

東京大学 復興デザイン学2016
首都直下地震に備える事前復興
 ～阪神大震災で生まれ、東日本大震災で羽ばたく～

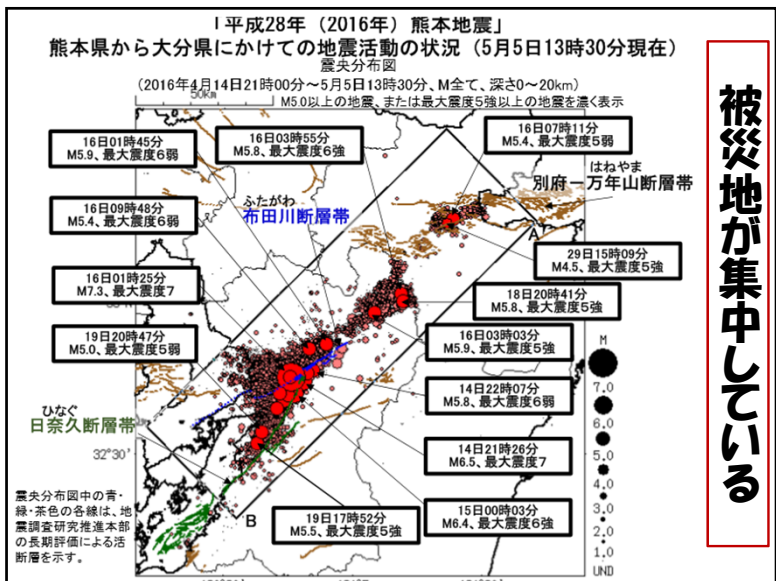
 2016年6月6日
 明治大学・危機管理研究センター・特任教授
中林一樹
 なかばやし いつき

1. 震度7の地震が示す 日本の地震災害の特徴と課題

- **阪神・淡路大震災** <都市直下災害>
 - 都市施設・建物の震動災害で圧死者、地震火災は軽微
- **新潟県中越地震** <高齢社会災害>
 - 日本の国土の70%を占める農山村地域の被災
 - (超)高齢社会の震災、震災関連死多発、孤立化する集落
- **平成28年・熊本地震** <余震多発の直下災害>
 - 前震後の本震で圧死者、ライフライン被災で避難者多数
- **東日本大震災** <津波・広域巨大複合災害>
 - 海岸線34,000kmの島国日本の沿岸を襲った巨大津波災害

阪神・淡路大震災以降に発生した地震災害(2016. 5. 31)

| 発生日 | 地震 | M | 震度 | 死者・不明者 (関連死) | 負傷者 | 全壊全焼 | 半壊 |
|-------------------|------------------|------------|-------------|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| 1923.9.1 | 関東地震 | 7.9 | 6 | 105,000人 | 52,100人 | 615,000戸 | — |
| 1995.1.17 | 阪神・淡路大震災 | 7.3 | 7 | 5,502人 (932) | 43,792人 | 111,941棟 | 144,274棟 |
| 2000.10.6 | 鳥取県西部地震 | 7.3 | 6強 | 0人 | 182人 | 434棟 | 3,094棟 |
| 2001.3.24 | 芸予地震 | 6.7 | 6弱 | 2人 | 287人 | 69棟 | 749棟 |
| 2003.7.26 | 宮城県北部地震 | 6.4 | 6弱 | 0人 | 677人 | 1,276棟 | 3,809棟 |
| 2003.9.26 | 十勝沖地震 | 8.0 | 6強 | 2人 | 849人 | 116棟 | 368棟 |
| 2004.10.23 | 新潟県中越地震 | 6.8 | 7 | 15人 (53人) | 4,805人 | 3,184棟 | 13,810棟 |
| 2005.3.20 | 福岡西方沖地震 | 7.0 | 6弱 | 1人 | 1,204人 | 144棟 | 353棟 |
| 2007.3.25 | 能登半島地震 | 6.9 | 6強 | 1人 | 356人 | 686棟 | 1,740棟 |
| 2007.7.16 | 新潟県中越沖地震 | 6.8 | 6強 | 15人 | 2,346人 | 1,331棟 | 5,709棟 |
| 2008.6.14 | 岩手・宮城内陸地震 | 7.2 | 6強 | 23人 | 426人 | 34棟 | 146棟 |
| 2008.7.24 | 岩手県北部の地震 | 6.8 | 6弱 | 1人 | 211人 | 1棟 | 0棟 |
| 2011.3.11 | 東日本大震災 | 9.0 | 7 | 18,603人 (3,407人) | 6,220人 | 121,809棟 | 278,496棟 |
| 2014.11.22 | 長野・神城断層地震 | 6.7 | 6弱 | 0人 | 46人 | 81棟 | 172棟 |
| 2016.4.16 | 平成28年熊本地震 | 7.3 | 7(2) | 50人(20) | 1,663人 | 6,990棟 | 20,219棟 |



震度7の四大震災の被害状況

| | 阪神・淡路 | 新潟県中越 | 東日本 | 熊本 |
|------|-----------|------------|-----------|-----------|
| 発生日 | 1995.1.17 | 2004.10.23 | 2011.3.11 | 2016.4.16 |
| M | M7.3 | M6.8 | M9.0 | M7.3 |
| 最大震度 | 震度7 | 震度7 | 震度7 | 震度7 |
| 全壊全焼 | 111,941 | 3,184 | 121,809 | 6,990 |
| 半壊 | 144,274 | 13,610 | 278,496 | 20,219 |
| 直接死者 | 5,502 | 16 | 18,603 | 50 |
| 関連死者 | 932 | 52 | 3,407 | 20 |
| 負傷者 | 43,792 | 4,806 | 6,220 | 1,663 |

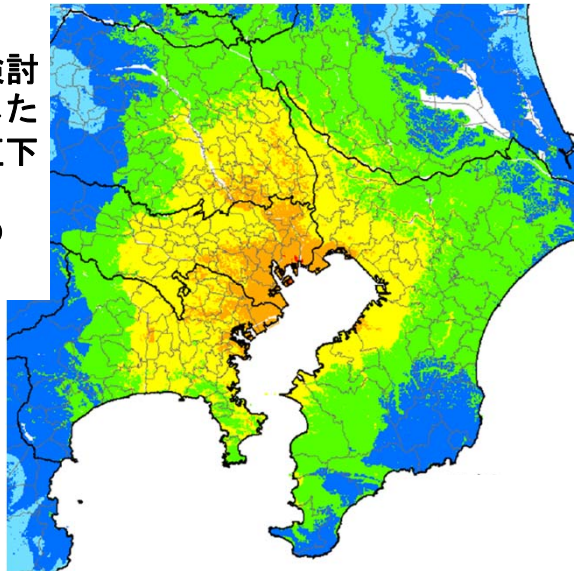
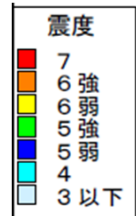
☆被害は「平成23年東北地方太平洋沖地震(総務省消防庁第153報:2016.3.8)」と「東日本大震災における震災関連死の死者通(内閣府:2015年9月30日)」及び「熊本地震は、総務庁消防庁「熊本県熊本地方を震源とする地震(第56報:2016.5.27)」による。

2. 切迫している首都直下地震!

- 東日本大震災の余震によって、地震が三倍にも発生している首都圏
- とくに、「茨城沖」、「千葉沖」で多発している。
- 一都七県の首都圏内で、M7.0の地震が発生する確率は、4年間で70%(平田直2012)
- 都心直撃の地震が起きる確率は、4年間で15%とも?(東大:加藤孝明2013)

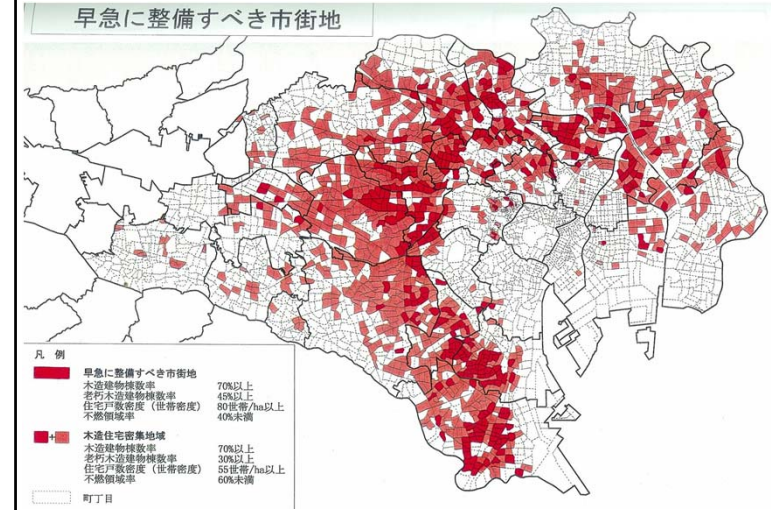
★やはり、明日起きても「想定外」ではない!

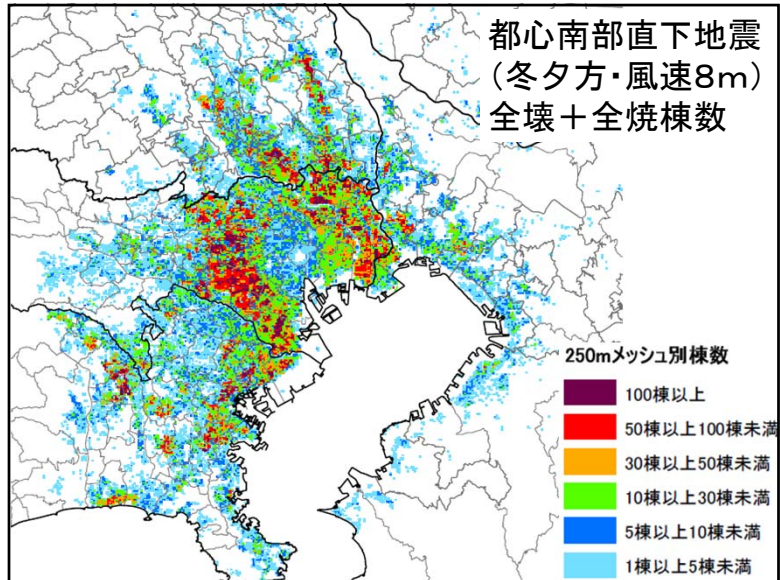
政府が
災害対策検討
の対象とした
都心南部直下
地震の
想定震度の
分布



地震災害に脆弱な木造密集市街地

早急に整備すべき市街地





都心南部直下地震(2013内閣府)と
東京湾北部地震(2012東京都)

| 想定項目 | 都心南部直下地震 | | 東京湾北部地震 | |
|------|--------------|----------|----------|---------|
| | 全域分 | 東京都分 | 東京都分 | |
| 建物 | 現存木造棟数 | 10,553千棟 | 1,853千棟 | 2,011千棟 |
| | 現存非木造棟数 | 3,944千棟 | 757千棟 | 815千棟 |
| | 合計現存建物棟数 | 14,497千棟 | 2,610千棟 | 2,826千棟 |
| | 震度6弱以上暴露建物 | 6,710千棟 | 2,475千棟 | — |
| | 全壊棟数 | 198千棟 | 112千棟 | 116千棟 |
| | 焼失棟数 | 412千棟 | 221千棟 | 201千棟 |
| | 合計全損棟数 | 610千棟 | 333千棟 | 317千棟 |
| 人口 | 現存深夜人口 | 4,722万人 | 1,313万人 | 1,313万人 |
| | 現存昼間人口 | 4,688万人 | 1,622万人 | 1,495万人 |
| | 現存夕刻人口 | 4,664万人 | 1,573万人 | — |
| | 震度6弱以上暴露深夜人口 | 2,970万人 | 1,272万人 | — |
| | 死者数 | 16~23千人 | 8.9~13千人 | 9.6千人 |

東京湾北部地震(2012:M7.3・18時・風速8m)
倒壊と焼失で1万棟を超える11区

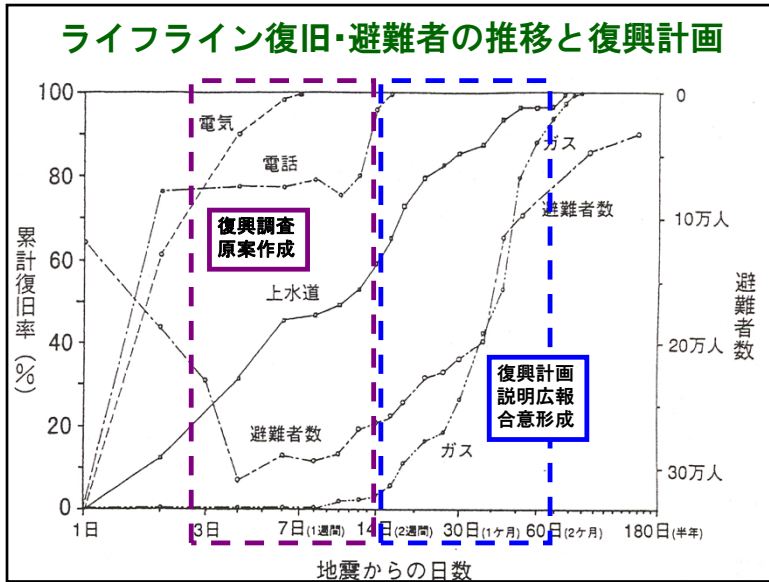
| 区名 | 全棟数 | 全壊棟数 | 焼失棟数 | 全壊・焼失 | 全損比 |
|-----|---------|--------|--------|--------|-------|
| 大田 | 144,180 | 11,108 | 29,792 | 40,900 | 28.4% |
| 杉並 | 123,213 | 3,692 | 22,339 | 28,272 | 22.9% |
| 世田谷 | 185,645 | 6,074 | 21,727 | 27,801 | 15.0% |
| 品川 | 76,301 | 5,281 | 20,095 | 25,376 | 33.2% |
| 足立 | 143,327 | 10,082 | 15,007 | 25,089 | 17.6% |
| 江戸川 | 121,918 | 8,744 | 13,910 | 22,654 | 18.6% |
| 葛飾 | 106,784 | 7,446 | 10,362 | 17,808 | 16.7% |
| 墨田 | 57,870 | 9,902 | 7,755 | 17,657 | 30.5% |
| 目黒 | 64,485 | 2,538 | 10,795 | 13,333 | 20.7% |
| 荒川 | 38,521 | 7,217 | 4,492 | 11,709 | 30.4% |
| 江東 | 51,986 | 8,010 | 2,997 | 11,007 | 21.2% |

3. 阪神・淡路大震災の復興プロセス に学んだ「東京の事前復興対策」

● 阪神大震災の復興の取り組みは 震災直後から始まった

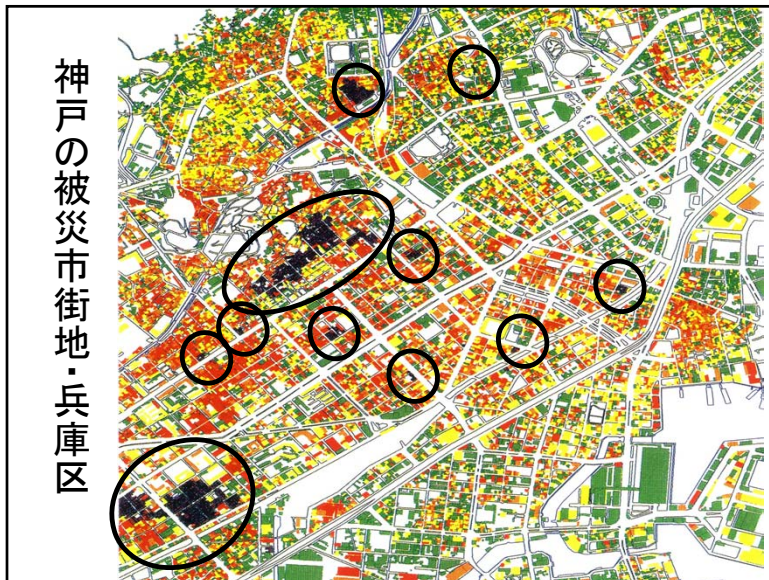
* 緊急期 (2日~1週間)

- ・被災者の救済需要が最大の期間である。
- ・避難所に多くの被災者が避難生活をしている時期であった。
- ・この期間に街区単位に「被災地の被害状況」を把握し、計画復興対策の必要性を判断した。
- ・1週間目に「復興対策体制」を構築し、2週間目に「都市復興の事業区域」を確定し、公表した。



復興の取り組みの判断のために 市職員が策定した被災図

(震災後3~5日に街区単位で被災調査を行い、作成した被災図。これに基づき、復興本部の立ち上げと、復興計画への取り組みが始まった。)



1/31 建築基準法「84条」建築制限区域

神戸市住宅局 都市計画局 平成7年2月5日

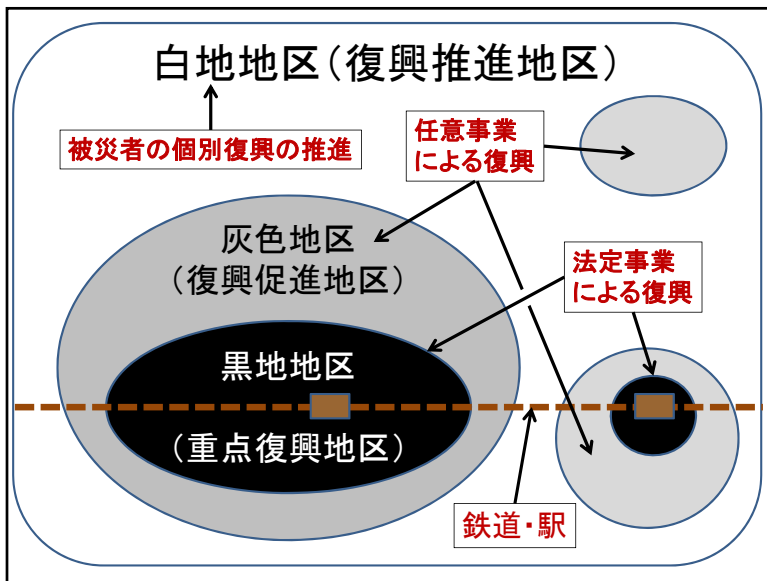
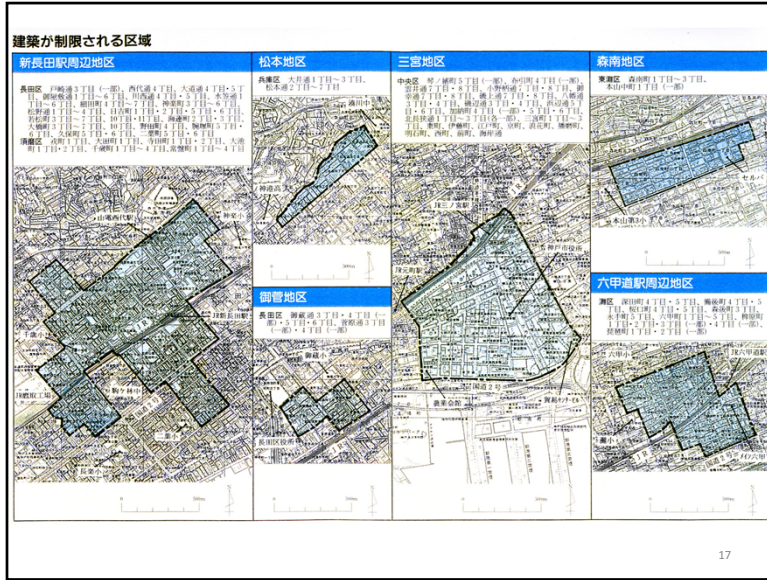
震災復興まちづくりニュース(第1号)

震災からの復興に向けて 建築が制限される区域が指定されました

神戸は、1月17日強明け前の地震によりたいへん被害を受けました。しかし、市民の皆さんは、再生に向けて歩き出されています。皆さんのこうした動きこそが、神戸の復興、復興へと美を結んでいくのです。こうした新しい街づくりを市民の皆さんと共に取り組むために、総合的な街路地、住宅の整備を行ううえで必要な区域については、一定期間、そこで建物を建てることを早急していただき、その間に皆さんと共に、災害に強い街づくり計画を定めていきたいと思います。

建築が制限される区域の指定
指定された区域はどこですか？
(高津地区) (六甲道駅周辺地区) (三宮地区) (本町地区) (御幸地区) (新長田駅周辺地区) (北山町地区)です。
詳しくは裏ページの図面をご覧ください。
どういった街づくり計画が予定されていますか？
城のまわりの街づくりが予定されています。そのための話し合いをこれから始めていただきます。
○土地区画整理事業が予定されている区域
(森山地区) (六甲道駅周辺地区) (本町地区) (御幸地区) (新長田駅周辺地区)
○市街地再開発事業が予定されている区域
(六甲道駅周辺地区) (新長田駅周辺地区) (地区計画が予定されている区域
(本町地区)
(御幸地区)
建物は全く建てられないのですか？
次のような建物は建てることができます。
①土階地までの木造、鉄骨造り、コンクリート造りなどの建築物
②応急仮設建築物、1車用仮設建築物など
いつまで制限するのですか？
平成7年3月1日までに完了し、さらに1か月延長する場合があります。

問い合わせは、まちづくり区域担当へ
電話 242-2131
場所 サンポーホール2階
(中央区浜通5丁目・貿易センタービルのお隣)
時間 午前10時～午後6時
(場合の異なる土・日曜日・祭日も行います)



- 阪神大震災の復興プロセスと都市復興過程
- ①発災～2週間：被害概況調査
 - ・復興対策本部の設置
 - ・84条建築制限区域の設定
 - ・復興基本方針の検討
 - ②2週間～2ヶ月：都市復興事業の概要決定
 - ・復興整備条例の公布
 - ・罹災証明の交付開始
 - ・生活支援策の提供(連続復興)
 - ・復興都市計画(特措法区域)の法決定
 - ③2ヶ月～3ヶ月：復興基本計画の策定開始
 - ④3ヶ月～6ヶ月：復興基本計画(住宅/都市/総合)決定
 - ⑤6ヶ月～1年間：復興事業計画の法決定・事業開始

復興都市計画は、被災者が避難所にいる時期 (応急対応期)に決定された

- ・建築基準法84条制限方式は、**制限期間2ヶ月以内の都市計画決定**を求める。行政的には、都市復興が先陣。
- ・被災者の状況からは、「生活」が先陣。そして、「住まい」、「仕事」、「まち」(都市)の復興を考える。
- ・しかし、復興都市計画にも「住民参加」が不可欠である。その住民の多くは「被災者」である。
- ・どのように被災者と事前協議をおこなったか。
 - ・被災現地で、計画の公開：**現地復興事務所**
 - ・復興のための住民組織：**まちづくり協議会**
 - ・計画決定後、事業決定に向けて計画内容の詰めをまちづくり協議会で展開：**2段階都市計画決定**

4. 首都だから震災復興も事前に取り組むべし

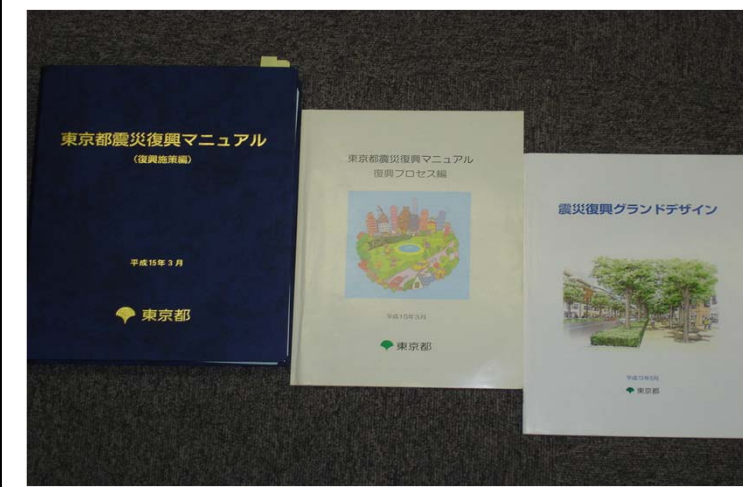
- ・阪神大震災を6倍ほど上回る首都直下地震の被害から、首都東京を阪神と同じタイムテーブルで復興していくには、迅速な地域協働復興が重要。
- ・発災直後から始まる都市復興の取り組みは、事前の準備が不可欠、というのが阪神大震災の教訓
- ・しかも「震災復興」は、都市復興・住宅復興から議論が始まるが、総合的な復興が必要。
- ・それは「被災者にとって、必要な震災復興」を目指さなければならないからである。
- ・しかも、「首都の復興の遅れ」は、国内のみならず、外国までさまざまに波及し、経済的な間接被害を拡大させるだろう。

想定外にも備える事前復興対策 ～五段階の事前復興計画の取り組み～

- (1) どのような復興を目指すのか
復興デザイン・ビジョン論：復興目標像づくり
・「震災復興グランドデザイン(復興計画論)」
- (2) どのように復興計画を策定するのか
計画・事業ガイドライン論：復興計画・政策づくり
・「震災復興マニュアル(復興施策編)」
- (3) どのように復興を進めるか
復興プロセス・運営論：復興プロセス管理
・「震災復興マニュアル(復興プロセス編)」
- (4) どのように継続するか
復興まちづくり訓練論：復興訓練からの新しい防災の発想
・「都市復興図上訓練・復興まちづくり訓練・事前実施論」
災害復興まちづくり訓練と復興まちづくりの事前実施
- (5) どのように事前実践するか
事前復興まちづくり実践論：復興まちづくりの事前実践論
・「地籍調査・復興まちづくりの地区計画策定・事前高台移転・・・」

東京都の「事前復興対策の取り組み(1)(2)(3)

(2)震災復興マニュアル(施策編) / (3) (プロセス編) / (1)震災復興グランドデザイン



(1)「震災復興グランドデザイン」

<ビジョン>：復興の「方針」と「目標像」

◎「復興街像」とは何か。「災害復興の合意形成」とは地域住民と行政が「復興目標像」を共有すること。復興で、地域住民は、どんな「まち像」で生活の再建を目指すのか。事業者や企業はどんな「都市像」で事業の再建を目指すのか。

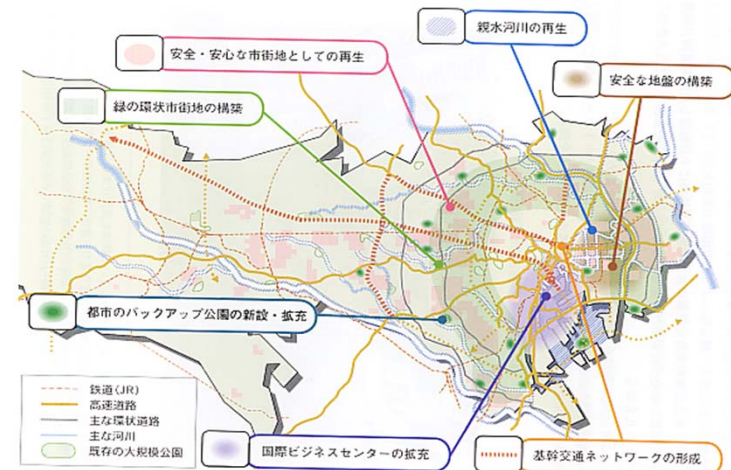
被害想定をもとに事前の考えておくべきであろう。

◎事前にそのようなまち像・都市像を議論しておくことは重要であろう。その前提には「都市計画マスタープラン」がある。

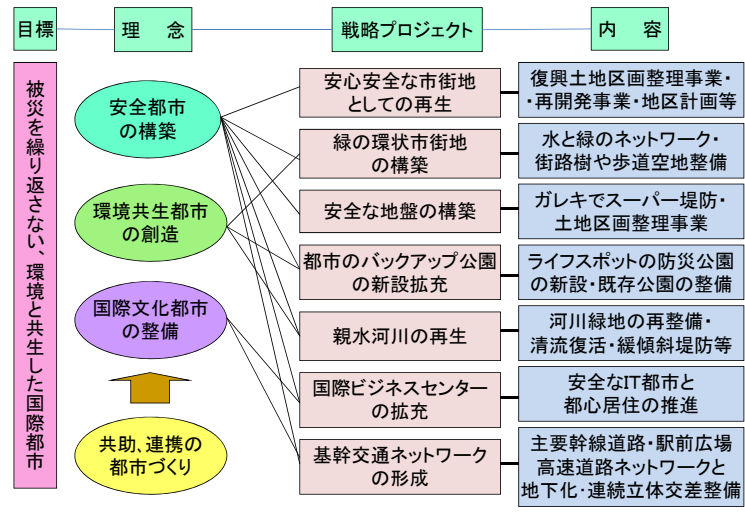
都市マスでは「防災まちづくり方針」は描くが、さらに「復興まちづくり方針」を描き、議論しておく。

*東京都ホームページ (<http://www.metro.tokyo.jp>)

震災復興グランドデザイン（復興戦略プロジェクト）



震災復興グランドデザインの構成



木造密集市街地での「緑の回廊」プロジェクト



葛飾区の都市計画マスタープランに描いた 「震災復興まちづくりの方針」

テーマ
区民の日常生活の迅速な回復と、被災前よりも災害に強く、快適な環境で持続可能なまちづくり

1 震災復興まちづくりの基本的考え方
現在、首都圏では、今後30年以内にマグニチュード7クラスの直下型地震が発生する確率が極めて高いと指摘されています。このため、震災発生時の応急対策や直後の復旧対策はもとより、中長期的な復興についても事前に準備しておくことが重要です。

本区では、震災予防対策として安全まちづくりを審美に遡る一方で、大規模な地震が発生し、甚大な被害が生じた場合への対応として、区民と協働で市街地の復興を進める地域協働復興の理念のもとに、都市の復興、住宅の復興に関する葛飾区震災復興マニュアル(都市・住宅編)を平成21年6月に策定しています。

震災復興マニュアルでは、震災復興にあたっての実施責任担当課、行動のプロセスや具体的な手順、事前準備や検討課題などを記載しています。被災した場合には、同マニュアルに基づき、被災者の早期の生活再建と区民主体の都市復興を進めるため、時間的市街地を建設・運営しながら、被災前の居住者などとともに、より安全で住みよいまちへの再建を目指した復興まちづくりに取り組めます。

2 震災復興まちづくりの方針
震災に見舞われた場合、より安全で住みよいまちを再生し、いち早く、区民の日常生活を取り戻すことが重要です。

大規模な震災があった場合は、速やかに被害の概況を把握し、大きな被害があり、震災復興が必要と判断した場合は、「震災復興本部」を設置し、復興基本方針の策定に着手します。

被害の大きな地域においては、復興基本方針に基づき、区民との協働で、復興後のまちの姿や事業手法を検討しながら、復興計画を策定し、復興まちづくりを進めます。



葛飾区の都市計画マスタープランに描いた 「震災復興まちづくりの方針」

目標2 安全で快適な通勤ネットワークの構築

目標3 大規模な自然災害に強い居住空間の創出

目標4 安全な地域の構築

目標5 防災機能を有する公園の整備・拡充

図3-14 震災復興まちづくりの方針(事業手法のイメージ)

凡例

- 震災復興本部設置区域(震災発生時の応急対策や復旧対策を実施する区域)
- 復興本部設置区域(震災発生時の応急対策や復旧対策を実施する区域)
- 復興本部設置区域(震災発生時の応急対策や復旧対策を実施する区域)
- 復興本部設置区域(震災発生時の応急対策や復旧対策を実施する区域)
- 復興本部設置区域(震災発生時の応急対策や復旧対策を実施する区域)

(2)震災復興マニュアル(復興施策編)

＜ガイドライン＞：復興構想や計画事業の計画策定のための、行政マンのための計画策定マニュアル

- ◎被害状況、基盤整備状況、地域特性などによる、復興計画の区域区分や事業区分。
- ◎重点区域・促進区域・推進区域の違い。
- ◎どこで、どのような事業をするのか。
 - ・説明資料の準備
 - ・何故そんな復興計画なのか？
 - どのような負担を住民に強いるのか？
 - どのようなメリットがあるのか？

②震災復興マニュアル「施策編」の構成

序章

- 1 節 マニュアルのしくみと対象
- 2 節 マニュアルの管理と見直し
- 3 節 復興施策検討の基本的視点
「自立・共助と公助」
「政策の優先順位」
「都民との協働・連携」
「公平性」
「東京の特殊性」
「事前準備と包括的パッケージの提示」
- 4 節 地域協働復興の推進

第2章 復興体制の構築

- 1 節 東京都震災復興本部の設置
- 2 節 被害状況および復旧・復興状況の把握
- 3 節 震災復興計画の策定
- 4 節 財政方針の策定等
・・・復興基金
- 5 節 人的資源の確保
 ・配置・派遣・支援
- 6 節 用地の確保
 ・・・空地の事前調整
- 7 節 がれき等の処理
- 8 節 広報・相談体制
- 9 節 学校教育・・・避難所や
 グラウンド利用の関連
- 10 節 文化・社会生活
- 11 節 外国人への支援
- 12 節 ボランティア等の市民活動
- 13 節 消費生活
 ・・・物資・物価の安定

震災復興マニュアル 「施策編」の構成

第3章 都市の復興

- 1節 目的等
- 2節 都市復興のプロセス
- 3節 行動プログラム
 - ・家屋被害概況調査
 - ・家屋被害状況調査
 - ・都市復興基本方針
 - ・第一次建築制限
 - ・時限的市街地
 - ・復興対象地区
 - ・都市復興基本計画(骨子案)
 - ・第二次建築制限
 - ・復興まちづくり計画等
 - ・都市復興基本計画
 - ・復興事業
 - ・今後の取り組むべき事項

第4章 住宅の復興

- 1節 住宅復興計画の策定
- 2節 応急的な住宅の整備
- 3節 自力再建への支援
- 4節 公的住宅の供給
- 5節 安全・快適・福祉のまちづくり推進

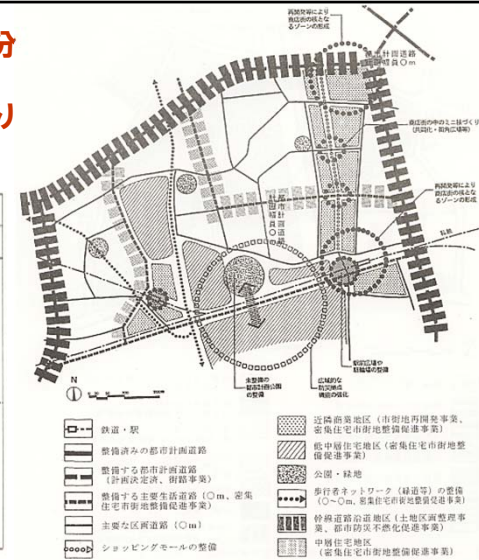
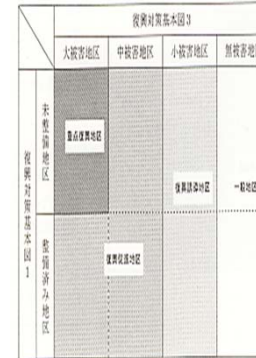
第5章 暮らしの復興

- 1節 医療
- 2節 福祉(地域福祉と生活支援)
- 3節 保健(保健と生活環境整備)

第6章 産業の復興

- 1節 産業復興方針の策定
- 2節 中小企業施策・事業仮設・物流確保
- 3節 観光施策・都市イメージの回復
- 4節 農林水産業施策
- 5節 雇用・就業施策・離職者支援・再就職斡旋・雇用の確保
- 6節 相談・指導体制の整備

都市復興の地域区分 の考え方と 地区復興まちづくり モデルプラン



阪神大震災の復興と首都直下地震の復興対策の構成

被災地
被災者
首都機能
基盤施設
事業所
経済
雇用
市街地
住宅
生活
文化
教育
公共

| | 阪神淡路大震災 | 東京都心南部地震 |
|----------------|---|--|
| 全壊・全焼建物 | 111,117 棟 187,228世帯 | 610,000 棟 1,500,000世帯 |
| 半壊建物 | 137,271 棟 259,246世帯 | 250,000 棟 650,000世帯 |
| 建物被害 (@1000万円) | 住宅 4兆300億円 業務1兆7700億円 | 住宅21兆5000億円 100万事業所 |
| 法定都市計画事業* | 310ha | 5,000ha |
| 任意都市整備事業* | 1,900ha | 10,000ha |
| 都市インフラ* | 交通復興の遅れ | 復旧復興の短期化 |
| 合計(県+市) | 197,000戸 | 1,800,000戸 |
| 住宅再建* | 復興公営 54,600戸 借上公営 23,700戸 公団公社 36,700戸 再開発系 5,900戸 民間再建 76,100戸 2年半の全供給 278,000戸 | 500,000戸 217,000戸 335,000戸 54,000戸 694,000戸 --- |
| 生活再建支援 | --- | 6兆5千億円 |
| 福祉・医療・文化支援等* | 復興基金9千億円 | 復興基金6兆円 |

* 阪神大震災の比率等を参考に設定した

首都直下は100兆円規模の「復興」

- ★「住まいと街とインフラの復興」 <72兆円>
 - ・都市再開発事業 350ha × 300億円 = 11兆円
 - ・土地区画整理事業 4,650ha × 30億円 = 14兆円
 - ・任意事業市街地復興 10,000ha × 6億円 = 6兆円
 - ・公共施設…………… 8兆円
 - ・住宅再建 : 220万戸 × 1500万円 = 33兆円
- ★「応急対応の費用」 <8兆円>
 - ・避難所費用 : 220万世帯 × 90万円 = 2兆円
 - ・震災廃棄物処理(非住宅の公費解体も) = 1兆円
 - ・応急仮設住宅: 170万戸 × 0.3 × 1,000万円 = 5兆円
- ★「生活・雇用・福祉・文化など「人間と社会の復興」」 <32兆円>
 - ・生活再建支援(公的支援)…………… 7兆円
 - ・復興基金…………… 9兆円
 - ・産業復興支援…………… 16兆円

(3) 震災復興マニュアル(復興プロセス編)

<プロセス>：合意形成・事業実施のプロセス

◎「地域協働復興」を基本理念に、「復興まちづくり地域協議会」を立ち上げ、計画づくりのみならず、その後の事業推進についても、地域力と協働して、プログラムを推進する“神戸の復興まちづくり方式”を基本としている。

◎全体像を議論するためには、連合自治会的に説明会を行い、復興協議会は、事業に合わせて組織づくりする。既存組織を前提にすると、それに事業区域が引きずられる可能性もある。

◎最も重要なのは、事前に木造密集市街地でのまちづくりを活発化しておくこと。

* 東京都ホームページ (<http://www.metro.tokyo.jp>)

③ 震災復興マニュアル (復興プロセス編)

<基本方針>

- ①「被災者の思い」に答える生活再建・地域協働復興
- ②迅速な地域力回復・コミュニティ再生・就業再開

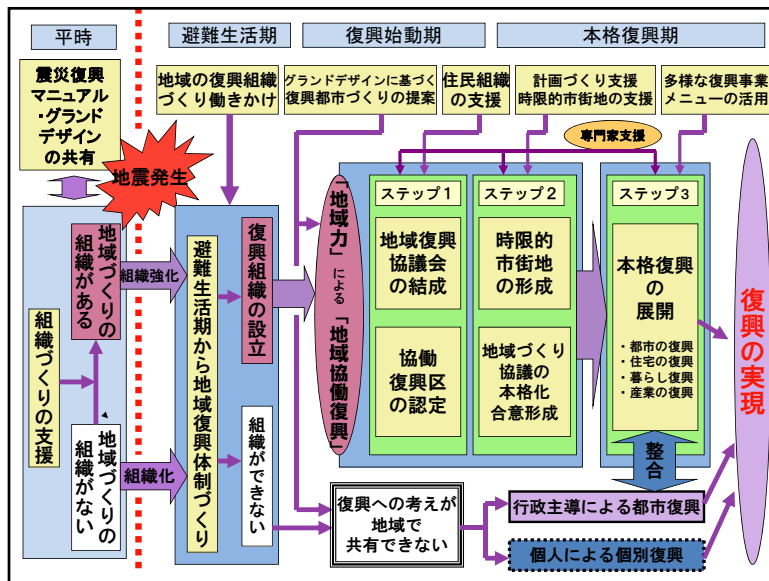
<方針>

- ①復興についての住民等の地域協議を支援する
- ②専門家やNPOによる復興街づくり活動の支援
- ③被災者がまちで協議のために時限的市街地づくり～仮設市街地づくり～
- ④避難対策から本格復興までの連続的復興
- ⑤多様な事業主体・手法の居住確保で複線の復興

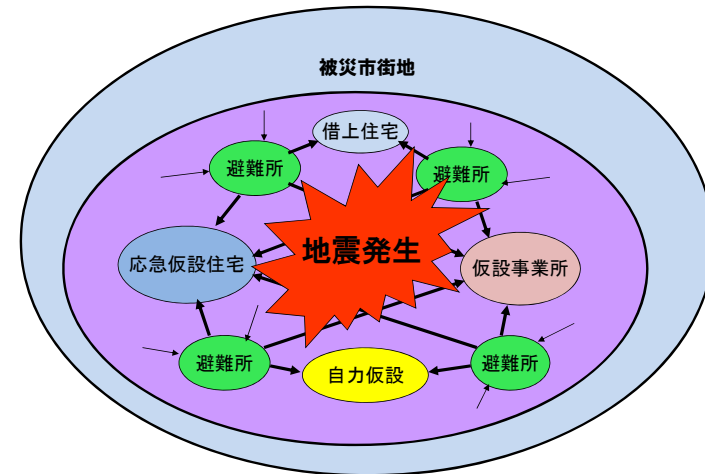
<原則> 自助・共助・公助
協働と連携

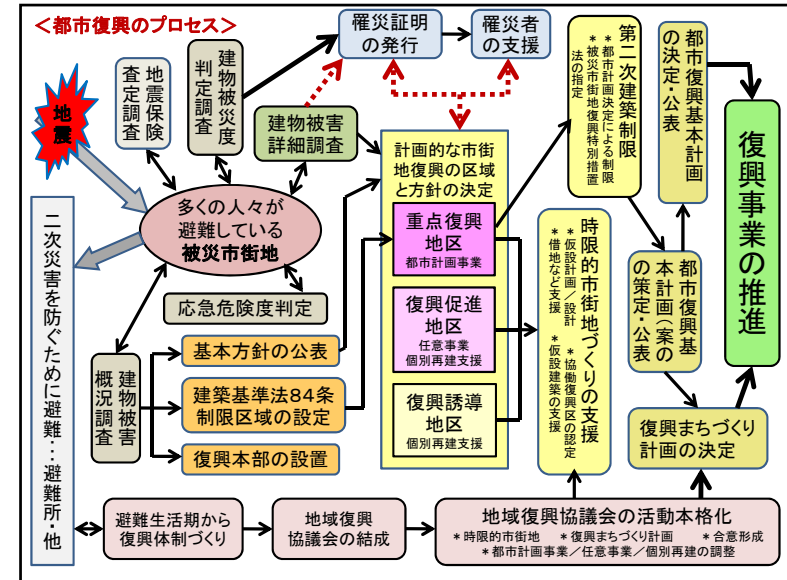
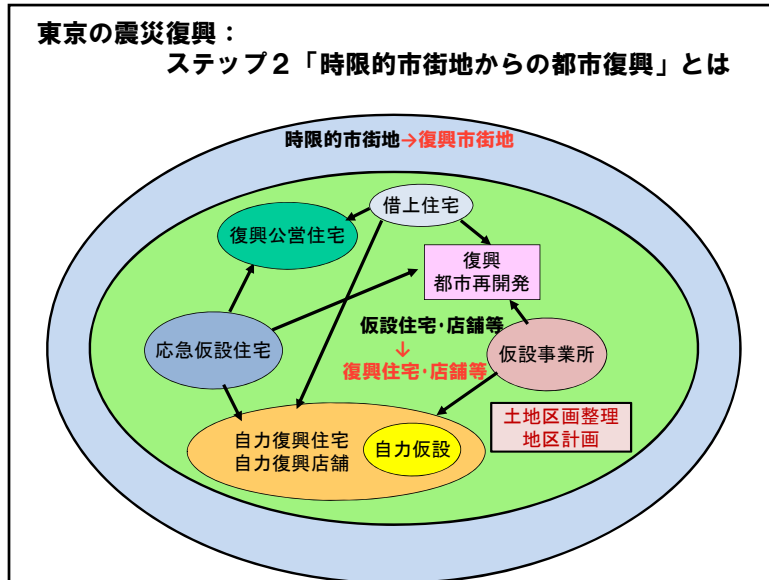
<基本視点>

- ①住民主体(自助・共助)と支援(公助)
- ②多様なプロセスへの対応(多様な公助)
- ③本格復興までの暫定的な生活の場の確保
- ④平時からの地域づくり活動の推進と支援
- ⑤「震災復興グランドデザイン」に基づく都市復興と総合的な地域づくり



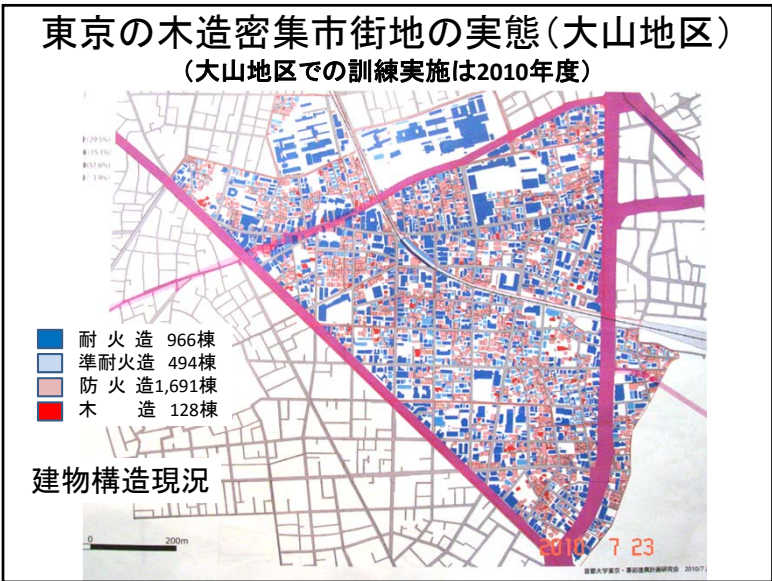
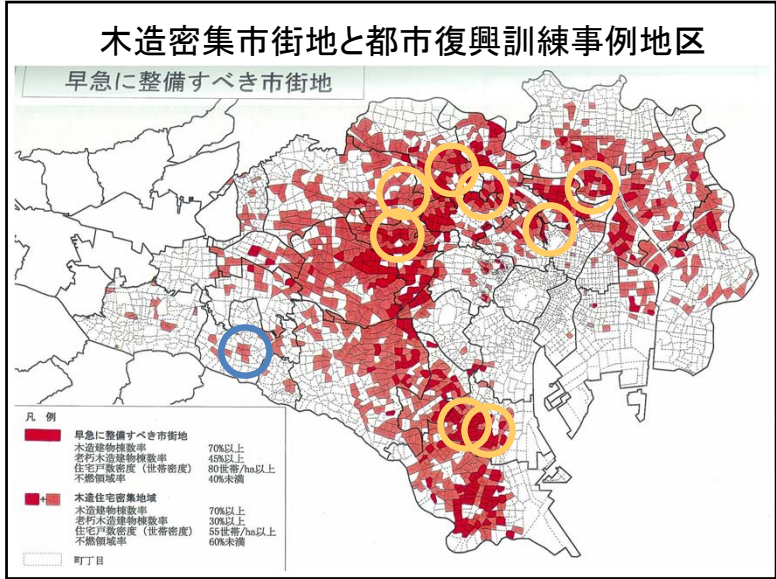
東京の震災復興：ステップ1 被災市街地に時限的市街地を

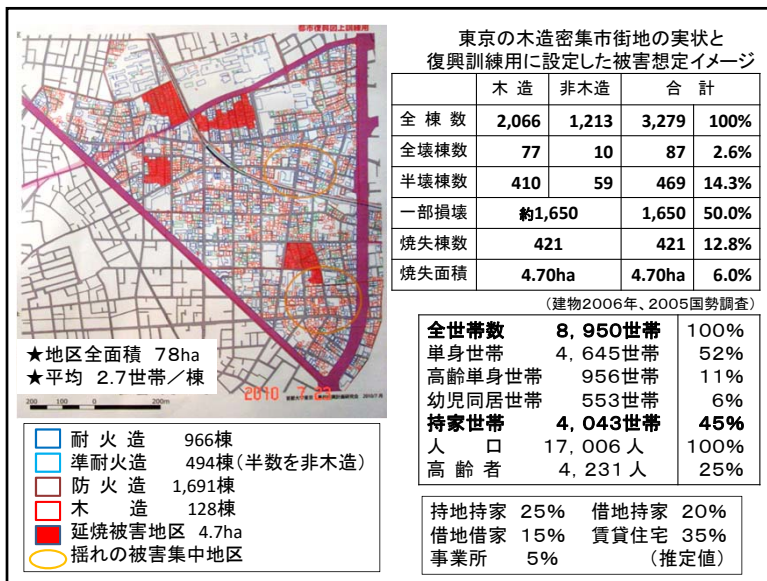




- (4)世界最先端の試み「震災復興訓練」**
- ①東京都主導の「都市復興模擬訓練」
 - * 行政職員による都マニュアル「復興施策」の実践的訓練
 - * 都市整備局主導で1998年度から毎年開催(2015が18回目)
 - * 第17回(2014)は、台東区・文京区「谷中・根津・千駄木地区」を事例に
 - * 第18回(2015)は、初めて多摩地域で(調布市若葉町・東つつじヶ丘)で
 - * 「地域協働復興」による都市復興の進め方の疑似体験。
 - ②「復興まちづくり模擬訓練」(2015.3現在)
 - * 復興まちづくりプロセスの地域社会との共有化
 - * (14区14市)8区1市42地区以上で「復興まちづくり訓練」を実践し、区市のマニュアルづくりや新しい防災まちづくりの展開に。
 - ③区市の「復興マニュアル・復興条例」づくり(2015.3現在)
 - * 21区4市でマニュアル策定の取り組み(策定21区2市)
 - * 18区5市で復興整備条例制定の取り組み(制定14区1市)

- ①「都市復興図上訓練」とは**
- ★都が区市職員を対象に、とくに都市復興を中心に、『震災復興マニュアル(施策編)』について、行政としての復興対策の取り組み訓練を行う。
 - ★おもに都市復興の中心となる都市整備部局と災害対策部局の職員が参加。
- <都市復興図上訓練での主な項目とプログラム>
- ①モデル地区での街歩きと、街区単位被害調査訓練
 - ②被害想定に基づく84条制限区域設定訓練
 - ③復興地区(重点・促進・誘導地区)区分
 - ④地区まちづくり方針及び計画の作成訓練
 - ④「時限的市街地(仮設市街地)づくりの検討
 - ⑤都市復興基本計画(骨子案)の作成訓練
 - ⑥訓練成果発表会:復興計画説明会での説明訓練



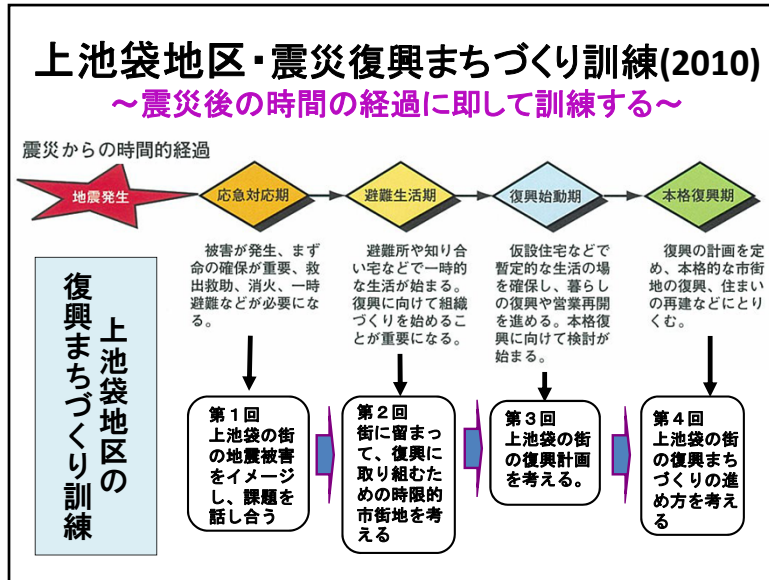


② 「復興まちづくり模擬訓練」とは

- 「震災復興マニュアル」で考えているように、「地域力」を基礎に、「地域協働復興」の「復興まちづくり」はできるか？

↓

- ★「復興」についても、対策の事前準備なのであるから、行政的にも地域的にも「訓練」をしよう。
- 行政の「都市復興図上訓練」と並行して(1998～)
- 訓練は、「地域力」の基となる「復興まちづくり訓練」を「復興市民組織育成事業」として(2004～06)
- 区市が主体的に、継続(2007～) 40地区超で



(5)実践する「事前復興」の取り組み

葛飾区堀切地区では、不燃化特区と密集市街地整備事業による修復型防災まちづくりを進めるために、「防災街区整備地区計画」を法定決定(2015)した。地区計画の地区整備方針に、「震災復興にあたっては、基盤整備型のまちづくりを目指す」と明記した地区計画を法定決定したのである。

| |
|---------|
| 第48回都計審 |
| 2 |
| 資料 |

東京都市計画 堀切二丁目周辺及び四丁目地区 防災街区整備地区計画の決定について

地区の現状

地震に関する地域危険度測定調査(第7回/H25.9)

●総合危険度

- 町丁目ごとの危険性(建物倒壊や火災)の度を5つのランクに分けて相対的に評価
- 今回からは新たに災害時の活動のしやすさ(困難さ)を表す指標として、道路基盤の整備状況に基づき「災害時活動困難度」を測定し、災害時活動困難度を考慮した危険度についても評価

| | 危険度ランク | 都内順位(5099町丁目) 前回→今回 |
|-----|--------|------------------------|
| 1丁目 | 4→4 | 331→240 |
| 2丁目 | 4→5 ⬇️ | 110→75 ⬇️ |
| 3丁目 | 3→3 | 404→600 |
| 4丁目 | 4→4 ➡️ | 160→146 ⬇️ |
| 5丁目 | 5→5 | 61→52 |



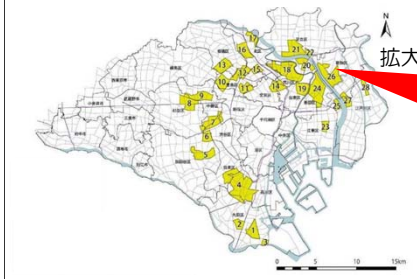
堀切二丁目、四丁目、五丁目の危険度が区内でも特に高く、危険度の改善が課題

地区の現状

東京都 防災都市づくり推進計画(H22.1)

●都内28の「整備地域」を指定

- ・地域危険度が高い
- ・特に老朽化した木造建築物が集積



立石・四つ木・堀切地域(約433ha)



整備地域は震災時の甚大な被害が想定されており、防災まちづくりを早急に展開することが課題

『不燃化特区支援制度』がスタートしました!

平成26年4月1日、本地区は東京都が実施している「木密地域不燃化10年プロジェクト」の「不燃化特区」に指定されました

●木密地域不燃化10年プロジェクトとは?

大地震が発生した場合、特に甚大な被害が想定される都内の木密地域(整備地域約7,000ha)を対象に、平成32年度までの重点的・集中的な取り組みを実施。

木密地域を燃え広がらない・燃えないまちに!

不燃化特区(新たな支援策)

固定資産税・都市計画税の減免を受けられます

さらに葛飾区独自の取り組みとして、

『木造建築物の建替え助成』の上限が変更になります

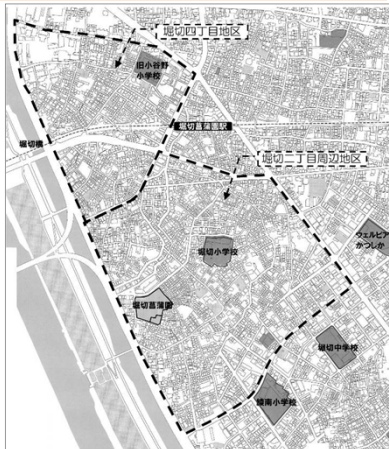
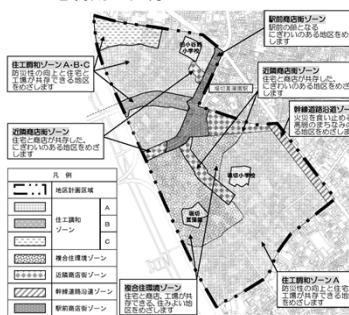


図:不燃化特区の指定範囲

地区計画の建替えのルール

建替えルール(案)

■土地利用の区分



| 項目 | 制限の主旨・概要 |
|-----------|---|
| 構造 | 原則として、耐火建築物または準耐火建築物 |
| 用途 | 風俗営業等の規制および業務の適正化等に関する法律 第2条第6項各号及び第9項に規定する営業の用に供する建築物の禁止 |
| 敷地面積の最低限度 | 66㎡(敷地の細分化の禁止)ただし、既存の66㎡未満の敷地等は適用除外 |
| 壁面の位置 | 地区施設区域内への建築物・工作物の設置禁止 |
| 形態・意匠 | 周囲と調和したデザインへの誘導 |
| 垣・柵 | 道路沿いへの倒壊しやすいブロック塀等の禁止 |

地区計画の目標

【地区の課題】

○防災面での問題、駅前としての地域の顔づくりの問題、住民の高齢化の問題などを抱えており、今後、京成本線荒川橋梁架替事業による地区環境の変化や現在の良好な住環境や下町風情を感じる街並みの変化も予想される。

【目標像】

○そこで、本地区の水路跡や路地等で構成される既存の骨格が形成する街路空間や街並みの魅力を活かしながら、京成本線荒川橋梁架替事業と連携した主要な生活道路の整備、避難ルート確保、建物不燃化の促進などを進め、さらに、地区全体が震災復興まちづくり方針における「基盤整備型復興地区」として位置付けられており、震災に備えたまちづくりに事前から取り組むことで、「**下町特有の風情の継承と防災性の向上の両立に留意しながら、住まいの更新を進め、掘切に住みたい人が住み続けられるエリア**」の実現を目指す。

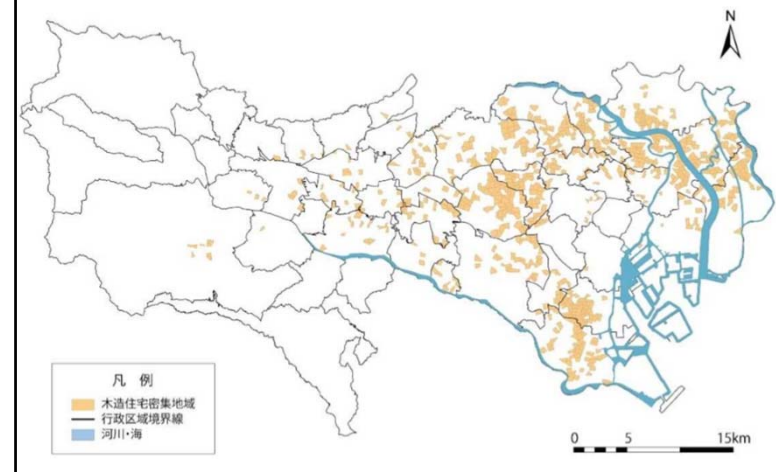
**「事前復興」という視点から
防災まちづくりの発想転換を図り、
復興につながる防災まちづくりを**

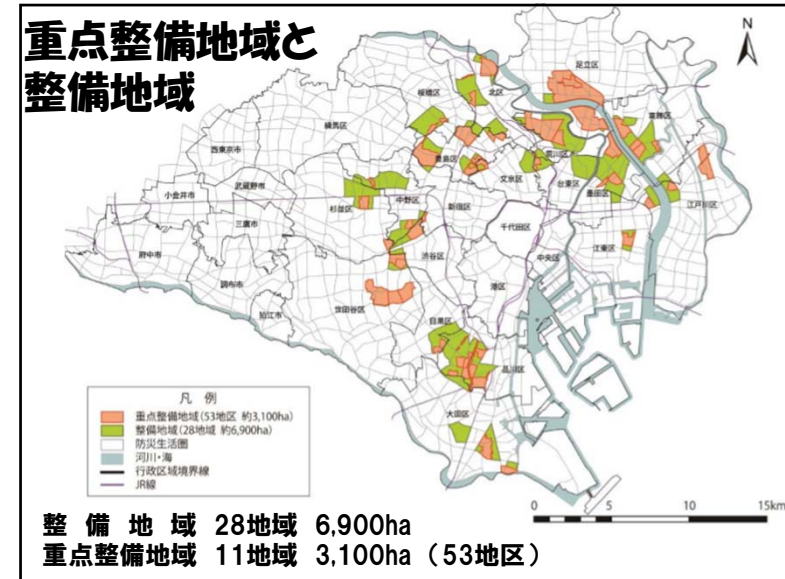
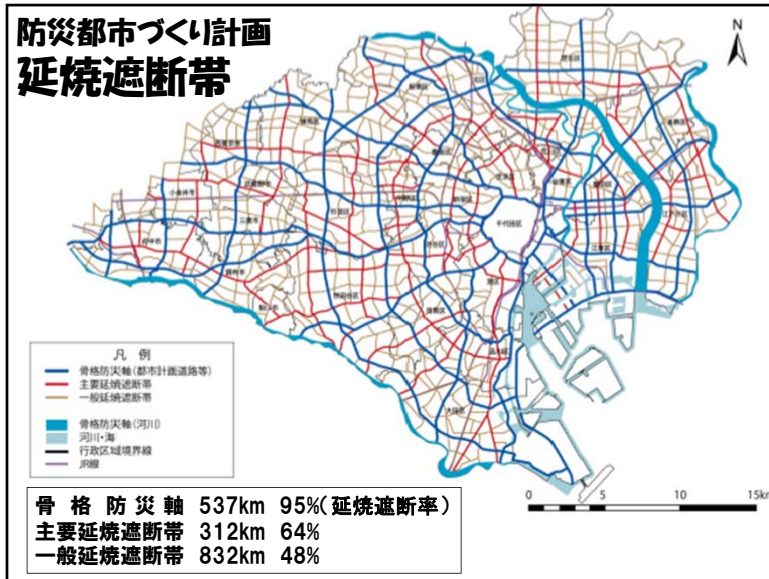
“防災まちづくり”の隘路は「現実の呪縛」
『被災は「現実の呪縛」の破壊』
被害想定に基づく「復興想定」によって
被災後に目指す“復興まちづくり”を共有し、
その実現に今から取り組む。
必ず発生する「想定外」に備えて！

4. 防災都市づくり推進計画

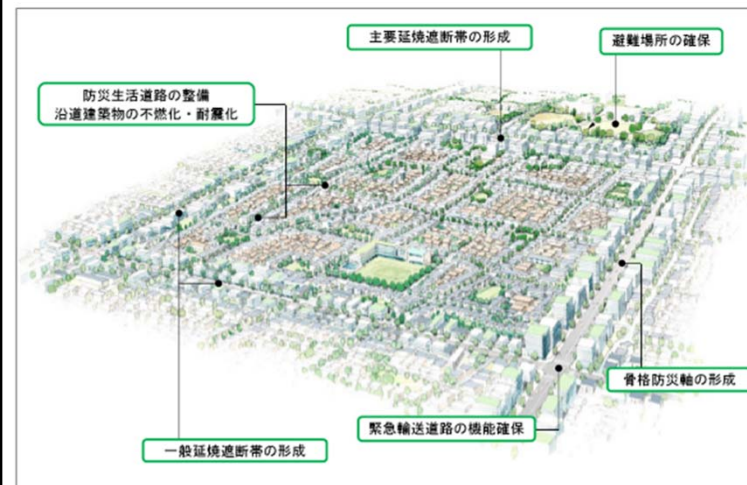
- 東京都は、新潟地震(1964)を受け、ポスト東京オリンピックの都市政策の柱として、1976年の「地震に関する地域危険度」の公表、危険度の高い地区の防災まちづくりと都市火災の対策として1980年、区部を対象に、「防災生活圏整備構想」と「防災都市構造(延焼遮断帯)整備計画」を策定した。
- 阪神・淡路大震災の後、木造密集市街地が広がっていた多摩地域を含めて“防災都市づくりマスタープラン”として「防災都市づくり推進計画」を策定。
- 2016年3月に、第4次計画を公表した。

整備すべき木造住宅密集市街地(2016)





防災都市づくり推進計画の整備目標(イメージ)



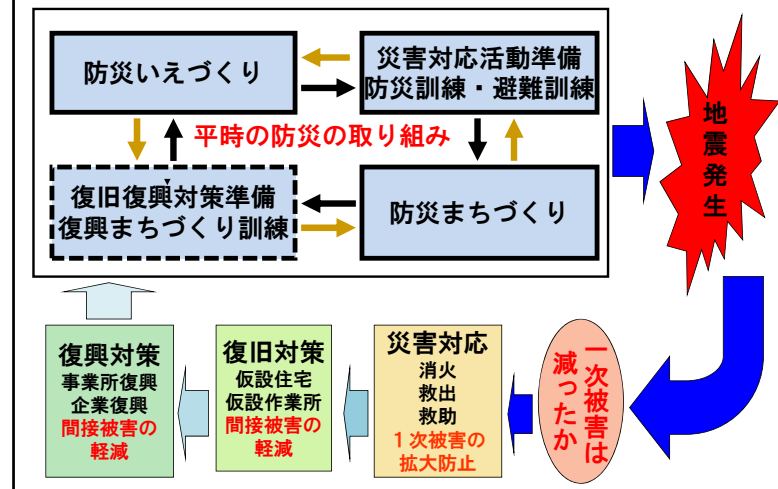
5. 首都・東京だからこそ震災復興に事前の取り組みが重要

- 東日本大震災の復興は、これからの復興のモデルにはならない。沿岸被災地の復興は課題山積。
- 発災直後から始まる都市復興の取り組みには、事前の準備が不可欠、が阪神大震災からの教訓
- しかも「震災復興」は、都市復興・住宅復興から議論が始まるが、総合的な復興が必要。
- 被災地を「迅速に復旧・着実に復興」する事前復興
- 「首都の復興の遅れ」は、国内のみならず、外国までさまざまに波及し、日本経済の風評被害を引き起こし、経済的な間接被害を拡大させる。

課題(1) 復興都市・まちづくりの事前実践

- 阪神大震災や東日本大震災を遙かに上回る首都直下地震の被害が出てからの復興では遅い。
- 迅速に首都東京を復興していくには、復興対策も犠牲者が出てからではなく、事前の準備と実践を
- 第一に、発災直後から始まる都市復興の迅速化には、事前の準備が不可欠。まずは「マニュアル」を
- 第二に、合意の形成とは「復興で目指す地域像の共有」である。区市町村の都市計画マスタープランに「復興ランドデザイン」を！
- 都市復興の課題が山積する木造密集市街地では、「復興まちづくり訓練」を通して、復興まちづくり方針を地区整備方針に盛り込んだ「地区計画の事前策定」や復興事業の遅れの原因となる「地籍調査」の事前実施を

これからの被害軽減「事前復興のまちづくり」を



被災想定に基づく「事前復興」の取り組みとして
「事前復興の都市・まちづくり」の推進を

- 阪神大震災や東日本大震災を遙かに上回る首都直下地震の被害が出てからの復興では遅い。
- 迅速に首都東京を復興していくには、復興対策も犠牲者が出てからではなく、事前の準備と実践を！
- 第一に、発災直後から始まる都市復興の迅速化には、事前の準備が不可欠。まずは「マニュアル」を
- 第二に、合意の形成とは「復興で目指す地域像の共有」である。区市町村の都市計画マスタープランに「復興ランドデザイン」を！
- 都市復興の課題が山積する木造密集市街地では、「復興まちづくり訓練」を通して、復興まちづくりの「地区計画の事前策定」や「地籍調査の事前実施」を

課題(2) 首都圏の事前復興

- 「首都の復興」は待ったなし
- ★そのために、国も、都県も、市区町村も、復興への準備に、被害想定をもとに事前に取り組むこと。
- ・国は「外交」「経済」「防衛」の政府機能の継続と、
- ・国は「広域首都圏整備」としての復興基本方針を。
- ・東京都は、神奈川県・埼玉県・千葉県と連携して「広域復興」「首都圏復興方針」の検討に取り組む。
- ・市区町村は、復興マニュアルを準備し「地域の復興」と「被災者の復興」、事前実践に取り組む。
- ★「大規模地震復興法の制定」を受けて事前復興を都県は「復興方針」、区市は「復興計画」の準備を

大規模災害復興法 (2013.6.21)の概要

1 復興に関する組織等

- 復興対策本部の設置

内閣総理大臣は、大規模災害が発生し、復興を推進する必要があるときは、内閣府に復興対策本部を設置。

- 復興基本方針の策定

政府は、復興のための施策に関する基本的な方針を定める。

2 復興方針・復興計画の作成等

● 大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編などによる円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に即して、復興計画を作成できる。

● 大規模災害を受けた都道府県が、復興基本方針に即して、都道府県復興方針を定めることができる。

3 復興計画等における特別の措置

● 復興計画に関する協議会を設けて協議等を経て、復興計画を公表す

ることで、土地利用基本計画の変更等をワンストップで処理できるものとする。

● 復興計画に記載された復興整備事業について、許認可等を緩和する特例を設ける。

● 復興の拠点となる市街地を整備するため、一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画を設ける。

● 市町村等からの要請により、都道府県等が都市計画の決定等を代行できるものとする。等

4 災害復旧事業に係る工事の国等の代行

● 被災した地方公共団体を補完するため、要請に基づいて、漁港、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業を国等が代行できる。

5 その他

● 国は、大規模災害が発生し、特別の必要があるときは、復興のための財政上の措置等を速やかに講ずるものとする。等

首都圏としての広域調整方針と復興現場・市町村での取り組みを

- ・ 次の関東大震災までに、複数回の直下地震が繰り返されるとする「首都圏」
- ・ 繰り返される直下地震からの「復興」は、次の関東大震災への備えでなければならない。そのためにも
- ・ **首都圏としての「首都圏復興方針」を、国も9都県市も被害想定に基づいて検討しておくべき。**
- ・ その「首都圏復興方針」はこそが、国の事前復興でもあり、首都圏整備の方向でもある。
- ・ **区・市は復興の実施部隊。マニュアルの策定・改定を。そして、それに基づいて、復興まちづくり訓練を。**

課題(3) 全国への事前復興の展開

- ・ 東日本大震災を契機に、「事前復興」の取り組みは、首都直下地震や南海トラフ地震の被害が想定される地域で、拡がりを持ってきている。
- ・ 東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、新潟県
- ・ 静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、高知県、広島県
- ・ 対策の内容はさまざまである。地域防災計画、業務継続計画(BCP)に、「復旧・復興対策」について書き込んでいるから、事前復興の取り組みだと考えている自治体も多い。
- ・ 逆に言えば、地域防災計画に「復旧・復興対策」を書き込んでない自治体はないわけで、それが事前復興対策ではない。

災害復興は、トレンドを加速する

<留意しなければならない復興の「前提」>

- ①国土・地域のトレンドの加速……「成長時代の復興と成熟時代の復興は異なる」

<目指すべき復興の「目標」>

- ②地域安全の確保……「再度被災防止」
 ③被災者の回復……「生活・仕事・住まい」
 ④地域経済の再生……「地域の活性化」
 ⑤地域社会の維持……「コミュニティ(絆)」
 ⑥地域文化の継続……「街並み・モニュメント」

課題(4)究極の実践する事前復興 災害前に国土強靱化の取り組みでど んなトレンドを作っておくのか

- 神戸市は、「まちづくり条例」の制定とそれによるまちづくりの実践が、さいだいの「事前復興」であった。
- 災害前の地域・社会・企業・市民の取り組みが、災害によって試される
- “脆弱化を引き起こしているトレンド”を改善していくための事前の取り組みが重要
- “地域課題の解決”を解決し、多様性ある地域づくりを、強靱化+地方創生プログラムで実践。
- それが、過酷事象を乗り越える“地域のトレンド”で、“復興のいない地域”づくりのはず。

防災も復興も「そうぞう力」が重要
「想像力」と「創造力」

Imagination can **create** more
effective reconstruction measures.
想像が復興対策を**創造**する

「事前復興」は「火事場のくそ力」を超える

Thank you for your attention!