

復興事前準備への業務提案

(復興事前準備のススメ)



株式会社 八州

復興事前準備への業務提案

(復興事前準備のススメ)

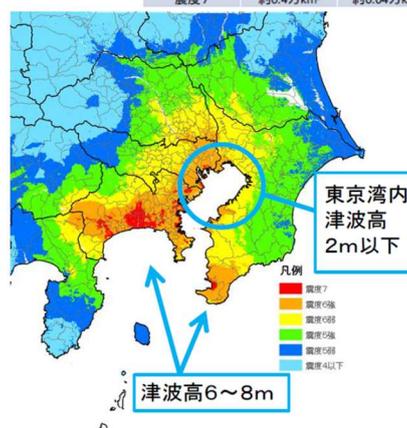
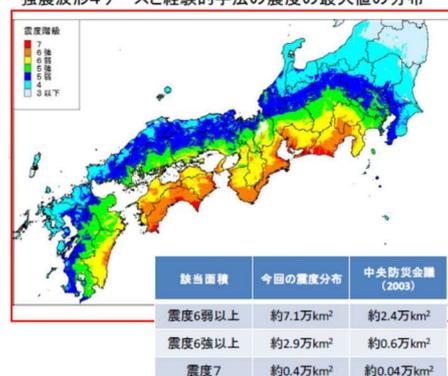
< はじめに >

2011年(平成23年)3月11日14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130km、仙台市の東方沖70kmの海底を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生し、場所によっては波高10m以上、最大遡上高40.1mにも上る津波が東北地方及び関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらしました。

また、今後想定されている“首都圏直下型地震”や“南海トラフ型地震”も切迫した状況と言われており、地方公共団体においても“まちづくり”分野での防災・減災の取組みを行うとともに、事前復興計画の策定等、予め必要な準備、すなわち「復興事前準備」をしておくことが求められています。

都市計画コンサルタント協会においても昨年10月、“復興事前準備のススメ”が提起され、復興事前準備を考える上で、過去の震災復興の経験を踏まえることが必要であり、特に東日本大震災での復興まちづくりの経験と、そこから得られる教訓を踏まえることが必要であるとしています。復興事前準備を進めることで、いざ大規模災害が発生したときに、初動が早まり、人材や経験が不足していても効率よく対応することができ、復興計画の策定期間を大幅に短縮することが可能と考えられています。

【震度の最大値の分布図】
強震波形4ケースと経験的手法の震度の最大値の分布



※出典 中央防災会議(平成26年1月)

弊社は阪神淡路大震災や東日本大震災を通じて、いろいろな被災者支援事業を事業施行者等と連携し、進めてきました。また、東日本大震災における復興業務については、7年を経過した現在でも(継続)推進しています。

ここでは、弊社が考える“復興事前準備のススメ”について、特に東日本大震災復興事業として大きな役割を果たした“防災集団移転促進事業(以下「防集事業」という)”の経験を踏まえた「復興事前準備への業務提案」として提起したいと思います。

なお、国では、地方公共団体の事前防災を進めるため、以下の施策を進めています（都市計画コンサルタント協会においても、国の動きと連携し、各種の取組みを積極的に進めていくこととしています）。

1. 津波被害からの復興まちづくりガイダンス（平成 28 年 5 月 国土交通省都市局）

2. 復興まちづくりイメージトレーニングの手引き（平成 29 年 5 月 国土交通省都市局）

3. 復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

（平成 30 年 7 月 24 日 国土交通省都市局）

<ガイドラインで対象とする項目>

- 1 復興体制の事前検討
- 2 復興手順の事前検討
- 3 復興訓練の実施
- 4 基礎データの事前整理、分析
- 5 復興における目標等の事前検討

<ガイドラインの構成>

- 第 1 章 復興事前準備について
- 第 2 章 過去の大規模災害からの復興まちづくりについて
- 第 3 章 復興事前準備の取組内容について
- 第 4 章 市町村における復興事前準備の進め方

I 復興事前準備の必要性

1. 東日本大震災における課題・教訓

東日本大震災における復興まちづくりの推進にあたり、時間的経緯や復興の各段階に発生した課題や教訓等について、以下の項目を抽出することとしました。

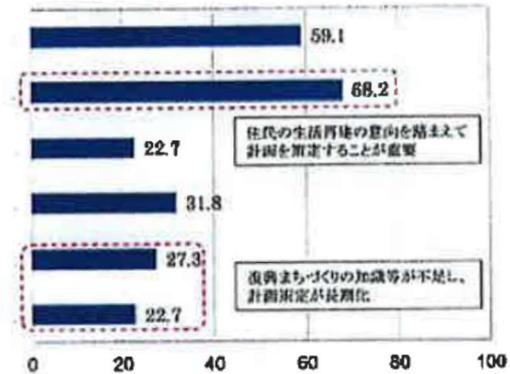
1) 東日本大震災の復興まちづくり（初期対応段階）において、地方公共団体が苦労したこと

- ・基礎情報の収集・整理
- ・建築制限の実施検討
- ・応急仮設住宅・仮設店舗の整備

※津波被害からの復興まちづくりガイダンス 平成 28 年 5 月 国土交通省都市局より

2) 東日本大震災における復興計画策定時の課題

住民の生活再建に関する意向把握に時間を要した
住民意向の変化により、事業手法や区域見直しが必要となった
合意形成のプロセスの明示がないため円滑に進まなかった
土地需要等の見込みが不透明で、土地利用方針検討が長期化した
拠点施設の機能や規模に関する検討が長期化した
職員の復興まちづくりの経験や知識が不足し、計画策定が滞った



※津波被害からの復興まちづくりガイダンス 平成 28 年 5 月 国土交通省都市局の作成時に実施したアンケート調査結果より

3) 復旧・復興等の業務受託で感じた主な問題・課題

- ・計画の調整、合意形成の困難さ
- ・地方公共団体の人材不足、脆弱な組織
- ・多様なもの・期間等の関与による被災地の混乱
- ・財源、事業手法等の未定による計画策定への支障

※「東日本復興関連業務実施等調査結果（平成 23 年 9 月）」都市計画コンサルタント協会より

2. 復興事前準備の必要性

東日本大震災における復興まちづくりの推進にあたっての経験・課題について内容を確認し、東日本大震災での経験を踏まえた復興事前準備の必要性を以下に確認します。

1) 東日本大震災での経験・課題

- ・東日本大震災では復旧・復興、事業管理等膨大な業務量が発生した。
- ・多くの自治体では大規模なまちづくり事業の経験がなく、専門知識を持つ技術者も十分ではなく、さらに職員自身も被災したところがあり対応に苦労していた。
- ・結果、外部から学識経験者、ボランティア等が支援に来て、受入れ体制が不十分で、他の地方公共団体職員等の支援者の短期交替が業務の継続性という点で課題を呈した。
- ・一方、平時から継続的にまちづくりに関与するコンサルタントを活用して初動を早く進めることができた地方公共団体もあった。

※「復興事前準備のススメ（平成 29 年 10 月）」都市計画コンサルタント協会より

2) 東日本大震災での経験を踏まえた復興事前準備の必要性

東日本大震災の経験・課題を踏まえ、復興事前準備として「基礎情報の収集・整理」、「計画の調整、多様な者・機関等との調整」、「地元合意形成への対応」、「生活環境の変化とその支援方法」について、平時から準備する必要があるとともに、これらを支える復興体制の構築が必要だと考えます。

II 復興事前準備について（復興事前準備のススメ）

1. 「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の活用

本ガイドラインは、市街地の復興を対象とし、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、市町村における被災前の復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに対象項目を整理し、「地震」と「津波」を主眼として策定されています。従って、各市町村における状況を踏まえた、まちの基礎データと被害想定や地域特性等の考慮が必要であるとともに、過去の災害からの教訓から事前にできること（地籍調査や基礎データ等の追加・整理）を踏まえた復興事前準備を実施することが必要です。

これらを前提に、各市町村の独自性も考慮しながら本ガイドラインを活用することが望まれるものと考えています。

<ガイドラインの構成>

第1章 復興事前準備について

- ・復興“復興事前準備とは”と“復興事前準備の必要性”を整理する。

第2章 過去の大規模災害からの復興まちづくりについて

- ・実際に災害が生じた場合、復興まちづくりとそれに携わる職員がどのような取組を行うのかを理解できるよう、過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓を整理する。

第3章 復興事前準備の取組内容について

- ・第2章で整理した過去の大規模災害からの復興まちづくりの課題・教訓と、復興まちづくりのための事前準備の取組事例をもとに、復興事前準備の具体的な取組内容を整理する。

第4章 市町村における復興事前準備の進め方

- ・市町村の復興事前準備に向けた取組を行いやすくするためのツールを提示する。復興事前準備の取組が進んでいない市町村が活用しやすいように、ステージ・Step方式で進め方を示す。

2. 復興事前準備のススメ

都市計画コンサルタント協会では、以下の手順を提起しています。

1) 予め、都市情報を継続的に収集・整理・更新しておく

- ・都市情報の収集・整理
- ・都市情報の更新と適切な保管

表 必要となる都市情報

項目	内容	調査方法
①都市の基礎データ	人口、土地利用、建物、都市施設、市街地整備等	国勢調査や都市計画基礎調査等
②住民に関するデータ	氏名、住所、世帯構成等	住民基本台帳
③コミュニティ・事業者に関するデータ	自治会、商工業や医療福祉等の各種団体のデータ	自治会名簿、事業者名簿、各種団体名簿等
④用地に関するデータ	地籍調査、公有財産台帳等	登記簿、公図等
⑤災害リスクに関するデータ	南海トラフ等の震度分布、土砂災害の危険箇所等	各種災害被害想定図、液状化等

2) 予め、復興まちづくりに関する復興体制を構築しておく

- ・復興まちづくり計画の策定体制の構築
- ・地方公共団体職員の育成（復興まちづくりイメージトレーニングの実施）
- ・学識経験者、都市計画コンサルタントとの協力体制の構築
- ・外部からの支援の受け入れ体制の構築



3) 予め、復興まちづくりの各段階での地元合意形成の方法を検討しておく

- ・復興まちづくりの各段階での地元合意形成の方法の検討
- ・住民を対象とした「復興まちづくりワークショップ」の実施

段階	対象	方法
復興計画（ビジョン）・復興まちづくり計画	被災住民（住民）	アンケート調査の実施 協議会（住民代表）の開催 パブリックコメントの実施
復興事業計画（防災集団移転事業、土地地区画整理事業等）	事業地区住民及び関係権利者（移転先底地権利者）	住民説明会、アンケート調査の実施 協議会（権利者代表）の開催 まちづくりニュース等による周知
戸別生活再建計画（転出、災害公営住宅、事業地区内の規模、位置決定等）	同上	アンケート調査の実施 戸別意向聴取（訪問、相談会等）

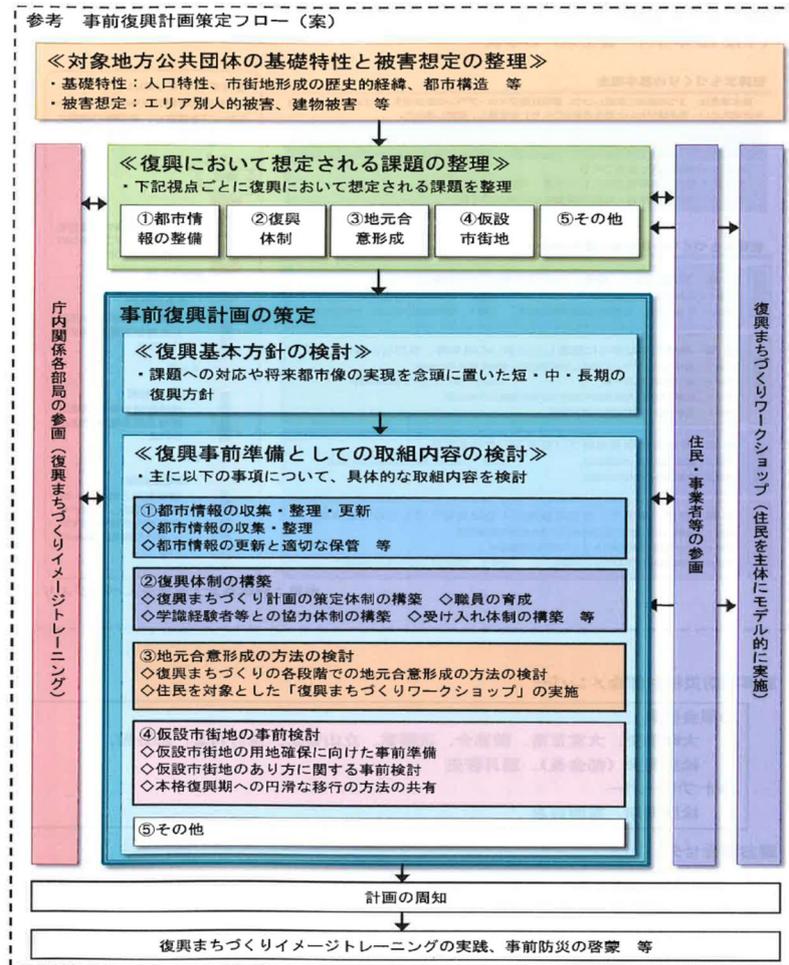
4) 予め、仮設市街地の候補地や整備のあり方を検討しておく

- ・仮設市街地の用地確保に向けた事前準備
- ・仮設市街地のあり方に関する事前検討
- ・本格復興期への円滑な移行の方法の共有

主な課題	
ハード	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅必要量の把握（時間経過に伴う意向変化への対応を含む） ・仮設市街地建設用地の確保（本格復興市街地への円滑な移行に配慮） ・仮設住宅と店舗・福祉・医療等、生活関連施設の配置・連携（所管が異なることからバラバラに検討しがち） ・工事に必要な資材置き場や仮設道路等との位置の調整 ・交通弱者の移手段（公共交通、送迎等）の確保 ・事業活動の流出
ソフト	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設市街地での生活長期化への対応 ・コミュニティの継承（被災前～仮設～本設）や高齢者等の孤立化 ・仮設市街地の運営・管理に関する住民等との連携 ・膨大で迅速さを要する業務に対し、行政職員の人的不足や経験の不足

5) 予め、総合的な復興事前準備として、事前復興計画を策定しておくこと

- ・事前復興計画の策定
- ・多様な主体の参画による計画の策定
- ・事前復興計画に基づく平時からの各種取り組みの実施

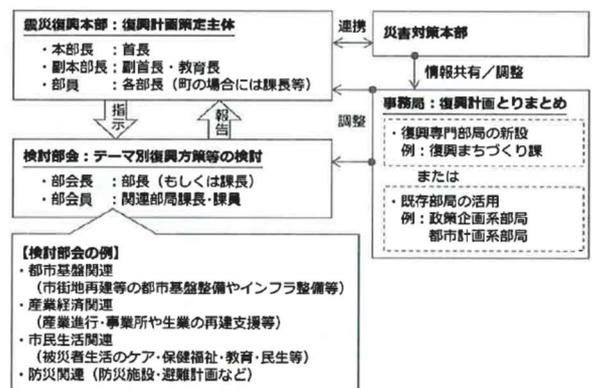


3. 復興まちづくり計画の策定体制の構築

大規模災害時の復興を進める際には地方公共団体内での組織体制、指揮命令系統を予め決めておき、災害時に速やかな復興計画の策定に着手し、多岐にわたる関係者との調整を円滑に進める仕組みづくりが必要だと考えます。

参考 復興まちづくり計画の策定体制

①津波被害からの復興まちづくりガイダンス 平成28年5月 国土交通省



4. 東日本大震災の復興事業の現状

現在、震災から7年を経て復興事業は被災各地で行われ、収束段階に入っております。特に防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という）においては造成工事の完了と合わせた移転先団地の宅地引渡し（住宅再建）が逐次（順次）行われており、被災者の住宅再建という目的は達成されつつあります。

しかし、被災地では人口減少や地方経済規模の縮小が顕著であり、真の被災地復興には生業の再生にも関わる被災跡地の利活用が必要です。被災跡地の利活用については効果促進事業の活用が認められている状況ですが、被災跡地の買取り地は災害危険区域（移転促進区域）を限定として防集事業（任意事業）で進められたことから虫食い状態で存在しています。このことは土地の利活用を妨げる原因であるとともに、今後管理すべき各自治体の維持・管理費の負担増にもつながります。現在、各自治体からは、これを軽減・回避する方策が求められています。

弊社は、これらの方策として、現在、次のような提案（働きかけ）を行っています。

<被災跡地の状況>

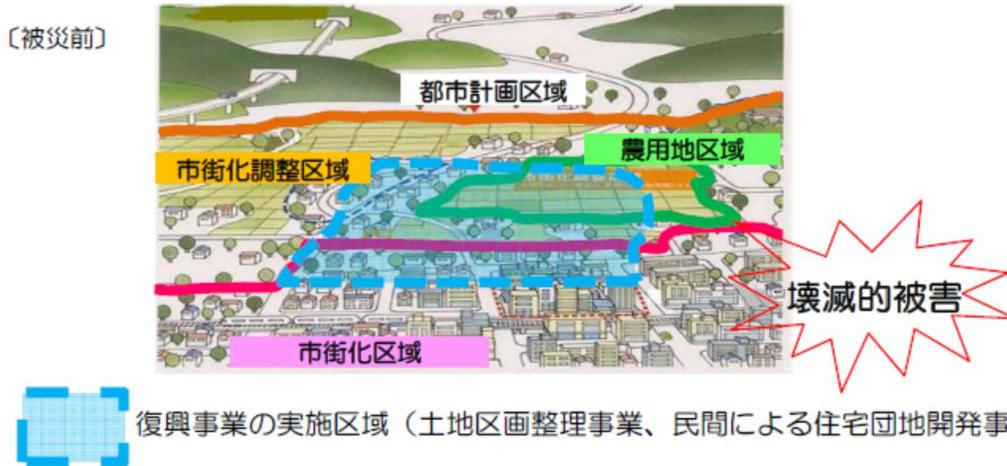


（提案1）土地区画整理事業の換地手法（土地の交換分合）の活用

復興整備事業（被災地の復興のために必要な事業）では「宅地・農地一体整備事業」が掲げられており、事業実施に必要な許可の基準緩和では市街化調整区域の開発行為の限定的許可が可能になっています。従って、都市計画区域内は土地区画整理事業の換地手法（土地の交換分合）の活用が可能ですが、被災跡地は都市計画区域外も多く存在することから、復興特区と位置付けることで、土地区画整理事業（基幹事業）の換地手法（土地の交換分合）の活用を提案しています。

換地手法（土地の交換分合）は被災エリアを一気に組み替えることが可能であり、市町村の買取り地も存在することから事業推進を図れるというメリットもあります。また、何よ

り被災跡地の利活用を計画する上で民主的な手法である土地区画整理事業は最適であると考えています。



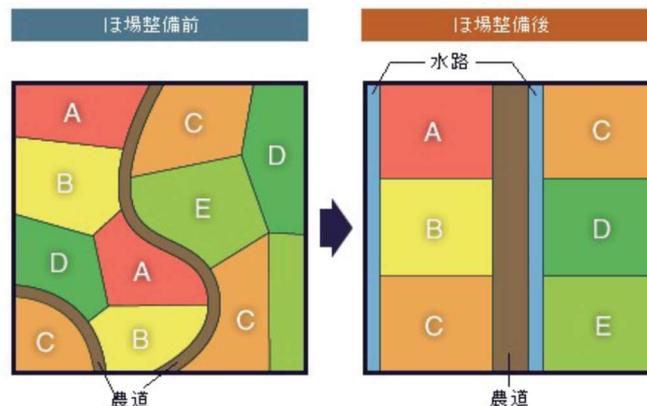
(国土交通省 (資料 2-3) 復興整備計画の作成より)

(提案2) 土地改良事業の換地手法の活用

基本は都市計画区域外での事業を想定しており、土地区画整理事業と同様の換地手法の活用となります。

但し、「土地改良法の一部を改正する法律の施行について」(48 構改B案第 192 号昭和 48 年 2 月 8 日農林事務次官通達)において「すべての非農用地区域の面積を合計した面積の限度としてどの程度まで認められるかについては、制度の趣旨と地域の具体的な事情に応じて判断するほかないが、いかなる場合においても、その土地改良事業の施行地域の 3 割をこえることがないよう措置されたい」とありますが、復興特区と位置付けることで、非農用地 3 割の限度を撤廃した土地改良事業 (基幹事業) の換地手法を活用する特例の提案をしています。

換地手法は被災エリアを一気に組み替えることが可能であるという点において土地区画整理事業と同じであり、また市町村の買収地は主に被災宅地等であることから必要な措置であると考えています。



(水土里ネット江合川HPより)

なお、7年を経た被災者の生活スタイルも大きく変化し、当初想定されていた状況との乖離からよりきめ細かな支援（体制）も必要となっています。

<新たに開発された防集団地>



Ⅲ 復興事前準備への業務提案

1. 東日本大震災復興業務における弊社の業務実績

1) 復興事業初年度（平成 23 年度）業務

- ①東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン詳細検討業務（宮城県気仙沼市、岩手県宮古市・山田町・釜石市）
 - ・事業化詳細調査の実施
 - ・事業化に係わる必要経費の算出

2) 復興事業 2 年度（平成 24 年度）業務

- ①防集事業及び災害公営住宅整備事業（以下「公営事業」という） 調査測量設計等業務（宮城県気仙沼市、岩手県宮古市・山田町・釜石市）
 - ・測量業務（基準点・水準・地形・用地測量）
 - ・土質調査業務（ボーリング）
 - ・補償調査業務（立竹木調査）
 - ・設計業務（宅地造成基本・実施設計）
- ②防集事業及び公営事業 用地測量及び補償交渉等業務（宮城県気仙沼市）
 - ・基準点・用地測量
 - ・土地評価
 - ・補償業務
- ③防集事業個別計画策定業務（宮城県気仙沼市、岩手県宮古市・山田町）
 - ・事業計画書策定
- ④土地区画整理事業個別計画策定業務（岩手県釜石市・山田町）
 - ・事業計画書策定
 - ・基本設計等
- ⑤漁業集落防災機能強化事業計画策定業務（岩手県山田町）
 - ・事業計画書策定（土地区画整理事業との合併施行の検討）
- ⑥津波復興拠点整備事業計画策定業務（岩手県宮古市）
 - ・事業計画書策定

3) 復興事業 3・4 年度（平成 25・26 年度）業務

- ①防集事業及び災害公営住宅整備事業（以下「公営事業」という） 調査測量設計等業務（宮城県気仙沼市、岩手県宮古市・山田町）
 - ・測量業務（基準点・水準・地形・用地測量）
 - ・土質調査業務（ボーリング）
 - ・補償調査業務（立竹木調査）
 - ・設計業務（宅地造成基本・実施設計）
- ②防集事業及び公営事業 用地測量及び補償交渉等業務（宮城県気仙沼市）

- ・基準点・用地測量
- ・土地評価
- ・補償業務
- ③災害危険区域内の被災宅地買取りに関わる土地評価等業務（宮城県気仙沼市）
 - ・現地踏査・用地買取り区域の設定
 - ・土地評価業務
 - ・補償交渉業務
 - ・用地測量業務
- ④防集事業宅地契約（引渡し）支援業務（宮城県気仙沼市）
 - ・宅地評価業務（画地比準算定）
 - ・補償説明業務（概況ヒアリング・説明資料等作成）
 - ・都市計画法（開発手続き）申請支援業務
 - ・土地引渡しに係る説明会開催・引渡し契約受付業務
 - ・宅地管理システム構築支援業務
 - ・登記資料作成業務（登記関連資料作成）
- ⑤土地区画整理事業換地設計その他業務（岩手県釜石市・山田町）
 - ・換地設計等業務
 - ・区画整理関連権利者等調整等業務
- ⑥合意形成支援業務（岩手県山田町）
 - ・防集事業、土地区画整理事業等
- ⑦道路事業実施設計（岩手県山田町）
 - ・高台道路実施設計・測量・補償調査
- ⑧都市公園事業（津波防災緑地）調査測量設計（岩手県山田町）
 - ・基本計画・測量・設計
- ⑨津波復興拠点整備事業関連業務（岩手県宮古市）
 - ・事業計画書等策定
 - ・都市計画図書等作成

4) 復興事業5年度（平成27年度）業務

- ①災害危険区域内の被災宅地買取りに関わる土地評価等業務（宮城県気仙沼市）
 - ・現地踏査・用地買取り区域の設定
 - ・土地評価業務
 - ・補償交渉業務
 - ・用地測量業務
- ②防集事業宅地契約（引渡し）支援業務（宮城県気仙沼市）
 - ・事業スケジュール策定
 - ・宅地仮確定図作成
 - ・関係機関業務（工事業者との進捗調整や公共用地管理者との帰属協議等含む）
 - ・都市計画法（開発手続き）申請支援業務

- 土地引渡しに係る説明会開催・引渡し契約受付業務（発注者支援含む）
- 宅地管理システム構築支援業務
- 登記資料作成業務（登記関連資料作成）
- ③防集事業計画修正業務（岩手県山田町）
 - 事業計画変更資料等作成
 - 防集団地の募集
- ④土地区画整理事業換地設計その他業務（岩手県釜石市・山田町）
 - 換地設計等業務
 - 区画整理関連権利者等調整等業務

5) 復興事業6年度（平成28年度）業務

- ①防集事業宅地契約（引渡し）支援業務（宮城県気仙沼市）
 - 事業スケジュール策定
 - 宅地仮確定図作成
 - 関係機関業務（工事業者との進捗調整や公共用地管理者との帰属協議等含む）
 - 都市計画法（開発手続き）申請支援業務
 - 土地引渡しに係る説明会開催・引渡し契約受付業務（発注者支援含む）
 - 宅地管理システム構築支援業務
 - 登記資料作成業務（登記関連資料作成）
- ②防集事業計画修正業務（岩手県山田町）
 - 事業計画変更資料等作成
 - アロケーションによる資料作成
 - 防集団地再募集
- ③土地区画整理事業換地設計その他業務（岩手県釜石市・山田町）
 - 換地設計等業務
 - 区画整理関連権利者等調整等業務
- ④都市公園事業（津波防災緑地）実施設計（岩手県山田町）
 - 実施設計

6) 復興事業7・8年度（平成29・30年度）業務

- ①防集事業宅地契約（引渡し）支援業務（宮城県気仙沼市）
 - 事業スケジュール策定
 - 宅地仮確定図作成
 - 関係機関業務（工事業者との進捗調整や公共用地管理者との帰属協議等含む）
 - 都市計画法（開発手続き）申請支援業務
 - 土地引渡しに係る説明会開催・引渡し契約受付業務（発注者支援含む）
 - 宅地管理システム構築支援業務
 - 登記資料作成業務（登記関連資料作成）
- ②被災者生活再建支援事業の推進を図るための支援業務（宮城県気仙沼市）

- 被災者再建支援業務（再建意向確認、再建方法決定支援等）
- 仮設集約関連支援業務（集約に伴う転居説明・入退去管理等）
- ③土地区画整理事業換地設計その他業務（岩手県釜石市）
 - 換地設計等業務
 - 区画整理関連権利者等調整等業務

以上のとおり、弊社は東日本大震災の経験・実績を踏まえ、多くのノウハウを蓄積してまいりました。その点において、復興事前準備に必要な“まちづくり”コンサルタントであると自負を持っています。

復興事前準備として必要な「基礎情報の収集・整理」、「計画の調整、多様な者・機関等との調整」、「地元合意形成への対応」、「生活環境の変化とその支援方法」については勿論、東日本大震災の経験と実績を踏まえ、これらを支える復興体制の構築にも寄与したいと考えています。

2. 復興事前準備への業務提案

東日本大震災復興業務における弊社の受注業務（実績）を踏まえ、以下の業務項目を提案いたします。

◆初年度業務

1 業務名

（仮称）〇〇県〇〇市 事前復興計画策定業務

2 業務項目・業務内容

①現状調査

- ・基礎特性及び被害想定

②復興時に想定される課題の整理

- ・都市情報の整備
- ・復興体制の検討
- ・地元合意形成
- ・仮設市街地の検討
- ・その他

③事前復興計画の策定

- ・復興まちづくりの目標及び基本方針の検討
- ・復興事前準備としての取組み内容の検討
- ・事前復興計画の策定

④計画の周知

- ・復興まちづくりのイメージ・トレーニングの実践、事前防災の啓蒙。

※住民等意向（市町村職員・市民の参画、復興まちづくりワークショップ等）を踏まえながら、将来像を見据えた事前復興計画を策定する。

◆2 年目業務

1 業務名

（仮称）〇〇県〇〇市 復興事前準備のための行動計画策定業務

2 業務項目・業務内容

①現地踏査

- ・基礎特性及び被害想定を踏まえ、安全・安心の住まいづくりや市街地の早期形成に向けた用地確保の確実性を調査する（地権者や相続人の確認や地権者事前同意を含む）。

②復興事業間調整

- ・復興事業予定施行者や関係機関協議を実施し、復興事業間調整の方策等を検討する。

③地区別計画策定業務

- ・住民合意による地区別移転先住宅団地や市街地整備の計画策定とともに、被災跡地利活用（事業含む）基本計画を策定する。

④地区別計画策定に関わる事業手法の検討業務

- ・復興事業手法として、「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用（ガイドンス）」に示されている「防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備

事業」や「災害公営住宅整備事業」の活用はもとより、民間事業者による土地や建物の提供も併せて検討する。

⑤住民合意形成業務

各地区の住民意向（市民の参画、復興まちづくりワークショップ等）を踏まえた「復興事前準備のための行動計画」を策定するとともに、広く〇〇県内、〇〇市内の住民を募り、実行時における行動計画の事前説明によるフォロー確保等にもつなげる。

※復興体制の構築による住民等（市町村職員・市民等）を対象とした復興まちづくりのイメージ・トレーニングの実践、事前防災の啓蒙。

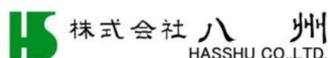
◆3年目業務以降（発災後の対応を想定）

以上

まちから未来を考える

Hasshu

1946年、
測量部としてスタート。
まちづくりの経験と実績を
つないできました。



URL : <http://www.hasshu.co.jp/>

□会社概要

社名	株式会社 八州
創立	1947(昭和22)年3月4日
資本金	5000万円
代表者	代表取締役 平野 巖
本社	東京
事業内容	都市計画、区画整理、土木設計 測量調査(地上・航空) 地理情報処理、情報管理
主要取引	国土交通省、農林水産省 全国地方公共団体、各種機構公団公社 アステラス製薬(株) ジェイアール東日本コンサルタンツ(株) 東京急行電鉄(株) JFEエンジニアリング(株) 大成建設(株)

登録	【測量業】 【建設コンサルタント業】 ○河川、砂防及び海岸・海洋部門 ○道路部門 ○下水道部門 ○都市計画及び地方計画部門 ○鋼構造及びコンクリート部門 ○造園部門 ○トンネル部門 ○施工計画、施工設備及び積算部門 ○建設環境部門 【補償コンサルタント業】 ○土地調査部門 ○土地評価部門 ○物件部門 ○営業補償・特殊補償部門 ○事業損失部門 ○機械工作物部門 ○補償関連部門 ○総合補償部門 【地質調査業】 【一級建築士事務所】 【宅地建物取引業】
----	---