

第 2

事前都市復興に関する基本認識

第2 事前都市復興に関する基本認識

近年、毎年のように全国各地で自然災害が頻発し、甚大な被害が発生しています。

発災後、被害を受けた自治体では都市の復興に取り組むこととなりますが、多くの自治体は都市復興の経験がなく、計画の検討や住民との合意形成等に時間を要し、復興事業の着手に遅れが生じてしまうおそれがあるほか、短期間に復興まちづくりの方向性を決定することから、中長期的なまちのあり方について十分な議論がなされず、望ましい都市が実現できないことが懸念されます。

こうしたことから、災害が起こる前から都市復興の計画内容について十分な検討を行い、都市復興の目標や方針等を事前に取りまとめておくなどの取組が求められており、国や都も取組を推進しています。

これらを踏まえ、ここでは近年における自然災害やそこから得られた教訓、国や都の動向など「事前都市復興」に関する基本認識を整理します。

1. 近年の自然災害の状況

近年、全国各地で自然災害が頻発化・激甚化しており、甚大な被害が発生しています。

<近年の自然災害の状況>



出典：国土交通省「近年の自然災害の発生状況（令和2年1月）」、「TEC-FORCE 災害時特設ページ」、内閣府 各防災情報、熊本県「平成28年熊本地震【被害概要版】（2016年10月11日改訂）」、厚真町観光協会「被災地ガイド」、長野市「令和元年東日本台風長野市災害記録誌（令和3年3月）」、石川県 HP 能登半島地震に関する情報より作成

2. 災害の教訓

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、津波の襲来により、人的被害や建物被害に加えライフラインの途絶など、沿岸部一帯の市街地など広大な地域に深刻な被害をもたらしました。

震災直後の厳しい状況下で復興計画の検討・策定が行われましたが、離散した被災者の合意形成や事業規模の設定、さらには、事業の進捗と人々の生活再建の時間軸の違いによる人口流出等多くの課題や教訓を残しました。

こうした過去の教訓から、円滑かつ迅速な復興まちづくりを推進していくためには、改めて事前都市復興の取組が重要であると認識されました。

<東日本大震災から読み取る事前都市復興の重要性>

東日本大震災による津波被害からの復興まちづくりを検証し、その教訓を地方公共団体向けのガイダンスとして取りまとめた「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（平成28年5月 国土交通省）」等において、復興まちづくりにおける特徴的な課題と教訓が整理されており、そこから事前都市復興の重要性を読み取ることができます。

調査段階

- 被災者への意向調査は、**生活再建のプロセスに応じた適切なタイミング**で十分な情報を提供し、個別面談等により、世帯単位ではなく一人一人の意向を把握することが重要
- **被災者の意向変化を前提とした柔軟な事業の取組**が必要
- 自治体職員の人材が不足し、復興事業の円滑な実施に大きな影響が生じた
- 生業である産業の復興が遅れ、**事業の縮小・廃業**を余儀なくされた 等

計画段階

- 事業規模は、**将来的な人口減少のトレンドを踏まえた、持続可能な規模**とする必要がある
- **土地利用ニーズや持続可能性を考慮した事業の運用**が必要
- 行政の復興方針がなかなか定まらず、**住民や労働者の流出**が進んだ
- 行政主導による復興計画となったため、市民意向を反映しきれなかった
- 事業終了後も**エリアマネジメント**→用語解説を継続する取組が有効 等

事業実施段階

- 復興市街地の形成にあたり、**用地確保や地権者合意形成が難航**した
- 仮設住宅入居が計画的に行えず、地域コミュニティの崩壊につながった
- 行政間及び関係機関との連携・調整不足により、**復興事業が遅れた**
- **事前の地域コミュニティの醸成が早期の復興につながった**
- **地域の災害の歴史を後世へ伝えておくことが災害発生時の人的被害の抑制につながった** 等

<<事前都市復興の重要性>>

- **事前に備えていないことを被災時に実施することは困難**
- **まちの将来像を平時から真摯に検討しておくことが、被災時の復興計画の素地となり得る**
- **大規模災害が起こる前に基礎情報の収集・分析をし、被災後のまちづくりを考えながら、持続可能なまちづくりの検討をしっかりと進めることが、円滑かつ適切な復興につながる**

参考：国土交通省「津波被害からの復興まちづくりガイダンス（平成28年5月）」より作成

第1
事前都市復興の
考え方について

第2
事前都市復興に
関する基本認識

第3
町田市の
災害リスク

第4
事前都市復興
基本方針

第5
都市復興の
プロセス

第6
平時の備え

用語解説



気仙沼階上杉ノ下地区での小集団自力再建まちづくり

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授
市古 太郎

三陸沿岸地域に位置する宮城県気仙沼市は、中心市街地および沿岸集落で甚大な津波被害に見舞われました。その中でも、気仙沼湾湾口にある階上杉ノ下集落は、死者93名（従前集落人口約300名。死亡率約3割）、集落内の全住家が全壊被災し、住まいおよび集落の移転再建を余儀なくされました。

<住まい再建事業の概要>

東日本大震災での津波被災からの住まい再建は、個別移転（がけ地近接等危険住宅移転事業→用語解説）、集団移転（防災集団移転促進事業→用語解説）、現地盛土→用語解説再建（土地区画整理事業→用語解説）および災害公営住宅→用語解説に大別されます（他に、現地修理再建した世帯もあります）。杉ノ下集落では、現地盛土再建以外の選択肢が2012年1月説明会で市役所から提示され、杉ノ下集落被災世帯を主対象とした集団移転事業が3地区、実施されることになりました。3地区のうち最も元の集落に近い5世帯が参加した地区では、移転先土地探し、参加世帯募集、気仙沼市への申請、高台造成地デザイン、造成宅地への入居者割当て、入居後の緑地管理など、いわば小集団自力再建と呼ばれる取組がされました。5世帯は防災集団移転事業要件にある最低世帯数であり、かつ専門家支援と造成事業主体である行政との調整を重ねながら、被災者が住まい再建の主体となって取り組んだ事例と言えます。

その復興プロセスは「専門家連携近隣集団方式」とも表現されます。それは2011年8月に被災地外の民間支援団体と市内の医療保健ケースワーカーで生活再建支援を進める特定NPO→用語解説法人が設立され、NPO理事の地域保健専門家、建築士、まちづくり専門家の3者が連携して、被災リーダーからの「少しでも元の集落に近い場所に再建したい」という相談に応じ、参加世帯が集まり、市役所との調整を進めていった営みでした。また被災者が新しい移転地での生活に少しでも満足がいくよう、模型を使ったまちなみデザイン検討や現地でロープを用いた敷地検討ワークショップ等を通して、地形や日照条件、また風景との関係を理解しながら集団での住宅再建を進めました。



模型を使った住まい再建デザインワーク
(復興デザインゲーム)



デザインした敷地割をロープを張って確認
(地縄張りワークショップ)

再建プロセスは、Ⅰ期：再建方針策定期（2012年1月から2013年3月）、Ⅱ期：基本計画策定期（2013年4月から2014年2月まで）、Ⅲ期：施設詳細計画検討期（2014年3月から2015年11月まで）、Ⅳ期：活用・住みこなし期（2015年12月から現在）に区分されます。その詳細は参考文献1）に記載されています。

<本市が学ぶべき点>

気仙沼市杉ノ下集落では、被災者が主体となり、行政と専門家と協働しながら防災集団移転事業を申請し、申請後もデザインワークショップを通してまちづくり提案をまとめ、高台住宅地に移転再建した事例です。そこからの教訓としては、①被災者中心原理に基づく専門家も加わった復興まちづくり主体の形成、②空間デザインゲームなど平常時の「参加のまちづくり」手法の活用、③緑地や広場、集会所など、小さな「みんなの空間づくり」がもつインパクト、の3点が指摘できます。復興事業主体は行政ですが、地域回復の主役は住民であり、伴走型支援を行う専門家の力も借りながら、地域協働復興で取り組む意義を示していると言えます。

参考文献：

- 1) 市古太郎(2017)寄りそうプランニング 気仙沼杉の下集落での住まい再建支援活動から、復興(19号) Vol.8, No.1, pp.28-35, 2017/7月

第1
事前都市復興の
考え方について

第2
事前都市復興に
関する基本認識

第3
町田市の
災害リスク

第4
事前都市復興
基本方針

第5
都市復興の
プロセス

第6
平時の備え

用語解説

3. 国・都・他自治体の動き

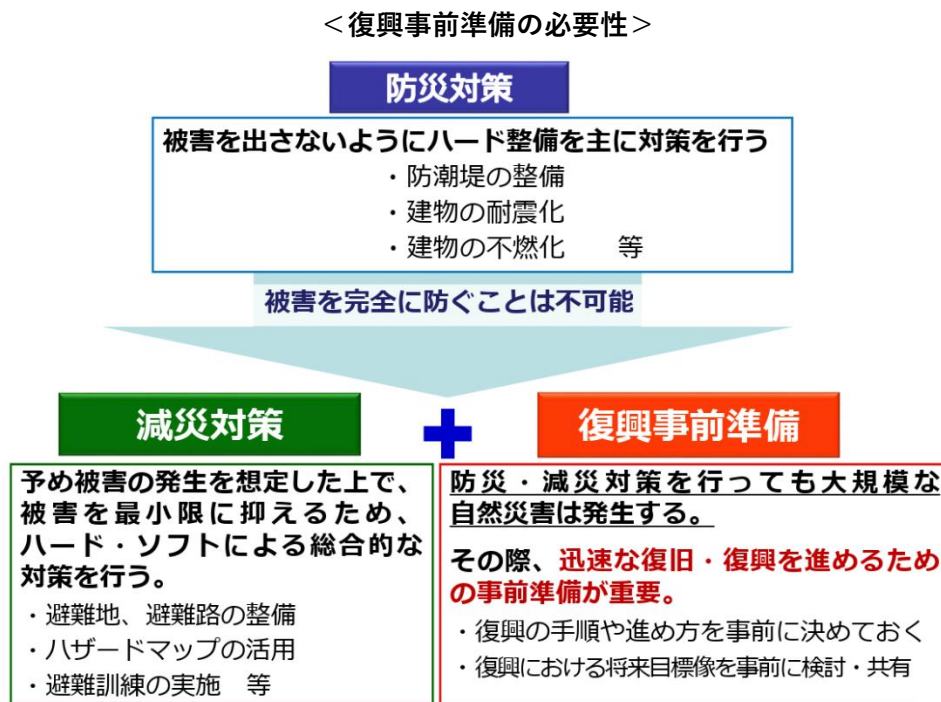
国や都においては、事前都市復興を進めるための手引きやガイドラインの公表及び情報交換のための連絡会などが実施されており、先進的な自治体では市民への普及啓発活動や地区での訓練などの様々な取組が進められています。本市もこうした動きを捉え、全市的な取組及び地域単位での取組を推進していくことが求められます。

(1) 国の動き

国は、頻発化・激甚化する自然災害に的確に対応するため、災害リスクの高いエリアからの移転促進など、防災・減災に向けた強靱なまちづくりを強力に推進しています。

特に、防災・減災対策を講じても自然災害は防ぎきれない場合があることから、被災後、迅速な復旧・復興を実現するための「事前準備」が重要とし、事前の検討・準備を各自治体に対して促しています。

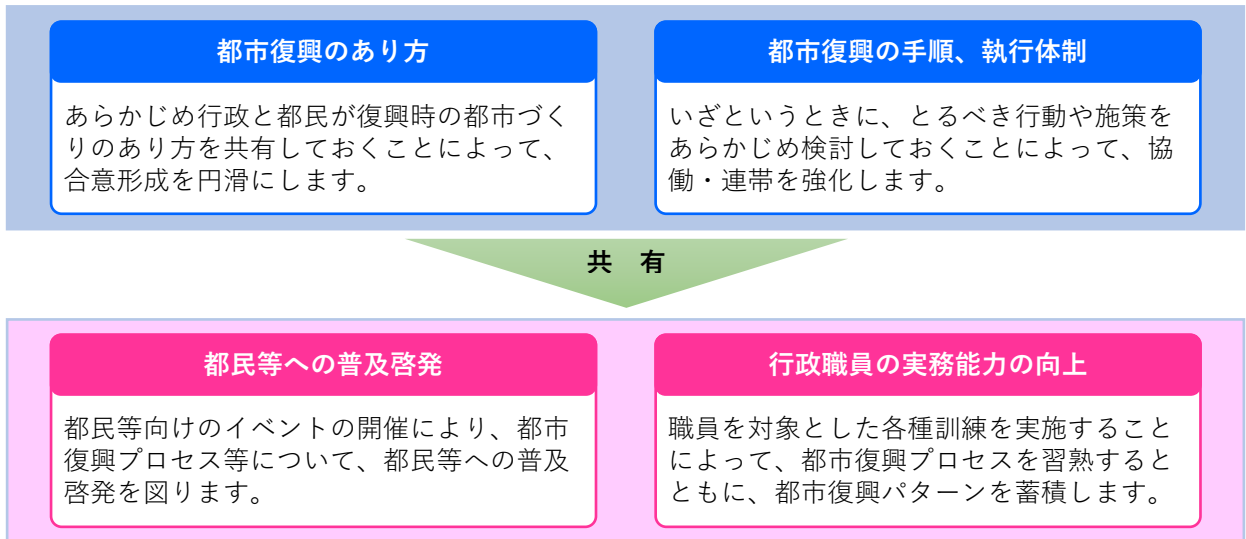
自治体が被災後に早期かつ確に復興まちづくり計画を策定できるよう、平時から復興まちづくりのための準備をする“復興事前準備→用語解説”の取組を推進するため、2018年7月に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を策定、2023年7月に「復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」を策定しました。



出典：国土交通省「復興まちづくりのための事前準備について_復興事前準備の必要性（令和3年7月）」

(2) 都の動き

都は、首都直下地震等により被災した場合に、迅速かつ計画的な都市復興を実現できるよう、都市復興のあり方や手順、執行体制をあらかじめ検討し、都民や区市町村職員等と共有を図る取組として「都市の事前復興→用語解説」を推進しています。



出典：東京都「首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組」

首都直下地震等の被災時における迅速かつ計画的な都市復興に向け、あらかじめ都民と行政が震災復興時の都市づくりのあり方を共有しておくため、2001年に「震災復興ランドデザイン」を策定するとともに、具体的な都市復興の手順等を「東京都震災復興マニュアル」で定め、区市町村に地域状況に見合ったマニュアルの策定を推進しています。このほか、都と区市町村の連携強化を図るため、1998年から都市復興訓練を毎年度継続的に実施しています。



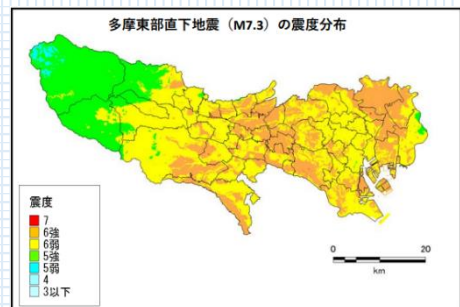
出典：東京都「都市復興訓練」

2023年は関東大震災から100年を契機とした「復興まちづくり～100年先も安心を目指して～」として、防災都市づくりに向けた都民への周知や復興小公園→用語解説の再生などにも力を入れています。

コラム

◆◆◆ 首都直下地震等による東京の被害想定 ◆◆◆

事前都市復興に関連する取組として、2022年5月に「首都直下地震等による東京の被害想定 報告書」が都から公表されました。新たな被害想定では、近年の建物耐震化・不燃化の進展や最新の科学的知見などを踏まえ、東京都内における震度分布→用語解説や被害想定が10年ぶりに更新されました。



(3) 他自治体の動き

事前都市復興に関する取組に積極的な自治体では、事前都市復興に関する計画の策定や被災後の地域との円滑な合意形成に向けた訓練などに力を入れています。

ア 東京都葛飾区

葛飾区では、震災後の迅速かつ円滑な復興まちづくりにつなげることを目的として、「震災復興まちづくり訓練」を区内各地域で実施しています。「震災復興まちづくり訓練」では、復興の主体となる住民・行政が、被害を想定して復興過程を模擬体験し、震災前に地域にあわせた復興まちづくりの進め方と計画づくりを考え、復興の手順や復興まちづくり計画などを取りまとめています。訓練は継続的に行われており、これまで区内の10地区が訓練に参加しています。

<訓練による成果>



出典：葛飾区「南綾瀬地区震災復興の進め方（令和4年度）」

<過去の訓練実施地区>

1. 新小岩地区（平成16年度）
2. 堀切地区（平成20年度）
3. 東金町地区（平成26年度）
4. 東四つ木地区（平成28年度）
5. 奥戸地区（平成29年度）
6. 新宿地区（平成30年度）
7. お花茶屋地区（令和2年度）
8. 水元地区（令和3年度）
9. 南綾瀬地区（令和4年度）
10. 高砂地区（令和5年度）

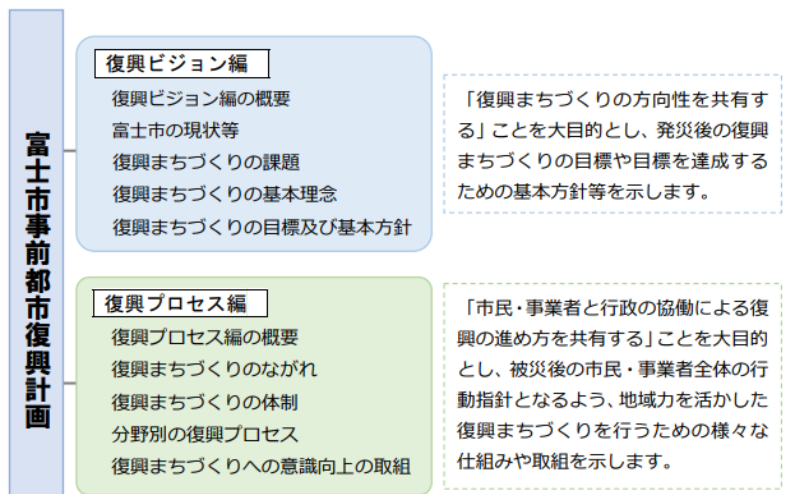
出典：葛飾区HP「震災復興まちづくり訓練について」

イ 静岡県富士市

富士市では、発生リスクがある南海トラフ巨大地震による被害を想定し、発災後、迅速かつ着実に復興できるよう、平常時から復興の方向性や進め方を定めた「富士市事前都市復興計画（平成28年3月）」を策定しています。

計画は市民・事業者・行政が復興まちづくりの方向性を共有する「復興ビジョン編」と復興の進め方を示す「復興プロセス編」で構成され、発災後に策定する「復興計画」の考え方をまとめています。

<富士市事前都市復興計画の構成>



出典：富士市「富士市事前都市復興計画（平成28年3月）」