論　文

「2段階都市計画」政策の実施過程とその評価
～危機管理思想の脆弱な災害関連法制下において～

中山　久憲[1)]

要　約

日本国は災害列島と言われながらも，災害に対する立法は常に災害が発生してから研究するという後手後手の対応で，危機管理思想が脆弱なまま今日に至っている．そのため，1995年に発生した阪神・淡路大震災にも，大規模被害からの復興のための災害関連法の準備できていなかった．

密集市街地の創造的復興のために都市計画事業が必要となり，法制度の解釈を広げた「窮余の策」として「2段階都市計画」手法が考案された．第1段階は「大枠計画」を行政の責務として実施し，第2段階は「詳細計画」を住民の参加を図り，案の作成・検討を住民に委譲する大胆な形を取った．その実施プロセスに欠かせない住民の理解をいかに得て進めるかが問われたが，神戸市では震災前から「神戸市まちづくり条例」による住民主体型のまちづくりという「事前復興」プロセスが実践されており，住民の合意を得て事業を推進させることができた．

本論では，危機管理の思想欠如の法制度の下で，復興事業を進めなければならなかった政策実施過程とその評価を述べている．

また，2011年に東日本大震災が発生した．阪神・淡路大震災の経験と反省が活かされて多くの特別立法が行われた．復興の途上でその評価は難しいが，その復興プロセスからの比較も行った．

Key words：災害関連法，2段階都市計画，神戸市まちづくり条例，創造的復興

はじめに

1995年1月17日に阪神･淡路大震災が発生した．そして，16年後の2011年3月28日に，復興事業の最大地区であった神戸市の新長田駅北地区の震災復興土地区画整理事業の換地処分を迎え，阪神・淡路大震災で被災した地域の最後の復興事業が完了した．被災した地区は基盤が整備され，安全で安心して暮らせるまちに甦ることができた．

そこに至るまでの年月の中で，復興に関わる最も大きな政策決定の岐路は，震災から2ヶ月の期間で，「2段階都市計画」という創造的な政策を決定をしたことにあると言っても過言ではない．

それは，災害列島である我が国の危機管理としての「災害関連法」が不十分で，神戸市という大都市直下型地震による被災を想定せず，復興のために必要となる法制度が機能しなかったためである．そのために，いかにすれば，法の解釈の範囲の中で，手続きができるかの「窮余の策」を創案し，それと既存の制度を活用し，復興のプロセスに乗せることに成功した．

[1)] 神戸学院大学現代社会学部社会防災学科

そこで本論では，その政策がなぜ立案されたかの要因と，その政策が復興事業全体に与えた影響と災害関連法との関係についての分析を行う．また，2011年に発生した東日本大震災の復興事業での災害関連法の影響について合わせてまとめるものである．

1．阪神・淡路大震災の被災の特徴

阪神・淡路大震災の特徴は，これまでの地上で経験したことがない都市直下型の震度7の激震の幅約1kmの帯が，神戸市の既成市街地の東西方向に地震波に沿って貫いたことである．

被災地では，その震度7の帯の上に，戦前・戦後すぐの復興期に密集市街地を形成してきた木造住宅が更新がなされず老朽化して残っていた．建物は瞬時に倒壊し，全壊が67,421棟，半壊が55,145棟におよぶ被害となった．また，地震により直接あるいは間接的に発生した火災は，倒壊した木造の建物を伝って燃え広がり，また，激震で壊れた水道施設から漏水したため，消防車がきても消火栓から水が供給されず消火できずに燃え続けた．大規模火災地域では，海水や河川水を使って，ようやく翌日になって鎮火させることができた．市内全体の焼損面積82万m^2は，それまでの5年間の平均7,838m^2の104倍，すなわち100年分の異常な火災の発生となったのであった．

また，老朽住宅の倒壊による圧死や，あるいは火災から逃げ遅れたことなどから，4,571人もの尊い命が犠牲になった．阪神･淡路大震災全体で6,434人の犠牲者となり，戦後最大の激甚災害となった．

2．震災復興事業の方針―創造的復興の必要性

被災した地域の復興の基本は，行政は私有財産に関与しない原則のもとでは，災害が発生する以前の状況に戻すことである．壊れた道路や橋梁，河川等は施設管理者が，電気，電話，水道，ガスなどのライフラインは施設管理運営者が，そして全半壊あるいは消失した建物は，所有者が再建することである．

この原則に従って，復興を進めれば，大規模火災が発生した密集市街地では，建築基準法により私道幅員は原則4mには広がるが，災害には決して強くない脆弱な密集市街地を再生することになってしまう．

大規模に被災した地域を安全で安心して暮らせるまちに復興するには，区域内の宅地は非常時にも緊急車が通過あるいは接近できる最低6mの区画道路（公道）に面することと，道路網は階層的には，安心して歩ける両側に歩道付きの道路，さらに願わしくば火災発生時の延焼遮断効果も期待できる幅員10m以上の補助幹線道路に繋がっていることや，一時避難できる公園が一定距離の中にあることが望ましい．それにより，日常時には安全で安心して暮らせる，あるいは緊急時であっても安全に避難できる．

このような復興まちづくりは，住民や地権者を誘導する努力だけではできない．行政の私有財産への不関与の原則を取り払い，行政の責務で私有財産への関与する復興事業を実施しなければならない．つまり，単なる復興するだけではなく，震災で被災した経験を活かした「災害に強いまち」，すなわち，被災地域だけではなく，その周辺地域の住民の日常時と災害時の生命や財産の安全の保証に寄与できる行政主導型の公共事業を実施することである．

それは道路や公園を体系的に配置し直し，宅地を従前の位置に拘らず，思い切って再配置し，震災前のまちの形態とは全く異なる都市基盤の整った新たなまちに変える．それが，既存の制度

の枠の中にこだわらない復興事業，すなわち「創造的復興」である．すなわち，道路や公園の幅員や面積を拡充して整備した上で，住宅の再建を同時に行う面的な復興事業を行政が主導して実施する．つまり，都市計画事業としての土地区画整理事業であり，駅前の土地の高度利用するところでは再開発事業を施行することである．

行政主導型の創造的復興事業を実施するための具体的な作業が，震災発生した日から行われた．神戸市では震災から3日間で職員が自転車・バイク・徒歩で被災地区の現地調査を実施した．1月20日及び25日の2回にわたり国（当時の建設省：現国土交通省）の職員が神戸市に入り，現地調査による大規模火災被災地と基盤未整備状況の両面から判断して，26日には事業地区の選定方針を確認した*[1)]．

3．都市計画決定手続きの完了まで２ヶ月という課題に直面

事業地区の選定作業をする中で，新たな課題が浮かび上がった．

創造的復興事業を実施するには，土地に関する権利に抵触するため，権利との調整をしながら事業ができる都市計画事業が最適である．その都市計画手続きに入る前に，都市計画法の姉妹法である建築基準法（1950年制定）で，災害発生時の「被災市街地における建築制限」として，第84条に規定されている手続きを済ませる必要があることを国から打診された．

表1に示したように，市街地が何らかの災害で大規模に被災した場合で，基盤整備型の土地区画整理事業などの復興事業のために必要な都市計画案を確定するまで，事業に支障となる建物や工作物が建築されないよう，建築規制できることを規定していた．ただし，その建築制限ができる期間は，災害が発生した日から最長2ヶ月であることも規定している．

これを根拠に，大震災の被災地で行政主導で復興事業を都市計画事業で行うには，事業の都市計画決定を震災発生から2ヶ月内に終えることが求められた．そのための課題はその期間内に，事業化のための必要な住民参加の手続きを含めた事前手続きを終えることが大きな課題となった．

通常の面的整備事業を計画するには，区域内の道路や公園の配置計画，再開発の場合にはビルの形態や規模などの事業計画案を決めて，住民に説明し理解を得なければならない．さらに，通常は図1に示すような都市計画決定手続きをとっており，都市計画案ができても，国と県への事前協議の了解を得ることが非公式であるが必要で，その後，住民参加を図るための都市計画案の縦覧，意見書の提出に2週間の期間が必要である．その上で，案の審議や意見書の採択の可否を決める都市計画審議会を神戸市で開催する．その過程も事前審（法定ではない）と本審の2回の開催が通常化していた．それだけでも2ヶ月以上はかかる．同様のことが県でも行われるため，市

表１　建築基準法第84条条文

建築基準法第 84 条（被災市街地における建築制限） 特定行政庁は、市街地に災害のあった場合において都市計画または土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の間を限り、その区域内における建築物を制限し、または禁止することができる。 ２　特定行政庁は、建設大臣の承認を得た場合においては、さらに一月を越えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

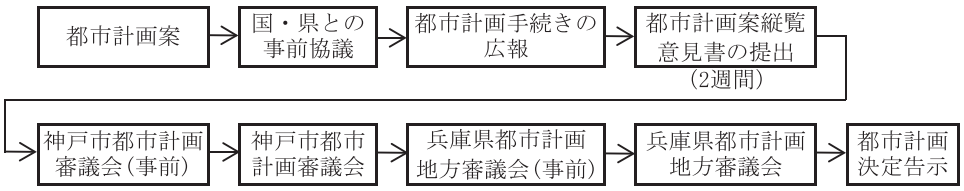


図1　都市計画決定までの通常の手続き

と県の手続きを合わせると，案の作成から決定告示までの期間は通常半年はかかっていた．

神戸市では，いかに迅速な都市計画手続きを進めても2ヶ月内で手続きを完了させることは困難と考えた．そこで，神戸市から国に対して，2ヶ月という期間を，①余震も続いており発生日を2月1日にできないか，②特別法を制定し，2ヶ月の期間を半年程度まで延長できないか，等の案を打診した．しかし,①については法律に「災害が発生した日」と明文化されている．②については1月の段階では準備していないので新法はできないという回答であった．(現実は，全く別の新法の準備にかかっていた)．

国からの建築制限期間の延長ができないとの回答は，迅速に創造的復興事業を推進しようとする被災都市神戸市の前進を阻む大きな壁として立ちはだかったのである．

4．怠っていた災害発生に対応する法制度の現実

4-1　明治以降の近代化時代の災害関連法

20世紀になり日本は産業革命を達成し，近代国家に成長した．都市への産業と人口が集中したため，近代的な都市行政の必要性が求められた．その幕開けとなったのが，1919年に，制定された(旧)「都市計画法」である．都市計画区域を定め，用途地域制をはじめとする地域地区が創設され，耕地整理法を準用した土地区画整理制度が導入された．同時に姉妹法として用途地域及び防火地区,美観地区などの建築基準を定めた「市街地建築物法」も定められた．当時は中央集権的な時代で，内務省に都市計画課が置かれ，計画主体として内務大臣が表面に現れ，現代の建築認可に相当する処分は地方長官としての知事が扱い,警察取締規則による消極的な監督がなされた．当然，都道府県や市町村が関与することもなく，木造建築は大工による建築が一般的で，建築士という資格もなく，細かな法律での規制の必要のない時代だった．

しかし，耐震基準は設けられていなかったため，1923年の関東大震災(M7.9)の発生で，首都圏の建物は壊滅的な被害(全半壊が21万棟超)を被った．

それを受けて，甚大な被害の発生した東京と横浜の2都市に土地区画整理事業を実施するために,同年に「特別都市計画法」が制定された．これは,土地区画整理事業が耕地整理法の準用のため，市街地整理の手法として欠陥があったため，わずか11条の条文で補完したものである．同法では，建物のある宅地を所有者等の同意を得ずに区画整理施行地区に編入できることや，宅地面積の1割以上を減歩する場合には減価補償金を交付することなどが明記された．

さらに，1924年に「市街地建築物法」が改正され，地震の揺れに対して「水平震度を0.1」として，一般家屋の構造設計のため，建物の重量の1割を水平力(100ガル程度)と考える．ただし,材料の安全率を3倍にしたため,水平加速度では300ガル程度として設計すれば耐震性が保たれるとする考え方をとった．これは世界最初の耐震規定であった．

4-2　第２次大戦後の災害関連法

第2次大戦後，廃墟の中の復興事業を実施するため，1946年に「特別都市計画法」が1923年の法律を引き継ぐ形で制定され，戦災復興事業が115都市で実施された．ただし，その後経済情勢の変動などから，1950年に88都市に対象を減らしている．

一方で，戦後の10年間には，1,000人以上の人命が失われる大災害が頻発した．終戦直後の1945年9月に発生した枕崎台風は死者と行方不明者併せて3,756人の犠牲者となった．1946年の昭和南海地震（M=8.0）では犠牲者は1,330人となった．戦後まもなくで戦災から復興ができない中の追い打ちをかける災害であった．そのため，被災者の最低限の生活を保護することを目的として，1947年に「災害救助法」が定められた．さらに，同年のカスリーン台風は，日本本土に上陸しなかったが関東地方や東北地方の河川が氾濫し1,940人の犠牲者となった．これら水害の多発を契機に，1949年に「水防法」が定められた．

4-3　福井地震を契機にした「建築基準法」の制定と意義

日本の戦後は，大きな改革の時期でもあった．1947年に日本国憲法が施行され，国民が主権者になり，国の統治の仕組みも一新された．内務官僚として国が任命してきた都道府県知事が公選になり，大きな権力を握ってきた内務省が解体された．それまで，議会の推薦で決めていた市町村長等をすべて住民の直接選挙で選ぶ住民自治が拡充した．財閥の解体や農地解放も実施された．そして，警察と教育の権限を地方に移譲し，地方分権の拡充が行われた．まさに，戦前のドイツ型の中央集権体制から，アメリカ型の民主的自治制度への転換が，形式上は画期的に行われたのであった．

そのような中，1948年に都市直下型の活断層の地震である福井地震（M=7.1）が発生した．全壊が34,000棟（全壊率79％）となったほか，地震直後に火災が発生し，4,100棟が消失し，被害を拡大した．さらに，人的被害が死者3,769人となったことを契機として，それまで震度6（烈震）しかなかった基準に震度7（激震：家屋の倒壊率が30％以上，400ガル以上）が創設された．福井市は大戦中に空襲で市街地全域を消失し，戦災復興都市計画事業（街路整備と土地区画整理事業）が実施されていたため，その一部を変更しただけで震災復興都市計画事業とすることができた．また，土地区画整理事業も震災の直前（2日前）に仮換地指定ができていたこともあり，それが「奇跡的」と評される福井市の復興の計画となった．

福井地震による強い地震動がもたらした壊滅的な家屋被害の現実に対して，1950年に新たに「建築基準法」が制定され，建築基準法施行令に構造基準が定められた．許容応力度設計が導入され，床面積に応じて必要な筋かい等を入れる「壁量規定」が定められた．また，水平震度も0.1から0.2に上げられた．しかし，実質的には強度に対する安全率が2に改められたので，想定する震度300ガル程度は変更にはならなかったが，日本の耐震建築技術を向上させることとなった．

同法が制定された時期は，アメリカ型地方分権の民主制が求められたため，建築規制の手続きや管理を警察官庁から切り離し，それを地方自治体の吏員である建築主事により建築確認をする行為に改めた．これに伴い中央集権型の「市街地建築物法」が廃止された．

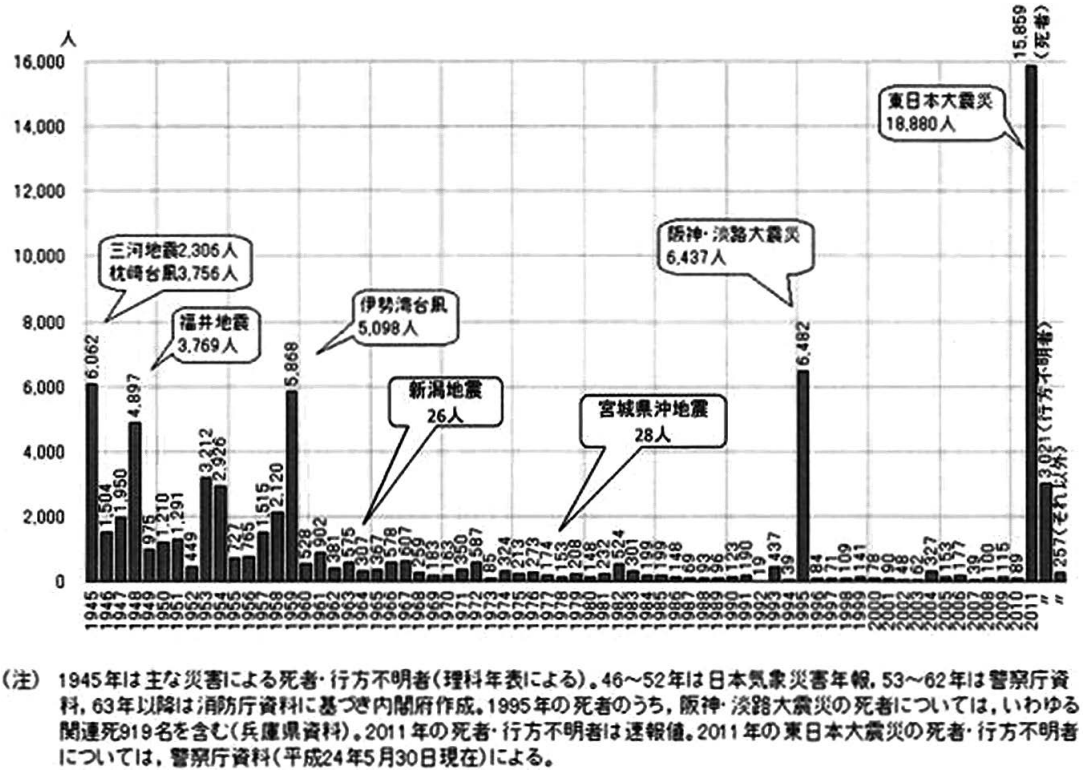
また，同時に福井地震後に震災復興都市計画の経験に立ち，新たに条文化されたのが，本稿の対象である「第84条」（被災市街地における建築制限）であった．これは，「奇跡的」復興がしっかりとした計画でできていたことから，大規模災害の発生した際には土地区画整理事業の手続きを

定めるまで，1ヶ月あるいは最大2ヶ月の期間建築制限を課すことが重要であることを法制度として確立させたものである．しかも，当時の（旧）都市計画法では，事前手続きや2週間の縦覧行為などの定めが無く，国の判断で短期間に計画決定できた時代でもあったからである．

4-4　戦後の災害関連法の経緯―「安全神話」による準備不足

1959年に，東海地方を通過した「伊勢湾台風」によって，死者・行方不明者が5,098人を数える戦後最悪の被害がもたらされた．これと室戸台風（1934年）と枕崎台風（1945）を併せて「昭和の3大台風」と呼ばれる強大な台風であった．甚大な被害と災害行政のあり方の反省から，災害対策の総合化，計画化，そして国，都道府県，市町村や各種公共機関等が有機的に連絡調整を図り，総合的な災害対策を実施し，国民の生命と財産を守るための基本となる「災害対策基本法」が1961年に制定された．この法律で，災害発生前には「市町村長に避難指示の権限を集中させ，責任の所在を明確にする」として，災害の予防や災害発生後の対応の権限が被災地となる地方自治体に付与された．そして，市町村だけでは対処できない災害に対しては，都道府県が，さらにそれを越える大規模災害の場合には国が対策を講じる責任体制の明確化が確立した．

災害対策基本法の施行によって，その後地方自治体では「地域防災計画」が作られ，災害に対する事前の防御のためのハード整備が進められてきた．それによって，図2に示すように，1961年の法制定前に毎年のように1千人オーダーの犠牲者を生んできた悲劇も徐々に緩和され，以降は



（注）1945年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。46～52年は日本気象災害年報，53～62年は警察庁資料，63年以降は消防庁資料に基づき内閣府作成。1995年の死者のうち，阪神・淡路大震災の死者については，いわゆる関連死919名を含む（兵庫県資料）。2011年の死者・行方不明者は速報値。2011年の東日本大震災の死者・行方不明者については，警察庁資料（平成24年5月30日現在）による。

（注）図は『平成24年度版防災白書』の図に，新潟地震と宮城県沖地震のデータを付加したものである．

図2　自然災害による死者・行方不明者の推移

500人を超えることも少なくなり200人前後に改善されることとなった（平成24年版防災白書）.

その後，1964年の新潟地震（M7.5），1968年十勝沖地震（M7.9）の経験（全壊673棟，半壊3,004棟）を踏まえ，1971年に「建築基準法」が一部改正され，コンクリート造の帯筋の間隔を狭くするせん断力補強が強化された.

1968年には，（旧）都市計画法が全面改定となり，（新）都市計画法が制定された．高度経済成長で3大都市圏を中心に産業と人口が集中し，中心部での過密の弊害や，郊外部の社会資本の立ち遅れの中の無秩序な開発が進行する問題が顕在化した．都市計画区域の中を，規制・誘導・事業による計画的な土地利用を実現することとし，市街化区域と市街化調整区域に区域区分をし，開発許可制度の導入で無秩序な市街化を防止することとした．都市計画決定権限を主務大臣（当時の建設大臣）から，地方自治の精神にそって，広域都市計画は都道府県知事が，地域的なものは市町村ができる権限の委譲が行われた．さらに，手続きの民主化として，決定する案の内容を住民に知ってもらうため2週間の縦覧と，また住民及び利害関係人から同期間内に意見書の提出ができることとなり，提出された意見書の要旨が都市計画審議会に付議されることとなった.

1978年の宮城県沖地震（M7.4）による全壊7,400棟の経験を経て，1981年には「建築基準法」が大改正され「新耐震設計法」の基準を明確にした．それまでは中小地震に対する建物躯体の安全性の担保から，大地震時（震度6弱）における人命保護のために，中地震の2倍程度の変位を許容するが，ひび割れ等の損傷を受けても建築物を崩壊させず，避難を可能にして人命を保護する規定として，具体的には必要壁量を1950年規程の2.7倍とした．さらに，建物の変形についてもチェックすることが義務付けられた.

このように「災害列島」「地震大国」としての国土の特性から，これまで多くの自然災害に見舞われてきたが，災害の経験を教訓に必要な法案を整備改定し，災害脆弱性の軽減，災害対応力の向上に努めた．その結果，大きな災害は起こらなかったこともあるが，災害による犠牲も格段に少なくなったのは事実であった．そのため時代は，日本の高度経済成長期からの「成長神話」とともに，「安全神話」が浸透し，大規模地震，特に大都市直下型の地震に備えた体制づくりや危機管理的な法律の整備・改正を怠ってしまったと言えよう．その結果，寺田寅彦の「天災は忘れた頃にやってくる」の言葉のように，阪神・淡路大震災の発生で戦後最大の犠牲者を生むことになってしまった.

4-5　2ヶ月で都市計画決定した酒田市火災から復興の成功体験

「安全神話」のほかに，阪神・淡路大震災までに，建築基準法第84条が1950年から改正されずに維持されたのは，条文適用の成功体験があったからと想定される.

1968年改正の（新）都市計画法制定後の住民参加の手続きが導入された後の事例は，1976年の酒田市の火災復興での適用事例である*[2)]．表2に示すように，火災が1976年10月29日に発生し，建築基準法第84条による建築制限を11月4日から12月28日の期間に適用した．災害発生から2ヶ月の期間の中で，

表2　酒田市の火災発生から復興事業化までの手続きの経過（県施行）

年	月	日	手続き等
1976	10	29	火災の発生（32ha）
	11	4	建築基準法第84条による建築制限
		8	都市計画案の縦覧・意見書（2週間）
		24	都市計画地方審議会（知事決定）
		26	土地区画整理事業の都市計画決定告示
		27	土地区画整理事業の事業計画縦覧(2週間)
	12	18	土地区画整理事業の設計の概要の認可
		28	土地区画整理事業の事業計画決定告示
		29	（火災発生から2ヶ月）

1ヶ月弱で土地区画整理事業の都市計画決定を行い，さらに1ヶ月で同事業の事業計画の認可（設計概要の認可：県施行の事業のため大臣認可）を12月18日，事業計画の決定の公告を12月28日に行っている．2ヶ月の建築制限の期間内に，都市計画決定だけではなく，事業化（事業計画）までの手続きが見事に完了していた．しかも，縦覧の2週間の期間が都市計画案と事業計画案の2回も含まれており，全く無駄のない手続きの期間となっている．ある意味で，ほとんど住民への説明は，縦覧・意見書の提出だけしかない点にも留意する必要がある．

社会は1970年代の後半から公害問題が顕在化し，計画策定には民主的な手続きとしての住民参加が重視され，単なる手続きではなく，事前の説明会や意見交換会など手続きが求められる社会になった．しかし，酒田市の建築基準法第84条の見事な適用の成功体験によって，都市計画手続きに時間がかかるようになった時代になっても，条文改正の必要性を認識しないまま，1995年を迎えてしまったのである．

5．震災復興事業のための2ヶ月の都市計画の政策決定過程

5-1 「2段階都市計画」制度の創設

建築基準法第84条の規定により，現実的には震災発生から2ヶ月で復興事業の都市計画を決めなければならないこととなった．一方で，都市計画法が必要と求める住民参加の民主的な手続きをいかに保証するか．相矛盾する課題であった．時間が限定されるため，その解決には，両課題を1本の時間軸で考えては答えがないのは明確であった．

そこで考案されたのが，「窮余の策」としての，都市計画手続きを2本の時間軸で設定して解決策を創出する方策であった．

それは，必要な都市計画手続きを2段階に分けるという前代未聞の大胆な発想であった．「第1段階の都市計画」は，行政の責務として実施する復興事業の「大枠計画」だけを，建築制限の課せられる震災発生から2ヶ月の間に決める．「大枠計画」は，事業区域と事業手法及び骨格となる主要道路や面積1haの近隣公園だけとする．これが，第84条が求めた都市計画手続きにあたる．

そして，「第2段階の都市計画」として，安全で安心して暮らせるに必要な「詳細計画」を，時間をかけて住民参加を推進し，住民側の理解を得た上で，必要な都市計画決定や事業計画の手続きを行う．これは，第1段階で不十分であった実質的な住民参加を，手続き上の補完を行うものである．この手法が後になって名付けられた*[3]「2段階都市計画」であった．

5-2 「第1段階の都市計画」の具体的な政策

「第1段階の都市計画」のための具体的な施策の実施の行程を表3に示している．

1月31日に復興事業の基本方針を発表し，事業対象地区の町丁名が明らかにされた．翌2月1日より建築基準法第84条の建築制限が適用される区域を公表し，実効することとした．8地区に震災復興事業の「大枠計画」だけを決めるのは，早期に進める復興の姿勢を示

表3　第1段階の都市計画までの施策行程

1月	17 日	阪神・淡路大震災発生
	31 日	「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」発表
2月	1 日	建築基準法第84条による建築制限（～2/16）
		まちづくり相談開始（サンポーホール）
	5 日	まちづくりニュース第1号（建築制限）
	17 日	建築基準法第84条による建築制限の期間延長（～3/16）
	21 日	震災復興都市計画（8地区）内容の発表
	22 日	現地相談所開設（3/13まで）
	23 日	まちづくりニュース第3号（まちづくり案）
	26 日	被災市街地復興特別措置法の施行
	28 日	都市計画案（被災市街地復興推進地域、区画整理、再開発、道路、公園）の縦覧開始（3/13まで）
3月	14 日	神戸市都市計画審議会
	16 日	兵庫県都市計画地方審議会
	17 日	都市計画決定告示（被災市街地復興推進地域、区画整理、再開発、道路、公園）

すこと，行政の責務で整備する地区は都市基盤の脆弱な地区に限定することの表明でもあった．

そして，法的な都市計画案の手続きに入る1週間前の2月21日に区域，事業手法と整備イメージを広報紙等で公表し，現地に相談所を開設して，生活や営業をしてきた住民等からの相談に応じることとした．1週間という期間であるが，ある意味で，都市計画に先立つ住民への説明の期間でもあった．2月28日からの都市計画案の2週間の縦覧が開始され，同期間内に住民や地権者等からの意見書の提出が行われた．時間短縮のために，法定ではない都市計画審議会の事前審の手続きを市と県とも割愛し，縦覧期間の終了した翌日の3月14日に神戸市都市計画審議会，そして震災から2ヶ月の前日の3月16日に兵庫県都市計画地方審議会を開催している．その翌日すなわち建築基準法第84条の建築制限の効力がなくなった3月17日に，知事から土地区画整理事業と再開発事業等の都市計画決定告示を行って，土地区画整理法や都市再開発法による新たな建築制限が効力を発揮することとなった．まさにクリティカルパスの状態で必要な都市計画の手続きが進められたこととなった．

5-3 「第1段階の都市計画」に対する住民の評価―膨大な反対意見書の提出

大規模被災し「第1段階の都市計画」事業区域に入ることとなった住民や権利者にとって，震災から2ヶ月で復興事業の都市計画決定をしなければならない説明を受けていなかったのが実情であった．また，その手続きを2段階に分けて進めることは当然知らなかった．

そのため，手続きの進め方が余りにも性急だと，事業に反対の声が被災地の中を駆けめぐった，そして，神戸市の都市計画案に対する意見書の提出として，2,367通の意見書が提出された．

3月14日に神戸市都市計画審議会が開催された際には，会場の神戸市役所には朝から反発をする住民が開催阻止のため会場封鎖の行動をとった．行政職員がスクラムを組み，審議会委員の安全を確保して会場に迎え入れる異様な雰囲気が覆う中で審議会は開催された．都市計画案の説明とともに，提出された意見書の要旨が説明された．その主な内容は，住民の参加を経ず一方的に都市計画案を決めたこと，新たな道路計画は不要であること，道路の拡幅は必要ないこと，特に，1 ha規模の防災公園の規模が大きすぎること，事業でコミュニティが破壊されることなどであった．さらに，8人から口頭陳述があり，それに対する神戸市の意見が説明された．

5時間を超える慎重な審議と，審議会会長からの付帯意見が採択されて，案は妥当とする旨の市長への答申が出された．その際につけられた付帯意見は，

ⅰ）住民と積極的に協議すること．

ⅱ）住民の合意を得ること．

ⅲ）土地の減歩率をできるだけ引き下げること．

ⅳ）住民への情報を伝える体制を整えること．

であった．

3月16日には兵庫県都市計画地方審議会に都市計画案が諮問された．神戸市・阪神間の都市と淡路島地区の内外の人々から3,565通の意見書が出され，7人からの口頭陳述もあった．審議の結果，都市計画案は妥当であるとして県知事に答申が出された．

6.「第２段階の都市計画」の推進と評価

6-1 「神戸市まちづくり条例」による「住民参加」の具体的な方法

第1段階の都市計画の決定後の課題は，事業化に向けた住民参加の具体化であった．通常実施されている「住民参加」は，一般的には行政側で資料等を作成し，説明会等を開催し，住民が参加して，質疑や意見交換を経た後，了承あるいは修正意見や要望が提出される形態である．しかしその方法をとった場合，都市計画の手続きの進め方に大きな反対の声があがっていたため，行政側の説明に真剣に耳を傾けてくれるのは至難の業になったと考えられる．

神戸市が採用した方法は，まず，第2段階で定める都市計画である「詳細計画」は，住民側で震災体験を活かして，いかにすれば災害に強いまちにできるかを，時間をかけても住民が考えて主体的に「詳細計画」を決めるという進め方であった．

具体的な方法とししして神戸市が提示することとなったのが，それまで培ってきた「神戸市まちづくり条例*[4)]」（1981年に制定）に基づく住民主体型のまちづくり手法であった．条例では，「住民参加」の形式を，課題地区の住民の中で，まちづくりに取り組みたい有志の住民が参加して「まちづくり協議会」（以下「協議会」）を結成し，協議会を中心に主体的に活動する．条例には協議会の組織化や主体的にまちづくりを進めるのプロセスが明確に定められていた．ただし，住民にはまちづくりの具体的な経験が一般的には無いため，まちづくりの構想プランを作ることは難しい．それを補完したのは，1978年に要綱で定められた「専門家派遣制度*[5)]」の活用であった．協議会が指名するコンサルタントや専門家を行政の費用で派遣することができ，専門家の知恵や経験を借りながら，住民だけで構成する協議会が復興の詳細計画を検討する．それを地区住民の総意として確認して，まとまった構想案を市長に「まちづくり提案」する．条例では，提案された内容を市長は配慮（尊重）することとなっている．つまり，住民側で作った詳細計画案を，市が作成する復興事業計画や都市計画等に反映して「第2段階の都市計画」として進めることができる．これらの「2段階都市計画」のまちづくりの進め方の仕組みを示したのが図3である．

この住民主体型のまちづくりの方法は，震災前から多くの地区で採用され活用されてきた．これは，震災後に必要性が問われた「事前復興*[6)]」の先駆けになった手法でもあった．

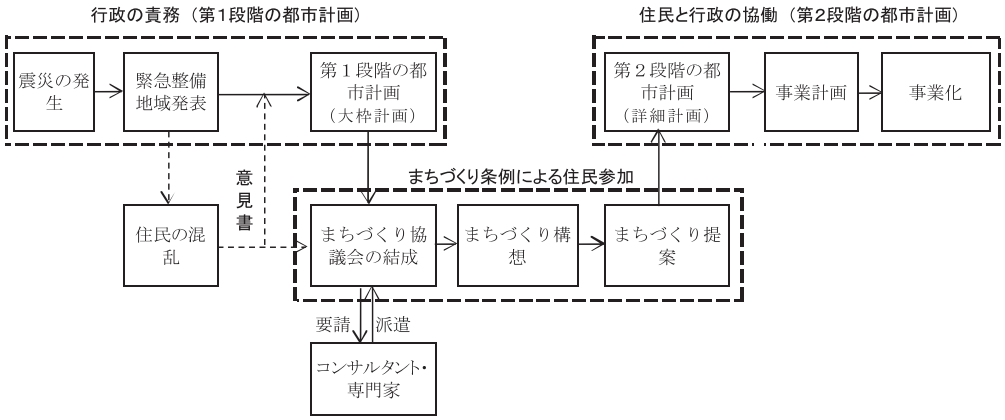


図３　２段階都市計画による復興まちづくりの進め方フロー

6-2 「第２段階の都市計画」に対する住民側の評価

第1段階の都市計画決定から数ヶ月経過すると，被災地区の各地区で，「生活再建を早く進めたい」思いの強いところから，住民の姿勢に変化が見られた．「反対や対立していても復興は進まない」や，「詳細計画を住民自身で考えて提案し，それが実現できるならやってみよう」という声が大きくなってきた．

神戸市の説明を聞くと，住民側では，「まちづくり協議会を結成して，専門家の派遣を受けて，自分たちの案を作って，それをまちづくり提案すれば，それを行政側は受けてくれて，復興事業ができる」．「手順が決まっているので，道を迷うこともないだろう」．このような判断を，地域活動のリーダーがすることができるようになり，「第2段階の都市計画」に向かった行動が開始されることとなった．

こうした結果，被災地では協議会が競うように結成されていった．協議会の設立時期については，各地区ごとの規模や地域特性によりばらつきはあるが，結成が最も早いのは，3月17日の都市計画決定から僅か9日であった．震災から2ヶ月と9日である．その後順次，協議会が結成されていった．全ての地区で結成されるまで震災発生から約2ヶ年強を要している．市は決して協議会設立を急がせたりはせず，各地区で話し合いがなされ，協議会が必要となる機運になるまで，待つことができた．ちなみに，土地区画整理事業11地区内の47協議会，再開発事業2地区内の11協議会の結成までの期間の平均は，震災発生から約8.1ヶ月である．

協議会が設立され，専門家派遣を受け，地区で話し合いが行われ，自分たちのまちの復興の姿をアンケート等を実施し意見を聞き，それを基に専門家が素案の絵を描き，それを地区住民の全体に諮られた．それは，単なる災害に強いまちだけではなく，日常時も安心して暮らせるまちに，さらに3世代が住むまちにすることで，非常時に役割分担のできる持続可能なまちを目指すものであった．

こうして，大多数の住民の合意を得た「まちづくり構想案」は，「まちづくり提案」の形で，市長に受理された．第2段階の都市計画では，これが一つの終着点となった．

そこに至る各地区の経緯については省略するが，「第2段階の都市計画」は，条例の存在と住民主体型のまちづくりの事例などの形態ができていたことで，それぞれ紆余曲折はあったが進められた．震災発生から「まちづくり提案」までの期間を見ると，基本的には1年半程度の時間（最長で2年）を要した後，神戸市による復興事業に着手できた．

ある意味で，国の災害関連法では危機管理の確立がなかったが，「事前復興」としての手法を確立していたことで，住民の理解を獲得でき，事業をその後円滑に進めることができた．

6-3　阪神・淡路大震災の復興と災害関連法との関係

1950年に成立した建築基準法の第84条が，その後の多くの災害の発生を経ても改正されず，1995年の阪神・淡路大震災の復興事業の大きな壁になって行く手を阻んだ．そのため，窮余の策として「2段階都市計画」の仕組みの創設と政策で，復興事業を遂行することができた．

また，阪神・淡路大震災の災害関連法として1995年2月26日に成立し施行された「被災市街地復興特別措置法」がある．同法による「被災市街地復興推進地域」は都市計画の手続きにギリギリで間に合い，震災から2ヶ月で手続きが完了した（表3参照）．この結果，同法による災害発生から2年間の建築制限の効力が発生したが，被災地区では第1段階の都市計画で，土地区画整理事業

等の区域が決定されたため，事業法による建築制限が課せられたため同法の適用はしなかった．

こうした震災復興事業の「2段階都市計画」の創設と見事な運用で事業化が進んだことや「被災市街地復興特別措置法」の制定もあって，1995年当時障害となった建築基準法第84条は改正の動きもなく，時間が経過していった．

震災発生から4年後の1999年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（通称「地方分権一括法」）が制定（2000年施行）となり，475の法律の一部改正として，「都市計画法」も改正された．機関委任事務としての都道府県知事の都市計画決定権限が，自治体の基礎単位である市町村に委譲された．その結果，自治事務として地方自治体の責任と判断となり，都市計画の決定手続きそのものが簡略され，先の図1で示した県の手続きは不要となり，建築基準法第84条の2ヶ月の期間で都市計画決定することは絶対不可能ではない状況になり，自然治癒的に改正を求める必要性は後退してしまったと言えよう．

7．東日本大震災の災害関連の特別立法

7-1　東日本大震災発生後の特別立法

2011年3月11日にマグニチュードが9.0という日本で観測史上最高で，世界的にも4番目の超巨大なプレート境界型の地震が発生した．その直後に発生した巨大津波で東北地方から関東地方にかけての太平洋岸の地域では，まさに未曾有の被害が発生した．東日本大震災の発生であった．

震災復興の政策立案については，阪神・淡路大震災での反省が，東日本大震災の震災復興に一部であるが活用された．

宮城県では阪神・淡路大震災の復興の過程で改訂することがなかった建築基準法第84条による建築制限の最大2ヶ月について，被災直後から政府に申し出をして，建築制限期間を6ヶ月とさらに2ヶ月延長（最大計8ヶ月）できるわずか2条の「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律*[7)]」を，震災発生から1ヶ月と18日の4月29日に制定・施行した．この特別法によって，宮城県下では石巻市，気仙沼市，名取市，南三陸町等の被災市街地に最大8ヶ月の建築制限を課し，その建築制限期間内の11月11日までに「被災市街地復興推進地域」の都市計画決定を行っている．それにより，特別措置法が義務づけた2年以内に，被災市街地土地区画整理事業を第2段階の都市計画として定め，その後は期限を気にすることなく，復興事業の事業認可を得て事業が進めることとなった．

一方で，岩手県下では，特別措置法による建築制限を課すことなく，区域設定等の準備が整った段階で，「被災市街地復興推進地域」の（第1段階の）都市計画決定を行った．

この8ヶ月間のモラトリアムの期間に，復興の基本方針を定める「東日本大震災復興基本法」が2011年6月に制定され，それに基づき様々な政策が実施された．

「財源なければ復興なし」の合い言葉から，復興のために必要となる5ヶ年19兆円の財源確保のため，同年12月2日に「復興財源確保法（東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法）」が制定され，所得税，法人税，たばこ税の増税（付加税）としての「復興特別税」を創設し，10.5兆円を捻出することとなった．

さらに，同法に基づき，同年12月9日に「復興庁」という縦割り行政の統合や現地での迅速対応のため，各省庁より「上位」に位置づけられる特別の組織が創設された．

また，同法により，同年12月26日に，土地利用規制の窓口を一元化し，規制緩和や各種税制の

免除や減税を促進するために，「東日本大震災復興特別区域法」（復興特区法）が施行された．復興まちづくり推進，民間投資促進，水産業促進など8種類の「復興特別区域」を被災地域に適用し，地域の創意工夫による復興の支援が図られることとなった．

同時に，「東日本大震災復興交付金」の創設により，被災自治体が積極的かつ自主的に復興プランの下に進める地域づくりや復興を加速するために40事業を一括し，それまでの補助金の地方負担1/2を国庫負担することとなった．さらに，国庫補助の残りを地方交付税の加算，さらに基幹事業と関連する自治体の独自の事業である効果促進事業も対象にし，被災自治体の負担を0にする支援ができることとなった．

被災自治体の財政負担が大きく軽減したことで，具体的な復興政策が表に出てくることとなった．

大津波によって都市部だけではなく，海岸の施設や漁業施設を壊滅させられた状況から，海岸を保全し，背後の市街地や農地等を守らなければならない県（一部国直轄も含む）では，防波堤や防潮堤の整備・修復の工事が発注され，各地で整備が進んでいる．

津波によって家族を失った人や，被害にあった経験から津波の来襲しないところで生活再建を望む「高台移転」の関連事業となる「防災集団移転促進事業」により，被災した地区に災害危険地域等の指定で宅地等の買収と移転先の宅地造成事業が実施されることとなった．

また，津波で被災した漁業関連事業の地域では，地区に戻って居住を希望する住民や事業者のために，高台移転のための造成事業で土取りした土砂で，津波の浸水に対して安全を確保できる地盤高さまで嵩上げする造成事業や土地区画整理事業と連携して進められている．

7-2　8ヶ月延長による震災復興事業の進め方の評価

震災から復興の事業の方針を打ち出すまで8ヶ月の時間的猶予ができ，しかもその間に事業をするための制度の改正や，事業をするための自治体の負担を0とする財源の確保が行われた．時間をかけて，多方面・多階層の意見を聞いて，被災地域の住民が自分たちの地域やまちの将来像を描けることは理想である．

しかし，現実の復興事業が行われている現場を見ると，10年の復興期間の中の当初5年間を「集中復興期間」とした制約からか，権利調整の少ない防潮堤の整備と高台移転のための宅地造成が基本となった進め方である．

確かに，首長にとって，応急仮設住宅から，恒久住宅への移転という難しい問題の解決が問われる訳で，単純に誰も住んでいない高台が造成できれば，一気に問題が解決でき，しかも財政面の問題がないのは，まさに正しい政策選択である．しかし，逆に，被災した中心市街地を住民自身が考える復興まちづくりがほとんど進まなくなってしまっている．本来，被災した自治体では，ほとんどが，少子化，高齢化，人口減少，産業の衰退等の問題を抱えてきた．それが，「高台」に団地ができ，新しく広い住宅が建設されることで，応急仮設住宅から自宅として戻る「復興」という課題の答えはできた．しかし，そこでは日常生活を支える店舗や医療や文化などのサービス産業の立地もほとんどない．課題解決の答えについては，完全に先延ばしをしただけではなく，十数年もすれば「限界集落」の新たな問題を抱えることにもなる．地域や都市の「持続可能性」，すなわち存立自体の危機管理についても考えていくべきであろう．

被災者に話を聞く機会があったが，「これまでまちづくりを自分たちで経験したことがない」．自治体の職員に聞いても，同様の答えであった．神戸市の「2段階都市計画」で説明したような，

住民だけで組織する「まちづくり協議会」はほとんどなく，住民の相談に常時応じるコンサルタント・専門家の派遣は一部で実施されていたが，それほど多くないのが現状である．

8ヶ月の期間は結局，何に使われたのか．あえていえば，国の特別立法や省庁の財源確保を検討する作業には使われたが，被災した住民がまちづくりを考えるための制度を検討することに使われなかったというのが実態ではないだろうか．

8．むすびにかえて

本稿では，阪神・淡路大震災直後の復興政策と災害関連法である建築基準法との関係をテーマにして，時代に適合しなくなった法律の下で，いかに政策立案して，事業を進めることができたかを述べてきた．

結論として，二つのことが言える．ひとつは，適合しなくなった法律は，改正する意志を持てば変えられる．もう一つは，法律を改正しなくても，創意と工夫で政策の遂行はできる．

前者は，東日本大震災のケースから明らかである．後者については，阪神・淡路大震災の復興の「2段階都市計画」の創意工夫で証明できた．逆に，法律は改正したが，創意工夫が見られないというのが東日本大震災の現状である．

この点について，阪神・淡路大震災での復興事業の政策のために，もしも，建築制限を半年間延長していたらという前提で考えたい．

つまり，半年間都市計画決定までの期間が延長できたとして，復興事業に必要な詳細計画までを都市計画決定ができたかどうかである．従来型の手法で詳細計画までを住民参加を図りながら決めることは，現実的に半年間としては厳しい．もし，決められなければ，結果的に行政側で一方的に詳細計画案を作り，2ヶ月で決めたのと同様の強引な進め方の手続きをすることになる．その場合，住民側の反発はより強くなり，その後に住民間で話し合うための「まちづくり協議会」の組織を作る意義が生まれず，住民と行政の対立する構図が長期化したと考えられよう．

震災発生から2ヶ月という時間しかなかったからこそ，手続きを2つに分ける「2段階都市計画」の手法を編み出し，第1段階では行政としての責務を明確にする「大枠計画」だけを定め，第2段階では，住民自身で納得の得られる「詳細計画」を提案できるよう時間をかけて住民参加を促進させた．また，その方向性を震災発生から2週間程度で打ち出すことができた背景には，神戸市側に住民参加を推進させるシステムとそれを発展させてきた経験があったからである．それらは阪神･淡路大震災以降求められている「事前復興」であり，ある意味での危機管理でもある．非常時の政策決定とは言え，その即断で確定できた判断力と，そうした予測できない事態への備えがあったからこそである．

「2段階都市計画」の政策決定は，決して急場しのぎ的ではなく，経験に基づく合理的な決定過程であると言えよう．それだけではなく，行政が「大枠」を決め，住民が「詳細」を決める「2段階型」計画を制度として認め，まちづくり条例による明確な手順が示され，そして専門家派遣制度の条件があれば，これまでにない「住民主権型」まちづくりの手法の新たな展開の可能性も導き出すことができた*[8]ことも付け加えたい．

最後に，国民の命を守る使命を持つ政府として，「危機管理」を重視して災害に関連する法制度の全面的な見直しと，災害発生時には住民の命と直接関わる政策を実施しなければならない自治体は「持続可能性」と「事前復興」を考えた能動的な政策の立案に期待したい．

注記及び参考文献

*1）事業地区選定の経緯は，拙著『神戸の震災復興事業―2段階都市計画とまちづくり提案―』，学芸出版社，2011年，p42-52

*2）建築基準法第84条による建築制限が適用された事例は3例であった．ⅰ）諫早水害復興（長崎県諫早市，1957年，35 ha），ⅱ）福江火災復興（長崎県福江市，1962年，17 ha），ⅲ）酒田火災復興（山形県酒田市，1976年，32 ha）がある．

*3）その経緯は，拙著，前掲出，p78-79

*4）正式名称「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」

*5）正式名称「神戸市まち・すまいづくりコンサルタント派遣制度」

*6）①事前に被害を想定する．②事前に復興まちづくりを組み立てる考え方や具体的な手法を検討しておく．③事前に復興まちづくりを組み立てる考え方や具体的な手法を自治体と住民が共有し，協働で復興まちづくりに取り組む「力」をつける．④事前に復興まちづくりの空間像を協議する．⑤大変苦労を伴う復興を回避するためにも，事前に防災まちづくりを実践する．（饗庭伸・市古太郎・中林一樹「首都直下地震に備える事前復興の取り組み―東京における震災復興対策と復興訓練から―」，『地学雑誌 Journal of Geography』，Vol.116，No.3/4，2007年．p559.）

*7）法律の条文の要点として，

第1条（被災市街地における建築制限）

特定行政庁は，平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震により市街地が甚大な被害を受けた場合において，都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があり，かつ，当該市街地の健全な復興を図るためやむを得ないと認めるときは，建築基準法第84条の規定にかかわらず，被災市街地復興特別措置法第5条第1項各号に掲げる要件に該当する市街地の土地の区域を指定し，期間を限り，その区域内における建築物の建築を制限し，又は禁止することができる．

2　前項の規定による制限又は禁止は，平成23年9月11日までの間に限り行うことができる．

3　特定行政庁は，特に必要があると認めるときは，更に2月を超えない範囲内において第1項の期間を延長することができる．この場合において，延長後の期間の満了の日が平成23年9月11日後となるときにおける前項の規定の適用については，同項中「平成23年9月11日」とあるのは，「次項の規定による延長後の期間の満了の日」とする．

4～7（略）

第2条（罰則）（略）

*8）拙著，『住民主権型減災のまちづくり―阪神・淡路大震災に学び，南海トラフ地震に備える―』，ミネルヴァ書房，2015年，で詳述している．