

# 東京が自然災害等により 被害を受けた時 どのようなまちに復興していくのか

## 都市復興の理念、目標及び基本方針

もし東京に首都直下地震が起きたら・・・

自然災害等により被害がでたら・・・

もしもの時の、東京の都市復興のあり方をまとめました。



「都市復興の理念、目標及び基本方針」は、東京が、地震や豪雨、暴風、火山噴火などによる自然災害等により被害を受けた場合に、都市復興の方針・計画の策定や事業を実施する際の指針として活用するものです。

はじめに ..... 4

# 1

<b>都市復興の理念</b>	
1-1 安全でゆとりある都市 .....	5
1-2 世界中の人から選択される都市 .....	6
1-3 持続的な発展を遂げる都市 .....	7
1-4 共助、連携の都市 .....	8

# 2

<b>都市復興の目標</b> .....	9
----------------------	---



# 3

## 都市復興の 基本方針

3-1 都市復興の対象地域	10
3-2 都市復興に関する方針	11
3-3 「他分野の復興」との連携	14
3-4 多様な主体の連携による都市復興	16
3-5 都市復興の期間	17

今後に向けて	18
参考資料	19
1 東京都における「都市の事前復興」の取組	19
2 検討経過	21
3 用語解説	22





## はじめに

都は、首都直下地震等の被災時における迅速で計画的な都市復興<sup>\*1</sup>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（2001）年5月に「震災復興グランドデザイン<sup>\*2</sup>」を策定し、その中で「復興の理念、目標及び基本方針」を示しました。

その後、全国各地で発生した大災害の教訓等を考慮するとともに、都民、学識経験者などの意見も伺いながら、今回、改めて「都市復興の理念、目標及び基本方針（以下「本基本方針等」という。）<sup>\*3</sup>」を策定しました。

**本基本方針等は、東京が、地震や豪雨、暴風、火山噴火などによる自然災害等により被害を受けた場合に、都市復興の方針・計画の策定や事業を実施する際の指針として活用するものです。**

- \*1. 首都直下地震等の被災後の復興手順や執行体制を示した、行政職員向けの東京都「東京都震災復興マニュアル復興施策編（平成28年3月）」において、次のように定義されている。
  - ・「都市復興」は旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置を講じること。
  - ・「復旧」は、ほぼ従前の状態に回復すること。
- \*2. 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である。
- \*3. 東京都「東京都震災復興マニュアル（平成28年3月）」では、4分野（都市、住宅、暮らし、産業）の復興が記載されているが、本基本方針等は、そのうち「都市の復興」分野を対象としたものである。



# 1

## 都市復興 の理念

- 安全でゆとりある都市
- 世界中の人から選択される都市
- 持続的な発展を遂げる都市
- 共助、連携の都市

あらゆる人が、豊かで安定・充実した生活を送り、活躍・挑戦できるようにするとともに、世界有数の大都市圏である東京圏とその中核となる東京が、今後も都市としての繁栄を続けられるよう、迅速かつ計画的な復興に取り組まなければならない。

そこで、次の都市を目指すことを理念として、復興を図る。

### 1-1 | 安全でゆとりある都市

被災地域を中心として、耐震性等を有する建築物の整備促進や、道路、河川などの整備はもとより、地域のコミュニティを育み、災害発生時には防災活動拠点にもなる公園等のオープンスペースの確保や有効活用を図る。加えて、生活や業務等の継続に必要なエネルギーが安定供給できるエネルギーインフラの整備を促進する。これらにより、強靱な都市施設や建築物を形成することで、被災を繰り返さない、安全でゆとりある都市を目指す。



木造住宅密集地域が解消された魅力的な住宅市街地  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン（平成29年9月）」<sup>\*4</sup>

<sup>\*4</sup>平成29年9月に、2040年代の目指すべき東京の都市の姿とその実現に向けた、都市づくりの基本的な方針と具体的な方策を示したものである。

## 1-2 | 世界中の人から選択される都市

東京の復興に当たっては、強靱なインフラストックなどを最大限活用して、「安全でゆとりある都市」に高度な都市機能を集積し、更にそれを伸ばし、グローバルな人・モノ・情報の活発な交流を促進する。これにより、新たな価値を生み続ける活動の舞台としての東京のブランド力をより一層高めることで、世界中の人から選択される都市を目指す。



若い留学生や研究者たちが集まり、イノベーションが生まれる多摩地域  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン (平成29年9月)」<sup>\*4 (P5)</sup>



質の高い居住環境が充実した区部中心部  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン (平成29年9月)」<sup>\*4 (P5)</sup>

### 1-3 | 持続的な発展を遂げる都市

東京の復興に当たっては、最先端技術も活用しながら、長期的な観点から、環境への配慮 (Environment)、社会への貢献 (Social)、都市のマネジメント (Governance)、いわゆる「ESG<sup>\*5</sup>」の概念を取り入れて都市づくりを進める。あわせて、みどりを守り、まちを守り、人を守るとともに、東京ならではの価値を高める。これらにより、持続的な発展を遂げる都市・東京を目指す。



水と緑がネットワーク化された潤いあふれる区部中心部  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン (平成29年9月)」<sup>\*4 (P5)</sup>



磨き上げられた宝物を楽しむ多くの人でにぎわう島しょ部  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン (平成29年9月)」<sup>\*4 (P5)</sup>

<sup>\*5</sup>. この冊子のP23「参考資料 3 用語解説② 持続可能な都市づくりに向けて～ESGとSDGs～」を参照のこと。

## 1-4 | 共助、連携の都市

都市の復興を通じ、被災者一人一人が助け合い、コミュニティの結束力を高めることで地域の復興<sup>\*6</sup>を進め、それが都市全体の復興に結びついていく構図をつくりあげていく。

これらの取組を進め、自助・共助・公助の連携により、東京に関わる一人一人の思いが結実した都市を目指す。

また、国、区市町村、近隣縣市とも連携して、東京圏全体を視野に入れた復興を進めていく。

住民主体の復興と公助による支援



(出典) 東京都「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編 (平成28年3月)」



<sup>\*6</sup> 首都直下地震等の被災後の復興手順や執行体制を示した、都民向けの東京都「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編 (平成28年3月)」において、多くの都民や団体が協働し連携して取り組む「地域協働復興」を提案している。



## 2

### 都市復興 の目標

## 『被災を繰り返さない、 活力とゆとりのある高度成熟都市の実現』

都市復興の理念を踏まえて目指す目標である。

「被災を繰り返さない」とは、都市復興後、再び東京が地震や豪雨、暴風、火山噴火などによる自然災害等に襲われたとしても、被害を限りなく低減できるような都市につくり変えることを目指すという決意を示すものである。

また、「活力とゆとりのある高度成熟都市」とは、「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」における「都市づくりの目標」である。

この目標は、東京が持続的に発展していくために、日本はもとより世界をリードする都市として更なる成長を遂げ、世界中の誰もが憧れ、希望と活力があふれる成熟した都市を目指すという決意を示すものである。



国際的なビジネス活動が繰り広げられている区部中心部  
(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン (平成29年9月) <sup>\*4 (P5)</sup>」

# 3

## 都市復興の 基本方針

- 都市復興の対象地域
- 都市復興に関する方針
- 「他分野の復興」との連携
- 多様な主体の連携による都市復興
- 都市復興の期間

都市復興に当たっては、地震や豪雨、暴風、火山噴火などによる自然災害等の発生時において、東京の都市機能を維持し、行政や経済活動を始めとした社会全体の動きを止めることなく、以下の基本方針の下、東京を更に強靱化していく。

### 3-1 | 都市復興の対象地域

都市復興は、被災からの再生を第一の目的とすることから、基本的には被災した地域を主な対象地域とする。

しかし、被災の程度が低い場合でも、被災をきっかけに新たな都市づくりを目指す場合もある。また、被害の発生が全くない地域においても近隣で行われる復興事業との関連において、まちづくりの検討が必要となる場合も生じる。さらに、広域ネットワークとしての整備が必要となる都市施設や、無秩序な市街化の防止等、広域的な観点からの都市づくりの検討も必要である。こうしたことから、東京圏を対象とした都市づくりのあり方も視野に入れていく。

**都市復興の対象地域は、基本的に、  
自然災害等により被災した地域を対象**



### ①「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」の都市像の実現

平常時はもとより、被災時の都市復興に当たっても、「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」で示した都市像や、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン（以下「区域マス」という。）<sup>\*7</sup>）」の実現に取り組んでいく。

その際には、「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」で示した人口等の将来見通しや土地利用の方針を踏まえるものとする。



### ②計画の柔軟な見直しによる都市の更なる強靱化

近年、国内では、大地震やそれに伴う津波、豪雨に伴う土砂災害や浸水被害などにより、建物倒壊などの甚大な被害が発生している。また、「首都直下地震等による東京の被害想定（平成24年4月18日公表 東京都）」では、木造住宅密集地域で、火災の発生による焼失などで大きな被害が生じることも想定されている。そのため、都では、首都直下地震や大規模水害など、甚大な被害をもたらす災害に的確に対応できる様々な防災都市づくりに長期的かつ計画的に取り組んでいる。

一方、今後の災害の状況によっては、被災後の都市復興で、区域マス<sup>\*7</sup>等を実現するだけでは同程度の被害を受ける恐れがある。この場合においては、「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」で示した都市像を目指しつつ、必要に応じ、人口等の将来見通しや土地利用の方針の見直しも視野に入れて検討を行い、区域マス等を改正する。その検討に当たっては、例えば単独で発生する水害はもとより、地震に台風が重なって浸水被害が発生するような複合災害など、当該地域で想定される様々な自然災害への対応も検討し、更なる強靱化を目指す。

\*7. 都市計画法第6条の2に基づき、都道府県が広域的見地から定める都市計画の基本的な方針である。現在、平成26年12月決定が最新のものであるが、「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」を踏まえ改定を検討中である。なお、この冊子のP22「参考資料 3用語解説 ①都市計画区域」を参照のこと。

## 平常時の都市づくり

### ① 2040年代の目指すべき都市像

『都市づくりのグランドデザイン』\*4(P5)



都市像の実現に向けて

### ② 都市計画の基本的な方針(マスタープラン)

『都市計画区域マスタープラン(東京都)\*7(P11)』

『都市計画マスタープラン(区市町村)\*8(P13)』



基本的な方針を踏まえて

### ③ 個別の都市計画

### ④ 各種都市づくりの計画



計画の実現に向けて

### ⑤ 都市づくりの事業や規制・誘導

道路、無電柱化、公園、河川、上下水道などの整備

都市像  
の実現

## 被災時の復興都市づくり

・原則として、②～⑤により推進

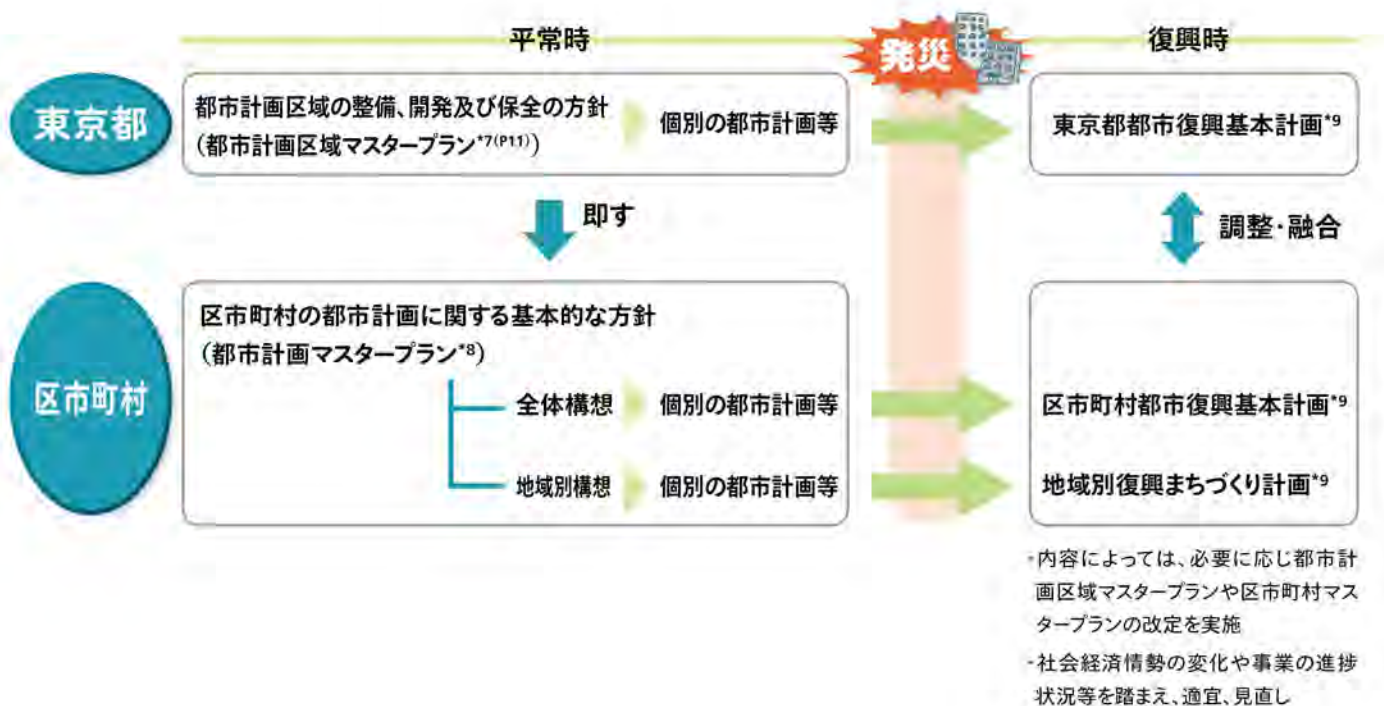
・ただし、それだけでは同程度の被害を受ける恐れがある場合には、

②～⑤の見直しも検討

### ③関連計画の調整・融合による円滑な都市復興の実現

首都直下地震等の震災時には、都は、区市町村が「区市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）<sup>\*8</sup>」を基に作成する「区市町村都市復興基本計画<sup>\*9</sup>」や、個別地域で計画される「地域別復興まちづくり計画<sup>\*9</sup>」との調整・融合を図りながら、区域マスを基に、「東京都都市復興基本計画<sup>\*9</sup>」を作成・公表し、必要に応じて区域マス<sup>\*7 (P11)</sup>の改定にも反映する。なお、これらの計画は、円滑な都市復興を進めるため、社会経済情勢の変化やその事業実施の進捗状況等を踏まえながら、適宜、見直しの検討を行う。

平常時と復興時の都市づくりに関する計画の関係



\*8. 都市計画法第18条の2に基づき、地域に密着した都市計画に関する事項について定めることとされている。

\*9. 東京都「東京都震災復興マニュアル（平成28年3月）」により、首都直下地震等の被災後の都市復興において策定することとなっている計画である。

### 3-3 「他分野の復興<sup>\*10</sup>」との連携

都市復興に当たっては、「住宅の復興」や「くらしの復興」、「産業の復興」が重要であることから、それぞれと連携を図りながら、進めていく。

#### ① 「住宅の復興」との連携

近年の大規模災害からの復興においては、早期に住民の生活の安定確保を図るためには、復興住宅政策の果たす役割は大きいものとなっている。このため、都市復興に当たっては、被災後の住宅の供給・復興との連携、調整を図りながら進めていく。

#### ② 「くらしの復興」との連携

被災後には、1日も早く、被災者のくらしを震災前の状態に戻し、その安定を図る「くらしの再建」が重要となる。このため、都市復興に当たっては、福祉や保健、医療などとの連携、調整を図りながら、進めていく。

#### ③ 「産業の復興」との連携

被災後、住民の雇用の継続確保など早期に生活の安定を図るために、また、世界中の人から選択される都市を実現するためにも産業を迅速に復旧・復興することが求められる。このため、都市復興に当たっては、被災後の産業復興との連携、調整を図りながら、進めていく。

\*10. 東京都「東京都震災復興マニュアル（平成28年3月）」では、都市、住宅、くらし、産業の4分野の復興手順や執行体制が記載されている。

## 都市の復興



住宅の復興

くらしの復興

産業の復興

### 3-4 | 多様な主体の連携による都市復興

近年の大災害の教訓から、首都直下地震などの大規模な被害を受けた首都東京の1日も早い都市復興には、国や近隣縣市・区市町村などの自治体はもとより、被災者・被災企業を始め、NPO、ボランティア、専門家、企業などの幅広い関係者が連携し、心を一つに総力を結集して取り組んでいく必要がある。

また、多様な被災者・被災企業の意向等に応えるとともに、都民・企業などによる復旧・復興の取組を促進するため、復興都市づくりに係る様々な都市計画の諸制度等を効果的に活用する。





### 3-5 | 都市復興の期間

都市復興に当たっては、早期の本格的な生活再建を図るとともに、首都東京の国際競争力を維持・発展させていくことが必要である。

このため、都市復興の諸事業をできるだけ短期間を実現することを基本とする。

しかし、被災区域が相当に広範囲にわたることによる膨大な事業量や、抜本的な取組の必要性が生じた場合、事業によっては中長期にわたらざるを得ないこともあり得る。

そこで、生活再建や経済再生に係わる復興事業を中心に、できるだけ短期間（おおむね5～10年）で都市復興を達成することを目指す。

一方、将来に備える幹線道路等、中・長期的な取組を必要とする計画についても着実に推進していく。



生活再建・経済再生 できるだけ短期間  
(おおむね5～10年)

中・長期的





## 今後に向けて

本基本方針等は、被災後の迅速かつ計画的な都市復興に向け、被災後の都市復興のあり方や手順、執行体制をあらかじめ検討し、都民等と共有を図る「都市の事前復興<sup>\*11</sup>」の取組の一環として策定したものです。

そのため、本基本方針等については、被災後に活用するだけでなく、平時から、都民や企業等への周知を図っていきます。

また、都や区市町村職員も、本基本方針等について、十分に理解しておく必要があるため、職員の実務能力の向上に向けて実施している、都市復興に関する計画作成の図上訓練にも活用していきます。

さらに、今後、区域マス<sup>\*7 (P11)</sup>の改定や「東京都地域防災計画<sup>\*12</sup>」の修正の際に反映することで、実効性を持たせていきます。

なお、本基本方針等は、今後、必要に応じて見直していきます。

本基本方針等に示したとおり、被災後に、多様な主体等の連携による都市復興を実現するためには、平時から多様な主体と連携していくことが重要と考えています。

そのため、今後とも、被災後の迅速かつ計画的な都市復興に向け、平常時から、都民等や関係機関と連携し、様々な工夫を行いながら、都市の事前復興の取組を積極的に進めていきます。

\*11. この冊子のP19「参考資料 1 東京都における「都市の事前復興」の取組」を参照のこと。

\*12. ・災害対策基本法の規程に基づき、東京都防災会議が策定する計画  
・都の地域における災害の予防、応急対策及び復旧・復興対策を記載  
・震災編については、令和元年の修正において反映済

【東京都 地域防災計画】

<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000061/1000903/index.html>

# 参考資料

## 1 | 東京都における「都市の事前復興」の取組

都では、首都直下地震等への事前の対応として、「防災都市づくり」に加え、被災後の迅速かつ計画的な都市復興に向け、被災後の都市復興のあり方や手順、執行体制をあらかじめ検討し、都民等と共有を図る「都市の事前復興の取組<sup>\*13</sup>」を進めている。

### ① 執行体制の整備（被災後の復興手順や執行体制）

「東京都震災復興マニュアル」の作成



都民向け<sup>\*14</sup>



行政職員向け



\*13. 【首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組】

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bunyabetsu/bosai/shuto.html>

\*14. 【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>

## ②都民への普及啓発

「都市復興の理念、目標及び基本方針」や「東京都震災復興マニュアル」について、都民等と共有を図るため、毎年、都の行事などを通じて普及啓発に取り組んでいる。



都民参加型「震災復興シンポジウム」



総合防災訓練・防災展等で展示

さらに、平成31年度から、民間団体や区市町村による、都民等が都市復興プロセスを学ぶセミナー、ワークショップ等の開催を支援するため、補助制度（地域協働復興の普及啓発事業）も創設し、活用が始まっている。

## ③行政職員の実務能力の向上

都や区市町村の職員についても、実務能力を向上させるため、毎年、様々な被害パターンを想定し、都市復興に係る各種計画を作成する図上訓練を実施している。



## 2 | 検討経過

### 震災復興グランドデザイン

- ①阪神・淡路大震災等の経験や教訓を踏まえ、平成13年度に、迅速で計画的な都市復興に向け、首都直下地震等の震災後の復興まちづくりのあり方として「震災復興グランドデザイン<sup>\*6 (P8)</sup>」を策定し都民に提示  
その中で、「復興の理念、目標及び基本方針」を記載

その後、全国各地で様々な大災害が発生  
(東海豪雨、中越地震、東日本大震災、糸魚川市大規模火災、熊本地震 等)

### 都市づくりのグランドデザイン

- ②平成29年9月策定の「都市づくりのグランドデザイン<sup>\*4 (P5)</sup>」において、「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示し、都民とあらかじめ共有します。」と記載

その後も大災害が発生  
(大阪府北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震 等)

### 都市復興の理念、目標及び基本方針

- ③平成30年9月から平成31年3月まで、学識経験者や区市の担当部長を委員とした「東京都都市復興基本計画検討委員会」で、新しい時代の課題に対応した「都市復興の理念、目標及び基本方針」を議論
- ④令和元年5月10日 自然災害などにより被害が発生した場合における、都市復興の基本的な考え方として、「都市復興の理念、目標及び基本方針(案)」の作成・公表
- ⑤令和元年5月10日から6月14日まで 都民等及び区市町村への意見募集実施
- ⑥令和元年6月28日 策定・公表

### 3 | 用語解説

#### ① 都市計画区域

都市計画区域は、都市計画法第5条に基づき、一体の都市として、総合的に整備し、開発し及び保全する必要がある区域として指定するものである。

都は、都内の26都市計画区域全域を対象に区域マス<sup>\*7 (P11)</sup>を定めている。

#### 都内の都市計画区域



#### 東京都市計画区域

区市町村	範囲
東京都区部	行政区域全域並びに多摩川及び江戸川河口を結ぶ圏内の水面

#### 多摩部の19都市計画区域

区市町村	範囲
八王子市	行政区域全域
立川市 武蔵村山市 東大和市	行政区域全域
武蔵野市	行政区域全域
三鷹市	行政区域全域
府中市	行政区域全域
調布市 狛江市	行政区域全域
青梅市	行政区域全域
昭島市	行政区域全域
町田市	行政区域全域
小金井市	行政区域全域
日野市	行政区域全域
小平市	行政区域全域
国分寺市	行政区域全域
東村山市 清瀬市 東久留米市	行政区域全域
国立市	行政区域全域
西東京市	行政区域全域
福生市 羽村市 瑞穂町	行政区域全域
多摩市 稲城市	行政区域全域
あきる野市 日の出町	行政区域全域

#### 島しょ部の6都市計画区域

区市町村	範囲
大島町	行政区域全域
八丈町	八丈島全域
三宅村	三宅島全域
神津島村	神津島全域
新島村	新島全域
小笠原村	父島及び母島の全域

## ②持続可能な都市づくりに向けて ～ESGとSDGs～

### コラム column

### 持続可能な都市づくりに向けて ～ESGとSDGs～

近年、持続可能な開発の実現に向け注目されている言葉にESGがあります。

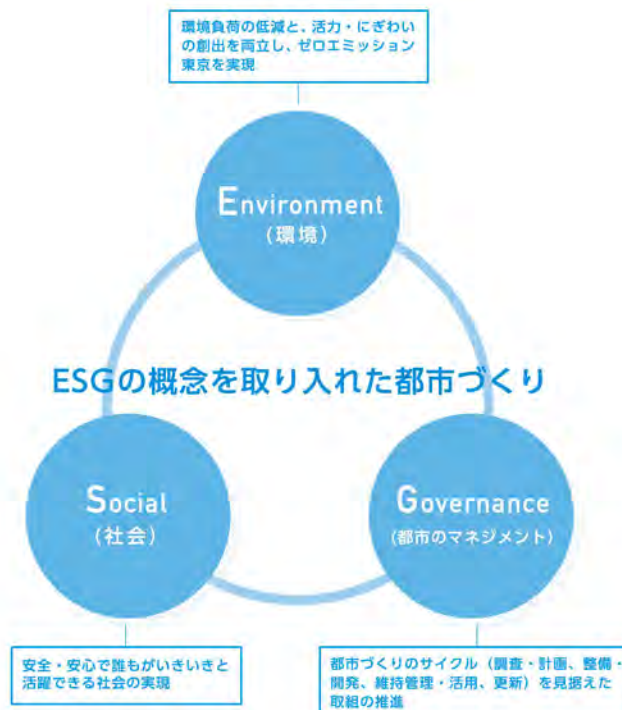
ESGとは、環境 (Environment)、社会 (Social)、企業統治 (Governance) の頭文字で、投資家が企業に投資する際に、健全で持続可能な企業の成長と潜在力の向上に関わる取組として、これらの要素を考慮することが重視されつつあります。

平成18(2006)年に当時の国連事務総長のコフィー・アナン氏が各国金融業界に向けて提唱した、「投資意思決定プロセスにESGの視点を反映させるべき」という責任投資原則に、年金積立金管理運用独立行政法人が平成27(2015)年に署名したことを受けて、日本でもESG投資への関心が高まっています。

一方、平成27(2015)年9月の国連サミットで、先進国を含む国際社会全体の開発目標として、2030年を期限とする包括的な17の目標、いわゆるSDGs(持続可能な開発目標: Sustainable Development Goals)が採択されました。

SDGsは「誰一人取り残さない」社会の実現を目指し、貧困撲滅や格差是正、気候変動対策などの国際社会の課題解決について、民間企業が果たす役割も重視しています。

SDGsの採択により、民間企業側からも持続可能な社会に向けた取組が加速するとともに、ESG投資の観点でも評価の高い企業活動が増えることで、地球環境問題の解決等、持続可能な社会の形成が進むことが期待されています。都市経営においてもESGに配慮した都市づくりの戦略が重要となります。



(出典) 東京都「都市づくりのグランドデザイン(平成29年9月)」<sup>14)</sup>(P5)

## お問合せ先

東京都 都市整備局 市街地整備部 企画課

〒163-8001 東京都新宿区西新宿二丁目8番1号 都庁第二本庁舎 11階(北側)

電話 03(5320)5124

首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組(東京都ホームページ)

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bunyabetsu/bosai/shuto.html>



登録番号(31)69

