

事前復興の発想、復興準備から実践する事前復興へ

—その意義と可能性—

明治大学 政治経済学研究科 危機管理研究センター
特任教授 中林一樹



1. はじめに

事前復興という発想とその実践に向けての取り組みは、いつから始まっていったのであろうか。帝都復興事業に先行していた旧都市計画法(1919)による東京や横浜での都市計画づくり、あるいは福井地震の直前に策定され取り組んでいた戦災復興計画が震災復興として取り組まれた、阪神・淡路大震災では、酒田大火からの建築基準法と都市計画法に基づく市街地復興の取り組み(「酒田方式」と称して)を前例として取り組んだなど、偶発的な事前復興の事例は少なくない。しかし、災害復興を事前に予測して取り組む「事前復興」の発想は1980年代からの新しい取り組みである。

2. 政府による「事前復興」の発想と取り組み

公式的に初めて「事前復興」という用語が使われたのは、阪神・淡路大震災を踏まえての防災基本計画の緊急改定である。しかし、それ以前にも、事前に復旧・復興について準備しておくという発想での国土庁等の取り組みがあった。

(1) 阪神・淡路大震災以前の政府の取り組み

1978年には宮城県沖地震、また東海地震の切迫性を鑑み「大規模地震対策特別措置法」が制定されて、東海地震への取り組みが加速していた時期であった。1983年には日本海中部地震の発生など地震災害が頻発していた。

最初の事前復興の取り組みは、1984・85年度に建設省都市局・住宅局と国土庁が災害対策総合推進調整費による「震災市街地復旧方針策定調査」である。本調査は、「都市の復旧、復興の重要なポイントとなる各種の都市機能の回復、復興について、その対応策を検討し、震後の行政対応について必要な提言を行う」ことを目的に、1984年度は「都市機能の復旧、復興

について震災後の状況想定など調査の前提となる事項の整理・分析」を、1985年度には「都市における復旧、復興を迅速かつ適切に行うために必要な対応策」の整理のために、「過去の復興事例の分析、公園の応急的利用実態調査、仮設住宅を公園に建設する場合の問題点の検討、現行建設省所管事業制度の震災市街地への適用に関する問題点の検討、震災市街地の整備を必要とする地区に関する検討」を行った。

1988年には、国土庁が関東地震による「南関東地域地震被害想定調査」を実施し、全壊34万棟、焼失260万棟という巨大被害を公表し、これを踏まえて1992年に国土庁と建設省で「市街地復興迅速化方策検討調査」を行っている。しかし、これら阪神・淡路大震災以前の政府の取り組みは、都道府県や市区町村に、事前の震災復興の取り組みを促したわけではなく、1995年の阪神・淡路大震災の復興は、事前に復興対策の準備はなく、発災後に復興に取り組んだものであった。どう復興を進めるのか、兵庫県や神戸市に対して、建設省は「酒田方式」での取り組みを提示して、復興に着手された。

一方、南関東地域の地震対策としては、1990年代以降、次に首都圏に被害を及ぼす地震はM8級の関東地震ではなくM7級の直下地震であるとの地震学界からの指摘によって、政府も東京都も南関東地域の地震対策の対象を「首都直下地震」とした。東京都は内閣府に先駆けて1993年度から東京区部直下地震の被害想定作業に取り組み、1995年3月に想定結果を発表する予定の矢先、1月17日に阪神・淡路大震災が発生したのである。

(2) 阪神・淡路大震災を踏まえた防災基本計画の緊急改定と国土庁の取り組み

1995年7月に中央防災会議は阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて防災基本計画を緊急改定した。新たな項目として「迅速かつ円滑な災害対応策、災害復旧・復興への備え」が示され、「国土庁は、被災地方公共団体が復興計画を作成するための指針となる災害復興マニュアルの整備について研究を行うものとする。また、東海地震等あらかじめ大規模災害が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする」と記載された。

これに基づき、国土庁防災局は「復興施策検討調査（復興対策マニュアルに関する検討）」に取り組み、1995年度は「マニュアル整備のための基礎調査」、1996年度は復興対策マニュアルのうち「都市型大規模地震対策編」の検討を実施し、1997年度には1990～1996年の雲仙普賢岳噴火災害を踏まえ、大規模火山災害からの復興に関する基本的な考え方および復興推進のための法制度と事業手法の問題点などを検討し「火山災害からの復興施策推進の指針となるマニュアル」を検討している。そして、1995～97年度に「東海地震等からの事前復興計画に関する調査研究」を、1998年度には「南関東直下の地震に対する事前復興計画に関する調査研究」に取り組んだ。

1998年度の検討において、『事前復興計画』を震災後における迅速かつ円滑な復興対策の推進を図るための準備計画とする「復興準備計画」として位置づけ、一定の被害想定を基に事前に復興計画を策定しておくことの目的や意義等を示すとともに、調査の目的を南関東地域の地方公共団体、特に市区町村が復興準備計画を策定する際の指針の策定として掲げ、都市復興から生活復興に至る各分野別の復興方針を体系的に示し、さらに復興を総合的・横断的に捉えるべく地区別に整理した復興法則も示した』とした。そして『本報告を受け、南関東地域の地方公共団体が自ら被害想定を行い、より実践的な復興準備計画を策定することを期待し、他の地域の地方公共団体においても、復興準備計画の策定や検討資料とされることを期待する』

としていた。

阪神・淡路大震災直後に開始した調査検討の報告書において、『事前復興計画』の概念があいまいであるため、「迅速かつ円滑な復興地策を推進するための『復興準備計画』」と概念を再定義し、政府の事前に取り組む復興対策を『復興準備計画』としたのである。

1999年度には「東海地震等」を再度とりあげ、事前復興計画と比べより実践マニュアル的な「復興準備計画」として改めて検討し、2000年3月に「東海地震等からの復興準備計画作成指針」として取りまとめるとともに、復興準備計画自体は地方公共団体が作成するものであることから、自治体へのヒアリング調査等を実施して検証作業を行い、同時に「東海地震等からの復興準備計画検証調査」報告書を公表した。

政府は、国土庁防災局を中心に取り組んでいた事前復興計画の取り組みを、阪神・淡路大震災を機に、より実践マニュアル的な復興準備計画として取り組みを継続したが、2001年の防災行政の内閣府への移管と国土庁の改廃によって、事前復興の取り組みは停滞した。

（3）内閣府における事前復興の取組み

政府の災害対策の中核となった内閣府は、2003年から首都直下地震（M7.4）の被害想定に取り組み、最も被害が大規模になる地震として東京湾北部地震を想定し、全壊焼失被害が85万棟に及ぶという激甚な被害想定を2005年に公表した。

これを受けて内閣府は、2006年「首都直下地震対策大綱」、「首都直下地震の地震防災戦略」、「首都直下地震応急活動対策要領」を策定公表するとともに、「首都直下地震の復興対策の在り方に関する検討会」を設置し、首都直下地震における国の復興対策に関して、国の対応すべき課題を時系列的、体系的に整理し、35項目にわたる「首都直下地震による国の復興対策に関する検討課題」を整理した。

同時に、内閣府はこれまでの検討の集大成として2005年に「災害復旧・復興施策の手引き」を準備し、

各地方公共団体に事前に対応計画（復興マニュアル）の策定を要望した。内閣府は2008年に「首都直下地震の復旧・復興準備推進調査」を実施し、「首都直下地震の復興対策の在り方に関する検討」を継続し、2009年に首都直下地震からの復興過程に関して、首都の復興シナリオおよび復旧・復興対策の推進の在り方など、具体的な首都復興のシナリオ化を検討したのである。

（４）東日本大震災を教訓とする「復興対策の準備」から「実践する事前復興」への転換

2011年3月、東日本大震災が発生した。それを受けて、改めて2011～13年度に南海トラフ巨大地震の地震モデルと被害想定を、首都直下地震についても首都圏で発生する地震モデルの再検討を踏まえて、被害規模最大で首都機能への影響も大きい地震として都心南部地震の被害想定を公表した。それらの被害想定を基に2013年に南海トラフ巨大地震対策特別措置法と首都直下地震対策特別措置法を制定した。前者には、事前復興に関連する取り組みが位置づけられた。津波対策特別強化地域内における集落等の高台への防災集団移転事業の事前推進の取り組みである。

それは、国土庁が1998年に防災基本計画等で「事前復興計画」ではなく「復興準備計画」と位置付けた“被災後の復興対策の準備をしておく”という『備える復興準備計画』から、事前に被災したつもりになって、“災後に復興で目指す高台移転を事前に実施する”という『実施する事前復興計画』へ、“積極的事前復興の発想”への転換したのである。

3. 東京における「事前復興」の発想とその実践過程

東京都が阪神・淡路大震災に学んで取り組んできた事前復興対策については中林一樹(2015a)に詳しいが、その概要と最近の動向を概説する。

（１）阪神・淡路大震災に学んだ東京都の「事前復興」の発想

東京都が初めて取り組んだM7.0の東京区部直下地

震の被害想定をとりまとめていた1995年1月に阪神・淡路大震災が発生し、東京都は被害想定調査を中断して、3回の現地調査を行って教訓をまとめた。調査で復興を担当して筆者は、想定していた阪神・淡路大震災の5倍もの建物被害から、東京の復興を阪神・淡路大震災と同じスピードで進めるには、「被災地の復興ビジョンを速やかに公表することによって、住民にとって復興についての目標が示され、また個々の復興事業を円滑に推進することが可能となる」、「発災後ただちに復興計画チームを編成し、早期に復興ビジョンを提案し、その後の調整に対応できるよう、特に市区町村では、事前に発災直後の態勢について検討しておくべきである」との提言（東京都阪神・淡路大震災調査報告書（1995年7月）376頁）をまとめた。これが、東京都の『事前復興計画』の発想原点である。

東京都は事前復興の在り方を検討する委員会を設置した。被害が集中する木造密集市街地に対処する事前復興の準備について、2つの議論があった。ひとつは、どのような都市復興を目指すのか、目標とする“都市像”を描き、「第二の都市計画」を策定しておくべきとの意見で、もうひとつは、被災者の参加を保障し、地域住民とともに復興計画を策定していく“復興プロセス”を検討しておくべき、という意見であった。委員会での議論の結果、復興の進め方の準備を優先することとなった。

（２）東京都における「震災復興マニュアル」の策定

阪神・淡路大震災において「酒田方式」で進めた都市復興の取り組みが、総合的な復興計画の起点となったことから、迅速かつ着実に市街地の基盤整備を進めるための「都市復興マニュアル」の検討から都市整備局で着手した。1997年に公表された「都市復興マニュアル」は、阪神・淡路大震災の復興の進め方を基本に、市街地の復興計画策定の基準や手順をマニュアルとしてまとめたものである。同時に総務局で、その他の復興の進め方について「生活復興マニュアル」として検討に着手し、東京都が総合的な復興に取り組むた

めの復興体制の在り方、被災者の生活（暮らし）の復興、住宅の再建、産業の回復、社会の復興を内容とする「生活復興マニュアル」は1998年に公表された。

この二つのマニュアルは、「東京都震災対策推進条例」が制定された2003年に改定された。震災復興の進め方を取りまとめて都民に公開しておく「震災復興マニュアル（復興プロセス編）」と、都職員が震災復興に際して行うべき法的手続き及び計画の策定と復興施策を立案していくための「震災復興マニュアル（復興施策編）」に再編した。後者は、公開しないが、復興随時見直しに備えて加除式とした。

さらに、東日本大震災後に復興に関する事業制度や関連法制度が創設や改定されたことから、2016年には全面的に見直しが行われ、復興施策編も冊子版となった。

① 「震災復興マニュアル（復興施策編）」（2016改訂版）

改編した「震災復興マニュアル（復興施策編）」では、「都市の復興」計画策定マニュアルのみならず、「住宅の復興」、「暮らしの復興」、「産業の復興」の、被災者個人に対する対策立案マニュアルとして再構成された。その復興対策を立案する「基本的視点」として、「自助・共助を公助する施策方針」、「復興政策の優先順位付け」、「都民との協働・連携による復興の実践」、などを事前に明示し、復興の基本理念として『地域協働復興』を提案した。こうした震災復興業務を推進するための「復興体制の構築」と、「復興対策本部の業務」を明示し、各々の対策立案マニュアルとして作成した。

最も迅速に決定すべき都市復興は、「酒田方式」を継承して都市復興計画策定の手順や計画立案基準を整理しマニュアル化した。一方、地域住民な興まちづくりに取り組むために、地域関係者には被災地にとどまって復興まちづくりに取り組む「時限的市街地」の手法も提案している。それは、被災地の民有地を借り上げて応急仮設住宅や仮設の店舗・作業所を建てる“仮設市街地”の発想であったが、2013年の「大規

模災害等借地借家特別措置法」において、被災地を5年間借り上げる権利「被災地短期借地権」が創設されて、提案はようやく現実の取り組みとなった。

なお、東京都は区市町村のマニュアル作成を支援するために「区市・震災復興標準マニュアル」を準備し、各区市に提示してきたことは各榦がマニュアル策定に大きく貢献したが、その改定にも取り組む予定としている。

② 「震災復興マニュアル（復興プロセス編）」（2016改訂版）

東京都長期ビジョン（2014）に掲げる「安全・安心な都市の形成」と「にぎわいのある首都東京」を震災復興の基本理念として、『協働と連携による「安全・安心なまち」で「にぎわいのある首都東京」の再建』を基本目標に、復興を進める5つの視点、1)自助・共助に基づく住民主体の復興と公助による支援、2)被災者の状況に応じた多様な復興プロセスへの対応、3)本格復興までの時限的な生活の場の確保、4)平時からの地域づくり活動への支援、5)生活再建、都市づくり及び経済再建の連携による総合的な地域づくり、を掲げ、被災者の様々な思いを受け止め、多様できめ細やかな、施策を展開する。

その方針として、1)地域復興の課題、将来の市街地像や地域づくりの進め方について、地域の皆さんが速やかに協議を始められるよう支援します、2)地域の様々な課題にきめ細かく対応するために、NPO、ボランティア、専門家、企業などによる支援体制を整備します、3)被災時に住んでいた地域にいち早く戻り、地域の皆さんが、地域の将来像をじっくりと話し合うために、時限的市街地など時限的な生活の場づくりを応援します、4)被災者の状況に応じた多様な施策を用意し、避難生活期から本格復興までの連続的な復興を推進します、5)多様な事業主体や手法により居住を確保します、の5つを掲げている。

そして、その復興プロセスは、「地域力を生かした地域協働復興」を「地域復興協議会」を核として進める総合的な復興を進めることを基本に、地域での復興

まちづくりが必要ではない被災地では「被災者個人による自力復興」を基調に、また復興まちづくりの取り組みが必要にも拘らず地域復興協議会等が立ち上がらない地域では「行政主導による復興」を進めることになるとしている（図1）。

（3）合意形成の対象である「震災復興グランドデザイン」の策定

災害復興という必ず課題として指摘されるのが、「合意の形成」である。合意の形成は、復興に不可欠であるが、合意の形成とは、住民参加の手續きという「合意形成手法」というような仕組みの問題ではない。合意の形成とは、行政と関係権利者・居住者が、被災者の復興の目標像を共有することである。その合意の対象となる復興目標像を事前に提示し、行政と市民が共有しておこうという取り組みである。

合意の対象となる“復興目標像”は、1996年に取りまとめられた東京区部直下地震（M7.3）の被害想定を前提に、「震災復興グランドデザイン」として検討し、2001年に公表された。都心と副都心を取り囲む木造住宅密集市街地に被害が集中し、阪神・淡路大震災の建物被害の5倍以上になると想定された被害想定を前提として、復興でめざすべき目標像を描くと

もに、その実現のための事業手法等の提案を含む取り組みとなった。

「被災を繰り返さない、環境と共生した国際都市」を復興目標とし、7つの復興戦略プロジェクトを提案している。そのイメージは、山手側の木造密集市街地の火災等による集中的な被災に対して、1)安全安心な市街地再生プロジェクト、2)緑の環状市街地構築プロジェクト、3)都市のバックアップ公園新設拡充プロジェクト、下町低地では、ゼロメートル地帯をガレキで嵩上げる4)安全地盤構築プロジェクト、5)親水河川の再生プロジェクト、さらに都心・副都心地域では6)国際ビジネスセンター拡充プロジェクト、そして広域的に7)基幹交通ネットワーク形成プロジェクトを、復興戦略プロジェクトとして都民にも公開している（図2）。

この「震災復興グランドデザイン」は、その後見直されることがなかったが、東京都の都市づくりビジョンに位置づける形で2016年度から見直しを進める予定である。

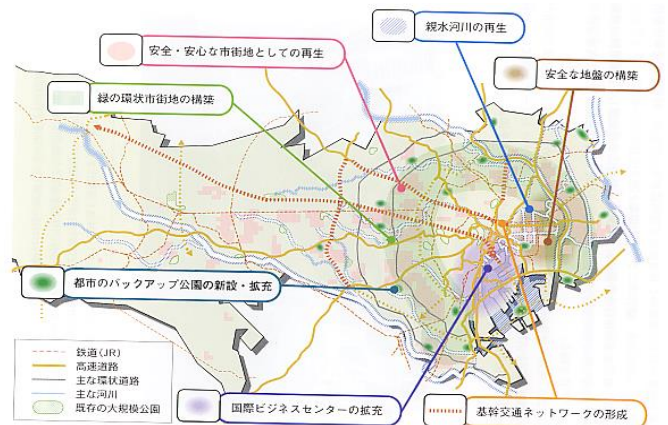


図2 東京都「震災復興グランドデザイン(2001)」の7つの復興戦略プロジェクト

（4）東京都が進める“復興訓練”の取り組み

マニュアルを作って震災を待つのでは、マニュアルも役に立たない。マニュアルの存在すら忘れられるのではないか。そんな思いから、都市復興マニュアル策定後の委員会で「都および区市町村の職員が「都市復興マニュアル」に習熟していることが重要であり、

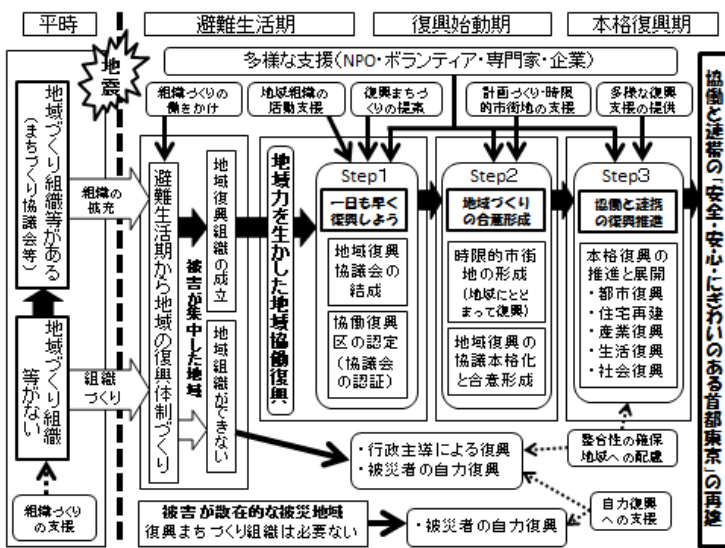


図1 東京都・震災復興マニュアルの復興プロセス

またマニュアルの課題を発見するうえでも『復興訓練』を実施すべきである」と提言し、事前復興の研修の場として「復興訓練」の取り組みが始まった。

① 都市復興訓練¹⁾

「都市復興訓練」は、東京都が主催して1998年から毎年度継続され、2016年は19回目で、毎回70～80人の区市町村職員が参加しており、退職者を除いても約1000人の区市町村の職員が訓練を通して「震災復興プロセス」を理解し、「計画策定と復興施策立案のための手順や考え方」を習熟する、延べ7回にわたる模擬経験を通じた研修訓練である。

② 復興市民組織育成事業から始まった復興まちづくり訓練¹⁾

2003年の震災復興マニュアルへの改編に合わせて、復興プロセス編で最も重要な「地域協働復興」の鍵は、復興の主体たる地域住民による地域づくり組織の形成であった。区市町村が、地域で復興まちづくりに主体的に取り組む住民組織の育成を目指して2004年から3年間の時限事業として「復興市民組織育成事業」が始められ、費用の1/2を補助した。その最初の実施事例が2004年度に筆者らも参加して取り組んだ「葛飾区新小岩地区復興まちづくり訓練」であった。2007年以降の育成事業期限後は、各区市が独自に取り組みを継続している。

③ 復興まちづくり実務者養成訓練¹⁾

新しい取り組みとして、2015年からは、復興まちづくりの現場となる区市町村の職員を対象に、各自治体が、復興まちづくりが必要となる可能性のある木造住宅密集市街地などで地域の居住者とともに従来の防災まちづくりの取り組みに加えて、地区の火災シミュレーションなど被災状況を想定し、そこからの復興を区市と居住者で想定し、復興で目指す目標像を考えてみる「復興まちづくり訓練」の自立的推進のための人材育成を目指して、冊子「市街地の事前復興の手引き」を発行するとともに、区市町村で復興まちづくり訓練を企画・運営するための人材育成を目指す「復興まちづくり実務者養成訓練」を新たに取り組むことに

している。

(5) 都における「事前復興」の取り組み

単に準備してその時に備える事前復興および、震災前に実践する事前復興の取り組みは、上記の「復興訓練」以外に、以下がある。

① 「震災復興推進条例」の事前制定

被災後の混乱期に都議会を招集して条例を制定するのか、非常に混乱することが容易に想像できよう。震災後に必要な条例も、「条例案を事前につくっておくだけで十分」との議論もあったが、条例制定手続きだけでも数か月かかる可能性がある、そのためには、事前に制定しておくべきとの声をうけての事前実施である。

② 東京都震災復興検討会議の事前設置

被災後に被害概要が把握できてくる状況に合わせて、2週間目に重点的な都市復興区域を公告し、2か月目に都市計画決定していくという震災復興のプロセスを実施するには、震災復興の推進に関する専門家の検討会議が必要になる。その会議組織についても、震災後の混乱期ではなく、平年度は復興訓練や事前復興の取り組み等を審議し、震災後は速やかに復興諸同期の諮問に対応できるように、副知事の諮問機関として2004年に事前設置している。

③ 復興まちづくり支援機構と東京都の支援協定の締結

阪神・淡路大震災10周年の2005年に、行政と被災者の間で震災復興の推進に大きな力となった専門職種による中間支援組織「阪神まちづくり支援機構」から「次は首都直下地震だ」との呼びかけがあり、東京都の弁護士会、司法書士会、行政書士会、技術士会などを中心とする「災害復興まちづくり支援機構」が設立された。2006年に、東京都は支援機構に参加している各専門職団体と、災害復興時の支援に関する協定を締結し、都や区市の復興訓練への参加、「復興まちづくりシンポジウム」の開催（都主催）などの取り組みとともに、大島町土砂災害（2013）での現地被災

者相談会の開催など、実践する事前復興の取り組みとなっている。

4. 区市における事前復興の取り組み

脆弱で防災まちづくりが必要なまちが復興まちづくりの取り組みが必要になる地区になる可能性が高い。その復興まちづくりは、区市町村が取り組むべき事業である。区市における事前復興の取り組みの現状は以下である（表1）。

（1）区市の「震災復興マニュアル」の策定

区市にとっては都が主催する「都市復興訓練」への区市の参加・経験が大きなきっかけとなり、都が作成した「区市の震災復興標準マニュアル」をベースに、2016年3月末時点で、23区中21区2市で都市復興を含む「震災復興マニュアル」を制定している。

（2）区市の「震災復興グランドデザイン」策定の展開

区市は、復興まちづくりの迅速な合意の形成を図り、復興に取り組む現場となる。その意味では、合意の原点となる復興目標像について、事前に区市と地域住民とが「考え方」や「イメージ」を理解し、共有しておくことは、東京都の立場以上に重要である。葛飾区は、市区町村で初めての取り組みとして「葛飾区・都市計画の基本方針」に「復興まちづくりの方針」を位置付け、2011年に公表した。それは、都市計画道路ネットワーク形成における交通上課題となっている未整備区間を提示するとともに、市街地の基盤整備状況に

まちづくり目標像をモデル化して公表した。このような復興まちづくり方針を策定し公開する取り組みは広がりつつあり、葛飾区と豊島区は「都市計画マスタープラン」に、世田谷区は「防災街づくり基本方針」に、復興まちづくりの方針を位置づけている。

（3）「震災復興推進条例」等の事前制定

阪神・淡路大震災では、神戸市が全国に先駆けて住民主体のまちづくり推進のために制定していた「まちづくり条例」が、まちづくり協議会の運営や専門家派遣などの仕組みとして重要な役割を果たしていた。そうしたまちづくり条例とともに、地域協働復興を推進するために、「震災復興推進条例」など震災復興まちづくりの取り組みや支援のあり方などを定めた震災復興関連条例を事前制定しているのは、14区1市である。

（4）区市が主体的に取り組んでいる「復興訓練」

「震災復興マニュアル（復興プロセス編）」によって復興の主体であると役割が明示され、地域との協働で復興を進めるパートナーである地域住民とともに、震災復興の取り組みを疑似的に体験してみる「復興まちづくり訓練」は、東京都が2004年度からの3年間の時限であった復興市民組織育成事業での取り組みを含め、区市町村主体での「復興まちづくり訓練（住民向け）」は15区1市で実施されてきた。それに対して、「都市復興訓練（職員向け）」は5区1市で実践さ

表1 東京都の区市における事前復興の現状（2016年3月末日）

	震災復興マニュアルの策定					復興グランド デザインの策定	復興推進 条例の制定	復興まちづくり訓練	
	体制	都市	住宅	暮らし	産業			住民向け	職員向け
23区	17区	21区	16区	16区	15区	3区	14区	15区	5区
30市	1市	2市	1市	0市	0市	0市	1市	1市	1市
合計	18	23	17	16	15	3	15	16	6

原資料：平成28年度「都市復興都区市町村担当者連絡会」資料6（東京都都市整備局）より筆者集計

着目して地域を4類型に区分し、類型地区ごとの復興

れているに過ぎない。2016年3月末までに、同一地

区での開催を含め延べ50地区・回以上で実施している。

(5) 区における「実践する事前復興」の取り組みの展開

葛飾区では、訓練中は「復興訓練まちづくりニュース」として地区内に回覧し、終了後は地区における復興まちづくり訓練の実践から得られた知見を、地区の復興方針やビジョンとしてパンフレットにまとめ、訓練に参加しなかった人にも、また次の世代にも、「この街での震災復興とは何か」を伝えることに取り組んでいる。多くの地区での復興訓練を実施するとともに、各地区に将来の復興まちづくり方針として残していくことは、平時の防災まちづくりにも活かす重要な意義がある。

葛飾区堀切地区では、2015年に密集市街地で続けてきた防災まちづくり活動のまとめとして、防災街区整備地区計画を策定し、都市計画決定した。以前に復興まちづくり訓練も実施していた堀切地区では、復興まちづくり訓練での議論から、“被災後の都市復興における基盤整備の必要性が理解され、防災まちづくりとしては現状の基盤の修復的整備にとどまらざるを得ないが、被災後の復興では土地区画整理事業などの抜本的な基盤整備を推進する意義を理解していた”ため、その“復興まちづくり方針”を、法定計画である防災街区整備地区計画の「地区整備の方針」に書き込んでおくことを了解した。それは、葛飾区の都市計画マスタープランに位置づけられた復興まちづくり方針でもあった。この、事前の地区計画で「復興まちづくりの方針」を都市計画決定しておく取り組みこそ“実践する事前復興”である。現状の防災まちづくりでは土地区画整理事業は非現実的な提案かもしれない。しかし、復興まちづくりの方針として都市決定しておくことは、被災後の合意形成を速め、着実な復興の推進に大きく寄与する、実践する事前復興といえる。

さらに、そのことをきっかけとして、木造密集市街地での地籍調査の事前実践にもつながれば、復興まちづくり事業で基盤整備し、全員が接道義務を満たした

敷地で、公平かつ迅速に住宅の再建を進めることが可能となるであろう（中林2015）。

5. 全国における「事前復興」の現状

全国で事前復興への取り組みが大きく進展し始めたのは東日本大震災以降であるが、阪神・淡路大震災を契機に事前復興に取り組んだのが、上述の東京都以外に静岡県と神奈川県がある。

(1) 東日本大震災以前の事前復興の取り組み

静岡県は、防災基本計画の改定を受け、1997年に「震災復興都市計画行動計画」を策定し、公表した。静岡市は2007年に「震災後の「復興まちづくり」～みんなで協力してまちをよみがえらせるには～」を公表している。政令市の浜松市では東日本大震災以降に、津波防災地域づくり推進計画を策定し、この中で「事前復興計画」の取り組みが位置づけられているが、具体的な事前復興としても取り組みはない。なお、富士市では、震災復興訓練を実施して、震災復興マニュアルの策定や震災復興ランドデザインの策定に取り組んでいる。

神奈川県は、地域防災計画における災害対応策の見直しが一段落したとして、長期かつ継続的な取り組みが必要な復興対策について、事前に内容、手順、体制等の検討に取り組み、2005年に「神奈川県震災復興対策マニュアル」として公表した。その内容構成は東京都の「震災復興マニュアル(復興施策編)」に近似している。

(2) 首都圏における事前復興の取り組み

首都圏でも、東日本大震災後に取り組んでいる県・政令市がある。栃木県は2012年に「都市復興ガイドライン(都市復興基本計画策定行動指針)」を公表している。政令市の川崎市は、東日本大震災が発生した2011年3月に策定した防災戦略を2013年に改定するとともに、地域防災計画の改定を行った。それらを受けて一層の防災都市づくりを進めるために取り組ん

だ「防災都市づくり基本計画」(2014)において、事前に取り組む「減災都市づくり」とともに「復興都市づくり」として、都市復興にかかわる事業制度、復興計画策定の手順、体制等を事前に検討した、事前準備としての事前復興の取り組みを進めている。一方、横浜市は2016年度に震災復興マニュアルの策定業務を発注し取り組みに着手したが、相模原市においては事前復興の取り組みはこれからである。

なお、千葉県、茨城県は東日本大震災の被災県であり、事前復興の取り組みは今後の課題である。

埼玉県は2014年に復興まちづくりイメージトレーニング²⁾、被災マンションの再建、災害公営住宅の提供などを内容とする「埼玉県震災都市復興の手引き」を公表した。政令市のさいたま市も2015年に「さいたま市震災復興行動指針」を策定し、2016年に「さいたま市・防災(も)都市づくり計画」にも位置付けた。指針では「被害の軽減及び復興事業の円滑なす真のために、……日ごろから対策を講じておかねばならない(第4条2)」とし、市民及び事業者の責務(第5条)、復興の優先順位(第6条)などを定めている。

(3) 南海トラフ地震と事前復興の取り組み

一方、東日本大震災は、巨大津波によって東日本の太平洋沿岸地域を壊滅させ、18,500人を超える犠牲者の大部分が津波の犠牲者であったことから、住宅の高台への移転復興による大規模な復興に取り組んでいる。2013年に立法された南海トラフ巨大地震対策特別措置法は、29都府県707自治体を対策推進地域に、14都府県139自治体を津波避難対策特別強化地域に指定し後者における防災集団移転事業の事前実施を対策メニューとして位置づけ、補助金を上乗せした。まさに、「事前復興事業」の法定事業化である。東日本大震災のインパクトは特に沿岸地域に強く、事前復興の取り組みを推進しつつある。

愛知県は、2014年に「事前復興の取り組みに関するガイドライン」、2016年には「震災復興都市計画の手引き(計画編・取組編)」を一部改訂し、公表して

いる。政令市の名古屋市は2014年に「名古屋市震災対策実施計画—安心して暮らせる減災都市名古屋—」を策定し、復旧復興体制の整備を項目としているが、情報システム・廃棄物処理・応急仮設住宅・津波の湛水排除を取り上げているに過ぎず、事前復興の発想はない。

三重県では、2016年に「三重県復興指針」を公表した。復興に向けた事前準備として「対策の手順の明確化」のマニュアルであり、「人間と人間関係の回復」と「地域コミュニティの再生」を基本理念に「復興体制」を整備して「住まいと暮らしの再建」「まちの復興」「産業・経済の復興」を目標とする取り組みの手順を定めた。そして、復興の基本理念を踏まえた平時からの取り組みの重要性を示している。

奈良県は、2015年までの「地震対策アクションプラン」を制定し、「6.復興を視野に入れる」と掲げていたが、事前復興の発想はなかった。2014年に地域防災計画の見直しでは、第4章に新たに第7節災害復旧・復興計画を追補し、第2・4項に「事前の復旧・復興対策」を追加し「県や市町村は復旧・復興対策の手順の明確化や必要となる基礎データの整備等、事前に確認・対応が可能なものについて、検討・把握しておく」としているものの、事前復興としての取り組みが進んではいない。

京都府は、2010年に「京都府戦略的地震防災対策推進プラン」を策定公表しているが、「5-5生活を再建する」では、家庭生活、地域生活、職業生活の再建の取り組みを、「6.京都らしさを保った復興を実現する」では、「6-1京都のイメージを守る」として観光客の保護、観光産業の再興、の記述にとどまり、地域防災計画においても、事前復興として事前準備や事前実施の発想はない。政令市の京都市は、2015年度末に地域防災計画を修正している。大規模災害復興法の創設により、その4章5節大規模災害発生時の復旧復興体制を追補し、復興本部の設置と災害復興方針・計画の策定など推進手順を書き込んでいるものの、そこにもマニュアル化など事前復興の発想はない。

大阪府は、2006年に策定した「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」を2015年に東日本大震災を踏まえて津波からの復興を発意するなどして、公表している。改定では、「被災時における行政・住民のまちづくり体制は必ずしも十分ではない状況を想定し、「より迅速で円滑な復興のためには、平時における事前対策が重要であり、……行政、住民、公民協働の各視点から、……平時における取組のあり方」を整理したと、事前復興の取り組みを追加している。大阪市は、2015年に「大阪市地域防災アクションプラン」を策定公表した。62項目のアクションのうち「61. 復興計画策定マニュアルの作成」「63. 災害復旧・復興に資する地図情報整備の推進」を位置づけているが、マニュアルの検討は2018年度以降の取り組みとしている。

和歌山県は、2015年に策定公表した「和歌山県国土強靱化計画」に、事前復興の取り組みを位置づけて推進しようとしている。基本目標である「県民生活の再建と産業の復興」に対応する取り組みとして、被災時を想定した復旧・復興体制の整備。事前復興マニュアルの作成、を位置づけ、取り組んでいくことにしている。2016年には、「知事からのメッセージ」というコラムにおいて、「津波災害復興計画の事前策定」と題して知事は『……、だから、私は、復興はこうしようと、地域単位であらかじめよく議論をして復興計画を決めておくべきだと思います。そして人命救助が終わった後、速やかにその計画に沿って復旧、復興を進めればよいのです。……』と述べて、事前復興の発想に基づく取り組みを提唱している。

徳島県も、国土強靱化計画に事前復興の取り組みを位置づけて、「地震対策行動計画—とくしま-0作戦—」を推進している。行動計画の「V復興まちづくりの検討」に、事前復興計画策定モデル事業による「各分野の関係機関・団体などにおける復興のための検討の促進」が位置づけられ、市町村における「実践する事前復興」の取り組みを支援している。美波町では、高台への住宅移転の計画提案事業(2015)を行うなど、

ユニークな取り組みを進めている。

高知県では、「南海トラフ地震等による災害に強い地域社会づくり条例（2008年施行2015年改正）」に基づき、震災後の復興体制、制限の実施、計画策定などの手順をマニュアル化した「高知県震災復興都市計画指針（手続き編）」を2015年に策定した。今後は、事前の実践的準備として「事前復興」の取り組み、県・市町村職員が連携して被災後に取り組む復興体制の強化や復興への対応力の向上のための「模擬訓練の実践」や、地域の復興方針作りから地域組織の形成・計画における安全確保と産業再建のバランス・多重防御の考え方などに模擬的に取り組む「事前復興計画づくり」を進めていくとしている。

2014年に土石流災害に見舞われた広島県は、2015年に「広島県災害復興都市計画マニュアル」を作成、公表している。復興都市づくりの考え方、復興都市づくり計画策定の行動指針や手続きなどをマニュアル化したものである。

（４）知事会等からの事前復興への提言

これらの動向を踏まえてか、全国知事会は2015年に「平成28年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（災害対策・国民保護関係）」において、3. 総合的な復旧復興支援制度の確率について(3)超大型災害を想定した事前復興制度の創設、として「南海トラフ地震や首都直下地震など……地域においては、生命、財産、地域産業など住民の日々の暮らしを守る観点から、震災前の円滑な高台移転や区分所有物件の修理・再建等、地域の実情に応じた事前復興が可能となるよう法整備や制度設計を行うこと」と、準備して待つ事前復興から、実践する事前復興への取り組みを要望している。

また、香川県及び愛媛県では事前復興から発想する取り組みは見られないものの、四国4県として2016年6月に国に対して「防災・減災対策を加速させ、国土強靱化を推進するための財政措置に関する緊急提言」を行っている。3つの緊急提言のひとつが「包括

的な構想等に基づいて実施される事前復興対策などに対して、細分化された支援制度を一元化し、包括的な支援を可能とする新たな交付金制度を創設すること」と、「実践する事前復興」への支援制度の創設を求めている。

6. 事前復興の意義と可能性

人口減少高齢社会に迎え撃たねばならない首都直下地震や南海トラフ巨大地震には、被災後の迅速な復旧・着実な復興を実現する事前準備の取組みではなく、“被災後の復興が不要となるように実践する事前復興”が不可欠であろう。それは、新たな切り口から事前防災を切り開く、積極的な「事前実践復興」の取組みである。事前復興の究極の意義はそこにある。それは、復興する必要がない地域を事前に広げていく国土強靱化の実現の取組みでもある。国土強靱化法に基づく「地域強靱化計画」で目指す地域づくりの長期目標像とは、被災後の復興を必要としない、事前に復興を実現した地域づくりである。逆に言えば、それぞれの地域で被害想定に基づき想像し、創造する「事前復興の地域づくり」とは、多様性と持続可能性を強化した「強靱な地域づくり」の実現に他ならない。

その可能性は、地域における自助と共助の事前復興の取組みにあり、それを公助する政府・地方公共団体による支援の仕組みの継続性こそが最も重要になっていると考える。

<補注>

- 1) 東京都では、都市復興模擬訓練とか、都市復興図上訓練と称してきたが、2016年度から都及び区市町村の職員が「震災復興マニュアル（都市復興）」を習熟する訓練を「都市復興訓練」、区市町村が地域の住民とともに取り組む訓練を「復興まちづくり訓練」、そのための訓練手法や訓練の企画・運営を学ぶ都主催の訓練を「復興まちづくり実務者養成訓練」と、復興訓練の趣旨と名称を再定義した。これらの名称や訓練手法の開発棟には、首都大学東京中林一樹研究室（1998年～2005年）、首都大学東京市古太郎研究室（2006年～）が東京都と連携し、主体的にかかわってきた。
- 2) 「復興まちづくりイメージトレーニング」とは、東京大学加藤孝明研究室を中心に行政職員を対象として開発された復興訓練手法である。

<文献>

- ・饗庭 伸・市古太郎・中林一樹（2007）「首都直下地震に備える事前復興の取組み—東における震災復興対策と復興訓練から—」地学雑誌 Vol. 116, No. 3/4, pp. 557-575
- ・神奈川県震災復興対策事前検討会議（2005）『神奈川県震災復興対策マニュアル』
- ・建設省（1985）『昭和 59 年度 震災市街地復旧指針策定調査報告書』
- ・建設省（1986）『昭和 60 年度 震災市街地復旧指針策定調査報告書』
- ・国土庁防災局（1997）『平成 8 年度 復興施策検討調査—報告書』
- ・国土庁防災局（1998a）『平成 9 年度 東海地震等からの事前復興計画策定調査—報告書』
- ・国土庁防災局（1998b）『平成 9 年度 復興施策検討調査—報告書』
- ・国土庁防災局（1999）『南関東地域直下の地震に対する復興準備計画の策定に関する調査—報告書』
- ・国土庁防災局（2000a）『東海地震等からの復興準備計画作成指針』
- ・国土庁防災局（2000b）『東海地震等からの復興準備計画調査—報告書』
- ・全国知事会（2015）『平成 28 年度 国の施策並びに予算に関する提案・要望（災害対策・国民保護関係）』
- ・東京都（1995）『阪神・淡路大震災調査報告書—平成 7 年兵庫県南部地震東京都調査団—』 379 頁
- ・東京都（1997）『東京都・都市復興マニュアル』 164 頁
- ・東京都（1998）『東京都・生活復興マニュアル』 309 頁
- ・東京都（1999）『都市復興計画策定模擬訓練の実施に関する調査報告書』
- ・東京都（2001）『震災復興ランドデザイン』 67 頁
- ・東京都（2003a）『震災復興マニュアル（復興施策編）』（加除式）
- ・東京都（2003b）『震災復興マニュアル（震災復興プロセス編）』 83 頁
- ・東京都（2016a）『震災復興マニュアル（復興施策編）』（平成 28 年 3 月修正）
- ・東京都（2016b）『震災復興マニュアル（震災復興プロセス編）』（平成 28 年 3 月修正） 57 頁
- ・内閣府（2005）『災害復旧・復興施策の手引き（案）』
- ・内閣府（2006）『首都直下地震の復興対策の在り方に関する検討調査—報告書』
- ・内閣府（2007）『首都直下地震の復旧・復興準備推進調査—首都直下地震の復興対策の在り方に関する検討— 調査報告書』
- ・内閣府（2008）『首都直下地震の復旧・復興準備推進調査—首都直下地震の復興対策の在り方に関する検討— 調査報告書』
- ・中林一樹（1999）「都市の地震災害に対する事前復興計画の考察—東京都の震災復興戦略と事前復興の考え方を事例に—」総合都市研究（東京都立大学）、第 68 号、PP. 141-164。
- ・中林一樹（2000）「災害復興の理念と戦略としての事前復興」都市問題、第 91 巻 6 号、PP. 33-52。
- ・中林一樹（2015a）「事前復興計画の意義」公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・「国難」となる巨大災害に備える編集委員会（編）『災害対策全書（別冊）「国難」となる巨大災害に備える～東日本大震災から得た教訓と知見

～』 pp. 200-2005、ぎょうせい、

- ・中林一樹 (2015b) 「首都圏を襲う自然災害と備えの基本方向」、都市計画、通巻 318 号 (Vol. 64、No. 6)、pp. 3-5。
- ・中村 仁・加藤孝明 (2015) 「埼玉県における大規模震災を想定した事前復興の取り組み」国際交通安全学会誌、Vol. 39、No. 3、PP. 52-59。
- ・日本建築学会 (2009a) 『大震災に備える』日本建築学会叢 7、203 頁
- ・日本建築学会 (2009b) 『復興まちづくり』日本建築学会叢 8、299 頁