

第2部

津波被害が想定される地区における災害後の 復興まちづくりに向けた事前対策のあり方

第 2 部

津波被害が想定される地区における災害後の復興まちづくりに向けた事前対策のあり方

第 2 部においては、第 1 部で整理した東日本大震災の被災地域における復興まちづくりの課題等を踏まえ、津波被害が想定される地区における災害後の復興まちづくりに向けた事前対策のあり方を整理する。

なお、第 1 部で整理した各課題に対応した事前対策が望ましい取組、発災後の取組の対応については、次頁の表に示す通りである。



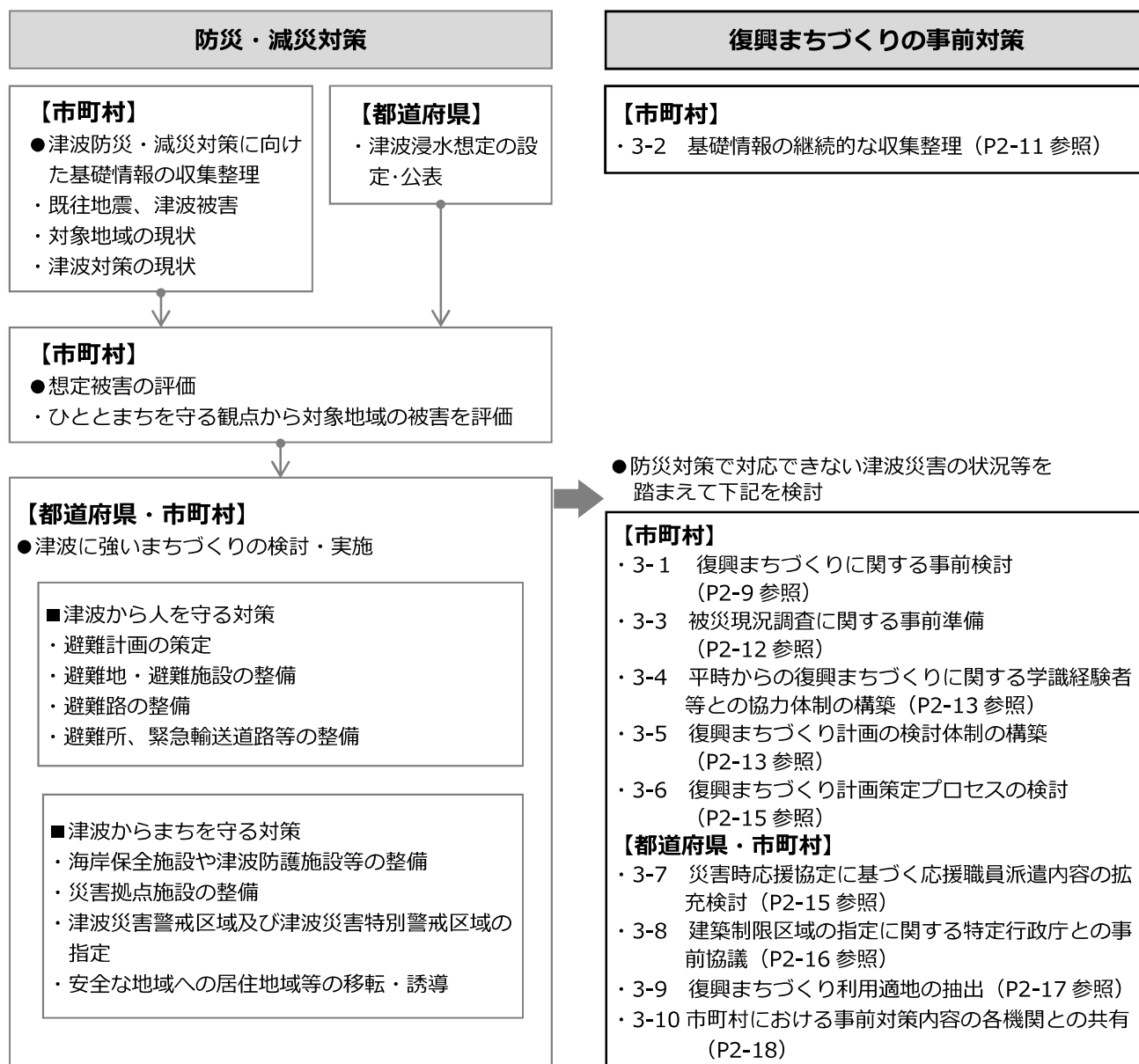
第 1 章

津波防災・減災対策と復興まちづくりに向けた事前対策の関係について

東日本大震災の被害を踏まえ、平成 23 年 12 月に津波防災地域づくりに関する法律が制定されて以降、南海トラフ地震をはじめとする津波による甚大な被害が想定される地域においては、海岸保全施設等の整備や、津波避難計画の策定や避難路・避難施設の整備など、防災・減災に資する取組が進められている。

一方で、津波防災地域づくりの基本方針では、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や資産の保護を図り、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保護することとしていることから、L2 津波発災時には、沿岸部において浸水被害が発生することが想定される。被災した場合にも円滑な復興を成し遂げるためには、防災・減災対策との整合を図りながら、復興まちづくりに向けて、基礎情報の継続的な収集整理や復興まちづくり利用適地の抽出等の事前対策を講じることが重要である。津波防災・減災対策と復興まちづくりに向けた事前対策の関係と、事前対策の流れについて下図に示す。

【参考：津波防災・減災対策と復興まちづくりに向けた事前対策の関係とその流れについて】



(1) 津波防災地域づくりの基本的な考え方について

○津波防災地域づくりの基本的な考え方は、L1 津波・L2 津波に対する安全性の水準や津波浸水想定に基づく津波災害警戒区域等の指定について示されている。

- ・津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年 12 月 14 日制定）や津波防災地域づくりに関する基本的な指針では、発生頻度の高い津波（L1 津波）と最大クラスの津波（L2 津波）を定めている。L1 津波においては、海岸堤防や河川堤防等による人命・資産の保護を図り、L2 津波に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的な対策により人命を守るための対策を講じることとしている。
- ・また、津波浸水想定を踏まえ、都道府県知事は、警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域を、津波災害警戒区域（イエローゾーン）として指定できるとともに、そのうち、一定の開発行為及び建築等を制限すべき土地の区域を、津波災害特別警戒区域（オレンジゾーン・レッドゾーン）として指定できるとしている。

【参考：いのちを守る津波防災地域づくりのイメージ】



出典：津波防災地域づくりパンフレット（国土交通省、平成 26 年 3 月）

(2) 津波防災・減災対策と復興まちづくりに関する確保すべき安全性の水準の差異について

○津波被害により住宅等が流失する以前では、現住地での居住継続意向を求める住民が多いが、被害後においては、より安全な場所での再建を求める傾向となることに留意する。

- ・東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりに関する、L2 津波の浸水想定に対する安全性の評価水準は地区ごとに差異があり、L2 津波による浸水想定が2 m以下であれば居住用途として利用する地区がある一方で、2 m以下の浸水想定であっても居住用途として利用しない地区も見られる。
- ・南海トラフ地震により津波浸水が想定される沿岸部の既成市街地や農漁村集落では、高齢化率が比較的高い地区があることや、経済的な負担が大きくなること等の理由から、居住用の土地利用の制限を伴う防災集団移転促進事業の活用などを見合わせる例が見られる。
- ・津波被害前の状態においては、いつ災害が発生するか分からない状況下での経済的な負担や居住地を変更することによる生活環境や生業への影響などを勘案し、現在の居住継続を選択する住民が高齢者を中心に多く存在する傾向にある。一方で、津波により住宅等の流失被害を受けた後においては、どこに住宅を再建したとしても経済的負担が発生することが前提となるため、復興まちづくりに関する今後の津波被害からの安全性を強く求める傾向となる。このように、津波被害の経験の有無により、平時における津波防災地域づくりの基本的な指針に基づく L2 津波への安全性の水準と、被災後の復興まちづくりに関する求められる安全性の水準とには差異が認められる。
- ・今後の「津波防災地域づくりの基本的な考え方」に基づいた防災・減災対策の着実な実施により、被災程度が軽減されることで、復興まちづくりに関する安全性を強く求める傾向が緩和される可能性があるものの、津波被害発生後においては、それまでの住民意向から変化が起きることを想定しておく必要がある。
- ・そのため、事前対策としては、前述の津波シミュレーション結果の正しい理解を促進することに加え、被災後の復興まちづくりに関する期間中の生活環境への影響や経済的負担などの様々な情報をもとに、地域住民に対して被災後の状況についてより実感の伴う理解を促す必要がある。加えて、海岸保全施設や津波防護施設等の整備により安全性を確保していくためには、長期間に渡って維持管理・更新をしていくための財政負担が発生することへの理解も合わせて必要となる。また、後述の通り、防災・減災対策や被災後のまちづくりのあり方については、総合的なまちづくりの一環として住民とともに協議していくことが有効であると考えられる。

第2章

津波防災・減災対策を実施する上での留意事項

市町村における津波防災・減災対策の検討を実施する際に留意すべき事項について整理する。

2-1 津波シミュレーション結果の取扱いについて

(1) 津波シミュレーションの特性

○津波浸水想定には津波シミュレーションが有効な手段であるものの、想定される最大クラスの津波は発生頻度が極めて低く、またシミュレーション誤差が内包されていることに留意した取扱いが必要である。

- ・津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針において、最大クラスの津波が発生した場合においても人命を守るためのハード・ソフトの両面からの総合的な防災施策を講じることが示されている。これらの対象となる最大クラスの津波による浸水区域や浸水深を的確に再現・予測するための手法として、波源域で発生した津波が海域を伝搬し、沿岸に到達して陸域に遡上する一連の挙動を数値計算によって知ることできる津波シミュレーションは有効である。
- ・一方で、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ているため、様々な悪条件が重なるような、発生確率の極めて低い設定となっている。また、津波シミュレーションは有効な手法となり得るものの、その精度については限界があり、断層モデルの妥当性、津波先端部の波形や挙動、越流時の挙動、河川遡上の問題など、精度と再現性に関して未解決の部分の有しており、それにより津波浸水想定誤差は生じ得るものである。

(2) 津波シミュレーションの特性を踏まえた事前対策への活用の留意点

●津波シミュレーションの前提条件・特性の明示

○津波シミュレーションの結果を住民等に示す際には、前提条件や想定される誤差についても明示する。

- ・津波シミュレーション結果の公表にあたっては、想定津波が発生する地震モデル、災害の発生確率（L2 津波：発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波）、シミュレーション条件（陸域・海域地形、初期水位、各種構造物の取扱いなど）、シミュレーション実施主体・実施日などの前提条件を明示することが必要である。
 - ・また、実際の地震発生状況によって浸水状況や津波到達時間が異なることに加え、想定した地震が発生した場合でも、津波シミュレーション結果には一定程度の誤差が含まれているため、実際の浸水状況はシミュレーション結果と異なることがある。さらに、浸水想定図に示される境界線が必ずしも実際の局地的な地区の区分を示すものでない（浸水想定区域外でも浸水が発生することや局所的に浸水深が変化したりする）。このような津波シミュレーション結果を活用する上での注意事項についても周知を図る必要がある。
- 地域のまちづくりの検討材料としての活用
- ・前述の通り、不確実性がある津波シミュレーションの特性等を踏まえた上で、想定される最大クラスの津波被害に対して、求められる安全性の水準や、その水準に即した海岸保全施設等の整備に伴う財政的負担、目標とする安全水準達成までに要する時間などを考慮し、どのようなまちづくりを行っていくべきかを、地域住民・事業者との協議を行っていく上での1つの情報として津波シミュレーション結果を取扱うことが求められる。

2-2 津波シミュレーション結果を踏まえた防災・減災対策の着実な実施

● 最大クラス津波による被害想定周知

- ・市民への過剰な不安を与えるのではなく、最新の知見から想定される最大クラスの津波災害が発生した場合での想定であることを説明した上で、津波シミュレーション結果による被害想定状況を周知する。
- ・また、L2 津波に対しては住民避難を軸とした防災対策が基本方針となっていることを踏まえ、津波避難計画の策定や、避難マップ等を用いて避難経路・避難場所等を示しつつ、地震発生時における避難の重要性について、避難訓練の実施等を通じて、周知徹底を図ることが重要である。

● 推進計画の策定について

- ・津波防災地域づくり法に基づき、市町村は推進計画を策定することができるとされている。推進計画は、様々な主体が実施するハード・ソフト施策を総合的に組み合わせ津波防災地域づくりの姿を地域の実情に応じて描くものである。都道府県や施設管理予定者などの関係者との合意形成を図りつつ、推進計画を策定することが有効である。

● 防災・減災対策の実施

- ・津波シミュレーションの結果を踏まえ、津波防災地域づくりの基本的な考え方に基づき、L 1 津波対応の海岸保全施設や、L 2 津波対応の津波防護施設、避難路・避難場所の整備などの防災・減災に資する取組について、多様な利害関係者との合意形成を図りつつ、着実に実施することが求められる。

● 防災施設未整備状況での津波被災の可能性についての理解促進

- ・防潮堤などの海岸保全施設は、L 1 津波による浸水被害を防ぐことを目的に整備が行われるが、これらの整備には長期間を要することから、整備が完了する以前に津波が発生した場合には、浸水被害が起きることが懸念される。
- ・前述の通り、防災・減災対策を着実に実施することはもちろんのこと、海岸保全施設が未整備な状況にあっては、L 2 津波よりも高頻度に発生する津波によっても浸水被害を受ける可能性があることについて理解を促すとともに、海岸保全施設等の整備予定の周知を図る。

2-3 津波防災・減災対策を含めた総合的なまちづくりの推進について

● 平時のまちづくりの一環としての防災・減災対策の実施

- 防潮堤整備や高台移転などの津波防災のみを主軸にしたまちづくりは、地域の持続的なまちづくりに直結するとは限らない。
- 魅力ある地域づくりの将来像と津波防災・減災対策を一体的に検討する。

- ・ L1 津波に対応した防潮堤等の海岸保全施設等の整備にあたっても、景観や生業をはじめとする地域の営みに対する影響を勘案した整備が求められる。さらに、L2 津波に対して津波浸水想定による被害を著しく低減させるためには、居住地区の高台・内陸部への移転など、既往のまちの様相を大きく変容させることとなる。このように、想定される津波被害からの防災対策のみを主軸にしたまちづくりは、地域の持続的なまちづくりに必ずしも直結しないものである。
- ・ 例えば、小規模な集落などにおける平時のまちづくりにおいては、津波防災等の安全性の確保と集落の維持・活性化に必要な地域の魅力を高めて人を呼びこむ取組が両立できるよう配慮することが重要である。
- ・ 地域の魅力向上も含めたまちづくりを検討する中で、耐震補強や木造密集市街地の基盤整備などの地震対策や、避難路の整備などの津波対策、被害想定を踏まえた地域の持続性に配慮した被災想定地域のまちづくりのあり方検討、災害リスクが高い地域から、災害リスクが低い地域の既存ストックを活用した土地利用誘導等についても検討するなど、防災・減災対策を含めた総合的なまちづくりの検討が重要である。
- ・ これらの防災・減災対策の検討に加え、地域の将来像についても合わせて検討を行うことが重要である。これらの地域の将来像は、平時のまちづくりの根幹となるだけでなく、大規模な災害を受けた場合においても、復興まちづくりを通じて実現すべき地域像となるものである。想定される大規模な津波災害からの防災・減災対策と地域の持続性とを勘案した地域の将来像の検討に加え、平時と発災後の両面における、将来像実現に向けたプロセスの検討を実施しておくことが重要である。

● 景観・自然環境・観光資源等への配慮

- ・ 沿岸部の良好な景観や自然環境は、地域の良好な生活環境や観光業によるにぎわいの形成に必要な重要な地域資源である。
- ・ 大規模な津波災害に被災した後では、防災・減災対策や生活再建が優先される傾向にあるが、中長期的にはこれらの地域資源を活用したまちづくりが想定されることから、平時のまちづくりの中で、景観・自然環境・観光等へ配慮した防災・減災対策のあり方を検討し、必要に応じて既存の計画に反映することが求められる。

第3章

災害後の円滑な復興まちづくりに向けた事前対策のあり方

東日本大震災からの復興まちづくりにおける教訓を踏まえると、災害発生後に復興まちづくりを検討しはじめるのではなく、事前の検討が重要である。そのため、津波被害からの復興まちづくりの円滑な実施のために、事前の対策が求められる事項について整理する。

復興まちづくりの方向性について

3-1 復興まちづくりに関する事前検討

○被災後に復興まちづくりの計画を策定することには多大な時間を要することから、事前にこれらの検討を進めておく。

- ・津波防災地域づくりの基本的考え方では、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や資産の保護を図り、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保護することとしている。
- ・これらの基本的考え方に基づき、第2章に示したように防災・減災の取組を着実に実施することと合わせて、津波被災の想定も勘案した地域の将来像の実現に向けた復興まちづくりに関して、地域住民等と一定の合意形成を推進することが重要である。
- ・津波による広範囲での甚大な被害が発生した場合、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業をはじめとした様々な事業が実施される。これらの事業は、市街地の様相を大きく変質させる可能性があるため、復興まちづくりを通じて地域の将来像を実現していくために必要な事業手法や復興まちづくりのプロセスについて、行政内部での検討が求められる。これらの検討に加えて、復興まちづくりに資する事業の推進には、市民の合意形成が必要不可欠となるが、これらの事業制度の理解を促し、多様な利害関係者間での意見集約を含む合意形成を図るには相当の時間を要することになる。
- ・そのため、被害想定に基づき復興まちづくりが必要な可能性が高いと判断される地区においては、復興まちづくりに関する情報提供や住民意向の把握を行い、一定の合意形成を図っておくことが重要である。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第1章 初期対応段階	(4) 仮設店舗・工場の対応 【留意点①】	P3-22
	第2章 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【留意点②③】	P3-26
		(2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定【留意点④⑤】	P3-30
	第3章 事業計画・事業実施段階 【事業計画段階】	(2) 事業計画の策定【留意点③】	P3-36
		(3) 住民・事業者の復興まちづくり支援【留意点①②】	
		(4) 住まいの意向の継続的な把握・管理【留意点①②】	P3-37
	【事業実施段階】	(3) 設計／工事【留意点③④】	P3-41

(1) 地域住民等への復興まちづくりに関する情報提供

防災・減災対策に係る住民等との合意形成に合わせ、L2 津波災害が発生してしまった場合の復興まちづくりに関しても理解促進を図ることが重要である。

●復興まちづくり事例紹介

- ・復興まちづくりににおける苦労点を紹介し、復興まちづくりに向けた事前対策の必要性について理解を促す。
- ・東日本大震災による被災地区のうち、地形や人口規模等が類似する地区での復興まちづくりの事例紹介を通じ、復興まちづくりに関する理解を促す。
- ・また、類似事例における復興まちづくりのプロセスや生活再建までに要する時間、住宅再建方法ごとの費用等も紹介する。

●復興まちづくり関連事業の紹介

- ・土地区画整理事業や防災集団移転促進事業など、復興まちづくり関連事業について、事業制度の特徴等について理解を促す。

(2) 復興まちづくりの方向性に関する検討及び地域住民等との合意形成

○地域住民や事業者の居住継続意向等を把握し、復興まちづくりの方向性について合意形成を図る。

- ・被災後の復興まちづくりを通じて目指していく地域の将来像や、これらを実現するための事業手法や復興まちづくりのプロセスについて、行政内部での検討を実施する。
- ・これらを踏まえ、復興まちづくりの方針について地域住民との協議を実施する。これらを通じて、復興まちづくりへの一定の合意形成を促進するとともに、地域内での居住継続意向や住宅再建方法に関する被災前での意向状況の把握や、それらに基づく概ねの方向性を把握する。
- ・被災前の意向把握においては、持続的な地域のまちづくりの一環として、地域住民の様々な属性や幅広い世代での居住継続意向を把握し、被災後の復興まちづくりの基礎情報として活用する。東日本大震災の被災地域においては、被災後の住宅再建にあたって世帯内での意見の相違により、高齢世帯と若年世帯とに世帯を分離して住宅再建を行う事例が見られている。そのため、居住継続意向の把握にあたっては、同一世帯内での幅広い世代の意向を定期的に把握することが重要である。
- ・さらに、これらの居住継続意向の把握を通じて、持続可能な地域のまちづくりに向けた、若年層の居住継続性を高める施策の検討など、平時のまちづくり施策検討に活用することで、平時の人口定着・増加に寄与し、さらに被災後の著しい人口流失の抑制に寄与することが期待できる。

(3) 復興まちづくり関連事業の事前検討

○復興まちづくりの方針について、地域住民等との合意形成が図られた地域においては、複数の被害パターンを想定して、復興市街地の位置・規模・用途などについて検討を行う。

- ・地域の将来像や被災後の復興まちづくりに関する方向性について、地域住民等との合意形成が図られた地域においては、復興市街地の位置・規模・用途などについて、具体的に検討を行うことが望ましい。
- ・実際に発生する津波の規模は L2 のみではなく、それよりも小規模な津波となる可能性が高いことから、L2 を想定した復興まちづくりのみならず、複数パターンでの検討を実施することが望ましい。

行政内部で進めておく対策について

3-2 基礎情報の継続的な収集整理

○円滑な復興まちづくりに向けて、関連する基礎情報は都市計画基礎調査の実施などと合わせて定期的に収集・整理しておく。

- ・大規模災害発生時には、発災直後から応急措置や救援救助活動などの災害応急対策のみならず、その後の復興まちづくり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を著しく超えた作業量が数年に渡って発生することが想定される。
- ・そのため、復興まちづくり計画の検討に必要とされる基礎情報等については、平時から収集整理をし、発災後の円滑な計画検討に備えることが重要である。これらの基礎情報は、都市計画基礎調査の実施などに合わせ、定期的に情報を更新することが有効である。
- ・これらの基礎情報は、被災して喪失しないよう、応援協定を締結した自治体間でのバックアップ確保や、複数の保管先を設けるなど適切な場所・手法により管理する必要がある。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第1章 初期対応段階	(1) 基礎情報・被災状況の収集・整理 【留意点①】	P3-12

(1) 平時から収集整理すべき基礎情報

- ・復興まちづくり計画の検討や関連事業の計画・実施にあたって必要とされる基礎情報のうち、下記に示す内容について平時からの収集整理が重要である。

事前準備が望ましい基礎情報			参照
初期対応段階	(3) 応急仮設住宅の供給		
	② 応急建設住宅団地整備用地の調査 ・都市計画基礎調査等の結果をもとに、応急建設住宅団地用地の候補を抽出		P3-7
	③ 応急借上げ住宅供給可能戸数の把握 ・家屋の流出や倒壊による被害想定を元に、応急借上げ住宅として利用可能性のある民間賃貸住宅等の空家戸数を定期的に把握		P3-8
	(4) 仮設店舗・工場の対応		
	② 仮設店舗・工場団地整備用地の調査 ・都市計画基礎調査等の結果をもとに、仮設店舗・工場団地用地の候補を抽出※瓦礫置場用地の候補も併せて抽出		P3-8
調査計画段階	(2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定		
	④ 復興まちづくり計画の検討 ●被災地区における将来人口推計 ・被災想定地区単位での年齢別人口や構成別世帯数を経年的に整理		P3-9
	●コミュニティ形成状況の把握 ・地区別合意形成の基礎資料として、地区別の住民組織（自治会や事業組合等）の状況について定期的に把握 ●被災前の土地利用状況の把握 ・都市計画基礎調査を通じて、被災想定地区における土地利用現況や建物利用現況を把握		P3-10

事前準備が望ましい基礎情報		参照
調査計画段階	(2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定	P3-10
	● 事業不適格地の把握 ・ 埋蔵文化財包蔵地や農振農用地（優良農地）、保安林等、事業用地から除外する規制状況について把握	
	● 復興まちづくり関連事業との調整を図るべき施設の把握 ・ 被災想定地区内の公共施設台帳内容を定期的に把握	

(2) その他基礎情報収集整理のための必要な取組

● 国土調査（地籍調査）や土地の権利調査の実施

○被災想定区域について優先的に地籍調査を実施するほか、相続登記が行われていない土地が多数存在する場合には、適正な相続登記への対応を図る。

- ・復興まちづくり計画に関する地権者の意向調査・合意形成や、復興まちづくり事業計画検討などにおいて、被災地区や移転先候補地の地権者情報（氏名・所在地）や土地境界・面積が必須情報となる。
- ・これらの情報精査には時間を要することから、平時において被災想定地区の地籍調査や土地の権利調査を優先的に実施していくことが重要である。
- ・とりわけ、相続登記が行われていない土地も多数存在することが想定される場合は、課税台帳との突合に関する事前調整や事前作業等の土地の権利調査を実施しておくことが有効である。

3-3 被災現況調査に関する事前準備

- ・基礎情報の収集整理と同様、発災直後から平時を著しく超えた事務作業量が数年に渡って発生することが想定される。
- ・被災現況調査は、建築制限区域の検討や復興まちづくり方針検討に必要な情報を収集するため効率的で円滑な対応が求められる一方で、調査会社等への発注に係る調査費の確保や調査委託仕様書作成等の発注対応に時間を要することが懸念される。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓		参照
第3部	第1章 初期対応段階	(1) 基礎情報・被災状況の収集・整理 【留意点②～④】 P3-12

(1) 被災現況調査項目

- ・復興まちづくりに必要とされる被災現況調査については、「第3部 第1章 1-2 初期対応段階での各取組における留意事項 (1) 基礎情報・被災現況の収集・整理」ならびに「資料編Ⅱ. 2-4 国土交通省による直轄調査の実施」を参照のこと。

(2) その他被災現況調査の円滑化に必要な事前準備

● 調査委託関係書類の作成

- ・上記被災現況調査項目や東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査（国土交通省 平成23年）における調査項目（資料編参照）に基づき、発災後の調査委託に関する仕様書（案）ならびに契約書（案）を事前に作成することで発注の円滑化が図られる。

● 調査委託費の把握・発注方法の検討

○調査委託費の調達方法を検討しておくほか、調査会社等への迅速な発注方法についても検討する。

- ・作成した仕様書（案）に基づき調査委託費を把握し、事前に基金等による予算確保、予算調達方法の検討を進めておくとともに、調査会社への発注方法の検討も円滑化には必要とされる。
- ・発注方法については、従来の競争入札方式やプロポーザル方式なども考えられるが、これらの募集から契約に至る通常の発注手続は一定期間を要する。さらに、大規模災害発生時には同様の調査が多数の自治体から発注されることになるため、調査会社の技術者不足により入札不調等になることも懸念される。そのため、パートナーシップ協定等を締結している調査会社・コンサルタント会社（下記 3-4 参照）への随意契約や事後精算による調査先行着手などの方法を検討しておくことが必要である。

3-4 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

○発災後に迅速な復興まちづくりの検討に向け、地元大学や調査会社・コンサルタント会社に対して、平時からパートナーシップ協定等を締結するなど取組体制を構築する。

- ・東日本大震災の被災地域では、国土交通省による直轄調査により派遣された国土交通省本省職員と作業監理委員（学識経験者・都市整備に関わった行政職員 OB）による復興計画策定等への支援や、直轄調査委託先コンサルタント会社による調査検討により、調査計画段階の取組の円滑化が図られた。
- ・復興まちづくりに関する事前検討や、それらに必要となる基礎情報の収集・整理等にあたっては、被災後の円滑な復興まちづくりの実現のため、地元大学や調査会社・コンサルタント会社とのパートナーシップ協定等に基づく継続的な取組体制を構築しておくことが重要である。

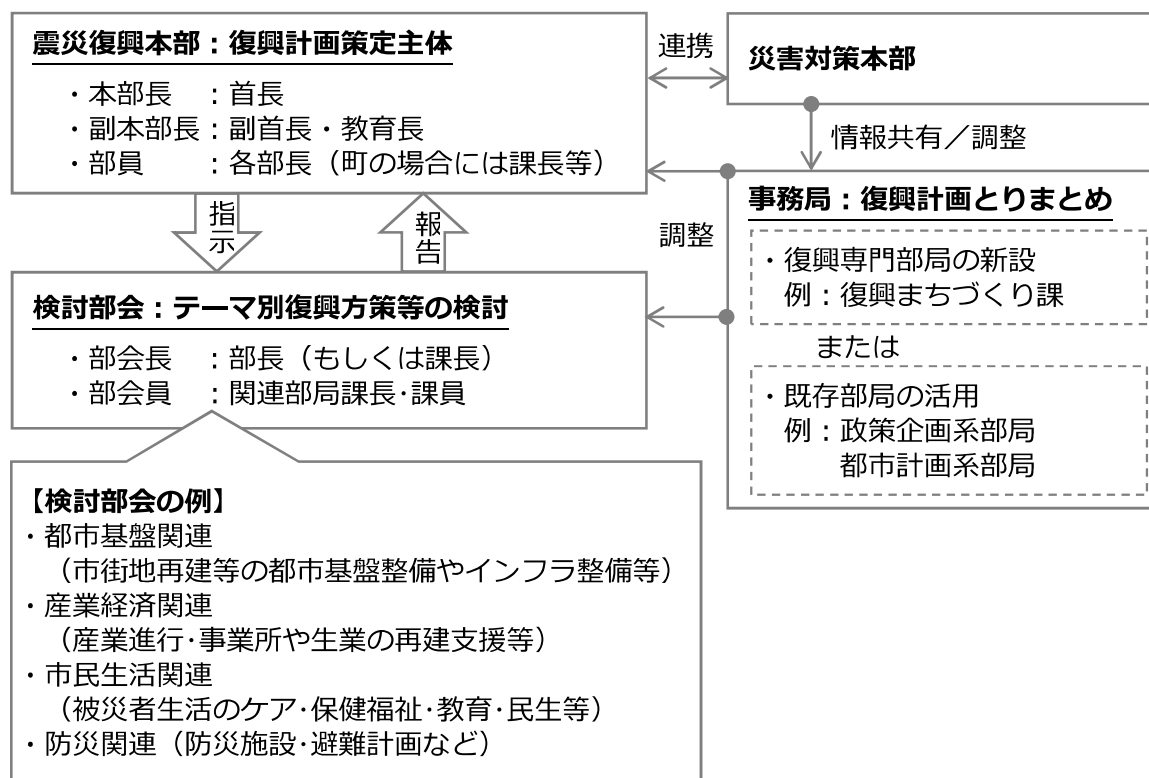
3-5 復興まちづくり計画の検討体制の構築

- ・発災後早期に、復興まちづくりに関する検討を開始できるようにするため、復興所管部局の新設や検討会議体の組成など庁内体制について事前に構築しておくことが重要である。
- ・また、学識経験者や地元団体による検討会議を設置する場合の構成等についても、事前に検討しておくことが重要である。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第2章 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【留意点①】	P3-25

(1) 庁内検討体制の例

- ・東日本大震災からの復興まちづくり計画の庁内検討体制としては下図に示す例が多く見られた。この庁内検討体制では、復興まちづくりに関する意思決定機関である「震災復興本部」を設置し、その下部組織としてテーマ別の「検討部会」を設置している。検討部会が検討するテーマとしては、都市基盤関連・産業経済関連・市民生活関連・防災関連など多岐に渡り、これらの調査検討成果を震災復興本部に集約し、各検討部会間の調整を図りつつ意思決定を行うこととなっている。
- ・これらの庁内検討体制の事務局としては、各部局から選出した職員による復興所管部局を創設する場合や政策企画部局や都市計画部局などの既存部局が担う場合がある。



(2) 有識者や民間団体等を活用した検討組織の例

- ・住民との合意形成を図りながら、復興まちづくりの検討を進めるため、有識者や地元民間団体を活用した検討組織として、復興まちづくり検討委員会を設置する。東日本大震災の復興まちづくり計画検討においては、これまで自治体の都市計画マスタープランをはじめとする各種計画検討での関わりがある学識経験者や、自治体内の市民団体（町内会）、産業団体、まちづくり活動団体の代表等によって構成されている。
- ・また、住民説明会や意向調査だけでなく、分野別もしくは地区別に市民や事業者が主体となった検討組織を設置することで、幅広い市民意向の把握や合意形成促進に取り組むことも期待できる。

(3) 検討体制の位置づけ

- ・復興まちづくり計画の検討体制については、地域防災計画や復興まちづくりの事前検討に関する計画等に、あらかじめ位置づけておくことにより迅速な体制確立が期待できる。

3-6 復興まちづくり計画策定プロセスの検討

- ・復興まちづくり計画策定の早期着手を図るためには、計画策定プロセスについても事前に検討しておくことが重要である。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第2章 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【留意点③】	P3-26

3-7 災害時応援協定に基づく応援職員派遣内容の拡充検討

○応援職員派遣について、復興まちづくりの段階で求められる職能や派遣期間を踏まえ、地域防災計画等に位置づけられる受援計画において、派遣内容の拡充を図るほか、自治体間での平時からの友好関係を構築する。

- ・震災発生後の復興まちづくりにおいては、調査計画段階から事業完了段階に至るまで、慢性的に職員が不足することが懸念される。
- ・災害時の応援職員の派遣については、同時被災を避けるように県・市町村単位での災害時応援協定を締結している事例があるものの、災害発生直後の緊急対応時に主眼が置かれているものがあることから、地域防災計画等に位置づけられる受援計画において、派遣期間の長期化や派遣内容の柔軟化など、長期間に渡る復興まちづくりも想定したものとするのが重要である。
- ・調査計画段階では様々な部局間での調整などを含めマネジメントができる職員が多く求められ、事業計画段階においては、基盤整備関連の事業経験がある技術系の職員が多く求められる。
- ・また、派遣期間については、調査計画段階では復興まちづくり計画が策定されるまで、事業計画・事業実施段階では、事業計画から事業実施段階まで一貫して同一職員が関わるのが望ましいが、少なくとも各種事業計画が策定されるまでの期間を通して同一職員が関わるのが求められる。
- ・応援職員の派遣を円滑かつ効果的に行うにあたっては、平時からの自治体間での密な友好関係を構築しておくことが重要な要素と言える。そのため、防災関連の協定を締結しておくだけに留まらず、防災をテーマとした合同研修の実施を始めとした、平時からの様々な交流・連携機会を創出し、顔の見える関係を築いておくことが望ましい。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第2章 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【留意点③】	P3-26
	第3章 事業計画・事業実施段階	(1) 復興まちづくり事業推進体制・多様な発注形態の検討【留意点①】	P3-34
	第5章 各段階共通	(1) 人材の確保【留意点①②】	P3-47

(1) 応援協定の拡充内容の例

復興まちづくりの段階	求められる人材	必要とされる派遣期間
調査計画段階	・ 総合計画などの上位計画策定実績など、複数部局間や派遣先部局内を主体的にマネジメントできる職員 ・ 市街地整備事業等の復興まちづくり関連事業制度に精通した職員	・ 復興まちづくり計画が策定されるまでの期間 (例：半年～1 年程度)
事業計画段階	・ 土地区画整理事業の経験があるなど、事業推進や用地交渉等も含めた技術的なノウハウを備えた技術系職員	・ 各種事業計画が策定されるまでの期間 (例：1 年～3 年程度)

3-8 建築制限区域の指定に関する特定行政庁との事前協議

○建築制限区域指定の必要性や、建築制限区域指定を行う場合の指定ならびに指定解除の考え方・具体的な手続等について、特定行政庁と市町村との事前協議を行う。

- ・ 被災市街地では、健全な復興の支障となるような建築を防止するために、建築基準法 84 条により、災害が発生した日から 1 ヶ月以内の期間においては、特定行政庁は区域を指定し、期間を限って、その区域内における建築物の建築を制限・禁止することができる。(東日本大震災の場合には、建築制限の特例法により発災から最長 8 ヶ月までの建築制限が可能となった)
- ・ 被災現況調査に基づく建物被害の状況を踏まえて建築制限の要否を判断し、適切な範囲で建築制限区域を指定することが本来の手順であるものの、南海トラフ地震等の発生時には、広範囲で建物被害が発生することや、被災現況調査が遅れることも想定され、建築制限を行うべき区域を正確に判断することは困難となる可能性がある。
- ・ このことより、下記に示す東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓を踏まえ、建築制限区域指定の必要性や、建築制限区域指定を行う場合の指定ならびに指定解除の考え方・具体的な手続等について、特定行政庁と市町村との事前協議を行っておくことが望ましい。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第 3 部	第 1 章 初期対応段階	(2) 建築制限(建築基準法第 84 条)の実施検討【留意点①～④】	P3-15

(1) 初期段階での建築制限の考え方

以下のいずれかの考え方に基づき、建築制限等を実施することが考えられる。

●広範囲での区域指定後に段階的に解除

- ・ 被災状況が不明な段階で被災後の建築行為の抑制を再優先とする場合に、津波により浸水した区域や倒壊家屋や家屋が焼失した区域等を含む市街化区域全域などの広範囲の区域を建築制限区域に指定したのち、被災現況調査等により建物被害等の状況が確認できた段階で、段階的に建築制限区域指定を解除する。

●被災現況調査を踏まえた指定

- ・ 被災現況調査による建物被害範囲の概略を把握したのち、一定の区域内での全壊・流失家屋が占める割合や倒壊家屋が占める割合等を踏まえ、建築制限区域を指定する。

●建築行為の自粛願いの実施

- ・津波による甚大な被害により道路等の都市基盤や電気・水道などのライフラインが停止しており、実質的に長期間に渡り建築行為が発生しないと考えられ、また、市街地復興方針等の検討の見通しが立たない場合において、建築制限区域を指定しない代わりに建築行為の自粛願いを周知徹底する。

3-9 復興まちづくり利用適地の抽出

- 発災後迅速に求められる応急建設住宅用地だけでなく、復興まちづくり全体を通じて必要となる用地を想定した上で適地選定を行う。
- 選定した適地については、地権者との協議・交渉を行う。

- ・復興まちづくりでは、災害公営住宅整備用地、防災集団移転促進事業による移転先団地用地など、まとまった用地の整備・確保が必要となる。
- ・南海トラフ地震では、地震の揺れにより多くの家屋が倒壊することが想定されていることから、応急借上げ住宅の供給量が不足することも想定される。
- ・被災市民の応急的な生活再建に対する迅速な対応が求められるため、応急建設住宅団地整備用地については、比較的確保が容易な用地から優先的に利用される可能性がある。そのため、移転先団地や災害公営住宅整備用地の検討段階になった際に、確保容易な用地が応急建設住宅団地として利用されているために、これらの利用適地を確保することが困難になることが懸念される。
- ・これらを踏まえ、公有地等の利用可能な用地の抽出を行うとともに、被害想定を踏まえ、利用目的に合わせた適地選定の考え方を検討しておくことが望ましい。さらに、適地選定において絞り込みが出来た段階においては、対象とする用地に対して地権者調査をするとともに、災害発生時の当該用地活用に対する地権者の意向について協議・交渉を行っておくことが望ましい。
- ・復興まちづくりにおいては、用地の確保が大きな課題となることを地域住民等にも理解を得た上で、地域住民等の意向も十分に考慮し、適地を選定しておくことが望ましい。

事業用地の利用目的	・ 応急建設住宅整備用地 ・ 防災集団移転促進事業による移転先団地整備用地 ・ 災害公営住宅整備用地
適地選定の考え方	・ 居住地としての土地利用に関する法規制状況について（都市計画区域の指定状況、農業振興地域及び農用地の指定状況、埋蔵文化財包蔵地の指定状況など） ・ 生活利便性について（公共交通機関の整備状況、交通アクセス性、小中学校へのアクセス性、生活利便施設の状況など） ・ 事業費への影響について（既成市街地との近接性や地形条件など） ・ 防災について（津波シミュレーションによる浸水想定区域外、土砂災害や洪水氾濫の危険箇所外、木造密集市街地外など） ・ 地盤状況について（地質・地盤・地下水調査など）

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第 3 部	第 1 章 初期対応段階	(3) 応急仮設住宅の供給【留意点①】	P3-19
		(4) 仮設店舗・工場の対応 【留意点①】	P3-22
	第 3 章 事業計画・ 事業実施段階 【事業計画段階】	(2) 事業計画の策定 【留意点①】	P3-35

3-10 市町村における事前対策内容の各機関との共有

- ・東日本大震災時には、国土交通省東北地方整備局や各省地方支部局による自治体支援が実施されており、これらの被災自治体と国関係機関や県との円滑な連携は必須である。各自治体が事前対策を取りまとめられた際には、国の地方支分部局を含む関係機関、都道府県、市町村で情報共有し、新たな震災時に各自治体が必要な事項を事前に関係機関が共有することで、一層適確な支援がなされるよう準備をすることができる。

【参考：災害後の復興まちづくりに向けた事前対策の事例】

●大阪府震災復興都市づくりガイドライン（大阪府）

- ・阪神・淡路大震災を教訓として、大規模な地震災害からの都市の復興に関して、適切かつ速やかに復興業務を進めるため、発災から約 6 ヶ月間の自治体職員の行動手順や留意点等を取りまとめ、復興実務の手引きとして、平成 18 年に策定している。
- ・その後、東日本大震災等を受けて、津波災害に関する事項の追記や、平時の取組として「事前復興の取組」の内容の拡充、さらに府内市町村とともに図上訓練や事例研究を行うなどして、ガイドライン全体の内容の検証を行い、平成 27 年 3 月に改訂を行っている。

●愛知県震災復興都市計画の手引き／事前復興の取組に関するガイドライン（案）（愛知県）

- ・震災発生後の迅速な都市の復興のため、東日本大震災における都市復興の状況や手続きにおける課題等を踏まえ、それまでの手引書の内容を大幅に拡充し「愛知県震災復興都市計画の手引き」を策定している。
- ・手引き（手続き編：平成 24 年 4 月）では、県・市町村職員による的確かつ速やかな手続きの実施を図るためのマニュアルを示している。また、手引き（計画編：平成 25 年 3 月）では、迅速かつ的確に復興計画を定めるための基準や考え方、被災前の日頃から地域住民と地区の防災課題の改善について検討を進めておく事前復興の取組を示している。
- ・さらに、手引き（計画編）で位置づけた事前復興の取組の促進のため、事前復興の取組を進める上での基本的な考え方や地域でケーススタディを行った事例とその留意点等をまとめた「事前復興の取組に関するガイドライン（案）」を平成 26 年 3 月に策定している。

●復興まちづくりイメージトレーニングの実施（埼玉県）

- ・大規模な地震災害からの都市の復興の考え方や復興計画策定までの手引きを取りまとめた「埼玉県震災都市復興の手引き（事前の取組編・発災後の取組編）」を策定している。
- ・復興まちづくりでは、一刻も早く元の生活水準に戻りたいという個人の「生活復興」の視点と、脆弱な市街地の再生を防止し、良好な市街地として復興させるべきとの「市街地復興」の視点が食い違ふことが懸念される。そのため、手引きの事前の取組編に位置付けている復興まちづくりイメージトレーニングでは、被災を想定し、生活復興シナリオと市街地復興シナリオとを検討した上で、双方の視点から復興シナリオを検討し、得られた課題等を先の手引きに反映させることとしている。復興まちづくりイメージトレーニングは、これまで埼玉県内の白岡市、東松山市、川口市、さいたま市、深谷市などで実施している。

● 静岡県交通基盤部における事前復興行動計画の策定（静岡県）

- ・静岡県では、安全・安心で、魅力ある“ふじのくに”の実現を目標に、県全域を対象とし、大規模災害等の有事への備えと地域成長の両立を目指す『「内陸のフロンティア」を拓く取組』を進めている。（平成 25 年 2 月に総合特別区域法に基づく地域活性化総合特別区域に指定）
- ・静岡県交通基盤部（道路・河川砂防・港湾・都市・農地行政等を所掌）においては、地震・津波対策アクションプログラムによるハード整備と合わせ、東日本大震災の復興支援活動として多くの職員を派遣した経験を活かし、大規模災害発生時に速やかな復旧を可能にするためのソフト対策（初動体制の確保・資機材の調達計画等）に主眼を置いた事前復興の具体策として計画を策定している。
- ・同計画では、災害時の退職技術者等の活用などの人材確保方法や、GIS 等を利用した災害情報システムの構築などの被害情報収集・共有方法、建設及び建設コンサルタント業者との緊急連絡体制の確立や入札不調対策・事業執行効率化に関する対策などが盛り込まれている。

● 住民意向調査を通じた事前復興計画の検討（徳島県美波町）

- ・美波町では、南海トラフ地震への備えとして、津波ハザードマップの作成・配布や円滑な避難に関する取組、住宅の耐震性促進等の取組を進めてきた。これらの取組の一環として、町内全世帯を対象とし、事前復興まちづくり検討の基礎資料とすべく、地震発生から復興までの対応に関する意向調査を実施している。
- ・当意向調査においては、避難所や応急仮設住宅に関する意向に加え、被災後の住宅再建の希望場所や、被災前での高台への移転希望についても把握を行っている。これらの意向調査の結果をもとに、地域住民等との協議を行いながら、事前復興計画の策定に向けて取組を進めることとしている。

● 応急仮設住宅に係る建設可能用地のデータベース化（岐阜県）

- ・応急建設住宅の建設可能用地について、県域統合型 GIS 上でデータベース化することにより、インフラの整備状況、地域コミュニティ維持、安全性の検証などの視点による建設可能用地の見直し及び拡充を実施しえいる。（県・市町村での共有）
- ・応急建設住宅整備の遅れを防止するために、迅速な応急建設住宅の供給体制を整備するため、これまでより新たに 6 つの関係団体と 3 種類の防災協定を締結している。