

事前復興計画の整備状況について

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

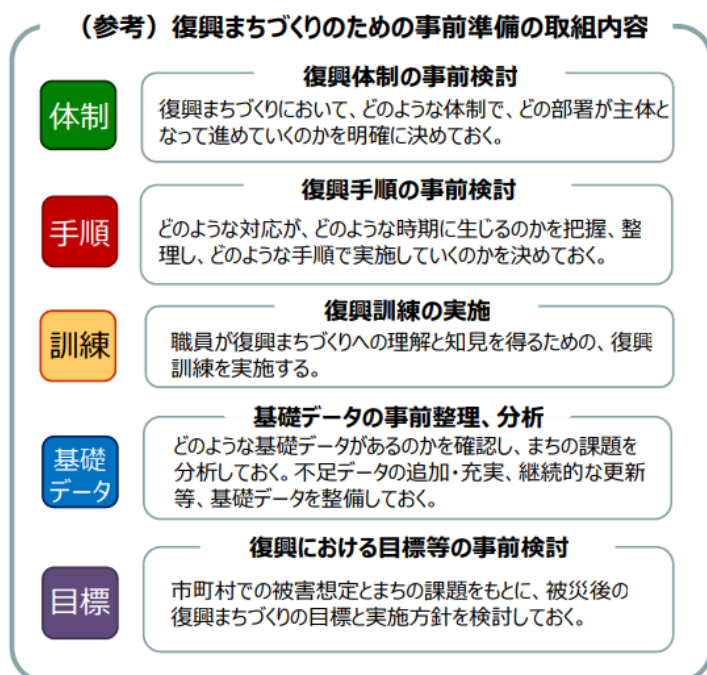
南海トラフ巨大地震が発生した際、迅速に復興を進めるため、和歌山市が「事前復興計画」の策定に取りかかった。宅地のかさ上げや高台移転を含む具体案を2024年3月までにまとめる予定だ。県はマニュアルを作り、県内の全30市町村で計画の策定を目指しており、人口規模の大きい同市の議論が注目される。事前復興計画には住民との利害調整が難しい側面がある。和歌山県によると、県内で策定に動いた自治体は11市町にとどまり、すでに計画をまとめた自治体でも住民への周知が課題となっている。

これは読売新聞オンライン（2022/12/08）の報道である。そこで、全国の自治体の事前復興計画の策定状況、および都内自治体の策定状況を報告する。今年9月1日は関東大震災から100年の節目の年である。

1. 復興まちづくりのための事前準備の取組状況（令和3年7月末時点）

(1) 全体の取組み状況

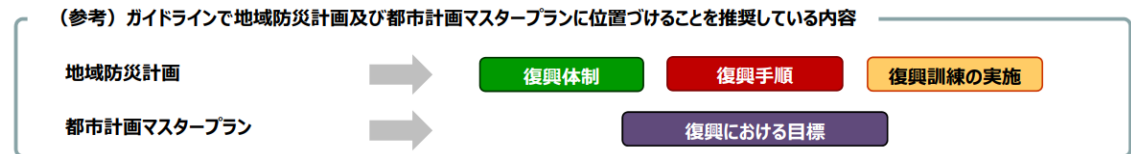
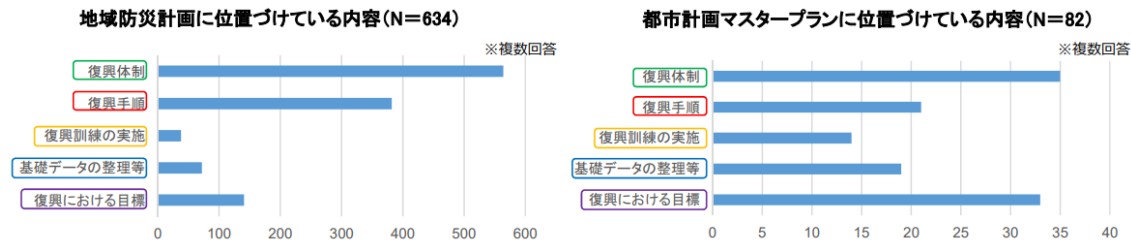
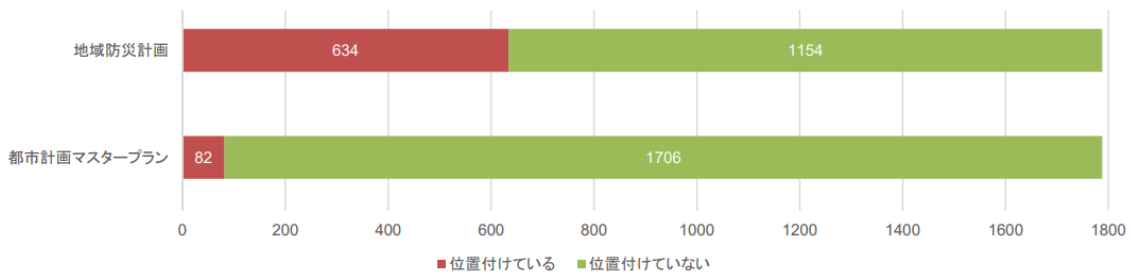
「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン（平成30年7月公表）」に示す5つの取組のうち、いずれかの取組について、令和3年7月末時点で「検討済み」又は「検討段階である」と回答したのは1,103自治体（約62%）である。



(2) 個別の取組み状況

個別の取組(5項目)のうち、最も取組みが進んでいるのは復興体制の事前検討(検討済み37%、検討段階21%)と復興手順の事前検討(検討済み25%、検討段階23%)である。その他は、復興訓練の実施(検討済み6%、検討段階5%)、基礎データの事前整理、分析(検討済み8%、検討段階10%)、復興における目標等の事前検討(検討済み7%、検討段階16%)と、いずれも取組みが遅れている。

(3) 地域防災計画、都市計画マスタープランへの位置付け状況



(4) 都道府県の取組み状況

全国状況は次ページのとおりである。埼玉、千葉、東京、神奈川は以下のとおり。

埼玉県	49	15
千葉県	41	14
東京都	58	5
神奈川県	27	7

■ 都道府県別の取組状況

都道府県名	取組状況	都道府県名	取組状況	都道府県名	取組状況
北海道	75 / 105	新潟県	17 / 14	岡山県	17 / 11
青森県	11 / 30	富山県	6 / 10	広島県	10 / 14
岩手県	14 / 20	石川県	13 / 7	山口県	5 / 15
宮城県	25 / 11	岐阜県	21 / 22	徳島県	25 / 25
秋田県	9 / 17	静岡県	36 / 36	香川県	5 / 13
山形県	20 / 16	愛知県	46 / 9	愛媛県	19 / 2
福島県	27 / 33	三重県	20 / 10	高知県	28 / 7
茨城県	35 / 10	福井県	13 / 5	福岡県	48 / 13
栃木県	13 / 13	滋賀県	11 / 9	佐賀県	10 / 11
群馬県	16 / 20	京都府	14 / 13	長崎県	9 / 13
埼玉県	49 / 15	大阪府	33 / 11	熊本県	31 / 15
千葉県	41 / 14	兵庫県	31 / 11	大分県	15 / 4
東京都	58 / 5	奈良県	33 / 7	宮崎県	16 / 11
神奈川県	27 / 7	和歌山県	27 / 4	鹿児島県	20 / 24
山梨県	16 / 12	鳥取県	12 / 8	沖縄県	23 / 19
長野県	42 / 36	島根県	11 / 9		

(取組状況の凡例 ■:いずれかの取組を「検討済み」または「検討段階」と回答した自治体 ■:いずれの取組も「検討していない」自治体)

全国的にみると、非常に格差が大ききことが懸念される。例えば徳島県と香川県の差はなげだろうと考えてしまう。そこで、自治体種類別と大規模災害の被害想定自治体の検討状況をみると以下ようになる。

(5) 自治体種類別と大規模災害の被害想定自治体の検討状況

- 取組着手率は、政令指定都市が 80%、特別区が 100%など、大都市において、高い傾向。
- また、南海トラフ地震の被害想定地域で 69%、うち津波被害想定地域で 86%、首都直下地震の被害想定地域で 77%と、大規模災害の被害が想定される地域で高い傾向。

■ 大規模災害の被害想定自治体の検討状況

想定される災害の種類	取組状況
南海トラフ地震 (地震・津波被害) (707自治体)※1	485(69%) / 222(31%)
南海トラフ地震 (津波被害) (139自治体)※2	119(86%) / 20(14%)
首都直下地震 (地震・津波被害) (309自治体)※3	238(77%) / 71(23%)

■自治体種類別の検討状況

自治体種類	取組状況
政令指定都市 (20自治体)	16(80%) 4(20%)
特別区 (23自治体)	23(100%)
中核市 (62自治体)	45(73%) 17(27%)
特例市 (23自治体)	18(78%) 5(22%)
その他の市 (688自治体)	450(65%) 238(35%)
町村 (925自治体)	517(56%) 408(44%)

2. 都内自治体の取組み状況

(1) 東京都の取組み

東京都の取組みについては、都市整備局のHP（首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組）で詳細に公表されている。その主な内容は以下のとおりである。

○ 都市の事前復興とは

首都直下地震など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、都民や行政職員等と共有を図る取組。



○ 都市復興のあり方

<震災復興グランドデザイン> (平成 13 年 5 月)

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/gd/honbun.htm>

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、平成 13 年 5 月に「震災復興グランドデザイン」を策定した。

これは、直下型地震による被害を想定し、被災後に作成する、「復興の理念、目標と基本方針」や「広域インフラと市街地整備の計画」、「実現方策」をあらかじめモデルプランとして示したもの。

<都市づくりのグランドデザイン> (平成 29 年 9 月 1 日)

その後、平成 29 年 9 月に策定した「都市づくりのグランドデザイン」では、都市の事前復興として取り組むべき内容を記載した。

その中で、「震災復興グランドデザイン」を作成後、全国各地で大災害が発生したことを踏まえ、「復興時の都市づくりの基本的な方針を都の広域的な計画として作成し、都民とあらかじめ共有します。」と記載した。

◆都市づくりのグランドデザイン 第 5 章 1 戦略 3 「災害リスクと環境問題に立ち向かう都市の構築」の 106～107 ページ

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku_chousa_singikai/pdf/grand_design_19.pdf

<都市復興の理念、目標及び基本方針> (令和元年 6 月 28 日)

1. 都市復興の理念、目標及び基本方針の趣旨
2. 都市復興の理念、目標及び基本方針の閲覧・配布
(全文)

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/pdf/kihonhoushin.pdf>

3. 意見募集の結果

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/pdf/iken.pdf>

<東京都震災復興マニュアル> (平成 15 年 3 月。令和 3 年 3 月修正)

震災が発生した場合の生活再建や都市機能の回復を迅速に行うために策定したものであり、都民向けの「復興プロセス編」と行政職員向けの「復興施策編」の 2 部構成となっている。

◆東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編

<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000031/1003362.html>

<市街地の事前復興の手引> (平成 27 年 7 月)

復興にあたっては、各区市町村が地域の特性を踏まえた独自の震災復興マニュアルを備えておく必要がある。区市町村に対して、事前復興の具体的な取組内容等について

見通しを立てるための指針として策定。

- ・区市町村レベルの復興まちづくり計画の事前検討
- ・地域レベルの復興まちづくり計画の事前検討
- ・時限的市街地の事前検討
- ・地域コミュニティの形成と復興まちづくりの事前検討

<都市復興都区市町村担当者連絡会> (平成 17 年度～)

東京都震災対策条例による、震災後の都市復興を迅速かつ円滑に進めるため、予め、都及び区市町村の都市復興担当者が連携することを目的に、平成 17 年度から毎年開催し、都市復興に係る各種訓練の実施に関することや、取組事例の紹介等を行っている。

○ 都民等への普及啓発

行政と住民が、ともに震災後のまちづくりのあり方を考える機会として、各種イベントも実施。

<都市の事前復興シンポジウム> (平成 12 年度～)

<地域協働復興の普及啓発事業補助金> (平成 31 年度～令和 3 年度)

<展示等>

○ 行政職員の実務能力の向上

<家屋被害概況調査訓練> (平成 10 年度～)

<都市復興訓練>

1. 広域都市復興訓練 (平成 29 年度～)

都職員を対象として、区部 (又は多摩) における広域インフラ等の「東京都都市復興基本計画 (案)」を作成するまでの図上訓練を実施。

2. 都市復興訓練【事業立案】 (平成 28 年度～)

都職員を対象として、都市復興事業の事業計画を作成する図上訓練を実施

3. 都市復興訓練 (平成 10 年度～)

区市町村職員を対象として、毎年、都内から対象地区を選定し、「復興まちづくり計画 (原案)」作成までの図上訓練を実施。訓練生は、区市町村職員のみでなく、災害まちづくり支援機構 (東京税理士会等) 等からも訓練生として参加。また、平成 28 年度からは、都の職員も、実際の場面を想定し、区市町村が作成した計画等について協議を行う役割で参加。

本訓練は、これまで対象地区の存する区市と、共同で開催している。

<復興まちづくり実務者養成訓練> (平成 28 年度～)

被災時の迅速な都市復興には、行政職員と地域住民が、平時から連携していることが重要。そこで、区市町村職員が、平時から、地域住民との協働により「地域復興まちづくり訓練」を実施することを促進するため、その企画立案能力を養成する訓練を実施している。

具体的には、区市町村職員が、地域住民との協働による訓練について、取組事例や、

模型を使った仮設住宅の配置検討など取組手法を学んだ上で、訓練実施のための企画書を作成している。

○ 検討

＜東京都都市復興基本計画検討委員会＞

◆平成 30 年度 東京都都市復興基本計画検討委員会

「復興時の都市づくりの基本的な方針」や、「東京都震災復興マニュアル 復興施策編」における「都市の復興」分野の修正に当たって、学識経験者等による専門の立場からの検討を行うため、「東京都都市復興基本計画検討委員会」を開催した

(2) 市区町村の取組み

市町村の取組みの現状は別表（復興まちづくりのための事前準備の取組み内容）のとおりである（ただし、町村は時間の関係で割愛した）。簡単に、以下特徴をみておきたい。

＜地域防災計画への位置づけ＞

- ・ 23 区では、復興体制の事前検討と復興における目標等の事前検討は全区で位置づけられている。復興手順の事前検討も 1 区以外は位置づけされている。復興訓練の実施は 6 区と少ない。基礎データの事前整理、分析は地籍調査が数区ある。震災に関する条例は足立区と江戸川区が計画に記載されていたのでここに載せた。
- ・ 多摩 26 市では、23 区と同様に復興体制の事前検討は全市で位置づけられ、復興における目標等の事前検討と復興手順の事前検討も 1 市を除いて位置づけされている。復興訓練の実施は位置づけされている市は小金井市のみである。基礎データの事前整理、分析では震災に関する条例をここに掲載した。

＜都市計画マスタープラン＞

- ・ 23 区は、復興体制の事前検討、復興手順の事前検討、復興における目標等の事前検討は位置づけされている区が多いが、具体的な取組みの記載のいない区が 3 区ある。復興訓練の実施は 7 区ある。地籍調査を記載している区などを載せた。
- ・ 26 市では、震災復興に関する取組を位置づけている市がほとんどだが、具体的な取組は八王子市しかない。地籍調査や震災に関する条例をここに掲載した。

以上のように、地域防災計画における復興体制の事前検討、復興手順の検討、復興における目標等の事前検討の位置づけは取組みがすすんでいる。しかし、復興訓練の実施や基礎データの事前整理、分析はまだまだ少ない。とりわけ多摩 26 市ではその傾向が強い。

多摩 26 市では特に都市計画マスタープランには具体的な取組みの記載がほとんどない。地域防災計画は防災会議で議論し決定されるが、都市計画マスタープランは都市計画法で「市民の意見を反映する」ことが求められ、さまざまな市民参加が取組まれているように、

市民に馴染みのある方針である。今後の改定時には積極的な方針提起を行って、市民参加、市民意見の反映に努めることが望まれる。

私が考える都市計画マスタープランへの位置づけは、中野区のが最もよく記載されていると思う。そこで、中野区におけるマスタープラン（令和4年6月改定）「第3章の3. 都市づくりの基本方針 3-2 [防災] 自然災害の不安なく、暮らし、活動できる都市づくり」の構成（目次）を紹介する。

<中野区 [防災] 自然災害の不安なく、暮らし、活動できる都市づくり>

(1) 概況

- ①地域危険度
- ②不燃領域率
- ③防火地域、準防火地域の指定
- ④延焼遮断帯
- ⑤中野区洪水ハザードマップ
- ⑥中野区の水
- ⑦川

(2) 課題

- ①木造住宅密集地域等における住環境の改善
- ②都市型水害への備え
- ③地域における防災の視点の重視
- ④災害からの早期復旧・復興、回復力のあるまちづくりに向けた準備

(3) 基本的考え方

〈火災・地震に対する安全確保〉

- 切迫する首都直下地震への備えとして、地震災害に強いまちづくりの推進
- 災害危険度の高い木造住宅密集地域における、区民の生命と暮らしを守るための防災都市づくりの推進（建物の耐震化・不燃化、狭あい道路の拡幅、避難や緊急車両通行のための通路確保など）
- 個別建替えによる市街地環境の改善が困難な地区における、促進策導入などを通じた建物の共同建替え、街区再編まちづくりの推進による災害に強い市街地の形成
- 公園・オープンスペースの整備、みどりの保全及び緑化
- 災害から立ち直りの早い復旧・復興まちづくりの推進

〈風水害に対する安全確保〉

- 河川氾濫の防止
- 内水氾濫の防止、雨水流出の抑制

(4) 都市のイメージ (略)

(5) 施策の体系

- 1) 地震災害に強いまちづくり
- 2) 都市型水害に強いまちづくり
- 3) 復興まちづくり
 - ①復興まちづくりの目標
 - ②復興まちづくりの実施手法
 - ③復興まちづくりのすすめ方
 - ④復興事前準備

▽ ▽ ▽

都内自治体の取組みは東京都の「震災復興マニュアル」を踏まえており、東京都も市区町村の職員を対象に「復興まちづくり実務者養成訓練」などを行っているが、都と市区町村との連携は今後ますます重要になる。

その際には、市区町村の具体的な取り組みが求められる。また市民に対しては、都市計画マスタープランを通じた働きかけが効果的だと考えられる。地域防災計画、都市計画マスタープランの一層の充実を期待したい。

<参考資料>

- 和歌山市「事前復興」策定へ（読売新聞オンライン 2022/12/08）
<https://www.yomiuri.co.jp/local/wakayama/news/20221208-0YTNT50051/>
- 復興まちづくりのための事前準備ガイドラインについて（平成30年7月24日）
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000036.html
- 復興まちづくりのための事前準備の取組状況（令和3年7月末時点）
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001447759.pdf
- 首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組
<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/shuto.html>
- 中野区都市計画マスタープラン
https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/502000/d016601_d/fil/tosimasu_all.pdf
- AIを活用した震災からの復興シミュレーション～南海トラフ地震に備える復興施策の事前検討～（地域特性別） 亀岡 偉一（株式会社 日立コンサルティング シニアコンサルタント）
[第1回：AIを活用した震災からの復興シミュレーション～南海トラフ地震に備える復興施策の事前検討～（地域特性別）：株式会社 日立コンサルティング \(hitachiconsulting.co.jp\)](https://www.hitachiconsulting.co.jp)