

【本編】

1 地域共通の提言事項

1.1 復興計画策定にあたっての基本的考え方

(1) 安全再建を基本にしつつ、生活再建と生業再建を連携して進める地域復興

被災地域の復興にあたっては、安全の再建、生活(居住)の再建、生業(産業＝雇用＝所得)の再建の三要素が重要である。これらは極めて密接に関連しており、それぞれを個々独立して検討するのでは不十分で、三要素を総合的に連関させ、いわゆる「縦割り行政」の弊害を排除しながら、バランスを取った計画を行うことが必要である。

ただし、梅雨、台風、余震などを考えれば当面の安全確保が全ての基礎となるので、市町村・県・国が実施する全ての事業・ソフトな施策を連携させて、安全・安心を早期に実現することが必要である。

(2) 被災・避難・土地条件の正確な情報に基づいた「夢を育む計画」と、コミュニティを大切にしたい合意形成プロセスへの十分な配慮

被災地の復興にあたっては、今回の被災から学びとる正確な情報(これまでの取り組みに関する評価も含む)に基づきつつ、多様な災害に強く、将来の可能性を共有できる「夢を育む市街地像」を構想することが重要である。また、コミュニティの絆を大切にしたい参加・協働のプロセスに配慮することが、結果的に、早期の合意形成、円滑な事業協力を結びつく。

復興計画の立案と合意形成は、限られた時間の中で計画と実施のスピード感を担保しつつ、慎重かつ積極的に取り組むべきである。

(3) 点の復興にとどまらない、連携広域地域の復興の実現

各地域の復興計画策定に当たっては、個々の地域内の空間計画に加え、各地域が連携してそれぞれ独特の機能を分担的に発揮するよう計画することによって、より効果的で迅速な地域復興を図るとともに、回遊性に富んだ観光などの面で広域的な地域の魅力を充実させることが必要である。

県はこのような視点にたって、個々の市町村が進める復興計画の連携・分担性を高める手だてを取り、骨格となる幹線道路や港湾の改良・整備などを通じて地域の広域的な連携性を高めることが必要である。

(4) 現代の科学技術環境と社会経済環境を踏まえた復興計画

東北地域は過去に何回も津波被害を受けてきたが、そうした時代と現代では、科学技術環境(情報通信技術、クルマの利用環境、津波や構造物の解析・シミュレーション技術、空間情報処理技術など)や社会経済的環境(人口減少動向や産業動向)に大幅な差異がある。地域の復興計画を策定

するにあたっては、これまで培われてきた伝統的な対策に加えて、社会経済的環境の差異に十分留意しつつ、現代の科学技術の成果を徹底的に活用することが必要である。

(5) 防災施設と避難計画を反映した被災市街地の空間構造の検討

生活や生業の再建を図りつつ被災地域の安全性を高めるためには、防災施設の計画、避難の計画と連動して、被災市街地の一部をより高所に移転することや市街地を山側へシフトさせるなど、状況によっては地域の空間的構造を変更する必要がある。

そうした場合には、建築規制や土地利用コントロールなど都市計画的な手法を適切に適用するとともに、市街地の骨格をなす道路や鉄道などの幹線交通路の位置、インターチェンジや鉄道駅などの配置を市街地誘導の視点に立って積極的に見直していくことが必要である。また道の駅などの賑わいの拠点ともなる交通拠点を計画上積極的に活用していくことも必要である。

(6) 復興進捗の「見える化」とスケジュールの明瞭化

地域の復興には安全施設復旧における施工技術的な制約も含めて、相応の時間を要することが予想される。その間、復興事業が着々と進行しそれによって地域が再建されていく姿を、地域の人々のみならず国民に対して「見える」ようにすることが、被災した人々の前に進む気持ちを後押しし、また国民の関心を被災地域に向け、それを通じて地域に賑わいと活力を復活させていく上でも重要である。復興計画の策定にあたっては、今般の大震災の記憶と教訓（すなわち過去）を後世に伝える事業のみならず、こうした復興プロセス（すなわち今と未来）を「見える化」する手立てについても積極的に組み込んでいくことが望まれる。また、安全、生活、生業の三要素それぞれについても、様々な人々の協働に基づく再建を進めるために、具体的な施策の実施プロセスとその時間的スケジュールをできる限り明瞭に示すことが重要である。

(7) 地域の記憶を未来へ繋ぎ、風景に調和した質の高い公共空間や防災施設の整備

被災地域は、地域の歴史・景観や文化を反映した多くのものを失った。復興計画にあたっては、残った建築物、街の歴史的な構造、周囲の山への眺望など、地域の記憶を伝える残されたものを最大限活用し、震災が断絶した時を繋ぐことが必要である。また、被災地域には、国立公園等に代表される風光明媚な景観資源があるが、今後の観光振興のためにも、こうした地域で整備される社会基盤施設は、周辺景観を阻害せず地域社会の誇りを育むものとして復興されることが必要である。

1.2 安全の再建に関して

(1) 二段階（防災＋減災）の総合的安全対策

津波等に対する安全対策は、高頻度＝低レベルの災害（高潮、波浪、津波など）と今回の震災のような低頻度＝高レベルの災害の双方に備えることが不可欠である。前者に対しては、安全施設などの早期復旧・整備と必要なソフト施策の実施によって、無被害を目指す「防災対策」をとるべきである。後者に対しては、各種安全施設の整備や建築物の構造指定、防災性の視点に立った道路改良といったハード面と、土地利用のコントロールや建築規制、避難対策などのソフト面について、多様な方策を適切に組み合わせた総合施策をとることにより、死亡者を出さず、物的被害が生じてもそれをできる限り軽減し、また復旧が容易な総合的な「減災対策」を目指すべきである。

(2) 避難者の生存保障と救援活動や復旧活動の円滑化を図るための施設整備

地域の安全性を高めるためには、発災後に各地域が孤立することを防止し、救援活動や復旧活動の円滑化を図るとともに、発災直後における避難者の生存を保障しその後の生活水準をより良いものとするための方策を復興計画に組み込むことが重要である。そのためには、安全性の高い避難場所の配置、避難場所と整合した食糧や機材などの備蓄場所の計画、避難場所において（短期間であれ）水やエネルギーを自律的かつ分散的に確保する方策の導入、ヘリポートとしての利用可能性を意識した避難場所などの空間計画などが必要。また、地域の孤立防止と迅速な復旧や円滑な救援物資輸送のために必要な広域的交通ネットワーク上の弱点箇所の抽出とその着実な整備（優先順序を明示）などが不可欠である。各種施設の計画や設計にあたっては復旧を極力容易にする手立てを念頭に入れることが重要である。

(3) 総合的な防護システムの計画と防災施設の選択的な「強化復旧」

施設面での安全対策のパーツとしては、従来から採用されてきた、海岸や河川の防潮堤、市街地に整備される防潮堤、湾口防波堤、防潮林、津波避難ビルなどのほか、（河川洪水対策における）二線堤のように機能する道路・鉄道などの盛土構造など今回改めて知見が得られた対策が考えられる。これらの施設の効果は、今回の震災においても個々のケースによって大幅に異なっている。そうした効果とその限界性を十分に理解した上で、詳細な地形条件などを考慮しながら、津波氾濫シミュレーションを通じて、地域の条件に応じて個々のパーツを適切に組み合わせた総合的な防護システムの安全性評価を行い、地域の復興計画に反映することが必要である。防潮堤など津波に対する海岸施設の設計にあたっては、例えば、補強土工法の採用などによって防潮堤の越流後の粘り強さを向上させる方策など、低レベル災害に対する防災効果のみならず、低レベル災害を上回るレベルの津波に対する減災効果や引き波に対する強度あるいは早期復旧性の向上に配慮することが重要である。被災したこれらの施設の復旧にあたっては、施設の防災性能や減災性能の向上を図る「強化復旧」方策を、地域の特性や社会経済動向を踏まえて選択的に進めていくことが必要である。

(4) 時間的に多段階にわたる安全再建とそのスケジュールの明確化

被災地域の安全の再建目標としては、多様な方策を組み合わせた総合的な防護によって高レベル災害に対する減災的な安全性を出来る限り高めることを基調とし、少なくとも原状の安全水準以上を確保することが原則となる。しかしながら安全対策によっては、施設の復旧や整備に少なくとも数年以上の時間を要するものもある。恒久対策の内容のみならず、それが達成されるまでの暫定対策とその時間的スケジュール、暫定対策が達成されるまでの応急対策とそのスケジュールを明確に示しつつ、建築規制などのソフト施策を含めた時間的に多段階にわたる安全対策を策定すべき。また、そうした時間的段階別の安全性評価にもとづいた、詳細な空間単位でのハザードマップを作成して公開・周知し（ハザードの緻密な「見える化」）、住宅などの適切な立地や適切な避難行動を誘導することが必要である。

(5) 地域復興計画策定に当たって再構築すべき防備・避難体制（災害への備え、防災の啓発・訓練、適切な予警報・避難指示、きめ細かな災害情報の伝達）

地域防災の視点から、災害への備えと避難への検討を恒常的に行えるシステムへの配慮が重要である。平常時においてはハザードマップの作成、津波災害と地域防災の教育・啓発、避難訓練や避難手段の周知など、住民が地域の防災システム全体を理解し自ら災害に備える体制を整える努力が欠かせない。非常時においては、災害による情報インフラのダメージを念頭に置いた伝達手段の確保を目指す必要がある。津波等の来襲状況については、沖合波浪計やリモートセンシングの技術を積極的に利用し、リアルタイムで住民に情報提供できる効果的かつ堅牢な情報伝達システムの整備を行う必要がある。

1.3 生活（居住）の再建に関して

(1) 地域社会の特性に応じた多様な生活再建

被災地域の生活（居住）再建策には、居住の場所（原位置・近隣高所移転・別位置移転）や居住のスタイル（戸建・集合住宅）などについて多様な方策がある。地域の被災状況、生業との関わり、人口減少など社会経済動向、そして地域社会のコミュニティ（つながり）の強さに応じて、それぞれ固有の答えがあつてしかるべきである。また、特に海岸の魚農集落などの都市性の低い地域における復興計画の策定にあたっては、個々の地域コミュニティの主体性をより強く尊重することが重要である。

(2) 避難場所や避難路および日常的な公共空間・公共施設の計画的配置

非常時の避難の効果をあげるためには、避難行動に用いられる場所・空間と、日常的に身近に利用する場所・空間とができるかぎり一致していることが望ましい。こうした視点から避難場所や避難路などの計画は、広場・公園、道の駅、学校、公民館などの公共空間や公共施設の計画と一体的に行い、同時に寺社などの祭事の場やコンビニや飲食店など利用頻度の高い民間施設が立地する地区の配置にも留意することが必要である。また、避難場所のロケーション計画や避難路計画にあたっては視覚的な明瞭化（見える化）も重要。海岸平野など津波浸水域が広域に広がる可能性のある人口低密地域においては、必要な避難用道路空間（走行空間と駐車空間）の充実を前提にして、クルマを用いた避難方法も日常行動と整合した現実性の高い選択肢として検討すべきである。

(3) 復興への足がかりとなる「一緒に働く機会」の確保

生活・生業の再建、地域復興のためには、地域の被災者が共に働く場所・機会をできるだけ早く創出することが重要である。一緒に働くことによって、地域コミュニティの維持も可能となり、地域復興に向けた話し合い機会を持つこともできる。たとえ仮設住宅に分散したとしても、地域の人々がともに働ける場所（被災地内であれば避難経路をしっかりと確保した上で）と機会を早急に確保する施策をとるべきである。

1.4 生業（産業＝雇用＝所得）の再建に関して

(1) 生死の瀬戸際に立つ地域の生業と復興計画のあり方

津波発災時が人の生死の瀬戸際であったように、被災した生業（産業）にあつては「現在」が生死の瀬戸際の時期にあたる。応急的であっても生業（特に農業・漁業・商業）を可及的速やかに再開させ、被災者自らが主体的に働く機会を得られるようにすることが喫緊の課題である。また、復興計画策定にあたっては、被災した生業の早期再開を可能にすることに最大限配慮し、復興の計画の早期策定を図り、とりわけ被災地域の土地利用計画の策定に当たるべきである。事業者にとってあまりにも膨大な費用やあまりにも長期の操業停止を要する復興計画は生業の再建とはならない。また、特に甚大な被害を受けた地域については、地域に新たな賑わいと活力をもたらす可能性のある施策を、地域の地理的特性や文化的特性に十分留意しながら、地域の復興計画に積極的に取り入れていくことも必要である。

(2) 自助努力と創意工夫を促進する生業再建と柔軟な制度運用

生業（産業）の再建にあたっては、各事業者の自助努力をベースにし、個々の事業者の再建意欲を十分考慮しながら、透明性の高いプロセスのもとで、公的な支援を行うことが必要である。また、再建に向けた個々の事業者の創意工夫を促すため、既存の規制や事業制度の柔軟な運用や改革も図るべきである。加えて、いわゆる「縦割り行政」の弊害を避け、支援における産業間の公平性担保には注意が必要である。公的支援の可否や程度を判断する際には、社会経済条件の中長期的な動向を踏まえて、適切な方法により個々の生業（産業）・企業の将来性に関する冷静な評価を行うことが重要である。

(3) 早期の生業再開に向けた基盤復旧のあり方

生業（産業）の再建には、基盤施設の復旧が極めて重要。農地や漁港等からの瓦礫撤去を含めた、農業基盤施設や漁港などの復旧にあたっては、できる限り早期に生業再開を図るため、例えば、漁業における協業化の動向などといった地域の実情に応じて、優先順序をつけた復旧や機能限定的な復旧を進めることが必要である。