

(1) 背景・課題

被災から応急対策、復旧及び復興の途上で、一時的に大量の土地需要が発生する。例えば、救援物資の集積場、復旧等に必要資機材の集積場、応急仮設住宅用地、仮設店舗・事業所等の用地、がれきの集積場等の土地需要がある。

阪神・淡路大震災では、市街地内に土地を確保することが困難であったことから、従前地に近い市街地内に、応急仮設住宅を建設することができなかった。遠隔地に応急仮設住宅を確保せざるを得なかったことが、大きな社会問題として取り上げられてきた。また、がれきの集積場等が限定されていたために、処理に長期間を要する等の問題が生じた。

空閑地が少ない大都市等ではやむを得ない問題ともいえるが、被災時には一時的な土地需要が発生することを踏まえ、臨時的な土地確保をあらかじめ措置しておくことが必要である。

(2) 提言の考え方

一時的な土地需要に応えるため、時限的（一定の期間に限定する）空間利用を担保する時限的都市施設制度を創設する。あらかじめ定められた期間が過ぎれば原状に戻す、いわゆる「サンセット型」の都市施設である。

時限的都市施設制度は、都市計画法上の都市施設として位置づけ、例えば、被災市街地復興特別措置法の中に、指定要件、運用規程、解消手続き等を明記することが考えられる。

対象となる土地の候補として、市街地内または近郊の農地、企業所有地の資材置場、グラウンド及び未利用地、国・公有地等である。

民有地については、事前に災害時における時限的都市施設として活用することに関する協定を、所有者と自治体間で締結しておくことが考えられる。

国・公有地についても、復興計画・事業の当事者となる地方公共団体と、土地管理主体との間に事前調整を図り、ルールを確立しておくことが必要である（提言8参照）。

なお、時限的都市施設が解消された後の復元も含めた土地の利用転換についても、事前に検討しておくことが必要となる。

時限的都市施設として利用する際、所有者の権利を一方

的に侵害しないように十分に配慮しなければならない、正当な補償措置を用意することは当然である。

時限的都市施設制度に類似する自治体独自の試みとしては、横浜市の「震災対策条例（平成10年3月制定）」があり、そこでは空地の一時使用の協力の規定を設けている。

（広場その他の空地の使用の協力）

第28条 広場その他の空地（以下「空地」という。）の所有者、占有者又は管理者は、震災が発生した場合において、市長又は市長が必要があると認める者が次に掲げる空地の一時使用をしようとする場合には、これに協力しなければならない。

- (1) 緊急通行車両の通行を阻害する道路上の障害物を保管することを目的とする空地の一時使用
- (2) 道路を応急に復旧することを目的とする空地の一時使用
- (3) 消火、救出救助、医療救護その他の応急対策を行うヘリコプターが臨時に離着陸することを目的とする空地の一時使用

2 市長は、前項の規定による空地の一時使用を円滑に推進するため、空地の所在を調査し、当該空地の所有者、占有者又は管理者にあらかじめ協力を依頼する等により、その確保に努めるものとする。

表4 横浜市震災対策条例（抜粋）

(1) 背景・課題

関東大震災後の帝都復興計画や戦災復興都市計画では街路だけでなく、公園、河川といった水と緑のネットワークによる緑地系統が提案されたが、その実現は都市の一部に留まった。その後、防災都市計画の主流は、幹線街路等で区切られた防火区画で被害をくいとめる路線防火にシフトしてきた。最近の都市防災構造化推進事業（都市防災不燃化促進事業）においては、幹線街路沿道の建築物の不燃化や、延焼遮断帯の形成を進めることに重点を置いている。一方、河川管理通路の幅員を従来の4m程度から広幅員に改めることで、防災性能も高めることが検討されている。

これらの考え方は、基本的に都市施設である街路や河川を軸とし、その両側に耐火建築物ないし空地を確保することによって、防災帯を確保しようとするものである。この場合、中心軸となる道路や河川は都市施設として収用することができるが、その両側の建築物の耐火化は個人や企業の任意の事業となる。市街地内の道路の場合、沿道防火地域をかけることができるが、一定規模以下の建築物は準耐火建築物でも建築可能となってしまう。また沿道防火地域は、商業・業務系の土地利用が集積した地域には効果的であっても、住宅系の地域には適用が難しいという問題もある。

特に、神戸の国道43号線で行われているような環境施設帯に準ずる施設空間として道路や河川を軸とした防災帯を実現していくには、新たな土地利用規制方策の導入が必要となる。

(2) 提言の考え方

延焼遮断帯及び避難救援路を都市内に確保するため、都市計画法に、従来の都市施設と地域地区の中間的な性格を有する「みち、みず、みどり」で構成される「都市防災帯」を位置づける。これは幹線街路や都市内の広域河川及び中小河川を中心軸とした両側数十m程度の幅を持つ帯状の地域で、そこに建築物を建てる場合は耐火建築物とするほか、危険物貯蔵などを制限する土地の用途規制を行う。

都市防災帯内の土地を農地などの空地として利用する場合は、提言22の時限的都市施設用地として使用することを前提に、固定資産税等の減免を行う。またこの都市防災帯内の土地については、都市計画法第52条の3及び第57

条の4に準じて、先買いを行えるようにすることも検討する。

1) 幹線街路を軸とした都市防災帯の形成

都市の根幹となる広域的な都市計画街路については、市街地の延焼遮断機能を強化するため、道路区域外の一定幅の区域を含めて「都市防災帯」として位置づける。ここでは、従来の沿道不燃化にとどまらず、公共施設や公園・緑地を積極的に配置することによって、重点的な都市整備を進める。

その整備手法としては、都市防災不燃化促進事業や優良建築物整備事業及び沿道型土地区画整理事業などの活用を図る。

2) 河川を軸とした都市防災帯の形成

①広域河川による都市防災帯の形成

広域河川を中軸とする防災公園緑地を一体的に整備していくために「都市防災帯」の整備を図る。

広域河川防災帯の核となるべき施設は公共で整備し、その他は民有地のままで農地などとして利用する（借上げ・耕作契約による集団管理を行う）。広域的な河川は複数の都道府県や市町村にまたがっていることから、公共団体が連携して広域的な防災公園・緑地などの整備を行うことが望まれる。そのため、都市計画制度上は都市防災帯として計画決定を行い、都道府県や市町村に先買権及び緊急時に発動する定期借地権設定権を付与する。

なお、荒川や多摩川、淀川などの広域河川については、河川を中心軸として、河川区域外の一定区域内において河川と一体的に防災公園・緑地の整備を行い、広域的な避難・救援拠点としての機能を持たせるとともに、平常時には水と緑を活かした広域レクリエーション基地として役立たせる。

②中小河川による都市防災帯の形成

密集市街地を貫通する中小河川とその沿川区域を「都市防災帯」として位置づける。その沿川区域は防災安全地区（提言24参照）によって構成し、それによって安全なまちの骨格の形成を図る。

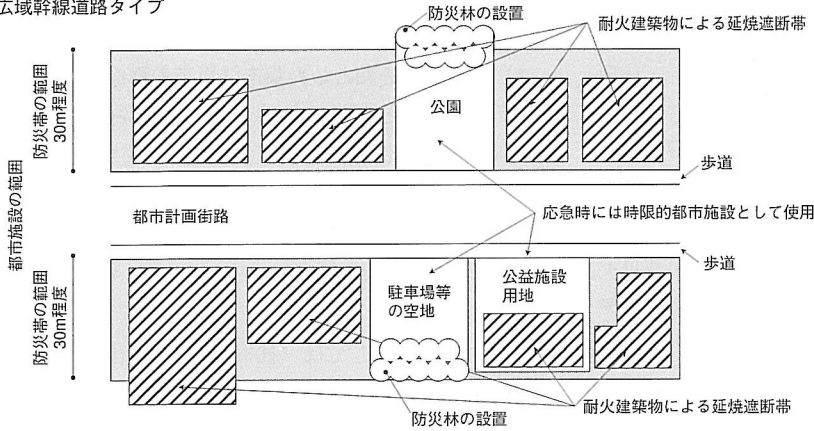
密集市街地内の中小河川は、消防水利などの役割があり、防災的な資源として活用が可能であるが、河川へのアクセスに支障があるなど、有効に活用できないことが多い。

中小河川と隣接地を包含する帯状の区域を「都市防災帯」とすることによって、密集市街地におけるまちの安全

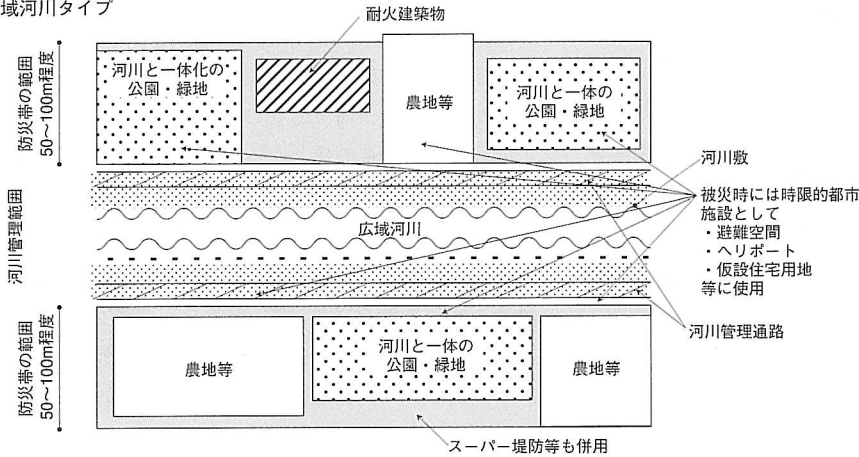
骨格としての機能増進を図る。そのため、例えば公園・緑地の重点的な確保、アクセス道路や川沿いの遊歩道の整備、

公共公益施設の整備などを図り、さらに都市防災帯区域内の建築物の不燃化建替え等を誘導していく。

●広域幹線道路タイプ



●広域河川タイプ



●中小河川タイプ

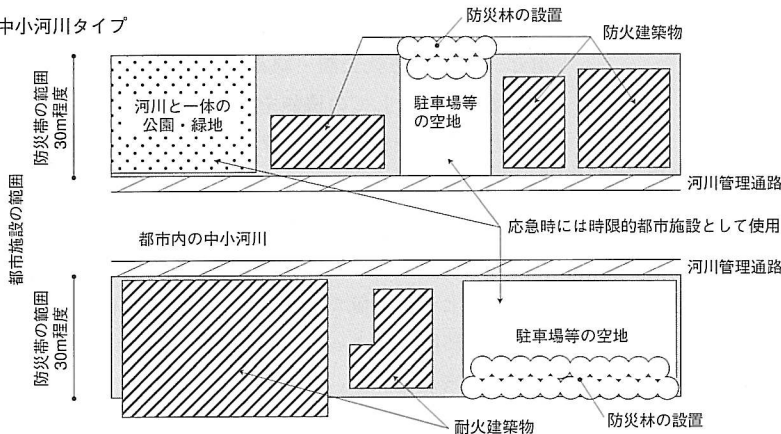


図22 都市防災帯のイメージ

(1) 背景・課題

災害に対して、避難拠点を整備しておく必要があるが、避難拠点が緊急時に有効に機能し得るように、周辺の防災性、拠点へのアクセス、拠点間の関係を確保しなければならない。

このような拠点は、公園・緑地、学校等の公共・公益施設から構成され、これらの施設が一団となって、緊急時の避難拠点、支援拠点となる。

市街地内に分布する既存の防災性能の高い施設を活かし、その施設周辺の安全性を一層高めることによって、市街地内にいわば「安全な島」を創り出すことが可能となる。

(2) 提言の考え方

避難広場、防災・復興の拠点となる施設の周辺の街区を防災安全地区として都市計画で定め、面的な安全性を高めるための多面的な工夫を行う。

1) 都市施設としての防災安全地区の創設

防災性の高い施設群を一団で整備し、避難拠点、救援拠点とする。具体的には指定地区内には広場、ヘリポート、発電施設、備蓄施設、一時的供給施設等を設置し、建築物の防災構造化、ライフラインの耐震化等を図る。都市計画制度上は都市施設の中の一団地の住宅施設、一団地の官公庁施設と並んで「一団地の防災安全施設」として位置づける。

また、密集整備法の防災再開発促進地区に、一団地の防災安全施設を位置づけ、その周囲で防災街区整備地区計画や、安全市街地形成土地地区画整理事業等を行うことにより、地区全体の安全性を高めることが可能である。

なお、一団地の防災安全施設については、新設にとどまらず、既存の公共公益施設の更新に合わせて周辺の防災安全地区化を促進する制度を用意することが必要である。

2) 歴史的建造物等を守る防災安全地区の形成

庭園、建築物などの歴史的建造物を災害から守ることは、地域がもつ文化を守り育てる観点から重要である。

例えば、歴史的建造物や庭園の周辺を公園として一体的に整備することによって、一団地の防災安全施設として位置づけ、あわせて周辺の緑化や周辺建物の不燃化を図るための特別用途地区又は地区計画を定める。このような地区を都市計画において防災安全地区として位置づけ、歴史的

建造物や庭園そのものの安全化と周辺住民のための避難空間の確保を図る。

3) 駅前広場を中心とした防災安全地区

駅前広場の多くは都市の中心にあって、交通の結節点であるとともに商業業務施設が集中している。このような駅前広場と周辺の建築物、施設の耐震・耐火性能を高める必要があり、防火安全地区として位置づける。なお、この場合の駅前広場の地下部分に備蓄倉庫などを設けることも考えられる。

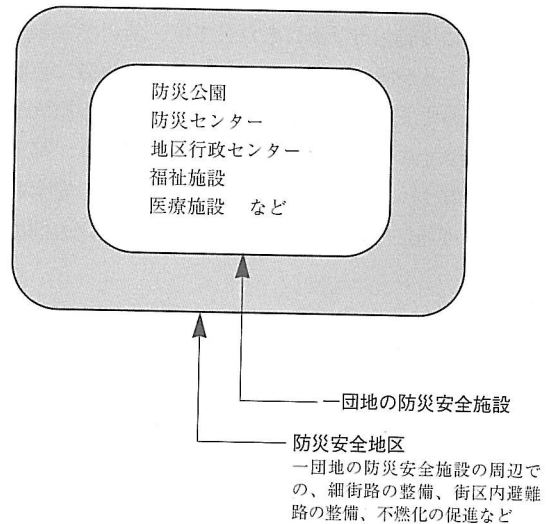


図23 防災安全地区のイメージ

(1) 背景・課題

今回の阪神・淡路大震災の経験を踏まえると、防災性を高めたり、災害からの復旧・復興を速やかに図る上で、公共施設のための土地を取得する方法だけでなく、公共施設のための空間を確保していく考え方も必要となってくる。現行制度では都市施設は基本的に土地占有を行うことを前提にしている。

モノレール、駐車場、歩行者専用道路、バスターミナルなどの都市施設では、その機能を果たすために必ずしも用地を取得しなくても必要な空間が占有できればよい場合もある。特に復興都市計画にあたっては、活用できる用地が不足することが多いことから、これら都市施設に必要な空間を民地のまま占有したり、あるいは他の都市施設と重複して立地させることが考えられる。それにより、都市施設として占有すべき土地面積を最小限にしつつ、安全なまちづくりが可能となるだけでなく、土地買収費用も削減される。

(2) 提言の考え方

歩行者専用道路、ライフライン、街区公園など、土地の利用が担保されれば、十分機能する都市施設については、区分地上権あるいは地役権を設定し、立体的に都市計画を決定する。

都市計画制度上は防災施設として位置づけ、その範囲を都市計画決定する。この場合、都市計画法第53条の規制（建築の許可）についても許可制度を柔軟に活用し、民間による施設整備を誘導できるようにする。また、維持管理を行政側が負担したり、建設費の無利子や低利融資といった公共負担、税の優遇、容積割り増しなどの民地側のメリットがある形での事業制度にしていく必要がある。

復興都市計画においては土地の有効利用が求められるから、今後この立体都市施設を積極的に活用することを検討すべきである。また、立体都市施設の導入を、再開発地区計画制度、特定街区制度などの他の都市計画と組み合わせることにより、その実現を一層推進することが考えられる。

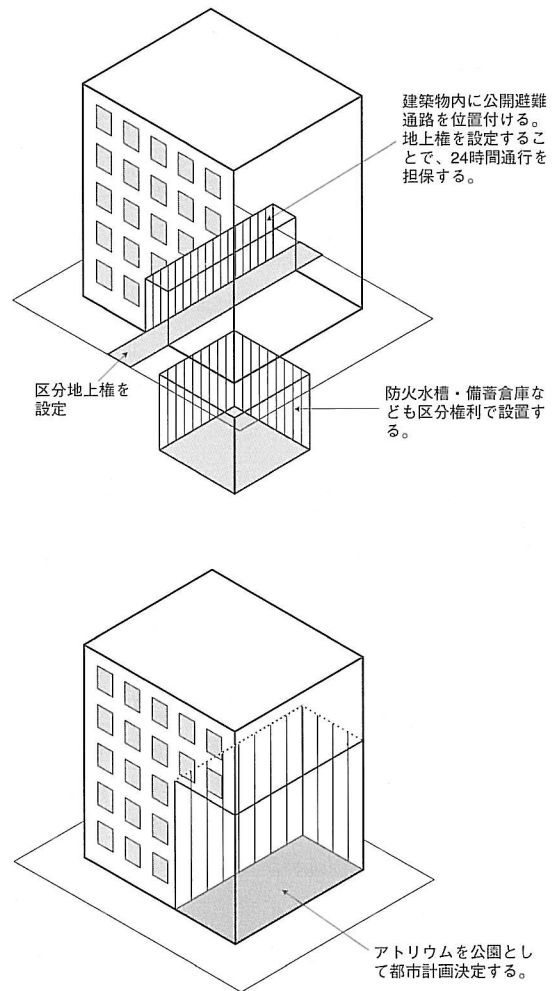


図 24 立体都市施設のイメージ