

## 第 3 部

# 新しい計画・事業制度を目指して

## 25 の提言

阪神・淡路大震災が発生して以来、インフラの再建や、市街地整備が精力的に推進されてきた。しかし復旧・復興にあたって、まちづくりのための地域の合意がとれなかったり、現行制度の条件を満たすことができずに事業化が困難となっているケースなどが見られる。

現行の計画及び事業制度は、大規模な災害を必ずしも想定していなかったため、今回の復旧・復興計画や事業が求めるニーズに十分対応できないケースが生じている。出来るだけ短い時間内で速やかな復旧・復興を図るには非常時の計画や事業のあり方を、平常時から検討しておくことが重要となる。また、我が国のほとんどの都市は、将来大地震に見舞われる危険性が高く、防災性を高めるまちづくりの計画及び事業制度の確立が急がれている。

第3部「新しい計画・事業制度を目指して－25の提言」は、(社)日本都市計画学会に設置された、防災・復興問題研究特別委員会の中の計画・事業制度検討部会(第3部会)の研究成果を取りまとめたものであり、この提言の執筆は、同部会内提言執筆グループがあたった。

第3部の構成は、

第1章で提言にあたっての基本認識と提言の構成を概説し、

第2章が提言の本文で、25の提言を述べ

第3章に残された論点を紹介する。

本提言は、阪神・淡路大震災によって被災した諸都市の復旧・復興を促進するための計画・事業制度としてまとめた。さらに将来大地震が発生する恐れのある都市において、地震に強いまちづくりを迅速かつ効果的に進めるために必要な計画及び事業制度の提言となることを目的としている。

# 第1章

## 提言にあたっての基本認識と 提言の構成

本章では、提言の背景となる阪神・淡路大震災の教訓、提言の基本的な方向、提言の構成について述べる。

まず第1節では、今回提言を行うきっかけとなった阪神・淡路大震災について、現行の計画・事業制度の弱点と有効であった点など、計画・事業制度の側面から学びとった教訓を整理し、さらなる強化の必要性を論ずる。

第2節では、提言の基本的な方向として、提言の基本的な姿勢、提言の性格、提言でとりあげた対象、誰に向けた提言かといった、提言に係わるスタンスを明らかにし、併せてとりまとめの経過について述べる。

第3節では、第2章で述べる提言の構成について言及する。

# 1. 阪神・淡路大震災の教訓

## —計画・事業制度の側面から

### (1) 現行の計画・事業制度の弱点の顕在化

現行の都市計画に係る計画制度・事業制度の多くは、平常時を想定して構築されたもので、阪神・淡路大震災のような大規模災害時の復旧・復興の制度としては、少なからぬ弱点を有していることが露呈した。

その第一は、緊急性への対応力の弱さである。復旧は旧状に復することであるから、計画上の手続きには、さほどの障害が生まれにくい。一方、復興は、旧状に復する範囲を超えて、より高い水準の整備を目指すことを意味する。復旧・復興は連続的な過程と言えるが、より高い水準の整備を目指す復興については、その計画づくりを短期間の中で定め、事業化することが迫られる。

しかし、緊急性の高い都市計画の手続きは平常時向けのものと変わらないから、決定にあたって様々な問題が生じた。このことは、復旧・復興過程という緊急性に対応することのできる計画・事業制度の確立が必要であることを示唆している。

第二には、計画・事業の遂行力の問題がある。現行の計画・事業制度では、国・県・市町村の連携・分担により計画・事業を推進することとなっている。さらに公団や民間事業者の協力を得るための道筋も準備されている。つまり復興事業に公・民が総力をあげて取り組める構図ができ上がっている。

実際には復興事業の中心となる主体は市町村が担うことになり、国・県はその支援を行うこととなる。そのため、中心事業主体としての市町村の事業遂行力が真向から問われることになった。被災市町村の多くは、広大な被災区域をかかえ、それらの区域に対して計画を策定し、事業を推進していかなければならなかった。国や支援自治体等からのマンパワーの応援があったものの、市町村の組織的な対応力には限界があり、解決すべき膨大な難題に直面して、効果的な施策を講ずることが困難な状況も現出した。

最も決定的な問題は、財源不足にあった。復興事業に対しては、通常の事業補助等に高上げがなされるなど、国は特段の財政支援措置に踏切った。しかし、膨大な計画・事業は市町村の負担能力をはるかに越え、その必要性は認識されていても、見送らざるをえないという事態を多く生み出すこととなった。

これらの問題の中には、現行の計画・事業制度の運用の

仕方によって改善しうる場合の他に、運用では手が届かない制度そのものの問題があることも明らかとなった。

第三には、産業復興と都市復興の連携が足りない点である。被災地においては居住の場の確保が最重要課題と考えられ、そのために多面的な事業が進められてきた。本来、都市の復興は、生活再建と産業復興が協調・補完しあいながら進められなければならない。しかし都市計画の枠組みの中で、生活再建と産業復興の間の連携が図られることはまれであった。産業復興と都市計画を一体的・総合的に計画し、事業を行なう仕組みがビルトインされていなかったことによる問題である。

例えば応急仮設住宅のための用地を被災市街地内で十分確保できず、遠隔地に立地せざるをえなかったし、高齢化等の理由から、自力再建の目途がたたずに応急仮設住宅に留まらざるをえない人を多く残すこととなった。そのため被災市街地内は空き地が多く残されたままとなっていて、人口の回復がままならないし、人が少ないので店を開いても商売にならないといった事態も生じている。

これらの事実は産業復興、生活再建、都市復興の間の整合性のなさを示しており、現行の計画・事業制度の欠陥といえる。

### (2) 現行の計画・事業制度が有効であった側面

一方、現行の計画・事業制度が復興に際して有効に機能した側面もある。

その一つは、整備済みの都市施設及び既往の土地区画整理事業実施地区の防災面での有効性である。都市施設である道路・河川・公園・緑地等は災害を小さくする効果があり、復旧・復興にも有効に機能した。特に、震災復興事業によって整備された河川沿いの緑地、基幹道路網及び学校・公園等のストックが有効に機能し、災害を小さくする延焼抑制・避難行動・防災活動に資することが大きかった。復旧・復興に際しては、応急仮設住宅用地として、復旧・復興資機材の集積場として活用されるなどの効用があった。

逆に震災復興土地区画整理事業が実施されていない地区の被害が大きかったことは、土地区画整理事業の防災効果を裏付けているともいえる。

第二に、事業制度の有効性である。復興事業において、土地区画整理事業・市街地再開発事業・住宅市街地総合整備事業（現住宅市街地整備総合支援事業）・密集住宅市街地整備促進事業等が活用された。

土地区画整理事業は復興を面的に進める事業であり、広い範囲で活用され、有効に機能したと評価されている。一部地区には住民が都市計画決定を必要としない組合施行の

土地区画整理事業を進めているなど、小規模ながら注目すべき事例も生まれてきている。

市街地再開発事業は、被災地の東側区域で進んでいるが、西側区域では計画の変更が必要ではないかと危惧されている。また、密集住宅市街地整備促進事業は、淡路、宝塚、伊丹等で、狭あい道路の拡幅、コミュニティ住宅の建設などの事業実績を上げている。住宅市街地総合整備事業の場合は、神戸で復興公営住宅、公団賃貸住宅の建設など、住宅復興に大きく貢献している。

これらの事業制度は、復興について実績を上げつつあるが、事業地区が被災地全体から見れば限定された範囲にとどまっていること、基盤整備と上物整備のセットで進めづらいこと等の弱点を有している。

第三には、普段からのまちづくり活動並びに地区まちづくり組織の有効性である。従前からのまちづくり活動の一環として、行政は全市及び特定地区を対象として、調査・診断、計画づくりを進めてきたが、これらのまちづくり活動が復興事業に役立ったケースは少なくない。例えば、神戸市では「まちづくり条例」によって、地区のまちづくり組織を位置づけ、その活動を支援する仕組みを持っていた。震災後、地区のまちづくり組織は急増し、その組織化は他市にも普及していき、住民参加のまちづくりを協議する母体として育っていくこととなった。

このように「まちづくり条例」は、計画・事業制度の一翼を占めるものとして位置づけることができ、復旧・復興にとって有効であったと評価することができる。

### (3) 阪神・淡路大震災後の国・地方公共団体による計画・事業制度の補強

阪神・淡路大震災後、国・地方公共団体では計画・事業制度の補強を目的とした様々な措置を進めた。

国のとった代表的な措置としては、復興都市計画に対する各種特別措置の実施、被災市街地復興特別措置法の制定・施行などがある。

復興都市計画に対する特別措置としては、復興事業の補助の高上げ、税控除、土地の先行取得などがあり、復興事業に対するインセンティブ付与が図られた。

被災市街地復興特別措置法は、阪神・淡路の被災地に限定した法律ではなく、今後起こりうる大災害を視野に入れた、全国を対象とした法律としてとりまとめられた。そこでは大規模な火災、震災その他の災害を受けた市街地について、緊急に復興を図るため、市街地の整備改善を推進する諸措置を定めている。

また、住宅・都市整備公団は、被災地方公共団体への特

別な支援体制をとるために、公団緊急支援本部を設置し支援活動を進めてきた。一方、地方公共団体も、被災地内外で多様な活動を進めている。兵庫県並びに神戸市は、長期的・安定的・機動的に復興対策を進めるために「(財)阪神・淡路大震災復興基金」を設立し、きめ細かな住宅対策・産業対策・生活対策・教育対策を進めてきた。

被災地外の地方公共団体も、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、応急対応・復旧対策・防災対策の強化と復興を視野に入れた事前準備を進めてきている。

応急対応・復旧対策の強化としては、阪神・淡路の事例を踏まえて地域防災計画の総点検作業が行われ、その改訂が多くの地方自治体で進められた。

防災対策の強化を図った都市としては、東京都・横浜市・大阪府・静岡県・兵庫県等の事例をあげることができる。

東京都では、「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」(平成9年3月)をとりまとめ、重点地区11地区、1880haを定め、重点的な地区防災まちづくりを推進していくこととした。重点地区等においては、従来からまちづくり事業を進めてきた地区も含まれているが、それらの地区では、これまでの事業に加えて新たな整備手法を導入するなどして、より強力なまちづくり事業を推進していくこととしている。新規のまちづくり地区においても、積極的な事業展開を図るための準備が進められている。なお「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」と連動する都の独自の制度として、「緊急木造住宅密集地域防災対策事業」及び「都市整備用地の先行取得事業」を発足させている。

横浜市においては、従来の防災対策を基本から見直し、防災力の抜本的な強化を図り、地震防災対策を着実に推進していくため、「横浜市防災計画【震災対策編】」(平成9年3月)を取りまとめた。この計画の中では、震災時に必要となる活動拠点や事業用地の確保のための震災時土地利用計画を立て、土地所有者等の協力を求めることが盛り込まれている。そのため、「横浜市震災対策条例」(平成10年2月)を制定し、震災が発生した場合、広場その他の空地使用に対する所有者の協力義務、空地の所在調査や協力依頼等、市長による土地確保の努力義務等を定めている。また、防災力強化の取組みとして、正確な地震データの取得と迅速な被害推定のために、高密度強震計を市内150ヵ所に設置し、迅速・的確な災害対策を実施するための防災情報通信基盤網等を整備した。

さらに復興を視野に入れた事前準備として、東京都は、「東京都都市復興マニュアル」(平成9年5月)、「東京都生活復興マニュアル」(平成10年1月)をとりまとめた。これを受けて都内の各区で復興マニュアル策定の準備が進め

られている。

#### (4) 計画・事業制度の強化の必要性

阪神・淡路大震災は、我々の持っている計画・事業制度の弱点と有効性の両方を明らかにすることになった。

今後、防災・復興の都市づくりをより強力かつ効果的に推進するためには、現行の計画・事業制度を思いきって補強することが必要である。このような背景のもとに、計画・事業制度部会による以下の提言をとりまとめた。

## 2. 提言の基本的な方向

### (1) 基本的な姿勢

本提言の基本的な姿勢としては、総合性、迅速性、実効性の3点に重点をおいた。

総合性の重視とは、第一に、住宅や産業施設・道路・公園等の都市施設・各種のインフラ施設等のさまざまな対象を総合的に考えることである。第二に、国・県・市町村・コミュニティの連携、自治体間の相互支援、民間活力の活用等多くの主体による計画や事業を総合的に視野に入れることである。

迅速性の重視とは、危険市街地改善の早急な取組み、復旧・復興のための緊急的な措置、まちづくりにおいて時限的な措置をとりうる途を拓くことなどをいう。

実効性の重視では、計画力・事業力・組織力をいかに高めるか、財源拡充をいかに図るかが焦点となる。

### (2) 提言の性格

本提言は2つの性格を有している。一つは、阪神・淡路大震災を受けた諸都市の復旧・復興を、さらに促進するために求められる計画・事業制度としての提言である。いま一つは、全国の都市が大地震に遭遇した際、被災を出来る限り小さくすることのできる、防災性の高い都市をつくるために必要な計画・事業制度の提言である。提言は、現行制度を補強することをねらったものから、新制度に至るまで幅のある計画・事業制度のメニューから成っている。

### (3) 提言でとりあげた対象

本提言は、防災・復興のための都市計画に関する計画・

事業制度全般を取り上げている。

防災・復興のための計画・事業制度を、計画行政に係わる制度、市街地整備に係わる制度、都市施設に係わる制度の3つの部門に仕分けをして提言することとした。

なお提言は、1・1節(1)で述べた計画・事業制度の弱点のうち、緊急性に対する対応力並びに、計画・事業の遂行力に関するものに限定している。産業政策・住宅政策・建築土木に係る分野の事項は、都市計画にとって重要かつ必要不可欠な関連事項のみを言及するに留めた。

また、都市づくりの政策的な判断をいかにすべきかについては言及していない。例えば、復興の水準をどこに置くか、どのような公共施設を中心的に考えるか、復興のための財源をいくら確保するか等々の問題である。

### (4) 誰に向けた提言か

この提言の期待する読者としては、国や地方公共団体・公的機関の計画・事業に係わる関係者をまず第一にあげたい。第二には、計画・事業に携わる民間事業者及び地区のまちづくり団体の関係者があげられる。第三には、この提言を深化するために、今後研究を続けていただくべき研究者や民間プランナーの方々があげられる。

### (5) 提言のとりまとめの経緯

本提言は、(社)日本都市計画学会に設置された防災・復興問題研究特別委員会の中の計画・事業制度検討部会(第3部会)の研究成果をとりまとめたものである。

検討部会は、①計画行政、②市街地整備、③都市施設、④公園緑地の4つの部門に分けて検討してきた。それぞれの部門での担当者は以下のとおりである。

- ・総括 ——高橋洋二
- ・計画行政 ——岸田比呂志
- ・市街地整備 ——越澤明、大方潤一郎、小泉秀樹
- ・都市施設 ——岸井隆幸
- ・公園緑地 ——石川幹子

本提言の最終的なとりまとめにあたって、計画・事業制度検討部会の中に以下の提言執筆グループを組織した。なお、本提言に先立って作成した「防災・復興まちづくりのための計画・事業制度の研究・中間報告書」(平成9年11月、(社)日本都市計画学会、防災・復興問題研究特別委員会第3部会計画・事業制度検討部会)をベースにしつつ、最終提言として体系的な整理を試みた。提言は執筆グループ及び協力メンバーの共同討議により進められ成案化したものである。よって、本提言は個人的な意見ではなく、執筆グループ共通の考え方である。

## ●提言執筆グループ（五十音順）

高橋 洋二	東京商船大学商船学部流通情報工学課程教授（代表）
石川 幹子	工学院大学建築学科環境デザイン教授
大方 潤一郎	東京大学工学部都市工学科助教授
岸井 隆幸	日本大学理工学部土木工学科教授
岸田 比呂志	横浜市都市計画局担当部長都市企画部都市デザイン室長
小泉 秀樹	東京大学工学系研究科都市工学専攻課程常勤講師
越澤 明	北海道大学大学院工学研究科教授
水口 俊典	芝浦工業大学システム工学部環境システム学科教授

提言のとりまとめにあたって以下の方々のご協力をいただいた。（五十音順）

赤崎 弘平	大阪市立大学工学部建築学科都市計画研究室助教授
内田 雄造	東洋大学工学部建築学科教授
高橋 賢一	法政大学工学部土木工学科教授
高見沢 邦郎	東京都立大学工学部建築学科教授
田中 耕平	浜松市公園緑地部次長（参与）
舟引 敏明	住宅・都市整備公団公園緑地部公園事業計画課長
松谷 春敏	建設省都市局都市計画課建設専門官

なお、以下のメンバーが作業を担当した。

北島 繁昭	(株)首都圏総合計画研究所
澤村 明	(有)イーエーティー
中西 久	総合調査設計(株)
濱田 甚三郎	(株)首都圏総合計画研究所 代表取締役

とくに、兵庫県、神戸市、芦屋市の関係部署の方々、関西のコンサルタントの有志の方々には、貴重な情報提供、アドバイスをいただいた。

## 3. 提言の構成

本提言では、公園緑地部門を都市施設部門に含め3つの部門に分けている。

提言は、計画行政に係わるものが14項目、市街地整備に係わるものが7項目、都市施設に係わるものが4項目となっている。それぞれの提言の内容は、以下の幾つかのタイプに分けることができる。

- 計画行政に係わる提言は、
    - ①防災・復興のための計画の位置づけの強化と計画の体系化に関するもの（3項目）、
    - ②危機管理のための都市計画システムの構築に関するもの（2項目）、
    - ③事前復興の観点から広域・都市・地区のレベルで防災・復興のために準備を図ろうとするもの（5項目）、
    - ④逼迫する財政状況の中での財源拡充などに関するもの（4項目）に区分される。
  - 市街地整備に係わる提言は、
    - ①住宅復興を重視する観点に関するもの（3項目）、
    - ②面整備型復興の強化に関するもの（2項目）、
    - ③改善型復興の強化に関するもの（2項目）に区分される。
  - 都市施設に係わる提言は、
    - ①時限的な都市施設に関するもの（1項目）、
    - ②恒久的な都市施設に関するもの（3項目）に区分される。
- 提言全体のフレームは次ページに示す通りである。



# ●提言のフレーム

提言の部門	提言のタイプ	25の提言
2.1 計画行政に係わる提言	防災・復興のための計画の位置づけの強化と計画の体系化	提言 1 都市の防災と復興を都市計画の基本的事項として位置づける
		提言 2 復興計画の体系を確立する
		提言 3 まちづくり協議会の位置づけを明確にする
	危機管理のための都市計画システムの構築	提言 4 緊急時の都市計画決定方式の多元化を図る
		提言 5 緊急時の都市計画決定手続きを創設する
	広域・都市・地区レベルでの防災・復興のための準備（事前復興の観点から）	提言 6 自治体相互の広域連携による防災と復興の事前検討を進める
		提言 7 事前復興を重視した都市レベルの多角的な取り組みを進める
		提言 8 都市の防災と復興に必要な用地確保の仕組みを構築する
		提言 9 仮設市街地づくりを念頭においた対応策を事前に検討する
		提言 10 被災前からの防災まちづくりと復興都市計画の連続性を確保する
		提言 11 国の財政支援の充実と複数年度にわたる包括予算制度の導入を図る
	逼迫する財政状況の中での財源拡充等の措置	提言 12 復興自治体が自主的に調達できる復興財源の多様化・拡充を図る
		提言 13 復興事業に民間の資金とマンパワーの活用を図る
		提言 14 早期復興のために必要な用地先行買収に係わる税制特例措置を進める
提言 15 住宅政策・産業政策と連動した都市復興を進める		
2.2 市街地整備に係わる提言	住宅復興の重視	提言 16 住宅再建のための融資制度の拡充を図る
		提言 17 容積既存不適格マンション再建のための公的介入手法を制度化する
		提言 18 新たな土地区画整理手法の創設、土地区画整理事業の拡充を図る
	面整備型復興の強化	提言 19 市街地再開発事業に多様性と柔軟性を導入する
		提言 20 面整備事業地区以外の復興を促進するため、制度の拡充・強化を図る
	改善型復興の強化	提言 21 災害復興地区計画制度を創設する
		提言 22 一時的土地利用のための、時限的都市施設制度を創設する
2.3 都市施設に係わる提言	時限的な都市施設の創設	提言 23 街路、河川、公園・緑地を軸とした带状空間を都市防災帯として位置づける
	恒久的な都市施設の創設	提言 24 一団地の防災安全施設及び防災安全地区を都市計画で定める
		提言 25 土地の立体的な活用方策を計画・制度化する