

## 標題 東日本大震災・阪神淡路大震災を教訓とした事前都市復興の取り組み

氏名（所属） 昭和株式会社 開発本部 企画室 立山善宏

### 1. はじめに

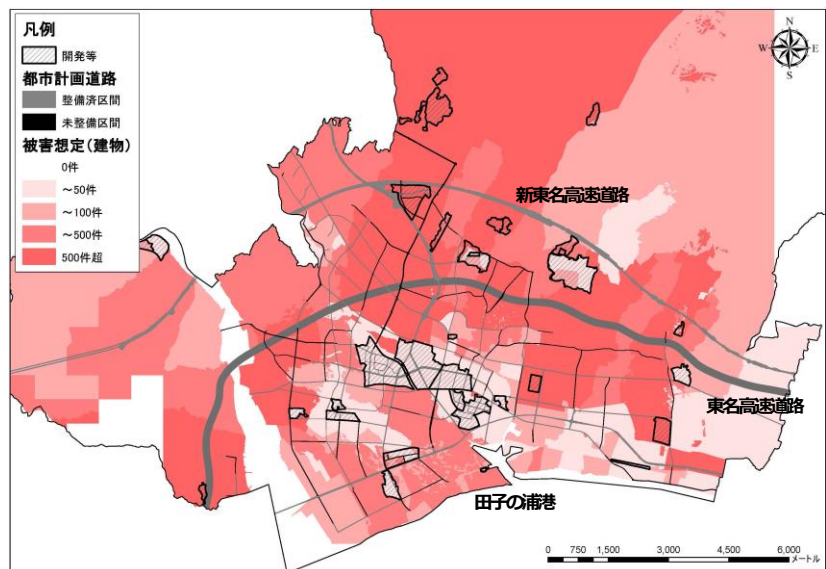
我が国の東南海地域では、南海トラフ巨大地震への備えとして、事前復興の必要性が叫ばれている。事前復興という考え方は、平成7年に発生した阪神・淡路大震災の教訓から生まれたものであると言われているが、東日本大震災発生後3年が経過した今でも、避難タワー建設等の個別対策を除き、都市全体での事前防災都市づくりに着手している事例は多くない。

本論文では、東日本大震災や阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて静岡県富士市でスタートした「事前都市復興計画」策定の動きを題材に、改めて計画策定の必要性を整理するとともに、計画策定の効果や各都市において計画づくりを促進していく上での方策等を提起する。

### 2. 富士市における被害想定

富士市は、静岡県東部に位置し、浜松市・静岡市に次ぐ人口約25万人の都市である。平成25年に示された静岡県第4次地震被害想定では、本市において死者140名、負傷者520名、全壊・半壊等を含めた建物被害約18,600棟と甚大な被害が想定されている。

被害の特徴としては、田子の浦港を中心とした沿岸工業地における津波浸水被害と内陸部における建物倒壊による被害があげられる。都市計画マスタープラン（H26.3）において都市拠点に位置付けられているエリアにおいても、旧耐震建築物や狭隘道路の多さ等から被害リスクが大きいものと想定される。



沿岸部工業地



内陸部住宅地

### 3. 「事前都市復興計画」の必要性

#### (1) 富士市におけるこれまでの取り組み

富士市は、駿河湾から静岡県の内陸部を震源域とする東海地震の地震防災対策強化地域に指定されており、事前対策が急務となっている。事前対策として予防型の取り組みが重要なのは言うまでもないが、それによって発災時の被害をゼロにすることは不可能であり、発災直後の対応と合わせて、避難生活や復興まちづくりの方向性をも含めた震災復興像を行政・市民・事業者が共有し、事前対策を講じておくことが重要であると言える。

こうした中、富士市では、普段から復興について考えておく必要があるとの認識のもと、津波避難行動計画や避難所運営マニュアル、災害救助の手引き等の他、震災からの復興に関するシンポジウムや発災後を想定した避難訓練を積極的に行い、関係者の意識啓発を図る取り組みを行ってきた。

#### (2) 「事前都市復興計画」の必要性

本来であれば、震災復興計画は、被災後に検討するものであるが、被害の規模が大きければ大きいほど、行政は被害調査や復旧対応に追われ、復興計画を迅速に策定することは困難となる。また、地域住民は一定の間、多方面の避難先や仮設住宅等へと分散することとなり、復興に向けた話し合いの場を持つことさえままならなくなる。このことは東日本大震災からの復興過程を見ても明らかである。

以下では、東日本大震災、阪神・淡路大震災からの教訓を踏まえた「事前都市復興計画」策定の必要性を整理する。

### ①石巻市（東日本大震災）からの教訓

東日本大震災で大きな被害を受けた都市のうち、人口規模、都市構造等が比較的類似した石巻市では、現在復興に向けた取り組みが全力で進められているが、被災後における同市での実態を踏まえ教訓とすべき事項として以下のような内容があげられる。

- 1) 復興に対する備えとして、被災後のまちづくりの姿や対策を持ち、速やかな復興に移行できる環境を整えておくことが必要。
- 2) 避難情報の混乱と住民の危機意識の不足が被害の拡大につながったため、迅速かつ分かりやすい避難環境を整え、日常的な避難意識を高めることが必要。
- 3) 多くの人命被害が予想される箇所や行政施設、病院、学校等の都市機能へ被害が及ぶ可能性がある地域の安全対策の取り組みが必要。
- 4) 想定外の震災が起きる前提に立ち、地域住民の混乱抑制と速やかな復興を進める（BCP等）ため、庁内・地域の統率体制や執行する環境づくりを整えることが必要。



### ②神戸市（阪神・淡路大震災）からの教訓

阪神・淡路大震災では、神戸市において、13地区で震災復興土地区画整理事業（市施行11地区、組合施行2地区）が実施され、「鷹取東第一地区」で最も早い事業認可を実現した。（平成7年1月17日の震災発生から平成7年11月30日の事業計画決定まで約10か月、平成13年2月21日の換地処分まで約6年）

神戸市では、全国に先駆け行政と市民による協働のまちづくりが推進されており、その中でも同地区では、震災前よりまちづくり協議会の組織化が図られていたことから、他地区よりもスムーズに復興計画の策定を実現することが可能となった。

### ③教訓を踏まえた「事前都市復興計画」の必要性

富士市では、上記の教訓をもとに、下記事項の必要性を認識し、震災が起こる前にこれらを踏まえた「事前都市復興計画」を策定して、行政・市民・事業者での共有と計画の実践を目指していくこととなった。

- 1) 震災発生の前に被害想定に基づく都市復興の方針を持つこと、
- 2) 早期復興を見据え、事前に復興の進め方、工程等を持つこと、
- 3) 市民・事業者等の復興方針や進め方等を共有しておくこと、
- 4) 被害軽減と早期復興に向け平常時から住民の自主的なまちづくり活動を意識づけておくこと
- 5) 被災直後の混乱期に備え、復興事業に関する業務手順を整理しておくこと

## 4. 富士市事前都市復興計画の構成

富士市では、同計画を「復興ビジョン編」、「復興プロセス編」、「復興マニュアル編」の3つで構成することとしており、それぞれ以下の内容が予定されている。（今年度ビジョン編を策定し、次年度プロセス編、マニュアル編を策定していく予定）

#### ビジョン編

復興の方針などを示し、関係者間で目指す復興像を共有するためのもの（都市の復興像、ハード・ソフト両面での基本方針、復興地区区分の設定\*、整備方針など）

#### プロセス編

復興の進め方などを示し、市民・事業者と行政の協働による復興の進め方を共有するためのもの（復興までの流れ、地域と協働した取り組み、行政による地域への支援策など）

#### マニュアル編

復興事業の円滑化に向けて、行政内における復興事務等を明確化するもの（復興対策本部の設置や人員配置など復興業務における体制、復興業務の手続きの進め方など）

#### ※ビジョン編で設定する「復興地区区分」について

富士市では、被害想定や旧耐震建築物の分布、狭隘道路の状況、土地区画整理事業施行地区、都市計画道路未整備区間等のレイヤーを重ね合わせた結果をもとに、エリアの状況に応じた以下の3区分の設定を行い、それぞれの特徴に応じた復興方針を定めることを想定している。

<b>(仮称)復興重点地区</b>	建物倒壊等により壊滅的な被害が想定される都市基盤未整備地区。都市運営や戦略的なまちづくりの観点等から重点的に復興する必要性が高い地区（都市マスの拠点等）
<b>(仮称)復興促進地区</b>	都市計画道路等、骨格都市基盤が一定程度整備され、散在的な被害が想定される地区
<b>(仮称)復興誘導地区</b>	被害が想定されるエリアのうち、土地区画整理事業等により基盤整備済の地区

## 5. 都市復興において想定されるメニュー （※上記区分と、以下の示す区分ごとの考え方・事業メニューは、今後のビジョン編の検討の中で詰めていくものである。）

### (1) 復興重点地区

- 都市運営において重要となる拠点地域や安心安全なまちづくりを進める上で都市基盤が十分でない地域等については、官民一体となって重点的に復興を進める。
- 土地区画整理事業等の面的事業、線的事業、規制誘導手法等を組み合わせ、地区状況に合った最適な方策により復興を実現する。

- ・都市基盤が未整備である「密集市街地」等において壊滅的な被害を受けた際は、原則として“被災市街地復興推進地域”の指定を行い、土地区画整理事業等による面的な整備を検討していくことが考えられる。これにより、延焼遮断帯となる道路（都市計画道路等）や公園の整備、狹隘道路・行き止まり道路の解消、建物の共同化・建替えの促進、建物の不燃化・耐震化を実現していくことが考えられる。
- ・広域的な拠点地区である「新富士駅・富士駅・吉原中央駅・吉原元町駅周辺」等では、市街地再開発事業や建物共同化等、施設建築物を含めた一体的な市街地整備を検討することが考えられる。
- ・主要産業拠点である「田子の浦港」周辺では、津波防御施設（防潮堤等）の整備、避難路・津波避難施設（避難タワー・避難誘導サイン等）の整備、工場等の富士IC・新富士IC周辺等への内陸移転、現位置再建等複数の視点から復興のあり方を検討することが考えられる。

### (2) 復興促進地区

- 行政による一定の支援のもと、未整備都市計画道路等の整備と合わせて、地域住民主体のまちづくりにより復興を進める。
- 地域ごとの復興まちづくりの機運や地区状況を踏まえ、面的整備、規制誘導等の手法を選択する。

- ・幹線道路等の都市基盤が一定程度整備された地区や計画路線がある地区等において、散在的な被害を受けた際は、沿道建築物の共同化、街区の敷地整序、計画路線の整備と合わせた沿道区画整理型街路事業等、地域住民のまちづくり機運等と合わせて、適切な事業手法を導入していくことが考えられる。

### (3) 復興誘導地区

- これまでの投資により整備されてきた都市基盤を活かし、一定のルールに基づく個別建築物ごとの再建を基本に復興を進める。

- ・土地区画整理事業等の実施により、既に一定水準の都市基盤が整備されている地区においては、地区計画等のまちづくりルールの導入により、良好な街並み形成や建築物の不燃化・耐震化を誘導する等、誘導型手法により、建築物の再建を図っていくことが考えられる。

緑化を推進し安全で緑豊かな住宅地を形成

まちづくりルールの策定により歩行空間の確保や良好な街並みを形成



建築物の不燃化・耐震化により地域の安全性を確保

主要道路沿道では、建築物の不燃化や共同化等を促進

※図は、防災まちづくり推進画（東京都庁整備局）より

## 6. 「事前都市復興計画」策定の効果

同計画の策定は、災害時・平常時それぞれにおいて以下のような効果をもたらすものと考えられる。

### (1) 災害時 ⇒ 事前準備によるスピード感を持った復興の実現

事前に震災発生後の復興ビジョン編、それに基づくプロセス編、マニュアル編を策定し、具体的な対応の流れや手順・体制等を明らかにしておくことにより、被災直後から復興事業に至るまでの停滞期間を少なくし、スピード感を持って復興の取り組みを進めることが可能となるといった効果が期待される。（東日本大震災において発災から1年程度の間は混乱期が続き、その期間の短縮は非常に意義のあることと言える。）

### ①震災復興計画等、被災後の復興まちづくりに係る計画策定の迅速化

復興の目標や基本方針を明らかにした「復興ビジョン編」の策定は、災害時の復興計画の基礎となるものである。この基礎が市民意向を反映した適切なものとなっていることにより、実際の災害発生時における計画策定の円滑化につながるといった効果が期待される。

### ②復興事業、制度に係る手続き等の迅速化

「事前都市復興計画」において、現況や被害特性に応じた導入事業、区域指定の方針、復興の体制等を明らかにし、関係者間で共有しておくことにより、震災発生時の対応組織の発足や各種都市計画決定、事業認可等に係る手続き及び実際の事業推進における迅速な対応が可能になるといった効果が期待される。

## (2) 平常時 ⇒ 事前対策の取り組み促進と、安全な都市としてのイメージ定着

平常時においては、「事前都市復興計画」の策定を契機に、市民の防災まちづくりへの意識醸成や市民主体のまちづくり活動の促進を図るとともに、安心安全な都市としてのイメージ定着が図られるといった効果が期待される。

### ①災害に対して安心安全なまちづくりを望む市民意向への対応

過年度に実施された市民アンケート調査からは、将来の富士市のイメージについて「安全・安心・快適に住み続けることのできるまちづくり」が強く望まれている。災害時への備えとして本計画を策定し、市民と共有することにより、市民の安心感が醸成され、定住促進にもつながるといった効果が期待される。

### ②「災害時への計画的な備えを有する都市としてのPR」による企業の定着

「事前都市復興計画」を策定したことの全国PRにより、「災害時への計画的な備えを有する都市」として周知することで、企業から見た市のイメージアップ、安心感の醸成が図られ、企業の流出防止や新規誘致の実現につながるといった効果が期待される。

### ③地域における防災まちづくり事業の具体化と地域住民等の意識醸成

「復興ビジョン編」において「復興重点地区」等を位置付け、復興まちづくりの方針を示唆することにより、密集市街地の改善に資する防災まちづくり事業等を促進する効果が期待される。また、計画策定の取り組み過程において、防災や復興まちづくりに関する情報周知の機会を設けることにより、市民・事業者をはじめとする関係者の防災に対する意識醸成が期待される。

## 7. 「事前都市復興計画」策定を促進する上での提案

上記のとおり、「事前都市復興計画」には、様々な効果が期待されるものの、大多数の都市で計画策定につながっていない現状がある。そこで、各自治体において計画策定を促進する方策として以下の3点を提案する。

### ①「法定計画」とすることによる計画策定の義務付け

多くの都市で事前復興の必要性は認識され始めているものの、各都市では、日常において対応すべき課題を多く抱え、事前都市復興計画策定の優先順位が高まらないといったことが想定される。そのため、都市計画法に基づく「都市計画マスタープラン」のように、事前都市復興計画を法定化し、南海トラフ地震防災対策推進地域等では、その策定を義務付けていくことにより、計画策定を促進することが考えられる。

### ②「被災自治体で生じた復興現場での情報」や「リアリティのある被害想定情報」の提供と、計画策定にあたっての指針づくり

東南海地域の多くの自治体は、復興計画や事業に携わった経験がなく、事前に何をどのように整理すべきかわからないといった状況にあると想定される。そのため、東日本大震災等からの復興にあたり問題となった点や現場実態等の情報を整理し、発信するとともに、国において計画策定の意義や策定内容、方法等を取りまとめた「指針」を作成する等の取り組みが必要と考えられる。また、延焼・避難シミュレーション等によりリアリティを持った災害リスクを明らかにし、それを地域住民と共有することも重要である。

### ③計画策定自治体へのインセンティブ

事前復興の取り組みを加速化させるため、計画に位置付けた市街地整備事業等に対して、国による財政支援の重点化を図るなど、計画策定に対するインセンティブを与えることも考えられる。