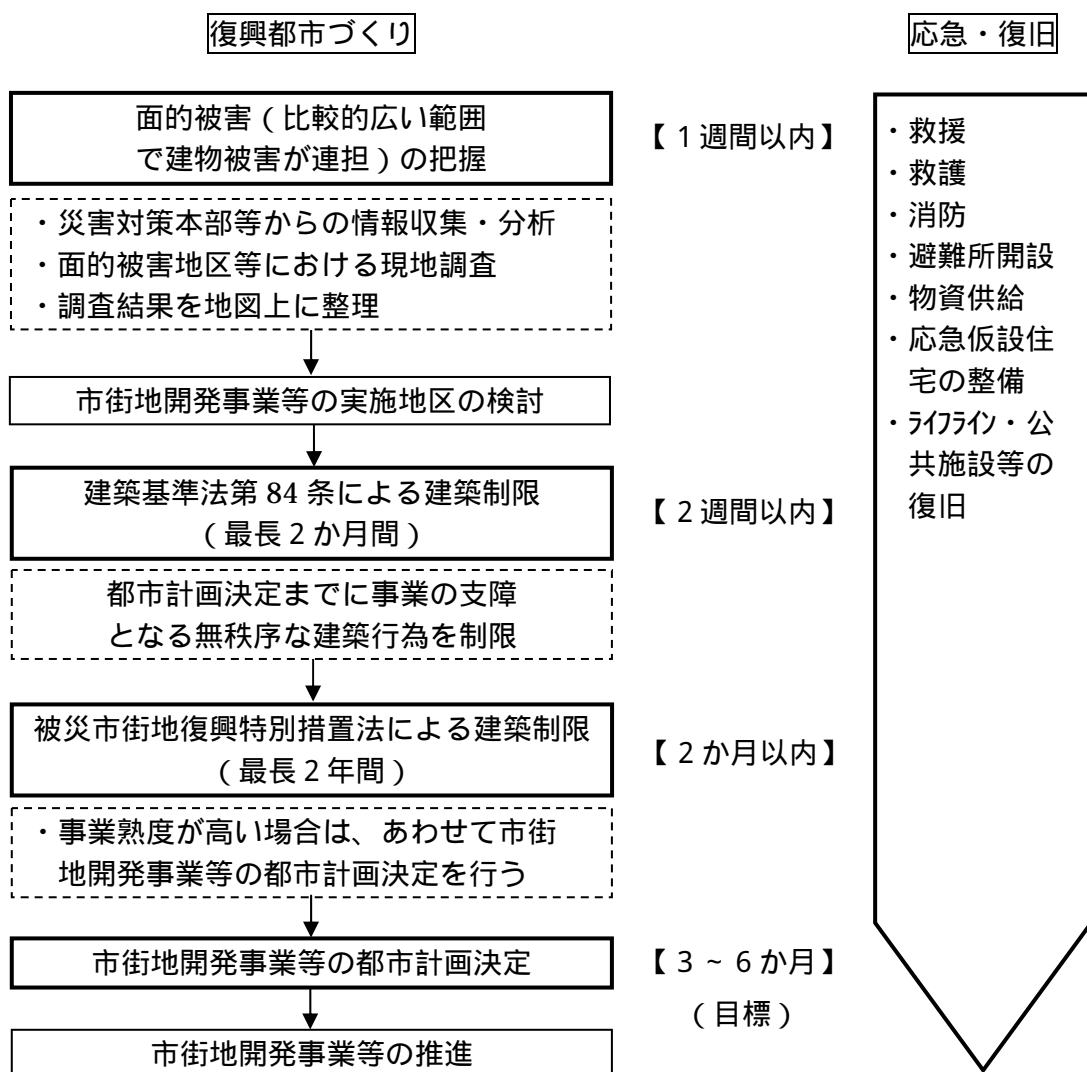


第2章 復興都市づくりのプロセス

大規模地震により甚大な被害が発生した場合、まず、救援・救護・物資供給等の応急対策やライフライン・公共施設等の復旧活動が進められることになるが、都市基盤が脆弱な被災地においては、原状への復旧にとどまらず、災害に強い都市づくりに向けた復興の取組を、応急対策・復旧活動と並行して、被災直後から進める必要がある。

【復興都市づくりの主な手順（被害が甚大な場合）】



1 . 被災後 1 週間以内

大規模地震により、比較的広い範囲で建物被害が連担しているなど、地区内の概ね 8 割以上の建物が全壊・半壊・全半焼している地区（面的被害地区）において、市街地開発事業等を実施する場合は、都市計画決定までに事業の支障となる無秩序な建築行為が行われないよう、建築基準法第 84 条に基づく建築制限を実施する必要がある。

この建築制限は災害発生日から 1 か月（期間延長の場合は 2 か月）以内となっているため、特定行政庁¹は被災後 2 週間以内を目処に制限区域の指定を行う必要がある。このため、都市計画担当部局等²は、建築制限の判断材料となる「面的被害」の把握を中心に、被災後 1 週間以内を目処に建物被害の概況調査を行うものとする（**建物被害概況調査（第一次調査）**）。

1 平成 17 年時点の特定行政庁（建築指導担当部局）

大阪府、大阪市、豊中市、堺市、東大阪市、吹田市、高槻市、枚方市、守口市、八尾市、寝屋川市、茨木市、岸和田市、門真市、箕面市、和泉市、池田市、羽曳野市

2 被災直後、災害対策本部に報告される建物被害速報だけでは、復興都市づくりに必要な面的被害（建物被害が連担している）の状況が把握できないため、これを補完するための別途調査が必要となる。

調査の手順としては、まず、災害対策本部等に集積される情報から、地域全体における被害の大枠を把握する。次に、被害の大きい地域（面的被害の発生が予想される地域）や市街地整備の優先度が高い地域等（都市核・密集市街地等）については、現地調査を実施し、調査結果を地図上に整理する（例えば、住宅地図 1/2,500 地形図 1/10,000 地形図）。

都市計画担当部局等は、その後の都市復興を迅速・円滑に進めるため、応急・復旧活動と並行して、復興都市づくりの取組を進めていくことが必要である。

なお、当該自治体の被災状況・人員体制等により、単独自治体での調査ができない場合は、他の自治体等に対して応援を要請することも重要である。

（建築基準法第 84 条）

1 特定行政庁は、市街地に災害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。

2 特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

【被害概況図の作成イメージ】(全壊・半壊・全半焼のエリア)



縮尺1/



(全壊)



(半壊)

(内閣府政策統括官通知「災害の被害認定基準について」から抜粋)
全壊：住家はその居住のための基本的機能を喪失したもの。すなわち、住家全部が倒壊、焼失したもの、または住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもの。
半壊：住家はその居住のための基本的機能の一部を喪失したもの。すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもの。

2. 被災後2週間以内

面的被害地区において市街地開発事業等を実施する場合、無秩序な再建による事業への影響を未然に防ぐため、特定行政庁は、都市計画担当部局等と調整し、建築基準法第84条に基づく建築制限（災害発生日から1か月。ただし、1か月を超えない範囲で延長可能）を実施するものとする（**第一次建築制限区域の指定**）。

なお、84条の建築制限は、**市街地開発事業等の導入が前提** となるため、建築制限区域の設定に当たっては、市街地開発事業等の事業区域を想定しながら行うことが必要である。

市街地開発事業の公共施設管理者とは、早い段階から連携・調整を図ることが必要である。

また、この時期には、都市復興に向けた行政の取組姿勢を明示するため、都市復興の目標や理念を盛り込んだ「都市復興基本方針」（任意計画 P36 参照）を策定するとともに、建築制限を実施する地区については「重点復興地区」の位置づけを行うものとする（**都市復興基本方針の策定、重点復興地区の設定**）。

【阪神・淡路大震災における84条の建築制限の例】

都市名		建築制限(建築基準法第84条)			市街地開発事業等の都市計画決定			
		地区名	面積 (ha)	指定日	地区名	事業手法	面積 (ha)	決定日
神戸市	東灘区	森南	19	H7.2.1	森南	区画整理	16.7	H7.3.17
	灘区	六甲道駅周辺	28	H7.2.1	六甲道駅西	区画整理	19.7	H7.3.17
					六甲道駅南	二種再開発	5.9	H7.3.17
	中央区	三宮	75	H7.2.1	旧居留地等5地区	地区計画	70.6	H7.4.28
	兵庫区	松本	9	H7.2.1	松本	区画整理	8.9	H7.3.17
	長田区	御菅	10	H7.2.1	御菅	区画整理	10.1	H7.3.17
長田区	新長田駅周辺	92	H7.2.1	新長田・鷹取	区画整理	69.2	H7.3.17	
				新長田駅南	二種再開発	20	H7.3.17	
芦屋市	西部	22	H7.2.9	芦屋西部	区画整理	21.2	H7.3.17	
	中央	13	H7.2.9	芦屋中央	区画整理	13.4	H7.3.17	
西宮市	森具	10	H7.2.1	森具	区画整理	10.5	H7.3.17	
	西宮北口駅 北東	33	H7.2.1	西宮北口駅北東	区画整理	25.8	H7.3.17	
				西宮北口駅北東	二種再開発	3.4	H7.3.17	
宝塚市	仁川駅前	1.6	H7.2.9	仁川駅前	二種再開発	1.6	H7.3.17	
	売布神社駅前	1.6	H7.2.9	売布神社駅前	二種再開発	1.6	H7.3.17	
	宝塚駅前	0.9	H7.2.9	宝塚駅前	二種再開発	5.7	H7.3.17	
北淡町	富島	21	H7.2.9	富島	区画整理	20.5	H7.3.17	

「ひょうごの復興都市づくり（H10.4兵庫県）」をもとに作成。

区画整理：土地区画整理事業

二種再開発：第二種市街地再開発事業

(1) 建築制限区域設定の考え方

建築制限区域設定の基本的な考え方については以下のとおりとする。

(建築制限実施地区)

(イ) 面的被害が生じている地区

かつ

(ロ) 市街地開発事業等により市街地の復興を図るべき地区

(イ) 面的被害が生じている地区

比較的広い範囲で建物被害が連担しており、地区内の概ね 8 割以上の建物が全壊・半壊・全半焼している地区。

(ロ) 市街地開発事業等により市街地の復興を図るべき地区

都市基盤が未整備の地区

- ・幅員 4 m 未満の細街路が存在する地区
- ・都市計画道路が未整備の地区 等

かつ

市街地整備の優先度が高い地区

総合計画・都市計画マスタープラン等において、「都市核の形成」、「密集市街地の改善」等の位置づけがある地区。

84 条の建築制限区域については、**市街地開発事業の事業区域を想定し、概ね 1ha 以上**を目安とする。

被災市街地で実施される主な市街地開発事業の面積要件（国費採択要件）

- ・被災市街地復興土地地区画整理事業：2ha 以上
- ・被災市街地復興第二種市街地再開発事業：0.5ha 以上

(2) 建築制限内容の考え方

84 条の建築制限は（災害発生日から 2 か月以内に市街地開発事業等の都市計画決定を行う場合を除き）、第一次建築制限として、その後、被災市街地復興推進地域の都市計画決定による建築制限（第二次建築制限）に移行することになる。

したがって、84 条の建築制限内容と被災市街地復興推進地域の建築制限内容に大きな差が生じないように、84 条の建築制限内容は、被災市街地復興推進地域の建築制限内容に準拠する必要がある。

なお、阪神・淡路大震災では、2 か月以内に市街地開発事業の都市計画決定を行ったため、84 条の建築制限内容は、都市計画法第 53 条の建築制限内容に準拠したものとなっている。

【建築制限の比較】

	被災市街地復興特別措置法第7条	都市計画法第53条・54条 (参考)
対象 行為	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の形質の変更 ・建築物の新築・改築・増築 	<ul style="list-style-type: none"> ・建築物の建築
適用 除外	<p>通常の管理行為、軽易な行為その他の行為</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法令又はこれに基づく処分による義務の履行として行う土地の形質の変更 ・書庫、物置その他これらに類する附属建築物（階数2以下かつ地階を有しない木造）の新築・改築・増築 ・管理のために必要な土地の形質の変更 ・農林漁業者のために行う土地の形質の変更又は物置、作業小屋その他これらに類する建築物（階数2以下かつ地階を有しない木造）の新築・改築・増築（床面積90㎡以下） <p>非常災害のため必要な応急措置 都市計画事業の施行、国・都道府県・市町村・都市施設管理者が都市計画に適合して行う行為</p>	<p>階数2以下かつ地階を有しない木造建築物の改築・移転</p> <p>非常災害のため必要な応急措置 都市計画事業の施行、国・都道府県・市町村・都市施設管理者が都市計画に適合して行う行為</p> <p>立体道路の地区整備計画に適合する道路一体建築物・都市施設管理者が行う建築物の建築</p>
許可 基準	<p>被災市街地復興推進地域の都市計画に適合する0.5ha以上の土地の形質の変更で市街地整備の実施を困難にしないもの</p> <p>自己の居住の用に供する住宅若しくは自己の業務の用に供する建築物（階数2以下かつ地階を有しない木造・鉄骨造・コンクリートブロック造等容易に移転除却可能な建築物で敷地面積300㎡未満）の新築・改築・増築又はそれに伴う土地の形質の変更（300㎡未満）</p>	<p>都市計画施設・市街地開発事業の都市計画に適合する建築物の建築</p> <p>階数2以下かつ地階を有しない木造・鉄骨造・コンクリートブロック造等容易に移転除却可能な建築物</p>

法令で定める「許可しなければならないもの」の基準

3 . 被災後 1 か月以内

重点復興地区では、建築制限を実施し、土地区画整理事業や市街地再開発事業等により、市街地の抜本的改造を行うことになるが、その他の被災地域においても、被災状況や地域の課題・特性に応じた市街地の復興を推進することが必要である（復興対象地区の設定¹：重点復興地区、復興促進地区、復興誘導地区）。

このため、被災後 1 か月以内を目処に、被災市街地内の全建物の被害状況を把握するものとする（建物被害状況調査（第二次調査））。

なお、被害状況の把握に際しては、災害対策基本法第 53 条に基づく被害状況調査、応急危険度判定調査の結果²を活用するとともに、現地踏査による補足調査を実施するものとする。

また、建築基準法第 84 条に基づく当初の建築制限は、災害発生日から 1 か月以内となっており、この時期に 1 か月延長の手続きを行っておく必要がある。

1 復興対象地区の設定（P14 参照）

重点復興地区（大被害地区）

建築制限とあわせて土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業を実施し、市街地の抜本的改造を行う。

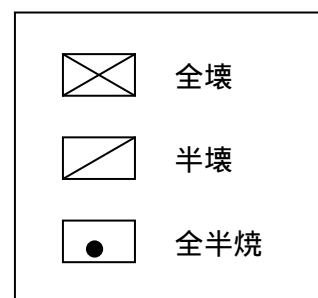
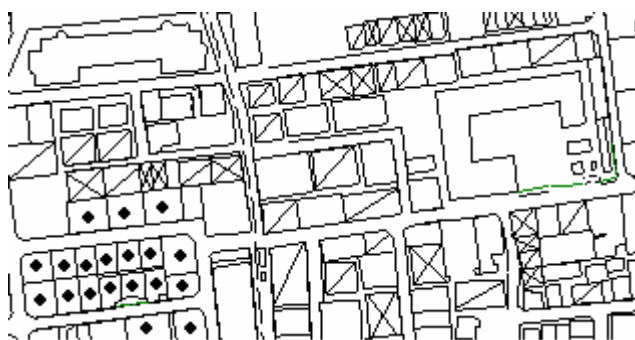
復興促進地区（大・中被害地区）

法定事業や住宅市街地総合整備事業等の要綱事業により、市街地の部分的改造を行いながら自力再建を促進する。

復興誘導地区（小被害地区）

自力再建を誘導する。

【住宅地図等を使用した記入例】



2 応急危険度判定調査の結果から、建物の被害状況を把握する場合は、以下を目安とするが、応急危険度判定では、「建築物の危険度」と「落下転倒危険物の危険度」の両方から危険度を判定することとなっており、どちらで危険度が判定されているかは、個々の調査表で確認する必要がある。

- ・ 応急危険度判定から判断する場合の目安：赤色（危険） 全壊・半壊
黄色（要注意） 半壊・一部損壊

4 . 被災後 2 か月以内

建築基準法第 84 条に基づく建築制限は、災害発生日から 2 か月で失効するため、この時期に、以下のいずれかを選択し、都市計画決定を行うための各種手続きを進める必要がある。

(CASE 1)

2 か月以内に被災市街地復興推進地域の都市計画決定のみを行う。

建築基準法第 84 条に基づく建築制限が失効する(災害発生日から 2 か月)までに、市街地開発事業等の都市計画決定を行うことが困難な場合は、被災市街地復興推進地域の都市計画決定のみを行い、引き続き建築制限(災害発生日から最長 2 年間)を実施する(第二次建築制限区域の指定)。

(CASE 2)

2 か月以内に市街地開発事業等の都市計画決定を行う。

建築基準法第 84 条に基づく建築制限が失効する(災害発生日から 2 か月)までに、市街地開発事業等の都市計画決定を行う。

また、被災市街地における特例制度(国費採択要件の緩和等)を活用するため、あわせて被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行う(市街地開発事業等の都市計画決定が行われた区域については、被災市街地復興特別措置法第 7 条による建築行為等の制限は解除される)。

都市計画決定に当たっては、通常、次図(都市計画決定を行うための主要な手続き)に示すような各種手続きが必要となるが、2 か月という限られた期間内で都市計画決定を行うには、法で定める手続きの迅速化を図るとともに、その他の事務手続きについては、簡素化、代替化を図り、平時に比べ事務処理期間を大幅に短縮する必要がある。

【手続きの迅速化・代替化等の例】

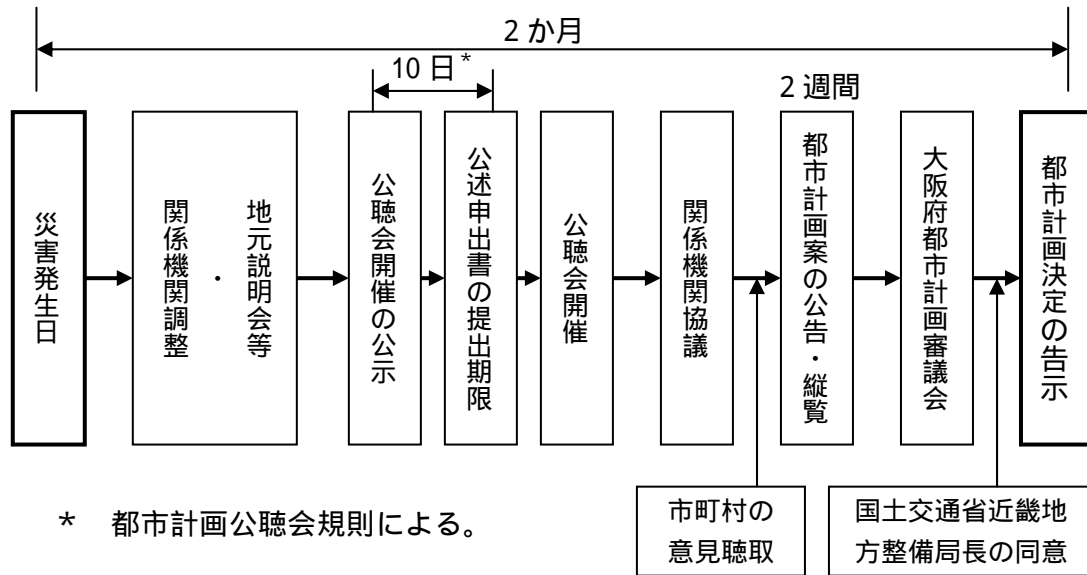
(大阪府都市計画公聴会実施要領)

第 3 条 公聴会を開催しようとするときは、規則第 3 条の規定によるほか、次に掲げる方法によって周知する。ただし、急を要する場合その他やむを得ないと認められる場合は、この限りでない。

- (1) 大阪府の広報誌への掲載
- (2) 関係市町村の広報紙への掲載
- (3) 報道機関への資料提供
- (4) 大阪府及び関係市町村の庁舎内での掲示
- (5) 大阪府のホームページへの掲載
- (6) その他適当と思われる方法

【都市計画決定を行うための主要な手続き（参考）】

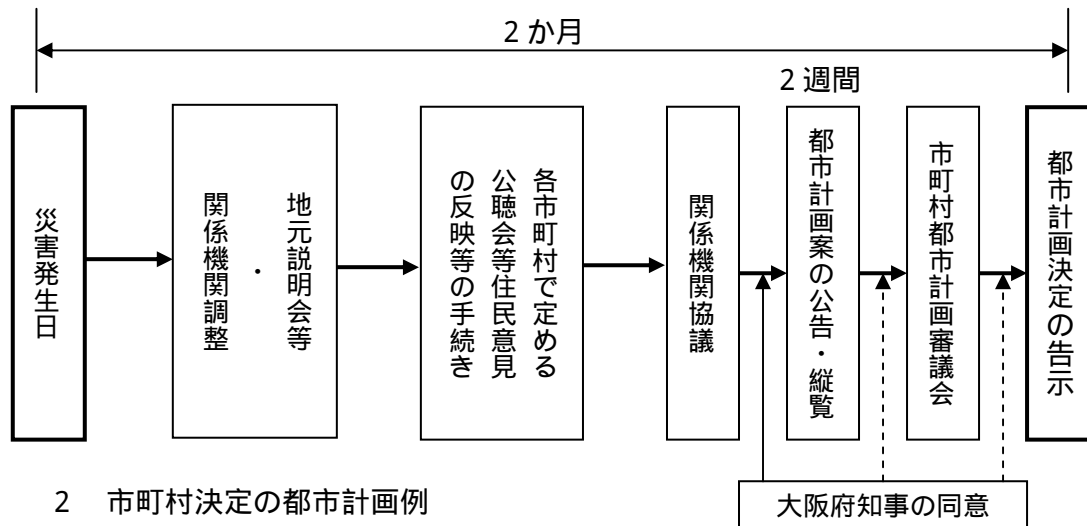
〔大阪府決定の場合¹⁾〕



1 大阪府決定の都市計画例（指定都市を除く）

- ・用途地域
- ・3ha超の市街地再開発事業
- ・50ha超の土地区画整理事業
- ・国道・府道・4車線以上の道路

〔市町村決定の場合²⁾〕



2 市町村決定の都市計画例

- ・被災市街地復興推進地域
- ・3ha以下の市街地再開発事業
- ・50ha以下の土地区画整理事業
- ・4車線未満の道路

なお、環境影響評価法又は大阪府環境影響評価条例により、アセスの対象となる市街地開発事業については、アセス手続と連動した都市計画手続が必要となる（通常の都市計画と比べ時間を要する）。

アセス条例の対象となる市街地開発事業等の例

- ・土地区画整理事業：面積 50ha 以上
- ・市街地再開発事業：施設建築物の延べ面積 10 万㎡以上かつ高さ 150m 以上
- ・道路：4 車線以上かつ長さ 3 km 以上

こうした都市計画手続の実施に際しては、行政の都市復興のマスタープランとも言うべき「都市復興基本計画骨子」（任意計画 P37 参照）を策定し、復興対象地区（重点復興地区、復興促進地区、復興誘導地区）における都市復興の目標や理念、土地利用の方針、都市基盤の整備方針、市街地の整備方針等を示しておくことが重要である（**都市復興基本計画骨子の策定等**）。

なお、「都市復興基本計画骨子」の内容は、被災市街地復興推進地域の都市計画で定める「緊急復興方針」（被災市街地復興特別措置法第 5 条第 2 項）に反映させるものとする。

【被災市街地復興推進地域に係る都市計画の書式例】
（改定新都市計画の手続き（財団法人都市計画協会）より）

都市計画被災市街地復興推進地域の 決定 （市決定） 変更	
都市計画	被災市街地復興推進地域を次のように 決定 する。 変更
名称	被災市街地復興推進地域
位置	市 町 丁目
面積	約 ha
緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善の方針	
被災市街地復興特別措置法第 7 条の規定による制限が行われる期間満了の日	
「区域は計画図表示のとおり」	
注) 「位置」は、町丁目又は字まで記載する。 「面積」は、少数点第 1 位まで記載する。	

(被災市街地復興特別措置法第5条)

1 都市計画法第五条の規定により指定された都市計画区域内における市街地の土地の区域で次に掲げる要件に該当するものについては、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることができる。

大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと。

公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること。

当該区域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること。

2 被災市街地復興推進地域に関する都市計画においては、都市計画法第十条の四第二項に定める事項のほか、緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善の方針(以下「緊急復興方針」という。)及び第七条の規定による制限が行われる期間の満了の日を定めるものとする。

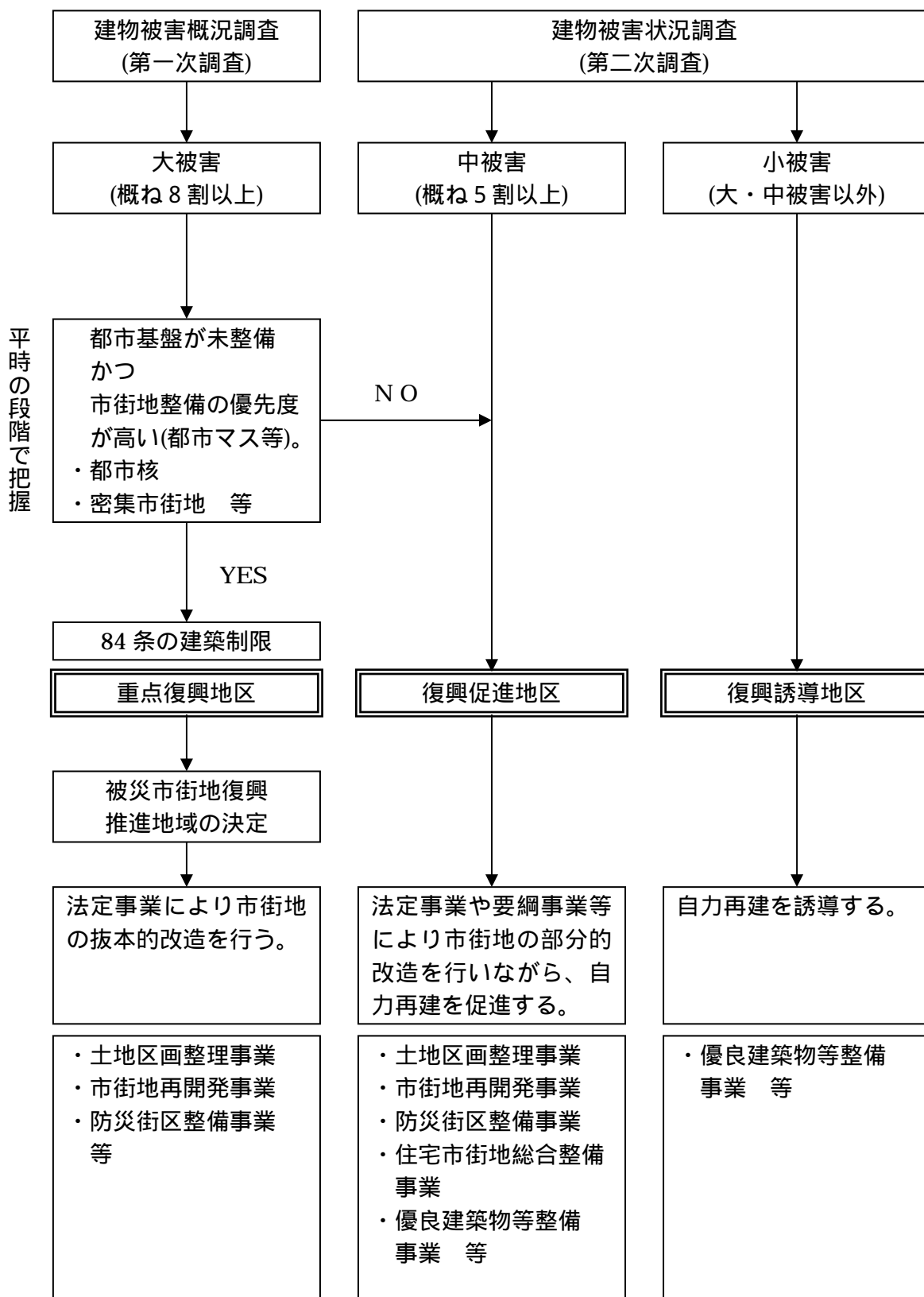
3 前項の日は、第一項第一号の災害の発生した日から起算して二年以内の日としなければならない。

【阪神・淡路大震災における被災市街地復興推進地域の例】

都市名	建築制限(建築基準法第84条)			被災市街地復興推進地域		
	地区名	面積	指定日	地区名	面積	決定日
神戸市	森南	19	H7.2.1	森南	16.7	H7.3.17
	六甲道駅周辺	28	H7.2.1	六甲道駅周辺	25.6	H7.3.17
	三宮	75	H7.2.1	-	-	-
	松本	9	H7.2.1	松本	8.9	H7.3.17
	御菅	10	H7.2.1	御菅	10.1	H7.3.17
	新長田駅周辺	92	H7.2.1	新長田駅周辺	107.8	H7.3.17
	-	-	-	湊川町1・2丁目	1.5	H8.11.7
			神前町2丁目北	0.5	H8.12.17	
芦屋市	西部	22	H7.2.9	芦屋西部	21.2	H7.3.17
	中央	13	H7.2.9	芦屋中央	13.4	H7.3.17
西宮市	森具	10	H7.2.1	森具	10.5	H7.3.17
	西宮北口駅北東	33	H7.2.1	西宮北口駅北東	34.6	H7.3.17
宝塚市	仁川駅前	1.6	H7.2.9	仁川駅前	1.6	H7.3.17
	売布神社駅前	1.6	H7.2.9	売布神社駅前	1.6	H7.3.17
	宝塚駅前	0.9	H7.2.9	花の道周辺	0.9	H7.3.17
北淡町	富島	21	H7.2.9	富島	20.9	H7.3.17
尼崎市	-	-	-	築地	13.7	H7.8.8
計	合計 14 地区	336.1	-	合計 16 地区	289.5	-

「ひょうごの復興都市づくり(H10.4兵庫県)」をもとに作成。

【復興対象地区の設定】



5 . 被災後3か月～6か月

被災市街地復興推進地域の都市計画決定により、第二次建築制限に移行した地区については、被災後6か月以内を目標に、市街地開発事業等の都市計画決定を行うことが望ましい。

被災市街地復興推進地域による建築制限は、災害発生日から最長2年となっているが、私権制限をかけているからには、被災者の一日も早い生活再建を実現するため、可能な限り早期に、市街地開発事業等の都市計画決定を行うことが重要である。

また、都市復興基本計画骨子をベースに、各地区の復興都市計画等の内容を反映させ、復興の具体的施策を体系的に示した都市復興基本計画（任意計画）としてとりまとめるものとする（都市復興基本計画の策定等）。

なお、都市復興基本計画等の策定に当たっては、復興住宅の供給と復興都市づくりの一体的な推進を目指し、住宅復興計画等（住宅供給計画等）との連携を図ることが重要である。

【都市計画手順の一例（6か月以内で市街地開発事業等の都市計画決定を目指す場合）】

	1か月	2か月	3か月	4か月	5か月	6か月
被災市街地復興 推進地域	案作成・都市計画手続 緊急復興方針					
市街地開発事業等	素案作成	原案作成	案作成・都市計画手続			

6 . 被災後6か月～

都市計画決定等を行った復興事業については、その迅速で円滑な推進を図るため、関係権利者・関係機関等との調整を行うとともに、事業に必要な財源 や人的体制の確保を行うものとする（復興事業の推進）

復興事業の実施に当たっては、補正予算等の編成を行うとともに、財源の確保については、災害時特例の適用など、国に対して特別の支援を働きかけることが必要である。

【阪神・淡路大震災における主な復興事業の総事業費】

土地区画整理事業

都市名	地区名	総事業費 (億円)	区域面積 (ha)	1 ha 当たり事業費 (億円)	
神戸市	東灘区	森南第一	57	6.7	8.5
		森南第二	23	4.6	5.0
		森南第三	21	5.4	3.9
	灘区	六甲道駅北	347	16.1	21.6
		六甲道駅西	100	3.6	27.8
	兵庫区	松本	249	8.9	28.0
	長田区	御菅東	105	5.6	18.8
		御菅西	102	4.5	22.7
		新長田駅北	964	59.6	16.2
		鷹取東第一	100	8.5	11.8
鷹取東第二		361	19.7	18.3	
芦屋市	芦屋西部第一	195	10.3	18.9	
	芦屋西部第二	91	10.7	8.5	
	芦屋中央	251	13.4	18.7	
西宮市	森具	125	10.5	11.9	
	西宮北口駅北東	475	31.2	15.2	
北淡町	富島	237	20.9	11.3	
尼崎市	築地	448	13.7	32.7	

市街地再開発事業

都市名	地区名	総事業費 (億円)	区域面積 (ha)	1 ha 当たり事業費 (億円)	
神戸市	灘区	六甲道駅南	901	5.9	152.7
	長田区	新長田駅南	2,710	20.1	134.8
西宮市	西宮北口駅北東	671	3.4	197.4	
宝塚市	仁川駅前	239	1.6	149.4	
	売布神社駅前	192	1.6	120.0	
	宝塚駅前	135	0.9	150.0	

（各自治体の HP、「阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査（内閣府）より）

【参考】

土地区画整理事業の財源構成(16年度国庫補助事業の平均値(国土交通省HPより))



□補助対象事業費 □保留地処分金 □公共施設等管理者負担金 □その他 2

- 1 補助対象事業費：国費・地方費
- 2 地方単独費等

市街地再開発事業の財源構成(11～15年度の平均値(都市再開発ハンドブックより))



□一般会計補助金 □保留地処分金 □公共施設等管理者負担金 □その他 3

- 3 地方単独費等

【復興都市づくりのプロセス（まとめ）】

