

# 都市と住まいの復興



はじめに

序章 震災被害について

第1章 復興の考え方

第2章 住まいに関する地域協働復興

第3章 都市に関する地域協働復興

第4章 地域協働による復興を推進するために

第5章 震災復興時の困り事 (Q&A)

発行日：令和3年3月



編集・発行：葛飾区 都市整備部 都市計画課

# はじめに

葛飾区が、大きな地震で被災した場合、その後、長い年月をかけて、計画的に震災からの復興を進めていかなければなりません。震災復興には、国・都・区だけでなく、被災者自身をはじめ、NPO、専門家、企業などの幅広い参画が必要となります。

そこでは、多くの区民や団体が協働し、連携して取り組む「地域協働復興」という概念が重要となります。

葛飾区では、これまで、区民と協働のまちづくりを進める活動の一環として、葛飾区が震災に見舞われた場合を想定した復興まちづくり訓練を、19地区ある自治町会連合会のうち7地区で実施してきました（令和3年3月時点）。

この訓練では、震災からどのように復興していくか、地域の皆さんと葛飾区、学識経験者などが話し合い、それぞれの地域における震災復興の進め方を取りまとめています。



訓練ガイダンスの様子(奥戸地区)



復興まちづくりの方針を整理(東四つ木地区)



まちの様子を地図上に整理(奥戸地区)



地図を使って仮住まいの場を検討(堀切地区)

本小冊子では、自助・共助・公助の連携による復興の基本的な考え方を示すとともに、これまで実施してきた震災復興まちづくり訓練を踏まえ、都市と住宅の分野に絞って、復興の基本的プロセスの解説や住民が自主的に復興に取り組むための仕組み等を紹介しています。

## 【目次・構成】

序章 震災被害について	
(1) 葛飾区における震災被害の想定	1
(2) 震災による間接被害について	4
第1章 復興の考え方	
(1) 復興とは	5
(2) 復興の流れ	7
(3) 避難から地区ごとの復興を担う組織の立ち上げ	9
第2章 住まいに関する地域協働復興	
(1) 住まいの復興の流れ	11
(2) 住まいに関する地域協働復興について	13
STEP1 各種被害調査の受け入れや実施	13
STEP2 住宅の応急修理	14
STEP3 罹災証明書の取得	15
STEP4 応急仮設住宅への入居・運営・退去	16
STEP5 災害公営住宅への入居	17
STEP6 自力での住宅再建	18
第3章 都市に関する地域協働復興	
(1) 都市復興の流れ	21
(2) 都市に関する地域協働復興について	23
STEP1 被害の把握	23
STEP2 都市復興の体制づくり	23
STEP3 復興まちづくり計画等の検討	25
STEP4 時限的市街地の形成・運営	27
STEP5 復興まちづくり事業の実施	30
第4章 地域協働による復興を推進するために	
(1) 普段からのまちづくり活動	31
(2) 地域コミュニティづくり	31
(3) 地域の特性や資源の把握	32
(4) 震災復興まちづくり訓練への参加	32
第5章 震災復興時の困り事(Q&A)	33
用語の解説	39

# 序章 震災被害について

## (1) 葛飾区における震災被害の想定

### ③ 地震被害想定的前提条件

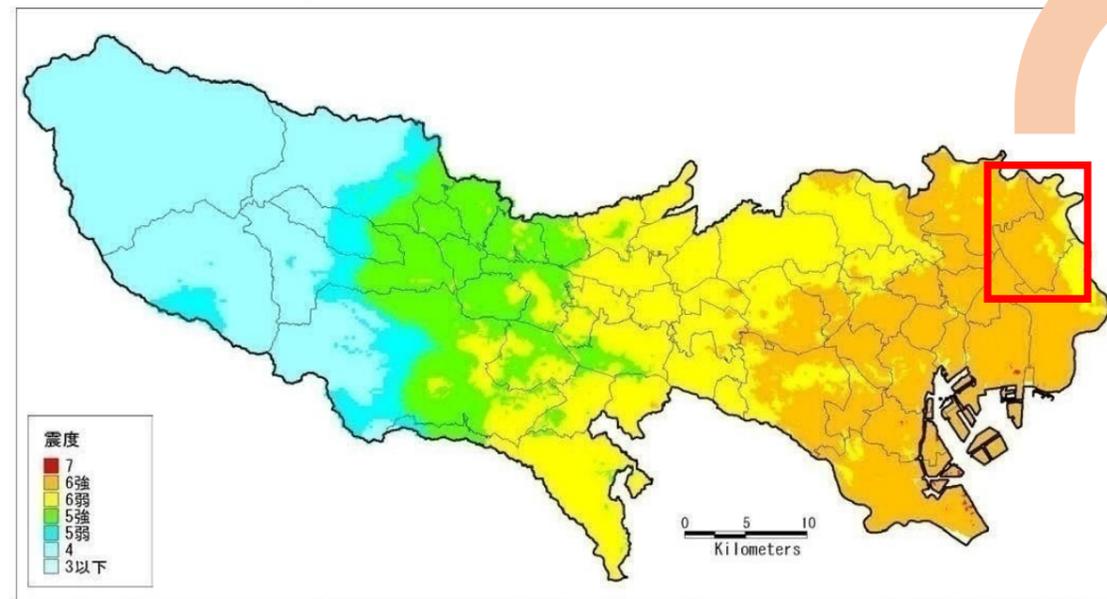
東京都防災会議は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の経験を踏まえ、東京に影響を及ぼす大規模地震について、「首都直下地震等による東京の被害想定」を公表しました（平成24年4月18日公表）。

区では、この想定の中から葛飾区で最も被害の発生する「東京湾北部地震」を地域防災計画での想定地震としています。当該想定地震の前提条件は、次のとおりです。

#### ■ 地震被害想定的前提条件

地震の種類	東京湾北部地震（首都直下地震）
震源	東京湾北部
規模	マグニチュード7.3
震源の深さ	約20~35km
地震発生の時刻等	冬18時 風速8m/s

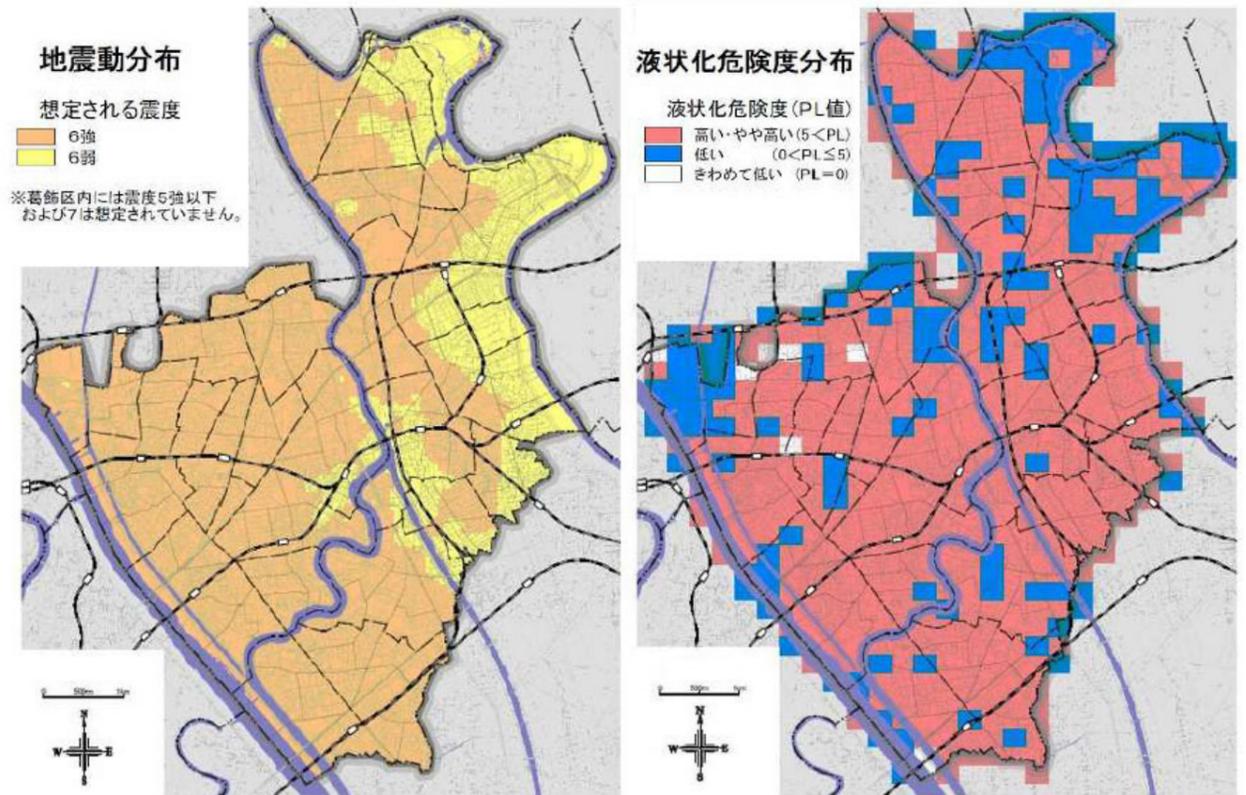
#### ○ 東京湾北部地震 (M7.3)



### ③ 地震のゆれ・液状化の被害

地震のゆれは、おおむね震度6強が想定されています。

液状化危険度については、ほぼ全域で「液状化危険度が高い」と想定されています。



ゆれによる被害の様子(熊本県益城町)



液状化の様子(千葉県浦安市)

出典：一般財団法人消防防災科学センター  
「災害写真データベース」

## ③ 建物被害・人的被害

主な被害は、建物の全壊・焼失棟数が約18,000棟あまり、死傷者は6,000人あまりと想定されています。また、避難者は区民の4割強となる約20万人に達すると見込まれます。

### ■東京湾北部地震による葛飾区での主な被害

建物被害	全壊	7,446 棟	7.0%	区内の建物棟数 に対する割合
	焼失(全壊含む)	11,114 棟	10.4%	
	半壊	27,337 棟	25.6%	
人的被害	死者 (うち要配慮者)	500 人 (334 人)	0.1%	区の人口 に対する割合
	負傷者	5,515 人	1.2%	
	自力脱出困難者	2,113 人	0.5%	
	避難者人口	200,970 人	45.4%	
	避難生活者	130,630 人	29.5%	
	疎開者人口	70,339 人	15.9%	
	帰宅困難者	70,560 人	—	

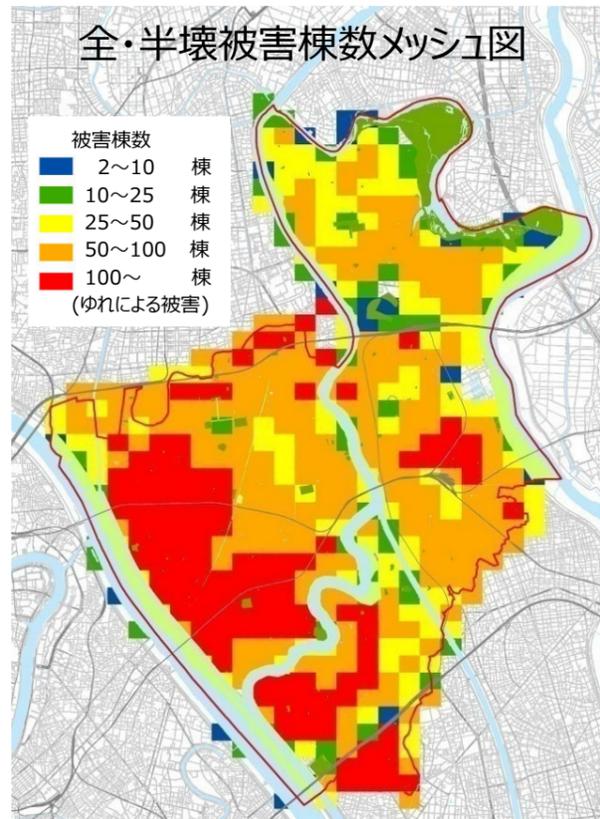
(参考) 被害想定 H24 時点の葛飾区内の建物棟数：106,784 棟／人口：442,586 人

地域別の被害想定では、木造住宅が密集している区南西部の地域を中心に、ゆれにより全壊、半壊に至る建物被害が多くなっています。

また、そのような地域では住宅が密集していることに加え、道路が狭く、公園等が少ないことにより、火災による被害も多くなることが予想されます。



延焼火災の様子(神戸市長田区・須磨区)  
出典：一般財団法人消防防災科学センター「災害写真データベース」

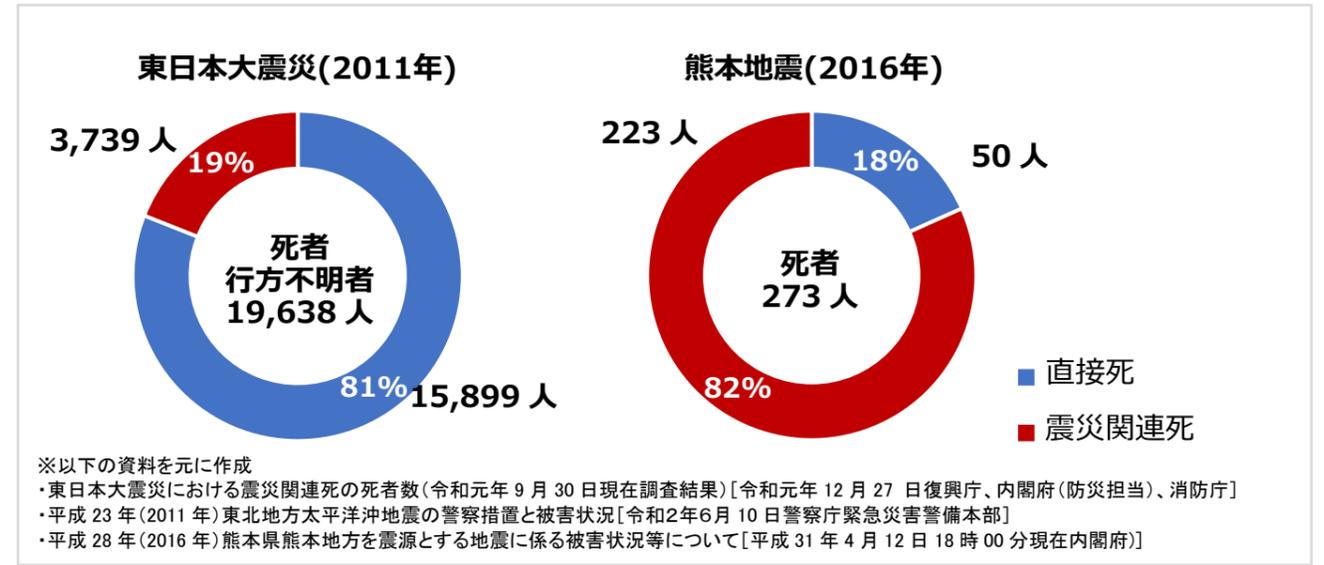


首都直下地震等による東京の被害想定報告書(平成 24 年 4 月 18 日公表)におけるデータを基に葛飾区にて加工(最新の建物状況は反映されていません)

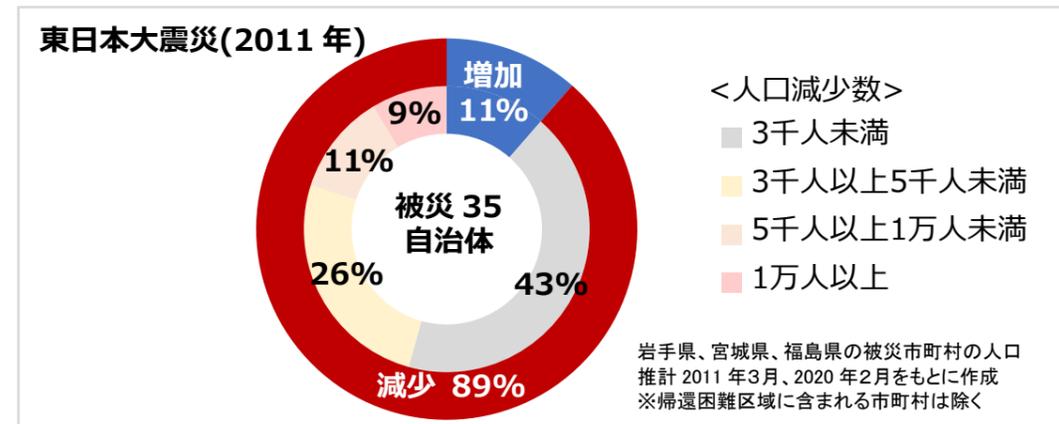
## (2) 震災による間接被害について

近年の大震災では、震災による直接的な被害に加え、震災の影響で日常生活を送れずに死亡する「震災関連死」や、まちの人口が減少するなどの間接被害が多く報告されています。

東日本大震災や熊本地震では、震災により直接亡くなる方のほかに、震災関連死も多くみられます。津波による直接死が多かった東日本大震災に比べると、熊本地震における震災関連死の割合は非常に高くなっています。



また、東日本大震災の被災地の多くでは、人口減少が想定以上のペースで続いています。復興が遅れたことにより、住宅街が整備されても、住民の帰還が進まず、まちの衰退が起きている地域も見られます。



このような間接被害を軽減するためには日常生活を早く取り戻すことが重要であり、地域協働による迅速な復興が必要不可欠です。

# 第1章 復興の考え方

## (1)復興とは

### 復旧と復興の違い

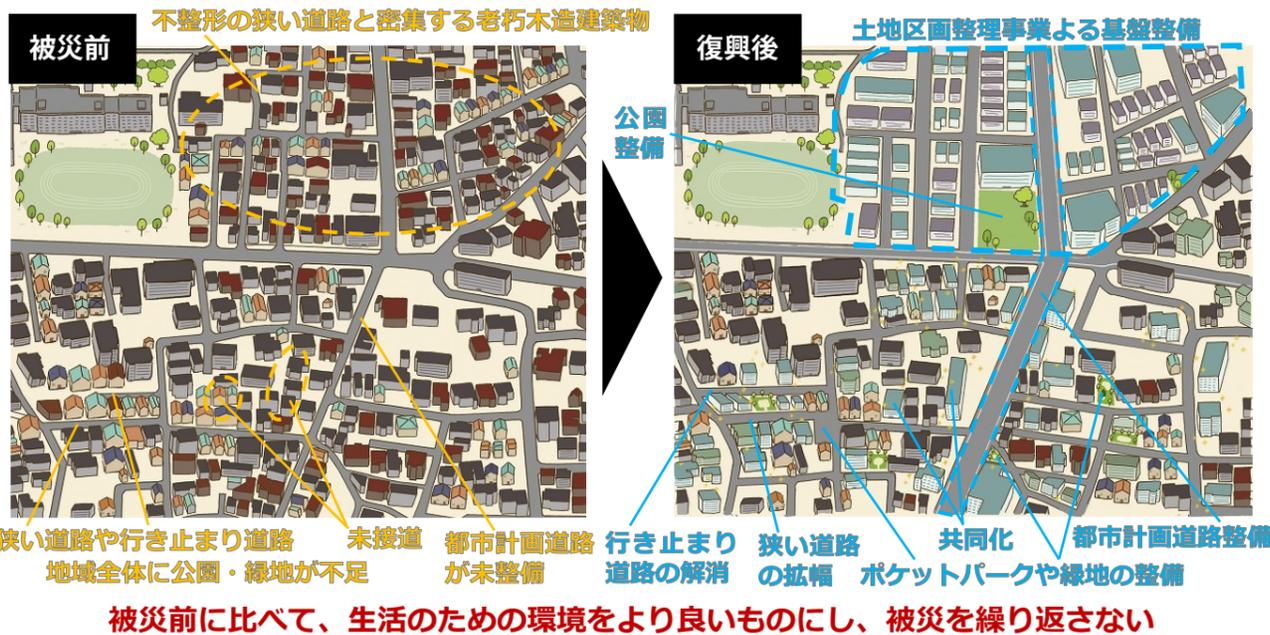
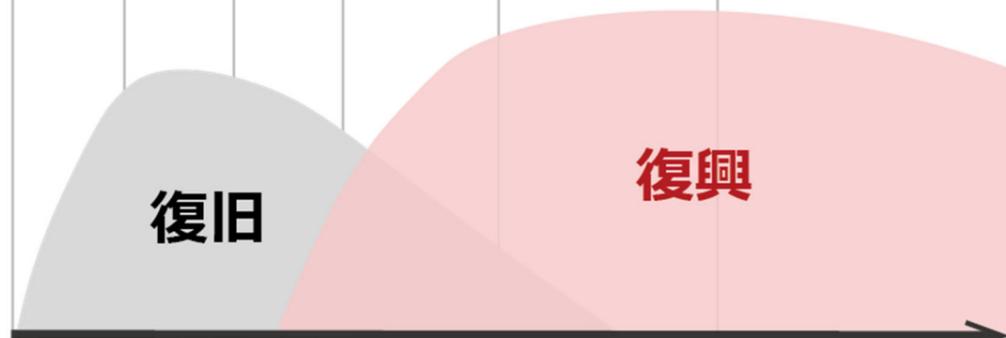
#### 復旧とは…

道路や電気・ガス・水道等の生活に不可欠なライフラインが被害を受けた場合、生活できるように元の状態に戻すことをいいます。

#### 復興とは…

「安全性の向上」「生活環境の向上」「産業の高度化や地域振興」など、被災前に比べて、生活のための環境をより良いものにしていくことをいいます。

発災 3日 1週間 2週間 1か月 6か月 2年



### 復興を進めるための地域協働

復興を進めるためには、まず被災者である区民自らによる取組が基本となります。(自助)  
しかし、被害が大きくなるにつれて、個人の力では解決が困難な様々な課題が生じます。こうした課題に対処し復興を進める上では、地域が持っている力を生かすことが必要です。(共助)

区は、これらの自助・共助に基づく住民主体の復興を地区内外の団体、専門家などと連携して支援します。(公助)

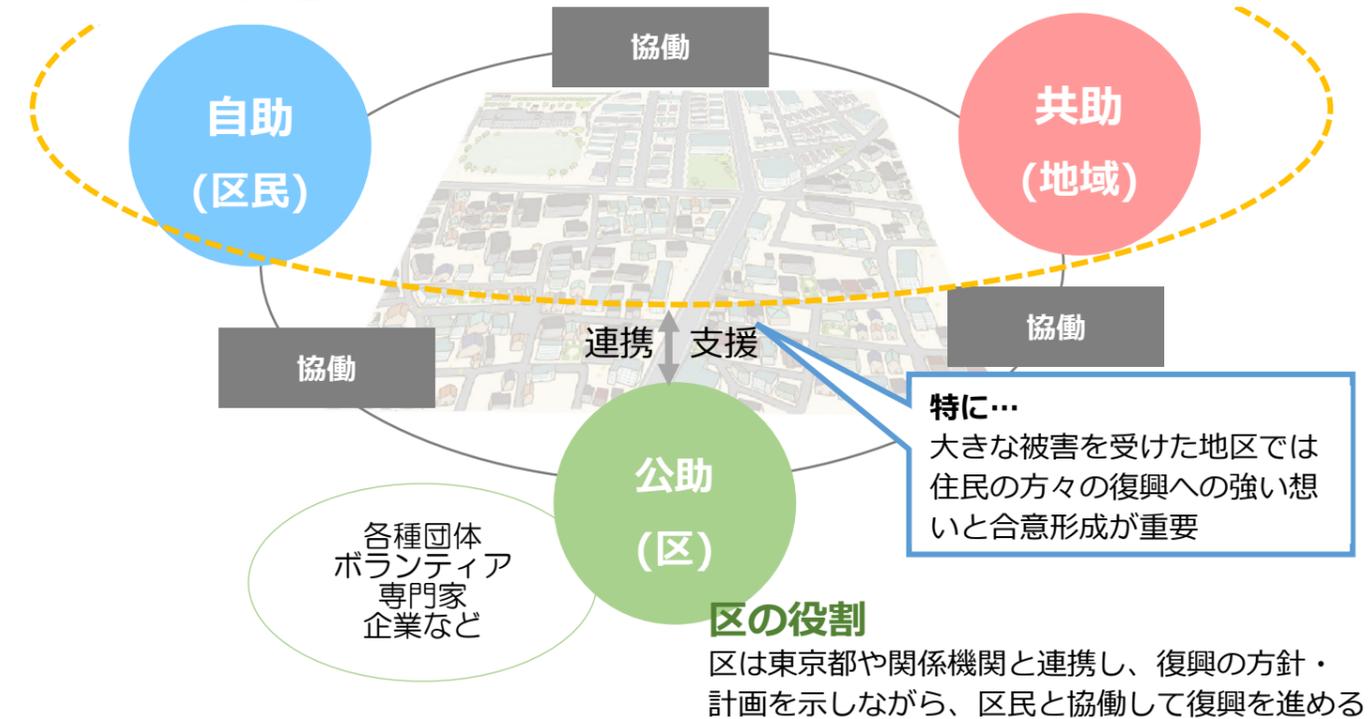
#### 区民の役割

自らの生活の再建に努め、復興まちづくりに取り組む

### 住民主体の復興

#### 地域の役割

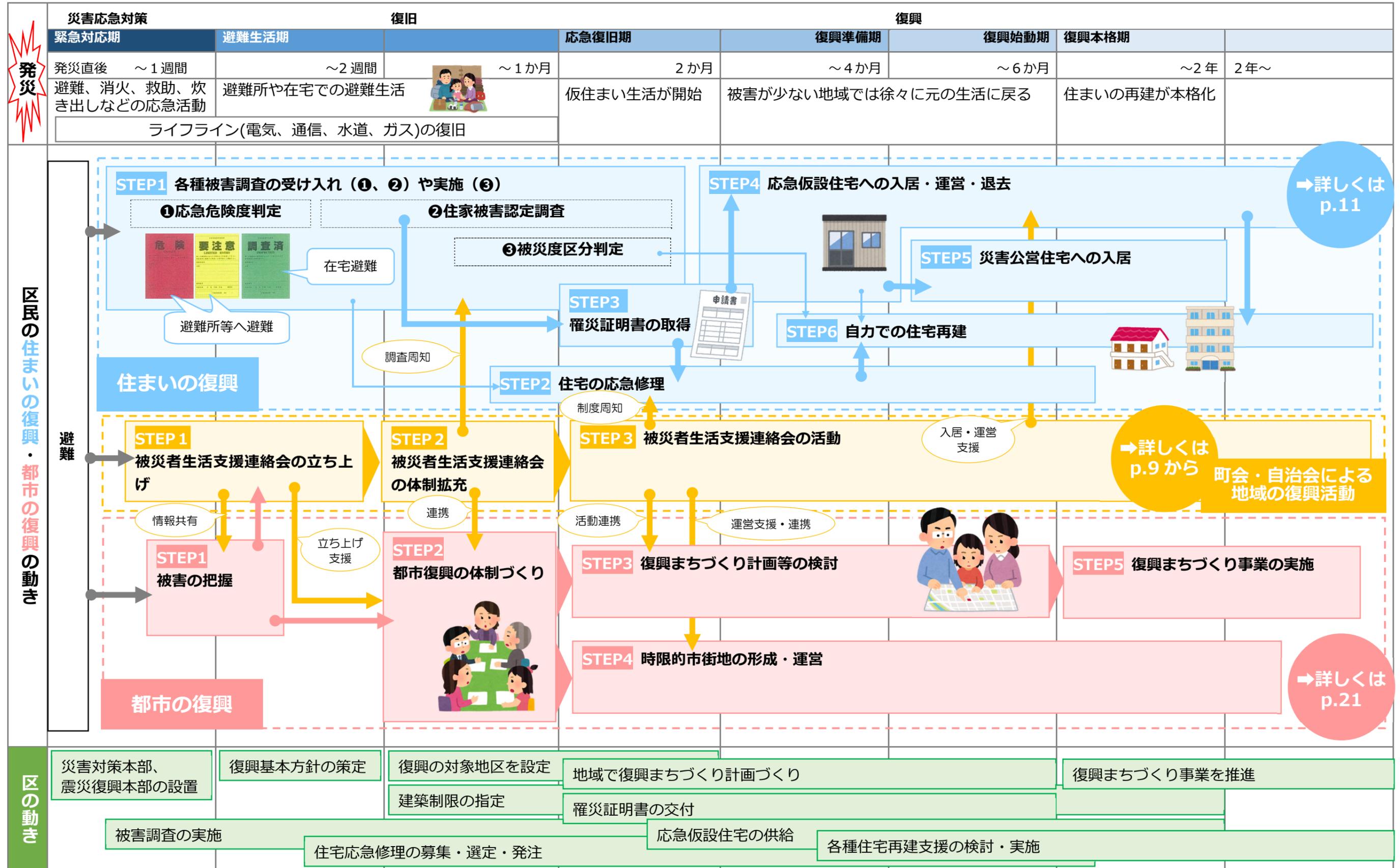
地域で助け合いながら、協働してまちの復興に取り組む



葛飾区では、自助・共助・公助が、責任をもってそれぞれの役割を果たし、連携を強化することで、震災からの地域協働復興を目指します。

## (2)復興の流れ(住まい・都市)

被災直後に避難、救助や消火活動などの緊急対応が行われたのち、避難生活や復旧活動が展開されます。被害が大きい場合に、その後のまちや生活の復興が最長で5~10年かかると考えられます。



### (3) 避難から地区ごとの復興を担う組織の立ち上げ

#### 避難 (発災直後)

地震が発生した時は、まずは身の安全を守ることが大切です。

その後、落ち着いてから次の行動ができるよう、日ごろから自分や家族の一時集合場所・避難場所とあわせて、安全な避難経路など、避難の方法を事前に確認しておきましょう。

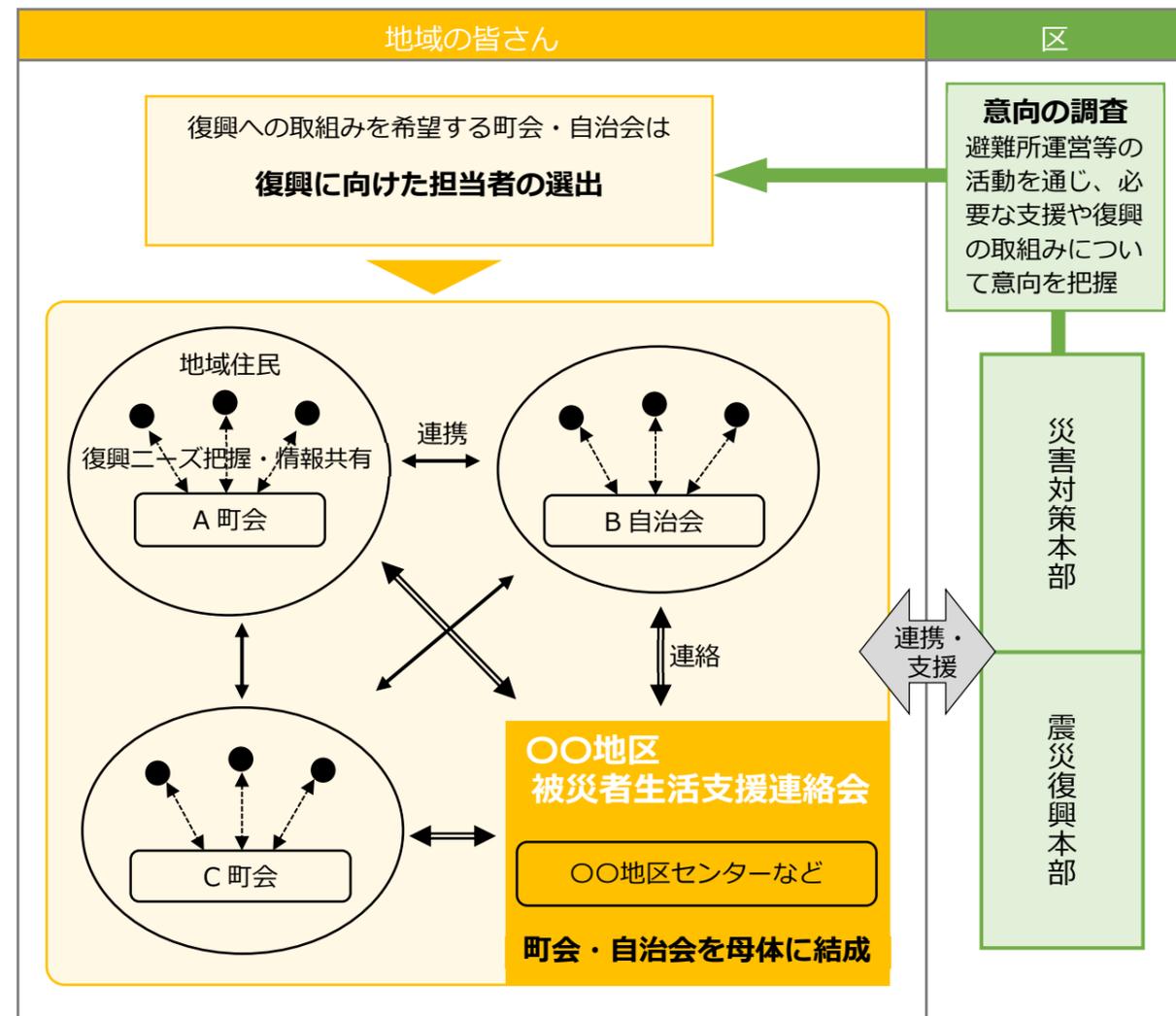
安全な避難経路を確認しておこう！



#### STEP 1 被災者生活支援連絡会の立ち上げ (発災直後～2週間)

被災者生活支援連絡会とは、各町会・自治会が相互に助け合い、長期にわたり、被災生活に関するさまざまな情報を集約し、各種対策を話し合うとともに、区などの関係機関への要請や連携、地域への情報提供などを行う会議体です。

被害状況や地区住民の生活復興への意向に応じ、各町会・自治会長等が、地区センターなどを拠点として立ち上げます。



#### STEP 2 被災者生活支援連絡会の体制拡充 (2週間～1か月)

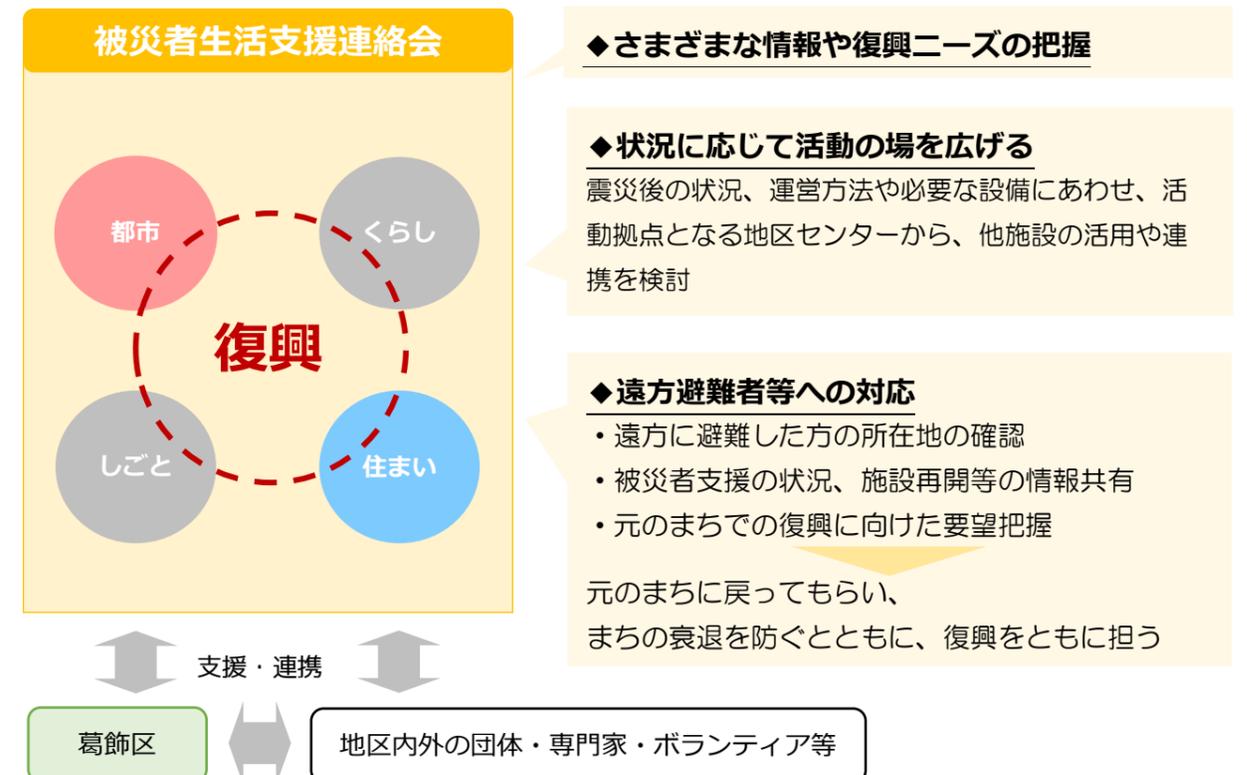
被災者生活支援連絡会は、お茶会や親睦会など、地域の皆さんが話しやすく、参加しやすい場をつくり、さまざまな情報を共有しながら、復興に必要な支援などについて意見交換や調査、検討を行います。また、必要な活動について分野別に部会を設置するなど、状況に応じて体制を拡充していくことが考えられます。

例) 部会の構成(案)と連携先

部会	地域本部	まちづくり部会	高齢者部会	子ども部会
活動内容	生活回復を支援する拠点として時限的市街地(p.27 参照)を運営支援	復興まちづくり計画への意見や提案などの取りまとめ	高齢者のお茶会や生活相談	見守りや学習支援
連携先	区役所	区の都市復興担当や、専門家	地域密着型サービス事業者	学校、PTA

#### STEP 3 被災者生活支援連絡会の活動 (1か月以降)

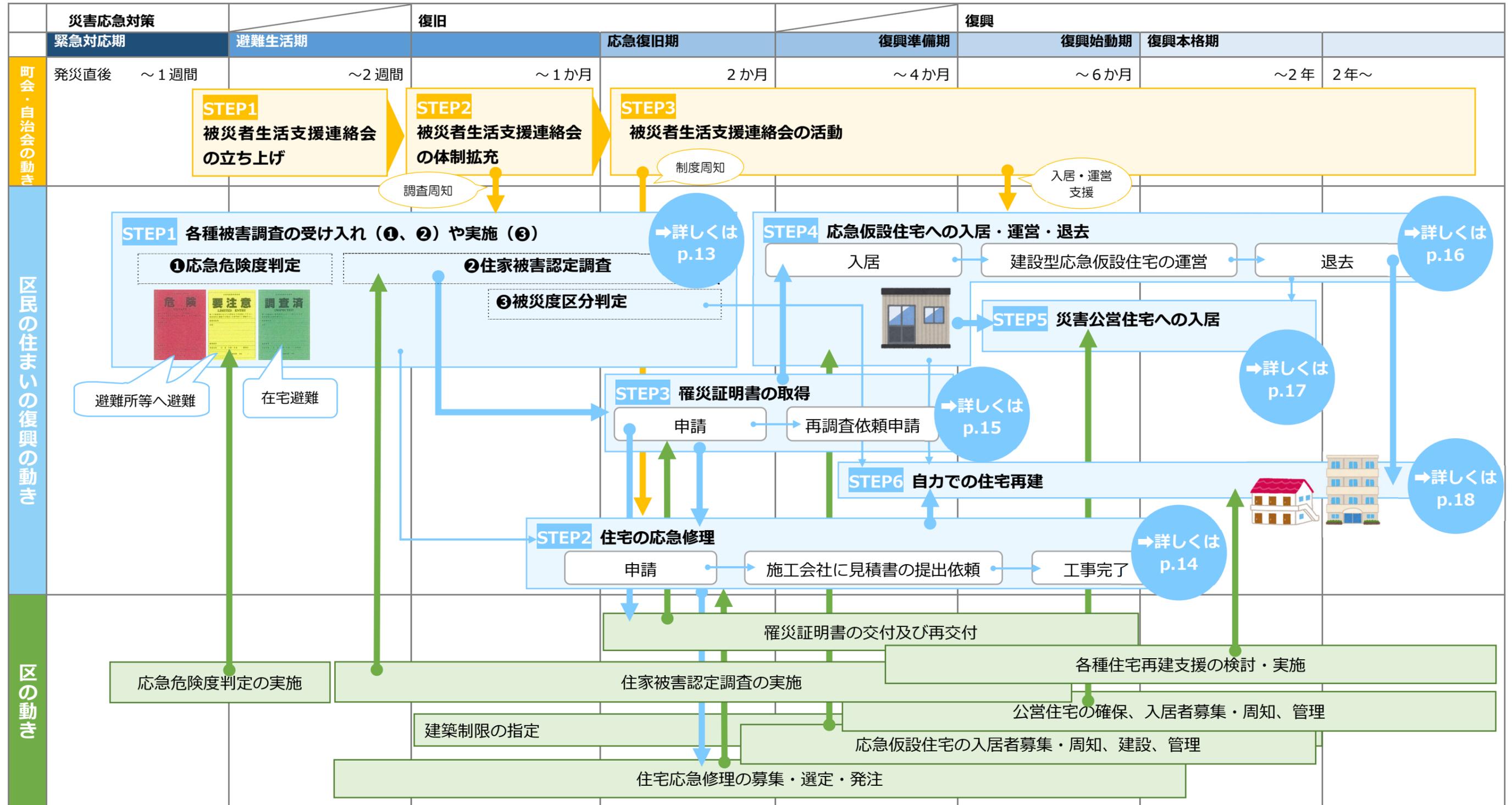
被災者生活支援連絡会は、都市や住まいの分野だけでなく、被災地域の住民の不安に寄り添い、治安や子供・高齢者の支援などあらゆる分野の被災者個人々の復興に取り組むこととなります。



# 第2章 住まいに関する地域協働復興

## (1) 住まいの復興の流れ

住まいの復興は「STEP1 各種被害調査の受け入れや実施」「STEP2 住宅の応急修理」「STEP3 罹災証明書の取得」「STEP4 応急仮設住宅への入居・運営・退去」「STEP5 災害公営住宅への入居」「STEP6 自力での住宅再建」の流れで進みます。



## (2)住まいに関する地域協働復興について

### STEP1 各種被害調査の受け入れや実施 (発災直後～2か月)

被災直後から家屋の被害を調べるための各種被害調査が行われます。

応急危険度判定で「危険」と判定されても、住家被害認定調査で「全壊」と判定されるわけではありません。それぞれの調査の目的を理解し、調査結果を活用しましょう。

① 応急危険度判定 (発災直後から10日程度)	
目的	余震等による、建物の倒壊や窓ガラス落下等による二次災害を防止するため、建物の当面の使用可否について判定します。
調査方法	応急危険度判定士が建物を調査し、「危険(赤色)」「要注意(黄色)」「調査済(緑色)」の判定ステッカーを建物の見やすい場所に表示します。 <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> </div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; margin-top: 10px; display: flex; align-items: center;"> <div style="flex: 1;"> <p>自分の建物が健全であっても、隣接する崖地の崩落や隣家が倒壊してくる可能性があるなど、周囲の状況によっては「危険(赤色)」と判定されることもあります。</p> </div> </div>
② 住家被害認定調査 (1週間から6か月程度)	
目的	区が住宅の被害の程度を認定し、罹災証明書を交付します。罹災証明書は、各種被災者支援制度を利用するために必要で、復興のパスポートとも言えます。
調査方法	区職員等が、国の定める基準に従い、「全壊」「大規模半壊」「半壊」「中規模半壊」「準半壊」「準半壊に至らない(一部損壊)」の被害区分を認定します。 <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;"> <p>一部損壊</p> <p>損害割合 ※ 10%未満</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>準半壊</p> <p>10%以上 20%未満</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>半壊</p> <p>20%以上 30%未満</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>中規模半壊</p> <p>30%以上 40%未満</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>大規模半壊</p> <p>40%以上 50%未満</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>全壊</p> <p>50%以上</p> </div> </div> <p>※住家の主要な構成要素の経済的被害が住家全体に占める損害割合</p>
③ 被災度区分判定 (1か月から2か月程度)	
目的	建物を引き続き利用することが可能か、どのような補修・補強をしたら良いかを把握します。
調査方法	建物の所有者が、資格を有する建築士等に依頼し、建物の内部を含め、構造等の損傷状況などを調査します。 <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; margin-top: 10px; display: flex; align-items: center;"> <div style="flex: 1;"> <p>被災度区分判定は、①、②の調査と異なり、<b>建築物の所有者が専門家に依頼</b>するものです！</p> </div> </div>

上記のように、個々の建物を調査するほかにも、復興まちづくりを行う地区を定めるため、被災後2週間程度で、区が、まちの街区ごとの被害程度を把握する調査を行います。

### STEP2 住宅の応急修理 (10日～6か月程度)

**!** 罹災証明書が必要

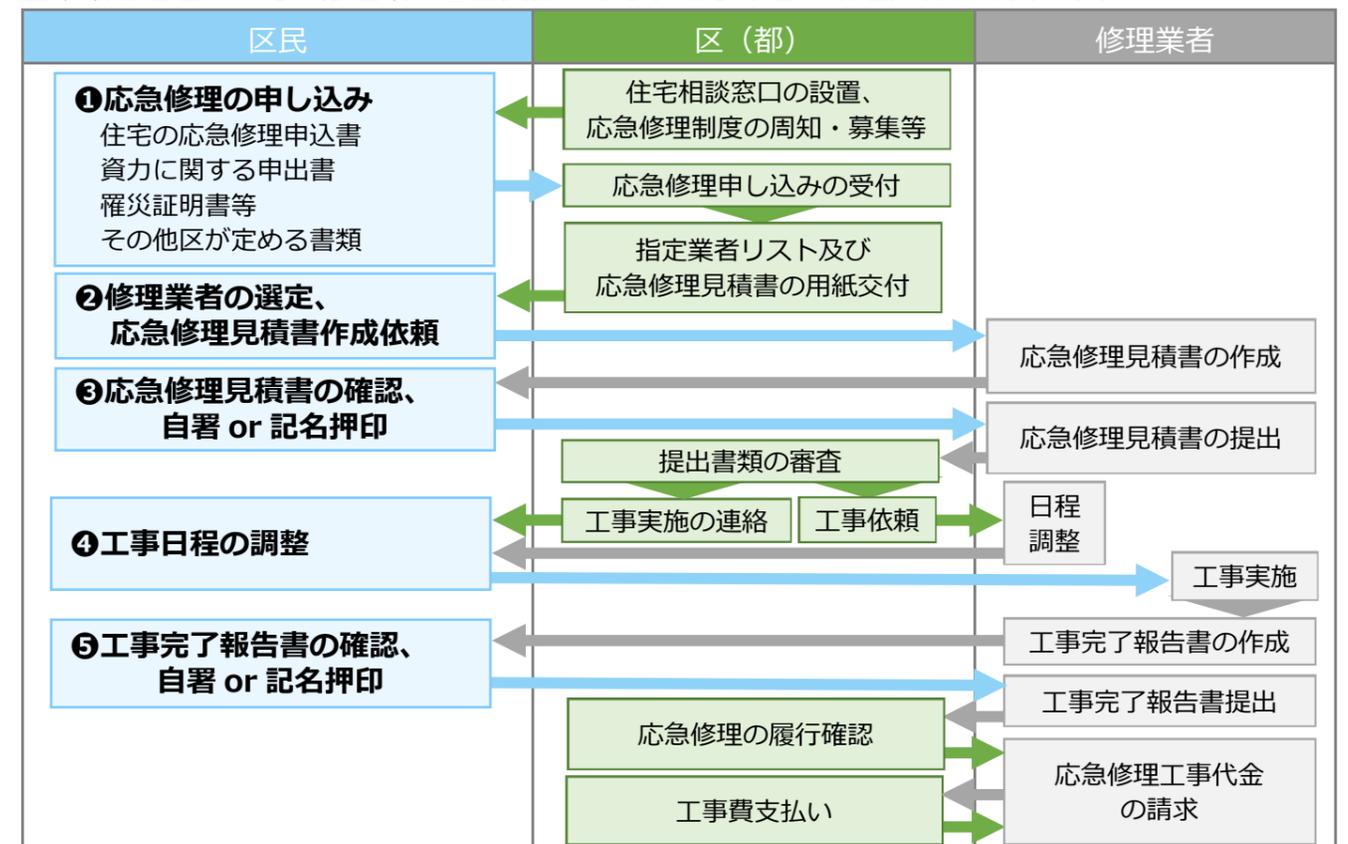
住宅が半壊等の被害を受けた世帯について、被災した住宅の屋根、開口部、台所、トイレなどの日常生活に必要な部分を緊急に応急修理する際、「応急修理制度」が利用できます。

この制度は、必要最小限の応急修理により、応急仮設住宅に入居することなく、何とか元の家で日常生活を継続できるようにするための制度です。従って、住むことができない全壊建物は対象外、制度利用者は応急仮設住宅に入居できない(緩和あり)、など各種条件があります。

制度利用に必要な罹災証明書の発行手続きについては、p.15をご覧ください。

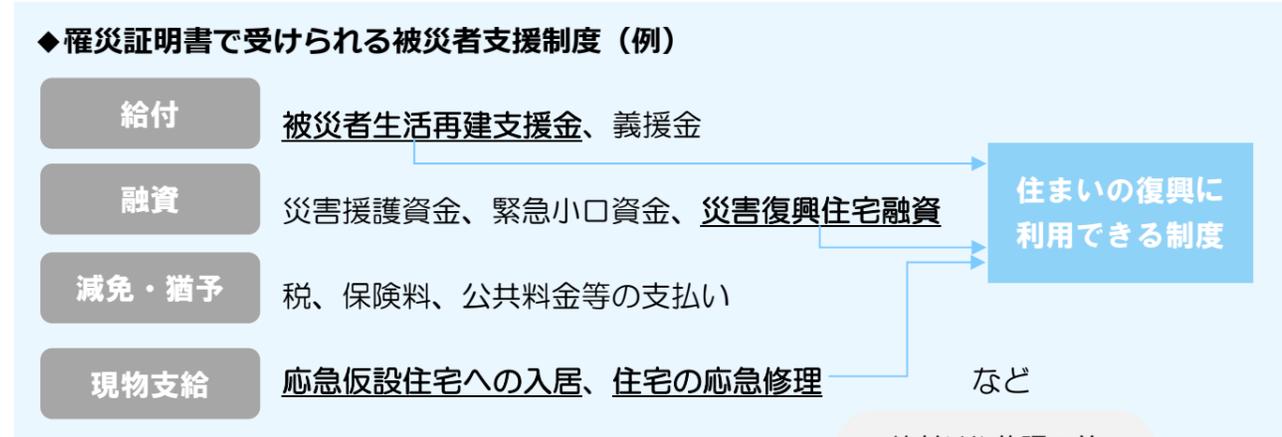
対象者	(1) 以下の全ての要件を満たす者(世帯) <ul style="list-style-type: none"> <li>①原則、大規模半壊、中規模半壊、半壊、準半壊の被害を受けたこと</li> <li>②修理した住宅での生活が可能となると見込まれること</li> </ul> (2) 所得等の要件 中規模半壊、半壊、準半壊の場合は、自らの資力では修理できないこと
基準額	1世帯あたりの限度額59万5千円以内(準半壊は30万円以内)

応急修理は、区が業者に委託し、工事完了後、工事費を区が工事業者に支払います。ただし、基準額を超過した分の修理額は自己負担となり、工事業者と別途契約が必要です。



### STEP 3 罹災証明書の取得 (1か月～6か月程度)

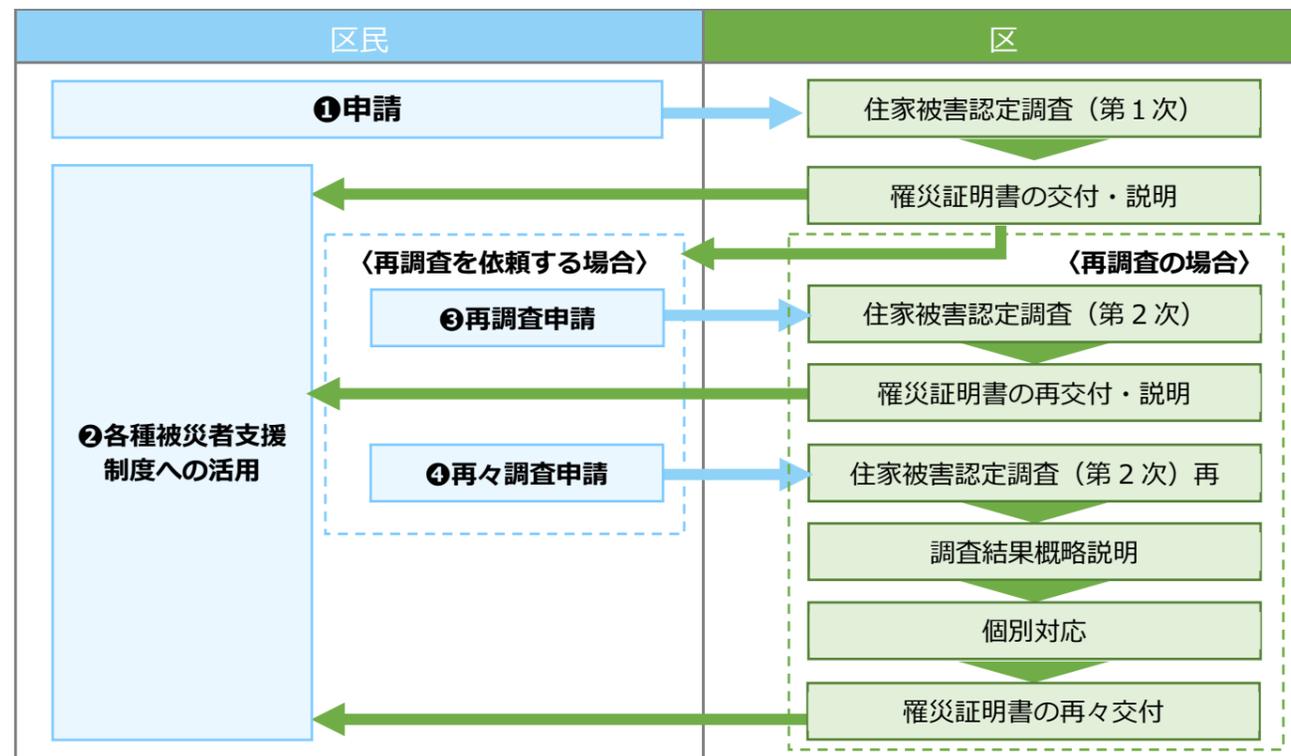
罹災証明書とは、被災した家屋の被害程度を区が証明するもので、各種被災者支援制度を利用する際に必要となります。



被災者からの申請があった場合に、住家被害認定調査の結果に基づいて発行します。

罹災証明書の認定に不服がある場合は、再調査を依頼することもできます。

片付けや修理の前に、被害状況を写真に記録しましょう。罹災証明書を取得して支援を受ける際や、損害保険の請求に役立ちます。



第1次調査は主に外観調査のみですが、第2次調査は内部調査を含み判定基準が異なるため、第1次では半壊でも第2次では一部損壊と判定されることや、その逆のケースもあります。

### STEP 4 応急仮設住宅への入居・運営・退去 (2か月～2年程度)

！ 罹災証明書が必要

応急仮設住宅は、震災で住まいを失い、自らの資金では住宅の確保ができない被災者の住居の安定を図るために提供されます。家賃は無料ですが生活費や光熱費などは居住者が負担します。

応急仮設住宅には、おおまかに2つのタイプがあります。居住期間は2年間と定められていますが、災害の規模や復興の状況などにより期間が延長される場合もあります。

借り上げ型 (みなし仮設)	提供時期	既存の住宅を活用するため、比較的短期間に提供可能
	間取り	建設型と比較すると立地や間取りの選択肢が多く、居住性が高い (家賃は公費負担ですが、世帯人数ごとに上限があります。また、公費負担の上限を超える分を自己負担することはできません)
	特徴	・公営住宅、民間賃貸住宅や空き家などを借り上げて提供 ・被災地近くで提供が困難な場合もある ・近隣でまとまった戸数を確保できず分散する可能性がある

借り上げ型の応急仮設住宅には、被災者が自ら物件を探す方式と、都が借り上げの契約を締結し要配慮者等に物件を紹介する方式があり、災害の規模等に応じて採用されます。

建設型	提供時期	被災後20日程度で着工し、完成まで3～4週間程度必要
	間取り	家族構成等によって決められたタイプの部屋を提供
	特徴	・まとまった住戸数を建設することで、入居者への効率的な生活支援・情報提供が可能 ・入居希望者が多い場合、入居できない場合がある ・立地によっては、元のまちから遠い、利便性が低い場合がある ・建物仕様によっては、遮音性、断熱性などの居住環境が悪い

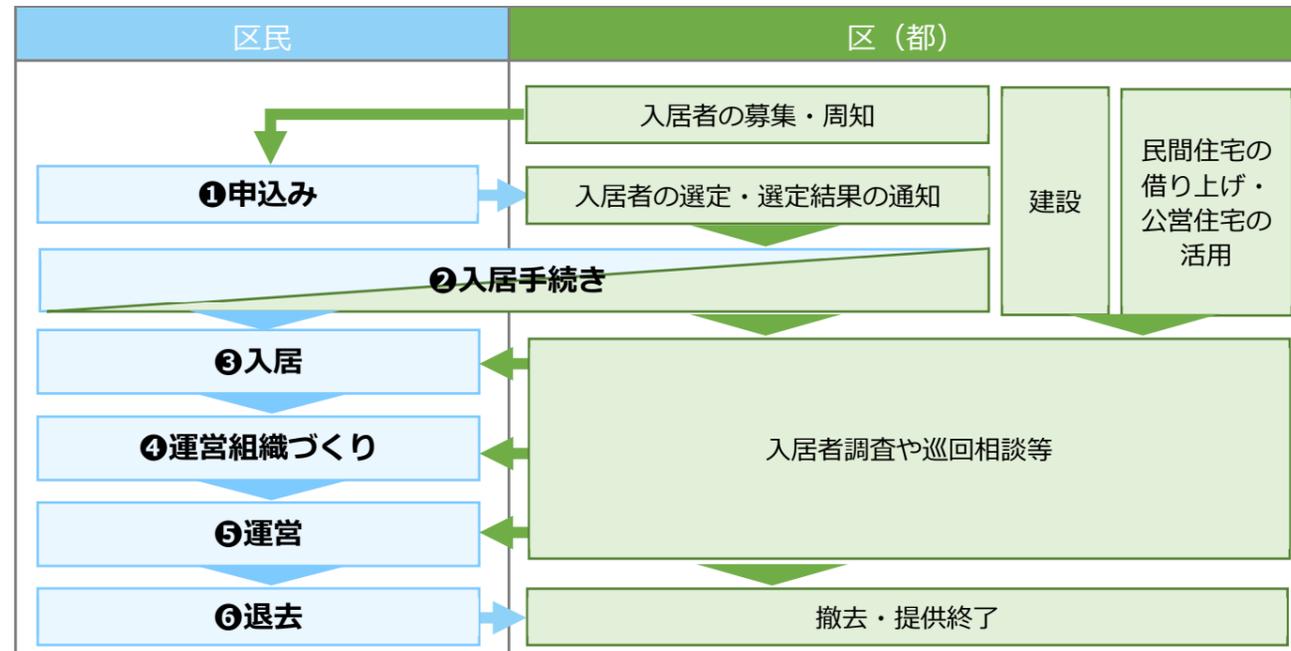


(東日本大震災の際には様々なタイプの建設型の応急仮設住宅が造られました)

阪神・淡路大震災では、仮設住宅での孤独死が大きな社会問題になりました。

以前の居住地から遠く離れた仮設団地に入居した高齢者たちは、身近な知人もなく、孤独な生活を余儀なくされ、亡くなっても発見されないという事態が生じました。

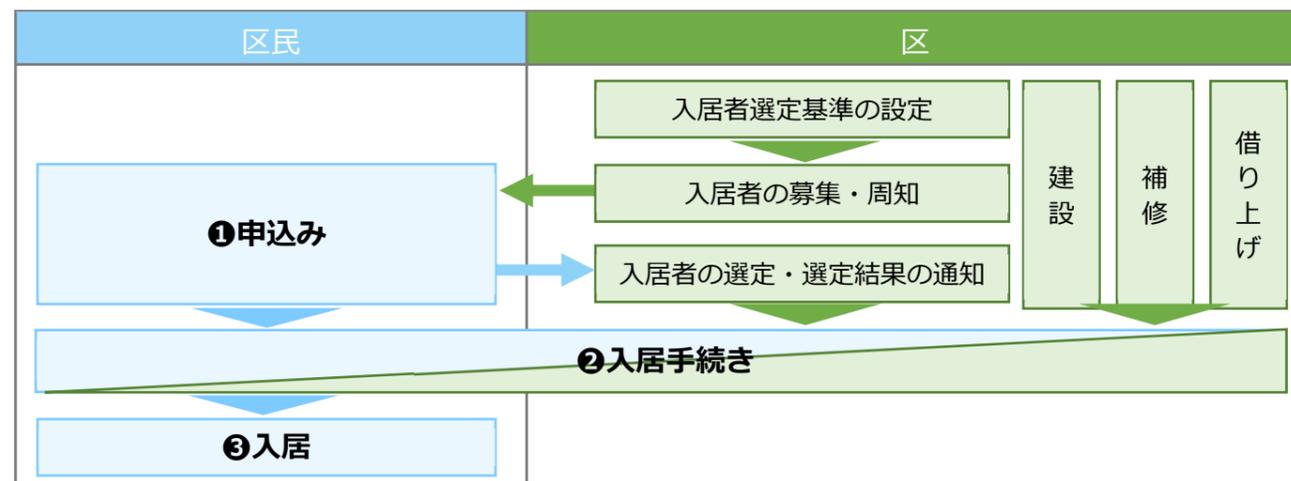
そのため、被災前のコミュニティの維持に努めるほか、下記④、⑤のように、入居者による運営組織を結成し、入居者同士のつながり、助け合い、暮らし方のルールづくりなど主体的な運営に取り組むことが大切です。



### STEP5 災害公営住宅への入居（6か月以降）

災害公営住宅は、災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な方に対して、安定した生活を確保してもらうために、国の助成を受けて整備する比較的家賃が安い公営住宅です。

家賃は、通常の公営住宅と同様に入居者の収入・世帯構成等によって設定されますが、必要があると認められた場合は、一定期間、家賃が減免されることがあります。



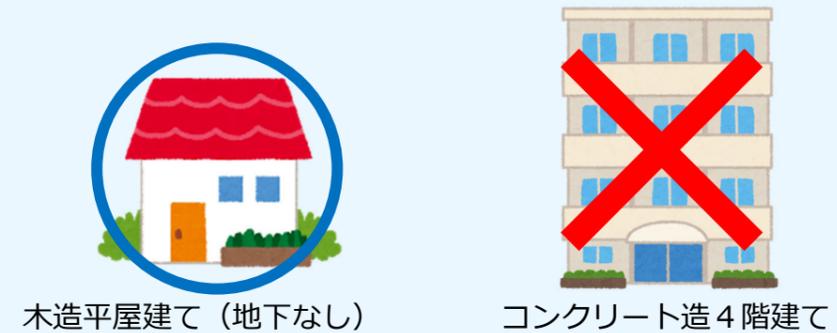
### STEP6 自力での住宅再建（2か月以降～）

住宅の再建は、すぐにできるわけではありません。

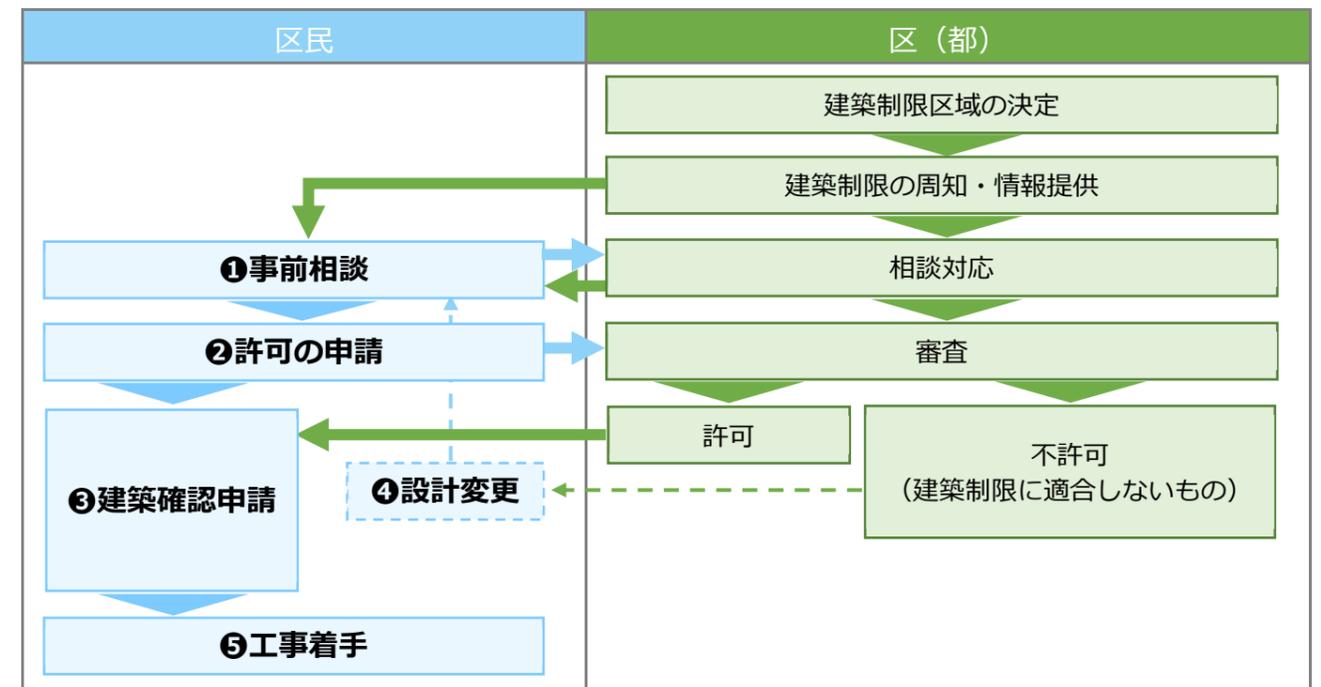
大きな被害を受けた地区で、無秩序に従前の敷地に家を建て直してしまうと、もとの防災性の低いまちがそのまま再生されてしまうかもしれません。

そのため、災害に強いまちとして復興するため、区域を定めて、最長2年間、建築を制限することがあります。その間、区は、地域住民の方と話し合いを進め、復興まちづくり計画等を策定し、災害に強いまちに向けたルールとなる復興都市計画や計画を実現するための復興事業を決定（p.25～26 参照）します。

例えば、「木造平屋建て（地下なし）の建物しか建てることができない」などの制限が一定期間かかる場合があります。



建築が制限されている区域で、建築などを行う場合は許可の申請が必要です。許可を受けなければ、建築確認申請ができません。



自力での住宅再建に活用できる制度 (各制度の条件や金額等の詳細は、都度確認が必要です)

自宅を自力で再建するなど、多額の資金が必要となる場合には、各種の支援制度を利用することができます。

### ◆災害復興住宅融資



被災住宅の所有者または居住者が、住宅を建設・購入・補修する場合、住宅を復旧するための災害復興住宅融資を利用することができます。ただし、建設・購入については、「準半壊」、「一部損壊」等は対象になりません。また、被災住宅の復旧が行われた後では融資を利用できません。

(令和3年3月時点での住宅金融支援機構「災害復興住宅融資のご案内」をもとに作成)

	限度額※1、2		融資を受けることができる住宅	申込受付期間
建設	土地を取得する場合	3,700万円	・共同建て又は重ね建ての場合は、耐火構造又は準耐火構造(省令準耐火構造を含む)の住宅	り災日から2年間 ※建築又は居住に法律等による制限が行われている地域では、当該制限解除後6か月以内
	土地を取得しない場合	2,700万円		
購入	3,700万円		・中古住宅の場合は、築年数に応じ、耐震性や劣化状況の基準に適合する住宅	
補修	1,200万円		・築年数に関する制限なし	

※1 借入申込時において、申込本人と親族の関係にある方が被災し、かつ、新たに建設された住宅に申込本人と同居(被災親族同居)する場合、640万円が加算(建設・購入の場合)。

※2 各所要額(建設費等)が上表の金額より低い場合は、各所要額が限度。

### ◆マンション建替え・改修アドバイザー制度

マンションが被災した場合には、所有者の合意形成を図り、速やかな再建が必要となります。東京都では、平常時より「マンション建替え・改修アドバイザー制度」を実施しており、実施機関である「公益財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター」から派遣された専門家が、建替えか改修かの検討を進めていくために必要な法律、税制、公的な支援等についてアドバイスしてくれます。災害時においても、本制度が準用される見込みです。

◎このようなときには、マンション建替え・改修アドバイザー制度をご利用ください!



(東京都「マンションアドバイザーのご案内」パンフレット)

葛飾区では、平常時、上記派遣料の半額を助成しています(要件あり)。助成の適用を受けるためには、東京都の制度を申し込む前に、葛飾区住環境整備課に事前の相談が必要です。

### ◆被災者生活再建支援金



災害により被害があった場合は、住宅の被害程度に応じて支給される「基礎支援金」と、住宅の再建方法に応じて支給される「加算支援金」を受け取ることができます。世帯人数が一人の場合は、支給額が4分の3になります。

なお、支援金の使い道については自由です。

被害程度に応じて支給する支援金(基礎支援金)	全壊	解体	長期避難	大規模半壊
	100万円	100万円	100万円	50万円



再建方法に応じて支給する支援金(加算支援金)	建設・購入	補修	賃借(公営住宅以外)
	200万円	100万円	50万円



### 災害保険(火災保険・地震保険)の活用

被災した際の住宅再建には多額の費用を要し、公的支援だけでは不足するため、災害保険の活用が不可欠です。

火災保険では、「地震を原因とする損壊や延焼・拡大した損害」は補償されません。地震による火災は、地震保険で補償されますが、一般的に火災保険とあわせた契約が必要です。補償範囲や金額などの詳細を確認のうえ、災害保険の加入や見直しを検討しましょう。

また、分譲マンションの場合、専属部分だけでなく、共用部の地震保険(管理組合加入)についても確認が必要です。

#### ■公助・共助+地震保険で受け取れる金額(東日本大震災の戸建て住宅新築費用例)

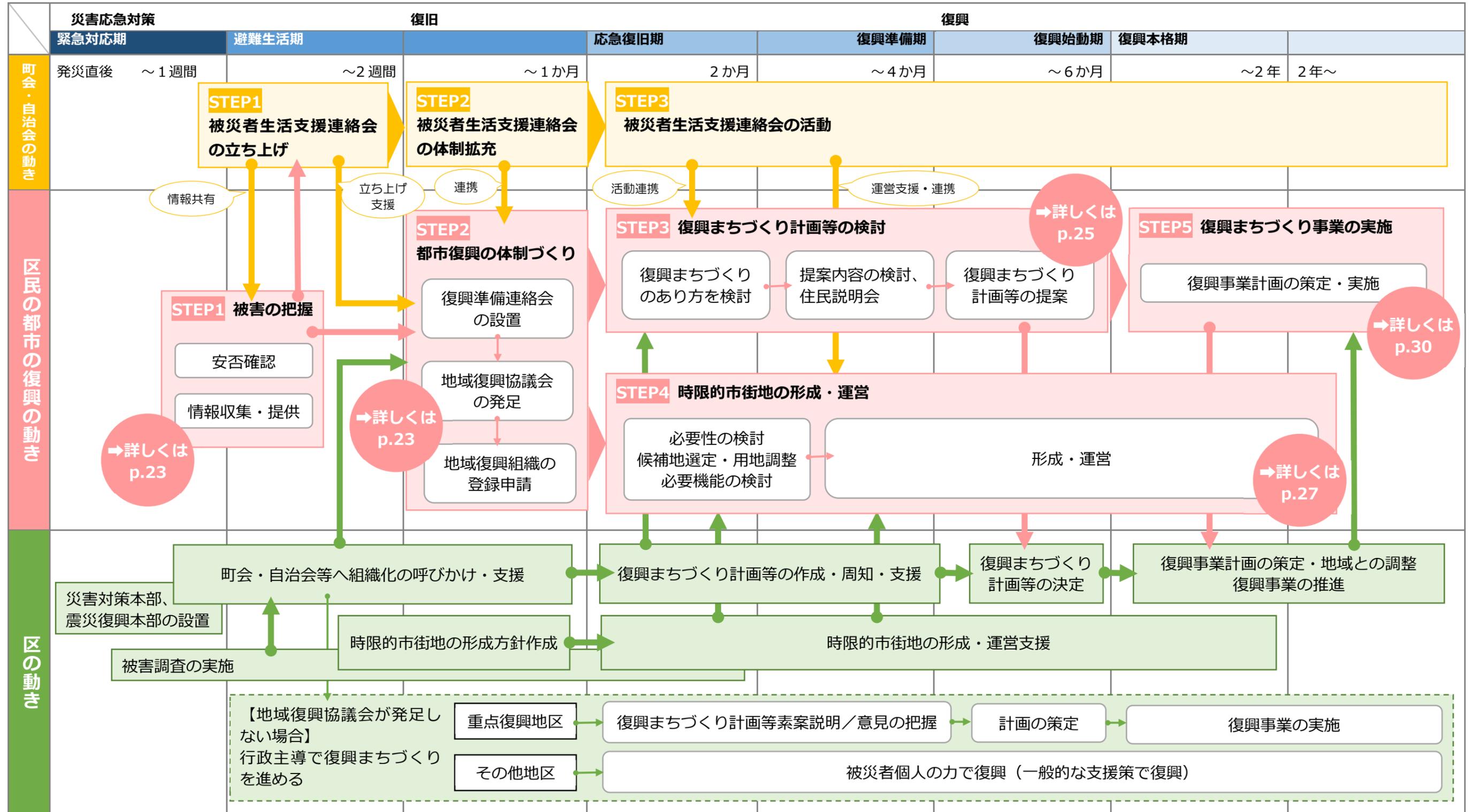


内閣府「水害・地震から我が家を守る 保険・共済加入のすすめ」をもとに作成

# 第3章 都市に関する地域協働復興

## (1) 都市復興の流れ

都市復興は「STEP1 被害の把握」「STEP2 復興体制づくり」「STEP3 復興まちづくり計画等の検討」「STEP4 時限的市街地の形成・運営」「STEP5 復興まちづくり事業の実施」の流れで進みます。



## (2)都市に関する地域協働復興について

### STEP1 被害の把握 (発災直後～2週間程度)

町会・自治会は、学校避難所と連携し、地域と避難所で速やかに安否確認を行うとともに、自治会館・集会施設等を活動拠点として、被害状況や在宅避難者のニーズなどの情報収集と、支援物資や復旧支援などの情報提供を行います。



### STEP2 都市復興の体制づくり (2週間程度～1か月)

被災者生活支援連絡会では、葛飾区とともに被害が大きく復興まちづくりが必要な地区を検討します。復興まちづくりが必要な地区では、地区の関係者を中心に復興まちづくりを検討し、提案を行うために、地域復興協議会を立ち上げましょう。

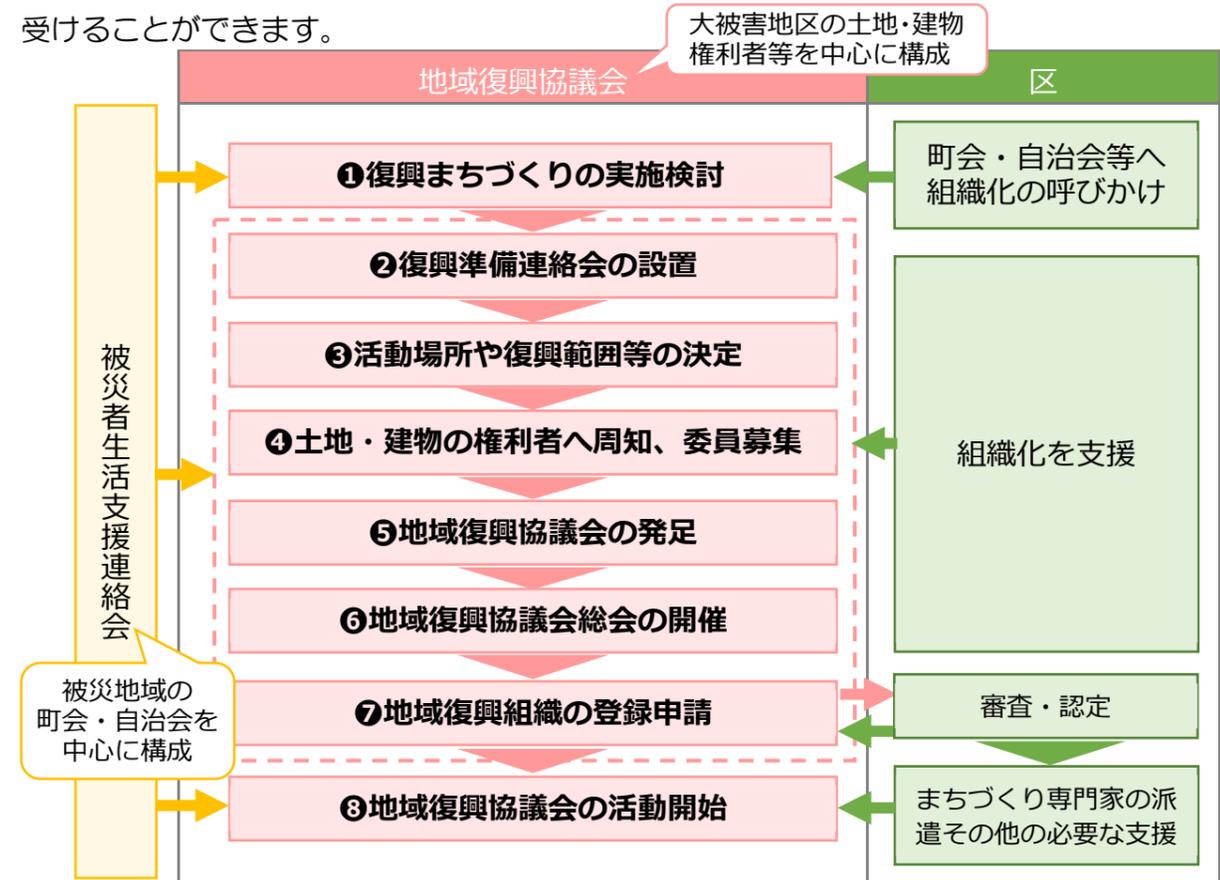
地域復興協議会は、地区の土地・建物権利者等を中心に、町会・自治会、まちづくり協議会などの地域の組織で構成され、被災者生活支援連絡会や区、NPO、企業等と連携して復興まちづくりに取り組みます。



**役割② 区からの情報を地域にお知らせする**

- 【地域復興協議会の主な活動】**
- ・地域の課題解決に向けた復興まちづくり計画等の検討・住民説明・提案
  - ・一時転出者を含む地域住民への情報提供や復興に向けた意見のとりまとめ
  - ・建物の建て方などまちのルールづくりや協定の締結
  - ・復興に向け、土地所有者の意向を確認するなどによる用地の確保 など

地域復興協議会の活動開始までの流れは以下の通りです。地域復興協議会発足の際には、区に「地域復興組織の登録」をすることで、区から、まちづくり専門家の派遣その他の必要な支援を受けることができます。



**コラム 復興を円滑に進めるための事前の地籍調査**

地籍調査とは、主に区市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査です（葛飾区では、まず、公有地との境界について、調査を進めています）。

災害が発生した場合、道路の復旧、上下水道等ライフライン施設の復旧、住宅の再建等が急務となりますが、地籍調査を実施していない地域では、災害復旧にあたり、まず土地の境界の確認から始める必要があります。災害によって土地の境界を示す杭が無くなったり、移動したりしてしまった場合には、立会いにより土地所有者の確認を得るなど、災害復旧に着手する前に多くの時間と手間が必要となることから、被災地の復旧・復興が遅れる要因にもなります。

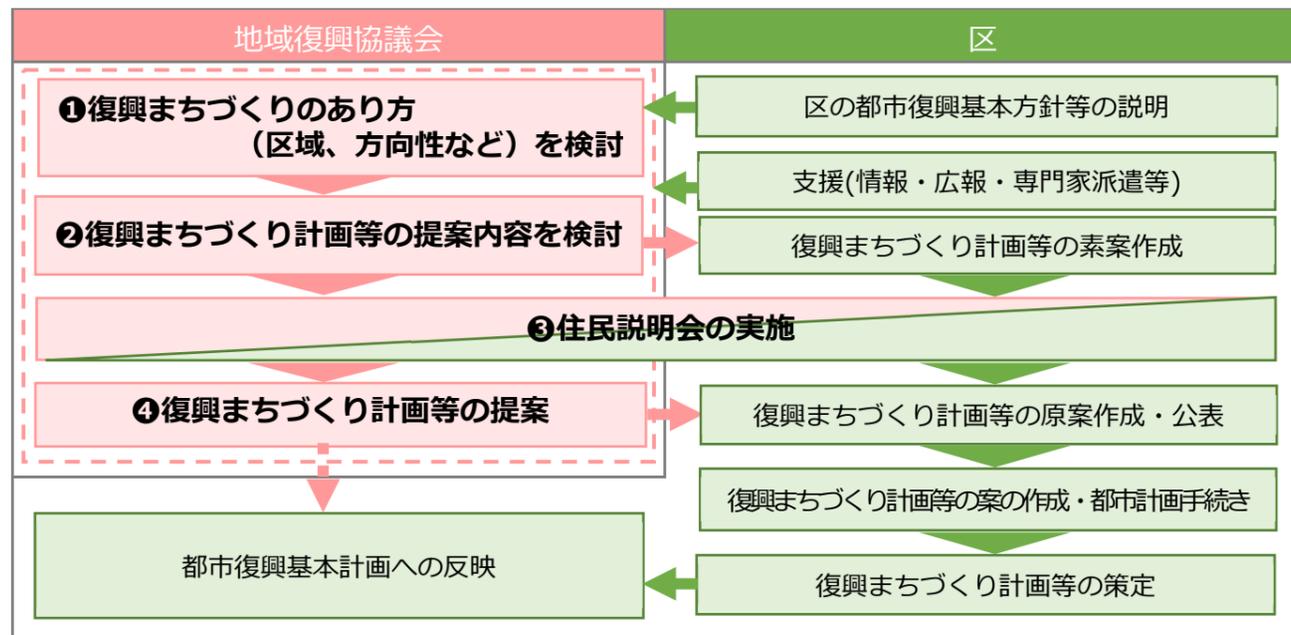
備蓄や避難場所の確認などの防災対策と合わせて、事前に地籍調査に協力をお願いします。

**STEP 3 復興まちづくり計画等の検討 (1か月～6か月)**

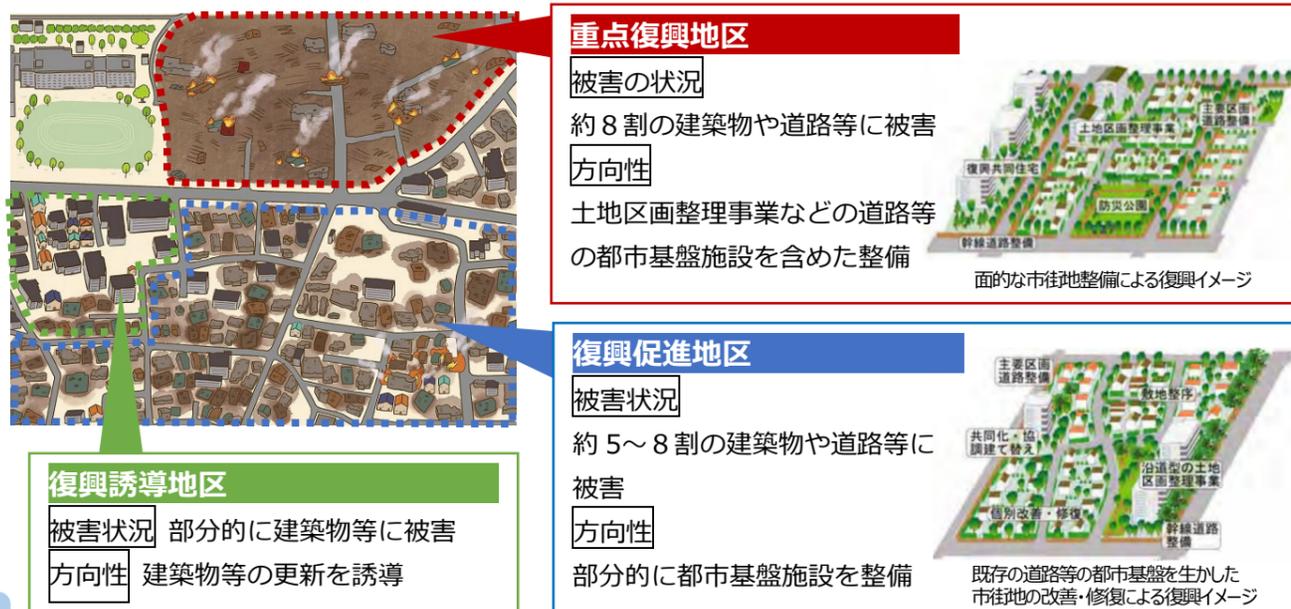
大きな被害を受け復興まちづくりが必要な地区では、従前よりも災害に強く住みやすいまちへ復興するために、密集する老朽木造住宅や狭い道路を解消するなど地域の課題に対応した復興まちづくりが必要です。

そのため、地域復興協議会は、区域を設定し、その地区の全体像を明らかにする復興まちづくり計画と、それを実現するための都市計画や事業計画等を検討し、区に提案します。

区に登録された地域復興協議会から提案を受けた場合、区は、当該提案を尊重し、都市復興の全体像をまとめる葛飾区都市復興基本計画に反映するよう努めます。なお、その際には別途策定されている葛飾区都市計画マスタープランも踏まえた検討を進めます。



なお、復興まちづくり計画等は、原則、以下の地区分類に応じた方向性により検討します。



地域復興協議会が設立されない場合、重点復興地区を中心に、区が復興まちづくり計画案の説明や意見聴取を行いながら、復興まちづくり計画を策定します。また、その他の地区においては、主に被災者個人による復興に対して、支援を行っていきます。

	メリット	デメリット
<b>地域復興協議会主導</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域住民の意見を十分に取り入れることができる</li> <li>○合意形成の際、住民理解を得られやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○個別的な多様な意見を集約統合する必要がある</li> <li>○時間経過により意見が変化し、日々の生活再建が重視され長期的視点が薄れていく場合がある</li> <li>○高いスキルを有する専門家等の支援が不可欠</li> </ul>
<b>区主導</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○広域的な観点に立った計画の立案が迅速に行える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の課題へのきめ細かな対応が難しい</li> <li>○住民の方々との合意形成などで時間を要する場合がある</li> </ul>

**お花茶屋地区復興まちづくり計画(骨子案)**  
 ～多世代が集える安心安全なうまいのあるまち～

お花茶屋1・2・3丁目地区計画による狭い道路(4m未満)の解消と建築物を燃えにくい建物に改善

東堀切3丁目等の農地・空地東堀切3丁目を中心に農地・空地の活用による時限的市街地、災害公営住宅、仮設建築物等の用地を確保

災害公営住宅の整備(イメージ) 福島県新地町愛宕東団地

**①木造住宅密集市街地の改善と水害対策**  
 防災活動拠点(イメージ) 上千葉公園  
 土地区画整理事業(イメージ)

**②延焼遮断帯の形成**  
 延焼の防止  
 防火生活圏  
 延焼遮断帯  
 延焼遮断帯(イメージ) 東京都HP

**③都市計画道路の整備**  
 地域の骨格となる道路(イメージ)

**④復興拠点の整備**  
 仮設集会所(イメージ) 宮城県女川町

**⑤共同化と子育て支援機能等の集約・整備**  
 子育て支援機能 白鳥児童館

**⑥商店街の早期再開に向けた仮設店舗の設置**  
 仮設商店街(イメージ) 宮城県名取市

**⑦商店街にぎわいづくり**  
 商店街にぎわいづくり(イメージ) 宮城県女川町

**⑧みどりの軸を活かした回遊性の確保**  
 みどりの軸 曳舟川親水公園/水路跡

**⑨液状化対策**  
 民間宅地: 権利所有者負担  
 宅地  
 公共施設(道路)  
 公共施設: 公共負担  
 市街地の一体的な液状化対策(イメージ)

令和2年度 お花茶屋地区 震災復興まちづくり訓練の成果です!

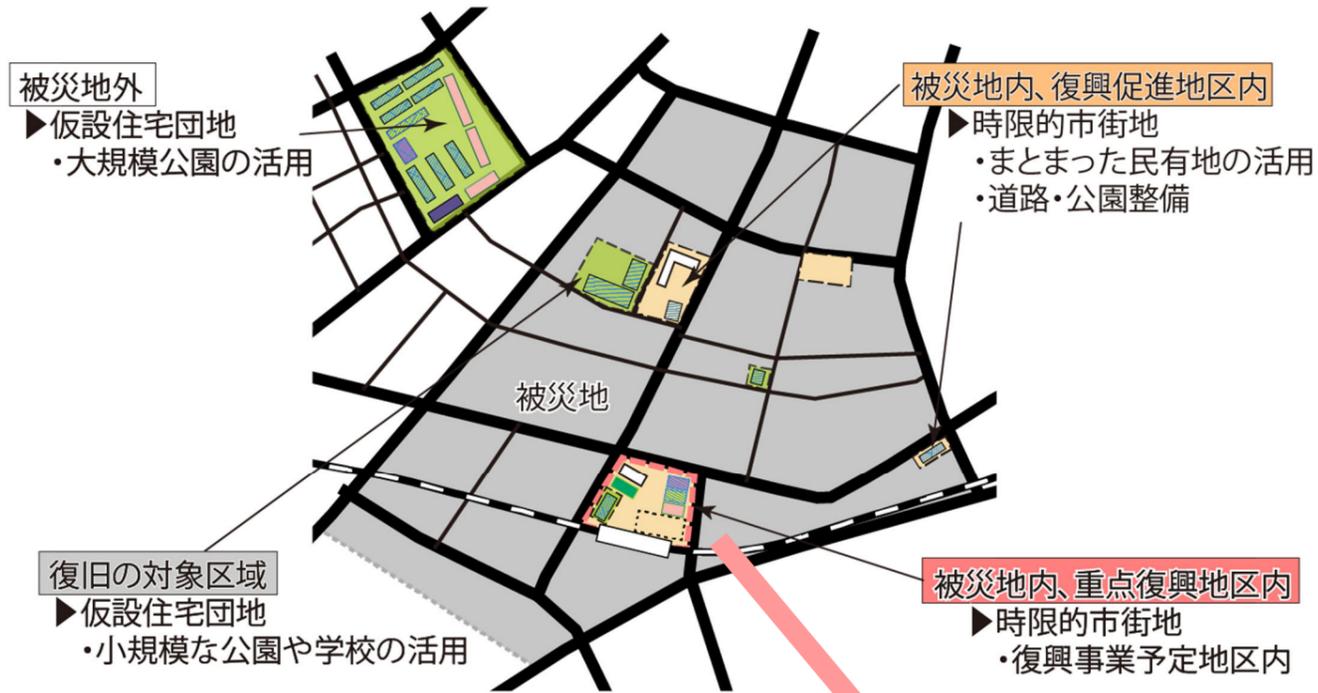
(お花茶屋地区震災復興まちづくり訓練成果より)

## STEP 4 時限的市街地の形成・運営 (1か月～2年)

大きな被害を受けた地区で、地域協働による迅速な復興を実現するためには、地域の皆さんが、お住いの地域やその近辺にとどまって、わが街の復興計画を策定し、都市や住まいの復興を進めていくことが大切です。

そこで、被災した民有地を有料で5年間借り上げる被災地短期借地権を活用するなどして、仮設住宅や仮設店舗などを建設し、地域のコミュニティを維持しながら復興に取り組む仮のまち「時限的市街地」という考え方を東京都は提案しています。

時限的市街地は、残存する建築物等を利用しつつ、被災宅地やオープンスペースを活用し、仮設の住宅や店舗、集会所など、生活を支える都市機能を配置します。時限的市街地の候補地や入居希望者、配置計画などは、地域復興協議会等を通じて検討を進めていきます。



### 【時限的市街地に導入が考えられる都市機能の例】

(周辺状況、地区特性、規模等による)

- ・ 残存建築物による借上げ応急住宅や施設
- ・ 仮設集会施設、談話室
- ・ 応急仮設住宅
- ・ 福祉仮設住宅
- ・ 仮設店舗、事務所
- ・ 地区復興センター
- ・ 仮設工場、作業所
- ・ 復興事業用仮設 等



## ◆時限的市街地の形成・運営の進め方

### 被災直後



#### 必要性の検討

地域の被災状況や被災者の状況等を考慮し、設置の必要性及び候補地を決定します。

#### 候補地の選定・用地所有者の意向打診

候補地を選定し、事前に土地所有者の意向を確認します。民有地については、協議会が土地所有者の協力が得られるように働きかけ、意向確認ができれば区等が土地使用の協議・契約をします。

### 復興途中①



#### 必要な都市機能等の検討

地区特性に合わせ必要な都市機能を検討します。

#### 形成

東京都が定める制度や復興事業に伴う仮設建物により、時限的市街地を形成していきます。

#### 運営組織づくりと運営

被災時でも快適な住生活が送れるよう、運営を担う組織を立ち上げ、施設の点検、入居者の健康維持、時限的市街地の活性化等を図るための支援を行っていきます。

### 復興途中②



#### 縮小と撤去

時限的市街地が設置されている土地自体も復興まちづくり事業の用地となるため、仮設建築物の移転と撤去を繰り返しながら、縮小していくこととなります。

時限的市街地の完全撤去については、各種事業が終了後となります。



## 東日本大震災での地域協働復興

引用：玉浦西のあゆみ(宮城県岩沼市)

住民が「想い」を形にして、発災から4年4か月で集団移転によるまち開きを実現した宮城県岩沼市玉浦西地区における地域協働復興へのプロセスを紹介します。

### ○避難生活 (H23.3~6)

阪神大震災の仮設住宅などで自ら死を選んだ方、孤独死された方がいたことを踏まえ、震災4日目から地区単位で集まって避難所生活を送りました。

みんなで励ましあい、将来を話し合い、また一緒に地区でまとまって生活しようという気持ちが芽生えたことが、のちの集団移転に繋がったそうです。



(避難所の様子)

### ○避難生活から仮住まいへ (H23.4~6)

仮設住宅の完成戸数に合う地区毎に入居を進め、開始から約1か月で入居を完了。死者100人超の被災地の中では最速で避難所を閉鎖しています。入居の進め方は被災者との話し合いにより決定されたため混乱等は生じなかったといえます。



(仮設住宅の様子)

### ○集団移転先の検討 (H23.5~11)

各地区が集団移転の要望書を市に提出。その後、地区毎に検討を進め、市と6地区との懇談会において移転先が「玉浦西」に決定されました。



(懇談会の様子)

### ○玉浦西地区まちづくり検討委員会の活動 (H24.6~H25.11)

検討委員会では、まちづくりアンケート調査やワークショップを実施し、まちづくり方針・土地利用の計画、公共公益施設の整備方針などがつくられました。



(まちのイメージ方針の検討結果発表の様子) (まちづくりイメージ案を描く)

## STEP5 復興まちづくり事業の実施 (6か月以降)

復興まちづくり計画を実現するため、重点復興地区や復興促進地区では、様々な復興まちづくり事業の中から地区の状況に応じた事業制度を選択し、実施していきます。

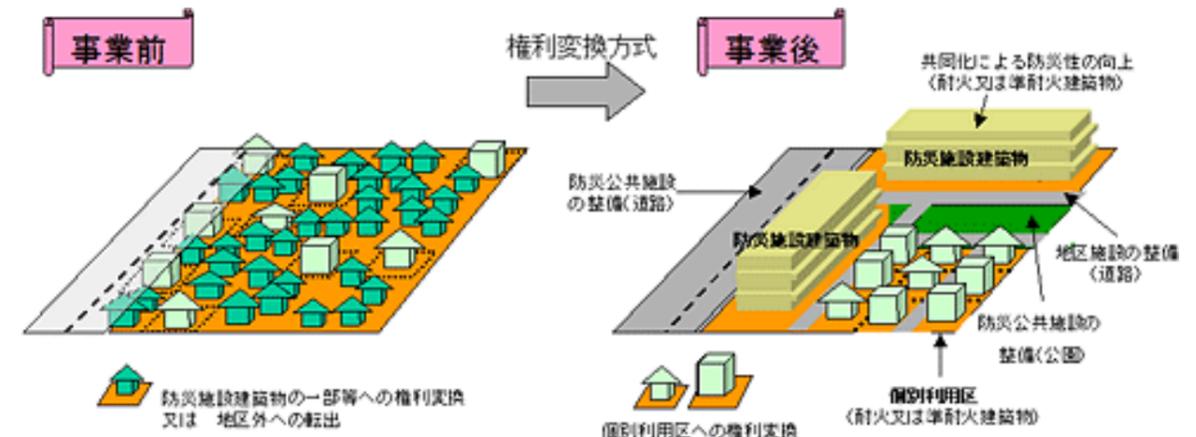


(葛飾区都市計画マスタープラン 震災復興まちづくりの方針より)

### ◆復興まちづくり事業(例)

事業名	目的
土地区画整理事業	土地の区画形質の変更と、道路や公園などの公共施設の整備を合わせて行い、安全・安心な市街地をつくります
市街地再開発事業	敷地を合筆し、共同で建物を建てて、土地の高度利用や地域に必要な公共施設の整備を図ります
防災街区整備事業	密集市街地の防災機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を行います
住宅街区整備事業	住宅や宅地の大量供給と良好な住宅街区の形成を図るとともに、市街化区域内の農地や空地を活用・集約し、公共施設・宅地基盤等を整備します

例えば、防災街区整備事業は下図のように実施されます。



(国土交通省ホームページより)

## 第4章 地域協働による復興を推進するために

今後30年以内に発生する確率が70%と言われる首都直下地震。震災は、何の前触れもなく突然やってきます。そしてその後、何をどうすれば復興が進むのか、事前に考えておかなければ、なかなか行動できないものです。

来るべき震災に備え、迅速な復興を実現するために、普段からさまざまな準備をしましょう。

### (1) 普段からのまちづくり活動

日頃から、地域の皆さんが将来のまちのあり方を話し合い、一定の合意形成ができていれば、万一の震災時、迅速な復興まちづくりが可能になります。また、震災前にまちづくりを進め、災害に強いまちを創ることができれば、究極の事前復興にもなります。

このような普段からのまちづくりを推進するため、「葛飾区区民参加による街づくり推進条例」では、地域の皆さんが目指すまちの将来像を区に提案することができます。そのための手続きや、まちづくりについて検討するための活動を支援しています。

活動の支援を希望する場合は葛飾区都市計画課にご相談ください。



#### 支援の一例【街づくり活動団体への支援】

- ①街づくりに関する情報の提供
- ②検討会場の提供
- ③街づくりに関する専門知識を有するアドバイザー派遣費用の補助
- ④素案作成にかかる印刷費等の費用

### (2) 地域コミュニティづくり

被災時は、避難所生活から仮住まい、復興まちづくりのそれぞれの過程で、地域コミュニティが大きな役割を果たします。

普段から、災害時の安否確認訓練や避難所運営会議・訓練、地域イベントなどを通じて、町会・自治会をはじめ、子ども会や消防団など地区内のさまざまな組織、多世代が相互連携を強め、地域力を高めておくことが大切です。



【地域のお祭り】



【防災訓練】



【安否確認シート掲示の訓練】

### (3) 地域の特性や資源の把握

復興の際は、その地域の特性や資源を大切にして復興まちづくりを進めます。

毎日の散歩など日常生活の中で、災害時に危険な場所などの地域の課題、歴史や将来にも残していきたい地域の魅力を把握しておきましょう。



【狭い路地などの地域の課題】



【昔から変わらない風景】



【将来にも残したい寺社】

### (4) 震災復興まちづくり訓練への参加

葛飾区では、地域の皆さんと復興過程を疑似体験して、復興手順や復興まちづくりの方針を話し合う震災復興まちづくり訓練を実施しています。

防災訓練が災害直後から避難所生活までの応急対策を対象としているのに対し、震災復興まちづくり訓練は、避難所生活などの応急対策が一段落した時期以降に生じるさまざまな課題をイメージし、それらを解決する力を養うとともに、地域の復興の進め方を考えます。

訓練を契機に、参加者同士が顔見知りになることで、普段からのまちづくり活動や地域のコミュニティづくりに繋がることもあり、災害時のスムーズな地域協働復興の実現が期待できます。



【災害危険と復興の手がかりを探そう】



【被災後の住まいや生活の確保】



【グループワークの成果】



【各地区の訓練成果（震災復興の進め方）】

## 第5章 震災復興時の困りごと(Q&A)



**Q** 復興について相談できる場所がありますか？

**A** 被災後、区ではすみやかに臨時相談窓口・被災者総合相談所を開設し、各種生活に関する相談に応じます。生活上の不安や各種手続き等に関する様々な相談をすることができます。



**Q** 自宅が大きな被害を受けました。公的な支援はありますか？

**A** 被災された場合、支援金や見舞金等の受け取り、応急仮設住宅等への入居など、様々な支援を受けることができます。その際、区が被害の程度を証明する罹災証明書が必要となることがあります。  
→詳しくは p. 15 参照



**Q** 被災した後、早く自宅を建替えたいけど、すぐには建替えられないってほんとですか？

**A** 住宅の再建は、すぐにできるわけではありません。災害に強いまちとして復興するため、区域を定めて、最長2年間、建築を制限することがあります。  
→詳しくは p. 18 参照



**Q** 自宅が焼失してしまいました。火災に強い建物に建て直すにはどうしたら良いですか？

**A** 建物は耐火建築物、準耐火建築物、防火構造の建築物の3つに分類されます。準耐火建築物以上にすることで内部・外部からの火災に強い建物となります。

耐火建築物	準耐火建築物	防火構造の建築物
屋根(軒裏除く)、階段が <b>30分以上</b> 火災に耐える構造	屋根(軒裏除く)、階段が <b>30分以上</b> 火災に耐える構造	外壁、軒裏が <b>30分以上</b> 火災に耐える構造
間仕切り壁、外壁、 柱、床、梁が <b>60分以上</b> 火災に耐える構造	間仕切り壁、外壁、 柱、床、梁が <b>45分以上</b> 火災に耐える構造	
内部・外部の火災に 対して、火災が 終わるまで倒れない (燃え広がらない)構造	内部・外部の火災 に対して、火災の 燃え広がりを 抑制する構造	外部からの火災か らのもらい火を抑 えるような構造



**Q** 被災後の仮住まいにはどのような場所がありますか？

**A** 応急修理を実施した自宅、応急仮設住宅(借り上げ型・建設型)や親戚・知人宅などが考えられます。





**Q** 被災した自宅の応急修理は支援してもらえますか？

**A** 要件を満たせば、元の家で生活を続けるために、日常生活に必要な部分を、応急修理できる制度があります。

→詳しくは p. 14 参照

制度利用者は、原則、応急仮設住宅に入居できませんが、応急修理の期間が1カ月を超えると見込まれる場合は、災害の発生の日から原則6カ月は応急仮設住宅への入居も可能です。

なお、応急修理が完了した場合は速やかに退去する必要があります。



**Q** 福祉避難所と福祉仮設住宅はどんなところですか？

**A** 福祉避難所は、高齢者や、障害者、その他の特別な配慮を必要とする要配慮者を受け入れるための設備、器材、人材を備えた避難所施設です。被害の状況に応じて、あらかじめ定めた福祉施設とその他施設に開設します。

福祉仮設住宅は、老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を持つ、応急仮設住宅です。被災者のニーズ等を踏まえ、設置が検討されます。



**Q** 応急仮設住宅は、どのようなところですか？家賃はかかりますか？

**A** 応急仮設住宅は、震災で住まいを失い、自らの資金では住宅の確保ができない被災者の住居の安定を図るために提供されます。

家賃は無料ですが、生活費や光熱費などは居住者が負担します。応急仮設住宅には、おおまかに借り上げ型（みなし仮設）と建設型の2種類があります。

→詳しくは p. 16 参照



**Q** 借り上げ型(みなし仮設)は自分の住みたい物件に住めるの？家賃の上限はないの？

**A** 借り上げ型の応急仮設住宅には、被災者が自ら物件を探す方式と、都が借り上げの契約を締結し要配慮者等に物件を紹介する方式があり、災害の規模等に応じて採用されます。

→詳しくは p. 16 参照

家賃の上限額は、災害の規模等に応じて決まります。なお、2019年に甚大な被害をもたらした台風19号では、世帯人数により、東京都区部で2人以下9万5千円、3～4人12万5千円、5人以上15万円に設定されました。



**Q** 被災前の自宅近くで応急仮設住宅に住むことは可能ですか？

**A** 被災状況によっては、近くでの仮住まいが難しい場合があります。 →詳しくは p. 16 参照





**Q** 「時限的市街地」って何ですか？

**A** 大きな被害を受けた地区では、地域の皆さんが、お住いの地域やその近辺にとどまり、復興を進めていくことが大切です。そこで、一時的に居住し、仕事を続け、従前からの地域コミュニティを維持するための場として、仮のまち「時限的市街地」という考え方があります。

→詳しくは p.27 参照



**Q** 地域復興協議会にはどのような方が参加していますか？

**A** 大きな被害を受けた地区の土地・建物の権利者等を中心に、町会・自治会、まちづくり協議会などの地域の組織で構成されることが考えられます。地域復興協議会は、被災者生活支援連絡会や区、NPO、企業等と連携して復興まちづくりに取り組むこととなります。

→詳しくは p.23 参照



**Q** 復興まちづくりでは、私たちの意見は反映されますか？

**A** 復興まちづくりの計画は、区民の皆さんの声を反映し、作成していきます。また、地域の皆さんが、復興まちづくりの提案をすることもできます。

→詳しくは p.25 参照

区は、区民の皆さんの声を、都市の復興に、より反映するため、地域の皆さんが自主的に復興まちづくりに取り組む「地域復興協議会」の設立や活動を支援します。

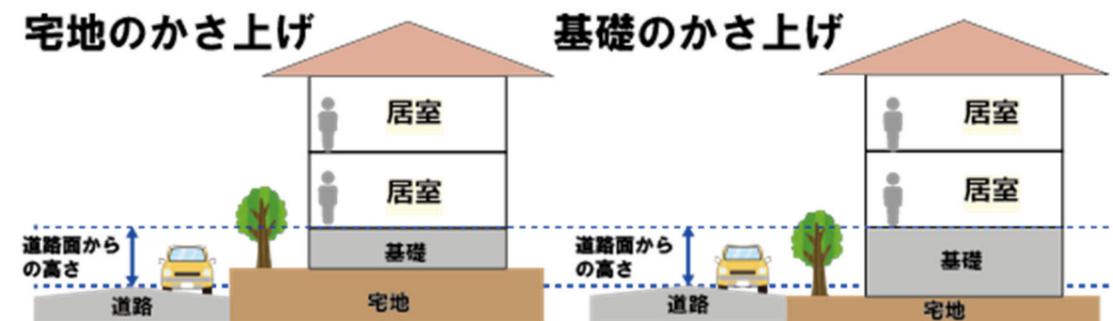
→詳しくは p.23 参照



## コラム 水害に備えた住宅の復興

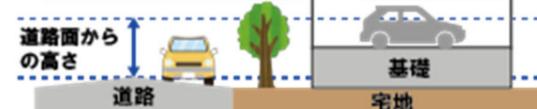
葛飾区は荒川、中川、江戸川といった大きな河川に囲まれ、区の半分近くが東京湾の海面より低いゼロメートル地帯となっています。また、近年日本各地で台風や豪雨により、河川の氾濫や浸水被害など多くの被害が発生しており、葛飾区でも今後大規模な水害が起きる可能性があります。

復興の際は、宅地や基礎のかさ上げ、居室空間を2階以上にするなど水害被害にも備えた住宅再建を検討することが重要です。



### 2階以上に居室を設置

浸水が始まった場合、水深0.5mでも危険なため、避難が遅れた場合は、無理せず自宅2階等に待避



宅地・基礎のかさ上げをすることで、建物内への浸水を最小限に抑えることができます。

また、ハザードマップ等を確認し、自宅や職場等の水害の危険性も把握しておきましょう。

なお、浸水が始まると、水深0.5mでも危険なため、避難が遅れた場合は、無理せず自宅2階等に待避しましょう。

## 用語の解説

### あ行

【応急仮設住宅】 →p.16,35,36

震災で住まいを失い、自らの資金では住宅の確保ができない被災者の住居の安定を図るために提供される応急的な住宅。おおまかに建設型と賃貸型の2つのタイプがある。

【応急危険度判定】 →p.13

余震等による、建物の倒壊や窓ガラス落下等による二次災害を防止するため、建物の当面の使用可否について判定。応急危険度判定士が建物を調査し、「危険（赤色）」「要注意（黄色）」「調査済（緑色）」の判定ステッカーを建物の見やすい場所に表示する。

### か行

【建築制限】 →p.18,33

災害に強いまちとして復興するため、区域を定めて、最長2年間、建築を制限。その間、区は、地域住民の方と話し合いを進め、復興まちづくり計画等を策定し、災害に強いまちに向けたルールとなる復興都市計画や計画を実現するための復興事業を決定する。

### さ行

【災害公営住宅】 →p.17

災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な方に対して、安定した生活を確保してもらうために、国の助成を受けて整備する比較的家賃が安い公営住宅。

【災害対策本部】 →p.7

災害が発生するもしくは発生する恐れがあるときに、区が災害対応を迅速に実施するために設置される。

【時限的市街地】 →p.27,28,37

地域の皆さんが、お住いの地域やその近辺にとどまり、一時的に居住し、仕事を続け、従前からの地域のコミュニティを維持しながら復興まちづくりに取り組む場として、時限的に設ける市街地。地区内のオープンスペースや被災民有地を借り上げ、仮設の住宅や店舗などの生活を支える都市機能を配置する。

【住家被害認定調査】 →p.13,15

罹災証明書を交付するため、区職員等が、国の定める基準に従い、住宅の被害の程度を調査し、「全壊」「大規模半壊」「中規模半壊」「半壊」「準半壊」「準半壊に至らない（一部損壊）」の6つの被害区分で認定。

【住宅応急修理】 →p.14,35

住宅が半壊等の被害を受けた世帯について、被災した住宅の屋根、開口部、台所、トイレなどの日常生活に必要な部分を緊急に応急修理し、引き続き、元の家に住むために利用できる支援制度。

【震災復興対策本部】 →p.7

大規模な地震により被害を受け場合において、被災した市街地の円滑な復興を図るためなど、震災復興事業を推進する必要があるときに設置される。

### た行

【地域復興協議会】 →p.23,37

被災者生活支援連絡会で検討し、被害の大きな地区での復興まちづくりの提案が必要となった場合、復興まちづくりの検討などを行う会議体。被災した土地・建物権利者等を中心に、町会・自治会、まちづくり協議会などの地域の組織で構成され、被災者生活支援連絡会や区、NPO、企業等と連携して復興に取り組む。

### は行

【被災者生活支援連絡会】 →p.9,10

各町会・自治会相互が助け合い、長期にわたり、被災生活に関するさまざまな情報を集約し、各種対策を話し合うとともに、区などの関係機関への要請や連携、地域への情報提供などを行う会議体。被害状況や地区住民の復興への意向に応じ、各町会・自治会長等が、地区センターなどを拠点として立ち上げる。

【被災度区分判定】 →p.13

建物を引き続き利用することが可能か、どのような補修・補強をしたら良いかを把握するため、建物の所有者が資格を有する建築士等に判定を依頼する。依頼を受けた建築士等は、建物の内部に入り、構造等の損傷状況などを調査し判定。

【復興まちづくり計画等】 →p.25,26,37

大きな被害を受けた地区の復興の目標像や具体的な復興施策等からなる計画。

### ら行

【罹災証明書】 →p.15,33

被災した家屋の被害程度を区が証明するもの。各種被災者支援制度を利用するために必要で、復興のパスポートとも言える。被災者からの申請があった場合に、住家被害認定調査の結果に基づき発行される。