

検証テーマ 『復興市街地整備事業における取り組み』

検証担当委員 小林 郁雄

(阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク代表)

(要 約)

1 震災がもたらしたものの〔震災前の概況と被災の状況〕

阪神・淡路大震災の発生以前から、防災上課題のある市街地を整備するために、地域特性に応じて、市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅地区改良事業などにより面的整備と老朽建物の建替えの取り組みが行なわれてきたが、必ずしも充分ではなく多くの密集市街地が残されていた。今回の震災では、土地区画整理事業などにより面的整備を実施し建物を建替えた地区では被害が少なかったが、未整備の密集市街地においては老朽した建物が多く甚大な被害が生じたところが多い。

2 復興市街地整備事業の状況

(1) 復興市街地整備事業の実施

復興市街地整備事業として、市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅地区改良事業、密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備事業、優良建築物等整備事業を、神戸市、尼崎市、西宮市、宝塚市、芦屋市、伊丹市、川西市、明石市、北淡町、一宮町、東浦町、五色町で実施した。

(2) 事業地区の概況

- ・市街地特性：今回の復興市街地整備事業は、既成市街地に位置する地区が8割程度を占めている。
- ・まちづくりの取組履歴：再開発や土地区画整理を適用した地区では、事業の都市計画決定済み、再開発準備組合等の準備組織があるなど一定の事業化の素地ができていたところが多い。

3 復興過程における取り組み概要

フェーズ	復興過程の取り組み
初動対応期 (震災直後)	<ul style="list-style-type: none">・建築基準法第84条による建築制限の実施（最長2ヶ月） 14地区（337ha）で区域指定・被災市街地復興特別措置法の施行（平成7年2月26日）・復興基本方針・指針及び復興緊急整備条例の制定・被災市街地復興推進地域及び土地区画整理事業・市街地再開発事業等の都市計画決定（平成7年3月17日）
復興まちづくり初動期 (直後～H7)	<ul style="list-style-type: none">・まちづくり協議会の設立・まちづくり協議会の運営支援、専門家の派遣・まちづくり提案のとりまとめ・税控除特例による先行買収と代替地斡旋による事業用地の確保

復興まちづくり実践期 (H8～H9)	<ul style="list-style-type: none"> ・従前居住者用住宅の整備 ・震災特例による面的整備事業の実施 ・震災復興基金による復興まちづくり支援事業の制度化 ・狭小宅地の共同化支援による市場や住宅の再建 ・被災マンション建替え支援 ・公団・公社の参画による復興事業の実施 ・住民参加により一部の地区で二段階都市計画決定の実施
本格復興期 (H10～)	<ul style="list-style-type: none"> ・復興市街地整備事業の本格的な工事着手 ・復興市街地整備事業が順次完成、供用開始

4 取り組みの成果と課題

(1) 復興過程における先導的な取り組み

- 復興計画の基礎資料として数日間で被災状況を緊急に調査した。
- 建築基準法84条、都市計画法53条の建築制限の実施により、都市基盤の未整備な状態での再建を抑制し、市街地再開発事業、土地区画整理事業を実施した。
- 復興まちづくり支援事業により、コンサルタント派遣、アドバイザー派遣、まちづくり協議会活動助成を行い、地元住民のまちづくり活動を支援し合意形成を図った。
- 複数の事業手法の組み合わせにより、従前居住者用住宅の整備、公共施設整備事業などを推進した。
- 共同化支援により、狭小宅地の共同化による住宅再建、市場の再建を進めた。
- まちづくり協議会の提案などをもとに、二段階都市計画決定や事業計画の柔軟な変更を行い、円滑な事業推進を行なった。
- 他の自治体からの応援、公団公社の活躍、学会の協力などにより復興市街地整備事業を推進した。

(2) 実現できなかった取り組み

- 震災直後は避難している人が多く、緊急時に地域住民の意向把握が充分にはできなかった。
- 建設用地が不足していたことと制度の不備により被災地周辺での仮設住宅、仮設店舗の確保ができなかった。
- 早期に操業再開が必要なことと復興事業地区内に用地が不足していたことにより地区外に仮設工場を建設したが、その結果、転出した事業所を復興事業地区内へ立地させることができなかった。
- 地元関係者間の合意形成に時間を要し、事業の進捗が遅れた地区があった。
- 地区内の居住者構成の変化と商業環境変化へうまく対応ができず完成した再開発ビルのテナント誘致に苦戦している地区もある。
- 復興事業の計画から事業完了までの間、時間がかかることが多いが、その間事業地内の空地の積極的な活用があまり行なわれなかった。

5 10カ年の総括と今後への提言

～つね日ごろからの「まちづくり」の重要性～

(1) 災害時における復興市街地整備事業のあり方、進め方について

～復興事業は早期・柔軟・多様性を～

ア 復興スケルトンの早期提示

個別の復興事業がスタートする前に、復興全体の基本枠組み、各復興事業の分担・相互関係、国・地方の役割、公と民の役割など、いわば「復興スケルトン」を早期に提示すべきである。

イ 二段階都市計画決定、都市計画変更による復興事業の実施

復興事業を進める手法は多種多様であるが、今回の震災復興で行なわれた二段階の都市計画決定の方法は今後の参考にすべきである。

ウ 生活再建の多様な選択肢の提示

事業全体の促進・早期の生活再建という面では、転出を含めた生活再建の多くの選択肢を早期に提示することが重要である。

(2) 復興市街地整備事業の実施にあたって

～まちづくり協議会を支える専門家派遣などの支援～

ア 専門家、地元のリーダー等の人材養成と確保

まちづくりを進めていくためには、専門家の協力が不可欠であり、日常から専門家の人材養成と確保が必要である。また、まちづくり協議会の運営がうまく進んだ要因の一つに、まちづくり協議会のリーダーに恵まれたこととの意見があった。適切なリーダーを養成することも大切である。

イ 合意形成を進めるための専門家派遣のあり方

今回は、「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」による復興まちづくり支援事業により、まちづくりアドバイザーやコンサルタントが派遣されたが、震災から半年以上経過していた。今後は、できる限り早期に支援できるように平常時から震災復興の派遣システムを準備すべきである。また、派遣する専門家は、適材適所が肝心であり、行政は日頃から地元の状況、専門家の活動などについて把握しておく必要がある。

ウ 広域的な専門家支援システムの確立

震災時に機能した都市計画プランナーや建築家などによる「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」や「阪神・淡路まちづくり支援機構」のような弁護士、建築士、司法書士等の専門家同士の組織づくりや情報交流を日常的に行っておく必要がある。

エ 事業推進のノウハウを有する公的セクターの役割

今回の震災においては、住宅・都市整備公団（→都市基盤整備公団→都市再生機構）や兵庫県住宅供給公社、神戸まちづくりセンターなどが、復興事業で重要な役割を果たした。今後もこれらの復興市街地整備事業の経験を継承していく必要がある。

オ 復興事業における柔軟な事業を進めるための基金制度

まちの復興にあたっては、被災地の実情に応じたきめ細かな支援が必要となる。今後、いつ、どこで起こるかも知れない災害に対しても、様々な復興の課題に、柔軟かつ早期に応え得る公的な復興基金制度の整備が必要である。

カ 現地型の仮設住宅など人のネットワークを現地に残すことの有効性

現地で仮設住宅や店舗を確保し、人のネットワークを現地に残し、合意形成に役立った例があった。今後、復興推進地域の指定があれば、各事業の都市計画決定前であっても事業用の仮設住宅や店舗の建設に対する補助ができるよう検討する必要がある。

キ 歴史、文化、街並みなどに配慮した特色ある施設整備

復興市街地整備事業の実施にあたっては、その地区に震災前からあったまちの歴史、文化、街並みなどの特長を活かし、地区特性を十分に反映した現場中心のまちづくりを進めることが大切である。

(3) 住宅供給、市街地などまちの復興と面整備事業について

～まちづくりとすまいづくりの総合化～

ア 住宅供給と市街地整備事業の連携が必要

早期の生活再建と都市復興という面からは、住宅供給と市街地整備事業の連携が不可欠であり、今後、両者の制度上の違い（整備体系、スピード）を乗り越え、連携の仕組みをより密接、柔軟かつ大胆に拡充する必要がある。

イ 地域を取り巻く環境の変化への対応と特色あるまちづくり

被害の大きな地区では、居住者構成や地域経済状況の変化など地区を取り巻く環境が

大きく変化することになる。市街地再開発事業は建物建設まで一貫して進めることのできる公共事業手法ではあるが、基本的には独立採算型の事業システムで、被災地復興に適用するには無理な点もある。

新長田駅南地区では特に事業地区も広く、事業完了まで時間のかかることなどから、被災地復興としてはいくつかの課題をかかえている。さらに、商業・業務施設の整備については、地区を取り巻く環境変化や周辺地域での商業施設の変動にも配慮しながら事業計画の策定をするとともに、特色のあるまちづくり（例えばアジアマーケット、沖縄ワールド、温泉利用施設など）を進め、広域から人を集客できる特色のある施設を計画するのが有効である。

ウ 事業地区内の空地の活用

事業地区内の空地は事業完了までの間、空地をイベント広場、ポケットパーク、来客用駐車場、復興事業のPRセンターなどの形で有効活用するための工夫が必要である。

エ 再開発ビルの空床、区画整理事業済地区の利用促進

再開発事業により完成した建物の入居促進や区画整理事業地区内の土地利用促進策が復興基金により行なわれ成果をあげている。今後は更に社会情勢や地区周辺の状況を勘案して時代に対応した新たな支援策（例えばNPO活動拠点支援事業、ベンチャー起業支援事業など）を実施することが有効である。

オ 被災建物共同建替事業

市街地再開発事業は、都市計画決定、事業認可などの手続きが必要であり時間がかかる。また、事業規模が大きくなるため地区の状況が大きく変化する。被災地復興、被災者支援には、市街地再開発事業のような重装備な事業ばかりでなく、被災者などが共同で建替えることを支援する被災建物共同建替事業のような制度の活用も有効である。

(4) 防災まちづくりの推進

～まちづくりプラットフォームによる安心安全まちづくり～

ア 震災後の都市計画の取り組み

平成7年8月：「阪神・淡路都市復興基本計画」策定

平成8年6月：「防災都市計画マスタープラン〈全県版〉」策定

平成9年3月：「防災まちづくりガイドライン」策定

平成11年3月～平成13年2月：防災再開発の方針の策定、「防災再開発促進地区」指定

平成16年3月～5月：「防災再開発促進地区」の新規地区指定、区域拡大など防災の取り組みを進めてきた。

イ 災害危険度評価による密集市街地の把握

最新のデータ指標により、大規模公共施設などを除いた正味の街区単位で、大規模地震時に延焼危険性のある密集市街地を把握する必要がある。

また把握された密集市街地は、地域住民などに公表し、まちづくりNPOや地域住民などが一緒になって防災上危険な地域において勉強会を行なうなど防災まちづくりの啓発、改善計画作成などにつながる取り組みを行うことも有効である。

ウ 住民主体の防災まちづくりの推進

防災まちづくりを推進するためには、住民と行政が地域の実態や課題を共有し住民主体のまちづくりを進めることが重要である。

また、行政は防災のまちづくりに取り組む地域や団体に対してまちづくり専門家の派遣、住民やリーダーの研修会実施、情報提供などの支援を行なうことが重要である。

エ まちづくりプラットフォームの設置

住民、行政担当者、まちづくり専門家等が日常的に気軽に立ち寄ることができる拠点として、空き家・空き店舗・既存の公共施設等の一部を使うことも含めて「まちづくりプラットフォーム」を行政が主体となって設置し、そこで住民が防災まちづくりを推進

するための情報の提供・交換、勉強会、ワークショップの開催、地区におけるリーダー育成などを行なうことが有効と考えられる。

オ 行政の窓口の一本化と制度、補助事業の有効活用

行政の窓口を地域単位で一本化し、これまで個別に取り組まれてきた様々な制度・補助事業を有効に組み合わせて実施することや新たな制度の創設が必要である。

(本 文)

1 はじめに

震災から10年を迎え、被災地の復興市街地整備事業については、すでに工事が完了し、新しい生活が始まった地区、工事の完了までもう一息の地区など、復興の状況に差はあるものの、関係者の懸命の取り組みによりほぼその完了が見えてきている。

震災直後、倒壊した住宅や市場、事業所が眼前に広がり、それらは無惨にも破壊された生活の姿を呈していた。そのような状況を目にして、生活を再建し、暮らしの基盤を修復するとともに二度とこのような被害を被らないような都市構造を再建することが被災した地元関係者の責務であった。

そのため、災害に強く、高齢者や障害者にやさしい安全で安心な都市づくりを進めるという方針のもと、基盤整備の状況により、火災などで壊滅的な被害を受けて再建が大きな問題になる地区では、市街地再開発事業や土地区画整理事業等の面的な整備事業に取り組んできた。当初は、事業に対する地元への説明不足や困惑から事業に対する軋轢があったものの、国による法の制定・改正、事業制度の要件緩和・改正、二段階都市計画、予算措置、関係者の事業への取り組みの工夫など、生活再建や合意形成、事業推進における様々な取り組みを通じて、地元の理解と協力が得られ、一定の成果を上げることができたものと考えられる。

本検証報告は、このように大規模な震災復興市街地整備事業を行ってきたことに対して、事業着手から完了まで、各地区でどんな課題を抱え、どの様に工夫し、解決してきたか。また、何ができたか（何を行ってきたか）、何ができなかったか（何を行なわなかったか）、なぜできなかったか等を明らかにし今後の参考にしようとした。

検証作業は、筆者も懇話会委員を務め、平成15年3月に纏めた「復興市街地整備とその推進方策に関する調査報告書」を基本に、被災地の状況とその後の復興事業の進捗をよく知る行政関係者、まちづくり専門家、地元まちづくり協議会等関係者へのヒアリング調査を実施し、体験談などを参考に必要な時点修正等を加えながら進めた。

2 震災がもたらしたもの

(1) 震災前の概況

神戸、阪神間は戦前から市街地としてまち、文化が形成されてきており、特に神戸市、芦屋市、西宮市、尼崎市の大阪湾に面した地域では、人口が集中した市街地が形成されていた。また、淡路地域においては古くからの農漁村型の集落が多かった。

これらの市街地には、①狭小な敷地の上に老朽木造建築物が多く存在し、この中で賃貸住宅が多数存在していること、②敷地内の空地が不足していること、③細街路等の敷地外の空地が不足していること、④幹線道路・都市計画公園等がほとんど存在していないことといった特性を有しているいわゆる「密集市街地」の地区が多かった。

今世紀の関西方面における主な大震災・津波は、北丹後地震(1927)、東南海地震(1944)、南海地震(1946)、福井地震(1948)ぐらいで、大規模な直下型地震は発生していなかったところに、平成7年1月17日、阪神・淡路大震災が発生した。

阪神・淡路大震災の発生以前からも、これらの密集市街地を整備するため、地域特性に応じて、住宅地区改良事業、市街地再開発事業、土地区画整理事業などの法定事業や密集住宅市街地整備促進事業などの各種の制度により整備と取り組みが行なわれてきたところ

であるが、必ずしも充分でなく、多くの密集市街地が残されていた。

(2) 被災の状況

戦災罹災地図と今回の阪神淡路大震災において被害の大きかったところを比べると神戸市長田区、兵庫区では非戦災地域（古い建物が残った地域）と倒壊あるいは火災を面的に受けた地域が概ね重なる。また戦災地域では建物の被害が比較的小さかった。



神戸市長田区、兵庫区周辺の戦災と今回の被害

西宮市の阪急西宮北口駅北部や西宮市西部のJRと阪急の間では非戦災地域にある建物の被害が大きかった。神戸市の東部、芦屋市、西宮市南部では戦災地域においても建物の被害が大きかった。

戦災復興区画整理を実施した地区は、周辺道路が整備されていたが、その内部において多くの建物が老朽化しており全半壊の被害を受けた地区があった。住宅地区改良事業、市街地再開発事業などの面的事業を実施し建物を建替えていた地区は被害が少なかったが、未整備の「密集市街地」において甚大な被害が生じたところが多い。

淡路地域の漁村集落では網道などにより特有の市街地を形成し、従来から道路や公園が未整備であり、地区によっては壊滅的な被害を受けた。

(3) 復興市街地整備事業地区の状況

ア 事業地区

震災復興のため面的整備事業として復興市街地整備事業が、神戸市、尼崎市、西宮市、宝塚市、芦屋市、伊丹市、川西市、明石市、北淡町、一宮町、東浦町、五色町の8市4町で行なわれた。

今回の検証はこれらの市町で実施された復興市街地整備事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅地区改良事業、密集住宅市街地整備促進事業など）を対象とした。

イ 事業地区の被災状況

今回の調査対象の61地区では、地区内の全半壊、全焼の合計が80%以上の地区が15地区あり、一方50%未満の地区も21地区あった。また、被災状況が甚大な地区で再開発、土地区画整理を選択、適用している傾向があった。（同一地区で複数の事業が行われている地区は主たる事業で計算。また住市総、優建は61地区には含めていない。）

ウ 市街地特性

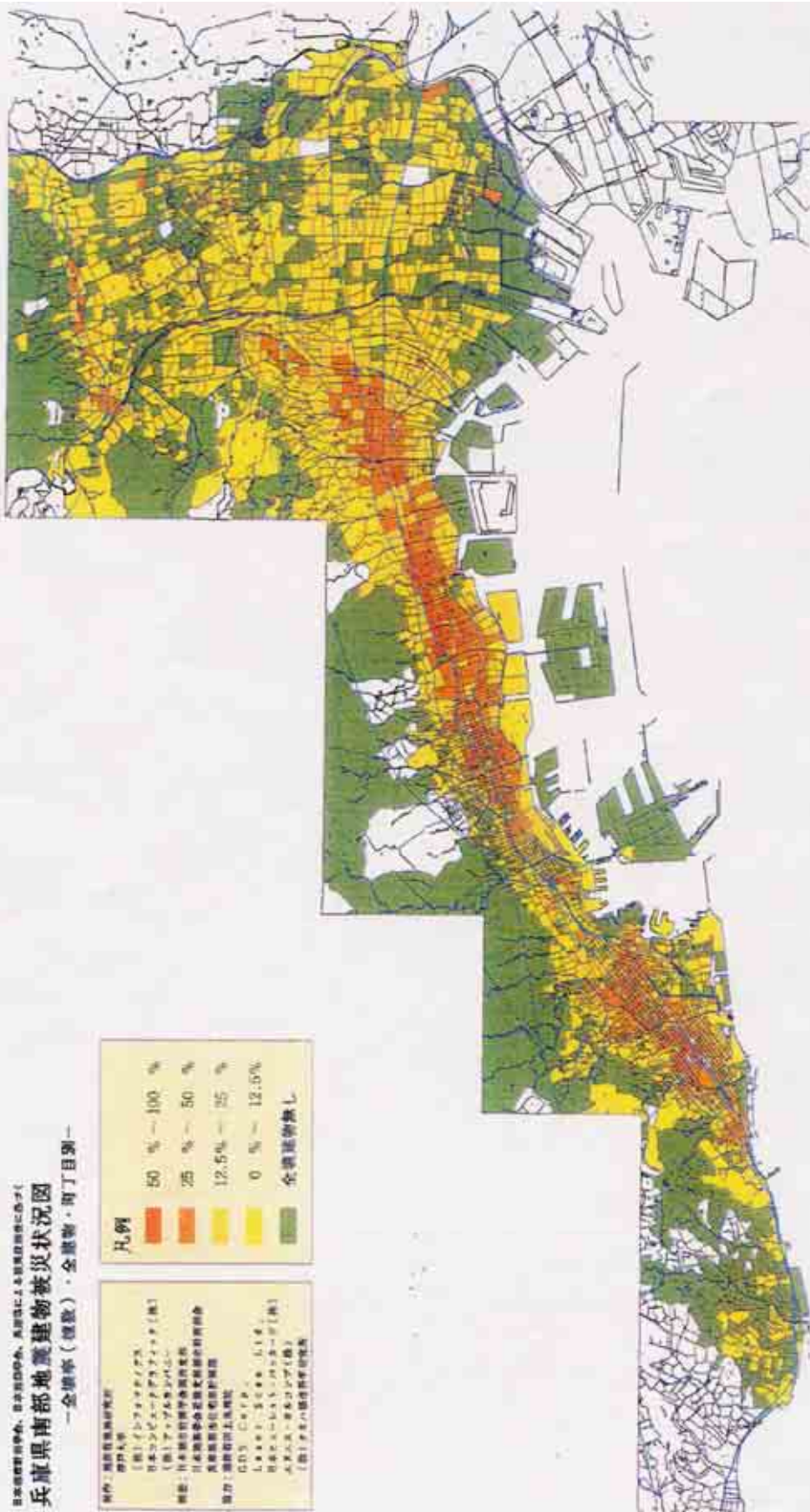
今回の復興市街地整備事業の事業地区の特性を見ると、既成市街地（副都心もしくは商業地／住商もしくは住商工混在地／住宅地）に位置する地区が8割程度を占めている。残りは淡路地域の集落と市街化区域内集落（阪神間の郊外の集落）であった。

エ まちづくりの取組履歴

市街地再開発事業や土地区画整理事業を適用した地区では、震災前から、「都市計画による都市再開発方針の2号地区の位置づけ」、「再開発準備組合などまちづくり準備組織」、「事業実施についての調査や計画策定の実績」などの取り組みがあり、一定の事業化の素地ができていたところが多かった。

密集事業に取り組んだ地区では、震災前に事業化の取り組みがなかった地区が多かった。

日本建築学会、日本都市計画学会、兵庫県による被災建築物へのアンケート
兵庫県南部地震建築物被災状況図
 ー全壊率（棟数）・全建物・町丁目別ー



被災状況図

資料：日本都市計画学会、日本建築学会、兵庫県による被災建築物による被災状況調査に基づく、
 「平成7年兵庫県南部地震被害調査最終調査報告書」（平成8年3月、
 建設省建築研究所）

■ 調査対象地区総括表

枠組みの手法、 あるいはメイン事業	市町	事業地区名	地区面積 (ha)	住市総 (△は区域内)	再開発 (◎は災害復興事業)	土地画整理 (◎は災害復興事業)	密集 (◎は災害復興事業)	改良 (◎は災害復興事業)	建築基準法84条区域 (部)	被災市街地復興推進地域 (△は一)	各市重点復興地域	震災前の都市計画決定	震災前から地元 に準備組織あり	震災前の都市再開発 方針(2号地区)	震災前の都市再開発 方針(事業予定地区)	震災前に調査・計画 の実績あり	基盤整備実績 (戦災復興)	基盤整備実績 (耕地整理等)	被災状況 (全半壊・ 全焼率)	被災状況 (全壊・ 全焼率)
再開発：30地区 再開発事業のうち、 ◎は災害復興市街地 再開発事業	神戸市	六甲道駅南	5.90	△	◎				○	○	○	○	○	○			○	88.7%	78.8%	
		桜町3丁目	0.60	△	◎						○	○	○	○				○	100.0%	100.0%
		弓木町4丁目	0.60	△	◎							○	○	○					98.0%	94.0%
		新長田駅南	20.10	△	◎				○	○	○	○	△	△			△		82.8%	74.4%
		新長田駅前	1.46	△	◎						○	○	○	○					—	—
		新開地2丁目ブロック	0.23	△	◎						○	○	○	○					67.4%	56.5%
		新開地6丁目東	0.29	△	◎						○	○	○	○			○		40.7%	11.1%
		舞子駅前	0.70		◎							○	○	○	△				—	—
		垂水駅東第2	1.66		○							○	○	○					—	—
		垂水駅西	1.96		○							○	○	○					—	—
	JR住吉駅南	0.90		◎							○	○	○			○		38.5%	38.5%	
	JR住吉駅東	1.40		◎								○	○					※2	—	
	湊川中央周辺	0.54		◎								○							83.8%	18.9%
	舞子公園駅北	0.80		◎								○							33.3%	14.3%
	西宮市	西宮北口駅北東	3.35	△	◎				○	○	○		○						76.1%	70.9%
		阪神西宮駅南第一	0.51		◎						○						○		63.9%	61.1%
		六湛寺東	1.45		◎						○	○	○				○		—	—
		西宮北口駅南西第一	3.30		◎						○		○						3.8%	0.0%
	尼崎市	西宮北口駅南第10街区	0.45		◎	△					○		○						29.2%	20.8%
		JR尼崎駅北第二	3.60	△	◎						○	○	○						17.9%	0.0%
JR尼崎駅前		1.45	△	◎							○	○	○					—	—	
立花南第二		2.20		◎							○	○	○			○		5.6%	1.1%	
宝塚市	阪神尼崎駅東	0.90		◎			◎				○	○	○					58.5%	0.0%	
	仁川駅前	1.64	△	◎				○	○	○		○	△	△				56.8%	25.0%	
	売布神社駅前	1.56	△	◎				○	○	○		○	△	△				43.0%	18.7%	
	宝塚駅前第2工区	0.88		◎				○	○	○					○			65.2%	43.5%	
伊丹市	湯本第一	0.57		◎							○	○	○	○				20.0%	20.0%	
	宮ノ前	2.05		◎							○	○	○	○				3.3%	0.0%	
川西市	川西能勢口駅東	0.30		◎							○	○	○	○				36.4%	0.0%	
	明石市	東仲ノ町	1.67		◎							○	○					81.8%	22.0%	
区画整理：13地区	神戸市	六甲道駅西	19.70	△	◎				○	○	○		△	△			○	67.7%	56.2%	
		新長田・鷹取	87.80	△	◎				○	○	○		△	△	△		△	85.7%	78.4%	
		松本	8.90	△	◎					○	○	○					○	80.7%	66.9%	
		御管	10.10	△	◎					○	○	○		△	△			○	88.3%	83.7%
		森南	16.70		◎					○	○	○		△				○	65.1%	57.5%
		湊川町1・2丁目	1.50		◎	◎					○	○							(80%以上)※1	—
		神前町2丁目北	0.49	△	◎						○	○						○	91.9%	72.1%
	芦屋市	芦屋西部	21.02	△	◎					○	○						△		92.3%	82.7%
		芦屋中央	13.35	△	◎					○	○	○		△	△		△	△	76.0%	62.9%
	西宮市	西宮北口駅北東	31.20	△	◎					○	○		△						51.4%	21.3%
		森具	10.50	△	◎	◎				○	○					○	△	△	67.7%	67.7%
	尼崎市	築地	13.70		◎		◎			○	○					○			42.2%	1.4%
		北淡町	20.86		◎	◎				○	○								61.7%	38.2%
改良：8地区	芦屋市	若宮	2.25					◎								△	△	88.9%	62.1%	
		JR西宮駅北	1.47					◎			○							72.0%	56.9%	
	尼崎市	昭和通・西大物町	0.60		◎								○	○				58.5%	0.0%	
		築地	13.70			◎		◎		○	○								42.2%	1.4%
	戸ノ内	戸ノ内第3	3.39						◎		○		○	○					33.0%	3.9%
		戸ノ内第4	3.74						◎		○		○	○					33.2%	4.3%
		戸ノ内第5	4.53						◎		○		○	○					33.0%	4.1%
	東園田	東園田	0.80						◎		○								58.6%	1.6%
湊川町東部		7.17							△	○								67.7%	47.6%	
密集：20地区	神戸市	神前	5.20	△	◎	◎				△	○						○	85.2%	66.0%	
		長田東部	17.85			◎				○	○				○	△		86.8%	70.1%	
	西宮市	森具震災復興	10.50	△		◎			○	○					○	△		67.7%	67.7%	
		JR西宮駅北震災復興	24.84			◎					○							51.9%	42.4%	
	尼崎市	潮江北	59.60	△											○		△	(10%未満)※1	—	
		杭瀬北	46.70											△			○	(10%未満)※1	—	
		戸ノ内・東園田	51.26								○		△	△				39.1%	2.0%	
	宝塚市	川面	23.01								○								64.4%	33.2%
		清荒神・売布	26.00								○								64.4%	27.2%
	伊丹市	山本	19.25								○								34.8%	26.5%
荒牧		24.50								○								39.2%	16.1%	
鴻池		5.90								○								40.6%	13.7%	
西野	西野	6.10								○								55.7%	10.3%	

3 復興市街地整備事業の概要

(1) 実施事業の概要

ア 事業の概要

今回の検証調査では、震災後に復興事業として実施された面的整備事業である市街地再開発事業（再開発）、土地区画整理事業（土地区画整理）、住宅地区改良事業（改良）、密集住宅市街地整備促進事業（密集）を主対象とし、あわせて、これらの面的整備事業の区域を含みより広い範囲での住宅再建や基盤整備を行った住宅市街地総合整備事業（住市総）及び建築物の個別再建支援を行った優良建築物等整備事業（優良）も対象とした。

対象事業の市町別の事業数は下表のとおりである。

なお、市街地再開発事業については、震災復興市街地再開発事業（24事業）に加え県や市の復興計画で復興関連事業と位置づけられた震災前から実施されていた事業（6事業）も対象とした。

【市町別対象事業数】

	再開発	区画整理	改良	密集	小計	住市総	優良	合計
神戸市	14 (2)	7		3	24	8	102	134
芦屋市		2	1		3	2	27	32
西宮市	5 (0)	2	1	2	10	2	26	38
尼崎市	4 (3)	1	6	3	14	1	2	17
宝塚市	4 (0)			3	7	2	9	18
伊丹市	1 (1)			3	4		1	5
川西市	1 (0)				1			1
明石市	1 (0)				1			1
北淡町		1		3	4			4
一宮町				1	1			1
東浦町				1	1			1
五色町				1	1			1
合計	30 (6)	13	8	20	71	15	167	253

※「再開発」()内は、県市の復興計画で震災関連事業と位置づけられた事業で内数

イ 事業区域

事業地区の規模をみると、2ha未満の事業地区が25地区あり、5ha未満までの事業地区が全体の半数を占めている。

事業手法別にみると、再開発事業はほぼ5ha未満に集中しており、密集事業は5ha以上に集中している。土地区画整理事業は10～20haに最も集中しているが、他の事業手法に比べて小規模から大規模までまんべんなく分布している。

ウ 事業の規模

対象事業のうち、再開発事業及び土地区画整理事業については、他事業による従前居住者用住宅整備を組み合わせる事例が多いことから、従前居住者用住宅整備の費用を上乗せして各地区の総事業費を算定した。

(7) 市街地再開発事業を中心に組み組んだ地区

- ・事業地区面積は1地区あたり0.3ha～20.1ha、平均は2.1haである。
- ・総事業費は再開発を主とする事業として組み組んだ30地区で総額約9,860億円、事業地区面積当たりの事業費は156.3億円/haとなっている。

(4) 土地区画整理事業を中心に組み組んだ地区（築地地区を含む）

- ・事業地区面積は1地区あたり0.5ha～87.8ha、平均は19.7haである。
- ・総事業費は土地区画整理事業を主として組み組んだ13地区で総額約4,540億円と

なる。

- ・事業地区面積当たりの事業費は17.7億円/haと再開発事業の約1/10となっている。

(ウ) 住宅地区改良事業を中心に組み合わせた地区

- ・事業地区面積は1地区当たり0.8ha～4.5ha、平均は2.7haである。
- ・改良事業の総事業費は、密集事業と組み合わせて行った5地区を含む6地区で総額約700億円となる。
- ・事業地区面積当たりの事業費は43.3億円/haと再開発事業の1/4強、土地区画整理事業の2倍強となっている。

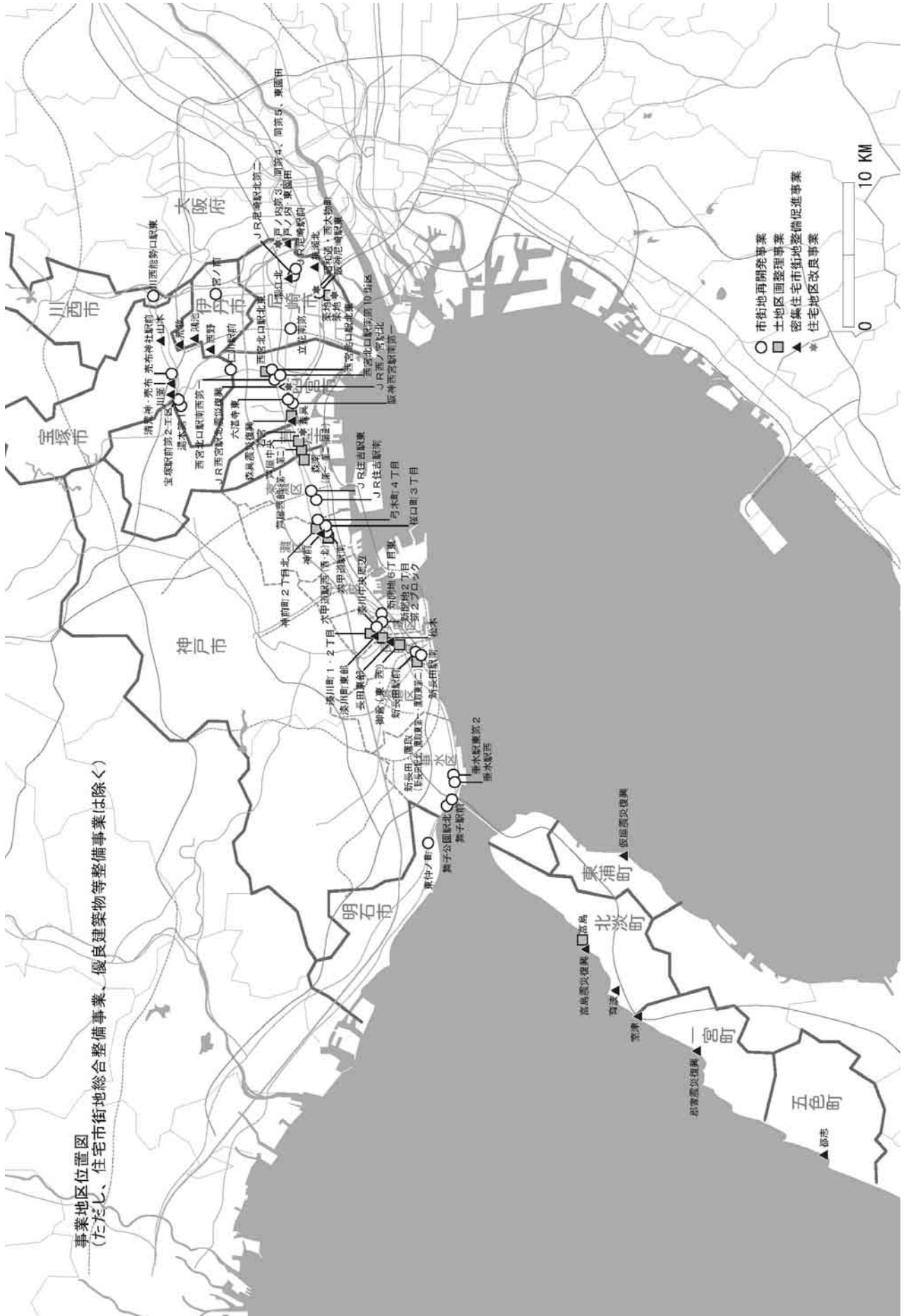
(イ) 密集事業

- ・事業地区面積は1地区当たり5.2ha～59.6ha、平均20.1haである。
- ・密集事業の総事業費は改良事業と組み合わせて行った2地区を含む17地区で総額約290億円となる。
- ・事業地区面積当たりの事業費は0.8億円/haと再開発事業や土地区画整理事業に比べて遥かに低くなっている。これは密集事業の事業区域の設定と、具体的な事業（道路整備、公園整備他）が、地区内の一部の部分で実施される場合が多いためと考えられる。

エ 事業手法の組合せ状況

今回の震災復興においては、従前居住者用住宅の建設、共同建替えの支援、区画道路や小公園の整備などを効果的に行うため、複数の事業を組み合わせ実施した地区が多かった。組み合わせ状況は別表のとおりである。

工 事業地区位置図



事業地区の組み合わせ表

	組み合わせられた事業					
	市街地再開発事業	土地区画整理事業	住宅地区改良事業	密集住宅市街地整備促進事業	住宅市街地総合整備事業	
主となる事業	市街地再開発事業 30地区	<ul style="list-style-type: none"> ・垂水駅東第2 ・垂水駅西 ・舞子駅前 ・六湛寺東 ・立花南第二 ・湯本第1 ・宮ノ前 ・川西能勢口駅東 ・東仲ノ町 *新長田駅前 *桜口町3丁目 *新開地2丁目 *JR尼崎駅北第二 *JR尼崎駅前 		<ul style="list-style-type: none"> ・阪神尼崎駅東 (昭和通・西大物町) 		<ul style="list-style-type: none"> ・新長田駅南(新長田) ・六甲道駅南(六甲) ・西宮北口駅北東 (西宮北口駅北東) ・売布神社駅前(売布) ・仁川駅前(仁川) ・阪神西宮駅南第一 (香榎園・西宮駅周辺)
	土地区画整理事業 13地区		<ul style="list-style-type: none"> ・森南 *神前町2丁目北 	<ul style="list-style-type: none"> ・築地(築地) 	<ul style="list-style-type: none"> *森貝(森貝震災復興) *富島(富島震災復興) 	<ul style="list-style-type: none"> ・六甲道駅西(六甲) ・新長田・鷹取(新長田) ・御萱(御萱) ・松本(松本周辺) ・芦屋西部(芦屋西部) ・芦屋中央(芦屋中央) ・西宮北口駅北東 (西宮北口駅北東)
	住宅地区改良事業 1地区			<ul style="list-style-type: none"> ・若宮 		
	密集住宅市街地整備促進事業 17地区			<ul style="list-style-type: none"> ・JR西宮駅北震災復興(JR西宮駅北) ・戸ノ内・東園田 (戸ノ内第3、第4、第5、東園田) 	<ul style="list-style-type: none"> ・長田東部 *神前 ・杭瀬北 ・川面 ・清荒神・売布 ・山本 ・荒牧 ・鴻池 ・西野 ・室津 ・育波 ・仮屋震災復興 ・郡家震災復興 ・都志 *潮江北 	15地区
	住宅市街地総合整備事業					<ul style="list-style-type: none"> ・兵庫駅南周辺 ・真陽地区

注1) ()なしは主となる事業の地区名、()内は組み合わせられた事業の地区名

注2) ○○は被災市街地復興推進地域内を示す。

注3) *印は住市総事業区域内

注4) 戸ノ内・東園田地区(密集事業)には4地区の改良事業(戸ノ内第3、第4、第5、東園田)が組み合わせられている。

(2) 事業の進捗状況

ア 進捗状況

事業手法ごとの進捗状況は以下の通りとなっている。(平成16年7月末)

(7) 市街地再開発事業

- ・7市において30地区が復興関連事業として進められており、うち24地区が震災復興市街地再開発事業に位置づけられている。また、被災時には30地区のうち16地区が都市計画決定済みの段階であった。
- ・現在30地区中29地区について建築工事が完了している。

(4) 土地区画整理事業

- ・5市町において、13地区の震災復興土地区画整理事業が実施されており、うち4地区で換地処分が完了している。
- ・他の地区も、平成16年度中の工事の概成を目指して、事業が進められている。

(ウ) 住宅地区改良事業

- ・3市において、8地区の住宅地区改良事業が実施されており、うち4地区が完了している。
- ・他の地区についても、平成16～22年度の事業完了を目指している。

(イ) 密集住宅市街地整備促進事業

- ・9市町において、20地区の密集住宅市街地整備促進事業が実施されており、うち8地区が完了している。
- ・他の地区についても、平成16～18年度の事業完了を目指している。

(オ) 住宅市街地総合整備事業

- ・震災復興15地区中5地区が完了した。残る10地区は、区画整理事業などとの組合せにより公園などの基盤整備を行っている。

イ 市街地再開発事業の進捗状況

都市名	NO	地区名	施行者 事業種別	面積 (ha)	都市計画 決定告示 年月日	事業計画 組合設立 認可公告 年月日	管理処分 計画決定 権利変換 期日	建築工 事着工 年月	建築工事 完了年月
神戸市	1	垂水駅東第2 *	市・2種	1.6	S59.3.16	H 6. 4. 12	H 8. 4. 10	H 9. 5	H12.3
	2	垂水駅西 A工区 B工区*	市・2種	1.9	S59.3.16	H 3. 3. 16	H 5. 2. 16 H 9. 1. 20	H 5. 3 H 9. 8	H8.10 H11.11
	3	新長田駅前 ※*	市・1種	1.45	H3. 3. 8	H 5. 3. 22	H 6. 9. 20	H 7. 7	H10.8
	4	新長田駅南 ※*	市・2種	20.10	H7. 3. 17	H 8. 10. 31 (第1地区) H 9. 1. 14 (第2地区) H11. 1. 14 (第2B地区) H12. 1. 14 (第2C地区) H9. 10. 28 (第3地区) H11. 10. 4 第3地区(大橋4) H15. 11. 27 第3地区(大橋3)	H 9. 8. 29 H10. 1. 8 H14. 8. 5 H13. 12. 11 H10. 8. 21	H 9. 8 H 9. 5 H14. 9 H13. 12 H11. 1 H12. 5	
	5	舞子駅前 ※*	市・1種	0.72	H4. 3. 21	H 8. 11. 21	H 9. 10. 6	H 9. 9	H13. 3
	6	六甲道駅南 ※*	市・2種	5.90	H7. 3. 17	H 8. 3. 28 (第1地区) H10. 8. 12 (第2地区) H 9. 11. 20 (第3地区) H10. 3. 12 (第4地区)	H 9. 3. 21 H12. 3 H10. 11. 18 H11. 3. 11	H 9. 7 H10. 11 H10. 2 H10. 5	H12. 4 H16. 3 H13. 12 H15. 9
	7	桜口町3丁目 ※*	組合1種	0.63	H 4. 3. 21	H 5. 2. 16	H 7. 3. 24	H 7. 9	H 9. 8
	8	湊川中央周辺 ※	組合1種	0.54	H 8. 11. 5	H 9. 8. 25	H10. 4. 15	H10. 7	H12. 3
	9	J R住吉駅南 ※*	組合1種	0.90	H 7. 3. 17	H 8. 12. 10	H10. 3. 26	H11. 3	H13. 12
	10	J R住吉駅東 ※*	公団1種	1.40	H 8. 3. 26	H 8. 9. 25	H 9. 5. 26	H 9. 9	H11. 11
	11	新開地2丁目27'ロック ※*	組合1種	0.23	H 4. 3. 21	H 8. 12. 6	H10. 1. 6	H10. 2	H12. 2
	12	新開地6丁目東 ※	組合1種	0.28	H 8. 3. 26	H 8. 12. 6	H 9. 4. 4	H 9. 7	H11. 7
	13	弓木町4丁目 ※	組合1種	0.57	H 9. 2. 28	H 9. 12. 9	H10. 9. 2	H10. 11	H12. 10
	14	舞子公園駅北 ※	組合1種	0.80	H10. 1. 12	H11. 2. 2	H12. 1. 31	H12. 7	H14. 2
西宮市	15	六湛寺東 ※*	組合1種	1.45	H 4. 7. 3	H 5. 11. 9	H 6. 11. 1	H 7. 10	H10. 5
	16	西宮北口駅南西第一 ※*	組合1種	3.30	H 7. 12. 27	H 8. 9. 27	H 9. 2. 28	H 9. 7	H12. 10
	17	西宮北口駅北東 ※*	公団2種	3.35	H 7. 3. 17	H 8. 5. 7	H 9. 3. 6	H10. 3	H13. 3
	18	西宮北口駅南第10街区 ※*	組合1種	0.45	H 7. 4. 28	H 8. 3. 26	H 9. 12. 27	H10. 2	H12. 9
	19	阪神西宮駅南第一 ※	組合1種	0.51	H10. 3. 3	H11. 3. 26	H12. 11. 31	H13. 8	H15. 11
尼崎市	20	J R尼崎駅北第二 *	公団1種	3.63	H 3. 12. 13	H 7. 12. 20	H 8. 10. 20	H 9. 3	H11. 11
	21	J R尼崎駅前 *	農公社 1種	1.45	H 2. 7. 13	H 5. 6. 28	H 6. 3. 31	H 7. 1	H10. 1
	22	立花南第二 *	組合1種	2.18	H 5. 7. 20	H 7. 10. 6	H 8. 9. 30	H 9. 5	H12. 5
	23	阪神尼崎駅東 ※*	市・1種	0.90	H 8. 2. 13	H11. 5. 18	H12. 2. 4	H12. 3	H14. 12
宝塚市	24	湯本第1 ※*	組合1種	0.57	H 2. 12. 11	H 4. 2. 18	H 5. 2. 27	H 5. 12	H10. 3
	25	宝塚駅前第2工区 ※*	市・2種	0.88	H 7. 3. 17	H 8. 3. 25	H 8. 12. 25	H 9. 9	H12. 9
	26	売布神社駅前 ※*	公団2種	1.56	H 7. 3. 17	H 8. 5. 31	H 9. 2. 25	H 9. 8	H11. 10
	27	仁川駅前 ※*	公団2種	1.64	H 7. 3. 17	H 9. 6. 18	H10. 3. 20	H11. 5	H15. 3
伊丹市	28	宮ノ前 *	市・2種	2.05	S59.9.25	S62. 4. 15	H 1. 4. 14	H 2. 3	H13. 3
川西市	29	川西能勢口駅東 ※*	組合1種	0.30	S61.12.12	H 6. 1. 25	H 9. 3. 6	H 9. 11	H11. 9
明石市	30	東仲ノ町 ※*	組合1種	1.67	H 1. 10. 17	H 3. 10. 4	H 8. 6. 11	H10. 1	H13. 11
市街地再開発事業 計				63.1	都市計画 決定	事業計画 決定・組合設立	管理処分 計画決定・ 権利変換	建築工 事着工	建築工事 完了
30地区					30地区	30地区	30地区	30地区	29地区

注：下線_は被災市街地復興推進地域内の事業を示す。

※は震災復興市街地再開発事業を示す。(全24地区)

*は復興関連事業を示す。

ウ 土地区画整理事業の進捗状況 (※完了年月は換地処分年月)

都市名	地区名	施行者	面積	都市計画 決定年月	事業計画決定 年月	仮換地指定 開始年月	工事着工 年月	完了年月
神戸市	森南	市	16.7	H7.3	H9.9 (第一地区)	H10.3	H10.4	H15.2
					H10.3 (第二地区)	H10.11	H10.12	H15.2
					H11.10 (第三地区)	H12.5	H12.6	
	六甲道駅西	市	19.7	H7.3	H8.3 (西地区)	H8.11	H8.12	H13.7
					H8.11 (北地区)	H9.2	H9.3	
	松本	市	8.9	H7.3	H8.3	H8.11	H8.12	
	御菅	市	10.1	H7.3	H8.11 (東地区)	H9.10	H9.10	H15.4
					H9.1 (西地区)	H10.1	H10.1	
	新長田・鷹取	市	87.8	H7.3	H8.7 (新長田駅北地区)	H9.1	H9.1	
					H7.11 (鷹取東第一地区)	H8.8	H8.9	H13.2
H9.3 (鷹取東第二地区)					H9.9	H9.9		
湊川町1・2丁目	組合	1.5		H8.11	H9.5	H9.5	H14.9	
神前町2丁目北	組合	0.5		H8.12	H9.9	H9.9	H12.12	
芦屋市	芦屋西部	公団 市	21.0	H7.3	H10.5 (第一地区)	H11.8	H11.8	H15.5
					H10.3 (第二地区)	H11.3	H11.3	
	芦屋中央	公団	13.4	H7.3	H8.6	H9.8	H9.8	H14.5
西宮市	森具	市	10.5	H7.3	H8.2	H8.11	H9.1	H13.10
	西宮北口駅北東	市	31.2	H7.3	H8.11	H9.10	H9.10	
尼崎市	築地	市	13.7	H7.8	H7.12	H9.2	H9.3	
北淡町	富島	町	20.9	H7.3	H8.11	H9.12	H10.1	
土地区画整理事業 計 13地区			255.9	都市計画 決定地区 11地区	事業計画 決定地区 20地区	仮換地指定 開始 20地区	工事着手 20地区	

エ 住宅地区改良事業の進捗状況

都市名	N0	地区名	面積 (ha)	事業着手年度	事業完了年度
尼崎市	1	築地	13.72	H 7	
	2	戸ノ内第3	3.39	S56	
	3	戸ノ内第4	3.74	H 7	
	4	戸ノ内第5	4.53	H 7	
	5	東園田	0.80	H 7	H13
	6	昭和通・西大物町	0.60	H 7	H13
西宮市	7	JR 西宮駅北	1.47	H 7	H13
芦屋市	8	若宮	2.25	H 7	H13
住宅地区改良事業 計 8地区			30.50	事業着手 8地区	事業完了 4地区

オ 密集住宅市街地整備促進事業の進捗状況

都市名	N0	地区名	面積 (ha)	事業着手年度	事業完了年度
神戸市	1	長田東部	17.85	H 8	
	2	湊川町東部	7.17	H 8	
	3	神前	5.20	H 8	
尼崎市	4	杭瀬北	46.70	H 7	
	5	潮江北	59.60	H 7	
	6	戸ノ内・東園田	51.46	H 8	
西宮市	7	JR 西宮駅北震災復興	24.84	H 7	H13
	8	森具震災復興	10.50	H 7	H10
宝塚市	9	川面	23.01	H 7	H14
	10	清荒神・売布	26.00	H 7	H13
	11	山本	19.25	H 7	H14
伊丹市	12	荒牧	24.50	H 7	
	13	鴻池	5.90	H 7	H12
	14	西野	6.10	H 7	H11
北淡町	15	富島震災復興	20.94	H 8	H12
	16	室津	10.74	H 8	
	17	育波	12.95	H 8	
一宮町	18	郡家震災復興	15.96	H 6	
東浦町	19	仮屋震災復興	36.80	H 7	
五色町	20	都志	22.67	H 7	
密集住宅市街地整備促進事業 計 20地区			448.14	事業着手 20地区	事業完了 8地区

4 復興過程における取り組み概要

(1) 初動対応期（震災直後）

建物被害は市街地全体に広範囲に広がっていたが、被害が著しいのは、老朽化した木造住宅の集中した市街地、路地で細分化された狭小な敷地、道路、公園等公共施設が未整備であり、都市基盤施設の不足した地区に多く見られた。

市街地の復興については、都市基盤が未整備で被害が大きく個別復興が困難な地区、被害が大きく都市や市街地の将来像の実現のうえで整備・再整備が必要な地区を中心として緊急に面整備事業が実施された。

- 三宮等の都心商業地区は、地区計画、総合設計等で景観等にも配慮しつつ建物再建を進める。
- 鉄道駅周辺等では、市街地再開発事業、土地区画整理事業、住宅市街地総合整備事業等で、ポテンシャルに対応した駅前広場や道路等の都市基盤と建物再建を併せて行う。
- 淡路地域など基盤未整備地区では、土地区画整理事業、密集住宅市街地整備促進事業等で、都市基盤整備と敷地整備を併せて行う。
- 耕地整理で市街地の形態ができていない地区では、土地区画整理事業、住宅市街地総合整備事業等で、必要な基盤や住宅の整備を行う。
- 都市計画施設が整備済みであるが、区画道路等が不足している市街地で面的に被害を受けた地区では、区画道路を確保する土地区画整理事業を行い、一方、被災建物が散在している地区では、敷地の共同化を住宅市街地総合整備事業、優良建築物等整備事業等を活用する。

ア 建築基準法第 84 条による建築制限が 14 地区（337ha）で区域指定

焼失地区を中心に道路等の都市基盤が未整備で被害が大きな区域では、滅失した建築物が個別再建されると、震災前の都市基盤が未整備な状態で復元されるだけでなく、建築基準法の接道要件等により再建ができない多くの宅地を残すことになりかねない状況であった。

このため、土地区画整理事業、市街地再開発事業など行政主導による復興事業を明らかにし、事業の都市計画決定までの間の個別再建規制のため、地区計画による建物再建を誘導する三宮地区を含む 14 地区で、建築基準法第 84 条の規定による区域指定が行われ、その後に予定する土地区画整理事業等の施行区域内の都市計画制限と同程度の建築制限がかけられた。（神戸市・西宮市：平成 7 年 2 月 1 日 / 芦屋市・宝塚市・北淡町：平成 7 年 2 月 9 日）

イ 復興基本方針・指針及び復興緊急整備条例の制定

被災市町においては、被災地域の早期復興をめざして地域住民と一致協力して都市づくりに取り組むため、被災市街地の復興や住宅の整備・供給方針等を明らかにすることに努め、神戸市ほか阪神間の 4 市においては「復興基本方針・指針」を定めるとともに「復興の理念」、「市・市民・事業者の責務」や「震災復興促進区域等の指定」などを定めた「震災復興緊急整備条例」が制定された。（西宮市は、市街化区域全体を対象とし、区域指定の規定は定めていない。）

【復興基本方針・指針及び震災復興緊急整備条例制定状況】

市名	復興基本方針・指針	震災復興緊急整備条例
神戸市	震災緊急復興市街地・住宅整備基本方針について (H7. 1. 31 公表)	神戸市震災復興緊急整備条例 (H7. 2. 16 公布)
西宮市	西宮市災害市街地復興基本方針 (H7. 1. 31 公表)	西宮市震災に強いまちづくり条例 (H7. 4. 1 公布)
芦屋市	芦屋市震災復興事業基本方針 (H7. 2. 7 公表)	芦屋市震災復興緊急整備条例 (H7. 3. 18 公布)
伊丹市	伊丹市震災復興基本指針 (H7. 2. 21 公表)	伊丹市震災復興緊急整備条例 (H7. 3. 24 公布)
宝塚市	宝塚市震災復興基本方針 (H7. 2. 8 公表)	宝塚市震災復興緊急整備条例 (H7. 3. 27 公布)

ウ 被災市街地復興推進地域及び土地区画整理事業・市街地再開発事業等の都市計画決定
(平成 7 年 3 月 17 日)

阪神・淡路大震災を契機として制定され、平成 7 年 2 月 26 日に施行された被災市街地復興特別措置法による被災市街地復興推進地域においては、建築制限と事業特例の二つの効果が働くこととなる。今回の震災復興においては主に事業特例を活用して円滑に復興を進める観点から、平成 7 年 3 月 17 日に、前記建築基準法による建築制限区域（三宮地区を除く）において被災市街地復興推進地域と土地区画整理事業・市街地再開発事業の都市計画が合わせて決定された。

建築制限区域、被災市街地復興推進地域、土地区画整理事業等の都市計画決定の関連は、次表のとおりである。

(面積：ha)

市町名	建築制限区域 (建基法 84 条)	面積	被災市街地復興推 進地域	面積	都市計画 (土地区画整理等)	面積
神戸市	森南地区	19	森南被災市街地復興推 進地域	16.7	森南地区震災復興土地 区画整理事業	16.7
	六甲道駅周辺 地区	28	六甲道駅周辺被災市 街地復興推進地域	25.6	六甲道駅西地区震災復 興土地区画整理事業	19.7
					六甲道駅南地区震災復 興第二種市街地再開 発事業	5.9
	松本地区	9	松本被災市街地復興推 進地域	8.9	松本地区震災復興土地 区画整理事業	8.9
	御菅地区	10	御菅被災市街地復興推 進地域	10.1	御菅地区震災復興土地 区画整理事業	10.1
	新長田駅周辺 地区	92	新長田駅周辺被災市 街地復興推進地域	89.2	新長田・鷹取地区震災 復興土地区画整理事業	69.2
					新長田駅南地区震災復 興第二種市街地再開 発事業	20.0
	三宮地区	75	-----	—	地区計画(5地区)	70.6
	-----	—	湊川町1・2丁目被災 市街地復興推進地 域	1.5	-----	—
-----	—	神前町2丁目北被災 市街地復興推進地 域	0.5	-----	—	
芦屋市	西部地区	22	芦屋西部被災市街地復 興推進地域	21.2	芦屋西部震災復興土地 区画整理事業	21.2
	中央地区	13	芦屋中央被災市街地復 興推進地域	13.4	芦屋中央震災復興土地 区画整理事業	13.4
西宮市	森具地区	10	森具被災市街地復興推 進地域	10.5	森具震災復興土地区画 整理事業	10.5
	西宮北口駅北 東 地区	34	西宮北口駅北東被災 市街地復興推進地 域 (既決定区画整理施 行区域 5.4ha を含 む)	34.6	西宮北口駅北東震災復 興土地区画整理事業	25.8
西宮北口駅北東地区震 災復興第二種市街地再 開発事業					3.4	
尼崎市	-----	—	築地被災市街地復興推 進地域	13.7	築地震災復興土地区画 整理事業	13.7
宝塚市	売布神社駅前 地区	1.6	売布神社駅前地区被災 市街地復興推進地 域	1.6	売布神社駅前地区震災 復興第二種市街地再開 発事業	1.6
	仁川駅前地区	1.6	仁川駅前地区被災市 街地復興推進地域	1.6	仁川駅前地区震災復興 第二種市街地再開 発事業	1.6
	宝塚駅前地区 (花の道周辺)	0.9	花の道周辺地区被災 市街地復興推進地 域	0.9	宝塚駅前地区震災復興 第二種市街地再開 発事業 (区域拡大 4.8 → 5.7ha)	5.7
北淡町	富島地区	21	富島被災市街地復興推 進地域	20.5	富島震災復興土地区画 整理事業	20.5
合 計	合 計 14 地区	337	合 計 16 地区	270.5	土地区画整理事業	229.7
					11 地区	
					第二種市街地再開 発事業	38.2
					6 地区	
地区計画	5 地区	70.6				
合 計	22 地区	338.5				

(2) 復旧まちづくり初動期（震災直後～平成7年程度）

ア まちづくり協議会の設立

震災直後の混乱を脱して、応急仮設住宅が建設されるなど、生活再建に向けての立ち上がりを見せ始めると、住民側にも復興に向けて前向きに考えていこうという状況が生れてきた。こうした変化の背景には、現地相談所において個別相談、地元説明会を重ね、事業手法の仕組みやそのメリット等について丁寧な説明を繰り返したことにあると考えられる。

このような状況の中で、住民自らがまちの将来像について話し合い、主体的にまちづくりに取り組んでいくための住民組織として「まちづくり協議会」が設立されていく。まちづくり協議会設立のきっかけは、行政の声掛けである場合が多く、行政としては、地元の意見集約と交渉の窓口としてのまちづくり組織の設立を要望したし、一方、地域住民の中でも、前向きにまちづくりを考えていかなければならないと考えるグループが生れて両者がうまく呼応してまちづくり協議会の設立に結びついていった。

密集事業や改良事業の事業地区においても、行政が住環境整備のまちづくりを呼びかけるとともに、まちづくり協議会等の設立を呼びかけ、その後、計画内容や事業手法についての検討がされた地区が多かった。

組織の立ち上げのきっかけ（宝塚市川面3丁目地区）

（復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

当地区では、未接道の宅地が多く、自力再建ができないことがわかり始めて、行政に相談する人が多くなり、これがきっかけとなって、行政による事業の提案と組織立ち上げの呼びかけが行われた。

「建築基準法違反になってしまう人が多く、再建できないことがわかり始めた。そうした地主の方などが中心に復興委員会の委員になった。地主がかなり復興委員会に入っていたことで、地主が反対しにくくなり合意形成が進みやすかった。」

「市に相談に行き、平成7年4月28日に自治会連合会の集まり、5月20日には役員と地主を中心に91名が参加した。6月1日に第1回の復興委員会を立ち上げた。その時には連合会の会長が働きかけて、100人ぐらいが集まった。以後、第2、第4土曜日に活動を行った。アンケート調査は、復興委員会が立ち上がってから行った。」

「自治会の組織がしっかりしており、地元がまとまっていたことが大きい。役員もだいたい顔見知りであった。」（川面3丁目地区復興委員会）

全ての地区でスムーズにまちづくり協議会が設立されたわけではなく、広域な事業区域を設定した地区の中には、それまで交流がなかったこともありまちづくり協議会としての組織の一本化までに時間がかかる地区もあった。

また、中には、広い事業区域を工区区分して、まちづくり協議会のまちづくり提案がまとまったところから事業化していった地区や、当初はコミュニティ単位でまちづくり協議会が設立され、事業の経過の中で組織が統合されていった地区もあった。

組織・構成づくりの工夫（尼崎市築地地区）
 （復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

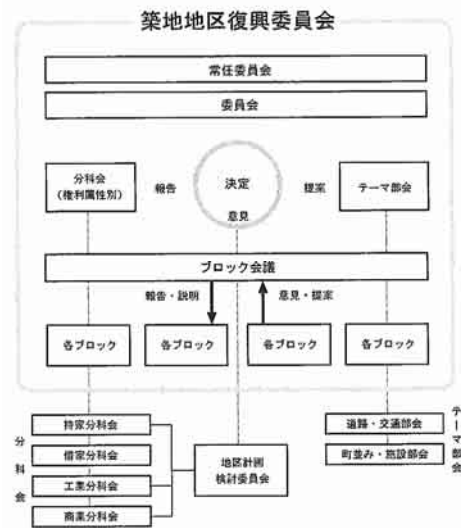
当地区では区域が広く権利者が多いことから、代議員制のブロック会議などを立ち上げた。

「平成 7 年 2 月末に、町会の三役、全体から借家人、商売人などを中心に立ち上げた。

復興委員会は 38 名、常任委員会は 18 名、ブロック会議は 140～150 名であった。役員は同じことを 3 回議論したり、説明したりすることになる。」

「復興委員会は規約も作成し、決定機関として位置づけた。さらに、復興委員会

が 38 名と多いため意志決定を早めるために常任委員会を設けた。しかし、1,000 戸もあるため、ブロック会議を最終の意志決定の場とした。（築地地区復興委員会）



運営体制と構成メンバー（西宮市西宮北口駅北東地区）

（復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

当地区（土地区画整理）では、各町会をベースに個人単位で参加するまちづくり協議会を新たに立ち上げることで、事業を検討する体制ができた。

「当初は、土地区画整理事業の都市計画決定が行われたにもかかわらず、地元は依然としてまとまっていなかった」「被災後 8 ヶ月経った頃、一緒にやらないと行政も対応してくれないのではないかという声が挙がり市からコンサルタントを紹介され、まちづくり協議会方式の提案をうけた。」

「その結果、区画整理推進派や見直しの意見の人も一緒に、自治会をベースとし、参加資格は個人とする「北口・高木まちづくり協議会」を発足させるに至り、まちづくりのための協議会とする 6 原則を掲げた。役員は約 20 名で、その内半分の者で実質的な活動を続けた。」（北口・高木まちづくり協議会）

まち協の立ち上げ（伊丹市荒牧地区）

（伊丹市のヒアリングから）

もともと自治会以外に財産区がありそれを管理する地区内整備委員会が震災前から存在していた。地区の水路改修、道路改修をおこなっていた。その組織が十分に機能しており、地元住民の総意で震災復興推進委員会を設立した。なお、まちづくりの窓口は地区整備委員会が行なうことになった。

イ まちづくり協議会の運営支援、専門家派遣（復興基金による復興まちづくり支援事業）

まちづくり協議会が設立されると、まちづくり活動助成が行われるとともに、まちづくりの専門家であるまちづくりコンサルタント等も派遣され、協議会が自らの手でまちづくり提案を作成するようになった。

しかし、最初からまちづくり提案のとりまとめに向けてスムーズに動きだしたわけではなく、住民サイドも、住民主体で作るまちづくり提案が計画に反映されるのか半信半疑であった。その中で、住民の声を実際に計画や事業に反映させようとする行政の姿勢が住民に理解されると、行政とまちづくり協議会の信頼関係が芽生え始め、まちづくり

提案の作成に向けた本格的な取り組みが各地で始まっていくことになった。

コンサルタント等は、復興基金による復興まちづくり支援事業によって、行政からまちづくり協議会に派遣され、行政と住民との間に入って、第三者的な立場から、両者の橋渡しをしていく役目を果たした。さらには住民自らが望むまちの将来像を、まちづくり提案としてとりまとめるなど重要な役割を担った。

なお、復興事業が実施されていない地区においても、復興基金による事業や各自治体のまちづくり専門家派遣制度などの資金的裏付けにより、まちづくり協議会等に対してまちづくり専門家が派遣されている。

コンサルタントの果たした役割（神戸市灘区弓ノ木町4丁目地区）

（復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

地元だけでは取り組めない事業に対し、コンサルタントによる適切な目標設定やアドバイス、支援が大きく貢献した。

「震災後の混乱期に地元だけでは、当面の応急対策・長期的な恒久対策をどのような方法・手順で進めればよいのかわからずお手上げ状態になっていた。専門的な見識を持ったコンサルタントの献身的な支援で、地元の関係者ががんばれば何とか実現できるレベルの目標を、手順を追って提示する形で誘導してくれた。」（弓ノ木町4丁目再開発組合）

ウ まちづくり提案のとりまとめ

初動期は、まず復興市街地整備事業の必要性や事業手法・制度の仕組について十分な説明・学習を進める必要がある。

具体的な計画案をまちづくり提案として取りまとめるためには、コンサルタントの支援により、まちづくり協議会自らが行政案に対する対案や独自案を作成する方式、施行者が説明会や個別面談等を繰り返して関係権利者の意向をきめ細かく把握して事業を組み立てる方式などがある。

合意形成にあたっては、各権利者の具体的な生活再建の道筋を明らかにすることが重要であった。（例えば土地区画整理事業のように基盤整備と敷地整備を行う事業において、その敷地で建てられる建物をシミュレーションして提示すると理解が得られやすかった）

まちづくり提案の取りまとめの段階では、小グループでの会議や全体住民集会を重ねるとともに、アンケート等による意向把握、ニュース等の発行による情報発信を繰り返し、まちづくり提案のとりまとめのプロセスを多くの権利者に知らせた。

また、土地区画整理事業地区において、各換地敷地に応じたモデル的な住宅の設計案を示すことで、関係権利者の住宅再建イメージが具体化し、合意形成が早まったというような事例も見受けられた。

なお、行政とまちづくりコンサルタントが計画案を作成し、それをまちづくり協議会で議論し修正を加える従来型の手法が取られた地区もあった。

また、行政とまちづくり協議会が協働でまちづくりの計画案をとりまとめた地区や、行政や公団等の事業施行者が、住民意向把握の場を設けて意向把握を繰り返した上で、まちづくり計画案を作成した地区もあった。

縦の道の決定（東浦町仮屋地区ヒアリングの時の町役場、町内会長の話）

- ・H7. 4 ごろから20の町内会を通じ震災で壊れたところの整備について役場に要望した。その結果住環境整備事業であることになった。集会所も土地もお金もなかった。
- ・地区内には国道と南の道をつなぐ縦の道路がなかったので、縦の道を設けることにした。町会議員の全員とともに各町内会ごとにまわり縦の道を決めていき、地図に赤線を入れた。2つの町内会で1本の感じにした。
- ・立ち退き交渉など役場の職員も苦労したが、地域の協力もありスムーズに道もできた。国道と南端の道路をつなぐ縦の道を200m～300mごとに整備できた。

エ 税控除特例による先行買収と代替地斡旋による事業用種地の確保

今回の復興事業においては、副都心地区や中心的商業地の復興に第二種市街地再開発事業が活用されたり、土地区画整理事業のほとんどが減価補償型の事業であったことから、事業のスムーズな進捗のためには用地の先行買収が必要であった。

今回、震災による課税特例措置として、被災市街地復興土地区画整理事業及び被災市街地復興推進地域内で施行された市街地再開発事業（第二種）については、事業計画決定以後の土地の先行取得についての5,000万円特別控除が、都市計画決定以後に拡大され、事業用種地の確保と事業進捗の上で有効であった。

権利者の中にも、震災を機に、商業者が廃業したり、高齢者が地区外の親族と同居したり、複雑であった権利関係を金銭で清算する等、資産を換金して生活再建を図ることを希望する権利者も少なくなく、権利者に多様な選択肢を提供するという意味でも、先行買収の実施は有効であった。

一方、再開発事業や改良事業で戸建住宅・戸建店舗等を希望する権利者や、密集事業で道路幅により従前規模の住宅の再建が困難になる権利者については、代替地を斡旋して転出を支援する必要があった。

そこで、平成7年度～11年度の間、被災市町村において行政等が土地等を買取する場合、復興事業用の代替地とみなして、土地譲渡所得に対する2,000万円控除が適用された。この課税特例により、代替地の取得を推進し、事業の進捗を図ることとした。

(3) 復興まちづくり実践期（平成8年～平成9年）

ア 従前居住者住宅の整備

今回の震災は住宅の密集している市街地で被害が多かったため、その復興事業を行なうには従前から住んでいる多数の人の住宅を確保する必要があった。このため、都市計画事業（再開発事業及び土地区画整理事業）に、住市総事業や密集事業、改良事業を組み合わせ、従前居住者用住宅の整備を行った。従前居住者用住宅は、公共が新たに建設する方法と民間マンションや公団住宅の借上や買取方式とにより供給した。

従前居住者用住宅については、事業地区内への居住機能の導入（再開発の保留床）や地域コミュニティの維持・継続、周辺での土地需要の高まりによる用地不足の可能性、といった点からは、事業区域内や近接地での確保が望ましいが、早期に供給する必要性から事業地区外にも多数建設された。（HAT神戸、名谷駅東（神戸市）、高畑町（西宮市）など）

震災復興で行なわれた公団や民間の住宅を借りる方法は震災を契機に定着し、公共が自ら建設する代わりに、公団、公社又は民間が所有又は建設する住宅を借上げる方法が大きな流れになった。

※平成14年度から住市総事業の従前居住者用住宅と密集事業のコミュニティ住宅が都市再生住宅として統合され、民間建設・民間管理型や公共団体借上型が主体となった。

イ 震災特例による面的整備事業の実施

今回の震災に関しては、国による復興市街地整備事業への震災特例措置が色々と設け

られた。これらの特例措置と国による予算措置により復興事業の推進体制が整ってきた。特に特例措置による補助率の引き上げや補助対象の拡大により、施行者や権利者は通常事業よりも多くの補助金を受けることになり、施行者や権利者の負担が少なく事業を推進することができた。

また、採択要件の緩和により、土地区画整理事業では6mの道路への補助やミニ土地区画整理事業が可能となるなど復興事業の選択範囲を広げることができた。特例措置の中の多くの地区で使われて効果があったものは次の通りである。

(7) 市街地再開発

- ・震災特例は、採択要件の緩和と補助金の拡大が2本柱となっており、補助率の引き上げを積極的に使うことにより事業を進めた。
- ・公共施設要件の廃止（第二種）は、震災後に都市計画決定された第二種事業地区6地区の内3地区が該当した。これにより事業が可能となった。
- ・補助採択基準の緩和（面積5,000㎡→2,000㎡）は2地区で該当
- ・災害時補助率（通常：国費1/3→災害時：2/5）は災害復興市街地再開発事業となった全ての地区（24地区）で適用
- ・補助対象の追加、補助額の引き上げで、「災害時に活用可能な集会所等の共同施設整備費の補助」、「仮設店舗等設置費の標準単価の引き上げ」などが行なわれたが、多数の地区で活用して事業推進した。

(4) 土地区画整理事業

- ・今回の震災では、道路特別会計補助だけでは復興できないとの考えから一般会計補助が創設された。その中の主なものは以下のとおり。

【道路特別会計補助】

（採択要件の緩和）

- ・施行区域面積：5ha以上→2ha以上
- ・都市計画道路幅員：12m以上→6m以上に緩和された。（施行者にとって財政上の効果が大きかった。）

【一般会計補助（創設された）】

（採択要件）被災地の面積が20ha以上、被災戸数が1,000戸以上

施行区域要件：被災市街地復興推進地域に指定

施行区域の面積要件：なし（2ha未満でもできた。）

（補助内容）仮設住宅等整備費も対象

補助限度額は公共用地の増分の用地費は全て対象（通常は、増分の用地費の2/3が対象）

平成8年に3大都市圏等において防災性の高い市街地の形成を促進するため「安全市街地形成土地区画整理事業」が設立され、2ha以上の地区において8m以上の都市計画道路の整備に対して補助が行われるようになった。

現在では、既成市街地内で施行される地区に対しては、施行面積が2ha以上の、一定の条件を満たす6m以上の都市計画道路の整備に対して道路特別会計より補助が受けられる。

また、一般会計を利用した「都市再生土地区画整理事業」においても、諸条件を満たせば1ha以上の、公共施設の整備に係る費用について補助が受けられる。

(7) 密集住宅市街地整備促進事業

建替促進費に係る補助率の引き上げ（通常：国費1/3→災害時：2/5）は共同再建が行われた2地区で活用された。

(I) 住宅市街地総合整備事業

住市総区域内の共同化について、補助率の引き上げ（通常：国費 1 / 3 → 災害時：2 / 5）が行なわれ、全ての地区で活用された。

(f) 優良建築物等整備事業

補助率の引き上げ（通常：国費 1 / 3 → 災害時：2 / 5）が行なわれ要件に該当する全ての地区において活用され、共同化やマンション再建を進める上で効果があった。また、地区の面積要件が緩和された結果、地区面積が 1,000 m²以下の 27 地区で事業が実施された。

ウ 共同化の支援、被災マンション再建支援

(7) 狭小宅地の共同化支援により住宅や市場の再建

今回の震災では、土地区画整理事業等の復興事業を進める中で、換地する敷地が狭小であったり、資金調達が困難で、個別再建ができない権利者が発生した。そこでこれらの権利者の生活再建を果たすために敷地と建物の共同化が促進された。

共同化は、土地区画整理事業区域内では共同化を希望する権利者の土地を集約換地して、優良事業、住市総事業（市街地住宅等整備）等の補助により共同化による住宅再建を進めた。また、共同化を円滑に進めるために、公団、公社がデベロッパーとして共同化の事業に参画したり、共同化を行おうとする住民団体へのまちづくり専門家派遣により合意形成の支援を行なった。

土地区画整理事業区域外でも、被災した市場などは従前の宅地が狭小であったり、未接道宅地のため再建が困難な状況であったが、これらについても住民団体へのまちづくり専門家派遣により合意形成を進め、権利者の合意により共同化による再建を進めた。市場では、従前が 1～2 階建てであったが、再建する建物では低層階に店舗を設置し上層階に住宅を積むことなどにより、住宅の処分と共同化の補助金により生活再建を進められた。

共同化への取り組み（西宮市森具地区）

（復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

当地区内には、狭小宅地のため再建できない宅地などもあり、まちづくり協議会内に共同化部会を設置して検討を進めた。

「長屋形式も検討したが、70 m²の土地では、新しい家が建たないような人が多かった。このため、総会で共同化部会の発起人が呼びかけを行った。当初は数名だったが、勉強会を何回か行い徐々に増えて、最終的には 28 件となった。共同化は難しいと専門家にも言われ、専門家が言うのならできなくても恥ずかしくないと言いき直ってがんばれたこともある。」一方で、実際に計画を進めると、9 階建ての案で、周辺から大反対、署名運動も起きたが最終的には他の人達も「賛成とは言えないが、仕方ない」と納得してくれた。」（香櫨園森具地区まちづくり協議会）

(4) 被災マンションの再建支援

震災で被災したマンションは、マンション管理組合で建替えか補修かについて話し合いを行い、建替え方針が決まったマンションは優良建築物等整備事業などによる支援を受け、設計、建替え工事に着手することになった。早い地区では平成 8 年から建替え工事が始まり、現時点で 105 地区の建替えが完了している。このうち優良建築物等整備事業による補助は 92 地区、その他の補助が 5 地区、自力再建が 8 地区となっている。また、被災したマンションの内 55 地区が補修により再建を行なった。

建替えにあたっては、抵当権の抹消の有無やデベロッパーの関与の有無などにより自主再建方式、事業代行方式、全部譲渡方式、定期借地権などの手法が選択された。

※現在、建替えに向けて調整中の4地区は権利者の間で再建方法などについて合意形成に時間を要しており、被災マンションの再建が完了していない。

エ 公社・公団の参画による事業の実施

他府県からの応援があったものの地元市町だけでは多数の復興事業を早期に立ち上げることは困難な状況であり、また、通常の事業とは異なり復興事業は、緊急を要することや計画と合意形成を同時に進める必要があるなど、民間デベロッパーとしてはリスク判断が困難な地区もあったが、そのような状況の中で都市基盤整備公団（現在は都市再生機構）は持っている技術力、マンパワー、資金力等を活用して土地地区画整理事業や第二種市街地再開発事業などに事業参画を行い復興事業を着実に推進した。

事業の実施にあたっては、住民と合意形成を図り早期に事業を進めるため、地域の状況をよく知る地元自治体職員と公団職員が協力して事業を推進した。

マンションの再建や密集事業地区などでの共同化事業でも公団、公社は公的信用度を活かし、自ら事業主体になることにより事業推進の役割を發揮した。特に兵庫県住宅供給公社は、マンション再建組合から要請のあったものを中心に被災マンションの建替事業について、公的主体の信用力を背景に建替え事業を進めた。

オ 一部の地区で二段階都市計画決定の実施

土地地区画整理事業では、第一段階都市計画で、まず通常の都市計画と同様に区域設定、幹線道路及び近隣公園など都市計画の大枠部分を決定し、第二段階都市計画で、住民のまちづくり提案や意見を反映させながら、暮らしに密接に関わる区画道路、街区公園などの決定を行った。（都市計画決定の時期は95ページ参照）

とくに、土地地区画整理事業の場合、当初の第一段階都市計画決定の後、第二段階の時期に道路の補助対象が「6m以上」に緩和されたことを受けて、6m以上の道路を追加決定して補助金の増額を得るなどの工夫が行われた。

第二種市街地再開発事業の新長田駅南地区や六甲道駅南地区においては、当初都市計画決定した内容を地元まちづくり協議会との協議などにより変更決定を行い、柔軟に事業を進めた。

(4) 本格復興期（平成10年～ ）

ア 復興市街地整備事業の本格的な工事着手と完成

土地地区画整理事業は早い地区では仮換地指定、工事着手が平成8年9月から行なわれたが、震災後3年目に入ると1地区を除き全ての地区で工事着手された。平成15年度末時点では仮換地指定率は86%～100%、平均94%となっており、着実に進捗している。

震災以降に都市計画決定した市街地再開発事業で、早い地区では平成9年5月から工事に着手し、それ以降も順次工事着手した結果、平成15年度末時点では、新長田駅南地区以外の全ての地区で再開発ビルが完成している。

民間の建築物の共同建替え等を進めた優良建築物等整備事業についても、再建協議に時間を要している6地区以外はすべて完了している。（共同化2地区、マンション建替え4地区）

その他、密集住宅市街地整備促進事業及び住宅市街地総合整備事業については道路、公園などの公共施設整備、従前居住者用住宅の確保などの事業を実施し復興事業の推進を図ってきた結果、神戸市以外の地区では概ね完了している。

イ 都心核の形成

平成7年7月策定された「阪神・淡路震災復興計画」において多核・ネットワーク型都市圏の形成が計画され、居住や産業などの枢要な都市機能を担うべき既成市街地で被害の大きかった地区においては、市街地再開発事業や土地地区画整理事業などにより都市基盤の整備と都市機能の更新が図られた。

・神戸市の中核で複数の交通機関の結節点である三宮駅周辺地域では、震災後の建築物

の更新・整備により、都心にふさわしい風格のある都市空間を創造し、安全、快適で災害に強い市街地を形成することを目的として平成14年10月第二次都市再生緊急整備地域に指定されている。

また、平成15年10月に都市再生特別措置法に基づき、民間事業者から都市再生特別地区等に関する都市計画の提案があり、平成16年3月には都市再生特別地区（三宮駅前第1地区）、3層ネットワークの一部（歩行者デッキ、地下通路）及び既存バスターミナルと一体となる交通広場の都市計画決定が行われ、交通結節点の強化、安全で快適な歩行者空間の確保及び駅前広場機能の補完が進められている。

- ・西宮市では、阪急西宮北口駅北東で再開発や区画整理事業を中心に事業が実施され、同駅南東で建設が進む芸術文化センターとともに駅周辺の文化を中心とした都市整備を進めた。また、市役所周辺では六湛寺東地区再開発及び阪神西宮駅南第一地区再開発事業の実施により道路、商業、住宅等を整備し、西宮市の都心核を形成している。
- ・尼崎市では、JR尼崎駅周辺でJR東西線の整備、再開発を中心とした面整備事業により住宅、ホテル、商業などの施設が整備され都市核が形成された。現在は、区画整理事業等により大規模工場跡地の整備を進め、多様な都市機能が展開し、賑わい楽しめる新しい都市核の形成をめざしている。
- ・宝塚市では、宝塚駅前、売布神社駅前、仁川駅前において再開発事業の実施により道路、駅前広場、商業・住宅等が整備され都市基盤の整備と防災性の向上が図られた。

ウ 事業のさらなる推進

市街地再開発事業の新長田駅南地区においては、地元のまちづくり協議会や権利者との協議・調整を進め、必要に応じて事業計画の見直しや特定建築者制度の活用などを含め柔軟な対応により早期着工を図っていくことが重要である。

土地区画整理事業地区の富島地区では、地元権利者との協議を進め早期の完成を目指す。

エ 賑わいの確保

土地区画整理事業は工事完了地区（10地区）では、「被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進事業」を活用し、地区のにぎわいを促進している。

市街地再開発事業が未完了である新長田駅前南地区では、「復興市街地再開発商業施設入居促進事業」を活用した再開発ビルへの商業施設等の入居支援により、にぎわいを確保・促進している。どちらの事業も復興基金事業を活用して進められている。

せせらぎの清掃活動を通じたまちづくり活動

（まちづくり協議会ヒアリングの時の松本地区の役員の話）

- ・土地区画整理事業で地区内の歩道に「せせらぎ」をつくった。できてから「せせらぎ」の清掃を2回／月行っている。1回に約100名の手が必要であるが、せせらぎを通じて地元活動にリズムができた。
- ・公園が2ヶ所できて、梅の木を植えた。苗木を小学校で大きくして、せせらぎ道に持っていく。まちづくり協議会（自治会）の活動は花と子どもがキーワード。

まちづくり協議会ができて8年目ですが

（芦屋市若宮地区のヒアリングの時の地元役員の話）

- ・高齢者に住みよいものになりましたし、住宅の色なども希望することができた。また、地区内に空間（広場、公園）が多くなった。
- ・維持・管理は大変だが、住民の協力を得られているので、やっていける。

現在の状況は（北淡町富島地区のヒアリングの時の地元役員の話）

- ・以前は傘をさしたら当たった。今は救急車が入るようになった。しかし、道に車を停めて車庫代わりにつかっている人もいる。何のために広げたのかも思う。
- ・まちを歩く人がいない。寂しい。昔のコミュニティーがなくなった。花を植えたりしているが。
- ・コミ住は受け皿として機能した。エレベーターがあるので、住んでいる人が出てきやすい。

5 取り組みの成果と課題

(1) 復興過程における先導的な取り組み

ア 復興計画の基礎資料として、被災状況を緊急に調査

(7) 緊急調査

震災直後、行政機関は復興への取組方針を決めるため、まず市街地全体の被害状況の把握を速やかに行う必要があった。

今回の震災では、各市町において、被災後の緊急活動で人手が絶対的に不足する中、数日間のうちに市街地全ての被災状況の緊急調査が行われた。この緊急調査は、一軒一軒の建物の調査精度や、被災程度の判断基準の違いはあったが、建物の被害状況を地図の上に記入し、被害の集中度、面的広がりを把握し、調査結果を取りまとめた。

調査関係者の努力の結果は、被災地全体の状況が 25,000 分の 1 の地図上にまとめられ、その後の復興計画立案の極めて重要な基礎資料となり、この被災状況図は A3 版に縮小され、被災地から発信された最初の市街地被災状況資料として、全国各方面に配布された。

震災が発生した場合、緊急の被災状況調査に着手する必要があり、外部からの応援を求めるなど必要な人員の確保に努めることが重要である。

震災直後の状況（当時建設省区画整理課小澤一郎課長のヒアリングから）

- ・1月18日神戸市都市計画局長鶴来氏から「(神戸に)来て欲しい。」と電話があった。また、当時の近藤都市局長の命を受け、19日に神戸に入った。市役所の1階～3階は避難者がいて4階から上は市が使っていた。要望は、と聞くと、「ノー減歩での土地区画整理事業の道具を作って欲しい。また短期間でできる制度をつかって欲しい。」
- ・「被害状況は分かりますか」と聞いたら、19～20日で作って21日に図面が出てきた。この図面を持ち帰り、都市局長、建設大臣などに見せた。道路特別会計が使えないので、一般会計を入れないと復興できないと説明した。
- ・大蔵省は要望どおりで予算化してくれた。

(4) 建築物悉皆調査

緊急に行なわれた現地調査は、全体の早期状況把握資料としては極めて有効であったが、調査精度や被災程度の分類にばらつきがあったため、一定の視点、基準のもとに詳細な現地調査が都市計画学会、建築学会を中心に実施された。

イ 建築制限の実施により、都市基盤の未整備な状態での再建を抑制

道路等の都市基盤が未整備で被害が大きな区域では、滅失した建築物が個別再建されると、震災前の都市基盤が未整備な状態が復元されるだけでなく、建築基準法の接道要件等により再建ができない多くの宅地を残すことになりかねない状況であった。このため、建築基準法84条による建築制限を2ヶ月（1ヶ月＋1ヶ月）行なった。

建築基準法84条による建築制限のきれる平成7年3月17日以降は、土地区画整理

事業や市街地再開発事業、被災市街地復興特別措置法の都市計画決定により引き続き建築制限が行なわれ、都市基盤の未整備な状態での再建を抑制した。

ウ 復興まちづくり支援事業によりまちづくり活動を支援

阪神・淡路大震災からの早期復興のため各般の取り組みを補完し、被災者の救済、自立支援、被災地の総合的な復興対策を長期・安定、機動的に進め、被災地を再生するために「財団法人 阪神・淡路大震災復興基金」が平成7年4月1日に設立された。

同復興基金では比較的弾力的な運用が可能であり、特に、まちづくり及び復興市街地整備の観点からは、市街地再開発事業や土地区画整理事業などの法定事業が行われる地区以外の地区における市街地復興のためのまちづくりへの支援、あるいはこうした事業に至る初動期の支援、建物の共同化・協調化による再建や被災マンション再建への支援として実施され、既存の補助制度では対応できない部分を補う制度として住民の合意形成、復興事業の推進に有効に働いた。

□まちづくりアドバイザー派遣

初動期のまちづくりを支援するため、地区の住民団体が行う勉強会等にまちづくり専門家を派遣する。

□まちづくりコンサルタント派遣

まちづくりを行おうとする地区の計画策定を支援するため、まちづくり専門家を派遣する。

□まちづくり活動助成

まちづくり協議会等のまちづくり活動に要する費用の一部を助成する。

エ 複数の事業手法の組み合わせにより事業を推進

(7) 組合せの目的

今回の震災では、再開発事業や土地区画整理事業が選択された区域を取り込む形で、広く住市総事業や密集事業の事業区域を設定する手法が取られ、従前居住者用住宅の建設、共同建替えの支援、区画道路や小公園の整備などが効率よく行なわれた。

a 従前居住者用住宅の整備

再開発事業又は土地区画整理事業の実施にあたり、居住者の中に借家人や零細権利者が多く従前居住者用住宅の必要があった地区では、住市総事業、密集事業又は改良事業を用い、従前居住者用住宅の建設が行なわれた。

b 不良住宅の買収・除却

改良事業で従前居住者用住宅を建設した地区において、不良住宅の買収除却についても改良事業の補助金を活用している。

c 共同化支援による住宅再建・店舗再建

土地区画整理事業区域内の被災した狭小宅地における住宅・店舗（市場）は、換地を受けても敷地が狭小で満足のいく建物が再建できないため土地区画整理事業の集約換地と併せて、優良事業、住市総事業、密集事業による共同化支援が活用され住宅や店舗の再建に役立った。

d 公共施設整備

他事業の公共施設整備費について、住市総事業の補助金を活用することにより必要な予算が確保され事業推進に効果があった。

(4) 再開発事業との組み合わせ事例

事業名	活用内容	活用地区	活用状況
+住市総	・従前居住者用住宅	・新長田駅南 ・六甲道駅南 ・西宮北口駅北東 ・阪神西宮駅南第一	・住宅の借家人や零細権利者が多い地区の再開発事業において、従前居住者用住宅の整備に住市総事業を活用 ・公共施設（公園・街路等）整備費に住市総事業を活用
	・公共施設整備費	・新長田駅南 ・売布神社駅前 ・仁川駅前	・再開発事業区域外での道路整備等にも活用
+改良	・不良住宅の買収・除却 ・従前居住者用住宅	・阪神尼崎駅東（昭和通・西大物町）	・従前居住者用住宅の整備に再開発よりも補助率が高い改良事業の補助金を活用

(5) 土地区画整理事業との組み合わせ事例

事業名	活用内容	活用地区	活用状況
+住市総	・従前居住者用住宅 ・共同化支援 ・公共施設整備費	・六甲道駅西 ・新長田・鷹取 ・御菅 ・松本 ・芦屋西部 ・芦屋中央 ・西宮北口駅北東	・借家人の対策としての従前居住者用住宅の整備に、住市総事業を活用 ・事業区域内共同化に対して、住市総事業を活用 ・公共施設（公園・街路等）整備費に住市総事業を活用
+密集	・従前居住者用住宅	・富島（富島震災復興）	・借家人対策としての従前居住者用住宅の整備に、密集事業を活用 ・住市総事業の適用区域外であり、密集事業の要件に適合したため、密集事業を選択
	・共同化支援	・湊川町1・2丁目	・ミニ土地区画整理事業区域内で取り組まれた共同化に、密集事業を活用
+住市総 +密集	・従前居住者用住宅 ・共同化支援 ・公共施設整備費	・森具（森具震災復興）	・借家人対策としての従前居住者用住宅の整備に、密集事業を活用。 ・事業区域内での共同化に対して、住市総事業を活用 ・公共施設（公園・街路等）整備費に住市総事業の補助金を活用
+改良	・不良住宅の買収・除却 ・従前居住者用住宅	・築地	・借家人が多い地区のため、改良事業を活用し従前居住者用住宅を整備 ・土地区画整理区域内に復興共同住宅街区を設定し、改良住宅を建設
+優良	・共同化支援	・森南	・共同化に対して、優良事業を活用

(I) その他の組み合わせ事例

事業名	活用内容	活用地区	活用状況
密集 +改良	<ul style="list-style-type: none"> ・不良住宅の買収・除却 ・従前居住者用住宅 ・公共施設整備費 	<ul style="list-style-type: none"> ・JR西宮駅北 ・戸ノ内・東園田（戸ノ内第3、第4、第5、東園田） 	<ul style="list-style-type: none"> ・密集事業区域の中で、特に被害が大きく、借家人が多くて大量の従前居住者用住宅の整備が必要であった区域について、改良事業を活用 ・改良事業により建築行為を制限することができ、改良住宅の建設と公共施設整備を実施 ・改良事業区域外での従前居住者用住宅の整備、公共施設整備や共同化に密集事業を活用

オ 二段階都市計画決定による事業の円滑な推進

土地区画整理事業や市街地再開発事業などの面的整備事業では、関係権利者と時間をかけて協議調整を重ね、合意を図りながら、将来のまちづくりの絵を描いた上で、都市計画決定をするのが通常の進め方である。

今回の震災では、被災地から避難した人も多く、地元住民に対して計画の説明を充分に行なえる状況ではなかったが、多数の家屋が倒壊・延焼して大きな被害を受けた地区については自力再建が難しいため、早期に復興の道筋を提示し、仮設住宅等の建設を可能にするには、都市計画決定が必要であると考え、平成7年3月17日多数の地区で土地区画整理事業や市街地再開発事業が都市計画決定された。

その後、土地区画整理事業では、当初の第一段階都市計画決定の後、まちづくり協議会などのまちづくり提案や意見を反映させながら、暮らしに密接に関わる区画道路、街区公園などを決める第二段階都市計画決定を行った。

また土地区画整理事業の場合、道路の補助対象が「6m以上」に緩和されたことを受けて、6m以上の道路を追加決定して補助金の増額を得るなどの工夫が行われた。

市街地再開発事業では都市計画法及び都市再開発法により、種類、名称、施行区域、面積以外に道路、公園、緑地などの公共施設の配置及び規模並びに建築物及び建築敷地の整備に関することを決めることになっており、当初の都市計画決定後、住民からのまちづくり提案や意見を反映させて公園や道路、建物用途などの計画を変更決定した。

平成7年3月17日の都市計画決定の状況(当時神戸市都市計画局長鶴来紘一氏のヒアリングから)

- ・従来の都市計画を決める時は全部確定してから決めていくことでやってきた。二段階は後でつけた名称。
- ・3月14、15日市の都市計画審議会、16日県の都市計画審議会が開催され意見書が約2,400も出てきた。
- ・3月16日の県都市計画審議会終了後、審議会会長、知事が記者会見して「意見を聞きながら柔軟に対応する。」と言った。
- ・従来は決定したら変更しないのが原則だが、「より良い方法があれば変更します。ただし区域は変えない。」と地元に言った。実際、区域の追加はあったが区域変更はなかった。

カ 二段階都市計画を決定した地区と時期

(7) 土地地区画整理事業

地区名		地区面積	第一段階 都市計画決定	第二段階 都市計画決定	
森南地区震災復興土地地区画整理事業	第一地区	6.7	平成7年3月17日	平成9年6月3日	
	第二地区	4.6	平成7年3月17日	平成9年11月27日	
	第三地区	5.4	平成7年3月17日	平成11年7月23日	
六甲道駅西地区震災復興土地地区画整理事業	西地区	3.6	平成7年3月17日	平成8年3月27日	
	北地区	16.1	平成7年3月17日	平成8年8月14日	
松本地区震災復興土地地区画整理事業		8.9	平成7年3月17日	平成8年3月27日	
御管地区震災復興土地地区画整理事業	東地区	5.6	平成7年3月17日	平成8年8月14日	
	西地区	4.5	平成7年3月17日	平成9年2月28日	
新長田・鷹取震災復興土地地区画整理事業	新長田駅北	59.6	平成7年3月17日	平成8年7月10日	
	鷹取東	第一地区	8.5	平成7年3月17日	—
		第二地区	19.7	平成7年3月17日	平成8年12月27日
芦屋西部地区震災復興土地地区画整理事業	第一地区	10.3	平成7年3月17日	平成9年12月5日	
	第二地区	10.7	平成7年3月17日	平成9年12月5日	
芦屋中央地区震災復興土地地区画整理第二段階都市計画決定事業		13.4	平成7年3月17日	平成8年6月19日	
森具地区震災復興土地地区画整理事業		10.5	平成7年3月17日	平成7年12月27日	
西宮北口駅北東地区震災復興土地地区画整理事業		31.2	平成7年3月17日	平成8年8月13日	
築地地区震災復興土地地区画整理事業		13.7	平成7年8月8日	平成7年12月28日	
富島地区震災復興土地地区画整理事業		20.9	平成7年3月17日	平成12年3月6日	
				平成13年3月19日	
				平成14年3月12日	

※新長田駅北地区震災復興土地地区画整理事業では、平成8年11月5日に区域拡大の都市計画決定が行なわれた。

(4) 市街地再開発事業

地区名	地区面積	第一段階 都市計画決定	第二段階都市計画決定 (都市計画変更)
新長田駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業	20.1	平成7年3月17日	平成8年11月5日
			平成9年2月28日
			平成9年9月2日
			平成14年2月28日
六甲道駅南地区震災復興第二種市街地再開発事業	5.9	平成7年3月17日	平成9年2月28日

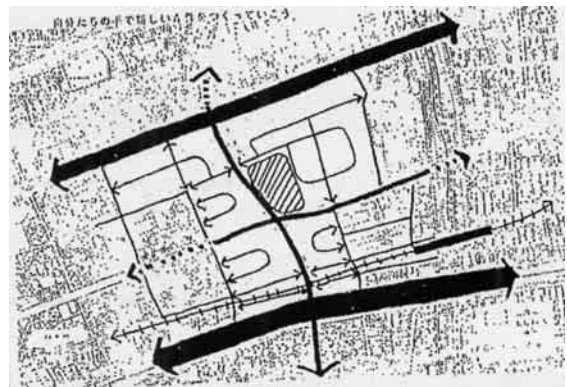
キ 事業計画の柔軟な変更による事業の推進

- ・今回の復興事業では、当初の段階からまちづくり協議会の提案や地元住民の要望を取り入れることを考慮した事業計画の決定を行い、事業を進めてきた。
- ・また、事業途中においても、地区内の人口流出や、復興住宅等への新たな居住者の転入が生じることで、居住者の構成が変化したり、震災に伴い雇用や地域経済状況の変化が起きるなど、地区を取り巻く環境変化に応じて柔軟に事業計画を見直しながら復興事業が進められた。

(7) 森具震災復興地区（土地区画整理事業、密集住宅市街地整備促進事業）の例

西宮市は、平成7年3月17日、森具地区の土地区画整理事業の都市計画決定を行い、その後、都市計画決定時の図面をもとに、4月に地元説明会を開催した。これに対して住民側から①都市計画道路整備が中心の計画であり地区内通過交通の流入などの問題が生じる。また減歩率が高くなる。②公園が2ヶ所に分かれている。③森具らしい特色がない。などの問題点が指摘された。

これらの課題に対してまちづくり協議会は勉強会を行い、地元案をまとめ、9月に市へ提案した。市は地元案を受けて技術的検討とともに県、国とも協議を行い、平成7年12月27日に主要公共施設を第二段階都市計画決定し、平成8年2月29日に事業計画決定をおこなった。



まちづくり協議会による土地区画整理検討図

公園の計画変更（森具地区ヒアリング時の西宮市の話）

- ・公園の整備について、当初計画では地区の北西と中央に2ヶ所設置する予定であったが、まちづくり協議会の提案で現在の場所に集約された森具公園（5,300 m²）1ヶ所とした。
- ・最終的に公園を地区の中心に集約して配置したことにより、集会所を設けることも可能となり、非常に良かった。

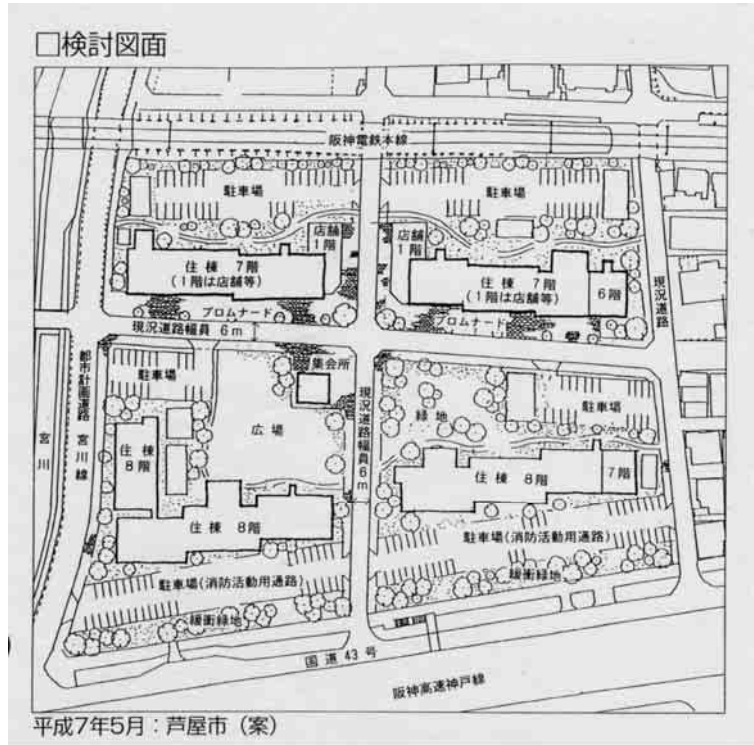
(4) 若宮地区（住宅地区改良事業）の例

若宮地区では、震災が起きた平成7年1月17日から約4ヶ月後の5月14日に芦屋市より若宮地区の整備検討案が地元提示された。

当初の芦屋市の案は、地区全面を買収して画一的な復興市営住宅を4棟建設するものであり、地元から強い反発が起こった。

その後、地元ではまちづくり協議会を発足させ市と住民が協働でまちづくりを進めることとなり、市と地元まちづくり協議会との協議により、4つの街区に分散した小規模集合住宅（市営住宅）と戸建ての存置住宅による修復型の柔軟な計画に変更した。

また、権利者の意向に柔軟に対応して、年度毎に事業計画を変更して事業を実施した。



事業計画の変更（若宮地区ヒアリング時の芦屋市の話）

- ・芦屋市内に空地が少なかったため、災害公営住宅も含めたオールクリアランス型で災害公営も含めて350戸ほどの改良住宅を計画していた。
- ・当初案では全面買収して改良住宅を建てるオールクリアランス型の住宅地区改良事業を行う予定だったが、住民の反発を招き、住民（H7.9にまち協成立）と協議を続けた結果、オールクリアランス型ではなく、改良住宅と自力建設住宅とのゾーン分けを行うこととなった。

(ウ) 新長田駅南地区（市街地再開発事業）の例

新長田駅南地区では、平成7年3月の震災復興第二種市街地再開発事業の都市計画決定以降、平成8年11月に久二塚公園の追加、平成9年2月に新長田公園の追加、都市計画道路の変更、平成14年2月28日に久二塚広場の追加、主要用途の変更など事業の進捗に応じて都市計画変更決定、事業計画の変更を行い、事業に着手できる部分から着工している。

その具体的な事業計画変更の例の1つとして、第1地区久保町6丁目街区は以下の通りである。

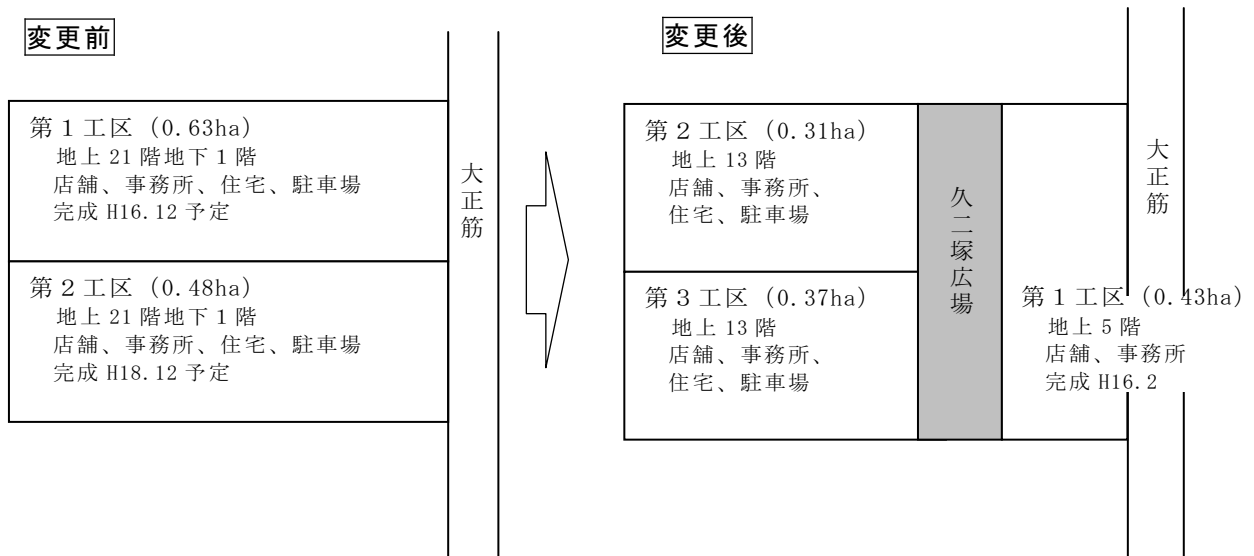
〔目的〕

- ・大正筋沿道に商業・業務系ビル工区を設け早期着工・完成をめざす。
- ・街区内の住民、商業者や来客のためのにぎわい広場を整備する。

〔変更概要〕

- ・工区分けの変更（2工区→3工区）及び久二塚広場の設置
- ・大正筋通りの1工区の建築規模の縮小及び用途の限定（地上21階、地下1階→地上5階、店舗・事務所に限定）

※この変更により、大正筋沿道の商業・業務ビルの着工（第1工区）は平成14年12月、完成は平成16年2月となり、工期が約1年短縮となった。



ク 他の自治体からの応援、公団公社の活躍、学会の協力

(7) 公社・公団の活躍

通常の事業とは異なり復興事業は、緊急を要することや計画と合意形成を同時に進める必要があるなど、民間デベロッパーとしてはリスク判断が困難な地区もあったが、都市基盤整備公団はそのような地区でも、事業に参画した。

公団が持っている技術力、マンパワー、資金力等を活用して、第二種市街地再開発事業や既成市街地での土地区画整理事業を施行したことは、復興事業の着実な遂行や地元自治体の負担軽減に多大な貢献を果たした。

マンション再建のような任意事業や特定優良賃貸住宅の供給・管理において、公社のような公的セクターは、事業の信用付与や合意形成、権利関係の調整、契約手続きなどの様々な面で有効であった。

兵庫県住宅供給公社は、マンション再建組合から要請のあったものを中心に被災マンションの建替事業に積極的に取り組んだ。一般的に再建組合などの任意団体が建設

会社と直接工事契約などを行うことは困難で事業協力者（デベロッパー）が必要となるが、民間デベロッパーの協力を得られない場合、県公社が事業主体となることで、公的主体の信用力を背景に建設会社との契約や協力が進んだ面があった。

公団施行による市街地再開発（仁川地区ヒアリングから宝塚市の話）

震災発生後は復興が大命題となり H7.3.17 に再開発事業を都市計画決定したが、市内の多くの復興事業を行うことが市職員だけでは無理であったので、仁川地区と売布地区は公団に事業施行を委託した。

(イ) 他の自治体や公団からの応援

復興事業には複雑で難解な事業の手法を精通した上で、なおかつ地区の実状に即した工夫が求められた。このため、実施しようとする事業に精通した職員を確保できていたかどうか重要であった。

今回の震災においても、こうした専門知識や事業経験のある技術職員が不足する状態が生じたため、兵庫県及び被災市町は、国に対して技術職員の派遣要請を行い、建設省（当時）及び自治省（当時）との調整のもとに、地方自治法にもとづき、全国の都道府県及び市町村からの派遣が行われた。

各市町の事業において、2名～10名程度の派遣を受けることができ、とくに、これまでに市街地整備事業などの経験がほとんどなかった市町においては、事業推進上、貴重な事業経験者・技術者として重要な役割を果たした。事業の実施にあたっては、住民と合意形成を図り早期に事業を進めるため、地域の状況をよく知る地元自治体職員と公団職員などが協力して事業を推進した。

(ウ) 学会などの応援により被災状況調査

震災直後に行なわれた緊急調査に引き続き、1月下旬から建築物悉皆調査が関西の都市計画学会、建築学会の会員、学生、全国のボランティアの協力により実施された。この調査結果は、建設省建築研究所や神戸大学のマクロ分析に活用されるなど被災建築物の分布にかかる貴重な資料として、市街地復興にかかるあらゆる分野での基礎資料となった。

(イ) 学会の提案、提言

日本都市計画学会では、学会本部に設置された防災・復興問題研究特別委員会の3部会で現地調査、ヒアリング、関係者を招いての討議、さらに部会内あるいは部会間の討議を通じて3年にわたり調査研究を進めてきたが、その成果として「安全と再生の都市づくりー阪神・淡路大震災をこえてー」を出版し、安全都市づくり、住民参加等の課題、新しい計画・事業制度を目指した25の提言を行なっている。

日本建築学会では災害委員会を中心に調査団を組織し調査団を派遣するまでの準備や調査結果の報告等についてマニュアルを作成している。その他震災復興にかかわる研究が学会賞を受賞するなど優れた研究や提言がなされた。

その他、土木学会、住宅学会、造園学会など数多くの学会が調査研究、提案、提言活動を数多く行なっている。

(2) 実現できなかった取り組みとその原因

ア 緊急時の地域住民の意向把握

震災直後の数カ月間は、被災者が避難所での避難生活を余儀なくされ、応急仮設住宅への移転入居が始まる等、震災直後の混乱期であり、将来のまちの復興まで考えが至らない状況であった。

行政にとっては救助活動や復旧活動、応急仮設住宅の手当て、被災状況の把握と復興計画の方針づくり等、震災直後の一番の繁忙期であり、地域の中で復興事業の実施に向けた合意形成を図っていくための地道な取り組みを行うことはかなり困難な状況であっ

た。

特に平成7年3月17日に被災市街地復興推進地域の都市計画決定がされた土地区画整理事業17地区と市街地再開発事業6地区については、十分な準備作業は困難であった。

これら最初に都市計画決定された地区のうち、震災前から再開準備組合等のまちづくりの取り組みのあった地区では、関係権利者の所在把握等も比較的スムーズに行われ、都市計画の縦覧前に権利者アンケートを実施して、再開事業の実施に関する方向性を確認できた地区もあった。しかし、その他の多くの地区では、都市計画案の縦覧に先立ち、説明会の開催、まちづくりニュースの発行、現地相談所の開設等の手続きがとられたが、関係権利者の所在把握も不十分な地区もあり、合意形成面での課題は大きかった。

緊急時に住民の意向が把握できなかったのは、①避難している人が多く、現地に残っている人が少なかったこと。②従前から事業化の組織が無かったこと。③行政も人手が充分でなかったことが理由にあげられる。

これに対して尼崎市築地地区では、液状化で建物は傾いたが何とか住める状況であったため、多くの住民が住み続けており、社会福祉協議会を中心に住民が復興委員会を立ち上げ、関係者の意向把握と合意形成を行なった。

弓ノ木4丁目地区では、震災前から再開準備組合の活動が活発であったため、迅速に安否の確認とともに意向確認が行なわれた。

西宮北口駅北東地区では震災前に再開の準備組合が設立されていたが事業化の段階には至っていなかったため、震災直後に緊急アンケート調査を実施し、その結果、関係権利者が再開での早期復興を望んでいることを確認できた。

社会福祉協議会による震災直後の取り組み（尼崎市築地地区）

（復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査のヒアリングから）

震災の混乱期に物資の配給などの組織を立ち上げ、さらに復興のための検討に移っていくことは非常に難しい。これに対し、当地区では、従前から活発であった社会福祉協議会の活動をベースに当面の対応を行うとともに事業の検討も始めた。さらに復興委員会へと発展させて、方針づくりやアンケート調査などを実施し、事業を検討する体制を整えた。

行政の方からは区画整理を投げかけられ、区画整理、密集、改良の案の説明を受けていた。平成7年2月末には、復興委員会が発足し、その後アンケート調査（平成7年3月中旬）を行った。反対も結構あったが、8～9割は賛成であった。（築地地区復興委員会）

イ 被災地周辺での仮設住宅、仮設店舗の確保

(7) 仮設住宅

震災で住居や店舗を失った住民等にとっては、当面の生活基盤を確保することが最大の課題であり、仮設住宅や仮設店舗を確保する事は復興に向けた第一歩であったが、仮設住宅については、震災直後、災害救助法に基づく応急仮設住宅が最優先で建設された。

a 応急仮設住宅の問題点

今回の震災における応急仮設住宅は、被災地周辺での用地不足により、被災地周辺での建設が困難であったことや、高齢者等の優先入居策をとったことにより、被災地区の住民の離散を招き、復興事業について合意形成を進める上で課題を残した。また、原則として入居期間が2年間以内に限定されていることも、再開ビルや従前居住者用住宅等の完成時期に間に合わないといった問題を生じさせた。

b 事業用仮設の問題点

また、復興事業の事業用仮設住宅についても特例により都市計画決定後の建設が

可能（通常は事業計画認可以降）となったが、仮設住宅の必要性が最も高い震災直後の時期に建設できないという課題があった。

土地区画整理事業地区においても、事業計画決定前の仮設住宅の建設を実現したが、居住者数が多いこともあり、事業用仮設住宅の建設だけでは対応できず、周辺の民間マンションの借り上げ等により、仮設住宅の確保を図った。また、現地において都市計画法第53条による建物（災害による応急措置建築）の対応もされたが、このことが後に事業推進上の支障となった地区（公園予定地内に建設した仮設店舗の撤去に時間を要し、公園整備が遅れた。）もあった。

（イ）仮設店舗

仮設店舗については、応急仮設住宅のような支援策がほとんどなく、再開事業や土地区画整理事業等の事業用仮設店舗を確保する以外には、商店街組織を通して個別補助を行った自治体があったが、利用者は限定されることになった。

仮設店舗建設の需要が高い駅前商業地等では、地区周辺での用地確保が難しい場合が多く、用地を確保しても商業上の立地条件が悪く、事業期間中の営業で苦戦を強いられたり、適当な用地を確保できず事業区域内に用地確保をして後の工事の支障となった事例が見受けられた。

ウ 仮設事業所の建設と事業所の地区内残留

今回の復興事業地区については、住宅、商業の立地だけでなく、地場産業の工場等の事業所が集積している地区があったことから、中小企業高度化資金等の活用により、仮設工場の建設を行い、これらの事業所の事業再開を支援することとなった。

震災直後の3月から6月にかけて神戸市内の6ヶ所に170戸の仮設工場が建設され、2回に分けて入居を希望する企業の一般公募が行われた。その結果240社の企業が入居することとなった。早期の操業再開が企業存続を左右する問題であったことから、震災直後においては有効な施策であったが、復興事業地区内から事業所が転出することにより復興事業地区内の雇用の場が無くなるなどの問題点も残った。

また、地区内の再開ビルに入居した企業もあったものの、地区外に代替地を取得して転出する事例が多かった。これらの事業所・工場等については、従前の場所で操業を継続したいという意向が強くないこと、早期に事業再開が必要なこと等から、今回の事業地区内に取り込むことができなかった。

エ 住民の合意形成に時間を要した

復興市街地整備事業の実施にあたっては、比較的順調に地元関係者間の合意形成が進み工事の早期着手に至った事業地区はあまり多くなく、地元関係者の合意形成に時間を要し、事業の進捗が遅れた地区があった。

合意形成に時間を要した原因は、①事業に対する権利者の理解不足と行政の説明不足（特に土地区画整理事業では減歩に関して）、②行政への根深い不信感を背景とする組織・役員の行政傾斜に対する反発、③初動期の意見対立が高じて地元代表への個人的不信感などが相乗的に反対言動や反対組織を形成。などである。また、事業地区内の関係権利者は合意しているが周辺住民との協議に時間を要し、事業が遅れた地区もあった。

一方、比較的順調に合意形成が進んだ地区には、①従前からまちづくりに対する取り組みがあった。②自治会やまちづくり協議会の組織が有効に働いた。③組織のリーダーに恵まれた。④行政と地元との信頼関係ができた。⑤適切な助言を行なうコンサルなどの専門家がいた、などの要因があった。

オ 地区内の居住者構成の変化と商業環境の変化への対応

震災後には、地区内の人口流出や、復興住宅等への新たな居住者の転入が生じることで、居住者の構成が変化したり、震災に伴い雇用や地域経済状況の変化が起きるなど、地区を取り巻く環境が大きく変化する。

特に再開事業の商業施設整備については、地区を取り巻く環境変化や周辺地域での

商業施設の変動にも配慮しながら事業計画の策定を行っていく必要がある。再開発事業は土地を高度利用し、保留床を生み出し処分することにより事業を進める手法であるため、商業床を従前より多く設ける計画が見られた。

再開発により地区のポテンシャルが上がり、立地の良さや施行者の工夫、努力などにより順調な再開発ビルもあるが、完成した再開発ビルのテナント誘致に苦戦している地区もある。その原因は、商業環境の変化に対応できていない。経済状況の低迷などがあげられる。

カ 事業地区内の空地の活用

被害の大きかった区域において実施された土地区画整理事業や市街地再開発事業地区では、復興事業の計画から事業の完了までの間、権利者間の合意形成、道路、公園などの基盤整備、建物の建設までに時間がかかるため、空地のままの土地が多くみられた。また、土地区画整理事業地区内においては、仮換地指定を受けて、建築工事が可能になった土地においても権利者の事情により建物を再建しないで空地の状態でおいてある土地もかなりある。

これらの空地は、一部の地区では、工事ヤードや仮設店舗用地、臨時駐車場、花壇として暫定利用されているところもあるが、それらは地元まちづくり協議会の工夫や施行者と工事業者の協議によるものであり、大半の地区では空地の積極的な活用はみられなかった。

これは、必要に迫られて工事ヤードや駐車場として使う以外は、施行者や地元が積極的に空地を活用することを考えなかったことと空地活用に対する支援制度がなかったことが原因と思われる。

事業が長期にわたる場合は、事業地区内の空地をそのまま無秩序な状態で放置するのではなく、事業地区内を訪れる人や住んでいる人のために、地域の賑わいと安らぎを考えて、ポケットパーク、イベント広場などとして活用することが必要である。それらについては現在、復興基金による様々な支援策が講じられている。

6 10カ年の総括と今後への提言

～つね日ごろからの「まちづくり」の重要さ～

(1) 災害時における復興市街地整備事業のあり方、進め方について

～復興事業は早期・柔軟・多様性を～

ア 復興スケルトンの早期提示

今回の震災では震災後1～2ヶ月後に、神戸市ほか4市において震災復興緊急整備条例が制定され、震災復興促進地域や重点復興地域など市街地復興の対象となる地域的な枠組みや公と民の役割分担などが示された。

公と民が協働して復興を進めるためには、個別の復興事業がスタートする前に、復興全体の基本枠組み、各復興事業の分担・相互関係、国・地方の役割、公と民の役割など、いわば「復興スケルトン」を早期に提示すべきである。そのためにも、「事前復興」への取り組みが重要である。

イ 二段階都市計画決定、都市計画変更による復興事業の実施

今回の震災復興土地区画整理事業では二段階都市計画決定の方法がとられた。震災復興市街地再開発事業においても、都市計画決定した内容を事業の進捗に応じて柔軟に変更した地区が見られた。

復興事業を進める手法は多種多様であり、また、今回の震災を契機に被災市街地復興特別措置法が施行されている今日では、当時と状況は異なるが、今回の震災復興で行なわれた二段階の都市計画決定の方法は、緊急時の方法として今後の参考にすべきである。さらに、日常時においても住民参画型のまちづくりへの重要な方向として、都市計画決定の方式見直しの参考とすべきである。

ウ 生活再建の多様な選択肢の提示

今回の震災では、例えば、土地区画整理事業では、都市計画決定後事業認可前においての税金控除が有効に働き、転出による生活再建を希望する人の用地買収を進めることで、合意形成を促進することができた。事業全体の促進・早期の生活再建という面では、転出を含めた生活再建の多くの選択肢を早期に提示することが重要である。

(2) 復興市街地整備事業の実施にあたって

～まちづくり協議会を支える専門家派遣などの支援～

ア 専門家、地元のリーダー等の人材養成と確保

まちづくりを進めていくためには、専門的知識と経験のある専門家の助言や計画案作成などの協力が不可欠であり、そのため、日常から、まちづくり専門家派遣、登録制度（まち医者の専門家）、マンパワーの育成、まちづくり学校、コンサルタントなどの職能者の教育、勉強会などが求められる。

また、まちづくり協議会の運営がうまく進んだ要因の一つに、まちづくり協議会のリーダーに恵まれたこととの意見があった。まちづくり協議会の運営には、適切なリーダーを養成することも大切である。

イ 合意形成を進めるための専門家派遣あり方

復興事業では、住民側がまちづくり協議会等により自分たちの住んでいる地域の復興の方針、復興計画、事業計画等について話し合いを行い、合意形成の上、住民主体の復興計画づくりを行うことが重要であり、行政は、これらの過程でのまちづくり活動を支援（専門家の派遣、まちづくり活動に対する助成、情報提供等）することが大切である。

今回は、新たに設立した「財団法人阪神・淡路大震災復興基金」による復興まちづくり支援事業により、まちづくりアドバイザーやコンサルタントが派遣されたが、震災から半年以上たった平成7年9月からであり、震災直後のまちづくり立ち上げ時期には機能しなかった。今後は、できる限り早期に支援できるように平常時から震災復興の派遣システムを準備するべきである。派遣する専門家は、適材適所が肝心であり、行政は日頃から地元の状況、専門家の活動などについて把握しておくことが必要である。

ウ 広域的な専門家支援システムの確立

今回の震災では、大阪・京都などの近くの都市圏が比較的無事であり、都市機能が維持されていたため、各種の支援や専門家派遣、マンパワーの投入などはそれらを中心に可能な状況があった。

今後、地方部で震災などが起こったときには、近隣にこうした大都市機能や専門家がある程度集積している都市が隣接している可能性は低いものと考えられる。こうした状況に対応していくには、震災時に機能した都市計画プランナーや建築家などによる「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」や、1年半後に結成された「阪神・淡路まちづくり支援機構」のような弁護士、建築士、司法書士等の専門家同士の組織づくりや情報交流を日常的に行っておくとともに、さらに別地域や都市圏からの支援が可能ないように日頃からの交流を進めておく必要がある。

エ 事業推進のノウハウを有する公的セクターの役割

今回の震災においては、住宅・都市整備公団（→都市基盤整備公団→都市再生機構）や兵庫県住宅供給公社、神戸まちづくりセンターなどが、豊富な事業経験とマンパワーを活かし、土地区画整理事業、市街地再開発事業、マンション再建などにおいて、重要な役割を果たした。

都市再生を担う新法人へ移行した公団であるが、将来的にも「まちづくり・復興の緊急部隊」としての位置づけが必要と考えられる。震災が起きた場合に、被災自治体に十分な復興計画や事業のノウハウ、経験者がいるという保証はなく、むしろ、少ない可能性の方が高いので、復興市街地整備事業の経験を継承をしていく必要がある。

オ 復興事業における柔軟な事業を進めるための基金制度

まちの復興にあたっては、被災地域の実情に応じたきめ細かな支援が必要となる。今回の復興では、既存の制度で対応しにくい部分を、兵庫県と神戸市が出資する財団法人による復興基金が「まちづくりアドバイザーやコンサルタント派遣」、「小規模共同建替等事業」、「復興市街地再開商業施設等入居促進事業」、「被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進事業融資利子補給制度」などまちづくりから施設利用促進までを基金事業として補い、柔軟に対応してきた。

今後、いつ、どこで起こるかも知れない災害に対しても、様々な復興の課題に対し、柔軟かつ早期に応え得る公的な復興基金制度の整備が必要である。

カ 現地型の仮設住宅など人のネットワークを現地に残すことの有効性

今回は組合が独自の工夫で都市計画決定前に仮設店舗や事業用仮設住宅を用意した事例や、事業計画決定前に事業用仮設住宅を建設するための工夫が行われたが、現地での仮設住宅や店舗の確保は、人のネットワークを現地に残し、地域の復興力を高め事業促進や合意形成に役立った。

今後、復興推進地域の指定があれば、各事業の都市計画決定前であっても事業用の仮設住宅や店舗の建設に対する補助ができるよう検討する必要がある。また、応急仮設住宅についてもできる限り事業予定地区の近くに建設し、地元住民が入居できるよう配慮することが望ましい。

キ 歴史、文化、街並みなどに配慮した特色ある施設整備

復興市街地整備事業の実施にあたっては、その地区に震災前からあったまちの歴史、文化、街並みなどの特長を活かしたまちづくりを進めることが大切である。

若宮地区では、地区の西玄関に芦屋産の石のみで石積みした日本庭園風広場「若宮街かどひろば」と既存の地蔵尊を保存した「常磐地蔵尊」の2つの広場を設けた。

荒牧地区では、ポケットパークに、地区で組織された景観まちづくりの会「荒牧夢のまち応援団」が地域の特色を活かしたデザイン（地区名にちなんで「マキの木」をシンボルツリーとして植栽。地区の伝統行事「だんじり」を屋根にデザインした休憩所を設け、周囲を板のへいで囲む）を行なった。

築地地区では、尼崎城の城下町として発展してきた歴史的特性に配慮したデザイン（築地城内橋に城の明りをデザインした街灯、城下町をイメージした改良住宅、保育所の屋根や塀）を採用した。また、地区整備に支障のある歴史ある蔵や居宅は、曳き家工法により移築保存した。

(3) 住宅供給、市街地などまちの復興と面整備事業について

～まちづくりとすまいづくりの総合化～

ア 住宅供給と市街地整備事業の連携が必要

今回の震災においては、再開発事業や土地区画整理事業の実施において住宅供給部局との連携不足（保留床の公的住宅としての活用など）が指摘されていた。早期の生活再建と都市復興という面からは、住宅供給と市街地整備事業の連携が不可欠であり、今後、両者の制度上の違い（整備体系、スピード）を乗り越え、連携の仕組みをより密接、柔軟かつ大胆に拡充する必要がある。淡路での一宮町、東浦町の密集事業での連携を参考としたい。

イ 地域を取り巻く環境の変化への対応と特色あるまちづくり

被害の大きな地区では、居住者構成や地域経済状況の変化など地区を取り巻く環境が大きく変化することになる。市街地再開事業は建物建設まで一貫して進めることのできる公共事業手法ではあるが、基本的には独立採算型の事業システムで、被災地復興に適用するには無理な点もある。

新長田駅南地区では特に事業地区も広く、事業完了まで時間のかかることなどから、被災地復興としてはいくつかの課題をかかえている。さらに、商業・業務施設の整備については、地区を取り巻く環境変化や周辺地域での商業施設の変動にも配慮しながら事

業計画の策定をするとともに、特色のあるまちづくり（例えばアジアマーケット、沖縄ワールド、温泉利用施設など）を進め、広域から人を集客できる特色のある施設を計画するのが有効である。

ウ 事業地区内の空地の活用

被害の大きかった区域では、復興事業の計画から事業完了までの間、合意形成や基盤整備のために多くの時間が必要なため、空地のままの土地がある場合が多い。地域の賑わいと安らぎをもたらすために、事業完了までの間、空地をイベント広場、ポケットパーク、来客用駐車場、復興事業のPRセンターなどの形で有効活用するための工夫が必要である。

エ 再開発ビルの空床、区画整理事業済地区の利用促進

再開発事業により完成した建物の入居促進や区画整理事業地区内の土地利用促進策が復興基金により行なわれ成果をあげている。今後は更に社会情勢や地区周辺の状況を勘案して時代に対応した新たな支援策（例えばNPO活動拠点支援事業、ベンチャー起業支援事業、再開発ビルリニューアル支援事業など）を実施することが有効である。

オ 被災建物共同建替事業

市街地再開発事業は、都市計画決定、事業認可などの手続きが必要であり時間がかかる。また、事業規模が大きくなるため地区の状況が大きく変化する。被災地復興、被災者支援には、狭小宅地の被災者などが共同で建替えることを支援する被災建物共同建替事業のような制度の活用も有効である。

(4) 防災まちづくりの推進

～まちづくりプラットフォームによる安心安全まちづくり～

ア 都市計画の取り組み

(7) 防災都市計画マスタープランの策定

- ・平成7年8月：「阪神・淡路都市復興基本計画」策定
過去の都市計画の思想と経験を継承しつつ、阪神・淡路大震災により得た貴重な教訓を活かし、安全・安心な都市づくりを進めるための指針
- ・平成8年6月：「防災都市計画マスタープラン〈全県版〉」策定
安全・安心な都市づくりを推進するための指針
- ・平成9年3月：「地域別防災都市計画マスタープラン・播磨地域・丹波地域・但馬地域」並びに「防災まちづくりガイドライン」策定
被災地外に対する安全・安心な都市づくりを推進するための指針
これらの計画は平成16年度に制定した「都市計画区域マスタープラン」などに反映した。

(4) 防災街区の整備の方針

- ・平成11年3月～平成13年2月 「防災再開発の方針」（平成15年12月密集法の改正により「防災街区の整備の方針」に名称変更）策定
- ・当該方針に、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区として、「防災再開発促進地区」を神戸、阪神間都市計画区域等で28地区、約824haを指定
- ・平成16年3月～5月 事業完了地区を除外し、新たな地区指定、区域拡大により23地区、約877haに変更

(ウ) 災害危険度評価による密集市街地の把握

これまで、都市計画の「防災街区の整備の方針」における「防災再開発促進地区」は、建物倒壊危険度・火災危険度・市街地密集度等による災害危険度評価により抽出された地区を指定しているが、平成9年度データを使用し町丁目単位を基本として抽出されていることから、今後は、最新のデータ指標により、大規模公共施設などを除いた正味の街区単位で、大規模地震時に延焼危険性のある密集市街地を把握する必要

がある。

また把握された密集市街地は、地域住民などに公表し、まちづくりNPOや地域住民などが一緒になって防災上危険な地域において勉強会を行なうなど防災まちづくりの啓発、改善計画作成などにつながる取り組みを行うことも有効である。

イ 密集市街地の計画的解消と制度的支援

(7) 住民主体の防災まちづくりの推進

防災まちづくりを推進するためには、住民と行政との信頼関係や相互の連携、意思の疎通を図ることが必要であり、住民と行政が地域の実態や課題を共有することにより共通の理解のもとで、住民主体のまちづくりを進めることが重要である。

また、行政は防災のまちづくりに取り組む地域や団体に対してまちづくり専門家の派遣、住民やリーダーの研修会実施、情報提供などの支援を行なうことが重要である。

(4) まちづくりプラットフォームの設置

協働型のまちづくりを推進するため、まちづくりの段階に応じた話し合いの場となる「まちづくりプラットフォーム」を設置し、そこでは住民が防災まちづくりを推進するための情報や知識、技術等を習得するための勉強会・ワークショップの開催、地区におけるリーダーの育成など、住民、行政担当者、まちづくり専門家等が日常的に気軽に立ち寄ることができ、地域の状況や課題、整備の方向等を知り、話し合い、個別相談もできるような拠点とすることが有効と考えられる。

「まちづくりプラットフォーム」は、密集市街地において、空き家・空き店舗・既存の公共施設等の一部を利用するなど行政が主体となって設置し、住民、NPOによる一定のスタッフが常駐し、日常の管理を行うことが考えられる。防災まちづくりに止まらず広く日常のまちづくりに寄与することができる。

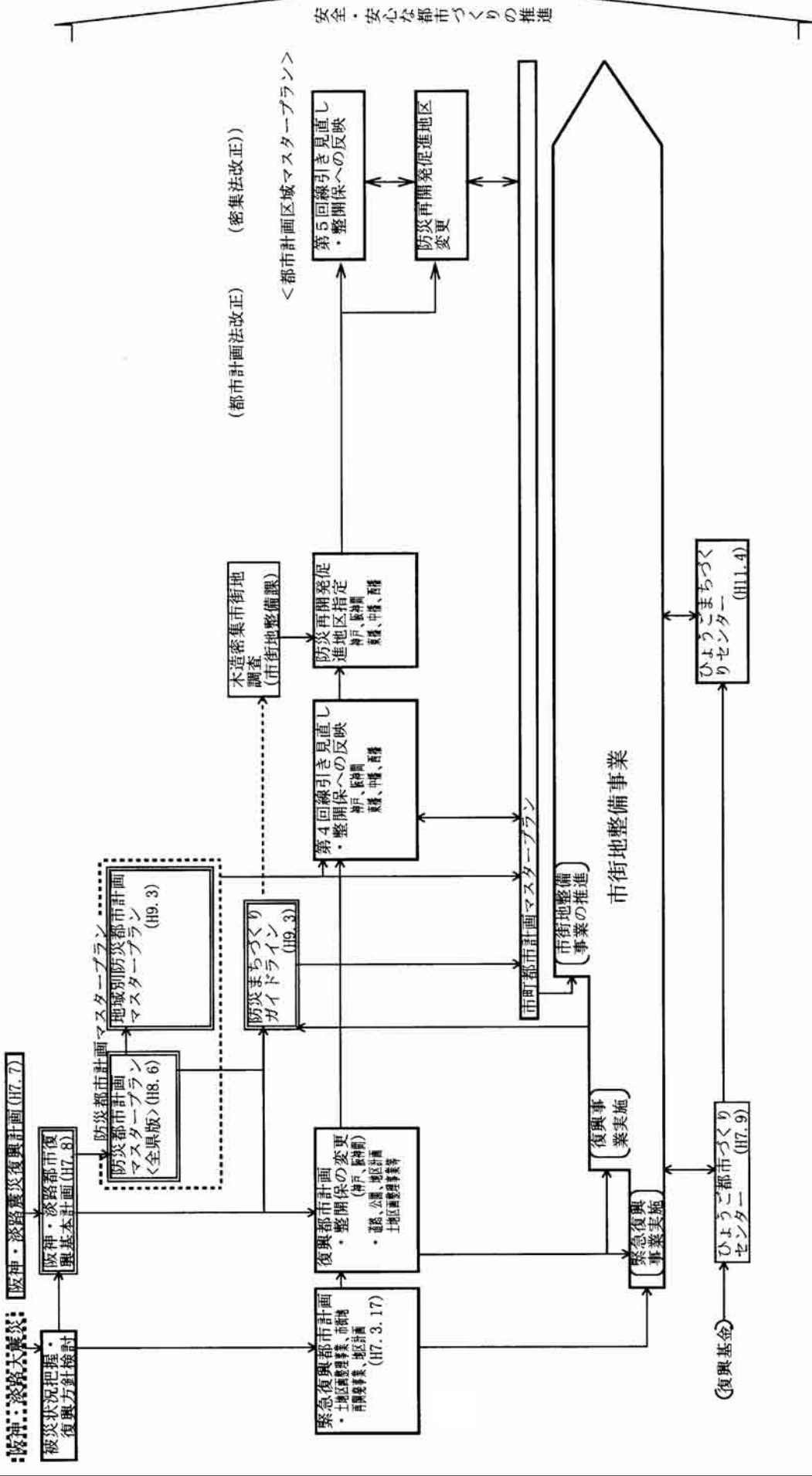
(ウ) 行政の窓口の一本化と制度、補助事業の有効活用

行政の窓口を地域単位で一本化し、これまで個別に取り組まれてきた様々な制度・補助事業を有効に組み合わせて実施することや新たな制度の創設が必要である。例として次のようなことが考えられる。

- ・「地区計画の地区施設である道路を細街路整備要綱などにより拡幅整備」
- ・「防火地域・準防火地域の指定による耐火建築物等への誘導」
- ・「共同建替の実施による不燃化促進や耐震改修補助による建物の耐震化」
- ・「老朽建築物の耐震・耐火への建替えに伴う固定資産税等の減免」

安全・安心な都市づくりの推進状況

H6 / H7 / H8 / H9 / H10 / H11 / H12 / H13 / H14 / H15 / H16



7 おわりに

市街地の整備手法は多様であり、手法を一般化することは困難である。本検証報告に記述された復興市街地整備の取り組みは兵庫県で行われた方式であり、多様な整備手法の中の一つである。

近年では、阪神淡路大震災の発生した平成7年とは国と地方を取り巻く状況は大きく変わってきた。また、今回の震災を契機として、公民協働のまちづくりが徹底して実践され、住民の意識、役割が震災前と後では大きく変わってきた。また、NPOなど民間団体が多数結成され力をつけてきた。

国の行財政改革と地方分権の命題のもとに、国の三位一体の改革が進められる中、県及び各市町とも厳しい財政状況であるが、他方で、地域の自主性を高め、自由度の高い、「まちづくり交付金」が平成16年度に創設されたところである。今後は、「まちづくり交付金」などの制度を活用し複数の事業を組み合わせるとともに、住民やNPOなど民間団体を巻き込んだ形で、防災意識の向上・啓発等のソフト事業も併せて実施していく必要がある。

市民参画協働社会は、地域に主権があり、情報を共有することが必要不可欠である。そして現場にこそ真実があることを忘れてはならない。

復興市街地整備事業は、被災地における震災後のまちづくりとして一定の役割を果たしてきたが、今後は、「減災」に向けて日常的なまちづくりを推進していくことが、トータルでの財政支出を低減することにつながり、尊い命や貴重な社会的資産を守ることとなる。

今回検証を行なった復興市街地整備事業全体の評価については長期にわたる事業であるため、もう少し時間が必要であるが、この検証の内容など今後の市街地整備事業の進め方や「住民の参画と協働による日常からのまちづくり活動」に役立てていただくとともに、災害が万一起こった場合に復興市街地整備事業に携わる人々への参考となれば幸いである。

平成17年1月

□ 参考文献

	資 料 名	発 行 者 名
1	復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書 ー阪神淡路大震災復興事例を通してー	兵庫県県土整備部市街地整備課
2	ひょうごの再開発2002	兵庫県県土整備部市街地整備課
3	兵庫の区画整理〈平成15年度〉	兵庫県県土整備部市街地整備課
4	兵庫の区画整理〈平成13年度〉	兵庫県県土整備部市街地整備課
5	兵庫の区画整理〈平成11年度〉	兵庫県まちづくり部市街地整備課
6	ひょうごの復興都市づくり	兵庫県都市住宅部計画課
7	阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理について	兵庫県生活文化部環境局環境整備課
8	ビオシティ 1995 no. 4	株式会社ビオシティ
9	復興基金の5年の歩み	阪神・淡路大震災復興基金
10	森具震災復興土地区画整理事業 事業誌-甦ったわたしたちの街- (阪神・淡路大震災からの復興)	西宮市都市局都市整備部区画整理課
11	荒牧震災復興促進区域 阪神・淡路大震災の記録と復興のあゆみ	荒牧地区内整備委員会
12	伊丹市・密集事業と震災復興まちづくり	伊丹市建設部
13	復興まちづくりのあゆみ 若宮 震災復興住環境整備事業	芦屋市
14	若宮 安全・快適でコミュニティのあるまちづくり	芦屋市建設部開発事業課
15	仁川駅前地区第2種市街地再開発事業誌	都市基盤整備公団関西支社
16	宝塚市川面地区 密集住宅市街地整備促進事業	宝塚市
17	富島コミュニティ住宅 (I期、II期) 建設工事	北淡町
18	震災復興まちづくり「本音を語る」	阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク
19	被災者復興支援会議Ⅲ 第6回提案「淡路島の復興から得られた教訓」～持続可能なシステムの構築を目指して～	被災者復興支援会議Ⅲ