

災害復興対策に関する今後の
普及・啓発方策に関する調査
報告書

平成20年3月

内閣府

目 次

第1章 本調査の目的等

(1) 調査の目的	1
(2) 調査の内容	2
(3) 検討会の設置	3
(4) 本調査の実施スケジュール	5

第2章 「災害復旧・復興対策セミナー」の開催状況

(1) セミナー開催の目的	7
(2) セミナー開催の記録	8
(3) 参加者向けアンケート調査の結果	38

第3章 災害復旧・復興対策に関する今後の普及・啓発方策の課題と方向性

(1) アンケート調査結果のまとめ	53
(2) 災害復旧・復興対策に関する今後の普及・啓発方策の検討	56

[参考資料]

(1) 「災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策に関する検討会」の議事要録	69
(2) セミナーでの配布資料	83
(3) 参加者向けアンケート調査票	159

第1章 本調査の目的等

(1) 調査の目的

災害復興対策については、とくに阪神・淡路大震災以降、政府、地方公共団体等において様々な事前対策がとられてきたところである。例えば、内閣府（旧国土庁）は、南関東地域直下の地震や東海地震等の大規模地震や火山、風水害等の各種災害に対する復興準備計画の検討を進めてきたところである（表 1-1）。

しかし、実際には、地方公共団体レベルにおける復興準備計画の策定は、全国的に見ればまだまだ少数の団体に限られており、同計画を中心とする事前復興準備の普及・啓発が重要な課題とされてきた。

これに関して、内閣府では、全国の地方公共団体の取組状況や先行事例の調査を行い、事前復興準備が進展しない原因究明とその推進方策の検討を行ってきたところである（表 1-2）。

その結果、事前復興準備が進展しない原因として、「必要性・位置付けの不足」、「復興以外の優先課題が多いこと」、「所管部署が未確定であること」、「庁内調整の難しさ」、「情報・ノウハウの不足」等が、また、推進方策として、「復興準備計画策定の位置付けを検討」、「情報・ノウハウの提供方法の検討」、「最新情報の収集・提供」、「地方公共団体の目的や状況に応じた取組促進」が導出されたところである（参考資料「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」（平成 18 年度）参照）。

そこで、本調査では、推進方策の一つである「災害復旧・復興対策セミナー」の開催方法を検討し、セミナー参加者へのアンケート調査結果等にもとづく今後の普及・啓発方策を検討することを目的とする。

表 1-1 内閣府（旧国土庁）による復興準備計画の取組

No.	発行者	資料名称	発行年月
1-1	国土庁防災局	平成 8 年度復興施策検討調査報告書（都市型大規模地震対策編）	平成 9 年 3 月
1-2	国土庁防災局	平成 9 年度復興施策検討調査報告書（大規模火山災害対策編）	平成 10 年 3 月
1-3	国土庁防災局	平成 10 年度復興施策検討調査報告書（風水害対策編）	平成 11 年 3 月
1-4	国土庁防災局	南関東地域直下の地震に対する復興準備計画の策定に関する調査報告書	平成 11 年 3 月
1-5	国土庁防災局	平成 11 年度復興施策検討調査報告書（津波災害対策編）	平成 12 年 3 月
1-6	国土庁防災局	東海地震等からの復興準備計画検証調査報告書	平成 12 年 3 月
1-7	内閣府	災害復旧・復興施策の手引き（案）	平成 17 年 3 月

表 1-2 事前復興準備の推進に関わる資料

No.	発行者	資料名称	発行年月
2-1	内閣府	地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査報告書	平成 15 年 3 月
2-2	内閣府	復興準備計画策定の推進に関する調査報告書	平成 17 年 3 月
2-3	内閣府	災害時における的確な被災者ニーズの把握と活用システム開発に関する調査報告書	平成 17 年 3 月
2-4	内閣府	災害時・被災者支援業務の手引き（案）	平成 17 年 3 月
2-5	内閣府	地方公共団体における災害復旧・復興対策に関する実態調査報告書	平成 18 年 3 月
2-6	内閣府	復興準備計画策定の推進に関する調査報告書	平成 19 年 3 月

(2) 調査の内容

1) 「災害復旧・復興対策セミナー」の開催方法の検討

地方公共団体における復興対策の事前準備を推進するため、災害復興への備えに関する国の取組、被災団体の復旧・復興経験、及び、先進的な取組事例等の講義を内容とする災害復旧・復興対策セミナーを開催する。

本検討会では、そのセミナーの開催方法について議論する。

「災害復旧・復興対策セミナー」の開催方法に関わる検討課題

セミナーのプログラム（講義内容、時間配分等）

セミナーの実施概要（開催時期、開催場所、講師、対象者の想定等）

セミナーでの配布資料

その他

2) アンケート調査の内容検討

地方公共団体における復興対策の事前準備を推進するための国の普及・啓発方策検討に資するため、アンケート調査を実施する。調査は、「災害復旧・復興対策セミナー」への参加者を対象に実施する。

本検討会では、その調査内容の検討、及び、調査結果の分析について議論する。

アンケート調査の項目

災害復旧・復興対策セミナーへのご意見

復興対策の事前準備に関するご意見

その他

3) 今後の普及・啓発方策の検討

本検討会では、災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策について、セミナーでのアンケート調査結果、過去のアンケート調査結果等に基づいて議論する。

- 事前復興準備に関する意識向上方策
普及・啓発すべき情報・ノウハウの提供方法
- ・過去の災害復興事例に関するもの
 - ・地方公共団体の先進事例に関するもの
 - ・災害復興に関わる法制度、復興対策に関するもの

(3) 検討会の設置

1) 検討会設置の目的

「災害復旧・復興対策セミナー」の開催方法、そこでのアンケート調査結果等にもとづく今後の普及・啓発方策の検討を行うため、有識者からなる検討会を開催する。

2) 検討会の開催状況

(1) 第1回検討会

日 時：平成20年1月28日(月) 13:00 ~ 15:00

場 所：東京国際フォーラム G509

議事次第

1. 開 会
2. 挨 拶
3. 検討会の設置と進め方について
4. セミナーの開催企画について
5. アンケート調査の方法について
6. 討 議
7. 閉 会

配布資料

- ・次第
- ・委員名簿
- ・座席表
- ・資料1：検討会の設置と進め方(案)
- ・資料2：セミナーの開催企画(案)
- ・資料3：アンケート調査票(案)

参考資料

- ・内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」(平成19年3月)
- ・内閣府「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討調査報告書」(平成19年3月)
- ・内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」(平成18年6月)

(2) 第2回検討会

日 時：平成20年2月21日(木) 15:00 ~ 17:00

場 所：(財)都道府県会館 4階 403 会議室

議事次第

1. 開 会
2. 挨拶
3. セミナーの開催準備について
4. 災害復興計画策定をめぐる基本構造について
5. 今後の普及・啓発に関する検討課題について
6. 討 議
7. 閉 会

配布資料

- ・ 次第
- ・ 資料 1：第 1 回検討会議事要録（案）
- ・ 資料 2：セミナー開催案内文（最終版）
- ・ 資料 3：アンケート調査票（修正案）
- ・ 資料 4：災害復興計画策定をめぐる基本構造（復旧・復興事例のまとめ）
- ・ 資料 5：今後の普及・啓発に関する検討課題に関する委員提供資料

(3) 第 3 回検討会

日 時：平成 20 年 3 月 25 日（火）10:00 ～ 12:00

場 所：全国町村会館 2階 第 3 会議室

議事次第

1. 開 会
2. セミナーでのアンケート調査結果について
3. 今後の普及・啓発方策の方向性について
4. 討 議
5. 閉 会

配布資料

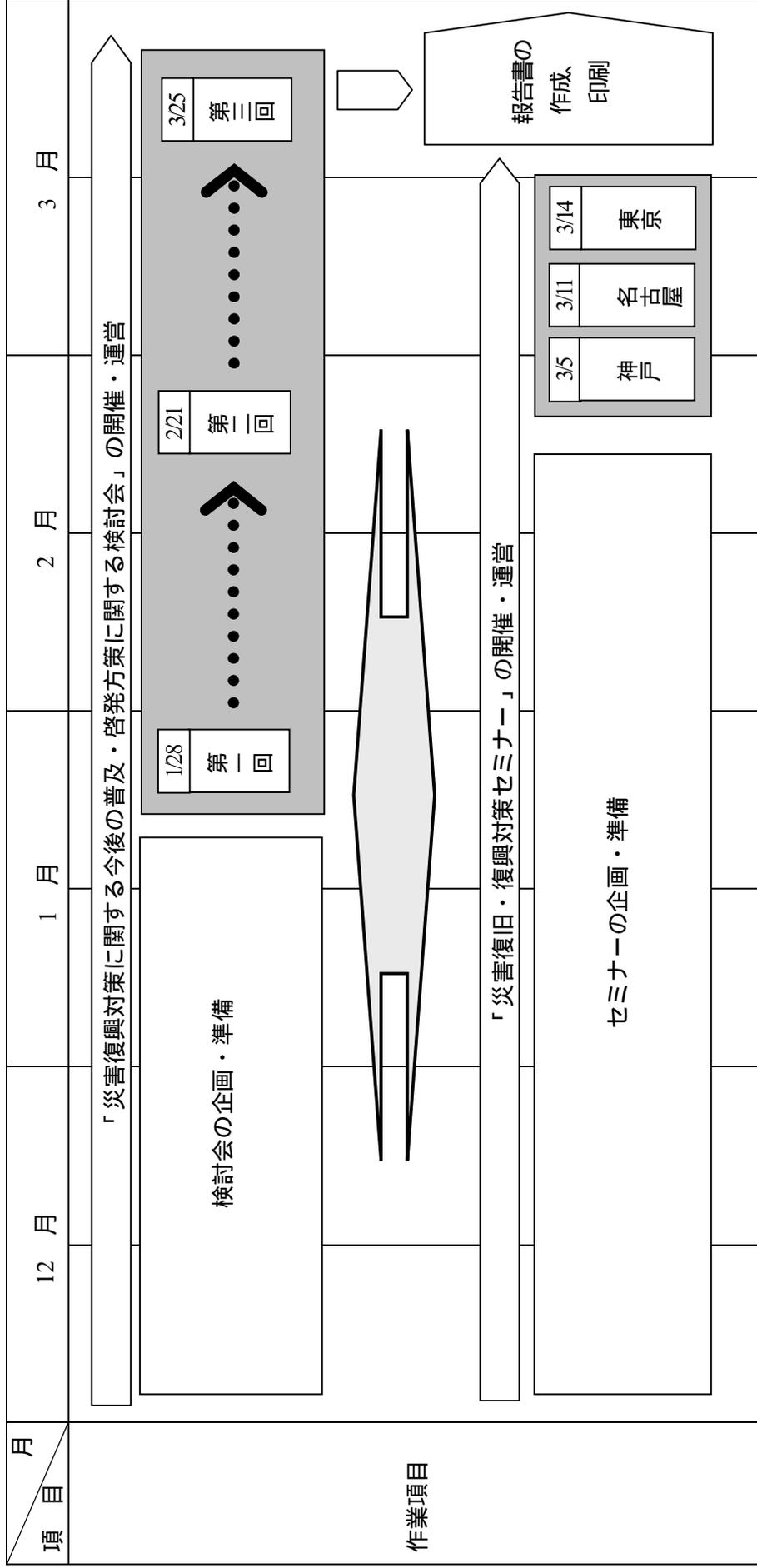
- ・ 次第
- ・ 資料 1：第 2 回検討会議事要録（案）
- ・ 資料 2：セミナーでのアンケート調査結果
- ・ 資料 3：今後の普及・啓発方策の方向性（案）
- ・ 資料 4：報告書の構成案

3) 委員名簿

「災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策に関する検討会」委員

(座長) 大矢根 淳 専修大学文学部教授
池田 浩敬 富士常葉大学環境防災学部教授
越山 健治 人と防災未来センター研究主幹

(4) 本調査の実施スケジュール



第2章 「災害復旧・復興対策セミナー」の開催状況

(1) セミナー開催の目的

災害復旧・復興対策は、発生直後の緊急・応急対策を進めながら、将来の災害に対する備えを視野に入れた、地域の総合的な建て直しについて、様々な関係者と協働で進めなければならないという、極めて重要な防災課題といえる。

しかしながら、実際の復旧・復興対策への備えは、とくに阪神・淡路大震災以降注目されながらも、考え方や方法論が必ずしも十分に整理、普及されていないのが現状といえる。

こうした状況に鑑み、内閣府では、地方自治体の防災関係職員を対象に、災害復旧・復興対策の事前準備の重要性と方策を総合的に考える機会として、「災害復旧・復興対策セミナー」を開催することとした。

表 2-1 セミナー開催概要

会場	神戸	名古屋	東京
日時	平成20年3月5日(水) 13:30 ~ 16:30	平成20年3月11日(火) 13:30 ~ 16:30	平成20年3月14日(金) 13:30 ~ 16:30
場所	人と防災未来センター・ 防災未来館	ウィルあいち	青海フロンティアビル
内容	講義1	「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」 ・内閣府(復旧・復興担当) 塩本 知久	「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」 ・内閣府(復旧・復興担当) 曾我 智也
	講義2	「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」 ・人と防災未来センター研究主幹 越山健治	「新潟県中越地震からの復旧・復興過程 - 県の復興対応」 ・富士常葉大学環境防災学部教授 池田浩敬 「中越地震の復旧・復興過程と『小千谷方式』」 ・富士常葉大学環境防災学部准教授 田中 聡
	講義3	「南海・東南海・東海地震の時間差発生下での復旧・復興対策の考え方」 ・和歌山県危機管理局総合防災課防災企画班主任 田畑博史	「『愛知県震災後復旧マニュアル』(生活編、産業編)の特徴と策定過程について」 ・愛知県防災局防災危機管理課主任 森高邦博
			「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」 ・内閣府(復旧・復興担当) 曾我 智也 「復旧・復興概念・ビジョンの再考 - 復旧・復興事例からの検証 - 」 ・専修大学文学部教授 大矢根淳 「東京都の震災復興の取組み ~ 震災復興マニュアルの策定と復興模擬訓練 ~ 」 ・東京都総務局総合防災部副参事 齋藤 實

(2) セミナー開催の記録

1) 第1回セミナー(神戸会場)

1. セミナーの概要

日時：平成20年3月5日(水)13:30～16:30

場所：人と防災未来センター 防災未来館5階 プレゼンテーション・ルーム

内容：司会 吉川 忠寛 防災都市計画研究所

講義 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

塩本 知久 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

講義 「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」

越山 健治 人と防災未来センター研究主幹

講義 「東海・東南海・南海地震の時間差発生下での復旧・復興対策の考え方」

田畑 博史 和歌山県危機管理局総合防災課防災企画班主任

配布資料：

- ・次第
- ・資料1：講義 のパワーポイント資料
- ・資料2：講義 のパワーポイント資料
- ・資料3：講義 のパワーポイント資料
- ・資料4：内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」(平成18年6月)
- ・資料5：内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」(平成19年3月)
- ・資料6：アンケート調査票

2. 講義の概要

講義 議題：「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

講師：塩本 知久 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

[資料1参照]

- ・内閣府(災害復旧・復興担当)について

平成6年度に、国土庁防災局に復興対策課ができた。その背景として雲仙普賢岳噴火災害(平成3年)、北海道南西沖地震(平成5年、奥尻島津波災害)における復興対策があった。

平成7年に阪神・淡路大震災が起こり、復興の現場に 取り組みながら復興対策について考えてきた。

起こった後だけではなく、予め制度を整え、対策を準備し、万が一起こった場合の被



災者の生活再建にむけて考えておくことが重要と認識している。

(1) 復旧・復興対策の基本的枠組み [スライド 3 - 5]

1) 災害対策基本法

復興に関しては特段の規定がない(「復興」が出てくるのは2ヶ所のみ)。

阪神・淡路大震災では特別立法により復興対策本部が設置され、その条文には「生活の再建 経済の再建 安全な地域づくりの3要素を通じて活力ある関西圏の再考」という「復興の理念」が謳われていた。3つの言葉に「復興」で目指すべきものが集約されている。

2) 防災基本計画

震災対策編では、復旧・復興の基本方向の決定に関することから現状復旧・計画的復興の進め方、被災者の生活再建支援、経済復興支援等が規定されている。

[スライド 5 (復旧・復興対策の見取り図)] は、「復興」のイメージを表している。但し復旧・復興は時系列的な違いではない。復旧というのはあくまでも施設の話だが、復興は人々の意識・生活・活動などソフト的なものが対象となる。

(2) 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み [スライド 6 - 12]

災害復旧・復興に関する各報告書は、内閣府ホームページで公開している。

[<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>]

1) 総合復興手引書

平成 16 年度「災害復旧・復興施策の手引き(案)〔未定稿〕」として、内閣府ホームページで提供している。

復旧・復興対策に関する手順や参考情報を示したマニュアル作成を目的として、実際に取り組んだときの苦労・工夫なども含めて、豊富な過去の事例をもとに説明している。

2) 「被災者支援に関する各種制度の概要」(資料 4 参照)

ほぼ半年毎に更新している。

各施策に設けている「お問い合わせ」という項目を地域毎に適宜変更したり、さらに独自の施策メニューを加えるなどして活用していただくため、電子データも用意している。必要な場合は内閣府にお問い合わせしていただきたい。

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

被災直後の状況はある程度の共通理解があるが、復興においては、想定される状況、検討すべき事項、必要な対応策などの理解にばらつきがある。

検討課題の羅列ではなく、「こういう状況が想定されるから、こういう課題があるのでは」という形で簡潔にまとめている。

他の地域でも共通する部分があるので、参考にしていきたい。

(3) 地方公共団体における復興対策への取組状況 [スライド 13 - 16]

平成 14 年・平成 17 年に都道府県・政令指定都市にアンケート調査を実施した。内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」(平成 19 年 3 月)(資料 5) に要約を掲載している。

地方公共団体における災害復興対策では、計画として準備しておくことは必要とい

う認識はあるものの、具体的な政策としての取組は進んでいない。地域防災計画に記載している団体は半分ほどにとどまる。

復興対策は全庁的な取り組みが必要。そのような理解が周囲の部局に浸透しにくいのではないかと。

地方公共団体における復興対策への取組を、今後も充実させていく必要性を感じている。

(4) 復興対策への取り組みの促進に向けて

政府として制度の確立・改善も必要だが、防災基本計画では、復興対策は地方公共団体が主体となっており、国がそれを支援するとされている。

復興対策では、「この地域をどうしていくのか」、「ここに住んでいる人々の暮らしをどうしていくのか」、「この地域の産業をどうしていくのか」ということがテーマになる。やはり地方公共団体で積極的に考えていただくことが何よりも大事。そのためにも、今回のようなセミナーを開催している。

それとは別に、復旧・復興対策の事例集のようなものを充実させて、情報提供していきたいとも考えている。ぜひアンケートにご意見・情報など記入していただきたい。

講義 議題：「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」

講師：越山 健治 人と防災未来センター研究主幹

[資料2 参照]

復旧・復興計画というと、日本では2つの大きな事例がある。ひとつは関東大震災。次に戦災復興である。どちらも特別都市計画法が作られ、国からお金が入る制度設計の中で復興に取り組んだ。この二つの段階を経て、日本の都市は安全になってきた。

同様に地方の小都市も、復興計画により地震災害から

安全な都市へと再生してきた事例がある。北海道の函館市、兵庫県豊岡市城崎、京都府京丹後市峰山町などでは、地震災害で焼け野原になった密集市街地が、数年で復興を果たしている。

災害を受けて復旧・復興していく中で、その当時取り入れられる最新の技術・計画論を組み入れて安全性を高める、ということを都市の歴史は繰り返してきた。日本は災害が多く、災害があるごとに日本全体の災害対策の仕組みを高めてきたという側面がある。その中で「復旧・復興を事前に考えておく」ということはどういうことなのか。阪神・淡路大震災以降、21世紀においてどう考えていくのかについて話をしたい。



(1) 復旧・復興のための計画とは [スライド2 - 8]

防災基本計画で書かれている「災害復旧・復興」に関する記述を読むだけでは、なぜ「復旧・復興」を地域防災計画に記載しなければならないのかよくわからない。

災害を見る3つの視点を提供したい。

災害でどれくらい被害が起こるのか？

地質学上、日本の中で絶対に地震の起こらないといえる場所はない。ある揺れがある地域を襲ったら、どれくらいの被害になるのか。それを明確にするのが被害想定である。

災害によってどんな被害がおこるのか？

被害を受けたところを元に戻すのが復旧であるが、復旧には必ず時間的損失を伴う。

災害はいつ終わるのか？ 復興とは？

復旧で失った時間的損失を取り戻すため、何か別の価値付けが必要となるのが復興である（例えば「より安全な町に住めるようになったという人々の意識」等）。

原状回復した上に、何かプラスの価値を与えないと被災者たちの理解が得られない。民主主義的な今の政治状況や、自治体に求められるものを考える上で、復興は重要である。昔に比べて、復旧・復興において公的に求められるものが大きくなっているのが、1995年以降、21世紀の現状である。

復旧は原状回復を目的とする。復旧事業は、「戻す」という明確な目標があり、通常の法体系・業務体系の中で実施可能である。但し自治体の財産となるものなどは除外される。

復興は、国家的に十分な財源担保がない。復興を進めるためには政治を動かすか、（従来法の）特別運用しかない。

応急対策で参照される災害救助法は、特別運用の寄せ集めでしかない。災害救助法で最低限できることの他に、いざ災害が起こったらもっとできるかもしれないと書いている。

阪神・淡路大震災以降、復旧・復興を考える流れになってきた背景には、防災力を高めるには、応急対策や準備だけではなく、復旧・復興プロセスを通じて被害を軽減していくというリスク・マネジメント（災害発生前）、クライシス・マネジメント（災害発生後）をサイクルとして考え、都市・地域の安全を高めるという概念を持ちましょうということがある。地域防災計画でも「災害予防」、「応急対策」、「復旧・復興」の記述を求めている。しかし現実には「災害予防」、「応急対策」の2点にとどまっている自治体が多い。

復旧・復興の評価指標としては、地域の安全性が高まったのか（選択と集中の取組によりどう高めたのか）、被災から回復したのか（被災者の回復を支援できたのか）、理想を追求できたのか（次世代に引き継ぐ環境やしぐみ、新たな価値づけ）、がある。

（2）復旧期・復興期の被災社会の状況 [スライド9 - 14]

災害発生から2日～1週間頃は、震災による一時的な社会が完成し、人々がその中で活動する時期である。その間に行われるのが応急対策で、それを通じて被害量に差があることが認識され、被災者の線引きが行われる。

応急対策期から復旧期に移行する時の支援の難しさは、従来の法制度に沿って支援

していればよかった段階から、様々な被災者ニーズに沿って法制度の特殊な運用や財源確保が必要になってきたところにある。

応急対策・復旧の段階では、個々の被災者・被災物を対象にするが、復興の段階では、地域を対象にする。明治時代から地域独自で考えて取り組むという伝統が続いている。

復興時の問題

財源がない（元に戻す以上の出費が認められない）。

総合性が求められる（通常法体系では対応できない）。

不確定性（どうなるのか、起きてみないとわからないので計画が作れない）

（３）近年の復興対策の状況 [スライド 15 - 18]

地域独自の対策が重視される傾向にある（鳥取県西部地震での住宅再建支援策以降）。
個々人の災害対応力（自力再建・復興の力）の低下により、公的支援が長期化する傾向にある。

基本計画・総合計画において住民参画が求められる傾向にある。

近年の復興計画は、「物理的復興」に限らず、「生活再建」、「防災まちづくり」、「地域振興」、「産業振興」を４本柱とする総合計画的なものが増えてきた。

復興計画があるところは、被災住民の中に復興に取り組んでいると前向きに考える人が多く、ないところでは疎外感を感じる人が多いという研究の結果がある。

被害が小さくても復興計画を策定する傾向にある。しかしながら、作るかどうかは首長の判断によるところが大きい。

復興の課題は、物理的復興（量的課題）から人々の生活・地域社会の再建（質的課題）へと変化（高度化）してきている。

（４）復興のための準備とは [スライド 19 - 33]

被害の様態が不明確であるため、事前に綿密な計画をたてる必要はない。一方、シミュレーションによるシナリオ（ある程度の流れ）は作れる。

近年震災を経験した兵庫県、新潟県では、地域防災計画の災害復興の項で、組織づくり・復興計画策定の手順を大まかに書いてある。

復興計画で書き込んでおくべき事項は、被災者生活再建支援法の対応、復興体制をどう構築するか、財源措置の工夫、被災地で活動する組織支援（中間支援組織）の促進、被災地をモニタリングするしくみの５つである。

阪神・淡路大震災時の現場では、国から特別な財政支援があるのは１、２年で、３年後には状況が変わってしまうとの危機感があり、復興対策本部（同年３月１５日阪神・淡路大震災復興本部）の立ち上げ、復興計画の策定（同年６月）が急がれた。財源措置の工夫として、阪神・淡路大震災時には財団法人形式の復興基金を設立したが、現在では難しくなっている。複数年にわたり継続的に事業を推進するしくみを自治体毎に考えておくことが重要である。

国と折衝して非常時の予算を確保する数少ない方策として、復興計画を作る意味は非常に大きい。

復興計画の存在意義は、非常時の枠組みをいかに作り出せるかにある。つまり、内

向性としての住民・役所全体の士気を高める意味、外向性としての外部からの支援や国の財源措置を引き出す意味がある。

阪神・淡路大震災の時に組織された被災者復興支援会議では、被災者、行政、学識経験者の3者が頻繁に会議をして意見を出し、行政施策に結びつけた。柔軟な施策が検討され、行政で実行できたとして評価が高い。

公的基金/ファンドの設立は各自治体によって異なる複雑な手続きが必要である。事前に、被災者の視点に立ち、融通のきくお金の出し方を考えておくべきである。復興のための準備を考えると、根底にあるのは「困っている人をすぐに救うためにはどういう準備をしておくのか」ということ。それが復旧・復興で一番求められることでもある。

中間支援組織と協力しながらやっていくことも、これからの復興には必要である。

(5) まとめ [スライド 34 - 39]

復旧・復興に書き込む内容については、「復旧」の部分はほとんどの自治体はできている。「復興」の部分は、「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・しくみを自治体としてどう考えるか」が大事である。

災害・被害は個々の地域で違う。有効なのはシナリオ型の復興で、ある程度の流れを書いておくこと。そのためにはまず、どんな被害状況でも対応可能な体制枠組みを書く必要がある。そしてシミュレーションをして、具体的な施策に落とす作業をする。

災害時には「政策の窓」が開くと言われる。開いた時に投げられる弾を用意することが重要である（新規の法制度や施策の提案等を持っておくということ）。

内閣府の災害復旧・復興施策の手引き（案）〔未定稿〕（平成17年3月）、災害時・被災者支援業務の手引き（案）（平成17年3月）はあらゆる復旧・復興施策を事例付きで紹介しており、非常に参考になる。

内閣府ホームページで公開中。〔<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>〕

質疑応答

〔質問〕今日の参加者（地方公共団体の防災担当職員）が、地元に戻って復興準備を第一歩から進めようというとき、まずは何をすればいいのか？

〔回答〕（越山）復興計画を作るのはそんなに難しくない。「復興」の枠組みだけしっかり作ればいい。法的な枠組みはないので、地域独自の形でやればいい。（内閣府の）手引書でほぼ標準化もされている。まずは書き込んでいただくのが第一段階である。

次のステップはハードルが高い。首長をその気にさせ、情報を入れて、シミュレーションしていくこと。災害対応の訓練は実施されているだろうが、いざ大災害が起こって、まちがどうなっていくか、その支援の形のシミュレーションは難しい。各時点でどういった問題があるのかを専門家も入れて、理解し、書いていく必要がある。しかもそれに対してどういった策を打つのかは、担当者部局だけでなく、もっと上位部署の人も入れて検討しなければならない。自治体としては、首長や意思決定者に、どこでどういう判断を仰がせないといけないのか。復興のときにどうい

う問題が出てきて、今の法体系では手遅れになると思われるところをピックアップしておくことが重要である。政策的・政治的なところでの判断材料の羅列はできると思う。

もうひとつは、投げられる弾を持っておくこと。いざというときに地域としてやりたい特別な策を書いて準備しておく。今のところできなくても、頭の中でシミュレーションしながら、「災害時には自分たちはこういうふうにしたい」という策を持っておけば、それを通す穴はたぶん災害後に開くので、整理しておくことが大切である。

休憩時間 - ビデオ上映

東南海・南海地震（津波）に備え、県民の防災意識向上と被害を最小限にすることを目的に、和歌山県が平成 17 年度に作成した防災ビデオ「東南海・南海地震に襲われたら～緊急事態！その時あなたは？！」を上映した。

講義 議題：「東海・東南海・南海地震の時間差発生下での復旧・復興対策の考え方」
講師：田畑 博史 和歌山県危機管理局総合防災課防災企画班主任

[資料 3 参照]

(1) 偉大な先人の知恵に学べ [スライド 2]

濱口梧陵は、安政元年 11 月 5 日 (1854 年 12 月 24 日) 夜、安政南海地震で起こった津波災害で、大量の藁の山に火をつけて、村人を高台へ避難誘導した (緊急対応)。その後、私財を投じて仕事を失った村人を雇い、津波防災用の堤防を築いた (復興対策)。そのことが村人の生活再建に役立ち、また、その後の予防対策にもなった。これが「稲むらの火」として語り継がれている。



(2) 東海・東南海・南海地震の危険性と特徴 [スライド 3 - 7]

東南海・南海地震は、だいたい 100 年周期で、二つの地震が同時、数時間、2 年間の時間差で起きている。

特徴としては、広範囲にわたる強い揺れ、複合性 (地震と津波)、連続性 (同時あるいは時間差という多様な発生パターン)、長周期性 (長周期の地震動)、切迫性 (約 30 年後に発生確率が最大) が挙げられる。

建物倒壊や死者などの直接的な被害、生活支障など間接的な被害において桁違いの被害規模が想定されている。

「東南海・南海地震対策大綱」 (平成 15 年 12 月 中央防災会議) 第 5 章「的確な復旧・復興対策」において、地方公共団体は「被災地域の復興の基本方針、復興計画の迅速・的確な作成と遂行のため、その体制整備の方針について定める」と規定されている。

(3) 大都市大震災軽減化特別プロジェクト研究成果普及事業 [スライド 8 - 21]

東海・東南海地震と南海地震に対して、近畿圏でどう立ち向かうのか、30 年程度の長期的視野に基づいて、社会全体として取り組むべきことを戦略計画として体系化しておくことが目的である。

東海・東南海地震と南海地震について、同時発生の場合と時間差発生の場合とで、課題や対策の違いを区別するのが難しかった。

東海・東南海地震と南海地震が、時間差を持って発生することを想定し、発生時間差間に生じる問題を抽出して、各問題間の関連構造を検討した。

東海・東南海地震が起こると、南海地震の発生確率は格段に高くなる。

地域により、大小のゆれ・津波が複数回襲来する。東海・東南海地震と南海地震によるゆれ・津波を時系列に、小小 / 大小 / 小大 / 大大、の地域に類別することで、それぞれの特徴が明確になり、地域毎の対策を検討した (大 : 震度 6 弱以上)。

4 つのタイプについて、時間差によるシナリオ別に復旧・復興の進め方を考える。例えば、時間差が短期 (100 時間以内) の場合は、2 回の被害にまとめて対応する中期 (100 から 1,000 時間) や長期 (1,000 時間以上) に及ぶ場合は、人的被害の

回避を最優先、本格的な復興事業は南海地震後まで見送る、生活、社会活動に必要な不可欠なインフラ・ライフラインの仮復旧といったシナリオも想定する。集落ごとの一時的な疎開という対策も検討した。

住民が希望を持てるような復興計画（案）を策定する必要がある。その場合、平時にゆっくりと時間をかけ、行政、住民等と一緒に考えることが重要である。

命を守る対策と暮らしを守る対策をどう両立していくのか、というのが大きな課題であった（住民の生活・社会活動の制限のルールづくり）。

東海・東南海地震と南海地震との発生時間差が長期化するほど、地域の雇用とくらしの継続支援が重要になる。企業ごとのBCP（事業継続計画）作成促進、経済活動の継続支援、全体的なBCPを調整する機関設置などの対策や、道路、港湾、電気、水道等のインフラ復旧への資源配分等について検討する必要がある。

（４）復興ビジョンの考え方〔スライド 22 - 24〕

復興ビジョンは、被災者個々人の夢と復興計画を橋渡しするものである。復興計画は、復興ビジョンを具体的な形で実現していく手順を示したものである。

和歌山県では、事前復興計画の策定はまだであるが、復興ビジョンに近いものとしては、長期総合計画のなかで目指す将来像を想定している。

質疑応答

〔質問〕将来的なビジョンを考えながら復興計画を作っていくということだが、作成段階において、まちづくりや都市計画、将来のビジョンなど、防災部局が先頭になってやるべきなのかが少し悩ましい。災害対策本部と復興対策本部は分けたほうがいいという話があったが、復興計画自体、長期の総合計画などと合わせて考えていくのであれば、政策サイドが先頭に立って、防災部局やその他の部署が協力していくほうがうまくいくのではないかな。

〔回答〕（田畑）まさにそのとおりかと思う。阪神・淡路大震災の時には県の企画部局が復興計画の調整を行った。防災部局で全部やってしまうと、当然災害対策本部の業務があるので復興が遅くなっていく。別の部署で並行して進めていくのが大事だと思う。そのためには市町村長さんが、最初に復興計画を作るという号令をかけ、どの部署が中心になるなどの基本的なことを決めておかないと進まないと思う。

（越山）被害の規模によるが、防災部局は災害対策で手が一杯になるので、復興計画は、おそらくは政策部局か都市計画部局に投げられることになる。防災まちづくりの比重が高いと、建設部局・都市計画部局に枠組みを作ってもらえることが多い。どちらにしてもトップは首長になるわけで、首長にそういう意思がなければ、そういう動き自体が起きない。例えば、阪神・淡路大震災時の兵庫県の場合には完全に別働隊だった。神戸市の場合は都市計画部局が復興計画を主導した。復興計画を直後から並行して検討するためには別働隊が必要だろう。

〔質問〕事前に復興対策の仕組みを作っておく場合には、防災部局が先頭になるのか？

〔回答〕（越山）仕組みの音頭は防災部局かという気がする。ただし実際は、総合計画や基本計画を作っている部局が進めることになると思う。

2) 第2回セミナー(名古屋会場)

1. セミナーの概要

日時：平成20年3月11日(火)13:30～16:30

場所：ウィルあいち(愛知県女性総合センター) 1階セミナールーム1、2

内容：司会 吉川 忠寛 防災都市計画研究所

講義 . 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

曾我 智也 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

講義 . 「新潟県中越地震からの復旧・復興過程 - 県の復興対応」

池田 浩敬 富士常葉大学環境防災学部教授

「中越地震の復旧・復興過程と『小千谷方式』」

田中 聡 富士常葉大学環境防災学部准教授

講義 . 「『愛知県震災後復旧マニュアル』(生活編、産業編)の特徴と策定過程について」

森高 邦博 愛知県防災局防災危機管理課主任

配布資料：

- ・次第
- ・資料1：講義 のパワーポイント資料
- ・資料2：講義 - のパワーポイント資料
- ・資料3：講義 - のパワーポイント資料
- ・資料4：講義 のパワーポイント資料
- ・資料5：内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」(平成18年6月)
- ・資料6：内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」(平成19年3月)
- ・資料7：アンケート調査票
- ・資料8：愛知県「企業防災お役立ちガイド - 産業の早期復旧をめざして - 」
[震災後復旧マニュアル(産業編)概要版] (平成19年3月)

2. 講義の概要

講義 議題：「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

講師：曾我 智也 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

割愛 [「第1回セミナー」の講義概要を参照]

講義 - 議題：「新潟県中越地震からの復旧・復興過程 - 県の復興対応」

講師：池田 浩敬 富士常葉大学環境防災学部教授

[資料2参照]

過去の災害復興事例から、新潟県中越地震について、特に県の対応を中心にお話したい。



(1) 過去の災害復興から学ぶ [スライド 2]

前提条件(地域特性、地震の特徴、時期の特性等)の違いを踏まえる必要はあるが、その中から共通の事項を見出して、各地域の復興対策に活かすことはできる。

(2) 中越地震の特徴 [スライド 3 - 13]

- ・災害救助法の適用市町村：54 市町村
- ・仮設住宅を建設した市町村：9 市町村
- ・復興計画を策定した市町村：8 市町村

過疎の山村集落が災害で孤立した。元の村に戻るのか、防災集団移転事業で集団移転するかが議論となり、過疎と被災からの復興が問題となった。

非常に余震の多い地震であった。

地震後 2 日目に新知事が就任した。

地域コミュニティが残っており、行政対応の隙間を埋めた。

(3) 災害復旧への取組 [スライド 14 - 23]

仮設住宅の建て方、レイアウト、入居方式などで、阪神・淡路大震災の教訓を活かした。

災害救助法、被災者再建支援法の限界を超える支援(上乘せ・横出し)が行われた。

雪国仕様、駐車場付きの仮設住宅建設など、地域特性に合わせた方策が行われた。

(4) 復興に向けて - 応急対策から復興対策へ [スライド 24 - 29]

復興論を語る時、神戸だけを参考にできない。

雪の季節をどのように捉えるか(議論の時間か、被害の拡大か)が重要だった。

雪が降り積もる前に、被災者を応急仮設住宅に入居させなければいけなかった。

震災復興ビジョン策定懇話会による議論(2004/12/27、2005/1/23、2/23)に加え、県民からも意見を募集した(1/14~2/12)。46 件の意見・アイデアをビジョンへ反映・公表した。

2005 年 3 月 1 日、新潟県中越大震災復興ビジョンを発表し、被災市町村の復興計画に対して、枠組み(一体となった復興目標)を提示した。

(5) 新潟県中越大震災復興ビジョン [スライド 30 - 34]

現代においては、被害を復旧する上で、社会が抱える問題(少子高齢化、20 世紀型成長の限界、自然環境問題等)をどう乗り越えていくかについても提示していく必要がある。

防災・安全に加え、中山間地域ということもあり、広い意味(国土保全、産業政策、福祉政策等)での持続可能性をキーワードに挙げた。

第二部で提示された二つのシナリオ（１．「わが国の中山間地域の息の根を止めた地震」、２．「日本の中山間地域を再生・新生させた地震」）により、自分たちの目指すべき方向をより明確化している。また、１．のシナリオが非常にリアリティを持っていることが、緊張感を高めている。

中越復興市民会議などが地域に積極的に入り、地域に根付いていったことなど、中間支援組織が大きな役割を果たした。

（６）復興ビジョンから復興計画へ [スライド 35-44]

新潟県のホームページ、冊子配布、フォーラム、各市町村での説明会などで、復興ビジョンを周知・広報した。

復興ビジョンに基づき、各市町村に復興計画の骨子・素案を作ってもらった。それらを取りまとめ、課題を整理して県の復興計画を策定していった。

県は、市町村支援、広域的な対応、専門性を持った対応（県でなければできないこと）を中心として、新潟県中越大震災復興計画（2005年6月）を策定した。

2005年8月9日に復興計画を公表すると同時に、その実施体制として復興本部を設置した。

幹事会の中に「課題別検討チーム」を設置して、個別の課題に部局横断的に対応した。

市町村の復興計画で触れられなかった項目（広域的な事項、県が担当すべき事項）を重点的に展開している。

復旧段階（震災後3年）から再生段階（4～6年）に移り、復興計画第二次素案を公表した（2008年2月）。2/18～3/10まで意見を募集し、復興の柱が、創造的復旧から「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」へ、基本理念が、被災者の思いを基本とした復興から「被災地の知恵と希望を活かした復興」へと変更された。

（７）新潟県中越大震災復興基金（2005年3月1日設立） [スライド 45 - 46]

10年間にわたり運用益を提供する。

債権譲渡方式による資金を確保する。

復興基金によって、民間の資産に対する支援など、行政予算ではできない、きめ細かく柔軟な対応ができる。

（８）中間支援組織 [スライド 47 - 49]

中越復興市民会議（2005年5月設立）は、「新潟県災害救援ボランティア本部中越センター」が中心となり呼びかけた。

（９）復旧・復興に向けた課題 [スライド 50 - 51]

計画を適宜修正する柔軟性と、地域や市民の力を十分に発揮させる制度が必要である。

中山間地域の防災・復興に関する考え方では、地域の自立度を最大限に活用する、地域の「たたみ方」も視野に入れる、受け入れ先としての近接中小都市との関係に注目することが重要である。

(10) まとめ [スライド 52 - 53]

事前の復興対策の必要性

復興のための組織・体制

独自の復興ビジョンをどうやって策定するのか(手引き、過去の事例など参考)。
復興ビジョンを計画化し、さらに実行していくための組織・体制をどうするのか。

復興計画を随時点検・見直していくための体制が必要である。

被災者支援策

地方特性に合わせた独自の施策を考えておく(横出し・上乘せ、地域性、工夫)。
現状の問題(少子高齢化、成長の限界、自然環境問題等)も合わせて考える必要がある。

復興基金

多様なニーズへの対応、柔軟な対応のために、どう財源を確保するか。

中間支援組織、専門支援組織との連携

継続的な復興支援、きめの細かい支援のために、民間の力を活用する。

復興対策計画(マニュアル)とシミュレーション

～ を中心に対応を計画化し、実際に動くかどうかを確認する(例:東京都の震災復興模擬訓練)。

過去の教訓の共有化と活用の仕組みづくり

県・市町村間の連携、ネットワーク化により、過去の事例を共有化し、広く活用できる体制を整えることは重要である。

講義 - 議題:「中越地震の復旧・復興と『小千谷方式』」

講師: 田中 聡 富士常葉大学環境防災学部准教授

[資料3参照]

小千谷市の復興計画の立案過程と、建物の被害調査について話をしたい。



(1) 復興計画の策定 [スライド 2 - 9]

震災によって様々な体験をした市民たちが、何を考えているのか、また復興に対してどういうことを考えていくべきかから始まった。

単なる被害の復旧ではなく、現実を受け入れ、小千谷をよりよいまちにするのが復興計画である。

市民の叢智を結集したいという考えから、市民ワークショップというプロセスが取り入れられた。

危機的な財政状況のなかで、優先順位をつけ、何を我慢するかを決定するのも、市民ワークショップでの重要な検討事項であった。

(2) 第1回ワークショップ(2005年2月20日)[スライド10-16]

達成目標は、基本的な考え方の共有と、やらなくてはならないことの明確化(現状分析)である。

4つのグループに分かれて、与えられたアイデアを考える。

アイデアの発表 アイデアのグループ化 優先順位付け 投票
という順番で意見を集約した。

市民、市職員からも意見を公募した。

職員ワークショップ「小千谷市の復興を考える際のポイント」を開催した。

復興計画策定の考え方では、戦略的計画策定という方法を取り、一番上にミッションステイトメント、その下に複数の(復興)課題・目標、さらにそれぞれの課題・目標の下に方針、施策、事業と階層状にまとめていった。どういうふうはこの形にもっていくかが努力のしどころであった。

(3) 第2回ワークショップ(2005年4月10日)[スライド17-24]

6つの復興課題・目標の中の各項目について、「優先して実施すべき施策」なのか、「今はがまんしても良い施策」なのかを市民が投票し、短期、中・長期の目標に分別した。

復興課題6「復興の進め方」の中の方針「財政破綻を起こさないペースで復興します」を入れたことが大きな特徴である。やるべきことと財政とのバランスをとるのは重要である。どこの復興計画にも入れられるべきではないか。

(4) 市民参加の計画策定[スライド25-27]

小千谷市の人々は、地震経験を共有し、助け合いの大切さを実感した。その思いをまとめるのが復興計画の役割というのが、市長以下、小千谷市民の思いであった。単に参加してもらうだけでなく、策定のプロセスが市民にわかるように説明することが求められた。

小千谷市の人々は、復興計画のみならず、「市民が(積極的に)まちづくりに参加した」というプロセスそのものが、小千谷市にとっての財産になっているという感想をもっている。

(5) 復興計画の3年後検証と改訂

復興計画をモニターする復興計画推進委員会が組織され、復興計画の検証・改訂が行われた。

復興計画に関する市民への質問紙調査により、復興課題毎に評価してもらい、また行政は各施策・事業に対して自己評価を行った。それらを集めて復興検証市民ワークショップを開催し、今後の方針や施策の検討を行った。

明日、復興検証市民ワークショップのまとめの委員会がある。いずれホームページなどでその結果やワークショップのプロセスについても公表される。

(6) 建物被害認定と『小千谷方式』[スライド28-51]

中越大震災のとき、被災経験のある神戸市の職員が小千谷市に来てアドバイスしたことが非常に役に立った。そこで「中越大震災ネットワークおぢや」が組織され、

経験の共有、経験者の派遣ができる仕組みをつくった。能登半島地震の翌日には「ネットワークおぢや」から輪島市に支援に行き、建物の被害調査、罹災証明の発行に対する支援を始めた。このとき使っていた道具をみて、『小千谷方式』という名前がついた。

日常業務にほとんど事例がなく、制度的にも不備がある問題は判断が難しい。他の地域で行われた前例が唯一の拠り所となる。

建物の被害調査および罹災証明書の発行に関して、大学等の研究機関において、阪神・淡路大震災の経験を研究し、内閣府の指針を見ながら初心者でも使いやすいよう改良して小千谷市が採用した。さらにその小千谷市の手法を輪島市は参考にした。調査票の開発では、専門家でない調査員にもわかるように、判定手順の標準化、判定根拠の数値化、判定基準の視覚化を行った。

建築の専門家ではない調査員のために、被害写真を用いた演習などの研修会を実施した。調査員は必ず研修を受けてから調査に行った。

調査終了後に行われたミーティングでは、疑問点の解消と調査で発生した問題点の検討を行った。様々な疑問に対し、小千谷市、長岡市などから派遣されている職員が自分たちの経験した事例を挙げて説明する。それを受けて輪島市は、基本方針を翌朝までに決めてくる。

調査の質を確保するため、調査後のミーティングで出た疑問と基本方針をFAQの形にまとめ、指示書にして翌日の調査班に配布する。

指揮者の仕事として、調査員の人数を調整しながら班編成を管理すること、作業を効率的に実施するために専用部屋を確保すること、調査に必要な物資を確保することがある。

(7) 過去の教訓をふまえた対応 [スライド 52-55]

中越地震で実現し、今回（能登半島地震）も実現したこととして、被災経験をもつ自治体の応援、過去の対応事例に基づいた意思決定、建物被害認定調査方法が挙げられる。

複数の被災市町村で共通の調査票を使用した。小千谷市で使用した調査票を共有させた。

被害認定調査済証を発行した。一つ敷地内で複数の建物がある場合に、整理番号と調査票とが対応して混乱を回避できた。

(8) 「小千谷方式」は万能か？

柏崎市の建物の被害認定調査も「小千谷方式」で行ったが、被害調査を不服として再調査の申請が多数あった。

被害調査のポイントは、被災者の理解と納得を得ることである。倒壊など誰が見ても全壊と判断される場合以外には、唯一の正解はない。

最終的には、被災者の方自身に被害調査をやってもらうべきと考える。調査員が調べるよりも住人が調べる方が詳しい情報が得られる。柏崎市で再調査を申請した方に、実際に自分で被害調査をやってもらった。現段階で、（配布数の）4割くらいの人が図面を書いてきた。

自己申告で被害調査すれば、自治体が動員する調査員の数が削減できる。首都直下地震などの大規模災害では、これ以外に対応策はないと思う。

質疑応答

- [質問] 池田先生の最後のスライド「復興対策計画(マニュアル)とシミュレーション」の中で、例として「震災復興模擬訓練」が挙げられていたが、私の自治体では発災直後の応急対応期に限った形の訓練にとどまっている。具体的にこういったメニューが考えられるのか教えていただけないか。
- [回答] (池田) 二つある。東京都が復興マニュアルに基づき、住民参加型の地域協働復興を進めるために、住民参加のワークショップ型復興模擬訓練をやっている。もう一つは、例えば東京都の都市計画部局が復興机上訓練的なものを作って、実際に復興計画を作るといったことをしている。ただ分野的には、いわゆる復興まちづくりなので、あまり総合的ではない。
- [質問] 県の事前復興計画を立てるといった時に、市町村が主体となることがいろいろあると思うが、どの時点くらいから市町村の取組を入れるのか？県だけで作っていくものでもないと思うが、そのあたりはどうか。
- [回答] (池田) 復興計画と言っても、いわゆる復興対策計画的な「復興マニュアル」か「復興計画のたたき台」かで違う。「復興マニュアル」だと、県が担当すべきこと、市町村が担当すべきことをあらかじめ分けて、まずは県が担当する部分を作って、あとは市町村で作ってください、となる。
- [質問] 県が分野毎に市町村の担当分野を決めていくということか？
- [回答] (池田) その分野の中にも県・市町村それぞれが担当する部分がある。まず「県は担当部分をやりましたので、市町村もどうぞ」というのが持って行き方だと思う。但しその段階で、市町村のやり方を十分聞いているかどうかはわからない。

講義 議題：「『愛知県震災後復旧マニュアル』(生活編、産業編)の特徴と策定過程について」

講師：森高 邦博 愛知県防災局防災危機管理課主任

[資料 4 参照]

平成 17 年度、18 年度の 2 ヶ年にわたり「愛知県震災後復旧マニュアル(生活編、産業編)」を作成した。愛知県内市町村の方々にはすでに配布済み。今日はこのマニュアルを「なぜ作ったのか」、「どのように作ったのか」、「作った効果・反省点」について説明したい。



(1) 復旧対策をどう捉えるか？ [スライド 3 - 10]

復旧・復興を考える上で、災害対策全体の中での復旧・復興対策の位置づけについて、これまで意外と考えてこられなかったのではないか。

風水害と比較した場合、地震災害は、緊急・応急対策に加えて地域レベルでの再建が大きく関わってくることが特徴に挙げられる。

災害救助法は、基本的に風水害と火災がイメージされている。近年の災害では非常に柔軟な対応ということで運用されているが、裏を返せば、基本的考えが古く、現代の災害では十分に適用されていない。

災害対策基本法は、従来の河川法等に含まれていた内容を一般法の形でまとめており、やはり洪水氾濫などの水害を基本としている。

法体系の面から言うと、予防・緊急対策に比べて、復旧・復興対策のウェイトが小さい。

阪神・淡路大震災の経験から、日常からのノウハウ蓄積ができていない、平常時の行政需要を超える業務量の発生、生活再建の遅れに伴う間接被害の深刻さ、問題解決責任の転換の4つが、復旧・復興を捉える上でのポイントとして挙げられる。特に日常では個人の問題とされていたものが、災害時には行政の責務として転換せざるを得ないもの（ガレキ処理、医療等）が少なからず発生することが特徴的である。

復旧・復興をひとくくりにするが、実際の現場で対応する場合は、個人の復旧と地域の復興をどのように調整するのが課題として出てくる。

復旧・復興対策として求められる視点として6つある。

長期的に災害対策を行うという視点にたった計画体系が求められる。

予防・応急対策だけでなく、「再建」という視点に立った対策が求められる。

日常のシステムが想定している範囲を超えた需要への対応が求められる。

従来個人で対応していた問題でも、災害により行政課題となるものへの対応が求められる。

特に地震災害対策を進めるうえで、復旧・復興対策の充実が不可欠である。

復旧と復興では、到達点や対策の視点が異なる。

復旧マニュアル作成以前、愛知県は復旧・復興に目が向いていなかったが、政策的な要請として、県民・企業等の再建を第一の課題として考えた。そこでまずは個人レベルの対策、復旧対策の充実を目的に、『震災後復旧マニュアル』を策定した。

(2) 復旧マニュアルのコンセプト [スライド 11-17]

災害時には限られた時間の中で、選択肢の長所・短所を全て把握して意思決定することが求められる。事前に災害対応を具体的にイメージする(計画的アプローチ)、訓練により災害対応のセンスを磨く(実践的アプローチ)が必要である。

災害時には、全体方針がなく、各部局の縦割り・不慣れから、業務・役割が不明確になる。一つの要因として、計画レベルでの具体性がなかったことが挙げられる。

災害時には、多くの関係者が一緒に働くが、首長・職員も初めての危機対応で不慣れであり、現場が混乱する。

防災局・指揮管理者には災害全体を俯瞰して調整し、能動的な局面が打開できる知識・経験・ノウハウがあることが求められ、活動実施部局には、災害対策全体のなかでの自分の業務の役割を理解し、他の機関の活動がイメージできることが求められる。

復旧マニュアルの方向性として、復旧対策のイメージを責任者・現場が共有できる視点に立った行政の事務遂行のためのマニュアルとする。

復旧マニュアルの策定により、施策手順、(県の担当課室、市町村、国の)役割分担、県民・企業への支援策が明確化し、復旧対策のイメージ化を目指す。

(3) 復旧マニュアルの内容 [スライド 18 23]

地域防災計画では抜けて落ちていた、県民の生活再建、企業の早期復旧という観点を補うものとしての復旧マニュアルの位置付けがある。

仕事の流れは対策フロー図、業務の着手時期は時系列表、業務内容と担当については役割分担表によりわかり易いよう工夫をした。

役割分担表では、手順に沿った具体的な行動が書かれており、所管部局を県の各課室、市町村、国、企業、その他の機関に分けて示し、実施主体を明確にした。

手順の所管部局に各市町村の欄があり、災害対応での市町村の役割分担が明記されている。しかしながら、この復旧マニュアル策定過程において、市町村の意見を十分に反映しているかという点、必ずしもそうは言えない部分があり、反省している。

復旧マニュアルの役割分担表は、市町村が独自に復旧マニュアルを策定する際、担当課室を書き込むだけでいいようになっている。

・復旧マニュアル(生活編)の内容 [スライド 24 31]

復旧マニュアル(生活編)の目的は、震災後の県民生活の安定と早期生活再建である。そのために必要な観点は、生活者の視点に立った支援のあり方と、行政の行う範囲(限界)を具体的に示し、行政・県民の役割分担を明確化するという点である。

構成は、総論、各論、今後の課題の3章構成である。総論では復旧対策の基本的な考え方を整理し、各論では過去の震災で特に問題となった課題について整理している。今後の課題とは、今回は十分に検討できなかったものを課題として残し、別の機会に改めて検討しようという点である。

住宅対策では、恒久住宅等の既存ストックを最大限活用する方針の中で、応急仮設住宅の建設を検討するという意思決定プロセスを明記している。

雇用・就業対策では、産業対策に關与する様々な組織間の連携をはかるために、産業雇用災害対策連絡会議(仮称)を設置して、対策の一本化を計ることが明記されている。

がれき対策では、阪神・淡路大震災のがれき対策をベースに検討し、がれき処理の総合調整機能として「がれき処理推進調整会議(仮称)」の設置、アスベスト等有害物質対策、分別リサイクルの方法、業者への発注方法など、事例という形ではあるがまとめている。

健康支援では、初動期医療ではない部分として、中長期的な保健活動体制の整備、心のケア活動の体制を整備している。

災害時要援護者対策では、福祉サービスをどのように維持していくのかという観点から、特にマンパワーの確保に重点を置いている。

学校支援では、避難所となるような学校の中で、学業の確保・支援をどう進めるの

かという観点から、授業の早期再開や被災児童の支援に関して具体的にまとめている。

(4) 復旧マニュアル(産業編)の内容 [スライド 32-40]

復旧マニュアル(産業編)の目的は、震災後の県内産業の安定と早期再建である。そのために必要な観点は、企業の復旧活動を支援するための体制整備と、行政の行う範囲(限界)を具体的に示し、行政・県民の役割分担を明確化することである。産業対策は行政だけでは無理で、企業も防災の担い手として捉えていく必要があった。

復旧マニュアル(産業編)は、企業防災の重要性に対し、県として何が出来るのかをまとめたものである。

企業、事業者側が行政に求めているサービスの内容を把握するために、県下 3,000 事業所へのアンケートを実施した。739 事業所から回答を得た(回収率:約 25%)。アンケートの結果から、行政に求めるものとして、業種・規模に関わらず、震災前にはライフラインの被害予測の情報、震災後にはライフラインの復旧の目処の情報があった。また中小規模事業所では、融資等の金融支援への要望が多数であった。企業の取組に対して、行政がどのように手助けできるかという観点から、復旧マニュアル(産業編)における企業支援策は、BCP(事業継続計画)策定支援、発災後のインフラ・ライフライン情報の提供、相談対応、金融支援のあり方、の4つが柱である。

構成は、総論、各論、今後の課題の3章構成で、生活編とほぼ同じである。総論では、BCPについて行政、企業に理解してもらうため、BCPの概要を入れている。各論では、過去の震災で問題になったことと、事業所へのアンケートの結果から課題を整理した。

BCP策定支援では、BCP策定の手順をまとめている。また関係機関の連絡会議を整備すると書いたが、具体策は決まっていなかった。

ライフライン対策では、ライフラインの情報をいかにまとめて、県がポータルサイト(情報提供ウェブサイト)のように出せるのかについて整理している。

中小企業対策では、(生活編)にも明記した産業雇用災害対策連絡会議を設置し、事業所への支援を踏まえた対応・連携をはかっていくことを、さらにアンケートで要望が多かった金融支援について、震災前・後に分けて使えるものを整理している。新潟県中越大震災での中山間地域支援の事例を踏まえ、製造業以外の産業支援策も必要との観点から、農林水産業対策を盛り込んだ。

(5) 復旧マニュアルの策定過程 [スライド 41-47]

検討体制について、生活編、産業編毎の検討委員会と、その下に課題別ワーキンググループを設置した。

一つのワーキンググループに3つほどの分野が入っており、実際は機能しなかったことが反省点である。

産業編では企業の意見も必要なことから、トヨタ自動車や、ライフラインの立場から中部電力、NTT西日本、東邦ガス等、様々な業種から検討会委員が選出された。

策定プロセスは、「委員の選定」、「調査」、「テーマ・課題の確認」、「業務の洗い出し」、「新規業務の検討」、「役割分担表作成」、「事例の整理」となる。

「調査」では、過去の阪神・淡路大震災、新潟県中越大震災等、様々な文献を調査した。

「業務の洗い出し」では、防災局で基礎となる業務一覧表を作成し、県各部局に業務の漏れ・追加がないかを聞くアンケートを実施した。

「新規業務の検討」は、復旧対策の重要な一つである。阪神・淡路大震災等の過去の災害で、復旧業務として実施した具体的な業務がわかってきた。すぐには採用できないが、新規業務の種類、マニュアル策定の可否を調べ、愛知県での実施可能性を検討した。

検討委員会は、生活編、産業編とも、第1回目が7月に開催され、第3回目（生活編は1月、産業編は11月）には素案を提出している。かなりのスピードが求められた。

検討委員会の進め方としては、策定に関する資料収集、課題検討、会議資料作成、報告書・検討会資料印刷については業務を委託した。しかしながら、委託業者の能力の問題などもあり、資料作成については、基本的に防災局で行った。各部局に資料作成を依頼することも考えたが、結局は防災局がやらざるを得なかった。他機関との調整も基本的に防災局で行った。

(6) 反省点と効果 [スライド 48-55]

生活編の内容については、雇用就業対策における産業雇用災害対策連絡会議の設置を明記しているが、設置案のみの記載にとどまっている。また健康支援・心のケアでは、専門ボランティア登録制を提案したが、ボランティア以前に、専門分野の人材確保のルールという基本的なことが決まっていない。

産業編の内容については、BCP策定支援において連絡会の設置を明記したが、担当部局間の考え方の違いから設置案のみの記載にとどまっている。また中小企業対策では、阪神・淡路大震災で実施された施策として仮設工場、店舗等の確保方を業務に盛り込みたかったが、産業構造の違いから理解が得られず、検討するという表現にとどまっている。

十分な検討をするためには、扱うテーマ数と実施部局の状況のバランスを考えることが必要である。生活編の6テーマ、産業編の4テーマを1年間で対応するのは厳しい。実施部局が既に課題として認識し、ある程度の個別計画を持っているなら、テーマは広げられる可能性がある。もう一つは、過去の震災の特例等を制度化してもらう必要がある。事前に復旧・復興対策を立てる場合、想定する被害量から特例等の取扱いが必要だが、それらが法制度化されていないので、計画等が具体化できない。

策定過程の効率的な事務の進め方については、委託業者がポイントになる。調整業務にはかなりのエネルギーを要する。防災局が本来業務（方向性・取りまとめの検討）に集中するためには、委託業者を部局・他機関との調整役に据えたほうがよい。また担当の人員をテーマに合わせて置くこと、部局・組織のトップに策定過程を知ってもらい、部局の課題として認識してもらうことが、今後は必要である。

策定後の活用についての反省点は、手に取りやすくすることである。伝えたいという思いも大切だが、受け手・使う側の立場で策定する必要がある。もう一つはP D C Aを意識すること。P (plan) を策定して尽きてしまわず、中身の策定と並行して、どのように使ってもらうのかまでを考え、制度的な担保や計画上の位置付けまでを明確に決めておく必要がある。

復旧マニュアル策定の効果として4つある。

行政内部では、復旧対策において、応急対策と同じ時期か、もしくは震災直後から着手しなければならない業務もあることがわかった。そこで災害対策本部を見直し、「復旧班」を設け、長期的な視点に立った対策を検討する機能を確保した。復旧・復興では行政と住民の間に、中間支援組織が必要となる。その役割をボランティアやNPOが担うようになればいい。住民への啓発やボランティアの役割などに対し、復旧・復興という観点からアプローチを試みれば、新たな意味づけなどができる可能性が見えた(具体的な効果はまだ出ていない)。

中小企業向けのBCP策定マニュアルの策定、BCP促進に関する部局間連絡会の設置、災害時の保健医療及び災害時要援護者の支援に関する関係機関の連携体制の整備等、復旧マニュアル策定過程の中で出てきた課題を継続して検討することで、複数のテーマを事業化し、新しい行政の役割が具体化してきた。

復旧・復興対策について検討することは、防災担当部局の指揮監督者としての機能強化になり、また様々な施策において復旧・復興の面からのアプローチを考えることにもなる。こうしたことを通して防災担当部局の総合力の向上につながった。

(7)最後に

復旧・復興対策は、応急対策をすべて終えてから取り組むものではない。

被災者や事業主の再建という観点に立てば、むしろ復旧・復興対策というものは、住民が行政を評価する一番のポイントではないかと考えられた。

こうした観点を、防災部局のみならず、首長をはじめ各部局の長が持って、復旧・復興対策に取り組んでもらいたい。その一つのきっかけとして、自治体レベルでの『復旧マニュアル』のようなアプローチを試みてみればよいのではないか。

質疑応答

[質問] 今日の参加者(地方公共団体の防災担当職員)が、地元に戻って復興準備を第一歩から進めようというとき、まずは何をすればいいのか?

[回答] (森高) 取り組んでいただく上では、トップや関係部局を巻き込んだ形ですすめるところが課題となるので、トップの理解、関係部局の巻き込み方が大切になる。ただ、それを行ううえで説得の資料として、この『復旧マニュアル』を活用して、第一歩を踏み出していただきたいと思う。

(池田) 内閣府が作成した「災害復旧・復興施策の手引き(案)〔未定稿〕」等、いろいろと参考になるものがあるが、できればそれを鵜呑みにせず、自分の地域に当てはめたときにどうなのかを常に意識してやっていくことが一つのポイント

である。

（田中）どの地震・災害でもそうだが、自分の行政界の中だけで被害がとどまる
ことが無いないということをごひ考えてほしい。政令指定都市以外の市町村では、
隣の市町村の同じ部局の担当者と直接に話をする機会があまりなく、調整を取る
といったことをすぐにできる状態ではない。災害直後の対応も、復旧・復興につ
いても、なるべく情報交換してお互いがやろうとする行動をわかっている必要が
ある。その意味でも、同じようなことを担当する近隣市町村の部局が事前にわか
っているのだから、そういう部局・担当者と連絡を取る、電話番号を書いておく、
あるいは「災害時に最初に連絡を取る」ということをお互いに確認しておくとい
うところから始めるとよい。

以上

3) 第3回セミナー(東京会場)

1. セミナーの概要

日時：平成20年3月14日(金)13:30～16:30

場所：青海フロンティアビル 2階会議室2・3・4

内容：司会 吉川 忠寛 防災都市計画研究所

講義 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

曾我 智也 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

講義 「復旧・復興概念・ビジョンの再考 - 復旧・復興事例からの検証 - 」

大矢根 淳 専修大学文学部教授

講義 「東京都の震災復興の取組み ～震災復興マニュアルの策定と復興模擬訓練～」

齋藤 實 東京都総務局総合防災部副参事

配布資料：・次第

・資料1：講義 のパワーポイント資料

・資料2：講義 のパワーポイント資料

・資料3：講義 のパワーポイント資料

・資料4：内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」(平成18年6月)

・資料5：内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」(平成19年3月)

・資料6：アンケート調査票

・資料7：東京都「10年後の東京 ～東京が変わる～」(平成18年12月)

・資料8：東京都「震災復興への備え ～地域力を活かした住民主体の復興のために～」(平成19年2月)

・資料9：東京都「地域力を活かした住民主体の震災復興 ～復興模擬訓練事例集～」[復興模擬訓練報告交流集会資料](平成19年8月)

2. 議事概要

講義 議題：「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」

講師：曾我 智也 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

割愛[「第1回セミナー」の講義概要を参照]

講義 議題：「復旧・復興概念・ビジョンの再考 - 復旧・復興事例からの検証 - 」

講師：大矢根 淳 専修大学文学部教授

[資料2参照]

これまでの四半世紀、日本ではどんな災害があり、どのように復興されてきたのかを見つめ直しておく必要があると考えてきた。東京大震災の復興というグローバルな問題を論じることも重要だが、抽象的な概念も含めて、基本的な部分で「復興」を捉え直してみたい。また、復興というのは地域性が強く、災害の原因によって決まるものではない。復興の様々な局面を、幅広く他の地域/他の時代の事例（古今内外の被災体験）に学ばなければいけない。そんな知識や体験を持ち寄って交流する場（ネットワーク化）が重要だと考えており、後半ではそんな話もしたい。



（１）「復興」概念の再検討・再確認 [スライド 3-12]

辞書によれば、「復興」とは「再び盛んになること」とある。これが古くから続く、人々の一般的な感覚である。

防災行政に従事する人は、「復興」＝都市計画事業、あるいは基盤整備の手法を用いて壊れない街並みを作っていくという考え方をする場合もあるが、大方の人はそうではない。

阪神・淡路大震災の時、被災者は、「復興に向けて頑張ってください!!」という外部者からの激励の言葉を聞いて、「なぜ、ここから出て行かなければならないのか？」と反発の感情を抱いた。

復興の現場では、復興都市計画事業に基づき、木造老朽家屋群が潇洒なマンションへ変わる。

事前復興計画というと、再開発・都市基盤整備を前提にするのが一般的になっている。

関東大震災（1923年）では特別都市計画法が制定された。以降、復興はインフラ整備＝都市計画という構図ができる。1945年以降の戦災復興でも特別都市計画法が制定された。

金銭的に差額を補償する、代替地を提供するといった方法で、復興都市計画で新しく作り直されていく都市のどこかに、従前居住者（以前そこに住んでいた人）の生活の基盤が担保されていると解釈されていた。しかし実際やってみると、ジェントリフィケーション（洗練された街並みになる）が起こり、居住階層が入れ替わる（以前より住居費が高くなり、より裕福な階層しか入れない）。また日本ではそれがいいという合意がある。

従前居住者は元の場所に戻って住みたいが、その器がなくなる。しかし全国の人には「つらい体験を契機に、震災に強い街並みを作ってください」という応援メッセージを送る（復興都市計画によるジェントリフィケーションを肯定する）。それが「復興に向けて頑張ってください」という外部者からの言葉になる。

「復興」という言葉とは異なる「生活復興」という言葉がある。被災者は、ともかく生活を建て直したい、元のような生活を取り戻したいと思う（「生活再建」）。復旧という具体像（原形復旧、改良復旧）に、近い将来の社会変動パターン（地域性が反映された社会の変化のイメージ）を折り込んで構想される、被災者にとって

の今の被災生活の到達像がある。そこに至るプロセスを「復興」だと人は捉えている。そのプロセスに被災者自身が関与しているという自覚が持てないような事業は、「復興」だとは思わない。

地域の将来の社会変動のパターンを把握し、推進するのは企画室や市長公室である。そういった、地域の長期的な変動過程をコントロールする部署が、復興の舵取りをするのは自明のことである。しかし災害直後に対応するのは災害対策本部で、その中核は防災部局である。つまり緊急的な対応から、中長期の対応に移行するとき、担当部署が変わっていく。そこをうまくつなぐように、被災する以前に企画しておく必要がある。

何かが起きる前に復興しようというのが「事前復興」である。この事前復興という概念は、復興を先取りしたまちづくりなので、長期的な変動過程を担う部署が担当する。

「復興」とはゴールではなくプロセスであり、共有される一義的なイメージはない。それに向かって皆で紡ぎ出す物語が「復興」である。

「物語復興」は、復興において各種利害の衝突する各論は後回しにして、まずは被災者を中心に徹底した議論をして、復興の総論を共有することから始める。議論の仕方は、被災者本人が描く復興の姿・プロセスを、各々ができる形で提示していくというものである。復興都市計画事業のように、完成された復興後の模型があるのではなく、手法も含めてみんなで話し合っ作っていく。

「復興」という言葉を使う時、復興都市計画、生活復興、物語復興など、多様な概念が含まれることに注意する必要がある。

(2) 災害対応における「復興」への関心の高まり [スライド 13-19]

昭和から平成にかわる頃(地学的平穏の時代の終焉)、日本では、災害の対応を考える時に「復興」を視野に入れるようになってきた。そのきっかけが雲仙普賢岳噴火災害(1991年~)である。

災害因が長期化し、長期的復興過程(課程)に関心が集まってきた。研究の世界でも、直後の状況や情報に対する人や組織の反応という研究から、復旧から復興を長期的に考えていくデータの収集・分析、そのための政策の提案というところにシフトしていった。

阪神・淡路大震災の経験から、「もし災害が起こったら」という仮説を前提として、事前に準備しておくべきことが提案された。何かが起きる前に復興を準備しておく「事前復興」という概念が登場してきた。

「復興」という概念が、被災する前から被災後までという時間幅を持つようになった。

・戦略的な学び合いの実例

三宅村から学んだ山古志村。高齢化・過疎化・中山間地域という地域特性、集団移転の必要性などの共通項があり、「火山の被災地」から「地震の被災地」へのアドバイスが有効だった。

有珠(1977年)から学んだ雲仙(1991年)。温泉=観光地という地域特性、集団移

転の必要性などの共通項があり、温泉街を再開した経験、首長の覚悟が必要なことなどが伝えられた。

長崎豪雨（1982年）から学んだ雲仙（1991年）。長崎豪雨の時に、測量ができて土地が分かっていたら、公共事業用地として被災前の8割の価格で買い取るという前例があった。生活再建資金を捻出するために、航空写真を援用した測量を実施した。

雲仙（1991年）から学んだ有珠・三宅（2000年）。住民は首長に頼んで、居住域を警戒区域から避難勧告区域へ一時的に変更してもらい、その間に住宅に保険をかけた。農協だけが保険加入を認めた。

（3）復興事例のネットワーク化 [スライド 20-22]

同じ災害因ではなく、同じ事象（施策メニュー）で災害を分類し、他災害の施策メニューを涉猟する「被災・復興シナリオの共有」（データベース化）が必要である。学会やセミナーの参加者、復旧・復興経験者など様々な人々の知恵、地域性を反映した復興の考え方、自分たちの抱えている問題などを集め、ネットワーク化し、一覧表にして公開していきたい。

衝撃的な事例もある。被災者が物語を紡いでいくのは命がけのことである。それをどう解釈するのか、復旧・復興の現場にいる行政担当者がどう受けとめるか、または主導していくのか、あるいはその考えを受け入れていくのか。実はそのあたりの覚悟というのが重要になってくる。

質疑応答

[質問] 復旧・復興はどこが所管すればいいのか？ 将来の社会変動を組み込んだ計画というお話からすると、企画部局になってくるのかもしれないが、災害過程を総合的に捉えるという意味では、防災部局が関わる意味は小さくないのではないかと。

[回答]（大矢根）防災部局か、企画部局かというときに、企画の内容にきちっとコミットメントできる防災局というのが一つの理念型となる。防災局があって、そこから福祉・教育などいろいろな部署に出て行って勉強し、また戻ってくる。そうすると長い復興のプロセスの中で行われる様々な施策に精通した人たちが、事前から事後の復旧・復興、次の防災対策までをトータルに見ていける。ただ、それをどういうふうに関係の中で具体的にやっていくのか。今後の課題と考えている。

休憩時間 - 「杉並区阿佐ヶ谷・高円寺 - 震災復興まちづくり訓練」ビデオ上映

[資料9参照]

東京都では復興模擬訓練を過去4年間、21地区で行っている。

講義 議題:「東京都の震災復興の取組み ~震災復興マニュアルの策定と復興模擬訓練~」
講師: 齋藤 實 東京都総務局総合防災部副参事

[資料 3 参照]

阪神・淡路大震災の後、救急災害医療を3年間担当し、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、トリアージタッグの統一、災害医療に関するマニュアル作成等に携わり、実践的な訓練として自衛隊機を利用した患者の広域搬送や検視・検案訓練等を行った。

2年前に現在の部署にきて、震災復興の業務と新型インフルエンザ対策を中心に担当している。



(1) 東京都の復興の仕組み [スライド 2 - 9]

東京都が、全自治体の中で復興に関しては最も進んでいると、言われている。

阪神・淡路大震災の後の平成 10 年 6 月、東京都震災対策本部の設置に関する条例を制定した。その内容の根幹は、「被災後 1 週間を目途に、知事を本部長とする震災復興対策本部を設置する」ということである。

また、東京都震災対策条例(平成 13 年 4 月施行)は、それまでの震災予防対策から、条例の前文に記載された「自助・共助・公助」という基本理念のように、震災対策を重視したものとなっている。また、新たに「地域協働復興の考え方」や「復興市民組織の育成」を追加するために、平成 16 年 4 月に改正された。

復興の目標、都市施設の整備方針などを記載した震災復興グランドデザインを制定した(平成 13 年 5 月)。

都の長期施策である「10 年後の東京」(平成 18 年)では、10 年後を目指した基本的な戦略を定め、8 つの目標の一つに「災害に強い都市をつくり、首都東京の信用を高める」ことが明記されている。震災対策を、都政の 8 つの重大政策の中の一つに位置付け、重要建物の 100%耐震化などが記載されている。

さらに、「10 年後の東京」の内容を 3 ヶ年計画で具体化した「10 年後の東京実行プログラム」(平成 19 年 12 月)を策定した。全 334 事業で、大震災に備えた建物インフラ耐震化 3 ヶ年事業として 2,638 億円が計上されている。その内容は、事業都内の民間住宅では耐震化率 76%で、約 34 万戸の耐震化などである。

東京都震災対策条例の基本理念にある「自助・共助・公助」の考え方に基づき、公助としての行政が実施するものは、安全な都市づくりだと考えている。地震がきても、まちが燃えない、そういう「まちづくり」こそが東京都の仕事である。

また、東京都震災対策条例で、事業者の責任が記載されている。例えば、ある建物に来るお客様に対し、その命を守るのは当該建物所有者や管理者の責任であるということ、当たり前のように言えるようになったのは、条例制定の成果でもある。

(2) 東京都震災復興マニュアル(15 年 3 月制定) [スライド 10 - 14]

震災復興マニュアルの検討は、東京都震災復興検討委員会の下に幹事会を設け、その下に 5 つの作業部会を設置した。委員会から委嘱を受けた震災復興検討会議(学識経験者等)の意見・助言を受けている。

震災復興マニュアルは、都民向けの「復興プロセス編」、行政担当者向けの「復興施策編」がある。都民向け「復興プロセス編」の概要版が『震災復興への備え』で

ある（資料3）。

震災復興マニュアル（復興施策編）は、策定時（平成15年3月）に今後の検討課題が182あったが、平成19年8月までに検討を終えた。182の課題の中で、最後まで残ったのは、仮設住宅への優先順位など住宅復興に関する課題であった。

『震災復興の備え』（6～7頁）に復興の全体像が示されている。地域力を活かした住民主体の復興のために、平常時には、地域で組織作りをすることが重要で、そのために復興模擬訓練などをやっている。地域の中でまちづくりについて協議する場があるところは、災害後の復興が早い。

地域での意見・要望がまとまり、地域ごとの方策ができて、はじめて補助政策ができる。復興も同じである。

復興に係る業務の99%までが区市町村の事務である。まして、平常時の生活再建に関わる部分では、都道府県業務としてやっていることはほとんどない。区市町村が災害時に何をやるのか理解していなければ、地域の住民が悩むことになる。平常時から様々な対策を考えてもらいたい。

東京都は、平成19年度と20年度の2年間で、区市町村の担当者向けの震災復興マニュアルを作る予定である。すでに文京区は、東京都の復興マニュアルを参考に独自の復興マニュアルを作った。練馬区もこの3月に発表予定である。区市町村それぞれが、震災復興マニュアルを作成するようお願いしている。

各区市町村で復興マニュアルを作る上で、一番難しいと言われているのが罹災証明の発行である。東京の場合、被災規模が甚大で、住人の特定が困難な場合もあり、外国人も多い。

平成19年5月に地域防災計画を改正し、初めて減災目標を記載した。死亡者の半減や避難者を半数にする、被災度判定区分の実施を被災後7日でやるという目標をたてた。これにより、判定員の増員など3年間でやるべき事業計画を作っている。それは区市町村が本来やるべき業務について、要請があれば東京都が応援を出すという位置付けである。

例えば、罹災証明の発行や住家被災判定のとき、建物に貼る紙はどの色を使うのか、様式はどうか。災害後の混乱の中で決めると、同じ色が足りなくなったなどの事例もある。そうしたことをあらかじめ復興マニュアルの中で決めておく必要がある。

（3）復興市民組織育成事業（復興模擬訓練）[スライド15-16]

東京都では、平成15年度から19年度まで、21地区（19区、2市）で復興模擬訓練を実施した。

平成19年8月に、東京都が協定を結んでいる「災害復興まちづくり支援機構」とともに、都民向けの「マンションの防災対策」の講演会と復興模擬訓練報告交流会を開催した。平成20年度は、「企業の復興を考える」とのテーマで、7月16日に都庁で開催する。この事業は東京都が場所の提供や広報等を担当しているが、講師謝礼等の費用は支援機構が負担している。

（4）地域防災力向上事業[スライド17-18]

平成19年度から始まったのが、地域防災力向上事業である。平成19年度～20年度

で、10 地区で実施する。内容は、防災に関する講演、訓練、家具転倒防止などの実演、まち歩きと防災マップづくり、などである。

特徴は消防署がコーディネートしたこと、町会と地域内の企業・学校等が連携したこと、地区ごとの地域特性に応じた事業を実施したことの3つである。

(5) 復興まちづくりの支援 [スライド 19-20]

様々な専門家が支援して、地域の復興が進む。弁護士など各種専門家で構成される「災害復興まちづくり支援機構」が、阪神・淡路大震災以降、様々な活動を続けていた。

平成 19 年 1 月 11 日、東京都と災害復興まちづくり支援機構に参加する弁護士会など 14 団体が、復興まちづくりの支援に関する協定を結んだ。内容は、震災後「復興まちづくり支援班」を派遣すること、平常時から研修や訓練などの連携を強化することである。

(6) 復興対策にかかる国への提案要求 (平成 19 年 6 月) [スライド 21]

毎年、内閣府へいくつかの提案を行っている。

質疑応答

[質問] これから事前復興に取り組もうとしている自治体が、まず何に手をつけたらいいのか、事前復興を考える上で何が一番大事なのか？

[回答] (齋藤) 一番大事なのは、「トップをどのように説得できるか」である。震災対策はお金がかかると思っているが、震災後にいろんな事業をやることを考えると、事前から日頃のまちづくりや地域防災力を高める事業をやっておけば、その費用は 10 分の 1 以下ですむ。東京都では、都政の需要課題 8 つの目標の中の一つに震災対策が位置づけられて、具体的な 3 ヶ年の対策を進めている。

トップや上司を口説いてください。たくさん先進事例があり、どこも苦労しながら作っている。区市町村であれば、この 3 月に復興マニュアルが制定される練馬区などに聞いてみるのがいい。おそらく縦割り行政の弊害の話が出るだろう。例えば、罹災証明の発行はどこの部署がやるのか？ その垣根を取り払い、トップダウンで「ここをやれ。横の連携をしろ」といえるか、だと思っている。

[質問] 縦割りの話がでたが、様々な部局に「あなたの復興の対策はこうですよ」と理解して納得してもらわなければならない。そこは東京都ではどうされましたか？

[回答] (齋藤) 災害時の業務は、平常時に所管している部署が所管する。東京都震災復興マニュアルのなかには所管部署が書いてある。それでも、実際には複数部局にまたがる業務が出てくる。その場合は防災部局が調整するしかない。

[質問] 本県も南海地震条例を 2 月議会に提案したところである。本条例でも予防が主になっており、復興が付け足しになっている。市町村が復興の部分では主人公になるので、県のスタンスがいつも悩みの種になっている。市町村でも担当部署がわからないのだから、県ではさらにわからない。市町村は自主防災組織の対策など、まだ予防段階にあり、また他にもやらなければいけないことがたくさんあって、

復興と聞くとアレルギー状態である。そこに復興のためのチームを作っていたら、考えていただくという際に、熟度として、何までやれば、次にこういうことになるといった、何か指針になることがあれば教えてほしい。

[回答] (齋藤) 復興模擬訓練でも、最初に区市町村が地域団体に話を持っていくと「めんどくさい」といわれる。3回、4回と重ねると「こんな楽しい訓練なら毎年やりましょう」となる。

継続する地域とは、ひとつはリーダーが地元から信頼されていることである。地域にいないのは調整する人で、ここをどうするのが悩みであるが、復興模擬訓練では、区市町村が専門家に委託（東京都が 1/2 補助）しており、訓練の進め方、発表のとりまとめなどはプロが支えている。

もうひとつは、毎回、小さくてもいいから目に見えた成果を少しずつあげていくことである。

地域のことは地域でやるというのはわかっているが、高齢化で人材がいないう。若手もやりたがっているから、そういう場を作ってやる。それができれば自主防災組織は伸びる。災害がある前にそういった組織があるかないかで、その後の復興は大きく違う。それは過去の事例でも証明されている。そういう体験談を聞くのもいい。復興模擬訓練では、最初に阪神・淡路大震災の映像を流している。視角・感情に訴えていくことは大事である。

新宿の復興模擬訓練は、早稲田大学と合同でやっている。地域にはいろんなサポートできるパワーが存在する。その人たちと一緒にいくキッカケづくりの最初は、区市町村がある程度働きかけていくことが大切である。

以上

(3) 参加者向けアンケート調査の結果

1) アンケート調査の概要

(1) 調査目的

- ・セミナーに対する評価や要望、効果に関する参加者の意向を把握し、今後のセミナー開催及び復旧・復興対策に役立てること。

(2) 調査方法

- ・アンケート調査法（セミナー会場での配布・回収）

(3) 調査対象

- ・セミナー参加者

(4) 調査票の配布、回収、回収率（回収 / 配布）

	配布	回収	回収率
神戸会場（3月5日配布・回収）	57	41	72%
名古屋会場（3月11日配布・回収）	46	43	93%
東京会場（3月14日配布・回収）	37	35	95%
合計	140	119	85%

2) 単純集計結果（全体）の概要（「質問1～7」）

- ・セミナーは全体として概ね好評。 [質問1]
- ・内容面で、復興準備の課題や方法を知らなかった人が相対的に多い。 [質問6]
- ・講義内容についての認識はかなり高まった（セミナーの効果）。 [質問3, 6]
- ・今後の取り組みへの意欲面での効果も高い（セミナーの効果） [質問6]
- ・「計画作成方法」や「Q&A」など、具体性を求める声が多い。 [質問4, 5]
- ・テーマを満たせばほぼ全員が今後の参加を希望。 [質問7]

3) 単純集計結果（会場別）の概要（「質問1～7」）

- ・セミナーは3会場とも概ね好評。 [質問1]
- ・内容面で良かった点は、神戸では「概念・法制度」、名古屋では「過去の教訓」、東京では「先進事例」の評価が各々最も高く、会場別の特徴が顕著に出ている。 [質問3]
- ・今後欲しい情報については、神戸では「必要性」、名古屋と東京では「Q&A」が各々最も高い。 [質問5]
- ・受講前後の効果について、「必要性、重要性」の点で「より認識が深まった」割合が最も高いのは神戸で、受講前の「知らなかった」割合も最も高い。 [質問6(1-1)]
- ・同じく、「課題や方法」の点で「より認識が深まった」割合が最も高いのは神戸で、これも受講前の「知らなかった」割合が最も高い。 [質問6(1-2)]
- ・同じく、「具体的取組」の点で「積極的に取り組みたい」割合が最も高いのは東京

で、受講前の「既に取り組んでいた」割合も最も高い。 [質問6(1-2)]

- ・以上より、3会場のうち、神戸の出席者には復興準備をこれから取り組もうという団体が多いことから、庁内を説得するための「必要性」の情報をより多く希望し、逆に、東京には既に取り組んできた団体が多いことから、「Q&A」や「計画作成方法」といった具体的な内容をより多く希望する傾向にあるといえる。また、名古屋は、まだ取り組んではないものの、県の復旧マニュアル策定に伴い自らも検討中の団体が多いことから、東京と同様、具体的な内容をより多く希望する傾向にあるといえる。

4) クロス集計結果(全体)の概要(「質問1~7」)

- ・今後セミナー等を通じて欲しい情報について、(受講前)「既に取り組んでいた」人は「Q&A」や「専門家」の情報を、「検討中であった」人は「計画作成方法」や「Q&A」の情報を、「取り組んでいなかった」人は「Q&A」や「必要性」の情報を求める傾向が強いことから、「Q&A」は全体に共通して必要とされている他、「初心者」ほど「必要性」の情報が、取組が進むにつれて個別的かつ具体的な情報が求められていることが分かる。 [表2-2]
- ・今後の事前復興準備の具体的取組について、(受講前)「既に取り組んでいた」人より、「検討中であった」「取り組んでいなかった」人の方が、(受講後)「積極的に取り組みたいと考えるようになった」割合が大きいこと(前者56%、後者80%前後)から、「初心者」に対してより動機付けの効果が大きかったことが分かる。 [表2-3]
- ・今後のセミナーへの参加意向について、(受講前)「既に取り組んでいた」と「取り組んでいなかった」人は「テーマによっては、参加したい」が、(受講前)「検討中であった」人は「ぜひ、参加したい」が最も多い。 [表2-4]
- ・今後のセミナーへの参加意向の中で、「ぜひ、参加したい」人は「計画作成方法」や「Q&A」の情報を、「テーマによっては、参加したい」人は「Q&A」や「計画作成方法」の情報を求める傾向が強いことから、「Q&A」と「計画作成方法」は全体に共通して必要とされていることが分かる。 [表2-5]

5) 自由記入結果の概要(「質問8~10」)

- ・「質問8」から「質問10」の自由記入欄への書き込み内容をコード化し、同類のコード(キーワード)を集約して整理すると、以下のとおりの傾向が把握できる(「7)自由記入結果の整理」を参照)。
 - ・「質問8」への記入内容としては、「講義内容」(18件)に関する内容が最も多く、「開催時期」(8)、「講義対象」(5)、「講義時間」(4)、「その他」(5)と続く。
 - ・「質問9」では、「庁内の合意形成」(24件)が最も多く、「その他」(9)と続く。
 - ・「質問10」では、「体制・財源」(8件)が最も多く、「事例の共有」(5)、「その他」(10)と続く。
- ・以上のキーワードの相互関係を整理すると、以下のとおりの傾向が把握できる(1) セミナーの講義内容、時間、開催時期、方法等(「質問8」)

- ・セミナーの講義内容に関する意見が最も多く、とくに、「じっくりと、より詳細な内容に踏み込んだ説明を聞きたい」、「具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい」、「復興準備計画の作成方法について詳しく教えて欲しい」との要望が相対的に多かった。
 - ・セミナーの講義内容について、復興準備計画の作成方法など、具体的内容を望む声は、単純集計結果〔質問4,5〕と一致する。但し、既取組団体はより具体的な内容を望む傾向にあるものの、未取組団体はより必要性に関する内容を求める傾向にあることから、セミナーの運用面では、こうした要望の違いにも留意する必要がある。
- (2) 復興準備を進めるための現在の悩み（「質問9」）
- ・庁内の合意形成に関する意見が最も多く、とくに、「復興準備推進のための体制・財源の確保も含めた、庁内の合意形成が難しい」との悩みが相対的に多かった。
- (3) その他、災害復旧・復興に関するご意見、ご質問、ご要望等（「質問10」）
- ・体制・財源に関する意見が最も多く、とくに、「復興準備推進のための体制・財源の確保も含めた、庁内の合意形成が難しい」との悩み・要望が相対的に多かった。
 - ・また、事例の共有に関する意見も多く、とくに、「具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい」との要望が相対的に多かった。

6) 集計表

(1) 単純集計結果（全体）¹

〔質問1〕セミナーの内容はどうか（印象）？

	度数	比率
ア. とても良い	21	18%
イ. 良い	66	55%
ウ. 普通	28	24%
エ. 悪い	1	1%
オ. とても悪い	0	0%
無回答	3	3%
計	119	100.0%

「とても良い」+「良い」で73.1%。

〔質問2〕今回の内容全般について事前からご存知でしたか？

	度数	比率
ア. 全く知らなかった	7	6%
イ. あまり知らなかった	48	40%
ウ. 多少は知っていた	62	52%
エ. ほとんど知っていた	1	1%
オ. 無回答	1	1%
計	119	100%

「知っていた」52.9%、「知らなかった」46.2%。

¹ 比率については、小数点以下第1位を四捨五入する。

[質問 3] 内容面で良かったことは次のどのような点でしたか？

	度数	比率	実比率
ア. 「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	55	29%	46%
イ. 復興準備に関わる全国の取組状況を認識できたこと	23	12%	19%
ウ. 過去の災害復興事例から様々な教訓を学べたこと	57	30%	48%
エ. 復興準備の先進的取組を認識できたこと	49	26%	41%
オ. とくになかった	1	1%	1%
カ. その他	2	1%	2%
計	187	100.0%	157%

(注) 実比率の母数は有効回答数(119)。

参加者の約半数が、ア、ウ、エ、を選択。

[質問 4] 内容面で悪かったことは次のどのような点でしたか？

	度数	比率	実比率
ア. 内容が基礎的過ぎて、新たな知見が少なかったこと	4	3%	3%
イ. 内容が応用的過ぎて、分かりにくかったこと	8	5%	7%
ウ. 概念や考え方などが抽象的で、分かりにくかったこと	40	26%	34%
エ. 参考事例が特殊であり、自分たちとの関係が分かりにくかったこと	6	4%	5%
オ. 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	16	10%	13%
カ. 計画作成方法に関する説明が少なかったこと	21	13%	18%
キ. セミナーの目的が分かりにくかったこと	10	6%	8%
ク. とくになかった	28	18%	24%
ケ. その他	15	10%	13%
無回答	8	5%	7%
計	156	100%	131%

(注) 実比率の母数は有効回答数(119)。

ウ、「抽象的」が最多(参加者の約1/3)。次にク、「とくになし」(同1/4)。

[質問 5] 今後セミナー等を通じて欲しい情報とはどのようなものですか？

	度数	比率	実比率
ア. 庁内の理解を促すための事前復興準備の必要性に関する情報	33	16%	28%
イ. 事前復興準備の内容についての分かりやすい解説情報	26	13%	22%
ウ. 復興準備計画の内容についての分かりやすい解説情報	28	14%	24%
エ. 復興準備計画の作成方法に関する情報	40	20%	34%
オ. 自治体の悩みに答える「Q & A」のような解説情報	48	24%	40%
カ. 復興準備に詳しい専門家に関する情報	18	9%	15%
キ. とくにない	2	1%	2%
ク. 分からない	1	0%	1%
ケ. その他	3	1%	3%
無回答	5	2%	4%
計	204	100%	171%

(注) 実比率の母数は有効回答数(119)。

オ.「Q & A」が最多(参加者の約4割)、次にエ.「作成方法の情報」(同1/3)。

[質問6] セミナーに参加して、復興準備に関する認識、考え方に変化が生じましたか?

(1-1) 復興準備の必要性、重要性について、

(受講前)	度数	比率
ア. よく知っていた	15	13%
イ. 多少は知っていた	77	65%
ウ. 知らなかった	24	20%
無回答	3	3%
計	119	100%



(受講後)	度数	比率
ア. より認識が深まった	100	84%
イ. とくに変化なし	16	13%
無回答	3	3%
計	119	100%

(受講前)ウ.「知らなかった」は20%。(受講後)ア.「認識深まった」が84%。

(1-2) 復興準備の課題や方法について、

(受講前)	度数	比率
ア. よく知っていた	4	3%
イ. 多少は知っていた	70	59%
ウ. 知らなかった	42	35%
無回答	3	3%
計	119	100%



(受講後)	度数	比率
ア. より認識が深まった	101	85%
イ. とくに変化なし	13	11%
無回答	5	4%
計	119	100%

(受講前)ウ.「知らなかった」は35%。(受講後)ア.「認識深まった」が85%。

(2) 事前復興準備の具体的取組について、

(受講前)	度数	比率
ア. 既に取り組んでいた	9	8%
イ. 検討中であった	27	23%
ウ. 取り組んでいなかった	76	64%
無回答	7	6%
計	119	100%



(受講後)	度数	比率
ア. 積極的に取り組みたいと考えるようになった	87	73%
イ. とくに変化なし	25	21%
無回答	7	6%
計	119	100%

(受講前)ウ.「取り組んでいなかった」は64%。(受講後)ア.「取組考える」が73%。

[質問7] 今後もこのようなセミナーがあれば参加したいですか？

	度数	比率
ア. ぜひ、参加したい	41	34%
イ. テーマによっては、参加したい	74	62%
ウ. あまり参加したくない	1	1%
エ. 分からない	2	2%
オ. その他	0	0%
無回答	1	1%
計	119	100%

ア.「ぜひ、参加」が34%。イ.「テーマによって参加」が62%。

[質問8] セミナーの講義内容、時間、開催時期、方法等に関する質問、要望があれば、以下にお書きください。

回答内容は別紙(自由記入)参照

回答者数	37
回答率(母数119)	31%

[質問9] 復興準備を進めるために現在お悩みのことがあれば、以下にお書きください。

回答内容は別紙(自由記入)参照

回答者数	29
回答率(母数119)	24%

[質問10] その他、災害復旧・復興に関するご意見、ご質問、ご要望等がございましたらお書きください。

回答内容は別紙(自由記入)参照

回答者数	22
回答率(母数119)	18%

[質問11] あなたの現在のご所属先はどちらですか？

	度数	比率
ア. 都道府県	37	31%
イ. 市町村	73	61%
無回答	9	8%
計	119	100%

(2) 単純集計結果（会場別）

[質問 1] セミナーの内容はどうか（印象）？

	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. とても良い	7	17%	7	16%	7	20%
イ. 良い	24	59%	24	56%	18	51%
ウ. 普通	10	24%	10	23%	8	23%
エ. 悪い	0	0%	0	0%	1	3%
オ. とても悪い	0	0%	0	0%	0	0%
無回答	0	0%	2	5%	1	3%
計	41	100%	43	100%	35	100%

3会場とも、「とても良い」+「良い」で7割以上

[質問 2] 今回の内容全般について事前からご存知でしたか？

	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. 全く知らなかった	2	5%	1	2%	4	11%
イ. あまり知らなかった	21	51%	16	37%	11	31%
ウ. 多少は知っていた	17	41%	25	58%	20	57%
エ. ほとんど知っていた	1	2%	0	0%	0	0%
オ. 無回答	0	0%	1	2%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

神戸だけウ. とエ. を合わせた「知っていた」割合が半数以下。

[質問 3] 内容面で良かったことは次のどのような点でしたか？

	神戸		名古屋		東京	
	度数	実比率	度数	実比率	度数	実比率
ア. 「復旧・復興」の概念やその法制的な考え方を理解できたこと	33	80%	9	21%	13	37%
イ. 復興準備に関わる全国の取組状況を認識できたこと	8	20%	8	19%	7	20%
ウ. 過去の災害復興事例から様々な教訓を学べたこと	13	32%	33	77%	11	31%
エ. 復興準備の先進的取組を認識できたこと	10	24%	20	47%	19	54%
オ. とくになかった	0	0%	0	0%	1	3%
カ. その他	0	0%	1	2%	1	3%
計	64	156%	71	165%	52	149%

(注) 実比率の母数は会場ごとの有効回答数。

会場ごとに最高比率の選択肢が違う。

[質問 4] 内容面で悪かったことは次のどのような点でしたか？（2つ以内に回答）

	神戸		名古屋		東京	
	度数	実比率	度数	実比率	度数	実比率
ア. 内容が基礎的過ぎて、新たな知見が少なかったこと	0	0%	2	5%	2	6%
イ. 内容が応用的過ぎて、分かりにくかったこと	2	5%	4	9%	2	6%
ウ. 概念や考え方などが抽象的で、分かりにくかったこと	13	32%	17	40%	10	29%
エ. 参考事例が特殊であり、自分たちとの関係が分かりにくかったこと	3	7%	1	2%	2	6%
オ. 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	5	12%	8	19%	3	9%
カ. 計画作成方法に関する説明が少なかったこと	10	24%	4	9%	7	20%
キ. セミナーの目的が分かりにくかったこと	3	7%	4	9%	3	9%
ク. とくになかった	12	29%	6	14%	10	29%
ケ. その他	4	10%	10	23%	1	3%
無回答	2	5%	3	7%	3	9%
計	54	132%	59	137%	43	123%

（注）実比率の母数は会場ごとの有効回答数。

3会場とも、ウ. 抽象的」が最多（参加者の約1/3）。

[質問 5] 今後セミナー等を通じて欲しい情報とはどのようなものですか？（2つ以内に回答）

	神戸		名古屋		東京	
	度数	実比率	度数	実比率	度数	実比率
ア. 庁内の理解を促すための事前復興準備の必要性に関する情報	20	49%	8	19%	5	14%
イ. 事前復興準備の内容についての分かりやすい解説情報	8	20%	8	19%	10	29%
ウ. 復興準備計画の内容についての分かりやすい解説情報	13	32%	7	16%	8	23%
エ. 復興準備計画の作成方法に関する情報	14	34%	14	33%	12	34%
オ. 自治体の悩みに答える「Q & A」のような解説情報	14	34%	19	44%	15	43%
カ. 復興準備に詳しい専門家に関する情報	4	10%	8	19%	6	17%
キ. とくはない	0	0%	2	5%	0	0%
ク. 分からない	0	0%	1	2%	0	0%
ケ. その他	0	0%	3	7%	0	0%
無回答	1	2%	1	2%	3	9%
計	74	180%	71	165%	59	169%

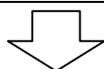
(注) 実比率の母数は会場ごとの有効回答数。

3 会場とも、エ.「作成方法の情報」、オ.「Q & A」の比率が高い(参加者の 3 ~4 割)。神戸だけ、ア.が突出して高い(同約半数)。

[質問6] セミナーに参加して、復興準備に関する認識、考え方に変化が生じましたか？

(1-1) 復興準備の必要性、重要性について、

(受講前)	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. よく知っていた	2	5%	5	12%	8	23%
イ. 多少は知っていた	25	61%	30	70%	22	63%
ウ. 知らなかった	13	32%	6	14%	5	14%
無回答	1	2%	2	5%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

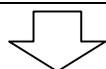


(受講後)	度数	比率	度数	比率	度数	比率
	ア. より認識が深まった	39	95%	33	77%	28
イ. とくに変化なし	1	2%	8	19%	7	20%
無回答	1	2%	2	5%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

3 会場とも、(受講後)ア.「認識深まった」の比率が高い。

(1-2) 復興準備の課題や方法について、

(受講前)	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. よく知っていた	1	2%	0	0%	3	9%
イ. 多少は知っていた	20	49%	28	65%	22	63%
ウ. 知らなかった	19	46%	13	30%	10	29%
無回答	1	2%	2	5%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

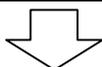


(受講後)	度数	比率	度数	比率	度数	比率
	ア. より認識が深まった	37	90%	33	77%	31
イ. とくに変化なし	3	7%	6	14%	4	11%
無回答	1	2%	4	9%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

3 会場とも、(受講後)ア.「認識深まった」の比率が高い。

(2) 事前復興準備の具体的取組について、

	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
(受講前)						
ア. 既に取り組んでいた	1	2%	1	2%	7	20%
イ. 検討中であった	4	10%	16	37%	7	20%
ウ. 取り組んでいなかった	32	78%	24	56%	20	57%
無回答	4	10%	2	5%	1	3%
計	41	100%	43	100%	35	100%



	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
(受講後)						
ア. 積極的に取り組みたいと考えようになった	26	63%	33	77%	28	80%
イ. とくに変化なし	11	27%	8	19%	6	17%
無回答	4	10%	2	5%	1	3%
計	41	100%	43	100%	35	100%

3会場とも、(受講後)ア.「積極的に取り組みたいと考えようになった」の比率が高い。

[質問7] 今後もこのようなセミナーがあれば参加したいですか？

	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. ぜひ、参加したい	14	34%	14	33%	13	37%
イ. テーマによっては、参加したい	25	61%	27	63%	22	63%
ウ. あまり参加したくない	0	0%	1	2%	0	0%
エ. 分からない	1	2%	1	2%	0	0%
オ. その他	0	0%	0	0%	0	0%
無回答	1	2%	0	0%	0	0%
計	41	100%	43	100%	35	100%

3会場とも、ア.「ぜひ、参加」とイ.「テーマによって参加」を合わせると、参加者の9割以上。

[質問8] セミナーの講義内容、時間、開催時期、方法等に関する質問、要望があれば、以下にお書きください。

回答内容は別紙(自由記入)参照

	神戸	名古屋	東京
回答者数	15	13	9
回答率(母数:会場ごとの有効回答数)	37%	30%	26%

[質問9] 復興準備を進めるために現在お悩みのことがあれば、以下にお書きください。

回答内容は別紙(自由記入)参照

	神戸	名古屋	東京
回答者数	15	9	5
回答率(母数:会場ごとの有効回答数)	37%	21%	14%

[質問 10] その他、災害復旧・復興に関するご意見、ご質問、ご要望等がございましたらお書きください。

回答内容は別紙（自由記入）参照

	神戸	名古屋	東京
回答者数	13	8	1
回答率（母数:会場ごとの有効回答数）	32%	19%	3%

[質問 11] あなたの現在のご所属先はどちらですか？

	神戸		名古屋		東京	
	度数	比率	度数	比率	度数	比率
ア. 都道府県	13	32%	10	23%	14	40%
イ. 市町村	25	61%	31	72%	17	49%
無回答	3	7%	2	5%	4	11%
計	41	100%	43	100%	35	100%

(3)クロス集計結果（全体）

表 2-2 [質問 5] (今後セミナー等を通じて欲しい情報) × [質問 6] (受講前の取組状況)

[質問 5] の度数を分子、[質問 6] の度数を分母としたクロス集計結果を示す。なお、[質問 5] は複数回答（2 つまで）、[質問 6] は単数回答（有効回答数：119）。

[質問 5] \ [質問 6]	既に取組んでいた		検討中であった		取組んでいなかった		無回答		合計	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合
庁内の理解を促すための事前復興準備の必要性に関する情報	1/9	11%	5/27	19%	26/76	34%	1/7	14%	33/119	28%
事前復興準備の内容についての分かりやすい解説情報	1/9	11%	8/27	30%	16/76	21%	1/7	14%	26/119	22%
復興準備計画の内容についての分かりやすい解説情報	2/9	22%	3/27	11%	23/76	30%	0/7	0%	28/119	24%
復興準備計画の作成方法に関する情報	2/9	22%	13/27	48%	24/76	32%	1/7	14%	40/119	34%
自治体の悩みに答える「Q & A」のような解説情報	3/9	33%	12/27	44%	30/76	39%	3/7	43%	48/119	40%
復興準備に詳しい専門家に関する情報	3/9	33%	4/27	15%	9/76	12%	2/7	29%	18/119	15%

表 2-3 [質問 6] セミナーに参加して、復興準備に関する認識、考え方に変化が生じたか？

[質問 6] (受講前の取組状況) × [質問 6] (受講後の取組意向)

(受講後の取組意向) の度数を分子、(受講前の取組状況) の度数を分母としたクロス集計結果を示す。なお、両者とも単数回答（有効回答数：119）。

受講前の取組状況 \ 受講後の取組意向	積極的に取組みたいと考えようになった		とくに変化なし		無回答		合計	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合
既に取組んでいた	5/9	56%	4/9	44%	0/9	0%	9/9	100%
検討中であった	22/27	81%	5/27	19%	0/27	0%	27/27	100%
取組んでいなかった	60/76	79%	16/76	21%	0/76	0%	76/76	100%
無回答	0/7	0%	0/7	0%	7/7	100%	7/7	100%
合計	87/119	73%	25/119	21%	7/119	6%	119/119	100%

表 2-4 [質問6](受講前の取組状況) × [質問7](今後のセミナーへの参加意向)

[質問7]の度数を分子、[質問6](受講前の取組状況)の度数を分母としたクロス集計結果を示す。なお、両者とも単数回答(有効回答数:119)。

[質問7] \ [質問6]	ぜひ、参加したい		テーマによっては、参加したい		あまり参加したくない		分からない		無回答		合計	
	既に取り組んでいた	3/9	33%	6/9	67%	0/9	0%	0/9	0%	0/9	0%	9/9
検討中であった	14/27	52%	13/27	48%	0/27	0%	0/27	0%	0/27	0%	27/27	100%
取り組んでいなかった	20/76	26%	54/76	71%	1/76	1%	1/76	1%	0/76	0%	76/76	100%
無回答	4/7	57%	1/7	14%	0/7	0%	1/7	14%	1/7	14%	7/7	100%
合計	41/119	34%	74/119	62%	1/119	1%	2/119	2%	1/119	1%	119/119	100%

表 2-5 [質問7](今後のセミナーへの参加意向) × [質問5](今後セミナー等を通じて欲しい情報)

[質問5]の度数を分子、[質問7]の度数を分母としたクロス集計結果を示す。なお、[質問7]は単数回答(有効回答数:119)、[質問5]は複数回答(2つまで)。

[質問7] \ [質問5]	ぜひ、参加したい		テーマによっては、参加したい		あまり参加したくない		分からない		無回答		合計	
	庁内の理解を促すための事前復興準備の必要性に関する情報	10/41	24%	22/74	30%	0/1	0%	1/2	50%	0/1	0%	33/119
事前復興準備の内容についての分かりやすい解説情報	12/41	29%	14/74	19%	0/1	0%	0/2	0%	0/1	0%	26/119	22%
復興準備計画の内容についての分かりやすい解説情報	5/41	12%	22/74	30%	1/1	100%	0/2	0%	0/1	0%	28/119	24%
復興準備計画の作成方法に関する情報	17/41	41%	23/74	31%	0/1	0%	0/2	0%	0/1	0%	40/119	34%
自治体の悩みに答える「Q & A」のような解説情報	14/41	34%	31/74	42%	1/1	100%	2/2	100%	0/1	0%	48/119	40%
復興準備に詳しい専門家に関する情報	8/41	20%	9/74	12%	0/1	0%	1/2	50%	0/1	0%	18/119	15%

第3章 災害復旧・復興対策に関する今後の 普及・啓発方策の課題と方向性

(1) アンケート調査結果のまとめ

災害復旧・復興対策に関する今後の普及・啓発方策について、第2章(3)で整理した参加者向けアンケート調査結果を通じて得られたニーズをまとめると以下のとおりである。

1) 単純集計結果・クロス集計結果の回答結果(「質問1～7」)

- ・セミナーは3会場とも概ね、講義内容面で好評であり、また、今後の取組も意欲的であることから、その効果は高かったといえる。
- ・今後の事前復興準備に対する意欲から、今回のセミナーは、とくに、「初心者」に対する動機付けの効果が大きかったといえる。
- ・但し、講義内容面において、話が抽象的であるとの不満と、「計画作成方法」や「Q & A」などの具体性を求める声が多く、とくに、既に取組を始めている東京や名古屋の団体で、その傾向が強かった。
- ・逆に、まだ取組を始めている団体が多かった神戸では、復旧・復興の「必要性」に関する情報を求める声が多かった。
- ・今後の参加については、全体的に、テーマの内容が良ければ参加の可能性が高い。

2) 自由記入欄の回答結果(「質問8～10」)

(1) セミナーの講義内容、時間、開催時期、方法等(「質問8」)

- ・セミナーの講義内容に関する記入が最も多く、とくに、「じっくりと、より詳細な内容に踏み込んだ説明を聞きたい」、「具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい」、「復興準備計画の作成方法について詳しく教えて欲しい」との要望が相対的に多かった。
- ・セミナーの講義内容について、復興準備計画の作成方法など、具体的内容を望む声は、単純集計結果[質問4, 5]と一致する。但し、既取組団体はより具体的な内容を望む傾向にあるものの、未取組団体はより必要性に関する内容を求める傾向にあることから、セミナーの運用面では、こうした要望の違いにも留意する必要がある。

(2) 復興準備を進めるための現在の悩み(「質問9」)

- ・庁内の合意形成に関する記入が最も多く、具体的には、「復興準備推進のための体制・財源の確保も含めた、庁内の合意形成が難しい」との悩みが相対的に多かった。

(3) その他、災害復旧・復興に関するご意見、ご質問、ご要望等(「質問10」)

- ・体制・財源に関する記入が最も多く、具体的には、「復興準備推進のための体制・

- 財源の確保も含めた、庁内の合意形成が難しい」との悩みが相対的に多かった。
- ・また、事例の共有化に関する記入も多く、具体的には、「具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい」との要望が相対的に多かった。

3) 全体の要約

1)と2)を要約すると、地方公共団体における復興準備推進のための実務上の支援に関するものと、セミナーの実施方法・内容に関するものとの2つに分類でき、その内容は、一部重複するが、以下のとおりである。

- (1) 地方公共団体における復興準備推進のための実務上の支援に関するもの
 復興準備計画の作成方法について詳しく教えて欲しい 「復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供のあり方」
 具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい 「多様な参考事例の紹介」
 復興準備推進のための体制・財源の確保も含めた庁内の合意形成が難しい 「庁内合意のための支援情報の提供」
- (2) セミナーの実施方法・内容に関するもの
 復興準備計画の作成方法について詳しく教えて欲しい 「復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報をセミナーで提供」
 具体的な参考事例をたくさん紹介して欲しい 「セミナーで多様な参考事例を紹介」
 じっくりと、より詳細な内容に踏み込んだ説明を聞きたい 「庁内合意のための支援情報をセミナーで提供」

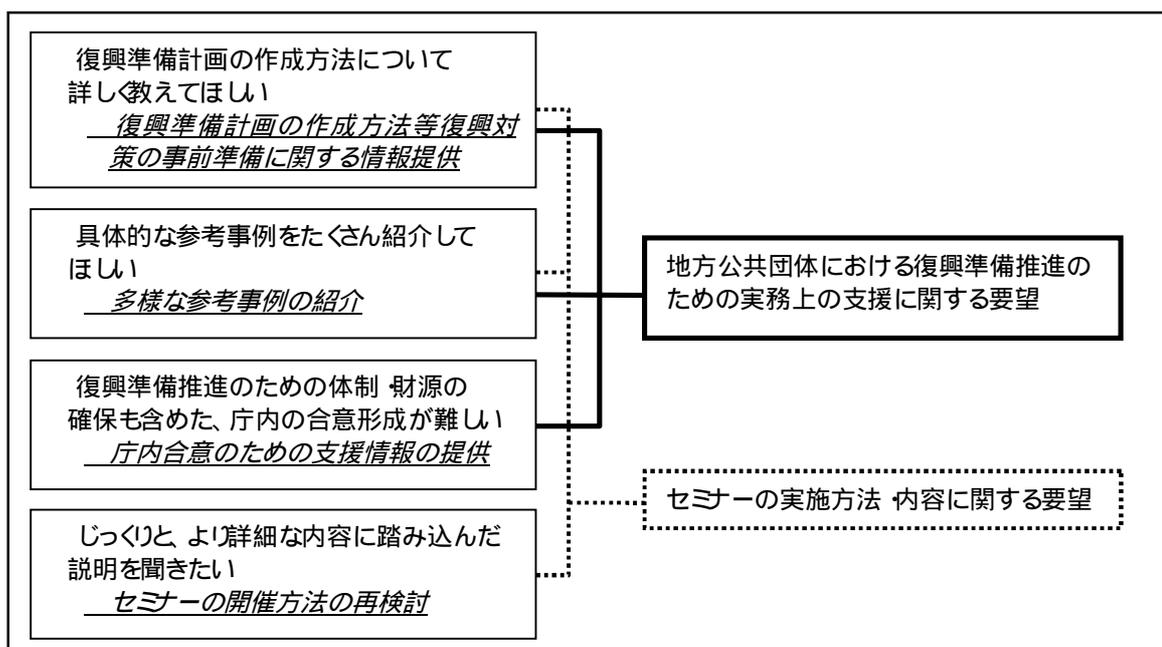


図 3-1 アンケート調査結果のまとめ

以上のことから、本章においては、1) 復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供、2) 多様な参考事例の紹介、3) 庁内合意のための支援情報の提供、4) セミナーの開催方法の再検討、について考察する。

(2) 災害復旧・復興対策に関する今後の普及・啓発方策の検討

本節では、前節のアンケート調査での要望に基づき、災害復旧・復興対策に関する今後の普及・啓発方策として、復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供、多様な参考事例の紹介、庁内合意のための支援情報の提供、セミナーの開催方法の再検討、について、「災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策に関する検討会」での委員意見、及び、「災害復旧・復興対策セミナー」での講師意見等を整理し検討する。

1) 復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供

復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供のあり方について、まず、(1) 復旧・復興の定義、(2) 復興対策の事前準備の必要性を整理した上で、(3) 復興対策の事前準備の内容の順に議論を整理し、検討する。

(1) 復旧・復興の定義

- ・日本では関東大震災以降、「復興」とは「防災まちづくり」という一義的な解釈が広がってきた側面もあったが、阪神・淡路大震災以降、被災者の「生活再建」や「コミュニティの再建」などが重視されるようになってきた。(大矢根委員)
- ・国の災害対策の基本を定めている災害対策基本法において、復興に関する特段の規定はない²。(内閣府)
- ・防災基本計画では、第2編「震災対策編」において、「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、災害復旧・復興に関する5つの指針が、また、第15編「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」として5つの事項が示されている³。(内閣府)

² 災害対策基本法では「復興」の用例として以下の2カ所に記述がある。

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。(第8条第3項)

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。(第97条)

³ (1) 防災基本計画の第2編「震災対策編」第3章「災害復旧・復興」における復旧・復興に関する記載：1) 地域の復旧・復興の基本方向として、迅速な現状復旧か計画的復興かの決定、2) 原状復旧の場合の被災施設の復旧、がれき処理の進め方、3) 計画的復興の場合の復興計画作成、防災まちづくりの進め方、4) 被災者等の生活再建等支援のための助成金、住宅確保支援、雇用対策等のあり方、5) 被災中小企業の復興のための低利融資、その他経済復興の支援。

(2) 同じく、第15編「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」における記載：1) 災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項、2) 災害復旧・復興上必要な金融その他の資金計画に関する事項、3) 借地借家制度の特例の適用に関する事項、4) 被災中小企業の振興その他経済復興の支援に関する事項、5) 被災者の生活確保、生活再建等への支援に関する事項。

- ・計画の側面から見た場合、防災基本計画及び地域防災計画への記載が復興準備の一形態と言える。(越山委員)
- ・復興準備計画の作成方法等復興対策の事前準備に関する情報提供を考える場合、まず、「復興準備計画」という言葉の定義を明確にする必要があるが、これまで「復興準備計画」について明確に定義されたことはない。なお、平成18年度「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」では、「復興準備計画とは、予め大規模な災害が予想されている地域において、想定被害に対応する復興対策の基本方針や体制・手順・手法などを事前にまとめておくこと」とある。(事務局)

(2) 復興対策の事前準備の必要性

- ・復興対策の決定・実施には、膨大な行政サービス需要への対応や様々な合意形成が即時的に求められるため、迅速に意思決定ができる仕組みを事前に備えておく必要がある。(越山委員)
- ・復興計画の必要性は、被災者を奮い立たせて、ある方向に導くという内向性の面と、国や周辺地域に呼びかけて、財源・支援等と呼び込むという外向性の面から説明できる。このような新たな力を生み出すために、復興計画が必要であり、そのためにも事前準備が必要である。(越山委員)
- ・復興対策について事前に準備しておくことの必要性について、阪神・淡路大震災の経験から、日常からのノウハウ蓄積ができていないこと、平常時の行政需要を超える業務量の発生、生活再建の遅れに伴う間接被害の深刻さ、問題解決責任の転換、の4つの視点から捉えることもできる。とくに、⁴では、日常では個人の問題とされていたものが、災害時には行政の責務として転換せざるを得ないもの(ガレキ処理、医療等)が少なからず発生することが指摘されている。(森高講師)
- ・阪神・淡路大震災以降、事前復興が注目されてきた背景として、防災力を高めるには、応急対策やその準備だけではなく、復旧・復興プロセスを通じた被害軽減という、リスク・マネジメントの考え方もある。(越山委員)

(3) 復興対策の事前準備の内容

- ・復興対策の事前準備の内容については、まず、膨大な行政サービス需要に対して円滑に復興施策を進めるために、「復興対策シナリオ」(行動手順)、「復興メニュー」(復興施策)を検討し、マニュアル化しておくことが必要と考えられる(例えば、東京都の「震災復興マニュアル」⁴)。(森高講師)
- ・復興準備計画そのものを作るのは難しい。まずは、「地域防災計画への記載の充実」が重要だと言える。(越山委員)
- ・計画やマニュアル策定に止まらず、「復興対策に資する事前対策」の検討も考えられる(池田委員)
- ・事前対策の例として、内閣府が平成17年度に実施した全国調査によると、「応急危険度判定調査体制の検討」、「被災宅地危険度判定調査体制の検討」、「応急仮設住宅

⁴ 東京都の「震災復興マニュアル」には、復興対策シナリオを示す「復興プロセス編」と、復興メニューを示す「復興施策編」が含まれている。文京区の場合も同様に「震災復興マニュアル」の中に「全体シナリオ」と「行動・方法カルテ」が含まれている。

の建設資材の把握や供給方法の検討」、「被災児童・生徒への支援策の検討」、「NPO・ボランティアの育成」等の対策が比較的实施されていた⁵。また、この他にも、行政と地域住民等が協働で復興対策を考える「復興模擬訓練」⁶、地域の将来像を示す「復興ビジョン」⁷、ある災害を想定した上で、その地域の将来のイメージや課題を模擬的に予測する「復興シミュレーション」等の方法も考えられる⁸。(事務局)

復興対策シナリオ

- ・復興対策シナリオとは、復興の基本方針・ビジョンを実現するための、災害過程に沿った時系列での復興対策の流れを示したものであるが、事前の復興対策シナリオの例としては、例えば、「東京都震災復興マニュアル」(「復興プロセス編」、平成15年3月)がある。東京都の復興プロセス編は、都市復興、住宅復興、くらしの復興、産業復興などを総合化した復興対策シナリオに沿う全庁的取組を図示したものである。(池田委員)文京区の全体シナリオの例では、復興対策の全体を時間軸と主体軸で囲ったマトリックスの中に配置し、各々の施策の相互関係を表したものである。(事務局)
- ・シナリオを作成する場合に重要な点としては、想定される災害因に対して、地域特性に応じた独自の復興対策シナリオを書くことである。(大矢根委員)
- ・「大都市大震災軽減化特別プロジェクト研究成果普及事業」では、東南海・南海地震の時間差発生下での復興対策のあり方を考えた。両地震が約100年周期で、同時、数時間、2年間の時間差で発生してきたことから、両地震の発生時間差間に生じる問題を抽出し、各問題間の関連構造を検討した⁹。(田畑講師)
- ・阪神・淡路大震災の時に組織された被災者復興支援会議では、被災者、行政、学識経験者の3者が頻繁に会議をして意見を出し、その結果を行政施策に結びつけた。柔軟な施策が検討され、行政で実行できたとして評価が高い。こうした過去の災害事例から、復興状況のモニタリングと検証結果に基づく計画の改訂等のプロセスをシナリオに盛り込んでおくことが重要である。(越山委員)

計画策定過程における住民参加

- ・復興計画の策定を地域住民の主体的参加によって実現した事例が見られることから、住民参加のプロセスを事前に検討しておくことも考えられる。セミナーでは、a)小千谷市での市民ワークショップと、b)サンタクルーズ市での「物語復興」の例が紹介された。

⁵ 内閣府、「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」、平成19年3月。

⁶ 東京都は、震災対策条例第58条第1項に規定した復興市民組織の育成を図るため、平成16-18年度の間、都内の区市町村を対象に「復興模擬訓練」を実施した。15年度の試行を含めた実績は、12区1市、21地区での実施であった。

⁷ 災害前の復興ビジョンの例としては、東京都の「震災復興ランドデザイン」や「10年後の東京」がある。

⁸ 復興シミュレーションの例はまだ確認されていないが、特定の災害を想定したケーススタディの例はある。内閣府「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討調査報告書」(平成19年3月)は、首都直下地震の復興対策をケースとしてその復興課題を検討したものである。

⁹ 本事業は、人と防災未来センター(センター長:河田恵昭)が、平成16年度から18年度にかけて、近畿の7府県3政令市の職員および若手防災研究者らと合同で、東南海・南海地震に備えるための戦略計画を作成したものであり、時間差発生下での復興対策のあり方の検討はその中の研究部門の一つである。

a) 小千谷市での市民ワークショップ

- ・小千谷市では、復興計画の立案過程で、市民の叢智を結集したいという考えから、市民ワークショップのプロセスが導入された。危機的な財政状況の中で施策の優先順位をつけ、何を我慢するかも重要な検討事項とされた。結果としての復興計画のみならず、「市民が（積極的に）まちづくりに参加した」というプロセスそのものが、小千谷市にとっての財産になっていると評価されている。（田中講師）

b) サンタクルーズ市での「物語復興」

- ・「物語復興」とは、1989年10月17日に発生したアメリカのロマ・プリエータ地震で被害を受けたサンタクルーズ市において、復興計画の策定に向けて、地域の利害関係者が自らのまちの将来像を物語のように柔軟に紡ぎ出していったプロセスを表す概念である¹⁰。（大矢根委員）
- ・その過程において、各種利害が衝突する各論は後回しにし、まずは被災者を中心に徹底した議論をして、復興の総論を共有することから始めた。議論の仕方は、被災者本人が描く復興の姿・プロセスを、各々ができる形で提示していくというものである。復興都市計画事業のように、完成された復興後の模型があるのではなく、手法も含めてみんなで話し合って作っていくのである。このような「物語復興」のプロセスを、事前の復興対策シナリオでも検討しておくことが考えられる。（大矢根委員）

復興メニュー

- ・阪神・淡路大震災では、特別立法により復興対策本部が設置され、その条文には「生活の再建 経済の再建 安全な地域づくりの3要素を通じて活力ある関西圏の再生」という「復興の理念」が謳われていた。3つの言葉に「復興」で目指すべき内容が集約されている。（内閣府）
- ・近年では、「生活再建」、「防災まちづくり」、「地域振興」、「産業振興」を4本柱とする総合計画的なものが増えてきた。（越山委員）
- ・現代の復興準備計画には、社会問題（少子高齢化、20世紀型成長の限界、自然環境問題等）への取組も期待される。（池田委員）
- ・復旧・復興の時期には、応急対策期と比較して、被災者の状況が多様化する一方で、多様なニーズへの対応が求められる。ただ、景気や少子高齢化等の影響から、今後は拡大型の計画には無理がある。（越山委員）
- ・復興準備計画の内容は、復旧・復興対策のイメージの共有化のため、全庁的な施策手順、（区市町村等の）役割分担、県民・企業への支援策、関連法制度等を明確化することが重要である。（森高講師）
- ・復興計画に書き込むべき内容を行動レベルで整理すると、以下の5つになる。（越山委員）

¹⁰ Santa Cruz City Council, VISION SANTA CRUZ; FIRST PRINCIPLES, May 8, 1990. 復興デザイン研究会、ニュースレター「復興デザイン研究」第4号、2007年7月13日。

被災者生活再建支援法の対応：罹災証明（基本的に市町村業務）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

復興体制の構築：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、復興施策の有効性や効果をチェックするしくみが必要

- ・復興準備で見落とされている点として、罹災証明の発行、被災者生活再建支援、産業支援、融資利子補給等が指摘されていることから、復興準備計画においてもとくに留意する必要がある。（越山委員）
- ・復興準備計画では、必要な施策メニューを、過去の事例や現在の制度等を基に検討する。（越山委員）
- ・過去の災害の教訓はそのまま適応できない場合が考えられるので、自らの地域性に合わせた活用方法を検討する必要がある。（池田委員）
- ・復興準備計画の参考資料としては、内閣府「災害復旧・復興施策の手引き(案)〔未定稿〕」では、復興施策別に過去の実施事例が例示されており、有用である（越山委員）
- ・復興準備計画の検討過程で、既存制度の限界が明らかになったり新制度の創設が求められたりする場合がある。このような場合、災害後の法制度の抜本改正に備えて、新法制度の提案等を準備しておくが良い。（越山委員）

地域防災計画への記載の充実

- ・地域防災計画への災害復旧・復興関連項目の記載については、防災基本計画での位置付けがあることから、自治体としても着手しやすい側面がある。（越山委員）
- ・事前の復興準備の推進に関する当面の目標として、「災害復旧・復興関連項目の地域防災計画への記載の充実」を設定することが現実的かつ有効と考えられる。この目標を設定することによって、復興対策シナリオや復興準備計画の作成、さらには、法制度面で実行すべきことのノウハウの習得など、全庁的な取組へと広げることができる。（越山委員）
- ・地域防災計画への記載を充実させるためには、内閣府で既に取り組んでいる、地方公共団体における地域防災計画への記載状況のモニタリングを継続すると同時に、計画の記載内容の類型化による全国的な傾向把握、記載方法のマニュアル化等による記載の推進・充実を図る必要がある。（越山委員）
- ・例えば、記載内容の類型化については、災害因・被害想定・地域特性（人口、市街地属性、産業特性等）と復旧・復興対策との対比に着目し、復興体制や財源措置等の共通部分、生活再建、都市復興、産業復旧等の個別テーマ部分等の記載状況を類型化が考えられる。（大矢根委員）

まとめと考察

復興対策の事前準備に関する情報提供として、復興対策シナリオや復興対策メニューの検討事例に関する情報、地域防災計画の記載方法等に関する情報等の充実を図ることが考えられる。

地域防災計画への記載は復興対策の事前準備を検討する上で重要な機会であり、地域防災計画の記載の充実を推進することが、復興対策の今後の普及・啓発の取組を進めていく上での目標になり得る。

2) 多様な参考事例の紹介

参考事例の紹介方法について、(1)「参考事例の活用例」を概観し、(2)情報のつながりとしての「災害復興の教訓事例集の作成と普及」、及び、(3)人のつながりとしての「災害復興の教訓伝承とネットワーク化」の視点から議論を整理し、検討する。

(1) 参考事例の活用例

- ・ 復旧・復興は地域性が強く、過去の復興事例もそのままでは使えない。しかし復旧・復興を考える上では、過去の事例が最も参考になる。人口規模・災害種別等の条件が整うことによって参考になることもある。事例を読み解いて、そこから普遍的なものを抽出できれば役に立つ。(池田委員)
- ・ 参考事例の重要なテーマとしては、復興準備計画の作成方法(計画策定の経過や重要な論点、施策導入の必要性と課題等)、地域特性に応じた独自の復興シナリオ等が考えられる。(大矢根委員)
- ・ これまで、実際の被災地域が、同じような地域特性を持つ地域の復興経験(復興問題の解決方法)から学んできた歴史がある。例えば、その戦略的な学び合いの実例として、「三宅村(平成12年)から学んだ山古志村(平成16年)」、「有珠(昭和52年)から学んだ雲仙(平成3年)」、「長崎豪雨(昭和57年)から学んだ雲仙(平成3年)」、「雲仙(平成3年)から学んだ有珠・三宅(平成12年)」等がある。(大矢根委員)
- ・ 先行事例の教訓が他地域で活用された個別の事例として、中越地震後の仮設住宅の建て方(雪国仕様)、レイアウト(向き合い、駐車場付き)、入居方式等が、阪神・淡路大震災の教訓を生かして改善されたことがある。(池田委員)
- ・ 被災者生活再建支援制度の運用面でも、鳥取県西部地震(平成12年10月6日発生)での「住宅復興補助金」以降、中越地震や能登半島地震の被災地等において、自治体単費による補助額の上乗せ・横出しなど、自治体独自の運用が広がっている。(越山委員)

(2) 災害復興の「教訓事例集」(仮)の作成と普及(「情報のつながり」)

- ・ 災害は発生周期が長く、当時の担当職員が異動・退職していたりして、災害復旧・復興に関わる教訓が継承されにくい。そこで、災害復興の「教訓事例集」を作成して、そのノウハウを継承していくことが重要である。(池田委員)
- ・ 事前復興を検討する全国の自治体職員は、復旧・復興過程に沿った様々な課題に応える事例集・「考え方」集を求めている。(大矢根委員)
- ・ 災害復興の教訓として、「被災・復興シナリオ」の事例集が考えられるが、この整理の仕方としては、同じ災害因ではなく、同じ事象(施策メニュー)で災害を分類し、他の施策メニューを涉猟できるようにすることが大事である。(大矢根委員)
- ・ 災害復興の教訓を伝承する場合、ある災害復興事例の教訓を一つの物語のように整理し(「復興物語」)、DVDやパワーポイント、絵本等を使って分かりやすく図示・録音したのも考えられる。(事務局)

(3) 災害復興の教訓伝承とネットワーク化（「人のつながり」）

実務体験者のネットワーク

- ・ 阪神・淡路大震災を経験した神戸市の職員が、2004年の新潟県中越地震で小千谷市に来てアドバイスしたことをきっかけに「中越大震災ネットワークおぢや」ができた。「ネットワークおぢや」では、中越地震で関係した地方公共団体約50団体が、災害時に災害教訓を活用するため、互いに情報共有を行っている。（池田委員）
- ・ 「ネットワークおぢや」のメンバーは、平成19年の能登半島地震で、輪島市の建物被害調査や罹災証明発行の業務を支援した。（田中講師）
- ・ ネットワークは、実務体験者と、現在復興対策の事前準備を検討中の地方公共団体職員（セミナー参加者）とをつなぐ手段である。例えば、このためには、実務体験者とセミナー参加者のデータベースの構築・登録、及び、インターネット等を通じたの情報交換、相談等が考えられる。（大矢根委員）
- ・ 神戸市では、阪神・淡路大震災当時の担当職員の名簿をデータベース化し、現在の所属部署等の情報を合わせて定期的に更新を行っている。（事務局）

行政と専門家とのネットワーク

- ・ 復旧・復興に関する過去の事例や復興対策、復興準備計画の作成方法等に詳しい専門家とのネットワーク作りも重要である。（大矢根委員）
- ・ 東京三弁護士会を始めとする各種専門家職能団体は、平成16年11月30日に、「大規模災害時に復興に係る支援体制を確立し、被災地域の復興と発展に寄与することなど」を目的に「災害復興まちづくり支援機構」を設立した¹¹。（齋藤講師）
- ・ 東京都と災害復興まちづくり支援機構は、平成19年1月11日、復興まちづくりの支援に関する協定を締結した。内容は、震災後「復興まちづくり支援班」を派遣すること、平常時から研修や訓練などの連携強化することの2点である（齋藤講師）。

まとめと考察

復旧・復興対策を検討するとき、過去の復興事例を参考にすることは有効で、これまでも多くの経験が災害から災害へと受け継がれてきている。しかしながら、地域性が強いことが復旧・復興対策の特徴であり、事例を参考にする際には、地域性を十分考慮しなければならない。このような点について十分配慮しつつ、復旧・復興対策のさまざまな事例を収集し、体系的に整理した事例集を作成して、また、それを継続的に更新しながら、国と地方公共団体とが共有することが考えられる。また、人から人へ伝えるネットワークも参考事例を共有するために有効である。

¹¹ 災害復興まちづくり支援機構のホームページ：<http://www.j-drso.jp/>。

3) 庁内合意のための支援情報の提供

地方公共団体が事前準備に取り組む上での最初の難関は、首長、あるいは、庁内関係部署の理解・行動を促すことである。

そこで、庁内合意を進めるための支援情報の提供のあり方について、(1) 事前準備の体制づくりに関する情報提供、(2) 復興準備の必要性(可能性)に関する情報提供の視点から議論を整理し、検討する。

(1) 事前準備の体制づくりに関する情報提供

- ・災害後の復興計画を所管する部署、あるいは、事前に復興準備計画を所管する部署をどこにするかが曖昧である。(越山委員)
- ・災害過程の中で、災害対策本部と災害復興本部をどのように立ち上げ、それぞれ、どの部署が舵取りをすべきかがあいまいであることがある。通常、災害対策本部は防災部局が中心となるが、復興対策本部についても所管を決めておく必要がある。(大矢根委員)
- ・復興計画の所管部署は、自治体の規模・被災状況等によって違ってくるものの、基本的には、地域の将来の社会変動のパターンを把握し、推進するのが企画室や市長公室であり、そういった、地域の長期的な変動過程をコントロールする部署が復興の舵取りをすることになる。(大矢根委員)
- ・所管部署の重要な役割としては、縦割り行政の弊害を打破すべく、全庁的な役割分担を理解し、納得させることである。例えば、罹災証明の発行について、役割分担を決め、そこに対して、部署間の垣根を取り払い、トップダウンで横の連携を指示できるかどうか重要である。(齋藤講師)
- ・東京都では、「震災復興マニュアル」の作成にあたって副知事・局長クラスによる「震災復興検討委員会」とその下に「幹事会」、その下に5つの作業部会、そして委員会から委嘱を受けた学識経験者による「震災復興検討会議」を設置して意見・助言をもらいながら作業を進めたが、事務局は総務局災害対策部の復興企画係が担当した。(齋藤講師)
- ・文京区では、総務部長と都市計画部長の下に関係各課長による「震災復興マニュアル検討委員会」とその下に「専門部会」、事務局として防災課と計画調整課が共同作業を行い、「震災復興マニュアル」を策定した。(事務局)
- ・愛知県では、防災局が中心となって「愛知県震災後復旧マニュアル」(生活編、産業編)を策定した。検討体制は、生活編、産業編毎の検討委員会と、その下に課題別ワーキンググループを設置した。防災局中心にマニュアルを策定したことにより、「防災担当部局の指揮監督者としての機能強化になり、また様々な施策において復旧・復興の面からのアプローチを考えることにもなる。こうしたことを通して防災担当部局の総合力の向上につながった」という効果があった。(森高講師)

(2) 復興準備の必要性(可能性)に関する情報提供

- ・庁内の理解を得るためには、復興準備の必要性を説得する必要がある。(越山委員)
- ・庁内の合意を形成するには、復興準備の必要性に関する庁内の説得材料を簡潔にま

とめて、首長を説得することが大事である。(齋藤講師)

まとめと考察

庁内合意のための支援情報としての復興準備の所管部署の例示、復興準備の必要性について庁内の理解を得ることとそのため首長の説得が重要であることから、今後はこれらも考慮しながら情報提供に努めていく必要がある。

4) セミナーの開催方法の再検討

セミナーの開催方法について、アンケート調査の結果からは、「復興準備計画の作成方法について詳しく教えてほしい」「具体的な参考事例をたくさん紹介してほしい」「じっくりと、より詳細な内容に踏み込んだ説明を聞きたい」等の意見が多いことが伺われた。検討会における委員の意見を整理し、アンケート結果も踏まえて、セミナーの開催方法について検討する。

(1) セミナーの目標設定

- ・セミナーの目的を、復興準備の動機付け（必要性の理解等）にするか、計画策定に関する実務ノウハウの習得にするか、を検討する必要がある。（大矢根委員）
- ・セミナーで個々の施策を全て理解してもらうことはできない。むしろここでの狙いは、復興準備計画策定の動機付けや復興の全体像に関わる体制や計画等について理解してもらい、やる気になってもらうことではないか。（大矢根委員）
- ・セミナーの目標を、「地域防災計画の『復旧・復興』欄の充実」に置けば、全庁的な取組が必要となり、復興シナリオや復興計画策定の提案ができる。市町村単位での計画づくりを広げるためには、地域防災計画を活用するしかない。（越山委員）

(2) セミナーの内容

- ・大枠の話として、復興本部立ち上げ、復興計画策定などの実務経験が聞けることが有益である。同時に「なぜそれらが必要か」という話も必要になる。（事務局）
- ・自治体職員は、復興計画を作るプロセス（誰が、どうやって、事例の読み取り方、庁内の調整の仕方、首長の意思決定への働きかけ方等）を聞きたがっているのではないか。（大矢根委員）
- ・自治体向けセミナーでは、「何を（What）」よりも「どうやって（How）」にもっとシフトした方がよい。（越山委員）
- ・普及・啓発をしていく上では目標が重要で、そこに向けて中身を考えていくべきである。意義だけ伝えるシンポジウムを繰り返しても無駄である。（越山委員）

(3) セミナーの対象等

- ・総合計画やランドデザインは、「トップ直結部署」が作るものであるので、「トップ直結部署」に作り方を知ってもらうことが第一である。（越山委員）
- ・参加できない人に対しても、講義資料を広く提供できれば良い。（大矢根委員）

(4) セミナーの開催方法

- ・アンケート調査結果によると、セミナー開催時間・時期については、「じっくりと、より詳細な内容に踏み込んだ説明を聞きたい」といった意見が多くあった。（事務局）

まとめと考察

今年度のセミナーでは、復興準備の取組に対する動機付けを意識して実施したが、受講者へのアンケート結果からは「積極的に取り組みたいと考えるようになった」と

の回答が73%であり、この点では効果があったと考えられ、今後もセミナーを継続していくことで復旧・復興対策への事前準備が進展することが期待できる。

今後セミナーを継続する場合は、セミナー開催時間（今年度は3時間）を延長することも含め、じっくりと時間をかけて、復興計画・復興準備計画の策定方法など、より具体的かつ詳細な内容に踏み込んだ情報提供ができる開催方法を検討することが望ましい。

[参考資料]

(1) 検討会の議事要録

1) 第 1 回検討会

1 . 検討会の概要

日 時： 平成 20 年 1 月 28 日 (月) 13 : 00 ~ 15 : 00

場 所： 東京国際フォーラム G 5 0 9

出席者： 大矢根 淳 (座長) 専修大学 文学部教授

池田 浩敬 富士常葉大学 環境防災学部教授

越山 健治 人と防災未来センター 研究主幹

内閣府 政策統括官 (防災担当) 付参事官 (災害復旧・復興担当)

事務局 (防災都市計画研究所)

配布資料： ・ 次第

・ 委員名簿

・ 座席表

・ 資料 1 : 検討会の設置と進め方 (案)

・ 資料 2 : セミナーの開催企画 (案)

・ 資料 3 : アンケート調査票 (案)

・ 別紙 1 : 内閣府「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」
(平成 19 年 3 月)

・ 別紙 2 : 内閣府「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討調査報告書」
(平成 19 年 3 月)

・ 別紙 3 : 内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」 (平成 18 年 6 月)

2 . 議事概要 (: 主な意見、 : 決定事項)

地方公共団体の事前復興準備の取り組み状況、セミナーの開催企画、アンケート調査について、次第・資料に基づき事務局より説明を行い、各委員にご議論いただいた。

(1) 内閣府による開会の挨拶

災害対策は、従来、事前の被害軽減や、起きた直後の応急対策が主であり、その点に関しては、近年災害が続発していることもあり、各自治体の意識は高まっている。しかし、より長期にわたって (災害対策を) 考えることまでは意識が及んでおらず、いざというとき、瓦礫の処理、住宅の被害認定などで混乱が生じることも考えられる。そのためにも、事前に復旧・復興段階の計画・準備を進めておくことは大切であり、当面はそういう意識を持ってもらうことが課題と考えている。

本検討会においては、復興準備計画の考え方・必要性をいかに意識啓発していくかについて議論していただき、今後の普及・啓発方策の検討をお願いしたい。

(2) 平成18年度「復興準備計画策定の推進に関する調査報告書」について

調査時には、「復興準備計画」という言葉の定義があいまいで、自治体によって受け取り方が違った。まずは「復興準備計画」とは何かを明確にする必要がある。

調査報告書での定義としては、「『復興準備計画』とは、予め大規模な災害が予想されている地域において、想定被害に対応する復興対策の基本方針や体制・手順・手法などを事前にまとめておくこと」(7頁)とある。

(3) 「災害復旧・復興対策セミナー」について

講義は、地域性を考えて、開催場所によって内容を変える必要がある一方で、地元の人が別の地域の話を知りたいという要望が出る可能性もある。そのバランスをどうとるべきかを考える必要がある。

(各講師が受け持つ)講義テーマについては、復興計画策定に関わるところを共通に考えてもらえれば、あとは各々が専門とする事例、切り口で話してもらってよいのではないかと。セミナーの力点の置き方を、復興準備計画の概念を共有して計画策定への動機付けにするのか、個別事例を幅広く紹介して計画策定の実務に必要な情報・ノウハウの提供にすることを決めなければならない。

現実的に復旧・復興が担うべき分野が曖昧(例えば、応急仮設住宅は応急対応か、復旧・復興か等)なので、地方自治体が混乱している面がある。

復旧・復興で見落とされている点としては、罹災証明の発行、被災者再建支援、産業支援、融資利子補給がある。

地方自治体にとっては、「復興準備計画を持っていない」ことが問題なのではなく、「持っていない」ことにより何が問題なのかが理解されていないことが問題である。

復興計画といえば復興都市計画がイメージされ、都市計画部局が対象になる。防災担当者を対象にするならば、都市計画の話は通じない。

想定される災害因に対して、地域特性に応じた復興の全体シナリオを書くことが、阪神・淡路大震災以後の各自治体の課題であった。しかしあまりにも地域の状況が違うので、先進自治体の先例をそのまま適用できなかった。まずは、全体シナリオ策定の準備をすることが重要である。

災害の原因が同じであれば、過去のものに学ばばいいという訳ではない。復旧・復興プロセスにおける社会的課題の位相のパターンに応じて必要なものを選ぶような事例集、「考え方」集が求められている。そのような提示の仕方をする事で学習意欲を高め、その上で法令や制度、県や国の枠組みとの整合性を考えていくという流れになるのではないかと。

参加者の期待に応えられるように、事前に講義の中身を示す必要がある。

セミナーの目標を、「地域防災計画の『復旧・復興』欄を充実させる」ことにすれば、全庁的な取組が必要になるので、復興シナリオや復興計画を作らなければいけない、という話ができる。また、復旧・復興における法制度面で実行すべきことのノウハウを示すこともできる。

地域性を考慮したプログラム編成をする。

各委員にセミナーの講師をしてもらう。

大枠の話として、復興本部立ち上げ、復興計画策定などの実務経験が聞けることが有益である。同時に「なぜそれらが必要か」という話も必要となる。

講義内容は、復興計画策定に関わる内容を共通とし、開催場所の地域性を考慮した内容を目指す。

(4) 「アンケート調査の内容」について

「復興模擬訓練」という言葉が何を意味しているのかわかりにくい。一つの固有名詞に依存するような聞き方をしない方がよい。

今回は、アンケート結果をセミナーに生かす時間的余裕がない。とすればアンケートの目的は自治体の現状把握か、セミナーの効果測定か、となる。

事前復興準備が進まない理由はすでに過去の調査結果に出ているので、自由記入が増えない限り新たな知見は出てこない。

次年度につなげる意味でも、セミナーの効果測定をした方がいい。

知りたいのは、参加者の復興に対する考え方や取組む気持ちの変化である。満足度、学習できたか、組織を変える気持ちになったか、計画に反映する気になったか、あるいは、そのための材料が一つでも見つかったか、などが訓練測定では重要である。

セミナーの効果測定をする。

セミナーに参加することによって生じた、参加者の意識・意欲の変化を聞く。

(5) 今後の普及・啓発に関する検討課題の項目出し

究極的な目的は、地域の特性に応じて各自治体が全体シナリオを作ることではないか。

「生活復興」という言葉も広がりつつあるが、ここで、「復興」という概念の再考が必要である。

セミナー参加者一人一人が（復旧・復興に関する）知識・経験を持っている。インターネットなどを使って、参加者同士のネットワーク作りもできる。

地方公共団体同士が情報を共有し、災害時に活用するための試みとして、「ネットワークおぢや」があり、現在約50市町村が参加している。災害の経験者と未経験者が一緒にやっている。しかし、経験が中越地震に偏っていることや、形骸化を防ぎつついかに維持・拡大していくかなどが課題としてある。

復興模擬訓練など住民参加型の訓練、復興まちづくりなど職員参加型の訓練も普及・啓発方策のひとつとして考えていく必要がある。しかし地方で実施する場合、専門家の確保等が課題となる。

災害は発生周期が長く、当時の担当職員が異動・退職するので、経験の継承が困難になる。そのため、（災害復旧・復興の）プロセス・ノウハウのデータベース化などが必要である。またそのノウハウを、地方公共団体の中で生かしていくための仕組みを普及させることも必要である。

地方公共団体を対象に復旧・復興の話をする場合、復興ビジョンをつくる、資金的な自由度を持たせるために復興基金をつくる、総合的な復興計画をつくる、の3つが大事である。

実際に起こってからでもなんとかあるという意識がある。しかしメニュー化が遅れ、行政手続きに時間がかかり、被災者の要望にすぐに応えられないという問題が発生する。先に検討しておけば、もっと融通がきく制度設計ができる。

復興計画がなぜ都市計画に偏るのかといえば、法的（都市計画法）な抜け道がそこにしかないからである。都市計画の再開発・区画整理などの事業は、（被災後の）再構築のための法制度として唯一のものである。

過去二度（関東大震災、戦災）の復興では、特別都市計画法で対応した。（南海・東南海地震、首都直下地震など）今後予測される大規模災害でも特別立法があるのか。通常法の積み上げだけでは難しい。法的な概念設計があれば、地方自治体への説明もしやすくなる。国の法制度の中に事前復興準備までを書いている国はほとんどない。復旧・復興への国の支援のあり方（国として復興をどう取り扱うか）が問われている。

以上の議論を踏まえて、今後の検討課題を以下のように絞り込む。第2回検討会では、各委員による以下の情報提供をもとに議論を進める。

今後の普及・啓発に関する検討課題と次回の報告予定

- | | |
|----------------|-----------------|
| 1. 「復興ビジョン・概念」 | 大矢根 委員 |
| 2. 「全体シナリオ」 | 池田 委員 |
| 3. 「復興準備計画の手法」 | 越山 委員 |
| 4. 「自治体交流」 | 池田 委員（第1回で報告済み） |

以上

2) 第2回検討会

1. 検討会の概要

日 時： 平成20年2月21日(木) 15:00 ~ 17:00

場 所： (財)都道府県会館 4階 403会議室

出席者： 大矢根 淳 (座長) 専修大学 文学部教授
池田 浩敬 富士常葉大学 環境防災学部教授
越山 健治 人と防災未来センター 研究主幹
内閣府 政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)
事務局(防災都市計画研究所)

配布資料： ・次第
・資料1：第1回検討会議事要録(案)
・資料2：セミナー開催案内文(最終版)
・資料3：アンケート調査票(修正案)
・資料4：災害復興計画策定をめぐる基本構造(復旧・復興事例のまとめ)
・資料5：今後の普及・啓発に関する検討課題に関する委員提供資料

2. 議事概要(: 主な意見、 : 決定事項)

第1回検討会議事録、及び、セミナーについて、次第・資料に基づき事務局から説明を行い、各委員にご議論いただいた。

(1) セミナーの資料提供について

今回はセミナー参加者の募集期間が短く、参加者数が少ない可能性がある。
講義資料の提供に関しては、参加できない人にも広く情報提供できればよい。

講義資料の要望に対しては、講師の了解を得た上で、電子媒体の形式で提供する。最終的には、調査報告書等を内閣府ホームページ上で公開する予定である。

(2) アンケートについて

「もっと別の地域や古い事例も学びたい」という要望を聞いておけば、次の開催の参考につながる。

セミナーを受ける前と、受けた後での気持ちの変化が分かるような工夫が欲しい。例えば、質問6(「セミナーに参加して、復興準備に関する考え方に変化が生じましたか?」)の各選択肢を受講前後で比較すると良いのではないか。

所属が都道府県か市町村かで講義内容への反応が全く違って来るので、できれば記載して欲しい。

防災部署での経験年数も重要である。必要としている情報は経験年数によって違う。個人情報にあたる属性を聞く場合、その生かし方を明確にしておかないといけない。

復興準備計画に対する必要性認識や取組意欲等について、セミナーを受ける前の意識と、受けた後の意識を聞き、両者の変化を見る。
所属について、都道府県か市町村かを選択してもらう。

災害復興計画策定をめぐる基本構造（復旧・復興事例のまとめ）について、資料4に基づいて事務局から説明を行い、各委員にご議論いただいた。

（3）災害復興計画策定をめぐる基本構造（復旧・復興事例のまとめ）について

概念化と 計画化に重点を置き、内容の理解を求めるのは、行政の防災担当者対象の講義では難しい。必要性は理解できても、実際に何をすればいいのかわからない。実際は「マニュアルの書き方」を教えるのが一番であるが、今回は、自分たちの地域における復興の重要な点を認識するために、過去の災害事例を類型化して、復興準備計画のイメージを持ってもらうのが良いのではないかと。

「復興準備計画」として、復興対策マニュアル（例：東京都震災復興マニュアル等）、復興対策に資する事前対策計画（例：復興模擬訓練、復興事例のデータベース化等）、復興計画のたたき台（例：東京都のグランドデザイン等）が考えられるが、ほとんどの場合、復興対策マニュアルを意味しているのではないかと。

「復興準備計画」には、復興手順を考えるものと、復興シミュレーションを考えるものの2つある。前者の手順は内閣府「災害復旧・復興施策の手引き(案)〔未定稿〕」（以下、「手引き案」と略称する。）のように、現行の法制度の枠内での手順が明確に示されるので、かなり汎用性が高い。一方、シミュレーションは、ある災害を想定した上で、その地域ではどういう状況になるのか、どういう復興を描かなければいけないのか、を考える必要があり、実際には難しい。

シミュレーションをして色々と検討してみるのと、それを元に復興時の最終目的を事前に決めておくこととは違う。決めてしまうところまでは難しいのではないかと。

第1回検討会で決定した次のテーマについて、各委員にご報告、ご議論いただいた。

今後の普及・啓発に関する検討課題について

- | | |
|----------------|--------|
| 1. 「復興ビジョン・概念」 | 大矢根 委員 |
| 2. 「全体シナリオ」 | 池田 委員 |
| 3. 「復興準備計画の手法」 | 越山 委員 |

（4）「復旧・復興ビジョンの再考～復旧・復興事例からの検証」 大矢根 淳 委員

社会学的・人文学的に「復興という概念の厚みとそれに対峙する人としての姿勢」を総論的に話すという構成にしたい。

「復旧」「復興」「生活再建」という概念の検討

日本では、関東大震災以降、「復興」というと「都市計画事業」という一義的な解釈が広がっている。

被災者の「生活を再建したい」という思いと、復興の公共事業が行われるというこ

とはまったく別の話である。しかし、それらを同じものと捉える多くの人たちがいることを認識する必要がある。

復興というものを被災者が紡ぎ出すという動きが、雲仙普賢岳噴火災害（1991年）以降、阪神・淡路大震災（1995年）を経て、中越大震災（2005年）で一つの形（中越復興市民会議）になった。諸外国にも先行事例がある（サンタクルーズの「物語復興」等）。

復興という場面对峙する行政担当者が立ち向かう相手とは何か

阪神・淡路大震災以降、事前復興・復興準備計画がクローズアップされてきた。災害対策（直後の対策から復興まで）に、災害対策本部と地域の企画課がどのように関わるのか。どこが舵取りをすべきなのかがあいまいである。これは自治体の規模・被災状況によって違うべきである。

自分たちの地域特性や想定される災害によって舵取りする組織の位置付けが異なることを、セミナー参加者自身が認識しておかないと、過去の事例の学び方を誤ることもある。

復興事例の学び方

例えば、山古志村で被災し、直後の対応から復興まで考えた時に、同じ地震の災害だからといって阪神・淡路大震災の話は具体的には参考にならない。むしろ火山噴火で被災した三宅島が集団移転などで地域の復興をどのように模索してきたかを学びたい。

雲仙市の場合には、噴火災害（1991年）の直後に、有珠山が噴火したとき（1977年）の虻田町の対応を事細かに学んで復興計画の元をつくった。そのため、企画課の中に復興室を設けるという戦略をとった。

災害因によらず、自分たちが目の当りにしている復興のメニューを、過去にそれを成しとげた、同じような特性を持つ地域から学ぶ必要がある。

自治体担当者は、それぞれの地域で想定される災害のイメージは持っているが、おそらくそのイメージ自体が非常に貧困なものである。災害には、全国共通の学べる要素がある。お互いに情報交換することで、将来の被災を先取りした事前復興準備のメニュー化が可能となる。

（5）「全体シナリオ」 池田 浩敬 委員

全体シナリオ＝復興シナリオの捉え方

地域独自のシナリオについて、将来像としては、新潟県中越大震災復興ビジョンの「10年後の二つの記録」、東京都では震災復興グランドデザインがある。

全庁的な取組、プロセスとしては、東京都の震災復興マニュアルがある。都市復興、住宅復興、くらしの復興、産業復興などを総合化して、全庁的にあたるというシナリオである。

「将来像」か「プロセス」か、復興準備の目標をどこに置くかで変わってくる。

検討課題

既存の長期総合計画と異なる将来像の提示はありうるのか？ 将来像を提示しようとすれば、当然既存計画となる。ただ、既存計画には首長の方針などが入っているので、首長が交代すれば計画は機能しなくなるが。

住民の合意を重んじれば、その対象範囲が広くなればなるほど、内容は抽象的かつ無難なものになる（誰も反対しないものになっていく）。

重要なのは、どうやって復興していくのかを事前に提示し、それを行政も住民も合意していることではないか。全庁的な復興プロセスの提示による、基本方針の共有化が大事である。

（６）「事前復興対策の必要性と対応のあり方」（仮） 越山 健治 委員

事前の復興対策の必要性

自治体に求められる復興は、被災者支援と地域再建である。

事前の復興計画の必要性は、被災者を奮い立たせて、ある方向へ持っていくという内向性の面と、国や周辺地域へ呼びかけて、財源・支援を取ってくるという外向性の面から説明できる。新しく何かを持ってくるか、力を生み出すために、復興計画が必要であり、そのためにも事前準備が必要である。

また、復興の施策には即時性が求められる。したがって、即断即決できる仕組みを事前に持っておくべきである。

復興は長期化する。阪神・淡路大震災以降、予防・対応だけでなく、復旧・復興を含めて災害対策シナリオを意識するという概念設計はできた。

現代の社会情勢をみると、国主導から地方主導への流れがあり、通常法体系の中で地方の特徴を考える必要がある（補助の「上積み・横出し」）。また、景気・少子高齢化等の影響から、拡大型の計画には無理がある。

復興時に自治体に求められるニーズ

復旧・復興の時期には、被災者の状況が多様化するので、多様なニーズへの対応が求められる。

復興に使える財源の確保が必要である。

復旧・復興期が長期化し、行政が負担する部分と個人の自力再建の部分の線引きが困難になる。公共部門の支援が長期化すると、そのプレッシャーは地方自治体にかかる。

復興対策に最低限記述すべき行政業務

復興体制を準備する。

被災者支援策。

地域に応じた、地域経済の支援策。

「被災地復興を支援する組織等への支援策」という新しい考え方がある。例えば中越大震災時にできた中越復興会議などの組織に対して、どう支援していくのかが問われている。

（７）意見交換

内閣府ホームページの「災害復旧・復興」項目の中にある各報告書は、「災害復旧・復興施策の手引き（案）〔未定稿〕」など、自治体の業務まで事細かに書いてあり、非常によくできている。

現在の取組として、内閣府では「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」を設けて、首都直下地震を想定した課題の洗い出しを行っている。国としての問題意

識に基づくものだが、地方自治体においても共通部分はある、参考になるであろう。施策手順を学ぶならば、内閣府「災害復旧・復興対策の手引き（案）〔未定稿〕」等を勉強して、自分たちの計画作り・復興マニュアル作りに生かしてもらおう。

災害時に既存の長期総合計画そのままに対応できるのであれば、事前に復興ビジョンを作る意味はない。前提条件に「災害が起こった」ことを加えることで、内容が変わってこないだろうか。

今回のセミナーで個々の施策を全て理解してもらうことはできない。それは地元に戻って勉強していただく。むしろここでの狙いは、復興準備計画策定の動機付けになるような、あるいは、もっと復興の全体像に関わる体制や計画などについて理解してもらい、やる気になってもらうことではないか。

将来像を描くのであれば、既存計画の位置付けはどうなるのか。また、もしそれを推奨するのであれば、担当は防災部局ではなく、企画部局であるべきだ。

復興模擬訓練で描くのは、住民による身近な地域の将来像であり、ランドデザインとは違う。

総合計画やランドデザインは、実際に災害が起こったときに、トップ直結部署が作るものであり、防災担当部局や計画部局が作るものではない。したがって、トップ直結部署に作り方を知ってもらうことが第一である。自治体向けセミナーでは、「何を（What）」よりも、「どうやって（How）」にもっとシフトした方がいい。

ビジョン作りの方法論が固まっている訳ではないが、例えば、復興模擬訓練の中でも被害想定や既存の計画を使い、復興の将来ビジョンを描いていくことができる。ここでは、そのアウトプットより、作り上げるプロセスが大事である。このことは、自治体でも応用できないだろうか。

ビジョンを決めるのは難しいが、地域性を踏まえた計画が大事なことが分かる。通り一遍の施策手順ではなく、復興で何を重視すべきかのポイントに気付くことが大事である。

復興という状況に対峙したときに、どういう風に組み立てていくかというひな型を学びたい。それは理念型かもしれないし、一事例かもしれない。

復興準備の経験自体が浅いので、参加者に体系的に提示できない。しようと思えば分厚い報告書を読んでもらうしかない。そういうことを簡潔に伝えることも重要である。実際の災害被害、被災社会、被災者ニーズには個別の多様な状況がある。それに対して、参加者は一つの単純なマニュアルを求める傾向にある。そこに埋まらない溝がある。

以上

3) 第3回検討会

1. 検討会の概要

日 時： 平成20年3月25日(火) 10:00 ~ 12:00

場 所： 全国町村会館 2階 第3会議室

出席者： 大矢根 淳 (座長) 専修大学 文学部教授
池田 浩敬 富士常葉大学 環境防災学部教授
越山 健治 人と防災未来センター 研究主幹
内閣府 政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)
事務局(防災都市計画研究所)

配布資料： ・次第
・資料1：「災害復興対策に関する今後の普及・啓発方策に関する調査報告書」
(案)
・別紙1：セミナー参加者リスト

2. 議事概要

第2回検討会議事録、及び、セミナーのアンケート調査結果について、資料に基づき事務局より説明を行い、各委員にご議論いただいた。

(1) アンケート調査の結果について

- ・単純集計結果(全体) [質問6] 「事前復興準備の具体的取り組み」のクロス集計結果の報告

今後の事前復興準備の具体的取組について、(受講前)「既に取り組んでいた」団体より、「検討中であった」「取り組んでいなかった」団体の方が、(受講後)「積極的に取り組みたいと考えるようになった」割合が大きいこと(前者56%、後者80%前後)から、今回のセミナーは、とくに、「初心者」に対する動機付けの効果が大きかったことが分かる。

- ・単純集計結果(会場別) [質問3] 内容面でよかった点、[質問5] 今後欲しい情報、の報告

会場別の傾向として、神戸会場は復興準備にこれから取り組もうという団体が多く、庁内を説得するための「必要性」に関する情報を求めている。逆に、東京会場、名古屋会場は既に取り組んでいる、あるいは検討中である団体が多く、「Q&A」や「計画作法」など具体的な情報を求めている。

- ・自由記入結果の報告

セミナー開催時間・時期については、「じっくり時間をかけて教えてほしい」、「年度末を避けて日程調整してほしい」といった意見があった。

セミナー内容については、「計画作成方法をもっと教えてほしい」、「参考事例をデータベース化してほしい」という意見があった。

復興準備を進める上での悩みについては、「庁内合意(首長の説得)が困難である」こ

と、「体制・財源の確保」という意見があった。

(2) セミナーを終えた感想

・東京会場

東京都から事前復興の取組の考え方や事例が紹介されたが、東京都の中でも先進的な事例（練馬区など）の話になると、参加者が興味を持ったようだ。同じ都内でも、近隣区のことを知らないか、あるいは、知っているも、区市町村のシステムの中での位置付けなどを具体的に知りたいのだと感じた。

「復興」＝「都市計画」ではなくで、いろいろな要素があることを生活や社会の側面から話をした。仕事の上で計画を策定する時、どうしても「基盤整備」に重点がいつてしまう点について再確認していただけたのではないかな。

概念のところは抽象的で難しいという意見はわかる。

プレゼン手法として、東京都のやり方は効果的だったと思う（机間巡視）。

練馬区と文京区の事例の話では、固有名詞や数字を挙げるのではなく、考え方やスタンスが紹介された。それが参加者の興味を引いていた。

・神戸会場

参加者を見ていると、基本的に防災部局の事務担当の人が多く、応急対策で精一杯で、復旧・復興まで手が回らないような印象を受けた。

関西地域では、復旧・復興に対する取組が遅れている。その場合、まず復興対策の必要性の認識から始めなければいけない。具体的な事例よりは、「復興」概念の整理からやる必要がある。

相手を見ながらどう話していくか、どこに落とし所を持っていくのかを整理しないと、復旧・復興の普及・啓発は難しいというのが率直な印象である。

・名古屋会場

名古屋会場では、参加者46名のうち愛知県から10名ほど参加していた。

市町村の方が個別に話を聞きにきて熱心だった。

復興を事前に考えなければいけないという気持ちを起こしてもらうことを第一に考えた。田中先生は「小千谷方式」が完璧だという話しをしたわけではなく、その大変さや適応の難しさの話をした。そこで参加者が「復興は大変だ」という思いを抱き、事前復興の取組へのきっかけになれば意味があったのではないかな。

内容が盛りだくさん過ぎて、少し早口になり、分かりにくかった点が反省点である。

・全体

会場別集計にもあったように、アンケート調査結果には各会場での講義内容や場の雰囲気反映されている。

セミナーは提供する側の素材の的確さも重要だが、場が作っていくストーリー性も重要である。そういう満足度が結構アンケートに反映される。3回受講した人の意見があると効果的で参考になる。

全体を通してみると、様々な過去の復興事例の羅列という側面があった。それぞれ過去の復興事例のどの部分が先進事例（復興準備計画）の中に取り込まれているかという関係性が分かりにくかった。

愛知県や東京都のマニュアル策定の話の中で、過去の事例と教訓がどう取り入れられていったのかという具体的な説明まであれば、過去の事例の読み解き方がよく見えてくる。その点で言えば、内閣府の「災害復旧・復興施策の手引き(案)〔未定稿〕」は、手順と事例がセットになっていて参考になる。

過去の復興事例を見渡したときに、どういう物語として語れるのか。事後的に物語りを作ることでそのプロセスがビジョン作りの参考になるのではないか。

今回のセミナーの中だけで、復興に関して全て体系的に学ぶのは難しい。今回は、セミナーの目的として、「動機付け」を意識した。その点でアンケートの[質問6](2)の(受講後)積極的に取り組みたいと考えるようになった」比率が最も重要と考える。この調査結果(全体で73%)から見て、ある程度セミナー開催の効果があったと言えるのではないか。

(3) 今後の普及・啓発方策の課題・方向性について

今後の普及・啓発方策について、資料1(47頁以降)に基づき事務局より説明を行い、各委員にご議論いただいた。

1) 今後の普及・啓発方策

復旧・復興で備えるべき中身

その前提として、「(復興計画を)事前に備える必要性」と「内閣府としての方向性」の明確化は必要である。

a) 「ビジョン・シナリオ・メニュー・メソッド」

復旧・復興で備えるべき中身について、検討会での議論等を踏まえると、「ビジョン・シナリオ・メニュー・メソッド」が考えられる。

ビジョンを実際に作るとなるとハードルが高い。ベースになる社会属性・社会変動・災害因・災害過程等についての情報共有がないと難しい。災害が起こる前にイメージしてもらうにはかなり無理がある。したがって、ビジョンの前に、シナリオ・メニューの検討が優先される。

シナリオには2つある。ひとつは、災害の後、目標達成期間の設定を記したものと、もうひとつは、施策実施のタイミングと手順を記したものである。

メニュー：ビジョンから施策への導出とあるが、実際には、施策からビジョンを抽出する帰納的プロセスになる。いずれにしてもその関連を見ておいて、なぜこのメニューが出てくるのかを押さえておく必要がある。

メソッド：東京都の復興模擬訓練は住民対象であるが、住民参加の前に、行政の見識を深めておく必要がある。行政職員を対象とした模擬訓練が必要である。

b) 地域防災計画への記載

先進的な東京都の場合、地域防災計画には基本的な項目しか書いておらず、具体的な中身は全て「復興マニュアル参照」となっている。大事なものは、復興マニュアルなど、別途検討する場を確保することである。

普及・啓発する情報の中身

参考事例の加工・読み解きをした上で、情報・ノウハウのデータベース化を行う。

- a) 情報共有化のためのフォーマット（災害因、災害種別、被害の特徴、復興計画に謳われているビジョン、シナリオ、計画策定体制、財源、法制度、メニュー、残された課題、評価などの項目に分ける）をつくる。
 - b) 災害復旧・復興事例のモノグラフ（「復興物語」）を作る。
- ### 情報提供のあり方等
- a) ノウハウ伝承の系譜：経験者からの生きた教訓を聞く機会を提供する。
 - b) 復興教訓の聞き取り調査の実施と情報公開
 - c) 復興準備のためのネットワークづくり（自治体間交流手法の検討）：メーリングリスト等
 - d) 経験職員等の派遣による復興準備の推進：経験者を「語り部」として派遣する。
 - e) ワークショップ手法による事前復興準備の機運づくり（大枠理解、一体感醸成）

2) 今後のセミナーの開催企画

事務的要望

時間については、1日かけてやる形も考えてみる。

時期については、年度末を避ける（秋か冬がよいのでは）。

内容的要望

計画策定方法を教えて欲しいという要望に対しては、「手引き案」を活用してみる。

参考事例のデータベース化については、1) 「普及・啓発する情報の中身」を参照。

推進上の悩み

庁内合意（首長の説得）体制・財源の確保が困難という悩みに対しては、1) 「情報提供のありかた等」を参照。

(4) 意見交換

復興準備計画はそもそも実施確率が極めて低い。市町村単位で作るには、地域防災計画の中しかない。やる気のある首長のいるところで先進事例が所々にできても、それが波及効果的に広がっていくという性質のものではない。そうした中では、まずは道府県に作ってもらうのが正攻法ではないか。

ほとんどの災害は応急対策で終る。したがって、ほとんどの自治体は応急対策で十分だと思っている。復旧・復興でビジョンまで作って考えるほどの大きな被害が起こることがほとんどない中で、どれだけ必要性を強調しても動機付けにはならない。そこをどう乗り越えるかが普及・啓発ではとても重要である。

復興計画そのものを作るのは難しい。シナリオ、メニューについては、まずは地域防災計画というレベルから始めることはできる。自治体には、まずは「地域防災計画」にしっかりと書き込んでもらうことから始めればよい。

全国津々浦々に普及するのは難しいが、方向性を事前に検討しておくということでは、地域の復興ビジョン（将来のまちづくり）は必要である。例えば、一つの方法論として、東京都の実施している復興模擬訓練などを色々なところで実施してみるのがよい。

道府県レベルの地方公共団体では、基本構想、基本計画、総合計画があるので、それとは別のものを持つのは難しい。しかし、地域レベルであれば、現実に閉塞状態に陥っている地域において、災害で焼け野原になった後の絵であれば描けるのかもしれない。災害を前提とした計画（復興ビジョン）づくりも無意味ではない。

復旧・復興の普及・啓発には二つの側面がある。地方公共団体における復興計画策定の実現という側面と、そういうことが非常に重要だということを認識させるための啓発という側面である。後者であればセミナーを重ねることで達成できる。しかし、復興計画の実現を達成イメージと考えると難しい。

本調査の取組として、今年の結果を踏まえた改善点を検討し、次年度のセミナー開催案（セミナーの回数、テーマの設定、講師・対象者の選定など）をつめていく必要がある。

また、地域防災計画への復興計画の取り上げ方をモニタリングする取組も考えられる。普及・啓発をしていく上では目標が重要で、そこに向けて中身を考えていくべきである。意義だけ伝えるシンポジウムを繰り返しても無駄である。

復旧・復興が抱える問題点としては、長期の計画が必要、全庁的な薄く・広い取組が必要、都市計画・土木が主要素になってしまう、法的な制限がない（政治的決定が反映されやすい）、地域性が強い（具体的な内容ほど他に当てはまらない）ということがある。

復旧・復興は確かに地域性が強く、事例もそのままでは使えない。しかし復旧・復興を考える上では、過去の事例が最も参考になる。人口規模・災害種別等の条件が整うことによって参考になることもある。事例を読み解いて、そこから普遍的なものを抽出できれば役に立つ。

データベースが事例の羅列になってしまわず、施策単位で評価されればいい。

参考事例もそのままでは使いにくい。復旧・復興の事例データベースが成り立つかも疑問である。

復興準備計画の策定を企画部局ができなければ防災部局でやるしかない。

復興計画づくりはともかく、個別の対策については過去の事例を参考にしている。そういう意味でのデータベースは必要ではないか。

復興計画をつくるためのノウハウと、過去にどのような復興の舵取りをしたかという事例との間に、何かつなぐものが欲しい。

つまり、事例の読み解き方と計画の作り方をどうつなぐかである。「手引き案」でも手順はこうしなさいとは書いていない。マニュアルを作る側が様々な事例から選んで決めることになる。決められない部分は事例の紹介にとどめる。そういうプロセスを経ることで中身を検討してもらい、そういう場をつくるのが大事である。

自治体職員は、復興計画を作るプロセス（誰が、どうやって、事例の読み取り方、庁内の調整の仕方、首長の意思決定への働きかけ方等）を聞きたがっているのではないか。

具体的な復興事例のそれぞれの項目をリスト化したデータベースが必要ではないか。

以上

(2) セミナーでの配布資料

セミナーでの配布資料のうち、講義の内容を表すパワーポイント資料は以下の8点であった。

- [資料 1] 内閣府(復旧・復興担当) 「災害復旧・復興への備えに関する国の取組」
- [資料 2] 越山健治 「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」
- [資料 3] 田畑博史 「南海・東南海・東海地震の時間差発生下での復旧・復興対策の考え方」
- [資料 4] 池田浩敬 「新潟県中越地震からの復旧・復興過程」
- [資料 5] 田中 聡 「中越地震の復旧・復興過程と『小千谷方式』」
- [資料 6] 愛知県防災局 「『愛知県震災後復旧マニュアル』(生活編、産業編) の特徴と策定過程について」
- [資料 7] 大矢根 淳 「復旧・復興概念・ビジョンの再考 - 復旧・復興事例からの検証 - 」
- [資料 8] 東京都総務局総合防災部 「東京都の震災復興の取組み ~ 震災復興マニュアルの策定と復興模擬訓練 ~ 」

災害復旧・復興対策セミナー



災害復旧・復興への備え に関する国の取組

平成20年3月
内閣府防災担当
塩本 知久

目 次

1. 復旧・復興対策の基本的枠組み
2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取組み
3. 地方公共団体における復興対策への取組み状況
4. 復興対策への取組みの促進に向けて

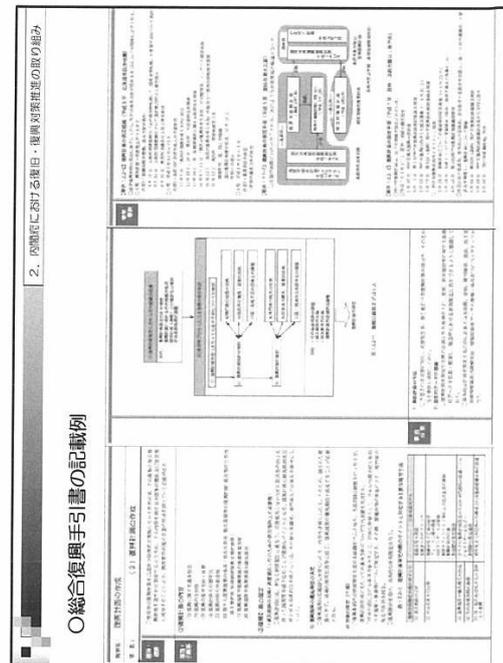
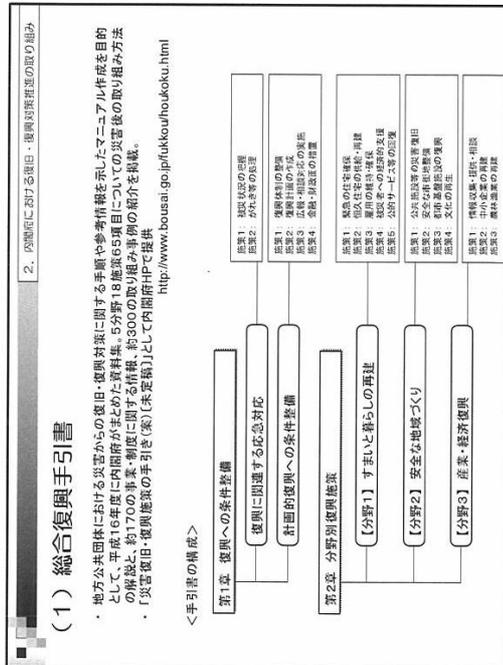
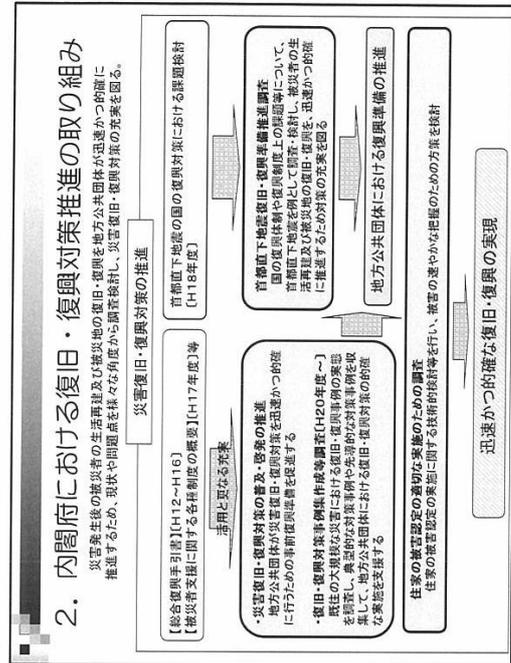
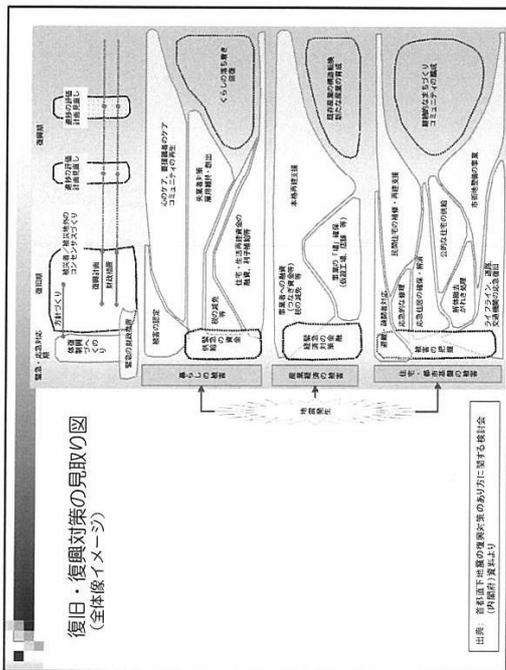
1. 復旧・復興対策の基本的枠組み

(1) 災害対策基本法

- ・ 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、災害復旧及びひ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る。
- ・ 具体的な施策に関しては、別途に国々の法律等で規定。
- ・ 災害復旧と財政金融措置に関してそれぞれ1章を設けている。
- ・ 復興に関しては特段の規定なし。
<参考：災害対策基本法における「復興」の用例>
 - ・ 自然及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、当該の復旧と被災者の健康を回り、災害からの復興に努めなければならない。（第6条第3項）
 - ・ 政府は、若し最速である災害（以下「緊急災害」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加緊するとともに、緊急災害を受けた地方公共団体等の被災の負担の軽減を図るため、又は被災者の生活保護の意図を執行するため、必要な施策を講ずるものとする。（第97条）

(2) 防災基本計画

- ・ 災害対策基本法第34条に基づき中央防災会議が作成する、防災に関する基本的な計画。
- ・ 震災対策では、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等の復旧等を図り、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旨とする。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。」との考えの下に、以下の内容について規定している。
 - 第1節 地域の復旧・復興の基本方向の決定（地方公共団体が主体、国はそれを支援）
 - 第2節 迅速な現状復旧の進め方（被災施設の復旧等、がれきの処理）
 - 第3節 計画的復興の進め方（復興計画の作成、防災まちづくり）
 - 第4節 被災者等の生活再建等の支援（経済的支援措置、雇用維持、住居の確保）
 - 第5節 被災中小企業の復興その他経済復興の支援（低利融資、貸付等）
- ・ 防災基本計画の下位計画として、防災業務計画（国の機関等が所管業務又は業務の一部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る。



2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み

(2) 「被災者支援に関する各種制度の概要」

- 復興対策の中でも、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HPで提供。(http://www.bousai.go.jp/fukkyu_fukko/seido.html)
- 各自自治体で再構築して活用できるよう、編集可能な電子データの提供も対応。

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

内閣府

2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み

○「被災者支援に関する各種制度の概要」の記載例

被災者支援に関する各種制度の概要

内閣府

2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み

(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

- 総合的な復旧・復興対策実施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と課題を整理した。
- 報告書では35項目の検討課題を提示。また、各検討課題について「検討事項の例」を示し、復興過程における生じる状況を想定を共有するための材料を提供している。
- 報告で提示した検討課題は多く、中でも当面の整理であり、今後、内閣府を始めとする関係機関において、本報告書の内容の他に検討すべき事項がないか、また、提示された検討課題についても、①変態を想定する対応事項の明確化、②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。

東海・東北地震(M7.3)の震度分布
出典：国土交通省防災計画部 国土復興計画課

2. 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み

○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）

分野	想定される課題
1-1 復興への取組体制構築	○復興対策を総合的に推進する国の体制をどうするか ○復興の方針、復興計画をどのように定め、見直ししていくか 等 5項目
1-2 基本インフラの復旧	○交通・通信網等の基本インフラの機能回復に、国としてどのような取組が必要か ○インフラ復旧・復興について、市民参加の進め方をどうするか 等 3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して確保するか ○効果的・効率的な復興対策のための財政配分上の優先順位付けをどうするか 等 5項目
2-1 居住安定対策	○被災者から日常生計への移行において、住宅・水道に移行するか ○部分的な住居の確保をどのように進めるか 等 8項目
2-2 暮らし・生計の支援	○被災者目による生活再建計画立案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 ○被災者の雇用確保、創出をどう取り組むか 等 6項目
2-3 市街地・コミュニティ復興対策	○被災地区の市街地復興の方針決定とその実現手法をどうするか ○本格的な市街地の復興までコミュニティが維持されるような支援・配慮を行うか 等 6項目
2-4 経済復興	○日本経済への中長期的影響の回復と国の対応をどうするか ○復興経済から平時経済への円滑な移行をどのように進めるか

3. 地方公共団体における復興対策への取り組み状況

災害復興対策への備え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る。

実施主体	1. 当該自治体の被災者支援		2. 地域防災計画での記載		3. 復興対策の推進状況	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
1 総計	46	99.2%	35	76.0%	2	4.3%
1-1 国庫の目的	4	8.7%	3	6.5%	2	4.3%
1-2 国庫の災害つぎ	42	90.5%	32	68.0%	0	0%
1-3 国庫の防災	31	67.2%	20	42.6%	4	8.7%
1-4 復興対策	44	95.7%	28	63.0%	5	10.8%
1-5 復興対策の推進	44	95.7%	29	63.0%	4	8.7%
2 分野別推進						
2-1 被災者支援	42	91.3%	31	66.7%	4	8.7%
2-2 復興対策の策定	47	101.7%	35	74.7%	4	8.7%
2-3 国庫・国庫の復興	60	128.3%	22	47.0%	4	8.7%
2-4 国庫の防災	46	99.1%	25	54.3%	7	15.2%
2-5 復興対策	47	101.7%	41	87.0%	6	12.9%
2-6 復興対策の推進	44	95.7%	29	63.0%	4	8.7%
2-7 復興対策の策定	42	91.3%	31	66.7%	4	8.7%
2-8 国庫・国庫の復興	41	89.1%	21	44.8%	0	0%
2-9 国庫・文化の復興	42	91.3%	22	47.8%	4	8.7%
2-10 復興対策の策定	43	93.5%	30	65.2%	5	10.8%
2-11 復興対策の推進	44	95.7%	29	63.0%	4	8.7%
3 被災者支援・復興	46	99.1%	31	67.2%	0	0%
3 被災者支援・復興	33	71.7%	6	12.9%	3	6.5%

事前の復旧・復興対策に関する取り組み事例_1

東京都文京区

- 「震災復興マニュアル」の作成(平成17年3月)
 - ・「全世シナリオ」「都庁別総括案」「行動カルテ」「方法カルテ」で構成
 - ・「新市」「住宅」「産業」「医療・福祉」「教育・文化・地域」の各分野について行動手順や方法を整理
- 取り組みの経緯
 - ・先行して東京都が「震災復興マニュアル」を作成
 - ・総務部と都市計画部が中心となり、「震災復興マニュアル検討委員会」を設置して都庁横断的な体制を構築
 - ・「マニュアル作成後、防災対策各例(平成18年3月)、復興本部設置各例(平成18年3月)を制定
 - ・「震災復興マニュアル」の整合化を図るため「職員防災行動マニュアル(初動・応急対策)の見直しも実施
 - ・地域防災計画にも反映する予定
- 取り組みの効果
 - ・震災からの復旧・復興に関わる行動手順を定めているので、やるべきことの流れが見え、職員の判断・選択に有用
 - ・初動・応急対策に関しても実施すべき対応の具体化が図られ、対策が進展

復興対策への取り組みが進展する(しない)要因

内閣府では、地方公共団体における事前の復興対策の進捗状況とその要因について、東京都文京区、愛知県、三重県等13団体に対するヒアリングにより把握し、今後の推進方策について検討した(復旧・復興対策推進調査報告書(平成19年3月 内閣府))

- 事前の復興対策が進展する要因
 - ・ 法律や上位計画での位置づけが明確である
 - ・ 実際に災害復興対応の経緯がある
 - ・ 全国規模の推進団体(復興マニユアル等)がある
 - ・ 全庁的な復興準備計画(復興マニユアル等)を整備されている
 - ・ (市町村)の場合、都道府県による先行的な取り組みがある
- 事前の復興対策が進展しない要因
 - ・ 法律等による明確な位置づけがない
 - ・ 国による財政支援がないなど財源確保が困難
 - ・ 具体的なノウハウが不足している
 - ・ 災害応急対策や予防対策などの対応で精一杯で復興対策に対応する余裕がない
 - ・ 庁内の関心が低く体制整備が進まない

→課題認識の共有が進んでいない

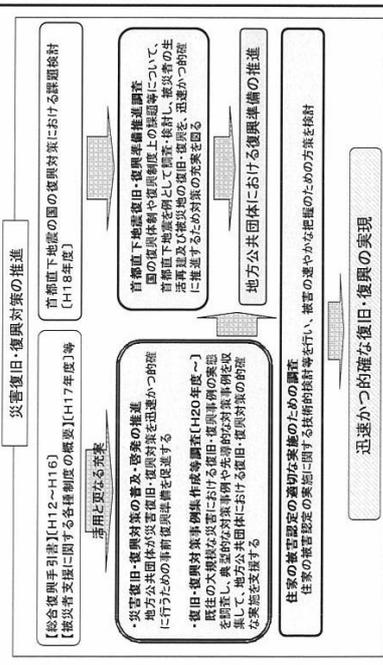
事前の復旧・復興対策に関する取り組み事例_2

愛知県

- 「震災復興マニュアル」の作成(平成18年3月)
 - ・「生活編」と「産業編」の2編構成
 - ・「生活編」では「総論(基本的考え方と体制、復興基金等)」「各論(住宅対策、雇用・就業対策、がけ・震災廃棄物対策、健康支援心のケア、災害時要援護者対策、学業支援)」、及び「今後の課題」を規定
 - ・「産業編」では、「生活編」と同じく「総論」」「各論」及び「今後の課題」を規定し、「各論」では、事業継続への取組促進、産業の早期再建のためのインフラ・ライフライン対策、商工業の早期再建支援、及び農林水産業の早期再建支援について規定
- 取り組みの経緯
 - ・他団体が策定した「復興マニユアル」や内閣府提供の資料等を参考に作成
 - ・防災局が中心となり検討委員会を設置するとともに、都庁横断的な体制を構築
 - ・庁内の個別部門で策定されていたマニュアルも活用
 - ・地域防災計画にも反映
- 地域特性に合った対策の提案
 - ・全国一の工業出荷額をもつ地域特性から、地域産業の早期復旧のための対策に重点
 - ・「産業編」では、あらかじめ企業アンケートを実施したほか、企業自らの事前対策促進のため「事業継続への取組促進」の章を設けている

4. 復興対策への取り組みの促進に向けて

復旧・復興対策に関する情報提供の充実、政策的位階づけの確立、関連制度の充実等を推進



[資料2] 越山健治「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」

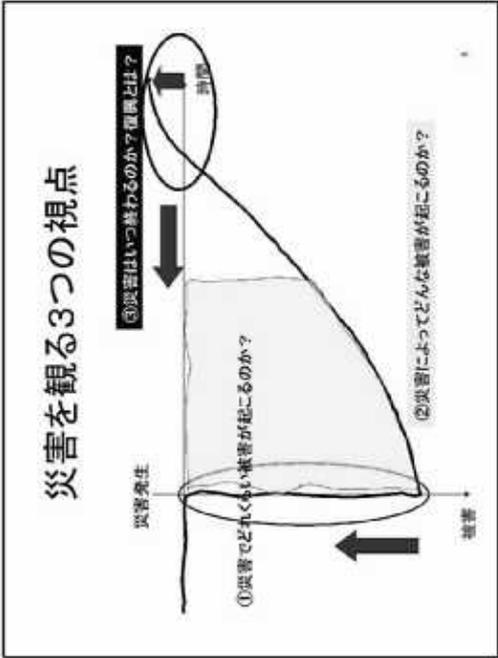
復旧・復興のための計画とは

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

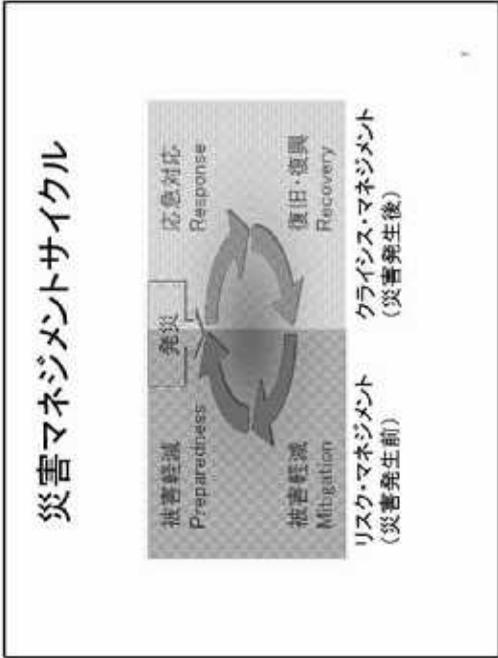
人と防災未来センター
越山健治

- 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・復興上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
被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の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
災害甲斐金、災害再建基金、職業斡旋、租税の徴収猶予や減免措置、
災害再建基金、世帯更正資金、住宅資金の貸し付け、災害復旧物資、
材の確保、生活必需品や住宅等の供給に関する計画

- 防災基本計画 震災対策編
- ・ 第3章 災害復旧・復興
 - 第一節 地域の復旧・復興の基本方向の決定
 - 第二節 迅速な原状復旧の進め方
 - 第三節 計画的復興の進め方
 - ・ 1 復興計画の作成
 - ・ 2 防災まちづくり
 - 第四節 被災者等の生活再建等の支援
 - 第五節 被災中小企業の復興その他の経済復興の支援



- ### 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
 - ・ 繰割り、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



- ### 復旧・復興を通じて
- ・ 地域の安全性は高まったのか?
 - 科学的検証の必要性
 - ・ 次の災害に耐えうる地域となる取り組みが備わったか
 - ・ 被災から回復したのか?
 - 個々の被災者の回復に資する支援を実行
 - ・ 被災者の回復が成立したのかどうかをモニタリング
 - ・ 理想を追求できたのか?
 - 次の世代に引き継ぐ環境やしぐみを残す
 - ・ 復旧でなく復興であるならば、新たな価値やしぐみを生み出す努力

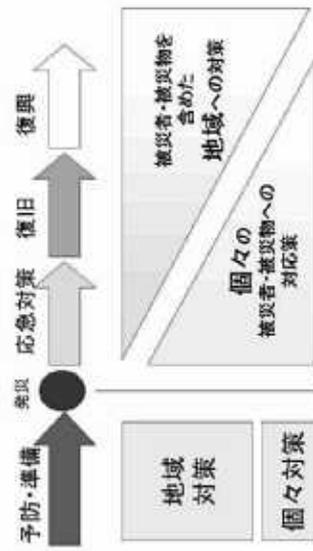
復旧期・復興期の被災社会の状況

被災社会の動向

- 災害発生
↓
失員当 震災の衝撃から強いストレスを受け、身体的精神的に変調をきたしている時期
10時間
↓
被災社会の成立 震災によるダメージを理性的に受け止め、新しい現実が始まったことを理解する時期
100時間
↓
災害コミュニティ 震災による一時的な社会が完成し、人々がその中で活動する時期
1000時間
↓
現実に向かい、人々が生活の再建に向け動き出す時期

(資料・村・立本・清田・斎藤・斎藤「復興期の被災者の経験とすまいの決定」二項する研究、地域社会学季刊論文集 No.1, 1999, pp.103-107, より)

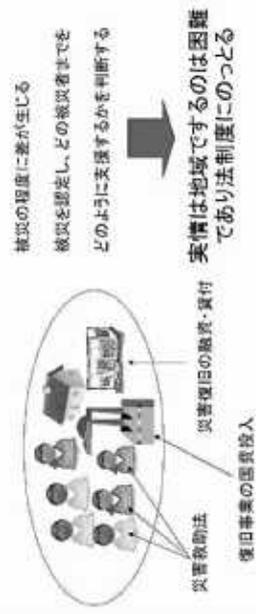
災害対応視点の移り変わり



被災者対応から被災地対応へ

応急対策・復旧の段階では

- 支援する人(もの)の被害を認定し、支援する



被災した個人や個々を対象とした策

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）

(注)大田・林：これだけの被害の災害に復興計画が策定されるのか？
『地域再生学』第10号（2011）

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

10

復興の内容の変化

- 壊れたものを直す（物理的復興）
 - 人々の生活を再建する（生活復興）
 - 地域社会を再建する（地域復興）
- ↑ 復旧的概念（量的課題）
- ↓ 復興へ（質的課題）

11

復興のための準備とは

復興対策をする上での前提

- 被害が実際に出て、また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らない
 - 一方で、事前に綿密な計画は立てられない
 - 一方、シミュレーションによるシナリオは作れる
- 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る
 - 被災者および被災地が長期的支援を求めるか否かを見極める → 政治的な判断も
- 「復興」という対策を開始するためには、長期的・総合的な取り組みが必要になる
 - 本題を入れた体制づくりが必要

12

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
 - ・ 事業の理題・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

18

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

19

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
 - 復興証明(基本的に市町村業務)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
 - 復興本部体制の定編(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手艾ツクするしくみが必要

19

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

復興総長本部、災害復興本部、震災支援課、生活再建支援部……

19

阪神・淡路時の兵庫県体制

【図 2-2 県の災害対応のための組織の概要】



昭. 5. 17 昭. 5. 18 昭. 5. 30 昭. 5. 15
 (兵庫県震災10年検証資料:復興体制より)

8

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

8

復興を実行するために

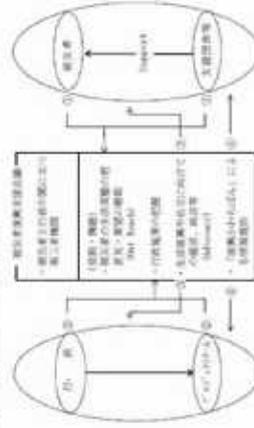
- 復興計画策定
 - 組織体制：総計・基本計画と共通(学識+役所)
 - 近年住民参画の形をとるようになってきた
 - 内容
 - 復興計画の存在意義：非常時の枠組みをいかに引き出すか
 - 内向き：住民および役所全体の士気を高める、一体感を見せる、目標に向かう
 - 外向き：外部から被災地支援を促す、国からの財源措置を引き出す

8

地域を支援するために

- 被災社会をモニタリングし常にチェックする

【図 2-4 被災社会モニタリング体制のしくみ】



(兵庫県震災10年検証資料:復興体制より)

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

14

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

15

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られるものをまず持ち、災害という契機にどうするかを考える

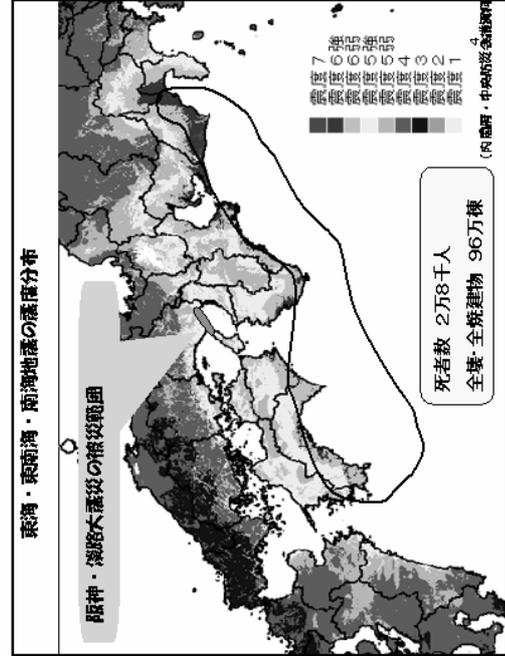
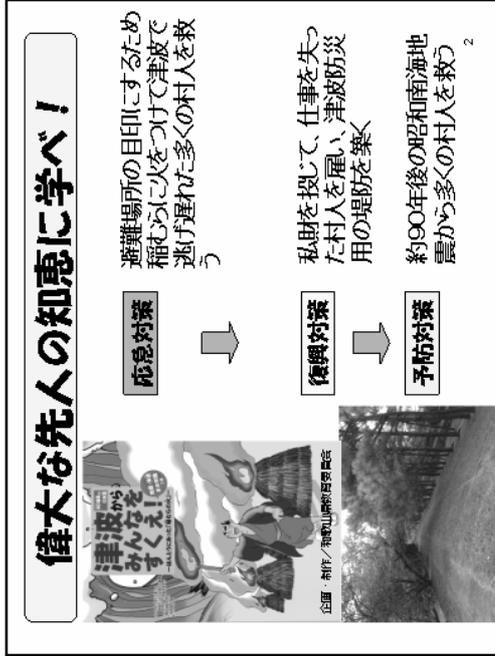
16

シナリオ型復興のために

- 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）
 - 首都圏下地盤、東南海・南海地震...などはおそら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はわからないため

17

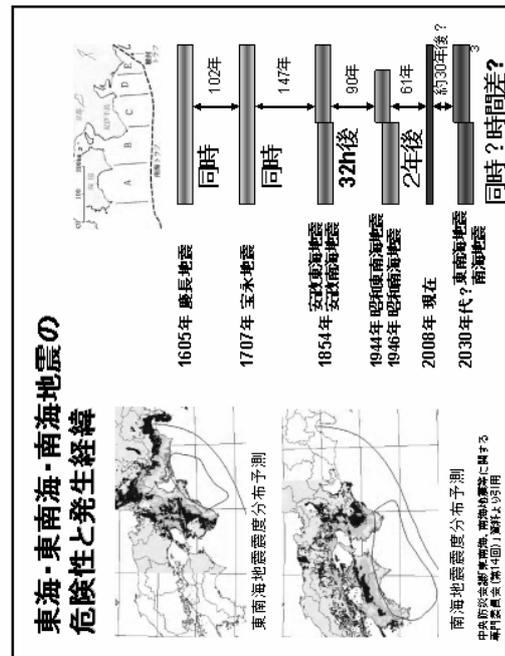
[資料 3] 田畑博史「南海・東南海・東海地震の時間差発生下での復旧・復興対策の考え方」



災害復旧・復興対策セミナー

東海・東南海・南海地震の時間差発 生下での復旧・復興対策の考え方

和歌山県危機管理総局総合防災課
主任 田畑 博史



東海・東南海・南海地震の特徴

- ・【広域性】広域にわたる強い揺れ
- ・【複合性】地震動に加え津波による被害
- ・【連続性】複数の地震が同時あるいは時間差で発生する多様な発生パターン
 - －津波地震、同時発生、32時間差、2年差
- ・【長周期性】長周期の地震動が大都市を襲う
 - －高層ビル、長大構造物、港湾施設、地下街の被災
- ・【切迫性】約30年後に発生確率が最大に
 - － 2006年から30年間の発生確率
 - ・ 東南海(M=8.1, 60%)、南海(M=8.4, 50%)

大分県立防災教育センターが提供する防災教育資料「南海・東南海・東海地震の発生メカニズム」(平成22年)

5

析違いの被害規模

宝永型	全壊建物(人)	死者(人)	東南海・南海地震による生活支障
ゆれ	308,500~343,700	5,700~12,200	避難者数 約200万人 (家屋被害による)
液状化	89,700		米不足 7日目250万kg
津波	42,300	2,300~9,100	飲料水不足 7日目15,000kl
斜面災害	27,200	1400~2600	対応困難重傷者 約36,000人
火災	25,500~472,500	100~3000	

東南海・南海地震によるライフライン被害	経済的被害(宝永型)
水道被害 断水人口(直後)約1,600万人	直接被害 約40兆~60兆円
下水道被害 支障人口約26万人	間接被害 約13兆~21兆円
電力被害 停電人口(直後)約1,000万人	
都市ガス被害 支障人口(1週間後)約300万人	その他 危険物・高圧ガス施設 交通・輸送施設
電話通信被害 支障人口(直後)約75万人	

大分県立防災教育センターが提供する防災教育資料「南海・東南海・東海地震の発生メカニズム」(平成22年)

平成15年12月 中央防災会議

<p>全体のマスタープラン</p> <p>「東南海・南海地震対策大綱」の決定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・推進地域外も含めた対策についての総合的計画 <p><ポイント></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 避難対策等巨大な津波災害に対する対策の推進 (例1、例2) 2. 広域的防災体制の確立、地域の災害対応力の強化 (例3) 3. 住宅・公共施設の耐震化など計画的かつ早急な予防対策の推進 4. 時間差発生による災害の拡大防止

第5章 確かな復旧・復興対策

- 1 迅速かつ的確な復旧
 - 2 計画的復興のための取組
- 「地方公共団体においては、早期の復興が図られるよう、被災地域の復興の基本方針、復興計画の迅速・的確な作成と遂行のため、その体制整備の方針について定める…」

(内閣府資料より)

7

大都市大震災軽減化特別プロジェクト研究成果普及事業～複数の震災が連続して発生する場合での最適な復旧・復興戦略～

- 東海・東南海地震と南海地震の発生時間差間に生じる問題を抽出し、各問題間の関連構造を検討する
- 東南海・南海地震発生までに取り組むべき重要な対策内容とそのあり方・方向性を明確にする

- ※ 東海+東南海地震と南海地震が時間差をもって発生することを想定して検討

8

小小の地域の特徴

- 外部からの応援が期待できない地域
- 被害の甚大な地域に対して支援することが求められる(応援派遣、避難者受け入れ等)地域
- 長周期地震動等による被害の拡大も懸念される地域

大小の地域の特徴

- 東海・東南海地震の被災後、災害対応を早期に実施すべき地域
- 東海・東南海地震により孤立集落が多数発生する恐れのある地域

13

大六の地域の特徴

- 東海+東南海地震の被害が甚大な中で、次におこる南海地震の脅威を考慮しながら対応しなければならぬ地域
- 迂回路となる幹線道路が少なく、孤立の可能性が高い地域
- 市街地、港湾等の重要施設が沿岸部に集中しており津波による被害が懸念される地域

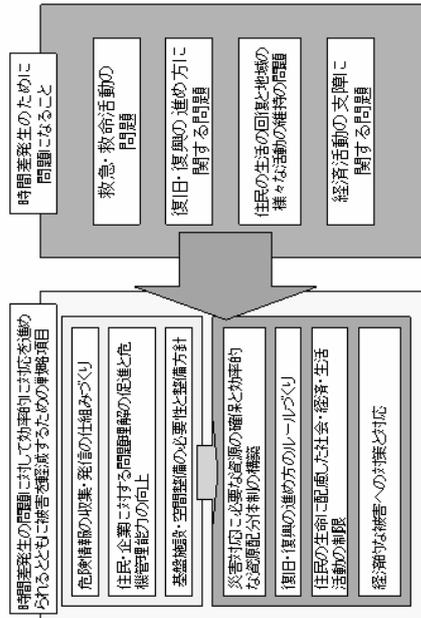
14

小大の地域の特徴

- 東海・東南海地震発生後、南海地震が発生するまでの間に南海地震の被害を軽減する機会が与えられる地域
- 発生時間差が長引けば住民のストレスが蓄積されることが予測される地域
- 発生時間差が長引けば経済活動の低迷が予測される地域

15

問題に対する戦略項目



基盤施設・空間整備方針案の策定

- ・南海地震が発生するまでの期間、安全かつある程度の広さの土地・ライフラインが確保可能な地域へ移転し、仮住まいを行うような対策を検討
- ・津波の危険性のない高台に仮設市街地を建設し、仮住まいをするような対策を検討

17

復旧・復興の進め方について事前にルール化

- 被害危険区域における復旧・復興の進め方を取り決めるシナリオ別の復旧・復興の進め方
- 東海・東南海地震と南海地震との発生間隔より対応を変える。
- ・短期(100時間以内)→2回の被害をまとめて対応
- ・中期(100～1,000時間)、長期(1,000時間～)
- ★人的被害の回避を最優先
- ★本格的な復興事業は南海地震後まで見送る
- ★生活、社会活動に必要なインフラ・ライフラインの仮復旧

18

○事前に住民が希望をもてるような復興計画(案)を策定する

復興計画策定の基本方針(地区全員が避難の場合)

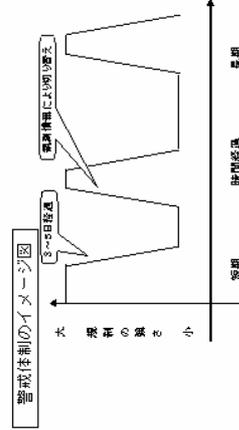
- ・復興計画を一時避難の間じっくり検討
- 復興に必要な業務の手順と役割分担を事前に明記
- ・災害対策本部とは別に災害復興本部を設置し、県・国等との連携体制を整備。→連携方策を検討
- ・地区の再建について、地区住民と十分協議
- 地区再建の計画案を事前に検討
- 再建是の場合 再建方法、地域活性化対策
- 再建非の場合 移転方法、移転場所、新団地建設事業、コミュニティ対策

☆災害後の話し合いのときだけでなく、平時にゆっくりと時間をかけて、行政、住民等と話し合いを考えることが重要

19

住民の生活・社会活動の制限のルールづくり

- 時間経過、危険情報、地区状況に応じて、柔軟に活動を制限する仕組みづくり
- ・東海地震の警戒宣言に準じた警戒体制(3日～5日)
- ☆災害危険区域への立ち入りや活動制限
- ☆公共機関、学校、企業の活動制限
- いつ設定、解除するかルールを事前にしておく



20

地域の雇用とくらしの継続

- 企業ごとのBCPの作成を促進する
 - ・南海地震に備えた間接被害に対する対処方法をBCPの中で検討
 - 地域での経済活動の継続するための対策
 - ・産業を支える担い手を留める緊急金融支援、仮設工場・店舗の提供
 - ・安全な高台や被害が小さい地域への一時移転
 - 全体的なBCPを調整する機関を設置
 - 同業者組合、商工会議所等のネットワークを活かした共助の仕組みを構築し、地震の影響が産業関連全体に波及しないための対策
- 道路、港湾、電気、水道等のインフラ復旧に資源を重点配分

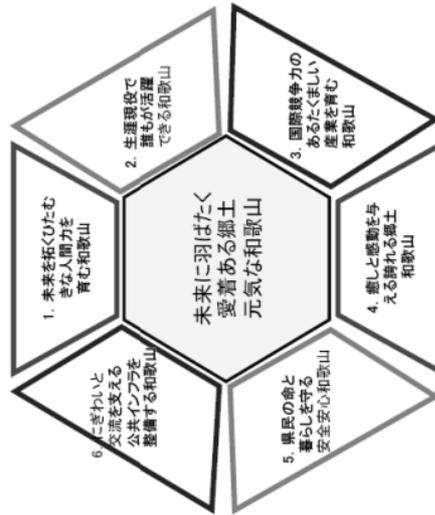
復興ビジョンへの考え方

- 地域特性
 - ・恵まれた風土
 - ・進取の気性の県民性
 - ・特色のある産業
- インフラ・ライフライン、防災施設の整備状況
- 観光
- 歴史、文化遺産

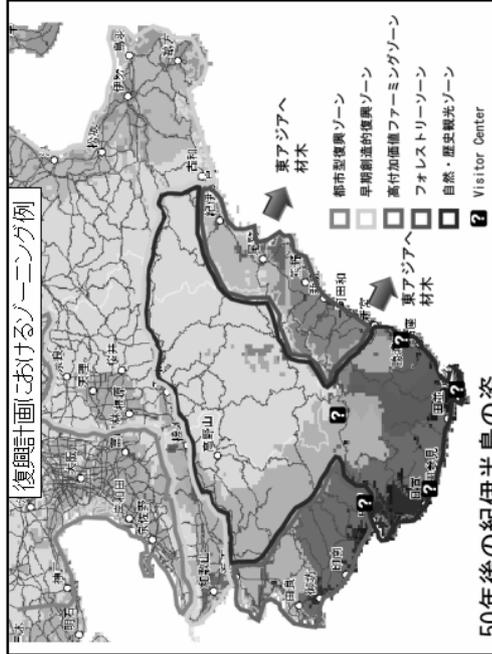


復興の地域イメージ

めざす将来像 (県長期総合計画より)



復興計画におけるゾーニング例



50年後の紀伊半島の姿

新潟県中越地震からの復旧・復興過程

その1 県の復興対応
 (復興ビジョン、復興計画の策定、復興基金の設立・運用)

富士常葉大学大学院 環境防災研究科
 池田 浩 敬

1

災害救助法の適用市町村(54市町村)



*本プレゼンテーション(全体)は、長岡造形大学の澤田雅浩准教授からの情報提供、資料引用に基づき作成したものです

過去の災害復興から学ぶ

＜前提条件の違いを踏まえる＞

- 地域の特徴(自然環境、地形、土地利用、地域コミュニティ……)
- 地震の特徴(揺れの大きさ、被災範囲、余震……)
- 時期の特徴(時代、景気、トップの交代……)

＜共通の事項、活かせる事項を見出す＞

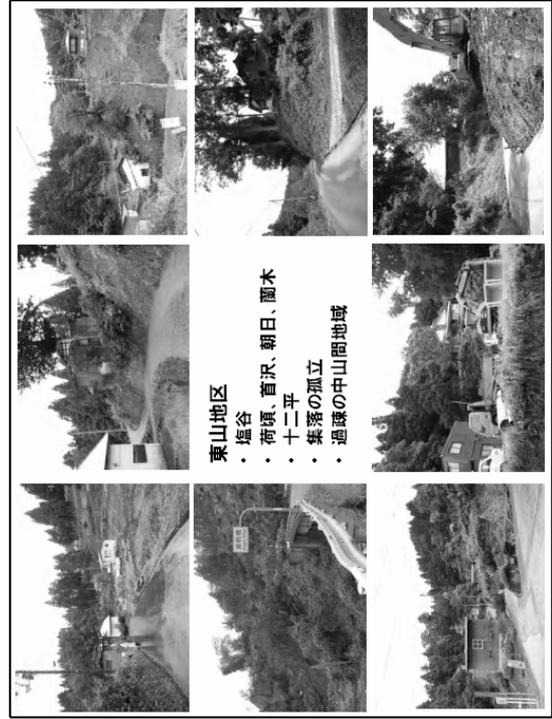
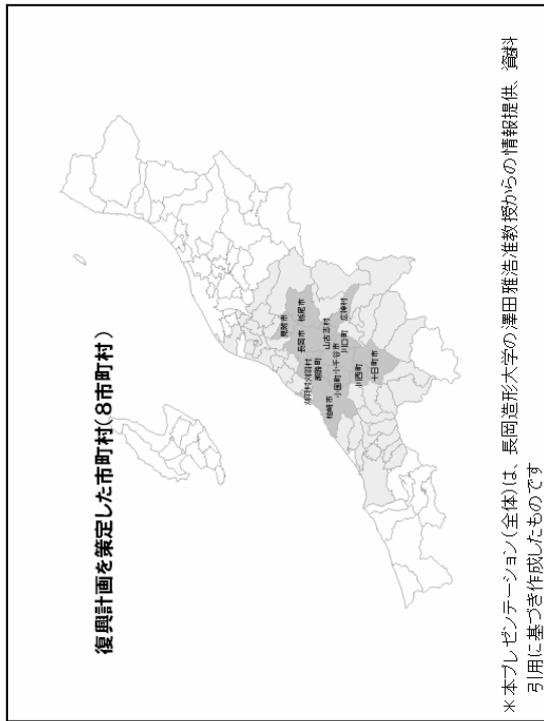
- 復興手順
- 組織・体制
- 手法……

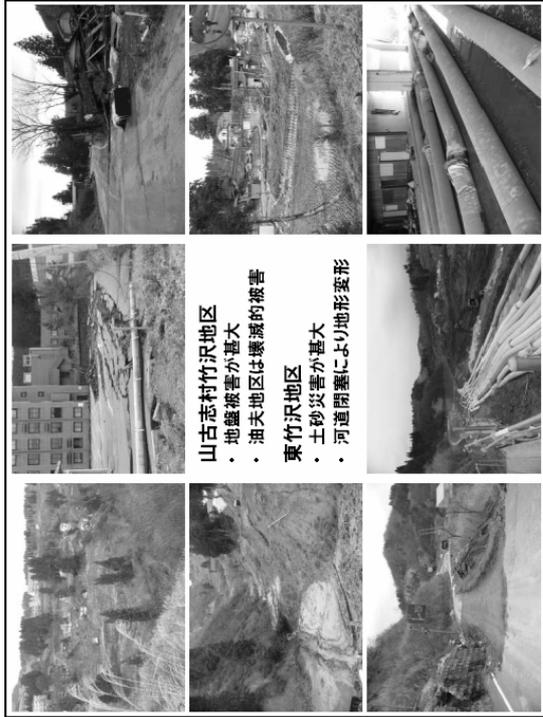
2

仮設住宅を建設した市町村(9市町村)



*本プレゼンテーション(全体)は、長岡造形大学の澤田雅浩准教授からの情報提供、資料引用に基づき作成したものです





地震そのものの比較

	阪神・淡路	中越
発生日時	1995年1月17日 午前5時46分	2005年10月23日 午後5時56分
地震の規模	M7.4	M6.8
最大震度	震度7	震度7
余震の数(有感)	190回	851回
最大余震	震度4(1/25)	震度6弱(10/27)

地震の規模そのものは中越のほうが小さいが、
余震の数と規模は桁違いに大きい

中越地震の特徴(地震・地域の特徴)

- ・ 本震(17時56分)から約30分で数度の大きな余震
 - 建物の被害とは関係なく被災者が屋外や避難所に集結
 - その後も続いた強い余震によって避難生活が長期化
 - 少しずつ震源が移動したため、モザイク的に被害が拡大
- ・ 農山村を集中的に襲った被害
 - 「阪神・淡路」とは異なる様相
 - 1999年台湾921地震との共通項
 - 61集落が「孤立状態」
- ・ 建物の被害にもまして「地盤」が大きく被災
 - 地割れの頻発
 - 建物基礎部や田畑、湧き水などに大きな影響

中越大地震の特徴(時期・地域の特徴)

- ・ 県知事交代のタイミングでの被災
 - 地震後2日目にして新知事の就任
 - 自衛隊出動要請等が後手に回る
- ・ 行政対応の隙間を埋めた「地域」での活動
 - 行政職員も被災、また土曜日の夕方で行舎には不在
 - 「区長」を中心とした地域の活動
 - コミュニティの存在による災害弱者へのフォロー
 - 火災が少なく、消防や警察の対応も可能

13

災害対策本部の状況 10/27 小千谷市



災害対策本部の状況 10/31 川口町



災害復旧への取り組み (生きた阪神大震災の教訓)

- ・「人間」が被災しているのだという視点
 - －被災者の負担を最小限にするための工夫
 - ・仮設住宅を申請ベースで建設
 - ・集落単位での入居
 - ・利用方法やレイアウトの柔軟性
 - －ボランティアによるきめこまやかなサポート
- 「災害救助法」の限界を超える施策
 - －住宅再建支援や産業復興支援
 - －私有財産に対するフォロー

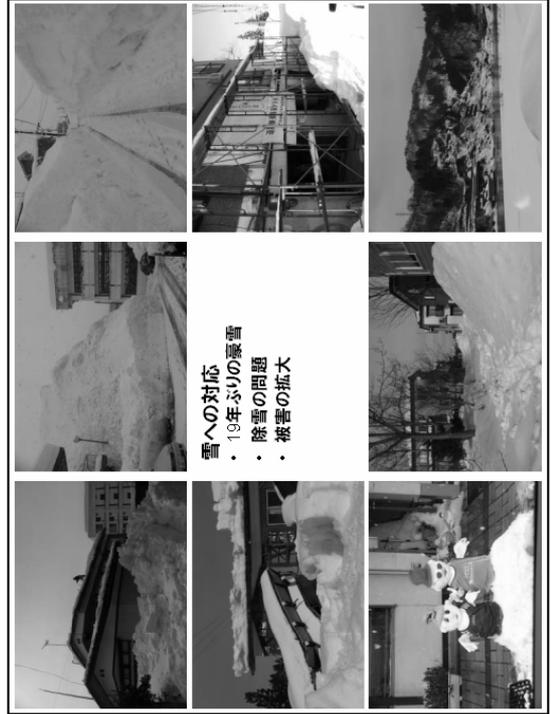
17

市町村名	旧市町村	団地数	建設戸数	間取り			入居世帯数 (H17.4.30現在)
				1DK	2DK	3K	
長岡市	小千谷市	17	870	119	596	155	680
	長岡市	9	840	70	422	348	753
	越路町	5	114	0	25	89	108
川口市	小国町	3	118	10	89	19	106
	山古志村	3	632	55	383	194	562
十日町市	川口町	10	412	60	191	161	354
	十日町市	5	138	28	76	34	112
	川西町	2	15	0	7	8	14
梶尾市	梶尾市	2	105	8	77	20	68
	梶尾市	2	103	16	52	35	87
相崎市	相崎市	3	44	9	17	18	38
	刈羽村	1	39	3	24	12	24
魚沼市	魚沼市	2	30	1	16	13	19
	広神村	2	30	1	16	13	19
合計		64	3460	379	1975	1106	2925



仮設住宅

- ・向かい合わせの玄関
- ・雪国仕様としての工夫
- ・駐車場の確保
- ・路面の舗装
- ・仮設内店舗の許可



雪への対応

- ・19年ぶりの豪雪
- ・除雪の問題
- ・被害の拡大

その他の仮住まいの形態 — 民間賃貸住宅への入居 —

提供戸数	申込世帯数	当選世帯数	辞退世帯数	当初入居		途中退去		入居中	
				世帯数	人数	世帯数	人数	世帯数	人数
長岡市	220	487	173	23	391	9	27	141	364
見附市	15	42	15	1	33	1	1	13	32
柏崎市	61	8	7	7	27		1	7	26
西山町	1	1	1	1	2			1	2
魚沼市	2	2	2	2	4			2	4
合計	299	540	198	24	457	10	29	164	428

注1:長岡市の「辞退者数」欄には、他制度利用に伴う入居取消(8人)を含む。

注2:柏崎市の退去は死亡によるものである。

H17.3.31現在

その他の仮住まいの形態 コンテナの貸与(自宅前での避難)

市町村名	旧市町村	2坪	3坪	4坪	5坪	6坪	合計	使用人数
小千谷市	長岡市	4	10	6	23	8	39	18
	越路町	1	1				1	1
	三島町	1	2				1	2
川口町		4	7	3	10	3	16	10
	柏崎市			1	3		1	3
見附市				6	24	6	35	12
	刈羽村			2	7	1	6	3
魚沼市	守門村	1	2				1	2
	合計	11	22	19	70	20	105	50

※H17.3.31までが災害救助法上の避難所扱い

ボランティアセンターの設立

市町村	ボランティアセンター設置日		ボランティア参加人数
	ボランティアセンター	設置日	
長岡市		10月24日	15650人
柏崎市		10月24日	917人
小千谷市		10月27日	18555人
柏崎市		10月24日	72人
十日町市		10月24日	6845人
見附市		11月1日	517人
川西町		10月24日	460人
越路町		10月25日	829人
小国町		10月28日	1415人
川口町		10月30日	15456人
合計			60813人

復興に向けた論点

- 復興論を語るときには神戸だけを参考にできない

— 農山村復興には新しい方法論が必要
— その点で台湾の復興も参考になる

- 雪の季節をどのように捉えるかが重要

— 議論を深める期間と認識できるかどうか
— 雪によって被害が拡大したと考えるのか。

- 市町村合併と復興計画

復興計画策定に向けた動き

- 新潟県中越大地震災復興ビジョン
 - 震災復興ビジョン策定懇話会による策定
 - 産官学それぞれの参加
 - 2005年3月1日に公表
 - 2004/12/27, 2005/1/23, 2/23と3回の議論
 - 三部構成の内容
 - 基本コンセプト
 - 復興の行く末 → 10年後の二つのシナリオ
 - 復興の基本方向
 - 復興の柱『創造的復旧』
 - 旧を踏まえつつ、その上に新たなものを生み出す

25

震災応急対策→復興対策へ

- 平成16年12月後半に着手
- 応急仮設住宅への入居が完了し、応急対策に一区切りがついた震災2カ月後の12月27日に、第1回懇話会を開催
- 防災、農業、土木工学などを専門とする学識経験者、被災地の市町村長、県内経済界、社会福祉などの関係者など総勢29名で構成
- * 人と防災未来センター 河田センター長が総合アドバイザー
- 専門家作業グループ:ビジョンの素案作成(懇話会に参画した学識経験者)

26

震災復興ビジョン策定懇話会

- 第1回:12/27:農業農村、社会資本、防災
- 第2回:1/23:産業、生活福祉、地域コミュニティ
- 第3回:2/23:ビジョン素案の議論
- 県民からの意見募集
 - 県民総参画によるビジョンづくり
- 1/14～2/12:県庁HPからの投稿、郵送、ファクス、電子メールによる意見応募
- 46件の意見・アイデア→ビジョンへの反映・公表

27

復興計画策定に向けた動き

- 新潟県中越大地震災復興ビジョン
 - 震災復興ビジョン策定懇話会による策定
 - 産官学それぞれの参加
 - 2005年3月1日に公表
 - 2004/12/27, 2005/1/23, 2/23と3回の議論
 - 三部構成の内容
 - 基本コンセプト
 - 復興の行く末 → 10年後の二つのシナリオ
 - 復興の基本方向
 - 復興の柱『創造的復旧』
 - 旧を踏まえつつ、その上に新たなものを生み出す

28

復興計画策定に向けた動き

- 新潟県中越大地震復興ビジョン
 - 震災復興ビジョン策定懇話会による策定
 - 産官学それぞれの参加
 - 2005年3月1日に公表
 - 2004/12/27, 2005/1/23, 2/23と3回の議論
 - 被災市町村の復興計画に対しての枠組み提示
キーワードに基づく一体となった復興目標の提示
 - 復興の基本方向
 - 復興の柱『創造的復旧』
 - 旧を踏まえつつ、その上に新たなものを生み出す

29

復興ビジョンの内容

- 第一部「基本コンセプト」
 - 次世代への発展的継承ビジョン
 - 21世紀の成熟社会を迎えた日本が直面している課題を解決する礎となる方向性を示す
 - 少子高齢化、20世紀型成長の限界、自然環境問題
 - 持続可能性と防災・安全とがキーワード
 - 国土保全、産業政策、福祉政策、...
 - 新潟の有する資源の最大活用
 - 自然・人等の資源価値の重要性、未使用資源の可能性の再検討

30

復興ビジョンの内容

- 第二部「10年後：2014年の二つの記録」
 - 共通書き出しとしての問題意識
 - 平成の大合併による市町村再編
 - 公共工費の削減→構造改革の必要性
 - 交通の要衝としての重要性の低下
 - 水害→地震→豪雪(複合災害)
 - 積雪期における議論・合意形成の可能性

31

二つのシナリオ

1. 「わが国の中山間地域の息の根を止めた地震」
→ 出してはならない記録
2. 「日本の中山間地域を再生・新生させた地震」
→ 出すことを目指す記録

- ① 情報公開による「Win-Win復興」
② 中山間地の段階的復興と魅力を生かした新産業の計画的生み出し
③ 産業の持続的発展のための条件整備
④ 安全・安心な市民自治の確立
⑤ 市民安全に関わる新しい学問・研究の開拓
⑥ 他地域・全国・他国への貢献

基本方針

復興ビジョンの内容

- 第三部「復興の基本方向」
 - キャッチフレーズ『新潟県防災・安全立県宣言』

1. 中越大震災復興の理念と成果の全県展開

<地域イメージ>

最素朴と最新鋭が絶妙に組み合わせり

都市・川・棚田・山が一体となって光輝く 中越

<タイムスケジュール>

- ① 初期3年 : 滑走・離陸期
- ② 中期4～6年 : 上昇期
- ③ 7年以降 : 快調飛行期

33

2. 民間活力の最大限の動員による震災復興

- PPP(Public and Private Partnership)の導入
- NPO等の市民活動団体との連携

3. 復興施策への指針

- ① 土地利用と資本: 自然への畏れこめた土地利用
生活・生業再建と一体となった社会資本の再構築
耐震性と災害時自立性
- ② 農業・林業: 2段階復興、観光機能、農業生産法人化、
農地再編、女性・若者の力
- ③ 住宅・まち・むらづくり: 自力再建、コミュニティ確保、
既存ストックの活用、耐震補強、専門家チーム
- ④ 産業・商業・工業
- ⑤ 防災・保健・医療・福祉、コミュニティ
- ⑥ 防災・安全に関する学問・研究(官民連携)

34

復興ビジョンから復興計画へ

- 県HP、冊子の配布、大地復興推進会議、様々なフォーラム等を通じての「復興ビジョン」の周知・広報
- 3/15: 市町村職員を対象とした説明会
- 県復興ビジョン→市町村復興計画→県復興計画(市町村支援、広域対応)
- 4月: 復興ビジョンのフォローアップ、ローリングを目的とした「震災復興推進アドバイザーグループ」を立ち上げた(復興ビジョンの具現化に向けた助言)
- 4月中旬以降: 市町村の骨子・素案が出来たところで、ヒアリング・文書照会→課題整理→県復興計画づくり

35

各自治体の復興計画骨子

- 法定計画ではない「復興計画」
 - 法的拘束力ならびに予算措置がない
 - 仮設住宅を建設した市町村のうち刈羽村以外で策定
 - 合併予定市町村では早急に策定
 - 1. 古志郡山古志村「山古志復興ビジョン」
 - 2. 刈羽郡小国村「小国地域復興計画」
- 県策定の「復興ビジョン」との関係
 - 触れられていない分野(基本方針)
 - 情報公開/市民自治/新しい学問/他地域への貢献

36

各自自治体の復興計画骨子

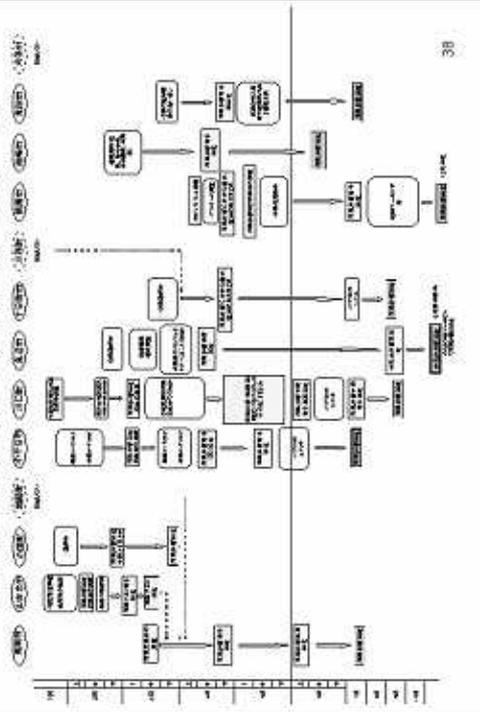
多くの市町村で復興計画が策定

- ・ 6市2町1村で復興計画が策定される
- 長岡市 小千谷市 魚沼市 十日町市
- 見附市 柏崎市
- 川口町 旧小国町 旧山古志村

震災後合併を控える町村でも復興計画を策定
市町村計画を補う形で新潟県も復興ビジョンを策定

37

各自自治体の計画策定スケジュール



復興計画の策定

- ・ 新潟県中越大地震復興計画
 - 「復興ビジョン」→「各市町村の復興計画骨子」を受けた計画としての位置づけ
 - 2005年6月に策定
 - 市町村でできることは市町村に
 - 3つの観点に基づく施策の充実・強化

- ① 市町村支援
- ② 広域性
- ③ 専門性

ビジョンがめざした、「市町村計画への反映」とは異なる立場

39

策定プロセス

- ① 4/中旬～：市町村ヒアリング(市町村計画の重点・方向性、支援要望事項等)
- ② 関係部局における検討(県の担うべき役割(市町村支援、広域施策)→全体計画として体系化)
- ③ 6/27：計画素案の公表
- ④ 6/27～7/12：パブリックコメント受け付け(郵送・FAX・E-mail、42件の意見)→成案後、県の考え方を付して県HPに掲載
- ⑤ 6月の県議会で議論、関係市町村の意見聴取、震災復興推進アドバイザーの助言
- ⑥ 8/9：計画公表(必要に計画を見直し)

40

復興施策の実施体制（復興本部の設置）

- 8/9: 復興計画の公表と同時に設置
- 復興施策の確実な実施と総合調整を図る（目的）
- メンバー: 知事、副知事、出納長、部局長、地域振興局長など25名（必要に応じ「震災復興推進アドバイザーグループ」から助言・提言を仰ぐ）
- 幹事会の中に、「課題別検討チーム」（個別の課題に部局横断的に対応する）
- 県災害対策本部内の「復旧・復興本部」を廃止
- 10/18: 第1回復興本部会議開催

41

復興計画の概要 I

復興計画

- 生活再建支援が重点に

- 復興の「新潟モデル」の実現

I 生活再建支援策

- 1 生活再建
 - (1) 住宅再建
 - (2) 生活支援
 - (3) 生活再建

- 2 生活基盤の確立
 - (1) 公営住宅建設の促進
 - (2) 公共施設等の復旧

II 復興段階

- 1 中山間地の復興
 - (1) 中山間地の農林業の再生
 - (2) 中山間地の活性化

- 2 産業・観光の復興
 - (1) 新産業の創出
 - (2) 観光地の復興

- 3 まちの再生
 - (1) まちづくりの推進
 - (2) 住宅・施設のリノベーション

- 4 災害に備える
 - (1) 防災意識の醸成
 - (2) 防災施設の強化

- 5 震災の記憶と教訓の継承・発信
 - (1) 震災メモリアルと防災教育の推進

42

基本理念:
被災者の思いを基本とした
復興

復興計画の概要 II

- 「新潟県中越大地震復興ビジョン」の具体化計画
- 市町村計画骨子を受けての計画
- 復興の柱: 創造的復旧 目標期間: 概ね10年
- 施策展開の考え方
 1. 被災者の実情に応じた施策展開
 2. 民間活動と連携した施策展開
 3. 県内経済の持続可能性に資する施策展開
 4. 復興事業を先導とした全県への施策展開
 5. 全国への発信・貢献を目指した施策展開

市町村の復興計画で触れられなかった
項目を重点的に展開

43

復興計画第二次案

- ①初期3年 : 滑走・離陸期
- ②中期4～6年 : 上昇期
- ③7年以降 : 快調飛行期

- 平成19年12月末(約3年後)までに全ての応急仮設住宅入居者が自宅や公営住宅等へ移り新たな生活
- 滑走・離陸期→上昇期 復旧段階→再生段階
- 復興計画(第二次)素案を作成、H20年2月に公表・意見募集(2/18～3/10)

- 復興の柱: 創造的復旧→

活力に満ちた新たな持続可能性の獲得

- 基本理念: 被災者の思いを基本とした復興→

被災地の知恵と希望を活かした復興



復旧・復興に向けた課題

- 中山間地域の持続可能性の担保
 - 過疎高齢化と「廃村」・「葉村」
 - 「むらで住む」ことを正當に評価できる指標
 - 自立可能性の指標化
 - 「選択」と「集中」
 - 民間支援の継続性
 - 人的資源の確保
 - 資金面での担保

計画を適宜修正する柔軟性
地域や市民の力を十分に発揮
させる制度

中山間地域の防災・復興に関する考え方

- 地域の自立度を最大限に活用する
- 火災や要救助者の発生を防げば数日の孤立も耐えうる
 - 自立度を活用するために必要な情報通信手段は確保地域の「たまたみ方」も視野に入れる
 - 葉村⇒廃村 では環境が荒れ、他地域へ被害がスライド
 - 自然に帰すために必要な施策への配慮
- 受入先としての近接中小都市との関係に注目する
- 生活圈を考慮する
 - 近隣都市域に居住する家族とのつながり「系」としての認識

事前の復興対策の必要性

- ①復興のための組織・体制
 - 1)復興ビジョン→復興計画策定のための組織・手順
(迅速性、住民参加、国・県・市町村との関係・・・)
 - 2)復興計画実行のための組織・体制
 - 3)計画の点検・見直しのための体制・手順→検証作業
- ②被災者支援策
 - 1) 地方独自の施策 (横出し上乘せ、地域性、工夫)
 - 2) 少子高齢化、成長の限界、自然環境問題への対応
- ③復興基金
 - 1) 多様なニーズへの対応、柔軟な対応→財源の確保

事前の復興対策の必要性Ⅱ

- ④ 中間支援組織、専門支援組織との連携
 - 1) 継続的な復興支援、肌理の細かい支援
 - 2) 民間の力の活用
- ⑤ 復興対策計画(マニュアル)とシミュレーション
 - 1) ①～④を中心に対応を計画化
 - 2) 実際に動くかどうかの確認(例:震災復興模擬訓練)
 - 3) 復興の進め方に関する合意、情報共有
- ⑥ 過去の教訓の共有化と活用の仕組みづくり
 - 1) 県・市町村間の連携、ネットワーク化

中越地震の復旧・復興過程と 『小千谷方式』

富士常葉大学大学院

田中聡

<http://ddm.fujii-tokoha-u.ac.jp/>

20080311

1

復興計画の策定

2

震災で市民が経験したこと

- 震災では不幸な、悲惨な体験をした。
- その一方で、家族、近所・町内が助け合って生きることを体験した。
- 日本中から支援、応援を受けた。
- 全国、海外からも心温まる多くの励ましや支援をいただき、人とひととのつながりの大切さを身をもって実感した。
- これらのことは市民全員の体験であった。

3

復興計画の考え方①

- 震災を乗り越えるには、単なる被害からの復旧ではなく、震災によって生まれた現実を受け入れたうえで最良の結果が得られるよう小千谷市をよりよいまちにする必要があった。
- 震災直後の助け合い、全国からの支援を通じて、市民の力の大きさ、行政の力の限界を知った。
- 復興には、行政はもとより、市民の英知とエネルギーを集結する必要があった。

4

復興計画の考え方②

- 『震災を乗り越え、小千谷をより良い「まち」にする』ためには、何をしたらよいか。
- 財政状況は危機的であり、やりたいこと全てを行う事はできない。
- 何を優先し、場合によっては、何を我慢しなければならぬのか。
- このことを市民みんなで、共有し、今後も復興の進み具合をみんな確認しながら、自分たちのまちづくりをすすめる。

5

復興計画の検討

- 16年内は、毎日の生活の確保と雪降り前の準備でやっとなつた。
- 12月後半から雪が降り始め、できることが限られてきて、これからのことについて考える余裕が生まれた。
- 市民みんなで、今後の小千谷市のことについて考えることにした。

6

震災直前の市民アンケート

震災直前、平成16年10月18日締切の市民意向調査

- 小千谷市はすみよいまちですか？
 - 75. 5%の人が、住みよいと答えた。
- これからも小千谷市に住み続けたいですか？
 - 86. 6%の人が、これからも住み続けたいと答えた。

人間は、今現在住んでいるところに、これからも住み続けたい。

7

復興計画策定の流れ

キックオフ 1月5日 中越地震 復興支援プロジェクト

2月20日(第1回WS) 4月10日(第2回WS)
市民からの意見聴取

個別施策検討WG

2月 4月
小千谷市役所による検討(幹事会、ワーキング)

平成17年2月 平成17年5月 復興計画策定委員会 最終7月16日

パブリックコメント 最終案を市長に報告

復興を行うための基本目標の決定
復興計画の骨子の策定
基本目標を達成するための施策の検討

第1回市民ワークショップ



達成目標

- 小千谷市復興の基本的な考え方について共有する。
- 小千谷市が震災を乗り越えより良い「まち」になるためにやらなくてはならない事を明確化する。(現状分析)¹⁰



小千谷市復興計画

9

第1回WSで考える事

小千谷市が震災を乗り越えより良い「まち」になるためにやらなければならない事は？

1. 直すもの・元にもどすもの
2. 避けるもの・やめるもの
3. 守るもの・続けるもの
4. のばすもの・はじめるもの

11

第1回WS

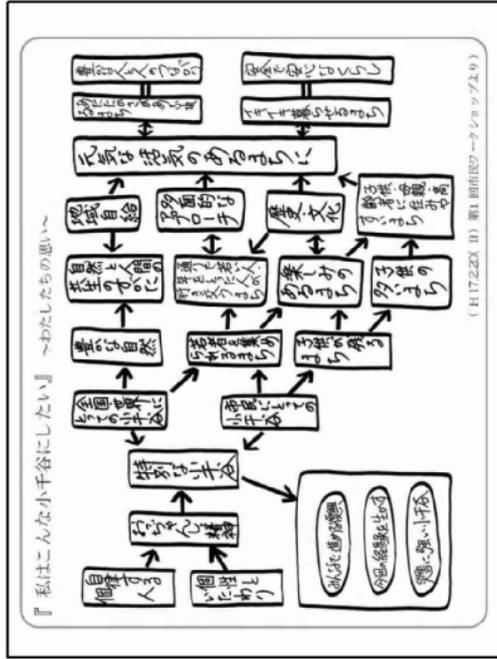
- 小千谷市が震災を乗り越えより良い「まち」になるためにやらなくてはならない事を考える。
- 各グループに与えられたアイデアについて考える。(10分)
- 考えたアイデアを順番に発表し、模造紙の上に貼り付ける。

12

第1回WS (続き)

- 先ほど発表したアイデアをいくつかのグループに分類し、タイトルを付ける。
 - 似たカードを集める。(立って俯瞰して行う)
 - みんなで相談して、タイトルの文章は他の人にも分かりやすい内容にする。
 - 構造物紙の上で整理する。
- 分類したグループの中で、最も重要だと思う内容を選ぶ。
 - 投票
 - 1人3票(同じものに3票は×)
 - 上位の2~3項目を選択する。
- 発表

13



(H17.2.23 (日) 新1回市民ワークショップより)

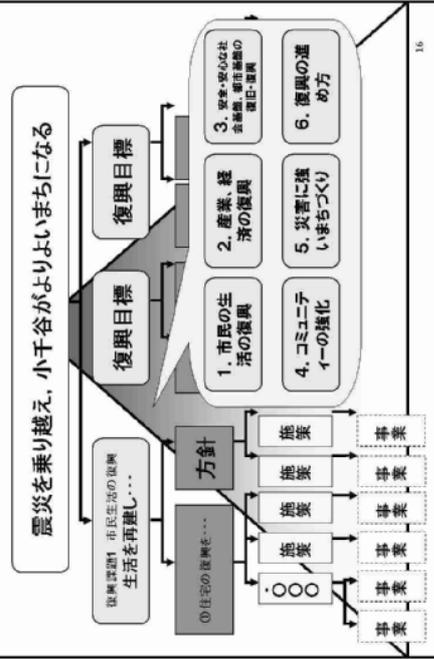
アイデアの生成

1500件を超える意見を整理して計画を策定

1. 第1回市民WS「私はこんな小千谷にしたい」(110アイデア)
第1回市民WS「震災を乗り越えて、より良いまちになるために必要な事」(値す、やめる、のぼす)(445アイデア)
 2. 復興に対する市民への意見公募(148アイデア)
 3. 市職員への意見募集「復興施策」(484アイデア)
 4. 第1回職員WS「小千谷市の復興を考える際のポイント」(外的要因・内的要因)(341アイデア)
 5. 県の復興ビジョン(基本方針)(6アイデア)
- 合計 1534件の意見を分類・整理した。
2. 第2回市民WS(緊急項目の投票)

15

小千谷市の復興計画の施策体系



16

第2回市民ワークショップ



17

第2回WS 投票

- 各施策が「優先して実施すべき施策」なのか「がまんしても良い施策」なのか考えて、対応する場所に○を貼る。

復興課題1「市民生活の復興」 復興目標「生活を再建し、安心して生活できるまちにする」

	優先して実施する	後でも良い (今は我慢する)
住宅の復興を支援し、生活の早期安定を図る。	○	○○
自力住宅完備 への支援。	○○	
集団・個別移転希望者 への支援。	○○○	○
高齢者など自己住宅再建 の出来ぬ人へのための 公営住宅の支援。		

18

復興課題1「市民生活の復興」

復興目標

「生活を再建し、安心して生活できるまちにします」

方針

- ① 住宅の復興を支援し、生活の早期安定を図ります。
- ② 地域の人が安心して暮らせるよう、心と身体のケアの仕組みを充実させます。
- ③ 高齢者・障害者の生活再建支援を進めます。
- ④ 子どもたちが、生き生きと、明るく過ごせるまちにします。
- ⑤ 子育て環境の整備をして、「子育て世代の住みやすいまち」にします。
- ⑥ 若者の定着のための支援を進めます。
- ⑦ スポーツを通じて健康なまちづくりを進めます。

19

復興課題2「産業・経済の復興」

復興目標

「豊かな自然の恵みを活かし、経済、産業を活性化します」

方針

- ① 経済の早期復旧を支援し、市民生活の安定を図ります。
- ② 農業基盤の早期復旧を支援します。
- ③ 新しい農業のあり方を目指します。
- ④ 地域産業の高度な技術を活かし、新産業の創造や、新しい分野への進出を支援します。
- ⑤ 商店街の活性化を図ります。
- ⑥ 豊かな自然と文化が織りなす、「復興のまち小千谷」をキーワードに、知名度を活かした販路拡大と観光振興を目指します。
- ⑦ 特区を利用して、産業の活性化を進めます。

20

復興課題3「安全・安心な社会基盤、都市基盤の復旧・復興」

復興目標

「災害に強いまちになるよう、社会・都市基盤の整備を行います」

方針

- ① 道路・河川の本格復旧を進めます。
- ② ガス、上下水道等の早期本格復旧を進めます。
- ③ 二次災害を防ぐための調査と工事を進めます。
- ④ 情報通信基盤の整備を進めます。

21

復興課題4「コミュニティの強化」

復興目標

「震災直後の人の輪、助け合いを財産として活かし、伝統文化や郷土愛にあふれる充実した地域コミュニティを創造します」

方針

- ① 復興のために、市民のエネルギーを結集します。
- ② 地域の団結力を維持し、リーダーとなる人材を育成します。
- ③ まつり、イベント、歴史文化を通じて、まちを活性化します。
- ④ 国際社会に対応した地域コミュニティをつくります。
- ⑤ 地域通貨や、コミュニティビジネスを活用して、地域課題の解決を図ります。

22

復興課題5「災害に強いまちづくり」

復興目標

「あらゆる災害に対応できる、事前・事後、復興までを見据えた、生命を守る防災体制を、協働で構築します」

方針

- ① 「私たちのまちは、私たちが守る」を基本に、防災教育、訓練、仕組みづくりを進めます。
- ② 被災の記録、震災体験を保存、記録し、教訓を発信します。
- ③ 災害時の情報伝達手段の整備と確立を図ります。
- ④ 震災の教訓を活かし、他地域、全国への貢献をします。
- ⑤ 住宅、建物、まちの防災力を高めます。
- ⑥ 災害時の応援体制や、サポート体制をつくります。

23

復興課題6「復興の進め方」

復興目標

「財政破綻をしない復興、市民全員の復興、全国に對する誇りを持った復興をします」

方針

- ① 財政破綻を起こさないペースで復興します。
- ② 行政コストの削減を進めます。
- ③ 復興のなかで行政運営の進め方を考え直します。
- ④ 復興のための資金作りを進めます。
- ⑤ 全国からの注目に対して、誇りを持って復興を進めます。

24

市民参加の計画策定

- 地震を市民が全員経験をした。
 - 地震で、助け合うことの大切さを実感した。
 - 大人も・子供も市民全員が、「小千谷を何とかしなければ」と強く思った。
- ⇒その思いをまとめるのが復興計画の役割
- 策定の過程を大切にしなければと考えた。
 - 出来上がった計画書とともに、市民がまちづくり計画に参加したことが大きな財産。

25

「住民参加のはしご」の8段階

(シエリー・アーンズタイン1969)

↑ 住民の力が生かされる住民参加 ↓	8 住民によるコントロール	住民主体の活動に行政を巻き込む
	7 委任されたパワー	住民主体の活動
	6 パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権の共有
	5 権限	行政主導で住民の意思決定のある参加
↑ 印としての住民参加 ↓	4 意見聴取	与えられた役割の内容を認識した上での参加
	3 お知らせ	形式的住民参加(限定された参加)
↑ 住民参加とは言いえない ↓	2 セラピー	お祭り住民参加(利用された参加)
	1 操り	操り参加(趣旨や役割の不明確な操られた参加)

26

復興計画の3年後検証と改訂

- 復興計画に関する市民への質問紙調査
- 行政の事業・施策に対する自己評価
- 復興検証市民ワークショップによる方針の検討



27

建物被害認定と『小千谷方式』?

28

■「小千谷方式」

輪島市の家屋被害調査で大きな成果を挙げたのが、中越地震で新潟県小千谷市が導入した「小千谷方式」だ。自治体の職員が3人1組で被災世帯を1週、目録でフローシート形式になったチェック項目に記入していき、併せて被害程度が算定できる。

国の指針では、柱の傾斜などを細かく検出し、検算方式で計算することになっているが、「早期復旧には迅速さが重要」として、防災研究者らが考案した。国の指針で約1時間かかる調査が10～15分でできる場合もあるという。

地震2日後に始まった輪島市の調査には、小千谷市からも職員が派遣され、指導にあたった。10班が1日約600棟を調査し、約3週間で約1万5000棟を一通り終了。輪島市幹部はこの方式がなかったらどうなったことかと振り返る。

調査結果に基づき実施される「履歴(りい)証明」は、家屋の被害を「全壊」「大規模半壊」などと4区分し、被災者生活再建支援法による支援金や被災金の額の配分を左右するだけに被災者にとっては重要だ。

仮設住宅建設にあたっては、阪神大震災の経験を踏まえ、神戸市から輪島市に、職員2人が派遣された。同市内だけで250戸が被災される予定で、今月下旬にも入居が始まる。

輪島市の権文政市長は「阪神から中越、熊谷へと経験が受け継がれている。災害復旧にはこうした積み重ねが必要だと痛感した」と語っている。

新報社 2011年3月26日 新潟県 新潟県 新潟県 新潟県 http://www.yaman.co.jp/synews/wstsyom_japan/2011/03/26/05.htm

The diagram illustrates a disaster response workflow. It starts with a flowchart on the left, followed by a table with columns for '被災者数' (Number of victims) and '対応状況' (Response status). The table lists various categories of victims and their corresponding response actions. Below the table, there are several smaller diagrams and text boxes providing additional details about the response process.

3月26日 輪島市役所にて「ネットワークおぢや」の支援活動に関する打ち合わせ



- ・被災建物の調査依頼が殺到
- ・建物被害認定調査から災害証明書発行までの一連の災害対応業務に対する情報・経験の不足

新潟県中越地震における小千谷市での実践に基づいた支援を開始

「中越大震災ネットワークおぢや」の活動

- ・被災自治体は、「はじめての経験なので、なにをどうすればいいかわからない！」
- ・被災経験のある自治体の災害対応経験がある職員を派遣し、災害対応に関する基本的な情報の提供
 - －業務の種類・内容
 - －業務処理手順、注意点、コツ・ポイント
- ・被災経験のない自治体の職員を派遣し、支援をしながら実地のトレーニング

今回発生した新たな事態に対して、過去の事例を参考に、対応策を決定

情報と経験の不足

- リ災証明書って何？
 - リ災証明書って何に使えるの？
 - リ災証明書は誰に対して発行されるの？
 - リ災証明書は何に対して発行されるの？
- ➡
- 日常業務にはほとんど無い(事例がない)
 - 制度が十分に整備されていない

過去の災害対応事例の重要性

33

建物被害認定調査に関する基本的な情報の提供(1)

- 建物被害認定調査と応急危険度判定調査とは、目的・判定内容が異なる。応急危険度判定の目的は2次災害の防止、建物被害認定調査は建物の損壊程度の判定である。
- 建物被害認定調査の手順は、内閣府よりその指針が公表されている。新潟県中越地震の際に小千谷市で用いた調査票はこの指針に準拠しており、小千谷市で用いた調査票およびその使用方法などの情報を提供可能である。
- 内閣府の指針では、外観目視による建物損壊程度の調査に基づいて、リ災証明書を発行する。この外観目視調査にどうしても納得のいかない被災者に対しては、内閣も含めた再調査を実施するといった、2段階の調査手順が示されている。
- 被災市町村間で調査基準や調査票が異なると、同じ程度の被害でも判定が異なる結果となることがあるため、被災市町村間で調査方法について協議をすべきである。
- リ災証明書は住家のみならず、車庫、納屋、作業所など地上に存在するあらゆる建物に対して発行の請求がある。そこで、これらの建物をそれぞれ別々に調査する必要がある。

35

建物被害認定調査に関する基本的な情報の提供(2)

- 建物被害認定調査からリ災証明書発行、さらに被災者の生活再建支援は、一連の連続した業務である。そこでこれらの業務を担当する郵局は、相互に緊密に連携する必要がある。
- リ災証明書は、建物の居住者のみならず所有者にも発行される。そのためこれらの情報を整理しておく必要がある。
- 建物の調査が終了したら、調査済証を建物に貼り、調査済みであることを明示する必要がある。
- リ災証明書の判定結果に基づく国の支援策は、半壊以上が対象である。そのため、一部損壊と半壊の境界付近の被災者からの不満や再調査依頼が多く寄せられる。また、調査者も送う。
- 建物被害認定調査には絶対的な正解は存在しない。そのため、被災者の理解と納得を得ることがきわめて重要である。被害認定調査の結果発行されるリ災証明書は、被災者の生活再建の様々な局面で必要となる重要な書類である。

36

調査方針の決定

- まず外観目視調査の被害判定に基づいてり災証明書を発行し、さらにこの調査結果にどうしても納得がゆかない被災者に対しては、内部も含めた再調査を改めて実施し判定結果を確定するという2段階方式の採用
- 外観目視調査は、新潟県中越地震において小千谷市で用いられた調査方法を採用
- 被害が大きい輪島市門前地区と河井町・鳳至町地区などについては、悉皆調査から開始し、その他の地域については、各地区長に調査申請のとりまとめを依頼し、その後調査を実施する

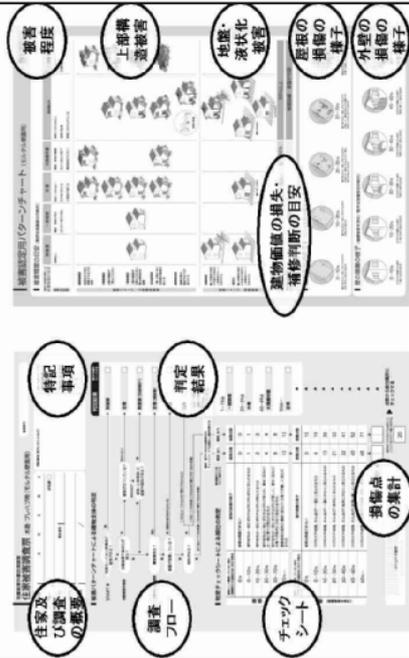
37

非専門家の動員を考慮した調査票の開発

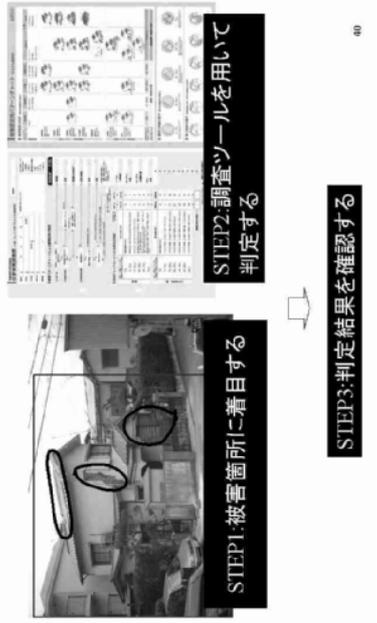


38

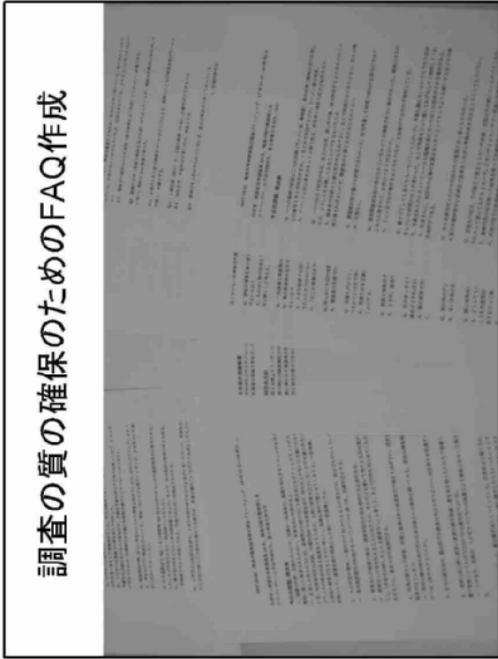
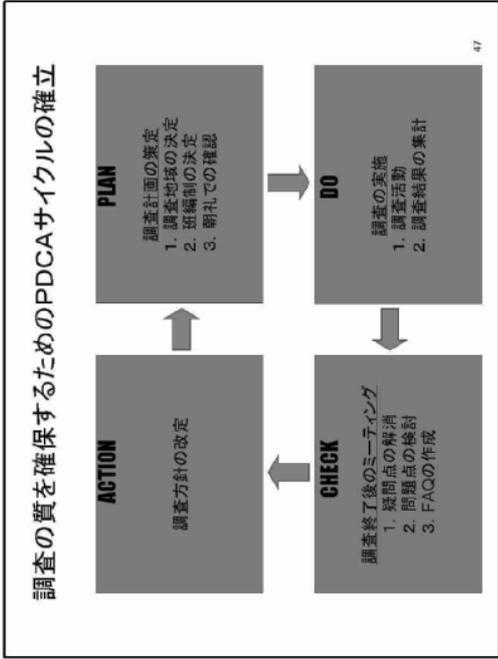
調査票/被害パターンチャートの構成



被害写真を用いた演習の流れ



40



指揮者の仕事(ヒトの管理)

1. 班編制

調査員の人数は毎日変更になるため、その日の調査員の数の確定と班の編制

- 班編制のポイント
- a) 班長は嵯島市職員
- b) 応援職員の確定
- c) 門前班と嵯島班の数の決定
- d) 非木造調査班の決定



指揮者の仕事(空間の管理)



2. 専用部屋の確保

作業を効率的に実施するためには、専用の部屋を確保する必要がある



指揮者の仕事 (モノの管理)

3. 物資の確保

調査にはさまざまな物資が必要となる

- ・下げ旗
- ・コンベックス
- ・ヘルメット
- ・ガムテープ
- ・油性ペン
- ・デジタルカメラ
- ・デジタル予備電池
- ・携帯電話(GPS携帯ならさらに良い)
- ・パソコン
- ・プリンター
- ・ネットワーク環境
- ・電話
- ・住宅地図



過去の教訓をふまえた対応

1. 中越地震で実現し今回も実現

- ・被災経験をもつ自治体の応援
 - 新潟県中越地震における神戸市
 - 能登半島地震における小千谷市、長岡市、十日町、新潟市、...
- ・過去の対応事例に基づいた意志決定
 - 過去の事例では、同じような状況でどのような判断をしたのか
- ・建物被害認定調査方法
 - 非専門家の動員を考慮した調査方法の活用

過去の教訓をふまえた対応 2. 中越地震では実現せず今回初めて実現

- 複数の被災市町村で共通の調査票を使用した調査が実現
 - 小千谷市で用いられた調査票を共有
 - 輪島市、穴水町、志賀町、中能登町、七尾市、羽咋市
 - 石川県の調整
- 被害認定調査済証の発行
- 被災者カルテの実施

53

複数の被災自治体で共通の調査票を使用した調査の実施



穴水町における建物被害認定調査の研修会



志賀町における建物被害認定調査の研修会

54

過去の教訓をふまえた対応

2. 中越地震では実現せず今回初めて実現

- 複数の被災市町村で共通の調査票を使用した調査が実現
 - 小千谷市で用いられた調査票を共有
 - 輪島市、穴水町、志賀町、中能登町、七尾市、羽咋市
 - 石川県の調整
- 被害認定調査済証の発行
- 被災者カルテの実施

53



中越地震ネットワークおぢや

<http://www.net-ojiya.org>

小千谷市役所総務課防災係内
「中越地震ネットワーク事務局」
〒947-8501 小千谷市城内2-7-5
Tel: 0258-83-3506 / FAX: 0258-83-2789
E-Mail: bousai@city.ojiya.niigata.jp

56

調査済証

整理番号	この建物、被災証明のための調査を行いました。内閣府の指針に基づき、外観調査の結果、損壊者と判定されました。
調査日時	4月 日 午前/午後 :
問い合わせ先	【損壊建物の除去について】 輪島市環境対策課 電話 23-1853 【被災証明について】 輪島市役所 電話 23-1126

調査済証

整理番号	この建物は、被災証明のための調査を行いました。下記の調査日より1週間後から、被災証明の交付申請の発行を行います。 (この用紙と印鑑が必要です。)
調査日時	4月 日 午前/午後 :
問い合わせ先	【損壊建物の除去について】 輪島市環境対策課 電話 23-1853 【被災証明について】 輪島市役所 電話 23-1126

55

[資料6] 愛知県防災局「『愛知県震災後復旧マニュアル』(生活編、産業編)の特徴と策定過程について」

目次

第1章 復旧対策をどう捉えるか？

第2章 復旧マニュアルのコンセプト

第3章 復旧マニュアル(生活編)の内容

第4章 復旧マニュアル(産業編)の内容

第5章 復旧マニュアルの策定過程

第6章 反省点と策定の効果

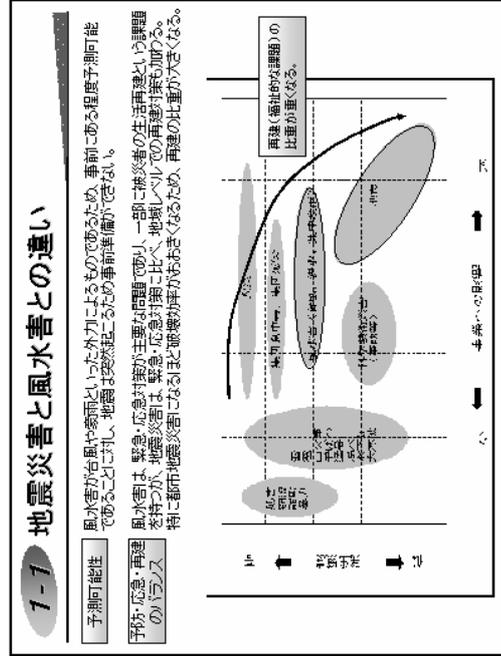
2

「震災後復旧マニュアル(生活編・産業編)」
の特徴と策定過程について



愛知県防災局防災危機管理課 森高 邦博

1



第1章 復旧対策をどう捉えるか？

3

1-2 災害対策の法体系における復旧・復興対策

災害対策法

- ◆ 成立の契機
成立は1947年。前年に発生した南海地震津波津波災害が契機
- ◆ 特徴
同年に発生したカスリーン台風とあいまって、基幹河川風水害と火災がイメージされている。当時は、被害からの回復にこの通関程度を見ておけば十分であった。

災害対策基本法

- ◆ 成立の契機
成立は1961年。1959年に発生した伊勢湾台風が契機
 - ◆ 特徴
大規模な自然災害対策とされているが、基本的には、従来の河川治水などに含まれていた内容を一般法の形でまとめたものであり、やはり治水が中心の災害対策基本法体系となっていた。
- ↓
- 実際の地震災害では、再建という課題が全体の対策に占める大きさに比べ、災害対策の法体系においては、予防対策・緊急対策に比べ、復旧・復興のウエイトが小さいのではないかと。

1-3 阪神・淡路大震災での復旧・復興(その1)

①日常からアワの蓄積ができてない

消防・警察・自衛隊のような非常時への対応に専門とする機関は、災害時に備えての訓練を積んでいるため、迅速な対応が可能。それでも阪神・淡路大震災では多くの課題が浮き彫りされた。日頃行われるサービス業務を担う大部分の自治体関係者には、阪神・淡路大震災のような対応が通関であったのは当然のこと。

②平時の対応を越える業務量の発生

- ・ 災害によって新たに生じた業務の発生
- ・ 従来の業務であるが、日常システムの想定を越えた膨大な行政需要

③生活再建の遅いに伴う関係者の孤立

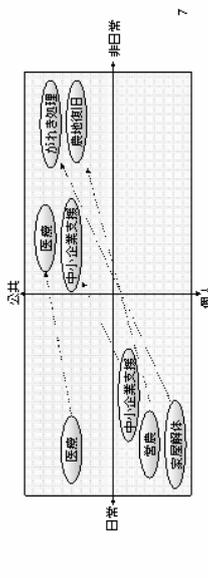
仮設住宅などで長期戦になり生活再建が遅れたまま、被災者がいる。
→ 住宅再建や生活の早期回復のための対策の強化と充実が欠かせない。

1-4 阪神・淡路大震災での復旧・復興(その2)

④課題解決責任の転換

例えば、これまで個人の課題と考えられてきたカレシの処理について、阪神・淡路大震災では個人の処理能力(経営資源・負担・業種・発生等)を越えていた。また、カレシは放置すると危険であり、法的責任はカレシ処理責任者に移行した。

阪神・淡路大震災の特徴として、日常性の中で個人の課題とされたこと、災害時に非日常性の中で、行政の支援として解決されるような風潮の発生することなどが挙げられる。その際、業務を行うアワは当然なく、その過程で当然様々な課題が発生し、解決が後行後行になっていった。



1-5 復旧と復興の違い

目的の到達点の違い

- 復旧: 迅速な現状の回復
- 復興: 現状よりも災害に強いまちづくり(新たな価値の創造)

対策の視点の違い

対策の視点としては、被災者レベルの対策と地域レベルの対策の2つの視点がある。
 復旧: 個々の被災者レベルと地域レベルの双方で対策を検討する必要がある。
 復興: 基本的には地域レベルで考えた方がよいもの。

(例)住宅の復旧: 建物の築年数の立寄では、震災前の家賃収入で入居可能にするべき。但し、従来の住宅の築年数より復旧の築年数に立つた考え方は、災害に強いまちづくりという復旧の観点から考えると、地域レベルでは社会資本として負傷した意識が望ましい。

↑ 個人の復旧と地域の復興をどのように調整するのが課題となる。

1-6 復旧・復興対策として求められる視点

地震・災害・風水害との違い及び過去の震災の教訓から、どのようなものが復旧・復興対策と言えるのか、を整理する。

1. 長期間に災害対策を行うという視点にたった計画体系が求められる
2. 予防・応急対策だけでなく、「再建」という視点に立った対策が求められる
3. 日常のシステムが想定している範囲を超えた需要への対応が求められる
4. 従来個人で対応していた問題も、災害により行政課題となるものへの対応が求められる。
5. 特に地震・災害対策を進めるうえで、復旧・復興対策の充実が不可欠
6. 復旧と復興では、到達点や対策の視点が異なる

1-7 愛知県の復旧・復興対策上の問題点

防災計画・各マニュアル等の現状

〈復旧マニュアル作成以前〉

1. 応急対策に重点を置きすぎており、生活再建が課題として十分認識されていなかった。
 - 復旧対策については、計画レベルから具体性がなかった。
 - 特に、個人レベルとしての県民・企業等の早期再建についての対策が不十分であった。
2. 長期な視点で対策が考えられていなかった。
 - 各部署のマニュアルは情報収集とそれに付随する業務に関するものがほとんど。
 - 復旧・復興対策の位置づけが全体として明確にできていなかった。
3. 過去の震災の経験を学びあつていなかった。
 - 震災による非日常常態が行政課題の発生を想定できていなかった。

↑
 ・復旧・復興に目向いていない
 ・政策的な要請として、県民・企業等の再建が第一の課題
 (愛知県地震防災推進条例に基づく防災活動社会の形成)

→
 まずは、復旧対策の充実が必要
 その一環として、『震災後復旧マニュアル』を策定

2-1 防災マニュアルのあるべき姿

現在のマニュアルが抱えている問題点

- ① 仕事の流れが見えにくい
- ② 仕事の重の議論がなされていない
- ③ 災害状況(規模、地域、季節、天候、曜日、発生日時)
- ④ 事前利用の機能が弱い(イメージネーションの向上への貢献度が低い)

↑
 (出典: 阿部 隆夫「災害対策の現場」)

→
 対策を作成するにあたっては…

- 上記①～④のうち、同時並行作業は難しい。
- 次のような特定確認を要すると思われる。
 - ①仕事の流れの把握 ⇒ ④事前利用可能な道具(特性のある記述) ⇒ ②仕事の把握 ⇒ ③災害状況によるワークの作成

第2章 復旧マニュアルのコンセプト

2-2 考慮すべき点① 災害対応の難しさ

災害時の方向性の選択

災害時は、限られた時間に選択を迫られる場合が多い。その選択が難しいのは、「良い悪い」ではなく、どちらの選択にもそれぞれ理由があるため。

○災害時は、トレードオフの関係が多く生じる。こうしたトレードオフの問題を解決していくこと。
○トレードオフのある状況では、具体的な選択肢の長所と短所を全て考慮したうえで、決定を行うことが求められる。

トレードオフ(Trade-off)
一方を追求すれば他方を犠牲にせざるを得ない、という「二律背反」の状態・関係

的確な選択を行うためには…

1. 災害対応を具体的にイメージする
(災害対応をイメージできない場合は災害対応はできない(日東大教授))
2. 評価により、災害対応のベネフィットを算出

2-3 考慮すべき点② 業務・役割が不明確

新潟県中越地震(2004)における課題

新潟県災害対策本部連絡司令室の反省点

①手順・経験の不足、リスクリテラシーの低さから

・(トップ+参謀による)方針をしっかりと立てるといった機能が失われていた。

(全体方針がないため)

・各部署は、「業務」+「不慣れ」により、対応できなかった。

(結局、防犯局が動かなかった)

・参謀となる連絡司令室が、本来行うべき重要な情報収集・意思決定等を果たできなかった。

新潟県防災情報伝達課(新潟県防災情報センター)にて作成

この要領を断ら切る一つの手段として、業務手順と役割分担の明確化が必要

2-4 考慮すべき点③ 不慣れな首長・職員

大規模事案では、多くの人間が関与する。

→お互い、初対面でない場合で動く。

・危機に際していないトップは、その場で危機対応を「発明」している。

→いざあつたが、現場が混乱する。

(新潟県防災情報伝達課(新潟県防災情報センター)にて作成)

求められる役割をスタッフ・ライン別に整理すると…

スタッフ(=防災局・指揮監督者)の役割

- ・災害対策を体系的に実施、その上で調整を行うことができる。
- ・後手後手に戻らず、能動的に局面を打開できる知識・経験・ノウハウがある。

ライン(=活動実施部署)の役割

- ・災害対策全体の中で、どのような位置づけの業務を担っているかを理解している。
- ・少ない情報の中で、他の機関がどのように活動しているかをイメージできる。

2-5 復旧マニュアルの方向性

復旧対策を充実させるために、どのようなマニュアルを作成すべきか？

結論：復旧対策のイメージを責任者・現場が共有できる視点に立った行政の事務遂行のためのマニュアルとする。

現状の課題

- ・災害をイメージできない
- ・仕事の流れがわからない
- ・トップが、必要に応じて役割を担う必要がある
- ・防災担当部署が災害全体を把握できない
- ・部署間をやりやらない、わからない

判断基準

- ・災害対策をイメージできるため、具体的な内容が必要となる
- ・共通のイメージを共有し、整理する必要がある
- ・災害時に判断できる資料が必要

判断内容

- ・復旧対策として必要な業務を洗い出す
- ・復旧対応の具体的なイメージを共有し、整理する必要がある
- ・災害時に判断できる資料を共有する

3-3 復旧マニュアルの特徴(フロー図・時系列表)

【フロー図】全県共通の復旧マニュアルは、事務的共通事項を共通化して、各自治体の状況に応じた対応を可能にする。また、各自治体の状況に応じた対応を可能にする。また、各自治体の状況に応じた対応を可能にする。

【時系列表】復旧作業の進捗状況を把握し、必要に応じて対応を調整する。

3-5 復旧マニュアルの特徴(役割分担表②)

災害対応は、県だけでなく市町村でもおこなわれ、市町村との連携が最も重要となる。そのため、復旧マニュアルでは、市町村の災害対応の充実を図るため、役割分担表の中に市町村の役割を記載している。

■ 手順の所管部署にある市町村

所管部署	市町村	その他
役割	① 役割の分担、役割の分担、役割の分担	② 役割の分担、役割の分担、役割の分担

各市町村に役割を決定

役割分担だけでなく、市町村が独自にマニュアルを策定しうる際、担当課を指定し、役割を分担する必要がある。

3-4 復旧マニュアルの特徴(役割分担表①)

【役割分担表】復旧作業の進捗状況を把握し、必要に応じて対応を調整する。

所管部署	市町村	その他
役割	① 役割の分担、役割の分担、役割の分担	② 役割の分担、役割の分担、役割の分担

県が対応する業務を明示し、市町村が対応する業務を明示する。

県が対応する業務を明示し、市町村が対応する業務を明示する。

県が対応する業務を明示し、市町村が対応する業務を明示する。

3-6 生活編のコンセプト

目的
被災後の県民生活の安定と早期生活再建

そのために必要な観点として…

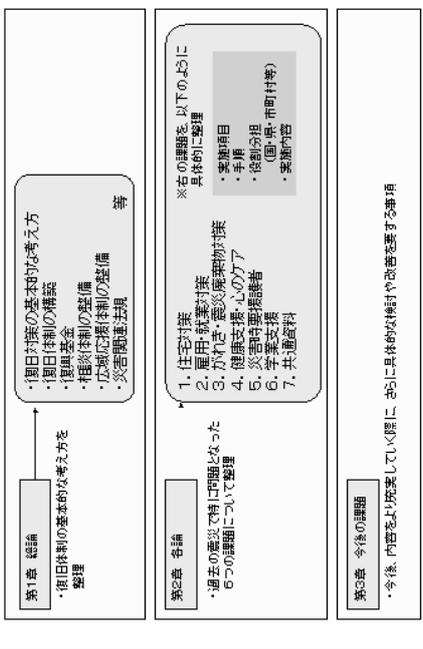
- 生活者の視点に立った支援のあり方
- 行政の役割(行政の役割)を具現化し、行政、県民の役割分担を明確にする。

■ 背景

- 災害対策期間を過ぎると、住民の生活再建に向けた課題が顕出
- 災害によって新たに生じた業務の発生
- 従来の業務であるが、日常システムの想定を越えた形での行政需要
- 災害対応の体制が定まらず、規模が大きくなるほど長期化する。

↳ 限られた資源、マンパワーをいかに有効に使うかが問われる。

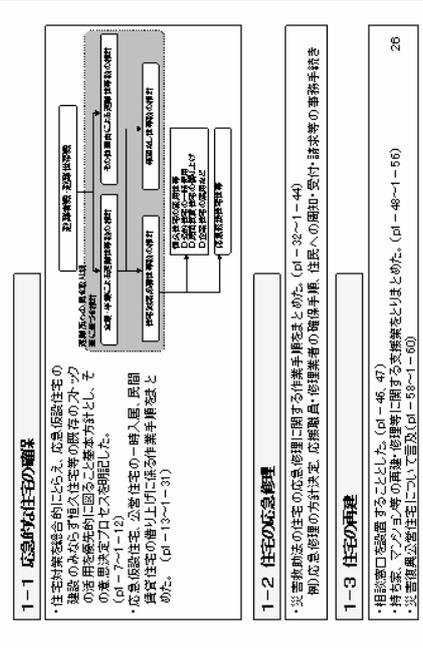
3-7 復旧マニュアル(生活編)の構成



3-9 生活編 ②雇用・就業対策

<p>2-1 産業雇用改善対策連絡会議(関係)の設置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県、市町村、商工団体等と、中小企業支援を推進するための「産業雇用改善対策連絡会議」を設置することとした。(p2-6、7) (連絡会議の業務) <ul style="list-style-type: none"> ①情報の一元化、②相談窓口の設置、③雇用・就業対策、④地域産業対策 	<p>2-2 被災状況把握、相談窓口の設置・運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災状況と雇用動向を把握するための「被災状況に関する基礎調査」を実施することとし、その調査方法・調査票等について精査した。(p2-9、10) ・雇用動向に応じて、雇用説明会や巡回相談を実施することとした。(p2-11～2-14) 	<p>2-3 就業促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業者への雇用維持の支援のための町民企業をとりまとめた。(p2-15～2-20) ・公共職業訓練校等の活用方策についてとりまとめた。(p2-21～24)
--	---	--

3-8 生活編 ①住宅対策



3-10 生活編 ③がれき対策

<p>3-1 震災廃棄物処理計画の策定・進捗管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村間等の相互応援協力体制を整備した。(p3-6～3-9) ・がれき発生量推計方法、及び、震災廃棄物関係情報の収集・伝達体制について整理した。(p3-10～3-15) 	<p>3-2 建築物の解体がれきの撤去・分別</p> <ul style="list-style-type: none"> ・がれき処理の総合調整機能として「がれき処理推進調整会議(府村)」を設置することとした。(p3-20、21) ・撤去作業の策定、分別リサイクルの基本方針を決定した。(p3-22～3-29) ・「アスペース」等有害物処理計画に関する関係機関の役割分担等を定めた。(p3-30～3-34) 	<p>3-3 震災時の一般建築物の収集・分別</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県は、被災地区の処理推進情報の収集・伝達とともに、搬入量の調整を行うこととした。(p3-37～3-39) ・搬送ルート等の確保のための準備作業を行うこととした。(p3-40) 	<p>3-4 土壌処理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土壌処理に関する広域連携調整を県が担うこととした。(p3-42～3-46) 	<p>3-5 仮置場の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仮置場の基本的な運用計画の策定及び広域調整を県が担うこととした。(p3-47～3-53) 	<p>3-6 処理・処分施設の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・最終処分場の確保、他部連携調整を県が担うこととした。(p3-55～3-61)
---	---	--	--	---	---

3-17 生活編 ④健康支援

- 4-1 被災者への健康支援**
 - ・中長期的な保健活動体制について定めた。(p5-5~1-6)
 - ・避難所、仮設住宅、地域における健康支援活動の役割分担、内容等を定めた。(p4-24~4-33)
 - ・災害関連疾患に関する分類と選別所での対応について定めた。(p4-26~4-30)
- 4-2 心のケア支援活動の強化**
 - ・心のケア活動に関する基本的役割分担を整理した。(p4-37~4-39)
 - ・保健所窓口には精神相談チームを設けることとした。(p4-40, 41)
 - ・長期的な心のケア体制として、地域でのケア活動への移行、支援を行っていくことを定めた。(p4-42~4-46)
- 4-3 学校等における子どもへの健康支援**
 - ・スクールカウンセラーを学校へ派遣し相談体制の強化を図ることとした。(p4-47, 48)
 - ・児童相談センターと連携を図ることとした。(p4-49)
- 4-4 支援活動従事者の心身の健康管理**
 - ・職員等災害対策活動に従事する者の健康管理体制の検討を義務として規定した。(p4-52, 53)

29

3-12 生活編 ⑤災害時要援護者対策

- 5-1 災害時要援護者への的確な支援体制の確立**
 - ・災害時要援護者に関する情報収集体制について定めた。(p5-8~5-14)
 - ・災害時要援護者向けの情報伝達について定めた。(p5-16, 18)
- 5-2 福祉サービス機能体制の整備**
 - ・福祉サービスの把握のための調査体制・役割分担について定めた。(p5-22, 23)
 - ・不足するサービスの広域調整について規定した。(p5-27~5-31)
- 5-3 福祉サービスの提供**
 - ・障害者、乳幼児等の福祉サービスの提供について整理した。(p5-37~5-42)
 - ・障害施設等での福祉サービスの提供に関し整理した。(p5-43~5-46)
 - ・社会福祉施設への緊急応答に関する手順等を整理した。(p5-49~5-52)
- 5-4 社会福祉施設の再建支援等**
 - ・社会福祉施設の運営状況の把握、再建支援に関する担当窓口を定めた。(p5-54~5-57)
- 5-5 外国人への情報提供・生活支援**
 - ・語学ボランティアの確保や情報提供等について関係機関の役割分担を定めた。(p5-62, 63)

30

3-13 生活編 ⑥学校支援

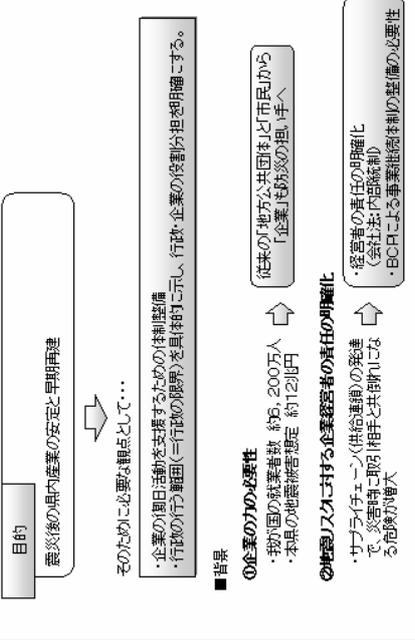
- 6-1 授業の早期再開**
 - ・授業の再開に関する情報提供を行うこととした。(p6-8, 9)
 - ・学校における教職員の受け入れに関する留意点を定めた。(p6-9)
 - ・教室、教職員の確保に関する手順等を定めた。(p6-13~6-17)
- 6-2 被災児童・生徒への支援**
 - ・授業・生活の不安・随時状況等に基づき見守りを行うこととした。(p6-19)
 - ・転出入児童・生徒への支援・相談体制について定めた。(p6-20~6-22)
 - ・災害救助法に基づき文房具支給に関する手続等・役割分担等について定めた。(p6-23~6-28)
- 6-3 避難所となる学校での教職員の活動**
 - ・選別所での教職員の役割、活動範囲等について定めた。(p6-30~p6-34)
- 6-4 校舎の再建・修理支援**
 - ・被災した学校の応急危険度判定について定めた。(p6-38, 39)

31

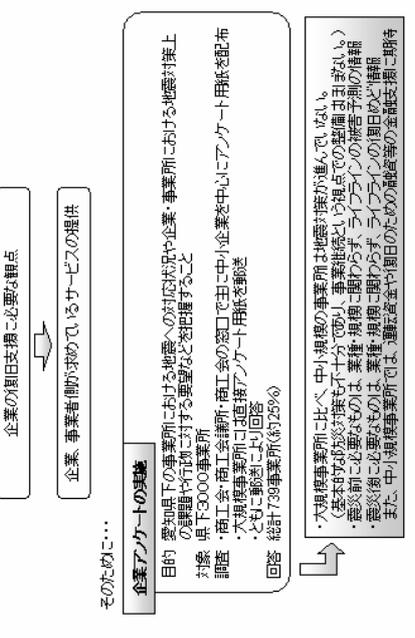
第4章 復旧マニュアル(産業編)の内容

32

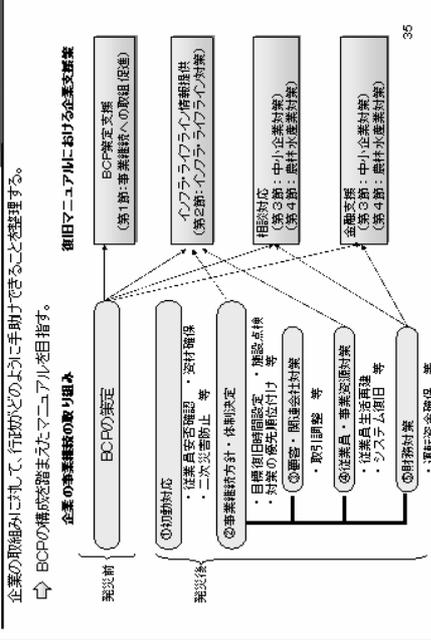
4-1 産業編のコンセプト①



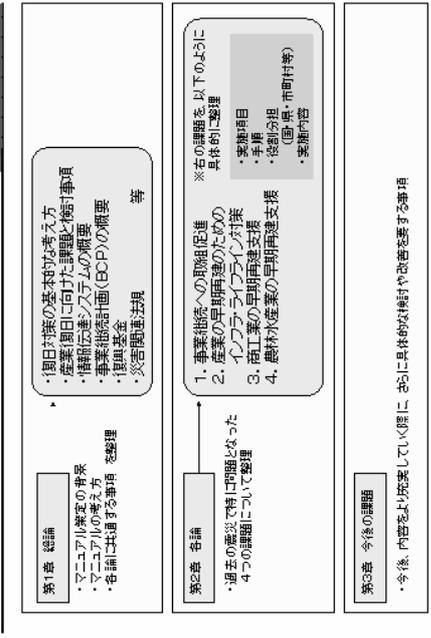
4-2 産業編のコンセプト②



4-3 産業編のコンセプト③



4-4 復旧マニュアル(産業編)の構成



4-5 産業編 ①BCP策定支援

1-1 事業継続計画(BCP)策定促進体制の整備

- BCP策定支援の方向性を取りまとめた。
(p1-5)
- BCP策定の支援
①策定したBCPを周知させるための支援
- BCP策定(策定)期間中の関係団体間の連携
を図るための連絡会を結成することとした。
(p1-9~1-10)

「連絡会」イメージ図

1-2 事業継続計画(BCP)の策定促進

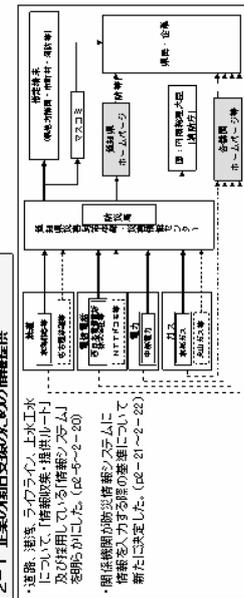
- 県、商工団体等と役割分担を検討した。(p1-8~1-11)
EX: BCP策定手順の策定:産業労働部 モニタリング業務:防災局 相談対応:県、商工団体

1-3 事業継続計画(BCP)の策定状況調査

- 県と商工団体等が協力し調査することとした。(p1-13)

1-4 事業継続計画(BCP)の発動

- 行政・商工団体、金融機関が個別利用窓口を設置することとした(場所は県事務所)。(p1-15) 37



2-2 インフラライフライン早期復旧

- 県庁1階1号室が検討する際の判断基準を整理した。(p2-30~2-33)
- オープンハウスへ利用調整等を行うためインフラライフライン連絡会を設けたこととした。(p2-26~2-29)

4-6 産業編 ②ライフライン対策

2-1 企業の復旧支援のための情報提供

- 道路、水道、ライフライン、上水下水
について「情報収集・相談センター」
及び活用している「情報システム」
を明らかにした。(p2-5~2-20)
- 関係機関が防災情報システムに
情報を入力する際の整理について
新たに決定した。(p2-21~2-22)

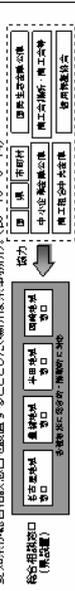
4-7 産業編 ③中小企業対策

3-1 産業雇用災害対策連絡協議会(仮称)の設置

- 県、市町村、商工団体等と、中小企業支援を推進するための「産業雇用災害対策連絡協議会」を設置することとした。(p3-5~3-6)
- 被害状況と支援ニーズを把握するための震災被害に関する基礎調査を実施することとした。(p3-9~3-10)

3-2 相談窓口の設置

- 行政、商工団体、金融機関が個別利用窓口を設置することとした。(p3-12)
- 愛知県が総合相談窓口を設置することとした(場所は県事務所)。(p3-13~3-14)



3-3 金融支援

- 被災事業者への融資制度を個別に取りまとめた。(p3-17~3-22)
- BCP策定に必要となる事業者の融資に関する「総合防災対策基金」を創設した。(p3-18)
- 震災被害対策、復興基金事業の準備、検討について取りまとめた。(p3-24~3-28)

3-4 仮設工場・店舗の確保方策の検討

- 阪神・淡路大震災における仮設工場・店舗設置の調査検討し、設置の留意点等を取りまとめた。
(p3-17~3-23)
- 「震災被害に関する基礎調査」(p3-9)に基づき、仮設工場・店舗等の設置を検討することとした。(p3-30)

4-8 産業編 ④農林水産業対策

4-1 情報収集レポートの整理

- 農林漁業者、農協、漁協等も含めて、被害情報収集レポートを整理した。(p4-4~4-6)

4-2 被害の把握

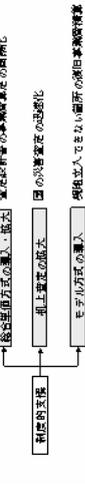
- 被害状況の把握項目と被害額の算定方法について取りまとめた。(p4-4~4-6)

4-3 金融支援・経営再建支援

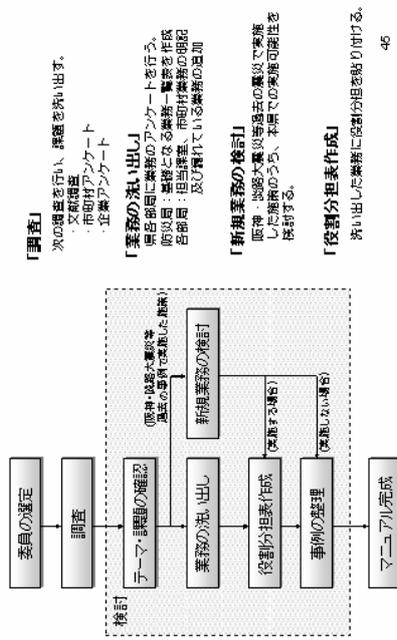
- 農業者、漁業者、林業者への融資制度を個別に取りまとめた。(p4-14~4-15)
- 震災被害対策、復興基金事業の準備、検討について取りまとめた。(p4-18~4-20)

4-4 被災復旧支援の検討

- 復興調査を以て復旧に活用する効用を示した。(p4-22~4-24, p4-31~4-32)
- 復旧対策農地の検討を行ったこととした。(p4-29~4-30)
- 災害復旧の迅速化について過去の事例を参考に提案した。(p4-25~4-28)



5-4 策定プロセス



5-5 検討委員会開催スケジュール

生活編	産業編
第1回(7月) 業務の洗い出し	第1回(7月) 検討課題の確定
第2回(10月) 対策・役割分担の検討	第2回(9月) ライフライン復旧 中小企業支援
第3回(11月) 作業の抽出	第3回(11月) ライフライン情報提供 BCP策定支援
第4回(3月) 最終確認	第4回(2月) 最終確認

平成27年度

平成28年度

※検討委員会の開催の前に、WGを開催している。
※生活編・産業編のみ、それぞれ第3回(11月～1月)には作業を提出しており、それまででまとめざる必要がある。⇒かき出しのスピードが求められる。

5-6 検討委員会の進め方

- 策定にあたっては、次のように進めた。
- 県の体制**
 - ・期日マニュアル策定作業とする担当2人(主任生産、主事)
 - ・方針等重要事項の決定にあたっては、課長、グループ副長を加えた4人対応
 - ・WGメンバーの選定にあたっては、県各部署に担当担当者(補佐・主査級)があり、そこを窓口として関係課室の担当職員(補佐・主査級)をメンバーとした。
 - 業務委託**
 - ・費用に関する業務委託
 - ・委託内容は、①策定に関する資料収集、②課題検討、③会議資料作成
④報告書・検討会議資料印刷
※検討委員会運営費用(謝金・旅費等)は委託費に含まず
 - ・委託先の選定はオンライン方式で実施
 - 資料の作成**
 - ・基本時に防災局で作成
(委託業者の能力によって、かき出し業者側の負担が異なる)
 - ・他の部署に負担の可能性があることは無理
(各部署の業務は平常時の業務のみであり、災害時の業務は業務として認識されてはいない)
 - 他機関の調整**
 - ・基本時に防災局で実施
(委託業者の能力によって、かき出し業者側の負担が異なる)
 - ・WGお蔵のテーマを揃えていたので、結果的に、ほとんどが、WG外での個別調整となった。

6-1 反省点：内容について①

◆生活圏の内容について

目期した点	結果	理由
第1節 住宅対策	・国の銀行のマニュアル等の整理のみ	・マンション建替の方策が固まっていない中で、甲の変更案まで検討できなかった ・平常時から連絡はとっているし、特に課題がないかについて調査できなかった
第2節 雇用・就業対策	・設置案のみ記載 ・参考事例とした	・関係機関との連絡会「産業雇用改善対策連絡会」の設置 ・参考事例とした
第3節 がれき処理対策	・今後の課題とされた	・関係機関との連絡会「産業雇用改善対策連絡会」の設置 ・参考事例とした
第4節 労働者派遣法の改正	・今後の課題とされた	・関係機関との連絡会「産業雇用改善対策連絡会」の設置 ・参考事例とした
第5節 災害発生時対策	・今後の課題とされた	・関係機関との連絡会「産業雇用改善対策連絡会」の設置 ・参考事例とした

6-2 反省点：内容について②

◆産業圏の内容について

目期した点	結果	理由
第1節 BOC策定支援	・連絡会を協議する方向のみ	・BOC策定推進についての担当部署間の考え方が統一されていなかった
第2節 ライフライン対策	・共に提供できる仕組みづくりはできなかった	・平常時の提供は不安を覚えることとなる ・災害時に正確な復旧時期は出せない
第3節 中小企業対策	・検討するに留まった	・神戸市と異なるエリアの産業構造の中で、担当部署におききり対応しなくてはならなかったため
第4節 農林水産業対策	・検討するに留まった	・あくまで特例であり、制限は確立したため

50

6-3 反省点：内容について③

十分な検討をするための口...

働くテーマ種と実施部署の状況のバランスを考える
生活圏の働くテーマ、産業圏の働くテーマをそれぞれ1年間で対応するのは正直難しいものがある。実施部署が既に課題として認識しており、ある程度の個別計画も策定しているならば、過去の案の検討を判断し、でも必要がある

法が決定していた範囲を超える部分の対応については、過去の事例では特例等の扱いで対応してきたが、事前に個別・個別対策を立てることも、想定する被害から、どうしても特例等の非日常取扱いを考慮する必要がある。しかし、実施できないため参考扱いとして担当者の状況によって異なる。

51

6-4 反省点：策定過程について

効率的に事務を進めるための口...

委託業者を部局・他機関の調整役で捉える
部局・他機関の調整役はリアル化する作業においては、調整が最もエネルギーを費やす分野である。その調整者として委託業者が何人か入ったとしても、発注者の本来業務（方向性・取りまど）の遂行に集中できる環境が望ましい。

担当の人員をテーマに合わせて置く
復旧マニュアル担当の人員が不足していた。
（但し、それをカバーするのが委託業者であるが、防災対策で精通するコンサルタントは、限られた予算の中で見つけにくいのも現状）

部局・組織のアウトリーチ策定過程でも報告してもらう
WGを設け、各部署との検討体制を構築したが、最終調整でこれまでの議論がひっくり返ることもあった。また、取組が具合もまちまちであった。部局のトップには策定前に報告したが、それだけでなく、適宜においでも部長まで把握してもらい、部局の調整として認識してもらった必要がある。

地方公共団体における復旧・復興についての検討調査
災害復旧・復興対策セミナー
2008.3.14 @ 青海フロンティアビル

復旧・復興概念・ビジョンの再考

～復旧・復興事例からの検証～

専修大学 教授：大矢根 淳
文学部人文学科社会学専攻

1

今日の論点

- ◇ 「復興」概念を再検討・再確認し、
- ◇ この四半世紀の取り組みに改めて目を配り
- ◇ ここに集う貴重な知恵を共有する

2

「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？

3

「復旧」と「復興」の異同

② 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**

4

「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

6

「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

6

「復旧」と「復興」の異同

④ 一義的なイメージ(2)

それとは異なる「生活復興」という考え方

被災者はとにかく生活を建て直したい
 =生活再建

『広辞林』「復興」

● もとのように再建すること

被災者にとって「復興」が目的なのではない

『広辞林』「復興」

● ①再び盛んになること

7

「復旧」と「復興」の異同

⑤ 「生活復興」を包含して考えると...(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」

「復興」≠「生活復興」

そのプロセスへの被災者の関与

8

「復旧」と「復興」の異同

⑤ 「生活復興」を包含して考えると... (2)

近い将来の社会変動パターンを折り込む

「復興」を担う部署は？

災害対策本部
総務／地域安全／...

企画

市長公室 ??

「復旧」と「復興」の異同

⑥ 概念検討のまとめとして(1)

「復旧」には元の状態という自明のゴールが存在する。
「復興」とは何らかのゴールではなく**プロセス**である。
ところが「復興」には共有される一義的イメージは存在しない。

それに向けて**皆で紡ぎ出す物語**が復興であり、その過程において「復興」の像が柔軟に描かれ続ける。

「物語復興」～サントクルーズの実践

中越への導入

10

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。そのためサントクルーズでは、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はじめようと、徹底した議論を行った。

結局、サントクルーズでは、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

⑥ 概念検討のまとめとして(2)

近似する様々な概念

◇復旧 (改良復旧)

◇生活再建

◇復興 (復興都市計画事業、生活復興)

文字表記・言葉遣いに要注意!!

11

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：長期的復興過程(課程)
義捐金/基金づくり
三角地帯着床上げ事業
職技+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)

13

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

- 山古志-三宅

過疎化・中山間
集団移転



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

- 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)復興
首長の覚悟

15

災害対応における「復興」への関心の高まり

④ 戦略的な学び合いの実例

- 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

16

災害対応における「復興」への関心の高まり

⑤戦略的な学び合いの実例

- 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)

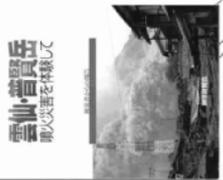
17

保険金獲得のノウハウ①

「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、避難勧告地域になりました。「警戒区域では保険に加入できないが、勧告地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) ¹⁸



保険金獲得のノウハウ②

端的に言えば私たちは
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)



19

災害対応における「復興」への関心の高まり

⑥戦略的な学び合いの実例

- 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
「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×メニューを参照する
「被災・復興シナリオの共有」(データベース化) ²⁰

災害対応における「復興」への関心の高まり

⑦戦略的な学び合いの実例～要点

「A被災」状況の解剖

①被災メニユー(結果←原因)

②原因⇌地域特性

③行政対応メニユー(?) ←

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 ←

21

参考文献等

以下のシリーズ本の中に文献等を列挙

『災害社会学入門』(弘文堂、既刊)

『復興コミュニティ論入門』(同、既刊)

『災害危機管理論入門』(同、近刊)

その他

『雲仙・普賢岳噴火災害を体験して』

22

東京都の震災復興対策

1

阪神・淡路大震災でわかったこと

行政

- 公共施設の再建が中心
- 個人の資産形成への支援が困難 など

住民

- 心理的ダメージ、コミュニティの崩壊
- 複雑な権利調整等に時間を要した など

事前からの取組みが重要

2

主な震災復興対策の概要

3

- 1 復興の仕組みづくり
 - 東京都震災復興本部の設置に関する条例(10年6月)
 - 東京都震災対策条例(13年4月・16年4月改正)
 - 震災復興ガイドライン(13年5月)
 - 震災復興マニュアル(15年3月～19年10月)
 - 地域防災計画(15年修正・19年修正)
- 2 地域住民の組織づくり
 - 復興市民組織育成事業(15～18年度)
 - 地域防災力向上事業(19～20年度)
- 3 専門家組織との連携
 - 弁護士会等14団体との協定(19年1月)
- 4 区市町村への支援
 - 区市町村震災復興標準マニュアル(19～20年度)

基本方策の策定①

- 1 東京都震災復興本部の設置に関する条例(10年6月)
- 2 東京都震災対策条例
 - ① 条例施行(13年4月制定)
 - それまでの東京都震災予防条例を全面改正
 - 自助・共助・公助の基本理念、都民、事業者、都の役割、震災復興対策等を記載
 - ② 条例改正(16年4月改正)
 - 新たに、「地域協働復興の考え方」や「復興市民組織の育成」を追加
- 3 震災復興ガイドライン(13年5月)
 - 復興の目標、都市施設の整備方針などを記載

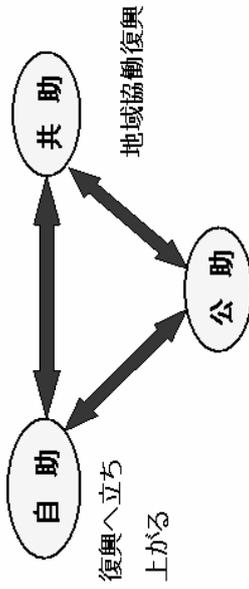
基本方策の策定②

- 4 震災復興マニュアルの策定
- ① マニュアルの策定(15年3月)
 - これまでの「都市復興マニュアル」と「生活復興マニュアル」を統合
 - 新たに、都民向けの「復興プロセス編」と行政担当者向けの「復興施策編」を策定
 - ② 復興施策課題の検討(15年4月～19年8月)
 - 復興施策編で示された182課題について、19年8月まで検討を終了し、マニュアルを修正
- 5 地域防災計画の修正
- 震災復興計画の策定等を記載(15年5月)
 - 減災目標、復興の全体像等を記載(19年5月)

5

東京都震災対策条例(基本理念)

13年4月施行・16年4月改正



震災に強いまちづくりの推進 など

6

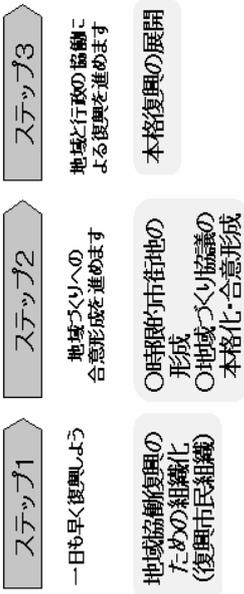
東京都震災対策条例(基本理念)

- **都民の責務**
建築物の耐震・耐火性の確保、家具の転倒防止、飲料水・食糧の確保、避難路の確認 など
- **事業者の責務**
行政への協力、顧客・施設の安全確保、地域住民等との連携、事業所防災計画の作成 など
- **都民・事業者・行政の連携**
ボランティアへの支援、地域ネットワークづくり、要援護者対策、防災リーダーの育成 など

地域協働復興の3つのタイプ

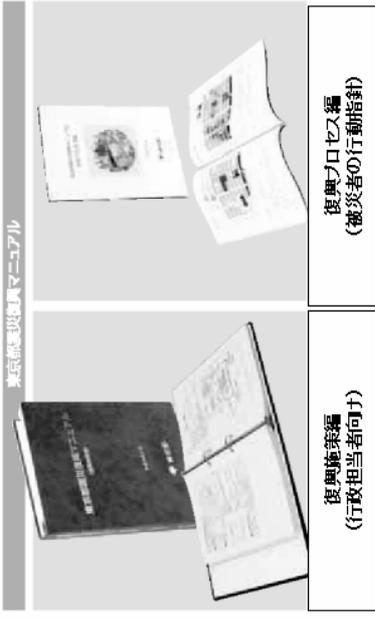
- ① 被災者による独自復興
無秩序になる恐れ
規制強化が必要
- ② 行政主導による復興
地域住民の意向が反映されない
協力が得られにくい
(都の推進するタイプ)
- ③ 地域力を活かした協働復興
地域の復興組織が立ち上がる

地域協働復興の全体像



9

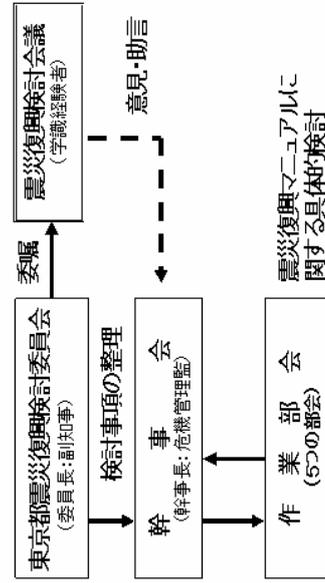
東京都震災復興マニュアル



復興施策編
(行政担当者向け)

復興プロセス編
(被災者の行動指針)

震災復興マニュアルの検討体制



11

各部会の検討課題

- 1 震災復興マニュアル(復興施策編)の修正を完了
策定時(平成15年3月)の検討課題数182の検討が終了し、
マニュアルの修正終了。
今後、法改正や制度改正等により、随時、必要な改定する。

区分	総括部 会 (情報特 別部会 を含む)	都市復 興部会	住宅復 興部会	福祉保 健復興 部会	産業復 興部会	計
課題数	55	10	60	37	20	182

12

各部会の主な検討課題①

- 1 総括部会
 - 地域復興協議会の活動を支援する仕組みづくり
 - 都及び区市町村にまちづくりに関する相談窓口の開設
 - 東京弁護士会など14団体と支援協定の締結
- 2 復興初年度体制の構築
 - 震災復興本部の設置に伴う復興総局体制の整備
 - がわさ処理方針
 - がわさの処理の都と区市町村との役割分担等を定めた
- 2 都市復興部会
 - (1) 復興計画づくりの迅速化
 - 被害状況把握や諸計画立案にあたって、GISを適切に活用できるよう、各種調査情報をとりまとめ

13

各部会の主な検討課題②

- 3 住宅復興部会
 - (1) 応急住宅供給方針案の作成
 - 供給手順等を定め、「応急住宅供給方針案」を作成
 - (2) 応急住宅の入居者選定基準案の修正
 - 入居者の資格要件、入居者選定にあたっての優先順位、コミュニティ形成への配慮等の基準案の見直し
- 4 福祉保健復興部会
 - (1) 福祉サービス体制の整備
 - 区市町村の整備計画に示し、被災地域の特性に応じた対策(財政支援等)を検討、必要な支援を実施
- 5 産業復興部会
 - (1) 共同仮設工場・店舗用地の確保
 - 公有財産データ等を活用した用地リストの作成

14

復興市民組織育成事業(復興模擬訓練)

1 訓練の実績

- 15年度・試行 2地区(2区)
- 16年度 5地区(5区)
- 17年度 5地区(4区、1市)
- 18年度 9地区(8区、1市)
- 19年8月 報告交流集会

15

模擬訓練から見えたもの (訓練の成果)

- 震災後の街づくりの大切さ
 - 多様な復興プロセスの重要性
 - 平常時からの地域防災組織の活動
- 3年間の活動のまとめ(19年8月)
- 地域復興市民組織の組織化及び強化
 - 一部の区市で単独事業として定着

6

地域防災力向上事業

- 1 目的 地域住民が連携して実施する総合的な防災事業への支援
- 2 規模 19年度、20年度で10地区
- 3 事業 ① 防災に関する講演、訓練等
② 家具転倒防止などの実技
③ まち歩きと防災マップづくり
- 4 特徴 ① 消防署がコーディネート
② 町会と企業・学校等との連携
③ 地域特性に応じた事業実施

17

地域防災力の成果(墨田区の事例)

相互応援協定の締結 (平成20年1月17日)

- 協定者
地元連合町会と町会内の企業、病院等
14事業所
- 協定内容
救助・救出、避難施設の提供、燃料・食料の提供、医療提供などの相互応援

16

復興まちづくりの支援に関する協定

- 1 協定の相手方
東京都と弁護士会など14団体
- 2 締結年月日
平成19年1月11日
- 3 協定内容
 - 震災後、「復興まちづくり支援班」を派遣
 - 平常時から研修や訓練などの連携強化

18

区市町村への支援

- 1 区市町村の標準的マニュアルの策定
 - 区市町村担当者向けの標準的なマニュアルの策定(19年度～20年度)
- 2 復興模擬訓練への支援
 - 区市で単独事業への支援(2区1市)
(参考) 区市町村の取り組み状況
震災復興に関する条例 8区1市
地域協働復興条例 1区
市街地整備条例 6区
地域防災計画(復興計画の記載) 22区19市1町
震災復興マニュアルの作成 14区

20

復興対策にかかる国への提案要求 (19年6月)

- 1 被災後の建築制限の強化
- 2 都市計画手続きの迅速化・合理化
- 3 時限的土地利用制度の創設
- 4 住宅再建のための「共済制度」の創設
- 5 復興における都と区市町村の役割分担の明確化
- 6 既存の特定優良賃貸住宅の再建・補修等に対する財政支援
- 7 震災復興財源の確保

21

(3) 参加者向けアンケート調査票

「災害復旧・復興対策セミナー」ご参加の行政職員のみなさま

内閣府災害復旧・復興担当

アンケート調査へのご協力をお願い

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。

本セミナーに関する皆様のご意見を、今後のセミナー開催及び復旧・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。お手数ですが、本調査票にご記入いただき、受付の箱にご投函下さい。

(注) 本アンケート調査に出てくる「復興準備計画」、「事前復興準備」は以下の内容で使用しています。

「復興準備計画」: 予め大規模な災害が予想されている地域において、想定被害に対応する復興対策の基本方針や体制・手順・手法などを事前にまとめておくこと。

「事前復興準備」: 復興準備計画(復興マニュアル等)の策定、地域防災計画への記載、復興に関する模擬訓練、条例の制定等、復興対策に関わる事前準備を総称した意味。

1. セミナーの内容はどうか(印象)?

該当するもの1つに
を付けてください

ア. とても良い イ. 良い ウ. 普通 エ. 悪い オ. とても悪い

2. 今回の内容全般について事前にご存知でしたか?

該当するもの1つ
に を付けてくだ
さい

4 3 2 1

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

3. 内容面で良かったことは次のどのような点でしたか？

- ア. 「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
- イ. 復興準備に関わる全国の取組状況を認識できたこと
- ウ. 過去の災害復興事例から様々な教訓を学べたこと
- エ. 復興準備の先進的取組を認識できたこと
- オ. とくになかった
- カ. その他()

該当するものを2つまでを付けてください

4. 内容面で悪かったことは次のどのような点でしたか？

- ア. 内容が基礎的過ぎて、新たな知見が少なかったこと
- イ. 内容が応用的過ぎて、分かりにくかったこと
- ウ. 概念や考え方などが抽象的で、分かりにくかったこと
- エ. 参考事例が特殊であり、自分たちとの関係が分かりにくかったこと
- オ. 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
- カ. 計画作成方法に関する説明が少なかったこと
- キ. セミナーの目的が分かりにくかったこと
- ク. とくになかった
- ケ. その他()

該当するものを2つまでを付けてください

5. 今後セミナー等を通じて欲しい情報とはどのようなものですか？

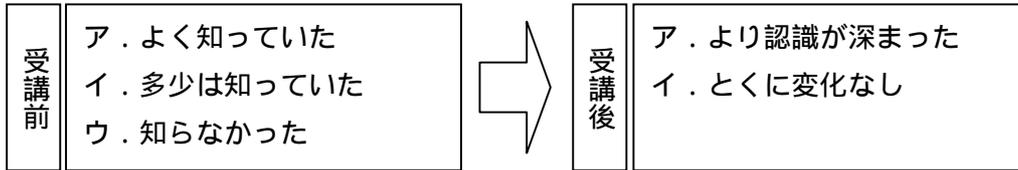
- ア. 庁内の理解を促すための事前復興準備の必要性に関する情報
- イ. 事前復興準備の内容についての分かりやすい解説情報
- ウ. 復興準備計画の内容についての分かりやすい解説情報
- エ. 復興準備計画の作成方法に関する情報
- オ. 自治体の悩みに答える「Q & A」のような解説情報
- カ. 復興準備に詳しい専門家に関する情報
- キ. とくにない
- ク. 分からない
- ケ. その他()

該当するものを2つまでを付けてください

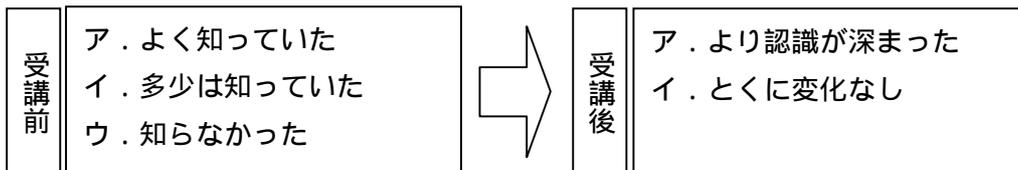
6. セミナーに参加して、復興準備に関する認識、考え方に変化が生じましたか？

それぞれ該当するもの1つに を付けてください

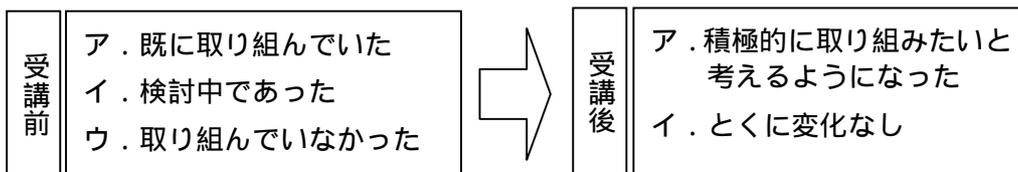
(1-1) 復興準備の必要性、重要性について、



(1-2) 復興準備の課題や方法について、



(2) 事前復興準備の具体的取組について、



7. 今後もこのようなセミナーがあれば参加したいですか？

- ア. ぜひ、参加したい
- イ. テーマによっては、参加したい
- ウ. あまり参加したくない
- エ. 分からない
- オ. その他()

該当するもの1つに を付けてください

8. セミナーの講義内容、時間、開催時期、方法等に関する質問、要望があれば、以下にお書きください。

9. 復興準備を進めるために現在お悩みのことがあれば、以下にお書きください。

10. その他、災害復旧・復興に関するご意見、ご質問、ご要望等がございましたらお書きください。

【ご参考までにお伺いいたします】

あなたの現在のご所属先はどちらですか？

どちらかに を付けて
ください

ア. 都道府県 イ. 市町村

アンケートにご協力いただき、ありがとうございました。

皆様の貴重なご意見を、今後のセミナー開催及び復旧・復興対策の参考のために活用させていただきます。