

第 1 章

【被災後の手続き編】の概要

(1) 概要

① 手引書の目的

高知県大規模災害復興都市計画手引書（以下「手引書」という。）は、大規模災害から都市を復興する際の復興整備事業を円滑に進めることを目的として、以下の2点についてとりまとめて解説するものである。

- 都市を復興する際の復興整備事業を進めるうえでの手続き
- 都市の復興への対応力を向上するための事前の取組

手引書は2分冊で構成し、【被災後の手続き編】では大規模災害から都市を復興する際の復興整備事業の手続きについて記載した。

本県では、これまで概ね100～150年の周期で南海地震による被害に見舞われ、昭和21年12月21日に発生した直近の昭和南海地震においても、大きな揺れと津波により、人命や市街地等へ大きな被害をもたらした。

近年では、令和6年1月に発生した能登半島地震や平成28年4月に発生した熊本地震、平成23年3月11日に発生した東日本大震災において、強烈な地震動あるいは巨大な津波が市街地を襲い、多くの人的被害のほか、建築物の倒壊、火災の発生と延焼拡大による被害、道路、鉄道、ライフラインなど都市基盤に甚大な被害を与え、巨大地震の脅威とともに、市民の生活に直結する都市防災の重要性を改めて認識させられた。

南海トラフ地震は、今後30年間で70%～80%程度の確率で発生すると言われている。

本県においては、平成26年3月28日に南海トラフ地震防災対策推進地域に県全域(34市町村)が、南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域に沿岸の全19市町村が指定され、大規模な地震に伴う市街地での著しい被害の発生が想定されている。

また、近年の地震災害以外の大規模災害として、平成30年7月豪雨など、激甚化・頻発化する風水災害が挙げられる。また、平成28年12月糸魚川大火（風害）では、密集市街地における大規模火災が発生した。これらの大規模災害からの復興まちづくりも念頭におく必要がある。

【被災後の手続き編】は、これらの大規模災害により都市基盤が脆弱な市街地に大きな被害が発生した場合や、津波等による被災地域において、住民との合意形成を図りつつ迅速な復興を行うため、被災調査から建築制限、都市計画決定等まで手続きをとりまとめて解説したものである。

手引書の概要は下図のとおりである。

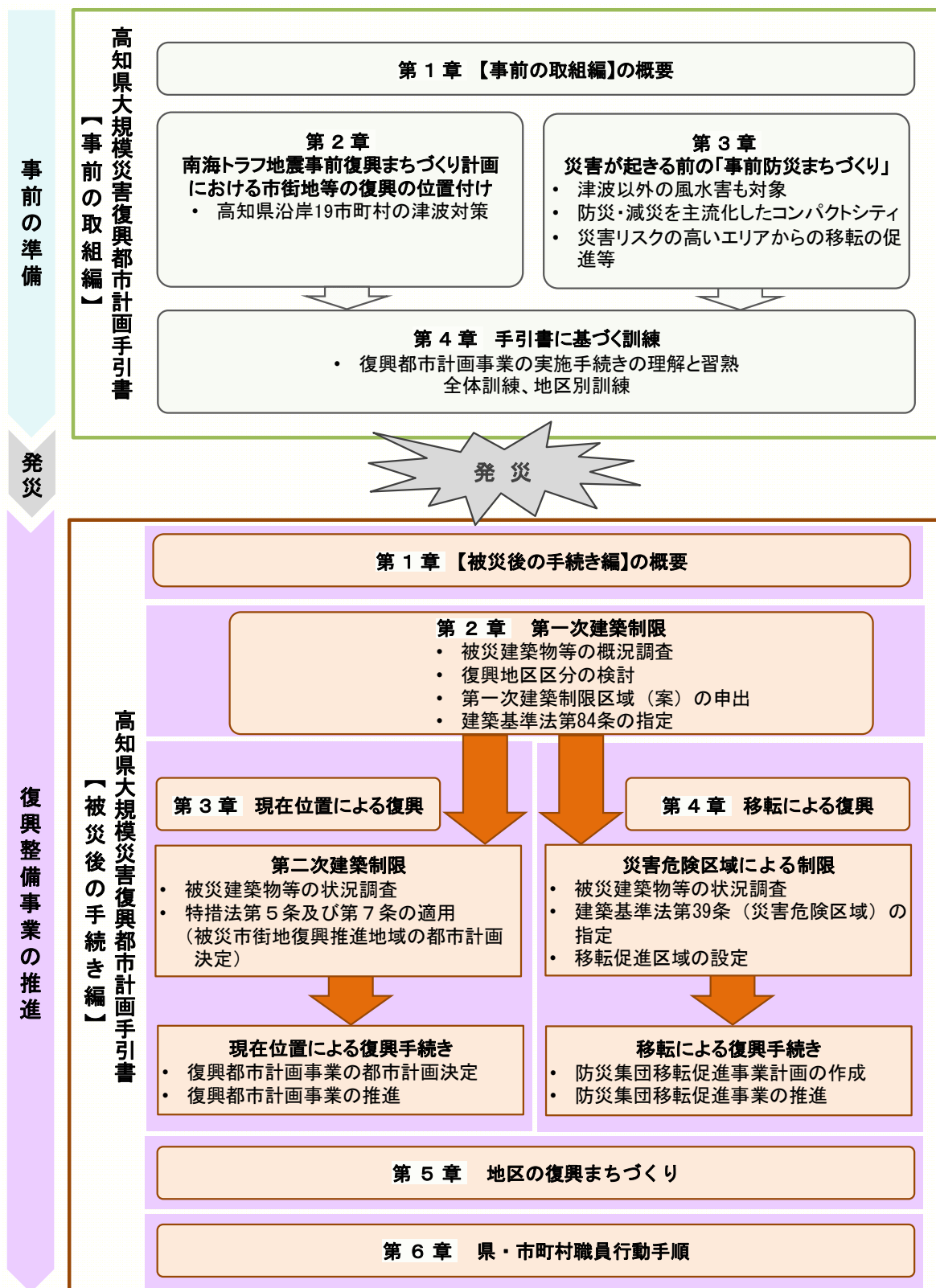


図 1-1 全体概要

② 想定する災害の種類、規模

対象とする災害は、大規模災害からの復興に関する法律第二条第一号に規定された特定大規模災害、及び第二条第九号に規定された政令で指定する非常災害を想定する。

大規模災害からの復興に関する法律
(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 特定大規模災害 著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法 第二十八条の二第一項に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう。

(中略)

九 特定大規模災害等 特定大規模災害その他著しく異常かつ激甚な非常災害として政令で指定する災害をいう。

災害対策基本法
(緊急災害対策本部の設置)

第二十八条の二 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第四十条第二項の規定にかかわらず、閣議にかけて、臨時に内閣府に緊急災害対策本部を設置することができる。

大規模災害からの復興に関する法律は、東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みとして創設されたものである。

本県で想定される南海トラフ地震は、東日本大震災と同等以上の被害が想定されることから、「特定大規模災害」となることも念頭に置く必要がある。この場合は、法律の概要に示された、復興に関する組織等、復興計画の作成等、復興計画等における特例の措置、災害復旧事業に係る工事の国等による代行、その他の内容が該当する。

一方、著しく異常かつ激甚な「非常災害」として政令で指定された場合は、災害復旧事業に係る工事の国等による代行が可能となる。近年、「非常災害」として政令で指定された災害は、平成 28 年熊本地震、東日本台風（令和元年台風 19 号）、令和 2 年 7 月豪雨、令和 6 年能登半島地震がある。政令に基づく非常災害に指定された場合等においても、法に基づく位置付けではないものの、被災市町村において復興計画の策定と復興都市計画事業等が実施されている。

手引書は、対象として主に南海トラフ地震を想定しているが、近年著しく異常かつ激甚な災害が頻発していることを踏まえ、「非常災害」に指定された事例や、その他の糸魚川市大規模火災等の大規模災害からの復興まちづくりの事例も追記した。

大規模災害からの復興に関する法律の概要

平成25年6月21日公布

背景

東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みの創設

東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、緊急を要するものについて措置した平成24年6月の災害対策基本法の改正法の附則及び附帯決議で、引き続き検討すべきとされた復興の枠組みについて、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告（同年7月）も踏まえ、あらかじめ法的に用意するもの。

法律の概要

1 復興に関する組織等

- 復興対策本部の設置
内閣総理大臣は、大規模災害が発生した場合において、復興を推進するために特別の必要があると認めるときは、内閣府に復興対策本部を設置することができるものとする。
- 復興基本方針の策定
政府は、当該災害からの復興のための施策に関する基本的な方針を定めるものとする。

2 復興計画の作成等

- 大規模災害を受けた市町村が、土地利用の再編などによる円滑かつ迅速な復興を図るため、政府の復興基本方針等に即して、復興計画を作成できるものとする。
- 大規模災害を受けた都道府県が、復興基本方針に即して、都道府県復興方針を定めることができるものとする。

3 復興計画等における特別の措置

- 復興計画に関する協議会を設けて、そこでの協議等を経た復興計画を公表することで、土地利用基本計画の変更等をワンストップで処理できるものとする。
- 復興計画に記載された復興整備事業について、許認可等を緩和する特例を設けること。
- 復興の拠点となる市街地を整備するため一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画を設けること。
- 大規模災害を受けた市町村等からの要請により都道府県等が都市計画の決定等を代行できるものとする。等

4 災害復旧事業に係る工事の国等による代行

- 大規模災害による被害を受けた地方公共団体を補完するため要請に基づいて、漁港、道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業について国等が代行できるものとする。

5 その他

- 国は、大規模災害が発生した場合、特別の必要があると認めるときは、別に法律で定めるところにより、復興のための財政上の措置等を速やかに講ずるものとする。等

※緑枠内は、「非常災害」に指定された場合の適用範囲

図 1-2 大規模災害からの復興に関する法律の概要

出典：内閣府 HP「大規模災害からの復興に関する法律の概要」

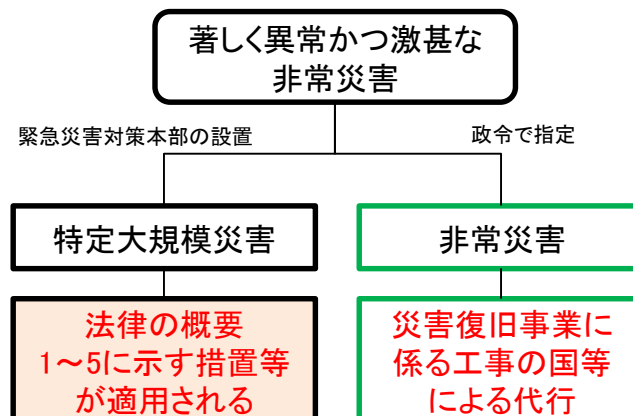


図 1-3 著しく異常かつ激甚な非常災害の法的分類

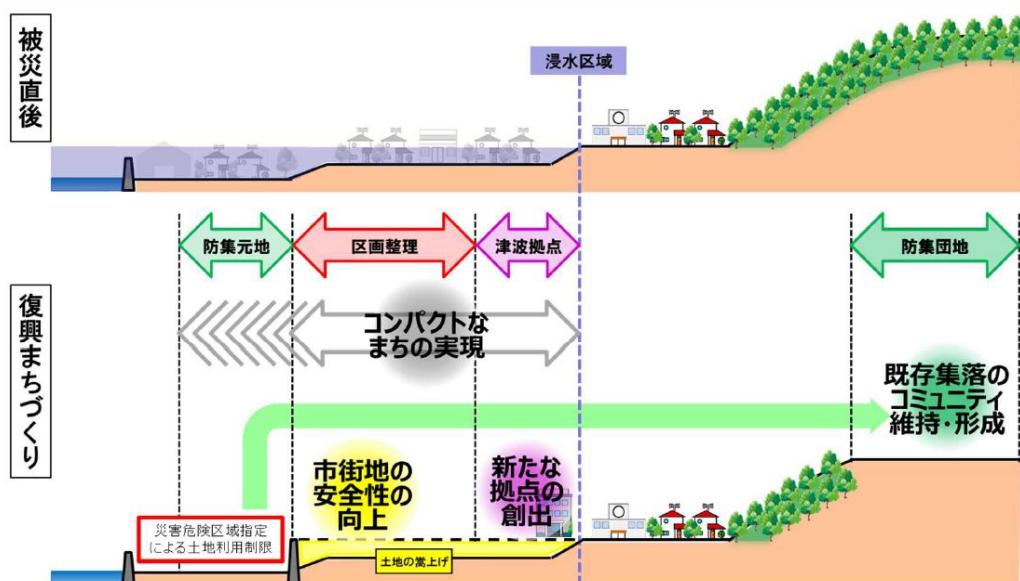
③ 東日本大震災からの復興まちづくり

本県では、南海トラフ地震により東日本大震災と同等以上の津波被害が想定されている。ここでは、東日本大震災で適用された市街地復興事業を念頭に置いて被災後の手続きを整理する。

東日本大震災における市街地復興においては、①被災した現地での面的な復興については、「土地区画整理事業」による、被災前の権利関係を保全しつつ、嵩上げも含め、より安全性の高い市街地としての再整備、②被災地からの移転については、「防災集団移転促進事業」による、市街地あるいは集落部における住宅地の高台への移転、③拠点機能の早期整備については、「津波復興拠点整備事業」による、中心拠点における用地買収方式での速やかな整備という、主として3つの国土交通省都市局所管の市街地復興事業が、それぞれの特質を生かしつつ活用された。

まちの再生に関する市街地復興事業の役割

- 市街地復興事業により、**市街地の安全性の向上、新たな拠点の創出、コンパクトなまちの実現、既存集落のコミュニティの維持・形成**等に寄与。



出典：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「とりまとめ（R3.3.31）」

④ 手引書で対象とする範囲

手引書で対象とするフェーズは、事前の取組から被災後の復興まちづくりの各段階を対象とする。

対象とする分野は、復興まちづくりの中でも根幹とな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」とする。

大規模災害への対応としては、被災前の事前復興まちづくりの取組を経て、被災後は応急対策等が実施される復旧期、復興本部の設置に伴う集中復興期を経て、復興創生期へと移行する。なお、被害状況の把握等、一部の応急・復旧対応については、手引書で示される復興対応と密接に関係し、同時並行的に進められるものであることから、手引書では関連事項としてこれらの内容も含んでいる。

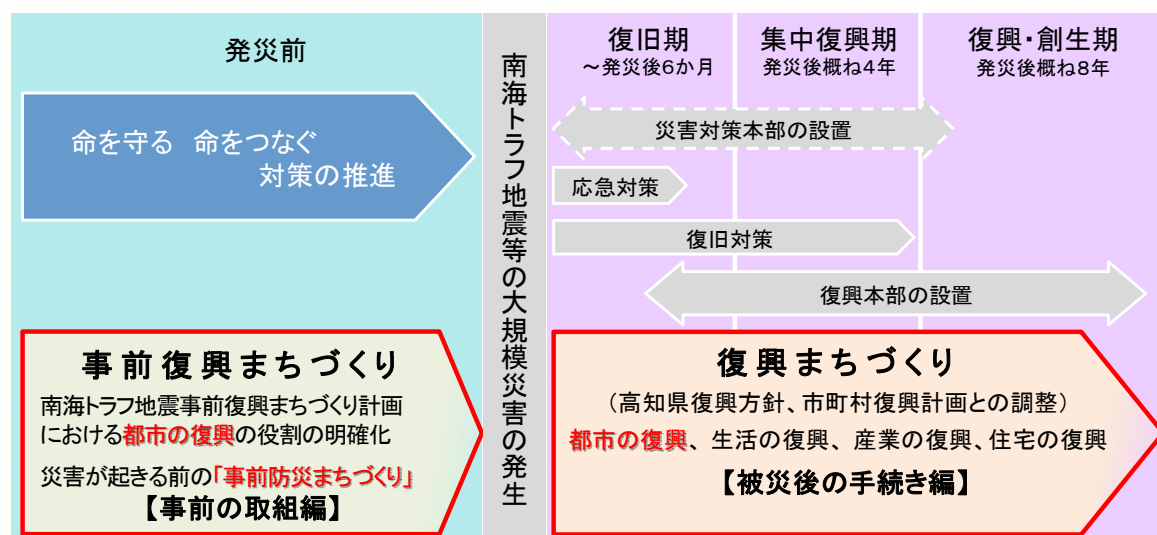
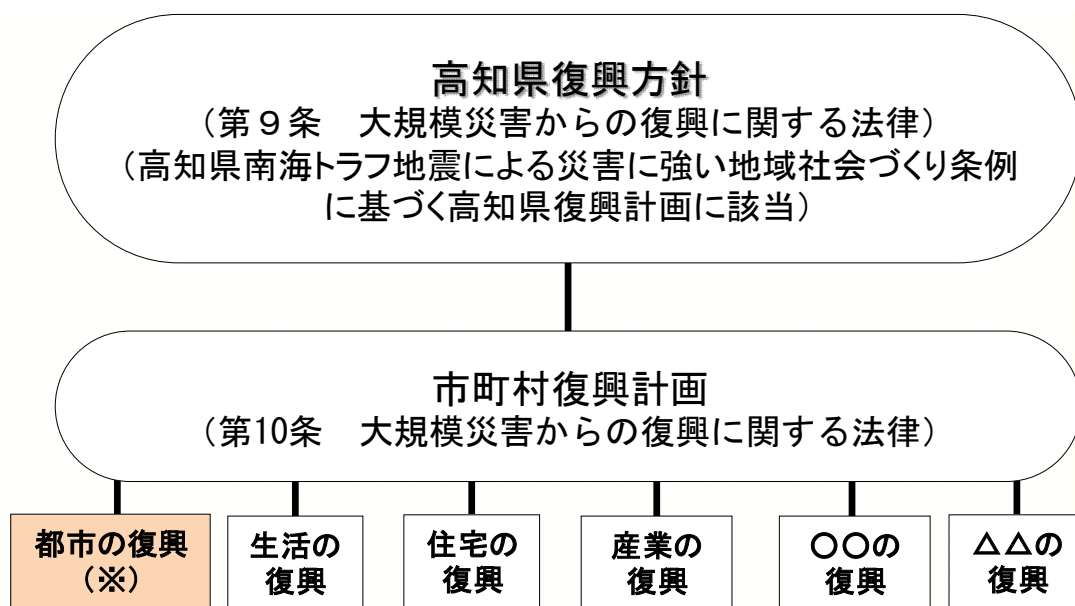


図 1-4 復興まちづくりの段階と手引書の利用イメージ

復興まちづくりは、主に市街地等の「都市の復興」、「生活の復興」、「住宅の復興」及び「産業の復興」により構成される。このうち、大規模災害等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、住民との連携や調整等が重要となる。手引書は、この「都市の復興」を対象とするものである。



※都市基盤や土地利用等都市計画に関わる復興

図 1-5 都市の復興の位置付け

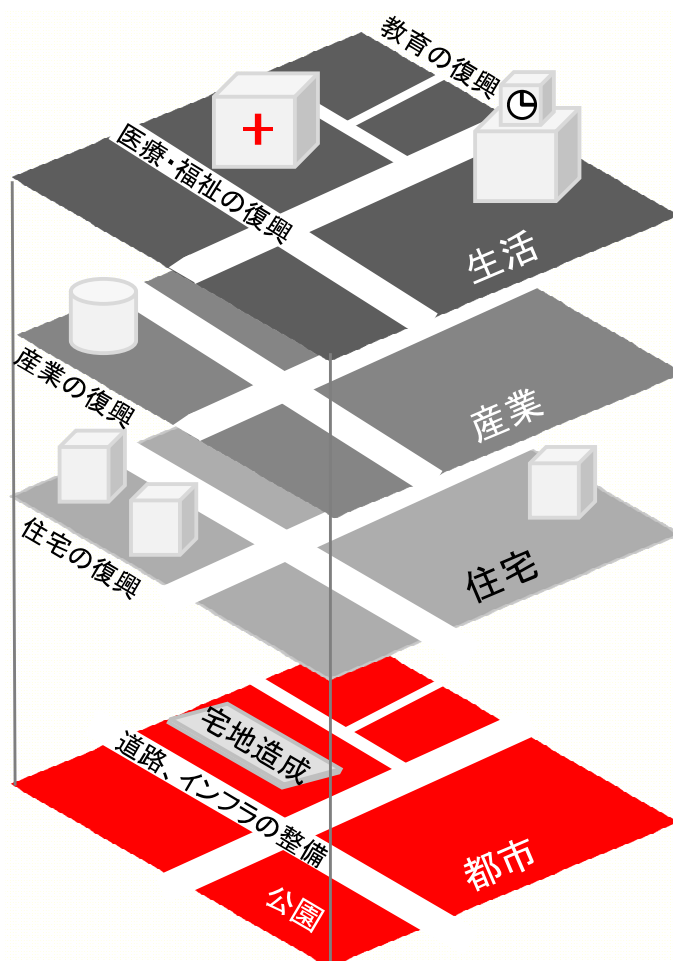


図 1-6 市街地等の「都市の復興」と他の分野の連携イメージ

⑤ 国・県・市町村の役割と手引書の位置付け

特定大規模災害が発生した場合に国は、大規模災害からの復興に関する法律に基づく復興基本方針（法第8条）を策定する。県は、復興基本方針に即して復興方針（法第9条）を定めることができる。市町村は、復興基本方針及び県の定める復興方針に即して復興計画（法第10条）を作成することができ、復興計画に基づいて復興整備事業を進めることとなる。手引書では、高台移転や現在位置での面整備等の市街地整備事業の手続き等についてとりまとめて解説している。

政令に基づく非常災害に指定された場合は、大規模災害からの復興に関する法律による位置付けではないものの、被災自治体において復興計画の作成とそれに基づく取組が体系的に進められている。

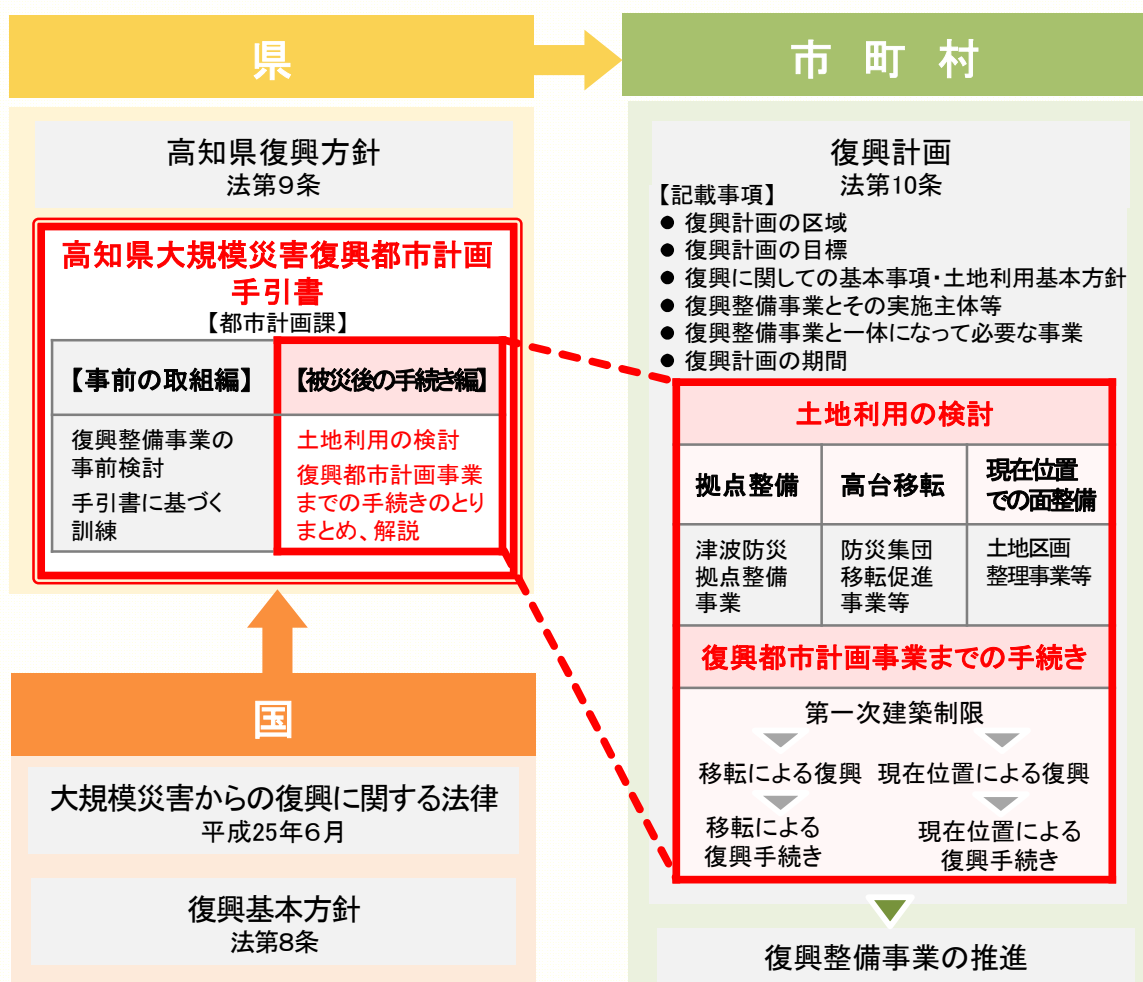


図 1-7 被災後の国・県・市町村の役割（特定大規模災害）

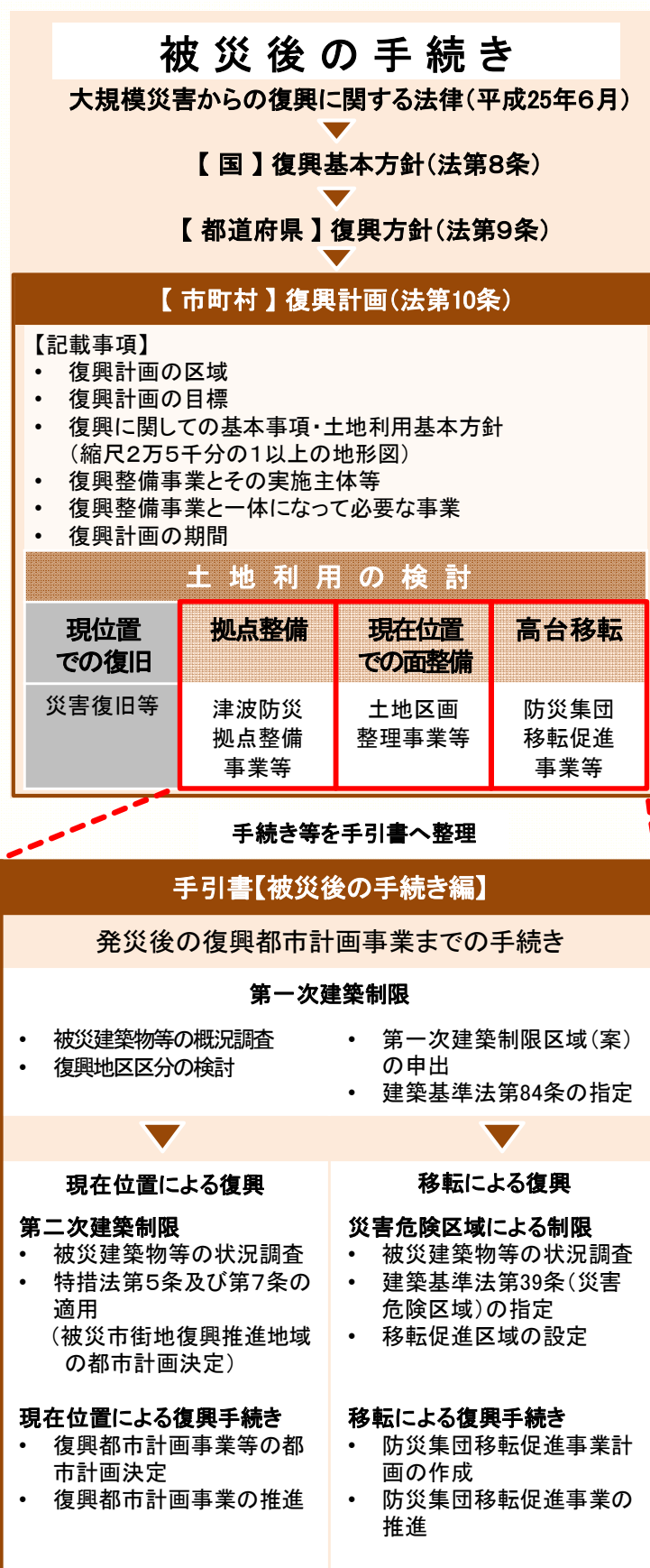


図 1-8 市町村復興計画における都市の復興手続きの位置付け

⑥ 高知県復興方針・市町村復興計画との連携、調整

都市の復興を進めるにあたっては、高知県復興方針や市町村復興計画と連携、調整を図るものとする。

都市の復興を進めるにあたっては、復興の基本理念や目標等、都市の復興の方向性を示す必要がある。これらは、高知県復興方針・市町村復興計画の一部を構成するものであるため、関係機関で連携し調整を図るものとする。

都市の復興を進めるうえで、発災後1か月以内に一次建築制限区域の指定、発災後2か月以内に二次建築制限区域の都市計画決定を行う必要がある。これらの手続きを行う際には、事前に検討した高知県復興方針（草案）や事前復興まちづくり計画に基づいて、高知県復興方針（案）、復興計画（案）との調整を図る。

また、発災後2か月以内を目途に行う復興都市計画事業の都市計画決定にあたっては、高知県復興方針や各市町村が策定する地区の復興まちづくり計画と広域的な観点での調整を図り、地区における被災住民との合意形成を支援する。

	県	市町村	都市の復興手続き
事前の取組	高知県復興方針(草案)	事前復興まちづくり計画	
発災後1～2か月以内	高知県復興方針	復興計画	・ 発災後1か月以内に県は第一次建築制限区域を指定 ・ 発災後2か月以内に市町村は第二次建築制限区域の都市計画決定 ・ 同時期に復興都市計画事業の都市計画決定

名称	区分等	内容
高知県復興方針	県	・ 大規模災害からの復興に関する法律第9条 ・ 復興全体に関するマスタープラン ・ 同時期に復興都市計画事業の都市計画決定
復興計画	市町村	・ 大規模災害からの復興に関する法律第10条 ・ 復興全体に関するマスタープラン ・ 地区の復興まちづくり計画を含む ・ 同時期に復興都市計画事業の都市計画決定

図 1-9 高知県復興方針・市町村復興計画との連携、調整

【現在位置又は移転による復興の事業推進フロー】

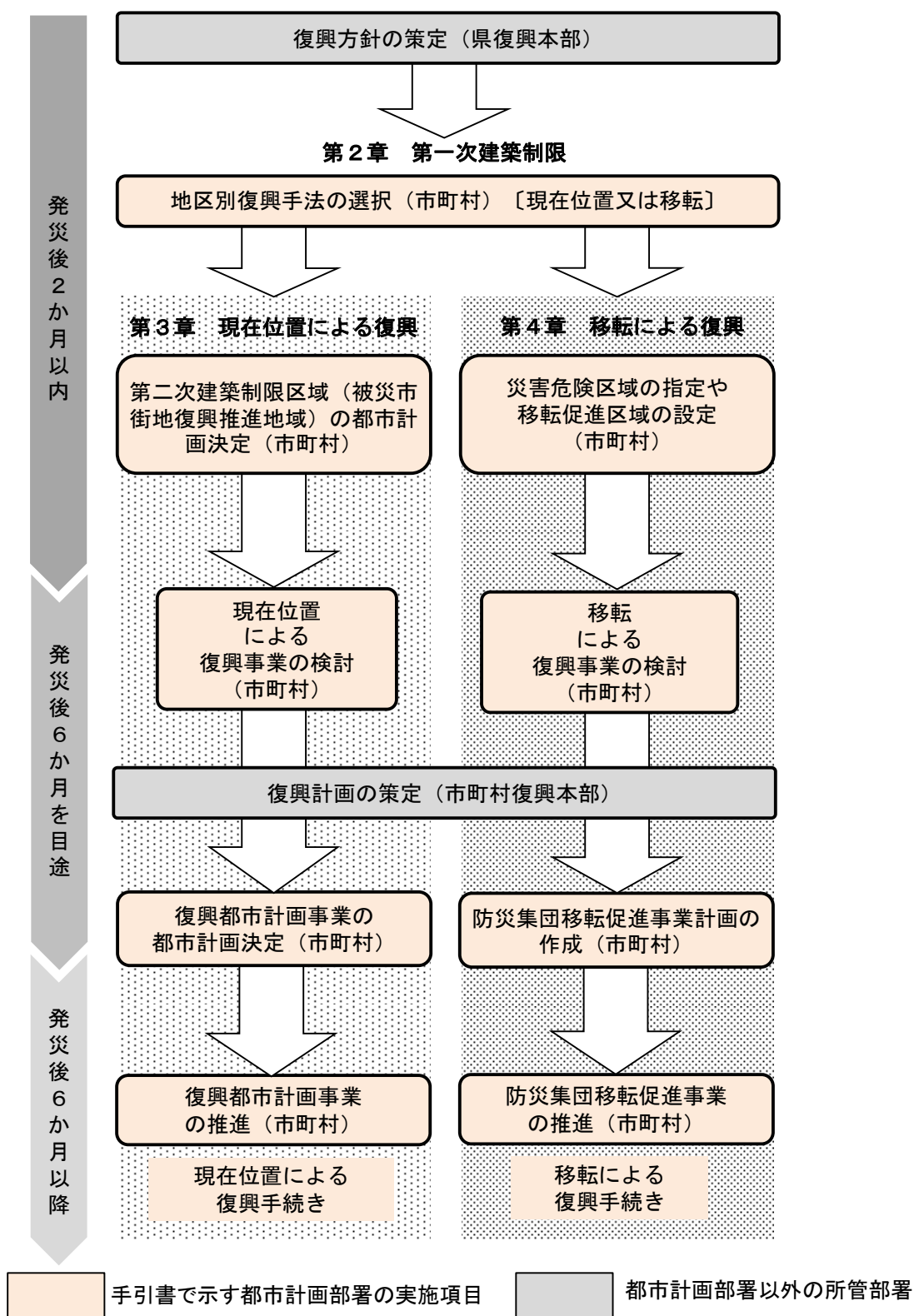


図 1-10 現在位置又は移転による復興の事業推進フロー

高知県復興方針（草案）は、被災後、一日でも早く住民が日常生活を取り戻すことができるよう、生活を立ち上げ、速やかな復興を進めるための基本理念や土地利用の基本方針など、復興に向けた本県の基本的な方向性を示したものである。

被災後は、高知県復興方針（草案）、市町村の事前復興まちづくり計画を基に、被災状況等に応じて、高知県復興方針、市町村復興計画を策定する。

復興整備事業を推進するにあたっては、これらの計画と連携・調整を図る必要がある。

【基本理念】

基本理念

（１）命を守る

【なんとしても人命を守る安全で安心な地域づくり】

再び被災したとしても人命が失われないことを最重視し、ハード・ソフトの施策を組み合わせたまちづくり

（２）生活を再建する

【地域の主体的な考え方により暮らしとコミュニティを再建する】

誰もが再び日々の生活を取り戻すことができる被災者一人ひとりに寄り添う復興を目指す

（３）なりわいを再生する

【地形や気候を活かしたなりわいを早急に再生し、地域に住み続ける基盤を築く】

多様な資源や潜在的な可能性など地域の特性を生かした復興の実現

（４）歴史・文化を継承する

【脈々と地域に根ざした歴史や文化など地域の資源を次世代に継承する】

「ふるさと」に愛着を持ち、暮らし続けていくうえで、心の支えとなる歴史・文化を大切にする地域づくり

（５）地域の課題等の解決につなげる

【地域の課題やグローバルな課題等を解決する先進的なまちづくり】

人口減少、少子高齢化、担い手不足などの諸課題を解決する先進的なまちづくり

出典：高知県「高知県復興方針（草案）（R5.2）」

【土地利用の基本方針】

(1) 命を守るために

- 庁舎、学校等の災害対策の拠点となる施設は浸水しないエリアへの配置を基本とする
- 居住地は浸水しないエリアへの配置を基本とする。ただし、被害想定や市街地の立地状況等から現地再建が望ましい地域は、多重防護により津波浸水を抑え居住することとする
- 店舗や工場等の施設は、地域産業の早期再建の観点から、低地利用する場合には避難対策が前提となる

(2) 生活を再建するために

- 新しいまちとは可能な限り既存のまちの近くに整備し道路網や公共交通を確保する
- 点在する複数の小規模集落については、公共サービス維持の観点から集約化も視野に入れつつ、既存コミュニティの再建を踏まえて復興を検討する

(3) なりわいを再生するために

- 店舗や工場等の居住を伴わない事業系の施設は、地域産業の早期再建の観点から津波浸水を許容した土地利用も検討する
- 農業・漁業集落は、命を守るために職・住の分離も視野に検討する必要がある。なりわいと暮らしが深く関わるため、住みやすさと働きやすさを考慮して宅地や農地を配置する

(4) 歴史・文化を継承するために

- 歴史や文化などの地域資源を地域の心の支えとなるシンボルとして再生・活用する

(5) 地域の課題等の解決につなげるために

- 公共サービスの維持などのために集落の集約化による住みやすいまちづくりや、高度化した情報通信技術等による新しい生活スタイルも踏まえ、以前より住みやすいまちづくりを目指す
- 持続可能な社会の実現を目指した視点等を盛り込む

出典：高知県「高知県復興方針（草案）（R5.2）」

(2) 手引書【被災後の手続き編】の構成

手引書は、県・市町村職員による的確かつ速やかな復興への手続きを実施するため、建築制限（第一次建築制限、第二次建築制限）、復興都市計画の決定（現在位置による復興、移転による復興）等、都市の復興準備期間のプロセス毎に時系列で構成している。

現在位置による復興を選択した区域では、緊急かつ円滑に市街地を復興するため、建築基準法、被災市街地復興特別措置法（以下「特措法」という。）、都市計画法等に基づく建築制限を行いながら、被災市街地土地区画整理事業を中心とした計画的な市街地の整備事業を進めるものである。

また、移転による復興を選択した区域では、住民等の集団的移転を行うため、建築基準法等に基づく建築制限を行いながら、防災集団移転促進事業を中心とした計画的に安全な場所へ移転する災害に強いまちづくり事業を進めるものである。

手引書における各章の主な内容は、都市の復興準備期間のプロセス毎に時系列で構成している。

「第2章 第一次建築制限」では、発災後3日から1か月以内の被災建築物等の概況調査、復興地区区分の検討、第一次建築制限区域（案）の申出、建築基準法第84条の指定について記載している。

「第3章 現在位置による復興手続き」では、発災後2か月以内の被災建築物等の状況調査、特措法第5条及び第7条の適用（被災市街地復興推進地域の都市計画決定）、発災後6か月を目途とした地区の復興まちづくり計画との調整、現在位置による復興手続き（復興都市計画事業の都市計画決定、復興都市計画事業の推進）について記載している。

「第4章 移転による復興手続き」では、建築基準法第39条（災害危険区域）の指定及び移転促進区域の設定、移転による復興手続き（防災集団移転促進事業計画の作成、防災集団移転促進事業計画の推進）について記載している。

「第5章 地区の復興まちづくり」では、地区の復興まちづくりにおける復興手法や事業の活用について記載している。

「第6章 県・市町村職員行動手順」では、被災直後の情報連絡系統・都市計画関係職員の行動手順等を記載している。