

## 第2章

# 提言

この提言は、防災・復興のための都市計画に関する計画及び事業制度の全般をとりあげる。提言は計画行政、市街地整備、都市施設という3つの部門に分かれ、計25項目である。

計画行政は、防災・復興のための計画の位置づけと体系的整備に係わる事項、緊急時における都市計画システムに係わる事項、事前復興の観点からの広域・都市・地区のレベルでの事前に準備しておくべき事項、財政拡充等に係わる事項を提言する。

市街地整備は、住宅復興を重視すべき観点からの提言、面整備型復興並びに改善型復興の強化に関する提言を行う。

都市施設は、時限的並びに恒久的な都市施設のあり方について提言する。

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災は、都市計画制度の弱点をいくつか浮き上がらせた。

第一は災害の未然防止がことのほか重要であるのに対して、都市計画の基本事項として防災対策の重要性を明確に打ち出すこととなっていないことである。

具体的には、都市計画の広域的なマスタープランである「整備、開発又は保全の方針（都市計画法第7条）」、都市計画の市町村マスタープランである「市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画法第18条の2）」及び「都市計画基準（都市計画法第13条）」などには、災害の未然防止をねらいとする防災対策を盛り込むことが求められていない。なお、「整備、開発又は保全の方針」は、(1)少なくとも定めるべき事項、(2)地域の特性に応じて定めるべき事項、(3)参考として定める事項が別途通達によって示されているが、都市防災に関する方針は(2)地域の特性に応じて定めるべき事項に位置づけられているにすぎない。

ちなみに、東京都の「整備、開発又は保全の方針（平成8年5月）」では、都市防災の方針が項目立てされており、そこでは基本方針並びに都市防災のための施策の概要が記述されている。また、阪神・淡路大震災後にとりまとめられた兵庫県の神戸国際港都建設計画及び、阪神間都市計画の「整備、開発又は保全の方針（平成7年）」の都市防災に関する方針では、基本方針、都市防災のための施策の概要に加えて、主要な都市防災施設の整備方針を盛り込んでおり、①広域防災拠点、②広域防災帯（防災緑地軸）、③地域防災拠点（防災支援拠点）、④コミュニティ防災拠点（防災安全街区）、⑤ライフラインの具体的な整備方針を記述し、震災の教訓を活かす工夫がなされている（次頁参照）。

第二は、災害発生時の緊急時における都市計画の対応が、都市計画法のどこにも言及されていないことである。これはいわば都市計画の危機管理に係わる問題であり、都市計画の基本事項の一つとして位置づけ、法制度上明文化することが求められる。

第三は、災害発生後の復旧・復興のあり方並びに取組み方について、都市計画がどう対処するかが明確になっていない点である。阪神・淡路大震災後に制定された「被災市街地復興特別措置法（以後、『特措法』と略）」によって、

復興都市計画の位置づけ・手続き等が明示されたものの、同法制定によって復旧・復興と連続する都市計画上の措置に関する体系が確立したとはいいがたい面があり、課題が残されている。

## (2) 提言の考え方

「災害の未然防止、災害発生時の対応（危機管理）、及び災害発生後の復旧・復興」の三つの過程を、我が国の諸都市の都市計画上の基本命題として強く認識し、法制度の必要な改正を行うべきである。

そのためには、「都市計画の基本理念（都市計画法第2条）」に、この3過程の考え方を織り込むとともに、「整備、開発又は保全の方針」「市町村の都市計画に関する基本的な方針」及び「都市計画基準」に、3過程に対する基本的な方針を明示するよう定めるべきである。

同時に、この3過程に対応して既存の都市計画を見直し、必要な都市施設や市街地開発事業を新たに都市計画に定めることを検討することが望まれる。

なお、市町村マスタープランは、住民参加による策定プロセスが重要であり、その策定プロセスを通じて行政・住民の防災意識の向上に貢献する可能性が大きいことに鑑み、5年おきに実施する都市計画基礎調査の成果を活かして継続的に見直しを図ることも検討すべきである。

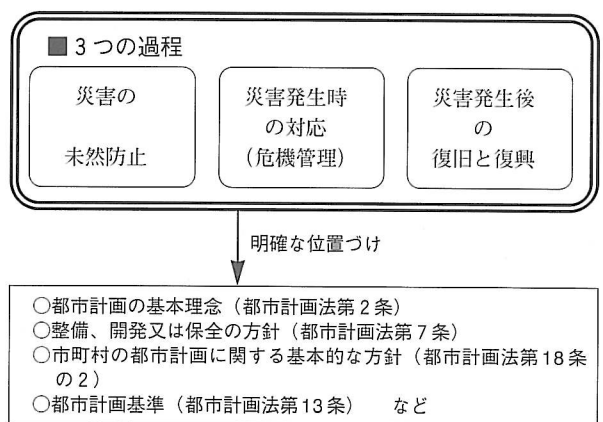


図1 都市の防災と復興の位置づけのイメージ

●神戸都市計画区域の整備、開発又は保全の方針における都市防災の位置づけ（抜粋）

10. 都市防災に関する方針

1) 基本方針

本区域は、平成7年1月17日早朝にマグニチュード7.2の直下型地震に襲われ、おびただしい建物の倒壊、損傷により、多数の尊い人命を失い、都市基盤施設も多大な被害を受けた。この震災は、わが国史上まれな大都市災害であり、その教訓を最大限活かして、災害に強い都市づくりを強力に推進していく必要がある。

そこで、災害を未然に防止し、災害時の安全を確保するため、地域防災計画と整合しつつ、以下の方針で対策を講じる。

- ①都市災害を最小限にするとともに、避難、救援活動を円滑にするため、広域防災拠点、広域防災帯（防災緑地軸）等を系統的に配置する。さらに、道路、公園、緑地、河川等の計画的整備及びネットワーク化により、快適な環境空間と市街地内のオープンスペースを確保し、地震災害時の防災機能を高める。
- ②公共建築等の耐震・不燃化、民間の耐震・耐火建築物の誘導、建築敷地内の緑化等により、都市の不燃化及び耐震化を促進する。
- ③また、火災への対応、救助、救急活動、復旧活動等を円滑にできるようにし、市民の安全を確保する。
- ④既成市街地の背後にある六甲山系のがけ崩れ、土砂流出等の危険を防止するため、急傾斜地崩壊危険区域、宅地造成工事規制区域等の指定を積極的にに行い、必要に応じて宅地の使用制限、建築制限等を行うとともに、六甲山南麓に緑地帯（山麓緑地軸）を設け、自然緑地の保全と防災機能の強化を図る。

2) 都市防災のための施策の概要

①震災対策

震災は、地震の際に生じる火災による被害が甚大であるため、火災の発生及び延焼を防止することが重要であり、広域防災帯（防災緑地軸）により市街地をブロック化するとともに、都市内の主要な公共空間である公園、道路、河川等の整備、建築物の敷地内緑化や生け垣等による市街地内における面的な緑化の推進、防火地域や準防火地域の指定、都市防災不燃化促進事業の活用や融資等の支援等による耐火建築物の誘導等、総合的な施策を講じ、市街地における不燃化・延焼防止機能の強化を推進する。

また、大規模な火災発生時に市民を安全に誘導し、救助・救援活動を円滑に行うため、広域防災拠点、地域防災拠点及びコミュニティ防災拠点（防災安全街区）等を配置するとともに避難地、避難路を確保し、周辺を不燃化する等により防災インフラの体系的整備を推進する。

さらに、都市活動の生命線であるライフラインの震災機能を強化する。

②火災対策

建築物の不燃化等のため、防火地域及び準防火地域制度の活用を図る。特に商業地や幹線道路沿道については、積極的に防火地域を指定し、建物の不燃化を促進するとともに、防火帯としての機能の向上をはかる。

③浸水対策

豪雨や高潮、津波による災害を予防するため、河川改修事業、排水事業、高潮対策事業を積極的に行う。

④土砂災害対策

がけ崩れ、土砂流や地すべりによる土砂災害を予防するため、急傾斜地崩壊対策事業、治山事業、砂防事業及び地すべり防止事業等を積極的に行う。

⑤宅地災害対策

宅地造成等規制法により危険宅地への改善勧告、改善命令を出すとともに、改善の促進を図る貸付金制度の充実、開発についての土地利用や建築物の用途及び構造上の指導強化を図る。

⑥コンビナート対策

石油コンビナート・石油貯留施設等の大規模危険物と一般市街地との間には工場敷地内において十分な保安距離の確保を図る、または危険物施設の移転を図ることにより市街地の安全化をめざす。

3) 主要な都市防災施設の整備方針

都市災害に対し、災害を最小限にし、円滑な消火、救援、避難活動を可能とする都市の自立的な防災構造の強化を図るため、市街地全域をカバーする広域防災拠点の整備を推進する。加えて市街地をブロック化する広域防災帯（防災緑地軸）と、ブロック内の防災上の拠点となる地域防災拠点（防災支援拠点）及びコミュニティの中心となるコミュニティ防災拠点（防災安全街区）の整備を推進する。

①広域防災拠点

広域的な救援・復旧のための拠点として、公園等の広場を中心に、災害時の情報通信機能を備えた「広域防災拠点」の整備を、神戸都心地区（防災中枢拠点）及び国営明石海峡公園・しあわせの森等において推進する。また、多様な防災活動を展開するため、広域防災拠点と連携・補完する防災拠点として、神戸総合運動公園、北神戸田園スポーツ公園及び複合産業団地等の整備を行う。

②広域防災帯（防災緑地軸）

大地震時に同時多発する火災や強風による大火に対し延焼遮断空間、避難路として機能する道路、河川など「広域防災帯」として、東西方向は国道43号、浜手幹線及び中央幹線等を、南北方向は新湊川、住吉川等をそれぞれ軸として整備し、市街地をブロック化する。

さらに、ブロック内の道路、鉄道等の公共施設を軸として、沿道建築物の不燃化や緑化を推進し、延焼遮断機能の強化を図る。

③地域防災拠点（防災支援拠点）

広域防災帯によりブロック化された市街地に、公園等のオープンスペースを核として、地域の救援・復旧活動の拠点となる「地域防災拠点」を幹線街路などとの接続性に配慮して整備する。

④コミュニティ防災拠点（防災安全街区）

広域防災帯によりブロック化された市街地の自立的な防災機能を強化するため、市街地を構成するそれぞれの地区毎に、公園・広場を中心として、これらに隣接するよう医療、福祉、行政、学校等の公共・公益施設を立地誘導し、相互の施設の連携により、平常時にはコミュニティの中心となり、災害時における地区の防災拠点となる「コミュニティ防災拠点」の整備を図る。高齢者等が快適で安心して日常生活を送ることができ、あわせて災害時には、避難空間となる広場や備蓄倉庫、貯水槽等を有する自立性の高い快適で安全な防災安全街区の整備を行う。

⑤ライフライン

ライフラインの信頼性の向上のため、都市部の主要幹線道路等について、幹線系のライフラインを収容する耐震性の高い施設として共同溝を、東西方向については国道2号等で整備し、代替機能を有したネットワーク化を検討する。また、供給系のライフラインを収容する施設として、電線共同溝の整備促進を図る。

なお、情報通信基盤の整備にあたっては、多様な通信手段の確保を図るとともに、光ファイバー網の整備を促進するなど、情報通信システムの高度化を推進する。

出典：「神戸国際港都建設計画 市街区区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」（平成7年度）

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災の復興計画は、現行の計画・事業制度を前提とし、さらに震災後制定された特措法等を活用し策定されている。復興計画は、1) 基本方針の表明、2) 復興都市計画への措置、3) 復興総合計画の策定に大別して捉えることができる。

- 1) 基本方針としては、神戸市が平成7年1月31日に公表した「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」がある。ここでは、市街地・住宅整備の推進と建築制限の実施、震災復興緊急整備条例（仮称）の制定、住宅供給の推進、国への要請の4項目について基本方針がたてられている。また、翌2月1日建築基準法第84条に基づく建築制限地区6地区が指定され、2月16日には、神戸市緊急復興整備条例が施行された。
- 2) 復興都市計画への措置としては、3月17日、神戸市において特措法に基づく被災市街地復興推進地域及び市街地開発事業等の都市計画の決定が行われた。これに先立って、復興都市計画の内容公表、現地相談所の開設、復興都市計画案の縦覧を実施している。
- 3) 復興総合計画の策定については、兵庫県と神戸市では若干対応を異にしている。兵庫県では、復興に向けた総合計画として「阪神・淡路震災復興計画」（平成7年7月末）と、部門別計画としての「都市復興基本計画」（平成7年8月17日）を策定したのに対し、神戸市では、総合計画の「復興計画」（平成7年6月30日）のみを策定している。

特措法では、都市全体の復旧・復興に関する基本的な考え方を示すこととはなっておらず、復興を進めるべき被災市街地復興推進地域を抽出し、その優先的な整備を図ることをねらいにしている。特措法の緊急復興方針は、推進地域という限られた範囲の中で定められるから、推進地域内の具体的な整備方向を問うための道具という見方もできる。すなわち、市町村全体の視点から復興の青写真を示すことは想定されておらず、これをどのように定めていくかという点に関して法的な定めは存在しない。

## (2) 提言の考え方

### 1) 復興計画の体系の確立

阪神・淡路大震災での一連の計画づくりを概観すると、

市町村、地区レベルの計画の整合性、総合的な計画と都市づくりなどの各部門の計画相互の整合性を担保することが極めて重要である。そのためには、これら全体について復興計画の体系化が必要であり、その諸計画群の位置づけを明確にするための法制度上の定めが必要である。

県・市町村レベルの都市復興基本方針・都市復興マスタープランと、地区レベルの被災市街地復興推進地域の指定・地区復興マスタープランを時間軸・空間軸の中で位置づけると、図2のような復興計画の体系を構築することができる。

都市復興基本方針は、被災後2週間を目途に公表し、復興に向けての県又は市町村の基本姿勢を住民にアピールするもので、復興の基本目標、都市基盤施設の復興方針、市街地の復興方針、住宅供給の復興方針等を簡潔にとりまとめる。

都市復興マスタープランは、都市復興基本方針を踏まえて、県または市町村の復興の目標、土地利用方針、都市施設の整備方針、市街地復興の基本方針や具体的な復興施策を示すもので、被災後6ヵ月程度を目途に策定する。

なお、復興への迅速な取組みのためには、都市復興マスタープランの骨格的な考え方を早めに示す必要があるので、都市復興マスタープランの骨子を被災後2ヶ月を目途に策定・公表することが望ましい。この骨子案は土地区画整理事業、市街地再開発事業、及び住宅市街地総合整備事業などの事業を予定する地域を示す。

都市復興マスタープランの策定にあたっては、国、近隣都道府県、近隣市町村との間で密接な連携を図り、調整することが求められる。この場合、住民の参加や連携を図ることが特に重要となる。

ここでいう都市復興マスタープランは、都市づくり部門の復興計画であり、生活・産業全体に関する総合計画として、別途復興計画が策定されることを前提としている。

骨子案の公表と概ね同時期に、骨子案の市街地復興の基本方針を踏まえ、被災市街地復興推進地域指定に関する都市計画決定を行うことが考えられる。

被災市街地復興推進地域の指定がなされた地区では、緊急復興方針を踏まえ、住民の代表者及び有志で構成される「まちづくり協議会」と行政側との協議によって地区復興マスタープランをとりまとめる。できるだけ早期に住民全体の合意形成をはかり、復興都市計画を決定して順次地区



の復興事業を進めていく必要がある。

被災市街地復興推進地域として指定されなかった地区についても、必要な場合は地区復興マスタープランや復興都市計画を定める。

なお地区復興マスタープランは、地区復興のために必要な措置をまとめた総合計画的な性格を有するのに対し、復興都市計画は、物的計画である都市計画に係わるものについてのみ各事業の整合性をもってまとめたものである。

## 2) 復興まちづくり事業の区分

都市復興基本方針は、市町村マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針：法18条の2）を踏襲しつつも、都市全体の復興の青写真を示すものである。

具体的な内容としては、少なくとも、被災状況に応じた地域ごとの復旧・復興の方針・プログラム、復興に関わる各種手続きに関する規定などが盛り込まれるべきである。

特に地域設定については、実感で分かる単位を大事にすべきであり、面整備事業地区、部分的な整備事業地区、自力再建地区の区域分けの理由や、それぞれにおける市街地整備の方針を明記する。

ここでいう面整備事業地区とは、土地区画整理事業及び市街地再開発事業などのいわゆる法定事業によって抜本的な都市改造を図ろうとする地区を指している。

部分的な整備事業地区とは、密集住宅市街地整備促進事業、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」）、住宅地区改良事業、組合施行の土地区画整

理事業及び提言21でいう災害復興地区計画など、多様な手法により被災市街地の部分的な整備を図ろうとする地区を指している。

なお、この部分的な整備事業地区は、第2部で提案している「復興まちづくり協議地区」（280頁参照）に該当する。

自力再建地区とは、主として自力再建・復興を誘導する地区を指している。

都市復興基本方針の策定にあたっては、平常時からの課題認識や活動の積み上げが重要であり、日常的なまちづくり支援の強化が必要であることに留意すべきである。

## 3) 特措法の拡充による復興計画体系の法的な明確化

現行の特措法を拡充し、都市復興の基本的なプログラムを整備し、位置づけるための法律としていくことが望ましい。その中で都道府県や市町村の復興基本方針、都市復興マスタープラン、地区復興マスタープラン等の位置づけを行う。

また、この特措法の拡充を受けて、市町村で復興整備条例を制定し、地区での復興まちづくりの推進のための規制・誘導方策を明確にしていくことが求められる。

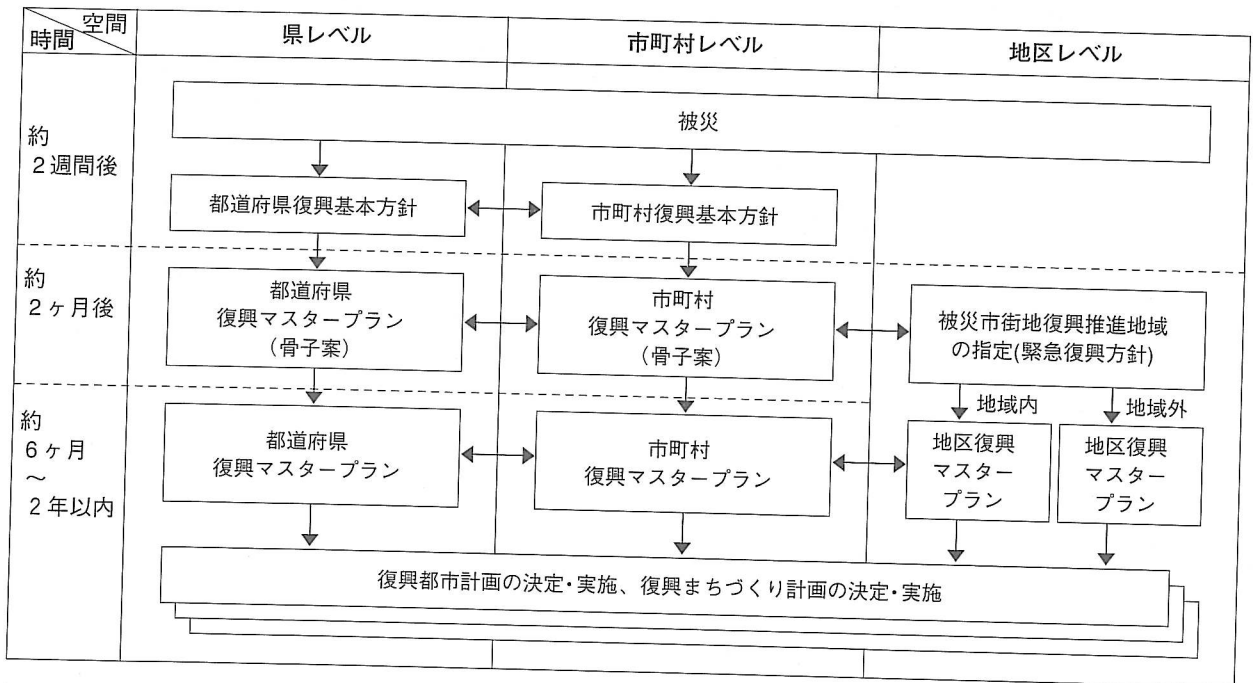


図2 復興計画の体系化の考え方（都市づくり部門に限定）

(1) 背景・課題

地区のまちづくりは、住民の参画を得て、その方向づけを行う必要がある。阪神・淡路の経験では、被災前から住民と行政がまちづくり協議を進め、一定の目標が煮詰められてきた地区においては、被災後の復興まちづくりの計画（地区復興マスタープラン）立案並びに復興事業の始動が円滑に進んだ。

特に神戸市では、1981年に制定された「まちづくり条例」（神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例）に基づく「まちづくり協議会」が震災前に12地区で認定されていた。

神戸市では、現在（平成10年8月）、約100の「まちづくり協議会」が活動を続けており、他の市町でも住民によるまちづくりの協議組織が立ち上げられ活動中である。

なお「まちづくり協議会」は、面整備事業地区、部分的な整備事業地区で多く立ち上げられているが、自力再建地区では少ないのが実態である。

まちづくり協議会の位置づけを条例で規定している例としては、神戸市や世田谷区のケースが挙げられるが、他に要綱で位置づけているケースもある。

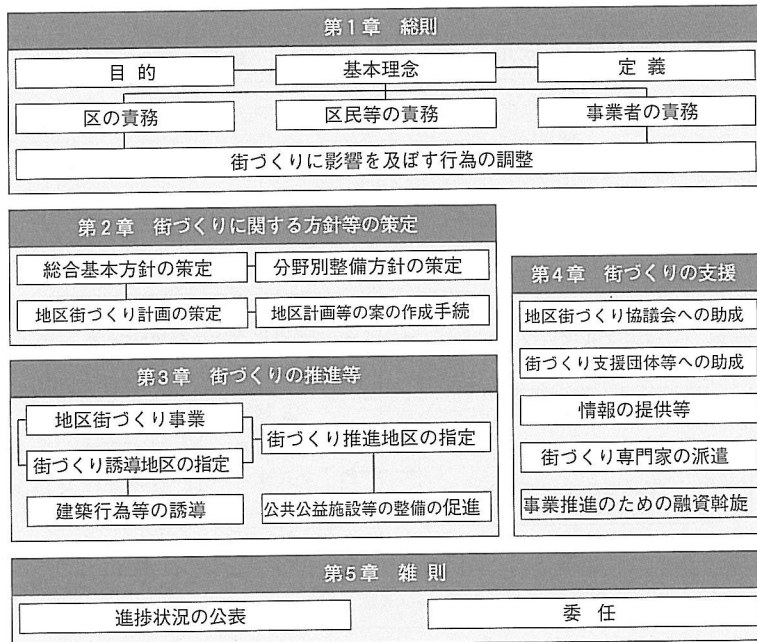


図3 世田谷区街づくり条例の構成（出典：世田谷区「世田谷区街づくり条例」（パンフレット）、平成7年4月）

(2) 提言の考え方

防災・復興の地区まちづくりを円滑に展開するためには、住民と行政のまちづくり協議の場を提供する「まちづくり協議会」の組織化が重要であり、その制度的な担保が求められる。

「まちづくり協議会」は、非常時においては「復興まちづくり協議地区」等の活動に速やかに引き継がれていくことが期待される。

「まちづくり協議会」の認知と支援を図っていくためには、要綱よりも議会の関与がある条例による方が、自治体の支援する姿勢をより強固に表明することとなるので望ましい。

ちなみに世田谷区の街づくり条例の構成と、「まちづくり協議会」の平常時の一般的なまちづくりの検討プロセスは、図3・4のように整理される。

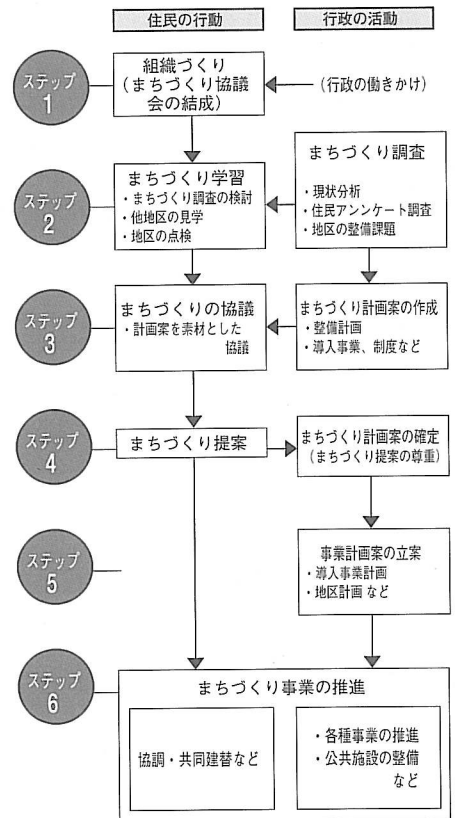


図4 住民と行政の協働によるまちづくりフロー（出典：『造景』14、建築資料研究社、平成10年4月）

## (1) 背景・課題

大規模災害等が発生した場合、迅速な応急対応、復旧・復興への適切な措置が必要となる。具体的には、特措法にもとづく被災市街地復興推進地域の指定を図ること、新規の都市施設を定めること、土地区画整理事業等を定めることなど、都市計画の決定を短時間の中で進める必要が生じる。

阪神・淡路大震災に際しては、特措法の公布施行が平成7年2月26日であったため、同法の被災市街地復興推進地域指定による2年間の建築制限期間内に次の都市計画決定措置に移行するという路線を選択する時間的なゆとりがなかった。そこで、従来からの建築基準法第84条の2ヵ月の建築制限期間内に、市街地開発事業の都市計画決定措置をおこなうという方式を選択せざるを得ず、その際にいくつかの工夫がなされた。

例えば、市街地再開発事業については、都市計画決定後に住民と協議しつつ、必要に応じて都市計画変更を行うなど、柔軟な対応を進めてきている。

土地区画整理事業についても、建築制限期間内に都市計画決定を行うことは上記と同様であるが、計画決定の仕組みとして2段階方式を採用した。第1段階では、区域及び大きな道路・公園といった枠組みについて都市計画決定を行い、第2段階では、住民の意向を反映させた上で、身近な道路・公園の地区施設を加えた具体のまちづくりに関する都市計画決定をしている。

また、被災直後に建築制限をかけずに、数ヵ月後に土地区画整理事業に関する都市計画決定を行ったケースもあった。

いずれにしても、被災市街地に新規に都市計画を定めようとする場合には、被災の程度や被災前の計画検討の熟度に応じて、計画の必要性、可能性の総合的な判断を計画決定権者である都道府県知事又は市町村が下すことになる。

今後は、特措法の活用を視野に入れつつ、緊急時における都市計画を迅速に行い、地区住民が速やかに生活を再建し、円滑な復旧・復興事業の着手に結びつけるための、複数の都市計画決定プロセスを準備しておくことが必要である。

## (2) 提言の考え方

阪神・淡路での貴重な経験の中から生み出された成果を踏まえて、都市計画決定方式の多元化を図っていくべきである。そのメニューは以下のように整理される。

### 1) 従来の都市計画決定方式

被災前に、市街地開発事業等の都市計画の必要性和概ねの整備方向が、住民を含めて広く認識されている場合には、現行の建築基準法第84条の建築制限期間（最大2ヵ月）内に市街地開発事業等の都市計画決定を行うことが考えられる。

### 2) 従来の都市計画決定方式を修正した方式

#### ① 2段階都市計画決定型

被災前に再開発方針等の既定行政計画上の位置づけが明確であるなど、市街地開発事業等の都市計画の必要性は、市民及び行政側に認識されているが、地区の整備方向がまだ市民及び行政の共通認識になっていない場合がある。このようなケースでは、区域及び大きな道路・公園等の大枠を都市計画決定した後、住民の意向を反映させた身近な道路・公園の地区施設を加えた、2段階の都市計画決定を行うことが考えられる。

#### ② 被災市街地復興推進地域活用型

被災前に市街地開発事業等の都市計画の必要性が行政側に認識されていた場合、あるいは抜本的な改造等が必要と判断される場合などでは、建築基準法第84条の建築制限期間内に、特措法第5条の被災市街地復興推進地域指定の都市計画決定を行い、同法に規定された2ヶ年の建築制限期間内で、速やかに市街地開発事業等の都市計画決定を行うことが考えられる。

なお、この場合においても、2段階都市計画決定型の考え方を組み込むことがありうる。

### 3) 建築制限を適用しない方式

被災直後は建築基準法による建築制限をかけないが、例えば住民の共同的な復興まちづくりの気運が高まった場合などでは、被災後の一定期間経過後に市街地開発事業等の都市計画決定を行うことがありうる。

方式	方式の考え方	適用が考えられるケース
従来型	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築基準法第84条の建築制限期間(2ヵ月)内に市街地開発事業等の都市計画決定を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災前に市街地開発事業等の都市計画の必要性が住民を含めて広く認識されている場合。</li> </ul>
修正型	2段階都市計画決定型	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災前に市街地開発事業等の都市計画の必要性が行政側に認識されている場合。(再開発方針等既定行政計画上の位置づけが明確な場合)</li> </ul>
	被災市街地復興推進地域活用型	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記以外の地域で、大規模な被災を受けて抜本的な改造等が必要と判断される場合。</li> </ul>
初期建築制限不適用型	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築基準法による建築制限をかけずに、被災後の一定期間経過後に市街地開発事業等の都市計画決定を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災程度がさほど激しくない場合で、被災後、住民の共同的な復興まちづくりの気運が高まった場合。</li> </ul>

表1 多元的な都市計画決定方式のメニュー

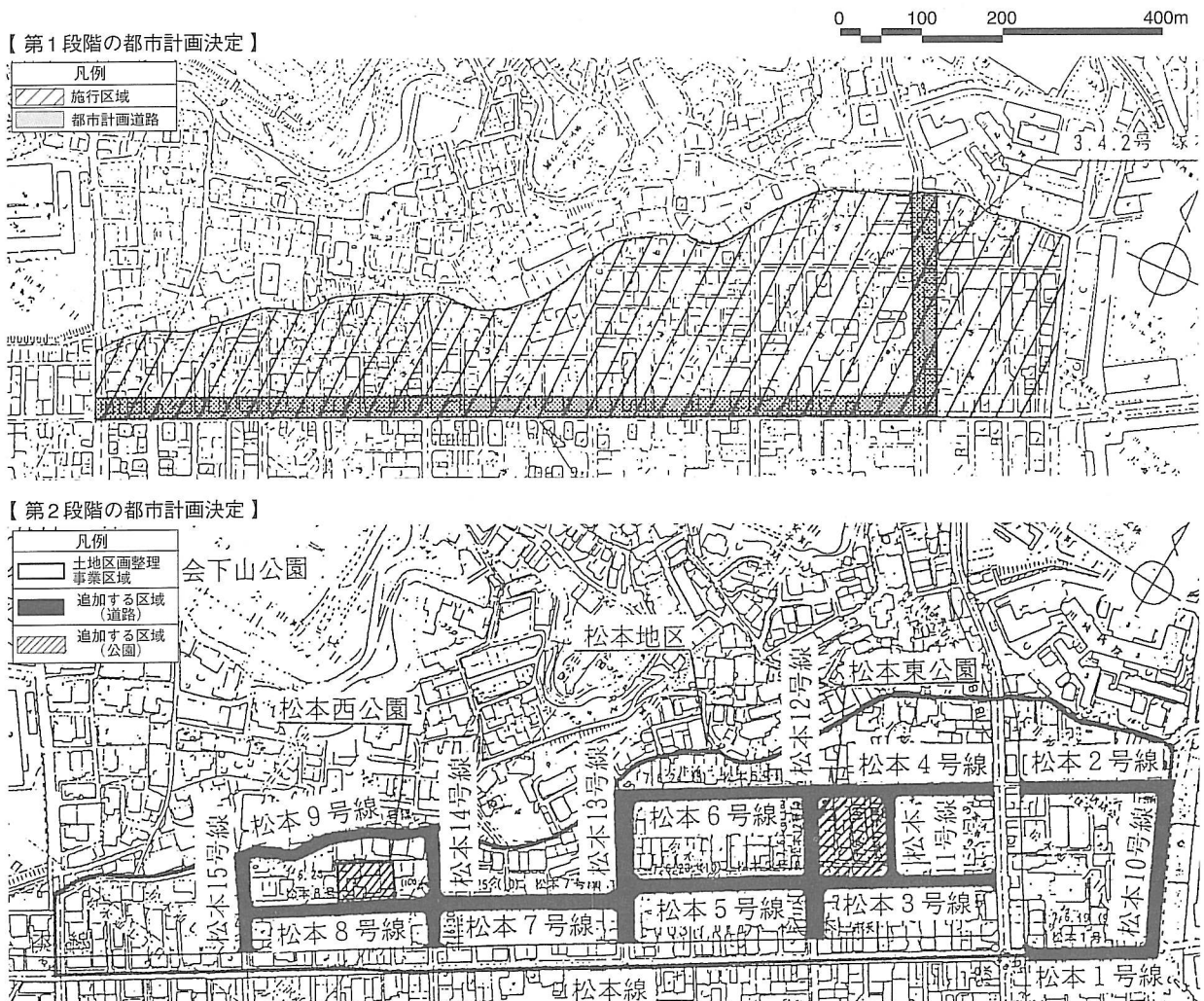


図5 2段階都市計画決定型の参考図(神戸市松本地区の事例)(提供:兵庫県住宅都市部、一部変更)

(1) 背景・課題

都市計画決定の手続きは、都市計画法第16条の公聴会の開催等、第17条の都市計画案の縦覧等、第18条の都道府県知事の都市計画決定、第19条の市町村の都市計画決定、第20条の都市計画の告示等で定められており、住民の意見を反映させる仕組み等が規定されている。

しかし、この手続きルールはもっぱら平常時を想定したものであり、非常時にはその定め通りに進めることが困難な事態も予見される。

例えば、都市計画原案について周知措置を行っても住民が地区外に避難している場合や、都市計画審議会そのものが開催し得ない場合等も想定される。阪神・淡路大震災に際し、神戸市では都市計画案の縦覧を神戸市役所で行うとともに、復興都市計画を予定する地区内及び近傍に「まちづくり相談所」を開設して、都市計画案と同様の図書を見ることができるよう配慮を行った。しかし、広範囲な被災を受けたため、遠隔地避難者及び仮設住宅居住者が多かった上、交通に支障があり、住民への周知が十分でなかったことが社会的な批判の対象とされたことを記憶に留めるべきである。

また、都市計画審議会に関しても委員の被災状況によっては、随時、開催することができない場合も有り得る。

こうしたことを踏まえると緊急時の都市計画決定手続きには、平常時とは異なる特別の回路を設定しておくことが必要と考えられる。

なお、平成10年に出された都市計画中央審議会の答申\*の中では、都市計画の決定にあたって、市町村が中心的な主体となるべきことがうたわれている。今後、都市計画における市町村の役割が大きくなる中で、緊急時の都道府県と市町村の関係並びに、都市計画決定手続きのあ

り方について十分検討すべきである。

\*「今後の都市政策はいかにあるべきか」第一次答申〔都市計画における役割分担のあり方について〕、平成10年1月13日、都市計画中央審議会

(2) 提言の考え方

特定の市町村に激甚な被災が発生する事態を想定し、緊急時の都市計画決定手続きを定めるべきである。この場合、都市計画審議会が開催できなかったり、縦覧そのものが不可能となるケースなどを想定し、通常の手続きを補完または代替する緊急時の手続きを定めることが望まれる。

具体的には、都市計画審議会委員の招集ができない場合の措置を明確にしておくことが考えられる。例えば、都市計画地方審議会委員に職務代行者としての代理を任命することができるような措置をとる方法、都市計画のうち軽易なものを処理するための現在の常務委員会を活用する方法、また何らかの形で市民代表からなる臨時委員会を市町村に設置し、そこが市町村の都市計画審議会の機能を代行することとする方法、市町村長が知事に要請し、県都市計画地方審議会が市町村都市計画審議会の機能を代行審議することができるような方法等の途を開いておくことが考えられる。

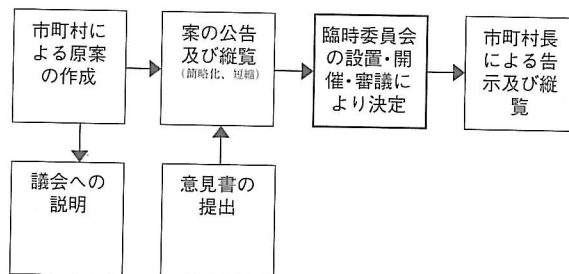


図6 市町村の中で臨時委員会を設置して対応する方法のケース



## (1) 背景・課題

大規模な災害が発生した場合、都道府県や市町村の境界を越えて広範囲に被害が出現する可能性が高いことは、関東大震災、阪神・淡路大震災で実証されている。

地方自治体の行政区域を超える広域災害が発生した場合、隣接自治体相互の緊密な連携・協調を図りつつ、応急対策・復旧・復興を進めていかなければならない。

こうした事態に備えて、首都圏では1都9県、7都県市、全国的には13大都市などにおいて、応急対策・復旧対策に関する相互支援の多重協定が締結されている\*。

しかし、例えば7都県市の協定内容を見ると、物資提供・人員派遣、被災者の一時的受け入れ、仮設住宅用地の提供、避難場所等の相互利用、緊急輸送路の共同啓開などの応急対策に留まっており、復興までを視野に入れた連携にはなっていない。

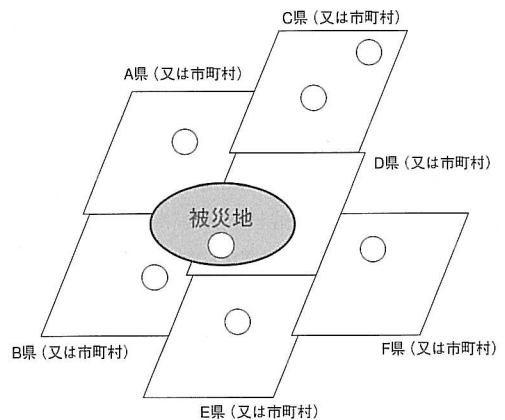
従来の自治体相互の協力をさらに発展させ、都道府県ならびに市町村の境界を越えた広域連携による都市計画の検討が必要である。その場合、災害の未然防止に資する都市計画（広域防災都市計画）とともに、復旧・復興を視野に入れた都市計画の両方の観点が必要である。

また、災害が発生した場合の被害を想定しつつ、復興計画のあり方などを地域住民とともに、あらかじめ検討する事前復興計画についても自治体相互の広域連携が求められる。

\*「1都9県震災時等の相互応援に関する協定（平成8年6月、東京都、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、静岡県、長野県）」、「7都県市災害時相互応援に関する協定（平成8年5月、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市）」、「13大都市災害時相互応援に関する協定（平成9年3月、札幌市、仙台市、千葉市、東京都、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市）」

域幹線道路（橋梁を含む）や広域防災拠点などの根幹的都市施設を見直し、それに基づいて根幹的都市施設の戦略的、計画的整備を推進する。

「広域連携復興都市マスタープラン」としては、救援活動基地（港湾、ヘリポート、応援部隊集結場所、物資輸送車両基地など）、復旧拠点（災害廃棄物仮置場、復旧資機材集積所など）、仮設住宅や復興拠点（市街地整備用地、災害公営住宅用地、復興資材置場など）の用地確保の方針と、候補用地の抽出を事前に検討し、隣接都道府県間での整合を図った上、これに基づいて対策をとることが望まれる。



(注) ○印は広域連携の観点からヘリポート、物資輸送車両基地、災害廃棄物仮置場、復旧資機材集積所、及び仮設住宅用地等として活用する場所をさす。

図7 都道府県等の境界を越えた広域連携のイメージ

## (2) 提言の考え方

都道府県及び市町村の行政区域を越えた広域連携による防災都市計画及び復旧・復興都市計画に関しては、自治体間で調整する責務があり、事前に「広域連携防災都市マスタープラン」並びに「広域連携復興都市マスタープラン」の策定を進めておくことが望ましい。

「広域連携防災都市マスタープラン」の策定にあたっては、リダンダンシー（災害を受けた公共施設などの代替ができるように施設を整備する考え方）確保の観点から、広

## (1) 背景・課題

被災の程度や範囲を予測することは容易ではないが、被災後にそれらの態様にあわせて復旧・復興計画づくりを開始することでは、望ましい復旧・復興を行うことはできない。そのため、被害を受けることを想定し、事前に復旧や復興のための計画を策定していく必要性が認識されている\*。事前復興の考え方には以下の二つの意味があると考えられる。

第一に、被災前から復興まちづくりの計画を代替案も含めて検討しておくことは、被災後の復興まちづくりに短時間のうちに円滑に移行していくことを可能とする。阪神・淡路大震災の被災地においては、従前から検討を進めてきたまちづくり地区では、復興まちづくり計画も早期にまとめ、事業が進展していると評価されている。

第二は、被災前から災害を想定しつつ、復興まちづくりに地域住民とともに取り組んでいけば、地域住民の災害に対する認識を高め、計画に対する住民間の対立について調整することも容易となる。被災後にはできるだけ速やかに復旧・復興計画をまとめる必要があるが、事前復興の観点からまちづくり計画を考えていくことが重要である。

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）とほぼ同時期に「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）を取りまとめ、都市復興・生活復興への手順を明らかにしている。

今後は、全国の都道府県や市町村において、被災前から災害を想定しつつ事前復興の観点からの防災性向上、災害対策、復旧・復興の3過程への対応策が基本的施策として取りまとめられ、推進されることが望まれる。

\* 日本建築学会 兵庫県南部地震特別研究委員会 連続シンポジウム「事前復興と被災地復興」資料47～48頁  
・「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」、東京都、83頁

## (2) 提言の考え方

事前復興の観点からは、以下の事項が重要と考えられる。

### 1) 事前復興の観点を重視した防災都市づくりのための基本的計画の立案

都道府県レベル並びに市区町レベルにおいて、防災面からの多角的な地域診断を踏まえ、総合的な防災都市づくりの指針となる計画を立案すべきである。この計画は事前復

興の観点を重視して策定することが必要である。

また、この計画の策定は、部局を横断した体制で取り組むとともに、地方自治体の計画体系の中で枢要な位置を占めるものとして立案されなければならない。この計画で定められた事項については、部局間の適切な連携のもとで着実な事業推進を図っていくことが求められる。この計画の先行事例としては、都道府県レベルでは東京都の「防災都市づくり推進計画」（平成9年3月）及び大阪府の「災害に強い都市づくり計画」（平成9年3月）などがあり、市区町レベルでは東京都世田谷区の「防災街づくり基本方針」（平成10年9月）、豊島区の「防災まちづくり基本計画」（平成9年）などがある。

### 2) 都市・生活復興マニュアルの策定

大災害等の緊急時において、応急対策・復旧・復興へと連続的かつ円滑に、計画や事業を進めていくことが極めて重要である。従来の「地域防災計画」は、応急対策及び復旧のための計画を定めたものであり、復旧から復興への連続的な取り組みが必要であることに対する認識がさほど重視されてこなかった。

応急対策・復旧・復興をいかに円滑に進めたらよいか、そのためにはいかなる手順で取り組むか、どの部局がどのような仕事を分担するのか、等々についての手引書を事前に作成しておくことが有効である。

ちなみに、この手引書に当たるものとして、東京都では「東京都都市復興マニュアル」（平成9年5月）及び「東京都生活復興マニュアル」（平成10年1月）を作成し、いくつかの区においても独自のマニュアルを策定することを準備中である。

これらを参考にしつつ、地方公共団体ごとに地域性に留意した独自の復興マニュアルを作成することが望まれる。なお、復興マニュアル作成後においても恒常的に習熟・点検作業が必要であり、それによって有事における復興マニュアルの有効性を高める努力をしていかななければならない。つまり、日頃からのシミュレーションが重要となる。

### 3) 復興都市像、復興都市計画水準の事前検討

復興マニュアルでは、復興に向けた手順を示すことに力点がおかれ、復興後の都市像及び復興都市計画をどのように描くかまでは言及していない。なぜなら、被災がどこで、どのように発生するか、あらかじめ特定することはできないからである。実際には、壊滅的な被災を受ける地区、ま

だら状に被災を受ける地区、部分的にしか被災を受けない地区と、地区の被災状況に濃淡が表れることが想定される。

また、大規模な被災にみまわれた場合、既定の都市計画を実施することだけでは、安全なまちとしていくことは困難である。例えば、都市全体の骨格となる広域インフラについてみても、事前に都市計画等で定められていた計画水準を達成することで足りるかどうかの検討が必要となる。

つまり、大規模な被災に備えて、どのような復興都市像を選択し、復興都市計画の水準をどこに置か等について事前に検討しておくことは、緊急時の復旧・復興計画を定める場合の重要な指針となる。

これらの検討・論議により作成された、復興都市像をもとに都市計画を先行的に計画決定する場合もありうる。

この復興都市像、復興都市計画の水準等は、いざという時にその都市が取りうる選択肢の一つとして位置づけられるから、複数の代替案を分かりやすいかたちで取りまとめて、市民的な論議の対象とすることも必要である。

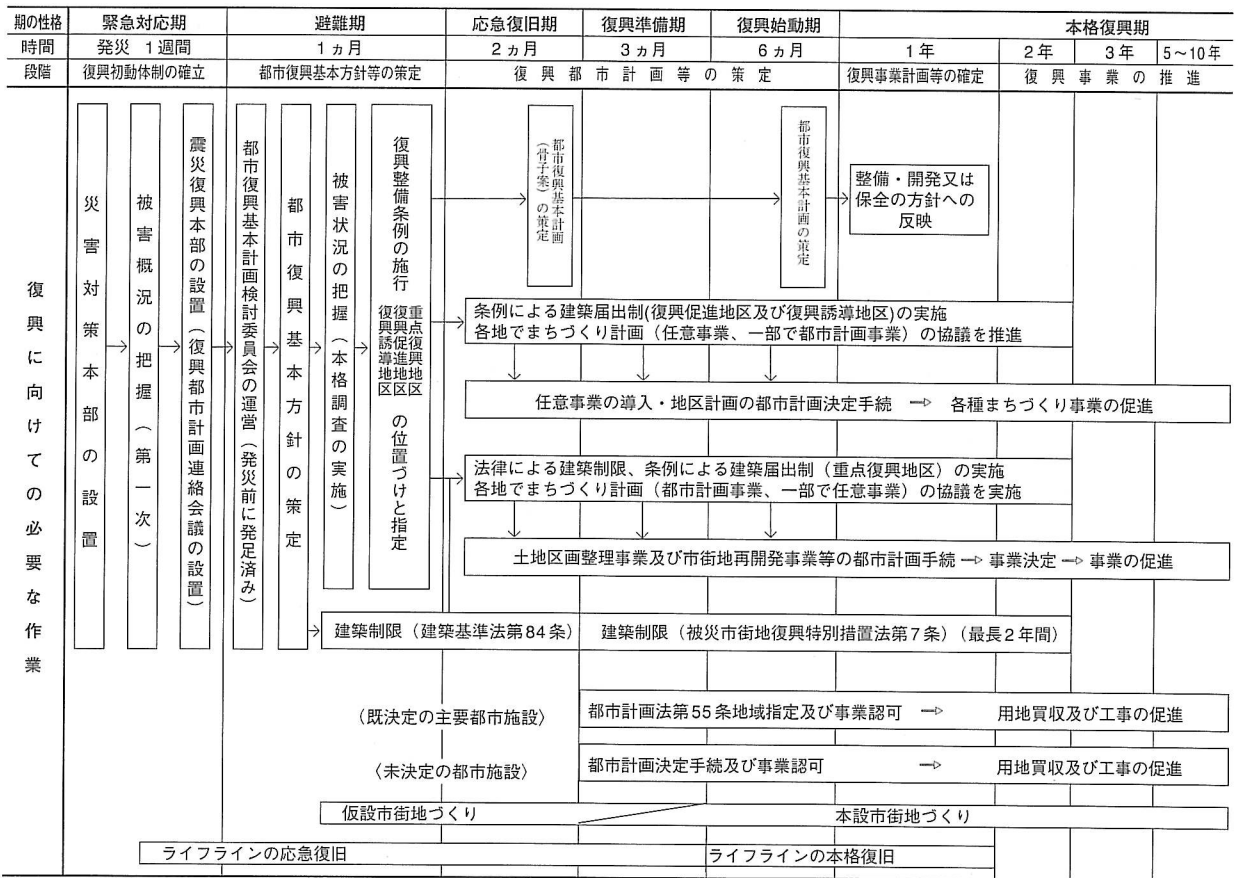


図8 東京都都市復興マニュアルでの手順の考え方(都市復興へのスケジュールと必要な作業の流れ)(出典:東京都『東京都都市復興マニュアル』、平成9年5月)

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災による被災自治体では、その復興過程において大量の土地需要に緊急に対応する必要に迫られた。

これらの土地需要の中には、恒久的なものだけでなく時間的なのが多く含まれている。例えば、災害発生直後の避難救援拠点といった短期的の使用から、仮設住宅・店舗・事業所などの中長期使用まで、需要の形態・位置・規模等が多様であり、地域の特性に応じた臨機応変な対応が必要となる。

特にこれらの土地需要は、災害発生後に大量に発生し、極めて短期間に的確に対応することが要求される。

災害時の一時的な土地需要は、概ね次の5種類が考えられる。

- ①避難場所：一時避難場所、広域避難場所など
- ②避難救急拠点：ヘリポート、車両基地、宿营地、人員機材集積地など
- ③復旧拠点：瓦礫・ゴミ等の仮置き場、資材置き場など
- ④仮設建築施設：仮設住宅、仮設店舗、仮設工場など
- ⑤復興拠点：市街地整備の種地、復興公営住宅、復興資材置き場など

上記のうち、①②③は短期的（2、3ヵ月）、④は中期的（2、3年）、⑤は長期的（10年以上）な土地需要と考えられるが、対応の如何によってはさらに長期化することもある。

## (2) 提言の考え方

これらの土地需要に対応するには、公園・学校など市・県・国の公有地、グラウンド・農地など企業・個人の私有地を活用することが必要となる。そこで震災時の土地利用計画を事前に立てておき、被災直後ただちに計画を発動する仕組みをつくることが有効である。なお、横浜市においては、「横浜市防災計画」の中で「震災時土地利用計画」を定めることとしている。

今後、各自治体が条例や要綱の整備を進めるとともに、これを支援する新しい制度の創設を国として早期に検討することが望まれる。

地方公共団体が定める震災時の用地確保計画では、概ね以下のような事項を検討すべきである。

### ①復興用地確保計画の作成公表

地域において震災が発生することを想定して、予め行政、市民、事業者が協議し復興用地確保計画を作成し公表する。

### ②震災対策条例等の制定

復興用地確保計画を担保するために必要な行政・市民・事業者の協力義務、役割分担、負担区分、財政措置などを震災対策条例などの形で定めておく。

### ③新しい都市計画制度の創設

復興用地確保計画を円滑に実施するため、特定の目的に対して特定の期間だけ有効な時間的都市計画制度を創設することが望ましい（提言22参照）。

### ④土地情報の適切な管理

任意の時点で即応できるように、土地の情報管理を適切に行うことが必要である。具体的には地理情報システム（GIS）や土地情報データベース等の整備を進める。

なお、復興用地確保計画は、原則として市町村ごとに作成することが必要であるが、密集市街地では公園、学校などの公有地、グラウンド、農地などの私有地が極めて少ないので、隣接市町村との広域連携により対応することも検討する必要がある。

建設場所	箇所数	建設戸数
学校	18	1,501
公園	228	9,780
スポーツ施設	59	7,911
私有地等	86	4,961
清算事業団用地	8	1,668
公団・公社等	50	5,010
その他公有地	185	17,469
合計	634	48,300

〔出典：兵庫県・(財)21世紀ひょうご創造協会「阪神・淡路大震災復興誌」第1巻11、平成9年3月、p.234、表12〕

表2 兵庫県における応急仮設住宅用地の従前状況

### 1. 空地・未利用地利用計画

大規模な震災が発生した場合、複数の主体による様々な救援活動や復旧・復興事業が並行して行われるため、それらの活動拠点や事業の用地として多くの空地・未利用地等が必要となります。

そのため、平常時から市内の空地・未利用地の把握に努めるとともに、震災時には「空地・未利用地等利用計画」に基づき、各種活動拠点や事業用地の確保及び関係者間の利用調整を行い、応急から復旧、復旧から復興への速やかな体制の移行を図ります。

項目	空地・未利用地の対	主な利用目的
空地・未利用地等利用計画	1 市・国・県等が所有する土地（公園・学校・埋立地・遊休地等） 2 協定締結等により、震災時に利用が可能となる民有地（防災協力農地、民間企業所有地、ゴルフ場等）	1 避難場所 いっとき避難場所・広域避難場所 2 救援拠点 ヘリポート（救援活動、物資輸送等）、自衛隊宿営地、応援部隊集結場所、物資輸送車両基地 3 復旧拠点 災害廃棄物仮置場、家庭ごみ仮置場、復旧資材置場 4 仮設住宅等 仮設住宅建設用地、仮設店舗・工場・事業所建設用地 5 復興拠点 市街地整備用地、災害公営住宅用地、復興資材置場

### 2. 防災協力農地登録制度

市民の安全確保及び円滑な応急対策を行うため、農用区域や生産緑地の活用も含めて、避難空間、仮設住宅建設用地、復旧資材置場等として活用できる農地を、所有者の協力のもとにあらかじめ防災協力農地として登録しておくことにより、震災発生時に、迅速かつ有効な農地の活用を図ります。

名称	主な内容	用途	その他
防災協力農地登録制度	1 市長は、災害が発生した場合、防災協力農地を登録者の許諾なく避難空間として短期間使用することが出来る。 2 長期に避難空間、仮設住宅建設用地として使用する場合は、登録者にその使用を要請する。 3 要請を受けた農地の登録者は特段の支障のない限り、要請に応じるものとする。	1 避難空間 2 仮設住宅建設用地 3 復旧資材置場 4 その他	1 根拠法令等 横浜市防災協力農地登録制度要綱 2 相談窓口 緑政局農政課、各農政事務所

表3 横浜市における震災時の土地利用計画（出典：横浜市防災会議「横浜市防災計画【震災対策編】」平成9年3月）

比較的まとまった用地が確保しやすい六甲アイランド、ポートアイランド、西北神地域といった郊外地に大規模な仮設住宅が建設された。

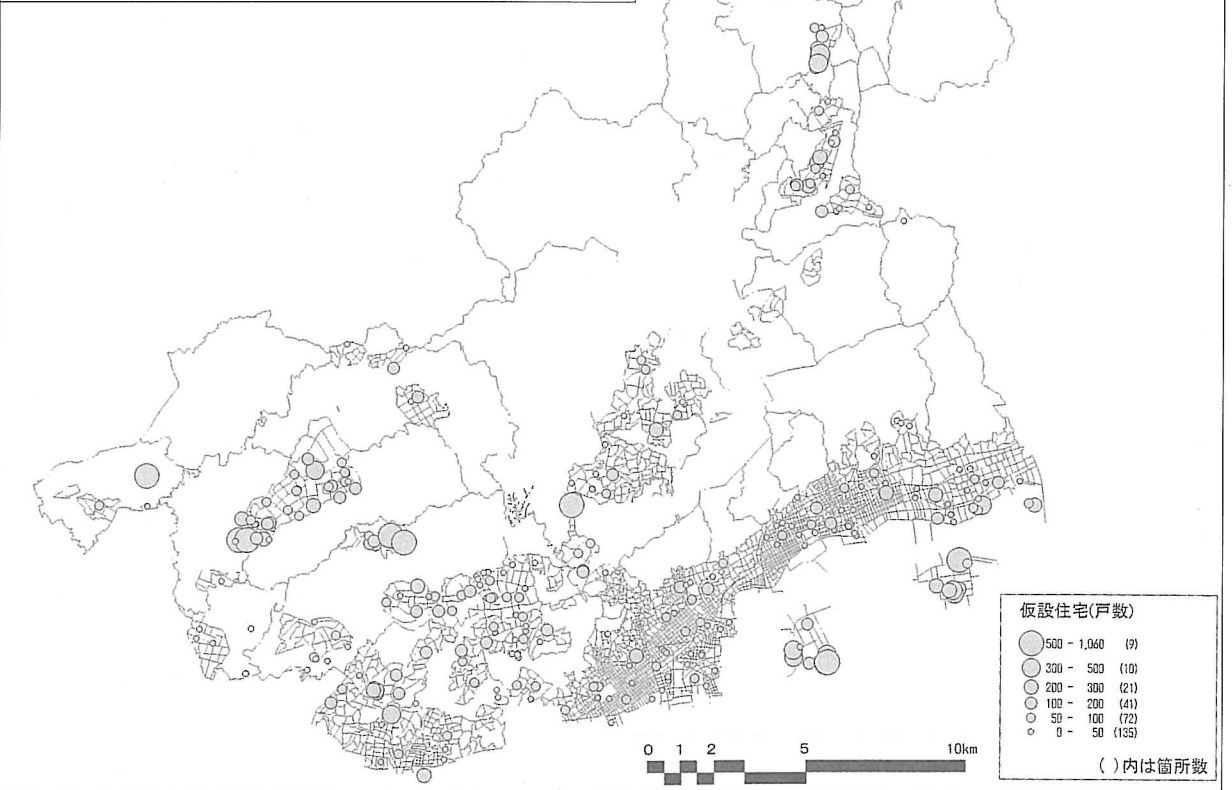


図9 神戸市における応急仮設住宅の立地状況

（基礎資料提供：神戸市）



### (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災による被災区域のうち、神戸市震災復興緊急整備条例に基づく震災復興促進区域がカバーする面積は5,887haに及んでいる。そのうち24カ所、1,225ha(震災復興促進区域の20.8%に当たる)が同条例の重点復興地域として位置づけられ、震災復興都市計画事業及び住宅市街地総合整備事業を柱に各種事業が進められてきている。

特に震災復興都市計画事業として、震災復興土地区画整理事業を進めている地区が5地区(124.6ha)、震災復興市街地再開発事業を進めている地区が2地区(25.9ha)あり、両者の合計面積は150.5ha(震災復興促進区域の2.5%に当たる)となっている。

震災復興促進区域、重点復興地域、震災復興都市計画事業地区別に見た全壊・半壊を合算した被害率は、それぞれ42.4%、57.1%、87.5%とされている\*1。この数字に端的に表れているように、震災復興促進区域及び重点復興地域はいわゆるまだら状の被災を呈し、震災復興都市計画事業地区は概ね壊滅的な被災状況であったことを示している。

こうした状況下では、なるべく被災地の近傍にひとまず暫定的な生活空間を確保し、復興まちづくりのあり方を話し合える条件を確保することが極めて重要である。そうした暫定的な生活空間は、仮設建築物が主体の仮設市街地を構築することによって生み出される。この「仮設市街地づくり」は、提言8の「復興用地確保計画」と対をなすものであり、その事業化のための計画として捉えることができ、被災前にその策定の準備をしておくことが必要と考えられる。例えば、「東京都都市復興マニュアル」では、計画指針14項目のうちの一つに「仮設市街地づくり」を掲げている。

阪神・淡路大震災では、災害対策基本法に基づく応急仮設住宅が被災地内外に建設され、平成7年8月11日によりやく全戸数48,300戸の完成をみた。被災地外では例えば、大阪府に神戸市用582戸、西宮市用386戸、芦屋市用102戸の計1,072戸が建設された。また、応急仮設住宅の用地は394.5haにのぼり、その内訳は国有地等65.8ha(16.7%)、公有地281.4ha(71.3%)、民有地36.5ha(9.3%)などとなっている\*2。

なお、応急仮設住宅のための用地を、被災市街地内に確保することは困難を極め、例えば、神戸市内では、山側

の北区・西区等に多く建設せざるを得なかった。このように阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅の供給量、供給に要した時間、供給場所等で様々な問題を残した。

ちなみに、震災後の神戸市長田区の久二塚地区での試みは、被災市街地内での用地確保に関する興味深い実践例といえる。久二塚地区は、面積3.2ha、被災前の人口1,005人、376世帯、商店数240店、権利者571人で、そこでの被害は倒壊焼失面積1.9ha、倒壊焼失件数232軒、倒壊焼失店舗数158店という地区である。同地区では、震災前から丁目ごとに5つの協議会等を組織し、まちづくりの話し合いが進められていたが、震災後協議会を一本化し、自らのまちの短期・中期・長期の復興計画を作成した。

短期的復興計画では、避難者探しと連絡体制の確立、協議会が中心で行った192件の解体撤去、仮設店舗・住宅建設のための情報収集および土地の借上げを行った。

中期的復興計画では、仮設店舗・住宅建設の事業を進め、仮設店舗では「パラール」を始めとして100店舗、仮設住宅では122戸を建設した。なお、仮設住宅は完成後、事業用仮設住宅として神戸市に移管された。

長期的復興計画としては、住民によるまちづくり案をまとめ、新長田駅南口地区震災復興第二種市街地再開発事業の実現を図ることを目指しており、協議会としては将来完成する再開発ビルの管理運営のためのまちづくり会社構想を検討中である。

この久二塚地区のケースは、被災した自らのまちに留まり、仮設から本設への移行まで主体的にプログラム化する試みである。具体的には、協議会が被災後程なくガレキを処理し、かつ土地の借上げ確保を図ったことを挙げることができる。

借上げ用地の総面積は11,662㎡(権利者135人)であり、その用途はパラール名店会敷地5,386㎡、パラール専用駐車場1,191㎡、仮設住宅用地3,062㎡、月極駐車場用地1,592㎡、使用不可能敷地431㎡となっている。土地の借地料は千円/坪・月と一律に設定している。

借上げは、平成7年2月10日の第一回協議会総会で仮設店舗・住宅を建設することを承認後、直ちに各地権者に対して交渉を開始し、5月下旬には99%の土地使用承諾書を取り付け、8月上旬には全ての借地の本契約を完了した\*3。

- \* 1 日本都市計画学会関西支部、震災復興都市づくり特別委員会『震災都市復興の1年—中間資料(都市復興研究部会)』1996年11月、p.8資料をもとに算出
- \* 2 兵庫県・(財)21世紀ひょうご創造協会『阪神・淡路大震災復興誌(第一巻)』1997年3月
- \* 3 久二塚地区震災復興まちづくり協議会『久二塚復興の歩み』平成8年9月。及び同協議会資料。

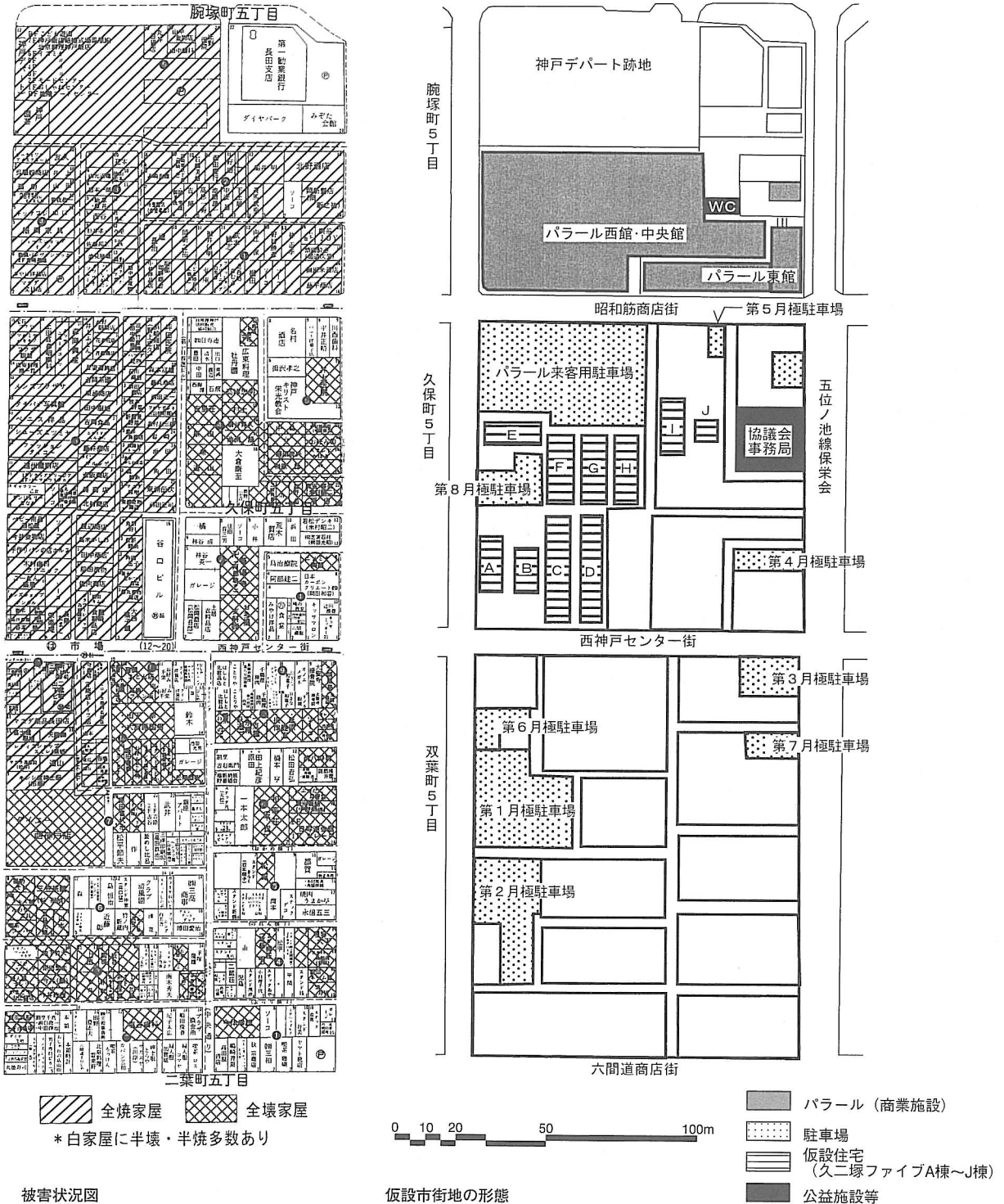


図10 久二塚地区における被害状況と仮設市街地の形態 (出典:久二塚地区震災復興まちづくり協議会『久二塚復興のあゆみ』平成8年9月)

## (2) 提言の考え方

仮設市街地には、暫定的な生活の場として被災市街地に形成される応急仮設住宅・自力仮設住宅・仮設店舗・事務所・工場及び残存する利用可能な建築物からなる市街地がある。生活再建・復興まちづくりの促進を図るためには、被災市街地の近傍に被災者が暫定的に居を構え、被災前のコミュニティが継承できるように、可能な限り被災市街地内及びその近傍に仮設市街地を形成することが望ましい。

もちろん、阪神・淡路で大阪に応急仮設住宅を建設したように、被災規模によっては隣接県・市町村に大規模用地を確保し、応急仮設住宅を造らざるを得ない場合も視野に入れる必要がある。

仮設市街地づくりのポイントは、①オープンスペースの事前利用調整が必要であること（非常時のオープンスペース利用のルール化。提言8の復興用地確保計画で対応）、②事業用仮設を最大限活用すること（なお、特措法の被災市街地復興推進地域の指定段階で事業用仮設住宅を前倒し

して建設できる方途を探るか、復興都市計画事業とは別枠の事業用仮設を建設できる措置を検討すべきである）、③自力仮設住宅建設を支援する（自己用地の使用）、④半壊家屋等を使いこなす（建物を壊しすぎない）、⑤被災市街地内での借地を最大限に追求する（借上げ主体は公共・民間の両方がある。久二塚地区の例に学ぶ）、⑥郊外も視野に入れる（自治体間の広域連携。疎開も有り得る）の6点である。この仮設市街地づくりのアクション・プログラムが被災後直ちに発動できるよう、事前に計画・事業化システムを構築しておくことが重要である。

なお、仮設市街地が将来において残存することは避けるべきであり、そのため公的住宅の先導的供給、共同・協調建替えを強力に推進することや、復興都市計画への移行を一連のシステムの中で実現することによって、都市復興を円滑に進めることが不可欠である。

移行システムとしては、工区単位の復興事業を進める、いわゆるころがし方式によって順次復興を図っていく仕組みが有効である。

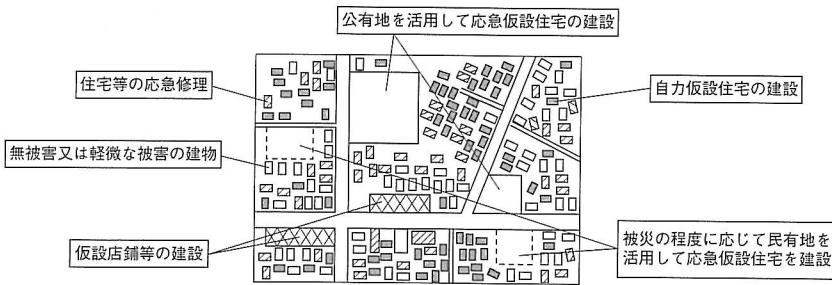


図11 仮設市街地のイメージ（例示）（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』平成9年5月）

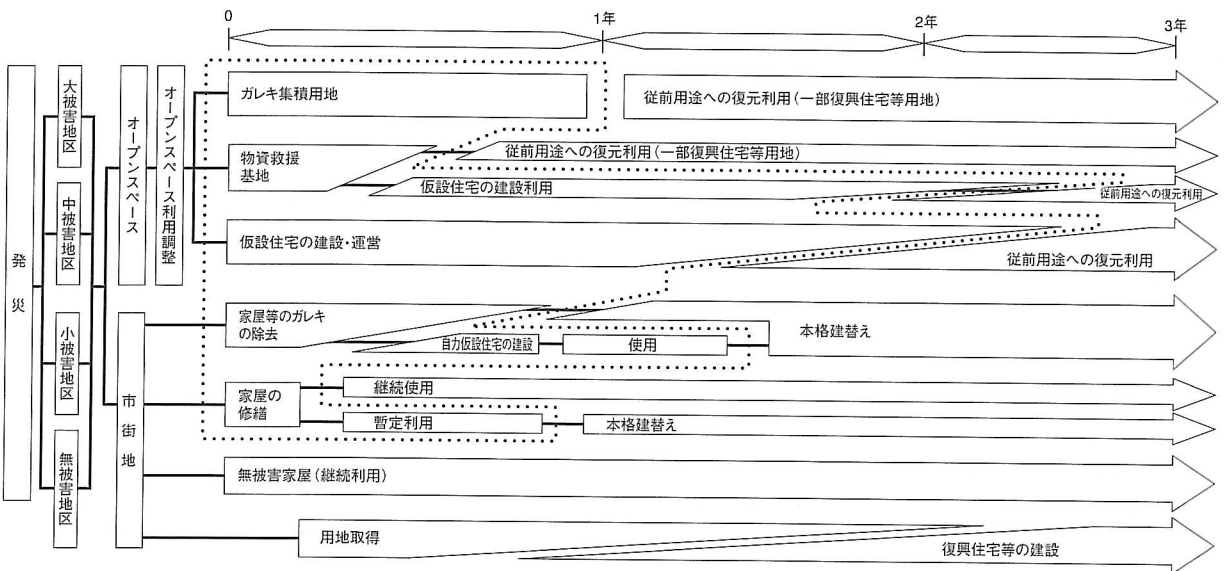


図12 仮設市街地から本設市街地への移行イメージ（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』平成9年5月）

## (1) 背景・課題

阪神・淡路大震災では、従来から防災上問題があると指摘されてきた地区において、大きな被害が見られた。このことは、地区レベルの防災まちづくりに重点的に取り組む必要性を裏付けるとともに、その際、復興都市計画との連続性を視野に入れた検討が必要であることを示唆している。

東京都の「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」で定められた重点地区は、防災生活圏\*を単位として設定されたものであり、1地区当たりの平均面積は約170haとなっている。

その重点地区の中には、一部既に防災まちづくりのための取り組みが始められているところも含まれており、残りの地区についても取り組みの準備段階にある。

\*防災生活圏は、概ね小・中学校区程度（平均65ha）の広さの区域で、延焼遮断帯を周囲に整備し、圏域全体を「火を出さない」「火をもらわない」ブロックとし、「逃げないですままち」をつくる。（「都市防災施設基本計画」東京都、昭和56年）

## (2) 提言の考え方

### 1) 重点地区を選定し、防災まちづくりを推進する

都市内の防災上問題を有する地区を抽出し、重点的に整備・改善を必要とする地区として位置づけ、これを市民に広く情報開示し理解を得ることが重要である。

このような地区においては、既往の事業手法を総合的・集中的に投入することを前提とした、防災まちづくり計画を立案し、道路・公園等の公共施設整備と、老朽住宅の建替え促進を強力に推進していく。

なお、防災まちづくり計画の立案は、住民参加によって進めることが必要であり、例えば「まちづくり協議会」等を組織することにより、住民と行政の協議を図っていくことが望まれる。

### 2) 防災まちづくり計画では被災の可能性を見越した幅広い代替案を検討するべきである

防災まちづくり計画では、これまで住宅中心の木造密集市街地の防災性向上について検討されることが多く、修復型又は改善型のまちづくり計画となるケースが多かった。つまり、事業実現性を考え、必要最小限の道路や公園等の公共施設を整備したり、老朽住宅の建替えを誘導するといった施策が主要なテーマになってきた。

今後は、従来の修復型のまちづくり計画の検討に加えて、

修復型と部分改造型の組み合わせ案や全面改造型の案も住民に示し、これをまちづくり協議の素材としていくことが重要である。実際には幅広い案を比較・検討した結果、最終的な防災まちづくり計画案として修復型を選択するケースが多いことが想定される。

また、このような検討を行うことにより、住民の意識の向上、住民の意見調整の仕組みを作り上げることができるだけでなく、仮に大規模な被災にみまわれた場合、より積極的な復興都市計画へ向けて合意が形成される可能性が高いと考えられる。

### 3) 種地の事前取得制度の充実を図るべきである

種地となる用地の取得は、これまで面整備事業の事業計画決定が行われた後に認められていたが、阪神・淡路大震災時にはこれを一歩進め、運用として計画決定段階での事前取得を行うことができるものとした。

しかし、面整備事業以外の事業における種地の事前取得は、各自治体の任意事業に任されている。なお、東京都では、面整備事業の計画決定が見込まれる区域について先行買収を行う「都市整備用地の先行取得事業」を平成9年度には創設・運用を始めている。

今後は、面整備事業に限定せず、他の事業が見込まれる地域に対しても事前取得を進める制度の創設が必要である。特に、取得した土地が防災関連事業の用に供される場合にあっては、先行取得事業の目的を幅広く認めたり、面積要件を緩和するなど、事前取得の優遇を受けられるようにすべきである。

また、都道府県や市町村が用地の事前取得をすることを支援する制度を創設し、買取り資金に対し無利子又は低利融資する。さらに、これらの種地の事前取得に際し、買取りにあたっての税制上の優遇措置を導入することが不可欠である（提言14参照）。

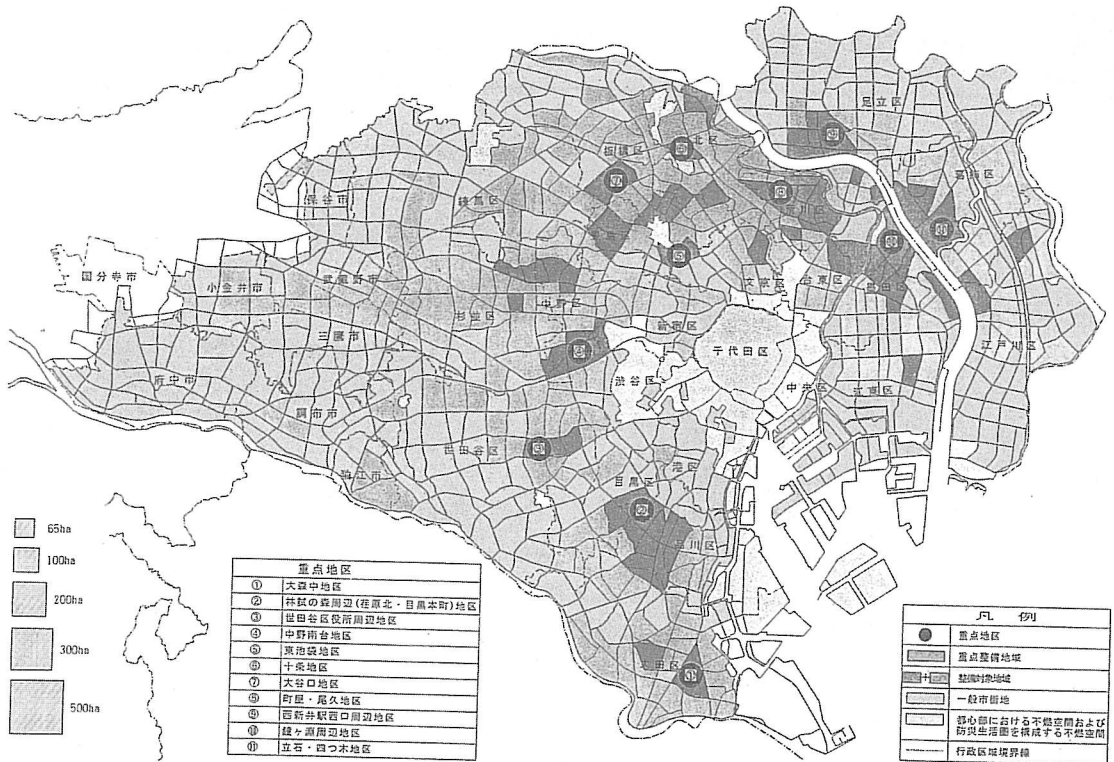


図13 「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」の重点地区等の指定(出典:東京都「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」、平成9年3月) 東京都では11の重点地区を選定し、区とともに重点的な整備・改善を進めている。

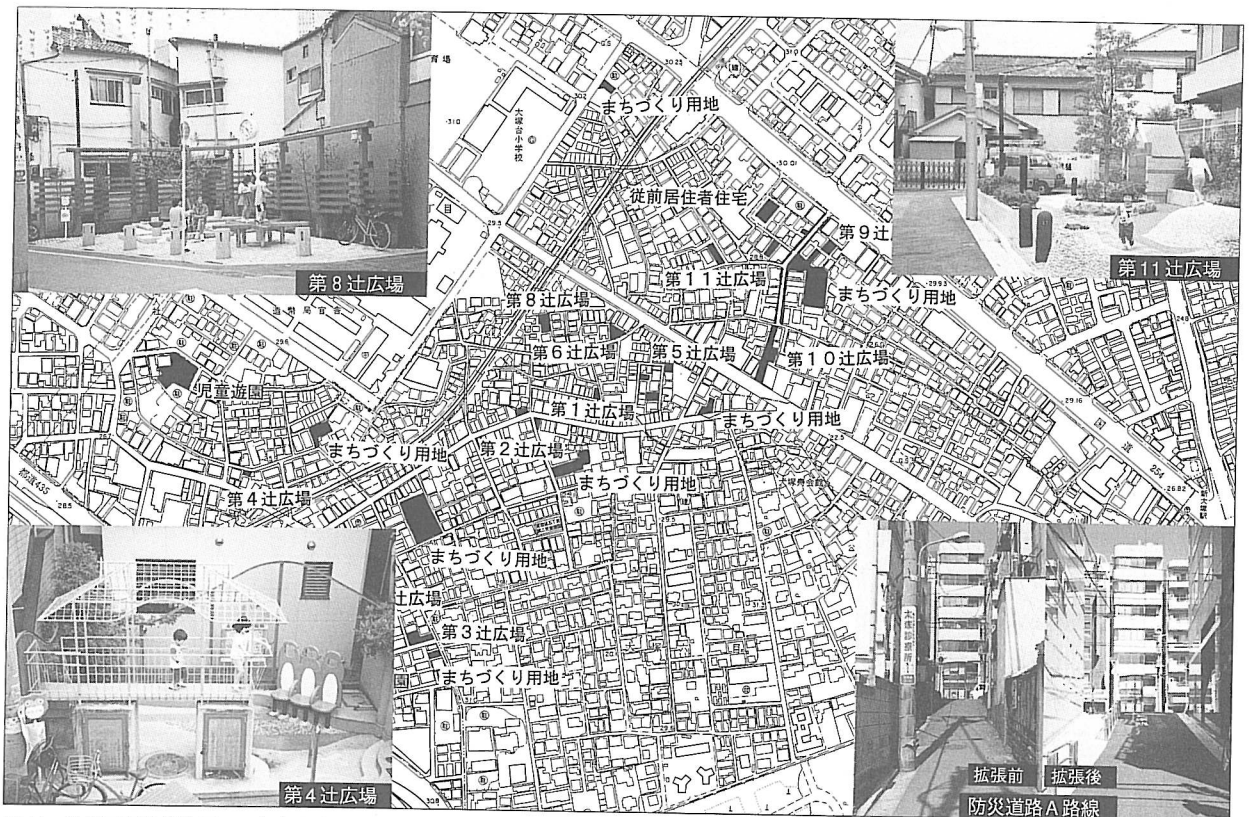


図14 豊島区東池袋地区でのまちづくりの実績(基礎資料提供:豊島区都市整備部) 豊島区東池袋地区では、従来の修復型まちづくりに加え、現在第2種市街地再開発事業の検討が進められている。



## (1) 背景・課題

災害の復旧・復興に対する国から自治体への財政支援は、地方交付税と各種事業の補助金を中心となっている。現行では、災害復旧事業については国庫補助率が高められ、特に激甚災害によるものについては、補助率が7割から9割に高上げされる。さらに、自治体の起債についても基準財政需要額に算入される。

しかし、被災自治体が実施すべき復旧・復興事業は多く、負担は大きい。また、地方交付税の不交付団体は支援対象とならないことも改善されるべき点である。

復興事業は、街路事業、公園事業、区画整理事業など、既存の補助メニューの中から補助されているので、単年度ごとに予算措置がなされる。被災自治体は長期にわたる補助金交付の見通しがたてられないため、地域住民に対しても事業スケジュール等を明示しえず、復旧・復興計画の策定に障害となる場合が多い。

## (2) 提言の考え方

復興自治体に対する交付金・補助金などの国庫補助を従来以上に充実させることが求められる。

### 1) 特別交付税の弾力的運用

災害に見舞われた場合、地方交付税不交付団体であっても、国庫支出なしに独力で復旧・復興を行うのは困難であり、交付金のような包括的な国庫支出が不可欠である。

特に、特別交付税は不交付団体にも交付されることから、災害復旧・復興に対する包括的な国庫支出の中核となる。地方交付税交付金制度では、特別交付税は全体の6%と定められているが、阪神・淡路のような広域に及ぶ大規模災害時には、この6%枠を弾力的に運用するなどの、重点的な支援措置が求められる。

### 2) 国庫補助金の臨時特別会計化による包括予算制度

現制度のもとでは多年度にわたる補助金の総額を予め確定することはできないので、復興自治体が後年度負担について予測することも困難である。そのため復興自治体としては、どの事業をどのような優先順位のもとに開始すべきかについて、意思決定が遅れがちであった。事業が多年度にわたるにもかかわらず、予算は単年度主義であるから長期的見通しが立たず不安を抱えながら事業を進めることになった。阪神・淡路大震災では、補正予算などにより結果

的に手当てがなされたが、前もって補助金総額を想定できていれば、対応も変わっていたと考えられる。

例えば、復興事業に対する補助金は、従来のように事業種別ごとに個別予算を単年度計上するのではなく、「復興事業への補助金総額」を示す臨時の特別会計を設け、そこから各種事業に対し通常よりも高率の補助を行うことが考えられる。その場合、国庫債務負担行為などによる多年度にわたる包括予算制度によって原資を保証することが望ましい。

また、復旧・復興事業に対し、国が複数年度にわたって、包括的に財政支援を行うことを閣議決定することも考えられる。

大都市部に多い不交付団体に対しても、この臨時特別会計から普通交付金の災害復旧上乘せ分を支給することが考えられる。

### 3) 特別目的税採用の検討

場合によっては、湾岸戦争時のように用途を限定した特別目的税を設けることも考えられる。一時的な特別税については、経済に対して攪乱効果があるため国債発行によるべきだとする意見もあろうが、納税者意識からすれば、一種の義援金的な性格でもあるために理解を得やすいとも言えよう。

## (1) 背景・課題

自治体の財源は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債、その他収入から構成される。このうち自主財源である地方税が、震災等の発生によって大きく損なわれる。

例えば神戸市の市税収入は、震災前の平成6年度には2,936億円であったのが、震災後の平成7年度には2,192億円と約30%減、翌平成8年度にも2,571億円と震災前の税収には届いていない。これは人口減、企業や商店の減収に加え、被災者に対するさまざまな減税・免税措置が取られるためである。

一方、国庫支出を除けば自治体の復興財源としては、起債に頼らざるをえず、例えば神戸市は平成7年度に総額7,343億円の市債を発行している。また芦屋市では基金取り崩しによる補填も行ったが、不足分のための市債発行も多額に上っている。

ところで、地方債の発行は許可制であり、復興自治体による迅速かつ独自の判断が困難である。市場公募地方債や、外国市場で政府補償の付く外貨債も制度として存在するが、市場公募債が発行できるのは28の都道府県・政令指定都市に限られており\*、外貨債も東京、横浜、神戸など、ごく一部の自治体しか実績がない。

その他収入としては宝くじがあり、阪神・淡路においても復興基金には宝くじ収入からの充当が行われた。自治体宝くじの発売については、都道府県及び政令指定都市に発売主体が限られ、その発売金額や区域外への発売について自治大臣の許可を受けなければならない。売上代金についても、4割を当選金とし、4割を自治体の取り分とすることが定められている。

また、現行地方税制では、都市計画事業を目的とする都市計画税があるものの、防災を目的に使用できる税目としては事業所税しか存在しない。

復興財源として、地方税収だけでは不足するため、今後は自治体が自主的に調達できる収入を考慮する必要がある。

\*市場公募債の発行団体は、昭和47年度まで、東京都、大阪府、兵庫県、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の8団体に限られていたが、その後順次追加され、平成6年度現在で28団体となっている。当初の8団体に加え、北海道、宮城県、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、新潟県、長野県、静岡県、愛知県、広島県、福岡県、京都府、札幌市、仙台市、川崎市、千葉市、広島市、北九州市、福岡市である。

## (2) 提言の考え方

被災自治体としては、膨大な復興事業を行わなければならない上、地方税収は激減するので、復興財源については特段の配慮が必要である。地方税以外の自主財源である地方債、基金に新たな制度が求められる。

### 1) 地方債発行要件の柔軟化、多様化

地方債については、平常時よりも低利な建設債の発行や、市場公募債、外貨債、繰上債の活用が考えられる。地方債の発行に際して、市場債の発行団体の制限、自治体の財政状況による起債の制限などが定められている上、事前に国との協議が求められている。これらの条件を緩和するとともに、外貨債などの発行を支援する制度も望まれる。

### 2) 宝くじ発売による復興財源確保

復興財源に充てるために宝くじを活用する。売上の自治体取り分比率を引き上げるほか、被災市町村も宝くじの発売主体となりうるようにし、行政区域外で発売を行えるようにして、宝くじによる財源確保を図る。

### 3) 災害保険型自治体共同基金の設立

基金については、通常の自治体内部で積み上げられるもの以外に、地震保険的な性格の基金を複数の自治体が共同で設立し、激甚災害時の復興財源とすることも考えられる。

この基金の原資としては現行の都市計画税などが考えられるほか、各種会計からプールすることによって、予算間の融通性を高めることも可能である。

### 4) 災害に強いまちづくりを目的とする財政制度の創設

現行の地方財政制度には都市計画税があるが、都市計画事業と土地区画整理事業にしか使用できない。一方、事業所税は道路・公園などの都市施設整備のほかに「防災に関する事業」に使用できるが、大都市部の一定規模以上の事業主のみに賦課される。これらの税についても、その用途や課税範囲、税率などを弾力的に見直し、災害に強いまちづくりを目的とする財政制度を創設する。

なお、地方分権の大きな流れの中で、地方公共団体の自主権は一層尊重されてよい。

## (1) 背景・課題

被災自治体にとって復興にあたっての大きな課題は、財政とマンパワーである。特に面的に復興を行う場合、公共施設の整備だけでなく、民有地の権利関係の調整も伴うので、そこに投入しなければならないマンパワーは少なくない。阪神・淡路大震災の復興でも、住宅地区改良事業のように有望と考えられながら自治体によってはマンパワー不足のために採用を見送った事業手法もあった。これらの制約から、事業を行う地区にも優先順位を付けざるを得ず、面整備事業地区・部分的な整備事業地区・自力再建地区に投入される復興事業費やマンパワーに格段の差が生じてしまうことにつながる。

被災した民有地の多くは、民間資金によって復興が進められるが、その際公共施設整備を伴う物件も相当数存在する。自治体財源にも限度があるが、民間復興にあわせて整備すべき公共施設に対し、積極的に公共が助成していく枠組みが望まれる。

社会資本整備における民間活力の活用方策としては、英国におけるPFI（Private Finance Initiative 民間資本を活用して社会資本整備を進める仕組み）をはじめ、諸外国において新たな試みが行われつつある。我が国においても、事業の公共性を担保しつつ市場原理を働かせることにより、より効率的な社会資本整備が可能となるよう、新しい民間活力の活用手法を開発すべきである。

## (2) 提言の考え方

災害復興に際しては、民間の技術力・資金力を活用した事業の推進を目指す。

### 1) PFI型復興事業の推進

復興のために面整備が必要な地区を指定し、その地区で求められるまちづくりの方針、基幹的都市施設、公共施設率、居住環境水準などの復興水準を明らかにした上で、民間事業者のプロポーザルによって具体の事業手法・内容を選定する方法が考えられる。都市計画道路などがあればそれに対する補助金、公共施設管理者負担金を導入するほか、地区内に公有地があれば、公共用地充当用に提供する。

また、一定の条件内で事業採算性を高めるプロジェクトの導入を認めるとともに、事業採算がとれるところまで公共が資金を投入する方法も考えられる。

### 2) 公共施行事業の業務代行制度の導入

既成市街地における土地区画整理事業の場合、土地価格の増進が見込めず事業の採算性が低いことや権利関係が複雑なことから、公共施行で行われることが多いが、被災面積が広い場合、自治体や住宅・都市整備公団のみで業務を行うのは困難である。このような場合、公共施行で復興事業を行うが、その業務の相当部分を業務代行方式で行うことによって、自治体側のマンパワー不足を補完する方策が考えられる。

### 3) 業務代行制度の拡充

組合施行土地区画整理事業については、保留地の一部取得等を条件として事業の相当部分を代行する業務代行方式が制度化されており、平成10年度で200地区以上で実施されている。

復興事業に際しては、これらの実績によるノウハウを活かすために業務代行者への支援策が求められる。例えば平常時でも業務代行者に対し、住宅金融公庫と日本開発銀行から土地区画整理組合と同等の融資が行われているが、復興事業の場合は融資の上乗せを行う。また、業務代行者に課せられる各種税制のうち、復興事業の業務代行に係る部分については、土地区画整理組合に準じた税制優遇も考えられる。

### 4) 人的・技術的応援体制の確立

被災自治体は、さまざまな復興行政に対処する必要があるが、国・都道府県、他自治体、民間からの人的・技術的支援が必要である。それらの制度化とともに、各種制度を組み合わせて運用できるマネジメント体制が求められる。平時から、応援を求める範囲や、対価を払うべき部分とボランティアによる部分とを明確化しておくことも必要である（第2部参照）。

## (1) 背景・課題

現行税制では公共事業用に土地を売った場合、所得税などの特別控除が行われる。基本的には事業開始後の売却に対して控除が行われるが、収用事業に比べて収用事業でない場合は控除額が低く、任意事業ではさらに控除額が低くなる\*。

しかし、安全な市街地形成のためには、種地となる用地の確保が不可欠であり、これらの種地がある程度蓄積されて初めて事業化が可能となる。被災自治体が、復興のために用地取得を行う場合、計画の段階で税控除が受けられるようにすることが望まれる。

阪神・淡路大震災の復興都市計画では、復興土地区画整理事業の減価補償金地区について土地区画整理事業の都市計画決定後であれば、事業認可前の先買いについても5,000万円控除を認めたため、強力なインセンティブ施策となった。

\*収用の場合、事業開始後は5,000万円まで譲渡所得の特別控除。収用事業でない法定事業の場合、例えば土地区画整理事業であれば、事業開始後は2,000万円（減価補償金地区は5,000万円）、事業開始前は公共施行なら2,000万円、民間施行では1,500万円の控除となっている。

## (2) 提言の考え方

既成市街地における土地区画整理事業では、土地価格の増進が見込みにくい上、減歩率を高く設定することが困難で、減価補償金地区になる場合が多い。一般的に、減価補償金地区では、公共用地に充当するための用地を買収し、減歩率を引き下げて事業の成立を図っている。

復興事業の早期立ち上げのためには、用地の先買いに関する税制上の優遇措置を導入すべきである。

### 1) 都市計画決定後・事業開始前の買い取り優遇措置

阪神・淡路で認められたように、事業開始前の先行買収であっても都市計画決定後であれば、事業開始後と同等の譲渡所得の特別控除となるよう税制特例の措置を制度化すべきである。

### 2) 控除限度額の弾力的対応

控除限度額についても現行の上限額、例えば減価補償金地区の5,000万円という金額を見直し、弾力化する必要がある。

### 3) 任意事業への適用拡大

自力再建地区などの復興促進のためには、法定事業以外

の任意事業に対する税制上のインセンティブの強化が求められる。例えば「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」の成立によって、防災街区整備組合及び、防災街区整備推進機構への土地売却については1,500万円控除の対象となった。

この場合法定事業に位置づけられたために、控除額が変わったものであるが、災害復興の場合はさらに一歩踏み込み、任意事業であっても公共施設整備などで一定の要件を満たす復興事業については、何らかの特別控除の対象とすることが考えられる。