

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)
3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興
【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

01. 神戸の復興都市計画事業は、震災直後の1月20日から事実上スタートした。

【教訓情報詳述】

01) 1月20日、建設省の区画整理課長らが大混乱の神戸市役所を訪れ、神戸の復興都市計画事業が事実上スタートしたとされる。

【参考文献】

[引用] 避難者が28万人を超え、さらにピークに向かっていった1月20日、建設省の小沢一郎区画整理課長らが大混乱の神戸市役所を訪れ、鶴来紘一都市計画局長らと数時間にわたって話し合いを続けた。都市計画局は、4日前までは市役所2号館の7階に区画整理部、8階に計画部を置いていたのだが、6階が崩壊し、立ち入り禁止になり、ごく一部の機能が1号館の片隅に移転していた。デスクを失った都市計画局491人の職員の大半は「当面は都市計画局の仕事はできない。被災者救援に当たれ」という指示を受けて長田区内を中心にした避難所の応援に出ていた。本来の職務に従事していたのは、継続している事業区域の被災調査などを担当した三分の一にも満たない数の職員だった。[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),p.508]

>

[引用] 数時間にわたる両者の交渉の結果、事業化を決定している[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),p.509]

>

[引用] 震災直後の状況(当時建設省区画整理課小澤一郎課長のヒアリングから)
・1月18日神戸市都市計画局長鶴来氏から「(神戸に)来て欲しい。」と電話があった。また、当時の近藤都市局長の命を受け、19日に神戸に入った。市役所の1階～3階は避難者がいて4階から上は市が使っていた。要望は、と聞くと、「ノー減歩での土地区画整理事業の道具を作って欲しい。また短期間でできる制度をつくって欲しい。」

・「被害状況はわかりますか」と聞いたら、19～20日で作って21日に図面が出てきた。この図面を持ち帰り、都市局長、建設大臣などに見せた。道路特別会計が使えないので、一般会計を入れないと復興できないと説明した。

・大蔵省は要望どおりで予算化してくれた。

[小林郁雄「復興市街地整備事業における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証 提言報告(7/9) (第3編 分野別検証) V まちづくり分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.91]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)
3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興
【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

01. 神戸の復興都市計画事業は、震災直後の1月20日から事実上スタートした。

【教訓情報詳述】

02) 都市計画決定のスケジュールは、建築制限の切れる『3.17』に向けて進められた。この背景には、国の補正予算編成に間に合わせる必要もあったとされる。

【参考文献】

[引用] (都市計画決定の)スケジュールは、建築制限区域が発表された2月1日からほぼ決まっており、審議会の手順、日程は『3.17』に向けて進められてきた。それはまた国の補正予算編成に間に合わせるためでもあった。[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),p.511]

>

[引用] (座談会記録より溜水義久氏、鶴来紘一氏の発言)

溜水(兵庫県副知事、当時・建設省大臣官房技術審議官):

…(中略)…何とか事業を円滑に進める方法も必要だということで、新しい法律の仕組みの検討に入ったわけですが、それが、震災後2週間目くらいからです。その結果できあがったのが被災市街地復興特別措置法です。

…(中略)…法律の原案は2月のはじめにできていましたが、この新しい法律がいつ成立するのかという見通しは不明でした。そんななか地元へ事業として周知させることが十分であったかどうかについては、皆さんでまたご議論いただければと思います…(中略)…

鶴来(神戸市助役、当時・神戸市都市計画局長):

…(中略)…復興をやるには時間がかかりますから、何とか別の新しい法律を考えていただけないかと関係

省庁(建設省)にお願いしたわけです。

その時は、帰って検討してみろということでしたが、翌週お電話がありまして、そういう新たな法律はできないというお話でした。そこで、既存の平常時の手法で突っ走ることしかできなかったわけです。

…(中略)…そういうことなら平常時の都市計画法に基づく手続きを進めていた最中の2月26日に、被災市街地復興特別措置法ができました。

[神戸まちづくり協議会連絡会・こうべまちづくりセンター『震災復興まちづくり“本音を語る”/市民まちづくりブックレット(2)』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク(1999/5),p.45-51]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

01. 神戸の復興都市計画事業は、震災直後の1月20日から事実上スタートした。

【教訓情報詳述】

03) 2月1日には神戸市・西宮市、2月9日には芦屋市・宝塚市・北淡町で、震災当日に遡って建築基準法の84条による建築制限が適用された。

【参考文献】

[引用] 甚大な被害を受けた地区においては、建築基準法第84条の地区指定により当面の建築活動を抑制することにした。これは、災害発生後1ヵ月または2ヵ月の間、各人がばらばらに建物を再築するのを制限し、その間に都市計画を定め、無秩序な市街地が再現されることを防ごうという趣旨である。そこで、神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市、北淡町において合計14地区、制限期間を最長の3月17日までとする地区指定を行った。[『阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.363-364]

>

[参考] 神戸市では、2月5日に「建築が制限される区域が指定されました」としてその範囲の入った地図をのせた「震災復興まちづくりニュース」第一号を発行している。[水田恭平「呼びかけられない市民」『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.317]

>

[引用] 震災後十日ほど経ったある日、淡路島の北淡町から震災復興の都市計画を検討しているので、建築基準法に基づく建築制限をかけてほしいという依頼が建築指導課に飛び込んできた。…(中略)…

制限のかけ方についてマニュアルもひな形もあるわけでもなし、手探りでやるしかなかった。「北淡町以外の市町でも建築制限がかけられることを知れば、やってほしいという市長はあるはずだ」そう考えて、高田が電話をすると、「職員が被災者のために走り回っているこの非常時に、何を言っているんだ」とやりかえされる場面もあった。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.477]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

01. 神戸の復興都市計画事業は、震災直後の1月20日から事実上スタートした。

【教訓情報詳述】

04) 「市街地復興の基本的方向」が示された。

【参考文献】

[引用] 被災状況を踏まえ、市街地の復興については次のように基本的な方向付けがなされた。

(1) 三宮等の都心商業地区は、道路等の基盤はおおむね整備済みであり、地区計画、総合設計等で景観等にも配慮しつつ建物再建を進める。

(2) 鉄道駅周辺等では、市街地再開発事業(再開発)、土地区画整理事業、住宅市街地整備総合支援事業(住市総)等で、ポテンシャルに対応した駅前広場や道路等の都市基盤と建物再建を併せて行う。

(3) 淡路地域など基盤未整備地区では、土地区画整理事業、密集住宅市街地整備促進事業(密集)等で、都市基盤整備と建物再建に必要な敷地整備を併せて行う。

(4) 耕地整理で市街地の形態ができていない地区では、土地区画整理事業、住市総事業等で、必要な基盤や住宅の整備を行う。

(5) 戦災復興土地区画整理事業等で都市計画施設が整備済みであるが、区画道路等が不足している市街地で面的に被害を受けた地区では、区画道路を確保する土地区画整理を行い、一方、被災建物が散在している地区では、自力再建困難な敷地の共同化を住市総事業、優良建築物等整備事業(優建)等を活用し

て、再建を支援する。
[『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査 概要版 - 阪神・淡路大震災復興事例を通して -』
兵庫県(2003/3),p.3]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

01. 神戸の復興都市計画事業は、震災直後の1月20日から事実上スタートした。

【教訓情報詳述】

05) 復興都市計画の検討は、既往の大災害復興資料を集めることから始まった。

【参考文献】

[引用] 県庁についた松谷(県都市住宅部計画課長)の動きは早かった。第一に、職員に戦後復興史や関係の資料を収集するように指示した。第二に、坂田大火の復興資料を取り寄せる手配をした。[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.475]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

02. 神戸市は、1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。2月16日には「震災復興緊急整備条例」が制定され、「復興促進区域」の指定など、基本的枠組みが示された。以降、阪神間の各都市でも類似の条例が制定された。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市は、1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。

【参考文献】

[引用] 震災直後の1995年1月26日に、神戸市は「震災復興計画に関する基本的な考え方」と題する資料を配布している。ここにみられる「復興事業適用方針」では、「1. 面的に建築物が倒壊または焼失した被災市街地のうち、主要な区画道路が不足する地区については土地区画整理事業を適用する。2. 被災市街地のうち特に被災建築物の除却が必要かつ新たな住宅建設が相当量必要な地区については、広域的に住宅市街地総合整備事業を適用する。3. 被災市街地のうち特に権利関係が複雑し、かつ狭小宅地率が高い地区については、住宅地区改良事業を適用する」としている。[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂(1999/2),p.69]

>

[引用] (神戸市)1月末には復興の基本的な方針がまとめられ、1月31日に「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」としてプレス発表した。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.282]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

02. 神戸市は、1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。2月16日には「震災復興緊急整備条例」が制定され、「復興促進区域」の指定など、基本的枠組みが示された。以降、阪神間の各都市でも類似の条例が制定された。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市は2月16日に震災復興緊急整備条例を制定し、六甲山南側市街地5887haを「震災復興促進区域」に指定。また、2月17日には特に重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」が指定された。

【参考文献】

【参考】神戸市は2月16日に震災復興緊急整備条例を制定し、六甲山南側市街地5887haを「震災復興促進区域」に指定。また、2月17日には特に重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」が指定された。[日本都市計画学会関西支部 震災復興都市づくり特別委員会 都市復興研究部会 編著『震災都市復興の1年 中間資料』(1996/11),p.19-20]

>

【引用】この条例は、市の震災復興に係るすべてのことを包括した条例ではなく、あくまでも住宅と市街地の整備に限定し、これに関する今後の取り組みを宣言したものとなっている。また、緊急事態に対応するものであることから、施行の日より3年を経過した後に失効するものとなっている。[『神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野 報告書』震災復興総括検証研究会(2000/3),p.8]

>

【引用】地域住民と一致協力して都市づくりに取り組むため、神戸市ほか阪神間の4市においては「復興基本方針・指針」を定めるとともに「震災復興緊急整備条例」が制定された。[『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査 概要版 - 阪神・淡路大震災復興事例を通して -』兵庫県(2003/3),p.3]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

02. 神戸市は、1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。2月16日には「震災復興緊急整備条例」が制定され、「復興促進区域」の指定など、基本的枠組みが示された。以降、阪神間の各都市でも類似の条例が制定された。

【教訓情報詳述】

03) それらの地域には将来のまちづくり・事業の動きについての情報提供、建築物の防災へのアドバイス、共同化の誘導を目的として、建築行為の届け出が課された。

【参考文献】

【参考】震災復興促進区域、重点復興地域には将来のまちづくり・事業の動きについての情報提供、建築物の防災へのアドバイス、共同化の誘導を目的として、建築行為の届け出が課された。[日本都市計画学会関西支部 震災復興都市づくり特別委員会 都市復興研究部会 編著『震災都市復興の1年 中間資料』(1996/11),p.19]

>

【引用】条例では、すまいづくり、まちづくりに緊急に取り組むという(住宅と市街地の緊急整備)宣言、市・市民・事業者が一丸となって協力して取り組むという協働の理念が示されるとともに、災害に強いまちづくりへの誘導の仕組みとして、震災復興促進区域と重点復興地域を指定し、震災復興促進区域における一定規模以上の建築行為については事前の届出を義務付け、協議を要するものとした。[『神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野 報告書』震災復興総括検証研究会(2000/3),p.8]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

02. 神戸市は、1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示した。2月16日には「震災復興緊急整備条例」が制定され、「復興促進区域」の指定など、基本的枠組みが示された。以降、阪神間の各都市でも類似の条例が制定された。

【教訓情報詳述】

04) このような地域区分を指定したことについては、1)その後の地域の復興のあり方を規定してしまう、2)指定区域以外の地域が冷遇される、3)区分の設定が被災の実態に即していたかどうか疑問、などの指摘もある。

【参考文献】

【参考】このような地域区分を指定したことについては、1)その後の地域の復興のあり方を規定してしまう、2)指定区域以外の地域が冷遇される、3)区分の設定が被災の実態に即していたかどうか疑問、などの指摘もある。[阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会 編『提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり』東方出版(1999/3),p.34-35]

>

〔引用〕震災復興促進区域は、市街地の被災の状況をもとに、従来より計画的な再開発が必要な市街地として都市再開発法に規定され、都市計画決定された「1号市街地」と、それに連たんする「臨港地区」をあわせて指定した。…(中略)…

重点復興地域は、被災の状況のみならず、従来より都市基盤や住環境に課題を抱えており、個別の自力再建だけでは良好な市街地の形成が困難と考えられる地域、あるいは、インナーシティへの住宅の重点供給や都心機能の再生強化が必要と考えられる地域を指定した。具体的には、震災復興の土地区画整理事業や市街地再開発事業の施行区域、及びいわゆる「まちづくり条例」に基づくまちづくり協議会などが中心となって、被災市街地のまちづくりに取り組んでいる地区である。(当初24地域1,225haを指定)

さらに、地域の指定は、まちづくり協議会が組織され、まちづくり提案がまとまるなど、地元住民のまちづくり気運の高まりのある地域は、積極的に追加指定していく方針により、平成8年度に1地域を追加、2地域を区域拡大した。

〔神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野 報告書〕震災復興総括検証研究会(2000/3),p.8]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

〔03〕復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市は2月23日に、土地区画整理、再開発等の復興計画案を広報した。

【参考文献】

〔引用〕神戸市が、防災に強い町づくり案を新聞折り込みの広報で全戸に配布したのは、震災から一か月余が過ぎたばかりの二月二十三日のことだ。JR新長田駅など市内六地区を指定し、土地区画整理、市街地再開発事業を実施する、という案内である。

計画案の縦覧は、五日後の二十八日から二週間しかない。中心部の三宮は地権者が町づくりのルールを決める地区計画だが、残り五地区については、三月十七日には都市計画決定を目指す、という段取りである。

この計画は、灘区のJR六甲道駅周辺を東、長田区と須磨区にかかるJR新長田駅周辺を西の副都心として位置づけ、高層ビルへの建て替えで土地の有効利用を図る市街地再開発事業、区画整理事業を行う。また、長田区の御菅、東灘区の森南、兵庫区の松本では、区画整理を行って道路を拡幅する、という内容だった。総事業費は、十年間に五千六百億円で、区画整理は約百二十四ヘクタール、市街地再開発事業は約二十六ヘクタールという規模を予定していた。

この頃に都市計画案をまとめたのは神戸市だけではない。西宮、芦屋、宝塚の各市と淡路島の北淡町もそれぞれ足並みを揃え、三月十七日の期日を目指した。四市、町の復興地域は十三か所、約二百五十ヘクタールに達する。〔外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.594]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

〔03〕復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

02) 2月28日、5市町は復興区画整理、再開発等の復興都市計画案の縦覧を開始したが、その提案は急で、周知と縦覧は十分に行うことができなかった。

【参考文献】

〔参考〕〔平山洋介「都市計画決定と住民参加」『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.283-291〕は住民不在の都市計画決定だったとして、次の点を指摘している。

・計画案の発表と縦覧が、被災者の生活事情を考慮したものでなく、神戸市では計画案の縦覧場所は三宮の市役所近くの一か所に限定され、各地域の相談所では計画案を見ることはできなかった。

・計画案は複写もできず、住民同士で議論をする材料すら入手できない状態だった。

・都市計画審議会も短期間で審議を終え、委員が住民の意見書に目を通す余裕も、討議を尽くす時間もな

かった。

>

[参考] [塩崎賢明「復興都市計画の決定は延期せよ」『論壇』朝日新聞朝刊(1995/3/14),p.-]も縦覧期間や縦覧場所が限られていることなど問題点を指摘している。

>

[参考] [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),p.510-512]には、縦覧期間が短いなど市民との話し合いが不十分だという指摘がまとめられている。

>

[引用] 現地調査や資料の活用、職員の経験の活用は不十分であった。まちづくりの視点として、(1)防災のまちづくり、(2)神戸らしいまちなみの形成、(3)英知の結集、があげられているが、基本計画の段階では、その視点で進めることは出来なかったといえる。ただ3月17日の都市計画決定というスケジュールにはめこみ、法的要件を満たす資料作成の作業であった。…(中略)…

縦覧や相談業務に対応した職員の多くは基本計画の作成に参加していないし、十分な説明も受けていなかった。あるいはその段階で、住民の様々な質問に応える検討も不足していた。…(中略)…

従来の区画整理と再開発の手法の枠から、1歩2歩と制度を改善し、住市総(住宅市街地整備総合支援事業)等複合的な事業の実施なども予定されていた。時間をかけた説明を行い、冷静に考えれば納得してもらえらることも、批判を受けた。

[長久武司「協働のまちづくりをめざして」『職場の思いを未来へつないで - 阪神淡路大震災・神戸市職労6年間の軌跡 -』神戸市職員労働組合(2001/3),p.227]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03] 復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

03) 住民不在の都市計画決定手続きへの反対、広域的施設である近隣公園への反対などが相次ぎ、大量の意見書が提出された。

【参考文献】

[引用] 神戸市では二千四百件、西宮市では六百件の意見書が提出され、計画の不当性への抗議が表明された。神戸市東灘区の森南地区では、住民の六割に及ぶ二千八十人の署名を集めた陳情書を提出し、計画案の白紙撤回を求めた。各地の審議会では決定の当日、多くの住民が押し寄せ、騒然とした雰囲気包まれた。[外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.596-597]

>

[参考] 震災からわずか2ヵ月、住民からの意見書3565件が提出されたが、十分な議論もなく官庁独断の決定となった[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.162]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)2月23日の新聞ニュースを見て皆がびっくりした。まだ、生活していくことで精一杯のときに、『地震でやられて、また区画整理でやられるのか！火事場泥棒のようなことをするな！』と住民たちはいきり立った。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.21]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)都市計画案の説明会の実施については広報紙にも書かれておらず、各地区に張り紙がしてあるだけだった。私も見逃しており、人づてに「公園で説明があるそう。」と聞いた。あの冬の寒い中に公園であった上に、要領を得ない説明であった。しかもよく聞けば減歩で土地を削る事があるというので、地権者が怒り狂って反対した。地域内には震災復興の土地区画整理事業で20%以上もの減歩を受けた経験のある地区もあった。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.21]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)当地区の事業が遅れた原因の中で、震災後のまちづくりに、土地区画整理事業は適切な事業手法ではない、もっと適当な事業手法があるのではないかという研究に時間を費やしたことが挙げられる。最初は、『区画整理そのものに反対だ。』という言葉が流行った。事業は白紙撤回できるのかを調べたが、白紙撤回はこれまでに一つもないということが分かり、それならば早く進むべきだと思った。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』(2000/3),p.22]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03] 復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

04) 16日には兵庫県都市計画地方審議会が開かれ計画案は原案通り可決。ただし、住民のとの対話が不十分として、この計画は大枠を示す「骨格」を定めたものとし、詳細な計画を追加決定するという「二段階方式」をとることとなった。

【参考文献】

[引用] 3月16日の兵庫県都市計画地方審議会の審議を経た後、建築基準法に基づく建築制限を行った14地区のうち13地区内において、制限期間の最終日である3月17日に、土地区画整理事業(10地区)、市街地再開発事業(6地区)等の都市計画を決定した。また、この震災を契機として2月26日に公布施行された「被災市街地復興特別措置法」により創設され、事業上の様々な特例が認められる被災市街地復興推進地域を、土地区画整理事業と市街地再開発事業の区域について、同時に都市計画決定した。[『阪神・淡路大震災兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.364]

>

[引用] このたびの都市計画は、被災された方々が避難生活を余儀なくされ、住民と行政との対話が必ずしも十分に行いがたい中で、一刻も早いまちづくりに着手できる手法として、異例の措置ではあるが、二段階に分けて手続きを行うこととした。このいわゆる二段階方式の都市計画決定とは、第一段階では、最低限必要な事業区域と基幹的な道路・公園という骨格部分のみの都市計画を定める。次に、復興の目標を示したうえで、事業内容について住民との協議を進め、合意を得たのち、第二段階として身近な道路・公園の都市計画を決定しようとするものである。3月17日の都市計画決定とは、この第一段階のものであった。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.364]

>

[引用] 県の審議会では、今回の都市計画案は、幹線道路の建設と5000平方メートル以上の公園新設などの大枠を示す「骨格」と位置付けられ、細部の具体的な計画案は今後追加決定するという異例の「二段階方式」が採用された。「今後、住民と十分意見交換すること」という付帯意見も異例のことであった。[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),p.511]

>

[参考] 神戸市都市計画審議会、兵庫県都市計画地方審議会での状況については[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),p.510-511]などに紹介されている。

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03] 復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

05) 尼崎市築地地区だけは、過去に開発・市街地整備計画などが住民の反対で断念した経緯もあって区画整理都市計画決定をいそがず、8月8日の都市計画決定となった。

【参考文献】

[参考] 尼崎市築地地区だけは、過去に開発・市街地整備計画などが住民の反対で断念した経緯もあって区画整理都市計画決定をいそがず、8月8日の都市計画決定となった。[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎『阪神・淡路大震災の社会学 第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂(1999/2),p.61-66]

>

[引用] 尼崎市が「3・17決定」に踏み切らなかった理由は、1) 建物の被害が相対的に小さかったこと、2) 液状化で傾いていても応急処置で従前の建物で生活できたこと、3) 以前に都市計画事業を適用しようとして住民の反対にあい、撤回せざるを得なくなった経緯があり、そこから強硬な姿勢では合意を得られないという教訓を得ていたこと、4) 市は長年にわたる土地区画整理事業の実績があり、経験とノウハウが蓄積されていたこと - などがあげられている。[『阪神・淡路大震災復興誌(第7巻)2001年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協

会(2003/3),p.435]

>

[引用] (宮田良雄・当時の尼崎市長のインタビュー発言)

地区整備復興計画を策定した5地区のうち、区画整理事業を行ったのが築地地区です。そこで国、県からは、ある一定の期限で書類を出すようにと言われたんです。書類をもし出し遅れたら、そこを指定地域にしないよと言われたときに、補助の関係など全部違ってきますから、これは困るなと思ったんです。しかし、そんなに早くできるかと言いますと、とても無理だと思いました。…(中略)…

少し遅れても、強引にそれはもう認めてくれと、後から行っても、それはちょっと無理だろうと私は思ったんですが、あとから出しましたけれど認めてもらいましたので、結果としてはよかったと思います。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.45-46]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

03. 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民のとの対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。

【教訓情報詳述】

06) 淡路島の北淡町富島地区は、2月7日に都市計画区域に編入され、いきなり土地区画整理事業に取り組むこととなった。

【参考文献】

[引用] 事業を進めるうえで幸いだったのは、多くの地区でまちづくりについての取り組みの履歴があったことであった。…(中略)…

逆に最も大変だったのは、北淡町の富島地区である。以前から都市計画区域に編入するべく準備はされていたが、都市計画区域に入る前に震災で大きな被害を受けてしまった。地元の住民と町役場も、都市計画の下のないまま街の復興に直面し、更に最も高度なまちづくり技術を求められる土地区画整理事業に、取り組むこととなった。そして二月七日に北淡町を都市計画区域に編入した。

県としても、北淡町を全面的に支援するため、一九九五年四月、副課長の渡辺を北淡町の都市整備事務所長に、そして係長の楠田を同事務所の計画課長として派遣することとなった。さらに、事業推進のため住宅・都市整備公団に要請をし、土地区画整理のプロ集団にお願いすることとなった。

[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.483-484]

>

[引用] (小久保正雄・当時の北淡町長のインタビュー発言)

大谷氏 育波、室津地区は密集住宅市街地整備促進事業で復興が進められたが、富島地区は淡路では唯一の土地区画整理事業を導入した。その根拠は、

小久保前町長 大震災の前から富島地区を都市計画区域にすることが決まっていた、平成7年4月から実施されることになっていた。…(中略)…

甚大な面的被害を受けたまちを復興させるには区画整理をやった方がいい、県もそういう意向だった。…(中略)…

ただ職員の中からは「そんな大事業ができるのか」「行政のひとり走りにならないか」という声もあった。そこで貝原知事に会って「私たちの能力を越える事業だ。県が代行してやってほしい」とお願いしたが、貝原知事は「苦勞は分かるが、北淡町だけ特別扱いするわけにはいかない。努力してほしい。将来、あなたの名前が残る事業だ」と言った。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.123]

>

[引用] (小久保正雄・当時の北淡町長のインタビュー発言)

まちでは、だれも区画整理事業のことは知らなかった。ただ農家は田畑の土地改良事業の経験があるので理解してくれた。ところが、町場の人からは「けしからん」と反対の声が上がった。2ヵ月間かけて13回もの地元説明会を開いたが、不幸なことになかなか理解してもらえなかった。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.123]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03]復興都市計画の決定

【教訓情報】

04. 2月26日に公布された被災市街地復興特別措置法では、最長2年間の建築制限が可能だったが、3月17日の都市計画決定では、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が、同時に決められることとなった。

【教訓情報詳述】

01) 各市町が復興案を発表したのは特別措置法の可決前で他に選択肢はなかったが、公布以降は、手続きをやり直すことは可能だったとの意見もある。

【参考文献】

〔引用〕第二は、二月二十六日には、被災市街地復興特別措置法が公布されており、これによれば建築基準法に拠らず、最長二年間の建築制限が可能だったという点である。当時の建設省都市計画課の解釈は、「法制度上、まず復興推進地域に指定し、後で都市計画決定をかけることもできる。どうするかは、地域の実態をよく知っている自治体のご判断にお任せしている」というものだった。各市が復興案を発表したのは特別措置法の可決前で、他に選択肢はなかったが、公布以降は、手続きをやり直すことは可能だった。だが、実際には三月十七日の都市計画決定で、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が、同時に決められた。〔外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.595-596〕

>

〔参考〕〔朝日新聞朝刊『論壇 復興都市計画の決定は延期せよ』(1995/3/14),p.-〕などでも被災市街地復興特別措置法による2年間の建築制限を活用すべきだったと指摘。

>

〔引用〕「ただし、次に災害があったときはこの方式(二段階方式)とは限らない」と、松谷(県都市住宅部計画課長)は都市計画全国大会などで話している。何故なら、被災市街地復興特別措置法で二年間建築制限が可能となったからだ、という。建設省は、震災後直ちに新法の制定作業にはいり、二月二十六日には成立させた。

当初、この法律がこんなに早くできると県サイドでは考えていなかった。もともと今回の震災では特別法が必要と要望してはいたが、とても間に合わないと思っていたのである。むしろ、震災直後の土地買い占めの情報が飛び交うなど現場での混乱を想定すると、直ちに従来の法律でスタートせざるを得なかった。

しかしながら、建設省職員の踏ん張りにより国会で全会派の賛成で成立すると、建設省のほうからできるだけ使ってくれ、との要請が来た。松谷は考えた。「いまさら始めからやり直すのは無理だ。しかも特別法の建築制限のほうが建築基準法のものより厳しい。特別法の都市計画のみを決めると住民説明していた内容よりも厳しい制限がかかることとなり、手続き上違法のおそれがある」と。一方特別法による復興推進地域の指定をすれば事業上のメリットは大きい。どうしたらよいか、種々検討の結果、事業の都市計画と同時に決定ならば厳しい制限は適用されず、メリットだけを活用できると判断し、三月十七日に事業の都市計画と同時に特別法の復興推進地域についても決定することとした。

〔『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.479-480〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

04. 2月26日に公布された被災市街地復興特別措置法では、最長2年間の建築制限が可能だったが、3月17日の都市計画決定では、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が、同時に決められることとなった。

【教訓情報詳述】

02) 特別措置法での建築制限は、自己居住用に限定するなど許可要件が厳しいことから都市計画による権利制限が選択され、促進地域制度はかさあげされた事業補助金獲得として機能することとなったとの見方もある。

【参考文献】

〔参考〕特別措置法による建築制限が行われないこととなった事情について、〔山下淳『被災市街地復興特別措置法について』『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.261-276〕は、次のように指摘。

・事業実施上の特例のために推進地域の指定がなされた。

・特別措置法での建築制限は、自己居住用に限定するなど許可要件が厳しく、柔軟な復興事業を進めるうえで問題がある。

・結果的には、都市計画による権利制限を行い、促進地域制度は、嵩揚げされた事業補助金獲得の前提条件としてのみ機能することとなった。

>

〔引用〕しかし、被災者の生活再建を早期に進めるためには、権利制限はできるだけ少ない方が好ましいし、すみやかな区画整理や都市再開発の都市計画決定によって、一日も早く、本格的な復興住宅を建設し

ていく必要もあった。また、区画整理等の都市計画決定を行えば、売却希望者からの土地買収が可能となり、生活再建に着手しながら、まちづくりの検討も進められるというメリットもあった。そのなかで、住民の意思を反映しないまちづくりはあり得ないという前提だが、被災者の権利制限をできるだけ少なくする一方で、1日も早い生活再建につなぐための特例措置を最大限に活用するという観点から区画整理と復興推進地域を同時に決定する方向へと議論が進んでいった。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.193-194]

>

[引用] (座談会記録より溜水義久氏の発言:建築制限について)

土地を物色する動きがあるような噂も聞いておりますし、事業をするのであれば、土地を早く市役所の方へ集める必要もあろうということです。復興推進地域だけですと、租税特別措置法の特別控除等が効いてきませんので、土地が買えないわけです。そういうこともあって、同時にかける方がよりベターではないかという判断があったように思います。

[神戸まちづくり協議会連絡会・こうべまちづくりセンター『震災復興まちづくり“本音を語る”/市民まちづくりブックレット(2)』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク(1999/5),p.53]

>

[引用] (座談会記録より鶴来絃一氏の発言:建築制限について)

建築基準法84条は、被災後2ヶ月の猶予期間がありますが、その84条の出発点をもう少し遅くして欲しいという要望をしていました。というのは、そうすると仮に2ヶ月のままであっても、もう少し時間を稼げるわけです。ですから、我々は、はじめから2年間というような感じは持っていなかったのです。[神戸まちづくり協議会連絡会・こうべまちづくりセンター『震災復興まちづくり“本音を語る”/市民まちづくりブックレット(2)』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク(1999/5),p.52]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

04. 2月26日に公布された被災市街地復興特別措置法では、最長2年間の建築制限が可能だったが、3月17日の都市計画決定では、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が、同時に決められることとなった。

【教訓情報詳述】

03) 土地区画整理事業、第二種市街地再開発事業などの手法は、震災復興の手段としては必ずしも有効ではないとの指摘もあった。

【参考文献】

[引用] 従来土地区画整理事業は、今回のような大規模震災を前提として策定されたものではない。... (中略)... 現行法のもとでは、政府の補助対象となる道路幅は12メートルであるとしたら、被災市町で財政能力の不足をきたしているところは、何とかして補助対象となる道路の建設を含んだ土地区画整理事業にしようとするであろう。また、その補助対象となる対象面積は、公共が実施するときは原則として5ha以上、組合で実施するときは原則10ha以上とされているので、実際に全壊していない家屋が残っている場合でも、補助対象面積にするために区画整理事業面積を拡大させざるをえないことも考えられる。幸いにして今回は、...(中略)...補助対象道路の幅員は半分の6メートル以上におとされ、補助対象となる対象面積も、公共・組合のいずれで施行する場合でも2ha以上でよいことにはなった。従来のいわゆる右すり経済のもとでは、ある程度の減歩をし、公園をつくったり、道路幅の拡大をしても、それによって地価が増大するというメリットを期待することができた。しかし、これからはそうした地価の上昇効果を期待することはできない。それどころか、自動車の増加に伴って交通量がふえ、騒音と大気汚染が増大するなどマイナス面だけ顕著になることも考えられないことはない。こうした諸事情、とくに、上述した平時の土地区画整理事業と今回のような大規模な面的な倒壊・焼却が起った場合の土地区画整理事業との根本的違いを考えると、土地区画整理・事業への考え方と補助対象の基準設定も改善されねばならない。また、それと同時に、補助内容も震災など大規模災害時には弾力的に変更できるようにしてゆくことが望まれる。[新野幸次郎『震災復興の訓練(その1)』『都市政策 no.85』(財)神戸都市問題研究所(1996/10),p.109-110]

>

[引用] 周知のように、都市における土地区画整理事業は、平時においても減歩問題や換地問題のほか、各世帯の諸々の特殊事情もあるとともに公共的空間としての公園や道路拡充などに関する諸意見の対立もあって、場所によっては実行にもちこめないか、または、決定をしてもきわめて長期間を必要とする難事業である。ところが、今回の大震災のように、面的にも、かなり大規模に全壊・全焼したような地域の場合、これに地主と借地人および家主の借家人関係の諸問題も加わってその事業決定に至るまでの過程がきわめて複雑困難なものになってゆく。こういう係争問題に関与された弁護士さんたちのお話をお聞きしても、こうした被災地域での土地所有者の場合でも、既に何代か前に亡くなられた人の土地・建物等々の遺産相続がなされておらず、現時点で相続人の権利をもつ人が100人を超えている場合とか、所有者の土地が担保対象になっているケースとかいろいろあって、区画整理の前提条件が整わないことも多いようである。[新野幸次郎『震災復興の訓練(その1)』『都市政策 no.85』(財)神戸都市問題研究所(1996/10),p.106-107]

>

[参考] 次の文献にも同様の指摘がある。

[大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言』自治体研究社(1996/1),p.97-104]
[阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会 編『提言 大震災に学ぶ住宅とまちづくり』東方出版(1999/3),p.38-58]

> [参考] 特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域における、被災市街地復興土地区画整理事業及び市街地再開発事業の法制度上の特例の概要が、『神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野報告書』震災復興総括検証研究会(2000/3),p.10]にまとめられている。

> [引用] 要するに都市の密集市街地の面的な復興整備手法は、区画整理に替わる手法が今に至っても無いということである。…(中略)…

「将来を考えた復興の視点」と「被害者である生活者の視点」とにギャップがあるということであり、そのいずれかを選択すると言った安易な問題ではない。そのギャップの改善こそが、それも具体的手法としての改善こそが最大の、そして追い続けなければならない課題である。…(中略)…

制度は、震災など緊急時に急につくられても主流とはなり得ず、使い慣れたり、蓄積されたものが、緊急時に使われるものであることを今回の震災復興で実感した。震災前の制度の蓄積が左右するというのである。[久保光弘「新長田駅北地区(東部)土地区画整理事業まちづくり報告(13)」『報告きんもくせい 01年3月号』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク(2001/3),p.4]

> [引用] (笹山前神戸市長へのインタビュー)

長田などはそのままずっと、戦前から含めたら70年ぐらい住民は同じ所に住んでいるわけです。だから、震災で火災が起きたり、家屋が崩壊しやすいという状況にありました。建物の改築とか区画の整理とか、なかなか難しいと思っていた所がそういうことになったのですね。

何とか事業を早くしようと思えば、住民が移転をすれば、できるわけです。しかし、災害が起きてからでは遅い。住民は一度外へ出て行って事業が終わった頃にまた戻ってほしいと言いましたが、実際には、権利関係が非常に複雑で、そう簡単に戻れないわけです。むしろ再開発あるいは区画整理をすれば、その権利を持続できる措置が可能なのですね。

[「ゼロからの復興 -参加と協働の社会へ』『阪神・淡路大震災復興誌(第7巻)2001年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2003/3),p.71]

> [引用] 被害の大きな地区では、居住者構成や地域経済状況の変化など地区を取り巻く環境が大きく変化することになる。市街地再開発事業は建物建設まで一貫して進めることのできる公共事業手法ではあるが、基本的には独立採算型の事業システムで、被災地復興に適用するには無理な点もある。[小林郁雄「復興市街地整備事業における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(7/9)』(第3編 分野別検証) V まちづくり分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.104]

> [引用] 計画を進めていく上で災害時の都市計画の非日常性が、双方の認識の相違をさらに大きくしていることが見て取れる。日常時に10年単位で合意形成、計画展開していく都市計画の手法に対して災害時の状況はあまりにも過酷であるといえる。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災 Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.80]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

01) 被災自治体には事業をするかしないかの選択しかなく、事業化を急ぎ、補助金を確保するための事業の足がかりを築かざるを得なかったとの指摘もある。

【参考文献】

[参考] [高寄昇三「阪神大震災と自治体の対応」学陽書房(1996/2),p.159-171]では、都市計画の早期決定について次のような状況があったとしている。

1. 住民との対話を忠実に遵守すれば、話し合いは終わりになき紛糾の泥沼に陥る恐れが十分にあったことから、事業決定後に住民との話し合いで妥協点を探るといった現実的な政策を取った。

2. 早い事業決定、換地、建築着工という手順を急がなければ、取り返しのつかない事態に陥るといった焦燥感があった。

3. 被災市にとって絶対に復興事業の放棄・中断は許されないという一種の強迫観念にも似た使命感があり、被災市には事業をするかしないかのオール・オア・ナッシングの選択しかなかった。

4. 自治体が権限なき復興事業体という不安定な行政体であり、都市計画の決定権が、住民にも市町にもないという法体系から、市町は事業計画認可を急がなければ補助金を貰えず、補助金を獲得するには無理をしてでも街路拡幅をせざるを得なかった。

>

[引用] 神戸市長は、住民と協議してから都市計画を決定するべきではなかったかという市議会の質問に答えて、... (中略)... 迅速な都市計画決定は地権者の権利保護でもあることを強調している。[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),p.509]

> [参考] 地権者の権利保護が理由だったことについては[阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク編『阪神・淡路大震災 震災復興が教えるまちづくりの将来』学芸出版社(1998/2),p.12]による。

> [引用] (北村春江・当時の芦屋市長のインタビュー発言)
現場がもう混乱していますでしょ。県はそんな現場持っておられないから、理論的にきちっとやってこられるわけですね。こちらはそんなところではないというような状況だったんですよ。... (中略)...
そこへ区画整理があり、これは大変やなあと思いました。けれども、国からも災害に強い町をつくりましょと、言われて、その記憶はあります。けれども、県でそのお話を聞くときは、そのとおりと思うんですけども、現場へ帰って周辺住民の反対にあうと、大変なことやなあと思いました。思い悩んだときもありましたけれども、最後はやはり、災害に強い町をつくらないと、またこんな目に遭うんではないかなという思いがあったもんですから、いい町になるんだっただらという思いでやりました。
[『阪神・淡路大震災復興誌』【第8巻】2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.74-75]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

[03] 復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

02) 迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。早期の計画立案は必要だったとする意見がある。一方、時間をかけた都市計画案づくりが必要だったとする意見もある。

【参考文献】

[引用] 酒田市復興にかかわり、建設事務次官も務めた高秀秀信横浜市長は、酒田市の事例を「基本的な方向性が概ね3日間という短期間でまとまったことから、成功した復興事業として名高い」「復興計画の策定が遅れば遅れるほど、市民生活や地域経済の立ち直りが遠くなるだけでなく、復興そのものへの障害要因も増えてくる。復興計画にはまず迅速性が要求されるのである」(「大震災市長は何ができるか」ASAHI NEWS SHOP / 95年5月30日)と、土地区画整理事業の素早い策定を評価している。ただ酒田市の場合は、「住民との合意を形成するにあたって、市議会との往復が頻繁にとられ、住民への情報提供もかなり入念になされた。今回の阪神・淡路大震災においては、これとはかなり状況は異なっている」(「復興まちづくりと住民参加」安本典夫・立命館大学法学部教授『ジュリスト』臨時増刊 / 95年6月20日)という指摘もある。[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),p.508]

> [引用] 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よかったのか、住民とじっくり話し合ってからの方がよかったのか、都市計画事業の立案手順についての評価は、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週間あたり大きな転換点である... 平時の都市計画の論理を、議会の承認のもと「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かえ「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・東京電気大学教授)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町の復興を懇話し、夢を語り、互いに支え合う」(「まちづくり仮設都市の建設」中林一樹・東京都立大学都市研究所)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)[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),p.511-512]

> [参考] [神戸新聞朝刊『復興へ、第18部(5)住民合意 / 評価割れる二段階方式』(1998/1/17),p.-]では、「これだけ大規模な被災で、うまく進んでいる。二段階方式の成果だ」とする兵庫県副知事の声と、「街のビジョンを示し、合意に力を注ぐ方が結局、復興を早める。今回のやり方では、住民にとって対立とあきらめという構図しか残らない」とする近畿大安藤元夫教授の指摘を紹介している。

> [引用] 阪神淡路大震災後の1995年3月17日に復興都市計画が決定されたが、その内容は土地区画整理と市街地再開発事業が中心であった。いずれも、震災後わずか2ヵ月で都市計画決定に至ったが、そこには、復旧復興を急ぐという趣旨と関係者への周知徹底との間に矛盾があり、神戸市では、住民不在の中での都市計画決定手続きへの反対、広域的施設である近隣公園への反対などが相次ぎ、平時にはない大量の意見書が提出された。... (中略)... 行政内部にも「この判断が適切であったのかどうかについて、今後他都市における被災時の参考とするためにも神戸市における復興事業の今後の経過、進捗についての分析が必要

となる」との見解が見られる。[塩崎賢明「復興市街地再開発と住宅」『大震災三年半・住宅復興の検証と課題』日本建築学会(1998/9),p.133]

>

[引用] 新聞やテレビは、「なぜ行政は計画決定をいそぐのか」「なぜもっと時間をかけて十分な討議をしたうえで決定できないのか」と行政を批判し、「住民の擁護」の論調での解説をした。しかしこの一見正当とみえる論調はある意味で、実はきわめて無責任な報道である。なぜなら都市計画決定をめぐる行政と住民の対立の構図は、「もっと時間をかけてやれ」という単純なものではないからである。震災で建物を失い、生活・営業の拠点を失った被災者は、たとえば彼が土地所有者であれば、何とか資金手当をして、一日も早く建物を建てて、そこで生活し、営業しようとする。[坂和章平・中井康之 森恵一・岡村康郎『震災復興まちづくりへの模索 弁護士からの実践的提案』都市文化社(1995/8),p.108]

>

[引用] 批判の中心点は、その内容の検討よりも、むしろ震災後2ヶ月という時期に集中した。…(中略)…用地買収の要望に応じられることや事業用仮設住宅・店舗の建設が出来ることは、早期の生活再建には合致するが、英知の結集や協働に反するのではないか。何よりも行政不信と都市計画不信が生じ、その後の事業展開の中で、都市計画局の職員は大きなハンディを背負い、大変な苦勞をする。…(中略)…

政府が災害にふさわしい復興政策や財政をとらなかつたという最大の原因はあるものの、5年を経て振り返ってみれば、3月17日でなければならぬという理由は乏しい。やはり拙速という批判は免れない。

現在の都市計画事業の進捗は、早期の都市計画決定の成果ではなく、まさに住民と職員の努力によって築かれたものである。[長久武司「協働のまちづくりをめざして」『職場の思いを未来へつないで - 阪神淡路大震災・神戸市職労6年間の軌跡 -』神戸市職員労働組合(2001/3),p.228-229]

>

[引用] (笹山前市長のインタビュー)

都市計画の決定も早くやるといふことにもしてもらいました。早くやってもらわないと困ります。利用制限できなくなるわけですから。…(中略)…(利用制限期間を)1年ぐらいは伸ばしてもらえないか、とか要望はしました。しかし実際には2ヶ月だったですね。

['ゼロからの復興 - 参加と協働の社会へ』『阪神・淡路大震災復興誌(第7巻)2001年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2003/3),p.77]

>

[引用] (2ヵ月後の都市計画決定について、広原盛明氏)

当初は行政の決断力が評価された。しかし、最終的に評価されるのは速さでなく中身だ。時代を読めず、大きな計画になった。もともと開発部局に人材が集められているから、そこが決めることにチェック機能が働かない。議員は逆に「新長田にビルをもっと」とあおった。チェックできるのはあと、市民だけ。しかし、都市計画決定に反発はあったが、骨格を変えるまでにはならなかった。

[神戸新聞記事「速さより中身の復興計画/ソフト面こそ評価の基準」『インタビュー震災検証』(2003/4/2),p.-]

>

[引用] 「2段階都市計画決定方式」は、行政計画の枠組みに「住民参加」のプロセスを組み込んだという点で意義深い反面、進め方や計画内容において無理が生じており、住民側の不信感を高め、その後の地区の復興を混乱させる要因となった。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.79]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

03) 行政が早い段階で復興のたたき台を示すのと住民の合意形成まで建築制限を継続することのどちらが復興の早道かの是非は、地域の事情の違いもあり即断できない。

【参考文献】

【参考】被災後の「復興」に期待する内容は人それぞれの立場で異なるが、都市計画の立場でいう「復興」は決して「現状復帰」ではない。現行都市計画制度を利用して行う復興に現状復帰はあり得ず、あくまでも「被災を契機としたより高度な市街地の改変」のみが、「復興」となる。この「復帰と改変」の間の矛盾が各まち、各制度で、それぞれ独自の形で顔を出しているのが、復興まちづくりをめぐる課題といえる。大別すれば、次の5つに分類できる。

1. 都市計画の緊急性と住民合意の熟度間の矛盾
2. 市街地整備の事業導入に関するまちづくり協議会の役割
3. 個人の権利とまちづくりのバランス
4. 都市計画事業を導入できなかった地域での希薄な復興支援
5. まちづくりコンサルタントの介在の必要

この5つの視点から、17地区のまちづくりについて考察している。

[伊藤 滋「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻(まちづくり)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.1-38]

>

[引用] 震災直後から、最初の2ヶ月は混乱状態の中にあり、とにかく何かをしなければならない状態の中にいる。まず、被災市街地での無秩序な再建を防ぐために建築基準法による建築制限を用いる。さらに行政が何もしなかった場合には、開発業者による個別的な開発が懸念されるため、「行政が都市計画事業を行う」という意志決定をいち早く示すという意味の2段階方式の枠を作ったといえる。第1段階の都市計画の提示が、行政の先走りであるという批判があるわけだが、他に行政サイドに選択肢があるとすれば、建築基準法を改正したり、被災市街地復興特別措置法の建築制限を適用したりして、とにかく大規模な再建活動が起きることを長期に亘り止めることしかない。行政が早い段階で、復興のタキ台を示すのと、住民の合意が完全に形成されるまでひたすら建築制限の継続のみ行うのと、どちらがより復興に早道であるか、地区ごとの事情の違いもあり、即断できるものではない。強いて今後に教訓を残すとすれば、地区ごとの状況の違いをよく把握したうえで、どちらの方法をとるかを決断する、ということであろう。[伊藤 滋「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻(まちづくり)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.34]

>

[引用] 制度に基づく狭義の都市計画と、市民が認識している広義の都市計画(=まちづくり)の間には、相当のギャップが存在しており、復興の過程はこのギャップを乗り越えてきた過程でもある。[「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.97]

>

[引用] 当面のすまいの確保、生活や事業の再建に取り組まなければならない個人の再建と、安全で安心なまちづくり、市街地の復興に取り組まなければならない都市計画事業の実施では、それぞれの取り組みの姿勢にギャップが生じた。また、市民まちづくりをめざすには、市民の合意形成に時間を要するが、一方で生活再建は一刻を争う問題であり、そこにもずれが生じた。[「神戸市震災復興総括・検証 住宅・都市再建分野 報告書」震災復興総括検証研究会(2000/3),p.46-48]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

04) 震災発生後、早期にマスタープラン(あるいはその骨子としての復興方針)を決められるようにすべきとの提言がある。

【参考文献】

[引用] 復興まちづくりは緊急時の都市計画であるから、非常時に対応するための非常措置があるべきである。

例えば被災市街地復興特別措置法を改正し、事業促進区域の決定だけでなく、マスタープラン(復興方針)を決められるようにしたら、被災を契機とした健全なまちづくりのスタートになると思われる。現況では、もともとまちづくりの方針を持っていない地区は、とりあえずの復興を終えた段階でまちづくりそのものが終わってしまう。

今後、新都市計画法では多くの都市計画の権限が市町村へ移管されることになっており、市町村がそれぞれの判断で都市計画決定を行えるようになるが、災害などの緊急時に人員の不足等により事務に困難を来すような場合も予想できる。このような場合などは、一時的に県に権限を委譲するなど、平常時における都市計画決定権のあり方もさることながら、緊急時の一時的権限移譲なども合法化を検討するべきであろう。

[伊藤 滋「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻(まちづくり)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.34]

>

[引用] 淡路地域を除いて被災地では都市計画マスタープラン(整備・開発・保全の方針)を定めていた。その中で都市再開発方針について都市再開発法第2条第3項第2号に謳う2号地区(一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区)の整備又は開発の計画の概要を早くから定めており、今回の震災復興土地区画整理事業及び市街地再開発事業地区については概ねこの2号地区の区域に即したものになっている。しかしながら、これらの内容について、国、県、市を含めて行政内部では合意が得られていても、住民には十分周知されておらず、それが行政と住民の間の初期の認識の差にあらわれたといえる。今後はマスタープラン作成時から住民合意で進める必要がある。

また、震災後ただちに兵庫県では都市復興基本計画を策定し(平成7年8月)、神戸東部新都心の建設など「多核・ネットワーク型都市構造の形成」や機能的な防災拠点や広域防災帯の整備など「防災機能の強化」の内容を県全体の計画である「阪神・淡路震災復興計画(フェニックス計画)」に反映させるとともに、都市計画マスタープランである整・開・保方針を変更(平成8年1月)したことについては、全体的視野を失わず復興に

取り組めたことで評価できる。しかしながら、その進め方は従来通りであり、住民への周知が不十分な点で課題を残した。早い時期にマスタープランの骨子として復興指針だけでも定められるような仕組みを検討すべきである。

[伊藤 滋「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻(まちづくり)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.35-36]

>

[引用] 公と民が協働して復興を進めるためには、個別の復興事業がスタートする前に、復興全体の基本枠組み、各復興事業の分担・相互関係、国・地方の役割、公と民の役割など、いわば「復興スケルトン」を早期に提示すべきである。そのためにも、「事前復興」への取り組みが重要である。

[小林郁雄「復興市街地整備事業における取り組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(7/9) (第3編 分野別検証)』まちづくり分野・兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.102]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

05) 計画立案の前提となる市街地の被災状況調査のマンパワー等を確保するために、関係自治体、公団、コンサルタントとの連携を図る必要があるとの指摘がある。

【参考文献】

[引用] 被災直後に迅速な情報把握が必要であり、被災地の状況を迅速に把握する仕組みを、日頃から作っておく必要がある。筋からすれば、情報の収集には自治体職員があたるべきであるが、被災時に平常の機能を発揮できるとは限らないので、他府県、他市町村との連携体制が肝要になってくるであろう。計画立案にあたり、調査費、あるいは調査に必要なマンパワーを国や他県から協力して供給してもらう仕組みが必要と思われる。また、まちづくりに詳しい人材を抱える中立組織としての公団(都市基盤整備公団、地域振興整備公団)も、被災時の自治体との緊急協力のあり方を協議しておく必要がある。また、まちづくりコンサルタントとの連携も非常に重要になってくるが、彼らは有償業務が原則であるので、平常時に話し合いの場を持っておき、緊急時の業務依頼について何らかの原則を打ち立てておく必要がある。[伊藤 滋「復興まちづくりをめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第5巻(まちづくり)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.34]

>

[引用] 今回の震災では、数日間のうちに市街地全ての被災状況の緊急調査が行われた。この調査は、建物の調査精度や被災程度の判断基準の違いはあったが、建物の被害状況を地図の上に記入し、被害の集中度、面的広がり把握し、この調査結果を取りまとめたものが、復興市街地整備事業のための極めて重要な基礎資料となった。[『復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査 概要版 - 阪神・淡路大震災復興事例を通して - 』兵庫県(2003/3),p.44]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-03. 復興計画の策定と計画的市街地復興

【03】復興都市計画の決定

【教訓情報】

05. 被災自治体には都市計画決定を急がざるを得なかった面があったともいわれる。迅速な都市計画決定についての評価は専門家の間でも大きく別れた。

【教訓情報詳述】

07) 二段階都市計画決定方式について震災復興の都市計画としては、防災が軽んじられた計画となったという指摘がある。

【参考文献】