

地方公共団体における
災害復興事前対策の推進に関する調査
報告書

平成22年3月

内閣府

目 次

第 1 章 調査の概要

第 1 節 調査の目的	1
第 2 節 調査の内容	1
(1) 「復興対策普及・啓発セミナー」のコンテンツの 開発	
(2) 「復興対策マニュアル(案)」の作成	
(3) 「地方公共団体における復興事前対策の推進に関 する学識経験者との打合せ」及び「地方公共団 体職員との意見交換会」の開催	
第 3 節 調査結果の概要	7
(1) 「復興事前対策テキスト(基礎編)」	
(2) 「復興対策マニュアル(案)」	
第 2 章 「復興事前対策テキスト(基礎編)」	9
第 3 章 「復興対策マニュアル(案)」(編集方針等)	79

資料編

1. 学識経験者との打合せの記録

(1) 第1回学識経験者との打合せ 議事要録

(2) 第2回学識経験者との打合せ 議事要録

2. 地方公共団体職員との意見交換会の記録

(1) 阪神・淡路大震災関係団体（兵庫県・神戸市）論点メモ

(2) 意見交換会議事録（兵庫県）

(3) 意見交換会議事録（神戸市）

(4) 中越地震関係団体（新潟県・長岡市他）論点メモ

(5) 意見交換会議事録（新潟県）

(6) 意見交換会議事録（長岡市他）

復興対策マニュアル〔別冊〕

(1) 復興対策マニュアル【ダイジェスト版】

(2) 復興対策マニュアル（案）【施策編】

(3) 復興対策マニュアル（案）【災害事例編】

第1章 調査の概要

第1節 調査の目的

我が国は災害多発国であるが、個々の地方公共団体からみれば、大規模な災害を経験することはまれであるため、復興に関する事前対策について地方公共団体から「検討が必要なのは、分かっているが、どのようにしたらよいか分からない」、「災害復旧活動の検討で精一杯」といった意見や、復興に関する事前対策を実施するために必要な支援として、「市町村マニュアル作成についての研修の実施」、「準備計画について、全国的にベースになるようなものが必要」といった意見が多くある。地方公共団体においては、復興に関する事前対策の重要性、必要性は広く認識されているものの、これに着手するには課題も多く、先進的な地方公共団体もあるものの、多くの地方公共団体では必ずしも進捗していない状況であった。

このことから、今後の推進策として、災害復興事前対策の進捗状況を「基礎レベル」と「発展レベル」の2つのレベルに分けて推進することとし、基礎レベルでは、まず取組みの着手へと誘導し、必要最低限の事前準備を普及・推進することが重要であることから、今年度は、地域防災計画への記載を促すことで事前準備の取組みへの着手を誘導するために、必要最低限の地域防災計画への記載項目等の検討を行うとともに、地方公共団体からの作成要望が高く、復興対策のベースとなるマニュアル(案)をこれまでの復興対策の事例を踏まえ作成する。発展レベルでは、まだ事前対策の姿が明確化されていないことから、引き続き事前対策の明確化の検討を進める。

また、この「地域防災計画への記載項目」、「復興対策マニュアル(案)」等を周知するため、次年度以降に「復興事前対策の普及・推進に関するセミナー」(以下、「セミナー」と略称する。)を開催することを前提に、セミナーのコンテンツとなる資料を開発する。

そこで、これらの検討課題に対して、専門的立場からの助言、意見をいただき、セミナーやマニュアル等の内容の充実を図ることを目的に、「地方公共団体における復興事前対策の推進に関する学識経験者との打合せ」(以下、「学識経験者との打合せ」と略称する。)及び、「地方公共団体職員との意見交換会」(以下、「意見交換会」と略称する。)を設置する。

第2節 調査の内容 * 図1-1を参照

(1)「復興対策普及・啓発セミナー」のコンテンツの開発

これまでの内閣府(災害復旧・復興担当)の調査報告書等を参考にし、以下の事項を検討し、次年度より開催するセミナーのコンテンツ資料を開発した。

ア 基礎レベルの対策の検討

地域防災計画へ記載すべき必要最低限の記載項目の検討

- ・各地方自治体の地域防災計画に記載されている内容
- ・災害時に円滑な実施が求められる対策の内容
- 等の観点から抽出し記載内容の詳細な項目を検討する。

セミナーのコンテンツ詳細の検討

- ・具体的な災害対策に対する取組み
- ・過去の事例の教訓
- ・過去事例より事前に定めておくべき項目及びそれに対する留意点
- ・知っておくべき情報(資料、ツールなどの概要及びその所在等)
- 等の普及・啓発に必要なセミナーコンテンツの詳細について検討する。

イ 発展レベルの対策の検討

- ・ 発展レベルにおける準備計画の在り方
- ・ 地域特有の課題の検討方策
- ・ 復興対策の検討に基づく事前対策の推進方策
等発展レベル段階で、検討すべき項目の今後の方向性について検討する。

ウ セミナーのコンテンツ資料「復興事前対策基礎テキスト」の作成

上記の検討を踏まえ、内閣府が講演すべき内容のセミナーコンテンツについて、具体的な講演内容の資料を Microsoft PowerPoint 等により電子媒体で作成する。

(2) 「復興対策マニュアル(案)」の作成

これまでの内閣府の調査報告書を基に、「災害復旧・復興施策の手引(案)[未定稿]」及び「地方公共団体における災害復興対策事例集」を用いて、記載項目の構成を以下の通りに再構成し、復興対策のベースとなる「復興対策マニュアル(案)」を作成した。

ア 「復興対策マニュアル(案)」の構成

- 復旧・復興対策の主な流れ
- 主な復興施策の概要
- 近年の主要災害復興事例集

以上の3項から構成し、各項の内容は、「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査」報告書を参照する。

イ 事例及び留意事項の示し方

事例の示し方は、実際の復興対策の企画・立案時や研修等での使用を想定し、事例検索の簡便性及び携帯性にも考慮しつつ、事例を総合的かつ体系的に整理して、わかりやすいものとする。

ウ 制度解説の示し方

事例集に用いた制度解説は、地域防災計画等を作成する際に参考資料として活用することも想定し、それ自体独立して使用できる様に配慮する。

エ 容易な検索方法の示し方

総覧性の観点、現場利用を想定した携帯性の観点、過去の資料の再活用の観点、WEBでの利用を考慮した利便性の観点等多角的な視点での検討を行い、使用者の利便性を考慮して作成する。

オ 都道府県職員の意見聴取

「地方公共団体職員との意見交換会」において、災害復旧・復興対策の普及・啓発方策の検討に資するため、マニュアル(案)についても内容、仕様等について意見聴取を行う。

(3) 「地方公共団体における復興事前対策の推進に関する学識経験者との打合せ」及び「地方公共団体職員との意見交換会」の開催

上記(1)及び(2)の実施について有識者及び多くの知見のある地方公共団体の職員の意見を聞くために「地方公共団体における復興事前対策の推進に関する学識経験者との打合せ」を設け、検討会及び「地方公共団体職員との意見交換会」の開催に当たって事務局運営を行った。

表1-1 「学識経験者との打合せ」の委員（敬称略）

座長	大矢根 淳	専修大学文学部教授
委員	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

表1-2 「学識経験者との打合せ」の検討経緯

回	開催概要
1	1) 日時：平成21年10月30日 2) 内容 (1) 検討の進め方について (2) 「復興対策普及・啓発セミナー」コンテンツの方針について (3) 『復興対策マニュアル』作成の方針について (4) その他
2	1) 日時：平成22年2月19日 2) 内容 (1) 「意見交換会」の議事報告について (2) 『復興事前対策基礎テキスト』について (3) 『災害復旧・復興施策の手引』について (4) 『災害復旧事例集』について (5) その他

表1-3 「意見交換会」の検討経緯

回	開催概要
1	1) 日時：平成21年12月3日 2) 委員 ・ 阪神・淡路大震災での復興対策の経験を持つ神戸市職員3名 ・ 「学識経験者との打合せ」委員3名 ・ 事務局4名 3) 内容 (1) 復興計画策定に関わる教訓などについて (2) 『テキスト』、『手引書』、『事例集』への意見・要望などについて (3) その他
2	1) 日時：平成21年12月3日 2) 委員 ・ 阪神・淡路大震災での復興対策の経験を持つ兵庫県職員5名 ・ 「学識経験者との打合せ」委員3名 ・ 事務局4名

	<p>3) 内容</p> <p>(1) 復興計画策定に関わる教訓などについて</p> <p>(2) 『テキスト』、『手引書』、『事例集』への意見・要望などについて</p> <p>(3) その他</p>
3	<p>1) 日時：平成 21 年 12 月 7 日</p> <p>2) 委員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中越地震での復興対策の経験を持つ長岡市、旧山古志村、小千谷市、川口町職員 7 名 ・「学識経験者との打合せ」委員 2 名 ・事務局 3 名 <p>3) 内容</p> <p>(1) 復興計画策定に関わる教訓などについて</p> <p>(2) 『テキスト』、『手引書』、『事例集』への意見・要望などについて</p> <p>(3) その他</p>
4	<p>1) 日時：平成 21 年 12 月 17 日</p> <p>2) 委員</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中越地震での復興対策の経験を持つ新潟県職員 5 名 ・事務局 4 名 <p>3) 内容</p> <p>(1) 復興計画策定に関わる教訓などについて</p> <p>(2) 『テキスト』、『手引書』、『事例集』への意見・要望などについて</p> <p>(3) その他</p>

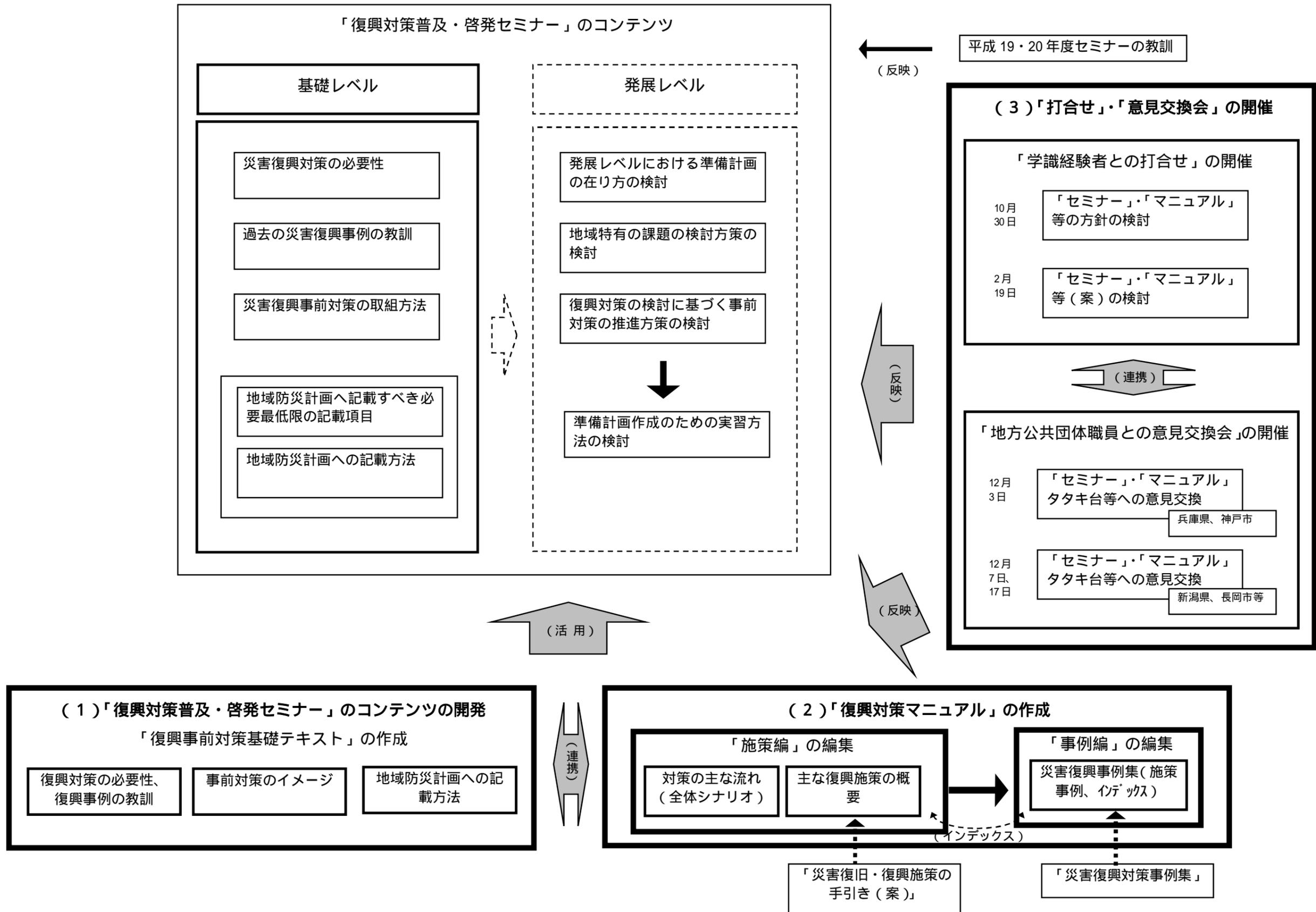


図 1 - 1 調査業務の全体図

第3節 調査結果の概要

(1) 「復興事前対策テキスト(基礎編)」

「復興事前対策テキスト(基礎編)」は、災害復興事前対策への取組みの着手へと誘導し、必要最低限の事前準備を普及・推進することを目的に、「学識経験者との打合せ」、「地方公共団体職員との意見交換会」での多数の知見をもとに、「復興対策マニュアル」の活用方法を工夫しながら、以下の構成で作成された。

まず、「第1編 復興計画策定のシナリオ」では、読者が被災県の防災(復興)担当課長になったと想定し、復興計画づくりを疑似体験していただくというシチュエーションでシナリオを作成した。シーン1(復旧・復興の必要性)からシーン7(復興計画の策定手順)までのシナリオを読み進めながら、沸き起こる様々な疑問に対して、本編第2章や「復興対策マニュアル」の『施策編』・『事例編』を活用しながら、問題解決を図ることを狙いとしている。

「第2編 災害復興事前対策の進め方」では、内閣府・地方公共団体のこれまでの取り組みを紹介し、災害復興事前対策の進め方を提案する。

「第3編 地域防災計画への記載」では、第1章で、地域防災計画への記載の考え方を提示した後、第2章では、実際に、地域防災計画に記載すべき項目を「1.被災状況等の把握」から「10.中小企業等の復興支援」まで取り上げ、それぞれに計画の趣旨や法制度上の位置付け、記載すべき項目と検討のポイント、参考事例を解説し、地域防災計画への記載を支援する。

最後に、所属団体の地域防災計画への記載状況や今後記載すべき項目などを検討していただくためのワークシートと参考文献リストを添付した。

表1-4 「復興事前対策テキスト(基礎編)」の目次

第1編 復興計画策定のシナリオ
第1章 復興計画策定のシナリオ
第2章 シナリオでの疑問と回答例
第3章 復興対策の展開過程
第2編 災害復興事前対策の進め方
第1章 内閣府・地方公共団体のこれまでの取り組み
第2章 災害復興事前対策の進め方
第3編 地域防災計画への記載
第1章 地域防災計画への記載の考え方
1. 防災基本計画での位置付け
2. 地域防災計画に記載すべき項目
第2章 地域防災計画への記載方法
1. 被災状況等の把握
2. 復旧事業の実施
3. 復興の基本方針の決定
4. 復興本部の設置
5. 復興計画の策定
6. 広報・相談体制
7. 復興財源の確保
8. 生活再建支援の実施
9. 復興都市計画・事業の実施
10. 中小企業等の復興支援
[参考]ワークシート
参考文献

(2)「復興対策マニュアル(案)」

これまで内閣府において実施されてきた過去の災害復興事例調査の集大成である「災害復旧・復興施策の手引き(案)[未定稿]」は、復旧・復興に関する百科事典としての豊富な情報量が盛り込まれている反面、以下のような課題が指摘された。

- ・施策別の記載となっていることから、災害復興の全体の流れが見えにくい。
- ・このため、「何をやるべきか」が明確でないと必ずしも十分な利用ができない。
- ・各事業制度の記載は実施に当たり必要な情報をすべて網羅しているとは言えない。
- ・各事業制度については、制度改変等に柔軟に対応しにくい。
- ・情報量が多いため、気軽に手に取りにくい印象を与え必要な情報も検索しにくい。
- ・すべて施策別に整理されていることから、被災地方公共団体に比較的多いニーズである「最近の類似災害における主な復興施策」をまとめて閲覧することができない。

「復興対策マニュアル(案)」は、以上の点を踏まえ、下記のような構成とした。

- ・「復興対策マニュアル(案)」は、「施策編」「災害事例編」に分冊し、相互に検索しやすいように索引を作成している。
- ・「施策編」は、「災害復旧・復興施策の手引き(案)(平成17年3月 内閣府)」の施策部分をもとに構成されている。
- ・「災害事例編」は、「災害復旧・復興施策の手引き(案)(平成17年3月 内閣府)」の参考事例及び「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査事例集(平成21年3月 内閣府(防災担当))」の事例を収録している。
- ・参考事例の参照先については、複数の索引をつけ検索しやすくしている。
- ・事例にはコード番号をつけ、「施策編」と「災害事例編」を関連づけた。

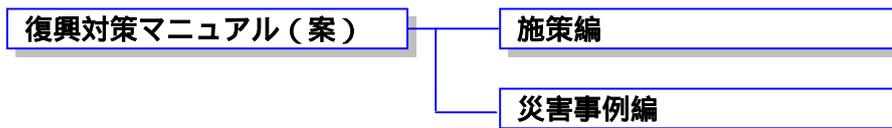


図2-1 復興対策マニュアル(案)の構成

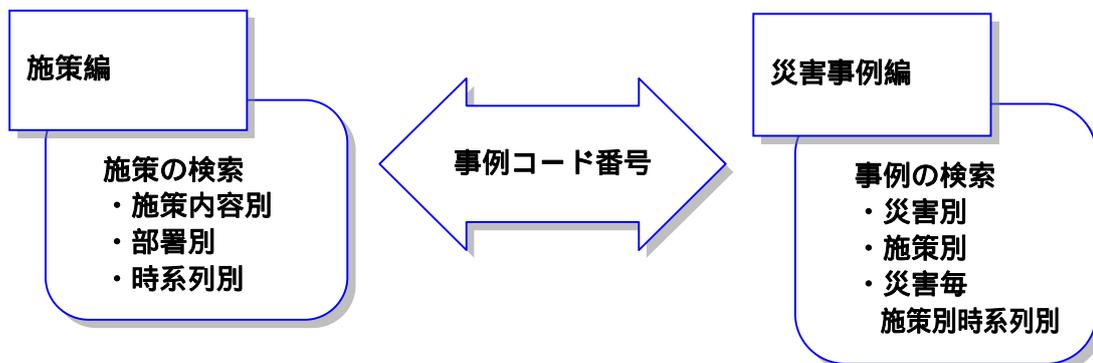


図2-2 復興対策マニュアル(案)の構成

第2章 「復興事前対策テキスト」(基礎編)

復興事前対策テキスト (基礎編)

目次	概要	頁
第1編 復興計画策定のシナリオ		
第1章 復興計画策定のシナリオ	復興計画の策定にチャレンジします。シナリオに沿って様々な問題を考えてみてください。	2
第2章 シナリオでの疑問と回答例	シナリオでの疑問に答える形で、復興関連の情報を提供します。	12
第3章 復旧・復興対策の展開過程	復旧・復興対策の展開過程と課題を展望します。	24
第2編 災害復興事前対策の取り組み		
第1章 内閣府・地方公共団体の取り組み	内閣府・地方公共団体のこれまでの取り組みと課題を提示します。	26
第2章 災害復興事前対策の進め方	地方公共団体における災害復興事前対策の進め方を提案します。	34
第3編 地域防災計画への記載		
第1章 地域防災計画への記載の考え方 1. 防災基本計画での位置付け 2. 地域防災計画に記載すべき復興関連項目(案)	地域防災計画への記載のため、上位計画を確認し、記載すべき復興関連項目を提案します。	37
第2章 地域防災計画への記載方法 1. 被災状況等の把握		40
2. 復旧事業の実施		43
3. 復興の基本方針の決定		46
4. 復興本部の設置	地域防災計画への復興関連項目の記載方法について、計画の趣旨、法制度上の位置付け、検討すべき内容とポイント、参考事例を解説します。	48
5. 復興計画の策定		50
6. 広報・相談体制		53
7. 復興財源の確保		55
8. 生活再建支援の実施		58
9. 復興都市計画・事業の実施		61
10. 中小企業等の復興支援		63
[参考] ワークシート	地域防災計画への記載状況、今後記載すべき項目などを検討するためのワークシートを添付します。	65
参考文献	本テキストに関連する参考文献を添付します。	70

第1編 復興計画策定のシナリオ

第1章 復興計画策定のシナリオ

- ・あなたはA県の防災（復興）担当の課長です。
- ・県土の一部が地震によって大きな被害を受けています。
- ・本シナリオでは、あなたが県知事から、県の復旧・復興対策を検討するよう指示を受けたという想定で、これから、地震後の慌ただしい状況の下、人生で初めての復興計画づくりに取り組みます。
- ・さあ、内閣府の「復興対策マニュアル」の『施策編』や『事例編』、専門家をうまく活用して、この難局を乗り越えましょう。

（注）本シナリオは、架空の県を対象に、架空の被害想定に基づいて作成されたものであり、復旧・復興の進め方のモデルを示すものではありません。

シーン1 復旧・復興の必要性

- ・平成××年×月×日午後2時、県土の一部が大きな地震に襲われた。現時点で、気象庁、消防庁などから地震に関する情報が届いており、また、被災自治体からも被害の報告が届き始めた（表1-1）。

表1-1 地震情報（地震発生後1時間、推定）

項目	情報
地震の震源地	x湾北部
地震の規模	マグニチュード7.3
震源の深さ	約30キロメートル
最大震度	7
被害情報	a市やb市等で建物の倒壊や火災、ライフラインが停止している模様

- ・県知事は、速やかに、「災害対策基本法」（以下、「災対法」と略称する。第23条第1項）に基づき、災害対策本部の設置を宣言し、本部会議を招集した。勤務時間中につき、本部員のほぼ全員が本部会議室に参集した。
- ・第1回の本部会議では、県土の一部に甚大な被害が出ていることを確認し、被害状況の把握、「災害救助法」、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（以下、「激甚法」と略称する。）の適用、迅速な応急対策の実施などについて議論し、関係部署が迅速に事務手続きを進めることになった。
- ・本部員の一人から、「復旧・復興対策はとても重要性なので、迅速な対応が必要だ」との発言があったが、会議内では復旧・復興対策のイメージが十分に共有できなかった。当面の対応として、被害調査



被害情報を受信したパソコン

「災対法」（第23条第1項）

「災害救助法」
「激甚法」



災害対策本部会議室

を迅速に進めることを確認した。

- ・その後、県知事は、阪神・淡路大震災や中越地震など過去の復興事例を参考にしながら、復旧・復興対策の構想を考え始めた。そこで、私に、復旧・復興対策の進め方を早急に検討するよう、指示があった。

〔 Q 1 〕

復旧・復興対策はなぜ必要なのか？

- ・知事からの指示を受けたものの、これまで復旧・復興対策についてほとんど考えたことがなく、イメージがわからない。
- ・確か、本部員の一人が、「阪神・淡路大震災では生活再建や都市復興の問題が社会問題となったが、自治体職員は膨大な復興業務に忙殺され、とても大変だったらしい」と話していた。
- ・しかも、それを応急対策などと並行して取り組まなければならない。また、壊れたものを元に戻すだけでなく、将来に向けた新しいまちづくりも必要になるだろう。
- ・これらを発災後に考えるのはとても大変なことだ。せめて、災害前に多少の準備でもしておけばよかったと後悔した。

シーン2 復旧・復興の概念

- ・私は朝も夜も、復旧・復興のことが頭を離れない。
- ・「そもそも復旧・復興とは何なのか？」、そして、「本県では何をすべきなのか？」・・・自問自答しても一向に答えは出ない。そこで、復旧・復興の意味の違いについて、この分野に明るい専門家のHさんに相談してみることにした。

〔 Q 2 〕

復旧と復興はどう違うのか？

- ・Hさんから説明を受けた後、復旧が「従前の状態に回復すること」で、復興が「新しい社会を創造すること」のような意味で使われていることは分かったが、「何をどのように実施するのか？」・・・具体的な内容はまだイメージできない。
- ・しかし、概念にこだわっている時間の余裕はない。とにかく走りながら考えることにしよう。
- ・そこで、専門家の助言をもとに、まず県が取り組むべき課題を考えた。つまり、復旧・復興対策を考えるための優先課題として、被害状況の全体像の把握と、災害復旧制度の確認、復旧・復興の基本的枠組みの検討、を進めるべきだ。そして、このことを知事に具申した。

『事例編』を参照。

本書12ページの「1. 復旧・復興の必要性」を参照。



地震で被害を受けた市街地

本書14ページの「2. 復旧・復興の概念」を参照。

シーン3 被害調査の実施

- ・県が取り組むべき優先課題として、まずは、被災自治体の被害状況の早期把握を部下に指示した。
- ・ある被災自治体から、部分的な被害情報が届いた。例えば、a市やb市の市街地では建物倒壊や火災が、c町では土砂崩壊による孤立集落の発生が発生している模様。しかし、被害の全体像が分からない。
- ・被害が大きい自治体ほど手厚い復興支援が必要になるはずであり、その意味でも被害調査を急がなければ・・・。
- ・しかし、被害情報が思うように入っていない。
- ・ある被災自治体によると、被災証明発行のための調査と応急危険度判定調査に取り組もうとしているが、具体的な調査法や調査要員の確保に手間取っているという。
- ・被害の全体把握には相当の時間がかかりそうだ。このままでは復旧・復興対策の検討が進まない。粗削りでも早く全体像が分かる方法はないか？ 専門家Hさんに聞いてみよう。

[Q 3]

復興計画に必要な被害調査をどのように進めれば良いのか？

- ・被害調査は、まずは全体像を把握するための概要調査を実施し、徐々に詳細調査に移ることが多く、とくに、復旧・復興対策を検討するためには、建築物、都市基盤施設、人的被害の把握が必要という。
- ・しかし、被害規模が大きければ、相当の調査員が必要になるだろう。迅速に被害調査を実施する体制をどのように確保すればよいのだろうか？
- ・たとえば、ある自治体では、住宅の被害調査は都市計画部（建築課）が所管になっているようだが、そもそも特定の部だけで対応できるものなのだろうか？ そもそもc市やd町には都市計画部自体がない（建築職が極めて少ない）。
- ・また、被害が大きいほど調査員もたくさん必要になる。被害の大きい市町村で調査員を確保できるだろうか？ 復旧・復興対策のための調査方法は確立されているのであろうか？ 県として市町村をどう支援すれば良いのであろうか？
- ・同様に、二次的被害の拡大防止のための応急危険度判定はどれくらいでできるのだろうか？
- ・次々に疑問が浮上する。しかし慌てずに、順次、処理していこう。
- ・まず、調査の方法や調査員の確保については、国や他の都道府県、先進自治体などに相談する。そして、復興計画に必要な被害調査の具体的な方法をまとめて、市町村に情報提供することにしよう。



市街地での火災被害の様子



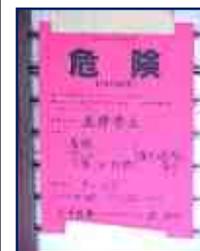
中山間地での地震被害の様子

被災証明：『施策編』の12ページを参照。
応急危険度判定調査『施策編』の5ページを参照。

本書18ページの「3. 被害調査の実施」、『施策編』の1ページ、『事例編』を参照。



被害調査の様子



応急危険度判定調査結果の張り紙

復興計画に必要な被害調査の例：『東京都震災復興マニュアル』を参照。

シーン4 災害復旧制度の適用

- ・次に、災害復旧制度の内容を確認することにした。
- ・災害復旧制度に関しては、これまでも洪水などで損壊した河川や道路などの公共土木施設が、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」に基づいて復旧されたことを聞いたことがある。
- ・では、災害復旧制度は何を対象に、どのような手続きで実施されるのであろうか？ 再び、この制度に詳しい専門家に聞いてみると…。

[Q 4]

災害復旧制度とは何か？

- ・専門家によると、災害復旧制度は、「災対法」第 87 条において、県知事が実施責任者であり、また、同法第 88 条において、国が災害復旧事業費を決定し、全部又は一部を負担する制度であることが分かった。
- ・災害復旧事業は、「災害にかかった施設を原形に復旧する」ために必要な事業に対して国庫補助をすることを原則としているが、被災状況や必要性によっては、改良復旧への助成もあるという。
- ・具体的な国庫補助制度としては、原形復旧には災害復旧事業、改良復旧には災害復旧助成事業、災害関連事業などがあるようだ。
- ・ここで、「原形復旧か、改良復旧か」の基本方針を考えておくことが必要になりそうだ。
- ・これについては、道路、港湾、橋梁等の公共土木施設の所管部署に、現況調査の早期実施、及び、復旧の基本方針の早期検討が必要であることを、知事に具申した。

「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」

本書 18 ページの「4 . 災害復旧制度の適用」、『施策編』の 139 ページ、『事例編』を参照。

「災対法」第 87 条、第 88 条



災害復旧事業で再生した土木施設

シーン5 基本的枠組みの決定

- ・復興計画に必要な被害調査方法が県下に普及し始め、被害調査の報告が進み始めた（表 1 - 2）。
- ・a 市と b 市で人的被害、住家被害など甚大な被害が発生していることが明らかになってきた。

表 1 - 2 被害状況（地震発生後・3 日目）

項目	情報
人的被害（死者）	a 市：100 人。b 市：50 人。・・・
住家被害	a 市：全壊 3 千棟、半壊 3 千棟。b 市：全壊 2 千棟、半壊 2 千棟。・・・
道路	a 市：国道 x 号線他で通行止め。・・・
ライフライン（電気）	a 市：供給停止 1 万戸。・・・
避難状況	a 市：避難所 50 箇所、避難者数 1 万人が避難。・・・

- ・さて、これから復旧・復興の基本的枠組み（基本方向）を考えよう。そこで、「防災基本計画」には、災害復旧・復興の最初に「地域の復



地区別被害状況図

旧・復興の基本方向の決定」とある。つまり、「原状復旧か又は計画的復興かの基本方向」を早急に定め、必要に応じて復興計画を作成するというのである。

- ・しかし、「復旧か、復興か」の判断をどうすれば良いのであろうか？あるいは、復興計画というものは、一体どの程度の被害が出れば必要と判断できるのか？
- ・ある専門家は、過去の復興事例をもとに、「市レベルの全半壊被災世帯比率が20%を超えると「総合計画」型の復興計画が策定されてきた」という。
- ・仮にその基準でいくと、今回の被害規模からは、少なくとも、a市とb市で復興計画が必要となりそうだ。そうすると県としての復興計画も必要になる。
- ・これら被害状況や研究者の知見などの情報を知事に伝え、復旧・復興の基本方向についての判断を仰いだところ、「全国を先導するような復興をしたい！」との返事が返ってきた。
- ・さて、復興を進めるために何をすべきか？・・・何から始めてよいのかもよく分からない。
- ・そこで、専門家に相談すると、次の3つの助言が返ってきた。

(1)復興計画策定の体制について

- ・まずは、復旧・復興対策を計画的に実施するために組織体制と検討体制をつくること。

(2)復興計画の策定プロセスについて

- ・原状復旧か又は計画的復興かの基本方向を早急に決定すること。
- ・復興計画が必要な場合には、復興の基本方針(復興ビジョン)、復興計画を検討すること。

(3)復興計画の策定方法について

- ・復興計画は、庁内全ての部門が関わる総合計画であり、被災状況や基盤整備状況、既存計画等を考慮して検討すること。
- ・つまり、今回の被害状況等から復興計画が必要となれば、まずは計画策定のための体制づくりを行い、そこで、復興計画の方向性やビジョン、計画内容を検討する。
- ・そこで、まず最初に取り組むべき業務として、復興計画を全庁総合的に検討するための組織として、復興体制の構築(復興本部の設置)を最優先の課題と考え、その旨を知事に具申した。

(出典)牧紀男他「どれだけの規模の災害に見舞われたら復興計画が策定されるのか?」、『地域安全学会論文集』第9巻、2007年11月、を参照。

(出典)貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災 - 15年の記録』丸善、平成21年9月、を参照。

シーン6 復興体制の構築

- ・復興体制の構築が目下の最優先課題である。
- ・ただ、災害対策本部がすでに設置されている。そこに復興本部を設置してもよいのか？あるいは、そこの関係をどう考えればよいのか？
- ・これも専門家に聞いてみると、全庁的な本部体制を組む必要がある場合には別途作るべきであるとの助言を得た。
- ・さて、復興体制をどうするか、また、復興本部などの関係組織をどのように組織するのか、まだよく分からない。

[Q 5]

復興体制をどのように整備すればよいのか？

- ・そこで、専門家は、復興体制の機能と形態について、復興課題を協議・決議するための「復興本部」、事務作業を行う「事務局」、専門的な検討を行う「検討委員会」などの構成を考える必要があり、過去の事例を参照して考えてみてはどうか、と助言をしてくれた。
- ・さらに、「復興本部」は、平常時の業務分掌に沿った体系が、「事務局」には、庁内横断的な調整に長けた人材が、「検討委員会」では、行政・有識者・県民などの最適な組み合わせが求められることも分かった。
- ・では、具体的に、本県の場合、どうするか？
- ・早速、「復興本部」を設置するため、全ての部署の責任者に声をかけることにした。また、「事務局」については、長期総合計画の策定を通じて庁内横断的な調整の経験が長い企画課長に相談したところ、この方が適任だと分かった。また、「検討委員会」の有識者についても長期総合計画でお願いしている方の紹介を受けた。まずはこの体制で、復興ビジョンの議論を始めることにしよう。
- ・早速、本県でもこの考え方で計画策定の体制整備に関する企画案を作成し、知事に具申することにした。
- ・県としては、自らの計画策定その他、単独での策定が難しい市町村への技術的・財政的支援や、市町村間の調整や全体の統括、国への支援要請なども求められるだろう。
- ・したがって、市町村への支援・調整の場として、「復興連絡会議」を設置することも今回提案してみよう。

シーン7 復興計画の策定手順

- ・復興計画では、被災により破壊された人々の生活や街の諸機能を回復すると同時に、防災などの新たな視点から街を再生することが求められるだろう。
- ・さて、一体全体、どこから手を付ければよいのであろうか？
- ・専門家によると、計画策定のプロセスは、復興ビジョンで大枠を示した後、復興計画で詳細をまとめる「2段階方式」がよいという。
- ・復興ビジョン・復興計画の検討については、1)被災状況、2)基盤整備状況、3)既存の長期総合計画、4)利害関係者の意向把握、5)地域社会の将来像等を考慮して行うことになる。
- ・したがって、まずは、これらの関係者と関係資料を確保すると同時に、利害関係者の意向把握の方法も検討しておこう。
- ・本県では、県版の復興計画を策定すると同時に、市町村版の復興計画策定の支援・市町村間の調整等も必要になる。
- ・しかし、復興計画を策定する上で何が重要なのか、まだよく分かっていない。

本書20ページの「5. 復興体制の構築」、『施策編』の27ページ、『事例編』を参照。

<コラム>

阪神・淡路や中越でも、復興計画の担当に、長期総合計画の担当(企画担当)が配置されている。

<コラム>

中越では、県が、復興計画策定班と自治体への復興支援班を設置した。

<コラム>

阪神・淡路や中越でも、復興計画の策定には、「2段階方式」が採用された。

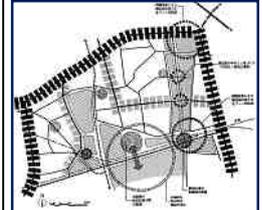
(出典)太田敏一他「神戸市復興計画策定過程の評価と考察」、『地域安全学会論文集』第10巻、2008年11月、を参照。

[Q 6]

復興計画とは何か？

- ・そこで、復興計画策定で重要な点について専門家に聞いてみた。
- ・まず、復興計画は、地域社会の将来像（ビジョン）を踏まえ、被災者の生活再建、産業・経済の再建、復興防災まちづくり等を進めるために必要な施策をとりまとめた計画であり、具体的には以下の内容が盛り込まれることが多いという。
 - (1) 復興に関する基本理念
 - (2) 復興の方向性
 - (3) 復興の基本方針・目標
 - (4) 復興計画の目標年次
 - (5) 復興計画の対象地域
 - (6) 個々の復興施策の体系（被災市街地・都市基盤等の復興計画・被災者の生活再建支援計画・地域経済復興支援計画等）
 - (7) 復興施策や復興事業の事業推進方策
 - (8) 復興施策や復興事業の優先順位
- ・たとえば過去の事例を見ると、兵庫県の「阪神・淡路震災復興計画」（平成7年7月）では、「創造的復興」を基本理念に、「新たな地域社会の創造」（ソフトの仕組み）とその受け皿としてのハードの整備をコンセプトに、福祉、文化、産業、都市、ネットワークの5本柱に沿って多様な復興事業が位置づけられている。
- ・また、先進的な『震災復興マニュアル』では、「復興基本方針（案）」として、復興の理念、復興の基本目標、復興計画の骨子等が想定されている。
 - <復興の基本目標>
 - (1) 人々のくらしのいち早い再建と安定
 - (2) 災害に強く、安心してらせる都市づくり
 - (3) 誰もが快適にくらせる生活環境づくり
 - (4) 雇用の確保、事業の再開と新しい時代に対応した産業の創造
 - (5) わが国政治、経済、情報通信等の中枢機能の速やかな回復
- ・復興計画は、庁内全ての部署が関わる一大総合計画なのだ。
- ・復興計画に書くべき内容も何となく分かってきた。しかし、実際に書くとなると、何に留意すべきなのか？ 何が大事なのか？
- ・たとえば、各分野別に出された提案を限られた財源の中で、どのように優先順位を設定することができるか（総花的ではなく、優先的な対策を絞り込めるか）？、あるいは、
- ・復興目標を具体化するために、利害関係者との合意形成をどのように図っていけばよいのか？
- ・また、復興計画が今回の災害を乗り越え、次の災害に備えるという性格を持つ以上、良くも悪くも、地域の将来に大きな影響を及ぼすことは間違いない。そうすると、現在の復興問題の解決と同時に、遠い将来のまちのビジョンをどう描くかが重要な課題となる。
- ・10年程度の近い将来を考える場合には、復興過程で生じる問題の変

本書22ページの「6. 復興計画の策定手順」、『施策編』の35ページ、『事例編』を参照。



地区レベルの復興計画図

（出典）貝原俊民前掲書、平成21年9月、を参照。

（出典）『東京都震災復興マニュアル』を参照。

<コラム>

復興計画にも業務継続計画の考え方を導入すべき、との経験者の助言もある。

<コラム>

阪神・淡路や中越でも、計画策定に係る被災者の意向把握や住民参加が重視された。

<コラム>

復興過程を長期トレンドでとらえ、検証・改訂の仕組みが必要、人口減少社会での復興ビジョンのあり方の検討が必要、との経験者の助言もある。

化をモニタリングし、復興施策を検証することが重要であるが、30年以上の遠い将来を考える場合には、社会の長期の人口動向や社会変動の要素を考える必要がある。

- ・災害後は平常時のトレンドを加速するといわれるが、経済・社会の衰退傾向が一層進行し、新たな問題への対応が求められる可能性もある。
- ・このような将来ビジョンの描き方や、復興施策の優先順位付け、合意形成、検証方法といった、復興計画づくりにおける、より戦略的な課題もありそうである。
- ・これらをどのように復興計画に描ききれるか？ まだまだ悩みがつかないところだが、策定スケジュールだけでもすぐに提案しなければ・・・(図1-1参照)
- ・過去の災害事例から考えると、復興ビジョンの策定を有識者を中心に被災後1か月以内に、そして、それをもとに、各分野別計画の策定を各種関係団体の参加を含めて4か月以内を目途に依頼する。
- ・その後1か月以内を目途に分野別計画を集約し、分野(部局)間の調整を図りながら復興計画素案を策定する。その素案に対して一般県民など幅広く意見を集約する。
- ・最終的に素案を修正して、6か月以内を目途に復興計画を完成させ、公表する。
- ・さあ、これからが本番。被災地の状況変化に注意しながら、『施策編』、『事例編』を活用し、専門家に相談して、本県に最適の復興計画を策定しよう。

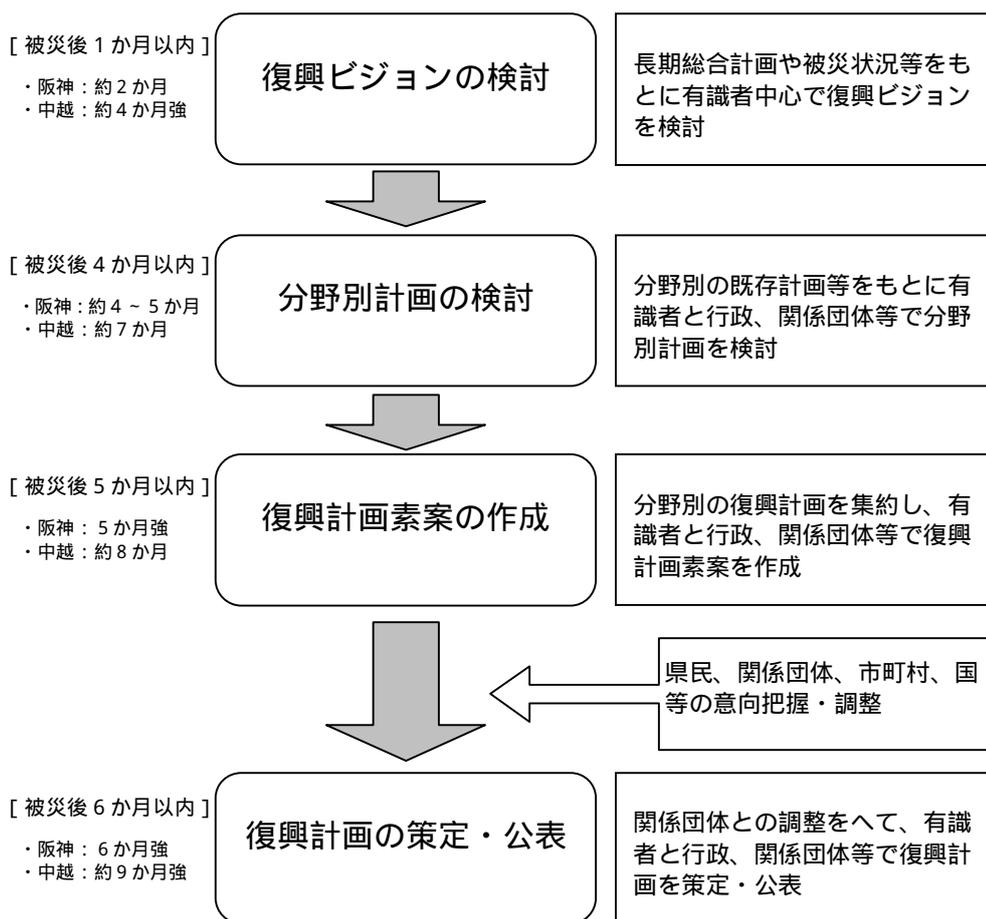


図 1 - 1 復興計画の策定スケジュール（案）

（注）図左の表記は実施時期を示しており、[] 内は本シナリオでの想定時期を、その下の阪神、中越は、両地震での被災後の推定時期を示す。

復興計画検討までの道のりを振り返る



図1 - 2 復興計画検討までの道のり（案）

第2章 シナリオでの疑問と回答例

本章では、第1章のシナリオで出た疑問に対する回答例として、過去の災害事例や法制度、先行的取り組みなどの知見を整理する。なお、ここでの知見は、政府の見解を代表するものではない。

1. 復旧・復興の必要性

[Q 1]

復旧・復興対策はなぜ必要なのか？



災害によって被害を受けた被災者の生活や社会機能、構造物を再建するために膨大な行政需要が発生する。また、災害の教訓を踏まえ、将来の課題に向けた新しい社会づくりも求められる。それらを実現するために復旧・復興対策が必要であり、ビジョンの共有や体制の整備、財源の確保、合意形成などの必要条件を充足することが必要となる。

復旧・復興対策の必要性について、大規模地震災害における復旧・復興対策に関わる膨大な行政需要（問題解決）、新しい社会づくりとそのための合意形成の視点から考える。

(1) 膨大な行政需要（問題解決）が求められる

大規模地震災害では、住宅やオフィスビルなどの建築物、道路や橋梁などの土木構造物、電気やガスなどのライフラインなど、様々な構造物が被害を受ける。これによって、被災者の生活や住宅、地域社会の産業、教育などに大きな影響が及ぶ。

したがって、被害を受けた被災者の生活や社会機能をどのように回復させるのか、あるいは、構造物をどのように復旧・復興させるのかが問われ、これには、膨大な行政需要が発生する。たとえば、災害時要援護者などの生活再建支援の問題、住まいの確保と居住環境の問題、復興都市計画事業導入をめぐる合意形成の問題、産業構造の転換の問題など、困難な問題解決を迫られるものも少なくない。

復旧・復興対策は、その前に必要となる被害調査や復興計画の策定などの業務が、地震後比較的早い段階から着手する必要があるため、災害応急対策業務や優先度が高い通常業務と並行させながらの業務遂行が求められる結果、行政の業務量は膨大な数に上がることが予想される。もし復旧・復興対策が遅れたり、実施できない場合には、被災地域の人々の生活や経済活動などに甚大な支障が生じることも予想される。

したがって、このような難しい対応を災害発生後の混乱時ではなく、平常時の冷静な時期に検討し、必要なマンパワーや財源、情報（ノウハウ）などの資源を確保し、必要な行動計画などを準備しておくことが必要と考える。

(2) 新しい社会づくりが求められる

災害後の地域の再建には、単に壊れたものを元に戻し、災害前の旧状を回復するだけでなく、災害の教訓を踏まえ、将来の課題に向けた新しい社会づくりを目指すことも求められる。

たとえば、阪神・淡路大震災時の兵庫県知事であった貝原俊民氏は、「21世紀に日本が担うべき役割を果たすための新しい都市機能を備えることこそが、21世紀に通用する真の復興につながる」として、「創造的復興」を復興の基本理念に設定した¹。兵庫県の「阪神・淡路震災復興計画」(平成7年7月)には、「新たな地域社会の創造」(ソフトの仕組み)とその受け皿としてのハード整備をコンセプトに、福祉、文化、産業、都市、ネットワークの5本柱に沿う多様な復興事業が位置づけられている。それまでの復興計画が都市基盤や住宅、ライフラインなどのハード整備を優先的に扱ってきたことを考えれば、計画の構成と優先順位が大きく異なるものである。

このように、復興対策はこの新しい社会づくりを実現するために必要となる。

(3) 膨大な合意形成が求められる

これまでにない新しい社会づくりを実現させるためには、地域の将来ビジョンを共有し、地域の利害関係者の参加と協働による復興体制の整備、復興財源の確保などが必要で、そのための合意形成が求められる。

しかし、その将来ビジョンは、ある人にとっては賛成だが、ある人にとっては反対になるということが起こりうる。利害関係者の合意形成の問題は、単に、行政(=都市計画)と住民(=生活再建)の対立という構図だけではなく、住民内部(被災者と非被災者、建替えを望む人と望まない人)や行政内部(隣接市町村同士、市町村と都道府県、都道府県と国など)、企業やボランティアとの関係など、様々な関係の中で生じうる。

こうした対立を避けるべく、関係者の十分な意向把握や協議など、関係者による合意形成活動が必要となるが、それにはそのための場づくり、関係づくりなど、事前の準備(取り組み)が重要である。

つまり、こうした合意形成への需要(圧力)に対して、どのような体制で、どのような手続きで円滑に進行できるのかが問われており、これらも平常時に関係者の参加による計画づくりを実施しておくことが求められる。

¹ 貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災 - 15年の記録』丸善、平成21年9月

2 . 復旧・復興の概念

[Q 2]

復旧と復興はどう違うのか？



「復旧」は「被災地域の基盤や機能を従前の状態に回復すること」、「復興」は「新たな価値に基づく将来ビジョンを目指した地域社会の創造」、さらに、「災害復興事前対策」は「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」として用いられている。

(1) 復旧・復興の定義

復旧・復興の概念の違いについて、まずは、「復旧」の意味を考えると、文字通り、「被災地域の基盤や機能を従前の状態に回復すること」と理解できる。

次に、「復興」の定義をみると、たとえば、東京都は、震災復興マニュアルにおいて、都市と生活を分けた上で、都市復興とは「旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置を講じること」であり、生活復興とは「震災によって大きな変容を迫られた社会の中で、被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」であるとしている。

したがって、「復興」は、原状回復ではなく、「新たな価値に基づく将来ビジョンを目指した地域社会の創造」のような意味で用いられていることが分かる。

このことは、たとえば、激しい被害を受けた被災地域では、その災害教訓を踏まえて、これまで不十分であった防災性能の向上（たとえば、都市大火の延焼を抑え、安全に避難できるための基盤整備などを目的とする「災害に強い都市づくり」）が復興の目標に掲げられることが多いことからしても理解できる。

(2) 災害復興事前対策の定義

「災害復興事前対策」について、専門家による定義としては、中林一樹・池田浩敬が、『防災事典』の中で、「事前復興計画」を、「予め大規模な災害が予想されている地域においては、予防対策の推進と合わせ想定される被害に対応して事前に復興対策の基本方針や体制・手順・手法などをまとめた計画」と定義している²。

また、内閣府の報告書においても、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」の中で、「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」との定義をしている³。

以上より、災害復興事前対策は、「予め大規模な災害が予想されている地域において、

² 日本自然災害学会監修『防災事典』平成 14 年 7 月。

³ 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。

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ると同時に、それに関わる事業実施、普及・啓発、訓練、検証を行っておくこと」と定義できる。

(3) 法制度における復旧・復興の位置付け

わが国の災害対策に関する法体系は、災害対策基本法を基幹とし、災害救助法などの個別ニーズに応じて制定されてきた多数の関連法令で構成されている。ここで、復旧・復興の法制度における位置付けについて、災害対策基本法と防災基本計画を整理する。

1) 災害対策基本法

災害対策基本法は、伊勢湾台風(昭和34年9月26日)後の昭和36年11月に、総合的かつ計画的な防災行政体制の整備を図ることを目的に施行された⁴。

まず、「災害復旧」については、第一章「総則」の第一条(目的)の規定、及び、第六章の4つの条文(第87条~第90条)がある。

しかし、「災害復興」については、条文としての特段の規定はなく、次の2か所に用例が示されているのみである。

- ・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)

2) 防災基本計画

防災基本計画は、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、我が国の防災に関する基本的な計画である。しかし、ここでも、復興の記述が盛り込まれたのは、阪神・淡路後の平成7年6月改正においてのことである⁵。

まず、第1編「総則」の第2章「防災の基本方針」として「適切かつ速やかな災害復旧・復興」が掲げられ、具体的には、第2編「震災対策編」の第3章「災害復旧・復興」において5つの指針が示されている。

また、第15編において、指定行政機関や地方公共団体等が策定する「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つの指針が示されている。

なお、こうした規定に基づき、この下位計画である、防災業務計画や地域防災計画が定められることとされているが、これらの中にも復興の規定が行われている。

復旧・復興に関する防災基本計画・地域防災計画への位置付けについては、本書の「第3編 地域防災計画への記載方法」で詳述する。

⁴ 災害対策制度研究会『新日本の災害対策制度』ぎょうせい、平成14年4月。

⁵ 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂、平成19年12月。

3 . 被害調査の実施

[Q 3]

復興計画に必要な被害調査をどのように進めれば
良いのか？



復興計画を検討するためには、建築物や都市基盤施設の被害、人的被害などの把握を迅速に実施することが必要である。まずは被害の全体像を把握するための概要調査を実施し、徐々に詳細調査に移ることが肝要である。

(1) 被害調査方法の種類

被災状況等の把握は、復旧・復興の方向性を決め、復興計画の早期立ち上げを図るために必要であり、迅速に把握することが重要である。

被害調査の方法としては、応急対応のための被害調査、二次的被害の拡大防止に関する調査、法制度の適用に関する調査、すまいと暮らしの再建に関する調査、の4種類に整理できる⁶。これらはそれぞれ異なる目的のために実施されるため、調査対象や調査方法などが異なる。

応急対応のための被害調査は、応急対策や復興都市計画事業の必要性などを検討するために実施する、建築物や都市基盤施設の被害、人的被害などの概要調査である。

二次的被害の拡大防止に関する調査は、余震などによる二次的被害の拡大を防ぐために実施する、応急危険度判定、被災宅地危険度判定、がけ崩れ・地すべり発生状況などの調査である。

法制度の適用に関する調査は、「災害救助法」や「激甚法」、「被災者生活再建支援法」などの適用によって災害救助や復旧費用を確保するために実施する調査である。

すまいと暮らしの再建に関する調査は、家屋被害の詳細調査や被災者生活実態調査、住宅再建意向調査、産業被害と再建意向調査など、生活や住宅に関する施策の基礎となる調査である。

(2) 復興計画に必要な被害調査

次に、復興計画を検討するためには、建築物や都市基盤施設の被害、人的被害などの把握を迅速に実施することが必要であることから、まずは被害の全体像を把握するための概要調査を実施し、徐々に詳細調査に移ることが肝要である。

具体的には、先進自治体の被害調査の方法を参照すると、下表のとおり、まず、被災

⁶ 内閣府『施策編』、1ページ以降。

直後から、「家屋被害概況調査（第1次）」を実施し、その後1週間程度経過してから、「家屋・住家被害状況調査（第2次）」を実施することが想定されている⁷。後者は、り災証明発行や住宅復興事業等の各種復興施策を実施する上で必要な基礎データとなる。

被害調査を実際の大規模災害で実施する場合の留意点としては、被害の大きい市町村ほど、調査員の確保が難しく、被害の全体像を把握するのに相当の時間がかかることが想定される。

したがって、被害調査の事前対策としては、こうした災害後の人的資源などの制約を踏まえて、庁内で効率的な被害調査方法を検討しておくことと同時に、不足する調査員や各種資源の確保については、県内、県外を含めた広域的な受援体制を確保しておくことが重要である。

表1-3 家屋被害概況調査（第1次）

具体的行動名	実施時期	所管部課	行動の手順
(1) 家屋被害概況調査の実施	被災直後～1週間	都市計画部 建築課	災害対策本部が収集する情報及び都災害対策本部に集積する各種情報（消防情報、地震被害予測システム及び地震被害判読システム等）により被害状況等を把握し、災害情報システム（DIS）を用いて都に報告する。
(2) 家屋被害概況補足調査の実施	被災直後～1週間	都市計画部 建築課	被害が大きいと見込まれる地区（大被害地区及び中被害地区）について、現地踏査により補足調査（被災区域及び被災規模）を行い、第一次建築制限区域指定の判断材料とする。
(3) 家屋被害台帳等の作成・整理・公表	被災直後～1週間	都市計画部 建築課	調査結果は、町丁目単位で大被害地区及び中被害地区についての家屋被害台帳（Excelファイル）として作成し、都へDIS・電子メール等で送付すると同時に、復興本部に送付する。 調査結果（家屋被害台帳）及び被害分布図などの被害概況の情報を第一次建築制限の区域指定（案）検討に活用するとともに、その情報を公表する。

表1-4 家屋・住家被害状況調査（第2次）

具体的行動名	実施時期	所管部課	行動の手順
(1) 家屋・住家被害状況調査（第2次）（代替調査）	被災後1週間程度～1か月	都市計画部 建築課	都が定める「被害程度の認定基準」に基づき、住家及び非住家の被害状況調査を行う。「被害程度の認定基準」に基づく個別の住家被害の調査・判定の方法は、国が標準的なものとして示した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（平成13年7月内閣府作成）によるものとする。 家屋・住家被害状況調査の調査内容、調査状況等を検討し、調査が大幅に遅れ復興計画策定作業に影響が生じると見込まれる場合は、代替調査を実施する。 区の職員だけで調査の実施ができない場合、都に人員派遣を要請する。
(2) 家屋・住家被害状況調査等の調査結果の整理	被災後1週間程度～1か月	都市計画部 建築課	家屋・住家被害状況調査等の調査結果を、家屋別被害状況図と家屋被害台帳に整理する。 家屋別被害状況図の整理は、地形図（1/2,500、1/10,000）に清書して行う。 家屋被害台帳（町丁目別、Excelファイル）及び地区別被害状況図を都にDIS・電子メール等で送付する。 街区別被害度分布図を1/2,500地形図に作成する。 街区別被害度分布図を基に、大被害地区、中被害地区、小被害地区、無被害地区の4つの被害状況区分からなる地区別被害状況図を1/10,000地形図に作成する。 必要に応じて、調査実施に必要な建物情報や家屋現況図等の提供を都に要請する。 調査結果のデータを復興本部に送付する。

（出典）文京区『文京区震災復興マニュアル』平成17年3月。

⁷ 文京区『文京区震災復興マニュアル』平成17年3月。

4 . 災害復旧制度の適用

[Q 4]

災害復旧制度とは何か？



災害復旧制度とは、災害で被害を受けた施設を「原形に復旧する」ために必要な事業に対して国庫補助をする制度である。この原形復旧が原則であるが、それでは再度災害の発生を未然に防止することができない場合には、災害復旧事業に別途改良費を加えた「改良復旧事業」が認められている。

災害復旧制度については、「災対法」第 87 条において、県知事が実施責任者の一人である旨の規定があり、また、同法第 88 条において、国が災害復旧事業費を決定し、全部又は一部を負担する旨の規定がある。

地方公共団体は、迅速な原状復旧のために、以下の関連する法制度などを活用して、災害復旧事業を進めると共に、適切な地方財政措置を受けることが必要である⁸。

法制度としては、国庫補助制度（「農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（昭和 25 年法律 169 号）」「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」（昭和 26 年法律 97 号）他）、災害査定制度、災害復旧助成事業、災害関連事業、激甚災害対策特別緊急事業、災害対策緊急事業推進費、などがある。

災害復旧事業は、「災害にかかった施設を原形に復旧する」ために必要な事業に対して国庫補助をすることを原則としているが、被災状況や必要性によっては、改良復旧への助成もある（表 1 - 5）。ここで、「原形に復旧すること」とは、「被災前の位置に被災施設と形状、寸法及び材質の等しい施設に復旧すること」と定められている。ただ、原形に復旧することが不可能、著しく困難または不相当である場合においては、従前の効用を復旧するための施設の建設、または当該施設に代る必要な施設を建設することも原形復旧に含まれる場合がある。

このように、災害復旧事業は、原形復旧が原則であり、災害査定によって決定される金額は、原形復旧に必要な額までであるが、被災の状況によっては原形復旧のみでは事業の効果が限定され、再度同様の自然災害で被災する場合がある。その場合、再度災害の発生を未然に防止するための国庫補助の制度として、災害関連事業及び災害復旧助成事業がある。これは、災害復旧事業に別途改良費を加えて事業を実施するもので、「改良復旧事業」と呼ばれる。

ここで、都道府県としては、復旧の基本方向として、迅速な原形復旧を進めるのか、あるいは、災害に強い改良復旧を目指すのかを検討することが重要である。

また、災害復旧事業の手続きとしては、被害状況の調査、激甚災害指定の検討及び災害査定などが必要となる。

⁸ 内閣府『施策編』、139 ページ以降（公共土木施設等）189 ページ以降（都市基盤施設）228 ページ以降（農林漁業施設）

一般的な公共土木施設等の災害復旧は、概ね、図1 - 3のとおり進められる。

表1 - 5 主な災害復旧事業

事項・内容	主な根拠法律等
1) 公共土木施設災害復旧事業	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法
河川、海岸、砂防設備、林地荒廃防止施設、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設、道路、港湾、漁港、下水道、公園	
2) 農林水産業施設等災害復旧事業	農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律
農地、農業用施設、林業用施設、漁業用施設、共同利用施設	
3) 文教施設等災害復旧事業	公立学校施設災害復旧費国庫負担法
公立学校施設災害復旧事業 その他（国立学校、文化財）	
4) 厚生施設等災害復旧事業	生活保護法、 児童福祉法、 老人福祉法、 身体障害者福祉法、 知的障害者福祉法等
社会福祉施設等災害復旧事業 生活保護施設、児童福祉施設、老人福祉施設、身体障害者更正援護施設、知的障害者援護施設等 環境衛生施設等災害復旧事業 医療施設災害復旧事業 その他（水道施設、感染症指定医療機関）	
5) その他の施設に係る災害復旧事業	公営住宅法 空港整備法鉄道軌道整備法
都市施設災害復旧事業（街路、都市排水施設等） 公営住宅災害復旧事業 空港災害復旧事業 鉄道災害復旧事業	

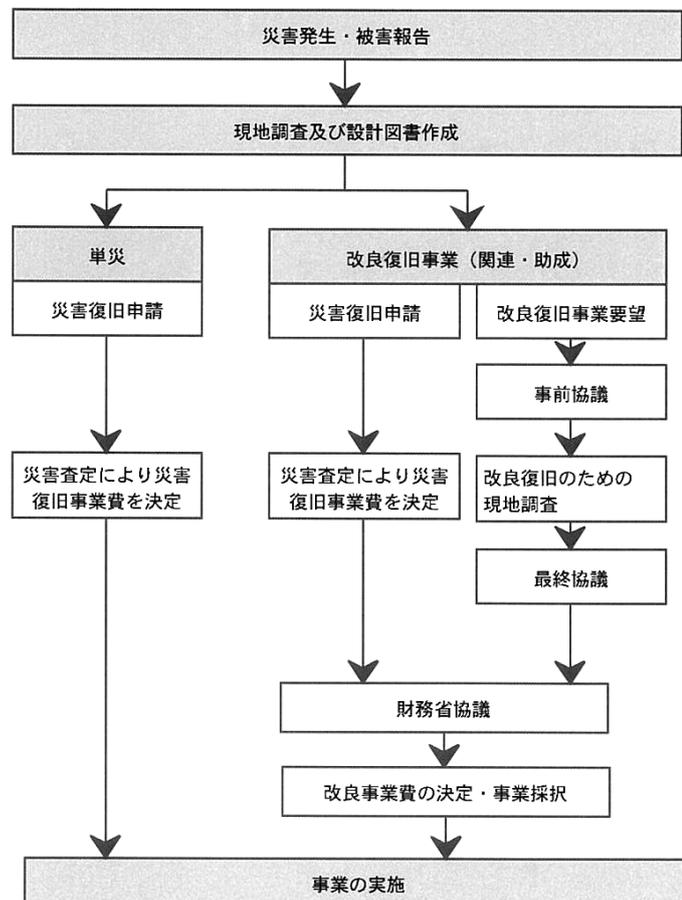


図1 - 3 災害復旧の手順

5 . 復興体制の構築

[Q 6]

復興体制をどのように整備すればよいのか？



復興体制は、復興対策を計画的かつ迅速に実施するために整備する。復興体制は、復興課題を協議・決議するための「復興本部」、事務作業を行う「事務局」、専門的な検討を行う「検討委員会」などで構成される。被災前からメンバーや役割の想定等をし、被災直後から体制構築のための準備を始める必要がある。

復興対策を計画的かつ迅速に実施するためには、全庁的な復興体制を整備するとともに、それを統括、調整するための組織として「復興本部」の設置が必要である（図1 - 4）⁹。

復興本部は、復興計画の策定や各分野の復興対策の意思決定、実施の主体であり、庁内関連部課の担当で構成され、本部長は知事または市町村長が就任する。なお、個別課題や施策に関しては、専門部会やプロジェクトチームを設置して検討する。

復興本部には、復興に関わる様々な情報のとりまとめや計画内容の総合調整などを行う事務局が設置される。こうした庁内横断的な調整を図る上で、防災担当部署と企画担当部署の連携が重要な意味を持つ。

また、復興関連分野に関わる専門的な立場からの検討や助言を得る場として、学識経験者や関係団体などによって構成される審議会や復興検討委員会などが（必要に応じて）設置される。

さらに、復興本部は、復興計画の策定や実現のため、災害対策本部との調整の他、自治体と国、県、市町村の役割分担、周辺市町村との連携、住民・事業所との役割分担などについて取り決めを行うことが重要となる。たとえば、他の地方公共団体との連携を図る場として連絡協議会が設置される。

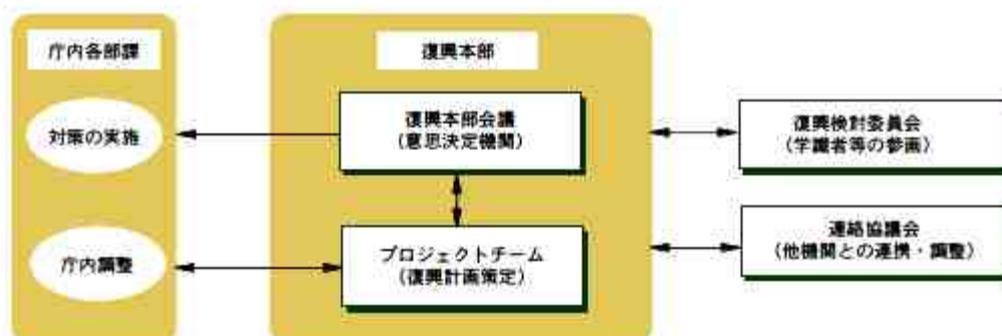


図1 - 4 復興体制の基本形（例）

⁹ 内閣府『施策編』、27ページ以降。

以上より、復興体制の設置過程は、図1 - 5のとおり、まず、復興体制整備の必要性を判断しながら、復興本部設置準備室や復興本部事務局を設置し、復興本部の設置に向けた準備を行いながら、審議会（復興検討委員会）や連絡協議会などの設置準備を進めることになる。1週間を目途に復興本部を設置し、復興計画策定体制を構築する。

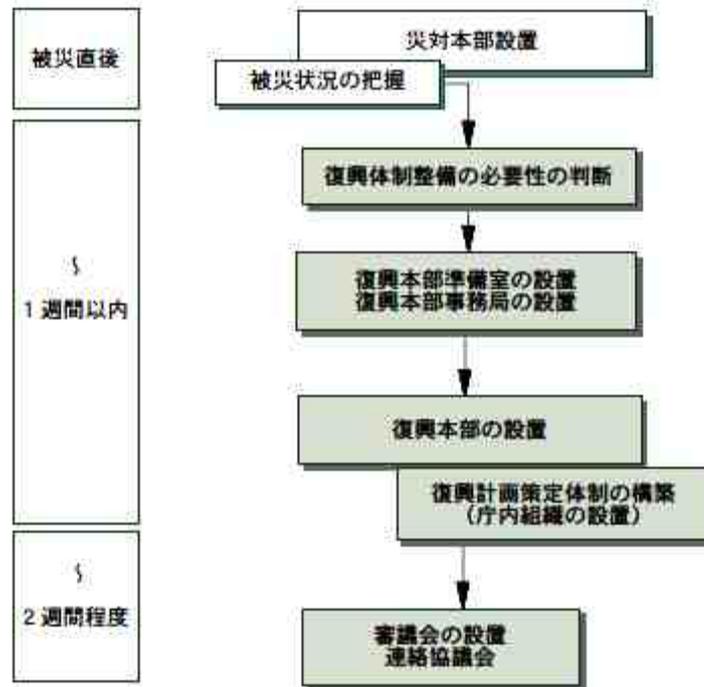


図1 - 5 復興体制の設置過程イメージ

6 . 復興計画の策定手順

[Q 7]

復興計画とは何か？



復興計画とは、被災からの復旧だけでなく、新しい社会づくりを実現するために必要な復興対策の基本方針や体制・手順・手法などをまとめた計画であり、その策定プロセスは、復興指針等の大枠を示した後、詳細計画をまとめる場合が多い。

復興計画とは、被害を受けた被災者の生活や社会機能、構造物を再建するだけでなく、将来の課題に向けた新しい社会づくりを実現するために必要な復興対策の基本方針や体制・手順・手法などをまとめた計画である。

計画策定のプロセスは、過去の災害事例では、復興のビジョン、復興計画指針（復興の理念、基本方針、ガイドラインなど）で大枠を示した後、復興計画で具体的な内容をまとめるなど、多段階プロセスで進められることが多い（図1 - 6）。

まず、復興のビジョンや復興計画指針を明確にすることが重要であるが、過去の災害事例では、学識経験者や関係団体などによって構成される審議会や復興検討委員会などで検討されることが多い。

復興ビジョン（復興計画）の検討に用いる基礎資料としては、1)被災状況、2)基盤整備状況、3)既存の長期総合計画、4)利害関係者の意向把握、5)地域社会の将来像などが考えられる。これらの関係情報を確保すると同時に、行政施策の継続性、一貫性を考慮して、既存の長期計画・広域計画などとの整合を図ること、利害関係者の意向把握方法を検討することが重要である。

次に、復興計画は、復興のビジョンや復興計画指針をもとに検討される。復興計画は、被災者の生活再建、産業・経済の再建、復興防災まちづくり等を進めるために必要な施策をとりまとめたものであり、具体的には以下の内容が盛り込まれることが多い¹⁰。

- (1) 復興に関する基本理念
- (2) 復興の方向性
- (3) 復興の基本方針・目標
- (4) 復興計画の目標年次
- (5) 復興計画の対象地域
- (6) 個々の復興施策の体系（被災市街地・都市基盤等の復興計画・被災者の生活再建支援計画・地域経済復興支援計画等）
- (7) 復興施策や復興事業の事業推進方策
- (8) 復興施策や復興事業の優先順位

復興計画の策定については、復興施策が広範囲な分野にわたるため、全庁的な組織体

¹⁰ 内閣府『施策編』、35ページ以降。

制を作り、分野別の復興計画を策定することが必要である。この検討には、有識者と行政、関係団体などの参加が想定される。

この分野別復興計画を集約し復興計画素案としてとりまとめ、県民、関係する団体、市町村、国などの意向把握・調整を経て復興計画を完成させ、公表する。

ここで注意を要するのは、復興計画に記載する復興施策は広範囲な分野にわたり、総合的な内容になることが予想される。そこで、限られた財源の中で、地域の被災状況等に応じ、復興施策の優先順位を設定するなどの戦略的な対応が求められる。

また、復興計画策定に関わる県の対応としては、県版の復興計画を策定すると同時に、市町村版の復興計画策定の支援・市町村間の調整なども必要である。

さらに、事前対策としては、復興計画を策定する際に必要となる地域の人口、産業、都市施設等に関する基礎的データを収集・整理し、緊急時における計画策定に活用できるように整備しておくことが重要であり、そのために必要な備えが必要である。とくに、被害の脆弱性に関わる実態把握が重要である。

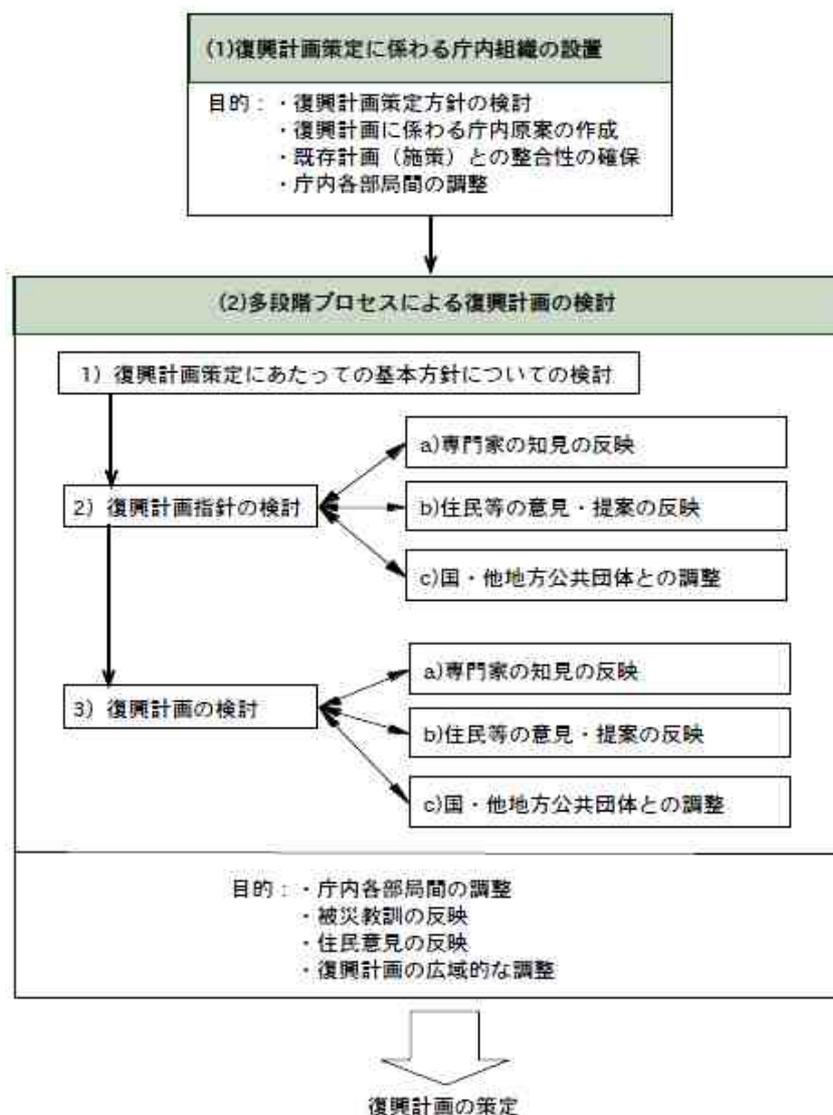


図 1 - 6 復興計画策定プロセス

第3章 復旧・復興対策の展開過程

1. 復旧・復興対策の見取り図

復旧・復興対策の展開過程は、図1-7のとおり、緊急・応急対応期、復旧期、復興期という時間経過に沿って、「暮らしの再建」、「産業経済の再建」、「住宅・都市基盤の再建」を地域の需要の変化に対応しながら進めていく過程ととらえることができる。ここでは事業の進捗状況を定期的にモニタリング（評価）しながら、計画の見直しを行うことが重要である。

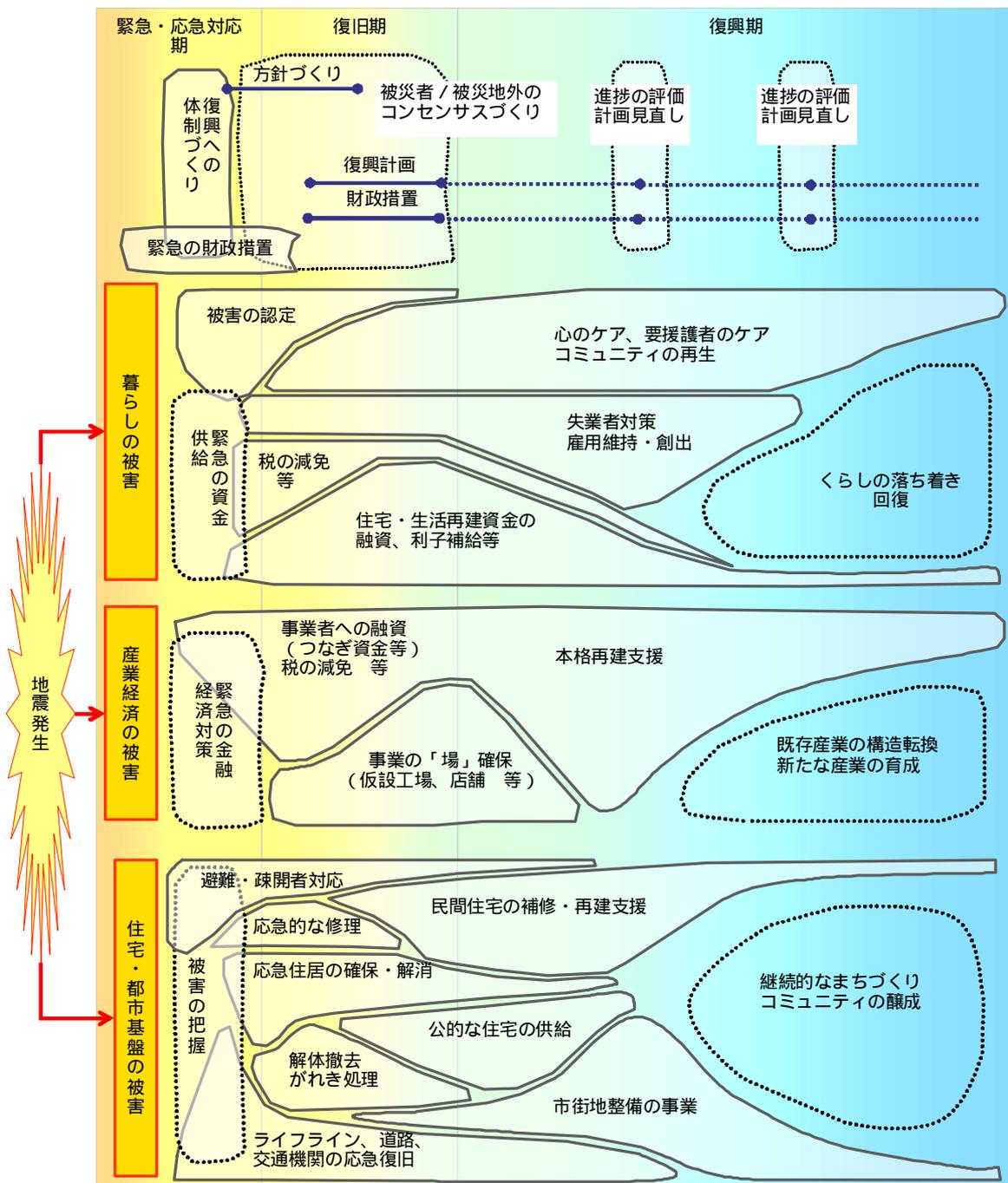


図1-7 復旧・復興対策の見取り図（展開過程のイメージ）

(1) 暮らしの再建

「暮らしの再建」では、被災者の生活（住宅）に関わる被害や再建のための意向を把握することから始め、一時的な生活の確保を支援しながら、医療・保険・福祉サービスの支援、生活再建支援、就業支援、教育支援、こころのケア、コミュニティの再生などに取り組むことになる。

過去の災害の教訓としては、被害認定をめぐる手続き、生活再建弱者（災害時要援護者を含む）の生活再建支援、県外に移転した被災者への情報支援、膨大な量のがれき処理とその処分先の確保の問題などが問われた。

(2) 産業経済の再建

「産業経済の再建」では、事業者の被害や再建のための意向を把握することから始め、一時的な店舗や工場等の確保を支援しながら、事業者への再建資金への融資や税の減免、あるいは、雇用維持のための支援、本格再建の支援などに取り組むことになる。

過去の災害の教訓としては、融資の焦げ付き、人口回復の遅れなどによる売上低迷、構造不況業種の売上低迷などの問題が顕在化した。

(3) 住宅・都市基盤の再建

「住宅・都市基盤の再建」では、被災者の生活（住宅）に関わる被害、住宅再建や都市基盤整備の意向を把握することから始め、被災家屋の応急危険度判定や解体撤去、がれき処理、応急修理や応急住宅の確保など、緊急的・応急的に実施すべき事業に取り組みながら、公的住宅の供給、市街地整備の計画・事業の実施、民間住宅の再建支援、新しい施設やコミュニティの管理・運営などに取り組むことになる。

過去の災害の教訓としては、応急仮設住宅や復興公営住宅の立地など住宅供給や生活環境の問題、復興都市計画事業導入をめぐる住民との合意形成の問題などが顕在化した。

2 . 「災害復興事前対策」への反映

以上、復旧・復興対策の展開過程で顕在化する諸問題については、復興計画検討時にその対策を十分に議論すると同時に、その解消・緩和するための対策をあらかじめ検討しておくことが重要である。

ここで、必要な施策・制度については『施策編』を参照し、また、実際の復興事例については『事例編』を活用するなどして、自らの地域特性や被害特性（地域の脆弱性）に沿った災害復興事前対策を検討しておくことが望まれる。

第2編 災害復興事前対策の取り組み

第1編・第2章の「2. 復旧・復興の概念」で既述のとおり、災害復興事前対策は、「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ると同時に、それに関わる事業実施、普及・啓発、訓練、検証を行っておくこと」であり、その対策は広範囲にわたる。

災害復興事前対策への本格的な取り組みは、阪神・淡路大震災以降、都市計画の研究者や実務家などによる「事前都市復興計画」に関する活動がこう矢と考えられ、その後、先進的な地方公共団体によって、生活再建なども含めた総合的な取り組みなどへと広がってきた。しかし、事前対策として、何をどこまで準備すべきなのかについては、必ずしも共通理解がある訳ではない。

そこで、本編では、内閣府・地方公共団体のこれまでの取り組みと課題を整理し、今後の進め方を提案する。

第1章 内閣府・地方公共団体の取り組み

1. 内閣府の取り組み

(1) これまでの取り組み

内閣府では、災害発生後の被災者の生活再建及び被災地の復旧・復興を地方公共団体が迅速かつ的確に推進するため、図2-1のとおり、現状や問題点を様々な角度から調査検討し、災害復旧・復興対策の充実を図ってきた。

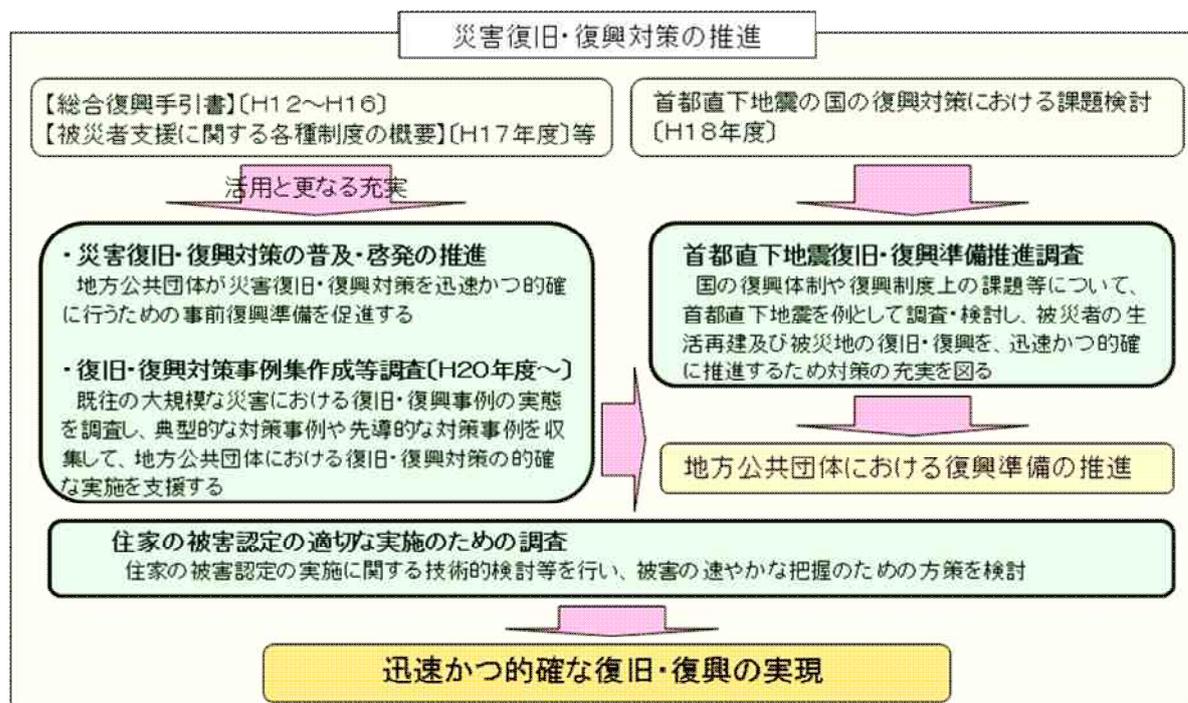


図2-1 内閣府における復旧・復興対策推進の取り組み

具体的な災害復旧・復興施策の推進に関わる調査検討などについては表2 - 1に示すとおりである。たとえば、復興施策を災害種別ごとに検討したもの（復興施策検討調査報告書）、復興施策の体系をまとめたもの（手引書）、復興準備計画を検討したもの（事前復興計画策定調査報告書）、復興準備計画策定の促進方策を検討したもの（今後の普及・啓発方策に関する調査報告書）、復興準備計画策定の進捗状況を調査したもの（災害復旧・復興対策に関する実態調査報告書）などである。

1) 総合復興手引書

地方公共団体における災害からの復旧・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、平成16年度に内閣府がまとめた資料集。5分野18施策65項目についての災害後の取り組み方法の解説と、約170の事業・制度に関する情報、約300の取り組み事例の紹介を掲載。

「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。〔<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>〕

2) 「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査報告書・事例集」

「災害復旧・復興施策の手引（案）〔未定稿〕（平成17年3月）」への反映を目的として、平成20年度に内閣府がまとめた災害復興の事例集。被災地方公共団体における復興計画策定への取り組み方策や特徴的な施策についてヒアリングを実施し、その結果等を取りまとめている。〔<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>〕

3) 「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、内閣府ホームページで提供している。

各自治体で再編集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している。〔http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/seido.html〕

さらに、平成19・20年度においては、それまでの検討を踏まえ、地方公共団体の職員を対象とした「災害復旧・復興対策セミナー」を開催した¹¹。

¹¹ 内閣府（防災担当）「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査報告書」、平成21年3月。

(2) 今後の課題と方向性

内閣府では、災害復興事前対策に関する課題と方向性について、以下の3点の推進を図ることとしている¹²。

1) 復興対策の事前準備に関する情報提供

復興対策シナリオ・復興対策メニューの検討事例、地域防災計画への記載方法についての情報提供を充実させる。

復興対策の普及促進の目標として「地域防災計画への記載充実」を図る。

2) 多様な参考事例の紹介

復旧・復興対策を体系的に整理した「事例集」の作成・継続的更新、実務体験者・専門家・専門家職能団体との交流・連携（人的ネットワーク構築）を通じた、事例の活用を図る。

3) 庁内合意のための支援情報の提供

首長、庁内関係部署の理解・行動促進が必要であるので、復興準備の所管部署の例示、必要性の説得材料（特に首長を対象）などの情報提供を行う。

¹² 内閣府（防災担当）、前掲書、平成21年3月。

表 2 - 1 災害復旧・復興施策の推進に係る内閣府のこれまでの検討

1. 復興施策検討、手引書

災害復興への取り組み方策、手順、留意点などについて、過去の復興事例などを施策項目別に整理。

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）

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）

復興施策検討調査報告書（風水害対策編）（平成 11 年 3 月）

復興施策検討調査報告書（津波災害対策編）（平成 12 年 3 月）

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）

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. 復興準備計画の策定促進

復興準備計画策定：被害想定をもとに、復興準備計画、復興施策への取り組みを検討・例示。

東海地震等からの事前復興計画策定調査報告書（平成 10 年 3 月）

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）

復興準備計画策定の促進方策の検討：復興準備計画策定に関する地方公共団体の意識、先進的取り組み事例の紹介、その他促進方策の検討。

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）

復興支援組織設立に関する検討調査（平成 13 年 3 月）

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）

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）

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）

地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査報告書・事例集（平成 21 年 3 月）

復興準備計画策定の進捗調査：復興準備計画策定、地域防災計画への記載状況などの実態調査。

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）

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）

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 21 年 3 月）

2. 地方公共団体の取り組み

地方公共団体の災害復興事前対策の先進的取り組みとしては、東京都・区部の例を中心に、(1)法制度への位置付け、(2)地域防災計画への記載、(3)地域の将来像の検討(震災復興グランドデザイン)、(4)復興準備計画の策定(復興マニュアル)、(5)個別復興対策の準備などに整理できる¹³。

(1) 法制度への位置付け

災害復興に関する法制度への位置付けは、第1編・第2章の「復旧・復興の概念」で既述のとおり、災害対策基本法に2つの用例が記載されているのみである。

そこで、地方公共団体の取り組みとして、独自に条例を制定する動きが始められてきた。たとえば、最も先行している東京都では、「東京都震災復興本部の設置に関する条例」(平成10年6月)、「市街地復興整備条例(標準条例)」(平成10年6月)、「東京都震災対策条例」(平成16年4月改正)等を施行されており、また、区部でも、「墨田区災害復興基本条例」(平成16年6月)、「文京区震災復興本部の設置に関する条例」(平成17年3月)等へと波及してきたところである。しかし、全国的に見ればまだ数少ないケースと言える。

(2) 地域防災計画への記載

地域防災計画は、都道府県及び市町村が災害対策基本法の規定に基づいて、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図るために策定する計画であり、国が定める防災基本計画の下位計画である。

復旧・復興に関する防災基本計画への位置付けについては、第1編・第2章の「復旧・復興の概念」で既述のとおり、地域防災計画に対する5つの指針が記載されている(本書の「第3編 地域防災計画への記載方法」で詳述する)。

そこで、地域防災計画への復興関連項目の記載状況を見ると、平成20年度に実施した調査(調査回答団体数1175団体)によると、項目別では14%から74%までのバラツキがあるものの、平均では56%の団体で復興関連項目の記載があった¹⁴。

次に、復興準備計画の具体的な項目に対する記載状況を見ると、同じく平成20年度において地域防災計画への記載の多い項目は、「2-5.住宅の復興」が870団体(74%)と最も多く、次いで「2-2.復興計画の策定」が800団体(68%)、「2-10 義援金品」が744団体(63%)であった。また、「2-12.災害廃棄物の処理」や「2-11.ボランティア活動の支援」なども高い。ここから、応急対策など法律などで既に制度化されている取り組みが比較的多いことが分かる。

逆に、記載の少ない項目は、「3.地区類型別の復興対策上の課題、留意点、重点施策」が163団体(14%)と最も少なく、次いで「2-3.市街地・集落の復興」が430団体(37%)

¹³ 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編、前掲書、平成19年12月。

¹⁴ 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21年3月。

「2-7.医療・保健・福祉の復興」が520団体（44％）であった。

表2-2 復興準備計画の項目

1. 総則	2-5.住宅の復興
1-1.計画の目的	2-6.地域経済の復興
1-2.計画の位置づけ	2-7.医療・保健・福祉の復興
1-3.計画の前提	2-8.教育・文化の復興
1-4.復興体制	2-9.罹災証明
1-5.復興財源の確保	2-10.義援金品
2. 分野別事項	2-11 ボランティア活動の支援
2-1.被災状況調査	2-12.災害廃棄物の処理
2-2.復興計画の策定	2-13.情報提供・相談
2-3.市街地・集落の復興	3. 地区類型別の復興対策上の課題、留意点、重点施策
2-4.都市基盤の復興	

（3）地域の将来像の検討

復興計画を策定する上でそのもとになる地域の将来像について、災害前からじっくりと検討しておくことが重要である。その先行事例として、東京都が復興計画で目指すべき都市像を描いた「震災復興グランドデザイン」（平成13年5月）がある。

「震災復興グランドデザイン」では、平時の「都市づくりビジョン」や「都市計画マスタープラン」、「防災都市づくり推進計画」等を基に、災害後の復興理念、基本方針等が示された後、震災復興戦略プロジェクトとして、木造密集市街地の解消、地盤や公園、親水河川、交通等のインフラ整備、国際ビジネスセンターの拡充等が提案されている。

さらに、ここでの提案を実現するために必要とされる「新復興土地区画整理事業」や建築制限の強化等、新たな制度の提案や財源、執行体制の提案も行われている。

（4）復興準備計画の策定（復興マニュアル）

災害復興事前対策としては、第1編・第2章の「復旧・復興の必要性」で既述のとおり、膨大な行政需要（問題解決）への適切な対応が必要であり、具体的には、復興過程における行政職員の行動手順や対策手法などをマニュアルとして検討しておくことが重要である。

例えば、文京区では、平成17年3月、東京都の震災復興マニュアルを基に、「文京区震災復興マニュアル」を作成した。同マニュアルは、以下のとおり、1)～5)で構成されており、とくに、「全体シナリオ」や「部課別総括表」にオリジナリティがある（図2-2）。また、「行動カルテ」や「方法カルテ」は、「都市」、「住宅」、「産業」、「医療」、「保健」、「福祉」、「教育」、「文化」、「地域」という9つの部門別に分けて検討結果がまとめられている。

- 1) 背景、目的、位置付け、対象、視点等を整理した「基本的考え方」、
- 2) 復興対策の全体を「時間」、「主体」、「行動」のマトリックスで一覧できる「全体シナリオ」、

- 3) 応急から復興までの担当業務の流れを部課別に整理した「部課別総括表」
- 4) 復興対応の実施時期、所管部課、手順、留意事項、事前準備等を整理した「行動カルテ」
- 5) 業務の実施体制、役割分担、作業スケジュール、具体的な作業内容（方針・計画の図示・例示、現況データ等）を整理した「方法カルテ」

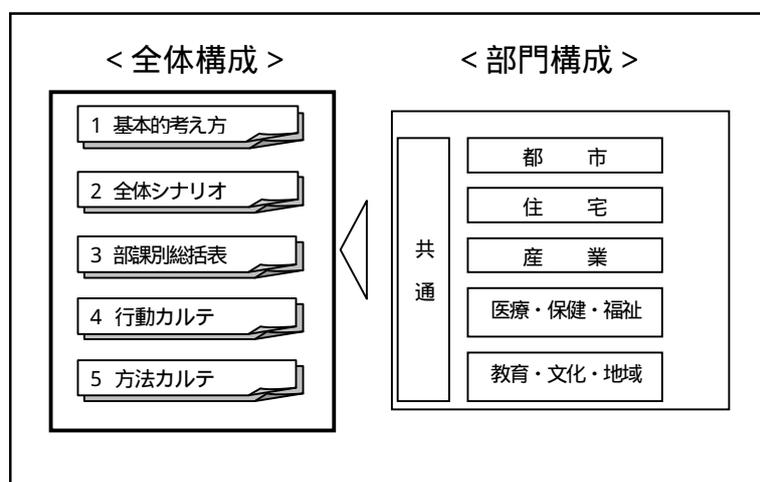


図2-2 文京区震災復興マニュアルの構成

このような復興マニュアルの策定は、全国的にはまだまだ普及しておらず、内閣府の平成17年の調査では、都道府県・政令指定都市の8団体（全体の16%）に止まっていた¹⁵。

その中には、都市復興や市街地復興という特定部門のマニュアルが作成されている例は少なくないものの、文京区のような総合版を作成している自治体はごく少数である。そうした中、愛知県によって平成17年度に作成された復興マニュアルは、「生活復旧」及び「産業復旧」にテーマを特化した点でオリジナルな取り組みといえる。

(5) 個別復興対策の準備

災害復興事前対策には、法制度や計画だけに止まらず、個別復興対策の準備も含まれる。これには、復興体制や復興財源という組織に共通する課題もあれば、被災状況調査や市街地・集落復興、生活再建支援のような個別テーマに関する課題もあり、極めて多岐に渡る。具体的には、「応急危険度判定調査体制の検討」、「応急仮設住宅の建設資材の把握や供給方法の検討」などの取り組みが相対的に多いが、これは、国・都道府県、プレハブ協会などによる全国的な取り組みの成果と言える。

内閣府の平成17年度の調査では、個別復興対策への取り組みは、都道府県・政令指定都市の32団体（全体の65%）を占めているが、この種の取り組みが進んだ要因としては、災害救助法などの法制度や計画・マニュアルなどへの位置付けや、過去の復旧・復興対応の経験、全国的な関連団体の協力などが指摘されている¹⁶。

¹⁵ 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17年3月。

¹⁶ 内閣府、前掲書、平成17年3月。

3. まとめ

地方公共団体における災害復興事前対策については、法律における条文としての特段の規定はないものの、防災基本計画において実施すべき事項が記載されており、これに基づいて地域防災計画への記載や復興準備計画の策定などの取り組みが行われている。

内閣府は、こうした地方公共団体の取り組みに対して、各種調査報告書などの関連情報の提供や参考事例の紹介、あるいは、災害復旧・復興対策セミナーの開催を行ってきたところであるが、こうした取り組みは、一部の先進的自治体を除いて、必ずしも進んでいないのが現状である。

そこで、地方公共団体における災害復興事前対策を今後とも推進するにあたって、これまでの取り組みを検証すると、以下のような課題が考えられる¹⁷。

地域防災計画への復興関連項目の記載の支援
関連情報や参考事例の提供方法の工夫（災害復旧・復興対策セミナーの開催方法の工夫、『手引書』の再編集など）
復興準備計画の実践に必要な体制づくりの支援
復興準備計画（復興マニュアル）の策定支援
業務継続管理（Business Continuity Management、以下「BCM」と略称する。）に基づく計画的運用¹⁸

今後ともこうした取り組みを継続していくことが求められている。

¹⁷ ここでの課題には平成20年度の研究成果も踏まえている。内閣府（防災担当）前掲書、平成21年3月。

¹⁸ 「BCM」に基づく計画的運用に関しては、第2章の「災害復興事前対策の進め方」で詳述する。

第2章 災害復興事前対策の進め方

本章では、地方公共団体が取り組む災害復興事前対策の進め方の試案について以下のとおり提案する。

1. 災害復興事前対策の基本的考え方

地方公共団体における災害復興対策の事前準備は、課題も多く、必ずしも進捗しているとは言えない現状であることから、内閣府としては、「取り組みそのものに対するハードルの高さを下げること、その一層の普及推進を図ること」、したがって、「まず取り組みの着手へと誘導し、必要最低限の事前準備を普及・推進すること」が重要であると考えられる¹⁹。

こうした考え方をもとに、地方公共団体における災害復興事前対策のあり方を大きく「基礎レベル」、「発展レベル」の2つのレベルに区分し、それぞれの目指すべき目的と内容を検討しておくことが大事である。

まず、「基礎レベル」においては、事前検討の対象を必要最低限の事項に絞り、これらについては行動手順や対策手法などの検討を行うとともに、その内容を地域防災計画に記載することが考えられる。ここで、内閣府の『施策編』や『事例編』などを活用しやすくなるよう工夫する。復興準備計画（復興マニュアル）の策定のための体制づくりや内容の検討にも着手してみることが望まれる。

次に、「発展レベル」においては、より適切で速やかな災害復旧・復興対策の推進が可能となるよう事前対策の充実を目指す。たとえば、復興準備計画の策定や図上訓練（復興まちづくり訓練）の実施、業務継続管理（BCM）に基づく計画的運用、関心のある特定テーマの研究などが考えられるが、必ずしも統一的な対策パッケージがあるわけではなく、被害想定や復興対策の社会的影響、地域の実情、地方公共団体の規模などを考慮して、より応用的に、かつ、実効性のある対策へと進化させていくことが望まれる。

表2-3 地方公共団体における災害復興事前対策の段階

	基礎レベル	発展レベル
目標とする地方公共団体の姿	<ul style="list-style-type: none"> ●必要最低限の事項について、あらかじめしっかり決めておく。 <ul style="list-style-type: none"> ・必要最低限の事項について事前に検討し、この結果を地域防災計画に記載する。 ●被災後に利用可能な既存制度、過去の事例での活用例・工夫例（Tips）について、知識を持っておく。 <ul style="list-style-type: none"> ・「手引書」などの参考資料、ツールの存在を知っており、必要に応じて関係部署等へ伝達する。 	<ul style="list-style-type: none"> ●被害想定等を踏まえ、地域特有の課題を検討して、復興の進め方を具体的に検討しておく。 <ul style="list-style-type: none"> ・ケーススタディなどを行い、総合的な復興計画を策定するための体制・手順（復興準備計画）を検討する。 ●復興対策の検討が、事前（予防）対策の推進に結びついている。 <ul style="list-style-type: none"> ・影響度評価（Impact Analysis）¹⁾を行い、その結果を踏まえて、日常のまちづくり、危機管理体制構築を行う。

¹⁹ 内閣府（防災担当）、前掲書、平成21年3月。

2. 業務継続管理にもとづく災害復興事前対策の進め方

復興準備計画（復興マニュアル）を策定することで、災害後の復興施策の内容や時系列の流れ、役割分担などが明確になる。しかし、この計画を策定することで災害復興事前対策の目的が達成される訳ではない。

被災地域における復旧・復興対策をめぐる行政需要や合意形成、問題事象に対して、限られた行政資源を有効に活用し、最大限の効果を上げるためには、その行動のシナリオや手順、作業方法などを考え、その実効性を確保しておくことがとても重要であり、そのためには、業務継続計画（BCP）を管理・運用する業務継続管理（BCM）の考え方が参考になる。

BCMとは、PDCAサイクルの考え方に基づいた、BCPを策定し継続的に運用していく活動や管理の仕組みのことであり、具体的には、BCP策定・運営に関わる方針を立て、それに基づく計画を策定し（P:Plan）、全職員の理解を深めるための教育や訓練を実施し（D:Do）、定期的な点検作業（C:Check）によって計画を見直し、より良い内容に改訂していくこと（A:Action）である²⁰。

BCMの考え方を災害復興事前対策の進め方に応用すると、図2-3のようなプロセス（モデル）が提案できる。

まず、計画策定に先立って、過去の災害復興事例での復興問題や復興施策、先進的取組事例による復興対策などを学習し、災害復興事前対策の必要性や内容を理解する必要がある。ここで『施策編』や『事例編』を活用する。

つぎに、災害復興事前対策に必要な準備作業として、自らの組織の現行の業務分掌や防災対策を洗い出し、自らの組織の復旧・復興対策の現状と課題を明らかにする必要がある。また、この時期に復興対策の必要性、及び、この対策実施に関する庁内合意をとったり、組織体制を構築しておくことが重要である。ここで、庁内の『組織規程』や『地域防災計画』を活用する。

これらの段階を経て、計画策定段階（P）に入る。ここでは、既述の復興事例や先進事例などを参考に、準備作業で収集した資料をもとに、復旧・復興対策のシナリオと施策内容の検討を行い、地域防災計画への記載内容を確定し、復興準備計画（復興マニュアル）を作成する。

そして、この復興準備計画の内容を庁内職員に教育したり、先進事例を参考に、復興をテーマとする各種訓練を実施し、また、市民や企業など庁外の各種団体などに対して周知活動を行うなど、この計画にもとづく各種の事前対策を実施する（D）。

復興準備計画の策定後、一定時間が経過した時点で、各種の事業報告や訓練記録などをもちに、点検作業や検証会議を実施し、現行計画の改訂や現行事業の改善を図る（C・A）。

このように、PDCAサイクルに基づく計画的運用を実施することで、災害復興事前対策そのものの進展だけでなく、既存の地域防災計画や防災マニュアルなどの見直しを通じて、より実効性の高い防災対策へと進化することが期待される。

²⁰ 財団法人市町村自治調査会『市町村のBCP～地震に負けない自治体づくり～』平成21年3月。

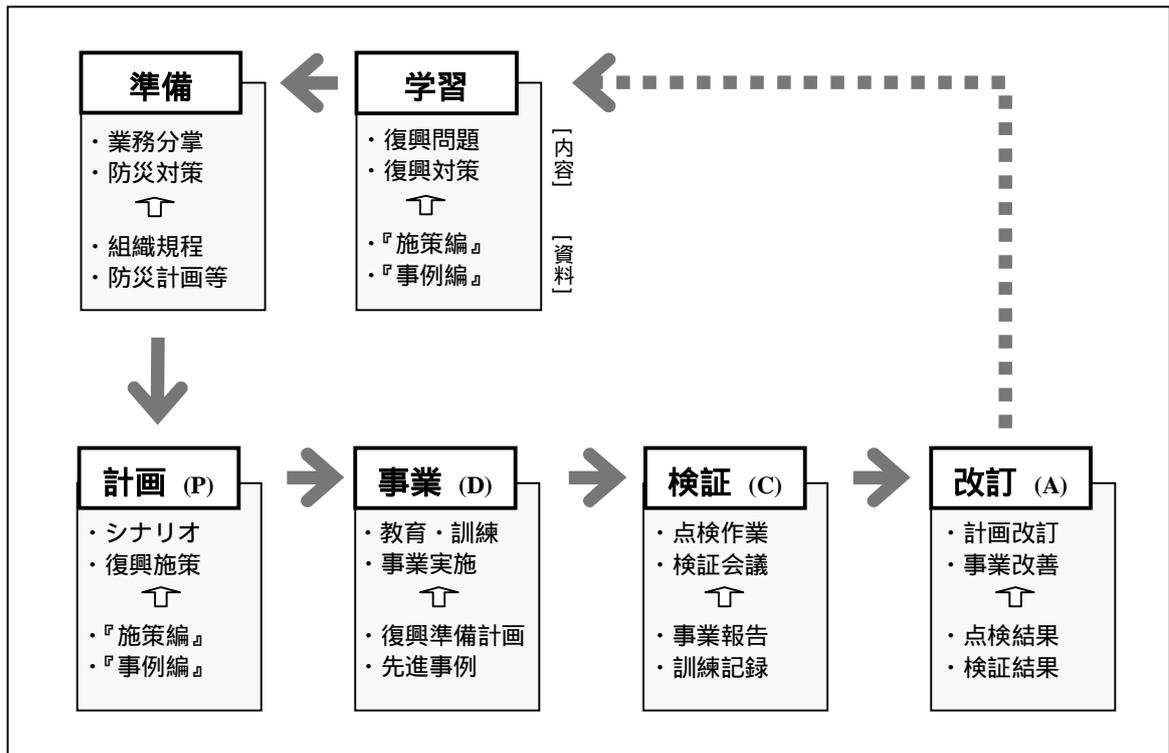


図 2 - 3 災害復興事前対策のプロセス (モデル)

第3編 地域防災計画への記載

第1章 地域防災計画への記載の考え方

地方公共団体の地域防災計画は、国が定める防災基本計画の下位計画であり、災害対策基本法の規定に基づいて、防災活動の総合的かつ計画的な推進を図り、市民などの生命、身体及び財産を災害から保護することを目的に、災害予防計画、災害応急対策計画、災害復旧・復興計画、警戒宣言に伴う対策措置などを定める計画である。

ここでは、前編で既述のとおり、地方公共団体による地域防災計画への復旧・復興対策の記載を促進するために、防災基本計画での位置付けと地域防災計画への記載状況を確認した上で、地域防災計画に記載すべき項目の提案を行う。

1. 防災基本計画での位置付け

地域防災計画への記載には、上位計画である防災基本計画での位置付けが重要な指針となる。防災基本計画では、表3-1のとおり、第2編の第1章・第2節、及び、第3章、第15編・第3章にこれに関する記載がある。

ここから、「被災者等の生活再建等の支援」や「被災中小企業の復興その他経済復興の支援」など、既存制度として法律上の位置付けなどが明確となっている事項の記載が多いことが分かる。

表3-1 防災基本計画における復興関連の位置付け

編・章	節・項など
第2編 震災対策編 第1章 災害予防	第2節 迅速かつ円滑な災害応急対策，災害復旧・復興への備え 12 災害復旧・復興への備え (1) 各種データの整備保全 (2) 復興対策の研究 (3) 地震保険制度の充実
第2編 震災対策編 第3章 災害復旧・復興	第1節 地域の復旧・復興の基本方向の決定 ・復興計画の作成 第2節 迅速な原状復旧の進め方 ・被災施設の復旧事業 ・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 ・復興計画の迅速・的確な作成と遂行のための体制整備 ・防災まちづくり 第4節 被災者等の生活再建等の支援 ・災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給，災害援護資金の貸付並びに生活福祉資金の貸付 ・被災者生活再建支援金の支給（被災証明を交付） ・税についての期限の延長，徴収猶予及び減免，国民健康保険制度等における医療費負担の減免及び保険料の減免等の被災者の負担の軽減を図る ・災害復興基金の設立等

	<p>第5節 被災中小企業の復興その他経済復興の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害復旧貸付等による低利融資 ・災害復旧高度化資金貸付等 ・被災農林漁業者への低利融資のため天災融資法の発動
<p>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</p> <p>第3章 災害復旧・復興に関する事項（防災基本計画399）</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項 民生の安定，社会経済活動の早期回復，再度災害の防止，防災まちづくり等のため，迅速，かつ，適切な災害復旧・復興，復旧・復興事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良，復旧・復興資材の円滑な供給等に関する計画 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 資金需要を迅速に把握し，適切効果的な資金の融通調達を行うための調査，融通，調達の方法等に関する計画 3 借地借家制度の特例の適用に関する事項 罹災都市借地借家臨時措置法の迅速適切な運用に関する計画 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 被災中小企業の再建を促進するため，その事業の再建に必要な資金の円滑な融通等被災中小企業の振興その他経済復興の支援に関する計画 5 被災者の生活確保，生活再建等への支援に関する事項 被災者に対する災害弔慰金，災害障害見舞金の支給，職業のあっせんに関する計画，租税の徴収猶予及び減免に関する計画，簡易保険契約者に対する非常貸付け，郵便貯金等の預金者等に対する非常取扱い，災害援護資金，世帯更生資金，母子福祉資金等災害援助資金の貸付け，住宅資金の貸付け等に関する計画並びに生活必需物資，災害復旧用資機材の確保及び住宅等の供給に関する計画

2. 地域防災計画に記載すべき復興関連項目（案）

防災基本計画での復興関連項目の位置付けは法律などで既に制度化されているものが多いことが分かった。

同様に、地域防災計画への復興関連項目の記載状況についても、第2編第1章で既述のとおり、平成20年度に実施した調査結果によると、「2-5.住宅の復興」や「2-10.義捐金品」、「2-11.ボランティア活動の支援」、「2-12.災害廃棄物の処理」など、応急対策など法律などで既に制度化されている取り組みが比較的多い傾向にあることが確認されている²¹。

そこで、地域防災計画に記載すべき復興関連項目としては、まず、1)既存制度などがあり、応急・復旧対策の延長にある施策が検討されるべきである²²。

次に、内閣府の「平成20年度報告書」では、2)既存制度などがないが、復興の中で基本となる施策として、各種データの整備保全【予防編】、復興本部体制、被災者・被災企業の総合相談体制が必要との提案がある。ここでは、さらに、災害復興事前対策の基本であり、地域防災計画への記載がとくに多い、「復興計画の策定」を追加すべきと考える。

²¹ 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21年3月。

²² 内閣府（防災担当）「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査報告書」、平成21年3月。

さらに、3) 既存制度などがあり、復興対策独自の施策として、「都市復興の計画・事業」の追加を提案する。都市復興の計画・事業に関しては、都市計画手法としてすでに法制度や計画手順が確立されており、地方公共団体にとっては着手しやすいというメリットがあるからである。

以上より、地域防災計画に記載すべき復興関連項目(案)として、図3-1の10項目を提案する。

1) 既存制度等あり (応急・復旧対策の延長)	2) 既存制度等なし (復興の中でも基本)	3) 既存制度等あり (復興対策独自の施策)
被災施設(公共施設)の復旧、二次災害防止 応急危険度(被災宅地危険度)判定の体制 被害調査(被害認定)の体制 被災証明の交付体制 税の減免等 応急住宅、公営住宅の確保・建設計画 応急修理支援 弔慰金、生活福祉資金、被災者生活再建支援金の給付 がれき処理計画 授業再開・被災児童支援策 ボランティア活動支援・育成 中小企業等への融資	各種データの整備保全 【予防編】 復興本部体制、設置基準、運用方法 被災者・被災企業の総合相談体制、被災実態等調査・把握体制 ・復興計画の策定	・都市復興の計画・事業



1. 被災状況等の把握
2. 復旧事業の実施
3. 復興の基本方針の決定
4. 復興本部の設置
5. 復興計画の策定
6. 広報・相談体制
7. 復興財源の確保
8. 生活再建支援の実施
9. 復興都市計画・事業の実施
10. 中小企業等の復興支援

図3-1 地域防災計画に記載すべき復興関連項目(案)

第2章 地域防災計画への記載方法

1. 被災状況等の把握

(1) 計画の趣旨

被災地の被災状況などの把握は、応急対応、二次災害の拡大防止、復旧・復興対策の実施を図る上で基本となるものであり、迅速かつ正確に収集する必要がある。

(2) 法制度上の位置づけ

市区町村は都道府県に対して、人的被害、建築物被害等の状況を連絡する。

- ・市町村は、当該市町村の区域内に災害が発生したときは、政令で定めるところにより、速やかに、当該災害の状況及びこれに対して執られた措置の概要を都道府県（都道府県に報告ができない場合にあつては、内閣総理大臣）に報告しなければならない。[『防災対法』第53条、被害状況等の報告]
- ・市町村は、人的被害の状況、建築物の被害状況及び火災、津波、土砂災害の発生状況等の情報を収集するとともに、被害規模に関する概括的情報を含め、把握できた範囲から直ちに都道府県へ連絡するものとする。ただし、通信の途絶等により都道府県に連絡できない場合は、消防庁へ連絡するものとする。[『防災基本計画』p.27]

所管する施設・設備の被害状況等を把握し、二次災害の防止等を図る。

- ・国及び地方公共団体等は、発災後直ちに、専門技術をもつ人材等を活用して、それぞれの所管する施設、設備の緊急点検を実施するとともに、これらの被害状況等を把握し、二次災害の防止、被災者の生活確保を最優先に、ライフライン及び公共施設の応急復旧を速やかに行うものとする。[『防災基本計画』p.27]

被災証明を交付し、被災者支援対策の適用を図る。

- ・これ（被災者生活再建支援金の支給）を含む各種の支援措置を早期に実施するため、地方公共団体は、発災後早期に被災証明の交付体制を確立し、被災者に被災証明を交付するものとする。[『防災基本計画』p.52]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ正確に被災状況などを把握するため、収集すべき調査項目、調査方法、調査体制のあり方などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』（1ページ以降）を参照。

1) 調査項目

必要となる調査は多岐にわたり、また調査対象も膨大なものとなるため、あらかじめ

調査項目を整理しておく必要がある。

収集すべき調査項目としては以下のとおりである。

応急対応のための被害調査

- ・市区町村は都道府県に対して、人的被害、建築物被害などの状況を連絡する。

二次的被害の拡大防止に関する調査

- ・所管する施設・設備の被害状況などを把握し、二次災害の防止などを図る。

法制度の適用に関する調査

- ・法制度の適用によって災害救助や復旧費用を確保するために実施する。

すまいと暮らしの再建に関する調査

- ・被災証明を交付し、被災者支援対策の適用を図る。

また、所管区域内で、災害に弱い部分を事前に研究し、事前に地域データを整備し、改善を図っておくことが重要である。

2) 調査方法

復興計画を検討するためには、建築物や都市基盤施設の被害、人的被害などの把握を迅速に実施することが必要であることから、まずは被害の全体像を把握するための概要調査を実施し、徐々に詳細調査に移ることが肝要である。

たとえば、『文京区震災復興マニュアル』の「家屋・住家被害状況調査」の場合、以下のとおり、まず、被災直後から、「家屋被害概況調査（第1次）」を実施し、その後、「家屋・住家被害状況調査（第2次）」を実施することが考えられる

「家屋・住家被害状況調査」

(1)家屋被害概況調査の実施

(2)家屋被害概況補足調査の実施

(3)家屋被害台帳等の作成・整理・公表

「家屋・住家被害状況調査（第2次）」

(1)家屋・住家被害状況調査（第2次）(代替調査)

(2)家屋・住家被害状況調査等の調査結果の整理

また、資機材・移動手手段の確保や調査結果のデータ入力・分析・利用方法なども検討しておく必要がある。

3) 調査体制

被害調査の実施体制、人員の確保方策を予め検討しておく必要がある。

被害調査を実際の大規模災害で実施する場合の留意点としては、被害の大きい市町村ほど、調査員の確保が難しく、被害の全体像を把握するのに相当の時間がかかることが想定される。

したがって、被害調査の事前対策としては、災害後の人的資源などの制約を踏まえて、庁内で効率的な被害調査方法を検討しておくことと同時に、不足する調査員や各種資源の確保については、県内、県外を含めた広域的な受援体制を確保しておくことが重要である。

(4) 参考事例

1) 東京都地域防災計画(震災対策編)

家屋・住家被害状況調査等

1 調査の目的

- ・住宅の応急修理や住宅の供給のための基礎資料とするため、被災直後において、家屋・住家の被害状況を把握する。

2 調査の実施

- ・建築職員及び家屋評価に関する知識・経験を有する職員による、被災区市町村の行う調査への応援体制を整備する。
- ・必要に応じて、他の公的機関及び各学会・大学、ならびに他の地方公共団体に対して、人員派遣の要請を行うなど、区市町村の業務を支援する。

3 被災証明書の発行

- ・被災区市町村が速やかに被災証明書を発行できるよう、応援体制を整備する。

〔参考〕『東京都地域防災計画(震災対策編)』(第18章応急生活対策、第3節)。

2) 神奈川県地域防災計画(震災対策編)

復興に関する調査

(1) 建築物の被災状況に関する調査

- ・市町村は、応急復旧対策、復興対策を効果的に行うために、全壊、半壊といった被災地全体の建築物の被災状況調査を行い、その結果を整理して県に報告します。県は、市町村の行う調査に対し職員の派遣を行うとともに、必要に応じて、国や他の自治体等の協力を得ながら、派遣要請等を行います。

(2) 都市基盤復興にかかる調査

(3) 応急住宅対策に関する調査

(4) 生活再建支援にかかる調査

(5) 地域経済復興支援にかかる調査

(6) 復興の進捗状況モニタリング

- ・復興対策は長期にわたるため、その進捗状況は時間や地域によって異なります。そこで、住宅、都市基盤、地域経済などの復興状況や被災者の生活再建の度合い、失業率、将来への意向等を復興状況等に応じた的確に調査し、必要に応じて復興対策や復興事業を修正します。

〔参考〕『神奈川県地域防災計画(震災対策編)』(第5章復旧・復興対策、第2節復興対策の実施)。

2 . 復旧事業の実施

(1) 計画の趣旨

公共施設や公共土木施設などが災害を受けた場合、迅速な効用回復によって民生安定を図り、また被害の発生を防止する必要がある。地方公共団体は、関連する法制度などを活用して、災害復旧事業を進めると共に、適切な地方財政措置を受けることが必要である。

(2) 法制度上の位置づけ

被災施設の迅速かつ円滑な復旧活動を行うための活動体制を構築する。

- ・ 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害復旧の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害復旧を実施しなければならない。[『災対法』第 87 条、災害復旧の実施責任]
- ・ 国がその費用の全部又は一部を負担し、又は補助する災害復旧事業について当該事業に関する主務大臣が行う災害復旧事業費の決定は、都道府県知事の報告その他地方公共団体が提出する資料及び実地調査の結果等に基づき、適正かつ速やかにしなければならない。[『災対法』第 88 条、災害復旧事業費の決定]
- ・ 国、公共機関及び地方公共団体は、あらかじめ定めた物資、資材の調達計画及び人材の広域応援等に関する計画を活用しつつ、迅速かつ円滑に被災施設の復旧事業を行い、又は支援するものとする。[『防災基本計画』p.50]

被災者の生活確保のため、ライフライン及び公共施設の応急復旧を迅速に行う。

- ・ 迅速かつ円滑な応急対策を実施するための通信施設等、及び二次災害を防止するための国土保全施設等に加え、被災者の生活確保のため、ライフライン及び公共施設の応急復旧を迅速に行う。[『防災基本計画』p.46]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に災害復旧事業を進めるため、災害復旧事業の手順、活動体制などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』[139 ページ以降(公共土木施設等) 189 ページ以降(都市基盤施設) 228 ページ以降(農林漁業施設)]を参照。

1) 災害復旧事業の手順

被害を受けた公共施設などの早期復旧を図るため、被害状況の調査、激甚災害指定の検討及び災害査定など、災害復旧に向けて一連の手続きを定める(第 1 編第 2 章で既述)。

災害発生から事業の実施までの手順の流れをフローチャートなどでまとめておくことが望まれる。

まずは、災害復旧の法制度として、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」、災害査定制度を理解し、適切に地方財政措置を受けることが必要である。

次に、災害復旧事業の方針を決めることも重要である。災害復旧事業は、原形復旧が原則であるが、被災の状況によっては別途改良費を加えて実施する「改良復旧事業」もある。

ここで、都道府県としては、復旧の基本方向として、迅速な原形復旧を進めるのか、あるいは、災害に強いまちづくりを目指すのかを検討することが重要である。

また、災害復旧事業の手続きとしては、被害状況の調査、激甚災害指定の検討及び災害査定などが必要となる。

2) 災害復旧事業の活動体制

災害復旧事業を実施できる技術職員の確保などに努める。

(4) 参考事例

1) 長野県地域防災計画（震災対策編）

被災施設の復旧等

(1) 基本方針

- ・ 民生の安定、社会経済活動の早期回復、より安全性に配慮した復興のために関係機関は、被災施設の迅速かつ円滑で再度災害の防止を考慮した復旧活動を行うものとする。そのため、職員の配備、災害の規模に応じた職員の応援、派遣等の活動体制について必要な措置をとるものとする。

(2) 実施計画

- ・ 被災施設の迅速かつ円滑に復旧できる体制（物資、資材の調達計画、人材の広域相互応援計画等）
- ・ 原状復旧と改良復旧の考え方（被災施設の復旧に当たっては、原状復旧を基本にしつつも、再度災害を防止する観点から可能な限り、改良復旧を行うものとする。）
- ・ 土砂災害防止対策
- ・ ライフライン交通・輸送等の復旧事業者の調整
- ・ 復旧事業費の申請方法

〔参考〕『長野県地域防災計画（震災対策編）』（第4章災害復旧計画、第2節迅速な原状復旧の進め方）

2) 山口県地域防災計画（震災対策編）

公共施設の災害復旧・復興計画

基本的な考え方

- ・ 道路、河川、農業用施設、学校・社会福祉施設等の公共施設は、住民の日常生活、また、公共の福祉施設の確保や農林水産業の維持等に欠くことのでき

ない施設であり、地震等の災害により大きな被害を被った場合には、これら施設の迅速な復旧・復興が必要となる。

- ・このため、災害復旧事業の実施責任者は、迅速に被害調査を実施の上、復旧・復興計画を策定し、早期復旧を目標に事業を実施する。

第1節 公共施設災害復旧の基本方針

- ・被災した施設の管理者は、原形復旧を基本としつつも、再度災害の防止を考慮に入れ、耐震性の向上等の観点から必要な改良復旧、耐震、耐火、不燃堅牢化について配慮した計画を樹立して、早期に復旧事業が完了するように努めるものとする。

第2節 災害復旧事業の推進

- ・県及び市町村は、災害応急対策を講じた後、被害の程度を十分調査・検討し、それぞれが管理する公共施設の災害復旧計画を速やかに作成する。

第1項 災害復旧事業の種別

第2項 災害査定の早期実施

第3項 災害復旧事業計画

第4項 技術職員の確保

第5項 災害復旧事業に係る資金の確保

第6項 激甚法に基づく激甚災害の指定促進

〔参考〕『山口県地域防災計画（震災対策編）』（第3章公共施設の災害復旧・復興計画）。

3 . 復興の基本方針の決定

(1) 計画の趣旨

災害後、速やかに復興の基本的考え方をまとめ、原状復旧か又は計画的復興かの基本方針を決定し、対策を講じる必要がある。

(2) 法制度上の位置づけ

原状復旧か又は計画的復興かの基本方向を早急に決定する。

- ・地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする。

[『防災基本計画』 p.50]

災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項

- ・民生の安定、社会経済活動の早期回復、再度災害の防止、防災まちづくり等のため、迅速、かつ、適切な災害復旧・復興、復旧・復興事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良、復旧・復興資材の円滑な供給等に関する計画 [『防災基本計画』 p.399]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速に復興の基本方針をまとめるため、災害復旧・復興の基本方向を事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(39ページ以降)を参照。

1) 災害復旧・復興の基本方向

予想される災害に対し、災害発生後、取り組むべき災害復旧・復興の基本方向を事前にイメージし、原状復旧か、計画的復興かの区別の目安を検討しておくことにより、災害発生後に迅速な対応ができるようにしておくことが重要である。

復旧・復興の方向性は、1) 被災の状況、2) 地域の従前の基盤整備状況、3) 土台となる既存計画、4) 住民組織の有無、4) 既存の長期計画・広域計画における位置づけによって大きく左右されるため、これらをよく把握しておくことが重要である。

(4) 参考事例

1) 宮城県地域防災計画(震災対策編)

災害復旧・復興の基本方向の決定

- ・県及び市町村は、被災地の再建を行うため、被害状況及び地域特性並びに応急復旧後の状況等を考慮し、必要に応じ国等関係機関と協議を行い、現状復旧を

目指すか、あるいは、地震に強い県土づくり等の中長期的、計画的復興を目指すかについて早急に検討し基本方向を定める。

〔参考〕『宮城県地域防災計画（震災対策編）』（第4章災害復旧・復興対策、第1節災害復旧・復興計画（県，市町村））

2）長野県地域防災計画（震災対策編）

復旧・復興の基本方針の決定

- ・基本方針
 - ・原状復旧か又は計画的復興かの基本方向を早急に決定すること
- ・実施計画
 - ・基本方向の決定方法
 - ・復興の基本的考え方の事前検討
 - ・都道府県と市区町村との関係
 - ・住民意向の把握方法
 - ・国、他の県、他の市区町村等に対する協力要請（職員の派遣、その他の協力）

〔参考〕『長野県地域防災計画（震災対策編）』（第4章 災害復旧計画、第1節）

3）東京都地域防災計画（震災対策編）

復興の基本的考え方

- ・生活復興の目標
 - ・被災者のくらしを一日も早く震災前の状態に戻し、その安定を図ること
 - ・心身や財産に回復し難いダメージを受け、震災前のくらしに戻ることが困難な場合には、被災者が新しい現実の下で、それに適合したくらしのスタイルを構築していくことができること
- ・都市復興の目標
 - ・人びとがくらしやすく、住み続けることができる、活力に満ちた東京を、「被災を繰り返さない、持続的発展が可能な、協働と連帯による」都市づくりに留意して、つくること

〔参考〕『東京都地域防災計画（震災対策編）』（第4部災害復興計画、第1章）

4 . 復興本部の設置

(1) 計画の趣旨

復興対策を計画的かつ円滑、迅速に実施するためには、全庁的な体制を敷くとともに、それを統括、調整するための組織として「復興本部」の確立が必要である。そのためには、事前に、本部設置の考え方を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

特段の規定はない。

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に復興本部を設置・運営するため、本部設置の考え方、本部体制の整備などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(27 ページ以降) を参照。

1) 本部設置の考え方

復興本部は、震災復興事業を長期的視点に立って実施していくための組織体制であり、通常の行政組織とは別に、臨時組織として設置する(『東京都地域防災計画(震災対策編)』)。つまり、復興対策を計画的かつ長期的に実施するため、復興本部を設置・運営する。

災害対策本部は、災害対策基本法などにに基づき、震災発生直後から応急・復旧対策を臨時的、機動的に実施することを主な目的に設置されるものであり、復興本部は、被災直後対応が一段落した段階において、都市の復興及び区民生活の再建などに関する対策を迅速かつ組織的・計画的に遂行するために、自治体の条例に基づき設置されるものである(『文京区震災復興マニュアル』)。

したがって、本部の設置をいつ、どのような要件で判断するのかを考えておく必要がある。これについては、第 1 編第 2 章の「復旧・復興の必要性」を参照されたい。

2) 本部体制の整備

本部体制の整備は、まず、体制整備の必要性の判断の後、復興本部準備室や復興本部事務局を設置し、復興本部の設置に向けた準備を行いながら、審議会や復興検討委員会などの設置を進めることになる。

そこで、復興本部準備室や復興本部事務局の所管部署やその構成員、あるいは、審議会や復興検討委員会の構成員を予め検討しておくことが必要である。たとえば、シナリオで既述のように、「復興本部」は、平常時の業務分掌に沿った体系が、「事務局」には、庁内横断的な調整に長けた人材が、「検討委員会」では、行政・有識者・県民などの最適な組み合わせが求められる。過去の災害では、復興計画策定の事務局に、長期総合計画策定の担当者を起用した例が多い。

また、都道府県が復興計画を策定する場合、それを策定するグループと、もう一つは、被災自治体での復興計画策定を支援するグループが立ち上げられる。前者の場合、部局横断的な体制が求められるし、後者の場合、平時から市区町村との連携に慣れた部署や人材が求められる。

(4) 参考事例

1) 東京都地域防災計画(震災対策編)

復興本部

- ・復興本部の設置：知事は、地震により被害を受けた地域が東京の地域内で相当の範囲に及び、かつ、震災からの復興に相当の期間を要すると考えられるような重大な被害を受けた場合に、復興本部を設置する。知事は、復興本部条例に基づき、被災後1週間程度の早い時期に復興本部を設置する。
- ・復興本部の役割及び災害対策本部との関係
- ・復興本部の関連組織
- ・復興本部における局の分掌事務
- ・復興総局の分掌事務及び組織：震災復興に係る総合的な事業計画、人事・組織計画については復興本部における都総務局、都市復興計画については都都市整備局、予算・財政計画については都財務局が、報道に関することについては都知事本局が、それぞれ所管する。復興総局を設置した場合には、復興総局がこれら個別の施策調整・立案部門をさらに横断的に総合調整を行う。

〔参考〕『東京都地域防災計画(震災対策編)』(第2章)。

2) 兵庫県地域防災計画(震災対策編)

組織の設置

第1 趣旨

- ・著しい被害を受けた地域の復興を総合的に推進するため、復興本部の設置について定める。

第2 内容

1 復興本部の設置

- ・県は、著しい被害を受けた地域の復興を総合的に推進する必要があると認めるときは、被災後、早期に横断的な組織として復興本部を設置することとする。なお、復興本部には、部、局、課等を置くこととするが、その構成及び分掌事務については、設置の際に定めることとする。

2 復興本部の組織・運営

- ・県復興本部の組織・運営は、阪神・淡路大震災における県復興本部を基本として、災害の規模、被害状況等を勘案し、決定することとする。なお、復興本部の運営に当たっては、災害対策本部が実施する事務との整合性を図ることとする。

〔参考〕『兵庫県地域防災計画(震災対策編)』(第5編災害復興計画、第1節)。

5 . 復興計画の策定

(1) 計画の趣旨

復興計画は、すべての復興事業の根幹となるものであり、可能な限り迅速に策定することが望ましい。そのためには、事前に、復興計画の考え方や策定手順を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

復興事業を可及的速やかに実施するために、復興計画を作成する。

- ・大規模な災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害においては、被災地域の再建は、都市構造の改変、産業基盤の改変を要するような多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となり、これを可及的速やかに実施するため、復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ計画的に復興を進めるものとする。
[『防災基本計画』p.51]

再度災害防止とより快適な都市環境を目指した防災まちづくりを実施する。

- ・必要に応じ、地方公共団体は、再度災害防止とより快適な都市環境を目指し、住民の安全と環境保全等にも配慮した防災まちづくりを実施するものとする。その際、まちづくりは現在の住民のみならず将来の住民のためのものという理念のもとに、計画作成段階で都市のあるべき姿を明確にし、将来に悔いのないまちづくりを目指すこととし、住民の理解を求めよう努めるものとする。[『防災基本計画』p.51]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に復興計画を策定するため、復興計画の基本的な考え方、復興計画策定の手順や体制などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(35 ページ以降)を参照。

1) 復興計画の基本的な考え方

復興計画は、膨大な災害対応業務を可及的速やかに実施するために、また、再度災害防止とより快適な都市環境を目指した防災まちづくりなど、新しい社会づくりのために策定する。

2) 復興計画策定の手順

復興計画の策定は、過去の災害事例では、復興ビジョン(ガイドライン)から復興計画に至る「二段階方式」が多く、評価されている。

復興ビジョンは、既述のとおり、行政・有識者・県民などで構成される検討委員会で策定され、都道府県、及び、市区町村での復興計画のベースに利用されることが多い。

復興計画は、復興ビジョンをもとに、具体的な施策レベルまで検討される。この復興ビジョンや復興計画はまったく平時の行政計画と無関係なものではなく、「長期総合計画」をベースに策定されることが多い。そのことが、復興計画策定の事務局に長期総合計画策定の担当者がよく起用される所以である。

復興計画は、新しい社会づくりの計画でもあることから、ステイクホルダーの合意形成が必要不可欠である。その代表である県民の意見を計画策定段階でも聞き取るプロセスが重要である。

また、復興計画は約半年間で策定される想定が多いが、これはあくまでも当初計画であり、その段階での情報をもとに策定されたものである。しかし、復興は、時間の経過とともに様々な新たな局面で新たな問題が確認される場合も少なくない。したがって、ある一定程度の時間で復興計画を検証する場が必要である。

3) 復興計画策定の体制

復興計画策定の体制は、「復興本部の設置」で既述のとおり、復興本部準備室や復興本部事務局、審議会や復興検討委員会などの設置が重要である。

ここでは、県と市区町村、県と国、県庁内の全体計画と各部局ごとの部門別計画、さらには、市民・地域、企業などのステイクホルダーの計画との関係など、様々な調整が求められる。

いずれにしても、復興計画策定の所管部署や組織体制、学識経験者、策定する災害の基準、策定手順、市民参加の手続きなどを予め決めておくことが重要である。

(4) 参考事例

1) 長野県地域防災計画（震災対策編）

復興計画の作成

- ・基本方針
 - ・復興事業を可及的速やかに実施するために、復興計画を作成すること
- ・実施計画
 - ・被災市町村、関係機関等との連携
 - ・国との調整
 - ・住民の理解
- ・復興計画の検証（モニタリング）

〔参考〕『長野県地域防災計画（震災対策編）』（第4章災害復旧計画、第3節計画的な復興）。

2) 兵庫県地域防災計画（震災対策編）

復興計画の策定

第1 趣旨

- ・著しい被害を受けた被災地域の住民の一日も早い生活の安定と被災地の速や

かな復興を総合的に推進するため必要と認められる場合に策定する復興計画の基本的な考え方や手順等について定める。

第2 内容

1 復興計画の基本的な考え方

- ・ 県は、県の 21 世紀兵庫長期ビジョンとの整合性を図りつつ、被災者、各分野にわたる有識者、市民団体等の参画、提案等を十分に配慮するとともに被災市町の復興計画との調整を図り、震災以前の状態を回復するだけでなく、新たな視点から地域を再生することを目指し、被災の規模や社会情勢等の状況に応じた復興計画を策定することとする。

2 復興計画策定における手順

- ・ 復興計画の策定及び推進に当たっては、復興計画策定の基本方針としての「復興計画基本構想」、中長期の総合的な復興の推進を図るための「復興計商」、緊急の対応を要する分野についての「分野別緊急復興計画」等を策定し、明確な戦略とスケジュールのもとで復興を推進していくこととする。

3 復興計画の策定

(1) 策定上の留意事項

- ・ 多様な行動主体の参画と協働
- ・ ニーズや時代潮流の変化を踏まえた復興計画の断続的なフォローアップ
- ・ 阪神・淡路大震災の経験と教訓の活用

4 分野別緊急復興計画の策定

- (1) 生活復興
- (2) 住宅復興
- (3) 都市基盤復興
- (4) 産業復興
- (5) その他

〔参考〕『兵庫県地域防災計画（震災対策編）』（第 5 編災害復興計画、第 2 節）。

3) 長野県地域防災計画（震災対策編）

防災まちづくり

- ・ 基本方針
 - ・ 再度災害防止とより快適な都市環境を目指した防災まちづくりを実施すること
- ・ 実施計画
 - ・ まちのあるべき姿を明確にする
 - ・ 防災まちづくり方針の検討（都市基盤施設及び防災安全街区の整備、ライフラインの耐震化、建築物及び公共施設の耐震化、不燃化等）
 - ・ 土地区画整理事業及び市街地再開発事業等の実施
 - ・ 被災市街地復興特別措置法等を活用
 - ・ 住民との合意形成

〔参考〕『長野県地域防災計画（震災対策編）』。

6 . 広報・相談体制

(1) 計画の趣旨

被災者の様々な生活上の不安や問題に対して、行政が窓口を設けて各種相談に応じたり、生活再建に関わる必要な情報を総合的かつ一元的に提供することが求められている。そのためには、事前に、広報・相談体制の考え方を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

被災者への援助・助成措置を総合的な相談窓口等を通じて広く広報する。

- ・国及び地方公共団体は、被災者の自立に対する援助、助成措置について、広く被災者に広報するとともに、できる限り総合的な相談窓口等を設置するものとする。また、被災地域外へ疎開等を行っている個々の被災者に対しても、不利にならず、不安を与えないような広報・連絡体制を構築するものとする。[『防災基本計画』 p.53]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に広報・相談体制を構築するため、広報・相談体制の考え方、被災者への総合支援窓口(ワンストップセンター)の開設・運営方法などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(43ページ以降)を参照。

1) 広報・相談体制の考え方

復興に係る行政の方針や具体的な施策に係る情報のほか、被災地域の生活関連情報などふくそうする各種の情報を整理し、迅速かつ的確に市民に提供するため、市区町村を始めとする関係機関と緊密な連携を保ちながら、種々の広報活動を展開する必要がある。復興関連の情報として、生活再建、住宅再建、まちづくり、中小企業などへの支援が想定される。

広報の方法としては、臨時広報紙などの発行、ホームページ、CATV など、様々な広報媒体を活用して情報提供を行うことになる。また、復興施策の内容及び実施状況、生活関連情報などで、広く市民に提供する必要があるものについては報道機関に発表すると効果的である。

2) 被災者への総合支援窓口(ワンストップセンター)の開設・運営方法

発災後、被災者は様々な生活上の不安や問題を抱えることになる。これに対し、行政などからは、各種支援策が発表されるが、その内容は多岐にわたり、制度利用上の条件や各種手続は複雑なものとなる。

そのため、行政が相談窓口を設け、被災者からの相談に応じることで、少しでも問題や悩みを解消し、その生活の再建と安定を支援していくことが必要となる。

生活再建に関する広範囲な相談については同一の場所で受け付け、必要な情報を総合

的かつ一元的に提供することが重要である。そこで、被災地の広がり、被災の集中度、交通機関の回復状況を勘案して、被災者への総合支援窓口（ワンストップセンター）の開設・運営方法を検討しておくことが重要である。

ワンストップセンターは、復興本部及び各部課、関係機関、ボランティア団体の支援と協力を得て、震災復興に関する情報提供や相談、申請などを総合的に取り扱う。該当分野として、1)生活再建、2)住宅再建、3)まちづくり、4)中小企業等支援などが想定される（『東京都地域防災計画（震災対策編）』）。

また、被災者が災害後の新しい環境に適応できるよう、ボランティアが被災者の相談を受けたり、生活再建を支援する取り組みが制度化されている（新潟県の「復興支援員制度」）。

（４）参考事例

１）静岡県地域防災計画（震災対策編）

生活再建支援策等の広報・PR

１ 基本方針

- ・被災直後の応急復旧期から復興期にかけて継続的に生じる生活再建関連施策に関する情報提供のニーズに対応し、被災者の一日も早い生活再建を促進するため、生活再建に関する支援施策等の情報提供を積極的に行う。

２ 県

- （１）生活再建支援施策等の広報・PRの実施
- （２）外国人への広報
- （３）県外疎開者への広報・PRの実施

相談窓口の設置

１ 基本方針

- ・被災者が速やかに安全で安心できる生活を送れるよう、様々な問題解決への助言や情報提供等の各種生活相談を実施する総合的な相談窓口を設置する。

２ 県

（１）震災復興相談センターの開設

- ・発災後の相談ニーズに対して、必要に応じ、各方面本部単位に震災復興相談センターの窓口を設置し、各分野ごとの相談に対応する。

（２）震災復興相談センターの業務の遂行

ア 電話や面接等により、必要とされる情報を的確に提供し、様々な生活相談に対応する。

イ 国、市町、関係機関の相談窓口等と十分な連携を図り、相談体制の一層の充実を図る。

（３）震災復興相談センターの閉鎖等

- ・相談状況に応じ、震災復興相談センターの役割が終了したと判断される場合には、これを閉鎖する。

〔参考〕『静岡県地域防災計画（震災対策編）』（第８章被災者の生活再建支援、第３節）。

7 . 復興財源の確保

(1) 計画の趣旨

大災害後の復興対策には、巨額の財政需要と大幅な税収入減が想定される中、多額の事業費が短期間で必要となるため、復興財源の確保は極めて重要な柱となる。そのためには、事前に、復興財源確保の考え方や手順を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

復旧事業費等をまかなうため、各種補助制度を活用して財源を確保する。

- ・災害復旧事業その他災害に関連して行なわれる事業に要する費用は、別に法令で定めるところにより、又は予算の範囲内において、国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。[『災対法』第 96 条、災害復旧事業費等に対する国の負担及び補助]
- ・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。[『災対法』第 97 条、激甚災害の応急措置及び災害復旧に関する経費の負担区分等]

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

- ・資金需要を迅速に把握し、適切効果的な資金の融通調達を行うための調査，融通，調達の方法等に関する計画 [『防災基本計画』 p.399]

被災地域の復旧・復興対策を機動的に進めるために復興基金を設立する。

- ・地方公共団体は、被災者の救済及び自立支援や、被災地域の総合的な復旧・復興対策等をきめ細かに、かつ、機動的、弾力的に進めるために、特に必要があるときは、災害復興基金の設立等、機動的、弾力的推進の手法について検討する。[『防災基本計画』 p.53]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に復興財源を確保するため、復興財源確保の考え方や手順などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(51 ページ以降)を参照。

1) 復興財源確保の考え方

大規模災害からの復旧・復興に関する国の地方公共団体への財政支援の枠組みは、大きく次の 3 つからなる。これらの制度や過去の災害での運用状況をよく研究しておくことが重要である。

交付税の繰上交付

公共的施設の災害復旧事業に対する国庫負担・補助

災害復旧費に係る地方債の起債の許可と元利償還金の交付税算入

復興基金の設立

とくに、復興基金は、雲仙岳噴火災害や阪神・淡路大震災で活用されたが、行政の予算の枠に縛られず、被災地域の復旧・復興対策を機動的に進めることができたとして評価が高い。これに対しては、国からも、地方公共団体の出資金に対する利子相当分について交付税措置を行っている。具体的には、復興基金の事業対象としてこれまで、被災者の生活再建支援（メンタルヘルスケア施設の設置、被災者住宅再建、購入支援に対する利子補給制度など）、地域経済復興支援（事業再開等支援資金利子補給など）、教育・文化の復興（私立学校復興支援利子補給など）などが使われてきた（『施策編』）。

2）復興財源確保の手順

復興事業を推進するために、既存の国の補助事業・特例などを有効に活用し、また、災害対策債、歳入欠かん等債を発行したり、特別交付税措置を受けたりするなどして、復興財源の確保を図る。こうした財源確保策について、あらかじめ、被害想定に基づく復興費用のイメージやそれに対する財源確保の見込みなどを想定し、復興財政との関係から復興計画のあり方を再検討しておくことも重要である。

また、復興基金は、復興基金の管理・運用及び基金の運用益による支援を実施する財団法人を設置し、関係する地方公共団体と協議の上、出資者、出資比率、運用財産確保方策などを定めて必要な復旧・復興対策を実施するために運用する。これに備えて、必要な財団の構成、運営規定などを事前に検討しておくことが重要である。

（4）参考事例

1）静岡県地域防災計画（震災対策編）

復興財源の確保

1．予算の編成

（1）財政需要見込額の算定

（2）発災年度の予算の執行方針の策定

- ・緊急度が高い復旧・復興事業を滞りなく実施するため、優先的に取り組むべき対策と執行を当面凍結すべき事業を抽出し、予算執行方針を策定する。

（3）予算の編成方針の策定

2．復興財源の確保

（1）地方債の発行

（2）その他の財源確保策

3．国への要望

4．震災復興基金の設立

〔参考〕『静岡県地域防災計画（震災対策編）』（第6編復旧・復興対策、第4章）。

2) 愛媛県地域防災計画(震災対策編)

復興財源の確保

1 基本方針

- ・復旧・復興対策を円滑に実施するため、被災後できるだけ早い時期に財政需要見込額を把握し、復興財源の確保を図る。

2 予算の編成

- ・復旧・復興事業を迅速に実施するため、予算執行の調整及び編成方針の策定などを行う。

3 県の活動

- (1) 財政需要見込額、被災状況調査を基に、次の財政需要見込額を算定する。

ア 復旧・復興事業

イ その他

- (2) 発災年度の予算執行の調整

- ・緊急度が高い復旧・復興事業を滞りなく実施できるよう予算執行の調整を図る。

- (3) 予算の編成方針の策定

- ・復旧・復興対策を迅速かつ的確に実施するため、当初予算、補正予算を通じた編成方針を策定する。

4 復興財源の確保

- ・復旧・復興対策を実施するためには、莫大な事業費が必要になるほか、災害の影響による税収の落ち込み等から、財政状況の悪化が懸念されることから、復旧・復興対策を迅速かつ的確に実施するための財源確保に努める。

ア 地方債の発行

- (ア) 災害復旧事業債 (イ) 歳入欠かん等債 (ウ) その他

イ その他の財源確保策

- ・復興を目的とした宝くじの発行等により、復興財源の確保を検討する。

ウ 国への要望

- ・復旧・復興対策実施に係る財政需要に対応するため、財源確保に関する特例措置等を国に要望する。要望に当たっては、市町要望を踏まえたものとする。

[参考]『愛媛県地域防災計画(震災対策編)』(第4編 地震災害復旧・復興対策、第2章 復興計画、4-2-2)

3) 静岡県地域防災計画(震災対策編)

震災復興基金の設立

- ・基金の運営団体
- ・出捐者及び出捐比率
- ・運用財産の貸付者及び貸付比率
- ・事業の内容

[参考]『静岡県地域防災計画(震災対策編)』(第6編 復旧・復興対策、第5章)

8 . 生活再建支援の実施

(1) 計画の趣旨

災害によって被害を受けた被災者の救済及び自立支援を促進し、安定した生活の早期回復を図るため、生活再建支援を実施する必要がある。そのためには、事前に、生活再建支援の考え方や制度などを整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

被災者等の生活再建等を支援するため、支援金、恒久住宅等の支援、税の減免等を実施する。

- ・ 地方公共団体は、被災者の救済及び自立支援や、被災地域の総合的な復旧・復興対策等をきめ細かに、かつ、機動的、弾力的に進めるために、特に必要があるときは、災害復興基金の設立等、機動的、弾力的推進の手法について検討する。[『防災基本計画』 p.53]

被災者の生活確保，生活再建等への支援に関する事項

- ・ 被災者に対する災害弔慰金，災害障害見舞金の支給，職業のあっせんに関する計画，租税の徴収猶予及び減免に関する計画，簡易保険契約者に対する非常貸付け，郵便貯金等の預金者等に対する非常取扱い，災害援護資金，世帯更生資金，母子福祉資金等災害援助資金の貸付け，住宅資金の貸付け等に関する計画並びに生活必需物資，災害復旧用資機材の確保及び住宅等の供給に関する計画 [『防災基本計画』 p.399]

借地借家制度の特例の適用に関する事項

- ・ 罹災都市借地借家臨時措置法の迅速適切な運用に関する計画[『防災基本計画』p.399]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に生活再建支援を実施するため、生活再建支援の考え方や制度などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。 『施策編』(61ページ以降)を参照。

1) 生活再建支援の考え方

被災者は、震災後様々な困難に遭遇する。特に病気を抱え、単身で生活せざるを得ない高齢者、障害者などの要援護者にとって、震災後の苦難は特に厳しいものとなる。例えば、震災による心身の病、避難所から恒久住宅までの生活や生活環境の急激な変化、生活再建に必要な現金収入の不足などである。このことは、中間層と言われる壮年世代においても例外ではない。住宅再建に必要な資金の調達、借金に伴う二重ローンの返済、企業の被災による失業など生活再建上の様々な問題が発生する。

こうした問題に対して、阪神・淡路大震災以降、被災者生活再建支援法の制定など法

律面や制度面において改善がなされてきたところであるが、それと同時に、このような生活問題を地域レベルでいち早く発見し、行政施策に結びつけることも極めて重要であると考えられる。そのことから、既述の被災者への総合支援窓口（ワンストップセンター）との連携を十分に図ることが重要である。

とくに、高齢者、障害者などの要援護者に対しては、その実態を把握するための「被災者の生活実態調査（兼地域福祉需要調査）」を実施した上で、福祉施設への一時入所や在宅福祉サービスに関する情報提供や相談業務を実施することが必要である。

そこで、まず、その調査の方法、調査項目、調査票様式、集計フォーマットなどを検討しておくことが重要である。

また、福祉サービスについては、在宅又は仮設住宅に入居している一人暮らし高齢者や独居生活者などに対する長期にわたる訪問支援体制の充実策や、災害時における介護保険制度、支援費制度の柔軟な運用のあり方についても検討しておくことが望まれる。

2) 生活再建支援の制度

国では、被災者の生活再建への取り組みを支援するため、各種の支援制度を用意している。

内閣府では、被災者が各種の支援制度を最大限に活用しながら生活再建や地域の復興に向けて取り組むことができるよう、支援制度の内容をわかりやすくまとめたパンフレットを作成した。

パンフレットは、経済・生活面の支援（被災後のくらしの状況から支援制度を探す）として、災害弔慰金や被災者生活再建支援制度などの支援策を、住まいの確保・再建のための支援（住まいの被災状況と再建の意向から支援制度を探す）として、災害復興住宅融資や公営住宅への入居などの支援策を、中小企業・自営業への支援（事業再建のための支援制度を探す）として災害復旧資金貸付や雇用調整助成金などの支援策を紹介している。

被災地では、平時から生活が厳しかった世帯や、営業が衰退していた企業はさらに厳しくなるという。災害前から地域の生活や産業の実態を把握しておくことも重要である。

(4) 参考事例

1) 神奈川県地域防災計画（震災対策編）

生活再建支援

- ・被災者の経済的再建支援（被災者生活再建支援金の支給、災害援護資金、生活福祉資金の貸付、災害弔慰金、災害障害見舞金の支給、税の減免等）
- ・雇用対策（雇用の維持、離職者の再就職等の支援、新たな支援制度の検討等）
- ・精神的支援（被災者の精神的な後遺症に関する相談室の設置及び訪問相談等の実施、被災者の精神保健活動支援のための地域拠点の設置、PTSD啓発冊子の作成・配布、被災児童・生徒のこころのケア事業）
- ・要援護者対策（高齢者、障害者、児童、外国人被災者への支援の実施等）
- ・医療機関への支援（再建にかかる補助や融資、利子補給等を検討等）

- ・ 社会福祉施設、社会復帰施設等への支援（福祉サービス体制の整備等）
 - ・ 生活環境の確保（食品・飲料水の安全確保、公衆浴場等の情報提供等）
 - ・ 教育の再建（学校施設の再建、授業の再開、児童、生徒等への支援等）
 - ・ 社会教育施設、文化財等（被災施設の再建支援等）
 - ・ ボランティアの活動支援（必要な情報を提供）
 - ・ 情報提供、県民相談（臨時相談窓口や電話相談窓口の設置等）
- 〔参考〕『神奈川県地域防災計画（震災対策編）』

2) 愛媛県地域防災計画（震災対策編）

被災者の生活再建支援

- ・ 被災者が新たな生活への意欲を持つことに重点を置きながら、県民生活の安定を図るための施策を講じるとともに、自力による生活再建を支援する。
 - 4 - 3 - 1 災害時要援護者の支援
 - 4 - 3 - 2 義援物資、義援金の受入れ及び配分
 - 4 - 3 - 3 災害弔慰金等の支給
 - 4 - 3 - 4 被災者の経済的再建支援
 - 4 - 3 - 5 恒久住宅対策
 - 4 - 3 - 6 生活再建支援策等の広報
 - 4 - 3 - 7 中小企業を対象とした支援
 - 4 - 3 - 8 雇用対策
 - 4 - 3 - 9 農林漁業者を対象とした支援
 - 4 - 3 - 10 地域経済の復興と発展のための支援
- 〔参考〕『愛媛県地域防災計画（震災対策編）』（第4編 地震災害復旧・復興対策、第2章 復興計画、4 - 3 - 1）

9 . 復興都市計画・事業の実施

(1) 計画の趣旨

被災地の街区などの基盤が未整備な場合、市街地の面的整備、道路など基盤整備により災害に強い市街地の形成を図り、併せて、良好な住環境の整備を行っていく必要が生じる。その場合、事前に、復興都市計画・事業導入の考え方を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

市街地の整備改善が必要な場合には、復興都市計画・事業の導入を検討する。

- ・地方公共団体は、復興のため市街地の整備改善が必要な場合には、被災市街地復興特別措置法等を活用するとともに、住民の早急な生活再建の観点から、防災まちづくりの方向についてできるだけ速やかに住民のコンセンサスを得るように努め、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の実施により合理的かつ健全な市街地の形成と都市機能の更新を図るものとする。

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に復興都市計画・事業を実施するため、復興都市計画・事業導入の考え方や制度の手順などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。

『施策編』(175 ページ以降) を参照。

1) 復興都市計画・事業導入の考え方

阪神・淡路大震災では、都市計画決定の手続が2か月という短期間で行われたために、行政と住民の激しい対立を招き、その後の事業計画や事業推進の推移に大きな影響を与えた地区があった。その一方では、尼崎市築地地区のように、地域の復興委員会が主体的に復興事業を選択し、行政がこれを支援するという進め方を行った結果、その後の事業の進展が円滑に推移した地区もある。

こうした教訓を受けて、現在策定されている復興マニュアルでは、復興都市計画の策定を最大6か月まで引き伸ばし、そのための建築制限も、建築基準法第84条に基づく第一次建築制限(最長2か月)に加え、被災市街地復興特別措置法第7条に基づく第二次建築制限(最長2か年)の実施を想定している地方公共団体が多い。

また、住民主体の復興を進めるため地域復興協議会の制度化を図り、自治体が、地域住民相互の助け合いを促し、総合的な地域復興が可能となる仕組みを検討している例もある(東京都「都復興マニュアル」(プロセス編))。

ここで、地域復興協議会とは「住民が主体的に参加し、地域力を活かして復興に取り組む母体となる組織」であるが、この協議会が時限的市街地づくりや復興まちづくり計画の策定等、復興に向けた様々な対応を地域レベルで展開していくことが期待されている(『文京区震災復興マニュアル』)。

2) 復興都市計画・事業制度の手順

復興都市計画・事業制度の手順の例（『文京区震災復興マニュアル』）

- ・家屋被害概況調査(第1次)・家屋・住家被害状況調査(第2次)
- ・都市復興基本方針の策定・公表
- ・都市復興基本計画(骨子案)・都市復興基本計画の策定・公表
- ・第1次建築制限・第2次建築制限の実施
- ・復興対象地区の設定・公表
- ・復興まちづくり計画等の策定
- ・時限的市街地の配置計画と建設・運営
- ・復興事業計画の策定・復興事業の推進

(4) 参考事例

1) 愛知県地域防災計画（震災対策編）

震災復興都市計画

- ・震災復興都市計画の基本方針
- ・緊急復興都市計画整備地区について（指定手順、指定基準）
- ・建築基準法第84条（被災市街地における建築制限）の指定について
- ・被災市街地復興推進地域の都市計画決定について
- ・復興都市計画事業の都市計画決定について

〔参考〕『愛知県地域防災計画（震災対策編）』

2) 静岡県地域防災計画（震災対策編）

都市の復興

1 基本方針

- ・都市計画区域内の市街地・農山漁村が被災した場合、災害に強く都市機能の向上が必要と判断した区域については、合理的かつ健全な市街地の形成を図るため、「震災復興都市計画行動計画」に基づき復興計画を作成し、その計画に基づき市街地を復興する。

2 県

- (1) 被害状況の把握
- (2) 緊急復興地区の抽出
- (3) 「建築基準法」第84条による建築制限の支援及び実施
- (4) 都市復興基本計画の策定
- (5) 被災市街地復興推進地域の都市計画案作成の支援
- (6) 復興のための都市計画案作成の支援及び基盤施設整備事業の実施・支援
- (7) 復興まちづくり支援事業の実施の支援

〔参考〕『静岡県地域防災計画（震災対策編）』（第7章都市・農山漁村の復興、67

- 2）

10 . 中小企業等の復興支援

(1) 計画の趣旨

被災した中小企業は、できるだけ早期に工場など施設の再建を図り、生産・営業活動を再開することが重要である。このため、再建資金の確保が困難な事業主に対し、各種金融支援制度を活用し、また事業の場の確保・あつ旋を図り、事業活動が継続できるような措置を実施する。そのためには、事前に、災害復旧貸付などの復興の考え方や制度を整理しておくことが重要である。

(2) 法制度上の位置づけ

被災中小企業の復興その他経済復興を支援するため、災害復旧貸付等を行う。

- ・ 国民生活金融公庫²³等政府系中小企業金融機関は、被災中小企業の自立を支援するため、災害復旧貸付等により、運転資金、設備復旧資金の低利融資等を行うものとする。[『防災基本計画』p.53]

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

- ・ 被災中小企業の再建を促進するため、その事業の再建に必要な資金の円滑な融通等被災中小企業の振興その他経済復興の支援に関する計画 [『防災基本計画』p.399]

(3) 検討すべき内容とポイント

迅速かつ円滑に中小企業などの復興を支援するため、災害復旧貸付などの復興の考え方や制度などを事前に検討し、地域防災計画に定めておく必要がある。『施策編』(215ページ以降)を参照。

1) 災害復旧貸付制度

被災中小企業の復興その他経済復興を支援するため、災害復旧貸付などを行う。

(4) 参考事例

1) 滋賀県地域防災計画(震災対策編)

商工業の再建支援

- ・ 被災状況の把握
- ・ 再建資金の融資
- ・ 租税等の徴収猶予・減免等
- ・ 再建に向けた相談・情報提供等の実施

[参考]『滋賀県地域防災計画(震災対策編)』。

²³ 国民生活金融公庫は、平成20年10月より、日本政策金融公庫に変更された。

2) 京都府地域防災計画(震災対策編)

中小企業復興計画

第1 計画の方針

- ・地震災害により被災した中小企業の再建を促進するため、その事業の再建に必要な資金の円滑な融通等について定める。

第2 近畿経済産業局の役割

- 1 資金需要の把握
- 2 政府系金融機関等の貸付手続、条件等の配慮
- 3 金融の特別措置についての周知徹底

第3 府の計画

- ・地震災害を受けた中小零細企業に対して、その状況に応じて、その都度判断し、次に示す対策を講じる。

- 1 中小企業金融公庫、国民生活金融公庫、商工組合中央金庫等の政府系金融機関及び地元金融機関に対し、復旧融資の金融措置並びに借入金の返済及び手形不渡処置の延期ができるよう要望する。
- 2 特に必要な場合にあつては、保証料、利子補給等を行い、制度融資の促進を図る。
- 3 府産業支援センター(府中小企業技術センター、(財)京都産業21)、府織物・機械金属振興センター、各府広域振興局に災害復旧に係る緊急相談窓口を設け、融資相談等に応じ、復旧資金の金融円滑化に対処する。

[参考]『京都府地域防災計画(震災対策編)』(第4編災害復旧計画、第3節)。

[参考] ワークシート

1 . 地域防災計画への記載状況の把握

あなたの所属する団体では、復旧・復興対策をどのように地域防災計画に記載していますか？ 現在の記載状況を確認し、下表に記入してみましょう。

地域防災計画 への記載推奨項目	記載推奨項目への 記載の有無	備 考
1 . 被災状況等の把握		
2 . 復旧事業の実施		
3 . 復興の基本方針の決定		
4 . 復興本部の設置		
5 . 復興計画の策定		
6 . 広報・相談体制		
7 . 復興財源の確保		
8 . 生活再建支援の実施		
9 . 復興都市計画・事業の実施		
10 . 中小企業等の復興支援		

2 . 地域防災計画に記載すべき項目の記入

地域防災計画に記載すべき項目・内容を検討し、下表に記入してみましょう。

地域防災計画 への記載すべき項目	記載すべき内容

表 復旧・復興対策の一覧（施策・部署・時系列索引）

項目	部署名	緊急対応期	応急復旧期(避難期)	本格復旧・復興準備・始動期	本格復興期
1. 復興への条件整備					
1.1 復興に関連する応急対応					
施策1：被災状況等の把握					
(1) 被害概要把握・応急対応のための調査	防/建/水/警/消	●	●		
(2) 2次災害の拡大防止に関する調査	防/建/教	●	●		
(3) 法制度の適用に関する調査	総		●	●	
(4) すまいと暮らしの再建に関する調査	総/防/建/保/振/商/農/教/消		●	●	
施策2：がれき等の処理					
(1) 堆積物、災害ゴミ等の除去	建/環/保		●	●	
(2) 被災家屋とがれき処理	建/環/保		●	●	
1.2 計画的復興への条件整備					
施策1：復興体制の整備					
(1) 復興本部の設置	知/総/企/防		●	●	
(2) 復興本部と関係機関の連携	知/総/企/防		●	●	
施策2：復興計画の作成					
(1) 復興計画策定体制	知/総/企/防		●	●	
(2) 復興方針の検討	知/総/企/防		●	●	
(3) 復興計画の作成	知/総/企/防		●	●	
施策3：広報・相談対応の実施					
(1) 広報	総/防		●	●	
(2) 相談・各種申請の受付	総/防/民		●	●	
施策4：金融・財政面の措置					
(1) 金融・財政面の緊急措置	総/防/主		●	●	
(2) 復興財源の確保	総/防/主		●	●	
(3) 復興基金の設立	総/防/主		●	●	●
2. 分野別復興施策					
2.1 すまいと暮らしの再建					
施策1：緊急の住宅確保					
(1) 被災住宅の応急修理	建/商		●	●	
(2) 応急的な住宅の供給計画の検討	建/商		●	●	
(3) 一時提供住宅の供給	建/商			●	●
(4) 応急仮設住宅の建設	建			●	●
(5) 入居者の募集選定と入居後のサポート	建/民/保			●	●
(6) 利用の長期化・解消への措置	建/民/保				●
施策2：恒久住宅の供給・再建					
(1) 住宅供給に関する基本計画の作成	総/企/建			●	●
(2) 公営住宅の供給	建/商			●	●
(3) 住宅補修・再建資金の支援	建		●	●	
(4) 既存不適格建築物対策	建			●	●
(5) 被災マンションの再建支援	建			●	●
(6) その他各種対策	建		●	●	
施策3：雇用の維持・確保					
(1) 雇用状況の調査	振/商/農		●	●	
(2) 雇用の維持	振/商/農			●	●

項目	部署名	緊急対応期	応急復旧期(避難期)	本格復旧、復興準備・始動期	本格復興期
(3) 離職者の生活・再就職支援	振/商/農/保			● [2-1-3-3]	
施策4：被災者への経済的支援					
(1) 給付金	総/保		● [2-1-4-1]		
(2) 各種減免	総/保		● [2-1-4-2]		
(3) 義援金	総/保	● [2-1-4-3]		● [2-1-4-3]	
施策5：公的サービス等の回復					
(1) 公共施設の復旧	総	● [2-1-5-1]			
(2) 医療・保健対策	保	● [2-1-5-2]			
(3) 福祉対策	保	● [2-1-5-3]			
(4) メンタルヘルスキアの充実	保/教		● [2-1-5-4]		
(5) 学校の再開	教	● [2-1-5-5]			
(6) ボランティアとの連携	民/保/消		● [2-1-5-6]		● [2-1-5-6]
2.2 安全な地域づくり					
施策1：公共施設等の災害復旧					
(1) 災害復旧	建	● [2-2-1-1]			
(2) 土砂災害対策	建		● [2-2-1-2]		● [2-2-1-2]
(3) 洪水対策	建		● [2-2-1-3]	● [2-2-1-3]	● [2-2-1-3]
(4) 津波・高潮対策	建/農/消	● [2-2-1-4]		● [2-2-1-4]	
(5) 防災活動体制の強化	総/防/建				● [2-2-1-5]
施策2：安全な市街地・公共施設整備					
(1) 復興防災まちづくり方針の作成	総/企/防/建/消	● [2-2-2-1]		● [2-2-2-1]	
(2) 基盤未整備地域の整備	建			● [2-2-2-2]	● [2-2-2-2]
(3) 災害危険区域等の設定	建/水			● [2-2-2-3]	● [2-2-2-3]
(4) 被災宅地・公共施設の移転・高上げ	総/建/農/教			● [2-2-2-4]	● [2-2-2-4]
施策3：都市基盤施設の復興					
(1) 道路・交通基盤の復興	総/企/建	● [2-2-3-1]		● [2-2-3-1]	● [2-2-3-1]
(2) 物流基地・港湾・空港の復興	総/企/建/振/商	● [2-2-3-2]			
(3) 公園・緑地等の復興	総/企/建/消			● [2-2-3-3]	● [2-2-3-3]
(4) ライフライン施設の復興	建/水	● [2-2-3-4]			● [2-2-3-4]
施策4：文化の再生					
(1) 文化財等への対応	教	● [2-2-4-1]			● [2-2-4-1]
(2) 災害記憶の継承	総/教/消				● [2-2-4-2]
2.3 産業・経済復興					
施策1：情報収集・提供・相談					
(1) 資金需要の把握	振/商/農	● [2-3-1-1]			
(2) 各種融資制度の周知・経営相談	振/商/農		● [2-3-1-2]		
(3) 物流の安定・取引等のあっ旋	振/商/農		● [2-3-1-3]		
施策2：中小企業の再建					
(1) 再建資金の貸付等	振/商/農	● [2-3-2-1]		● [2-3-2-1]	
(2) 事業の場の確保	振/商/農		● [2-3-2-2]		
(3) 観光振興	振/商/農				● [2-3-2-3]
施策3：農林漁業の再建					
(1) 再建資金の貸付等	振/農			● [2-3-3-1]	● [2-3-3-1]
(2) 農林漁業基盤等の再建	振/建/農			● [2-3-3-2]	● [2-3-3-2]
(3) 防災営農	振/農			● [2-3-3-3]	● [2-3-3-3]

参 考 文 献

- 貝原俊民『兵庫県知事の阪神・淡路大震災 - 15年の記録』丸善、平成21年9月。
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂、平成19年12月。
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『復興コミュニティ論入門』弘文堂、平成19年12月。
- 新潟県中越大震災記録誌編集委員会『中越大震災 後編 復旧・復興への道』ぎょうせい、平成19年3月。
- 兵庫県震災復興研究センター『災害復興ガイド - 日本と世界の経験に学ぶ - 』かもがわ出版、平成19年1月。
- 関西学院大学災害復興制度研究所『RON《論》被災からの再生』関西学院大学出版会、平成18年12月。
- 佐藤滋・真野洋介・饗庭伸編著『造景双書 / 復興まちづくりの時代 - 震災から誕生した次世代戦略』建築資料研究社、平成18年9月。
- 越沢明『復興計画 - 幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』中央公論新社、平成17年8月。
- 長岡市災害対策本部編『中越大震災 - 自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい、平成17年7月。
- 関西学院大学 COE 災害復興制度研究会『災害復興 - 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会、平成17年1月。
- 林春男『いのちを守る地震防災学』岩波書店、平成17年6月。
- 東京都「東京都震災復興マニュアル」平成17年3月。
- 都市計画学会 復興・防災問題研究特別委員会編著『安全と再生の都市づくり～阪神大震災を超えて』学芸出版社、平成11年。
- 日本社会学会編『阪神・淡路大震災の社会学・第3巻 復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂、平成11年2月。
- 立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学 阪神・淡路大震災の教訓と復興への展望』有斐閣、平成10年6月。
- 神戸大学 震災研究会 編『阪神大震災研究3・神戸の復興を求めて』神戸新聞総合出版センター、平成9年5月。
- 災害復旧・復興施策に関する報告書

(出典) 内閣府、防災情報のページ

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

第3章 「復興対策マニュアル(案)」(編集方針等)

(1) 「復興対策マニュアル(案)」の目的

国民の生活水準の向上や社会経済の複雑化により、災害発生直後からの被災地域の再建・復興を重視した総合的な対策を推進し、的確な計画のもとに迅速な復興を図ることが時代のニーズである。そして、地方公共団体が被災後迅速かつ円滑に、復興計画の策定、復興対策の実施等を行うことが一層重要になってきている。

このことから、内閣府においてはこれまで既に復興マニュアルの整備、復興準備計画の整備等を実施してきたところである。「復興対策マニュアル(案)」は、こうした過去の検討結果を踏まえ、主に発災後の利用を想定して復旧・復興に関する手順や参考情報を示したマニュアルであり、被災地方公共団体における迅速かつ円滑な復旧・復興への取り組みを支援することを目的として作成したものである。

なお、各地方公共団体では、「復興対策マニュアル(案)」を参考として、復旧・復興に関して地方公共団体が事前に定めておくべき対応計画(復興マニュアル)を策定することが望まれる。

(2) 対象とする範囲

「復興対策マニュアル(案)」は、被災地の再建全般について、総合的に取り組むために構築するものである。そこで「復興対策マニュアル(案)」では、被災地の再建に係る諸対策のうち、「復旧対策」「復興対策」を中心としつつ、「応急対策」のうち復旧・復興対策に関連の深い項目、また、それらを円滑に進めるための「事前対策」(復興マニュアルの検討・策定や災害対応訓練)も対象としている。

なお、本マニュアルでは、「復旧対策」と「復興対策」について、それぞれを概ね次のような意味として区別して用いる。

1) 「復旧対策」

災害復旧事業等では、被災した河川、道路などの公共土木施設や学校等の公共施設、ライフライン等を被災前と同じ機能に戻すことを「原形復旧」と呼び(「効用回復」等と呼ばれることもある) 再度の災害防止の観点から原形復旧だけでなく被災施設やそれに関する施設を改良することを「改良復旧」と呼ぶ。また、被害の拡大を防ぐための緊急措置としての「応急工事」も災害復旧事業等に含まれることがある。本マニュアルでは、これらを併せて「(被災施設の)復旧対策」と呼ぶこととする。

2) 「復興対策」

本マニュアルでは、被災地において、被災前の状況と比較して「安全性の向上」や「生活環境の向上」、「産業の高度化や地域振興」が図られる等の質的な向上を目指すこと、の両者を併せて「(被災地の)復興対策」と呼ぶこととする。

(3) 利用を想定する災害の種類

「防災基本計画（平成13年1月）」では、「復興への備え」を行う必要があるとされている災害として、震災、風水害、火山災害、雪害、大規模な火事災害が挙げられている。これらのうち、「復興対策マニュアル（案）」では地震、火山災害、風水害、土砂災害、高潮、津波を対象とする。ここに含まれない「大規模な火事災害」及び「雪害」については、それぞれ地震火災、風水害・土砂災害が参考となると考えられる。

なお、原子力災害、事故災害等については、事業者責任・賠償などの観点もあり、通常の自然災害とは対応が大きく異なる面もあるため、本マニュアルで想定する災害には含めない。

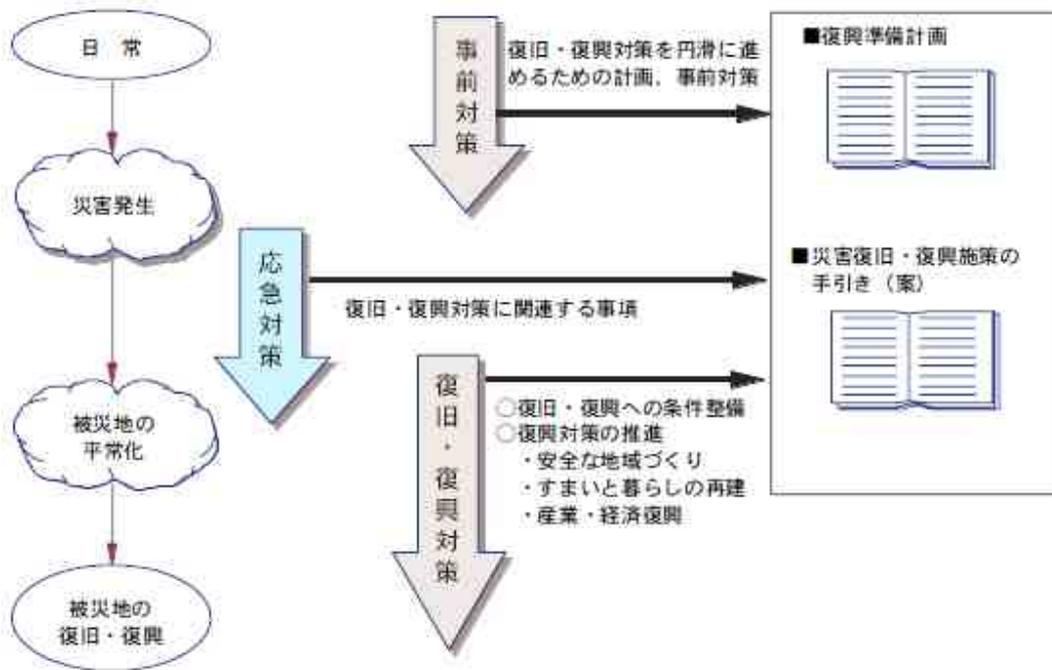


図1 「復興対策マニュアル（案）」の対象範囲

(4) 利用を想定する災害の規模

「復興対策マニュアル（案）」の利用を想定する災害規模は、災害により地域的なダメージが大きく、地域・生活再建への一定の取り組みが必要とされる災害を対象とする。具体的には、当該都道府県・市町村において災害救助法の適用基準以上となるような災害を想定する。

(5) 利用を想定する対象者

「復興対策マニュアル（案）」を利用する主な対象者として、都道府県・市町村に災害対策本部が設置された際に、災害対策の方針と実施にかかる意思決定を行う災害対策本部会議メンバー等（通常は本部長、副本部長、各部部長、課長等で構成される）を想定する。

(6) 復興対策マニュアル(案)(施策編)の構成

復興対策マニュアル(案)(施策編)は、図2に示すように、大きく2つのパートからなるものとした。

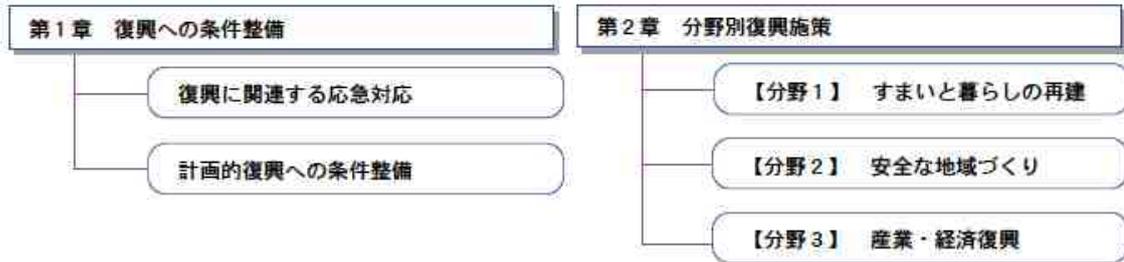


図2 復興対策マニュアル(案)(施策編)の構成

1) 「第一章 復興への条件整備」の構成

「第一章 復興への条件整備」では、復旧・復興対策として特に発災後の比較的早い時期から着手すべき事項及び、復興施策全般に係る事項についての取り組み方策を取りまとめている。

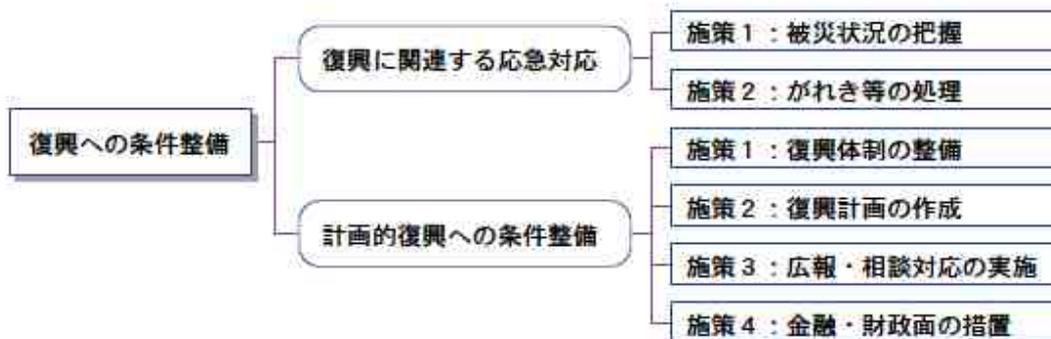


図3 「復興への条件整備」の構成

2) 「第二章 分野別復興施策」の構成

「第二章 分野別復興施策」は、被災地の復旧・復興の大きな目標である「安全な地域づくり」「すまいと暮らしの再建」「産業・経済復興」の3つの分野についての取り組み方策を示している。

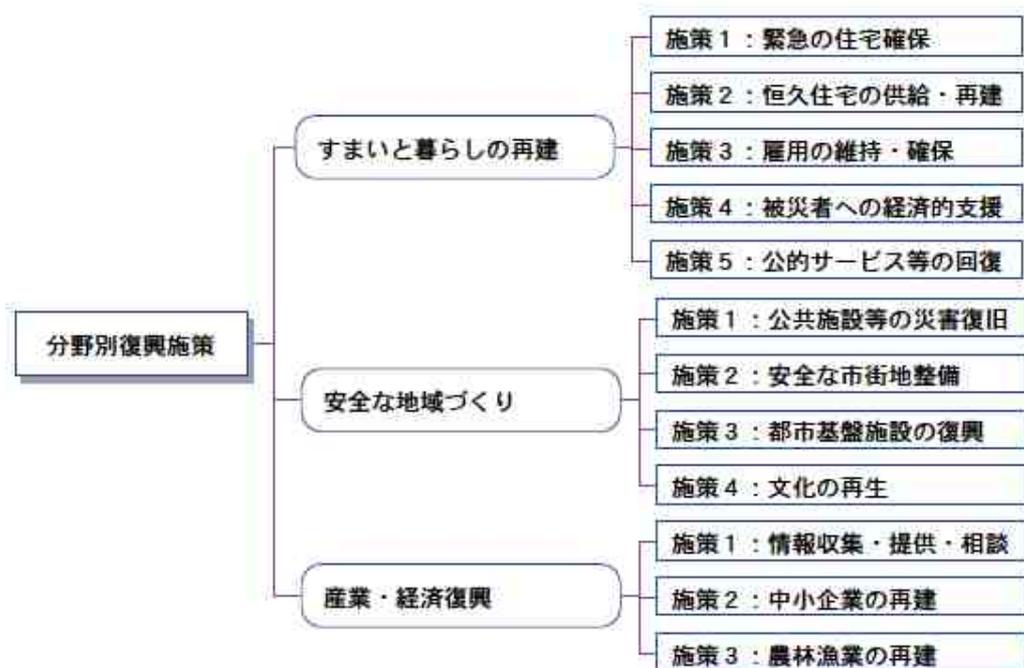


図4 「分野別復興施策」の構成

3) 各施策の構成

各施策については、次のような構成で記載した。

施策1：

概要・枠組み

- (1) 項目
- (2) 項目

施策2：

概要・枠組み

- (1) 項目
- (2) 項目

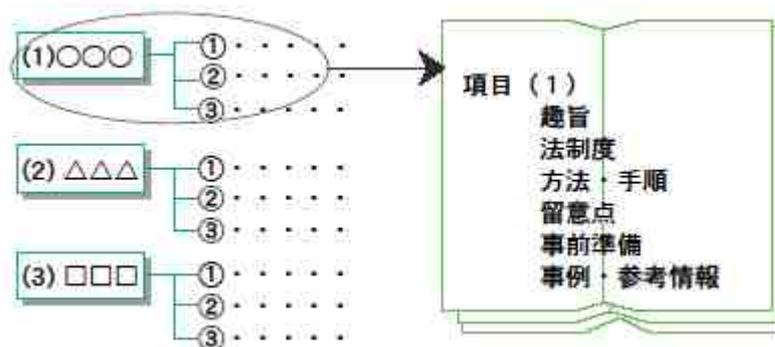


図5 マニュアルの記載方法

4) インデックス

「復興対策マニュアル(案)」を利用する主な対象者が、災害発生後の時間経過に伴う復旧・復興施策について、どの時点で何を行うべきか、各施策は、いつ頃から着手する必要があるのか分かりやすい索引を作成している。

(1)時系列・部署別・施策別対応表

- ・災害発生後の時間経過に伴う復旧・復興施策について、どの時点で何を行うべきか、各施策は、いつ頃から着手する必要があるのか、等について概略を紹介し、復旧・復興対策の全体像を把握できるようにしている。

(2)時系列・部署別アイコン表示

- ・マニュアルの使いやすさを配慮し、図のように時系列アイコンと部署別アイコンを作成し、施策ごとにアイコンを配置し、わかりやすくする。



図6 時系列アイコン一覧



図7 部署別アイコン一覧

5) 「復興対策マニュアル(施策編)」の目次

概要

「復興対策マニュアル(案)」の概要
災害対策関係法律の概要
施策別・部署別・時系列対応表
部署別対応表

第一章 復興への条件整備

1.1 復興に関連する応急対応

施策1：被災状況等の把握
(1) 応急対応のための被害調査
(2) 二次的被害の拡大防止に関する調査
(3) 法制度の適用に関する調査
(4) すまいと暮らしの再建に関する調査

施策2：がれき等の処理
(1) 堆積物、災害ゴミ等の除去
(2) 被災家屋の解体とがれき処理

1.2 計画的復興への条件整備

施策1：復興体制の整備
(1) 復興本部の設置
(2) 復興本部と関係機関の連携

施策2：復興計画の作成
(1) 復興計画策定体制
(2) 復興方針の検討
(3) 復興計画の作成

施策3：広報・相談対応の実施
(1) 広報
(2) 相談・各種申請の受付

施策4：金融・財政面の措置
(1) 金融・財政面の緊急措置
(2) 復興財源の確保
(3) 復興基金の設立

第二章 分野別復興施策

2.1 すまいと暮らしの再建

施策1：緊急の住宅確保
(1) 被災住宅の応急修理対策
(2) 応急的な住宅の供給計画の検討
(3) 一時提供住宅の供給
(4) 応急仮設住宅の建設
(5) 入居者の募集・選定とサポート
(6) 利用の長期化・解消への措置

施策2：恒久住宅の供給・再建
(1) 住宅供給に関する基本計画の作成
(2) 公営住宅の供給
(3) 住宅補修・再建資金の支援
(4) 既存不適格建築物対策
(5) 被災マンションの再建支援
(6) その他各種対策

施策3：雇用の維持・確保
(1) 雇用状況の調査
(2) 雇用の維持
(3) 離職者の生活・再就職支援

施策4：被災者への経済的支援
(1) 給付金等
(2) 各種減免猶予等
(3) 義援金

施策5：公的サービス等の回復
(1) 公共施設の復旧
(2) 医療・保健対策
(3) 福祉対策
(4) メンタルヘルスケアの充実
(5) 学校の再開
(6) ボランティアとの連携

2.2 安全な地域づくり

施策1：公共土木施設等の災害復旧
(1) 災害復旧
(2) 土砂災害対策
(3) 洪水対策
(4) 津波・高潮対策
(5) 防災活動体制の強化

施策2：安全な市街地・公共施設整備
(1) 復興防災まちづくり方針の作成
(2) 基盤未整備地域の整備
(3) 災害危険区域等の設定
(4) 宅地・公共施設の移転・嵩上げ

施策3：都市基盤施設の復興
(1) 道路・交通基盤の復興
(2) 物流基地・港湾・空港の復興
(3) 公園・緑地等の復興
(4) ライフライン施設の復興

施策4：文化の再生
(1) 文化財等への対応
(2) 災害記憶の継承

2.3 産業・経済復興

施策1：情報収集・提供・相談
(1) 資金需要の把握
(2) 各種融資制度の周知・経営相談
(3) 物流の安定・取引等のあっ旋等

施策2：中小企業の再建
(1) 再建資金の貸付等
(2) 事業の場の確保
(3) 観光振興

施策3：農林漁業の再建
(1) 再建資金の貸付等
(2) 農林漁業基盤等の再建
(3) 防災営農

(7) 復興対策マニュアル(案)(災害事例編)の構成

1) 構成

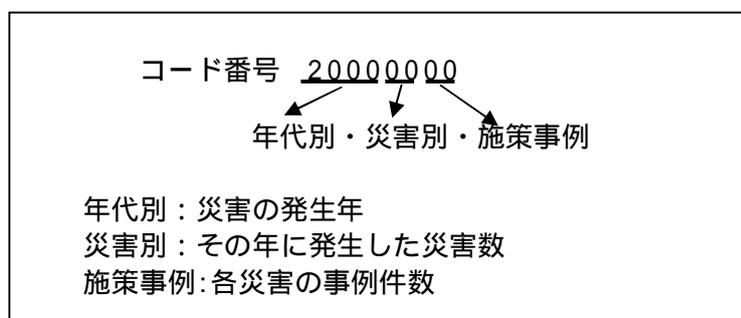
「復興対策マニュアル(案)(災害事例編)」は、「災害復旧・復興施策の手引き(案)(平成17年3月 内閣府)」の参考事例及び「地方公共団体における災害復興対策の推進に関する調査 事例集(平成21年3月 内閣府(防災担当))」の事例を収録している。

(1) 災害毎に事例整理を行う。

- ・災害を類型化し、コード化を行うとともに、手引書とリンクするような索引を作成する。
- ・今回収録した事例を災害ごとに検索できるような索引を作成する。
- ・災害事例編は、今後随時加筆を行い、充実したものにしていく。

(2) 災害名別事例のコード化

- ・個別の災害復興事例を簡易に検索できるように、発生年・災害別・事例別でコード化をおこなう。



- ・なお、災害復興事例としてコード化できない事例は、「その他事例」として、上4桁を0000とする。

2) 事例の類型化

災害復興事例について、各防災担当者が各自の自治体の被害や規模を勘案しながら事例を参照できるように、以下のように時代背景、地域特性、及び、被害規模、行政規模による類型化を行っている。

まず、時代背景と地域特性の項目で類型化を行うと表1のとおりである。ここで、地域特性については、農村・漁村、中山間地・離島、歴史的まちなみ、中心市街地で分類し、時代背景については以下のとおり分類した¹。

- ・1930年以前 : 戦時地域開発体制期以前
- ・1931年～1945年 : 戦時地域開発体制（政府による強力な推進体制で地域政策が進められた時期）
- ・1946年～1969年 : 拠点開発期（戦後復興期で、拠点開発をめぐる集中と分散が相克した時期）
- ・1970年～1996年 : 産業分散期（新全国総合開発計画にもとづく均衡発展による地域再編期）
- ・1997年以降 : 産業の都市集中期（経済のグローバル化と全総の終焉期）

次に、被害規模と行政規模の項目で類型化を行うと表2のとおりである。ここで、行政規模は、人口100万人以上の都市、市・区、町・村で分類し、被害規模については、吉井博明の分類により、小災害（死者10人以下）、中災害（死者100人オーダー）、大災害（1,000人オーダー）、巨大災害（10001人以上）に分類した²。

以上より、個別の災害復興事例を調べる際に、時代背景と地域特性、及び、被害規模と行政規模の位置を確認した上で、その復興施策の特徴を分析することが可能になる。

また、「事例集」に記載の事例（網掛け部分）は、現在、2004年以降に中・小規模の被害をもたらした市・区レベルの地震が多いことが分かる。

さらに、表2の備考欄に災害関連法制度の経緯を記載すると、大規模災害とともにこれら法制度が新設（改訂）されてきたことも分かる。

¹ 玉野和志他編『地域社会学講座 第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂、2006年5月。

² 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂、2007年12月。

表 1 時代背景と地域特性

地域特性 時代背景	農村・漁村	中山間地・離島	歴史的まちなみ	中心市街地	備考
1930 年以前				東京市 (1923)	
1931 ~ 45 年	田老町 (1933)				
1946 ~ 69 年	津市 (1946)			福井市 (1948) 新潟市 (1964)	災害救助法 (1947) 住宅金融公庫法 (1950) 災害復興事業国庫負担法 (1951) 災害対策基本法 (1961) 激甚災害に対するための特別の財政援助等に関する法律 (1962) 地震保険に関する法律 (1966)
1970 ~ 96 年	秋田市 (1983) 蛤良町 (1993) 茂木町 (1986)	虻田町 (1977) 三宅村 (1983) 虻田町 (1990) 三隅町 (1983) 奥尻町 (1993)		仙台市 (1978) 下館市 (1986) 茂原市 (1990) 島原市 (1991) 鹿児島市 (1993) 釧路市 (1993) 八戸市 (1994) 神戸市 (1995)	災害甲慰金の支給等に関する法律 (1973) 被災市街地復興特別措置法 (1995) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 (1995)
1997 年以降	出水市 (1997) 不知火町 (1999) 土佐清水市 (2001) 東山町 (2002)	虻田町 (2000) 三宅村 (2000) 矢本町 (2003) 河南町 (2003) 鹿島台町 (2003) 椎葉村 (2004) 長岡市 (2004) 小千谷市 (2004) 福岡市 (2005) 栗原市 (2008)	輪島市 (2007)	鳥取市 (2000) 名古屋市 (2000) 広島市 (2001) 呉市 (2001) 福井市 (2004) 高松市 (2004) 豊岡市 (2004) 神戸市 (2004) 舞鶴市 (2004) 川口町 (2004) 福岡市 (2005) 穴水町 (2007) 柏崎市 (2007)	被災者生活再建支援法 (1998)

(注) 網掛け部分は、「事例集」に記載の事例を示す。() 数字は発生日

表2 被害規模と行政規模

行政規模 被害規模	市(人口100万以上)	市・区	町・村
小 (死者10人以下)	名古屋市(2000) 広島市(2001)	茂原市(1990) 釧路市(1993) 八戸市(1994) 下館市(1986) 出水市(1997) 鳥取市(2000) 土佐清水市(2001) 呉市(2001) 福井市(2004) 高松市(2004) 豊岡市(2004) 神戸市(2004) 舞鶴市(2004) 福岡市(2005) 輪島市(2007) 栗原町(2007)	虻田町(1977) 三宅村(1983) 茂木町(1986) 不知火町(1999) 三宅村(2001) 三宅村(2000) 東山町(2002) 矢本町(2003) 河南町(2003) 鹿島台町(2003) 椎葉村(2004) 穴水町(2007)
中 (死者100人オーダー)		福井市(1948) 新潟市(1964) 仙台市(1978) 秋田市(1983) 島原市(1991) 福井市(2004) 高松市(2004) 豊岡市(2004) 神戸市(2004) 舞鶴市(2004) 長岡市(2004) 小千谷市(2004) 柏崎市(2007) 栗原市(2008)	奥尻町(1993) 川口町(2004)
大 (死者1000人オーダー)	神戸市(1995)	津市(1946)	田老町(1933)
巨大 (死者10001人以上)	東京市(1923)		

(注) 網掛け部分は、「事例集」に記載の事例を示す。()数字は発生年

3) 「復興対策マニュアル(災害事例編)」の目次

概 要

復興対策マニュアル(案)(災害事例編)の構成
事例の類型化

コード索引表

災害コード対応表
災害名別事例索引

1958年(昭和33年)	狩野川台風	2000年(平成12年)	有珠山噴火災害
1959年(昭和34年)	伊勢湾台風	2000年(平成12年)	三宅島噴火災害
1960年(昭和35年)	チリ地震津波	2000年(平成12年)	東海豪雨
1977年(昭和52年)	有珠山噴火	2000年(平成12年)	鳥取県西部地震
1982年(昭和57年)	長崎水害	2003年(平成15年)	宮城県北部連続地震
1983年(昭和58年)	豪雨	2004年(平成16年)	新潟県中越地震・長岡市
1983年(昭和58年)	三宅島噴火	2004年(平成16年)	新潟県中越地震・小千谷市
1983年(昭和58年)	日本海中部地震	2004年(平成16年)	新潟県中越地震・川口町
1986年(昭和61年)	台風10号	2005年(平成17年)	福岡県西方沖地震
1986年(昭和61年)	地附山地すべり災害	2007年(平成19年)	能登半島地震・石川県
1990年(平成2年)	茂原市竜巻災害	2007年(平成19年)	能登半島地震・輪島市
1991年(平成3年)	雲仙・普賢岳噴火	2007年(平成19年)	能登半島地震・穴水町
1993年(平成5年)	北海道南西沖地震	2007年(平成19年)	新潟県中越沖地震・柏崎市
1993年(平成5年)	8月豪雨	2008年(平成20年)	岩手宮城内陸地震・栗原市
1993年(平成5年)	台風13号		
1995年(平成7年)	阪神・淡路大震災	その他事例	
1997年(平成9年)	針原地区土石流災害		
1998年(平成10年)	福島県豪雨		
1999年(平成11年)	高潮災害:熊本県不知火町		

施策編 施策別索

(8) 復興対策マニュアル(案)利用の留意点

復興対策マニュアル(案)の利用にあたっては、次のような点に留意する必要がある。

- ・各種災害を対象としたものであり、災害の種類に応じて適用されるべき項目に違いが生じる場合がある。
- ・地方公共団体が復興対策を進めるための「指針」を示したものであり、これを参考に、被災状況、地域特性に応じた対策を展開する必要がある。
- ・具体的な事業を実施するための指針として、代表的な法制度に基づく事業手法、補助金等を示したほか、事例紹介として、地方公共団体が独自に実施した対策あるいは、国が特例的に実施した対策も掲載した。各地方公共団体は、国の法制度等も活用しながら、被災状況、地域特性に応じた対策を展開する必要がある。
- ・「留意点」で示した内容は、既往災害での対策にあたって課題となった事項である。
- ・「事前対策」で示した内容は、対策をより効率的・効果的に進めるために、災害前から取り組んでおくことが望ましい準備事項であるが、発災後の取り組みとしても重要な事項である。
- ・本手引書では、災害復旧・復興における特徴的な対応方策を中心に紹介している。復興対策において、再度災害を防ぐための防災対策及び、再建のための各種地域振興策が重要なことはいうまでもない。しかし、これらについては相当に専門的かつ社会環境に大きく左右される事項であり、また別途各種資料等もあることから、本手引書では、取り組みにあたって必要な視点のみを紹介している。
- ・時系列、部署別の分類は、あくまでも目安である。復興計画を作成するに当たっては、想定する災害や各機関の組織構成を考慮することが望まれる。

(9) 今後の課題

今後、復興対策マニュアル(案)を充実させるに当たっての課題を以下に示す。

- ・施策の内容については、さらに精査を重ね充実させる必要がある。
- ・事例集については、事例を再調査して補完する。
- ・新規事例についても収集を行い充実させる必要がある。
- ・事例数の増加に応じて、索引、コード化や事例の地域ごとの分割など編集方法の見直しが必要となる。
- ・定期的に利用対象者からの意向調査を行いながら、現場で使いやすいものとなるよう編集方法の見直しを行う。
- ・施策と事例のデータベース化を行い、コンピュータ上で検索、閲覧ができるように検討を行う。

資料編

1. 学識経験者との打合せの開催

(1) 第1回学識経験者との打合せ 議事要録

1. 打合せの概要

【日時】 平成21年10月30日(金) 10:00 ~ 12:00

【場所】 東京国際フォーラム G509 会議室

【出席者】

学識経験者 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 青木 重仁 政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)
高橋 裕之 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
後藤 隆昭 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

事務局 吉川 忠寛 株式会社防災都市計画研究所 所長
井上 浩一 株式会社防災都市計画研究所 主任研究員
豊田雄一郎 株式会社防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・ 次第、参加名簿、座席表
- ・ 資料1：地方公共団体における復興事前対策の推進に関する検討の進め方(案)
- ・ 資料2：調査業務の全体図(案)
- ・ 資料3：「復興対策マニュアル」の構成(案)
- ・ 資料4-1：復興対策の基礎知識(案)
- ・ 資料4-2：「全体シナリオ」(案)
- ・ 資料4-3：「テーマ別シナリオ」(案)
- ・ 資料4-4：主な復興対策の概要(案)
- ・ 資料4-5：災害復興事例集(案)
- ・ 資料5：セミナー・コンテンツの方針(案)
- ・ 資料6：地域防災計画への記載方法の考え方(案)
- ・ 参考：「意見交換会」における地方公共団体職員への質問項目(案)・次第

2. 議事要録

(1) 今後の進め方

事務局より資料1, 2に基づいて説明

- ・ 意見交換会では、マニュアルやテキストを作るときに被災していない自治体の意見も聞いておいたほうがいい。

- ・ あらかじめ誰をターゲットとしたマニュアルかを決めておかないと、価値のあるデータは出てこない。
- ・ 意見交換会の対象で、宮城県より、復興本部を設置した新潟の方がいい。
- ・ 兵庫県は今の現職に聞いても意味がないのではないかな。
- ・ 復興は時間がかかり、その中でも関係する部署が変わるため、部署を分けて考える必要がある。
- ・ 神戸でも復興に携わった人のうち計画に関する人はわずかしかないが、その人達をみんな集めてもバラバラの話になる。何のマニュアルかターゲットを絞らないといけない。
- ・ 災害対策本部から外れたところ（復興）の内容の整理が足りない。
- ・ 意見交換会として、地域性の違いから意見をもらう切り口と部署の違いから意見をもらう切り口がある。
- ・ 今ある百科事典をまず整理するだけでも十分ではないかな。
- ・ 復興部局ができた自治体に対して、災害対策本部が終わってなぜ新たに復興部局を新設したのか、そしてどうして閉じたのかを聞くのがいい。
- ・ 同じ災害でも自治体によってやり方がある。その案を示さないとマニュアルとしては難しいのではないかな。
- ・ 復興を経験した人達が経験していない人達に何を伝えたいか、また復興を経験していない人達が何を知りたいか、何が障害かをマニュアル本文の前に示しておく必要がある。
- ・ 被災していない自治体から話を聞くのに、誰に何を聞いていいのかわからない。

(2) 「復興対策普及・啓発セミナー」コンテンツの方針

事務局より資料5, 6に基づいて説明

- ・ 去年のセミナーで、視察を行ってよかったという意見があった。
- ・ 自治体にとっての復興の時期はいつか、タイムフレームを持ってもらいたいということを地域防に書いてもらいたい。
- ・ 災害対策本部でやるべきことは、基本は応急対策である。災害対策本部を閉じたあとに継続的に続く応急対策については記載するのか。
- ・ 災害対策本部を閉じたあとにすることは地域によって違う。
- ・ 制度を使う立場から作る立場に変わる。既存の制度を使うのを「基礎編」、新たに制度を作るのを「発展編」というように分ければわかりやすい。
- ・ 今まではセミナーのやり方とテキストがうまく組み合わせさせていない。
- ・ 進め方として、テーマ別に柱を立てる方法と、リソースをそのまま説明する方法があるが、前者の場合はこれまでにない新たに変わっていかなければならない。
- ・ 復興の本部体制を学ぶことから始まる。地域防災計画に明記させることとその書き方を示して、そこに事例をつなげればいいのではないかな。
- ・ 都道府県はあくまで市町村をサポートする立場のため、地域防災計画ではある程度画一的なことは言えるが、市町村レベルにすると規模など様々で異なるため計画で書くのは不可能ではないかな。今書いていることが限界で、少なくとも都道府県で書いていることをオーソライズするくらい、それ以上負荷をかけても出来ない。
- ・ 都道府県では復興に全体で携わるということはない。5～6割は普通の仕事をしている。
- ・ 行政組織向けなので、制度やお金など復興に関する体制や仕組みを整理する必要がある。

- ・ 一般の市民が読むものではないので行政の人向けの書き方が必要。行政の思考に添った形でスタンスを明確にしないと、現場を持っている人達が使えないといけない。
- ・ マニュアルをきちんと作ることがすべてに通じるので、見方をうまく示す必要がある。

(3) 「復興対策マニュアル」作成の方針

事務局より資料3, 4(4-1~4-5)に基づいて説明

- ・ 災害対策基本法では市町村レベルが中心であるが、災害救助法では、都道府県が中心である。そのスタンスが最初にあるので違和感がある。
- ・ 個々の自治体が事前復興対策をやるスタンスと、全国で5割くらいの自治体に普及させるスタンスとでは、マニュアルの書き方が違ってくる。今のものは前者であるが、これは国がやる仕事ではないのではないか。
- ・ 取組が進んでいない現状をいかに底上げするかという施策展開としては、いい物を書いてもしょうがない。マニュアルの効果をどこにおくかによって書き方が変わってくる。
- ・ 静岡では県が作ったものを市町村が見て作った。政令指定都市以外であれば大体そういう流れになる。県が作っていないのに市町村に作らせるのは難しい。
- ・ 応急対策はトップダウンの形ができていたのでマニュアルや訓練が出来やすいが復興対策はそれが無いので何をしたらいいのかわからない。
- ・ 都道府県を対象にして、市区町村との関係を入れていくという方針に変えたほうがいい。
- ・ 市区町村に復興の施策が重要だということを周知させ、計画に手をつけてもらうことが内閣府の姿勢である。
- ・ 最終的には市区町村にやってもらうことが目的だが、そのプロセスとして、まず第1段階として都道府県のマニュアルをつくるのか、それとも直接市区町村で使えるような市区町村版マニュアルにするか。

(4) その他

今後日程に関しては事務局が調整し、適宜委員への通知を行う。

(2) 第 2 回学識経験者との打合せ 議事要録

1 . 打合せの概要

【日 時】 平成 22 年 2 月 19 日 (金) 14 : 00 ~ 16 : 45

【場 所】 STANDARD 会議室 8 階 E 会議室

【出席者】

学識経験者 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 青木 重仁 政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)
高橋 裕之 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
後藤 隆昭 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
平本 佳恵 政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)付主査

事務局 吉川 忠寛 株式会社防災都市計画研究所 所長
井上 浩一 株式会社防災都市計画研究所 主任研究員
竹内美弥子 株式会社防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・資料 1 : 「地方公共団体における復興事前対策の推進に関する学識経験者との打合せ」
第 1 回議事要録 (案)
- ・資料 2 - 1 : 阪神・淡路大震災関係団体ヒアリングでの論点メモ・議事録
- ・資料 2 - 2 : 中越地震関係団体ヒアリングでの論点メモ・議事録
- ・資料 3 - 1 : 『セミナー・テキスト (基礎編)』の編集方針メモ
- ・資料 3 - 2 : 『セミナー・テキスト (基礎編)』(案)
- ・資料 4 - 1 : 『災害復旧・復興施策の手引』の編集方針 (案)
- ・資料 4 - 2 : 『手引』のレイアウト (案)
- ・資料 5 - 1 : 『災害復興事例集』の編集方針 (案)
- ・資料 5 - 2 : 『災害復興事例集』(案)

2 . 議事要録

(1) 意見交換会についての報告

事務局より資料 2 に基づいて説明

- ・復興「事前」計画という名称について、「準備」計画という名称の方が理解しやすく、分かりやすいという声があった。
『セミナー・テキスト』では、計画は「準備」計画、対策は「事前」対策のままとする。
- ・被災自治体の教訓 (意見交換会の内容) は、『セミナー・テキスト』の第 1 編第 4 章にあるが、記述されていないものがある。
記述の内容や場所を再検討する。

(2) 『セミナー・テキスト』について

事務局より資料3に基づいて説明

- ・ 意見交換会の自治体職員に、『セミナー・テキスト』のたたき台を送付し、意見を募ったところ、シナリオ形式が分かりやすいと好評であった。
- ・ シナリオ形式が、応急対策で多忙なときにどのように参考になるのかわからない。1日目、2日目、という日付も無理があるのではないか。記述されているのは、対策のポイントなので、シナリオ形式でなくても良いのでは。
担当者に疑似体験してもらい、臨場感をもってもらうためにシナリオにしている。
シナリオ形式で、編集していくこととする。
- ・ 自治体職員は、やるべきことに併せて法律の根拠が知りたいだろうから、右欄に法制度が記述されていると良いのではないか。
事務局で対応を検討する。
- ・ どういう災害に、どういった専門家を呼んだのか、知りたいのではないか。
事例集を参照してもらおう。
- ・ 復旧業務は膨大なので中途半端に記載せず、ここでは復興対策について限定しても良いのではないか。
第3編で地域防災計画への記載してもらうために、復旧業務の記述は必要。
- ・ 兵庫県と新潟県のように、被害の出方が県土の中核部なのか、一部なのかによって復興計画のあり方は違う。それを記載すると良いのではないか。
本文で記載し、事例集の参照を工夫する。
- ・ 実際に復興計画をたてるまでの災害は少ない。だから、事前準備が大切という動機付けを入れていかないと、シナリオにある「被害規模」だけでは弱いのではないか。
阪神の例では「上からの指示」だった。また、膨大な行政需要（問題解決）と膨大な合意形成が求められることが、事前準備の動機付けと考える。
復興計画を作成する動機は、長期総合計画の目標設定を変えて、長期的に新しい施策を生み出す必要があるから、ではないか。
それらを盛り込むよう工夫する。
- ・ 復興計画は、応急・復旧計画との連続性が必要なのではないか。限られた人とお金をうまく調整する必要があることを記述する必要があるのではないか。
- ・ p.11 について、「検討」の表現が多いが「策定」、「実施」とした方が、もっと臨場感を生むのではないか。また、シナリオとして1.2.に違和感がある。復興計画策定の根拠について、被害規模だけでなく、「上からの指示」が必要ではないか。
事務局で対応を検討する。
- ・ Aさんの立場について、課長という想定でよいのか。
庁内である程度の権限を持つ役職として、課長にしている。

((3)、(4)の後、再び(2)の議論に戻る)

- ・ 第3編の章立てについて、計画サイドと事業サイドの話が混在していると、実際の担当者が使う時に使いづらいのではないか。
防災基本計画に則り地域防災計画への記載のために記述しているので、分けることは難しい。今回は基礎編なので計画の大枠について述べ、応用編に向けて、事業段階のことも気

づかせる工夫を考える。

- ・ 第1編のタイトルが復興計画を立てる人のみを対象にしている印象だが、例えば佐用町の水害のような復旧で終わる場合でも、対象であることを工夫できないか。
どのように入れるか、事務局で検討する。

(3) 『災害復旧・復興施策の手引』について

事務局より資料4に基づいて説明

- ・ 時系列表記について、「3日」は必要か、という疑問もあるが、編集作業を通して矛盾が出れば、改めることにすれば良い。
事務局で対応を検討する。
- ・ 部署のアイコンについて、「全」（各部署）、「本」（災害対策・復興本部）は不必要。「本」は総務部になるのではないか。「全」は主な部署のアイコンを入れる。「防」（防災部）「企」（企画部）が必要ではないか。
事務局で対応を検討する。
- ・ 部署はあくまで例示だということを記述する。「市」をやめて、県の担当部署をあてる。
事務局で対応を検討する。
- ・ 自分たちの県の担当部署を書き込む欄があっても良いのではないか。
『セミナー・テキスト』の地域防災計画で工夫する。

(4) 『災害復旧事例集』について

事務局より資料5に基づいて説明

- ・ 事例集に施策の事例を入れることは、復興担当でない自治体職員にとって読みづらく、必要とされないのではないか。施策毎になっていた方が扱いやすいのではないか。そうすると、手引きから事例を抜き出す必要がないのではないか。
『手引』の事例を事例集に入れると、施策事例は引きにくくなるが、統一感が保てる。今後の補充のためには体裁を整える必要はある。
『手引』の事例を別冊にすると、今後事例が増えたときに施策毎に編集加工が必要となる。
昨年度の議論で、扱いやすくするために、薄くした方が良いという方針を決めた。
事務局で対応を検討する。

(5) 参考文献について

- ・ 掲載以外の参考文献があれば、後ほど挙げてもらう。

2. 地方公共団体職員との意見交換会の開催

(1) 阪神・淡路大震災関係団体（兵庫県・神戸市）論点メモ

12月3日（木）：神戸市、兵庫県で実施。

1) テキストの対象

- 1)- テキストの対象を、都道府県とするか？、市区町村とするか？
- 1)- 地方分権・地方主権の流れを視野に入れれば、市区町村を復興の主体に想定すべき。

2) 復興に関する基本的なこと

- 2)- 「復興」そのものの定義をどう考えるか？
- 2)- 復旧・復興を明確に区分する必要があるか？
- 2)- 「復興事前計画」より「復興準備計画」の方が馴染みやすい

3) 復興計画策定段階での教訓

[復興計画策定のプロセス]

- 3)- 「復興（準備）計画」策定が必要となる災害種別、被害規模とは？
- 3)- 復興計画策定プロセスとしての「二段階方式」（ガイドライン～復興計画）は、結果的には良かった。今後も同じ方式になるだろう。
- 3)- 復興計画策定プロセスは、ビジョンづくりから市町が加わり、市町は持ち帰って作成し、県はそれを束ねて整合を図った。
- 3)- 復興計画の下敷きとして「長期総合計画」を活用した。長期総合計画をきっちと策定しておくことが大事
 - () 「長期総合計画」と「復興計画」の違い・・・時点の考え方、被災による目標水準の見直し、被災からの再建メニューの有無など。
- 3)- 復興計画策定の事務局に、長期総合計画策定の担当を入れたことが良かった。
- 3)- 住民の意見を聞くプロセスが重要。被災者復興支援会議の役割が大きかった。

[復興計画の対象]

- 3)- 県レベルとしては、県内の被害規模・分布によって復興計画の中身が変わる。県庁組織内での扱いの違い
- 3)- 復興の全体計画と各部局ごとの部門別計画の整合を図ることも重要。
- 3)- 「復興（準備）計画」には、小規模の市町村を含む地域別計画も必要。
- 3)- 行政計画だけでなく、市民・地域、企業など、ステイクホルダーの計画も必要。地域レベルの復興ガイドライン、「地域協働復興」（東京都）

[復興計画策定の戦略]

- 3)- 復興対策の優先順位を考慮すべき。BCPの発想（優先業務に資源傾斜）財源配分の価値基準
- 3)- 政策決定過程における、これまでの「事実判断」から「価値判断」への転換が必要。政治的判断の重要性

- 3)- 壊れても復旧しない選択もある。破綻してしまうので計画が必要という動機もありうる。

4) 復興事業段階での教訓

- 4)- 復興公営住宅への高齢者の集中・福祉・管理上の様々な問題と対策の連続を考えれば、復興住宅政策のあり方そのものを見直しておく必要。加えて、復興過程を長期のトレンドでとらえ、検証と改訂を繰り返す仕組みも必要。 P D C A サイクル
- 4)- 生活と産業の停滞が長期的にきいてくる。平時から厳しい生活の世帯や衰退産業はさらに厳しくなる。

5) 復興準備段階での教訓

- 5)- 「復興準備計画」の内容は、被害想定に基づく復興シミュレーションやグラウンドデザインではなく、まずは復興対策の行動計画を想定している。
- 5)- 事前準備としては、「いつ、どんな課題があって、何をしたか」が分かる年表が大事。 『伝える』(兵庫県) 復興計画策定プロセスも同様
- 5)- 災害に弱い部分はどこかを事前に研究しておくことが大事。 『環境カルテ』(神戸市)
- 5)- 地域防への記載は、「防災基本計画」の改訂が効果的。
- 5)- 「復興準備計画」は既存の行政制度を基本と考えつつも、新制度の検討も必要(原形復旧 改良復旧 復興の課題出し)。
- 5)- 「復興基本法」が必要との議論がある。がれき補助等を制度として確立するための財源確保が目的。
- 5)- 人口減少時代(超高齢社会)での復興ビジョンのあり方を検討しておく必要(情報化など技術進歩も考慮)。
- 5)- 首長の意思決定と首長への説得材料が重要。

(2) 意見交換会議事録 (兵庫県)

1 . 打合せの概要

【日 時】 平成 21 年 12 月 3 日 (月) 14 : 00 ~

【場 所】 兵庫県災害対策センター

【出席者】

兵庫県	足達 和則	兵庫県企画県民部防災企画局 復興支援課 課長
	亀井 浩之	兵庫県企画県民部防災企画局 復興支援課 副課長
	松原 寿人	兵庫県企画県民部防災企画局 復興支援課 復興調整係 係長
	山本 晋吾	兵庫県企画県民部防災企画局 防災計画室 防災計画係 係長
	松久 士朗	兵庫県企画県民部企画財政局 総務課 課長補佐兼企画調整係 係長
学識経験者	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	高橋 裕之	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
	後藤 隆昭	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
事務局	吉川 忠寛	株式会社 防災都市計画研究所 所長
	豊田雄一郎	株式会社 防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・ 次第
- ・ 資料 1 地方公共団体における復興事前対策の推進に関する検討の進め方
- ・ 資料 2 調査業務の全体図
- ・ 資料 3 意見交換会でのご質問事項
- ・ 資料 4 「セミナー・テキスト」(基礎編) タタキ台
- ・ 資料 5 - 1 復興手引書の構成案
- ・ 資料 5 - 2 復旧・復興対策の主な流れ
- ・ 資料 5 - 3 復興施策の概要
- ・ 資料 5 - 4 復興手引書 レイアウト(案)
- ・ 資料 6 災害復興事例集 タタキ台・次第

2 . 議事概要

事務局より資料説明

神戸市との打合せでの議論内容の報告

- ・ 対象は都道府県レベルか、市町村レベルか
- ・ 「事前」より「準備」のほうがいいのでは
- ・ 言葉の定義：「復興」とは何か
- ・ 時代背景によって復興も変わってくるのではないか

(1) 復興に関する基本的なこと

- ・「復興」とは何か、という定義が無い(法的に災害対策基本法にも1行ほど出ているだけ)。
- ・復興で何を目的にするのか。単に公共施設や社会構造物を回復するのが復興なのか。もしくは、被災地の生活全体とか地域の社会機能の継続といったこととなると対象が広がってってしまう。

(2) 復興計画策定段階での教訓

【概要説明(兵庫県より説明)】

- ・基本方針は兵庫県が作った計画で国が支援するという形になった。
 - ・早く作らないと世間の関心がなくなってしまって支援がなくなることを当時の知事が危惧しており、方針と道筋についての公表は3ヶ月以内に行った。
 - ・10年間の復興計画と合わせて緊急3カ年計画という形で住宅と産業と都市基盤については別途平行して行った。
 - ・従来の兵庫県の行政計画との整合と、被災した市町との整合を取る必要がある(兵庫県の計画の責任者と神戸市の計画の責任者は同じ人であった)。
 - ・2月11日に基本戦略を作りそれを基に進めた。復興戦略ビジョンを作成して、それをベースに復興計画を検討するという事で、計画案を作成した。
 - ・市町の意見を吸い上げやすくするため連絡会を定期的に開催。
 - ・行政以外からの意見を取り入れるため2月から6月に様々なフォーラムを開催した。
 - ・6月29日に知事に提出、計画決定は7月10日。
 - ・復興目標として、単に地震時の状態を回復するのではなく、「創造的復興」を掲げた。
-
- ・兵庫県は単にやみくもにやっていくのではなく、10年間かけて成長率を踏まえた上で創造的復興という復興の方向性を明確に出す計画にしたというのは大きかった。
 - ・事前に復興計画の中身はということかというのは決めなければいけないが、もっと大きな枠組でいうと、そういう計画に本当に財政的な保証があれば、都道府県なり市町村の方も動きやすいのではないかと。ある程度ここまでは政府として持つという基本的な考えや枠組みがあれば、もう少し早急に計画が出来るのではないかと。
 - ・復興計画は、阪神の経験も一緒だが、とりあえず早いうちに計画を作ってそれを示すのが一番いい
 - ・災害発災後の自治体からの財源措置や優遇措置がほしいといった形で、こちらからメニューをお願いして認めてもらうという形になっているので、なかなか事前計画が作りにくい。
 - ・総合計画との整合は図っているが、プロセスとしてはそれを下敷きにして作ったというわけではない。まず「創造的復興」という、復興計画の基本構想を考えその時に、総合計画の内容と整合を図りながらつくった。ただ被害が大きかった為計画の変更はあったが、整合を図りながら復興計画を最終的に作った。
 - ・ビジョンから計画に落とし込むプロセスとして、計画と実際の予算との整合という話があるが、阪神の場合は時期的に内需拡大で、国からかなり付けてもらえたため作りたものは比較的通った。
 - ・個人の生活再建をどうやって支援するのかという計画は、最初の時点で貸付金しか出来な

いが、なかなか難しい。個人の生活と雇用・産業をどう再建するかが残ってくる。

(3) 復興事業段階での教訓

- ・なんだかんだいっても、起こった後でも体制は出来る。
- ・復興計画の中でも実現していないものはたくさんある。復興計画の中にはある程度出来るものと、やりたいもの(構想的な部分)も入っている。
- ・まちづくりでは、すぐに建築基準法で建築制限かけてやらないと、勝手に建てられてしまうので、建築制限をかけ、2ヶ月間で都市計画決定をした。ただ2ヶ月間では住民が兵庫県から5万人くらい県外に出ており、住民の意見を聞かないとまちづくり出来ないので、まちづくりを進める為に、まちづくり協議会を活用して意見を聞きながら、2ヶ月間では大きな骨格しか決めていなくて、住民の意見を聞きながら順次まちづくりをしていった。コンサルタントやアドバイザーに復興基金のお金を使って行ったのはよかった。
- ・今15年たって残っている問題は2つあって、被災高齢者の自立支援とまちの賑わい(商業の問題)。

阪神・淡路大震災での兵庫県と県下市町村との関わり

- ・復興基金による事業は、各市町の予算を通す必要がないことから、被災者に対して同一条件で、迅速に支援できた。
- ・人的支援では、兵庫県が出すと言うよりも他から職員の派遣応援をしてもらった。県内の市町間でも応援はあった。
- ・計画策定の支援では、各市町で総合計画をベースに作成した。それを兵庫県でとりまとめた。復興計画にも盛り込んだ。県の復興計画のビジョンは策定の場で市町と共有している。

産業復興政策

- ・産業は、先端的なものを目指したものをリノベーション・育成をやりつつ、従来型の商店街の復興も平行してやった。

(4) 復興準備段階での教訓

- ・「復興基本法」のような形で担保するような法律が必要。阪神のときは特別法が出来たが、新潟の中越では出来ないといったように、災害によってそれぞれ政府の対応が違う(例えば瓦礫についても行政がやることになっておらず、個人で行うようになっている)。
- ・復興基本法は、復興の目的など最初にある程度どういったことに対してターゲットにしてやるのか、どういう主体で計画は作っていくのかという理念法でいい。
- ・事前マニュアルでこうした方がいいというのではなく、ちゃんと制度的な保証(財源の後ろ盾と、それを担保する法制度)が必要。
- ・ハードはすぐに戻るが、もと居た人はいなくなる。ハード的なことより個人的な支援をどうするかとかをよく決めておかないといけない。
- ・生活の再建についてもちゃんと事前計画を作るのは必要。
- ・備えとして防災面であれば色々なことがあるかもしれないが(家具の固定・2階で寝るなど)、復興になると国の制度的なことがあって非常に難しいのでは。
- ・防災担当者にとって防災計画の一連で考えるのがいい。今ある計画や制度を使いながら、流れの中で復興を考えるということかというと、BCPのイメージだと理解しやすい。

- ・事前準備として、やはり財源の話が大きい。一定の枠を決めてもらえるとか出来ればやりやすい。現場も対応しながら、国とのお金の交渉もあるので大変。
- ・実際の対策、水害と違い地震、地域のどこに来るかや災害規模がどれくらいかわからないので、事前に復興計画を考えることはなかなか難しい。体制や計画策定の手順はある程度は見えてくるかもしれない。実際壊れた都市をどうするのかといったことは、一概に言えない。都市の規模が違う中で1つの事前復興計画でまとめられるのか。被害想定が無いと計画は作れないが、現状として被害想定も進んでおらず、こういう現状で事前対策をどういう風に進めていけばいいのか疑問。
- ・計画自体は起きてからじゃないと出来ないが、起きた後にまず何をしたらいいのかの行動手順がわかるようなものになっていけばよくて、計画自体の中身の話ではないのでは。

(5) その他

テキストに必要な情報

- ・時期的にどの時点でどのような課題が出てきて、何をしなければならないのか。時系列的な年表を作っておけば役に立つ。
- ・中身自体はやりだすときりが無い。それを作る考え方や手順を示す方がいい。

(3) 意見交換会議事録 (神戸市)

1 . 打合せの概要

【日 時】 平成 21 年 12 月 3 日 (月) 10 : 00 ~

【場 所】 神戸都市問題研究所

【出席者】

神戸市	本荘 雄一	財団法人 神戸都市問題研究所 常務理事・研究部長
	太田 敏一	神戸市みなと総局技術部 西神整備事務所長
	片瀬 範雄	株式会社パスコ 営業部 神戸支店 技師長
学識経験者	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	高橋 裕之	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
	後藤 隆昭	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
事務局	吉川 忠寛	株式会社 防災都市計画研究所 所長
	豊田雄一郎	株式会社 防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・ 次第
- ・ 資料 1 地方公共団体における復興事前対策の推進に関する検討の進め方
- ・ 資料 2 調査業務の全体図
- ・ 資料 3 意見交換会でのご質問事項
- ・ 資料 4 「セミナー・テキスト」(基礎編) タタキ台
- ・ 資料 5 - 1 復興手引書の構成案
- ・ 資料 5 - 2 復旧・復興対策の主な流れ
- ・ 資料 5 - 3 復興施策の概要
- ・ 資料 5 - 4 復興手引書 レイアウト(案)
- ・ 資料 6 災害復興事例集 タタキ台・次第

2 . 議事概要

事務局より資料説明

(1) 復興に関する基本的なこと

- ・ 「事前復興計画」より、手引書の「準備計画」という表現の方が分かりやすい。
- ・ 「復興」に共通の理解があるのか。国レベルの中で制度の中で復興の位置づけは法制度上ない。「復興」とは何なのかを議論しておかないと、マスタープランとどの程度関連するのかが変わってくる。
- ・ 復興のビジョンとまちのビジョン(長期計画・マスタープランのビジョン)が違うのか。
- ・ マスタープランの中で事前復興の話が入ると、ハード面が先行してしまう。

(2) 復興計画策定段階での教訓

復興計画策定のプロセス

- ・復興計画の全体計画をつくったが、各局も復興委員会で復興計画を作った。全体計画と整合が取るために、企画部門が復興計画を作って、部門別が勝手に部門別計画にならないようにしないといけない。
- ・2つの意味での2段階（2ステップ〔ガイドライン作りで骨格をちゃんとやって、それから細部をつめていった〕でやったという2段階と、全体と部門別があるという2段階）を両方やったのは結果的によかった。
- ・個々の事業は基本的に県の人が入って区画整理などはやったが、実際の計画作りは各市町レベルで作って、それをまとめたのが県の復興計画。
- ・市町村に権限委譲というものがふえている中で、県は何をするのかというのは復興計画では難しい。
- ・復興計画の必要性はなにかというと、必要だからつくる計画で、何が出来るかというので作る計画ではなくて、自分達が欲するものをきちんと作らないと、何も出来ない。被害のときに何が必要かをきちんと考えさせる計画である、という理念は重要。通常の国から落ちてくる計画の書き方とは違う。

復興計画の対象

- ・経済情勢が内需拡大ということで、ある程度ハードについては国に頼れた。これから人口減少や経済規模縮小という中で、壊れたものを元に戻すこと自体出来ないの、政策論的に優先順位付けをやらなければいけない。
- ・今や自助と共助で地域でも動いてもらわないといけない。ステークホルダーもどう巻き込んでいくのかということも作る時に考えておかないとなかなか実行の担保が無く絵に描いた餅になってしまう。
- ・復興か復旧かをあまり具体的に書くことは地方にとっては得策ではないので、仕分けは実務的にはしない方がいい。精神だけは記載しておく程度のほうがいい。

復興計画策定の戦略

- ・政策論議になると、「事実判断」はベースで必要だが、「価値判断」が重要で、そこで首長の役割あって、政治の役割は大きい。
- ・市町村でもともと戦略（総合計画）が無ければ、そこにいきなり復興計画作れといっても出来ない。
- ・復興対策は、全部は出来ないにしても何を優先的に事前に備えておくのかを考えておくべきである。
- ・民間でいうと、経営資源が限られる中でどこに集中的に投資するか、資源を使って何をやるかという中核事業、重要業務をあらかじめ決めておくという考え方がある。企業でいえば、存続する為に一番重要なのは経営判断である、BCPの発送でいえば、おそらく復興を考えるのもその防災担当者では作れない。
- ・県は県のBCPを作るが、それは基礎自治体レベルとは違う（経営基盤が違う）ので市町と同じものにはならない。復興計画の統一性を持たせるのであれば、ホッチキス止めにならないを得ない。

(3) 復興事業段階での教訓

- ・今あれだけの復興公営住宅を建てられるかどうか。建てた後維持管理できるか。現在空き家が多く年寄りばかりで若い人が入らない。回転するような考え方を事前に考えておかないといけない。

(4) 復興準備段階での教訓

- ・常日頃、自分のまちにどういう問題があって、どういう風にしていきたいのかということを考えておくということが大事。
- ・都市と農村、災害の種類等で復興計画の焦点は変わる。復興計画は大きい災害を想定するその時に災害にしても地震か水害かで違って来る。その辺をどう整理しておくのが大事。
- ・実感が無い中で事前復興計画を作るのは難しい。地域の何が問題点であるかということからスタートして、それがマスタープランに反映される。
- ・一律に最低限準備する必要があることを明記することは大事。
- ・災害対策基本法の精神を防災対策に含むということを徹底する必要がある。
- ・首長への説得材料と危機起きたときの判断・分析材料が重要で、政治的な判断がどうしても絡んでくるので、防災部局だけの話とは言い難い。
- ・マスタープランも含めて計画の位置づけが時代とともに変わってきている。計画論の位置づけの話もしておいた方がいいのではないかな。
- ・復興の構造とその時の主体の整理がまず必要ではないかな。
- ・いざ起きたときの危機管理や、復興に対する備え・考え方、プライオリティの置き方ということを中心に準備しておかないと、地方にとって大変なことになる、という危機感をあおるということは必要。
- ・マスタープランで、時代背景が変わってきた中で、いかに今ある施設や、今ある人（住民も含めて）をどのように備えてもらうかということが一番大事。
- ・県に求めるものとしては、人的なサポートをするという方が重要。

(5) その他

テキストの対象

- ・県レベルなのか、市町村レベルなのか。市町村についてもどの規模の対応を考えているのか焦点を明確にしておかないといけないのでは。
- ・地方分権を考えると、県と市の役割を見直す必要があるのではないかな。市を中心とした考え方が必要。
- ・ゆくゆくは市町村に落ちていくというものを作っておくという形で、都道府県レベルで準備しておいてもらうのを考えてもらう。都道府県ではなくあくまで住民・基礎自治体の上位版という意味で考えてもらい、主権も権限も含めて基礎自治体に落ちるけれども、今は難しいので都道府県レベルで計画だけは準備してもらうという整理ではどうか。

自治体職員が読みやすいテキストについて

- ・1ページ目に何を書くかは大事

- ・分厚いものだと誰も読まない。
- ・作る過程も重要。巻き込めば自分も関わったということで愛着が持てるのでは。
- ・防災セクションと計画セクションの人間が見ればいいのでは。
- ・事前に決めておくべき事項を明記するのは、実務的にはいいかもしれない。
- ・復興計画を作る為の準備としては、最初のステップとして、総合計画やマスタープランがあり、地域としての問題点をきちんと把握し、将来性の方向性を戦略として持っているということが大事。

防災教育

- ・防災のことを考える子供を育てることも事前の準備。これは市町村レベルで出来る。

(4) 中越地震関係団体(新潟県・長岡市他)論点メモ

1 2月7日(月): 長岡市で実施

[長岡市、旧山古志村、小千谷市、川口町の関係者が出席]

1 2月17日(月): 新潟県で実施

1) 復興に関する基本的なこと

- 1)- 復旧と復興はどう違うのか?
- 1)- 復興事前対策のイメージがわからない。復興のイメージを持つことが大事。直後はあいまいで良く、それを考える体制を作ること 「動かしながら考えること」も大事。
- 1)- 復興計画は、地域復興、生活再建の将来展望を示すために重要である。

2) 復興計画策定段階での教訓

[復興計画策定のプロセス]

- 2)- 県復興計画の指針となる復興ビジョンの作成を学識経験者に任せたことが良かった。
- 2)- 復興ビジョンをもとに各自治体に復興計画の策定を促し、策定されたものを県が統括・補完した。ただ、旧山古志村など、先行して具体的な検討を行なった自治体もあった。その後3年以内に事業計画を作成するよう促した。
- 2)- 市町復興計画の下敷きとして長期総合計画を活用する場合、理念などはそのまま使えたが、事業実施時期の前倒しが必要なものもあった(中心市街地の活性化など)。
- 2)- 旧山古志村の復興計画は、合併前の自治体計画であり、「帰る」ための施策メニューが他の自治体に比べても豊富に提示されていた(逆に、合併後に復興計画を作っていたら、合併後の位置づけに左右されていたかもしれない)。
- 2)- 市町復興計画策定プロセスでは、市民参加が非常に有効であった。

[復興計画策定の体制]

- 2)- 復興計画策定の担当者は、長期総合計画策定の担当者であった。
- 2)- 県庁内の復興体制は、復興計画策定部隊(総合政策部企画課)と、現場での復興支援部隊(復興支援班)の2種類の体制を作った。
- 2)- 県復興本部の体制は、部と部の横の連携を活性化させるために、部の「企画主幹」を組織のシナプスとして活用した。
- 2)- 被災自治体から県職員の派遣要請があり、長岡振興局などの県の出先機関に一人ずつ配置した。

[復興計画策定の支援]

- 2)- 行政の規模(体力の違い)によって、復興への取組に温度差が出る(体力のない自治体は復旧で手一杯であった)。
- 2)- 市町村の規模によって県の果たす役割が異なる(小規模ほど手厚く)。
- 2)- さらに、国が市町村に直接支援できる仕組みも必要ではないか。

4) 復興準備段階での教訓

- 4)- 復興のイメージ（ビジョン）を持つことが最も大事。
- 4)- 日常の地域データをどれだけ蓄積しているかが重要。
- 4)- 復興計画策定の所管部署や組織体制、学識経験者、策定する災害の基準、策定手順、市民参加の手続き等を予め決めておくことが重要。
- 4)- 復興のエンジンはお金であるので、事前復興では、財源的な準備を考えておくことが非常に大事である。
- 4)- 普段からまちの弱い部分はどこかを事前に研究しておくことが大事。
- 4)- 災害復旧事業の改良版や復興に関わる補助制度など、新制度の検討も必要。
- 4)- 中越地震での復興の経験が、同じ県内の中越地震被災自治体に継承されている。
- 4)- 「ハード」より「ソフト」の復興が大事ではないか。
- 4)- 地域防に復興を記載することには疑問。復旧までの手順を載せておくだけで十分ではないか。

(5) 意見交換会議事録 (新潟県)

1 . 打合せの概要

【日 時】 平成 21 年 12 月 17 日 (木) 10 : 30 ~

【場 所】 新潟県庁内会議室

【出席者】

新潟県	丸山 由明	新潟県総務管理部 人事課 課長
	安中 康裕	新潟県県民生活・環境部 震災復興支援課 課長
	佐藤 康雄	新潟県政策企画員 (復興計画担当)
	笠原 真	新潟県政策企画員 (復興支援担当)
	稲垣 文彦	社団法人 中越防災安全推進機構・復興デザインセンター
内閣府	高橋 裕之	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
	平本 佳恵	政策統括官 (防災担当) 付参事官 (災害復旧・復興担当) 付主査
事務局	吉川 忠寛	株式会社 防災都市計画研究所 所長
	豊田雄一郎	株式会社 防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・次第
- ・資料 1 地方公共団体における復興事前対策の推進に関する検討の進め方
- ・資料 2 調査業務の全体図
- ・資料 3 意見交換会でのご質問事項
- ・資料 4 「セミナー・テキスト」(基礎編) タタキ台
- ・資料 5 - 1 復興手引書の構成案
- ・資料 5 - 2 復旧・復興対策の主な流れ
- ・資料 5 - 3 復興施策の概要
- ・資料 5 - 4 復興手引書 レイアウト (案)
- ・資料 6 災害復興事例集 タタキ台
- ・資料 7 阪神・淡路大震災関係ヒアリングでの論点メモ

2 . 議事概要

事務局、資料説明

これまでの意見交換会の概要説明

- ・長岡市等が出ず、神戸市・兵庫県での意見交換会が出た意見
復興対策の優先順位 (BCP の発想)
市民・地域・事業のステークホルダー
人口減少時代での復興ビジョン

(1) 復興に関する基本的なこと

- ・復旧は対象 (所管部署) がはっきりしているが、復興はよく分からない。

(2) 復興計画策定段階での教訓

【概要説明（新潟県より説明）】

- ・最初に山古志の全村避難があった。山古志村の役場の行政機能の復旧に特化してチームを作った。
- ・基礎的な行政機能（戸籍・住民票・福祉 etc）を復旧させると同時に、役場の職員が通常業務に戻れるように避難所の仕組みをかえ、10日間で仮役場を作った。
- ・17年1月に震災復興支援課を立ち上げた。
- ・2つのヘッドを置いた

復興計画の策定（復興本部の立ち上げ）

構成：総合政策部の中の企画課（前企画調整部）。長期計画の所管部署

中山間地地域山古志支援班（具体的に現場で動く班）

構成：寄せ集め

その時に県庁内から出れる人を出した（一部農業土木の技術屋）

〔苦労したこと〕

事前準備が全く無い状況

新潟地震以来の地震の大きさで、過去の事例が役に立たない

（兵庫県の人にも来てもらったので助かった）

どこが（部署）担当するのか決めていなかった

事前に対策（マニュアル化）しておくのは大事

- ・1つの課で全てを請け負うのではなく、県庁全体で復興に取り組むという考え方のほうがいい。
- ・当初は復興計画・組織をきちんとつくる考えだったが、集まった段階では目先のこと〔国との窓口役（大臣の視察等）〕への対応で手一杯で何も出来ない状況だった。
- ・ビジョンをまず作った。ビジョンについては、知事の指示で有識者・ステークホルダーを集めて役人は口出しさせなかったのは成功だった
- ・ビジョンに基づいて復興計画を作ったが、最初に作った復興計画は器だけで3年後にローリングして、その時点での中身を後追いで入れていった。
- ・担当部署だけは最初に決めた。反論はかなりあった。
- ・兵庫県が被災の中心だったのに対し、新潟県は離れた所だったが人的なつながりが大きかった
- ・山古志の計画は、復興支援課と青木氏など（3～4人）で具体的なものを作った。
- ・コンセプト・方針ははっきりしていた。「帰ろう山古志」、そこに肉付けする形で行ったので、比較的作りやすかった。
- ・過去の事例等参考にしたものは特に無い。しいて言うならそれまでの山古志の暮らしこれをチャンスにして今まで出来ないことを行った。
- ・当時、周辺地域との軋轢生まれた。特に小千谷市は集団移転一本で残る人への援助が無かったため不満が出た。それはその時の現象であって、結果はまだ出ていない
- ・山古志は選択肢があり、出る人は出たが、残って建て直せない人のために山古志内にアパ

ートを作った

- ・小千谷市は選択性が無く、移転するかあとは自分で再建するしかなかった。将来都市計画的にどちらがいいのかわからない。
- ・中山間地ではキーワードとして「選択性」ということがある。

(3) 復興事業段階での教訓

- ・今後、復興計画の検証を行うことが必要になってくる。
- ・川口町・小千谷市には要請がきたので専任の担当を出した。
- ・復旧で復興を助けた部分もある（残土の話）

(4) 復興準備段階での教訓

- ・組織的な準備も大事だが、財政的な準備も大事であり、そこが県の果たす役割になるのではないか。
- ・復興の財源手当ては制度化すべきである。復旧は一方的にやらざるを得ないが、復興は一緒にやらないと出来ない。理念は大事だが、後押し（担保）するのはお金（インプット・原動力）
- ・中越沖がスムーズにいったのはノウハウを継承したことと、被災者の多くが中越の被災者だったことが大きい。
- ・復興とは何かを決めるのは不可能だが、それを考えていく組織を作ることは大事。
- ・人口減少の中での復興では、インフラの全復旧は無いので新しい環境への手助けが必要。
- ・計画の内容までは書けない。内容はわからないが仕組み・体制を考えておくことは大事
- ・イメージを持つことは重要で、イメージを共有化していくプロセスが大事

(5) その他

中間支援

- ・住宅再建の制度の不備があり、新しい環境への適用過程を支援（ がウエートを占めた）
多くの人が出て過疎が進んだ 過疎対策
住民が完全に抜ける（集団移転） コミュニティづくり
住民がばらばらに出ていく 復興公営住宅の手伝い
- ・タマモエンジンも無かったので、県と協力して対応
- ・今後の中山間地においては、どれだけ選択肢を多くするかが重要。財源的な問題。
- ・事前に住民の意識付けが必要（自分達の地域づくりや参画をしておくということ）
- ・中間支援は大事だが、新たに立ち上げるのは難しいので、事前に機能しているところに支援してく形にすれば現実的である。
- ・能登、宮城でも立ち上がったが実際には機能していない。
- ・ハード物を直すより、費用対効果。適用過程にどれだけバックアップできるか。

(6) 意見交換会議事録 (長岡市)

1 . 打合せの概要

【日 時】 平成 21 年 12 月 7 日 (月) 13 : 00 ~

【場 所】 長岡市役所 3 階中会議室 (南)

【出席者】

長岡市	赤川 孝昭	長岡市危機管理防災本部 総括副主幹
	児玉 清隆	長岡市危機管理防災本部防災強化班 総括主査
	米山 力	長岡市地域振興戦略部 総括副主幹 (復興・中山間地振興担当)
	青木 勝	長岡市山古志支所 支所長
	渡邊 則道	財団法人 山の暮らし再生機構 事務局次長 総務企画ディレクター
小千谷市	渡辺 辰男	小千谷市総務課 参事
川口町	星野 晃男	川口町地域振興支援センター えちご川口交流ネット REN 事務局 事務局長
学識経験者	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	高橋 裕之	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
事務局	吉川 忠寛	株式会社 防災都市計画研究所 所長
	豊田雄一郎	株式会社 防災都市計画研究所 研究員

【配布資料】

- ・ 次第
- ・ 資料 1 地方公共団体における復興事前対策の推進に関する検討の進め方
- ・ 資料 2 調査業務の全体図
- ・ 資料 3 意見交換会での質問事項
- ・ 資料 4 「セミナー・テキスト」(基礎編) タタキ台
- ・ 資料 5 - 1 復興手引書の構成案
- ・ 資料 5 - 2 復旧・復興対策の主な流れ
- ・ 資料 5 - 3 復興施策の概要
- ・ 資料 5 - 4 復興手引書 レイアウト(案)
- ・ 資料 6 災害復興事例集 タタキ台
- ・ 資料 7 阪神・淡路大震災関係ヒアリングでの論点メモ

2 . 議事概要

事務局より資料説明

(1) 復興を経験しての感想。復興対策の備えとして必要なもの

【旧山古志村】

- ・ 復興事前対策といわれてもイメージがわからない。復旧と復興はどう違うのか。震災についての準備・想定を全くしていない状況の中で復旧対策も復興対策も同時だった。復興対策で、どういう形で復興したいかイメージを持つことが最も大事。

- ・復興は通常の総合計画が大事。住宅などは日常の中でとり行われている施策。日常の総合力が試されるのが災害。
- ・地域のデータをどれだけ蓄積して持っているかが重要。事前対策の中で日常生活をどう認識してイメージするかが重要。

【小千谷市】

- ・以前都市計画系の部署で復興計画を作るようマニュアルに書かれていた。
- ・復興計画に市民全員の意見をまとめるには半年はかかるのではないかと。復旧と平行しながら復興計画にすべてを書くのは難しいのではないかと。
- ・全市民が被災すると同じ方向を向く。まちのことを語りあうにはいい時期。
- ・復興計画は検証されないことが多いように感じる。
- ・小千谷市は市民が自主的に参加した。
- ・普段から市民の声を聞く仕組みがあれば復興計画策定の際も活かせる。平時のありかたが問われる。

【旧長岡市】

- ・合併直前で合併の総合計画の作成が必要の中で復興計画を作らないといけなかった。
- ・復興計画は新市総合計画を前提に策定することが基本的な考えだった。
- ・復興計画着手が4ヵ月後だった。どこの部署がやるか事前に決めていなかった。
- ・事前準備としては、どういう手順で策定するか、策定する災害の基準、どう市民の意見を聞くかの手順（学識経験者等の復興委員をあらかじめ決めておく等）を考えておかないといけなかった。
- ・復興という観点で物事を見るのに時間がかかった。

【川口町】

- ・川口町は壊滅的な被害を受けた。復興計画に取り組む組織体制ができていなかった（2月1日に復興対策本部設置）。
- ・11地区に震災復興委員会。ワークショップを4,5回開催。
- ・組織体制が無かったので庁内の指示系統弱かった。

(2) 復興対策に長期総合計画を活用するときに使えたもの・使えないもの

【旧山古志村】

- ・山古志の復興ビジョンは復旧計画より早かった。復旧と復興は別物。
- ・住民からの意見は長期総合計画を前提として考えた。
- ・山古志だから出来た。市が大きくなればなるほど被害は地域限定になる。地域限定の被害を行政がどう評価して判断できるかが、合併が進んだ今後大きな問題になる。

【小千谷市】

- ・災害時はいろいろな判断が前倒しになる。

【旧長岡市】

- ・合併前の総合計画は使えなかった。中山間地のノウハウがなかったため、中山間地のビジョンは山古志を活用した。
- ・総合計画の「地域力を生かしたまちづくり」の理念がそのまま復興計画の理念につながってきている。

- ・総合計画で掲載されている項目がそのまま復興計画に使えたものや、パワーアップして前倒しでやらなければいけないものについては組み替えて行った。

【川口町】

- ・総合計画にあげていた課題をどう解決するか。
- ・地域住民と行政の協働という面で、依存度の強いまちが震災を契機に変わった。
- ・復旧事業より移転事業の方が先に行われた。
- ・車社会で空洞化、袋小路の解消。まちづくりの主体は町会。ハード思考よりソフト思考。

(3) 復興計画は地域による差が出るが、事前に地域協働を考えておくことは役に立つのか

【旧山古志村】

- ・山古志は今までの蓄積の上に作った。地区ごとの形ではなく山古志全体に見た復興プランだった。
- ・被害の大きい6集落にはコンサルをつけた。残りの集落は主に県の復興基金を活用した。
- ・地域によってバラツキはできるが仕方ない。
- ・山古志は一回外に出たが避難生活後にまた帰ってきた。帰ってきた人は暮らしたいから帰ってきた。これがその後の地域づくりに意味を持った。帰るためのモチベーションをあげるための復興プランが大きな意味・価値があった。

【小千谷市】

- ・地域の被害の程度やリーダーがいたかどうかで温度差があったが、それが市内全域でバランスを考えたときに問題になったことはなかった。
- ・地域ごとの事前の準備は必要かもしれないが、災害直後の気持ちの中でみんなで話し合う方が大切ではないか。事前に準備できることはあるかもしれないが、実際に起きてみないとその気にならない。

【旧長岡市】

- ・旧小国町で被害の大きい2つの地区があった(住めるか住めないかの状況。全員避難し冬帰れなかった)。その地区ではリーダーがいて、行政に対しても建設的な意見が出た。ビジョンの取りまとめは具体的なものについては意見が出なかった。それによる不満が出たこともなかった。
- ・復興基金を活用した地域の復興デザインを4集落で取り組んだ。ベースになるのは過疎高齢化。
- ・被災した当初や時間をおいた中で、地域住民の感情や取り組みに差が出てくることは十分考えられる。

【川口町】

- ・地域の温度差は被害程度による。被害が大きいと集落全体の被害が大きい。
- ・残った人 その後の過疎化・高齢化の進行の大きいところ。
- ・復興ビジョンでどこまでイメージを示せたか。全然復興が進んでいない中で住民が復興のイメージを持てるのか。
- ・一般の人まで理解してもらい行動してもらうのには相当時間がかかる。ある程度動かしながら物事を変えていくということをどう計画に盛り込むかが必要。
- ・復興計画の検証作業が必要である。

(4) 復興計画や復興事業をしていく上での県との関係はどうだったのか

【旧山古志村】

- ・ 県が果たした役割は大きい。小さな自治体では県の指導がないと動かない部分がある。
- ・ 市町村合併により 112 32 市町村。県は今後細かいところまで手が回らない。中核都市が県のカバーを出来るような体制が必要ではないか。
- ・ 復興計画や復興事業についても基礎自治体に直接支援できる仕組みが無いと機能しなくなるのではないか。

【小千谷市】

- ・ 日本中から支援の要請があった。復興計画の策定に際しても色々な提案があった。
- ・ 県が調整する時期がそれほど早くなかった。事業を実現する上での検討については唯一お願いした。
- ・ 復旧にちかいまちづくりの部分についても復興とするのであれば事前対策は必要。

【旧長岡市】

- ・ 県の企画部署と実動で意見の違いがあった。復興ビジョンで書かれていることを現場が良しとしない(復旧が復興を制約する)こともあった。
- ・ 県庁の中でも調整してもらえればよかった。

【川口町】

- ・ 自分達で進めた部分もあった。県の担当者からは情報提供等のサポートはあった。時期によっては最初から入ってもらうのもいいのかもしれない。
- ・ 住民はハード思考で目に見えるものを求める。行政が大きくなると、地域によって温度差があるのではないか
- ・ 被災者と行政の関係が不満を起こす要素になる

(5) 応急対策の後3～5年を見越したときに事前に出来ることは何があるのか

【旧山古志村】

- ・ 今回の基金事業が震災対応の事業か通常地域づくりの事業なのかははっきりしない。復興を事前にやっておけるのか。
- ・ 復旧事業には手厚い補助があるが7～8割までしか戻らない、この境界線の部分についてはきちんとした形で事業立てが必要な部分である。
- ・ 住宅や生業については復旧に分類されるが、公がやらない部分は復興にあたる。それをカバーする手当ては災害では必要。生活再建支援についても全てそれでいいのかという疑問もある。

(6) 復興を備える場合に地域防災計画を改定するとき何を盛り込むべきか

- ・ 地域防の検討委員会で地域住民の声をフィードバックした。
- ・ 現状の地域防にはゲリラ豪雨などの対策が欠けている。
- ・ 復旧、復興の区分けが難しいが、地域住民からすれば早く元の生活に戻りたいということが根底にある。
- ・ 国の激甚災害が比較的早い。時間的制約は今までよりはなくなってきているのではないか
- ・ 復興に焦点をあてた場合、「ハード」より「心」の復興がウェートを占めている。ソフト面の復興を確保していくことが大事ではないか。

- ・復興基金は有無に係らず計画に盛り込めるような体制作りがあればいい。
- ・直面する災害対応復興まで地域防に記載するのは疑問。災害の種別によって様々（地震は全体的、津波は地域限定）。復興になるとケース・バイ・ケースになる。
- ・復旧に近い復興の部分は地域防には書いた方がいいが、書いたとしても作る判断は出てくる。
- ・復興の内容までは難しいのでは。災害の規模、種別によってビジョンも変わってくる。

(7) 山古志は中山間地のモデルとなるが、5年経った評価はどうか

- ・モデルにはなりきれていない。中山間地に莫大な財が投入されたのは事実。その必要性・意義はあったのか。
- ・山古志の事実がモデルにならざるを得ない。
- ・注目されているのは人が帰って生活しているという事実
- ・山古志は中山間地なのかという質問もある（新幹線の駅まで30分。高速入口まで15分。冬も除雪されて道は通れる。

(8) その他

- ・地域防で予防・復旧は変えないといけない。復興政策を作らないといけない。復興計画を作るのではなくて、復興政策が求められるという書き方になるのでは。