復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

平成 30 年 7 月

目　次

序章　復興まちづくりのための事前準備ガイドラインについて　1

1　目的　1
2　利用対象　1
3　対象とする範囲・項目　2
4　災害の種類　2
5　ガイドラインの構成　2

第１章　復興事前準備について　3

1　復興事前準備とは　3
2　復興事前準備の必要性　4

第２章　過去の大規模災害からの復興まちづくりについて　7

1　阪神・淡路大震災からの復興まちづくりについて　8
2　新潟県中越地震からの復興まちづくりについて　１０
3　東日本大震災からの復興まちづくりについて　１２
4　大規模災害からの復興に関する法律　１４
5　阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災からの復興まちづくりの課題・教訓　１５
6　復興事前準備として必要となる取組項目　１６

第３章　復興事前準備の取組内容について　１７

3－1　復興事前準備の取組の考え方と取組内容　１７
3－2　具体的な取組内容　１８
1　復興体制の事前検討　１８
2　復興手順の事前検討　１９
3　復興訓練の実施　１９
4　基礎データの事前整理、分析　２０
5　復興における目標等の事前検討　２０

第４章　市町村における復興事前準備の進め方　２１

【基礎編】ステージ１
復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取組状況を確認する　２３

Step１　復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく　２３

1　まちづくり部局において復興事前準備の必要性に気づく　２３
2　庁内に復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる　２４

Step２　自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する　２５

1　復興事前準備の取組状況の概要をチェックシートで確認する　２５
2　復興事前準備に必要な基礎データの整備状況を確認する　２８

【基礎編】ステージ２　復興事前準備に取り組む　２９
Step３　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、
まちの課題を集約し、共有する　２９
１　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する　２９
２　課題について、関係する部署と認識を共有する　３２
Step４　復興事前準備の必要性を問いかけ、
復興まちづくりの課題を認識する　３３
Step５　復興体制と復興手順を検討する　３７
１　復興体制を整備する　３７
２　復興手順を作成する　３９
Step６　計画に復興事前準備の取組を位置づける　４１
１　地域防災計画に、復興事前準備の取組を位置づける　４１
２　市町村マスタープランに、復興事前準備の取組を位置づける　４６
【応用編】ステージ３　事前復興計画づくりに取り組む　４９
Step７　事前復興計画を策定する　４９
Step８　基礎データを整備する　５２
１　基礎データを充実、更新、保管する　５２
２　地籍調査を事前に実施する　５４
【フォローアップ】復興事前準備をフォローアップする　５５
Step１　職員の復興まちづくりに必要な
実務能力の習熟に向けた訓練を実施する　５５
１　事前復興計画の復興体制、復興手順等を学習する　５５
２　事前復興計画をもとに、
即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを復興訓練として行う　５６
Step２　住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む　５７
１　職員から住民に意識啓発等を行う　５７
２　住民を含めて、個々の地区での課題や対応を探り出す　５８
Step３　復興事前準備の取組の進捗状況を検証する　５８
参考　都道府県、各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組　５９

序章　復興まちづくりのための事前準備ガイドラインについて

１　目的

復興まちづくりのための事前準備ガイドライン（以下、「本ガイドライン」という）は、市町村が復興事前準備に取り組むため、復興事前準備の必要性と取組内容を明らかにし、また、地域防災計画と市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下、「市町村マスタープラン」という）への位置づけ方法や復興まちづくりのための事前準備に関する計画策定等の留意点をまとめている。

阪神・淡路大震災や東日本大震災等の大規模災害では、広範囲で甚大な被害が発生したことから、市町村では被災直後から平時を大幅に超えた事務作業が発生し、多大な時間と人手を要した。復興まちづくりの課題・教訓として、計画策定等に必要な基礎データの未整備、大規模災害時の復興まちづくりに対応できる人材の不足、復興体制の早期整備等が挙げられる。

こうしたことは、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害時にも同様の事態が生じる懸念がある。市町村は災害からの復興まちづくりを進めるために、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓を踏まえて、平時にできることから準備しておく必要がある。

本ガイドラインにおいて、「復興まちづくり」、「復興計画」と「市街地復興計画」とは、次のことをいう。

＊復興まちづくりとは

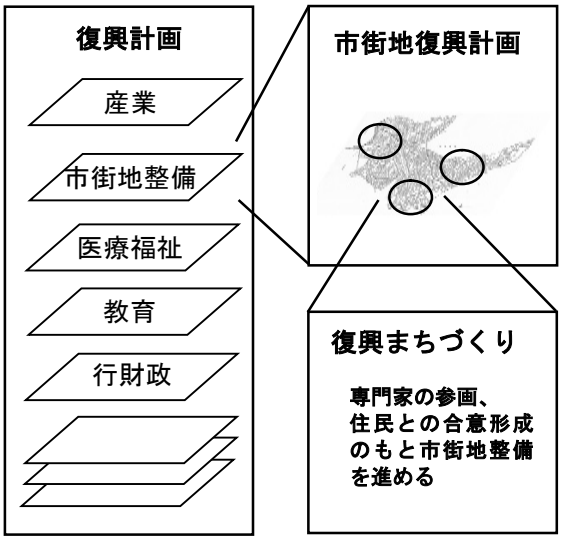
「復興まちづくり」とは、市町村が中心となり、専門家の参画を含めて、住民との合意形成のもと市街地整備を進めることをいう。

＊復興計画とは

「復興計画」とは、市街地復興計画の策定前に被災自治体全域での復興に関する理念や目標、各種施策を体系的にとりまとめた計画のことをいう。

＊市街地復興計画とは

「市街地復興計画」とは、主として市街地の被災地域における市街地整備に関する復興パターンや基盤整備方針等をまとめた計画のことをいう。



２　利用対象

本ガイドラインの利用対象者は、復興まちづくりの主体となる市町村とし、特に、復興事前準備の取組が進んでいない市町村の利用を想定している。

全国の地方公共団体を対象とした、復興事前準備の取組状況に関するアンケート調査結果において、復興事前準備を十分実施できている団体が 0.4%、ある程度実施できている団体が 4.6%にとどまっていることから、この状況を改善していくことが急務である。

３　対象とする範囲・項目

本ガイドラインでは、市街地の復興を対象とし、復興事前準備の取組として、「１　復興体制の事前検討」、「２　復興手順の事前検討」、「３　復興訓練の実施」、「４　基礎データの事前整理、分析」と「５　復興における目標等の事前検討」を対象とする。

本ガイドラインは、市街地の復興を対象とし、復興事前準備の取組として、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、市町村における被災前の復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに下表の項目を対象とする。

□本ガイドラインで対象とする項目

対象とする項目	概要
１　復興体制の事前検討	・　復興まちづくりを進めるための組織体制と、復興手順で検討する各取組項目の実施主体の事前検討
２　復興手順の事前検討	・　被災後の復興まちづくりにあたっての「取組項目」と「手順・手続き（実施時期）」の事前検討
３　復興訓練の実施	・　復興まちづくりへの理解を深め、被災後の復興まちづくりに関する知識や手順等を習得するための訓練の実施
４　基礎データの事前整理､分析	・　基礎データ、まちの課題の事前整理、分析
５　復興における目標等の事前検討	・　被害想定とまちの課題をもとにした、復興まちづくりの目標と実施方針の事前検討

４　災害の種類

本ガイドラインで想定する災害の種類は、「地震」と「津波」とする。

本ガイドラインで想定する災害の種類は、復興まちづくりを計画的に行う必要性の度合いが高いと想定される「地震」と「津波」とする。本ガイドラインを活用して、「地震」と「津波」に対する復興事前準備を進めることは、「大規模又は市街地の火災」や「風水害」からの復興まちづくりにも有効である。

５　ガイドラインの構成

本ガイドラインの構成は下表のとおりとする。

□本ガイドラインの構成

	概要
第１章 復興事前準備について	・　“復興事前準備とは”と“復興事前準備の必要性”を整理する。
第２章 過去の大規模災害からの復興まちづくりについて	・　実際に災害が生じた場合、復興まちづくりとそれに携わる職員がどのような取組を行うのかを理解できるよう、過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓を整理する。
第３章 復興事前準備の取組内容について	・　第２章で整理した過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに、復興事前準備の具体的な取組内容を整理する。
第４章 市町村における復興事前準備の進め方	・　市町村の復興事前準備に向けた取組を行いやすくするためのツールを提示する。復興事前準備の取組が進んでいない市町村が活用しやすいように、ステージ・Step 方式で進め方を示す。

第１章　復興事前準備について

１　復興事前準備とは

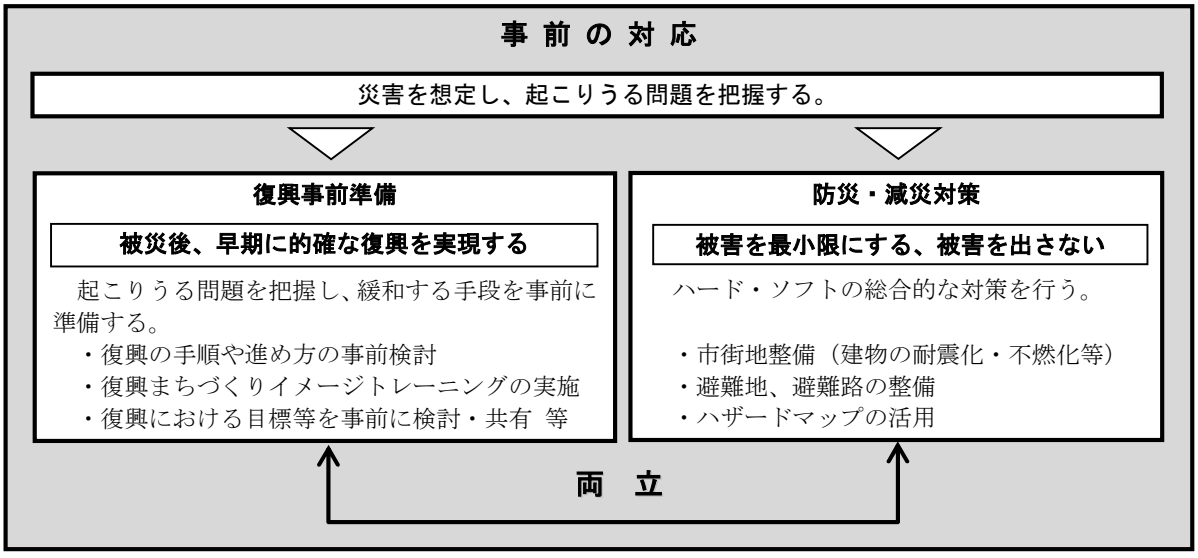
復興事前準備とは、「平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと」をいう。

東日本大震災以前は主として地震等の災害発生時に被害を出さないようにするという考え方のもと、建物の耐震化や防潮堤の整備等を行う「防災対策」が進められてきた。

東日本大震災後、「防災対策」は多大な予算と時間を要し、これだけに頼ることは現実的ではなく、むしろ一定の被害を前提としつつも、限られた時間と予算の中で、災害時にその被害を最小化するという「減災」の考え方も取り入れ、総合的に「防災・減災対策」を事前の対応として進めてきた。

一方、実際に被災した場合には、早期の復興まちづくりが強く求められ、復興まちづくりを早期かつ的確に行うため、「防災・減災対策」と並行して、事前に被災後の復興まちづくりを考えながら準備しておく「復興事前準備」の取組を進めておくことが重要である。

本ガイドラインでは、被災後の復興まちづくりを考えながら、災害復興への備えとして事前に準備することを、「復興事前準備」と定義する。



２　復興事前準備の必要性

市町村は、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓等を踏まえて、復興事前準備に取り組む必要がある。

過去の大規模災害において、市町村では、被災状況、国の支援内容、住民意向等を踏まえて復興まちづくりが進められた。課題・教訓として、基礎データの整備、大規模災害時の復興まちづくりに対応できる職員の育成、地域課題に対応した復興まちづくりを進めるための既存計画の理解、整理、復興体制の整備、復興手順の検討、市街地特性と被害想定をもとにした復興まちづくりの目標等を事前に検討すること等が挙げられる。

国土交通省では、津波被害からの復興まちづくりガイダンスの策定や、防災基本計画への復興事前準備の位置づけ等、復興事前準備に関する取組を推進してきた。

しかし、平成 28 年度に実施した「復興事前準備の取組状況に関するアンケート調査結果（以下、平成 28 年度アンケート調査)」から、地方公共団体では、復興事前準備について「重要だが実施できていない」、「取組内容がわからない」、「人口規模の小さい市区町村では重要性の認識が低く、取組も行っていない」ことが明らかになった。

① 復興事前準備の重要度、実施度

57%の地方公共団体が復興事前準備の重要性を理解しているが、十分実施できている団体が 0.4%、ある程度実施できている団体が 4.6%となっている。

② 復興事前準備の課題

復興事前準備の課題は、「他業務の負担が大きく、検討時間が確保できていない（60.0%)」が最も多く、次いで「具体的な対策イメージがつかめず、何をすればよいかわからない（37.2%)」が挙げられている。

③ 人口規模別に見た復興事前準備の重要度、実施度

復興事前準備の重要度と実施度を人口規模別に見ると、人口規模が小さい地方公共団体ほど重要と考える、又は実施できているという回答割合が低い。

復興事前準備の取組は、被害想定、住民意向、地域特性等を踏まえることが必要で、復興計画の策定主体であり、最も地域特性等を把握している市町村が中心となり取り組むことが重要である。

市町村においては、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、後述する過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓等を踏まえて、復興事前準備に取り組む必要がある。特にこれまで復興事前準備の対策がとられていない人口規模の小さい市町村に対し、適切な情報提供が必要である。

○復興事前準備の効果

復興事前準備の取組による効果として、以下のことが挙げられる。

① 被災後の職員の負担軽減

被災後は、応急措置、救援活動、罹災証明書の発行、被災者情報の収集、整理等の応急復旧対応のみならず、その後の復興計画・市街地復興計画の策定から事業完了に至るまで、平時を大幅に超えた事務作業が継続的に発生する。東日本大震災では、応急復旧対応のため、住民の意向把握や、復興まちづくりの検討に時間が割けなかった市町村が多く見られた。

平時から基礎データの整理、分析、復興体制、復興手順の事前検討等、準備できることに取り組むことで、被災後の職員の負担を軽減することができる。

② 復興まちづくりに対応可能な人材育成

過去の災害の課題・教訓として人材不足が指摘されており、大規模災害からの復興まちづくりに対応できる職員の育成が挙げられる。

平時から、職員を対象とした復興まちづくりイメージトレーニングや、復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施することで、職員の復興まちづくりに関する知識や住民対応等の能力を向上することができる。

また、住民も含めた様々な復興まちづくり訓練の実施は、職員のみでなく、住民の復興まちづくりに対する意識啓発に有効である。

③ 復興体制等の整備による復興までの時間短縮

過去の災害の課題・教訓として、早期の復興まちづくりを担う庁内の復興体制の整備、過去の災害からの復興まちづくりの取組や手順の検討と実施主体の明確化が挙げられる。

平時に復興体制を整備し、復興まちづくりに向けた取組項目、手順・手続き（実施時期）を決めておくことで、被災後、応急復旧対応と平行して復興まちづくりに取り掛かることができる。基礎データを事前に整理、分析しておくことで、被災後直ちに復興計画・市街地復興計画の検討を進めることができる。その結果、被災から復興までの時間を短縮することができる。

④ より良い復興の実現

過去の災害の課題・教訓として、市街地特性と被害想定をもとにした復興まちづくりの事前検討の重要性が挙げられる。大規模災害は、地域が被災前に持っていた人口減少、若者の流出、高齢化、産業の衰退等の課題を一層顕在化させる。

平時から基礎データと被害想定をもとに被災後の復興まちづくりの課題を分析し、被災前よりも災害に強いまちにする等の復興まちづくりの実施方針を検討しておくことで、被災後、速やかに目標や復興まちづくりの方針を決定することができる。

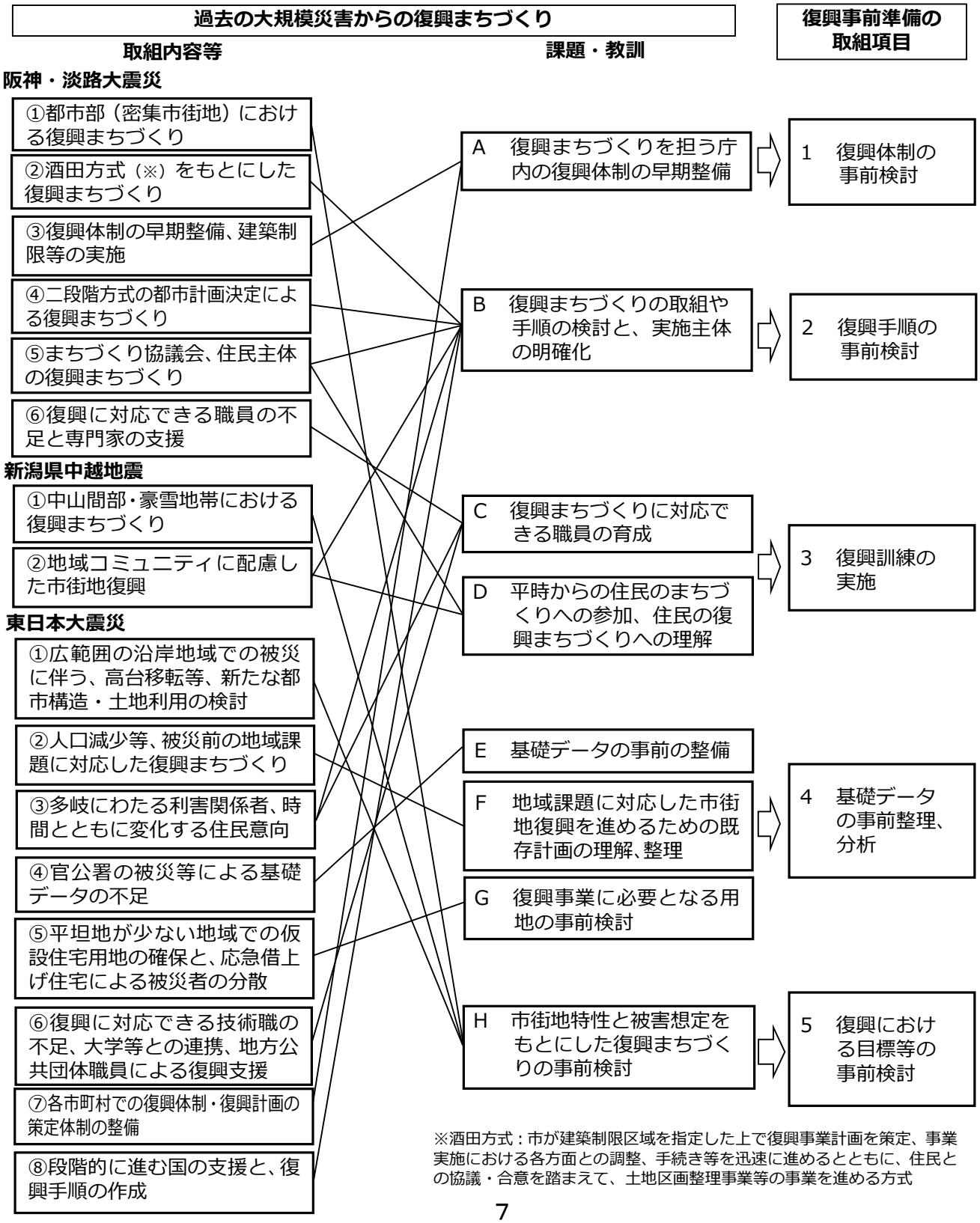
これにより、その後の住民意向や地域特性を踏まえた復興まちづくりを円滑に進めることができ、より良い復興（ビルド・バック・ベター)」を実現することができる。

〇より良い復興（ビルド・バック・ベター）とは　　出典：平成 27 年版 防災白書

「より良い復興」（ビルド・バック・ベター）とは、災害の発生後の復興段階において、次の災害発生に備えて、より災害に対して強靭な地域づくりを行うという考え方である。潜在的な災害リスクを削減するには、できるだけ災害リスクの低いところに住宅を作ることや、都市の構造そのものを強靭にしていく必要がある。災害からの復興段階は、災害から得た教訓を生かし、被災後は、土地利用や構造的な対応など抜本的な対策を取るチャンスでもある。

第２章　過去の大規模災害からの復興まちづくりについて

第２章では、実際に災害が生じた場合、復興まちづくりとそれに携わる職員がどのような取組を行うのかを理解できるよう、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震と東日本大震災からの復興まちづくりの事例を分析して、被災後の早期かつ的確な復興まちづくりに向けた課題・教訓を整理する。この課題・教訓をもとに抽出した復興事前準備として必要となる取組項目を下図に示す。



※酒田方式：市が建築制限区域を指定した上で復興事業計画を策定、事業実施における各方面との調整、手続き等を迅速に進めるとともに、住民との協議・合意を踏まえて、土地区画整理事業等の事業を進める方式

1　阪神・淡路大震災からの復興まちづくりについて

（1）概要

阪神・淡路大震災は、都市部中心での直下型地震で、建物の倒壊と密集市街地での大規模火災により、甚大な被害を受けた。被災地である県と、市町が計画を策定し、国が承認する枠組みで復興まちづくりが進められた。

□阪神・淡路大震災の概要（神戸市）

発生日時		平成７年１月 17 日	
名称		阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）	
地震の規模		マグニチュード 7.3	
復興まちづくりの時期と取組内容	発災	平成７年１月 17 日	阪神・淡路大震災（神戸市他）
	～１ヶ月		被災状況把握
		１月 26 日	神戸市震災復興本部設置
		２月　１日	建築制限区域（建築基準法 84 条）の指定
		２月 15 日	仮設住宅入居開始
	～３ヶ月	２月 24 日	阪神・淡路大震災の基本方針及び組織に関する法律公布（国）
		３月 17 日	被災市街地復興推進地域の都市計画決定
		３月 27 日	神戸市復興計画ガイドライン策定
	～６ヶ月	６月 30 日	神戸市復興計画策定
		７月 28 日	阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針決定（国）
	６ヶ月～	11 月 30 日	神戸市鷹取東第一地区土地区画整理事業　事業計画決定
			各種設計・事業へ

（2）阪神・淡路大震災からの復興まちづくり

阪神・淡路大震災からの市町における復興まちづくりの特徴的な取組として、下表のことが挙げられる。

□阪神・淡路大震災からの復興まちづくり

項目	概要
①　都市部（密集市街地）における復興まちづくり	・新長田駅周辺地区は、木造の家屋が密集していたことから、震災直後に大規模な火災が発生し、壊滅的な被害を受けた。本地区では、被災前から神戸市西部の副都心として、市街地再開発が計画されており、震災を契機に市街地再開発事業が進められた。
②　酒田方式をもとにした復興まちづくり	・被災した県、市町では、復興や土地区画整理事業に関する事前の準備がなかったため、建設省は、復興の進め方について、酒田大火での復興まちづくりの方式「酒田方式（市が建築制限区域を指定した上で復興事業計画を策定、事業実施における各方面との調整、手続き等を迅速に進めるとともに、住民との協議・合意を踏まえて、土地区画整理事業等の事業を進める方式)」を兵庫県や神戸市に提示して、復興まちづくりが進められた。

□阪神・淡路大震災からの復興まちづくり

項目	概要
③　復興体制の早期整備、建築制限等の実施	・復興体制として、神戸市では、職員が応急復旧対応に追われる中、被災の３日後から被災状況調査を開始し、９日後の１月 26 日に計画課を含む震災復興本部統括局を創設し、事務局に位置づけ、２週間後の２月１日には建築基準法第 84 条に基づく建築制限区域を指定した。
④　二段階方式の都市計画決定による復興まちづくり	・復興まちづくりにあたっては、被災前に定めていた都市再開発方針の２号地区の位置づけを踏まえて、震災復興土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画事業が実施された。 ・実施にあたっては、２ヶ月間の建築制限期間内に住民との合意形成が十分にできなかったことから、二段階の都市計画決定が実施された。 ・第一段階では、建築制限期間内に事業区域及び主要な幹線道路等の都市計画決定のみを行った。
⑤　まちづくり協議会、住民主体の復興まちづくり	・第二段階では、計画案の作成にあたり、昭和 56 年 12 月に住民等の参加による住み良いまちづくりを推進することを目的として制定された「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を援用して、住民等で構成される「まちづくり協議会」を立ち上げ、専門家を派遣し、地区まちづくり構想・計画を作成した。 ・この地区まちづくり構想・計画は、上記の条例に基づく「まちづくり提案」として市長に提案することで、住民が主体となった復興まちづくりを実現した。 ・平時から、まちづくりへの住民参加が活発であった地区では、早期に復興まちづくりの再建の方向がまとめられ、合意が形成された。
⑥　復興に対応できる職員の不足と専門家の支援	・平時の防災訓練は、定型化・形式化していたほか大規模災害を想定した行動マニュアルがなく、復旧・復興においても大規模災害に対応できる職員が不足した。 ・兵庫県では、復興まちづくりに取り組む住民を支援するため、「ひょうごまちづくりセンター」を設置し、復興基金の「復興まちづくり支援事業」により、専門家派遣が行われた。専門家が住民と行政の仲介役となり、まちの目標像や地域の合意形成が進められた。

（３）兵庫県の役割

兵庫県と神戸市では、阪神・淡路大震災からの早期復興のための取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的として、「公益財団法人 阪神・淡路大震災復興基金（以下、「阪神・淡路大震災復興基金」という。）」を設立して、被災者の要求にきめ細かく対応しながら復興まちづくりが進められた。

平成７年７月には、単に１月 17 日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」を成し遂げることを目指した、「阪神・淡路震災復興計画」を策定して、復興まちづくりのみならず、住宅、生活、産業を含めた総合的な復興を推進するとともに、阪神・淡路大震災復興基金は、平成 27 年度まで、東日本大震災の復興支援のための専門家派遣を継続的に実施した。

２　新潟県中越地震からの復興まちづくりについて

（１）概要

新潟県中越地震は、豪雪地帯の中山間地域での直下型地震による災害で、宅地や農地の崩落、土砂崩れにより、道路は寸断され、河道閉塞が発生し、大きな被害を受けた。新潟県が主体となり、市町村とともに復興まちづくりが進められた。

□新潟県中越地震の概要（新潟県長岡市、山古志村、小千谷市）

発生日時		平成 16 年 10 月 23 日	
名称		新潟県中越地震	
地震の規模		マグニチュード 6.8	
復興まちづくりの時期と取組内容	発災	平成 16 年 10 月 23 日	新潟県中越地震（長岡市、旧山古志村他）
	～１ヶ月		被災状況把握（山古志村が長岡市への全村避難を決定）
		11 月３日	避難所の住民を集落ごとに再編（山古志村）
	～３ヶ月	11 月 24 日	仮設住居入居開始（長岡市）
		12 月 3 日	仮設住宅入居開始（小千谷市）
		12 月 10 日	仮設住居入居開始（旧山古志村）
		12 月 22 日	仮設住宅への入居等により避難所が閉鎖
	～６ヶ月	平成 17 年３月 15 日	山古志復興プラン策定（旧山古志村）
		３月 29 日	山古志復旧・復興支援プログラム作成（国）
		４月 1 日	長岡市・中之島町・越路町・三島町・山古志村・小国町合併
		７月 19 日	小千谷市復興計画策定
	６ヶ月～	８月 10 日	長岡市復興計画策定 各種設計・事業へ

（２）新潟県中越地震からの復興まちづくり

新潟県中越地震からの市町村における復興まちづくりの特徴的な取組として、下表のことが挙げられる。

□新潟県中越地震からの復興まちづくり

項目	概要
①　中山間部・豪雪地帯での、復興まちづくり	・新潟県中越地震では、都市部とは異なり、中山間地域の復興まちづくりのため、住宅再建だけではなく、林業や農業を営む土地（圃場や林道等）も再生する必要があった。 ・被災から約４ヶ月後に公表された、新潟県の中越大地震復興ビジョンでは、「持続可能な山の暮らしの再生」や「地域の資源や特性に応じた未来像の実現」が位置づけられた。 ・山古志村では住み慣れたコミュニティで暮らし続けられることができるよう、居住環境、山の暮らしに配慮した復興まちづくりが進められた。

□新潟県中越地震からの復興まちづくり

項目	概要
② 地域コミュニティに配慮した復興まちづくりの実現	・山古志村では全村避難となり、避難所は、当初、被災者の到着順に割り当てられたが、集落のコミュニティ機能を活かすため集落ごとに再編された。避難所に続く仮設住宅では集落単位で入居し、仮設住宅内には集落毎に集会所や談話室が整備された。 ・集会所では、帰村後の生活について議論がされ、その結果、住民の意向を踏まえた、集落単位での復興計画が策定された。 ・新潟県の復興計画では、集落単位に特定地区を指定し、コミュニティ主体の復興を支えた。 ・コミュニティ主体の復興を支えるために新潟県中越大地震復興基金によるきめ細かな施策が復興の進捗にあわせて順次整備され、運用された。

（３）新潟県の役割

被災後、平成 16 年 11 月８日、新潟県に中越地震復旧・復興本部が創設され、壊れたものをただ単に元に戻すだけでなく、旧を踏まえつつ、その上に新たな価値を生み出す、「創造的復旧」を柱に復興まちづくりが進められた。

平成 17 年３月１日には、新潟県中越地震からの早期復興のための取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期にわたって、安定的、機動的に進め、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的として、「公益財団法人　新潟県中越大震災復興基金（以下、「中越地震大震災復興基金」という。）」が設立され、復旧・復興が進められた。

なお、中越地震大震災復興基金は、平成 29 年度まで継続し、被災地の村づくりを支え、また全国の被災地の支援活動も支えた。

3　東日本大震災からの復興まちづくりについて

（1）概要

東日本大震災は、海溝型地震に伴う津波による災害で、市街地、農地、漁業施設を含めた沿岸地域が甚大な被害を受けた。国の支援のもと、市町村による復興まちづくりが進められた。

□東日本大震災の概要（宮城県石巻市）

発生日時		平成 23 年 3 月 11 日	
名称		東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）	
地震の規模		マグニチュード 9.0	
復興まちづくりの時期と取組内容	発災	平成 23 年 3 月 11 日	東日本大震災（石巻市他）
	～1ヶ月		被災状況把握、行方不明者の捜索
		4 月 8 日	建築制限区域（建築基準法第 84 条）の指定
	～3ヶ月	平成 23 年 4 月 28 日	仮設住宅入居開始
		6 月	被災現況調査や復興パターン検討､復興手法検討着手（国）
	～6ヶ月	7 月 29 日	東日本大震災からの基本方針（国・東日本大震災復興対策本部）
		8 月 22 日	石巻市震災復興基本計画骨子を公表
		9 月 12 日	被災市街地復興推進地域の都市計画決定
	6ヶ月～	12 月 22 日	石巻市震災復興基本計画策定
		12 月 26 日	東日本大震災復興特別区域法施行（国）
		平成 24 年 1 月 16 日	東日本大震災復興交付金制度要綱（国）
		2 月 10 日	復興庁を発足（国）
		3 月 30 日	石巻市復興整備計画策定
		12 月 1 日	都市計画制限及び建築基準法第 39 条に基づく災害危険区域の指定
			各種設計・事業へ

（2）東日本大震災からの復興まちづくり

東日本大震災からの市町村における復興まちづくりの特徴的な取組として、下表のことが挙げられる。

□東日本大震災からの復興まちづくり

項目	概要
①　広範囲の沿岸地域での被災に伴う、高台移転等、新たな都市構造・土地利用の検討	・復興まちづくりに際して、津波により沿岸地域の市街地や集落部の多くが壊滅的に被災したため、今後の災害リスクへの対応を踏まえ、津波被災地域全域において、住宅の高台移転とともに、現地復興では、低地の嵩上げ等の新たな都市構造・土地利用の検討が必要になり、多大な時間と人手を要した。

□東日本大震災からの復興まちづくり

項目	概要
② 人口減少等、被災前の地域課題に対応した復興まちづくり	・南三陸町の震災復興計画では、平成 19 年３月に策定した総合計画におけるまちの将来像「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」への創造的復興を基本理念とし、単に震災前の状態に回復するだけでなく、成熟社会を取り巻く諸課題に対応した新たな復興まちづくりを進めることとした。 ・宮城県山元町では、被災前から抱えていた「人口減少」、「少子高齢化」、「にぎわいの創出」の課題解決と「復興」を実現するために、津波被災区域内の分散する集落に災害危険区域を指定し、新駅周辺に移転して新市街地を形成し、２核の都市構造の復興まちづくりを進めている。
③ 多岐にわたる利害関係者、時間とともに変化する住民意向	・広範囲での被災であったため居住者の住宅再建意向はもとより、漁業や農業をはじめとする産業従事者の意向把握と合意形成が必要になった。 ・復興まちづくりに関する住民の意向は、住宅再建に関する経済的負担、津波災害リスクの懸念、生業の再編への不安、基盤整備、復興事業の遅れ、広域避難した被災者の帰還意欲の低下等の理由から、時間の経過とともに変化していた。
④ 官公署の被災等による基礎データの不足	・基礎データに関する課題として、「津波により官公署が被災し、戸籍や住民基本台帳データが水没したこと」、「時間が限られている中で必要最低限の調査を行い、その後、補足調査、再調査が行われたこと」、「公共用地等の測量データが更新されていなかったため、現場と異なり、部分的に再度、測量することになったこと」等が挙げられ、被災者の生活再建、復興の遅れに影響が生じた。 ・津波被災地において、地籍調査を事前に実施していた市町村では、用地調査期間を大幅に短縮することができたが、地籍調査が未実施であった市町村では、区画の確定や権利調査に遅れが生じ、事業計画の策定やその後の事業実施に大幅な支障が生じた地区があった。
⑤ 平坦地が少ない地域での仮設住宅用地の確保と、応急借上げ住宅による被災者の分散	・仮設住宅用地の選定は、公園等の公共用地が被災した上に、地形的に利用可能な平坦地が少ない市町村が多かったことから、時間を要した。その結果、被災住民が一時避難先に長期間、留まらざるを得ない状況を生んだ。 ・本設の復興市街地として望ましい用地が仮設住宅用地等として利用されたため本格復興の用地選定に時間を要した地区が見られた。 ・仮住まいを迅速に提供するために、応急借上げ住宅が大量に供給されたが、被災者が分散し、被災元の市町村からの情報提供も容易でなく、コミュニティの崩壊の一因となった。
⑥ 復興に対応できる技術職の不足、大学等との連携、地方公共団体職員による復興支援	・人口規模の小さい市町村が被災したことから復興まちづくりを担う技術職の職員が少なく、復興まちづくりは、阪神・淡路大震災等の復興まちづくりを経験した職員等の支援、県による説明会・勉強会の開催、復興手順の各段階での協議調整を行いながら進められた。 ・多くの市町村では、有識者や大学と連携して、復興計画の策定が進められた。有識者の中には、復興計画の策定委員として、市町村の中長期的な復興計画の検討を支援し、加えて住民との合意形成のファシリテーター役を担った事例もある。

□東日本大震災からの復興まちづくり

項目	概要
⑦ 各市町村での復興体制・復興計画の策定体制の整備	・ 各市町村に震災復興本部が設置された。震災復興本部の事務局として復興まちづくりの総括・調整を行う新たな部署や組織を立ち上げ、企画、都市計画、財政部署の職員を配置し、計画策定から事業実施まで復興まちづくりが進められた。 ・ 復興計画・市街地復興計画の策定にあたっては、震災復興本部の下部組織として、庁内関係各課で構成された検討委員会が立ち上げられた。 ・ 計画策定にあたっては、有識者を含めた策定委員会を立ち上げて検討しているが、石巻市と東北大学、南三陸町と宮城大学等、大学と連携して多様に検討している事例もある。 ・ 専門家や大学等の支援により住民による復興計画・市街地復興計画の検討等の取組が行われた。
⑧ 段階的に進む国の支援と、復興手順の作成	・ 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、コンサルタントを市町村ごとに割り振って、被災現況調査や復興パターン、復興手法の検討に着手した。 ・ 同年７月に東日本大震災復興対策本部（国）から「東日本大震災からの基本方針」が示され、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、同２月に復興庁が設置された。 ・ 国による支援の枠組みが段階的に進む中で、市町村は事業制度が立ち上がる年度を視野に入れて、被災後の初期段階に復興計画策定から事業計画策定の工程を検討し、限られた人員で可能な合意形成手法やスケジュールを定め、計画、事業計画の策定に取り組んだ。 ・ 人口規模の小さい市町村では復興まちづくりに関する業務発注の経験が少なく、宮城県では被災市町担当者を対象とした、発注方式に関する勉強会を開催し、調査・設計業務、工事施工の発注・契約が進められた。

（３）県の役割

県は、応急措置の代行、被災市町村への県職員の派遣、他地方公共団体からの応援職員の被災市町村への配置、国や県内市町村との調整、建築制限等を行い、都道府県が被災地の最前線で対応する市町村を支援し、復興まちづくりを進める上で重要な役割を担った。復興基金は、交付金による元金取崩し型となったため、公益財団方針震災復興基金による運用はなされず、行政による運用となった。

４　大規模災害からの復興に関する法律

平成 25 年６月 21 日に、東日本大震災の課題・教訓を踏まえて、「大規模災害からの復興に関する法律」が公布された。過去の大規模災害に対する復興の枠組みは、被災後にその都度、特別法の制定により対応してきたが、本法律により、大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編等による円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針と都道府県の復興基本方針に即して、復興計画を作成できるものとされた。

５　阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災からの復興まちづくりの課題・教訓

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震と東日本大震災からの復興まちづくりでの取組内容を踏まえた、被災後の早期かつ的確な復興まちづくりに向けた課題・教訓を以下に示す。

Ａ　復興まちづくりを担う庁内の復興体制の早期整備

大規模災害直後、職員は被災者対応及び応急復旧対応に追われるが、被災者の早期の生活再建には、復興計画・市街地復興計画を早期に策定する必要がある。

復興まちづくりの初動を早めるには、被災者対応や応急復旧対応とともに、平時から復興を統括、調整、実施できる復興体制を整備しておく必要がある。

Ｂ　復興まちづくりの取組や手順の検討と、実施主体の明確化

過去の大規模災害では、事前の復興対策が十分でない中で、発災後に過去の災害からの復興まちづくりの取組内容や手順を学びながら復興まちづくりが進められた。

復興まちづくりを早期かつ的確に進めるには、平時から過去の災害からの復興まちづくりに関する知識を学び、自らのまちで必要となる取組や手順を整理しておくとともに、庁内での体制整備とその実施主体（担当部署）を明確にしておく必要がある。

Ｃ　大規模災害時の復興まちづくりに対応できる職員の育成

復興まちづくりは、市町村の職員が主体となり、復興計画・市街地復興計画の策定や住民の意向把握が行われるが、大規模災害からの復興業務に対応できる職員、技術職が不足していた。

限られた人員の中で復興まちづくりを進めるには、平時から職員が被災前の現況・課題、被害想定を学び、復興まちづくりに関する訓練を積んでおく必要がある。

Ｄ　平時からの住民のまちづくりへの取組、住民の復興まちづくりへの理解

復興まちづくりには、多岐に渡る利害関係者との調整・合意形成が必要になり、多くの時間を要する。一方、平時から、住民参加によるまちづくり活動が活発な地区では円滑な復興まちづくりが進められた。

住民意向を踏まえた復興まちづくりを早期かつ円滑に進めるには、平時からまちづくり活動とともに被災後まちがどのような状況になるのか、復興まちづくりをどのように進めていくのか等、住民の復興まちづくりへの理解を深める必要がある。また、住民参加のまちづくりに関する条例を制定していることは、復興まちづくりにも有効である。

Ｅ　基礎データの事前の整備

基礎データの不足や喪失は、復興まちづくりの遅れに影響することから、被災後、直ちに復興まちづくりに取りかかれるよう、平時から整備しておく必要がある。

Ｆ　地域課題に対応した復興まちづくりを進めるための既存計画の理解、整理

復興まちづくりにあたっては被災前から抱えていた地域課題の解決と、被災前の状態に回復するだけではない創造的復興が求められる。

地域課題に対応した創造的復興を進めるには、平時から被災前の既存計画の体系的位置づけ、内容を整理しておく必要がある。

Ｇ　復興事業に必要となる用地の事前検討

被災後は、仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等、公的用地の確保が必要になる。候補地の抽出や用地の確保、調整に時間を要すると、復興まちづくりが遅れる。

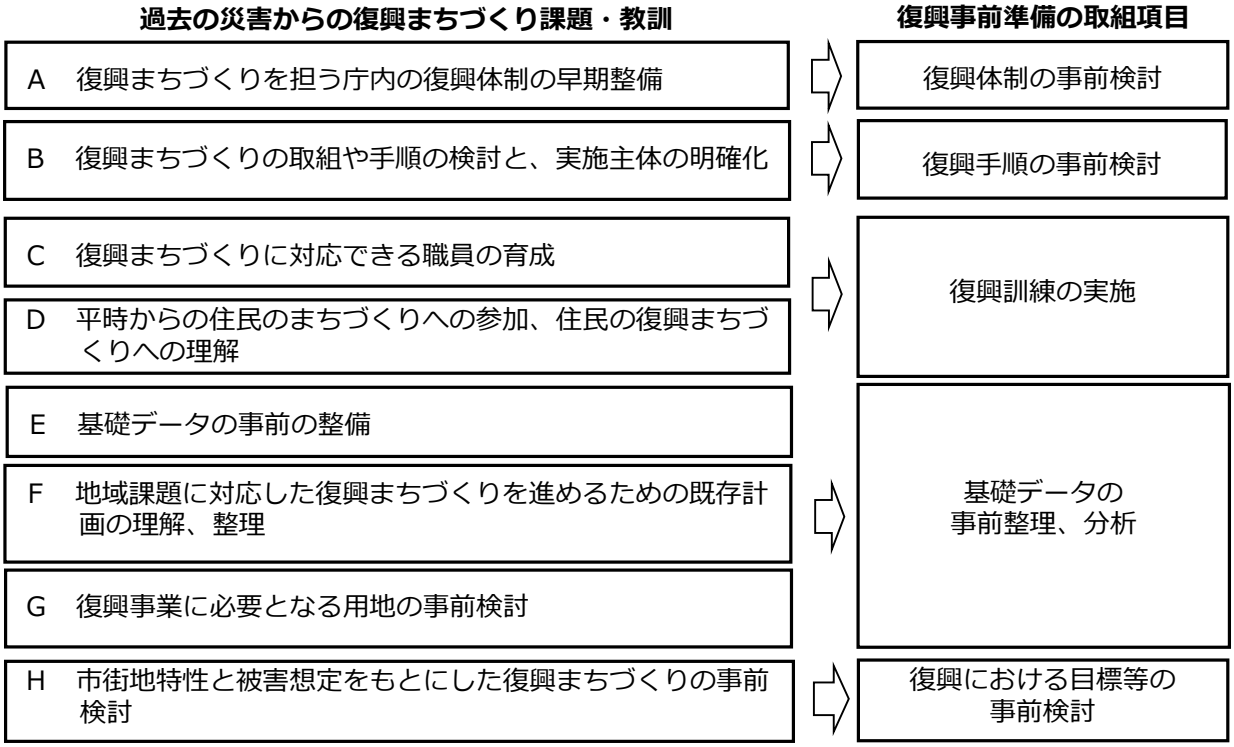
被災後、応急復旧対応から復興まちづくりに円滑に移行するには、平時から被害想定をもとに、応急仮設住宅等の候補地の抽出や必要な調査等を行っておく必要がある。

Ｈ　市街地特性と被害想定をもとにした復興まちづくりの事前検討

復興まちづくりは、都市部（密集市街地）、中山間部、沿岸地域等の地域特性や市街地特性、被災状況、国の支援内容、住民意向等を踏まえて進められる。東日本大震災の復興まちづくりでは、移転に伴う新たな都市構造・土地利用の検討が必要になり、多大な時間と人手を要した。平時から市町村が将来の都市像を検討する時にあわせて、市街地特性と被害想定をもとに復興まちづくりについても検討しておく必要がある。

６　復興事前準備として必要となる取組項目

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓から抽出した、復興事前準備として必要となる取組項目を以下に示す。



第３章　復興事前準備の取組内容について

第３章では、過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに、復興事前準備の考え方と具体的な取組内容を整理する。

３－１　復興事前準備の取組の考え方と取組内容

被災後、早期かつ的確に市街地復興を進めるには、平時から準備できることに取り組み、復興まちづくりに必要な知識を学んでおく必要がある。

そのために必要となる具体的な取組内容は、以下の５項目とする。

□復興事前準備の具体の取組内容

１　復興体制の事前検討
２　復興手順の事前検討
３　復興訓練の実施
４　基礎データの事前整理、分析
５　復興における目標等の事前検討

被災後に早期かつ的確に復興まちづくりを進めるには、被災後に復興まちづくりを検討しはじめるのではなく、自らのまちの地域特性、被害想定を確認して、これまでの災害からの課題・教訓を踏まえ、復興まちづくりの具体的な手法や復興まちづくりのイメージを事前に検討しておく必要がある。

どのような災害が発生するのかは正確には予測できず、復興まちづくりの過程も単線的に進むものではないことから、平時から準備できることに取り組み、復興まちづくりについて事前に検討しておくことは極めて有効である。

本ガイドラインは、市町村を対象としているが、復興まちづくりを進めるためには、都道府県、各種団体、コンサルタントの果たす役割は大きい。そのため参考資料として、都道府県、各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組についても整理する。

３－２　具体的な取組内容

１　復興体制の事前検討

復興体制とは、復興まちづくりを進める際の、組織体制のことをいう。
復興事前準備の取組として、復興まちづくりにおいて、どのような体制で、どの部署が主体となって進めていくのかを明確に決めておく必要がある。

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓として、「復興まちづくりを担う庁内の復興体制の早期整備」が挙げられる。

先進事例では、庁内の復興体制として、被災直後から応急対応・復旧対策を実施することを目的とした「災害対策本部（災害対策基本法第 23 条)」を設置し、その後、大規模な被害を受けた場合、復興まちづくりを計画的に進めることを目的とした「災害復興本部」を設置することを定めている。応急対応・復旧対策から復興対策の実施に向けて、徐々に「災害対策本部」から「災害復興本部」に移行し、復興まちづくりが進められる体制を拡充している。

また、庁内体制に加えた事前検討として、被災後の多岐にわたる関係機関との協議や、地域が一体となった復興まちづくりを推進するために、庁内と住民、コンサルタント、有識者等の外部組織との関係を事前に整備している事例もある。

被災後、復興まちづくりの初動を早めるには、市町村の状況に応じて、応急復旧対応とともに復興まちづくりにおいて、どのような体制で、どのような部署が主体となって進めていくのかを明確に決めておく必要がある。

神戸市では、被災の３日後から市街地復興のための被災状況調査を、まちづくり部局が実施していた。一日でも早期の復興を成し遂げるには、応急対応・復旧段階から復興を専任する職員を配置しておく必要がある。

２　復興手順の事前検討

**　復興手順とは、被災後の復興まちづくりにあたっての「取組項目」と「手順・手続き（実施時期）」を示したものをいう。**

**　復興事前準備の取組として、どのような対応が、どのような時期に生じるのかを把握、整理し、どのような手順で実施していくのかを決めておく必要がある。**

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓として、「復興まちづくりの取組や手順の検討と、実施主体の明確化」が挙げられる。

先進事例では、首都直下地震や東海地震による被災を想定し、職員がどのような取組を、どのような時期に行うのかを示す「職員向けの復興手順（復興プロセス）」と、住民が時間軸で、どのような対応や活動を行うのかを示す「住民向けの復興手順（復興プロセス）」がある。

被災後、復興まちづくりを早期かつ的確に進めるには、市町村の被害想定や地区特性を踏まえて、どのような対応が、どのような時期に生じるのか、過去の災害からの復興まちづくりを踏まえて把握、整理し、どのような手続きで実施していくのかを市町村の地域防災計画等に示しておく必要がある。

また、被災後、市町村では復興まちづくりに関する各種業務を発注し、調査・設計、工事施工を進めることから、各種業務の発注方式も学んでおくことは有効である。

３　復興訓練の実施

**　復興訓練とは、職員や住民を対象に、復興まちづくりへの理解を深め、被災後の復興まちづくりに関する知識や手順を習得する等の取組のことをいう。**

**　復興事前準備の取組として、職員が復興まちづくりへの理解と知識を得るための、復興訓練を実施する必要がある。加えて、住民が被災後の市街地復興への理解を深めておく必要がある。**

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓として、「復興まちづくりに対応できる職員の育成」と「平時からの住民のまちづくりへの参加、住民の復興まちづくりへの理解」が挙げられる。

先進事例では、職員向けの復興訓練として、復興に関する必要な知識やノウハウの蓄積、災害対応能力の向上、生活再建等被災者への復興支援と被災地の復興まちづくりに関するニーズの把握を目的とした「復興まちづくりイメージトレーニング」を実施している事例と、復興体制や復興手順の習得を目的とした、「復興図上訓練」を実施している事例がある。また、復興まちづくりの知識を習得した職員が住民と復興手順を学び、復興まちづくり計画案の策定を体験する「復興まちづくり訓練」を実施している事例がある。

市町村の職員が主体となり復興まちづくりを進められるよう、復興まちづくりへの理解と知識を得るための復興訓練を実施する必要がある。加えて、復興まちづくりの知識を習得した職員が、住民の被災後の復興まちづくりへの理解を深める「復興まちづくり訓練」を実施する必要がある。

４　基礎データの事前整理、分析

復興事前準備の取組として、どのような基礎データがあるのかを確認し、まちの課題を分析するとともに、不足データは追加・充実、継続的な更新等、基礎データを整備しておく必要がある。

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓として、「基礎データの事前の整備」、「地域課題に対応した復興まちづくりを進めるための既存計画の理解、整理」と「復興事業に必要となる用地の事前検討」が挙げられる。

先進事例では、基礎データの収集整理とあわせて、被災時に想定される課題を整理している事例がある。具体には、「都市計画基礎調査における人口・世帯数や土地利用現況」や「市町村マスタープランにおける将来都市像等の計画内容」を整理し、これに国や都道府県及び市町村での被害想定を重ね合わせることで、被災時に想定される課題を抽出している。

平時から、被災後直ちに復興まちづくりにとりかかれるよう、どのような基礎データがあるのかを確認し、被災前のまちの特性や課題を分析しておく必要がある。

不足しているデータがある場合は追加・充実し、継続的に更新しておく必要がある。被災後の仮設住宅用地等の用地も事前検討しておくことが望ましい。

５　復興における目標等の事前検討

復興事前準備の取組として、市町村での被害想定とまちの課題をもとに、被災後の復興まちづくりの目標と実施方針を事前に検討しておく必要がある。

過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓として、「市街地特性と、被害想定をもとにした復興まちづくりの事前検討」が挙げられる。

先進事例では、復興事前準備の取組を、市町村マスタープランに位置づけている事例と、事前復興に関する計画を別途に策定し、その中に位置づけている事例がある。

市町村マスタープランに復興事前準備の取組を位置づけている事例では、分野別の方針に、復興まちづくりの方針を加えて、被害が大きくなると想定される地域での市街地整備手法や、被害が中程度でも課題がある地域の市街地整備手法等を整備イメージとして示している。

事前復興に関する計画を策定している事例では、対象区域として、「市町村全域が被害を受けることから、市町村全域を対象としている事例」と「被害が限定的なことから、被害が想定される地区を対象としている事例」がある。市町村マスタープランとの関係では、被害想定が小さい場合、市町村マスタープランの将来都市構造を踏襲するとしている事例もある。

市町村での被害想定をもとに、被災する可能性の高い地区等の対象区域とその復興まちづくりの実施方針を事前に検討し、継続的な取組とするため、計画的な位置づけを検討しておく必要がある。

実際にどのような災害が発生するのかは正確には予測できないことから、ケーススタディとして検討しておくことになるが、それらは被災後に復興まちづくりを検討する際の検討案（たたき台）としての役割を持つものと考えられる。

第４章　市町村における復興事前準備の進め方

第４章では、第３章に示した復興事前準備の取組を行いやすくするためのツールを提示している。このツールは、復興事前準備の取組が進んでいない市町村が活用しやすいように、ステージ・Step 方式で進め方を示す。

【ステージ・Step 方式の特徴】

市町村が、各ステージにおける Step を順次、実施することで、ひととおりそのステージでの「復興事前準備に取り組んだ」という意識を持てるように工夫している。

市町村の復興事前準備の取組状況に応じて、各ステージ・Step に示した達成目標をもとに各々で目標設定を行い、段階的に取り組むこととする。

各ステージ・Step は、必ず取り組むべき「基礎編」、復興事前準備の基礎的な事項に取り組んだ後に行う「応用編」と、不断の見直しを目指す「フォローアップ」にわけて整理している。

復興事前準備の取組は、庁内で行うことを基本とする。

ステージ・Step 方式とは、市町村の復興事前準備の取組状況に応じて段階的にレベルを引き上げていくための方式で、それぞれの熟度別に取り組むべきステージ、Step を設定している。各ステージでは、そのステージで取り組むべき内容を段階的に示しており、これを「Step」としている。各 Step においても、市町村の復興事前準備の取組状況に応じて選択できるメニューとして整理している。

各ステージには、下表の事項を目的として、Step 毎に取組内容を整理しており、ひととおりそのステージで「復興事前準備に取り組んだ」という意識を持てるように工夫している。

市町村の状況に応じて、各ステージ・Step での達成目標をもとに目標設定を行い、段階的に取り組むこととする。各ステージ・Step は、必ず取り組むべき「基礎編（ステージ１、ステージ２）」、復興事前準備の基礎的な事項に取り組んだ後に行う「応用編（ステージ３）」と、不断の見直しを行う「フォローアップ」にわけて整理している。

復興事前準備の取組は、庁内で行うことを基本とし、事前復興計画の策定にあたっては幅広く関係者（関係部局及び外部専門家等）と議論して取り組むことが望ましい。

□各ステージとフォローアップの目的

ステージ		目的
【基礎編】	ステージ１	・　まちづくり部局の職員が復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの復興事前準備の取組状況をチェックシートで確認することを目的としている。
	ステージ２	・　被災後の復興まちづくりの課題認識と、復興事前準備を継続的な取組として計画に位置づけることを目的としている。
【応用編】	ステージ３	・　復興事前準備の基礎的な事項に取り組んだ後、事前復興計画づくりや、不足している基礎データの追加、充実等に取り組むことを目的としている。
【フォローアップ】		・　ステージ３のあと、職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟、住民を含めた復興事前準備の取組と、復興事前準備の取組状況を検証することを目的としている。

図　復興まちづくりのための事前準備の取組の流れ　フロー図

ステージ・フォローアップ		達成目標	復興事前準備の取組
【基礎編】	**ステージ１** **復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取組状況を確認する**	・復興事前準備の必要性に気づく ・自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する	**Step１　復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく** 1　まちづくり部局において復興事前準備の必要性に気づく 2　庁内に復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる **Step２　自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する** 1　復興事前準備の取組状況の概要をチェックシートで確認する 2　復興事前準備に必要な基礎データの整備状況を確認する
	ステージ２ **復興事前準備に取り組む**	・まちの課題を整理して共有する ・Step 4 を繰り返すことで被災後の復興まちづくりの課題認識を深める	**Step３　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約し、共有する** 1　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する 2　課題について、関係する部署と認識を共有する **Step４　復興事前準備の必要性を問いかけ、復興まちづくりの課題を認識する** 実施条件を変えて、繰り返し実施することで課題認識を深め、市街地復興の方針、政策を検討しておく ・過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する ・まち歩きを実施して、市街地復興を進める上での課題を検討する ・復興まちづくりイメージトレーニングを実施する
		・被災後、早期かつ的確に復興まちづくりを進められるよう、復興体制の整備と復興手順の作成を行う	**Step５　復興体制と復興手順を検討する** 1　復興体制を整備する 2　復興手順を作成する
		・　　計画に復興事前準備の取組を位置づけることで、復興事前準備に関する基礎的な事項の取組みを達成する	**Step６　計画に復興事前準備の取組を位置づける** 1　地域防災計画に、復興事前準備の取組を位置づける ・地域防災計画に、復興体制、復興手順と復興訓練を位置づける。 2　市町村マスタープランに、復興事前準備の取組を位置づける ・復興事前準備への取組の熟度に応じて、市町村マスタープランに復興まちづくりの実施方針を位置づける
【応用編】	**ステージ３** **事前復興計画づくりに取り組む**	・ステージ２までの基礎編のあと事前復興計画を策定する	**Step７　事前復興計画を策定する** ・復興まちづくりのための事前準備計画を策定する ○事前復興計画の内容の例 復興体制、復興手順、復興訓練、基礎データの整理、分析、復興まちづくりの実施方針
		・被災後、直ちに基礎データを活用できるよう整備する	**Step８　基礎データを整備する** 1　基礎データを充実、更新、保管する 2　地籍調査を事前に実施する
【フォローアップ】 **復興事前準備をフォローアップする**		・事前復興計画の学習と、ケーススタディを繰り返すことで職員の実務能力の習熟を図る ・被災後、限られた人員で効率的に復興まちづくりに対応できるようにする	**Step１　職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施する** 1　事前復興計画の復興体制、復興手順等を学習する 2　事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを復興訓練として行う
		・住民への意識啓発と、個々の課題や対応の探り出しを繰り返すことで、住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む	**Step２　住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む** 1　職員から住民に意識啓発等を行う 2　住民を含めて、個々の地区での課題や対応を探り出す
		・復興事前準備の不断の見直しを行なうため進捗状況を検証し、フィードバックする	**Step３　復興事前準備の取組の進捗状況を検証する** ・市町村でのチェックシートや、PDCA サイクルによる施策評価のもと復興事前準備の取組の進捗状況を確認する ・必要に応じて、地域防災計画の見直しに反映する等、フィードバックする

【基礎編】ステージ１
復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取組状況を確認する

【基礎編】ステージ１は、まちづくり部局の職員が復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの復興事前準備の取組状況をチェックシートで確認する。

Step１　復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく

１　まちづくり部局において復興事前準備の必要性に気づく

ポイント

まちづくり部局において、本ガイドライン等をもとに復興事前準備の必要性や取組内容を学ぶ。

地域防災計画における被害想定と、災害復旧・復興に関する事項を確認し、復興事前準備の必要性に気づく。

復興事前準備は、被災後、復興まちづくりの実施主体となって行う、まちづくり部局が中心的に取り組む必要がある。

復興事前準備の取組をはじめるには、まちづくり部局において、本ガイドラインや特定の災害に応じたガイドライン等（「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」等）をもとに、復興事前準備の必要性や取組内容を学ぶことが有効である。

また、復興事前準備の一般論を学ぶだけでなく、自らのまちに当てはめて考える必要がある。防災まちづくりが必要な地区等、被災の可能性が高い地区を１枚の図面に整理して、被災したまちの状況を認識することは、復興まちづくりの課題をイメージする上で有効である。

まず手始めに市町村の地域防災計画における、「被害想定」とそれに対する「災害復旧・復興に関する事項」を確認する。

□市町村の地域防災計画で確認すべき事項

- どのくらいの規模の被害が想定されているのか。
- 市町村のどの地区が被災するのか。
- 実際の被災後、市町村が主体となって復旧・復興まちづくりを実施できるのか。

２　庁内に復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる

ポイント

幅広い分野の職員が復興事前準備の必要性に気づくための場を設定する。その場で、地域防災計画における被害想定と、災害復旧・復興に関する事項を紹介して、自らのまちでの復興事前準備の必要性に気づいてもらう。

復興事前準備の PR 資料を活用して、復興事前準備の必要性を共有する。

復興事前準備の取組をはじめるためには、防災部局をはじめ幅広い部局と連携して進めることが必要である。市町村における基本的な復興まちづくりの方針に関わることから、幅広い分野の職員が復興事前準備の必要性を理解する必要がある。

各種計画の検討の場で復旧・復興に向けての仮住まいとなる応急仮設住宅を１つのテーマとする等、復興事前準備の理解を深める場を設定し、その場で、「１　まちづくり部局において復興事前準備の理解を深める」で確認した地域防災計画における被害想定と、災害復旧・復興に関する事項を紹介する。

幅広い分野の職員が、「市町村が主体となって復旧・復興まちづくりを実施できるか」、「市町村のどの地区が被災し、どのような復興が必要になるのか」等を考えることで、復興事前準備の必要性に気づき、共有する。

幅広い分野の職員への周知にあたっては、本ガイドラインのほか復興事前準備の PR 資料を活用して、復興事前準備の必要性に気づいてもらう。

また、市町村の首長を含む幹部を対象とした復興事前準備の理解を深める場の設定や、首長を含む幹部が、災害復興や復興事前準備をテーマとした会議、セミナーに参画することも、復興事前準備を進める上で有効な取組である。

□復興事前準備の必要性に気づくための場の例

名称	内容
意見交換会	・　庁内で関係する部署での、復興事前準備に関する意見交換会 ・　各種計画の検討の場での、災害復興をテーマとした意見交換会 ・　復興まちづくりに精通した有識者との意見交換会 ・　復興を経験した市町村の職員との意見交換会 ・　国やその他関係機関との意見交換会
○○担当課長会議 ○○セミナー	・　復旧・復興に向けての応急仮設住宅・災害廃棄物処理場や、復興事前準備をテーマとした会議、セミナーへの参画

Step２　自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する

１　復興事前準備の取組状況の概要をチェックシートで確認する

ポイント

自らのまちの復興事前準備の取組状況をチェックシートを用いて確認する。

Step２は、「Step１　復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく」の後にチェックシートを用いて、市町村の復興事前準備の取組状況の概要を確認する。

チェックシートは、自らの市町村における復興事前準備の取組状況をチェックできるよう、「復興事前準備の課題への気づき編」、「復興事前準備の検討の機会編」と「被災前の平時から実施しておくべき取組編」に分類している。

「復興事前準備の課題への気づき編」では、まず地域防災計画の災害復旧・復興に関する事項の記述内容を確認する。次に市町村マスタープランでの復興に関する位置づけ、職員の復興事前準備への意識啓発の取組状況、復興事前準備への理解を確認する。

「復興事前準備の検討の機会編」では、復興事前準備の展開に向けた機会について確認する。

「被災前の平時から実施しておくべき取組編」では、被災後、権利調査が速やかに進み復興事業期間の短縮にもつながる「地籍調査」の実施状況を確認する。

□復興事前準備の取組状況の確認　フロー　＊1～18 は、P26、P27 の項目に対応している

【復興事前準備の課題への気づき編】

１～６　地域防災計画での具体の取組内容の確認
７～９　市町村マスタープランでの位置づけの確認
10～11　職員への意識啓発への取組状況の確認
12　　復興事前準備への理解の確認

【復興事前準備の検討の機会編】

13～16　復興事前準備の検討の機会の確認

【被災前の平時から実施しておくべき取組編】

17～18　地籍調査の実施状況、実施範囲の確認

□復興事前準備の取組　チェックシート

【復興事前準備の課題への気づき編】

・各チェック項目に「確認した」又は「はい」の場合、「✓」をお付けください。

チェック項目	チェック欄	備考・メモ等
Ⅰ　地域防災計画について		
1 地域防災計画の「災害復旧・復興に関する事項」の記述内容を確認してください。	□	都市の復興に関する事項は記載されているか。
2 地域防災計画で、どのような被害を想定しているか確認してください。	□	想定されている災害
3 復興時の体制を準備しているか。（例　災害対策本部のほか復興段階の体制が準備されているか等）	□	
4 復興計画や市街地復興計画の策定責任担当課は明確になっているか。	□	
5 被災後の時間軸で、どのようなことに取り組まなければならないか整理しているか。（例　被災から１年間で市街地復興計画を策定する等）	□	
6 復興計画を事前に検討しているか。（被災前の平時に被害想定をもとにした復興計画を検討している）	□	
Ⅱ　市町村マスタープラン		
7 防災まちづくりに取り組むべき地区や内容を記述しているか確認してください。	□	
8 復興まちづくりに関することを記述しているか確認してください。	□	
9 大規模災害で被災した場合の、将来都市構造の考え方を記述しているか。	□	
Ⅲ　職員への意識啓発		
10 職員を対象に、復興に関する意識啓発を実施しているか。（例　庁内での勉強会や震災を経験した職員との意見交換等）	□	
11 職員を対象に、復興訓練を実施しているか。（例　復興時の課題把握や課題解決に向けた事前検討等）	□	
Ⅳ　復興事前準備		
12 復興事前準備とは、どのような取組か理解しているか。	□	

【復興事前準備の検討の機会編】

・各チェック項目に「はい」の場合、「✓」をお付けください。

チェック項目	チェック欄	備考・メモ等
13 平時のまちづくりにおいて、有識者やコンサルタントとのつながりはあるか。	□	
14 平時のまちづくりにおいて、自治会やNPO法人とのつながりはあるか。	□	
15 過去に復興について検討したことはあるか。	□	
16 復興事前準備について、先進事例を学んだ経験はあるか。	□	

【被災前の平時から実施しておくべき取組編】

・各チェック項目に「はい」の場合、「✓」をお付けください。

チェック項目	チェック欄	備考・メモ等
17 地籍調査は実施しているか。	□	
18 地籍調査済の範囲は、市町村全域か。	□	

２　復興事前準備に必要な基礎データの整備状況を確認する

ポイント

基礎データの整備状況は、まず市町村で復興事前準備に取り組むために、特に必要となる基礎データの整備状況をチェックシートを用いて確認する。データの有無、範囲、更新状況、バックアップ、データ形式を確認する。

復興事前準備には、土地利用規制に関するデータ、復興事前準備の検討のベース図となる地形図、土地利用・建物利用現況図、都市基盤施設の整備状況図、市街地の防災に関する現況・課題、方針を示す上位関連計画と、災害リスクを把握するデータが必要であり、その基礎データの整備状況を確認する。

□基礎データの整備内容　チェックシート

・各設問の該当する箇所またはバックアップがある場合、「○」をお付けください。

・更新年次に関する設問は、年次を記載してください。

項目	資料名	利用方法	Ｑ１データの有無	Ｑ２　データの範囲		Ｑ３　データの更新状況			Ｑ４　バックアップの有無※	Ｑ５　データ形式		
				全域有	一部区域	更新している	更新年次	更新していない		アナログ	デジタル	ＧＩＳデータの有無
１　土地利用規制の現況	都市計画図	法規制の状況を把握										
	農業振興地域図											
	森林法、土砂災害防止法等、各種法規制図											
２　土地利用・建物利用の現況	地形図（白図）	事前の検討のベース図として利用										
	土地利用現況図	土地利用・建物利用の現況を把握										
	建物用途別、階数別、構造別現況図											
	建物の耐震化の状況（固定資産税課税台帳（ない場合現地調査で対応））	築年数をもとに、旧耐震基準、新耐震基準、新新耐震基準の建築物を把握										
３　都市基盤整備状況・計画	都市計画道路等の整備状況図	道路幅員、狭あい道路の状況を把握										
	都市計画公園決定整備状況図	都市基盤の整備状況と計画を把握										
	市街地整備開発事業図	市街地整備の整備状況と計画を把握										
	インフラの長寿命化計画や維持管理計画	都市基盤の長寿命化、維持管理に関する計画を把握										
４　上位関連計画	総合計画	防災に関する方針、施策を把握										
	市町村マスタープラン											
	地域防災計画											
	立地適性化計画											
	防災都市づくり計画											
	津波防災地域づくり推進計画											
	都市計画区域マスタープラン											
	人口ビジョン・総合戦略	将来人口推計										
５　災害関連	各種ハザードマップ	災害リスクを把握										
	災害履歴（市町村誌（史））											

※バックアップ：災害時に、庁舎が被災した際に、当該基礎データを取得する手段があること。

【基礎編】ステージ２　復興事前準備に取り組む

【基礎編】ステージ２は、ステージ１で確認した、自らのまちの復興事前準備への取組状況を踏まえて、被災後の復興まちづくりの課題認識と、復興事前準備を継続的な取組として地域防災計画等に位置づける。

Step３　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約し、共有する

「Step３　まちの基礎データと被害状況を重ね合わせ、まちの課題を集約し、共有する」は、ステージ１での復興事前準備の必要性に気づいた後、まちの基礎データと被害想定を整理する取組である。

１　まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する

ポイント

職員自らが様々な計画からまちの現況を表す基礎データを整理する。

被害想定は、地域防災計画で想定している災害を基本として、量的被害のみならず、災害特性、被害状況を確認する。

まちの基礎データと被害想定を重ね合わせることで、被災後に想定される、まちの課題を集約する。まちの課題のうち、市街地の安全性に関する課題は必ず集約しておく。

（１）基礎データを整理する

職員自らが総合計画や市町村マスタープラン等の様々な計画書から、まちの現況を表す基礎データを整理する。

被災後は、被災前の地域課題に対応した復興まちづくりが進められることから、上位関連計画での位置づけ、内容、理由を含めて整理し、十分に理解しておく。

□まちの現況の整理　　確認すべき上位関連計画と内容の例

項目	概要
市町村の統計要覧等	・　人口・世帯数（経年変化、年齢別人口、地区別の人口・世帯数） ・　産業別就業者数、農業、商業、工業、漁業、観光に関する各種統計
総合計画	・　位置・地勢 ・　土地利用現況、建物利用現況 ・　法規制（都市計画法、農振農用地、森林法関連） ・　道路（幅員別現況）、交通、公園緑地、下水道、上水道、市街地整備の整備状況や計画
市町村マスタープラン	
地域防災計画	・　災害履歴等
立地適性化計画	・　災害リスク等
緑の基本計画	・　防災機能を有する公園緑地の配置や面積等

（2）被害想定を確認する

被害想定は、地域防災計画で想定している災害を基本とし、その他の想定があれば、その内容を考慮する。国、都道府県での被害想定をもとに、災害特性、被害状況を確認する。

地震、津波に関する被害想定は、国の公表資料のほか、各都道府県でも想定結果があることから、その内容を確認する。なお、被害想定の前提条件は、発表している機関により異なる場合があることから、被害想定の前提条件を確認しておく。

被害想定にあたっては、下表のハザードマップの内容を理解し、被災状況を想定する必要がある。複数の災害が想定される場合は、別々の災害として被害及び被害が集中する場所を想定する。

また、地震と津波等は、災害を重ね合わせて被害を想定しておくことも必要である。

なお、国土強靭化地域計画を策定している市町村では、同計画で想定されている「リスクシナリオ（起きてはならない最悪の事態）」についても確認しておく必要がある。

□各種ハザードマップ等の概要

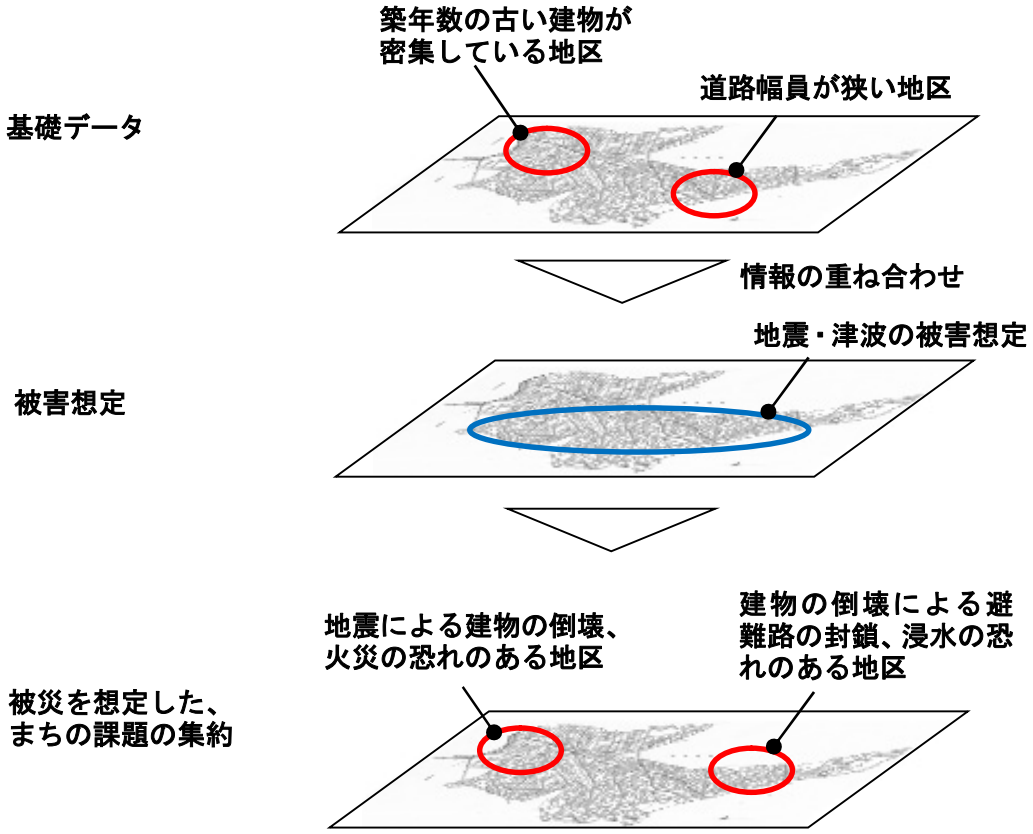
項目		概要
津波ハザードマップ		最大クラスの想定地震規模によって、最大クラスの津波が発生した場合に、想定される浸水区域や浸水深等を示したもの。
地震被害マップ	震度被害マップ（ゆれやすさマップ）	大きな被害を及ぼすと想定される地震が起こった場合に、想定される最大震度等の分布を示したもの。
	建物被害マップ（地域の危険度マップ）	想定される最大震度の場合に、建物全壊棟数や火災による焼失棟数密度等の建物被害の程度とその分布を示したもの。

（３）被災後に想定される、まちの課題を集約する

まちの現況と被害想定を重ね合わせることで、被災後に想定される、まちの課題を集約する。まちの課題のうち、市街地の安全性に関わる課題は必ず集約しておく。

また、集約した市街地の安全性に関わる課題を意識して、まちづくり部局を中心に関係する部署も含めてまち歩きを実施することも有効である。（詳細は、Step４参照）

□被災を想定した、まちの課題の集約



□被災を想定した、まちの課題の集約の例

基礎データ	被害想定	被災を想定した、まちの現況・課題
・ 築年数の古い建物が密集している地区がある。 ・ 道路幅員の狭い地区、公園が不足している地区がある。 ・ 住民の防災対策に関する意見が多い。	・ 南海トラフ地震の被害が想定される地域に含まれる。	・ 震災による建物の倒壊、火災の恐れのある地区がある。 ・ 建物の倒壊による避難路の封鎖、浸水の恐れのある地区がある。

2　課題について、関係する部署と認識を共有する

ポイント

被災後に想定される、まちの課題を関連する部署と認識を共有する。

認識の共有のあと、復興まちづくりに最低限必要となる取組内容、取組のスケジュール、担当部署等、復興対策の方向性をまとめる。

復興事前準備を進めるには、すぐに対応方針や方向性を結論づけるよりも、まずは課題認識を庁内で共有する必要がある。そのため、整理したまちの復興に関連する課題を、庁内の関連する部署と認識を共有する。認識の共有のためには、被災状況を想定した図面と、まちの課題等を一覧表にまとめておくと役立つ。

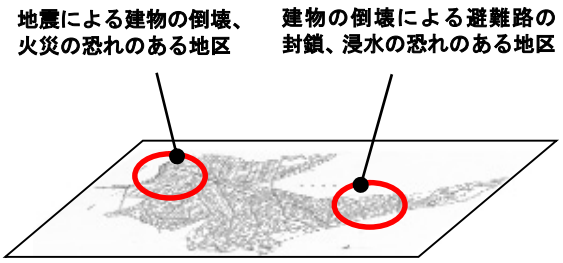
認識の共有のあと、まちの課題を担当する部局と調整を行い、復興まちづくりに最低限必要となる取組内容、取組のスケジュール、担当部署等、復興対策の方向性をまとめる。

加えて、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓を踏まえて、復興体制と復興手順を検討しておくことの重要性について共有する。

①被災を想定したまちの課題の整理

□被災を想定したまちの課題の整理の例

基礎データ	被害想定	被災を想定した、まちの課題
・築年数の古い建物が密集している地区がある。 ・道路幅員の狭い地区、公園が不足している地区がある。 ・住民の防災対策に関する意見が多い。	・南海トラフ地震の被害が想定される地域に含まれる。	・地震による建物の倒壊、火災の恐れのある地区がある。 ・建物の倒壊による避難路の封鎖、浸水の恐れのある地区がある。



②被災を想定したまちの課題を、庁内で関係する部署と認識を共有する

Step４　復興事前準備の必要性を問いかけ、復興まちづくりの課題を認識する

「Step４　復興事前準備の必要性を問いかけ、復興まちづくりの課題を認識する」は、Step３においてまちづくり部局で整理した「被災を想定したまちの課題」を活用して、被災後の復興まちづくりの課題認識を深める。

ポイント

職員の「復興事前準備の必要性の理解」と「復興まちづくりにあたっての課題把握、課題解決に向けた方針、政策の事前検討」に向けて、市町村の状況に応じて、以下の手法を理解、選択し、組み合わせて実施する。

〇復興事前準備を問いかける方法

手法１　過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する

手法２　まち歩きを実施して、復興まちづくりを進める上での課題を検討する

手法３　復興まちづくりイメージトレーニングを実施する

繰り返し実施することで課題認識を深め、復興まちづくりの方針、政策を事前に検討する。

「復興事前準備の必要性の理解」と、「復興まちづくりにあたっての課題把握、課題解決に向けた方針、政策の事前検討」には、職員の復興事前準備への認識と対策検討能力を段階的に向上していく必要がある。

職員に復興事前準備を問いかける手法は、「①過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する」、「②まち歩きを実施して、復興まちづくりを進める上での課題を検討する」と「③復興まちづくりイメージトレーニングを実施する」があり、その内容を理解し、実施する。

また、勉強会・講習会（手法１）と、復興まちづくりイメージトレーニング（手法３）を組み合わせて実施することで、復興事前準備の取組を効果的に促進することができる。市町村の状況に応じて、それぞれの方法を選択し、組み合わせて実施する。

さらに「手法２」と「手法３」は、対象区域や被害想定等の条件を変えて、繰り返し実施することで、それぞれの分野の職員の復興時の課題認識を深め、多様な課題に対応した復興まちづくりの方針、政策を事前検討していくことができる。

（1）復興事前準備を問いかける方法

復興事前準備を問いかける方法を理解する。

□復興事前準備を問いかける方法

取組項目	内容
手法１ 過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する	・ 勉強会・復興まちづくりの課題認識を深めるため、過去の災害事例、被災からの復興まちづくりの事例等の勉強会や講習会を開催する。
手法２ まち歩きを実施して、復興まちづくりを進める上での課題を検討する	・ 災害により被災する可能性のある地区を対象に、まち歩きを実施して、復興まちづくりを進める上での課題について検討する。
手法３ 復興まちづくりイメージトレーニングを実施する	・ 市町村内の復興にあたっての即地的な課題把握と、課題解決に向けた方針、政策の事前検討を目的として、復興まちづくりイメージトレーニングを実施する。

（2）過去の災害復興等の勉強会・講習会を開催する

まちづくり部局及び庁内の関連する部局の職員を対象として、復興まちづくりの課題認識を深めるため、過去の災害事例、被災からの復興まちづくりの事例、復興事前準備の取組等に関する勉強会や講習会を開催する。

□勉強会・講習会のテーマの例

テーマ例	実施方法
例１ 日本における過去の災害事例を学ぶ	・ 職員自らが過去の災害事例を整理、持ち寄り勉強会を開催する。 ・ 過去の災害事例の上映会を開催する。 ・ 復興まちづくりに精通した有識者による（大学教授等）講演会を開催する。
例２ 被災からの復興まちづくりの事例を学ぶ	・ 職員自らが過去の災害からの復興まちづくりの事例を整理、持ち寄り勉強会を開催する。 ・ 被災から復興まちづくりの実例の上映会を開催する。 ・ 過去に被災したまちから講師を迎え、講演会を開催する。 ・ 復興まちづくりに精通した有識者による（大学教授等）講演会を開催する。
例３ 国の復興事前準備の取組と先進事例を学ぶ	・ 本ガイドラインや資料編をもとにした勉強会を開催し、理解を深める。 ・ 職員自らが復興事前準備の先進事例を整理、持ち寄り勉強会を開催する。 ・ 復興まちづくりに精通した有識者による（大学教授等）講演会を開催する。 ・ コンサルタント（復興まちづくりに実際に携わった人）との意見交換会を開催する。
例４ 市町村での災害履歴と被害想定を学ぶ	・ 職員自らが市町村の災害履歴を整理、持ち寄り勉強会を開催する。 ・ 被災のシミュレーション映像の上映会を開催する。 ・ 被害想定を庁内で共有する。
例５ 復興事前準備の必要性を理解する	・ 復興まちづくりに精通した有識者による（大学教授等）講演会を開催する。

（3）まち歩きを実施して、復興まちづくりを進める上での課題を検討する

まちづくり部局の職員が気軽に実施できるよう、災害により被災する可能性のある地区を対象に、まち歩きを実施して復興まちづくりを進める上で検討が必要と考えられる課題を検討する。

□まち歩きの具体的な方法の例

項目	内容
当日までに準備するもの	・ Step３で整理した、被災を想定したまちの課題 ・ 白図（1：2500 程度） ・ 被害想定 ・ その他必要と考えられるデータ（市町村マスタープランの都市構造図、建物構造、建築年数、道路幅員、人口構成等）
まち歩きを行う	・ まち歩きを行い、復興まちづくりを進める上で検討が必要と考えられる課題を検討する。
復興まちづくりを進める上での課題の整理と庁内での共有	・ 復興まちづくりを進める上での課題を図面等にまとめて、庁内で共有する。

□復興まちづくりを進める上での課題の抽出の例

まちの現況	被害想定等	復興時のまちづくりの視点
土地利用、建物利用、道路、その他都市施設の状況を把握する。	ハザードマップ等をもとに被災した時のまちの状況をイメージする。	復興まちづくりを進める上で検討が必要と考えられる課題を検討する。
・ 木造や旧耐震の建物が密集していて、居住者も多い。	・ 地震や津波により、全壊、半壊が多いエリアがある。	・ 現位置での復興または高台移転の検討。
・ 公民館が老朽化している。	・ 一時避難場所として機能しない。	・ 避難所等、防災拠点確保。
・ 都市計画道路が未整備である。	・ 地震により沿道建物が倒壊する。 ・ 洪水や津波により、浸水する。	・ 都市計画道路の避難経路となる位置への変更。
・ 狭あい道路が多い。	・ 火災により、延焼が拡大する。	・ 避難路となる骨格道路の確保。
・ 人口減少が進んでいる。	・ 多くの建物が倒壊、半壊する。	・ 人口流出が更に進むことが懸念される。
・ 空き店舗が増加している。	・ 多くの店舗が倒壊、焼失する。	・ 商店が閉店していくことが懸念される。

（４）復興まちづくりイメージトレーニングを実施する

幅広い分野の職員を対象として、復興にあたっての課題把握と政策の事前検討のために、復興の取組が必要になると考えられる地区を事例に復興まちづくりイメージトレーニングを実施する。

復興まちづくりイメージトレーニングで対象とする災害は、以下のとおりとする。

- 市街地が壊滅する可能性のある災害が想定される場合は、その災害を対象とする。
- 市街地が壊滅する可能性のある災害がない場合は、市町村での過去の災害を踏まえて、典型的な災害（例えば、木造住宅地で火事災害の恐れがある等）を対象とする。

詳細は、「復興まちづくりイメージトレーニングの手引き」を参考されたい。

（５）勉強会・講習会＋復興まちづくりイメージトレーニングを実施する

勉強会・講習会と、復興まちづくりイメージトレーニングを組み合わせて実施することで、復興事前準備の取組を効果的に促進することができる。市町村の状況に応じて、それぞれの手法を、組み合わせて実施する。

○「勉強会・講習会」と「復興まちづくりイメージトレーニング」を統合したプログラム

第１部　勉強会・有識者による講習会

＜テーマ例＞

・日本における過去の災害事例を学ぶ　・被災からの復興まちづくりの事例を学ぶ
・国の復興まちづくりの取組と先進事例を学ぶ　・市町村での災害履歴と被害想定を学ぶ
・復興事前準備の必要性を理解する

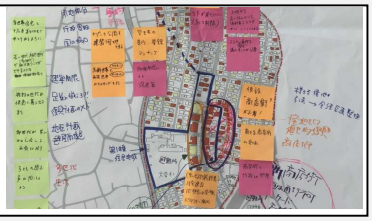
第２部　復興まちづくりイメージトレーニング

１　生活再建シナリオの作成

・　世帯属性、各世帯の被害状況を設定し、被災住民になりきって、生活再建シナリオを作成

２　市街地復興シナリオの作成

・　市街地の被災状況を設定し、都市計画プランナーの立場から、市街地を復興するシナリオを作成
・　早期の生活再建に向けて、被災から復興までの時間を意識して、シナリオを作成



３　生活再建シナリオを踏まえた市街地復興シナリオの作成

・　生活再建と市街地復興の２つのシナリオを比較し、実現可能性や問題点を検討

まとめ　成果の発表

Step５　復興体制と復興手順を検討する

「Step５　復興体制や復興手順を検討する」は、Step４で職員が被災後の復興まちづくりの課題認識を深めた後、庁内で復興体制と復興手順を検討し、とりまとめる。

１　復興体制を整備する

ポイント

応急復旧後の復興段階における関係者の役割分担、指揮命令系統を決めて、復興体制を検討する。

復興体制は、市町村内の体制を整備することを主眼とする。

復興段階では、まちづくり部局が事務局に入る災害復興本部を整備することが望ましい。

復興体制は、以下の手順で検討を進める。

（１）都道府県や市町村内における計画を確認する

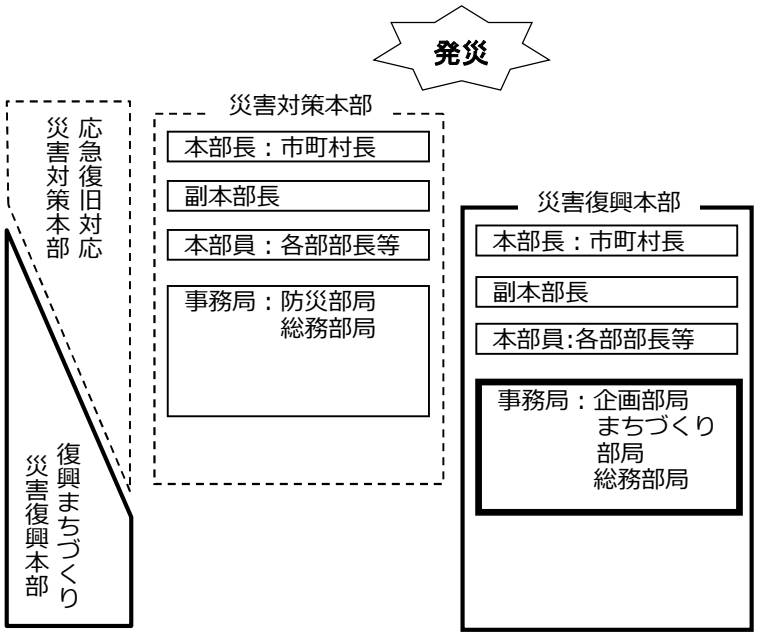
復興体制について、市町村によっては、地域防災計画のほか、震災復興に関する行動計画に復興体制を定めており、都道府県によっては復興まちづくりの行動指針等を策定し、都道府県と市町村の役割分担を明確にしている。そのため、先進的に取り組んでいる都道府県や市町村での防災に関する計画の事例や手引き等での復興体制の内容を確認する。

（２）復興体制を整備する

被災後の応急復旧段階では、専門的な知識を有する防災部局が主となって取り組む必要があるが、復興段階では、復興計画、市街地復興計画の策定、住民意向の把握等、復興まちづくりに関する専門的な知識、経験が求められる。

そのため、復興まちづくりにおける庁内関係各課の役割分担、指揮命令系統を決めて、復興体制を整備する。庁内での復興体制を整備することを主眼とし、「災害対策本部」のほか「まちづくり部局」を含めた「災害復興本部」を設置する必要がある。復興手順を検討し、実施主体となる部局を決めておくことが望ましい。また、早期の復興まちづくりを進めるには、応急復旧段階から復興を専任する担当職員を配置することが望ましい。

□復興体制



（参考）庁内だけでなく、外部組織との体制や、外部からの応援・受援体制を整備するパターン

災害対策基本法は、東日本大震災を受けて平成 24 年６月に改正され、「地方公共団体は地域防災計画を定めるにあたり、円滑に他の者（防災関係機関、民間企業、ボランティア等も含む。）の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮すること」と「円滑な相互応援の実施のために、相互応援に関する協定の締結や共同防災訓練の実施など必要な措置を講ずるよう努めること」が追加された。また、防災基本計画にも、応援・受援に関する規定が整理された。

罹災証明の発行や応急仮設住宅の供給・管理・運営等を含め、復興事前準備には、庁内の復興体制だけでなく、外部組織との体制や、外部からの応援・受援体制を検討しておくことも必要である。

（１）市町村と外部組織（有識者等）の体制を整備する

被災後、早期に復興まちづくりの検討を進めるには、平時から大学、有識者等との協力体制、地域に精通したコンサルタント会社の活用等の対応の仕組み（例　平時のまちづくり関連業務の継続的実施などを通じて地域に精通したコンサルタントを確保する等）を整備しておくことが有効である。

また、復興事前準備の必要性の住民への理解を求めるには、職員だけでなく、有識者等の協力を求めることが有効である。

（２）外部からの応援・受援体制を整備する

大規模災害時には、他の地方公共団体職員、企業団体等による支援が不可欠であることから、その受援体制を検討しておくことが有効である。

平時から支援者として期待される都道府県、市町村等の対象機関と災害時における支援の可能性について話し合い、適宜、協定等を締結しておくことが有効である。

２　復興手順を作成する

ポイント

応急復旧後の復興段階において、どのような対応が、どのような手順で進められるのかを学び、自らのまちで行うべき取組を整理して、手続きを庁内で調整、決定する。

復興手順は、市町村内で必要となる対応を手続き順にとりまとめることを主眼とする。

復興手順は、以下の手順で検討を進める。

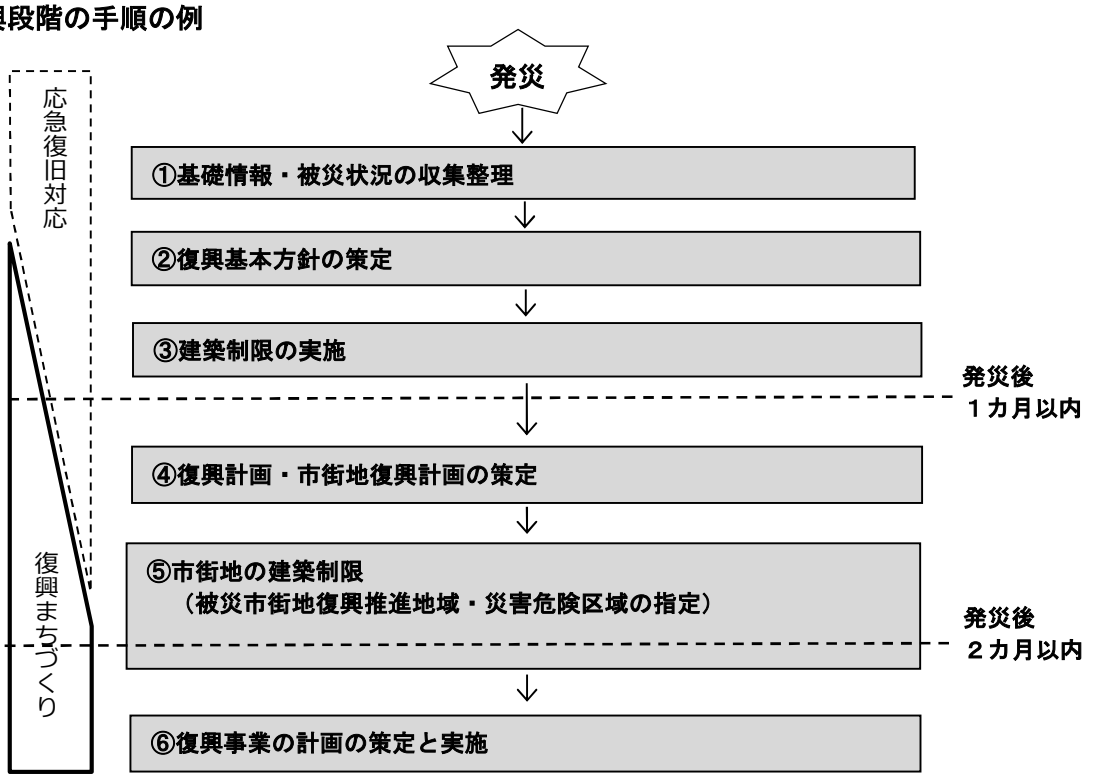
（１）復興段階において時間軸ごとにどのような対応が必要なのかを想定する

被害想定を設定して、復興まちづくりを開始してから１ヶ月、２ヶ月、半年、１年等、いつ、どのような対応が必要なのかを過去の被災時の対応や先進事例を参考にしながら学び、自らのまちでの手続きを整理する。

下図は、標準的な手順を示したものであり、市町村の被災状況、地域特性、住民の意向等に応じて変えていく必要がある。また、実際、被災した場合は、応急復旧対応から復興まちづくり、事業実施までには多大な時間を要する。

そのため、市町村の状況に応じた復興手順を、被災から復興までの時間を意識しながら作成する必要がある。なお、被災後の住民の復興まちづくりに関する意向は、住宅再建に関する経済的負担、生業の再開への不安、市街地復興事業の遅れ等により、時間の経過とともに変化することも理解しておく必要がある。

□復興段階の手順の例



（２）市町村での取組の実施主体を明示する

想定される主な取組をもとに、庁内で関連する部署を抽出する。

平時の担当職務を踏まえて、各項目の実施責任担当課を、庁内調整し決定する。

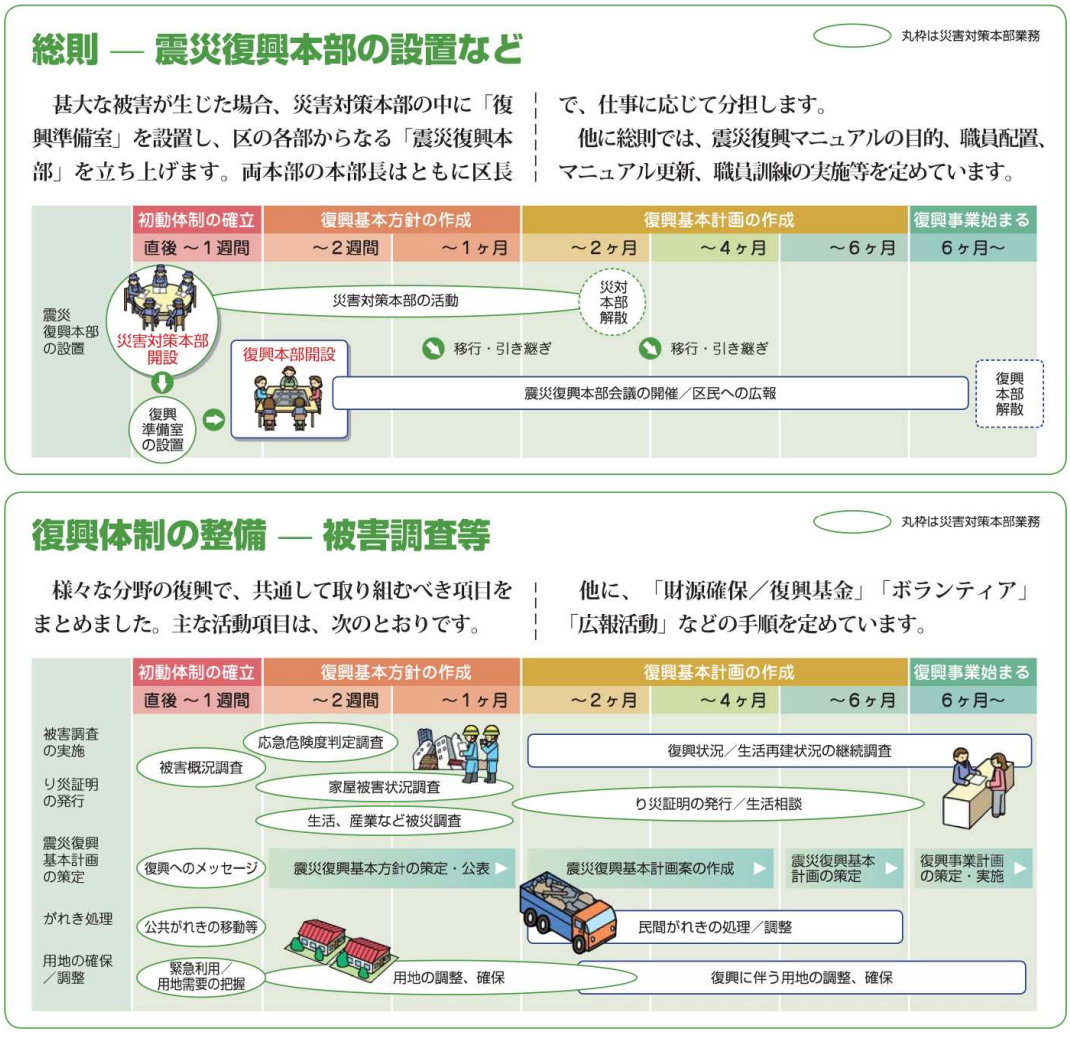
なお、都道府県が建築制限又は都市計画決定を行う市町村は、庁内で都道府県との連絡窓口を決めておく必要がある。

（参考）庁内だけでなく住民や事業者との関係性も整理するパターン

復興まちづくりは、庁内だけでなく住民や事業者と協働で進めることが重要である。復興手順を作成している先進事例では、被災後の時間軸で、住民・事業者・行政の取組内容を整理している。

庁内だけでなく、住民や事業者が被災後、どのような動きをするのかがわかるよう、復興手順を整理し、住民や事業所への説明会の開催やパンフレットを作成し、配布等を行うことも有効である。

□豊島区震災復興マニュアル（都市・住宅復興編）パンフレット版



Step６　計画に復興事前準備の取組を位置づける

「Step６　計画に復興事前準備の取組を位置づける」は、復興事前準備の取組を継続的な取組とするため、地域防災計画に復興事前準備の取組を位置づける。また、復興事前準備への取組の熟度に応じて、市町村マスタープランに復興まちづくりの実施方針等を位置づける。

１　地域防災計画に、復興事前準備の取組を位置づける

（１）地域防災計画への復興事前準備の位置づけ

ポイント

地域防災計画に、国土交通省防災業務計画等を参考にして、復興事前準備の取組を位置づける。

地域防災計画に位置づける復興事前準備の取組項目は、「復興体制」、「復興手順」と「復興訓練」があり、その内容を理解する。

地域防災計画は、市町村の防災に関する対策を定めた総合的かつ体系的な計画である。

国土交通省防災業務計画は、国土交通省の所掌事務として、防災に関してとるべき措置及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項を定めた計画である。平成 29 年７月に改訂し、「被災後に早期かつ的確に市街地復興計画を策定できるよう、復興に関する体制や手順の検討、災害が発生した際の復興課題を事前に把握する復興まちづくりイメージトレーニングなどの復興事前準備に取り組むこと。」と位置づけたところである。

この記述を参考に、市町村の復興事前準備の取組を地域防災計画に位置づける。

□地域防災計画に位置づける、復興事前準備の取組項目と内容

取組項目	内容
①復興体制	・　復興体制は、復興まちづくりを早期かつ的確に進められるよう、事前に復興体制を整備しておく。
②復興手順	・　復興手順は、被災後の復興まちづくりを円滑に進めるために、地域防災計画で想定している災害をもとに、被災後に必要となる取組項目と内容を事前に決めておく。
③復興訓練	・　被災後の復興まちづくりの課題を事前に把握するために、復興訓練を継続的に実施し、職員の復興まちづくりへの意識を向上させる。

（２）地域防災計画に位置づける、復興事前準備の取組内容

ポイント

地域防災計画に「復興体制」、「復興手順」と「復興訓練」を位置づける。

①復興体制

復興まちづくりを進める庁内の復興体制として、組織体制と、復興計画・市街地復興計画の策定体制を位置づける。

組織体制、策定体制には、構成する庁内部署と、事務局を担う部署を具体に位置づける。

地域防災計画への記載例

第１章　災害復旧・復興計画

第１節　基本的な考え方

１　災害復興本部の設置

・ 市町村長は、被災した地区の復興が必要と認めた場合は、災害対策本部のほか、災害復興本部を設置する。

・ 災害対策本部と災害復興本部の関係は、下表のとおりとする。また、災害対策本部が実施する応急的な業務で、仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地の選定等、復興にも関係し、それに大きな影響を与えるものは、両本部が連携しながら実施する。

災害対策本部	災害復興本部
災害応急復旧を主に実施する組織	復興計画、市街地復興計画の策定、長期的視点に立って速やかに、かつ、計画的に実施する組織

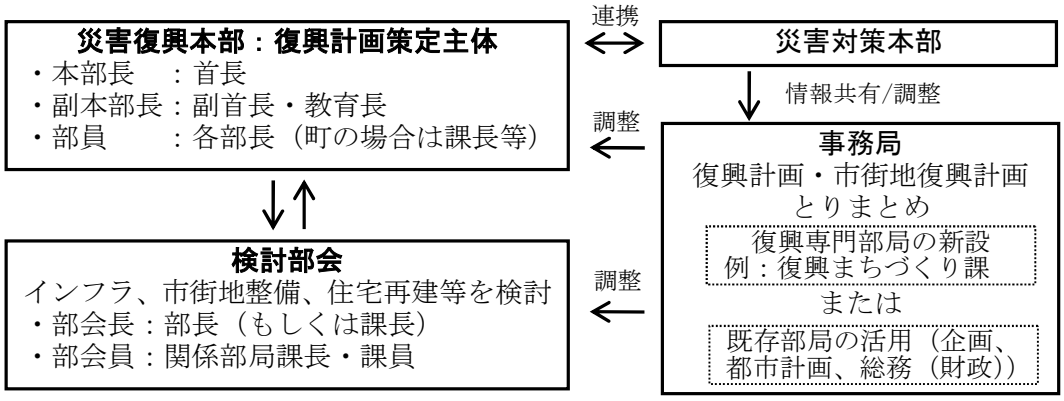
第２節　都市の復興

１　復興計画・市街地復興計画の策定

（１）計画策定の体制

・ 市町村長は、被災した地区の復興が必要と認めた場合、復興計画・市街地復興計画を策定する。

・ 災害復興本部の下部組織として、○○○を設置する。



東日本大震災からの復興まちづくりでは、市街地整備だけでなく、産業、医療福祉、教育等を含めた復興計画を策定している。この場合、計画の策定体制として産業関連、医療福祉関連等の部会が立ち上げられる。

復興体制の検討にあたっては、まちづくりや市街地整備だけでなく、産業や福祉分野の検討体制についても留意して検討する必要がある。

陸前高田市震災復興計画の目次構成（平成 23 年 12 月策定）

震災復興計画では、市街地整備だけでなく、産業や医療福祉等も含めて策定される。

はじめに
第１部 基本構想
（基本理念、復興のめざすまちの姿、目標）
第２部 基本計画
第１章 復興の重点計画の推進
第２章 計画の体系
第３章 まちづくりの目標別計画の推進
　第１ 災害に強い安全なまちづくり
　第２ 快適で魅力のあるまちづくり
　第３ 市民の暮らしが安定したまちづくり
　第４ 活力あふれるまちづくり
　第５ 環境にやさしいまちづくり
　第６ 協働で築くまちづくり
第４章 計画の実現に向けて

②復興手順

復興手順は、被災後の復興まちづくりを円滑に進めるために、地域防災計画で想定している災害からの復興を想定し、被災後に必要となる取組項目と内容を位置づける。

地域防災計画への記載例

第１章　災害復旧・復興計画

第１節　都市の復興

１　復興手順

・ 被災後の復興手順は、以下のとおりであり、被災状況を踏まえて市街地の復興を進める。

①復興基本方針の策定

・ 被災後、速やかな都市の復興を進めるため、復興まちづくりの方向性を示した復興基本方針を策定し、公表する。

②建築制限

・ ○○市（特定行政庁）は、市街地に災害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業等のため必要があると認めるときは、建築基準法第84条による建築制限区域を指定することができる。

・ ○○市は、都市計画区域内における市街地の土地の区域で次に掲げる要件に該当するものについては、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることができる。

一　大規模な火災、震災その他の災害により当該区域内において相当数の建築物が滅失したこと。

二　公共の用に供する施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれのあること。

三　当該地域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他建築物若しくは建築敷地の整備又はこれらと併せて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること。

・ ○○市は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

③復興計画、市街地復興計画の策定

・ 復興基本方針を踏まえて、復興に関する目標や各種施策をまとめた復興計画と、主に市街地の被災地域における復興まちづくりの基盤整備方針等をまとめた市街地復興計画を策定し、公表する。

・ 復興計画の策定にあたっては、住民等の意向を把握し、住民等の参加を図る。

④復興事業の計画の策定と実施

・ 復興計画、市街地復興計画に基づき、事業計画を策定し、復興事業を推進する。

③復興訓練

職員の復興訓練の実施に関する事項は、取組方針、実施回数、参加人数、対象者を定めることが望ましい。また、復興訓練で挙げられた成果や課題は、復興事前準備の取組や、復興体制の改善等に反映することが望ましい。

その他、職員が住民に復興事前準備の必要性や個々の地区での課題や対応を探り出すための復興訓練も有効である。（詳細は、「フォローアップ　Step２　住民を含めて復興事前準備に取り組む」参照）

○地域防災計画への記載例

- 職員の復興まちづくりへの理解を深め、復興時に想定される課題を事前に整理するため、復興訓練を実施する。訓練は、勉強会・講習会、まち歩き、復興まちづくりイメージトレーニング、復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練等を実施する。
- 復興まちづくりイメージトレーニングは、復興事前準備の必要性の理解と、復興にあたっての課題把握、課題解決に向けた政策の事前検討を目的として、有識者による講演会等と同時に開催することが望ましい。

○勉強会・講習会の開催

目的：過去の災害事例や被災からの復興まちづくりの取組事例等を学ぶ
対象者：まちづくり部局の職員又は関係する部署の職員
実施時期・回数：年○回

○まち歩きの実施

目的：まち歩きや現状分析を行い、復興まちづくりを進める上での課題を検討する
対象者：まちづくり部局の職員
実施時期・回数：年○回

○復興まちづくりイメージトレーニングの実施

目的：復興にあたっての課題把握、課題解決に向けた政策の事前検討
対象者：まちづくり部局の職員又は関係する部署の職員
実施時期・回数：年○回

○勉強会・講習会＋復興まちづくりイメージトレーニングの実施

目的：復興事前準備の必要性の理解と、復興にあたっての課題把握、
　　課題解決に向けた政策の事前検討
対象者：職員全員
実施時期・回数：年○回

○復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練の実施

目的：復興手順等の習熟
対象者：職員全員
実施時期・回数：年○回

２　市町村マスタープランに、復興事前準備の取組を位置づける

（１）市町村マスタープランへの復興事前準備の位置づけ

ポイント

被災後、早期かつ的確に復興まちづくりを進めていくためには、市町村マスタープランで復興まちづくりを検討しておくことが有効である。

市町村マスタープランの改訂時に、市町村の復興事前準備の取組の熟度に応じて、記述していくことが望ましい。

市町村マスタープランは、都市及び各地域の将来の市街地像を示す計画である。都市計画運用指針では、「市町村の判断で、各種の社会的課題（復興まちづくりの事前の準備等）への都市計画としての対応についての考え方を、必要な関係部局と調整を図ったうえで、記述することも考えられる。」としている。

市町村マスタープランは、目標年次を概ね 20 年後としているが、その間に被災することもありうる。このため、被災後に、どのような復興まちづくりを進めるのかを事前に考え、早期かつ的確に復興まちづくりが進められるよう、市町村マスタープランにおいて復興まちづくりを考慮しておくことが有効である。

市町村マスタープランに位置づける内容は、先進事例等を踏まえ、「（２）市町村マスタープランに位置づける、復興事前準備の取組内容」に示す項目が挙げられ、市町村マスタープランの改訂時に、復興事前準備の取組の熟度に応じて、位置づける内容を検討し記述していくことが望ましい。

なお、市町村マスタープランは、都市計画区域マスタープランに即して定めることとなるため、必要に応じて、事前に都道府県と調整を行い、都市計画区域マスタープランにも記述する。

参考　第９版　都市計画運用指針　平成 30 年７月　国土交通省

１．都市計画区域マスタープラン

（２）都市計画の目標

・　各地方公共団体の判断で、各種の社会的課題（環境負荷の軽減、都市の防災性の向上・復興まちづくりの事前の準備、都市のバリアフリー化、良好な景観の保全・形成、集約型都市構造の実現等）への都市計画としての対応を、必要な関係部局等と調整を図ったうえで、都市計画の目標に記述することも考えられる。

２．市町村マスタープラン

（１）基本的考え方

・　市町村マスタープランには、各市町村の判断で、各種の社会的課題（環境負荷の軽減、都市の防災性の向上・復興まちづくりの事前の準備、都市のバリアフリー化、良好な景観の保全・形成、集約型都市構造の実現等）への都市計画としての対応についての考え方を、必要な関係部局と調整を図ったうえで、記述することも考えられる。

（２）市町村マスタープランに位置づける、復興事前準備の取組内容

ポイント

市町村マスタープランに位置づける、復興事前準備の取組項目は、長期的な視点での検討が必要になる「復興まちづくりの実施方針」が挙げられる。

被災後の復興まちづくりには、時間がかかり、長期的な視点での検討が必要であることから、都市及び各地域の将来像を示す市町村マスタープランに、「復興まちづくりの実施方針」を位置づけることが挙げられる。

復興まちづくりの実施方針とは、地域特性と被害想定をもとにした、復興まちづくりの１つのパターンとなる方針であり、具体には以下の取組内容が挙げられる。

①復興まちづくりの目標

被災後の復興まちづくりの目標や復興で目指す都市構造は、市町村マスタープランにおける平時の将来都市構造が基本となるが、大規模災害により市街地が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた場合、新たな将来都市構造や土地利用を検討する可能性がある。

そのため、大規模災害が発生した場合、必要に応じて被災状況（被災の規模、被災した場所）や住民意向等を踏まえて、復興で目指す都市構造の方向性を位置づけることが重要である。

目標設定にあたっては、被災前よりも災害に強いまちを目指す等、より良いまちを目指すことを念頭にした考え方を示すことが望ましい。また、全体目標のほか、地域特性に合わせて、どのような復興に取り組むのか、複数の目標や手法を設定しておくことも有効である。

②復興まちづくりの実施手法

被災後の復興まちづくりの実施手法として、市町村内を地域特性に応じた復興課題別に地区区分し、それぞれについて復興まちづくりの実施手法のイメージを検討しておくことが重要である。

例えば、被害想定や道路などの都市基盤の整備状況を踏まえ、都市基盤が未整備な地区が被災をした場合は、面的な市街地整備による復興を目指すことや、都市基盤が整備されている地区では、一定のルールに基づき、個別修復型の復興を検討する等が考えられる。

③復興まちづくりの進め方

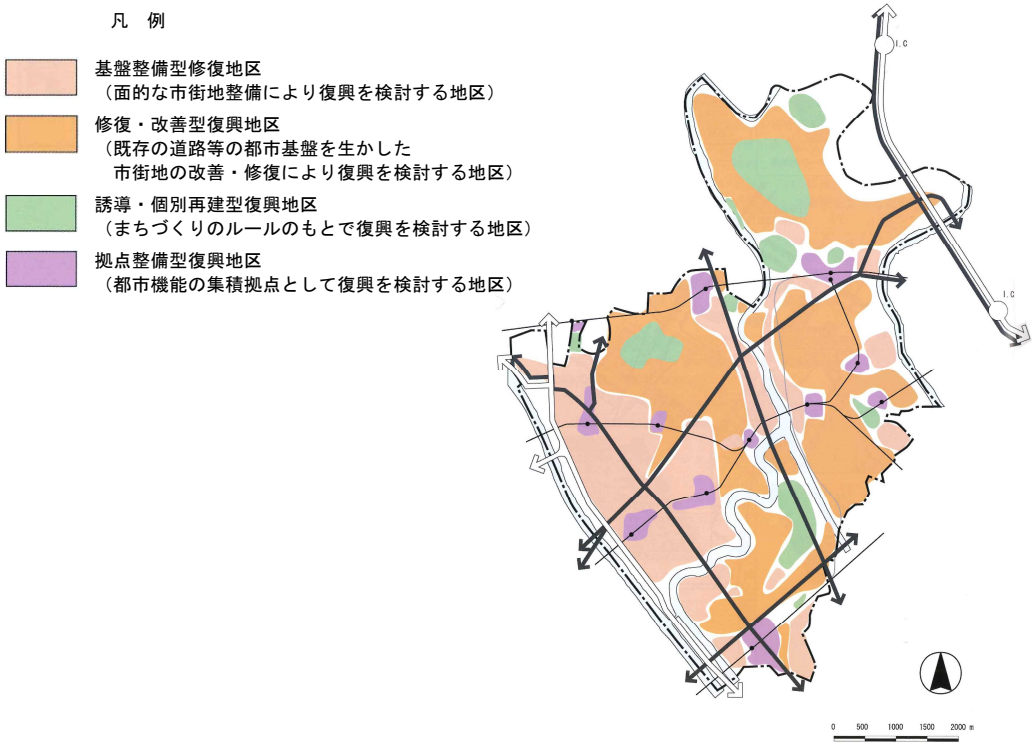
大規模災害により被災した場合、平時のまちづくりとは進め方が異なることから、市町村の地域防災計画を踏まえて、復興まちづくりの進め方や住民との関わりについて位置づけることが望ましい。

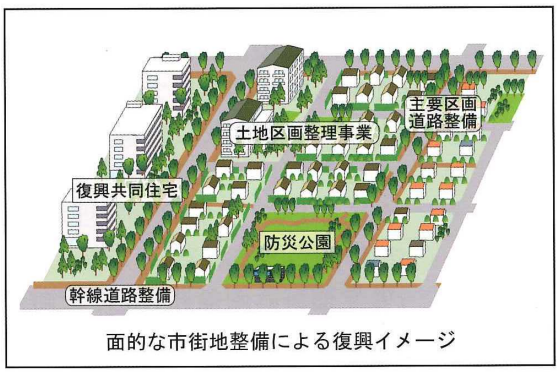
また、復興まちづくりを円滑に進めるためには、住民が市街地復興計画等の計画づくりに参加することが重要であることから、復興まちづくりの目標や実施手法のイメージ等を市町村マスタープランに位置づけ、事前に住民に示しておくことが重要である。

④留意点

全体構想の復興まちづくりの実施方針では、市町村全体での復興に関する考え方や方針を位置づけることとし、地区別の復興まちづくりの実施方針は、住民を含めて検討することが望ましい。

□葛飾区都市計画マスタープラン　平成 23 年 7 月「震災復興まちづくりの方針」





面的な市街地整備による復興イメージ

【応用編】ステージ３　事前復興計画づくりに取り組む

【応用編】ステージ３は、庁内での復興事前準備の必要性への理解を深め、復興体制や復興手順を作成した後、必要な予算を確保して、事前復興計画づくりや、基礎データの充実、更新、保管に取り組む、復興事前準備の応用段階である。

Step７　事前復興計画を策定する

ポイント
復興まちづくりのための事前準備計画となる、事前復興計画を策定することが望ましい。

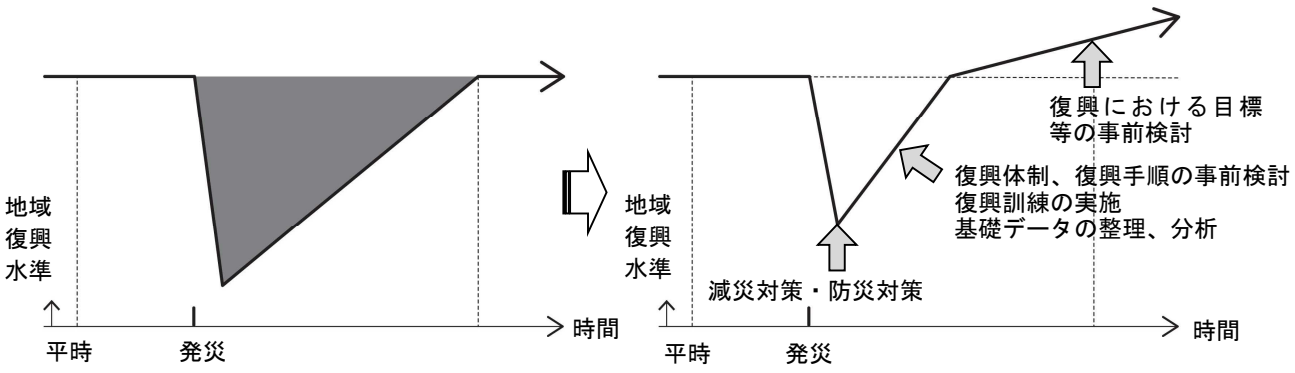
（１）事前復興計画の目的

本ガイドラインでは、①復興体制、②復興手順、③復興訓練、④基礎データの整理、分析、⑤復興まちづくりの実施方針を含めた総合的な計画を、事前復興計画という。

復興事前準備の取組は、個別に実施されるのではなく、相互に補完的であり、復興事前準備をトータルで取り組むことで、まちの復興の水準が上がることから、地域防災計画や市町村マスタープランに位置づけるだけでなく、復興まちづくり計画の事前準備として、事前復興計画を策定することが望ましい。

事前復興計画を策定する部署は、市町村のまちづくりを担当するまちづくり部局が担うこととし、幅広く関係者と議論して策定することが望ましい。

□復興事前準備の取組の効果



被災からの復旧　　復興事前準備の効果

（2）事前復興計画の構成

事前復興計画の構成は、地域防災計画と市町村マスタープランへの位置づけを踏まえて、以下の事項が挙げられる。市町村の復興事前準備の取組状況に応じて検討する必要がある。

□事前復興計画の構成の例

「Ⅰ　はじめに」では、事前復興計画の目的、位置づけと対象区域を設定する。対象区域は、地域特性と被害想定を図上で重ね合わせ、被害が想定される地区を中心に設定する。

「Ⅱ　復興まちづくりの実施方針」は、市町村マスタープランに位置づけた復興まちづくりの実施方針に基づき整理する。

「Ⅲ　復興体制」、「Ⅳ　復興手順」、「Ⅴ　復興訓練」は、地域防災計画に位置づけた復興体制、復興手順と復興訓練に基づきマニュアル化、ガイドライン化する。

この、復興体制、復興手順と復興まちづくりの実施方針を１つの計画にまとめる中で、復興まちづくりの実施方針を実現するために必要となる復興体制や復興手順を検討し、必要に応じて地域防災計画を見直すことが望ましい。

<table>
<tr><th colspan="2">構成</th><th>計画内容</th></tr>
<tr><td>Ⅰ</td><td>はじめに</td><td>(1) 事前復興計画の目的
(2) 事前復興計画の位置づけ
(3) 対象区域</td></tr>
<tr><td>Ⅱ</td><td>復興まちづくりの実施方針</td><td>(1)現況整理、復興まちづくりの実施に向けた課題の整理
①現況の整理
・人口・世帯数、産業、土地利用、都市基盤等
・上位関連計画
②被害想定
③復興まちづくりの実施に向けた現況課題
(2) 復興まちづくりの目標・方針 ※都市マスと基本的に同じ
(3) 将来都市構造 ※都市マスと基本的に同じ
(4) 分野別の復興まちづくりの実施方針
①土地利用の方針
②市街地整備の方針
③道路交通、公園緑地、防災等
（5）復興事前準備の推進に向けて</td></tr>
<tr><td>Ⅲ</td><td>復興体制</td><td>(1) 復興体制の目的
(2) 庁内での復興体制</td></tr>
<tr><td>Ⅳ</td><td>復興手順</td><td>(1) 復興手順の目的
(2) 庁内での復興手順</td></tr>
<tr><td>Ⅴ</td><td>復興訓練</td><td>(1) 復興訓練の目的
(2) 庁内での復興訓練</td></tr>
</table>

（３）事前復興計画の策定手続き

事前復興計画の策定にあたっては、住民への“復興事前準備とは”と“復興事前準備の必要性”への理解を深めるため、住民説明会やパブリックコメントを実施することが望ましい。

（４）その他の検討事項

ポイント

その他、復興まちづくりの実施に関連する応急仮設住宅やがれき置き場等の用地やその位置は、市街地の復興において重要な取組であり、復興対策として検討しておくことが望ましい。

東日本大震災における復興まちづくりの課題として、「公有地を応急仮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こと」、「応急仮設住宅と、仮設店舗が離れて立地し、利便性が低かったこと」、「応急借上げ住宅を各地に供給したため、被災者が分散したこと」が挙げられる。また、震災に伴い発生するがれき置き場の用地の確保も課題として挙げられる。

そのため、事前復興計画での土地利用や市街地整備の方針の検討にあわせて、被災後の応急仮設住宅やがれき置き場の候補地も事前に検討し、復興まちづくりに影響がでないよう事前に検討しておくことが望ましい。

また、平成 25 年９月 25 日には「大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」が施行され、大規模な災害により借地上の建物が滅失した場合おける借地人の保護等を図るため、暫定的な土地利用（仮設住宅や仮設店舗の用地としての使用等）や借地人、借家人の保護に関する制度が設けられた。被災後の復興まちづくりに向けては、本法律の制度も学んでおく必要がある。

Step８　基礎データを整備する

１　基礎データを充実、更新、保管する

ポイント

基礎データは、ステージ１　Step２で確認しているが、被災後の復興事業計画の推進に必要となる基礎データの整備状況を踏まえて、以下の取組を行う。

（１）不足している基礎データを追加、充実する

（２）基礎データを、継続的に更新しておく

（３）基礎データのバックアップを作成しておく

（４）復興まちづくりの実施のための情報基盤を整備する

（５）基礎データの管理者を一覧で整理しておき、被災時の対応を事前に調整しておく

（１）不足している基礎データを追加、充実する

ステージ１　Step２のチェックシートで不足している基礎データは、調査を実施し追加する。一部不足している基礎データは充実する。

このほか、被災後の市街地復興計画の策定段階では、その後の事業計画の策定に向けて、住民、インフラに関する基礎データが必要になる。そのため、下表の基礎データの整備状況を確認して、不足している場合は追加又は充実する。

住民に関する基礎データは、早期の被災者の把握と、復興まちづくりへの意向把握に向けて、以下のことに取り組むことが望ましい。

- 個人情報は、市町村での住民基本台帳、住民票だけでなく、郵便局や公安委員会等で保有する個人情報も緊急時の開示について、事前に調整しておく。
- 自治会や商工業団体への未加入の住民・事業者は、自治会、各種団体での加入促進やリスト作成を事前に依頼しておく。
- 未登記となっている相続登記は法務局と連携して促進しておく。

インフラ台帳で、用紙や記載内容が統一されていないものは、フォーマットを決めて整理しておくことが望ましい。

□被災後の市街地復興計画の策定段階、事業計画の策定段階で必要となる基礎データの例

項目	資料名	利用方法
１ 住民に関するデータ	住民基本台帳、住民票	氏名、住所、世帯構成、高齢者等の要介護者の把握、地区別の集計
	自治会、商工業や医療福祉等の各種団体データ	コミュニティ形成状況の把握、店舗・工場ニーズの把握
２ インフラ関連	道路、下水道、上水道等の台帳	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

（２）基礎データを、継続的に更新しておく

被災後、直ちに正確な基礎データをもとに復興まちづくりが進められるよう、基礎データを継続的に更新する。

基礎データの更新計画を作成して、計画的に整理して管理しておく。

（３）基礎データのバックアップを作成しておく

大規模災害では、官公署が被災することも想定されることから、バックアップのないデータは、複数（例えば、都道府県と市町村等）に保管しておく。民間企業への保管も検討しておく。

複数の場所で補完した場合は、被災時の基礎データの受け取り等の取扱いについて、一定のルールを定めておく。

（４）復興まちづくりのための情報基盤を整備する

復興まちづくりの検討・分析を早期に開始できるよう、基礎データのデータ形式がアナログのものは、デジタル化しておく。

GIS データの集積、地図情報の GIS データ化を推進して、必要に応じた分析、短時間で数多くの情報処理を行う、縮尺を合わせて重ね合わせる等、操作性の確保できるデータベース化を進めておくことが望ましい。

（５）基礎データの管理者を一覧表として整理しておく

インフラ等の現況の基礎データは、国、都道府県、水道局等、管理者が多岐に渡ることから、基礎データの管理者を一覧で整理し、事前に被災時の基礎データの提供等の対応について調整しておく。

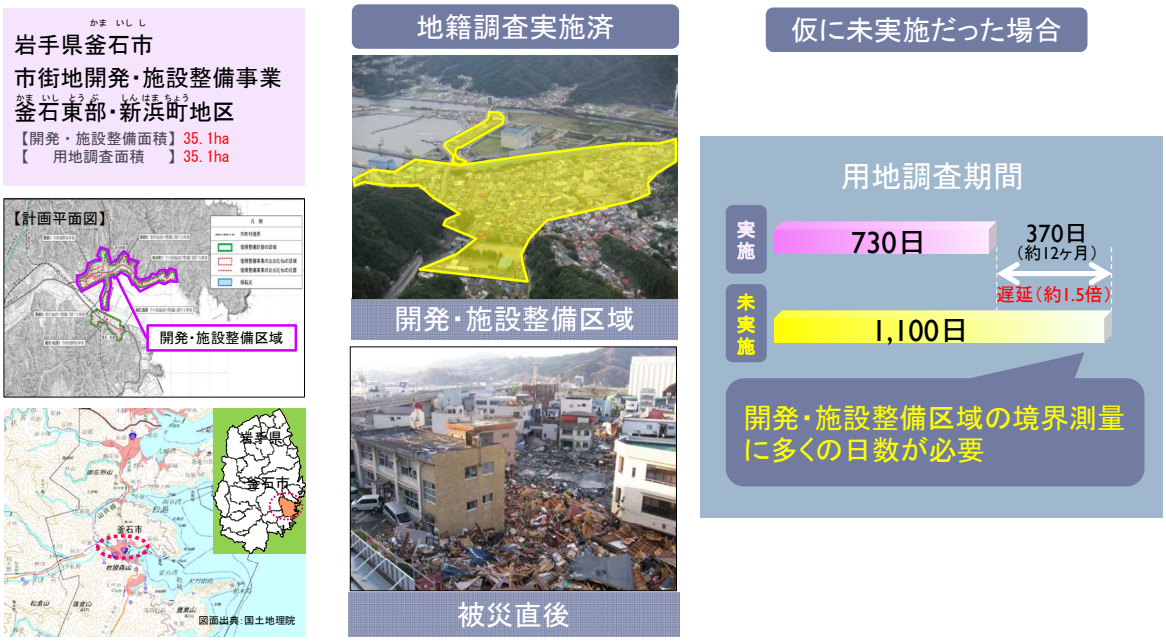
2　地籍調査を事前に実施する

ポイント

平時から地籍調査を実施しておくことは重要である。復旧・復興に必要な境界情報及び権利関係情報を緊急に整備するには、被害が想定される地区の官民境界等、地籍調査を先行的に実施することが望ましい。

東日本大震災からの復興まちづくりの課題・教訓では、地籍調査の未実施による権利調査が遅れ、復興計画や事業に大幅な支障が生じた団体が見られる。

釜石市釜石東部・新浜町地区の市街地開発・施設整備事業では、被災前に地籍調査が実施済であり、その成果を活用することで、12ヶ月以上の短縮効果があると推計されている。



出典：岩手県農林水産部農村計画課 HP より作成

そのため、平時から地籍調査を実施することが望ましい。復旧・復興に必要な境界情報を緊急に整備するため、街区の外周等の官民境界の地籍調査を先行的に実施することも考えられる。

被害が想定される地区がある場合や応急仮設住宅の候補地がある場合は、その地区から優先的に実施することが望ましい。

なお、地籍調査は時間を要することから、ステージ１、ステージ２の基礎編と平行して、できるところから実施することが望ましい。

【フォローアップ】復興事前準備をフォローアップする

フォローアップは、ステージ３のあと、職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟、住民を含めた復興事前準備の取組等、復興事前準備の取組状況の検証を行い、必要に応じて改善に努める。

Step１　職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施する

Step１では、「事前復興計画の学習」と「事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディ」を継続的に実施することで、全ての職員の実務能力の習熟を図る。

１　事前復興計画の復興体制、復興手順等を学習する

ポイント

復興まちづくりに必要な職員の実務能力の習熟に向けて、事前復興計画の復興体制、復興手順と復興まちづくりの実施方針を学習する。

被災後、復興まちづくりを早期かつ的確に進めるには、まちづくり部局の職員が復興事前準備の取組に習熟している必要がある。

そのため、職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟、人事異動への対応のため、被災後の復興まちづくりで、どのようなことが起きるのかをイメージし、事前復興計画の復興体制、復興手順と復興まちづくりの方針を学習する。足りない部分等、課題が挙げられた場合、地域防災計画や事前復興計画に、フィードバックしておく。

加えて、被災者の早期の生活再建に向けて、「２　事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを行う」とあわせて、繰り返し実施することで、被災後、応急復旧対応から復興まちづくり、事業実施までのプロセスとそれに要する時間を理解する。

被災後は、復興まちづくりを進めるために、各種調査・設計、工事施工を発注することになることから、発注形式についても、「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」を参考にしながら学んでおくことが望ましい。

２　事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを復興訓練として行う

ポイント

事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを行う。

□職員の実務能力の習熟に向けた復興訓練　プログラムの例

項目	内容
１ 事前復興計画の学習	・ 事前復興計画をもとに、復興体制、復興手順と、復興まちづくりの実施方針（主に復興まちづくりの実施手法を学習）を学習する。
２ ケーススタディ（復興訓練）	**【地区別復興まちづくりの実施方針の検討】** 具体の対象区域としては、防災まちづくりを進めている地区や、防災上の課題がある地区を選定し、ケーススタディとして図面・付箋紙を用いて訓練を実施する。 ・ 対象区域の特性（実地調査含む）を把握する ・ 被害想定を確認する ・ 事前復興計画での復興まちづくりの実施方針での位置づけを確認する （例えば、復興まちづくりの実施方針で、面的整備による復興が位置づけられている等を確認する） ・ 被災後に起こりうる課題を抽出する ・ 復興まちづくりの実施方針を検討する ➢ 復興まちづくりの考え方や将来イメージを検討する ➢ 復興まちづくりの実施手法を学び、選定する ➢ 地区を類型化して、地図上へのゾーニングにより、復興まちづくりの実施手法をあてはめる ・ 地区別の復興まちづくりの実施方針をまとめる **【復興手順の理解】** ・ 対象区域を地形図上に、復興まちづくりで、どのような取組が必要になるかを事前復興計画の復興手順を見ながら確認する。 ・ 地区別復興まちづくりの実施方針で選定した実施手法の場合の、被災から復興までの時間を想定する。
３ 発表会	・ 発表会

Step２　住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む

Step２では、防災まちづくりを進める必要のある地区等、脆弱性の高い地区において、「職員から住民に意識啓発等を行うこと」と「住民を含めて、個々の地区での課題や対応を探り出す」を行い、住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む。

１　職員から住民に意識啓発等を行う

ポイント
職員から住民に、現状では大きく被災し、その結果、復興まちづくりが必要になることを周知することにより、復興まちづくりに関する意識啓発を行う。

市街地復興計画の策定主体となる職員の復興まちづくりに必要な実務能力の習熟と、市町村での復興まちづくりの考え方がまとまったあと、職員から住民に復興事前準備に関する意識啓発等を行う。

現状では大きく被災し、その結果、復興まちづくりが必要になることを住民に知ってもらい、住民と職員が対話できる関係を構築しておく。

具体の取組をはじめるきっかけとして、下表の取組が挙げられる。

○職員から住民への意識啓発等を行う取組の例

視点	例
復興事前準備への緊急性や危機感を高める	・　過去の災害事例の上映会を開催する。 ・　被災から復興まちづくりの実例の上映会を開催する。 ・　被災のシミュレーション映像の上映会を開催する。 ・　過去に被災したまちから講師を迎え、講演会を開催する。
復興事前準備の必要性を理解する	・　復興まちづくりに精通した有識者による（大学教授等）、講演会を開催する。 ・　コンサルタント（復興まちづくりに実際に携った人）との意見交換会を開催する。 ・　住民に身近な防災訓練等の活動時に、“復興事前準備とは”や“復興事前準備の必要性”を職員から住民に説明する。

○学会、大学、協会団体等、全国的に開催される講習会やシンポジウム等への参画

市町村が学会、大学、協会団体等の全国的に開催される講習会やシンポジウムに積極的に参画し、住民の出席を促進する。

講習会やシンポジウムのテーマの例

・南海トラフ地震や首都直下地震への備え　－　復興に向けた事前の準備　－
・東日本大震災からの復興まちづくりでの課題と教訓を総括する
・地震、津波への備えを考える

２　住民を含めて、個々の地区での課題や対応を探り出す

ポイント

住民も含めた、個々の地区での課題や対応を探り出すために、復興まちづくりに関するワークショップの開催等、様々な復興訓練を実施する。

継続的な取組とするため、検討した結果を地区別の復興まちづくりの実施方針としてまとめることが望ましい。

住民が復興事前準備の必要性を理解したあと、個々の地区での復興まちづくりに向けた課題や対応を探り出すために、住民も含めた復興まちづくりに関するワークショップ等、様々な復興訓練を実施する。

復興訓練で検討した結果は、参加者以外の住民への周知と、継続的な取組とするため、地区別の復興まちづくりの実施方針としてまとめるとともに、地区内住民に周知することが望ましい。

被災後の復興まちづくりの主体となる地元組織として、平時からまちづくり協議会の設立も念頭に個々の地区での課題や対応を探り出すことが望ましい。

参考　「震災復興まちづくり訓練の手引き
自分たちのまちを復元する力をつけるために　平成 24 年３月」
首都大学東京　事前復興計画研究会

首都大学東京「事前復興計画研究会」では、平成 14 年度から平成 23 年度に行った復興まちづくり訓練の実践をもとに、行政職員・地域リーダー・研究者学生を対象に想定した「震災復興まちづくり訓練の手引き」を作成している。この手引きの中で、震災復興まちづくり訓練の意義、準備、企画、ワーク、事例を整理している。

http://ichiko-lab.heteml.jp/contributions/TMU_RecoveryTrainingGuide3rd_ed.pdf

Step３　復興事前準備の取組の進捗状況を検証する

ポイント

市町村でのチェックシートや、PDCA サイクルへの位置づけによる施策評価のもと、復興事前準備の取組の進捗状況を確認する。

市町村でのステージ３までの取組の総括として、市町村でのチェックシートや、PDCA サイクルの構築により進捗管理を行う。

この検証結果を踏まえて、地域防災計画や事前防災計画の見直し、訓練の熟度をあげていく等、フィードバックする。

参考 都道府県、各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組

本ガイドラインの利用対象は、市町村としているが、復興事前準備の取組は都道府県、各種団体、コンサルタントの果たす役割も大きい。そのため参考として、都道府県、各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組内容を整理する。（資料編の先進事例参照）

１　都道府県における復興事前準備の取組

平成 28 年度アンケート調査における復興事前準備の取組内容を、都道府県別に見ると、復興事前準備に関するマニュアルや計画を策定している埼玉県、東京都、静岡県内の市町村では、「平時のまちづくり計画や施策の中に復興の視点を取り入れている」、「復興に対する意識啓発や理解度の向上を図っている」、「復興の取組に関する体制づくりを進めている」と回答している団体が全国平均より高い。

市町村の復興事前準備の取組の促進には、都道府県が関わることが重要である。都道府県における復興事前準備の取組例として以下の事項が挙げられる。

□都道府県における復興事前準備の取組の例

- 都道府県が策定する計画への復興事前準備の位置づけ
- 復興事前準備に関する手引きの策定
- 復興事前準備に関する手引きの策定にあわせた、研修会やシンポジウムの開催
- 市町村の復興事前準備の取組を支援する体制づくり
- 市町村への有識者の紹介

２　各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組

各種団体、コンサルタントは、市町村への復興事前準備の取組を働きかける主体、復興まちづくりの経験、知見を有する専門家、市町村や住民と協働で復興事前準備に取り組む主体としての役割を担う。

復興事前準備を考える上では、過去の災害からの復興まちづくりの経験を踏まえることが必要であり、各種団体、コンサルタントは、東日本大震災等の大規模災害からの復興まちづくりに国・関係機関・地方公共団体からの受託業務として携わり、多くの経験をし、知見を得ている。

各種団体、コンサルタントが市町村の復興事前準備の取組の促進に関わることが重要である。各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組例として、以下の事項が挙げられる。

□各種団体、コンサルタントにおける復興事前準備の取組の例

- 市町村での復興体制、復興手順、事前復興計画等の作成支援
- 復興事前準備をテーマとした講習会やシンポジウムの開催
- 復興まちづくりの経験を市町村に話す、勉強会や意見交換会の開催
- 都道府県、市町村と各種団体での復興事前準備から被災後の復興まちづくりを含めた協定の締結
- まちづくり専門家の派遣制度の確立