

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。

参考：市街地復興事業検証委員会にて整理した課題・教訓の概括

- ・東日本大震災から10年を迎えた令和3年3月に公表した「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」（令和3年3月31日）の概要は以下の通り。

●市街地復興事業の成果

- ・東日本大震災から令和3年3月で10年を迎え、市街地復興事業は令和2年12月末に全ての宅地の造成が完了した。復興・創生期間内で完成するとともに、全体として見れば、多くの地区で土地活用が図られているなど、東日本大震災からの復興に一定の役割を果たしてきた。

●見えてきた課題

- ・被災者の意向を踏まえて事業規模を検討する中においても、人口減少をどう考えるか、持続可能なまちの規模をどう確保するかといった難しい判断を迫られるとともに、時間とともに変化する被災者の意向への適時適切な対応、地区によっては未利用地の問題が顕在化するなど、いくつかの課題・教訓が浮かび上がってきている。

●東日本津波被災地に学ぶノウハウ

- ・事業規模については将来的な人口減少のトレンドを踏まえた、持続可能な規模とするとともに、被災者の意向把握についても、生活再建のプロセスに応じた適切なタイミングで十分な情報を提供しつつ、世帯単位だけでなく一人一人の意向を丁寧に把握することが重要である。
- ・復興市街地の計画に合わせて、様々な事業手法を活用する、あるいは複数の事業を上手に組み合わせる活用することが重要である。
- ・被災者の意向も変化することから、これに対応するための柔軟な事業の取り組みが必要であるとともに、土地利用ニーズや持続可能性を考慮した事業運用や、事業終了後においてもエリアマネジメントを継続する取組が有効である。

●今後の復興まちづくりへの教訓

- ・大災害は社会トレンドを加速させることを意識し、まちの将来像を平時から真摯に検討していくことが、被災時の復興計画の素地となり得る。
- ・その上で、大災害が起こる前に、基礎情報の収集・分析、被災後の復興まちづくりを考えながら、立地適正化計画等を活用しつつ、持続可能な将来のまちづくりの検討をしっかりと進めることが重要である。

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をはじめとする社会構造変化の加速化

- 既に多くの地方都市で人口減少等の社会構造の変化が進む中、大規模災害後は平時に抱えていた課題が著しく顕在化し、加速した。
- ・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総合的・俯瞰的な観点を踏まえた計画のあり方

- 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。

- ・賃貸型応急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。

●被災直後における国や地方公共団体の取組

○被災自治体の状況に鑑みて、国による直轄調査の実施や情報提供、制度改正等が行われた。

- ・震災後の4月には、政府において「東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真氏）」が設置され、復興構想について幅広く議論されるとともに、6月には、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方を主体とする「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が提言された。その中では、防災集団移転促進事業等の既存復興関係事業の改良・発展が謳われ、これを踏まえ、各種制度の改正等の取組が進められた。
- ・被災自治体においても、早い時点で復興に向けた構想の策定への取組が始まり、多くの市町村で震災後1ヶ月が経過した頃から復興に向けたビジョン・構想の策定や公表が行われるとともに、具体的な復興計画（※1）の策定に着手しようとする動きも始まっていた。
- ・これら復興計画の策定は市町村が行うものであり、そのための調査も市町村が事業主体となるのが通常であるが、被災自治体では避難者対応や当面の復旧対応、さらに庁舎の流失損壊や職員の被災等により、自治体による詳細な調査の実施・分析等は難しい状況となっていた。そこで、国土交通省においては、自治体の復興計画策定のための資料を提供することを目的に、「津波被災市街地復興手法検討調査」を実施するとともに、ここで得られた被災現況調査結果等についてはアーカイブ化して提供、今後の震災復興において必要となるデータ項目については「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」として提供を行った。
- ・沿岸の津波被災自治体においては、直轄調査の成果を活用しつつ、復興計画やその後の復

復興まちづくり計画（※2）の策定が進められ、復興計画の公表につながった。こうした国による直轄調査は復興事業の具体化に資するものであったと、一定の評価を得ている。

※1 復興計画…被災自治体全域での復興に関する理念や目標、目標に向けた各種施策等を体系的にとりまとめた計画
 ※2 復興まちづくり計画…主として被災地域での復興まちづくり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

●復興事業を支えた特例制度等

○東日本大震災からの復興においては復興地域づくりに必要な許認可の一括化や事業加速化のための取り組みなどが一定の成果を上げ、通常時の市街地開発事業に比して迅速な事業推進に繋がった。

- ・東日本大震災からの復興を強力に進めるため、平成23年12月23日には、東日本大震災復興特区法が施行され、復興交付金制度による、復興地域づくりに必要な事業の一括化及び地方負担の軽減、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業の要件緩和等が図られた。
- ・住宅再建・復興まちづくりは被災地復興の最優先課題であったことから、平成25年以降、工事の早期着手や、用地取得の迅速化、発注者支援など、100近い「加速化措置」が次々と打ち出され、例えば土地区画整理事業においても、起工承諾の活用による造成工事の前倒しや、公示送達の利用による所有者不明土地への対応、二段階仮換地指定といった措置が取られた。

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（※3）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、賃貸型応急住宅と建設型応急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。

※3 応急仮設住宅…災害救助法に基づく応急仮設住宅は、「建設型応急住宅」、民間賃貸住宅を活用した「賃貸型応急住宅」及びその他適切な方法によるものに分類され、災害救助法に基づく応急救助の実施主体である都道府県が被災者に対して供与するもの

●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性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、建設型応急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で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建設型応急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、建設型応急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、建設型応急住宅や仮設商店街、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。
- ・さらに公有地を建設型応急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。

●建設型応急住宅と賃貸型応急住宅の対応

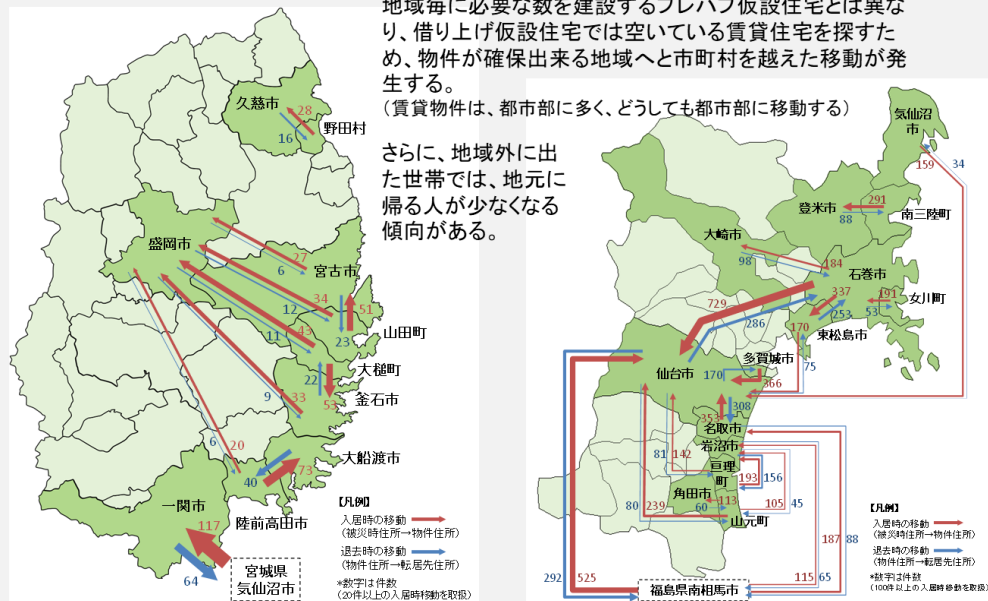
- 賃貸型応急住宅により建設型応急住宅の不足に対処できたが、建設型応急住宅と賃貸型応急住宅の窓口が一本化されていなかったために、建設型応急住宅の計画戸数の確定や入居者情報把握に苦労した。
- 賃貸型応急住宅は恒久的な住まいであるため、従前自治体への帰還意欲の低下の遠因となったり、賃貸型応急住宅解消が困難になったりするなどの課題がある。
- ・応急仮設住宅は、避難所の被災者の早期入居、また、恒久住宅への転出を早期に実現し、その役割を終えるべき住宅とされている。
- ・応急仮設住宅における生活期間は、被災者の住宅再建を検討する期間でもあり、その場所やコミュニティは復興計画、復興まちづくり計画の策定に大きな影響を与える。
- ・応急仮設住宅については、例えば後から改修して恒久的に利用できるようにする、あるいは、当初の設置場所での使用を終えた後に、移転させ新たな用に供するような活用も見られた。
- ・東日本大震災においては、民間の賃貸住宅等を借り上げて供与する、賃貸型応急住宅（いわゆる「みなし仮設住宅」「借上仮設住宅」）が多く活用された。特に、従来の行政

による提供に加えて、被災者が自ら探した物件も借上げる措置が設けられ、地区外においても仮設住宅が増加した。

- ・賃貸型応急住宅が地区外に用意された場合、①住民が遠地に居住することにより復興計画の作成に当たっての意見把握が難しくなること、②恒久的な住まいについても地区外に設けてしまうことが多くなること、等の特徴があり、復興計画や復興まちづくり計画の策定に当たっては、これらについても、様々な影響を考慮していく必要がある。

東日本大震災では、賃貸型応急住宅が多いのが特徴であるが、地域毎に必要な数を建設するプレハブ等の建設型応急住宅とは異なり、賃貸型応急住宅では既存の空き賃貸住宅を活用することから、物件が確保できる地域へと市町村を越えた移動が発生している。

借り上げ仮設住宅での居住地移動



米野史健「岩手・宮城での住宅復興～東日本大震災から7年を経て」、えびすくらVol.78, 国立研究開発法人建築研究所

- ・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、建設型応急住宅用地の確保が困難な状況下において、これらの空家を賃貸型応急住宅とすることで、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、建設型応急住宅と賃貸型応急住宅の受付窓口が異なっていたことから、建設型応急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、賃貸型応急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、賃貸型応急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、経済的な事情などにより、家賃を支払う必要のない賃貸型応急住宅から転出し住民などが一定数存在し、賃貸型応急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った。
- ・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な中で、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るが、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。

（３）事業計画・事業実施段階

●膨大な事業調整事務や用地買収

- ・業務発注や、各種事業間の設計・工事調整が膨大に発生し、事業調整を図りながら迅速な手続きを行うことに苦労した。
- ・抵当権設定や相続未登記の宅地等がある場合、その解消や用地交渉に苦労した。

●変化する意向把握

- ・丁寧な意向把握に基づき事業計画を策定し、事業を開始した地区においても、住民意向は変化を続け、事業途中で計画を変更することに苦労した。

（４）事業完了段階

●土地の利活用

- ・すべての市街地復興事業は10年間で概成したが、地区によっては土地区画整理事業で整備した宅地や防災集団移転促進事業の跡地において利用の目処が立たず、今後の土地利用について検討する必要が出てきた。

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、P3-17）

○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、賃貸型応急住宅と建設型応急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、被災者の建設型応急住宅や賃貸型応急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：P3-32、P3-49～P3-50、P3-55）

○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：P3-50、P3-55）

○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。

●集落・世帯レベルから個人レベルまでの意向把握と情報提供（参照：P3-32）

○意向把握と情報提供は集落・世帯・個人の各レベルで差異が出ることも考慮するとともに、各々の将来設計の進捗により意向が変わりうることに留意する。

□課題

- ・意向把握においては、一般的には、まずは住民全体を対象とした説明会等、住民が集う場で様々な意見や意向を把握することになる。一方で、個々の置かれている環境も様々であること、全体の間では意見がしにくいこと、世帯内でも意見が異なることが多いこと等も踏まえる必要がある。

□教訓

- ・個別面談等を通じて一人一人の意向を把握するといった、個人レベル・世帯レベルでの意向把握や、家族間での話し合いを促すような取組の実施、さらには、フォローアップとしての相談窓口の設置等、様々なアプローチによる意向把握を進めることが重要である。
- ・意向把握に当たっては、計画内容から、具体的な事業制度、個人への具体的な支援策まで、将来を考える上での前提となる内容を情報提供し、個人がより容易に将来設計することができるようにするとともに、段階的・継続的に意向調査を進めることにより、より被災者の意向を明確に把握できるようなプロセスを進めるべきである。
- ・地域の将来を検討するに当たっては、個人レベルの意向とともに、地域コミュニティ総体として、自らの集落の将来をどのように考えるのか、という観点から今後の方向性をとりまとめていくような、集落レベルでの意向把握も併せて重要である。

●他部局との連携による意向把握（参照：P3-49、P3-55～P3-56）

○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。

●意向変化への対応

○住民の意向は、発災直後においては将来に対する不透明感や、復興計画や復興まちづくり計画の与条件となる制度等の流動性から、変化するものと認識すべきである。

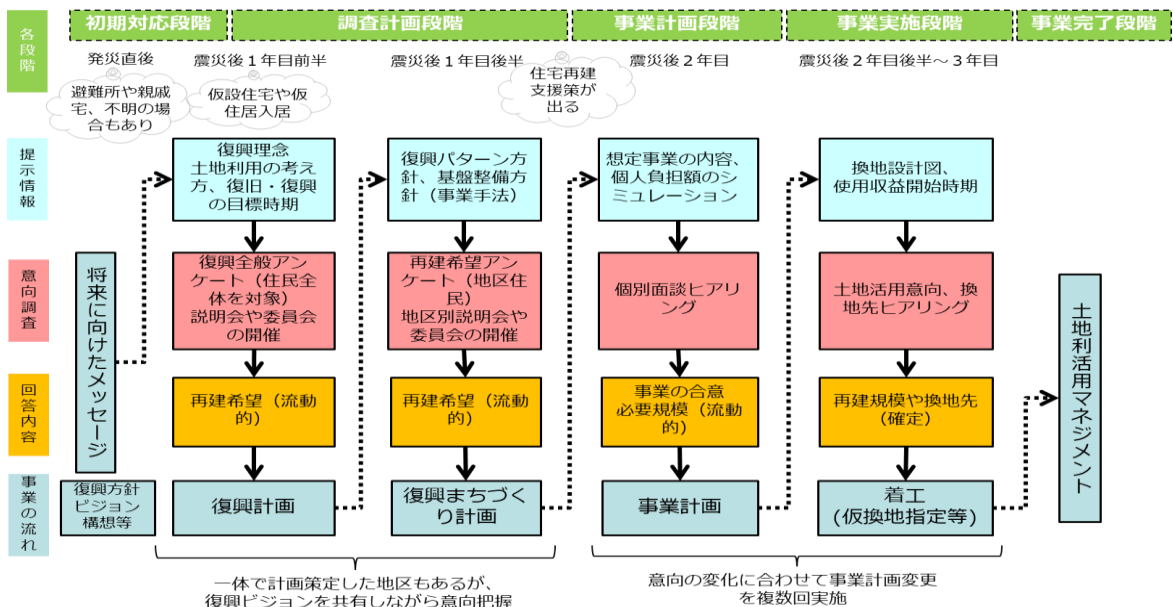
□課題

- ・東日本大震災における住民の意向は、発災直後においては将来に対する不透明感や、復興計画や復興まちづくり計画の与条件となる制度等の流動性から、またその後においても個々人の事情や環境から、さらに事業着手後は復興の目に見える形での具体化などから、時間的にも内容的にも変化をしてきた。

□教訓

- ・今後の震災においても、このような意向変化を前提として、各計画の策定に取り組む必要があり、過去の震災における事例把握のほか、復興事前準備における住民意向調査の実施などにより、意向変化を予測するとともに、復興計画まちづくり計画や事業計画も意向変化に対応して土地利用計画や事業の見直しができるような工夫を行うことが必要である。
- ・なお、計画内容が具体化し、工事着工が近づくようなタイミング（例えば土地区画整理事業の場合、仮換地指定のタイミング等）においては、それからの計画内容の変更は次第に困難になることから、時間的な期限も認識しつつ、例えば先行整備を行う範囲を予め設定し、再建意向を固めた住民の早期再建を可能にしながら、意向確定に時間を要する住民に対しては引き続き意向把握等を進めるなど、時間軸を意識した対応をすべきである。

【意向把握と事業計画反映の流れのイメージ（全体像）】



●意向未確定者の住宅再建等の意向推定（参照：P3-39）

○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場合があり、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。（東日本大震災からの復興では適宜計画変更を実施した結果、土地区画整理事業の場合、全体的には、都市計画決定時から最終の事業計画変更までの間に、計画人口は約15%縮小された）。

●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。
- ・復興計画の策定初期においては、被災者の意向が未定であったり、その後の意向の変化や地区や市町村域を超えて選択されるなど人口の移動が広域的に発生し、各自治体において計画規模の見直しや事業の組み換えの調整作業が進められた。
- ・復興計画の策定に着手した段階では、住まいの早期再建を望む住民・事業者の意向を踏まえ、意向が未定の方々も一定程度存在することを前提としつつ、推計に基づく想定人口により計画規模を定める場合もあった。
- ・家族間の意見調整まで含めた世帯ごとの意向把握、さらには一人一人に対する個人面談といった丁寧な意向把握の実施や、将来的な計画規模の変更を見越した継続的な意向確認、さらにこれらを踏まえ、事業規模や計画内容の見直し、段階的な整備実施等を進める自治体も存在した。

□教訓

- ・我が国の人口は2008年をピークに減少に転じ、また高齢化率も東日本大震災時の23.3%（2011年）から28.4%（2019年）と、高齢化も進行中、これからの復興計画は、人口減少や高齢化の進行等といった、中長期的な社会構造の変化を十分に踏まえた内容となるよう検討されるべきである。
- ・高齢化がもたらすコミュニティを支える人材の減少や、団塊世代より下の世代の人々のふるさと意識の変化・希薄化等を踏まえた、東日本大震災時とは異なる、人口移動等も見据えた復興計画が求められる可能性にも留意すべきである。この際、人口移動は市町村域を超えて発生することも考えられることから、都道府県などより広域的な観点からの自治体が連携した取組等の必要性についても留意すべきである。
- ・さらに、具体の事業を想定した復興まちづくり計画の策定段階においては、被災者の意向調査をはじめとした実際のニーズはもとより、震災による社会変化を踏まえた現実的なニーズ・需要を見極めた上で、真に適切な事業規模等を備えた計画とすべきである。

(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

●被災直後における力強い発信の必要性

○被災者の将来への不安を和らげ、個々の復興への決意を確固たるものにする上で、復興へのビジョンの共有と行政からのメッセージの発信が重要である。

□課題

- ・大災害が発生した直後においては、住民はもとより、行政職員等においても将来への不安や戸惑い等を覚える状態となっていた。

□教訓

- ・まずは首長が、復興に向けた基本的な考え方を力強く発信することで、不安の抑制と将来への希望に繋げていくことが重要である。
- ・被災市街地の各自治体においては、震災後、かなり早い時点で復興計画の策定への取組が始まり、多くの市町村で、発災から1ヶ月程度で、復興計画の端緒となる理念やビジョン、構想等の形で、将来に向けた首長等によるメッセージの発信が行われる事例が見られた。

●時代を先取りした明確なビジョンの確立と共有

○災害は、社会構造の変化を加速化する特性を有し、人口減少や生業や地域コミュニティの変化等社会構造のトレンドを先取りしたビジョンの確立と共有が必要である。

□課題

- ・復興計画の策定に当たっては、これまでの変化をしっかりと捉え、さらに先の時代の変化を積極的に先取りしつつ、それぞれの地域が有する魅力や地域資源、そしてこれらを活かした将来のまちづくりにおける基本的な方針等を盛り込んだ、適正かつ明確なビジョンと、これに向けたロードマップを、地域と一体となって確立・共有することが重要である。

□教訓

- ・これら明確なビジョンとロードマップは、多少の不確実性は有していても、できるだけ迅速に提示することで、少なくとも個々人の先が見えない不安を少なからず解消し、遅々としている復興という認識を緩和し、さらには住民の意向を安定化させることにも資するものである。

●復興まちづくりに係るスケジュールの想定（参照：P3-26、P3-31）

○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、P3-33）

- 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。

●総合的・分野横断的な観点を踏まえた計画

- 津波災害からの復興はインフラ整備とまちづくりが同時並行で進むため、災害リスクとの向き合い方をはじめ、分野横断的な観点を計画策定を行う必要がある。

□課題

- ・復興においては、市街地の復興事業のみならず、防潮堤の整備をはじめとした様々なインフラ整備が、それぞれの計画のもと、同時並行的に合意形成・計画策定を進める必要があった。例えば防潮堤の計画を県が行い、それと並行し市町村が復興市街地の地盤高の計画をする等、復興という限られた時間の中で計画策定が行われてきた。
- ・これらの検討においては、最大クラスの津波（L2津波）と、発生頻度の高い津波（L1津波）という、それぞれの災害リスクの想定に対して、これらによる被害をどこまで是認し、あるいは計画の前提とするかについて、住民や被災市町村によって考え方も異なる中、合意形成に時間をかけながら計画策定を進めた。
- ・こうしたインフラ整備とまちづくりの総合的な検討を進めていく上で、復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の視点も重要となる。

□教訓

- ・インフラ整備側とまちづくり側とが双方向に情報交換しつつ、地域全体を俯瞰して、利便性、安全性、経済性等の観点、また、環境面や事業実施のスピードにも配慮しながら再度検討するなど、それぞれの地域における価値基準に基づいて、総合的に内容を評価しつつ策定することが重要である。
- ・市街地の復興においては、地域の歴史や自然景観といった、地域にとって重要な様々な地域資源を活用したまちづくりをトータルで行う、あるいは公共施設だけでなく民間敷地と

の調和のとれたデザインを考えるなど、個別に検討して最適解を導くのではなく、全体最適がもたらされるような、総体的、分野横断的な観点を踏まえて計画を策定することが重要である。

- ・災害直後はリスクゼロを希求する復興計画への志向も高くなる傾向があるが、一連の計画策定を通じて、災害リスクと向き合う環境を整えることで、対象とする災害リスクを相対的に考えられるような意識を醸成することも大切である。

(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：P3-31）

○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。
- ・「災害リスクの想定に対して、これらによる被害をどこまで是認・前提とするかについて、様々な考え方ある中で、合意形成・計画策定を進める必要があった。
- ・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。
- ・災害直後はリスクゼロを希求する復興計画への志向も高くなる傾向があるが、一連の計画策定を通じて、災害リスクと向き合う環境を整え、対象とする災害リスクを相対的に考えられる意識を醸成することや、個別に検討して最適解を導くのではなく、全体最適がもたらされるような、総体的、分野横断的な観点を踏まえて計画を策定することも大切である。

【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）であって、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：P3-31）

□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。

●意向把握における時間軸の考え方（参照：P3-32）

○速やかな復興が必要となる中で、生活再建意向は被災者個々の経済事情や見通しによって、時間と共に遷移するものであることに留意し、きめ細かな意向把握が必要

□課題

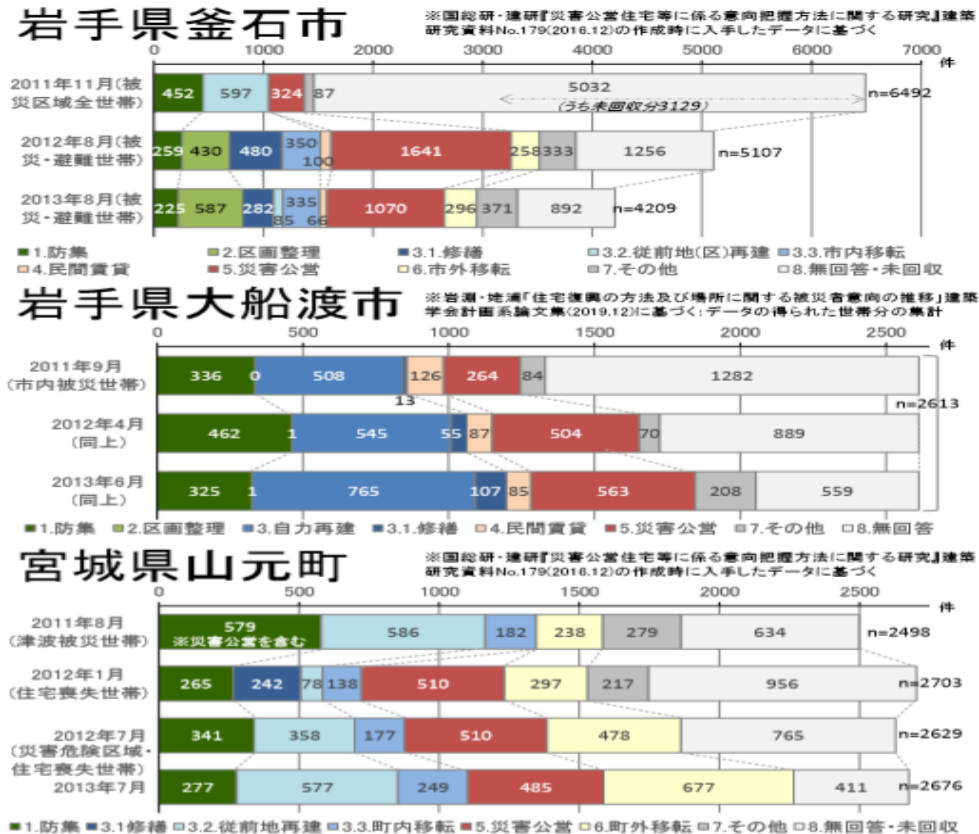
- ・東日本大震災においては、各市町村とも、市街地復興事業の具体化までに、概ね2年程度を要している。速やかな復興の実現が求められる一方で、住民の方々にとっては、発災後1年程度というのは、まだ生活の落ち着きも取り戻せていない場合も多く、2年程度を経過する中で、個々人が落ち着いて将来のこと、住宅再建を考えられるようになる期間とも考えられる。
- ・スピード感と計画の熟度とは、常にトレードオフの関係にある。早期の復興事業の着手が望ましいが、被災者が生活や住宅再建を考える期間を考慮しつつ意向把握を行うことにより、計画内容も適正なものとなると考えられる。

□教訓

- ・時間をかけて意向を詳しく把握することや、調査を繰り返し実施することの重要性を踏まえつつ、同時に、復興計画や復興まちづくり計画の策定を早く進めていくこととの両立を図るために、計画策定のスケジュールにおいて、被災者が自らの生活や住宅再建を考えるサイクルと、行政の復興計画を復興まちづくり計画、事業計画へと具体化していくサイクルを合わせていくことに留意する必要がある。

【関連事例】

- ・岩手県釜石市、岩手県大船渡市、宮城県山元町の住宅再建意向の変動をみると、1年目は無回答や未回答が多く、被災した年のうちには意向が決められない住民が多いと推察される。2年目には災害公営住宅の希望が増える傾向があり、当初は自己再建を考えたが、状況をみて難しいと判断する住民が増加したと推察される。一方、公的事業によらない自力再建は、時間の経過とともに増加する傾向が伺われる。



住宅再建意向の変動実態（第2回検証委員会 米野委員説明資料抜粋）

●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：P3-56）

□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：P3-38～P3-39、P3-46）

○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】（P4-50）

- ・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：P3-42、P3-49、P3-51）

○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】（P4-46・P4-48）

- ・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）

●市街地復興事業の全体像（参照：P3-29）

○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。
- ・市街地復興事業においては、①被災地からの移転については、「防災集団移転促進事業」による、市街地あるいは集落部における住宅地の高台への移転、②被災した現地での面的な復興については、「土地区画整理事業」による、被災前の権利関係を保全しつつ、嵩上げも含め、より安全性の高い市街地としての再整備、③拠点機能の早期整備については、「津波復興拠点整備事業」による、中心拠点における用地買収方式での速やかな整備という、主として3つの市街地復興事業が、それぞれの特質を生かしつつ組合わせて活用された。

【関連事例】(P4-52)

- ・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 関上地区)

(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、P3-32、P3-39）

○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】（P4-37）

- ・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、P3-34）

- 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】（P4-37）

- ・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

●店主や事業者などの事業再建意向把握（参照：P3-20、P3-32）

- 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～P3-36）

- 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】（P4-38）

- ・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：P3-38）

- 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】（P4-41）

- ・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：P3-41）

- 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】（P4-38）

- ・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：P3-38）

- 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】（P4-48）

- ・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：P3-37、P3-45、P3-54）

□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。

● 市街地総合コーディネーター（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】（P4-48）

- ・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。

● 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ンブック方式
 - ・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ンブ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

□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。

- ・発災後にできることは、あくまで平時から利用している計画手法や事業手法を上手に改善しつつ用いることであり、事前に何ら備えていないような全く新たなことを、被災後に実施することは、極めて困難であるというのが現場の実感であった。
- ・そもそも、復興まちづくりが解決すべき課題は、平時の、普段のまちづくりの課題そのものでもある。すなわち、人口減少や過疎化・高齢化といった社会課題は、一定の長期的な時間をかけて発生するものだが、災害によりこれらが即座に顕在化するという、いわば大災害は社会トレンドを加速させるという事象が発生し、その人口減少等に応じた復興計画の策定が求められるものであった。

□教訓

- ・大災害が発生する前から、まずは基礎情報をきちんと収集・分析し、これに基づき、まちの将来像を平時から真摯に検討しておくことが重要であり、これこそが災害が発生した際における、復興計画の素地となりうるものである。
- ・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)
- ・平時から復興まちづくりを考えつつ、例えば立地適正化計画に基づくコンパクトなまちづくりといった、将来に向けての持続可能なまちづくりの検討をしっかりと進めることが重要である。
- ・復興計画や復興まちづくり計画を策定するに当たっては、前提となる災害や支援制度等が明らかになっていれば、より確度の高い計画となることから、これら対象とする災害や、個別の事業支援制度の内容等についても、事前に検討がなされるべきである。

【復興まちづくりに向けた事前準備】(P2-9～P2-29)

- ・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

(9) 持続可能性が確保された計画策定

- 災害時の安全性や早期の生活再建とともに、復興事業後の新たなまちの持続可能性の観点を踏まえた計画策定を行う必要がある。

□課題

- ・震災復興においては、中心市街地の再生の他、早期の住宅再建を目指し事業が進められてきたが、例えば集落単位の高台移転が主となった自治体もあり、これらの再生した市街地・集落において、将来的な持続可能性への課題を有する可能性が想定される。

□教訓

- ・復興により整備されたまちは、目下の住宅再建のために資するのみならず、将来的にも持

統的に運営・成立される、持続可能性が確保されたまちとすることが、復興市街地整備における最も重要なポイントである。

- ・したがって、実際のニーズに即した住宅団地の規模とすることはもとより、個々の敷地単位で見てもニーズにあった住宅の敷地規模とすること、軸となる交通ネットワークの沿線へと立地を誘導したり、あるいは移転先における移動手段を適切に確保するなど、一定のアクセス性を備えること、将来的にも安定的に後継利用がなされるような一定の人口集積規模を備えること、小規模な集落の場合は生業の育成策と連携するなど、持続可能性が確保された計画とすべきである。
- ・なお、復興計画や復興まちづくり計画を策定する当初は、様々なまちづくりの選択肢が広がっていると同時に、造成可能な高台や、堤防に守られるであろう低地とを合わせると、利用可能な土地は被災前より広がっている場合もあるが、持続可能性の観点を踏まえた、適切な規模を有する市街地の計画とすべきである。

(10) 復興は変革の契機

○大災害からの復興まちづくりは、ある意味で都市構造を大胆に改変できる機会とも言えることから、平時から必要な計画・制度について見直しを図るべきである。

□課題

- ・東日本大震災での被災地域では、被災者の従前の居住地や生業、ライフスタイル等に基づき、できるだけ被災前の状況を取り戻すような復興を目指した計画が、その後の被災者の再建意向の変化等により、その見直しを余儀なくされるなど、被災当初の意向把握の結果が、将来的な利用ニーズと必ずしも整合しない事例も発生した。

□教訓

- ・単に元の町を再建するというのではなく、復興を契機に、地権者の土地利用ニーズ（売却、賃貸）に応じて土地の集約再編を行うことにより、賑わいの創出の核となる拠点形成を図ったり、複数の居住地域を集めてコンパクトに集約した上で、人々の生活に必要な各種施設を整備したり、あるいは、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ため、商業・業務系の土地利用を再編する等の取組も実施された。
- ・事業終了後も多くの地区で未利用地の土地利活用マネジメントが行われるなど、継続してまちづくりに取り組まれている。
- ・平時におけるまちづくり、特に既成市街地におけるまちづくりは相当の時間を要するものであるが、大災害からの復興まちづくりは、都市構造を大胆に改変できる機会とも言えることから、従来からの計画等に捉われるのではなく、時代の変化を積極的に先取りしたビジョンを地域と共有し、変化に対応した利用を可能にする計画を立案し、また、計画及び事業について、弛まぬ見直しを図るべきである。

(11) 人の復興と地域の復興の関係

○「人の復興」と「地域の復興」は双方とも必要なものでありながら、一方でトレードオフの関係にもなるため、両者のバランスに配慮した復興計画策定が必要。

□課題

- ・東日本大震災の復興においては、被災者個々人の生活再建に着目した「人の復興」と、被災地域としての再建に着目した「地域の復興」という2つの側面があった。「人の復興」という観点では、応急仮設住宅においても、従来の行政による提供だけでなく、被災者自らが探した物件も賃貸型応急住宅とみなす措置が設けられたこと、地区外も含めた自力再建の支援策の充実により、被災者自身による居住地選択をもとにした移転や自力再建が進められた。
- ・これらは、個々人の早期の生活再建を叶えるものであること、被災者から見ても自らの人生設計を踏まえた居住地選択が可能であり満足度が高い傾向があること、行政にとっても宅地造成や公営住宅整備への投資が抑制される等の特徴がある。
- ・一方で、かかる取組は、「地域の復興」という観点では、被災者が地域外に避難することにより復興計画の策定が難しくなること、地区からの人口流出等による地区の持続可能性へ影響があること、現地での自主再建が個別に進むことなどにより、地区全体の復興又は維持管理の阻害要因となるなど、両者はトレードオフの関係になる場合があった。
- ・また、復興まちづくり計画検討段階において、これらの住宅再建の支援策の要件は、被災者の住宅再建意向に大きな影響を及ぼし、計画の合意形成に理解が得られないことや、要件により計画人口が変化することにより、結果として事業が長期化するなどの課題があった。

□教訓

- ・近年の災害では、「人の復興」の観点からの被災者支援が重要視される傾向にあり、今後の災害においても東日本大震災と同様の傾向があるものと考えられる。
- ・したがって、今後の復興計画は、こうした傾向を前提に考えながらも、「地域の復興」の道筋や魅力を明確に提示すること等により、居留意向の惹起や交流人口の創出を図り、両者が協調的に進むような形で検討されるべきである。
- ・なお、各種の支援策が充実される中で、真に困窮する方々への支援が薄まることがないように留意が必要である。