

埼玉県震災都市復興の手引き  
【事前の取組編】

(第10版)

令和8年4月

埼玉県 都市整備部

## 追録加除整理一覧表

版 数	修正日	備考
第1版	H26年2月17日	施行
第2版	H27年1月29日	(改訂内容)被災自治体への支援と受援体制の必要性、被災者の住宅再建、さいたま減災プロジェクトの開始、復興を支援する道路の整備目標等の整理、建築制限区域指定の手続きの円滑化
第3版	H28年2月9日	(改訂内容)東日本大震災の復興事例の整理(復興中期・宮城県)
第4版	H29年3月30日	(改訂内容)構成の見直し(資料編の設定)、平成28年熊本地震の概要記載、復興まちづくりイメージトレーニングの具体的進め方の見直し
第5版	H30年3月27日	(改訂内容)文章の時点更新・校閲・校正
第6版	R4年3月30日	(改訂内容)文章の時点更新・校閲・校正
第7版	R5年3月31日	(改訂内容)復興事例の追加、令和5年1月4日付埼玉県復興まちづくりコーディネーター制度要綱の改正に伴う修正
第8版	R6年3月29日	(改訂内容)文章の時点更新・校閲・校正
第9版	R7年3月31日	(改訂内容)文章の時点更新・校閲・校正、復興事例の追加、事前復興まちづくり計画の記載を追加
第10版	R8年3月31日	(改訂内容)文章の時点更新・校閲・校正、復興事例の追加、首都直下地震の被害想定の更新
第11版	年 月 日	
第12版	年 月 日	
第13版	年 月 日	
第14版	年 月 日	
第15版	年 月 日	
第16版	年 月 日	
第17版	年 月 日	
第18版	年 月 日	
第19版	年 月 日	
第20版	年 月 日	

# 埼玉県震災都市復興の手引き【事前の取組編】（第10版）

## 目次

はじめに	1
埼玉県震災都市復興の手引き 体系図	2
第1編 都市復興の考え方・体制づくり	
第1章 過去の震災復興の課題	
1-1 過去の震災復興について	5
1.1.1 過去の大震災における復興プロセス	
1.1.2 過去の災害における復興事例の特徴	
1.1.3 典型的な市街地復興シナリオ	
1-2 災害復興における一般的な課題	28
1.2.1 市民生活と復興都市計画事業の食い違い	
1.2.2 災害復興と市民社会、信頼	
1.2.3 復興問題の有する再帰的側面	
第2章 埼玉県の市街地特性・社会特性	
2-1 市街地特性	31
2.1.1 昭和40年代以降の急速な市街化とスプロール	
2.1.2 密集市街地の存在	
2-2 社会特性	33
2.2.1 過去の急速な人口流入に起因する今後の急速な高齢化	
2.2.2 人口減少社会	
2.2.3 地域への帰属意識が弱い	
2-3 時代特性	37

第3章 埼玉県地震被害想定	
3-1 首都直下地震	38
3.1.1 首都直下地震の切迫性	
3.1.2 首都直下地震による被害の特徴と対策のポイント	
3-2 埼玉県地震被害想定調査	42
3.2.1 埼玉県で対象となる想定地震	
3.2.2 被害状況	
第4章 埼玉県で想定される震災復興の課題	
4-1 復興の評価視点	49
4-2 震災復興において考慮すべき点	51
4.2.1 被災・復興状況の特殊性	
4.2.2 タイトなスケジュール	
4.2.3 復興における時間的・空間的な食い違い	
4.2.4 復興事業の特殊性	
4-3 復興状況からみた地区類型	56
第5章 平常時における取組	
5-1 平常時から取り組むべきこと	57
5-2 大震災に備えた体制づくり	59
5.2.1 行政の体制づくり	
5.2.2 住民の体制づくり	
5.2.3 公民協働の体制づくり	
5-3 具体的な取組	63
5-4 新たな取組の検討	64
5.4.1 人的相互応援	
5.4.2 自助・共助による減災まちづくり～さいたま減災プロジェクト～	
5-5 震災復興関連計画の見直し	66

## 第2編 具体的な取組

### 第1章 復興まちづくりイメージトレーニング

1-1	これまでの取組（県土事前復興プログラムの提案）	67
1.1.1	埼玉県方式の事前復興対策	
1.1.2	県土事前復興プログラムのコンセプト	
1-2	復興まちづくりイメージトレーニング	70
1.2.1	復興まちづくりイメージトレーニングの意義	
1.2.2	復興まちづくりイメージトレーニングの進め方	
1-3	復興まちづくりイメージトレーニングの具体的な進め方	74
1.3.1	事前準備	
1.3.2	ワークショップの具体的な進め方	
1.3.3	復興まちづくりイメージトレーニング終了後のまとめ方	
1.3.4	2回目以降のワークショップの進め方等	
1-4	復興まちづくりコーディネーター	83
1.4.1	復興まちづくりコーディネーターの概要	
1.4.2	復興まちづくりコーディネーターの概念図	
1-5	シナリオの蓄積	87
1.5.1	総括	
1.5.2	生活再建と市街地復興のバランス	
1-6	復興まちづくりイメージトレーニングの課題と展望	90

### 第2章 建築制限区域の要件等の整理について

2-1	建築制限区域について	91
2.1.1	概要	
2.1.2	被災後の建築制限に係る法制度等	
2-2	要件の整理等について	93
2.2.1	目的	
2.2.2	法令要件	

### 第3章 市街地復興初動期業務図上訓練

3-1 図上訓練	96
3.1.1 目的等	
3.1.2 対象業務	
3.1.3 県と市町村の連携に係る業務	
3.1.4 市町村が実施する業務	
3.1.5 図上訓練実施に当たり配慮する事項	
3-2 図上訓練案の作成等	99
3.2.1 模擬訓練案概要	
3.2.2 図上訓練案の検討・作成	

# 埼玉県震災都市復興の手引き【事前の取組編】

## はじめに

大規模震災が発災した場合、人命救助、被災者支援、応急復旧などと並行して、都市復興に向けた取組を直ちに開始しなければならない。迅速かつ適切に都市復興を進めていくためには、平常時に大規模震災を想定した都市復興への取組を準備しておくことが重要である。

そこで、埼玉県では平成19年度から平成20年度にかけて東京大学と共同研究を行い、過去に日本を襲った大震災における震災復興の課題や埼玉県で想定される震災復興の課題などを整理するとともに、埼玉県独自の取組として、新たな手法を開発した。

震災復興の状況を想定するイメージトレーニングの実施、イメージトレーニングを実施することによる知識・ノウハウの蓄積、人材の確保・育成、これら一連の取組を「県土事前復興プログラム」として平成21年3月に策定している。

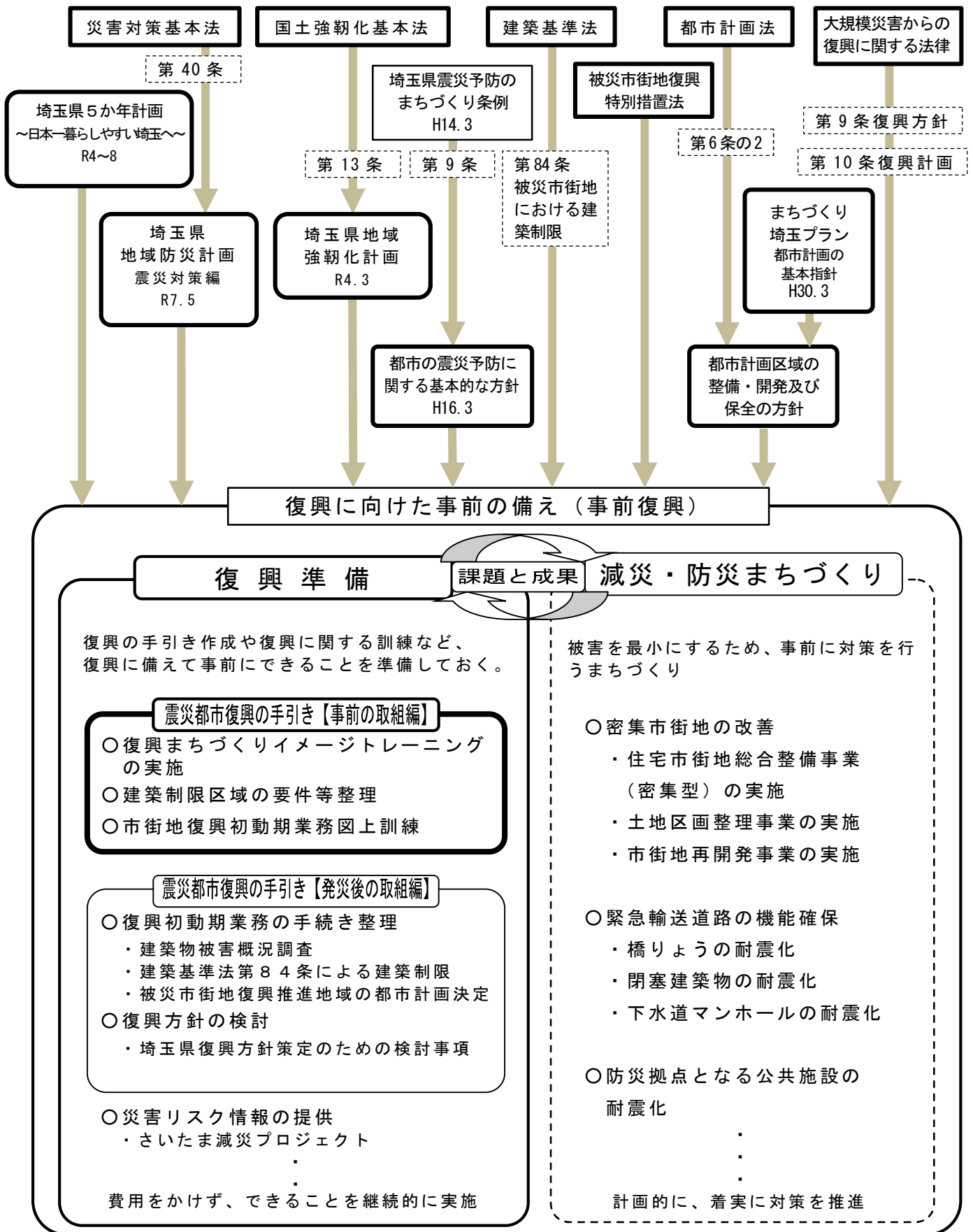
このたび、都市の復興において都市整備部が所掌する業務の内容を中心に、埼玉県震災復興ランドデザイン検討委員会の意見を踏まえ、都市整備部震災復興即応力プロジェクトチームが「震災都市復興の手引き」として取りまとめた。

本手引きには、「県土事前復興プログラム」に加え、復興事業を円滑に進めるための具体的な取組として、市街地復興事業のために行う建築制限区域の要件を整理しておく取組や、発災後に行う手続きの図上訓練などを盛り込んでいる。

また、併せて平常時の計画へ震災予防の方針を反映していくための考え方や新たな復興事業の検討を追加し、事前の予防対策の水準を上げていくことを目指している。

本手引きは、県及び市町村がそれぞれの役割を認識し、円滑な都市復興に向けた備えを推進することを目指すものである。そのため、都市整備部震災復興即応力検討会議が中心となってPDCAサイクルにより内容の検討を随時行い、社会情勢の変化に適応した内容となるよう見直していくものである。

# 埼玉県震災都市復興の手引き 体系図



【凡例】

法律

条例

条文

計画・方針

○ 埼玉県5か年計画 ～日本一暮らしやすい埼玉へ～ R4～8

本計画は、県議会の議決を経て策定する地方公共団体としての総合的な行政計画であり、個別の行政計画の上位計画になるもの。

時代の潮流や県の目指す3つの将来像を示し、12の針路と54の分野別施策を体系的にまとめている。12の針路では、「針路1 災害・危機に強い埼玉の構築」、54の分野別施策では「危機管理・防災体制の再構築」、「大地震に備えたまちづくり」がある。

○ 埼玉県地域強靱化計画 R4.3

平成25年12月に制定された「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化法」第13条の規定に基づき、大規模災害が発生しても県民の生命を最大限守り地域社会の重要な機能を維持する「強さ」と、生活・経済への影響、県民の財産及び公共施設の被害をできる限り軽減して迅速な復旧・復興ができる「しなやかさ」を持ち、県民の安全・安心を守るよう備える計画。

第6章 施策分野別の強靱化に向けた方針 の「6-3 施策分野ごとの取組の方向性(13) 土地利用」において、発災前からの都市復興の備えとして本手引きや復興まちづくりイメージトレーニング、住戸の確保等について位置付けられている。

○ 埼玉県地域防災計画 震災対策編 R7.5

災害対策基本法第40条の規定により、県の地域に係る災害について、住民の生命、身体及び財産を保護するため、防災基本計画に基づき、必要な事項を定めるもの。

第2章施策ごとの具体的計画では、自助・共助による防災力の向上、災害に強いまちづくりの推進、交通ネットワーク・ライフライン等の確保について定めている。

第3章災害復興では、基本方針、復興に関する事前の取組の推進、復興計画の策定、復興事業の実施等について定めている。

第7章最悪事態(シビアコンディション)への対応では、シビアコンディションを設定する目的や対応、共有と取組の実施について定めている。

○ 都市の震災予防に関する基本的な方針 H16.3

埼玉県震災予防のまちづくり条例第9条に示される「都市における震災の予防に関する基本的な方針」として策定。

本方針は、県が進める震災予防対策のうち、特に密集市街地の改善や都市施設の整備に関し、震災の防止や被害の軽減を図る観点から基本的な方針を示すものである。

○ 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針

都市計画法第6条の2の規定により、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針について定めるもの。

県が一の市町村を超える広域的見地から、広域的、根幹的な都市計画に関する事項を主とし、本県の都市計画の基本指針である「まちづくり埼玉プラン」に基づき定める。

土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針のうち、市街地において特に配慮すべき土地利用の方針として、防災都市づくりを推進することを位置付けている。

○ 大規模災害からの復興に関する法律

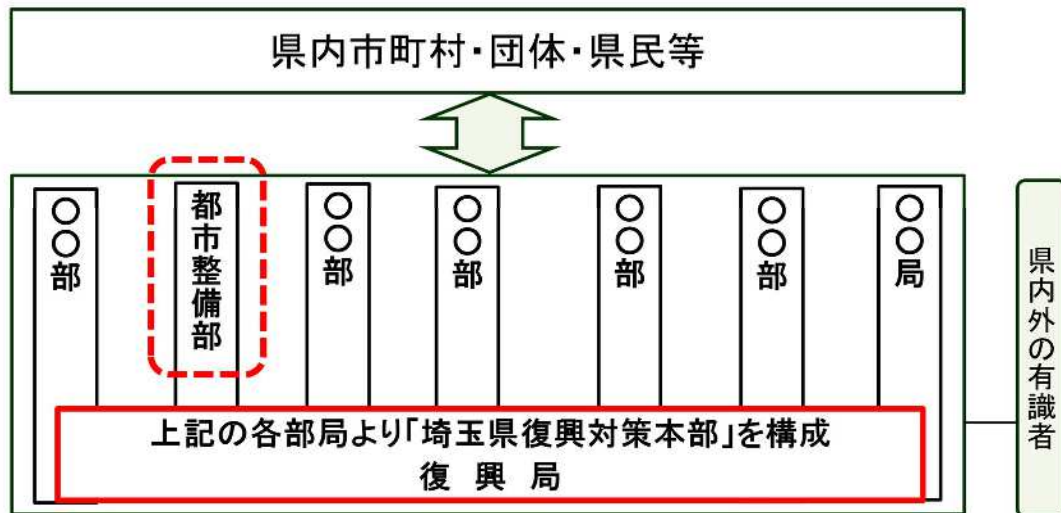
大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、第4条復興対策本部の設置(内閣府)、第8条復興基本方針(政府)、第9条都道府県復興方針、第10条復興計画(市町村)の作成、復興計画等における特例の措置など、あらかじめ法的に用意したもの。

○ 建築基準法・・・第84条 被災市街地における建築制限に関する規定

○ 被災市街地復興特別措置法・・・被災市街地復興推進地域に関する都市計画等を規定

- 発災後、県が復興方針を策定する場合の体制イメージを参考に記載する。
- 本手引きは、下記体制にある都市整備部が所掌する業務の内容を中心に定めたものである。

### 復興方針策定体制のイメージと手引きの対象範囲



「埼玉県震災都市復興の手引き」の対象範囲

# 第1編 都市復興の考え方・体制づくり

## 第1章 過去の震災復興の課題

### 1-1 過去の震災復興について

#### 1.1.1 過去の大震災における復興プロセス

近年の我が国を襲った代表的な地震災害である阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、平成28年(2016年)熊本地震、北海道胆振東部地震、能登半島地震、及び参考として近年稀に見る火災被害となった糸魚川市大規模火災、大分市佐賀関大規模火災における復興プロセスを概観する。

#### 阪神・淡路大震災における復興プロセス

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、高齢化が進む都市を直撃した大都市直下型地震であった。死者6,434人、行方不明者3人、家屋被害(全壊・全焼、半壊・半焼)は、25万6,312棟(46万9,326世帯)(平成18年5月19日総務省消防庁 阪神・淡路大震災について(確定報))に達し、ライフライン、道路、鉄道なども大きな被害を受けた。兵庫県では、震災前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を基本方針として掲げ、多くの復興事業を推進した。ここでは、兵庫県「復興10年総括検証・提言データベース」、旧国土庁(現内閣府)「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」及び兵庫県庁・神戸市役所でのヒアリング結果\*1をもとに、その復興プロセスを概観する。

#### (1) 震災直後

兵庫県では、1月17日午前7時に災害対策本部を設置し、食料・物資の供給、応急仮設住宅の建設をはじめとする災害応急対策にあたるとともに、被災市町への支援等に取り組んだ。

市町では、被害対応に取り組むと同時に、被災市街地の建築物悉皆調査により被害状況の把握を行なった。

甚大な被害への対応と同時に、創造的復興への道筋の検討も迫られた。国の復興予算の概算要求時期との関係もあり、自治体の復興計画づくりは急がれた。

---

<sup>1</sup> 共同研究担当者により、2008年7月24日(木)に、神戸市役所、兵庫県庁に担当者を訪問し、阪神・淡路大震災からの復興についてヒアリング調査を行った。

消火活動や家屋の下敷きになった住民の救出活動において、地域の住民や企業、各種団体の共助活動が力を発揮した。加えて、全国各地から多くのボランティアが駆けつけた。ボランティア参加者は、震災後1年で約138万人に達した。

## (2) 復旧期 (H7～H9)

被災地の早期復旧を実現するため、都市基盤の復旧、住宅の量的確保、産業回復が課題となった。

政府では、平成7年2月に、復興対策本部及び復興委員会を設置し、復興に向けての取組方針の決定、復興特別事業の選定、特別法の制定等に取り組んだ。平成6年度の第二次補正予算として1兆223億円を計上し、道路・鉄道・港湾機能の回復、仮設住宅やガレキ処理などの支援を行った。平成6年度から平成8年度では、総額3兆9,600億円が投じられた。

兵庫県では、平成7年3月に、復興本部を設置し、その後、阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）、緊急復興3カ年計画を作成し、復旧・復興対策を推進した。阪神・淡路震災復興計画は、10年間で660事業、概算事業費約17兆円の計画で、施策体系は下図に示すとおりであった。

### I 21世紀に対応した福祉のまちづくり

バリアフリーのまちづくりの推進、良質な復興住宅の供給、住民の安心とふれあいを支える拠点の整備  
人的ネットワークシステムの整備、災害医療システムの整備

### II 世界に開かれた、文化豊かな社会づくり

地域の芸術文化活動の復興、学校・文化財の復旧の支援  
街並み・景観の復興、参画型生涯学習システムの推進  
国際交流拠点の整備とプログラム開発、都市と農山漁村の提携

### III 既存産業が高度化し、次世代産業もたくましく活動する社会づくり

国内外へのアクセス整備と産業基盤づくり  
国際経済文化機能ネットワークの形成  
既存産業の高度化、新産業の創造・育成、農林水産業の振興  
雇用の安定と地域産業を支える人材の育成

### IV 災害に強く、安心して暮らせる都市づくり

地域防災基盤の整備、防災施設の整備、防災マネジメントの充実  
防災システムの充実、地域防災力の向上、調査研究体制等の強化

### V 多核・ネットワーク型都市圏の形成

被災地における人にやさしいまちづくり、被災地区の整備と連携した新しい都市づくり  
陸・海・空にわたる多元・多重の総合交通体系の整備  
都市基盤の早期復興、防災拠点等の整備  
災害に強い都市と農山漁村の基盤整備

### 図 1.1.1-1 阪神・淡路震災復興計画の施策体系

兵庫県では、被災者と行政をつなぐ第三者機関として被災者復興支援会議を設置し、被災者の声を行政担当へ届ける工夫がされた。さらに、兵庫県、神戸市により、復興基金をつくり、被災者の生活復興の支援に取り組んだ<sup>2</sup>。復興事業費約 16 兆 3,000 億円のうち、約 3,500 億円が復興基金でまかなわれた。

市町では、特に被害が甚大な地域では、密集市街地の再生を防止するため、建築基準法第 84 条による建築制限を適用した。神戸市は、1 月 26 日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示し、2 月 16 日には「震災復興緊急整備条例」を制定した。以降、他の都市でも類似の条例が制定され、復興に取り組んだ。

まちづくり協議会は、神戸市だけでも 100 以上設立されるなど活動が進展した。まちづくりプランナー、大学研究者、弁護士などによるまちづくりを支援する専門家ネットワーク組織が生まれ様々な取組を行った。「阪神・淡路ルネッサンス (HAR) ファンド」「阪神・淡路コミュニティ (HAC) 基金」などの民間基金の設立などがあった。

被災者は、急激な生活変化により大きなストレスを抱え、「こころのケア」が課題となった。

震災後 2 年が経過した時点で、西宮市・芦屋市など 7 市では人口が増加に転じたが、神戸市・尼崎市・淡路島では人口減少が続いた。人口減少の多くは、若い世代の流出によるもので、人口回復の遅れは、再建された賃貸住宅等への入居率、商業の再生にも影響した。

### (3) 復興初期 (H10~H11)

主要インフラ施設の復旧がほぼ完了し、仮設住宅から恒久住宅への移転や、被災者の生活再建支援が課題となった。

政府では、平成 10 年 3 月に特定非営利活動促進法を、平成 10 年 5 月に被災者生活再建支援法を制定した。復興予算として、平成 6 年度から平成 11 年度までに、総額 5 兆 200 億円が投じられた。

兵庫県では、被災者生活再建支援法の制定を受けて、平成 10 年 6 月に被災者自立支援金制度を創設したほか、生活復興支援プログラムを作成・推進した。NIRO (新産業創造研究機構) や HIS (兵庫投資サポートセンター) による事業展開など、

<sup>2</sup> 2008.7.24 の神戸市役所へのヒアリングによると、復興基金の使用については、県議会に諮る必要がなく、理事長 (知事) が決定することができたため、被災者からの要望への対応を迅速かつ弾力的にした、というメリットがあった。例えば、住宅再建メニューは、被災者の意見を聞きながら、30~40 の支援制度がきめ細かにつくられた。

産業復興支援に取り組んだ。県の震災関連事業費は、震災直前の普通会計規模の約1.5倍を、わずか5年間で支出した計算になり、かなりの財政負担が生じた。

特定非営利活動促進法の制定により活動環境の整備が進むなか、各種のNPO・NGOが設立された。

#### (4) 本格復興期 (H12～)

仮設住宅が解消し、本格的な復興に向け、高齢者等の生活復興、まちのにぎわい等の復興まちづくり、産業復興支援などが課題となった。

兵庫県では、平成12年11月に「阪神・淡路震災復興計画後期5か年推進プログラム」を作成し、高齢者の見守り体制強化や、まちのにぎわいづくりなどの取組が進められた。平成13年2月には、「21世紀兵庫長期ビジョン」が策定され、平成13年12月には、「ひょうご経済・雇用再活性化プログラム」を策定し、地域経済の活性化に向けた取組が進められた。震災10年を迎える平成17年1月には、これまでの取組の総括的検証が行われた。

### 新潟県中越地震における復興プロセス

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震は、高齢化が進む中山間集落を直撃した直下型地震であった。死者68人、家屋被害（全壊・全焼、半壊・半焼）は、12万2,667棟（13万83世帯）（平成21年10月21日総務省消防庁 平成16年（2004年）新潟県中越地震（確定報））に達し、ライフライン、道路、鉄道なども大きな被害を受けた。新潟県では、「創造的復旧」を基本方針として掲げ、多くの復興事業を推進した。ここでは、防災白書及び新潟県ホームページ（新潟県中越大震災に関する情報）を参考に、その復興プロセスを概観する。

#### (1) 震災直後

政府では、平成16年10月24日に災害対策基本法に基づく非常災害対策本部を設置し、災害応急対策に関する基本方針を決定した。平成16年度補正予算においては約3000億円を計上し、さらに、3000億円規模で10年間に600億円程度の運用益を見込む復興基金に必要な地方債許可とその利子支払額に対する交付税措置を行った。地震直後、国・県道の幹線道路での全面通行止めは延べ241箇所にのぼった。降雪期までの1か月間での道路の応急復旧が大きなテーマとなった。国道は降雪期前に応急復旧を終える一方、県と市町村管理道路では重要路線に絞って応急復旧に取り組み、冬期の道路交通を確保した。

## (2) 復旧期 (H16～H18)

土砂災害対策事業については、国、県、市町村事業併せて 205 箇所について平成 19 年 3 月までに工事が完了した。災害救助法に基づく応急仮設住宅を 13 市町村(地震発生当時)に 3460 戸建設した。住家が全壊した世帯等に対して、被災者生活再建支援法に基づき、約 4600 世帯に対し約 60 億円の支援金を支給した。

新潟県では、平成 17 年 3 月に「新潟県中越大震災復興ビジョン」を、平成 17 年 8 月に「新潟県中越大震災復興計画」を取りまとめた。復興計画は、大きく生活再建支援策と復興施策に分かれている。

<b>I 生活再建支援策</b>
1. 生活再建-----住宅再建、生活支援、生業再建
2. 生活基盤の復旧-----公共土木施設等の復旧、公共施設等の復旧
<b>II 復興施策</b>
1. 中山間地域の復興-----農林業の再生、活性化
2. 産業・観光の復興-----新産業の創出、県内観光の復興
3. まちの再生-----まちなかの再生、住宅・街並みの整備
4. 災害に強い県づくり-----防災体制の強化、防災基盤の強化
5. 震災経験・教訓の継承・発信--震災メモリアルと総合的教育研究機関

図 1.1.1-2 新潟県中越大震災復興計画の項目

また、国の措置に応じて、平成 17 年 3 月に財団法人新潟県中越大震災復興基金を設立し、被災者に応じた多様な支援事業（生活、雇用、住宅、産業、農林水産業、観光、教育文化等）を実施している。

## (3) 復興期 (H19～)

居住に適当でないと認められた移転促進区域においては、防災集団移転促進事業を活用し、約 100 戸が移転しコミュニティの維持・再生を目指している。また、甚大な被害を受けた山古志地域では、避難指示も平成 19 年 4 月に解除され、被害の大きい 6 集落において、集落再生計画に基づく新しい集落づくりが進められている。

### 東日本大震災における復興プロセス

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震（本手引きでは「東日本大震災」と表す。）は、東北地方太平洋沿岸を中心に、広域にわたり様々な被害を及ぼした海溝型地震であった。震源は東北地方三陸沖、地震の規模は Mw9.0 という我が国最

大規模の地震であり、世界でも、1900年以降4番目の巨大地震となった。宮城県栗原市の震度7をはじめ、関東から東北地方の広範囲にわたり強い揺れを観測するとともに、太平洋沿岸部では巨大津波が発生した（検潮所で9.3m以上を観測、現地調査では津波遡上高が40m以上（岩手県宮古市））。

この地震による被害は、死者・行方不明者2万2,336人、家屋被害（全壊・半壊、床上・床下浸水）42万1,375棟、県内では死者1人、家屋被害（全壊・半壊）223棟にのぼった（令和8年3月9日 総務省消防庁 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第166報））。

太平洋沿岸部では、津波による市街地の壊滅的な被害により、多くの市役所・町役場などの行政施設にも甚大な被害が発生し、行政機能が喪失する事態となった。また、福島第一原子力発電所で大規模な事故が発生し避難指示が出され、福島県双葉町ではさいたま市・加須市へ集団避難が行われるなど、周辺都県へ多くの住民が避難することとなった。

また、各地で土砂災害が発生し、郊外の住宅地等で宅地の崩落などの被害が発生したほか、東京湾や利根川周辺などで地盤の液状化が発生し、住宅の沈下・傾斜、地下構造物の損壊等の被害が発生した。県内でも久喜市などで地盤の液状化による被害が発生した。

ここでは、防災白書、「東日本大震災の記録—国土交通省の災害対応—」（平成24年3月11日 国土交通省）、平成26年度埼玉県都市事前復興会議での講演『宮城県における震災復興について』（宮城県土木部復興まちづくり推進室）及び「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」（東日本大震災復興基本第10条の2の規定に基づく報告）等を参考に、その復興プロセスを概観する。

## （1）震災直後

発災直後に、災害対策基本法に基づき緊急災害対策本部が閣議決定により設置された（同法創設以来初の設置となる。）。翌12日には宮城県に緊急災害現地対策本部、岩手県及び福島県には現地連絡対策室を設置し、17日には被災者の生活支援のため、被災者生活支援特別対策本部を緊急災害対策本部の下に設置した。5月には、平成23年度第一次補正予算として早期の復旧に向けて年度内に必要と見込まれる経費（応急仮設住宅の供与、災害廃棄物の処理、災害復旧等に要する経費）4兆153億円を計上した。

特に著しい被害が発生した三陸地方沿岸部では、既存集落や市街地に壊滅的な被害が生じただけでなく、市街地や集落間を結ぶ沿岸部の道路・鉄道にも甚大な被害が発生し通行不能となった。そのため、発災当日に、内陸部から沿岸部に向けた「くしの歯型」救援ルートを設定し、内陸の東北自動車道・国道4号を発災後1

日で確保、15日までに東北自動車道・国道4号から太平洋沿岸主要都市などへアクセスする15ルートを啓開確保した。そして、震災から1週間となる18日には太平洋沿岸の南北方向のルートを確保し、救援、復旧活動を支えた。

宮城県は、被災状況を伝える報道等をもとに、住宅地図等から被災エリアを把握、復興まちづくりの素案づくりに着手した。甚大な被害を受けた市町村は、震災直後の救援、復旧活動に忙殺されただけでなく、行政機能や職員も被災したことから、復興の初動期対応は困難であった。そのため、この素案が復興まちづくりのたたき台としての役割を果たすこととなった。

## (2) 復旧期 (H23～25)

政府は、未曾有の複合的な大災害である東日本大震災からの復興は、単なる復旧ではなく未来志向の創造的な取組が必要であるとの認識の下、我が国の叡智を結集し、幅広い見地から復興構想について議論するため、4月11日に東日本大震災復興構想会議の設置を閣議決定した。この会議により、「復興への提言～悲慘のなかの希望～」が提出された。

6月20日には東日本大震災復興基本法が成立し、内閣に復興対策本部が設置され、上記提言を最大限尊重した復興基本計画を策定することとなった。7月には、同法に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定され、復興期間を10年とした上で、当初の5か年を「集中復興期間」と位置付けた。11月には、東日本大震災からの復興を図るために平成23年度から27年度までの間に実施する施策に必要な財源を確保するため、所要の措置を講ずる「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」、12月には、復興特別区域での規制・手続等の特例及び税・財政・金融上の支援を講ずる「東日本大震災復興特別区域法」、復興庁の設置・任務等を定める「復興庁設置法」が成立した。そして、平成24年2月10日に復興庁が開庁された。

宮城県では、平成23年10月に、今後10年間における復興の道筋を示す「宮城県震災復興計画」を策定した。宮城県では、復興を達成するまでの期間をおおむね10年間とし、平成32年度を復興の目標に定め、その計画期間を「復旧期」「再生期」「発展期」の3期に区分した。さらに、この復興計画の部門別計画として、6つの計画を策定した。

宮城県震災復興計画のポイントの一つが、「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」である。これは、高台移転や職住分離、津波避難タワーなどの避難施設、交通基盤や防災緑地による多重防御により、災害に強いまちづくりを進めていくものである。

# 『宮城県震災復興計画』

県は、平成23年10月に今後10年間における復興の道筋を示す「宮城県震災復興計画」を策定した。復興を達成するまでの期間をおおむね10年間とし、平成32年度を復興の目標に定め、その計画期間を「復旧期」、「再生期」、「発展期」の3期に区分する。特に、復旧期の段階から、再生期・発展期に実を結ぶための復興の「種」をまき、ふるさと宮城の復興に結びつける。



<p>■復興の基本理念</p> <p>基本理念1 災害に強く安心して暮らせるまちづくり</p> <p>基本理念2 県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興</p> <p>基本理念3 「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」</p> <p>基本理念4 現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり</p> <p>基本理念5 壊滅的な被害からの復興モデルの構築</p>	<p>■復興のポイント</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 災害に強いまちづくり宮城モデルの構築</li> <li>2 水産県みやぎの復興</li> <li>3 先進的な農林業の構築</li> <li>4 ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」</li> <li>5 多様な魅力を持つみやぎの観光の再生</li> <li>6 地域を包括する保健・医療・福祉の再構築</li> <li>7 再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成</li> <li>8 災害に強い県土・国土づくりの推進</li> <li>9 未来を担う人材の育成</li> <li>10 復興を支える財源・制度・連携体制の構築</li> </ol>
--	--

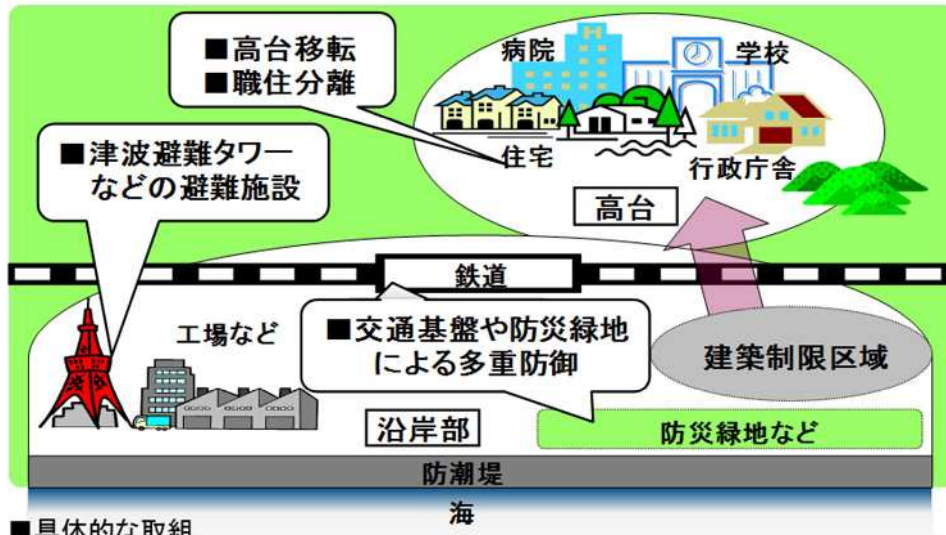
また、県は「宮城県震災復興計画」の部門別計画として、以下の計画を策定している。

平成23年10月 みやぎの農業・農村復興計画	平成23年10月 みやぎ森林・林業の震災復興プラン
平成23年10月 宮城県水産業復興プラン	平成23年10月 宮城県社会資本再生・復興計画
平成23年12月 宮城県復興住宅計画	平成24年 2月 宮城県地域医療復興計画

図 1.1.1-3 宮城県震災復興計画

## 災害に強いまちづくり『宮城モデル』の構築

【 高台移転・職住分離・多重防御のイメージ 】



- 具体的な取組
- 高台移転、職住分離
  - 安全な避難場所と避難経路の確保
  - まちづくりプロセスの確率
  - 多重防御による大津波対策
  - まちづくり支援
  - 「命の道」となる道路の整備促進

図 1.1.1-4 災害に強いまちづくり『宮城モデル』の構築

※ 図 1.1.1-3、図 1.1.1-4 とも、平成26年度埼玉県都市事前復興会議講演資料

### (3) 復興期（H26～）

公共インフラは応急復旧から本格的な復旧・復興の段階へ移行し、概ね復興施策に関する事業計画と工程表に基づき着実に推進するとともに、高台移転や災害公営住宅についても多くの事業が始まった。また、仮設住宅等への入居戸数は減少し、恒久住宅への移転が始まった。

平成28年3月に閣議決定された新たな基本方針では、令和2年度までの復興期間の後期5か年を「復興・創生期間」と位置付けられ、令和2年6月には復興庁の設置期間が10年間延長、令和3年3月には「第2期復興・創生期間」（令和3～7年度）に向けてさらに基本方針が改定された。

また、東日本大震災から10年が経過する中、その教訓を継承し、今後の大規模災害への対応に活用できるよう、「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」が取りまとめられた。令和5年6月には、海外にも広く知見を展開するため、この教訓・ノウハウ集の英訳版を作成・公表し、ウクライナや、令和5年2月に大地震に遭ったトルコ・シリア両国の駐日公館に提供したほか、各国の在外公館等に周知した。

なお、災害公営住宅の整備や高台等の宅地造成は帰還者向けを除き、令和2年12月に完了しており、引き続き、被災者による住宅の自主再建を支援している。

また、発災から10年間（第1期復興・創生期間が終了となる令和2年度まで）の政府の復興政策について、関係省庁とも連携して振り返りを行い、有識者会議における検討（令和4年10月より全4回）も経て、令和5年8月に「東日本大震災 復興政策 10年間の振り返り」を公表した。

## 平成28年(2016年)熊本地震における復興プロセス

平成28年4月に発生した平成28年(2016年)熊本地震(本手引きでは「熊本地震」と表す。)は、14日21時26分にマグニチュード(M)6.5、16日01時25分にM7.3の、ともに最大震度7を記録した。最大震度7の地震が連続して発生したのは観測史上初めてである。

この地震は、日奈久断層帯や布田川断層帯等の断層帯の活動により引き起こされたもので、熊本市や阿蘇市および周辺市町村を中心に、被害は死者273人、家屋被害(全壊・半壊)43,386棟に及んだ(平成31年4月12日 総務省消防庁 熊本県熊本地方を震源とする地震(第121報))ほか、大規模な土砂災害、阿蘇大橋(一般国道325号:南阿蘇村)の崩落に加え、熊本城にも甚大な被害が発生した。



図 1.1.1-5 熊本地震で断層のずれ  
(土木学会より)

ここでは、熊本市に隣接し、最大震度7により甚大な被害が発生した熊本県益城町の復興に向けた動きを、益城町ホームページ(熊本地震に関する情報等)を参考に取りまとめる。

### (1) 震災直後

熊本県益城町は、人口34,499人(平成28年3月31日現在)、町面積約66km<sup>2</sup>、熊本市に隣接し、阿蘇くまもと空港にも近く、熊本都市圏のベッドタウンとなっている一方、水田が広がる田園地帯でもある。

熊本地震においては、2度の最大震度7という地震により、中心市街地を中心に多くの家屋の倒壊、宅地擁壁の崩落等の被害が発生したほか、益城町役場も使用不能となった。

復旧・復興に向けて、発災から約2か月を経た6月8日に益城町震災復興本部・復興計画策定委員会を設置、翌7月には復興基本方針を策定し、住民説明会や委員会、専門部会等が順次開催されている。

10月には復興計画骨子を策定、改めて住民説明会や委員会、各専門部会を経て復興計画(案)を策定、11月にパブリックコメントを実施して12月20日に復興計画を策定、町議会の承認を得ている。

基本理念として、住民生活の再建と安定【くらし復興】、災害に強いまちづくり

の推進【復興まちづくり】、産業・経済の再生【産業復興】の3点を掲げている。また、基本的には「第5次益城町総合計画」をベースとして一部見直し、追加したものとして示している。

計画期間は10年とし、復旧期（3年）、再生期（4年）、発展期（3年）の3期に分けて、それぞれの期間ごとに復旧・復興の目標を設定し具体的な取組を整理している。

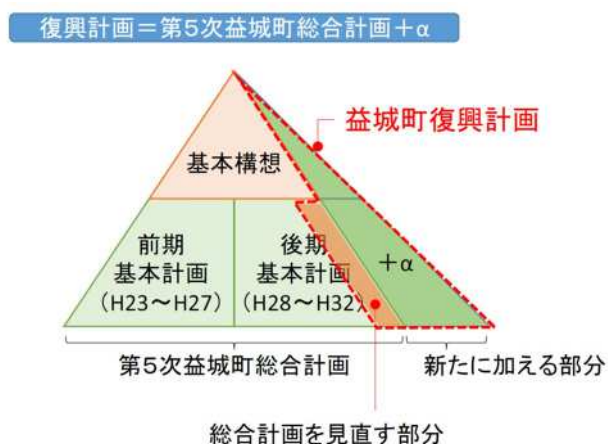


図 1.1.1-6 益城町復興計画と総合計画との関係（益城町復興計画より）

### （2）復旧期（H28～30）

生活や産業の再開に不可欠な住宅、生活基盤施設、インフラ等の復旧に加え、再生・発展に向けた準備を進める期間として各種事業が行われた。

インフラについては、道路、橋梁、河川等の復旧工事が進められるとともに、都市計画道路や狭あい道路の整備、拡幅に向けた説明会や用地交渉が行われた。

宅地・住宅については、擁壁の復旧や危険区域に係る住宅移転の補助、町営住宅の復旧工事、災害公営住宅の整備に向けた準備等が行われ、公共施設については、被災して使用できなくなった施設の解体や新築等が行われた。

各事業の状況と今後の見通しについては、スケジュール一覧に整理され、定期的な見直しを行い公表された。

### （3）復興期（H31～）

復旧されたインフラと住民の力を基に、震災前の活力を回復し、地域の価値を高める期間（再生期）として、また、新たな魅力と活力ある地域として生まれ変わり、発展していく期間（発展期）として各種事業が行われた。

インフラ復旧については令和2年度までにほぼ全ての工事が完了し、公共施設については令和5年3月に役場庁舎新築工事が完了し、同年5月から供用を開始している。複合施設は令和5年度中に工事に着手し、令和6年度中に完成する予定である。また、都市計画道路の整備や被災市街地復興土地区画整理事業、公園整備事業を実施している。

総合計画において地域拠点として位置付けられた地区において、復興事業に伴って移転する事業者及びにぎわいに資する新たな業種の入居先となるテナントビルが整備され、令和4年5月に開業された。

## 糸魚川市大規模火災における復興プロセス

平成 28 年 12 月 22 日に新潟県糸魚川市で発生した大規模火災は、強風により全焼 120 棟、半焼 5 棟、部分焼 22 棟、焼失面積約 4 万㎡に及び、地震火災を除き、昭和 51 年の山形県酒田市の大火以来、40 年ぶりとなる大規模な市街地火災となった。

焼失した多くの建築物は木造で古く、延焼を防ぐための準防火構造となっていない建築物も多く点在したこと、家屋の隣同士の間隔が極端に狭く、道幅も狭いため消火活動が困難な場所にあること、さらに公園や広場等のオープンスペースがほとんどなかったことが大規模火災へと発展した要因である。

ここでは、糸魚川市の復興に向けた動きを、糸魚川市ホームページ（糸魚川市駅北大火に関する情報）等を参考に取りまとめる。



図 1.1.1-7 鎮火後の様子  
（「糸魚川市駅北大火～1 年の記録～」より）

### （1）火災直後

避難を余儀なくされた方々に対し避難所が設置され、相談窓口の開設やボランティア活動が行われた。また、強風が原因で延焼が拡大していったことから、火災としては初めて自然災害として認められ、被災者生活再建支援法が適用された。

市民・地域・事業者・行政等の関係者が復興まちづくりに対する考え方を共有するための基本方針を示す必要があったことから、被災者の生活支援や被災地の応急復旧作業と並行して復興まちづくり計画の策定が着手された。

糸魚川市では、平成 29 年 2 月に「復興推進課」を新設、6 月に「糸魚川市駅北復興まちづくり推進本部」を設置し、計画策定において、被災者の意向を反映させるために説明会等を開催するとともに、「復興まちづくり推進協議会」が設置され、国・県のほか UR 都市機構といった様々な主体が関与しつつ進められた。

8 月に策定された「糸魚川市駅北復興まちづくり計画」は、計画期間を平成 33 年度までの 5 か年とし、「カタイ絆でよみがえる笑顔の街道糸魚川」を目標に、①災害に強いまち、②にぎわいのあるまち、③住み続けられるまち、の 3 つの方針を掲げ復興まちづくりを推進することとされた。

また、長期間を要する大規模な土地区画整理事業などの抜本的な基盤整備は行わず、早期の生活・事業再建を可能とし、これまでの歴史に培われた糸魚川らしい市街地形態を継承する「修復型のまちづくり」を進めることとされた。

## (2) 計画策定以降

復興まちづくり計画における3つの方針別に必要な施策が順次取り組まれた。

特に重要かつ優先的に取り組む施策については6つの重点プロジェクトに位置付けられており、「大火に負けない消防力の強化」として、住宅用火災警報器の設置推進、大型防火水槽の設置、海水や用水など自然水利の活用等、「大火を防ぐまちづくり」として、建物の不燃化促進による延焼遮断帯の形成、市道の拡幅、広場の整備等が実施された。

また、「糸魚川らしいまちなみ再生」として、雁木再生への支援、道路や歩道の美化、無電柱化の推進等、「にぎわいのあるまちづくり」として、にぎわいの拠点施設の整備、にぎわい創出広場の整備、まちづくりを担う人材の育成等が行われた。

さらに、「暮らしを支えるまちづくり」として、市営住宅の整備、誰もが気軽に集える場づくり、生活相談員の配置等、「大火の記憶を次世代につなぐ」として、こども消防隊の設置、ホームページ等による復興情報の発信、復興まちづくり版マンホール蓋への取替等が行われた。

## 平成30年(2018年)北海道胆振東部地震における復興プロセス

平成30年9月6日午前3時7分に発生した地震は、北海道胆振地方中東部の深さ37キロメートルを震源とするマグニチュード(M)6.7、北海道内で観測史上初めてとなる最大震度7を観測する地震であった。厚真町(あつまちょう)で震度7、安平町(あびらちょう)とむかわ町で震度6強、札幌市東区で震度6弱を観測したほか、北海道から中部地方の一部にかけて広い範囲において震度6弱から1を観測している。

この地震は、活断層である「石狩低地東縁断層帯」で発生したものではなく、別断層が最長南北約30kmにずれ動いた「逆断層(片方の岩盤がもう片方に乗り上げる)」型の内陸直下型地震であり、厚真町を中心に、被害は死者42人、住家被害(全壊・半壊)2,032棟に及んだ(平成31年1月28日 内閣府 平成30年北海道胆振東部地震に係る被害状況等について)ほか、大規模な土砂災害や道内全域での停電によるライフラインの寸断、産業被害の拡大など全道各地に甚大な被害と多大な影響をもたらした。

ここでは、最大震度7により甚大な被害が発生した北海道厚真町の復興に向けた動きについて、厚真町ホームページ(平成30年北海道胆振東部地震災害関連情報)を参考に取りまとめる。

### (1) 震災直後

北海道厚真町は、人口 4,652 人（平成 30 年 3 月 31 日現在）、町面積約 405 km<sup>2</sup>、北海道の南西部に位置し、南北に細長く、太平洋に面した農村地帯である。

北海道胆振東部地震において、最大震度 7 を観測し、37 名の命が失われ、停電や断水などライフライン被害に加えて家屋や生産基盤に甚大な損害を及ぼした。

復旧・復興に向けて、発災から約 3 か月を経た 12 月 28 日に胆振東部地震復旧・復興推進本部を設置、平成 31 年 3 月 1 日に復旧・復興計画策定方針を策定し、町民ワークショップやまちづくり委員会、推進本部会議を順次開催している。

その後、令和元年 11 月に復旧・復興計画（第 1 期計画）を策定した。なお、令和 2 年 4 月に第 2 期計画、令和 3 年 3 月に第 3 期計画を策定している。

基本方針として、「住まい・暮らしの再建」「なりわい（仕事）の再生」「災害に強いまちづくり」の 3 点を掲げ、第 3 期からは「被災の記憶の継承」を新たに加えている。また、本計画は「厚真町第 4 次総合計画」を基本とし、本地震により顕著となった新たな課題に対し解決の方向性を示している。

計画期間は、令和元年～令和 7 年度の 7 年間とし、令和 6 年度現在は第 3 期（令和 3～令和 7 年度）の計画期間である。

### (2) 復旧期（R元～R2）

第 1 期及び第 2 期計画において、町民の生活再建や生活基盤の早期復旧に向けて取り組んできたところである。

住宅については、災害公営住宅等の整備、既存公的住宅の復旧が完了した。民間賃貸住宅は、引き続き平常の業務で建設を支援していくとしている。

また、保険福祉施設や文教施設、漁業施設の復旧事業については、令和 2 年度内に完了した。

被害状況に応じた森林再生方針についても、令和 2 年度にとりまとめられている。各事業の進ちょく状況については、第 3 期計画で整理している。

### (3) 復興期（R3～）

第 3 期計画においては、これまで取り組んできた復旧事業の進ちょくを確認すると

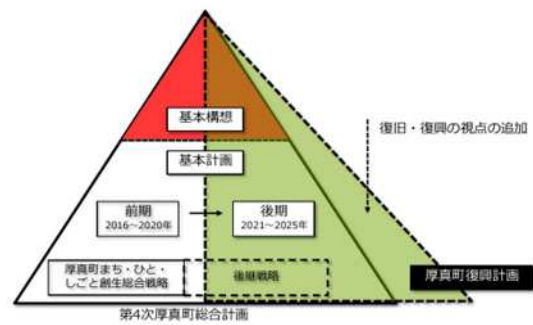


図 1.1.1-8 復旧・復興計画と総合計画との関係  
（厚真町復旧・復興計画策定方針より）

ともに、中長期的な視点で今後取り組むべき施策を明確にし、復旧から復興に向けた展開について示すとしている。

住まい・暮らしの再建では、心のケア・生活再建支援の推進や地域コミュニティの活性化への支援、公園施設等の再整備、吉野地区の環境整備を進めていく。

なりわい（仕事）の再生では、産業基盤の復旧や森林及び林業の再生、関係人口・企業との連携による新しい事業の創出を進めていく。

災害に強いまちづくりでは、避難所や避難路の見直し、地域防災体制の整備など、ハード・ソフトの両面の防災・減災を推進する。また、防災拠点・施設の整備にも着手していく。

被災の記憶の継承については、胆振東部地震で得た多くの教訓と復旧・復興の記憶や経験を町内外で共有し、今後の災害に備える防災意識社会の実現をめざすとしている。

## 令和6年（2024年）能登半島地震における復興プロセス

令和6年1月1日16時10分、石川県能登地方の深さ16キロメートル（暫定値）を震源とするマグニチュード（M）7.6（暫定値）の地震が発生した。石川県の輪島市及び志賀町で震度7を観測したほか、北海道から九州地方にかけて震度6強から1を観測している。

この地震による被害は死者698人、住家被害（全壊・半壊）30,240棟に及んだ（令和7年12月25日 内閣府 令和6年能登半島地震に係る被害状況等について）ほか、水道、電気、通信等のライフラインが広範囲で寸断した。

また、今回の地震により、石川県能登で大津波警報が発表され、金沢観測点で80cmの津波を観測したほか、能登町や珠洲市で4m以上の津波の浸水高を確認するなど、能登半島の広い地域で津波による浸水が認められた。

ここでは、防災白書、「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」（令和6年11月 中央防災会議防災対策実行会議）、「石川県創造的復興プラン」（令和6年6月 石川県）を参考に取りまとめる。

### （1）震災直後

政府は、1月1日に特定災害対策本部を設置し、さらに同日、同本部を格上げして「令和6年能登半島地震非常災害対策本部」が設置され、2日に第1回非常災害対策本部会議が開催された。また、1日には石川県庁内に「非常災害現地対策本部」が設置された。非常災害対策本部においては、1月25日に「生活の再建」「生業の再建」

「災害復旧等」の分野ごとに政府として緊急に対応すべき施策を「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」として取りまとめ、公表している。

1月31日には、能登半島地震からの復旧・復興を関係省庁の緊密な連携のもと政府一体となって迅速かつ強力に進めるため、内閣総理大臣を本部長、全閣僚等を本部員とする「令和6年能登半島地震復旧・復興支援本部」を設置した。具体的には、1月25日の支援パッケージの取りまとめを受け、同本部において、＜1＞各府省の復旧・復興に向けた進捗状況の確認、＜2＞各府省の施策の整合性確認、＜3＞予備費の執行等に係る連絡調整等を行うこととされた。

同本部会議は2月1日以降計14回開催され、予備費等を活用し、インフラ・ライフラインの復旧、被災地・被災事業者支援等により復旧・復興を推進している。

発災時点において残額が4,600億円を超えていた令和5年度予算の一般予備費等を活用した。また、支援パッケージの施策の実施のため必要となる財政措置として、令和6年1月26日に1,553億円、同年3月1日に1,167億円、同年4月23日に1,389億円、同年6月28日に1,396億円の予備費の使用等を決定した。なお、能登半島地震に関する予備費使用については、このほかにも令和6年9月10日に1,088億円、同年10月11日に509億円、令和7年2月28日に1,068億円が決定され、能登地域の復旧・復興に向けた予備費の使用額は累計8,217億円となった。加えて、令和6年12月17日に成立した令和6年度補正予算では、令和6年能登半島地震及び豪雨災害の復旧・復興に向けた取組として、生活の再建1,062億円、生業の再建188億円、災害復旧等1,434億円の合計2,684億円が措置されたほか、令和7年度当初予算においても、引き続き、被災者の生活・生業の再建支援やインフラ復旧など、被災地のニーズに切れ目なく対応していくこととしている。

石川県では、2月1日に知事を本部長とする「石川県令和6年能登半島地震復旧・復興本部」を設置し、本部会議を計3回実施している。また、令和6年能登半島地震からの創造的復興に向けた道筋を示すため、令和6年6月に「石川県創造的復興プラン」を策定した。

このプランは、「創造的復興の実現に向けた羅針盤」の役割の担うものと位置づけられ、石川県の最上位計画である「石川県成長戦略」に基づく施策の推進を県政運営の基本としつつ、地震からの復興に関する事項は、本プランに基づき推進するとしている。

計画期間は、「石川県成長戦略」の目標年次である令和14年度末までの9年間とした上で、取り組んでいく各施策の目標達成時期を、「短期」（～令和7年度末）「中期」（～令和10年度末）「長期」（～令和14年度末）の3つに分け、創造的復興に向けた歩みの過程をタイムラインとして明らかにしている。

施策体系として、「1 教訓を踏まえた災害に強い地域づくり」「2 能登の特色ある生業（なりわい）の再建」「3 暮らしとコミュニティの再建」「4 誰もが安全・安心に暮らし、学ぶことができる環境・地域づくり」の4つの柱に沿って、具体の取り組みを着実に進めていくとしている。

## （2）地震の被災地において発生した水害被害

地震からの復旧・復興の中、令和6年9月20日から大雨になり、石川県能登地方では、大雨特別警報が発表されるなど記録的な大雨となった。この大雨により、仮設住宅についても浸水被害が発生した（6団地（222戸）で床上浸水）（令和6年11月1日時点）。

## 大分市佐賀関大規模火災における復興プロセス

令和7年11月18日に大分県大分市で発生した大規模火災は、出火時には北西から西北西の強風が吹いたとみられ、佐賀関田中地区の市街地で大規模に延焼したほか、隣接する山林にも火災が広がった。さらに、市街地から南東方向に約1.4km離れた蔦島（無人島）でも火の手が上がり、佐賀関半島側（以下、「半島側」という。）の火災から飛び火したと見られる。この火災による被害は死者1名、建物被害として焼損棟数187棟、焼失面積約48,900㎡に及んだ（令和7年12月9日 国土交通省 国土技術政策総合研究所 国立研究開発法人 建築研究所 令和7年11月18日に発生した大分県大分市佐賀関大規模火災における建築物等の被害調査報告（速報））。半島側の火災は令和7年11月28日13時30分に鎮火が発表されたが、この時点では蔦島の火災は鎮圧状態との発表にとどまっており、その後12月4日14時に蔦島を含む全域の鎮火に至った。

被害地域は建物が比較的密集した地域であるが、人口・世帯の減少傾向が著しく、地域内に空家や建物除却後の空地が点在していた。空家の分布が延焼の進み方に及ぼす影響は現時点で明らかとなっていない。

令和7年12月18日、大分市は被災地の復興計画を策定する本部を設置した。策定にかかる期間は約8カ月を目指し、2年後に恒久的に住める復興住宅の建設を検討している。

今後、大分市の復旧・復興に向けた動きを、随時更新していく。

## 1.1.2 過去の災害における復興事例の特徴

### 阪神・淡路大震災の復興事例の特徴

- ・被害が大きかった箇所では、大規模な市街地再開発事業（新長田地区等）、土地区画整理事業（鷹取地区等）が実施され、安全で快適な都市基盤が整備された。



図 1.1.2-1 新長田地区の市街地再開発事業(左:俯瞰図、右:現況写真)



図 1.1.2-2 松本地区の土地区画整理事業(左:計画図、右:現況写真)

- ・都市計画事業地区においては、まちづくり協議会の活発な活動があった。
- ・「白地地域」と呼ばれる都市計画事業や住環境整備系制度の適用がない地域は、被災市街地の約8割を占めた。この地域では、まちづくり協議会の立ち上げは低調であり、住民の自力再建に任された。このような地域では、宅地狭小や道路接道条件不足などの問題が残され、建設資金や権利関係の問題等による再建の停滞などの問題も指摘された。
- ・復興計画については、「復興計画に明確な数値目標を設定できなかったことについての指摘もある。」「復興計画の推進に当たり、県は着実にフォローアップを繰り返したが、多くの市町では十分にはできなかった。」「被災自治体では、復興のシナリオが描けなかったという反省もある」等の指摘が残された。（阪神・淡路大震災教訓情報資料集）

### 新潟県中越地震の復興事例の特徴

- ・都市部ではなく、高齢化が進む中山間地域に大きな被害が発生した。

- ・仮設住宅における近隣住区単位での入居や、居住に適當でないとい認められた移転促進区域での集団移転など、地域コミュニティへの配慮があった。



図 1.1.2-3 山古志村の様子(左:木籠集落水没家屋、右:檜木集落集団移転先)

- ・山古志村の竹沢地区では、県産杉を利用した公営住宅が建設された。これは、将来的にはエコツーリズムや農村と都市の共生の拠点となることを視野に入れて設計されており、創造的復旧への取組事例の1つとして特徴的である。



図 1.1.2-4 竹沢地区公営住宅の様子

### 東日本大震災の復興事例の特徴

- ・東日本大震災では、巨大な津波により東北地方太平洋沿岸部において、中心市街地を含む広範囲な市街地・集落において甚大な被害が発生したことから、津波に対応した復興まちづくりを主体に進んでいる。
- ・一方で、東日本大震災で発生した津波は非常に規模が大きく、完全に被害を防ぐためには巨大な防潮堤の整備等が必要となることから、今回のような津波に対しては、防潮堤や防災緑地、公共施設（盛土による道路整備等）、居住エリアの嵩上げ、職住分離等による土地利用（沿岸部に農地・商工業地を配置）などによる多重防御により、人命を保護し、被害を軽減させるという考え方により復興が進められている。
- ・宮城県での復興まちづくりは大別して、「防災集団移転促進事業（高台移転・内陸移転）」、「被災市街地土地区画整理事業（集団移転先整備型・現位置再建型（宅地等の嵩上げ）・集団移転跡地整備型・複合型）」、「津波復興拠点整備事業」の3事業を中心に進められている。



図 1.1.2-5 宮城県女川町の復興状況(地盤の嵩上げ等による現位置復興)



図 1.1.2-6 岩沼市玉浦西地区(防災集団移転)



図 1.1.2-7 石巻市新蛇田地区(防災集団移転)

※写真はいずれも平成26年10月 埼玉県撮影

### 平成 28 年（2016 年）熊本地震の復興事例の特徴

- ・熊本県が策定した「平成 28 年熊本地震からの復旧・復興プラン」のロードマップの中から重点項目として選ばれた 10 項目には、「すまいの再建」、「熊本城の復旧」、「益城町の復興まちづくり」等があり、それぞれ進捗状況が公表されている。
- ・益城町木山地区の被災市街地復興土地区画整理事業については、町に代わって熊本県が事業を実施する協定を締結し、地元関係者等で構成される「土地区画整理事業協議会」からの意見・提案を反映するとともに、同地区の賑わいづくりのために益城町が策定した「都市拠点におけるにぎわいづくりビジョン」等と連携して、町と一体となって進めている。
- ・益城町その他、被害が大きかった市町村においても災害に強い復興まちづくりを推進しており、南阿蘇村では都市防災総合推進事業として、避難路、避難地や支援活動拠点となる防災センター等の整備を、西原村では小規模住宅地区改良事業として、避難路や緑地等の整備に取り組んでいる。



図 1.1.2-8 益城町木山地区の土地区画整理事業(計画図)

### 1.1.3 典型的な市街地復興シナリオ

本節のまとめとして、過去の復興事例から、市街地復興の典型的なシナリオを5つ抽出する。

#### ① 神戸型の市街地再開発事業シナリオ

被災地の複数の敷地を共同化し、高度利用することにより、道路・公園などの公共施設用地を生み出す。従前権利者は、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられ（権利床）、新たに生み出された床（保留床）は、売却し事業費に充てられる。神戸長田地区の再開発では、地震前の約3倍の商業床が創出されたことで、周辺商店への影響や事業の妥当性が指摘されたが、首都圏においては、市街地再開発事業が可能な立地ポテンシャルを持った箇所も想定される。

#### ② 神戸型の土地区画整理事業シナリオ

道路・公園などの公共施設が未整備の被災区域において、地権者から少しずつ土地を提供してもらい、その一部を売却し事業資金の一部にしなが、道路・公園などの公共用地を整備する。神戸市では、平成7年3月に都市計画決定を行った森南、六甲道駅、松本、御菅、新長田駅北、鷹取東などの11地区において、震災復興土地区画整理事業を進めた。

#### ③ 神戸型のまちづくりシナリオ

市街地再開発事業や土地区画整理事業のように街を抜本的に整備し直すのではなく、従前の道路・公園や建物の配置、住民の生活やコミュニティなどを生かしつつ、行政と地域住民との協働により、防災や住環境で問題のある部分を、住民の合意を得ながら、少しずつ改善していく。事業手法としては、住宅市街地総合整備事業や密集住宅市街地整備促進事業（密集事業）、修復型の住宅地区改良事業などがある。阪神・淡路大震災後の土地区画整理事業と密集事業を比較すると、土地区画整理事業では、整備敷地率（4m以上の道路に接する敷地の割合）は100%となるが、haあたりの事業費は約8.2～19.8億円となった。一方、密集事業では、整備敷地率は約55～87%となるものの、haあたりの事業費は約0.7～4.9億円であった\*3。

<sup>3</sup> 安藤元夫（2004）「阪神・淡路大震災 復興都市計画事業・まちづくり」学芸出版社より

#### ④ 神戸型の自主再建シナリオ

阪神・淡路大震災では、「白地地域」と呼ばれる都市計画事業や住環境整備系制度の適用がない地域は、被災市街地の約 8 割と大半を占めた。この地域では、一部を除いてまちづくり協議会の立ち上げは低調で、復興は住民の自力再建に任された。従前の災害危険性が高い地域では、宅地狭小や道路接道条件不足などの問題が残されてしまうという問題がある。首都圏においても、財源制約等から多くの「白地地域」が出てくるものと思われるが、まちづくり活動が低調で個々に住宅再建（もしくは移転）が進むこのシナリオが多く現出することが想定される。

#### ⑤ 中越型の集団移転シナリオ

山古志村では、多数の斜面崩壊・地すべりなどにより、居住に相当でないとする地域に居住していた被災者の集団移転が行われた。防災集団移転促進事業では、事業経費について、事業主体（市町村もしくは都道府県）に対して補助率 3/4 の国庫補助が行われる。首都圏においても、液状化や堤防損壊による水没等の災害危険地域などで被災者集団移転の必要が発生する可能性はあるだろう。

## 1-2 災害復興における一般的な課題

前節で、阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の復興プロセス、事例を概観し、典型的な市街地復興シナリオを抽出した。本節では、それらを踏まえた上で、災害復興を検討する際の一般的な課題について概観し、次章以降への橋渡しとしたい。

### 1.2.1 市民生活と復興都市計画事業の食い違い

災害に脆弱な地域や都市が、災害により大きなダメージを受けた際、元のとおり脆弱な地域や都市に「復旧」することは、また新たな災害危険性をもたらすことに繋がる。それに対して、災害を契機に、安全な地域や都市へと作り変えることを目指し、また、より魅力的で快適な環境づくりに繋げていこうとする営みを「復興」と定義することができる。このような「復興」の捉え方は、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの大規模な復興都市計画事業の推進と親和的である。

そのような復興都市計画事業と食い違いが生じる可能性があるのが、そこで生活を営んできた住民であり、例えば、次のような意見がありえる。「私たちは被災地で今、こうやって何とか元の生活を取り戻そうと奮闘努力している。とにかく生活を再建したいのだ。それなのに何故、外からフラッとやって来た人達は、私たちにここから立ち去れと言う権利があるのだろうか」\*4。

上記の食い違いは、災害復興時に現出可能性が高い課題であり、被災者の生活の根本となる居住に関わる重大な問題となる。この問題に対して、地域住民が主体となり、まちづくり専門家や行政が一体となって、地域や都市の再建をしていく「復興まちづくり」というアプローチがある。参加する住民、専門家や行政の条件が上手く合えば、良い「復興」が達成される可能性があるものの、それは必ずしも万全なものではない。

### 1.2.2 災害復興と市民社会、信頼

災害復興において、コミュニティやボランティアなど市民社会が果たす役割が、重要であることは疑いない。市民社会について橋木らは「ネオリベラリズム政策がもたらした歪みと、福祉国家の限界とを乗り越えて、新たな市民社会の構築を訴える「第三の道」を転機にして、「リスクの共同管理」という発想で積極的な福祉へ転換する

---

4 大矢根淳(2007)「被災地におけるコミュニティの復興とは」『復興コミュニティ論入門』弘文堂より抜粋

試みが現れている」と記述している\*5。災害リスクを回避するのではなく、積極的に向き合って能動的な市民社会をもって管理する、という未来社会の災害復興への向き合い方が示唆される。

しかし、市民社会が主体となって本当に望ましい災害復興が実現されるのか、という問いも残る。本共同研究では、災害復興を考えるワークショップを数回にわたり実施してきたが、市民らが自由に語りあう中から「望ましい創造的な復興」が生まれてくるのか、について、安易に結論を持つことを許す状況にはなく、今後の同様のワークショップにおいても、ある種の期待と不安が残り続けるだろう。その期待とは、新たな市民社会の構築可能性にあり、その不安とは、新たな市民社会の構築が上手くいかないリスクであるように思われる。そのリスクについて、どのように考えればよいのだろうか。

その1つとして、人々や地域間の関係の基盤である「信頼」があるだろう。山岸(1998)は、「集団主義社会は安心を生み出すが信頼を破壊する」という1つの中心的な言説について述べている\*6。集団(例えば、伝統的な村落共同体)の内部で関係が完結すれば、内部における安心と外部への警戒がもたらされる。このような意識態度では、空間的にも広がりを持ち多様な人々が関係する災害復興の問題がスムーズに行かない可能性を指摘できる。一方、「閉鎖的な集団社会」から「より開かれた社会」へと転換が進むと、新しい相手との間の自発的な関係の形成の基盤となる一般的信頼が重要になる。この「より開かれた社会」は、市民が主体となった創造的な復興と親和的と考えられ、その基盤となる「信頼」をいかに構築していくのか、という根本的な問いが、災害復興においても重要な問題として位置付けられよう。

### 1.2.3 復興問題の有する再帰的側面

経営分野で高名なエドワーズ・デミングは、「システム全体の最適化に至らなければ、やがてはシステムの構成要素全てが損なわれるだろう。全ての部分は、それが属するより大きなシステムの最適化を目指すべきである」\*7と述べている。復興問題に置き換えて考えると、災害に脆弱であった被災地に安全な都市基盤の整備が実現されたとしても、地域が従来から抱える医療や雇用などの社会問題が据え置きになったままでは、地域社会の復興が達成されたとは言い難い。

---

5 橘木俊詔、長谷部恭男、今田高俊、益永茂樹 編 (2007)『リスク学入門 1』、岩波書店

6 山岸俊男 (1998)『信頼の構造』、東京大学出版会

7 W・エドワーズ・デミング (1993)「デミング博士の新経営システム論」NTT データ通信品質管理研究所

災害とは社会における特別な何かではなく、燻っていた社会問題が顕在化する一つの契機と捉えれば、復興とは社会そのものを対象とした問題となる。復興の営みの優先は、まちづくりのみにあるのではなく、社会全体にあると考えられ、極めて総合性の高い問題となる。

阪神・淡路大震災後の神戸市では、マスタープラン（基本計画）が完成直前という状況であったため、災害復興計画が短期間に策定できたとされる。通常時に策定するマスタープランは、いざ災害が発生し大きな被害が出た際に、迅速な復興計画づくりにつながる、という側面を持つ。マスタープランは、あらゆる分野についての目標を定めた総合的なものであるのに対して、復興計画は、被害が生じた一部を対象として、マスタープランの部分を具体化するものとも捉えられる。事前に復興問題を考える際には、起こり得る被害状況を設定した上で、現状のマスタープランを参考に、具体的に復興計画を検討することも、一つの作業と考えられる。そのような営みを通じて、マスタープランそのものを見直すことにも繋がる可能性がある。

どのような災害が来るのか確実な予測はできず、したがって完全な防災対策は難しい。それが故に、もし災害が起こった際の問題についても考えておく、というのも一つの防災対策である。事前に災害復興問題について考えることのメリットとして、いざ災害が来た際の対応に資するという点と、通常時の社会問題や防災対策の重要性に改めて気付くことができる、という再帰的側面があるだろう。

災害復興の問題を、災害の前に考えることは困難を伴うことではあるが、想像力をもってあたれば、普段は目に留めるのを忘れがちな、しかし重要な社会問題に気付くことができるかもしれない。また、災害復興の苦難を感じ、被害を出さない防災対策の重要性への気付きが大きくなることもあるだろう。その辺りに、県土事前復興プログラム（現「埼玉県震災都市復興の手引き」）の隠れた、しかし重要な意義があるように思われる。

## 第2章 埼玉県各市街地特性・社会特性

### 2-1 市街地特性

震災復興の観点からみた埼玉県の市街地特性を以下に整理する。

#### 2.1.1 昭和40年代以降の急速な市街化とスプロール

埼玉県は、東京への人口集中に伴う住宅需要の受け皿として、昭和40年以降に急速に市街化が進んだ(図2.1.1-1)。市街化は鉄道駅を中心として郊外地域へ進展していった。計画的な開発も見られるが、多くは宅地としての基盤整備が行われないスプロールによる市街化であった。その中には、ミニ開発と呼ばれる100㎡未満の狭小宅地の戸建て住宅地も多い。

ただし、埼玉県の場合、耕地整理が行われた農地が宅地化された事例がほとんどであり、東京都内の密集市街地とは異なり、最低限の道路が確保されている地域が多い。

市街化は極めて急速であったため、同時期に建設された建物が多く、現在、老朽住宅の集積地区となっている。

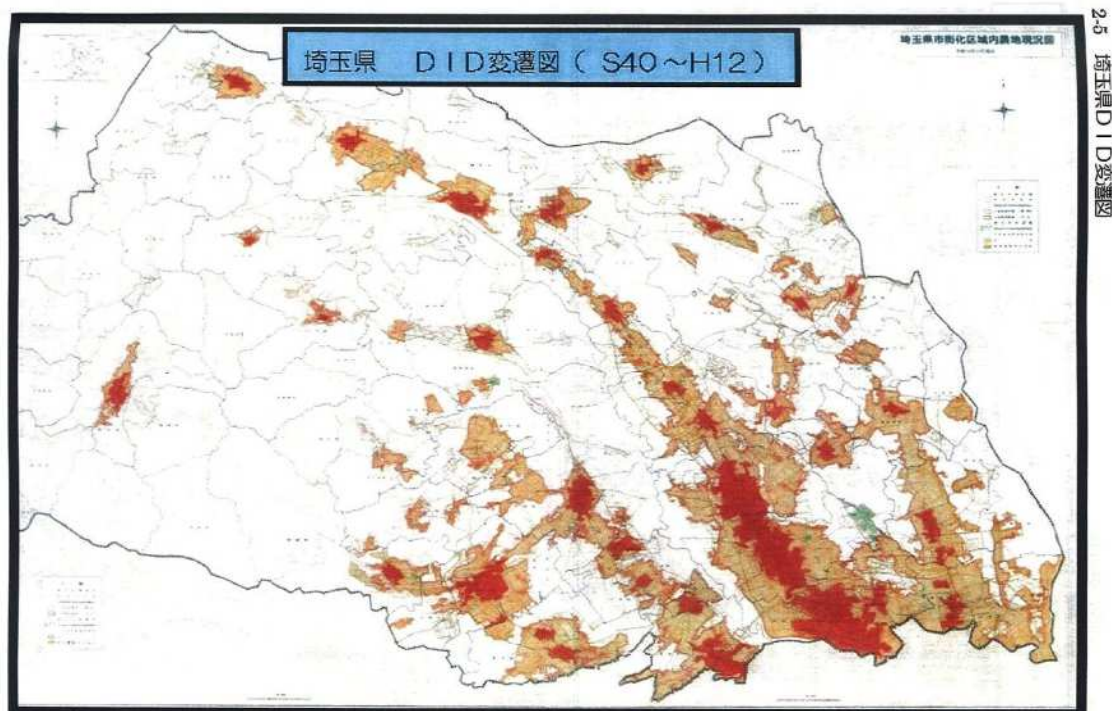


図 2.1.1-1 DID の変遷図(埼玉県「県民の豊かな暮らしを支えるまちづくり  
～都市計画からみたまちづくりの評価」(平成17年4月)

## 2.1.2 密集市街地の存在

国土交通省から、令和3年3月19日に閣議決定した住生活基本計画（全国計画）において、令和12年までに概ね解消するという目標を定めた「地震時等に著しく危険な密集市街地」について、地方公共団体別の地区数・面積等の一覧が公表された。埼玉県内では、川口市で2地区、54ha がリストアップされている（表2.1.2-1）。

川口市では、平成24年度から、狭隘道路の拡幅などによる改善に取り組んでいる。

また、県内には、国の基準には満たないものの、改善が必要な密集市街地が存在している。

密集市街地の改善は、国の重要施策でもあり、埼玉県の地域特性を踏まえた解消が課題となっている。

表 2.1.2-1 「地震時等に著しく危険な密集市街地」の地区数・面積・地域防災力の向上に資するソフト対策実施状況一覧（国土交通省, 令和3年3月時点）

都道府県	市区町村	地区数	面積	ソフト対策を3区分とも実施している地区数
埼玉県	川口市	2地区	54ha	0地区
千葉県	浦安市	1地区	8ha	0地区
東京都		17地区	247ha	0地区
	台東区	2地区	18ha	0地区
	墨田区	2地区	83ha	0地区
	品川区	8地区	90ha	0地区
	大田区	2地区	24ha	0地区
	北区	3地区	32ha	0地区
神奈川県	横浜市	29地区	355ha	29地区
滋賀県	大津市	2地区	10ha	2地区
京都府	京都市	6地区	220ha	6地区
大阪府		33地区	1,014ha	14地区
	大阪市	10地区	641ha	10地区
	堺市	1地区	18ha	0地区
	豊中市	11地区	137ha	0地区
	門真市	5地区	108ha	2地区
	寝屋川市	4地区	72ha	0地区
	東大阪市	2地区	38ha	2地区
兵庫県	神戸市	4地区	190ha	0地区
徳島県		4地区	5ha	0地区
	鳴門市	2地区	3ha	0地区
	牟岐町	2地区	2ha	0地区
高知県	高知市	4地区	18ha	0地区
長崎県	長崎市	8地区	95ha	0地区
沖縄県	嘉手納町	1地区	2ha	0地区
合計		111地区	2,219ha	51地区

※ソフト対策の区分

- ①家庭単位で設備等を備える取組
- ②地域単位で防災機能の充実を図る取組
- ③地域防災力の実効性を高めるための取組

## 2-2 社会特性

震災復興の観点からみた埼玉県の社会特性を以下に整理する。

### 2.2.1 過去の急速な人口流入に起因する今後の急速な高齢化

埼玉県は、全国でも有数の県民人口が若い都道府県である。これは、過去の急速なファミリー世帯の人口流入に起因している。この世代の多くはこのまま県内で老後を過ごすと考えられ、今後、急速に高齢化が進行すると予想されている（図 2.2.1-1）。

埼玉県5か年計画～日本一暮らしやすい埼玉へ～（令和4年3月策定）では、「時代の潮流」として、「人口減少と人口構造の変化」を筆頭に挙げ、本県の人口は「今後、自然減が社会増を上回ることで、人口減少に転じ、令和12年（2030年）には約720万人となり、そして令和22年（2040年）には700万人を下回ることが予想されます。」と指摘している。

さらに、65歳以上の高齢者は令和12年（2030年）には約206万人、令和22年（2040年）には約230万人まで増加し、県民の3人に1人が高齢者となる見込みとしている。また、75歳以上の後期高齢者は平成27年（2015年）から令和12年（2030年）までの15年間で約1.6倍の約128万人に増加すると見込まれている。この間の後期高齢者の増加率は全国で最も高く、社会に与える影響の大きさなどを考えると、異次元の高齢化とも呼べる状況を迎えている。

高齢者は、被災時に災害弱者（要援護者）であるが、復興においても「復興弱者」である。高齢者の増加は、復興を考える重要なポイントである。

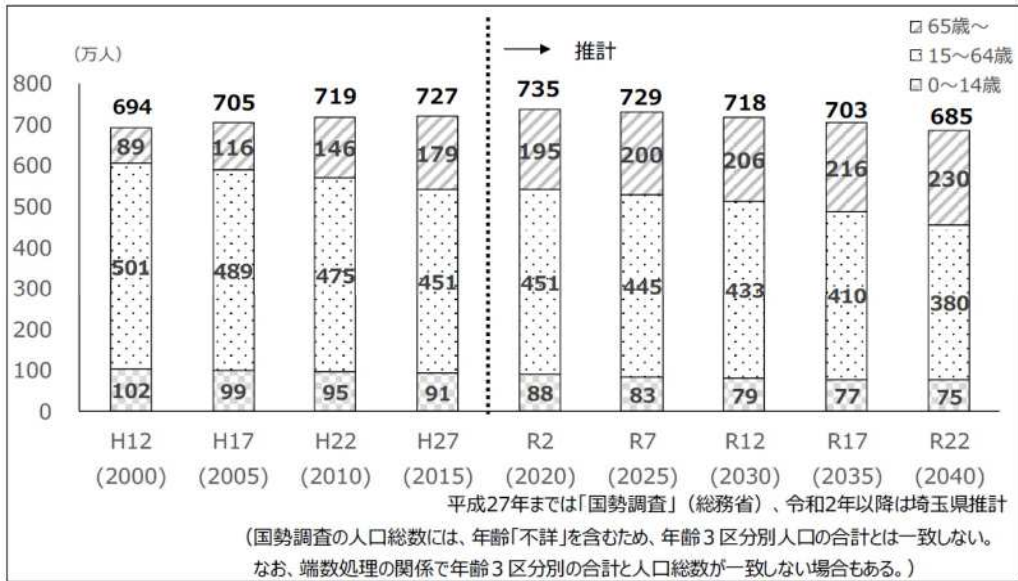


図 2.2.1-1 本県の将来人口の見通し(年齢3区分別)

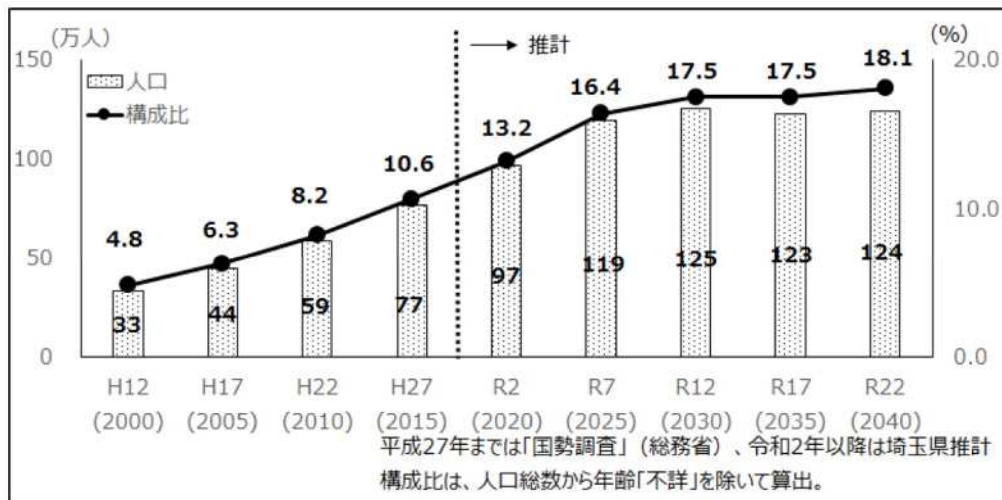


図 2.2.1-2 本県の後期高齢者(75歳以上)人口の推移  
(図 2.2.1-1、図 2.2.1-2 とも、埼玉県5か年計画(令和4年3月)より)

## 2.2.2 人口減少社会

埼玉県は、全体としては増加しているものの、県南の都市部を除けば、確実に人口が減少している（表 2.2.2-1、図 2.2.2-1）。人口減少社会は、空き家の発生、未利用地の増加等、市街地の利用密度を低下させる方向に働く。

これまでの都市計画事業は、経済成長、住宅需要増を前提としており、従来の考え方の事業制度では、来る震災復興に対応できない可能性がある。人口減少社会に対応することは復興のあり方を検討する一つの視点と考えられる。

	市町村名	2015年から2020年の人口増減率 (%)
1	小鹿野町	-9.8
2	小川町	-8.5
3	ときがわ町	-8.3
4	皆野町	-8.2
5	吉見町	-7.3
6	東秩父村	-7.1
7	長瀬町	-7.1
8	川島町	-6.8
9	横瀬町	-6.3
10	秩父市	-6.1
11	松伏町	-6.0
12	越生町	-5.9
13	鳩山町	-5.4
14	毛呂山町	-5.1
15	寄居町	-5.0

	市町村名	2015年から2020年の人口増減率 (%)
1	滑川町	8.3
2	八潮市	7.7
3	さいたま市	4.8
4	三郷市	4.1
5	和光市	3.9
6	志木市	3.7
7	朝霞市	3.5
8	戸田市	3.5
9	富士見市	3.5
10	吉川市	3.2
11	蕨市	2.8
12	川口市	2.8
13	新座市	2.4
14	ふじみ野市	2.4

表 2.2.2-1 市町村別の人口増減率（5%以上の人口減少、2%以上の人口増加）



図 2.2.2-1 市町村別人口の増減  
（表、図とも令和2年国勢調査より作成）

### 2.2.3 地域への帰属意識が弱い

多くの県民は、故郷を他都道府県に持ち、かつ東京圏に職場を持っている、あるいは持っていた人であり、もともと埼玉県に対する帰属意識が低いことが特徴である。

例えば、「都道府県SDGs調査2020」（ブランド総合研究所）によると、埼玉県民の「住民の県への愛着度」は、全国で47位という結果になっている。

このことは、阪神・淡路大震災における長田区、中越地震をはじめとするそれ以降の被災地域で、その土地・地域を離れると生活が一変し、生活が困難になる被災者が多かったことと対照的である。

首都直下地震の震災復興において、埼玉県に居住することへのこだわりの低さがどのように影響するか、復興を検討する重要な視点の一つと考えられる。

都道府県の愛着度ランキング 2020年

順位	前年	都道府県	愛着度	順位	前年	都道府県	愛着度	順位	前年	都道府県	愛着度
1	1	北海道	84.4	16	37	香川県	76.2	31	35	奈良県	73.2
2	2	沖縄県	81.3	17	5	広島県	76.1	32	45	栃木県	73.0
3	6	福岡県	81.0	18	13	長崎県	75.7	33	30	青森県	72.5
4	36	岩手県	78.9	19	27	富山県	75.6	34	18	滋賀県	72.4
5	11	長野県	78.9	20	32	岡山県	75.3	35	25	神奈川県	72.3
6	17	静岡県	78.4	21	21	大分県	75.1	36	29	和歌山県	72.1
7	7	鹿児島県	78.0	22	44	鳥取県	74.9	37	34	群馬県	72.0
8	14	大阪府	77.8	23	15	宮城県	74.8	38	38	山口県	72.0
9	4	高知県	77.7	24	23	福島県	74.7	39	20	愛媛県	71.4
10	3	宮崎県	77.5	25	33	山梨県	74.6	40	31	山形県	71.2
11	8	熊本県	77.1	26	28	島根県	74.5	41	47	茨城県	70.7
12	16	京都府	77.1	27	26	新潟県	74.2	42	22	岐阜県	70.6
13	10	愛知県	76.7	28	41	東京都	73.8	43	24	徳島県	69.9
14	12	石川県	76.5	29	39	福井県	73.6	44	42	千葉県	69.3
15	9	兵庫県	76.2	30	19	三重県	73.5	45	43	秋田県	69.2
								46	40	佐賀県	66.7
								47	46	埼玉県	65.2

出典：「都道府県SDGs調査2020」（ブランド総合研究所）

## 2-3 時代特性

現在のところ、首都圏全体としては人口は増加しているものの、埼玉県北部や千葉県東部のような首都圏の辺縁部では、既に人口減少期に入っている。今後30年の首都直下地震の生起確率が70%であることを踏まえると、今以上に人口減少、世帯減少、住戸需要減少が復興を考える際の重要な前提条件となると考えられる。首都圏といえども、住戸の地域全体での総需要が増加しない中での復興のあり方、復興手法を模索する時代に入ったといえる。

## 第3章 埼玉県地震被害想定

### 3-1 首都直下地震

#### 3.1.1 首都直下地震の切迫性

首都直下地震に関する既存資料としては、これまで、阪神・淡路大震災直後の1997年に報告された「埼玉県地震被害想定調査」、中央防災会議・首都直下地震専門調査会で検討され2005年に公表された「首都直下地震対策専門調査会報告」、1997年度の埼玉県の見直し調査と位置付けられ、2007年に実施された「平成19年度埼玉県地震被害想定調査」があった。さらに、東日本大震災の教訓を踏まえ、中央防災会議「防災対策推進会議」の下に、「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」を設置し、被害想定や地震対策等について検討を進め、平成25年12月に「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」としてまとめられた。令和7年12月には、防災対策の進捗状況等を踏まえ、被害想定を見直し、新たに「首都直下地震の被害想定と対策について（報告書）」を発出した。

この報告書では、首都直下のマグニチュード7クラスの地震として、

- (1) 都区部のフィリピン海プレート内の地震（3地震を想定）
- (2) 都心部周辺のフィリピン海プレート内の地震（7地震を想定）
- (3) 地表断層が不明瞭な地殻内の地震（1地震を想定）
- (4) 北米プレートとフィリピン海プレートの境界地震（2地震を想定）
- (5) 活断層の地震（地表断層が明瞭な地殻内の地震）（5地震を想定）
- (6) 西相模灘の地震（1地震を想定）

の19地震を想定している。（図3.1.1参照）

東京圏及びその周辺地域で発生した過去の地震の履歴から、1703年元禄関東地震と1923年大正関東地震の間を見ると、この期間にM7クラスの地震が8回発生している。また、大正関東地震以降、その余震以外にも、M7クラスの地震が2回発生している。東京圏及びその周辺地域は、複数のプレートが沈み込む比較的地震活動が活発な地域であり、M7クラスの地震はいつ発生してもおかしくなく、地震の発生が切迫していると考えて防災対策を行う必要がある。地震調査研究推進本部によると、南関東地域の直下でプレートの沈み込みに伴うM7程度の地震が発生する確率は今後30年間で70%程度と評価されている。

今回の国の調査では、被害想定の対象とする地震について、都心周辺の直下で発生

する M7 クラスの地震として都心南部直下地震を選定している。

なお、東京都は国の調査・報告を待たず「首都直下地震等による東京の被害想定」を 10 年ぶりに見直して令和 4 年 5 月に公表し、新たな東京都の被害想定のほか、身の回りで起こり得る災害シナリオと被害の様相、防災・減災対策による被害軽減効果も提示している。

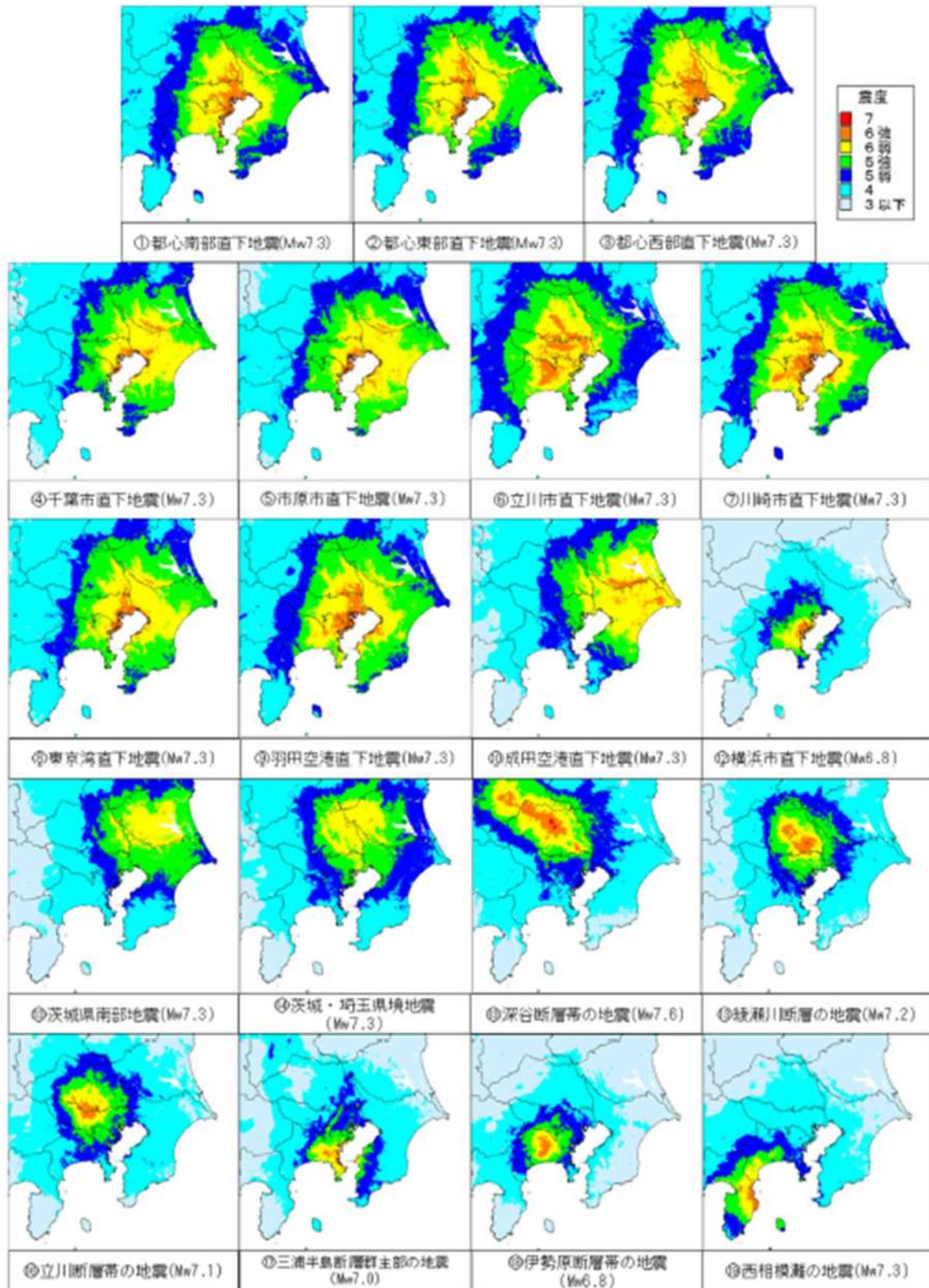


図 3.1.1 中央防災会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」による想定地震  
(首都直下地震の被害想定と対策について(報告書)(2025.12)より)

### 3.1.2 首都直下地震による被害の特徴と対策のポイント

東京圏には中枢機能（政治・行政・経済）が集積し、国全体の国民生活・経済活動や、海外にも大きな影響が生じる。また、人口が集積する東京圏は、曝露量が極めて膨大であり、揺れ・火災による多くの直接死が発生するとともに、膨大な避難者が発生することで災害関連死が多く発生する。

首都直下地震対策においては、「首都中枢機能の確保」「膨大な人的・物的被害への対応強化」の2つの観点が重要となる。そして、被災後の「迅速な復興、より良い復興」に向けた事前な備えが重要である。

その前提として、国民、企業等、地域、行政が一丸となって首都直下地震を乗り越えるべく、防災意識の醸成（「自分ごと」化）、社会全体での体制の構築に取り組んでいく必要がある。

図 3.1.2 は、平成 25 年被害想定との比較図である。これまでの対策の効果はあるものの、強い揺れや火災が発生することにより、膨大な数の死者や建物被害、全国的な生産・サービス活動への影響等、甚大な被害が発生するとされている。

首都直下地震の被害想定（都心南部直下地震）のH25との比較			
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 想定される最新のハザードを対象に、推計手法の見直しや地盤データの更新、建物の耐震化等の現在の状況等を踏まえて、被害想定を見直し。</li> <li>○ これまでの対策の効果はあるものの、強い揺れや火災が発生することにより、膨大な数の死者や建物被害、全国的な生産・サービス活動への影響等、甚大な被害が発生。</li> </ul>			
	H25被害想定	R7被害想定	
死者数	最大 約2.3万人 (冬・夕方、風速8m/s)	最大 約1.8万人 (冬・夕方、風速8m/s)	
	建物倒壊等	約0.64万人	約0.53万人
	地震火災	最大 約1.6万人 (冬・夕方、風速8m/s)	最大 約1.2万人 (冬・夕方、風速8m/s)
全壊・焼失棟数	最大 約61万棟 (冬・夕方、風速8m/s)	最大 約40万棟 (冬・夕方、風速8m/s)	
	揺れ	約18万棟	約11万棟
	地震火災	最大 約41万棟 (冬・夕方、風速8m/s)	最大 約27万棟 (冬・夕方、風速8m/s)
電力（停電軒数）	最大 約1,200万軒	最大 約1,600万軒 <sup>*1</sup>	
情報通信 （固定電話・インターネット不通回線数）	メタル回線・光回線	最大 約760万回線 <sup>*2</sup>	
	メタル回線のみ	最大 約240万回線	
上水道（断水人口） <sup>※停電考慮なし</sup>	最大 約1,400万人	最大 約1,300万人 <sup>*3</sup>	
下水道（支障人口） <sup>※停電考慮なし</sup>	最大 約150万人	最大 約180万人 <sup>*3</sup>	
避難者数	最大 約720万人	最大 約480万人	
避難所の食糧不足（7日間）	最大 約3,400万食	最大 約1,300万食 <sup>*4</sup>	
資産等の被害	約47兆円	約45兆円	
経済活動への影響	約48兆円	約38兆円	

図 3.1.2 首都直下地震の被害想定（都心南部直下地震）の H25 との比較

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報告書 説明資料」(2025.12)より

## 3-2 埼玉県地震被害想定調査

### 3.2.1 埼玉県で対象となる想定地震

埼玉県では、東日本大震災を踏まえ、2012年から首都直下地震に備えた地震被害想定調査を進め、2013年11月に調査結果が公表された。埼玉県の被害想定は、現時点で最も新しく、かつ詳細なデータを用いて計算されている「平成24・25年度埼玉県地震被害想定調査」をベースとして検討するが、今後、国の最新の報告書をもとに、県の被害想定調査等が実施された場合は順次更新する。

2013年の「平成24・25年度埼玉県地震被害想定調査」では、図3.2.1-1に示す5つの地震が想定されている。このうち、東京湾北部地震及び茨城県南部地震が切迫性の高い地震と想定されている。一般に活断層地震はその再起周期は、数百年から数千年のオーダーであり、切迫性は、この2つの地震と比べ低いとされている。

なお、参考までに2007年の「平成19年度埼玉県地震被害想定調査」では、図3.2.1-2に示す5つの地震が想定されていた。2007年との比較で特記すべきこととしては、深谷断層と綾瀬川断層を一体の断層帯（関東平野北西縁断層帯）として想定されていることである。また、新たに過去の記録等で、首都圏に大きな被害をもたらしたとされる巨大地震を想定した（相模湾～房総沖）元禄型関東地震が加えられた。

海溝型地震	再検証	東京湾北部地震 [M7.3]	フィリピン海プレート上面の震源深さに関する最新の知見を反映 ※今後30年以内に南関東地域でM7級の地震が発生する確率:70%
	再検証	茨城県南部地震 [M7.3]	
活断層型地震	新規	元禄型関東地震 [M9.2]	過去の記録等で、首都圏に大きな被害をもたらしたとされる巨大地震を想定(相模湾～房総沖) ※今後30年以内の地震発生確率:ほぼ0%
	変更	関東平野北西縁断層帯地震 [M9.1]	深谷断層と綾瀬川断層を一体の断層帯として想定 ※今後30年以内の地震発生確率:ほぼ0%~0.008%
	再検証	立川断層帯地震 [M7.4]	最新の知見に基づく震源条件により検証 ※今後30年以内の地震発生確率:0.5%~2%

※:地震調査研究推進本部による長期評価を参照

想定地震の断層位置図



図 3.2.1-1 平成24・25年度埼玉県地震被害想定調査における想定地震

想定地震	マグニ チュード	地震のタイプ	選定理由
東京湾北部地震	7.3	プレート境界で発生する地震	首都直下地震として起こる地震の中で、切迫性が高いものを想定
茨城県南部地震	7.3	プレート境界で発生する地震	首都直下地震として起こる地震の中で、切迫性が高いものを想定
立川断層帯による地震	7.4	活断層で発生する地震	県内の活断層で主要なものを選定
深谷断層による地震	7.5		
綾瀬川断層による地震	6.9		

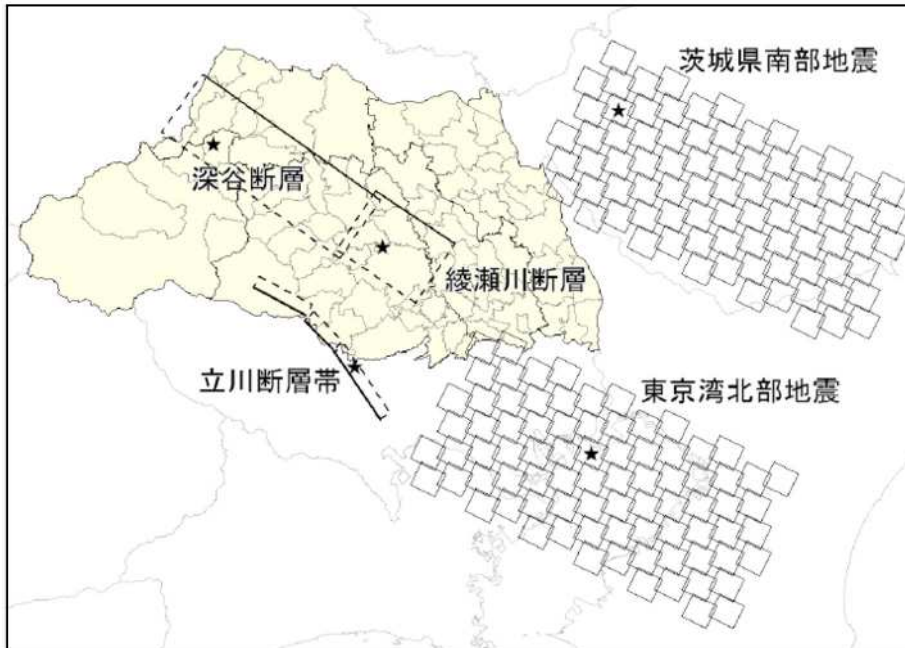


図 3.2.1-2 平成 19 年度埼玉県地震被害想定調査における想定地震

### 3.2.2 被害状況

被害想定算出では、季節・時刻・風速の設定がなされている。いずれも火災被害に影響するものである。2013年の被害想定では、図3.2.2-1に示す季節・時刻3ケース×風速2ケースの計6ケースが想定されている。

#### ○季節・時刻3ケース

- ・冬5時－大多数の人が住宅におり、住宅による死傷者が最も多くなるケース
- ・夏12時－大多数の人が通勤先・通学先に移動しており、日中の平均的なケース
- ・冬18時－火気の使用が一年中で最も多く、火災の被害が最も多くなるケース

#### ○風速2ケース

- ・3m/s－平均的な風速のケース
- ・8m/s－強風のケース

図 3.2.2-1 平成 24・25 年度埼玉県地震被害想定調査における季節・時刻・風速の設定

地表面の揺れの想定では、震源域を中心に順に震度6強、震度6弱が分布する。震度7は、関東平野北西縁断層帯の震源域近くで若干見られる程度である。東京湾北部地震では、県南を中心に震度6強が広範に分布する（図3.2.2-2）。

台地部分では相対的に震度が小さい。県東側の低地、荒川の氾濫原においては相対的に震度が大きくなっている。

建物被害については、図3.2.2-3のような分布となっている。台地では、地面の揺れが相対的に小さいことから被害も小さい。

## 震度分布（海溝型地震・活断層型地震）

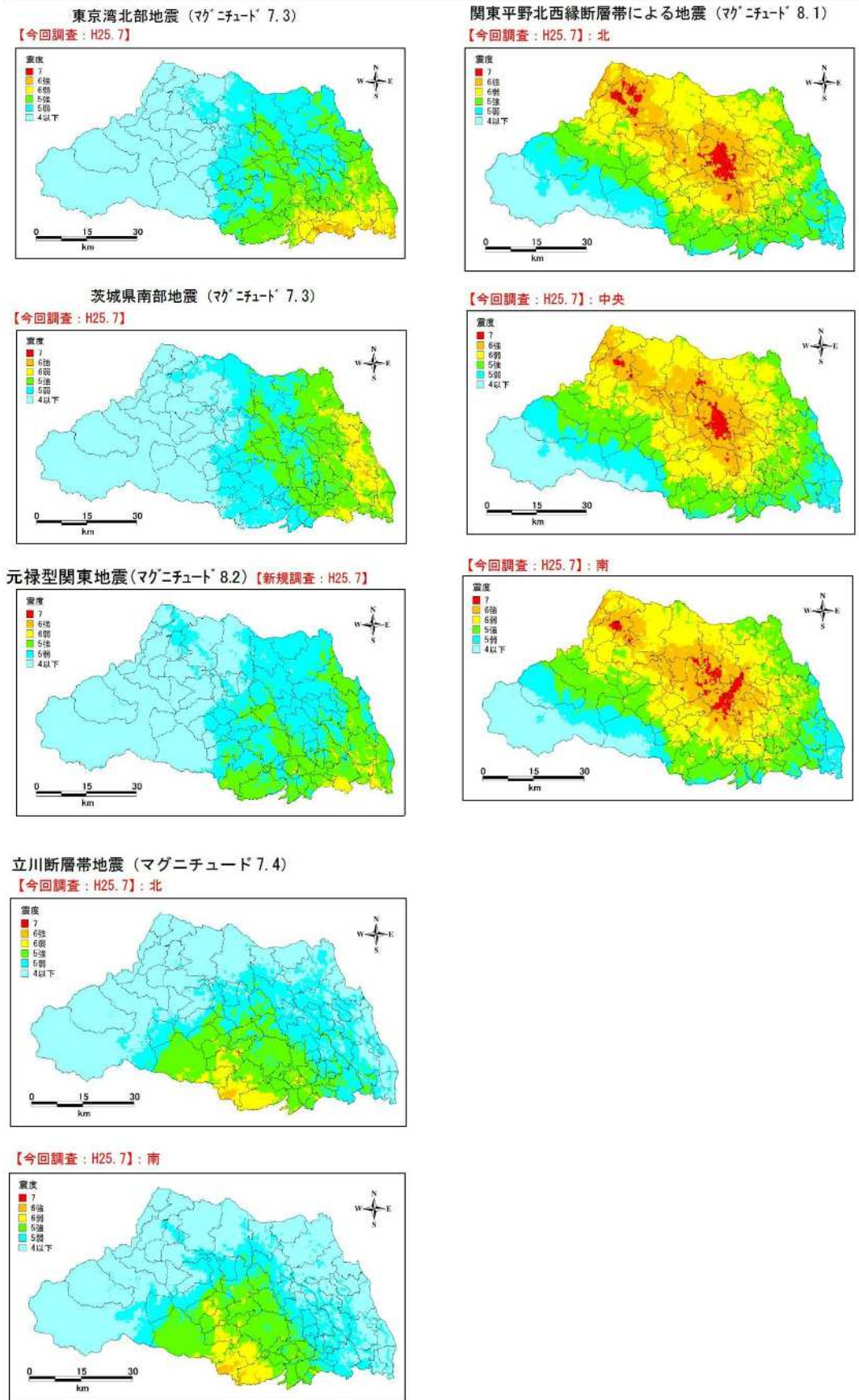
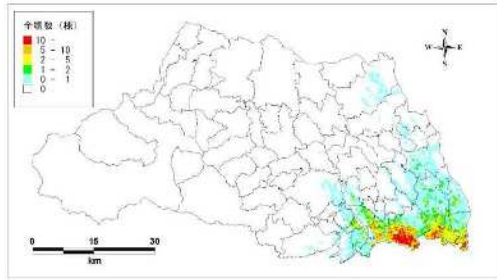
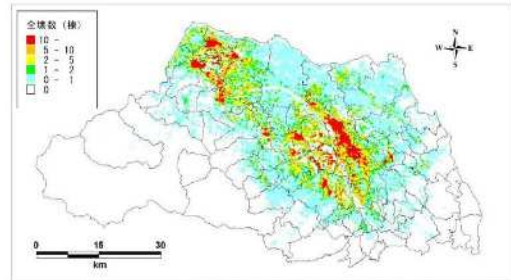


図 3.2.2-2 平成 24・25 年度埼玉県地震被害想定調査における震度の想定結果

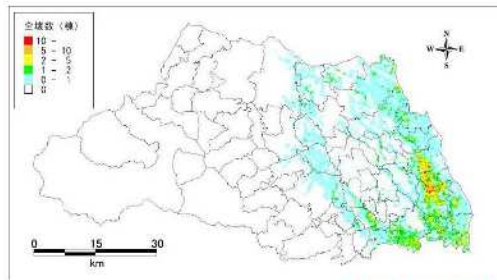
## 建物被害（海溝型地震・断層型地震）



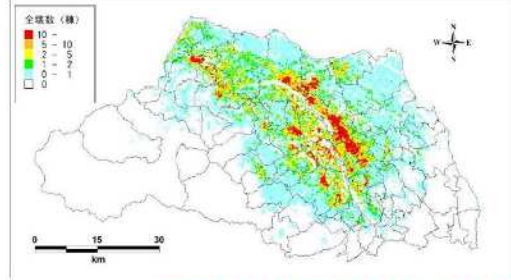
(今回調査：東京湾北部地震)



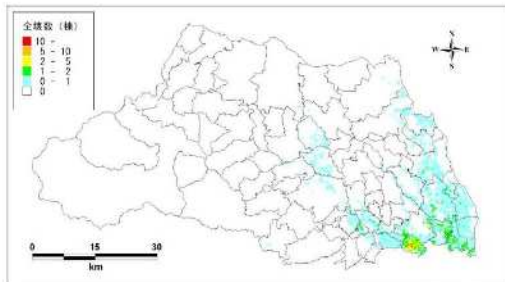
(今回調査：関東平野北西縁断層帯（破壊開始点北）)



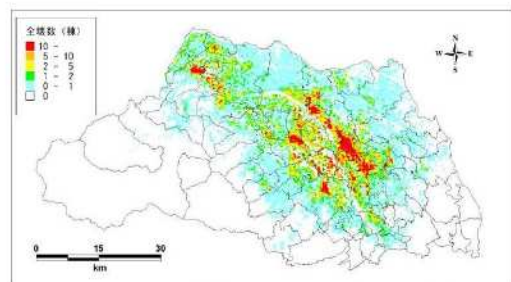
(今回調査：茨城県南部地震)



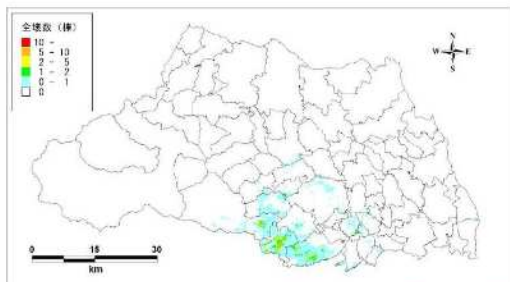
(今回調査：関東平野北西縁断層帯（破壊開始点中央）)



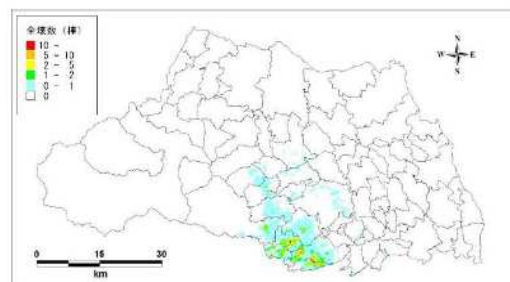
(今回調査：元禄型関東地震)



(今回調査：関東平野北西縁断層帯（破壊開始点南）)



(今回調査：立川断層帯（破壊開始点北）)



(今回調査：立川断層帯（破壊開始点南）)

図 3.2.2-3 平成 24・25 年度埼玉県地震被害想定調査における震度の想定結果

建物被害は、建物の耐震基準が変更された年次区分で被害率が異なることが実証されている。阪神・淡路大震災の東灘区のデータをもとに罹災証明による被災認定の結果をグラフ化したものが図 3.2.2-4 である。震度階に応じて全壊率、全半壊率を読み取ると、震度6強では、おおむね、全壊率 5%~70%、全半壊率 30%~90%程度とされている。震度6強でも、罹災証明、すなわち、被災意識の上では、非常に大きい被害となることを理解しておく必要がある。

なお、参考までに県内の建築年次区分別の木造建物分布を図 3.2.2-5 に示しておく。被害が顕著となるとされる、新耐震基準以前の 1981 年の木造建物は、県内に広く分布しており、一定の揺れがあれば、県内のどこでも一定の被害が発生すると考えておくことが妥当である。

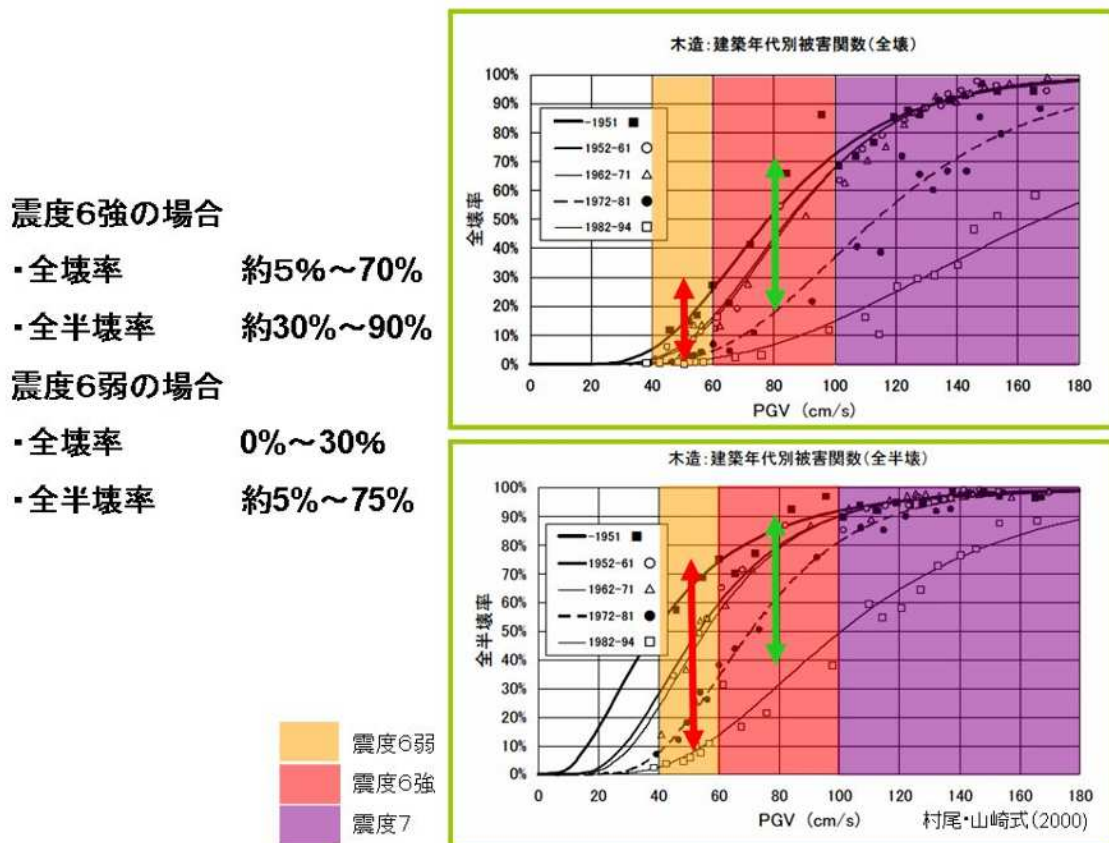
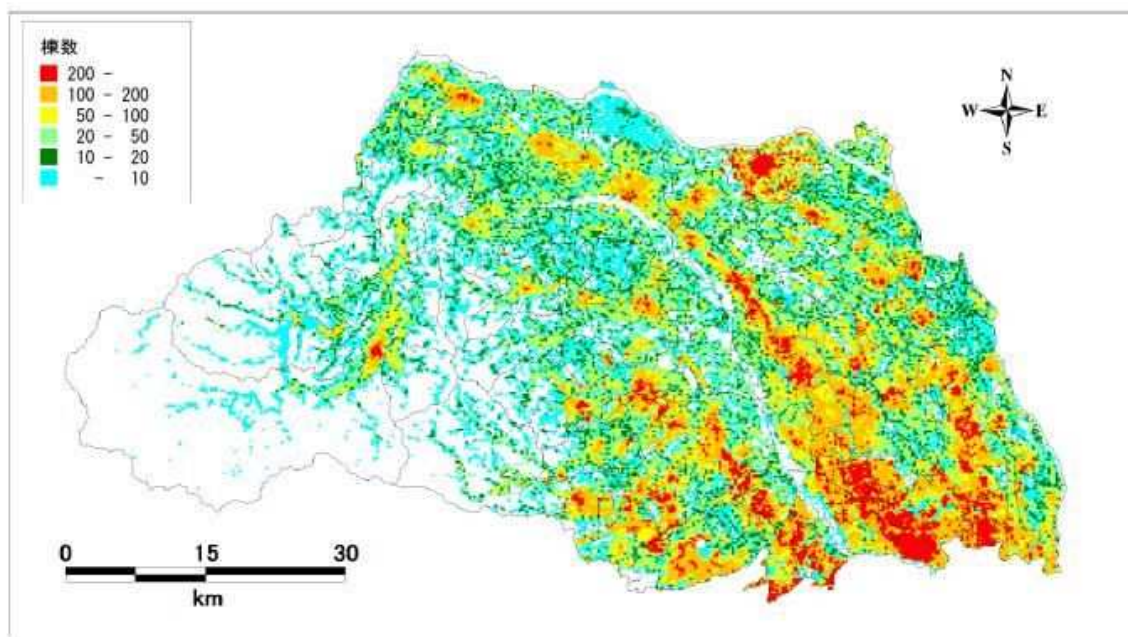


図 3.2.2-4 阪神・淡路大震災被災地(東灘区)における罹災証明に基づく被害率  
(村尾・山崎(2001)をもとに加藤孝明加筆)

埼玉県全体における木造／非木造別年代別建物棟数一覧

全建物棟数		2,501,582
木造建物数	全棟数	1,882,363
	～1962	167,202
	1963～71	219,957
	1972～80	387,911
	1981～89	335,903
	1990～2001	447,723
	2002～	323,668
非木造建物	全棟数	619,219
	～1971	49,201
	1972～80	107,620
	1981～	462,398



全建物 250m メッシュ別棟数分布

図 3.2.2-5 埼玉県における木造／非木造別年代別棟数  
(平成 24・25 年度埼玉県地震被害想定調査)

## 第4章 埼玉県で想定される震災復興の課題

### 4-1 復興の評価視点

「良い復興とは何か？」復興に関しては、多様な観点から議論が噴出しているが、評価を行う側の立場、視点による違いが大きく、現段階では復興の良し悪しを測る普遍的な評価軸が示されているわけではない。そこで、以下では、「良い復興」を考えていくために考慮しなければならない論点を整理する。

#### (1) 「復旧」か、「復興」か……復旧・復興水準

公共施設である土木構造物や農林水産業の産業基盤の復旧速度に対して、都市の復興速度が遅いという指摘がなされている。現行の日本のシステムでは、公共性の高い施設に関しては「原状回復、ただし、従前の脆弱性を排除」を原則として制度が確立されており、復旧・復興水準は明確である。それに対して、都市の復旧・復興に関しては、原則そのものが曖昧である。第1章で整理されているように、過去の復興事例を見ても、都市計画事業が投入され、抜本的に市街地改造されたものから、ほとんど公的資金が投入されず、自立再建のみにまかせ、近い将来、密集市街地の再生につながる可能性を否定できない水準のものまで多様である。さらに個人の住宅再建に対しては2007年度の被災者生活再建支援法改正まで公的資金の支援がなく、原状回復の水準にさえ達していない。

本書では、公共施設における「原状回復、ただし、従前の脆弱性を排除すること」を「復旧」、「復旧」を越える水準を目指すことを「復興」と定義して、用いることとする。「復旧」そして「復興」の取り得る多様な水準の中から目指すべき復興水準をどう設定していくか、また、誰がどのように復興水準を定めるのか、誰がどう負担するかは、重要な課題である。

#### (2) 生活再建と市街地復興

過去の復興過程においては、都市計画事業が被災者のニーズに十分応えたものになっていないという指摘が見られる。例えば、片山善博氏（鳥取県前知事、元総務大臣）は、講演の中で、「災害復興の目的は、被災者の視点に立つべきであり、被災者の経済的、精神的ダメージを回復させること」として、「この際、良いまちづくりを」という発想、つまり、都市計画事業の実施をその対極として位置付けている。「被災者の逸早い元の生活への回復（生活再建）」と市街地改造により従前の街の問題を抜本

的に解消する「良い街への再建（市街地復興）」が対立軸として理解されている面があることを指摘することができる。この両者の違いは、両者の目標時期と目標水準の違いに起因する。生活再建では、できるだけ早期の、元の生活水準の回復が目標となり、市街地復興では、都市計画事業の時間スケール（数年から10年程度）の、都市空間の物理的側面での性能の向上が目標となる。

しかし、両者を対立すべきものとみなすよりも、むしろ、両者の折り合い、バランスをどう図っていくかを課題とすべきである。都市計画事業の適用の仕方、運用の仕方、事業決定に至るプロセスのあり方を工夫することによって、指摘されている弊害を緩和しつつ、被災者が受け入れられるような、被災から生活再建、市街地復興の一連のプロセスを提示することが求められていると言える。

### （3）地域特性の反映

第1章で整理したように、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等、近年の復興事例が蓄積されている。貴重な教科書として学ぶことが重要であることは当然のことではあるが、その際、埼玉県地域特性を復興の観点から十分に理解し、その特性を踏まえた翻訳が不可欠である。単に埼玉県地域特性だけではなく、首都圏という広域スケールの特性、埼玉県内の地域特性の違い、さらに、過去の復興事例との時代の違いを考慮していく必要がある。その上で、埼玉県に適した復興のあり方を検討していくという姿勢が重要である。

## 4-2 震災復興において考慮すべき点

### 4.2.1 被災・復興状況の特殊性

復興計画の検討においては、埼玉県内の被災状況を踏まえた復興状況を行う必要がある。ただし、復興状況の想定は、地震被害想定とは異なり、確立された手法があるわけではない。以下、復興状況及び復興シナリオを検討する上で考慮すべき諸条件を整理する。

#### (1) 想定地震

2013年に発表された「平成24・25年度埼玉県地震被害想定調査」における想定地震のうち、埼玉県内に影響の大きい下記の2つの地震を想定地震とする(図4.2.1-1)。ただし、被害状況は、想定断層の大きさ、角度、位置により、大きく異なることから、下記の2つを基本としつつ、被害程度については幅をもたせて考えることとする。

- ・ 東京湾北部地震
- ・ 関東平野北西縁断層帯地震 (深谷断層帯・綾瀬川断層帯)

海溝型地震	再検証	東京湾北部地震 [M7.3]	フィリピン海プレート上面の震源深さに関する最新の知見を反映 ※今後30年以内に南関東地域でM7級の地震が発生する確率:70%
	再検証	茨城県南部地震 [M7.3]	
活断層型地震	新規	元禄型関東地震 [M9.2]	過去の記録等で、首都圏に大きな被害をもたらしたとされる巨大地震を想定(相模湾~房総沖) ※今後30年以内の地震発生確率:ほぼ0%
	変更	関東平野北西縁断層帯地震 [M8.1]	深谷断層と綾瀬川断層を一体の断層帯として想定 ※今後30年以内の地震発生確率:ほぼ0%~0.008%
	再検証	立川断層帯地震 [M7.4]	最新の知見に基づく震源条件により検証 ※今後30年以内の地震発生確率:0.5%~2%

※: 地震調査研究推進本部による長期評価を参照

想定地震の断層位置図



図4.2.1-1 平成24・25年度埼玉県地震被害想定調査における想定地震

## (2) 復興状況及び復興シナリオに影響する諸条件の整理

### 1) 地域性

埼玉県の市街地特性は、県南の（東京の市街地の延長とみなせる）面的に広域に広がる市街地、県央・県北にかけての街道沿いに形成された市街地、農村集落をベースとした市街地、さらに秩父等の独立した生活圏を持つ中山間部といった市街地まで多様である。復興シナリオを検討する上では、阪神・淡路大震災を念頭においた都市型復興とともに、中越型の復興も検討し、さらに両者とも異なる復興状況も考慮する必要がある。

### 2) 被災程度

復興状況、復興シナリオは、被災程度に大きく影響される。例えば、密集市街地において、広範に焼失した場合と建物倒壊がモザイク状に発生した場合とでは、復興状況は異なる。神戸市の復興においても灰色地区（任意事業実施地区）と黒地地区（法定事業実施地区）との違いとなって現れている。想定地震が同じであっても被害状況は同じとは限らない。被災状況に応じた復興シナリオの描出が必要とされる。

そこで、まず始めに、なぜこのような被災が生じてしまったのか、その原因を検証することが重要である。その検証結果を踏まえ、二度と同じ被災を繰り返さないまちをつくるという理念を共有し、復興シナリオの検討を進めていく。

### 3) 広域性

被災の広域性を考慮する必要がある。局地的被害の場合、地区レベルの視点から復興状況及び復興シナリオを検討すればよいが、被害が広域に及ぶ場合、周辺、さらには首都圏レベルの視点が必要とされる。例えば、東京湾北部地震のように東京に被害が集中した場合、東京復興の受け皿（東京からの移住を受け入れるなど）として埼玉県の復興を検討する視点も重要であろう。また逆に、埼玉県から東京都に人口が流出する懸念もある。他地域との連携、都市間競争も考慮する必要がある。

## 4.2.2 タイトなスケジュール

大規模地震により甚大な被害が発生した場合、まず、救援・救護・物資供給等の応急対策やライフライン・公共施設等の復旧活動が進められることになる。しかし、市街地復興の立場からすると、都市基盤が脆弱な被災地においては、原状への復旧にとどまらず、災害に強い都市づくりに向けた復興の取組を、応急対策・復旧活動と並行して、被災直後から進める必要がある。

震災復興に係わる法定手続きが必要となる場合は、図 4.2.2-1 に示すように非常にタイトであり、自治体（県・市町村）の担当職員は迅速な対応が求められる。そのため、平常時から震災復興への備え、マニュアル等の整備、対応部局の明確化、復興手続きに習熟した職員の養成が必要となる。

さらに、市町村の多くは、平常時での市街地開発事業（土地区画整理事業や市街地再開発事業等）の業務経験のある職員が少ないうえ、救援・救護や復旧業務に多くの職員を割かなければならない。東日本大震災において、宮城県では、震災発生直後に都市計画課が対策班を設置し、震災発生時の報道映像等から被災地域を割り出して作成した復興まちづくり案を被災市町村に提示することで、復興まちづくりの初動体制を支援した実績がある。

このような経験を生かし、県が被災市町村の復興まちづくりを初動期から支援する体制を準備する必要がある。

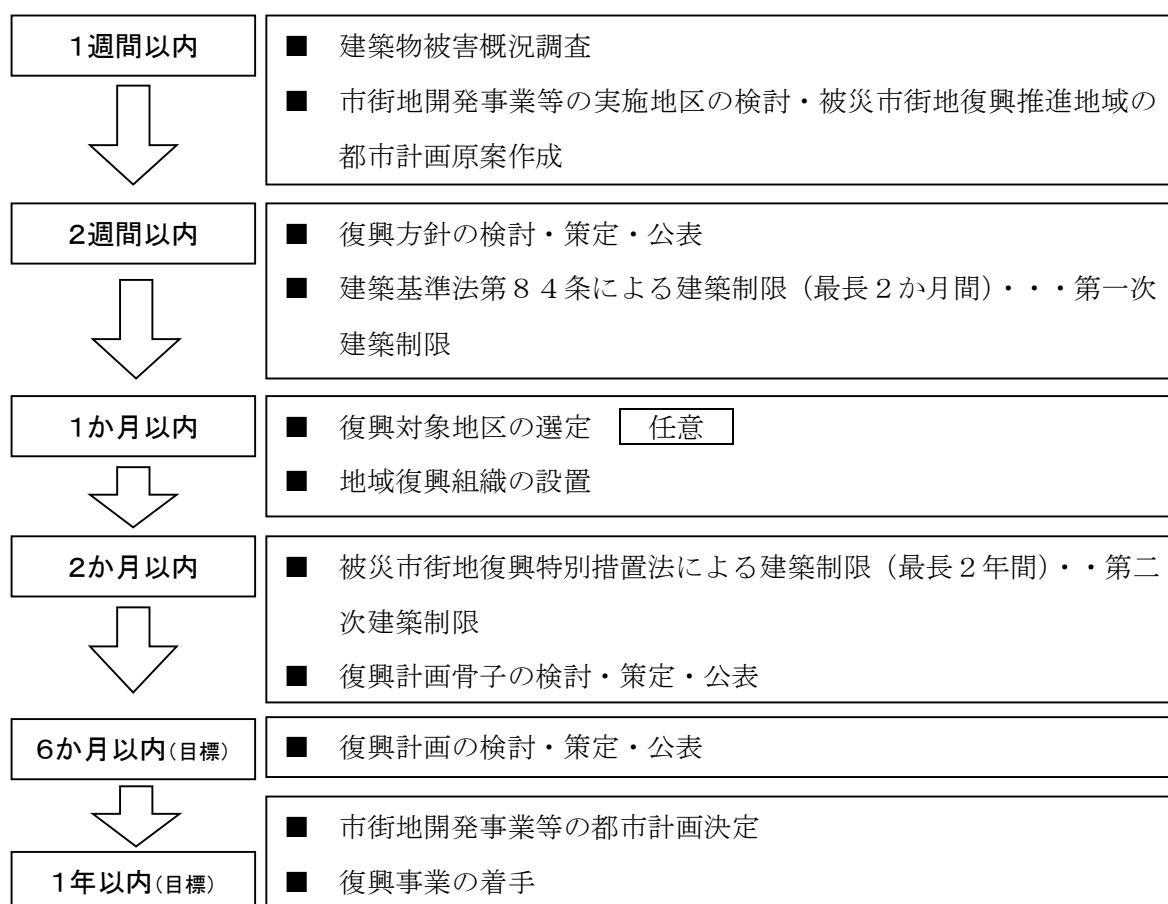


図 4.2.2-1 復興都市づくりのスケジュール

#### 4.2.3 復興における時間的・空間的な食い違い

災害に脆弱な地区や都市が、災害により大きな被害を受けた際、被災を繰り返さない都市構造へと改善し、かつ、安全面以外の様々な面においても従前よりも良い環境の実現に向けて復興させようとするのが都市計画の一般的な立場である。そして、その実現手法として、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの大規模な都市計画事業が推進されることも多い。

一方、被災した住民は、一刻も早く元の生活水準を取り戻したい、きちんとした住宅で暮らしたいと考えるのが一般的である。特に高齢者等の災害弱者が被災した場合は、元の生活水準を取り戻すことや住宅を再建することさえ困難な場合も多い。

そして、「被災を繰り返さない市街地の復興」という思いと「恒久的な住宅再建をできるだけ早く実現したい」という思いは、時間的にも空間的にも、食い違う場合がある。

こうした食い違いを緩和するためには、地域住民と行政が協働して進める「復興まちづくり」が有効と考えられる。また、そうした「復興まちづくり」では、行政と住民の間に介在して調整（コーディネート）を行う専門家も必要不可欠な存在である。

また、東日本大震災では、被害が甚大であったため、被災者が落ち着いて丁寧に生活復興を考えられるようになった頃（発災後1～1年半）には、既に行政により復興計画が策定（発災後半年～1年）されているケースが見受けられたことから、復興を進めるうえでは、時間管理や復興地区の優先度などといった、時間的・空間的マネジメントを考えておく必要がある。

#### 4.2.4 復興事業の特殊性

復興事業の推進に当たっては、土地区画整理事業や市街地再開発事業といった基盤整備事業に加え、平常時にはあまり実施されることのない住宅系事業、また、事業の種類が多くその内容も特殊な基金事業などが重複して実施される。

各種事業を担当する自治体（県・市町村）の職員は、最も効率の良い事業を選定する必要があるが、平常時においてこれらの事業を経験できないことが、復興事業推進の課題となる。そのため、過去の復興事例の研究、マニュアル等の整備、復興事業に精通した職員の養成が必要となる。

なお、復興事業を実施する場合は、地震被害や復興需要のもつ個別性や特殊性に留意する必要がある。地震の規模や被害の態様あるいは地域の社会情勢によって、その復興のあり方は大きく違ってくるからである。したがって、阪神・淡路大震災、新潟

県中越地震など過去の震災の教訓が全てそのまま当てはまるとは限らない。地震の特徴や地域を特性をしっかりと把握したうえで、復興事業を議論する姿勢が欠かせない。

### 4-3 復興状況からみた地区類型

埼玉県において震災復興の問題が顕在化すると考えられる地区の類型を、仮説的に提示する。

地区類型の視点として、A：基盤整備状況、B：既存ビジョンの有無あるいはビジョン作成の容易さ、C：被災強度、D：住民の地域へのこだわり・愛着の4つを設定した。

これら4つの視点に基づくと、埼玉県で震災復興の問題が顕在化すると考えられる地区の類型として、以下の5類型を提示できる。

- ①旧市街地の中心地区（中心市街地）
- ②ミニ戸建て住宅集積地区
- ③木造住宅密集地区
- ④（高齢化が進行している）郊外の良い住宅地
- ⑤中山間部集落地区

	A 基盤整備状況	B ビジョンの作成の容易さ	C 被災強度	D 地域へのこだわり
①旧市街地の中心地区(中心市街地)	×	○	△	◎
②ミニ戸建て住宅集積地区	△	×	△	×
③木造住宅密集地区	×	△	×	○～△
④郊外の良い住宅地(超高齢化)	◎	△	○	○～△
⑤中山間部集落地区	×	△	○	◎

都市基盤が整備されている方が○

容易に作成できる方が○

被災に対する強度が高い方が○

地域へのこだわりが有る方が○

図 4.3-1 地区類型の仮説的提示

## 第5章 平常時における取組

### 5-1 平常時から取り組むべきこと

#### < 今始めなければならない五つの事前の取組 >

佐藤滋\*8（2006年）は、「復興まちづくりに円滑に結びつけるために、今始めなければならない五つの事前の取組み」を提示している。以下にその内容を要約的に引用する。

#### （1）小さな事業

第1は、小さな事業でも進めてみることである。小さな事業の積み重ねにより本格的なまちづくりのイメージが見えてくる。その過程で、多様な関係主体のネットワークから、住民、行政、専門家などの協働の体制のあり方、まちづくり組織のあり方など、様々な方向性が明らかになる。

「小さな事業」の例としては、以下のものが挙げられる。

- ・道路や公共空間の改修、バリアフリー化
- ・コミュニティ道路の計画・デザインと事業実施
- ・まちや住宅の点検、ブロック塀の補強、住宅の耐震改修
- ・共同建替え、協調建替えの事業やその準備
- ・多様な組織が参加する地域イベント

#### （2）まちづくりの担い手の再点検

第2は、小さな事業の実践をとおして、地域まちづくりの担い手を再点検することである。まちづくりの主体を連携させ、情報交換のためのネットワーク組織を整え、その中から協働して事業を行うパートナーシップ体制を整え、地域社会の中で役割分担を明確にし、まちづくりの布陣を整えるのである。

まちづくりに関わる具体的な事業に取り組む行政、多様な住民・市民組織と協働して、事業の体制を構築する。自治会・商店会や、NPO、既存の自治組織、コミュニティ組織のほかにも、コミュニティビジネスなどまちづくりに関わる多数の組織が地域の中に存在する。これらの連携の形をどうとるかは、議論よりも具体的なまちづく

---

\*8 佐藤滋（2006）（「復興まちづくりを論じる」、『造景双書 復興まちづくりの時代』、pp.8-28、2006年）

り事業を進めることにより、明確になってくる。行政と市民の協働の方法は、具体的な事業をとおして役割を果たしてこそ、相互の信頼関係が生まれ、その後の展開につながる。

地域社会の内部で協働の体制を構築し、日常時から非常時に移るときのイメージもできあがっていることが望ましい。

さらに、外部のまちづくり組織とのネットワークの形成なども重要な課題である。

### (3) まちづくりビジョンの共有

第3は、まちづくりビジョンを共有するため、大まかな合意を地域の中に進めていくことが重要である。これも小さくてもよいから事業を共にすることで、目標空間イメージは共有されるであろう。まちづくりの話し合い、勉強会などを活発に進め、地区まちづくりの方向性に関して、大まかなイメージを共有する。このイメージの中には具体的な個別のまちづくりイメージも含まれる。個別のまちづくりを組み立ててビジョンがイメージできるのであり、総論と各論、ビジョンと具体的なイメージのフィードバックを積み重ねながら、徐々にビジョンは明確になっていく。

核となるリーダー層が状況を正確に把握し、身の丈に合ったそして地域にとって最も望ましい将来ビジョンをある枠の中で合意し、地域に広めていくことが大切である。

### (4) 事前復興まちづくりの本格展開

第4は、事前復興まちづくりの本格展開である。イメージの共有とともに本格的な事前復興まちづくりが着手されることが望まれる。延焼遮断機能を持ったコミュニティ道路など沿道の共同建替えとともに着手するなど、様々な事業展開がそれぞれの地区まちづくりで始められれば、たとえ被災し復興まちづくりに移行してもその方向は大きくぶれずにすみ、共有されたイメージの方向に早回りでまちづくりが進行することになる。

### (5) まちづくりのシミュレーションと検証

第5は、まちづくりのシミュレーションと検証である。まちづくりは試行錯誤が難しい。事前にシミュレーションして効果や影響を事前に検証することが重要である。これからのまちづくりは様々な事業が組み立てられて、大きな流れを作り出す編集作業のような過程を踏む。シナリオも可変的である一方、正確に将来の環境を予測するために、確実な技術を駆使して、事前に何が起きるかを検証する必要がある。

## 5-2 大震災に備えた体制づくり

### 5.2.1 行政の体制づくり

#### (1) 平常時の計画への反映

- ・平常時の計画である「まちづくり埼玉プラン」、「都市の震災予防に関する基本的な方針」、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、「市町村都市計画マスタープラン」等に減災・防災に関する内容の充実を図り、行政のまちづくりの方向性を明確にしておく。

#### (2) まちづくり素案の作成

- ・防災都市づくりの方針や市町村都市計画マスタープラン等を踏まえ、市街地整備の優先度が高い地区（都市核・木造密集市街地等）については、整備改善の手法に関する調査・計画を行い、今後のまちづくりの素案を準備しておくことが望ましい。

#### (3) 復興都市づくりの執行体制の明確化

- ・応急・復旧・復興活動において、復興都市づくりの役割を明確にしておく。
- ・特に、応急・復旧活動に多くの労力を割かなければならない市町村に対し、初動期の復興まちづくりを支援・リードすべき県の体制を明確にしておく。

#### (4) 市街地データ等の事前準備

- ・建物被害調査のための住宅地図（持ち運びが可能で調査員が共通で使用できるもの）、復興計画検討のための各種図面（都市計画図、道路現況図、市街地整備現況図等）、関係法令や補助制度に関する図書等を整理しておく（例：都市復興に関する特設コーナー等）。
- ・都市復興に係る情報収集・分析に有効なGISの環境を整備するとともに、被災時に備え、データのバックアップを作成しておく。

#### (5) 防災上課題のある地区の把握

- ・ハザードマップの策定等により、各種災害に対する都市構造上の課題を把握しておく。地震災害に対しては、建物倒壊危険度、延焼危険度、避難危険度について調査しておく。

- (6) 防災都市づくりに関する調査・計画
- ・ 災害危険度判定調査等の結果をもとに、行政の防災都市づくりの方針を定めておく（防災都市づくり計画の策定等）。
- (7) 法制度等に関するノウハウの蓄積
- ・ 土地区画整理事業・市街地再開発事業等の法定事業や各種補助制度に関するノウハウを蓄積しておく。
- (8) 災害に強い都市づくりの推進
- ・ 平常時から、密集市街地の改善など災害に強い都市づくりを推進し、被害の抑制、復興期間の短縮化につなげる。
- (9) 事前復興まちづくり計画の策定等の推進
- ・ 国は、令和5年7月に復興事前準備の取組みのうち、特に、復興まちづくりの目標や実施方針を検討し、事前復興まちづくり計画を策定することに焦点をあてた「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」を策定している。  
([https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tobou\\_fr\\_000066.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000066.html))
  - ・ 本手引きの発災後の取組編では、事前復興まちづくり計画の記載内容である体制や手順に関する部分が記載されている。体制や手順等についてまとめたマニュアルは、各自治体に共通する部分が多く、計画の策定にあたって本手引きも活用可能である。

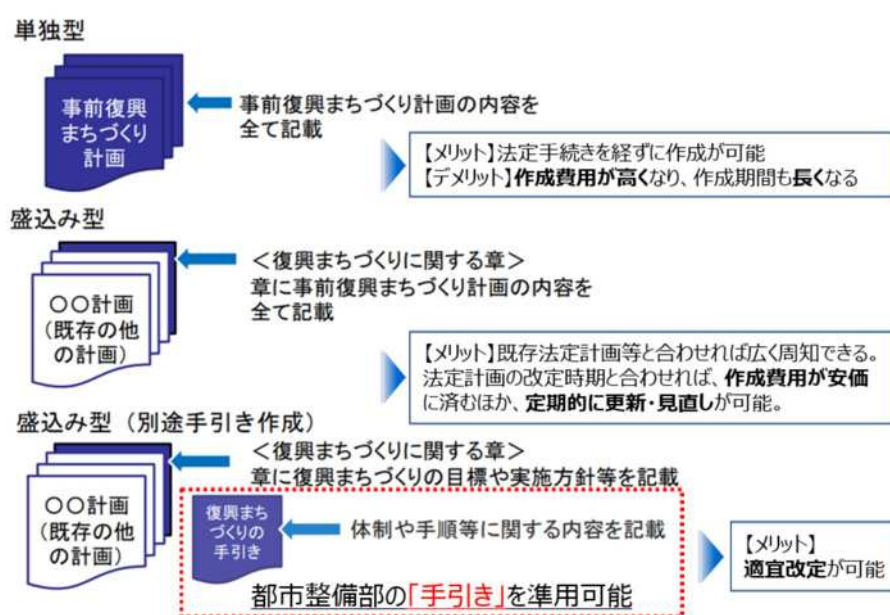


図 5.2.1-1 事前復興まちづくり計画 とりまとめの方法のタイプ

- ・石川県内の市町村では、能登半島地震の発生前に事前復興まちづくり計画が策定されていなかった。このため、被災市町においては、発災後に策定された石川県創造的復興プランを受けて、復興まちづくり計画を早期に策定するため、被災地域住民のニーズ把握のための意向調査等を行うこととなったが、復旧事業に取り組みながらの対応となっている。このように、復興事前準備や事前防災の取組が十分に行われていなかったことが課題となった。
- ・このことから、発災後の復興まちづくりだけではなく、平時から災害が発生した際のことを想定し、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、過去の災害からの復興まちづくりにおける課題・教訓等を踏まえて、復興事前準備、事前復興まちづくり計画の策定や事前防災まちづくりを推進する必要がある。（「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について(報告書)」（令和6年11月 中央防災会議防災対策実行会議） p.129）

## 5.2.2 住民の体制づくり

### (1) 住民主体のまちづくり活動の推進

- ・自治会等の活性化やまちづくり組織の設立・運営等により、地域コミュニティの形成を図りながら、住民主体のまちづくり活動を推進する。

### (2) まちづくり知識の蓄積

- ・まちづくり勉強会の開催等により（行政に支援策がある場合は、それも活用しながら）、まちづくりの必要性・知識の蓄積を図る。

## 5.2.3 公民協働の体制づくり（行政と住民等の共通認識・パートナーシップの形成）

### (1) 住民の体制づくりの支援

- ・住民主体のまちづくり活動を促進するため、まちづくり組織の設立・運営に関する助成制度やワークショップ支援・コーディネーター派遣制度等を整備しておくことが望ましい。
- ・まちづくり知識の普及啓発やまちづくりの地域リーダー育成のための講演や出前講座等を設けることが望ましい。

### (2) 市町村都市計画マスタープラン等の住民周知

- ・市町村都市計画マスタープラン等を住民に周知し、行政と住民間の共通認識を

形成することが重要である。

(3) ハザードマップ等の公表

- ・ハザードマップ等の公表により、住民の危機意識・防災意識の向上を図り、防災や復興に関する公民協働の体制を築いていくことが重要である。

(4) まちづくりに対する住民参加の機会拡充

- ・都市計画法の改正や景観法の施行により、まちづくりにおける住民参加の機会が拡充されてきており、今後、こうした制度を有効に活用した公民協働のまちづくりを推進することが望ましい。

(5) 民間等との連携体制の充実

- ・行政OB、まちづくりNPO、その他団体との連携体制を整備し、被災時における行政のマンパワーを補完することが重要である。

### 5-3 具体的な取組

被災後の復興都市づくりは、平常時の防災都市づくりと目標・方向性を同じくするものであり、より迅速で円滑な都市の復興を実現するためには、平常時から、まちづくりを進めるための環境づくり・体制づくりに努めることが重要である。

そこで、3つの具体的な取組を以下に示す。取組の詳細については、次編の「第2編 具体的な取組」において掲載する。

#### ○ 復興まちづくりイメージトレーニング

震災復興の状況を想定するイメージトレーニングをワークショップ形式により実施する取組。トレーニングの結果を蓄積して、それを「復興シナリオ」として整理し、現行の体制・制度では対応できない課題を明らかにし、被災以前に来たる復興状況に対応できるような仕組みを準備することを目標としている。

また、地域住民と行政あるいは住民間の意見の調整を担う「復興まちづくりコーディネーター」の確保・育成にも努めていく。

#### ○ 建築制限区域の要件等の整理

大規模震災により被災した場合、市街地復興事業のための建築制限等を短期間で行う必要があるため、建築制限等を行う場合の対象となる区域の法制度要件などを整理しており、市町村の被災後の迅速な業務の実施を目的としている。

#### ○ 市街地復興初動期業務図上訓練

発災後に行う手続きを市町村と県が連携して円滑に実施できるよう、平常時に図上訓練を行う取組。

市街地の被害状況の調査・把握、県と市町村の情報共有、都市計画手続き図書の作成など、特に発災後、迅速な実施が求められる業務や、平常時と異なる方法で実施する業務を対象とする。

## 5-4 新たな取組の検討

### 5.4.1 人的相互応援

東日本大震災で被災した宮城県や県内市町村では、被災前から公共事業の減少による技術職員の削減、職員自身の被災、そしてまちづくりに関する事業自体の経験不足など、職員数も経験も相当に不足している。そのため、総務省や全国知事会等を通じた人的支援だけでなく、従前の友好関係を生かした継続的な職員の派遣などにより、職員やノウハウの不足を補っているのが実態である。

特に、復興まちづくりを進める上では、まちづくりの経験のある派遣職員を中心に取り組んでいる事例が多い。よって、平常時から市町村同士で友好協定（姉妹都市協定）や災害協力協定などを締結し、交流を深めておくことが望ましい。

埼玉県においては、『埼玉県地域防災計画 第5編 広域応援編』で「九都県市災害時相互応援に関する協定」、「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定書」、「1都9県における震災時等の相互応援に関する協定」、「群馬県、埼玉県、新潟県の災害時相互応援及び防災協力に関する協定」を関係都道府県・政令市と締結している。

そして、復旧・復興対策として、首都圏広域災害を想定し、主な応援業務として、復興計画の策定やインフラ施設の復旧・復興、まちづくりの復旧・復興、恒久住宅への移行支援について、応援職員の派遣を行うこととしている。

県と県内市町村との取組では応急対策及び復旧対策を応援するものとして、『埼玉県地域防災計画 第2編 震災対策編』において、「埼玉県・市町村人的相互応援」のスキームを定めているが、復興事業の実施において県は技術的、財政的支援を実施する旨の記載がされているのみである。

一方、大規模災害発生時におけるマンパワー不足に対し、被災地外から被災地への行政職員の派遣による支援が積極的に行われているが、被災初動期に現地職員との調整がうまくいかなかったり、支援の長期化により支援している職員がメンタル的な問題を抱えたりするなど、多くの課題を抱えている。

被災地に支援に来ていただく他の自治体職員が円滑に支援活動を開始し、また、長期にわたり力を発揮してもらうためにも、自治体が事前に支援を受け入れる体制（受援体制）を検討しておく必要がある。

## 5.4.2 自助・共助による減災まちづくり～さいたま減災プロジェクト～

平成26年4月2日に、減災プロジェクトを実施している株式会社ウェザーニューズと協定を締結し、運用を開始した。

株式会社ウェザーニューズが運用するウェブサイトにて、県民が身近な災害情報を投稿すると、投稿情報と合わせて送信される位置情報をもとに地図上にアイコンが表示され、このアイコンをクリックすると投稿された情報を誰でも閲覧することができる。

さらに、「自治体からのお知らせ」として、埼玉県から都市災害に関する一般的な注意喚起を行うことができる。

これにより、県民の自助・共助による防災まちづくりの推進が期待される。

ただし、県民が効果的に活用できるよう定期的な情報の更新を行うことが重要である。



図 5.4.2-1 さいたま減災プロジェクトイメージ図

## 5-5 震災復興関連計画の見直し

P D C Aサイクルのマネジメント手法を用い、社会情勢の変化やイメージトレーニングによって抽出された課題に対する対応策を、震災復興に関連する計画に盛り込み、見直していくことが重要である。

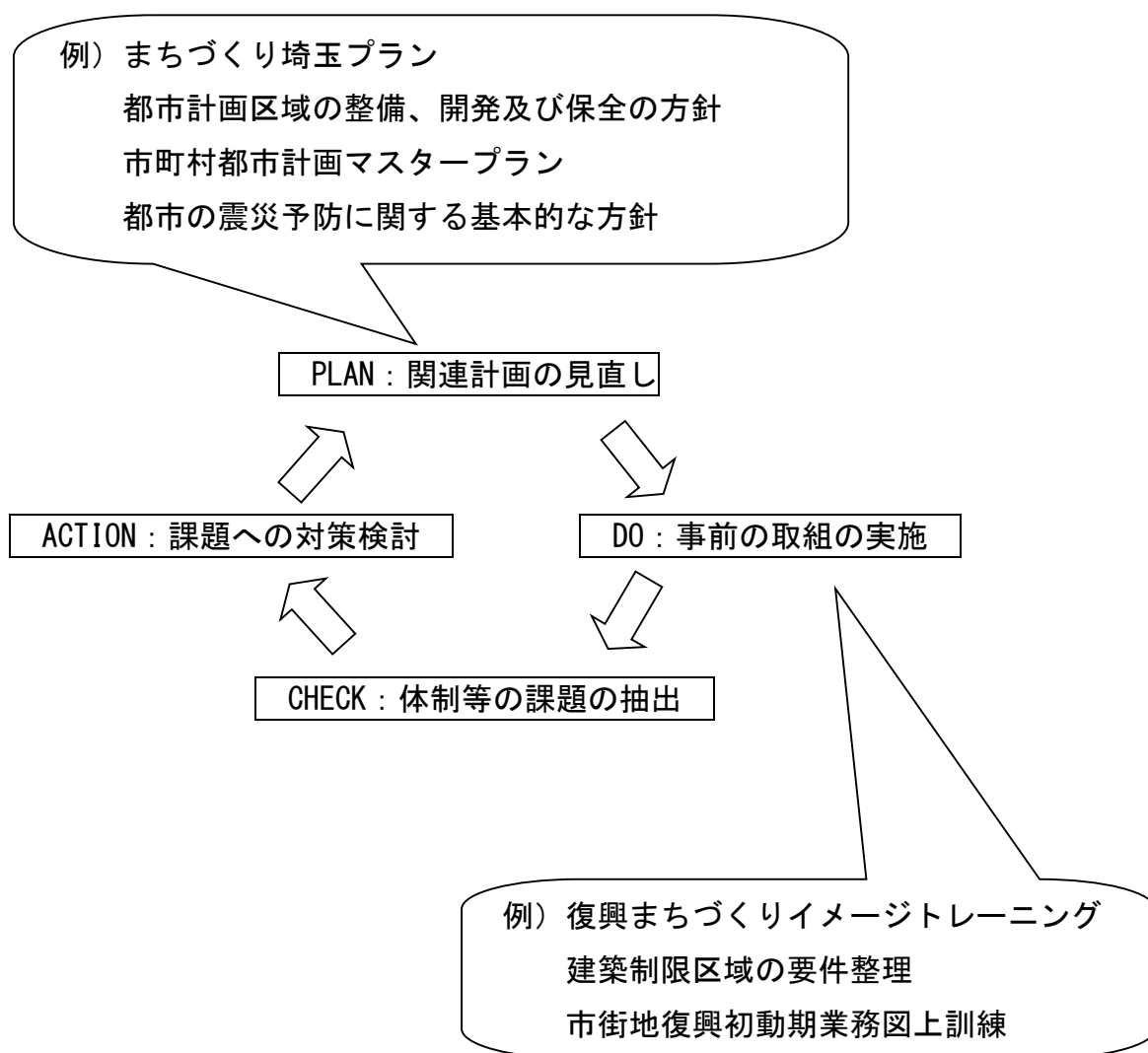


図 5.5-1 PDCA サイクルによる計画の見直しイメージ

## 第2編 具体的な取組

### 第1章 復興まちづくりイメージトレーニング

資料編 p. 1 ~ p. 21 参照

#### 1-1 これまでの取組（県土事前復興プログラムの提案）

##### 1.1.1 埼玉県方式の復興準備対策

復興に向けた事前の備え（事前復興）には、2つの意味合いがある。一つは、減災・防災まちづくりであり、もう一つは復興準備である。

近年、東京都をはじめ、一部の先進自治体で震災に対する「復興準備」の取組が進められており、防災対策の一つの柱として認識されつつある。

復興準備の取組の目的は、「復興時における問題をできる限り緩和し、円滑な復興、被災者の速やかな生活再建を実現すること」である。そのためには、復興状況を事前に把握した上で、復興で生じる問題を事前に緩和する手段を検討、準備しておく必要がある。地域防災計画の検討の前提条件として地震被害想定が位置付けられているのと同様、復興準備を検討する際に復興状況の想定が位置付けられる必要がある。

過去の被災事例は、生の状況として復興状況が現れており、そこから学ぶことは多い。しかしながら、そこで顕在化した復興状況は、被災地の地域特性に対応したものであり、かつ、その時代の経済、社会状況に対応したものである。さらに、特定の意思決定のもとで現れた状況である。当然のことながら、異なる意思決定下で潜在的に起こり得た復興状況は現れない。埼玉県の特性を踏まえると、過去の事例では顕在化しなかった、あるいは、過去の被災地では顕在化し得ない状況が現れる可能性が高いと考えられる。

そこで、埼玉県独自の取組として、震災復興の状況を想定するイメージトレーニング（以下、「復興まちづくりイメージトレーニング」）の手法を開発した。今後、復興まちづくりイメージトレーニングを埼玉県の各市町村に普及・定着させ、トレーニングの結果を蓄積し、それを「復興シナリオ」として整理して、現行の体制・制度では対応できない課題を明らかにし、被災以前に、来たる復興状況に対応できるような仕組みを準備することを目標としている。

また、復興まちづくりイメージトレーニングの開発に併せて、震災復興を円滑に進めるために、地域住民と行政あるいは住民間の意見の調整を担う「復興まちづくりコーディネーター」を確保・育成する制度を創設した。復興まちづくりコーディネータ

一は、平常時においては、復興まちづくりイメージトレーニングを通じて訓練を積むと同時に、復興シナリオのレベルアップに貢献することも期待される。

復興まちづくりイメージトレーニング（＝訓練の実施）、復興シナリオ（＝知識、ノウハウの蓄積）、復興まちづくりコーディネーター（＝人材の確保・育成）、これらが相互に連携することによって、より効果的な復興準備の実現に向けて、絶えずスパイラルアップ的に進化させていくことを狙いとしている。

こうした一連の埼玉県独自の復興準備の取組を「県土事前復興プログラム」と総称し、以下にその具体的な内容を提示する。

\*「県土事前復興プログラム」では「復興まちづくり」という言葉を、基盤整備を含む市街地整備という狭義の意味では用いない。被災者の個人レベルでの生活再建や産業復興といった全ての復興に向けた地区レベルの行動を意味する用語として定義する。一方、基盤整備を含む市街地整備や住宅再建といった都市計画及び住宅政策の範疇に入る市街地の物理的空間の改善を「市街地復興」という用語で表すものとする。

\*「県土事前復興プログラム」

平成19年度及び平成20年度に実施した東京大学と埼玉県の共同研究「大震災を想定した県土復興プラン」の成果をもとに作成したものである。それぞれ当時の研究組織と担当者は、以下のとおりである。

・東京大学大学院工学系研究科 都市工学専攻

加藤孝明（助教、研究代表者）

中村仁（特任助教）、廣井悠（助教）、佐藤慶一（社会科学研究所 助教）

・埼玉県県土整備部 県土づくり企画室

なお、「県土事前復興プログラム」の内容は、「埼玉県震災都市復興の手引き」に引き継がれている。

### 1.1.2 県土事前復興プログラムのコンセプト

県土事前復興プログラムでは、「訓練の実施」、「知識・ノウハウの蓄積」、「人材の確保・育成」で構成される図 1.1.2-1 のサイクルを繰り返すことによってスパイラルアップを図り、震災復興に平常時から備えることを基本的な取組としている。

「訓練の実施」としては、県・市町村職員を対象とした「復興まちづくりイメージトレーニング」を実施・定着させていく。また、震災復興に関する「研修会」なども適宜実施する。

「知識・ノウハウの蓄積」としては、「復興まちづくりイメージトレーニング」で得られた復興状況の想定と課題を「復興シナリオ」として整理・蓄積していく。また、個々の課題に対応する具体的な施策を「復興マニュアル」として整理・蓄積していく。

「人材の確保・育成」としては、「復興まちづくりコーディネーター」を担う人材を確保するための制度をつくり、また、「復興まちづくりイメージトレーニング」などを通じて人材の育成を継続的に実施していく。

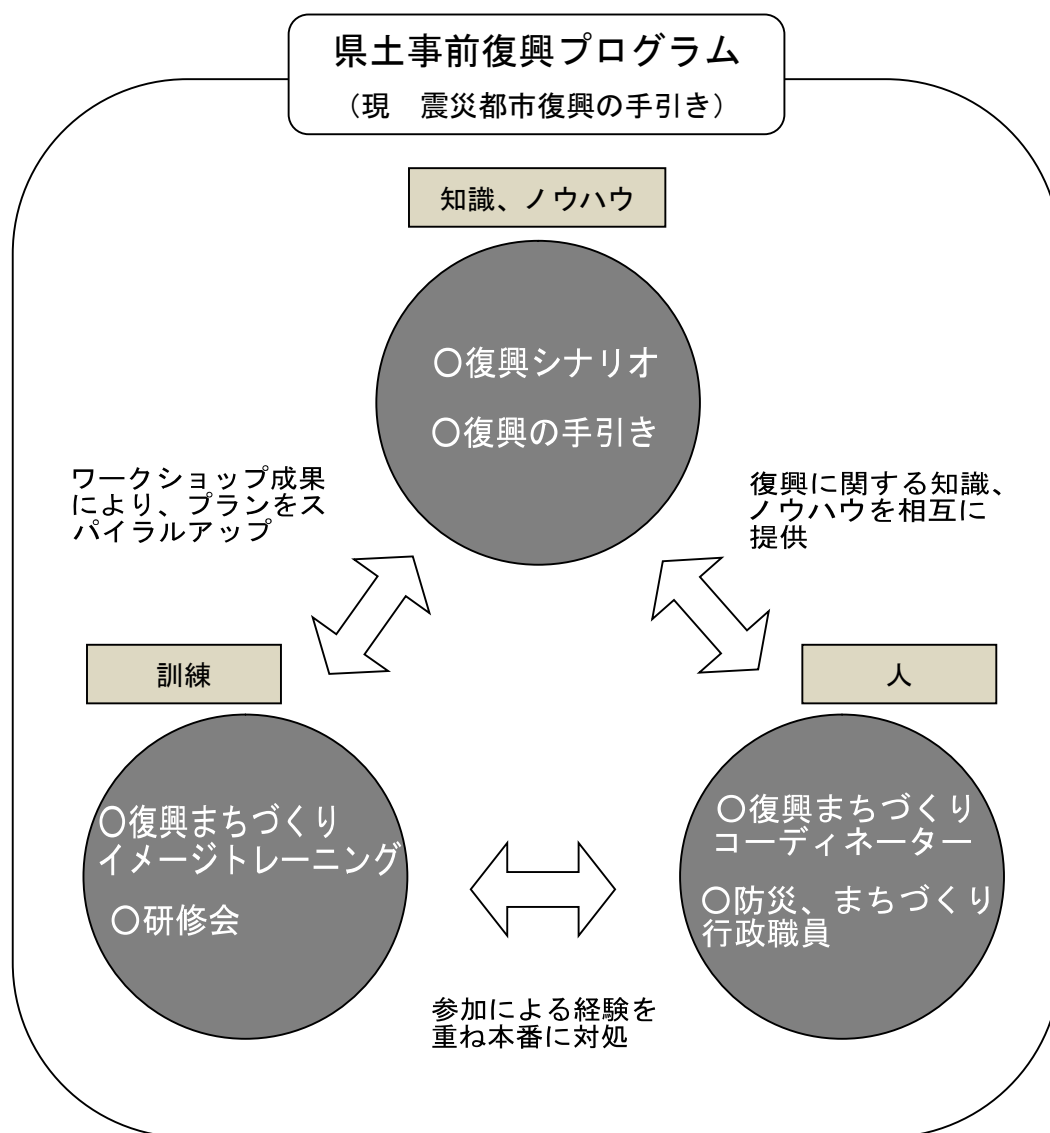


図 1.1.2-1

## 1-2 復興まちづくりイメージトレーニング

### 1.2.1 復興まちづくりイメージトレーニングの意義

震災復興では、一刻も早く元の生活水準に戻りたいという個人の「生活再建」の視点と、脆弱な市街地の再生を防止し、良好な市街地として復興させるべきという「市街地復興」の視点が、時間的にも空間的にも食い違う場合があり、特に阪神・淡路大震災では先鋭化した。

復興状況は、個人の「生活再建」とまちを鳥瞰的に捉えた「市街地復興」が重ね合わさることで表出されるまちの状況像であると考えれば、復興状況は、生活再建のシナリオと市街地復興のシナリオで記述することができる。

生活再建及び市街地復興は相互に関連しており、ある市街地復興シナリオに対して生活再建の選択肢は限定される一方、個々人の生活再建シナリオにより、市街地復興のあり方は変わり得る。したがって、記述される復興状況は、生活再建と市街地復興の考えられる選択肢の組み合わせによって構成されることになり、複数の復興状況のシナリオが生じることになる。さらに、こうした復興状況を空間的に並立させることで、都市レベルの復興状況が記述されることが期待される。

復興状況は、社会・経済の状況と既存の制度のもとで、人間の意思決定の積み上げによって形成されるものである。したがって、復興状況を想定する手法として、ワークショップ方式により、ヒトの推論力を積極的に引き出す「イメージトレーニング」が有効であると考えられる。

なお、ここでいうヒトは、生活再建を考え得る生活感覚を持ち合わせており、かつ、市街地復興に関しても必要最低限の知識・経験を有することが必要条件である。この条件を満たすヒトとして、行政職員は適任である。

また、ここで求める復興状況の想定方法とは、復興状況の想定過程を通して、復興における地域の課題を理解し得るもの、かつ、(特定の復興状況を導出するものではなく)潜在的に起こり得る復興状況を網羅し得る手法である。

こうした復興状況を想定する手法を「復興まちづくりイメージトレーニング」と呼ぶことにする。今後、復興まちづくりイメージトレーニングを埼玉県の各市町村に普及・定着させ、トレーニングの結果を蓄積し、それを「復興シナリオ」として整理して、現行の体制・制度では対応できない課題を明らかにし、被災以前に、来たる復興状況に対応できるような仕組みを準備することを目標としている。

なお、行政職員参加によるワークショップ方式という点では、東京都の都市復興図上訓練があるが、都市復興マニュアルにある手順を確認する、手順における意思決定

上の課題を確認することに主眼が置かれており、復興状況そのものを想定するものではないという点が、復興まちづくりイメージトレーニングと異なる。

### 1.2.2 復興まちづくりイメージトレーニングの進め方

復興まちづくりイメージトレーニングは、以下の流れで進める方法が効果的である。

- 1) 生活再建シナリオの検討
- 2) 市街地復興シナリオの検討
- 3) 生活再建の視点から市街地復興シナリオの検証

特定の地区を対象に地震被害想定を提示したうえで、まず始めに、なぜこのような被災が生じてしまったのか、その原因を捉え、二度と同じ被災を繰り返さないまちをつくるという理念を共有する。

- 1) 生活再建シナリオの検討では、ワークショップ参加者それぞれが、被災地区内に居住する（あらかじめ設定された）被災世帯の世帯主になりきって、個人の立場から生活再建シナリオを作成し、それをメンバー間で発表して、様々なシナリオを共有するとともに、必要な支援策について議論する。
- 2) 市街地復興シナリオの検討では、ワークショップ参加者それぞれが、プランナーの立場から被災地区の復興方針（ビジョン）を立てて、目標とする市街地像に至る復興プロセスを作成し、必要となる事業手法・対策について検討する。
- 3) 生活再建シナリオと市街地復興シナリオの整合性を議論して、市街地復興シナリオを1つ（場合によっては2つ以上も可）のシナリオに収斂させていく。さらに、関連する生活再建シナリオとのバランスを考慮したうえで、市街地復興シナリオを実現するための課題について議論する。

被災の原因を捉え、二度と同じ被災を繰り返さないという理念を共有

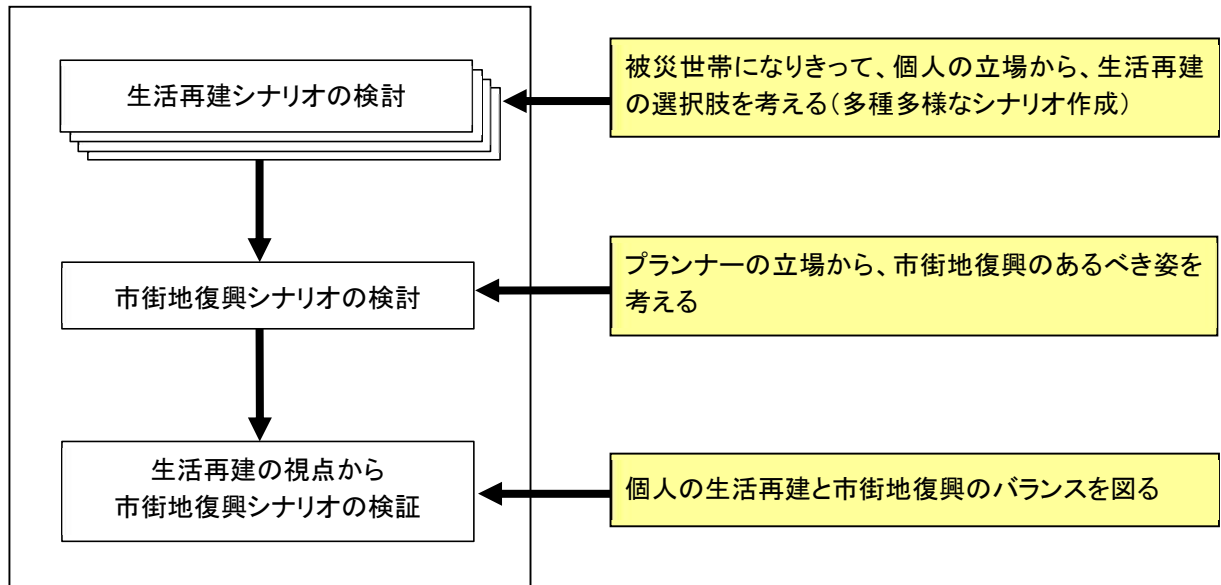


図 1. 2. 2-1 復興まちづくりイメージトレーニングの進め方

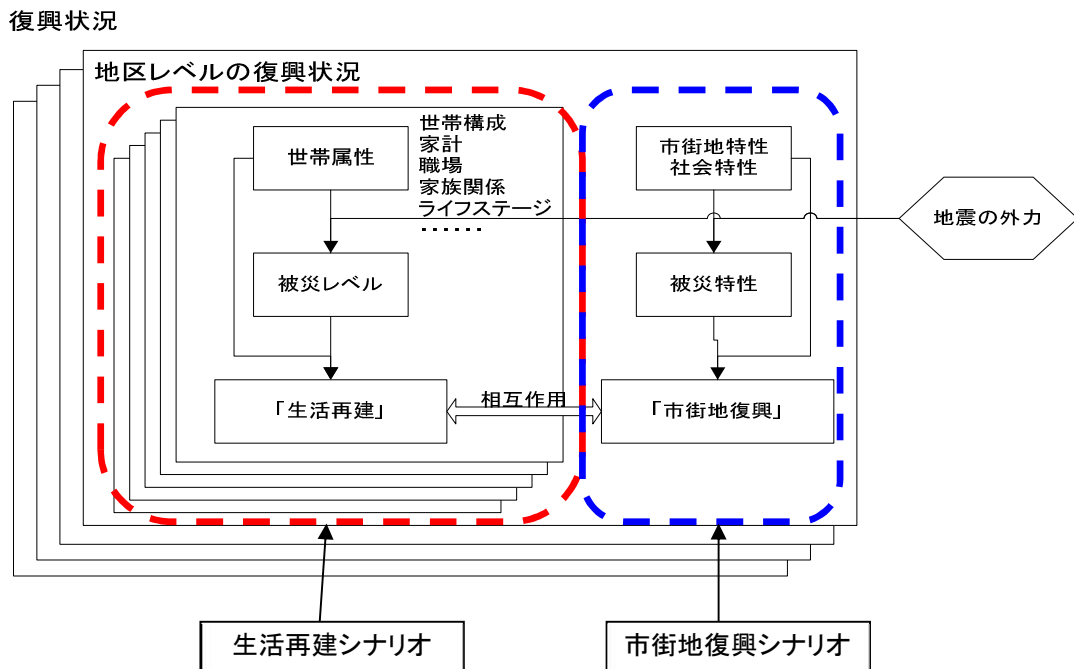


図 1. 2. 2-2 生活再建シナリオと市街地復興シナリオ

### 1.2.3 復興まちづくりイメージトレーニングの手引き

(平成29年5月 国土交通省作成)

大規模な災害が発生した際、復旧・復興には多くの費用と労力等が必要とされるため、早期に復旧・復興を図るには、手順や体制等の事前準備をすることが重要である。事前準備を進めるうえで、住民の生活再建と被災市街地の抱えている状況の両方を考えつつ、復興まちづくり計画を策定する「復興まちづくりイメージトレーニング」が有効となるため、トレーニングの進め方などを明らかにした手引きを平成29年5月に策定した。

URL: [http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tobou\\_fr\\_000032.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000032.html) (国土交通省ホームページ)

## 1-3 復興まちづくりイメージトレーニングの具体的な進め方

復興まちづくりイメージトレーニングのためのワークショップ（以下、WSとも表記する。）の事前準備、具体的な進め方、成果のまとめ方を以下に示す。

### 1.3.1 事前準備

復興まちづくりイメージトレーニングの準備は、図 1.3.1-1 に示す流れで行う。

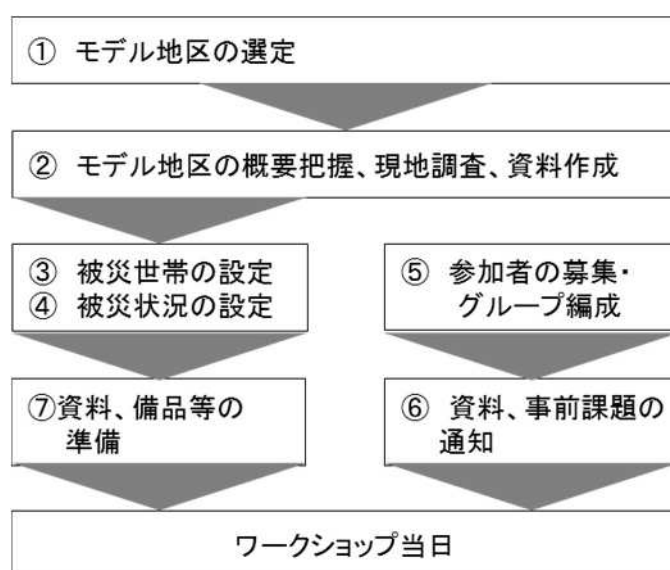


図 1.3.1-1 復興まちづくりイメージトレーニングの事前準備

#### ①モデル地区の選定

復興まちづくりイメージトレーニングのモデル地区として、防災上の課題があるところを選定することが望ましい。開催市町村と協議のうえ決定する。

モデル地区の面積はあまり広すぎないほうがよく、おおむね 20ha を目安とし、主要な道路や河川、鉄道等を地区界とする。

なお、ワークショップの会場は開催市町村と協議して定めるが、モデル地区に近い会場とすることが望ましい。

#### ②モデル地区の概要把握、現地調査、資料作成

ワークショップにおいては、参加者による現地調査を行うことができないため、当日のオリエンテーションにおいて地区の概要を説明するとともに、必要な資料等を把握して参加者が地区の状況をイメージしやすくする必要がある。

そのため、事務局（県、開催市町村、芝浦工業大学等）により現地調査を実施し、

地区の特徴や防災上の課題等を把握するとともに、それらを写真等に記録して資料の作成に活用する。

地区の概要を説明する資料として、下記の内容を網羅するとよい。

- ・ 地区の人口、世帯、経済活動等の動向
  - ・ 都市計画の状況（用途地域、都市計画道路等の都市施設）
  - ・ 道路の整備状況（都市計画道路の整備状況、その他道路の幅員、種別等）
  - ・ 土地利用や建物の状況（できれば建物建設年次、構造、用途等）
  - ・ 現地調査の記録、写真
  - ・ 航空写真
  - ・ 市町村総合振興計画や都市計画マスタープラン等におけるモデル地区周辺の計画・整備の方向性
  - ・ モデル地区内・周辺で進行中（または進行予定）の主要な事業、プロジェクトの状況（例：土地区画整理事業や市街地再開発事業の概要・進捗状況等）
  - ・ 開催市町村や観光協会が発行している観光マップ等
- （資料は、モデル地区の特徴や情報の収集の可否等により適宜作成・用意する。）

### ③被災世帯の設定

「生活再建シナリオ」で利用する被災世帯の設定を行う。

被災世帯の設定に当たっては、参加者が被災世帯の立場に立って検討できるよう、具体的に設定することが望ましい。また、モデル地区の特性に合わせる必要があるため、不動産価格等も実勢等を確認しておく。

また、被災世帯は「生活再建パターンが複数考えられそうであるが、課題がありそうな世帯」を想定することが必要である。容易に生活再建ができそうな世帯や、逆に生活再建に当たり福祉施策等による積極的支援が必要となる世帯については除外する。

1回のワークショップにつき6世帯程度設定し、各グループでは3世帯程度のシナリオを検討する。

表 1.3.1-1 被災世帯の設定例

	Hさん
居住地	・ 駅前通り北側沿道
世帯構成	・ 夫(80歳)、妻(77歳)の2人暮らし
家計状況	・ すでに自営業を廃業し、自転車置き場を経営 ・ 自転車置き場の収入と年金生活。年収200万円 ・ 借入金なし、預貯金1,000万円
建物被害	・ 併用住宅、築45年、全壊 ・ 地震保険加入していない
敷地	・ 35坪、持ち地 ・ 土地評価額2,100万円（坪単価:60万円） ・ 都市計画道路にかかる
子世帯	・ 長男(53歳)夫婦:上尾市郊外の戸建て住まい(一部損壊)、会社員 ・ 長女(50歳)夫婦:東京都世田谷区のマンション暮らし(被災なし)
居住歴等	・ (夫)居住歴80年 ・ (夫)元・商店会会長

#### ④被災状況の設定

「市街地復興シナリオ」で利用する被災状況の設定を行う。

被災状況の設定については、建物の構造、建築年次等を踏まえ、図 1.3.1-2 のように、建物の全壊・半壊を設定するほか、火災の発生の有無や程度を加えた 2 パターンを作成し、ワークショップでは各グループにいずれかの被災想定を与えて検討してもらう。

さらに、宅地擁壁等の崩壊や液状化など、地盤の変異等の被害を適宜加えることが望ましい。

なお、建物の構造や建築年次の情報が得られない場合は、航空写真等を用いて適宜判断し、全壊・半壊の設定を行っている。その際は、図 1.3.1-3 阪神・淡路大震災被災地（東灘区）における罹災証明に基づく被害率を参考とする。

被害の規模感を分かりやすくするため、それぞれの棟数を明示するのもよい。地震被害想定図は、あくまで復興状況の想定に用いるためのものであり、地震被害想定そのものを目的としたものではないからである。ただし、自治体職員だけでなく、地域住民等を交えてワークショップを実施する場合は、誤解を招かないよう地震被害想定図の提示の仕方には注意を払う必要がある。

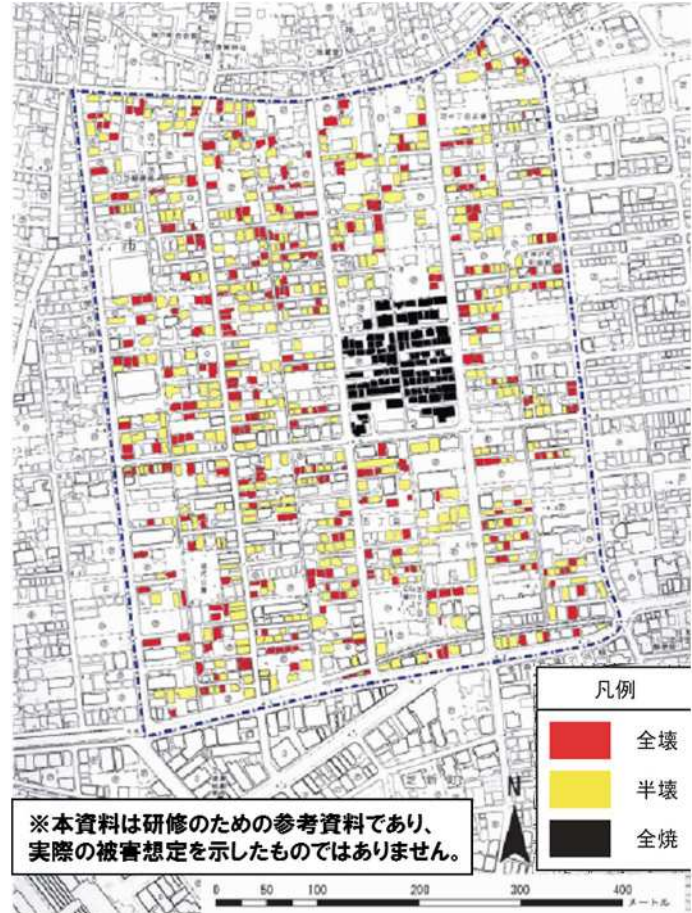


図 1.3.1-2 被災状況図

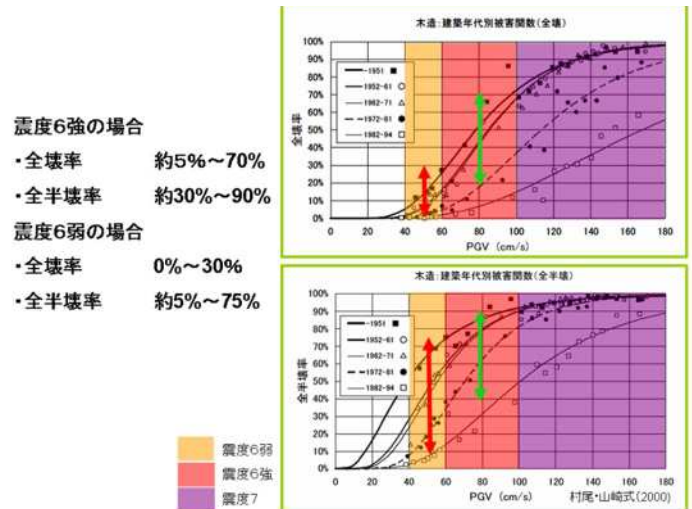


図 1.3.1-3 阪神・淡路大震災被災地（東灘区）における罹災証明に基づく被害率  
(参考：村尾・山崎 (2001) をもとに加藤孝明加筆)

## ⑤参加者の募集とグループ設定

資料や被災世帯設定、被災状況の設定と並行して、参加者の募集やグループの設定を行う。

参加者の募集の対象は下記のとおりである。

- ・ 開催市町村職員（開催市都市計画主管課から募集）
- ・ 県職員、県内市町村職員（都市計画主管課を通じて募集）
- ・ 埼玉県復興まちづくりコーディネーター
- ・ 埼玉県復興まちづくりサポーター

また、状況に応じて企業や学生などの参加も検討する。

グループは1班6～8名として6～8班程度設定しているが、各班の発表・意見交換の時間を確保することから、グループ数は6班とすることが望ましい。

また、各グループにはファシリテーター役として復興まちづくりコーディネーターもしくは復興まちづくりイメージトレーニング経験者を配置して円滑な進行に配慮するとともに、多様な部署の参加者を配置することが望ましい。

## ⑥資料、事前課題の通知

参加者に、事前に資料や事前課題を通知する。事前課題では、参加者に各班で検討する被災世帯を1世帯ずつ割り振り、「生活再建シナリオ」を検討してもらう。

※ 「生活再建シナリオ」で検討する具体的な内容は「1.3.2 ②【WS1】生活再建シナリオの検討」を参照

## ⑦資料、備品等の準備

- ・ 配布用資料
- ・ 作業用資料（A1版の生活再建シナリオ・カード（各班2枚）、被災想定図（各班1枚）、白図（各班1枚））
- ・ 付箋、マジック（プロッキー）、メンディングテープ、ホワイトボード用磁石
- ・ PC、プロジェクター
- ・ ホワイトボード（A1版作業用資料を張り付けるほか、各班をある程度区切ることでワークショップを円滑に進められるよう配慮する。）

※ ホワイトボード等が不足する場合は、パーテーションなどで代用しても可

### 1.3.2 ワークショップの具体的な進め方

ワークショップは、図 1.3.2-1 に示すように、おおむね一日で実施している。



図 1.3.2-1 ワークショップの流れ

#### ① オリエンテーション

冒頭に行うオリエンテーションは、復興まちづくりイメージトレーニングに関する講義や、モデル地区の概要説明が主である。

講義は、復興まちづくりイメージトレーニングの進行や準備に御協力をいただいている、芝浦工業大学システム理工学部中村仁教授から、復興の論点や復興イメージトレーニングの意義、進め方などについて講演をしていただく。

モデル地区の概要説明は、事務局からモデル地区の人口や世帯の動向、地区の特徴や被災状況について説明する。

#### ② 【WS1】生活再建シナリオの検討

生活再建シナリオの検討では、3世帯程度の被災世帯の生活再建シナリオを検討する。生活再建シナリオは、被災初期（避難所生活等）は省略し、仮設住宅等の入居もしくは親族等との同居等の段階以降の、本格復興期のプロセスを中心に具体的に検討する。

図 1.3.2-2 生活再建シナリオの例とワークショップのイメージ

世帯名	F 1
生活再建シナリオ (住宅再建に至るプロセスを具体的に記述)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ひとまず夫の妹世帯(東京のマンション)で、同居する。</li> <li>・ 被害を受けた建物を取り壊して、新しい住宅を建てる計画を立てる。新居は木造3階建て</li> <li>・ 住宅ローンを新しく組むこととする。</li> <li>・ 新居ができ次第この地に戻ってくる。</li> <li>・ 妻は夫の妹世帯と同居している間は、パートをして少しでも再建の足しにする。長女の面倒は夫婦に見てもらう。</li> </ul>
理由 (そのシナリオを想定した理由を記述)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ すでに住宅ローンはあるが、自分の身内に迷惑をかけるわけにはいかないので、さらにローンを組まざるを得ない。</li> <li>・ せっかくこの地を選んで家を買ったので、この地を離れたくない。</li> <li>・ 3階建てを考える理由は、夫の両親をゆくゆくは引きとることを考えているため。</li> </ul>
条件 (そのシナリオが成立するための条件を記述)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住宅債務償還特別対策を活用</li> <li>・ 被災者生活再建支援制度の活用(300万)</li> <li>・ 学童保育の充実</li> </ul>



1) 生活再建シナリオ・カードの作成(事前課題)

事前課題)

事前課題として、参加者は、自分が担当する「世帯」の世帯主の立場になり、①生活再建のシナリオ(住宅再建に至るプロセス)、②そのシナリオを想定した理由、③そのシナリオが成立するための条件をカードに記述する。なお、ワークショップ当日も、シナリオ・カードの再整理の時間を取ってもよい。

2) 生活再建シナリオ・カードの発表

参加者それぞれが、グループ内でシナリオ・カードを発表し、多様なシナリオを全員で共有する。その際、ホワイトボード等に貼りつけたA1版の生活再建シナリオ・カードに付箋紙等を使って整理する。

3) 生活再建シナリオの整理、考慮すべき点、支援策の整理

2)で発表・整理した各メンバーの生活再建シナリオを検討し、「本格復興期の状況」、生活再建において「考慮すべき点」(=条件)、必要な「支援策」をリストアップする。

### ③ 【WS2】市街地復興シナリオの検討

市街地復興シナリオの作成と整理は、グループ作業として行う。

#### 1) 被災イメージの共有

具体的な復興シナリオを検討する前に、モデル地区の被災状況のイメージを確認する。A1版の被災想定図や白図などを活用し、建物や地盤等の状況を確認・共有し、被災や復興まちづくりの規模感を共有することを目的とする。

あわせて、地区の課題等についても確認する。

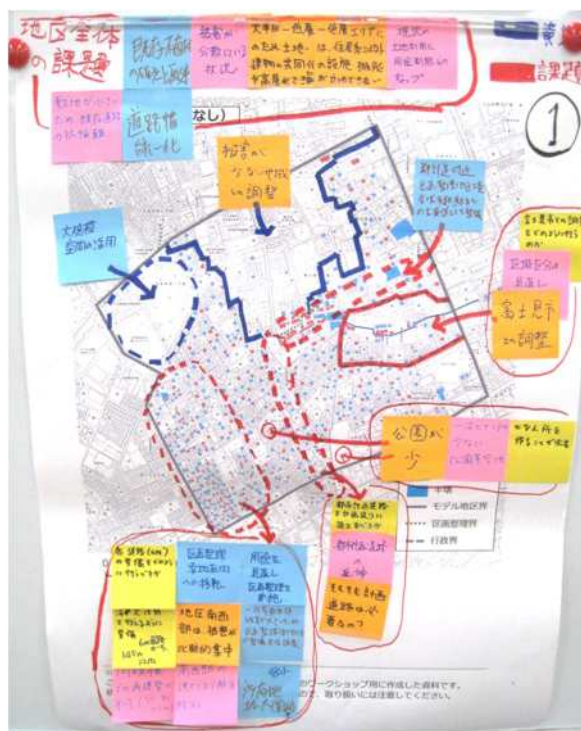


図 1.3.2-3 被災イメージの共有 (例)

#### 2) 市街地復興シナリオ・カードの作成と発表 (必要に応じて)

参加者は、プランナーの立場になり、事例地区の将来ビジョン (復興方針) を立てて、①目標とする市街地像に至る復興プロセス、②そのシナリオを想定した理由、③そのシナリオが成立するための条件をカードに記述する。

そして、参加者それぞれが、グループ内でシナリオ・カードを発表し、情報を全員で共有する。



図 1.3.2-4 市街地復興シナリオ (例)

#### 3) 市街地復興シナリオの整理

参加者でA1版の白図や被災想定図を活用し、書き込みながら議論をして、復興を進めるうえでのポイントや方向性、都市施設等の配置、復興に向けた課題、具体的な事業手法について検討する。

#### ④ 【WS3】 2つのシナリオの整合性の検討

検討した「生活再建シナリオ」がこの「市街地復興シナリオ」で成立するののかという視点を中心に、2つのシナリオの整合性を検討し、課題の抽出や解決策・支援策の検討を行う。

#### ⑤ 全体発表、意見交換

各班のワークショップの成果として、復興における課題、生活再建支援策や市街地復興に向けた事業手法について発表する。また、それぞれの内容について意見交換を行い、参加者で成果を共有する。

### 1.3.3 復興まちづくりイメージトレーニング終了後のまとめ方

#### ① 生活再建シナリオと支援策の整理

1) WSでのアウトプット（模造紙）を、類似するものを集約しながら必要な修正・加筆を施して、電子データとして表にまとめる。

2) 必要な「支援策」について、以下の区別を確認して表に追記する。

○：既に利用可能な制度

△：既にあるが十分とは言えない制度、改善を要する制度

×：現時点では存在しない制度、今後検討すべき制度

\* 市街地復興に直接関連する課題

\* 生活再建シナリオを整理するためのフォーマットの例は、1－5シナリオのまとめ事例を参照。

#### ② 市街地復興シナリオと課題の整理

1) WSでのアウトプット（模造紙、図面）を、類似するものを集約しながら必要な修正・加筆を施して、電子データとして表や図面にまとめる。

\* 市街地復興シナリオを整理するためのフォーマットの例は、資料編 シナリオのまとめ事例を参照。

\* 図面は、成果の熟度が十分でない場合は、市街地復興の「イメージ図」として、市街地復興シナリオの文章による整理を補完する程度の位置付けとする。WSの成果図面（を必要に応じて修正した図面）の写真を用いてもよい。

2) 市街地復興の「課題」について、以下の区別を確認して表に追記する。

○：現時点で十分に対応可能な課題

△：現時点では十分に対応できないが、今後検討すれば対応の可能性がある課題

×：現時点では対応できない、今後検討すべき課題

#### 1.3.4 2回目以降のワークショップの進め方等

2回目以降のWSは、以下のA～Cのなかで適切と思われる方法を選択して行う（複数もあり得る。）。

A：同じ地区、同じ被害想定で内容を深める（メンバーは変えてもよい。）。

- ・ 生活再建シナリオ・カードは、1回目のWSで収斂した市街地復興シナリオの成果を前提に作成する。必要に応じて、世帯の設定も変える。
- ・ 市街地復興シナリオは、1回目のWSで収斂した市街地復興シナリオを前提に、その内容の改善を議論する。
- ・ その他の進め方、まとめ方は1回目のWSと同じ。
- ・ 復興シナリオの内容をさらに深め、実効性を高めていく。

B：同じ地区で「メンバー」を変えて行う。

and/or 同じ地区で「被害想定」を変えて行う。

and/or 同じ地区で「世帯の設定」を変えて行う。

C：他の地区（＝類似の市街地タイプ）で行う。

- ・ BとCは1回目のWSと同じ進め方、まとめ方で行う。
- ・ 1回目と2回目（以降）のWSの結果を合わせて、復興シナリオの内容を拡充し、実効性を高めていく。

## 1-4 復興まちづくりコーディネーター

### 1.4.1 復興まちづくりコーディネーターの概要

震災復興を円滑に進めるために、地域住民と行政あるいは住民間の意見の調整を担う「復興まちづくりコーディネーター」を確保・育成する制度を創設した。制度の概要は、以下のとおりである。

#### (1) 構成

復興まちづくりコーディネーター制度は、以下に掲げる者により構成する。

- ①復興まちづくりコーディネーター
- ②復興まちづくりサポーター

#### (2) 目的

大地震発生により被害を受けた地区において、復興まちづくりを先導できる人材を確保するため、「復興まちづくりコーディネーター」制度を設置し、もって住民主体の復興まちづくりを促進することを目的とする。

#### (3) 経験・資格等

##### ①復興まちづくりコーディネーター

次のいずれかに該当する県及び県内市町村の職員。

ア 下記の分野で3年以上（合算でよい）の経験を有する者

- ・都市計画（地区計画、まちづくり）行政
- ・区画整理又は再開発行政
- ・住宅行政
- ・街路行政
- ・震災、防災対策行政

イ 県及び市町村が実施する復興まちづくりイメージトレーニングに参加した者

##### ②復興まちづくりサポーター

次の全てに該当する者。

ア 県内に在住・在勤・在学する者

イ 電子メールの利用及びインターネットのブラウザの閲覧ができる環境にある者

ウ 復興コーディネーターの要件を満たしていない者

#### (4) 活動

##### ①復興まちづくりコーディネーター

###### ア 平常時において

- ・復興まちづくりイメージトレーニングへの積極的参加
- ・さいたま減災プロジェクトのサイト上への積極的書き込み
- ・積極的な情報収集及び行政職員への啓発

###### イ 震災時の地域復興組織における活動

- ・住民主導の復興まちづくりを達成するためのプロセスを指導
- ・行政情報の提供（復興の法的スケジュール、事業・基金制度等）
- ・行政と地域等の連携調整
- ・民間支援組織が具体的な復興まちづくり計画を作成する上での助言、提案

##### ②復興まちづくりサポーター

###### ア 平常時において

- ・復興まちづくりイメージトレーニングへの参加
- ・さいたま減災プロジェクトのサイト上への書き込み
- ・復興まちづくりに必要な知識習得

###### イ 在住・在勤・在学する市町村が被災した場合

市町村の要請に従い、地域復興組織等に参加し、復興まちづくりの活動を行う。

#### (5) コーディネーターの派遣

- ① 地域復興組織や市町村からの要請に応じて県が派遣する。
- ② 市町村職員を所属以外の市町村等に派遣する場合は、県が所属する市町村長に派遣要請をする。

#### (6) コーディネーターの責務

- ① 県民と行政の間の中立的な立場に立った役割を担うこと
- ② 県が主催する研修会等に参加し、復興まちづくり知識を備えること

#### (7) 登録の取り消し

復興まちづくりコーディネーター及び復興まちづくりサポーターが、次のいずれかに該当するときは、登録を取り消すことができる。

- ・不適當な行為又はそのおそれのある行為を行ったとき
- ・電子メール等の送付が1年以上不達の状態にあるとき
- ・登録要件を満たさなくなったとき
- ・登録取消の申し出があったとき

(8) 費用弁償

- ①復興まちづくりコーディネーターの費用弁償は、その者の属する自治体の負担によるものとする。
- ②復興まちづくりサポーターの活動は、原則として無償とする。

## 1.4.2 復興まちづくりコーディネーターの概念図

### (1) ステップ1（平常時）

- ・復興まちづくりコーディネーター（県・市町村職員）の養成
- ・復興まちづくりサポーター（県民等）の養成

### (2) STEP 2（震災復興時）

- ・地域復興組織…平常時から住民参加のまちづくり組織の普及について検討
- ・民間支援組織…震災復興時には、民間支援組織を立ち上げることが急務となることから、平常時から組織の立ち上げ方策を検討

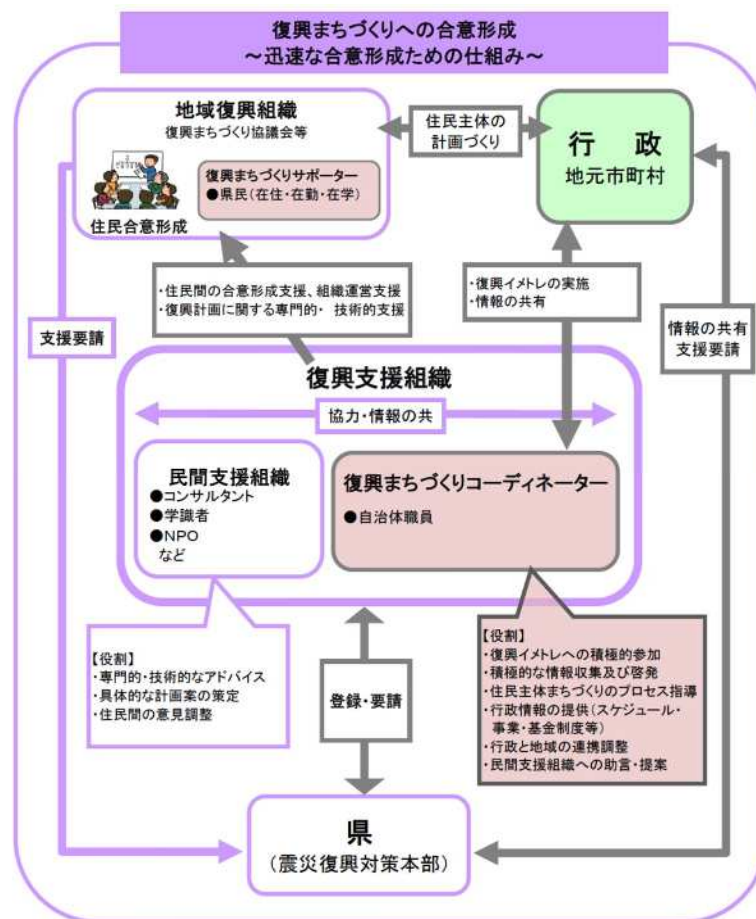


図 1.4.2-1 復興まちづくりコーディネーターの概念図

## 1-5 シナリオの蓄積

### 1.5.1 総括

計4回の復興まちづくりイメージトレーニングの試行結果を以下にまとめる。

生活再建シナリオについては、いずれの想定世帯でも複数のシナリオが提示された。家計の収支、地域とのつながり、年齢、頼れる直系親族の有無、再建までの時間が選択に大きな影響を与え、従前の敷地での再建、転居、子供世帯との同居、被災を契機に二世帯住宅の再建、公営住宅、安価な賃貸住宅への入居など、多様なシナリオが描かれた。また、そうした生活再建シナリオを実現するために必要な支援策も明確になった。

市街地復興シナリオについても、地域特性を反映した複数のシナリオが提示された。いずれも被災者の生活再建に配慮しつつ、従前の市街地の課題を解消しようとするシナリオが模索された。しかし現行の法制度、財政的な制約の枠組みでは、そうしたシナリオを実現するうえで様々な課題があることも明確になった。

また、終了後の参加者へのアンケートによると、こうしたアウトプット面での成果に加え、復興まちづくりイメージトレーニングに参加したこと自体による学習効果、復興準備への意識の高まりという点でも大きな成果があったことが分かる。

### 1.5.2 生活再建と市街地復興のバランス

4事例から得られた復興シナリオを踏まえ、生活再建と市街地復興のバランスという観点から、特に重要な事項を以下にまとめる。

#### (1) 旧街道沿いの中心市街地の事例

事例地区のような基盤未整備の中心市街地では、都市計画道路、区画整理、再開発といった各事業の実施の有無と進捗状況が、被災者の生活再建に大きな影響を与える。市街地復興と生活再建のバランスという点で特に重要なものを以下に列挙する。

- ①「都市計画道路の事業化決定・事業スピード」と「沿道の住宅・店舗の早期再建」とのバランス
- ②「旧街道のまちなみ景観の形成」と「沿道の住宅・店舗の早期再建」とのバランス
- ③「駅前再開発事業による高層集合住宅の建設」と「土地を売却して近隣の集合住宅に転居したい住民」のマッチング

- ④「土地区画整理事業等による接道不良宅地解消の実現性・スピード」と「接道不良宅地の住宅再建（建替え、改修）あるいは土地売却」とのバランス
- ⑤「共同化による集合住宅の建設」と「土地を売却あるいは交換して近隣の集合住宅に転居したい住民」のマッチング

## （２）ミニ戸建て住宅集積地区の事例

敷地が狭小の戸建て住宅が集積する地区では、生活の利便性だけの理由で居住地を選択している住民が多いため、震災を契機に住み替えが発生し、人口流出が進む可能性があるとの指摘がみられた。

- ①市街地復興の過程で敷地規模の拡大を図ることが目標とされ、その際、「隣地を買い取って敷地規模を拡大したい。」という住民と「被災を契機に土地を売却して、利便性の高い場所に転居したい。」という住民のニーズをマッチングするシステム（制度）の構築が極めて重要
- ②「共同化による集合住宅の建設」と「土地を売却あるいは交換して近隣の集合住宅に転居したい住民」のマッチングも重要

## （３）重点密集市街地の事例

事例地区のような重点密集市街地においては、市街地復興の過程で密集市街地の問題を解消していくことが目標とされる。土地区画整理事業を実施する場合と住宅市街地総合整備事業を実施する場合で復興シナリオが異なるが、市街地復興と生活再建のバランスという点では共通点が多い。以下に重要なものを列挙する。

- ①「広幅員道路や主要生活道路の整備のスピード」と「沿道の住宅・店舗の早期再建」とのバランス
- ②「事業等による接道不良宅地解消の実現性・スピード」と「接道不良宅地の住宅再建（建替え、改修）あるいは土地売却」とのバランス
- ③大規模消失エリアや地区内の空気を「仮設住宅用地として利用するニーズ」と「公営住宅用地を早期に建設する場所として利用するニーズ」のバランス
- ④「共同化による店舗併用集合住宅の建設」と「自営業者の店舗及び住宅の早期再建」のバランス
- ⑤「共同化による店舗併用集合住宅の建設」と「土地を売却あるいは交換して近隣の集合住宅に転居したい住民」のマッチング
- ⑥「低層・中層主体のまちなみの形成」と「共同化などによる高層マンション建設」のバランス

- ⑦「隣地を買い取って敷地規模を拡大したい住民」と「土地を売却して転居したい住民」のマッチング

#### (4) 郊外の良い戸建て住宅地の事例

事例地区のような敷地規模の大きな戸建て住宅地の場合は、震災後に敷地分割による住環境の悪化を防ぐことが市街地復興の大きな目標となる。

- ①居住者に高齢者世帯が多いが、住宅が被災した際に、その再建資金の調達が困難となるケースが多くなる。通勤に不便なため子世帯との二世帯住宅による再建も難しく、資金不足を補うために、「敷地の一部を売却して資金を確保し、残った土地に住宅を再建して居住継続する。」という生活再建のニーズが生じる可能性が高い。そのため、「敷地分割による住環境の悪化を防ぐ。」という市街地復興の目標とのバランスを図ることが重要な課題である。
- ②土地を売却する場合でも、駅から遠いといった立地条件から、不利な金額でしか土地の売却ができないといった問題、地区内の高齢居住者が震災を機に利便性の高い駅周辺地区のマンションなどに移転して、地区の空洞化がさらに進むという懸念も指摘された。

#### (5) 駅周辺低層住宅地区

古くから駅周辺の中心市街地や駅近の住宅地として位置づけられてきた地区であり、低層の土地利用が多い。駅から幹線道路にアクセスする都市計画道路は未整備であり、地区内は細街路が多く、木造住宅が密集している

- ①被災した世帯については、仮設住宅での生活、別の土地で親との二世帯住宅を検討するなどの意見があり、仮設住宅の用地の確保が喫緊の課題となる。
- ②該当地区は木造住宅や細街路が多いため、区画整理事業、道路事業の実施の必要性、不足している商業施設の立地誘導などの意見もあった。
- ③この地域の特性として、長らく住み続けている人が多いため、土地区画整理事業や道路事業の実施においては合意形成が課題となる。

## 1-6 復興まちづくりイメージトレーニングの課題と展望

- (1) 市町村職員、県職員が参加する復興まちづくりイメージトレーニングを市町村及び県レベルで繰り返し行い、その結果を蓄積していく。
- (2) 市街地タイプ別の復興まちづくり課題の取りまとめとモデル復興プラン例を作成していく。
- (3) 復興課題に対する十分な理解のもと、復興まちづくり条例や復興まちづくりマニュアルの策定、被災に備えた新たな生活再建支援策の検討など、復興まちづくりを円滑かつ確実に遂行できるような仕組みを準備していく。
- (4) 復興計画の広域調整の問題への対応  
復興まちづくりイメージトレーニングの方法は、地区レベルに焦点を当てているため、広域的な計画課題の抽出は困難である。復興まちづくりイメージトレーニングの成果が蓄積された段階で、地区レベルの成果を横並びにすることによって、広域的な復興課題を検討するという方向性が考えられる。
- (5) 復興まちづくりイメージトレーニングでの課題の抽出、手引きへの反映  
復興まちづくりイメージトレーニングにおいて抽出された課題や支援策等を整理し、必要に応じてP75～「1-5 シナリオの蓄積」に追記していく。

## 第2章 建築制限区域の要件整理等について

資料編 p.22 ~ p.23 参照

### 2-1 建築制限区域について

#### 2.1.1 概要

震災等により市街地に大きな被害が発生した区域では、復興に向けた市街地整備を進めるため必要性がある場合、建築制限を行うことができる。

法制度としては、建築基準法第84条に基づく建築制限区域の指定、被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画決定が用意されている。

この法制度による場合、建築基準法第84条に基づく建築制限期間が発災日から最長で2か月間となっているため、切れ目なく建築制限を継続する場合には、この期間内に被災市街地復興推進地域を都市計画決定する必要がある。

また、建築基準法第84条に基づく建築制限期間は、当初指定としては発災日から1か月以内で期間を定めることとなっている。

このため、特に発災後の初動期の短期間において、これらの指定等に当たっての要件となる発災後の被害状況の把握、不良街区形成の可能性、復興事業の必要性等の判断を迅速に行う必要がある。

このような重要な判断を発災後の短期間で行うためには、

- ① 発災後の業務を迅速に行う。
- ② 平常時における準備や整理を行う。

が重要である。

①については、「埼玉県震災都市復興の手引き【発災後の取組編】」（以下「発災後手引き」という。）で業務のフローや手続き方法などを示す。

②については、本章では、建築制限区域に係る法制度要件の整理等を行い、第3章では、「発災後手引き」に基づく図上訓練の実施を行う。

これにより、発災後の初動期業務の迅速な実施が期待される。

## 2.1.2 被災後の建築制限に係る法制度等

### 1 建築基準法第84条の規定による建築の制限・禁止

被災後、特定行政庁が法令の規定により必要性があると認めるときは、区域を指定し、建築を制限又は禁止することができる。

その期間は、発災日から1か月以内であり、さらに1か月以内に限り期間を延長することができる。

<根拠条文>

建築基準法第84条（被災市街地における建築制限）

特定行政庁は、市街地に災害のあつた場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。

2 特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

### 2 被災市街地復興推進地域の都市計画決定による建築行為の制限等

被災市街地復興推進地域を都市計画決定する場合、都市計画に建築行為の制限等が満了する日（発災日から2年以内）を定める。

ここで定めた期日までは、被災市街地復興特別措置法第7条第1項の規定により建築行為が制限等される。

<根拠条文>

被災市街地復興特別措置法第5条（被災市街地復興推進地域に関する都市計画）

都市計画法第五条の規定により（中略）

2 被災市街地復興推進地域に関する都市計画においては、都市計画法第十条の四第二項に定める事項のほか、第七条の規定による制限が行われる期間の満了の日を定めるものとするとともに（中略）

3 前項の日は、第一項第一号の災害の発生した日から起算して二年以内の日としなければならない。

被災市街地復興特別措置法第7条（建築行為等の制限等）

被災市街地復興推進地域内において、第五条第二項の規定により当該被災市街地復興推進地域に関する都市計画に定められた日までに、土地の形質の変更又は建築物の新築、改築若しくは増築をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事（市の区域内にあっては、当該市の長。以下「都道府県知事等」という。）の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる行為については、この限りではない。

一 （以下略）

## 2-2 要件の整理等について

### 2.2.1 目的

建築基準法第84条の規定による区域指定、被災市街地復興推進地域の対象区域については、法令で要件が定められている。

指定・決定権者は、発災後、これらの要件との整合や復興の必要性等を判断し、区域の指定等行うこととなるが、これら要件は、具体的な数値基準等が定められているものではなく、指定・決定権者に判断が委ねられている。

このため、要件について整理し、判断に当たって必要となる事項（上位計画や市街地の整備状況等）を十分に把握しておくことで、発災後の円滑な業務の実施が期待できる。

なお、埼玉県が特定行政庁となる区域では、建築基準法第84条の規定による区域指定の要件は、被災市街地復興推進地域の都市計画決定要件と同じとしているため、以下に被災市街地復興推進地域の法令要件を示す。

### 2.2.2 法令要件

被災市街地復興推進地域の対象となる区域は、被災市街地復興特別措置法第5条に規定されている。

その要件は、

- ①位置（本文要件）
- ②建築物被害状況（一号要件）
- ③不良街区形成可能性（二号要件）
- ④復興事業必要性（三号要件）

となり、これらについて、考え方や基準などを整理しておくことで、早期の対応につながるものとなる。

#### <根拠条文>

被災市街地復興特別措置法第5条（被災市街地復興推進地域に関する都市計画）

都市計画法第五条の規定により指定された都市計画区域内における市街地の土地の区域で次に掲げる要件に該当するものについては、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることができる。

- 一 大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと
- 二 公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること
- 三 当該区域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること

（以下略）

## ①位置（本文要件）

都市計画区域内における市街地の土地の区域

「市街地の土地の区域」については、都市計画法の運用Q&A等で対象とされない区域が示されている。

市街地に該当する区域は幅広く考えられるが、埼玉県においては、市街化区域又は非線引き用途地域は対象となると考えられ、市街化調整区域又は非線引き白地地域などを対象とする場合は、当該区域の土地利用の状況や動向、周辺地域との連担性を考慮した上で、当該都市計画決定の目的等を勘案し、市街地に含めるか判断するよう留意する必要がある。

### ●参考

阪神・淡路大震災では、発災後、都市計画区域外の区域を都市計画区域に編入（非線引き白地）し、被災市街地復興推進地域を指定した区域（北淡町）もある。

## ②建築物被害状況（一号要件）

一 大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと

相当数の建築物が滅失したことについては、市町村が即地的に判断することとされている。

阪神・淡路大震災を参考とすると、区域内の建築物のうち半壊以上の建築物の割合が5割程度であることが一つの判断基準となる。

### ●参考

阪神・淡路大震災時において、被災市街地復興推進地域を都市計画決定した地区の最終的な被害率は、全半壊・全焼率42.2%から92.3%である。

（データ出典：復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査報告書（平成15年3月兵庫県））

## ③不良街区形成可能性（二号要件）

二 公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあること

法令においては、「不良な街区の環境が形成されるおそれ」の数値基準等は定まっていないが、細街路が多く区画道路が十分整備されていない区域、未

接道敷地が多い区域、老朽建築物等が密集している区域、多くの未利用地等が散在している区域など、都市基盤整備状況や土地利用状況に課題がある区域などが想定される。

これらの区域で、被災後、無秩序に建築行為が行われた場合、従前の課題等が継続されるほか、新たな問題が発生する可能性もある。

例えば、公共施設が十分整備されておらず、これが要因となり延焼火災等の大きな被害が発生したにも関わらず、市街地がそのまま再生される場合や、市街地に散在する空地などに十分基盤が整備されないまま狭小なミニ開発が進むことなどが想定される。

#### ④復興事業必要性（三号要件）

三 当該区域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること

ここで示される事業は、法定事業である市街地開発事業のほか、要綱事業である住宅市街地総合整備事業や優良建築物等整備事業などによる建築物等の整備、民間開発を誘導する地区計画などの決定、またこれらと併せて実施する道路、公園等の公共施設整備など、幅広いまちづくり事業手法が想定されている。

## 第3章 市街地復興初動期業務図上訓練

資料編 p. 24 ~ p. 30 参照

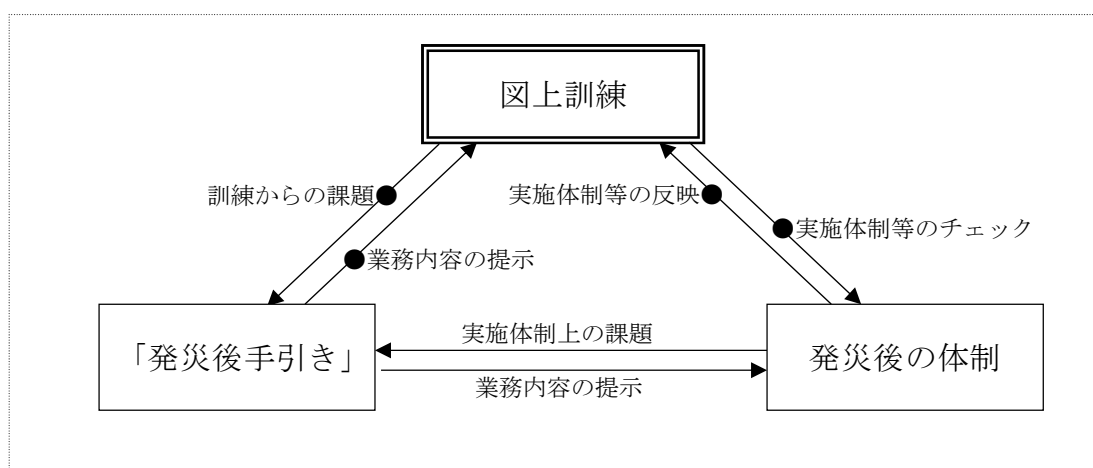
### 3-1 図上訓練

#### 3.1.1 目的等

第2編は、「具体的な取組」として、被災後の復興都市づくりを迅速かつ円滑に進めるために必要となる平常時における環境づくり・体制づくりを示している。

本章は、被災直後の市街地復興に関する調査や行政手続きなどの、行政が主体となり行う業務について、「発災後手引き」に基づき、迅速かつ円滑に業務を進めることができるよう、行政職員の習熟を図り、また、図上訓練により課題となった内容等は「発災後手引き」へフィードバックするとともに、業務実施に必要な内容を整理することで発災後の業務実施体制のチェック等を図るなど、業務をより適切に実施できるようにすることを目的とするものである。

(図上訓練の効果等)



#### 3.1.2 対象業務

「発災後手引き」に示す建築基準法第84条に基づく建築制限等区域の指定、被災市街地復興推進地域の都市計画決定に係る業務を、図上訓練の対象とする。

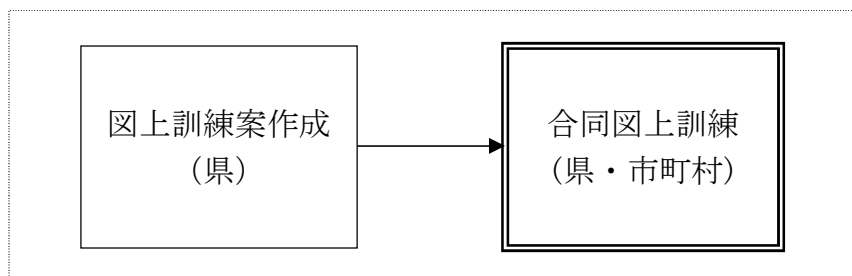
なお、図上訓練は、復興に向けた県・市町村の役割分担から、

- ① 県と市町村が連携して行う業務
- ② 市町村が実施する業務
- ③ 県が実施する業務

に分類し、①は県と市町村の合同で、②は市町村で各々実施、③は県で実施することが適当である。

### 3.1.3 県と市町村の連携に係る業務

県と市町村が連携して行う業務（連絡・報告・支援調整等業務）は、県が主体となり、県と市町村合同で図上訓練を実施する。

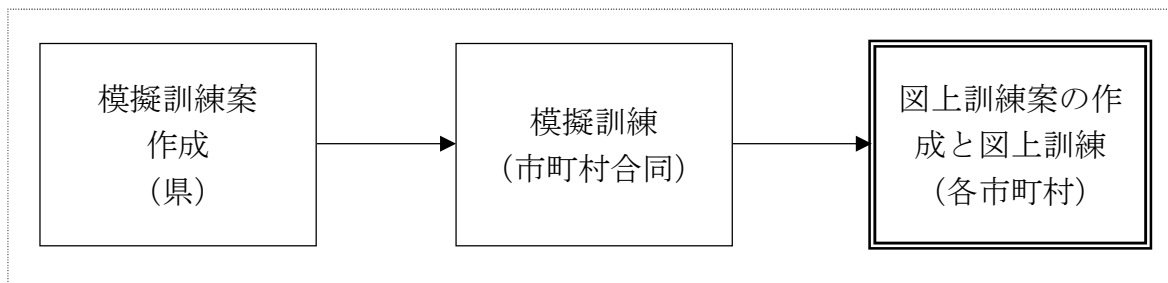


### 3.1.4 市町村が実施する業務

被害概況把握、現地調査実施方法等や都市計画図書の作成などの市町村が実施する業務については、各市町村自ら迅速かつ円滑な業務を実施するために訓練しておく事項を整理し、図上訓練を実施することが望ましい。

また県が図上訓練の模擬訓練案の提示などを行うことも想定しているため、市町村で実施する場合は、これを参考とし、発災後の状況を想定し内容をアレンジして実施することも考えられる。

(図上訓練実施イメージ：県で模擬訓練案を作成する場合)

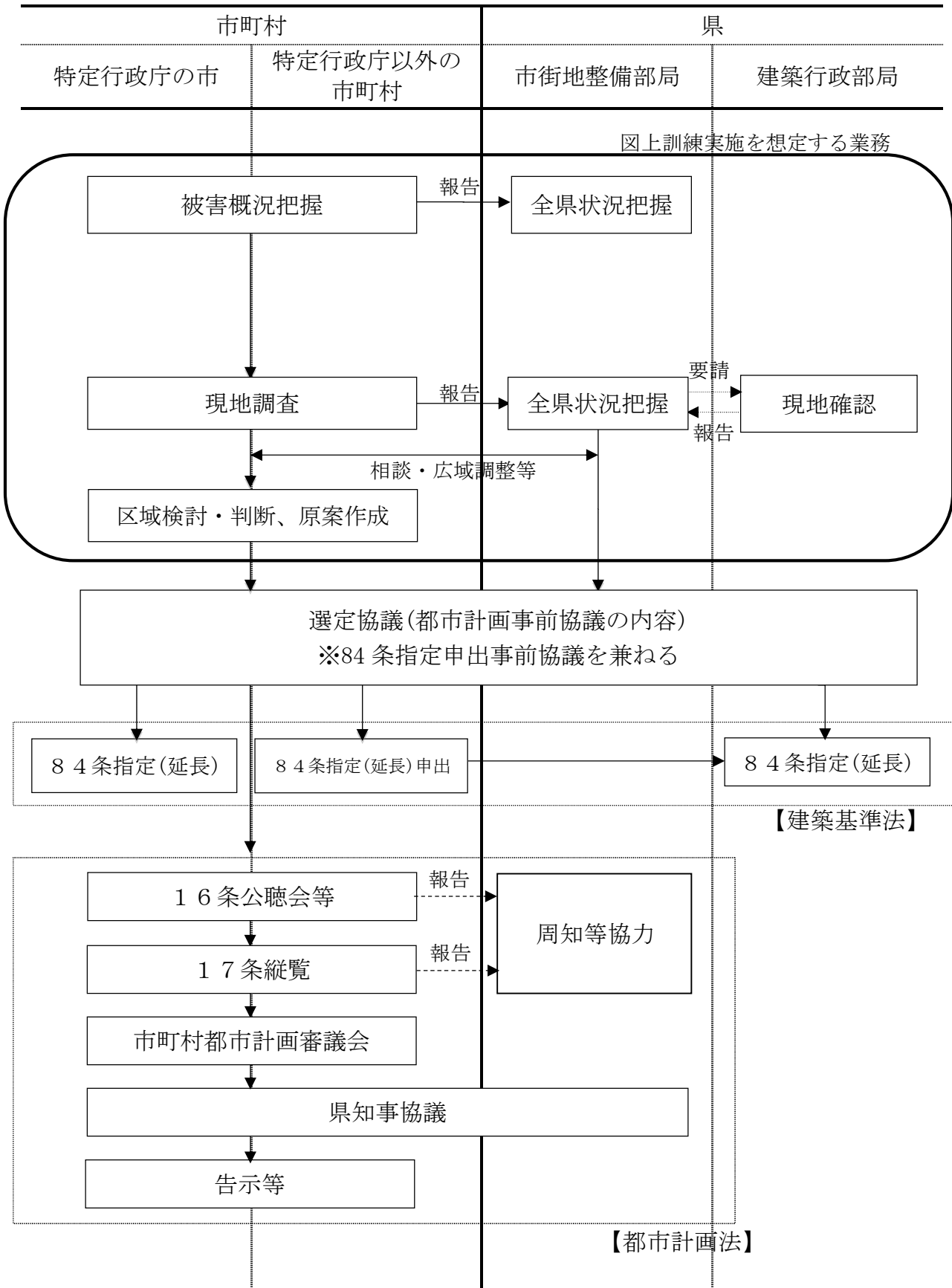


### 3.1.5 図上訓練実施に当たり配慮する事項

被災後に実施することとなる市街地復興初動期業務について

- ① 作業習熟（報告書・都市計画図書の作成等）
  - ② 状況判断・業務マネジメント（区域設定判断、体制構築など）
  - ③ 実際に発災した際の業務体制や被害状況等
- などに配慮して、図上訓練案を作成することが望ましい。

(発災後の業務の流れと図上訓練実施ポイント)



### 3-2 図上訓練案の作成等

県で実施した模擬訓練案を提示し、図上訓練案作成等に当たっての設定事項、配慮事項、留意点等について説明する。

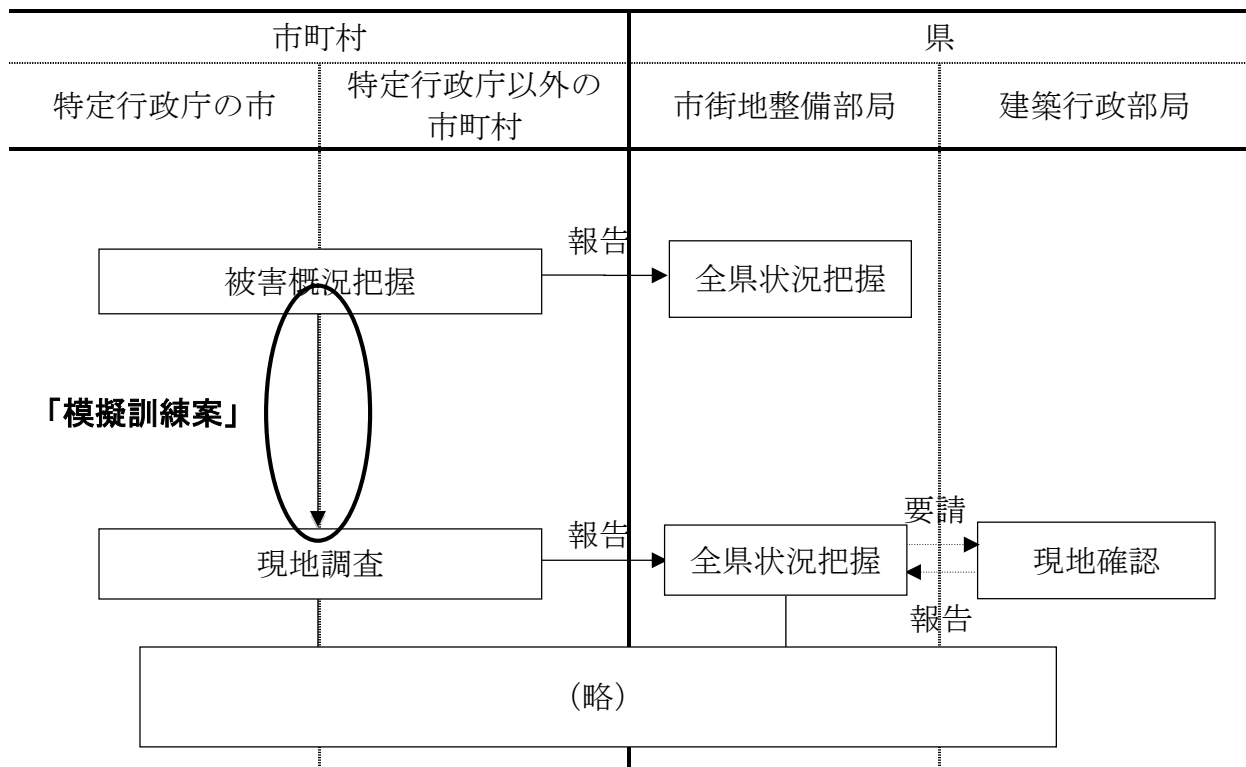
なお、今後、図上訓練を定期的実施することを予定しているため、新たに図上訓練を実施した場合は、本編に追加し、また、「埼玉県震災都市復興の手引き」の定期的な見直しなどに併せ、適宜、修正等を行う。

#### 3.2.1 模擬訓練案概要

県で作成した模擬訓練案は、被害概況把握した後、現地調査を開始するまでの期間を対象として、把握した被害概況から、どのように現地調査実施区域と現地調査実施計画を決定するかを訓練する内容である。

現地調査は、短い期間（被害概況把握から現地調査実施まで2日～4日程度）で実施する必要がある、かつその後の建築制限区域等の指定に当たって重要なデータとなるため、現地調査実施区域と現地調査実施計画を適切かつ速やかに決定し、現地調査を行うことが重要となる。そのため、図上訓練の対象として設定している。

以下、模擬訓練案の作成を踏まえ、各市町村での図上訓練案の作成に当たり、設定する事項、留意点等を示す。



### 3.2.2 図上訓練案の検討・作成

被災後、都市部局で把握した市街地の建築物被害概況から、現地調査を実施する必要がある区域を設定し、その実施方法を検討、作成する。

#### 1 内容

- ・建築物被害概況の分布、建築制限等区域を指定するための要件等から、現地調査実施区域を設定する。
- ・当該、現地調査実施区域を「限られた期間、限られた人員」で、調査するための体制を構築する。

#### 2 訓練案作成について

各市町村が、被災後の体制、被害想定、上位計画などを考慮し、現地調査を実施するために必要となる、状況、条件等を整理し、訓練案を作成する。

参考（模擬訓練案を作成した際の主な設定項目）

- ① 対象都市設定
  - ・具体的な都市で実施する必要があることからモデル市を設定（※被害状況、組織体制、被害概況設定等は図上訓練のために完全な仮定で設定）
- ② 時点等設定
  - ・図上訓練を実施する時点を設定
- ③ 被害状況等設定
  - ・市内全域の人的・物的被害、公共施設被害状況などを設定
- ④ 組織体制設定
  - ・現在の災害対策本部設置要綱等により調査担当となっている担当課、業務担当職員数を設定
  - ・被災後の行政職員全体や当該調査業務を担当する職員の出勤状況（想定）、当該調査に係る業務量、他の調査の実施状況（想定）などを設定
- ⑤ 建築物被害概況の設定（想定）
  - ・被害概況情報の入手方法、情報精度を設定
  - ・上記情報をもとに、市街地における建築物の面的な被害概況（全・半壊、全焼など）を設定し、図示
  - ・面的な被害概況を数値で把握するため、地区を設定（町丁目、都市計画基礎調査小調査区などとその面積等）し、被害区分を設定
- ⑥ 面整備事業実施状況、上位計画等
  - ・実際の面整備事業実施状況を提示
  - ・実際の上位計画から都市整備に係る内容の一部を抜粋し、提示
- ⑦ 検討事項
  - ・どのような条件で何を検討するかを設定

(留意点等)

- ・被害概況の設定などは、組織全体の情報収集体制等を考慮し、関係部局と調整し、実際にどのように被害概況情報を収集し、市街地の被害状況を把握することとなるかイメージし設定する。  
また、現地調査実施区域の設定等に配慮した（現地調査を実施しやすい）情報収集方法等も検討するとよい。
- ・被害概況の設定に当たっては、被害想定データを利用するほか、必要に応じて、概況把握が十分できていない前提で設定するなど、現地調査実施区域を設定するための条件を厳しくして設定する。
- ・現地調査は限られた時間で実施しなければならないことを前提とし、調査方法や現地調査実施区域の優先順位などをイメージする。
- ・県の模擬訓練案を参考とする場合は、上位計画や市街地状況などを十分把握していることから、より詳細に設定する。

### 3 訓練実施方法

現地調査は、原則として各市町村が個別に実施することになるため、現地調査実施区域と調査方法を検討する当該訓練は、市町村ごとに実施することが望ましい。

参考（模擬訓練での実施方法）※令和7年度実績

#### ① 実施体制

- ・模擬訓練として、市町村意見交換会で実施（21市町29名が参加）
- ・1班5～6名で実施（同一市町村又は近隣市町村であること等を考慮し構成）

#### ② 実施内容

- ・「現地調査実施区域の設定」と「現地調査実施計画の検討」の2段階で実施
- ・「現地調査実施区域の設定」を40分程度、「現地調査実施計画の検討」を20分程度で実施
- ・図上訓練前のガイダンス（図上訓練概要、設定条件等の説明）を15分程度実施

#### ③ 成果等

- ・「現地調査実施区域の設定」：現地調査実施区域の図示及び設定理由など
- ・「現地調査実施計画の検討」：現地調査実施方法等の提示など

(留意点等)

- ・他の図上訓練も含めた枠組みで実施することも考えられる。
- ・「現地調査実施区域の設定」と「現地調査実施計画の検討」の2段階で実施するほか、一体的に実施することも考えられる。
- ・他部局職員も含めて実施することも考えられる。



埼玉県 都市整備部

都市整備政策課 企画・新都心事業調整担当

電 話 048-830-5326

F A X 048-830-4880

E-mail [a5310-09@pref.saitama.lg.jp](mailto:a5310-09@pref.saitama.lg.jp)