

## 東日本大震災における『復興まちづくり』への提案

阪神・淡路大震災における経験を踏まえ、東日本大震災と阪神・淡路大震災との相違点を考慮して、被災した地方公共団体に対し『復興まちづくり』の推進に向けた提案を行う。

### 東日本大震災と阪神・淡路大震災との相違点

- ①東日本大震災は、地震よりも津波の被害が大きく、被災地域が非常に広範囲であるとともに、被災した地区としなかった地区とが明確であり、被災した地区は壊滅的な状態である。
- ②阪神・淡路大震災では、生活再建に必要な就業の場が大阪など周辺地域に存在したが、東日本大震災で漁業、水産加工業、農業等が壊滅状態にある被災地においてはその産業の再生が不可欠である。
- ③湾の形状や平地と山地との関係など、被災地の地形条件が異なるため、地域毎の復興手法の検討が必要となる。
- ④復興計画では地震とともに津波対策が必要であり、面的な計画に加え、垂直方向の避難等を考慮した立体的な計画が必要となる。
- ⑤被災地は、面的整備事業など都市計画事業の実施可能な都市計画区域だけではなく、都市計画区域外もあることから別の復興手法の検討も必要となる。
- ⑥まちづくりコンサルタント等民間団体の活動が低迷している。

### 『復興まちづくり』の推進に向けた提案

1. 大規模な津波は完全に防げないことを前提に、人命の安全を確保するため、避難地及び避難路の確保に主眼を置いた安全・安心なまちづくりを進める復興まちづくり基本計画の策定が必要である。

2. 生活者の視点に立ち、生活する上で不可欠な公益施設等の復興や就業の場の確保を最優先した段階的な復興のシナリオを検討する必要がある。

#### 【視点】

○生活する上で不可欠な医療、福祉、教育等の公益施設や生活利便施設（購買施設、給油施設等）の復興を最優先することが必要である。

○漁業、水産加工業、農業等の施設の復興により、就業の場の確保を最優先することが必要である。

3. 市町村主体の復興まちづくりの基本計画及び事業計画の策定に向け、被災市町村の人員不足を補い体制整備を図るため、被災県の全面的な支援や他の地方公共団体・UR・学会等の積極的な支援が必要である。

4. 住民ニーズの把握や住民参加のまちづくりに、全国のコンサルタントを投入する必要がある。

#### 【まちづくり活動拠点の早期設置】

○被災地区又は避難所の近辺に、コンサルタントが住民からの相談に応じ、意見を集約するための活動拠点を早期に設置する必要がある。

#### 【国庫負担によるコンサルタント派遣】

○被災地区が広範で、一時期に多数のコンサルタントの派遣が必要になることから、当面、国庫負担によるコンサルタント派遣を行う仕組みが必要である。

平成 23 年 4 月 14 日

兵 庫 県

# 『復興まちづくり』の検討シナリオ（復旧期）

初動対応期 （震災直後～3ヶ月）	基本計画の策定期 （震災後～6ヶ月）	事業計画の推進期 （震災後～2年）
<p><b>1. 復興まちづくりに向けた体制整備</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・他の地方自治体職員等による支援チームの編成</li> <li>・まちづくり専門家（民間コンサルタント）の常駐化</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>2. 建築制限の実施</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物が一部損壊したエリアの調査を実施</li> <li>・建築基準法第84条地域の指定（震災から最長2ヶ月）</li> <li>・被災市街地復興推進地域の指定（震災から最長2年）</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>3. 復興まちづくりに向けた当面の対策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・仮設住宅の建設</li> <li>・建築制限の弾力的な運用を通じた仮設の漁業関連施設等の建設による就業の場の確保</li> </ul>	<p><b>4. 住民ニーズの把握</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民所在地調査や被災者登録システム構築</li> <li>・住民の意向把握（自力再建・市町域外転出等）</li> <li>・地域毎にまちづくり活動拠点施設を設置</li> <li>・国庫負担によるコンサルタントの派遣</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>5. 復興まちづくり基本計画（土地利用の基本方針）の策定</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政主導による復興まちづくり基本計画の策定</li> <li>・産業や医療、福祉、教育等の早期復興など段階的なシナリオの検討（別添イメージ図）</li> </ul> <p>&lt;シナリオ案の内容&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 仮設住宅の建設と就業の場の早期復旧（復旧期）</li> <li>2) 復興に必要なインフラの整備と宅地の整序（復興初期）</li> <li>3) 避難地となる庁舎や復興公営住宅の建設（復興中期）</li> <li>4) 本格的な復興市街地の形成（復興完成期）</li> </ol>	<p><b>6. 復興まちづくり事業計画の策定・住民主体のまちづくりの推進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり協議会の設立</li> <li>・アドバイザー派遣制度・まちづくり活動費の助成制度の創設</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>7. 土地区画整理事業等面的整備事業の具体的検討</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2段階の都市計画手法の検討</li> <li>・所有者不明地等の迅速な処理と集約換地の手法の検討</li> </ul>

## 『復興まちづくり』の留意点について

### ■ 初動対応期（震災直後～3ヶ月）

#### 1. 復興まちづくりに向けた体制整備

がれき処理、建物等の被災状況調査、応急仮設住宅の建設等の作業と並行して、復興まちづくりに向けた推進体制の早期整備が必要である。

##### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

兵庫県においては、都市計画に関する共通課題整理や復興計画の立案に対応するため、市町の連携による各被災地域の個別課題に対応する組織体制を整備した（震災から1週間後）。また、都市計画、市街地整備、公営住宅整備等を総合的に推進するために復興本部を設置した（震災から2ヶ月後）。

市町においては、復興に向けた準備組織を独自に整備したほか、人員が少ない市町については、県職員の派遣により体制を補強した。

##### 〔東日本大震災における留意点〕

- ①被災市町村における絶対的な人員不足を解消するため、市町と県との既存の業務分担を越えた被災県による業務の代行や他の地方自治体職員、独立行政法人都市再生機構（UR）、学会等による支援チームの編成が必要である。
- ②地方公共団体の業務を補完するため、都市計画や住民参加型まちづくりの専門家（民間コンサルタント等）を常駐させ、各種調査や復興計画の立案等の業務を実施する体制が必要である。

#### 2. 建築制限の実施

被災者による無秩序な自主再建により復興事業等に支障が生じることから、建物やインフラ（道路、港湾、ライフライン）の被災状況を把握した上で、建築基準法第84条地域（震災から最長2ヶ月）や被災市街地復興推進地域の指定（震災から最長2年）による建築制限が必要である。

##### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

国、関係団体の協力を得て県及び市町で早期に被災地の建物の被災状況を把握し、さらに都市計画学会等の協力を得て詳細調査を実施し調査の精度を高めた。

面的整備事業の都市計画決定は一定の時間を要することから、震災から2、3週間後に被災市は建築基準法第84条地域の指定により建築制限を実施した。

また、住民の所在が明確でないこともあり、住民意向を十分把握できないまま土地区画整理事業等の都市計画を決定（震災から2ヵ月後）し建築制限を継続したが、同時期に国により被災市街地復興推進地域制度が創設されたことから、地域指定も同時に実施した。

〔東日本大震災における留意点〕

- ①津波被害により建物が全壊したエリアについては調査の必要性は低く、津波の影響を受け建物が一部損壊したエリアに限り、詳細調査により被災状況を把握することが必要である。
- ②被災した地域において、面的整備事業を実施する地域を特定することに時間を要することも考えられることから、一旦、広範囲に被災市街地復興推進地域の指定を行い、建築制限の期間（震災から最長2年）内に面的整備事業の都市計画手続を行うことが必要である。  
また、面的整備事業の都市計画手続に時間を要することも想定し、国における建築制限の期間延長の検討が必要である。
- ③被災市街地復興推進地域は都市計画区域において適用する制度であるため、国における都市計画区域外における同様の建築制限に関する制度の創設等の検討が必要である。

### 3. 復興まちづくりに向けた当面の対策

住民ニーズを踏まえた復興まちづくり計画を策定するまで一定の時間を要することから、当面の復興対策として住宅や就業の場の確保が必要である。

〔阪神・淡路大震災における取組〕

被災直後から仮設住宅の建設に向け用地確保や発注の準備を行う市もあったが、効率的な建設の必要性から県で一括して事業を行うこととなり、（社）プレハブ建築協会を窓口震災後7ヶ月間で10期に分け48,300戸を建設した。

〔東日本大震災における留意点〕

仮設住宅の建設に加え、建築制限の弾力的な運用を通じた仮設の漁業関連施設等の建設により就業の場の確保が必要である。

## ■基本計画の策定期（震災後～6ヶ月）

### 4. 住民ニーズの把握

復興まちづくり計画の策定に向け、全国からコンサルタントを被災地に投入し、現地相談所、まちづくり活動拠点施設等を開設して住民ニーズを把握することが必要である。

#### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

神戸市では既存のまちづくり協議会に対するコンサルタント派遣制度が住民ニーズの把握に有効に機能した。

また、兵庫県と神戸市が「阪神・淡路大震災復興基金」（以下「復興基金」）を創設し、神戸市以外の市町に対して支援する制度も整備した（震災から3ヶ月後）。

#### 〔東日本大震災における留意点〕

①復興まちづくり計画の検討のため、今後の居住地（被災地での再居住・市町域外転出等）、住宅（復興公営住宅への入居・自宅の自力再建等）、就業（内容、再開時期等）などに関する被災者の意向について調査が必要である。

そのため、被災者の所在地調査や被災者登録システムの早期構築が必要である。

②住民ニーズの把握と住民参加のまちづくりを進めるためには、それぞれの被災地区又は避難所の近辺に、コンサルタントが住民からの相談に応じ、意見を集約するための活動拠点（まちづくり協議会が設立された場合、その活動拠点ともなる）の設置が必要である。

③被災地が広範であるため、一時的に多数のコンサルタントの派遣が必要になることから、当面、国庫負担によるコンサルタント派遣を行う仕組みが必要である。

### 5. 復興まちづくり基本計画（土地利用の基本方針）の策定

住民に出来るだけ早く将来像を示すため、住民のニーズを踏まえつつ、行政主導による復興まちづくりについての基本計画（土地利用の基本方針）の策定が必要である。

#### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

計画づくりに着手後（震災から数日後）骨子の作成（3週間後）、国及び市町との調整を経て、県民等の意見や学識者の提言を踏まえ、震災から得られた以下の教訓のもとに「阪神・淡路都市復興基本計画」を策定した（震災から3ヶ月後に公表、7ヵ月後に策定）。

- 1) 急傾斜地での被災対策として、緑の保全などの自然と共生したまちづくりが必要
- 2) 火災の延焼防止対策として、水と緑のネットワークづくりが必要
- 3) 都市機能が集中した中心市街地の被災対策として、都市機能の分散配置が必要
- 4) 交通の大動脈の被災による都市機能不全の対策として、バランスのとれた交通体系の構築が必要
- 5) 住工混在の密集市街地での被災対策として、市街地の面的整備が必要
- 6) 老朽建築物の被災対策として、耐震性の向上と不燃化の推進が必要
- 7) 防災体制づくりとして、地域コミュニティを育むまちづくりが必要
- 8) 避難施設として、体系的な防災拠点の整備が必要
- 9) 被災地域で通信麻痺対策として、多様で多元的な通信手段の整備及び普及が必要
- 10) 緊急時対応が可能なライフラインの整備が必要

〔東日本大震災における留意点〕 . . . . . **別添イメージ図参照**

阪神・淡路大震災での 10 の教訓に加え、

- ①津波対策や地盤沈下対策から、人工デッキの整備、地盤の嵩上げ、堤防の再構築、中高層建築物の屋上避難場所の確保等の立体的な計画の検討が必要である。
- ②漁業、水産加工業、農業等の産業や医療、福祉、教育、購買等の生活に密着した施設の早期復興など、段階的な復興のシナリオが必要である（港湾・漁港施設や小中学校等の復興方法や復興時期との連携が必要であり、復旧期・復興初期は仮設も検討）。
  - 1)仮設住宅の建設と就業の場の早期復旧（復旧期）
  - 2)復興に必要なインフラの整備と宅地の整序（復興初期）
  - 3)避難地となる庁舎や復興公営住宅の建設（復興中期）
  - 4)本格的な復興市街地の形成（復興完成期）
- ③インフラについては費用対効果を勘案した検討も必要である（下水は集落排水、ガスはプロパン等）
- ④市街地と漁村集落では条件が異なることから、各地域特性を生かした復興の手法の検討が必要である。

## ■事業計画の推進期（震災後～2年）

### 6. 復興まちづくり事業計画の策定・住民主体のまちづくりの推進

復興まちづくり事業計画の策定は、様々な復興のプロセスに細かく対応するための確に住民ニーズを把握するとともに、計画策定段階から地域住民が参加する住民主体のまちづくりが重要であることから、その体制を早期に確立するとともにその活動を支援することが必要である。

また、地域の状況や対応すべき課題に対し復興まちづくり事業として、

- ①土地区画整理事業
- ②市街地再開発事業
- ③優良建築物等整備事業
- ④住宅市街地総合整備事業
- ⑤地区計画など、様々な手法について検討することが必要である。

なお、都市計画区域外の漁村集落においては、集団移転促進事業等の制度活用が考えられる。

#### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

復興基金を活用し、被災地における住民主体のまちづくりを支援する「ひょうご都市（まち）づくりセンター」の設置（震災から8ヵ月後）や、まちづくりアドバイザー等の派遣、まちづくり活動費の助成などを行う「復興まちづくり支援事業」を実施した。

#### 〔東日本大震災における留意点〕

まちづくり協議会の立ち上げや活動を支援するため、アドバイザー等の派遣制度、まちづくり活動費の助成制度の創設が必要である。

### 7. 土地区画整理事業等面的整備事業の具体的検討

復興まちづくり事業計画のうち、主な事業として土地区画整理事業等の面的整備事業の具体的な検討を早期に実施することが必要である。

#### 〔阪神・淡路大震災における取組〕

面的整備事業の都市計画は、事業の区域と種類、幹線道路及び近隣公園等の大枠のみを第1段階の都市計画として決定し（震災から2ヵ月後）、土地の権利関係や地元住民のニーズを調整するため、暮らしに密接にかかわる区画道路、街区公園等を第2段階の都市計画として決定した（震災から1年以上経過）。

#### 〔東日本大震災における留意点〕

- ①被災市街地復興推進地域の指定による建築制限の期間（最長2年）内での住民意向を踏まえた事業の具体化が必要である（事業計画の具体化に時間を要し2年間で整理できない場合は、地盤高や避難地・避難路等基本的な防災対策を含む都市計画を先行させるなど2段階都市計画の手法も検討）。
- ②所有者不明地等の迅速な処理と集約換地の手法の検討が必要である。
- ③都市計画区域以外の被災地（漁村集落等）では、国における都市計画事業以外の手法の創設等の検討や都市計画事業と同様の制度（建築制限や土地区画整理事業等）

の検討も必要である。

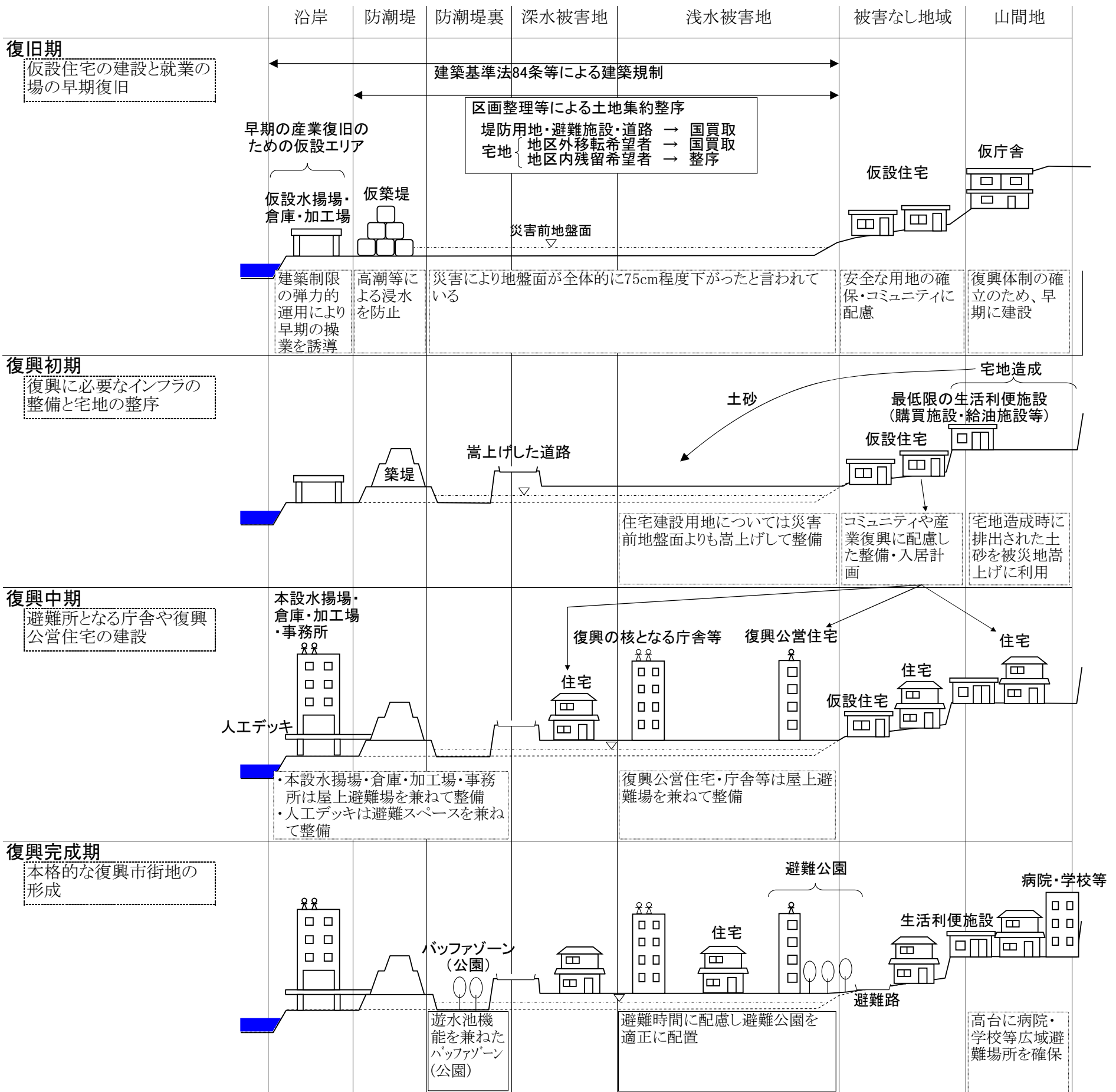
- ④説明会、まちづくりニュース等を新聞や郵送など様々な方法で確実に権利関係者に情報提供することが重要である。
- ⑤都市計画事業に精通した他の地方公共団体職員等の派遣が必要である。

(問い合わせ先)

兵庫県県土整備部まちづくり局都市政策課	電話番号078-362-3576
住宅建築局住宅政策課	電話番号078-362-3604



# 別添イメージ図 断面図



## 平面図

- ※1 建築制限の弾力的運用により早期の操業を誘導
- ※2 住宅建設用地については災害前地盤面よりも嵩上げて整備
- ※3 避難時間に配慮し避難公園を適正に配置
- ※4 高台に病院・学校等広域避難場所を確保
- ※5 避難路を適正に配置

