

# 資料編



## 資料編

### 目 次

#### I. 災害復旧・復興対策セミナー 講演録・資料集

1. 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」 ..... 1  
内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）付参事官補佐  
高橋 裕之 氏
2. 「中山間地域における震災からの復興と地域再生」 ..... 6  
長岡市 山古志支所長 青木 勝 氏
3. 「阪神・淡路大震災以降の自治体の復旧・復興計画とその準備に向けて」 . 15  
(財) 人と防災未来センター 研究主幹 越山 健治 氏
4. 「福岡県西方沖地震による玄界島の復興」 ..... 33  
福岡市住宅都市局都市計画課 地区計画係長 高木 通裕 氏
5. 「復旧・復興事例の再検証～「復旧」「復興」概念、ビジョンの再考～」 . 50  
専修大学文学部 教授 大矢根 淳 氏
6. 「静岡県における復旧・復興対策に関する事前の取り組み」 ..... 62  
静岡県 防災局防災情報室 主幹 藤田 和久 氏
7. 「富士市における市民参加型復興準備の取組み」 ..... 68  
富士常葉大学大学院 環境防災研究科 教授 池田 浩敬 氏
8. 「自治体の被災者生活再建支援業務の課題と効率的な支援態勢のあり方  
—復興カルテの取組みを通じて—」 ..... 80  
富士常葉大学大学院 環境防災研究科 准教授 高島 正典 氏

#### II. セミナーアンケート調査票



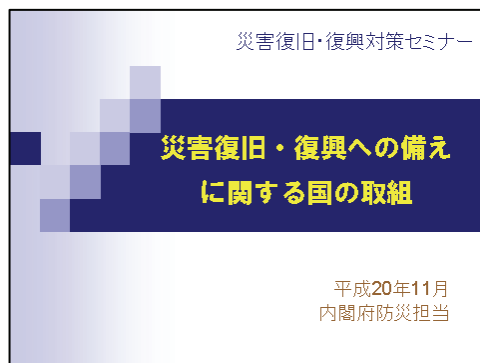


# 1. 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）付参事官補佐 高橋 裕之 氏

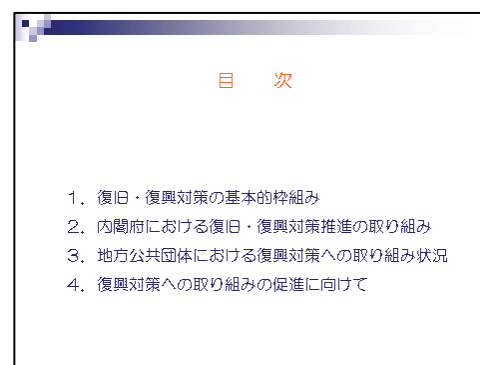
## [スライド1：タイトル]

今回のセミナーは、地方公共団体の災害復旧・復興対策の事前準備を進めるということを目的として開催しております。災害が市民生活・地域経済へ与える影響や被害の拡大を最小限に抑え、出来る限り円滑に復興していくための方策として、災害復旧・復興対策が重要な対策のひとつであることは皆様認識されていると思いますが、必ずしも十分に普及していないというのが実情だと思います。このセミナーを災害復旧・復興対策の事前準備に役立てていただきたいと思います。



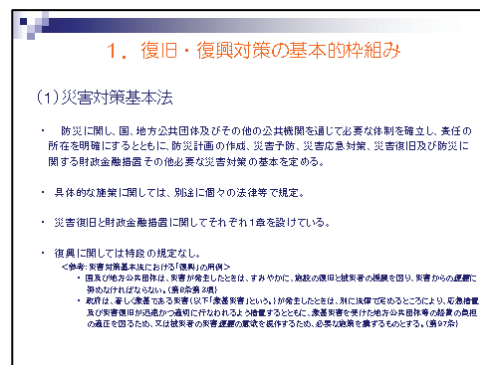
## [スライド2：目次]

本日は、「復旧・復興対策の基本的枠組み」「内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み」「地方公共団体における復興対策への取り組み状況」「復興対策への取り組みの促進に向けて」の4点についてお話したいと思います。



## [スライド3：1. 復旧・復興対策の基本的枠組み (1) 災害対策基本法]

復旧・復興対策の基本的枠組みということで、防災対策基本法についてご説明します。この法律は、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めているものです。具体的な施策に関しては、別途、個々の法律で規定することになっています。阪神・淡路大震災では災害対策本部の設置法が出ていますが、そこでは、生活の再建・経済の再建・安全な地域づくりという3点を盛り込んで、これらの活動を通じて活力ある関西圏を再生するという基本理念が規定されていました。

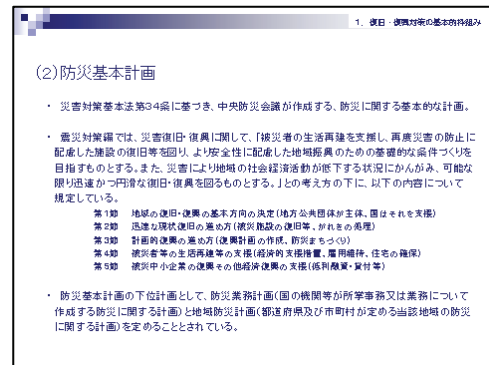


災害対策基本法では、災害復旧と財政金融措置に関してはそれぞれ1章設けられていますが、災害復興に関しては特段の規定はありません。災害対策基本法における「復興」の用例としては、第8条3項で「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない。」、また第97条で、「政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地

方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」とあり、この2箇所だけに復興の文字が出てきます。

[スライド4：(2) 防災基本計画]

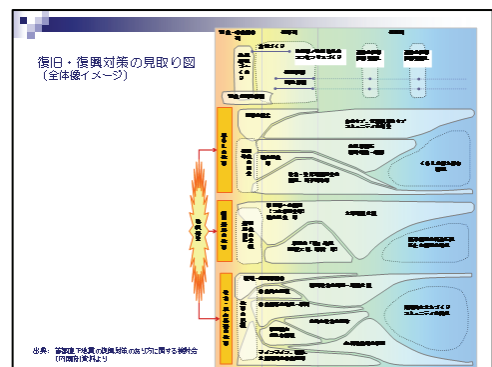
続いて防災基本計画ですが、これは、災害対策基本法第34条に基づいて、中央防災会議が作成する、防災に関する基本的な計画です。震災対策編では、災害復旧・復興に関して、「被災者の生活再建を支援し、再度災害の防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。また、災害により地域の社会経済活動が低下する状況にかんがみ、可能な限り迅速かつ円滑な復旧・復興を図るものとする。」との考え方の下に、第1節から第5節までを規定しています。



防災基本計画の下位計画としては、防災業務計画（国の機関等が所掌事務又は業務について作成する防災に関する計画）と地域防災計画（都道府県及び市町村が定める当該地域の防災に関する計画）を定めることとされています。

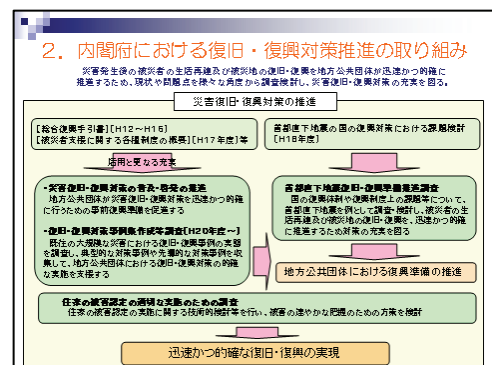
[スライド5：復旧・復興対策の見取り図（全体像イメージ）]

これは復旧・復興対策の全体図（イメージ）で、内閣府の「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の資料から引用しました。これを見ましても、時間的チームでは発災から復旧、復興と動いているのですが、単線的に動くものではありません。復旧期が施設やモノの回復であるとすれば、一方の復興期が生活や活動などの意識まで含めたものということで、時間的な違いというよりは対象の違いという観点で動くものだと思います。大きくは「暮らしの被害」「産業経済の被害」「住宅・都市基盤の被害」をどのように復興させていくのか、そのためにどのような準備をしていけば良いのかということを考えていかなければならないということが課題になっています。



[スライド6：2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み]

災害発生後の被災者の生活再建及び被災地の復旧・復興を地方公共団体が迅速かつ確実に推進するため、現状や問題点を様々な角度から調査検討し、災害復旧・復興対策の充実を図るという観点で、内閣府では次のような取り組みを行ってきております。



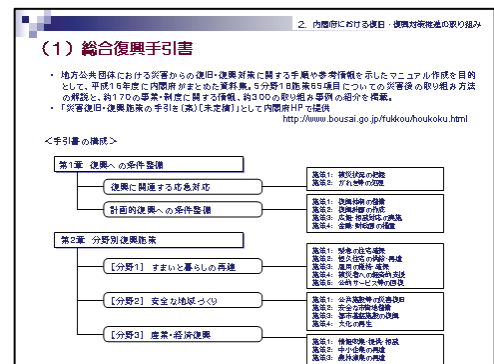
まず、平成12～16年にかけて様々な事例を復興手引書としてまとめております。また、被災者支援に関する各種制度の概要という冊子を作成しております。この2点については、過去の事実を確認して迅速な対応をとることを目的としておりますが、これらの活用と更なる充実を図るため、災害復旧・復興対策の普及・啓発の推進を行っております。

また、平成18年度から、復興対策の新たな課題ということで、国の復興体制や復興の課題について首都直下地震を例にとりあげ、これをシナリオにして調査検討を行い、被災者の生活再建・被災地の復旧・復興を迅速かつ確実に推進するための対策の充実を図る上での新たな課題と問題点の発掘を始めております。過去の事項を整理して検証を行うことと、今後の新しい課題を検討するという二方向からのアプローチで取り組んでおります。

もうひとつ、住家の被害認定の適切な実施のための調査にも取り組んでおりまして、被害の速やかな把握方策検討を行っております。

[スライド7：(1) 総合復興手引書]

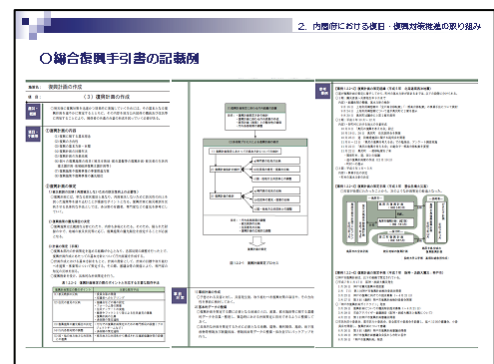
総合復興手引書は、地方公共団体における災害復旧・復興対策の手順や参考情報を示したマニュアル作成を目的として平成16年度にまとめた資料集です。5分野18施策65項目について災害後の取り組み方法の解説と、約170の事業・制度に関する情報、約300の取り組み事例の紹介を掲載しております。この手引きは、「災害復旧・復興施策の手引き（案）〔未定稿〕」という名称で内閣府のホームページで見ることが出来ますので、ご利用下さい。この手引書は平成20年度にさらに調査を行い、



平成21年度に再編することを目指して

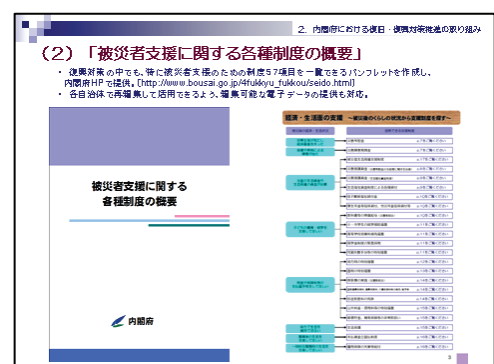
[スライド8：総合復興手引書の記載例]

このように、各施策ごとに事前に検討すべき対策や参考事例がまとめられております。百科事典式になっておりますが、今後使い勝手も良くなることを目指して改訂していきたいと考えております。



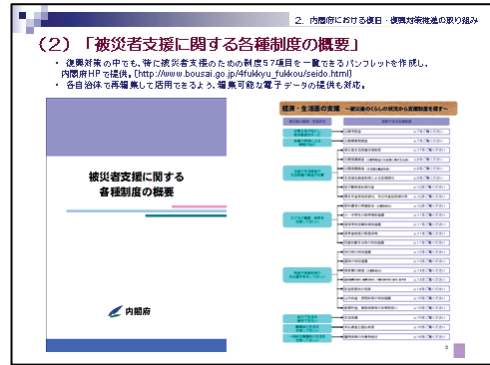
[スライド9：(2) 「被災者支援に関する各種制度の概要」]

被災者支援に関する各種制度の概要ですが、こちらは特に被災者支援のための制度57項目を一覧できるパンフレットを作成し、内閣府ホームページで提供しております。各自治体で再編集して活用できるよう、電子データの提供も行っております。



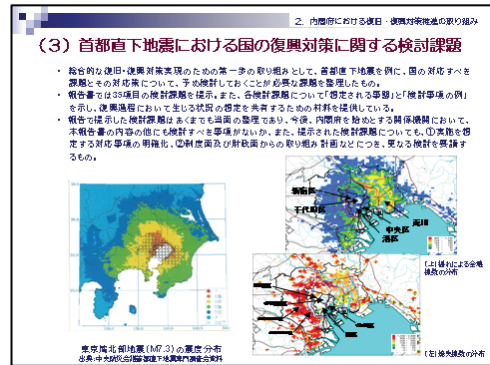
[スライド 10 : 「被災者支援に関する各種制度の概要」の記載例]

これが記載例ですが、これを参考に各自治体で活用していただきたいと思います。



[スライド 11 : (3) 首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題]

首都直下における国の復興対策に関する検討課題についてですが、総合的な復旧・復興対策実現のための第一歩の取り組みとして、首都直下地震を例に、国の対応すべき課題とその対応策について、予め検討しておくことが必要な課題を整理しています。また、この報告書では 35 項目の検討課題を提示しました。各検討課題について



「想定される事態」と「検討事項の例」を示し、復興過程において生じる状況の想定をみなさんが共有するための材料を提供しています。ただし、報告で提示した検討課題はあくまでも当面の整理であり、今後、提示された検討課題について実施を想定する対応事項の明確化や、制度面及び財政面からの取り組み計画などについて、更なる検討を要するものもあります。こちらもホームページで提供しておりますので、ご活用ください。

[スライド 12 : 首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題 (例)]

このように課題が様々な分野で提示されております。

○首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題 (例)

分類	想定される課題	等
1-1 復興への実施体制確保	○復興対策を総合的に推進する国の体制をどうするか ○復興のあり方、復興計画をどのように定めるか	等 2項目
1-2 基本インフラの復旧	○交通・通信等の基本インフラの機能回復に、国としてどのように対応が必要か ○インフラ復旧について、市民参加のあり方をどうするか	等 2項目
1-3 財政面での対応	○復興対策のための国の財政をどのように確保するか ○災害時・過渡期的復興対策のための財政配分のあり方をどうするか	等 2項目
2-1 居住復興対策	○避難生活から日常生活へどのように円滑に転移するか ○被災地を住まいの確保をどのように進めるか	等 2項目
2-2 暮らし支援の充実	○被災者自身による生活再建自立支援を促進するために必要な情報提供や相談対応をどうするか ○被災地の雇用維持、創出にどう取り組むか	等 2項目
2-3 被災地・コミュニティ復興対策	○被災地振興の地域振興の方針決定と実施をどうするか ○未被災地や被災地の復興までコミュニティが維持されるよう、どのような施策を行うか	等 2項目
2-4 経済復興	○日本経済への中・長期的影響の把握とその対応をどうするか ○復興対策から平時経済への円滑な移行をどのように進めるか	等 2項目

[スライド 13 : 3. 地方公共団体における復興対策への取り組み状況]

地方公共団体における復興対策への取り組みの状況についてもアンケート調査を行っております。こちらは平成 14 年、17 年に実施しております、今年度もまた実施する予定です。例えば、復興体制の必要性を尋ねる項目は 14 年から 17 年にかけて伸びていますが、それを地域防災計画でどのように取り扱っているかということになると、まだまだそれほど伸びていないということが現状として分かります。

3. 地方公共団体における復興対策への取り組み状況

※復興対策への関心の必要性は認識されているが、実際に地域防災計画に記載する等の対策を行っているケースは一部にとまっています。

※1: 内閣府の委託した調査結果 ※2: 国土交通省の委託した調査結果 ※3: 国土交通省の委託した調査結果

調査項目	1. 地域防災計画への記載状況			2. 地域防災計画以外の防災計画への記載状況			3. 地域防災計画に記載されていない		
	回答数	割合	割合	回答数	割合	割合	回答数	割合	割合
1-1 復興体制の必要性	48	82.9%	100%	36	75.0%	81.9%	2	3.9%	85.9%
1-2 復興体制の必要性	42	82.9%	100%	36	85.7%	83.3%	2	3.9%	85.9%
1-3 復興体制の必要性	37	81.5%	85.7%	20	54.3%	58.6%	4	10.7%	75.7%
1-4 被災地・コミュニティ復興対策	44	82.9%	85.7%	38	90.5%	85.7%	2	4.6%	85.9%
1-5 被災地・コミュニティ復興対策	44	82.9%	100%	38	88.6%	88.6%	1	2.3%	85.9%
2-1 被災地復興基金	42	82.9%	85.7%	31	75.0%	81.9%	1	2.3%	100%
2-2 被災地復興基金	41	82.9%	100%	35	85.7%	85.7%	1	2.3%	100%
2-3 被災地復興基金	48	82.9%	85.7%	37	88.1%	85.7%	1	2.3%	100%
2-4 被災地復興基金	48	82.9%	85.7%	38	90.5%	85.7%	1	2.3%	100%
2-5 被災地復興基金	47	82.9%	85.7%	45	88.1%	85.7%	1	2.3%	100%
2-6 被災地復興基金	44	82.9%	100%	32	77.1%	85.7%	1	2.3%	100%
2-7 被災地復興基金	42	82.9%	100%	32	77.1%	85.7%	1	2.3%	100%
2-8 被災地復興基金	41	81.5%	100%	41	100%	100%	0	0%	100%
2-9 被災地復興基金	47	82.9%	100%	37	88.1%	100%	0	0%	100%
2-10 被災地復興基金	44	82.9%	100%	39	90.5%	100%	0	0%	100%
2-11 被災地復興基金	48	82.9%	100%	31	75.0%	85.7%	1	2.3%	100%
2-12 被災地復興基金	37	81.5%	85.7%	8	21.6%	19.9%	2	5.1%	85.9%





## 2. 「中山間地域における震災からの復興と地域再生」

長岡市山古志支所長 青木 勝 氏

全く想定もしていなかった震災で私共が全村避難をしてから4年が経過しました。その間の状況についての事例紹介ということでお話ししたいと思います。

この平成16年10月23日の中越大震災は「日本の7割を占める中山間地を襲ったはじめての地盤災害」といわれています。これには非常に大きな意味がありまして、ここでの復旧・復興がどういう形でなされるかということは、まさに7割の中山間地がこの後どういう位置づけになり維持ができるかということに深く関わってくると考えております。

この地震では非常に大きな被害が広範な地域で起きたのですが、この中で山古志村が特にシンボライズされたのは、全村避難をしたためではないかと思えます。これは、「地区住民が全員避難した」という意味合いとは大きく異なります。今回の中越大震災でも地区ごとに住民が避難したという事例は枚挙に暇がないほどですが、全村避難を行ったのは人口2000人余りの山古志村しかありませんでした。全村避難が地区ごとの避難と異なる点は、全村避難の場合は住民だけでなく行政も一緒に避難するという点であり、避難先で行政機能を果たさなければならないという非常に大きな問題を抱えることとなります。この点で山古志村が非常に幸運であった点が2つあります。1つは、合併論議が進んでいて半年後（平成17年4月）には長岡市と合併するという点、もう1つは山古志村という行政体があるという点でした。二律背反するようですが、震災の当初、住民が避難するという段階では、行政の意思が必要になってきます。なおかつ復興プランを作成するときに山古志村としての意思を確認して、それを主張することが必要になってきます。すなわち、震災を受けたのは人口2000人という小さな村で、復興は人口28万人の長岡市がやるということだったのです。

今回資料としてご提供しましたのは「帰ろう山古志へ」という復興プランです。これは、内閣府の手引書ができる前のものであり、我々はこれを平成17年3月に完成させました。というのも、17年4月に合併の予定でしたので、山古志をどのようにしたいのかということをも山古志村の意思として復興プランにまとめなければならず、それを長岡市長に認めてもらうことが必要だったのです。非常に概略的なプランではありますが、4年を経て、このプランがどの程度実際に実現されているのかということを検討することも重要なことだと感じております。

山古志村の被害状況をご覧になればお分かりいただけると思いますが、壊滅状態でした。この壊滅状態の中から、住民が帰りたいという意思を示したときに、行政は「帰す」という算段をしなければなりません。そして、それぞれがどういう意味合いを持って帰るのか、どういう地域にするのかということは、震災の復興というよりもむしろ、究極の中山間地対策・過疎対策だと考えました。したがって、ここに書いてある理念は、復興プランというよりもむしろ、これからの中山間地・過疎地域の対策でもあるということになります。

今日も日本全国様々なところからご参加いただいておりますが、日本の7割を占める中山間地というのは、震災が起きる前にもう既に疲弊しきっていたという部分があります。昭和45年から過



疎対策を40年間進めてきたのですが、今は40年前とは大きく変わっており、中山間地の役割をもう果たし得ないのではないかと思うほどに疲弊して、限界集落などという言葉で語られるようになってきました。ですから、「帰ろう山古志へ」というテーマになっていますが、実際に帰れるような状況になった時に住民が本当に帰るのかどうかということは、プランを作った我々も信じられない部分がありました。昭和30年代の、中山間地が力を持っていて日本経済の一翼を担っていた時代から50年経って見捨てられつつある疲弊した地域、6000人だった人口が2000人になった段階での災害ですから、どれだけの人が帰るのかということについて、最終的には個人の判断に任せるしかありませんでした。避難先の長岡市で帰りたい気持ちを持ちながらも、経済を求め、利便性を求め、「生活再建は合併先の長岡市でやります」という人がはるかに多いのではないかという気がしていました。しかし、今、山古志村には7割強の人が帰っています。これは非常に大きな数字なのではないかと思っています。

### [スライド3：概況図]

山古志はこのような範囲になっています。山一つ隔てて長岡市ですが、このようなところで全村避難ということが起こるのです。



### [スライド4：概況図（交通）]

国道が2本通っていますが、車で長岡市まで約20分です。このように、山古志村には四方に道路が走っていき、どちらにも出られるところですが、そこで全村避難という状況がおきるということ、これが地震災害で一番怖いところです。水害や台風などの様々な災害がありますが、全域が一発で破壊される災害はあまり考えられませんが、ところが地震ではこのようなことが普通起きるのです。そして、中山間地域では人・情報・モノ・電気・電話・水道、ありとあらゆるもの全てが道路から入ってきますので、道路がふさがれたときには孤立ということが起こり、そこから避難するしかなくなってしまいます。ここは豪雪地域ですから、もう1ヶ月もすれば雪が降るということもあり、いち早く村長が全村避難の決断をしました。この決断には、来年には長岡市と合併するという状況が大きく関わったのだらうと思います。



当時、長岡市は山古志村に比べればはるかに大きな被害を受けていましたので、長岡市が確保している避難所は全て満杯でした。長岡市民7万人が避難しているところに、山古志村民2000人を避難させることとなり、避難所を確保することさえ難しい状況でしたが、合併する予定の山古志村は身内同然という市長の判断の元にありとあらゆる手立てを打っていただき、様々な施設を開放していただいたおかげでスムーズに避難することができました。これは、合併の恩恵をいち早く受けることが出来たということだと思います。



【スライド6：山古志の特性②「雪」】

山古志村の特徴は、まず雪でして、平年3メートルの積雪を記録する、根雪期間は約120日ということです。それまでは少雪が続いていたのですが、意地の悪いことに、震災後の冬は19年ぶりの豪雪で、積雪4メートルを越えました。人間の居ないところの4メートルの雪になると、自然回帰になります。人がいれば生活熱がありますので雪は消えますが、誰も居ないところではそのまま凍りつきます。



【スライド7：山古志の特性③「錦鯉」】

山古志村では特産の錦鯉が非常に有名ですが、これは、土地利用型産業の最たるものです。昭和30年頃から錦鯉は特産でしたが、生き物ですから市場拡大できず地域限定の産業でした。これが飛躍的に伸びたのは40年代であり、輸送技術が進んだことで全国に市場展開されていったため、今は広島県や山梨県や福岡県の方が生産量としては多くなっています。また、今や市場の7～8割が輸出ですから、このような山古志村で輸出産業が主となっていて、今回の災害で影響を受けているところでもあります。



今回の災害で影響を受けているところでもあります。

【スライド8：山古志の特性④「闘牛」】

もうひとつは闘牛です。これも基本的には全く生産性の無い楽しみ・神事であり、こういうものが残っているのが中山間地のすごいところです。今は合併して長岡市になりましたが、山古志村は江戸時代を通じてほとんどの部分を天領で過ごしてきました。もし長岡藩に入っていたら、こんな道楽的なことはまず制限されて当たり前だと思いますが、それを天領で自由にやっていたというのが今まで残っている大きな要因だと思います。日本の中山間地は多かれ少なかれこういう部分を持っており、これが中山間地の文化なのです。



【スライド9：山古志の特性⑤「中山隧道」】

これも有名ですが、手掘り中山隧道と呼ばれるものです。まさに公共事業の原点といわれていますが、隣村に行くためのトンネルを住民自らツルハシで掘ったもので、全長877メートルです。必要なものは自分で作る、自分たちの楽しみも自分たちで作るというエネルギーと地域変革への意思が、中山間地にはまだ連綿と残っているのです。今は公と共が一緒になってしまっていて、みんな国や行政に頼むという話になってしまっていますが、現実にはこういうものが残っているということです。





[スライド 10 : II. 地震による被害状況]

続いて地震による被害ということですが、この地震の10年前にあった阪神・淡路大震災とは大きく違う中山間地の地盤災害というの一面悲惨な部分があります。

[スライド 13 : ③生活基盤の被害]

とにかく道路が破壊されてしまったということ。

[スライド 14 : ④産業の被害]

それから、錦鯉はこのように、酸素や水の供給がなければ全滅します。牛も置き去りにされ、全て助け出しましたが、乳が搾れず乳房炎になり、最終的には全滅しました。



II. 地震による被害状況

**③生活基盤の被害**

- 道路...国道：寸断7箇所、土砂崩壊54箇所  
県道：寸断19箇所、土砂崩壊81箇所  
村道：地区により30～100%の破損率
- 上水道...**全壊**
- 通信...共同アンテナ12基全滅  
NTTドコモ鉄塔2基損壊

**④産業の被害**

- 農業...農地：埋没、流出525箇所(124ha)  
農業施設：ため池194箇所  
水路460箇所  
道路1029箇所  
橋梁4箇所
- 林業...林地災害：28箇所  
林道災害：16箇所
- 錦鯉...死亡：親鯉... 2,000匹  
当才...160,000匹  
2才... 14,400匹
- 野池：埋没、流出、決壊120ha  
越冬施設：50棟損壊
- 畜産...死亡：成畜88頭  
生乳：被害900kg  
施設：牛舎12棟損壊

[スライド 15 : ⑤住宅被害]

住宅被害も甚大で、ある集落では全壊率 100%でした。ただし、ここで都会と異なるのは、全壊したとしても圧死はほとんどありません。山古志村は3mの雪が降る地域ですから、そもそも耐雪設計ということで昔から柱は多く太く作るということをしていました。こうしたことから、山古志村では亡くなった方が2名で済んだのではないかと思います。

**⑤住宅被害**

約40%の住宅が全壊

全壊率... ミヅ地区：約95%  
東竹沢地区：約95%

[スライド 16 : ⑥公共施設等の被害]

公共施設はありとあらゆる被害が出ました。新しく作った建物は耐震設計でしたが、耐震になっていない部分は被害を受けました。

**⑥公共施設等の被害**

役場：敷地損壊、設備等被害

山古志小：建物傾斜、床陥没、グラウンド沈下・亀裂等

山古志中：校舎杭・梁剪断、グラウンドクラック等

なごみ苑：床亀裂、地面水平移動、駐車場滑溜等

消防施設：防火水槽、器具置、消火栓、小型積載車等に被害

合併浄化槽：175基に被害

その他被害のあった施設多数

### [スライド 17 : ⑦避難生活]

全村避難の中で仮設住宅に入居した人は 1779 名でした。そして、小中学校は長岡市の学校を間借りして授業を再開しました。この避難所生活が 2 ヶ月に及びまして、12 月 10 日によろやく仮設住宅に入ることができました。この避難所生活において中山間地の特性を非常にあらわしているエピソードがあります。阪神淡路大震災の避難所ではパーティションを使ってプライバシーを守ら

なくてはならないといわれたものでしたが、山古志村の人々はパーティションを断りました。なぜかという、「プライバシーの必要なのはわかるが、村全員が避難してきて、自分の陣地を作って人と遮断するのは嫌だ。みんなが苦しいのだから、みんなで顔を見合いながら辛抱しなければならない。」ということだったのです。これは非常に大きな意味を持っていて、山の暮らしの中で重要なインパクトだと思いますが、集落というものが単なる自治組織ではなく運命共同体的な生活一体としたまとまりだということです。最初に避難してきたときには、ヘリから降りてきた順に避難所に入ってもらったのですが、そうすると集落機能が崩れてしまったのです。なんとか避難所ごとに組織化して運営しようとしたのですが、無駄が多くてダメでした。そこで、10 日ほどしてから、8 つの避難所を各集落ごとにまとまれるように再編成したところ、山で機能していた住民組織がそのまま機能するようになりました。区長さんがとりまとめをし、不完全ながらも再開している行政との連絡を取れるようになり、住民の意思が行政に上がってくる、行政の対応も住民に届くという状態になったのは、避難所を再編成してからでした。これを仮設住宅に入るときにも適用し、仮設住宅に集落ごとに入れるように計画・建設を行いました。中山間地の特徴というのは伝統的な集落主義・集落自治です。これが、山で暮らす上で非常に重要な意味を持っているし、実態として存在しているということが、心強くも安定した避難生活を送る重要な要素だったと思っております。

### [スライド 18 : ⑧豪雪による更なる被害]

雪下ろしについても、各集落ごとにチームを組んで通いました。潰れかけた家でも潰したくないのです。当然、保険その他の査定についても春にならないとできませんので、5 回に分けて通ったということです。

### [スライド 20 : Ⅲ. 山古志復興に向けて]

この状況の中で、山古志村に帰りたいという意思をどの程度皆が持っているかということについて、12 月に住民アンケートをとりました。12 月の時点で、93%の人が山古志に帰って生活再建したいという意思表示をしてくれたので、我々としても何とかして山古志に帰る手立てをとらないといけないということになりました。まだ 12 月の時点では役場の応急手当くらいしか出来ていない状



況でしたが、復旧・復興を見据えた復興プランというものを作ろうということで、1月に入ってから復興プランの作成に着手しました。山古志村で作る復興プランといっても、春には長岡市と合併するのですから、長岡市の職員にも入ってもらってプランの会議を重ねました。避難しながらの会議でしたので、夜でも会議を行い、突貫で作成しました。

**[スライド 21：基本理念]**

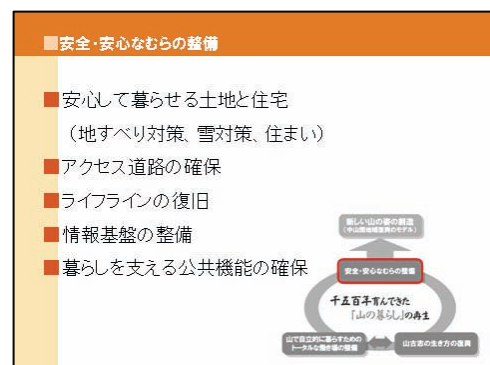
復興プランの一番基本に据えたのは中山間地対策として、1500年育んできた「山の暮らし」を再生することです。日本の伝統的な生活の仕方というのは中山間地に一番色濃く残っているのではないかと、今のこの状況であればこそ、もう一度日本の伝統的な暮らし方・生活の仕方・生き方・死に方に光を当てるといふことでないかと、中山間地の再生は出来ないのではないかと、そこに意味があるということが実感できなければ地域の再生はおぼつかないだろうということでした。

なぜこういったことを一番初めにもってきたかということ、今の日本の状況からいって、「2千人の山古志村にそんなに金をかけていいのか」という議論が、国民にとって一番分かりやすく響くのではないかとということだったからです。「そんなところに何百億・何千億とかけるよりも、どうせ合併するのだから、長岡市で住宅や生活を再建すればよっぽど安上がりではないか」という議論が出るだろうと思いましたが、経済効果という言葉で「効率が良い」と短絡的に考えるほうがはるかに日本では受け入れられやすいのではないかと考えたからです。そうだとすれば、山に帰ることについて国民のコンセンサスを得なければいけないと考えました。そこで出てきたのが、「安全・安心なむらの整備」「山で自立的に暮らすためのトータルな働き場の整備」「山古志の生き方の復興」からの「新しい山の姿の創造」という、中山間地域復興のモデルでした。もし、住民が1人も帰らずに山古志村がつぶれたとしたら、今後、中山間地域で地震が起きたときの前例になってしまうでしょう。一旦災害が起きてしまうと、7割の中山間地域を守ろうという気概も気力もなくなります。これは日本にとって大きな損失だろうという意識がありました。ただし、ここで何百億・何千億と使うのであれば、それに対する意味づけもしなければならないという意識がありました。



**[スライド 22：安全・安心なむらの整備]**

安全・安心なむらを作るといふのは、いわゆる復旧の部分です。この復旧部分で非常にありがたかったのは、まず、「帰ろう山古志へ」という言葉をマスコミを中心とした国民が後押ししてくれたことでした。また、今回の震災は山古志村独自で対応できる規模を超えておりましたが、行政側の対応が3年間でできたということでした。国の復旧事業は3年間ですので、国・県・市一体となって3年間で人間が帰って来れるような状況まで復旧できたということが驚きでした。東南アジアの地震や四川大地震の対応を見るにつけ、日本は自然災害対応に関して世界に冠たるトップレベルの技術・知識を持っていると言っても過言ではないと思っています。



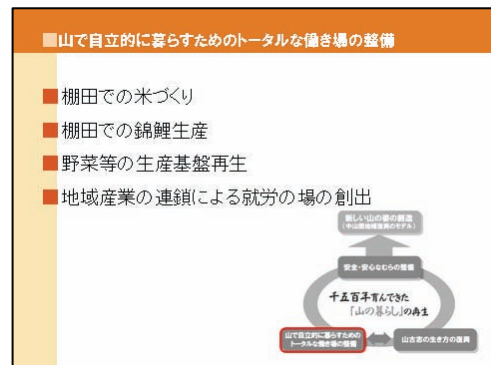
また、山古志村では、河道閉塞で集落が水没したということが全国に放送されましたが、これ



は災害復旧対策ではなく、災害を山に閉じ込めておくという対策です。日本では中山間地が7割という膨大な面積を占めておりますが、山を守らなかったときに平場に及ぼす影響は大きくなります。崩れた土砂をそのまま固めて補強して砂防ダムとするのは、下流域を守るためなのです。つまり、中山間地を安全に保つということが下流域を安全に保つための大きな要素なので、今回の災害対策ではこれをきっちりと実現しているということです。新潟県の中山間地にはおそらく数千万㎡の土砂が堆積していますが、これをそのまま放置していれば、長岡から新潟まで流出し、その時には下流部の堤防はほとんど持ちません。ですから、そういう意味では、山での災害は平場と無関係ではないのであり、短絡的な議論はこの部分を忘れているのです。この工事は、山に人間がいようがいまいが、都市部を守るためにしなければいけないことなのであり、これが効率的にできるのは、山に人が住んでいて管理してくれるからなのです。

**[スライド 23 : 山で自立的に暮らすためのトータルな働き場の整備]**

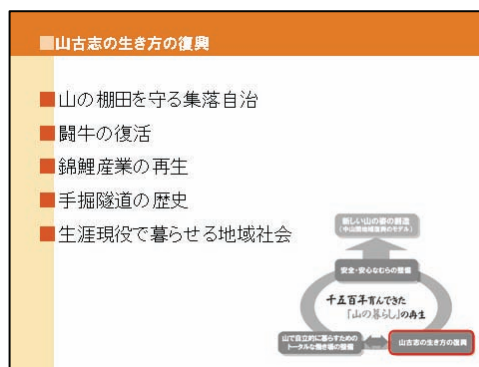
山には、農業をベースにしながら錦鯉を飼ったり山菜をとったり出稼ぎをしたりと、山のめぐみを全て受け入れてトータルに暮らす仕組みがありました。それが山を維持してきたし、山の生活を維持してきたのです。ところが、農業だけをとってみれば、近代化するに従って諸外国に負けないように専門化し、それだけで食べていけるように規模を拡大するという政策を日本はとってきました。これは、中山間地では通用しません。農業は生活の元ですから必要なのですが、山古志村の農業は農業ではなくて生業です。農業をベースにするか、林業あるいは漁業をベースにするかという意味で、地域によって千差万別ではありますが、なければ生活できないものではあるがそれだけで生活できるものでもない、ということです。ここに中山間地の懐の深さがあるのだと思います。「農業・林業・錦鯉・・・それぞれを少しずつ」で生活していくのが中山間地で暮らしていく上での知恵なのです。それをもう一度再生していけば、かなり快適な生活ができるのではないかと、ということです。



それと一番重要なのが「地域産業の連鎖による就労の場の創出」です。とにかく新規産業を興そうという話になりがちですが、その産業だけで食べていけるようにしよう、というのは不可能です。米作り・錦鯉・野菜等・その他産業全部で食べていこうということなのです。その例として、今、山古志村ではバスがなくなったため、クローバーバスというものを運行していますが、これは住民全員が出資して会員になり(96%の世帯)、自分たちの足を確保しようというものです。自分たちで自分たちのバスを運行するのですから、自家用車のようなものです。ここで、運転手を1人30万円で雇うのでは運営できませんので、6人5万円で曜日・時間帯でワークシェアリングをするようにしました。そうすれば、お年寄りでもできますし、このトータルな暮らしの中で現金収入が月5万あるとすると、充分生活していけることとなります。こうした視点が中山間地の産業には必要になってくるのであり、これをもう一度見直そうというわけです。

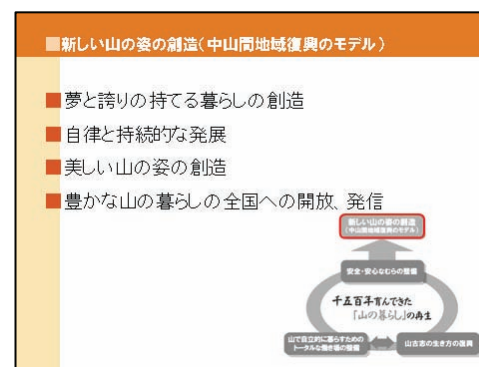
[スライド 24 : 山古志の生き方の復興]

個人にとって一番重要なのは住宅再建です。さらに、山で暮らすためには集落の機能が必要になってきます。先ほどの「トータルな生活」は、運命共同体的な集落の機能があるからこそ維持できる部分が非常に大きいのです。したがって、我々は「住宅再建」とは極力言わずに「集落機能の再生」と言ってきました。特に問題となるのが公営住宅でして、自力再建できない部分については公営住宅を作ることになります。が、「過疎の進んだ中山間地に公営住宅を作って、被災者がいなくなったらその住宅はどうするんだ、全て市の負債になるじゃないか」ということが、当たり前前の理屈として出てきます。しかし、その公営住宅も、集落の機能の中に組み込んで、集落の景観と一体となって生活の一部として作りこむことによって、将来的に活用する道も探れるのです。そのため、我々は、あくまでも木造で集落景観に溶け込むように公営住宅を作ってきました。



[スライド 25 : 新しい山の姿の創造 (中山間地域復興のモデル) ]

中山間地域での復興は、そこで人間が安心して生活できるということが重要なのであり、これを我々は模索しているのです。新しい山の価値・山の暮らしがあるのではなく、今まで山で果たしてきた役割をもう一度果たしていくにはどうしたらよいか、というのがこの中山間地域復興のモデルだと考えております。ですから、これから新しい価値を生み出すというよりも、むしろ古い価値の中にこれから活かせる価値があるのではないかと、山に人がいて生活することによって守られるものがあるのではないかとということです。また、一枚の田・一枚の畑・山のめぐみがあり、集落の中で暮らすことができれば、お年寄りでも充分現役でやっていけます。これが山の本当の良いところだといえます。



一方で、そうはいつでも山は疲弊しきっているもので、援助するだけでなく、都会の人々が積極的に当事者として山に帰ってくる仕組み・入ってくる仕組みを作らなければならないと思います。都会で安全に暮らすためには山を守らなければならないということを都会の人たちに理解してもらい、積極的に入ってきてもらわないと、山の生活も出来ないし、都会の生活も出来なくなってしまうのではないのでしょうか。

[スライド 28 : 帰ろう山古志へ]

最後に、なぜ我々が防災集団移転という手段をとらなかったということについてご説明しますが、これは単純に山古志の中に安全な場所(移転先)を探ることができなかったということです。そこで我々が行ったのは、小規模住宅地区改良という国土交通省の重箱の隅に眠っていた事業でした。この事業は、基本的には改良住宅を作



るというものですが、震災で痛んだ住宅を不良住宅と認定した上で、集落の再生を住宅再建も含めてこの事業で行いました。この事業を災害で使ったのは長岡市が初めてでして、福岡県西方沖地震など他の災害でも参考にされたそうです。ただし、山古志村は被害が大きかったため、玄界島の方が早く完成しました。

以上、事例報告とさせていただきます。

### **質疑応答**

Q（静岡県）：復興プランは、住民とどのように接点を持ちながらどのように周知されていったのでしょうか。

A（青木氏）：これは山古志村で特徴的だったのですが、仮設住宅がまとまっていたため、全住民がほぼ1箇所が集まっていました。したがって、3年間の避難生活の中で、復興プランの経過と成果について住民に常に提示しながら、議論も重ねることができました。仮設住宅が3箇所に分かれており、そこに5箇所の集会所を作ってもらい、その中で住民との話し合いはかなり厳密に出来たのではないかと思います。

Q（江戸川区）：地震による直接被害だけでなく、その後の大雪、天然ダムの問題などがあった中での全村避難で人が誰もいなかった状態で、罹災証明などは誰がどういう形でいつ頃なされたのでしょうか。それを権利者に対してどのように説明し、理解を得られたのでしょうか。

A（青木氏）：これは、山古志村の場合には恵まれていたのかもしれないですが、生活再建支援事業に関しては、長期避難の場合には見なし全壊という扱いにしました。また、最終的に住宅再建をする上で一番大きな力になったのは、農協の建物更生共済でした。山の生活は、農協と密接に結びついていますので、かなり掛け金が苦しい中で皆さんがお入りになっています。そうした保険等における建物の損害評価は、春に雪が消えてからやりました。

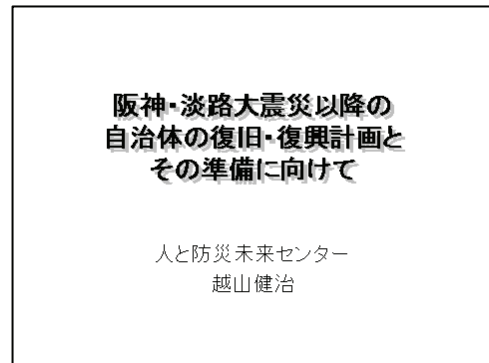
### 3. 「阪神・淡路大震災以降の自治体の復旧・復興計画とその準備に向けて」

(財) 人と防災未来センター 研究主幹 越山 健治 氏

#### 【スライド1：阪神・淡路大震災以降の自治体の復旧・復興計画とその準備に向けて】

ただいまご紹介いただきました、人と防災未来センターの越山です。本日は、「阪神・淡路大震災以降の自治体の復旧・復興計画とその準備に向けて」ということで、お話しします。

私自身は、このセンターで研究している研究者の立場から、自治体の復旧・復興計画のあり方や、そもそも都市の復興計画はどうあるべきか、などについて研究してきました。今日は、地方自治体の復旧・復興計画とはどういうものなのか、それに準備する上では何を考えておくべきかについて、発表させていただきます。

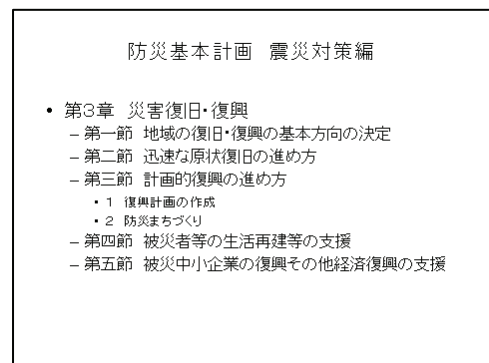
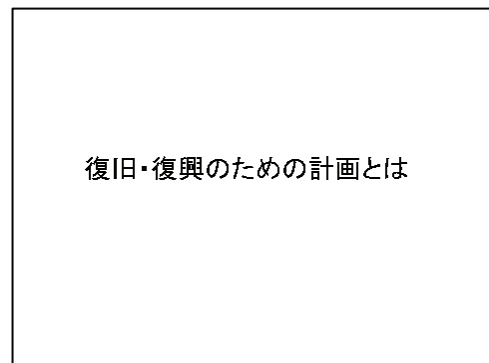


#### 【スライド2：復旧・復興のための計画とは】

#### 【スライド3：防災基本計画 震災対策編】

まず「復旧・復興のための計画とは」とありますが、先ほどの内閣府の発表もありましたように、防災基本計画の震災対策編には災害復旧・復興という章があり、防災業務計画や地域防災計画を作らなければなりません。なので、皆さん、作っていらっしゃる。

防災業務計画や地域防災計画においては、特に阪神・淡路大震災以降、復旧・復興について重点を置いて書くべきということが指摘されています。しかし「何を書いたらいいのかわからない」とよく言われます。



#### 【スライド4：災害復旧・復興に関する事項】

書くべき事項としては、防災基本計画に、この5つの視点で描くようにとされているので、多くの地域防災計画には、この5項目が、1-2ページくらいで書かれています。

最初の項目は「災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項」ということで、「災害復旧・復興に関しては基本方針を決定する」ということが数行にわたって書いてあります。そんな計画が実質に役に立つとは誰も思っていないのですが、書けと言われるから書いている。

もう少し取り組んでいるところになると、事前に復興計画への取り組みをしていかなければならないということで、災害復旧だけでなく復興でも自治体の仕事がある

ので、それを想定してシミュレーションしながら取り組もうとする。すると、それはめちゃくちゃ大変になって、静岡県、愛知県、東京都などというところはできるのですが、それ以外では、そこまでやるほどのニーズも感じられない。ましてや、応急対策の部分だけでもかなり大変なのに、復旧・復興まで手を付けるのはなかなかできないのが実態だと思います。

その中で、復旧・復興とはそもそも何なのかを考えないといけない。そうでないと必要性も出てきません。

#### 【スライド5：災害を観る3つの視点】

災害を観る視点としては、まず①どれくらい被害が出るのか、という被害想定視点があります。これを軽減するというのが、災害対策・防災対策としては、特にわかりやすい対策です。特に、物理的被害を抑えるということが、わかりやすいですね。

でも、これには限界があると言うことが、特に阪神・淡路大震災以降、指摘されてきました。そうすると、次

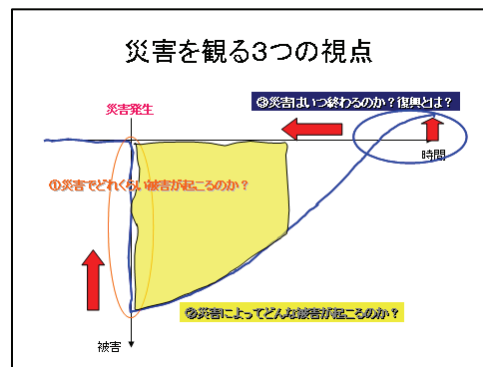
は、被害をどう回復させるかという話になる。壊れたものをどう直すのか、そのスピードをどうするのか、何から優先するのかという話があります。また、被災者のストレスなどを改善する必要も出てくる。それを、いろいろな施策を打っていくことによって、徐々に改善していくというのが、2番目の対策です。スライドの黄色の面積の部分です。

日本の災害対策では、極論で言うと、地方自治体がまったく手を下さなくても、実は少しずつ被害は回復します。人間は、放っておかれても、生きていくためになんとかかします。もちろん、スピードには差がありますし、税金を投入しないと戻らないものもありますが、さらにバタバタと人が死んでいくということは、発展途上国ならともかく、今の日本ではありません。

被害の回復そのものは自助努力でもできるのですが、地方自治体という組織があり、安全・安心を掲げている以上、安全・安心に資する税金の投入を行い、スライド中に示された黄色の部分の面積をいかに小さくするかという策をとっていく必要がある。また、法律的にも、日本国としてここまで担保するということが書かれていますので、その法律を守らなければならないということもあり、行政として回復させるための施策を行います。これが応急対策になります。

次は、元に戻れた時に、従来の姿より上までいくのかということです。③いつ終わらせるのか、ということで、元に戻ったという復旧で終わらせるのか、そのための時間を費やした分もあるのでは何か新たなものを再び興すまでやるのか、ということです。日本の制度設計上、再び興す部分に対する財

防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項 災害復旧・復興に関する事項	
1.	災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項 ・ 復旧・復興事業
2.	災害復旧・復興に必要な金融その他の資金計画に関する事項 ・ 資金需要の把握、調達、融通
3.	借地借家制度の特例の適用に関する事項 ・ 罹災都市借地借家臨時特別措置法
4.	被災中小企業の復興その他経済復興の支援に関する計画 ・ 中小事業の再建に必要な資金の融通、計画
5.	被災者の生活確保、生活再建等への支援に関する事項 ・ 災害弔慰金、災害障害見舞金、職業訓練、租税の徴収猶予や減免措置、災害補償資金、世帯更正資金、住宅資金の貸し付け、災害復旧用資機材の確保、生活必需品や住宅等の供給に関する計画





源的担保はありません。ですので、「地方の方々ががんばってね」と言われているのが、この従来の状況を表す線より上に出た部分です。

線までは最低限、国として戻さなければ日本国として良くないということは決まっていますが、それ以上の部分は地方の方々が考えるところだというのが現状です。復興に対する財源的な資源はありません。復旧については、いつ災害が起こるかわかりませんし、いざとなったら復旧事業としてお金が降ってくる、逆に言えば何か事業などの行動を起こさないとお金が降ってきませんので、そのために必要な作業の羅列は比較的簡単にできます。しかし、復興については、そうではないので、非常に難しい。まず、どうやって「再び興すのか」を考えなければならぬ。なので、応急対策・復旧に対する取組みと比べると、どうしても遅れてしまいます。国ですら、この復興についての計画は、実際のところ持っていません。

### 【スライド6：災害の復旧・復興とは】

復旧・復興という2つの話がありますが、復旧は原状回復するというので、ものすごく分かりやすい。壊れたものを元に戻すことで、元に戻すには価値がどのくらいあるか、それにどのくらいお金を投入すればよいかなどは、しごく簡単に計算できるし、その部分に関しては縦割りで担保しようというのが、今の法律による基本的な制度設計になっています。道路が壊れたら、補助率が大幅にかさ上げされ、道路を直してやります。地方自治体が直すと言えさえすれば、大幅な国費補助かさ上げでなんとかなります。しかし、道路は直さなくていいので、国費補助分のお金を住宅再建に下さい、とはできない。そんな都合の良いように国の制度はなっていないわけです。

ですので、今のところ、復旧はほとんど戦略がありません。戦略は打ちようがありませんから。先ほどの、山古志のお話であれば「3年間で終わらせる」という戦略しかありません。そこを5年かけていいから、その分をこっちに回して...という話にはならない。

そこで、どうしても遅れるのが、住宅です。住宅には、私財への税金投入になってしまうので、それが原則として認められませんでした。その点、住宅改良事業を使ったのは、すごく良いところに目を付けられた。住宅改良事業は、税金投入で住宅再建ができる数少ない事業手法ですので、使い勝手が良い、被災者にも優しい事業です。でも一方で、すごくお金がかかる。単位面積当たりでは、都市再開発事業よりお金がかかりますので、とても国は全部やってよいと認めてくれる制度ではありません。

また、復旧は原状回復ということなのですが、原状回復するにしても、自治体の財産になるものは除外されます。これを契機により良いものを作ろうとしているのではないかと考えられるものは、除外されてしまう。それもご存知のとおりです。

一方の「復興」は、「再び興す」ですので、新しい地域社会を構築していくというものであるわけです。直すだけではなく、新しい価値などを生み出していく取り組みが、復興です。ですので、「復興計画」は、復興事業を並べるだけでは「復興計画」には普通はならないわけです。でも現状は復旧事業が並んでいるだけのことが多く、むしろ「復旧計画」と言った方がよいようなことになっています。

復興するからには、自らの地域の価値や位置づけを見直して、前とは違った取り組みをして自らの

#### 災害の復旧・復興とは

- 復旧 → 原状回復
  - 各省庁の業務計画に位置づけられ、法的財源も担保されているものがほとんど
    - 縦割り、国庫補助の割り増し、
    - ただし自治体の財産となるものなどは除外(仮設の用地費など..)
- 復興 → 新しい地域社会の構築
  - 国家的制度としては十分な財源担保がない
    - 政治的問題としての解決、従来法の特別運用措置による実施

価値を転換していくことが必要になる。それが復興で、お金をかけるか否かではありません。そのように、自らの価値を再認識し、前とは違うふうに「再び興す」のですから。例えば、従前から右肩下がりの日本経済、人口状況であると、復旧したって元へは戻れない。その中で、いかに復興として価値を見せるのか。でないと、被災者についてはこない。ですので復興は、新しい地域社会を作っていく取り組みと考えられます。

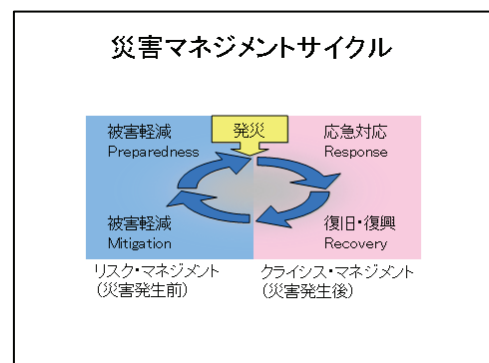
ところが、国家的には制度が不足します。復旧よりよほどお金がかかるんですが、財源担保がありません。新しい安全・安心を作っていかなければならないのですが、事業メニューもない。事業メニューは、その地域に合った自分たちの安全・安心のためのメニューを、自分で作っていかなければなりません。どういう財源を持ってきてやるかなどを含めて、ゼロから新たな取り組みをしていかなければならないという意味で、非常に難しい。

ですが、政治的問題として解決される場合があります。たまたまその時選挙があったために、ポンと新しい制度ができて、「え、そんなことまで、できるの?!」というものです。つい最近もありました。被災者生活再建支援法が、あんなふうになるとは誰も思っていませんでした。5年間、叩かれて叩かれて、財務省がぜったいにOKを出さなかったものが、1カ月で成立しちゃった。という意味で、政治的解決の方法がある。また災害の規模が小さい場合は、従来法の特別運用をしながら、この災害ならこのくらいまで認めるか、などという形でお金を寄せ集めていける場合もあります。

いずれにしても、復興については、なかなか財源の担保がない。その中で、どうやって動かすかという問題になるわけです。

### 【スライド7：災害マネジメントサイクル】

これは、皆さんご存知の災害マネジメントサイクルですが、復旧・復興を含めて地域の安全・安心を高めていくためのマネジメントサイクルがあるわけです。応急対応だけでなく、復旧・復興も含めて、初めて災害発生後のクライシスマネジメントは成立します。それと、被害軽減 (mitigation と prevention) である災害発生前のリスクマネジメントを合わせて PDCA が回っていくことが必要です。

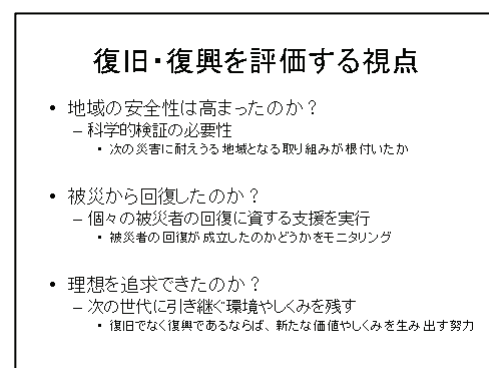


ただ、PDCA サイクルが回る際には、どんどんスパイラルアップしなければなりません。サイクルが回る都度、より安全になって上のレベルに行くことを目指していきたい。でも、なかなかそういう制度設計にはなっていないのが現状です。

### 【スライド8：復旧・復興を評価する視点】

復旧・復興を評価する視点ですが、これがなかなか難しい。いろいろな説が飛び交うところですが、まず「災害復興」ですから、安全にならなければやはりダメでしょう。ですので、地域の安全性が高まったのかどうかということをチェックする必要があります。

次に、被災から回復したのかどうかをチェックする。これは、人口が戻ったかどうかという話だけではないと



思います。その価値観は変えてしまえばよいわけです。そもそも被災から回復するとはどういうことなのか、という認識を変えてしまうこともできます。

3 つ目が大きいのですが、復興を評価するためには、どういう理想を掲げたのか、どういうまちづくり、地域づくりを目指していくのか、それに対してアプローチできたのかを評価しないといけません。新たな価値観をどう作ったのかということの評価する必要がある。今、阪神・淡路大震災から十数年たって、あの時掲げた理念に対して評価しようとしているんですが、これはなかなか評価することが難しい。

そもそも阪神・淡路大震災の復興における理想は何だったのかというと、兵庫県復興計画の冒頭には、「20 世紀型の効率的な都市に対する反省を踏まえ、21 世紀を見すえた人と人がつながる都市をつくる」ということが第一原則として書かれています。でも、どうだったのだろう。できたのだろうか、という話になります。

### 【スライド9：復旧期・復興期の被災社会の状況】

### 【スライド10：被災社会の動向】

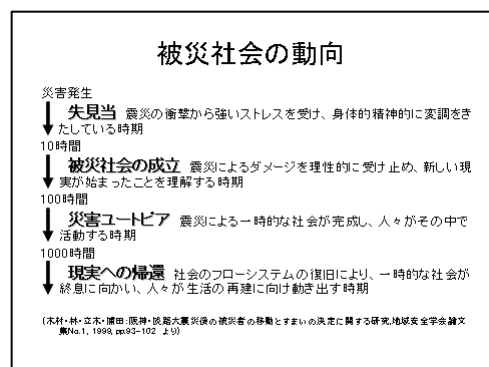
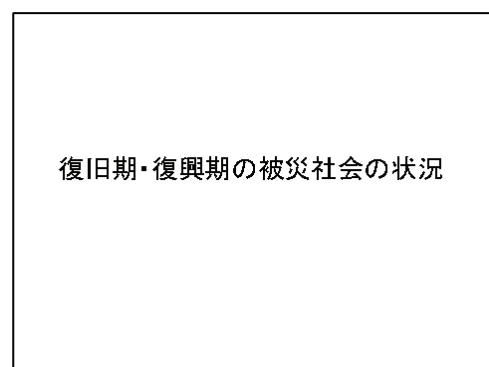
では、復旧・復興期における被災社会の状況はどうか。これは、だいたいこう動くということを書いてみました。

災害が発生すると、失見当期というものがあり、次いで被災社会が成立、さらにみんなが助け合う災害ユートピアがあり、それぞれが現実へ戻る時期があります。

これは応急対策でよく言われる話です。例えば、先ほどの山古志の話で、避難所にパーティションがいらぬという話がありましたが、やはり一時的に、すごくみんなが友愛的な社会が成立します。これは、阪神・淡路大震災でも一時的に成立していました。同じような被害を受けた人々が一緒にいて慰め合い、語り合いながら、次に立ち上がっていくためには必要なプロセスです。一般的には1週間くらい続くと言われていますが、日本の都市部では1週間も続きません。阪神・淡路大震災の場合、2~3日くらい続き、4日後くらいで破たんし始めて、1週間後には避難所の中で大ゲンカが始まった。その頃にはパーティションを入れた方がよかったのではないかと、阪神・淡路大震災の事例では言われました。でも山古志では、1週間後でもパーティションが必要という話にはならなかったの、これは地域社会の状況によるのかもしれない。

ともかく、この災害ユートピアの時期あたりまでは、行政施策は打ちやすく、効果も高いです。同じ苦勞をしている人が多いので、ある1つの施策について、その恩恵を享受する人が数多くいます。お腹を空かせている人が7割いれば、食料を供給するという施策は7割に対して生きるわけです。その意味で、災害救助法に定められた応急対策という行政施策は、非常に効果が高く、不満も出にくい。

ところが、復興の段階では、一人一人が復興していきます。早く立ち直る人もいれば、なかなか立ち直れない人もいる。そのようにばらばらになると、ニーズがばらばらになる。そうした時に、何を



するのか。一人一人救うなら、100人100通りの支援策をすることになってしまう。それを全部行政でもつのか、そうも言っていないという話が、現実起こってくる。その時にどうするのかという難しさが、復旧・復興対策では出てきます。

被災者支援でも、応急対策から次の段階に移る時には、すごく難しくなってきます。事業化、メニュー化ができない。どういう問題が起こるかは、その状況になってみないとわかりませんから。まず、その問題を把握して、行政としての解決策をもってきて、実施できる事業を組み立て、財源を措置しなければならない。法律に書いてあることをやるというのは応急対策までで、復旧・復興の対策はゼロからの組み立てです。そこが難しい。既存の制度があるのをやれば良いのではなく、各種制度を持ってきて、いかに今困っている状況を改善するのか、ゼロから組み立てていかなければならない。それがすごく難しいし、慣れていないし、次々と問題が出てくるので困難です。

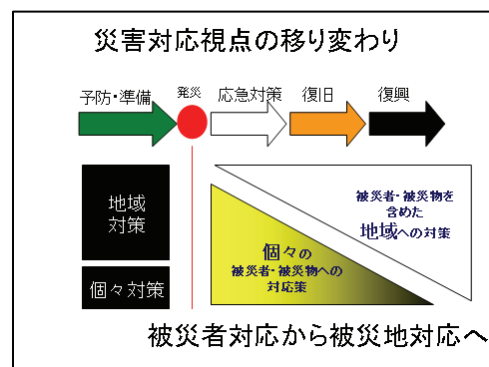
ですので、災害復興で行政の方々にとって一番ツライのは、この時期以降です。なにせ、するものがないので、自分で作っていかなければならない。作る意思がなければやる必要がなく、仕事も生まれません。通常の業務に戻って、行政サービスに移るということになる。そうすると、復興などという話は全然起こらず、復旧する、行政サービスが回復するということになります。それで本当に良いのか、ということです。

**【スライド11：災害対応視点の移り変わり】**

同じような話で、災害対応の視点の移り変わりですが、発生直後は被災者がたくさんいますが、ほとんど同一視できます。家が壊れたので避難所に来る、避難所には何が足りない、ということへ手を打てばよい。個々人に、ほぼ同一的な策を打てばすみます。

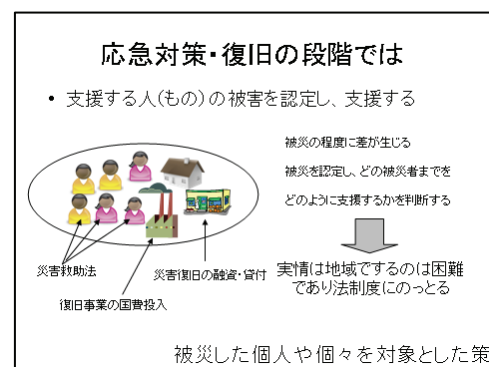
しかし、時間がたつにつれて、個々人は別々の方向を向き始めます。ですので、個人サービスは難しくなり、地域

に手を打っていくしかありません。当然、個々人に対する支援もしますが、それは福祉の一般策とするなど日常施策に落としていくという取り組みをしつつ、地域にどうい策をとるか考えざるを得ない。被災者対応から、被災地対応に変化していかなければなりません。



**【スライド12：応急対策・復旧の段階では】**

今言ったように、応急対策・復旧の段階では、実情は地域するのが困難なので、個々人をどう支援するかについては法制度で担保されています。



**【スライド13：災害復興の段階で】**

それが復興の段階になると、いろいろな取り組みがあるので、法的担保はしきれない。既存メニューは山のようにありますし、既存のメニューに載らないことをやりたいという話になる可能性も高い。



そうすると、地域に波及効果のあることとして、何を支援しようかということになる。

例えば阪神・淡路大震災の場合は、高齢者支援が重要となってきたので、高齢者支援のためにはどんな制度設計をしようか、そのためにどんな財源を持ってこようか、通常の福祉施策なのか新規事業なのか法律を作ってもらおうか、などをやるわけです。そういうことをやって、例えば生活援助員（LSA）派遣の仕組みとか、復興公営住宅への見守り支援員などの事業が出てきました。そういう話は、災害前には何もないわけです。災害によって、高齢者ばかりが集まる団地ができてしまったので、ボランティアさんに回ってもらうことが必要となり、回ってもらうにはお金が必要ということで、行政として制度設計していきました。そういうものの繰り返しです。

ですので、すごく人手もいるし、能力や手段がいる。でも、それが担保されていないのが、今の難しさです。効果的なターゲットを狙いながら地域全体への対応に変わっていくというのが、災害復興の段階です。

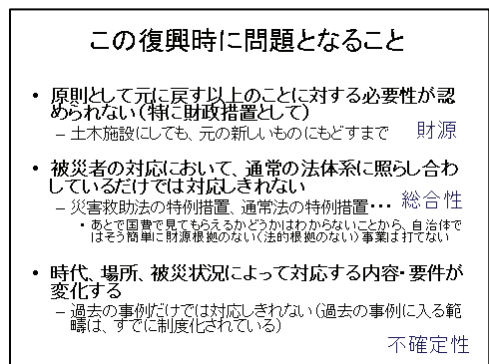
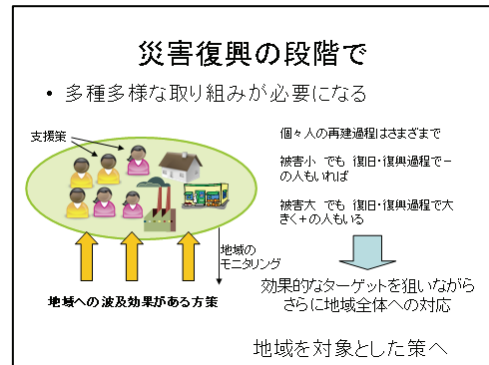
#### 【スライド14：この復興時に問題となること】

この時期になると、財源措置がない。先ほど言いましたように、被害を元に戻す復旧には財源措置がありますが、戻っていく中で新たに発生した問題に対してどうやって措置するのかに対する財源はありません。

被災者対応については、通常の法体系に照らし合わせているだけでは、対応しきれない。災害救助法どおりにやりましたという言い方ほど、窓口で被災者に受けの悪い話はないですね。「法律で定められたとおりにやっています」「いや、でもうちはこんなになっていて、困っているんです」というやりとりになります。り災証明の窓口などが顕著です。内閣府が定めたとおりにやっても、被災者は「いや、隣と違う」とか「専門家は違うことを言っている」と言います。法律どおりにやっても、納得してもらえません。

このあたりは、法律に関する手段と目的の関係が入れ替わっています。通常は、法律の目的があり、その目的を果たすために行うのですが、この段階では、被災者の問題を解決するために法律や制度をどう使うのか、という形に変わっています。災害救助法をきっちりとやるだけで良いのは、すごく局所的な災害だけで、大きな災害になればなるほど、災害救助法を越えていかに何かしていくかという言い訳づくりが大変になります。なにせ災害救助法では、避難所は14日間です。仮設住宅も、上限は取り払われたとはいえ、原則は2年間。

ちょっと復興の話からは逸れますが、避難所に来た避難者への食料費も1,010円までしか国費からは来ません。ですから1食あたり500円の食事を1日3回配るということは、単費投入しないとできません。でも、災害救助法で1,010円と決まっているからこれしか出せませんというのは、1〜2日目はよくても、一週間も続くと被災者は不満で耐えられなくなる。それを「みなし」にするとか、避難者だけでなく避難所に食事を取りに来る人も避難者人数に合わせて国に要望するなど、いろいろな策



をとるわけです。そうして、特例措置や緩和措置を作っけていってもら。特に厚生労働省は、ここは大きく構えてくれることが多いので、結局は最後は国費でみてくれたりします。阪神・淡路大震災でも大きく構えてくれたので、それより小さい災害は厚生労働省もかなり大きく構えてくれます。これが、救助法の特徴です。

また復興の問題に戻りますが、時代、場所、被災状況によって対応する内容・要件が変化します。山古志村は、山古志村の人たちが考えて、山古志村だったからできた。阪神・淡路大震災も、あの時代で、あの地域の人が考えたからこそ、できたことが多いんです。ですから、過去の事例でこうだったからこの事業をやるといっても、違う問題が出てくるかもしれない。また、こうしなさいという法律もありません。とにかく問題が起こったら、それをなんとか工夫して解決しなければなりません。対応しきれないことは、すでに制度化されていまして、例えば災害救助法は特例の方が多いいんじゃないかと思うくらい、特例ばかりになっています。過去の事例でできることは、そうやって制度化されている。復興というのは、その状況、状況に応じた策を打っていかねばならないという時期です。

ですので、地域防災計画などを考える中でも、応急期までの考え方と発想を変えないと対応できないところがあります。

#### 【スライド15：近年の復興対策の状況】

#### 【スライド16：対応する自治体を取り巻く環境】

それでは、近年はどうなのか。

地方分権、地方分権と言われるようになっていきました。イヤな話ですね。災害対応について地方分権と言われるほど、イヤな話はありません。「地方分権の時代なので、財源も含めて地方でやってください」という話が、最近、少し出つつあります。実際に、新潟県、鳥取県、兵庫県への対応は、全然違います。むしろ、地域独自の対策を打っていくことを目玉にする場合が多い。新潟県では「中越大地震」と命名し、これは中山間地のモデル復興だということを掲げながらやっています。

このように、地域の特色を出しつつアプローチしていることを打ちだそうとする流れがあります。おそらく、皆さんの地域で災害が起こっても、そういう流れになるでしょう。ですので、自治体単費でやってしまえ、という

ことになる。鳥取県では住宅に税金投入した事例は有名で、このとき大蔵省の反発はものすごくあったのですが、片山知事ががんばってやりました。その後、それをなんとか制度化していこうということで、被災者生活再建支援法が現在のよう形になってきました。そういう議論があると、政策の窓が開いた時、つまり選挙対策などとタイミングが合ったときに実現されてしまうこともあります。

また、復旧・復興がかなり長期間かかるようになっていきました。理由は簡単で、日本に住む人間の社会サービスに対する依存度が高まったからです。昔は、自力でなんとかしている人がけっこう多かった。先ほど、農村と都市の話が出ていましたが、農村の方が圧倒的に持続可能な生活をしているというのが、日本です。日本の都市はとても歴史が浅く、都市が成立し、都市居住者が増えているのはこ

#### 近年の復興対策の状況

#### 対応する自治体を取り巻く環境

- ・ 地方分権の流れに沿い、地域独自の対策の実施が最となる傾向
  - 鳥取県西部地震以降の自治体独自の住宅再建支援の実施など
- ・ 社会構造が変化した結果、被災者の自力再建・復興の力が減退しつつあり、公的復旧・復興まで長期間にわたり支援することが求められるようになってきた
  - 兵庫県の阪神・淡路大震災復興本部は10年間継続
- ・ 基本計画や総合計画といった自治体の中心計画においても住民参画が求められるようになってきた
  - 復興計画における住民参画の動き

こ 20～30 年のことです。一部、京都や東京の下町に長い歴史のある都市はありますが、普通はほとんど農村型の生活をしていました。ですので、都市生活が持続可能かどうか、まだわからない。

都市生活は、上下水道などの公共サービス、社会サービスがないと成立しません。都市に住んでいる人は、病院が近いとか鉄道が便利とか、基本的にお金を出して対価としてのサービスを得ることで生活していますが、災害時にはいったんそれらが全部止まりますので、何もできなくなります。復旧にも、すごく時間がかかる。サービス財が戻るまで都市生活は戻りませんから。阪神・淡路大震災でも、交通網の回復にすごく時間がかかりましたので、都市部の人たちの生活が戻るのに半年くらいかかっています。私は当時、大学生で今でも覚えています、3 カ月後でも、大阪からの行き来に片道 3 時間、往復 6 時間かかったりしていました。

まして、兵庫県が立ち上げた阪神・淡路大震災復興本部は、10 年間継続しています。10 年後に、ようやく閉じようかということになりました。

もうひとつの特徴として、住民参画ということが、最近急激に増えてきました。ステークホルダー参加型と言いますが、利害関係者を参画させて計画を作らなければならない。復旧・復興計画についても、住民参加型で作らなければならないと言われるようになってきました。阪神・淡路大震災では、まだそれほどありませんでしたが、中越地震などでは住民参加型で行政計画を作るという流れがちらほら見られるようになりました。

たぶん、これら 3 つの流れは今後さらに加速していくだろうと思います。

#### 【スライド 17：近年の復興計画】

また、復興計画と言っても、総合計画型の復興計画が増えてきました。昔のように、物理的な復旧・復興だけすれば何とかなるというようなものでなく、生活再建、防災まちづくり、地域振興・産業復興などを、全部計画に載せるタイプのものが増えてきています。

また、被害が小さくても復興計画を作る傾向が増えてきます。阪神・淡路大震災でも 13 市町しか作らなかった


のに、中越地震では 10 市町村で作っていますから。復興計画を作ることが行政体にとって意味があるようになってきたのかもしれませんが。もしくは、本来の復興計画ではなく単なる「復旧計画」であったとしても、それを住民に対する説明責任として見せるという流れになってきているのかもしれませんが。昔は、そんなに復興計画を作ったりしていませんで、例えば伊勢湾台風には復興計画はありません。そうしたことを考えると、復興計画を作る例が増えてきている。そしてこれは、地方独自の策を住民に対して打ち出すことによって復興を進めていくという流れがあるからだだと思います。

ただ、全部が作るわけではありません。作るか否かの基準があるわけでもありません。作ったからといって、良いことがあるというわけでもない。復興計画を作ろうが作るまいが、お金が降ってくるわけでもありませんし、事業的に作ったからといって得なことがあるわけでもない。作るか否かは首長の判断で、首長さんが作れと言えば作るし、言わなければ作れないという状況です。

### 近年の復興計画

- 総合計画型の復興計画が増えてきた
  - 戦後ごろの「物理的復興」だけに限らない様々なプロジェクトが盛り込まれてきた
  - 「生活再建」「防災まちづくり」「地域振興」「産業再興」
- 被害が小さくても復興計画を策定する傾向
  - 新潟県中越地震時には 10 市町村で作成（阪神・淡路では 13 市町）

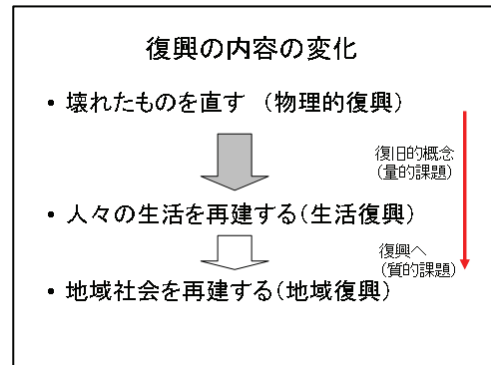
(戦・大田・特・それだけの規模の復興に見られる復興計画が策定されるのか?)  
(【防災安全学術論文】No.9,2007.11)



復興計画を作る、作らないは  
首長の判断によるところが大きい

### 【スライド18：復興の内容の変化】

繰り返しになりますが、復旧と復興という概念があります。復旧というのが量的概念だとすると、復興というのは、質をどう改善して地域社会を成立させるかということです。



### 【スライド19：復興のための準備とは】

#### 【スライド20：復興対策をする上での前提】

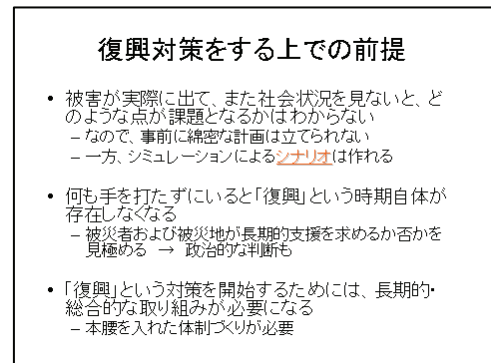
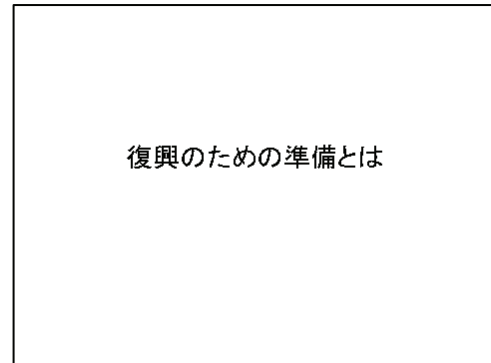
ここまでは、わりと理念的な話でしたので、そろそろ皆さんは何の準備をしなければいけないのかについて、話をしていきたいと思います。

被害が出て、社会状況を見ないと、どのような点が課題となるかはわかりません。今起こったら... という想定であれば、いろいろ考えることはできます。でも、起こるのが30年後だったら、などと言い始めると、わからない。そのための事業メニューを今並べておいたとしても、30年後には街が無くなっているかもしれませんし、産業構造がどうなっているかもわかりません。ですから、今のシミュレーションによるシナリオは作れますが、今、事前に綿密な計画は立てられないし、今決まっている法律もありませんから法制度案件を並べるわけにもいきません。ですので、「何の計画を立てるんだ？」という感じを持つのも、わからないわけではない。

また、何も手を打たずにいると、復興という時期自体が存在しなくなります。そもそも、復興がいつあるのか、という話も最近出てきていまして、復旧で終わって、あとは日常の都市でいいじゃないか、という話もなきにしもあらずです。復興にはお金もかかりますので。

その辺には、けっこう政治的な判断もありまして、「隣の町は復興計画を作っているのに、なぜうちの町は作らないんだ」ということになる、ひょっとしたら首長さんが選挙で落ちるかもしれない。落ちた事例があるわけではありませんけど。復興というのは、選挙の上では首長さんにプラスになることが多くて、兵庫県知事の貝原さん、神戸市長の笹山さん、つい最近では柏崎市の会田さんも、選挙で再選されましたので、復興計画をしっかり作っていたことは大きいですね。柏崎市の復興計画は、かなり綿密に書かれて優れていますので、それを打ち出していなかったら、難しかったかもしれません。そういう意味で、政治的には大きいかもしれませんが、法的に決められているわけではないので、復興そのものをやらなくてもいい。

ということは、復興という対策をきちんと開始するためには、長期的な取り組みが必要で、きちんと体制を作らないと、復興したことにならない。復興本部がないのに、復興していますと言っても、





それは言っているだけだということになります。これは、今の時代でも、だいぶ先の災害を想定しても、準備ができます。復興をしなければならないほどの災害に見舞われた時に、こういう体制で庁内をまとめていくということは、事前で作ることができる。

### 【スライド21：兵庫県地域防災計画】

兵庫県では、阪神・淡路大震災後に地域防災計画を見直して、第4編に災害復旧計画、第5編に災害復興計画を作りました。その災害復興計画では、どういう災害復興をするかは書いてありません。兵庫県事前復興計画というのは、まだありません。そうではなく、「復興時には、こういう組織を設置する」ということだけ、きちっと決めています。やはり、経験したからですね。阪神・淡路大震災では、これが決まっていなかったのに復興本部を作ったわけで、やはり大変だったのでしょう。復興本部の運営や、担当部門を決めています。また、どうやって復興計画を作るのか、その作り方も決めています。ですので、何か大規模な災害が起こると、すぐにここが立ち上がることになっています。

兵庫県 地域防災計画

第4編 災害復旧計画 第5編 災害復興計画

第4編 災害復旧計画

- 第1節 災害復旧事業の実施
  - ・ 事業の種類・内容、激甚指定、金融及び資金、被災者再建支援金
- 第2節 住宅の復旧
- 第3節 災害義援金の募集等

第5編 災害復興計画

- 第1節 組織の設置
  - ・ 復興本部の設置、組織・運営を定めている
- 第2節 復興計画の策定
  - ・ 計画策定の方法・手順、留意点
  - ・ おおよその内容

復興は1〜2年経ってからやればよいと思っている方が多いかもしれませんが、大規模な災害であれば、直後から復興の動きは始まります。国として動く部署も別なので、復旧が終わってからなどと言っているのは、いざ動こうとした時には国の復興部門はそっぽを向いてしまいますから、直後から、復旧と同時並行で動きます。

### 【スライド22：新潟県地域防災計画】

新潟県の地域防災計画では、「第4章 災害復旧・復興」という中で、民政安定化対策、融資等による支援計画、公共施設等災害復旧対策と並んで、災害復興対策という節があります。何が書かれているかという点、自治体として計画を推進していくための体制です。

新潟県 地域防災計画

第4章 災害復旧・復興

- ・ 第1節 民政安定化対策
  - 相談所・窓口の設置、公的対策の一覧
- ・ 第2節 融資・貸付その他資金等による支援計画
  - 公的支給・貸付資金の一覧
- ・ 第3節 公共施設等災害復旧対策
  - 公共復旧事業の一覧、激甚指定、災害査定手続き、
- ・ 第4節 災害復興対策
  - 計画から事業への手順、組織、まちづくり

### 【スライド23：復興に準備しておくべき事項】

ですので、せめてこの5つくらいは準備しておいてください。

ひとつは被災者生活再建支援法という、新たにできた法律に対する自治体としての対応です。これは本当は応急対策に入れるべきなのですが、国の担当部署が復旧・復興担当になるので、復旧・復興に入ることが多いです。

復興に準備しておくべき事項

- ・ 被災者生活再建支援法の対応
  - 罹災証明(基本的な市町村業務)発行から、支援金の支払いまでの一連の業務手続きの規定
- ・ 復興体制構築
  - 復興計画策定方法の規定・内容の検討
  - 復興本部体制の定義(災害対策本部から災害復興本部への移行)
- ・ 財源措置の工夫
  - 復興基金の設立と運用方法
- ・ 被災地で活動する組織支援の促進
  - 被災地のエンパワメントを中長期的に行う中間支援組織の存在への支援
- ・ 被災地をモニタリングするしくみ
  - 地域支援をするために地域全体の課題を長期的に見続ける必要がある
  - 復興施策の有効性や効果をチェックするしくみが必要

それから、復興体制を構築するための規定、内容の検討、本部体制の定義なども書いておいてください。災害対策本部とどう違うように成立させるのか、などです。

また、最近は基金を作る例がすごく増えています。先程からずっと「財源がない」と繰り返してきましたが、財源がなくてもやらなければならないなら、なんとか工夫しなければいけない。その工夫

として、最近、復興基金というのが流行っています。能登半島沖地震でもできましたので、けっこう小さな災害でもできる。それは、作り方を知っている方が、知らないより得です。これは時間との勝負で、災害直後にすぐ作ることを決めて、それなりの人員を投入して、国や金融機関とやりとりをしないと成立しません。ですので、手順もテクニックもありますから、そういうことは書いておいた方がいい。

次に、被災地で活動する組織支援と書いてあります。ボランティア支援と呼ぶのは応急対策までで、もう少し被災地内の民間の力を結集していく、エンパワーメントの組織を存在させることの重要性が高まっています。やはり長期化しますので、行政だけで全部をやっていくことはできず、行政と被災者の間に入って計画立案、推進を手伝ってくれる中間支援組織が必要です。

新潟では、皆さんご存知のとおりの中越復興市民会議があります。阪神・淡路大震災では、行政側が学識者や住民から意見を聞く場として、被災者支援会議というものがあり、そこで政策提案されたものを行政が実行していきました。そのようなものを含め、被災地で活動する組織を支援します。

さらに、かなり重要なのですが、被災地をモニタリングする仕組みも必要です。被災地の状況をどうチェックしていくのかについても、考えておかなければならない。先ほど言ったように、復興というのは自分たちで問題を見つけて解決策を作り、実施しなければなりません。ですので、問題を見つけれなかったら、解決策は実施できません。首長がモニタリングをされていて、首長さんから「〇〇をやれ」と降ってきたりもしますが、それよりは、もっと組織的にきちんとモニタリングをした方がいい。でも、応急対策で手一杯になって、モニタリングが疎かになる場合がけっこう多い。でも、住民は、ここをすごく重視していますので、このモニタリングをしっかりとやらないと、最後に大きなしっぺ返しを食らうことがある。しっかりモニタリングすることが重要です。

#### 【スライド24：復興を実行していくために】

復興を実行していくためには、方針を決定して、体制を作り、終息時期を設定するというのが復興計画の案になります。統括的なヘッドクォーターが必要になります。応急対策本部の一部がやるとか、防災局がやるとか、そんな話では絶対に成立しません。復興には復興担当の人間が必要ですし、その人たちは、公務員らしくない仕事、つまりプロジェクトマネジメントを

していかなければなりません。自分で問題を見つけ、自分で新たな制度設計をしなければ成り立たないので、すごく大変な仕事ですが、その大変な作業をするにはそれなりの組織がいるわけです。


阪神・淡路大震災では復興総括本部というのがありました。災害復興本部、震災支援課、生活再建支援部など、いろいろな言い方があります。

#### 【スライド25：阪神・淡路時の兵庫県体制】

阪神・淡路大震災では、災害発生から2日後の段階で、緊急対策本部と復興本部が作られ、その両者を併せて総合本部としていました。前者は基本的に災対本部、後者は3-4カ月前の戦略を練るというジョブが与えられ、それぞれ副知事がトップに着いていました。さらに、これとは別動で、復興計画を作成している20-30人の特命を受けた部隊がいました。震災3日目の段階で、です。そして、一週間後には素案ができ、二週間後には知事答案まで行き、1月末の時点では復興計画原案が出来てい

**復興を実行していくために**

1. 方針決定
2. 計画的な復興の推進
  - 復興計画策定し地域の復興をデザイン
  - 長期的な被災者支援を続ける
  - まちづくり・都市計画事業……
3. 収束時期を設定する



組織規模にもよるが、統括的なヘッドクォーターが必要  
復興総括本部、災害復興本部、震災支援課、生活再建支援部……

た。というくらいのスピードで動いていたわけです。そして、3月末には、各地方に落として整合性を取り、6月末には全て出さないと、国の予算計画に間に合わない。こんなタイトなスケジュールでやっています。

復興は復旧が終わったらやるなどというような話ではなく、災害直後からほぼ同時並行で始まるのだということです。特に大きな災害の場合は。

中越地震では、ここまで並行作業はなされませんでした。その意味で、災害規模によるのかもしれませんが。大きな規模になり、復興が10年がかりになるという場合には、復興も同時並行で動き始めるのでしょうか。

【スライド26：阪神・淡路時の兵庫県体制】

阪神・淡路大震災では、これらの財団を作って復興計画の推進を任せました。なぜ財団にやらなければならないのかと聞いたら、複数年にわたって継続的に事業を推進する仕組みが必要だったからだそうです。単年予算ではなく複数年で何かやるということは、行政の仕組みの中ではすごく難しい。財団を作って推進する方がやりやすかったと言っていました。前々から、兵庫県はこのように財団を作るという方法に慣れていたこともあるかもしれません。

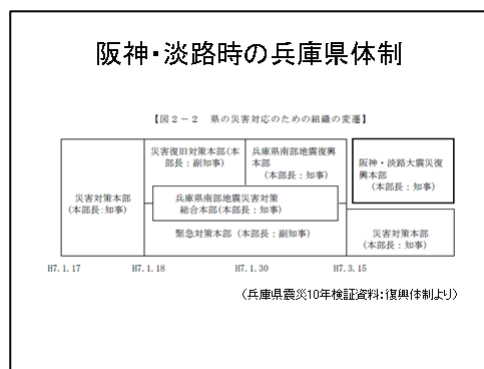
【スライド27：復興を実行するために】

復興を実行するためにということですが、実行するためには計画がいます。復興計画の存在意義は、非常時の枠組みをいかに引き出すか、ということにあります。

なぜ復興計画を作るか。まず、内向性として、被災者に対して「みんなでがんばって行きましょう」と復興計画を見せるということがあります。これがものすごく大きいです。加えて、外から被災地支援をしてもらう措置をもってくるためには、復興計画があるとすごく役立ちます。復興計画を作ったら、まずは国に「〇〇をやりたい、我々の財源措置では足りない」と行くわけです。そうすると、国側も鬼じゃないですから、そういう事業ならこの運用で行こうか、というノウハウを出してくれる。そういうノウハウは国の方が持っています。復興計画がないと、なかなかそういう議論にはなりません。ですので、「こういうことがしたい」ということを、内向きにも外向きにも発信することの重要性のために、復興計画は存在意義があると思います。

【スライド28：地域を支援するために】

また、被災社会をモニタリングすることで、被災者は何が困っているのか、行政はそれに対して何ができるの



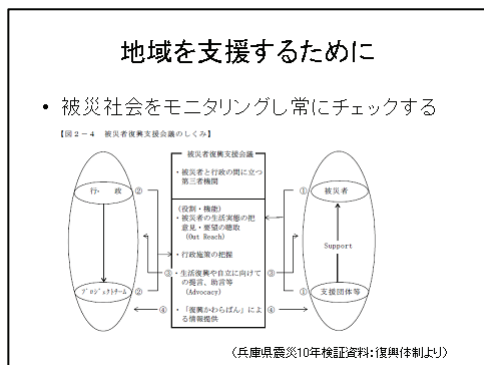
阪神・淡路時の兵庫県体制

- 財団法人形式の団体設立
  - (財)阪神・淡路大震災復興基金
  - (財)阪神・淡路産業復興推進機構
  - (財)阪神・淡路大震災記念協会

なぜ財団か？  
 複数年にわたり継続的に事業を推進するしくみが必要であったことから

復興を実行するために

- 復興計画策定
  - 組織体制：総計・基本計画と共通(学識+役所)
    - ・近年住民参画の形をとるようになってきた
  - 内容
    - ・復興計画の存在意義：非常時の枠組みをいかに引き出すか
      - 内向性：住民および役所全体の士気を高める、一体感を見せる、目標に向かう
      - 外向性：外部から被災地支援を促す、国からの財源措置を引き出す

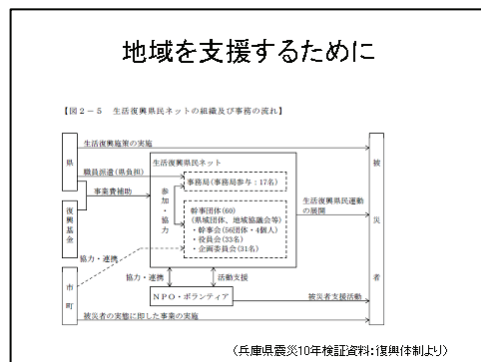


か。それを行政が、きちんとやらなければなりません。

兵庫県の場合は、被災者復興支援会議というものがあり、30〜40回というけっこうな回数の会合が開催されました。そのようにして、被災者側が何に困っているから、どういう施策をしなければならぬかという議論の場が設けられました。これはすごく有効であったとされています。

### 【スライド29：地域を支援するために】

また、生活復興県民ネットという、県民代表者の集まりもあり、そこでの議論もありました。



### 【スライド30：復興施策を実施するために】

あと、ファンドの設立です。復興は政策を実施するためのお金が必要です。復興基金は、その点では一番やりやすい。問題が起こったら、その問題を解決するための制度設計し、財源措置をするためには、復興基金は法律に縛られず自由度が高いですから。自治体独自の策ができる。このため復興基金は、阪神・淡路大震災以前から、非常に有効だと言われてきました。特に、雲仙・普賢岳噴火災害で設置されて、被災者支援に効果がありました。

### 復興施策を実施するために

- 公的基金・ファンドの設立
  - 復興基金が評価される理由
    - 公費としての制約を回避し、刻々と移り変わり、予想外の方向に発展する財政ニーズに対応するための制度的工夫
  - 復興基金設立のためには
    - 地方債の許可、金融機関との調整、交付税措置など……手続きが非常に多岐にわたる

自治体状況によって基金設立スキーム(はさまざま(地方自治法との絡み、地方交付税、特別立法……))

事前にある程度考えておくことの有効性・必要性

これは今や、大きな災害の時には作ることがほぼ前提なので、どう作るか、つまり誰が担当で、どこに折衝に行くかなどという制度設計は行っておいた方がいいでしょう。もちろん、もし今、皆さんの自治体で災害が起こったら、復興基金の作り方について、兵庫県、新潟県などが隅から隅まで教えてくれます。でも、できれば事前に知っておいた方がいいし、計画に書けるなら書いておいた方がいいと思います。ですので、このくらいは事前準備できるのではないのでしょうか。

### 【スライド31：個から地域を支援するために】

それから、中間支援組織。中越復興市民会議が良い例です。公的セクターのみでは、お金もないですし、被災者の意識をまとめていくのも難しい。第三者組織が必要です。

ただ、第三者組織は、財政基盤が非常に弱い。場合によってはボランティアということもあります。すごく必要で、ないととても大変で、公務員を倍の人数にしないとイケないような仕事をやってもらっているのに、それはボランティアでやっているという言い方がなされることがあります。そういう見方は、そろそろ変えた方がいいです。

### 個から地域を支援するために

- 中間支援組織の存在を評価し、協力する策の準備
  - 中越復興市民会議が好例
- 被災地の復興は、公的セクターのみでは達成できない
  - 被災地で中間支援組織(主)が橋渡し役になるが、財政的基盤が弱く、先細りになることが多々

協力を行う枠組みを持つことで、被災者支援を有効化

注)行政と地域の間には様々な活動を支援する組織のこと。

こういう中間支援組織に、いかに財政的措置をしていくか。これも、いろいろなテクニックがあることが見えてきました。新潟県、長岡市などは、かなり複雑なことをやっています。そのくらいやら



ないと、成り立たない。それはなぜかという、事前がないからです。事前にそういうものを作るといふ予定がなく、急にできたものなので、どうしようということになった。こういう中間支援組織も、ちゃんと存在するように制度化していった方がいいと思います。その方が、絶対に被災者支援が有効になります。被災者支援が行政の仕事だとすると、ものすごくその仕事、特に合意形成などの仕事が軽減されます。ですので、この枠組みは事前に持っておいた方がいい。

**【スライド32：さらに進んだ取り組みのために】**

**【スライド33：事前復興計画へ】**

ここまでの5点が、まあこの自治体でもできるかな、と思われるところです。たぶん、今でも地域防災計画に書けるかな、と思います。

ここからは、さらに進んだ取り組みになります。

配布資料とちょっと違いますが、今起こった時を考えると、事前復興計画を作った方が、やはりいいです。事前復興計画は、被災者にとって先に見える計画を作ること重要性があります。被災者が被災者になるか否かも含め、いざ起こったときにどんな風になるのかを見せる。

さらに、一番重要なのは、新たな地域を創造することの合意がとれるという点です。今までの形をつぎはぎしていきただけではどうしようもない問題がありますので、どうやって価値観を転換するか、今後どう生きていくかを議論する場ができる。特に、東京都の防災まちづくり

などをやられる方々からは、この点が良いという声が多く聞かれます。行政がその場に入っていくと、「住民はそういうことを考えるのか」と学ぶ場になるそうです。いざ被災した後にこれができるかという、みんな、まちを良くしたいという意欲はあっても時間も精神的余裕もないので、なかなかできません。でも、事前に計画があれば、それをベースに話ができますので、議論はしやすい。

こういうことがあるので、住民内でのまちづくり、地域づくりの活動の延長として、いろいろ議論しておくことがすごく重要です。

**【スライド34：復興計画といえば都市計画か？】**

では、復興計画といえば都市計画か。日本の都市は今でも計画的な対応が不十分で、計画論的に安全な対策をしていないので、危ないです。まず、そういう認識に立ってください。火災が起こると燃えてしまいまして、1,000人くらい簡単に死にます。東京だと1万人が火災で死ぬのも難しくはありません。燃えぐさはいろいろあります。これがニューヨークだったら、100m道路があるなどインフラが整っていますので、そんなに簡単にはできない。そういう意味で、日本の都市は危ないのです。

なにせ、日本の都市にある密集市街地は、現在の法的要件を満たさない地域ばかりです。建て替え

さらに進んだ取り組みのために

事前復興計画へ

- 被災者にとって先に見える計画をつくることの重要性
- 被害を超えて新たな地域を創造する可能性
- 被災した後は、発展的改善への意欲は高いが、精神的・時間的余裕がない

↓

住民内でのまちづくり、地域づくりの活動の延長としていろいろと議論しておくことが最重要

復興計画といえば都市計画か？

- 日本の都市は、今でも計画的な対策が不十分であるという事実
  - 密集市街地は現在の法的要件を満たさない地域である
- 災害後に復興事業として都市計画を行うのは、事前にしていなかったからであり、復興という概念からすると少し異なる

る時、建築基準法上、同じように建て替えることが無理なのです。ですから、よく阪神・淡路大震災では、長田区や灘区などの市街地再開発事業や土地区画整理事業をやって、災害後に復興事業として都市計画を行ったと言いますが、あれは20世紀にできなかったことをやっただけです。決して前向きにやろうと言ってやったのではなく、後ろ向きの、今までできなかったことをやった。市街地再開発事業、土地区画整理事業をする上で、新たなテクニックは何も使っていませんから。新しい取り組みをしたわけではなく、今までやらなければならないと考えつつできなかったことをやった。場合によっては、かける地域範囲すら、そんなに変わっていません。ですから、阪神・淡路大震災の都市復興は、すごく後ろ向きなもので、あれを阪神・淡路大震災の復興ですと称するのは、ちょっと恥ずかしい感じがします。できたのは20世紀のまちですから、1995年に20世紀のまちを作っただけでどうするんだ、という気もしないではありません。

復興と言いつつも、今までできなかったことをやるという枠を出ていないので、都市計画という意味では復興計画にはなりません。本当に都市計画として復興計画を組み入れるのであれば、阪神地域の人口を50万くらいにしてももう少しグリーンベルトを中心にしようとか、未来都市はこうしようとか、そういう話が入るはずなのですが、そういう提案は入っていません。なぜなら、それを言っても、事業としての担保ができないからです。

そういう意味で、復興計画というのは、都市計画事業ではありません。都市計画で税金をものすごく投入している場合ほど、それは復興ではなく復旧計画、復旧事業でしかありません。

**【スライド35：復旧・復興に書き込む内容】**

そこで、復旧・復興に書き込む内容についてです。

先ほど、内閣府から「手引書」の紹介がありました。あれを隅から隅まできちんと読んで、それを自治体の計画に組み入れようとしているところがあつたら、すごいことです。「手引書」は、まだ案ですが、本当に隅から隅まで書かれているので、ぜひとも参考にしてください。やろうとして今できることは、ほぼすべて書かれています。

**復旧・復興に書き込む内容**

- 復旧
  - 公的に実行可能な事業内容の列挙とその実行のための手順
- 復興
  - 被災地をモニタリングし、状況に応じて計画を策定し、効果的な対策を実行できる体制整備

ですので、復旧・復興の取り組みのために何をしたらいいかと問われたら、まずあの手引書を全部読んでくださいと、僕らなら言います。

とはいえ、実際の復興では何をやるかわかりませんから、そのための枠組みづくり、制度設計をしておいてください。それが最低限です。

**【スライド36：復興をより実行可能にするために】**

復興をより実行可能にするためには、まず自分たちで考えさせる場を持たなければなりませんし、それを災害を契機にしてどうするのかということを考えるきっかけが必要です。

**復興をより実行可能にするために**

- 被害からの回復には時間がかかる
- 時間によるロスは、新たに有みだされる価値で取り戻すしかない

↓

- 被害がもたらす影響、その先目指す方向、全体被害における位置づけ、社会環境、...

↓

地域がそれぞれ自分たちで考えるものをまず持ち、災害という契機にどうするかを考える

### 【スライド37：復興計画の原型】

そのためにも、復興計画の原型は「総合計画」にあります。総合計画の基本計画は10年という期間ですので、総合計画（基本計画）を作る以上、10年間でこういう町にしていこうというプランがあるわけです。それをもとに、災害が起こった時には、その計画を踏襲するのかわ変えるのか、どういう手順で行くのかを考えなければなりません。そのためにも、しっかりした基本計画が必要で、それがなければ復興計画は考えられません。

神戸市は、平成6年までにマスタープラン策定ができていたから、復興計画をつくることができました。ちょうど、そろそろ発表しようかというところだったので、今後どういう町にしようかという腹案を神戸市は持っていました。あれが無かったら、すごく大変で、もっと一般的な普通のものになっていたと思います。

山古志は起こってから作りましたが、起こってからであそこまでできたのは、やはりすごく恵まれていたと思います。2,000人規模、全村避難、みんな一緒にいた、という点で、恵まれていた。これが5万人規模で、被災者は一部、みんながバラバラという中で半年で作らなければならないとなったら、ものすごく大変です。小千谷市は、今、けっこう大変です。でも、復興計画を住民主体で作ろうとして、同意を得ながらやっています。

### 【スライド38：シナリオ型復興計画の策定】

シナリオ型の復興計画という事例があります。本気で作るのであれば、東京都、静岡県、愛知県などの事例がありますので、参考にしてはどうかと思います。特に、首都直下地震、南海・東南海地震の危険性があるところは、今後30年くらいの間にはほぼ確実に起こりますので、作っておくニーズはあるだろうと思います。

その場合の枠組みは、どんな被害状況でも対応可能な体制であることが重要です。災害後に地域をどうしていくかを考える体制なのに、地震、水害、原子力災害などと災害の種類によって違うというのは、あり得ません。災害の種類によらず、対応可能な体制を作ることが最大の目標です。

### 【スライド39：シナリオ型復興計画の意義】

被害想定をした上で、シミュレーションしていくわけですが、その時に考えておいてほしいことは、災害時には政策の窓が開くということです。例えばその地方出身の大臣がいて、何か言ってくれれば何とかするよ、などと言ってくれる場合がある。これがけっこう多い。その時に、国に投げられるものを作っておくんです。作っておけば、大臣がやろうと思った時に投げられますから。

その窓が開いているのに、投げるものをそれから作っていたら、投げようとした時には、その窓はも

#### 復興計画の原型


- 復興計画の原型は「基本計画」にある
- 10年という期間で見据えた時に、どのような地域にするか、まちにするか、を見定めるためのもの
  - 政治的要素が入ると困難(首長任期との関係)
  - 常に変化を感じながら舵を取り直す融通性が必要
- まずはしっかりとした「基本計画」がなければなら  
ない
  - 申し合わせの基本計画、作成のための計画ではなく、本来あるべき「基本計画」の存在

#### シナリオ型復興計画の策定

- 自らの地域の被害想定を用いる
  - 地域としての質的变化を考える必要がないと判断されるのであれば、ある意味不要(復旧までであれば通常体制で対応という選択肢)
    - 首都直下地震、東南海・南海地震・・・などはおそろく地域の質的転換を迫られる災害規模となる
- まず対応できる準備枠組みを決定する
  - 復興に関しては準備があまりにも不足している
  - 枠組みはある意味、**どんな被害状況でも対応可能な体制**であることが最大目標
    - 実際の被災がどうなるかわからないため

#### シナリオ型復興計画の意義

- 被害想定をした上で、復興をシミュレーション
  - どんな復興体制かとられ
  - どんな復興計画を描き、それに伴いどの機関との調整が発生するのか
  - 復興支援を継続するためのくみにどれほど手間がかかるのか
  - 災害時に準備しておく方法や手段の確認



**いざ復興時に最大限引き出せるように事前検討しておくことの重要性**  
実際に起きたときにブッシュできるように、実現が未だされていないものも含めて  
**(政策の窓が開くときに投げられる弾を準備する)**

う閉じてしまいます。ですから、そういうものは、地域独自で先に作っておいた方がいい。例えば、小規模住宅地区改良事業があって、その活用事例があるのであれば、あれをもう少し大規模にできないか、などという弾を持っておいて、投げられる時に投げる。特に、地域の復興を考える時にどうしても欲しい策、やっておいた方がよい策などは、シナリオ型復興計画を事前に検討すると、必ず出てきます。逆に言うと、これ以外の方法では、なかなか出てきません。

#### 【スライド40：事前復興計画があれば】

事前復興計画を作れば、場が作れ、限界がわかり、手順の効率化が図れますので、ぜひとも作っていただきたいと思います。

特に、限界を知ることができるというのが大きいです。これはどうやっても数千人死ぬということがわかると、事前対策をちゃんとやっておかなければならないということになる。ならば、その地方にある計画を少しでも前倒ししながら進めていくという考え方が、潜在的に流れているというのが、事前復興計画の重要性です。現状社会の「限界」をみんなで見えてもらわないと、行政や一部の学識者だけが知っていてもダメなのです。

#### 【スライド41：地方自治体の災害被害対応とは】

地方自治体の災害被害対応とは、大きく言うと、この3つです。1つは、壊れたものを戻す。それは物だけではなく、サービス、活動もです。行政サービスとって、皆さんは普通に仕事をしていますが、災害があるとその仕事が滞ります。ですので、それをうまく元に戻さないと日常生活は始まらないので、そういう活動があります。ふつう、こうした元に戻す部隊と、被災者支援をする部隊は、別働隊です。小さな自治体では大変ですが、これは両方やらなければならない。

特に、県庁レベルになると、県庁がどれほどやられても県全体が被災することはほとんどありませんから、日常の行政サービスも維持しなければなりません。阪神・淡路大震災でも、被災者は150万人ですので、残り450万人へのサービスを県庁は維持しなければなりません。県としては、この2つをいかに両立させるかは、考えなければなりません。

さらに3つ目として、地域の質的転換を図る戦略を実施するという対応があります。戦略というからには、元に戻すという戦略もありますし、次世代に生きていける自治体づくりという戦略もあります。過去に戻るといって戦略もあります。そういう何らかの目標設定をして、そこへ持って行く。

これら3つの仕事は、地方自治体の災害被害対応として求められています。これをした上で、通常の日常生活に戻っていくというのが、災害対応の全体像だと思います。

#### 事前復興計画があれば

- 合意形成者と事前に何らかの議論をする場があること(「場」の重要性)により、計画推進がよりスムーズになる可能性がある
- 地域の課題を抽出し、その対策を具体化する過程において、現状社会の「限界」の総意が取り、事前対策への展開を可能にする
- 実際起きたときの行政施策実行手順の効率化がある程度はかれる

#### 地方自治体の災害被害対応とは

- 壊れたものを戻す(物・サービス・活動・・・)  
- どこまで直すかは要設定
- 発生した被災者に対する行政サービスを行う(被災者支援)  
- 法的案件の実施と個別支援策の運用
- 地域の質的転換を図る戦略実施  
- 元に戻すという戦略もあり  
- 次世代に生きていける自治体づくり、という戦略もあり  
- ある意味「政治的課題」→ こここそ自治が問われる



#### 4. 「福岡県西方沖地震における玄界島の復興」

福岡市住宅都市局都市計画課 高木 通裕 氏

おはようございます。ご紹介いただきました福岡市住宅都市局都市計画課の高木と申します。

平成17年3月20日に地震が発生しましたが、私は、その4月から平成20年3月末まで3年間、玄界島の復興に携わって参りました。今日は、復興事例ということで、住宅の復興を中心にご説明したいと思います。

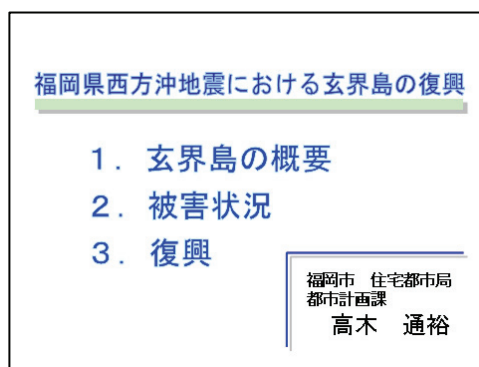
まず、ビデオを見ていただいて、その後、復興の概要についてご説明します。

#### 【DVD上映】

[スライド1：福岡県西方沖地震における玄界島の復興]

[スライド2：震災直後の状況]

震災直後の状況としては、先ほどのビデオにありましたように、島のほとんどの家屋が被災しました。



[スライド3：復興後のイメージ]

これが、島民の方々と一緒に作った復興後のイメージです。



#### [スライド4：戸建て住宅建設前の状況]

これが、戸建て住宅建築前の状況です。撮影日は昨年 8 月 19 日で、この後、宅地を皆さん抽選で決めて戸建住宅の建築が始まりました。



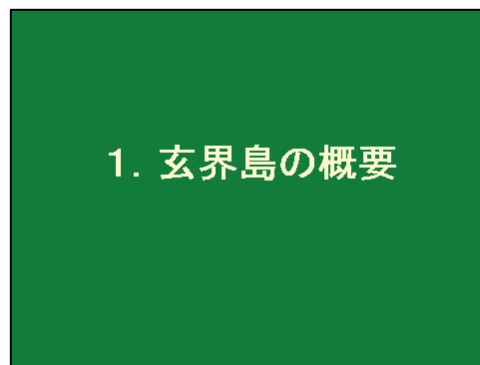
#### [スライド5：現在の状況]

これが3月15日の状況です。一部、まだ戸建住宅が建っていないところがありますが、現在は47軒の家が建っています。写真右上、まだ小学校の復旧工事が今実施されており、来年春に小学校・中学校併設で開設される予定です。



#### [スライド6：1. 玄界島の概要]

では、玄界島の概要について、おさらいします。



#### [スライド7：玄界島の位置]

あとで視察していただくとわかりますが、玄界島は、福岡市から市営渡船で約30分、約17.5kmの距離があります。



[スライド8：玄界島の概要]

地形は、周囲 4.4km、面積 1.14km<sup>2</sup>で、ここには山がありますが、その高さが 218.3mです。

人口は 700 人となっていますが、これは住民基本台帳上の人口で、実際は若干これより少なかったかと思えます。世帯数は 232 世帯、震災時の学生数は小学校 34 名、中学校 18 名、高校生 37 名でした。現在は、小学校 18 名、中学校 8 名となっています。高校生は、こちらでは把握していません。

就業者数は 301 人で、うち漁業就業者数が 154 人ということで、半分以上の方が漁業に携わっています。この他、漁協組合員、サラリーマンの方、市営渡船の運航に携わる方などがおられますので、海に関連する仕事に就いている方はさらに多いということです。

玄界島の概要		
地 形	周囲: 4.4km	
	面積: 1.14km <sup>2</sup>	
	最高峰: 218.3m	
人 口	700人(男339人、女361人)	H17.2.28現在
世 帯 数	232世帯	H17.2.28現在
学 生 数	小学生34人、中学生18人、高校生37人	H17.3.22現在
就業者数	301人(うち漁業就業者数154人)	H12現在

[スライド9：2. 被害状況]

[スライド10：被害状況]

地震の規模はマグニチュード7、福岡市内の最大震度は震度6弱となっています。ただ、玄界島には震度計がありませんでしたので、東大・地震研究所の推計によると震度7くらい行っていたのではないかという推測もあります。

人的被害については、軽傷者9名、重傷者10名、死者はゼロで、火災等も起こっていません。玄界島自体、もともと非常に防災意識が高い島でして、男性が普段漁に出られるということで女性を中心に女性消防隊を結成していたり、中学生等が少年消防団を結成して、夕方には防災に関するアナウンスを島内放送で流していました。

住家の被害状況ですが、全体で 214 戸ありましたが、全壊が 107 戸とほぼ半数、半壊が 46 戸、一部損壊 61 戸ということで、ほぼ全世帯が被害を受けました。

仮設住宅等については、玄界島に仮設住宅を 100 戸、また教員住宅や被害をあまり受けなかった自宅、市営住宅等を合わせて 143 戸。博多本土側にある「かもめ広場」に仮設住宅 100 戸、合計 243 戸で、入居者数は 612 人となっています。

玄界島は漁師の方が多いので、玄界島にお父さんが生まれ、かもめ広場にお子さんとお母さんが、また通院等がありましたので、高齢者の方もかもめ広場に生まれられました。

## 2. 被害状況

被害状況				
発生日時	平成17年3月20日(日) 午前10時53分			
地震の規模	マグニチュード 7.0 福岡市内最大震度 6弱			
人的被害	軽傷者9名、重傷者10名、死者0名			
住家被害	全壊107件、半壊46件、一部損壊61件(全214件中)			
仮設住宅等 入居状況		入居戸数	入居者数	
	玄界島	仮設住宅	100	274
		教員住宅、自宅、市営住宅	43	90
	かもめ広場	仮設住宅	100	248
	合 計	243	612	

H17.4.26現在

[スライド 10 : 玄界島の被害状況]

被害の状況は、斜面地で、家屋というより地盤の方が崩れ、それにひきずられて家屋が倒壊しているという状況です。



[スライド 12 : 玄界島の被害状況]

この写真（スライド 1 2）も、同様に、地盤の方が崩れている状況です。

先ほど、コミュニティが強いという話が出ていましたが、最後、避難する時に、どうしても一人、見つからない方がいました。これは、皆さん顔なじみで「誰がどこにいるか」をほとんど把握していたため、最後の一人が見当たらないことがわかり、幸いにして救出できました。



[スライド 13 : 玄界島の被害状況]

これも、倒壊している家屋の状況です。瓦等が落ちてしまっている状況が見られます。



[スライド 14 : 避難生活]

避難生活については、震災当日、全島避難が決定され、最後の方は夜中の 11 時過ぎに臨時の船で島から博多へ避難されました。

それから 1 カ月後、4 月 25・26 日には、仮設住宅に入居されました。



震災当日 (3月20日)	4月25日・26日
全島避難 福岡市中央区の 九電記念体育へ	仮設住宅入居 ■玄界島 … 100戸 ■かもめ広場 … 100戸





### [スライド 15 : 3. 復興]

続いて、復興についてご説明します。今回は、住宅を中心に  
ご説明します。先ほどの学校は、まだ建設中です。また、  
漁業が盛んということで、漁港施設も被害を受けましたが、  
その復旧工事については、すでに終了しています。



### [スライド 16 : 島民主導による復興]

今回の玄界島の復興で一番特徴的だったのは、島民主導による復興ということです。

ビデオにもありましたが、島民総会の議決で復興計画を皆さんで決めたこと。また、「復興だより」の発行によって、皆さんに復興の内容をお知らせしました。後ほどご説明する復興委員会での議論を通じて復興計画が作られたのですが、島民総会は世帯代表者 1 人の出席ということがあり、又、島外の仮設住宅にも住んでおりましたので、例えばおばあちゃん、おじいちゃんのように世帯を代表されない方も、この「復興だより」を読めば、どういった議論がなされているかわかるようにということで、市と協力して発行しました。



また、さまざまな世代、団体の方から意見を聞くために、ワークショップ、座談会を開催しました。この時点では、まだ住宅の復興というより、「島の将来像」を語るものでした。今回の地震災害をチャンスに変えて、どう今後の島を復興していこうか、ということを具体的に話し合いされました。

### [スライド 17 : 玄界島復興対策検討委員会の組織図]

玄界島復興対策委員会の組織図です。先ほど申しましたように、島民総会で意思決定するということになっていますが、その島民総会にあげる議案については、玄界島復興対策委員会で作成しました。これは 13 名の方が、私ども行政側からの提案もなしに、初めから選挙で選ばれていました。その下に、復興協議委員会というのがありまして、例えば P T A、女性消防団、若手の方、サラリーマンの方など各種団体から 2 名ずつ代表者を出していただいて、合計 14 名。復興委員と合わせると計 27 名が、今回の玄界島復興のリーダー役となり、700 名弱の島民の皆さんをリードして行かれました。



この島民総会については、これまで9回開かれています。今度の土曜日である 11 月 29 日、10 回目が開かれると聞いています。そこで 3 年半以上にわたる復興委員会の総決算がなされるそうです。

復興委員会は 3 年間で 68 回、島民総会は 9 回、開催しています。見ていただければわかるように、計 80 回くらいの回数を開いて、島民の方の合意形成に努めたところです。

[スライド 18 : 福岡市と地元の取り組み]

この復興については、福岡市として、平成 17 年 4 月にできた私たち玄界島復興担当部と、先ほど説明した玄界島復興委員会が共働して、復興計画を策定しました。



[スライド 19 : 島民の意思決定]

島民の意思決定については、ビデオにもありましたが、5 月 21 日に島民一丸となって復興に取り組むことが決定されています。これは、朝 9 時半から始まって、終わったのが夕方 4 時でした。その間、昼食、休憩もなく、最後まで話し合いをされました。

ここでの結論は、被害の大きい斜面部分は一体的に整備するというものです。このとき、島民の方への説明で使った資料で、皆さんにもご説明します。



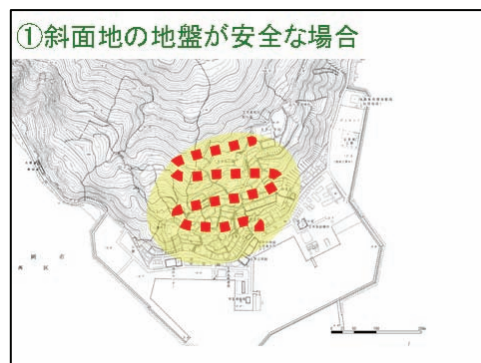
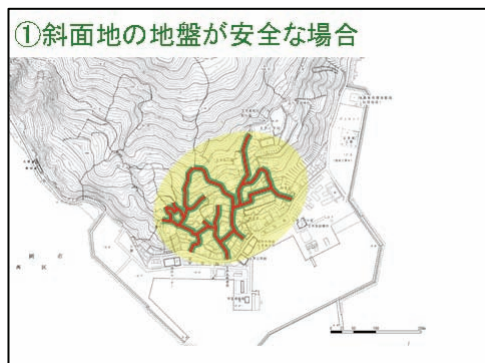
[スライド 20 : ①斜面地の地盤が安全な場合]

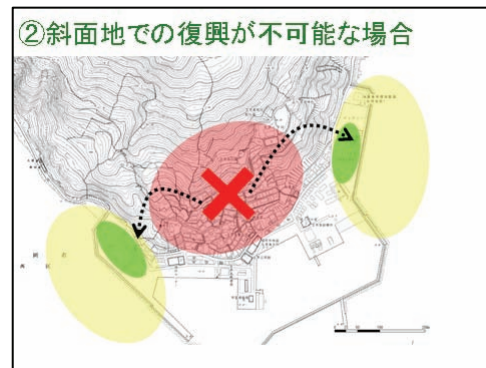
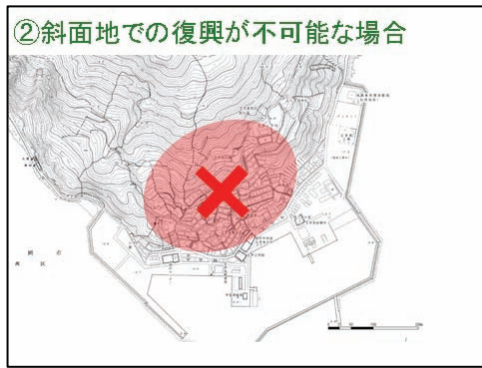
[スライド 21 : ①斜面地の地盤が安全な場合]

[スライド 22 : ②斜面地での復興が不可能な場合]

[スライド 23 : ②斜面地での復興が不可能な場合]

このときは、まだ斜面地が安全かどうかわかりませんでしたので、斜面地が安全な場合は例えば道路をこう造りましょう (スライド 20-21)。斜面地での復興が不可能な場合 (スライド 21)、つまり地盤が危険でもう家が建てられないということであれば、平地に移転する方法 (スライド 22-23) などを考えておりました。





[スライド 24 : 地盤調査の実施]

ただ、福岡県と福岡市と協力して地盤調査を実施した結果、斜面住宅地と小学校、中学校については、大規模な地すべりが発生する可能性は極めて低いということがわかり、その結果を受けて斜面地での復興が決定されました。

**地盤調査の実施**

福岡県と福岡市で地盤調査を実施

- 福岡県 14箇所
- 福岡市 18箇所
- 計 (32箇所)

**地盤工学会 調査結果**  
斜面住宅地区及び小学校地区、中学校地区ともに大規模な地すべりが発生する可能性は極めて低い

[スライド 25 : 一体的整備の決定]

先ほどご説明した第1回島民総会で一体的整備が要望されたことと、安全性が確認されたことによって、斜面地での一体的整備を決定しました。

**一体的整備の決定**

**第一回島民総会**  
斜面地の一体的整備を要望

**地盤工学会**  
斜面地の安全性を確認

↓

**斜面地の一体的整備を決定**

[スライド 26 : 行政への要望]

斜面地での一体的整備を決定した後、島民の皆さんに再度——島民総会で決定はしましたが、お一人お一人に、同意書の提出を求めました。この結果、ほぼ100%の同意を受けています。

これを受けて、まず7月に福岡市長、同じく7月に福岡県知事、最後は8月に国の方へ、本格的復興に向けて支援をお願いしたいということで、島民の方から要望書が出ています。

これをきっかけに、市は、県・国の強力なバックアップを受けて、復興を推進することができました。

**行政への要望**

**本格的復興に向けた要望書を行政へ提出**

- H17.7.6 福岡市長へ要望書提出
- H17.7.11 福岡県知事へ要望書提出
- H17.8.1 国へ要望書提出

ほぼ100%の島民の同意



### [スライド 27 : 阪神・淡路地区の視察]

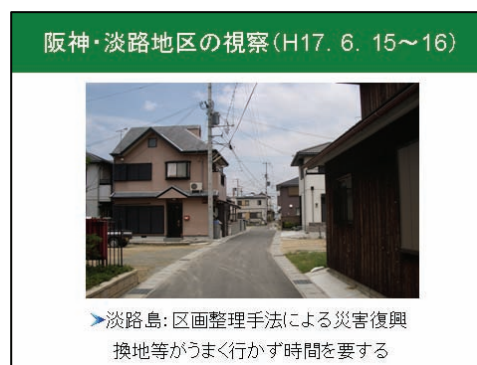
これと並行して、復興は島民にとっても福岡市にとっても初めてだったので、阪神・淡路地区の視察に島民の方と一緒にに行きました。

ここは、UR（独）都市再生機構）が施行された名塩という町ですが、そこへ行かれて、同じように高低差があるところに斜行エレベータがありましたので、こういうものも斜面移動施設として利用したいというご要望がありました。



### [スライド 28 : 阪神・淡路地区の視察]

また、淡路地区にも行きました。こちらは、区画整理手法による災害復興が行われています。ただ、換地等に時間がかかるということ、担当の方から伺ったりしました。



### [スライド 29 : 阪神・淡路地区の視察]

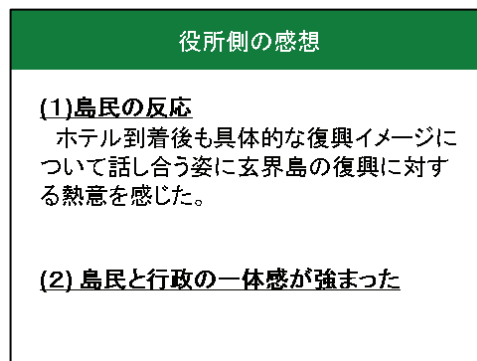
同じく淡路島ですが、ここも神社が被災を受けました。玄界島も小鷹神社という神社があり、被災を受けています。淡路島では、島の方が自主的に資金を募って神社を復興されたそうです。玄界島でも、島民から寄付を募って小鷹神社の復興を実現しています。



### [スライド 30 : 役所側の感想]

この視察と一緒にいった役所側の感想としては、島民の方が非常に熱心でした。視察を終わった後、疲れているにもかかわらず、具体的な復興イメージについて具体的に話しておられ、非常に熱意を感じました。

また、たった2日間という行程でしたが、役所と復興委員と一緒に行動することで、島民と行政の一体感が強まったと感じました。





### [スライド 31 : 役所側の感想]

玄界島の復興に活かしたい点としては、景観形成です。名塩ニュータウンは、色やデザインが統一されており、周囲の自然環境と合わせて、一体的で美しい景観を形成していました。

合意形成については、神戸・松本地区の自治会長さんにお話を伺いましたが、全体の合意形成については、本当は声にしたくても声にしていない個々の意向があり、そうした意向にも配慮する必要があるとおっしゃっていました。

### [スライド 32 : 視察の結果が反映された点]

視察の結果が反映された点としては、まず事業手法として、区画整理は換地等で時間がかかるので、それは選択しませんでした。10年以上かかるということで、時間がかかるのかなということでした。松本地区では、平地は事業が実施されて街並みが復興していましたが、隣接する斜面地では換地等がうまくいかず、震災後の家屋等が除却されたままになっている区画もありました。

### [スライド 33 : 視察の結果が反映された点]

玄界島の復興に活かしたい点としては、名塩ニュータウンでの上下移動支援施設としての斜行エレベータ。公園、避難所、防災倉庫がありましたので、それも設置したい。それに、玄界島は約 200 人が 65 歳以上の高齢者なので、老人の集まる場所として保育園と併設し、子どもたちと一緒に集まる施設ができればいいとおっしゃっていました。

これらについては、後で詳しく説明しますが、ほとんど実現しました。

### [スライド 34 : 島民との共働]

島民との共働というのが、今回の復興のキーワードだと思います。復興委員による地元主導で復興が進められました。同意書の回収も、復興委員が皆さんで手分けして行いました。戸建て住宅、市営住宅のどちらに住みたいかという意向調査も、島民自身で実施されました。

また、市職員と復興委員による地区別担当の割り当てをしました。家屋が倒壊していましたので、その補償の調査をしました。その建物調査については、日程調整は島民の方がやられ、実際の調査の時も復興委員が分担して家屋 1 つ 1 つに張り付いて、一緒に立会しました。

また、色々な相談がありますが、例えば市職員に対するご要望、ご意見なども、復興委員さんが中に入っただいて、島民の方へ役所に代わって説明、説得などしていただき、たいへん助かりまし

#### 役所側の感想

##### (3)玄界島の復興に活かしたい点

###### ①景観形成について

名塩ニュータウンの景観について、色やデザインが統一されており周囲の自然環境と併せて、一体的で美しい景観を形成していた。

###### ②合意形成について

松本地区における、自治会長による復興時の体験談の中で、全体の合意形成について、本当は声にしたくても声にしていない個々の意向にも配慮する必要がある。

#### 視察の結果が反映された点

##### (1)事業手法の選択・・・区画整理を選択せず

①淡路島の区画整理事業は、震災後10年以上経過しても事業が完了しておらず、時間がかかる。

②松本地区において、平地では事業が実施されまちなみが復興していたが、隣接した斜面地においては、換地等がうまくいかず、震災後家屋等が除却されたままとなっていた。

#### 視察の結果が反映された点

##### (2)玄界島の復興に活かしたい点

①名塩ニュータウンでの上下移動支援施設としての斜行エレベータ

②公園、避難所、防災倉庫が必要

③高齢化への対応として、老人の集まる場所と保育園の複合施設ができればいい。

**ほとんど実現**

#### 島民との共働

##### 復興委員による地元主導

◆同意書の回収

◆意向調査の実施

##### 市職員と復興委員による地区別担当

◆建物調査の日程調整、立会

◆相談受付

た。

### [スライド 35 : 広報紙の発行]

資料に付けておきます広報誌ですが、復興への検討・進捗状況を島民が全員共有するために、3年間で全16号発行しました。



### [スライド 36 : 復興のキーワード]

復興のキーワードということですが、先ほどDVD画面にも出ていらした玄界島復興対策委員会の伊藤会長がよく使われていた言葉です。

住民側では、やはり復興委員会の強力なリーダーシップ。地域においては、コミュニティの結束。行政については、島民の方との信頼関係の構築。この3つがあったので、3年という短い期間で復興が為し得たのかと思います。

いつも使っていた言葉が、この「あせらず あわてず そして1日も早い復興を」。このフレーズを下に、島民の方は3年間、復興に向けてがんばってこられました。

行政においては、震災後1カ月足らずして、復興事務所を現地に設置しました。この復興事務所ができたことによって、島民ほとんどの方の顔、名前はもちろん、親子関係などもわかるようになるなど、現地にいち早く私ども職員が入ったことも、今回の復興が早く進んだひとつの要因ではないかと思っています。

### [スライド 37 : 事業概要]

次は、事業概要についてご説明します。

事業期間は、平成17年度から19年度。総事業費約70億と書いてありますが、住宅部分の復興が70億で、先ほどご説明したように、小中学校の復旧、漁業施設の復旧等を合わせると120億弱(予定)の事業費がかかっています。

整備内容については、公営住宅115戸、そのうち福岡県に50戸の県営住宅を建設していただきました。宅地については50戸、合計115戸を整備しています。これについては、意向調査を3回ほど実施し、その結果に基づいて設定しました。

また、公共基盤として、道路、公園等を整備しました。



事業期間	平成17年度～19年度	総事業費	約70億円
整備内容	公営住宅・・・115戸 ※うち県営50戸 宅地・・・50戸分 公共基盤(道路・公園等)	計画戸数	115戸 意向調査の結果に基づく

【スライド 38：事業手法の選択】

事業手法の選択ですが、視察において区画整理は時間がかかり、また玄界島は都市計画区域外でしたので、都市計画区域内に編入するにも時間がかかるということがありました。そのため、小規模住宅地区改良事業を事業手法として選択しています。

目的としては、不良住宅が密集している地区の住環境改善または災害防止を図るため、不良住宅の除却、改良住宅——これが市営住宅です——の建設、道路・公園等の公共基盤整備を行うということです。

理由としては、事業実施の確実性。任意の事業ですので強制執行はできませんが、島民の方の同意がほぼ 100%あったので、事業実施が確実だろうということです。また、先ほど申しましたように、事業着手までのスピード。さらに、要綱事業なので、事業計画の柔軟性・迅速性に優れていたということで、この手法を選択しています。

事業手法の選択	
小規模住宅地区改良事業	
目的	不良住宅が密集している地区の住環境改善または災害防止を図るため、不良住宅の除却、改良住宅の建設、道路・公園等の公共基盤整備を行う。
事業採択理由	事業実施の確実性
	面的整備の導入についての同意はほぼ100%である
	事業着手までのスピード
	早期の事業着手が可能
	事業計画の柔軟性
	要綱事業であり、柔軟性・迅速性に優れる

【スライド 39：事業手法の概要】

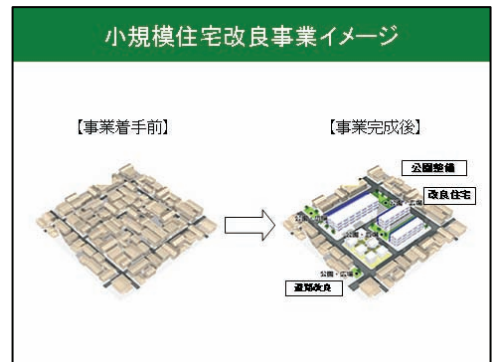
事業の対象は省略しますが、先ほどご説明したように、財政的な支援も復興を迅速に進めるポイントかと思えます。その意味で国にこの事業を認めていただき、補助をいただいたということも、事業が早く進んだ要因だと思います。

詳しい説明は省略しますが、補助が2分の1ないし3分の1入っています。

事業手法の概要	
小規模住宅地区改良事業	
対象	不良住宅(地震被災住居含む)が15戸以上かつ5割以上
国庫補助率	不良住宅買取・除却 1/2(※跡地非公共は1/3)
	改良住宅建設 2/3
	用地取得・公共施設・地区施設整備 1/2

【スライド 40：小規模住宅改良事業イメージ】

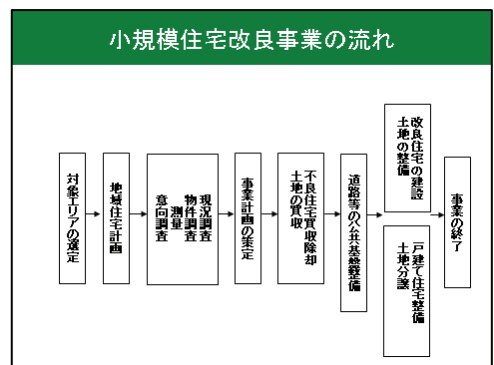
イメージとしては、これが被災した住宅としますと、ここに道路、公園等を整備し、その間に改良住宅を建設するというイメージです。



【スライド 41：小規模住宅改良事業の流れ】

これは小規模住宅地区改良事業の流れです。対象エリアとして、最初は斜面地だけということでしたが、被害が少なかった平地についても、結局は斜面地に道路等を整備するとすると、その分、戸数が確保できなくなるということで、市営住宅等は平地に降りてくる必要性がありました。そのため、対象エリアは斜面地のみならず、平地も事業エリアにすることに決めました。

そして、地域住宅計画を立て、意向調査、測量、家屋の調査等を踏まえて、事業計画を策定しました。これが先ほどのビデオでありましたように、平成 18 年

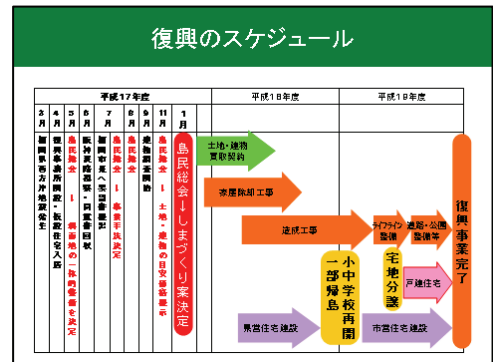


1月ということになります。

その後、土地・家屋の買収、除却をし、道路等の基盤整備を行う。そして、市営住宅、戸建て住宅の宅地を整備して、事業完了という流れになっています。

**[スライド42：復興のスケジュール]**

具体的には、震災が起こった3月から、事業手法を決定したのが7月です。そして、「しまづくり案」、つまり事業計画は、18年1月に決定しました。これから、事業が具体的に動き出したということです。その後、土地・建物買収契約を行い、それと並行して家屋の除却工事に入りました。家屋の除却が終わると、造成工事を行い、その後19年度にライフラインの整備を行いました。



県営住宅については、かもめ広場からできるだけ早く島民の方を島に帰したいという希望があったため、先に着手して、18年度中に完成しています。これが完成したことにより、かもめ広場からほとんどの世帯の方が帰島できました。それに合わせて、小中学校も、仮設校舎でしたが再開しまして、島とかもめ広場に分かれていた親子が一緒になれました。

**[スライド43：しまづくり案]**

**[スライド44：車両道路と生活道路]**

**[スライド45：道路計画]**

続いて、しまづくり案についてご説明します。

車両道路と生活道路ということですが、第1回目のしまづくり計画提案の際には、この「斜面住宅地連絡道路（生活道路）」から斜面地に行くとご説明していました。そうすると、例えば今後震災等が起こってこの道路が遮断された時に斜面地に行けなくなることが懸念されるという意見が島民の方からあり、新たに「外周道路（車両道路）」を付け加えました。

斜面地は戸建て住宅街ということもあり、ここは生活道路として使い、外周道路は車両が通るということで、道路幅員についても、外周道路は5m、生活道路は4mと、少し差を付けました。

また、平地には、ハマ道を整備しています。

今まで、玄海小学校までの道路はありませんでした。今回、この外周道路をつなげることにより、玄海小学校まで道路がつながりました。今回、小中学校を建設中ですが、その建設用仮設道路として使うという利用方法も想定しています。







[スライド 46 : ガンギ段機能の復元]

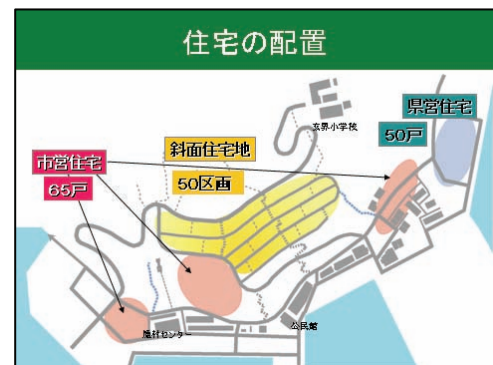
島には、漁村集落ということもあり、非常に狭い 2m 程度の階段状の道がありました。それは、車はまったく通れません。そうした昔あった風景を残したいということもあり、宅地の中に「ガンギ段」機能を復元しています。通常、こうした宅地の中には道路等しか設置しないと思いますが、宅地の間に階段を設けています。



[スライド 47 : 住宅の配置]

住宅配置については、戸建て住宅用地として 50 区画を用意しました。また市営住宅として西、中央、東の平地に計 65 戸設置しています。

先ほど説明しましたように、約 200 世帯が斜面地に住んでいたのですが、道路等の基盤整備もあって、すべての方が斜面地に戻れるというわけではありませんでした。そういうこともあり、市営住宅を平地に計画したわけです。



[スライド 48 : 市営住宅配置図]

このスライドの図中央に、50 区画の戸建て住宅を設置しました。ただ、途中で 3 回意向調査を行ったと言いましたが、やはり 3 年という期間の中でいろいろな事情があり、現在は 47 宅地に家が建っています。



### [スライド 49 : 公園・広場の配置]

公園・広場の配置ですが、一番問題になったのは、島の中心部です。やはり皆さん、便利なところに住みたいという意向があり、市営住宅の方は市営住宅を、戸建て住宅の方は戸建て用地地をという声がありました。折衷案というか、どちらにもしないということで、「にぎわい広場」として「老人いこいの家」と「集会所」を設置しました。

そのすぐ上には展望公園を設置しました。これは、地震が起こった時に津波警報が出ました。島民の方は斜面地を登ったりするのですが、高齢者の方が多いので、そういう警報が出たときにすぐ避難できる場所が欲しいということで、島の中心部からすぐ上がったところに公園を設置しました。

また、西の公園については、玄界島は冬場に風が強いので、戸建て住宅の防風機能も備えるということで、公園を設置しました。

斜面地の一番上にも公園を設置しましたが、ここには防災倉庫、地下に防火水槽を設けています。山火事のおそれもあるので、そこに消防ホース等が置いてあります。

### [スライド 50 : 復興後のイメージ]

### [スライド 51 : にぎわい広場]

これが復興後のイメージです。

にぎわい広場については、先ほど言いましたように、集会所と「老人いこいの家」を合築しています。特徴的なのは、この集会所ですが、島民の皆さんが催し事で使いたいということで、市の基準より大きいものをとというご要望がありました。これについては島民の方が負担されて、広い部分は島民負担で拡大しています。

また、「老人いこいの家」がありますが、これについては座談会等で、例えば男女別の部屋にして欲しいなどというご意見があったので、2つに分けることができるようにするなど、島民の意向を踏まえた設計にしています。また、保育園と一緒にして欲しいという意見がありましたが、保育園はあまり被害がなかったため、代替案として島民の方がみんな集まる集会所と併設するということにしました。



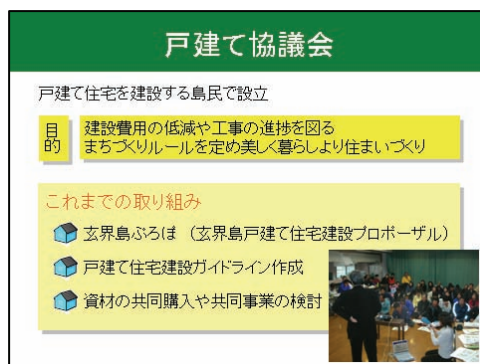
### [スライド 52 : 斜面移動支援施設]

斜面移動支援施設については、福岡市では初ということですが、市営住宅のエレベーターを利用し、連絡ブリッジを利用することで、約 25mの高低差を解消しています。この共益費についても、島民総会で諮り、島民全体で負担することを決めています。



### [スライド 53 : 戸建て協議会]

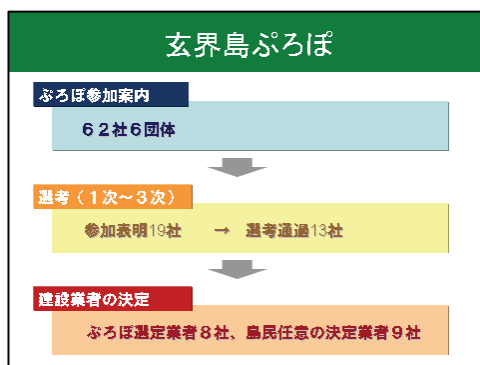
もうひとつは、戸建て協議会ですが、戸建てを建設する方で構成されています。玄界島は島ということもあり、船で資材を運ばなければならないのですが、それを1軒1軒でやると数十万という費用がかかりますので、それをみんなでやって工事費を削減しようということです。また、視察に行った時に「美しい街並みを作りたい」というご要望もあったので、まちづくりのルールを定めて、それを自主的に守るということです。



取り組みとしては、「玄界島ぷろぼ」という戸建て住宅の建設プロポーザルをしています。また、戸建て住宅の建設ガイドラインを作成し、資材の共同購入・共同事業の検討をしました。

### [スライド 54 : 玄界島ぷろぼ]

玄界島プロポーザルには、62社6団体に参加案内をしたところ、19社が参加を表明し、選考した結果13社が通過しました。その後、それぞれが戸建ての施主さんと交渉され、プロポ選定業者としては8社、さらに個人個人のつながり等で9社、計17社の建設業者が戸建て住宅を建てられました。これについては、建設協力会を設置し、資材の運搬等を共同で行いました。



### [スライド 55 : 戸建て住宅建設ガイドライン]

戸建て住宅のガイドラインの具体的内容としては、絶対守るというものと、できるだけ守りましょうという2種類に分けて、このスライドにあるような内容を作りました。

ここは都市計画区域外ですので、集団規定がないということもあり、防災・防火上の観点から壁面後退について決めようということになりました。また、敷地の囲いについては、ブロック塀は倒壊危険があるのでやめましょう。階数についても、低層の住宅を守るということで、2階までとしましょう。屋根の色も、黒系の色にしましょう。これらは「絶対守る」ものとして決めています。



また、「こうしましょう」というものとして、屋根の形、外壁の色、門灯、庭先にシンボルツリーを



植えましょう、などを決めました。

これらは、都市では地区計画に当たるようなものだと思いますが、そういう内容を自主的に決められました。

[スライド 56：復興状況（玄界島復興記念公園と戸建て住宅）]

復興の状況ですが、これが、津波が来たときにすぐに避難できるようにということで、斜面地の一番下にある公園です。奥には戸建て住宅が建っています。



[スライド 57：復興状況（市営住宅）]

これが市営住宅です。これは3階建て、高いものでも4階建てにしています。

これについても、島民の方からご要望があった点として、漁師ということもあって風呂場に直接入りたいということでした。被災前の家も、風呂場に入る戸口が別個に設けてあったということで、できる箇所には風呂場に入る裏口のようなものを、市営住宅には珍しいですが、設置しています。



[スライド 58：斜面移動支援施設]

これが先ほど説明した斜面移動支援施設です。

元気な方は階段を上がっていただいているのですが、島の中心部近くにエレベーターがあり、第一段を上れます。もう1つ、さらにエレベーターがあって2段目となっていて、戸建て住宅のほぼ半分以上のエリアに、市営住宅のエレベーターを利用して移動できるようになっています。

以上で、玄界島の復興についての住宅を中心としたご説明を終わらせていただきます。





## 質疑応答

Q：どうもありがとうございました。1点だけ伺いたいと思います。小規模住宅改良事業のような形で個別の住宅を再建する場合、例えばの例でよいですが、個人的な負担はどのくらいのオーダーの数字でしょうか。差し支えなければ教えてください。

A（高木氏）：戸建て住宅の宅地については、1宅地500万円くらいです。住宅については、それぞれ建てられているので、金額については承知していません。ただ今回は、小規模住宅地区改良事業ということで、家屋の買い取りができました。被災度に応じて減額はしていますが、その補償費もあります。個人の負担は具体的にはわかりませんが、多い方は数千万となる方もおいでかもしれませんが、ひょっとするとあまり負担されずに家を再建された方もいらっしゃるかと思います。

Q：戸建てについてさらに質問です。抽選ということでしたが、50棟の区画はすべて公平な広さだったのでしょうか。また、漁業以外の方、例えば旅館や小売店など、一般住宅ではない方はいなかったのでしょうか。

A（高木氏）：最初のご質問の、戸建て宅地の広さですが、従前が平均約50坪でした。私どもも約50坪になるよう宅地割りをしたつもりですが、斜面地ということもあり、造成の関係上、ばらつきが出てきています。少ないものでは約43坪、大きなものは約60数坪の宅地ができています。島民の方の世帯構成として、8人くらいの多人数世帯もあれば、2〜3人の世帯が戸建て住宅を希望されている場合もありますので、そういう意味では少しバラエティに富んで、選択には役に立ったのではないかと思います。

2点目、他業態についてですが、旅館が2軒、理髪店が1軒ありました。それらについては、再開されず、今玄界島には旅館も理髪店もありません。お店としては、漁協が経営する雑貨店と、斜面地に以前からあったタバコ店のみです。おっしゃられるように、旅館は島の復興、観光などにとって非常に大事な施設で、島民の方もそう思っておいでです。宿泊施設については、今回、中学校が小中併設となるので、その跡地の検討などの中で、どこかに宿泊施設を設けたいということで、引き続き検討されています。次回の島民総会でも議論されると聞いています。

## 5. 「復旧・復興事例の再検証～「復旧」・「復興」概念、ビジョンの再考～」

専修大学文学部教授 大矢根 淳 氏

おはようございます。大矢根と申します。どうぞよろしく申し上げます。

### [スライド1：復旧・復興事例の再検証]

大学で社会学という学問をやっています。災害社会学という領域で、災害が発生すると現地へお邪魔してフィールドワークをさせてもらっています。

この20年ほど、いろいろな被災地へお邪魔しました。私のスタイルとしては、災害後5～10年くらい、毎年数週間ずつ滞在し、例えば今日のお話にあった玄界島のような場合は、漁協の方々などのお宅にお邪魔して、話を伺ったりします。一般的に言われる復旧・復興（建築・土木などハードについて）とは違うところで、生活者が生活を立て直していくとはどういうことかという、「被災者の生活再建、コミュニティの再興」という視点から——ですから社会学なのですが——調べています。今日は、そのあたりについて、少し抽象的なことも含みますが、お話してみたいと思います。

### [スライド2：今日の論点]

今日の論点の第一点目は、まず、我々は「復興」という言葉を一般的に使っていますが、その概念を今一度こういう現場に関わるプロとして、専門用語として確認しようと思います。それから、いくつか復興の事例について、さわりの部分をご説明します。さらに、ここに集まっている方々の頭の中には、相当に専門的な知見があるので、これをどうにか流通させて共有できる仕組みができないものか考えます。内閣府で、昨年来、こうした復興セミナーや復旧・復興の検討会を行っている背景のひとつに、さまざまな復興事例、個別の取り組みの知識を共有できないかということがあります。そのあたりを考えるヒントになればと思います。

### [スライド3：何が話されているのか？]

最初に、このちょっと変わった写真が出てきました。これは2004年11月11日の「朝日新聞」夕刊に出ていた写真です。三宅島の平野村長と、当時山古志村の長島村長の二人が、顔をつきあわせて話をしている場面です。中越地震があって、三宅島から平野村長が激励に行っているという新聞記事ですが、ここで何が話されているかについては、カメラマンには聞こえません。ここで、何が話されていたのでしょうか。

「大変でしたね」、というようなお見舞い、激励の言葉が交わされたのかもしれませんが、もっとプライベートな話もあったのかもしれませんが、今、復興を考えていく我々としては、こ

地方公共団体における災害復興対策の推進  
に関する調査  
災害復旧・復興対策セミナー  
2008.11.27<sup>※</sup>福岡国際会議場

復旧・復興事例の再検証  
～「復旧」・「復興」概念、ビジョンの再考～

専修大学 教授：大矢根 淳  
文学部人文学科社会学専攻

### 今日の論点

- ◇ 「復興」概念を、ここで吟味してみる
- ◇ 具体的復興事例を精査して
- ◇ ここに集う貴重な知恵の共有可能性を探る

### 何が話されているのか？

2004.11.11 平野（三宅島）-長島（山古志）会談



ここで話されていたであろうこと、この場の“社会的意味”について考えてみたいと思います。

#### [スライド4:「復旧」と「復興」の異同①「復興」概念の混乱]

まず、復興という概念を考える時に、似たような言葉として復旧という言葉がありますが、これは、どう違うのか。まず国語辞典を調べてみると、「再び盛んになること」とか、「もとのように再建すること」などとなっています。この説明を見ると、これは復旧のことじゃないかと思われます。つまり、日常的な日本語では、復旧・復興についてはほとんど区別はついていません。

#### [スライド5:「復旧」と「復興」の異同②各層・数々の誤解]

そこでどんなことが起こるか。これは神戸で非常に顕著になったことなのですが、被災地外から現地に来た人が「復興に向けて頑張ってください！」と一言を発し、その場で殴り倒されたということが新聞記事になったりしていました。また、現地の被災した人からは、「なぜ、ここから出て行かなければならないのか？」という反発の声も出てきます。「復興に向けて頑張ってください」という言葉に対してです。これは、まったくコミュニケーションが成立していないわけです。

「これは、どういうことなのだろうか」ということが、当時から言われていました。順次、考えてみましょう。

#### [スライド6:「復旧」と「復興」の異同③改良復旧]

ここに示した足し算、引き算は、単純なものとして見てください。災害に遭って被害があり、何らかのマイナスの状態 $(-\alpha)$ になったとします。これをすべて元に戻すとすれば $+\alpha$ でゼロになります。「原形復旧」です。

ところが、二度と同じような被害を被らないようにということで、壊れたものをもう少し災害に強いものにしようとして、 $\alpha$ ではなく、より強い $\beta$ にします。復旧という考え方で言えば、これは改良復旧に当たり、このあたりを盛り込んで「復興」という使い方も一般的にはよくされているようです。

こういうことを考えるときには、よく阪神・淡路大震災の事例が最初に出てきます。あのときは、木造の古い建物が倒れて燃えて、そういう安い家賃の建物に住んでいた年金暮らしの高齢者がたくさん亡くなりました。そうした高齢化社会の問題と密集市街地の問題がリンクして生じたと考えられたわけです。こうした被害が二度とないようということで、燃えない、倒れない建物が造られる。つまり $\beta$ が選択されたというわけで、復興都市計画事業に基づき、瀟洒なマンション群が建てられました。しかしそうすると、災害で生き残った（彼らからすると、不幸にも生

#### 「復旧」と「復興」の異同

##### ① 「復興」概念の混乱

『広辞林』～「復興」、によると

- (1) 再び盛んになること
- (2) もとのように再建すること

←「復旧」では？

#### 「復旧」と「復興」の異同

##### ② 各層・数々の誤解

被災地で...

- 「復興に向けて頑張ってください!!」  
.....との激励の言葉
- 「なぜ、ここから出て行かなければならないのか？」 .....という反発

#### 「復旧」と「復興」の異同

##### ③ 改良復旧

- $(-\alpha) + (+\alpha) = \pm 0$   
いわゆる復旧（原形復旧）
- $(-\alpha) + (+\beta) < 0$  もちろん $\alpha < \beta$   
改良復旧、あるいは復興

◇木造老朽家屋群の被災  
→ 復興都市計画事業にもとづく  
瀟洒なマンション群

き残ってしまった) 高齢者は、家賃が 10 倍にもなってしまって払えないので、もっと遠いところに引っ越して行かなければならない。これまで数十年の生活で培ったネットワークが断ち切れてしまう。こういう問題が、さまざまに指摘されました。

[スライド7:「復旧」と「復興」の異同④一義的なイメージ(1)]

先ほどの玄界島の話で非常に感銘を受けたのは、都市計画区域に入っていなかったこと、さらに自分たちで議論を重ねて迅速な意志決定をしたというプロセスがあったことで、区画整理という事業手法をとらなかったという点です。これは非常に貴重な事例だと思いますので、これからも勉強させていただきたいと思います。

一般的に日本では、復興には、いわゆる基盤整備の手法、代表的な例として都市計画事業がかぶせられます。これが、奥尻島の津波被害のような場所では、漁村漁港の基盤整備事業ということになりますが、いずれにしても基盤整備を中心に復興が認識されます。

1923 年の関東大震災以降、これが日本における一般的なパターンになりました。これは常識のようなものなので、頭に入れておいてください。大正 9 年にできた都市計画法が、大正 12 年の関東大震災の復興事業で、チャンスとばかりにかぶせられました。それ以降、全国 94 都市が被災した戦災復興でも、この都市計画事業が使われ、「特別都市計画法」がその都度使われました。

また、大正 12 年の震災後、日本の植民地支配によって、アジア各地でこの都市計画法が使われました。例えば台湾では、今でも大枠ではこの法律を使っています。ですので、阪神・淡路大震災後の復興まちづくりの進捗状況、失敗例や勘所などを、1999 年 9.21 地震を受けた台湾から学びに来て、神戸の復興まちづくり事例を持ち帰っています。

[スライド8:「復旧」と「復興」の異同④一義的なイメージ(2)]

ところが、復旧を、生活者・被災者をからめて考えるとどうなるか。被災者は、とにかく生活を建て直したいと考えます。私の記憶では、1991 年の雲仙・普賢岳噴火災害による直接被災地からだと思いますが、「生活再建」という言葉がいろいろな要望書などに出され、戦略的に使われるようになりました。

被災者は生活を再建したいのですが、被災者以外の日本国民の総論としては、二度と同じことを繰り返してはいけないということで、災害に強いまちづくりを掲げ、日常的な会話のベースにそれを持っています。従って、現場では「災害に強いまちづくり」として、復興都市計画事業を使うことが前提となっています。

これは、ちまたの一般的な言い方で言うと「総論賛成・各論反対」ということで、議会が復興都市計画事業を承認しますので、総論は賛成です。ところが、被災者は反対です。なぜなら、復興都市計画事業の中で、例えば区画整理が行われると、減歩があったり、換地、清算金を払わな

「復旧」と「復興」の異同

④ 一義的なイメージ(1)

●復興都市計画事業による「復興」

関東大震災(1923)以降の  
「特別都市計画法」実施の蓄積

= インフラ再興・整備の諸制度

「復旧」と「復興」の異同

④ 一義的なイメージ(2)

被災者はとにかく生活を建て直したい  
= 「生活再建」

ところで、総論としては  
「二度と同じことが繰り返されないように!!」

= 「災害に強いまちづくり」

したがって  
「災害に強いまちづくり」

= 「復興都市計画事業」



なければならないということが、被災直後にふりかかってくるので、「冗談じゃない」ということになるわけです。

ところが、自分たちの議会を含め、日本全国では「災害に強いまちづくり」が承認されているので、総論賛成・各論反対というジレンマに被災者が陥る。これは事前に決まっているようなものです。二次災害の起こることが、あらかじめ黙認されているという状況です。

ということですので、今日ご紹介された、区画整理を選択しない形は、非常に斬新な形として、勉強するに値するものだと思います。

### [スライド9:「復旧」と「復興」の異同⑤「復興」を冷静に再考すると…(1)]

復旧、復興や生活再建を、少し冷静に解釈してみると、ということが言えるかをまとめてみました。

復旧という具体像、つまり公共事業などが投入されて道路などが修理されたりすることに、近い将来の社会変動パターンを織り込んで構想される、現況の被災生活の1つの到達像を「生活再建」と捉え、そこに至るプロセスが「復興」なのだ考える。つまり、復興都市計画事業をかぶせ

て、例えば区画整理事業を行うことが復興なのではなく、近い将来の社会変動のパターンを織り込んで被災者自身が描いていく自分の生活の到達像に至るプロセスを「復興」とする。

これは、非常に文学的な表現ですが、あとでもう少し補足して説明します。ただ、そこには当然、被災者の個別の関与、発言や行動がビルドインされていることが前提となります。

これは当たり前のことですが、復興都市計画事業により、例えば区画整理による強制収用などがセットで行われることが事前に決まっていると、最初から権利者、つまり被災者を排除する仕組みをみんなで認定していることとなります。ですから、地元被災者の強力なリーダーシップで、ボトムアップで議論を組み立てたという、今日の玄界島の事例は、非常に参考になると思います。

### [スライド10:「復旧」と「復興」の異同⑤「復興」を冷静に再考すると…(2)]

今の「復興はプロセスである」という考え方の中にあつた、「近い将来の社会変動パターンを織り込む」ということは、具体的に言うと、大規模な公共事業を復興プロセスの中で前倒しして取り込んでいくこととなります。ですので、復興を考えていくのは、総合計画の作成部署が担います。つまり、災害復興のシナリオを誰が描くかという、災害直後の対応を担う災害対策本部ではなく、便宜的にそれを担うこととなった総務、市民生活、地域安全などという部署

ではなく、企画、市長公室などという部署が主導権を握って関わっていくこととなります。それが関わっていないと、大規模な公共事業を前倒しで導入することはできないので、企画、総合計画を担う部署が復興プロセス検討の中核となるのは、論理必然でしょう。

#### 「復旧」と「復興」の異同

⑤ 「復興」を冷静に再考すると…(1)

「復旧」という具体像（原形復旧or改良復旧）に、  
近い将来の社会変動パターンを折り込んで  
構想される現況被災生活の一つの到達像  
= 「生活再建」、  
そこに至るプロセス= 「復興」  
当然、そのプロセスには被災者の関与(参画)

#### 「復旧」と「復興」の異同

⑤ 「復興」を冷静に再考すると…(2)

近い将来の社会変動パターンを織り込む

↓  
「復興」を担う部署として…  
= 「総合計画」作成部署  
災害対策本部  
総務/地域安全/…  
企画/市長公室 ??

## 〔スライド11:「復旧」と「復興」の異同⑤「復興」を冷静に再考すると…(3)〕

もう1点、被災者が自分たちの近い将来の到達像を大きな地域社会の変動プロセスの中に位置づけ、企画、総合計画という部署がその舵取りをするならば、それを上から与え、シナリオどおりに動いて行くと、行政代執行も含めて展開していけばいいかという、そうではない。ここ数年、こういう領域では流行言葉になっている、エンパワーメントという言葉がありますが、特に災害対策の現場では「マルチステークホルダー参画型」という言葉が使われていることを思い起こしたいと思います。さまざまな利害関係者が参加していることが前提ということです。

**「復旧」と「復興」の異同**  
⑤ 「復興」を冷静に再考すると…(3)

将来の変動を織り込む「生活再建」  
の具体的「主体」としての住民=被災者

住民各層のエンパワーメント

マルチステークホルダー参画型の復興体制  
マルチステークホルダー参画型の防災体制=事前復興準備

極論すれば、これまでさまざまな被災地で、復興都市計画事業がかぶせられる時、そのステークホルダーとは地権者のことでした。例えば区画整理では、地権者を相手にすればよかった。ところが、阪神・淡路大震災の復興では、権利者の中に、地権者だけではなく借地権者、その上の借家人もいるということになりました。借家人である高齢者が文化住宅に安い家賃で住んでいたにもかかわらず、建物が壊れて命からがら生き残った後、マンションが建って家賃が数倍になっては、もうそこには住めないのを出て行かざるを得ない。これは「ジェントリフィケーション」という問題で、都市開発・再開発の問題ということが、ここ数十年言われてきています。

このように、復興の都市計画事業には、地権者だけでなく、借地人、借家人等も取り込まなければならないことが前提になってきたとすると、ステークホルダーは地権者だけではない。ただ、それだけではなく、さまざまな人が地域に関わってきています。

さらに、より重要なことは、災害自体が、数年という時間スパンの中でさまざまな新しい局面を迎えるということです。例えば、雲仙普賢岳噴火災害の際によく言われた言葉に、「直接被害と間接被害」という言い方があります。直接被害というのは、火砕流・土石流で家や田畑が流されたことです。一方、火砕流・土石流によってエリアが分断され交通網が遮断され、東西の移動ができなくなることで、さまざまな産業被害が発生し累積し、取り返しがつかないことになる。商店の売り上げが落ちる、あるいは物流がストップすることで工場が機能しない、などという問題が起こると、間接被害は半年から数年、場合によっては会計年度を超えた時点で初めて認知されることも起こります。そうすると、ステークホルダーはどこまで入るのか。それが数年から10年続くというのは、どういうことなのか。火山の場合は、地震と違って、火山活動が続くうちはずっと災害因が継続するわけです。地震で言えば、2～3年にわたり、ずっと余震が続いているようなものです。それを考えると、間接被害までを含めた被災状況をどれだけイメージ豊かに取り込んで、具体的な現場の対策メニューと合致させるか。時間軸を非常に長く持たなければなりません。

そうすると、マルチステークホルダー参画型の現場対応、復興体制が必要となってきます。さらに、事前復興準備も考えなければなりません。例えば、玄界島では区画整理事業を使わなかったということと、急傾斜地の宅地の問題であるという2点だけをとっても、これは言えます。

私の職場である大学は、川崎市の向ヶ丘遊園にあります。もう少し西側の横浜市にはバブル



目を配り、大規模な基盤整備についてはその次に、その手段として考えるというのが、理念的な  
あるべき姿なのだと思います。

### [スライド13：物語り復興]

例えば最近示された例として、「物語り復興」という考え  
方があります。この「復興コミュニティ論入門」という書  
籍には、全国各地、国内外の復興事例がいろいろ紹介され  
ていますが、その中に「物語り復興」という概念が紹介さ  
れています。

読み上げます。「復興の各論においては各種利害が関係す  
るので、必ず反対意見が続出する。」先ほどの、総論賛成・  
各論反対ということです。そのため、米国の被災地である  
サンタクルーズでは、「各論は後でもいい、まずはどのような街にしたいのかという総論を共有  
することから始めよう」ということを決め、総論を議論しました。合わせて、各論にあたる住宅、  
職業については迅速に処理するのですが、まずは総論についても自分たちで議論をしようじゃな  
いか、と始めたわけです。

玄界島でも、漁協が母体となり、強力なリーダーシップの下で、そういう総論の部分の議論が  
非常に短期間に行われています。おそらくその中では、非常に激しい議論、やりとりがあったの  
だろうと推察されますが、それも含めて非常に意思決定が迅速に進められた。これは、総論の議  
論が早急にまとめられたということです。

サンタクルーズの場合は、公共施設などの大きな施設の建設は軒並み後回しにされました。さ  
らに、これは阪神・淡路大震災との対比でよく国際会議などで話題になるのですが、サンタクル  
ーズでは倒壊した高速道路の再建は放棄されました。その代わりに、観光がその地域のメイン産  
業でもあったので、スペイン統治時代の古い街並みを再建することで観光地化を図り、ニューヨ  
ークやロサンゼルスと同じような高速道路は絶対に再建しないという意思決定をし、そのような  
街並みを作りました。今、観光地化して、国際会議などが開催される街となっています。

ここで使われた手法が「物語り復興」という考え方で、事前復興を考えるとときの、ひとつのテ  
キストになっています。

### [スライド14：「復旧」と「復興」の異同⑦「事前復興準備」 の必要性・必然性]

今申し上げたように、復興は、長期総合計画と関わって  
きます。一方、被災直後に復興を綿密に検討することが難  
しいのは当然です。ですので、事前に、どんな被害になる  
のか、どういう復興ビジョンを描いていくのかについても、  
今から始めておかなければなりません。

「事前復興」という言葉が出ましたが、ひとつ勘違いさ  
れては困ることがあります。これは、「事前復興」という言葉を「木造老朽家屋の更新」と読み  
替えて政策を展開してしまっはいけないということでもあります。特に、平成不況の時代に、公  
共事業として区画整理、再開発がどんどん進められた東京都では、都市計画、建築・土木の関係

### 物語り復興



復興の各論においては各種利害が関係するので、必ず反対意見が続出する。そのためサンタクルーズでは、各論は後でもいい、まずはどのような街にしたいのかという総論を共有することから始めよう、徹底した議論を行った。

結局、サンタクルーズでは、公共施設などの大きな施設の建設はのきなみ後回しにされた。...倒壊した高速道路の再建も放棄されて、結局はスペイン統治時代の古い街並みを再現することとなった。

### 「復旧」と「復興」の異同

⑦「事前復興準備」の必要性・必然性

(中)長期総合計画と復興の連関  
被災直後の混乱期に検討することの難しさ

「事前」に、「復興の体制」を  
検討しておかなくてはならない!!

≠ 防災まちづくり（再開発事業）の「事前復興」



者が「そのけ、そのけ、防災が通る」と半ば自嘲気味に言われていたのが印象的です。

事前復興が大事だという話が関西から全国に発信された時、東京ではそれを密集市街地の再開発の後ろ盾にしてしまった。そこだけがクローズアップされてしまい、事前復興は再開発事業のことだと一般に勘違いされるほど、事前復興という言葉が一人歩きしてしまいました。今、ここまで説明してきたように、事前復興というのは、そういうことではありません。

### [スライド 15 : 災害対応における「復興」への関心の高まり①緊急対応から「事前復興」まで]

復興が、行政の現場対応のレベルでも、過去の事例や施策の運用などについて検討されるようになったのは、1991年雲仙・普賢岳噴火災害あたりからであろうと考えられています。ここにいくつか項目を挙げました。まず、義援金をプールして基金を作りました。また、大規模公共事業をモザイク的に組み合わせ、生み出していきました。また、既存法制度を弾力的に運用する。「裏技」とか「横出し」という言い方をしていましたが、そういう工夫がされました。

もうひとつ、自分たちがやり遂げたこと、今直面していることを、さまざまな地域と交流することで情報交換し、ノウハウを伝えていった。「私たちはこうやりました」ということを、雲仙の人々が日本中の被災地に伝えていくようになったんです。

### [スライド 16 : 災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(1)]

具体的にはどういうことかを、雲仙の事例で紹介します。1991年に雲仙・普賢岳の噴火があったとき、雲仙では、すぐに1977年北海道有珠山から現場対応や復興への取り組み、心がけなどを学びました。そして彼らは、自分たちのやり遂げたこと、やれなかったことをまとめて、2000年に再噴火した有珠と、東京の三宅島に届けて行きました。

具体的に彼らが何を伝えたかという、例えば、これらはすべて火山地域で、温泉がある観光地なので、直接被害

に加え、噴火がおさまった後、間接被害にどう対処したらよいかを伝えました。集団移転についても、その手法が使えない場合はがけ地移転という手法を組み合わせることや、どう集落の再生を図るかという具体的な絵の描き方、合意形成の仕方を伝えました。併せて、間接被害が多いので、産業（生活）の復興についても伝えました。

重要なのは首長の覚悟だということを伝えたりもしています。首長の覚悟とは、具体的には、雲仙の噴火の際、有珠山の麓、虻田町の岡村町長が旅館の女将をたくさん連れて雲仙に行き、お客さんがまったく来なくなった雲仙の温泉旅館に宿泊して、大々的にそれを報道させました。それはひとつのパフォーマンスなのですが、その時、岡村さんは、そういうメディアを使ったパフォーマンス以外に、首長の覚悟についても伝えに行きました。有珠山では、なんとか危機を突破して生活再建しなければならないと、みんなで頑張りました。その時、課題となったのが、集団移転をする際にどう霞ヶ関（中央官庁）と交渉して法律の弾力的運用を認めてもらうかでした。

#### 災害対応における「復興」への関心の高まり

##### ① 緊急対応から「事前復興」まで

- 災害時の情報と行動・対応(1980年代まで)
- 雲仙普賢岳噴火災害(1991~)の復興計画づくり：長期的復興課程  
義援金/基金づくり  
三角地帯嵩上げ事業  
裏技+合わせ技（既存の法・制度の弾力的運用）  
被災地間の交流
- 阪神・淡路大震災(1995)における復興都市計画事業：長期的復興過程(課程)
- 東京都における「事前復興」概念の導入：（+被災前）長期的復興過程(課程)

#### 災害対応における「復興」への関心の高まり

##### ② 戦略的な学び合いの実例(1)

- 有珠(1977)→雲仙(1991)→有珠・三宅(2000)

火山（温泉＝観光地）  
集団移転  
産業（生活）再興  
首長の覚悟

そのため、岡村町長は、町民の希望をとりまとめて、霞ヶ関へ陳情に行くわけです。その時彼は、自分の背広の内ポケットに小刀を入れておき、迎えてくれた官僚を前に、「自分は町民の代表たる首長で、後ろには町民がついている。もし町民の希望が聞き入れられなかったら、この場で切腹する」と言って、刀をちらつかせるわけです。

そのエピソードを、彼は雲仙に行って、島原の市長に「あなた、そこまでの覚悟があるんですか」と伝えるんです。女将を連れて励ましに（お金を落とすに）行くのとセットで、岡村町長がそういうことを伝えました。

#### [スライド 17：災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(2)]

もう少し具体例を。雲仙が他から学んで自分たちのできたことをどう伝えたかという点、例えばこういうことがありました。雲仙では火砕流・土石流で、上木場というある集落には20～40mの厚さの火山灰が積もり、土砂を取り除いて生活を再建することなどはできませんでした。そこは、警戒区域に設定されて入れないので、その土地をどうにか買い取ってもらわないと、生活再建の原資が確保できません。ただし、そういう火山灰の下の土地には、1円の値段もつかないわけです。そこで、それを行政に買い取ってもらう方便はないかと、地元行政では一生懸命過去の事例を探しました。そこで出てきたのが、10年ほど前の長崎豪雨で、被災前価格の8割で買い取ったという前例です。これで、公共事業用地は被災前価格の8割で買い取れるという実例を示すことができました。

次には、「あなたの土地はどのくらいの広さがあったのか」を測量しなければなりません。でも警戒区域が設定されて中に入れないので、測量できない。そこで、弾力的運用ということで、数年前に撮影された航空写真をもって測量したことにするという方策を考案しました。

このように、長崎豪雨と航空写真を組み合わせて、火砕流・土石流の被災地を公共事業用地として買い上げるというメニューを作り出しました。

この場合、雲仙噴火は火山の事例ですが、対応策は火山の事例ではなく水害から学びました。公共事業用地の買い上げという切り口で切り込んだら、そういう解決策が過去の被災地から見えてきたということです。

このように、いろいろな事例の対応策の情報交流ができれば、復興が豊かに、迅速に進むのだろうと思います。

#### 災害対応における「復興」への関心の高まり

##### ② 戦略的な学び合いの実例(2)

●雲仙(1991) ← 長崎豪雨(1982)

公共事業用地：被災前価格8割で買い取り

↑  
生活再建資金として  
航空写真を援用した測量実施

[スライド 18 : 災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(3)-1]

雲仙の被災地では、「雲仙・普賢岳噴火災害を体験して」という本をまとめて、これを 21 世紀に入ってから有珠山、三宅島に届けに行っています。

この本にはいろいろなことが書いてありますが、中でも一番衝撃的な告白が紹介されています。

[スライド 19 : 災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(3)-2]

『「火砕流で自宅が流される」そう思った時に真っ先に頭に浮かんだのは、住宅の再建費用のことでした。...そんな中、その年の11月4日、警戒区域の規制が大幅に緩和され、避難勧告区域になりました。「警戒区域では保険に加入できないが、勧告区域なら保険に入れる。」...住民はこぞって保険に入りました。このときに入った保険が、住宅再建の際の大きな原資になりました。』(同書、p. 93)

世間では、雲仙の被災地が生活再建をうまく為し得たのは、多額の義援金があり、被災者の数が少なかったのでたくさんのお金をもらったからだと思われています。でも実は、1千万円くらいもらっても、住宅は再建できません。4~5千万で住宅を再建した方々が、どうやってそのお金を工面したかという、先ほど紹介した被災前価格8割での買い取り、義援金の配分に加えて、保険金が非常に大きな額になっていたことが、この本の中で告白されています。そしてそれを、一般の人に読ませるためではなく、有珠、三宅など同じような被災をした人に届けに行ったわけです。

火災保険の特約で地震保険に入っていれば、火山災害でも保険金が下りるのですが、ほとんど誰も入っていなかった。噴火が始まって自分たちは避難している中、「昨日はあいつの家が流された」という状況で、まだ自宅は残っているけれど、区域外からモニタ画面の映像で見るとしか。そこで彼らは、市長さんに「警戒区域から避難勧告区域に変えて欲しい」と頼みに行きました。避難勧告区域になれば、保険に入れるんです。ところが市長もなかなか決断できない。そこで火山研究所に連絡してデータを見てもらい、「〇月〇日〇時~〇時なら、警戒区域を解除できるので、その間に家財道具を取りに行くように」と、市長が測候所のお墨付きをもらって決断する。そして、避難勧告区域になったところで、保険に加入しようとしていました。

ところが、ほとんどすべての損保が拒否しました。そのロジックは、「癌患者が一時退院したところで癌保険に入れるわけがない」というものです。その時、1社だけ、ぜんぶ引き受けるといった保険会社があります。それが農協です。地元共済の思想で、ぜんぶ引き受けました。玄界島の漁協と同じ位置づけですね。農協や漁協の強さは、そういうところにあります。加入者たちは、自分たちの基盤ですので、その基盤の維持ということで迅速に意思決定できる。

このようにして加入した保険のおかげで、再び警戒区域に戻されて避難所生活をしている中、自分の家が流されると、みんな「これで生活が再建できる」と喜ぶわけです。

災害対応における「復興」への関心の高まり

② 戦略的な学び合いの実例(3)-1

●雲仙(1991)→有珠・三宅(2000)

「保険金」獲得のノウハウ

↑

『雲仙・普賢岳噴火災害を体験して』  
島原普賢会(2000)

災害対応における「復興」への関心の高まり

② 戦略的な学び合いの実例(3)-2




「自宅が流される」そう思ったとき、真っ先に頭に浮かんだのは、住宅の再建費用のことでした。  
...そんな中、この年の11月4日、警戒区域の規制が大幅に緩和され、避難勧告区域になりました。「警戒区域では保険に加入できないが、勧告区域なら保険に入れる。」...住民はこぞって保険に入りました。  
このとき入った保険が、住宅再建の際の大きな原資となりました。(P. 93)

こうした保険に入るための、首長まで巻き込んだ地域挙げての算段は、地元では復興関連組織のリーダーたちが「ここだけの話だけど…」と我々に話してくれていました。しかし、我々もそれをオープンにはできない。でも、これは被災地同士でぜひ共有しなければならないということで、雲仙の被災者はこういう本にまとめました。ですからこの本は、本屋さんで売っているものではなく、被災地同士で交流する時のお土産なのです。

[スライド 20 : 災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(3)-3]

この本の中には、「自分たちは保険金、義援金、基金助成、土地の売却によって住宅を再建しました」とあります。その際の要望文書の書き方まで付して、この写真のように、2000年の有珠山噴火の際、現地へ届けてたのです。

**災害対応における「復興」への関心の高まり**  
② 戦略的な学び合いの実例(3)-3



島原普賢会も「負けないで」  
被災地支援 伊達市などに届ける

端的にいえば私たちは保険金、義援金、基金助成、土地の売却、によって住宅を再建しました。(P.97)

[スライド 21 : 災害対応における「復興」への関心の高まり②戦略的な学び合いの実例(4)]

そこで、最初の写真に戻ります。そのことを伝えられた三宅島の村長は、自分達が全島避難でたいへんな状況にある中、山古志村長に何を伝えに行ったのか推しはかることができると思います。

中越の震災までは、阪神・淡路大震災の経験で世の中の防災対策が論じられていましたが、それだけでは不足でしょう。中山間地の問題、過疎の問題がある。また、公共事業を自分たちで選択的に取り組んでいく先見性も必要となる。これらのことも伝えられたはずです。

**災害対応における「復興」への関心の高まり**  
② 戦略的な学び合いの実例(4)

●山古志-三宅  
過疎化・中山間  
集団移転  
公共事業導入



三宅村長心 避難所訪問 「必ず帰る信念を」  
山古志村民励ます

[スライド 22 : 災害対応における「復興」への関心の高まり③戦略的な学び合いの実例～要点(1) ]

[スライド 23 : 災害対応における「復興」への関心の高まり③戦略的な学び合いの実例～要点(2) ]

[スライド 24 : まとめにかえて]

このように、被災前から戦略的に自分たちの地域特性に応じて学びあって行かなくてはならない。この辺りを、今日のお話の結論としたいと思います。

そのためには、各都道府県でやっている被害想定において、さまざまな被災シナリオを考える「シナリオ型被害想定」の普及が前提となっています。今までのような被災数値を積算した被害想定ではなく、その被害がどう発生し、どう展開するかをシナリオ風にまとめる「シナリオ型被害想定」が普及しています。これを前提にすると、その

**災害対応における「復興」への関心の高まり**  
③ 戦略的な学び合いの実例～要点(1)

- 同じ災害因ではなく、同じ事象(施策メニュー)で!!  
「時空を超えた問題構造のアナロジー」
- 被災の展開過程を予め把握する  
: 被災可能性→展開可能性 「シナリオ型被害想定」  
「社会的課題の位相の転化」  
「予め黙認された被災」
- 他災害の施策メニューを渉獵する  
「被災・復興シナリオの共有」(データベース化)



シナリオの延長に復旧・復興メニューが出てきて、誰が何をすべきかが特定されてくるようになります。また、なぜそんな被害が出るかという地域特性を前もってひもとくことが前提となり、どういう組織を立ち上げなければならないかが事前に見えてきます。

このように、シナリオ型被害想定は、被災直後のシナリオを、時間軸の前と後に延長することができるシステムです。

こう考えると、事前復興も、ある地域特性の問題として取り組むことができるという考え方になると思います。

### 【スライド 25 : 参考文献等】

関連する文献は、我々研究者サイドからも提供していますので、参考にしてください。

**災害対応における「復興」への関心の高まり**

③ 戦略的な学び合いの実例～要点(2)

「A被災」状況の解剖(シミュレーション)

①被災状況の予測(=シミュレーション結果←原因)  
 ②原因⇔地域特性  
 ③行政対応メニューは...(?) ← 古今内外の適用例

①「X被災」状況の学習  
 ②「X被災」主体との交流  
 ③具体的ノウハウの受信

被災・復興シナリオ・データベース化 ←

**まとめにかえて**

被害想定(シナリオ型)

- ・被災項目
- ・対応事例
- ・マルチステークホルダー

長期総合計画

- ・復興との連関(災対と企画の連関)
- ・前倒して公共事業の導入

事前復興準備 を!!

**参考文献等**

以下のシリーズ「災害と社会」(弘文堂)参照

- 『災害社会学入門』
- 『復興コミュニティ論入門』
- 『災害危機管理論入門』
- 『減災政策論入門』

その他

- 『雲仙・普賢岳噴火災害を体験して』
- 日本災害復興学会HP <http://f-gakkai.net/>

## 6. 「静岡県における復旧・復興対策に関する事前の取り組み」

静岡県 防災局防災情報室 主幹 藤田 和久 氏

本日は、静岡県における復旧・復興対策に関する事前の取り組みという演題でお話させていただきます。

### 計画策定の背景

静岡県が復旧・復興対策に取り組んだ背景としては、1976年（昭和51年）に東海地震説が発表されて、静岡県が東海地震対策に着手したところが出発点になるかと思います。東海地震は非常に特異な地震で、事前の予知をある程度前提としており、予知がされた場合にどのような対応をとったら良いかということで、静岡県では昭和54年頃から東海地震対策の取り組みを本格化しました。日本では、関東大震災、東南海地震、南海地震の後、しばらく大きな地震が発生していませんでしたが、その中で平成7年に阪神・淡路大震災が発生しました。この阪神・淡路大震災は最終的に6400人ほどの死者が出ていますが、発災直後の（震災関連死を除いた）死者は5500人ほどでした。この被害が当時の静岡県第2次地震被害想定結果の死者数（2,574人）を上回る大きな震災だったものですから、この地震をひとつのお手本にして、その後の復旧・復興対策をどのようにしたら良いかということを考え始めました。さらに、阪神・淡路大震災が発生した1月17日からその年度一杯で、兵庫県は震災復興計画（フェニックス計画）を作成されました。この計画作成の体制を兵庫県に行って勉強させていただき、実際にどのような形で震災復興計画を作ったかということをお聞きさせていただきました。また、これが背景として一番大きいのですが、旧国土庁が平成7年度から3ヵ年程度かけて「東海地震等からの事前復興計画策定調査」を実施され、この検討会に兵庫県・東京都と並んで静岡県も参画をさせていただきました。この検討会から平成8年度に出された「復興施策検討調査報告書」の中身を次にご紹介させていただきます。この調査報告書の中で例示されている項目を柱として、静岡県の復旧・復興対策が組み立てられています。

旧国土庁が行った事前復興計画策定調査では、事前対策として地震が発生する前の平常時に取り組むべき事項をあらかじめ決めておきましょうという指摘がされています。具体的には、例えば被害状況調査のやり方を決めておき、その中でボランティアや応急危険度判定士の協力を得る必要があることなどが書かれています。また、復興計画を作る際には漫然と作るのではなく、大部分は既存の都市計画の焼き直しになるので、2ヶ月以内という時間的制約があります。その時間的制約の中で、手続きを早くするために復興対策の体制・手順・手法を事前に検討しておく、というようなことも書かれています。また、市街地復興・都市基盤の整備・都市基盤施設の復興をどのようにしたら良いのか、あるいは最近クローズアップされている生活再建支援について、この当時では、仮設住宅を建設するための事前対策、災害時要援護者の生活再建支援、罹災証明・義援金・瓦礫処理を円滑に行うためにどのような事前対策を行っておけば良いのか、地域経済復興支援として事前にどのような事前対策を行っておけば良いのか、などをあらかじめ決めておく必要があることが報告書の骨子として挙げられています。

### 復旧・復興計画の策定

こうした背景の中で、静岡県では復旧・復興計画を作成するために「復興対策ワーキンググループ」を立ち上げました。これは、地震対策に関する部長会議である「地震対策推進会議」の下

に關係課長（現在は室長）で構成される幹事会を先取りするような形の作業グループ（県庁内の10部25課で構成）でした。お手元に、復旧・復興計画の内容とそれを担当する部・課がどのようなものかを示した概略資料をお配りしていますが、これはワーキンググループで用いた資料です。平成9年度秋口に検討に着手し、平成10年度一杯かけて検討を重ね、成果品として地域防災計画の地震対策編第6編復旧・復興対策が作成されました。静岡県職員以外の方がご覧になりたい場合には、総務省消防庁のホームページに各都道府県の地域防災計画データベースがありますので、そこで静岡県の地域防災計画地震対策編をお探しいただければと思います。平成17年のデータが掲載されていると思います。このワーキンググループで復旧・復興対策の原案を作成し、その原案を平成11年度の県の防災会議で審議・承認していただき、平成11年度末に内閣総理大臣に承認していただいて、地震対策編の第6編として位置づけました。

### **復旧・復興対策の到達点**

当時、復旧・復興対策の到達点をどこにするかという議論がありました。つまり、都市計画のブループリントを作るかどうかという議論があったのですが、被害想定通りに被害が発生するかどうかは分からないので、そこまでは実施しないということになりました。ただ、震災直後に着手する震災復興計画の策定作業がうまくいくようにということで、関係機関が復旧・復興対策として講じる措置事項をまず明記することとしました。それから、計画策定に必要な手続きや手順のうち事前に定めておくことが出来るもの、観光キャンペーン等公務員が見落としがちな留意事項などを明記することとしました。したがって、具体的な震災復興計画は策定せず、事前に検討し準備しておく便利な事項や役立つ事項については、それぞれ所掌している担当課で判断して、マニュアル・行動計画等を作成しておこうという申し合わせをしました。

### **静岡県地域防災計画 地震対策編 第6編 復旧・復興対策**

静岡県の防災対策の考え方についてご説明させていただきます。静岡県地域防災計画には、一般対策編と地震対策編とがあります。これは、東海地震の地震防災対策強化地域以外の地方公共団体の方にはなじみが無い部分かもしれません。地震対策編には、地震対策についての総論という部分で、対策の目標値としての被害想定結果と防災関係機関の事務分掌が記述されており、第2編の事前の予防対策という部分と、第3編に事業計画の部分、第4編に大規模地震対策特別措置法に基づく警戒宣言発令時の対応（東海地震警戒宣言が出た場合の対応）の部分、第5編に地震が起こった後の災害応急対策の部分、第6編にある程度災害応急対策に目途が付いた時点での災害復旧・復興対策の部分がそれぞれ記述されています。これはおそらくどこの地方公共団体の体制でもそうだと思いますが、災害対策をする場合には、災害対策基本法に基づいて災害対策本部条例を策定し、その条例に基づいて災害対策本部運営要領を定め、その要領の中にそれぞれ災害対策を担っていく課・室の事務分掌が定められています。一方、警戒宣言が発令されたときには、地震災害警戒本部運営条例に基づいて警戒本部運営要領が位置づけられています。阪神・淡路大震災以降には、平常時に地震対策にどのように取り組んだら良いかということで、平常時の事務分掌を各室・課で作成しました。それと同じような作業を復旧・復興についてもやれば良いのではないかと、つまり、復旧・復興に関する担当課・室を明確にし、担当課・室の事務分掌を計画の中に書き込んでおけば、いざという時にある意味でのマニュアルになるのではないかと、ということで作成したのが静岡県地域防災計画地震対策編第6編復旧・復興対策ということになります。

章立ては、第1章から第9章まで、「防災関係機関の活動」「激甚災害の指定」「震災復興計画の策定」「復興財源の確保」「震災復興基金の設立」「復旧事業の推進」「都市・農山漁村の復興」「被災者の生活再建支援」「地域経済復興支援」という項目立てになっております。計画の中身としては、「事前に定めておくことが出来る事項」「手続きを明確にしておくべき事項」「発災直後に着手すべき事項で通常の業務とは色合いが異なる事項」（例えば、復興財源の確保や震災復興基金の設立の際の注意点）「分野ごとの復旧・復興事業等の進め方」（基本方針だけ決めておく、あるいは法律等で手続きが決まっている場合はそれをきちんと書いておく）「復興支援の中で見落としがちな事項」「現時点で考えられる支援を例示」ということになります。

### **防災関係機関の活動**

この中身について少しご説明いたします。まず「防災関係機関の活動」ということですが、県・市町村・防災関係機関（指定地方行政機関・指定地方公共機関・指定公共機関）などが講ずる措置事項を決めました。まず、静岡県震災復興本部ですが、設置の判断は県知事が行います。災害応急対策に一定の目的が立った後に、引き続き復旧・復興対策を実施する必要があると認めた場合に震災復興本部を設置します。また、兵庫県が二枚看板で災害対策本部と震災復興本部を持っておられたので、それにならって災害対策本部と復興対策本部を併設できるようにしました。少しずつでも災害対策本部から復興対策本部へ移行していくという色合いを出したいということでこのような基本方針を定めました。それから、編成と運営については、警戒宣言発令時の県の組織及び発災時の県の組織は条例で位置づけて運営要領でその中身を決めるという形をとっておりますので、復興についても静岡県震災復興本部条例（仮称）を制定して震災復興対策本部運営要領を作るということだけを決め、中身は決めていないのが現実です。震災復興本部の主な所掌事務としては、復興計画の策定、それに必要な情報の収集と伝達、国その他の関係機関に復興対策の実施または支援の要請、震災復興基金の設立及び運営、被災者の経済的再建の支援及び雇用の確保、民心安定上必要な広報などです。また、復旧・復興対策についてどこで決めるかということについては、合議体を作るという話も出たのですが、静岡県においては、復興本部が設置された場合には防災会議の場で復旧・復興対策に係る連絡調整などを行おうということにしました。また、兵庫県がお作りになった震災復興対策会議、これは兵庫県の県民等いわゆる有識者の意見を取り込もうという組織でして、これも必ず設置するという書き方はしていないのですが必要があれば設置しようということにしました。県の総合計画を作る際には広く県民の意見を聞く審議会のようなものを設置しますが、そういった位置づけでこの震災復興対策会議を設置することとしています。市町村については、県の計画に準じた体制を執ってほしいということで、県の計画を見本にしてほしいという形にしてあります。防災関係機関については、復旧・復興対策として講ずる措置事項を各機関に照会し、ご回答いただいた内容を記載しました。以上が第1章の部分になります。

### **激甚災害の指定**

次に、第2章、激甚災害の指定です。特に公共土木関係を担当されている方は「なんだそんなことは・・・」と思われるかもしれませんが、公共土木を担当したことの無い者にとってはあまり馴染みがないので、この部分で激甚災害の指定を受ける場合の手続きについて記述しました。これは、その時にあわてないように、という位置づけとお考えいただければと思います。



## **震災復興計画の策定**

第3章では、震災復興計画をどのように策定するかということについて記述しました。実際には災害応急活動を必死になってやっている防災担当部局がこの計画を作るのはほぼ不可能です。ではどのようにやるかということですが、静岡県で言うと企画部という総合計画を作るプロの部署がありますので、そこにお任せしましょうということを書いています。副知事を本部長とする計画策定本部を設置し計画を策定すること、この本部の下には関係部局長で構成する策定委員会を置き、この下にワーキンググループや地域ワーキンググループを置くこととしています。静岡県の場合は、県下に4つの地域防災局と9つの総合庁舎という体制になっていますので、地域ごとの意見の集約も必要になるだろうということで、地域ワーキングも作ることにしました。組織や編成図については、いくらそのようなものを作ったとしても体制が変わってしまえば意味がなくなるので、ワーキングや部会を作るということだけを示してあります。また、諮問機関としては、必要であれば、全体会議と専門部会からなる静岡県震災復興計画審議会を設置し、速やかに諮問することとしています。計画の構成は、総合計画とほぼ同じです。基本計画と都市・農山漁村復興、住宅復興、産業復興などからなる分野別復興計画とで構成することとし、新たに追加する必要がある計画が出てくる可能性もあるため、このような形となっています。計画の基本方針は、県の総合計画との調整を図るということで、二本柱で行くことを明記し、さらに、計画の公表についても記述しました。事前に決めてあるのはこのくらいです。

## **復興財源の確保**

第4章は、復興財源の確保ですが、これも財政担当課であれば当たり前のことだと思いますが、記述しておかないと忘れてしまうということで、復興財源を確保するために地方債の発行、兵庫県もおやりになった宝くじの発行等を行うということを書きました。また、これが一番重要ですが、国に財源の確保について要望するということも記述しました。

## **震災復興基金の設立**

第5章は、震災復興基金の設立です。これは裏話ですが、総務部長とのバトルがありまして、なかなか文言が決まらなかったのですが、「発災後、必要に応じ震災復興基金を設立する」という書き方で落ち着きました。計画を作成する側としては、「発災後、震災復興基金を設立する」と書きたかったのですが、なかなかこう書けないところがありました。兵庫県が震災復興基金を設立しているので、静岡県でもぜひ作りたいということで、この部分に記述しました。

## **復旧事業の推進**

第6章は、復旧事業の推進です。事業には原形に戻す復旧事業と原形よりさらに良くする復興事業とがありますが、そのうちの復旧事業を推進する上での基本方針について記述しています。

この第6章までが、あらかじめ決めておけば発災直後の混乱期に検討しなくても良いと思われる部分です。第7章以降については、法律等で決まっている手続きや手順について、きちんと明記して間違えないようにしています。

## **都市・農山漁村の復興**

阪神・淡路大震災の場合には被災した地域のほとんどが都市部だったのですが、静岡県の場合には都市部がある一方で農村部もかなりあるということで、都市と農山漁村の両方の復興を図らなければならない、具体的には都市計画区域とそれ以外の地域の両方の復興を図らなければならないということで、その両方の手続きについて記述しました。この手続きについては、事前に当

時の都市住宅部が「震災復興都市計画行動計画」という具体的な復興に係る計画を持っていましたので、この計画に基づいて記述しました。都市計画区域内の市街地・農山漁村の復興は、以下のような手順で行います。まず、被害状況を把握し、緊急復興地区を洗い出し、建築基準法 84 条による建築制限をかける地域を決定し、都市復興基本計画を策定するという、ここまでを 2 ヶ月以内でやらなければならないという縛りがあるようです。ここまでを 2 ヶ月でやるというのは非常に難しいのですが、放っておくとバラックが建ってしまうので、84 条で家が建たないように建築制限をかける必要があります。その後、被災市街地復興推進地域の都市計画案を作成し、基盤整備事業等を活用して復興を行い、復興まちづくり支援を行っていくということが手続きとして書かれております。では、農山漁村ではどうするかというと、これもほぼ同じなのですが、農山漁村の中で都市計画に新たに入れる部分については、都市の復興の流れに入ります。そうでない地域については以下の手続きとなります。まず、被災状況を把握し、復興基本方針を作成し、都市計画区域へ編入するものは編入します。そうでない地域については集落復興計画等を作成し、基盤施設整備事業を実施し、集落復興支援事業等を実施していくということになります。具体的な中身については時代とともに変化していきますので、こうした流れだけを決めておこうということです。

#### **被災者の生活再建支援**

被災者の生活支援については、旧国土庁の報告書よりも若干幅広に 7 項目ほど記述してあります。基本は、被災者が新たな生活へ意欲を持つことと、自力による生活再建ということですが、恒久住宅については、後でもご説明しますが、ふじの国住宅復興プランを策定し、実施する項目を記述しています。災害弔慰金等については、遺族への災害弔慰金の支給と、震災によって障害を受けた方については災害障害見舞金を支給するというところで、現行の制度を記述しています。被災者の経済的再建支援については、県が行うものと市町村が行うものとあるのですが、それをここでは一緒に記述してあります。罹災証明の発行と災害援護資金の貸付は市町村が行い、被災者生活再建支援金の支給は市町村が申請受付をして（財）都道府県会館被災者生活再建支援基金部が支給するという形になります。また、義援金の募集等については、義援金募集・配分委員会を設置することとし、マニュアルや体制については担当部署で検討しています。雇用対策としては、現在実施されている手法を活用した 5 項目が記述されています。災害時要援護者の支援については、今、介護支援制度というものが世の中に大きく取り上げられており、それとの整合性がうまく図られていない部分もあるかもしれませんが、既存の入所施設や福祉サービスを活用しながらこれを拡充し、災害時要援護者の支援をしていきます。特に、メンタルヘルスケアについては、被災者だけでなく、県の職員・市町村の職員も大きなダメージを受けながら災害復旧・復興対策にあたるので、そういった点にも注意しましょうということが挙げられています。それから、震災関連死・孤独死といった部分で阪神・淡路大震災でクローズアップされたのですが、応急住宅に入る人の健康管理の支援をきちんとやっていきたいと思いますということが挙げられています。また、生活再建支援策等の広報・PR という中で、外国人への広報という部分は、平成 9 年当時では先見の明があったのかなと思います。それから、相談窓口の設置について、震災復興相談センターを開設・運営するというところで、ワンストップ窓口を市町村と一緒に作るというところまでは書き込んでおりませんが、民間団体の協力を受けて県が実施するものについては、各総合庁舎に震災復興相談センターを設けることを記述しています。

## 地域経済復興支援

最後に、地域経済復興支援ということで、産業復興をどう行うかということですが、特に県が中心的役割を担っている中小企業を対象とした支援にどのようなものがあるのか、農林漁業者を対象とした支援にどのようなものがあるのかということが挙げられています。それから、地域全体に影響を及ぼす支援として、イベント・商談会等の実施や誘客対策の実施等について記述しています。これで充分というわけではありませんが、ある程度必要な対策が網羅されているのではないかと考えております。

## 具体的な復旧・復興対策計画、マニュアル（例）

いわゆるフレームワークだけを定めていると申しましたが、その中で具体的なマニュアルの例をお示しします。

まず「震災復興都市計画行動計画」ですが、これは先ほど第7章の「都市の復興」のところでもどんな手続きで行うかということについてご説明しましたが、その手続きについて非常に詳しく順を追って書いてあります。中には、県内の都市計画区域の地図等も含まれています。行動計画の期間は、大規模地震発生後2年間ということを目標とし、発災後2ヶ月以内に行わなければならない手続きについて定めてあります。

また、住宅に関しては「ふじの国住宅復興プラン」というものが策定されております。これは、阪神・淡路大震災で実際に採られた対策を踏まえ、それを静岡県に置き換えて課題を整理したというものです。ここでは特に、災害公営住宅の設計方針とモデルプランを作成したことが特徴で、高齢者や地域コミュニティを考慮した災害公営住宅の設計図を4パターン作成しております。

「震災復興相談センターの開設・運営マニュアル」ですが、これはワンストップで県が相談窓口を設けるものについては各総合庁舎に設置しようということで、毎年度、総合庁舎ごとの相談体制表（名簿）を作成し整備しているということがこのマニュアルのすごいところではないかと感じています。

以上で私からのご説明とさせていただきます。

## 7. 「富士市における市民参加型復興準備の取組み」

富士常葉大学大学院 環境防災学研究所 教授 池田 浩敬 氏

### [スライド1：タイトル]

これまで、復旧・復興対策の全般についてのお話がありましたので、この講演では復興に備えた事前の取組みに関する富士市の事例についてお話したいと思います。

災害復旧・復興対策セミナー(2008.11.28)

「富士市における市民参加型復興準備の取組み」

富士常葉大学大学院 環境防災学研究所 池田浩敬

### [スライド2：1. 背景としての東京都の取組み]

市民参加型の復興準備の取組みは、東京都の事例が先進的な事例であり、今回の富士市の取組みも背景としては東京都の取組みを参考にさせていただいたということになります。そこで、東京都の取組みについて簡単にご紹介させていただきますと、1995年の阪神・淡路大震災以降、復興への備えということで1997年に都市復興マニュアル、1998年に生活復興マニュアル、2001年に震災復興ランドデザイン、2003年に都市復興と生活復興を合わせた総合的なマニュアルとしての震災復興マニュアルプロセス編（市民向け）および同施策編（行政担当者向け）を作成されています。その中で、特に復興まちづくりについては、地域住民・行政・専門家が一緒になって協働して復興していくという地域協働復興の理念をうたっております。そういった協働で復興を図っていくために作られた組織に対しては東京都として手厚く支援をしていきます、という仕組みを作られました。そして、その組織はできれば震災が起こる前から立ち上げていくのが良いということで、復興市民組織育成事業が起り、その中に復興まちづくり訓練が位置づけられるようになりました。さらに、それを首都大学東京の研究者が支援したということで、その中に私も参加させていただき、今回富士市に取り入れたということです。

1. 背景としての東京都の取組み

- ・1997年：都市復興マニュアル
- ・1998年：生活復興マニュアル
- ・2001年：震災復興ランドデザイン
- ・2003年：震災復興マニュアルプロセス編、同施策編  
(市民向け) (行政担当者向け)

→地域協働復興の理念(地域住民、行政、専門家)

- ・復興市民組織育成事業→震災復興まちづくり訓練

(出典：首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ「震災復興まちづくり訓練の手引き」、2006年3月)

### [スライド3：震災復興まちづくり訓練（東京都の世界初の取組み）]

東京都の取組みというのは、平時における“復興に備える取組み”という意味で世界初の取組みになります。これは余談になりますが、同じ首都大のグループでトルコのイスタンブールで同じことをやろうとしたのですが、トルコでは中央集権でまちづくりなどは上から言われてやるものだという意識が強く、あまりうまくいかなかったそうです。この東京都の取組みは、受け皿組織となる住民組織の事前立ち上げ、復興まちづくりに関する意識啓発、復興に関する知識の普及などといった意味合いを持っています。

震災復興まちづくり訓練  
(東京都の世界初の取組み)

平時における“復興に備える”取組み  
住民の合意に基づく円滑な復興のための  
日常の取組み

- ・住民組織の事前立ち上げ
- ・復興まちづくりに関する意識啓発
- ・復興まちづくりに関する知識の普及
- ・復興まちづくり訓練の実施
- ・復興体験→事前のまちづくりへの展開



[スライド4：全体フレーム]

これは、ワークショップ形式で行うものでして、全2回の簡略化コースから全5回のフルコースまであります。まずガイダンスをして、まち歩きで被害をイメージします。それから、実際に復興を考える際には被災した人たちが考えるわけですから、避難所にいる間に復興や仮設住宅について考えなければならないということで、実際に避難所生活を体験しながら復興を考えようということです。さらに、東京都の場合には仮設住宅を作ってもなかなか用地がないということで、被災した地域内で仮設住宅や仮設事業所を作っていく必要がありますので、時限的市街地（いわゆる仮設市街地）から本格的な復興市街地へという連続復興を考えるステップがあり、最終的には恒久的なまちづくりを考えるステップを踏んでいます。

全体フレーム
<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入型コース 全2回、土・日の午後、1回3時間程度</li> <li>・実践型コース 全4～5回、各回半日程度 月1回ペースで連続開催</li> </ul>
ステップ1:ガイダンス(説明会)
ステップ2:まちを見る(地域課題、被害イメージ)
ステップ3:避難所から復興を考える
ステップ4:時限的市街地を考える
ステップ5:復興まちづくりを考える <small>(出典:首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ「震災復興まちづくり訓練の手引き」、2006年3月)</small>

[スライド5：ステップ1. ガイダンス]

最初のステップでは、まず震災復興まちづくり訓練の説明をしたあとに、震災の被害等を過去の事例から学びます。

[スライド6：震災復興マニュアルを学ぶ]

その後、東京都ではどのような復興の仕組みになっているかということについてマニュアルから学びます。

[スライド7：復興なんでも相談会（弁護士・建築士・都市計画家等）]

さらにオプションとしては相談会をおこなったりもします。

ステップ1. ガイダンス	映像や被災体験者から事例を学ぶ
<p>関東大震災</p> <p>阪神・淡路大震災</p> <p><small>(出典:首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ「震災復興まちづくり訓練の手引き」、2006年3月)</small></p>	

	<p>震災復興への備え</p> <p>“地域力”を活かした 住民主体の復興のために</p>
<p>震災復興マニュアルを学ぶ</p> <p><small>(出典:首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ「震災復興まちづくり訓練の手引き」、2006年3月)</small></p>	

<p>復興なんでも相談会(弁護士・建築士・都市計画家等)</p> <p>震災法律復興相談会(葛飾区新小岩地区)</p> <p><small>(出典:首都大学東京 大都市大震災被害軽減化特別プロジェクト研究グループ「震災復興まちづくり訓練の手引き」、2006年3月)</small></p>

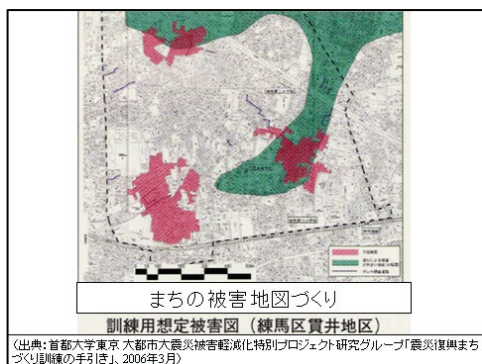
[スライド8：ステップ2. まちを診る（被害イメージづくり）]

[スライド9：まちの防災資源点検]

[スライド10：まちの被害地図づくり]

[スライド 11 : 災害シミュレーションの活用]

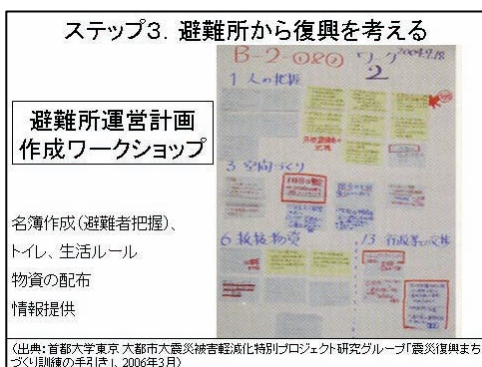
ステップ2としては、まちの防災資源をみたり被害マップをつくったり延焼シミュレーションを行い「自分たちのまちがこんなに燃えてしまうのか」ということで、被害をイメージしてもらいます。



[スライド 12 : ステップ3. 避難所から復興を考える]

[スライド 13 : 震災サバイバル訓練(避難所宿泊体験訓練)]

ステップ3では避難所から復興を考えるということで、避難所運営計画作成ワークショップなどをやりながら、連続的に復興を考えていきます。実際に避難所となるであろう体育館に寝泊りしながら震災サバイバル訓練等もおこなっています。



[スライド 14 : ステップ4. 時限的市街地を考える]

[スライド 15 : 「用地探し・用地点検」まち歩き]

[スライド 16 : 時限的市街地の検討ワークショップ]

[スライド 17 : 仮設の住まいと暮らしを考える]

[スライド 18 : 仮設の商店街・事業所づくり]

それから、さきほど申し上げた時限的市街地ですが、どういう敷地を使ってどこに仮設住宅を



どのように配置していくのか、仮設事業所・仮設店舗・仮設商店街をどうやって作っていくのかということ、自分たちで考えてもらいます。この下の写真はトルコのイスラエルから送られた仮設住宅です。

また、仮設住宅の場所について、自分たちのまち歩きの中で用地探し等を行い、模型を使ってその配置等を考えていきます。



[スライド 19：ステップ5. 復興まちづくりを考える]

そして最後に、本格的な復興まちづくりをどうするかということをもみんなで考えていきます。

[スライド 20：行政による復興計画案の住民説明会]

その中で、行政の復興計画案についても行政とのやりとりの中で決めていくのですが、本当に復興計画を今から考えているところはありませんので、模擬的にその地域のマスタープランを説明していただくなどという形になります。



[スライド 21 : 住民による復興提案づくり]

[スライド 22 : 復興の街なみイメージづくり]

そして、住民による復興提案づくりについても、どこまでやるかというところもあるのですが、街なみデザインワークショップなどといったかなり凝ったことをやる場所もあります。



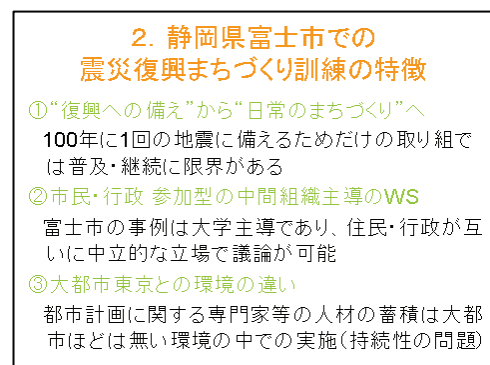
[スライド 23 : ステップ 6. 震災復興訓練を振り返る]

最後に震災復興訓練を振り返って、事前にどういふことをやっていくべきか、あるいは今後これをどのように普及していくべきか、ということについて議論します。



[スライド 24 : 2. 静岡県富士市での震災復興まちづくり訓練の特徴]

富士市ではこういった考え方を応用して震災復興まちづくり訓練を実施しました。ここで、東京都とは異なる点が3つありました。1つめは、東京都では復興マニュアルをカチッと作り、組織を立ち上げた場合には支援しますという仕組みまで作ってそれに則ってやっていますが、静岡県ではそこまではいっていませんし、復興に備





えるとはいっても 100 年に 1 回しか来ないようなことのためにやるのか、ということで、行政の方々は積極的なのですが住民がそこまで話にのってこないということがありました。したがって、日常のまちづくりの取り組みの一環として復興への備えをしているのだということを強く前面に押し出しました。ただ、日常のまちづくりの一環に行政が出てくると、「公式的にこうやりたい」「行政の言うことは公式の意思表示か」ということになってしまってなかなかやりにくいところがありますので、中間組織である大学が主導して住民と行政が参加していただくという形でワークショップを進めております。これが 2 つめ。3 つめは負の特徴ですが、東京でこういったことをやろうとすると都市計画の専門家やプランナーや企業の方はたくさんいらっしゃるのですが、小都市でやろうとすると専門家等の人材が少ないため、人材ネットワークを使ってやる必要があるということが課題になってきます。

**[スライド 25 : 背景としての静岡県における復興準備の取り組み]**

これをどうして静岡県富士市でやることになったかといいますと、先ほどのお話にもありましたように、静岡県で「震災復興都市計画行動計画」が策定されましたが、その中では特に土地区画整備事業や市街地再開発事業といったいわゆる法定事業をどのように円滑に進めていくかということが中心となっており、それ以外の部分についてはあまり触れられていないという状況でした。ただ、県としての復興まちづくりのための行動計画ができ、富士市でも「富士市震災復興都市計画行動計画」が 2006 年度に策定され、その際に「せつかく行政のマニュアルができたのだから、住民の方々も巻き込んだかたちで復興準備を進めていきましょう」ということで話が進んでいきました。

背景としての静岡県における復興準備の取り組み  
 静岡県では、阪神・淡路大震災を教訓とし1996年度に、東海地震の発生を想定し都市の分野における創造的復興(市街地開発事業等の実施による都市の復興)を念頭に置いた場合の、県職員がとるべき行動内容を示した「震災復興都市計画行動計画」を策定した。行動期間は、被災市街地復興推進地域を定めることを想定し、地震発生後2ヵ年としている。その後、2001年5月の「第3次地震被害想定結果」の公表を契機として2002年に一部見直された。一方、県内の富士市では、県の行動計画に基づき、2006年度に「富士市震災復興都市計画行動計画」を策定した。  
 なお、静岡県では、この他にも震災復興に関連し、「ふじの国住宅復興プラン」など他分野の復興マニュアルも策定されている他、1999年には、地域防災計画に「復旧・復興対策」を追加した。

**[スライド 26 : 富士市での震災復興まちづくり訓練の目的]**

富士市での震災復興まちづくり訓練の目的としては、まずは、万一震災で被災してしまった場合に復興を円滑かつ迅速に進めるために訓練しておくということが当然あります。それから二つ目は、訓練を通じて「こんなに被害が出て、復興はこんなに大変なのか」ということを体験していただくことによって、事前の防災まちづくりの意識を高めるということがあります。つまり、日常の防災対策の一環としてこれをやっていただくということです。最後に、まちの将来像を住民自身が考える契機としていただくということです。つまり、日常のまちづくりだと、土地の所有関係やいろいろな人の利害関係が絡んでいきますから、将来どういうまちにしたいかという議論を住民みんなで起こすことが難しいのです。また、行政が起こすとなると「行政が出てきたということは何かやるということですね」という話になってしまいます。一方、震災復興まちづくり訓練ですと、あくまで仮定の話として 20~30 年先の話をわりとニュートラルに議論することができます。

富士市での震災復興まちづくり訓練の目的  
 ① 万一、震災で被災してしまった場合の復興を円滑かつ迅速に進めることが出来る  
 →東京都と同様に、震災後の復興まちづくりの合意形成、復興事業の実施を円滑にするための事前準備  
 ② 事前の防災まちづくりの意識を高める  
 →このままでは、被害がいかに甚大になり、事後の復興対応がいかに大変であるかを現実のこととして実感してもらうことにより、事前の防災まちづくりの意識が高まる  
 ③ まちの将来像を住民自身が考える契機となる  
 →日常のまちづくりは、関係者の利害関係も絡み、「まちのあるべき将来像」の議論は行い難い。しかし、震災を前提とすることで、根本的な変革も含めた「まちの将来像」についての議論が可能となる。

[スライド 27 : 3. 吉原商店街の概要]

富士市の吉原商店街というところを対象に行いました。ここは古くからの宿場町ですが、モータリゼーションの進展とともに、郊外のショッピングセンターにお客様をとられてしまっていわゆるシャッター商店街になっているのが現状です。NPO 東海道・吉原塾などによるシャッターアートなどの取り組みも行われていますが、なかなかシャッター街から脱却できない状況になっています。

### 3. 吉原商店街の概要

- 東海道の宿場街の歴史をそのまま受け継いでいる商店街
- 商店街は幹線道路に接し、商店の前には車が多く行き交っている
- モータリゼーションの進展とともに、郊外幹線道路沿いの大型店舗などへの買い物客の流出に伴い、空き店舗も数多く見られるシャッター商店街に
- シャッターアートなどNPO東海道・吉原塾などが様々な商店街振興の取り組みを行っている

[スライド 28 : (商店街の写真) ]

これはNPOが出している吉原商店街の写真です。



[スライド 29 : 4. 富士市でのWSの全体概要]

今回、3回のワークショップの中で、復興まちづくりを考えていただいて、その議論していただいた点の中でさらに自主的にやっておくべきことや今やっておくべきことは何かということを考えていただくというものでした。

### 4. 富士市でのWSの全体概要

- 第1回: ガイダンス  
被害の状況をイメージする(被害想定など)  
自宅の再建計画表づくり、応急仮設住宅団地の計画  
共同仮設店舗の計画
- 第2回: 商店街の復興まちづくり案を考える  
① 資源の洗い出し  
② 商店街のコンセプト、ターゲットの設定  
③ 土地利用フレーム、周辺交通、デザインコンセプト
- 第3回: 各グループのまちづくり案を発表  
まちの将来像に関する議論  
事前にやるべきことを考える

[スライド 30 : STEP1. 被害の状況をイメージする]

[スライド 31 : 地震動による家屋の倒壊]

まずは被害をイメージしてもらおうということで、過去の事例を持ち出しながら説明します。これは、中越沖地震の被害にあった柏崎市えんま通り商店街です。これは余談ですが、吉原商店街の人々は事前にえんま通り商店街の視察も行っています。

### STEP1. 被害の状況をイメージする

(1) 過去の震災事例から

火災による家屋の焼失

阪神・淡路大震災(出典:神戸新聞社「阪神大震災全記録」)

### 地震動による家屋の倒壊

柏崎市えんま通り商店街

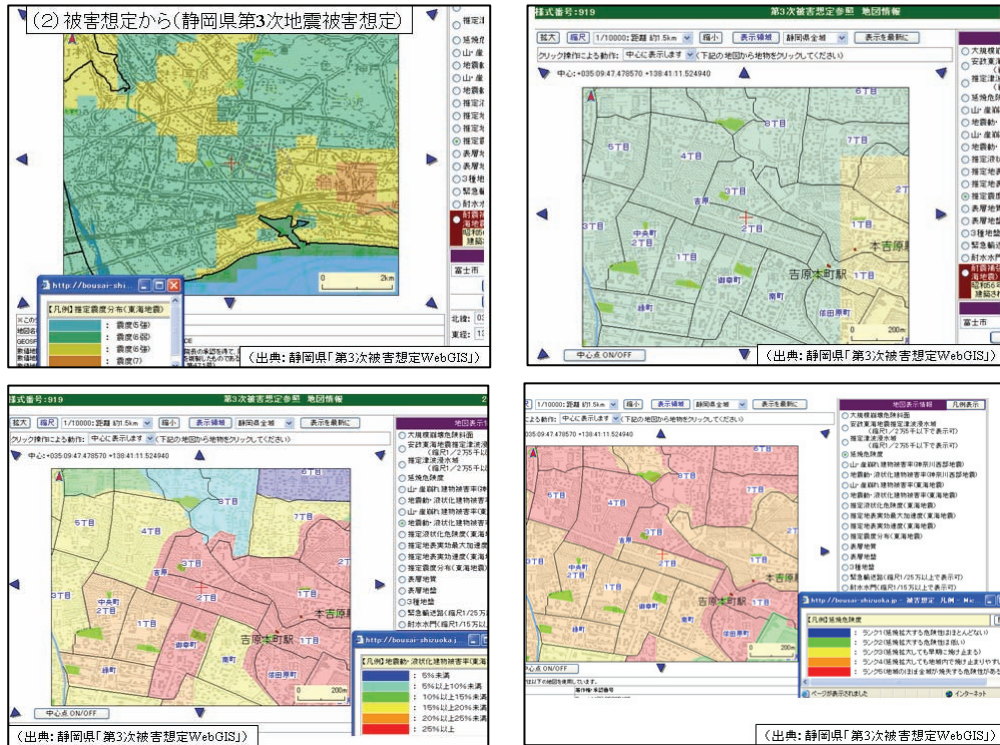
[スライド 32 : (2) 被害想定から (静岡県第 3 次地震被害想定)]

[スライド 33 : (静岡県「第 3 次被害想定 WebGIS」の図)]

[スライド 34 : (静岡県「第 3 次被害想定 WebGIS」の図)]

[スライド 35 : (静岡県「第 3 次被害想定 WebGIS」の図)]

それから、科学的裏づけを持って被害をイメージしてもらおうということで、静岡県第 3 次地震被害想定 (WebGIS) が公表されていますので、これを用いながら吉原商店街の震度想定・建物被害率・延焼危険度を見ていただいたり、建物の構造を見ていただきます。



[スライド 36 : 建物構造 (旧耐震基準の鉄筋コンクリート造が多い) ※非公開]

[スライド 37 : (吉原地区の建物)]

この図で青い部分は鉄筋コンクリート造です。この建物の構造を一棟一棟見ていただくと、吉原商店街のほとんどの建物が鉄筋コンクリート造でごく一部が鉄骨造だということがわかります。したがって、吉原商店街のほとんどが耐火建築物だということがわかるのですが、建築年代を見てみると、昭和 33~42 年に建てたものが全体の半分近くを占めており、なぜこんなに建築年次が固まっているのかということです。さらに、旧耐震基準の建物が 80%以上になっており、非常に偏っています。

吉原2丁目		
区分	件数	割合
旧耐震基準 (昭和56年5月31日以前)	267	82.9%
新耐震基準 (昭和56年5月1日以後)	55	17.1%
合計	322	100.0%
区分	件数	割合
昭和0年代 (S10~S19)	25	7.8%
昭和20年代 (S20~S29)	22	6.8%
昭和30年代 (S30~S39)	115	35.7%
昭和40年代 (S40~S49)	79	24.5%
昭和50年代 (S50~S59)	40	12.4%
昭和60年代 (S60~S64)	11	3.4%
平成00年代 (H00~H09)	19	5.9%
平成10年代 (H10~H16)	11	3.4%
合計	322	100.0%
区分	件数	割合
10年前 (H16~H19)	11	3.4%
20年前 (H6~S3)	23	7.1%
30年前 (S2~S5)	32	9.9%
40年前 (S2~S4)	68	18.0%
50年前 (S46~S3)	144	44.7%
60年前 (S2~S1)	30	9.2%
70年前 (S2~S1)	34	10.6%
合計	322	100.0%

※土物吉原地区防災計画委員会作成 (S4~S43)  
 (出典: 富士市都市計画課資料)







自宅の再建計画表づくり

①地震発生数日後(緊急避難)

- ・自宅は全壊、余震あり、停電、断水
- 避難所、自宅の庭でテント生活、車の中で生活、親族宅

②1週間～1ヵ月後(避難生活)

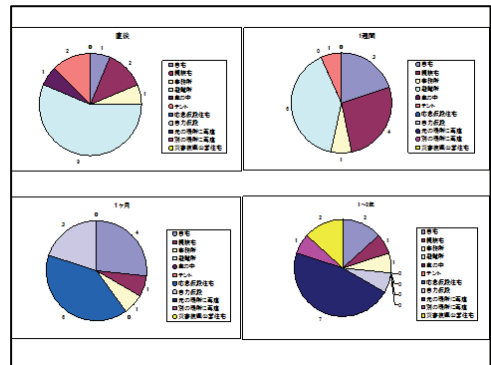
- ・電気が通る、余震あり、断水
- 避難所、自宅の庭でテント生活、車の中で生活、親族宅

③1・2ヶ月～1年(仮設住宅・応急居住)

- ・応急仮設住宅の提供が始まる、ライフライン復旧
- 応急仮設住宅への入居、親族宅、賃貸住宅、自力仮設

④1～2年後以降(恒久居住)

- ・災害復興公営住宅の建設、民間の住宅再建が始まる
- 元の場所に住宅を建て直す、別の場所に住宅を購入、民間賃貸住宅への入居、災害復興公営住宅への入居、親族宅への同居、その他・・・



[スライド 44 : STEP3. 応急仮設住宅団地の配置計画]

次に、応急仮設住宅団地です。富士市の場合ですと、住宅団地の用地は地域防災計画の中で決まっています、戸数も 53 戸と決まっています。

[スライド 45 : (応急仮設住宅団地の配置計画の様子)]

これは、100 分の 1 の模型でして、これを実際に配置してもらいます。これをやると何が分かるかという、配置していくにつれて「あれ？」と思うようになります。例えば、駐車場や広場を作りたいというときにスペースが無くて作れないということがわかってきます。そうするといろいろ工夫して、ちょっと斜めに配置すると自分のスペースがつかれるのでは、ということになり、それを聞いた富士市の防災危機管理課の方は住民の考えを知り、可能であれば災害対策に反映させていただく、ということができるようになります。



[スライド 46 : STEP4. 共同仮設店舗計画づくり※非公開]

[スライド 47 : (神戸市の共同仮設店舗補助)]

次に、共同仮設店舗です。阪神・淡路大震災の際に、共同仮設店舗を作る振興組合等に神戸市が補助を出しました。そのような事例を踏まえ、実際に共同仮設店舗を作ることを考えていただいて、作る場所・配置計画を考えていただきます。

神戸市 震災資料室

共同仮設店舗補助

神戸市 震災資料室

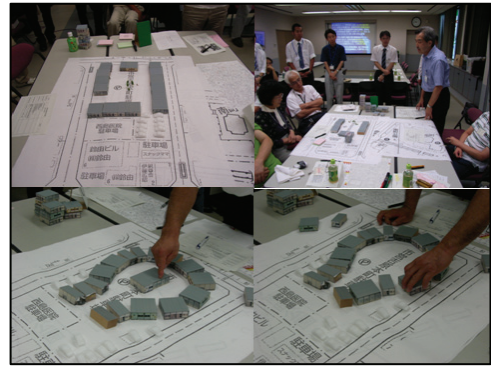
共同仮設店舗補助

区	施設名・小売店名	補助金額	補助対象	設置期間	備考
1	神戸駅前市場	1,300,000	店舗設置工事	10/12/20	
2	阪神駅前市場	2,780,000	店舗設置工事	10/12/19	
3	神戸市立中央図書館	8,380,000	店舗設置工事	10/12/11	神戸市立中央図書館
4	東灘区立南陽図書館	4,540,000	店舗設置工事	10/12/11	
5	東灘区立中央図書館	4,480,000	店舗設置工事	10/12/11	
6	神戸市立中央図書館	1,340,000	店舗設置工事	10/12/11	
7	神戸市立中央図書館	4,020,000	店舗設置工事	10/12/11	
8	神戸市立中央図書館	1,810,000	店舗設置工事	10/12/11	
9	神戸市立中央図書館	2,020,000	店舗設置工事	10/12/11	
10	神戸市立中央図書館	1,210,000	店舗設置工事	10/12/11	
11	神戸市立中央図書館	687,000	店舗設置工事	10/12/11	
12	神戸市立中央図書館	12,120,000	店舗設置工事	10/12/11	
13	神戸市立中央図書館	1,070,000	店舗設置工事	10/12/11	
14	神戸市立中央図書館	1,070,000	店舗設置工事	10/12/11	

(神戸市 震災資料室より引用)

[スライド 48 : (共同仮設店舗計画づくりの様子) ]

これを考えていくと、今母体となっている吉原商店街振興組合は道路に面している店舗しか加入していないのですが、これではまちづくりは考えられないということがよくわかりました。というのは、仮設店舗の商店街を作る際には、どうしても生鮮三品が必要不可欠なのですが、今の商店街の組合の中にはそういった方々はいないので、そういう方々を入れないと仮設商店街を作れないということだったのです。したがって、将来のことを考えると、もう少し拡大した組織を作らないといけないということがわかりました。



[スライド 49 : STEP5. 復興まちづくりを考える、STEP6. 振り返り・事前にやっておくべきことを考える]

[スライド 50 : (復興まちづくりの検討の様子) ]

さらに、吉原商店街をどういう風に復興していくかということで、商店街のコンセプトやターゲットとする顧客層、土地利用のフレームを考えて地図に落としていって発表し議論することです。そして最後に、事前にどんなことができるのか、どんなことをやっておくべきなのかということについて議論して、ワークショップを終えます。

**STEP5. 復興まちづくりを考える**

(1)グループ毎の計画作成

- ①まちの資源の洗い出し(施設、景観、歴史、文化、商品・・・)
- ②商店街のコンセプト、ターゲットとする顧客層
- ②復興パターン(原状復旧(個別再建)、土地利用の集約化(コンパクト化)、再開発型)
- ③まちのデザインコンセプト(アーケード、店舗、ストリートファニチュア)
- ④土地利用のフレーム、交通フレーム

(2)発表→議論

STEP6. 振り返り・事前にやっておくべきことを考える



[スライド 51 : 5. WS の効果 I. 市民（地域コミュニティ）側の効果]

このワークショップの市民側の効果として、1つめは復興まちづくりの事前準備ができるということ、事前の地域組織の立ち上げができるということ、それだけでなくまちの将来像に関する議論を喚起することができるということ、日常のまちづくりにつながる議論ができるということ、それを日常のまちづくり活動へフィードバックしていくということ、防災対策という意味で防災まちづくりへの動機付けができるということです。

**5. WSの効果**

I. 市民(地域コミュニティ)側の効果

- ①復興まちづくりの事前準備(理解と合意形成)
- ②事前段階での地域協働組織の立ち上げ  
(現状の課題と受け皿組織の必要性の認識)
- ③まちの将来像に関する議論の喚起  
(甚大な被災を前提とした新たなまち)
- ④日常のまちづくり活動へのフィードバック
- ⑤防災まちづくりへの動機付け(リスクの認知)

## [スライド 52 : II. 行政側の効果]

行政側の効果としては、住民の復興対策に対するニーズを把握することができる、まちの将来像に対する住民の意識・アイデアを把握することができる、防災部署においては防災対策についての新たな展開へのきっかけをつくることのできるということです。

### II. 行政側の効果

- ①復興まちづくりの事前準備(ニーズの把握)  
(例: 応急仮設住宅団地での配置計画に対する住民ニーズ、共同仮設店舗設置ニーズ・・・)
- ②まちの将来像に関する住民の意識・アイデアの把握  
→日常のまちづくり行政へのフィードバック
- ③防災まちづくりの新たな展開へのきっかけづくり

## [スライド 53 : 6. 今後の展開]

今後の方向性として、商店街としては日常のまちづくりへの展開を行うということ、市や県全体としては市内他地域、県内他市町への普及を行うということ、そのためにはプロセスを汎用化したりマニュアル化したり情報・ノウハウを共有したりすることが挙げられます。とにかく、復興への事前の取り組みがそのためだけにやるというのでは、住民側も行政側も誰も乗ってこない、日常のまちづくり・日常の防災業務なのだという認識にしていくのが非常に重要なのだと考えます。

以上で、発表を終わります。

### 6. 今後の展開

- ①継続: 日常のまちづくりへの展開
- ②普及: 市内他地域、県内他市町への普及・展開
- ③汎用: プロセスの汎用化、マニュアル化、情報・ノウハウの共有

復興の事前準備→日常業務化(日常業務との合体)  
\*「いざという時だけでなく、日頃も役に立つ」

## 8.「自治体の被災者生活再建支援業務の課題と効率的な支援態勢のあり方—復興カルテの取り組みを通じて—」

富士常葉大学大学院 環境防災学研究所 准教授 高島 正典 氏

### [スライド3：被災者生活再建支援業務]

自然災害が発生しますと、その後救命救急やインフラの復旧が行われますが、それと同様に、たくさんの被災者の方が生活再建を進めていく上での支援を受けるために役所にやってきますので、それにどう対応するかということが大きな業務となっています。阪神・淡路大震災以降、被災者生活再建支援法が出来たり、中越地震以降は災害救助法の中の応急修理制度が本格的に活用されるようになり、被災者にとってみると様々な選択肢が出てきたという意味では良いことなのですが、それらの制度に複雑な要件や制約があることで、自らのニーズにどの制度を利用すれば良いのかということが分かりにくい状況になっています。また行政の方にとってみても、災害が起きないと利用しないなじみのない制度であり、実務的な運用方法が未確立だという問題があります。地震が起きてからはじめて災害救助法の本を開いたというお話を聞くこともありますし、そもそも最初の段階でどんな支援が出来るのか、どのように被災者に提供するのかという部分で行政の方は悩まれているようです。このように、被災者再建支援の相談窓口を運用していく上で、よくわかっていない被災者とよくわかっていない行政の方が話を進めていくことによって、どうしても運用面での混乱が起こってきます。

今日は、こういった状況にある被災者生活再建支援の相談窓口での対応についてお話したいと思います。なかでも、私どもの方で提案している「くらしの再建カルテ」というツールを能登半島地震の後穴水町で運用させていただいた経験を通じて、どういったことが今後必要なのかということをお話したいと思います。

### [スライド4：各種支援制度はどのように複雑なのか]

被災者生活再建に関しては、各種の支援制度があってそれらが複雑に絡んでいるという状況があります。どのように複雑かをお分かりいただくために、代表的な支援制度として、被災者生活再建支援法に基づく支援金と災害救助法の中の応急修理制度を例にしてお話したいと思います。

被災者生活再建支援業務	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災以来の生活再建支援制度の拡充</li> <li>—被災者生活再建支援法、災害救助法</li> </ul>	
<b>被災者</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・選択肢の広がり</li> <li>・複雑な要件/制約</li> </ul>	<b>行政</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・なじみのない制度</li> <li>・未確立の実務内容</li> </ul>
<b>自らのニーズのどの部分にどの制度を利用すればよいのか？</b>	<b>提供できる支援は何か？どのように被災者に提供するのか？</b>
→運用面での混乱	

各種支援制度はどのように複雑なのか (例)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者生活再建支援金(被災者生活再建支援法) (主)全壊世帯、大規模半壊世帯が対象</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急修理制度(災害救助法) 半壊世帯(以上)が対象</li> </ul>
各種支援制度の中でも、代表的な制度



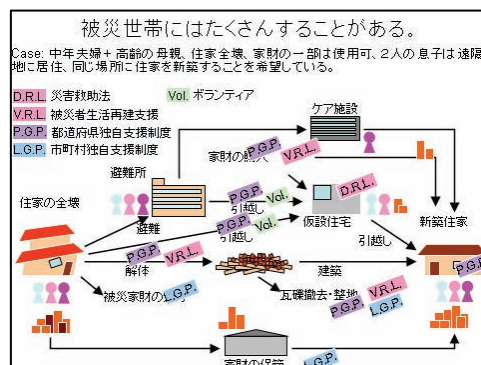
[スライド 11：両制度に関係する留意点（1）]

この表は、被災者生活再建支援金と応急修理制度を比較したものです。まず、被災者生活再建支援金の中には基礎支援金と加算支援金とがあり、加算支援金の方は自宅の再建方針によって支援金額が変わってきます。再建方針というと、新築・補修・賃貸住居に入るという3種類があります。かたや災害救助法に基づく応急修理制度があります。この補修に対する加算支援金と応急修理制度の2つが、災害が起きた後に作られるパンフレットの中に並んで出てくることになりまして、制度としては全く違うものなのですが、この違いが被災者側から見るとよくわからないということになってきます。詳しく見ていくと、支給単位、支給額、給付形態、所得要件、対象箇所制限、借家への利用、期限など、同じようなことを扱う制度なのですが大きな違いがみられます。この他にも、自前での家屋の解体修理を行ったり、自治体独自の支援制度を付加しようとする際には、国の制度に加えて説明していく必要が出てきます。

	被災者生活再建支援金 (加算支援金(補修))	応急修理制度
支給単位	世帯	住家
支給額	定額渡し切り(契約書の確認のみ)	実績ベース(上限有、要実績報告)
給付形態	金銭給付	現物給付
所得要件	無し	有り
対象箇所制限	無し	有り(アップグレード×)
借家への利用	不可	可
期限	37ヶ月(基礎支援金は13ヶ月)	(原則)1ヶ月(災害規模により延長)

[スライド 14：被災世帯にはたくさんすることがある。]

また、例えば、全壊世帯の方が新しく家屋を新築しようと考えた場合には、単に家を壊して新しく建てる以外にも様々なことをしなければなりません。壊れた家財を捨てなければならない、生き残った家財は保管しておく、解体後の瓦礫は撤去する、人がとりあえず住むところを考える、特殊なケアが必要な場合には施設に入る、等の必要があり、その個々の仕事に対して各種の制度が支援していくということで、生活再建全般に対してお金が付くのではなく、個々のサブプロセスに制度が付随しているというのが現状です。したがって、全体で「〇〇制度と△△制度と□□制度を組み合わせたらどうですか」ということをアドバイスしていく必要があります。



[スライド 15：小千谷市生活再建支援窓口で起きていた問題]

ここで、中越地震の際に相談窓口で起きていた問題を、インタビューから抜粋した形でご紹介します。小千谷市には新潟市から応援職員が来ていたのですが、毎日日替わりで別の人が来てしまうという上に、ほとんどの人が来る時のバスの中で初めてレクチャーを受けてくるという状況だったそうです。そういう人たちでも、最初の頃であればまだ罹災証明が出ていないので、「〇〇制度と△△制度があるのですが決めるのは罹災証明が出てからですね」とかわせますが、罹災証明の発行が進んでくると逃げられなくなってきます。

**小千谷市生活再建支援窓口  
で起きていた問題**

(W氏) (新潟市からは応援職員が)12人いらっしゃいましたけれども、(中略)前の日になって「あしたあなた行ってください」という割り振りがあるらしくて、来る時のバスの中でレクチャーをして、(中略)最初のころは、仮設の申し込みがほとんどで、あとは説明としても概要だけ話してもらえば十分だったので、さほど問題はなかったです。(中略)最初に来た人の話を聞いたら、前の日に言われて来ただけで、**こういう制度については朝初めて聞きましたというかたが、ほとんどというか全員でした。**なので、これはちょっと困ったかなということは初日にして分かりました。

[スライド 16 : 小千谷市生活再建支援窓口で起きていた問題 (つづき)]

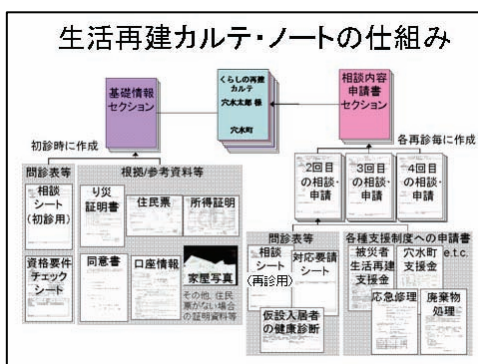
被災者の方は1回の説明ではわからないので2回3回と相談に来ますが、応援職員は日替わりで来ますので、その都度人によって話が違ってきたり間違ったりということが起こってきます。さらには、運用自体の取り扱いが変わってくることもあり、最初は穏やかな状況だったのがだんだん殺伐とした雰囲気になってくるということがあります。

[スライド 21 : 生活再建カルテ・ノートの仕組み]

そんな中で、私どもで提案させていただいたのは「生活再建カルテ (ノート)」というものでした。中身はシンプルなもの、お医者さんが患者さんの状況をカルテにとっていくような形で、被災世帯単位で相談内容をカルテにとっておくというものです。このカルテは2つのセクションに分かれておりまして、1つめは基礎情報セクションということで、罹災証明や住民票や所得証明など、その世帯がどんな支援を受けられるのかという資格要件をチェックするための根拠資料と、一番最初に相談に来たときにお話いただいた内容をまとめたものが含まれます。もう1つの相談内容申請書セクションは、2回目以降の相談の際にどのような相談がされたのかについての資料やその時の申請書の類を束にして積んでいくということになります。

**小千谷市生活再建支援窓口  
で起きていた問題(つづき)**

(W氏) 最初のころは、罹災証明書も同時に全部出ていないので、徐々に罹災証明書の発行が進むのと、ちょっとタイムラグがあって、数日遅れながらだんだんこちらの窓口具体的に申し込みをしたい、申請したいということでの相談が増えてきて、説明をするけれども難しく、2回、3回、4回と、同じかたが来るのです。そうすると、**そのつど話が違っていくが出てきて、間違つて説明してしまったこともあるし、運用自体、取り扱い自体が変わったという部分もあって、最初は穏やかな相談だったのが、だんだん殺伐とした状況になってくる**のです。



をチェックするための根拠資料と、一番最初に相談に来たときにお話いただいた内容をまとめたものが含まれます。もう1つの相談内容申請書セクションは、2回目以降の相談の際にどのような相談がされたのかについての資料やその時の申請書の類を束にして積んでいくということになります。穴水町の場合には、被害の規模が輪島ほど大きくなかったということで、半壊以上の164世帯に対して紙ベースのカルテを作り、相談にあたるという運用をしました。

[スライド 22 : カルテの中身の例-1-]

こちらが実際のカルテの中身の例ですが、初診の相談内容の中で「自分の住んでいた家のそばに県管理の河川が流れておりその護岸がくずれている、そのために護岸の復旧が終わるまで家の復旧ができない」という事情が記入されています。このように、初診の時には被災者の方がおっしゃることを出来るだけ書き取っています。その中で、被災者は支援内容に直接関わること、関わらないこと様々なことを話されます。支援内容を確定するために把握が必要な項目がありますので、それらを確実に把握するための質問シートが用意されており、被災者が話されなかったことはここで把握していきます。

**カルテの中身の例-1-**

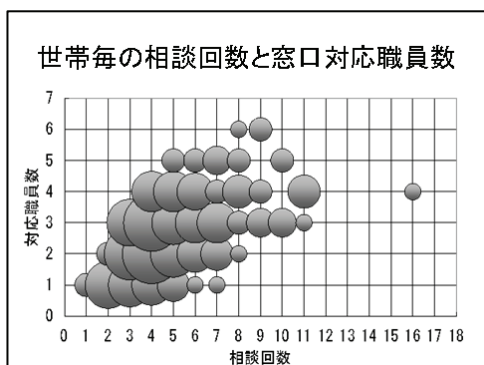
[スライド 23 : 穴水町生活再建支援相談窓口での運用]

穴水町ではこのように運用されており、被災世帯ごとのバインダーを用意しています。相談担当者として、健康福祉課・市民課・総務課ということで部署を越えてローテーションで相談窓口にいらっしゃるのですが、人が変わっても一貫したサービスが提供できるようにカルテを運用されています。



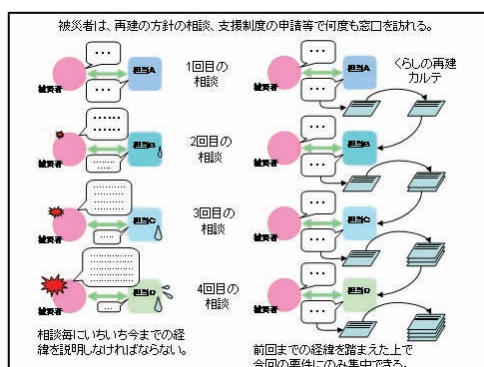
[スライド 24 : 世帯ごとの相談回数と窓口対応職員数]

実際にカルテのデータを分析してみると、16回も相談にいらっしゃる方もいますが、そうでなくても4・5回は来るのは当たり前ということですし、同じ職員で対応できた世帯はごくわずかで、やはり2~4人の別々の職員が対応しています。その中で、一貫した相談を提供する上でカルテが非常に役に立ったということでした。



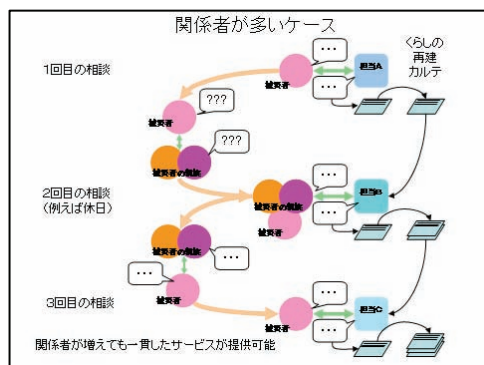
[スライド 25 : 被災者は、再建の方針の相談、支援制度の申請等で何度も窓口を訪れる。]

小千谷の場合は、担当者が変わっていくので、被災者の側がこれまでの経緯をいちいち説明しなければならず、どうしても相談のペースが被災者側に依存してしまうということになります。一方カルテがあると、担当の方が前回までの相談内容を踏まえて今回の相談を受けることができるため、話題の展開をリードしやすくなり、今回の用件のみに集中できるという利点がありました。



[スライド 26 : 関係者が多いケース]

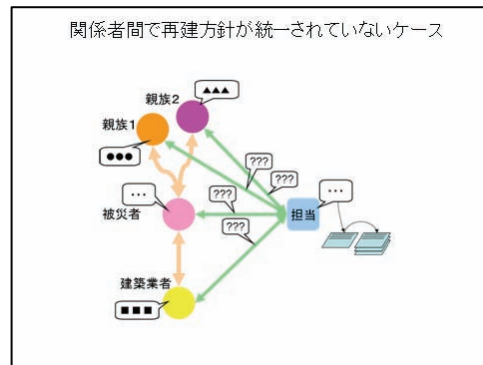
また、カルテが特に役に立ったというケースがいくつかあります。高齢者が被災したときには近県に住んでいる息子夫婦が相談にやってくるなどというように、関係者が増えてしまっても一貫した相談サービスが提供できます。





[スライド 27 : 関係者間で再建方針が統一されていないケース]

また、場合によっては親族の中で再建方針が固まっていることがあり、息子の方は母親を引き取りたいという一方で、娘はこのまま面倒を見ながら一緒に住みたい、というような場合もあります。こうした場合に片方の言い分だけを聞いて申請を進めてしまうとややこしいこととなりますが、カルテの記録が残っていれば「きちんと相談してから申請をしましょう」と言う事でトラブルを未然に防げたということがありました。



[スライド 28 : カルテの中身の例-2-]

また、支援金については再建方針によって金額が変わりますが、被災者自身の中で方針が変化することもあります。その場合には、その度に受けられる支援・受けられなくなる支援をアドバイスする必要があります。

**カルテの中身の例-2-**  
被災者の生活再建方針の変化を追跡できる。

半壊したの  
で、解体して、  
新築する。 → 再建方針が  
定まらない → とりあえず解体  
は申請する。 → 町営住宅に入り  
たい。

[スライド 29 : 生活再建支援業務とカルテの共有]

生活再建支援制度は各種あるのですが、担当課がひとつに決まるわけではなく、複数の課で担当することが多いです。穴水町の場合には健康福祉課が担当することが多かったのですが、産業建設課・市民課・復興対策室等も担当しており、その被災者が一体どのような支援をうけているのかという全体像を把握するための課を越えた情報の共有が、カルテによって可能となったということです。

**生活再建支援業務とカルテの共有**

業務	担当課
被災者生活再建支援金	健康福祉課
義捐金	健康福祉課
福祉資金(生活、母子寡婦)	健康福祉課
各種保険料、医療費の減免等	健康福祉課
応急修理	産業建設課
災害復興住宅融資の利子補給	健康福祉課
災害廃棄物処理	市民課
仮設住宅入居者の健康調査	健康福祉課
仮設住宅入居者への意向調査	復興対策室

[スライド 30 : 運用の観察から明らかとなった課題]

運用の様子をそばで観察させていただいて、職員の方からは非常に役立つというご意見をいただく一方で、相談内容をきちんとまとめて記録をとっていくために時間や手間がかかるシステムであるということが分かってきました。

**運用の観察から明らかとなった課題**

- やはり手間のかかるシステムである。  
相談内容を適切にまとめて記録をとる  
→時間・手間がかかる。  
カルテを使うコスト・ベネフィットのバランスの問題
- 紙ベースでの情報共有上の課題  
いろいろな部署が見に来るが、  
みんな一度に見ることができない。



[スライド 31 : 窓口担当者へのインタビュー]

窓口担当者へのインタビューの中で、ポイントとしては、カルテに相談内容を残していることを見せることが信頼関係を構築するのに役立っている点や、複雑な制度の中で複数の支援を使って例えば解体を行ったときに、どの解体をどういう制度の対象としたのかということが分かり易くなったという点、あるいは、支援の利用状況が複雑になってくるとなぜこの金額がこの人に支払われるのかということが被災者自身にもわからなくなってくるのですが、カルテに残っていることでなぜこの金額が振り込まれたのかということの説明できるようになったという点です。

**窓口担当者へのインタビュー**

**a) 庁内の情報共有ツールとしてのカルテ**  
 ・応急修理の担当者なり、災害ゴミの担当者なり、カルテを基に情報を共有できたことあって、(窓口業務)結構スムーズに運んでいた(担当職員)。  
 ・(相談窓口が)6月29日に開いて、(相談業務が)各課へ来た時に、結局、最終的にカルテに情報を取りに行く。復興対策室も、仮設入居者の再建方針や、在宅でおられる被災者、半壊以上のデータなどを、結構取りに行っていた(担当職員B)。

**b) コミュニケーションツールとしてのカルテ**  
 ・我ががカルテにメモしているとのぞき込む方がいた。やはり残しているということで向こうに安心感が生じ、信用してくれる(担当職員A)。

**c) 申請履歴の重要性**  
 ・例えば、母屋、納屋、蔵を支援金と町独自の制度を使って解体した場合、どの解体をどの制度の対象としたのか、メモしておかなければ、後でわからなくなると思う(担当職員A)。  
 ・支援の利用状況が複雑になってくると、なぜ支援額が、その額になっているのか、申請者もわからなくなってくる。カルテに記録が残っていることで、その理由を説明できる(担当職員C)。

[スライド 33 : 新潟県中越沖地震・刈羽村での導入]

穴水町でこのシステムが比較的好意的に受け入れていただけたということで、その後4ヵ月後に発生した中越沖地震の際には穴水町健康福祉課の方と一緒に刈羽村の方に出向き、システムの導入をしていただきました。穴水町では164世帯でしたが、刈羽村では580世帯についてカルテを使って運用されている状況です。

**新潟県中越沖地震・刈羽村での導入**

580世帯に1枚カルテを貼り作成




カルテにラベルを貼って見やすくしている。

[スライド 34 : カルテはいつでも有効か?]

さきほど、被災世帯に対する一貫した相談サービスを提供できたり、部署を越えた被災世帯に関する情報を共有できるという点でカルテが非常に役に立つということをお話しましたが、その一方で手間のかかるシステムであるのは間違いありません。

**カルテはいつでも有効か?**

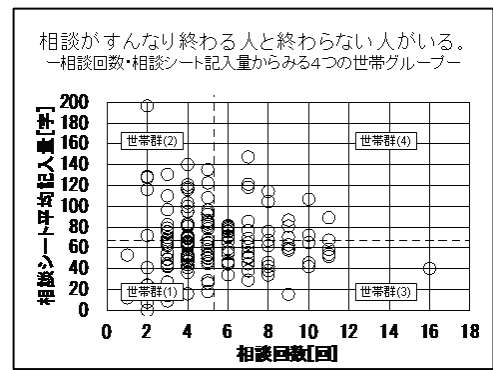
少なくとも現時点までにおいて、有効に機能しているようである。

- ・被災世帯に対する一貫した相談サービスの提供
- ・部署を越えた被災世帯に関する情報共有

手間がかかるシステムであるのは間違いない。  
 ↓  
 本当にいつでもカルテシステムを導入することが現実的か?  
 カルテはどんな時必要なのか?

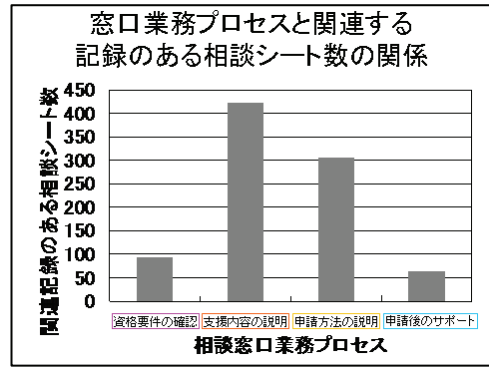
[スライド 35 : 相談がすんなり終わる人と終わらない人がいる。]

相談シートを分析してみると、相談がすんなり終わる世帯と終わらない世帯の差が大きいことが分かり、概略を記載しておけば良い世帯と、詳細に記載しないとあとあと問題になりそうな世帯があるということが分かってきました。その結果、4つの世帯グループに分かれそうだということが見えてきました。



[スライド 39：窓口業務プロセスと関連する記録のある相談シート数の関係]

相談の内容を見ると、「なぜうちは半壊なんだ」という方や「住民登録上は1世帯なのだが実質的には2世帯なのだ」といった資格要件に関わる申し立てをされる方などがいらっしゃる一方で、大多数は「自分はどのような支援を受けられるのだろうか」という支援の内容について相談に来る場合と、申請の方法について相談に来る場合ということも分かってきました。



[スライド 40：相談回数・相談シート記入量からみる4つの世帯グループ]

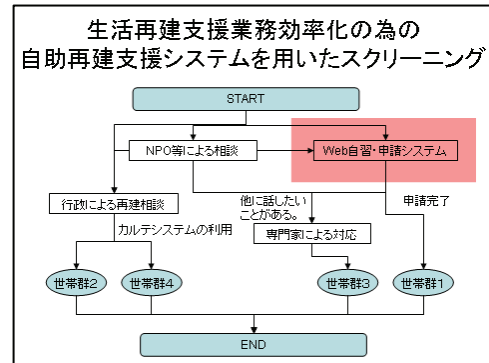
こういったことを組み合わせると、このように4つの世帯グループに分かれ、窓口業務プロセスで問題が生じて支援の利用が進まない世帯に対してはカルテの利用が効果的である一方で、特に問題も無く申請もスムーズに運ぶ世帯についてはカルテで丁寧に対応するよりも自助努力を支援していくシステムが効果的である

世帯群	記入量多	記入量少
世帯群(2)	いずれかの、窓口業務プロセスで問題や特殊な案件が生じるものの、その課題が解消されれば、あとは円滑に手続きが進む世帯。 →カルテで対応(単発案件)	資格要件の確認で特に問題もなく、数回の相談で自分の利用できる支援制度を理解し、早々に再建方針を確定し、申請を進ませ、申請書の処理手続き上も特に問題が生じない世帯。 →自助支援システムで対応
世帯群(4)	いくつかの窓口業務プロセスで問題や、特殊な案件を抱えていて、支援の利用が進まない世帯。 →カルテで対応	いずれの窓口業務プロセスでも特に問題がないが、簡単なことを何度も窓口に関合せ・確認し、とりとめの無い話をする世帯。 →専門家による対応
	相談頻度少	相談頻度多

といえます。このような自助努力支援システムのひとつとして、「生活再建支援制度自習支援システム」を作成しました。世帯主の年齢・人数・所得等を入力し、被災状況や再建の方針を入力し、「支援内容を見る」というボタンを押すと、受けられる支援の内容が出力されます。入力履歴なども残り、様々なパターンを検討できるようなシステムになっています。こういったシステムによって、自分でできる人は自分で勉強していってもらい、空いた人的資源をより支援の必要な方に振り向けていくことが必要なのではないかと考えています。

[スライド 49：生活再建支援業務効率化の為の自助再建支援システムを用いたスクリーニング]

生活支援業務効率化のために、自助再建支援システムを使った被災世帯のスクリーニングが重要であり、行政に相談に行く前にシステムを使ってもらい、それでも納得がいけない人には行政がカルテを使いながら対応することが重要だと考えています。世帯の特性に合わせて様々なアプローチを用意することによって、本当に支援が必要な世帯に対して行政の限られた人的資源を集中させていくことが出来るのではないかと考えています。



[スライド 54：自助支援の重要性]

自助支援の重要性ということで、今回明らかになったのは、自分で動ける被災世帯が少なからずあるということと、そうした自助を妨げずに促進するしくみが重要であるということです。また、罹災証明の発行にしても、行政職員が直接出向いて判定し発行する形ですが、確定申告のように自分で診断して自己申告し、不正に対しては罰則規定を設けるといった形のシステムにしていくことで、業務の効率化を図ることができ、被災世帯が自分で生活を再建していくという本来

の姿にもっていけるのではないかと考えています。

以上で、発表を終わります。

#### **質疑応答**

Q（静岡県）：高島先生のご講演の中で、「相談回数・相談シート記入量からみる4つの世帯グループ」というスライドに「専門家による対応」とありますが、その専門家とはどういった方が、どのような形で供給されることをイメージされているか。

A（高島氏）：世帯群3とは、生活再建支援制度そのものについてお話されるというよりは心身のつらさを訴えられる場合と捉えておりまして、ここでいう専門家とは、例えば保健師などの福祉関係の方で、制度面のアドバイスというよりは心身両面の健康面でのアドバイスが出来るような専門家を想定しています。





## 「災害復旧・復興対策セミナー」参加者アンケート

本日は「災害復旧・復興対策セミナー」にご参加いただき、ありがとうございました。  
今後のセミナー開催はじめ復旧・復興対策の参考にさせていただくため、アンケート調査にご協力  
いただきますよう、お願いいたします。

★講演のみご参加の方は講演終了後、現地視察ご参加の方は視察終了後にご記入ください★

■■■ はじめに、本セミナーの講演について伺います。■■■

Q1. 講演全体の内容(印象)はどうでしたか？ (1つ選んで○印)

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4 ————— 5  
とても良い            良い                    普通                    悪い                    とても悪い

Q2. 講演の内容全般について、事前にご存知でしたか？ (1つ選んで○印)

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
ほとんど            多少は                    あまり                    全く  
知っていた            知っていた                知らなかった            知らなかった

Q3. 講演の内容面で特に良かったことは、どのような点でしたか？ (○印はいくつでも)

1. 「復旧・復興」の概念やその法制度的な考え方を理解できたこと
2. 復旧・復興への事前準備に関する国、先進地の取り組みを認識できたこと
3. 過去の災害復興事例から様々な教訓を学べたこと
4. 復旧・復興への事前準備の重要性、具体的方法などを学べたこと
5. 良かった点は特になかった
6. その他

(具体的に： \_\_\_\_\_)

Q4. 講演の内容面で特に悪かったことは、どのような点でしたか？ (○印はいくつでも)

1. 内容が基礎的過ぎて、新たな知見が少なかったこと
2. 内容が応用的過ぎて、わかりにくかったこと
3. 概念や考え方などが抽象的で、わかりにくかったこと
4. 参考事例が特殊であり、自分たちとの関係がわかりにくかったこと
5. 災害復旧・復興に関わる制度、事業手法に関する説明が少なかったこと
6. 復旧・復興のための事前準備を進める具体的方法などの説明が少なかったこと
7. セミナーの目的がわかりにくかったこと
8. 悪かった点は特になかった
9. その他

(具体的に： \_\_\_\_\_)

**Q5. 本セミナーに参加する前の、災害復旧・復興に対するあなたの認識や、所属先での事前準備の取り組み状況は、どのようなものでしたか？（それぞれ1つ選んで○印）**

**(5-1)復旧・復興のための事前準備の必要性・重要性について**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
強く認識 多少は認識 あまり認識 全く認識  
していた していた していなかった していなかった

**(5-2)復旧・復興のための事前準備の方法、それを進めるに当たっての課題について**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
強く認識 多少は認識 あまり認識 全く認識  
していた していた していなかった していなかった

**(5-3)復旧・復興のための事前準備に関する所属先の取り組み状況**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
すでに取り組みが すでに取り組み 取り組みに向け 全く取り組みの  
完了していた を始めていた 検討中だった 動きはなかった

**Q6. では本セミナーに参加して、災害復旧・復興に対する認識などに変化が生じましたか？（それぞれ1つ選んで○印）**

**(6-1)復旧・復興のための事前準備の必要性・重要性について**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
非常に認識が 多少は認識が あまり認識が 全く認識が  
深まった 深まった 深まらなかった 深まらなかった

**(6-2)復旧・復興のための事前準備の方法、それを進めるに当たっての課題について**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
非常に認識が 多少は認識が あまり認識が 全く認識が  
深まった 深まった 深まらなかった 深まらなかった

**(6-3)復旧・復興のための事前準備に関する取り組み意欲**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4  
非常に意欲が 多少は意欲が あまり意欲は 全く意欲は  
高まった 高まった 高まらなかった 高まらなかった



Q10. 復旧・復興の事前準備を進める上で、現在お悩みのこと、国の支援に関するご要望など、ご意見・ご要望がございましたら、以下にお書きください。

■■■ 参考のため、あなたご自身についてお伺いします。■■■

F-1. あなたの現在のご所属先はどちらですか？（1つ選んで○印）

1. 都道府県
2. 政令指定都市・特別区
3. 政令指定都市以外の市町村
4. その他（具体的に：\_\_\_\_\_）

F-2. あなたが現在所属する部署は、どのような部署ですか？（1つ選んで○印）

1. 防災・危機管理担当部署
2. 建設・土木・都市計画担当部署
3. 総合政策・企画担当部署
4. その他（具体的に：\_\_\_\_\_）

F-3. あなたがその部署に配属されてからの年数(何度も配属されている場合は、その合計年数)はどの程度ですか？（1つ選んで○印）

1. 1年未満
2. 1年以上3年未満
3. 3年以上5年未満
4. 5年以上

現地視察へご参加いただかない方への設問は以上です。記入内容をご確認の上、受付の箱へご投函ください。ご協力いただき、ありがとうございました。

現地視察へご参加の方は、次ページ以降の設問にもご回答ください。



以下の設問は、現地視察に参加された方のみお答え下さい。

**Q11. 視察の内容(印象)はどうでしたか？ (1つ選んで○印)**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4 ————— 5  
とても良い            良い            普通            悪い            とても悪い

**Q12. 視察の内容面で良かったことはどのような点でしたか？ (○印はいくつでも)**

1. 「復旧・復興」の実例を目の当たりにできたこと
2. 実際に復興に取り組んでいる行政職員の説明を聞いたこと
3. 復興準備の取り組みの重要性を認識できたこと
4. 過去の災害復興事例から様々な教訓を学べたこと
5. 講演より踏み込んだ内容が聞いたこと
6. 良かった点は特になかった
7. その他 (具体的に: \_\_\_\_\_)

**Q13. 視察の内容面で悪かったことはどのような点でしたか？ (○印はいくつでも)**

1. 視察事例が特殊であり、自分たちとの関係がわかりにくかったこと
2. 災害への備え方や制度、事業手法に関する説明が少なかったこと
3. 視察の目的がわかりにくかったこと
4. 講演より踏み込んだ内容が聞けなかったこと
5. 悪かった点は特になかった
6. その他 (具体的に: \_\_\_\_\_)

**Q14. 視察の時間配分は、いかがでしたか？(1つ選んで○印)**

1 ————— 2 ————— 3 ————— 4 ————— 5  
非常に長い            やや長い            ちょうど良い            やや短い            非常に短い

**Q15. 視察の方法などについて、改善すべき点がありましたか？ (○印はいくつでも)**

1. 説明者を増やすなどして、説明を聞き取りやすくするべき
2. 参加者をグループ分けするなど、人数を少なくすべき
3. 視察に関連する資料を充実すべき
4. 改善すべき点は特になかった
5. その他 (具体的に: \_\_\_\_\_)

**5. 今後、このような視察に望むことがございましたら、以下にご記入下さい。**

■■■ ご協力ありがとうございました。お帰りの際、係の者にお渡し下さい。■■■