

# 第 5

## 都市復興のプロセス

# 第5 都市復興のプロセス

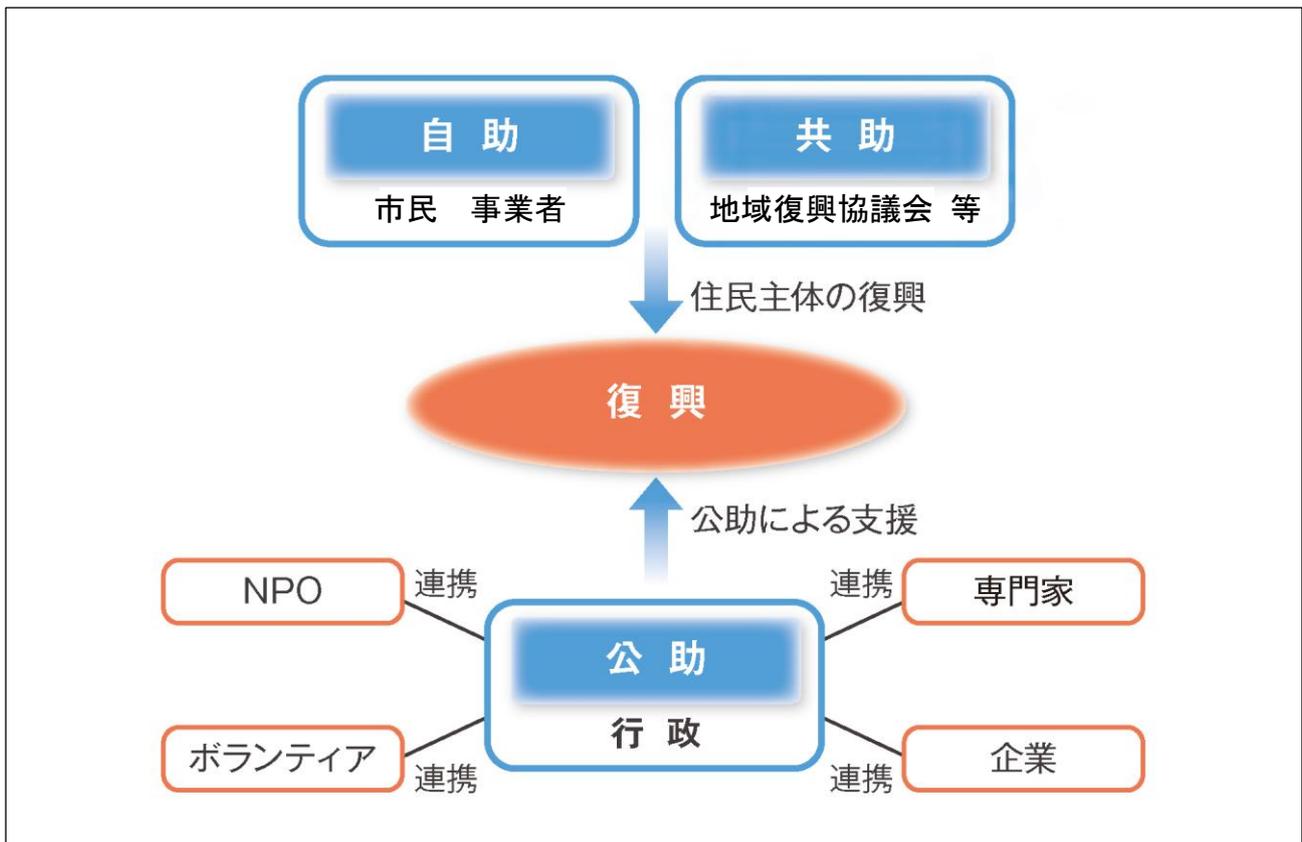
ここでは、被災後の都市復興を進めていくための体制や役割分担、取組の流れについて整理します。

## 1. 都市復興の体制

復興を進めるためには、まず被災者自らによる取組（自助）が基本となります。しかし、被害規模が大きくなるにつれて、個人の力では解決が困難になるため、地域力を活かした助け合い（共助）やNPO、ボランティア、専門家、企業等との連携、行政等による公的支援（公助）を組み合わせた協働による復興体制が求められます。

自助・共助・公助が一体となった都市復興が進められるよう、行政はNPOやボランティア等と連携をして都市復興を支援していきます。

### <住民主体の復興と公助による支援>



出典：東京都「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編（平成28年3月）」より作成

### コラム

**自助**：自分自身や家族ができること。

- \* 自宅などの耐震、不燃化
- \* 自宅などの修繕
- \* 生活の再建 など

### 「自助」「共助」「公助」

**共助**：地域で助け合っていること。

- \* 町内会・自治会、ご近所主体でのまちづくり
- \* 協定などによる建築制限やルールづくり など

**公助**：行政が行う、支援すること。

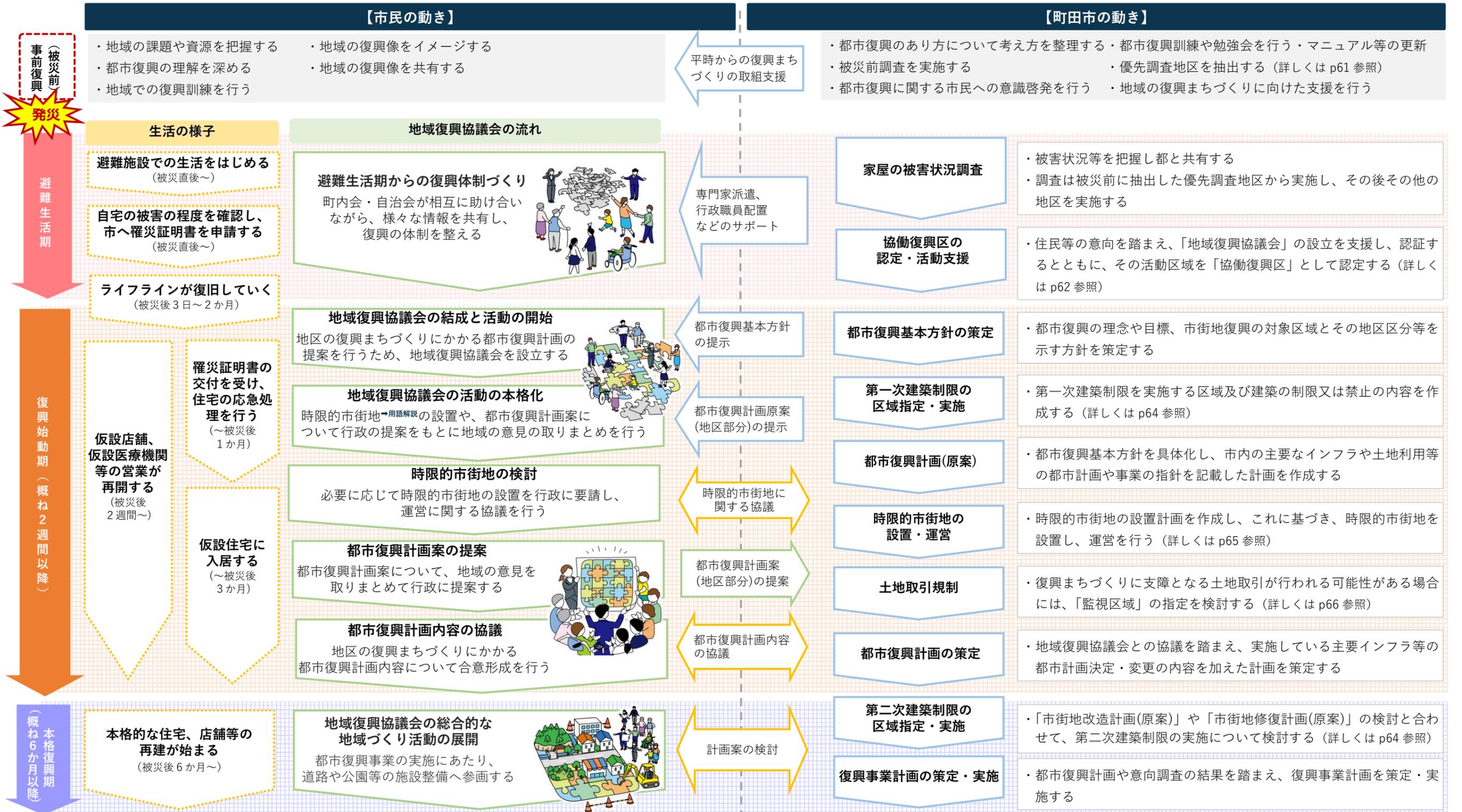
- \* 被災状況や復旧、復興に関する情報提供
- \* 道路などの都市基盤施設の整備を伴うまちづくり など

## 2. 都市復興の流れ

都市復興は、市民と行政が互いに協力しながら復興に取り組んでいきます。被災直後の避難生活期、復興まちづくりの検討を始める復興始動期（概ね2週間以降）、復興事業を実施する本格復興期（概ね6か月以降）の各段階において、市民及び行政の動きも変化していきます。

本市では、被害の状況を知り復興の体制を作るため、家屋の被害状況調査の実施や都市復興の基本的な方針をまとめた「都市復興基本方針」の作成、無秩序な建築の制限を行う建築制限、具体的な復興の取組をまとめた「都市復興計画」の策定等を行います。市民は、これらを進めていくにあたり「地域復興協議会」を設立し、行政との協働により復興まちづくりを進めていきます。

### <地域協働による復興まちづくりの流れ>

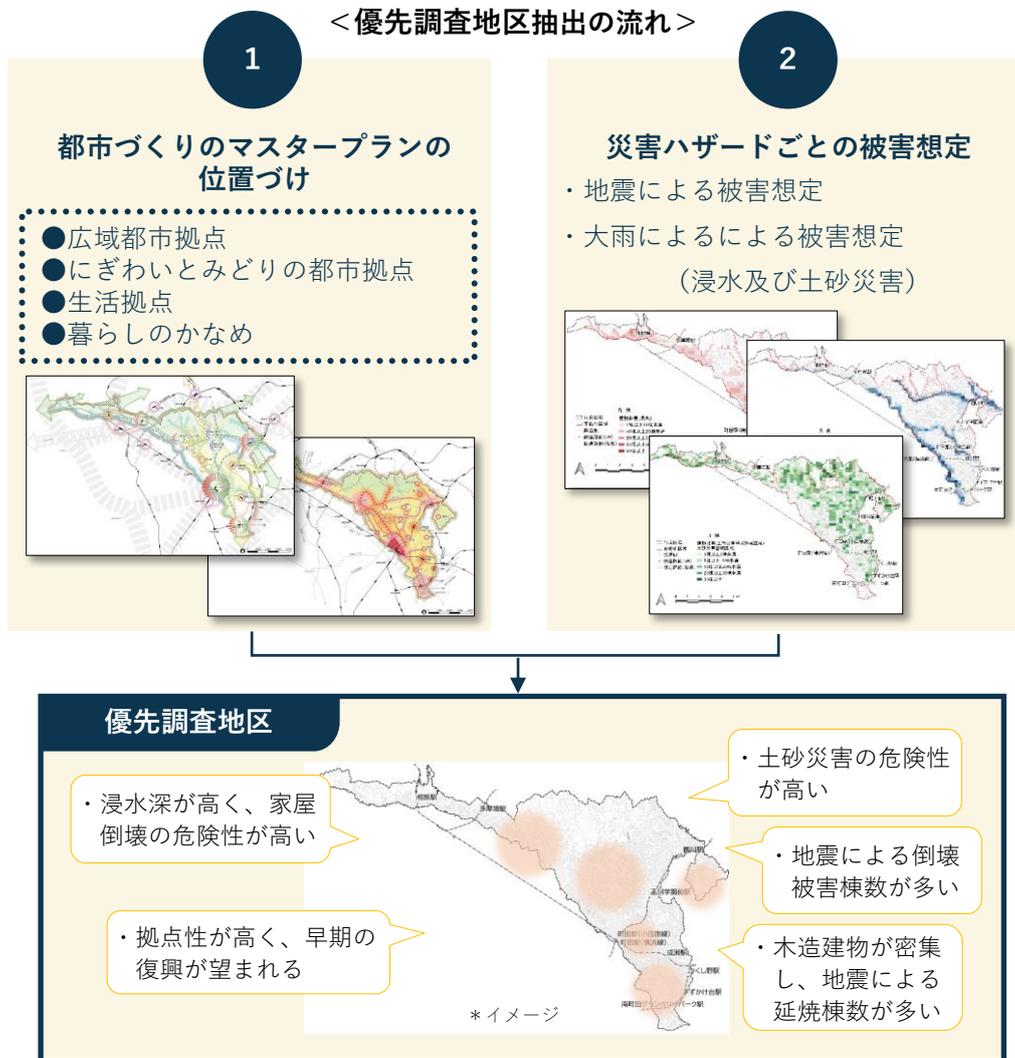


第1 事前都市復興の考え方について  
第2 事前都市復興の基本認識  
第3 町田市の災害リスク  
第4 事前都市復興の基本方針  
第5 都市復興のプロセス  
第6 平時の備え  
用語解説



## (1) 優先調査地区

発災後、円滑に市街地復興の対象区域等を示すためには、迅速に被害状況の調査を実施する必要があります。しかし、被災直後には人員不足や停電などにより調査準備が整いつらい状況も想定されることから、効率的な被害調査実施に向けた事前の備えとして、被災した場合に市街地復興の可能性がある地区を「優先調査地区」としてあらかじめ抽出します。



本市の優先調査地区は、都市づくりのマスタープランの位置づけや災害ハザードごとの被害想定等により抽出し、大規模な災害が発生した場合は、発災後10日以内に優先調査地区の調査を行い、1か月以内にその他の地区の調査を実施します。

駅周辺や生活の拠点は早期復興が求められることから、市街地再開発事業などの面整備を想定しつつ、家屋被害のほか、広域交通・物資運送のための道路の状況や駅周辺の歩行者空間への被害についても広く調査を行う必要があります。

また、道路や活動空間が不足しているなどの都市基盤施設の整備水準が低い場所についても、復興事業による整備の必要性を判断するために、家屋被害のみならず道路の状況などについても調査を行う必要があります。

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

## (2) 地域復興協議会

被災時に地域コミュニティが果たす役割は大きく、地域の合意形成を図りながら、地域特性に応じた復興まちづくりを行う必要があります。

本市は、被災地域の地域住民等が主体的に参画し、地域力を活かした核となる組織「地域復興協議会」の設立を支援し、組織からの申請に応じて市が認証するとともに、その活動区域を「協働復興区」として認定し、地域協働による復興まちづくりを進めています。

地域復興協議会の設立には、町内会や自治会等の既存の地元組織等を活用することが考えられ、地区協議会を中心に、町内会・自治会の役員や消防団、地元事業者等から構成することを想定しています。地域復興協議会において協議した結果等は、広報等の発行により、地域へ発信していきます。

### 地域復興協議会 の活動内容

- ①地域の課題解決に向けて、地域の实情に応じたまちづくり
- ②建物の建て方や地域環境保全に関するルールづくりや協定締結の活動
- ③地域の課題にきめ細かく対応するための事業や施設の管理・運営
- ④コミュニティビジネスとして取り組む、地域課題に対応するための事業



## 住民の手による復興計画

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 助教  
益邑 明伸

岩手県大槌町の赤浜地区は、2011年3月11日の津波により、住民の約1割の方が亡くなり、多くの家屋が破壊されました。この地区は、津波を防ぐための防潮堤の高さを、被災後に県が示した被災前より8m高い高さではなく被災前の高さで再建することを決めた集落です。

この地区では、体育館での避難生活を続けながら、2011年7月頃から、地区の住民有志が、地区の将来像を、行政の検討とは別に考え始めていました。大学研究室が作った地形の模型を、紙粘土や色紙を使って加工していきながら、新しい地区の姿を検討していました。10月には、地区の復興計画案と模型を町長に提出しました。防潮堤は被災前と同じ高さにしたまま、住宅地を嵩上げする案でした。高い防潮堤があると津波が見えなくなり被害が広がる、という被災の経験則をもとに考え抜いた、津波に対する安全性を重視した計画案でした。



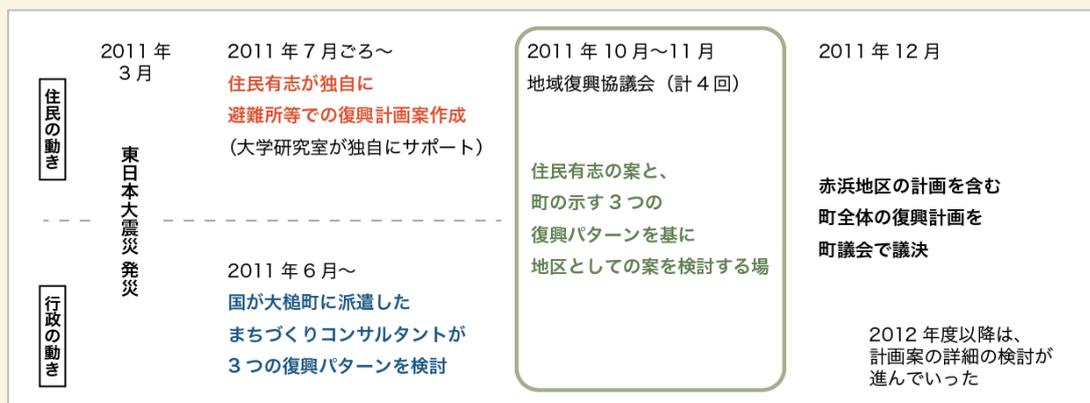
住民の手で加工された、住民有志による提案内容を示す模型

一方、大槌町は、住民とは別に3つの復興パターンを検討していました。同時に、地区ごとの住民の意思を尊重する姿勢もありました。地区ごとに「地域復興協議会」を設置することで、住民の意見を復興計画に反映される仕組みを作りました。

赤浜地区の地域復興協議会の第1回、第2回は2011年10月に開かれました。まず、地区の住民の前で、住民有志の案が説明されました。町からも3つの復興パターンが説明されましたが、そのうちの1案が、住民有志の案に近いものでした。11月末には、住民有志の案をベースにした案が地区住民によって承認され、町議会を経て赤浜地区の基本計画となりました。2012年度以降はこの基本計画を実現させるよう、住民の意向調査や関係機関との調整等が重ねられました。



2011年10月の体育館で模型を囲んで開催された地域復興協議会の様子



赤浜地区では、国や自治体の方針、政策に先立って、住民の有志自ら復興計画案を話し合い始めました。その結果、地区の基本となる考え方について議論を重ねることができました。一方で、復興計画案を地区全体で共有しながらまとめていくには、当時は地区の自治会がなかったために、町が立ち上げた地域復興協議会の場が重要でした。

赤浜地区では、様々な条件が重なって、被災後に住民が主体の計画づくりを進めることができました。しかし、被災後の落ち着いた時期にできることには限界もあります。被災直後は、話し合いの場では津波への安全性が強く意識されましたが、徐々に安全性と日常の利便性等とのバランスも意識されるようになっていきました。

今お住まいの地区についても、地区全体で話し合える仕組み(話し合いの場など)を被災前に作っておくこと、また、地区の魅力や改善したいところについて被災前に考えておくことで、災害が起きた後の地区の復興の話し合いをスムーズに始める後押しになります。

参考文献：『津波被災集落の復興検証：プランナーが振り返る大槌町赤浜の復興』（窪田 亜矢，黒瀬 武史，上條 慎司，萩原 拓也，田中 暁子，益邑 明伸，新妻 直人，萌文社，2018年11月）

画像出典：大槌町震災アーカイブ（いずれも大槌町撮影）

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) 建築制限

市街地復興の対象区域において、無秩序な市街地形成が進むと健全な都市復興の妨げとなるため、必要に応じて建築行為等を制限します。

建築制限には『第一次建築制限』『第二次建築制限』があり、段階に応じて実施の有無を検討します。

第一次建築制限	
根拠法	建築基準法
実施の基準	家屋被害状況調査による大被害地区（概ね被害率 80%以上の街区が連担した地区）を基本に、復興事業を見通して合理的な区域を対象とし、建築行為により復興まちづくり上支障となる可能性がある場合に、建築行為を制限する。
制限期間	2週間～1か月 (最大2か月まで延長)

発災から2週間以内

第二次建築制限	
根拠法	被災市街地復興特別措置法、都市計画法
実施の基準	第一次建築制限期間内に復興都市計画の決定に至らず、さらに検討が必要な区域を対象とする。 第一次建築制限と異なり、建築行為等の制限に加え、土地の形質の変更の制限や市街地開発事業等・住宅供給等の特例を受ける。
制限期間	2か月～2年以内

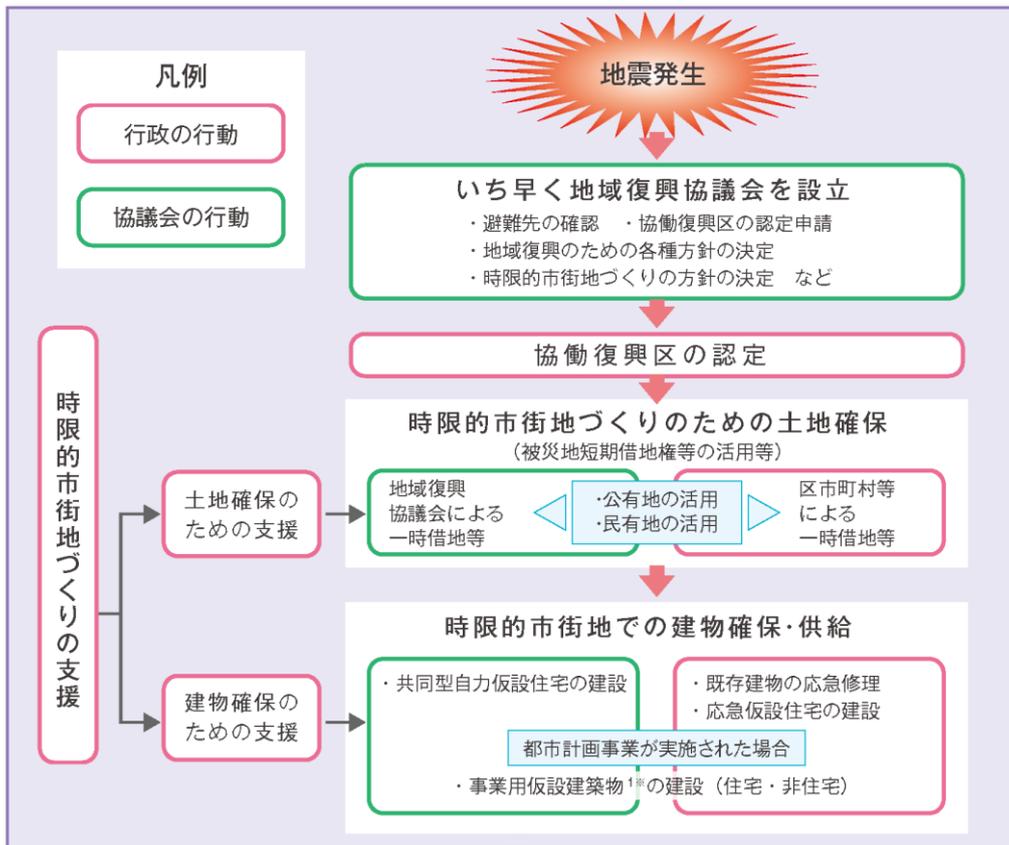
発災から2か月以内

#### (4) 時限的市街地

市街地復興の対象区域において、本格的な復興まで区域内地権者の継続的な生活を支える場として、被災宅地等を活用して、住宅、店舗、事務所、集会所などの仮設建築物や残存する建物やオープンスペースなどによって構成する『時限的市街地』の設置を検討します。

時限的市街地づくりは行政だけでなく、地域復興協議会と連携して行います。地域復興協議会には、仮設建築物づくりの方針決定や、被災者の居住継続意向の確認、応急仮設住宅の建設要請などの活動が期待されます。

#### <時限的市街地づくりの仕組み>



出典：東京都「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編（平成28年3月修正）」

#### コラム

#### ◆◆◆◆ 時限的市街地の例 ◆◆◆◆

大きな揺れや津波・火災などにより、大規模な被害を受けた東日本大震災では、県や市町村による建設のほか、民間事業者等により「仮設住宅」や「仮設商店街」の用地確保や建築物の建設が行われました。

<地元業者が施行した仮設住宅>



<市と商工会議所が設置した仮設商店街>



出典：国土交通省「東日本大震災における応急仮設住宅の建設事例（平成23年10月）」  
石巻市「東日本大震災 石巻市のあゆみ（平成29年3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

## (5) 土地取引規制

大規模な復興を予定している地区では、地区状況によって地価の急激な上昇のおそれがあり、投機的な土地取引等が行われ、復興まちづくりのための土地の確保に支障となるおそれがあります。

そのため、土地取引の規制が必要な場合に、国土利用計画法第二十七条の六第一項の規定に基づく、監視区域の指定を検討します。

### 国土利用計画法 第二十七条の六第一項（抜粋）

地価が急激に上昇し、又は上昇するおそれがあり、これによって適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがあると認められる区域（第十二条第一項の規定により規制区域として指定された区域を除く。）を、期間を定めて、監視区域として指定することができる。