

●●防災と復興計画

# 復興都市計画のあり方

大阪大学名誉教授  
松島 諄 吉

一

る。しかし、漸く安全な街づくりをめざす本格的な復興の動きもあらわれはじめたというのが現状である。

そこで、本稿では、震災法体系を概観し、その体系のなかでの震災復興法を位置づけた後、今日まで余り報道されていないこうした自治体の復興への動きについて紹介することに

平成七年（一九九五年）一月一七日午前五時四六分五二秒に起こった「平成七年（一九九五年）兵庫県南部地震」は、マグニチュード七・二——マグニチュード七以上の地震は、この地域では八六八年の播磨地震以来のもの——、神戸市、洲本市で最大震度六以上を記録するものあり（一）、兵庫県下の神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、三木市、洲本市、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、東浦町、五色町、西淡町、三原町、南淡町、緑町、大阪府下の豊中市、大阪市、池田市、吹田市、箕面市等に未曾有の被害（二）を与えた。そうして、今なお、余震が続いている。

（一）その後、気象庁の地震機動観測班の現地調査により、神戸市須磨区鷹取、長田区大橋、兵庫区大開、中央区三宮、灘区六甲道、東灘区住吉、芦屋市芦屋駅付近、西宮市夙川、宝塚市の一部、淡路島北部の北淡町、一宮町、津名町の一部は震度七と判定された。

（二）「地震」という言葉と「震災」という言葉とは、本来異なるものであり、前者は発生源又は地面の動きといった自然現象をさし、後者はその地震による人命や社会的価値が破壊される被害の状況をさしているものである。この点については、参

照、村松郁栄「地震と震災」法律時報四九巻四号一五六頁以下。「兵庫県南部地震」という名称は、気象庁が今回の地震について正式に命名した呼称であるが、本稿は震災復興について論ずるものであるので、「震災」の言葉を用い、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」に従って、以下は「阪神・淡路大震災」の言葉を用いることにする。

なお、大阪府の北部地域では、かなり大きい被害をうけたにもかかわらず、テレビ、新聞等の報道が神戸市を中心に兵庫県南部地区に集中し、余り大きく取り扱ってなかつたのではないかとこの危惧から「兵庫県南部地震」という呼称に抵抗を感じ、「阪神・淡路大震災」、「関西大震災」という言葉を意識的に用いる観がないではない。

因みに、大阪府下の被害状況は平成七年三月二十九日現在で、人的被害死者二一名、重傷者一〇〇名、軽傷者一、八二九名、住家の被害、全壊家屋九六七棟（三）、四〇〇世帯、半壊家屋六、八二九棟（一万五、六二八世帯）、一部破損家屋四万一、三五

六棟（五万四、八八六世帯）に及んでおり、避難状況も一月一八日のピーク時には、七九箇所、三、六二〇名を数えていた。

二

わが国は環太平洋地震帯に位置する世界有数の地震国であり、エネルギー量からみて、全世界で発生する地震の約一割がわが国周辺で発生し、関東大震災（M七・九、死者一四万二、〇〇〇余人）をはじめ、死者・行方不明者数一、〇〇〇人を超えるものだけでも、昭和二〇年一月一三日の三河地震（M七・一、一、九六一人）、昭和二十一年二月二一日の南海地震（M八・〇、一、四三二人）、昭和二十三年六月二八日の福井地震（M七・一、三、八九五人）等

による震災で常に大きな被害をうけている。しかも、その後、人口、資産、経済活動の集中・集積が急速に進んでいる、わが国の都市部では、可燃性建築物の集積、交通のふくそう、危険物の集積等防災対策をめぐる多くの課題が内在し、しかも、多くの都市地域が地震発生のおそれの大きい地域に位置していることから、地震が発生した場合、被害は甚大且つ広範なものとなることが予想されていた。しかも、この二、三年間でも、平成五年一月一日の釧路沖地震(M七・八)、同年七月二日の北海道南西沖地震(M七・八)、平成六年一〇月四日の北海道東方沖地震(M八・二)、同年一二月二八日の三陸はるか沖地震(M七・五)等の地震が頻発し、いつ、どこで大規模な地震が起きて、おかしくない状況にあった<sup>(1)</sup>。

それでは、こうした状況に対応し、どのような震災法があり、これにもとづいて、どのような震災対策が講じられていたであろうか。殊に阪神地区はどうであったのだろうか。

「震災」は災害対策基本法に所謂「災害」にふくまれるところから

(同法二条一号)、震災法は災害法の一部を形成するものと位置づけられ、災害対策基本法の構成に従って、「震災対策組織法」と「震災対策作用法」とに二分し、更に、後者を震災を未然にふせぐ、「震災予防(防止)法」、震災が発生した場合に、その被害の拡大を防ぐ「震災応急対策法」、災害による被害の復旧をはかる「震災復旧法」に三分するのが常識的であろうか<sup>(2)</sup>。

そこで、震災予防法についてみよう。今日では、両者を明確に区別することはかなり困難になっているが、一応震災についても、その発生原因により「自然的災害」と「人為的災害」とにわけることができよう。自然的災害については、国土保全の見地から、すでに明治時代から、所謂「治山三法」が制定されていたところであるが、戦後においては、更に整備され、「国土総合開発法」のもと、「河川法」「海岸法」「砂防法」「森林法」「治山治水緊急措置法」「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」等の諸法が制定・改正され施行されていたし、人為的災害について

も、都市計画法、建築基準法、土地区画整理法、都市再開発法、消防法等のなかに、地震被害の防止・震災予防のための規定をみいだすことができよう。そうして、さらに、「大規模地震対策特別措置法」も制定・施行されていた。そこで、阪神地区においても、府県レベル、市町村レベルでの地域防災計画は策定されていた<sup>(3)</sup>、地方防災会議も経験済みのものであった。また、都市計画法、建築基準法、土地区画整理法、都市再開発法を援用し、公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用規制、用途地域制、特別防災地域制、都市計画事業の実施等によって、震災予防の措置を講じることが十分に可能であった<sup>(4)</sup>。

しかし、有史以来、数多くの地震が関西地区を襲っていたにもかかわらず、明治以降、人びとの記憶に残るような大地震を経験していなかった阪神地区の多くの人びとは、来るべき地震は関東・東海地方を想定した「東海地震」とみており、現に、大規模地震対策特別措置法は「東海地震」を念頭に制定されたものであり、「地震防災対策強化地域」も、神奈川県、山梨県、長野県、岐阜

県、静岡県、愛知県にとどまるものであっただけに<sup>(5)</sup>、阪神地区では、台風、豪雨、大規模火災等にくらべ、その確率の少ない地震については、その対策は極めて不十分であった。「関西は地震に対しては、無警戒であったから、被害が広がった」との分析が行われる所以である<sup>(6)(7)</sup>。

そこで、震災復興にあたっては、今度の経験にもとづき、まず、震災に強い安全な街づくりが志向されることになった。その際、都市計画にとつて、安全性が不可欠の基本的な条件であることから、現行都市計画法においても、都市計画制限、都市計画事業等について、その為の規定が設けられているので、この点に着目し、土地区画整理事業、市街地再開発事業、地区計画等の整備手法を用いて安全で快適な街づくりを計画的にすすめてゆくことにし、その復興計画の策定をいそぐとともに、それまでの間の無秩序な建築物の建築を防止するために、建築基準法八四条にもとづいて建築制限を加えたというのが現状である<sup>(8)</sup>。こうした神戸市、西宮市、芦屋市、宝塚市等の動きについては別稿が予定されて

いるので、本稿では、それ以外の自治体の取組みについてみてゆくことにする。

(1) たとえば、建設省監修・平成六年版日本の都市(特に四五二頁以下)は、こうした警鐘を鳴らすものであり、総務庁行政監察局編・震災対策の現状と問題点、は、この種の危機感から、都市防災に関する調査結果を踏まえ、震災対策の強化を訴えるものであった。

(2) 川上幸郎「災害対策立法の概観」ジュリ四三七号は、災害対策立法法「災害予防に関する法令」「災害応急対策に関する法令」「災害の復旧に関する法令」に分かれ(四三頁以下)、浅野直人・細野光弘・斉藤照夫・環境・防災法は「防災行政」を、「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧」と三分されている(四三二頁)。

ただ、室井力「災害と行政法」法律時報四九巻四号は、「災害行政を、災害を未然に防止する災害防止行政、災害が発生した場合の緊急対策・復旧対策および災害による被害者の迅速かつ完全な救済ならびにそれらの行政措置を適切に講ずるための不断の調査研究に分けることができる」(四五頁)と主張されている。

(3) たとえば、大阪府においても、地域防災計画は既に昭和三九年五月二六日に作成され、その後、既に一六回におよぶ修正をへて今日にいたっている。平成六年八月一九日の修正にかかると最新の計画は、紀伊半島沖を震源とする(大阪府中心部から一四〇キロメートル)震度五・一六(マグニチュード八・〇一八・四)冬の夕食時を被害発生時とし、被害の概要を木造建物全壊

棟数二万四、八一七棟、木造建物半壊棟数三万六、〇〇七棟、出火件数四六三件、延焼火災件数二七八件、焼失棟数一・一万三、五〇三棟、罹災人口約七九万人と想定するものであった(大阪府防災会議・大阪府地域防災計画三〇頁)。なお、この計画は今回の阪神大震災の経験をふまえ、大幅な改定中とのことである。また、大阪市でも、昭和四〇年に地域防災計画が策定され、以後一四回の修正を重ね、今日の平成五年の計画にいたっているが、こゝでも地震による災害をあげ、地震の規模を震度五・一六、

(1) 紀伊半島沖大阪から二〇一・二五〇キロメートル、マグニチュード八・〇一八・四(2) 摂津河内大和地方、大阪から二〇一・四〇キロメートル、マグニチュード七程度(3) 京都近江地方、大阪から六〇一・〇〇キロメートル、マグニチュード七・五程度、この地震による建築物の損壊、地震に伴う火災、津波等を想定した防災計画をたてていた(大阪府防災会議・大阪市地域防災計画)。なお、防災計画等については、参照、消防庁防災課編・災害対策基本法一三六頁以下。

(4) これらの点については、遠藤博也「災害と都市計画」法律時報四九巻四号四八頁以下、今井美・長谷川義明・植崎泰道・都市防災七二頁以下に詳しい。

(5) この点については、参照、大規模地震対策研究会編著・詳解大規模地震対策特別措置法一七頁以下、震災対策研究会編著・宮城県沖地震と大震災対策二一〇頁以下。

(6) 元神戸市長宮崎辰雄氏は「個人的なまちづくりをめざして」(KIDS一〇号)のなかで、「まず、都市の直下型地震が起こるなど想像していなかった。そこに

油断があったという批評も、ある程度やむをえないことだと思う」(八頁)「神戸には地震は来ないだろうというのが一般的な意見だった。……だから、もう少し手を加えておれば、多少は被害を小さくできる点もあった」(九頁)と反省され、征木翔氏も「列島震断」のなかで「阪神地方を直下型の大地震が襲うことなど、気象庁や地震予知連絡会あるいは地震学者すらしてはいなかった。それだけに関西地方の人たちの辞書にも大地震の項はなかったのだ」(二〇八―一九頁)と指摘されている。なお、参照、週刊朝日臨時増刊一九九五年三月一日号・大震災サバイバル・マニユアル・関西に大地震はないの迷信はなぜ生れたのか九〇頁以下。

(7) 震災応急対策法制はかなり整備された分野であり、震災の発生を防御し、その被害の拡大を防止するための応急措置を定めた消防法、水防法等の体系があり、その組織法に消防組織法等、被害者に対する応急援助を規定する災害救助法、水難救護法等がある。また、緊急輸送の確保等についても、道路法、道路運送法、海上運送法等もあげられよう。

これに反し、震災復旧法では、今回の「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「被災市街地復興特別措置法」が制定されるまで、直接、街づくりについて定めるものはなく、専ら、公共施設や私有財産の災害復旧に関する国の負担や補助を定める諸法や被災者に対する資金の融通や税の減免、徴収の猶予、弔慰金の支給といった救済措置に関する諸規定があるにとどまった。防災法の体系については、浅野直人教授外掲著四三三五頁以下に詳細な解説がなされている。

(8) この点については、参照、近畿弁護士連合会編・地震に伴う法律問題三〇三頁以下。

三

阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律第二条は、復興の基本理念について「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」(筆者傍点)と定め、被災市街地復興特別措置法第四条では、「国及び地方公共団体は、この法律に規定する大規模な火災・震災その他の災害を受けた市街地の緊急かつ健全な復興を図るための施策の策定及び実施に当たっては、地域における創意工夫を尊重し、並びに住民の生活の安定及び福祉の向上並びに地域経済の活性化に配慮するとともに、地域住民、民間事業者等の理解

と協力を得るよう、努めなければならぬ。」(筆者傍点)と規定している。このように、今度の震災復興については、当然のことながら、安全な街づくりが、まず第一の目標にかかげられるとともに、その街づくりにあたっては、地域自治体の創意工夫や住民の意向が十分に反映された地方主導の個性ある住民参加の街づくりが期待されている。

(一) 大阪市 大阪市の周辺には、有馬・高槻・六甲断層帯が走っており、平成六年一月には、兵庫県猪名川町に群発地震が発生したことから、環境基本条例に関する答申案の作成を求められていた大阪市環境審議会総合部会は、今回の大震災の起きる前、平成六年二月五日の中間答申において「市の基本条例に掲げるべき環境政策の基本理念」として、まず冒頭において「(1) 安全で健康な環境づくり」をあげ、「すべての市民が安全に生活できる都市を確立し、市民が健やかでうるおいとやすらぎのある都市の環境を確保し、将来にわたって享受できるようにしなければならぬ」と報告し、これをうけた同審議会は、その後の数回にわたる審議が大震災の直後で

あり、大阪市もかなりの被害をうけていただけに、この点に議論が集中し、大いに論議された結果、平成七年一月二七日の答申において、その文言がそのまま踏襲されたばかりでなく、とくに「条例化にあたっては、安全な街づくりが不可欠である。」との市長への申入れが行われた。そこで、平成七年三月一六日に制定された大阪市環境基本条例は、その三条一項で「環境の保全及び創造は、すべての市民が安全で健康かつ快適な生活を営むことのできる良好な都市の環境を確保し、これを将来の世代へ継承していくことを目的として行わなければならない」と定めるとともに、その実現のために、環境基本計画の策定(八条)と環境影響評価の実施(二二条)を規定している。

ところで、「安全権」といった発想は、かなり以前から「環境権」とならんで構想されてきたところである。ただ、公害の防止、環境の保全・創造といったことが政治的にも行政的にも重視されてきた結果、両者の間には、かなりの差異があるにもかかわらず、「健康の保護」ということで、環境権のなかにとりこま

れて論議されてきたきらいがある(一)。しかし、元来、「快適性」とか「利便性」といったものは、「安全権」が確保されてはじめて、その後に求められるものであって、安全性が常問題処理の最後優先順位に立つべきものであり、事実これまで当然の前提として取り扱われてきたのではないかと考えられる。日本国憲法一三条も「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」(筆者傍点)と規定しているのであるから、安全権は環境権にもまして、本条にその憲法上の根拠を求めることができよう。前示大阪市環境基本条例は、その前文で「すべて市民は、

安全で健康かつ快適な生活を営むことのできる良好な都市の環境を享受する権利を有する」(筆者傍点)と定め、安全権を憲法一三条にもとづく憲法上の新しい人権の一つとして確認し、これを市民の権利として宣言することによって、この権利をたんなる憲法上の抽象的な権利にとどめず、「安全で健康かつ快適な生活

を営むことのできる良好な都市環境を確保することを、市のすべての施策の策定にあたっての責務とし(四条)、さらにすすんで、その具体化としての環境基本計画の策定(三)、環境影響評価の実施(三)にあたっては、これらを、たんなる都市環境の整備という地域社会全体の利益を志向する公益目的に付随する反射的利益としてではなく、個々の市民の法的利益の実現のための施策を講ずることで、安全な環境を求める権利性を強調することによって、住民個々の法主体性を確保し住民参加の方向をも示すこととしている(五)。そして現在、担当部局において、災害アセスメントや安全面を考慮しての環境基本計画の策定がいそがれているというのが現状である。

(二) 伊丹市 伊丹市も兵庫県南部地震により、かなりの被害をうけた(六)、現在復興にむけての動きが本格化しつつある。ただ、宝塚市の売布神社駅前地区、仁川駅前地区、花の道周辺地区、西宮市の森貝地区、西宮北口駅北東地区ほどには、広範囲の連たんした多数の建築物の滅失がなかったこともあり、また、規制ではなく協議と誘導による街づ

くりを進めてゆくために、伊丹市は被災市街地復興特別措置法とは別に、市独自の行政事務条例として、「伊丹市震災復興緊急整備条例」(三年の時限立法)を平成七年三月二四日に制定公布した。この条例は過去に例をみない甚大な被害をうけた伊丹市が、この震災の教訓を生かし、市長・市民・事業者が「丸」となり、共働して(二条・四条乃至六条)、災害に強い防災を重視した活力ある市民参加の街づくりを志向するものであって(一条)、倒壊家屋等が多数存在している地域を「震災復興促進地域」、そのうち、とくに地震による被害が甚大で市民生活に多大な影響を及ぼし、早急に復興がいそがれている地域を「重点復興地域」に指定して(七条)、都市計画法の定める事業手法を通して、災害に強い良好な市街地を形成することを復興市街地整備の基本方針とするものである。

(1) 重点復興地域 阪急伊丹駅周辺は鉄軌道・バス等の交通の結節点であり、商業の中心地であったばかりでなく、文化的施設もかなり集積していた。しかし、阪急伊丹駅の倒壊をはじめ公共施設や建築物に甚

大な被害をうけ、市民生活に重大な支障を生じている。そこで、鉄道の早期復興と合わせて、この地区を「重点復興地域」に指定し、災害に強い中心市街地の街づくりをめざし、① 道路、駅前広場、駐車・駐輪場等の都市基盤施設の整備、② 鉄道・バス等の交通結節機能の強化、③ 商業施設の強化による商業の活性化、④ 周辺を含めた防火対策等を内容とする復興計画を策定し、都市計画法、都市再開発法の定める市街地再開発事業を通して面的な市街地整備をはかろうとしている。

(2) 震災復興促進区域 倒壊家屋等が集中し、復旧復興対策が必要な周辺の旧村落部を指定することが予定されており、大小二七の旧村落(旧伊丹郷町を含む)について基礎調査が終わった段階である。この平成七年三月の「伊丹市震災復興促進区域基礎調査報告書」によれば、これらの村落は「街道型」「集落圏型」「折衷型」の三類型に大別されるが、いずれにも共通する一般的特徴として① 道路が狭隘で道路網も不整形である。② 地区内にオープンスペースが少ない。③ 木造住宅

が大半である。④ 敷地規模が大きい」といった点があげられる。「また、景観的には独特の辻景観や伝統的な家屋、蔵、塀、門などが歴史的な趣をかもしだす地区が多く、伊丹市の個性を表す資源として高い評価が与えられている。さらに、旧村落では、一般に良好なコミュニティが継承され、村落ごとの連帯感が保たれている場合が多い」。つぎに、被害状況であるが、旧村落でも被害をうけている家屋はかなりの数にのぼり、被害密度は平均して四・八棟／ヘクタールとなっており、殊に全壊が多い。そこで、緊急性(倒壊家屋等の解体処理の申出状況から、とくに甚大な被害をうけたと認められる旧村落) 必要性(災害に強い街づくりのうえで特に都市基盤整備の必要な区域で既存事業が着手されていない区域) 効果性(一団のまとまりがあり、道路・広場等の整備効果が高いと認められる区域)の視点から、それぞれ「旧村落の平均被害密度四・八棟／ヘクタールを超える区域」、「大半が四米未満道路で六米以上の主街路が二本以上通っており、しかも市街地整備事業に着手されていない区域」、「一団の形状で概ね五ヘクタール

以上のまとまりがあり、主街路上に被害が集中する区域」といった基準にもとづき選定し、荒牧、鴻池、西野、池尻、寺本の五地区を震災復興推進地域に指定すべきであると提言している。伊丹市では、この提言にもとづき、これらの地区が今なお従前からの地域的連帯感をもつ旧村落であるところから、地区住民との話し合いを通して震災復興促進地区の指定をいそいでいる。そうして、① これらの地区では、各敷地が広く居住水準も高いので、既成市街地における環境整備事業のような面的整備の必要性は少なく、道路や広場の単独整備をきめ細かく展開してゆることが適当である。② これらの地区においては、消防車の通行も不可能な狭隘な道路が密集し、しかも木造住宅が大半で、オープンスペースも少ないため、従来から防災上の問題が指摘されていた。震災を契機に、これらの課題を解決し、その安全性を高めてゆくためには、主要な道路の拡幅、中心後退の確実な実施、見通しの悪い辻部分における隅切りや広場の確保等そのそれぞれの地区の事情に応じたきめ細かい整備が必要である。③ これらの地区で

は、ハード面の整備だけでなく、集落景観の保全や地域コミュニティの継承を図ってゆくことも重要であり、自治意識も地域的連帯感も強いので、住民主導型で街づくりを進めてゆくことが期待できるところから、都市計画法の定める地区制度を活用し、災害に強い住民参加の地区計画を作成して、旧村落の特性を生かした個性豊かな町へと復興せしめるべきではないかと考えられている(6)。

(三) 大阪府 阪神・淡路大震災により、大阪府下においても、賃貸住宅の需要が急増したことから、一時賃料の便乗値上げの新聞報道があり、また今後、被災地から周辺地域への住宅やオフィスの代替需要の動向も不透明であったため、今回の震災が地価に及ぼす影響を見極め、今後の地価の動向を迅速かつ的確に把握する必要がある。そこで、大阪府では、独自に、不動産関係団体・不動産業者等へのヒアリング、事前確認物件に対する成約状況、不動産鑑定士へのアンケートといった調査を行うとともに(7)、地価動向関連情報の収集や災害救助法の適用をうけた府下四市(豊中市・池田市・吹

田市・箕面市)での現地調査も行った。また、国土庁と合同で兵庫県とも緊密な連携をとりながら、豊中市・池田市・吹田市・箕面市を調査対象に、地元不動産鑑定士による土地取引等の状況調査、登記申請書・土地登記簿等からの土地取引状況の把握、地元金融機関(大和銀行・三和銀行・住友信託銀行)からの震災前後における土地関連融資の状況等の調査にとめた。その結果、「①地価動向調査によると、震災前までは、住宅地は横ばい又は若干の下落、商業地は依然顕著な下落という傾向が続いているが、地価上昇には基本的に経済そのものの回復が必要であること。②賃貸物件の需要が逼迫しているが、地域的且つ一時的なものであり、一年程度で元の状態に戻ると考えられ、また、一部賃料の引上げの動きに対しては業界が組織的に自主規制を行っていること。③兵庫県内被災者の大阪府域への代替居住地の購入の動きは、主だったものは見られず、住民の地元志向が強いことから、他地域への転出は少ないものと考えられる。また、被災者には高齢者や負債を抱えた者等が多く、新たに分譲物件を求めるケ

ースは、資力のある一部の住民に限られると思われる。④業界は分譲物件の新規供給を差し控えており、買手も様子をうかがっていることから、土地取得を含めて当面は大きな動きはないと思われる。⑤府内の被災地域の復興においては、現在大規模な土地区画整理事業による復興事業が行われる予定もなく、復興後の土地価格が飛躍的に上昇するとは考えられない」といった理由から、今回の震災が直ちに大阪府の地価に影響を与えることはないとの結論に達した。そこで、平成七年三月二二日の大阪府土地利用審査会では引き続き府内における地価の動向に注目し調査を継続するとともに、今後、「地価が急激に上昇し、又は上昇のおそれがあり、適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがある」と認められる場合には、その区域について、被災市街地復興特別措置法二四条にもとづく監視区域の指定を行うべきであるとの申合わせがなされた。

以上、震災復興にむけた各自治体の安全な街づくりへの試みを見てきたわけであるが、今後を展望した場合、そのいずれにおいても、地方主

導型の、そのそれぞれの地域の特性を生かした住民参加の個性ある街づくりを期待したいものである。

(1) つとに「安全権」を提唱された篠塚昭次教授、安全権の提唱・住宅政策・防災と法理論は、「安全は生活圏に対する物理的侵害が中心となるのに対し、環境の保護は生活圏に対する化学的侵害が中心となる結果、安全権はがけ崩れや補強とか危険家屋の取り壊しといったように、国や自治体に作為義務を課するものであるのに対し、環境権は汚染物質の排出を規制するといったように不作為義務を課するものである」といったように権利行使の態様に差異を生じる。その結果、前者については、かなりの財政的ないし予算的措置を伴うことになるので、公法上の権利としての足場もたなければ、その権利としての実現が弱くなるのではないか(一九四頁以下)と指摘されている。また、室井・前掲諸説四六頁も、現行法制のもとでは、国や地方公共団体の防災上の不作為義務違反に対する出訴可能性について、現行法上は広範な裁量権ということで消極的に解さざるをえないので、規制権限の整備——立法的解決を提言されている。大阪市の環境基本条例も、こうした脈絡のなかで位置づけられるべきであろう。

(2) 豊中市においては、環境管理基本方針・環境配慮指針の制定にあたって、まず地域環境の特性調査を行い、そのなかで自然環境をとりあげ、地形・地質・地盤の調査を実施し、土地条件図と地質図を作成(大阪とその周辺で記録されている主要な地震には、M六―七程度のものが多く、概

ね三三年に一回くらの頻度で発生しており、まれにM八・五前後の巨大地震も発生している。南部の軟弱な沖積平野部では、建物の構造形式によつては、前述の問題(1)液状化現象、筆者註記)とあわせて大きな振幅の長周期振動による影響が考えられる。しかし、近年の建築構造物の技術の高度化により耐震設計が進んでいるため、これまでの震災にくらべ、被害の程度は軽減することが考えられ、むしろ居住環境の視点からは過密化による二次的災害について検討する必要がある。(豊中市・豊中市の環境の現状と課題・平成元年二月、二五頁)として、さらして、この調査結果にもつき、さらに、一四四頁に及ぶ詳細な豊中市地盤図(豊中市一九九〇年三月、地盤環境調査報告書)を作成している。豊中市環境管理基本方針・環境配慮指針(平成五年三月)は「環境管理基本方針」に「望ましい環境像・環境目標」の「都市構造上の面」として「安全でゆとりのある美しいまちなみや歴史を思わせる都市空間があること」をあげ、その為の事業者向けの技術配慮指針として「掘削工事に伴う地盤変状の防止」「盛土工事に伴う地盤沈下の防止」「盛土工事に伴う地盤変状の防止」等の配慮項目を掲げ、前記地盤図にもとづき、こまかい配慮メニューを示しながら個別具体的に行政指導を行っている。なお、豊中市においては、近く制定される環境基本条例で、この環境管理基本方針・環境配慮指針——今回の震災の経験をもとに更に防災面での検討を加え改定の予定——に、その法的根拠を与えようとしている。

(3) 今日、環境影響評価に関する条例・要綱や技術指針等においては、安全性に関する項目が欠けているので、環境影響評価に関する準備書や検討結果報告書、評価書等において、これに論及するものは少ない。しかし、住民意見への解答、あるいは住民不安の解消のために、災害からの安全性について検討されることはなくなかったと考えられる。私の知るかぎりにおいても、堺市環境影響評価専門委員会は昭和五九年九月の「関西電力(株)南港発電所に係る環境影響評価準備書検討結果」において液状化現象に対する住民の不安に答えて、「安全性の問題については、大阪府環境影響評価要綱の対象外であり、準備書にも記載されていない。しかし、市民の中には、安全性を危惧する意見もあり、専門委員の調査の範囲外であるが、重要な問題であると考えるので、別途検討が望まれる」とし、昭和六一年三月の「関西国際空港建設事業に係る環境影響評価準備書検討結果」においても、航空機の墜落による災害の不安を解消するために「航空機の運航の安全を優先すべきであり、これについて最大の努力が必要である」と提言している。また、茨木市環境影響評価専門委員会は平成六年一月の「安威川総合開発事業に係る環境影響評価準備書の検討結果報告書」において、「比較的近くに馬場断層が存在するため、ダムサイト周辺の断層が活断層であることも懸念されることから、事業者に見解を求めた。事業者は第四紀断層調査を行った結果、ダム敷近傍(半径三〇〇米以内)には、文献資料に第四紀断層と指摘されている断層、地形調査により断層変位地形の認められる線状模様(リニアメント)及び地質踏査等により第四紀層が変位を与えていることが確認された断層が存在しないことから、ダムサイトには数多く

の断層が存在するものの、活断層ではないとしている。しかし、「今後、詳細設計、建設及び運用にあたっては、堤体及び周辺地域の地盤の安定性を図るため、以下の事項に十分に配慮する必要がある。① 堤体材料の物性値が確定した段階で、断面形状・ゾーニングを決定し、再度、力学及び水理的安定性を検討すること。この場合、動的応答解析を実施し、地震時における堤体及び基礎地盤の安定性をより詳細に検討すること。② ダムサイトの地質、基礎地盤の改良方法、堤体材料の品質等を勘案して妥当な設計条件を設定すること。③ ダムの基礎地盤、特に断層・弱層及び高透水性の改良工法を十分に検討し、基礎の耐荷性、止水性を確保すること。④ 洪水吐き周辺の岩盤状況についてさらに詳細な地質調査を行い、その結果を踏まえた詳細設計及び施工計画を作成することにより洪水吐き基礎・斜面の安定性を確保すること。⑤ 掘削中のアパートメント及び底設監査廊設置のためのトレンチ掘削時のダム基礎地盤の安定性を検討し、必要に応じて適切な処置を講じること。⑥ 付替道路、左岸道路等並びに橋梁基礎については、事業の実施までに、計画路線周辺等において地質調整を行い、周辺地盤の安定性を検討し、必要に応じて適切な処置を講じること。⑦ 湛水位以下の崩落の可能性のある箇所については、事業の実施までに調査を行い、表層部の除去等適切な措置を講じること。また、貯水池周辺斜面について地震時の安定性を検討し、すべり破壊や崩落の可能性のある箇所については、事業の実施までに必要な措置を講じること。⑧ 事業の実施後、居住地域を中心に貯水池周辺の地価水状況及び地盤の状況を調査し、適切

な評価基準を設け、影響が確認された場合は、関係機関と協議を行い速やかに必要な措置を講じること。⑨ 材料採取地、残土処分地及び工事用道路の安全性を確保するとともに、周辺環境の保全に努めること。また、跡地の環境修復に努めること。⑩ 事業の実施までに、竜仙峡の地形を調査し、現況の地形の改変を少なくする方法等を検討すること」とし、かなり詳細な安全面からの配慮を要望しており、震災後の平成七年三月の「国際文化公園都市モノレール計画に係る環境影響評価準備書(案)の検討結果報告書」では、「計画路線周辺の断層及び地震時の安全性」という項を設け「環境影響評価の対象項目ではないが、計画路線は高架構造等で道路と併走しており、地震時における乗客及び道路を走行する自動車等への影響が懸念される。また、阪神大震災の経緯を踏まえ、モノレール構造物の耐震性等について、都市計画部局に見解及び資料の提供を求めた。(1) 断層準備書(案)図二一—三「表層地質図」によると、計画路線が断層と交差または並行する箇所が存在するが、都市計画部局は「資料一四四によると、大阪大学病院前—一般国道一七一号までに二カ所、国文都市の西部地区に一カ所、計画路線と交差しているようである。しかし、この図面が二〇万分の位置のスケールであるため、詳細の位置については不明確であり、詳細な調査が必要である。事業実施にあたっては、ボーリング調査等により、さらに詳細な地質状況が確認できることから、特に活断層への対応については、専門家の判断を得ながら、適切な構造と工法を選定し、工事を進める予定であるとしている。計画路線が断層と交差または並行する箇所においては、

建設工事の実施に伴う出水、また、地盤の安定性については懸念されるが、都市計画部局は、今後ボーリング調査等により、さらに詳細な地質状況が確認できることから、専門家の判断を得ながら、工事の実施にあたっては、出水、地盤の安定等に十分配慮した施工工法を講じている。しかしながら、事業の実施にあたっては、国文都市及び茨木箕面丘陵線の事業者と十分に調整を図り、詳細な地質調査を実施し、その結果を踏まえ、施設の構造等を検討するとともに、地震計の設置も含め、地震等に対する安全性の確保に努める必要がある。(2) 地震時の安全性 都市計画部局は、大阪モノレールについては、道路橋示方書(V耐震設計編・日本道路協会)の考え方に準拠し、耐震設計を行っており、設計震度は、水平震度 0.25 または 0.3、鉛直震度 0.10 としている。阪神大震災では、大阪モノレールに幸い大きな被害はなく、点検のため地震当日のみの運休となった。なお、今回の地震により、耐震設計の見直しが建設省等で検討されているが、新しい耐震設計基準が定まった場合、今後建設されるモノレール構造物には、新しい基準を適用するとともに、既存構造物の補強を図るなど、安全性の向上に努めていくとしている。構造物の耐震性は重要かつ緊急を要する問題であり、一事業者や地方自治体のみで対応することには限界があると考えられる。ついでには、今後、道路の耐震設計についての国等の検討状況を注視し、その結果を踏まえ、地下構造区間及び既定区間も含め、十分な耐震性をもったモノレール構造物を構築することはもとより、断層と交差・近接する区間については、地域の特長も踏まえ格段の配慮を行う必要がある

「とされた後」以上の検討から、事業の実施にあたっては、以下の事項に配慮する必要がある」として「① 事業の実施にあたっては、国文都市及び茨木箕面丘陵線の環境影響評価に係る本委員会の指摘事項を尊重し、国文都市及び茨木箕面丘陵線の事業者と十分協議を行い、環境保全対策に万全の措置を講じていく。② 事業の実施にあたっては、国文都市及び茨木箕面丘陵線の事業者と十分に調整を図り、詳細な地質調査を実施し、その結果を踏まえ、施設の構造等を検討するとともに、地震計の設置も含め、地震等に対する安全性の確保に努めること。③ 今後、道路の耐震設計についての国等の検討状況を注視し、その結果を踏まえ、地下構造区間及び既定区間も含め、十分な耐震性を持ったモノレール構造物を構築することはもとより、断層と交差・近接する区間については、地域の特長も踏まえ格段の配慮を行うこと」と注文をつけている。

大阪府環境影響評価委員会の平成七年一月の「堺都市計画道路・松原都市計画道路大和川線に係る環境影響評価準備書の検討結果」でも、その末尾で「本委員会は防災上の安全性を審査対象とするものではないが、阪神大震災における高架道路等都市構築物の被害の甚大さに鑑み、事業予定者においては、事業の実施に当たり、今回の震災の経験は、十分考慮し、安全性の確保について万全の措置が講じられるべきである」と指摘し、大阪府環境影響評価専門委員会は平成六年一〇月の「此花西部臨海地区区画整理事業に係る環境影響についての検討結果報告書」において、事業地内における地震による液状化現象について検討し、「適切な防災対策を講じることが必要であ

る」と指摘している。この指摘について、大阪市では、都市耐震化計画室で検討されている。

(4) 安全権については、環境権にもましてこれを民事訴訟や行政事件訴訟における差止判決の法的根拠とすることは異論がある。ただ、その憲法上の根拠を、前述のように、一三条、あるいは、二五条の「健康で文化的な生活を営む権利」に求めることは可能であろうし、少なくとも、これが国や地方公共団体における施策上の綱領となることについては、さして異論もないであろう。この点において、大阪市の環境基本条例は、このことを確認するとともに、さらに、安全権確保のための市の責務を具体的に実施する環境基本計画の策定、環境影響評価の実施を通して個別的具体的な市民の権利へと昇華せしめるものであるということができよう。参照、原田尚彦・環境法九四頁以下。

(5) 伊丹市における兵庫東南部地震による被害状況は、平成七年三月一九日現在で、人的被害、死者一人、重傷者一〇一人、軽傷者二、四九〇人、住家の被害、全壊一〇五二棟(一、八五二世帯)、半壊五、九五五棟(二万一、六一世帯)、一部損壊一万八、六二九棟(三万三、九三二世帯)、官公署庁舎・公民館等の被害七三棟であり、激甚災害地域として、全市にわたり災害救助法の適用をうけている。

(6) その際、最も問題となるのが、道路の確保という点であろう。都市計画法及び建築基準法の一部改正について(昭和五六年一〇月六日建設省計民発第二九号、建設省都計発第一二二二号、建設省住街発第七二二号、建設省計画課長、建設省都市局長、建設省住宅局長から各都道府県知事、各指

定市の長あて)によれば、道路の幅員は、「原則として六メートル以上とするよう努めること」とされている。伊丹市宅地開発等指導要綱の適用される開発事業者による宅地の建設の場合には、市長との協議で幅員六メートル以上の道路の整備がはかられることになっているが、(八条)、その適用をうけなければならないのは、伊丹市建築行為に係る後退道路用地等の確保、整備に関する要綱で、建築確認前に市長と事前協議を行い(四条)、市長は買い取りまたは寄付により道路用地を取得するものとし、買い取り寄付による取得のできない場合には、後退道路用地を無償使用するものとしている(五条)。後退道路用地や隅切り土地の道路使用については、その使用が土地所有者の意思に反する場合、無償使用とすることが法的に許されるのかについてはなお論ずべき点がある。道路の使用であつてみれば、公用制限に属するので、社会通念からみて「特別の犠牲」と考えられるまでの財産的価値がある場合には、それに相当する補償を要するのではない(ただ、道路使用という公用制限が課されるので、実際にはかなり減額された価格となろう。前示伊丹市建築行為に係る後退道路用地の確保、整備に関する要綱の運用規定では、その三条で狭い道路の買い取り基準を国土庁の定める地下公示価格を路線価比準し算出した単価の三分の一としている)。宅地居住者等の安全のための道路である以上、相互に受忍すべき相隣関係的な財産権の制限ではないのか、あるいは、生命・身体・財産を守るための建築制限によるもので、講字上の警察制限に属するので補償を要しないのではないか。法的には補償を要しないが、政策的に有償とすることも可能では



ないかといった議論がなされよう。

(7) 不動産団体へのヒアリング調査では、① 賃貸物件の動向 賃貸物件の需要が北摂を中心に急増し、これらの地域にかぎってはストックがない状態であるが、あくまで一時的な需要であり、一年以内には元に戻ると考えられている。家賃の値上げについては、業界で監視・指導が行われており、道義的にむしろ値下げの動きさえみられる。② オフィスの需要 神戸でオフィスの倒壊が多かったため、当面、神戸から大阪方面への代替需要が生じることが、大阪市内の空室にかなり余裕があることから、空室率の若干の解消にとどまる影響しかない。また、賃料の上昇はみられない。③ 分譲物件の動向 神戸市での復興計画の内容がまだ不透明であること、ローンを抱えた被災者が多いこと、また、引き続き地元で居住を続けたいという意向が強いことなどから、大阪府域への新たな物件購入の動きはみられない。供給側も、現在販売中(予定)の物件の補修等で新規供給の余裕はない。④ 土地の成約状況 近畿圏不動産流通機構の調査においても成約件数の増加はなく、業界に対するヒアリングでも新たな土地取得の動きはない。

事前確認申請後の分譲物件等の状況調査(調査日平成七年二月七日—〇日)平成六年度に事前確認申請があったものうち、北大阪地域等の戸建住宅・分譲マンションの一月一七日を境とした前後の販売状況・販売価格・在庫戸数等を調査したところ、いずれの項目も震災の前後で変化はみられなかった。また、震災以降、豊中市や吹田市で物件の有無等の問い合わせが増加しているが、成約には至っていないケースが多い。

不動産鑑定士へのアンケート調査(調査時点平成七年二月一〇日)震災の大阪府の地価に与える影響について事前審査会専門委員の不動産鑑定士にアンケート調査を実施した(四九人中四五人が回答。四五人中三人が次の理由により震災が地価に与える影響はないと回答した。① 賃貸需要と土地需要は短期的なものである。② 神戸市民は地元志向が強いので、大阪府への買替需要の急増は考えられない。③ 現在の不動産市場は深刻で、震災特需が発生しても一時的なものであり、地価の上昇には基本的に経済の回復が必要である。また、影響ありと回答した者(一四人)のうちで、一部地域で上昇するとした者は八人、府内全域で上昇するとした者は二人、下落するとした者は二人であった。残り二人は影響はあるものの具体的にわからないとするものであった。

(まつしま・じゅんきち)

