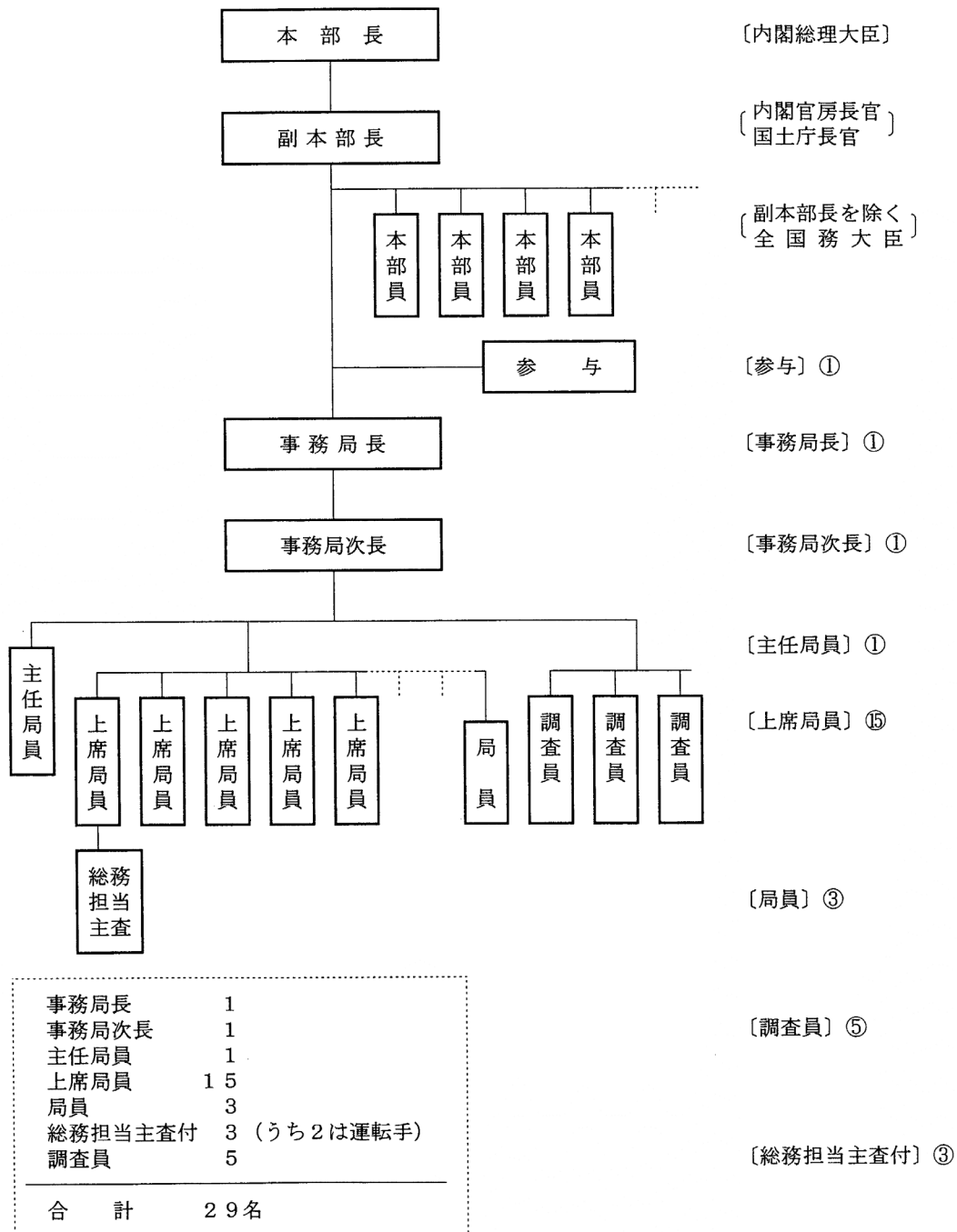


出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」(平成12年2月)

■ 阪神・淡路復興対策本部

- ・ 阪神・淡路復興対策本部は、阪神・淡路復興委員会からの基本的な事項についての提言を受け、関係省庁、関係地方公共団体、関係事業者に対して実際の復旧・復興施策を練り実施に移すための組織。
- ・ 第1回は2月25日に応急・緊急対策についての実施状況と進め方、第2回の3月7日には震災関係の税制上の対策等について審議が行われた。
- ・ 阪神・淡路復興委員会から前述の提言1～7までの提言および、4月24日の緊急課題に対する政府の取り組みについての意見の提出を受けた後の4月28日に「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面識すべき施策」を決定する。

阪神・淡路復興対策本部機構図



出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」（平成12年2月）

■阪神・淡路復興委員会

阪神・淡路復興委員会は「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に先んじて、総理府本府組織令の一部改正及び阪神・淡路復興委員会令の制定により、平成7年2月15日に設置された。同委員会には7名の委員（兵庫県知事及び神戸市長を含む。）及び2名の特別顧問で構成され、平成8年2月14日に1年間の設置期限を迎えて活動を終えるまでの間に、3つの意見と11の提言を内閣総理大臣に提出した。

○総理府本府組織令(平成7年2月15日改正)(抜粋)

(審議会等)

第一八条

阪神・淡路復興委員会	内閣総理大臣の諮問に応じて、平成7年の兵庫県南部地震による災害に関し、関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる復興のための施策に関し総合調整を要する事項を調査審議し、及び当該諮問に関連する事項について、内閣総理大臣に意見を述べること。
------------	---

附 則

- 4 第一八条第一項の表に掲げる審議会等のうち、阪神・淡路復興委員会は、平成八年二月一四日まで置かれるものとする。

■法制度上の国、地方公共団体の役割分担

○災害対策基本法(抜粋)

(施策における防災上の配慮等)

第八条 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。

2 (略)

3 国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない。

(災害復旧の実施責任)

第八十七条 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない。

○防災基本計画(平成20年2月18日中央防災会議)(抜粋)

第3章 災害復旧・復興

第1節 地域の復旧・復興の基本方向の決定

○地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする。

○被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援するものとする。

○国は、被災地方公共団体等がその応急対策、復旧・復興において多大な費用を要することにかんがみ、適切な役割分担のもとに、財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援するものとする。

第3節 計画的復興の進め方

1 復興計画の作成

○大規模な災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害においては、被災地域の再建は、都市構造の改変、産業基盤の改変を要するような多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となり、これを可及的速やかに実施するため、復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ計画的に復興を進めるものとする。

○地方公共団体は、復興計画の迅速・的確な作成と遂行のための体制整備（地方公共団体間の連携、国との連携、広域調整）を行うものとする。必要に応じて、国は復興組織体制の整備を図り、被災地方公共団体を支援する。

■国としての積極的関与が必要とされる状況の考え方（例）

三井(2007)は、国としての積極的関与が必要とされるのは、次のような理由がある場合であるとしている。

- ①立法論的対処：従来からの法律制度をもってしては対処し得ないこと
 - ②組織論的対処：既存の組織に加えて特別の体制をもって対処する必要があること
 - ③財政論的対処：被害額が甚大であるため、国として特別の財政援助を図る必要があること
- ・阪神・淡路大震災では、それぞれの項目について次のような対処がなされた。

①立法論的対処	<ul style="list-style-type: none"> ○国民の権利義務の変更をもたらすもの(被災者救済等) ○国の復旧・復興の取組みへの姿勢を示すもの <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(阪神・淡路復興対策本部の設置等) ・災害対策基本法及び大規模地震対策措置法の一部を改正する法律(緊急災害対策本部長(内閣総理大臣)の各省大臣への指示権の創設、自衛隊の出動要件の緩和等) ○緊急防災活動を迅速かつ効果的ならしめるもの ○復旧・復興を容易ならしめるもの <ul style="list-style-type: none"> ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(地方公共団体の財政支援に関して) ・阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律 ・阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律 ・平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律 ・地方税法の一部を改正する法律 ○防災都市づくりを国の積極的関与の下に進めていくもの <ul style="list-style-type: none"> ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部を改正する法律
②組織論的対処	<ul style="list-style-type: none"> ○特命大臣の任命(正式には兵庫県南部地震担当大臣) ○特命大臣直属の特命室の設置 ○兵庫県南部地震緊急対策本部の設置 ○現地対策本部の設置 ○阪神・淡路復興対策本部の設置 ○阪神・淡路復興委員会の設置
③財政論的対処	<ul style="list-style-type: none"> ○激甚災害の指定：災害査定を待たずに1週間後には指定された。 ○阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律：被災2週間後に国土庁は激甚法を改正して、港湾、鉄道、上水道、病院等を対象にしたり、対象施設の補助率引き上げを検討して各省と協議を開始。最終的にはあらゆる激甚災害に適用するのではなく、阪神・淡路大震災についての特別措置として法案化を図ることに決着した。 ○仮設住宅およびがれき処理：仮設住宅については地元自治体要望戸数全てを対象とすること、がれき処理(解体撤去)についても国の補助が行われることなど、ルールの確立していないこれらへの対処について国の財政負担が行われることとなった。

出典：三井康壽「防災行政と都市づくり 事前復興計画論の構想」(株)信山社(2007.9)

国と地方公共団体との連携

■ 広域連携の種類・連携項目のイメージ

連携の度合い ↑ 弱 ↓ 強	法的根拠なし	任意の協議会	八都県市首脳会議のような任意の協議会
	現行制度での法的根拠あり	地方自治法による事務の共同処理	(法人設立を要さず) 協議会、機関等の共同設置、事務の委託
			(法人設立を要する) 一部事務組合、広域連合、地方開発事業団
	災害対策基本法	災害対策基本法第17条「地方防災会議の協議会」の設置	
現行制度を超えた新たな枠組み	広域的な政策課題毎に、多様な主体が連携して、府省、地方自治体の枠を超えた取組を行う「シンク&ドゥタンク」型※の主体		
	* 英国グレーター・ロンドン・オーソリティーのような広域行政体での対応		
	* 都道府県合併、道州制等の広域行政体		

※「シンク&ドゥタンク」型の主体: 自らビジョン、戦略を立ててそれを実行する組織の意。シンクタンクと、実際に活動する「ドゥ」という意味で、「シンク&ドゥタンク」と呼ぶ。

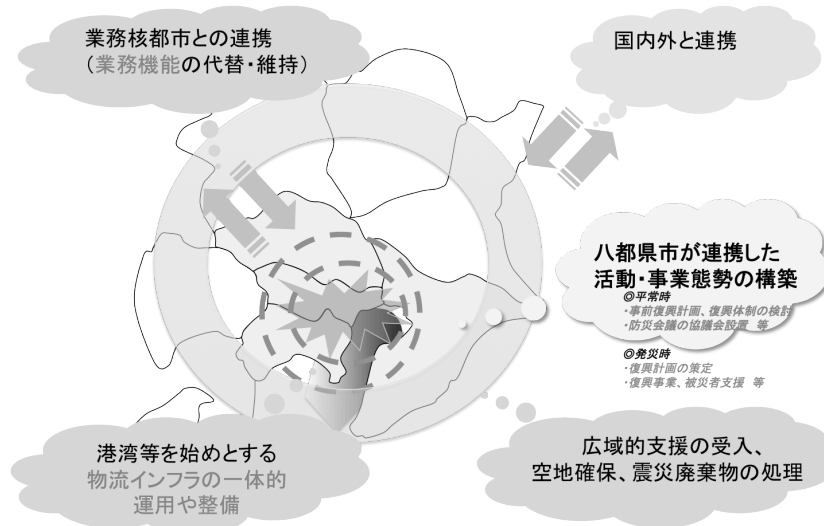
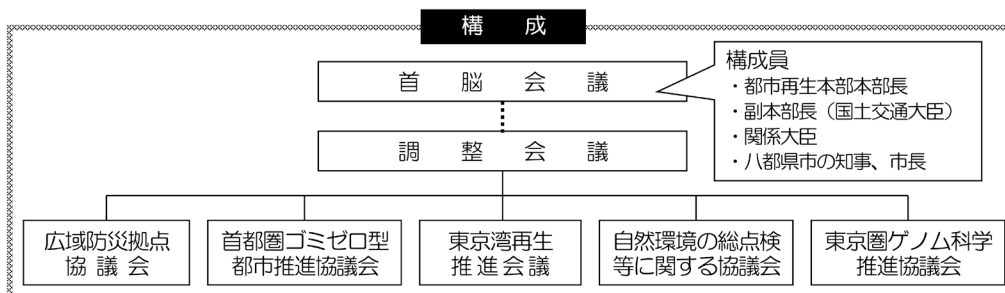


図 広域連携項目のイメージ

■ 首都圏再生会議(東京における国と八都県市で構成する常設の協議機関)

都市再生プロジェクトを推進する等首都圏の再生を進めるにあたり必要となる課題を解決するための常設の協議機関として、平成13年9月5日に「首都圏再生会議」を設置した。

この会議は、都市再生本部本部長、同副本部長(国土交通大臣)、関係大臣、八都県市の知事・市長からなる「首脳会議」と、総合的調整を図る「調整会議」や各テーマごとに設けられる「協議会」からなる。

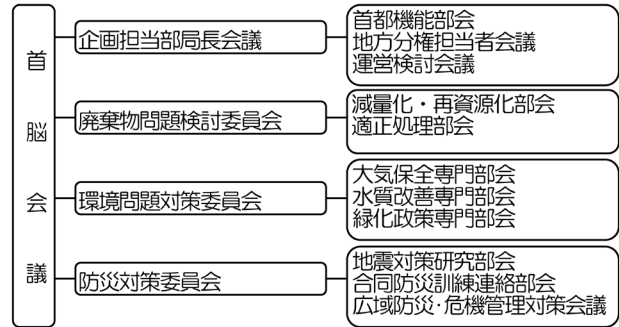


■八都都市首脳会議

- ① 構成員：埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県知事並びに横浜市、川崎市、千葉市及びさいたま市の市長
- ② 会議の目的：八都都市の知事及び市長が長期的展望のもとに、共有する膨大な地域活力を生かす人間生活の総合的条件の向上を図るため共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的としている。

- ③ 組織：首脳会議の下に、担当部局長で構成する委員会等を設置するとともに、その下に担当課長や実務担当者で構成する幹事会、部会等を設置し、首脳会議の運営や広域的課題に関しての具体的な調査・検討・協議等を行っている。

出典：八都都市首脳会議のあらまし
http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/kouiki/8to/8_aramashi.htm



■災害対策基本法第17条「地方防災会議の協議会」

(地方防災会議の協議会)

第17条 都道府県相互の間又は市町村相互の間において、当該都道府県又は市町村の区域の全部又は一部にわたり都道府県相互間地域防災計画又は市町村相互間地域防災計画を作成することが必要かつ効果的であると認めるときは、当該都道府県又は市町村は、協議により規約を定め、都道府県防災会議の協議会又は市町村防災会議の協議会を設置することができる。

- 2 前項の規定により協議会を設置したときは、都道府県防災会議の協議会にあつては内閣総理大臣に、市町村防災会議の協議会にあつては都道府県知事にそれぞれ届け出なければならない。

■大都市圏政策における戦略的連携主体に関する提言

国土審議会は、現在、大都市圏政策のあり方の見直しを進めており、その検討委員会の中間報告において、「世界の構造転換期のメガリージョン戦略」として、次のような戦略的連携主体による取り組みが示されている。

我が国のそれぞれの地域において、メガリージョン、すなわち、何らかの分野におけるイノベーションセンターとなることを目指した広域戦略を、具体的な政策課題毎に構築し、それを実現するための取組を推進する上で重要なのは、地域のステークホルダー(経済団体、企業、大学、NPO、地方公共団体、住民等)が、何らかの形で主体的に参画していくような仕組みを整えることである。

そのような、個々の取組を体系化・ネットワーク化してメガリージョンを目指していく戦略を実現するためには、広域的な政策課題毎に多様な主体が連携して省庁・地方公共団体の枠を超えた取組を行う「シンク&ドゥタンク」型の主体に対して、法制的に責任と権限を与える仕組みを検討すべきである。

具体的には、そのような主体の取組に関する各省庁の窓口を一本化することが求められる。また、1990年代から導入されている英国におけるSingleProgram(地域づくりに対する包括的交付金)のように、連携主体による地域の成長戦略の策定・推進に対して国から支援する事例も参考になる。

本来、各地域の成長戦略は、既存の主体による総花的な内容を書くものではない。産学官のイノベータティブな取組を如何にして活性化するか、そういう視点が鍵になる。

出典：国土審議会広域自立・成長政策委員会 中間取りまとめ案「世界の構造転換期のメガリージョン戦略」(平成21年12月25日) <http://www.mlit.go.jp/common/000055918.pdf>

■被災者復興支援会議について

(概要) ※1

震災で打撃を受けた被災者一人ひとりの生活復興を支援するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、平成7年7月に被災者の生活復興に関連する分野の有識者で構成する「被災者復興支援会議」が設立された。同支援会議では、住宅対策を中心とした生活復興に向けた課題に対し、仮設住宅小規模団地へのふれあいセンターの設置などの提言・助言が行政等に行われ、平成11年3月に活動を終了した。

また、平成11年4月には、被災者が恒久住宅に移行した後の見守り体制の構築や生きがいのある自立した生活支援に対応するため「被災者復興支援会議 II」(平成13年3月終了)が、さらに平成13年5月には、本格的な生活復興期を迎え、個別・多様化した被災者の生活復興支援、市場・商店街の活性化や雇用の創出、安全・安心で魅力的なまちづくりなどの課題に対応するため「被災者復興支援会議 III」が設立され、行政等に対し高齢世帯生活援助員(SCS)の配置などの提言・助言が行われた。

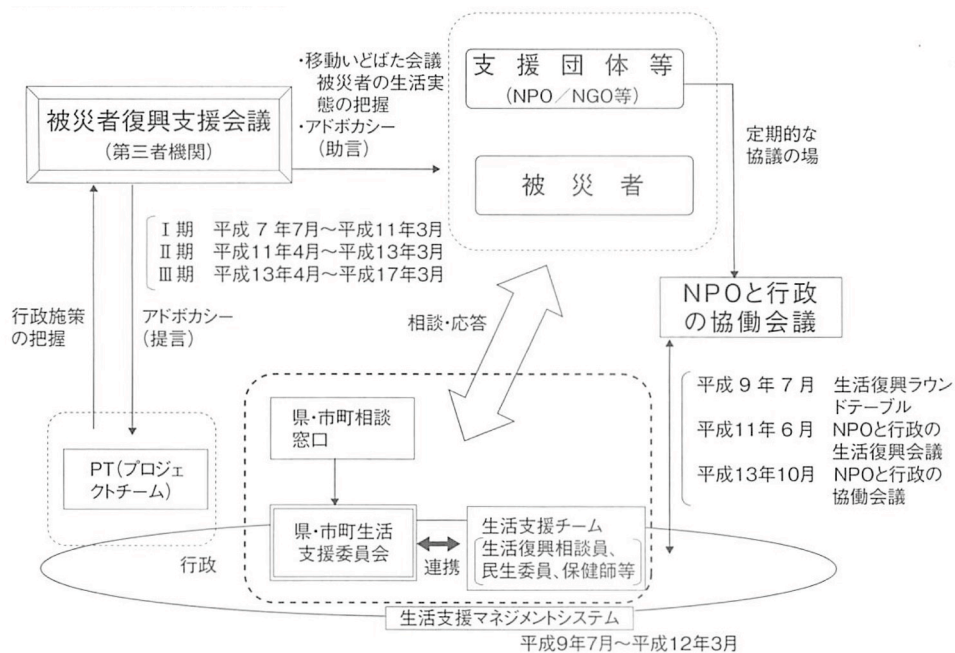


図 被災者復興支援会議の機能※2

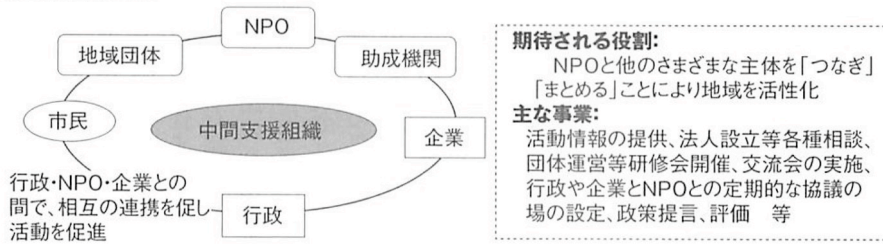
※1 伊藤 滋『復興体制-復興の推進体制』「阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告」(2005.3)

※2 阪神・淡路大震災フォローアップ委員会・監修、兵庫県・編集 「伝える ー阪神・淡路大震災の教訓ー」(株)ぎょうせい (2009.3)

■復興における中間支援組織について

(中間支援組織とは) ※

■中間支援組織とは



※出典：阪神・淡路大震災フォローアップ委員会・監修、兵庫県・編集「伝える 一阪神・淡路大震災の教訓一」(株)ぎょうせい(2009.3)

○中越復興支援会議※

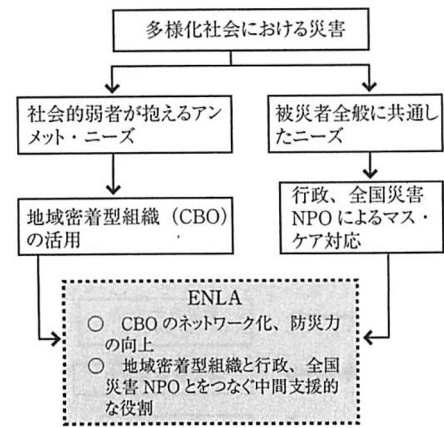
- 2004年新潟県中越地震では、2005年5月にボランティア、NPO、大学、青年会議所、一般市民が中間支援組織として中越復興市民会議を設立。市民同士の話し合いを通じ地域の声をとりまとめ、行政機関と協働して生活復興に取り組めるよう、次のような活動に取り組んでいる。

■おこす事業	○市民自らが主体的に地域のことを考え、行動する意識の醸成とそこから生まれてきた活動の支援を行います。
■よりそう事業	○地域に住むひとりひとりが安心して安全に暮らせる地域づくりの支援(助けあい、支えあいのコミュニティづくりの支援)を行います。
■つたえる事業	○中越の経験の記録と発信を行います。 ○「つたえる」を考えます。
■つなぐ事業	○人、もの、金、情報、活動、被災地をつなげ、大きな流れをつくりだします。 ○行政と市民とのパートナーシップづくりを支援します。
■かんがえる事業	○「復興とは何か」を中越の復興プロセスより考えます。

※出典：中越復興市民会議ホームページをもとに作成

○海外の災害での事例※

- 1994年米国ノースリッジ地震では、災害時要援護者支援をつなぐ中間支援的な役割を担う民間組織としてENLA(Emergency Network of Los Angeles)が誕生した。(右図)
- 1999年台湾・集集大地震では、震災直後から多くの民間団体が活動を展開したが、これらを支援、調整する組織として台湾大学の学識経験者等が中心となり、10月27日に「全国災後重建連盟:全盟」という民間の中間支援団体を設立した。(下図)



※出典：青田良介 他「減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について」災害復興研究 Vol.1(2009)

■中間支援組織も含む「新しい公共」のイメージ



「『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。」

出典：第173回国会「鳩山内閣総理大臣所信表明演説（平成21年10月26日）」

【テーマ2】 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス

国による復興方針の策定プロセス

■関東大震災における復興方針策定の経緯

- ①帝都復興詔書の発布(大正12年9月12日)
 - ・帝都復興計画の根本方針の確立。
 - ・遷都はしないこと、復旧ではなく復興であることが示された。
- ②帝都復興審議会の設置(大正12年9月17日)
- ③帝都復興院の設立(大正12年9月27日)
- ④復興計画基礎案の作成
 - ・内務省都市計画局の調査による帝都復興計画を、帝都復興院が継承して作成。
- ⑤帝都復興院参与会による基礎案の審議(大正12年11月1日)
 - ・関係各官公署代表、学者、実業家により構成された参与会の審議を経て、基礎案は次第に精密かつ具体的になった。
- ⑥帝都復興院評議会による審議(大正12年11月15日)
 - ・初めて各方面の権威者の審議を重ね、幾多の改訂が加えられた。
 - ・帝都復興院と大蔵省の予算協議も進捗し、計画は一層具体的となった。
- ⑦帝都復興審議会における審議(大正12年11月24日)
 - ・初めての独立の官制に基づいて設けられた審議機関の手に移り、復興計画案に多大の変更を生じた。
- ⑧第四十七回帝国議会における決議(大正12年12月10日)
 - ・財制約、法政的な計画の成立。
 - ・復興計画は大正12年より昭和5年に至る8年計画とされた。
- ⑨特別都市計画委員会の決議
 - ・内務大臣の決定、内閣総理大臣の認可を得、法律的に完全に成立した。

出典：国土庁「南関東地域震災応急対策調査 震災等復興事例調査」(昭和59年3月)より
原典は帝都復興事業誌 計画篇・監理篇・経理篇(復興事務局)昭和6年

■戦災復興における復興方針策定の状況

- ・戦災復興における復興方針策定の状況は次のようだったとされる。
 - 「終戦の数日前、当時の内務省国土局計画課長の大橋武夫は、内務省のスタッフに対して戦災復興都市計画の準備を命じ、戦災復興の基本方針や計画標準の策定、特別立法の問題などが検討された。敗戦後、ただちに全国各都市で戦災復興の取り組みが開始された原因は、政府がいち早く戦災復興計画の基本方針(思想と理念)を確立したからである。」
 - 「計画課は関東大震災のときのような審議会等を設置することなく、独自に迅速に作業を進め、戦災復興の基本方針、復興院官制案、街路・講演・駅前広場などの計画標準の原案、特別都市計画法案、区画整理換地計算方法などを連日精力的に検討した。」
- ・その後、次のような経過で基本方針が決められた。

昭和20年9月7日	主要都道府県の都市計画主務課長を招集し、内示会で意見聴取
同年10月12日	全国都市計画主任官会議を開催 この結果、全国各地で戦災復興計画の策定が始まり、仙台、名古屋、大阪、神戸、広島など比較的大きな都市では、地元で行政、議会、商工業により復興計画の検討・推進のための委員会等が組織されはじめた。
同年11月5日	戦災復興院設立
同年12月30日	戦災地復興計画基本方針が閣議決定される

出典：越澤 明「復興計画 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで」中央公論新社、2005.8

○戦災地復興計画基本方針（昭和 20 年 12 月 30 日 閣議決定）

今次ノ戦災ハ被害殆ンド全国ニ跨リ都市、集落ヲ通ジ其ノ焼失区域ハ 1 億 6 千万坪ニ及ブ、之ニ対スル復興計画ハ産業ノ立地、都市農村ノ人口配分等ニ関スル合理的方策ニ依リ過大都市ノ抑制並ニ地方中小都市ノ振興ヲ図ルヲ目途トシ各都市又ハ集落ノ性格ト其ノ将来ノ発展ニ即応シテ樹立セラルベク計画ニ属スル事業ハ永年長期ニ亘リ継続シテ施行スルノ外ナキモ之ガ基礎トナルベキ土地整理事業ハ性質上出来得ル限、急速ニ之ヲ実施スベキモノトス

1、復興計画区域

戦災地ノ復興計画ヲ実施スル区域ハ都市又ハ集落ノ相当部分ニ損害ヲ蒙リタル戦災地ノ主要罹災地域及之ト関連スル地域トス

2、復興計画ノ目標

戦災地ノ復興計画ニ於テハ産業ノ立地、人口ノ配分等ニ関スル方策ニ依リ規定セラルル都市集落ノ性格ト規模トヲ基礎トシ都市集落ノ能率、保健及防災ヲ主眼トシテ決定セラルベク兼ネテ国民生活ノ向上ト地方的美観ノ発揚ヲ企図シ地方ノ気候、風土慣習等ニ即応セル特色アル都市集落ヲ建設センコトヲ目標トス

3、土地利用計画

- (1) 都市、集落ノ能率、保健及防災ニ対スル充分ナル考慮ノ下ニ工業、商業其ノ他ノ業務及住居ニ充テラルベキ土地ノ配分ヲ計画的ニ決定スルコト
- (2) 土地利用ニ関スル計画ノ実現ヲ確保スル為ニ地域及地区ニ関シテハ出来得ル限り精密ニ指定シ且特ニ其ノ専用制ヲ高度化スルコト
- (3) 特殊ノ目的ノ為ニ設ケラルル地区ニシテ其ノ従来ノ配置ガ不適當ナルモノハ此ノ際之ガ変更、合併ヲ行ウコト
- (4) 官公衙、学校、停車場、郵便、電信電話局舎、市場、墓地其ノ他都市集落構成上ノ主要営造物ニ付テハ適正ナル配置ヲ為スト共ニ罹災ノ施設又ハ営造物ニシテ共ノ位置ヲ変更スルヲ適当トスルモノハ之ヲ他ニ移転セシムルコト

4、主要施設

(1) 街路

イ、街路網ハ都市集落ノ性格、規模並ニ土地利用計画ニ即応シ之ヲ構成スルト共ニ街路ノ構想ニ於テハ将来ノ自動車交通及建築ノ様式、規模ニ適応セシムルコトヲ期シ兼ネテ防災、保健及美観ニ資スルコト

ロ、主要幹線街路ノ幅員ハ中小都市ニ於テ 36 米以上、大都市ニ於テハ 50 米以上、其ノ他ノ幹線街路ハ中小都市ニ於テハ 25 米以上、大都市ニ於テハ 36 米以上、補助幹線街路ハ 15 米以上トシ止ムヲ得ザル場合ト雖モ 8 米ヲ下ラズ区画街路ハ 6 米以上トスルコト

ハ、必要ノ個所ニハ幅員 50 米乃至 100 米ノ広路又ハ広場ヲ配置シ利用上防災及美観ノ構成ヲ兼ネシムルコト

ニ、地下鉄道、軌道、乗合自動車等ノ整備ヲ予想セラルル場合ニ於テハ街路ハ之ニ即応スル系統幅員ヲ有セシムルコト

(2) 緑地

イ、公園運動場、公園道路其ノ他ノ緑地ハ都市、集落ノ性格及土地利用計画ニ即応シ系統的ニ配置セラルルコト

ロ、緑地ノ総面積ハ市街地面積ノ 10% 以上ヲ目途トシテ整備セラルルコト

ハ、必要ニ即ジ市街外周ニ於ケル農地、山林、原野、河川等空地ノ保存ヲ図ル為ニ緑地帯ヲ指定シ其ノ他ノ緑地ト相俟ツテ市街地ヘノ楔入ヲ図ルコト

(3) 港湾、運河、飛行場

将来ノ産業ノ立地及地方ノ発展ヲ予想シ之ニ相応スル鉄道、軌道、港湾及ビ運河ヲ整備スルト共ニ主要ナル都市ニ於テハ飛行場、軌道、地下鉄道等ヲ計画スルコト

(4) 其ノ他

市街地ノ整備ニ伴イ電線等ハ原則トシテ之ヲ地下ニ移設シ必要ナル水道、下水道ノ改良新設ヲ行イ水利施設ノ拡充ヲ期スルノ外必要ニ即ジ塵芥及汚物ノ処理場、火葬場、屠場等ヲ整備シ主要都市ニ於テハ蔬菜、鮮魚介等ノ市場ノ整備ヲ図ルコト

5、土地整理

- (1) 街路公園其ノ他ノ公共用地等ノ提供及市街地ノ利用増進ヲ目的トシテ罹災区域ノ全体ニ亘リ急速ニ土地整備ヲ実施スルコト
- (2) 土地整理ノ方法ハ土地区画整理又ハ買収ニ依ルコトトシ必要ニ即ジテ地券ノ発行等ノ方法ヲ考慮スルコト
- (3) 土地区画整理ニ於テハ名勝地、旧蹟地、古墳墓地等ヲ除クノ外関係土地ノ全部ヲ整理施行地区ニ編入スルコト
- (4) 移転スベキ罹災ノ施設又ハ営造物ノ跡地、兵舎其ノ他軍用地跡地ハ官公衙、街路、公園其ノ他公共用地ニ充ツルモノノ外之ヲ市街宅地ト為スコト
- (5) 土地区画整理施行ノ結果宅地面積ノ減少スルモノニ対シテハ其ノ減少ノ一部ハ之ヲ無償ヲ以テ提供セシムルコト
- (6) 市街地ノ密住ヲ避け、堅牢建築物ノ建築ヲ促進スル為ニ土地区画整理ニ於テハ過小画地ノ整理ヲ行ウコトトシ整理ノ施行ヲ容易ナラシムル為ニ必要ニ即ジ小ナル敷地ニ対シテハ地積ヲ増シテ換地ヲ交付シ特ニ大ナル敷地ニ付テハ其ノ減歩ヲ大ナラシムルコト
- (7) 土地区画整理ノ施行ヲ容易ナラシムル為ニ公共団体代行機関等ヲシテ住宅敷地造成事業ヲ経営セシムルコト

6、疎開跡地ニ対スル措置

- (1) 土地区画整理施行区域内ノ建物疎開跡地ニシテ公共団体ニ於テ未ダ買収シアラザルモノニ付テハ区画整理事業ノ施行ヲ容易ナラシムル為ニ関係公共団体ヲシテ之ヲ買収セシムルコト

- (2) 建物疎開跡地ニシテ区画整理施行区域外ニアルモノ及戦災地ニ非ザル都市ニアルモノハ都市計画上必要アルモノニ限り関係公共団体ヲシテ之ヲ買収セシメ其ノ経費ニ付テハ国庫ヨリ補助金ヲ交付スルコト

7、建築

- (1) 市街地ノ不燃、保健及防災ヲ強化シ戦災地ニ関スル復興計画ニ即応シテ市街地建築物ノ構造設備ニ関スル監督ヲ強化シ併セテ之ガ指導ヲ行ウコト
- (2) 都心部及防火帯ニ属スル地区ニ於テハ堅牢建築物以外ノ建築物ヲ禁止ズルコト
- (3) 其ノ他ノ地区ニ於テモ堅牢建築物以外ノ建築物ハ其ノ配置及構造ニ関スル条件ヲ厳格ニシ出来得ル限り之ガ耐火性ヲ高ムルコト
- (4) 建築物敷地内ノ空地ヲ確保スル為建蔽率ニ関スル制限ヲ強化スルコト
- (5) 堅牢建築物ノ建築ヲ促進スル為之ガ有効ナル助成ノ方途ヲ講ズルト共ニ堅牢建築物ノ建築上ノ必要ニ基ク同一街廓内ノ土地ノ収用ノ制

度ヲ設クルコト

8、事業ノ執行

復興計画ハ政府ニ於テ計画ヲ統制シ其ノ立案ニ当リテハ出来得ル限り地方ノ創意ヲ反映助長セシムルヲ主眼トシ之ニ基キテ施行スベキ事業ハ成ルベク市町村長（東京都ノ区ノ存スル区域ニ付テハ東京都長官）ヲシテ之ヲ執行セシメ市町村長ニ於テ執行スルコト困難ナルモノハ府県知事ヲシテ執行セシムルコト

9、復興計画事業費

- (1) 復興計画事業ノ費用ハ公共団体ノ負担トスルモ公共団体ノ財政ニ於テ負担ニ堪エザル部分ニ付テハ国庫ヨリ補助スルコト
- (2) 公共団体ニ於テ負担スル費用ニ付テハ其ノ一部ヲ罹災区域外ノ住民ヲシテ負担セシムルコトヲ得ルコト
- (3) 公共団体ノ負担スル費用ニ充テシムル為政府ハ低利資金ノ融通ヲナシ且其ノ利子等ノ補給ヲ為スコト

■阪神・淡路大震災における復興方針策定の経緯

○阪神・淡路復興委員会の主導による復興計画策定プロセス

第1回から14回までの審議経過は次のとおりである。

- ・2月16日の第1回会合では「復興計画の策定、住宅の復興、がれき等の処理」の3がプライオリティの高いもの（以下、特定課題）として取り上げられた。
- ・同月24日の第2回では、「経済復興と雇用確保、神戸港の早期復興、まちづくりの当面の方策」が特定課題とされた。
- ・第3回（同月28日）から第5回（3月23日）にかけては、「健康・医療・福祉」を特定課題として取り上げると共に、第1回で決めた3つのテーマから順に、7項目の提言を行っている。
- ・その後4月には、県、市の「緊急3カ年計画」の検討結果を待って、7項目の提言への対応についてのヒアリング（4月17日）を行い、第6回委員会（4月24日）で「緊急課題に対する取り組みについて」の「意見※」を提出している。阪神・淡路復興対策本部ではこれを受けて、同月28日に「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定し、平成7年の第一次補正予算で措置された。（※「意見」は諮問に対する公式の意見。）
- ・5月から6月には、中期的な課題として「復興10カ年計画の基本的考え方、都市復興の基本的考え方、総合的な交通・情報通信の体系的整備・調整」を検討・議論して第7回～第9回の委員会で提言。
- ・6月末には地元からの「復興10カ年計画」が示され、第10回委員会（7月18日）では、復興10カ年計画、および復興特別事業についての意見が出された。これは、関係省庁による8月の予算要求に間に合わせることを目指したものであり、これを受けて阪神・淡路復興対策本部では、「阪神・淡路地域の復興に向けての取り組み方針」を決定した。
- ・その後、8月から9月には21世紀型の神戸を中心とした阪神地域の長期ビジョンを検討し、第12回委員会（9月5日）で長期構想についての意見のとりまとめている。
- ・第13回委員会で復興特定事業の選定と実施についての意見を具申し、10月30日の第14回委員会で総括報告を行い委員会としての役目を終了する。

平成7年	阪神・淡路復興委員会	阪神・淡路復興対策本部	その他
1月17日			
2月15日	設置		
16日	第1回 内閣総理大臣より諮問		
24日	第2回	設置 第1回	
25日			平成6年度第2次補正予算成立
28日	第3回 ①復興計画の策定、 ②復興住宅の供給、 ③がれき等の処理、を提言	第2回	
3月7日			
10日	第4回 ④まちづくりの当面の方策 ⑤神戸港の早期復興、を提言		
23日	第5回 ⑥経済復興と雇用、 ⑦健康・医療・福祉、を提言		
4月24日	第6回 緊急課題に対する取組について意見を提出	第3回 「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」を決定	
28日			平成7年度第1次補正予算成立
5月19日	第7回 ⑧復興計画の基本的考え方を提言		
22日			
6月12日	第8回 ⑨都市復興、を提言		
19日	第9回 ⑩総合交通・情報通信体系を提言		
30日			神戸市が「神戸市復興計画」を公表 兵庫県が「阪神・淡路震災復興計画（案）」を公表
7月7日	第10回 復興計画に対する取組について意見を提出	第4回 「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」を決定	
18日			兵庫県が「阪神・淡路震災復興計画」を決定 「平成8年度の概算要求について」を閣議了解
28日			
31日			
8月4日			
8月28日	第11回		
9月5日	第12回 長期ビジョンについて意見を提出		
8日			
10月3日		第5回 「平成7年度第2次補正予算における阪神・淡路大震災復興関連事業経費について」を報告	
10日	第13回 ⑪復興特定事業の選定と実施を提言		
18日			平成7年度第2次補正予算成立
30日	第14回 これまでの意見及び提言をまとめて内閣総理大臣に報告、委員長談話を提出		

※政策研究大学院大学(政策研究院)C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト「阪神・淡路復興委員会」
1995-1996 委員長 下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー〈上巻〉などを参考に作成。
※図は、三井康壽「防災行政と都市づくり 事前復興計画論の構想」(株)信山社(2007.9)

○阪神・淡路復興委員会による復興計画策定手順・方針等に関する提言

〔提言 1 2月28日〕（関係部分）

- 1 復興10ヵ年計画（1996-2005）を早急に策定すること。
県・市を中心として、国・県・市・町が協力して策定に当たること。
- 2 緊急対策・応急対策との関連性を重視して、復興計画を策定すること。
計画の策定に当たって学識経験者、住民の意見を尊重すること。
- 3 復興計画は、国・県・市・町・民間のそれぞれが実施する事業を調整して、復興にとって優先度の高い事業を基本として総合的に計画すること。
- 4 政府は復興計画を承認し、実施するための措置を講ずること。
- 5 政府は復興事業予算の透明性及び執行の弾力性を確保するための方策について早急に結論を得ること。

〔提言 8 5月22日〕

- 1 復興10ヵ年計画は、阪神・淡路被災地域の復興の基本となるものであり、県、市、町がそれぞれに主体的に実現可能性のあるものとして策定することが原則であること。
- 2 復興10ヵ年計画は、震災の教訓を生かし被災地域の実態と将来ビジョンを基本に、政府が策定中の経済計画等に配慮して策定すること。
- 3 策定された復興計画は、国、県、市町の間で調整され、国としても承認しうるものであること。
なお、10ヵ年計画は、長期的な国、県、市町の財政事情にも充分考慮したものであること。
- 4 復興計画の策定にあたって、被災住民の意向を反映し、住民の理解と協力を得られるものであること。
- 5 復興計画の前期5ヵ年において、被災地域のおかれた状況の下で、復興にとって緊急かつ必要不可欠な施策を復興特別事業として位置づけること。
- 6 国はこの復興特別事業への取組み方針を明らかにするとともに、その円滑な実施のために特段の措置を講ずること。
- 7 復興10ヵ年計画の策定にあたり、長期的視点から10ヵ年を通じて復興のために特に重要と認められる戦略的プロジェクト、あるいは復興のシンボルとして相応しい施策・事業を復興特定事業として選択し、その事業を確定すること。
- 8 この復興特定事業の選択と確定は、第1次95年7月、第2次96年7月、第3次97年に分け、重要度が高く、実施可能性の高いものから順次明らかにすること。
- 9 復興特定事業について、国が助成等の支援を行うもの、地元が独自に実施するものを明確に区分し、国としてもその実施にあたり積極的に必要な措置を講ずること。

○阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律（H7.2）

「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」

（平成七年二月二十四日法律第十二号）（抜粋）

（基本理念）

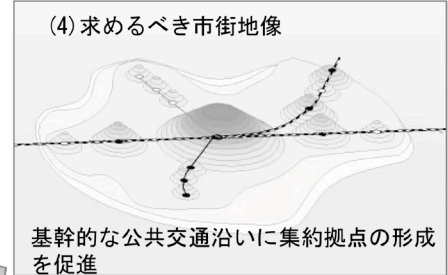
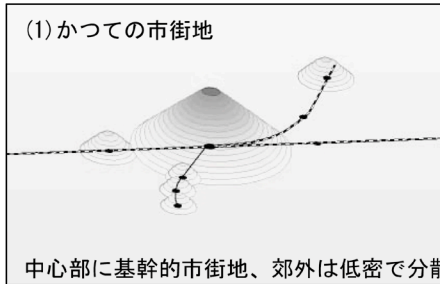
第二条 阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現することを基本理念として行うものとする。

■集約型都市構造への転換・スマートシュリンク

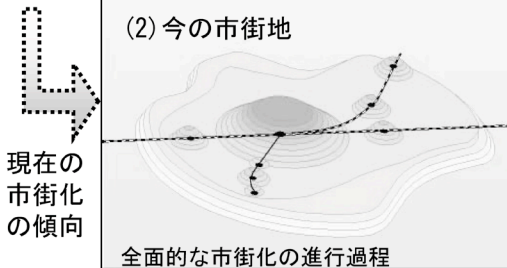
社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第二次答申）」（平成19年7月）では、市街地整備施策のあり方について、次のように提言。

- ・我が国都市構造は、モータリゼーションの進展とともに低密度の市街地として拡張。今後、少子超高齢社会に対応したコンパクトな集約型都市構造への再編が不可欠
- ・「集約型都市構造を目指した戦略的取組」が必要であり、その取組の1つが「郊外市街地の賢い縮退（スマートシュリンク）」。

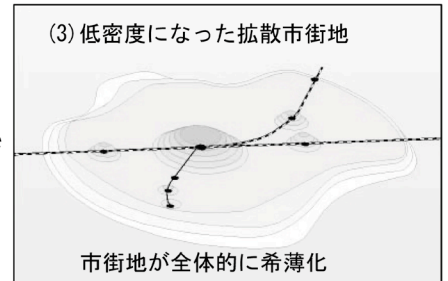
集約型都市構造のイメージ



【各都市に見られる市街地の傾向】



【低密度市街地が拡大した結果】



郊外市街地の現状と今後

適切な低密度化の誘導

郊外市街地の賢い縮退（スマートシュリンク）

凡例
■ 空き家
■ 空き地

①ゴミ不法投棄、居住環境悪化

②防犯性や防火性の低下

③商業機能撤退、バス路線廃止など、生活機能の喪失

スマートシュリンク

●敷地の一体利用

●集合住宅の再建

●空き地の集約化

●市民農地等に活用

放置すると

※出典：国土交通省「第1回今後の市街地整備のあり方に関する検討会（H19.12）」資料

阪神・淡路大震災における兵庫県の復興計画策定の取り組み

■兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（平成7年7月）の役割と性格（同計画より）

- 1) 震災復興のための、県の行政計画である、
- 2) 被災者の自立復興を支援する計画である、
- 3) 市町の復興計画の指針となり、それを支援する計画である、
- 4) 国・公団等に対しては、必要な復興事業の推進や支援を要請するものとなり、
- 5) 県民や各種団体、民業に対しては、生活・事業再建や計画実現に向けた取り組みへの積極的な参画を促す指針となる

■兵庫県の復興計画策定プロセス

（兵庫県の復興計画策定の特徴）

わずか6ヵ月での「復興計画」策定が必要となり、次の作業が同時並行的に進められた。

- ・民間有識者による計画の基本理念策定のための長期ビジョンの議論・提言
- ・一般県民の意見聴取、行政による基本理念の策定、長期ビジョンに基づく基本計画の議論・提言
- ・行政による基本計画の策定がその期間を短縮するために、民間部門の作業と行政部門の作業

（主な経過）

兵庫県の復興計画である「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）の策定までには、次のようなステップが踏まれた。

- ①兵庫県「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」
- ②都市再生戦略策定懇話会「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン ひょうごフェニックス計画に向けて」
- ③兵庫県「阪神・淡路震災復興計画—基本構想」
- ④阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして—阪神・淡路震災復興計画—」
- ⑤兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）

以下にその概要を示す。

①兵庫県「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」（平成7年1月27日）

- ・兵庫県は、1月22日には災害対策本部総合対策部に新都市再生戦略ビジョンワーキングチームを編成し、庁内での横断的体制による検討に着手し、27日には「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」を取りまとめた。

新都市再生戦略ビジョン作成方針(案) 平成7年1月27日 総合対策部新都市再生戦略ビジョンワーキングチーム

I. 基本理念 —復旧から再生へ— (抜粋)

復旧から再生へ、我々が掲げる目標は、
第一に、防災を重視した安全で住みやすい「人間都市」であり、
第二に、近隣コミュニティの人々と広域の自治体が連携できる「ネットワーク都市」であり、
第三に、情報、交通、エネルギーなど都市の基盤的機能を持つ「未来都市」であり、
第四に、活力ある成熟社会を実現する「新産業都市」であり、
第五に、こうした都市再生ビジョンが被災した200万を数える人々を励まし、新生活創造をうながし、県南部諸都市の未来に向けた夢とエネルギーになることである。

II. ビジョンの基本的内容 —防災都市構造をめざす—

新都市再生計画が対象とする諸都市は甚大な被害を被った神戸、西宮、芦屋の3市を直接的対象地域とし、事業によって3市の周辺をも含めて展開することとする。

また、再生計画の目標年次は、2101年とし、22世紀に至る100年を想定する。被災地ではじまる災害復旧事業を計画のスタートとして、100年の大系のもとで着手する。

再生ビジョンは防災都市を出発点とした新しい都市理念のもと、二つの内容に大別される。

一つは被災者の救済を中心とした仮設住宅の建設や社会活動の復活をめざした新オフィス街の再建、道路や街区の整理など、スピーディーな災害復旧の諸事業である。

二つは活力ある成熟社会を支える交通、情報等の都市基盤的整備や都市空間の創造は、100年を期間とする世紀的な再生事業として進める。

これら復旧と再生の二つの事業推進の戦略的展開は、

- ・焼失、危険地域からの集団移転のための現行プロジェクトの見直しと、それによる県南部諸都市における人口の適切な再配分
- ・震度7に耐える防災都市構造と防災ネットワークの開発
- ・成熟社会に向けた人間都市に望まれる都市機能と基盤的施設の先行的整備

である。

そして重要なことは、こうした戦略的な事業展開のための優先順位の決定と、それに対する住民的合意の形成である。

以下に、検討されるべき具体的事業例を次のキーワードに導かれて発想、提案する。

- ・災害に強いまち
- ・高齢者、身体障害者に安全なまち
- ・助け合うまち
- ・都市と農村が手をつなぐまち
- ・世界と結ぶまち

シンボルプロジェクト (略)

防災都市構造の構築をめざした主な新都市再生事業 (略)

Ⅲ. 推進の基本的方向 -新しい立法措置-

兵庫県南部諸都市の再生戦略ビジョンの具体化には、防災都市づくりにとどまらず、「教育・文化」、「健康・福祉」、「産業・雇用」といった都市機能と施設群の整備やそれらの神戸、西宮、芦屋の3市毎の地域別の再生基本計画の策定による着実な実現が必要となる。計画調査は、これらの都市が持つ国民経済的、国民社会的な役割から、全国的、世界的なレベルで各国政府、自治体、産業界、学会等の参加とそれによる共同作業で進めることが望まれ、その参加のシステムが必要となる。

また、政府と兵庫県、神戸市など関係諸都市の再生にかけた一体的連携とそれによるそれぞれの適切な役割分担も不可欠である。

加えて、100年都市に望まれる自由な都市活動と都市の容量をバランスさせた循環と成長の新しい都市環境管理技術の開発も期待される。

とりわけ重要なことは、復旧が極めて短期間に望まれるうえ、200を数える都市関係の法規のなかで一つ一つ手続きを追う時間的な余裕はそう多くはない。また、巨額の資金を一度に必要とするはずである。

この点で各種諸事業を一元的に指揮し、瞬時に決断するリーダーシップも問われよう。こうした観点から再生事業を迅速、効果的に推進するため、新しい都市政策の展開はもとより、現行の法規を越えた「阪神大震災特別措置法」の制定を強く提案する。

最後に、「兵庫県南部震災対策復興本部」と各市の復興組織が特別措置法を活用し、それぞれ独自性を発揮しながら、一体的にかつ総合的に推進する組織体制が必要になる。

(1) 現況分析

○再生計画策定の基礎資料とするため、県が神戸大学建築工学の研究グループによる「災害調査」を支援し、建築物や道路・港湾など都市のインフラや住宅等の被災状況を早急に調査する。

○さらに、「災害調査」の資料をベースに、「災害原因調査委員会」を設置し、都市基盤の整備や住宅計画に生かすため、都市再生計画のインフラや住宅整備、防災システムを検討する。

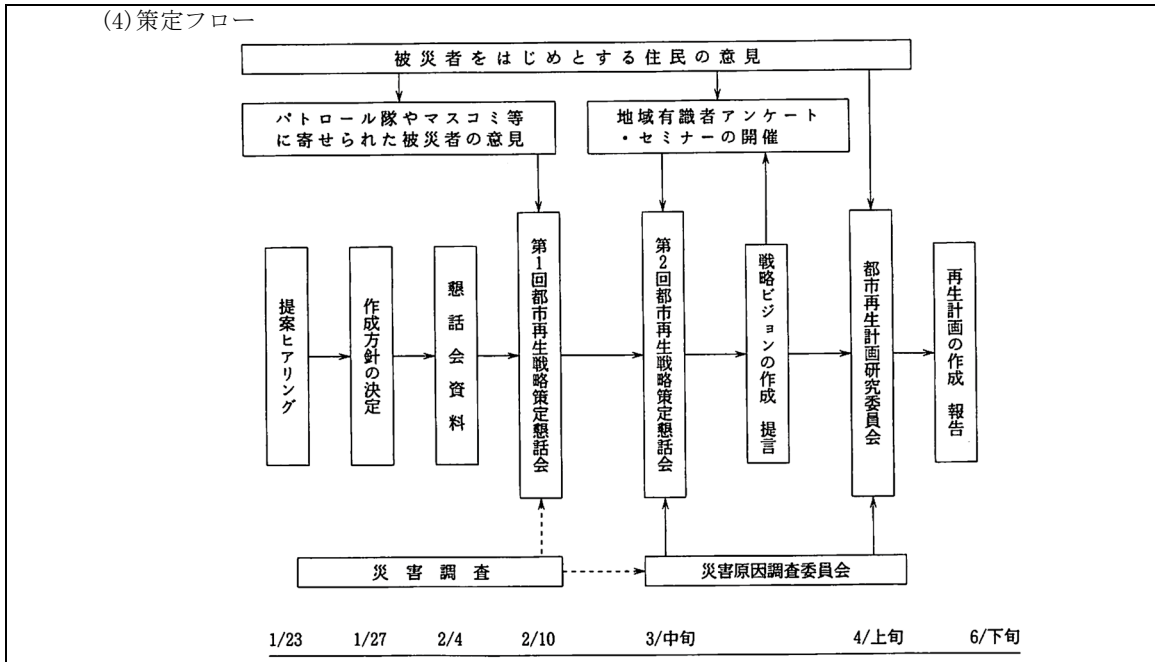
(2) 提案ヒアリング

○本格的な街区の復旧作業を前にして、新都市再生への理念の確立や戦略ビジョンの必要性について予備的な検討を行うため、関西を中心とした有識者ヒアリングを行った。

(3) 基本理念、新しい手法等の検討

○上記緊急ヒアリングによる再生ビジョンのフレームに基づき、被災都市の復旧と再生に際し、従来の「都市論」を越えた、新しい観点から、都市再生の基本目標を設定し、その実現への理念や推進戦略を検討・調査する。検討・調査に際しては、わが国を代表する防災、都市、文明などの分野からなる学識経験者による「都市再生戦略策定懇話会」を設置する。(委員候補：略)

○懇話会の提言、「災害調査」のデータにそって再生計画を作成する「都市再生計画研究委員会」を設置する。委員には、各分野で現在精力的に研究活動を行っており、かつ今回の県南部地震を契機として新都市再生にかけた新しい都市づくりに関心を寄せる第一線の研究者で構成する。(委員候補：略)



②都市再生戦略策定懇話会「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン ひょうごフェニックス計画に向けて」(平成7年3月)

- ・「都市再生戦略策定懇話会」は、平時の総合計画策定における審議会にあたるもので、「復興計画」がめざすべき復興のためのビジョンを提言する役割を担った。
- ・1月29日に開催された臨時県議会において、知事から、今後の復興方針については、今回の尊い犠牲に報いるため、この大災害の教訓を生かし、災害に強いまち、都市と農山漁村が手をつなぐまち、世界に開かれたまちづくりを進めて、国内外に誇りうる21世紀の都市をつくっていく決意が明らかにされた。
- ・2月11日に第1回の懇話会が開催され、同年3月までに3回の集中的な会合を開き、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を報告している。

阪神・淡路震災復興戦略ビジョン ひょうごフェニックス計画に向けて
都市再生戦略策定懇話会 平成7年3月

I. めざすもの(抜粋)

- ・・・・こうしたことを考慮すると、いま、この「復興戦略ビジョン」に期待される役割は次の通りである。
- ・約300万人の被災者の自立復興の気概に応じて、それを励まし、生活再建、住宅再建、産業振興、文化再生への道筋を示すことによって、明日への希望と目標づくりに役立つこと。
- ・何よりもこのような大災害を繰り返すことのない防災構造と防災システムを持つ都市の指針をつくること。
- ・震災からの単なる復旧ではなく、復興を通じて、阪神・淡路地域の新しいエネルギーを培い、21世紀の成熟社会にふさわしい新しい都市モデルを創出すること。
- ・明治以来、国土計画上、また国民経済上果たしてきたこの地域の役割と、今回の震災復興が今後の大規模災害からの一つの復興方策を指し示すことの意義を想起し、内外の支援を要請し、それを震災復興に結実させること。
- ・わが国のなかでも個性に満ちた交流文化基地となった阪神・淡路文化の再生と発展を促進すること。
- ・被災者はもちろん、県民、企業、各種団体をはじめ、神戸市などの被災市町、それぞれの地域、分野にわたる復興計画の作成と復興努力、そして国の強力な支援を促すこと

II. 基本理念(抜粋)

- 災害に強いまちづくり
- 近隣が助け合い、安心して暮らせる福祉のまちづくり
- 既存産業が新生し、次世代産業もたくましく活動する生き生きしたまちづくり

世界に開かれた,文化豊かなまちづくり

III. 復興事業

- 1 対象地域 (略)
- 2 事業期間 (抜粋)
 - ・緊急復旧事業(3ヵ月)
 - ・戦略的復興事業(3ヵ年)
 - ・復興促進事業(10ヵ年)
- 3 事業内容 (略)
- 4 事業手法 (略)

IV. 戦略的復興事業 (略)

V. 復興促進事業 (略)

VI. 推進の基本的方向 (略)

③兵庫県「阪神・淡路震災復興計画-基本構想」(平成7年4月12日)

- ・兵庫県は、「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」の提言を踏まえ、行政としての復興の基本理念と基本目標を明らかにし、復興計画の策定に向けて住民、事業者、団体が復興事業に向けた議論や検討を行うためのたたき台とも言えるべき「阪神・淡路震災復興計画 -基本構想-」の作成を進め、4月12日にその案を公表した。

阪神・淡路震災復興計画 -基本構想- (抜粋)

I. 基本方針

(1) 策定の趣旨

- 1 阪神・淡路地域は,明治以来,神戸港や大阪国際空港などを基盤に,世界との交流を通じて,基幹産業群を育成するとともに,洗練された地域文化を育み,人,もの,情報の国際的交流拠点として発展してきた.
- 2 近年のグローバル化と成熟化のなかで,この地域では,教育,文化,福祉,医療,産業,雇用等の各分野における先導的施策を展開し,構造改革への取り組みがなされてきた.その途半ばで,この度の大震災による大きな被害を受けた.
- 3 震災についての反省と,復興の目標年次である21世紀初頭における社会構造の变革についての予測のうえにたつて,300万人を超える被災地域の住民の一日も早い生活の安定を図るため,復興のための基本理念と基本目標を明らかにする「基本構想」を立案する.

(2) 目標年次 2005年(平成17年)

(3) 対象地域 兵庫県内の災害救助法対象地域である「10市10町」

II. 基本理念 -人間中心の都市づくり-

- 1 自然への畏敬の念をもち,自然と共生しながら,命を守り育む,アメニティ豊かな都市づくりを進める.
- 2 高齢化・成熟化の進む21世紀へ向けて,一人ひとりが主体的に自らの生活を創造しながら,共生する社会づくりを進める.
- 3 この地域のもつ文化的風土のうえにたつて,外国にひらかれたまちづくりを進める.

III. 基本目標

- 1 多核ネットワーク型都市圏の形成
- 2 21世紀に対応した福祉のまちづくり
- 3 世界にひらかれた,文化豊かなまちづくり
- 4 既存産業が高度化し,次世代産業もたくましく活動するまちづくり

IV. 実現に向けて

阪神・淡路地域の早期復興を図るため,この基本構想をもとに,早急に復興10ヵ年計画を策定する.その場合,住宅復興,インフラ整備,産業対策については急を要するため,緊急3ヵ年計画を策定することとする.

なお,これらの事業を円滑に促進するために必要な立法措置の検討を国に求める.

- 1 復興に際しては,住民主体によるまちづくりの推進を図る.
- 2 民間活力による復興を促進するため,規制を緩和する.
- 3 民間活動を活性化するためにも,公共投資を計画的に行う.

④阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして－阪神・淡路震災復興計画－」（平成7年6月11日）

- ・ビジョンを受けて、有識者および団体等代表者による「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」が組織された。
- ・同委員会は、全体委員会を同年6月までに3回開催され、その間、産業雇用部会、保険医療福祉部会、生活文化教育部会、都市部会の4部会が延べ13回開催された。
- ・同年6月11日、同委員会は「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざして－阪神・淡路震災復興計画－」を報告した。

⑤兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）（平成7年7月）

- ・復興に向けた計画は、被災市町においても策定作業が進められており、県が策定する復興計画は被災市町の復興計画と整合を図る必要があるため、2月14日から6回の連絡会議を開催するとともに、5月31日には、知事と10市10町の首長との連絡会を開催し、市町長からの意見を得るなど、被災市町との連携を図りつつ、国との調整も行いながら復興計画の策定作業が進められ、7月末に県の行政計画として「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）が策定された。

（出典）

- 1) 震災復興調査研究委員会「阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】」（財）21世紀ひょうご創造協会（1997.3）
- 2) 新野 幸次郎『復興計画－計画等の策定・推進』「阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告」復興10年委員会（2005.3）
- 3) 阪神・淡路大震災調査報告編集委員会「阪神・淡路大震災調査報告 復興計画」（社）土木学会，（2000/2）

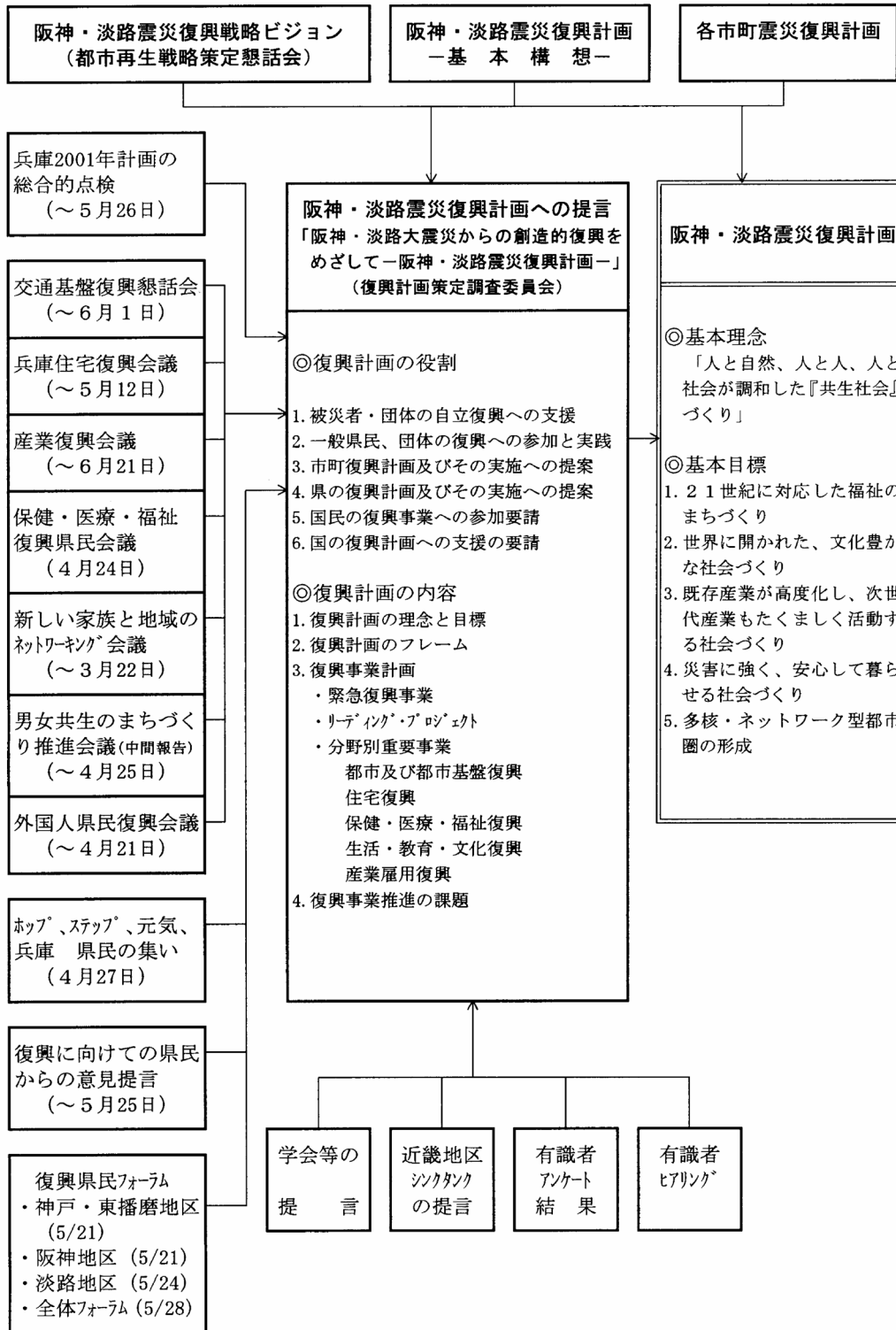


図 阪神・淡路震災復興計画策定調査体系図²⁾

■阪神・淡路大震災における復興計画の理念と目標について

「阪神・淡路大震災 復興 10 年総括検証・提言報告」復興 10 年委員会（2005.3）では、復興計画の理念と目標について、次のように分析・評価している。

（復興計画のコンセプトについて）

- ・大都市を襲った戦後最大規模の地震災害となった阪神・淡路大震災からの復興にあたっては、単なる復旧・復興にとどまらず、高齢社会への備えや産業構造の転換等の課題に取り組み、未来を創造するという視点に立った「創造的復興」のコンセプトが明確にされた。この点は、今後の災害時における都市復興のあり方を示したという点でも意義がある。
- ・阪神・淡路大震災からの復興過程において、NPO 法(特定非営利活動促進法)の制定、被災者生活再建支援法の制定や居住安定支援制度の創設など、これまでの法制度等の枠組みを超えた新しい社会の仕組みがつけられていった。これらは、まさに「創造的復興」と言える一つの成果を示すものである。

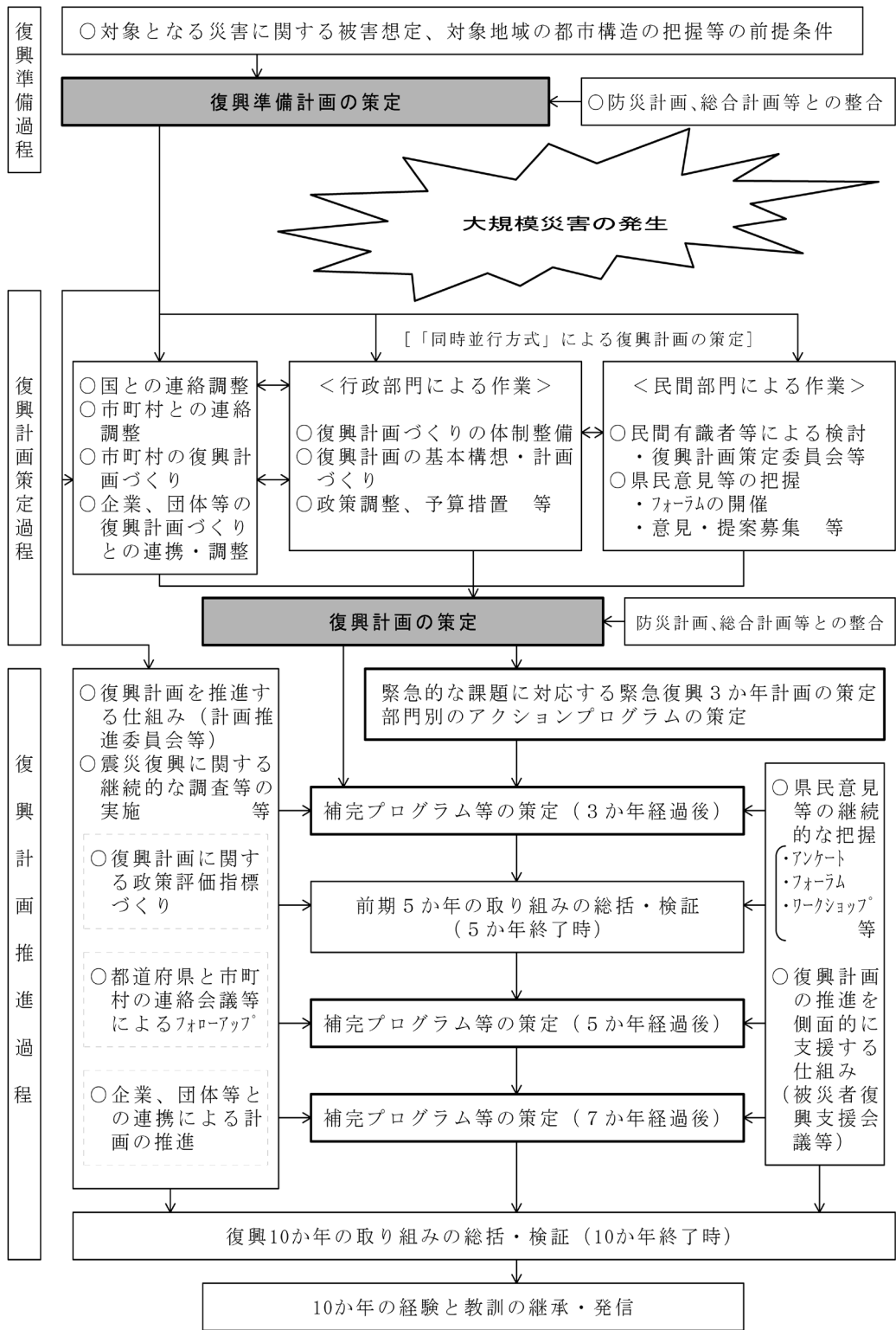
（目標設定のあり方について）

- ・復興計画に明確な数値目標を設定し難い事情があったために、是が非でも目標を達成するという気迫が、時間の経過とともに薄れていったという指摘も無いではない。数値目標を設定し難いために、復興計画を政策評価的な手法でフォローアップすることが困難な面もあったことは否定できない。しかしながら、これだけ急激な世の中の変化の中で、10 年後の経済情勢等を見通すことは現実的には困難であり、近年においては、「計画」とは言っても、その内容は、理念や基本目標を示した「基本指針」的な漠然とした内容にならざるを得ないという面があることは否めない。そのうえ、震災が大規模であり、それを復興するための財政を中心とする政策手法を、地方自治体が持ち得ないことも、震災復興計画策定の困難な一因でもある。
- ・また、ハード整備等の進捗状況を把握することは比較的容易であるが、ソフト的な施策については、それを評価するベンチマークすら、全国的に言っても、確立されていないのが現状である。その点で、神戸市が、行政評価の考え方を一部取り入れ、まちづくりの目標や成果を測るための 45 指標からなる「しみんしあわせ指標」を作成し、計画をフォローアップする際の物差しとした点は、一つの試みとして、注目に値する。この「しみんしあわせ指標」について、神戸市は、指標を検討する段階から、市民の意見や提案を募り、市民とともに作り、ともに目指す指標づくりを行った点を強調している。
- ・近年、全国の自治体においても、政策評価指標づくりの試みが見られるが、今後、大規模災害時における復興計画を推進する過程においても、計画の進捗状況等をフォローアップするという意味だけでなく、県民等の復興への意識を風化させない一つの手法としての意味からも、県民等にとってわかりやすい指標による目標づくりについて、検討されるべきであろう。

（大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方に関する提言）

- ・上記の評価を踏まえ、同提言では、次頁に示す図のような大規模災害時における復興計画等の策定・推進のあり方を提言している。
- ・なお同提言では、大規模災害が発生した後の復興計画策定過程から計画推進過程における取り組みについては、基本的には、阪神・淡路の 10 年間にわたる取り組みを先進モデルとしながら、被害の規模や各自治体等の置かれた状況に応じて、スピーディかつ弾力的に推進していく必要があるとして、特に次の 4 つを特に指摘している。
 - (ア)復興計画策定にあたっての「同時並行方式」の採用
 - (イ)復興計画を補完する分野別アクションプログラムづくり
 - (ウ)復興計画を効果的にフォローアップするための政策評価指標づくり
 - (エ)都道府県と市町村の連携のもとでのフォローアップシステムの構築

出典：新野 幸次郎『復興計画－計画等の策定・推進』「阪神・淡路大震災復興 10 年総括検証・提言報告」復興 10 年委員会（2005.3）



■兵庫県における復興計画の進捗評価への取り組み

※フォローアップに有効な数値目標設定については、前掲「■阪神・淡路大震災における復興計画の理念と目標について」参照。

(兵庫県によるフォローアップの取り組み)

- ・復興計画の推進にあたっては、復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラム等を策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続した。この点は、刻々と変化するその時々々の社会経済情勢等に機動的に対応し、県民等にきめ細かな施策を提供できたという点で、評価すべき対応であったと言える。
- ・震災5年目には、国内外の第一人者によって、国際的な視点、客観的な視点から、5年間の復興の取り組みを検証する「震災対策国際総合検証事業」を実施した。
- ・復興10年総括検証・提言事業は、震災復興に関する54テーマについて、多面的な視点から、フェーズを追って、10年間にわたる長期間の取り組みを総括的に検証した。
- ・復興計画の推進過程においては、「被災世帯健康調査」「仮設住宅入居者調査」等を実施したほか、計画のフォローアップの一環として、「生活復興調査」、「被災地の産業復興の実態に関するアンケート調査」、復興の支援者を対象にその活動状況等を調べた「復興モニター調査」など、被災者や被災地の復興過程を継続的に分析した調査が実施されてきた。

(県民の「参画と協働」によるフォローアップ)

- ・計画のフォローアップ過程においても、県民からの意見・提案の募集や、フォーラム、ワークショップ等の開催、パブリック・コメント手続きの実施など、県民の「参画と協働」による取り組みが進められた。

(市町レベルにおける復興計画のフォローアップ)

- ・神戸市を除く多くの市町においては、復興計画に特化した継続的できめ細かなフォローアップは、なかなかできなかった。
- ・震災から10年を経た現在において、被災市町の震災復興に対する意識の低下は否めず、それがひいては、市民、町民の震災に対する意識の風化につながっていくのではないかという危惧も感じられる。その意味から、県の果たす役割は重要なものと考えられる。復興対策に関する県と市町の連携や役割分担のあり方については、まだ確立されたものはなく、今後、南海・東南海地震の発生が予測されているなか、早急に検討を要する課題である。

出典：新野 幸次郎『復興計画－計画等の策定・推進』「阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告」復興10年委員会（2005.3）

国内外の有識者、国民の意見の反映

■復興計画における兵庫県の取り組み

兵庫県では、復興計画の策定にあたっては、被災者をはじめとする住民等からの意見・提案を基に具体的な復興事業を検討し、英知を結集した県民主体のものとするのが何よりも重要との認識から、次のような取り組みを行っている。それらによって県に寄せられた復興に対する意見・提案は、阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会による「阪神・淡路震災復興計画」提言をはじめとして約800件、項目にして2000を上回るものであった。

- ・震災後間もない2月から復興に向けての意見・提案の呼びかけを行った。
- ・被災地の至る所で行われている復興に向けた論議の成果を少しでも多く得られるよう、住民の方々が身近なところから自主的に復興について学習や議論をして、復興についての提案を積極的に行う「コミュニティ復興フォーラム」の開催を広く呼びかけ、その成果を持ち寄って地域別の県民復興フォーラムの開催を促進するため、10人以上でフォーラムを開催する際に、まちづくり等の専門家のアドバイスを必要とする場合には専門家のボランティアを派遣することとした。
- ・「阪神・淡路震災復興計画-基本構想-」が策定された直後の5月2日に「復興計画策定プロセスへの住民参加」について記者発表すると共に、ポスターやリーフレット、更には著名人や各種団体の代表の方からのメッセージを紙面掲載するなど種々の方法で呼びかけた。
- ・地域別フォーラムを5月21日阪神地域と神戸・東播磨地域において開催し、5月24日に淡路地域で開催した。5月28日には、兵庫県公館において、全体フォーラムを開催し、延べ1000人近くの人々が参加し、幅広い観点から復興についての意見・提案が発表された。