

● 防災と復興計画

神戸市緊急復興計画

— その法的側面

関西学院大学法学部教授

真砂泰輔

一 はじめに

神戸市復興基本計画要綱の決定されたのが一九四六年。それから約五〇年の後、誰が神戸市復興計画を改めて策定し直さねばならないことを予測しえたであろうか。

市内だけでも、四、〇〇〇人に近い死者をだした今回の激震に対して、神戸市では、ライフラインの断絶した状況下の二月七日に、「神戸市復興計画検討委員会」の第一回目の会議が開かれ、①都市基盤、②市民生活、③両者にかかわる安全都市基準という三つの分科会での集中的な検討をふまえて、三月二十七日の第三回目の会議において、二〇〇五年を目標準次とした「神戸市復興計画ガイドライン」が決定された。この

間、「神戸市震災復興住宅整備緊急三ヵ年計画(案)」(三月一七日)の策定や、概ね二ヵ年で港湾機能の回復を図るための「神戸港復興計画委員会」・「神戸港復興対策連絡会議」(三月一〇日)の発足などもあり、右のガイドラインの作成は、これ等の作業と併行して進められた。

ガイドラインは、「安心、活力、魅力のあるまち」を、市民・事業者・市の「協働」によって実現しようとするものであり、その構成は、別掲の関連図の通りであるが、多岐にわたる論点を含み、かつかなりの分量なので、与えられた紙面の中で、その内容を過不足なく説明することは不可能である。また、四月二日には、各界各層の代表者をあつめた「神戸市復興計画審議会(通称、一〇〇人委員会)」が発足し、こ

れも、①市民生活、②都市活力、③安全都市、三つの小委員会に分れて、目下、六月下旬を目標に「神戸市復興計画」を策定すべく作業中である。右のガイドラインが変更されることも十分予想される。

そこで、ここでは、緊急復興計画の法律問題を中心として問題点を整理するとどめ、復興計画をめぐるより詳細な検討については、機会を改めることとした。

二 神戸市緊急復興計画

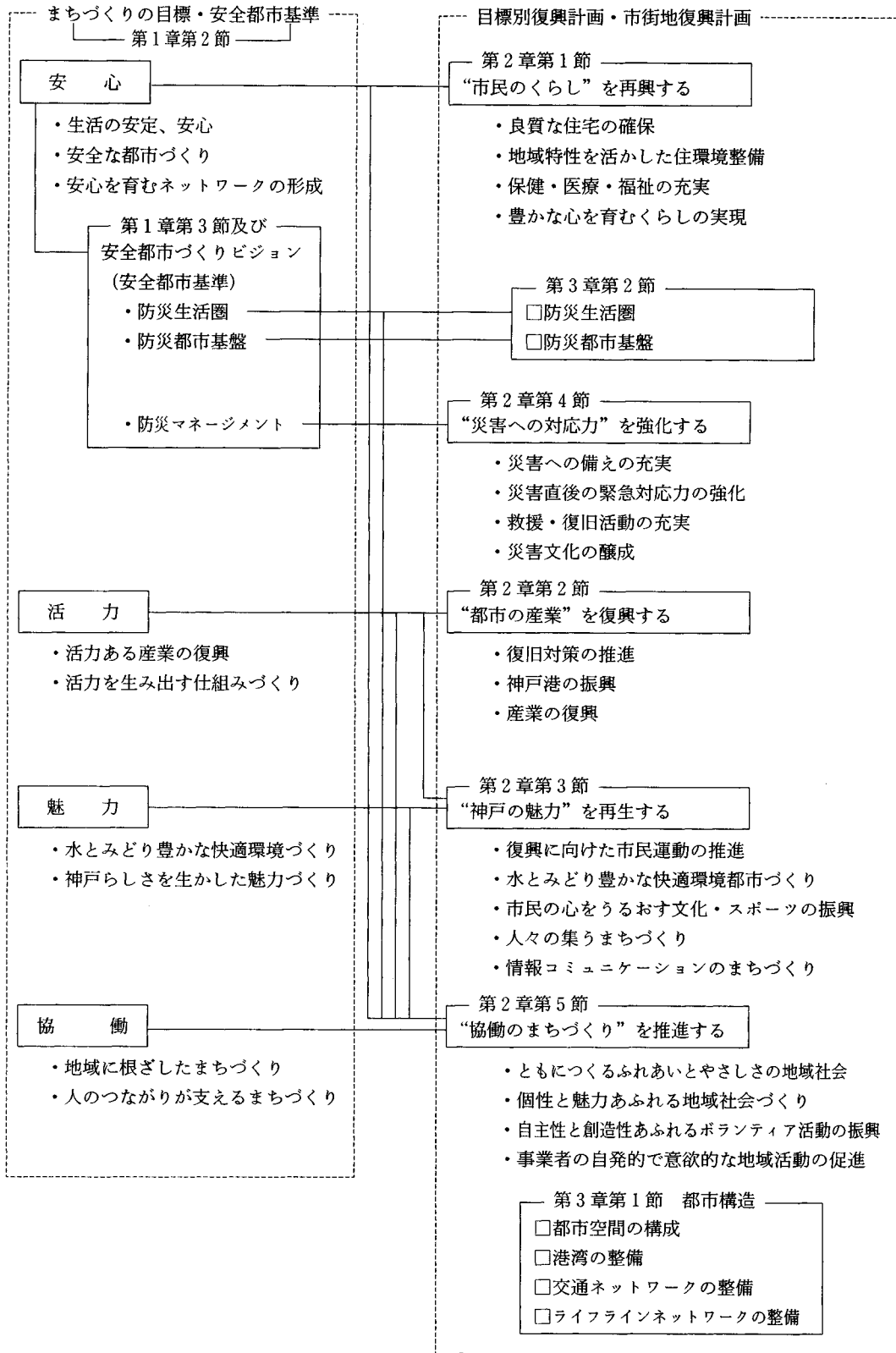
緊急復旧事業としては、(1)市民生活の再建に向けての、①居住の安定、②生活の安定が、(2)産業の再生に向けての、①中小企業等の対策、②市場・商店街の再建、③神戸港の機能回復が、また、(3)市街地の復旧

に向けての、①ライフラインの復旧、②交通網の復旧、③ガレキの撤去及び処分等々が掲げられるであろう。また、震災直後の消防活動やその施設整備のあり方なども極めて重要な検討課題である。

しかし、ここでは、被災市街地の整備を中心とした緊急復興計画をめぐる法律問題をとりあげておくこととする。社会的に大きな争点となった問題の一つでもあるからである。四つの局面に別けて考察しよう。

(1) 第一は、建築基準法第八四条による区域指定をめぐる局面である。同条は、特定行政庁が都市計画又は土地区画整理事業のため必要があると認める場合には、区域を指定し、災害発生の日から一月以内の期間を限り、その区域内の建築物を制限し、又は禁止することが出来る

神戸市復興計画ガイドラインの構成 (関連図)



旨、規定している。一月一七日未明の激震で、神戸市都市局のある第二庁舎は大きな被害を受け、一時は立入禁止の有様で、必要な図面一枚を持ち出すことも不可能な状況であった。職員の中にも、多数の被災者がいたことはいちもなない。そうした状況下において、二月一日、神戸市は、二月一七日迄、右の建築制限を発動することとし、同一七日には、同条第二項によって、三月一七日迄、これを更に一ヵ月間延長した。すなわち、土地区画整理事業実施予定区域としては、①森南地区、②六甲道駅周辺地区、③松本地区、④御菅地区、⑤新長田駅周辺地区が、市街地再開発事業実施予定区域として、①六甲道駅周辺地区、②新長田駅周辺地区が、地区計画実施予定区域としては、①三宮地区がそれぞれ地図上に町名地番等が判明する形で指定され、①二階建てまでの木造、鉄骨造り、コンクリートブロック造りなどの建築物、②応急仮設建築物、工事用仮設建築物を除き、建築を制限し（合計、約二三三ヘクタール）、このことを二月五日付の震災復興まちづくりニュース第一号で公にした。いずれも被災規模が大き

く、将来、都市計画事業によって面的に整備することが必要な区域であった。建築基準法が、今回のような激震を予定していたかどうかはともかく、同条の文言解釈からして、これを更に三月一七日をこえて延長することは立法の課題である。他方、右の二三三ヘクタール以外の被災市街地にどう対応するかも、また、重要な問題である。

(2) そこで、第二の局面に入る。神戸市は「震災復興事業としての市街地と住宅との緊急整備を円滑に推進することにより災害に強い活力のある市街地の形成及び良好な住宅の供給を目指すことを目的として」、二月一六日、神戸市震災復興緊急整備条例（平成六年条例第四三三号）を制定して、これに対処しようとし、二月一九日付の震災復興まちづくりニュース第二号でこのことを公にした。同条例は、市長の責務、市民及び事業者の責務等については規定しているものの（第四条、第五条、市民参加に関する規定を欠いていたがために、全会派の賛成は得られなかったようである。条例のポイントは第七条で、甚大な被害を被った市街地のうち、災害に強い街づくりを進

める必要のある区域を震災復興促進区域に指定・告示し（既成市街地のほぼ全域にわたる五、八八七ヘクタールが二月一六日に指定・告示された）、更に、そのうち「建築物の集中的倒壊及び面的焼失その他の甚大な被害を被った地域であり、かつ、災害に強い街づくりの観点から特に緊急的及び重点的に都市機能の再生、住宅の供給、都市基盤の整備その他の市街地整備を促進すべき地域を、整備目標を定めることにより、重点復興地域」に指定・告示するというものである（合計二四地域・約一、二二五ヘクタールが、三月一七日に指定・告示され、三月二一日付の震災復興まちづくりニュース第四号で公にされた）。

条例の法文上は必ずしも明確ではないが、ヒヤリングの結果等から判断して、この重点復興地域については、①住宅市街地総合整備事業、②優良建築物等整備事業、③密集住宅市街地整備促進事業等々、平成六年度現在での、いわゆる制度要綱を活用することによって、地域の面的整備を図ろうとしているのに対して、震災復興促進区域については、条例第九条但書に該当する場合（例え

ば、主要構造物が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造りその他これに類するもので、階数が二以下であり、かつ、地階を有しない建築物の建築。ただし、重点復興地域については、これらの建築についても届け出を要する）を除き、建築確認の申請の日の三〇日前迄に、建築内容を市長に届け出るものとし（同規則第三条、市長は、これに対して、第一〇条により災害に強い街づくりに関する情報の提供及び協議を行うとするものである。三ヵ年の時限立法となつてゐる）。

ところで、このような条例を制定してはみたものの、これは、行政事務条例ではないため、建築規制の法的担保力を欠く。そこで、市計画当局は、三月一七日迄に、さきに建築基準法第八四条によって指定した約二三三ヘクタールの区域については、都市計画決定をする以外方法がないと判断し、そのために必要な作業を急いだようである。

(3) とろが、二月二六日、被災市街地復興特別措置法（平成六年法律第一四号）が公布されることとなり、問題は、第三の局面へと移る。同法の要旨は、政府提案理由説明

によれば、「第一に、被災市街地における新しい都市計画上の制度として、被災市街地復興推進地域を創設することとし、その地域の整備についての市町村の責務と建築行為等の制限を定め……第二に、被災市街地復興推進地域の面的な整備に土地区画整理事業及び市街地開発事業の活用等を図ることとし、そのため土地区画整理事業の中で住宅建設を一体的に推進するための特例等を設けることとし……第三に、復興に必要な住宅の供給等を推進するため、住宅を失った被災者等に公営住宅等の入居者資格を認める特例を設けるとともに、被災市町村の要請等に基づき、住宅・都市整備公団及び地方住宅供給公社の能力を住宅の供給等に活用することができることとし」たものである。

ここでは、右の第一点が重要である。同法によると(第五条)、被災市街地復興推進地域に関する都市計画においては、都市計画法第一〇条の四第二項に定める事項のほか、緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備等の方針……及び第七条の規定による制限が行われる期間の満了

の日を定めるものとし、前項の日は……災害の発生した日から起算して、二年以内の日としなければならぬ(同条第二項、第三項)こととされ、同法第七条は、建築行為等の制限内容を詳しく規定したのである。

すなわち、土地の形質の変更、建築物の新築、改築若しくは増築については、知事の許可を要し、一定の要件を具備するものについては、第七条第二項で、知事は、許可しなければならぬこととされたのであるが、いわゆる都市計画制限(都市計画法第五二条の二)と比較した場合、例えば、建築についてみると、自己の居住の用に供する住宅、又は自己の業務の用に供する建築(住宅を除く)に限定されており、許可要件が厳しいことが判る(第七条第二項第2号、参照)。これでは、私権に一定の制約を加えつつ、柔軟な復興事業を進める点で問題なしとしない。

(4) そこで、市計画当局としては、第四の局面として、予定通り都市計画決定に向けての作業を進めると同時に、さきの特別措置法第五条による被災市街地復興推進地域を決

定し、かつ、同法第七条の規定による制限が行われる期間の満了の日は、土地区画整理事業等の都市計画決定の告示の日とし、そうすることによって、右の特別措置法を活用することに伴う事業実施上のメリットは(2)、これを享受するという方法を選択することとなった。二月三日付の震災復興まちづくりニュース第三号で、市は、その内容を公にしているが、同ニュースには、本文記述のように詳しくは説明されていない。そのため、一部の人の間では、誤解も生じたようである。

神戸市の場合、二月二十八日から三月一三日迄、都市計画案の公告、縦覧が行われ、これに対して、二、三六五件の意見書が提出され、三月四日、神戸市都市計画審議会は、終日にわたってこれを検討し、結局、この計画案を実質的には一つのガイドラインとして運用するという事実上の了解の下に賛成し、翌々日の一六日には、兵庫県都市計画地方審議会も、地元住民の方々の十分な了解を得ることという extra-legal な条件をつけてこれを承認し、同都市計画案は一七日決定・告示されたのである。

これに対しては、厳しい世論の批判があったことは周知の通りであるが、私は——都市計画の手続一般についての問題点は(3)、ここでは触れない——、まず第一に、今回、計画当局がぎりぎりの努力をされたことは理解できるとしても、公告・縦覧の前提要件が極めて不十分であること(統一地方選挙の日程が六月一日に延期されたことを考えよ)、多数の意見書を検討する十分な時間が配慮されていないこと二点において、手続的正義の要請に反すること、第二に、とはいえ、県下の各都市計画案については、個別の案件の特性を十分考慮し、例えば、地元住民の方々がほぼ一致して事業の推進に賛成しているような事例については、この際、賛成せざるをえないこと(宝塚駅前地区第二種市街地再開発事業の変更などは、その典型であろう)、また、ここ十数年来、検討を重ねてきているような地域についても、それなりの考慮が払われるべきこと(例えば、西宮市北口駅北東地区震災復興第二種市街地再開発事業など)、第三に、私のように市の復興計画ガイドラインの策定に関与している者の立場からすると、基本方針

が未決定な状況下で、都市計画決定を先行させることには違和感を覚えざるをえないこと（このことは、企画部門と事業部門との調整不足に由来するともいえようか）、そして、第四の最大の問題は、地方分権化の強調されている今日であるにもかかわらず、結局、復興推進地域の決定は市町村の権限とされたものの、土地区画整理事業等に関する都市計画権限は、自治事務化せず、依然として、機関委任事務体制が温存されたこと、ここに、今回の都市計画決定が急がれた大きな制度的要因があること（もっとも、都市計画権限が自治事務化した場合にも、それなりの検討課題があることについては、さきの拙稿をご参照いただきたい）などをあげ、当面は、原則として、被災市街地復興推進地域の都市計画決定にため、その余は、現地の住民の方々の現実及び感情を考慮し、決定の日時を改めるべきことを説いたが、容れられなかった（4）。

さて、今回の都市計画決定が、また、問題の重要性にかんがみ、今回は、幹線街路、近隣公園の決定のみにとどめ、補助幹線街路、主要区画街路、街区公園等々は、住民との協議を踏まえて、第二段階の都市計画決定を行い、その後、第三段階として、事業計画決定を行うよう配慮していること（次頁の図①、②参照。ただし、再開発の場合には、この論理は、そのままには妥当しない）、また、例を、反対意見の多かった森南地区についてみると、第六号議案として問題とされた森本山線は、昭和二十三年三月二五日に大臣決定された幅員一五メートルの幹線を歩道拡幅のため一七メートルとし、延長も、八六〇メートルから八八〇メートルに変更するものがあり、本庄本山線も、施行区域内一三メートルは、昭和二十一年八月一日に計画決定されており、今回は、その延長が八三〇メートルから一、〇二〇メートルに変更されるものがあり、森公園の〇・四ヘクタールも昭和三十三年三月三十一日計画決定されたものを今回〇・五ヘクタールに変更しようとするものなのであって、震災にことよせ、一気に一七メートルの幹線道路を整備しようとするも

のではない（ただし、JR新駅との関連で、交通広場三、〇〇〇平方メートルは、今回、新しく計画決定されるものである）等々を理由に、決して被災住民の方々の感情を無視したものではないという反論がなされるであろう。別掲の「地元周知について」をどう評価するかは意見の分れるところであろうが、計画当局としては、限られた時間とマンパワーの中でぎりぎりの選択をしたとはいえるであろう。それでも私は、右に指摘した四つの理由から、なお問題があると考えているが、そのことはともかく、事実は事実として正確に認識しておく必要がある。

そうはいっても、昭和二〇年代や三〇年代の計画決定が今なお生きており、今回の激震によってそれらが具体化するという、わが国の都市計画のあり方自体が、実は問題である。このことは、つとに故遠藤博也教授等によって指摘されてきたところであるが（5）、この際、改めて反省すべき論点であろう。事実、今回は、右の外にも、山手幹線（東灘）はじめ一一の都市計画道路が、既定の都市計画を前提に事業化されることになっており、そのこと自体、一つの争点となっているのである（6）。

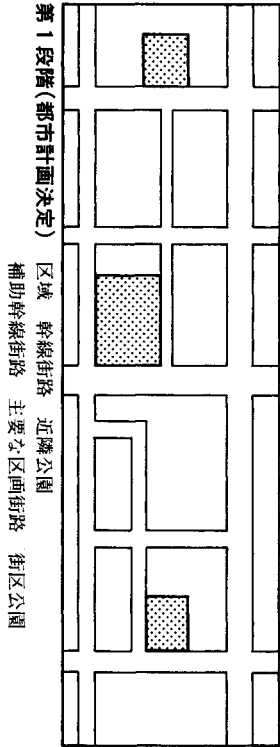
(1) 神戸市型の条例——宝塚市はこれである——と異なるものに、西宮市震災に強いまちづくり条例（平成七年条例第一号）がある。そこでは、市街化区域全体が条例の規制対象とされており、建築主は、神戸市の場合と同様、建築確認の申請の際の三〇日前迄に建築内容を市長に届け出るものとされ（第七条。同規則第三条）、これを受けて、市長は情報の提供及び指導をすることとされているが（第八条）、その際の運用基準が詳細に定められ、かつ、これが公表されている点に特色がある。

(2) 一般的には、(1)被災市街地復興推進区域内の事業制度の拡充（例えば、①復興共同住宅区の設定、宅地所有者の申出による集約換地、住宅の施行地区外での提供、公営住宅用地・防災施設等の用地としての保留地の活用など）、②第二種市街地再開発事業を被災市街地復興推進区域内で機動的に実施すること、例えば、地方公共団体が用地買取方式により、共同建築物と公共施設とを一体的に整備する、③地方公共団体による再開発の種地の取得に都市開発資金として、国が低利で融資するなど）、(2)復興に必要な住宅の供給等を推進するための措置（例えば、①住宅を失った被災者について、収入等の基準にかかわらず、被災後三年間は公営住宅の入居資格を認める、②被災市町村の要請等に基づき、住宅・都市整備公団及び地方住宅供給公社の能力を住宅供給に活用する）、(3)予算上の特別措置（略）、(4)税制上の特別措置（略）など。

(3) この点については、真砂泰輔「土

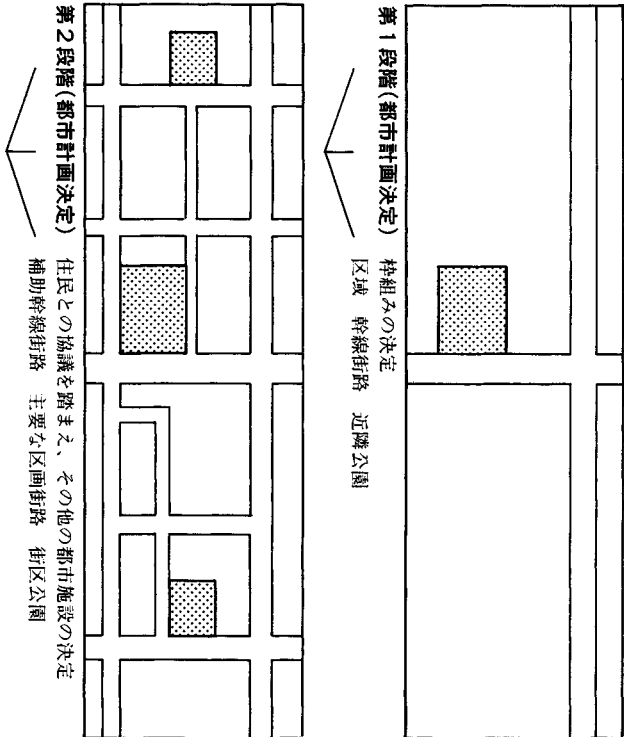
図①

通常



図②

今回



地元周知について

(1) 震災復興まちづくりニュース (第3号) の発行

①内容

まちづくり案のお知らせ
 現地相談所開設のお知らせ

②発行日 2月23日

③発行部数 60万部

④配布方法

新聞折り込み (全戸配布)
 対象地区への各戸配布 (再配布)
 各区役所まちづくり推進課 (希望者への配布)
 各避難所への掲示及び配布
 市外避難者への郵送
 現地相談所
 その他

(2) 立て看板の設置

建築制限6地区内	約110ヵ所
新長田地区	約40ヵ所
御菅地区	約10ヵ所
松本地区	約10ヵ所
三宮地区	約20ヵ所
六甲道地区	約20ヵ所
森南地区	約10ヵ所

(3) 現地相談所の開設

①日時 2月22日～3月13日
午前10時から午後6時②場所 森南地区・森公園内仮設テント (東灘区森南町2丁目)
六甲道駅周辺地区・コープこうべ六甲駐車場4階 (灘区森後町3丁目)
三宮地区・サンボーホール2階 (中央区浜辺通5丁目)
松本地区・川池婦人会館 (兵庫区松本通2丁目)
御菅地区・新長田駅周辺地区・長田工業高等学校 (長田区松野通3丁目)

(なおサンボーホールについては、建築制限に対する問い合わせ窓口として2月1日から開設済み 相談件数 約3,200件)

③相談者数 約7,000人

森南地区	約700人
六甲道駅周辺地区	約1,600人
三宮地区	約200人
松本地区	約600人
御菅地区・新長田駅周辺地区	約3,000人
その他	約900人

④土地の買い取り申し出
約460件

(4) 地元説明会の開催

地元自治会等からの要請に応じ説明会を開催 (再開発……12回 延べ350人)

(5) 都市計画法案に対する意見書

2,365件

土地利用計画策定手続の問題点」公法研究四七号（一九八五年）一九九頁以下、同「環境影響評価手続の現状——都市計画事業を中心として——」杉村敏正編「行政救済法の研究」(一九九一年、有斐閣)三六四頁以下、同「まちづくりと行政手続」FUSION創刊号（一九九五年、宝塚まちづくり研究所）四三頁以下など参照。

(4) このことを、森南地区について具体的に述べると、第九号議案には賛成であるが、第六号、第八号、第一〇号各議案については、現段階では反対、ということになる。

(5) 遠藤博也・計画行政法（一九七六年・学陽書房）二〇七頁以下。
(6) なお、三宮地区の地区計画については、その後、①旧居留地地区、②三宮駅南地区、③税関線沿道南地区、④三宮西地区、⑤税関線東地区の各々について、平成七年四月二五日、兵庫県都市計画地方審議会の承認が得られたが、これについては、二月二八日の素案公表以来、四月一七日の案の公告・縦覧終了に至る迄、意見書の提出はなかった。

しかし、①や③については、都市景観の形成や伝統的建築物の保存という点で、大阪市の御堂筋、特に、淀屋橋一本町間について採用された新しい誘導施策と対比して、大変興味深い論点が含まれているが、このことについては、機会を改めて、御堂筋まちなみ整備検討委員会（委員長、三輪雅久）・御堂筋まちなみ整備の今後のあり方について・提言（一九九四年三月）、同・資料編（一九九四年三月）など参照。

三 残された課題

戦災から立ち直った神戸市は、すぐれたリーダーに恵まれ、全国的に注目される数々の施策を具体化して来た。私自身、故山田幸男先生のお勧めで、一九七二年、神戸市環境保全審議会・文化環境部会に出席するようになって以来、主なものだけでも、自動車公害防止条例の制定（一九七六年）、地下水規制研究会（一九七九年）、地区計画及びまちづくり協定に関する条例の制定（一九八一年）、公文書公開条例の制定と運用（一九八五—一九九一年）、緑地の保全・育成及び市民利用に関する条例（いわゆる緑の聖域条例）の制定と運用（一九九一年—現在）、人と自然との共生ゾーン整備計画の策定（一九九三年—現在）などなど、様々な局面で、神戸市政の実情を研究する機会を与えられてきた。

McAuslan, J. P. W. B. (一九八五年) や Grant, M. (一九八八年) の来神時には、真野地区や上沢地区の区画整理の現場、西神・北神の開発地、ポートアイランドなどを一緒に歩きながら、インナー・シティ再生

についての国際的な共同研究の必要なことを話し合ったことであった。その際、私は、ロンドンの衰退地域を歩いてきた後であっただけに、神戸市政の優れていることをやや誇張したように記憶している。

その神戸間が、淡路や私の住む宝塚市、阪神各市とともに、想像を絶する被害を受けた。他人事ではない。健康のすぐれない身ではあるものの、神戸市の二つの委員会にも出席することとなった。しかし、時間の経過とともに研究課題の大きさと自己の非力とを自覚させられるばかりである。幸い、立命館大学の安本典夫教授や神戸学院大学の荏原明則教授、それに、司法書士の市田利夫さんなどのご援助で、この問題を日本土地法学会関西支部一九九五年度研究総会（五月二七・二八両日、神戸学院大学で開催）でとりあげることが出来ることとなった。そこでは、主題の学際的研究が試みられる予定であるが、私自身、被災各地方公共団体の実情をふまえ、国や県の対応をも視野に入れつつ、復興計画をめぐる論点を可能な限り整理し、次の研究に備えることが出来ればと思っている。

（おことわり——当初は、種々論議を呼んでいる神戸市の都市経営をめぐる論点を整理した上で、一九七〇年代後半から着手され、神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（一九八一年）を経て、一九八九年一月には、神戸市インナー・シティ総合整備基本計画として集積される神戸市のインナー・シティ整備政策の歴史と現状にも言及する予定であったが、今回は、断念せざるをえない。簡単には、本文中の注（3）に掲記した拙稿をご参照を乞う）。

（まさこ・たいすけ）