

## IV-3 迅速な復興まちづくり

### 1. 水産地域の復興まちづくりの基本的考え方

#### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりとは、行政と漁業者・水産関係者を含めた地域住民が連携・協働して、想定される大規模自然災害に強いまちづくりをめざす、事前準備から現実的な復興計画を策定・実践するプロセスを言います。

東日本大震災における水産地域の復興まちづくりのプロセスを振り返ると、被災後の極度に混乱した時期に復旧・復興作業をスタートさせることや、水産地域の将来を見通した復興まちづくり計画を策定し、それを実行することの難しさが確認されました。

このような教訓から、復興まちづくりの主体である行政や漁業者・水産関係者を含めた地域住民組織が、事前段階から想定される地震・津波及び風水害など大規模自然災害後の水産地域の復興まちづくりの具体的な進め方や留意点をしっかり理解し、確実に実践しておくことが、水産地域の復興まちづくりを迅速に進めることにつながります。

#### 【解 説】

##### 1-1 目的

水産地域の復興まちづくり<sup>※1</sup>とは、住民を始め地域や行政が一体となって取り組むソフトを含めた復興の概念をいう。阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓から明らかなように、“まち”の復興は、行政単独による道路、公園の整備や、住民個々の責任に委ねた建物の修理や建て替えを行うだけでは、必ずしも十分ではなく、住民を始め地域や行政が一体となって取り組む必要がある。

切迫性が叫ばれる南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝地震をはじめとした大規模地震・津波や発生頻度を増す風水害等の自然災害の被害を想定し、全国の市町村における防災・減災及び事前復興計画<sup>※2</sup>に関する取組が進められている。しかし、市町村全域を対象としたものが多く、個別の地域、とりわけ水産地域における取組は少ないのが実情である。

一方、沿岸部に立地する水産地域は、その資源依存型立地特性<sup>※3</sup>から、その多くが山がちで急峻な地形に家屋や生産関連施設などが高密度に立地するとともに、離島・辺地など地理的孤立性が高いため、自然災害に対する脆弱性が高い。従って、水産地域における、より具体的な防災・減災及び復興まちづくりの取組を推進することが、喫緊の重要課題となっている。

本章では、主に東日本大震災の復旧・復興のプロセスの教訓を踏まえ、行政(市町村など)と漁業者や水産関係者を含めた地域住民組織による取組主体が、水産地域における大規模自然災害に対する復興まちづくりに係る計画づくりを進めるに当たっての具体的方法と留意点を、時系列(災害予防時、被災時、災害復旧・復興時)に沿ってとりまとめている。

従前の水産地域の生活やコミュニティの継続を前提に、被災後の迅速かつ住民満足度の高い復興まちづくりのためには、平時(災害予防時)のソフト・ハード両面の防災・減災対策に加え、正確な地域の現状把握に基づく、事前復興計画の策定が重要である。

事前復興計画の策定は、その後の復興まちづくりに資する事後の復興計画策定を、より円滑に進める助けとなる。このような円滑な復興まちづくりを推進していくためには、災害予防時の事前準備以降の災害応急対応時、災害復旧・復興時のそれぞれの時期に、誰が何に取り組むべきかを明確にしておくことが重要である。

また、事前復興計画を策定していたとしても、計画の前提条件と現実の災害及び被災実態の規模や内容に相違が生じる可能性が高いことから、被災直後の災害応急対応時に、正確な災害・被災状況の把握と情報収集、発信が重要になる。

更に、災害復旧・復興時には、災害予防時に策定した事前復興計画を下敷きとして、被災の現実に応じて柔軟な計画及び効果的な複数省庁所管事業連携や組合せの見直し・修正に移行することになる。

また、水産地域の復興まちづくりは、復旧・復興関連事業の完成によって終わりではなく、大きな空間的、社会経済的変化を伴う復興後の地域にあって、新しい視点での持続的地域維持・振興に継続的に取り組んでいく必要がある。

なお、水産地域の復興まちづくり、特に計画策定の内容は多岐にわたるため、市町村の水産関係部局だけでは対応が難しい場合が多く、初期段階において水産部局が積極的に、都市計画、まちづくり、防災部署に連携・協働を呼びかけることが求められる。

このような、水産地域の復興まちづくりのプロセスの全体像の概要を、次図に示す。

- 
- ※1. 復興まちづくりとは、阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓から明らかなように、“まち”の復興は、行政単独による道路、公園の整備や、住民個々の責任に委ねた建物の修理や建て替えを行うだけでは、必ずしも十分ではなく、例えば、「皆が暮らす今後の“まち”全体の姿をどう考えるのか」、「経済的な支障に加え、都市計画や建築制限などさまざまな支障から建物が再建できない人々がこれからも同じ“まち”で皆とともに過ごせるようにするには、地域で協力してどのような“まち”の再建を行うべきか」などのように、住民を始め地域や行政が一体となって取り組むソフトを含めた復興の概念をいう
  - ※2. 災害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災害発生前に準備する取り組みを事前復興と言う。事前復興計画は、行政と漁業者・水産関係者を含めた住民が主体となって、災害後に円滑に復興するため、地域の目指す将来像や復興の基本方針等を事前に検討して定めた計画を言い、単に災害後のまちの姿を示すだけではなく、想定される災害に備えて将来のまちの姿を議論する方法や体制も含めて事前復興計画として位置づけられる
  - ※3. 資源依存型立地特性については、後述「2. 水産地域の特徴と基本理念の2-1 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本的理念 (1) 資源に依存した立地特性」を参照されたい

IV-3 迅速な復興まちづくり

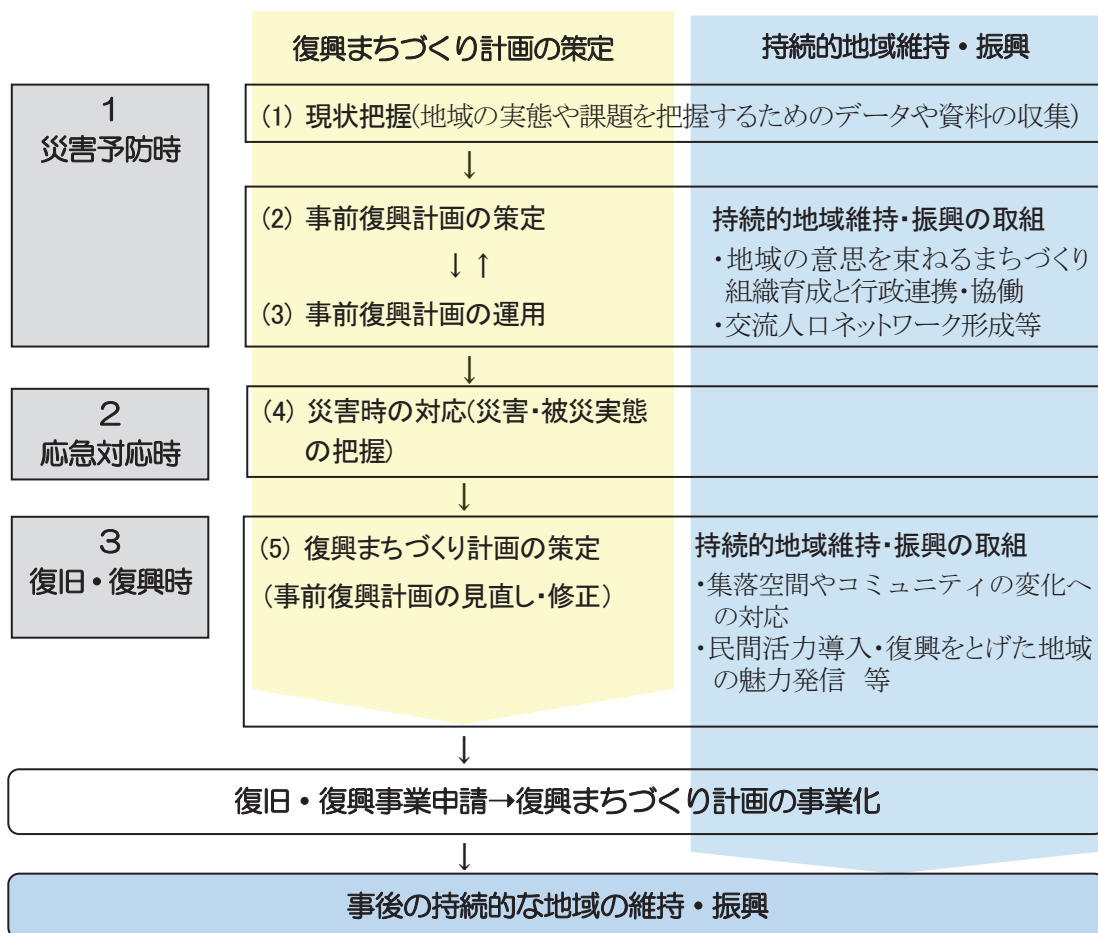


図-IV-3-1 水産地域の復興まちづくりのプロセスの全体像

## 1-2 取組主体

### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりをすすめていくためには、行政と、地域の産業を支える漁業者、水産関係者及び自治会など地域住民組織が一体となって取り組むことが重要です。その際、必要に応じて、有識者など外部支援者の参加も検討することが、有効な効果を生む可能性があります。

### 【解説】

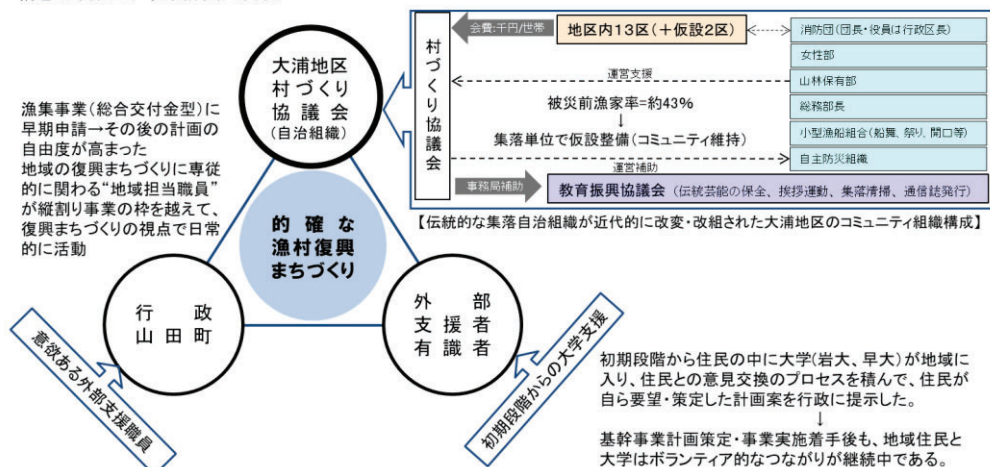
水産地域の復興まちづくりの取組主体は、基本的には、検討対象となる災害が想定される水産地域に関わる行政（市町村職員など）及び漁業者や漁協（支所）職員、水産関係者、自治会など住民組織が中心となることが有効である。地域の有する問題や課題によっては、外部有識者（大学教員など研究者、専門コンサルタントなど）の招聘や参加も有効な結果を生むきっかけになる可能性があり、国や民間のアドバイザーや有識者情報を収集しておくことも考慮しておく必要がある。更に、議論や合意形成をスムーズに進めるために、地域の実情に明るい市町村や漁協（支所）職員などがファシリテーターを務めることが有効な場合もあり、地域内で人材を育成しておくことも重要である。

なお、水産地域の場合、産業活動を含めた地域運営を担う伝統的で強固な共同体的地域コミュニティが存在する 경우가多く、既存のコミュニティ機能を維持・補強することで、復興まちづくりの取組主体の意思決定や合意形成能力を強化することも重要な視点である。

取組主体の構築による議論の場の創出は、特に、地震・津波など大規模自然災害発生の危険が想定されているものの、水産地域の復興まちづくりに向けた事前復興計画を始めとする事前準備が未だ進んでいない地域における関係者の意識啓発と具体的取組推進という視点も重要な目的のひとつである。

#### ○復興まちづくりの経緯と特徴

初期構想段階から、大浦地区の伝統的地域自治組織が計画（構想）策定の先頭に立ち、それを意欲ある自治体職員（他自治体からの支援職員）と外部支援者（大学）が支援→住民組織と外部支援者が策定した初期段階の復興まちづくり構想は、殆どが事業計画に反映



◎行政や外部支援者の実効性ある地域窓口・カウンターパートとなる強力な地域自治組織の重要性  
●平時における実効性ある漁村地域コミュニティの確立・実践（漁村復興や運営に関わる地域自治組織の強化）→大規模災害の際の地域復興力

図-IV-3-2 漁村共同体を基本とした復興まちづくり主体の事例（岩手県山田町大浦地区）

### 1-3 想定される災害

#### 【基本的考え方】

発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの地震・津波及び台風、高潮、集中豪雨など風水害を想定して、水産地域の復興まちづくりに取り組む必要があります。

#### 【解説】

復興まちづくりは、最終的には多くの人命・財産に直接関わるものであり、発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの地震・津波及び、近年、その規模や頻度が拡大しつつある台風、高潮、集中豪雨などの風水害を想定する。

まずは、大規模地震・津波を始め、風水害に関する公的なハザードマップや被害想定の有無を確認する必要がある。

水産地域の場合、地形条件や規模、漁業形態等、生産・生活基盤の集積が多様である<sup>※4</sup>ことから、きめ細かな災害想定が重要である。

---

※4. 水産地域の地域特性や多様性については、後述「2. 水産地域の特徴と理念の 2-1 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本的理念」を参照されたい



## 1-4 対象地区

### 【基本的考え方】

想定される自然災害に直面する水産地域（個別の漁港と集落または、復興まちづくり単位として適切と判断される複数の漁港や集落にまたがる範囲）を復興まちづくりの対象地区とすることが望ましい。一方、地域の中核都市を形成する水産都市を除外するものではなく、必要に応じて検討対象となります。

### 【解説】

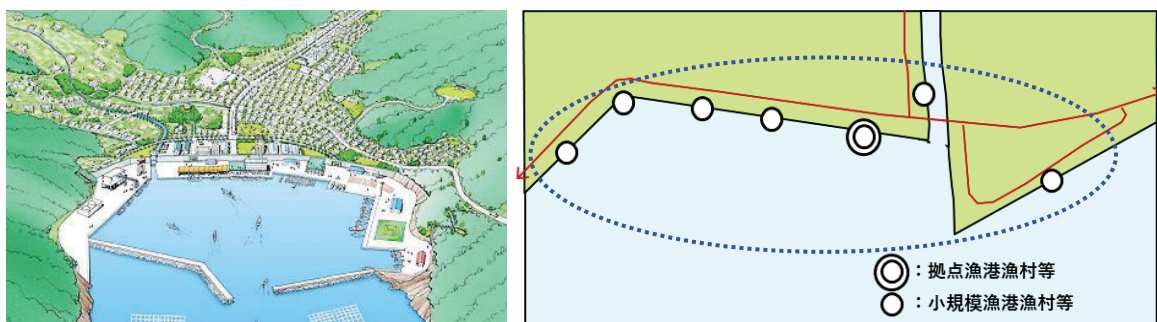
大規模な地震・津波などの自然災害により大きな被害が想定され、復興にあたり面的な整備が必要となる水産地域（個別の漁港と集落または、復興単位として適切と判断される複数の漁港漁村にまたがる範囲）を対象地区とする。東日本大震災における水産地域の復興事例でも、複数漁港・集落を復興単位とした取組が見られる。

対象地区は、中小水産地域だけに限定する必要はなく、地域中核都市である水産都市も水産地域という地域概念に含まれ、必要に応じて対象となり得る。

なお、対象地区の漁業操業状況や漁港、集落の立地、社会経済状況の縮減傾向等を考慮し、事前に関係者間で、被災後の漁港や集落など生産や生活に関わる機能再編や集約の可能性などに関する議論と合意形成が得られた場合、将来的な地域の再編・集約を想定した対象地区の選定が重要となる。

一方、水産地域の復興まちづくりの推進に当たっては、被災が大規模で広範囲に及ぶ場合、上記対象地区での現場復興だけでなく、各段階で他自治体や水産地域との広域連携や協力関係を有した復興まちづくりの体制づくりも重要である。

加えて、近隣漁港・集落間で被災状況が異なる場合、被災が軽度な水産関係施設や機能の相互利用などの面での連携も視野に入れておく。



(単独漁港漁村イメージ)

(複数漁港漁村復興単位イメージ)

図-IV-3-3 対象地区のイメージ

## 1-5 機能的・空間的一体性への配慮

### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりに当たっては、水産地域の立地特性や産業・生活・自然環境の機能的・空間的一体性に十分配慮した取組が求められます。

### 【解説】

水産地域は、資源依存的な立地特性を背景に、漁業生産や水産業は地先の海域(漁場)の資源状況に規定され、資源を育む海域環境は背後の山林や流入河川などの自然環境に影響される。更に、漁業者や水産関係者の生活が海辺に成立することにより生産の効率化や漁場の資源管理に結びつくといった、産業と生活と自然環境が、相互に補完しながら一体的に成立するという基本的な空間形成上の特徴を持っている。

このような水産地域の地域特性<sup>※5</sup>から、一般に、比較的狭い空間範囲にさまざまな官民の生活・産業・防災インフラが集中して集積している場合が多い。

一方、東日本大震災の教訓に学べば、これらの機能を担保する空間や施設の事業主体や所管は、官民にわたりさまざまに異なることから、往々にして個別ばらばらに検討や計画が進められ、本来、水産地域が有すべき一体性が損なわれた事例も多く見られる。

従って、水産地域の復興まちづくりに当たり、水産地域が被災後も適切に維持されていくためには、それぞれの機能や空間・施設配置がバラバラに検討され、計画されることは避けなければならないし、具体的な事業の選択・実施に当たっては多種多様な所管の異なる事業間調整に配慮する必要がある。

その際、行政は、なるべく窓口を一本化したり、所管部署間の連携をとりながら、復興まちづくり取組主体に担当部署が所管する事業をばらばらに説明するのではなく、対象地域に関連するさまざまな事業の内容や制度、メリット、デメリットなどをとりまとめて住民等関係者に説明し、理解を得るといった方法が求められる。

---

※5. 水産地域の地域特性については、後述「2. 水産地域の特徴と基本理念の2-1 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本的理念」を参照されたい

## 1-6 土地利用の適正化による被害の防止

### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりに当たっては、地震・津波を始めとした大規模自然災害による被害の拡大防止に加え、被害の軽減も重要です。

このため、土地利用の再編・高度化等による被害の低減のために、事前に取り組むべき災害予防として、以下の事項が必要です。

- 水産地域のゾーニング
- 建物構造形式の工夫
- 漁港施設及び生活環境に係る施設等の適切な配置

### 【解説】

災害に強い水産地域づくりには、災害リスクを正しく認識し、「避難」「減災」という視点を持ち、災害リスクと必要なハード・ソフトが一体となった総合的な対策を進めることが必要である。

こうした考え方をもとに、水産地域における大規模地震・津波を始めとした自然災害の被害軽減に向けて、人的・物的被害を最小限にするような工夫をするべきである。

- 漁港施設や集落環境に係る各施設等は、災害時のリスクを低減できるよう配置することが望ましい。このため、水産地域を災害リスク低減の観点から津波高と地盤高の関係と背後地形等を考慮しゾーンに分類して、議論を進めることが、検討を容易にし、相互理解につながる。
- 一般的に、水産地域は、災害に対する安全性と立地する各種施設等を考慮すると、概ね4つのゾーン（①堤外ゾーン、②堤内(低地)ゾーン、③堤内(高地)ゾーン、④高台ゾーン）に分類することができる。
- このため、水産地域の津波被害の軽減のための計画策定にあたっては、これら4つのゾーンの特性（災害リスク、各種利用への適性、利用する上で必要な防災・減災対策等）を十分に整理・把握した上で、各施設等の配置計画を検討することが重要である。  
その際、低地を利用する場合については、ピロティ化や鉄筋コンクリート構造など耐浪性の向上対策を図るとともに、周辺に避難のための施設を確保することが有効である。

なお、想定を超える高潮対策についても、同様の考え方により対応可能である。



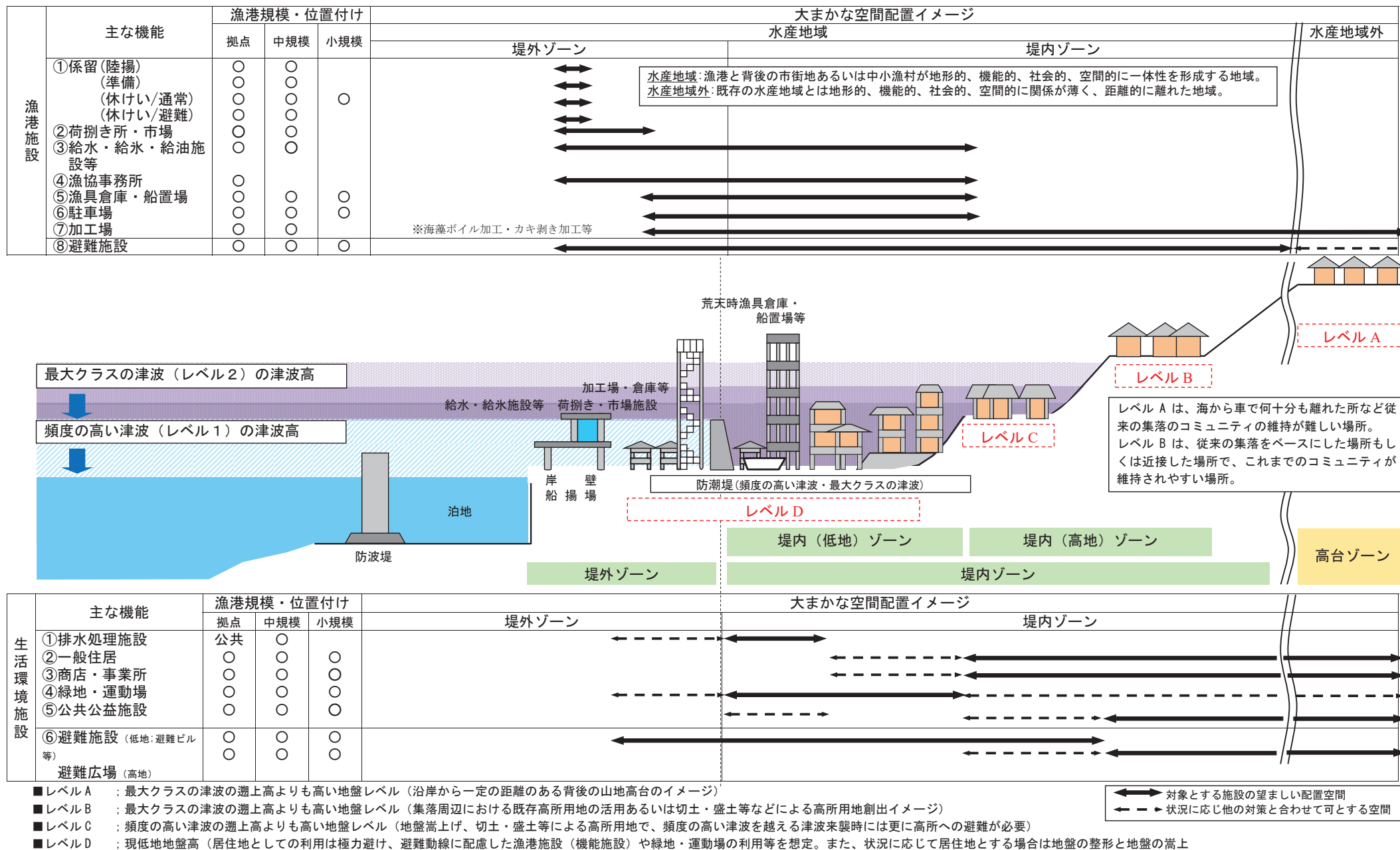


図-IV-3-4 水産地域の4つのゾーン分類と施設配置の考え方

## ●水産地域の4つのゾーンの考え方

ゾーン区分	ゾーン特性	利用上の留意点
① 堤 外 ゾ ー ン	漁業において海と陸をつなぐ場であり、漁港施設が集積する防潮堤の外にあるゾーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住地には適さない。</li> <li>・漁業関連施設を立地させる場合、ピロティ化や鉄筋コンクリート構造など耐波性の向上対策や電気系統施設・設備の高所化を図ると共に、周辺に避難のための施設を確保する。</li> </ul>
② 堤 内 (低 地) ゾ ー ン	防潮堤の背後で、防潮堤の高さよりも低い場所にあるゾーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住については津波防災の観点からは避けることが望ましいが、漁業活動上の利便性等の理由から住まざるを得ない場合には、住居の高層化等の対策を図る。</li> <li>・漁業関連施設を位置させる場合、ピロティ化や鉄筋コンクリート構造など耐波性の向上対策や電気系統施設・設備の高所化を図る。</li> <li>・各施設の周辺に避難ビル、避難動線の確保など避難対策の万全を図る。</li> </ul>
③ 堤 内 (高 地) ゾ ー ン	防潮堤の背後で、防潮堤の高さよりも高い場所であつ既存の水産地域内または近接した場所にあるゾーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・堤内（高地）ゾーンの中には、最大クラスの津波で浸水する可能性がある場所と浸水する可能性が低い場所が存在する。</li> <li>・盛り土、切り土により高地を確保する場合には、地震、豪雨等による災害リスクに対しても留意する。</li> <li>・防潮堤で守られているとはいえ、これを超える津波が来襲する可能性もあることから最大クラスの津波で浸水する可能性がある場所については、避難経路の整備等避難動線の確保など避難対策の万全を図る。</li> <li>・最大クラスの津波で浸水する可能性が低い場所であっても、それ以上の津波の可能性が否定できないため、最悪の場合に備えて、避難について留意する必要がある。</li> </ul>
④ 高 台 ゾ ー ン	既存の漁業集落から離れた場所にある高台のゾーン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波リスクの観点からは、住居を始め、公共公益施設を位置づけることが望ましい。</li> <li>・地震、豪雨等による災害リスクに対して留意する。</li> <li>・新たに大規模な開発を行う場合には、周辺環境の保全等に配慮することが必要である。</li> </ul>

### 1-7 水産地域（集落など）の孤立への対応

#### 【基本的考え方】

水産地域は、離島、半島などの条件不利地域に立地する 경우가多く、災害が発生した場合、外部から孤立しやすく、緊急避難、救援・救助活動等に支障を来たします。

このため、水産地域の孤立防止のために事前に取り組むべき災害予防として、孤立に強い水産地域（集落等）づくりが必要です。

#### 【解説】

孤立する危険性がある水産地域（集落など）においては、平時（災害予防時）から、主に以下のことに取り組むことが必要である。

- 1) 水、食料等の生活物資、テント、簡易トイレ、医薬品、暖房器具などの緊急物資、さらには各種燃料などのリストアップ、数量の想定を行い、物資毎に備蓄する。
- 2) 家庭、自主防災組織等による自主的な備蓄を進める。
- 3) 集落内で共有して利用することとなる物資については、漁港内にある上屋施設なども積極的に活用する。
- 4) 災害発生時にも集落内への電力供給が可能なように非常用電源を確保する。
- 5) 共助の視点から、近隣集落間での人的交流による情報共有体制を共有するためのしくみづくりを行う。
- 6) ヘリポートに使用できるオープンスペースを確保するなどの集落づくりを進める。

## 1-8 地域の生活・コミュニティの継続の対応

### 【基本的考え方】

災害発生時には、ライフライン（電気、水道、ガス等）がストップする危険性があり、非常時の安全なライフラインの継続の問題は、平時（災害予防時）から考えておく必要があります。

また、地域コミュニティは、災害発生後の地域の復旧・復興において重要な役割を果たすことから、その継続は欠かせないものです。

このため、可能な限り生活を維持しつつ、既存コミュニティを壊さないよう、地域の生活・コミュニティの継続のため、事前に取り組むべき災害予防として、生活・コミュニティの継続のための支援ネットワークづくりが必要です。

### 【解説】

東日本大震災や阪神大震災など、これまでの災害を通じて学んだ教訓のひとつに、災害時におけるボランティアやNPOなどの活動が、被災地の人々の生活・地域コミュニティの維持を図る上で重要な役割を担っている点がある。

このため、水産地域の復興まちづくりに当たっては、水産地域防災協議会などが主体となって、場合によっては、部会的な位置付けを持つ復興まちづくり取組主体（※前述 1-2 参照）が、平時（災害予防時）から、災害ボランティアやNPOなどとの支援ネットワークを構築しておくとともに、災害時における支援の受け入れについて、検討するなど、地域での受け入れ体制を整えておくことが望ましい。

なお、当該活動に関しては、災害時でもお互いの機能や役割が継続できるよう、災害時の行動計画等が連携して作成されている必要がある。

## 2. 水産地域の特徴と基本理念

### 【基本的考え方】

大規模自然災害が懸念される水産地域の復興まちづくり計画を進めるに当たって、基本となる前提は以下の通りです。

① 水産地域の特徴の理解と計画への反映

水産地域の復興まちづくり計画の策定に当たっては、水産地域の主要な特徴を十分理解したうえで計画に適切に反映していくことが不可欠です。

② 復興まちづくりは“まちづくり”の一環という視点

地域の防災・減災力は地域力そのものであり、復興まちづくりは、とりもなおさず“まちづくり”の一環であるという基本理念を念頭においた取組が必要です。

### 【解 説】

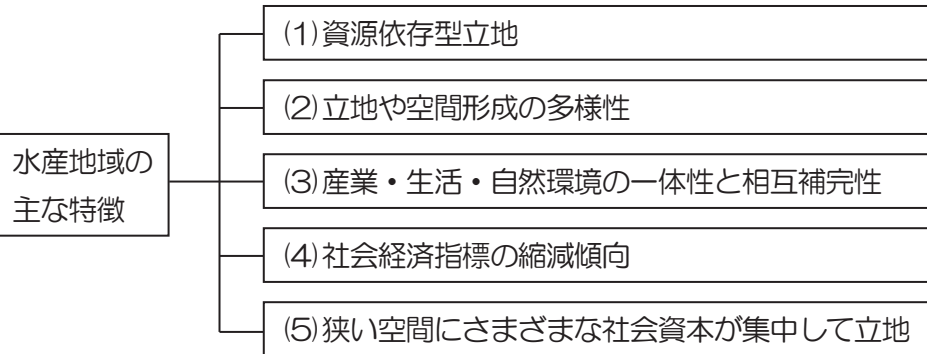
水産地域の復興まちづくり計画に当たっては、備えるべき災害の規模や被害を想定しつつ、水産地域における防災・減災及び復興まちづくりの必要性を認識し、対象となる水産地域の特徴を十分認識したうえで、復興まちづくり計画づくり自体が、地域の独自性に配慮した“まちづくりの一環”という視点を重視しながら、進めていく必要があります。



## 2-1 水産地域の特徴と水産地域の復興まちづくりの基本的理念

### 【基本的考え方】

以下に示すような水産地域独自の主な特徴に十分配慮した復興まちづくりが求められ、関係者間で十分理解を深め、共有しておくことが重要です。



### 【解説】

水産地域における復興まちづくりに当たっては、備えるべき災害の規模や被害の内容を想定しつつ、水産地域における復興まちづくりの必要性を認識し、対象となる水産地域の特徴を十分認識したうえで、復興まちづくりが地域の独自性に配慮した“まちづくりの一環”という視点を重視しながら、時系列に沿った各段階（災害予防時、災害応急対策時、災害復旧・復興時）で、重視すべき取組内容や留意点を共有し、安全・安心で持続的な水産地域の形成を目指すことが必要である。水産地域の特徴や独自性を十分理解しておくことは、被災後の現実的な復旧・復興のためにも有効である。

**(1) 資源に依存した立地特性**

水産地域で最も重要で、その成立を規定する条件は、「資源に依存した立地特性」である。

水産地域を支える漁業や水産業の生産は、漁業資源の生産力に依存し、生産の形態や生産力は基本的に、水産資源や漁場条件によって決まる。

従って、水産地域の復興まちづくりに当たっては、資源に依存した立地特性を踏まえ、以下のような点に留意した取組が求められる。

**(水産地域の復興まちづくりの留意点)**

- 復興まちづくり計画の策定に当たっては、漁業及び水産業自体の維持を前提に、持続的に利用可能な水産資源や漁場の維持と、資源を継続的に利用できるような、生産施設、住環境施設、自然環境間の調和とその関係性に配慮する。
- 資源の量や質及び、大規模から小規模にわたる多種多様な水産地域が立地するため、それぞれの地域特性に応じた適切・有効な復興支援事業の選択や資金の確保に留意する。
- 復興まちづくり計画策定主体の創出に当たっては、漁家と一般世帯の意見の違いを調整し、合意形成に導くため、事前に意見を集約する責任ある協議・推進体制を構築する必要がある。  
その際、漁業や水産業に知見を有する外部有識者などの参加が有効な場合もあり、地域の課題などに応じた専門家などの招聘についても考慮する。

**(2) 立地や空間形成の多様性**

資源に依存した立地特性を持つ水産地域は、一部の水産都市を除く大部分の中小漁村地域は、結果として、辺地的で飛び地的（※資源や地形条件に応じて1箇所に固まるのではなく、散在）な立地になりがちであり、山がちで急峻な地形に高密度な集住形態を見る場合が多いという地理的特性が一般的である。

ただし、全国津々浦々に多数成立する水産地域は、その地理的条件や集落規模及び集落形態、人口規模や年齢構成、漁業依存度など多種多様である。

従って、水産地域の復興まちづくりに当たっては、水産地域の立地や空間形成の多様性を踏まえ、以下のような点に留意した取組が求められる。



散居集落  
農地等が多く、宅地間が離れている集落



集居集落  
宅地は連続しているが、宅地間にゆとりがある集落



列密居集落  
道路・海岸線に沿って列状に家屋が密集する集落



塊密居集落  
面的な広がりを持ち、家屋が密集する集落

資料-水産庁漁港漁場整備部

図-IV-3-5 集落形態イメージ

### (水産地域の復興まちづくりの留意点)

- 水産地域の立地や集落などの形成状況、規模及び社会経済条件は、極めて多様である。つまり、拠点的な水産都市から小規模漁村に至るまで、その地域特性は全く異なると言ってよい。従って、復興まちづくり計画策定に当たっては、対象地区それぞれの立地や地理的な条件、集落の形成状況、規模、景観等の独自性に応じたレディメイドではない、オーダーメイドの復興まちづくりの発想（※一般解はないと考えた方がよい）に留意する。
- 水産地域の立地や地理的な特性から、大規模災害の際に孤立する集落が発生する 경우가多く、孤立の危険性がある集落を事前に把握すると同時に、非常用備蓄や電源確保などに留意する。
- また、災害被災時の地域の孤立につながる可能性の大きい水産地域にあつては、事前の孤立防止対策や情報受発信体制の確立や、ネットワーク型復興まちづくりに留意する。
- 対象地域が都市計画区域の内か外かや、地形条件の違いなどにより、復興まちづくりに関する選択可能な事業手法が異なることに留意する。
- 水産地域それぞれの独自性や文化に基づく郷土愛や誇りを基本とした復興まちづくりは、事後のコミュニティの再生や定住人口の維持などに効果を発揮する場合があります、留意する。
- 防災・減災及び復興まちづくりの体制整備にあつては、事前・事後の行政間支援に加え、専門家やアドバイザーなどの受援窓口や対口支援体制の確立に留意する。

### (3) 産業・生活・自然環境の一体性と相互補完性

一般に、資源に依存した立地特性から、山がちで狭隘な沿岸地形に辺地的・飛び地的（※資源や地形条件に応じた散在）に立地する水産地域は、①産業（漁業・水産業など）と、②生活（漁業者、水産関係者はじめ地域住民の居住の場）、③自然環境（漁業資源を担保する漁場及び周辺山地・河川・海浜など自然環境）が、相互に補完し、影響し合う関係性を保ちながら一体的に形成されている。

このような関係性は、同時に、漁港や水産流通・加工施設や集落及び海域、海浜及び背後の山地や河川など空間や施設配置の一体性と相互に補完、影響し合う関係性に直結している。

また、基幹産業である漁業の成立を通じた、漁場や漁具の総有や共同利用の歴史を持ち、地理的要因による集落の高密度な集住形態とあいまって、地域社会の強い共同体的性格につながり、水産地域の意思決定や地域運営に関するまとまりは比較的強い。

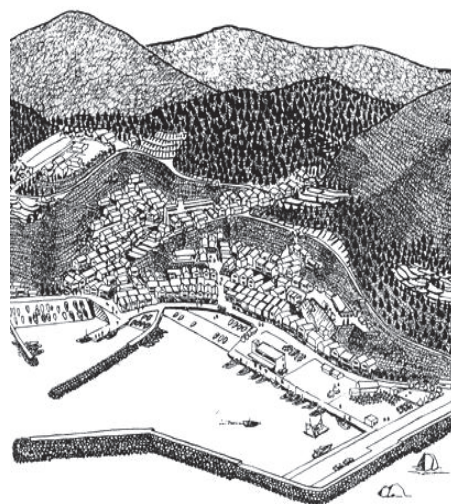


図-IV-3-6 代表的中小漁村の空間構成

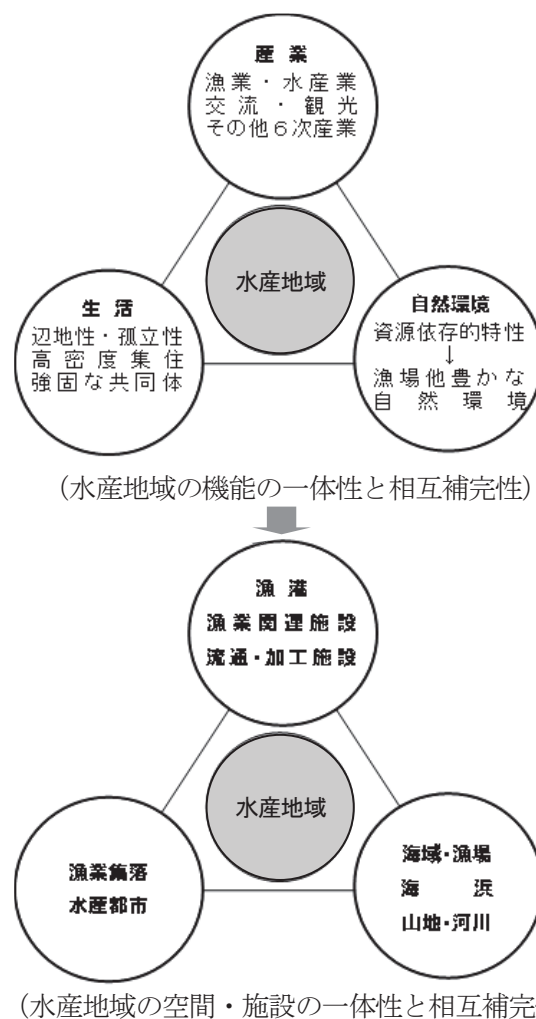


図-IV-3-7 水産地域の機能的・空間・施設構成の一体性と相互補完性

従って、水産地域の復興まちづくりに当たっては、水産地域が、産業・生活・自然環境が相互に補完し、影響し合う関係性と機能的・施設的な一体性という特性を踏まえ、以下のような点に留意した取組が求められる。

**(水産地域の防災・減災及び復興まちづくりの留意点)**

- 復興まちづくり計画の策定に当たっては、水産地域に立地する機能や施設、空間形成の一体性と相互に補完し、影響し合う関係性を尊重した計画手法や事業の選択に留意する。
- 特に、漁業・水産業、漁港と住生活環境の整備パターン(多重防護型、高台移転型、既存地高上型等)を明確にしておくと同時に、高台移転型の場合、生活の場と漁業・水産業・漁港との機能的一体性を確保する方法に留意する。
- 復興まちづくり計画策定の体制整備に当たっては、漁村独自の強固な共同体的な社会特性を下地とした信頼性の高い行政とのカウンターパートとしての主体組織の創出に留意する。

#### (4) 社会経済指標の縮減傾向

漁業生産量の減少と単価の頭打ち傾向による漁業所得の低迷は、全国的な漁業就業者の減少・高齢化に直結している。

このような基幹産業である漁業・水産業の縮減傾向は、漁業・水産業生産の基礎単位である水産地域の社会経済状況にも大きな影響を及ぼしている。

水産地域の近年の状況の変化を把握するため、漁港背後集落データ<sup>※6</sup>を概観すると、地域漁業の低迷と漁業就業者数の減少・高齢化の進行により、漁家だけで構成される漁港背後集落はむしろ少なく、近年、多様な職種の集落内世帯数の増加傾向がみられ、一貫した人口減少傾向が顕著である。このような傾向は、水産地域に共通する課題で、特に、地理的条件不利地域や漁業、水産業の低迷が著しい地域では、これらの状況が地域自体の活力低下に直結し、地域（とりわけ中小漁業集落）の維持自体が困難になりつつあるとともに、本来の、漁業経営や地域運営に大きな役割を果たしてきた水産地域の共同体的なコミュニティの脆弱化が地域のスムーズな意思決定機能を低下させている場合も少なくない。

従って、水産地域の復興まちづくりに当たっては、水産地域の社会経済指標が縮減傾向にあることを踏まえ、以下のような点に留意した取組が求められる。

#### (水産地域の防災・減災及び復興まちづくりの留意点)

- 復興まちづくり計画策定主体の整備・創出に当たっては、事前の準備段階において、対象となる水産地域の漁業・水産業のあり方や人口・世帯規模や構造などの大まかな社会経済面の被災後の復興方針（将来イメージ）を明確にしておくとともに、復旧・復興時の計画策定の際には、漁業生産や人口・世帯規模などの社会経済指標に関する適切な予測をもとに、過剰整備を回避することに留意する。
- 事前に、水産地域の置かれた社会経済状況の縮減傾向などの実態を踏まえ、漁港機能や集落の再編・集約を伴う復興まちづくりの選択や可能性について、行政、漁業者、水産関係者、漁協などを含めた地域住民組織間での議論と合意形成が重要である。

※6. 漁港背後集落調査（令和3年 水産庁漁港漁場整備部）



(5) 狭い空間にさまざまな社会資本が集中して立地

水産地域では、空間的に限られた狭い範囲内に、生産関連施設（漁港、漁業関連諸施設、流通・加工施設）や基本的社会基盤である道路、防潮堤などの防災安全施設、高密度に立地する家屋などにより形成される集落などさまざまな官民の社会資本が、高密度に集中して立地している。

また、公的な社会資本（インフラ）については、事業を所管する省庁や管理主体が複数にまたがる場合が多く、住宅や工場など民間資本によるストックも多く混在している。



図-IV-3-8 漁港周辺のさまざまな社会資本の集積

従って、水産地域の復興まちづくりに当たっては、狭い空間

にさまざまな社会資本が集中立地しているという地域の特性を踏まえ、以下のような点に留意した取組が求められる。

**(水産地域の防災・減災及び復興まちづくりの留意点)**

- 復興まちづくり計画策定に当たっては、必要な施設の適切な配置とともに、事業間調整に留意する。
- 復興まちづくりの方針として、大規模な防潮堤整備を選択するか否かの判断、選択する場合の規模・高さ・形状などについては、住民意向の相違や事業実施段階の全体工程への波及が大きいため、事前復興計画策定時に行政と漁業・水産関係者を始め地域住民組織間の合意形成が重要である。難しい問題を有するため、外部有識者の議論への参加も、効果が期待される。
- 水産地域の場合、土地区画や所有状況が複雑であることが多いことから、正確な用地区区分や面積・所有者情報が十分に把握されていない場合が多い。  
復興まちづくりの最も重要な課題である高台移転地の選定や低地部の土地利用、防潮堤整備選択の場合に不可欠となる事前の地籍調査、所有者確認及び文化財・埋蔵文化財の調査などに特に留意する。
- 復興まちづくり計画策定の主体となる体制整備に当たっては、狭い範囲に集中する社会資本整備や管理主体が異なることから、行政内の水産部局と都市計画部局など他部署との連携に留意する。実務上、複雑多様な事業調整を水産部局だけで実施することは難しく、国や都道府県水産部局などからの積極的なアナウンスと連携が期待される。

以上、水産地域の復興まちづくりに取り組むに当たり、水産地域の特徴を十分理解することが、水産地域の独自性の尊重を通じて、満足度の高い復興まちづくりにつながると同時に、事後の地域の維持・振興につながることが述べてきた。

しかし、ここで述べている特徴と留意点は一般論であり、それぞれの水産地域での取組に当たっては、対象となる地域の実情と独自性を、きめ細かに把握した対応が望まれる。

また、水産都市を対象とした防災・減災、復興まちづくりに当たっては、都市計画区域に指定されている場合が多い点、必ずしも地形的、地理的条件がいわゆる中小漁村とは異なる点などに配慮する必要がある。

ただし、水産都市にあっても、基本的にはここで述べた水産地域の特徴と留意点は共通する部分が多く、必要に応じて活用されることが期待される。

## 2-2 復興まちづくりは“まちづくり”の一環という視点

### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりに当たっては、地域の継続的維持・振興を見据えた“まちづくり”の視点が重要です。

### 【解説】

水産地域の復興まちづくり計画の策定を通じた地域の防災・減災力は、その「地域力」、すなわち、地域自体が持つ「まちの力」と同義と言える。

漁業・水産業など産業面での生産力や適切な人口規模と年齢構成の維持、地域コミュニティの強化などを通じた、継続的な活力ある“まちづくり”をめざす取組自体が、防災・減災力を有する復興まちづくりに直結するという基本的認識が重要である。

一方、全国の多くの水産地域が、漁業・水産業などの生産や所得など産業経済的にも、人口及び年齢構成・世帯数など地域社会的な視点からも縮減傾向にある。

従って、地域の持続的な維持・振興の面からも、地域自体の脆弱化が著しい場合は、一定の漁港機能や集落の再編・集約などコンパクト化による、地域力強化の方向の選択もある。

このような選択の是非については、地域の関係者自らによる十分な議論と合意形成のプロセスが不可欠であり、合意が得られた場合は、復興まちづくりと地域の維持・振興の両面から、長期的な“まちづくり”の考え方としての再編・集約についても前向きな検討が必要である。

### 3. 復興まちづくり計画の策定

#### 【基本的考え方】

東日本大震災からの学びからも明らかなように、水産地域の復興まちづくり計画の策定にとって、事前復興計画を策定しておくことが効果的です。その際、大まかな事業化手法及び、外部応援を適切に受け入れる対口支援準備や受援計画も必要です。

ここで、事前復興計画は、災害を想定して策定するため、実際の災害や被害規模や内容によっては、計画や事業化手法の見直しや修正が必要になります。イメージトレーニングなどを通じて、仮設住宅整備位置や計画自体の精査につながる、いわば、復興準備の取組も重要な視点です。

被災時に災害・被災状況を早急かつ正確に把握すると同時に、事前復興計画策定の前提条件との相違を明確にし、現実の復興計画と事業化計画（事業間調整含む）に反映させていくことが重要になります。

このような、事前、被災時、復旧・復興時ごとに復興まちづくり計画について効果的な取組をつなげていくことで、被災後にいちから計画づくりや事業計画に着手する方法に比べ、圧倒的に迅速かつ住民満足度の高い計画につながるようになります。

- (1) 現状把握
- (2) 事前復興計画の策定と運用
- (3) 災害時の対応(災害・被災実態の把握)
- (4) 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正）

#### 【解 説】

##### (1) 現状把握

水産地域の事前復興計画の策定を含めた持続的・地域維持・振興に向けて、対象地域の正確な現状を把握する。

水産地域では、立地や人口規模、地形条件などに応じて被災後に選択可能な空間整備や復旧復興のプロセスが大きく変わる。また、災害に強い水産地域を形成していくうえでは、防災・減災や事前復興の取り組みと並行して、地域の持続的な地域維持・振興を図っていくことが重要であり、活用可能な地域資源や地域の魅力を理解しておく必要がある。そのため、地域特性に関わるデータや資料を収集、整理した集落カルテを作成し、共通認識を形成する。

特に、復興まちづくり計画策定の基礎条件として、土地利用や所有状況が複雑な水産地域においては、地籍調査に加え、文化財・埋蔵文化財などに関する調査が重要である。

### (2) 事前復興計画策定と運用

#### (2)-1. 事前復興計画の策定

現状把握で収集・整理した事前復興計画に係る関連情報や資料をもとに、大規模自然災害を想定し、行政と漁業者、水産関係者を含めた自治会など地域住民組織が連携・協働して、災害が発生した際にどのような復興を目指すのか等について定めた、事前復興計画を策定する。

事前復興計画は、最終的な被災後の復興計画の下敷きとなる計画で、前もって策定しておくことが、事後の復興計画を迅速に進めることにつながる。

従って、事前復興計画が策定されているか、あるいはその内容が現実的なものになっているかなどの前提を確認した上で、計画自体が無かったり、現実的な内容になっていない場合は、改めて事前復興計画の対象となる地区を選定し、計画策定主体を決め、想定される災害の規模や内容を踏まえつつ、地域の現状を把握して事前復興のイメージと事前復興計画図を策定し、関係者間で共有しておくことが重要である。

事前復興計画策定時に、水産地域の復興実現に関わる事業が多岐にわたることから、日常的に各省庁の関係所管事業の内容・制度などを理解し、事前復興計画の実現に向けて、水産庁所管事業以外の他省庁事業の選択や組合せの方針を想定しておくことも、その後の取組にとって有効である。

また、実際の災害時、復旧・復興時には、行政などに短期間に膨大な災害対応業務が集中することになり、被災市町村のみで対応することは不可能に近くなる。従って、事前に、適切な支援者の受け入れ体制の構築を念頭に、対口支援準備や適確な受援計画を策定しておくことも重要である。

#### (2)-2. 事前復興計画の運用

策定した事前復興計画は、行政の上位計画に反映するとともに、時間経過の中で日々変化する対象地区の社会経済状況に応じて、定期的に計画や事業化方針の内容などの見直しや修正作業を繰り返すことで、計画の現実性を担保しておくことが重要である。

また、事前復興計画の中から優先的に実施可能なものは、その実現可能性に応じて、積極的に、選択的に実施していくことも有効であり、関係者が常々事前復興計画に基づいたイメージトレーニングに取り組むことも事前復興計画の精度を上げることにつながる。いわば、事前準備に係る被災後の計画と整合性を持った具体的な仮設住宅整備位置や水産加工場などの経営継続のための臨時的低地利用緩和の可能性などを検討しておくことが効果的である。

### (3) 災害時の対応(災害・被災実態の把握)

時系列で見ると、応急対応時、つまり被災直後の現実の災害時の対応である。

実際の災害や被災規模や内容は、現実的な復興まちづくり計画の下敷きとなる事前復興計画の前提条件となる災害・被災想定と異なることが考えられる。従って、その相違を明らかにし、事前復興計画の見直し・修正作業上の重要な基礎情報となる信頼性の高い正確な状況把握と情報収集を迅速に実施する。



#### **(4) 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正）**

時系列でいえば、復旧・復興時、つまり、現実の復興まちづくり計画を策定する段階である。

実際の災害・被災状況を踏まえて、事前復興計画を下敷きに、現実的な水産地域の復興まちづくり計画（事業計画を含む）を策定する。

事前復興計画は、想定される被害を前提に策定しているため、実際の災害、被害の規模や内容によっては、計画の見直しや修正が必要になる。従って、実際の災害・被災状況をもとに、事前復興計画の前提条件との相違を明確にしながら、現実の復興まちづくり計画に反映させていくことが必要になる。

ただし、大まかな問題や課題についての解決方針は、事前復興計画策定時点で十分議論されているので、被災後にいちから調査・計画づくりに着手する方法に比べ、大幅に迅速かつ住民満足度の高い計画につながることになる。

以上の、災害予防時の現状把握と事前復興計画と運用から、応急対応時の災害時の対応、復旧・復興時における復興まちづくり計画の策定に至る各段階の、復興まちづくり計画策定プロセスの概要は次図のとおりであり、本章 3-1～3-4 において、その詳細を紹介する。

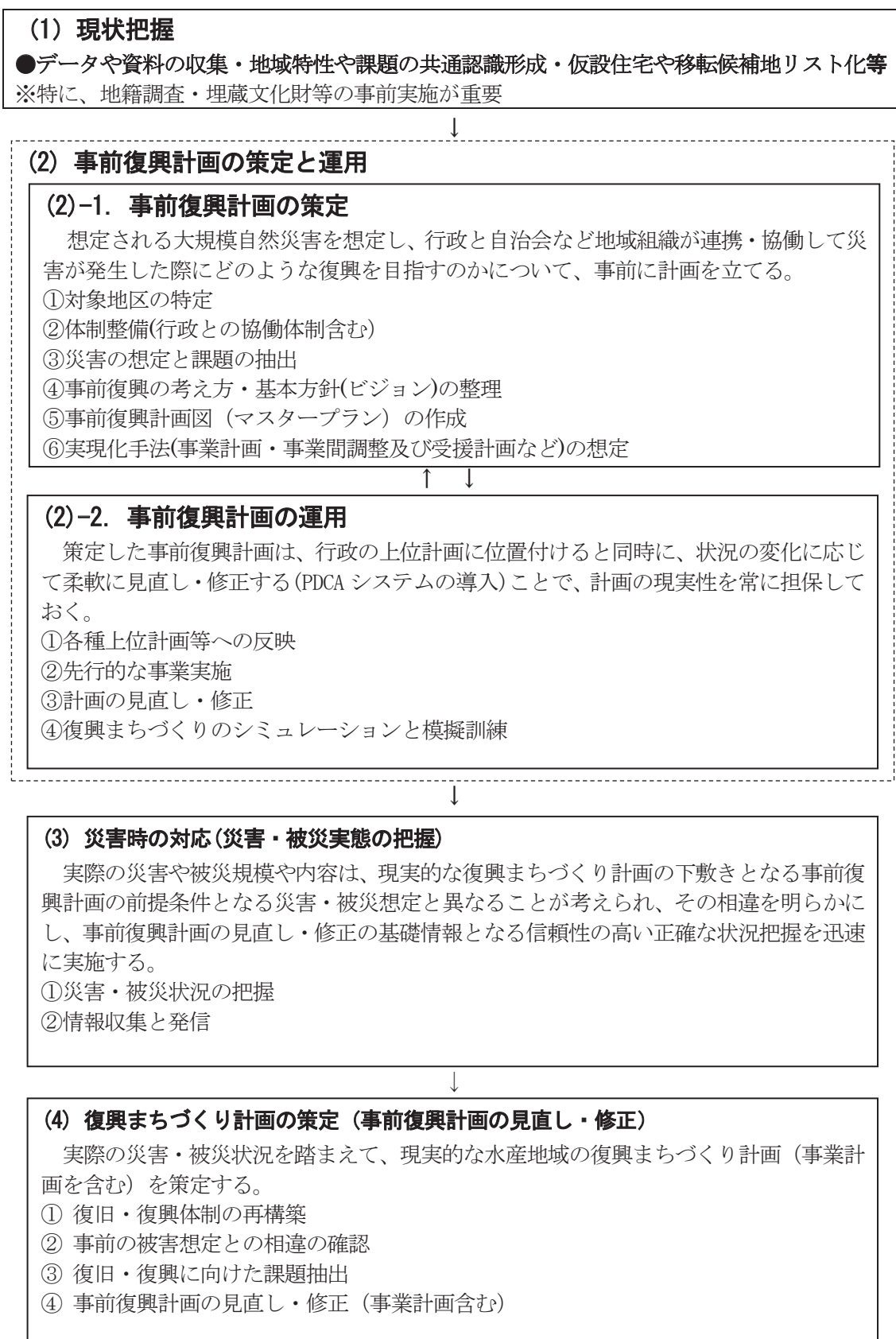


図-IV-3-9 復興計画策定フロー

### 3-1 現状把握

#### 【基本的考え方】

事前（災害予防時）に、水産地域の復興まちづくり計画及び持続的地域の維持・振興への取組に向けて、地域の正確な現状に関する情報収集と調査を実施します。

水産地域の社会経済条件や地理的条件は多様なので、それぞれの地域特性に応じて、被災後に選択可能な整備や復旧・復興のプロセスが大きく異なります。

そのため、地域特性に関わるデータや資料を収集、整理した集落カルテを作成し、関係者間の共通認識を形成していく必要があります。

- (1) データや資料の収集
- (2) 地域特性や課題に関する共通認識の形成
- (3) 地籍調査の実施
- (4) 仮設住宅や移転住宅候補地のリスト化

#### 【解説】

現状把握は、事前復興計画策定の前提情報の収集・整理であると同時に、持続的な地域維持・振興のための取組に向けた基礎資料の把握の両方の目的と役割がある。

##### (1) データや資料の収集

水産地域における適確な復興まちづくり及び、事後の継続的地域の維持・振興のために、それらの目的に応じた適切かつ正確なデータや情報を収集することが重要である。その際、AI やドローンなどの最新技術を活用して正確な地域の現状を把握することが効果的である。

- ① 統計データの収集
- ② 地形情報や空間情報の収集
- ③ 地域特性や地域資源の整理

##### (2) 地域特性や課題に関する共通認識の形成

適切かつ正確なデータや情報を収集・整理し、関係者間で地域特性や復興まちづくり及び持続的な地域維持・振興に向けた共通認識を形成する。

- ① 想定される被害の理解
- ② 地域特性や地域資源の理解
- ③ 模型やGIS の活用
- ④ 継続的な住民意向の把握

##### (3) 地籍調査の実施

復興まちづくりにおいては、さまざまな施設整備用地の選択など土地利用計画が軸となるため、計画を現実的に推進するに当たって、事前の地籍調査は不可欠である。更に、文化財や埋蔵文化財についても事前に調査しておくことが重要である。

- ① 地籍調査の実施（地籍調査が実施されていない場合）

### IV-3 迅速な復興まちづくり

- ② 復興まちづくり計画の重要な土地利用計画エリアにおける文化財・埋蔵文化財調査

#### (4) 仮設住宅や移転住宅候補地のリスト化

被災後の混乱期に、復興まちづくり計画と整合がとれないような仮設住宅の整備は、コミュニティの崩壊や復興自体を遅らせることになるため、事前に、仮設住宅や移転先候補地のリストを作成しておくことが重要である。

- ① 仮設住宅や移転住宅候補地のリスト化
- ② 仮設住宅や移転候補地の適地選定
- ③ 模型やGISの活用

### 3-2 事前復興計画の策定と運用

#### 【基本的考え方】

被災直後の混乱期に、復興まちづくりに関する調査・計画策定作業をスタートすることが多大の時間と労力を要することは、東日本大震災の最も重要な教訓と言えます。既に、水産地域を単位とした必要十分な事前復興計画が策定されていない場合は、以下の取組が必要です。

災害予防時に、行政と漁業・水産関係者、関係住民が連携・協働して、正確に地域の現状・課題を収集・把握した上で、事前復興計画を策定することが、その後の迅速で住民満足度の高い復興まちづくりにつながります。

その際、計画を実現するために必要となる複数省庁にまたがる関係事業の選択・連携イメージを共有しておくこと、外部支援の適切な受入れ体制構築に資する対口支援準備や受援計画を策定しておくことも重要です。

同時に、事前復興計画を行政の上位計画に位置付け、計画に沿ったイメージトレーニングの実施などの運用も、その後の復興まちづくりプロセスにつなげていくために不可欠な、いわば事前準備ともいえる取組です。

- (1) 事前復興計画の策定
- (2) 事前復興計画の運用

#### 【解 説】

事前復興計画の策定と運用の基本的な作業手順を、以下に整理する。

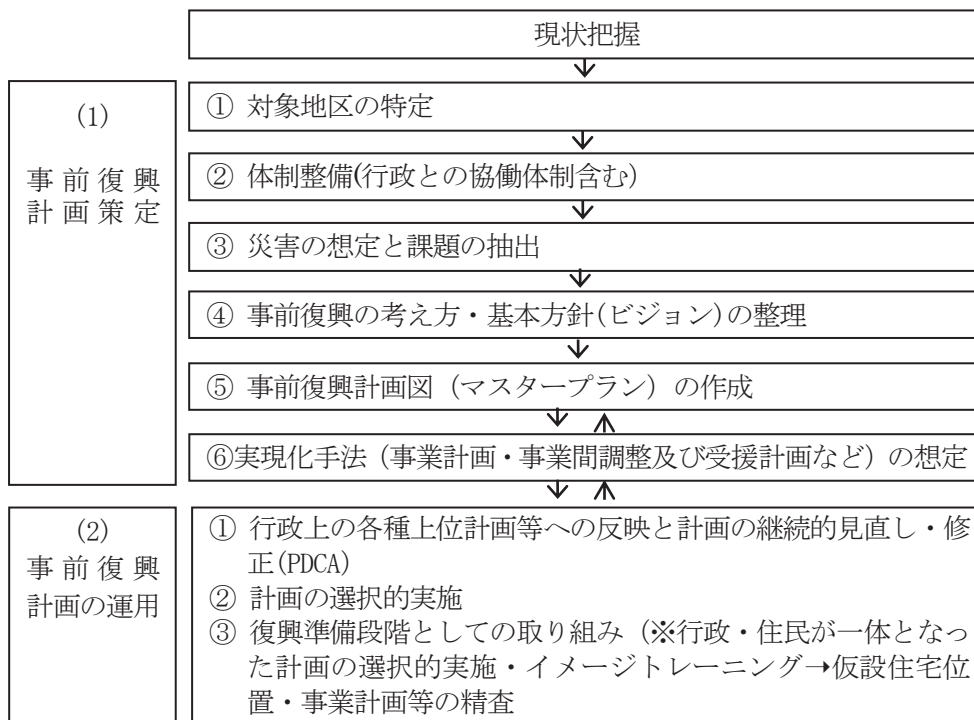


図-IV-3-10 事前復興計画策定と運用の基本的な手順



### 3-2-1 事前復興計画の策定

#### (1) 事前復興計画の必要性と意義

事前復興計画とは、既存のハザードマップや災害想定を確認しつつ、想定される大規模自然災害が発生した際にどのような復興を目指すのかについて、事前に計画を立てることである。

必要十分な水産地域の事前復興計画が策定されていない場合、事前災害予防時に、防災や減災の取組を行っていても、実際に大規模自然災害が発生した場合に被害を完全に防ぐことは困難である。

そのため、平時の事前災害予防時から、防災や減災対策に取り組むことにより現実の被害をできる限り最小限に抑える努力と並行して、事前復興計画を策定しておくことが、事後の現実的復興まちづくりの円滑な策定と実践にとって有効である。

このような事前復興計画づくりは、行政とともに、既存集落等水産地域の住民組織、すなわちコミュニティが主体となって実施することになり、現実的な復興まちづくりの円滑な推進に資すると同時に、結果として、復興・復旧に不可欠な地域の生活・コミュニティ継続への意識が高まることが期待できる。



図-IV-3-11 徳島県美波町の地区防災マップの作成と「マイ避難路」の自主整備の事例

#### (2) 事前復興計画策定の手順

事前復興計画策定の手順は、前図(図-IV-3-10 参照)のとおりである。計画策定に当たって、具体的には、①対象地区の選定と体制(行政との協働体制構築含む)を整備し、現況把握した情報・資料(人口及び年齢構造、世帯数、漁業・水産業など関連する社会経済関連の統計情報や地図、ハザードマップ他)の収集整理の他、地籍調査や文化財、埋蔵文化財などの有無や場所に関する事前復興計画づくりに不可欠な調査等)をもとに、②災害を想定し課題を実整理する。

これらの作業後、③事前復興の考え方・基本方針(ビジョン)を整理し、そのビジョンに基づき、④事前復興計画図(マスタープラン)を作成する。

更に、策定した事前復興計画を実現するための、⑤実現化手法(事業計画・事業間調整方針や適切な支援者窓口構築のための受援計画の作成など)を想定する。

### ① 対象地区の特定

- ・まず、水産地域の事前復興計画を策定する範囲を決める必要がある。

検討にあたっては、漁港及び集落や水産関連施設の立地範囲を基本にしつつ、自治体における自治単位としての地域や、地形など生活圏など生業と生活、自然条件をなども加味して総合的観点から判断して定める（※1-4 参照）。

（実施項目）

- ・水産地域の特定
- ・事前復興計画の単位の設定
- ・広域的なまちづくり単位の検討

### ② 体制整備

- ・水産地域の事前復興計画を策定するために必要な検討主体を明確にし、その体制を構築する。通常、行政内部の体制と漁業者・水産関係者、地域住民組織に加え、関係者による検討体制の構築が必要となる。

（実施項目）

- ・庁内体制の整備
- ・関係主体の構成の検討

### ③ 災害の想定と課題の抽出

- ・事前復興計画を策定する前提条件として、発生が予測される自然災害の最大の被害想定を作成した上で、発生時に想定される課題を整理する。

（実施項目）

- ・想定する災害の種類及び規模の想定
- ・災害時の課題の抽出

### ④ 事前復興の考え方・基本方針（ビジョン）の整理

- ・事前復興計画を立案する前に、被災後にどのような地域社会を目指すかについて、住まい、生業、暮らしなどの観点から、地域の将来のイメージを検討する。

（実施項目）

- ・基本方針や考え方（住まい、生業、暮らしのあり方）の検討
- ・防災方針の検討
- ・復興まちづくりのパターンイメージの検討

### ⑤ 事前復興計画図（マスタープラン）の作成

- ・復興まちづくりのイメージを踏まえて、具体的な空間整備計画として事前復興計画図を作成する。計画図には、土地利用、都市基盤、主要な施設の配置について記載し、事業手法まで想定しておくことが望ましい。

（実施項目）

### IV-3 迅速な復興まちづくり

- ・上位関連計画の整理
- ・土地利用方針の検討
- ・基盤整備方針（生活基盤、生産基盤、公共施設）の検討
- ・統合図（事前復興計画）の作成（※図-IV-3-12 参照）

#### ⑥ 実現化手法

- ・作成した事前復興計画図に示された事業について事業手法を検討する。事業手法は主に、水産基盤再生の手法と生活基盤再生の手法が中心となるが、現時点で用意されている事業手法の中から適切な手法を選択し、概ねの予算規模を掴み、その整備手順について検討する。
- なお、事業の選択や組合せに当たっては、水産庁所管事業に限らず、複数の省庁所管事業を有効活用することが効果的である。

（実施項目）

- ・水産基盤再生の事業手法の検討
- ・生活基盤再生の事業手法の検討
- ・復興プロセス（応急復旧期から本格復興期への段階的な整備と土地利用）の検討

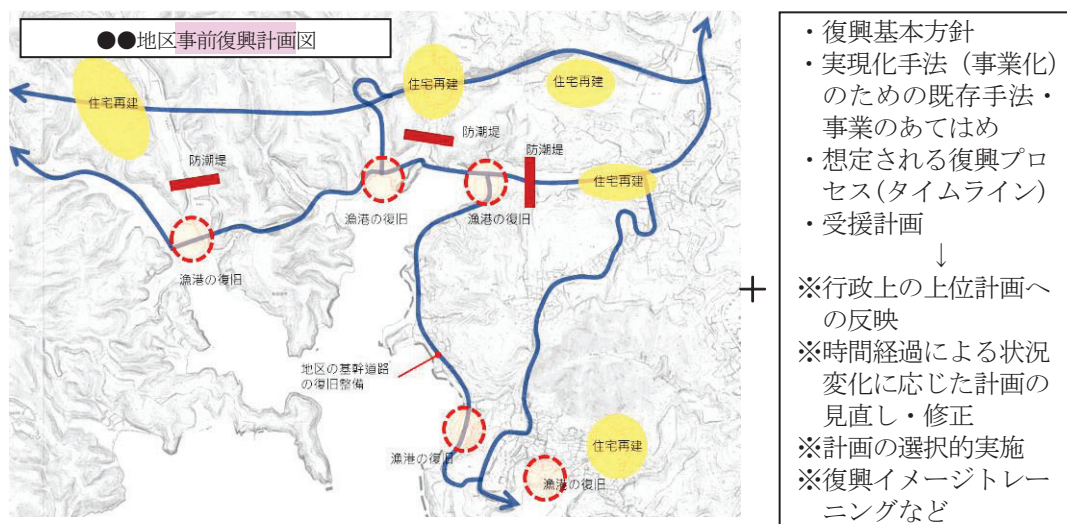


図-IV-3-12 事前復興計画図（マスタープラン）とアウトプットイメージ

### (3) 事前復興計画策定上の留意点

#### ① 地域の生活・コミュニティの継続への対応

大規模災害発生時には、ライフライン(電気、水道ガスなど)がストップする危険性があり、非常時の安全なライフラインの継続については、事前に考えておく必要がある。また、地域コミュニティは、災害発生時の避難やその後の復旧・復興において重要な役割を果たすことから、その継続は欠かせないものである。従って、可能な限り生活を維持し、既存コミュニティを壊さないよう、地域の生活・コミュニティの継続のため、以下の事項について、事前に予防対策として取り組むことが必要である。

- ・災害発生後の地域の生活継続への対応(応急生活物資の備蓄・搬入計画等)
- ・集落等水産地域存続のためのコミュニティ継続への対応(漁村特有のコミュニティを基盤とした自主防災組織の設置等)
- ・生活・コミュニティの継続のための支援ネットワークづくり(外部との支援ネットワークの構築等)

#### ② 正確な情報を背景とした事前復興計画の策定

平時の防災・減災の取組を含めた害事前準備が重要である。とりわけ、水産地域の将来像を予測したうえで、既存の必要十分な計画が策定されていない場合、地域の将来像を明確にしたうえで、事前復興計画を、行政、漁業・水産関係者及び地域住民組織が連携・協働して策定しておくことが必要である。その際、既往統計情報や地図などに加え、AI やドローンなどの最新技術を活用した正確な現状と課題の把握が不可欠である。

#### ③ 土地利用現状把握と地籍調査の把握の重要性

復興まちづくりの基本となる事後の土地利用計画とその実現を含めた復興事業の推進に当たって、既存の土地がどの程度使用可能かという問題は重要である。一方、被災後の混乱期に従前の土地利用実態や所有、区画状態を含めた地籍調査を実施するには多大の時間と労力を要するため、事前に実施しておくことが必要である。

#### ④ 賛否が分かれ復興まちづくりに大きく影響する防潮堤に関する方針決定

防災対策の重要な論点となる防潮堤の高さや規模、工法については、東日本大震災の復興現場の多くで地域関係者の賛否両論の的になり、選択の決着がつかないまま、水産地域の復興まちづくりが遅れる要因になっている。従って、事前復興計画策定時点で、防災方針を決定する際に、防潮堤のあり方について、関係者間の整備方針に関する議論と合意形成を前もって得ておくことが重要である。

#### ⑤ 外部支援・応援者への適切な対応窓口・体制の整備

「受援体制」や「対口支援」など災害時の多種多様な応援人材や団体の適切な受入れ体制を事前に計画しておく。

「受援体制」とは、受援計画の策定等により応援を円滑受け入れる体制を言い、応援要請先の指定や応援要請の手順など外部からの人的・物的支援を円滑に受け入れるための体制(「市町村



### IV-3 迅速な復興まちづくり

のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引きについて」(内閣府：令和2年4月)を言い、「対口支援」とは、被災市区町村を1対1で担当する団体が、自己完結的に支援を行う方式大規模災害で被災した自治体のパートナーとして特定の自治体を決めて職員を派遣する方法(「応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル」(総務省：令和3年5月)を言う。

#### ⑥ 事前の大まかな経済社会指標の想定

事前復興計画策定に際しては、被災時の実際の被災状況が分からない段階での計画になるため、具体的な人口や世帯数、漁業・水産業等のフレーム設定は難しく、現状の社会経済指標トレンドを念頭に大まかな計画前提イメージを想定しておく。つまり、具体的、現実的な対象地域の経済社会指標予測は、被災後の現実の復興まちづくり計画の際に実施する。

#### ⑦ 計画を実現化するための複数省庁事業等の組合せイメージの想定

災害復興の内容は多岐にわたるため、水産庁所管事業だけでなく他省庁事業との連携・組合せと事業間調整による効果的な計画実現のイメージを共有しておく。事前復興計画時点では、大まかな方針の整理でよく、具体的、現実的な復興事業計画は、被災時の状況から事前復興計画の前提との相違を正確に把握した上で、修正・見直しする現実の復興まちづくり計画策定時に、改めて見直すことになる。

#### ⑧ 水産加工業など水産業の業務維持継続のための対策

水産地域の復興まちづくりは、生業と生活を同時に復興していく取組であり、特に地域漁業のバックアップ産業である水産加工業など水産業の事業継続に向けた、事前の高台移転や事後の土地利用規制緩和の可能性などについても、十分検討しておく必要がある。

#### ⑨ 事業選択と事業間調整

計画実現のための事業手法については、水産地域の復興まちづくりの要素が多岐にわたるため、漁業集落防災機能強化事業など水産庁所管事業に加え、関係する他省庁の事業の選択と組合せをイメージしておくことが必要である。

ちなみに、東日本大震災の際に示された復興交付金基幹事業(5省庁40事業)が参考になり、それぞれの地区の事前復興計画の実現に適した事業選択と組合せ及び事業間調整方針を、事前に検討しておくことが、最終的な復興計画策定とその実現を迅速に進めるために有効である。更に、復興交付金事業に係る効果促進事業は、東日本大震災復興時に低地部の嵩上げや利用促進などに活用された実績もあり、合わせて検討しておく。(※後述するIV-3-35~37の参考情報参照)

#### ⑩ 地籍調査と仮設住宅整備位置や防潮堤のあり方など重要な課題の対応方針

被害の防止対策としての土地利用の適正化や、集落等水産地域の孤立への対応方針、復興計画・実施の基礎条件となる土地利用現状や地籍調査、文化財や埋蔵文化財の有無や場所などの正確な情報を事前に把握しておくことが重要である。

これらの事前情報の整理は、被災直後の土地利用とかかわりの大きい仮設住宅の位置決定や、関係者の賛否が分かればやすく復興まちづくり全体の進捗に影響を及ぼしがちな防潮堤のあり方、早期の事業再開が必要になる水産加工場など水産関連施設の被災直後の配置や土地利用規制の緩和のあり方などについて、その後の復興計画との整合を保ちながら取り組む際に有効である。

宮城県南三陸町の高台中心部に立地していた水産加工団地内の加工場は、被災後も事業継続できた事例であり、水産加工場他冷凍冷蔵施設他水産関連施設など事業継続が求められ、高台立地が可能な施設については、事前に高台移転を進める他、被災後の緊急措置的な土地利用規制の一時的免除なども含めて検討が必要である(※次頁参考写真参照)。

#### ⑪ 事前の支援者の適切な受入体制づくり(受援計画)の重要性

実際の被災後には、被災市町村では、限られた人員・体制で、短期間に膨大な災害対応業務が発生するため、外部からのさまざまな立場の応援人員を受け入れることになるが、応援団体などが多種多様にわたるため、被災市町村で全体を把握しきれず混乱が生じる例が東日本大震災の現場でもみられた。

従って、外部からの応援を迅速・的確に受け入れて情報共有や各種調整を行うため、「対口支援」準備に加え、「受援体制」構築のための「受援計画」を事前に策定しておく必要がある。

なお、事前復興計画を実施していくための復興プロセスについては、適確なタイムラインを記載し、担当者が実施手順を速やかに理解することを促すことに留意する。



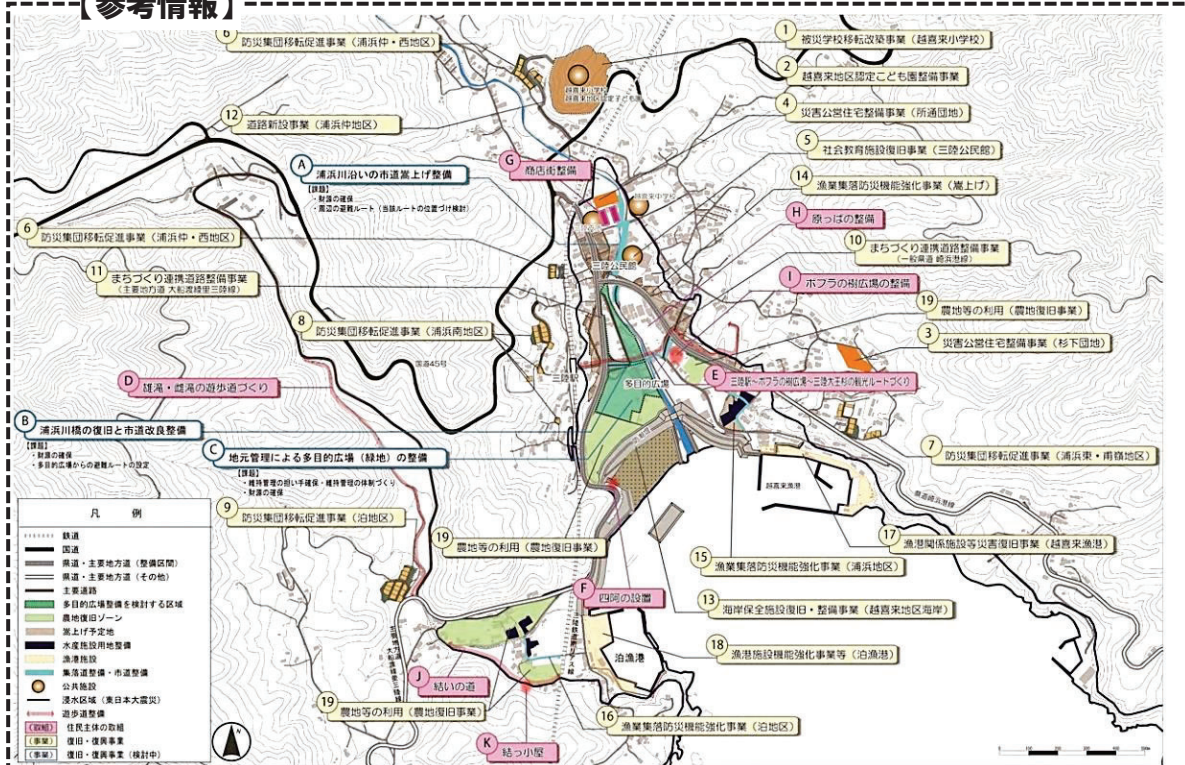
【参考情報】



南三陸町高台中心部に震災前から立地する水産加工団地は被災後も立地する加工場の持続的経営を支えた

参考写真 南三陸町高台の水産加工団地

【参考情報】

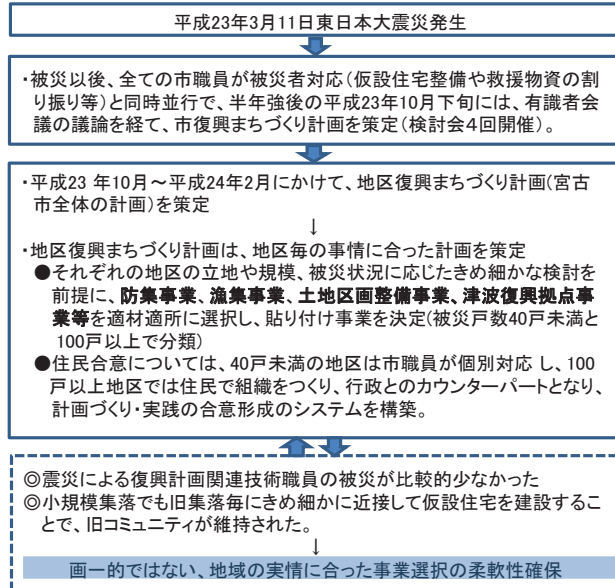


参考図-IV-3-1 複数省庁所管事業の選択・組合せ事例

【参考情報】

○復興まちづくりの経緯と特徴

幸い地元で詳しく、復興まちづくりに関する知見と技術を有する行政職員の被災がほとんどなく、被災後すぐに着手した有識者検討会と連携しつつ、きめ細かな地区(住民・自治会)対応を経て、地区の特性や実情に合った、画一的でない多様な復興事業の柔軟な選択が可能となった例である。



項目等	事業主体	地区名等	事業概要
土地区画整理事業	市	田老地区	区域面積=19.0ha
	市	鎌ヶ崎・光岸地区	区域面積=23.8ha
防災集団移転事業	市	田老地区	対象=230戸(災害公営舎)
	市	崎山地区(大付)	対象=30戸(災害公営舎)
	市	高浜・金浜地区	対象=52戸(災害公営舎)
	市	法之脇地区(津軽石)	対象=12戸
	市	赤前地区	対象=45戸
津波復興拠点事業	市	津軽石地区	区域面積=1.6ha
	市	中心市街地地区	区域面積=1.2ha
	市	摂待地区	対象戸数=3戸
漁業集落防災機能強化事業	市	小堀内地区	対象戸数=2戸
	市	浦の沢・追切地区	対象戸数=2戸
	市	音部地区	対象戸数=3戸
	市	重茂地区	対象戸数=21戸(災害公営舎)
	市	千鶴地区	対象戸数=3戸
	市	女遊戸地区	集落道他
	市	石浜地区	対象戸数=2戸
市	田老野原地区	集落道、用地造成	

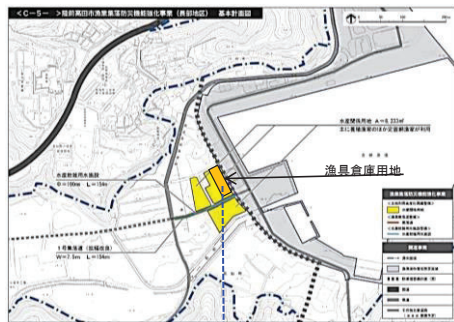
- ◎不幸中の幸いで、行政職員の死者が殆どなかった→●知見を有する人材確保
- ◎住民意向を拾い上げ事後の不満を最小限するしくみ→●有識者会議との連携など住民側カウンターパート強化と行政・住民間の意志の疎通

参考図-IV-3-2 地域の实情に応じた事業選択事例(岩手県宮古市)

【参考情報】

○復興まちづくりの経緯と特徴

震災発生後、他市町村と同様、被災状況・復興パターン調査(国交省)を下敷きに大まかな全市的・地域別の復興計画が策定され、くらしの復興に関しては、防集高台移転事業が選択される。同時並行で、漁業事業選択による低地利活用促進を主な目的に、住民参加型の地域別復興マスタープラン策定作業に着手する。その間、漁業者意向を反映し、漁集整備用地内に共同漁具倉庫(C-7事業)も導入することになり、より具体的かつ複合的計画により、低地利活用促進を通じた復興まちづくりに波及。



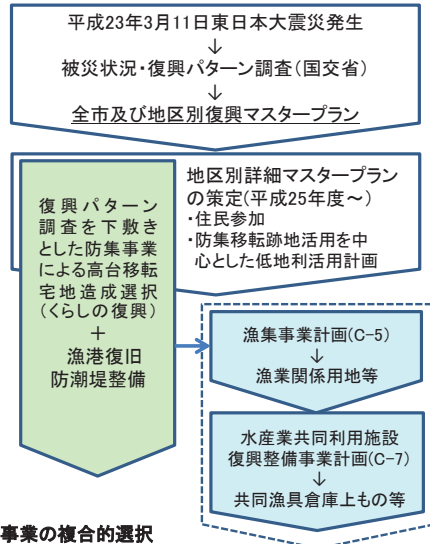
←津波により被災した低地部のうち、防集買収用地(市有地)を中心に活用して、漁集事業により漁業関係用地を整備

↓  
漁具倉庫用地を活用した上屋整備(C-7事業)の導入

防潮堤背後の漁集用地整備(漁具倉庫用地)と同時並行で検討・計画された上屋施設の整備状況



水産業共同利用施設復興整備事業(C-7事業)



- ◎早急かつ大まかな広域復興計画の策定とくらしの再生(防集)事業の選択・実践
- ◎その後、住民参加のより具体的地域別復興マスタープランの策定と復興まちづくり事業の複合的選択
- ※広域行政体における住民意向を反映した地域別詳細復興マスタープラン策定と複数の復興支援事業の効果的選択
- 住民意向反映型地域別マスタープラン策定と効果的事業選択のしくみと中間支援組織等行政支援体制構築要請

参考図-IV-3-3 水産庁所管復興交付金基幹事業の組合せ事例(岩手県陸前高田市長部地区)

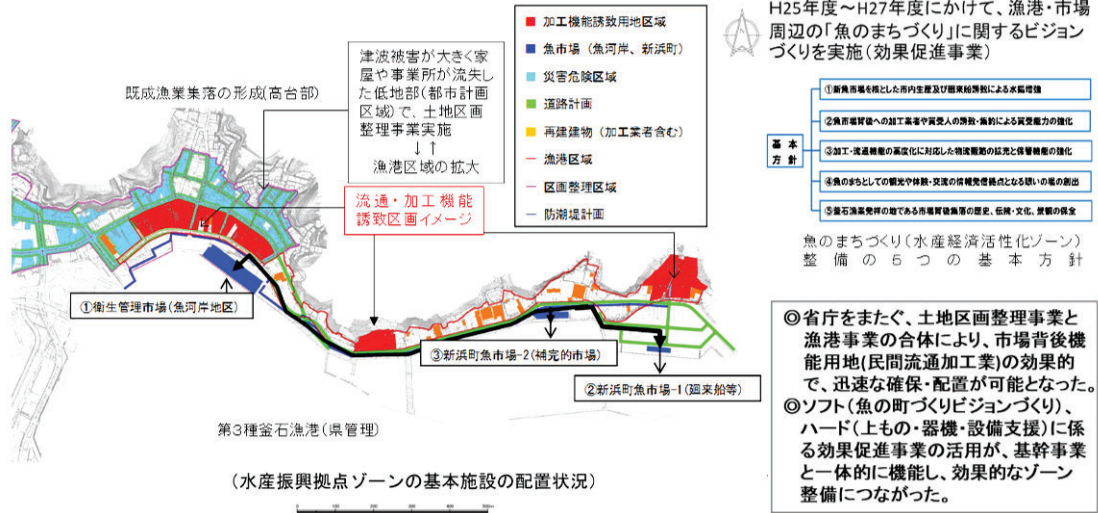


【参考情報】

○復興まちづくりの経緯と特徴

震災発生後、釜石市は、津波による壊滅的打撃を受け平地となった第3種釜石漁港背後地(都市計画区域)における津波防災区画整理事業区域において漁港区域を拡張し、市場支援機能としての流通・加工業者誘致用地の買収・造成(漁港機能強化事業)を実施すると同時に、水産業共同利用施設復興整備事業(水産庁)を導入し、誘致企業の建物や機器・設備支援を行った。

その結果、被災前は高密度な市街地ゆえに、市場補完機能や施設が不足していた釜石漁港の水産物集散・ストック機能が強化された。



参考図-IV-3-4 多様な事業を組み合わせた水産加工業再生支援事例(岩手県釜石市釜石漁港背後)

### 3-2-2 事前復興計画の運用

策定した事前復興計画は、行政の上位計画（地域防災計画の地区計画や都市計画マスタープランなど）に反映することで、行政的な位置づけを明確にするとともに、時間経過に伴い変化する対象地域の社会・経済状況に柔軟に対応した計画の見直し・修正を繰り返し、現実性を担保しておく必要がある。

また、計画の一部でも実現可能性が高く、優先度が高いと判断されるものについては、選択的に迅速に実施することが考えられる。加えて、計画の見直し・修正とも関わるが、事前復興計画に記載された内容について、関係者（行政及び漁業・水産関係者、地域住民など）により被災後を想定したイメージトレーニング（机上、事前訓練などにより、安全な避難経路や避難場所、安全安心な復興まちづくりの姿を共有する）を実施することが、ハード・ソフトの防災力を高めていくことにつながる。

#### (1) 事前復興計画の運用の内容

##### ① 各種上位計画等のへの反映

策定された事前復興計画は、今後各種行政計画が見直される際に、その内容を適宜反映させ、関連計画の事業とも連動させるなど事前復興計画が関連部局の政策として実現されていく道筋をつくる。

（実施項目）

- ・都市計画への反映
- ・防災関連計画への反映
- ・総合計画・地方創生総合戦略、その他関連計画への反映

##### ② 先行的な事業実施

事前復興計画の中で位置づけた「事前に実施すべき事業」について予算化し、災害に備えて事業を実施する。

（実施項目）

- ・事前実施すべき事業の精査
- ・事業実施と整備効果の検証

##### ③ 計画の見直し・修正

事前実施事業の進捗や災害の被害想定の見直しなどの動向を踏まえ、適切な時期に計画を見直し、修正を図る。見直した計画は速やかに公表し、住民への周知を徹底する。

（実施項目）

- ・計画の与条件の変化の整理
- ・見直し事項の整理と見直し
- ・関係機関との調整・計画の周知

##### ④ 復興まちづくりのシミュレーションと模擬訓練

被災後の円滑な復旧・復興の取組を限られた人員で進めていくためには、関係住民等の意識を

## IV-3 迅速な復興まちづくり

高めるとともに、具体的なシミュレーションと模擬訓練（イメージトレーニング）の実施が有効である。

（実施項目）

- ・復興まちづくりのシミュレーションと模擬訓練の実施
- ・地域住民への事前復興計画の周知と意識啓発
- ・行政と地域住民組織との協働関係の構築
- ・外部の専門家との連携方法の確認

### （2）事前復興計画運用上の留意点

#### ①イメージトレーニングの目的・効果

イメージトレーニングに当たっては、想定される最大クラスの地震・津波及び風水害の規模や被災想定に基づき、机上、実践訓練を通じて、来訪者や外国人を含めた避難経路や避難場所（規模や必要な機能など含む）の確認、事後の安全・安心な復興まちづくりのあるべき姿を関係者間で共有しておくことが重要である。

その際、行政と住民等と一緒に現場を歩き、事前復興計画自体の確認・精査に加え、被災直後に必要となる仮設住宅の整備位置や、経営継続が求められる水産加工業など水産関連事業所の臨時利用可能箇所などについて、事後の計画との整合性に配慮しながら検討・精査しておくことも重要である。

#### ②地域の社会・経済状況に柔軟に対応した計画の見直し・修正

事前復興計画（事業計画など実現化手法イメージ含む）は、あくまで、事前の災害予防時に想定される災害・被害を前提としたものであることから、現実の被災状況との差異が生じた場合は、柔軟に修正・補強を行うことを前提とする。

### 3-3 災害時の対応(災害・被災実態の把握)

#### 【基本的考え方】

3-1 で述べた事前復興計画は、その時点での災害や被害想定に基づき策定します。従って、被災時に、実際の災害や被災の規模や内容をAIやドローンなど最新技術を活用しながら正確に把握し、事前復興計画の前提条件の見直しの根拠となる情報を収集・整理しておくことが、実際の復興まちづくり計画にとって重要であると同時に、被災直後の被災者への有用情報の提供につながります。

このような被災時の取組は、事前復興計画と実際の復興まちづくり計画を結び橋渡しの作業と言えます。

また、被災時から復旧・復興時にかけて、外部支援者の適確な受入れが不可欠なため、事前に策定した受援計画に基づき、速やかに対口支援要請を含めた受援体制を構築することで、事後の膨大な災害対応に資する必要があります。

#### (1) 災害時の対応(災害・被災実態の把握)の手順

- ① 災害・被災状況の把握
- ② 情報収集と発信
- ③ 対口支援や受援体制の確立・運用

#### (2) 災害時の対応(災害・被災実態の把握)上の留意点

#### 【解説】

被災直後は、混乱した状況の中、人命救助、避難及び一時避難場所の確保が最優先されなければならない。

次に着手すべきは、事前復興計画策定時の想定とは異なることが考えられる現実の災害や被災状況の正確な把握と、避難・被災情報の収集と情報発信である。

できる限り迅速に、正確な被災状況や避難、孤立情報を収集し、被災住民に情報発信することが求められる。東日本大震災の際も、被災直後の情報不足が、被災住民をより不安にさせた教訓がある。

正確な被災、避難、孤立情報は、被災直後の住民などにとって、どこがどのような被災を受け、どこにどのように避難し、支援を求めればよいかという有効な判断材料になり得ると同時に、行政にとっては、事前復興計画と仮設住宅建設地の調整を行う上での一助となることが期待される。

この時点で既に策定されている事前復興計画は、現実的な復興まちづくり計画の下敷きとなるものである。従って、事前に想定した災害・被災は、実際の災害や被災規模や内容と異なることが考えられる。そこで、できるだけ速やかに、その相違を明らかにし、事前復興計画の見直し・修正に資する基礎情報(信頼性の高い正確な被災状況など)を収集・整理しなければならない。

このように、被災直後の時期は、災害・被災情報の収集に基づく被災者への緊急支援情報の受発信と同時に、事前復興計画と現実的復興計画の橋渡しの時期といえ、迅速かつ正確な災害・被災情報の収集・整理が重要である。



## (1) 災害時の対応（災害・被災実態の把握）の手順

### ① 災害・被災状況の把握

実際の災害・被害状況を、行政が中心となって、迅速に整理・把握する。状況把握に当たっては、最新技術（ドローンやAIなど）を活用するとともに、実際の作業を担う複数の行政担当職員と信頼性の高い地域ごとの情報提供者のネットワークを事前に形成しておく必要がある。

（実施項目）

- ・行政内の担当チーム配置
- ・地区ごとの信頼性ある情報提供者の配置
- ・行政と地区ごとの信頼性ある情報提供者ネットワークの形成
- ・新技術（AI、ドローンなど）の活用と適切な保管
- ・収集した情報の適切な保管・活用

### ② 情報収集と発信

被災時の災害・被災状況は、多くの関係者に容易に届けることができる情報として発信することで、被災直後の安全確認・避難・救援など状況改善に資するとともに、実際の復興計画づくりの基礎資料となる。

事前復興計画は想定災害と被害に基づき策定するものであり、実際の災害や被災の規模や内容を正確に把握し、事前復興計画の前提条件の見直しの根拠となる情報を被災時に収集・整理し、必要に応じて情報発信することが、実際の復興まちづくり計画にとって不可欠である。

（実施項目）

- ・災害・被災実態情報の収集・整理
- ・行政内の担当チームによる収集情報の整理・保管
- ・広域的な行政間の復旧・復興情報の共有
- ・必要に応じた適切な情報発信

### ③ 対口支援や受援体制の確立・運用

被災直後から復旧・復興時にかけて、被災自治体には、短期間に膨大な災害対応業務が発生するため、国、他の地方公共団体、民間やボランティアなど多種多様な応援を適確に受け入れて、それぞれの善意の応援をスムーズに水産地域の復興まちづくりの現場で活動してもらうために、事前の受援計画に基づく対口支援を始め受援体制をなるべく速やかに構築する必要がある。

## (2) 災害時の対応（災害・被災実態の把握）上の留意点

### ① 情報収集・発信の2つの目的

情報収集と発信には、被災直後の被災状況や避難・支援情報を被災者に伝える目的と、事前復興計画時点の想定とは異なる災害・被災状況を把握し、事前復興計画の修正・見直しによる実際の復興計画づくりの基礎条件取得の2つの目的があることを認識する。

## ② 外部支援者と他地域情報活用

最も現場が混乱する時期であるが、可能な限り速やかに情報の収集に当たる必要があり、外部支援者や、他地域からの情報網などを活用する工夫が必要である。つまり、事前計画の受援計画を具体的かつ速やかに運用する必要がある。

## ③ 情報受発信に当たっての最新技術の活用

情報の収集に当たっては、AI やドローンなどの最新技術を活用するとともに、安全な場所に設置したサーバーなどに情報を蓄積するとともに、必要に応じてスマホやSNS などを通じて迅速に必要な地域や人に必要な情報を届ける体制を構築する。

## ④ 仮設住宅や水産業の事業継続のための一時的土地利用規制緩和

行政は、事前復興計画と実際の被災情報を見比べて、その後の復興まちづくり計画に支障のない場所を選定して、仮設住宅や水産加工業など水産関連産業の事業継続のため、規制緩和を含めた、適切な緊急対応的な土地利用方針を提示し、実行する。

## ⑤ 被災情報の的確な蓄積と情報発信

行政は、収集した情報を、事前復興計画の修正・見直しを前提とした実際の復興まちづくりを策定するために必要十分に活用できるよう、次の段階を見据えて、データを順次蓄積し、必要に応じて提供できる体制を整えることが求められる。

## 3-4 復興まちづくり計画の策定（事前復興計画の見直し・修正）

## 【基本的考え方】

事前復興計画策定の前提条件と、被災時に確認した実際の災害・被災規模や内容の相違を踏まえて、事前復興計画及び事業化計画などを見直し、修正、補強することで、現実の復興まちづくり計画を策定します。

その際、データベースを活用した他の自治体との情報共有やデジタル活用型の連携を通じた「ネットワーク型復興」がそれぞれの復興まちづくりの取組を後押しすることが期待されます。

事前、被災時の取組を経て、現実の復興まちづくり計画を策定するので、計画策定及び、その実現のために必要な事業選択と組合せ及び事業間調整などの作業は、被災後にスタートするよりも圧倒的に迅速かつ、住民満足度の高いものになります。また、事前の受援計画に基づき被災時に構築された対口支援や受援体制を通じて受け入れた人材、組織の支援により、迅速な水産地域の復興まちづくりを推進します。

## (1) 復興まちづくり計画の策定の手順

- ① 復旧・復興体制の再構築
- ② 事前の被害想定との相違の確認
- ③ 復旧・復興に向けた課題抽出
- ④ 事前復興計画の見直し・修正

## (2) 復興まちづくり計画の策定の留意点

## 【解説】

東日本大震災の場合、大規模地震・津波災害に対する行政、住民の意識は高かったが、復興まちづくり計画の策定が、被災直後からスタートしたことや、復興計画策定時に個々の地域が他自治体や地域の取組などの情報が入手できなかったことから対応が遅れ、計画策定から事業実施にかけて多大の時間を要したという教訓がある。しかし、既に、関係者間で地域の実情や課題解決方針が検討されている事前復興計画を下敷きとして、他自治体や地域情報を共有しつつ、現実的な復興まちづくり計画及び事業計画をつくることになるため、関係者の合意形成、計画策定、事業選択、事業間調整など計画づくりの一連のプロセスに必要な時間と労力は大幅に縮減され、迅速な水産地域の復興まちづくりが推進されることが期待される。

## (1) 復興まちづくり計画の策定の手順

## ①復旧・復興体制の再構築

被災後は速やかに復旧、復興にあたる体制を構築する。体制は、行政内部及び行政間の連絡調整体制と、行政及び地域主体との計画策定体制づくりに分けられるが、いずれもこれまでに検討していた体制を適宜見直し、再構築することになる。

(実施項目)

- ・連絡調整体制づくり
- ・計画策定体制づくり

## ② 事前の被害想定との相違の確認

事前復興計画で想定した被害と現実に発生した被害との相違を確認し、復興計画を見直すポイントを明らかにする。

(実施項目)

- ・各施設の被災状況及び被災者避難の状況の把握
- ・事前復興計画における被害想定との相違の整理

## ③ 復旧・復興に向けた課題抽出

現実の復旧、復興に向け、復興まちづくり計画を見直していく前提となる主要な課題を整理する。主に水産業の再建、生活再建、防災対策の観点からの課題について、地域住民や関係者の意向や見解を踏まえて整理する

(実施項目)

- ・漁業・水産業の再生にかかる課題の整理
- ・生活再建にかかる課題の整理
- ・防災対策に関する課題の整理

## ④ 事前復興計画の見直し・修正

被害状況及び課題の整理をした上で、事前復興計画を見直し、現実の復興まちづくり計画として策定する。想定計画と、実際に発災した後の計画との違いがあることを認識し、関係者の合意形成を図りながら策定する。

(実施項目)

- ・復興プロセスの検討
- ・地域住民及び関係主体の意見聴取と合意形成
- ・事前復興計画の修正案の作成(※図-IV-3-13 参照)
  - ・復興パターンの選択
  - ・人口回復の見通し・目標の設定
  - ・漁業・水産業復興の概ねの目標の設定
  - ・水産施設の復旧の考え方の整理
- ・復興計画及び事業スケジュールの作成と公表

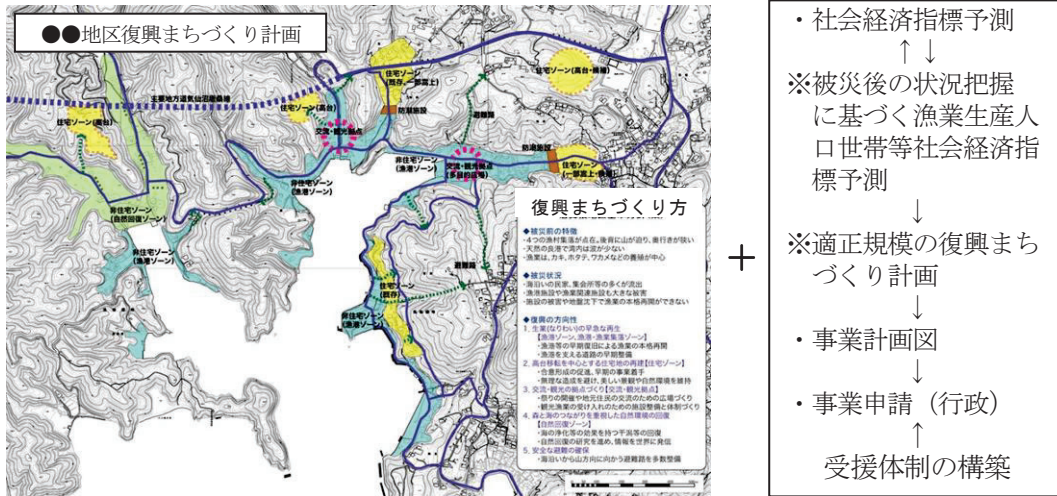


図-IV-3-13 具体的復興まちづくり計画図とアウトプットイメージ

(2) 復興まちづくり計画の策定上の留意点

① 受援計画の具体的運用

行政を中心に、災害対応、復興まちづくり計画及び事業計画とその申請業務などが短期間に集中する時期であり、対口支援や受援体制を適切に運用し、外部支援者の力を最大限生かすオペレーションが必要である。

② 被災後の状況をベースとした正確な社会経済指標予測

被災後の段階で、地域の漁業や人口・世帯数など社会経済指標予測を行うことが重要である。

事前復興計画策定時点では、対象地区の漁業・水産業や人口・世帯予測は、概略の方向性の確認にとどまっているが、実際の産業面や人的被害を把握することで、具体的な計画の前提となる経済社会指標予測が可能になる。被災後の経済社会状況の変化に応じた現実的な将来予測は、復興まちづくり事業に関する過剰投資などの回避につながり、重要な作業となる。

③ 計画の見直しに応じた事業計画の見直し

事前復興計画時点で想定した計画実現のための事業計画の見直しも必要になる可能性がある。事前復興計画策定時の事業計画イメージを基本としながら、被災の状況に応じて、東日本大震災の際の復興交付金基幹事業や同効果促進事業などを参考に、水産庁所管事業に限らず、複数省庁にまたがる関係事業を効果的に再構築していくことが求められる。

④ ネットワーク型復興の取り組み

現実の復興まちづくり策定作業において、他自治体や地域の取組をデータベース化し、他の自治体や地域が情報共有でき、それを参考にそれぞれが計画の改良に役立てることができるシステムが期待される。そのため、できる限り他自治体などとのIT他最新通信技術を活用した容易な情報交換のシステムの構築が重要である。これにより、自治体間のネットワーク型復興や近隣漁港・漁村との連携・協働の復興が、復興計画の早期の実現や復興過程の地域維持に寄与すること



が期待される。

### ⑤ 防災・災害文化継承の視点

現実の復興まちづくり計画と実施に当たっては、既存の防災・災害文化の継承のしくみの存在の有無を確認しつつ、事後の地域の防災意識の向上を図るため、「防災・災害文化」の継承に資するソフト・ハードの取組も計画に盛り込むことが重要である。具体的には、東日本大震災の被災地の復興過程で整備されたメモリアル公園や災害遺構の保存、災害伝承館などの他、石碑などの施設整備と、その場を活用した災害を忘れないための各種催しの継続である。



(吉里吉里地区慰霊碑)



震災遺構 (仙台市立荒浜小学校)



(気仙沼市復興祈念公園)

資料-国土交通省東北地方整備局HP(震災伝承施設一覧)

参考写真-防災・災害文化の継承事例

### ⑥ 空間構造の変化に応じた次世代型モビリティ導入の視点

復興後、高台移転地と漁港が離れて立地することで、漁業者(特に、高齢漁業者)や漁港での陸揚げや加工などのパート雇用者等が交通手段を持っていない場合、次世代型モビリティの活用による移動の利便性向上も、このような課題が想定される地区にあつては、重要な検討課題となると考えられる。つまり、オンデマンド交通(要求があつたときだけ車やタクシーを走らせるというモビリティサービス)がイメージされ、電話・インターネット・アプリから配車予約を行い目的地へ送ってもらう。同方向へ向かう複数の利用者が同乗することもあり、いわば時刻表の無いバスのようなものとなるサービスの導入などが考えられる。

### ⑦ 事前の復興主体コミュニティのネットワークの維持

実際の災害・被災内容や規模によっては、事前復興計画の前提となる取組主体の再編が必要になる可能性があり、事前に復興主体間の連絡網を確保しておく。東日本大震災の教訓として、従来のコミュニティが、避難仮設がばらばらであったことから分断し、互いの意思の疎通ができなかった例も多く、事前に取り組主体メンバーの連絡手段を確保することは重要であると同時に、できる限り、従前のコミュニティのごとに仮設住宅の入居がまとまるよう配慮する。

### ⑧ 発生土砂の事業間での調整

東日本大震災の復興プロセスを見ると、被災した低地等において地域住民などの要望や計画上地盤嵩上げが必要と判断されたにもかかわらず、予定する事業においては地盤嵩上げが事業メニューに含まれておらず同一事業内で嵩上げに必要な土砂量が確保できない状況が生じた。このような状況への対応として、他の事業(道路、トンネル、高台宅地造成など)により発生した残土



### IV-3 迅速な復興まちづくり

の仮置き場を嵩上げが必要となった箇所の近くに配置することで、残土処理が必要な事業及び嵩上げのため土砂が必要な事業の双方の事業にとって有効に機能し、結果として経費が削減された事例が見られた。

計画段階で全ての事業が決定していないことから、同時期に実施する事業間で土砂の収支を計画的に調整することを、事前復興計画時点で検討することは難しいと考えられる。従って、被災後、復興計画の全貌が見えた段階で迅速に検討・調整することが効果的である。

#### 【参考情報】

##### 漁業集落防災機能強化事業及び低平地整備事業

東日本大震災により被災した集落の復興及び防災機能の強化を図るため、災害危険区域において、集落道、避難路、排水施設のインフラ整備と漁業従事者が共同利用するための水産関係用地の整備を漁業集落防災機能強化事業で整備します。

また、広域的な地盤沈下による排水不良の解消を図るため、地盤嵩上げをはじめ、それに関連する集落道、排水路や地域コミュニティ形成のための広場を低平地整備事業で整備します。

整備イメージ図



凡	例
<span style="border: 1px solid red; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	災害危険区域
<span style="border: 1px solid brown; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	集落道
<span style="border: 1px solid blue; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	排水施設
<span style="border: 1px dashed green; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	避難路
<span style="background-color: purple; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	水産関係用地
<span style="background-color: green; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	広場
<span style="background-color: yellow; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	地盤嵩上げ

参考図-IV-3-5 復興交付金効果促進事業を活用した嵩上げ事業の創出例（石巻市）

## 4. 事後の持続的な地域の維持・振興

### 【基本的考え方】

水産地域の復興まちづくりを考えるに当たっては、本来の地域の維持・振興に係る取り組みを並行して実施していくことが求められます。

防災・減災や事前復興の取組みは、被災前から復旧復興段階へと継続する地域維持・振興の取組みの一環であり、地域力を高めることが、災害に強い水産地域の形成の一端を担うという前提のもとに、地域維持・振興に係る取り組みを並行して実施していく必要があります。

- (1) 事前の取組
- (2) 事後の取組

### 【解説】

防災、減災や事前復興から被災後の復旧・復興の取組の流れは、対象となる水産地域における大規模自然災害を念頭に、いかに適切かつ迅速な復興まちづくりを達成するかの道筋を示したものである。

一方、水産地域の防災力や減災力の基本は、その「地域力」にあり、これら一連の復興まちづくりに向けた取組は、持続的な地域の維持・振興の取組の一環であり、「地域力」を高めること、つまり活力ある水産地域の維持・振興が、災害に強い水産地域の形成につながることを認識しておく必要がある。

また、復興まちづくりは、計画に応じたハードのみで完成するのではなく、その後もその地域が維持・振興し続けることによって初めて達成されることを忘れてはならない。

#### (1) 事前の取組

地域維持・振興に係る取組を進めていために、既存のさまざまな地域組織の取り組みを束ねつつ、地域の意思を代表できる組織を育成する。

また、平時より行政との協働体制や、専門家、外部支援者等とのネットワークを形成することも想定しながら取組を進めていく。

#### (2) 事後の取組

地域経済指標の低下が継続する中での復旧復興となることを想定し、復興事業実施後の持続的な地域の維持・振興に向けた取組が重要である。従前と同じ集落空間が再生されない可能性が高いと考えられる場合は、新しい集落構造や社会システムに適合できるように、効率的な運営ができるような地域振興を継続していくことが重要である。

これら、水産地域における持続的な地域の維持・発展に係る事前、事後の取組の考え方の流れを総括的に次図（図-IV-3-14）に示す。

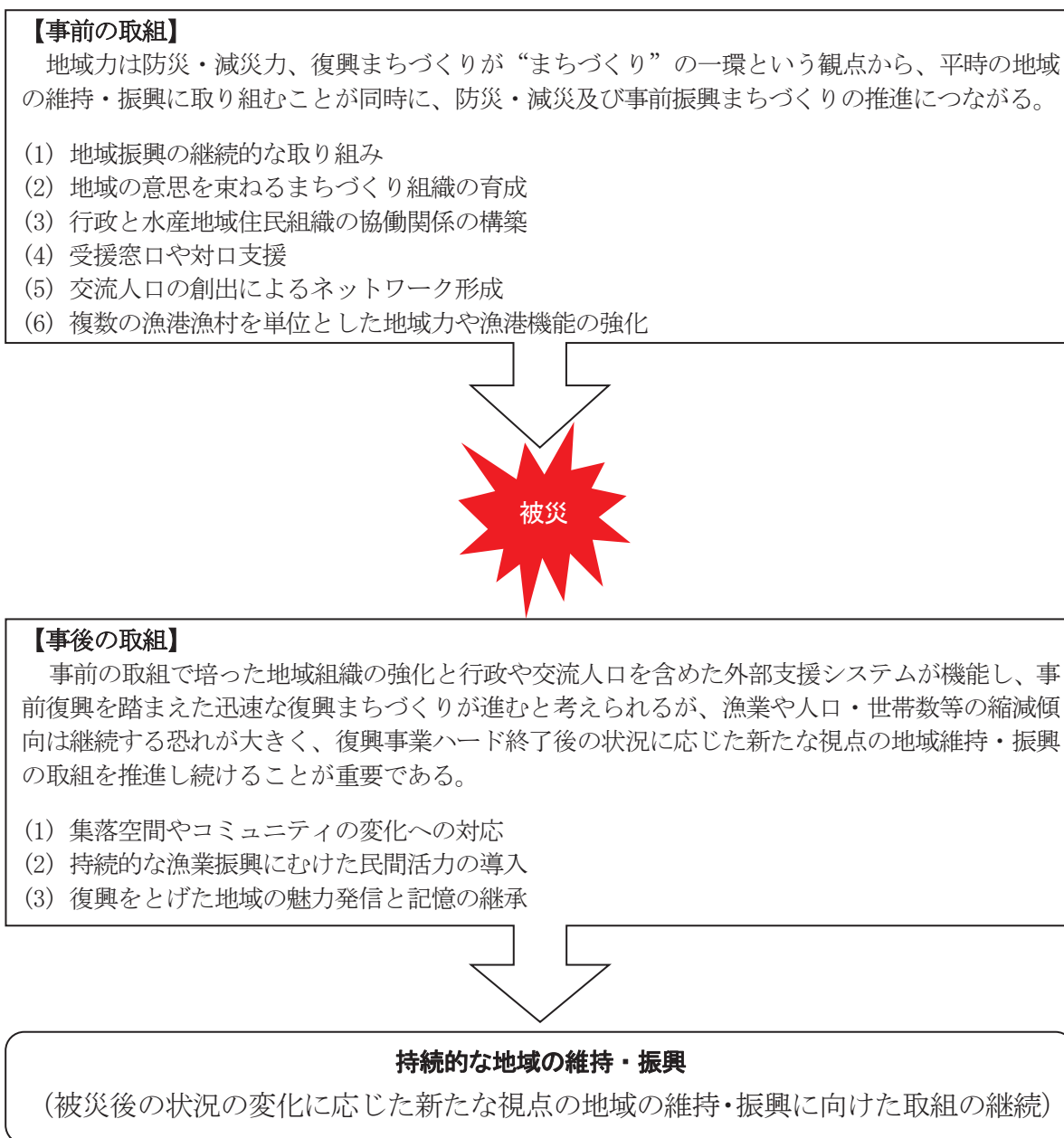


図-IV-3-14 水産地域の持続的な地域維持・発展の考え方

## 4-1 事前の取組

### 【基本的考え方】

地域の維持・振興に係る取組を進めていくために、既存のさまざまな地域組織の取組を束ねつつ、地域の意思を代表できる組織を育成します。また、平時(災害予防時)より、行政との連携・協働体制や、専門家、外部支援者等とのネットワークを形成することも想定しながら取組を進めていくことが重要です。

- (1) 地域振興の継続的な取組
- (2) 地域の意思を束ねるまちづくり組織の育成
- (3) 行政と水産地域住民組織の協働関係の構築
- (4) 受援窓口や対口支援
- (5) 交流人口の創出によるネットワーク形成
- (6) 複数の漁港漁村を単位とした地域力や漁港機能の強化

### 【解説】

平時(災害予防時)より、水産地域の防災・減災や事前復興(事前復興計画の策定など)は、行政の助言や協力を得つつも、地域が主体となって考え、行動していくことが必要であり、漁業・水産関係者や住民満足度の高い取組につながることになる。

つまり、地域の自主・自律性や行動力の背景となる地域の持続的な維持・振興が、災害に強いまちづくりの前提となる。

#### (1) 地域振興の継続的な取組

地域の防災力は、「地域力」であり、平時より「地域力」を強め、地域の持続的な維持・振興に向けた取組が重要である。そのため、地域の意思を代表できる組織の育成と行政との連携・協働関係の構築とともに、水産地域の特性を活かした地域振興の取組を通じた交流人口の創出と地域と外部のネットワークを創出する。

(実施項目)

- ① 地域特性や地域資源に対する共通認識の形成
- ② 水産地域の特性を活かした取組の実施
- ③ 取組を通じた人的資源の活用とネットワーク形成

#### (2) 地域の意思を束ねるまちづくり組織の育成

地域の持続的な維持・振興に向けた取組を推進する意識を共有するまちづくり組織を育成し、実質的に活動していくことが重要である。

(実施項目)

- ① 集落組織の全体像の把握
- ② 地域の意志を束ねるまちづくり組織の設立
- ③ まちづくり組織を中核とした地域振興の取組の実施

### (3) 行政と水産地域住民組織の協働関係の構築

地域の持続的な維持・振興に向けた取組を推進していくためには、行政における地域組織の窓口の一元化と、行政と集落組織との平時からの協働関係の構築が必要である。

(実施項目)

- ① 行政における地域組織との連絡窓口の一元化
- ② 行政と集落組織との平時からの協働関係の構築

### (4) 受援窓口や対口支援体制の構築

地域の持続的な維持・振興にとって、他自治体や外部専門家などとの効果的なネットワーク形成のための「受援窓口」や「対口支援」のシステムを検討、計画、実践しておくことが重要である。

(実施項目)

- ① 他地域の自治体職員とのネットワークの構築
- ② 専門家とのネットワークの構築
- ③ 受援計画の策定

### (5) 交流人口の創出によるネットワーク形成

地域の持続的な維持・振興にとって、水産地域の資源を活用した交流事業の活性化による交流人口の創出とネットワークの形成が重要であることは言うまでもないが、このような取組が、被災後の復旧・復興支援にもつながる。

(実施項目)

- ① 都市部との交流人口を創出する取り組みの実施
- ② 外部人材とのネットワークの構築

### (6) 複数の漁港漁村を単位とした地域力や漁港機能の強化

地域社会経済指標が縮減傾向にある水産地域の場合、復興まちづくりの視点からも、持続的地域維持・振興の視点からも、漁港機能や集落の再編・集約の可能性についても平時から議論しておくことが重要である。

(実施項目)

- ① 近隣集落間での連携
- ② 漁港機能の集約再編の議論の継続
- ③ 相対的に利用が低下している漁港機能の再編
- ④ 集落の集約再編の可能性に関する議論の継続

#### (留意事項)

- ・ 持続的な地域の維持・振興の担い手として、地元出身の若者の定住・地元就業が必要である。一方、地元の高校などを卒業後、ふるさとに就職し、定住する若者は少ないのが実情であり、所得面でもやりの面でも若者に魅力ある体制づくりを前提に、定住促進に取り組む必要がある。



## 4-2 事後の取組

### 【基本的考え方】

地域経済指標の低下が継続する中での復旧復興となることを想定し、復興事業実施後の持続的な地域の維持・振興への取組が重要です。

従前と同じ集落空間が再生されない可能性が高いと考えられる場合は、新しい集落構造や社会システムに適合できるように、効率的な運営ができるような地域振興を継続していくことが重要です。

- (1) 集落空間やコミュニティの変化への対応
- (2) 持続的な漁業振興にむけた民間活力の導入
- (3) 復興に資する観光と記憶の継承

### 【解 説】

#### (1) 集落空間やコミュニティの変化への対応

被災後は、防潮堤整備や住宅の高台移転などさまざまな復興事業によって、被災前の集落構造が大きく変化することも想定される。このような変化した地形や大規模建造物の出現などに対応した利用利便性の向上や景観改善を目的とした取組が、地域維持・振興の一助となる。

#### (2) 持続的な漁業振興にむけた民間活力の導入

漁業、水産業を含めた持続的な水産地域の維持・振興のためには、民間企業とのコラボレーションや部分的民間活力の導入なども視野に入れることが考えられる。

#### (3) 復興に資する観光と記憶の継承

復興する姿を災害遺構や併設された災害・復興資料展示施設などをめぐりながら、語り部から話を聞く等観光資源とすることは、持続的な地域の維持・振興にとって有効である。また、このような災害の記憶の継承は、地域の防災力・減災力の維持や来訪者への防災意識の啓発にもつながる。