

都市復興について

- (1) 都市復興における国・地方公共団体の役割・・・・・・・・・・ p.2
- (2) ケース別の検討・・・・・・・・・・ p.4
 - ・ ケース1 被災地域の現状復旧を前提とした都市復興・・・・・・・・ p.4
 - ・ ケース2 大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興・・・ p.6
 - ・ ケース3 首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興・・・・ p.8

(1) 都市復興における国・地方公共団体の役割

都市復興に際して、国・地方公共団体は、①都市復興に関する計画策定、②都市復興を行う上で必要な措置（建築制限、都市利用規制等の法的措置や事業用地確保等）、③具体的な復興事業の推進を行う必要がある。それぞれの具体的な内容を例示すると以下のとおりとなる。

①都市復興に関する計画策定

- 復興計画の策定（全体、都県レベル、市区町村レベル、地区レベル等）【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 計画に係る関係機関等との調整、住民参加等による合意形成【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 整備項目の整理と優先的整備事業の位置づけ【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 都市復興に係る費用計算及び財源確保【応急段階～復旧・復興始動段階】

②都市復興を行う上で必要な措置

- 被災地内外における復旧・復興のための用地確保【応急段階～本格復興段階】
- 被災市街地復興推進地域の指定、都市計画施設・市街地開発事業等の都市計画上の措置【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 時限的市街地の配置・規模・期間・内容等の調整・判断【応急段階～本格復興段階】
- 一次的な移転の支援と時限的市街地の整備・管理運営【応急段階～本格復興段階】
- 被災地内における建築制限【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 建築制限期間中の暫定的な土地利用の推進【応急段階～本格復興段階】

③具体的な復興事業の推進

- 復興のためのまちづくり組織等の確立【応急段階～本格復興段階】
- 復興まちづくり計画及び復興事業への合意形成の支援【応急段階～本格復興段階】
- 復興事業（区画整理・再開発等）の推進【応急段階～本格復興段階】

<解説>

首都直下地震後の都市復興に際しては、まず国・都県レベルで復興方針を定めた上で、同方針に沿って具体的な都市復興に係る計画を圏域レベル、都県レベル、市区町村レベル、地区レベルといった各段階で策定していくこととなる。本来は、事前に複数の被害想定に基づいた事前復興計画を策定しておき、被災後にはそれを基礎として実際の復興計画を策定することにより都市復興は円滑に進むものと考えられるが、現実には、都市復興は、いつ発災するかによって前提となる経済社会情勢等が異なること、事前の被害想定と実際の被災状況が必ずしも一致しないと想定されること等から、事前に詳細な事前復興計画を策定することは困難である。しかしながら、想定される被災状況等に応じた複数の都市復興の方向性について事前に検討を行い、被災後に実際の状況に応じた適切な施策判断ができ

るような体制をあらかじめ準備しておくことは、都市復興を円滑に進める上で有意義である。

特に都市復興を検討する上で重要な政策判断の分かれ目となるのは、既存（被災前）の都市構造を被災後にどの程度まで転換するか、という視点である。この都市構造転換の程度については、既存の都市構造をほとんど変えずに現状復旧を図るといったものから、長期的な国土構造の変化等を見据えて首都圏全体を大規模に作り替えるといったものまで、幅広い選択肢があり得る。具体的には、被災規模、中長期的な人口構造・経済社会情勢等の見通し、国民・住民の意識、必要なコスト及び財政状況、用地・資材確保等の実現性、これまでの都市計画の履歴（発災前に市街地整備等が十分なされている地域では、現状復旧で足りることもあり得る）その他の情勢等を踏まえ決定することとなるが、検討に当たり重要となるのは、復興にかかる時間・コストと都市整備の対象範囲や規模・内容である。

都市復興の方向性は上記のような諸種の条件により多様な選択肢があり得るが、都市構造の転換の規模・程度という観点から考えた場合、ケース1：生活再建（被災地内の再建）を短期的に行い、被災地域を中心とした限定的な規模での原状復旧を行うもの、ケース2：さらなる防災性の向上や、新たな都市づくりを目指し、まとまった規模の市街地再開発等を行うもの、ケース3：首都圏（南関東地域）全域に目を向け、中核都市や各地域の機能やネットワークの状況等を見直した上で都市構造の転換を目指すものの概ね3段階（3ケース）に分けて考えることができる。

以下に、次の3ケースを提示する。

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

ケース2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

(2) ケース別の検討

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

地方公共団体は、被災状況の把握（住家の被害認定等）や被災者の意向把握を迅速に行い、それらに基づいて早期に必要な応急仮設住宅等を確保する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は、原状復旧を原則とする都市復興計画を策定し、被災地域の建築制限及び公共施設整備を必要最低限にとどめ、被災建物の建替促進（自力再建）を進め、早期の原状復旧を進める。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災等の経験から、復旧・復興に際しては、被災者の「元に戻りたい」という意識が強く現れるという指摘がなされており、また政治的・社会的にも「1日も早く元通りの生活を取り戻す」といった要請が強くなされることが多い。こうした観点からは、時間のかかる大規模な再開発等を行わず、被災建物の個別の建替え等に主眼を置いた都市復興方針とすることが考えられ、またそれが1日も早く震災から立ち直り元の生活に戻りたいという被災者の意向に沿ったものともなる。ただし、被災者によっては経済的理由等から住宅再建が出来ない者もあり、こうした被災者への配慮も重要な視点である。

この方針を採った場合、具体的には以下のような復興施策を推進する必要がある。

(被災状況把握等の迅速化)

現状復旧を前提とする場合、その迅速性が問われることとなるため、計画策定・事業実施に当たってまず被災状況を迅速に把握することが重要となる。特に居住の安定の観点からは、応急仮設住宅や復興公営住宅の必要建設数の把握、被災者生活再建支援金その他の支援措置の実施のため、住家の被害認定や被災者の意向調査などの業務の迅速化を図る必要がある。

(都市復興計画の策定)

今後、耐震・耐火化が進むことにより、建物等の被災が限定的かつ分散化した場合、大規模な市街地再開発等は必ずしも現実的ではない場合がある。こうした場合は、個別の建替えや小規模な共同化レベルの建替えと必要最低限の公共施設整備を目標とする都市の復興計画を策定することも1つの選択肢である。

(建替えと公共施設等の整備の促進)

個別の建替えについては、建築制限期間を最小限にとどめ、建替え条件の改善、建替え支援制度（建築助成、仮住居助成、建築相談等）、建築物・設備の再整備に係る低利融資・

利子補給等の実施により、建替えや補改修による自力再建を促進する支援が必要である。また、必要な公共施設等の整備については、既存の各種制度及び事業手法等の活用も想定する必要がある¹。

(復興後の新たな都市づくり)

早期に原状復旧を行った後、復興需要や経済社会情勢の変化を踏まえて、さらに数十年先を見据えた都市づくりを目指し、都市基盤整備及び市街地再整備を行うといった、「二段階の復興」を行うことも考えられる。二段階目の復興については、個別に時間をかけて更新していく方法と、二重投資に見合った整備効果のある大規模な再整備を短期間に行う方法がある。いずれも、事業の進捗状況等を踏まえ、復興計画の見直し段階において、復興後の新たな都市づくりとして検討していく必要がある。

なお、二段階の復興を行う場合には、あらかじめその方針を公にしておき、地域住民等の合意を得ておくとともに、一段階目の復旧事業が無駄にならないような配慮が必要である。

¹ 東京都震災復興マニュアルにおいては、時限的市街地から復興事業として、「改良型事業による復興」として、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業、「修復型事業による復興」として、密集住宅市街地整備促進事業、合併施行による復興事業、「地区計画による復興」が例示されている。

ケース 2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

国は、被災地域の大規模な都市基盤整備及び市街地再開発を伴う新たな都市づくりを目指した復興方針を早急に示し、地方公共団体の復興方針や復興計画の策定を支援する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は復興計画において区画整理・再開発等の事業を積極的に位置づけるとともに、事業期間中（長期的な建築制限期間中）、対象地域の住民・事業者の非被災地への一時的な移転を支援する。【復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、一時的な移転期間中に計画の事業化を迅速に進め、復興後の都市への早期回帰を目指す。【復旧・復興始動段階～発展段階】

<解説>

震災により大規模な被害が発生した場合、単に原状復旧を前提として復旧・復興を行うのではなく、被災を契機としてより安全性・利便性の高い都市づくりを行うような復旧・復興を行うことが考えられる。特に防災上問題の大きな木造密集市街地等は相当な被害が発生している可能性が高く²、仮に被害が小さかったとしても、将来再び起こりうる大規模地震への備えを考えれば、区画整理・再開発等の事業を積極的に行い、より安全性の高い市街地へと作り替える方が現実的である。こうした復興まちづくりを行う上では、特に被災地域の住民の意向が重要であり、地域住民との意思疎通を図りながら計画の合意形成を行い、官民一体となって望ましいまちづくりを目指す必要がある。なお、こうした復興まちづくりには長期間を要することとなるため、その間の時限的市街地の建設・運営や被災者の生活支援等の配慮も必要である。

（復興方針の早期策定）

本ケースの場合、まず各地域・各被災者が独自に拙速の現状復旧を図ることを防ぎ、国・地方公共団体の定める方針に沿って計画的に復興を行うことが必要である。このため、まず地方公共団体は出来る限り早い段階で所要の建築制限・土地利用規制等を行って無計画な復旧に歯止めをかけ、その上で速やかに復興方針を策定・提示する必要がある。そのためには、地方公共団体が復興方針を策定する上で前提となる国の復興方針を早期に策定することが不可欠となる。

（事業実施の支援体制整備）

地方公共団体における新たな都市づくりを目指した復興計画の策定や事業実施には、広範囲の被災市街地復興推進地域の設定と長期的な建築制限・開発規制を行う必要がある。

² 国土交通省は、平成 15 年に「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」として、東京都内に約 2,300ha の「重点密集市街地」を定めている。

特に、長期的な建築制限・開発規制は、原状復旧の都市づくりと異なり、一時的な移転及び復興計画そのものに対する周到な合意形成が必要となる。

このため、国においては、復興方針等で示した新たな都市づくりを実現するため、既存制度の充実や新制度の創設が必要となることも考えられる。

(事業期間中の被災者支援)

大規模な都市基盤整備及び市街地再開発の事業期間中は、被災市街地の住民及び事業者は被災地内外での仮住まいや仮店舗等での営業を余儀なくされることとなる。このため、当該住民等が過度な負担を強いられることのないよう、地方公共団体は、被災地内あるいは被災地周辺において応急仮設住宅や応急事業施設を確保(時限的市街地を整備)する等、必要に応じ支援措置を講じる必要がある。なお、近隣に時限的市街地の受け皿(用地等)が不足する等により時限的市街地を形成できない場合、被災者所有の敷地内における応急仮設住宅の建設や自力の仮設住宅建設への支援も考えられる。また、非被災地へ一時的に移転させることも考えられ、その場合には、事前の応援協定等に基づき、既存の公営住宅や民間住宅、事業所等へ被災者・被災事業者の受入れを実施する必要がある³。

(事業推進と被災地域への回帰)

都市基盤整備においては、既存の防災都市づくり計画や復興方針等に示した公共施設整備に早期に着手することとなる。また、市街地再開発においては、広範囲の被災市街地復興推進地域等において、土地区画整理事業や市街地再開発事業等を導入し、被災地域の整備を順次進めていくこととなる⁴。

本ケースでは、市街地再開発について、広範囲の事業区域を想定しているが、実際の計画では、需要や事業リスクを踏まえた適正な規模を設定し、状況に応じた事業区域、事業期間、一時的移転及び建築制限の期間等を設定する必要がある。

³ 平成16年の中央防災会議「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会」において、「震災疎開パッケージ」等の都市と地方の交流推進活動の推進と地方公共団体による事務局機能の支援が必要であることが指摘されている。また、阪神・淡路大震災における神戸市内から市外への一時移転者は約4万人、県内から県外への一時移転者は5～6万人とされており、平成17年の中央防災会議「首都直下地震避難対策専門調査会」報告では、首都直下地震の被害想定として、1日後の一時移転者：700万人、4日後、約600万人、1ヶ月後：約410万人といった算出がなされており、膨大な一時移転者の数が見込まれる。

⁴ 阪神・淡路大震災においては、神戸市が平成7年2月に震災復興緊急整備条例を制定し、①都市計画決定地域(土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業を行う区域)、②重点復興地域(要綱による任意事業を行う地域)、③震災復興促進地域(その他特に事業メニュー定めていない地域)の3段階に地域を区分している。

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

国は、既存の広域行政圏に係る関連計画との整合を計り、首都圏（南関東地域）全域における復興方針を示すとともに、各地方公共団体の復興計画の策定を支援する【応急段階～復旧・復興始動段階】。

また、国は、復興方針を具体化した復興計画を策定し、非被災地域の都市を含めた大規模な都市構造・国土構造の転換を視野に入れた首都圏整備を実施する。【復旧・復興始動段階～発展段階】。

<解説>

現代の高度化された都市構造を根本から再編成することは必ずしも現実的ではないが、過去には関東大震災や戦災等の大災害後の復興過程において、現在の都心部における大規模な都市構造の作り替えが行われている。こうした試みの多くは、実施当時には非現実的との批判を受けたり、膨大な財政負担から計画が縮小されたりと、実施に当たり多くの困難を見てきたが、現代から見れば、当時の着想が極めて先進的・合理的であり、円滑な道路交通やゆとりある都市空間の確保に貢献していたり、現在の幹線道路網・幹線鉄道網の基礎を形成していたりと、長い目で見れば評価の高い復興計画・復興事業も存在する。一方、首都圏においては、戦後、都市構造の大幅な転換の契機となるような大規模災害が発生しておらず、戦後から高度成長期を経て市街地開発が進んだ結果、防災上の課題を抱えた地域（密集市街地等）が数多く残存しており、防災上の脆弱性が指摘されている⁵。

こうした状況を踏まえ、首都直下地震の復興に際しては、例えば、国が非被災地も含めた首都圏全域における復興方針を策定し、新たな首都づくりを目標とするという方法も考えられる。

（復興方針の策定）

国は、関係地方公共団体等の調整の上、復興方針をとりまとめる。なお、国の復興方針策定に際しては、国土形成計画や国土利用計画、関係地方公共団体等の総合計画や復興計画等、既存の計画等を参照しつつ策定する必要がある。

（復興計画の策定）

国は、復興方針を具体化するため、首都圏広域地方計画や首都圏整備計画と整合を図り、復興計画を策定するとともに、復興計画の実現に向け、地方公共団体の計画・事業を支援

⁵ 首都圏広域地方計画協議会の首都圏広域地方計画中間整理（平成20年10月）では、重点的に改善すべき市街地として都市再生プロジェクトに位置づけられた重点密集市街地の約46%が首都圏に存することから、現在の首都圏が特徴的に抱える課題として「自然災害に対する脆弱性（首都直下地震の切迫性）」を指摘している。

するための連携体制を構築する必要がある。

また、復興計画では、都市の防災性向上だけでなく、高齢化社会への対応、環境負荷の低減、地域活性化等の視点から、新たな都市構造への転換を図るため、既存の土地利用等を見直していくことも想定する必要がある。

(新たな首都づくり)

本ケースでは、現在の被害想定である東京湾北部における首都直下型クラス（M7.3）の対応策だけでなく、港湾施設や広域幹線道路等の重要な都市基盤等のバックアップ機能の配置など、将来の関東大震災クラス（M8 級）の地震に対応できるような新たな首都づくりも視野に入れている。なお、首都復興計画に係る事業は、道州制等の広域行政のあり方に係る今後の動向如何では、現在とは異なる権限や財政的枠組みの下で推進することとなる可能性もある。