



神戸市震災復興緊急整備条例

制定の経緯と概要

神戸市住宅局環境整備課長
鈴木三郎

一 はじめに

一九九五年一月一七日未明に発生した兵庫県南部地震は、神戸市をはじめとする阪神、淡路地域に大きな被害をもたらした。最大の被災地となった神戸市では、三、八五三人の死者と九四、一〇九棟にも及ぶ建物が全半壊もしくは全半焼し、ライフラインや交通、通信網も寸断され、ピーク時で二三十万人を超える市民が避難所にあふれた。

多くの人が住宅や働く場を失い、避難所等での不自由な生活を余儀なくされ、今後の生活にも不安を抱いていたことから、市が震災後の「すまい」と「まち」の復興をどのように行っていくかとして示すことが必要とされた。

こうしたことから、神戸市では、震災発生の一ヵ月後の一九九五年二月一六日、神戸市震災復興緊急整備条例（以下「緊急整備条例」という）を制定した。本稿では、この条例の制定の経緯と概要、街づくりについての取り組みを紹介する。

二 制定の経緯

震災直後の社会不安にも等しいような差し迫った状況下で、「すまい」と「まち」の復興への取り組みを示すことが急がれたことは、はじめに記したとおりである。市としての復興のビジョンについては、防災、経済、都市計画等広範な分野の専門家による「神戸市復興計画検討委員会」を設置し、復興計画のガイドラインを三月に取りまとめ、六月中旬「神戸市復興計画」を策定すること

になっていたが、「住宅」と「市街地」の復興については、市民生活の基盤であることから特にその復興が急がれるため、市全体の復興計画に先行して、市としての意思表示を行う必要があった。そこで、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するものとして制定することとなった。

また、被災市街地では、復旧を急ぐあまりの不良建築物の建設が懸念された。震災を教訓にした災害に強いまちづくりをすすめていくためには、私権制限といった手法を取らな

いまでも、何らかの誘導策が必要である(1)。そのためには、市が再建に関する建築行為についての情報収集を行うとともに、復興に関する補助制度など、建築主に対して情報提供を行うことが、様々な情報が混乱しながら発信されている震災後の状況下では、少なくとも復興のための建築行為が一段落するまでの間は有効であろうと考えられた。そこで、一定の地域での建築行為については、市長への届出と協議を義務づける建築行為の届出制度を緊急整備条例に盛り込むことになった。

こうして、①すまい・まちづくり
に緊急に取り組むという宣言、②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、③災害に強いすまい・まちづくりをすすめるための誘導策、等を盛り込んだ一条の条文からなる条例が制定されるに至った。

(1) 建築基準法八四条では、被災市街地において「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の必要があ

る」区域については、被害が発生した日から一月以内の期間(更新一月)を限り、建築物の建築を制限し、又は禁止することができる」とされている。今回の震災では、神戸市内六地区で、八四条に基づく地区指定を行ったが、現行法が財産権に対する私権制限を極めて限定的に規定していることや、緊急整備条例の趣旨、目的から考えて、同様の私権制限を条例で規定することは当初より考えていない。

三 神戸市震災復興緊急整備条例の概要

(一) 目的(第一条)

緊急整備条例の目的は、第一に「今回の震災により多大の被害を被った市街地と住宅の緊急整備」であり、第二に「災害に強い活力ある市街地の形成及び良好な住宅の供給」である。

これは、市民生活が一日も早く安定したものとなるよう、市民の生活基盤である住宅と市街地の整備を緊急に行うとともに、単なる不良住宅等の再生産ではなく、「災害に強い」「活力ある」まちづくりをめざしていくことを示したものである。

(二) 復興の理念と市長等の責務(第二〜六条)

「市長、市民及び事業者は」「震災の教訓を生かした、災害に強い街づ

くりの形成を」「協働して行うように努めなければならない。」とし、市長、市民、事業者の三者が一丸となって復興に取り組むべきことを示している。

「協働」という言葉は、市民、事業者、市が、まちを支える一員としての自覚のもとに、地域社会の生活にかかると課題の解決に向けて、ともに考え、ともに取り組むこと、という意味であり、主体的に取り組むという点で「参加」よりも積極的な意味を持つものである。

三者が「協働して」というのは、復興事業が単に行政だけががんばって、勝手に決めればよいというものではなく、これに関わるすべての人が当事者として責任と自覚を持って、ともに考え、ともに取り組むこととであり、この条例を貫くポイントである。

この協働の理念は、市長、市民、事業者の責務という形で具体的に表されている。

まず、市長の責務は、「市街地及び住宅の復興に関する計画を速やかに策定し、これを市民、事業者に広く公表する」(第四条) こととしている。これについては、平成七年度から九年度までの三カ年に供給する住宅戸数や住宅市街地の整備方法等について定めた「神戸市震災復興住宅

整備緊急三か年計画」を策定する予定であり、三月一七日にその策定(案)を公表したところである。また、市長には、震災復興事業の推進等の責務がある。

一方、市民及び事業者に対しては、「震災復興事業に協力する責務」(第五条)を規定しているほか、特に事業者については、市長が震災復興事業に関わる事業者に対して、当該事業の推進を要請することができるとしている。これは、住宅・都市整備公団や住宅供給公社などの公的セクターは勿論のこと、民間デベロッパー、ハウスメーカー等の民間セクターも含むあらゆるセクターの総力を結集して復興事業にあたりたいという意思表示をしたものである。

ところで、この緊急整備条例の条例案が神戸市会において審議された際、市長の責務について、一部の会派より反対意見が示された。その意見は、「条例案では、市長は、計画を策定し、公表するだけであり、一方、市民は「協力する責務」を負わされているだけであり、事業の推進にあたり基本となる住民の合意と積極的な参加が欠如している。ゆえに、第四条を「市長は計画の策定及び推進にあたっては、市民の意見を聞くとともに、その推進にあたっては、その意見が十分反映されるよう

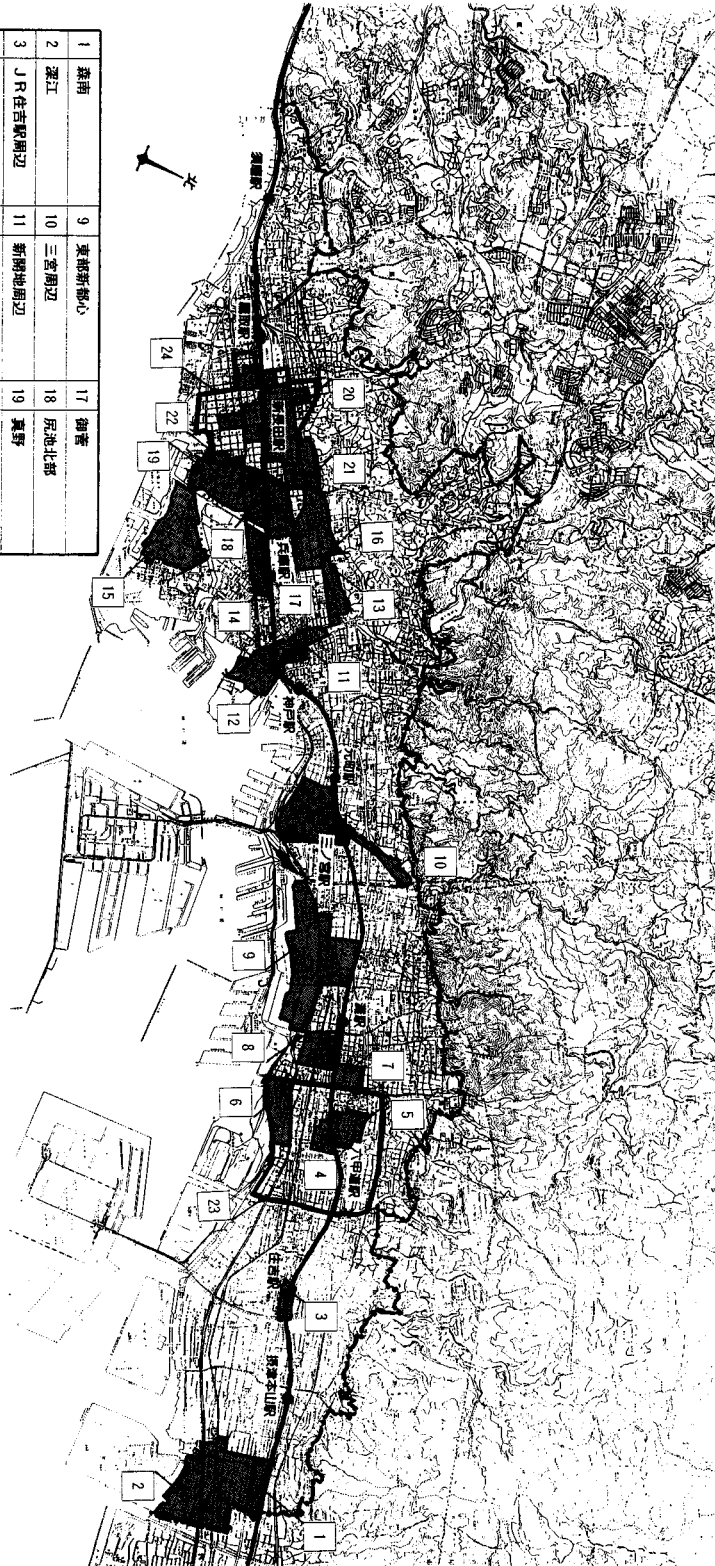
必要な措置を講ずるものとする」旨を加えるべき」というものであった。

結局、採決の結果、原案のまま可決されたが、このような意見が出たのも、緊急整備条例の「協働」の意味がよく理解されなかったためと思われる。というのも、三者が協働して復興を行うということは、先にも記したように、市民、事業者、市が、まちを支える一員としての自覚のもとに、復興に向けて、ともに考え、ともに取り組むこと、を意味するものであって、行政だけで決定し、それを市民に押しつけるということではないからである。ただ、住民の意見を反映させながらという指摘は、市民が真に主役となった街づくりをすすめるためには不可欠であることから、今後の具体的復興事業の推進にあたっては、十分留意すべき事項である。

(三) 震災復興促進区域及び重点復興地域の指定(第七、八条)

市長は、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性のある区域を「震災復興促進区域(以下「促進区域」という)」に、また、促進区域のうち、建築物の集中的倒壊及び面的焼失その他甚大な被害を被った地域であり、か

1	森南	9	東館新中心	17	御堂
2	深江	10	三宮周辺	18	尻池北部
3	JR住吉駅周辺	11	新開地周辺	19	真野
4	六甲通駅周辺	12	西出・東出・東川崎	20	新長田駅周辺
5	船置周辺	13	松本周辺	21	大連周辺
6	新在家南	14	キヤナルタウン兵庫	22	真備
7	河原西	15	浜山	23	六甲
8	味泥	16	長田・大開駅周辺	24	新長田



震災復興促進区域および重点復興地域

----- 震災復興促進区域
 ———— 重点復興地域

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、都市基盤整備その他の市街地整備を促進すべき地域を、「重点復興地域（以下「復興地域」という）」として指定することができる」としている（図1参照）。

促進区域の線引きは、市街地の被災状況をもとに、従来より計画的な再開発が必要とされた市街地として都市計画決定された区域（都市再開発法二条の三に基づく一号市街地）と、それに連たんする「臨港地区」を含む約五、八八七haの範囲を指定している。また、復興地域の指定は、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、インナーシティへの住宅の重点供給や都市機能の再生と強化が必要と考えられる地域、を指定することとし、三月一七日に二四地域（約一、二二五ha）を指定している。（なお、重点復興地域の指定までの経緯については、表1のとおり）。復興地域の指定は、今回限りではなく、「まちづくり条例」に基づく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の気運の高まりのある地域は、その時点で追加する予定である。

（四） 建築の届出、情報の提供及び協議（第九、一〇条）

「促進区域内において建築物等を建築しようとする建築主は」、「建築物等の建築の内容を市長に届け出なければならない」としている。

そして、届出があった場合は、市長は、建築主に対し、「災害に強い街づくりに関する情報を提供し、及び当該届出に係る建築主と当該届出に関する協議を行うことができる」としている。これは、先にも記したように、災害に強いまちづくりを円滑にすすめていくため、市が再建に関する建築行為についての情報収集と、建築主に復興に関する補助制度などの情報提供をすることが必要と考えられたからである。

この建築行為の届出制度により、地域での復興への取り組みや市民の復興に向けての動きがわかるほか、これらの届出の情報を事業所管課につなぐことで、市民が知らなかった補助制度等を、案内できることや、事業所管課がより地域のニーズを正確に把握できるようになるなど、当初のねらいどおりの役割を果たしている。

①「国、地方公共団体等が震災復興

興事業として行う建築物等の建築」
②「非常災害のための必要な応急措置として行う建築物等の建築」
③「主要構造物が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類するもので、階数が二以下であり、かつ、地階を有しない建築物等の建築（復興地域内ものを除く）」

④「市長が特に震災復興事業の施行に支障がないと認める建築物等の建築」については、適用除外となっている。

（五） 条例の効力（附則二項）

緊急整備条例は、「施行の日から起算して三年を経過した日に、その効力を失う」としている。これは、この条例が大震災による未曾有の被害という非常事態に対して、震災後の住宅と市街地の整備についての取り組みの根拠を「緊急」に制定する必要から制定されたものであり、復興事業が軌道に乗り、一定の成果が得られたときには、この非常事態への対応措置は実質的に役割を終えることになるからである。

四 協働の街づくりに向けて

一日も早い「まち」と「すまい」の復興のためには、当面は、行政が

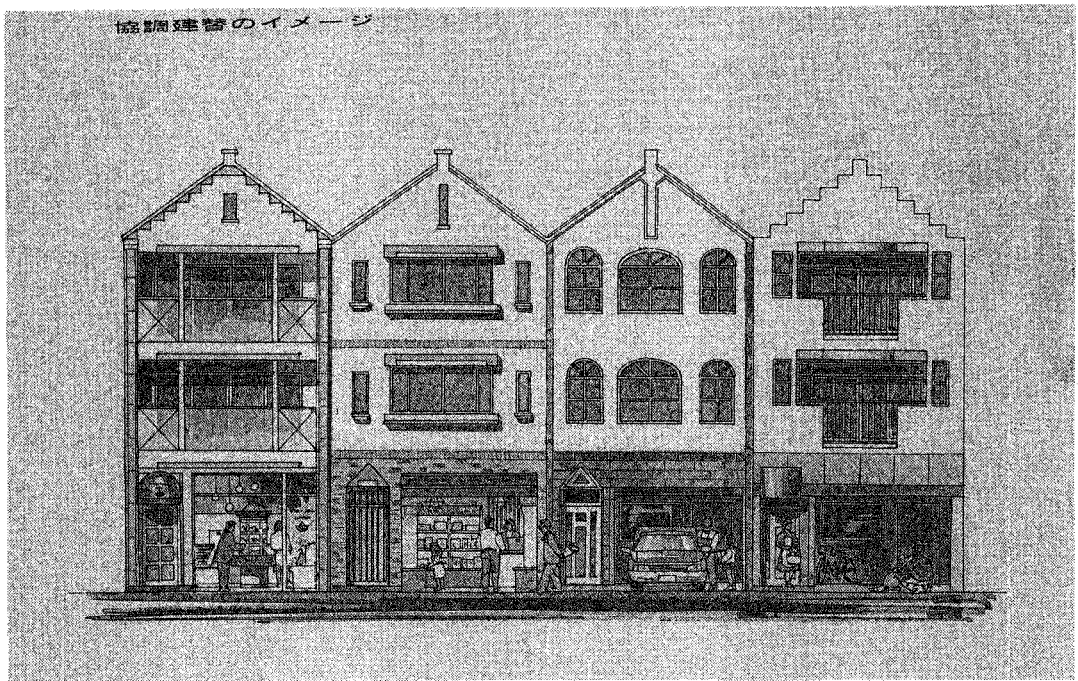
率引役となり、住宅の供給と市街地の整備に取り組むべきであり、公共セクターによる住宅の供給と市街地の整備を重点的に行っていくが、住宅関連産業・開発関連産業が十分な規模を持つこの時代は、以前のように公共がいつまでも率引役であることとはない。住宅の建設一つ取っても、実際のところ、民間事業者が、遥かに圧倒的な供給量を供給することになるだろう。したがって、このような自力建設や民間事業者主体による建設活動が円滑に行われるよう支援しつつ、災害に強いまちづくりという方向に誘導し、民間事業者主体だけでは十分に機能しない部分を補完していく必要がある。こうしたことから、神戸市では、以下のようにまちづくりと連携した住宅整備を行っていくこととしている。

（一） 多様な面的整備手法の導入
緊急かつ重点的に整備が必要な二四の復興地域においては、各地域ごとの整備目標達成のための種々の事業制度・誘導手法を活用し、まちづくり・すまいづくりを推進する。具体的には

*都市基盤・生活基盤の未整備な地域においては、土地区画整理事業を実施し、道路・公園等を整備す

表1 重点復興地域の指定までの経緯

1995年	
1月17日	地震発生
1月19日～1月23日	使用禁止の表示（被災建物への注意喚起のための応急措置として住宅局建築部と都市計画局職員により「使用禁止」札を貼る）
1月23日～2月9日	応急危険度判定（共同住宅を中心に調査）（建設省の要請に基づき、同省の「震災建築物の被災度判定基準および復旧技術指針」を使用。「赤・黄・緑」の表示）
1月31日	「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」記者発表
2月1日	建築基準法第84条に基づく建築制限の区域を指定・告示
2月5日	震災復興まちづくりニュース第1号発行 (84条に基づく建築制限の区域について)
2月16日	神戸市震災復興緊急整備条例公布・施行 神戸市震災復興緊急整備条例施行規則制定 緊急整備条例に基づき「震災復興促進区域」を指定・告示
2月17日	建築基準法第84条2項に基づき建築制限を延長・告示
2月19日	震災復興まちづくりニュース第2号発行 (「震災復興促進区域」の指定について)
2月23日	震災復興まちづくりニュース第3号発行 (都市計画法と地区計画法及びその縦覧のお知らせ)
3月14日	84条区域内の土地区画整理事業または市街地再開発事業等の都市計画決定について神戸市都市計画審議会開催
3月16日	同上について兵庫県都市計画地方審議会開催
3月17日	84条区域の一部で土地区画整理事業または市街地再開発事業の区域の都市計画決定・告示 緊急整備条例第7条に基づき「重点復興地域」を指定・告示 神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画（案）の発表
3月21日	震災復興まちづくりニュース第4号発行 (「重点復興地域」の指定について)



るとともに、建物の共同化・協同化を誘導する。

* 駅周辺等の土地の高度利用がふさわしい地域においては、市街地再開発事業を実施し、基盤整備とあわせて都市型集合住宅を建設する

* 工場跡地等の大量の住宅供給が可能な地域においては、住宅市街地総合整備事業により、民間の住宅建設を積極的に支援するとともに、公営、公団、公社等の公的住宅を重点的に供給する

などであるが、まちづくり・すまいづくりの推進にあたっては、単に「災害に強いまちづくり・すまいづくり」だけではなく、「人と環境に優しいまちづくり・すまいづくり」、「地域特性を活かしたまちづくり・すまいづくり」も重要な視点と考へ、事業を実施していきたい。

(二) 「まちづくり条例」による住民主体のまちづくり

神戸市では、住民主体のまちづくりを進めるため、昭和五六年「まちづくり条例」を制定し、住民による「計画づくり」・「ものづくり」を支援して大きな成果を挙げってきた。今回の復興にあたっては、個々の再建の動きを単なる復旧に終わることなく、協調建替や街区整備、さらには街区の単位を超えたまちづくりへ

と誘導することがとりわけ重要である。被災市街地の住民の主体的なまちづくりを促進するための制度として「コンサルタント派遣制度」や「まちづくり協議会活動費助成」があるが、住民の要望にスピーディかつ十分に対応できるように、制度の充実に努めているところである。

(三) 「まちづくり人材センター」・「復興住宅メッセ」の設置

いま、神戸の被災地で多くのボランティアや建築家が活躍している。ほとんどがボランティアであり、しかも神戸市域外からの応援も少なくない。平日の晩や日曜・祝日等のたび重なる住民との真剣な議論を踏まえた具体で実践的な提案は、神戸復興の大きな推進力となっている。しかしながら、如何せん被災市街地は広範囲であり、次々と発生するまちづくりの動きは被災市街地の全域に及ぼうとしている。「まちづくり人材センター」は、地元だけではまちづくり専門家のマンパワーが不足しつつある現況に対応するために設置するもので、全国に向けて専門家の結集を広く呼びかけるべく準備中である。

また、今回、大量の住宅が被災し、建て替えが必要な住宅戸数は八万二〇〇〇戸を超えている。市民か

ら、建設業者の紹介依頼や設計相談は非常に多く市民のニーズに応えられる専門家をつないでいく仕組みが必要になっている。「復興住宅メッセ」は「耐震・耐火等の防災すまいづくり」および「共同・協調建て替え等の計画的なすまいづくり」(図2参照)をテーマに、市民と住宅メーカー・地元工務店をつなぐシステムである。神戸市住宅供給公社が民間住宅供給企業の協力のもとに設置し、土地活用・融資・プランニング等のコンサルティングや建設工法などの具体的な相談業務を行う。この六月から三年間開催の予定である。

(2) 「神戸市市区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(昭和五六・二・二三条例三五)のこと。

五 きいこ

震災のつめあとは深く、避難所にもなお多くのひとが残っているが、震災後一〇〇日を経て、神戸の街も日増しに明るさを増してきている。今回のような大震災は、神戸市で対応できる範囲をはるかに超えているが、予想以上のスピードで復旧が進んできているのも、国をはじめ、他の自治体、企業、団体、ボランティアグループ、そして個人単位でのボランティア活動など、多くの方々の

日夜にわたる献身的な活動とご支援のおかげである。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。

今回の震災により、市庁舎も、第二庁舎の中間階が圧壊し、建物への立ち入りができなくなったため、この庁舎に入っていた復旧・復興事業の中心になる土木局、下水道局、都市計画局、住宅局、水道局は、資料すらほとんど取り出せず、残った庁舎の会議室に仮住まいの中で、暖房はもろろんのこと、食料も水もままならない状態での不眠不休の作業となった。緊急整備条例も時間との闘いの中で用意したものであり、不十分な点もあるかとは思ふ。しかしながら、復興事業は特にタイムリーな対応をしていくことが大切であり、不十分なながらも最低限必要なことは盛り込むことができたと考えている。条例を制定したことは、復興に向けてスタートを切るための「仕込み」のひとつであり、その意味では、神戸のまちの復興事業は始まったばかりで、これから勝負である。市民の生活が震災前以上に良くなり、神戸の街が今まで以上に、皆に愛される街になるよう、神戸市民とともにがんばりたい。

神戸市震災復興緊急整備条例

(平成七年二月一日神戸市条例第四三三号)

(目的)

第一条 この条例は、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する。

(定義)

第二条 この条例における用語の意義は、建築基準法(昭和二五年法律第二〇一号)の例による。

二 この条例において「建築物等」とは、建築物及び建築物以外の工作物で規則で定めるものをいう。

三 この条例において「震災復興事業」とは、兵庫県南部地震により甚大な被害を被った市街地及び住宅を復興するために行われる事業をいう。

(復興の理念)

第三条 市長、市民及び事業者は、市街地の復興に当たっては、震災の教訓を生かした、災害に強い街づくりの形成を協働して行うように努めなければならない。

(市長の責務)

第四条 市長は、市街地及び住宅の復興に関する計画を速やかに策定し、これを市民及び事業者に広く公表する

とともに、震災復興事業を推進し、その他必要な施策を講じる責務を有する。

(市民及び事業者の責務)

第五条 市民及び事業者は、市街地及び住宅の復興に努めるとともに、震災復興事業に協力する責務を有する。

(事業者への要請)

第六条 市長は、必要に応じて震災復興事業にかかわる事業者に対し、当該事業の推進を要請することができる。

(促進区域等の指定等)

第七条 市長は、震災復興事業等との整合性を図りつつ、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性のある区域を震災復興促進区域(以下「促進区域」という。)として指定することができる。

二 市長は、促進区域のうち、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(以下「復興地域」という。)

として指定することができる。

三 市長は、第一項の規定により促進区域の指定又は前項の規定により復興地域の指定をしたときは、その旨を告示する。

(促進区域等の指定の変更)

第八条 市長は、必要があると認めるときは、前条第一項の促進区域の指定又は同条第二項の復興地域の指定を変更することができる。

二 前条第三項の規定は、前項の規定により同条第一項又は第二項の指定を変更する場合について準用する。

(建築の届出)

第九条 促進区域内において建築物等の建築をしようとする建築主は、規則で定めるところにより、建築物等の建築の内容を市長に届け出なければならない。

ただし、次に掲げる建築物等の建築については、この限りでない。

(一) 国、地方公共団体等が震災復興事業として行う建築物等の建築

(二) 非常災害のため必要な応急措置として行う建築物等の建築

(三) 主要構造部が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造その他これらに類するもので、階数が二以下であり、かつ、地階を有しない建築物等の建築(復興地域内のものを除く。)

(四) 前三号に掲げるもののほか、市長が特に震災復興事業の施行に支障

がないと認める建築物等の建築

(情報の提供及び協議)

第一〇条 市長は、前条の届出があった場合においては、当該届出に係る建築主に対し、災害に強い街づくりに関する情報を提供し、及び当該届出に係る建築主と当該届出に関する協議を行うことができる。

(施行細目の委任)

第一一条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

(施行期日)

一 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

二 この条例は、この条例の施行の日から起算して三年を経過した日に、その効力を失う。

- ・下水道 管渠破損及び処理場の機能停止 (3/7箇所)
- ・クリーンセンター 全クリーンセンターの運転停止
- 公園
 - ・1/3の公園が擁壁崩壊、舗装陥没、地割れ等の被害
- 河川
 - ・二級河川約110箇所、準用・普通河川約40箇所破損
- 治山・砂防
 - ・緊急復旧を要する箇所 162箇所
- (3) 神戸産業の被害
 - 基幹事業所及び製造大手企業の被害
 - ・本社等中枢建築物の倒壊
 - ・生産ラインの停止
 - 中小企業・地場産業の被害
 - ・ケミカルシューズ 約 3/4が全半焼
 - ・清酒造 約半数が全半壊 他
 - 市場・商店街の被害
 - ・商店街の約1/3、市場の約半数が甚大な被害
 - 農漁業施設の破損
 - ・漁港、漁船だまり、農地、農業用施設等が多数被害
- (4) その他

上記の直接的被害にとどまらず、避難所生活の長期化、それに伴う精神的疲労や子ども・高齢者・障害者等への心理的影響、学校等教育機能の低下、ライフラインの復旧の遅れ・交通渋滞などによる不便な生活の長期化や都市機能の低下、雇用の不安定化など市民の生活に対する震災の影響は、様々な面において、いまなお続いている。

また、産業面においても、企業の市外への移転や被災による生産量の低下、港湾施設の被害に伴うコンテナ貨物の他港へのシフト、高速道路の寸断や復旧工事による交通容量の不足等により、神戸のみならず、日本経済へ深刻な影響を及ぼしている。

さらに、大量の災害廃棄物処理の長期化や、これに伴う環境への影響など、震災がもたらした被害は、広範囲で多方面にわたる深刻なものとなっている。

(市街地の被害状況)

(平成7.2.5現在)

	東 灘	灘	中 央	兵 庫	長 田	須 磨	垂 水	西	北	合 計	月日
死亡者	1,289	842	214	419	738	344	2	3	2	3,853	3/26
避難箇所	97	62	61	67	55	50	22	8	12	434	
避難人数	19,310	17,313	13,957	11,825	28,137	8,640	368	184	252	99,986	3/25
(就寝者数)	9,005	10,428	8,569	6,977	14,524	7,371	263	167	247	57,551	
全 壊	11,171	11,693	4,947	8,374	12,515	6,042	90	0	117	54,949	2/5
半 壊	3,098	3,559	3,420	4,422	4,994	4,093	5,520	1,500	1,177	31,783	
全 焼	338	495	72	1,058	3,930	1,150	2	0	1	7,046	2/5
半 焼	54	102	47	13	87	22	5	1	0	331	

※全壊・半壊、全焼・半焼は、建物の棟数で、
罹災証明用調査結果(1次調査)による。

兵庫県南部地震による神戸市内の被災の状況

1 平成7年兵庫県南部地震の概要

平成7年1月17日未明に阪神・淡路地域を襲った「兵庫県南部地震」は、日本で初めての近代的な大都市における直下型大地震であり、大きな破壊力をもって、未曾有の被害をもたらした。

- (1) 発生日時 平成7年1月17日午前5時46分
- (2) 震源 淡路島（北緯34.6° 東経135.0°），震源深さ約20km
- (3) 規模 マグニチュード7.2
- (4) 震度 最大震度7
- (5) 特徴 横揺れと縦揺れが同時に発生

2 神戸市の被災状況等

震災は、多くの命を奪うとともに、都市基盤や建築物に甚大な被害を与え、市民に直接的な大被害を与えた。また、復旧の長期化に伴い、産業、都市機能、生活などに様々な間接的影響を及ぼしている。

(1) 市民生活の被害

○多大な犠牲者

- ・死亡者 3,853人、不明1人、負傷者 14,679人（3/26現在）
- ・高齢者（60歳以上）が死亡者の52%
- ・家屋倒壊による死者多数

○避難

- ・避難人数 235,443人、避難箇所 601箇所（ピーク時）
- ・避難人数 99,986人（就寝者数57,551人）、避難箇所 434箇所（3/25現在）

○公共施設の甚大な被害

- ・市役所、病院等の重要公共施設の破損、倒壊

○学校教育・社会教育・文化施設の甚大な被害

- ・学校園の約80%が被災
- ・博物館、中央図書館旧館、ポートアイランドスポーツセンター等の破損、倒壊
- ・酒蔵、異人館等の破損、倒壊

(2) 都市機能の被害

○建築物、構造物の甚大な被害

- ・全壊54,949棟、半壊31,783棟（2/5現在）

○火災の延焼

- ・全焼7,046棟、半焼331棟（2/5現在）

○交通ネットワークの寸断

- ・阪神高速道路、湾岸道路等の倒壊
- ・陥没、高架物の落下、建築物倒壊等による道路不通
- ・鉄道の寸断
- ・海上都市へのアクセスの寸断

○港湾施設等が壊滅的被害

- ・コンテナバース、岸壁等がほとんど全て使用不能
- ・港湾幹線道路の寸断

○埋立地の液状化

- ・東部2～4工区、ポートアイランド等で液状化

○ライフラインの寸断

- ・電気 市内全域停止
- ・電話 約25%停止
- ・水道 市内全域停止
- ・ガス 約80%停止