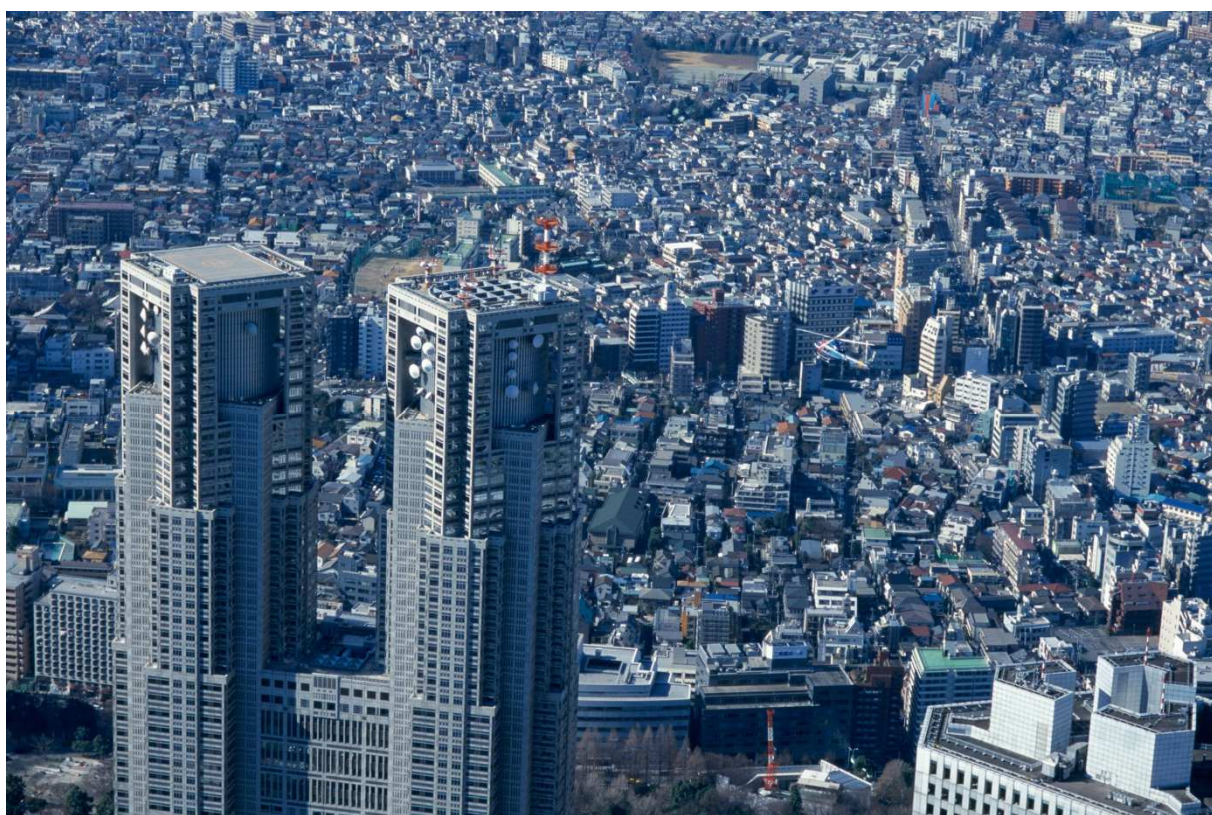


# 市街地の事前復興の手引



東京都

# 市街地の事前復興の手引

## 目 次

### 第1章 市街地の事前復興の手引の意義・基本的な考え方

1	事前復興の必要性	1
2	事前復興の取組の更なる強化	4
	(1) 東日本大震災の発生や首都直下地震の切迫性を踏まえた取組の強化	4
	(2) 地域レベルの取組の強化	4
3	本手引を活用した事前復興の認知度を高めるための取組	5

### 第2章 復興まちづくり計画の事前検討に当たっての前提条件

1	既存の各種被害想定等	8
2	都道府県復興方針と区市町村復興計画	10
3	被害状況の想定と基盤整備状況等の把握	10
	(1) 地域の特性に応じた被害状況の想定	10
	(2) 基盤整備状況の把握	11
	(3) 既存計画における位置付けの整理	12
	(4) 想定される復興まちづくりの区域	12

### 第3章 復興まちづくり計画の事前検討に向けた指針

1	区市町村レベルの復興まちづくり計画の事前検討	14
	(1) 復興対象区域の設定	14
	(2) 復興対象区域の現況把握	14
	(3) 復興まちづくりの目標	16
	(4) 復興まちづくり計画の計画期間	16
	(5) 復興まちづくりの将来像	17
	(6) 復興まちづくりの方針	18
	(7) 復興まちづくりの方策	19
	(8) 継続的な計画検討	21
2	地域レベルの復興まちづくり計画の事前検討	22
	(1) 検討対象区域の設定	23
	(2) 地域の復興まちづくり計画の事前検討	23
3	時限的市街地の事前検討	33
	(1) 時限的市街地とは	33
	(2) 時限的市街地の事前検討	36
4	地域コミュニティの形成と復興まちづくりの事前検討	38
	(1) 平常時からの地域コミュニティ形成の必要性	38
	(2) 地域コミュニティの形成に向けて	38
	(3) 地域主体の復興まちづくりの事前検討手順	40
	(4) 地域主体の復興まちづくり訓練	41
	(5) 地域主体の復興まちづくり訓練の例	42

## 第1章 市街地の事前復興の手引の意義・基本的な考え方

### 1 事前復興の必要性

首都直下を震源とするM7クラスの地震が30年以内に起きる確率は70%程度と推定されている。東京都（以下「都」という。）では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、被害の軽減を目的とした「防災都市づくり」や、震災復興マニュアルの策定、都市復興模擬訓練の実施など、迅速な都市の復興に向けた事前の取組を鋭意進めているが、こうした取組が完成する前に大地震が発生することも危惧される。

大震災の被災時に、応急対応や復旧を行いながら、復興まちづくり計画案の作成、復興に向けた合意形成、時限的市街地の検討などを短期間に進めることは行政、住民等にとって大きな負担となる。このため、大地震が起きた際の備えとして、備蓄物資を用意するのと同様に、市街地の復興に向けた準備として、地域における事前復興の取組をあらかじめ進めておくことが必要である。

震災に向けた事前の取組としては、被害の軽減を目指す「防災都市づくり」と、被災後の復興に向けた課題解決に要する負担を軽減する「事前復興」の取組があり、この2つの取組を併せて進めることが重要である。

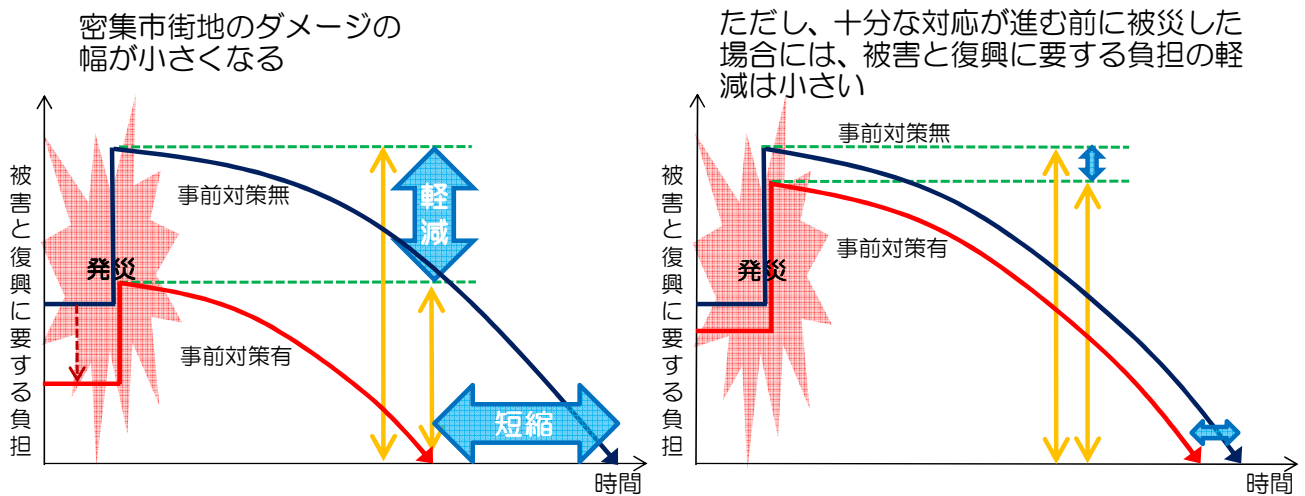
「防災都市づくり」は、建築物の不燃化や耐震化、道路等の都市基盤整備を進め、市街地の安全性の向上を図り、震災に強いまちとすることであり、被害そのものを減少することにより復興に要する負担の軽減、時間の短縮を図るものである。

「事前復興」の取組は、事前に行うことが可能な対応策を講じておくことにより、復興時の課題解決に要する負担軽減や復興まちづくりに関する合意形成の円滑化を図るものである。具体的には、復興計画の検討に必要な条件整理や復興の将来像・目標像の検討、訓練の実施による復興業務を迅速に進められる人材育成や体制づくり等の取組が挙げられる。

平常時に進めている「防災都市づくり」の実践と併せて「事前復興」の取組を進めることにより、復興のスピードが確保されるとともに、より良い復興が実現できる。また、防災都市づくりの延長上に復興があるという見方もできることから、「防災都市づくり」と「事前復興」の取組は密接な関係があり、平常時からコミュニティ活動等の中で、並行して取り組んでいくことが有効である。

## 震災に備えた対策「防災都市づくり」

⇒ 防災都市づくりを行うと… 市街地の安全レベルが向上

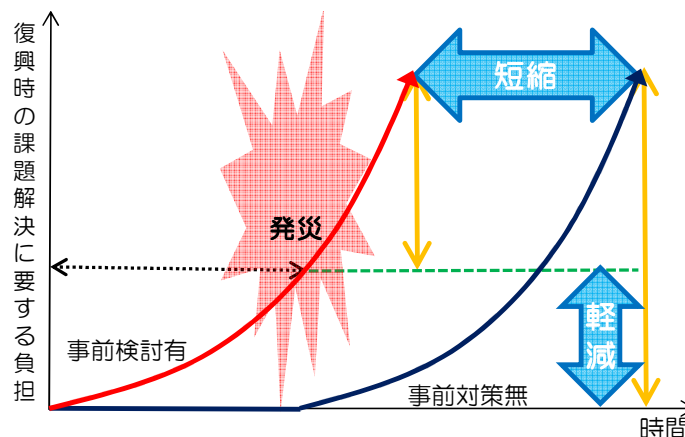


◎被災時のダメージの幅が小さくなる＝被災後の「復興に要する負担の軽減」

## 震災に備えた対策「事前復興」

⇒ 事前復興に取り組んでいると…

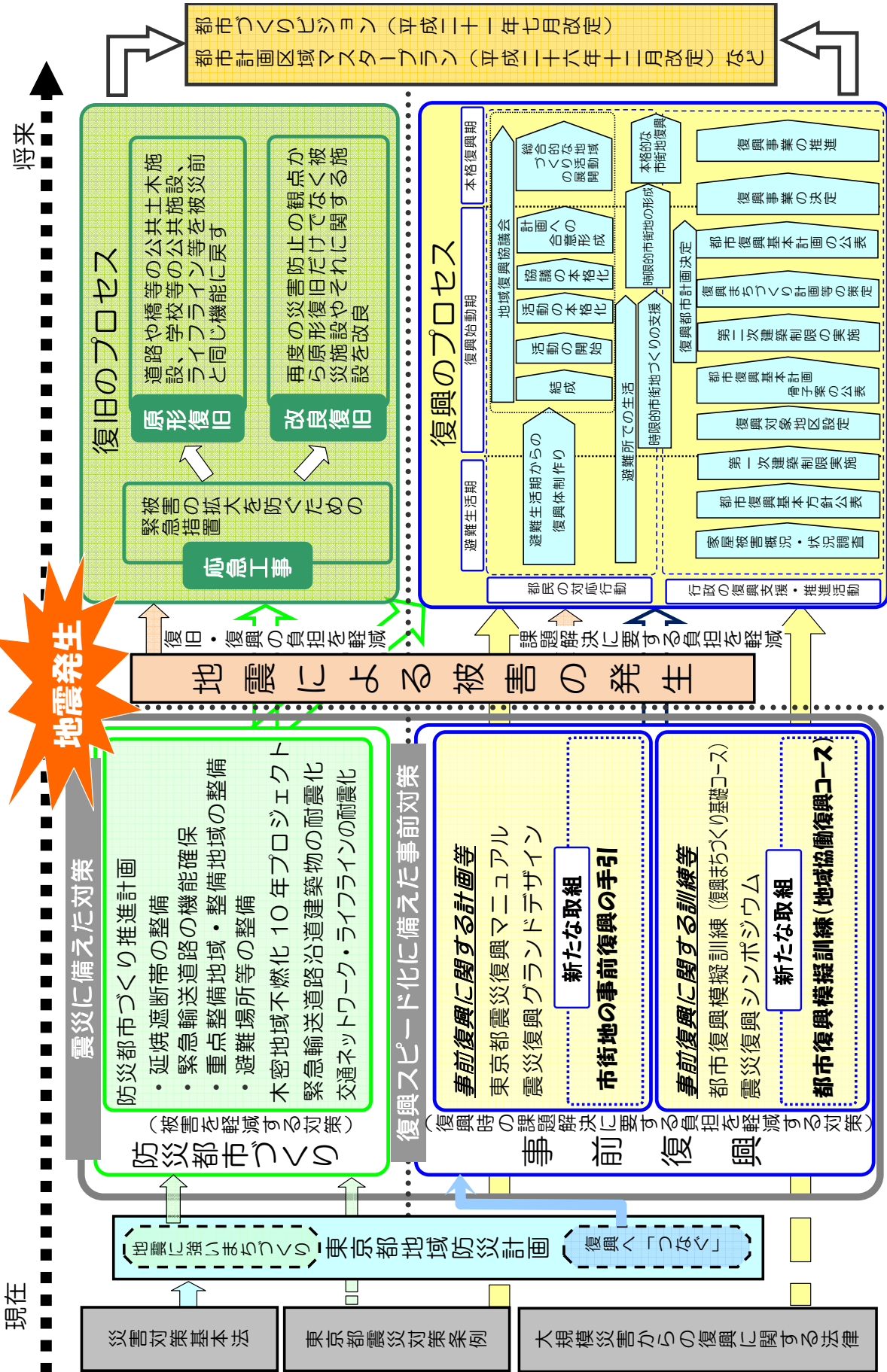
事前に復興に関する課題解決を進めているほど、被災後の負担は小さくなる



◎復興時の課題解決に要する負担が小さくなる  
＝被災後の「復興に要する時間やエネルギーの軽減」

これまで都や区市町村が進めてきた阪神・淡路大震災の復興を踏まえた事前復興の取組は、震災後の都市復興の準備の一部であり、それぞれの地域の特性を踏まえ、取り組まなければならない課題は数多くある。本手引を活用し、地域レベルの事前復興の取組を推進することにより、従来の取組をより強固なものとしていくことは、被災後に様々な課題に取り組んでいくための第一歩である。

震災に備えた対策における事前復興の位置付け（概念図）



## 2 事前復興の取組の更なる強化

### (1) 東日本大震災の発生や首都直下地震の切迫性を踏まえた取組の強化

東日本大震災の発生や首都直下地震の切迫性を踏まえ、都は、被害想定を見直すとともに地域防災計画を修正し、国においても様々な法制度の新設・改正に取り組んでいる。

このような状況を踏まえ、事前復興の取組についても、これまで進めてきた取組の強化について検討を進める必要がある。迅速な復興には、地域レベルの復興まちづくりを事前に検討しておくなどの準備が有効であり、地域レベルの事前復興の取組を推進させることが首都直下地震への備えとして重要である。

#### ■大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）

- 東日本大震災をきっかけに法定された復興推進計画、復興整備計画と異なり、これまで手続や事業、予算の裏付けのなかった都道府県復興方針、区市町村復興計画が法的に位置付けられた。
- 大規模災害においては、政府が「復興基本方針」を定め、それに即して東京都が「東京都復興方針（復興の目標、都が実施すべき施策、都における人口の現状及び将来の見通しや土地利用の基本的方向など）」を定めることができる。
- 「復興基本方針」及び「東京都復興方針」に即して区市町村が「区市町村復興計画（復興計画の区域、復興計画の目標、当該区市町村における人口の現状及び将来の見通しや土地利用の基本的方向、復興計画の目標を達成するために必要な事業、復興計画の期間など）」を定めることができるとしている。作成においては、公聴会の開催等の住民意見の反映を義務付けている。

#### ■大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法（平成 25 年法律第 61 号）

- 「罹災都市借地借家臨時処置法」を見直し、現在の社会状況に即した法として制定された。存続期間を 5 年以下とし、かつ更新のない「短期借地権」が創設され、時限的市街地の形成に向けた用地確保の課題への一つの対応策が検討できることとなった。

### (2) 地域レベルの取組の強化

被災後の復興まちづくりでは合意形成のスピードが鍵となる。このため、迅速な合意形成を可能とするコミュニティの形成を目指した、地域レベルの取組の強化が事前復興の取組として有効である。

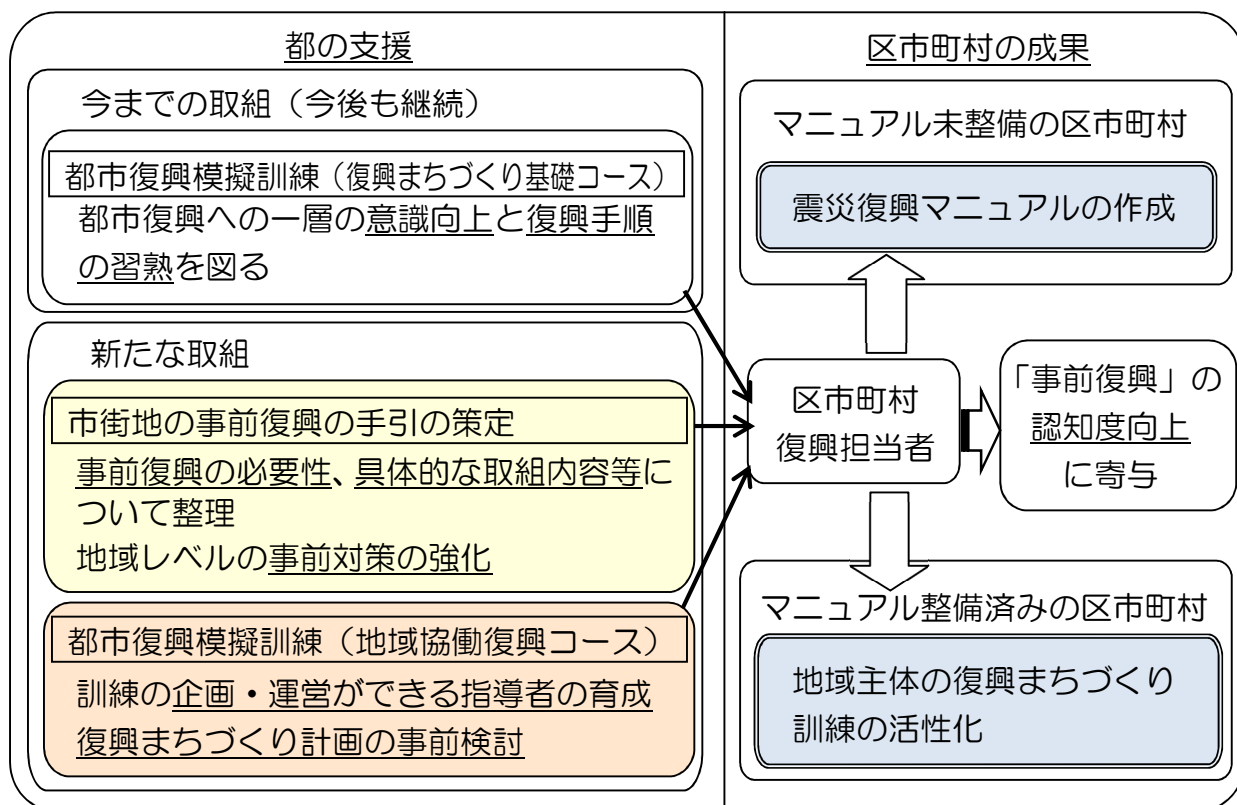
そのためには、平常時から、区市町村が地域住民とともに、地域の復興まちづくりの検討や訓練を行うなどの取組を進めることが必要である。これまでも延べ40回程度このような活動が一部の地域では実施されているが、このような活動を強化・拡充し、定着を図るための施策を推進していく必要がある。

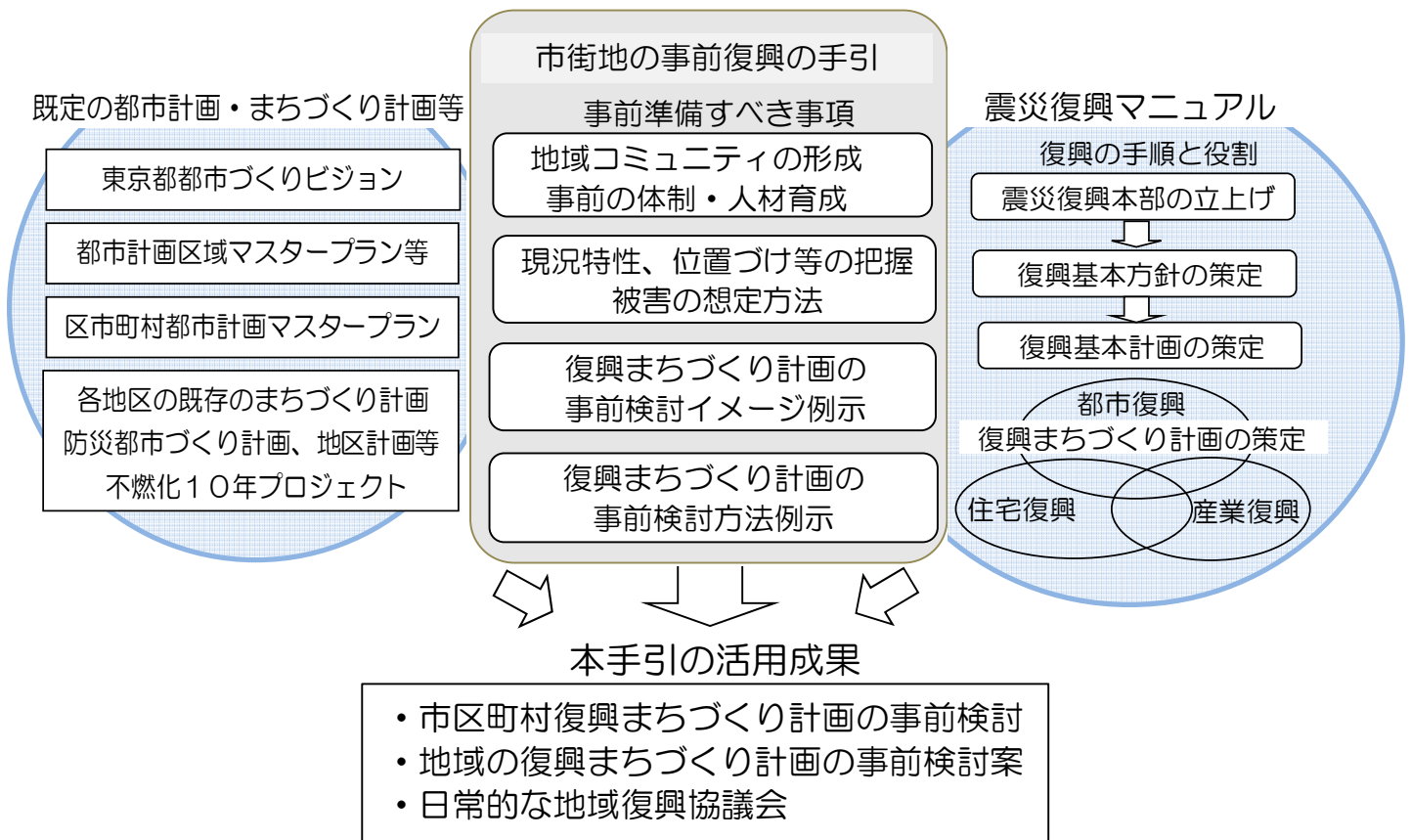
### 3 本手引を活用した事前復興の認知度を高めるための取組

震災復興マニュアルは、区市町村での策定が半数程度に、復興まちづくり計画の事前検討については1区が都市計画マスタープランに計画を掲げるにとどまっている。また、区市町村が事前に都市復興の課題解決に取り組む体制は、「防災まちづくり」の検討と比較し必ずしも十分とは言えない状況である。

このため、都は、区市町村に対して「事前復興」の取組の強化に向けた検討を支援するとともに、区市町村の担当者や地域住民への意識啓発の強化を図りながら、事前復興の認知度を高めていく取組の推進を目指していく。

本手引は、区市町村が事前復興の認知度を高めるための取組を進め、地域レベルの取組を促すとともに、このような役割を担う区市町村の担当者が、事前復興のイメージや地域への対応方法など、事前検討の見通しを立てるための手引となることを目指している。

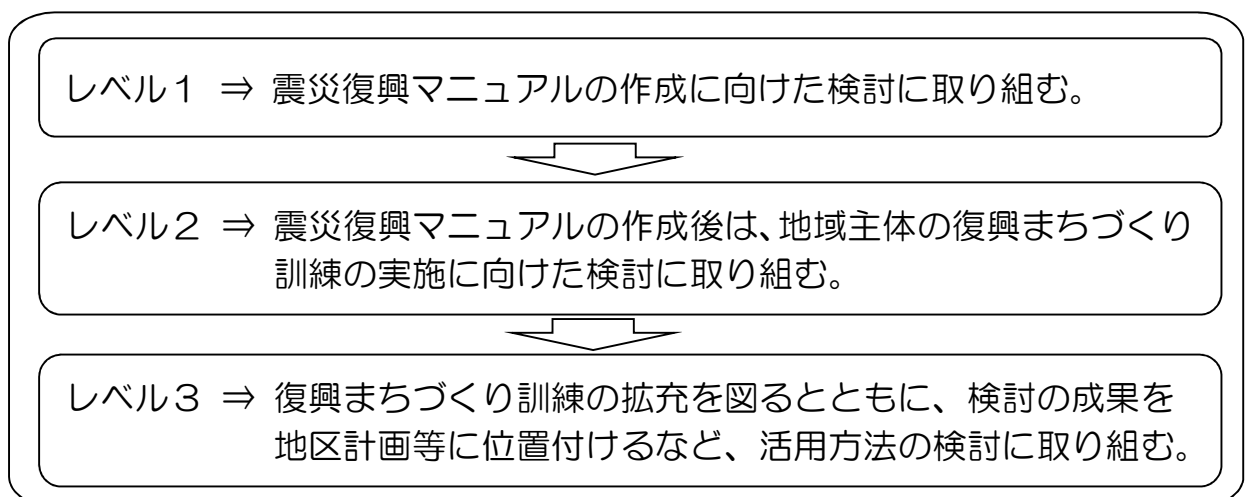




本手引と既定計画等、震災復興マニュアルとの関係

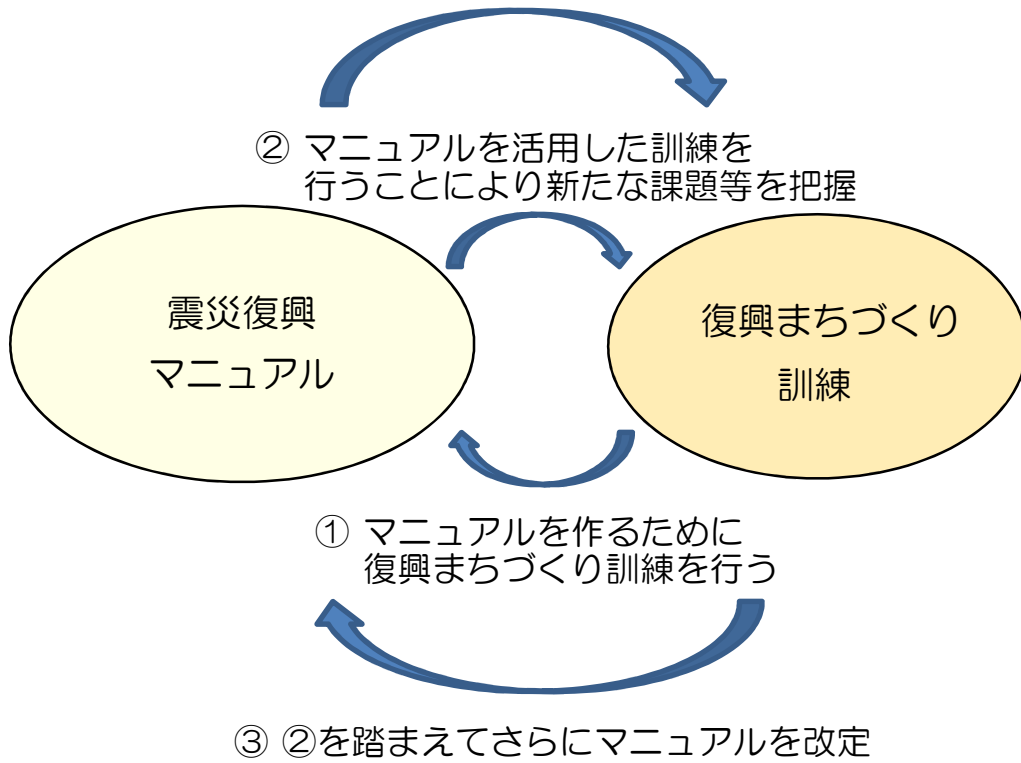
震災復興マニュアルが復興の手順と役割分担等を定めているのに対し、本手引は、マニュアルを運用した事前準備についてまとめたものである。

なお、各区市町村のこれまでの取組状況には違いがあることから、それぞれの自治体の現状を踏まえ、以下のような到達点を目安として設定することにより、施策の推進を図りながらステージを上げていく方法も考えられる。





また、「事前復興」の取組の進め方としては、以下のようなスパイラルモデル的なプロセスを進めることにより、マニュアルと復興まちづくり訓練の双方のステップアップが図られていくことが望ましい。





## 第2章 復興まちづくり計画の事前検討に当たっての前提条件

### 1 既存の各種被害想定等

震災後に策定する復興まちづくり計画は、実際の被害状況を基に検討を進めるのに対し、事前検討を行う際には、被害状況に代わる条件設定が必要である。

このため、都では、「首都直下地震等による東京の被害想定」、「地震に関する地域危険度測定調査」、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」などの各種被害想定を取りまとめている。また、各区市町村においては、災害等の危険性を示した各種のハザードマップ等も公表されている。

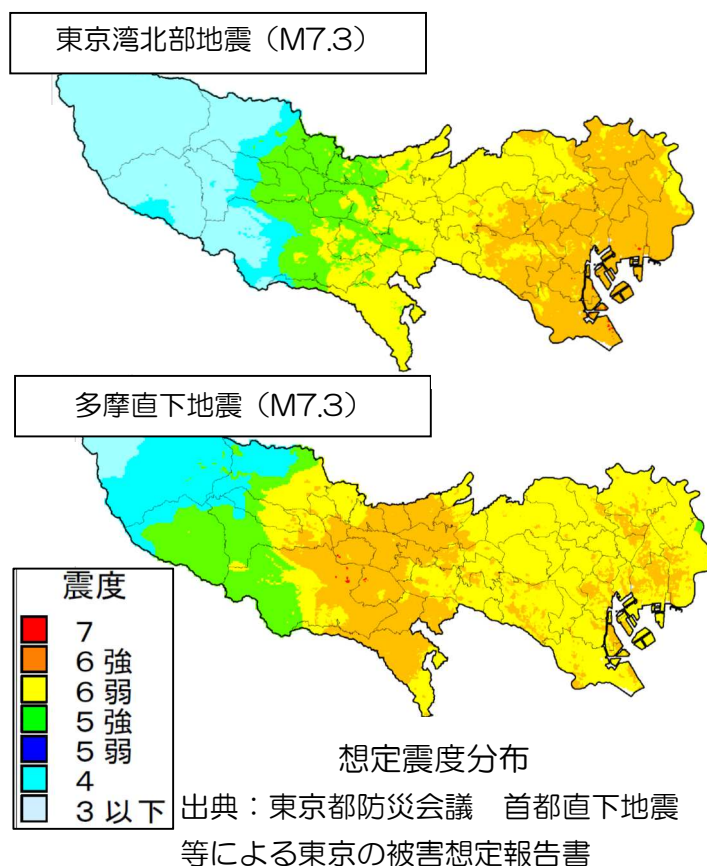
さらに、住民等による防災や復興などのまちづくり活動の中でも、地域のまち歩き等を通じて明らかになる身近な被害等の想定も行われている。

これらを参考に、各区市町村及び地域の実情に応じた被害想定を行い、事前検討の前提条件とする。

#### ■首都直下地震等による東京の被害想定(平成24年4月)

東京都防災会議では、東日本大震災を踏まえ、平成18年5月に公表した「首都直下地震による東京の被害想定」を全面的に見直し、その結果を平成24年4月に公表している。

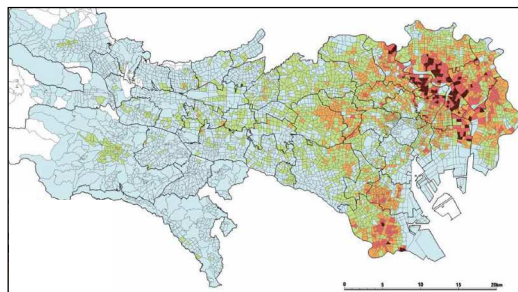
東京湾北部地震の場合は区部の約7割で震度6強以上の地震動が発生する一方で、多摩直下地震では震度6強以上の地震動が発生するのは多摩地域の約4割となっている。



## ■地震に関する地域危険度測定調査（第7回）

地域危険度測定調査は、東京都震災対策条例（当初は震災予防条例）に基づきおおむね5年ごとに行っており、平成25年9月には7回目となる測定結果を公表している。

都内の市街化区域の5,133町丁目について、地震の揺れによる危険性を測定し、4種類の危険度として相対評価して5ランクに区分している。



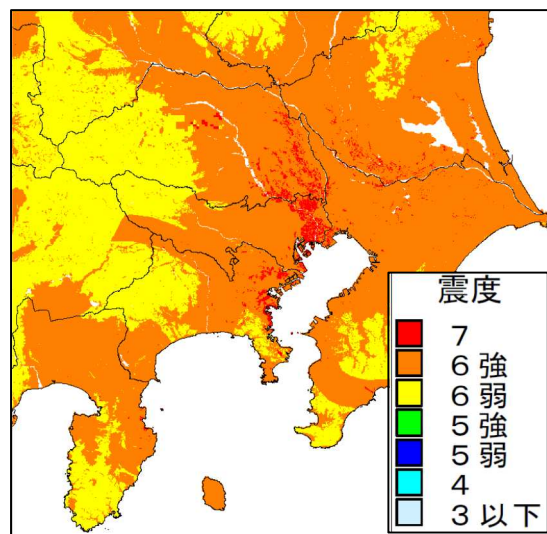
第7回総合危険度

出典：東京都 地震に関する地域危険度測定調査報告書（第7回）

## ■首都直下地震の被害想定と対策について（平成25年12月 最終報告）

中央防災会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループでは、フィリピン海プレート内の地震（Mw7.3）と地表断層が不明瞭な地殻内の地震（Mw6.8）について、発生場所を特定した震度分布等の検討を行ったが、これらの地震の発生場所の特定は困難であった。このため想定される全ての場所で発生する地震を踏まえ、それぞれの地震の最大地震動を重ね合わせた震度分布を作成している。

※ 中央防災会議の重ね合せ震度分布図は、想定される全ての地震が同時に発生することを意味するものではない。



首都直下のM7クラスの地震による震度（19ケース）を重ねた震度分布図

出典：首都直下地震モデル検討会 首都直下のM7クラスの地震及び相模トラフ沿いのM8クラスの地震等の震源断層モデルと震度分布・津波高等に関する報告書図表集

## ■各種のハザードマップ等

復興まちづくり計画の事前検討においては、前述の東京都防災会議、中央防災会議等が公表した地震動の想定と併せ、地形、地質の状況、液状化ハザードマップ、地震や水害などの災害履歴やハザードマップ、急傾斜地、崖や擁壁等の崩壊危険箇所などを参考にすることができる。

## 2 都道府県復興方針と区市町村復興計画

大規模災害からの復興に関する法律において、区市町村復興計画は、国の復興基本方針並びに都道府県復興方針に即して定めることとされている。

「都道府県復興方針」及び「区市町村復興計画」は都市・住宅・くらし・産業の全分野の復興に関する方針である。

各分野で必要な事項を整理し、震災前に比べ、より良い魅力的な地域社会の再構築を復興の目標として掲げることが求められる。

「大規模災害からの復興に関する法律」による定めるべき事項

国	都	区市町村
復興基本方針	都道府県復興方針	復興計画
<ul style="list-style-type: none"> <li>復興の意義及び目標</li> <li>復興のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針</li> <li>被災地域の人口の現状及び将来の見通し</li> <li>土地利用の基本的方向</li> <li>復興に関して基本となるべき事項</li> <li>国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力の確保</li> <li>その他、復興に関し必要な事項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興の目標</li> <li>復興のために都が実施すべき施策に関する方針</li> <li>都における人口の現状及び将来の見通し</li> <li>土地利用の基本的方向</li> <li>復興に関して基本となるべき事項</li> <li>その他復興に関し必要な事項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画の区域</li> <li>復興計画の目標</li> <li>区市町村における人口の現状及び将来の見通し</li> <li>土地利用に関する基本方針</li> <li>復興に関して基本となるべき事項</li> <li>復興整備事業に係る実施主体、実施区域その他</li> <li>復興計画の期間</li> <li>その他復興整備事業の実施に関し必要な事項</li> </ul>

## 3 被害状況の想定と基盤整備状況等の把握

復興まちづくり計画の事前検討に当たっては、地域の状況から被害を想定するとともに、基盤整備状況や既存の計画を把握する必要がある。

### (1) 地域の特性に応じた被害状況の想定

公表されている各種被害想定は震源を固定したものであるが、実際にはどの地域においても直下を震源とする地震が起こる可能性がある。このため、各区市町村は、各地域の特性などを踏まえ、被害状況を想定する必要がある。

なお、部分的に建築物の更新が進んでいる地域では、倒壊・焼失する建築

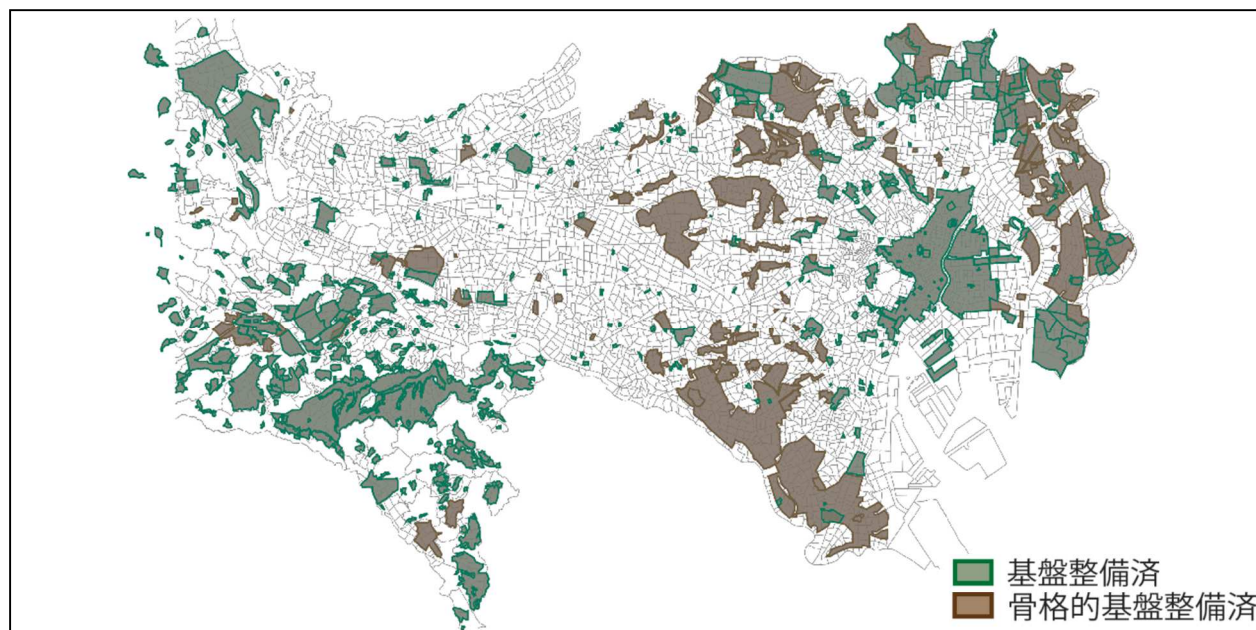
物と残存する建築物が混在する被害（モザイク状の被災状況）が考えられる。現存する建築物の状況（躯体やライフラインの状況等）を勘案し、必要に応じてモザイク状の被災状況についても検討することが必要である。

事前復興の推進に取り組む区市町村職員の育成を図る上で、こうしたことを行うためのノウハウの習得は重点的に取り組むべき事項である。

※「モザイク状の被災状況」とは、ここでは、全壊率が50%～80%程度で、倒壊、延焼を免れた建物が地区内に散在する地区のことを指している。

## （２）基盤整備状況の把握

基盤整備状況を把握し、復興を契機とした面的整備の必要性若しくは既存インフラの復旧と併せた被災家屋の自主再建について事前検討を行う。

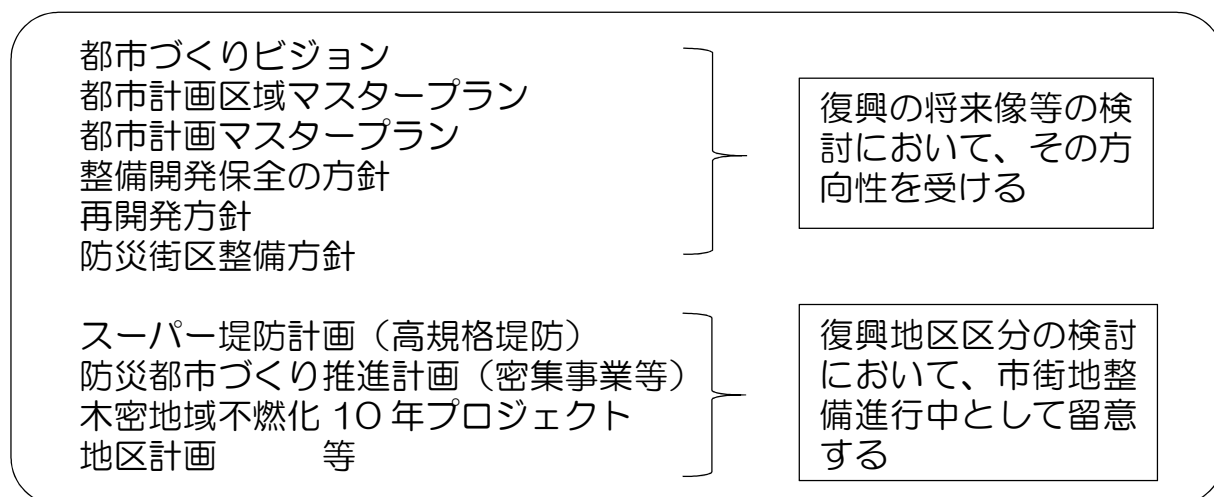


基盤整備履歴（イメージ）

区分	判定基準（例）
基盤整備済み	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地区画整理事業、市街地再開発事業、新住宅市街地開発事業、一団地経営住宅地造成により計画的に都市基盤が整備されている地区</li> <li>耕地整理や土地区画整理事業（旧法）により、当該整備水準を満たしている地区のうち、街区を形成している骨格的な道路（幅員6m程度以上）が一定間隔（250m程度以内）で整備されている地区</li> </ul> <p>※ 骨格的な道路網が整備されている場合、復興においては抜本的、面的な整備を必要条件と考えない。</p> <p>※ 区画整理済みで、500mメッシュの基盤が整備されていても、100mメッシュ街区内の敷地等が細分化されていないかなどについても把握する。</p>
基盤未整備	上記以外の地区（基盤整備、骨格的道路網整備が行われていない地区）

### (3) 既存計画における位置付けの整理

復興まちづくりの将来像を事前に検討する際には、下記の各種既存計画において位置付けられている都市や地域の将来像を踏まえる。なお、被災に伴い人口フレームや土地利用フレームの大幅な変更を想定する場合は計画を見直すことも考えられる。



#### ■東京都防災都市づくり推進計画整備計画

- 東京都では、防災都市づくり推進計画の整備地域として、28 地域約 7,000 ヘクタールを指定し、そのうち 11 地域約 2,400 ヘクタールを重点整備地域として指定して整備を進めている。

#### ■東京都木密地域不燃化 10 年プロジェクト

- 首都直下地震の切迫性や東日本大震災の発生を踏まえ、東京の最大の弱点である木密地域の改善を一段と加速するため、平成 24 年度から「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」として重点的・集中的な取組を実施している。

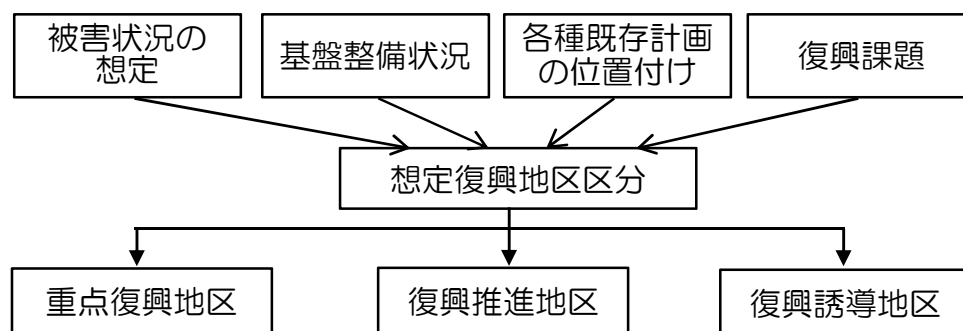
### (4) 想定される復興まちづくりの区域

被害状況や規模等により、復興の取組を一様に進めることが、人的、財政的、物的に困難な場合も想定される。このため、公助による復興の取組を実施する「重点復興地区」と、自助・共助による復興に委ねる「復興推進地区」、「復興誘導地区」の選定を事前に検討しておく必要がある。

具体的には、本節で整理してきた「被害状況の想定」、「基盤整備状況」、「各種既存計画の位置付け」に加え、地域の状況に応じた「復興課題」を

考慮する必要がある（復興課題については、第3章で述べる。）。この四つの視点に基づき復興地区区分を行う。

地区の単位は、地元防災訓練やまちづくり協議会など窓口となる組織や団体がある箇所、復興まちづくり訓練を行った地区の単位など、復興を考えるべきまとまりの単位で行うことが適切である。



「重点復興地区」「復興推進地区」「復興誘導地区」の判断基準は、下表に示すとおりである。

### ■復興地区区分の判断基準

重点復興地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地整備履歴がなく大被害であり、復興を契機として抜本的、面的な復興事業を実施することが適当な地区</li> <li>市街地整備履歴の有無に関わらず中被害であっても、重要な復興課題、都市計画上の拠点的な位置付けがあり、市街地の再整備も含め復興を契機としてモデル的な復興事業導入を図ることが適当な地区</li> </ul>
復興促進地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>市街地整備履歴がなく中被害であり、線的な復興事業を実施することが適当な地区</li> <li>市街地整備歴があるが大被害又は中被害である場合、部分的な復興事業の導入、自力再建型の復興を進めることが適当な地区</li> </ul>
復興誘導地区	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災が散在的に見られる地区で個々の自力再建型の復興を図ることが適切な地区</li> </ul>

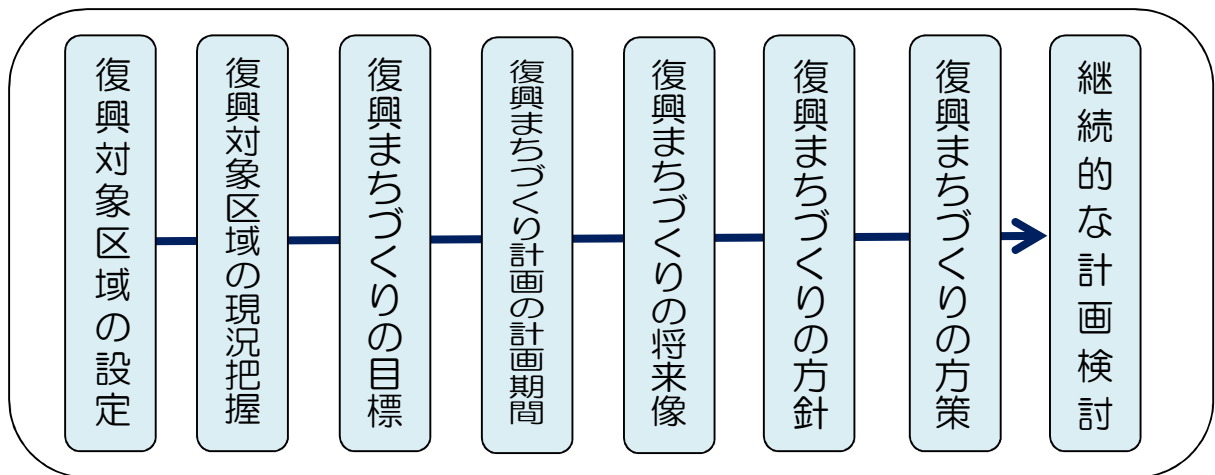
復興まちづくり計画の事前検討の対象地区を選定するに当たっては、上記の「重点復興地区」等を選定することとなる。このような地区を徐々に広げていくことで、事前復興の取組を促進する。



## 第3章 復興まちづくり計画の事前検討に向けた指針

### 1 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検討に当たっては、区市町村全体の復興まちづくり計画の検討を並行して進める必要がある。この検討は、区市町村全体の復興まちづくりの目標、復興まちづくりの将来像、方針、その実現のための方策に関するものである。



#### (1) 復興対象区域の設定

復興まちづくり計画の事前検討を行うため、対象区域を設定する。対象区域は、基本的には被災区域を含む区市町村全域である。

#### (2) 復興対象区域の現況把握

##### ◆市街地特性の把握

復興まちづくり計画を検討するために必要な、以下の現況について事前に把握する。

- 区市町村全体の人口、世帯数、年代別人口の現況、動向（ピーク時を含んで5年ごと等）
- 都市計画マスタープランの地区区分ごとの地区別の人口、世帯数、年代別人口動向・土地利用の状況
- 都市計画道路等の都市施設（整備済み、事業中、未整備別）
- 基盤整備履歴（土地区画整理事業、市街地再開発事業等）
- 建物の耐震化の状況

### 【検討方法】

- ・都市計画マスタープラン等の現況調査資料等を活用するとともに、住民基本台帳や国勢調査のデータから、人口、世帯、高齢化率・高齢者のみ世帯率などの状況を町丁目又は地区別で表、グラフ等に整理する。
- ・GIS データ等から土地利用現況図を作成し、町丁目別等の現況土地利用の集計表等を整理する。
- ・建物の耐震化の状況を「耐震改修促進計画」、「建物の固定資産課税データ」等から、町丁目別に整理し、表、図等に整理する。
- ・道路の状況（幅員6m以上の道路率など）を町丁目又は地区別で表、グラフ等に整理する。
- ・市街地再開発事業、土地区画整理や耕地整理などの基盤整備履歴を図に記載する。

### ◆防災まちづくりの現状

震災時の被害を減少させる取組、復興まちづくりに併せて検討すべき整備事業等の有無について把握する。

#### 【検討方法】

- ・「まちづくり状況図」として、下記の事項を同一図に記載するとともに、面積や延長も整理する。
- ・都市計画道路や面整備事業等の都市計画上の位置付けや事業化計画等を踏まえた整備状況等を整理する。
- ・防災都市づくり推進計画の「重点整備地域」「整備対象地域」や不燃化10年プロジェクト等の計画を整理する。

### ◆被害状況の想定

「首都直下地震等による東京の被害想定」や各区市町村で作成しているハザードマップ等の既往の各種被害想定等を参考に、地域特性などを踏まえた被害状況の想定を行い、復興まちづくり計画の事前検討に用いる。

#### 【検討方法】

- ・建物現況調査やハザードマップ等を基に、耐震性の低い都市施設、急傾斜地、危険物の貯蔵施設等を把握し、震源の位置や地盤条件等を考慮し、被害状況を検討する。

### (3) 復興まちづくりの目標

復興まちづくりの目標は、震災復興に際しての基本的な理念である復興まちづくりの方針を前提とし設定するものであるが、実際には、被災状況を踏まえた国や都の復興方針との整合を図りながら検討することとなるため、あくまでも仮の設定でよい。

また、復興まちづくりの目標に記載する将来フレームは、国や都の復興方針や都市計画マスタープランとの整合を図りながら、人口、世帯数、土地利用に関して検討する。

#### 【検討方法】

- ・都市計画マスタープランにおける地域の位置付け、人口・世帯の動向、社会潮流等を勘案し、将来の都市経営の視点で検討する。
- ・将来フレームは、震災前の状況から計画年度までの推計を基に、震災による変動（転出、死亡等）、復興事業による変動、地域住民等の意向などにも留意する。
- ・復興を契機とした拠点整備、コンパクトシティの実現等、地域の位置付けなどを踏まえつつ、地域間バランスにも留意する。
- ・被害想定等から居住継続、事業継続の変化の動向を想定する。
- ・居住場所については、現位置復興を前提とし、事業等による土地利用配置の変更等での変化を考慮に入れる。
- ・産業のフレームについては、高齢化等による事業継続断念が震災を契機として加速すること、逆に復興事業により産業振興（事業者支援、誘致等）を図られることなど、様々な要因を想定し、これを前提とした目標を検討する。

### (4) 復興まちづくり計画の計画期間

震災後の復興まちづくり計画では、計画の期間を設定して目標年次を設定するが、事前検討では、まちづくりの期間を震災後の経過年で設定し、目標像の実現年次は都市計画マスタープラン等の目標年次とそろえておくことになる。

## 【検討方法】

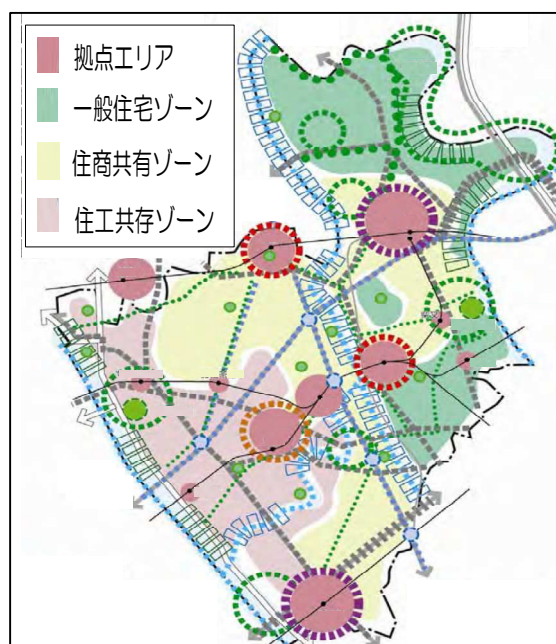
- ・ 事前計画の目標年次は、将来像の実現時期に合わせ、都市計画マスタープランや基本計画の期間とする。
- ・ 復興事業の事業期間（阪神・淡路大震災の例では、土地区画整理事業の事業期間は4～15年程度）を勘案し、事業が見込まれる区域の区域面積や権利者数に応じて10～15年程度とする。

## (5) 復興まちづくりの将来像（都市の骨格・土地利用）

復興まちづくりの将来像とは、各区市町村において拠点や都市の骨格を形成する基盤整備と土地利用の方針である。基本的には、都市計画マスタープランの構想が復興後の将来像となるが、復興事業の実施に伴い復興後の将来像に追記等が必要となる事項を抽出する。

## 【検討方法】

- ・ 基本的には、都市計画マスタープランに記載されている拠点、軸等の骨格、土地利用の方針を復興後においても将来像とする。
- ・ 復興まちづくりの将来像を検討する際に、復興事業等の実施により新たに計画された将来像に合わせて、平常時の計画の将来像を見直すことが想定される。
- ・ 例えば、復興地区区分図及び時限的市街地候補地の図の転記を行った結果、従前のまちの継承を行うことができない地区や、「復興シンボル拠点」、「産業復興ゾーン」、「復興伝承学習観光ゾーン」等を追加する必要がある場合などである。その場合は、平常時の将来像にそれらを追加したものを復興の目標像とする。
- ・ 復興事業等により新たな拠点や軸として考えられるものは、注記しておく。
- ・ 将来像に基づいた位置を示した骨格図、土地利用の方針図を作成する。



復興の将来像（≒平常時の都市の将来像）のイメージ  
出典：葛飾区都市計画マスタープラン（一部加工）

## ～ 拠点、軸の方針の記載項目例 ～

## (1) 地区の拠点

ア 「地区中心拠点」・「駅前拠点」等の位置と拠点整備方針

イ 「生活・防災拠点」等の位置と拠点整備方針

## (2) 地区の軸

〇〇道路を「地区の軸」とし、当地区の顔にふさわしい「都市の景観軸」として、道路舗装や建物の色調の統一など、良好な景観の形成を誘導する。

## (6) 復興まちづくりの方針

## (復興に関する分野別方針)

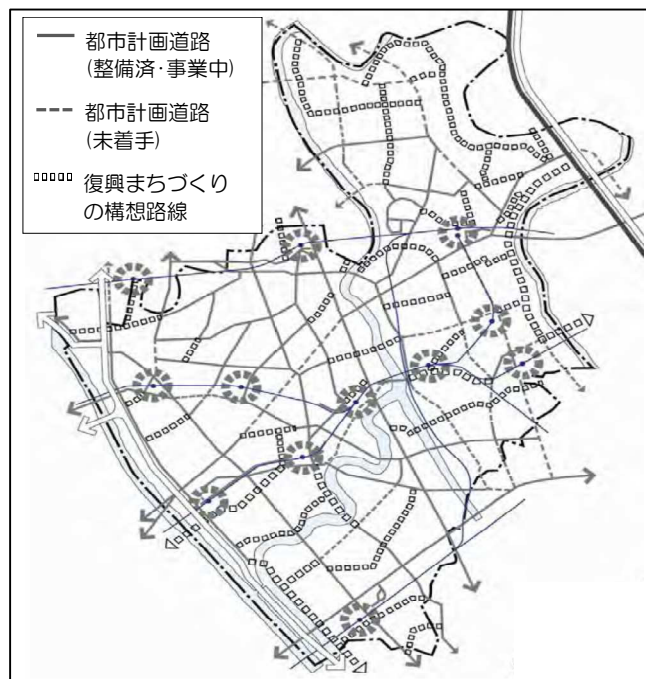
復興まちづくりの方針として、復興後の将来像を実現するための都市基盤の方針、復興事業手法の方針を記載する。

復興まちづくりの方針は、震災復興に際して将来像を実現させるための都市基盤及びその他のまちづくりの分野別方針であり、以下の分野が挙げられる。

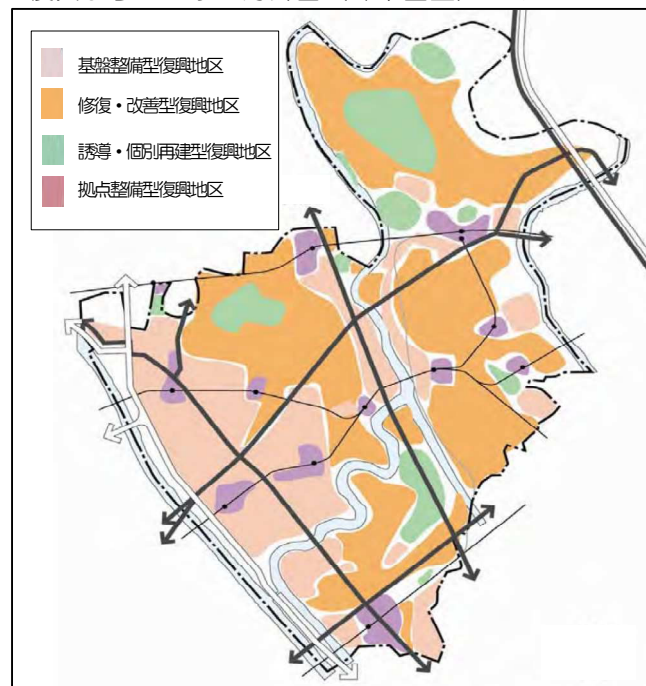
- ① 土地利用の方針
- ② 道路及び交通体系の整備方針
- ③ 公園、緑地の整備方針  
(又は緑と水の整備方針等)
- ④ 都市防災の基本方針
- ⑤ 市街地整備の方針  
(又は市街地復興の方針等)

## 【検討方法】

- ・土地利用の方針は都市計画マスタープラン、土地利用計画、用途地域等を基に記載する。
- ・道路及び交通体系の整備方針は都市計画マスタープランや道路



復興まちづくりの方針図（都市基盤）のイメージ

復興まちづくりの方針図（事業手法）のイメージ  
出典：いずれも葛飾区都市計画マスタープラン（一部加工）

整備方針、交通ビジョン等における記載事項を受け、都市計画道路、主要生活道路や補助幹線道路のネットワークを図に記載し、道路交通網を構成するそれぞれの種類別に整備方針を記載する。

- 道路は、都市・地域間の自動車交通を担うこと、防災機能を担うことに加え、復興後の都市や地域間の連携・交流、産業復興等に寄与する位置付けとする。
- 公園、緑地の整備方針は、公園等の配置について記載する。また、防災、緑の機能とともに、復興のシンボル、記念となる公園などの考えられる事項を追記する。
- 復興地区区分を基に、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の市街地整備の事業、個別建替えや地区計画等の規制誘導手法を実施する地域と実施の方針（どのような復興市街地を形成するためにどのような手法を用いるか）を記載する。これらを実施する箇所を方針図として記載する。

#### （7）復興まちづくりの方策

復興まちづくりの方策は、震災前からの課題である、高齢化、コミュニティの空洞化、建築物等の老朽化や不燃化・耐震化の遅れ、産業の衰退化などの課題の解決に向けた取組でもある。

地域の産業復興、くらしの復興、コミュニティの再生にも留意し、被災者の生活設計、活力の維持・向上なども考慮し、土地利用計画を検討することが望ましい。

地域の復興まちづくりの方向性は、人口・産業の動向や目標などの地域特性と、地域住民の意向などを踏まえて検討する必要がある。また、復興地区区分の検討には、被害想定や整備履歴等に加え、復興課題によっても影響されるため、ここでは考慮すべき復興課題を整理する。中被害であっても復興課題によっては、重点復興地区に位置付けるべき地域もある。

市街地整備の方針は、復興事業に活用する制度のみではなく、平常時から活用できる制度も含めて検討する。

#### ■各種計画の位置づけ、基盤整備履歴

##### ○ 面的に基盤整備すべき地域

- 土地区画整理事業をすべき区域の位置付けがあり、面的整備を行う必

### 要がある地域

- スーパー堤防（高規格堤防）の位置付けがあり、かさ上げ、面的整備を行う必要がある地域
- 再開発促進区域の都市計画決定がなされている地域
- 拠点形成すべき地域
  - 各区市町村の都市計画マスタープラン等において位置付けられた、都心地区や駅前地区等において、拠点を形成すべき地域
- 防災都市づくりを進めるべき地域
  - 不燃化、耐震化計画等の位置付けがあり、震災からの復興に併せて防災性の向上を図るべき地域

### ■産業の活性化

- 商業活性化の取組をすべき地域
  - 商業継続者、店舗経営者の集約を図るなどの市街地整備による商店街の再編・活性化を行い、住民の生活利便性を高めるべき地域
- 工場等の就業環境の向上を図るべき地域
  - 周辺の住環境を守り、操業しやすいゾーニングの土地利用や資材運搬のための道路の整備など、地場産業である工業の維持継続や活性化を図るべき地域
- 業務拠点を形成すべき地域
  - 拠点の位置づけがあり、土地の高度利用を図りながら、生活利便施設や業務施設などの集積を図り、雇用を生み出す就業地の整備を図る地域

### ■高齢者への対応、コミュニティの活性化

- 高齢者への対応、コミュニティの活性化を進めるべき地域（住宅地、商店街、町工場など）
  - 面的整備や個別建替えに併せ、高齢者福祉施設や高齢者向け住宅など、高齢者に対応したまちづくりを行うとともに、多世代の共存を図るため、子育て、若年世帯が暮らしやすい環境を整備する地域
  - 身近な公園や集会所、公民館や文化施設など、身近な公共公益施設が充実した環境を整備する地域

## 【検討方法】

震災復興マニュアルでは、震災後の被害の状況及び震災前の基盤整備状況から、以下のように復興地区区分を行うこととしており、この区分に照らし合わせ、市街地類型に即した実現方策を検討する。

- 基盤整備履歴・既存上位計画等における位置付けなどを基にして、区市町村内で震災復興マニュアルに記載された復興地区区分を行う。
- 復興地区区分ごとの市街地整備方策を記載した表に基づき、方策を記載する。
- 基盤整備と併せた土地利用再編、建物整備を念頭に復興方策を検討する。
- 地区計画の「地区整備の方針」において、震災復興時に特に方針として記載すべき事項を検討しておく。例えば、「復興により、より暮らしやすい、人が住みたくなるまちにする」、「活気とにぎわいのあるまちにする」、「ものづくりのまちとして強い地域にする」、「全員、大火からの避難ができるよう避難路を確保する」、「地震時の延焼を防ぎ燃え広がらないまちにする」などの方針を記載する。

## (8) 継続的な計画検討

### ① 平常時のまちづくり活動におけるローリング

事前に検討した内容が、実態とかけ離れたものにならないよう、常に状況の変化に即した見直しを加えることが必要である。そのため、復興まちづくり訓練を継続的に行うとともに、被害想定や市街地の改善状況、居住者の変化等に基づく見直しを行っておく。

### ② 震災時における事前検討の活用

事前検討の成果は、被災時に検討する計画のたたき台として活用されることが理想的であり、このような準備が成されていることが、迅速な復興まちづくり計画の策定につながる。

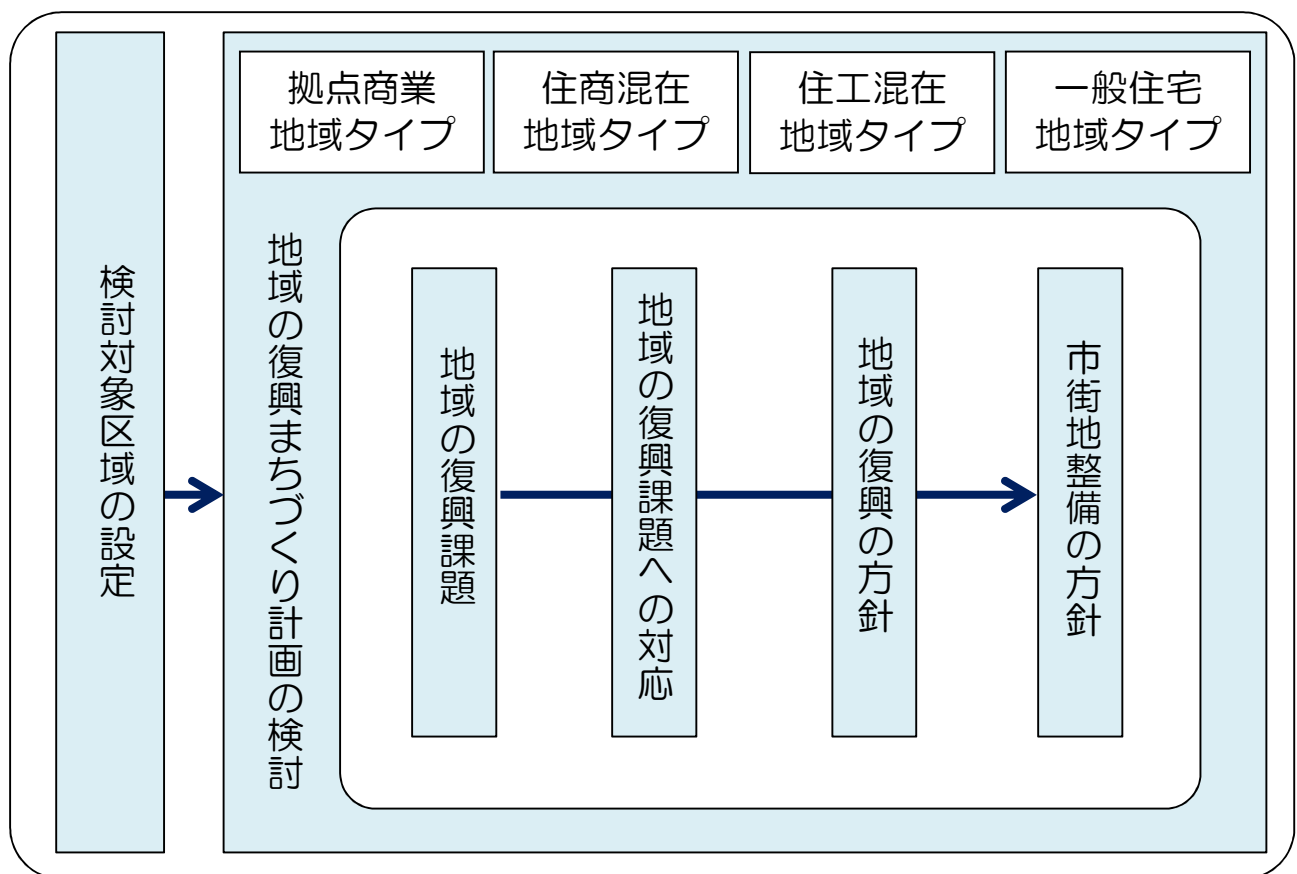
被災時には、被害想定に基づく被害状況区分と実際の被害状況を比較し、復興地区区分、検討の対象区域を再検討するとともに、実際の被災戸数等により、復興後の土地利用別の面積、時限的市街地の仮設住宅の戸数等についても見直しを行う。



これらの見直しに加え、国及び都の復興方針と整合を図った基本方針を反映した計画案を、被災後に組織される復興まちづくり協議会の議論のたたき台として活用し、合意形成を図ることが理想的である。

## 2 地域レベルの復興まちづくり計画の事前検討

区市町村全体の復興まちづくり計画の検討と整合を図り、地域レベルの復興まちづくり計画の事前検討を行う。事前に検討することは、区市町村レベルの計画で検討した復興の目標、将来像、方針との整合を踏まえて、地域の復興課題の抽出を行い、それに対応した地域の復興の方針（将来像）と実現するための市街地整備の方針（方策）である。



地域レベルの復興まちづくり計画 検討の流れ

## (1) 検討対象区域の設定

対象区域の設定は、現在、まちづくり組織がある場合はその範囲において進め、その他の場合は、地域の実情に合わせ、市街地特性のまとまりを考慮し、町会・自治会（連合会）のまとまり、住区単位、町丁目単位、学区、整備済み都市計画道路などで囲まれたエリアなど、参加しやすく、復興まちづくりの活動や合意形成が進めやすい単位で設定する。

阪神・淡路大震災の際の復興事業の平均的面積などを参考に、まちづくりが進めやすい規模で設定する。

### 【検討方法】

- ・事前検討を行う市街地での住民のまちづくり活動等の状況を把握する。
- ・活動が行われている場合は、その範囲を基本とする。
- ・活動が行われていない場合は、10～20ha（～100 ha）程度の範囲を想定し、町会・自治会、住区単位、2～3町丁目単位、学区のまとまり、整備済み都市計画道路などで囲まれたエリアなどで、地元組織と相談しながら設定する。

## (2) 地域の復興まちづくり計画の事前検討

地域ごとの復興の将来像と、その実現のために実施する方策を事前に検討する。地域の復興まちづくり計画は、地域の特性に基づき、都市計画マスタープランの地域別計画などを基にして検討する。

地域の復興まちづくりの方向性は、地域特性（人口・産業の動向と目標など）、地域住民の意向などを基に検討する。地域の産業復興、くらしの復興、コミュニティの再生にも留意し、都市基盤整備のみの計画とならないよう留意する。

市街地整備の方針は、復興事業に活用する制度のみではなく、平常時から活用できる制度も含めて検討する。

事前検討においては、住民と行政が当初から協働して被害想定に基づく計画検討を行うことを想定する。また、検討の方法としては、行政が原案を作成し地域住民に説明する方式や、地域住民の意見を聴いて行政がたたき台を作成する方法がある。

## 【検討方法】

- 事前に検討した区市町村全体の復興まちづくり計画や都市計画マスタープランの地域別方針などを踏まえて計画を検討する。（被災後に実際の被害状況に応じて手直しをする。）。
- 市街地のタイプごとに復興課題を抽出し、タイプに合った復興課題への対応策として復興への取組を検討する。
- モザイク状の被害状況であっても都市計画上の位置付けなどから面的に抜本的な整備を図るべき場合がある。
- 重点復興地区の場合も、地区計画の規制誘導による個別建替えや、合意形成の状況等により小規模な区画整理などの部分整備を図る場合が考えられる。
- 復興の途中段階における生活支援、商店街・町工場の再生に向けた支援などを担う各種サポートセンターの設置や、地域復興協議会の運営を支援する専門家(プランナー)の派遣など、地域の回復力を向上させる取組についても、庁内で連携して議論しておくことが必要である。
- 各区市町村の検討材料として、市街地を以下の4タイプに分け、それぞれの地域特性に応じた復興課題と対応例を示した、復興まちづくりのイメージを次ページ以降に例示する。

市街地類型	地域のイメージ
拠点商業 地域タイプ	拠点の位置付けがあるものの、都市機能の更新や高度利用が図られていないため、駅前等の拠点にふさわしい土地の高度利用や駅前広場等の主要な都市施設の整備を図る必要がある地域
住商混在 地域タイプ	商店街が衰退し、地区の魅力と利便性が低下しつつあり、商店街の維持継続・活性化と周辺のまちなか居住を推進する必要がある地域
住工混在 地域タイプ	地場産業である工場の衰退とそれに伴う地域経済の低迷が進み、工場跡地、空家などが点在する地域であり、土地利用の再編を行い、産業の維持継続・活性化を図る必要がある地域
一般住宅 地域タイプ	道路網の整備や建物の耐震、不燃化を進めながら、福祉、利便施設等の暮らしに必要な機能の充実を図るべき地域

## ◆拠点商業地域タイプの復興プロセスイメージ

### 【地域の復興課題】

拠点の位置付けがあるものの、都市機能の更新や高度利用が図られていないため、駅前等の拠点にふさわしい土地の高度利用や駅前広場等の主要な都市施設の整備を図る必要がある。

### 【地域の復興課題への対応例】

駅前にふさわしい道路、オープンスペースを整備するとともに、拠点の位置付けにふさわしい土地の高度利用を図る。

#### 地域の復興の方針

- 地域の特性を生かした拠点にふさわしい魅力ある地域を形成する。
- 拠点地域としての公共施設の整備と土地の高度利用を図り、駅前広場、都市計画道路等の公共施設を整備する。
- 公園、広場予定地等において時限的市街地を建設し、駅前事業者の事業継続、地域居住者の居住継続、復興の合意形成を図る。

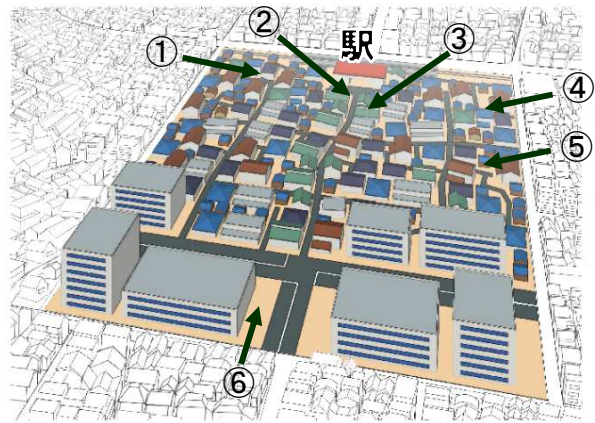
#### 市街地整備の方針

- 市街地再開発事業や住宅市街地総合整備事業等の復興事業により、駅前広場、都市計画道路等の公共施設を整備するとともに、土地の高度利用を図り、オープンスペースを確保する。
- 全壊率が高い区域の一部を短期借地権で借上げ、時限的市街地を整備する。

※ 時限的市街地は被災地区の状況により用地確保が困難な場合等は地区外に設置する場合があるが、右ページでは被災地区内に設置が可能な場合のイメージを掲載している。

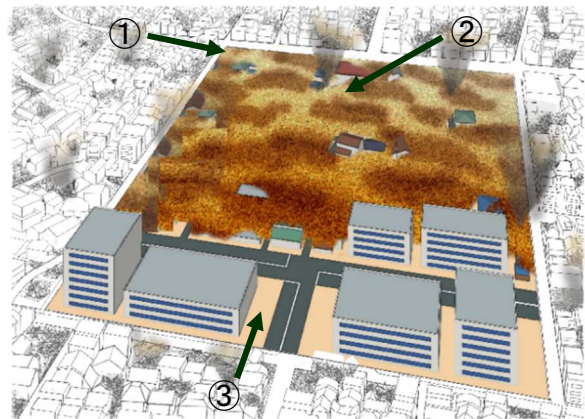
## 現況

- ① 拠点の位置付けがある
- ② 駅前空間が未整備
- ③ 有効利用されていない土地
- ④ 基盤未整備・耐震化率が非常に低い
- ⑤ 老朽化した木造密集市街地
- ⑥ 基盤概成地域も混在



## 被災状況（想定）

- ① 建物の壊滅的被害
- ② 駅前地区の壊滅的被害
- ③ 基盤概成地域は被害が小さい



## 復興途中

- ① 市街地再開発事業施行区域の設定
- ② 被災地短期借地による時限的市街地の整備



## 復興後

- ① 拠点にふさわしい魅力ある地域の形成
- ② 拠点交流施設の整備
- ③ 駅前広場の整備
- ④ オープンスペースの整備
- ⑤ 建物の不燃化、耐震化、高度利用化
- ⑥ 歩行者空間の整備



## ◆住商混在地域タイプの復興プロセスイメージ

### 【地域の復興課題】

- 住宅が密集し、道路網が未整備なため緊急自動車の通行が困難である。地域全体に緑が少なく空家も混在する地域であり、住環境の改善が必要である。
- 高齢化や後継者不足により商店街が衰退し空き店舗が多く見られる。
- 老朽建物と耐震性が高い建物が混在している地域では、モザイク状の被害となる可能性がある。

### 【地域の復興課題への対応例】

- 道路や緑、オープンスペースを整備し、住環境の改善を図る。
- 商店街の維持継続・活性化を図る。
- モザイクの被害状況の地域を面的に整備する場合は、通常は考慮しない現道についての考慮が生じる。

### 地域の復興の方針

- 地域内の商店街は、店舗の集約やアクセス性の向上、歩行者空間の整備により商業環境の向上を図り、地域の利便性を高める。
- 公園予定地に時限的市街地を建設し、仮設商店街、仮設住宅、仮設コミュニティ施設等を建設し、商業継続、復興の合意形成を行う。

### 市街地整備の方針

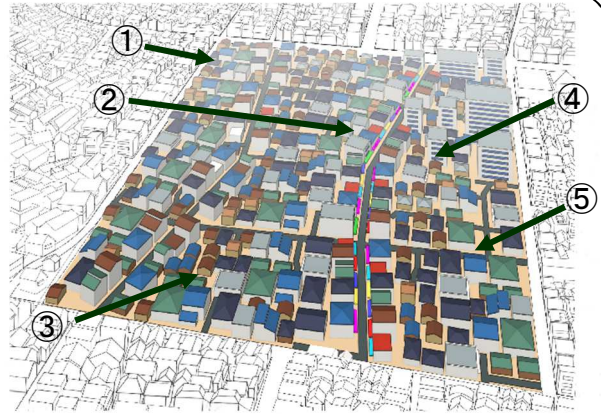
- 商店街のにぎわい確保のため、土地区画整理事業等の復興事業により、空地・空き店舗の集約換地等を行い、歩いて暮らせるまちづくり、身近な歩行者空間や憩いの空間を整備する。
- 商店の魅力向上、商業者の競争力向上のための商店街環境整備事業、商業復興整備事業、パティオ事業、チャレンジショップ事業などを導入する。

※ モザイク状の被害状況とは、ここでは、全壊率が50%~80%程度で、倒壊、延焼を免れた建物が地区内に散在する地区のことを指している。

※ 時限的市街地は被災地区の状況により用地確保が困難な場合等は地区外に設置する場合があるが、右ページでは被災地区内に設置が可能な場合のイメージを掲載している。

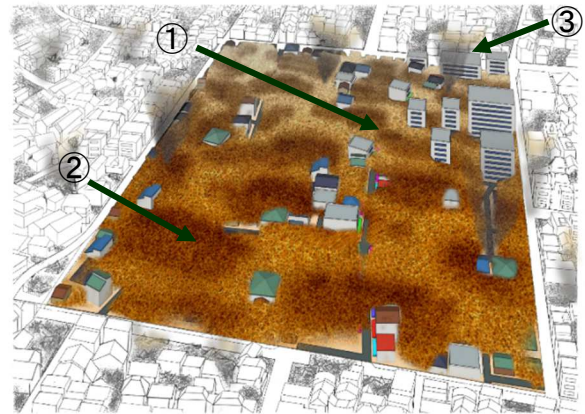
### 現況

- ① 高齢化、人口減少
- ② 商店街に空店舗、空地が点在  
商店街が衰退
- ③ 自動車のアクセス及び駐車緊急時の避難が困難
- ④ 低層老朽木造が密集
- ⑤ 全体的に緑が少ない



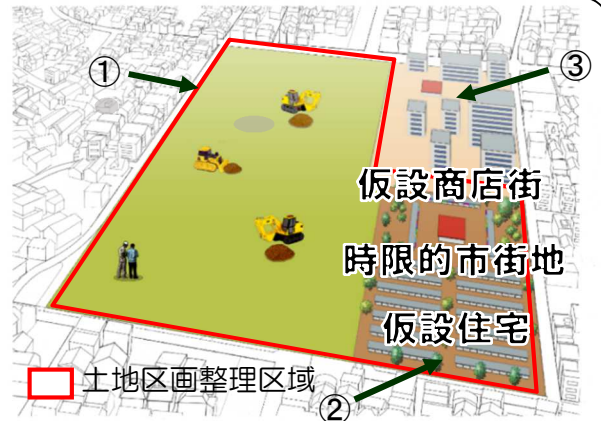
### 被災状況（想定）

- ① 商店街が壊滅的被害  
商業継続困難
- ② 住宅地が壊滅的被害
- ③ 一部の住宅地がモザイク状の被害状況



### 復興途中

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 被災地短期借地による時限的市街地の整備
- ③ モザイク状の被害状況地域における個別建替え、個別の道路整備等仮設集会所等の整備



### 復興後

- ① 商店街のにぎわい再生
- ② 建物の不燃化、耐震化、高度利用化
- ③ 土地区画整理事業による基盤整備
- ④ 歩行者空間の整備  
電線類の地中化
- ⑤ 復興まちづくりの方針の  
地区計画等への位置付け



## ◆住工混在地域タイプの復興プロセスイメージ

### 【地域の復興課題】

- ・ 町工場、事業所、倉庫などと住宅とが混在して密集し、道路網が未整備のため緊急自動車の通行や資材・製品の搬出入が困難である。
- ・ 地域全体に緑が少なく、工場跡地、空き家等も混在する地域であるため、操業環境・住環境ともに改善が必要である。
- ・ 高齢化、後継者不足等により衰退しつつある地場産業の活性化と定住人口の増加が求められている。

### 【地域の復興課題への対応例】

- ・ 地場産業の活性化のため、産業資材・製品の搬出入の円滑化、緊急時の緊急自動車の通行のための道路網の整備を図り、工場集約等による産業振興策を図る。
- ・ 住宅、事業所、空き地・空き家の混在を解消するとともに、公園・緑地等の整備や民有地内の緑化等を進め、操業環境・住環境の改善を図る。

### 地域の復興の方針

- 地域内幹線道路網の整備を図る。
- 居住環境と工場等の操業環境の向上を図る。
- 環境緩衝帯としての緑地等の整備を推進する。

### 市街地整備の方針

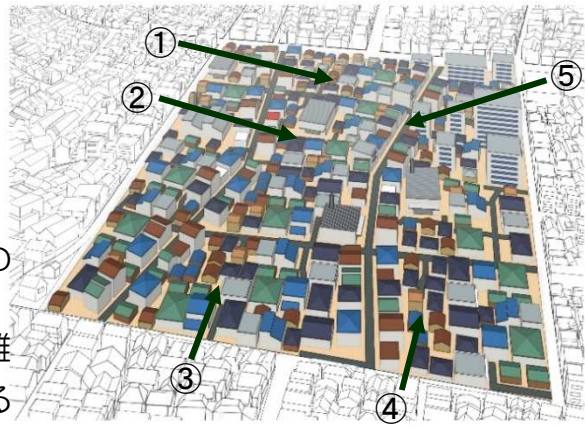
- 住宅と工場等とが混在しているため、土地区画整理事業等の復興事業により、工場等への搬出入の車両通行用に地域内幹線道路網を整備するとともに、土地利用の純化を図り、住工共生のまちづくりを実現する。
- 建物用途の規制誘導策を定め、将来にわたって適切な土地・建物利用を担保する。
- 工場アパートの建設など、産業の維持継続・活性化を図る。
- スーパー堤防（高規格堤防）の位置付けがある地域では、堤防整備に伴うかさ上げと併せた土地区画整理事業の計画を検討する。

※ 時限的市街地は被災地区の状況により用地確保が困難な場合等は地区外に設置する場合があるが、右ページでは被災地区内に設置が可能な場合のイメージを掲載している。



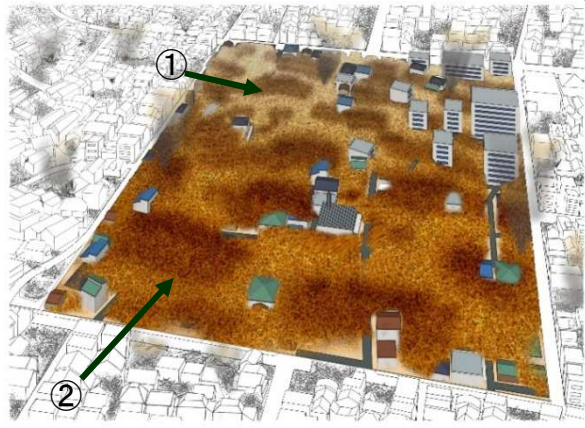
### 現況

- ① 住宅と工場とが混在し、居住環境や工場の操業環境の改善が必要
- ② 町工場の衰退
- ③ 基盤未整備のため工場の搬出入などの自動車アクセスが困難
- ④ 災害時の緊急車両の進入や避難が困難
- ⑤ 幹線道路沿道のみ建替えが進んでいる



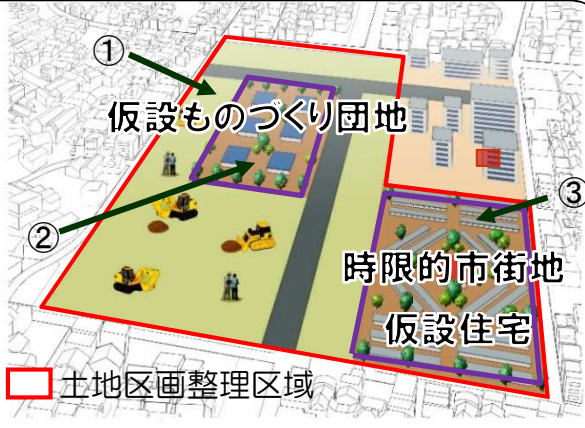
### 被災状況（想定）

- ① 町工場が壊滅的被害  
工場操業の継続が困難
- ② 住宅地が壊滅的被害



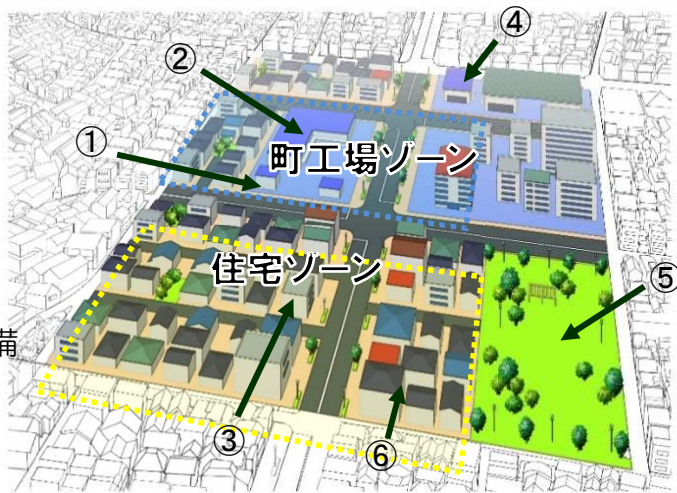
### 復興途中

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 町工場の再生支援
- ③ 被災地短期借地による  
時限的市街地整備



### 復興後

- ① 土地区画整理事業による基盤の整備と土地利用の集約
- ② 産業を育成する基盤の整備
- ③ 用途の集約と操業環境、住環境の保全
- ④ 工場集積ビル(工場アパート)整備
- ⑤ 公園、オープンスペースの整備
- ⑥ 復興まちづくりの方針の地区計画等への位置付け



## ◆一般住宅地域タイプの復興プロセスイメージ

### 【地域の復興課題】

- ・道路ネットワークが整備されておらず、またバリアフリー化も進んでいない。
- ・老朽木造建物が多く、建物の不燃・耐震化が進んでいない。
- ・人口減少、高齢化、コミュニティの衰退が進んでいる。

### 【地域の復興課題への対応例】

- ・安全・安心な住宅市街地を形成するため、道路ネットワークの整備、建物の不燃・耐震化を図る。
- ・地域内の人口の定住、コミュニティの活性化を図るため、住宅の再建にあわせ、暮らしを支える福祉、利便施設、交流施設等の充実を図る。

### 地域の復興の方針

- 健全な道路等の都市基盤の整備を図る。
- 建物の不燃化・耐震化を図る。
- 地域コミュニティの維持・活発化を図る。
- 仮設住宅や仮設のコミュニティ施設等の機能を持つ時限的市街地を設置し、復興まちづくりの合意形成を図る。

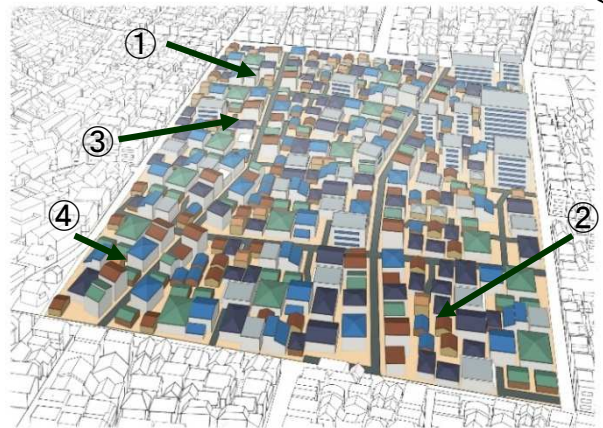
### 市街地整備の方針

- 土地区画整理事業等の復興事業により、安全な生活道路網、みどりのネットワークなどを整備するとともに、住宅等の不燃化、耐震化を図り、周辺の居住環境にも配慮した、被災を繰り返さないまちづくりを実施する。
- 高齢者も多く居住していることから、復興まちづくりに併せて、福祉のまちづくりについても検討する。
- 復興事業により整備された居住環境を維持保全できるようルールづくりを行い、適切な土地・建物利用を担保する。

※ 時限的市街地は被災地区の状況により用地確保が困難な場合等は地区外に設置する場  
合があるが、右ページでは被災地区内に設置が可能な場合のイメージを掲載している。

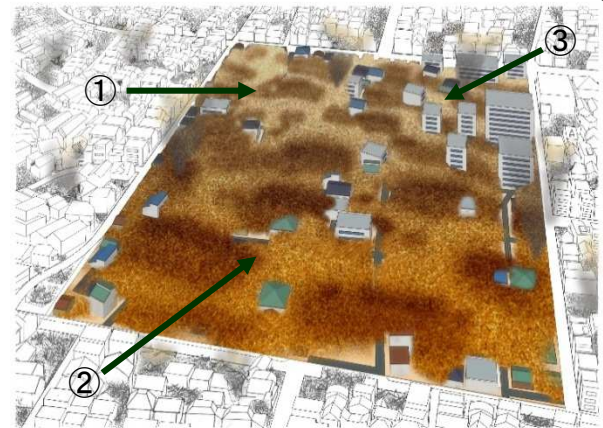
### 現況

- ① 高齢化、人口減少
- ② 道路網が未整備
- ③ 低層老朽木造が密集
- ④ バリアフリー化が進んでいない



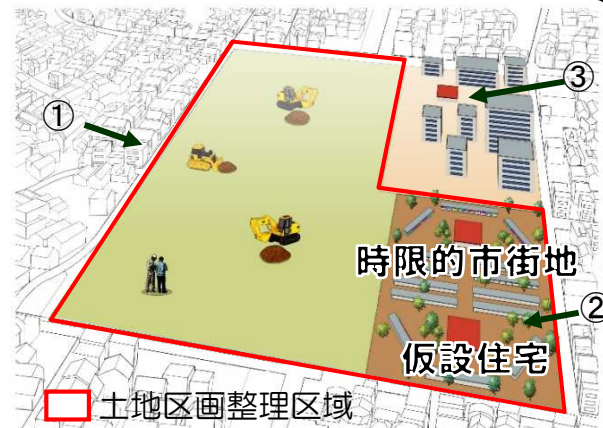
### 被災状況（想定）

- ① 住宅地が壊滅的被害
- ② コミュニティが分断
- ③ 住宅地の一部がモザイク状被害



### 復興途中

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 被災地短期借地による時限的市街地の整備
- ③ モザイク状の被害状況地域の建築制限解除  
非被災賃貸住宅の借上げ仮設住宅



### 復興後

- ① 高齢者も暮らしやすいまちづくり
- ② 安全、安心なまちづくりのための土地区画整理事業による基盤整備
- ③ 歩いて暮らせるまちづくり
- ④ 個別建替えの誘導
- ⑤ 復興まちづくりの方針の地区計画等への位置付け



### 3 時限的市街地の事前検討

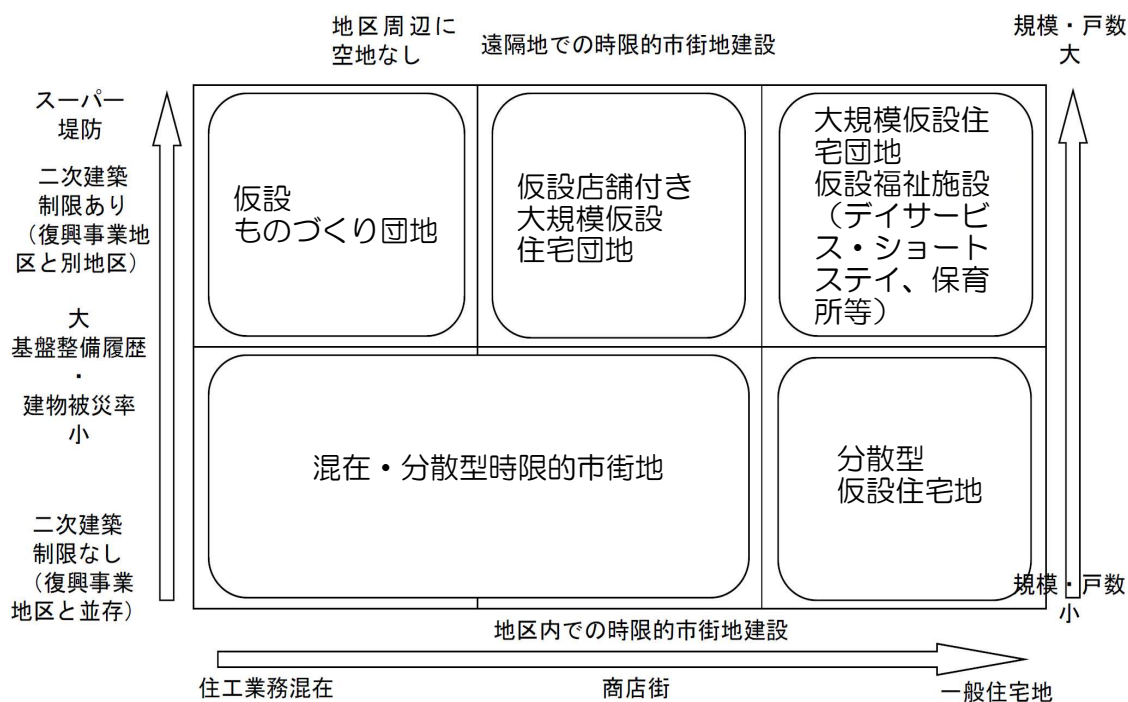
#### (1) 時限的市街地とは

震災後、長期化する復興事業に対応し、本格的な都市復興や住宅再建が完成するまでの期間は、一時的なコミュニティや生活支援、地域産業の維持の場が必要となる。また、復興まちづくりを進めるため、当該地域の住民や事業者などが、できるだけ多く参加し、復興まちづくり計画について検討し合意形成を図ることができる協議の場と仕組みが必要である。

時限的市街地は、時限的な生活の場として、応急仮設住宅、店舗、事業所や利用可能な残存建築物から成る仮設市街地を整備するものである。

#### ① 時限的市街地の類型

時限的市街地は、従前からの地域課題により、事業の継続、コミュニティの継続・強化等に必要な整備内容が異なり、以下のような類型がある。



- 建設場所 (対象地区内外・隣接、遠隔地)
- 仮設住宅とともに設置する施設
- 戸数の規模に伴い設置する集会所、福祉施設等
- 被災前の用途の状況
- 事業継続意向 (商店街、住工混在・事業所の立地等)

## ② 時限的市街地のモデル検討

時限的市街地の計画には、以下の条件等によりいくつかのパターンがある。

### 【被災地区との位置関係】

#### ・ 地区内での時限的市街地の形成

地区内に用地が確保できる場合は、できる限り地区内に整備することが望ましい。

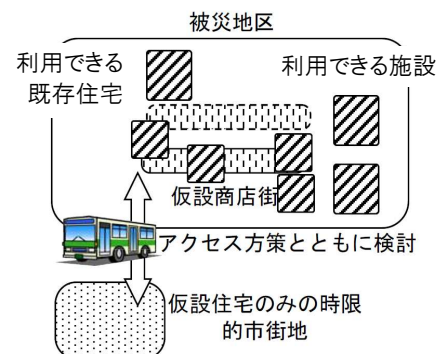
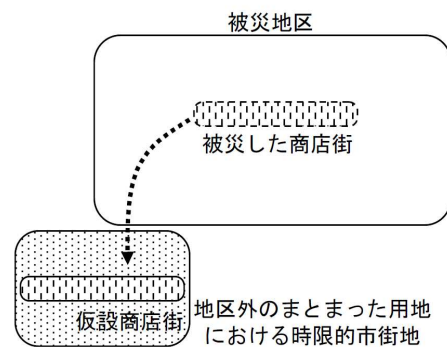
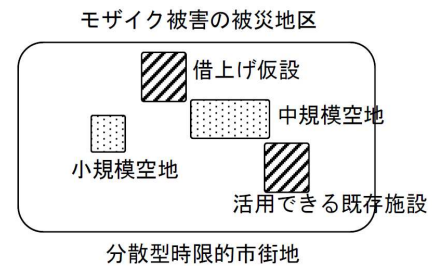
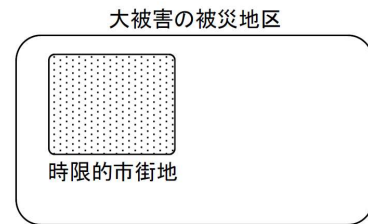
地区内に形成する時限的市街地には、大規模な空地などにおいて一体的に整備する形態、モザイク状の被害状況の地域などにおいて、がれき撤去後の空地等に、小規模な仮設住宅や仮設商業施設、既存住宅の空き家、被害が少ない公共公益施設等を組み合わせ形成する分散型の形態がある。

#### ・ 地区外での時限的市街地の形成

地区内に必要な規模の空地がない場合や第二次建築制限、都市計画制限、面整備事業の施行等により地区内に設置できない場合は、地区外において時限的市街地を整備しコミュニティ全体を移転することが考えられる。

### 【設置する施設】

- ・ 災害救助法の基準で50戸以上の応急仮設住宅には、集会所を設けることができる（平成25年内閣府告示第228号第2条第2号八）。
- ・ 復興まちづくりの取組単位ごとに1か所程度の復興まちづくりの情報発信・合意形成の場としての、「復興まちづくりセンター」を設置する。
- ・ 対象地区に近接した無・小被害地区に都市機能を依存できる場合は、時限的市街地内に仮設住宅及びコミュニティ施設（集会所など）のみを設置する。



- ・周辺も含めた買物の場が被災して、地域住民の生活の利便性が損なわれたり、被災者の就業の場を確保する必要がある出てきたりする場合には、時限的市街地内に都市機能を備え、仮設住宅に加え、仮設店舗や仮設工場の設置を検討する。

	一体型時限的市街地	分散型時限的市街地
基礎的な施設	仮設住宅、集会所、広場、復興まちづくりセンター	仮設住宅＋利用可能な既存住宅、集会所、広場＋利用可能な施設、復興まちづくりセンター
被災地区の特性により選択的に設置する施設	仮設店舗、仮設事業所、仮設作業場、医療・保健・福祉施設、行政窓口等	左記＋利用可能な施設

### 【施設等の規模】

- ・住宅の収容戸数：建物被害想定や耐震化の状況等により全壊・半壊棟数を設定し、例えばその3割程度（近年の災害における住家被害に対する応急仮設住宅供給戸数の実績。なお、各都道府県及び地域ごとに妥当かどうか再検討し、設定しておくことが望ましい。出典：応急仮設住宅必携 中間とりまとめ 平成24年5月 国土交通省住宅局住宅生産課）の戸数を想定する。耐震化済みの空き家等の戸数を仮定して、不足分を応急仮設住宅で賄う。
- ・住宅の階数：「用地が限定される場合に備え、2層、3層の応急仮設住宅の仕様について、あらかじめ検討しておく必要がある。」（出典：応急仮設住宅必携 中間とりまとめ 平成24年5月 国土交通省住宅局住宅生産課）
- ・住宅以外の施設：各地域・各時限的市街地の実情に合わせた適切な戸数をカバーするコミュニティ施設（集会室、談話室、ベンチ、あずまや等）、仮設住宅に付随して必要となる福祉施設、仮設の工場・店舗・事業所等、駐車場 ほか

## (2) 時限的市街地の事前検討

時限的市街地の検討は、復興まちづくりの検討に先立って迅速に行わなければならない。検討は震災直後から約2か月以内に行い、建設・運営は震災後3か月以内に始めることが望ましい。

具体的には、被災状況や平常時の人口、土地利用、空地の分布などを基に、必要な規模と設置場所などの検討を行うこととなるが、被災直後の混乱期に、このような業務に時間と労力を費やすことは困難である。

このため、事前に「震災時利用可能オープンスペースの調査」等を実施するとともに、「被災地短期借地契約の準備」、「応急仮設住宅等の供給可能量の検討」を行っておくことが望ましい。

### ① 震災時利用可能オープンスペースの調査

震災復興マニュアルでは、区市町村は、時限的市街地にするのか、復興用地、災害公営用地にするのか、がれき置場にするのかなどの空地活用計画を策定するため、事前に、震災時利用可能オープンスペースの調査を行うこととしている。

なお、東京都総務局総合防災部においては、都地域防災計画等と区市町村の策定する空地活用計画との整合を図る観点から、関係機関との調整を行っていく。

### ② 迅速な短期借地権契約の締結に向けた事前準備

時限的市街地として利用可能な用地を準備しておくことが求められているなかで、平成25年における「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」の制定により、契約期間が5年以内でかつ更新しない借地契約である「被災地短期借地権」が創設され、民間の用地の利用可能性の幅が広がった。これを活用した迅速な短期借地権契約の締結に向けた事前準備を行っておく必要がある。

事前の準備としては、制度の周知を行い、検討の対象としている空地又は地区内の土地が、大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法第2条第2項の「特定大規模災害」として指定された場合、時限的市街地として利用することを目的として「被災地短期借地契約」を締結する旨の仮契約等を行っておくことなどが考えられる。

### ③ 短期借地権を利用した時限的市街地のイメージ

被災市街地復興土地区画整理事業を行う地区において、短期借地権を活用し時限的市街地を整備しながら、事業の進捗にあわせて本格市街地へ移行する事業推進イメージを例示する。

#### 1 土地区画整理事業の区域の設定

被災状況等から復興事業等の取組が必要な区域を検討する。



#### 2 時限的市街地の区域の設定

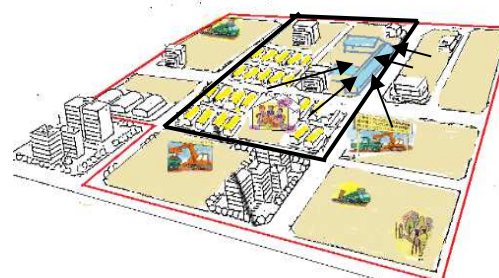
仮設住宅、仮設店舗・工場、公益施設その他時限的市街地に必要な機能、必要面積を算定し、時限的市街地の区域を検討する。

時限的市街地用地として、減価補償金充当用地の買収を行い、貸地が可能な地権者と短期借地契約を締結する。時限的市街地の位置は公園や広幅員道路などを計画する。



#### 3 時限的市街地の整備

短期借地権により、都等が仮設建築物を建設する。地区内居住継続意向者は仮設住宅へ、地区内での商業・工業継続意向者は仮設店舗、仮設工場等へ入居する。



#### 4 土地利用計画、申出換地区域の設定

時限的市街地に住みながら、土地区画整理事業後の土地利用や商店街、工業集約地を形成する箇所について話し合う。



#### 5 仮換地指定後、換地への使用収益を開始して商店街を建設し、時限的市街地からの移転を行う。跡地は公園や道路等となる。





## 4 地域コミュニティの形成と復興まちづくりの事前検討

### (1) 平常時からの地域コミュニティ形成の必要性

震災後、市街地の復興を円滑に進めていくためには、復興まちづくりについて、住民、事業者、権利者等が情報を共有するなど、地域での合意形成を進めるための体制が必要であり、「地域復興まちづくり協議会」の早期立ち上げが重要課題となる。

一方で、被災時にこのような体制づくりを迅速に進めることは容易ではなく、多くの被災地域を抱えた状況の中では、行政のきめ細かな支援も困難である。

平常時から住民間のコミュニケーションが円滑に図られ、日頃から自分たちの地域について考え、意見交換できる下地ができていれば、被災時にも話し合いが進められやすい。

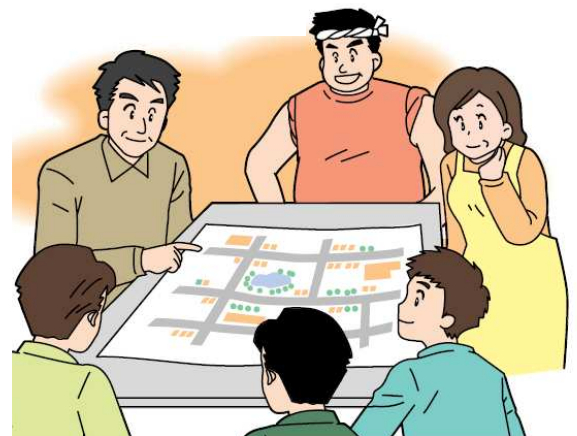
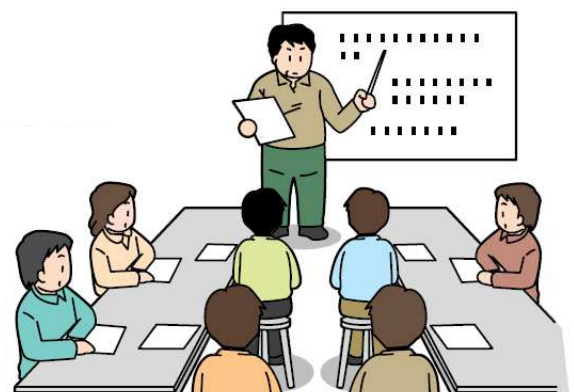
そのため、平常時から地域のまちづくりについて考える受皿をつくり、被災時には「地域復興まちづくり協議会」への円滑な移行を可能とする体制づくりに取り組むことが有効である。

### (2) 地域コミュニティの形成に向けて

地域におけるまちづくりの課題等を共有し解決策を検討するためには、地域住民を対象とした説明会やまちづくり検討会などの、まちづくり活動を行う協議の場を用意し、地域住民等（住民、関係権利者、地区内事業者等）が、相互に意見交換を行うことが必要である。

また、このような活動が進展し、「地域まちづくり協議会」の設立につながっていくことが理想的である。

地域の課題は、地域の安全、高齢化への対応、地域活性化など様々なものがある。地域住民等は、立場や生活スタイルにより、まちづくりに対する意見もそれぞれである。



目指したいまちの姿やまちでの生活、近隣のルール等について、個人個人が別々の方向性を描くのではなく、まちづくりを検討する協議の場や組織において合意形成を図ることにより、より満足度の高いまちづくりを目指すことができる。

なお、地域のまちづくりの検討や「地域まちづくり協議会」の設立に当たっては、その活動の位置付けを明確化し、住民等にとって見通しが立つものとするため、住民等が自ら取り組む際の行政の体制と人的・財政的支援を位置付ける「まちづくり条例」を制定する方法もある。

地域まちづくりの検討を行う範囲は、地域の課題に取り組みやすい範囲として、町会・自治会など既存の協議体との関わりも踏まえて検討することも有効である。

被災時には、この単位が復興まちづくりの範囲となることが考えられる。既に訓練の経験を重ねている葛飾区、新宿区、豊島区などのこれまでの取組では、連合町会、支所・住区単位程度で行われている。



□ 連合町会・地区センターの区域

葛飾区は19の連合町会・地区センター単位で復興まちづくり訓練を実施

出典：葛飾区資料

### (3) 地域主体の復興まちづくりの事前検討手順

地域まちづくりの検討は、地域が抱えるまちづくりの課題を把握するとともに、望ましい地域の将来像を検討し、必要な取組を検討するものである。

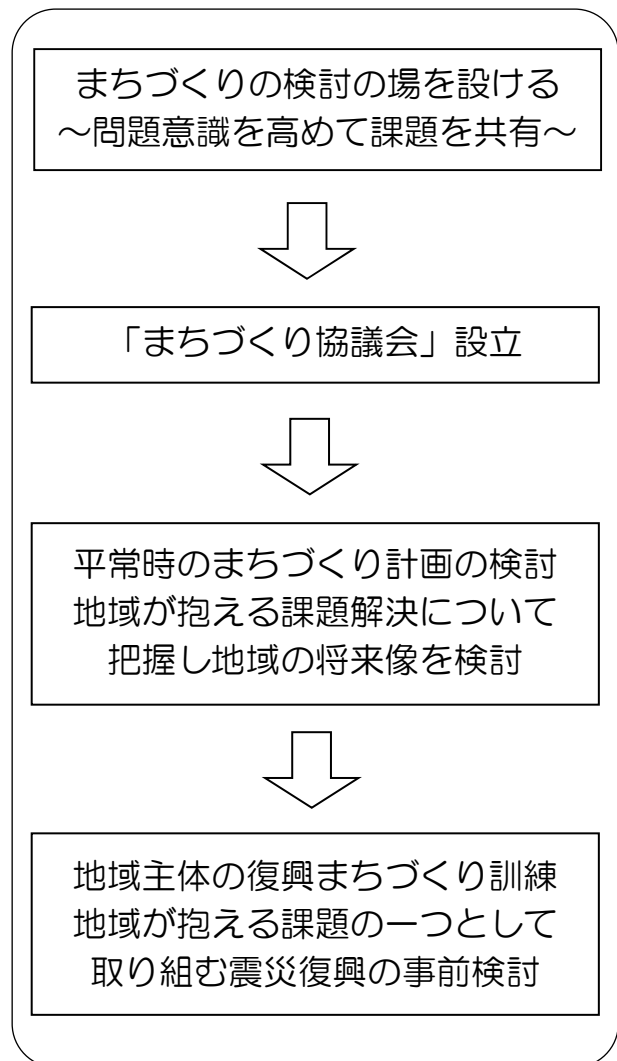
このような平常時の課題は、被災時にはより顕著に現れることから、地域のまちづくり活動において、被災時の対応や復興まちづくりの検討を加えておくことが望ましい。

震災が起きた際の、地域としての復興まちづくりへの対応をあらかじめ検討しておく活動が「地域主体の復興まちづくり訓練」である。地域主体の復興まちづくり訓練では、平常時に地域が抱えている課題に加え、各地域で想定される被害の状況に応じた復興課題を想定し、復興の将来像やその実現に向けた取組を検討する。

また、地域まちづくり協議会が設立されていない地域においても、このような訓練を行うことにより、地域の課題認識がなされ、災害や復興について考えることのきっかけとなることも期待できる。

なお、地域主体のまちづくりの取組を促進するため、都は、これに取り組む区市町村の担当者が、ノウハウや専門的知識を習得するための支援を検討していく。

復興まちづくりを見据えた検討手順の例



#### (4) 地域主体の復興まちづくり訓練

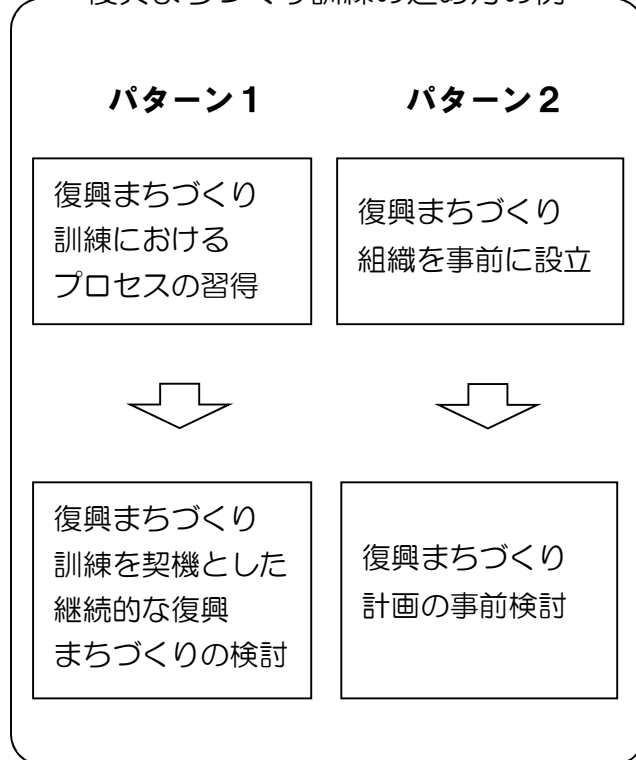
地域主体の復興まちづくり訓練は以下の目的により行うものである。

- ・ 「地域協働復興」の担い手となる「復興市民組織」の育成
- ・ 地域住民による「地域協働復興」の考え方やプロセスの習熟
- ・ 復興まちづくり計画の事前の検討
- ・ 平常時からの地域復興活動の醸成

また、訓練のスタイルは、主に震災復興マニュアルに基づいた復興プロセスの習熟を目的とするやり方や、行政が検討した地域復興まちづくり計画案の合意形成の場とするやり方などがある。

地域で住民が主体となった復興まちづくり訓練を行うためには、復興プロセスや制度等に関する知識、地域や個々の住民が取るべき行動、検討すべき事項について学習しておくことが必要である。また、住民相互のコミュニケーションを深め、合意形成や相互の連携を円滑にしておくことも重要である。

復興まちづくり訓練の進め方の例



地域主体の復興まちづくり訓練の中で検討したまちづくり計画等を、成果として蓄積していくためには、以下のような方法が考えられる。

- ・ 都市計画マスタープランに掲載
- ・ 震災復興マニュアルの巻末資料として収録
- ・ 地域防災計画に掲載
- ・ 地区計画の地区整備の方針として位置付け

## (5) 地域主体の復興まちづくり訓練の例

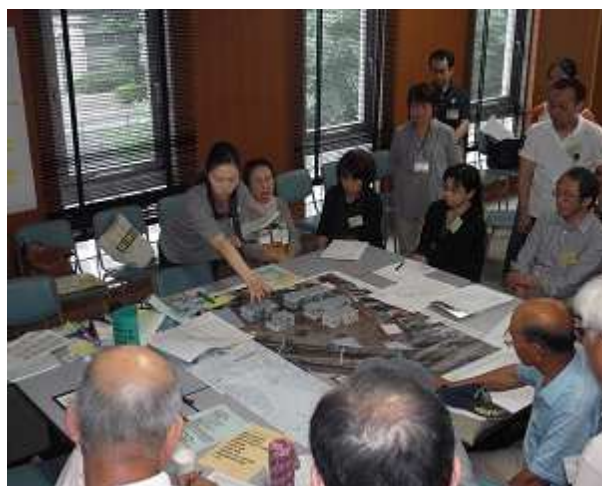
豊島区池袋本町地域では、都市計画道路の整備を契機としてまちづくりが行われてきた。

平成25年2月から12月にかけて震災復興まちづくり訓練が行われ、大学教授や神戸市長田区の方を招いた復興に関する勉強会、復興を考えながらの街歩き、「復興問題トレーニング」、「復興まちづくり方針」の検討、「復興計画」の検討を行った。延べ500人が参加し、復興について地域住民自ら考えることで、まちづくり活動が活気づいた。

また、練馬区貫井地域、桜台地域などにおいては、地域主体の復興まちづくり訓練の実施がきっかけとなり、木密地域の解消の取組へとつながった。

密集住宅市街地整備促進事業の計画策定においても、延焼防止等の直接被害の低減のみならず、訓練の成果を生かした災害救助、避難、復興までを見据えた検討がなされた。

このように、地域主体の復興まちづくり訓練をきっかけとして地域のまちづくりについて考える活動を継続することが有効である。



池袋本町地区復興まちづくり  
訓練における検討状況等

コラム ～ 円滑な復興まちづくり協議会への移行事例（神戸市深江地区、野田北地区）～

多くの地区では、震災後に何も無い状態からの取組となり、個々の被災への対応などに追われる状況の中では、速やかな活動、合意形成に困難が伴う。

これに対し、阪神・淡路大震災において、震災前からまちづくりを行う協議会が活動している地区では、復興への取組が迅速で合意形成が円滑に進むことが認められた。

神戸市深江地区は、震災の5年前に「深江地区まちづくり協議会」を設立し、国道の交通・騒音問題や密集市街地問題などに取り組んでいた。震災の2年前に神戸市から「まちづくり協議会」の認定を受け、市にまちづくり提案を行った1年半後に震災が起きた。

同協議会では、震災後の3月には「深江まちづくり復興委員会」を設立し、震災復興計画案づくりなどに取り掛かった。震災から10か月足らずで、まちづくりの基本目標「庶民的で住み良い街への改善」のための建替えのルールなどを住民自ら定めた「深江地区まちづくり協定」を神戸市と締結した。

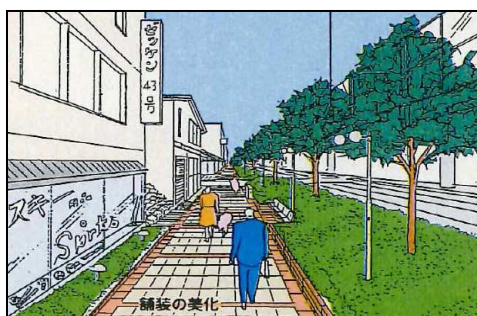
また、同様に震災以前の平成5年に神戸市の認定を受けていた「野田北部まちづくり協議会」では、震災前は駅前の違法駐車・駐輪、高齢化問題、地域活性化のために取り組んでいたところへ阪神・淡路大震災に遭い、壊滅的な被害を受けた。同協議会では震災直後から、復興まちづくりの方向づけの活動に取り組んだ。そのため、鷹取東第一地区震災復興土地区画整理事業は神戸市内最速で事業が完了し、住宅の共同化や住宅再建も他地区に比べて非常に早く進んだ。

同協議会では、震災前から行っていたコミュニティが一体となった事業の実績があり、この活動を通じて住民相互の信頼感が厚かったこと、日常の付き合いがよく、方針決定前に多くの話し合いが持たれたことなどが震災後の復興まちづくりを円滑、迅速に進める要因となった。

震災後の活動により組織としての結束も強くなり、現在も市内で一番元気な協議会となっている。



地区面積約 170ha 人口約 2万 2千人



「まちづくりの目標」国道 43 号沿道地区  
「明るく安全で活気のある街」  
出典：深江地区まちづくり協定パンフレット（一部加工）



震災前の野田北部地区の路地



震災後の復興まちづくり協議会

出典：野田北部の記憶 震災後3年のあゆみ  
野田北部まちづくり協議会刊/1999年3月

---

## 市街地の事前復興の手引

印刷物規格表第一類
-----------

印刷番号 (27)
-----------

平成 27 年 月発行

編集発行／東京都都市整備局市街地整備部企画課復興企画担当

〒163-8001 東京都新宿区西新宿二丁目 8 番 1 号

電話 03-5320-5124 FAX 03-5388-1355

印 刷／

---