

第2章

事前復興計画

（１）事前復興計画の意義

①事前復興計画とは

「事前復興」とは、発災後の甚大な被害を想定し、迅速かつ円滑な復興まちづくりの検討や対策を平時（発災前）に準備する取組をいう。

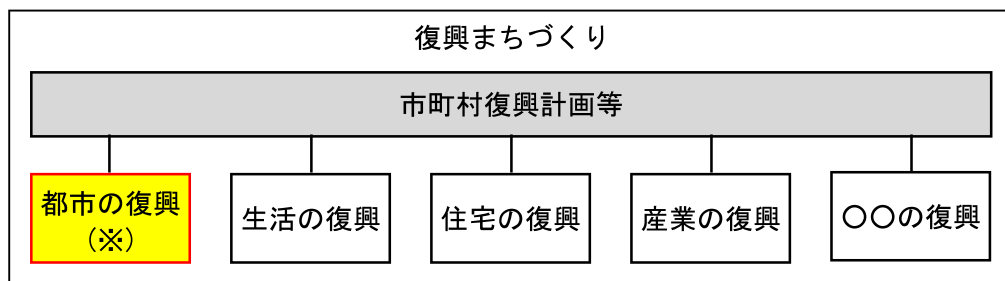
「事前復興計画」とは、地域住民等との協働で、地域の目指すべき将来像や復興の基本方針等を平時のうちにまとめたものである。

「事前復興」という言葉は、阪神・淡路大震災の復旧・復興過程に関わっていた専門家から生まれたもので、平成 7 年 7 月の国土庁による防災基本計画の緊急見直しの際に、はじめて使用された。現在、「事前復興」「事前復興計画」という言葉は自治体毎に定義され、「事前復興」は様々な狙い、形、内容でまとめられている。

大規模な災害が懸念される地域では、発災前から地域の抱える自然災害リスク、脆弱性や課題に対して地域住民と共に向き合い、被災時の様相の認知を高め、減災対策、復興方針・手法を予め考えておく必要がある。これには、行政をはじめ、県民、企業、団体における協力や理解と、合意形成に向けた継続的な取組が求められる。

このような取組を事前に広く公開することで、大規模災害が生じた場合に、都市の復興に関わる住民との合意の迅速化を目指す。

また、復興まちづくりは、「生活」「住宅」「産業」「福祉」「医療」「教育」「観光」等、多岐にわたり、都市の復興は、これらの根幹となるものである。このことを常に意識し、「事前復興」の取組を進め、「事前復興計画」として取りまとめることを目指す。



(※) 都市基盤や土地利用等の「都市計画」に関わる復興
 〇〇…福祉、医療、教育、観光等

図 2-1 復興まちづくりと都市の復興

【復旧と復興の違い】

復旧・復興の概念の違いについて、まずは、「復旧」の意味を考えると、文字通り、「被災地域の基盤や機能を従前の状態に回復すること」と理解できる。

次に、「復興」の定義をみると、たとえば、東京都は、震災復興マニュアルにおいて、都市と生活を分けた上で、都市復興とは「旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置を講じること」であり、生活復興とは「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」としている。

したがって、「復興」は、原状回復ではなく、「新たな価値に基づく将来ビジョンを目指した地域社会の創造」のような意味で用いられていることが分かる。

出典：内閣府「地方公共団体における災害復興事前対策の推進に関する調査 報告書 H22. 3」

【事前復興の様々な取組】

「事前復興」の取組の中でも、被災後の復興施策の手続きや復興計画の立案プロセス等を想定した行政での復興マニュアルの策定を基に行う、以下のような訓練等も重要である。

- ①事前防災の取組が必要な防災まちづくりを推進している地区等で地域住民とともに平時に取り組む「復興まちづくり訓練」
- ②行政職員がマニュアルの習熟に取り組む「復興図上訓練」や「復興イメージトレーニング」等

	定義
防災	<広義>災害対策基本法に代表されるような災害対策一般 <狭義>事前に実施すべき直接被害軽減の取組
減災	<広義>被害軽減に関する全般の取組 <狭義>事前に準備し、発災後に災害対応して直接被害の拡大を防ぐ被害防止の取組
復興	災害の発生から被害を回復し、生活とすまいを再建し、より安全で快適な地域を取り戻す取組
事前復興	被害想定を基に被災後の復興を事前に想定し、復興対策立案等、行政の取組（マニュアル）を事前に準備しておくとともに、被害想定から目指すべき地域づくりとまちづくりの復興方針（ビジョン）、復興目標と復興づくり計画（ランドデザイン）を事前に策定し、事前に従来とは異なる新しい「防災まちづくり」の展開として実践していく取組

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26. 11」より整理

【災害に備えるまちづくりの基本方向】

災害に備えるまちづくりでは、事前防災における安全水準の考え方を明確にする必要がある。そのためには、以下の点に特に留意することが重要である。

①被害リスクに基づいた災害への備え

「被害想定」と「被害リスク」が異なることに意識しておく必要がある。「被害想定」はある頻度で発生するハザードに対する被害量を想定するものであるが、現実には、ハザードの大きさは確定的ではなく、またハザードそのものも様々なものが発生しうる。「被害リスク」は点ではなく、ハザードの頻度と被害量の組み合わせの線として表される。

このため、災害への備えは、「被害想定」ではなく「被害リスク」に基づいて行われるべきである。

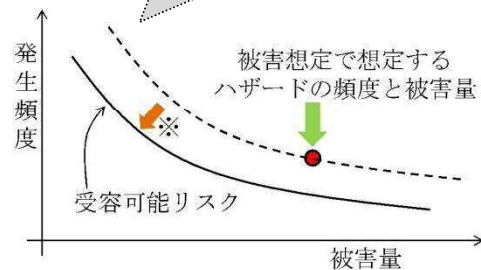
また、「被害リスク」が受容可能なレベルかどうかを確認し、受容可能なレベルを超える場合には回避・軽減・保有等のリスク対応について、住民のあいだでコンセンサスを得ておくことが重要である。

②地域の特性に応じた多様な解決策

減災まちづくりでは、例えば「津波災害＝高台移転」といった定型的な理解ではなく、ハザードのレベル、地域社会の社会的・物的特性、地域社会におけるリスクの受容レベル等、地域特性に応じた多様な解決策があることを前提とする必要がある。そして、地域特性を踏まえて、地域社会とともに追求するという姿勢が重要である。

地域に即した解決策を導くため、リスクの受容レベルとあわせて柔軟な議論を行える枠組みが必要である。

最大レベルの被害想定への対応が全てではなく、様々なレベルの被害リスクへの対応を考えることが重要である。



※実際のリスクと受容可能リスクを評価し、実際のリスクが受容可能リスクを上回る場合、リスク対応を検討

図 4.1.1 ハザードの頻度と被害量

【南海トラフ地震の事前復興の枠組み】

南海トラフ地震の被害想定結果については、その想定被害に対する事前防災と減災準備の取組を急ぐとともに、想定外ともいえる被害からの地域社会の復興について、被害想定を基に「事前復興まちづくり」として地域ぐるみで検討して行くべきである。

「事前復興まちづくり」の取組と検討結果を、発災後の復興まちづくりのベースとして位置づけておく仕組みとともに、防災や減災の取組として事前に実践していく仕組みを開発・整備する必要がある。

復興主体	復興対象となる被災地域の類型				
	地震動による被災地域		津波による被災地域		
	地震動地域	液状化地域	軽度津波被災地域	重度津波被災地域	激甚津波被災地域
住宅・企業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自宅・自社ビルの耐震補強 ・ ブロック塼撤去 ・ 宅地・擁壁の耐震補強 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・作業所の改築・改修 ・ 地盤改良（再度液状化の防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の高床化＋ピロティ化 ・ 宅地の盛土 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の高床化＋ピロティ化 ・ 高所（盛土）移転 ・ 内陸部への移転 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅・産業施設の集合化・高層（防浪ビル）化 ・ 高台・高所（盛土）移転 ・ 内陸部への移転
市街地・まち・集落	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの耐震補強・強化 ・ 造成地（盛土・擁壁）耐震補強 ・ 公共施設の耐震補強 ・ 密集市街地防災まちづくり促進 ・ 防災街区指定で不燃化耐震化の義務化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの液状化対策 ・ 道路嵩上げ ・ 公園の嵩上げ・地盤改良 ・ 公共施設の耐震補強・改造と敷地の地盤改良（再度液状化の防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの耐震補強・津波対策 ・ 道路嵩上げ ・ 市街地の盛土嵩上げ区画整理 ・ 建築制限（居住制限＋産業的土地利用の推進） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ事前復興（防災集団移転・漁村集落防災強化事業で高台移転）で、高台移転予定地を造成し、公共施設を優先移転させ、避難場所として市民に周知しておく（長期的・継続的に移転を） ・ 津波防災地域づくり法による市街地改造（拠点市街地づくり・嵩上げ区画整理） ・ 人工地盤（避難デッキ）ライフライン耐震 ・ 道路・鉄道等の高盛土化による多重防御化 	
			<ul style="list-style-type: none"> ・ 高台移転後の空地を集約し、嵩上げて低地の産業市街地への再整備 ・ 防潮林・防風林の再生で多重防御化 ・ 河川堤防・橋梁の津波対策化 ・ 避難道路・デッキ・避難ビル・避難場所の整備で避難しやすい都市づくり 		
市・町・村	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市役所／役場の耐震化促進 ・ 公共施設の耐震化促進 ・ 防災街区で拠点市街地づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの改修・強化 ・ 公共施設等の改修・強化 ・ 地盤改良（再度液状化防止） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共施設の高層化・防浪ビル化・用地の盛土化・高台への移転 ・ 公園緑地の高台化 ・ 避難タワーの構築 ・ ライフラインの耐津波化 ・ 防潮堤、ピロティ化など港湾・埠頭・漁業施設の津波対策の強化 ・ 農地の除塩・嵩上げ、用排水システム（排水路・灌漑施設）の津波対策 ・ 津波避難所（防浪ビル）の整備＋避難用外階段の公共整備化 		
県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 津波被災の可能性のある沿岸自治体と内陸自治体との災害時支援の準備 ・ 農地の除塩・農地の盛土・用排水システムの改修、河川・水路の津波対策の促進 ・ コンビナートの耐震対策・津波対策強化、港湾・埠頭・漁業施設・水産加工施設の津波対策の強化 ・ 企業の事業継続支援、企業の産業復興支援、新規企業誘致（企業団地の開発整備）・・・連携した「広域づくり」 ・ 空港の耐震化・津波対策強化、広域幹線道路・スーパー農道・鉄道の盛土化・耐震化・・・国土インフラの多重化 				
国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 原子力発電所・火力発電所の津波・震災対策の強化の長期エネルギー戦略の確立（グリーンジャパンモデル） ・ 新幹線・鉄道の耐震改修、既存鉄道の高盛土化、高速道路の耐震改修・・・国土インフラの強化 ・ 防災・減災・復興を包括した首都直下地震対策特別措置法の制定 ・ 国土形成法の抜本改正で、「復興経済特区」制度を拡大し、東日本への企業分散によるレジリエントな国づくりによって、東日本・首都圏・西日本が支えあう「二元復興の国づくり」 				

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26.11」より整理

②事前復興計画の必要性と効果

被災後の混乱という特殊状況の中で、都市の迅速な復興を行うためには、県・市町村職員連携による事前復興計画づくりが重要である。

事前復興計画づくりには、復興に向けた合意形成に関わる手順、ノウハウ等が平時のうちに修得される効果がある。

大震災における都市基盤や土地利用等の都市計画に関わる「都市の復興」は、生活、住宅及び産業等の復興まちづくりの根幹となるものである。

都市の復興の遅れは、生活再建や産業復興の遅れ等、様々なところに影響が及ぶことから、他の復興の取組を先導していくことが重要である。

復興計画の策定における東日本大震災の事例では、復興計画策定を進めるための具体的な手順やノウハウが被災地方公共団体から最も要望されている。また、復興手法の選定は、津波想定により安全性の確認を行ったうえで、いくつかの中から住民の意向を踏まえ選択するやり方が大半である。

都市の迅速な復興のためには、県・市町村職員連携により、平時のうちに都市の復興に関する基本方針等を示した事前復興計画を取りまとめておき、発災後、この計画をベースにして、地区の復興まちづくり計画の検討を進めることが重要である。

実際の被害は事前復興計画づくりの際に想定した被害と同じものになるとは限らないため、復興に向けた合意形成に関わる手順、ノウハウ等の「素地づくり」こそが、事前復興計画づくりの最大の効果である。事前復興計画づくりでは、地域住民と協働で取組むことを前提に、以下の事項を県と市町村が一体となり目指すものとする。

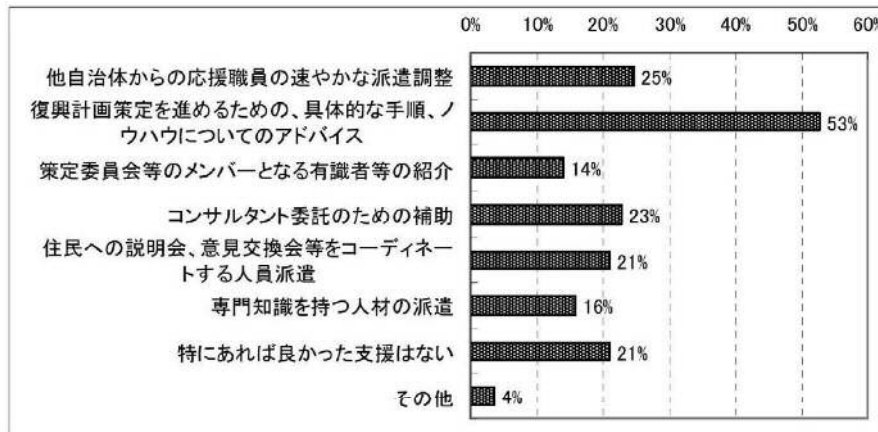
- ①地域の目指すべき将来像や復興の基本方針づくり
- ②復興の方針を話し合う地元組織づくり
- ③沿岸地域における住民の安全確保と生活再建（産業）のバランス
- ④ソフト・ハードの施策を組み合わせた「多重防御」の推進

こうした事前復興計画づくりは、防災・減災に直結する施設の耐震化や計画的に安全な場所へ移転する取組の推進にもつながる。

【東日本大震災における復興計画策定の取組事例 その 1】

内閣府が取りまとめた「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」によると、復興計画策定にあたって、あればよかった支援の内容については、「復興計画策定を進めるための、具体的な手順、ノウハウについてのアドバイス」が53%で最も多く、他の項目に比べ倍以上に多い要望である。

図表 45 復興計画策定であればよかった支援の内容（対象市町村=57、複数回答）



出典： 内閣府「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書（H24. 3）」

【東日本大震災における復興計画策定の取組事例 その 2】

国土交通省が取りまとめた「津波被災市街地復興手法検討調査」によると、移転または現在地区での復興等といった復興手法の決定要因については、「住民意向」が43%で最も多く、次いで「津波シミュレーションの結果に基づき判断」が多い。

表4-4 復興構想の決定要因

決定要因	採用された復興パターン（地区数）				合計
	A 移転	B・C 現地集約 ・嵩上げ	D 移転＋ 嵩上げ	E 現地復興	
住民意向	26 (40%)	7 (44%)	10 (53%)	10 (42%)	53 (43%)
津波シミュレーションの結果に基づき判断	28 (43%)	3 (19%)	4 (21%)	5 (21%)	40 (32%)
事業の費用・期間等の妥当性を考慮	8 (12%)	4 (25%)	1 (5%)	6 (25%)	19 (15%)
都市全体の土地利用のあり方を勘案		2 (12%)	3 (16%)	1 (4%)	6 (5%)
既に現地での再建者が存在	3 (5%)		1 (5%)	2 (8%)	6 (5%)

出典： 国土交通省「津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）（H24. 4）」

（２）事前復興計画づくりの基本的な考え方

①事前復興計画づくりの進め方

復興基本方針をはじめとする災害に強い都市の将来ビジョンは、発災前と発災後で大きく変わるものではない。

事前復興計画づくりの取組は、地域住民との協働を基本とし、地域住民と十分対話しながら、できることから着実に進める。

起きてもない大規模災害をイメージしながら、復興のシナリオを書き進めることは容易ではない。地域住民と十分対話しながら、将来ビジョンを共有することが重要である。

地域住民との対話には、行政と地域住民の中間で媒介となるまちづくりコンサルタント等を活用することも有効である。

i) 行政における取組

事前復興計画の策定にあたっては、各市町村が、地域の抱える自然災害リスク、脆弱性や課題を踏まえ、復興における将来ビジョンのイメージを検討し、庁内で共有することが重要である。

また、将来ビジョンは、発災前と発災後で大きく変わるものではないため、検討結果は、適宜、市町村都市計画マスタープラン等に反映していく必要がある。

ii) 地域住民に対する取組

事前復興計画の策定にあたっては、地域住民の意向を把握することに重点を置く必要がある。地域住民に対する取組は、地域住民と市町村が協働して実施するワークショップ等をきっかけに始めることが有効である。

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シナリオを話し合うことに対して、地域住民が抵抗感や違和感を抱くことも想定される。そのため、地域の実情に応じた様々なアプローチを検討する必要がある。

いずれにしても、復興の主体である地域住民が集う場を用意し、身近な課題の検討等、出来ることから部分的にでも議論を行い、これらを積み重ねながら、地域の将来ビジョンを作り上げていくことを目標とした取組を進める。

【東京都豊島区における事前復興への取組事例】

平成21年度に住民・職員・専門家が参加する「震災まちづくり訓練」を実施した結果、「地区復興まちづくり計画案＜訓練用＞」の策定等の成果をパンフレットにして公開している。

→ [ガイダンス]
体験者の話を聞いて
復興を考える

(平成21年9月28日)
訓練内容の紹介、神戸市から復興経験者の話を伺い学習した。



神戸市の復興経験者の講演

→ [第一回]
まちを歩いて被害を
イメージする

(10月4日)
6班に分かれてまちを点検、被害や復興の課題を話し合う。



まちを歩いて復興資源を確認

→ [第二回]
被災後の住まいや
生活を確保する

(11月21日)
地域にとどまって復興を進めるために、地区内に時限的市街地を確保する方法を検討。



模型を使い仮設のまちを検討

→ [第三回]
復興まちづくり方針案を
検討する

(12月19日)
復興まちづくりの目標を考え、復興まちづくり方針について話し合う。



大被害の時の復興方針を話し合う

→ [第四回]
復興の手順と
復興計画案を定める

(平成22年2月6日)
上池袋での「復興手順」や「復興まちづくり計画案」をみんなで話し合う。



まちの復興手順と計画案を検討

→ 地域への報告会

(3月13日)



出典：東京都豊島区「豊島区の震災復興に備えて（H23. 3）」

【阪神淡路大震災における復興への取組事例】

兵庫県では、地域組織等が整っていたことが、地震直後の連絡調整や円滑な復興に役立ったと評価・報告されている。

- ・「一番最初に苦労したのは、地元の関係者が相談するにも地元にはいないという状態、話し合うにも場所がないということです。」
- ・「自治会の役員さんもどこにいらっしゃるかわからないので、相手を探すということです。ある程度分かれば、まちづくりニュースの発行とかになるんですが、そういう協議会とか推進協議会をつくるまでの間、住民の中になかなか入りにくかったということが、神戸市も含めて各市、一番つらいことじゃなかったかなと思う。」
- ・「再開発事業、土地区画整理事業を適用した地区では、一定の事業化の素地ができていた事例が多く、事業計画の合意形成や円滑な事業開始に役立った。」

出典： 兵庫県「ひょうごの復興都市づくり（H10. 3）」
兵庫県「復興市街地整備事業とその推進方策に関する調査（H15. 3）」 より整理

②復興まちづくりのための備え

市町村は、事前復興計画づくりのみならず、地域住民が主役の復興まちづくりとなるよう協働関係の構築を目指す。

ⅰ) 行政の備え

発災後、市町村は、平時と比べて人員や庁舎機能等が低下している状況下で、避難所の運営等、日々の住民生活に直結する震災関連業務を迅速かつ適切に実施することが必要となる。

このため、市町村は、以下の項目について適切な内容を定め、「災害は必ずやってくる」ものと意識して、着実に備えを進めるものとする。

県は、市町村が行う取組の支援、広域調整を行う。

表 2-1 行政の備え

人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ○計画策定の能力育成 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 応急・復旧対策全般の知識習得 ▪ 震災復興都市計画指針の周知徹底 ○復興マネジメントの能力育成 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 仮想被害（モデル地区）に基づく全体模擬訓練 ▪ 地区の復興まちづくり計画（案）策定のための個別模擬訓練
体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ○地域防災計画や業務継続計画（BCP）における都市復興事務の位置づけ <ul style="list-style-type: none"> ▪ 非常時体制、要員の確保 ○学識経験者等との協力体制の構築 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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の構築
情報管理	<ul style="list-style-type: none"> ○被災情報の収集方法の確立 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 収集時期に応じた、報告様式や情報収集活動における重点事項等の整理 ○都市計画をはじめとした基礎資料の保管、バックアップ整備 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 地区単位での年齢別人口や構成別世帯数の経年変化の管理 ▪ 地区別の住民組織体制の継続的な管理 ▪ 公共施設台帳の継続的な管理

大規模災害に遭遇した場合の行政組織は、「自助」が基本である。

市町村は、「限られた行政職員でどのように住民を守るのか」という自助を常に意識することが重要である。その上で、都道府県や自治体間の「共助」、国の「公助」のあり方を検討する必要がある。

【自助・共助・公助の多様な主体の相互関係】

事前防災による被害の軽減の基本は、個人、事業所（行政組織を含む）、それぞれの自助による取組である。自宅、自社施設、自治体施設の耐震化という自助の取組が地震被害を軽減する基本である。地震による被害を地域で軽減するには、自助による取組に加えて、地域のつながり（絆や縁）による共助の取組としての「防災まちづくり」が重要となる。そして、それらの自助の事前防災を支援するのが公助である。

阪神・淡路大震災以降、行政による取組の限界が明らかとなり、自助 7 割、共助 2 割、公助 1 割と言われるようになって、自助と共助の重要性が指摘されてきた。それは、市町村民や企業による自助・共助の重要性のみではない。

行政組織においても、市町村も都道府県も国も各組織の自助が 7 割で、都道府県や自治体間の共助が 2 割、国の公助は 1 割という役割分担なのである。

表4. 1. 3 自助・共助・公助の多様な主体の相互関係

	市町村民	事業者・企業	行政組織
自助	家族（個人）	会社（経営組織）	市町村
共助	地域縁（地域社会） 職場縁（企業社会） 人愛縁（知人・友人） 互助縁（ボランティア） 共住縁（集合住宅）	地域縁（産業地域社会） 系列縁 （サプライチェーン） 業界縁（同業社会） 互助縁（産業組織団体）	都道府県 協定締結市区町村 協定締結都道府県
公助	国家政府・都道府県・市区町村 NPO・NGO		国家政府 NGO・NPO

出典：東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告 都市計画編 H26. 11」より整理

ii) 地域住民への働きかけ

地域住民への働きかけの手順として、地域の分析・評価・情報発信から、協働関係の構築、計画づくり、及び事業実施に至る手法や進め方の基本を整理する。

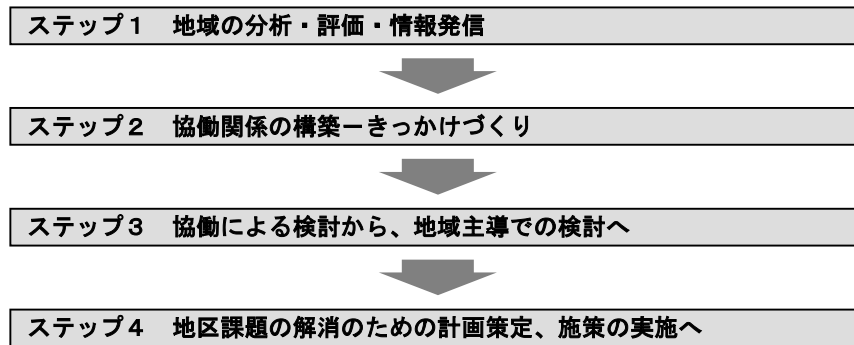


図 2－2 地域住民への働きかけの手順

ステップ1 地域の分析・評価・情報発信

- ・都市の危険度評価（都市状況の把握、重点対策地域の抽出）
- ・都市災害リスクの情報発信（都市災害に関するハザードマップの作成）

ステップ2 協働関係の構築－きっかけづくり

- ・住民による議論の場の形成（地元組織の形成）
- ・まち歩き点検による地区の危険マップ作り、避難計画づくり
- ・避難訓練
- ・防災講演会の実施（災害危険性の周知、認知の向上） 等

ステップ3 協働による検討から、地域主導での検討へ

- ・地域の目指すべき将来像、対策の方向性の議論
（被災後の地区の復興まちづくり計画のたたき台）
- ・地区の防災課題等に関する様々な議論
- ・事業実施に向けた気運の醸成
- ・まちのリーダー育成
- ・被災時の初動体制の検討（初期消火や共助による避難） 等

ステップ4 地区課題の解消のための計画策定、施策の実施へ

- ・平時からの災害に強いまちづくりの推進
（建築物の耐震化、家具の転倒防止対策）
- ・土地地区画整理事業や道路等の部分整備の実施、地区計画の策定 等

（３）事前復興計画づくりで着目すべき基本的事項

①「事前の準備」としての事前復興計画づくり

平時からの「事前の準備」は、事前復興計画づくりなど多岐にわたることから、庁内や関係部局との連携を図りながら適切な取組を進める。
事前復興計画づくりでは、大規模災害からの復旧のみならず、都市全体としての「持続可能性」、復興を図る各地域の「多様性」に着目する。

南海トラフ地震等の大震災発生後、都市計画区域内における都市の迅速な復興のための「事前の準備」は、多岐にわたることから、庁内の関係部局との連携を図りながら、適切な取組を進めることが重要である。

表 2-2 平時からの「事前の準備」

- ・ 地区カルテ（密集市街地カルテ）や基盤整備状況の整理
- ・ 地籍調査による境界確定
- ・ 土地や建物の権利関係の整理
- ・ 罹災証明書の交付業務（住家の被害認定）の実施体制づくり
- ・ 説明会、都市計画審議会の開催場所、周知方法の想定
- ・ 災害危険区域の条例制定
- ・ 地区まちづくり協議会の組織化、**事前復興計画づくり**
- ・ 移転先の検討（埋蔵文化財発掘調査等）
- ・ 模擬訓練の実施

その中で、人口減少（特に生産年齢人口）社会に加えて産業基盤も脆弱な本県における事前復興計画づくりは、「持続可能性」や「多様性」に着目しながら、将来の都市や地域の発展を目指した「夢や希望が持てる」計画とすべきである。

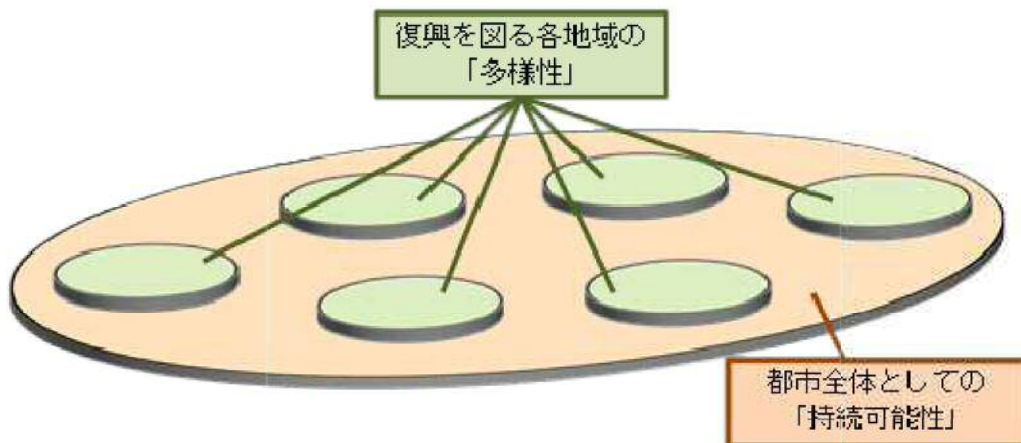


図 2-3 事前復興計画づくりで着目すべき基本的事項

本指針での持続可能性とは、地球環境への配慮を含めた都市の持続可能性と地域社会の持続可能性を併せ持った考え方とする。

多様性とは、地域の個性である。地域資源を活かした個性に満ちた取組を進めるとともに、その前提として、地域として必要となる生活の利便性は堅持するものである。

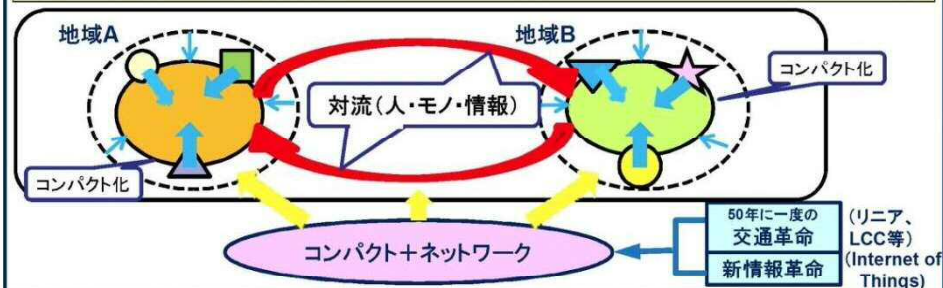
地域住民との協働で取組む事前復興計画づくりは、都市計画区域内だけではなく、農山漁村地域においても、参考となるものである。

【「対流のエンジン」となる多様性の再構築】

人・モノ・情報の交流は、各地域が多様であるほど活性化（対流）する。対流のエンジンは多様性であり、長い歴史の中で育んできた多様性を再構築し、主体的に自らの資源に磨きをかける必要があると、国土交通省では考えられている。

多様性と連携による国土・地域づくり

- ・人口減少社会において、各地域が横並びを続けていけば、それぞれの地域は並び立たず、サービス機能や価値創造機能が劣化
- ・しかしながら、我が国が長い歴史の中で育んできた多様性が、近代化や経済発展を遂げる過程で徐々に喪失
- ・このため、
 - ①まずは各地域が「多様性」を再構築し、主体的に自らの資源に磨きをかけていくことが必要
 - ②その上で、複数の地域間の「連携」により、人・モノ・情報の交流を促進していくことが必要
- ・これにより、多様性を有する地域間で1)機能の分担・補完、2)目標を共有し進化、3)融合し高次の発展が図られ、圏域に対する高次のサービス機能の確保と新たな価値創造が可能に
- ・このような「多様性と連携」を支え、地域の多様性をより豊かにしていくのが、コンパクト+ネットワーク
- ・コンパクト+ネットワークは、50年に一度の交通革命、新情報革命を取り込み、距離の制約を克服するとともに、実物空間と知識・情報空間を融合させる
(「距離は死に、位置が重要になる」 → その場所で何が出来るかという「比較優位」)
- ・人・モノ・情報の交流はそれぞれの地域が多様であるほど活発化(→対流)
- ・対流のエンジンは多様性(温度差(地域間の差異)がなければ対流は起こり得ない。)
→常に多様性を生み出していく必要



出典：国土交通省「国土のグランドデザイン 2050 概要」

また、東日本大震災からの災害復興を教訓として、防災・減災を目的とした「津波防災地域づくり」「防災都市づくり」についても、都市や地域の実情に応じて進める。

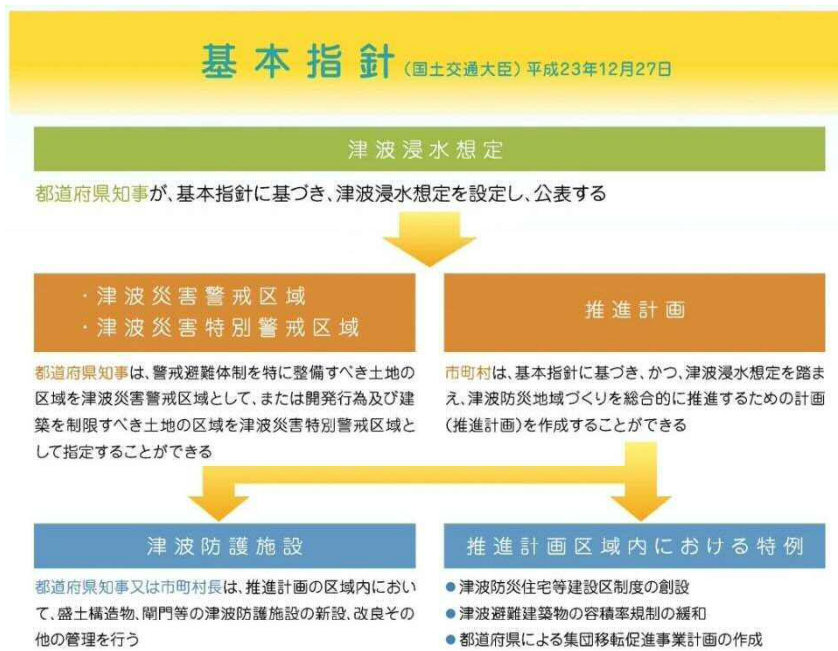
【津波防災地域づくり】

東日本大震災により甚大な被害を受けた地域の復興にあたっては、将来を見据えた津波災害に強い地域づくりを推進する必要がある。

将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度を創設する必要がある。

このため、国土交通省では、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進している。

●津波防災地域づくりに関する法律の概要



●いのちを守る津波防災地域づくりのイメージ



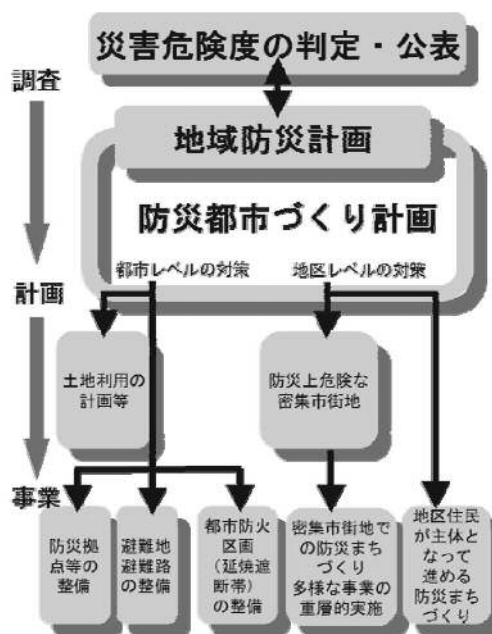
出典：国土交通省「津波防災地域づくりパンフレット H26.3」

【防災都市づくり】

防災都市づくり計画とは、「都市防災構造化対策の推進について」（平成 9 年 10 月 17 日 都市局長通知）において、「都市防災構造化のためのマスタープラン」として位置づけられた。

防災都市づくり計画は、阪神・淡路大震災等を教訓として、地震災害を対象とした計画として策定されており、安全・安心まちづくり小委員会報告（平成 23 年 2 月）において、「水害対策も含めた都市レベルの施策から地区レベルの施策までを総合的に包含する横断的な災害リスクに備える計画に見直すことが有用」と指摘されている。

そして、平成 24 年度安全・安心まちづくり推進方策検討調査における防災まちづくりWG 取りまとめとしての「防災都市づくり計画策定指針」中では、防災都市づくり計画の記載内容が示されている。



<防災都市づくりの展開フロー>

(1) 都市づくりにおいて考慮する災害リスク

地震、水害等様々な災害リスク情報を整理し、ハード対策、警戒避難対策、防災教育・訓練等との役割分担を踏まえ、都市づくりにおいて考慮する災害リスクを明確に示す。

(2) 災害リスクを考慮した都市の課題

考慮する災害リスク情報を踏まえ、防災まちづくり情報マップ等を活用することにより、都市の安全性を評価し、都市レベル／地区レベルの課題を整理する。

その際、現状において災害リスクの高い地域を抽出することに加え、未然防止の観点から、今後災害リスクが高まることが見込まれる地域等を把握することも有効である。

(3) 防災都市づくりの基本方針

防災が都市づくりの目的の一つであること、都市計画・市街地整備事業において防災を明確に意識した都市づくりを推進すること、多様な主体と協働すること等により地域防災力の向上を図ること等防災都市づくりの基本的な方針を明確に位置づける。

(4) 防災都市づくりの具体的施策

防災を明確に意識した都市づくりを推進する具体的な都市計画・市街地整備事業、災害リスク情報の提供等地域防災力の向上を図る施策を位置づける。

出典：国土交通省「防災都市づくり計画策定指針 H24」 などにより整理

②着目すべき基本的事項 1：都市全体としての「持続可能性」

事前復興計画づくりは、復興まちづくりの根幹となる「都市の復興」に向けて、持続可能性に着目した取組を地域の実情に応じて進める。

拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる地方都市では、医療・福祉施設等の日常生活に必要な各種サービスを効率的に提供するため、都市機能の集約化（コンパクト化）や拠点間を結ぶ公共交通の充実（ネットワーク化）を図ることが重要である。

さらに、周辺市町村と連携しながら、持続可能な集約型の都市構造（多極ネットワーク型コンパクトシティ）の形成を目指すことが求められている。



図 2-4 将来都市構造のイメージ（高知広域都市計画区域）

このため、市街地での人口密度を維持することを目指すなど、都市全体としての「持続可能性」として、都市を形成する重要な 3 つの要素毎に、事前復興計画づくりにおいて着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 都市構造や土地利用
- ii) 道路や交通
- iii) 地域連携

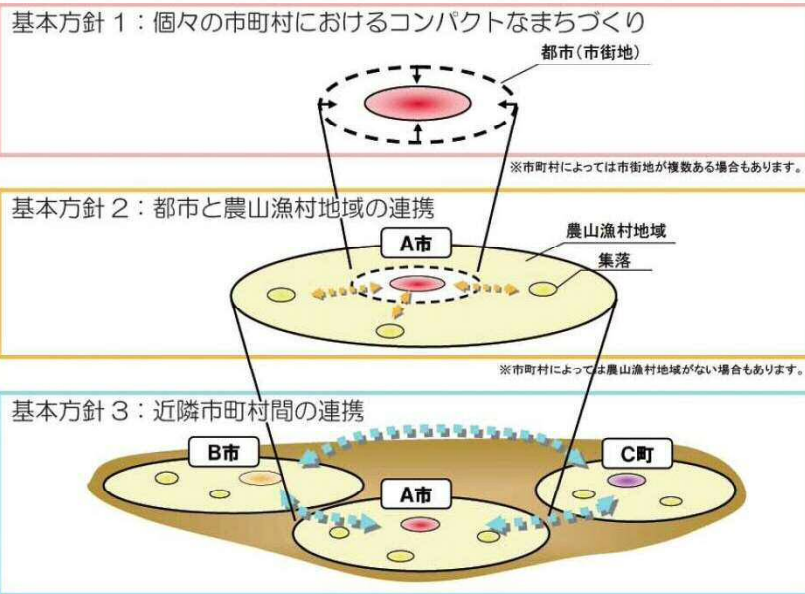
なお、東日本大震災における復興計画では、巨大な津波被害により現在位置での再建がかなわず、高台や郊外部への大幅な市街地拡張を復興計画に盛り込まざるを得ない都市が多いものの、コンパクトな都市構造をできる限り実現しようとする計画の意図は感じられる。高台移転によって、新市街地が整備された地方都市では、将来の公共交通網をはじめ、様々な課題を抱えながら復興まちづくりが進められている。

【コンパクトシティと大震災】

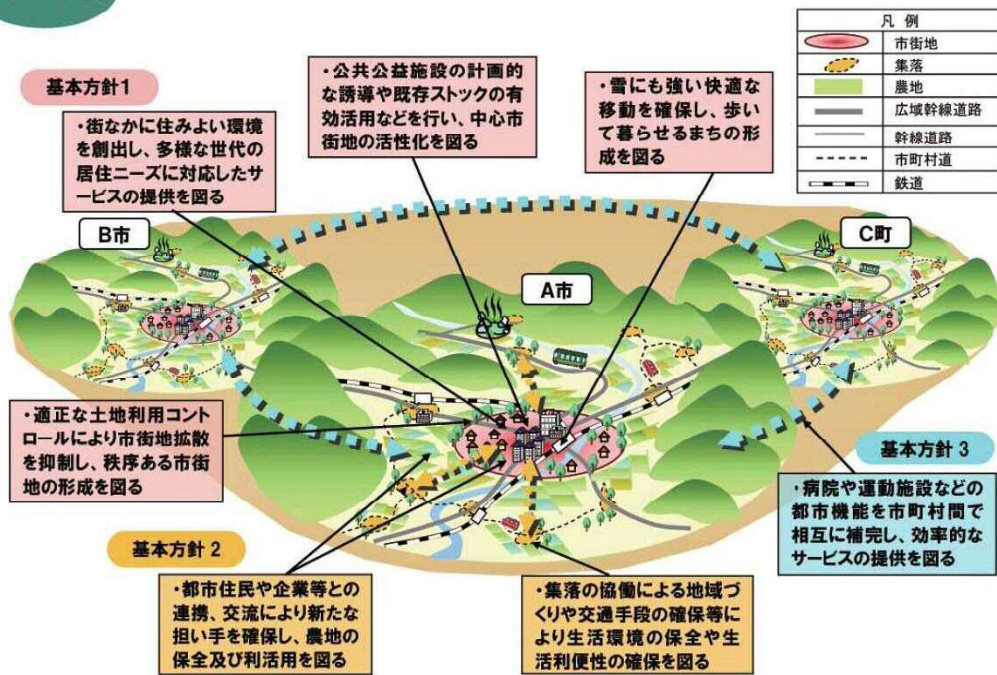
東北圏に広く分布する中小規模の市町村が取り組むことを想定し、東日本大震災より以前の 1990 年代後半から「東北発コンパクトシティ」という名称で、国土交通省が中心となって県や市町村が共同して研究・実践活動が進められていた。

東日本大震災での復興においても、コンパクトシティの実現化に向けた取組が進められている。

概念図



イメージ図



出典：国土交通省「東北発コンパクトシティのすすめ H21. 3」

i) 都市構造や土地利用

- 人口規模（少子高齢化社会）を見据えた都市機能の配置
 - 周辺市町村との広域連携を見据えた都市構造とする
 - 地域の強みを活かしながら、多様な都市機能を配置する
- 災害リスクを踏まえた都市機能や居住機能の配置
 - 災害リスクを踏まえ、減災に寄与する都市構造とする
 - 災害リスクの高い地域での居住を抑制・排除する

復興まちづくりにあたっては、現在位置だけでなく高台移転等の受け皿として、新しい市街地整備が計画される場合も想定される。

過大な市街地の設定は、将来の都市経営コストの増大や地域活力の低下の要因となるなど、長期的な持続可能性の観点から課題を残すことになりかねない点にも、十分考慮する必要がある。

行政機能、商業・業務機能、工業・生産機能、物流機能、文化・研究機能、レクリエーション機能等の広域連携が望まれる都市機能の配置にあたっては、周辺市町村との分担・補完を図りながら、地域の強みを活かした多様な機能を配置する。そして、日常生活に不可欠な医療・福祉・商業機能を確保しつつ、都市機能の多様性（差異）の連携によって、にぎわい溢れるコンパクトな市街地の形成を目指す。

また、既に主要な都市機能が、津波浸水予測区域等、災害リスクのある地域に立地する場合は、利便性と災害リスクを考慮しつつ、住宅等の安全性の向上を図るなど、災害リスクと共存できる居住機能を配置することを目指す。なお、津波、高潮、出水等による災害リスクの高い地域は、災害危険区域等の指定も視野に入れた取組を進める。



低地の土地利用を明確にすることで回帰を防ぐ

（岩手県大船渡市吉浜地区—2011年6月）

明治三陸地震津波を契機に高台移転を行った地区であるが、低地部は農地として利用され、今回の津波災害でも、限定的な被害に留まっている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 H24. 4」

ii) 道路や交通

- 広域的な移動手手段の確保
 - 公共交通を中心とした移動手手段を確保する
 - 交通弱者に配慮した公共交通のルートを設定する
 - 多様な移動手手段を活用する
- 誰もが移動しやすい環境づくり
 - 健康づくりや交流のための歩行者・自転車ネットワークをつくる
 - 快適に回遊できる拠点づくりを行う
 - 道路や交通空間をバリアフリー化する

超高齢社会においては、車を運転できなくなる高齢者等のいわゆる交通弱者が増加することが予想される。買い物等の日常生活や健康・医療・福祉サービスの利用等が気軽にできるよう交通弱者に配慮した歩いて暮らせるまちづくりが重要である。

人・もの・情報の多種多様な交流は、生活、産業、観光等の様々な分野で必要な要素であり、その装置である道路や交通は、地域振興に不可欠な社会インフラである。特に公共交通の維持・充実、市町村が中心となって地域戦略の一環として取組を進めることが重要である。

まち歩きをはじめとした高齢者が健康で活動的に暮らせるまちづくりは、増大する社会保障費の低減に寄与する。都市経営の持続可能性の観点からも、道路を含む交通機能の計画的な配置によって、日常生活圏、徒歩圏域に必要な都市サービスが享受できる有機的なネットワークの形成を進める。



出典：国土交通省「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン H26. 8」

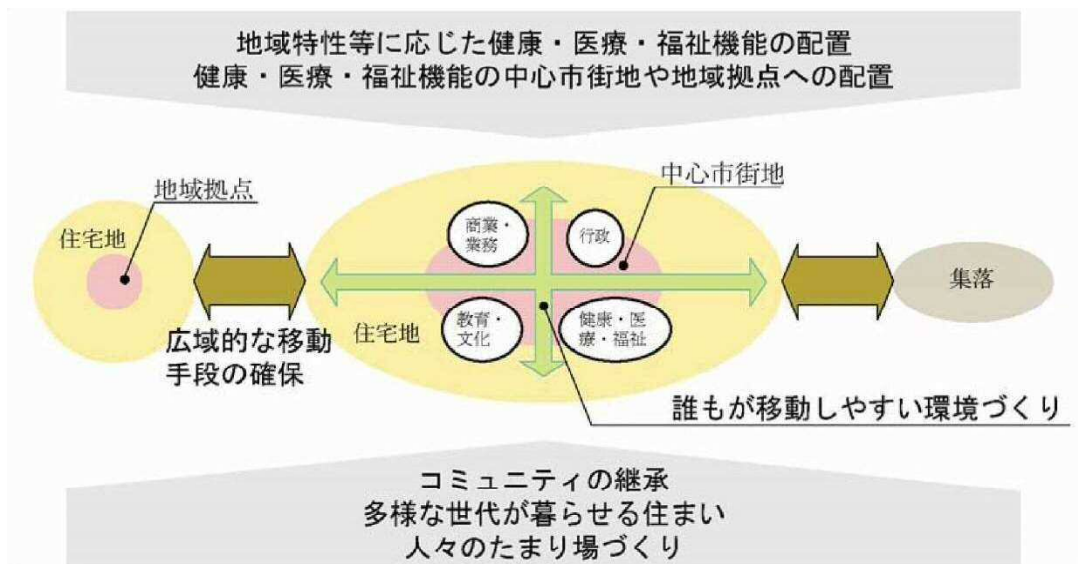
iii) 地域連携

- 地域福祉（健康、医療、福祉）と都市計画の連携
- コミュニティの継承や多様な世代が暮らせる環境の形成
- 人々のたまり場づくり
 - 多様な交流の場を配置する
 - 集会する場や地域活動の場をつくる
 - 良好なコミュニティを形成するための空間面の工夫を行う

高齢者や子育て世帯等が、身近な地域で孤立することなく安心して過ごしていくためには、地域における良好なコミュニティのもとで地域住民が主体となって、互いの生活を支え合う関係づくり、生きがいの場づくり、見守り活動が展開されることが重要である。

特に、復興まちづくりでは、地域とのつながりや絆の確保が重要であり、ソフト施策とハード施策との連携を図りながら、住み慣れた地域で安心して暮らすことができる地域づくりへの取組を進める。

また、持続的な地域づくりのためには、特に若者の定住が不可欠である。雇用創出による若者定住といった好循環を確立するためにも、地域連携の強化のための取組を進める。



出典：国土交通省「東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉施策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン H24. 4」

③着目すべき基本的事項 2：復興を図る各地域の「多様性」

事前復興計画づくりは、都市の安全性や利便性ととも、豊かな自然、歴史や文化を大切にするなど、多様性に着目し地域の実情に応じて進める。

人口減少社会において、同じ機能を有した地域は長期的には並び立たず、サービス機能の確保や新しい価値の創造が難しくなる。横並びを脱し、個性を深めていく必要がある。しかしながら、長い歴史の中で育んできた多様性が、近代化や経済発展を遂げる中で徐々に失われてきている。

このため、都市の安全性や利便性ととも、豊かな自然、歴史や文化を大切にするなど、「対流のエンジン」となる多様性に着目し、多様性の再構築を進める必要がある。

こうしたことから、復興を図る各地域の「多様性」として、2つの復興手法毎に、事前復興計画づくりにおいて着目すべき基本的事項の内容を次頁以降に示す。

- i) 現在位置による復興
- ii) 移転による復興（新市街地の整備）

なお、復興まちづくりは、都市や地域の実情に応じて、自主性と創意工夫の下に実施されるべきものである。発災前から甚大な被害を想定し、復興手法の選択（現在位置 or 移転）について、地域住民が納得し受け入れる合意形成に向けた継続的な取組が求められる。

【四国圏の地方創生（原案）】

四国圏広域地方計画では、南海トラフ地震に関する事項とともに、自立的・持続発展に関する内容としては、地域の魅力を磨き、国内外との交流・対流を促進することで、四国圏の持続的な発展を実現すると示されている。

四国圏の現状と課題

- 安定した社会を支える安全・安心な四国圏の創出
南海トラフ地震に対する安全・安心の確保／近年の気候変動により激甚化する自然災害への備え／急速に老朽化を迎える社会インフラの維持・管理・更新
- 自立的・持続発展に向けた四国圏の地方創生
少子化対策の抜本強化及び若者・女性・高齢者等の社会参画／地域産業の活性化／魅力ある地域づくり／四国圏の魅力・豊富な地域資源を活かした観光活性化／圏域内外との交流を促進し対流を促す結びつきの強化

出典：国土交通省「四国圏広域地方計画 計画原案 H28. 2」

i) 現在位置による復興

- 地域の歴史や文化の伝承
 - 歴史ごと消失させない
 - これまでの生活の記憶を埋没させない など
- 発災前の課題への配慮
 - 中心市街地の課題を忘れない
 - 景観上の課題を忘れない など

復興まちづくりを实践する時点では、「復興事業の施行地区の検討」「嵩上げに関する検討」(【手続き編】P104 参照)といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興計画づくりにおいては、以下の内容に配慮する。

現在位置による復興を選択する場合は、土地の記憶を復興まちづくりに反映させ、地域の歴史や文化を未来に継承する視点が重要である。

特に、復興後も再生すべき地域に親しまれている空間等、身近な空間に関することは地域住民しか分からないことが多い点に配慮することが必要である。

また、現在位置による復興を行う市街地は、とりわけ「まちの顔」とも言うべき中心市街地が含まれるケースも多いと考えられることから、復興まちづくりの中で、こうした地区における従前からの課題についても併せて検討することが重要である。

例えば、発災前の市街地は、機能性や合理性に偏重したまちづくりが行われている場合が多く、周辺環境と調和した地域本来の美しい姿の実現を図ることも望ましい。



火事で失われた風情ある路地空間を再生

(大阪府大阪市中央区法善寺横丁)

飲食店が建ち並ぶ法善寺横丁において、火災による被害からのまちなみ再現を目指し、連担建築物設計制度の活用や建築協定の締結により、法善寺横丁らしい風情あるまちなみや協定区域内の安全性、防火性の維持管理に努めている。

出典：国土交通省「復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 H24. 4」

ii) 移転による復興（新市街地の整備）

- 地域の環境を踏まえた移転
 - 移転元のコミュニティを忘れない
 - 地形や自然環境への配慮を忘れない など
- 親しみやすいまちづくり
 - 機能回復や量的充足のみに捉われない
 - 単調で味気ない市街地にしない など

復興まちづくりを実践する時点では、「高台等の移転先の選定」（【手続き編】P108 参照）といった具体的な内容を検討することとなる。このことを踏まえながら、事前復興計画づくりにおいては、以下の内容に配慮する。

移転による復興を選択する場合は、地域の環境を踏まえた都市の復興として、移転元のコミュニティの保持、移転先での自然環境に配慮した取組が重要である。

具体的には、海との関係性を含む歴史や文化の継承とともに、移転元との移動手段の確保を検討する。自然環境の改変が伴う移転においては、起伏に沿った市街地形成や地域資源を活用した緑化の推進等を検討する。

また、新しい市街地整備の検討は、早期復興が求められる中で、機能回復や量的充足といった基本的諸元への対応のみに捉われてしまう可能性がある。

これらの市街地は、住居機能を中心とする生活の場として整備されるケースが多いと考えられることから、単調で味気のない市街地にならないよう、街路にデザイン的なメリハリをつける必要がある。また、住宅の生垣等のルールを決めることが望ましい。



出典：岩手県「景観と暮らしのデザインガイド H27. 7」

（４）甚大な津波被害等を想定した事前の取組

津波により特に甚大な被害が生じるおそれがある地域の公共施設、住居等について津波の危険を事前に回避するため、計画的に安全な場所へ移転するなど、対策の推進に努める。

高知県では、平成 26 年 9 月に修正した「高知県地域防災計画（地震及び津波災害対策編）」により、地震及び津波に伴う市街地の形成について明記している。

【地震及び津波に強い市街地の形成】

- （１）まちの形成においては、建築物の耐震化、不燃化、耐水化等により災害発生時の応急活動の効果的な実施や被害の拡大防止を常に考慮します。（県、市町村）
- （２）津波からの迅速かつ確実な避難を行うため、徒歩による避難を原則として、できるだけ短時間で避難が可能となるようなまちづくりを目指します。（県、市町村）
- （３）津波により特に甚大な被害が生じるおそれがある地域の公共施設、住居等について津波の危険を事前に回避するため、計画的に安全な場所へ移転する等、対策の推進に努めます。（県、市町村）
- （４）市町村が津波防災地域づくりに関する法律に基づき、津波防災地域づくりを総合的に推進するための計画を作成する際には、支援を行います。（県）
- （５）庁舎、消防署、警察署等災害応急対策上重要な施設の津波災害対策については、万全を期するものとします。（県、市町村）

出典：高知県「高知県地域防災計画（地震及び津波災害対策編） H26. 9」

東日本大震災では、復興手法（現在位置 or 移転）の決定要因については、「住民意向」を最重要項目としている。（P12 参照）

津波対策は、浸水深に基づく一律的な高台移転の検討を進めるのではなく、地域の社会的・物的特性、地域におけるリスクの受容レベル等、地域特性に応じた多様な解決策があることを前提として、減災まちづくりの方向性を地域住民とともに追求するという姿勢が重要である。

本指針では、事前復興計画づくりの取組を通じて、地域住民との合意形成を図りながら、事前の高台移転の検討を進めるものとしている。

表 2-3 浸水深と津波被害との関係

0.3m以上	避難行動がとれなく（動くことができなく）なる
1m以上	津波に巻き込まれた場合、ほとんどの人が亡くなる
2m以上	木造家屋の半数が全壊する（注：3m以上でほとんどが全壊する）
5m以上	2階建ての建物（あるいは2階部分まで）が水没する
10m以上	3階建ての建物（あるいは3階部分まで）が完全に水没する

出典：内閣府、南海トラフの巨大地震モデル検討会（第二次報告）
「津波断層モデル編－津波断層モデルと津波高・浸水域等について H24. 8」

なお、「高知県津波避難計画策定指針（H25.12）」では、高台への移転検討についての記載がある。また、高知県は、南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める 9 県知事会議の一員として、積極的な政策提言活動を行っている。

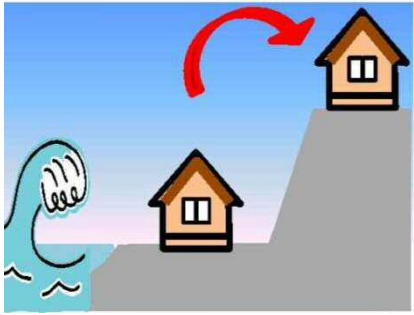

	高台への移転	現在地での高層化
復興手法		
メリット	<ul style="list-style-type: none"> 命と財産を守れる 仮設住宅等の建設が不要 	<ul style="list-style-type: none"> 現在の生活を継続できる コミュニティ、文化の継承が可能
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 移転適地の確保が必要 コミュニティを保つため地区全体の合意による集団移転が必要 就業地の避難対策が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 膨大な範囲の造成が必要 多額の資金が必要 多少の津波被害のリスクを伴う

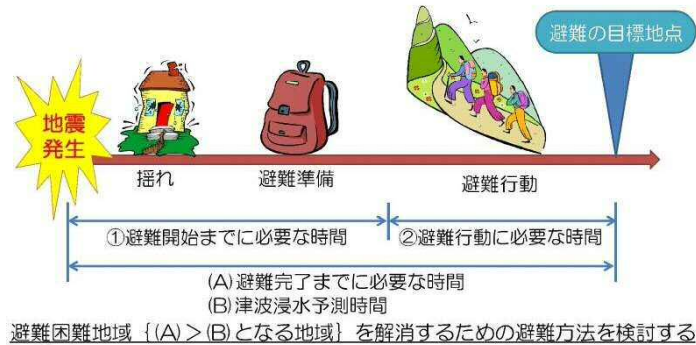
図 2-5 事前復興の視点

【避難や高台移転に関する考え方】

避難については、地域の特性や住民の年齢構成等を踏まえるとともに、高台への移転（集団、社会福祉施設等、個人）の検討も含めた検討が重要である。

①避難困難地域の抽出と避難の検討

津波からの避難は原則として徒歩によるものとし、地形や既存の建物を利用した津波避難場所の確保を優先的に検討する。



項目	ガイドライン	備考
避難開始までに必要な時間	5分	東北地方太平洋沖地震では、約15%の方が5分以内に避難を開始している
歩行速度	0.7m/秒 (歩行困難者、身体障がい者、乳幼児等0.5m/秒程度)	過去の地震等の事例を調査した資料等を参考

『地域類型と復興のための施策』

②高台への移転検討

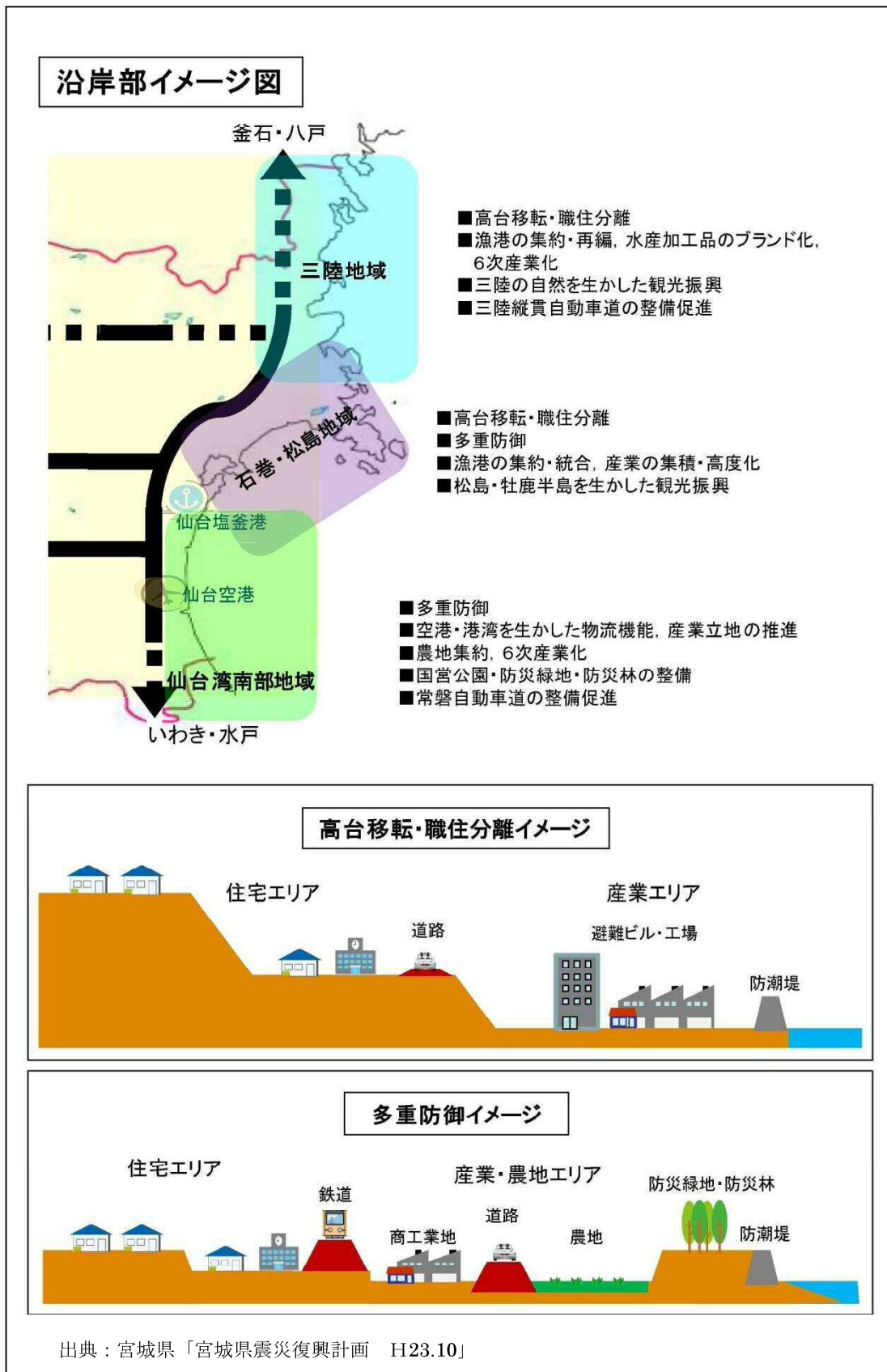
津波による甚大な被害が想定される地域では、津波高や津波浸水予測時間を参考に、移転について議論することが望まれる。

東日本大震災復興会議の提言では、被災地域を地形や津波被害の状況に応じて、右の5つの類型に区分し、復興方針を示している。

地域の特性	復興の方針
類型1： 平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域	住居や都市の中核機能を高台など安全な場所に移転することを目標とすべきである。
類型2： 平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域	高台の市街地への集約・有効利用を第一に考えるものの、困難も予想されるため、平地の安全性を向上させた上での活用も必要となる。
類型3： 斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地及び集落	海岸部後背地の宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転することを基本とする。
類型4： 海岸平野部	巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用を組み合わせなければならない。その際、交通インフラ等を活用して二線堤機能を充実させ、住居などは二線堤の内陸部など安全な場所へ移転することを基本とする。
類型5： 内陸部や、液状化による被害が生じた地域	都市インフラの補強、住宅の再建、宅地の復旧のための支援を行わなければならない。

高台移転が有効な地域として指摘

【避難や高台移転に関する考え方（宮城県）】



【復興まちづくりにおける防災緑地（福島県）】

従来の海岸堤防のみによる「一線防御」ではなく「多重防御」による総合的な防災力の向上の取組の1つとして、防災緑地計画ガイドラインを策定している。

復興まちづくりのイメージ

防災緑地とは？

○防災緑地は、非常時の(1)防災機能、通常時の(2)地域振興機能、(3)景観・環境の再生・形成機能の3つの機能を有しています。

(1)防災機能

- i) 津波を減衰し、浸水被害範囲を軽減し、避難時間を確保する。
- ii) 津波による漂流物を捕捉し、漂流物の衝突による被害を軽減する。

(2)地域振興機能

海洋レクリエーションや自然とのふれあいの場として活用する。

(3)景観・環境の再生・形成機能

地震や津波で失われた景観や環境の再生・形成を図る。

出典：福島県「福島県防災緑地ガイドラインについて H26. 2」

【津波防災の分類（岩手県）】

津波防災は、津波のエネルギーへの対応方法により、「回避型」、「分散型」及び「抑制型」の3つに分類できることから、多重防災型まちづくりは、地域の状況に応じてこの分類を組み合わせることで描いていくものである。

分類	回避型	分散型	抑制型
ねらい (巨大津波に対して)	生命と財産を守る	生命を守り、財産の多くを保全する	生命を守り、財産の壊滅的被害を防ぐ
イメージ	<p>宅地造成</p> <p>津波エネルギー</p>	<p>嵩上げ・高所移転</p> <p>津波エネルギー</p>	<p>嵩上げ・高所移転</p> <p>津波エネルギー</p>

回避型：津波を回避するため、浸水しない安全な地域に移転する。
 分散型：防災施設等の配置により、津波エネルギーを分散して市街地を守る。
 抑制型：第一線の防災施設に加え、道路や鉄道などの嵩上げで津波エネルギーを抑制し壊滅的被害を防ぐ。

出典：岩手県「東日本大震災津波復興計画 復興基本計画 H23. 8」

【浸水深を考慮した土地利用の考え方（岩手県）】

被災市町村における復興に向けた土地利用について、岩手県が共通する考え方をガイドラインとして示すことで、被災地域の復興まちづくり計画の早期策定を促し、民間を含む復興活動の円滑な誘導・促進を図る。

- ①居住系…住宅、病院、災害弱者関連施設等の居住を伴うもの
 - 津波リスクの最も低い内陸側から誘導することを基本とする。
 - 配置にあたっては公共交通サービスとの関連性や、土砂災害等のリスクにも配慮する。
 - 災害時要援護者が滞在する病院や福祉施設等は浸水しないエリアに誘導する。
- ②業務系…事務所、店舗、工場等の居住の伴わないもの
 - 津波に対する安全度の観点のみならず、利便性や業務内容に配慮しながら地域産業の活性化の観点からエリアの設定する。
 - 津波来襲時に二次災害をもたらすおそれのある燃料や薬品等の保管・配置・管理等に十分配慮し、流出防止の対策を担保するための措置を講じる。
- ③公共系…庁舎、学校、公民館等の災害対策の拠点となるもの
 - 災害発生時に対策本部や避難所・救護施設となる庁舎、公民館等の公的施設は、浸水しないエリアに誘導する。
 - 学校及び地区公民館（地域コミュニティにおいて使用される集会所等のこと）は、浸水しないエリアへ誘導することを基本としつつ、学区や町内会等の利便上やむを得ない場合は、避難対策や構造制限等の条件付きで浸水エリアに設置することも可能とする。

●防潮堤防等整備後の浸水深を考慮した土地利用の考え方

施設及び土地利用	浸水区分 今次津波の浸水区域外	想定浸水深※1			防潮堤の外 (海側)	考慮すべき事項	
		浸水なし	2m未満 ※2	2m以上 ※2			
公共系	市町村庁舎、公民館等 (避難、救護施設)	◎	○	×	×	役場庁舎は、災害時に行政の中核機能を維持するため、浸水しない区域を基本とする。また、災害時の避難所、救護施設となる公民館等も同等とする。	
	地区公民館等	◎	○	○	△	×	△の区域では、床が基準水位※3以下の階まではRC構造とすることが望ましい。公営住宅等の複合化や、津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
	学校	◎	○	△	×	×	学校は、今次津波の浸水区域外を原則とする。やむを得ず△の区域に設置する場合は、確実な避難手段を確保する。
居住系	病院、福祉施設等 (災害時要援護者滞在)	◎	○	×	×	×	高齢者や身体障害者、幼児等の災害時要援護者用施設は、浸水しない区域を原則とする。
	福祉施設等 (災害時要援護者滞りなし)	◎	○	○	△	×	△の区域では、床が基準水位以下の階まではRC構造とすることが望ましい。公営住宅等との複合化や、津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
	住宅	◎	○	○	△	×	津波リスクの低い内陸側から誘導することを基本とする。△の区域では、木造、鉄骨造は、原則として設置不可とし、床が基準水位※3以下の階までRC構造で、それ以上の階を有するもののみ設置可能とすることを基本とする。なお、床が基準水位以下の階は原則として居住不可とすることが望ましい。集合住宅は公民館等との複合化や津波に対する構造耐力を確認の上で避難ビルとしての活用も検討する。
業務系	商業、流通、生産、加工施設	○	○	○	○	△	△の区域では、工場等の業務上必要がある場合のみ設置可能とする。浸水するリスクのある区域に設置する場合は、避難手段を確保するとともに、燃料等の危険物の流出防止対策を考慮するものとする。
	自然エネルギー関連施設	○	○	○	○	△	△の区域では、(台風等の高波、波浪に対する)耐浪性のある施設(風力発電等)のみ設置する。
	港湾、漁港施設及びその関連施設	-	-	-	-	○	津波来襲時の業務従事者等の避難手段を確保するとともに、燃料等の危険物の流出防止対策を考慮するものとする。

※1 「想定浸水深」：防潮堤整備及び地盤高上げが完了した状態で、想定される最大級の津波が来襲した場合（来襲時の潮位で、海岸保全施設の破壊は考慮しない条件）のシミュレーションによる浸水深。
 ※2 許容浸水深は2mを標準とするが、地域特性によりこれより小さくすることも考えられる。(本文 2 (2) 参照)
 ※3 「基準水位」：防潮堤が破壊するなど、最悪の条件下で想定される最大級の津波が来襲した場合のシミュレーションによる浸水高に建物等への衝突による津波の数値上昇を加えた水位。(本文 3 (2) 参照)

出典：岩手県「復興まちづくり 土地利用の考え方 H24.9」 より整理

