

第2部

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

第 2 部

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

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

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



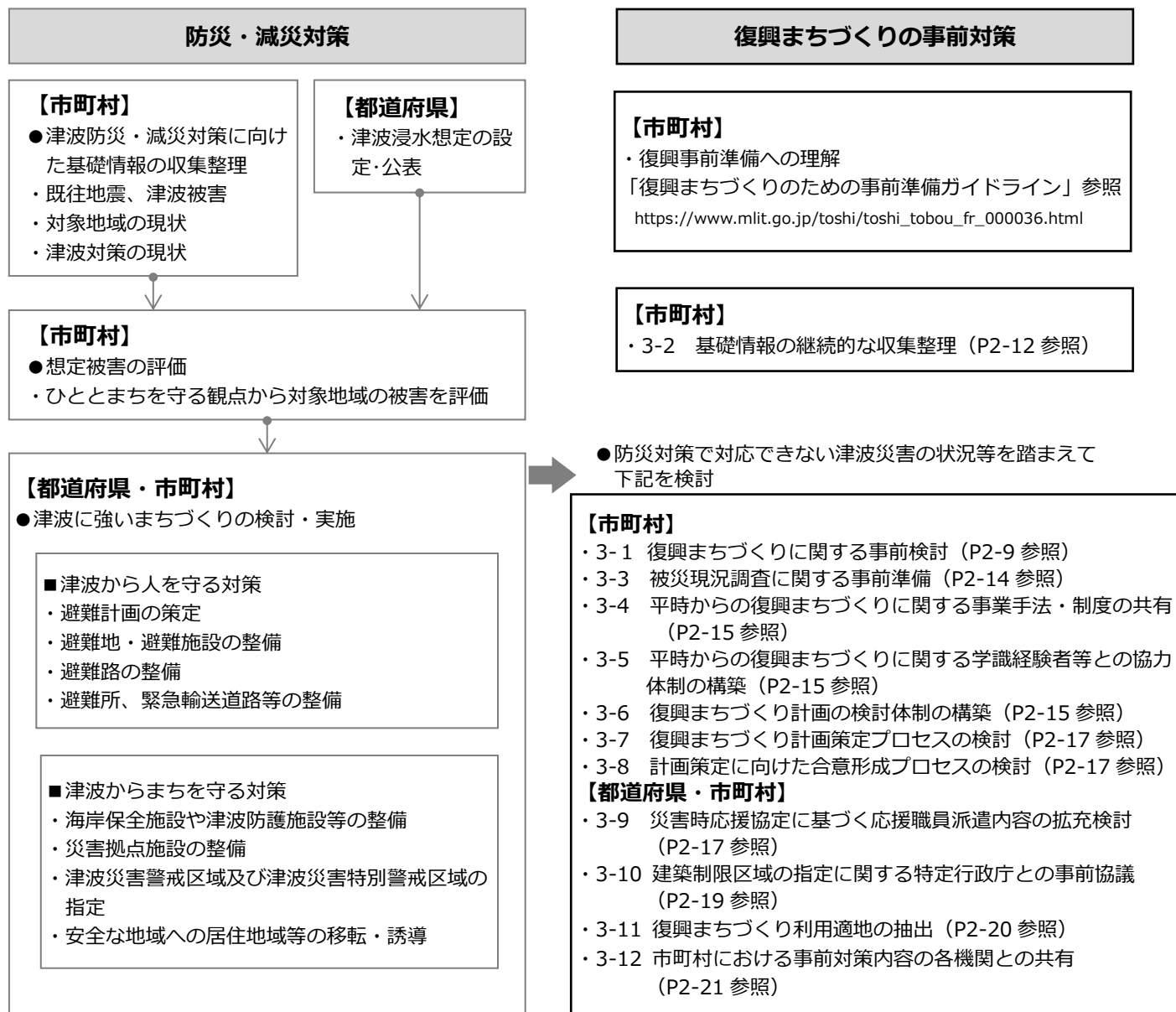
第 1 章

津波防災・減災対策と復興まちづくりに向けた事前対策の関係について

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

一方で、津波防災地域づくりの基本方針では、発生頻度の高い津波（L1 津波）に対しては、海岸保全施設の整備により人命や資産の保護を図り、最大クラスの津波（L2 津波）に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的な津波対策により人命を保護することとしていることから、L2 津波発災時には、沿岸部において浸水被害が発生することが想定される。被災した場合にも円滑な復興を成し遂げるためには、防災・減災対策との整合を図りながら、復興まちづくりに向けて、基礎情報の継続的な収集整理や復興まちづくり利用適地の抽出等の事前対策を講じることが重要である。津波防災・減災対策と復興まちづくりに向けた事前対策の関係と、事前対策の流れについて下図に示す。

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



(1) 津波防災地域づくりの基本的な考え方について

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

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

【参考：いのちを守る津波防災地域づくりのイメージ】



出典：津波防災地域づくりパンフレット（国土交通省、平成 26 年 3 月）

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

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

第2章

津波防災・減災対策を実施する上での留意事項

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

2-1 津波シミュレーション結果の取扱いについて

(1) 津波シミュレーションの特性

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

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

(2) 津波シミュレーションの特性を踏まえた事前対策への活用の留意点

●津波シミュレーションの前提条件・特性の明示

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

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

2-2 津波シミュレーション結果を踏まえた防災・減災対策の着実な実施

● 最大クラス津波による被害想定周知

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

● 推進計画の策定について

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

● 防災・減災対策の実施

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

● 防災施設未整備状況での津波被災の可能性についての理解促進

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

2-3 津波防災・減災対策を含めた総合的なまちづくりの推進について

● 平時のまちづくりの一環としての防災・減災対策の実施

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

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

● 景観・自然環境・観光資源等への配慮

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

第3章

災害後の円滑な復興まちづくりに向けた事前対策のあり方

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

復興まちづくりの方向性について

3-1 復興まちづくりに関する事前検討

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

- ・津波防災地域づくりの基本的考え方では、発生頻度の高い津波（L1津波）に対しては、海岸保全施設の整備により人命や資産の保護を図り、最大クラスの津波（L2津波）に対しては、住民避難を軸としたハード・ソフトの総合的な津波対策により人命を保護することとしている。
- ・これらの基本的考え方に基づき、第2章に示したように防災・減災の取組を着実に実施することと合わせて、津波被災の想定も勘案した地域の将来像の実現に向けた復興まちづくりに関して、地域住民等と一定の合意形成を推進することが重要である。
- ・津波による広範囲での甚大な被害が発生した場合、土地区画整理事業や防災集団移転促進事業をはじめとした様々な事業が実施される。これらの事業は、市街地の様相を大きく変質させる可能性があるため、復興まちづくりを通じて地域の将来像を実現していくために必要な事業手法や復興まちづくりのプロセスについて、行政内部での検討が求められる。これらの検討に加えて、復興まちづくりに資する事業の推進には、市民の合意形成が必要不可欠となるが、これらの事業制度の理解を促し、多様な利害関係者間での意見集約を含む合意形成を図るには相当の時間を要することになる。
- ・そのため、被害想定に基づき復興まちづくりが必要な可能性が高いと判断される地区においては、復興まちづくりに関する情報提供や住民意向の把握を行い、一定の合意形成を図っておくことが重要である。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第1章 初期対応段階	(4) 仮設店舗・工場の対応 【留意点①】	P3-22
	第2章 調査計画段階	(1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討【留意点②③】	P3-26
		(2) 復興計画・復興まちづくり計画の策定【留意点④⑤⑥】	P3-32 ～33
	第3章 事業計画・事業実施段階 【事業計画段階】	(2) 事業計画の策定【留意点④】	P3-40
		(3) 住民・事業者の復興まちづくり支援【留意点①②】	P3-41
		(4) 住まいの意向の継続的な把握・管理【留意点①②】	P3-42
	【事業実施段階】	(3) 設計／工事【留意点③④】	P3-46

(1) 地域住民等への復興まちづくりに関する情報提供

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

●復興まちづくり事例紹介

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

●復興まちづくり関連事業の紹介

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

(2) 復興まちづくりの方向性に関する検討及び地域住民等との合意形成

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

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

(3) 復興まちづくり関連事業の事前検討

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

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

ることが望ましい。

- ・被災地域の特性により、復興後のまちづくりへの意向は方向性が大きく異なることが想定される。東日本大震災の復興においては平野が広がる地域では集落の集約が進んだが、一方で漁村地域においては操業環境と生活環境の一体性の重みの違いから浜ごとの防災集団移転となるケースが多くみられた。

行政内部で進めておく対策について

3-2 基礎情報の継続的な収集整理

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

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

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

(1) 平時から収集整理すべき基礎情報

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

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

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

(2) その他基礎情報収集整理のための必要な取組

●国土調査（地籍調査）や土地の権利調査の実施

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

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

●データに基づく計画策定のあり方

○復興計画や復興事業の実施にあたっては多角的なデータにより適切な計画立案・見直しが可能となるため、平時からまちづくりや防災に係るデータ整備に取り組む。

- ・復興計画や復興まちづくり計画の策定に当たっては、例えば現在の土地利用状況や建物現況、インフラの整備状況から、そのまちの歴史や過去の被災状況、さらには数値シミュレーション等を通じて得られる様々なハザードごとの想定被害等、多角的なデータが必要となった。また、計画に基づき復興事業を実施する過程においても、人々の意向の変化等による事業計画の見直し等が必要となった。
- ・今後は、災害が発生する前から、土地利用状況や建物現況等のデータを収集・アーカイブ化するとともに、これらを活用した被害想定等を行うことが重要である。さらに、もし災害が発生した場合の人々の居住意向等のデータが事前に把握されていれば、これらをモデル化することにより、復興事業における住宅ニーズ等を一定程度予測することが可能とも考えられる。
- ・このため、平時からこれらのデータを収集・分析するとともに、これらデータに基づいた避難計画や避難訓練の実施等、データに基づく取組を進めていくべきである。
- ・なお、データの収集・分析に当たっては、市町村域を超えた広域的な観点からの自治体の連携が重要となることに留意し、市町村によって用いるデータの定義に差異が無いよう統一を図る必要がある。

3-3 被災現況調査に関する事前準備

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

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

(1) 被災現況調査項目

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

(2) その他被災現況調査の円滑化に必要な事前準備

●調査委託関係書類の作成

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

●調査委託費の把握・発注方法の検討

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

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

3-4 平時からの復興まちづくりに関する事業手法・制度の共有

○発災後に迅速な復興まちづくりの検討に向け、自治体と県・国等の官庁と適用可能な事業手法・制度や特例の運用について緩やかな合意・理解を進めておく必要がある。

- ・事前準備として復興事業でできること、できないことについて大まかな共有・理解を進めておく必要がある。こうしたプロセスは発災後には極めて難しくなることに留意し、事前に進めることが望ましい。
- ・一方で、大規模被災後は、地域の状況に応じて既存の制度のみでは対応できない事象も多数発生することが想定される。こうした場合に所管官庁と協議を行ったうえでより良い状態を達成できたケースもあれば、事業推進を滞らせたケースが見られる。こうした点も平時から自治体と所管官庁との間で認識を共有するとともに、協議・特例を要する事項については協議を続けつつも可能な限り復興計画・事業計画のクリティカルパスとならないようにしていくことが、円滑な事業実施には重要であることに留意する。

3-5 平時からの復興まちづくりに関する学識経験者等との協力体制の構築

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

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

3-6 復興まちづくり計画の検討体制の構築

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

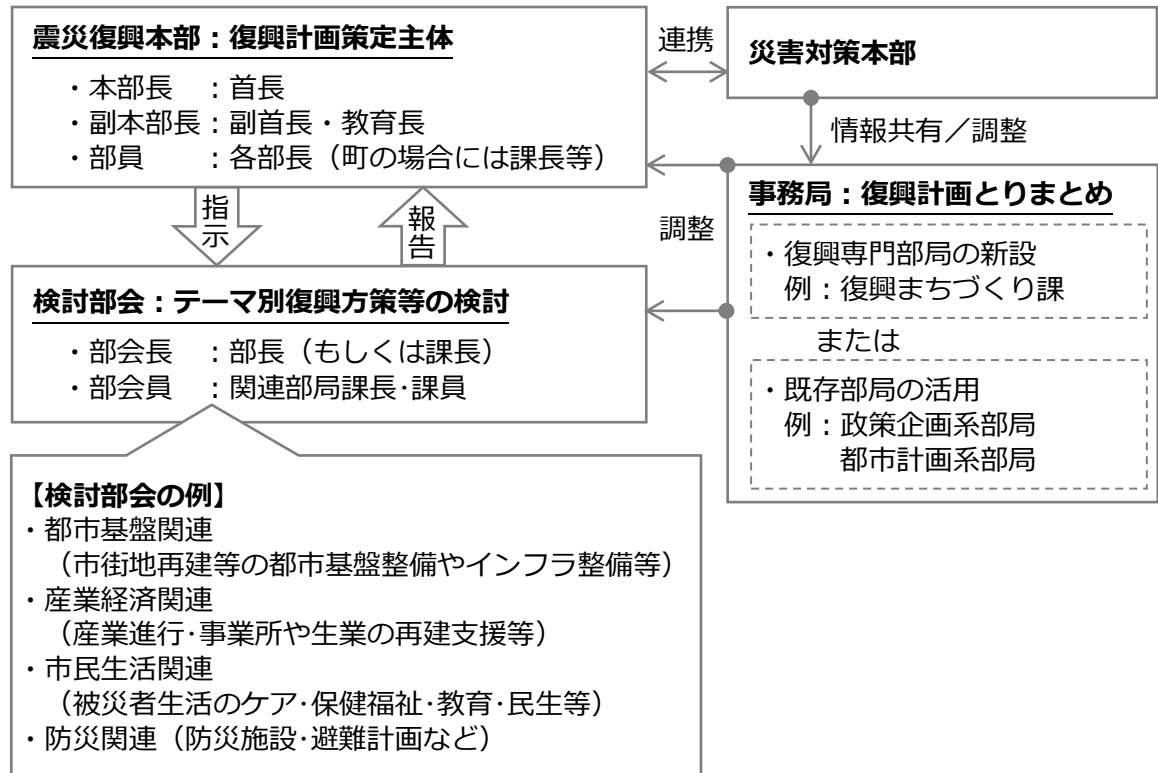
東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第2章 調査計画段階	(1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討【留意点①】	P3-25

(1) 庁内検討体制の例

- ・東日本大震災からの復興まちづくり計画の庁内検討体制としては下図に示す例が多く見られた。この庁内検討体制では、復興まちづくりに関する意思決定機関である「震災復興本部」を設置し、その下部組織としてテーマ別の「検討部会」を設置している。検討部会が検討するテーマとしては、都市基盤関連・産業経済関連・市民生活関連・防災関連など多岐に渡り、これらの調査検討成果を震災復興本部に集約し、各検討部会間の調整を図りつつ

意思決定を行うこととなっている。

- これらの庁内検討体制の事務局としては、各部局から選出した職員による復興所管部局を創設する場合や政策企画部局や都市計画部局などの既存部局が担う場合がある。



（2）有識者や民間団体等を活用した検討組織の例

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

（3）検討体制の位置づけ

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

3-7 復興まちづくり計画策定プロセスの検討

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

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第3部	第2章 調査計画段階	(1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討【留意点③】	P3-26

3-8 計画策定に向けた合意形成プロセスの検討

○復興まちづくり計画の策定にあたって、予め行政と住民との間での合意形成の進め方について取り決めておくことが、被災時の合意形成の円滑化に繋がる。

- ・復興計画に係る合意形成においては、「100%の合意」を得ることは困難であると想定されることから、予め合意形成の方法の設定・共有を図ることにより、その後の合意形成を円滑に進められることとなる。
- ・地区特性に応じて、地区住民からの要望を行政当局等へ伝える手順などのガバナンスを予め設定することも、円滑な合意形成を行う上で重要である。
- ・こうした取り決めを事前に整備しておくことは、被災後だけでなく、平時から行政・地区組織・住民のコミュニケーションを円滑にすることとなることも踏まえ、重要である。
- ・人口減少社会の中、地域の持続性の維持・確保を、どのような想定で復興計画に入れ込むかという視点が重要になる。地域の状況によっては、理想的な復興が被災時よりも規模を縮小して平常状態になっていくことが目指すところとなる場合も想定される。そうした想定を住民とのコミュニケーションの中でどの段階で共有していくのかが課題となり、被災後ではなく事前に緩やかな合意形成を図ることが重要であり、被災後の復旧・復興の迅速化に資するものと考えられる。
- ・人口減少化においては、被災した集落をすべて復旧・復興することは居住者意向の面からも困難になることが想定される。東日本大震災後の意向調査は世帯レベルに焦点を当てた意向調査が主であったが、集落レベルでの意向調査も発災後では困難な事前検討として検討することが必要である。

3-9 災害時応援協定に基づく応援職員派遣内容の拡充検討

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

- ・震災発生後の復興まちづくりにおいては、調査計画段階から事業完了段階に至るまで、慢性的に職員が不足することが懸念される。
- ・災害時の応援職員の派遣については、同時被災を避けるように県・市町村単位での災害時応援協定を締結している事例があるものの、災害発災直後の緊急対応時に主眼が置かれているものがあることから、地域防災計画等に位置づけられる受援計画において、派遣期間の長期化や派遣内容の柔軟化など、長期間に渡る復興まちづくりも想定したものとするのが重要である。

- ・調査計画段階では様々な部局間での調整などを含めマネジメントができる職員が多く求められ、事業計画段階においては、基盤整備関連の事業経験がある技術系の職員が多く求められる。
- ・また、派遣期間については、調査計画段階では復興まちづくり計画が策定されるまで、事業計画・事業実施段階では、事業計画から事業実施段階まで一貫して同一職員が関わることを望ましいが、少なくとも各種事業計画が策定されるまでの期間を通して同一職員が関わることを求められる。
- ・応援職員の派遣を円滑かつ効果的に行うにあたっては、平時からの自治体間での密な友好関係を構築しておくことが重要な要素と言える。そのため、防災関連の協定を締結しておくだけに留まらず、防災をテーマとした合同研修の実施を始めとした、平時からの様々な交流・連携機会を創出し、顔の見える関係を築いておくことが望ましい。

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第 3 部	第 2 章 調査計画段階	(1) 復興計画・復興まちづくり計画の策定体制・各種調査発注方法の検討【留意点③】	P3-26
	第 3 章 事業計画・事業実施段階	(1) 復興まちづくり事業推進体制・多様な発注形態の検討【留意点①】	P3-37
	第 5 章 各段階共通	(1) 人材の確保【留意点①②】	P3-53

(1) 応援協定の拡充内容の例

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

3-10 建築制限区域の指定に関する特定行政庁との事前協議

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

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

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

(1) 初期段階での建築制限の考え方

以下のいずれかの考え方に基づき、建築制限等を実施することが考えられる。

●広範囲での区域指定後に段階的に解除

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

●被災現況調査を踏まえた指定

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

●建築行為の自粛願いの実施

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

3-11 復興まちづくり利用適地の抽出

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

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

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

東日本大震災の津波被害からの復興まちづくりの教訓			参照
第 3 部	第 1 章 初期対応段階	(3) 応急仮設住宅の供給【留意点①】	P3-19
		(4) 仮設店舗・工場の対応【留意点①】	P3-22
	第 3 章 事業計画・事業実施段階【事業計画段階】	(2) 事業計画の策定【留意点①】	P3-38

3-12 市町村における事前対策内容の各機関との共有

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

【参考：災害後の復興まちづくりに向けた事前対策の事例】

●大阪府震災復興都市づくりガイドライン（大阪府）

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

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

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

●復興まちづくりイメージトレーニングの実施（埼玉県）

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

● 静岡県交通基盤部における事前復興行動計画の策定（静岡県）

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

● 住民意向調査を通じた事前復興計画の検討（徳島県美波町）

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

● 応急仮設住宅に係る建設可能用地のデータベース化（岐阜県）

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

● 南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針（愛媛県）

- ・南海トラフ地震が発生した際には、愛媛県内の各地において、揺れや津波等により甚大な被害を受けることが想定され、地域の存続と持続的な発展のためには、被災後の速やかな復興が不可欠であるという認識の下、事前に復興の手順や体制、復興後のまちの姿等を検討した取り組みである。
- ・この「事前復興」の取り組みは、近い将来発生が予見される南海トラフ地震に対し、主に復興の中心となる「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」に着目して作成したものである。本指針は愛媛県及び各市町の行政職員が事前復興に関する考え方を共有し、事前復興の必要性の理解を深め、地域住民と行政が協働した事前復興の取組を促すための指針として作成している。
- ・本指針は「事前復興を理解し、取り組みの必要性に気づく」（第 1 部）、「事前復興に必要な取り組みや計画を理解し、進める」（第 2 部・第 3 部）、「事前復興を進める基盤をつくる」（第 4 部）という 4 部構成から成っている。

＜事例＞ 事前復興の取組と事前復興における基礎データの活用

（「南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針 概要版（愛媛県他）」より抜粋）

はじめに

■本指針の目的

- ・南海トラフ地震が発生した際には、愛媛県内の各地において、揺れや津波等により甚大な被害を受けることが想定される。南海トラフ地震のような大規模災害では、復旧・復興が長期化することで、住民の故郷での再建への意欲を削ぎ落とし、人口流出や地域活力の衰退につながるおそれがある。
- ・地域の存続と持続的な発展のためには、被災後の速やかな復興が不可欠であり、事前に復興の手順や体制、復興後のまちの姿等を検討しておくこと（復興の事前準備）は、適切かつ迅速・円滑な復興につながる重要な取り組みである。また、事前に防災・減災のまちづくりを目指すとともに、復興後のまちの姿の検討を通じて、現段階で取り組むことが可能な備えを実行していくこと（復興の事前実施）も、地域の強化から復興へとつながる重要な取り組みである。
- ・これらの「事前復興」の取り組みは、近い将来、発生が予見される南海トラフ地震に対し、巨大津波等による被害の軽減を図るとともに、災害発生後の復興を適切かつ迅速・円滑に実施するための重要な行政課題である。このような背景を踏まえ、本指針は、愛媛県及び各市町における事前復興の取り組みの推進を図るため、主に復興の中心となる「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」に着目して作成したものである。

■利用対象と役割

- ・愛媛県及び各市町の事前復興の取り組みを進めるため、愛媛県及び各市町の行政職員が、事前復興に関する考え方を共有し、事前復興の必要性の理解を深め、地域住民と行政が協働した事前復興の取組を促すための指針。

■指針の構成

事前復興を理解し、取り組みの必要性に気づく

第1部 事前復興の基礎

- ・本指針における「事前復興の定義」や、「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」の位置づけ、事前復興の取り組みの必要性等、事前復興に組み込みにあたって必要な情報等を整理。

事前復興を知り、事前復興に取り組む

事前復興に必要な取り組みや計画を理解し、進める

第2部 事前復興の取り組み

- ・「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」の復興プロセスの検討を踏まえ、事前復興として必要な取り組みを抽出し、体系的に整理。
- ・復興プロセスのそれぞれの取り組みを解説。

事前復興の取り組みを計画に反映

計画に基づき事前復興の取り組みを計画的に実施

第3部 事前復興計画等の策定と運用

- ・本指針では、事前復興計画を「事前復興計画【復興プロセス編】」と「事前復興計画【復興ビジョン編】」、「事前復興まちづくり計画」に分類し、それぞれの策定方法等について解説。

事前復興の取り組みを通じた基盤づくり

基盤づくりによる事前復興の更なる推進

事前復興を進める基盤をつくる

第4部 事前復興の基盤づくり

- ・事前復興の基盤づくりとして、「避難」、「情報と調査」、「教育」について、南海トラフ地震事前復興共同研究における取り組み等を含めて解説。

南海トラフ地震事前復興共同研究

「南海トラフ地震事前復興共同研究」は、南海トラフ巨大地震による大規模災害の可能性に対処するために、巨大津波災害が想定されている愛媛県の宇和海沿岸5市町（宇和島市、八幡浜市、西予市、伊方町、愛南町）と愛媛県、愛媛大学、東京大学が共同で事前復興デザイン研究に取り組んできたものです。本研究は平成30年度から令和2年度の3年間活動してきました。

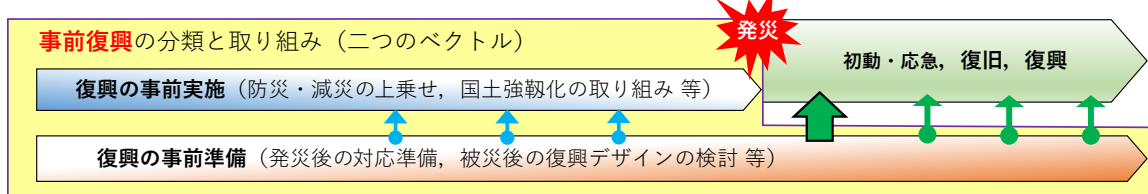
第1部 事前復興の基礎

第1章 事前復興の定義と必要性

1. 事前復興とは

1-1. 事前復興の定義

- ・本指針における「事前復興」とは、被害の軽減や被災地の復興を適切かつ迅速・円滑に実施するための備えを発災前に取り組んでおくことであり、2つのベクトルからなる。



◇事前復興の2つのベクトル

■ベクトル1：復興の事前実施

- ・災害ダメージを軽減するためのハード・ソフト事業（防災・減災、国土強靱化等）を進めておくこと。

■ベクトル2：復興の事前準備

- ・災害は必ず発生するという前提のもと、初動・応急、復旧における災害対応の円滑化、適切かつ迅速・円滑な「復興」の実現を図るための対策を講じておくこと。

1-2. 復興計画と復興まちづくり計画等の位置づけ

(1) 復興計画と復興まちづくり計画

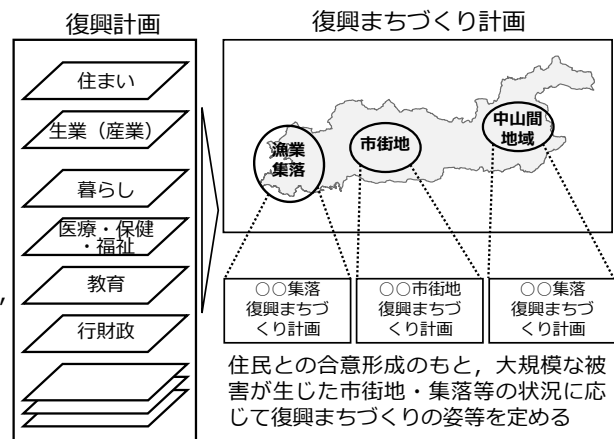
- ・「大規模災害からの復興に関する法律」では、特定大規模災害が発生した場合に、市町村が国や都道府県の復興方針に即して復興計画を策定することができると規定。
- ・本指針では、法に基づく復興計画を「復興計画」と「復興まちづくり計画」として、以下のように整理。

■復興計画

- ✓ 市町レベルの復興に関する基本理念や目標をはじめ、行政の各分野における復興方針等を定める計画。

■復興まちづくり計画

- ✓ 著しい被害により、面的な整備が必要となった市街地や集落等において、地区や集落レベルのまちや住まいの復興方針、復興イメージ等を定める計画。



◇復興計画と復興まちづくり計画

(2) 事前復興計画と事前復興まちづくり計画

- ・「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」は、法に基づき災害発生後に策定される復興計画に対して、災害発生前に避難から復興までの備えを事前に検討し、定めておくもの。
- ・大規模災害に対する被害の軽減、復興の期間短縮、復興の質の向上と適切化を図るための計画であり、大規模災害が発生した場合の法に基づく復興計画の策定に資する計画。

■事前復興計画

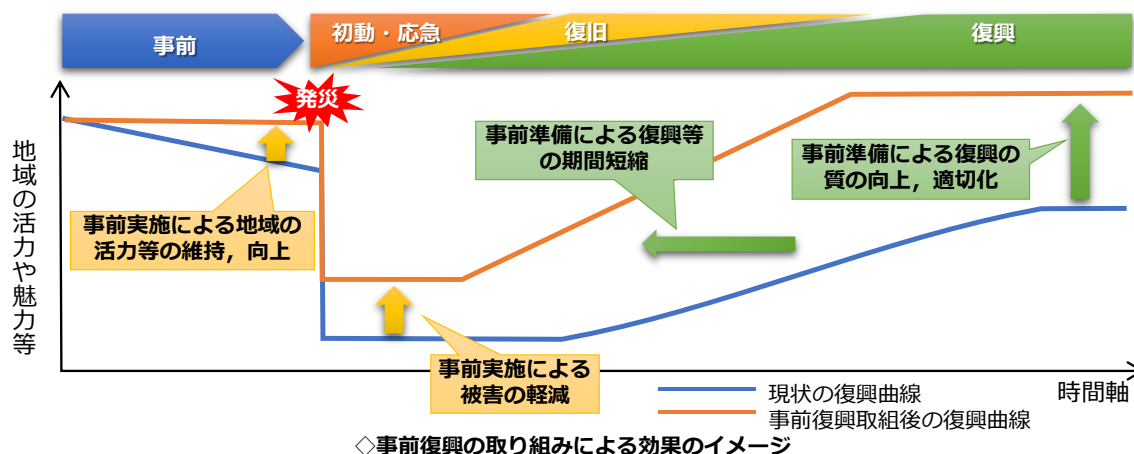
- ✓ 「復興プロセス」とその理解を深めるための取り組み及び災害発生後の法に基づく復興計画の基礎とすべく事前に検討した「復興ビジョン」等を定める計画。

■事前復興まちづくり計画

- ✓ 大規模災害による被災状況を想定し、著しい被害により面的な整備が必要となる市街地や集落を対象として、まちや住まいの復興方針、復興のイメージ等を定める計画。

2. 事前復興の取り組みの必要性

- ・大規模災害が発生した際には、行政職員は応急対策等に追われ、法に基づく復興計画の策定等を検討することは困難を極め、目指すべき「復興」の姿について十分な議論ができないことが懸念。
- ・災害が発生する前に「事前復興」に取り組み、被害の軽減はもとより復興までの期間短縮や復興の質の向上（地域の活力や魅力、住民の幸福等）等を図ることが必要。



第2章 南海トラフ地震の想定と避難・復興の視点

- ・南海トラフにおいて想定される最大クラスの地震が発生した場合、甚大な被害が想定され、地域の持続的な発展を促すためには、被害の軽減を図る取り組みと合わせて、被災後の速やかな復興を促すことが重要。
- ・避難や復興の検討に当たっては、愛媛県各市町の中でも、地形や市街地・集落の形成状況等の特性が異なることから、それぞれの特性や災害リスクを踏まえた検討を行うことが必要。

■避難と復興の計画検討の視点

	避難計画検討の視点	復興計画検討の視点
(1) 海岸平野部 (宇和海沿岸)	・津波到達までの時間が短く、安全な避難場所が限られることが想定され、津波避難ビルの指定等による避難場所の確保が重要	・面的な被害を受けることで、大規模な市街地の再編の検討が必要 ・津波浸水想定区域が広範囲に広がっていることが想定され、広範囲で居住の規制等を検討することが必要
(2) 海岸平野部 (瀬戸内海沿岸)	・広い平野部が広がり、安全な高台等が近くに少ないと想定され、確実な避難などの防災意識高揚や津波避難ビルの指定等が重要 ・沿岸部で、住宅が密集し産業施設等が立地している地域があり、液状化や地震火災等への対策が重要	・沿岸部で津波被害や地震火災が生じた際には、市街地の改善（土地区画整理事業や延焼遮断帯の確保等）が必要
(3) 山地が迫る 沿岸集落	・津波到達までの時間が短く、高台等の安全な避難場所への速やかな避難が重要 ・古い町並みを残す集落等が多く、避難路沿いの家屋・ブロック塀等の倒壊対策が重要	・集落の高台移転等の検討が必要 ・海岸沿いの土地利用規制に当たっては、生業や立地している住居・施設等への影響が大きいことから、関係者の意向を踏まえた検討が必要
(4) 半島 ・島しょ部	・津波到達までの時間が短く、高台等の安全な避難場所への速やかな避難が重要 ・古い町並みを残す集落等が多く、避難路沿いの家屋・ブロック塀等の倒壊対策が重要	・集落の高台移転等の検討が必要 ・急峻な地形であり、高台移転等の適地の確保が困難な地域があると想定される
(5) 内陸部 の平地部	・揺れや地震火災等への対策が重要	・地震火災が生じた際には、集落の改善（延焼遮断帯の確保等）が必要
(6) 中山間地域	・揺れに対する対策や土砂災害等の危険箇所から速やかに避難する等の配慮が必要	・土砂災害等が生じた際には、危険な場所からの移転等の検討が必要

第2章 事前復興の取り組み

・本指針における事前復興の取り組みの体系を定め、項目ごとに取り組みの概要や留意点等を整理。



1. 復興手順等の理解

- ・災害発生後の混乱した状況下においても、適切かつ迅速・円滑な復興を推進していくためには、**職員一人ひとりが復興に関する理解を深めておくことが重要であり、各市町の特性に応じた復興プロセスや役割分担の検討。**
- ・復興手順の中で「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」の分野において特に重要な手順となる**建築制限の確認。**

2. 復興体制に関する事前検討と構築

- ・災害発生直後の混乱した状況下においても、応急・復旧等の取り組みとあわせて、円滑に復興を進めていくため、**事前に復興を進める庁内体制の検討。**
- ・対口支援や災害時相互応援協定等に基づく**応援職員等の受入体制を構築しておくことが重要であり、「愛媛県受援計画モデル（令和2年3月）」等を参考に受援計画の策定。**
- ・大規模災害時に必要となる被害状況調査等を確認し、**調査の実施方法の整理や様式作成、必要な資機材の準備、応援職員等の受入も踏まえた実施体制等の想定。**

3. 基礎データと情報の整備と分析

- ・災害発生後に、速やかに被害状況調査の実施や法に基づく復興計画の策定等に取り組めるように、平常時から、必要となる各種のデータと情報の収集・整理。
- ・各種データについては、継続的な更新とデジタル化を行うとともに、災害によるデータと情報の遺失を避けるためクラウド化等。
- ・市町や地域における災害リスクを理解することは、事前復興計画や事前復興まちづくり計画等を検討する上でも重要な情報であり、県が公表している被害想定、各市町で作成しているBCPや国土強靱化地域計画等を参考に、災害発生時に想定される事象等の確認。
- ・住民の生活再建の適切な支援には、被災者情報等の一元的な管理が重要であり、県と市町が共同で導入・利用している愛媛県被災者支援連携システムの円滑な運用に向け、システム活用能力の向上等。
- ・復興の進捗状況に応じて、住民への情報発信や意向把握等を行うため、市町外へ転出する避難者をはじめとして、コミュニティ単位での連絡先の把握方法の事前検討。
- ・地域の課題抽出やまちづくりの検討において、GISを活用することが有効であり、各種データの整備やシステムの活用能力の向上、未導入の市町はシステムの導入を検討。

4. 避難と再建に関する住民意向の調査と分析

- ・大規模災害発生後には、復旧・復興に関する多岐にわたる対応が求められる中で、避難行動や住宅再建意向、まちづくり等の様々な意向調査を実施する必要があることから、事前に、調査票の作成や実施方法等を検討。
- ・「南海トラフ地震事前復興共同研究」で実施した「事前復興センサス」等を参考に、被災した住民が希望する居住と勤労場所の意向を把握する取り組みを検討。
- ・被災前の調査・分析は、実際の発災時に行われる調査の予行演習としての意味合いも有する。

5. 支援制度・事業制度等の理解と準備

- ・災害発災後、速やかに適切な被災者支援を行えるよう、各種の被災者支援制度の整理により、職員の理解を深めるとともに、住民への発信。
- ・市街地や集落において面的な再整備が必要となった際に、地域の状況や被害の大きさ等を踏まえた、適切な復興まちづくりの検討を行うため、東日本大震災における復興の方法や活用された復興事業等を理解し、事前に整理・検討。

6. 復興イメージの事前検討

- ・応急仮設住宅建設用地やがれき置き場等の応急・復旧期に必要な土地・施設等について、災害発生後の混乱した状況下にて選定することは困難であることから、事前に候補地等を検討。
- ・応急仮設住宅は、一時的な「仮の住まい」であっても、そこには被災者の生活があることから、「愛媛県応急仮設住宅ガイドライン」等を参考に、コミュニティや生活利便性の確保等に配慮。
- ・揺れや津波から「命を守る」ための避難の徹底や住宅の耐震化、助かった「命をつなぐ」ための応急仮設住宅の確保、住民の「生活を再建する」ための復旧・復興の取り組み等、災害発生後の避難から復興までの時間経過に応じたハード・ソフト両面から対策を検討。
- ・適切かつ迅速・円滑な復興の実現を図るため、平常時から復興後のまちづくりを想定し、大規模災害発生後に市町に策定が委ねられる法に基づく復興計画の基礎となる「事前復興計画」や「事前復興まちづくり計画」の検討。

7. 事前復興の教育

- ・「人材育成・教育」は、事前復興の取り組みを深化させ、復興の基盤となる土台を形成するための重要な要素であり、継続していくことが重要。
- ・対象者や年齢に応じた体系的な防災教育の構築。

「情報」情報プラットフォームの構築と活用

- 事前復興の「情報」に関わる研究として、情報プラットフォームを構築し、防災・減災のための行政訓練や住民ワークショップへの活用等を検討。



「調査」事前復興センサス（住民の避難と再建意向）

- 事前復興の知的基盤をつくることを目的に事前復興センサスの調査を実施。これより、情報プラットフォームと連携し、事前避難計画の立案、事前再建計画の立案のための評価システムを検討。

以下の設問は、東日本大震災における実際の復興事業等をもとにお尋ねします。あなたが、選択すると思われる避難から新たな住まいの再建までの方法をご回答ください。

発災 → **被災後の生活** (1～2ヶ月間) → **仮住まいの生活** (2～5年間) → **新たな住まい(生活)の再建** (10年後)

あなたたは住居や生活の場を失う(まちが壊滅)

被災後の生活 (1～2ヶ月間)

避難所の生活

14-1. 避難する地区

- ☐ 地域内 (お住いの市町)
- ☐ 地域外 (他の市町)
- ☐ その他

14-2. 避難するところ

- ☐ 避難所 (公民館、体育館など)
- ☐ ホテル・旅館
- ☐ 子供・親・親類・知人宅
- ☐ その他

【各々選択】

仮住まいの生活 (2～5年間)

15-1. 仮に住む地区

- ☐ 地域内 (お住いの市町)
- ☐ 地域外 (他の市町)
- ☐ その他

15-2. 仮に住むところ

- ☐ 応急仮設住宅 (建設住宅)^{※1}
- ☐ 応急仮設住宅 (借上げ住宅)^{※2}
- ☐ 子供・親・親類宅
- ☐ 知人宅
- ☐ その他

【各々選択】

新たな住まい(生活)の再建 (10年後)

16-1. 新たな住まいの地区(まち)

- ☐ 必ず、この地域内で再建する
- ☐ できれば、この地域内で再建したい
- ☐ 地域外 (他の市町) へ移る
- ☐ その他

16-2. 新たな住まいの再建 ※危険区域に位置する場合

- ☐ 自主再建 (地域外の土地：所有地、自己取得地)
- ☐ 自主再建 (地域内の未災地：同上)
- ☐ 賃貸入居 (災害公営住宅(戸建)へ移転)^{※3}
- ☐ 賃貸入居 (災害公営住宅(集合)へ移転)^{※3}
- ☐ 賃貸入居 (民間の賃貸住宅へ移転)
- ☐ 復興事業で再建 (高台の造成住宅地へ移転)^{※4}
- ☐ 復興事業で再建 (低平地の嵩上げ地へ移転)^{※4}
- ☐ 子供・親・親戚等の住居へ移転
- ☐ その他

17. ご自宅が被災する危険性として何が考えられますか？ (複数選択可)

- ☐ 津波浸水による家屋の流失
- ☐ 強い揺れによる家屋の倒壊
- ☐ 液状化による家屋の傾斜や損壊
- ☐ 地震火災による家屋の焼失
- ☐ 斜面崩壊・がけ崩れによる家屋の損壊
- ☐ その他の被害
- ☐ わからない

■「仮住まい」の場所？

調査結果 (n=625)

場所	割合
応急仮設住宅 (建設住宅)	35.2%
応急仮設住宅 (借上げ住宅)	19.5%
子供・親・親類宅	32.8%
知人宅	1.6%
その他	9.9%
無回答	1.1%

■「新たな住まい」の再建？

調査結果 (n=625)

再建方法	割合
必ず、この地域内で再建する	23.7%
できれば、この地域内で再建したい	55.2%
地域外 (他の市町) へ移る	13.9%
その他	6.1%
無回答	1.1%

【解説1】

※1 応急仮設建設住宅…行政が建設する主にプレハブの住宅。建設までに3～4週間程度を要す。家賃無料 (光熱費等除く)。

※2 応急仮設借上げ住宅 (みなし仮設住宅) …行政が借上げた民間の賃貸住宅。被災者から申請できる。地域外でも借上げ可能。家賃補助あり (仮設住宅相当)。

※3 災害公営住宅 災害で住宅を喪失した方に、行政が地域内に整備して提供する低廉な家賃の公営住宅。
・家賃は世帯の収入・世帯構成により設定される。
・入居から3年以上が経過し、収入が高額な方は家賃が増額される。
・入居から5年以上が経過し、収入がさらに高額な方は住居の明渡しが必要。

※4 防災集団移転促進事業 区画整理事業 災害の危険性が高い居住に不適当とされた危険区域 (津波浸水した低地部など) に立地していた住戸を集合→集団移転する事業。同区域の土地を嵩上げ (盛土) して用地を区画整理する事業からなる。行政が住宅団地等を造成し、そこに住民自身が住宅を建設する。被災前のコミュニティを概ね引き継ぎながら再建が進められる。
・移転先に所有している土地や敷地を買い取ってもらえる。
・引っ越し費用に対して補助金が出る。
・移転先での建物建設などに補助金 (ローンの利子に対する補助) が出る。