

第 1 部

東日本大震災からの復興まちづくりの特徴的な課題・教訓

第1部

東日本大震災からの復興まちづくりの特徴的な課題・教訓

第1部では、1-1において、東日本大震災からの復興まちづくりを難しくした原因となった社会的な背景や復興まちづくりにおける実情をとりまとめて記載する。次に、1-2において、そのような環境下で復興まちづくりを進めるにあたって苦労した点を整理する。

これらを踏まえて、1-3において、東日本大震災の復興まちづくりにおける特徴的な課題とそれに伴う教訓を整理する。なお、復興まちづくりの各取組におけるより詳細な教訓については、第3部の各項参照先を合わせて確認されたい。

1-1 東日本大震災からの復興まちづくりを取りまく環境

●地域社会経済活動の縮小の加速化

- ・東日本大震災により津波被害を受けた沿岸地域の多くでは、発災以前から人口減少や産業衰退の状況にあった。被災後においては、他地域への転出（人口流出）や事業所の廃業などが発生し、人口減少のトレンドが加速化した結果となり、これまで抱えていた地域社会経済活動の縮小を加速化させることとなった。復興まちづくりに際しては、これまで将来的な課題として想定していた状況への前倒しでの対応が求められた。

●発災直後における平時を大幅に超えた事務作業量の継続的発生

- 平時の事務作業量を著しく超えた作業が数年間に渡って継続的に発生し、派遣職員等による増員補強や民間企業への一部行政事務の委託等が必要となった。

- ・津波による被害が広かつ甚大で、市街地の大部分を喪失し、市役所などの行政機関そのものも被災したこと等を背景として、応急措置、救援対策、罹災対策等の初期対応段階のみならず、その後の計画策定段階から事業完了段階に至るまで、平時の自治体の事務作業量を著しく超えた作業が、数年間に渡って継続的に発生した。

- ・それらへの対応のため、他自治体の協力による派遣職員等による増員補強、発注者支援業務など民間コンサルタント会社等への一部行政事務の委託等が必要となった。

●新しい津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編

- 東日本大震災を契機とした新しい津波防災の考え方に対応した新たな土地利用・都市構造を検討するため、多様な主体・事業間での協議調整が必要となった。

- ・津波により沿岸地域の市街地や集落部の多くを喪失し、復興まちづくりに際して、今後の災害リスクへの対応を踏まえ、被災地域全域において新たな土地利用・都市構造の検討が必要となった。

- ・東日本大震災を契機とした新しい津波防災の考え方として、発生頻度の高い津波（L1津波）と最大クラスの津波（L2津波）の設定が導入された。L1津波に対しては、防潮堤等の海岸保全施設により津波の浸水を防ぎ、L2津波に対しては、浸水は許容せざるを得ないものの、その勢いを減衰させ、ハード・ソフト施策の組み合わせ（多重防御）による減災対策を講じることとなった。

●多岐にわたる利害関係者

- 多様な利害関係者の意向把握・合意形成に時間や工夫を要した。
 - 被災者の所在が市町村域を跨いで分散したため、所在把握・合意形成に時間を要した。
- ・沿岸部で広範囲に津波被害が発生したため、居住者はもとより漁業や農業をはじめとする多様な産業従事者にも大きな被害が発生した。そのため、復興まちづくりに関わる主体が多様になり、それぞれの利害関係者の意向把握・合意形成に時間や工夫を要した。
 - ・応急借上げ住宅を活用した場合など、被災者の所在が市町村域を跨いで分散した。そのため被災者への復興まちづくり情報伝達や意向の把握が煩雑になり、場合によっては情報認知が十分に進まず、結果として合意形成に時間を要することとなった。

●意向未確定の住民・事業者の存在

- 住民・事業者は先行きが見えない中で住宅再建等に関する意向を確定させるのが困難であり、さらに、一度決めた意向も時間の経過とともに変化することが多かった。
- ・東日本大震災では、住宅再建による経済的負担や、さらなる津波災害リスクへの懸念、生業の再建への不安などを抱えた中で、今後の住宅再建に関する意向を決定することができない住民・事業者が存在した。
 - ・さらに、復興まちづくりに関する計画や事業制度が明確になった段階においても、住宅等再建に関する経済的負担や、高齢者の健康上の問題、早期の住宅再建意向による地域外転出、内陸部の市町村などに広域避難した被災者の従前居住地への帰還意欲の低下などの様々な理由から、時間の経過とともに住民・事業者の意向に変化が起きていた。
 - ・また、復興事業の具体化の遅れや、事業期間の長期化が住民・事業者の意向確定を不安定化させる一因となった。
 - ・このような、住民・事業者の意向の不明確さや変化に対して迅速かつ詳細に把握するとともに、丁寧な情報提供による意向の明確化の促進、意向の変化を前提とした対応が求められた。しかし、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業などの復興まちづくり関連事業が概ね完了した段階においても、未だに住宅再建に関する意向未確定者が多数存在する地区もある。

1-2 東日本大震災の復興まちづくりにおいて、地方公共団体が苦労したこと

(1) 初期対応段階

1) 基礎情報の収集・整理における苦労点と主な対応

●被災住民の把握

- 東日本大震災の被災地域では、津波による広範囲での甚大な被害が発生したことから、所在や存命が不明な被災者が存在し、被災者データの把握に時間と人手を要した。
- ・被災者データ（年齢、性別、世帯構成、住所、連絡先、健康状態等）は、初期段階の人命救助・安否確認、その後の避難所運営や応急仮設住宅の整備、復興計画や復興まちづくりの合意形成等に必要な基礎情報である。
- ・しかしながら、東日本大震災の被災地域では、津波による広範囲での甚大な被害が発生したことから、避難場所が広範囲に渡り、かつその後の応急仮設住宅への入居についても、応急借上げ住宅と応急建設住宅の窓口が一本化されていないことや、罹災届時の住所・問い合わせ先が更新されていない等の理由から、所在や存命が不明な被災者が存在した。
- ・発災後の時間の経過に応じて、自治体内で避難生活をおくる住民のリスト化、自治会等既存の地域コミュニティを通じた安否・所在地の確認、被災者自身の罹災証明の申請等により次第に被災者データが整っていった。

●被災事業者の把握（浸水想定区域等で経済活動を行う事業所リストの作成）

- 全業種を網羅した事業者リストがない自治体では、事業者の被災状況及び事業継続意向の把握に時間と人手を要した。
- ・津波浸水区域にどのような事業所があるのかは、昼間人口に基づく津波避難計画の策定や被災状況と事業特性、再建意向等に基づく産業系土地利用を主とする市街地における建築制限の指定、事業者意向を踏まえた復興計画・復興まちづくり計画の策定、仮設店舗・工場等の整備等に必要な基礎資料である。
- ・しかしながら、東日本大震災の被災地域では、商工会議所に所属していない事業者、商店街組合や漁業組合などの業界団体に所属していない事業者が数多く存在しており、全業種を網羅した事業者リストがない自治体もあり、そのような場合では、事業者が罹災証明書の申請や各種支援制度の申請等を行う前の段階では、事業継続意向がある事業者がどの程度存在するのか把握することが出来なかった。
- ・特に土地建物の賃貸借契約を結んで事業を営んでいた事業者については、商業地の空洞化により商店街組合等の組織が機能していない地区では、既存組織が網羅的な事業者のリストを管理しておらず、事業者リストの作成が困難な状況であった。
- ・調査計画段階では、事業者意向を踏まえた各種検討を進めるにあたり、商工会議所や業界団体等に所属する事業者名簿をもとに事業者リストを作成したが、上記のような業界団体等の機能していない自治体では、住宅地図や聞き取り調査から事業者リストを作成したり、電話帳から事業者リストを作成したりして対応することで時間がかかったケースがあった。

2) 建築制限の実施検討における苦労点と主な対応

● 建築制限の導入必要性の判断

○被災直後の段階では、建築制限の導入の必要性を判断する基礎情報や判断基準がなく、各自治体で判断に苦慮した。

- ・地震や津波により市街地に大きな損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に必要な場合、建築基準法第84条に基づき、建築制限を行うことができる。
- ・建築制限の導入の必要性については、発災直後から阪神淡路大震災における復興まちづくりの知見を踏まえて関西広域連合やその構成府県からの情報提供、岩手県や宮城県により、被災自治体を対象とした、建築制限に関する説明会・勉強会、協議等が行われた。しかし、被災直後の段階では、詳細な被災範囲、インフラ等の被害状況が不明な自治体が多く、かつ被害が甚大であるために高台・内陸部への居住地区の移転等も想定されるなか、被災市街地に再度基盤整備を図る必要があるのか判断できない自治体、被害が甚大で上下水道や電気・ガスなど各種インフラが復旧しておらず、さらに地盤沈下による冠水等が発生しているような状況の中で建築制限が必要であるのか判断できない自治体など、各自治体で判断に苦慮した。
- ・結果として、建築基準法第84条に基づく建築制限は岩手県内では導入されず、宮城県内では導入された。

● 建築制限の導入範囲の検討

○被災直後の段階では、被害状況が不明であることや、基盤整備を図る必要がある地区を決められないなどの理由から、自治体によって導入範囲の設定条件が異なった。

- ・建築基準法第84条に基づく建築制限は宮城県内被災市町で導入されたが、その範囲については、被災直後の段階では、詳細な被災範囲やインフラ等の被害状況が不明であること、被災している市街地の中で基盤整備を図る必要がある地区を決められないなどの理由から、当初段階で建築制限を定めた範囲は自治体によって異なっていた。具体的には、被災地域を含む用途地域を指定した自治体（具体的な被災範囲が分からない場合）や、用途地域内で被災した地区を全て指定した自治体（被災範囲は把握しているが、復興まちづくりを進める上で基盤整備すべき範囲が決められない場合）などがあった。

3) 応急仮設住宅・仮設店舗の整備における苦労点と主な対応

● 建設用地の確保

○被災住民・事業者が大量に発生したこと、リアス地形の特性などから、応急建設住宅等の用地確保が難航し、隣接自治体の公有地や民間賃貸住宅の活用を図った。

- ・東日本大震災では被害が広範囲に渡り、被災住民・事業者が大量に発生したこと、特に岩手県沿岸域、及び宮城県北部沿岸域はリアス地形の特性から、開発適地(被災していない開発が容易な平坦地かつ公有地である土地)が著しく少なく、用地確保が難航した。
- ・被災していない公有地として、これまでの津波災害に対応して高台や内陸部に立地していた小中学校の校庭や公園等が応急建設住宅用地として活用されたが、それでも用地が不足していた自治体では、不動産業者等を通じた民地の活用、被災していない内陸部の隣接自治体の公有地の活用、民間賃貸住宅の活用を図った。
- ・仮設店舗・工場等の用地については、応急建設住宅と同様に立地可能な公有地が不足し、地元商店街や商工会議所が用地を確保した自治体もあった。

- ・また、被災区域外の既成市街地等に低未利用の民有地が一定量あったことから、応急建設住宅や仮設商店街、災害公営住宅用地としての協力を地権者に求めたが、地代等で折り合わず、十分な協力を得られなかった自治体もあった。
- ・さらに公有地を応急建設住宅用地として活用したため、その後の復興事業用地として条件の良い公有地が活用できず、結果として復興事業の長期化につながった自治体もあった。

● 応急建設住宅と応急借上げ住宅の対応

- 応急借上げ住宅により応急建設住宅の不足に対処できたが、応急建設住宅と応急借上げ住宅の窓口が一本化されていなかったために、応急建設住宅の計画戸数の確定や入居者情報把握に苦労した。
- 応急借上げ住宅は恒久的な住まいであるため、従前自治体への帰還意欲の低下の遠因となったり、応急借上げ住宅解消が困難になったりするなどの課題がある。
- ・ 東日本大震災の被災地域の自治体のなかで、内陸部に一定量の民間賃貸住宅の空家があった自治体では、応急建設住宅用地の確保が困難な状況下において、これらの空家を応急借上げ住宅とすることで、罹災者の避難所生活を短期間で解消することができたが、入居手続の段階で、応急建設住宅と応急借上げ住宅の受付窓口が異なっていたことから、応急建設住宅の計画戸数の検討や応急仮設住宅入居者の情報把握に苦労した。
- ・ また、応急借上げ住宅は被災自治体のみならず、内陸部の都市部や近郊の大都市で入居した事例が多く、復興事業が長期化する中で、応急借上げ住宅のある自治体での生活再建が進み被災自治体に戻らない住民や、災害公営住宅の入居や移転先団地の引渡しが始まっても、経済的な事情などにより、家賃を支払う必要のない応急借上げ住宅から転出ししない住民などが一定数存在し、応急借上げ住宅の解消と恒久的な住まいへの移行が課題となっている。

(2) 調査計画段階

1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討における苦労点と主な対応

● 多様な主体が関与した復興まちづくりのプロセスの確立

- 多様な関係機関との協議や、地域特性を考慮した住民・事業者との合意形成を進めるため、多様な主体の関与を考慮した復興まちづくりのプロセスを確立する必要がある。
- ・ 復興まちづくりにおいては、公共施設管理者や土地利用上の所管機関など、多岐に渡る関係機関との協議が必要となる。また、住民・事業者と合意形成を図る上で、自治会等の地域コミュニティ、漁協や農協等の事業者団体、これらの団体をサポートするまちづくり団体等との協議も必要となり、まちづくり団体の有無や地域コミュニティの形成状況などの地域特性に即した、多様な主体との協議体制の確立が必要となった。
- ・ 特に、まちづくり団体などにおいては、自治体が提示する復興まちづくりの方針に対する賛成・反対の立場を示す団体などが設立されるような場合も見られたこともあり、協議体制を柔軟に組み換えていくなどの対応が必要となった。

2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定における苦労点と主な対応

● 復興まちづくり事業の計画人口の設定

- 被災前からの人口減少傾向や東日本大震災による被災地域外への人口流出に加え、住民・事業者の再建意向の変化などにより、確定的な計画人口の設定が困難であった。
- ・ 東日本大震災の被災地域では、人口減少や高齢化が進行しており、第一次産業の低迷と後継者不足、産業構造の変化等により市街地も農漁村集落も人口減少傾向にある自治体が多数を占めている状況であった。

- ・そのため、各自治体では、被災後に復興計画を策定するに当たっての計画人口の設定に苦慮することとなった。都市基盤の再整備を伴う復興まちづくりを通じて、震災前よりも住みやすく魅力的なまちづくりを実現し、これまでの人口減少傾向を回復させようと試みる一方で、産業の復興など不確定な要素が多い中で、どの程度の住民が復興まちづくり実施後に戻ってくるかを想定することは困難であった。
- ・また、復興計画や復興まちづくり計画の策定段階では、住まいの早期再建を望む住民・事業者の意向に配慮して各種事業計画を早期に策定する必要があり、多くの再建意向未確定者の意向を類推・按分して各種事業計画の計画人口を設定せざるを得なかった自治体が多かった。
- ・そのため、事業検討が進む過程において、住民意向が変化し、当初想定していた計画人口を減らすなどの対応を行う必要が生じた自治体が多く存在した。
- ・一方で、計画人口・事業フレームの変更を見越して、再建意向の確認を継続するとともに先行整備区域とその他の区域で事業フレームを分割して段階的に事業を進める自治体があった。

●人口減少や高齢化への対応を踏まえたコンパクトなまちづくり

○人口減少や高齢化への対応を踏まえたコンパクトなまちづくりを目指す自治体の意向と集落単位での高台移転を求める住民意向の折り合いをつけることが困難であった。

- ・被災時においては、中長期的な人口減少が継続する場合、活力のある持続可能なまちとするにはコンパクトな市街地形成を図ることが望ましい。そのため、特に人口減少が著しい農漁村集落部では高台・内陸部への居住地区の集約再編によるコンパクト化が考えられ、また、市街地では既成市街地内やその縁辺部の基盤整備済みの低未利用地の活用や市街化区域内への個別住宅再建の誘導等が考えられた。
- ・沿岸域に農村集落が連続して立地する自治体では、漁業集落と異なり、生業による居住地の制約が少ないこともあり、地域コミュニティ主導で複数の農村集落を内陸部に集約して移転し、移転先地区内では集落単位の宅地割、まちづくりを検討した自治体、当初は住民意向に配慮して個別高台移転とする方針をまとめたものの、自治体職員が今後の人口減少や高齢化に対応した集約移転のメリットを丁寧に説明し、集約移転に変更した地区を有する自治体があった。
- ・一方で、東日本大震災の被災地域の市町村の中には、復興計画策定の当初の方針としてコンパクトな市街地形成を検討したものの、住民意向に配慮して集落単位の高台移転や既成市街地周辺の内陸部への移転等が行われ、市街地面積が拡大したものもあった。
- ・特に漁村集落では、多くの集落が人口減少と高齢化が著しく進んでいたものの、古くから住む地域への愛着や生業の継続に重要な漁業権の取り扱いから、集落単位での高台移転を求める意見が多く、集落単位の高台移転が主となった自治体があった。
- ・また、市街地では、内陸部や高台への移転再建と地盤の嵩上げ等の津波対策を伴う原位置再建に意向が分かれ、高台移転（防災集団移転促進事業）と原位置再建（土地区画整理事業）を併用した復興まちづくり計画を定めたものの、その後計画策定時に意向が未確定であった世帯を含めて内陸部や高台への移転意向が増加し、原位置再建の事業計画の見直しを余儀なくされた自治体があった。
- ・市街地周辺の内陸部や高台への移転においても、移転用地として基盤整備済みの低未利用地の活用を検討したものの地権者の地価高騰を見越した売り惜しみ等により協力が得られず、縁辺部の農地を開発した自治体など、自治体が目指した形とはならない場合が多かった。

●新しい津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編

○新しい津波防災の考え方を前提とした都市構造の再編は、地域固有の生業や住まい方への影響が大きく、合意形成に時間を要した。

- ・津波により沿岸地域の市街地や集落部の多くを喪失したため、復興まちづくりに際して、今後の災害リスクへの対応を踏まえ、被災地域全域において新たな土地利用・都市構造の検討が必要となった。
- ・東日本大震災からの復興まちづくりにおいては、最大クラスの津波（L2津波）や発生頻度の高い津波（L1津波）による災害リスクをどこまで是認するか、住民や被災市町村によって考え方が異なり、新たな土地利用・都市構造の検討の前提条件となる津波防災の考え方の合意形成に時間を要した自治体があった。
- ・最大クラスの津波（L2津波）の定義を東日本大震災発災時より最悪のケース（満潮位）を想定した場合、東日本大震災で被災していない市街地や、被災状況が軽微で既に住まいの再建や事業活動の再開が進んでいる市街地についても、防潮堤等の整備を図った場合においても浸水区域と想定されてしまう地域が見られた。そのため、津波シミュレーションの結果が判明した段階で、最大クラスの定義を東日本大震災発災時と同じ条件（潮位）とする復興まちづくりの考え方に変更する自治体もあった。
- ・発生頻度の高い津波（L1津波）に対しては、海岸保全施設により津波の浸水を防ぐ行政の考え方に対して、漁業や水産加工業、観光業など、海との近接性により生業が成立している事業者から、海岸保全施設の整備そのものに反対する意見が続出し、こうした地区では復興まちづくり計画の合意形成に時間を要した。
- ・また、高台や内陸部への居住地域の移転に必要な基盤整備や住宅再建支援に係る多額の費用を市町村が財政負担することは困難であった。そのため、財源確保の目処が立たない状況では、居住地の移転による復興まちづくりに関する住民説明等が実施できないため、復興まちづくり計画の検討を進めること自体が困難になる場合があった。一方で、居住地の移転を希望する住民が一定数存在するなかで、現位置での復興まちづくりに係る検討のみを推進することは、住民反発を招くことも危惧された。このような経緯により、国の財政措置が確定するまで、復興計画の公表時期を延ばす自治体もあった。

●被災市街地における復興パターン検討

○土地区画整理事業と防災集団移転促進事業との住宅再建支援に関する内容の差異により、住民意向に変化が伴い、事業計画の見直しを余儀なくされた。
○住民意向が十分に定まらないなかで、復興まちづくりの方針や事業手法を定めた場合、想定した居住人口が確保できないなど、事業計画の見直しが必要となった。

- ・市街地が被災した場合、生まれ育った地域への愛着や事業活動上の制約等の理由から現地再建を望む住民と、安全性の確保等の理由から内陸部や高台等の被災地域外への移転を望む住民とに意向が分かれ、かつ再建意向が定まらない住民も一定の割合が存在した。
- ・現地再建では土地区画整理事業、地区外再建では防災集団移転促進事業を用いることが考えられるが、現位置再建意向と現位置外での再建意向の両方がある場合には、両事業を併用するなどし、これら意向の両立を図ることが考えられた。しかし、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の住宅再建の支援内容に当初は大きな違いがあり、結果として併用型では防災集団移転促進事業による内陸部や高台への移転を選択する住民が徐々に増大し、平成23年度の段階で事業計画の見直しを余儀なくされたケースも見られた。

- ・このような事態に対応するため、国では、震災復興特別交付税を活用して各県でそれぞれ創設された東日本大震災復興基金交付金について、平成24年度末の補正予算（2013年2月）では「津波被災地域の住民の定着促進」を目的として、復興基金に対する特別交付税の1,047億円の増額を措置した。
- ・また、復興まちづくり計画検討段階において、意向未確定者が一定の割合でいる段階で、こうした土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の併用による合意形成が困難となることを想定して、現地再建のみとする再建方針や事業手法を定めたある自治体では、事業計画検討段階において地権者の理解が得られないことや、区域内での一定の居住人口確保の見通しが立たず計画見直しを余儀なくされ、結果として事業が長期化した。

●用地確保の難航による計画策定の遅れ

- ・地権者の所在や連絡先を確認し、復興まちづくり関連事業に対して理解を得ることや、様々な土地利用規制との調整を行うこと、応急仮設住宅などにより既に活用されていたため復興まちづくりに最適な用地が使えなかったことなどの様々な理由により、すぐに活用できるまとまった用地を確保することに時間を要し計画策定が遅れた。

●住民・事業者の時間の経過に伴う意向の変化に対応した計画検討

○再建意向が未確定の住民・事業者が存在し、かつその再建意向が時間の経過とともに変化する状況で復興まちづくりの検討を行ったため、合意形成に時間を要した。

- ・東日本大震災では、住宅再建による経済的負担や、さらなる津波被災リスクへの懸念、生業の再建への不安などを抱えた中で、今後の生活再建に関する意向を決定していくことが被災住民に求められたことから、復興まちづくり策定段階において、3～4割程度の住民・事業者の再建意向が未確定な状況の中で、復興まちづくりの検討を行う必要があった。
- ・さらに、復興まちづくりに関する計画や事業制度が明確になった段階においても、住宅等再建に関する経済的負担や、高齢者の健康上の問題、早期の住宅再建意向による地域外転出、内陸部の市町村などに広域避難した被災者の従前居住地への帰還意欲の低下などの様々な理由から、時間の経過とともに住民・事業者の意向に変化が起きていた。
- ・再建意向の確定を促すためには、個別面談等の丁寧な説明や相談が必要となるが、一方で個別面談による対応には時間を要するため、その間での復興まちづくりに関する検討の停滞を余儀なくされた。
- ・また、沿岸部で広範囲に津波被害が発生したため、居住者はもとより漁業や農業をはじめとする多様な産業従事者にも大きな被害が発生した。そのため、復興まちづくりに関わる主体が多様になり、それぞれの利害関係者の意向把握・合意形成に時間や工夫を要した。

●産業再生を考慮した復興まちづくり計画の検討

○人口流出を最小限に抑えるため、産業の早期再建が必要であったが、被災後の産業再生に関する明確な検討手法がなく、計画検討に苦慮した。

- ・漁港や水産加工施設を始めとして多くの事業所が被災し、それにより既存の雇用も多く失われることとなった。
- ・被災者の被災市町村内での生活再建を促し、人口流出を最小限に抑えるために、産業の早期再生が必要となった。

- ・被災直後には漁港・市場機能の早期仮復旧、関連するインフラの仮復旧が行われたが、被害が広範囲に渡ったことから、住民・事業者の社会経済活動を早期に復旧する上で、優先順位を付けて事業所の再建を支援する必要があったが、どの地区、どの業種を優先して支援することが効果的であるのかについて、明確な検討手法がないまま計画検討をせざるを得なかった。
- ・復興まちづくり計画段階においては、産業関連部局と連携し、産業連関分析（財・サービスの購入・生産・販売の連鎖的な繋がりをもとに産業構造を分析する手法）等により復興まちづくりに大きな影響を与える基幹産業を把握して計画に反映した自治体もあった。
- ・復興計画・復興まちづくり計画段階では、ヒアリング調査や意向調査を実施する自治体、業界団体代表を復興計画・復興まちづくり計画の検討組織のメンバーに配置し、産業再生の考え方を検討した自治体があったが、事業者意向調査を実施した自治体では、転居届を出していない事業者も多く回収率は低い傾向にあり、事業者の意向を計画検討に反映することに苦労した。

1-3 東日本大震災の復興まちづくりでの特徴的な課題と教訓

（1）住民・事業者の迅速かつ継続的な意向把握

● 応急仮設住宅等の入居場所の迅速な把握と一元管理（参照：P3-7、P3-37）

- 自治体内外を問わず広域に避難している被災住民の所在地等を迅速に把握し、応急仮設住宅入居後も継続的に居住地変更状況などを一元管理する。

□ 課題

- ・東日本大震災では、津波による広範囲での甚大な被害が発生したことから、避難場所が広範囲に渡り、かつその後の応急仮設住宅への入居についても、応急借上げ住宅と応急建設住宅の窓口が一本化されていないことや、罹災届時の住所・問い合わせ先が更新されていない等の理由から、所在や存命が不明な被災者が存在し、復興計画（復興まちづくり計画）の検討を進める上で、人口フレームの検討や合意形成の観点から大きな課題となった。

□ 教訓

- ・広範囲に離散して避難生活をおくる被災住民の所在地、属性を迅速に把握し、初期対応段階の救援物資の配布や応急仮設住宅の入居申込情報等を提供するとともに、被災者の応急建設住宅や応急借上げ住宅などへの入居後も引き続き、市民生活支援部局等の関係部局と連携し、その後の居住先の変更状況などを一元管理することが有効である。

● 復興まちづくり計画などの分かりやすい情報提示（参照：P3-30、3-36～37、3-45）

- 住宅再建までに要する時間や自己負担額など、被災住民の意思決定に必要となる具体的な情報を復興パターンごとに分かりやすく提示する。

□ 課題

- ・東日本大震災では、住宅再建による経済的負担や、さらなる津波被災リスクへの懸念、職場や生業の再建への不安などを抱えた中で、今後の生活再建に関する意向を決定していくことが被災住民に求められた。
- ・その結果、再建意向が定まるまでに時間がかかったり、一旦決定した再建方法を変更したりする住民が数多く存在したため、事業計画立案が困難な場合や、計画策定後の見直しが発生するなど、復興事業の進捗に大きな影響を与えた。

□教訓

- ・復興まちづくり方針や各種事業計画等については、住宅再建場所（導入事業制度）や住宅再建方式（自己再建・公営住宅入居）などの違いにより生じる、復興まちづくりに要する時間や自己負担額の差など、意思決定に必要となる具体的な情報を復興パターンごとに比較提示することなど、住民目線で分かりやすい情報提供に努め、住民・事業者の理解を促進することにより、合意形成を円滑化することが望ましい。

●継続的な世帯別意向の記録（参照：P3-37、3-45）

- 被災世帯の記名性のある住宅再建意向を継続的に記録する。
- 意向変化の可能性のある世帯を特定し、重点的な意向把握を行う。

□課題

- ・復興まちづくりが長期化する中で、様々な理由から住民意向は変化する。発災直後では、被災状況の甚大さにより、今後の津波防災に対する安全性を強く求める傾向にあるが、その後、復興まちづくりに関する事業制度や住宅再建補助制度の明確化に伴い、復興まちづくりの絵姿や今後の津波防災対策の状況、住宅再建に関わる経済的な負担を勘案した意向変化が生じる。さらに、漁業や農業などの生業を営む上での利便性などの事業活動への影響や近隣住民意向などによっても意向変化が発生していく。そのため、これらの意向の変化が起き得ることを想定しつつ、柔軟に対応した復興まちづくり事業を展開することが課題となった。

□教訓

- ・復興まちづくり計画の検討段階から、被災世帯単位の継続的に個別面談等の記名性のある意向把握を行い、各段階での世帯別の意向について継続的に記録するとともに、今後も意向が変化する恐れのある世帯等を特定することで、より対象を絞った意向確認を行うことで事業計画の見直しを減らし、円滑に復興事業を進めることが期待できる。

●他部局との連携による意向把握（参照：P3-36、3-44～45）

- 関連団体や関係部局と、被災後の事業所等の再建意向の把握方法、仮設店舗・工場による応急的な対応等に関する連携体制を平時から構築する。

□課題

- ・復興まちづくりでは住まいの再建のみならず、並行して事業所等の早期再建を進め、地域の経済的な活力の低下を防止することが重要である。そのため、事業所等の再建意向を早期把握し、仮設店舗・工場による応急的な対応や、今後の復興まちづくりに対する連携体制を構築していくことが求められた。

□教訓

- ・平時から商工会等の関連団体と連携して事業者リストを準備するとともに、事業者等の事業所再建意向については、事業所再建関連の補助事業の活用や仮設商店街・工場の整備などの際に産業関連部局が把握する場合があるため、これらの部局と連携することで事業者意向の把握をすることができる。

●意向未確定者の住宅再建等の意向推定（参照：P3-36）

○住宅再建意向未確定者の再建意向を推定できるよう、継続的かつ丁寧に把握に努め、人口フレームの検討に際しては、蓋然性の高い意向推定を行う。

□課題

- ・復興まちづくりに関する事業計画の検討段階において、意向未確定者は徐々に減少するものの、依然として意向未確定のケースがあり、この意向が未確定な住民の意向を各種復興事業にどのように反映するのかが課題となった。
- ・東日本大震災の被災地域では、再建方法が未確定の被災世帯の意向を、現地での住宅再建と移転先団地での再建のそれぞれの意向割合に基づき、按分処理して当初事業計画を策定したところ、その後未確定の被災世帯の大半が移転先団地での住宅再建意向を示したため、事業計画の大幅な見直しが生じる事例が見られた。

□教訓

- ・計画供給戸数等の計画フレーム検討において、意向未確定者については、前述のような意向割合のみに基づく按分処理をするのではなく、継続的な意向把握状況を勘案し、可能なものについては蓋然性の高い意向推定を行うことが有効である。

●計画人口の設定

□課題

- ・東日本大震災の被災地域では、被災前からの人口減少傾向や東日本大震災による被災地域外への人口流出に加え、住民・事業者の再建意向の変化などにより、確定的な計画人口の設定が困難な状況にあった。

□教訓

- ・このような場合、復興まちづくりについて隣接自治体間で状況を共有して、計画人口の設定上検討を精査することが考えられ、その際に都道府県が広域調整を図ることが期待される。

（２）多様な関係機関を含む復興まちづくりのプロセスの確立

●復興まちづくりに係るスケジュールの想定（参照：P3-26、3-29）

○円滑かつ迅速な復興まちづくりを進めるため、平時もしくは被災後早期に復興まちづくり計画策定等のスケジュール、合意形成プロセスを検討し、市民等に周知を図る。

□課題

- ・東日本大震災では、発災３ヶ月後の平成23年6月に国土交通省による被災市街地の復興に向けた復興計画策定支援のための、被災現況調査や復興パターン検討、復興手法検討に着手した。その後、同年7月に東日本大震災復興対策本部から「東日本大震災からの復興基本方針」が示され、被害市町村での復興まちづくりの検討が本格化した。その後、同年12月に東日本大震災復興特別区域法が成立し、翌年1月東日本大震災復興交付金要綱が制定されたことにより、復興まちづくりの具体的な事業内容や財源が定められた。
- ・復興に向けた国の支援の枠組みが不明確な段階において、支援の枠組みを想定した復興まちづくりのプロセスを確立できるかが、その後の円滑かつ迅速な復興まちづくりを進める上での課題となった。

□教訓

- ・津波による広範囲での甚大な被害に伴い、復興まちづくりに関連する方針や予算措置等、復興まちづくりを支える枠組みの決定は段階的に進み、かつ時間を要することを想定し、各種調査や行政手続に最低限必要な日数等を踏まえ、復興まちづくり計画策定等のスケジュール、合意形成プロセスの検討を行い、市民等に周知を図ることが望ましい。

●多様な主体との協議体制の確立（参照：P3-26、3-30）

○初期対応段階に、復興まちづくりの合意形成に関わる多様な主体や協議すべき事項を整理し、迅速に協議体制を確立する。

□課題

- ・復興まちづくりにおいては、公共施設管理者や土地利用上の所管機関など、多岐に渡る関係機関との協議が求められる。また、住民・事業者と合意形成を図る上で、自治会等の地域コミュニティ、漁業や農協等の業界団体、これらの団体をサポートするまちづくり団体等との協議も求められ、地域特性に即した、多様な主体との協議体制の確立が課題となった。

□教訓

- ・初期対応段階において、これらの協議すべき関係機関、協議事項を明らかにし、迅速に協議体制を確立することが必要である。
- ・また、町内会等の地域住民組織や、これらの活動を支援するまちづくり団体やNPOなど、復興まちづくりに関する市民による様々な活動が行われる。被災市町村においては、これらの関連する町内会や団体等の状況を把握し、連絡・協議の体制を構築することで、復興まちづくりに関する住民等への情報伝達の充実化や合意形成の促進が期待できる。

（3）海岸保全施設や津波防護施設等、津波シミュレーションに関する対応

●海岸保全施設や津波防護施設等に関する迅速な検討・協議（参照：P3-29）

○復興計画・復興まちづくり計画の検討が本格化する前に、復興まちづくりの前提条件となる海岸保全施設や津波防護施設等の津波に対する防災・減災対策の整備方針について、これらの整備主体と迅速に協議する。

□課題

- ・津波防災地域づくりの基本的考え方として、発生頻度の高い津波（L1津波）に対しては、海岸保全施設等の整備により人命・資産を保護することとし、最大クラスの津波（L2津波）に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的な津波対策により人命を守る対策を講じることとしている。
- ・また、最大クラスの津波（L2津波）による浸水被害の拡大を防止もしくは緩和するための施設として、東日本大震災では、被災市街地の地盤の一部嵩上げや平野部における二線堤（防潮堤よりも内陸側にある構造物で、道路や鉄道線路など盛土構造にして堤防の役割を果たすものを指す。これにより、防潮堤などを越えた津波の浸水範囲を抑制したり、津波の勢いを減衰させたりする効果が期待できる）津波防護施設の整備が計画されている。

□教訓

- ・これらの海岸保全施設や津波防護施設等の整備方針により、復興まちづくりの様相が大きく異なることから、これらの整備主体と復興まちづくりを担う市町村との迅速な協議が必要となる。

【参考】海岸保全施設と津波防護施設について

本ガイドンスにおいては、海岸法及び津波地域づくりに関する法律における定義と同様の取扱いとしている。

＜海岸法 第2条＞

- ・海岸保全施設とは、海岸保全区域内にある堤防、突堤、護岸、胸壁、離岸堤、砂浜（海岸管理者が、消波等の海岸を防護する機能を維持するために設けたもので、主務省令で定めるところにより指定したものに限る。）その他海水の侵入又は海水による侵食を防止するための施設（堤防又は胸壁にあっては、津波、高潮等により海水が当該施設を越えて侵入した場合にこれによる被害を軽減するため、当該施設と一体的に設置された根固工又は樹林（樹林にあっては、海岸管理者が設けたもので、主務省令で定めるところにより指定したものに限る。）を含む。）をいう。

＜津波地域づくりに関する法律 第2条第10項＞

- ・津波防護施設とは、盛土構造物、閘門その他の政令で定める施設（海岸保全施設、港湾施設、漁港施設及び河川管理施設並びに保安施設事業に係る施設であるものを除く）であつて、第8条第1項に規定する津波浸水想定を踏まえて津波による人的災害を防止し、又は軽減するために都道府県知事又は市町村長が管理するものをいう。
- ・津波防災地域づくりの基本的考え方としては、発生頻度の高い津波（L1津波）に対しては、海岸保全施設の整備により人命・資産を保護することとし、最大クラスの津波（L2津波）に対しては、海岸保全施設等に加え、津波防護施設の整備等のハードと、避難計画の立案やこれらの訓練等のソフト施策とによる総合的な津波対策により人命を守る対策を講じることとしている。

●津波シミュレーションによる復興まちづくり後の浸水想定等の把握（参照：P3-29）

□課題

- ・津波防災地域づくりの推進に関する法律に基づく避難対策・減災対策を行うための津波シミュレーションの実施にあたっては、最大クラスの津波を想定したシミュレーションの実施をすることとしているが、東日本大震災からの復興まちづくりにおいては、最大クラスの津波による被害・リスクをどこまで是認するか、自治体によって考え方が異なり、津波シミュレーション結果に違いが生じ、海岸保全施設や津波防護施設等の整備方針や復興まちづくり方針に影響を及ぼすこととなった。

□教訓

- ・津波防災地域づくりの基本的考え方に基づき、被災地区の居住地としての土地利用可能性を検証するために、津波シミュレーションを実施し、今後の津波想定浸水深等を把握する際には、前述のように海岸保全施設や津波防護施設等の整備主体と復興まちづくりを担う隣接市町村との情報共有、協議が必要となる。
- ・なお、津波シミュレーションの実施方法については、「津波浸水想定の設定の手引 Ver.2.00（平成24年10月 国土交通省水管理・国土保全局海岸室 国土交通省国土技術政策総合研究所河川研究部海外研究室）」を参照すること。

(4) 住民・事業者の時間の経過に伴う意向の変化に対応した計画検討

復興まちづくりに際して、住民・事業者の意向が定まらないことや、時間の経過に伴い意向が変化していく傾向があった。このような場合でもあっても、住民・事業者の意向が確定的になるまで事業着手の遅延や過剰な基盤整備を防ぐために、必要な区域において部分的に早期事業着手するなどの段階的な基盤整備事業の実施や、土地利用需要が未確定な区域において公共用地の大街区化による需要発現後での細街路等の検討実施などの工夫が求められる。このような取組を通じて、不要な事業化を抑制することが重要であり、東日本大震災の一部の被災自治体で実施された以下のような取組が有効であった。

● 移転先団地での意向確定に基づく段階的な整備（防災集団移転促進事業）（参照：P3-41）

□ 課題

- ・ 防災集団移転促進事業での移転先団地入居意向は法的な拘束力を担保できないことから、意向確定を早期に確定させることが課題となっていた。

□ 教訓

- ・ そのため、意向未確定者の世帯数等に配慮しつつ、用地確保や設計を行った上で、意向確定個所から段階的に造成工事を行うことや、意向確定に基づく移転先団地の縮小など、意向確定移転先団地の早期事業化と不要な事業費を抑制することが可能である。

● 先行的事業認可による土地区画整理事業の早期事業着手（参照：P3-35～36、3-41）

○ 土地区画整理事業では、早期再建が望まれる地権者の再建、災害公営住宅等の整備事業を円滑に進めるため、事業化が可能な区域から事業を実施する。

□ 課題

- ・ 土地区画整理事業は事業の仕組み上、換地に関する合意形成・手続に時間を要するが、災害公営住宅の整備や各種補助事業を活用した事業所の再建等、早期再建意向が高い地権者と再建意向・土地活用意向が定まらない地権者が混在する中で、早期再建が望まれる地権者の再建、災害公営住宅等の整備事業を円滑に進めることが課題となっていた。

□ 教訓

- ・ このような場合、土地区画整理事業では、事業認可の段階や仮換地指定の段階等において、早期再建が必要な区域や地権者意向が確定した区域等、事業化が可能な区域から事業実施をしていくことで早期化を図ることができる。

【関連事例】（P4-43）

- ・ 先行的事業認可により土地区画整理事業の早期化を図った事例
（宮城県 女川町 女川中心部地区）

● 土地利用未確定区域での公共用地の大街区化（参照：P3-31、3-35、3-46）

○ 工事期間の長期化や完成後の維持管理費用の増大を防ぐため、土地利用需要が未確定な土地を集約化し、大街区として事業を推進する。

□ 課題

- ・ 現地再建・地区外再建併用型の復興まちづくりを進める地区における土地区画整理事業では、防災集団移転促進事業による住宅跡地等への土地利用需要が少ない場合、需要が不確実な状態で基盤整備することによる工事期間の長期化や完成後の維持管理費用の増大への対処が課題となっていた。

□教訓

- ・こうした場合、産業用地などの土地利用需要が未確定な区域では、防災集団移転促進事業等で買収した公共用地を集約化し、また今後の土地需要に柔軟に対応できるように大街区として事業を推進することで、実際の需要を見込んだ細街路の検討などを省略化することができるため事業の早期化が可能である。また、完成後の維持管理費用の低減化も期待される。
- ・この場合、事業完了後数年に渡り土地利用が図られない状態が続く可能性があることを踏まえ、大街区化する位置などを検討する必要がある。

【関連事例】（P4-39・41）

- ・土地利用未確定区域での公共用地において大街区化を図った事例
（岩手県 宮古市 田老地区、宮城県 南三陸町 志津川地区）

●土地区画整理事業と防災集団移転促進事業（参照：P3-30）

- 復興まちづくり計画の検討段階において、複数の再建方法の特徴を丁寧に説明し、再建意向を踏まえた再建方法を選択する。

□課題

- ・市街地が被災した場合、生まれ育った地域への愛着や事業活動上の制約等の理由から現地再建を望む住民と、安全性の確保等の理由から内陸部や高台等の被災地域外への移転を望む住民とに意向が分かれ、かつ再建意向が定まらない住民も一定の割合が存在した。
- ・復興まちづくり計画検討段階から、事業計画・事業実施段階に至る経過の中で、住宅再建の意向を示す住民の中でも、経済的な事情等から自力再建を諦め災害公営住宅を希望する割合が増加する傾向が見られた。場合によっては、調査計画段階から事業計画・実施段階に至る過程において、住宅再建意向者の割合が半減するような自治体も見られた。また、事業計画・事業実施段階においてもなお住宅再建に関する意向が定まらない住民が存在し、これらの再建意向が定まらなかった住民の多くは、災害公営住宅の入居に転じる傾向にあった。このような理由により、各種事業計画の変更等を余儀なくされる状況となった。
- ・復興まちづくり計画検討段階において、現地再建のみとするのか、地区外再建のみとするのか、両者を併用するのか、合意形成が不十分なまま再建方針や事業手法を定めた場合、事業計画検討段階において地権者の理解が得られないことや、区域内での一定の居住人口が確保の見通しが立たず計画見直しを余儀なくされ、結果として事業が長期化することが課題となっていた。

□教訓

- ・事業計画・事業実施段階での事業停滞・遅延を防止するためには、復興まちづくり計画の検討段階において、現地再建、地区外再建、現地再建・地区外再建併用の3つの再建方法の特徴を踏まえた、丁寧な合意形成を図ることが望ましく、現地再建・地区外再建併用の場合は、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業を併用するなどし、現位置再建意向と現位置外での再建意向の両立を図ることが考えられる。

【関連事例】（P4-45）

- ・土地区画整理事業の都市計画決定後での防災集団移転促進事業の併用導入の事例
（宮城県 名取市 閑上地区）

(5) 基幹産業の早期再建への対応

●産業関連部局と連携した復興まちづくり計画の検討（参照：P3-20、3-30、3-36）

○生活や産業再建に密接に関わる基幹産業の再建意向に配慮した計画を検討する。

□課題

- ・東日本大震災の被災地域では、漁業や水産加工業などの地域固有の生業がまちの機能の核となっている地域があり、このような地域では、生活再建と産業再建とが密接に関わりを持っており、このような地域の雇用や生計を支え、復興まちづくりに大きな影響を与える産業の再建の遅れや事業所の転出を極力防止する対策を早急に講じることが課題となった地域があった。

□教訓

- ・復興まちづくり計画段階においては、産業関連部局と連携し、産業連関分析（財・サービスの購入・生産・販売の連鎖的な繋がりをもとに産業構造を分析する手法）等により復興まちづくりに大きな影響を与える基幹産業を把握し、同基幹産業の事業者意向を踏まえた検討を行うことが必要である。

【関連事例】（P4-30）

- ・被災した産業関連施設の迅速な復興の事例
（宮城県 石巻市）

●早期復旧市街地での建築制限区域指定の除外による産業再建の促進（参照：P3-16、3-31）

○被災現況調査の進捗状況に応じて、被災程度が軽微な区域では、段階的に建築制限を解除し、早期個別再建を促進する。

□課題

- ・被災後の建築制限区域の指定においては、被災状況の詳細が明らかになっていない場合もある発災1ヶ月後に区域・期間の指定を行った結果、区域内の被災程度が軽微な地区では、事業継続・早期再建意向を踏まえた柔軟な区域指定の見直しが課題となった地域があった。

□教訓

- ・被災現況調査の進捗に合わせて、被災程度が軽微である区域（がれき撤去やライフラインの復旧が進めば個別自立再建が可能な地区等）については、段階的に建築制限を解除し、早期個別再建を促進していくことが重要である。
- ・また、地域社会経済活動の著しい衰退を防ぐために、被災が軽微な市街地において、災害復旧事業を迅速に実施することにより、地元再建意向がある事業者の立地誘導を図ることが重要である。

【関連事例】（P4-30）

- ・災害復旧した市街地への迅速な産業誘導の事例（宮城県 石巻市）

(6) 地域生活を支える産業の再建支援

●商店主や事業者などの事業再建意向把握（参照：P3-20、3-36）

○地域住民の生活を支える事業者等の再建意向を把握し、事業再建予定の事業者等の活動を継続的に支援する。

□課題

- ・東日本大震災での被災地域では、高齢化等に伴い被災後に事業再建を行わない事業者が見られる一方で、仮設商店街や仮設工場で事業再建を行ったのち、被災市街地の整備後に再建を希望する事業者も見られた。住民の生活利便性確保の視点から、食料品等の日常買回り品の物販業や医療・介護をはじめとする各種サービス業等の地域生活を支える事業を営む事業者の事業継続意向を迅速に把握し、仮設商店街での仮営業の再開から、本設による再建を支援し、継続的に事業を行える環境を整えることが課題となっていた。

□教訓

- ・これらの商店や事業所は、市街地再建後に地域生活を支える重要な要素であり、まちの活力や魅力を創出し持続的な地域づくりに欠かせない役割を果たすことが期待できる。そのため、これらの地元事業者の事業再建意向等を把握するとともに、産業関連部局と連携し、事業再建予定の事業者等の活動を継続的に支援していくことが必要である。

●早期復興エリアの形成による商業業務集積の誘導・事業所の流出抑制（参照：P3-35～36）

○土地区画整理事業の実施区域のうち、中心的な拠点を早期に整備するため、実施区域から除外し用地買収方式で整備することが有効である。

□課題

- ・東日本大震災の被災地域では、早期再建を望む事業所の被災地域外への流出抑制、地域生活を支え、復興の拠点となる市街地を早期に整備することが課題となっていた。
- ・そのため、早期再建を望む店舗や事業所用地を土地区画整理事業区域から除外し、復興の拠点となる市街地を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して支援を行うため新たに創設された津波復興拠点整備事業を活用して、商業業務、及び防災活動の拠点となる街区の整備が行われた。

□教訓

- ・土地区画整理事業では、換地に関する合意形成・手続に一定の時間を要するため、被災した店舗や事業所の早期再建のためには、土地区画整理事業に先駆けて再建が可能となる拠点の整備が必要となる。

【関連事例】（P4-31・43）

- ・津波復興拠点整備事業を活用した早期復興街区（事業所用地）の整備事例（岩手県 大船渡市、宮城県 女川町）

●土地区画整理事業による事業用地等の集約化（参照：P3-36）

○商業地で土地区画整理事業を導入する場合は、賑わいのある商店街の再建を促進するため、申出換地等の手法を活用し、事業継続意向のある商店等の集約化を図る。

□課題

- ・東日本大震災の被災地域では、被災前から空き店舗が点在し、被災後に廃業意向のある事業者も見られ、現位置で個別復旧しても商店街としての賑わいが創出できないことから、事業継続意向のある商店等を集積して、賑わいのある商店街を再建することが課題となっ

た地区があった。

□教訓

- ・土地区画整理事業は通常、換地に関する合意形成・手続に一定の時間を要し、事業活動の早期再建意向のある事業所が集積する地区は事業区域から除外する必要があるが、事業用地を拡大して再建したい事業所、再建意向のある店舗等が集積した賑わい再生を図りたい商店街にとっては、申出換地等の手法を活用することで事業所用地を集約できる。
- ・土地区画整理事業の設計段階においては、上記のように事業用地の集約化を図り、市街地内での生活利便性を高める配慮が必要である。

【関連事例】(P4-31)

- ・商店等を集約した復興まちづくりの事例（宮城県 気仙沼市）

●各種補助事業等を活用した共同店舗・共同施設の整備支援（参照：P3-36、3-44）

- ビルオーナーや個店の再建意向を踏まえて、必要な場合は共同店舗や共同施設の整備を支援し、事業者の本設での事業再建に係る費用等の低減化を図る。

□課題

- ・東日本大震災の被災地域では、テナントビルオーナーが建設費の高騰等の理由でテナントビルの再建を断念する事例が多く、かつ個別自力再建が困難な事業者も数多く存在したことから、これらの事業者が入居するテナント型共同店舗の事業化支援等、仮設商店街入居者の再建支援が課題となっていた。

□教訓

- ・産業復興支援関連の補助事業の活用による共同店舗や共同施設の整備を支援し、事業者の本設での事業再建に係る費用等の低減化を図ることが必要である。

【関連事例】(P4-31)

- ・復興まちづくりにおける共同店舗の事例
（岩手県 大船渡市、宮城県 気仙沼市、宮城県 女川町）

●住宅地の近接地等での再建支援（参照：P3-36）

- 住宅の高台・内陸部への移転とあわせて、日用品店、食料品店等暮らしを支える事業所の住宅近傍での再建等に配慮する。

□課題

- ・日用品店や食料品店等の小規模な店舗は商圈が狭く、住民の利便性確保の視点も考慮すると、住宅地の近接地で再建できるよう支援することが望ましいが、安全な内陸部や高台への移転事業として活用された防災集団移転促進事業は住宅の移転を目的とした事業であり、事業所の移転先としての宅地造成を行うことができないことが課題となる事例があった。

□教訓

- ・防災集団移転促進事業により、住宅の高台移転を実施する際には、一団地の津波防災拠点市街地形成施設などの事業手法と組み合わせることなどにより、日用品店、食料品店等暮らしを支える事業所の住宅近傍での再建等に配慮することが必要である。

【関連事例】(P4-41)

- ・住宅近傍への事業所再建支援の事例（宮城県 南三陸町 志津川地区）

(7) 円滑な復興まちづくり関連事業の推進に資する契約方式の採用（参照：P3-34、3-40、3-47）

□課題

- ・東日本大震災では広範囲において津波による甚大な被害を受けたことにより、復興まちづくりにおいて必要とされる人材（庁内・発注先）や工事関連の資機材等の調達が困難な状況となった。これらの対策として、下記に示すような多様な契約方式の検討・選定、その後の発注手続をいかに円滑に進めるかが課題となっていた。

□教訓

- ・迅速かつ円滑な復興まちづくりを実現するため、各自治体で想定される復興まちづくりや平時の人員体制を勘案して、望ましい契約方式を事前に検討しておくことが有効である。

●コンストラクションマネジメント（CM）方式

- ・コンストラクションマネジャー（CMR）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部または一部を行うもの。

【参考】UR都市機構における復興CM方式

UR都市機構の人的資源が不足している中で、多くの地区に係わり早期の復興を実現するため、一般的な契約と比べ、より上流側から官民連携で事業を進めるために、受注者にプレコンストラクションサービスに加え、調査、測量、設計および施工を包含した『マネジメント方式を活用した設計・施工一括方式』（以下、復興CM方式という）を導入し、被災市町からの要請を受けた復興市街地整備事業の12市町19地区において実施している。

○発注者と受注者の役割分担の明確化

- ・UR都市機構は事業開始に向けた計画調整や事業全体のコントロールを実施。CMRは必要な追加調査や測量を含めた詳細設計および工事施工を担う。

○実施体制の構築

- ・専門業者（調査、測量、設計及び施工）への発注および管理はCMRが行い、専門業者の決定にあたっては、選定過程の適正さや契約額等をUR都市機構が確認する。また、専門業者は地元企業の優先を図る。

○コストプラスフィー契約とオープnbック方式

- ・被災地においては労務資材の高騰や調達の逼迫が懸念されており、受注者リスクを軽減して工事の遅延防止を図る必要があることや、地元企業を含む専門業者との契約が適正になされる必要があり、コストプラスフィー方式を採用した。また、コストプラスフィー契約に併せて、コストの透明性を確保するためにオープnbック方式を採用している。

○コスト管理

- ・コストプラスフィー契約は、コスト抑制を含めて適切なコストでなされることが重要であり以下の抑制方式を採用している。

- 公共工事積算要領に基づく契約上限額の設定
- インセンティブ基準価格の導入、VE等の標準実施
- リスク管理費の導入、リスク回避等の日常管理

●市街地総合コーディネート（PMC：Program Management Consulting）業務方式

- ・企画担当業務や各事業課担当業務等の行政事業そのものの執行を支援する発注方式。各事業において、全体予算管理や事業間・部局間の調整をはじめ、施策等の企画や構想・計画検討を実施する方式。

【関連事例】（P4-41）

- ・PMC業務方式による復興まちづくり関連事業の推進の事例（宮城県 南三陸町）

●設計・施工一括発注方式（詳細設計付き工事発注方式）

- ・構造物の構造形式や主要諸元も含めた設計を施工と一括で発注することにより、民間企業の優れた技術を活用し、設計・施工の品質確保、合理的な設計、効率性を目指す方式。

□教訓

- ・これにより、分割発注の場合に発生する事務作業を軽減や複数の入札期間を省くことによる事業全体の短期化が期待できる。また、東日本大震災からの復興まちづくり事業の発注時のように人件費・資材費が急騰する中において、工事完了に至る過程での工事費用高騰をある程度想定した設計段階での見積が可能となり、分割発注の場合に懸念される工事入札不調が回避できる。

（8）平時からの復興まちづくりを見据えた対応

- 大規模な津波災害では平時を大きく上回る事務作業が発生することから、復興まちづくりを想定した事前の準備を行い、被災後の事務作業の負担軽減を図る。

□課題

- ・東日本大震災では、行政機関そのものが被災する市町村もあり、平時を大きく上回る事務作業が発生し、限られた人員で効率的にかつ迅速に対応することが、初期対応段階から事業実施段階に至るまで課題となっていた。

□教訓

- ・迅速かつ円滑な復興まちづくりの実現には、下記に示す復興まちづくりを想定した事前の準備を行い、被災後の事務作業の負担軽減を図ることが求められる。（具体的な内容については第2部にて詳述）

【復興まちづくりに向けた事前準備】（P2-9～2-18）

- ・復興まちづくりに関する事前検討
- ・基礎情報の継続的な収集整理
- ・被災現況調査に関する事前準備
- ・平時からの復興まちづくりに関する学識経験者等との協力体制の構築
- ・復興まちづくり計画の検討体制の構築
- ・復興まちづくり計画策定プロセスの検討
- ・災害時応援協定に基づく応援職員派遣内容の拡充検討
- ・建築制限区域の指定に関する特定行政庁との事前協議
- ・復興まちづくり利用適地の抽出
- ・市町村における事前対策内容の各機関との共有