

## 5 災害に強いまちづくり計画



### (7-3) 速やかな復興の実現

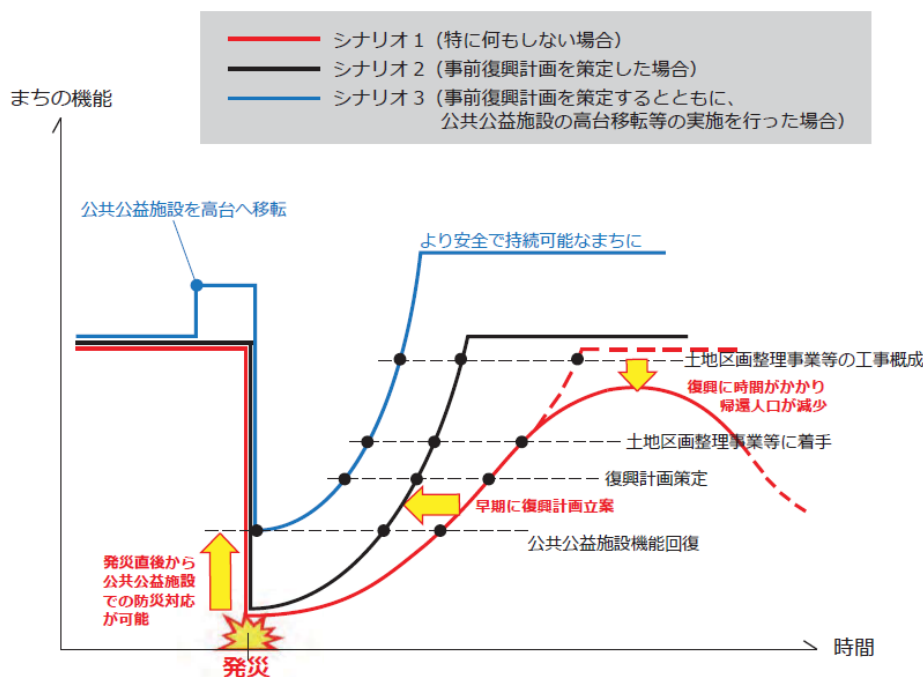
#### 施策 7-3-①

#### 事前復興計画とまちづくりの推進

地震・津波

#### 【取組の概要】

東日本大震災では、被災後の早期復旧・復興が遅れ気味であることが見受けられますが、その理由として、復興後のまちの姿に対する住民の合意形成に時間を要していることがあります。阪神淡路大震災では、まちの復興に時間差が生じましたが、常日頃からコミュニティでまちづくりを考えていた地区の復興は比較的早く進んだと言われています。このように、被災後のまちの姿を住民参画の基に策定する「事前復興計画」は、日頃から自分たちのまちを考える機会を与え、また被災後の復興を早めることができます。



シナリオ1は、公共公益施設が被災し、復興計画の策定に時間を要することから、帰還人口が減少し、まちを復興・維持することが困難な状況になることが懸念されます。

シナリオ2は、発災により公共公益施設の機能は一時的に低下するものの、事前に計画した安全なまちに向けた復興はスムーズに進むことが期待されます。

シナリオ3は、発災直後から高台の公共公益施設において防災拠点としての機能が発揮され、かつ事前に計画したより安全なまちの姿に向けて復興がさらに迅速に進むことが期待されます。

事前復興計画策定による効果のイメージ

## 5 災害に強いまちづくり計画



さらに、被災後の市街地整備・再検討など、復興まちづくりの姿について、事前に検討した上で、被災前にまちづくりの一部を具体的に実現する「事前復興まちづくり」に取り組むことも有効です。復興計画の策定に、事業を一部実現することも有効です（事前復興まちづくりの観点からの公共公益施設の高台移転については、「施策 6-2-⑫公共公益施設の高台移転等」も参照）。

事前復興計画の策定に当たっては、「災害廃棄物置き場」や「応急仮設住宅」、「災害公営住宅」など、災害発生時からの時間経過に応じて必要となる用地を検討しておく必要があります。

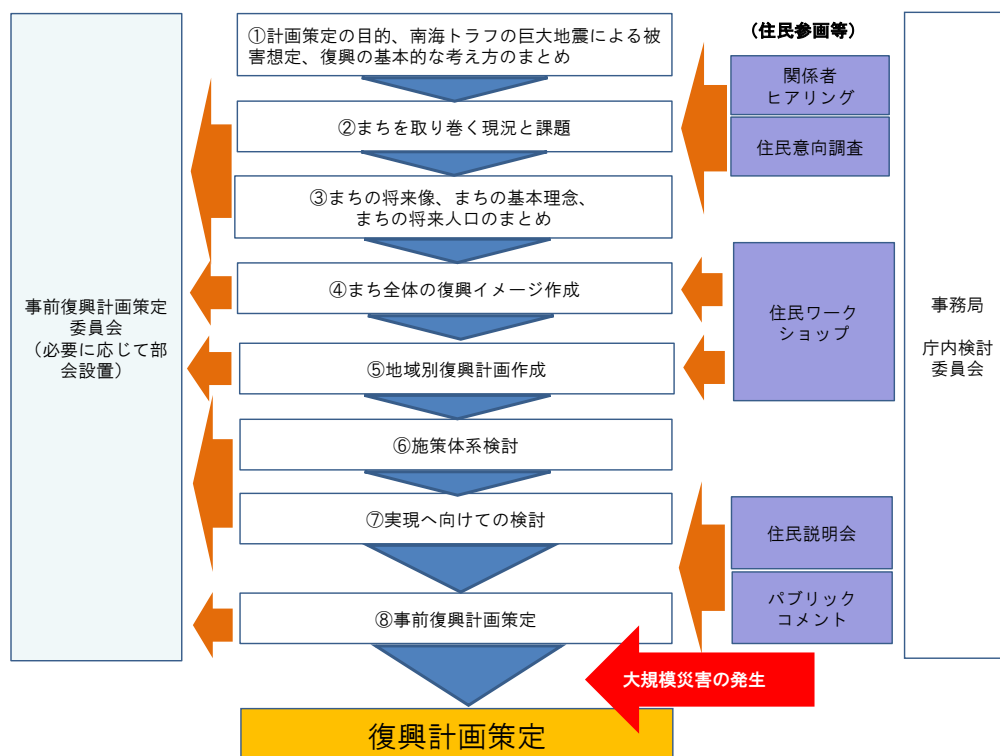
なお、南海トラフ巨大地震による津波災害を想定した復興まちづくりの事前準備にあたってのポイントや課題、取組事例等については、別途、「四国における津波災害からの復興まちづくりに向けた事前対応の手引き（平成29年3月作成）」に掲載しています。

### 【計画、整備にあたっての着眼点・留意点】

#### ○事前復興計画の検討

- ・大規模な災害が生じた際には、避難生活の長期化等に伴う人口の流出が懸念されるため、速やかな復旧・復興の取り組みが不可欠です。事前に、被災後のまちの姿の検討を進めておくことで、住民の合意形成等がスムーズになることが期待されます。
- ・事前復興計画は、被災時を出発点とするため、既存の都市構造の範疇を超えた、理想的なまちの検討を行うことが可能となります。
- ・津波災害を対象とした事前復興計画では、以下の考え方等があります。
  - ①津波浸水想定区域外に新たなまちを形成する
  - ②盛土道路等で2線堤を構築し、海側を産業用地や農業地、その背面を居住地にする
  - ③現在のまちを嵩上げして、まちを再考する 等
- ・防災・減災の視点に特化することなく、地域活性化や持続可能な社会の視点等も取り入れたまちを目指すことが必要です。
- ・事前復興計画は、まちの将来像を見据えた計画となるため、住民ワークショップ等で住民の夢等を聞きながら、合意形成を図りつつ策定する必要があります。
- ・また、事前復興計画の策定にあたっては、まちのもつ履歴や土地の記憶、心の拠りどころとなる地域らしさ、地域コミュニティを復活させるため、都市機能の回復や生活の再建とともに、歴史的建造物やまちなみの再生、地域らしい景観や観光資源を活かした地域活力の向上等の視点を持ち、これらの資産を後世に継承していくことも重要です。
- ・既存のまちづくりの計画である都市計画マスタープランや復興計画等を参考に、事前復興計画の策定フロー（案）及び構成（案）を下記に示します。

## 5 災害に強いまちづくり計画



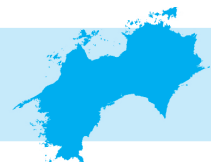
事前復興計画策定フロー (案)

- ・東日本大震災の被災地では「復興計画」が策定されています。これは実際に災害を経験した後に立案する計画で、「事前復興計画」は被害想定を前提に立案するため、実際に受ける被災状況とは異なる場合が考えられますが被災後のまちのあり方として参考になります。最大クラスの被災状況を踏まえつつ、柔軟性を有した計画としておくことが重要です。
- ・なお、実際に大規模災害が発生した際には、被災状況を勘案して事前復興計画を念頭に復興計画を策定し、具体的な整備計画を立て、速やかな復興の実現を目指す必要があります。

### 被災地からの声

- ・大規模な災害の発生直後は、冷静に話ができる状態ではなかった。また、避難所や仮設住宅で町内会がバラバラになり、住民と行政、住民と住民の意思疎通が非常に難しかった。そのため事前復興計画を検討しておくことは効果的だと思う。一方で、被災後の復興計画では、交付金等の財源も勘案しながら現実的な検討が必要となるため、復興の過程やアクションを決める難しさがあるのではないかと。

## 5 災害に強いまちづくり計画



事前復興計画構成（案）（※イメージ図は岩手県山田町の復興計画を使用）

### ○高台移転等の検討

- ・高台移転等を想定する場合は、公共交通の確保施策についても検討しておくことが重要です。
- ・東日本大震災の被災地では、高台移転等を支援する事業として、防災集団移転促進事業などが行われています。
- ・四国地方においても、公共公益施設の高台移転に取り組んでいる例は多く見られます。（事前復興まちづくりの観点からの公共公益施設の高台移転については、「施策 6-2-⑫公共公益施設の高台移転等」も参照）。

### ○災害公営住宅等の整備

- ・災害公営住宅等の整備が遅くなることによって、人口の流出につながるものが想定されることから、事前復興計画の中で災害公営住宅等の建設候補地を想定しておくことが重要です。
- ・また、民有地の候補地については、所有者との協定を結んでおくなど、速やかな確保に向けた体制を検討しておくことが必要です。
- ・東日本大震災の被災地の漁村集落では、漁具の倉庫が必要であることから、100坪程度の敷地を求める世帯が多いといった状況もあり、地域の特性を踏まえた災害公営住宅を想定しておくことが重要です。

## 5 災害に強いまちづくり計画



### ○新たな産業の創出の検討

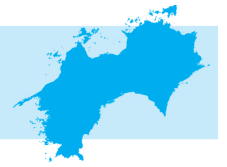
- ・津波による危険性が高い区域は、居住の規制を検討することも必要であり、そのエリアについては、地域の活性化につながるような土地利用を検討していく必要があります。
- ・東日本大震災の被災地では、居住の制限を行った区域は、漁業振興や新エネルギーなどの活用などが取組まれている一方で、活用方針が決まらない場所も見受けられます。地域の特性に適した活用方法を想定しておくことが重要です。

### ◆参考資料

- ・津波災害からの復興まちづくりガイダンス（国土交通省都市局、平成28年5月）
- ・四国における津波災害からの復興まちづくりに向けた事前対応の手引き（災害に強いまちづくり検討会、平成29年3月）



## 5 災害に強いまちづくり計画



(参考：復興まちづくり計画の類型)

**類型1** 津波対策のため、**高台移転を中心**に行うもの  
・住宅地を一括した一団造成地に移転

【例：宮城県東松島市野蒜地区】

【野蒜地域の復興方針図】

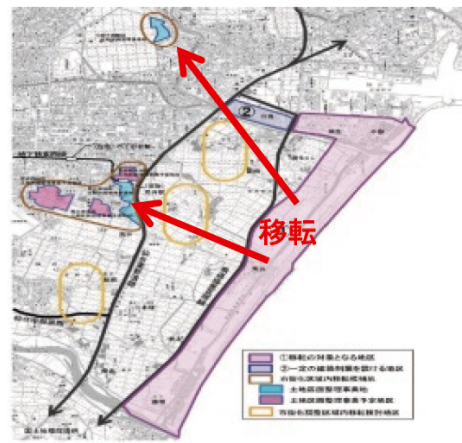


資料) 宮城県東松島市復興基本方針

**類型2** 津波対策のため、**内陸部への移転を中心**に行うもの

・沿岸部が砂浜であり、低地内に盛土構造の道路等の整備による防護線を引くとともに、内陸部へ移転

【例：宮城県仙台市】



資料) 宮城県仙台市震災復興計画

**類型3** 住宅地等の**現地復興を中心**に行うもの  
・津波対策のため、堤防の嵩上げ等により防護施設を強固にすること、かつ、低地内の道路等の高盛土化又は宅地の嵩上げにより現地復興

【例：宮城県多賀城市】

【復興構想イメージ図】

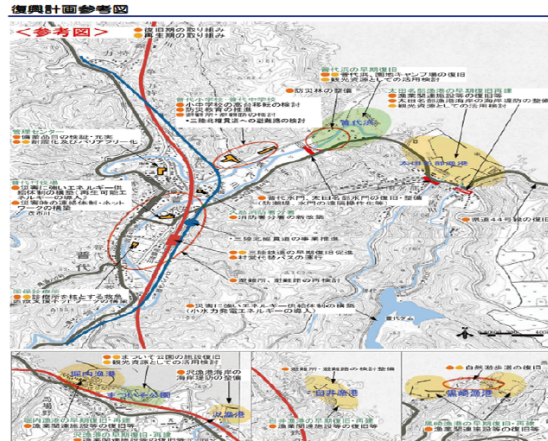


資料) 宮城県多賀城市震災復興計画

**類型4** **復旧事業及び津波対策強化の推進を中心とするもの**

・堤防等のインフラ復旧と防災公園等の津波対策関連施設の整備

【例：岩手県普代村】



資料) 岩手県普代村災害復興計画

**類型5** 内陸部の**崩壊宅地の復旧や液状化対策を中心とするもの**

地すべり・崩壊のあった宅地の復旧や液状化の状況調査・分析とそれに基づく宅地等の補修、再建等

【例：宮城県仙台市(丘陵地区)、茨城県神栖市、千葉県浦安市】

出典：国土交通白書2012



### 【事例】

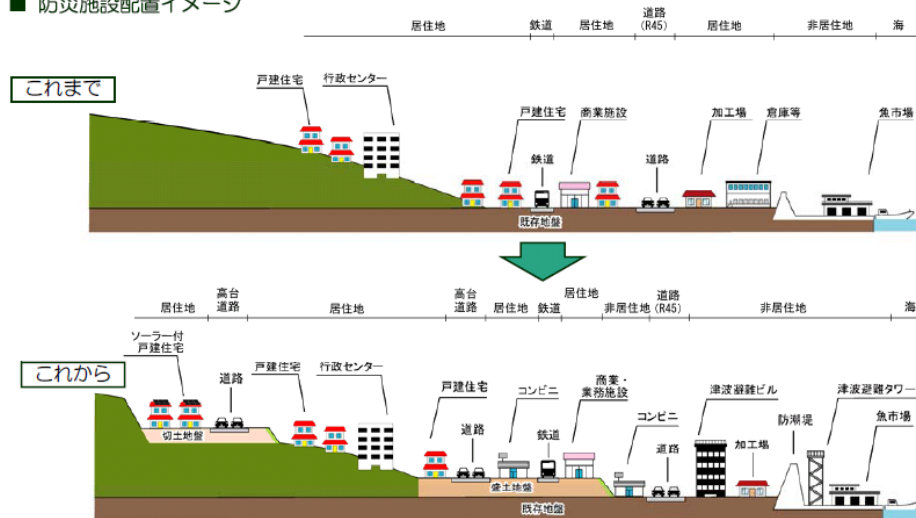
#### ○岩手県山田町の取組み

##### ・復興計画で示された重要施策は、土地の嵩上げ

・岩手県山田町の復興計画における土地利用の方向性は以下のとおりで、土地の嵩上げは重要な施策となっています。

- ①既往第2位（明治三陸大津波）に耐えられる防潮堤の整備
- ②東日本大震災津波レベルに対しては、地盤の嵩上げや避難対策の強化で対応
- ③避難場所は、津波によって被災しない場所とする
- ④津波による被災の危険性がある区域には、緊急避難施設を整備

#### ■ 防災施設配置イメージ



出典：山田町復興計画

[http://www.town.yamada.iwate.jp/20\\_fukkou/pdf/fu\\_keikaku-1.pdf](http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/fu_keikaku-1.pdf)



### ○高知県須崎市の取組み

#### ・事前復興計画の検討

- 平成 31 年 3 月に策定された須崎市の津波防災地域づくり推進計画では、重要な着眼点の一つに「事前復興の検討」を位置づけ、今後、地域の実情に応じた検討を進めるとともに、将来的には、都市計画マスタープランや国土強靱化地域計画にも反映させる方向性であることを計画に位置づけています。

#### 3) 事前復興計画等の検討

被災から迅速に復旧・復興を行うためには、発災前の段階において、復旧や復興に関わる様々な計画を検討することが望ましい。応急仮設住宅の建設地や災害廃棄物の仮置き場等の用地選定をはじめとした迅速な復旧のための計画のほか、原状回復ではなく復興事業によって目指す、発災後のまちの姿を示す計画が必要である。

特に、**発災後のまちの姿を示す計画（事前復興計画）は、住民や事業者等の地域住民の合意形成が不可欠**である。一方で、発災前の段階において、住み慣れた地域の被災の様相をはじめ、最悪の被害を想定した復興の筋書きについて話し合うことは慎重に行うべきであり、先に示した 2 つの土地利用に関する着眼点（「住み慣れた海辺の暮らしを後世に引き継ぐ」「都市機能や土地利用の部分的な見直し」）に沿って、地域の実情に応じた検討を進める。

具体的には、地域には住宅、商業・工業施設など様々な機能を有する施設が津波浸水想定区域内外に立地しているほか、長期にわたって浸水（長期浸水）する恐れがある地域があることから、地域住民の意向に基づき、各施設や機能毎に、以下に示す最大クラスの津波（L2津波）の被害との向き合い方を検討する。その上で、地域としての発災後の土地利用の方向性など、まちの将来像を取りまとめる。

なお、**事前復興計画をはじめとした事前の復興まちづくりの検討結果については、須崎市都市計画マスタープラン（改訂予定）や国土強靱化地域計画（未策定）等に反映させる**ものとする。

出典：須崎市津波防災地域づくり推進計画

<https://www.city.susaki.lg.jp/download/?t=LD&id=3397&fid=11660>

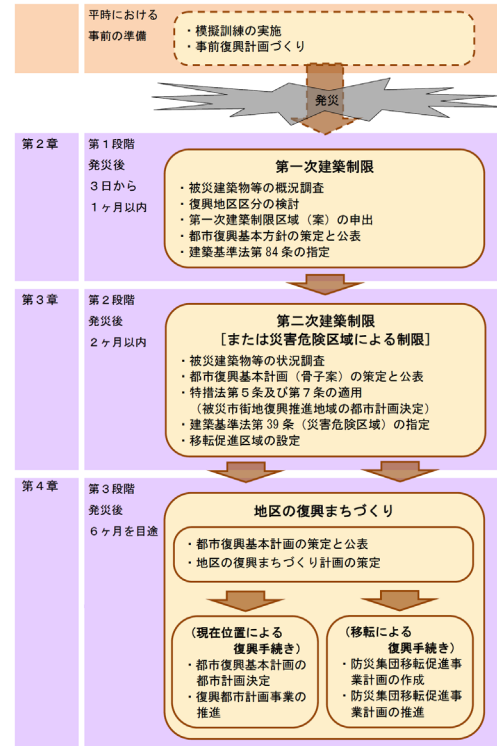




## ○高知県の取組み

### ・震災復興都市計画全体訓練

- 高知県では、「高知県震災復興都市計画指針（手引き）」の【手引き編】及び【計画編】に基づき、被災状況調査、建築制限、他区の復興まちづくり計画の都市計画決定までの作業について、机上訓練を実施し、職員のスキルアップを図っています。



震災復興都市計画の大まかな流れ  
(出典：高知県震災復興都市計画（案）【手続き編】)