

南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針 【概要版】

令和3年3月

宇和海沿岸地域 南海トラフ地震事前復興共同研究

(愛媛県・宇和島市・八幡浜市・西予市・伊方町・愛南町・愛媛大学防災情報研究センター・東京大学復興デザイン研究体)

南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針 【概要版】

令和3年3月

南海トラフ地震事前復興共同研究

(愛媛県・宇和島市・八幡浜市・西予市・伊方町・愛南町・愛媛大学防災情報研究センター・東京大学復興デザイン研究体)

はじめに

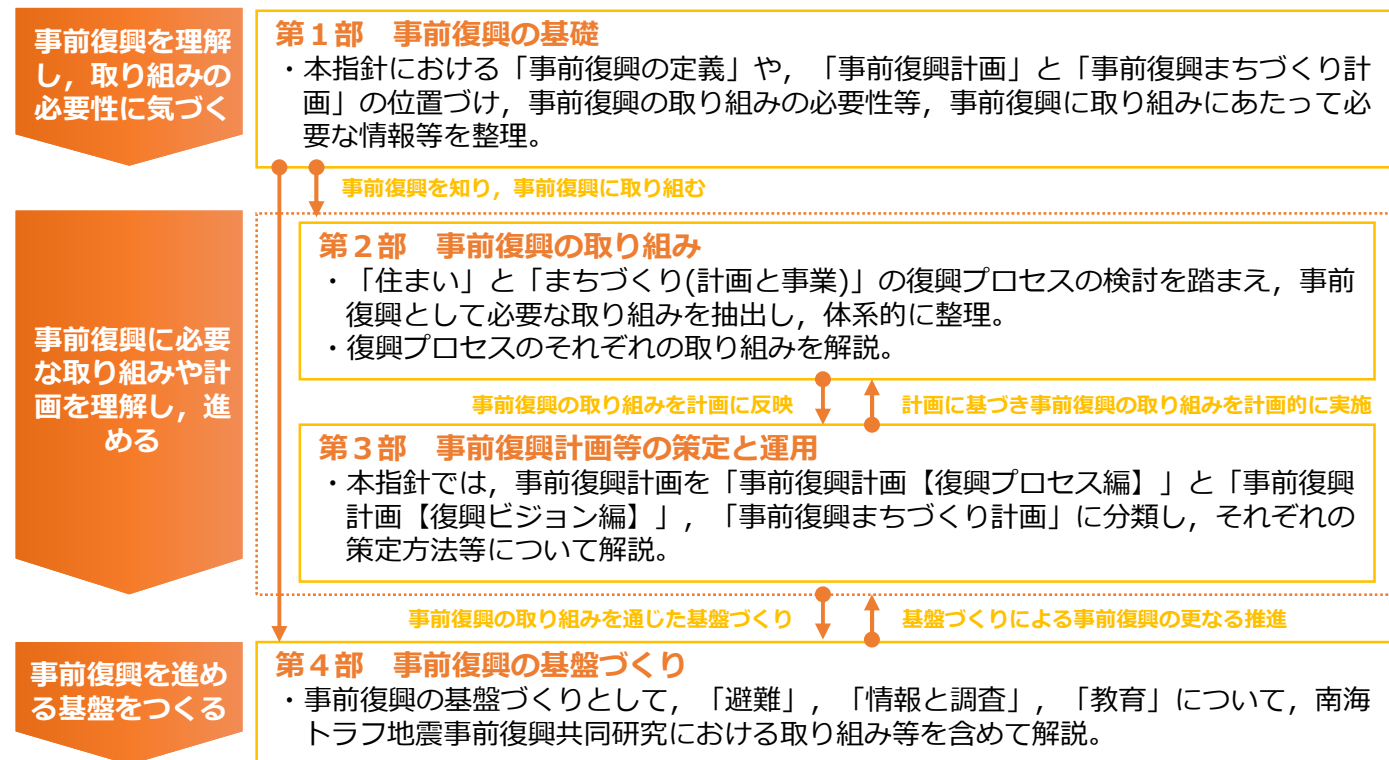
■本指針の目的

- ・南海トラフ地震が発生した際には、愛媛県内の各地において、揺れや津波等により甚大な被害を受けることが想定される。南海トラフ地震のような大規模災害では、復旧・復興が長期化することで、住民の故郷での再建への意欲を削ぎ落とし、人口流出や地域活力の衰退につながるおそれがある。
- ・地域の存続と持続的な発展のためには、被災後の速やかな復興が不可欠であり、事前に復興の手順や体制、復興後のまちの姿等を検討しておくこと（復興の事前準備）は、適切かつ迅速・円滑な復興につながる重要な取り組みである。また、事前に防災・減災のまちづくりを目指すとともに、復興後のまちの姿の検討を通じて、現段階で取り組むことが可能な備えを実行していくこと（復興の事前実施）も、地域の強靱化から復興へとつながる重要な取り組みである。
- ・これらの「事前復興」の取り組みは、近い将来、発生が予見される南海トラフ地震に対し、巨大津波等による被害の軽減を図るとともに、災害発生後の復興を適切かつ迅速・円滑に実施するための重要な行政課題である。このような背景を踏まえ、本指針は、愛媛県及び各市町における事前復興の取り組みの推進を図るため、主に復興の中心となる「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」に着目して作成したものである。

■利用対象と役割

- ・愛媛県及び各市町の事前復興の取り組みを進めるため、愛媛県及び各市町の行政職員が、事前復興に関する考え方を共有し、事前復興の必要性の理解を深め、地域住民と行政が協働した事前復興の取組を促すための指針。

■指針の構成



南海トラフ地震事前復興共同研究

「南海トラフ地震事前復興共同研究」は、南海トラフ巨大地震による大規模災害の可能性に対処するために、巨大津波災害が想定されている愛媛県の宇和海沿岸5市町（宇和島市、八幡浜市、西予市、伊方町、愛南町）と愛媛県、愛媛大学、東京大学が共同で事前復興デザイン研究に取り組んできたものです。本研究は平成30年度から令和2年度の3年間活動してきました。

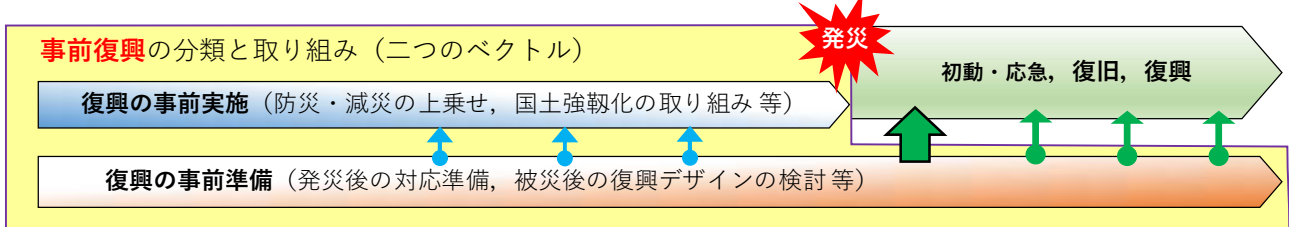
第1部 事前復興の基礎

第1章 事前復興の定義と必要性

1. 事前復興とは

1-1. 事前復興の定義

- ・本指針における「事前復興」とは、被害の軽減や被災地の復興を適切かつ迅速・円滑に実施するための備えを発災前に取り組んでおくことであり、2つのベクトルからなる。



◇事前復興の2つのベクトル

■ベクトル1：復興の事前実施

- ・災害ダメージを軽減するためのハード・ソフト事業（防災・減災、国土強靱化等）を進めておくこと。

■ベクトル2：復興の事前準備

- ・災害は必ず発生するという前提のもと、初動・応急、復旧における災害対応の円滑化、適切かつ迅速・円滑な「復興」の実現を図るための対策を講じておくこと。

1-2. 復興計画と復興まちづくり計画等の位置づけ

(1) 復興計画と復興まちづくり計画

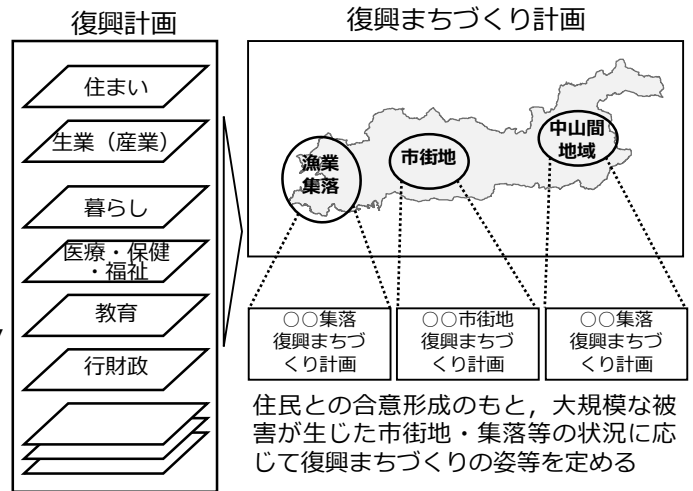
- ・「大規模災害からの復興に関する法律」では、特定大規模災害が発生した場合に、市町村が国や都道府県の復興方針に即して復興計画を策定することができる」と規定。
- ・本指針では、法に基づく復興計画を「復興計画」と「復興まちづくり計画」として、以下のように整理。

■復興計画

- ✓ 市町レベルの復興に関する基本理念や目標をはじめ、行政の各分野における復興方針等を定める計画。

■復興まちづくり計画

- ✓ 著しい被害により、面的な整備が必要となった市街地や集落等において、地区や集落レベルのまちや住まいの復興方針、復興イメージ等を定める計画。



◇復興計画と復興まちづくり計画

(2) 事前復興計画と事前復興まちづくり計画

- ・「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」は、法に基づき災害発生後に策定される復興計画に対して、災害発生前に避難から復興までの備えを事前に検討し、定めておくもの。
- ・大規模災害に対する被害の軽減、復興の期間短縮、復興の質の向上と適切化を図るための計画であり、大規模災害が発生した場合の法に基づく復興計画の策定に資する計画。

■事前復興計画

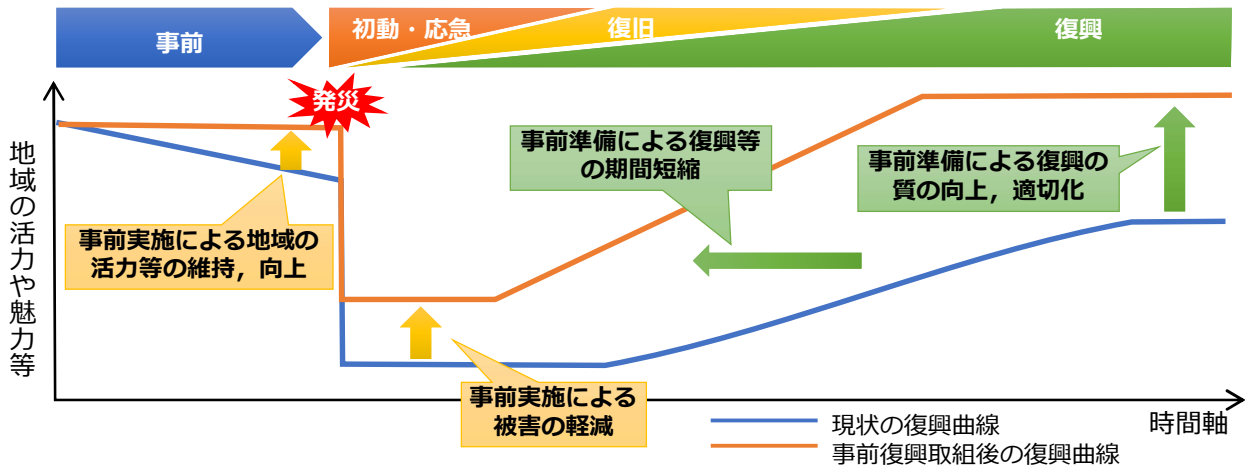
- ✓ 「復興プロセス」とその理解を深めるための取り組み及び災害発生後の法に基づく復興計画の基礎とすべく事前に検討した「復興ビジョン」等を定める計画。

■事前復興まちづくり計画

- ✓ 大規模災害による被災状況を想定し、著しい被害により面的な整備が必要となる市街地や集落を対象として、まちや住まいの復興方針、復興のイメージ等を定める計画。

2. 事前復興の取り組みの必要性

- ・大規模災害が発生した際には、行政職員は応急対策等に追われ、法に基づく復興計画の策定等を検討することは困難を極め、目指すべき「復興」の姿について十分な議論ができないことが懸念。
- ・災害が発生する前に「事前復興」に取り組み、被害の軽減はもとより復興までの期間短縮や復興の質の向上（地域の活力や魅力、住民の幸福等）等を図ることが必要。



◇事前復興の取り組みによる効果のイメージ

第2章 南海トラフ地震の想定と避難・復興の視点

- ・南海トラフにおいて想定される最大クラスの地震が発生した場合、甚大な被害が想定され、地域の持続的な発展を促すためには、被害の軽減を図る取り組みと合わせて、被災後の速やかな復興を促すことが重要。
- ・避難や復興の検討に当たっては、愛媛県各市町の中でも、地形や市街地・集落の形成状況等の特性が異なることから、それぞれの特性や災害リスクを踏まえた検討を行うことが必要。

■避難と復興の計画検討の視点

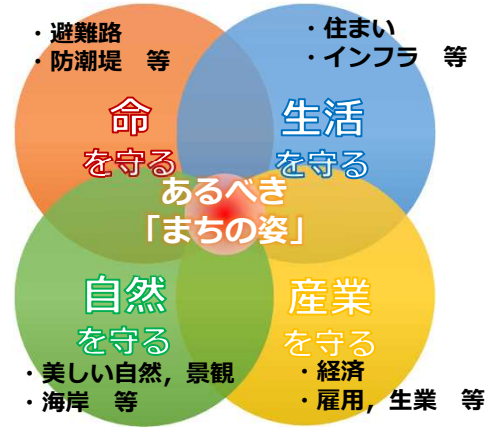
	避難計画検討の視点	復興計画検討の視点
(1) 海岸平野部 (宇和海沿岸)	<ul style="list-style-type: none"> ・津波到達までの時間が短く、安全な避難場所が限られることが想定され、津波避難ビルの指定等による避難場所の確保が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・面的な被害を受けることで、大規模な市街地の再編の検討が必要 ・津波浸水想定区域が広範囲に広がっていることが想定され、広範囲で居住の規制等を検討することが必要
(2) 海岸平野部 (瀬戸内海沿岸)	<ul style="list-style-type: none"> ・広い平野部が広がり、安全な高台等が近くに少ないと想定され、確実な避難などの防災意識高揚や津波避難ビルの指定等が重要 ・沿岸部で、住宅が密集し産業施設等が立地している地域があり、液状化や地震火災等への対策が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・沿岸部で津波被害や地震火災が生じた際には、市街地の改善（土地区画整理事業や延焼遮断帯の確保等）が必要
(3) 山地が迫る 沿岸集落	<ul style="list-style-type: none"> ・津波到達までの時間が短く、高台等の安全な避難場所への速やかな避難が重要 ・古い町並みを残す集落等が多く、避難路沿いの家屋・ブロック塀等の倒壊対策が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・集落の高台移転等の検討が必要 ・海岸沿いの土地利用規制に当たっては、生業や立地している住居・施設等への影響が大きいことから、関係者の意向を踏まえた検討が必要
(4) 半島 ・島しょ部	<ul style="list-style-type: none"> ・津波到達までの時間が短く、高台等の安全な避難場所への速やかな避難が重要 ・古い町並みを残す集落等が多く、避難路沿いの家屋・ブロック塀等の倒壊対策が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・集落の高台移転等の検討が必要 ・急峻な地形であり、高台移転等の適地の確保が困難な地域があると想定される
(5) 内陸部 の平地部	<ul style="list-style-type: none"> ・揺れや地震火災等への対策が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・地震火災が生じた際には、集落の改善（延焼遮断帯の確保等）が必要
(6) 中山間地域	<ul style="list-style-type: none"> ・揺れに対する対策や土砂災害等の危険箇所から速やかに避難する等の配慮が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害等が生じた際には、危険な場所からの移転等の検討が必要

第2部 事前復興の取り組み

第1章 復興のプロセスと事前復興

1. 復興とは

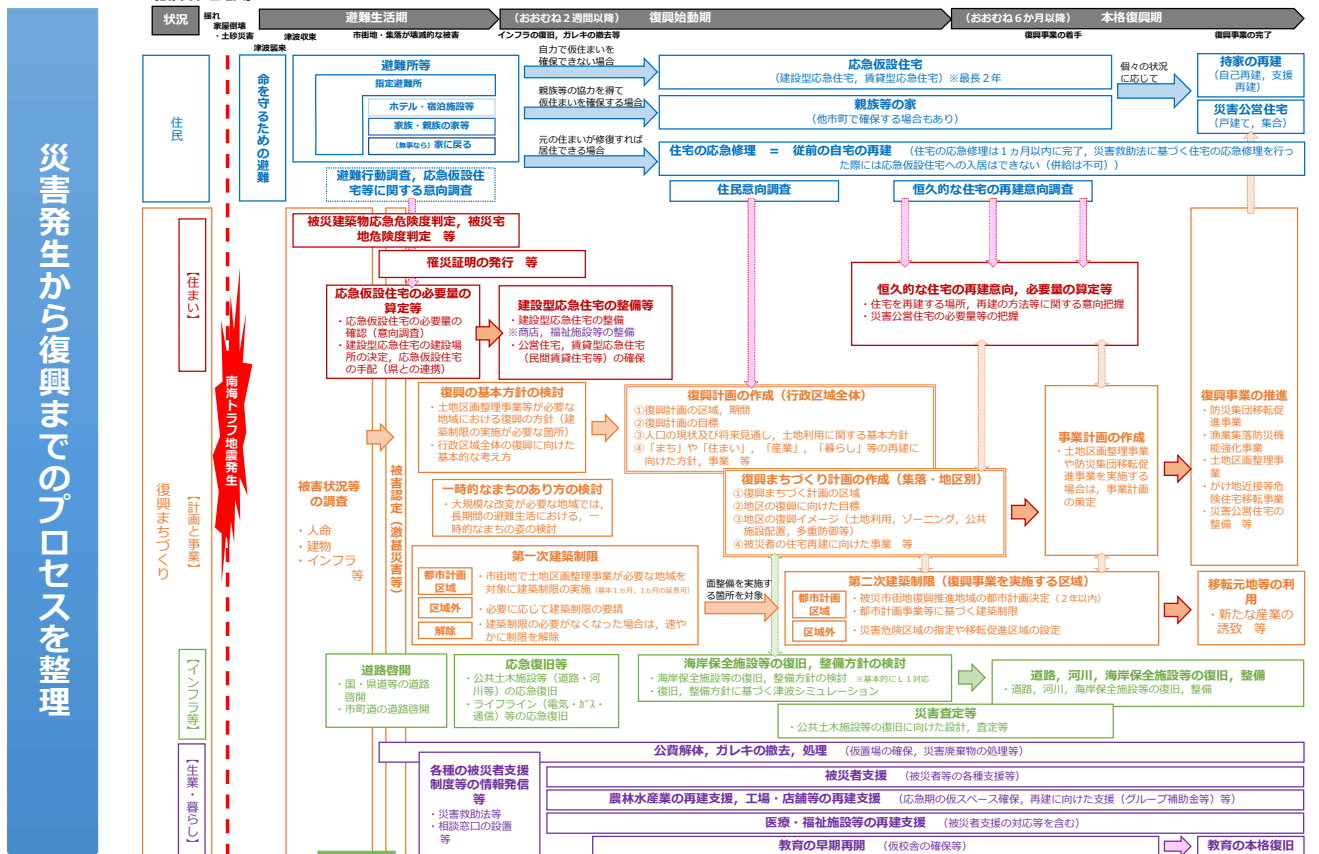
- 「復興」が目指すものは、元に戻す「復旧」だけでなく、被災した地域の活力や魅力等を高めること。
- 大規模災害からの「復興」では、「まちの復興」，“住まいの復興”，“産業の復興”，“くらしの復興”の4つの要素を中心に，様々な復興の条件等を踏まえて「あるべきまちの姿」を見出し，魅力あるものとして再建することが重要。



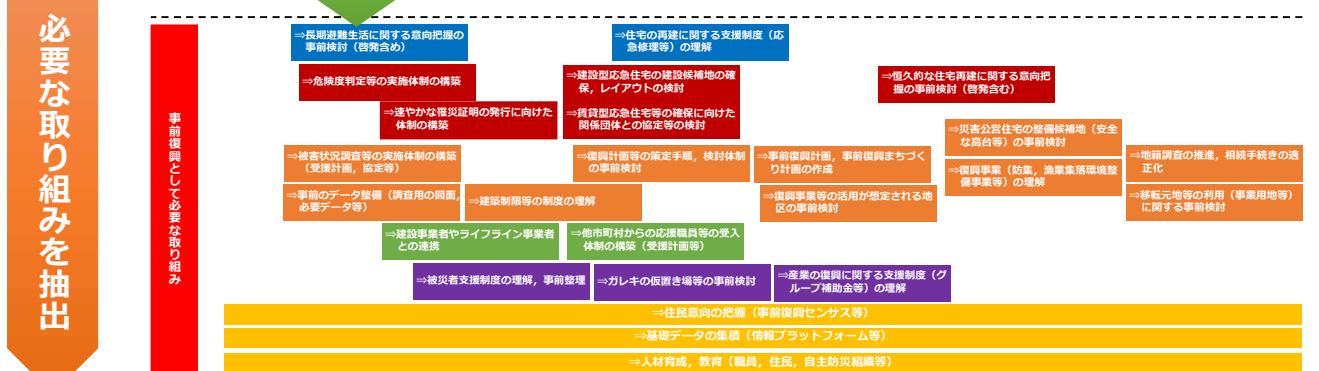
2. 復興のプロセスと事前復興の取り組み

◇大規模災害からの復興における4つの要素

- 過去の復興プロセスを分析し，発災後の時間経過に応じた「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」の標準的な復興プロセスを検討。
- 既往の災害等から得られた課題・教訓等も参考にしながら，事前復興として必要な取り組みを抽出。



災害発生から復興までの時間経過に応じて必要となる，各種の調査・検討，対応等の整理を行い，事前復興として必要な取組を抽出



第2章 事前復興の取り組み

- ・本指針における事前復興の取り組みの体系を定め、項目ごとに取り組みの概要や留意点等を整理。

1. 復興手順等の理解	1-1. 復興プロセスの理解 1-2. 復興に向けた建築制限等の実施方法の理解
2. 復興体制に関する事前検討と構築	2-1. 復興を進める実施体制の事前検討 2-2. 被害状況調査等を進める体制の準備
3. 基礎データと情報の整備と分析	3-1. 各種データと情報の定期的な収集・整理 3-2. 災害リスクの想定 3-3. 現状把握と課題分析 3-4. 被災者情報等の適切な管理 3-5. システムの構築とデジタル化
4. 避難と再建に関する住民意向の調査と分析	4-1. 被災後の調査と分析に向けた準備 4-2. 被災前の調査と分析
5. 支援制度・事業制度等の理解と準備	5-1. 各種の被災者支援制度の理解と準備 5-2. 東日本大震災で活用された復興事業等の理解と準備
6. 復興イメージの事前検討	6-1. 一時的なまちの姿の検討 6-2. 避難から復興までを見据えたまちづくり計画の検討 6-3. 被災後のまちづくり計画の事前検討
7. 事前復興の教育	7-1. 人材育成・教育

1. 復興手順等の理解

- ・災害発生後の混乱した状況下においても、適切かつ迅速・円滑な復興を推進していくためには、**職員一人ひとりが復興に関する理解を深めておくことが重要であり、各市町の特性に応じた復興プロセスや役割分担の検討。**
- ・復興手順の中で「住まい」と「まちづくり（計画と事業）」の分野において特に重要な手順となる**建築制限の確認。**

2. 復興体制に関する事前検討と構築

- ・災害発生直後の混乱した状況下においても、応急・復旧等の取り組みとあわせて、円滑に復興を進めていくため、**事前に復興を進める庁内体制の検討。**
- ・対口支援や災害時相互応援協定等に基づく**応援職員等の受入体制を構築しておくことが重要であり、「愛媛県受援計画モデル（令和2年3月）」等を参考に受援計画の策定。**
- ・大規模災害時に**必要となる被害状況調査等を確認し、調査の実施方法の整理や様式作成、必要な資機材の準備、応援職員等の受入も踏まえた実施体制等の想定。**

3. 基礎データと情報の整備と分析

- ・災害発生後に、速やかに被害状況調査の実施や法に基づく復興計画の策定等に取り組めるように、平常時から、必要となる各種のデータと情報の収集・整理。
- ・各種データについては、継続的な更新とデジタル化を行うとともに、災害によるデータと情報の遺失を避けるためクラウド化等。
- ・市町や地域における災害リスクを理解することは、事前復興計画や事前復興まちづくり計画等を検討する上でも重要な情報であり、県が公表している被害想定、各市町で作成しているBCPや国土強靱化地域計画等を参考に、災害発生時に想定される事象等の確認。
- ・住民の生活再建の適切な支援には、被災者情報等の一元的な管理が重要であり、県と市町が共同で導入・利用している愛媛県被災者支援連携システムの円滑な運用に向け、システム活用能力の向上等。
- ・復興の進捗状況に応じて、住民への情報発信や意向把握等を行うため、市町外へ転出する避難者をはじめとして、コミュニティ単位での連絡先の把握方法の事前検討。
- ・地域の課題抽出やまちづくりの検討において、GISを活用することが有効であり、各種データの整備やシステムの活用能力の向上、未導入の市町はシステムの導入を検討。

4. 避難と再建に関する住民意向の調査と分析

- ・大規模災害発生後には、復旧・復興に関する多岐にわたる対応が求められる中で、避難行動や住宅再建意向、まちづくり等の様々な意向調査を実施する必要があることから、事前に、調査票の作成や実施方法等を検討。
- ・「南海トラフ地震事前復興共同研究」で実施した「事前復興センサス」等を参考に、被災した住民が希望する居住と勤労場所の意向を把握する取り組みを検討。
- ・被災前の調査・分析は、実際の発災時に行われる調査の予行演習としての意味合いも有する。

5. 支援制度・事業制度等の理解と準備

- ・災害発災後、速やかに適切な被災者支援を行えるよう、各種の被災者支援制度の整理により、職員の理解を深めるとともに、住民への発信。
- ・市街地や集落において面的な再整備が必要となった際に、地域の状況や被害の大きさ等を踏まえた、適切な復興まちづくりの検討を行うため、東日本大震災における復興の方法や活用された復興事業等を理解し、事前に整理・検討。

6. 復興イメージの事前検討

- ・応急仮設住宅建設用地やがれき置き場等の応急・復旧期に必要な土地・施設等について、災害発生後の混乱した状況下にて選定することは困難であることから、事前に候補地等を検討。
- ・応急仮設住宅は、一時的な「仮の住まい」であっても、そこには被災者の生活があることから、「愛媛県応急仮設住宅ガイドライン」等を参考に、コミュニティや生活利便性の確保等に配慮。
- ・揺れや津波から「命を守る」ための避難の徹底や住宅の耐震化、助かった「命をつなぐ」ための応急仮設住宅の確保、住民の「生活を再建する」ための復旧・復興の取り組み等、災害発生後の避難から復興までの時間経過に応じたハード・ソフト両面から対策を検討。
- ・適切かつ迅速・円滑な復興の実現を図るため、平常時から復興後のまちづくりを想定し、大規模災害発生後に市町に策定が委ねられる法に基づく復興計画の基礎となる「事前復興計画」や「事前復興まちづくり計画」の検討。

7. 事前復興の教育

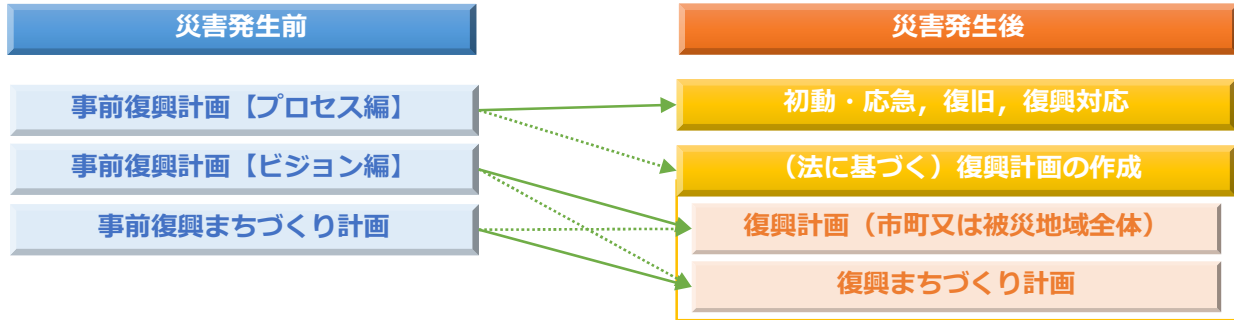
- ・「人材育成・教育」は、事前復興の取り組みを深化させ、復興の基盤となる土台を形成するための重要な要素であり、継続していくことが重要。
- ・対象者や年齢に応じた体系的な防災教育の構築。

第3部 事前復興計画等の策定と運用

第1章 事前復興計画等の策定

1. 目的と内容

- 東日本大震災の復興においては、経験したことのない未曾有の被害であったことや住民との合意形成の困難さ等から、法に基づく復興計画の策定に時間を要し、結果として復興の長期化に影響した一因との指摘もみられる。
- 平常時に、南海トラフ地震を想定した復興後のまちづくりを検討し、被災後の法に基づく復興計画の基礎となる「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」を作成しておくことで、適切かつ迅速・円滑な復興の実現をめざす。



◇事前復興計画の区分と災害発生後の活用

◇計画の記載項目等の一例

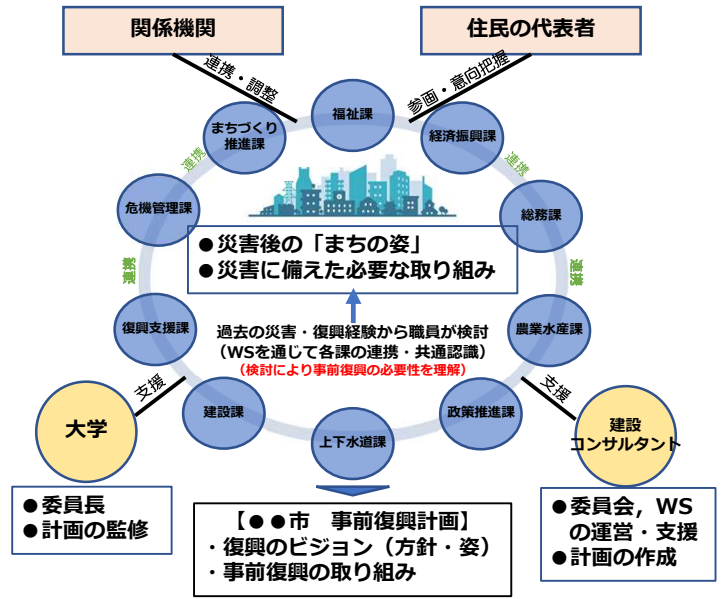
項目	事前復興計画【復興プロセス編】 ※市町の事前復興の推進計画	事前復興計画【復興ビジョン編】 (⇒復興計画)	事前復興まちづくり計画 (⇒復興まちづくり計画)
対象範囲	・市町（行政）	・市町全域又は被災地区全体	・大規模な被害が想定される地区や集落レベル（※面的な復興の取り組みが必要となると想定されるエリア）
位置付け	・市町の事前復興を推進するための指針となる ・復興のプロセス整理により、復興に取り組む際の行動指針となる	・「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく復興計画の基礎となる	・「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく復興（まちづくり）計画の基礎となる ・具体的な地区・集落の復興のあり方を定める
記載項目（例）	<ul style="list-style-type: none"> ■想定する災害 ■市町の復興への備えに関する現状と課題（第2部 第2章の各項目を参考に市町の取り組み状況等の整理） ・復興手順、復興の体制 ・データの整備状況 ・住民意向の調査方法 ・支援制度・事業制度の整理 ・復興に関する教育・訓練 等 ■復興プロセスの整理 ・分野別（まち、住まい、産業、くらし）の復興の流れの整理 ■事前復興として必要な取り組み ・市町の課題とプロセス整理を踏まえて実施すべき取り組みの明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ■対象区域 ■想定する災害 ■対象区域の現状や課題 ■人口の現状及び将来の見通し（被災後の人口流出の想定） ■復興の目標 ■土地利用に関する基本方針 ・復興まちづくりのゾーニング ・居住エリア設定の考え方（＝災害危険区域の指定の方針等） ■分野別（まち、住まい、産業、くらし）の方針 ■復興の目標を実現するために必要な施策・事業 ・事前実施として取り組むべき施策・事業の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ■対象区域 ■想定する災害 ■人口の現状及び将来の見通し（被災後の人口流出の想定） ■復興に向けた課題 ■対象地区における復興の目標 ■復興まちづくり（主に、まちと住宅）の方針 ■復興イメージの検討 ・地区の具体的な復興パターン、ゾーニング、断面イメージ ・具体的な居住エリアの設定 ・復興において活用する事業の想定 ■具体的な事業 ・事前実施として取り組むべき施策・事業の検討
策定体制（例）	・主に行政内部での検討 ・学識者や復興に携わった他自治体職員のアドバイス等を受けることが効果的	・行政主導で可 ・学識者や住民代表者等の参画を得ながら検討することが望ましい	・それぞれの地区・集落の具体的な復興のあり方を検討するものであり、住民の参画を得ながら検討することが望ましい
その他	・検討結果については、市町の地域防災計画、BCP等の関連計画へ反映する	・災害発生後に法に基づく復興計画を作成する際の基礎となる	・災害発生後に復興（まちづくり）計画を作成する際の基礎となる

2. 事前復興計画の策定

2-1. 策定の体制と手順の検討

■ 策定体制の検討

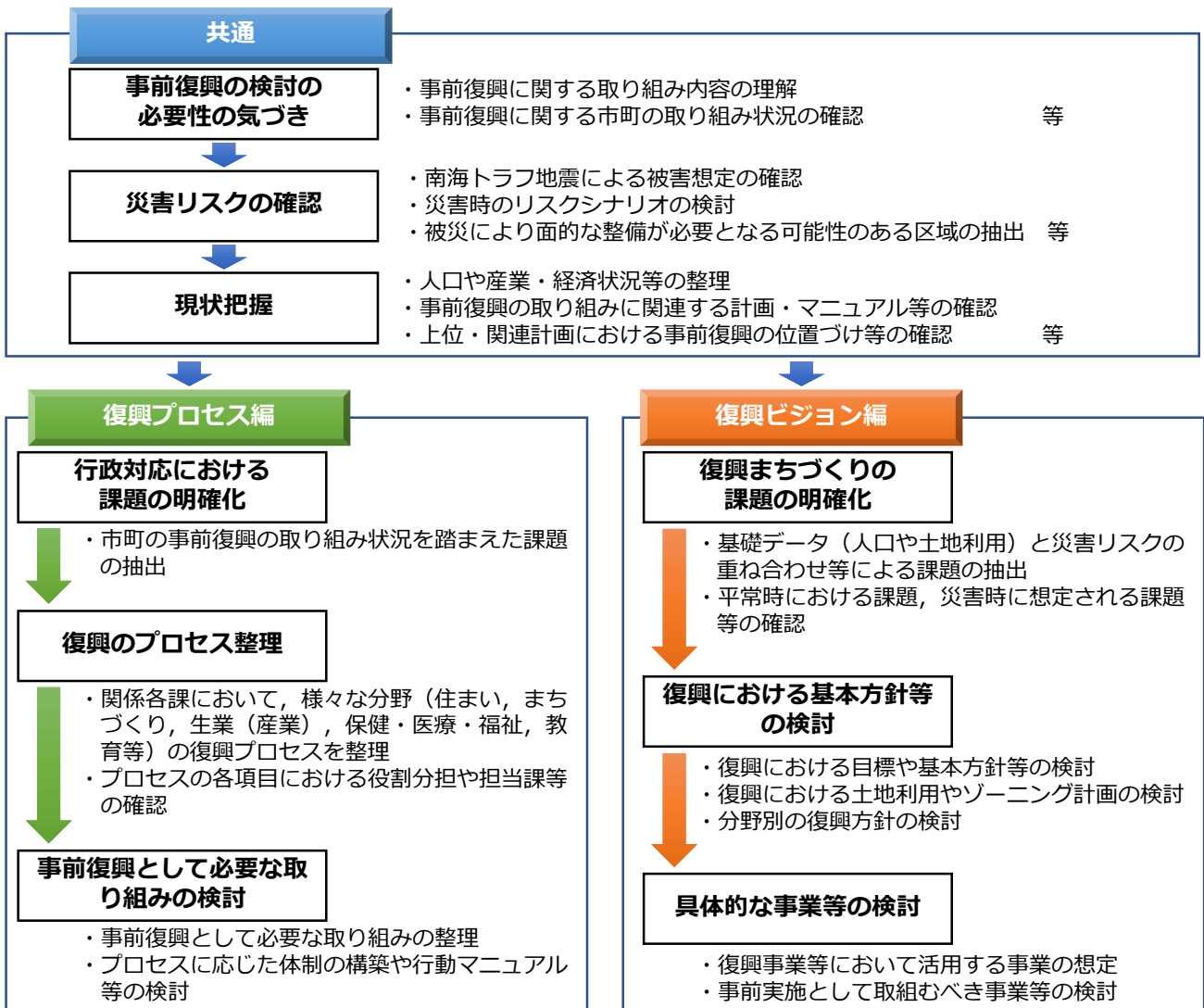
- ✓ 事前復興計画の策定に当たり、市町の様々な部局の職員が参画する庁内プロジェクトチーム等を中心に、関係機関や学識者、住民の代表者等が参画した策定体制（策定委員会の設置等）を検討。
- ✓ 事前復興計画は幅広い検討が必要であり、全庁横断的な組織（庁内プロジェクトチーム等）を設置し、多くの職員が関与しながら検討を進めることが重要。
- ✓ 事前復興計画は、住民の生活再建等においても重要な計画であることから、計画策定への住民参画を促すことが重要であり、策定委員会等への参画、ワークショップや懇話会等の開催、アンケートやパブリックコメントによる意向把握等を検討。



◇事前復興計画の策定体制の全体イメージ

■ 策定手順の検討

- ✓ 市町の状況や検討体制等に応じて、策定の手順を検討。



◇事前復興計画の策定手順（一例）

2-2. 事前復興計画【復興プロセス編】の策定

- ・【復興プロセス編】は、自市町における事前復興の取り組みを推進するための計画として、市町の独自の計画として作成するもの。
- ・復興に関する業務・対応を迅速かつ円滑に進めていくための行動指針として定める。

■市町の復興への備えに関する現状と課題

- ✓ 市町の復興への備えに関する現状と課題について、「市町の取り組み状況確認のためのチェックリスト」を活用すること等により、取り組み状況を確認。

◇市町の取り組み状況確認のためのチェックリスト

指針 記載箇所	チェック項目	指針 記載箇所	チェック項目
1. 復興手順等の理解		3-4	
1-1	<input type="checkbox"/> 復興プロセスを理解しているか	3-5	<input type="checkbox"/> 愛媛県被災者支援連携システムの使用方法を理解しているか
1-2	<input type="checkbox"/> 建築制限の必要性を理解しているか <input type="checkbox"/> 建築制限の行動手順を理解しているか <input type="checkbox"/> 建築制限の種類や内容を理解しているか <input type="checkbox"/> 建築制限が必要な区域の想定を行っているか		<input type="checkbox"/> 被災者の個人情報の取扱いのルール等を検討しているか <input type="checkbox"/> 大規模災害発生後の被災者情報等を収集する体制（コミュニティ単位での連絡先の把握方法）を検討しているか
2. 復興体制に関する事前検討と構築		4. 避難と再建に関する住民意向の調査と分析	
2-1	<input type="checkbox"/> 復興時の庁内体制を検討しているか <input type="checkbox"/> 復興時の庁内体制が地域防災計画等に位置付けられているか <input type="checkbox"/> 受援計画の策定を行っているか <input type="checkbox"/> 災害時相互応援協定を結んでいる市町村との連携が図られているか <input type="checkbox"/> 復興計画を策定する際の外部組織の構成を想定しているか <input type="checkbox"/> ボランティアやNPO等との協力体制ができているか	4-1	<input type="checkbox"/> 避難と再建に関する意向調査の実施方法を検討しているか <input type="checkbox"/> 意向調査の調査票等を検討しているか
2-2	<input type="checkbox"/> 災害発生後に必要な調査を理解しているか <input type="checkbox"/> 調査の実施体制を検討しているか <input type="checkbox"/> 必要な備品や調査票等の準備を行っているか <input type="checkbox"/> 関係機関等との連携体制は検討しているか	4-2	<input type="checkbox"/> 事前復興センサス等の大規模災害発生後に住民意向を調査したことがあるか
3. 基礎データ・情報の整備と分析		5. 支援制度・事業制度等の理解と準備	
3-1	<input type="checkbox"/> 災害発生後に必要なデータ・情報等を理解しているか <input type="checkbox"/> 必要なデータ・情報等の収集・整理を行っているか <input type="checkbox"/> BCPや職員初動マニュアル等の作成は行っているか <input type="checkbox"/> 関連する計画の策定時や見直し時等において、職員への周知を図っているか <input type="checkbox"/> データのデジタル化やクラウド化は進んでいるか	5-1	<input type="checkbox"/> 各種の被災者支援制度の整理を行っているか <input type="checkbox"/> 災害発生後に被災者支援制度を住民に周知する方法を検討しているか
3-2	<input type="checkbox"/> 南海トラフ巨大地震が発生した際に、自市町にどのような被害が発生するか理解しているか <input type="checkbox"/> 津波によって甚大な被害が発生するおそれのある市街地・集落を把握しているか	5-2	<input type="checkbox"/> 東日本大震災の復興において活用された事業（防災集団移転促進事業、漁業集落防災機能強化事業等）を理解しているか
3-3	<input type="checkbox"/> 人口や産業等の状況整理を定期的に行っているか <input type="checkbox"/> 土地利用や建物の状況整理を定期的に行っているか <input type="checkbox"/> 総合計画や都市計画マスタープラン等の将来像を理解しているか <input type="checkbox"/> 地籍調査の推進が図られているか <input type="checkbox"/> 相続手続きの適正化が図られているか <input type="checkbox"/> 各種の法規制の区域等を把握しているか <input type="checkbox"/> 地域資源等について抽出・整理を行っているか	5-3	<input type="checkbox"/> 災害危険区域（建築基準法第39条）を理解しているか <input type="checkbox"/> 東日本大震災の復興における災害危険区域の指定の考え方を理解しているか
		6. 復興イメージの事前検討	
		6-1	<input type="checkbox"/> 応急・復旧期において必要となる土地・施設を理解しているか <input type="checkbox"/> 応急・復旧期において必要となる土地・施設を想定しているか <input type="checkbox"/> 応急仮設住宅の建設候補地を検討しているか
		6-2	<input type="checkbox"/> 避難から復興までの住民の生活の場をイメージしているか
		6-3	<input type="checkbox"/> 復興まちづくり計画の策定が必要となる市街地や集落を想定しているか <input type="checkbox"/> 大規模災害発生後の復興イメージについて検討しているか
		7. 事前復興教育	
		7-1	<input type="checkbox"/> 住民に対する防災教育に取り組んでいるか <input type="checkbox"/> 職員の人材育成・教育に取り組んでいるか

■復興のプロセス整理

- ✓ 大規模災害発生後の混乱した状況下においても、適切かつ迅速・円滑な対応を行うためには、住民の避難生活期、復興始動期、本格復興期の各段階に応じて、どの時期に、どのような取り組みが必要かの理解を深めておくことが重要。
- ✓ 行政運営及び住民の生活再建に係る分野（住まい、まちづくり（市街地、集落等）、生業（産業）、保健・医療・福祉、教育等）から、各分野別に復興のプロセス整理を検討。

◇生業（産業）の復興プロセスにおける検討項目（一例）

時間経過	避難生活期	復興始動期	本格復興期
検討項目	■商工業 ・事業所・店舗等の被災状況の調査 ・事業所・店舗等の応急修理 ■農林水産業 ・農地、農業用施設、漁港、漁船等の被災状況の調査 ■共通 ・各種の支援制度等の周知	■商工業 ・再建意向の確認 ・応急的な事業所・店舗等の確保 ■農林水産業 ・再建意向の確認 ・農地、農業用施設、漁港、漁船等の応急復旧 ・農林漁業施設再編の検討	■商工業 ・新たな市街地・集落の形成に応じた本格的な事業所・店舗等の再建 ■農林水産業 ・本格的な農林水産業の復旧

2-3. 事前復興計画【復興ビジョン編】の策定

- ・【復興ビジョン編】は、災害発生後に策定する法に基づく復興計画の基礎となる計画。
- ・法に基づく復興計画に記載が必要な事項を踏まえながら策定。

■復興の目標

- ✓ 適切かつ迅速・円滑な復興の実現には、住民と行政が共通の目標を持ってまちづくりに取り組む必要があり、市町の総合計画や都市計画マスタープラン等の上位・関連計画を参考に、復興における目標や方針を設定。

■土地利用に関する基本方針

- ✓ 大規模な災害が発生した際には、市街地や集落の移転などの土地利用の誘導、災害リスクのあるエリアにおける居住の規制等、現況の土地利用からの大きな転換を検討する必要があり、復興の目標等の実現を図るための土地利用に関する基本方針の設定。

復興まちづくりのゾーニング

- ・総合計画や都市計画マスタープラン等に示された土地利用の方針やまちの構造等を基本に、想定される災害リスク等を踏まえた上で、復興まちづくりのゾーニングを検討。
 - 上位計画等でまちの構造図等を定めている場合は、その情報と災害リスクを重ねあわせて、その目標像の実現にどのような支障があるかを確認し、その対応策を検討。
 - 津波浸水想定区域内に市町の中心となる庁舎等の拠点施設が立地している場合は、津波浸水想定区域外に移転することを検討。

居住制限の考え方の検討

- ・将来にわたって安全な住まいの確保の実現を図るため、津波によって被害を受けることが想定される市街地や集落では、恒久的な建築物の建築に関する制限として災害危険区域の指定を検討。
 - 住宅再建の方法や場所等に大きな影響を与えることから、市町としての方針等を事前に検討しておくことが重要。
 - 復興における防潮堤の整備や多重防御のまちづくりのあり方等を含めて、災害危険区域の指定に関して住民等に周知を図り、理解を深めておくことが重要。
 - 住民意向も踏まえながら、市町や地域の状況に応じた指定基準等を検討。

■分野別（まち、住宅、産業、くらし等）の方針

- ✓ 復興の目標の実現に向け、より具体的なイメージを住民と行政で共有し、必要な取り組み等を明確にしておくため、復興まちづくりにおける目標及び分野別の方針を検討。

◇分野別の方針の検討項目

分野	検討が必要な事項
まち	<ul style="list-style-type: none"> ■安全な市街地・集落の形成 <ul style="list-style-type: none"> ・狭あいな道路網や密集した住宅地の解消等を図るなどにより、安全な市街地・集落の形成を検討 ■コンパクトな市街地・集落の形成 <ul style="list-style-type: none"> ・生活利便性の確保や公共交通の再建等に応じて、住まいの集約を図るなどにより、コンパクトな市街地・集落の形成
住まい	<ul style="list-style-type: none"> ■避難期から復興期までの被災者の住まいの確保 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所や応急仮設住宅、恒久的な住宅など、災害発生からの時間経過に応じた住まいの場を提供するための取り組みを検討 ■安全な住まい（恒久的な住宅）の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・高台移転や地盤の嵩上げ、多重防御等の様々な手段の活用を想定して、災害を受けない（津波だけでなく土砂災害等も含め）安全な住まいの場の確保を検討
産業	<ul style="list-style-type: none"> ■地域の活力を維持するための産業の再建 <ul style="list-style-type: none"> ・地域を成り立たせるための産業の再建を検討 ■生業と生活が密接した農業・漁業の再建 <ul style="list-style-type: none"> ・地域で育まれてきた産業の再建を検討 ・住みやすさと働きやすさのバランスに配慮した検討
くらし	<ul style="list-style-type: none"> ■教育の早期再開 <ul style="list-style-type: none"> ・子どもたちの学びの場として教育の早期再開に向けた検討 ■保健・医療・福祉 <ul style="list-style-type: none"> ・全ての人々が安心して暮らせるまちの実現に向けた検討

3. 事前復興まちづくり計画の策定

3-1. 策定の体制と手順の検討

■ 策定体制の検討

- ✓ 市内体制は、「事前復興計画」との整合を図るため、策定委員会や市内プロジェクトチーム等を設置。
- ✓ 「事前復興まちづくり計画」は、市街地や集落の具体的な復興イメージを検討することから、住民の意向把握や合意形成を図りながら進めることが望ましく、地域住民の参画機会を設けるよう検討。

■ 策定手順の検討

- ✓ 事前復興まちづくり計画は、地域住民の意向を把握しながら検討することが重要であり、ワークショップの開催等を検討。
- ✓ 地域住民においては、最初から「事前復興」に関する意見を述べることは難しいと思われることから、避難から応急・復旧、復興までの流れや事前復興の必要性等の理解を深めた上で「事前復興まちづくり」をテーマにすることが効果的。

◇事前復興まちづくり計画の検討に関するワークショップの開催計画（一例）

	メインテーマ	サブテーマ	主な内容
第1回 WS	避難 (=命を守る)	自宅・地域における災害リスクを知る	<ul style="list-style-type: none"> ・地震・津波のおそろしさを知る（動画の視聴等によりわかりやすい情報発信） ・自宅・地域における災害リスクを確認する
第2回 WS		避難路の阻害要因や緊急避難場所の課題と対策を考える	<ul style="list-style-type: none"> ・避難場所・避難経路の確認 ・避難経路の阻害要因や避難場所の課題の確認
第3回 WS	事前復興 (=生活再建、復興まちづくり)	避難所や応急仮設住宅等での生活を考える	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の宝を確認する（災害から守りたいもの、災害があっても取り戻したいもの） ・命が助かった後の行動（避難所等→応急仮設住宅等→住宅の再建等）等を想像する
第4回 WS		住宅再建・まちづくりについて考える	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸堤防等の復旧について考える ・自宅・集落の再建方法（住まいの場）等を考える ・地域の宝を守るための復興まちづくりを考える
第5回 WS		事前復興まちづくり計画	<ul style="list-style-type: none"> ・事前復興まちづくり計画としてのとりまとめを考える ・現段階で実施すべき事項（事前実施）について考える

■ 事前復興まちづくり計画策定における配慮事項

まちの再編と住民の住まいの再建

- ✓ 市街地や集落における事前復興まちづくり計画は、被災を受けた市街地や集落の再編を図るためのまちの姿を検討するものであるが、復興まちづくりは、住民の住まいの再建の場所と密接な関係。
 - 災害の発生から自宅の再建までの時間経過に応じて住民の生活の場が変化することを認識し、地域に住み続けたい又は安全な場所に移転したい等の住民意向を確認しながら検討を行うことが重要。
 - 住民の住まいの場は、働く場によって大きく左右する。生業（産業）の復旧・復興の状況等も、住民が生活の場を選択する重要な判断材料になることから、生業の復旧・復興のシナリオ等も検討することが重要。

住民との合意形成

- ・復興は被災した住民の生活を再建するために行われるものであり、復興のかたち（復興まちづくり）は住民の合意に基づくものでなければならない。
 - 発災前の「事前復興まちづくり計画」の検討における住民の参加と合意形成、発災後の合意形成のプロセスを円滑にするための体制準備が重要。

土地利用の前提となる海岸堤防等の整備と津波シミュレーション

- ・「事前復興まちづくり計画」として、市街地や集落における復興の具体的な姿を描くうえでは、被災後に復旧・新設する海岸堤防等の規模に応じた南海トラフ地震による津波の影響範囲等が重要な判断材料。
 - 様々な被災状況等に応じた事前復興まちづくりを検討しておくことで、柔軟かつ速やかな復興まちづくり計画の策定につながることを期待。
 - 大規模災害が発生した後の海岸堤防等の整備方針を検討し、海岸堤防等の整備も踏まえたシミュレーションを実施することが望まれる。

3-2. 事前復興まちづくり計画の策定

- 事前復興まちづくり計画は、大規模な被害が想定され、復興に当たり面的な整備が必要となる市街地や集落を対象に策定。

■復興に向けた課題の分析

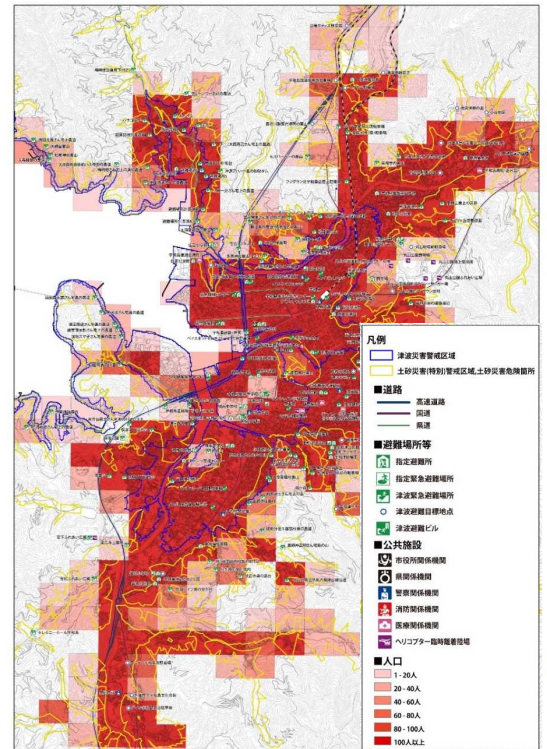
- 課題整理は、現状における課題と将来顕在化してくると想定される課題、大規模災害の発生によって新たに生じる課題等の視点から検討。
- 市街地・集落の土地利用や人口の分布状況、主要な施設等の状況と、災害リスクの情報の重ね合わせ等により、市街地や集落において想定される被害の様相を確認。

■復興の目標、まちづくりの方針

- まちの方向を定めるため、市街地や集落の特性や課題等を踏まえながら「復興の目標」と「まちづくりの方針」を検討。
- 住民の生活再建の選択の判断材料として重要な視点となる「住まい」と「生業（＝仕事）」、「くらし」の方針の明確化。

■地区の具体的な復興イメージ

- 大規模災害が発生した後の復興まちづくりの姿を明確にするため、地区の具体的な復興イメージの検討として、復興パターンやゾーニング、復興まちづくりの断面イメージ等を検討。



◇人口メッシュや施設分布と災害リスクの重ね合わせの作成例

海岸堤防等の整備方針の検討

- 具体的な復興イメージの検討に当たっては、土地利用の検討の前提となる津波浸水想定区域を明確にする必要があるが、津波浸水想定区域は、海岸堤防等の整備状況によって大きく変化。
- 事前復興まちづくり計画の検討に当たっては、地域住民や関係機関等との間で、海岸堤防等の基本的な整備方針等について検討を進めておくことが重要。

浸水想定区域の設定

- 津波浸水想定区域は、「愛媛県津波浸水想定」（平成25年6月）による津波浸水想定区域を基本。
- 海岸堤防等の復旧・整備の状況や条件設定によって、津波浸水想定区域は変わることから、海岸堤防等の整備方針の合意が図られた場合は、独自の津波シミュレーションを実施することも検討。

浸水深に応じた復興パターンの検討

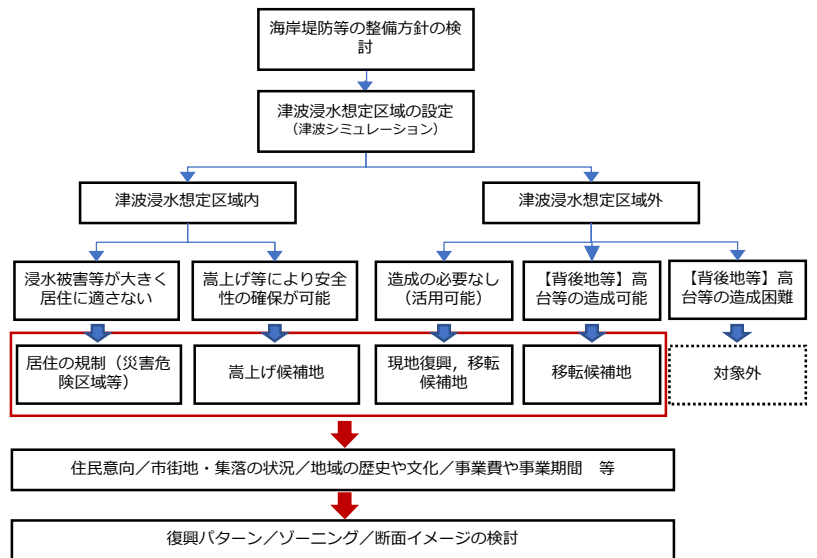
- 東日本大震災等の市街地や集落の復興パターン等を参考に、地域の状況等を踏まえた復興パターンを検討。

多重防御等を考慮した復興まちづくりのゾーニングや断面イメージの検討

- 海岸堤防等による「一線防御」からハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせた「多重防御」の方針も踏まえつつ、地域の特性や課題を踏まえたまちづくりのゾーニングや断面イメージを検討。

災害危険区域の指定と活用方法の検討

- 災害危険区域の指定は、浸水深に応じた段階的な設定が可能であり、地域の災害リスクや地形条件、住民意向等を踏まえて検討。
- 災害発生後における地域の活性化等を見据えながら、災害危険区域に指定した区域の活用方法等を検討。



◇復興イメージの検討方法（一例）

第2章 事前復興計画等の運用

1. 発災前の事前実施

- ・「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」は、策定時点の市町の事前復興に関する検討状況の集積としてとりまとめられるものであり、検討の継続を図り、更新していくことが重要。
- ・「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」の検討結果については、事前復興の取り組みを継続的な取り組みとしていくため、市町の地域防災計画や都市計画マスタープラン等への反映。
- ・両計画に位置付けた施策・事業等については、発災前と発災後に取り組めることに区分し、発災前に取り組めることは事前実施に努める。

2. 発災後の運用

- ・大規模災害が発生し、法に基づく復興計画を策定すると判断した際には、「事前復興計画」及び「事前復興まちづくり計画」の策定体制を基本に、復興の体制に切り替え。
- ・「被害状況」や「想定していた災害の規模との相違」、「海岸堤防整備の方針」、「住民の意向把握」を速やかに行い、「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」を活用し、復興計画・復興まちづくり計画へと移行。

第4部 事前復興の基盤づくり

第1章 基盤づくりの位置づけ

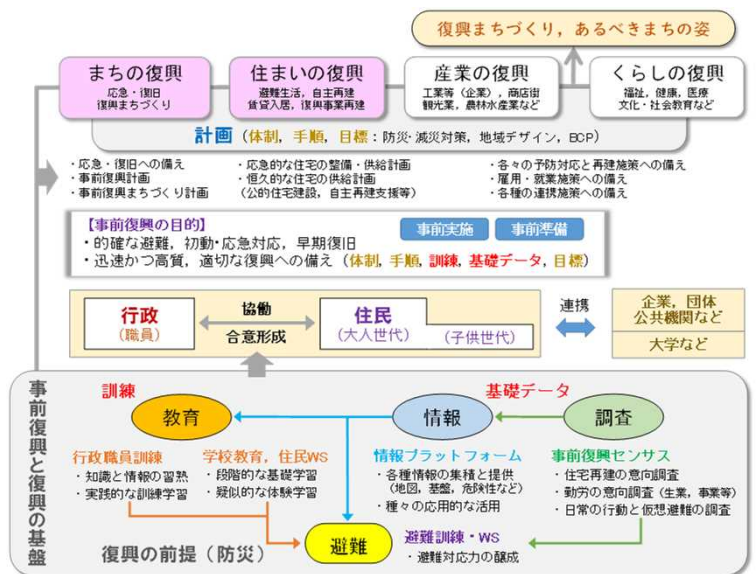
- ・大規模災害からの復興の課題は、被災者の再建支援としての“被災者の意向の把握と対応”，復興まちづくり（新たなまちづくり）における“迅速，高質，適切な事業化”に集約。
- ・「避難」，「情報と調査」，「教育」の取り組みは、課題への備えとなる基盤づくりを目指すもの。
- ・「南海トラフ地震事前復興共同研究」の中で実践的に取り組んだ、情報プラットフォーム、事前復興センサス、学校教育、住民ワークショップ、行政職員トレーニングの取り組み事例を参考に、各市町の特性等に応じた、事前復興の基盤づくりに努めることが重要。

■ 訓練

- ✓ “訓練”は、事前復興と発災後の活動において主となって働く立場である行政職員の人材育成と、その対面に位置する住民の防災・復興力の醸成を図り、より高いレベルでの合意形成と適切かつ迅速・円滑な復興につなげることが目的。
- ✓ 復興の前提となる住民の命を守るための“避難”へも向いており、避難訓練とWSを介して防災力を醸成する基盤となる。

■ 基礎データ

- ✓ “基礎データ”は、「情報」と「調査」が基盤。
- ✓ 情報プラットフォームは、「計画」の基礎データを滞りなく供給するための仕組みであるとともに、応用的な活用として避難訓練等への視覚的な情報提供なども役割の一つ。
- ✓ 事前復興センサスは、住民に対する住宅再建の意向調査、勤労の意向調査、日常の行動と仮想避難の調査からなり、防災・減災等の復興の事前実施による事業の効果や避難行動の改善による危険度の低減を定量的に評価するための科学的データとすることが目的。
- ✓ 発災直後から始まる復興まちづくりにおいては、このデータを基に検討された「事前復興計画」と「事前復興まちづくり計画」が法に基づく復興計画の基礎となる。

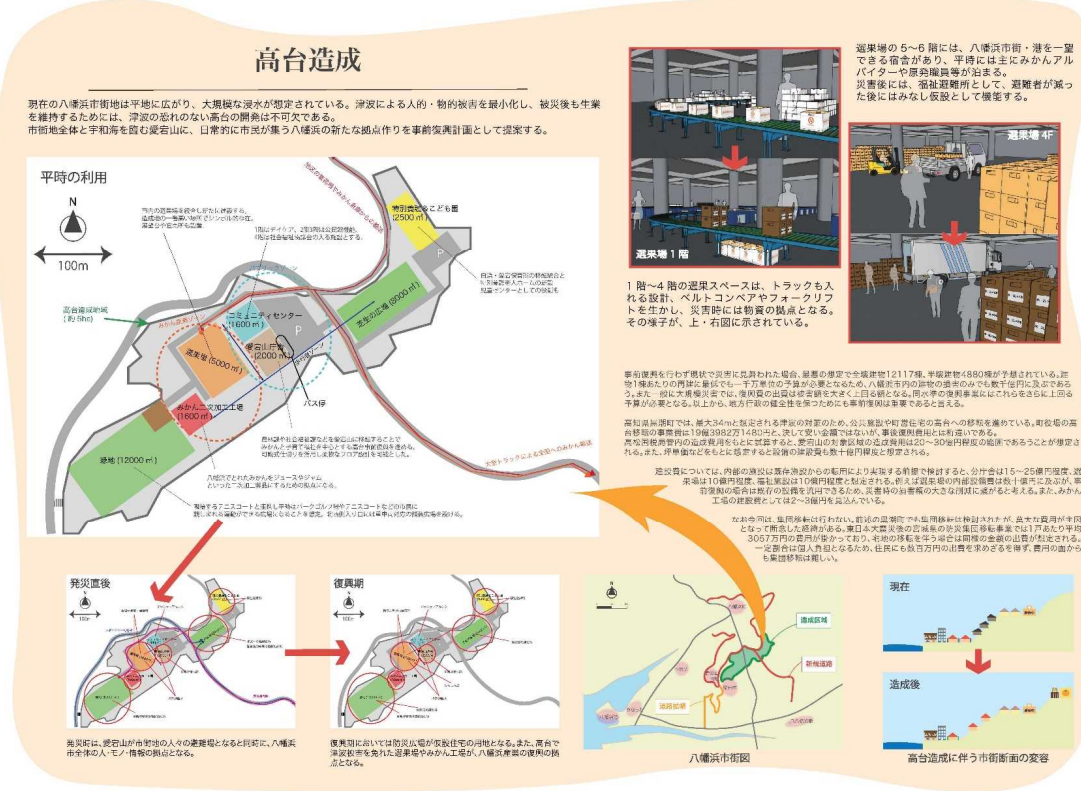


◇事前復興と復興の基盤づくりの構図

別冊：南海トラフ地震事前復興共同研究からの提案

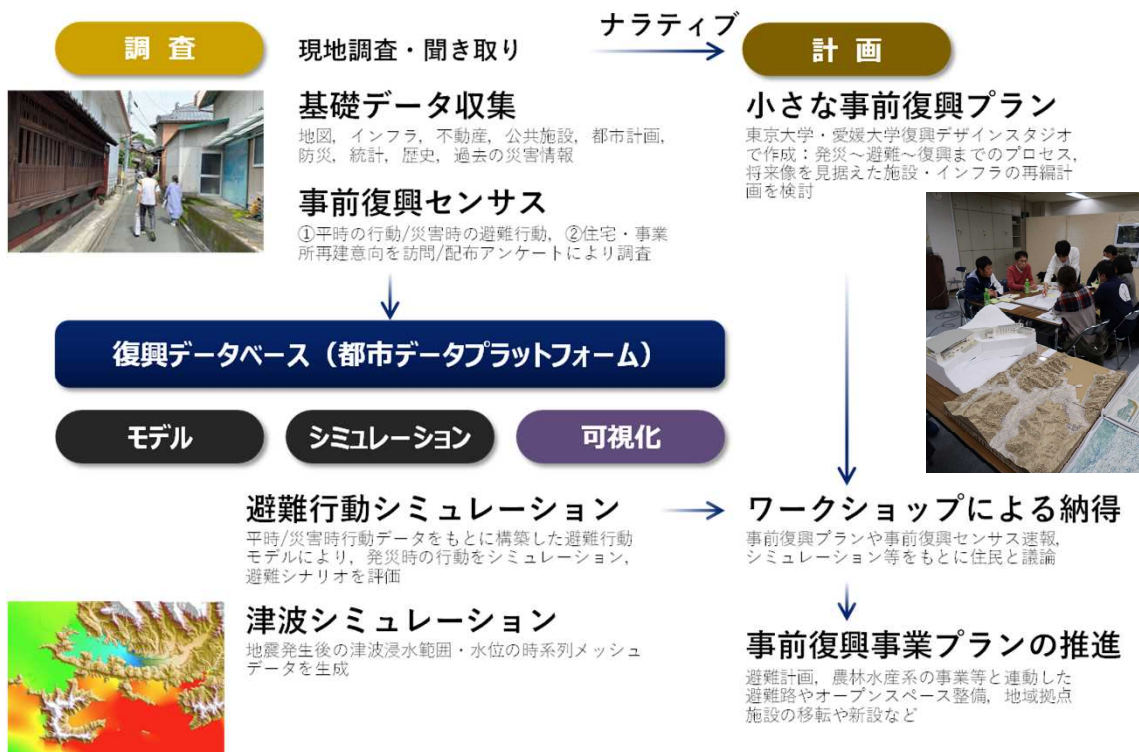
「計画」小さな事前復興計画

- 事前復興の「計画」（事前復興デザイン）に関わる研究として、5市町の9つのモデル地区にて「小さな事前復興プラン」の提案を作成。



「計画」事前復興プランの実践への取り組み

- 各地区で検討した復興プランに関して、地元への報告や住民ワークショップによる議論を通じて、事前復興事業プランとして推進。



「情報」情報プラットフォームの構築と活用

- 事前復興の「情報」に関わる研究として、情報プラットフォームを構築し、防災・減災のための行政訓練や住民ワークショップへの活用等を検討。



「調査」事前復興センサス(住民の避難と再建意向)

- 事前復興の知的基盤をつくることを目的に事前復興センサスの調査を実施。これより、情報プラットフォームと連携し、事前避難計画の立案、事前再建計画の立案のための評価システムを検討。

被災後の生活 以下の設問は、東日本大震災における実際の復興事業等をもとにお尋ねします。あなたが、選択すると思われる避難から新たな住まいの再建までの方法をご回答ください。

1～2ヶ月間 **2～5年間** **10年後**

あなたは今住居や生活の場を失う(まちが壊滅)

避難所の生活

14-1. 避難する地区

- 地域内(お住いの市町)
- 地域外(他の市町)
- その他

14-2. 避難するところ

- 避難所(公民館、体育館など)
- ホテル・旅館
- 子供・親・親類・知人宅
- その他

[各々一つ選択]

【解説1】

- ※1 応急仮設施設住宅… 行政が建設する主にプレハブの住宅。建設までに3～4週間程度を要する。家賃無料(光熱費等除く)。
- ※2 応急仮設借上げ住宅(みなし仮設住宅)… 行政が借上げた民間の賃貸住宅。被災者からも申請できる。地区外でも借上げ可能。家賃補助あり(仮設住宅相当)。
- ※3 災害公営住宅… 災害で住宅を喪失した方に、行政が地域内に整備して提供する低廉な家賃の公営住宅。家賃は世帯の収入・世帯構成により設定される。入居から3年以上が経過し、収入が高額な方は家賃が増額される。入居から5年以上が経過し、収入がさらに高額な方は住居の明け渡しが必要。
- ※4 防災集団移転促進事業、区画整理事業… 災害の危険性が高く居住に不適当とされた危険区域(津波浸水した低地部など)に立地していた住居を高台等へ集団移転する事業。同区域の土地を嵩上げ(盛土)して用地を区画整理する事業がある。行政が住宅団地等を造成し、そこに住民自身が住宅を建設する。被災前のコミュニティを維持し避難先から再建が進められる。

仮住まいの生活

15-1. 仮に住む地区

- 地域内(お住いの市町)
- 地域外(他の市町)
- その他

15-2. 仮に住むところ

- 応急仮設住宅(建設住宅)^{※1}
- 応急仮設住宅(借上げ住宅)^{※2}
- 子供・親・親類宅
- 知人宅
- その他

新たな住まい(生活)の再建 [各々一つ選択]

16-1. 新たな住まいの地区(まち)

- 必ず、この地域内で再建する
- できれば、この地域内で再建したい
- 地域外(他の市町)へ移る
- その他

16-2. 新たな住まいの再建 ※危険区域に位置する場合

- 自主再建(地域外の土地: 所有地、自己取得地)
- 自主再建(地域内の未災地: 同上)
- 賃貸入居(災害公営住宅(戸建)へ移転)^{※3}
- 賃貸入居(災害公営住宅(集合)へ移転)^{※3}
- 賃貸入居(民間の賃貸住宅へ移転)
- 復興事業で再建(高台の造成住宅地へ移転)^{※4}
- 復興事業で再建(低平地の嵩上げ地へ移転)^{※4}
- 子供、親、親戚等の住居へ移転
- その他

17. ご自宅が被災する危険性として何が考えられますか? 【複数選択可】

- 津波浸水による家屋の流失
- 強い揺れによる家屋の倒壊
- 液状化による家屋の傾斜や損壊
- 地震火災による家屋の焼失
- 斜面崩壊・がけ崩れによる家屋の損壊
- その他の被害
- わからない

「仮住まい」の場所?

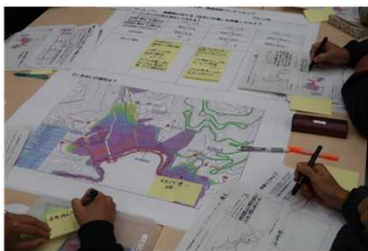
無回答	1.1%
応急仮設住宅(建設住宅)	35.2%
応急仮設住宅(借上げ住宅)	19.5%
子供・親・親類宅	32.8%
知人宅	1.6%
その他	9.8%

「新たな住まい」の再建?

無回答	1.1%
必ず、この地域内で再建する	23.7%
できれば、この地域内で再建したい	55.2%
地域外(他の市町)へ移る	13.9%
その他	6.1%

「教育」住民ワークショップ（防災復興学習型WS）

・防災から復興までを学習する住民ワークショップとして「防災復興学習型WS」を実践。



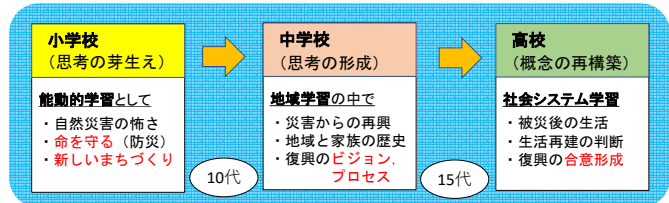
	メインテーマ	サブテーマ	主な内容
第1回WS	命を守る	自宅・地域における災害リスクを知る	・地震・津波のおそろしさを知る（動画の視聴を含む） ・自宅・地域における災害リスクを確認する
第2回WS		避難路の阻害要因や緊急避難場所の課題と対策を考える	・避難場所・避難経路の確認 ・避難経路の阻害要因や避難場所の課題の確認
第3回WS	生活再建	避難所や応急仮設住宅等での生活を考える	・命が助かった後の行動（避難所等→応急仮設住宅等→住宅の再建等）等を想像する
第4回WS	復興まちづくり	住宅再建・まちづくりについて考える	・災害から守りたいもの、災害があっても取り戻したいもの ・自宅・集落の再建方法（住まいの場）を考える ・地域の宝を守るための復興まちづくりを考える

「教育」学校教育（子供世代の学び）

・学校教育は、今の子供たちがいつの日か南海トラフ地震に遭遇することを想定し、段階的な基礎学習と疑似的な体験学習を重ねるプログラムを設定。

高校生ロールプレイング・ディスカッション
復興の当事者となるみなさんの立場

カード	R1	R2	R3	R4	R5	A1	A2	C1
立場	住民	住民	住民	住民	住民	行政	行政	国内企業
職業等								
年齢	35	35	35	45	45	45	45	-
被災	あり	あり	あり	あり	あり	あり	なし	あり
カード	R6	R7	R8	R9	R10	N1	N2	C2
立場	住民	住民	住民	住民	住民	外国人	外国人	国外企業
職業等								
年齢	55	55	55	35	75	40	40	-
被災	なし	なし	なし	なし	なし	-	-	あり

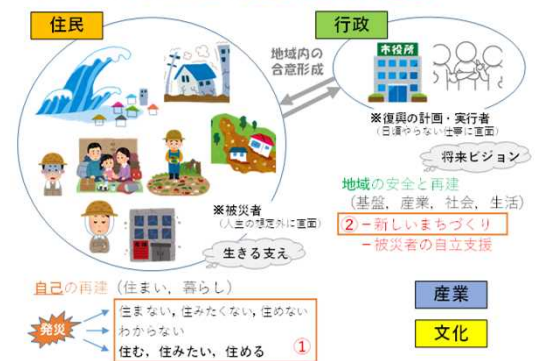


私たちのまちと生活の再建（被災後の生活）

住民カード：R1
あなたの立場：
・あなたは、若手のみかん農家だ。
・この地域の歴史あるみかん産業を担っている。
年齢：35歳（働き盛りに入ろうとしている）
家族：3世代6人家族
両親60歳、妻35歳、子供（2人；小学校低学年）
まちへの思い：
・太陽の恵み豊かな中で育ったこのまちが大好きだ。
将来への希望：
・みかんをブランド化して発展させたい。
・将来、子供にも後を継いでほしい。
年収：500万円（親の収入含む） 家：持ち家
借金：農機具ローン200万円
受けた被害：
・津波で住む家を失った。
・裏山の農地の半分が崩壊したが、残ったみかんの木には被害なし。

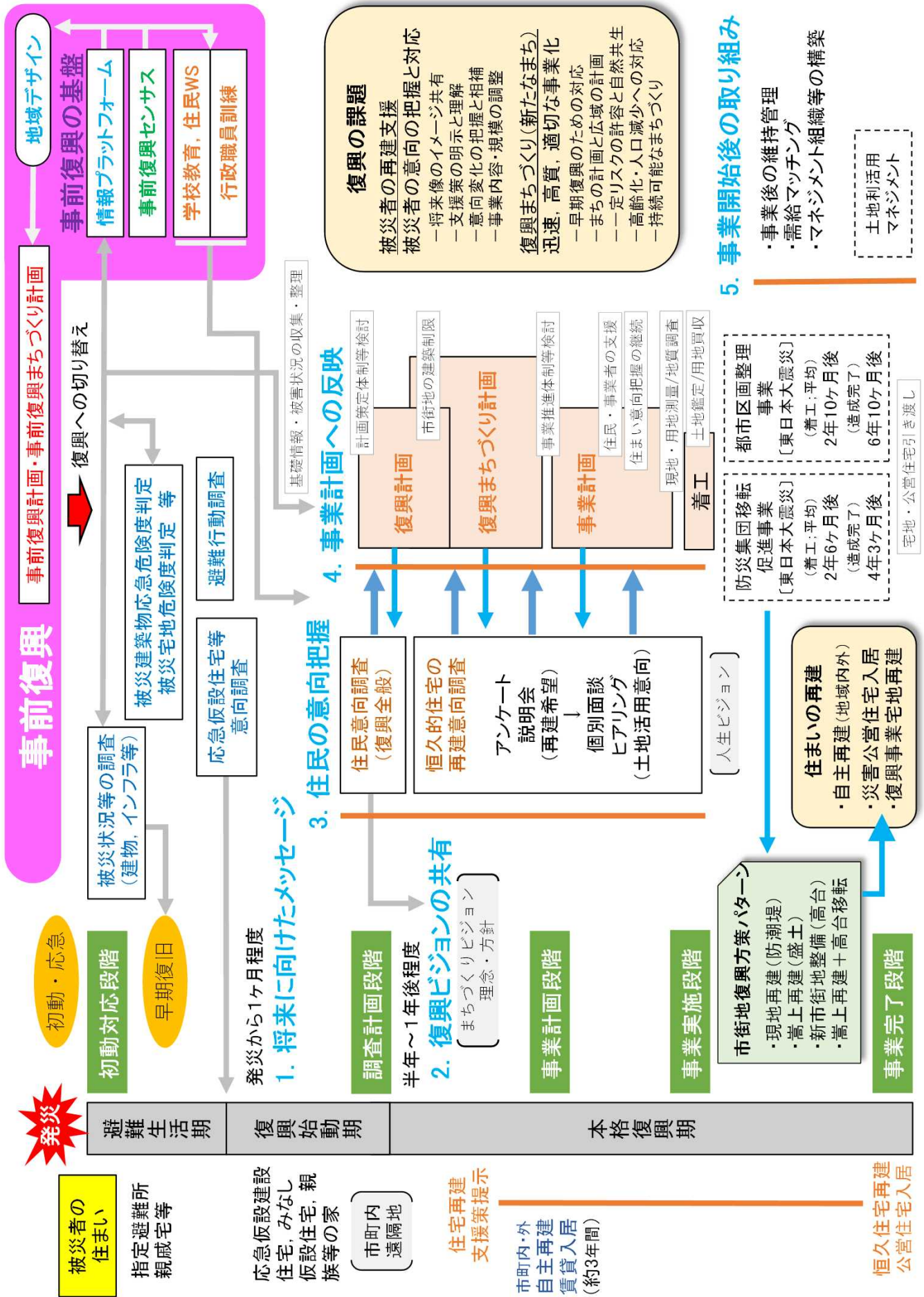
住み続ける？ 合意形成
それぞれの住民の立場から考えて、判断をする。
(感情・感覚的判断でも良い)
(ディスカッションの中で考えが変わっても良い)

計画賛成 (その理由は・・・)
計画反対 (その理由は・・・)
中立 (今後に判断) (その理由は・・・)



事業プロセスと復興・事前復興の基盤

※ 「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」（国土交通省，2016）
 「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」（国土交通省，2020）委員会資料より一部を参照



【復興のプロセス】

被災者
被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

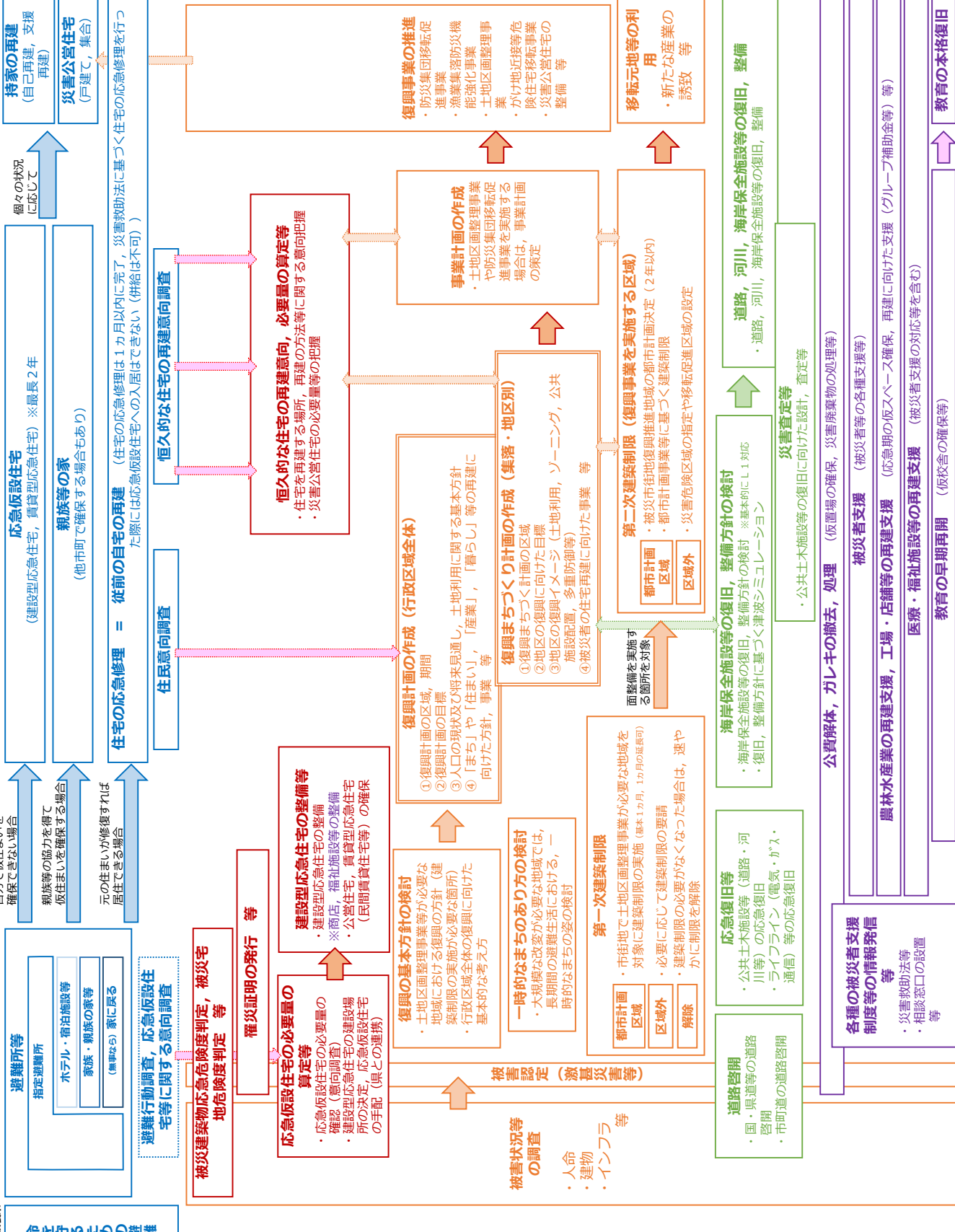
被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者

被災者
被災者



宇和海沿岸地域 南海トラフ地震事前復興共同研究
南海トラフ地震えひめ事前復興推進指針【概要版】

国立大学法人 愛媛大学防災情報研究センター

〒790-8577 松山市文京町3番

TEL: 089-927-9021

E-mail: kensien@stu.ehime-u.ac.jp

<http://cdmir.jp/>

(愛媛大学防災情報研究センターHP)

<http://www.cce.ehime-u.ac.jp/~rd/>

(南海トラフ地震事前復興共同研究 HP)