

# 糸魚川大規模火災の経験をふまえた、 今後の復興まちづくり計画の考え方

国土交通省

平成29年12月19日

## 0. はじめに

### 1. 糸魚川の復興まちづくり計画の策定過程

#### 1 - 1 被災状況

#### 1 - 2 計画策定までの取り組み

### 2. 糸魚川大規模火災での取り組みを踏まえた復興まちづくり計画策定の考え方

#### 2 - 1 計画を策定するために事前に確認すべきこと

#### 2 - 2 復興まちづくり計画策定上の留意点

##### 1) 復興まちづくり計画の特性から見た策定上の留意点

##### 2) 復興まちづくり計画の内容から見た策定上の留意点

## 3. おわりに

## 0. はじめに

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、焼損棟数が147棟に及び、地震火災を除き、昭和51年の酒田大火以来、約40年ぶりに100棟以上を焼損した火災となった。

近年の防火まちづくりは、特に平成7年の阪神淡路大震災以降、大都市を中心とした密集市街地対策が主となってきたが、今回の火災は、全国の地方中小都市でも強風による延焼火災が起こりうることを示している。

糸魚川市における復興まちづくりは、火災発生直後から動きだし、復興まちづくり計画の策定主体である市を中心としつつも、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。

本資料は、この近年例のない火災からの復興まちづくり計画の策定過程をまとめるとともに、そこから得られた教訓を抽出し、広く全国の中小都市を含めた地方公共団体の担当者に周知することを目的としている。

今回の火災を契機として、改めて自らの街の火災リスクを見直し、もし災害が発生した場合にどのような手順・体制で復興を進めるかや、災害に強いまちづくりのあり方を事前に考えていくことが期待される。

さいごに、本資料は新潟県・糸魚川市・UR都市機構など関係者に多くのご協力いただいてとりまとめたものである。

# 1. 糸魚川市復興まちづくり計画の策定過程

## 1 - 1. 被災状況

### 【糸魚川市駅北大火の概要】（出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画）

- 被災エリアは、市の中心市街地である糸魚川駅北側に位置し、商業地域（容積率400%、建ぺい率80%）及び準防火地域の指定区域。
- 幅員4メートル未満の狭隘道路が多く、町屋風の木造家屋が密集しており、既存不適格の建築物も多数存在。
- フェーン現象時の乾燥した南風や冬季の北西の季節風など、地域特有の強い風が吹く日が多数。
- 平成28年12月22日10時20分頃に発生し、翌23日16時30分の鎮火に至るまでの約30時間にわたる大規模火災。
- 乾燥した南からの強風にあおられ、延焼や飛び火などにより火元から約300メートル離れた日本海沿岸まで延焼。
- 火災として初めて、被災者生活再建支援法（風害による）を適用。

### 【災害の概要】

災害名	新潟県糸魚川市大規模火災
日時	平成28年12月22日（10時20分頃～翌23日16時30分）
出火場所	糸魚川市大町1丁目2番7号のラーメン店
焼失棟数	147棟（全焼120棟、半焼5棟、部分焼22棟）
焼失面積	約4ha（40,000㎡）
負傷者	17人（一般2人、消防団員15人）
被災者状況	145棟、260人、56事業所



出火場所から約200m離れた場所に火の手が回る様子



本町通りでの消火活動の様子



焦土と化した被災地の様子

# 1. 糸魚川市復興まちづくり計画の策定過程

## 1 - 2. 計画策定までの取り組み

平成 28 年	12月22日	大規模火災の発生	<ul style="list-style-type: none"> <li>・出火(詳細は前頁参照)</li> <li>・本町、大町1、2丁目への避難勧告や糸魚川市駅北大火対策本部・避難所の設置</li> </ul>
	12月25日、 26日	糸魚川市火災の現地調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国土技術政策総合研究所・建築研究所の現地調査により、延焼経路等初期調査に必要な事項についての確認や糸魚川市・新潟県へのヒアリングを行い火災状況の具体的な情報を確認</li> </ul>
	12月27日、 28日	第1回 被災者等説明会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・火災対応状況や仮設住宅、家屋等のがれきの処理、生活支援に関して説明会を開催 第2回(平成29年1月13、14、15日)、第3回(2月19日)、第4回(2月26日)、第5回(3月15日)、第6回(4月6日)、第7回(5月18、19日)、第8回(6月13、14日)、第9回(7月20日)、第10回(8月23、24日)</li> </ul>
平成 29 年	1月5日	国・県等との打ち合わせ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国交省作成の「復興まちづくりを行う上でのポイント(案)」をもとに、糸魚川市が新潟県等と、糸魚川市の復興まちづくりの方向性について決定</li> </ul>
	1月16日	第1回 被災者意向調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災関係者147件を調査対象に、個別面談又は電話による聞き取り調査を開始 第2回被災者意向調査開始(2月27日)</li> </ul>
	2月3日	第1回 糸魚川復興まちづくり推進協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国土交通省及び経済産業省、新潟県、糸魚川市の実務担当者による情報共有や必要な助言、意見交換を行う場として設置</li> <li>・設置要綱や体制、調査状況について確認を行うとともに、地区の課題解決に向けた検討状況について確認</li> </ul>
	3月2日	第1回復興まちづくり計画検討委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学識経験を有する者、市内関係団体及び被災地区代表者により幅広い観点から検討を行う場として設置</li> <li>・災害概要とその後の対応、位置づけや地域特性、対策の方向性、計画の基本的な考え方や目標と方針等について検討</li> </ul>
	3月17日	第2回 糸魚川復興まちづくり推進協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興まちづくり計画に関する助言</li> </ul>
	3月20日	第1回 糸魚川市駅北復興まちづくりカフェ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大町、中央地区等の住民や事業者、関係団体を対象に、駅北大火からの復興のまちづくりに伴う「まちの将来像」と「まちづくりのアイディア」に関してワークショップ形式で検討</li> <li>第2回 糸魚川市駅北復興まちづくりカフェを4月23日に開催</li> </ul>

# 1. 糸魚川市復興まちづくり計画の策定過程

平成 29年	3月21日	UR都市機構と覚書交換	・糸魚川市駅北大火における被災地域の復興まちづくりを推進することを目的として、糸魚川市とUR都市機構が相互協力を確認する覚書を締結
	3月30日	第1回糸魚川市復興フォーラム	・地域金融機関、政府系金融機関等多様な機関・団体が糸魚川市に集まり、「糸魚川を支える応援団」を結成し、地元の糸魚川市の方々と連携を図りながら、将来を見据えた復興推進を図るため開催 第2回糸魚川市復興フォーラムを5月29日に開催
	4月3日	第2回復興まちづくり計画検討委員会	・住民意向調査や団体等からの主な意見の報告を受け、3つのまちづくり方針ごとの施策案についての方向性を検討
	5月11日	第3回復興まちづくり計画検討委員会	・復興まちづくり計画に関する提言書(案)をもとに、復興まちづくりの目標(目指す姿)や重点プロジェクトの方向性を検討
	6月8日	第4回復興まちづくり計画検討委員会	・復興まちづくりに関する提言書(案)をもとに、復興に係る基本的な考え方や目標、方針の方向性を検討
	6月15日	第3回糸魚川復興まちづくり推進協議会	・復興まちづくり計画に関する助言
	6月28日	第5回復興まちづくり計画検討委員会	・復興まちづくりに関する提言書(案)について、最終的な内容の調整確認を行い、糸魚川市市長へ提言書を提出
	7月10日	復興まちづくり計画のパブコメ開始	・「糸魚川市駅北復興まちづくり計画(案)」に関するパブリックコメントを開始(8月8日募集締切) ・寄せられた意見総数65件
	8月22日	復興まちづくり計画の公表	・「糸魚川市駅北復興まちづくり計画」の公表

### 2-1. 計画を策定するために事前に確認すべきこと

・復興まちづくり計画を速やかに策定するため、事前に下記について確認を行うことが重要

被害状況と市街地等の状況

計画を策定するにあたっての方向性

計画を策定するにあたっての国、都道府県等との役割分担

計画を策定するにあたっての住民意向

### 被害状況と市街地等の状況

・復興まちづくり計画の検討のためには、前提となる下記の事項の把握が必要

1. 被災状況    2. 市街地の状況の把握    3. 被災者の状況の確認

#### 【糸魚川の事例】

- 発災直後である平成28年12月25日に、国土技術政策総合研究所等の調査団が現地に入り、**建物被害の概要調査**を実施
- また、消防庁の被害速報、測量会社の航空写真など被災状況を示す資料とともに、住宅地図、都市計画図と重ね合わせてベースとなる**被害状況図**を作成
- 糸魚川で行われていた市街地整備を過去に遡って把握するとともに、**都市計画道路の整備状況、市街地データ、地籍調査の状況、土地の所有状況(所有者不明土地を含む)等**を把握
- 今回の**被災者の属性や、避難状況、事業所の有無と属性等**を把握



飛び火による延焼の分布 出典:糸魚川市の大規模火災の概要 / 国交省作成

## 計画を策定するにあたっての方向性

- 復興まちづくり計画の検討の開始にあたっては、当初段階において、方向性の大枠となる事項を「考える上でのポイント」として決めておくことが極めて重要
- 1. 早期再建も可能な事業手法も考慮にいった検討
- 2. 抜本的な基盤整備を行うまちづくりを目指すのか、修復型のまちづくりを目指すのか
- 3. 復興まちづくり計画の対象となる範囲
- 4. 被災を契機とした災害に強いまちづくりの整備イメージ
- 5. 地域におけるまちの特徴の継承や地域課題への対応
- 6. 多世代が安心して暮らせる居住環境の検討 等

### 全面更新と部分修復による復興まちづくり事例



全面更新による復興まちづくり事例(新長田駅北地区 / 兵庫県神戸市)  
 阪神淡路大震災からの震災復興として、木造密集地域の全面更新による抜本的な基盤整備を行ったまちづくり実施例  
 出典: 神戸市HP



部分修復による復興まちづくり事例(若宮地区 / 兵庫県芦屋市)  
 阪神淡路大震災からの震災復興として、既成市街地の密集市街地における既存家屋に配慮し、被害エリアを限定して部分的な修復を行ったまちづくり実施例  
 出典: 公益社団法人都市住宅学会 HP



### 【糸魚川の事例】

- 地域の主要な産業の担い手である事業者を中心として早い段階で早期の再建を望む者が多かったことから、**土地区画整理事業や市街地再開発事業などの時間を要する手法の適用は限定的に行い、早期に建築物を再建することができる事業手法を選択**
- 早期再建希望者の障害にならないこと、都市計画道路、駅前広場など地区の都市基盤施設の整備が既に行われていたために、**修復型のまちづくり**を基本方針に設定
- 被災エリアの住民の一刻も早い対応の必要性和土地の所有状況も踏まえた合意形成の容易性を考えて、**被災地を重点地域と設定し、集中的に対応**
- 大規模な延焼火災は過去に3度発生していることから、これを機に全国の模範となる**火災に強い復興まちづくり**を想定し、地方都市でこれまであまり行われてこなかった**沿道不燃化による延焼遮断帯の形成**をイメージ
- 地区の趣を感じさせていた雁木と景観の面からも地区を代表していた酒蔵などを再生することで、元々地域に存在していた**景観づくりと火災に強いまちづくりを両立するように実施**
- 人口減少、高齢化、にぎわい低下などの地域課題を解決するため、**にぎわい拠点づくり**を実施



糸魚川の特徴ある景観  
出典：糸魚川まちあるきマップ  
／糸魚川商工会議所



糸魚川における過去の大火の範囲  
出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画

### 【糸魚川の事例】

- ・糸魚川市の求める復興まちづくりの方向性について、国交省の復興まちづくりを考える上でのポイントに留意し、糸魚川市が復興まちづくりの方向性を決定

#### 復興まちづくりを考える上でのポイント(案)

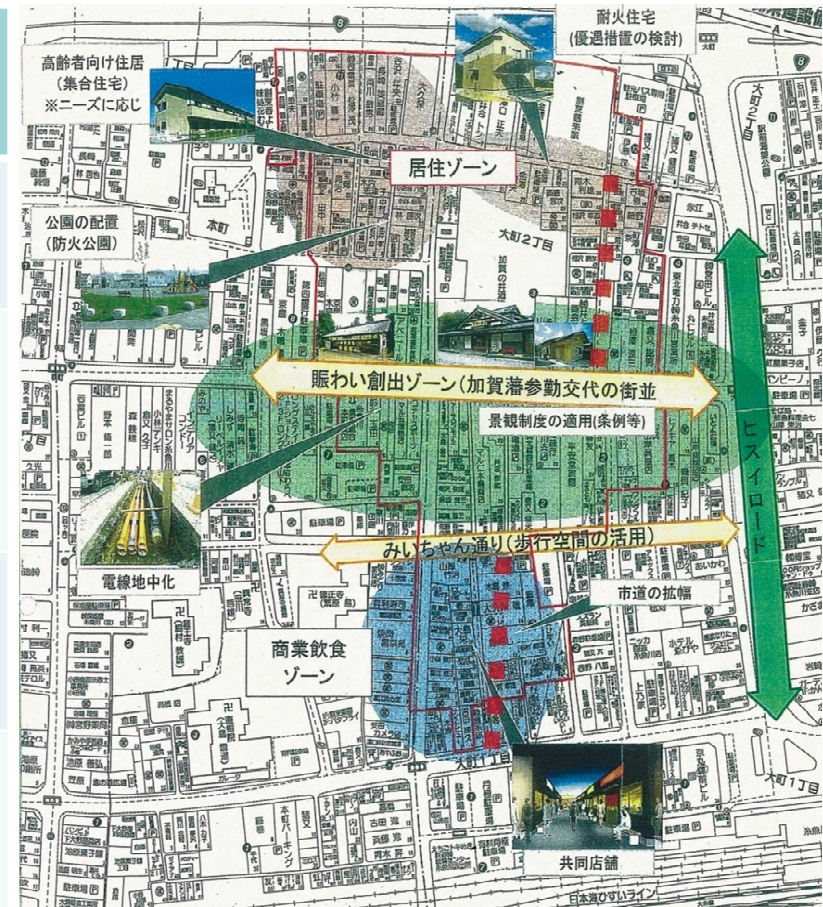
- 火災に強いまちづくりの実現方法
  - ・抜本的な基盤整備を行うまちづくりを目指すか
    - 全面的な区画整理等の実施と併せ、不燃化
    - (主なメリット)道路空間の整備による安全性向上、土地の有効利用
    - (主なデメリット)事業に時間がかかる可能性が高い
  - ・修復型のまちづくりを目指すか
    - 現状の道路網を前提とした建て替えにより不燃化
    - (主なメリット)復興までの時間短縮
    - (主なデメリット)安全性の確保が課題となる
- < 修復型のまちづくりを目指す場合の取り得る手段(例) >
  - ・線的な延焼遮断帯の形成(防災軸となる道路設定とその拡幅や沿道の不燃化)
  - ・敷地整序型の小規模な区画整理
  - ・空地の確保
- < その他、地区の安全性向上に必要と考えられる整備 >
  - ・地区における防災ツール整備による地域防災力の向上(貯水槽、防災備蓄倉庫、小公園、防災井戸など)
  - ・電線類の地中化、細街路の拡幅による消防活動の円滑化
- 地区に存在した「趣」の継承
  - ・雁木、酒蔵などのもともと地域に存在した趣の再生・創出
  - ・まちなみ形成のためのルール設定
  - ・建物の不燃化地区との両立、建物の不燃化地区との棲み分け
- 夢のあるまちとなる魅力付け
  - ・地区になじんだ身の丈にあった高度利用とは
  - ・「夢のあるまち」にするための導入機能(拠点施設)
  - ・復興のシンボルとなるものの整備
- 被災住民・被災事業者の早期再建
  - ・事業者は、特に早期再建が重要
  - ・被災住民に対しては、復興の見通しを示すことで人口流出を防ぐ

出典:復興まちづくりを考える上でのポイント(案) / 国交省作成

【糸魚川の事例】

- 当初、全面的な面整備による復興も検討されたが、一部に狭隘道路はあるものの、概ねの区画で一定の水準が満たされていたため、**修復型のまちづくりを採用し、計画策定の迅速化に寄与**

方向性項目	決定された方向性	理由
全面更新 or 部分修復	<b>部分修復</b> (一部道路拡幅等)	既存の基盤整備が一定水準
被災地限定 or 周辺を含むエリア	<b>被災地を中心とした約4haのエリア</b> * 今後、周辺に波及	当面は迅速な対応が可能な被災地限定
行政主導 or 住民意向積上げ	<b>住民意向積上げ</b>	中心市街地として既存の住民組織等が存在
特に配慮すべき項目は	<b>雁木、酒蔵等の景観再生</b>	地域性に基づく市街地の特徴



初期調整段階における復興まちづくりのイメージ資料

計画を策定するにあたっての国、都道府県等との役割分担

1. 復興まちづくり計画は、住民に身近な主体である被災市町村が策定するべきもの
2. 都道府県は、都道府県が実施主体となる事業や許認可の推進とともに、復興まちづくり計画が、広域的にみて多大な影響や連携が必要な場合、県内の調整等、まちづくりや金融支援などにかかわる技術支援やアドバイス等について適切に協力
3. 国は、復興まちづくり計画の枠組みや検討内容についての助言や計画策定を進める際に参考となる他都市の事例や活用制度、事業期間などの情報提供や事業を進める上での課題が生じた場合の協議・調整、復興事業に対して必要な予算の確保などを通じて市の取組を支援  
この際、必要に応じて協議会等の設置や、まちづくりに精通した人材派遣を行う。
4. 国・県の担当窓口を一元化し、被災自治体や関係部局との円滑、迅速な調整を支援

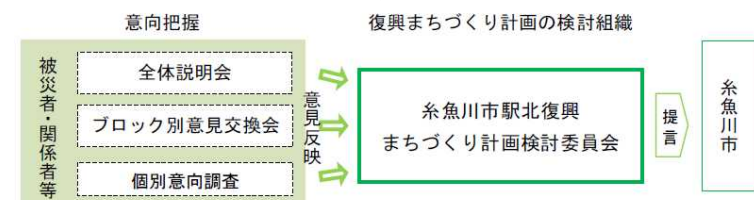
【糸魚川の事例】

- 発災当初は、被災者の生活支援、応急対策で急務であり、復興まちづくり計画は、直ちに着手できない状況
- そこで、国は、被害状況や市街地の状況などを勘案し、計画検討に資する他市町村の事例や、活用可能な事業について情報を提供
- 復興まちづくり計画は市が策定することを決定、計画策定の推進のため、市は復興推進課を設置する等、庁内策定体制を整備
- 市長の諮問機関として「糸魚川駅北復興まちづくり計画検討委員会」を設置

\* 計画事項について協議検討の上、市長に提言



糸魚川の事例における支援体制



計画の検討体制 出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画

### 【糸魚川の事例】

- 国は、まちづくりに精通した職員を糸魚川市に派遣。
- 国は、糸魚川市の復興まちづくりを、強力、かつ、スピード感をもって推進するため、**国土交通省・経済産業省・県・市**からなる「**糸魚川復興まちづくり推進協議会**」を設置して、情報の共有や、必要な助言を実施
- 「糸魚川復興まちづくり推進協議会」の実務者による「**実務担当者会議**」を毎月1回程度開催し、復興まちづくり計画策定への助言や個別事業について協議
- **UR都市機構**は、市と覚書を締結し東日本大震災等での経験や専門性ある職員を市に派遣するなど、**復興まちづくり計画の策定や事業調整を人的・技術的に支援。**

### 糸魚川復興まちづくり推進協議会

#### <構成員>

【糸魚川市】  
産業部

#### 【新潟県】

都市整備課、都市政策課、建築住宅課  
糸魚川地域振興局地域整備部

#### 【国土交通省】

都市局 都市安全課、市街地整備課  
住宅局 市街地建築課、住宅総合整備課  
北陸地方整備局建政部

#### 【経済産業省】

地域経済産業グループ 中心市街地活性化室  
中小企業庁 経営支援部 商業課  
関東経済産業局産業部

#### 【関係機関】

UR 都市機構、住宅金融支援機構

#### <検討事項>

- (1) 復興まちづくり計画の策定に向けた検討
  - (2) 事業手法の選定に向けた検討
- 等



糸魚川市とUR都市機構  
「復興まちづくりの推進に向けた覚書」

計画を策定するにあたっての住民意向

1. 復興まちづくり計画策定にあたっては、一刻も早い被災者の生活再建を前提に、**速やかかつ、継続的に被災者の意向を把握するための工夫**が必要
2. 復興まちづくり計画は、被災地区のみならず、市の行政施策や被災地区以外のまちづくりの取組にも多大な影響を及ぼすことから、被災地区以外の住民や事業者等の意向把握と随時の情報提供が必要

【糸魚川の事例】

1) 意向把握

- 円滑かつきめ細かい意向把握及び合意形成を図るため、調整や説明内容に応じ、**全体、ブロック、個人の3段階のレベル**での報告や意見聴取を、計画策定を進める段階に応じて、数次にわたって実施

\* 極め細かい把握を行うため、特徴に応じて11ヵ所のエリアに分割、それぞれの地区ごとの意向を把握

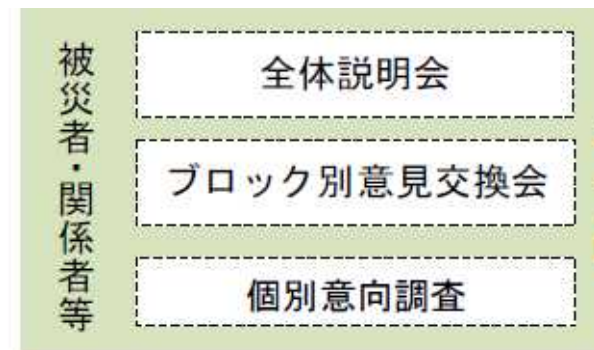
- 被災者に対しては、必要な応急対応や仮住居の確保などと併行して、概ね被災から半月後の1月11日より**個別面談**を実施、計画策定に必要となる**再建の時期や意向を把握**

→ 過小宅地の建築計画に係る情報提供

→ 計画フレームの基礎となる**再建や転出等の意向、まちづくりや景観形成への協力**

→ 自力再建等の意向を踏まえた**高齢者福祉施設や公営住宅等の導入**の検討 等

\* 当初は再建意向の把握が中心であったが、次第に、事業にあわせて必要となる土地の売却、取得、建物の内容等を把握



内容に応じた段階的な意向把握  
出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画

## 【糸魚川の事例】

### 2) 随時の情報提供

- 「糸魚川駅北復興まちづくり計画検討委員会」では、市産業部を事務局として、学識経験者のほか、**住民、商工会議所、観光協会などの各代表が参画**し、幅広い分野の意見を集約し、様々な検討や意向を踏まえた計画策定を実施できるよう工夫
- 糸魚川商工会議所は、「復興まちづくりビジョン策定特別委員会」の中で、被災者や被災事業者の早期復興、グランドデザインの検討、20年先の駅北地区の振興策について取りまとめを実施
- 幅広い市民や関係団体から復興まちづくりに対する提言やアイデア出しと、これからの復興まちづくりに主体的に参画してもらうことを目的に、「復興まちづくりカフェ」を開催
- 市の広報誌である「広報いといがわ」の紙面において、「糸魚川市駅北復興まちづくり便り」という特集を組み、**計画の概要や策定体制などを広く周知**
- 市議会では、糸魚川市駅北大火復興対策調査特別委員会を設置し、総合的な消防・防災体制の強化や糸魚川市駅北復興まちづくり計画について調査
- 復興まちづくりや生活再建のイメージを共有するために、**被災者等を対象として先進地視察を実施**
- 準防火地域の建築物や住宅再建に向けた流れについて、**被災者・関係者説明会で説明**。また、地元産材を利用した場合の補助制度、その他の他支援制度・融資制度等について情報提供を実施

	氏名	所属	
1	江口 知章	新潟経済社会リサーチセンター研究部長	有識者
2	岡崎 篤行	新潟大学工学部建設学科教授	
3	関澤 愛	東京理科大学大学院教授	
4	○ 中出 文平	長岡技術科学大学副学長	市内関係団体代表
5	磯貝 正子	個店の魅力アップ女性の会 会長	
6	◎ 木村 英雄	糸魚川市 副市長（復興担当）	
7	倉又 孝好	糸魚川市社会福祉協議会 会長	
8	倉又 康	糸魚川青年会議所 監事	
9	小坂 功	糸魚川広域商店街 会長	
10	齋藤 伸一	被災4区 区長代表 大町区長	
11	斉藤 直文	糸魚川市消防団 団長	
12	杉田 康一	新潟県建築士会糸魚川支部 支部長	
13	山岸 美隆	糸魚川商工会議所 副会頭	
14	○ 山下 建夫	糸魚川市観光協会 会長	

※有識者・市内関係団体代表別に五十音順、◎：委員長、○：副委員長

糸魚川市復興まちづくり計画検討委員会名簿  
出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画



糸魚川市駅北復興まちづくりカフェちらし



糸魚川市駅北復興まちづくり便り

## 2 - 2 . 復興まちづくり計画策定上の留意点

- ・復興まちづくり計画は、大規模災害の被災に合わせ策定される計画であることから、通常の行政計画とは違った視点での取り組みが必要
- ・そこで、「計画の特殊性」、「求められる内容」という観点から、下記に留意することが重要

速やかな策定を可能とする計画であること(迅速性)

実現可能な計画であること(確実性)

状況に応じた対応が可能な計画であること(柔軟性)

### 速やかな策定を可能とする計画であること(迅速性)

- ・被災者の一刻も早い生活再建が第一義であり、被災者の生活再建意欲が後退しないよう**早期にまちづくりの方向性を指し示す**ことが重要
- ・そこで、**計画の策定スケジュールを明示**した上で、出来る限り早期に計画を策定することが重要  
上記の観点より、計画内容の熟度についても、**優先順位を見極めた上で、より緊急性、必要性の高い事項に限定して注力**し、その他は今後の検討事項とする等、一定の割り切りも必要



### 実現可能な計画であること(確実性)

- ・ 確実かつ早期の生活再建を実現するため、**事業期間や費用を踏まえた現実的かつ実効性の高いまちづくりの計画**であることが重要
- ・ そこで、**実現に向けた具体的な道筋や取り組み**(復興シナリオや重点プロジェクト等)を指し示すことが重要
- ・ 各々の**生活再建や事業再生の意向把握や調整**が必要

### 状況に応じた対応が可能な計画であること(柔軟性)

- ・ 計画策定後、速やかに事業の実施に移行するため、**具体的な事業の実施計画との並行的な作業**が必要
- ・ また、被災規模によっては、期間が長期化し、**住民等の意向に変化**が生じる場合も少なくないことから、**柔軟な見直し**を踏まえた計画規模や手法等の見極めが必要  
災害によっては、**新たな制度設計や運用等**が決定しない中での計画策定であることも考慮

## 2) 復興まちづくり計画の内容から見た策定上の留意点

・復興まちづくり計画については、災害の規模や種類によって計画に取り込むべき内容は若干異なると考えられるが、下記の内容を網羅できるよう検討することが重要

対象範囲と計画期間

被災状況

従前からある都市課題や地域資源の分析

復興まちづくりの目標(将来像)と整備方針

重点プロジェクト(内容、主体、時期)及びその他の取り組み施策

各主体の実現に向けての取り組み

進捗管理(モニタリング、フォローアップ)

## 対象範囲と計画期間

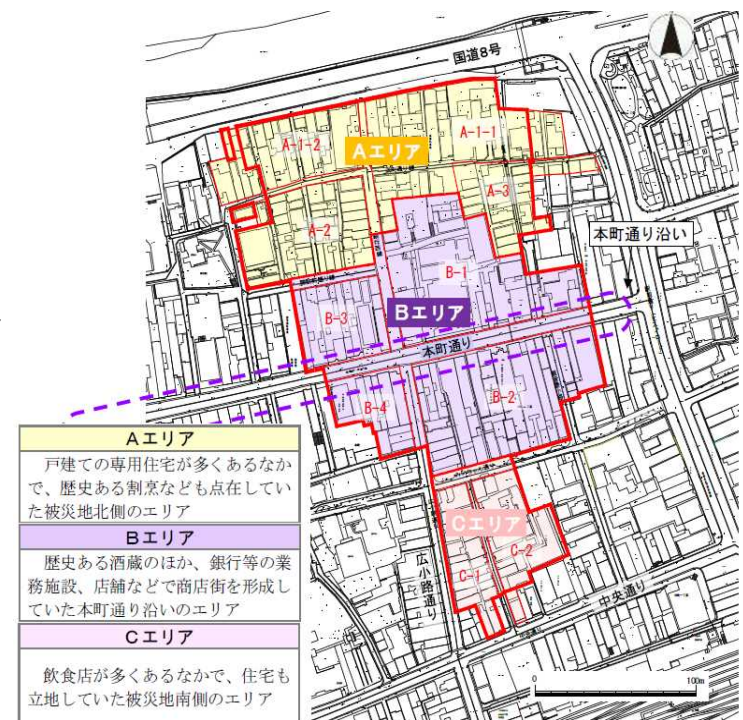
- ・被災エリアの生活再建が急がれるため、**家屋の毀損や滅失の著しい範囲**を中心に対象となる範囲を**重点区域**として設定
- ・被災内容から**防災安全上の課題**を有しており、生活や経済活動を考慮した一定のコミュニティをベースに、**都市課題の解決を意図した区域設定**が必要
- ・最適な計画期間は、被災者の生活や経済活動の再開を考慮しながら3～5年程度の期間を設定していくことが妥当

### 【糸魚川の事例】

- ・復興まちづくり計画の策定を行うため、関連する手続きや計画、議会日程等を勘案し、概ね被災後半年を目標に、**ロードマップを作成**し、スケジュール管理を実施復興まちづくり計画を推進するため、被災前の土地利用や都市基盤の状況を踏まえ、3つのエリアと11の整備ブロックに区分し、エリアあるいはブロックごとに、きめ細かく合意形成や調整を図りながら推進
- ・取り組み施策のうち、復興の牽引や波及効果等を勘案し、優先的に取り組むべき施策を重点プロジェクトとして抽出し、事業内容やスケジュールを明示



計画期間 出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画



エリア及びブロック区分図 出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画

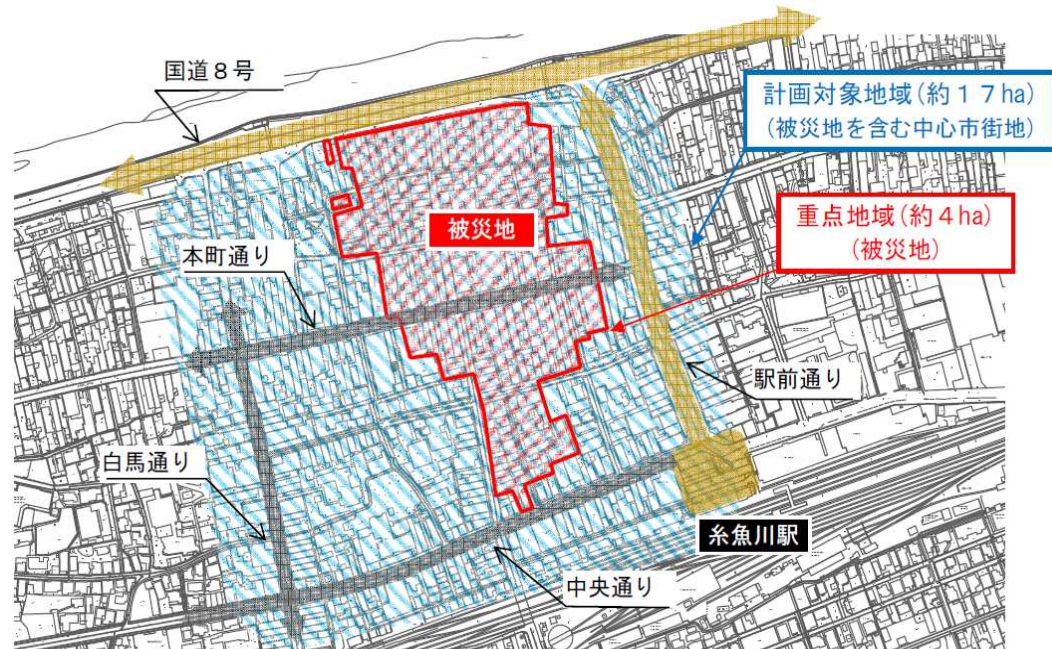
## 被災状況

被災状況に加えて、被災を受けた要因の分析や過去の被災履歴も整理することが重要

### 【糸魚川の事例】

延焼火災になった要因

- 強い南風が吹いた
- 準防火地域にもかかわらず防火構造でない木造建築が存在
- 都市更新が緩やかで建物更新が進まない
- 緊急時に利用できない水路
- 被災地及び周辺地域における道路・公園等の都市構造上の特性課題
- \* 公園や広場等のオープンスペースの少なさ
- 過去3度の大火における被災経験の風化
- 今回の焼失区域に加え、過去の大火履歴を示すことで、地域の災害危険度を明示



計画対象地域 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

大火発生年	建物 (全焼・半焼・部分焼)	被災世帯	被災人員
昭和 3 年	1 8 8 棟	1 1 9 世帯	5 0 4 人
昭和 7 年	3 8 0 棟	3 3 2 世帯	1, 7 9 1 人
昭和 2 9 年	4 2 棟	2 7 世帯	1 1 3 人
平成 2 8 年	1 4 7 棟	1 4 5 世帯	2 6 0 人

過去の大火履歴 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

### 従前からある都市課題や地域資源の分析

- ・復興まちづくり計画は、単なる復旧のための整備計画ではなく、元来有していた**都市課題の解決に資する総合的なまちづくり計画**という観点から策定することが重要
- ・そこで、計画を策定する上で**必要となる状況分析**(人口減少や高齢化、賑わいや活力の喪失等)を実施
- ・計画の方向性を検討するにあたって、**地域特有の景観や歴史的資産等の地域を特徴づけている要素を抽出**することが重要

#### 【糸魚川の事例】

- 戦前からの建物が多く残る市街地であったため、**都市課題となる狭隘道路や狭小宅地**が存在
- 古くからの中心市街地として**人口減少、高齢化、賑わい・活力の低下**が顕著
  - \* 市域内でも人口減少や高齢化が相対的に高い区域であったことや、空き店舗の増加等による商店街の活力低下を配慮すべき課題として抽出
- マーケットが脆弱であり、市街地開発事業等の**大規模な事業の成立が困難**
- 加賀街道の宿場町としてまちが形成されてきた経緯から、**雁木のある商店街や酒蔵、割烹等の歴史的建築物の存在**に着目



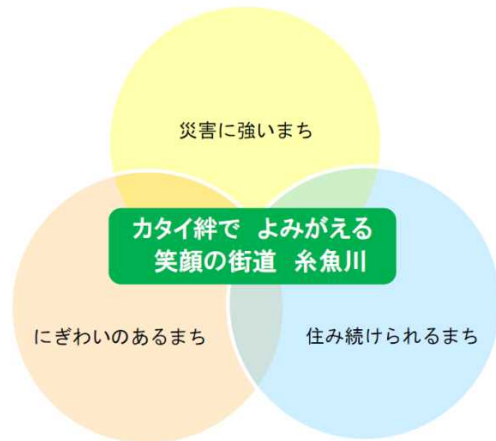
本町通り沿いの街道や雁木の商店街、酒蔵屋、割烹屋 出典:糸魚川市駅北復興まちづくり計画

## 復興まちづくりの目標(将来像)と整備方針

- ・復興まちづくり計画の策定にあたっては、その将来像は、防災安全性の向上に加え、現存する都市課題を踏まえた目標となっていることが通常
- ・市民の理解が得られるよう、わかりやすい言葉づかいや図表等によるビジュアル化などの配慮が必要

### 【糸魚川の事例】

- ・現状や課題をキーワード化し、それらから5つの目指すべき将来像を想定
  - \* 「安全で安心なまち」、「安らぎと緑のあるまち」、「歴史の風情が香るまち」、「歩きやすいまち」、「住んでよし訪れてよしのまち」
- ・これらから1つの目標(キャッチフレーズ) と3つの方針を設定
  - \* 目標: 「カタイ絆でよみがえる笑顔の街道 糸魚川」
  - \* 方針: 「災害に強いまち」「にぎわいのあるまち」「住み続けられるまち」



3つの方針と将来イメージ  
出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画



まちの将来イメージ 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

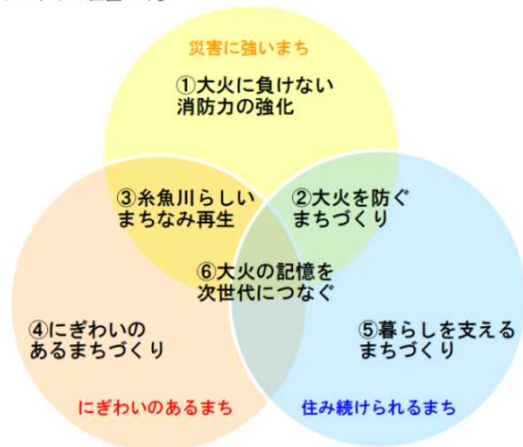
## 重点プロジェクト(内容、主体、時期)及びその他の取り組み施策

- ・市民がこの地区でどのような復興まちづくりを進めていくのかを具体的に把握できるよう、住民に対して優先的に取り組むべき施策を「重点プロジェクト」として示すことが重要。重点プロジェクトについては、復興まちづくり計画と合わせた検討により、計画の熟度を高めるほか、実効性を担保する具体的な整備の内容、主体、時期を明確化
- ・また、従前からの都市課題や生活再建に係るニーズへの対応、あるいは整備効果を発現するための活動や組織づくり等、その他の取り組み施策についても決めていくことが重要

### 【糸魚川の事例】

- ・3つの方針から派生する6つの重点プロジェクトを設定、それぞれに内容、主体、期間を明示
- \* 重点プロジェクト: 「 大火に負けない消防力の強化」「 大火を防ぐまちづくり」「 糸魚川らしい街並み再生」「 にぎわいのあるまちづくり」「 暮らしを支えるまちづくり」「 大火の記憶を次世代につなぐ」

【各プロジェクトの位置づけ】



<6つの重点プロジェクト>

プロジェクト名	災害に強い	にぎわいのある	住み続けられる
1 大火に負けない消防力の強化プロジェクト	★		
2 大火を防ぐまちづくりプロジェクト	★		★
3 糸魚川らしいまちなみ再生プロジェクト	★	★	
4 にぎわいのあるまちづくりプロジェクト		★	
5 暮らしを支えるまちづくりプロジェクト			★
6 大火の記憶を次世代につなぐプロジェクト	★	★	★

重点プロジェクトの位置づけ  
出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

【糸魚川の事例】

- 従前の土地利用や敷地規模等が異なる3つのエリアと都市基盤等の整備範囲を踏まえた11の整備ブロックに区分、合意形成を進めることでエリアやブロック内で臨機に対応
- 緊急性の高い整備事業を重点プロジェクトとして限定的に抽出、平成31～32年度を目標に整備
  - \* 基本的に狭隘道路の拡幅と広場の確保を主体とし、敷地再編は、小規模な範囲に限定



重点プロジェクト施策箇所図  
出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画




【糸魚川の事例】

●重点プロジェクトごとに、目的、施策内容、実施主体、計画スケジュールを明示

**4-2 大火を防ぐまちづくりプロジェクト**

目的	大火の拡大を防ぐため、本町通りを延焼遮断帯として機能させるとともに、地区全体の建築物の不燃化を促進します。また、市道の拡幅や防災上有効な公園等の整備などにより、延焼の拡大を防止し、市民と共に他の災害にも強いまちをつくります。																																																
主な施策	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 本町通りにおける延焼遮断帯の形成 (1-6)</li> <li>② 木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援 (1-7)</li> <li>③ 防災機能を高める市道の拡幅 (1-1)</li> <li>④ 消火設備を備えた防災公園の整備 (1-2)</li> <li>⑤ 延焼の拡大を防ぐ植栽・植樹の促進 (3-8)</li> <li>⑥ 被災地域における敷地再編による木造の建築物が密集する地域の解消 (3-3)</li> </ol> <p>【延焼遮断帯のイメージ】 一定範囲の中にある建物の不燃化を促進</p>  <p>※施策名の末尾( )は第5章の施策番号</p>																																																
実施主体	住民、事業者、市(消防団)、本町通り商店街振興組合、にいがた緑の百年物語緑化推進委員会																																																
<p>■計画スケジュール</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>年度</th> <th>29年度</th> <th>30年度</th> <th>31年度</th> <th>32年度</th> <th>33年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>施策名</td> <td>計画期</td> <td>整備期</td> <td>展開期</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>① 本町通りにおける延焼遮断帯の形成</td> <td>要綱等作成～都市計画決定 都市計画手続</td> <td>都市計画決定 ～運用開始・建築</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>② 木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援</td> <td>制約等 検討</td> <td>不燃化への支援</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>③ 防災機能を高める市道の拡幅</td> <td>用地買収 設計</td> <td>工事</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>④ 消火設備を備えた防災公園の整備</td> <td>用地買収 設計</td> <td>工事</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>⑤ 延焼の拡大を防ぐ植栽・植樹の促進</td> <td>場所等の 検討</td> <td>被災地内の植樹活動</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>⑥ 被災地域における敷地再編による木造の建築物が密集する地域の解消</td> <td>事業認可 手続</td> <td>実施</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 計画スケジュールは、現段階で想定する手順を示したものです。</p>		年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	施策名	計画期	整備期	展開期			① 本町通りにおける延焼遮断帯の形成	要綱等作成～都市計画決定 都市計画手続	都市計画決定 ～運用開始・建築				② 木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援	制約等 検討	不燃化への支援				③ 防災機能を高める市道の拡幅	用地買収 設計	工事				④ 消火設備を備えた防災公園の整備	用地買収 設計	工事				⑤ 延焼の拡大を防ぐ植栽・植樹の促進	場所等の 検討	被災地内の植樹活動				⑥ 被災地域における敷地再編による木造の建築物が密集する地域の解消	事業認可 手続	実施			
年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度																																												
施策名	計画期	整備期	展開期																																														
① 本町通りにおける延焼遮断帯の形成	要綱等作成～都市計画決定 都市計画手続	都市計画決定 ～運用開始・建築																																															
② 木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援	制約等 検討	不燃化への支援																																															
③ 防災機能を高める市道の拡幅	用地買収 設計	工事																																															
④ 消火設備を備えた防災公園の整備	用地買収 設計	工事																																															
⑤ 延焼の拡大を防ぐ植栽・植樹の促進	場所等の 検討	被災地内の植樹活動																																															
⑥ 被災地域における敷地再編による木造の建築物が密集する地域の解消	事業認可 手続	実施																																															

【②補足説明】 建築物の不燃化  
建築物の防火性能を高め、燃えにくい建物にします。



【一般建築物】 → 【準防火地域指定の建築物】 → 【準耐火建築物】

防火性能: 低い → 高い

建築物の不燃化

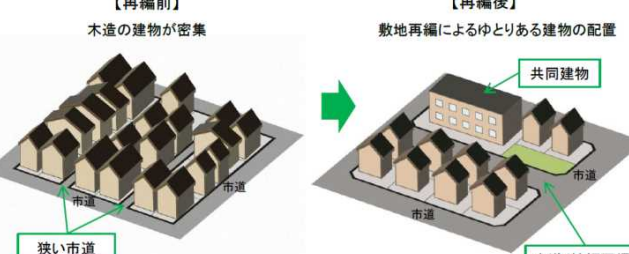
【③補足説明】 市道の拡幅効果

- ・延焼の拡大を防止
- ・緊急車両の円滑な通行と活動
- ・速やかな避難行動



【幅員4m道路(写真左)と幅員6m道路(写真右)での消防活動のイメージ】

【⑥補足説明】 敷地再編による木造住宅密集地域の解消



【再編前】 木造の建物が密集、狭い市道

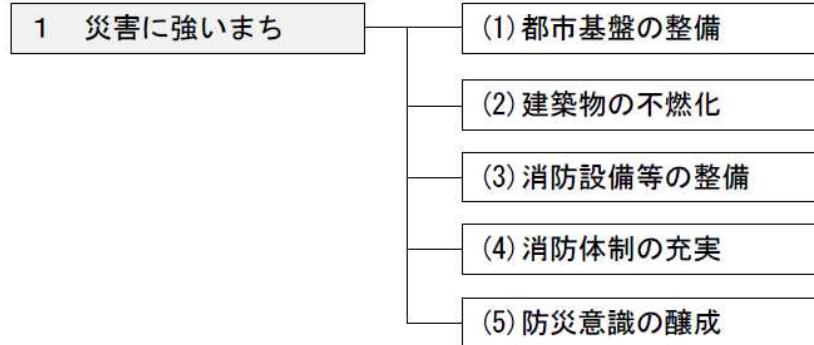
【再編後】 敷地再編によるゆとりある建物の配置、共同建物、市道(拡幅再編)

重点プロジェクト目的、施策内容、実施主体、計画スケジュール、補足説明 出典:糸魚川市駅北復興まちづくり計画

【糸魚川の事例】

• 取り組むべき施策については、方針ごとに重点プロジェクトも含め別表で整理

方針	施策
1. 災害に強いまち	(1)都市基盤の整備 (2)建築物の不燃化 (3)消防設備等の整備 (4)消防体制の充実 (5)防災意識の醸成
2. にぎわいのあるまち	(1)商業の活性化 (2)新たなにぎわい創出拠点の整備 (3)市外との交流の活性化 (4)市民交流の活性化 (5)復興イベントの開催 (6)景観づくり (7)推進体制の構築
3. 住み続けられるまち	(1)居住環境の整備(ハード) (2)居住環境の整備(ソフト) (3)住民福祉の推進



施策名	施策概要	事業主体	事業年度	重点P
(1-1) 防災機能を高める市道の拡幅	緊急車両の通行、延焼の防止、速やかな避難を可能にする市道の幅員を確保する。	市	H29-H30	2
(1-2) 消火設備を備えた防災公園の整備	災害時における一時避難や救護活動の場とし、延焼を防ぐ機能や防火水槽等の消火設備を備える公園を整備する。	市	H29-H30	2
(1-3) 無電柱化の推進	災害時における避難経路の確保や街なみ景観の向上を図るため、本町通りをはじめ被災地周辺の無電柱化を推進する。	市	H29-H31	3
(1-4) マンホールトイレの設置	防災公園内にマンホールトイレを設置し、災害時に仮設トイレとして利用する。	市	H30	
(1-5) ガス、水道、下水道管整備	道路の改良・新設計画に基づき、ガス・水道・下水道管を整備する。	市	H29	
(1-6) 本町通りにおける延焼遮断帯の形成	本町通り沿いの建築物の防火性能を高めて延焼遮断帯とし、まち全体の防火機能を高める。	本町通り商店街振興組合、沿線住民、市	H29-H32	2
(1-7) 木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援	火災の延焼を防止するため、住民と連携した防災まちづくりを検討するとともに、木造の建築物が密集する地域における建築物の不燃化に対する支援を行う。	市	H29-H33	2
(1-8) 危険家屋の解体促進による延焼防止	木造の建築物が密集する地域内の危険家屋の解体を促進することで、火災の延焼を防止する。	市	H29-H33	

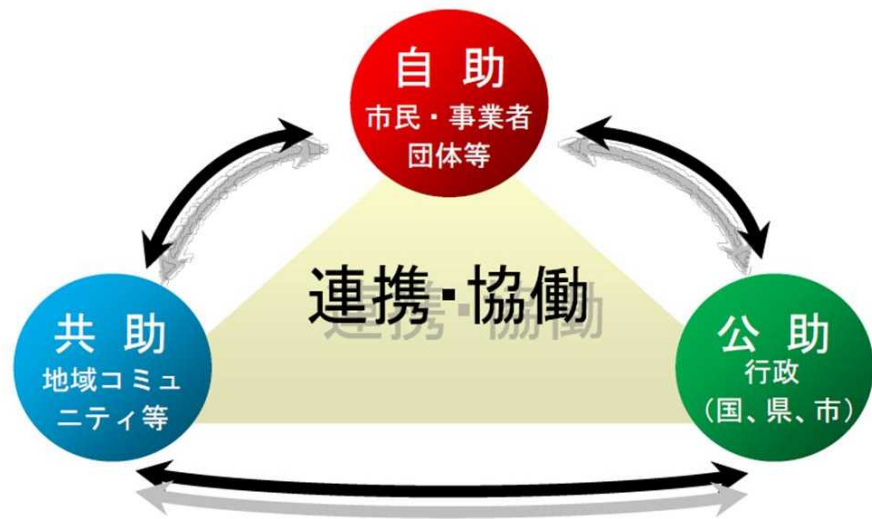
取り組むべき施策 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

### 各主体の実現に向けての取組み

- ・復興まちづくり計画の取り組みに係る関係者を洗い出し、責任や役割に応じた実現性の高い取り組みを検討し位置づけることが重要
- ・そこで、重要な担い手である市民、事業者、各種市民団体等については、施策の内容に応じた主体的な関与を誘導
- ・また、国、都道府県、関係機関等の関係行政機関に対しては、予算の確保や手続き、関連事業の推進等の支援を要請

#### 【糸魚川の事例】

- ・「自助」「共助」「公助」の考え方にに基づき、それぞれの関係者が連携、協働により計画を推進
- ・市民、事業者に加え、被災地区の特性や施策の内容から、経済・観光関係団体、建築・建設関係団体、まちづくり活動法人、NPO法人、社会福祉法人等の責任と役割を明確化
- ・市は、国、県との連携・協力を強化し、市民、事業者、関係団体等の取組を支援
- ・UR都市機構は市に職員を派遣し、基盤整備等の推進を支援



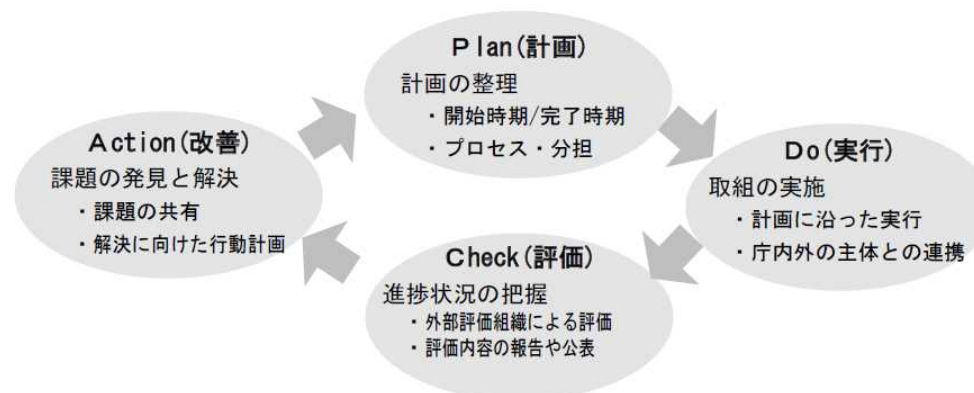
計画推進の基本的な考え方  
出典：糸魚川市駅北復興まちづくり計画

進捗管理 (モニタリング、フォローアップ)

・復興まちづくり計画の推進にあたっては、**市民意識の変化や推進上の課題から施策や事業の見直しが必要**になることも予想され、**適切なモニタリング**を行うとともに、**PDCAサイクルによる進捗管理**を行うことが必要

【糸魚川の事例】

・PDCAサイクルによる進捗管理を行うことを前提に、**アンケート調査や関係者の情報交換を通じて取り組みの進捗や効果を内部で評価**するほか、年度当初に被災者や市民・団体の代表者で構成される**外部評価組織によるモニタリング**を実施



PDCAサイクルによる進捗管理 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画



評価・検証内容の公表

進捗管理体制のイメージ 出典: 糸魚川市駅北復興まちづくり計画

### 3. おわりに

糸魚川市で発生した大規模火災は、全国の地方中小都市でも条件次第では延焼火災が発生することが明らかとなった。

地方中小都市における火災被害からの復興まちづくり計画の策定については、知見や事例も少ないこともあり、糸魚川市においても計画を策定するために何からどう取り組んでいいかわからず、模索しながらの作業であったため、糸魚川市での経験は後世に伝えていく必要がある。

地方中小都市は糸魚川市での大規模火災を教訓として、過去の被災状況の履歴や被害想定、市街地の状況などから、自分のまちの災害への危険度を把握するとともに、災害に対する住民の危機意識の向上を図り、危機意識を共有していることが必要である。

都市計画基礎調査、都市マスタープラン、住宅マスタープラン(住生活基本計画)、高齢者関連計画などのデータから見た地域課題や、地域における残すべきまちの特徴についても把握しておくことが必要である。

また、糸魚川市と同様の大規模火災が自分のまちでも起こりうる災害と考え、日頃から自分のまちでの災害に強いまちづくりのあり方について、事前に検討していくことが必要である。

なお、実際の発災後には、地区毎の特性・実情、被災の状況に応じて柔軟な取組を行うことが必要であることは言うまでもない。