

(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。

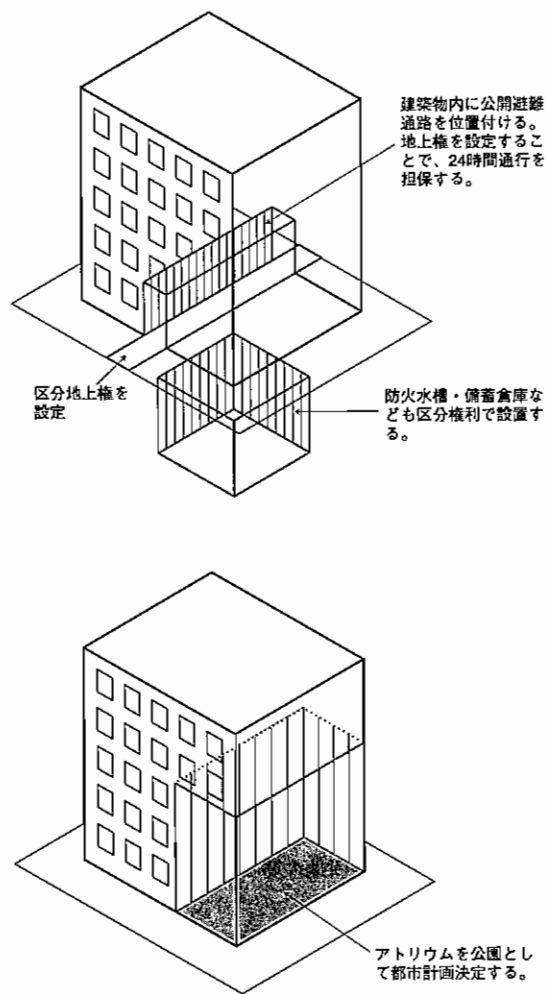


図24 立体都市施設のイメージ

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なじみにくいが、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。

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っ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より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のか。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ないが、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。都市計画は絶対不変のものではなく、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、自ら経営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、状況変化に応じて随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、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は変わりはない。

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った。

(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