

復興まちづくり事前準備担当者会議 2020.01.20

復興まちづくりの 過去の事例について

兵庫県西宮市・宮城県南三陸町

元:南三陸町役場 震災復興推進課 まちづくり推進室長
現:西宮市役所 環境局 産業廃棄物対策課長

畑 文隆

技術士(建設部門・都市及び地方計画)・防災士

(K)

復興計画の意義

復興計画の策定主体と目的

– 市街地復興計画は、市町村が次の目的で策定する。

- 1 市民に復興の方針をできるだけ早く示し、人々に自らのまちを復興し、まちに戻る希望と方向性を与える。
- 2 脆弱なまちの構造をそのままにして再建しないよう、建築を制限し、復興まちづくりを行うかなどの方針を早期に示す。
- 3 国の財政的な支援を得るため、復興事業を明確にする。

• **復興計画**（大規模災害からの復興に関する法律第2条1項3号、第10条）

市町村が作成する特定大規模災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るための市街地の整備に関する事業、農業生産の基盤の整備に関する事業その他の事業の実施を通じた当該地域の復興に関する計画

復興計画とまちづくり事例

(1) 西宮市の復興計画とまちづくり (阪神・淡路大震災)

阪神・淡路大震災 概要

- ・発生日時 平成7年1月17日(火)午前5時46分
 - ・震源 淡路島北部 ・震源の深さ 16km
 - ・規模 マグニチュード7.3
 - ・震度 震度7(激震)
 - ・特徴 横揺と縦揺が同時に発生
 - ・被害
 - 死亡者 6,434人[↓]
 - 行方不明 3人[↓]
 - 全壊家屋 104,906棟[↓]
 - 半壊家屋 144,274棟[↓]
- (消防庁 2006年5月19日確定値)[↓]

死亡者数(都市別)

	震災時の人口	死亡者数
神戸市	161.9万	4,571人
西宮市	42.4万	1,146人
芦屋市	8.7万	444人
宝塚市	20.6万	118人
尼崎市	49.2万	49人
伊丹市	18.9万	23人



西宮市の被災図(建物)



西宮市の被災状況(人的)

- 犠牲者
 - ・死亡者 1,146人
 - ・負傷者 6,386人
 - ・高齢者(60歳以上)が死亡者の約54%
- 被災世帯
 - ・全壊(全焼を含む) 34,136世帯
 - ・半壊(半焼を含む) 27,102世帯
 - ・震災時、世帯数の約40%が大きな被害

その時、私は・・・後で知る「自助・共助・公助」

	畑の動き	復興業務内容	災害対策本部等の動き
地震発生 1. 17 1. 18 1. 24 (1週間) 2. 06 (3週間) 3. 31 (2ヶ月半) 4. 01	神戸市東灘区の自宅で被災 近所の倒壊家屋から、近隣協力して おばあさんを救助する。電車不通。 10時ごろバイクで登庁 災害対策本部へ <div style="border: 2px dashed red; padding: 5px; background-color: yellow;"> 自衛隊【宇治駐屯地】 と、人命救助活動 ご遺体を安置所に運搬 </div> <div style="border: 2px dashed blue; padding: 5px;"> 西宮北口北東地区にて 市道上にある倒壊家屋 の処理等 </div> <div style="border: 2px dashed blue; padding: 5px;"> プロジェクトチーム 「市街地復興室」設置 ・復興計画室のメンバー中心に27名 市長から直接辞令交付受け 森具地区担当に </div> プロジェクトチーム解散 <div style="border: 2px dashed green; padding: 5px; background-color: lightgreen;"> 森具区画整理事務所 </div>	災害応急対策 ・第2次災害の防止 ・救助救援派遣 ・被災者対応 ・被災状況把握 ・マスコミ対応 ・救援物資対応 <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; text-align: center;"> 1/20-21 住宅被災実態調査 </div> ・重点復興地区の抽出 ・市街地復興の事業手法検討 ・スケジュールの検討 1/31 災害市街地復興基本方針の策定 2/1 建築基準法84条指定の告示 ・市街地復興の基本計画の策定 ・ " の都市計画手続き 2/15 市都市計画審議会開催 2/27 市都市計画審議会開催 3/15 市都市計画審議会 意見書約640件、傍聴者100名 3/16 県都市計画地方審議会 3/17 都市計画決定告示 森具地区土地区画整理事業0.5ha 西宮北口北東地区区画整理事業31.2ha 西宮北口北東第2種再開発事業 3.3ha	5:46 地震発生 7:05 災害対策本部設置 防災指令第3号発令 市の全施設を避難所に開放 9:10 自衛隊近傍派遣により到着 11:03 三田市消防隊到着 16:45 救援物資連絡第1便(泉大津市) " 到着第1便(日本赤十字) 1/19 仮設住宅建設開始 1/23 災害広報第1号発行 1/30 72校園が再開、12校園が休校を延長 2/1 西宮市災害復興本部の設置 ・土曜日閉庁体制に戻る。 (災害対策業務を除く)

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

緊急対応 (発生～1週間)

	緊急対応	⇒ 復興計画の策定	主な動向
1月17日			<ul style="list-style-type: none"> ・自衛隊の到着(近傍派遣) ・救助活動に関する建設協会との覚書
18日	救助・救援 (災害対策本部にて)	<ul style="list-style-type: none"> ・建設省に指導助言を仰ぐ 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的建物の第1次応急危険度判定 (~20日) ・阪急梅田駅(大阪)～西宮北口駅、再開 ・阪神梅田駅(大阪)～甲子園駅、再開
19日		<ul style="list-style-type: none"> ・酒田市の復興資料請求 ・被災実態調査(20日、21日) 	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の建設開始 ・市庁舎6,7,8F、立入禁止 ・JR尼崎駅～甲子園口駅、再開
20日			
21日			
22日	一部の職員シフト		<ul style="list-style-type: none"> ・行方不明者の捜索に重点(消防、自衛隊、警察によるローラー作戦、～30日まで)
23日		<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画部、都市再開発部市街地復興について協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・第1次応急仮設住宅の住居募集 (~28日まで、13,725件・11倍)
24日		<ul style="list-style-type: none"> ・任意組織、「復興計画室」 	

3. 復興計画とまちづくり事例

(1) 阪神・淡路大震災

復興の事例：**酒田市の大火からの復興**

昭和51年10月29日 市街地22.5 haを延焼

昭和51年11月 4日 建基法84条指定(31.9 ha)

昭和51年11月26日 土地区画整理事業(31.9 ha)、
市街地再開発事業(1.5 ha)
を都市計画決定

昭和51年12月28日 事業決定

復興にあたって特別の方法があるわけではない。

普通の方法のなかから被害、損害を最小限に食い止めるよう素早く行動することだけが、次々と起きる事態変化への対応力の基盤となる。

1か月後、1年後の生き方へどうつないで自立に至るか・・・という希望の持てる道程を早く示し、実行することが行政の役割である。

被災者もまたすぐに「復興」のカギを握る主役となるに違いないから。

大沼 酒田市長 (1995.2.16 読売記事より)

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

平成7年2月1日 公表 同日 建築基準法84条区域告示

一西宮市災害市街地復興 基本方針（抜粋）一

阪神間を直撃した兵庫県南部地震は、本市に壊滅的な打撃を与え、都市機能を麻痺させ、市民生活に未曾有の大被害を生じさせた。本市は、全市民が一体となって、都市と生活の復興を図っていくため、この基本方針を定める。

1 災害市街地の復興基本方針

市民が安心して生活できる、安全で秩序あるまちづくりをめざして、総合的な復興基本計画を策定し、都市計画事業等により、計画的な市街地の形成を図り、災害に強いまちづくりを推進する。

(1) 重点面整備事業

① 土地区画整理事業及び住宅市街地総合整備事業

- ・森貝地区 約11ha
- ・西宮北口駅北東地区 約36ha

② 市街地再開発事業

- ・阪神西宮駅南地区 約3ha

③ 住環境整備事業

- ・JR西宮駅北地区 約25ha

(2) 街路事業

災害時の広域避難路として重要な役割を果たす街路の整備を行う。

- ・11路線 延長約10.6km

(3) 市街地内の広域空地の確保

市街地の中心部において、避難広場となる多目的広域空地を整備する。

(4) 民間事業の誘導

- ① 建物共同建替事業への助成
- ② 建築基準法第46条による建物壁面線の指定

2 住宅の整備及び供給促進基本方針

市民生活の基礎である、住宅の量的・質的な整備と供給促進のため、公共・民間の緊密な連携のもとに事業の促進を図る。

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

・ 復興まちづくり計画 と 建築制限

① 面的被害地区の現地調査、整備必要地区の抽出



② 建築基準法第84条による制限(災害発生から最長2か月)

※阪神淡路大震災 1/17 ⇒ 3/17

↓ ※東日本大震災特例法9/11 max11/11

③ 被災市街地復興特別措置法による制限(最長2年間)

④ 市街地開発事業(土地区画整理事業等)の都市計画決定

= 都市計画法第53条による制限 阪神3/17

⑤ 市街地開発事業による建築制限

= 土地区画整理事業法第76条 等

建築基準法第39条による制限(災害危険区域:住宅等制限)

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

84条指定区域における権利者へのアンケート(H7.2.22)

※復興モニタリング 広報と公聴 聴く姿勢

調査機関 西宮市
 調査方法 郵送による
 1995.2.22発送
 1995.3.10集計

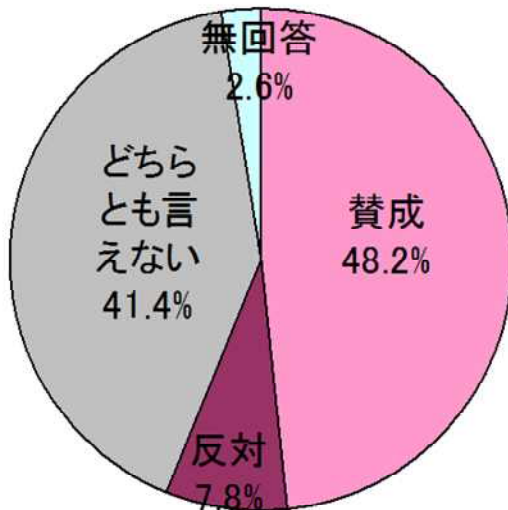
アンケート内容
 ・家族構成 ・土地建物所有 ・建物の形態
 ・居住営業の継続意思 ・土地の売却意向
 ・土地区画整理(再開発) の理解度
 ・事業(土地区画整理or再開発) 実施に賛成or反対

※極力早期に今後どうなるのかPRにつとめること 意向把握 → 避難所まわり 連絡先聞き取り等

事業実施に関するアンケート結果

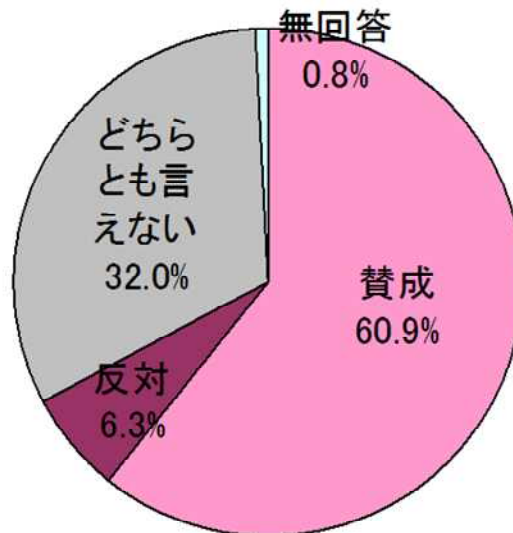
森具土地区画整理

配布554回収307回収率55.4%



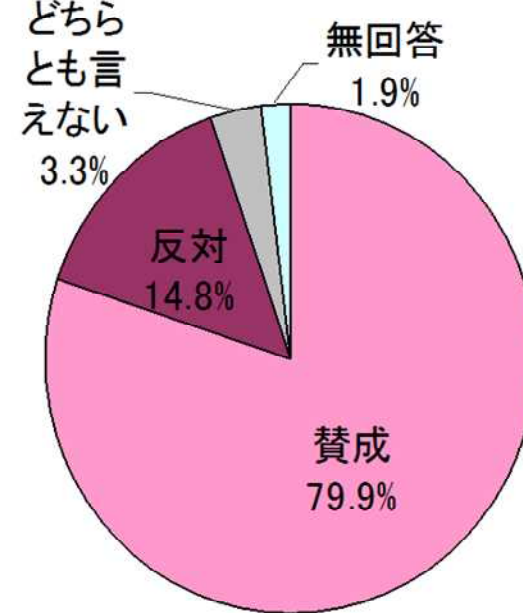
西宮北口土地区画整理

配布984回収507回収率51.5%



西宮北口再開発

配布476回収209回収率43.9%



復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

西宮市都市計画審議会
1995. 3. 15



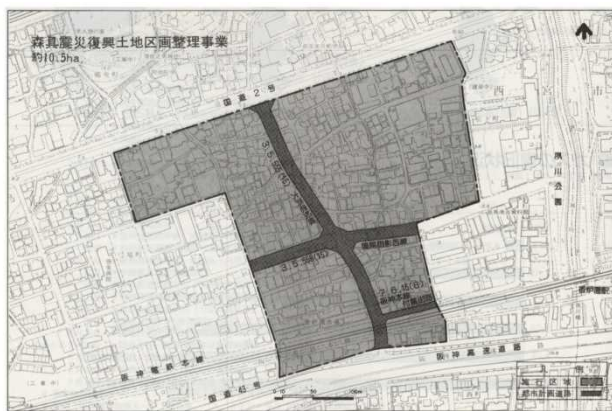
神戸新聞社提供

復興都市計画の
都市計画決定 1995.3.17

都市計画審議会は
震災後2か月での決定において
行政の説明不足がある点を認め、
今後、市に住民と十分な意思疎通
を図ることを求める旨の意見を付した。

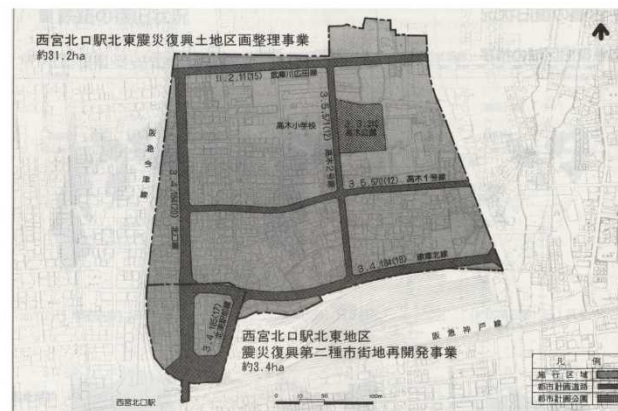
決定された都市計画案 H7. 3.17

森具土地区画整理事業 10. 5ha



西宮北口北東土地区画整理事業 31. 2ha

西宮北口北東地区再開発事業 3. 3ha



復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災



図-1 森具地区の位置



森具震災復興 土地区画整理事業

倒壊家屋により道路が塞がれています。(旧 屋敷町2番街区・平成7年1月17日)

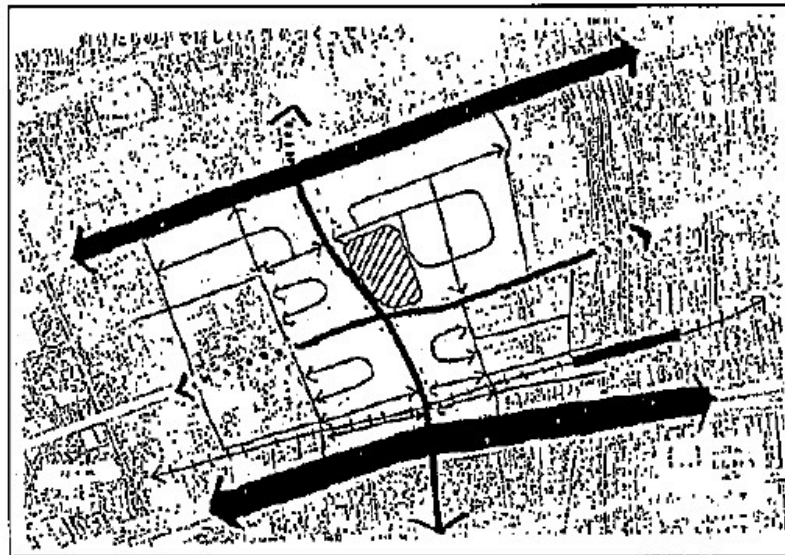


図-5 まちづくり協議会による土地区画整理検討図

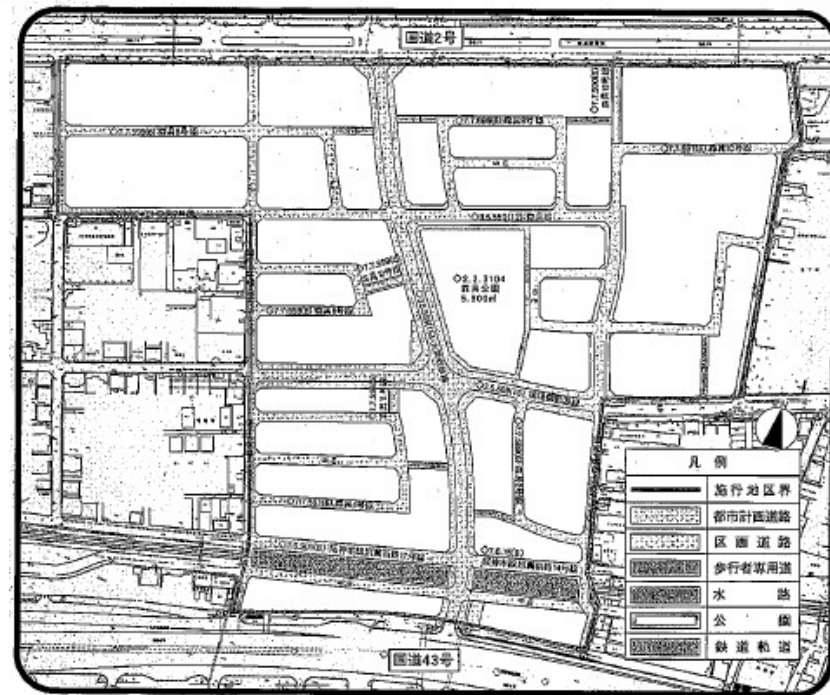
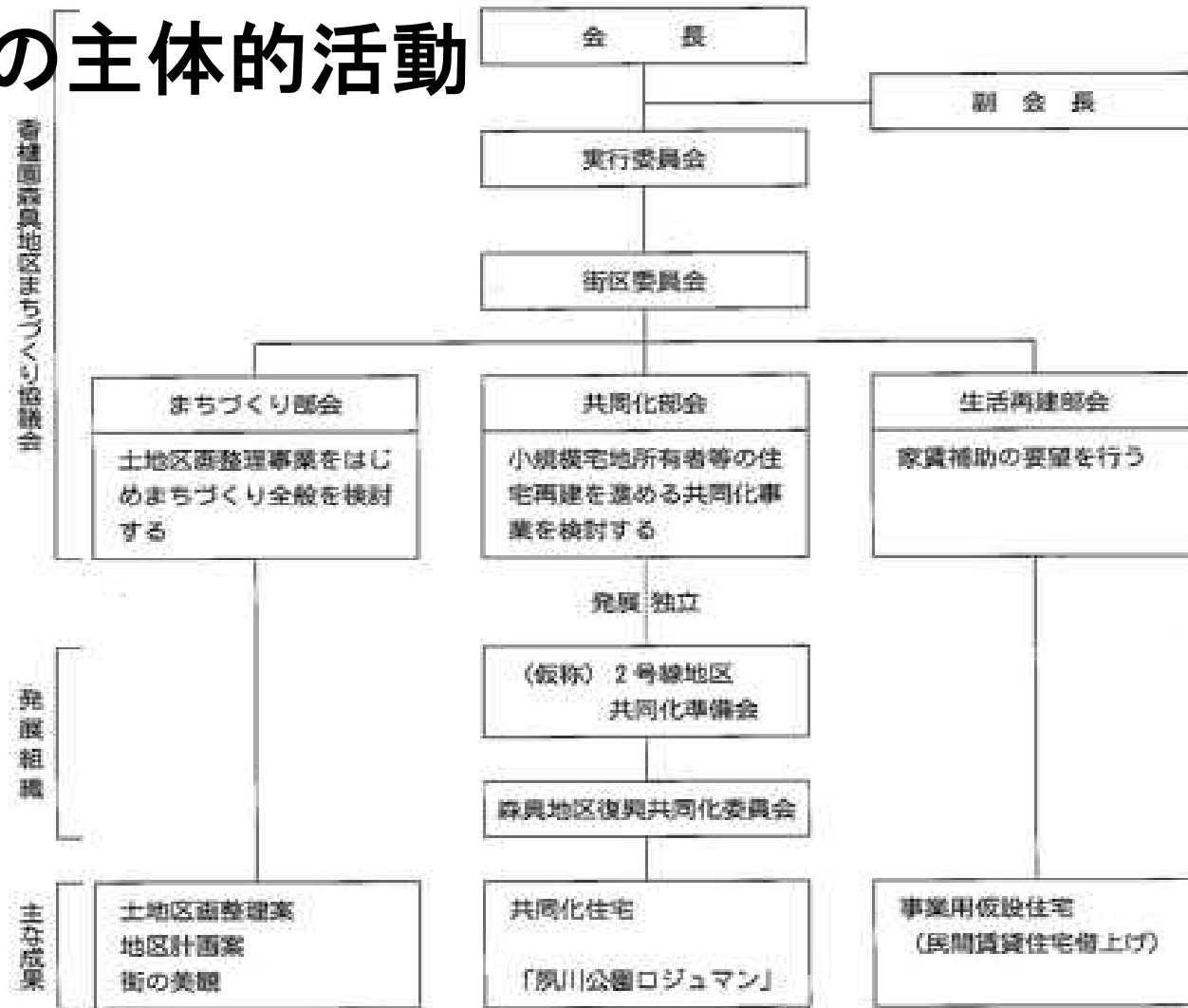


図-6 森具震災復興土地区画整理事業 設計図

西宮市

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

香櫨園森具地区まちづくり協議会 H7.5設立 住民の主体的活動



後日別送 森具集会所準備委員会を設置

図 香櫨園森具地区まちづくり協議会の組織

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

事業完了後 (1)



森貝公園北西部から共同化住宅を望む



大浜老松線 (W=15m)



共同化住宅 (原川公園ロジュマン)

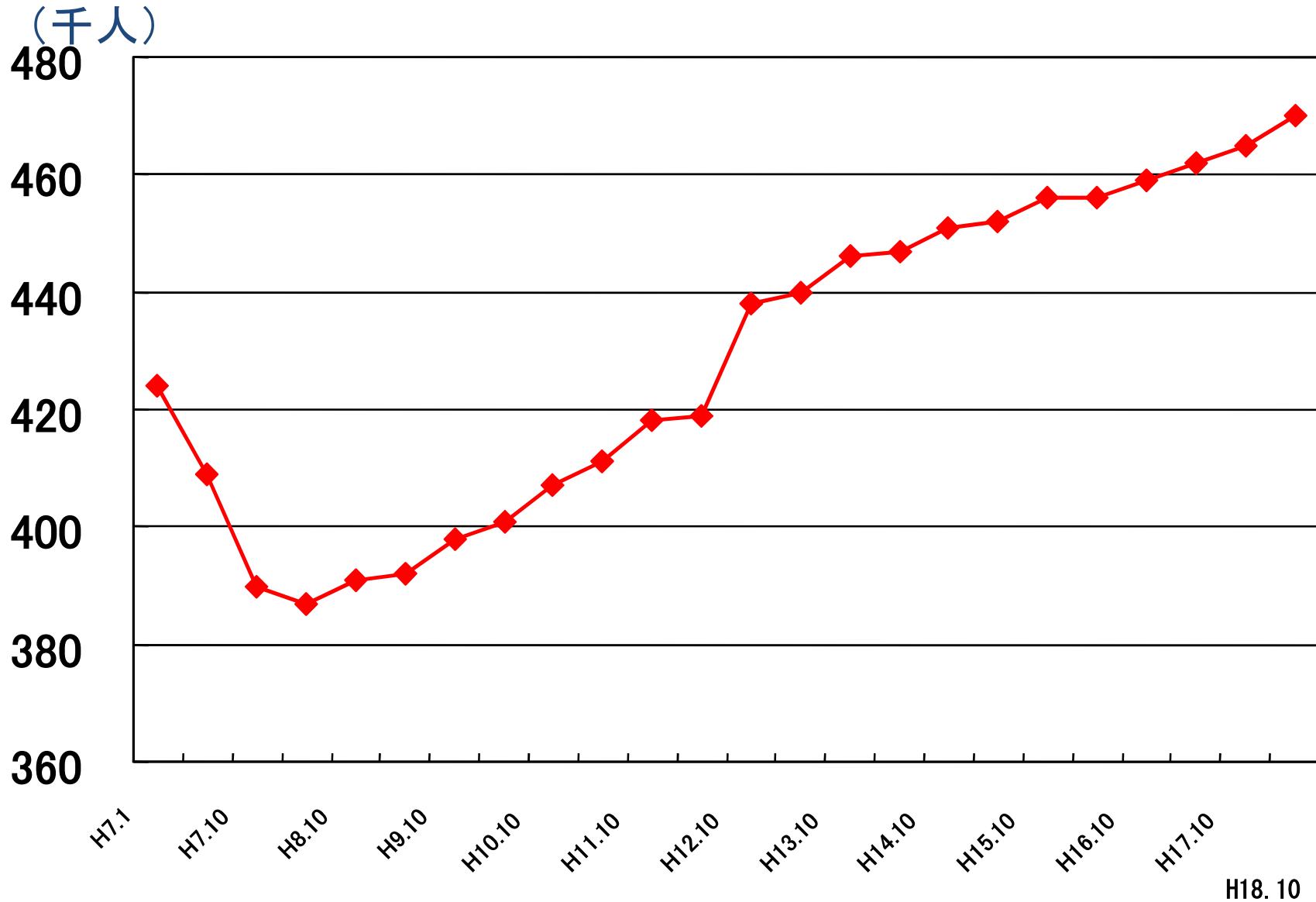


区画道路 (W=4m)

復興計画とまちづくり事例 (1) 阪神・淡路大震災

西宮市の人口の推移

2019.7 48万7千人



(2) 2011.3.11 東日本大震災

南三陸町



【岩手県宮古市】
防潮堤を越えて襲いかかる津波



■ 基本データ

位置 宮城県の北東部に位置し、東は太平洋、北は気仙沼市、南は石巻市、西は登米市と接する。

面積 163.74km²
(東西約18km、南北約18km)

気温 年間平均11.5℃(平成21年)
(最高32.0℃、最低-5.4℃)

降水量 年間1,559mm(平成21年)

人口 17,815人(平成22年3月末)
(男8,720人、女9,095人)

世帯数 5,365世帯(平成22年3月末)

高齢化率 29.3%(平成22年3月末)

町内総生産 399億5百万円(平成19年度)

第一次産業 11.9%(漁業 9.1%)

第二次産業 15.9%

第三次産業 74.5%

町の財政(平成21年度一般会計決算)

歳入 8,610,568千円

歳出 8,333,499千円

復興計画とまちづくり事例 (2) 東日本大震災

■ 被害概要

□ 人的被害

死者 620名

(平成23年2月末人口に占める割合 3.5%)

行方不明者 211名(同 1.2%) 計 831名

※平成23年2月末人口 17,666人
(平成31年3月時点)

□ 物的被害

住宅被害 3,321戸(全壊3143、半壊178)

5418戸中 61.3% H31.3時点

農地被害 約 452 ha

森林被害 約 12 ha



職員242人の内
36名死亡・行方不明



2011.3.11 防災対策庁舎 屋上

復興計画とまちづくり事例 (2) 東日本大震災

その他記事

2011年6月10日 第1367号

東日本大震災 5市3町で応援協定



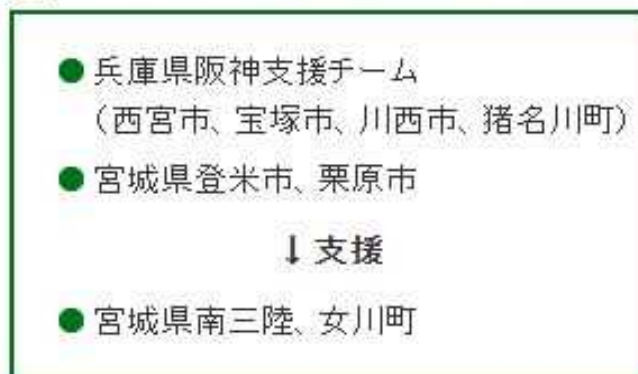
災害応援活動協定を締結した5市3町。

左から本井西宮副市長、川西市副市長、登米市長、女川町長、南三陸町長、栗原市長、宝塚市副市長、猪名川町副町長。

西宮市、宝塚市、川西市、猪名川町の3市1町で編成する「兵庫県阪神支援チーム」は、宮城県登米市、栗原市と連携して、東日本大震災で庁舎を喪失するなど甚大な被害を受けた宮城県南三陸町と女川町の中長期にわたる復興支援を行うため、5月21日、登米市役所において、「東日本大震災に係る災害応援活動に関する協定書」を締結しました。

復興計画とまちづくり事例 (2) 東日本大震災

● 災害応援活動協定の関係図



▶▶ 他市町と連携し被災地を支援

本市はこれまで、南三陸町を重点的に支援するため、関西広域連合の一員としての支援以外にも、独自に広報や情報処理業務、教育支援などに職員を派遣してきました。

また、宝塚市や川西市、猪名川町も関西広域連合の一員として、南三陸町を支援しており、今後、本格化する復旧・復興業務に中長期的支援が必要なことから、3市1町で阪神支援チームを結成しました。

阪神支援チームは、登米市や栗原市と連携することで、被災地のニーズに応じた適切で多様な支援ができるとともに、職員を中長期的に安定して派遣することが可能になります。

すでに阪神支援チームの第1陣として、本市から南三陸町震災復興推進課に技術職員1人を長期派遣(期間は6月1日～9月30日)しており、災害復興計画の策定を担当しています。

今後も定期的に宮城県内で会合を開くなど、相互に協力し、被災した2町の要請に応じた長期的できめ細かな支援に全力で取り組みます。



地域懇談会 23箇所を実施 (町内外の各施設 登米市の避難所など)



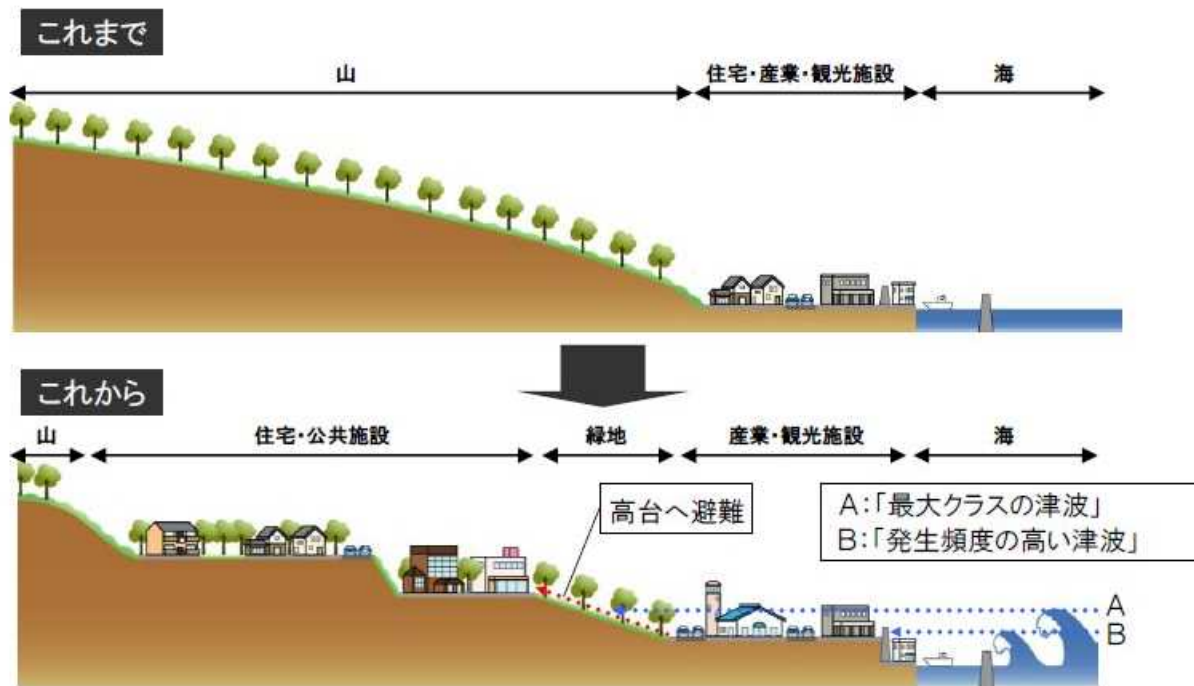
開催日時	会場	主な対象者	参加者数	
7/25(月)	午前	南三陸町役場仮庁舎会議室	志津川小学校区(旧志津川小学校区)	14人
		いこいの海・あらと	志津川小学校区(旧荒砥小学校区)	45人
	午後	南三陸町役場仮庁舎会議室	志津川小学校区(旧清水小学校区)	44人
		入谷公民館	入谷小学校区	11人
7/26(火)	午前	志津川海洋青年の家	戸倉小学校区(旧戸倉小学校区)	23人
	午後	寺浜集会所	戸倉小学校区(旧藤浜小学校区)	37人
7/27(水)	午前	登米市役所東和支所会議室	登米市東和地域に避難されている方	6人
		加美町中新田交流センター	加美町に避難されている方	16人
	午後	豊里多目的研修センター	登米市豊里地域に避難されている方	4人
		登米公民館	登米市登米地域に避難されている方	20人
		南方町イオン跡地内集会所	南方イオン跡地仮設住宅にお住まいの方	65人
7/28(木)	午前	旧善王寺小学校	登米市米山地域に避難されている方	8人
	午後	津山若者総合体育館	登米市津山地域に避難されている方	20人
7/29(金)	午前	伊豆沼ウェットランド交流館	栗原市若柳地域に避難されている方	13人
		栗駒みちのく伝創館	栗原市栗駒地域に避難されている方	4人

復興計画についてワークショップ 形式で意見交換

開催日時	会場	主な対象者	参加者数	
7/29(金)	午後	金成延年閣	栗原市金成地域に避難されている方	23人
		花山青少年自然の家	栗原市花山地域に避難されている方	9人
7/30(土)	午前	南三陸町役場仮庁舎会議室	町内全域	26人
	午後	伊里前小学校	伊里前小学校区	16人
7/31(日)	午前	名足小学校	名足小学校区	10人
		仙庄館	大崎市鳴子地域に避難されている方	52人
	午後	農民の家	大崎市鳴子地域に避難されている方	18人
		川渡公民館	大崎市鳴子地域に避難されている方	0人

4. 復興計画とまちづくり事例 (2) 東日本大震災

- 「なりわいの場所はさまざまであっても、住まいは高台に」



A	レベル2	16 m	「最大クラスの津波」
B	レベル1	7.7 m	「発生頻度の高い津波」

高台移転概要

すべての住民の
移転意向把握

- 1) 高台住宅団地で宅地 (100坪) を 賃借・購入し自宅再建
防災集団移転促進事業
- 2) 災害公営住宅に入居
- 3) 個人で高台の所有地で 住宅再建(町内)
- 4) 町外に転居等

5. 復興まちづくりの課題

復興課題の違い

阪神・淡路大震災(1995)

- ・基盤未整備の木造密集市街地に住家被害が集中(神戸では大火災)
- ・都市計画事業による市街地復興と交通施設・ライフライン復旧
- ・魅力的な大都市圏。新規流入

・西宮市

5年後H.11には震災前人口を超えた。

震災前42万人 → H7:39万人
(S60~H6) → 現在48万8千人

東日本大震災(2011)

- ・津波被害への再度被害を避ける
- ・住家・公共施設の
高台への「移転復興」を基本
- ・防潮堤と沈降した地盤の嵩上げによる
低地の産業、観光的利用
- ・津波による犠牲も含めて急速な人口
減少と高齢化の進行
- ・どのように、産業再生、被災者の生活
確保、地域社会再生するのか。
- ・福島放射能汚染

阪神・淡路大震災と東日本大震災 復興事業の課題

1. 「災害復興」と「復興災害」

－ 神戸市長田地区再開発事業の事例

- » 総事業費2710億円 20.1ha 29階建て等
- » 計画44棟中 41棟完成 1棟今秋着工予定 (R1.8月現在・毎日新聞による)
- » 震災前地区店舗面積21000～26000m²に対し 約59000m²計画※1

－ 過大な復興計画は「人災」「復興災害※2」になる。

2. 人口減少・超高齢化への対応

- － 東京や西宮では一定の都市整備をすれば賑わいは戻る。
東北では…

3. 復興に向かう中での人手不足(東北)

- － 長期化する復興事業
 - » 他自治体からの派遣継続にも限界
 - » 建設事業者の不足

※1 安藤元夫

復興再開発事業の問題と評価(時点修正)

※2 塩崎賢明「復興<災害>」

5. 復興まちづくりの課題

つなげる活動の実践事例

魚崎町防災福祉 コミュニティ

内閣府ガイドラインでも
紹介されています

地区防災計画制度入門
内閣府「地区防災計画ガイドライン」の解説とQ&A

西澤雅道十箇井智士

地区防災計画の考え方や
今後の方向性を、
内閣府の担当者が書き下ろした
標準テキスト！

日本の防災は
今、新たなステージへ！

室崎益輝 矢守克也



魚崎町からの避難者へ、リーダーからの伝達。

各地域のリーダーから安否確認。

到着 お疲れさま

防災福祉コミュニティは、自治会単位ではなく、小学校区内の各種住民団体（自治会や婦人会、事業者、消防団等）で組織されていることが特徴である。

取組の内容・活動計画等

防災福祉コミュニティは災害時だけをテーマに組織した団体ではなく、日常から福祉的な活動も重視し、災害時も活動できる組織を目指しており、訓練等の活動を積極的に実施している。

消防団は災害発生時には防災福祉コミュニティを離れて団長の指揮下に入る。災害時には防災福祉コミュニティから外れるが、日常時は防災福祉コミュニティの防災訓練の防災リーダーとして活動している。

活動規則や計画の有無は防災福祉コミュニティごとに異なるが、総合訓練は全ての防災福祉コミュニティで行っている。更に活動的なところは総合訓練を年に数回、ブロック訓練を月に数回開催している。

阪神淡路大震災時に消火活動を指揮するリーダー不在の地域があったので、消防署で市民防災リーダー研修を実施している。市民防災リーダーが、ブロック訓練を自主的に行っている地区もある。

ポイント等

防災福祉コミュニティを小学校区単位にしているのは、通常時、PTA活動などで顔を合す機会もあり地域としてまとまりやすいためである。自治会の枠を越えて行われた防災活動としては、阪神淡路大震災時、須磨区の戸崎通で250メートルの長さのバケツリレーがあげられる。

地区の活動の例

● 住民による自主防災活動の取組（魚崎町防災福祉コミュニティ）

東灘区魚崎地区は、海岸部に位置し、世帯数は約11,000である。

地域の大部分が津波の被害が発生する恐れがあることを踏まえ、魚崎町防災福祉コミュニティでは津波に特化した防災計画を平成16年に作成した。その後、平成24年に津波防災マップを作成した。

作成にあたっては行政がサポートし、役割分担は、防災福祉コミュニティ

5. 復興まちづくりの課題

「復興」で大事なこと

- 質的な変化を伴わない「小さな復興」

- (原型復旧・改良復旧)

- 質的な変化を伴う「大きな復興」

- (開発復興・改革復興) 創造的復興

- reconstruction → **revitalization** ※室崎教授

- 再建・改造 町おこし、地域活性化

復興の中で社会的問題を改革することが欠かせない

- (少子高齢化・地域経済・限界集落・・・)

- 心の復興・・・ つながりを大切に・・・ 地域内・継続・支援

5. 復興まちづくりの課題

平時から準備しておくこと …

事前復興

1. 課題地区の抽出 ・基礎情報収集 ・地籍調査実施
(関連:相続登記の義務化の動き) … **立ち上がりが違う。**
2. 地域コミュニティの機能している地域は「共助」も活発
→自治会の加入促進等
復旧活動(共助)も、復興に向かう議論も早い。
3. 自治体職員のコミュニケーション能力トレーニング
「伝える」と「伝わる」ことは違う。
4. 他自治体からの受援計画の作成。支援協定。
災害時こそ迅速で機能的な連携が重要。