

(第1回 ガイダンス)

事前復興の意義と可能性

2023年8月19日

東京都立大学・首都大学東京／名誉教授
葛飾区・都市計画審議会／会長

なかばやしいいつき
中林一樹

復興が課題となった震度7の大震災

	阪神・淡路	新潟県中越	東日本	熊本	北海道
本震発生	1995.1.17	2004.10.23	2011.3.11	2016.4.16	2018.9.6
本震のM	M7.3	M6.8	M9.0	M7.3	M6.7
最大震度	震度7	震度7	震度7	震度7×2	震度7
全壊全焼	111,941	3,184	122,005	8,667	469
火災件数	285件/7100	6件/10?	330件/?	15件/1	—
半壊	144,274	13,810	283,156	34,833	1,660
直接死者	5,502	16	18,523	50	41
関連死者	919	52	3,794	226	2
負傷者	43,792	4,805	6,242	2,809	782

☆「東北地方太平洋沖地震(総務省消防庁第163報:2023.3.8)」、「東日本大震災における震災関連死の死者数(復興庁:2023年3月31日)」、「熊本地方を震源とする地震(総務省消防庁第121報:2019.4.12)」、「北海道胆振東部地震(同第35報:2019.8.20)」

二つの「災害復興」

①被災地復興

* 地域の課題を解決するべき被災地を選定し、そこに集中的に費用を投じて進める、被災地の復興

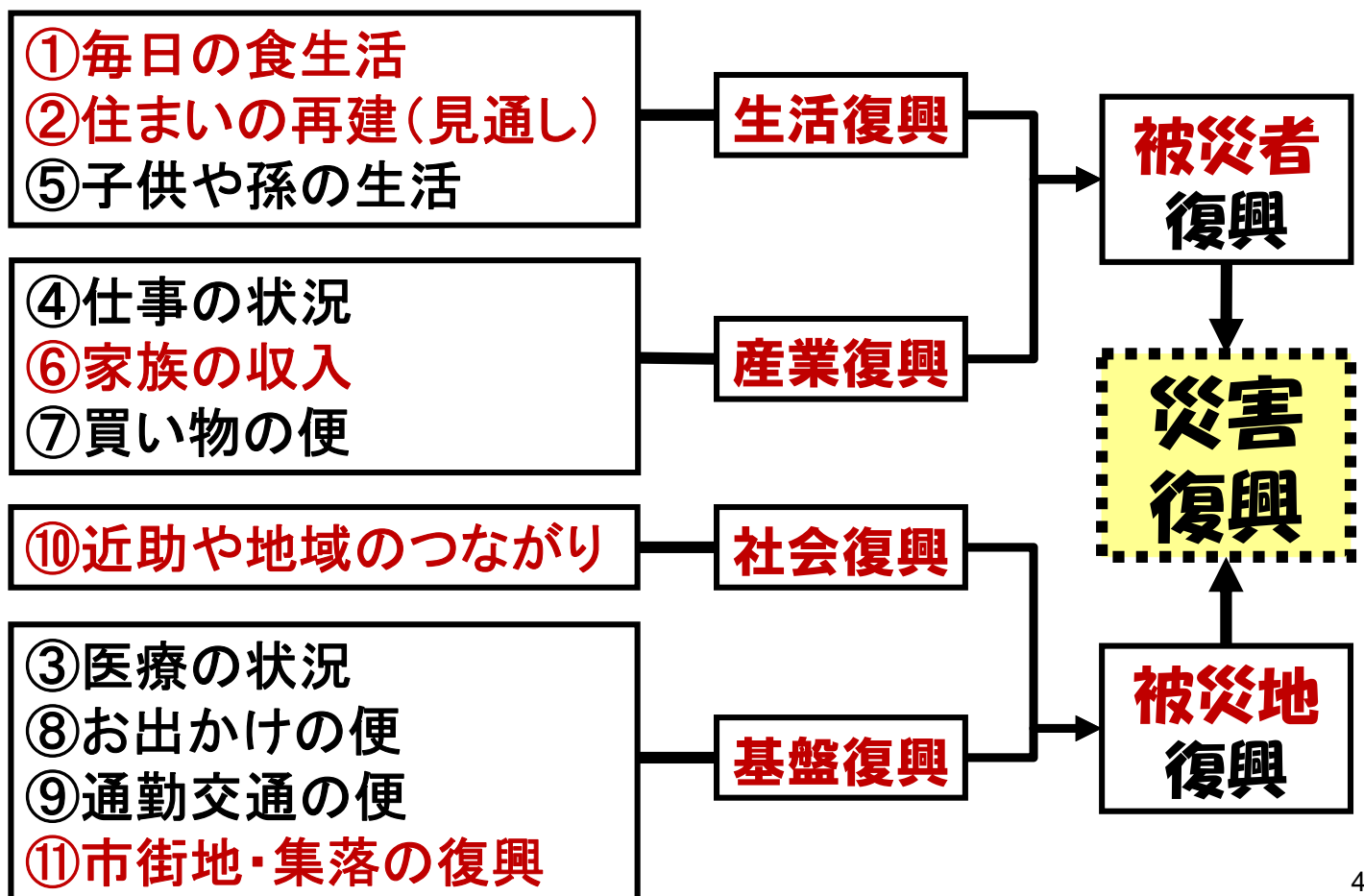
- (1) 市街地（基盤復興） まち創造
- (2) コミュニティ（社会復興） . . . 近隣再生

②被災者復興

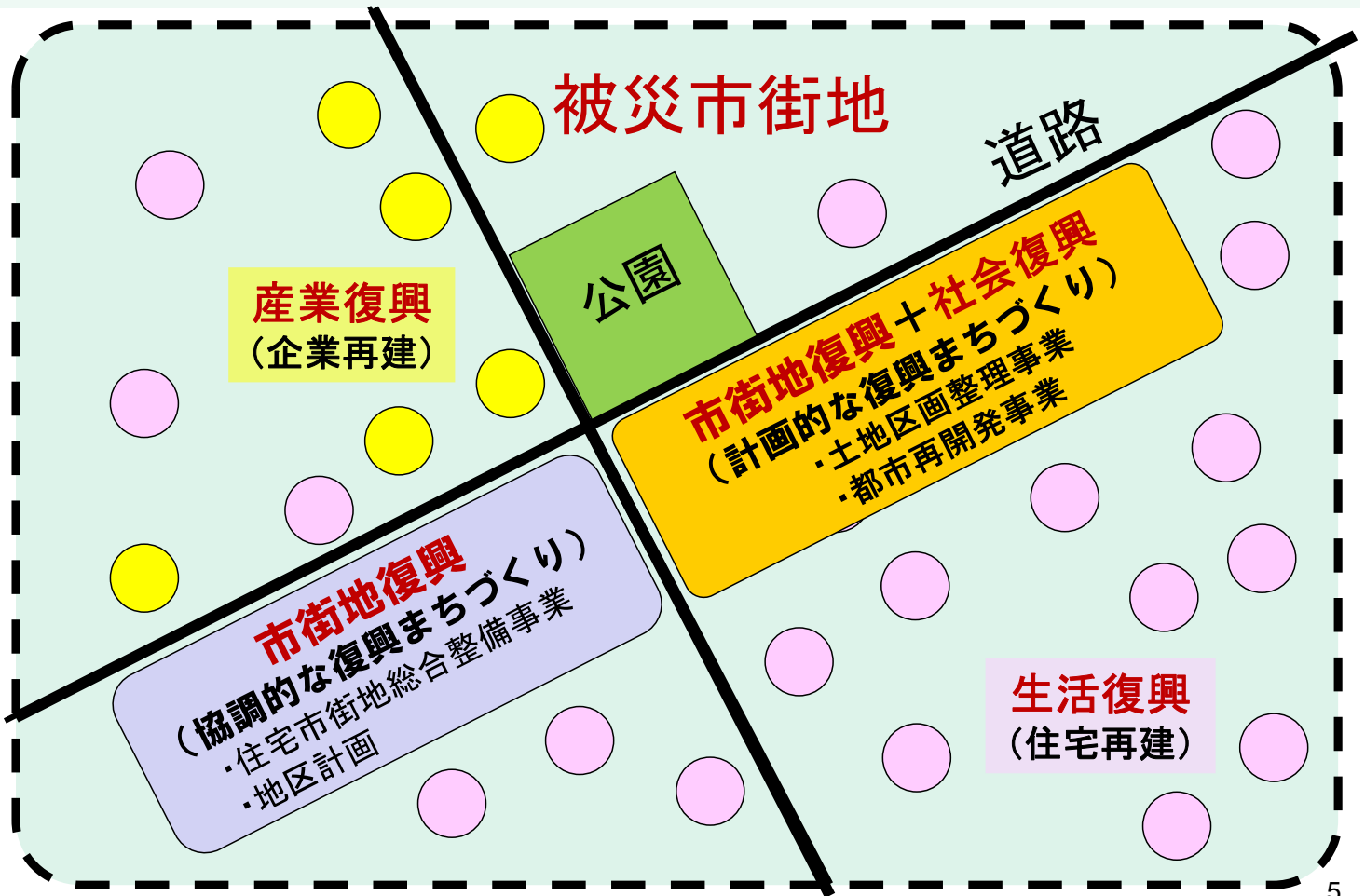
* 全ての被災者（家族）・被災事業所（企業）に公平公正に支援し、被災者個人の復興

- (3) 居住者（生活復興） 日常創出
- (4) 事業者（産業復興） 仕事創生

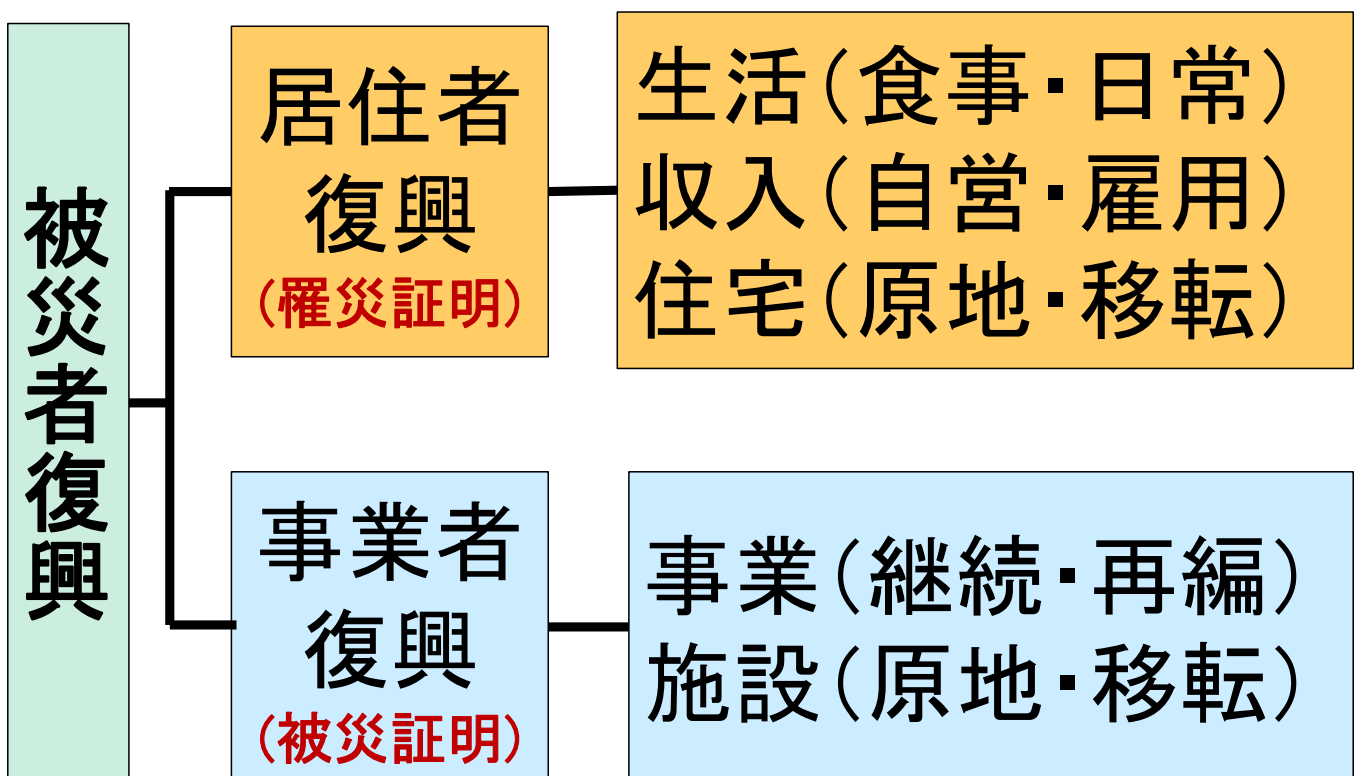
東日本大震災の「復興感」と「復興」構造



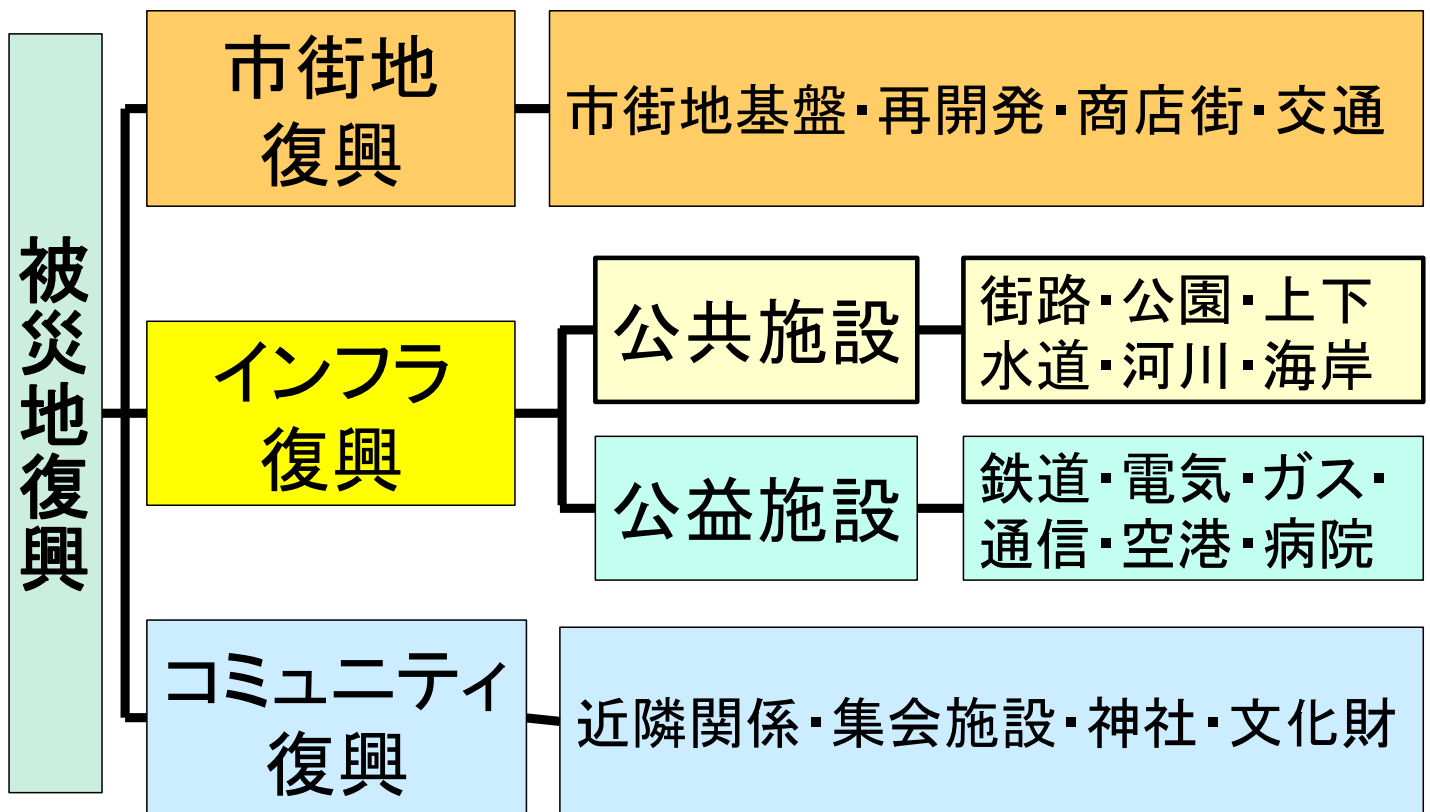
被災者復興と被災地復興



「被災者復興」は“居住者と事業者”



「被災地復興」は地域の“空間と社会”



7

阪神・淡路大震災の復興過程

- 阪神・淡路大震災の被災地復興が東京の事前復興のモデルである。
- 1995年1月、東京都は最初の区部直下地震の被害想定に取り組み、約4倍の被害だった。
- 阪神・淡路大震災の前に、いつ起きても不思議でない東海地震対策として、政府（建設省・国土庁）は、“復興の準備”の検討に取り組んでいたが、具体的な取り組みはなかった。
- そして、阪神・淡路大震災が発生、兵庫県も神戸市も、事前準備なしで復興に取り組んだ。

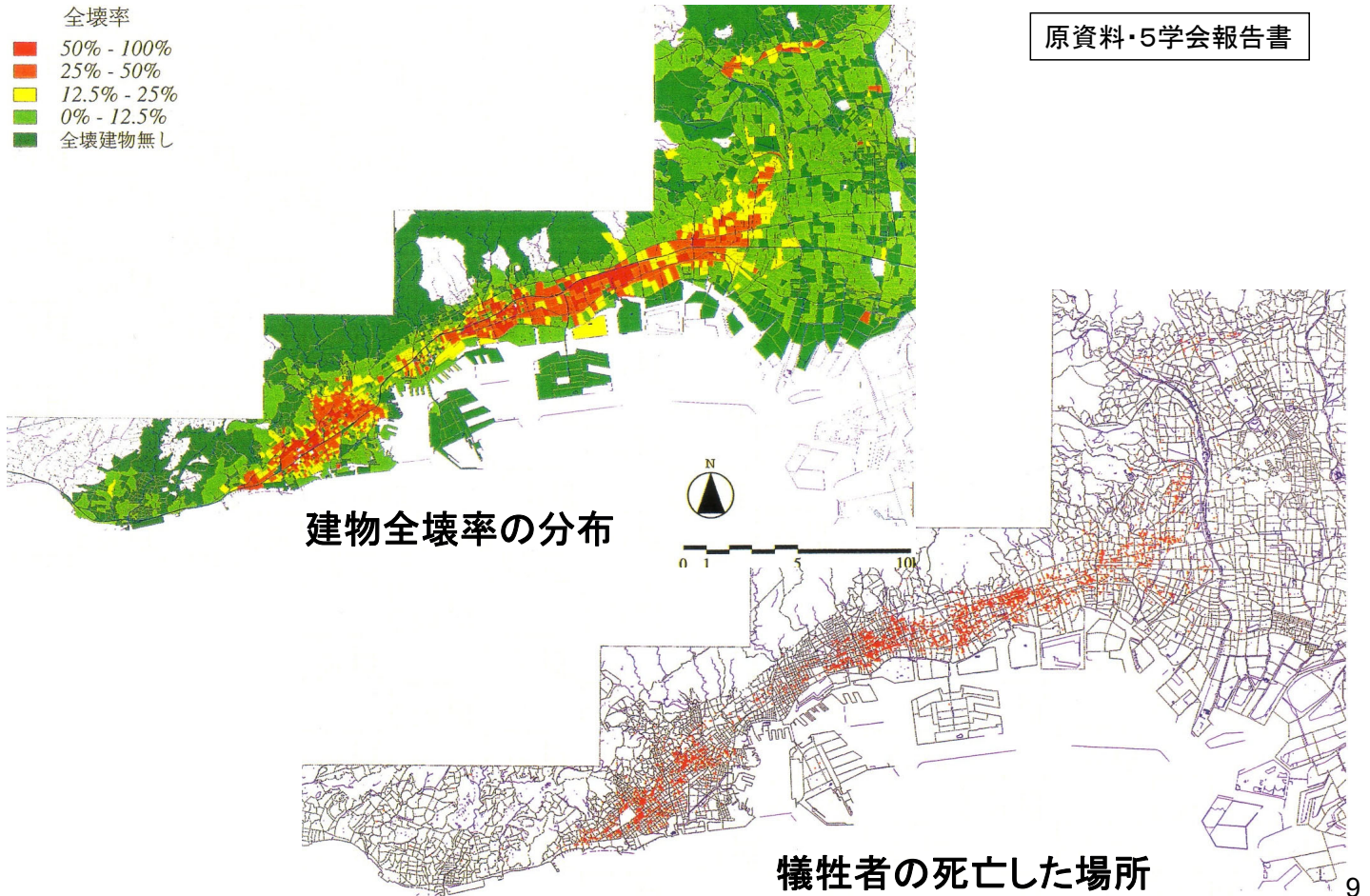
8

阪神・淡路大震災(1995)の被害と復興

全壊率

- 50% - 100%
- 25% - 50%
- 12.5% - 25%
- 0% - 12.5%
- 全壊建物無し

原資料・5学会報告書



阪神・淡路大震災における死者

建物倒壊が命を奪った：多くは自宅で即死

死 因	死者数	率
倒壊建物・家具による圧死等	4,831人	88%
焼死等	550人	10%
その他	121人	2%
直接死	5,502人	100%
関連死	932人	17%
総死者数	6,434人	117%

死亡時刻	死者数	率
1月17日 5:46~6:00	3,266人	61%
6:00~ 12:00	1,397人	26%
12:00~ 24:00	411人	8%
1月18日~	290人	5%
合 計	5,364人	100%

阪神大震災の復興の最初の一步

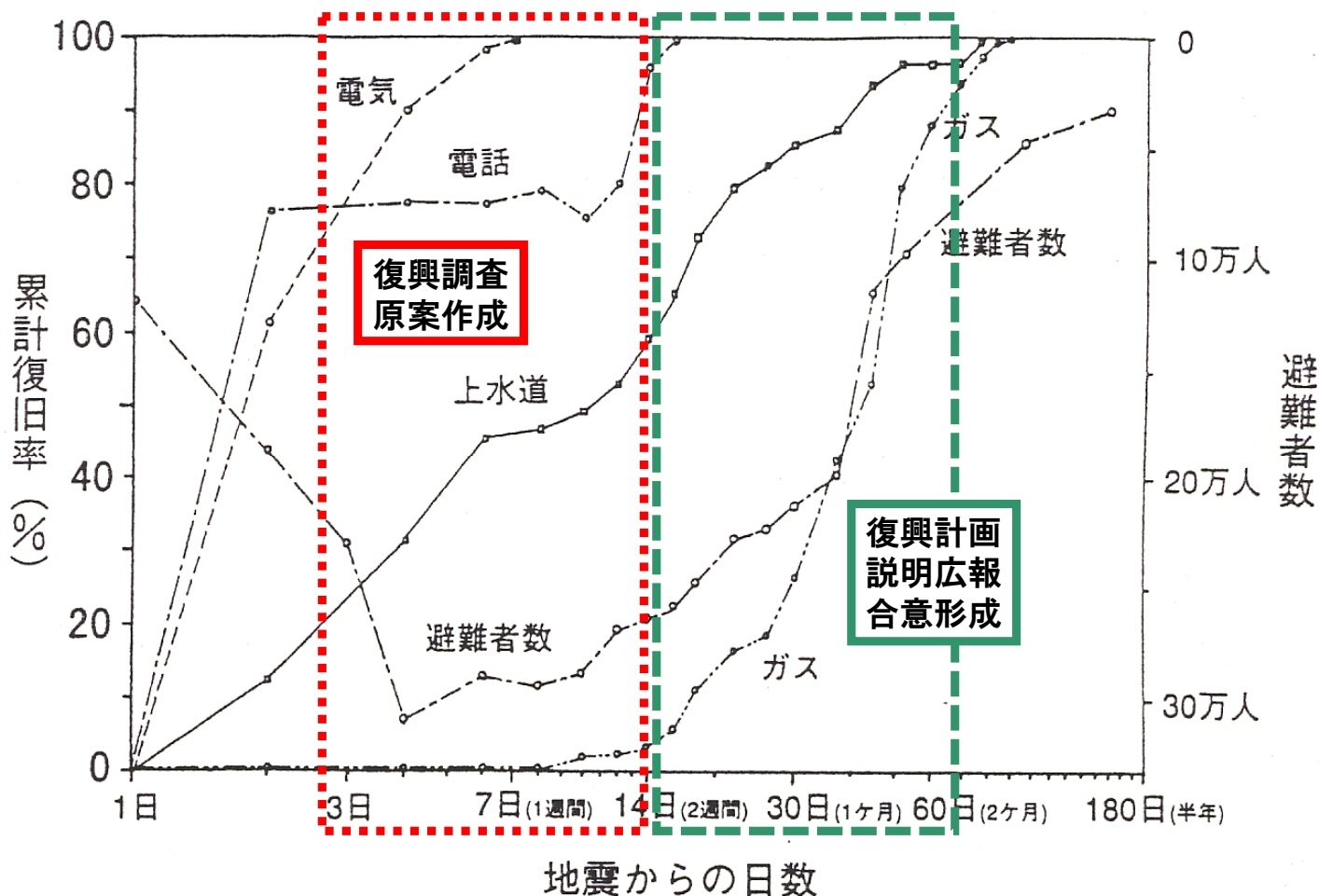
～阪神の復興は震災直後から始まった～

* 緊急対応期(2日目夜)に都市復興に着手

- ・被災者の救済対応需要が最大の期間
- ・神戸市長の指示で、3日目から「被災地の被害状況」を把握(復興のための街区別被災調査)し、計画復興対策の必要性を判断する。
- ・それによって、1週間目に「復興本部」体制を構築する。
- ・被災者は、その多くが避難所にいた。その時期に、復興への歩みを始めた。

11

ライフライン復旧・避難者の推移と復興計画



震災2日目の夜、被害状況を踏まえ「都市復興が大きな課題になる」と市長の指示で、3～5日に被害概況を把握し、2週間目に「復興体制」、2週間目に国・県・市で復興会議。



被害概況調査図(上図)を踏まえて、震災2週間後に土地区画整理事業や都市再開発による市街地復興を目指す区域を、「建築基準法84条建築制限地域」として告示し、2か月後に都市計画決定を行い、被災地復興がスタート。 13

「復興まちづくり地区」の設定

被災地域での復興まちづくりをどこで実施するのか
どのように、神戸では決めたのか

被害発生状況
(被害程度)

市街地の課題
(基盤整備状況)

都市ビジョン

復興まちづくり
をずに被災者
復興を進める

復興まちづくり
を要する地区

1/31 建築基準法「84条」建築制限区域

震災復興まちづくりニュース(第1号)

神戸市住宅局
都市計画局
平成7年2月5日

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日夜明け前の地震によりたいへんな被害を受けました。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、神戸の復旧、復興へと実を結んでいくものです。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、総合的な市街地、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辛抱していただき、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考えています。

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？

(森南地区) (六甲道駅周辺地区) (三宮地区) (松本地区) (御菅地区) (新長田駅周辺地区)、以上計6地区です。

詳しくは裏ページの図面をご覧ください。
どういう街づくり計画が予定されていますか？
 次のような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させていただきます。

- 土地区画整理事業が予定されている区域 (森南地区) (六甲道駅周辺地区) (松本地区) (御菅地区) (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 (三宮地区)

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事ができます。
 ①2階建てまでの木造、鉄骨造り、コンクリートブロック造りなどの建築物
 ②応急仮設建築物、工所用仮設建築物など

いつまで制限するのですか？

平成7年2月17日までです。ただし、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

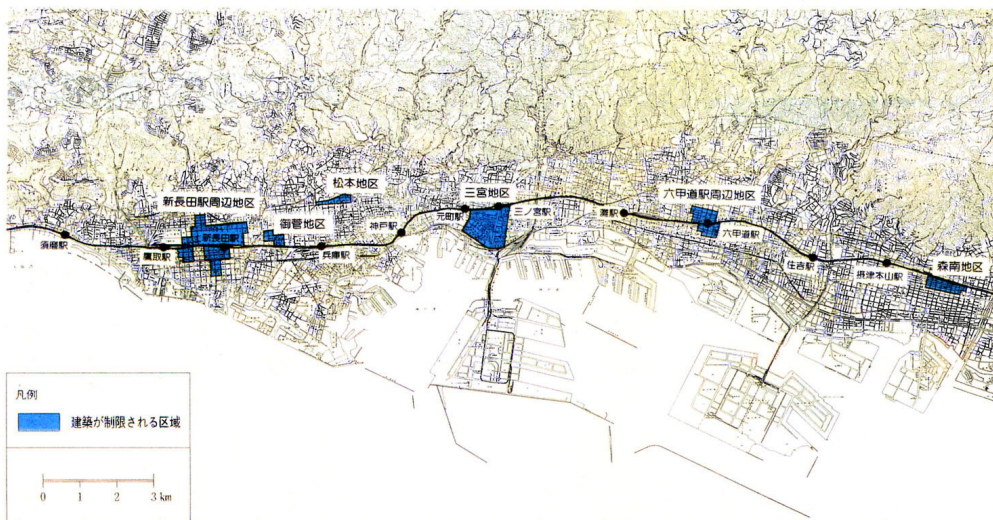
電話 242-2131

場所 サンポーホール2階

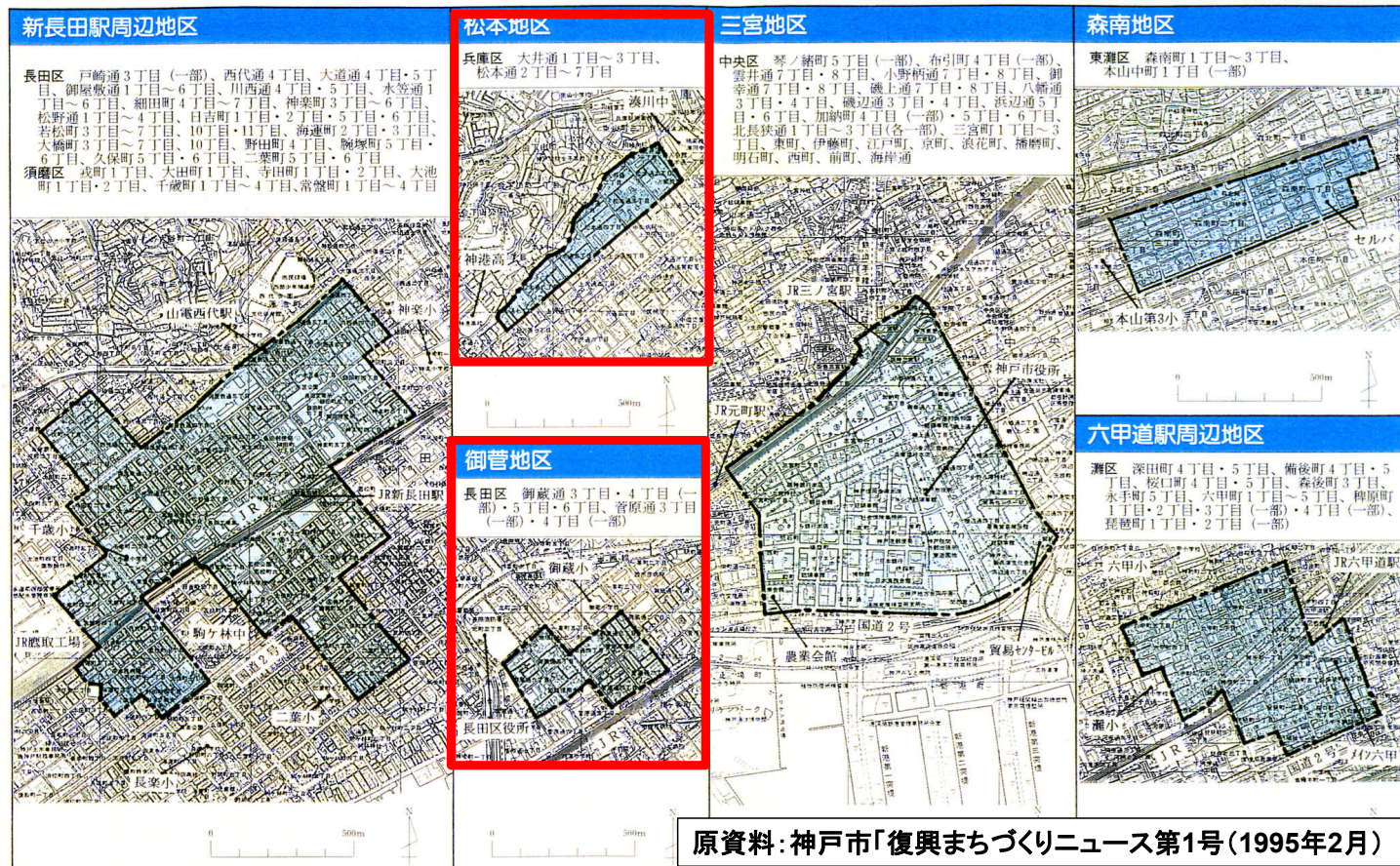
(中央区浜辺通5丁目・貿易センタービルの北隣)

時間 午前10時～午後6時

(当分の間 土・日曜日・祝日も行います)



建築が制限される区域



原資料：神戸市「復興まちづくりニュース第1号(1995年2月)」

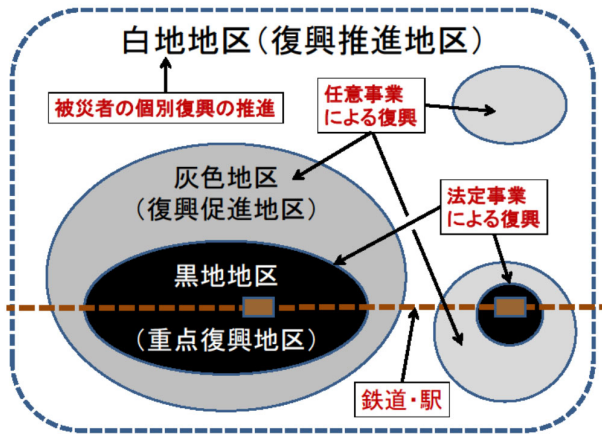
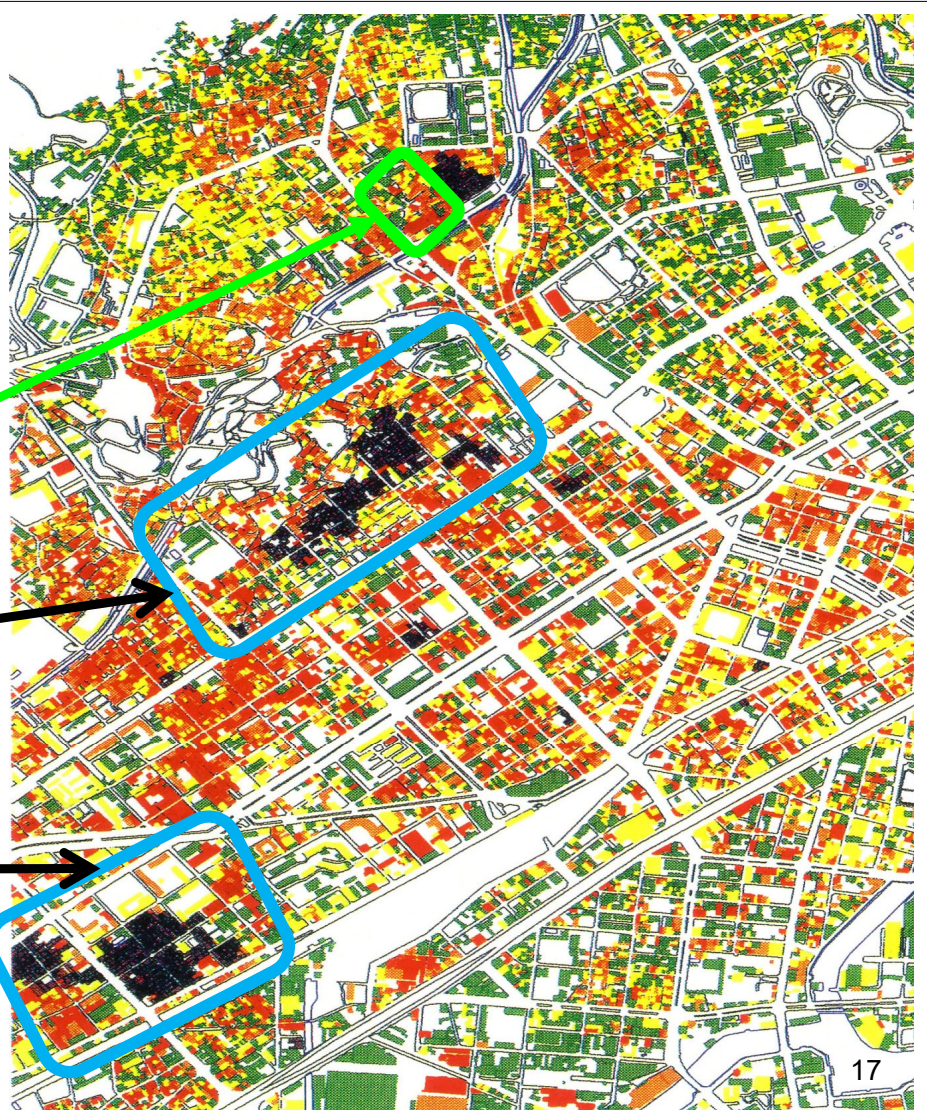
神戸 被災市街地と 市街地の復興

湊川1・2丁目地区(住)
土地区画整理事業で
市街地の基盤復興

松本地区(市)
土地区画整理事業で
市街地の基盤復興

御菅地区(市)
土地区画整理事業で
市街地の基盤復興

地図出典:都市計画学会・日本
建築学会(1995)



・湊川1. 2丁目地区は、住民主導で土地区画整理事業の復興まちづくりを選択し、取り組んだ。
・東部副都心地区とともに、建築基準法84条制限区域には指定しなかった



三宮地区は、84条制限区域を指定したが、地区計画によるビル再建をルール化のみで復興



- ①重点復興地区…黒地地区
- ②復興促進地区…灰色地区
- ③復興推進地区…白地地区

①法定事業(都市計画)

- ・街路事業
 - ・土地区画整理事業
 - ・都市再開発事業
 - ・住宅地区改良事業
- ## ②任意事業(都市計画)
- ・住宅市街地総合整備事業
- ## ③個別復興支援事業

凡例

- 震災復興関連街路事業
- 震災復興土地区画整理事業
- 震災復興市街地再開発事業

都市復興は**2日・2週間・2**か月のスピードで初動 ～(2・2・2)+2の復興プロセス～

- ・**2日**目に、市長から復興調査が指示され、復興に着手。
- ・**2週間**目に、建築基準法**84条制限区域**(第一次制限)の告示。これによって、**都市計画事業区域(案)**を示した。
- ・建築基準法84条制限方式の制限期間のため、**2ヶ月**目に、**都市計画区域を法定決定**した。都市復興が先陣。
- ・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、事業決定へ「**まちづくり条例**」を援用して住民参加で復興まちづくりの展開：「**2段階計画決定**」

葛飾区の都市計画マスタープランにおける「震災復興まちづくりの方針」

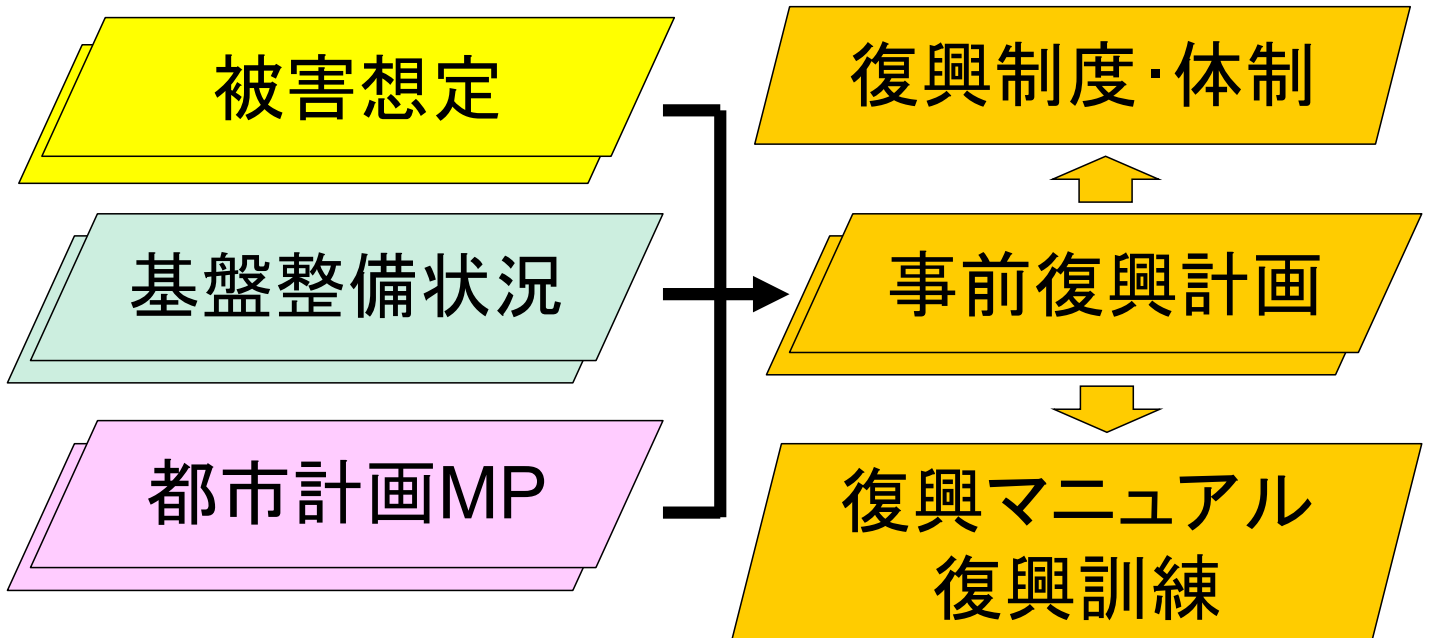


図3-14 震災復興まちづくりの方針図(事業手法のイメージ)



「事前復興」の意義と可能性

災害復興を迅速に進めるには「事前準備」が必要で重要。さらに、「準備して災害を待つ事前復興」から「事前に実施しておく事前復興のまちづくり」への展開が望まれる。



21

「超高齢社会」と「人口減少土地余り社会」に災害につよい街づくりを進めるには、**二つの「そうぞう力」で考えてみよう！**
それは、「想像力」と「創造力」

「想像による“事前復興”が強靱な葛飾・高砂を創造する」

「課題解決型防災まちづくり」から「目標達成型復興まちづくり」へ思考展開を！

ご静聴ありがとうございました。

中林一樹

22