

1-3

都市計画決定の課題

阪神・淡路大震災被災地を対象とした復興都市計画のプロセス及びその計画内容をめぐる議論は、復興都市計画のあり方について貴重な経験を私たちに提供した。

顧みれば、震災復興といった非常時の都市計画には、平時の都市計画のもつ体質、性状が最も凝縮した形で表現されたともいえる。従って、この経験は単に復興都市計画のあり方を示唆するにとどまらず、住民参加、自治体への分権、都市計画事業の選択などをめぐり、日本の都市計画のあり様を問うものでもあった。

私たちは、この経験を踏まえ、復興都市計画のマニュアルの作成を急ぐとともに、日本の都市計画のより良き発展を追求する機会としたい。(内田雄造)

1. 復興都市計画決定の問題点

塩崎賢明

(1) はじめに

阪神大震災後の復興都市計画事業として神戸・芦屋・西宮市など4市1町において土地区画整理事業や市街地再開発事業がおこなわれたが、その都市計画決定は震災から2ヶ月後の3月17日になされた。これに対して、当時被災者から大きな反発を招来し、いわゆる「2段階都市計画決定方式」や「協働のまちづくり」を導入する直接の契機となった。この都市計画決定が、阪神・淡路の被災地の復興にとってどのような効果をもたらしたのかを検討することは、一般に災害復興の都市計画事業および平時の都市計画における参加のあり方を検討するうえで有用な知見をもたらすであろう。

以下では主に神戸市の場合を取り上げ、復興都市計画の経過と現状、および問題点について述べる。

(2) 復興都市計画決定の手続き

わが国の都市計画の決定は、都市計画審議会の議を経て知事または市町村が行うこととなっており、議会は直接関与しない。都市計画の決定に際しては、2週間の縦覧が義務づけられているが、公聴会は必ずしも行わなくてよい。住民は都市計画案をみて、意見書を提出することができるだけであり、住民参加の制度としては、内容がきわめて貧弱である。この点は従来から指摘され、都市計画中央審議会でも住民参加問題が取り上げられてきた。学会においても「参加型まちづくり」がしばしばとりあげられ、遅滞きながら、わが国の都市計画にも住民参加の導入が不可避という機運が醸成されつつあった。

震災発生後の2ヶ月後に復興都市計画決定を行うに至る過程は、極めて性急であった。手続きとしては合法であるが、実態は官僚的というべきものであり、地元住民からすれば強引で理不尽なものであった。神戸市都市計画審議会では2,000以上、芦屋・西宮でも1,000人以上から意見書が提出されたが、その多くが手続きの不当性を訴えていた。

決定段階における手続き上の問題点を以下に列挙する¹⁾。

第1に、この都市計画決定は、当時の被災住民の実状に照らして合理的なものといえない。

都市計画案がつくられた東灘、灘、中央、兵庫、長田区における死者は合計3,400人にのぼる。また、東灘、灘、兵庫、長田区では全住宅の43%、40%、36%、47%が全半壊している。灘区六甲南地区では9割、東灘区森南地区ではおよそ7割の人々が疎開し自宅を離れている。また、西宮市森具地区でも半数以上が地区外に転出している。つまり、都市計画に重大な利害関係をもつ住民が地元にはいない状況のもとで、一方的に告知し縦覧するという手続きになっているのである。行政は、地域を離れた住民には郵便などで知らせたというが、果たしてそれで伝わったか、内容が理解されたか。また、そもそも死と直面する体験からまもない人々に、都市計画案を遠く離れた地で理解することができるのか、といった疑問が残る。

第2は縦覧場所・方法の問題である。人口150万人の神戸市で、縦覧場所は市役所近くのサンボーホール1カ所である。各地区に説明会場が設けられたが、そこにはまちづくりニュースなどはあるが、都市計画案の図書はない。公共交通機関はストップし、道路は瓦礫や渋滞で思うように通行できないという中で、三宮まで行って縦覧することは至難の業である。被災者の多くが肉親の死や傷病と直面し、食事にも事欠く状態であった。罹災証明などの手続きでも、長時間並ばされ、たらい回しにされ、1日仕事という状況である。神戸市の縦覧者数は730人であったというが、筆者の観察ではさまざまな業者が来ており、そのすべてが住民ではない。

縦覧方法にも問題がある。縦覧スペースはせまく、図書は1セットしかなく、コピーは許されない。縦覧時間も土・日を除く9時から17時15分とされ、一般のサラリーマンは事実上縦覧できない。また、縦覧図書は一般市民には容易に理解できない表現である。都市計画法施行規則では、写しを縦覧に用いることが許されているから、これらの点は本来、改善できる事柄である。

第3に、都市計画審議会の審議の問題である。市の審議会も、県の審議会もはじめから1日で決定するという予定で組まれている。建築制限の切れる3月17日の直前の数日間に、各市と県の審議会を連続して開催していることがそれを示している。

第4に、意見書の取り扱いの問題である。

神戸市では、縦覧・意見書提出終了の翌日に審議会がおこなわれ、西宮市では翌々日に開かれている。これでは審議委員が2,000通を越す意見書を検討する時間的余裕はな

い。しかも、神戸市では、13日（月曜日）の意見書提出期限に先だって、10日（金曜日）までの意見書を整理して要約をつくり検討するということが行われた。つまり、10日以降13日までの意見書は事実上検討されないこととしたのである。県の審議会では通常2週間前に審議委員に資料が届けられ、少なくとも2回の委員会を開催して決定に至る。今回は一部委員の請求によって6日前になってようやく資料が届けられた。

これらのことは、審議会が事実上、計画案や意見書を十分に検討することができないものとなっていたことを示している。

(3) 性急な都市計画決定の理由

性急な手続きが強行された理由は、当時の言説とその後の議論から、以下の点に集約される²⁾。

第1の理由は、建築基準法84条による被災地での建築制限の期限が切れる前に都市計画決定を行い、建築制限を継続する必要があるということである。

第2に、行政側の立場として、復興方針の早期提示の必要性、復興事業の放棄・中断は許されないという使命感があり、このため、「早期着工→早期復興による生活再建・経済復興を意図し」、「時間との戦い」に勝ち³⁾、「官庁主導型と罵倒されようとも事業化を急ぎ、事業の足がかりを築かざるをえなかった」という事情である⁴⁾。

第3に、被災市街地復興特別措置法による建築制限は都市計画法のそれよりも厳しく、被災者の生活再建を妨げるという論点もあげられる。

第4に、「都市計画法に定める実質的手続要件を充足し、かつ、住民との対話を基本とする計画決定プロセスを忠実に遵守していけば、計画決定は何時になるか予想できないし、話し合いは終わらなき紛糾の泥沼に陥る恐れ」があり⁵⁾、対話に時間をかければ、事務手続きの遅れは免れず、事業実施の遅延は必至となる、という議論である。

第5に、都市計画決定を行うことによって国の補助金が確保できるということがある。被災都市自治体は権限なき復興事業体であり、府県が機関委任事務として中央政府から下請けし、市町村はそれを孫受けするシステムになっていることが背景にある。「今度の都市計画事業でも震災3日後には建設省区画整理課長は神戸市を訪れ、復興事業として区画整理をするか否かの決断を迫っている。数時間にわたる両者の交渉の結果、事業化を決定し」たという⁶⁾。

(4) 都市計画決定の回避・延期の可能性

次に、以上の理由・背景について検討し、性急な都市計

画決定を回避し、延期することが可能であったかどうかを検討する。

第1に、建築制限の継続性は、必ずしも市街地開発事業の都市計画決定によらなくともよい。なぜなら、2月26日に公布された被災市街地復興特別措置法により復興推進地域の指定をするならば、最長2年間の建築制限が可能だからである。すなわち、復興推進地域の決定だけを先におこなうことによって、区画整理や再開発の決定は後にのぼすことができたのである。

第2に、復興方針を早期に示すことと、個別地域の都市計画決定をすることとは別であり、先述のように、全体の復興計画ができる前に、特定地域の事業を先に決定したことは本末転倒である。

「時間との競争」や「復興事業の中断はできない」といった点について言えば、結局は計画内容の問題に帰着する。計画内容が住民に知らされず、理解されないままでは、この論理は通用しない。ましてや、計画の中身が地元にとってマイナスのものでは、中断せず急ぐことは害悪である。例えば、基盤整備の済んでいる森南地区では、ほとんどの宅地は従前のままで建築可能であり、住民にとって区画整理の必要性が乏しいわけで、「時間との競争」は説得力を持ち得ない。

この点に関して、「もっと時間をかけてやれというマスコミ報道は、次々と個別建築がすすみ、都市計画の実現が不可能になる危険性の側面を無視した、一時的に聞こえの良い論評にすぎない」という引用がなされているが⁷⁾、当を得ない。なぜなら、先述のように、建築制限は特別措置法で可能であるし、都市計画決定が行われても、木造2階建て住宅などの個別建築は可能であり、事業が始まれば補償しながら移転を行うのであって、都市計画決定が数ヶ月遅れたからといって、事業が不可能になるものではない。

第3に、特別措置法の建築制限は大都市法の区画整理促進区域における制限をほぼ踏襲しており、都市計画法の制限とほとんど同じである。ただ、特別措置法では申請があった場合許可しなければならないものとして、木造等2階建て以下の自己住宅や業務用建築をあげている（第7条2項）。この中にアパート等が含まれていないことをもって、制限が厳しいという解釈は成り立たない。これらの建築制限の趣旨は、良好な市街地形成を達成することにあるのであって、何を許可するかは、当該地域の復興計画に照らして知事等が判断すべきである。

第4に、話し合いをすれば、終わらなき紛糾に陥り、決定が何時になるか予想できないという懸念は、一面で理解できるが、だからといって、被災者への周知・納得がない

まま決定することを合理化できる根拠とはならない。都市計画法17条の趣旨は、都市計画が一般住民に及ぼす影響が極めて大きく、義務を課し権利制限を行うものであるから、あらかじめ広く案を知らせ、意見を反映するという点にある。今回の都市計画は決して軽微なものではなく、極めて広範囲で重大な内容であるから、この点に特段の配慮を行うべきである。つまり、決定が長引く懸念があるとしても、法の趣旨は住民への周知と意見の反映を重視していると解すべきであり、その上で速やかな決定に至る努力が行政に求められていたのである。

また、実態面からみれば、建築行為ができないような基盤未整備地区では、何らかの都市計画を必要とする客観的条件があるわけで、周知徹底し、話し合いを行えば、理解される可能性は大きい。仮に全員賛成に至らずとも、行政と住民は良好な関係を持ちえたであろう。つまり、本来一致できる可能性が高い地区においても、強行決定によって、無用の不信感を作り出した面を否定できない。

この点に関する具体例が、液状化で木造密集住宅地に大きな被害を出した尼崎の築地地区である。ここでは、あえて3月17日に都市計画決定は行わず、住民との話し合いを続けて、8月に都市計画決定、12月に事業計画決定を行った。話し合いに2年はかからず、不法建築が乱立して震災スラムになったわけでもない。

第5に、財源確保を急ぐ必要性については、事業目的・内容についての合意が前提であり、それなくしての財源確保は論理が逆転している。建設省の幹部がこの時期に決定すれば、特別の財源が確保できるかの説明を行ったという話があるが、天災は行政の会計制度にあわせてやってくるわけではない。復興のために制度改善や柔軟な運用が求められているのである。

市町村に権限がなく、国の指導で計画決定が強行されたという点は、事態の本質を突いたものと言えよう。国の指導に従い、補助事業として推進する以外に予算確保の道がない、という認識が今回の決定の最も強い動機になったと思われる。しかし、地域に必要な計画であれば、決定を急ぎ予算を確保することに意味があるが、そうでないところでは、予算確保そのものに意味がない。また、決定が遅れば予算や補助金が確保できないということも正確ではない。築地地区では、計画決定を迫る強い働きかけに抗してあえて決定を延期したが、それゆえに補助金が来ないということはない。

以上のように、いずれの論点も、復興を急ぐからといって、今回の性急な都市計画決定を正当化する理由にはならない。特別措置法を活用しながら、1～2ヶ月周知期間

を置くことは十分可能である。逆に、強引な決定は行政不信を増大させ、以後のまちづくりの障害となるというマイナス面にも目を向けるべきであったらう。

(5) 2段階都市計画決定の評価

復興都市計画の性急な決定は、「2段階都市計画決定方式」と「協働のまちづくり」という2つの新しい概念をもたらした。前者は当初の都市計画決定を限定されたものとし、住民への周知や合意形成の欠如した決定の弊害を最小化すること、後者は、以後の決定及び事業の実施を住民参加の下で行うことをめざしたものであった。都市計画決定問題の考察にとって、特に前者の評価は重要である。

「2段階都市計画決定方式」とは、3月17日の都市計画決定の直後に知事から発表されたもので、今回の決定は都市計画の大枠と骨格施設を決定したもので、詳細な内容は住民との話し合いをへて第2段階目で決定するというものであった。いわば3月17日という「絶対的」期限と住民の反対・非合意という二律背反のなかで登場したものである。しかし、2段階都市計画決定方式は理論的に整合性を欠くものであり、同時にその後の経過を見れば、実態としても問題性をもつものであった⁹⁾。

第1に、都市計画決定の内容を2段階に区分して行うことは、区画整理事業では可能であるが、市街地再開発事業においては、内容上、無理がある。市街地開発事業の都市計画は一般に、事業の種類・名称・施行区域とその面積を定めなければならない(都市計画法12条)。市街地再開発事業では、これに加えて、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計画を定め(再開発法4条)、住宅不足の著しい地域では、確保されるべき住宅の戸数その他住宅建設の目標を定めなければならない(再開発法5条)。つまり、再開発では相当程度詳細な事項

まで決定することとなっており、大枠では済まない。もちろんその決定を変更することは何度でも可能であるが、そのことは逆に2段階に限定することの意味を薄くしている。

第2に、1段階目で大枠を決定し、2段階目で詳細をきめるという枠組みにおいては、大枠の内容に遡ることができるか否かが問題となる。大枠という場合、都市計画事業の実施も含まれており、そのこと自身を問題視する場合、第1段階目に立ち返ることができなくては意味をなさない。また、それを是とした場合でも、詳細の計画を詰めていけば、前提となる大枠に疑問が生じることが起こりうる。この場合も第1段階目に立ち返り、その変更が必要である。実際の経過をみると(表1)、施行区域の拡大が2地区、幹線道路の変更が4地区、公園等の変更が6地区で行われたが、都市計画事業そのものを取りやめたり、事業種類を変更した地区はひとつもない。森南や富島の幹線道路の変更は骨格に関わるが、全体的には、大枠を変更するに至っていない。結局、「2段階都市計画決定方式」は、現行制度でも必要があれば変更可能な都市計画決定をあえて2段階と設定し、2段階目に参加性を含ませることによって、実際には1段階目の決定の重要部分を固定化する役割を果たしたといえる。

したがって、「2段階都市計画決定方式」を今後の災害時においても援用するといった一般化は論理的には帰結できない。むしろ、平時からの参加を伴った都市計画案の作成、情報公開を進めること、都市計画の柔軟な変更を可能とする運用体制を準備することが必要であろう。

(6) あるべき復興都市計画のシナリオ

以上の考察から、復興都市計画事業は、上位計画としての復興計画全体のビジョンのもとに位置づけられ、地域住民への周知と合意形成を踏まえて行われるべきであり、それは制度上可能であったことが指摘できる。震災後東京都が作成した「都市復興マニュアル」⁹⁾は、復興の手順を整理している。

ここでは、都市復興のスケジュールを6期に分けている。第1期(発災～1週間)は緊急対応期であり、第2期(1週間～1ヵ月)に建築基準法84条の建築制限を告示するが、第3期(1ヵ月～2ヵ月)では、その期限切れを前に被災市街地特別措置法第5条による復興推進地域指定の都市計画決定準備を行うこととしている。又、この時期に復興目標・土地利用方針・都市施設整備方針・市街地復興基本方針を含む都市復興基本計画(骨子案)を策定公表することとなっている。第4期(2ヵ月～3ヵ月)では、都市復興基本計画(骨子案)との整合をはかりながら、まち

変更事項	地区	変更内容	変化量 m ²
都市計画事業	なし		0
事業種類	なし		0
施行区域	●新長田北 ●富島	区域拡大 区域拡大	+186,000 +4,000
幹線道路	●西宮北口	(15・18)m×640m 12m×(440・430)m 8×570m—12×590m	-1,920 +120 -2,520
	●森南第1	17m×(430・880)m	-7,650
	●森南第2	(9・17)m×240m	-1,920
	●富島	15m×(1350・1280)	+1,050
公園等	●芦屋西部	0.35ha—0.3ha	+500
	●森南第1	2700m ² —3000m ²	-300
	●六甲道駅北	0.8ha—1ha	-2,000
	●鷹取東第2	1ha—1.3ha	-3,000
	■六甲道駅南 ■新長田駅南	0.93ha—1.0ha 1.6ha—1.9ha	-700 -3,000

*変化は(変更後—変更前)で表示。道路については幅員×延長。

●区画整理地区 ■再開発地区、再開発地区の区画道路計画の変更分は除いてある。

表1 都市計画決定の変更内容

づくり協議がはじまり、災害前に既決定されていた都市施設の事業化方針を明らかにし、未決定都市施設の都市計画決定準備を行う。そして、第5期（3ヵ月～6ヵ月）にいたって、いくつかの地区で都市計画決定に至るとされている。この期に都市計画決定にいたらない地区は、第6期（6ヵ月以降）において、2年以内に都市計画決定への合意形成をはかり事業決定・着手へと進むとされている。

ここでは、復興の全体方針が個別地区の事業に先立って策定公表されること、住民参加を通じて、2年間の期間を見据えて無理なく合意形成をはかることが目指されている。阪神・淡路大震災の被災地復興でとるべきであった手順を的確に示した一例と言えよう。

参考文献

- 1) 主要な論点は塩崎賢明「震災復興と区画整理・再開発」（『都市問題』1995.8）に述べた。
- 2) この部分、塩崎賢明「3・17都市計画決定再考」（兵庫県震災復興研究センター編『生活再建への課題』1996.5）参照。
- 3) 高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』pp.163、（学陽書房、1996.1）。
- 4) 高寄昇三、前掲書、pp.166
- 5) 高寄昇三、前掲書、pp.162
- 6) 高寄昇三、前掲書、pp.168
- 7) 高寄昇三、前掲書、pp.164、坂和章平他『震災復興まちづくりへの模索』（都市文化社、1995.8）pp.108からの引用
- 8) 塩崎賢明「阪神・淡路大震災の復興都市計画事業における『2段階都市計画決定方式』の評価に関する研究」（1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集）参照
- 9) 『東京都都市復興マニュアル』（1998.5）

2. 復興都市計画のあり方

内田雄造

(1) 神戸市にみる復興都市計画の特徴

神戸市の復興都市計画の特徴として、計画プロセスの面においては、①被災2ヵ月後に市街地開発事業の施行区域、幹線道路、防災的な役割を併せもつ近隣公園などの都市計画施設の計画決定が強行され、②市街地開発事業の詳細計画、補助幹線道路や主要街区道路、街区公園などの都市計画施設の計画は計画の進行に応じて後日に決定されるという、2段階都市計画方式が採用されたことが挙げられる。一方、計画内容としては、土地区画整理事業、市街地再開発事業と道路計画が重視されたが、この計画は、関東大震災の復興都市計画、戦災復興都市計画、そして酒田大火後の復興都市計画の流れをひく、伝統的あるいは旧態依然たる計画といえること、などが挙げられよう。

ただし、第2段階の都市計画は森南地区などの例外を除いては、実質的には第1段階の都市計画の枠内でブレイクダウンを試みたものであった事実を確認しておきたい。

(2) 復興都市計画に寄せられた批判

神戸市民から市の復興都市計画に寄せられた批判は多岐にわたるが、その内容は計画決定のプロセスに関わる分野と、計画の内容に関わる分野に大別される。

計画のプロセスと計画の内容の両者に関わる問題として、行政当局の計画へのアカウンタビリティの欠如が挙げられる。具体的には復興計画の全体像が明示されなかったこと、第1段の都市計画の決定を急ぎ、被災後2ヵ月で計画決定を強行した理由が説明されなかったことが挙げられる。

被災の規模が大きければ、復興計画の規模も大きくなり、従前に定められた「整備・開発又は保全の方針」の範囲を逸脱する計画も必要となる。従って、それらの復興計画を方向づける全体構想の明示が不可欠であろう。一方、例え六甲駅南地区のように既定の「都市再開発方針」で位置づけられている市街地再開発事業の場合でも、この都市計画がどこまで市民に共有されているかについては残念ながら

限界があろう。とすれば、形式的に「既に決定済みの計画」と強弁するより、復興計画の全体構想の中で位置づけなおし、市民の了解を得る必要があったと思われる。

3月17日の都市計画決定に関しては、この時期になぜ計画決定を強行する必然性があったかについて行政当局から説得力のある説明はなされなかった。事業予算に関わる国との微妙なやりとりの存在などの事情も推察されるが、被災市街地復興特別措置法により、被災市街地復興推進地域では最大2年までの建築制限が可能であったのであり、都市計画決定の一方的な強行は市民に大きなしこりを残したといえよう。

計画プロセスに関しては、3月17日の都市計画決定への批判が強い。形式的にはともかく、被災した住民にとって未だ生活の復旧に大わらわなこの時期、まして劇甚な被災地では市外や地区外に避難している住民も少なくないこの時期に住民が計画案の説明を聞き、縦覧の会場に赴き、都市計画審議会に意見書を提出するという住民参加の可能性は乏しいものであった。復興都市計画の決定がいたずらに遷延されることは望ましくないが、筆者は3月17日に都市計画決定を急ぐ必要はなかったと考えている。

このような状況の中で行政当局が2段階都市計画の方式を採用したことは次善の策としては評価されよう。平時の都市計画、とくに市街地開発事業の都市計画決定においても、この2段階都市計画方式をもっと積極的に採用することが望まれる。

しかし、神戸の2段階都市計画方式では、例外を除き、第1段階で決定された計画の大枠は不変とされ、第2段階の計画の前提とされた。第2段階の都市計画では、各地区のまちづくり協議会が活発に活動した例も少なくないが、これらのまちづくり協議会でもなぜこの事業が採用されたか、なぜこの幹線道路や大規模な公園が地区内に計画されたのかという住民の疑問が続出している。これらの疑問は地区レベルでは説明が不能である場合も多く、行政当局は全体構想を明示するとともに、場合によっては第1段階の都市計画決定の見直しも考えて然るべきであったと思われる。第1段階の計画が不変な前提とされたことにより、特に若い世代の住民にしらせ現象がみられ、まちづくり協議会の活動の沈滞化を招いた。まちづくり協議会は行政の計画を了承する機関として批判を浴びることも多かった。また、まちづくり協議会に関わったコンサルタントグループが住民から「行政の意向を体して計画をとりまとめる役目」と白眼視されるケースもみられた。

計画内容に関しては、市街地開発事業の是非、土地区画整理事業の場合の減歩率の水準が争点とされた。一方、幹

線道路、大規模な防災機能を併せもつ公園の計画については、なぜこれらの都市計画施設が地区内（自分たちの居住地）に必要なのかが問われることとなった。

震災復興都市計画としては、土地区画整理事業と市街地再開発事業が重視された。この2つの事業に対しては、被災市街地特別措置法により、事業手法の拡大・ソフト化も図られ、国がこの手法を重視していたことは明白であった。

零細な宅地所有者が多い地区では、土地区画整理事業の減歩率の水準が争点となった。結果的には行政当局の努力もあって、実質の減歩率は小さくなったが、当初は議論も多かった。

市街地再開発事業に対しては、①高層住宅という居住形式、②区分所有という所有形式、③商業・業務床の位置づけなどが議論となった。従来は低層高密居住地に住んでいた住民にとっては、高層居住や区分所有という所有形式が問題とされた。借家人に対しては公共サイドが保留床を購入又は借り上げて、公共住宅を供給するという意向が早々と表明された。住民からは3月17日の都市計画決定の際に描かれた、新長田南地区や六甲駅南地区の商業施設優先のイメージが濃い再開発事業に対し強い違和感が表明された。結果的に、この行政素案そのまま計画決定されたが、新長田駅前の市街地再開発事業において商業施設用に想定された巨大な保留床は、現時点においてはキイテナントが見つからず、具体化は極めて難しいとされている。そもそも阪神地区に計画された数多くの巨大な再開発事業が共存しうるものかどうかは計画的にみていささか疑問であり、早急に大規模な計画変更を含む見直しが必要と思われる。

一方、修復型の住環境整備事業については住民の要望は大きかったが、復興都市計画事業区域には採用されず、専ら重点復興地域で適用された。住宅市街地整備総合事業などの住環境整備をねらいとする事業は法的根拠をもたない要綱事業であり、行政計画としてのプライオリティは低く、財政的にも冷遇されることとなった。

(3) 復興都市計画の課題

前節で、神戸市の復興都市計画について市民レベルで何が問題とされてきたかを述べた。本節では、前節を踏まえ、都市計画の立場から復興都市計画の課題を整理したい。

第1に、災害の実態、応急対応、復旧、復興のすべての分野にわたり、徹底した情報の公開が不可欠である。特に被災後の混乱の中で、情報の伝達が難しく、デマなどが生じがちなことを考えると、行政やNPOを含め、あらゆるメディアを活用した情報の伝達・公開、特に計画に関わる情報公開が要請されよう。

第2に、行政当局は復興都市計画に関わる基本方針を早期に策定する必要があり、ついでこの基本方針にもとづいた基本構想の策定が必要である。この基本構想では、土地利用や幹線道路など都市のインフラストラクチャー整備計画、拠点地区や劇甚被災地などの特定地区の計画、一般市街地の整備計画、住宅計画などの大枠が定められる必要がある。この基本構想にもとづいて復興都市計画が策定されることとなるが、この第1段階の復興都市計画策定にあたっては、住民参加が不可欠である。また、具体的な計画の検討を通じて、基本構想へのフィードバックを図り、基本構想を改める必要も生じよう。

第3は、より狭域の計画策定に関わるプロセスである。復興都市計画の方針の決定、基本構想の策定、基本計画の策定と第1段階での都市計画決定という前述のプロセスを経れば、この第2段階の都市計画の策定は相対的にはより容易になると筆者は考えている。しかし、この時点で実質的にははじめて都市計画に参加する住民も少なくないと思われるし、地区レベルの具体の計画策定を通じて、はじめて計画の全体像が見えてくる住民が多いことを考えると、第1段階の都市計画決定を絶対化することなく、柔軟に対応することが必要であろう。

第4に、復興都市計画の方法論として、連続復興、段階的・計画的復興の視点が必要と筆者は考えているが、この問題については第3章にゆずりたい。

第5に、具体の復興都市計画の内容に関わる点である。筆者は神戸の復興計画においては、道路計画などに比して都市を分節化する緑地計画が冷遇されたと考えている。また、筆者は被災市街地復興特別措置法により、住宅地区改良事業をミニ化、ソフト化することが望ましいと考えているが、土地区画整理事業や市街地再開発事業と幹線道路計画の組み合わせからなる旧態依然たる災害復興都市計画を見直し、修復型の住環境整備事業やミニ化・ソフト化した住宅地区改良事業の活用を考慮する必要があると感じている。

(4) 都市計画策定マニュアルの整備

関東大震災後の震災復興都市計画はもとより、戦災復興都市計画も基本的には国主導の計画であり、地方自治体の意向が積極的に反映されることは少なかった。いわんや住民の意向が反映されることは少なく、住民は計画に抵抗し、非協力を貫くことによるのみ計画が変更されることを期待しうるといった状況であった。

しかし、今日では住民参加の都市計画が追求される一方、都市計画の地方分権も進みつつある。このような状況の変

化もあって、災害復興都市計画の計画プロセス、計画内容の変革が求められている。特に災害復興都市計画という時間に制約の大きい非常時の都市計画においては、予め急急対応・復旧・復興に見合った復興都市計画策定のフローチャートを整備するとともに、各ステージで必要とされる作業内容をマニュアル化し、行政と住民の双方で確認しておく必要がある。

阪神・淡路大震災を契機として、各自治体で復興都市計画の策定マニュアル（名称は多様である）の作成が急がれた。ここでは東京都が1997年5月に作成・発表した『東京都都市復興マニュアル』に掲載された「図-1 都市づくり部門の復興プロセス（全体）」を紹介したい。東京都という性格上、実際の手順としては、都と区市町村の役割分担が必要となるが、図では計画作業の流れが整理されて示されている。

この図は一つの事例であり、都市の性状と規模、災害の規模、自治体の行政能力などによって復興プロセスは当然変化するが、計画のフローは参考となろう。筆者も既述したところであるが、被害概況の把握、都市復興基本方針の策定、都市復興基本計画（骨子案）の策定、復興都市計画の決定、そして2段階都市計画決定というプロセスが注目される。

(5) 問われる平時の都市計画の蓄積

都市の復興計画策定マニュアルの作成は必要条件であるが、このマニュアルがあれば復興都市計画がうまくいくわけではない。また、震災といった予め具体的被害を想定しづらい災害に対し、一定の典型的な計画基準の設定はともかく、具体の復興都市計画を前もって策定しておくことは不可能に近い。

一方、平時において全く議論されたことのないような新しい内容をもった計画が、災害後の混乱の中で住民の合意を得て策定されるケースも現実問題としてはほとんど想定しづらい。

とすれば、平時の都市計画において広く住民の参加を求め、復興計画の争点ともなりうる防災のまちづくり計画、都市のインフラストラクチャーの配置計画などについて日常的に議論を重ねておくことが必要となろう。

神戸市真野地区のまちづくりの事例が示すように、住民参加のまちづくりの経験は、まちづくりに係わる住民・コミュニティの主体形成と共同性を強化する。真野地区では災害時の消火活動、救援活動、仮設住宅の建設、そして復興のまちづくりに平時のまちづくりの経験が生かされ、まちづくり協議会は大いに力量を発揮したといえよう。ま

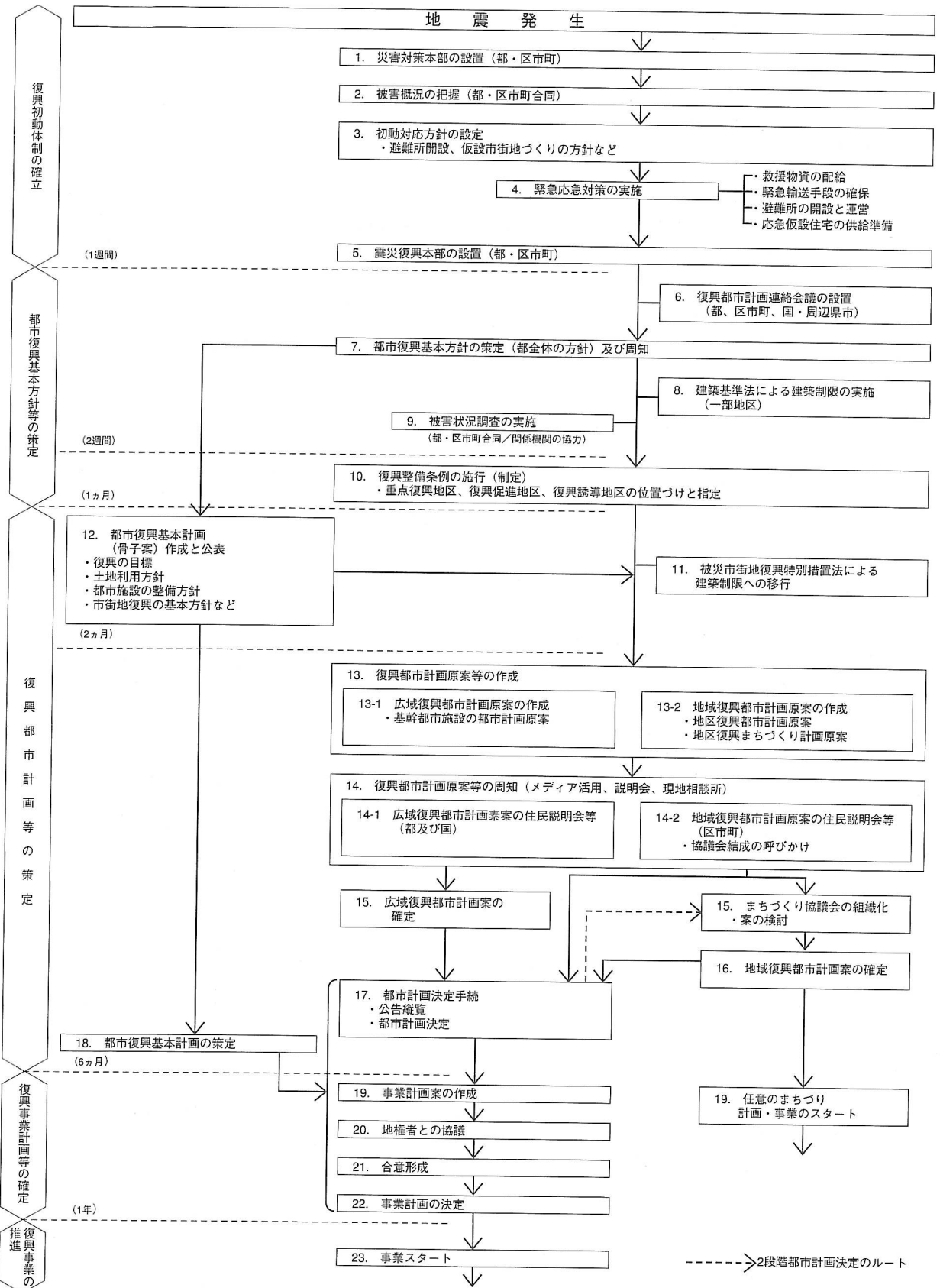


図1 都市づくり部門の復興プロセス（全体）（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』1997.5）

た、住民参加のまちづくりのプロセスで、住民と行政の相互の信頼も芽生え、そのパートナーシップは非常時の計画策定においても生かされることは明らかである。

筆者は都市全体にわたる計画としては都市計画マスタープランの策定が、また地区レベルにおいては、都市計画マスタープランの地域別計画やまちづくり協議会を中心とするまちづくり活動が重視されるべきであると考えている。このような平時における市民・行政双方にわたる都市計画・まちづくりの共通の経験が、復興都市計画においても大いなる糧となることを筆者は確信している。

(6) 非常時の都市計画の運用について

筆者はアジアの低所得者層の居住地のまちづくり関わっているが、そこでは必要に応じてさまざまな工夫がこらされている。時限の許認可や事業手法の活用、一般市街地より少々水準を下げたダブルスタンダードの採用、法律に対して行政府の命令による規制（法律が優先するが、現場では命令も一定の効果を有している）などが注目される。

日本の都市計画法、建築基準法においても都市計画法53条にもとづく都市計画制限（逆の視点にたてば一定の条件付許可）や建築基準法84条2項にもとづく2ヵ月の建築制限があり、被災市街地復興特別措置法では最大2年までの建築制限を認めるなど、法律による時限規制、ダブルスタンダードの適用などは少なくない。しかし、筆者はもっと積極的に弾力性をもった法律の制定や弾力的な権利制限を適用し、復興都市計画の領域を広げる必要があると考えている。

例えば、膨大な災害廃棄物の保管・処理施設や仮設市街

地という一団地施設に関しては時限的な都市計画が考えられてよい。時限的な都市計画とリンクして、一般の建築基準や環境基準を少々緩和した基準の設定も積極的に考えた。そして、市町村の条例による規制も最大限に活用したいと考えている。

筆者はそもそも非常時の都市計画においては、前線の活動主体に最大限の裁量権を与えるべきだと考えている。すなわち、基礎的自治体に権限を集中し（場合によっては特別措置法により一定の権限を基礎的自治体に賦与し）、被災者である住民と直接に相対する自治体が最も活動しやすい形態を国は保障すべきであろう。財源に関しても一括補助を実施し、自治体と住民の意向を最大限に尊重することが好ましいと筆者は考えている。

最後に住民への支援について言及しておきたい。非常時の都市計画の成否は、住民の了解が得られるかどうかにかかっており、住民への情報公開と住民参加の保障が不可欠である。しかし劇甚な被災地において、住宅が焼失あるいは全半壊したような状況下では住民参加など不可能であろう。そして神戸の経験からも明らかなように、高齢者、低所得者、被差別部落民、在日外国人などの社会的に弱い立場の住民が住宅を失いさらに仕事も失うといった事例が多かった。これらの社会的弱者に緊急の補助を行い、彼等の参加を保障する手段として、筆者は被災者に対する公的支援が緊急に行われる必要があると考えている。

段階	基本課題	主要な手順
1 復興初期体制の確立 (発災～1週間)	都市復興に取り組む基本的な体制を確立し、初期期の適切な対応を行う。	①災害対策本部の設置 ②被害概況の把握 ③初動対応方針の設定 ④緊急応急対策の実施 ⑤震災復興本部の設置
2 都市復興基本方針等の策定 (1週間～1ヵ月)	都市復興に向けての基本的な方針を明らかにする。	①都市復興基本方針の策定 ②都市復興基本方針の周知 ③建築制限の実施 ④被害状況調査の実施 ⑤復興整備条例の施行
3 復興都市計画等の策定 (1ヵ月～6ヵ月)	都全体及び被災市街地ごとの復興の基本的な計画、並びにその実現手法を明らかにする。	①都市復興基本計画（骨子案）の作成と公表 ②復興都市計画原案の作成 ③復興都市計画素案の周知 ④復興都市計画の決定 ⑤都市復興基本計画の策定
4 復興事業計画等の確定 (6ヵ月～1年)	復興のための事業計画を立案し合意形成を図る。	①復興事業計画案の作成 ②復興事業計画の決定
5 復興事業の推進 (1年以降)	事業計画に基づいて、復興事業を円滑に推進する。	①復興事業の推進

表1 都市復興のプロセス（出典：東京都『都市復興マニュアル』1997.5）