

阪神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

大塚 慎也*、福島 徹**

Shinya Ohtsuka*、Tohru Fukushima**

1. はじめに

昨年1月におきた兵庫県南部地震における被害は、広範囲に渡って、多大なものとなり、多くの人の生活を崩壊した。神戸市内のみをみても、120,000棟以上もの建物が被害を被っており、3,500人以上の人が犠牲となっている。その生活を復興するため、被災各都市において土地区画整理事業及び、市街地再開発事業、地区計画を中心とした復興都市計画が実施されている。しかし、復興都市計画は、すでに事業決定が行われた地区もあれば、まだ事業決定の行われていない地区もあるが、どちらの地区も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。そこで本研究では、2章で、今回の復興都市計画のおおまかな流れと、市内、事業エリアの被災状況に関して説明を、3章で、今回の復興都市計画の問題点についての説明を、4章で、事業エリアと灰色地域（復興促進地域）について、震災後1年半たった時点での復興の度合に関する比較を行う。

2. 復興都市計画の現状と被災状況

(1) 復興都市計画の概要

1995年1月17日に兵庫県南部地震が発生した後、被災各都市において復興都市計画が実施されている。これらの復興都市計画の大まかな流れを、表1に示

す。神戸市における復興都市計画に関してみると、震災当日には災害対策本部が設置され、2週間後の2月1日には、建築基準法84条による建築制限区域が市内6ヶ所で指定された。その後、2月9日に重点復興地域が、2月16日に震災復興促進地域が指定された。また、2月21日には都市計画案が作成され、2月23日に震災復興まちづくりニュース上での提示、2月28日から3月13日の間、市役所庁舎において計画案の縦覧を経て、震災2ヶ月後の3月17日に計画決定がなされた。その後、各事業エリアにおいて住民説明会や、コンサルタントの方を交えての勉強会を行い、11月30日に長田区の鷹取東地区で、初の事業決定がなされた。

表1 復興都市計画の流れ

神戸市	兵庫県及び市内の各都市
1995/1/17 災害対策本部の設置	災害対策本部の設置
1/24 被災災害に指定	被災災害に指定
2/1 建築基準法84条による建築制限区域の指定	西宮市建築制限区域の指定
2/9 重点復興地域に9地域	宝塚、芦屋市、北摂町、豊岡市指定区域指定
2/16 震災復興緊急整備各都市神戸市議会に提案	
2/16 震災復興緊急整備各都市神戸市議会に提案	
2/21 建築基準法84条による建築制限区域の指定期間延長	
2/21 都市計画決定案	
2/23 事業エリア6地区の計画案を提示	
2/28 復興都市計画案（～3/13）	
3/6 六甲道南地区都市計画案地元説明会	
3/12 2/28の復興地域の復興促進に対する神戸市からの返答	
3/14 神戸市都市計画案、神戸市のまちづくり案承認	
3/16 戸塚、西宮、宝塚市都市計画案を承認	
3/16 県都市計画案、神戸市のまちづくり案承認	
3/17 都市計画決定。復興促進地域及び重点復興地域指定	都市計画決定
3/23 三宮地区計画決定	
4/13 被災マシの再建促進のための特別制度創設を決定	
4/13 神戸市都市計画の開催、三宮地区計画承認	
4/28 三宮地区地区計画の決定	兵庫県都市計画三宮地区の地区計画承認
5/12 住吉市街地総合整備事業を8地区32haに導入	
5/23 鷹取東地区復興まちづくりの具体案	
5/26 市復興計画発表	県復興計画発表
7/1 阪神・淡路市復興計画案承認	
7/25 東部副都心の地区計画案の縦覧を開始	
8/1 鷹取東地区の事業計画案決定	
8/16 鷹取東地区事業計画案決定	
10/2 神戸市基本計画を決定	
11/27 神戸市都市計画委員会設置を原案承認	
11/29 鷹取東地区で復興計画案、初の事業化決定	
12/1 市が復興地区に修正案	
12/10 阪神副都心の事業計画案を地元で提示	
12/26 大規模地区に併集住宅市街地整備促進事業を導入	
12/27 尼崎市地区地区の事業計画決定	
1996/1/15 東部副都心の地区計画案の縦覧を開始	
1/10 ～23日まで阪神副都心の地区計画案縦覧	
1/24 阪神副都心の地区計画案縦覧	
1/28 鷹取東地区役員会が復興計画案を一時凍結	
2/1 長田町4の一帯の事業計画案と決定	
2/23 西宮市地区地区の事業計画決定	
3/23 鷹取東地区一時凍結を解除	
4/25 新長田駅北地区及び新長田2都市計画案決定	

キーワード：復興計画、都市計画、計画基礎論、計画事業
マネジメント論

*学生員、神戸大学大学院自然科学研究科

建設学専攻

**正会員、神戸大学総合情報処理センター

(神戸市灘区六甲町1-1、TEL078-803-0188)

鷹取東地区では減歩率に関して神戸市との間で問題が起り、一時凍結されたが、その後再開されており、その他には、灘区の琵琶町地区、深田町4丁目地区、兵庫区の松本地区、長田区の新長田駅北地区、御蔵通2丁目地区及び西宮市森具地区、尼崎市築地地区で事業決定がなされ、事業決定がなされた地区では、現地測量が行われている。

(2) 神戸市における建物被災状況

次に、市内7区及び事業エリアの被災状況を全壊、半壊、一部損壊、全焼に関して表2及び表3に示す。データとして、日本都市計画学会関西支部と建築学会近畿支部の作成した、「被災度別建物分布状況図」の情報化を行い、それを集計したものをを用いた。全壊、半壊、全焼の合計棟数で見ると、神戸市内全体では、65,823棟にも及び、その内中央5区（東灘、灘、中央、兵庫、長田区）では54,829棟（須磨区も含めると64,042棟）となり、神戸市内の全壊、半壊、全焼棟数の83.3%（同97.3%）となり、今度の震災が市街地を直撃したものであることが分かる。

次に、今回の震災における復興都市計画事業エリアの被災状況を見ると、全壊、半壊、全焼を加えた

ものの割合を被災率と定義すると、各事業エリアで各々の区の被災度を上回っている。また、三宮地区計画地区を除くと、最も低い六甲道駅周辺の市街地再開発地区でさえ65.2%と、事業エリアの合計では79.6%と高い値をとっており、これらの事業エリアが、今回の震災の被害の大きい地区であることがいえる。また、事業エリア合計と神戸市合計で比べると、この事業エリアにより、全半壊、全焼棟数の11.4%を、全焼棟数の71.3%をカバーしていることがわかる。

3. 復興都市計画の問題点

兵庫県南部地震における復興都市計画を進めていく上で、様々な問題が提起された。また、復興を妨げている要因としては、住民間の利害調整、権利関係及び資金の問題や、用途地域などの都市計画による規制などが挙げられる。3章では、それらの問題点について、現況及び、今後どうすべきかについて述べることとする。

(1) 復興都市計画における問題点

今回の復興都市計画を作成するにあたって、2章でも述べたように、震災から2週間目の2月1日に、復興都市計画の事業エリアに対し、建築基準法84条による建築制限を行い、それら地区に対し、2月21日に都市計画案が作成、2月23日に提示、2月28日から3月13日の間、縦覧され、3月17日に計画決定がなされた。しかし、まだこの時期では住民の生活の目途も立っておらず、兵庫県が神戸市をはじめとする各市に対し、計画決定が早すぎるのではないかという問題が提起された。兵庫県が神戸市をはじめとする各市に対し計画決定を急いだ理由としては、以下のような理由が考えられる。

1つめの理由としては、都市計画法にのっとりて実質的な手続きを充足し、また、住民との対話を基本とする計画決定プロセスを守っていくと、話し合いはいつ終わるともしれない泥沼に陥り、計画決定はいつになるのかすらわからなくなる恐れがある。そこで市は、計画決定後に、住民との対話を十分にとり、対立要件に関して、お互いに妥協することにより解消することを図ろうと考え、まず確実に計画

表2 神戸市内区別被災状況

	全壊 (a)		半壊 (b)		一部損壊		全焼 (c)		a+b+c		計
	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	
東灘区	8,835	24.12	4,096	11.18	5,160	14.09	114	0.31	13,045	35.61	36,532
灘区	5,654	19.85	2,749	9.65	5,557	19.51	317	1.11	8,720	30.61	28,485
中央区	2,334	8.95	2,636	10.11	6,135	23.52	30	0.12	5,000	19.17	26,082
兵庫区	4,831	15.00	5,731	17.79	8,721	27.08	519	1.61	11,081	34.41	32,206
長田区	7,836	20.59	6,625	17.41	10,150	26.67	2,522	6.63	16,983	44.62	38,062
須磨区	3,600	15.18	4,561	19.23	4,469	18.84	1,052	4.43	8,213	38.84	23,722
墨水区	219	0.73	1,562	5.23	9,347	31.28	0	0.00	1,781	5.96	29,880
市計	33,309	-	27,960	-	49,539	-	4,554	-	65,823	-	-

注) 北区、西区に関しては被災建物棟数が0 様ため省略

表3 神戸市内計画区域別被災状況

	全壊 (a)		半壊 (b)		一部損壊		全焼 (c)		a+b+c		計
	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	棟数	割合	
三宮地区:区画整理	523	58.0	69	7.6	78	8.6	0	0.0	592	65.6	902
六甲道駅地区:再開発	180	58.0	20	7.2	23	8.3	0	0.0	180	65.2	276
六甲道駅地区:区画整理	563	42.2	153	11.5	164	12.3	186	14.0	902	67.7	1333
三宮地区:地区計画	277	22.1	147	11.7	212	16.9	7	0.6	431	34.4	1254
松本地区:区画整理	113	17.6	88	13.7	63	9.8	316	49.3	517	80.7	641
築港地区:区画整理	71	8.4	35	4.1	39	4.6	644	76.2	750	88.8	845
新長田駅地区:再開発	194	20.7	80	8.5	84	9.0	502	53.6	776	82.9	936
新長田駅地区:区画整理	1484	37.1	289	7.3	227	5.8	1591	40.3	3344	84.8	3943
事業エリア合計	3365	33.2	881	8.7	890	8.8	3246	32.0	7492	74.0	10130
事業エリア合計 (2)	3088	34.8	734	8.3	678	7.6	3239	36.5	7061	79.6	8876

注) 事業エリア合計 (2) には三宮地区計画を含みます。
一部境界をまたがっているところを集計に加えています。

決定を急いだと考えられる。

2つ目の理由としては、住民の生活の再建や、経済的復興を図るために早期の計画決定、早期復興を図ったためと思われる。例えば、新聞紙上などで指摘されたように、被災市街地復興特別措置案による最長2年の建築制限を行い、住民との話し合いに入ったとしても、制限期間の2年間いっばいかかると考えられる。

3つめの理由としては、事業計画認可を急がなければ、補助金を得られなかったためと考えられる。また、補助金を得るためには、駅前広場の整備や、12m以上に街路を拡張する必要に迫られたと考えられる。

次に、まちを整備、復興するにあたって、何故、土地区画整理事業により行わなければならないのか、という問題が持ち上がった。これに関しては、土地区画整理事業ではなく、幹線道路及び、主要公園などを、都市計画街路事業、公園事業として整備すると、用地買収方式で行われるため、その計画された公園や街路の位置にある権利者は、用地の縮小あるいは立ち退きを行わなければならない、街区内の区画道路などの整備を行うことができない、既存不適格住宅が共同建て替えを出来ないなどといった問題点があるためと思われる。しかし、それで土地区画整理事業が有効ということは出来ず、今後復興を見守る必要があると思われる。

その後、復興都市計画案を作成する段階で、住民間の権利関係や利害関係に関する、意見の調整の問題も提起された。都市計画事業を行うときには、住民の生活に直接関わってくるものであり、住民の都市計画事業に対する合意が必要となってくる。しかし、各々の住民の意見は多種多様であり、総ての住民の合意を得る計画案を作成するのは難しい。そのため、多くの事業エリアでは合意形成がなされず、事業決定が行われていないのが現状である。

また、今回の兵庫県南部地震における復興都市計画を進めていく上で、前面道路幅が4mに満たないなどといった既存不適格建築物という問題もでてきた。こういった既存不適格建築物に対して、神戸市は以下のような対応をとった。

袋路の戸建て住宅の場合、通常4m以上の道路に面し、かつ、幅2m以上の専用道路が必要となるが、震

災復旧における建築物に限り、救済措置として以下のように条件を緩和する。建築基準第43条但し書き適用される建築物は、地上階数2以下の戸建て住宅であり、かつ、原則として、従前の居住者が引き続き居住すること。適用されるケースとしては以下のようなものがある。

- ・2つの通行可能な幅員（概ね0.6m以上）の専用道路を有し、かつ道路幅員の合計が2m以上であること。
 - ・専用道路の幅員が1.2m以上あり、かつ、避難の際、隣地を通して道路までの避難が可能であること。ただし、専用道路の幅員と避難道路の幅員の合計が2m以上であること。避難道路の確保には、関係権利者の同意が必要である。
 - ・専用道路の幅員が1.2m以上であり、隣の専用道路の幅員も1.2m以上あり、かつ、2つの専用道路間に塀などがなく、双方とも有効に使用できること。ただし、双方の権利者の同意が必要である。
- 次に、真野地区の長屋の個別再建に対し、次のような緩和を行った。

・道路の後退緩和

現況の道路幅員で、建築基準法の道路として認定する。（水平距離指定）

・壁面線の設定と建ぺい率の緩和

長屋の個別ルールとして、壁面線の設定をすることにより、建ぺい率を60～70%に緩和する。この時壁面線は、本来拡張すべき道路幅または、前面道路の中心線から2mの位置とする。

また、昨年(2015)の11月16日、岡本、本山北、住吉山手地区の住民は、知事に対し、新用途地域では従来のマンションの床面積が確保できないとし、新用途地域の修正を求める意見書を提出した。これに対し、神戸市は、その地区を地区計画区域に指定し、容積率などを緩和することにより、従来の床面積を確保しようとした。

これらの対策の他に、共同建て替えにより建ぺい率及び容積率などを緩和することにより、既存不適格といった問題を解決しようとする努力が各地でなされている。

この他にも、長田区鷹取東地区のように、事業決定がなされた後に、神戸市が減歩率を最大9%から標準9%としようとしたため、事業凍結がなされたなどのように、事業決定がなされていない地区だけでな

く、事業決定のなされた地区でも、様々な問題が提起されている。

また、今回の震災における復興都市計画において、神戸市のまちづくり協議会に対する無料でのコンサルタントの派遣制度は、復興都市計画の住民案を作成する上で有効な手段であったと思われ、評価できる点ということができる。

4. 現地調査

兵庫県南部地震における事業エリアの被災状況は、2章表2のようになっている。被災度を見ると、被災の大きかった地域であるといえる。しかし、他の地区でも被災度の大きかった地区はあり、被災度が70%を超える地区は、神戸市内に他に134町丁ある。そこで、これらの地区の中で、事業エリアと隣接している地区を抽出し、事業エリアとこれらの地区との復興度合いを知るべく現地調査を行った。

(1) 概要

調査エリアは、六甲道駅周辺の区画整理事業及び市街地再開発事業に指定されている地区及び、指定されていないが被災度が70%を超える神前町1、2丁目を対象とした。これらの地区は図1のような位置関係となっている。調査方法は、住宅地図をもとに、震災により家を撤去したところに関して、調査時点で既に建て替えられて棟数及び、建築中の棟数に関して調査を行った。

(2) 結果

この結果を表3に示す。事業エリア側は、建築制限がなされているので、本建築よりプレハブの方が多く、復興率が高くなっているのはそのためである。それに対し、神前町1、2丁目は、建築制限がなされていないにも関わらず、復興率は、27.8%、35.0%となっており、全壊、全焼した家のほとんどは空地のままである。震災後1年半が経過したにも関わらず、復興率に差がないということは、補助金及び、指導者がないと復興が難しいと考えられる。

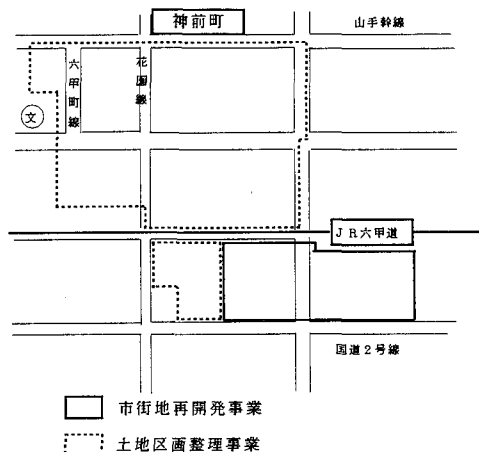


図1 六甲道駅周辺事業エリア

表4 六甲道駅周辺地区復興状況調査結果

エリア	町丁名	全壊棟数	半壊棟数	全壊・半壊合計棟数	復興棟数	復興率	代表用途地域	復興人口	住民基本台帳人口
土地区画調整事業	神前町	28	17	45	35	0.77.8	近隣商業地域	492	582
	水手町	29	4	33	8	0.27.3	近隣商業地域	179	236
	神前町	41	6	47	5	0.10.6	住居専用地域	147	222
	神前町	30	16	46	6	0.13.0	住居専用地域	118	275
	神前町	5	4	9	1	0.11.1	住居専用地域	67	82
	神前町	15	1	16	5	0.37.5	住居専用地域	132	176
	神前町	72	14	86	28	0.32.2	住居専用地域	181	758
	神前町	59	24	83	45	0.54.8	住居専用地域	125	406
	六甲町	26	5	31	1	0.52.3	住居専用地域	286	681
	六甲町	50	13	63	27	0.42.9	住居専用地域	340	707
市街地再開発事業	六甲町	67	19	86	32	0.38.4	住居専用地域	203	438
	六甲町	96	25	121	22	0.19.0	住居専用地域	181	537
	六甲町	45	5	50	18	0.38.0	住居専用地域	96	278
	六甲町	5	2	7	2	0.28.6	商業地域	-	208
	六甲町	5	8	13	14	0.23.1	近隣商業地域	29	66
	六甲町	22	0	22	8	0.36.4	近隣商業地域	107	187
	六甲町	60	3	63	5	0.7.9	近隣商業地域	129	330
	六甲町	17	3	20	9	0.45.0	近隣商業地域	156	247
	六甲町	51	4	55	24	0.43.6	近隣商業地域	230	378
	六甲町	23	13	36	10	0.27.8	第二種住居専用地域	101	261
注) 復興率に関しては(復興棟数+建築中棟数)/被災棟数×100とする。								復興人口は、1995年国勢調査(1995年10月実施)による	
								住民基本台帳人口は、各1995年1、10、1996年5月住民基本台帳人口による	

5. おわりに

震災後1年半が経過したにも関わらず、被災された方の生活は、そのほとんどが再建されていないのが現状である。そうした中で、被災者の方々の生活の再建に占める、復興都市計画及び、関係自治体の役割は大きいものといえる。そこで、本研究では、問題点の提起に終わったが、今後、被災に対する都市計画の有効性などについて研究を進めていきたいと思う。