

第1章 事前復興まちづくり計画について

1 事前復興まちづくり計画とは

1-1 定義

「事前復興まちづくり計画」とは、市町村において、発生しうる災害による被災の分布や規模を想定し、復興後の空間を計画するものであり、復興まちづくりの目標や実施方針、目標の実現に向けた課題、及び課題解決のための方策をとりまとめたものをいう。

事前復興まちづくり計画の大きな特徴は、被災後に策定する復興まちづくり計画を事前に検討する点と、その検討を通じて、目指すべき復興まちづくりの目標の実現に向けた課題及び方策を整理してとりまとめる点である。

平時から復興まちづくりの検討を行っておらず準備がない状態で災害が発生し、深刻な被害を受けた後に復興まちづくりの取組みを開始した場合、①復興まちづくり計画の検討や住民を含めた様々な関係者との合意形成に時間を要するため、復興まちづくり事業の着手が遅れてしまうことや、②被災後の混乱の中で短期間に復興まちづくりの方向性を決めるため、人口減少や少子高齢化、産業の衰退等の中長期的な地域課題を踏まえたまちのあり方について、十分な議論ができないまま復興まちづくりが計画されること等により、被災したまちに適正な規模や内容の復興ができなくなることが想定される。

そこで、災害が発生する前から復興まちづくり計画の内容について十分な検討を行い、住民を含む関係者と中長期的なまちのあり方も含めて議論し、復興まちづくりの目標や実施方針等を取りまとめておくことにより、実際に被災した場合でも、適正な規模、内容の復興まちづくり計画の検討、計画の策定期間の短縮、復興まちづくり事業の早期着手が可能になると考えられる。

事前に復興まちづくりについての検討を進めるにあたっては、①将来発生する災害による被災の分布、規模、被災の割合（例えば、ある地区で集中して建物被害が発生している等）は正確に想定できないので、様々な被害に柔軟に対応できるよう、災害の規模、発生頻度に応じた被害想定を行うこと、②復興まちづくりの目標や実施方針等の検討、整理を行う際には、被害想定に応じて選択肢を設けること、③市町村の市街地特性によって、災害が地域社会に与える影響が異なるため、それぞれの市町村や地域の状況に応じて事前に復興まちづくりを検討する取組みを創意工夫することが重要である。

また、復興まちづくりの目標や実施方針の検討プロセスにおいて、目標の実現に向けた様々な課題を把握することができるため、被災前に解決しておくことが望ましい課題は、事前復興まちづくり計画において対応策を整理し、平時から課題解決に取り組むことが重要である。

1-2 想定する災害

事前復興まちづくり計画を検討するにあたり想定する災害は、被災後に面的整備等の復興まちづくり事業の検討が必要となる大規模な災害とする。

事前復興まちづくり計画を検討するにあたり想定する災害は、地震、津波、水害等、面的整備等の復興まちづくり事業の検討が必要となる大規模なものとする。

しかし、そのような災害でも、事前復興まちづくり計画の検討の結果、被害の程度や基盤整備状況等によっては、市街地等の再整備を実施せずに現位置での施設の復旧や建物の個別建替え等、災害復旧や修復で完了できる地域も多い。そうした復旧を行う地域と、復興を行う地域の区分を含め、広く被災地域を検討対象とする。

1-3 発災後に策定する復興計画等との関係

被災後に策定する復興計画や復興まちづくり計画は、事前復興まちづくり計画に位置づける「復興まちづくりの目標や実施方針」の内容を踏まえて策定する。

過去の大規模災害からの復興まちづくりにおいて市町村は、被災した自治体全域での復興に関する理念や目標、各種施策を総合的、体系的にとりまとめた復興計画を策定し、その後、市町村における被災地域全体を対象として、復興まちづくりの目標や市街地整備等に関する実施方針、土地利用方針等を取りまとめた復興まちづくり計画を策定している。

被害が甚大な個別の地区では、復興まちづくり計画を踏まえた詳細な復興まちづくりの実施方法等を取りまとめた地区復興まちづくり計画を取りまとめている。

事前復興まちづくり計画で想定した災害と、実際の被災は異なることも考えられるが、事前に検討した「復興まちづくりの目標や実施方針」は、発災後に策定する復興まちづくり計画の内容の下地となることから、被災後に策定する復興計画や復興まちづくり計画の策定を早期に進めることが可能となる。

また、事前復興まちづくり計画の検討にあわせて、地区の復興まちづくりの方針を検討しておくことが考えられる。地区の復興まちづくりの目標や実施方針は、被災後に策定する地区復興まちづくり計画における詳細な復興まちづくりの実施方法に対応するため、事前に検討しておくことで、詳細な実施方針の早期策定が可能になる。(図7参照)



図7 事前復興まちづくり計画と被災後に策定される計画との関係

1-4 関連する用語の定義

本ガイドラインでは、災害からの復興に関連する用語について以下のとおり定義している。

関連する用語の定義

災害からの復興まちづくりは、「復興計画※¹」に定める理念に基づき、被災したまちの整備方針等を取りまとめた「復興まちづくり計画※²」に位置づけられる「復興まちづくり事業※³」の実施により実現される。被害が甚大な地区では、より詳細な「地区復興まちづくり計画※⁴」を取りまとめ、復興まちづくり事業が実施される。

※1 復興計画

被災した自治体全域での復興に関する理念や目標、各種施策を総合的、体系的にとりまとめた計画のこと。

※2 復興まちづくり計画

市町村における被災地域全体を対象として、復興まちづくりの目標や市街地整備等に関する実施方針、土地利用方針等を取りまとめた計画のこと。

※3 復興まちづくり事業

復興まちづくり計画に基づき実施される市街地整備事業等のこと。

※4 地区復興まちづくり計画

被害が甚大な個別の地区を対象として、復興まちづくり計画を踏まえた詳細な復興まちづくり事業の実施方法等を取りまとめた計画のこと。

2 事前復興まちづくり計画策定の意義と効果

事前復興まちづくり計画には、計画をとりまとめることで、復興まちづくりの目標や市街地整備等に関する実施方針が定まり、発災後に早期かつ的確な復興を行うことができる等の意義がある。また、計画の検討プロセスを経ることによる市町村職員の能力向上や住民の意識向上等の副次的な効果もある。

事前復興まちづくり計画策定の意義と効果として、以下のことが挙げられる。

(1) 事前復興まちづくり計画策定の意義

①復興計画策定のスタートとなる考え方が用意される(復興計画の早期策定・復興まちづくり事業の早期着手)

大規模な災害が発生した場合、被災した箇所の応急復旧や災害復旧、加えて避難所の運営や罹災証明書の発行等、市町村職員は多大な時間と人手を要する。そのため、復興まちづくりに向けて始動ができない状況になることが想定される。

復興まちづくりへの取組みを早期に着手するには、平時から、事前復興まちづくり計画を検討し、その内容について住民に理解してもらうことが重要である。この取組みによって、復興まちづくりへの早期着手、検討期間の短縮化、人口流出の抑制にもつなげることが可能となる。(図8参照)

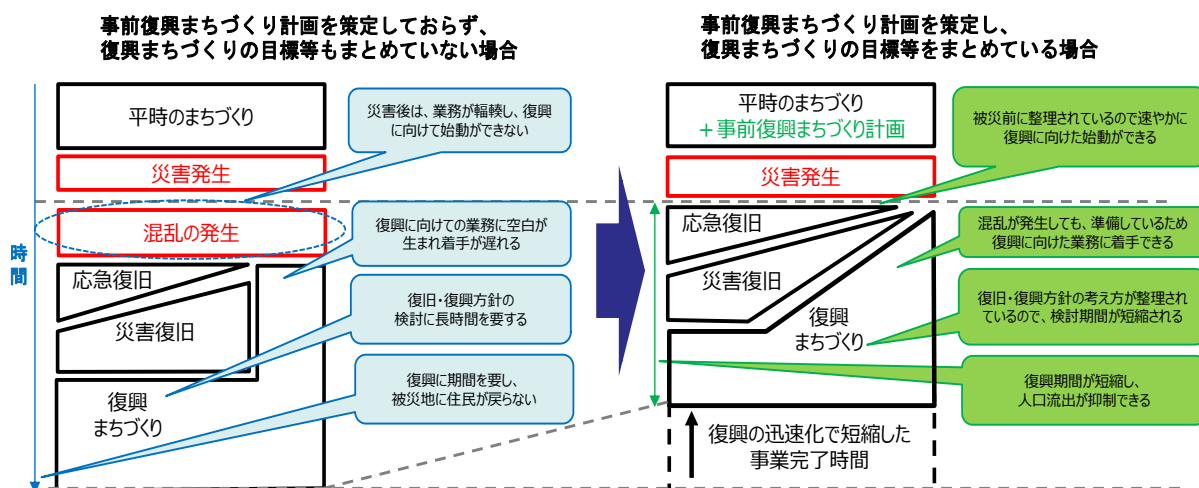


図8 事前復興まちづくり計画による効果

②実際の復興時における各種課題を把握することができる

事前復興まちづくり計画の検討において、復興まちづくりにおける課題、制度の活用上の留意点等を整理しておくことにより、平時に解消、克服しておくべき事項が明らかになる。また、とりまとめた内容を継続的に点検更新することにより、課題の更新、明確化が図られ、より効果的な防災・減災対策の検討、復興まちづくり事業の検討につながる。

③平時の冷静な状況で復興まちづくりを検討することができる

大規模災害により被災した後、実際に復興まちづくりを検討する場合、二度と同様の被害を受けたくないとの心理から、安全性を最優先にした復興まちづくりを検討する等、判断にバイアスがかかる可能性がある。平時に事前復興まちづくり計画を検討することは、こうしたバイアスのない冷静な状況で、安全性や利便性等の様々な要素を考慮した復興まちづくりを検討することができる。

④より良い復興の選択肢を準備することができる

事前復興まちづくり計画において、複数の復興の目標に向けた手法、手段を検討しておくことによって、災害や被災状況に応じた、より良い復興の選択肢を準備することができる。また、あらゆる手法を検討する経験は、実際の復興まちづくり計画の効率的な検討にもつながる。

⑤大規模災害の後でも実施する事業を明確化することができる

事前復興まちづくり計画において、大規模災害により被災した後に実施する復興まちづくり事業を検討することにより、長期的視点に立って防災・減災まちづくりに役立つ市街地整備事業等を明確化することができる。

(2) 事前復興まちづくり計画の検討プロセスがもたらす効果

①市町村職員の復興時の対応能力の向上

事前復興まちづくり計画のとりまとめに向けて、一定の被害を想定して、市町村職員が復興まちづくりの目標や実施方針を検討する取組みを体験することにより、市町村職員の復興時の対応能力の向上につながる。

②市町村職員及び住民の復興への意識向上

復興事前準備としての訓練をはじめとする取組みを市町村職員と地元住民がともに実施することにより、地域全体の復興に対する意識向上につながる。

③地元住民とのつながりを持つきっかけとなる

事前復興まちづくり計画をとりまとめる過程において、地元住民と復興時のまちづくりの目標や進め方を共有する説明会やワークショップを開催することで、被災後に復興まちづくりの検討を共に行う住民とのつながりを持つきっかけとなる。

さらに、地元住民から復興時の目標や実施方針について合意を得ることができれば、早期の復興まちづくり事業の着手につながる。

④関係部局間の連携強化につながる

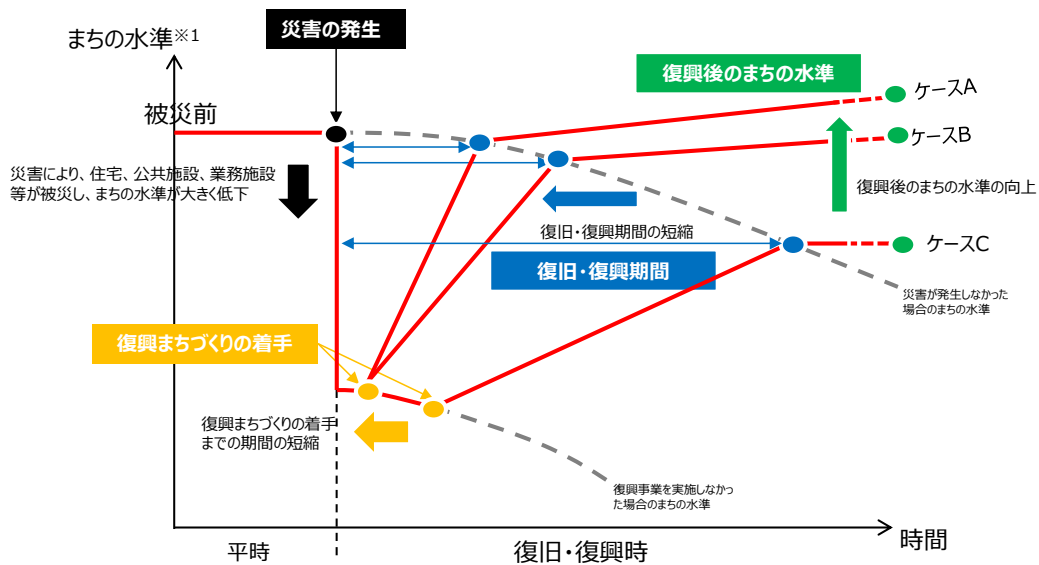
被災後の復興まちづくりは、様々な関係部局と連携して取り組むことが求められる。

事前復興まちづくり計画の検討において、様々な関係部局と連携して復興まちづくりを考え復興の重要性や課題を共有することで、復興に向けた関係部局間の連携強化につながる。

⑤実際の復興時の体制づくりの取組みにつながる

事前復興まちづくり計画の検討やとりまとめの過程において、学識経験者や様々な分野の地域の専門家、コンサルタント等、実際の復興時のプレイヤーと関わることにより実践的な復興体制の構築につながる。また、公共施設の整備主体や管理主体となる国、都道府県とも意見交換しておくことで早期の復興につなげることもできる。

(3) 事前復興まちづくり計画策定の効果



ケース	復興体制や復興手順等の準備	復興まちづくりにおける目標や実施方針等の事前検討
ケースA	準備済	検討済
ケースB	準備済	未実施
ケースC	未実施	未実施

※1 「まちの水準」とは、まちの状態や機能、地域の活力等を総合的に表したものである。

注) 事前復興まちづくり計画検討の取組は、復興体制や手順の準備、復興まちづくりにおける目標や実施方針の事前検討以外にも基礎データの収集・整理等、さまざまな取組があるが、本図では、事前復興まちづくり計画の取組の効果をわかりやすく説明するために、復興体制や手順の準備、復興まちづくりにおける目標や実施方針の事前検討を代表事例として示している。

図9 事前復興まちづくり計画策定の効果のイメージ

図9では、復興体制や復興手順等の準備及び復興まちづくりにおける目標や実施方針等の事前検討の実施の有無によって、復興まちづくりに向けた取組みをAからCの3つのケースに分けて、それぞれのケースにおける復興まちづくりの検討の着手までの期間、復旧・復興期間及び復興後のまちの水準（図9の※1を参照）を比較することにより、事前復興まちづくり計画策定の効果のイメージを示している。

主な復興まちづくりの事前の取組みとしては、まず、復興事前準備ガイドラインを参考にして行う復興体制や復興手順等の準備があり、これらの取組みによって、災害が発生した市町村では、短期間で復興体制を構築できること、予め準備した手順にしたがって復興まちづくりの検討に早期に着手できることが期待される。

次に、本ガイドラインを参考にして行う復興まちづくりの目標や実施方針等の事前検討があり、これらの取組みによって、復興まちづくりに着手した市町村は、予め検討していた復興まちづくりの目標や実施方針にしたがって復興まちづくり計画を早期に策定することができるので、復興まちづくり事業の開始までの期間の短縮、それによる復旧・復興期間の短縮が期待される。

さらに、平時において人口規模や産業構造の変化（図9では、縮小傾向にある場合を想定している）等、地域の状況を俯瞰的に捉えた復興まちづくりの検討を行うことによって、被災後であっても地域の特性や資源の活用、従来からのまちの課題の解決等が十分に検討された復興まちづくり計画の策定及び当該計画に基づく復興まちづくり事業が実施できる場合には、まちの水準が被災前以上に向上すること、即ち、より良い復興が行われることが期待される。

3 事前復興まちづくり計画の内容

3-1 対象とする分野

事前復興まちづくり計画は、主に「市街地等の復興」に関する分野を対象とするが、計画の検討にあたっては、住宅や産業、生活等の各分野と連携することが重要である。

市町村における復興計画は、分野を問わず、被災した市町村の全域を対象とし、復興の理念や目標、各種施策をとりまとめた総合的なものになる。

一方、事前復興まちづくり計画は、主に、市街地復興を対象としてとりまとめる計画であるが、市街地等の復旧・復興は、被災した地域社会の様々な活動や住宅、生活の基盤となるものである。そのため、計画の検討にあたっては、住宅、産業、教育、医療・福祉等の各分野と連携することがより良い復興を実現するためには重要である。(図10参照)

特に産業については、復興後のまちのあり方を考える上で重要な要素となるため、産業分野と連携して、商業や製造業、漁業等の産業分野の復興の考え方を踏まえて復興まちづくりを検討することが重要である。その他、交通、観光、景観、歴史・文化等の様々な要素についても考慮して、復興まちづくりを検討することも重要である。

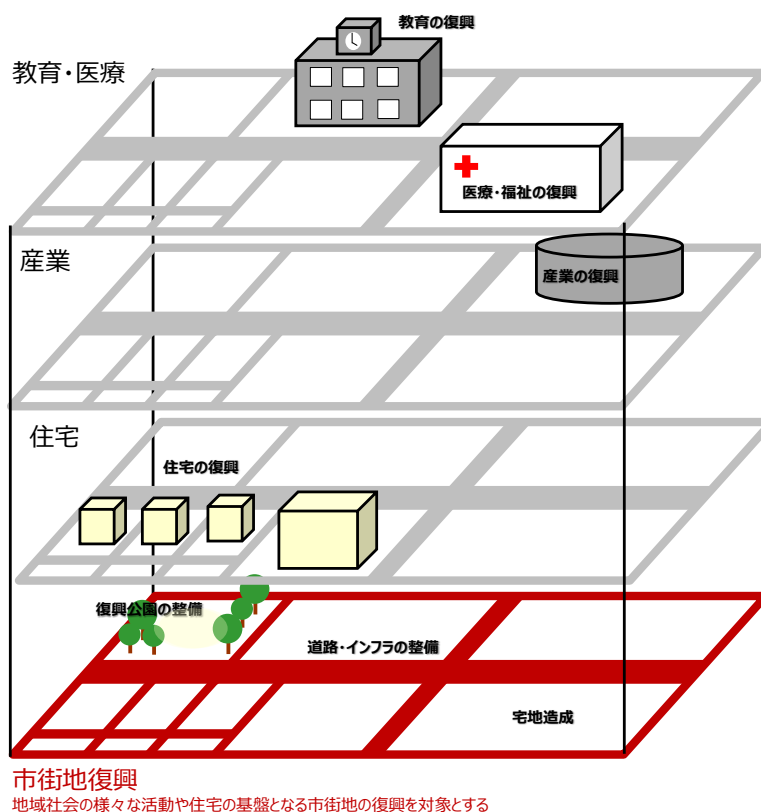


図10 市街地復興と他の分野の連携した復興のイメージ

3-2 事前復興まちづくり計画としてとりまとめる内容

事前復興まちづくり計画には、①検討の前提となる被害想定やまちの課題、②復興まちづくりの目標・実施方針、③目標の実現に向けた課題、④課題解決のための方策（事前に決めておくべきこと、事前に実施しておくべきこと）を記載することを基本とする。

事前復興まちづくり計画に記載する内容は、①検討の前提となる被害想定やまちの課題、②復興まちづくりの目標・実施方針、③目標の実現に向けた課題、④課題解決のための方策（事前に決めておくべきこと、事前に実施しておくべきこと）を基本とする。（表2参照）

課題解決のための方策は、事前に決めておくべき事項として、復興体制、復興手順等が考えられ、事前に実施しておくべき事項として、復興訓練や基礎データの整備のほか、復興まちづくりの円滑化のために実施することが望ましい防災・減災対策を整理しておくことが考えられる。

表2 事前復興まちづくり計画の記載内容

項目		想定される記載内容の例示	本ガイドラインの記載内容に対する、復興事前準備ガイドラインでの該当項目
①検討の前提となる被害想定やまちの課題		<ul style="list-style-type: none"> ・地域特性と想定される被害の分布、規模等の整理 ・復興時の市街地整備等の課題 	復興まちづくりの目標・方針、将来都市構造、分野別の復興まちづくりの実施方針
②復興まちづくりの目標・実施方針		<ul style="list-style-type: none"> ・市町村全域の復興まちづくりの目標 ・基本的な考え方（人口や事業規模） ・将来の都市構造 ・復興まちづくりの方針 ・分野別の復興まちづくりの方針 	
③目標の実現に向けた課題		<ul style="list-style-type: none"> ・目標を実現するための課題 	—
④課題解決のための方策	事前に決めておくべき事項	<ul style="list-style-type: none"> ・体制に関わること ・手順に関わること ・復興まちづくりの工程に関すること（長期間にわたることへの対応、応急仮設住宅用地の確保等） 	復興体制 復興手順
	事前に実施すべき事項	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村職員の能力向上に関わること（職員訓練） ・住民との合意に関わること（住民との復興訓練等） ・基礎データの整備に関すること（地籍調査等） ・防災・減災対策 	復興訓練 基礎データ

4 市町村が定める防災に関する諸計画との関係

事前復興まちづくり計画は、大規模災害から復興することを前提に、復興まちづくりの目標・実施方針等を取りまとめるもので、現在の市街地を前提に、想定される災害に対して被害を最小化する観点から防災・減災対策の内容を取りまとめる市町村の防災に関する諸計画とは、検討の前提に違いがある。

事前復興まちづくり計画は、大規模災害により被害が発生し、復興することを前提に、発災後の復興を円滑に進める観点から、災害発生前に、復興の目標や実施方針のほか、円滑な復興を実現するために事前に実施しておくべき事項を取りまとめたものである。

一方で、市町村が定める防災に関する計画としては、地域防災計画（災害対策基本法）や、津波防災地域づくり推進計画（津波防災地域づくりに関する法律）、立地適正化計画の防災指針（都市再生特別措置法）、防災都市づくり計画（平成9年都市局長通知）等がある。

地域防災計画では、防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、災害に関する措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、通信等に関する計画を定める。

津波防災地域づくり推進計画では、推進計画区域のほか、基本的な方針、浸水想定区域における土地の利用及び警戒避難体制の整備に関する事項、津波防災地域づくりの推進のために行う事業または事務に関する事項等を定める。

立地適正化計画の防災指針では、立地適正化計画の対象とする地域の災害リスクを分析し、災害リスクの高い地域や課題を抽出した上で、地域ごとの対応方針等を定める。

また、防災都市づくり計画では、災害に強い空間づくりと災害時の避難や応急活動を支える空間づくりを目的とした、防災都市づくりの基本方針及び具体的施策を定める。

これらの計画は、現在の市街地を前提に想定される災害に対して被害を最小化する観点から防災・減災対策の内容を取りまとめるものであり、事前復興まちづくり計画とは検討の前提に違いがある。

5 事前復興まちづくり計画の活用の考え方

事前復興まちづくり計画の内容を踏まえて、被災後の復興まちづくり計画を策定することが期待される。

また、被災前の平時における復興事前準備の取組み等を計画的に推進するための基本的な方針とすることも考えられる。

被災後、大規模災害復興法に基づき、市町村は復興計画を策定することができるとされており、この被災後の復興計画や復興まちづくり計画を策定する際、事前復興まちづくり計画を踏まえることが期待される。(図 11 参照)

また、事前復興まちづくり計画をとりまとめる中で、平時の復興事前準備の取組みの課題や、事前に実施しておくべき事項が整理されるため、平時の復興事前準備の取組みの基本的な方針として活用し、各種施策を実施していくことも考えられる。

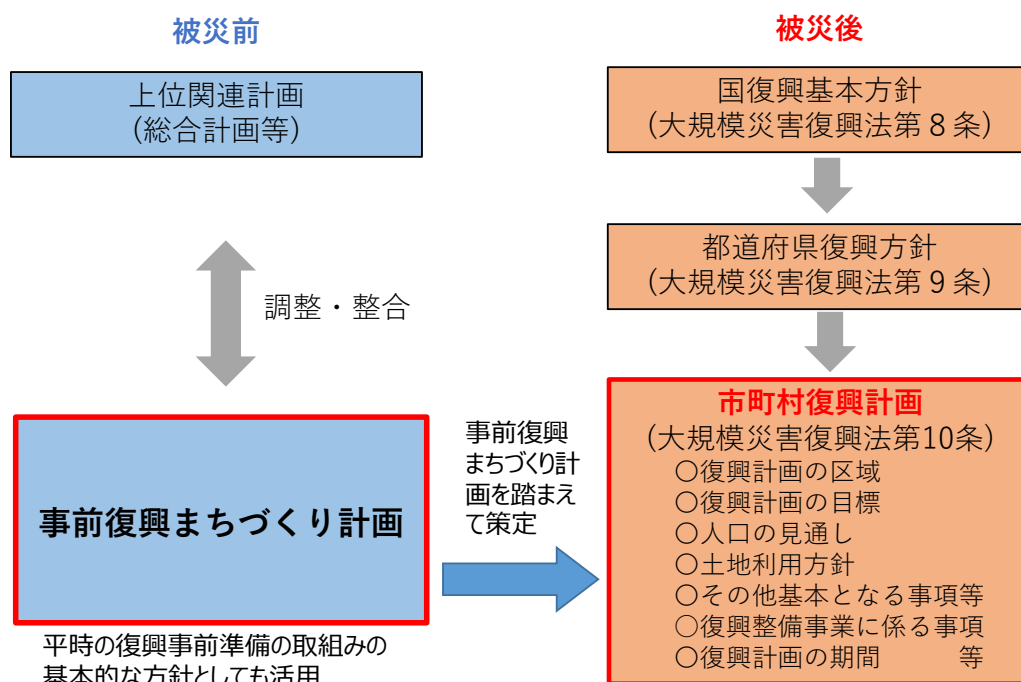


図 11 事前復興まちづくり計画と大規模災害発災後に策定する計画の関係