

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、さほど障害が生まらない。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。さらに公團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的な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、事業を推進していくし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嵩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つたし、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つた。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、戦災復興事業によって整備された河川沿い緑地、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できた。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。

逆に戦災復興土地区画整理事業が実施されていない地区的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向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、地区的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。

国にとっての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、復興事業の補助の嵩上げ、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に、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に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カ所に設置し、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・都市整備公團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 基三郎 (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14項目、市街地整備に係わるもの7項目、都市施設に係わるもの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元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て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
	逼迫する財政状況の中での財源拡充等の措置	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 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
	住宅復興の重視	提言15 住宅政策・産業政策と連動した都市復興を進める 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
	面整備型復興の強化	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 提言19 市街地再開発事業に多様性と柔軟性を導入する
	改善型復興の強化	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 提言21 災害復興地区計画制度を創設する
	時限的な都市施設の創設	提言22 一時的・土地使用のための、時限的都市施設制度を創設する
	恒久的な都市施設の創設	提言23 街路、河川、公園・緑地を軸とした帯状空間を都市防災帯として位置づける 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

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・地区的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。

●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元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
	逼迫する財政状況の中での財源拡充等の措置	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 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
	住宅復興の重視	提言15 住宅政策・産業政策と連動した都市復興を進める 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
	面整備型復興の強化	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 提言19 市街地再開発事業に多様性と柔軟性を導入する
	改善型復興の強化	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 提言21 災害復興地区計画制度を創設する
	時限的な都市施設の創設	提言22 一時的土地使用のための、時限的都市施設制度を創設する
	恒久的な都市施設の創設	提言23 街路、河川、公園・緑地を軸とした帯状空間を都市防災帶として位置づける 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

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・地区的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。

●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元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
	逼迫する財政状況の中での財源拡充等の措置	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 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
	住宅復興の重視	提言15 住宅政策・産業政策と連動した都市復興を進める 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
	面整備型復興の強化	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 提言19 市街地再開発事業に多様性と柔軟性を導入する
	改善型復興の強化	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 提言21 災害復興地区計画制度を創設する
	時限的な都市施設の創設	提言22 一時的土地使用のための、時限的都市施設制度を創設する
	恒久的な都市施設の創設	提言23 街路、河川、公園・緑地を軸とした帯状空間を都市防災帶として位置づける 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

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・地区的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。

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

(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言いがたい面があり、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。

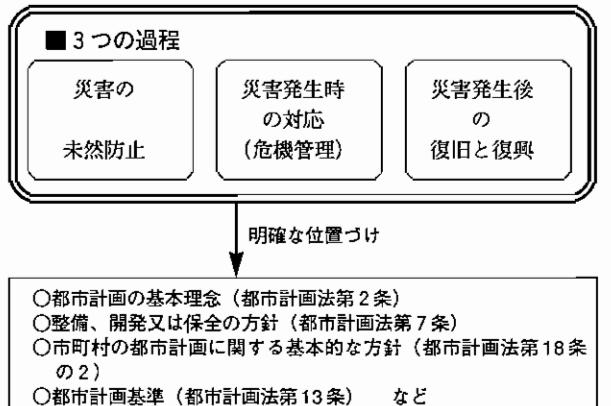


図1 都市の防災と復興の位置づけのイメージ

●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都市灾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火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充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に、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、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なう。

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 市街化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）

復興計画の体系を確立する

(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て策定されている。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週間に目途に公表し、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まとめる。

都市復興マスターープランは、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ヶ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、都市復興マスター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でいう灾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、都市復興マスターープラン、地区復興マスター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。

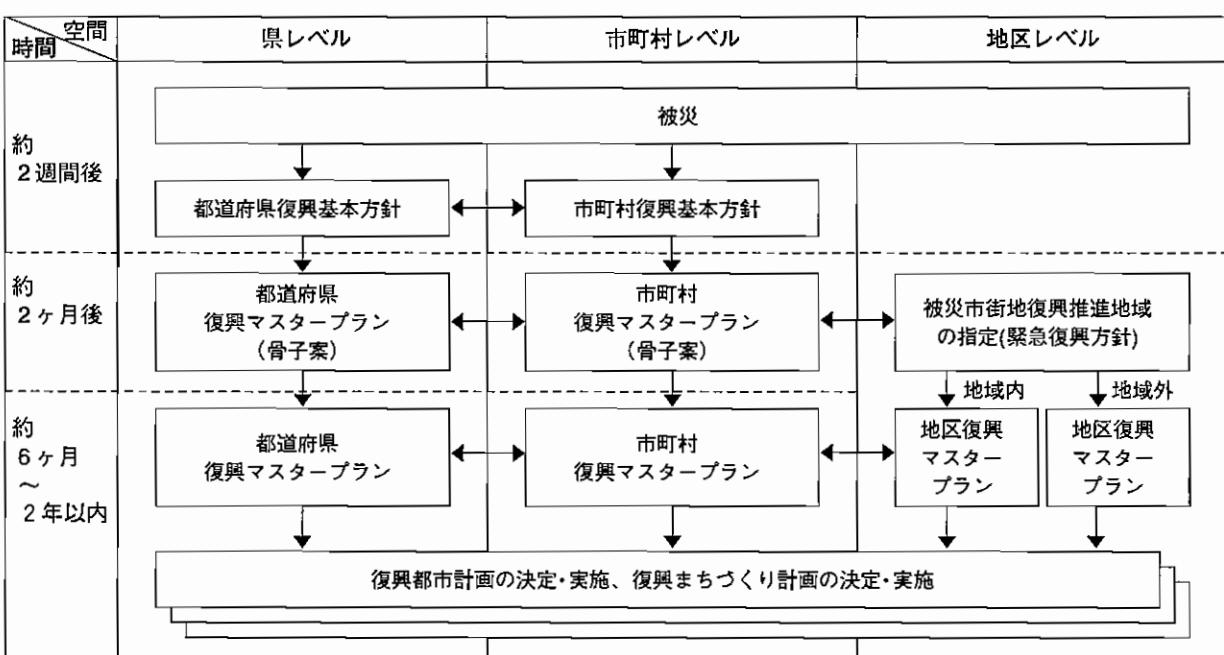


図2 復興計画の体系化の考え方（都市づくり部門に限定）

まちづくり協議会の位置づけを明確にする

(1) 背景・課題

地区的まちづくりは、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。

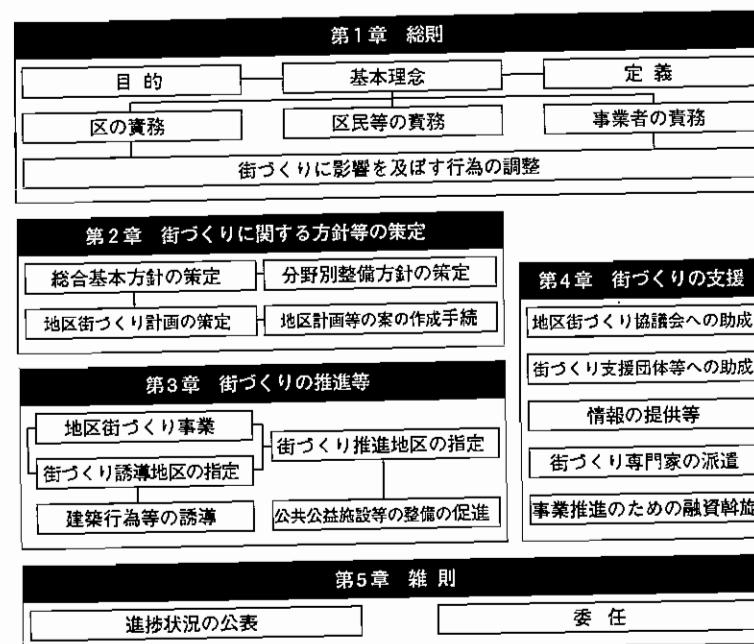


図3 世田谷区街づくり条例の構成（出典：世田谷区「世田谷区街づくり条例」（パンフレット）、平成7年4月）

(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。

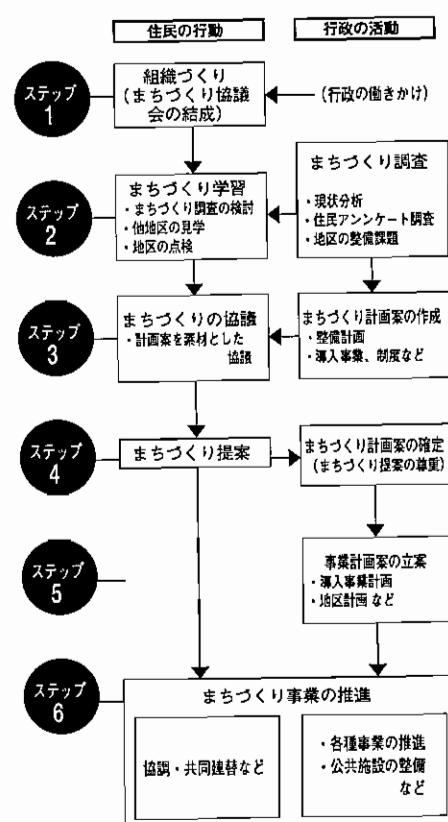


図4 住民と行政の協働によるまちづくりフロー（出典：『造景』14、建築資料研究社、平成10年4月）

緊急時の都市計画決定方式の多元化を図る

(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的な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、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と概ねの整備方向が、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。

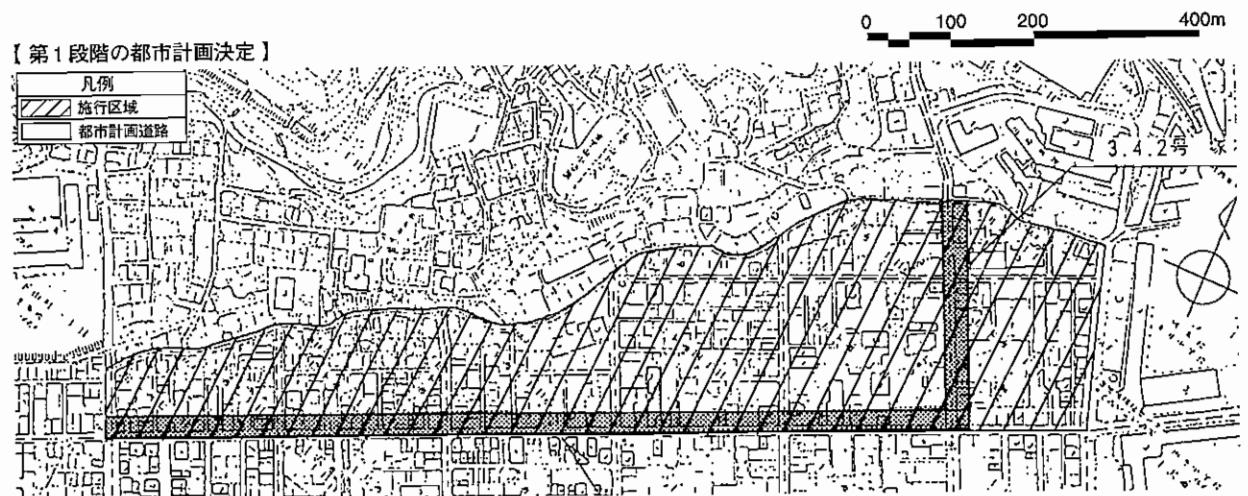
なお、この場合においても、2段階都市計画決定型の考え方を組み込むことがありうる。

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"> 建築基準法第84条の建築制限期間(2ヶ月)内に市街地開発事業等の都市計画決定を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 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。
修正型 2段階都市計画決定型	<ul style="list-style-type: none"> 基本的に上記方式によるが都市計画決定内容を大枠都市計画と詳細都市計画の2段階に区分して都市計画決定を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 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)
	<ul style="list-style-type: none"> 建築基準法第84条の建築制限期間内に、被災市街地復興特別措置法第5条の被災市街地復興推進地域指定の都市計画を行い、同法に規定された2ヶ月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。 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も考慮する。 	<ul style="list-style-type: none"> 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。
初期建築制限不適用型	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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。

表1 多元的な都市計画決定方式のメニュー



【第1段階の都市計画決定】

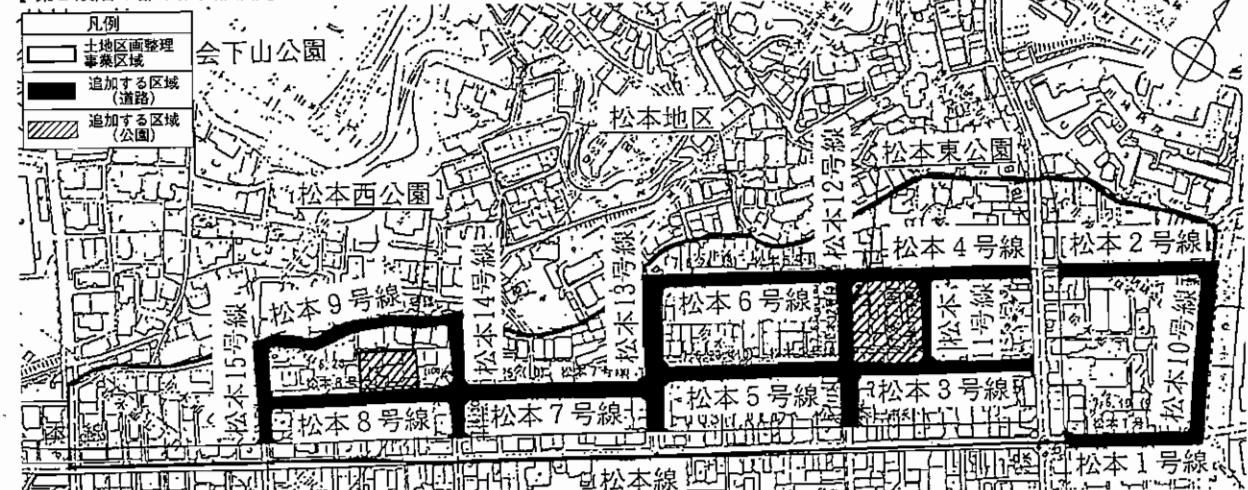


図5 2段階都市計画決定型の参考図（神戸市松本地区の事例）（提供：兵庫県住宅都市部、一部変更）

提言5

緊急時の都市計画決定手続きを創設する

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できることとする方法、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。

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でき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あり得る。

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

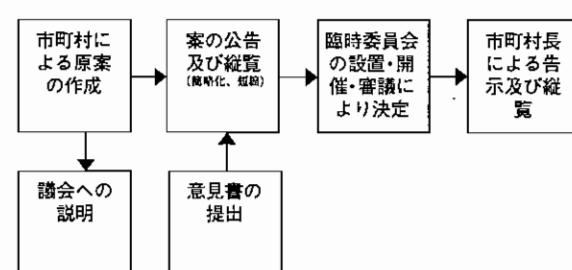


図6 市町村の中で臨時委員会を設置して対応する方法のケース

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

(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画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用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）」

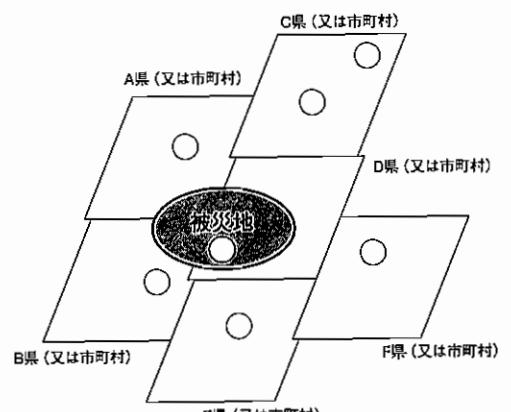
(2) 提言の考え方

都道府県及び市町村の行政区画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plan」と並びに「広域連携復興都市マスターplan」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plan」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

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plan」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、隣接都道府県間等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

事前復興を重視した都市レベルの多元的な取り組みを進める

(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きている*。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、從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まり、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れば、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組むとともに、地方自治体の計画体系の中で権限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のか、そのためにはいかなる手順で取組むか、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て、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、地区的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く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を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。

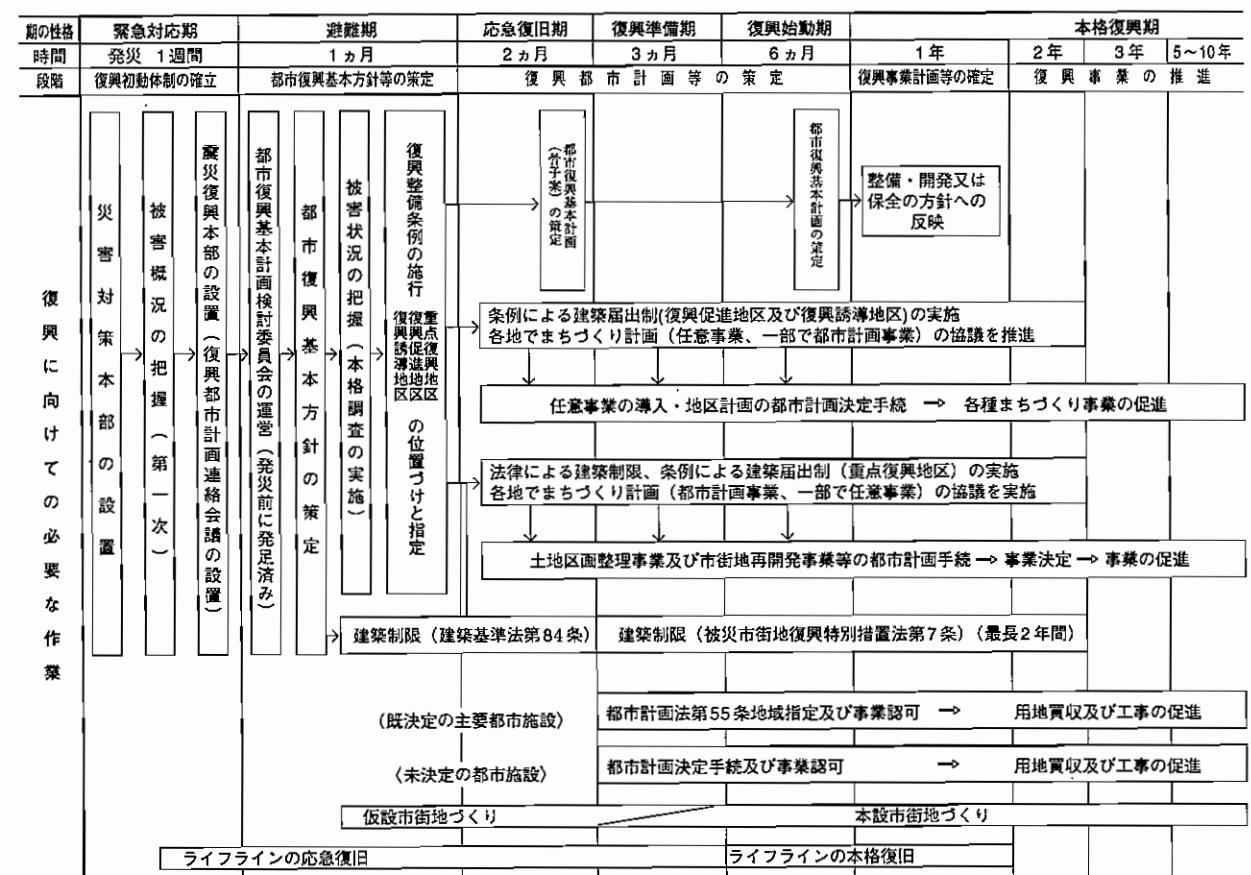


図8 東京都都市復興マニュアルでの手順の考え方（都市復興へのスケジュールと必要な作業の流れ）（出典：東京都「東京都都市復興マニュアル」、平成9年5月）

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

(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限的なも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ヶ月）、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、グランド・農地など企業・個人の民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、概ね以下のようないくつかの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、特定の目的に対する期間だけ有効な時限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な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、グランド・農地などの民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
民有地等	86	4,961
清算事業団用地	8	1,668
公園・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]」、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現状

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 いっぽき避難場所・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、農用地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、復旧用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 復旧用資材置場 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）

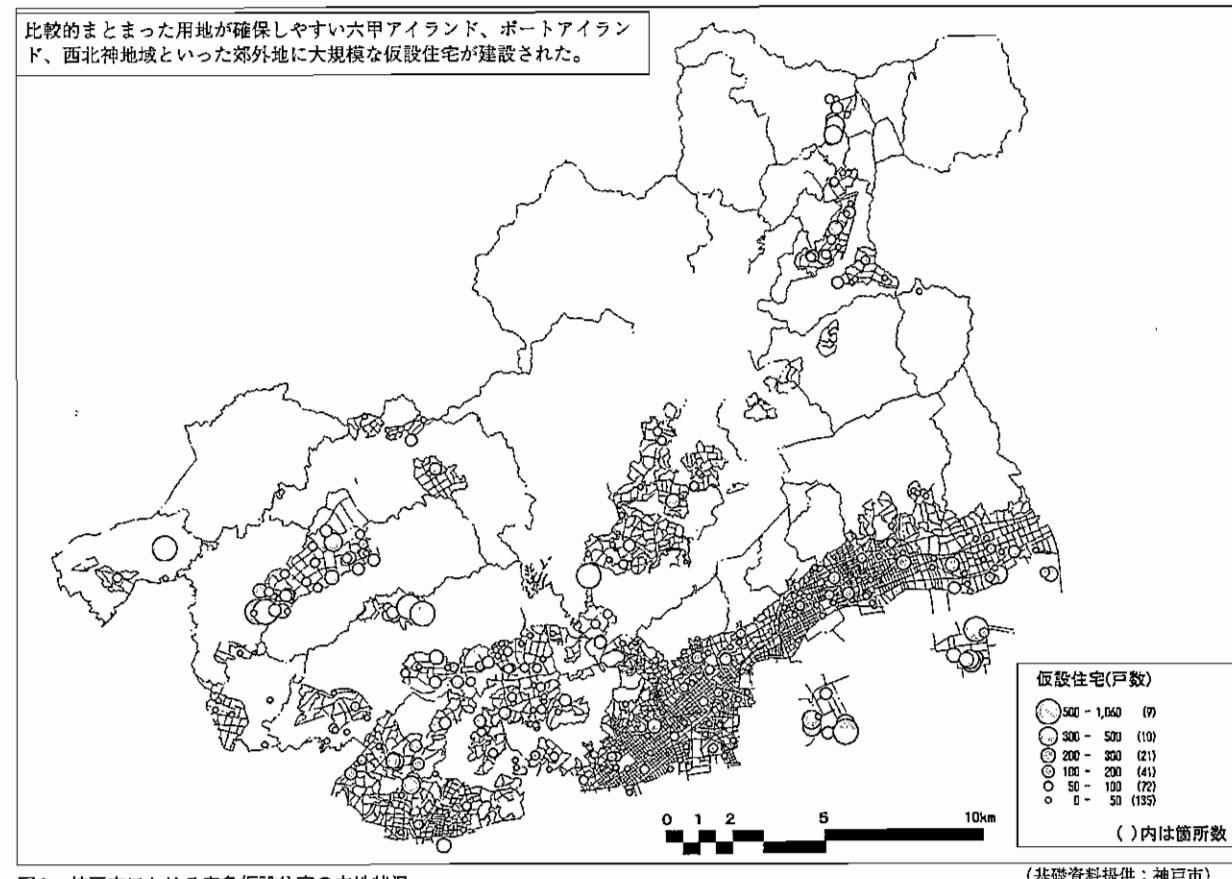


図9 神戸市における応急仮設住宅の立地状況

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

（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ヵ所、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、被災前の人団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。

この久二塚地区的ケースは、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11,662m²（権利者135人）であり、その用途はパラール名店会敷地5,386m²、パラール専用駐車場1,191m²、仮設住宅用地3,062m²、月極駐車場用地1,592m²、使用不可能敷地431m²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。

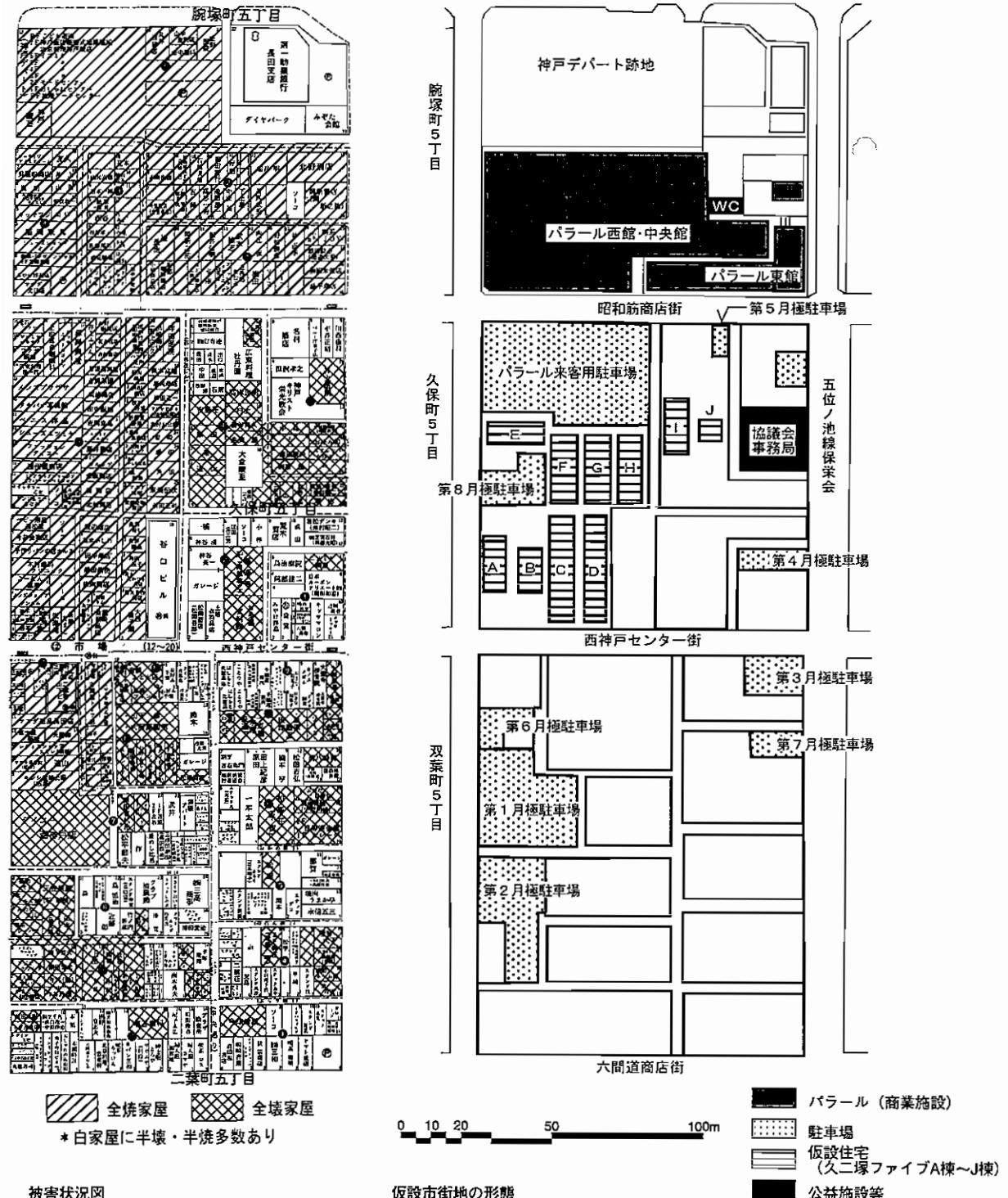


図10 久二塚地区における被害状況と仮設市街地の形態（出典：久二塚地区震災復興まちづくり協議会「久二塚復興のあゆみ」平成8年9月）

(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できると想定される。

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）

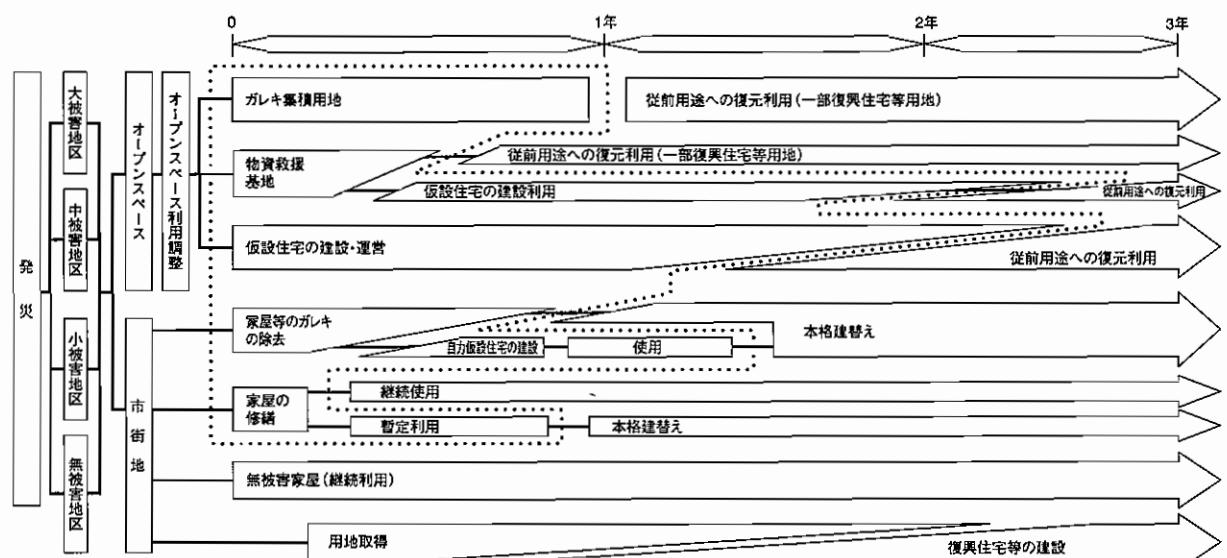


図12 仮設市街地から本設市街地への移行イメージ（出典：東京都『東京都都市復興マニュアル』平成9年5月）

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

(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組みが始まっているところも含まれており、残りの地区についても取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、囲域全体を「火を出さない」「火をもらわない」ブロックとし、「逃げないすむまち」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。實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步進め、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せられている。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）。

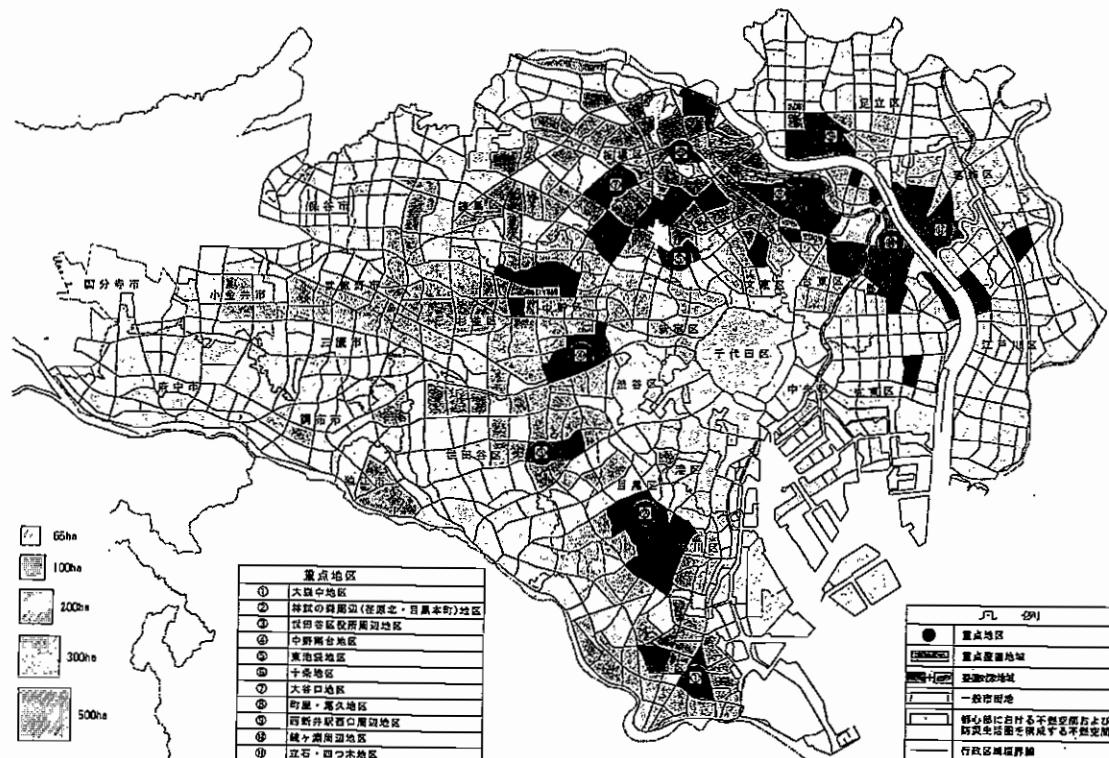


図13 「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」の重点地区等の指定（出典：東京都「防災都市づくり推進計画〈整備計画〉」、平成9年3月）東京都では11の重点地区を選定し、区とともに重点的な整備・改善を進めている。

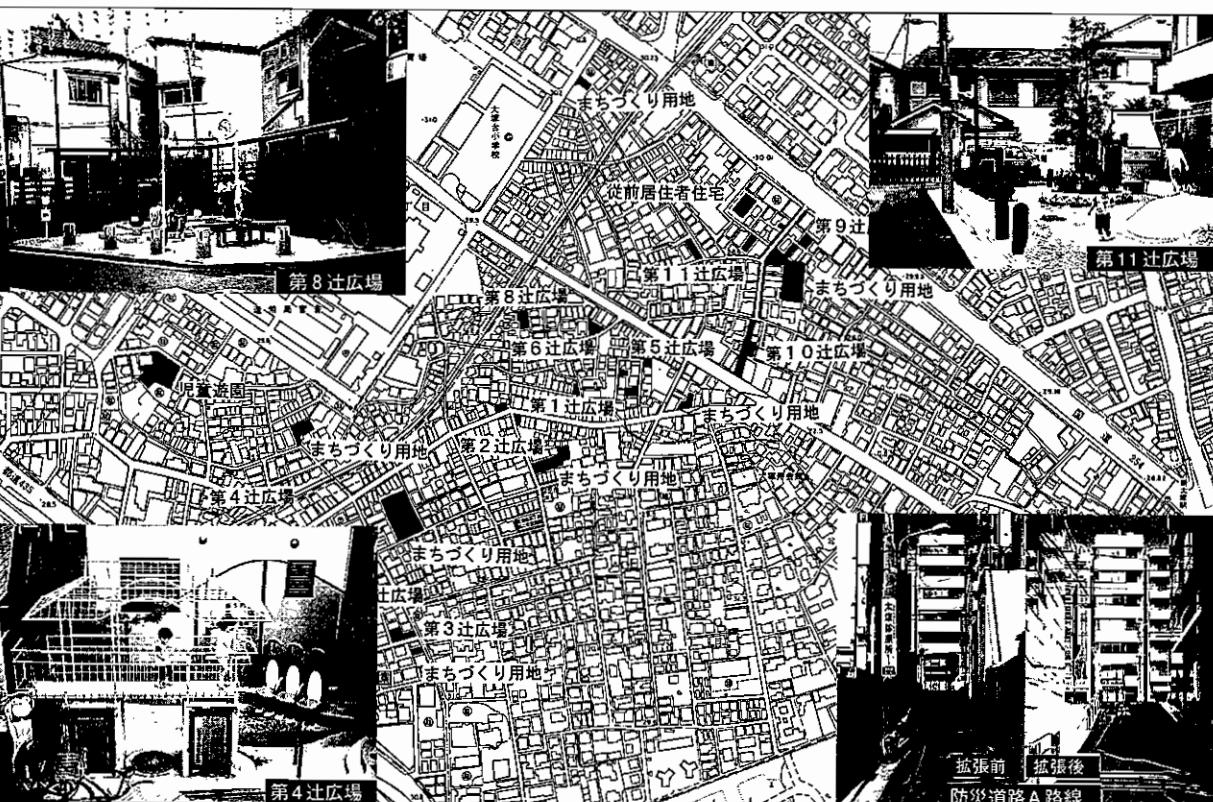


図14 豊島区東池袋地区でのまちづくりの実績（基礎資料提供：豊島区都市整備部）豊島区東池袋地区では、従来の修復型まちづくりに加え、現在第2種市街地再開発事業の検討が進められている。

(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が中心となっている。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割に嵩上げされる。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る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枢となる。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乗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使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るが、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ぬ上、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、縁故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、その使途や課税範囲、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、英国内におけるPFI（Private Finanee 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的な事業手法・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。

(1) 背景・課題

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り、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。平常から、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）。

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、控除額が変わるものであるが、災害復興の場合はさらに一步踏み込み、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。

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つた。

*取用の場合、事業開始後は5,000万円まで譲渡所得の特別控除。取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、減歩率を引き下げる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

(1) 背景・課題

阪神・淡路大震災により、146,243戸もの住宅が焼失・破壊した。被災後、兵庫県・神戸市では「住宅3ヵ年計画」が策定され、それに基づいて住宅の直接・間接的な供給が進められてきた。この場合、避難所から仮設住宅、さらに恒久住宅へと速やかな移行を前提としていた。

しかし、神戸市では平成10年10月31日現在で、まだ約7,300世帯(約11,500人)が仮設住宅に居住している。一方、建設された復興公営住宅、特定優良賃貸住宅、公団・公社住宅、民間住宅に大量の空き家が発生していることから、住宅供給と需要の不整合が指摘されている。結果として、この不整合が被災地全体の人口回復を遅らせている原因ともなっている。

また、概して被災地の東側地区で住宅復興が進んでいるが、西側地区では空地が多く残され、住宅復興が遅れている。

大きな問題は、所得階層別にみた生活復興の落差であり、応急仮設住宅に残留している世帯にその問題が端的にあらわれている。今回の震災が、高齢者等の居住割合の多い老朽木造長屋等の密集市街地において、とりわけ激しい被災をもたらしたこと、生活復興を遅らせる要因となっている。

こうした問題を踏まえ、住宅復興計画の立案に際しては、仮設住宅から恒久住宅への移行を視野に入れたダイナミックなプログラムにしていくことが重要である。

復興の重要な柱である産業復興について見ていくと、都市計画と産業振興が一体的・総合的に取り扱われず、縦割り行政のままに、それぞれ独立して事業が行われるなどの弊害も生じている。例えば、阪神・淡路大震災後ほどなく出された自治体の復興に関する基本方針でも、住宅供給や建築制限に関する内容がほとんどで、産業復興に関する内容には触れられていない。再開発等の復興事業でも、もっぱら復興住宅等の建設に重点が置かれている。住宅の再建が喫緊の問題であることは事実としても、復興に不可欠な商業・工業等の産業再建を助成することをあわせて進めることが今後の教訓となる。

なお、被災後6ヵ月程で取りまとめられた「神戸市復興計画」では、産業復興と都市復興の連携を図る方向が示されている。

(2) 提言の考え方

1) 多様な供給方式による住宅復興の推進

仮設住宅については、災害救助法に基づく応急仮設住宅、市街地開発事業に基づく事業用仮設住宅によるだけでなく、任意事業においてもその建設を進める。また、自力仮設住宅建設を支援し、可能な限り被災市街地内に留まることができるよう、仮設住宅の建設メニューを拡充することが必要である。被災市街地復興推進地域内では重点的に応急仮設住宅の建設を進めることも必要であり、そのための用地として、公有地、民有地の借上げ、自己所有地の活用等の多様な選択肢を準備すべきである。

恒久住宅については、公的・民間住宅セクターの両による多様な復興住宅の建設が行われる必要がある。とりわけ、中・低所得者層にとってアフォーダブルな住宅供給を重視することが重要である。

そのため、地代をできるだけ顕在化しない「借上げ型」「定期借地型」「時限型」¹の公営住宅導入を積極的に推進することが必要である。また、「準」公営住宅として特優賃宅²の導入も積極的に検討すべきである。

一方、低家賃でかつ、一定水準を確保した民間住宅を大量に供給することが不可欠であり、そのため建設融資、家賃補助を実施していくことが重要である。

2) 住宅供給の地域的偏在の是正

住宅供給が地域的に偏在した理由として、郊外の団地開発、既成市街地の大規模工場跡地開発が中心となったことが挙げられる。これらの開発は大規模需要に応えることができるが、コミュニティを喪失させ、地域の社会構造等を大きく変化させるため、様々な転換をもたらす可能性がある。

復興住宅の建設に当たっては、できるだけ従前の居住地の近くに留まることができるよう、小規模なものであっても被災市街地内に分散して建設することを追求すべきである。

3) 住宅復興の重点推進ゾーンの設定

特措法の中に被災市街地復興推進地域とは別に重点住宅復興推進地域を定めることとする（両者の推進地域は重なり合うこともある）。その地域内においては、復興公営住宅等の集中的な建設を図るとともに、民間自力再建への支援を行う制度を新たに創設する。

4) 産業復興の都市計画的位置づけの必要性

復興計画の中に産業復興を明確に位置づけ、復興事業においては住宅供給だけでなく、商工業のための床の供給を図ることが必要である。特に、零細商工業施設の再建に対しては、手厚い支援が欠かせない。

例えば、一定の期限を付けて自治体の所有する土地や、民間の所有する空地等に仮設店舗や、仮設作業所を建設することも考えられる。また、市街地整備事業の中に、積極的に産業のための土地や床を確保する方策を検討する必

要がある。

* 1 「借上げ型」：地方公共団体により、民間借家を一定の期間借上げ、公営住宅として募集し、提供する住宅をいう。

「定期借地（権）」：借地期間が満了すれば、土地を地主に返却しなければならない権利であり、土地の価格が低く抑えられる
「時限型」：倒壊を免れた民間借家を借り上げ、応急仮設住宅の代わりに提供する住宅など。「借上げ型」より借上げ期間は短期間である。

* 2 「特優賃住宅」：特定優良賃貸住宅供給促進事業により供給される住宅をいう。この事業は、「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」に基づき、地方公共団体や住宅供給公社、一定の公益法人等が民間の土地所有者と連携し、中堅所得者を対象として、適正な規模・家賃の賃貸住宅を供給する事業である。

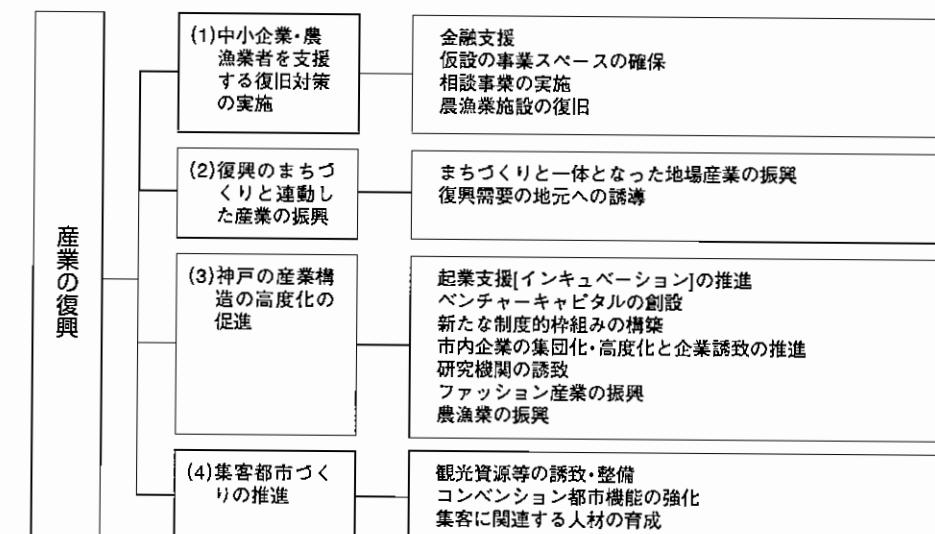


図15 神戸市復興計画における産業復興の施策の体系（神戸市「神戸市復興計画」平成7年6月、p35-36より作成）

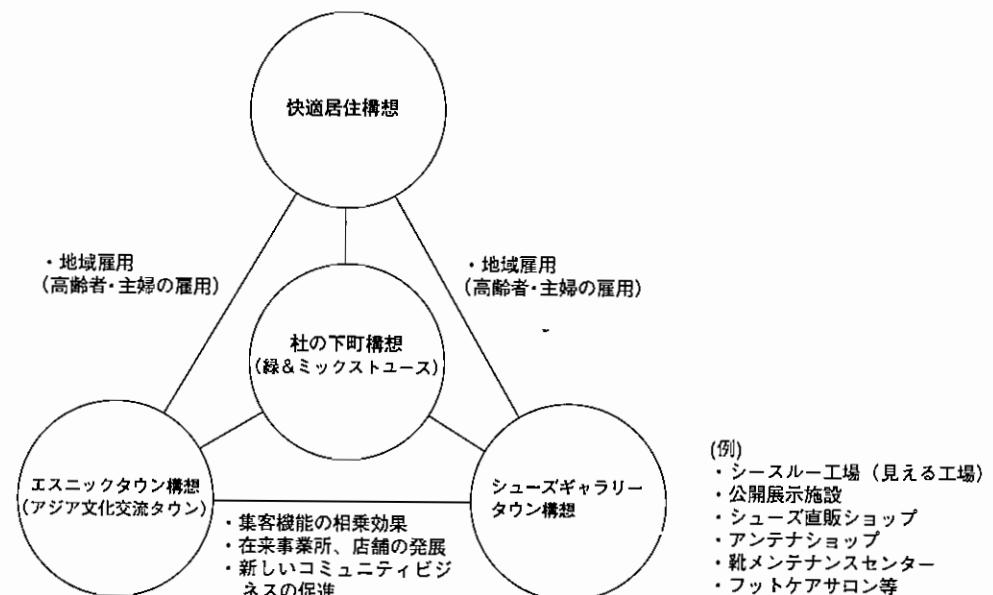


図16 地区の復興計画に産業復興を位置づけた例（出典：産業地区創造懇談会「新長田駅北地区 シューズギャラリータウン構想」平成10年1月）

(1) 背景・課題

阪神・淡路大震災では、住宅のローンが終わらぬうちに被災し、再度ローンを借りて建築しなければならないという二重ローンが深刻になった。これに対する支援としては、住宅金融公庫による3年間の特例融資、民間金融機関の貸付金利引き下げ、阪神・淡路復興基金による利子補給などが行われた。住宅金融公庫は、基本融資額だけでなく特別加算額を設定し、融資対象者に対しても、特例措置をとっている。

しかし、これらの特例を受けるためには、相当年数にわたって世帯主に確実な収入があることが条件となっており、高齢者などは住宅を再建するための融資を受けることができない。ようやく先の国会において被災者生活再建支援法^{*1}が成立し、被災者への生活再建補助の途が開かれたところである。

都市計画的観点からは、これらの補助制度が良好な市街地形成に資するように、地区計画や建築協定などを住宅再建助成とリンクさせることを積極的に考えていくべきである。

*1 平成10年5月22日公布。自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であつて経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援することを目的とする。

(2) 提言の考え方

良好な市街地形成に資する住宅の再建については、金融支援制度の導入が求められる。

1) 被災者生活再建支援法に基づく住宅再建補助

被災者生活再建支援法の成立により、被災者に対して生活再建のための補助金を支給することが制度化された。法では全壊程度の被災者に対して年収に応じて補助金を支給することになっているが、内容を生活再建だけでなく住宅再建にも補助ができるように同法を拡充することを提案する。この場合、住宅再建者については、建築確認制度と連動して別額の支給を行うことが考えられる。

また復興基金の「高齢者住宅再建支援事業補助」^{*2}のように、直接補助を行うような制度も考慮すべきである。

2) 優先買い取りの制度化

阪神・淡路では、被災者の再建に対して金銭的補助を行うための各種の措置が取られたが、被災者の中には、災害を機会に転出、あるいは居住形態を変更する場合も多い。そのため、ローン残額のある損壊住宅敷地を優先的に買い上げる制度の導入が求められる。買い上げ代金は一括支給するのが一般的であるが、リバースモーゲージ^{*3}的に長期分割で、公的住宅の家賃相殺や年金支給などの形で支払うという方法も考えられる。

3) モーゲージ（住宅抵当証券）の導入による民間住宅ローン資金の調達

今回、政府の要請により、民間金融機関の住宅ローンの融資条件に対する緩和措置がとられた。金利切り下げや融資の拡大は、金融機関の収支に影響し、原資の調達が課題になる。例えば、モーゲージ（住宅抵当証券）^{*4}制度を導入し、証券市場による原資調達が考えられる。

4) 市街地整備制度との連係

個別建替促進を図るための各種融資制度には、敷地規模、住戸規模等の制限がある。被災者の生活復興を優先するためには、これらの制限を緩和する必要があるが、同時に、集団としての要件を加味することが考えられる。

具体的には、地区計画、建築協定、緑地協定などのまちづくりのルールが定められた地区内では、それらの規定に即した融資を行う。また、区画街路を6m以上に広げるために必要な建替に融資を行うなど、地区環境の改善に資する場合、助成することが考えられる。また、都市計画税を一定期間減免したり、税額相当分を補助し、良好な市街地形成へのインセンティブとする制度が期待される。

*2 住宅再建にあたり、高齢を理由に融資が受けられず、自己資金を取り崩して住宅を建設・購入・補修した65歳以上の一定の要件を満たす被災者に対して補助を行う制度。

*3 土地・住宅などの資産を担保として資金化し、生活費や介護費用などを賄う制度。

*4 住宅ローンの返済を受ける権利を証券として投資家などに売買する制度、及びその証券の名称。アメリカなどで広く行われている。

(1) 背景・課題

建築基準法上の既存不適格には、構造不適格及び用途不適格も存在するが、都市計画上は、法定容積率以上の延べ面積を持つ、いわゆる容積既存不適格マンションが問題となる。この問題については1971年の容積率制度の導入以後も、あまり議論されてこなかったが、阪神・淡路大震災により、従前の床面積で再建できないことが改めて社会問題として取り上げられるに至った。

制度導入以前に建られたマンションの一部は、厳格に捉えれば、容積既存不適格であり、再建時には当然都市計画と整合することが求められる。中には、容積率制度導入直前に駆け込みで建設したものもあり、救済措置には疑問があるかもしれない。しかし、これらのマンションの構造的寿命内の再建であり、多くの住民の住宅再建問題そのものであるので、何らかの再建ルールが必要であろう。

阪神・淡路大震災では総合設計制度の緩和措置により、即地的解決（元の敷地で元の容積確保）が図られた。しかし、戸建て低層住居系の用途地域内の容積既存不適格マンションを、従前の規模に再建することは周辺環境への影響も大きく公平さを欠く。阪神・淡路での措置が緊急避難的とはいえ、地区全体として考えたときには、このような原則なき緩和は好ましくないと言える。

基本的には、住宅再建の緊急性、周辺環境の向上などの公益性などからみて、公的な介入を行うべきかどうかを決める必要がある。

(2) 提言の考え方

既存不適格マンションの再建に際して、法定容積率を超える場合、少なくとも周辺環境の向上につながることが必要である。法定容積以上の「はみ出し容積」部分を、どのように解決するかが問題であるが、これには以下の考え方があろう。

1) 即地的解決

当該マンションの敷地内で解決を図る方法であり、阪神・淡路で行われた総合設計の緩和などにより、従前の容積を確保する。近隣にもマンションが並ぶ、あるいは商業用用途主体の地区であり、周辺への日影もあまり考慮しなくて良い立地であるなら、この方策も是認しうると考えれる。

2) 地区内解決

当該敷地では指定容積率以上で再建するが、連坦敷地制度や地区計画等により、はみ出し容積部分の権利の確保を地区内の他の土地所有者の空中権移転し取得する。容積率規制を地区内で解決するとともに、はみ出し容積部分の居住者も従前地で生活が続けられることを狙う。この解決策については、移転する空中権部分の対価が課題となること、地区内の調整を行う主体を特定する必要がある。容積不適格マンションを含む一定地区を指定し、その地区内での移転については助成を行うなどの施策が考えられる。

公的助成については、公平の観点から問題とする意見もあるが、復旧・復興事業の一環であるとともに、周辺の環境向上に資する点から容認しうると考えられる。

3) 金銭的解決

はみ出し容積分を自治体等・転出者・継続して居住する者の間で負担しあうことによって解決する方法が考えられる。例えば、はみ出し容積相当分の区分所有権を自治体が一旦購入し、自治体の持ち分を分筆する。再建者は自治体持ち分を借地するかローンで買い戻し、従前敷地に法定容積で再建する。この際、自治体への売却による資金を、転出者に対する移転補償費及び建築費の一部に充当する。退去者への公的住宅への入居斡旋も求められよう。

また阪神で数例見られたように、マンションを除却し敷地を売却して、売上代金を権利に応じて分配して組合を解散したケースもある。抵当権処理などでスムーズに行かないことも予想されるため、公的に介入してこの方法を促すことが考えられる。

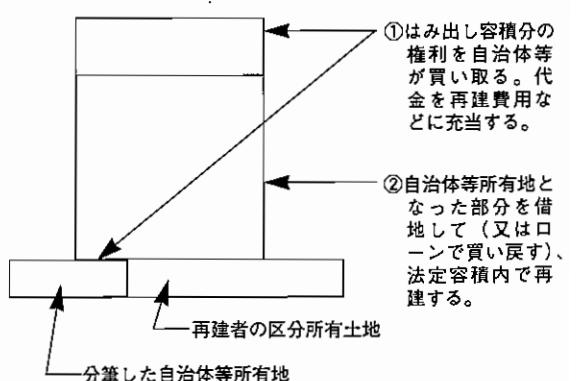


図17 金銭的解決のイメージ

新たな土地区画整理事業手法の創設、土地区画整理事業の拡充を図る

(1) 背景・課題

平常時はもとより災害時においても、土地区画整理事業は市街地整備の手法として大きな実績を果たしてきた。阪神・淡路大震災の復興に際し、土地区画整理事業は大きな役割を果たしたが、その課題も改めて浮き彫りにした。

平常時であっても既成市街地の土地区画整理事業では、狭小宅地の負担緩和、零細事業者の営業対策、低所得借家人の低家賃住宅確保などが重要な課題となっている。また、事業を具体化するためには、息の長い取組みときめ細かい地元説明、合意形成が必要とされる。復興土地区画整理事業では、住民の多くが被災している中、事業化を急がなければならないという点で、これらの課題は平常時に比べ一層困難なものとなってくる。

阪神・淡路大震災の復興事業として実施された土地区画整理事業については、上記のような課題に対して、2段階区画整理、協議会方式、特例措置といった手法をとった点が注目される。2段階方式やまちづくり協議会については、神戸市において過去に経験や実績があったため有効に機能したと言え、今後はこれらの措置を一般化・制度化することが望まれる。

全国的にみると、耕地整理事業や戦災復興事業などが施行された地区も多く、それらの地区で再度、土地区画整理事業を施行することへのアレルギーも聞かれる。しかし、耕地整理による市街地は現状では充分な整備水準とは言い難い。時代のニーズに合わせ、新たに整備し直す必要性の高い地区もあり、再度、土地区画整理を行うことを念頭に置いておく必要があろう。なお、平常時から土地区画整理事業などの面整備を施行しておくべきことが防災に最も重要なことは言うまでもない。

災害の未然防止、災害復興を目的として既成市街地で面整備を行う場合、公共用地をいかに捻出するかが課題になる。特に密集市街地においては、減歩率を低く抑え、立体換地や共同化を促していくことが求められる。

(2) 提言の考え方

土地区画整理事業の今後の展開としては、新たな土地区画整理事業手法の創設[1)～3)]、神戸方式の一般化[4)、5)]、阪神・淡路以降に創設された制度の活用[6)]、そして民間施行の支援策[7)]が考えられる。

1) 防災・復興型土地区画整理事業の一般化

狭小宅地の多い密集市街地における土地区画整理事業では、照応の原則を外さなければ、防災性の高いまちづくりが困難なケースが多い。照応の原則をより柔軟にするとともに、地区外移転制度などの選択制を高めることが必要である。

2) 立体換地の拡充

狭小宅地の多い地区では、立体換地の活用が求められるが、立体換地で生み出した保留床に地区外の被災者を入居させるなどの仕組みも考えられる。

3) 第2種土地区画整理事業制度の創設

土地区画整理事業は換地によって整備を行う手法であるが、防災性を高めるために、大規模な公共施設を整備したり、土地利用の転換が必要な場合には、収用を前提にした土地区画整理事業方策も検討されるべきである。防災上、緊急かつ公共性の高い市街地においては、第2種市街地再開発事業のような管理処分型の「第2種土地区画整理事業」の創設が望まれる。

4) 2段階土地区画整理事業の活用

神戸市においては、まず土地区画整理事業の施行区域と主な公共施設のみを都市計画決定し、細部は住民と協議の上で後に都市計画変更で対応した。このような2段階土地区画整理事業方式は、緊急性が高いが合意形成に時間がかかる場合などでは有効な方式であり、その方式の確立と活用が望まれる。

5) 合併施行のさらなる促進

既成市街地の復興にあたっては、コミュニティ復興のための事業の併用が求められる。具体的には、基盤整備や土地の交換分合を進める土地区画整理事業と、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などの上物整備事業を組み合わせる合併施行が有効である。復興にあたっては、上物整備の補助率を高めることが、事業促進につながる。

6) やわらかい土地区画整理事業の拡充

阪神・淡路大震災以降、安全市街地形成土地区画整理事業、敷地整序型土地区画整理事業という新しい手法が創設された。これらの手法は、地区内を安全な市街地にすることを目標とし、区画街路などの公共施設整備水準に必ずしもこだわらない、いわば「やわらかい土地区画整理事業」といえる。密集市街地を整備するうえで有望な制度であり、

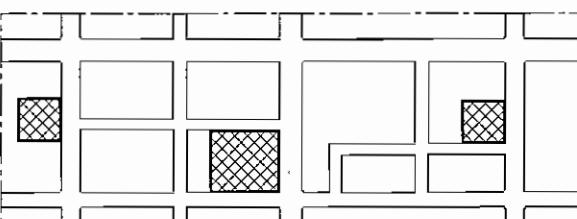
補助率アップ、先行買収優遇措置などの拡充が望まれる。

7) 組合施行土地区画整理事業の支援

都市の整備は、住民主体・住民発意によって進められるべきであり、土地区画整理事業についても、個人施行・組合施行による事業拡大のためのインセンティブが望まれる。特に、災害復興のための面整備地区が多い場合、全てを公共施行で行うことは困難であるから、組合などによる土地

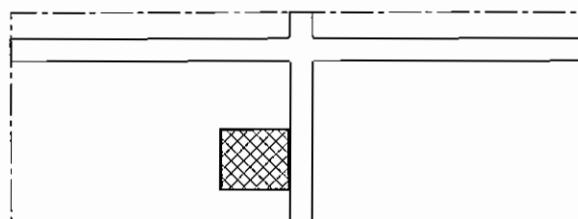
区画整理事業が災害復興に有効である。阪神・淡路においても特例として補助要件が引き下げられたが、組合施行土地区画整備事業へのさらにきめ細かな補助制度の導入によって、事業実施へのインセンティブを高める必要がある。

通常



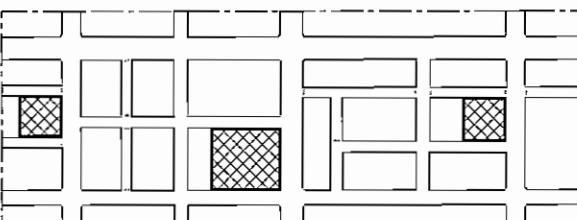
第1段階（都市計画決定）区域、幹線街路、近隣公園、補助幹線街路、主要な区画街路、街区公園

今回

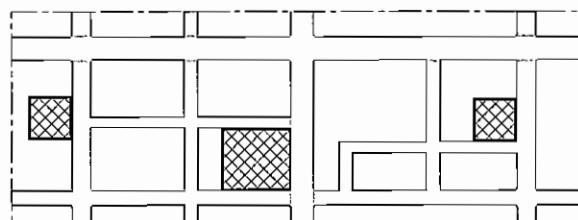


第1段階（都市計画決定）枠組みの決定地域、幹線街路、近隣公園

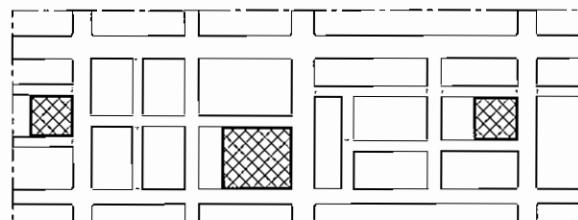
用地先行取得



第2段階（都市計画決定）区画道路



第2段階（都市計画決定）住民との協議を踏まえ、その他の都市施設の決定、補助幹線街路、主要な区画街路、街区公園



第3段階（事業計画決定）区画道路等も含め、事業計画を決定

図18 2段階都市計画（土地区画整理事業）の概念図（提供：兵庫県住宅都市部）

(1) 背景・課題

市街地再開発事業は復興事業の有力な手法であり、阪神・淡路では、公共団体または、住宅・都市整備公団施行の第二種市街地再開発事業がいくつかの地区で適用され、事業化が図られている。

都市再開発法では、市街地再開発事業の都市計画決定段階において、建築面積、高さ、容積等の詳細を定めることを規定している。又、市街地再開発事業は、保留床を生み出し、その売却収入により事業費を捻出するというメカニズムを有しているために、高容積を追求するのが通例となっている。

今回の復興まちづくりでは、短い期間内で、市街地再開発事業の都市計画決定を行わざるを得なかった。その結果、権利者間の合意形成が不十分である懸念や過剰容積ではないかと心配されている。

こうした背景から、復興事業の一つとして市街地再開発事業を活用する場合、被災市街地の特性に照らして柔軟な運用を図ることができるようしていくことが必要である。

(2) 提言の考え方

1) 生活の継続性の回復及び活性化に資すること

市街地再開発事業の対象として取り上げられる可能性の高い場所は、再開発方針等で要再開発地区と位置づけられた地区で、家屋や事務所が密集している場合が多い。こうした地区では権利関係が錯綜し、借地・借家人が多く零細地権者も多く、高齢者の割合が高く、零細自営業者が多い等の一般的な傾向を有している。

従って、なによりも従前の生活の継続性を回復することと、弱い権利者へも丁寧に対応しつつ、地域の活性化を摸索していくことに目標が置かれる必要がある。特に復興事業の場合、事業の要件・補助基準・補助対象・補助率などについて市街地再開発事業の弾力的運用を図ることができるように検討する必要がある。

2) 街並みの連続性に配慮した空間像の追求

高容積追求型の市街地再開発事業は、一般に商業・業務・住宅などを組み込んだ高層建築物と、まとまった規模のオープンスペースを生み出すタイプのプロジェクトとなり、周辺の街並みとの連続性や調和を欠く場合がある。周辺の街並みとの調和、コミュニティの継続、生活・産業基

盤の確立、高層だけでなく中層の建築物で構成される空間の実現等を追求していくことが求められる。

例えば、高松市の丸亀商店街の例に見られるような低容積型の再開発事業が考えられる。ここでは、まちづくり会社を作り、中小企業振興財團の高度化資金補助を受けつつ、全員同意型の特則型再開発が進められようとしている。こうした事例を復興型市街地再開発事業のモデルとして、多様な事業が可能になるよう事業制度の改善を検討していくべきである。

3) 計画の柔軟性の確保

市街地再開発事業は、権利者の大多数の同意を前提に都市計画決定を進めていくことが原則となっている。しかし非常時においては、一部の権利者に十分情報が届かず、また、権利者が避難生活を送っていて、事業の是非を判断する状況に無い場合も多い。

復興型市街地再開発事業においては、充分な合意形成を図ることが困難な中で、都市計画の手続きを進めなければならない事態が想定される。

こうした状況下では、一度決定した都市計画であっても事業区域・都市施設・建築計画の再検討が必要になることも生じる。また、市街地再開発事業を柔軟なものにしていくために、2段階土地区画整理事業に見られたような事業スキームが可能となるよう検討する必要がある。

(1) 背景・課題

神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、伊丹市では平成7年3月までに相次いで「震災復興緊急整備条例」を設定した。このうち神戸市条例では、市街地復興施策の対象を「震災復興促進区域」とし、その中でとくに重点的に住宅供給・市街地整備を進める「重点復興地域」を定めるという二段階の地域設定を行っており、他都市でも概ねそれに準拠する仕組みをとっている。

また、重点復興地域は、面整備事業地区と部分的な整備事業地区に分けられ、それ以外の震災復興促進地域は自力再建地区とされた。面整備事業地区では、主として土地区画整理事業と市街地再開発事業が活用されている。一方、部分的な整備事業地区では、住宅地区改良法に基づく住宅地区改良事業、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を中心となっている。

特に住宅地区改良事業は、不良市街地の改良のために活用されており、強制力を付与されるなど、他事業にない特徴を有している。その特徴として、手厚い補助制度（国庫補助率2/3）、税制の特例措置（5,000万円控除）、都市計画決定を必要としないが収用権が付与されている点を挙げることができる。

一方で、現行の住宅地区改良事業は膨大なマンパワーを必要とし、国庫補助が手厚いとはいえ自治体の財政負担が多いので、緊急かつ厳しい財政事情の下で取り組まざるを得ない復興事業としては活用しにくいとの指摘もある。

住環境整備に関して、住宅地区改良事業は大きな実行力を備えているが、阪神・淡路大震災に際しては、一部地区で適用された（芦屋市若宮地区、尼崎市築地地区、西宮市JR西宮駅北地区、他5地区）ものの、面的整備事業の有力手法として広範囲に活用されることにはなかった。

阪神・淡路大震災の後、平成9年には「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（密集整備法）」が制定された。密集整備法は阪神の災禍を再び繰り返さないようにすることを目的とし、木造建築物が密集している既成市街地、いわゆる「密集市街地」を対象とし、個々の不良住宅の不燃建替と足回りの区画街路等の整備に焦点を置き、さまざまな施策を制度化している。

しかし既往の事業と較べ、手続き的にも金銭的にも事業

に向けてのインセンティブが高いとは言い難い面がある。密集整備法で定められた防災街区整備地区計画の区域内では、区域内の土地の買替えに対する課税の特例が適用されるが、組合施行の土地区画整理事業のように非課税になるわけではない。また防災街区整備組合も法人格を得たとはいえ、土地区画整理事業組合に較べると税制上の優遇措置は少ない。

一方、自力再建地区では民間住宅の再建支援を中心に進められており、任意事業の優良建築物整備事業等による住宅の共同化などの、各種助成支援制度が活用されている。しかし、部分的な整備事業地区、自力再建地区の復興対策は面整備事業地区に比べて、はかばかしい成果を上げるに至っていないことが指摘されており、今後事業手法の強化が求められている。

(2) 提言の考え方

部分的な整備事業地区、自力再建地区での復興の取組みは、面整備事業地区に比べて復興のための資金とマンパワーの投入量が少ない。これらの地区では、共同化再建やミニ区画整理等が多少進展したと言え、住宅復興の大部分は民間自力でなされ、いまだに復興し得ない個所を多く残している。こうした部分的な整備事業地区、自力再建地区での復興対策の強化のための措置が必要であり、特に、部分的な整備事業地区での事業手法として、住宅地区改良事業の弾力的運用を可能とする措置、及び密集整備法等の強化・充実措置を進めることが求められる。

1) 既往の改善型事業制度の拡充

①住宅再建と基盤整備組み合わせ型の復興事業の推進
密集市街地を復興する場合、住宅再建と街区・地区レベルの基盤整備を同時に進めることが重要である。

具体的には、「ミニ土地区画整理事業」の積極的な適用、「災害復興地区計画」の制度化とその適用（提言21参照）、神戸市が独自に制度化している「インナー長屋街区改善誘導」「道路整備型グループ再建」「住宅再建型道路整備助成」や尼崎市の生活道路整備型の密集事業等を一般化することが必要である。

また、密集住宅市街地整備促進事業において、共同・協調建替の支援に加え、戸建住宅建替への支援が図れるような制度拡充が求められる。

②各種補助制度の特例の活用

復旧・復興を促進するために「災害復興住宅融資」等、3年間を時限とする各種補助制度が導入された。しかし、いまだに復興が完了していない状況を踏まえると、その特例期間の延長が必要であり、今後、他地域で災害が発生した場合にも、こうした特例措置の充実が不可欠である。

また、土地の交換分合や建物共同化事業に大きなインセンティブとなる登録免許税・不動産取得税・譲渡所得税等の減免措置がとられたが、法定事業でない民間の共同建替えにも、同様の減免措置を検討するべきである。

③まちづくり支援体制の確立

兵庫県・神戸市の専門家派遣組織や、阪神・淡路まちづくり支援機構は、被災市街地で多彩なまちづくり支援活動を進めてきたが、今後もその支援活動の強化・継続が求められる。その際、専門家派遣費用の増額によるマンパワーの結集や、住民の恒常的なまちづくり相談の場(現地まちづくり事務所)の確保などの条件整備が図られる必要がある。

2) 買収型市街地改良事業の創設

防災・復興に資する買収型事業として、住宅地区改良事業制度と同様のスキームの事業制度を創設する。その場合、①広い範囲に適用できるように対象区域要件を緩和する、②事業主体を地方公共団体に限定せずに、公的セクター(住宅・都市整備公団、住宅供給公社等)及び民間事業者の参入を可能とする、③地方公共団体の財政負担を軽減する、④住宅供給を公営・改良住宅等に限定せずに改良住宅の多様化、公団・公社住宅及び民間住宅の供給、地権者と民間事業者の共同建替えなどを可能とする、⑤等価交換方式等の共同建替え事業を導入する等が考えられる。

こうした買収型事業の制度化を行った上、密集整備法・土地区画整理事業などの諸事業との合併施行を図れるよう条件整備を進めるべきである。

3) 密集整備法等の強化・充実

①防災街区整備地区計画区域における助成

防災街区整備地区計画が設定される区域は、密集市街地中でも緊急に整備を要する。従って、この区域内で事業を行いやすいようにインセンティブを高める必要があり、阪神・淡路の復興に適用された諸措置と同等またはそれ以上の助成を行うべきである。特措法で規定された「市街地開発事業等に関する特例」の準用を行うほか、事業に対する補助制度の充実が求められる。例えば区域内で整備される区画街路については、幅員6m以上のものは都市防災構造化推進事業で補助されることになっているが、幅員4m以上に拡幅する街路についても何らかの助成措置が望まれる。

る。

②防災街区整備組合の地位向上

防災街区整備組合は、3人以上の権利者で設立されるために、土地区画整理事業・市街地再開発事業の上では、個人施行と見なされ、所得税・法人税などが課せられる。この場合、土地価格の増進は難しいので、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの組合として立ち上がりにくいと考えられる。一方、緊急に公共施設整備が望まれる地区でもあることから、事業推進を図るために、土地区画整理事業組合などと同等の税制特例を措置することが望まれる。

③都市防災構造化推進事業の内容充実

平成9年度からスタートした都市防災構造化推進事業は、防災上対策が必要とされる地区に対して、住民のまちづくり活動支援、公共施設整備、不燃化促進のための建替補助まで、幅広い内容が用意されている。今後は、本事業の補助内容を一層拡充するとともに、他の事業との合併施行を推し進めることが必要である。

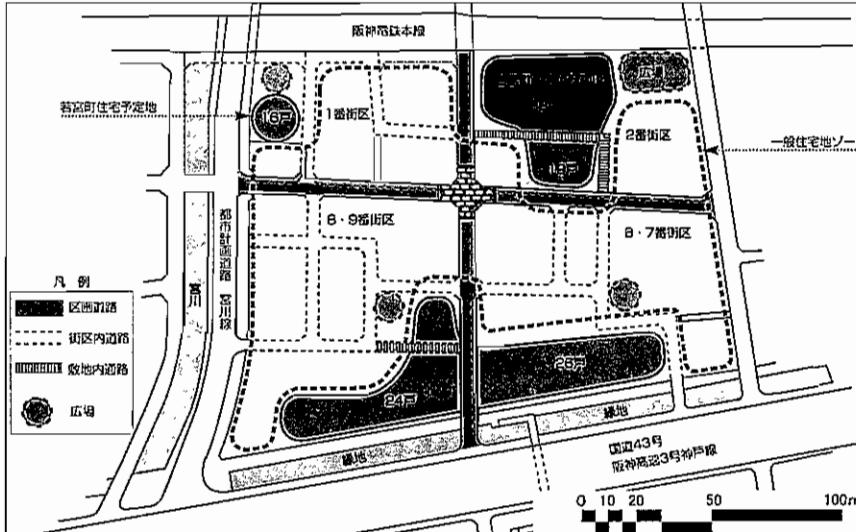


図19 芦屋市若宮地区での住宅地区改良事業の例（提供：芦屋市都市計画部）

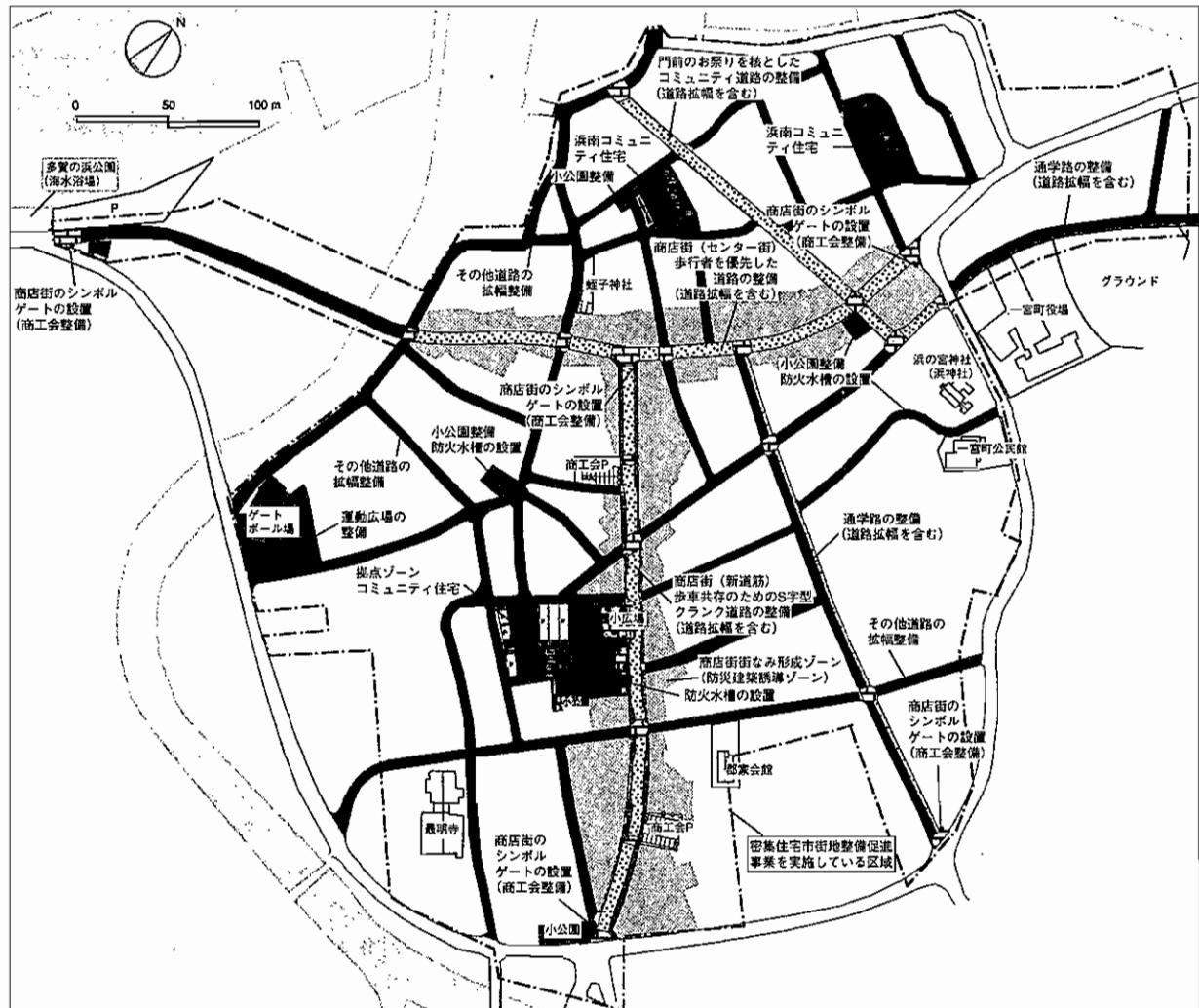


図20 淡路・一宮町郡家地区での密集住宅市街地整備促進事業の例（出典：一宮町震災復興課「密集住宅市街地整備促進事業による震災復興への取り組み－淡路・一宮町郡家地区 平成10年1月」）

※芦屋市では、住宅地区改良事業を「住環境整備事業」という名称で行っている。
※必要に応じて、等価交換と組み合わせながら、用地買収を行った。
※事業区域内に存置建物を残しながら、市営住宅の建設を進めている。また生活道路としての最低の4m道路の整備を重視していくなど、住環境整備に重点を置いた計画となっている。

災害復興地区計画制度を創設する

(1) 背景・課題

被災地では、面整備事業地区以外においても、被災状況や基盤整備状況によって自力再建に障害があり、不良な街区環境が形成されるおそれがある。

第2部では、このような地区について「復興まちづくり協議地区」を創設して指定し、「災害復興地区計画」を適用することを提案している。

地区計画制度の枠組を災害復興の計画手法としての視点からみると、次のような特徴をもっている。

1) 住民や市町村にとって身近な都市計画制度であり、地区特性や多様な計画課題に対応した計画内容をもりこめられる。

2) 民間の開発・建築行為の誘発と、公的な計画（構想・規制・事業）との分担・連携によって、地区的将来像を活性化して計画の実現性を高めることができる。

3) 地区の復興などの整備課題と目標を共有する「地区方針」から、詳細な「地区整備計画」へ段階的に進むことができる。

4) まちづくり協議会や事業を実施する組合法人を組織して、住民が参加する場をつくることができる。

5) 計画決定に至るまでの期間の建築制限のために、被災市街地復興特別措置法を活用できる。

6) 従来の規制を組み直して、復興まちづくりのルールを形成できる。また、住民の協定、届出・勧告、建築確認・許可といった多様な実現手法を組合せることができる。

7) 仮設を含む住宅再建、公的住宅の供給、公共施設の整備などの多様な事業手法を適用し、公的資源を投入する根拠となりうる。

このような地区計画制度の特徴を活用し、住民参加の仕組み、計画事項の拡大、事業との関係等について、さらに必要な拡充を加えて、災害復興地区計画を創設する。

(2) 提言の考え方

1) まちづくり協議会と地区整備組合

復興まちづくり協議地区では、行政主導により規制と事業が突出する方式ではなく、地区住民による復興まちづくりの意思形成と役割分担が重要である。このため、市町村の条例により「まちづくり協議会」の規定を定めて、地区計画策定の協議主体として位置づける。まちづくり協議

会は、地区全体の復興まちづくりの課題と目標を共有し、その実現のためのプログラムとルールを協同して定める。

復興まちづくりの実現においては、基盤未整備や敷地狭小、土地建物の権利関係の複雑さなどの障害がある。これを克服しながら住宅・店舗、道路等の整備にとり組むためには、事業主体となりうる法人格を備えた「地区整備組合」の設立が有効である。組合は、権利を調整しながらできる所から事業を進める。

地区整備組合の制度化については、密集市街地防災街区整備促進法による防災街区整備組合の枠組が参考になる。

2) 復興まちづくりの方針の決定

まちづくり協議会を住民が結成し、行政、専門家、NPOを含めた計画協議の場とする。損壊建物の修理、仮設住宅・店舗等の建設を推進し、個別の自力再建のための障害を解消して、不良な街区環境の形成を防止するための課題、及び安全で快適に住み続けるための地区的将来像について、概ねの総論的な合意を「地区計画の方針」として策定する。この後、一定期間（2年）を経ても、次の「地区整備計画」の策定の段階、即ち復興まちづくりに向けた新たなルールづくりに進展しない地区については、「方針」の解除もありうる。

3) 復興まちづくりルールの組み直し

道路の整備、建築の再建、街並みの形成に関する復興まちづくりにふさわしい地区的ルールを地区整備計画として定め、震災前に定められていた建築制限を組み直す。

①道路の配置と規模

復興まちづくり協議地区では、主な生活道路を拡幅・新設することによって、健全な自力再建を促し、不良な街区環境の形成を防止する効果が大きい。

また、幅員4mに満たない狭い道路を一定の条件のもとに地区計画で認知することも、密集市街地や漁村の被災地では望まれる。地区的道路網全体の性能、沿道建築との関係、壁面の後退、避難通路の設置、共同駐車場の地区施設決定などについてルールを定めて、これらによって交通、安全、防火、衛生に支障がなく、周辺地区にも迷惑を及ぼさなければ、地区計画によって狭い道路を残すことができるよう制度改正が考えられる。

このような道路の認知は、現行の建築基準法42条の3項道路の「やむを得ない場合」という視点を超えて、地区単位の生活空間装置に関する「まちづくり基準」として、

路地を積極的に評価することになる。

②建ぺい率

現行制度では角地に関する建ぺい率の緩和規定があるが、敷地条件に応じて個別に適用されるという制約がある。空地の確保、採光、通風、開放感の維持のために、街区、沿道単位での壁面の位置の制限、建物の高さの制限などからなる建物配置に関するルールによって、建ぺい率を組み直すことができる制度の創設が望まれる。

③絶対高さまたは階数の制限

整った街並みに直接つながらない建ぺい率や容積率の制限の代わりに、地区計画によって建物の絶対高さや階数、壁面線をまちづくりルールとして定めることができれば、分かりやすく整った街並みを創り出しうる。

④多様な地区施設の導入

復興まちづくりを促進するために様々な施設を被災現地において整備する必要がある。道路、公園・緑地・広場等のほか、仮設住宅、仮設店舗・作業場の用地、復興まちづくりのセンター施設、公的住宅や貸工場の用地、「コミュニティ防災拠点」と呼ばれるオープンスペース、備蓄倉庫、耐震性貯水槽・井戸、通信設備、集会所等を兼ねそなえた複合施設が必要である。

これらの施設を多目的に組み合せ、また事態の進行に応じて柔軟に転用していくことが望まれる。これらの用地の確保のため、被災後に発生する大量の空地を対象に、地区計画制度における地区施設の規定を広げて、「災害復興地区施設」として定めることができれば、有効な手法となる。

この点については、密集整備法の防災街区整備地区計画による「地区防災施設」の枠組が参考になる。

⑤地区施設整備事業

密集危険市街地の再現を防ぎながら、住宅の再建を促進するためには、道路等の地区施設を早期に実現する事業の投入が望まれる。しかし、これらの費用は、被災自治体の財政が逼迫して軒並み経常収支比率が赤字となる事態のもとでは、国の補助を要する。地区計画の策定を条件にして、災害復興地区施設の補助事業を強化する必要がある。

⑥土地権利の移転

地区道路や「災害復興地区施設」を含む地区施設を適切に配置し、また密集住宅地の復興に不可欠の共同再建を促進するには、土地の境界整理と交換分合を要する。

そのためには、減歩の少ない区画整理の導入が有効である。また、沿道地区計画、防災街区整備地区計画では、権利移転等促進計画を定めて土地の買い換えができる。同様の手法を災害復興地区計画に導入するとともに、税制特例を強化する。

4) 各種事業手法の投入

復興まちづくり協議地区においては、「都市復興マスター・プラン」に定める復興地区区分の基本方針に基づき、災害復興地区計画の策定を条件として、各種事業手法を重点的に投入する。「仮設市街地」の建設、住宅の共同再建、公的住宅の供給、地区施設の整備などの多様な任意事業の個別メニューを、地区計画に定めた復興プログラムに沿って編成していく。

災害復興地区計画の区域の一部で、都市改造型の面整備事業を導入し、あるいは同計画策定のための協議の段階で、法定の面整備事業へ移行していくケースが考えられる。

5) 計画決定の手続きと地区計画制度の改革

以上に提案したことの多くは、地区計画制度全体の改革の動向の中で、都市計画中央審議会「今後の都市政策のあり方について」中間とりまとめ（97年6月）の第3「市街地の土地利用計画制度のあり方について」の項目としてとり上げられている。

この中間答申の項目のうち、本稿でまだ述べていない重要なテーマとして、地区計画制度の策定手続きにおける住民意見の反映と計画決定の関係の問題がある。中間答申では、住民の全員合意を目指して地区計画の決定が遅延することの弊害を避けるため、「一定比率以上の住民が計画案に賛同した場合に決定の法的手続きを開始するなど制度運用上の目安を整理する」必要があることを指摘している。

このような住民参加における合意形成の「目安」の明確化は、災害復興の緊急時にはとくに重要である。この規定については、不服申し立ての方法と議会の関与の仕方などを含めて、市町村の条例で被災前から明確にしておくべきであろう。

地区計画制度がもっている優れた特徴とその可能性が、今後の災害復興に役立つためにも、住民のまちづくりを支援する道具となる都市計画として、抜本的な制度改革を早期に実現する必要がある。

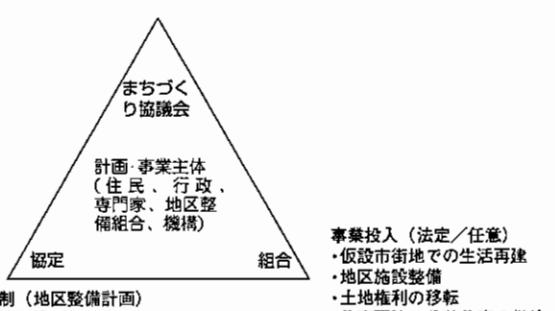


図21 地区復興プログラム（地区方針：課題と手順）

(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、復旧等に必要な資機材の集積場、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つたことが、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、臨時の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、時限的な（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充分に配慮しなければならず、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帶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、公共公益施設や公園・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

広域河川を中心軸とする防災公園・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い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緒に防災公園・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。

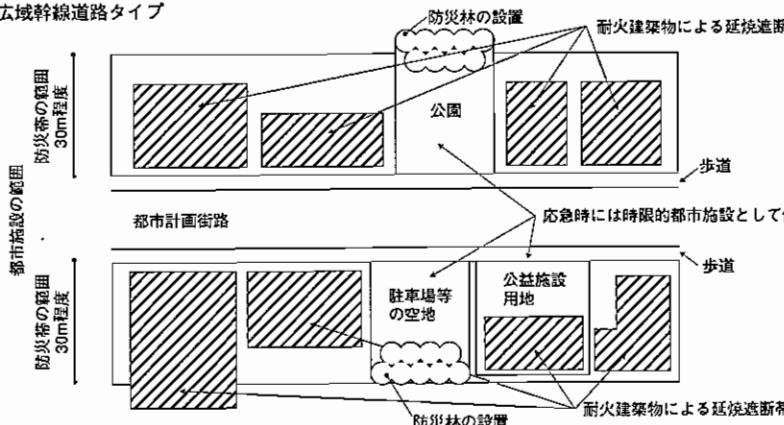
密集市街地内の中小河川は、消防水利などの役割があり、防災的な資源として活用が可能であるが、河川へのアクセスに支障があるなど、有効に活用できないことが多い。

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

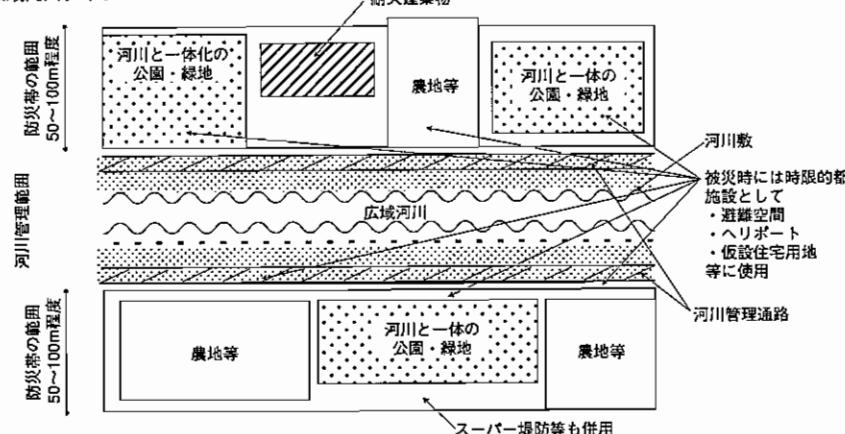
骨格としての機能増進を図る。そのため、例えば公園・緑地の重点的な確保、アクセス道路や川沿いの遊歩道の整備、

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

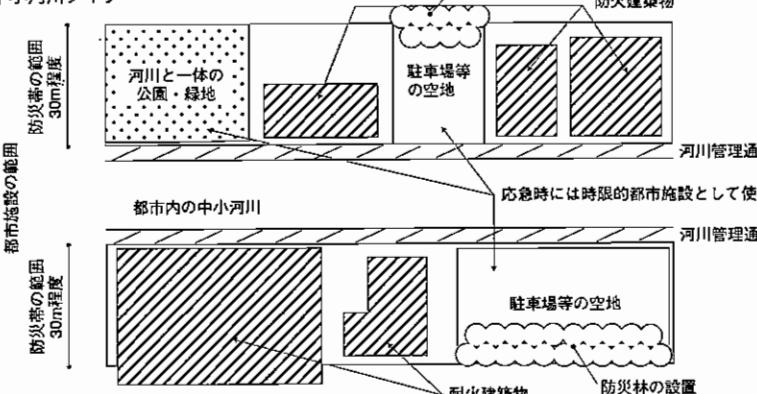


図22 都市防災帯のイメージ

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

(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、拠点間の連絡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できる。

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に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と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。

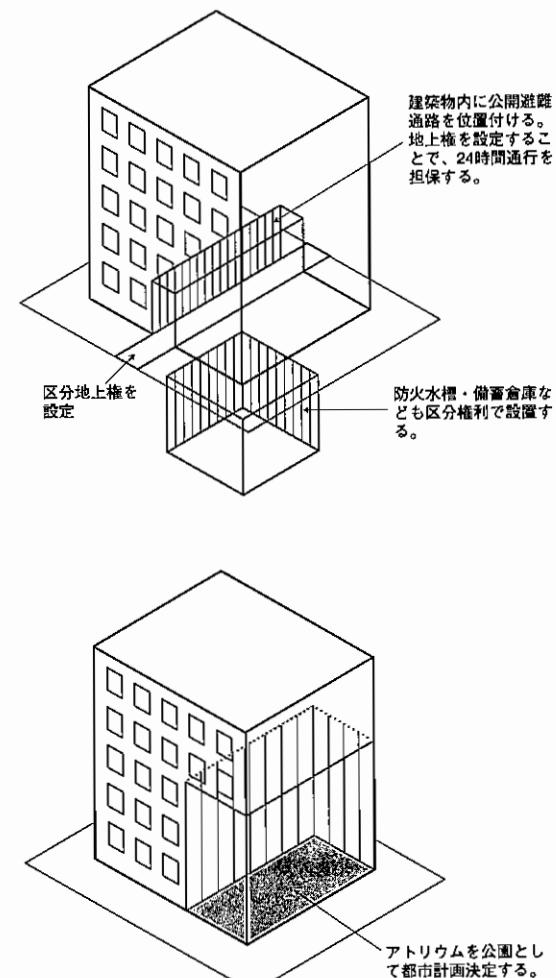


図24 立体都市施設のイメージ

第3章

残された論点

第2章の提言のとりまとめ段階で、共通認識として整理しきれない論点及び計画・事業制度の提言にはじみにくいが、重要な課題と認識されたテーマ等を残された論点として本章で取りまとめている。

これら整理しきれなかった論点として緊急時の都市計画手続きのあり方、建築制限を伴う都市計画の正当性及び国と地方公共団体の関係のあり方の3点がある。

(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と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。

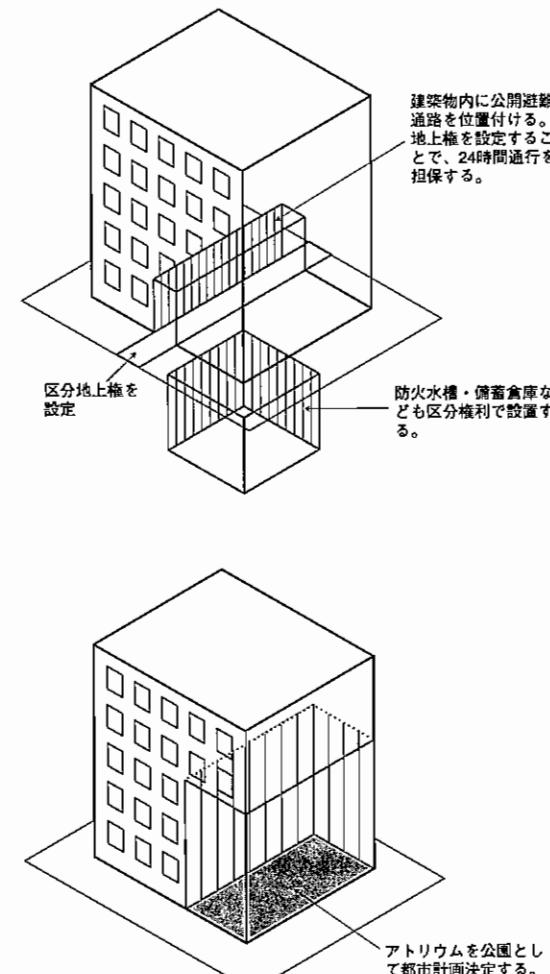


図24 立体都市施設のイメージ

第3章

残された論点

第2章の提言のとりまとめ段階で、共通認識として整理しきれない論点及び計画・事業制度の提言にはじみにくいか、重要な課題と認識されたテーマ等を残された論点として本章で取りまとめている。

これら整理しきれなかった論点として緊急時の都市計画手続きのあり方、建築制限を伴う都市計画の正当性及び国と地方公共団体の関係のあり方の3点がある。

計画・事業制度検討部会において、幾度となく議論されたにもかかわらず、提言としてまとめることができなかつた課題を整理することで提言のまとめとしたい。

(1) 緊急時の都市計画手続き

その一つは、都市計画には危機管理の概念が少なく、緊急時の都市計画手続きのあり方が明確になっていない点である。避難により地域住民が不在の中で、あるいはまちづくりに住民が十分に対応できない中で、都市計画を決定できるのか。都市計画決定権者ならびに主体となるべき組織が機能しなくなった場合には、誰がどのような手続きで都市計画を定めるのか。住民が地域に戻り、組織が機能回復するまで手をこまねいて待つか。あるいは住民が不在のまま、だれかが都市計画決定権者の権能を代行して都市計画を定め、住民が戻り、組織が機能回復した段階で改めて必要な都市計画の変更を行うのか等々の論議である。

阪神・淡路大震災後ほどなく制定された被災市街地復興特別措置法によって、従来の建築基準法第84条で決められた最大2ヶ月間の建築制限が、特措法の被災市街地復興推進地域指定の都市計画決定をした場合には2年以内まで延長することが可能となった。

被災後のプロセスとしては、①多くの被災者が避難場所や友人・知人を頼って遠隔地に避難している段階、②応急仮設住宅等で暮らしている段階、③生活再建・住宅再建を進め、元の生活に戻る段階という3つのステップをたどっていくこととなる。個々の被災者は、早期に生活再建するために、なるべく早く地区の復旧・復興像を知りたいという欲求を有している。自立再建志向の人びとが、二重の住宅再建投資（自力仮設と本建築）にならないようにしたいという欲求を持つのは当然である。

建築制限の主旨は、秩序だった復興事業を進める上の障害にならない範囲の建築行為は許容するというものである。この建築制限期間内でどう都市計画を定めるかがポイントとなる。

ここでは緊急時の都市計画決定手続きについて、平常時の手続きを補完または代替する提案を行うとともに、住民が戻り、組織の機能回復がなされた段階で逐次、都市計画を進めるという柔軟な手法の導入を提言として取りまとめた。今後更に論議を深めていかなければならない論点と言える。

(2) 建築制限を伴う都市計画の正当性

第二は、建築制限を伴う都市計画の正当性についてである。復興を進めるためには限られた時間の中で、戦略的か

つ広域的な都市計画を定めなければならぬが、その枠組みの中で住民との協議を重ねつつ、詳細な地区内の都市計画を定めていくべきであるという考え方を提案している。

一方、限られた時間の中で、都市計画は定めるが、後にその変更を行うことを前提とするという考え方も出された。都市計画は絶対不变のものではなく、時間・状況の変化に応じて必要な修正を図っていくべきものである。そのことは5年おきに都市計画基礎調査を実施することがプログラム化されており、調査結果を都市計画の見直しに反映していく仕組みが構築されていることにも証左がある。

しかし、都市計画決定がなされれば、当初の段階から建築制限を伴うことになる。

建築制限は、計画・事業の支障になることが見込まれる建築行為を制限するものであり、軽易な建築物の建築は許容されることになっており、木造の自己用住宅などは制限されない。被災市街地復興特別措置法の被災市街地復興推進地域の建築制限では、自ら經營する木造アパートの建築は不可とされている。とはいえ、都市計画の区域や事業内容が、状況変化に応じて隨時変更していくものであるとすると、その間の権利制限が果たして可能か、公平たりうるかという問題が生ずる。

(3) 国と地方公共団体の関係のあり方

第三は、地方分権が進められる中で、復旧・復興に対する国と地方公共団体の関与の仕方についてである。阪神・淡路大震災直後の政府の論議の中で、強力な復興院（関東大震災及び戦災後設置された）をつくるべしとの議論があったものの、地方分権の潮流の中では復興の主体は地方公共団体が当たるべきあり、国は必要な支援をするという枠組みが選択された経緯がある。

この枠組みの中で、既存制度を最大限に活用する方式が主に採用され、震災・戦災後に制定されたような特別都市計画法が定められることはなかった。1923年に制定された特別都市計画法では、既成市街地で土地区画整理事業を適用するための諸規定を定めている。また1946年にも、1923年法と同様の既成市街地で土地区画整理事業を行うための特別規定が中心の特別都市計画法が定められた。

今回の被災市街地復興特別措置法は、第三番目の「災害時の都市計画制度」と位置づけることもできる。

同法は大規模な火災、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に、市街地の整備改善を推進する「被災市街地復興推進地域」制度を創設した。また被災市街地においては、被災者の住宅を確保することが急務であるため、被災市街地復興推進地域において施行され

る土地区画整理事業において住宅を提供できるようにする等の特例が設けられたほか、被災者についての公営住宅等の入居者資格の特例等の被災市街地を復興するために必要な様々な特別の措置を設けている*。

つまり、特措法は被災自治体が直面する多面的な復興事業の必要性に対するオール・マイティの後盾になる法律として制定されたものではない。そうした中で、被災自治体は極めて大きな財政負担を抱えつつ、現在、復興事業を継続中である。国は地方公共団体が進める各種事業の嵩上げ補助等を行っているが、事業に係わる自治体の財政負担が重いことに変わりはない。

復旧・復興事業において、国と地方公共団体の責任分担が既存制度で定められているとおりで良いのか、災害時に国がどこまで支援すべきかがはっきりしないことに伴う問題も多い。復興に関する国並びに地方公共団体の権限の分担、役割の分担を明確にする復興基本法の必要性があるのではないかという議論が行われた。

復興基本法では、大規模な被災にあった場合の復興への取り組み姿勢の大原則をまず明示し、国・地方公共団体の責務、民間の責務、復興に際しての権限・財源確保のあり方等に関する基本的な考え方を定めることになろうが、今後、さらに検討すべき課題となつた。

(4) 阪神・淡路の記憶とノウハウの継承

阪神・淡路大震災の記憶の風化は時間の経過とともに深まり、復興に取り組む過程で案出された貴重な経験・ノウハウも埋没しかねない状況にある。特に計画の経緯を示す原資料、様々な被災地区で案出された計画のノウハウ及び復興支援のための諸行動とその成果等々を継承するための条件整備と場の設定が是非とも必要である。計画技術の側面に焦点を当てた震災復興誌の編纂と、原資料の収集保存を図ることの必要性が論議されたが、この問題は、計画・事業制度の提案になじみにくいとの判断から、提言からは除外している。その継承のためのアクションを速やかに始動することを関係諸機関に要請したい。

*監修・建設省都市局・住宅局『被災市街地復興特別措置法の解説』
平成7年5月