

第4章 復興都市づくりの計画策定指針

1. 復興後の都市のあるべき姿

減災の都市づくり

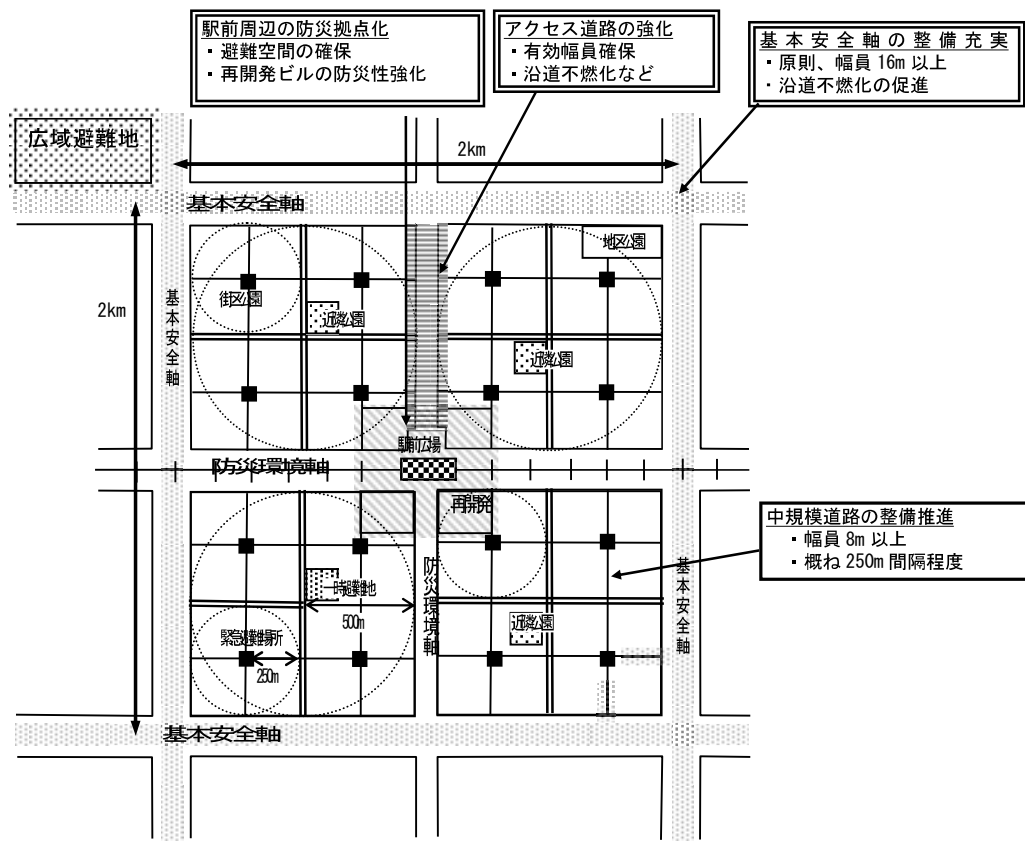
大規模な地震や津波による被害を完全に防ぐことは不可能であり、災害時の被害を最小化するためには、ハード対策やソフト対策を重層的に組み合わせる「減災」の考え方が重要である。

最大クラスの災害に対しては、住民の生命を守ることを最優先とし、避難路・避難地整備等のインフラ整備や建築物の耐震化・不燃化、また、住民が自ら避難する防災意識の醸成等に資する啓発活動など、ハード対策とソフト対策を組み合わせた「多重防御」で対応することが基本的な考え方となる。

(1) 火災被害からの復興

(1-1) 避難路・延焼遮断帯の整備（災害に強い都市づくりガイドライン参照）

復興都市づくりでは、地震や火災等による大被害を繰り返さない、安心して暮らせる都市基盤の整備を行うことが重要であり、避難路・延焼遮断帯としての基本安全軸、防災環境軸、中規模道路、区画道路等の整備を行うとともに、建物の耐震化・不燃化を図るものとする。



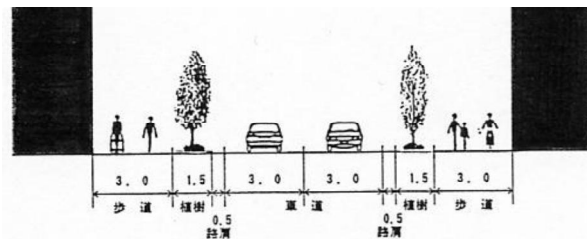
- ・基本安全軸：道路幅員 16m 以上 2km×2km
- ・防災環境軸：道路幅員 16m 以上 1km×1km
- ・中規模道路：道路幅員 8m 以上 250m×250m
- ・区画道路：道路幅員 6m 以上

① 基本安全軸

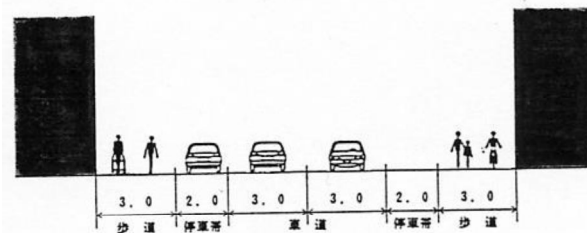
- ・「災害に強い都市づくりガイドライン」において定義。
- ・広域避難地等への避難や延焼遮断等の機能を有する 16m以上※1 の道路。
- ・広域避難地の避難圏域が概ね 2km※2 であることから、基本安全軸は、概ね 2kmメッシュで整備するものとしている。

※1 16m 道路の幅員構成（例）

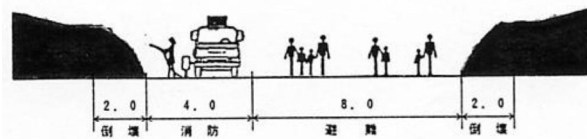
平 時



平 時



災害時



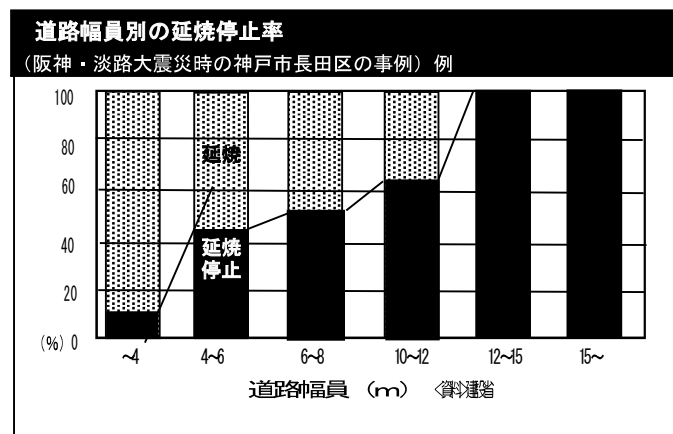
《避難機能としての 16m の根拠》

- ・道路閉塞物 4m、消防活動スペース 4m を除いた避難のための有効幅員は 8m となる。
- ・人口密度 150 人/ha の場合、広域避難地の 1 方向あたりの避難人口は 3 万人となり、避難歩行密度 1 人/㎡、避難速度 2km/時間、避難時間 2 時間とすると、避難必要幅員は次のとおりとなる。

$$\text{避難有効幅員} = 30,000 \text{ 人} / 1 \text{ 人} / 2,000\text{m} / 2 \text{ 時間} = 7.5\text{m} \Rightarrow 8\text{m}$$

《延焼遮断機能としての 16m の根拠》

- ・阪神・淡路大震災における神戸市長田区の事例では、幅員 12m 以上の道路による延焼遮断効果が確認されている。
- ・ただし、阪神・淡路大震災は、風速 2 m 程度の弱風であったため、延焼遮断効果を高めるためには、沿道の不燃化等の対策を講じることが望ましい。



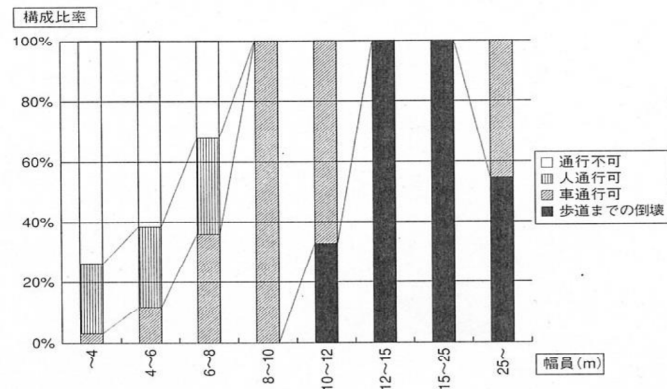
※2 広域避難地の避難圏域 2km は、高齢者や子どもの歩行限界距離である 2km を基準としている。

② 防災環境軸

- ・避難機能と延焼遮断機能を有する道路等であり、基本安全軸も防災環境軸の一つである。
- ・基本安全軸は 2km メッシュであるが、ここで定義している防災環境軸は、延焼被害を近隣住区単位（小学校区単位：1km×1km）でくい止めようとするものであり、都市防災実務ハンドブック（国土交通省都市・地域整備局都市防災対策室）等で定義されている都市防火区画を形成するものである。

③ 中規模道路

- ・都市防火区画（1km×1km）の内側、いわゆる地区レベルの避難・消防等の緊急活動を支えるための道路。
- ・阪神・淡路大震災の調査結果では、沿道建築物の倒壊があっても、幅員 8m 以上の道路については、車輛通行が可能であったことから、中規模道路は幅員 8m を基本とする。



注) 車通行可：車道（車道、歩道の区別がない場合も含む）上に倒壊建築物があるが通行可能なもの
歩道まで倒壊：歩道上に倒壊建築物があるが、それが車道までは及んでいないもの

- ・道路配置については、消防ホースが届く距離（直線距離で140m）を考慮し、250m とする（ $140\text{m} \times 2 = 280\text{m}$ 以内）。

④ 区画道路

- ・阪神・淡路大震災の経験から、幅員 6m 以上の道路では人の通行が容易であり、車両も通行できる可能性があるため、地区レベルの防災軸を形成する区画道路については、6m 以上とする。

（１－２）市街地の不燃化に向けた建築物の規制・誘導

（大阪府都市計画区域マスタープラン参照）

都市の不燃化を推進するためには、延焼遮断帯となる道路の整備とあわせて、建築物の耐火・準耐火建築物への誘導を図る等、都市計画による規制・誘導等のソフト対策についても検討する。

市街化区域のうち建ぺい率 60%以上の地域については、原則として準防火地域の指定を検討するとともに、市街化区域においては、災害危険度判定調査等を活用することにより、密集市街地等の危険性の高い地域を特定し、地域の実情に応じて特定防災街区整備地区や防災街区整備地区計画等の活用により、耐火・準耐火建築物への建替えを適切に誘導することが重要である。

（２）津波被害からの復興

大規模津波からの迅速・円滑な避難を行うためには、内陸部や高台へ避難するための避難地・避難路の整備や、津波避難ビル等を含む一時避難施設の確保等の対策を併せて検討する等、ハード・ソフト対策を組み合わせた複合的な避難対策が重要である。

都市復興においては、再度の災害に対して住民の生命を守るために「逃げる」ことを基本に、地形の特性や被災程度に応じた土地利用のあり方を検討し、ハード対策として、防波堤、防潮堤、二線堤、集団移転等の面整備等を行い、ソフト対策として、建築物の構造規制等を行うなど、各対策を組み合わせることが重要である。また、併せて平時より住民の防災意識の醸成等に努めることも重要である。（第５章参考）

復興後の土地利用のあり方について検討する際は、被災状況や住民の意向、再度の災害に対する安全性等を踏まえて総合的に検討することとなる（P30 参考）が、東日本大震災においては、東日本大震災復興構想会議や関西広域連合防災局（兵庫県）から土地の嵩上げや高台への移転等の地域特性に応じた考え方が示されている。

《参考》

- ・「復興への提言～悲惨のなかの希望～」（H23.6）

東日本大震災復興構想会議

- ・東日本大震災における『復興まちづくり』への提案（H23.4）

関西広域連合広域防災局（兵庫県）

（３）地域特性を活かした快適な都市づくり

復興都市づくりでは、災害に強い都市づくりの考え方に加えて、当該地区における都市の履歴（歴史・文化）、都市の環境（自然・くらし）、都市の性格（住宅地・商業地等）等の地域特性や人口・産業等の集積状況等を踏まえた将来における土地利用のあり方等を勘案するとともに、平時のまちづくり計画（都市計画マスタープラン等）を基本とし、被災状況や住民意見等を踏まえて、都市基盤や生活基盤の計画を行うものとする。

東日本大震災では、被災地の歴史・文化資産を活用したまちづくりや景観・都市デザインに配慮したまちづくりを推進するため、国土交通省が「歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方」や「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方」を策定している。前者では、歴史的建造物やまちなみの再生に関わる取組みの事例や配慮事項が記載され、後者では、良好な景観や都市空間形成を図るための基本的事項や配慮事項が記載されている。

これらにより実現される地域特性を活かした快適な都市を保全するために、地区計画や建築協定、景観計画等を活用すること等が考えられる。

(4) コミュニティを持続させる都市づくり

市街地開発事業等により現地復興を目指す場合は、被災住民が地元に戻って生活再建できるよう事業計画を検討する。また、市街地再開発事業の計画に際しては、地域の実情に照らし、小規模な再開発（身の丈に合った再開発）の可能性についても検討を行うものとする。

なお、住宅の復興を考えた場合、応急仮設住宅はコミュニティ単位で供給し、地域コミュニティを維持することが望ましいため、市街地開発事業や集団移転促進事業を行う場合は特に留意が必要である。

東日本大震災では、被災地のコミュニティ継承の観点から、国土交通省が「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン」を策定し、住宅の配置や入居方法に関する工夫の他、シェアハウスや集会所、交流の場等の共同空間の整備に関する取り組みについて記載している。

2. 都市復興基本計画等の考え方

都市復興基本計画等の策定に当たっては、復興都市づくりの進捗に応じて、節目に情報を提供し、段階的プロセスを踏みながら、住民の理解と協力を求めることが重要である。

- ① 都市復興基本理念の策定（被災後 2 週間以内）
 - ・都市復興の基本理念・目標等
- ② 都市復興基本方針の策定（被災後 2 か月以内）
 - ・都市復興の基本理念・目標
 - ・土地利用の方針
 - ・都市基盤の整備方針
 - ・市街地の整備方針
 - ・その他（第二次建築制限に関する事項、市街地開発事業等の方針、自力再建の方針等）
- ③ 都市復興基本計画の策定（被災後 6 か月以内）
 - ・復興の具体的施策等（復興事業の概要・スケジュール等）

都市復興基本計画は、平時のまちづくり計画（都市計画マスタープラン等）を基本とし、被災状況や住民意見等を踏まえて検討することになるが、事業手法については、被災時における確実な執行の観点から、改めて検討※することが必要である。

※ 平時のまちづくり計画では、密集市街地において、住宅市街地総合整備事業等が想定されていても、重点復興地区など、事業の確実な執行が求められる地区については、土地地区画整理事業等の法定事業を導入する場合もある。

「都市復興基本理念」の作成イメージ

「都市復興基本方針の作成イメージ（例）」

はじめに

〇〇年〇〇月〇〇日に発生した〇〇地震による被災地の復興に向け、大阪府（市町村）は都市復興基本理念に則り、府民（市町村民）と協力し合って、以下の取り組みを実施する。

1. 都市復興の基本理念

都市復興は、被災状況や総合計画・都市計画（区域）マスタープラン等を踏まえるとともに、以下の点に配慮する。

(1) 迅速で円滑な都市の復興

被災者の一日も早い生活再建を実現させるため、府民（市町村民）と協力して、迅速で円滑な市街地の復興に取り組む。

(2) 安全で快適な都市づくり

① 災害に強い都市づくり

地震や火災等による大被害を繰り返さない、安心して暮らせる都市基盤の整備を行う。

② ○○○○○都市づくり

○○○。

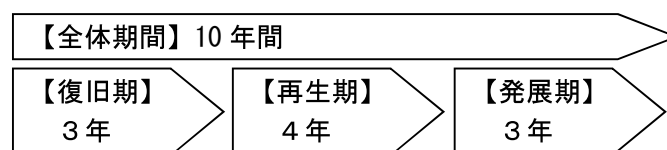
2. 都市復興の目標

被災者の一日も早い生活再建と、安全で安心して暮らせるための都市基盤を整備するため、「迅速で円滑な都市の復興」と「安全で快適な都市づくり」の両立を図りながら、都市の復興に取り組む。

3. 都市復興の計画期間

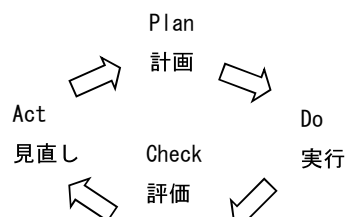
地震が発生した〇〇年を基準とし、概ね 10 年後に都市復興の実現を目指すものとする。

さらに、計画期間を 3 期に区分し、被災者の生活基盤の整備を重点的に行う「復旧期」を 3 年、インフラ整備等を充実させる「再生期」を 4 年、更なる発展に向けて戦略的に先進都市としての取り組みを実施する「発展期」を 3 年とする。



4. 進行管理

本計画の進行や事業の進捗等について、府民（市町村民）や有識者等からの意見を取り入れながら、適宜評価を行うとともに、その結果や社会情勢の変化等に対して必要に応じ、計画の見直しを検討する。



5. 土地利用の方針

- ・被災市街地においては、再度の災害（地震・津波・火災等）に対して、一定の安全性を確保した上で、都市計画マスタープランを参考に、住宅地・商業地・業務地・工業地等を適切に配置する。
- ・また、役所庁舎・学校・病院・福祉施設等の公共施設については、従前の施設配置を参考に、一定の安全性を確保するために、必要に応じて盛土等を行う。

6. 都市基盤の整備方針

- ・被災した市道〇〇号線及び〇〇号線については、緊急輸送ネットワーク確保の観点から早期復旧を図る。
- ・被災市街地においては、電気・ガス・水道等のライフラインの復旧を行う。
- ・防潮堤の整備と併せて、鉄道〇〇線を嵩上げし、2線堤による多重防御を行う。

7. 市街地の整備方針

- ・駅周辺地区については、役所庁舎等の公共施設を集約するとともに、盛土を行うことにより安全性を確保した上で現地復興を図る。
- ・〇〇地区については、住居等を内陸部へ移転する。
- ・〇〇地区の工業系用途については、現地復興を行い、併せて避難施設の整備を図る。

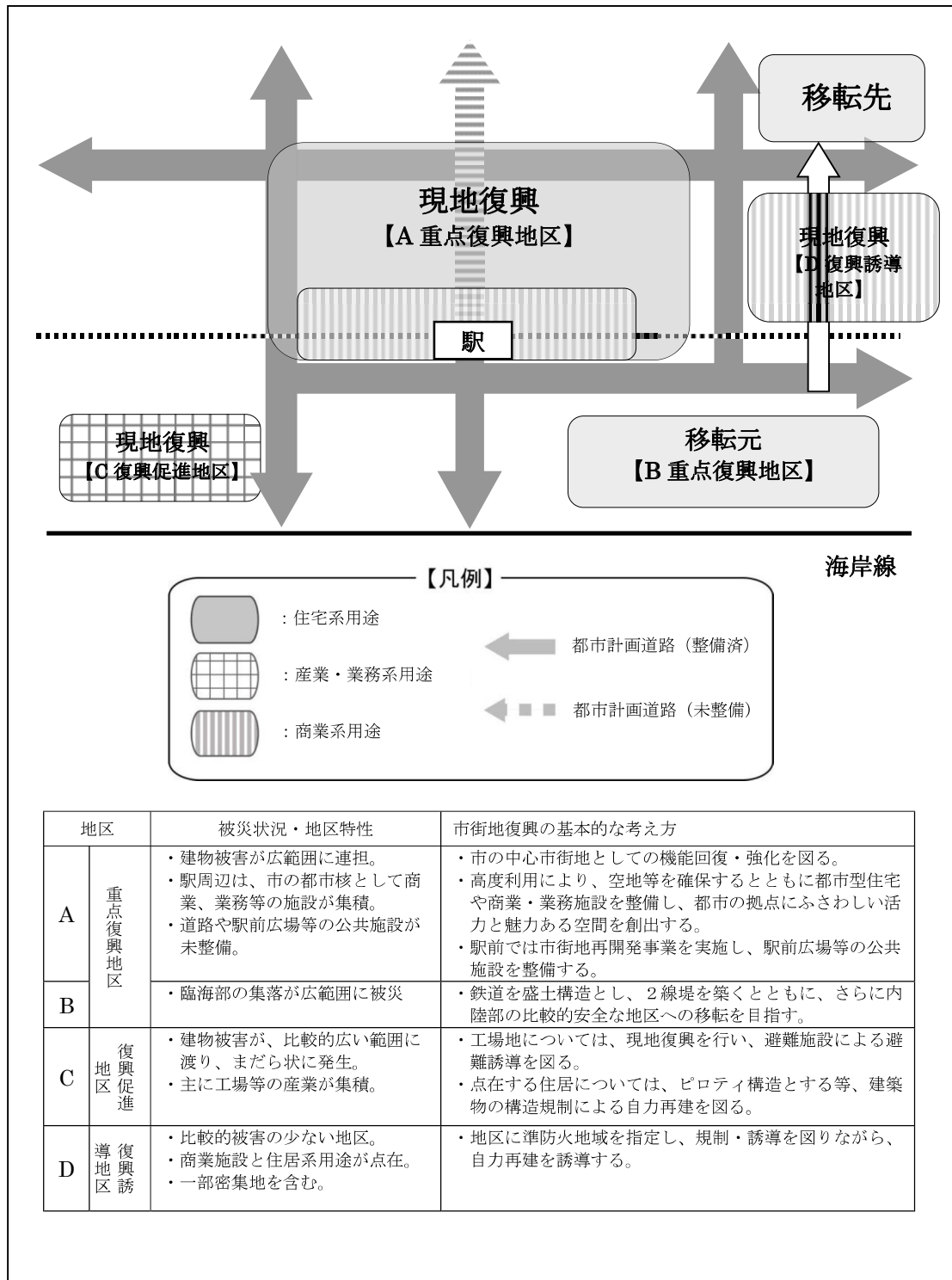
※なお、復興土地利用のイメージ図については、次ページを参考とする。

8. 第二次建築制限の実施方針

- ・被災市街地の一部においては、第一次建築制限による建築物の建築規制を行ってきたところであるが、重点復興地区については、市街地開発事業等を行い、重点的に復興を図る必要があることから、引き続き第二次建築制限（最長2年間）へ移行する。ただし、被災者の一刻も早い生活再建を目指すため、早期に事業計画を策定し、合意が形成された地区から随時、事業に着手する。

9. 自力再建の方針

- ・復興促進地区・復興誘導地区においては、今後、基本的には新たな建築制限を実施しないが、再度の災害に対して建築物が安全な構造となるよう、各地区の特性や被災程度、復興の進捗状況等に応じて建築物の構造規制を行う場合がある。
構造規制の例）準防火地域の指定による規制 D地区
建物の床面の高さに関する規制 C地区
地区計画 等
- ・自力再建の方針については、今後被災者等と協働で検討を行い、地域の特徴に応じた規制・誘導方策を決めることとする。



3. 復興都市計画事業の考え方

重点復興地区では、公共投資を重点的に行うことにより、被災住民の負担を軽減するとともに、事業成立性の向上を図ることが重要である。

密集市街地で土地区画整理事業を実施するときは、従前において狭小な宅地が多数存在することから、減歩率を適性に引き下げる工夫が必要である。このような場合は、減価補償による用地買収のほか、公共施設用地として宅地の先行買収を行うことにより、一般宅地の減歩率を緩和する方法が考えられる。

市街地再開発事業において高容積を求めないときは、従前権利の一部を土地に権利変換する（例：公共が宅地を先行買収し、広場等に権利変換する）ことにより、低容積型の再開発を実施する方法もある。ただし、現行法では、全員同意型の権利変換に限定されている。

なお、改正密集法（平成15年度改正）に基づく防災街区整備事業では、土地への権利変換が認められており、木造密集市街地における再開発手法として、同事業を適用することも考えられる。

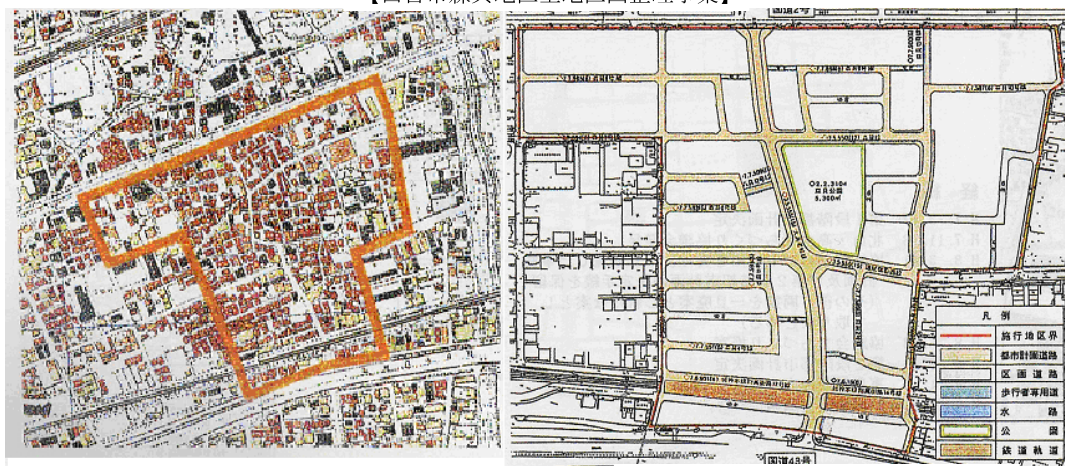
【阪神・淡路復興土地区画整理事業地区の減歩率】（各自治体のHPより）

都市名	神戸市					
地区名	森南第一	森南第二	森南第三	六甲道駅北	六甲道駅西	松本
減歩率	約2.5%*	約2.5%*	約2.5%*	約9%	約9%	約9%
都市名	神戸市					芦屋市
地区名	御菅東	御菅西	新長田駅北	鷹取東第一	鷹取東第二	芦屋西部第一
減歩率	約9%	約5%**	約9%	約9%	約9%	約6%
都市名	芦屋市		西宮市		北淡町	尼崎市
地区名	芦屋西部第二	芦屋中央	森具	西宮北口駅北東	富島	築地
減歩率	約2.56%	約4.3%	約7.3%	10%以下	21.56%	10%以下

* 戦前に区画整理済

** 戦災復興都市区画整理事業済

【西宮市森具地区土地区画整理事業】



従前（震災直後）

従後（復興計画）

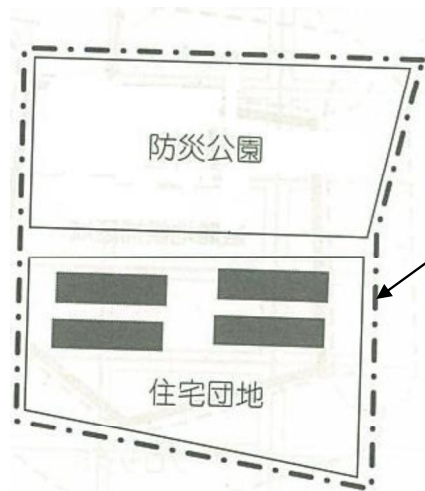
【低容積型の再開発の事例】

- ① 事業名 藤白台地区第一種市街地再開発事業
- ② 位 置 大阪府吹田市
- ③ 施行者 組合
- ④ 特 徴
 - ・地区計画による再開発
 - ・低容積型の再開発：全員同意型の権利変換（都市再開発法第 110 条）により、土地（平面駐車場）に権利変換したことから低容積を実現（容積率 120%）



【藤白台地区】

市街地開発事業等の実施において、広域避難地（市街地大火に対する避難）を整備する場合は、防災公園だけでなく、不燃化された住宅団地のオープンスペース等も広域避難地として取り入れることにより、土地の有効かつ合理的な活用を図ることが重要である。



広域避難地とする区域