

第4章

震災復興都市計画指針 の模擬訓練

（１）模擬訓練の実施概要

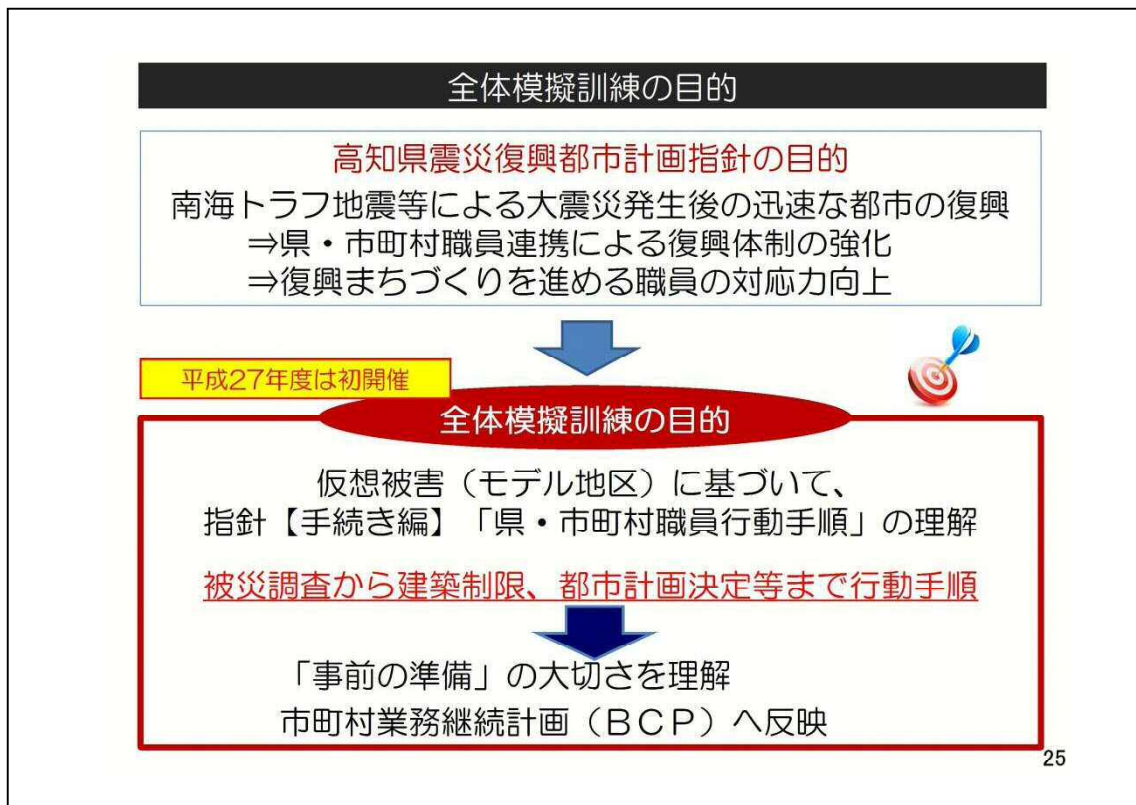
①模擬訓練の目的

模擬訓練は、大震災発生後の迅速な都市の復興に向けた復興体制の強化や職員の対応力の向上を目的に実施する。

平成 27 年度の全体模擬訓練（机上訓練）は、【手続き編】の「県・市町村職員行動手順」に示す『誰が何をいつまでに実施するのか』を理解することを最大の目的として実施した。

これは、指針の目的である「県・市町村職員連携による復興体制の強化」「復興まちづくりを進める職員の対応力の向上」を実現する第一歩であるとともに、全体模擬訓練（机上訓練）を通じて「事前の準備」の大切さを理解し市町村業務継続計画（BCP）への反映につなげていくものである。

【全体模擬訓練の目的】



出典：高知県「平成 27 年度高知県震災復興都市計画指針全体模擬訓練テキスト H27. 11」

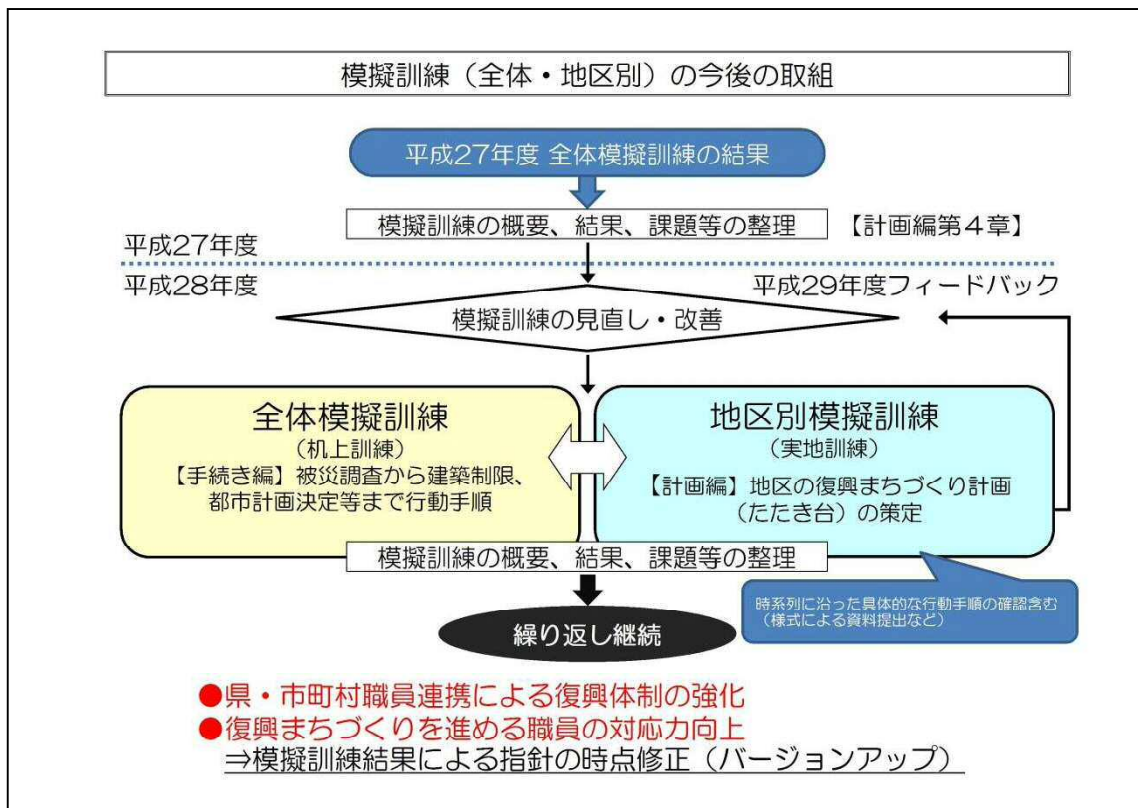
なお、模擬訓練は、地区の復興まちづくり計画を策定する市町村が主体となって実施することが望ましいが、復興に対する基本的な見識は県や各市町村で統一することが必要であるため、県と市町村が連携して実施する。

平成28年度以降の取組としては、前年度の反省を踏まえ、模擬訓練の進め方の見直し・改善を行ったうえで、モデル地区を使った全体模擬訓練（机上訓練）を継続して実施していく。

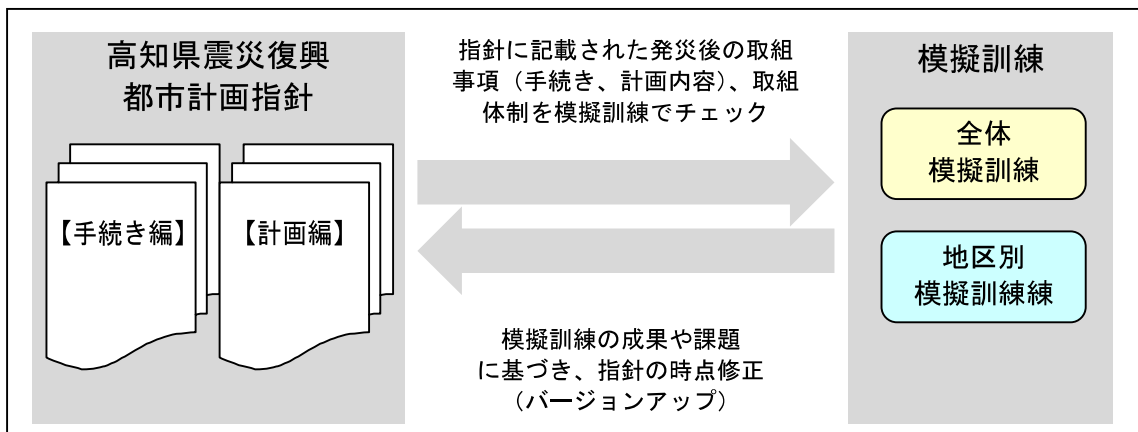
また、全体模擬訓練（机上訓練）とは別に、具体的な地区を対象に実際の手続期間に沿った地区別模擬訓練（実地訓練）を実施する。

このように訓練を繰り返し継続実施することにより、「県・市町村職員連携による復興体制の強化」「復興まちづくりを進める職員の対応力向上」に努めるほか、模擬訓練結果を踏まえた指針の時点修正（バージョンアップ）を行っていく。

【模擬訓練の全体像】



【模擬訓練と指針の関係】



②模擬訓練の概要

市町村職員は、大震災発生後、経験したことがない膨大な震災関連業務に携わることとなる。このため、模擬訓練での経験が活かされるよう当事者意識を持ち模擬訓練に臨む必要がある。

全体模擬訓練（机上訓練）は2日間の日程で行い、【手続き編】の行動手順に基づき、以下の項目を実施する。

- ・ 第一次建築制限区域（案）の作成
- ・ 第二次建築制限区域（案）の作成
- ・ 地区の復興まちづくり計画（案）の作成

先ず、オリエンテーションを実施したうえで、各訓練毎に説明を行い、その後、ワークショップ形式（※）で訓練を実施する。また、今後の模擬訓練の内容の改善に役立てることを目的に、ふりかえりアンケートを実施する。

※何かについてアイデアを出し合い意思決定する集まりで、会議の一種といえる。通常の会議と違うのは、誰もが自由に意見を言いやすいように工夫されていて形式張っていないこと、グループの創造行為と合意形成に焦点をおいていることである。

【平成 27 年度全体模擬訓練のプログラム】

平成 27 年度全体模擬訓練プログラム



第1日目 11月18日（水）

会場：高知県立県民文化ホール第6多目的室

10:00~10:30	受付
10:30~10:45	開会あいさつ・出席者紹介
10:45~11:10	高知県震災復興都市計画指針（案）について
11:10~12:00	オリエンテーション（目的・内容・成果）
-----（昼 食）-----	
13:00~14:50	訓練① 第一次建築制限区域（案）の作成
-----（休 憩）-----	
15:00~16:50	訓練② 第二次建築制限区域（案）の作成
16:50~17:15	コンサルタント（案）の説明

第2日目 11月19日（木）

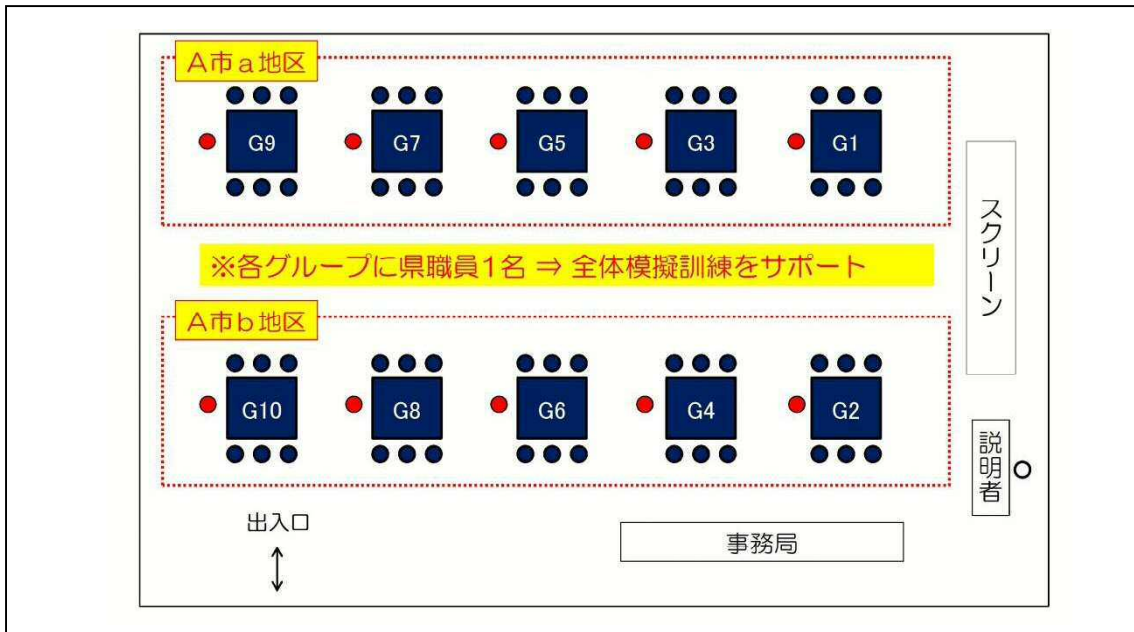
会場：高知県立県民文化ホール第6多目的室

08:30~09:00	受付（ふりかえりアンケートの記入など）
09:00~11:20	訓練③ 地区の復興まちづくり計画（案）の作成
11:20~11:40	コンサルタント（案）の説明
11:40~12:00	閉会あいさつ・ふりかえりアンケート提出
12:00~	解散



被災地区として2つのモデル地区を用意し、6人を基本としたグループ毎に訓練を実施する。また、サポート役として、各グループに県職員を配置する。

【平成 27 年度全体模擬訓練の配席図】



2日間で行う全体模擬訓練では、地区カルテなどの地区の現状や上位計画での位置づけ、家屋被害概況図等による仮想被害の情報を手掛かりに、復興手続きの一部を行う。

なお、全体模擬訓練で示した「家屋被害概況図」「家屋被害概況図更新版」は、実際の土地・建物状況を根拠としたものではない。

実際の復興においては、被災後の混乱という特殊状況の中で、集められる限りの情報を収集・確認しながら、復興手続きを進めることになる。

表 4 - 1 模擬訓練と実際の復興手続きの違いの例

	第一次建築制限区域（重点復興地区）の設定の判断材料
模擬訓練	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 地区カルテ ▪ 土地利用現況図 ▪ 事前復興計画
実際の復興手続き	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 家屋被害概況図から見た市街地整備の必要性 ▪ 都市計画基礎調査に基づく都市構造の現状・課題（不燃領域率等） ▪ 都市計画マスタープラン、地域防災計画の位置づけ 等

【平成 27 年度全体模擬訓練の配布資料など】

各グループへの配布資料・資材一覧

第1日目 11月18日（水）（訓練①②）

資料等の確認をお願いします。

■訓練①開始時、予めテーブルに配布している資料・資材

	資料名	規格	枚数	提出
1	家屋被害概況図(訓練①)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○
2	土地利用現況図	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
3	地区カルテ(図面) ※調書はテキスト内	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
4	申出書【様式2】、事前協議書【様式7】	A4判	2枚組(提出用)	○
5	県・市町村職員行動手順票 (発災後1カ月以内、発災後2カ月以内)	A4判	2枚組(提出用)	○
6	作業報告書(訓練①②)	A4判	1式(提出用)	県職員作成
7	鉛筆、消しゴム、色マジック、付箋紙、三角スケール			

■訓練②開始時、テーブルに配布する資料

	資料名	規格	枚数	提出
8	家屋被害概況図更新版(訓練②)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○

30

第2日目 11月19日（木）（訓練③）

明日、再度説明します。

■1日目から作業用に配布した資料・資材

	資料名	規格	枚数	提出
1	土地利用現況図	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
2	地区カルテ(図面) ※調書はテキスト内	A0判(1/2,500)	1枚(作業用)	
3	鉛筆、消しゴム、色マジック、付箋紙、三角スケール			

■1日目の成果の一部（第一次建築制限区域図、第二次建築制限区域図）

	資料名	規格	枚数	備考
4	家屋被害概況図(訓練①)	A0判(1/2,500)	1枚	第一次建築制限区域図
5	家屋被害概況図更新版(訓練②)	A0判(1/2,500)	1枚	第二次建築制限区域図

■訓練③開始時、新たにテーブルに配布する資料

	資料名	規格	枚数	提出
6	地区の復興まちづくり計画(案)	A4判	2式(作業用・提出用)	○
7	家屋被害概況図更新版(訓練③)	A0判(1/2,500)	2枚(作業用・提出用)	○
8	県・市町村職員行動手順票 (発災後6カ月目途)	A4判	1枚(提出用)	○
9	作業報告書(訓練③)	A4判	1式(提出用)	県職員作成

31

【平成 27 年度全体模擬訓練の成果】

全体模擬訓練の成果（作成項目）

第1日目 11月18日（水）（訓練①②）

- 第一次建築制限区域図（案）
※家屋被害概況図（1/2,500）に図示
- 第二次建築制限区域図（案）
※家屋被害概況図更新版（1/2,500）に図示
- 申出書【様式2】、事前協議書【様式7】
※指針【手続き編（案）P27,77】
- 県・市町村職員行動手順票（発災後1カ月以内、発災後2カ月以内）
※指針【手続き編（案）P126,127】
- 作業報告書（訓練①②）※県職員作成



第2日目 11月19日（木）（訓練③）

- 地区の復興まちづくり計画（案）
※計画書様式の空欄を記入し、家屋被害概況図更新版（1/2,500）に図示
- 県・市町村職員行動手順票（発災後6カ月目途）
※指針【手続き編（案）P128】
- 作業報告書（訓練③）※県職員作成
- ふりかえりアンケート【個人ごとに作成】



テキストへチェックをお願いします。

32



（２）全体模擬訓練（机上訓練）の結果

①グループ成果の概要

グループ毎の検討や発表を通じて、地区の復興まちづくりは多様であり、復興の考え方の重要性が明らかになった。

地区の復興まちづくりは、基本的には「地区特性」「地区の位置づけや役割」「被災状況」「住民意向」を踏まえて検討することとなる。

模擬訓練では、実際の復興と同様の情報提供には限界があることを認識したうえで、模擬訓練の結果を確認する必要がある。

例えば、平成 27 年全体模擬訓練（机上訓練）の結果は様々であり、その概要は以下の 3 つの表に示すとおりである。「住民意向」の情報がないため円滑な事業実施に着目し、第一次建築制限区域（案）は広範囲となった。そして、第二次建築制限区域（案）、地区の復興まちづくり計画（案）の作成を通じて区域は縮小したと分析できる。

また、グループ毎に検討を進めたためグループ毎に違いが生じた。この結果は当然のことであり、前提となる考え方が変われば、結果も変わってくる。つまり、地区の復興まちづくりは多様であり、復興の考え方が明確なものであれば優劣はないと考えられる。

表 4-2 訓練①「第一次建築制限区域（案）の作成」の結果概要

第一次建築制限区域の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、最大で発災後 2 ヶ月間の建築制限であるため、広く設定しておいて後で縮小する考え方を採用した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、面的整備をイメージして、未整備の都市計画路の整備地区と大被害地区を選定した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、大被害地区と中被害で建物が密集している地区を選定した。 ○重点復興地区（第一次建築制限区域）は、将来に向けたまちづくり（防災の観点も含む）のための建築制限だと考え、大被害地区を中心に、狭隘道路（幅員 4m 未満）がある中被害地区や幹線道路沿道を含めた。 <p>⇒第二次建築制限区域の設定時に縮小すれば良いという考え方に基づき、第一次建築制限区域は広く設定する傾向にあった。</p>
作業上悩んだ点 工夫した点	<ul style="list-style-type: none"> ○被害のない地区を重点復興地区（第一次建築制限区域）に含めるかどうかを悩んだ。 ○家屋被害概況図に主な都市機能を有する施設を記入して検討を進めた。

表 4-3 訓練②「第二次建築制限区域（案）の作成」の結果概要

訓練①からの 区域の変化等	<p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、密集しているものの幹線となる道路がない区域に絞り込んだ。</p> <p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、自立再建を妨げないよう絞り込んだ。</p> <p>○重点復興地区（第二次建築制限区域）は、復興計画（骨子案）と被災状況を勘案し、道路整備や商店街の活性化とともに拠点又は核施設の整備に着目した密集市街地の区域とした。</p> <p>⇒第二次建築制限区域は、第一次建築制限区域から絞り込むグループが大半で、中には半減させるグループもあった。</p>
作業上悩んだ点 工夫した点	<p>○民間主導の復興を阻害しないこととしたが、大型店舗を区域に含めるかどうかを悩んだ</p> <p>○古くからの街並みをどう残していくのかを悩んだ。</p> <p>○第二次建築制限区域としなかった第一次建築制限区域を復興促進地区とした。</p>

表 4-4 訓練③「地区の復興まちづくり計画（案）の作成」の結果概要

訓練②からの 区域の変化等	<p>○区域内外の道路計画の見直しのため、事業予定区域を第二次建築制限区域から変更した。</p> <p>○第二次建築制限区域が小さく、事業予定区域を拡大するかどうかの議論もあった。</p> <p>⇒地区の復興まちづくり計画としての土地区画整理事業の予定区域は、第二次建築制限区域と同じとしたグループが大半となった。</p>
骨格プラン	<p>○地区カルテ等による拠点施設の設定、既存の土地や道路形態の活用を検討しながら、骨格プランの考え方を整理した。</p> <p>○地区の拠点や土地利用（住居系、商業系）の配置について悩んだ。</p> <p>○事業予定区域外となる既存の施設（支所、商店街）と事業予定区域内の新設施設とのバランスをとることが難しいと感じた。</p> <p>⇒道路拡幅による再被害の防止（防災）、地域の核（商店街）の活性化、地域資源（河川）の活用など、様々な着目点があった。</p>
分野別の方針	<p>○拠点施設との連絡など、道路計画を中心に都市施設の配置を検討した。</p> <p>○道路は、日常の利便性の他、緊急輸送路としての活用も念頭に配置した。</p> <p>○補助幹線道路の配置によって街区の配置が概ね決まるため、補助幹線道路の配置を悩んだ。また、住戸の画地イメージがないため、区画道路の配置が難しかった。</p> <p>⇒殆どのグループが道路や土地利用に関する計画を中心として分野別の方針を整理していた。なお、被災状況を殆ど考慮しないで、既存道路に固執した道路計画となったグループもあった。</p>

②アンケート結果による模擬訓練の効果

模擬訓練を通じて、指針の理解とともに復興の作業を理解することで、体制強化をはじめとした事前の準備の大切さが明らかになった。

模擬訓練によって指針の理解度は大幅に向上する結果が得られた。

また、発災後 1 ヶ月以内に第一次建築制限区域の指定に際して、市町村が発災後 21 日以内に第一次建築制限区域(案)の申出を県へ行うことに対しては、体制を大幅に強化しないと対応できないという意向が訓練後、より多くの割合を占める結果となった。

本指針の理解とともに復興の作業を理解することで、体制強化をはじめとした事前の準備の大切さが明らかになった。

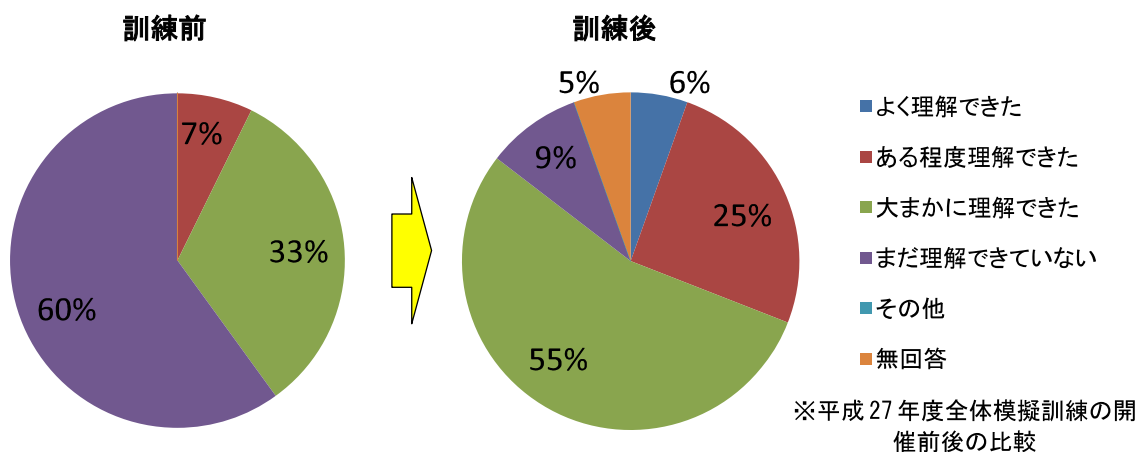


図 4-1 高知県復興都市計画指針の理解度の変化

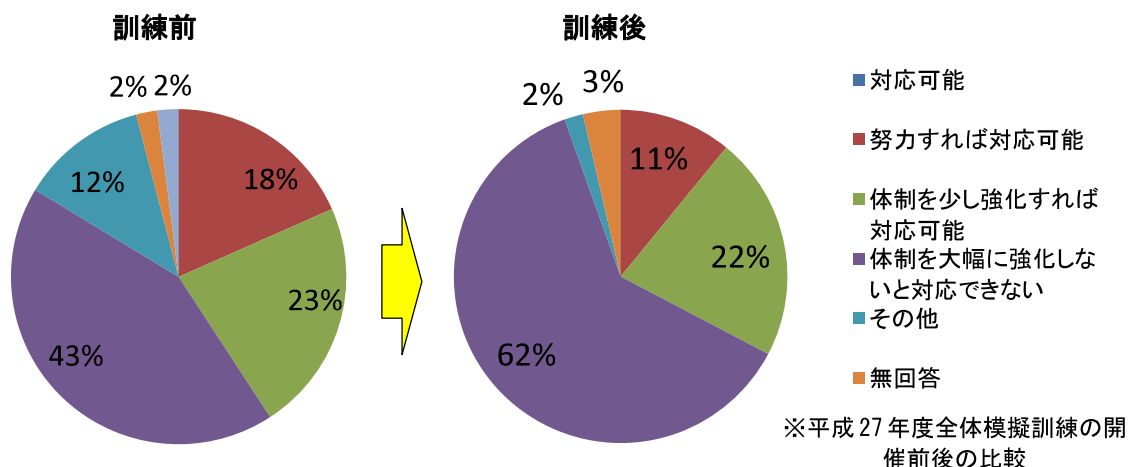


図 4-2 第一次建築制限(発災後 1 ヶ月以内)への対応に関する考え方の変化

（３）模擬訓練における留意事項

模擬訓練では、訓練内容のみならず、復興まちづくりに関する留意事項も意識しながら、取り組む必要がある。

短く区切られた時間割の中で行う全体模擬訓練では、訓練の成果作成を意識するあまり、復興まちづくりに必要な観点の一部がおろそかになる可能性がある。以下に、平成 27 年度全体模擬訓練（机上訓練）を通じて明らかになった留意事項を整理した。

i) 建築制限について

- 建築制限の区域を設定する模擬訓練では、建築物の被害状況等、与えられた情報のみで捉われがちである。不足する情報を検討に際しての前提条件として設定することが望ましい。
- 被害の原因を考えるなど、訓練用の図面から被害のメカニズム（P145 又は P147 参照）をイメージすることが望ましい。
- 「建築制限の目的」「建築制限の内容」「建築制限区域と事業区域との関連性」に着目しながら、区域を設定することが重要である。

表 4-5 主な建築制限の概要

	建築基準法第 84 条 (第一次建築制限)	被災市街地復興 特別措置法第 7 条 (第二次建築制限)	建築基準法第 39 条 (災害危険区域)
対象区域	特定行政庁が被災市街地 で指定する都市計画 又は土地区画整理事業 のため必要な区域	被災市街地復興推進地 域	地方公共団体による津 波、高潮、出水等によ る危険の著しい区域
指定等 権者	特定行政庁	市町村	地方公共団体
制限内容	特定行政庁が定める	法令による	地方公共団体が定める
制限期間	発災後 1 ヶ月以内 (1 ヶ月の延長可)	発災後 2 年以内	—
木造の自己 の居住用又 は自己の業 務用の建築 物(敷地面積 100 m ²)は建 築の可否	原則、建築不可	建築可能	原則、建築不可 (地方公共団体が定め る条例による)

ii) 建築制限や事業の区域境界について

- 復興に限らずまちづくりにおける事業区域の設定は、その内外での建築制限や事業の有無を明示することである。このため、区域境界の設定根拠を明確にする必要がある。
- 区域境界の設定にあたっては、「住民の合意形成」「事業目的と事業効果」「関係者等への説明」などの着目点を踏まえ、対外的に説明できる考え方を整理することが重要である。
- 「住民の合意形成」はまちづくりを進める上で不可欠なものである。また、区域境界は、「関係者等への説明」を考慮すると、地形地物を基本とすることが望ましい。

区域境界の着目点	
○住民の合意形成	住民の合意形成は、区域内に限ったものではない。区域外の住民に対しても、合意形成が必要になることがある。また、合意形成によって区域を定めるのではなく、先ず事業目的をはじめとするその他の着目点によって区域境界を検討することが必要である。
○事業目的と事業効果	土地区画整理事業は、事業効果（増進）に応じて区域内の土地を減歩する仕組みであり、区域内の一定の負担によって成り立っている。道路による区域境界を設定し当該道路が事業によって拡幅される場合、当該道路に面した区域外のエリアは、事業効果に応じた負担がないとして問題となることがある。このため、事業効果がある敷地を含めた敷地界で区域境界を設定するケースもある。また、逆に事業効果がない区域は穴抜きとして事業区域から除くケースもある。事業目的の達成を大前提としながら、事業効果を踏まえた区域設定が必要である。
○関係者等への説明	関係者等への説明は、視覚的にわかりやすい区域設定が望ましい。地番界による区域設定は、設定根拠の詳細な説明、その理解や承認に時間を要する。区域境界の変更の手続きによって事業効果の発現が遅れるケースもある。
○その他（手続き、事業費）	事業を進める場合、区域内の住民の合意形成は不可欠である。事業目的や事業効果が達成されるのであれば、迅速な事業推進のため、事業区域をコンパクトにすることが望ましい。事業区域のコンパクト化は、事業費の低減にも寄与する。



区域境界とその例	
主な地形地物	道路、河川、
その以外	町丁目、地番、敷地、見通し線

図 4 - 3 区域の境界とその検証

iii) 復興促進地区における整備事業について

○復興促進地区の復興の基本的な考え方は、以下のとおりである。（【手続き編】P23 参照）

- ・各地域の個性、被災特性、被災住民のニーズに応じた復興対策の実施に向けた合意形成を図る。
- ・復興事業により部分的な道路改良の実施や、都市施設の再建、地区計画の決定を行いながら、建築制限（第一次建築制限、第二次建築制限）は行わず自主再建を促進する。

○地区内の都市計画道路の整備事業としては、「街路事業」「沿道区画整理型街路事業」「沿道整備街路事業」が想定される。

○地区計画制度を適用して、都市計画道路ではなく、地区計画の地区施設に位置づけることで用地を確保し、道路整備を進めることも想定される。

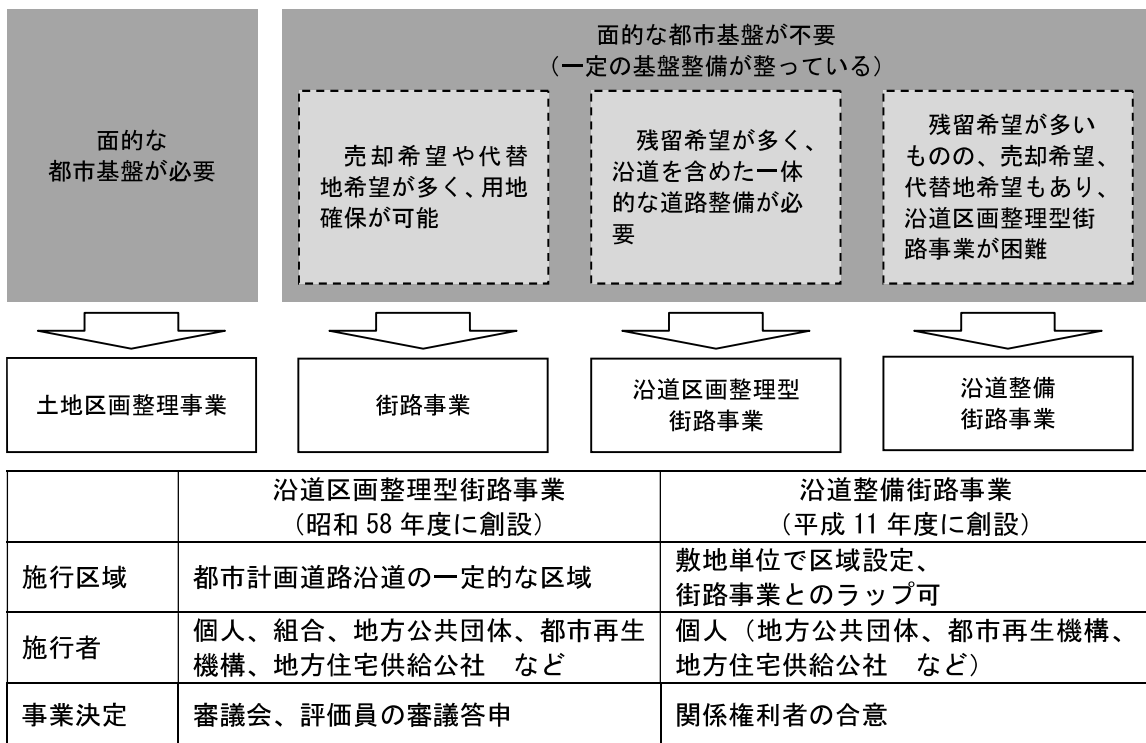


図 4-4 都市計画道路の整備を中心した事業

（４）その他（具体的な地区における模擬訓練の実施に向けて）

「事前の準備」を進めながら、復興に関わる根幹的な内容をはじめとした復興全般に関して議論を深めることが重要である。

本指針は、模擬訓練をはじめとした「事前の準備」を進めながら、適宜、更新していく予定である。以下に、「事前の準備」を進める段階を含めた復興全般に関わる課題を整理し、本指針の更新の参考にする。

i) 建築制限の区域と事業区域

第一次建築制限区域や第二次建築制限区域は、市街地の健全な復興のために支障となる建築を防止し、土地区画整理事業等を実施する区域である。このため、建築制限の区域と事業区域が同一であることが理想な区域のあり方である。しかし、区域を設定する時期に起因する「人的（行政職員の人員）・時間的な制約」「被災状況等の情報不足」などによって、同一にすることは現実的には不可能である。また、復興体制や職員の対応力の向上といった事前の準備を行っていても、理想に近づけることには限界がある。

こうしたことから、区域を変更する影響（デメリット）（【手続き編】P26 参照）とともに理想的な区域のあり方を理解したうえで、詳細な被害状況や住民意向に応じて、迅速に区域変更を実施することが望ましい。

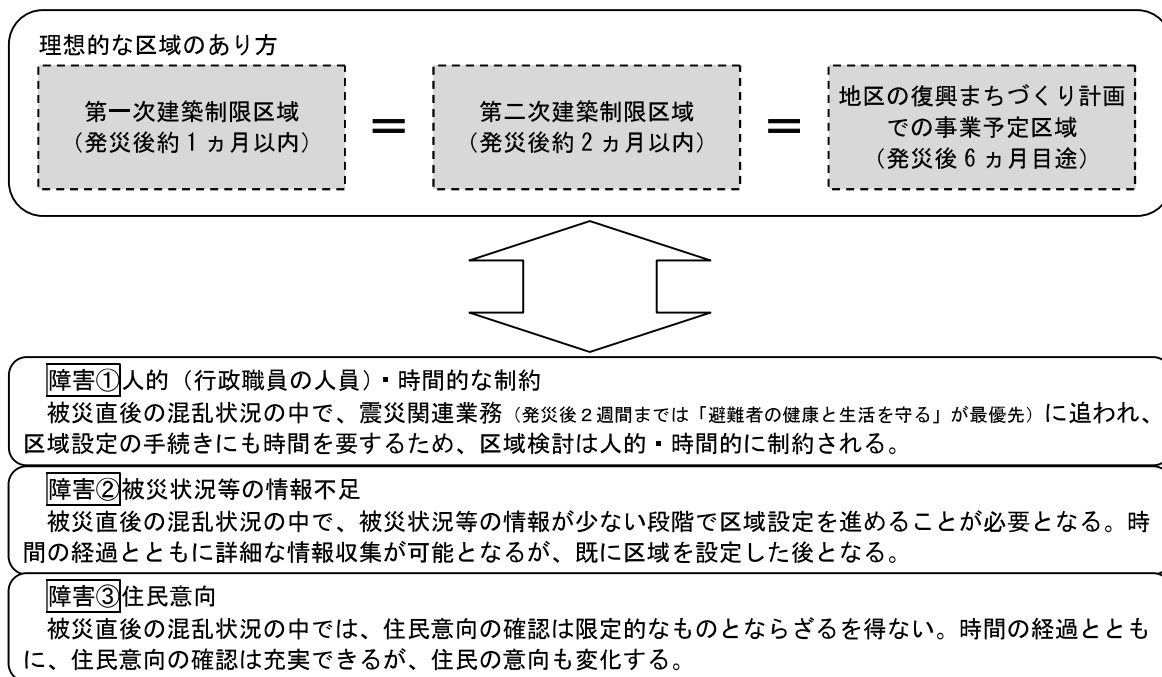


図 4-5 理想的な区域のあり方とその障害

