

時期	復旧・復興段階
区分	都市施設及び市街地
分野	市街地
検証項目	復興都市計画の策定

根拠法令・事務区分	建築基準法、都市計画法、被災市街地復興特別措置法、土地区画整理法、都市再開発法等
執行主体	国・県（自治事務）・市（自治事務）
財源	自主財源
概要	<p>市民生活の安定と素子機能の早期回復を図るためには、住民合意に基づき、災害に強い都市の基盤づくりと良好な市街地環境の形成を内容とする復興都市計画の策定が望まれた。</p> <p>震災当時の法体系においては、建築基準法84条の適用により、最大2ヶ月間の建築制限が可能であったが、それ以降においては、都市計画法にもとづく市街地開発事業等の導入による都市計画決定の手続きを踏まなければ、建築制限をかける手段が存在しなかった。そのため、被災市街地復興特別措置法を制定し、2年間の建築制限を可能とする措置を講じた。</p> <p>住宅や店舗、工場等の自力再建が困難なため、復興の道筋を提示し、早期に仮設住宅をはじめとする各種の仮設建築物の確保を図るため、早い段階での都市計画決定が必要とされた。一方で、住民の合意形成を求める声も強く、兵庫県は、この都市計画決定の手続きにあたって、第一段階では、施行区域と骨格となる都市施設（幹線街路及び近隣公園等）に留め、第二段階で、区画道路や街区公園等の決定を図るとい、いわば二段階方式を採用した。</p>

阪神・淡路大震災における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>1月20日、建設省（当時）の小沢一郎区画整理課長が神戸市役所を訪れ、鶴来紘一都市計画局長と数時間に渡って事業化について話し合った。[『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』兵庫県・（財）21世紀ひょうご創造協会,p508]</p> <p>1月25日、建設省（当時）は、市街地復興関係調査団を派遣した。[『阪神・淡路大震災調査報告書総集編』阪神・淡路大震災編集委員会,p163]</p> <p>2月26日、被災市街地復興特別措置法を制定し、阪神・淡路大震災による大規模な被害を受けた神戸市をはじめとする阪神地域及び淡路地域の市街地を緊急に復興し、防災性の高いまちづくりを実現するとともに、今後、大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることを可能とする、被災市街地復興推進地域の区域内における土地区画整理事業及び市街地再開発事業について特例を定める、市街地の復興に必要な住宅供給のため住宅を失った被災者等に係る公営住宅等の入居者資格の特例を設けた。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府・阪神・淡路復興対策本部事務局,p221]</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>2月7日、兵庫県及び北淡町は、富島地区で面整備事業の導入が必要と判断し、都市計画区域の指定を行った。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p145-147]</p> <p>兵庫県は、都市計画事業について各市町と調整し、必要な各種協議・手続きを経て県案を作成した。2月27日には、この案の縦覧公告を行い、翌日から縦覧を開始した。なお、神戸市三宮地区の地区計画の素案縦覧も同日に開始した。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p145-147]</p> <p>各市町の都市計画審議会の審議を経て、3月16日に兵庫県都市計画地方審議会を開催した。その際、</p>

	<p>面整備事業の都市計画については、混乱した被災地域の中で、住民に対する周知や合意形成を完全にはなしえない状況に配慮し、一段階として施行区域や幹線道路などの大枠のみを決定し、区画道路や街路道路などの詳細な計画については、その後の住民との協議、合意を踏まえて決定するといった、「二段階方式」都市計画を採用した。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p145-147]</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果 都市計画案の縦覧に対して提出された意見書は約3,500通に上った。その主な内容は、住民への周知がなされておらず事業を決定するのは時期尚早、減歩をとまなう事業は反対、というものであった。[『阪神・淡路大震災復興誌(第1巻)』兵庫県・(財)21世紀ひようご創造協会,p511]他 3月17日、県は、土地区画整理事業10地区、第二種市街地再開発事業6地区の決定広告を行った。また、被災市街地復興推進地域の指定と、土地区画整理・第二種市街地再開発事業の施行区域を同時に決定した。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p147] 液状化により家屋の傾き・沈下などの被害があったものの、継続居住が可能な家屋が多かったことから、一定期間、事業手法の検討を経てから都市計画決定することとし、3月17日には都市計画決定しなかった。その後、平成7年8月8日、地元において地盤の液状化による建物への影響、道路等の基盤整備の状況等から、地区の再生に土地区画整理事業・住宅地区改良事業が必要であると判断され、都市計画決定を行った。[『阪神・淡路大震災調査報告 建築編10 都市計画・農漁村計画』阪神・淡路大震災調査報告編集委員会,p254]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置 神戸市では、市民生活の安定と一日も早い復興を成し遂げるため、1月26日復興本部を設置し、31日には市街地整備や住宅供給の基本方針となる「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を発表した。 また、2月1日から建築基準法84条に基づく建築制限が開始されることにあわせて、復興都市計画に関する市民の理解と協力を得るため、サンボーホールに相談所を開設し、できるだけ細やかな対応に努めた。 各市町においては、縦覧に供された都市計画の内容を地元住民へ周知、及び事業への理解を得るために広報紙の発行や現地相談所を開設した。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p145] 3月14日に神戸市、15日に芦屋市、西宮市、宝塚市及び北淡町で、市町の都市計画地方審議会が開催された。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p146] 3月17日の都市計画決定に続き、神戸市は三宮地区の地区計画案の縦覧を4月4日から17日まで行い、4月25日の都市計画地方審議会を経て、28日に同案の都市計画決定を行った。[『甦るまち・住まい 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』兵庫県都市住宅部,p146]</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果 (県の欄を参照)</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 地方分権一括法の制定(平成11年7月閣議決定)[『阪神・淡路大震災復興誌(第1巻)』兵庫県・(財)21世紀ひようご創造協会,p509] ・阪神・淡路大震災時においては、都市計画決定等に関する事務は機関委任事務とされており、その決定に際しては、国の承認が必要とされていた。こうした中で、平成11年7月に地方分権一括法が成立し、都市計画法の一部改正もなされた。</p>

	<p>都市計画法の一部改正（平成14年7月）[『阪神・淡路大震災復興誌（第7巻）』（財）阪神・淡路大震災記念協会，p431 p432]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成14年7月には都市計画法が改正され、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくりNPO等が、一定の面積以上の一体的な区域について、土地所有者等の3分の2以上の同意を得て、都市計画の提案ができるようになった。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>東京都都市復興マニュアル（平成9年）[『東京都都市復興マニュアル（平成9年版）』東京都]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>東京都においては、平成9年に都市復興マニュアルを策定し、「被災の激しい地区については、特別措置法に基づき最長2か年の制限が可能な被災市街地復興推進地域に指定し、この間に計画づくりについて住民と十分協議し、可能な限り早期に合意形成を図り、必要な都市計画を定め、事業計画を確定するなど、円滑に都市復興を進めていく」ことを計画上に位置付けた。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p>	
<p>倒壊した家屋から生存者の救出が行われている緊迫した状況の中での土地区画整理事業を含む都市計画を素早く決定するのが良かったのか、住民とじっくり話し合ってからの方が良かったのか、都市計画事業の立案手続きについての評価は、専門家の間でも大きく分かれた。日本都市計画学会はいち早く1月31日から会員からの提案を求めているが、この中でも、「被災後の3週間あたりに大きな転換点がある・・・平時の都市計画の理論を、議会の承認のものと『非常時の大権・上位政府への権限集中』という非常時の論理に組み替え『復興計画の基本方針』を確立する期間である。この成否が復興事業全体の質を決定的に決める。今回、この『非常時の権限集中』は、中央政府の都市土木官僚の手でよく管理されていた」（「これしか打つべき手はない」西山康雄・東京電機大学）という評価の一方に、跡地に仮設都市を建設し「地権者を中心に集まって3年間過ごしながらわが街の復興を懇話し、夢を語り、互いに支えあう」（「まちづくり仮設都市の建設」中林一樹・東京都立大学）と時間をかけた都市計画案づくりの提案もある。（『阪神大震災の復旧・復興への提言集』都市計画学会/95年3月15日）（『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』兵庫県・（財）21世紀ひょうご創造協会，p.511-p.512）</p> <p>都市計画決定にあたっては、各府県から派遣された応援職員の方々の活躍なしには成しえなかったと思う。現地調査、深夜までの作業に不平一つこぼさず、むしろ各府県の選りすぐりの方々だけに、少々ばて気味の本県職員よりも着実に仕事をされていたところもあったようだ。（「住宅・すまい復興のあゆみ」兵庫県都市住宅局）</p> <p>都市計画手続きについては、復興時には平常時にも増して、より速やかな都市計画手続が求められるが、被災者が分散居住していることなどから、都市計画の閲覧や意見書の提出等、被災者のまちづくりへの参加の機会が狭められるおそれがある。また、土地区画整理事業の事業計画等手続きについては、事業計画の決定時は、都市計画審議会への意見書付議や口頭陳述が必要とされ、事業化に時間を要する、土地区画整理審議会委員は選挙で任命することとなっているが、震災復興時は被災者が分散しているなど混乱状況にあり時間を要する、意見書が不採択になった場合は、その旨を意見書提出者に通知（到達主義）することとされているが、震災復興の混乱時では相当時間を要することが考えられる。（『震災復興対策の法制度に関する提案』（東京都震災復興検討委員会小委員会））</p> <p>『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書 阪神・淡路大震災復興事例を通して』（兵庫県）においては、都市計画決定手続きに関する課題等について、以下のように指摘している。</p>	

- ・復興事業として都市計画事業を選択した場合、震災後早い段階で都市計画決定を行うことは、早期に復興の道筋を明確にするとともに、事業用仮設の建設や先行買収が可能となり、権利者の具体的な生活再建を早めるといった効果があった。
- ・これまで市街地整備事業の取り組みがなかった地区では、地域住民の十分な理解がない中で計画決定が進められたことに対する不満と不信感が形成され、その後の合意形成に支障をきたす要因になったところもある。
- ・しかし、第二段階目の都市計画において、住民やまちづくり協議会からの提案を受入れ、計画づくりが進められたことで、当初の都市計画決定に対する住民の不信感も払拭され、合意形成を促進する上で二段階都市計画は有効な手法であった。

資料：『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書 阪神・淡路大震災復興事例を通して』（兵庫県）より抜粋

#### 課題の整理

#### 今後の考え方など

復興10年総括検証においても住民主体のまちづくりを支える諸制度の整備などについて提言がなされている。（兵庫県）

震災復興の貴重な経験や教訓を、これからの新しいまちづくりに継承・発展させていくことが重要である。神戸の特性を生かして、社会経済情勢の変化にも柔軟に対応できるようなまちづくりを総合的に進めていくとともに、都市の基盤づくりやすまいづくりに関する施策が有機的に連携し、地域特性を大切にした個性豊かなまちづくりに市民と協働で取り組む。（神戸市）

震災による経験を踏まえ、本市の地域特性を生かした復興のまちづくりを進めるために、市民・事業者・行政の協働が必要。（尼崎市）