復興まちづくりに向けた事前準備の推進

—復興まちづくりのための事前準備ガイドラインの策定—

Promotion of Preparations for Reconstruction Town Planning

荒井 知己*

Tomomi ARAI

1 はじめに

災害への対応としては、東日本大震災以前は主として防潮堤の整備や建物の耐震化等、災害発生時に被害を出さないようにハード整備を主に対策を行う「防災対策」が進められてきた。しかしながら東日本大震災後、最大クラスの災害に対して完全な防災は困難であるが、なんとしても命を守ることが必要という意識のもと、「防災対策」だけに頼るのではなく、一定の被害を前提としつつも、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た「防災・減災対策」を事前の対応として進めてきている。

その一方で、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ることになる。そして、復興の遅れがその地域からの人口流出につながることも懸念される。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、被災した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た。これにより、応急復旧対応に時間をとられ、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も多く見られた。過去の災害ではその他にも、

- ・公共用地等の測量データが更新されていなかった、地籍調査の未実施など、基礎データの不足により、被災者の生活再建、復興に影響が生じた
- ・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
- ・大規模災害からの復興業務に対応できる職員が不足していた

という課題があった。

復興まちづくりを早期かつ的確に行うためには、「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となっている。

2 復興事前準備の効果

(1) 被災後の職員の負担軽減

被災後は、応急措置や救援活動、罹災証明書の発行、被災者情報の収集等の応急対応のみならず、その後の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。平時から基礎データの整理や復興体制・手順の事前検討等を準備することで、被災後の職員の負担軽減となる。

(2) 復興まちづくりに対応可能な人材育成

過去の災害でも復興まちづくりに対応できる人材不足が課題にあげられている。平時から、職員を対象とした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等の能力を向上することができる。また、住民も含めた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も有効となる。

(3) 復興体制等の整備による復興までの時間短縮

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や手順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。

また、復興手順の明確化と明示により、復興を行うにあたって住民の安心感の醸成にもつながると考える。

(4) より良い復興の実現

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

*国土交通省都市局 City Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

キーワード：1) 復興事前準備, 2) 復興まちづくり

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、より良い復興を実現することができる。

3 地方公共団体における復興事前準備に対する意識

地方公共団体における復興事前準備に対する意識について、国土交通省では平成28年に全国の地方公共団体を対象にアンケートを行っている。そのアンケートにおいて、「防災対策において、復興事前準備をどれくらい重要視していますか」という問いに対しては、約6割の自治体が「復興事前準備は重要である」と回答している。一方、「実際に復興事前準備は、どれくらい実施できていると考えていますか」という問いに対しては「復興事前準備が出来ている」と回答している自治体は5%にとどまっており、約6割の自治体に取り組めていない状況にある。

地方公共団体における復興事前準備を進めるに当たっての課題については、

- ・「他業務の負担が大きく、検討時間が確保できていない」
- ・「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」
- ・「防災やまちづくりに関するノウハウのある人材が不足している」

といったように、復興事前準備の検討の負担軽減、具体的なイメージの提供、人材育成等が課題として上げられている。

こうしたことを踏まえて、国土交通省では平成30年7月に、市町村が早期かつ的確な市街地復興のための事前準備に取り組むための取組内容・留意点をとりまとめた「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を策定・公表したところである。

http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000036.html

4 「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の主な内容について

(1) 本ガイドラインのねらいと対象

本ガイドラインでは、

- ・復興事前準備の必要性和取組内容を明らかにし、市町村の復興事前準備の取組を促すこと
- ・復興体制と復興手順を検討してもらい、地域防災計画と市町村マスタープランに復興事前準備を位置づける取組を促すこと

をねらいとしており、復興まちづくりの主体となる市町村、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。また、本ガイドラインで想定する

災害の種類は、「地震」と「津波」としている。

(2) 復興事前準備の取組内容

本ガイドラインでは、復興事前準備の取組として、「復興体制の事前検討」、「復興手順の事前検討」、「復興訓練の実施」、「基礎データの事前整理、分析」、「復興における目標等の事前検討」の5つの項目を行うことが重要としている。

ここで「復興体制の事前検討」とは、復興を進めるにあたり、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ことをいう。「復興手順の事前検討」とは、どのような時期に、どのような対応が生じるのかを把握、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ことをいう。「復興訓練の実施」とは、職員が市街地復興への理解と知見を得るための、復興訓練を実施することをいう。「基礎データの事前整理、分析」とは、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ことや不足データの追加・充実、継続的な更新等、基礎データを整備しておくことをいう。「復興における目標等の事前検討」とは、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検討しておくことをいう。

(3) 復興まちづくりのための事前準備の取組の流れ

また、地方公共団体が復興事前準備の取組を行いやすくするため、いくつかのステージ・ステップに従って段階的に取組を進められるように進め方を提示している。

1) 復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取り組み状況を確認する

ステージ1では、「復興事前準備の必要性に気づき、自らのまちの取り組み状況を確認する」として、復興事前準備の必要性や現在の取組状況を確認することを項目としてあげている。特にここでは、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。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に関する事項を確認することで、「どの地域が被災し、どのような復興が必要になるのか」を考え、復興事前準備の必要性を確認するステージである。

2) 復興事前準備に取り組む

ステージ2では、「復興事前準備に取り組む」として、基礎データと被害想定を重ね、まちの課題を認識することや、復興体制と復興手順を検討すること、地域防災計画等に復興事前準備の取組を位置づけることを項目としてあげている。ここではまず、自らのまちの復興事前準備の取組状況や復興事前準備に必要な基礎データの整備状況について、チェックシートを用いて確認を行う。基礎データの整備状況の確認では、土地利用規制の現況や土地・建物利用の現況、都市基盤の整備状況等について

確認を行う。また、東日本大震災において、紙ベースのデータが津波で流失したことも踏まえ、データ形式やバックアップについても確認することとしている。

続いて、把握した基礎データ及び地域防災計画で想定している災害の被害想定を重ね合わせることにより、被災後に想定されるまちの課題の集約を行う。例えば、基礎データにより築年数の古い建物が密集している地区や道路幅員、公園が不足している地区が確認され、被害想定により当該地区が地震の被害が想定される地域に含まれる場合には、まちの課題として、震災による建物の倒壊、火災の恐れのある地区があることや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ことが確認できる。

そして、それらを踏まえ、復興体制・手順の検討を行うことになる。復興体制の検討に当たっては、被災後の応急復旧を行う「災害対策本部」のほかに、「災害復興本部」を設置し、実施主体となる部局を決めておくことが望ましい。被災直後はどうしても応急復旧対応にかかりきりになるが、早期の復興を考えた場合には、被災直後から復興を専任する担当者を配置するなど役割分担を行うことが大事となるからである。

復興手順は、復興まちづくりを開始してからいつ、どのような対応が必要なのかについて、自らのまちでの手続きを整理することとなる。過去の被災時の対応や先進事例を参考にしながら、被災から復興までの時間を意識して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や市街地復興事業の状況等により、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。

そうして検討を行った復興体制や手順について、既存の計画に位置付けていくこととなる。国土交通省では、復興事前準備を継続的に取り組む契機とするための第一歩として、地域防災計画や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ことが重要と考えている。

地域防災計画に位置づける場合には、復興体制と復興手順、復興訓練について記述することが大切である。復興体制については、災害復興本部の設置や復興計画・市街地復興計画の策定体制を記載することが考えられる。また、復興手順については、復興基本方針や復興計画の策定など、被災後に必要となる取組項目や内容を記載することが考えられる。復興訓練については、訓練の取組方針や対象者、実施時期、回数を記載することが考えられる。

市町村マスタープランに位置づける場合には、長期的な視点での検討が必要となる復興まちづくりの実施方針を位置づけることが考えられる。ここでの実施方針とは、復興まちづくりの目標や実施手法、進め方などをいう。

3) 事前復興計画づくりに取り組む

ステージ3では、「事前復興計画づくりに取り組む」として、事前復興計画を策定することを項目としてあげている。事前復興計画とは、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を含めた総合的な計画のことをいう。また、事前復興計画にはそれらの5項目に加え、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位置についても検討し、盛り込むことが大事である。

東日本大震災からの復興では、

- ・ 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
- ・ 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ている。このため、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大切である。

また、このステージには基礎データを整備することも項目として盛り込んでいる。不足している基礎データの追加や継続的な更新に加え、地籍調査を事前に実施することも重要である。東日本大震災からの復興まちづくりでは、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た。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みであり、その成果を活用することで、12ヶ月以上の短縮効果があったと推計されている。このため、平時から地籍調査を実施することが重要となっている。

図1 復興段階の手順の例

4) 復興事前準備をフォローアップする

ステージ3の後のフォローアップとして、復興まちづくり訓練を実施すること、復興事前準備の取組や進捗状況を検証することについても記載している。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ことが大事である。

5 地方公共団体における取組

(1) 基礎データの整理、分析（静岡県富士市）

静岡県富士市では、南海トラフ巨大地震による被害を想定し、発災後、迅速かつ着実に復興できるよう、「富士市事前都市復興計画」を平成28年3月に策定している。その中の復興ビジョン編では、富士市都市計画マスタープランの策定時に整理した基礎データ等を活用して分析している。

具体的分析方法は、「旧耐震基準建築物（昭和56年以前の建築物）の立地状況」と「都市基盤の整備状況」から被害が発生する可能性のランク付けを行い、これに、「第4次地震被害想定」等の被害想定を重ね合わせることで、被害特性を想定している。ここで、旧耐震基準建築物の立地状況は固定資産税課税データベースの建築年数をもとにGISのメッシュデータとして加工している。また、都市基盤の整備状況については、道路台帳より幅員4m未満の狭小な道路の状況を確認している。

さらに、想定した被害特性と富士市都市計画マスタープランにおける将来都市構造の拠点を重ね合わせることで、復興まちづくりに関する問題点を抽出している。

(2) 復興体制の事前検討（東京都文京区）

東京都文京区では、①短期間で膨大な事務・作業を効

率的にこなすための手順を準備すること、②市街地整備を円滑に進めるための計画・技術面の手順を準備することを目的とした「文京区震災復興マニュアル」（平成27年3月修正）で復興体制を位置づけている。復興本部会議の事務局を企画政策部企画課及び都市計画部都市計画課とし、各課の役割について、企画課では、「震災復興総合計画の策定に関すること」、都市計画課では、「都市復興基本方針・基本計画の策定・公表に関すること及び復興まちづくり計画等の策定に関すること」と整理している。

図3 文京区における震災復興本部の体制

6 おわりに

国土交通省では、本ガイドラインの公表に合わせて、地方公共団体に対し、本ガイドラインの周知と計画への位置づけ等の復興事前準備の取組を行うように依頼する文書を発出している。本ガイドラインを参考に、各地方公共団体において復興事前準備の取組が進んでいくことを期待する。

参考文献

- 1) 国土交通省（2018）：『復興まちづくりのための事前準備ガイドライン』
- 2) 富士市（2016）：『富士市事前都市復興計画』
- 3) 文京区（2015）：『文京区震災復興マニュアル』

図2 富士市都市計画マスタープランにおける将来都市構造の拠点と被害特性の重ね合わせ

Keywords: 1) Preparations for Reconstruction, 2) Reconstruction Town Planning