

# 復興準備計画策定の推進に関する調査 報告書

平成19年3月

内閣府

# 目 次

1	概要	.....	1
2	本調査の方針等	.....	7
	( 1 ) 調査の目的	.....	7
	( 2 ) 調査の課題と方針	.....	8
	( 3 ) 調査の対象	.....	13
	( 4 ) 調査の内容	.....	16
3	地方公共団体における復興の事前 対策とその課題に関する事例調査	.....	21
	( 1 ) 東京都文京区	.....	21
	( 2 ) 新潟県	.....	27
	( 3 ) 長岡市	.....	35
	( 4 ) 小千谷市	.....	41
	( 5 ) 愛知県	.....	47
	( 6 ) 名古屋市	.....	55
	( 7 ) 大阪府	.....	60

( 8 ) 宮城県	.....	67
( 9 ) 仙台市	.....	73
( 10 ) 三重県	.....	78
( 11 ) 和歌山県	.....	84
( 12 ) 和歌山市	.....	89
( 13 ) 田辺市	.....	93
4 地方公共団体における復興準備計画策定等の推進方策に関する検討	.....	97
( 1 ) ヒアリング項目別のまとめ	.....	97
( 2 ) 類型別のまとめ	.....	109
( 3 ) 復興準備計画策定等推進方策のまとめ	.....	116
( 参考文献 )	.....	121

# 1 概要

## (1) 本調査の方針等

### 1) 調査の目的

本調査では、復興準備計画策定をはじめとする事前復興準備が進展しない原因究明とその推進方策の検討を主な目的として、地方公共団体を対象とする聞き取り調査を実施した。

### 2) 調査の課題と方針

本調査の課題について、平成17年度の「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」と、平成14年度の「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」を基に検討した上で、本調査の方針を導出した。その結果は表1-1-1の調査項目としてまとめたとおりである。

表 1-1-1 調査項目（基本項目）

	調査項目
1	事前復興準備に対する基本的な考え方
2	復興準備計画（復興計画）に関する内容
3	復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因
4	事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容
5	事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因
6	計画策定・施策取組の効果
7	応急マニュアルとの関係（整合性）
8	情報・ノウハウ収集の取組
9	その他の可能性と課題
10	内閣府への要望

### 3) 調査の対象

調査対象団体については、「17年度調査」における事前復興準備への取組状況と、特別措置法が定められている、巨大地震及び津波災害の切迫性の高い地域の状況等をもとに、以下の4つの類型に基づく13団体を選定した。

- (1) 「復興準備計画を既に策定済みの団体」：「東京都文京区」(No.1)
- (2) 「中越地震で復興計画を策定済みの団体」：「新潟県」(No.2)、「長岡市」(No.3)、「小千谷市」(No.4)
- (3) 「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画の一部を策定済みの団体」：「愛知県」(No.5)、「名古屋市」(No.6)、「大阪府」(No.7)
- (4) 「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画を未策定の団体」：「宮城県」(No.8)、「仙台市」(No.9)、「三重県」(No.10)、「和歌山県」(No.11)、「和歌山市」(No.12)、「田辺市」(No.13)

#### 4) 調査の内容

本調査は、表 1-1-1 の調査項目を基本とするヒアリング調査法（面接法）を採用する。

### (2) 地方公共団体における復興の事前対策とその課題に関する事例調査

「(1) 本調査の方針等」に基づいて、地方公共団体における復興の事前対策とその課題に関する取り組み状況について調査した。調査記録の詳細は、本編に収められており、ここでは割愛する。なお、調査記録のまとめは「(3) 地方公共団体における復興準備計画策定等の推進方策に関する検討」の「1) ヒアリング項目別のまとめ」と「2) 類型別のまとめ」に整理したとおりである。

### (3) 地方公共団体における復興準備計画策定等の推進方策に関する検討

#### 1) ヒアリング項目別のまとめ

13 団体のヒアリング記録を表 1-1-1 の調査項目に沿って整理する。

##### (1) 事前復興準備に対する基本的な考え方

- ・事前復興準備（復興準備計画策定）の重要性は、阪神・淡路大震災や中越地震での対応を考慮して、全体的に認識が高い。とくに、大都市部での問題意識が高い。
- ・その一方で、事前復興準備（復興準備計画策定）の優先度は、応急対策や予防対策への対応が優先され、実際の取り組み状況にはバラツキがある。
- ・復興準備計画の内容としては、「手順書」、「制度マニュアル」としてイメージされることが多い。

##### (2) 復興準備計画に関する内容

- ・「震災復興マニュアル」は、震災復興に関わる全ての分野（都市、住宅、産業、医療・保健・福祉、教育・文化・地域）の行動手順等をまとめたものと認識されており、復興都市計画に関わる行動手順等をまとめた都市復興マニュアル（「市街地復興計画マニュアル」）や、生活再建支援に関わる行動手順等をまとめた生活復興マニュアル（「震災後復旧マニュアル」）等の分野別のマニュアルが整備される場合もある。

##### (3) 復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因

- ・復興準備計画の策定が進んだ要因としては、必要性・位置付けの確認、都道府県の先行的取組、所管部署の明確化、庁内の横断的な体制整備、情報・ノウハウの収集等が多い。
- ・復興準備計画の策定が進まない理由としては、必要性・位置付けが不明確なこと、復興以外の優先課題が多いこと、所管部署が未確定であること、庁内調整の難しさ、情報・ノウハウの不足等が多く、被災団体の場合には、復興対策が現在進行中であ

ることによる。

(4)事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- ・復興準備計画での検討に伴って、条例制定、マニュアルに基づく訓練の実施等が進められている。
- ・「復興本部の設置」等の上位計画等に位置づけられた取組、「応急危険度判定調査」等の全国的に進められている取組、メンタルヘルスケアやNPO・ボランティア等の研修、民間団体との協定や民間技術者の登録、育成等は、復興準備計画の有無に関わらず、多くの団体で進められている。

(5)事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

- ・事前復興準備の取組が進んだ要因としては、法制度や計画・マニュアル等での位置付けや、過去の復旧・復興対応の経験、全国的な関連団体の協力、（市町村の場合）県の先行的取組等が大きい。
- ・事前復興準備の取組が進まない理由としては、復興対策の優先順位の相対的低さ、国による財政的支援がないこと、庁内調整の難しさ、ノウハウの不足等が大きく、被災団体の場合には、復興対策が現在進行中であることによる。

(6)計画策定・施策取組の効果

- ・計画策定・施策取組の効果としては、復旧・復興に関わる行動の流れを把握し、そのことを通じて、復興イメージの向上につながることで、応急対策を含む防災計画全般の見直しにつながることで、職員の防災意識の向上につながることで、防災まちづくりの活性化につながることで、さらには、それが復興過程における住民の合意形成の円滑化につながることで期待されている。

(7)応急対策マニュアルとの関係

- ・応急対策マニュアルに復旧・復興に関わる項目が含まれることが確認されているものの、同マニュアルでは、復興にも関連しながら比較的早い段階での対応が求められる業務、例えば、復興体制への移行準備や住宅の確保対策の準備等については、十分な検討が行われていないこともあり得る。したがって、復興準備計画を検討することにより、応急対策マニュアルを充実させる効果も期待できる。

(8)情報・ノウハウ収集の取組

- ・情報・ノウハウ収集の取組としては、近隣地域の先行マニュアルや被災自治体の復興関連資料、内閣府の復興関連資料等の収集を行う場合が多く、中には、聞き取り調査等を行う熱心な団体もある。

(9)その他の可能性と課題

- ・その他の可能性と課題としては、継続的に検討できる体制づくり、「防災都市づくり」との連携、地域データの活用によるケーススタディ等の指摘があった。

#### (10)内閣府への要望

- ・内閣府への要望としては、復興準備計画の策定の位置付け、復興準備計画のモデル提示、マニュアル策定に関わる各種調査や計画策定の補助等があげられた。

#### 2) 類型別のまとめ

13 団体のヒアリング記録を「(1)本調査の方針等」の「3)調査の対象」の4つの類型に沿って、事前復興準備の進展要因(進展しない理由)、プロセス、復興準備計画の内容、効果等に注目して整理した。ここでは、進展要因(進展しない理由)のみを記載する。

##### (1)「復興準備計画を既に策定済みの団体」

- ・復興準備計画策定の進展要因としては、都の先行的取組、区内部での位置付けの高さ、部署間の連携体制の構築、全庁的検討体制の構築等が指摘されている。阪神・淡路大震災での復興対策の教訓によって、大規模災害後の大都市部における復興対策の重要性が認識されたものと考えられる。

##### (2)「中越地震で復興計画を策定済みの団体」

- ・中越地震の復興対策が現在進行中であり、復興準備計画の策定は進んでいない。
- ・なお、中越地震での復興計画策定プロセスの教訓から、復興準備計画の策定においても、県と市町村とがビジョンを共有しながら連携して計画を作成する方法や、市民参加による計画の作成方法等を活用することが可能であるといえる。

##### (3)「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」

- ・復興準備計画策定の進展要因としては、必要性の認識の高さ、庁内の横断的な体制整備、応急対策等の既存マニュアルの活用等をあげることができる。

##### (4)「災害の切迫性が高く、未策定の団体」

- ・事前復興準備への取り組みが進んでいない団体に共通することとして、復興段階でどのような事態が起こるか、それがどのような問題を引き起こすのかということについての共通認識が無く、また課題認識を共有するためのリーダーシップも確立していないことが多いようである。

#### 3) 復興準備計画策定等推進方策のまとめ

「1)ヒアリング項目別のまとめ」、及び、「2)類型別のまとめ」を基に、復興準備計画策定等の推進方策に関するまとめを行った。

##### (1)復興準備計画策定の位置付けを検討する

- ・復興準備計画策定については、現在、それを位置付けた法律等がないことから、防災基本計画を始めとする諸々の計画への位置付け方法を検討する必要がある。そのためには、復興準備計画策定等の必要性、目的、方法、効果等をより具体化し、そ

れに関する理解を全国的に広げることが重要である。

(2)情報・ノウハウの提供方法を検討する

- ・復興対策自体の認知が、行政全体としては十分に高くなく、まだまだ復興対策の事前検討への動機付けを行ったり、そのためのノウハウを提供したりする必要がある状況に鑑みれば、内閣府を中心として、国による地方公共団体向けのセミナー等を各地で実施し、情報の活用方法と一体的に提供していくことも検討する必要がある。

(3)最新の情報を収集し、提供する

- ・地方公共団体の担当者にとって実際に有用な情報は、実際に現場でどのような制度がどのように活用されたのか、また一方で制度を活用する上での制約や問題点はどのようなものがあったかといった情報である。このように、年々新しくなる制度とそれに応じて変わっていく現場での制度の活用に関する情報（復興対策の実例）を収集し、全国の地方公共団体に対して継続的に提供していくことが国の役割として期待されている。

(4)地方公共団体の目的や状況に応じた取組を促す

- ・類型毎に取組度合いや要望面での違いが確認できたことから、復興準備計画策定についても、地方公共団体それぞれの目的や状況に合わせた取組を促すなど柔軟な対応が必要である。例えば、事前復興準備の取組が進んだ主な要因として、「全国的な関連団体との連携」が指摘されていたことから、応急危険度判定の推進を図る全国被災建築物応急危険度判定協議会のような、全国的な関連団体との連携を契機に事前復興準備を進める視点を持てるよう啓発していくこと等も必要である。

4) 参考文献

- ・本調査に係る参考資料は巻末に示すとおりである。



## 2 本調査の方針等

### (1) 調査の目的

災害後の復旧・復興対策は、業務の内容が多分野に渡り、その手続き、手順が複雑であるため、阪神・淡路大震災をはじめとする過去の災害事例が示すように、被災自治体は多くの困難な問題を抱えてきた。こうした状況に鑑み、政府は、「可能な限り迅速かつ円滑な復旧・復興を図る」ため、平成7年7月の防災基本計画の見直しをはじめ、内閣府（旧国土庁）においては、南関東地域直下の地震や東海地震等の大規模地震や火山、風水害等の各種災害に対する復興準備計画の検討を進めてきたところである。

しかし、実際には、地方公共団体レベルにおける復興準備計画の策定は、全国的に見ればまだまだ少数の団体に限られており、同計画の普及が課題とされてきた。

そこで、本調査では、復興準備計画策定をはじめとする事前復興準備が進展しない原因究明とその推進方策の検討を主な目的として、いくつかの団体を対象とする聞き取り調査を実施した。調査結果について、まず、本調査の方針等を示した後、地方公共団体における復興の事前対策とその課題に関する事例調査の記録を整理し、最後に、地方公共団体における復興準備計画策定等の推進方策に関する検討結果を示すこととする。

ここで、「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定義する。

## ( 2 ) 調査の課題と方針

本調査の課題について、平成 17 年度の「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」(以後、「17 年度調査」と略称する。)と、平成 14 年度の「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」(以後、「14 年度調査」と略称する。)を基に分析した上で、本調査の方針を導出する。

今回参考にした調査結果の要点は以下のとおりである。なお、( )内の比率は都道府県・政令指定都市の合計 59 団体に対する比率を示す。

### < 事前復興準備が進展しない原因とその推進方策検討のための課題 >

( 「14 年度調査」・「17 年度調査」結果の要点 )

- ・「復興準備計画の策定」まで至った団体が少ない(「17 年度調査」= 8 団体、16%)
- ・「地域防災計画への記載」(「14 年度調査」= 46%、「17 年度調査」= 57%)や「事前復興準備の取組」(「14 年度調査」= 18%、「17 年度調査」= 65%)が、3 年間でかなり進展している。
- ・事前対策ができていない理由として、「必要性の不足」、「優先性の不足」、「ノウハウの不足」等の指摘が多い。
- ・事前対策を実施するために必要な支援としては、「情報(ノウハウ)提供」、「財政支援」、「法制度整備」等の指摘が多い。

以上より、導出した本調査の方針は、以下の通りである。

#### 1) 「事前復興準備に対する基本的な考え方」を質問する

本調査では、復興準備計画策定をはじめとする事前復興準備が進展しない原因究明とその推進方策の検討を主な目的としていることから、まずは、事前復興準備に対する基本的な考え方を質問する。これには、対象団体にとっての事前復興準備の認識、内容イメージ、問題意識、重要性、必要性、防災対策上の位置付け(優先順位)等を中心に聞く。

#### 2) 「復興準備計画・復興計画に関する内容」を質問する

「復興準備計画を策定済みの団体」からは復興準備計画についての、「復興計画を策定済みの団体」からは復興計画についての、各々の計画の策定プロセス、策定された計画内容、その後の活動、課題等を具体的に聞き取りをし、未策定団体の参考にする。

#### 3) 「復興準備計画の策定が進んだ(進まない)要因」を質問する

本調査の主目的に直接つながる質問として、「復興準備計画を策定済みの団体」がなぜ策定を実現することができたのか、あるいは、「復興準備計画を未策定の団体」がなぜ策定できていないのかについての要因(理由)を質問する。

4) 「事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容」、「応急マニュアルとの関係（整合性）」を質問する

事前復興準備の中には、既述の「調査結果」のとおり、復興準備計画策定以外にも、「地域防災計画」への記載や個別復興施策等の取組がかなり進展していることから、それら事前復興準備の取組内容を具体的に質問する。

また、事前復興準備の中には、「がれき等の処理」や「住宅の応急危険度判定」、「応急仮設住宅等の供給」等、「応急マニュアル」に整理されていながら「復興マニュアル」とも密接な関連のある施策が少なくない。これら施策の行動手順の検討が、「復興マニュアル」策定にも生かされることが考えられる。したがって、「応急マニュアルとの関係（整合性）」についても質問する。

5) 「事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因」を質問する

4) の事前復興準備の取組内容がどのような要因で進展しているのか（進展していないのか）を質問する。

6) 「計画策定・施策取組の効果」を質問する

計画策定・施策取組によって実際に確認されている（あるいは、今後期待される）効果について質問する。こうした効果を積極的にPRすることで、これらの取組を益々進展させたい狙いがある。

7) 「情報・ノウハウ収集の取組」を質問する

既述の「調査結果」のとおり、事前対策を実施するために必要な支援として、「情報・ノウハウ収集の取組」は必要不可欠である。ここでは、被災自治体等の復興関連情報の収集や、「復興計画を策定済みの団体」からのノウハウの収集状況、あるいは、専門家とのネットワーク構築の可能性と課題等について質問する。

「17年度調査」・「14年度調査」の主な結果（本調査との関連箇所）

復興準備計画の策定状況

「17年度調査」によると、復興準備計画の策定状況は、「策定済み」が都道府県・政令指定都市で8団体(16%)、市区町村で18団体(9%)である(表2-2-1)。これに「具体的に策定する予定がある」と「いずれは策定したい」を合わせると、都道府県・政令指定都市で33団体(65%)、市区町村で147団体(77%)である。相当数の団体が策定に意欲を示していることが分かる。

表2-2-1 復興準備計画の策定状況（集計値）\_\_「17年度調査」

	都道府県・政令指定都市		市区町村	
	団体数	比率	団体数	比率
策定済みである	8	16%	18	9%
未策定だが具体的に策定する予定がある	0	-	6	3%
未策定だがいずれは策定したい	25	49%	123	64%
策定するつもりはない	14	28%	36	19%
無回答	4	7%	8	5%
有効回答団体数	51	100%	191	100%

「17年度調査」と質問の仕方が異なるが、「14年度調査」でも、災害復旧・復興関連調査・報告書等の有無と名称を質問している。それによると、都道府県・政令指定都市で4団体(7%)、市区町村で1団体(1%)であった。単純に比較することはできないが、「17年度調査」での策定状況が「14年度調査」に比べて進展している傾向が伺える。

地域防災計画への記載

災害復興関連項目の地域防災計画への記載は、「17年度調査」によると、項目別では11%から84%までのバラツキがあるものの、平均では57%の団体(29団体)が記載していたことになる。この数字は、前回の「14年度調査」での46%に比べて11%上昇している。

復興準備計画の具体的な項目は表2-2-2のとおりであるが、「17年度調査」での記載の多い項目を見ると、「2-5.住宅の復興」が43団体(84.3%)と最も多く、次いで「1-1.計画の目的」が36団体(70.6%)、「2-2.復興計画の策定」が35団体(68.6%)であった。

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6団体(11.8%)と最も多く、次いで「1-3.計画の前提」が20団体(39.2%)、「2-8.教育・文化の復興」が21団体(41.2%)であった。

表 2-2-2 復興準備計画の項目

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

事前復興準備の取組

事前復興準備の取組状況について、加重平均値の正の割合（「ある程度できている」に相当）で見ると、「14年度調査」の16%（4項目/25項目）から「17年度調査」の43%（22項目/51項目）へと、かなり増加していることが分かる。同様に、両調査の加重平均値を比較しても、-0.81から-0.22に上昇している。

事前の取組が多い項目について、「17年度調査」での加重平均値の高い項目を見ると、「7）応急危険度判定調査体制の検討」が0.96点で最も高く、「8）被災宅地危険度判定調査体制の検討」0.86点、「18）応急仮設住宅の建設資材の把握や供給方法の検討」0.65点、「44）被災児童・生徒への支援策の検討」と48）NPO・ボランティアの育成」0.55点が続いている。

逆に、加重平均値の低い（取組の少ない）項目は、「14）集団移転による新市街地候補地の検討」が-1.35点で最も低く、「12）復興整備条例の制定・検討」-1.33点、「51）地区類型別の復興対策上の課題、留意点、重点施策の検討」-1.06点、「4）復興基金創設のための検討」と「13）まちづくり協議会の結成・活動の支援」-1.00点が続いている。

また、事前復興準備の状況について、その対策が「十分できている」及び「ある程度できている」と回答した団体の階層別分布（「11項目以上」以上の団体数）を両調査で比較すると、下表のとおり、「14年度調査」の10団体（18%）から、「17年度調査」の32団体（65%）に大幅に増加していることが分かる。

表 2-2-3 事前復興準備の状況（階層別分布）

	「17年度調査」		「14年度調査」	
	都道府県・ 政令指定都市		都道府県・ 政令指定都市	
	団体数	比率	団体数	比率
31項目以上	5	10%	0	0%
21～30項目	16	33%	0	0%
11～20項目	11	22%	10	18%
1～10項目	14	29%	43	77%
0項目	3	6%	3	5%
有効回答団体数	49	100%	56	100%

### 事前対策ができていない理由

事前対策ができていない理由について、「14年度調査」によると、「必要性がない」、「優先課題ではない」、「被害想定が難しい」、「計画の位置づけがない」等の回答が多く、「17年度調査」でも、「災害予防、災害応急対策の充実が優先され、災害復旧・復興対策は未検討」や「全庁的な検討体制がない」、「事前の取組の検討をしたことがない」、「必要性がわからない、認識されていない」、「何をしてもよいのかわからない」等の意見が多い。

### 推進するために必要な支援

災害復旧・復興対策を推進するために必要とされる支援については、「14年度調査」では、「マニュアル等の作成方法の支援」、「先進自治体等の情報提供に関わる支援」、「財政支援」、「法制度等整備に関わる支援」等の回答が多く、「17年度調査」では、「マニュアル・手引きの提示」、「研修会や勉強会等の開催」、「情報提供やアドバイス」を求める声が多い。

また、自由記入欄での回答としては、「先進地事例の紹介」、「専門家との災害時での協力体制の確立」、「被災地の事例紹介」、「想定される災害ごとのシミュレーション」、「復興需要の把握・算定方法」等の要望が記載されている。

表 2-2-4 災害復旧・復興対策の推進に必要とされる支援（複数回答）

	都道府県・政令指定都市	
	団体数	比率
復興準備計画の策定マニュアル・手引きの提示	28	54.9%
復興準備計画の普及啓発・進行管理のための訓練マニュアル・手引きの提示	17	33.3%
事前の復旧・復興制度に係る研修会や勉強会等の開催	28	54.9%
発災時の災害復興や復興準備に係る情報提供やアドバイス	28	54.9%
その他	5	9.8%
無回答	8	15.7%
有効回答団体数	51	100.0%

### ( 3 ) 調査の対象

上記の事前復興準備が進展した要因の把握、及び、進展しない原因究明とその推進方策の検討を主目的として、以下のとおり、地方公共団体へのヒアリング調査を実施する。

まず、事前復興準備への取組状況について、「17年度調査」の中から、「表2-2-1 復興準備計画の策定状況(集計値)」「17年度調査」を参照した上で、調査対象団体を抽出する。

1) 「策定済み」と回答した団体は、都道府県が東京都等5団体、政令指定都市が名古屋市等3団体、市区町村が文京区等18団体であった。

2) 「未策定だが具体的に策定する予定がある」と回答した団体は、市区町村が6団体であった。

3) 「未策定だがいずれは策定したい」と回答した団体は、都道府県が愛知県、三重県、大阪府、和歌山県等の20団体、政令指定都市が仙台市等5団体、市区町村が123団体であった。

ここから、復興準備計画が策定済みか、あるいは関心を持つ団体の多くは、過去に災害経験を持つか、将来に災害の切迫性が高い地域、大都市を抱える団体であることが分かる。

次に、巨大地震及び津波災害の切迫性の高い地域を抽出し、その中から調査対象団体を抽出する。それは、大規模な災害の発生が想定されている地域に対して計画策定を働きかけることが、復興準備計画策定の必要性、可能性の両面から有効と考えられるからである。

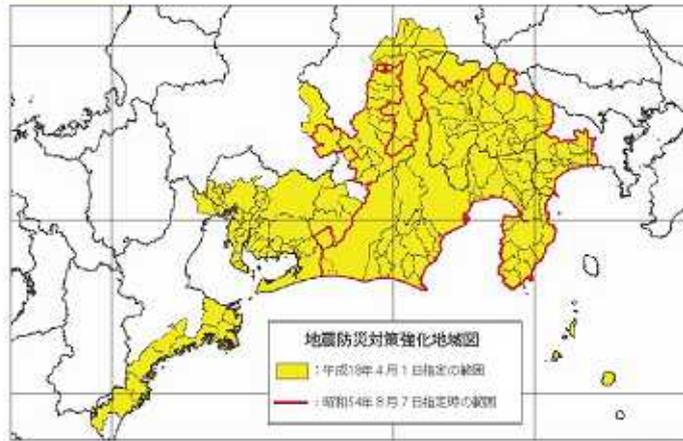
ここでは特別措置法が定められている東海地震、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震を取り上げる。

1) 東海地震対策は、「大規模地震対策特別措置法」(昭和53年12月施行)に基づいて進められており、現在、「地震防災対策強化地域」として、8都県174市町村(平成18年4月1日現在)が指定されている。

2) 東南海・南海地震対策は、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成15年7月施行)に基づいて進められており、現在、「東南海・南海地震防災対策推進地域」として、21都府県403市町村(平成18年4月1日現在)が指定されている。

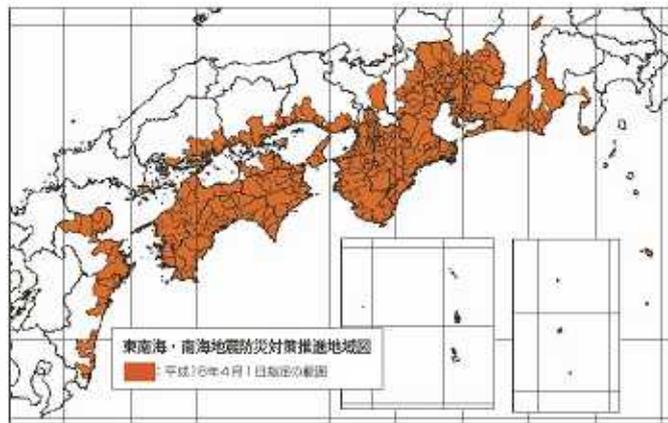
3) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策は、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成16年4月)、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域」に基づいて進められており、現在、5道県119市町村(平成18年4月1日現在)が指定されている。

図2-4-19 東海地震に係る地震防災対策強化地域



出典：内閣府

図2-4-20 東南海・南海地震防災対策推進地域



〈平成18年4月1日現在〉

図 2-3-1a 巨大地震及び津波の切迫性の高い地域

図2-4-25 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域



図 2-3-1b 巨大地震及び津波の切迫性の高い地域

以上の「復興準備計画の策定状況」、「巨大地震及び津波の切迫性の高い地域」、及び、過去の調査結果等を総合的に考慮して、以下の4つの類型に基づく13団体を調査対象団体とする。

- 1) 「復興準備計画を既に策定済みの団体」として、「震災復興マニュアル」の総合版を策定した「東京都文京区」(No.1)を対象とする。
- 2) 「中越地震で復興計画を策定済みの団体」として、「新潟県」(No.2)と「長岡市」(No.3)、「小千谷市」(No.4)を対象とする。
- 3) 「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画の一部を策定済みの団体」として、東南海地震の被害想定が大きく、「震災後復旧マニュアル(生活編)(産業編)」を策定した「愛知県」(No.5)と、同じく「市街地復興計画マニュアル」を策定した「名古屋市」(No.6) 南海地震の長周期被害や大都市直下地震が心配され、「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」を策定した「大阪府」(No.7)を対象とする。
- 4) 「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画を未策定の団体」として、宮城県沖地震の被害想定が大きい「宮城県」(No.8)と「仙台市」(No.9) 東南海地震と南海地震の被害想定が大きい「三重県」(No.10) 南海地震の被害想定が大きい「和歌山県」(No.11)と「和歌山市」(No.12)、「田辺市」(No.13)を対象とする。

#### ( 4 ) 調査の内容

本調査は、( 2 )で検討したとおり、表 2-4-1 の項目を基本とするヒアリング調査法(面接法)を採用する。

表 2-4-1 調査項目 (基本項目)

	調査項目
1	事前復興準備に対する基本的な考え方
2	復興準備計画(復興計画)に関する内容
3	復興準備計画の策定が進んだ(進まない)要因
4	事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容
5	事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因
6	計画策定・施策取組の効果
7	応急マニュアルとの関係(整合性)
8	情報・ノウハウ収集の取組
9	その他の可能性と課題
10	内閣府への要望

調査の詳細内容については、( 3 )で既述の調査対象の区分、つまり、1)「復興準備計画を既に策定済みの団体」、2)「中越地震で復興計画を策定済みの団体」、3)「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画の一部を策定済みの団体」(「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」と略称する。)、4)「巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画を未策定の団体」(「災害の切迫性が高く、未策定の団体」と略称する。)に区分して、それぞれ表 2-4-2 から表 2-4-5 に示す内容で調査を実施した。

1) 「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

復興準備計画を既に策定済みの団体に対しては、復興準備計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、復興準備計画策定後の事前復興準備の取組内容を把握すること、を主な目的として、以下の調査項目を基本にヒアリング調査を実施した。

表 2-4-2 「復興準備計画を既に策定済みの団体」に対する調査内容

復興準備計画に関する内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興準備計画の策定プロセス</li> <li>・策定された計画の内容、その後の活動、課題等</li> </ul>
復興準備計画の策定が進んだ要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 一般的要因</li> <li>・必要性・位置付け、リーダー・所管部署、財源、情報・ノウハウ等</li> <li>(2) 個別的要因</li> <li>・都の先行的取組、庁内の検討体制、専門家による支援等</li> <li>・その他</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別復興施策の取組、「地域防災計画」への記載、復興に関わる模擬訓練、復興に関わる条例制定等</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組が進んだ要因</li> </ul>
計画策定・施策取組の効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組による(取組によって期待される)効果</li> </ul>
応急マニュアルとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急マニュアルの内容と見直し</li> <li>・復興準備計画との整合性</li> </ul>
情報・ノウハウ収集の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興関連情報・ノウハウの収集状況</li> <li>・専門家とのネットワーク構築の可能性と課題</li> </ul>
その他の可能性と課題	(自由回答)
内閣府への要望	(自由回答)

2) 「中越地震で復興計画を策定済みの団体」(新潟県、長岡市、小千谷市)

中越地震で復興計画を策定済みの団体に対しては、復興計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、今後の復興準備の可能性を検討すること、を主な目的として、以下の調査項目を基本にヒアリング調査を実施した。

表 2-4-3 「中越地震で策定済みの団体」に対する調査内容

中越地震での復興計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興計画の策定プロセス</li> <li>・策定された計画の内容、その後の活動、課題等</li> </ul>
事前復興準備に対する基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前復興準備の重要性、必要性</li> <li>・防災対策上の位置付け(優先順位)</li> </ul>
復興準備計画の策定が進まない理由	<p>(1) 一般的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要性・位置付け、リーダー・所管部署、財源、情報・ノウハウ等</li> </ul> <p>(2) 個別的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現在の復興への取組状況、今後の策定見通し</li> <li>・その他</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別復興施策の取組、「地域防災計画」への記載等</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組が進んだ要因</li> <li>・取組が進まない理由</li> </ul>
その他の可能性と課題	(自由回答)
内閣府への要望	(自由回答)

3) 「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画の一部を策定済みの団体に対しては、部分的に策定された復興準備計画の内容を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること、を主な目的として、以下の調査項目を基本にヒアリング調査を実施した。

表 2-4-4 「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」に対する調査内容

復興準備計画に関する内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興準備計画の策定プロセス</li> <li>・策定された計画の内容、その後の活動、課題等</li> </ul>
事前復興準備に対する基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前復興準備の重要性、必要性</li> <li>・防災対策上の位置付け(優先順位)</li> </ul>
復興準備計画の策定が進んだ(進まない)要因	<p>(1) 一般的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要性・位置付け、リーダー・所管部署、財源、情報・ノウハウ等</li> </ul> <p>(2) 個別的要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一部の策定が進んだ要因</li> <li>・策定が部分的に止まっている理由</li> <li>・その他</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別復興施策の取組、「地域防災計画」への記載等</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組が進んだ要因</li> <li>・取組が進まない理由</li> </ul>
計画策定・施策取組の効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組による(取組によって期待される)効果</li> </ul>
応急マニュアルとの整合性(関係)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急マニュアルの策定状況</li> <li>・事前復興計画との関係</li> </ul>
情報・ノウハウ収集の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興関連情報・ノウハウの収集状況</li> <li>・専門家とのネットワーク構築の可能性と課題</li> </ul>
その他の可能性と課題	(自由回答)
内閣府への要望	(自由回答)

4) 「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

巨大地震及び津波災害の切迫性が高く、復興準備計画を未策定の団体に対しては、復興準備計画の策定に関わる現状を把握し、今後の復興準備の可能性を検討すること、を主な目的として、以下の調査項目を基本にヒアリング調査を実施した。

表 2-4-5 「災害の切迫性が高く、未策定の団体」に対する調査内容

事前復興準備に対する基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前復興準備の重要性、必要性</li> <li>・防災対策上の位置付け(優先順位)</li> </ul>
復興準備計画の策定が進まない理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 一般的要因 <ul style="list-style-type: none"> <li>・必要性・位置付け、リーダー・所管部署、財源、情報・ノウハウ等</li> </ul> </li> <li>(2) 個別的要因 <ul style="list-style-type: none"> <li>・策定が進まない理由</li> <li>・その他</li> </ul> </li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別復興施策の取組、「地域防災計画」への記載等</li> </ul>
事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組が進んだ要因</li> <li>・取組が進まない理由</li> </ul>
計画策定・施策取組の効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・取組による(取組によって期待される)効果</li> </ul>
応急マニュアルとの関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・応急マニュアルの策定状況</li> <li>・事前復興計画との関係</li> </ul>
情報・ノウハウ収集の取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・復興関連情報・ノウハウの収集状況</li> <li>・専門家とのネットワーク構築の可能性と課題</li> </ul>
その他の可能性と課題	(自由回答)
内閣府への要望	(自由回答)

### 3 地方公共団体における復興の事前対策とその課題に関する事例調査

#### 【 】東京都文京区

##### 調査の狙い

復興準備計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、復興準備計画策定後の事前復興準備の取組内容を把握すること。

#### 1. 概要

##### (1) 対象

- ・文京区総務部防災安全課（現：総務部防災課）

##### (2) 日時

- ・平成 19 年 2 月 27 日（金）9:00～11:00

##### (3) 場所

- ・文京区役所 15 階防災センター

#### 2. 「文京区震災復興マニュアル」策定のプロセス・内容について

##### - 震災復興マニュアル策定のプロセス

- ・平成 15 年度の都の震災復興マニュアル作成を受けて、区内部でも防災課、計画調整課で重要性、必要性が認識され、予算措置が行われ、平成 16 年度に震災復興マニュアルの作成に着手し、平成 17 年 3 月に作成された。

##### - 震災復興マニュアル策定の内容

- ・震災復興マニュアルは、部署毎・部署間の業務の関係を時系列で示した「全体シナリオ」、「部課別総括表」、「行動カルテ」、「方法カルテ」で構成され、部門別の計画として、都市、住宅、産業、医療、保健、福祉、教育、文化、地域の 9 部門に分けて、行動手順や方法がまとめられている（図 3-1-1、図 3-1-2 参照）。

- ・「全体シナリオ」：復興対策の全体が「時間」、「主体」、「行動」に分けて一覧できる図

- ・「部課別総括表」：部課ごとに応急対策から復興対策までの一連の行動項目を整理した表

- ・「行動カルテ」：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シート

- ・「方法カルテ」：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）を整理したシート

- 震災復興マニュアルの特徴
- ・総合的な震災復興マニュアルであること。「都市」と「生活」の区別なく、復興過程で想定されるすべての作業を対象に策定されている。
- ・業務項目（所管部署）の相互連携に配慮していること。「全体シナリオ」、「行動カルテ」、「部課別総括表」の3点で業務項目（所管部署）の連携が図られていること。
- ・応急対策との連携を視野に入れていること。復興と応急の業務項目の整合が図られ、部課別に両者の関係が分かる「部課別総括表」が作成されていること。
- ・内容面の充実を図ったこと。都マニュアルを基本としつつも、「行動カルテ」の追加や「方法カルテ」における具体策検討（阪神・淡路大震災や中越地震等の教訓紹介を含む）など、内容の充実が図られていること。

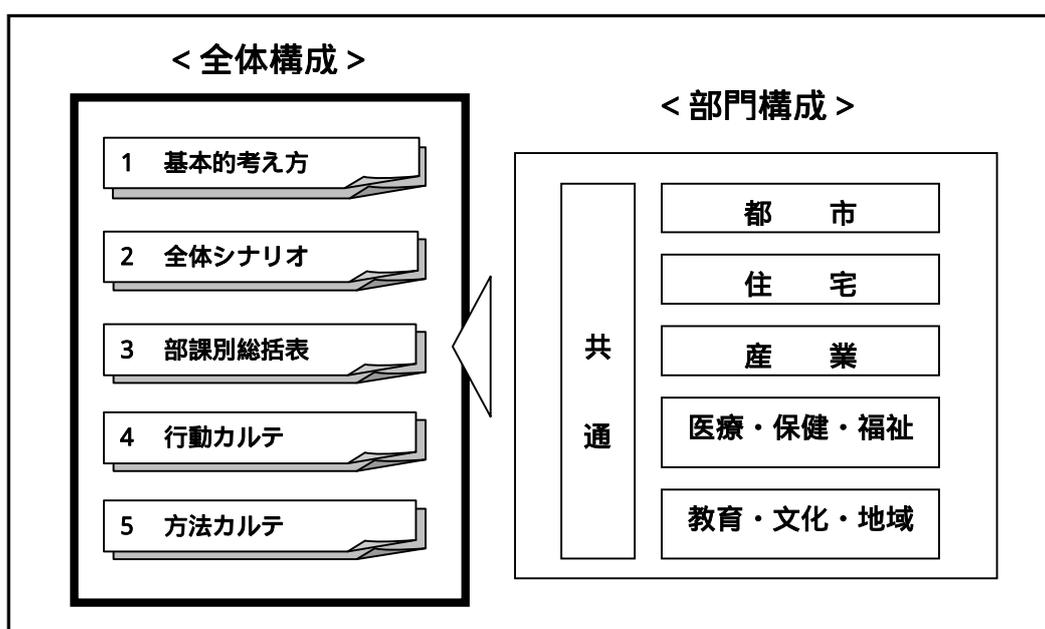


図 3-1-1 文京区「震災復興マニュアル」の構成

### 3. 事前復興準備に対する基本的な考え方

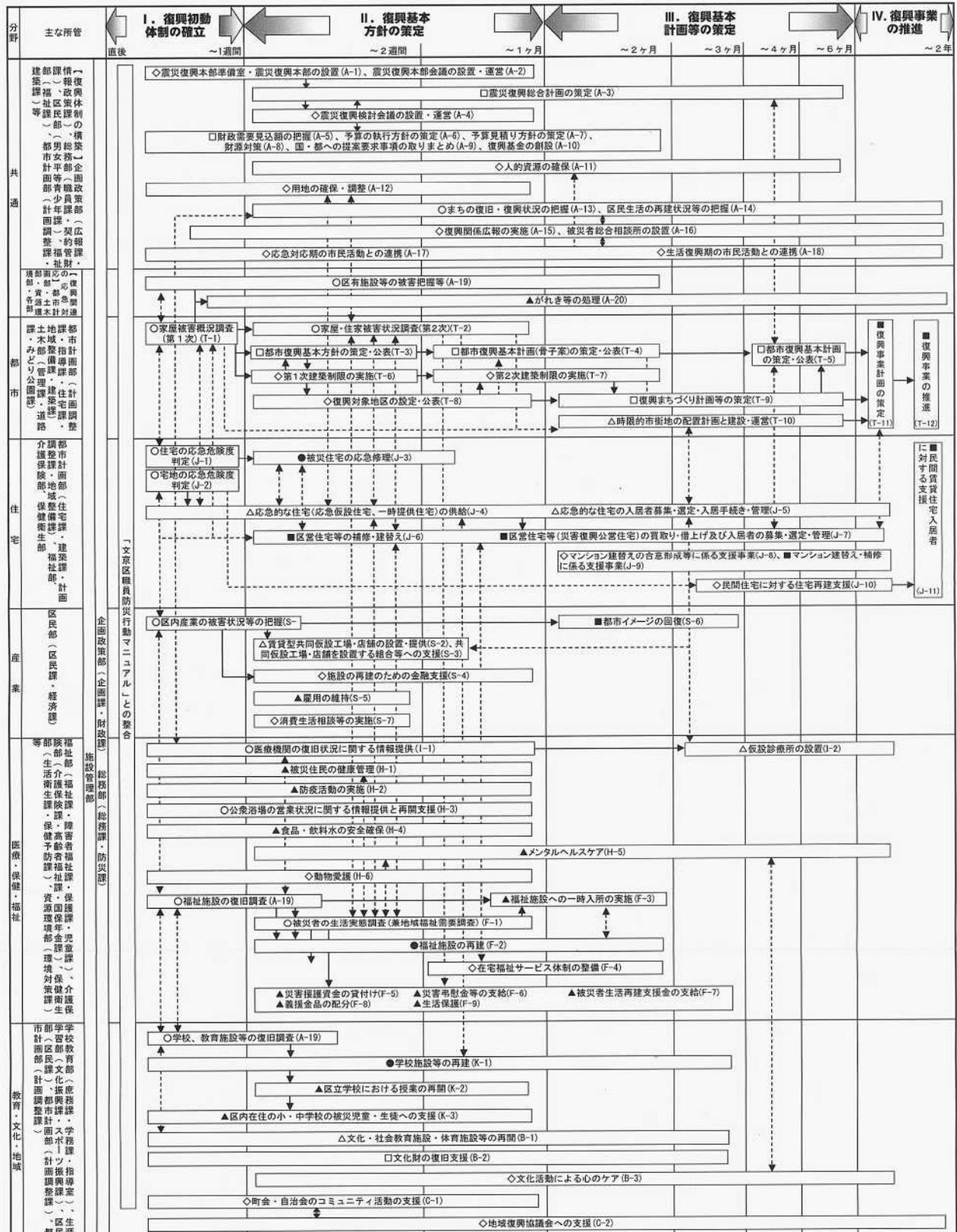
- ・阪神・淡路大震災以降、大都市部であり、巨大地震の切迫性が高いことから、都の方でまず震災復興マニュアルが作成されたが、区内部でも防災課、計画調整課で重要性、必要性が認識され、区マニュアルの作成に至った。
- ・阪神・淡路大震災の教訓から、以下の3つの理由をあげて、事前復興対策の必要性、重要性を指摘している。

限られた時間の中で膨大な事業を遂行しなければならないこと。

計画策定や事業遂行上、重要な意思決定が数多く求められること。

多くの区民（被災者）との合意形成を円滑に進めなければならないこと。

- ・また、震災復興マニュアル策定後、「職員防災行動マニュアル」（初動・応急対策）の見直しや防災対策条例の施行、復興模擬訓練の実施、地域防災計画の見直しなど、区の防災計画の全般的な見直しにつながっている。



(注) 1) 図中枠内の項目は、「文京区震災復興マニュアル」において検討された項目であり、今後変更されることがあります。  
 2) 項目末尾の○付記号は、分野ごとの通し番号であり、行動カルテ、方法カルテのコードと一致します。  
 【凡例】) 各項目の前部に付した記号 ▲:緊急対応系、○:被害調査系、△:時限的市街地系、□:復興方針・計画系、●:復旧事業系、■:復興事業系、◇:その他  
 2) 各項目をつなぐ矢印 →:行動の方向 ←:相互の関連

図 3-1-2 文京区「震災復興マニュアル」の全体シナリオ

#### 4 . 復興準備計画の策定が進んだ理由

##### ( 1 ) 一般的要因

- ・都の震災復興マニュアル作成を受けて、区内部でも防災課、計画調整課で重要性、必要性が認識され、平成 16 年度に震災復興マニュアルが作成された。

##### ( 2 ) 個別的要因

- ・「震災復興マニュアル検討委員会」を立ち上げて、総務部長を委員長、都市計画部長を副委員長とする連携体制をとれたこと。
- ・また、検討委員会の下に専門部会として、「都市復興部会」と「生活復興部会」を設置し、さらに、部課毎の内容調整のため、直接、担当者への個別ヒアリングを行ったこと。
- ・専門調査機関に委託したこと。マニュアル策定の専門的知見、情報収集、委員会運営等の業務を考えると、担当部署が独自に作成するのは難しい。また、資料作成のための作業時間、人件費等を考慮した場合、外注によるメリットの方が大きい。

#### 5 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

##### - 個別復興施策の取組

- ・平成 17 年度アンケート調査結果によると、個別復興施策の実施状況について、「ア 十分できている」が 2 項目（「復興本部の設置に関する条例等の制定・検討」、「復興整備条例の制定・検討」）、「イ ある程度できている」が 43 項目（「復興本部運営方法の検討」、「復興対策に係る財政需要の検討」など）に上っており、そのほとんどが震災復興マニュアルへの記載を根拠としている。

##### - 震災復興マニュアル策定後の取組

- ・震災復興マニュアル策定後、応急対策との整合性を図るため、翌年「職員防災行動マニュアル」（初動・応急対策）の見直しを行い、初動・応急対策から復興対応までの一連の行動が整理された。
- ・平成 17 年 3 月に復興本部条例、平成 18 年 4 月に防災対策条例を施行した。防災対策条例の特徴として、「区の責務」、「区民の責務」、「事業者の責務」を明確化したことに加え、帰宅困難者対策の新たな考え方として、一斉に帰宅の行動をとらず、事業所、学校に留まった帰宅困難者が地域の救助活動の担い手として活動できるように区と事業所は努めること、とした。
- ・今年度「千駄木地区震災復興模擬訓練」を行っている。2 月 3 日に第 1 回、3 月 10 日に第 2 回を開催予定である。ちなみに、復興模擬訓練とは、震災が起こる前に、避難所や仮設住宅での生活のあり方や課題、まちの復興を見据えた復興計画策定などについて、地域住民と行政、専門家等が協力しながら体験する訓練であるが、復興過程をイメージトレーニングする手法として有効なプログラムである。

##### - 「地域防災計画」での位置づけ

- ・震災復興マニュアル策定以降、地域防災計画の改定が行われておらず、平成 19 年度修正の予定である。

- ・復旧・復興部分の追加記載について、19年度の修正で検討していく。

## 6．事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ要因

- ・震災復興マニュアルの策定に伴い、関連する条例の制定やマニュアルの整備等が進んだ結果、事前復興準備の施策も進展した。
- ・「民間賃貸住宅の空家状況の把握」、「(マンション)既存不適格建築物の再建支援策の検討」など、震災復興マニュアルで検討しなかった項目については実施できていない。

## 7．計画策定・施策取組の効果

- ・復旧・復興に関わる行動手順を定めているので、災害時の体制で何ができるかをその時の職員で判断・選択できるし、やるべきことの流れが見える。
- ・職員の防災意識の向上につながる。
- ・復興マニュアル策定後、応急対策との整合性を図るため、翌年「職員防災行動マニュアル」(初動・応急対策)の見直しを行い、初動・応急対策から復興対応までの一連の行動が整理された。
- ・「震災復興マニュアル」、「職員防災行動マニュアル」、「地域防災計画」(資料部分)の3つの計画書をすべてバインダー方式にした。その狙いとして、担当者が該当箇所を切り離して使えること、不足分を各部署で追加できることがある。

## 8．応急マニュアルとの整合性

- ・応急対策の業務分掌を定めたものとして、「職員防災行動マニュアル」がある。
- ・職員防災行動マニュアルは、震災復興マニュアルの策定に伴って、両者の整合を図るために一部手直しが実施されたが、これらは、震災復興マニュアルの策定に伴って、相当程度充実された。例えば、応急仮設住宅の場合、建設・管理における補佐業務程度の内容から、入居者の選定方法、実態把握、生活環境・生活支援対策の改善にまで内容は拡大されている。
- ・また、職員防災行動マニュアルの体裁も、バインダー方式とし、項目毎に切り離せるようにシート形式で再整理された。こうすることで、災害時に、その時の幹部職員が、被害状況を始めとするその場の状況から考えて、必要な対策を選択して編集することができる。

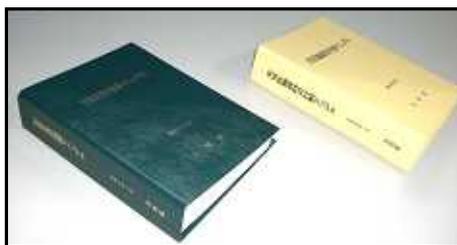


写真 3-1-1 震災復興マニュアルと  
職員防災行動マニュアル

## 9 . 情報・ノウハウ収集の取組

- ・情報収集は調査研究機関が行った。「東京都震災復興マニュアル」(東京都)他、都内の先行マニュアルを参照した。

## 10 . その他の可能性と課題(自由回答)

- 継続的に検討できる組織づくり
- ・最初から細部まで詰めなくても、最初に、ある程度の骨格を作った上で、中身の肉付けができる体制を作っておけば、あとは、各部署で時間をかけて埋めていけば良いのではないか(最初に専門調査機関に委託するなど)。継続的に検討できる組織を立ち上げることが大事。例えば、年に1回程度集まってどこまでできたかを報告しあうような場を設ける。

## 11 . 内閣府への要望(自由回答)

- ・マニュアルに係る調査や計画策定の補助があった方が良いと感じる。また、参考になる資料や情報の提供もあると便利だと思う。都の復興模擬訓練の補助に関しては、全体経費の半分が都、半分は区の負担であるために、取り組みたいものの、区の予算確保は難しく、スポンサーとなる組織や団体を探さなければならない点がネックである。(「平成16年度推進調査」より)

## 【 】新潟県

### 調査の狙い

中越地震後の復興計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・新潟県県民生活・環境部 防災局 危機管理防災課
- ・新潟県県民生活・環境部 震災復興支援課

### (2) 日時

- ・平成 19 年 2 月 15 日 (木) 13:00 ~ 17:00

### (3) 場所

- ・新潟県庁本館 10 階会議室

## 2. 復興計画策定のプロセス・内容について

### - 復興計画の策定のプロセス

新潟県の復興計画の策定プロセスは、下図のとおり、まず、学識経験者等で構成される「ビジョン策定懇話会」によって「復興ビジョン」が策定され（この時期に「復興基金」も設立され）、これをもとに、市町の復興計画と並行して、市町の骨子等を反映させながら、県としての復興計画が策定された。

#### ・ 「震災復興ビジョン」



- ・「ビジョン策定懇話会」により、平成 17 年 3 月に策定。
- ・専門家作業グループにより懇話会の議論等を踏まえて作成。

#### 「震災復興計画」

- ・ビジョンを受けて、8 市町が復興計画を策定。平成 17 年 3 ~ 5 月に、この策定作業を踏まえて市町と連携取りながら計画づくりを行った。
- ・素案を公表し、パブリックコメント実施。これを踏まえて、平成 17 年 8 月に県としての復興計画を策定。

### - 「震災復興ビジョン」について

- ・震災復興ビジョンの前文には、「ビジョンは夢と計画を橋渡しするもの」であり、「本ビジョンは被災地全体として共有したい夢の像を示したもの」として、ビジョンの意味付けが示されている。
- ・震災復興ビジョンでは、「防災・安全立県宣言」、「中山間地域の再生」を大目標に、農林産業等の持続的発展や新産業の創造、地域資源を生かした観光産業の活性化、再生の

ための社会基盤やコミュニティの確保等の方針が謳われている。

- ・知事のトップダウンで、「あるべき論」で案を作成した。
- ・知事の指示により、行政側が執筆しないで、専門家作業グループが作成した。
- ・これについては、行政側が作成すると「やれることしか書かない」などの理由からであった。しかし、庁内では、「内容に誰が責任をとるのか」、「基本方向以降の内容は担保されないのではないか、また先生が作成したものを行政が責任をとるのか」、「中山間地全体の復興計画は誰が作るのか」などの不満の意見もあった。

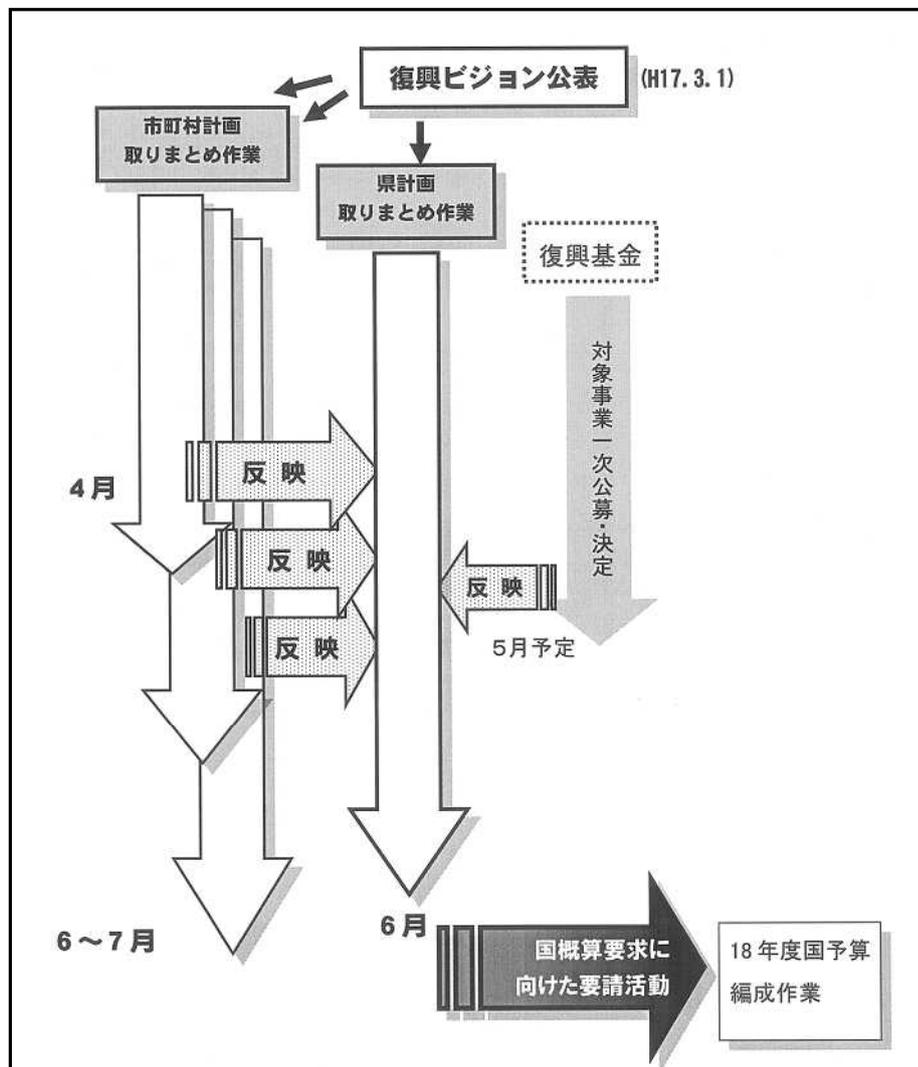


図 3-2-1 中越大震災復興計画策定スケジュール

- 「震災復興計画」について

- ・中越大震災復興本部が作成した。震災復興支援課が事務局をした（専任 10 名、部局からの兼務 8 名の合計 18 名）。作成にあたって、時間的には厳しかった。
- ・中越大地震からの復興は概ね 10 年間を目標とする。
- ・第一次：第一段階で、震災から概ね 3 年までを「復旧段階」。
- ・第二次：これからの 3 年間で第二段階「再生段階」。

- ・「復興計画」では、生活再建が第一に位置づけられ、復興施策としては、復興ビジョンを踏襲して、第一に「中山間地域の復興」、第二に、「産業・観光の復興」の後、「まちの再生」、「災害に強い県づくり」、「震災の経験と教訓の継承・発信」が位置づけられており、とくに、中山間地域活性化と災害に強い県づくりに重点が置かれている。

- 中越大震災の復旧状況

応急仮設住宅入居者数（平成 19 年 1 月現在）

- ・約 500 世帯：自宅の再建の目途はついている。また、公営住宅への入居待ちである。

住宅再建の状況

- ・集落再生
  - ・山古志では集落再生計画を策定した（平成 18 年 3 月）。今年の秋に帰村出来るようになる予定。
  - ・ダムが完成して道路整備を行っている。
  - ・帰村する人の数は 6 ~ 7 割程度と予測している。

防災集団移転

- ・103 戸のうち、79 戸が移転済である。
- ・小千谷市の 6 地区 平場の千谷地区にまとまって移転した。
- ・「高齢化」が促進された。10 年かけて減少するものが 2 ~ 3 年でおこった。
- ・解決方策については、地域活性化の対策を行うことであり、特別なことが出来るわけではない。これまでの延長線上の解決策ということになる。
- ・「過疎化」が進むので、実際に増えるわけではないが、その中で「前よりよかった」という成功例がだせるかどうか。1 つでもそういうものをつくりたい。

（財）新潟県中越大震災復興基金

- ・平成 19 年度事業計画：先日理事会で事業採択された。
- ・地域復興デザイン策定支援
  - ・各市の復興プランになる。
  - ・NPO が復興計画のアドバイスを行う。例：中越復興支援会議：代表が前向きに活動しているので、地元にも勇気づけになっている。
- ・手づくり田直し等支援：国の補助事業の対象にならない小規模な農地を支援する。
- ・農業用水水源確保支援、養鯉池水源確保支援：水源確保の支援である。
- ・県産材や県産瓦：住宅再建に利用すると補助が出る仕組みになっている。
- ・地元企業の支援：震災復興ビジョンには謳われているが、やれる範囲がある。
- ・知事の考え：基金は本当に困っている人に支援するというので、「ばらまき」は行わない。

- 復興計画の内容について

計画の体系

- ・「生活再建支援策」が優先となる。

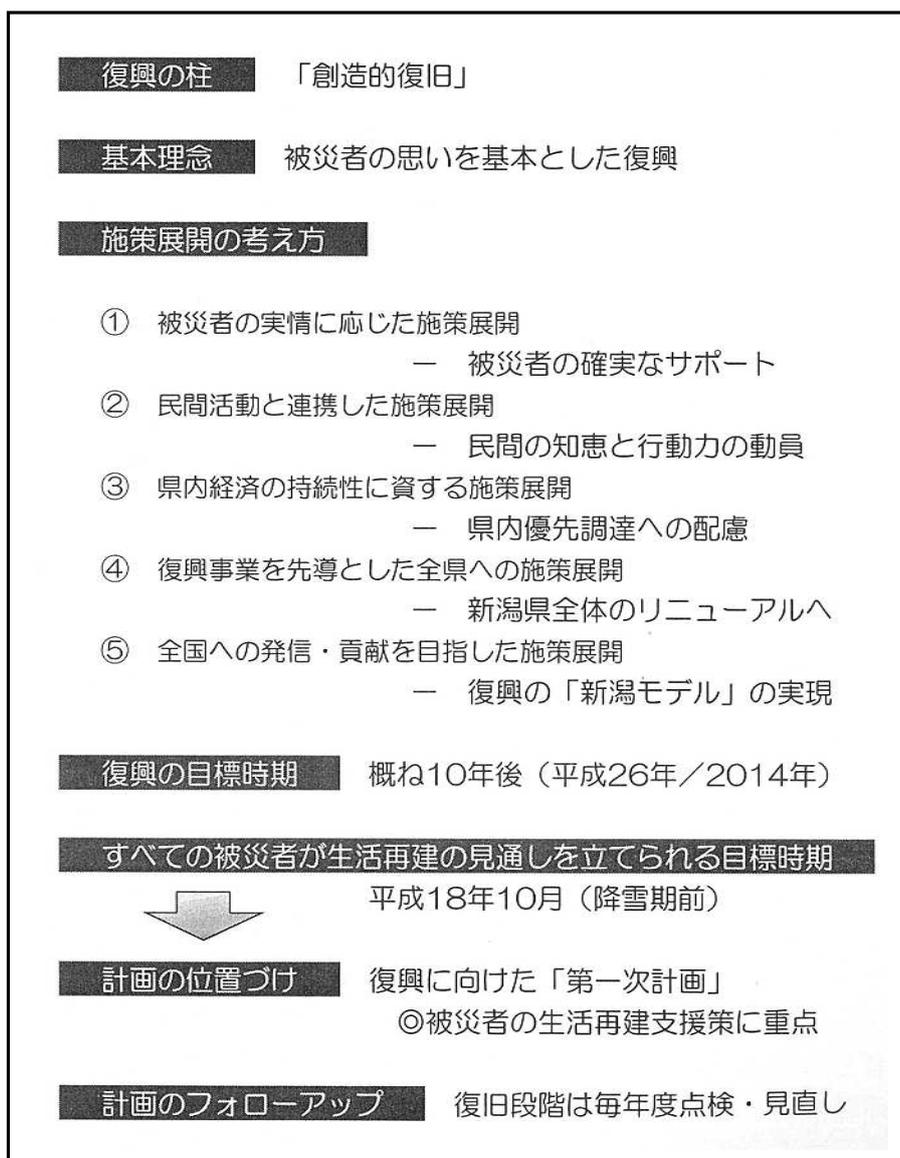


図 3-2-2 新潟県復興計画の基本的考え方

- ・「復興施策」は新規の施策はなく、主にこれまでの施策を重点的に実施するという考えである。「震災の経験と教訓の継承・発信」については、新しい内容が出てくる可能性がある。

#### 孤立集落

- ・道路寸断等による物理的孤立が 61 集落に上った。その後の調査で、県内での孤立集落の可能性が 700 箇所に分かった。費用対効果を考えて、復旧対象の選別を行う必要がある。
- ・停電等による通信・情報の孤立。防災無線が中心で、衛星携帯などは進んでいない。

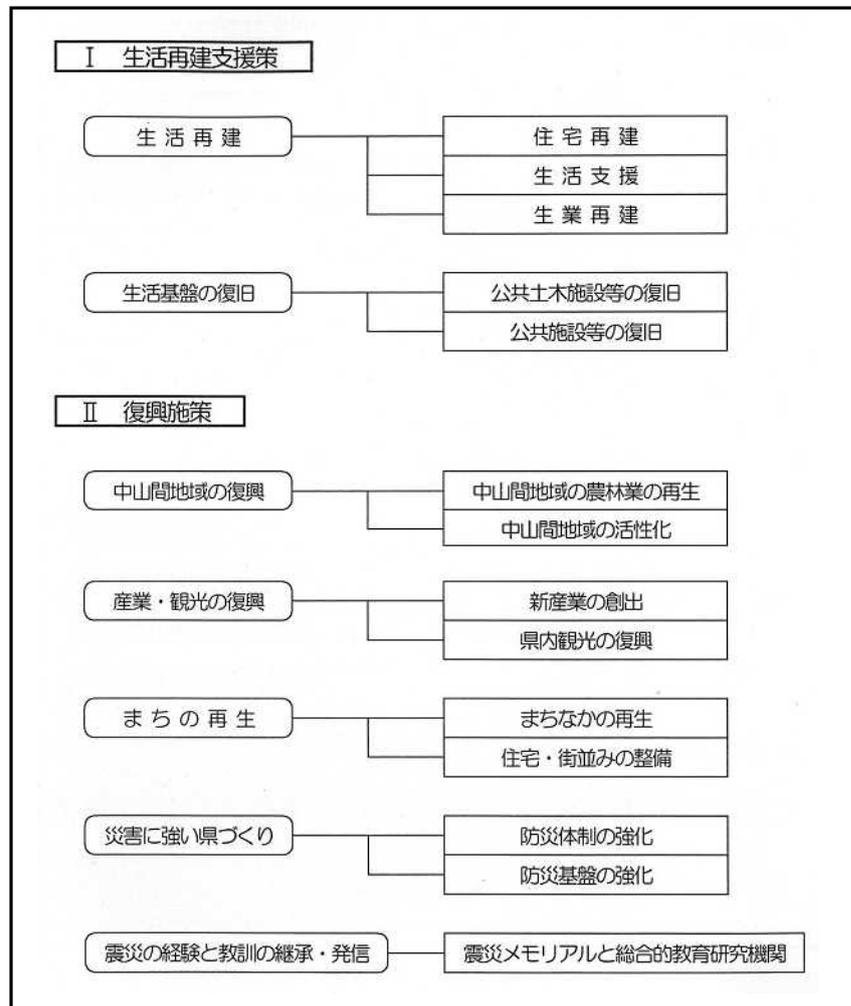


図 3-2-3 新潟県復興計画での施策体系

「創造的復旧」

- ・新たなものを作るのではなく、元に戻すことを基本とした。
- ・旧山古志村長の「村に帰る」という考え方は、伝統的なものを大事にするという事につながる。

被災者生活再建支援制度について

- ・県の生活再建支援事業は、全壊から半壊までが対象で、住宅の改築補修費まで出せるので、国の制度に比べて、申請世帯も申請額も多くなっている。
- ・長岡市がまとめた資料がある（以下は口頭による数字）。

< 国の支援金の全壊世帯 >

居住関係(200万円)：全額申請は申請世帯数の約 12%で、申請平均額約 66万円

生活関係(100万円)：全額申請は申請世帯数の約 79%で、申請平均額約 88万円

< 国の支援金の大規模半壊世帯 >

居住関係(100万円)：申請世帯数 68 世帯、全額申請 21 (約 30%) 申請平均額約 54万円

- ・県について、同じようにまとめたデータはない。

#### 生業再建について

- ・建設・土木：ほぼ順調になってきている。
- ・サービス業：人が戻らないと仕事にならないために、帰村できない。
- ・養鯉業：かなりもどっている。
- ・農業：作付けできない人は、4月で1人のみになる。ほとんどできている。

### 3．事前復興準備に対する基本的な考え方

- ・現在復旧の真っ最中で、「中山間の過疎をいかに食い止められるか」が大きな課題となっている。
- ・現段階では、準備計画をつくるというよりも、復旧をしっかりやれと言うことになる。
- ・これまでやってきたことを行動手順、制度面の整理という観点でまとめるということなら理解できる。それであれば、数年後にまとめることができるであろう。
- ・都市と離島の復興計画は考えられていない。
- ・知事は、情報発信というイメージがあるので、例えば中山間地についての情報発信が進むかもしれない。

### 4．事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

#### - 個別復興施策の取組

- ・「応急危険度判定調査体制の検討」、「被災宅地危険度判定調査体制の検討」は、全国被災建築物応急危険度判定協議会等を中心として定めている。
- ・応急仮設住宅の建設関係の検討は、プレハブ建築協会と協定を締結している。
- ・工業・商業、農林水産業、観光業の再建支援策の検討は、資金制度等の通常の支援策を災害時にも適応する。
- ・「産業復興需要の地元還元策の検討」は、今回の中越地震で、地元調達の呼びかけを行っている。
- ・「メンタルヘルスケア、PTSD 対策の実施に関する検討」は、こころのケア対策会議を立ち上げ、こころのケア活動マニュアルの整備を行っている。

#### - 「地域防災計画」での位置づけ

- ・「地域防災計画」での位置づけは、下図のとおり、主に、「第4章 災害復旧・復興計画」の他、「第3章 災害応急対策」にも記載されている。
- ・平成9年度の修正で、震災対策編に「第4章 災害復旧・復興計画」を挿入した。
- ・今後はとくに改訂の予定はない。

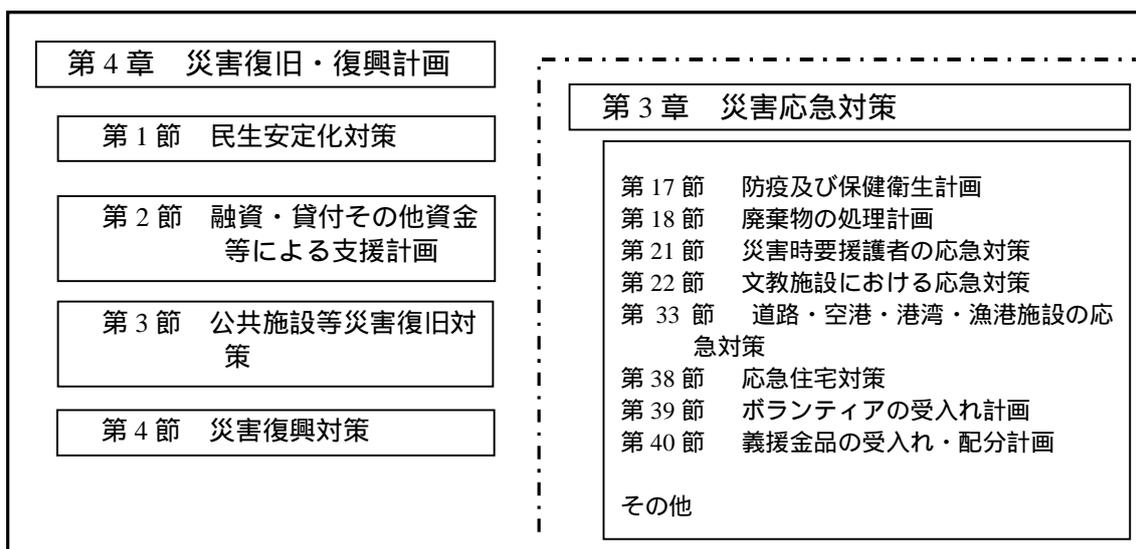


図 3-2-4 新潟県「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

## 5. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ要因（進まない理由）

- 取組が進んだ要因
- ・実施された事前復興準備の多くが、全国的な関連団体との連携によるものや、中越地震での復興対応（復興計画での検討を含む）等となっている。
- 取組が進まない理由
- ・中越地震での復興対応として取り組んだが、その後、一般的基準としては取り組んでいない。

## 6. その他

- 新潟県危機管理戦略について
- ・「地域防災計画」は取るべき対策を網羅的にまとめたものであるが、県としてはもうすこし的を絞って、戦略として取り組むという考えにたった。
- ・地震防災戦略といえば、被害を半減にするという目的がはっきりするが、特定災害でない場合は、目的が定めにくい。
- ・そこで「防災立県」を目指すこととし、「防災立県」とは、あらゆる災害が発生しても倒れないで、すぐにリカバリーできるように、地域全体として取り組まれている。被害を最小限にとどめ、安全・安心を売りとして地域の発展に繋げていくことである。これに繋げていく戦略を考えようということである。
- ・行政だけでなく、県民と一緒に、ワークショップを実施しながら検討を進めている。内容的には、危機の洗い出しを行って、被害評価として、「生命・身体への被害」と「地域経済への被害」の2つの被害について、課題を抽出して検討している段階である。
- ・「防災立県推進戦略顧問」から厳しいことを言われている。事務局としては当初よりも時

間をかけて、しっかりまとめる事にした。平成 19 年内に基本戦略をまとめていく予定である。

- ・「地域防災計画」は各セクターの役割を明確にしてあるが、具体的なアクションは書いていない。それを実現する時に「自助・共助・公助」の各ファクターで考えることが重要だと思っている。

## 【 】長岡市

### 調査の狙い

中越地震後の復興計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・新潟県長岡市復興推進室
- ・新潟県長岡市市民生活部 危機管理防災課

### (2) 日時

- ・平成 19 年 2 月 16 日 (木) 9:00 ~ 12:00

### (3) 場所

- ・長岡市役所 4 階打合せコーナー

## 2. 復興計画策定のプロセス・内容について

### - 復興計画の策定の特徴

- ・中越大地震に加えて「7.13 水害」も復興の対象とし、10 年間の期間で考えたものである。
- ・震災の翌年 6 市町村が合併した。一次合併したときの 6 地区は復興計画に加えているが、二次合併の地区については今回の復興計画の中には加えていない。
- ・旧長岡市内と合併地域の両方を検討するために、設置した長岡市復興委員会や合併地域の地域委員会に諮り、策定した。

### - 現在の復興体制について

- ・災対本部はまだ解散していない。
- ・復興管理監が 2 名、1 人は合併前の町長、もう一人は県職員。
- ・この下に、復興推進室があり、現在 20 名で復旧・復興を進めている。
- ・現体制は平時の体制となっている。

### - 中山間について

- ・復興計画として、ただ現復旧ではなく、これまで以上に活性化させるチャンスとして捉えている。

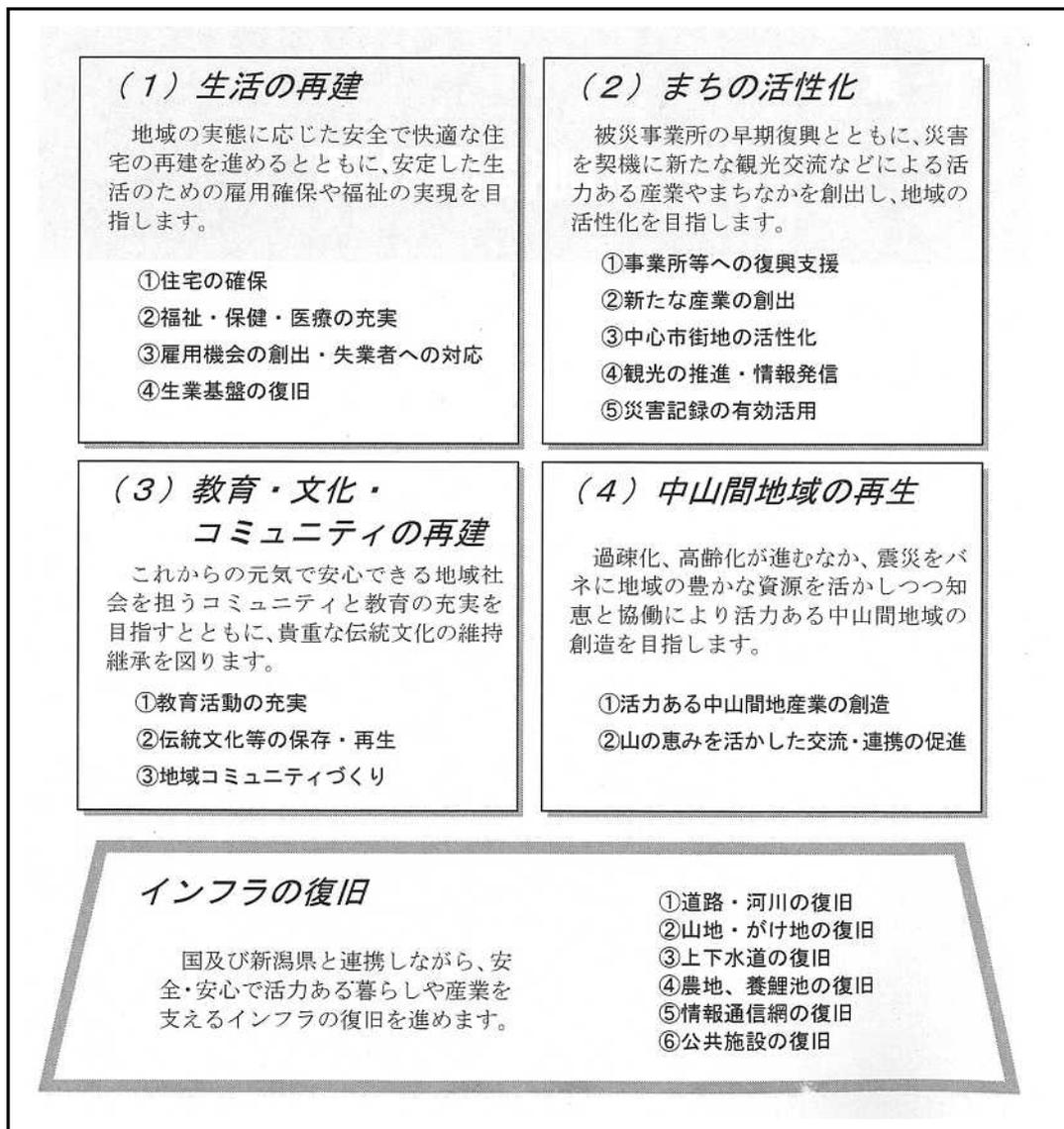


図 3-3-1 長岡市復興計画での基本目標

#### 財団の設立

- ・ 来年度から、「(財)山の暮らし再生機構(仮称)」を設立することになった。
- ・ 常勤 10 名程度。復興基金を原資にしている。
- ・ 行政では出来ないことをこの財団で行っていきたい。
- ・ 合併によって、市の 7 割が中山間部分になった。これは日本国土の中山間の割合と同じになった。モデルとして取り組みたい。
- ・ 山古志には支援グループが幾つかあるのでこれらをまとめていく事になる。

### 集落再生の方法について

- ・ 山古志地域集落再生計画は、市とコンサルとで地元と懇談会を行いながら策定した。油夫、楳金、木籠等6集落が対象（右図）。
- ・ 「小規模住宅地区改良事業」（住宅地区改良事業）を適用する。
- ・ 楳木地区は全世帯が移転をして集落を再生するため、従前地の住宅は解体するが、作業所はそのまま残し、活用する。
- ・ 木籠地区の芋川水系の水没家屋は国が買い上げ、この方々の新たな宅地は市が造成を行い、売却する。

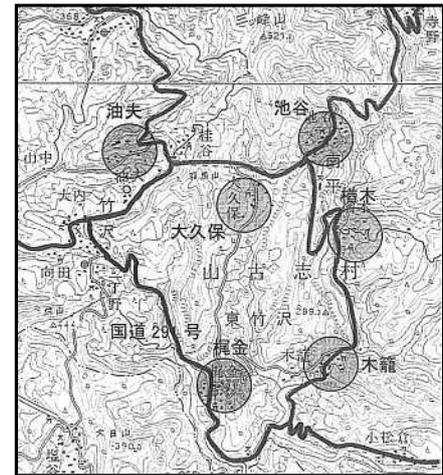


図 3-3-2 6集落の位置

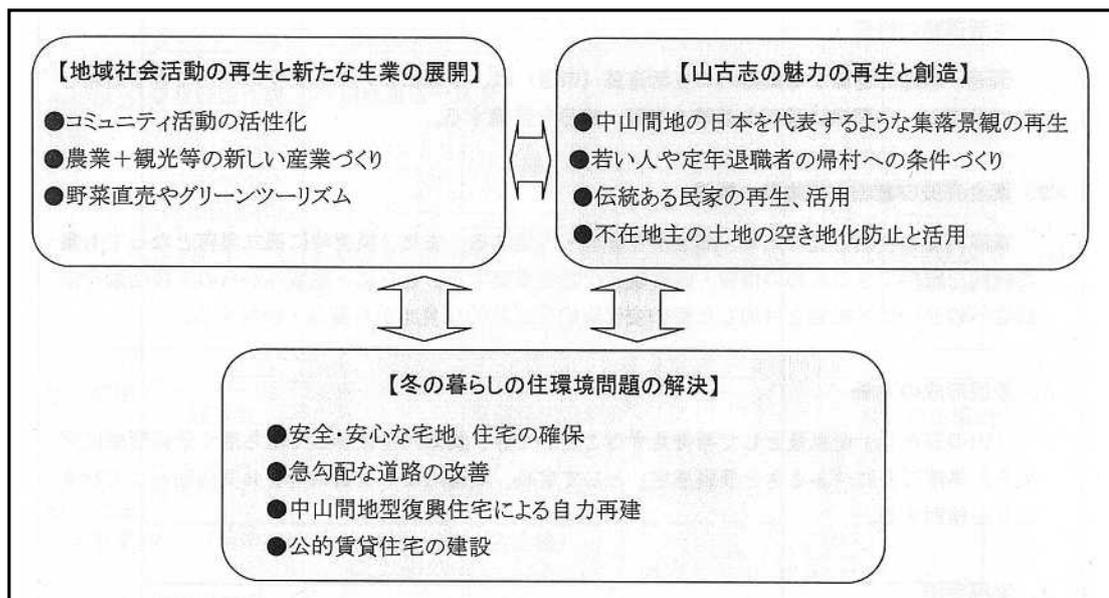


図 3-3-3 山古志集落再生計画の基本的な考え方

- ・ 「中山間地型復興モデル住宅」。中山間地の景観にマッチした低コストの住宅を提案している。これは戸建ての延べ面積約 93 m<sup>2</sup>の規模で、工事費は約 1,200 万円となっている。このモデル住宅を基調とした戸建てや2軒長屋の公営住宅を小学校跡地に建てた。



写真 3-3-1 山古志地区のモデル住宅

- ・浦瀬・山野田・西谷：地区全体が被災を受け、災害危険区域に指定されたため、防災集団移転をした。
  - ・中之島：川の氾濫により甚大な被害を受けたため、河川改修を合わせた復旧事業の実施により、災害前から団地造成を行っていた場所に移転してもらうことにした。
  - ・概ねの地域はライフラインやインフラの復旧が行われれば生活再建が可能となる。
- 住宅再建について
- ・仮設住宅入居者：463世帯（旧長岡：266世帯、山古志：197世帯）が約100世帯に減っている。旧長岡は公営住宅と自力再建、山古志は集落再生計画が基本的な考えで、用途はついている。
  - ・住宅に対して資金援助が出来る仕組みとして、次の災害時の保険（共済）のようなものをつくれぬか検討している。
  - ・被災者生活再建支援制度について、県の生活再建支援事業は、全壊～半壊までが対象で、住宅の改築補修費まで出せるので、国の制度に比べて、申請世帯も申請額も多くなっている。
    - ・国の支援金の申請率：対象世帯数 2,907、うち申請世帯数 2,277（約 78%）
    - ・市の支援金の申請率：対象世帯 9,758、うち申請世帯数 8,956（約 92%）
    - ・対象の世帯数が市は国の3倍もあるが、市の申請率は9割とほとんどが対象となっている。また、申請額もほぼ100%となっている。
  - ・国の支援金（全壊世帯、年収500万円以下、単身世帯以外、自己所有の場合）
    - ・生活関係(100万円)：申請世帯数 1,162、全額申請 934（約 80%）申請平均額約 88万円
    - ・居住関係(200万円)：申請世帯数 712、全額申請 85（約 12%）申請平均額約 66万円
  - ・被災者支援制度の見直しを県を通じて、国に働きかけている。
    - 1) 災害救助法による住宅応急修理制度と現実との大きなズレ（申込期限、完了期限等）
    - 2) 国の被災者生活再建支援制度の問題点及び改善要望（支援対象経費、住宅の解体費等）
    - 3) 家屋被害状況調査の課題（内閣府被害認定運用基準）
- 福祉・保険・医療の充実について
- ・孤独死は現在「0」、ないようにケアする。
- 復旧事業の地元還元、雇用機会の創出・失業者への対応について
- ・地場の会社の活用は、応急復旧は地元会社と随契。本復旧は、発注件数が多いので、地元の会社だけでは足りない。
  - ・震災特需で景気は良くなったが、これからが問題である。
  - ・現在の地元の製造業は10.5%プラスになっている。
- 生業基盤の復旧について

- ・ 蓬平温泉は神社の再建が早く、3つの旅館も全て復旧した。
  - ・ イベント・観光の復興に力を入れている。闘牛サミットが昨年開催した。
  - ・ 蔵元はあまり被害を受けなかった。合併で9つ増えた。
- 新エネルギーの導入について
    - ・ 国内最大規模の天然ガス産出地である特性を活かし、天然ガスの活用を図る。
  - 中心市街地の活性化について
    - ・ 市街地再開発事業を行っており、市役所機能を分散する計画があり、駅前等に市役所機能を移す。平成22年竣工予定。
    - ・ 長岡ニュータウン：西部丘陵地は、3セクによる「スペースネオトピア」を計画していたが、今後新たな土地利用を検討中である。
  - 災害記録の有効活用について
    - ・ メモリアル拠点として、県道の復旧が平成19年3月予定。メモリアルパークを設置する。
    - ・ メモリアル構想を川口町・小千谷市・長岡市の3団体で構想中である。
  - 中越市民防災安全大学について
    - ・ 平成18年7月入学、平成18年11月卒業。毎週土曜日に、26コマの講座を受ける。地域の防災リーダーの育成を行っている。
    - ・ (社)中越防災安全機構が運営している。この機構は、市内の大学が中心となって設立した。
  - 中山間地域の再生について
    - ・ 観光の推進については、地域観光資源の発掘・充実、広域連携の推進を促進する。
    - ・ 産業の創造については、棚田活用機構はまだ設立していない。
    - ・ 山の恵みを活かした交流・連携の促進については、山古志情報センターが、メモリアルパークとあわせて、情報発信を検討する。
    - ・ これら全体を「(財)山の暮らし再生機構(仮称)」が担っていく。

### 3. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- ・ 震災直後は「てんやわんや」の状況である。この時点に並行して、復旧の方法について考えることができれば、ずいぶん復旧のスピードが違ってくる。

### 4. 事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容

- 「地域防災計画」での位置づけ
  - ・ 平成19年1月に見直しを行っている。今回の経験を生かしたものとして作成した。
  - ・ 「第4章 災害復旧・復興計画」として、合計30ページ(392-422ページ)にまとめている。

- ・ 市街地に関しては、国の市街地復興事業を元に作成しているが、中山間地については、国の法律がないので、作成できていない。
- ・ 最後に、創造的復旧への取り組みとして、災害をバネにして、地域社会の活力を高めていくことを謳っている。

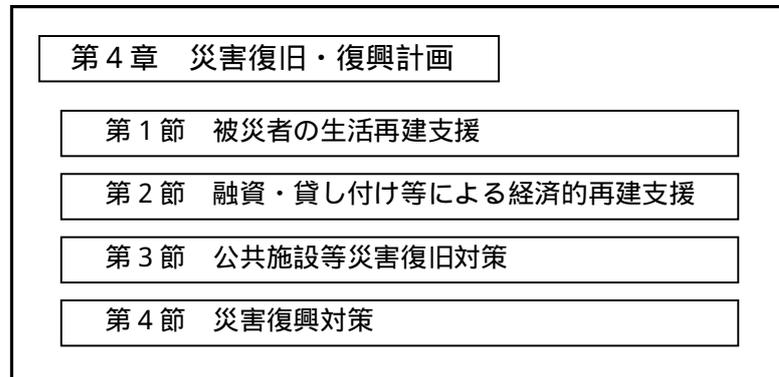


図 3-3-4 長岡市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

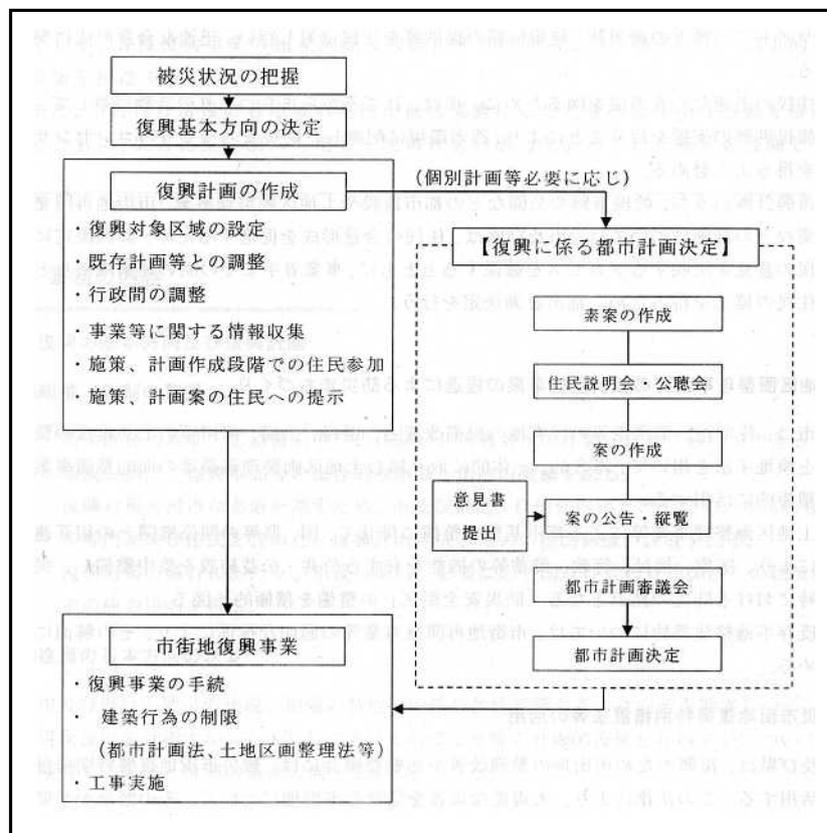


図 3-3-5 復興対策の手順（長岡市地域防災計画）

## 【 】小千谷市

### 調査の狙い

中越地震後の復興計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・新潟県小千谷市総務課
- ・新潟県小千谷市企画財政課

### (2) 日時

- ・平成19年2月16日(金)14:00~17:00

### (3) 場所

- ・小千谷市役所4階会議室

## 2. 復興計画策定のプロセス・内容について

### - 復興計画の策定プロセス

- ・復興に向けて、市民参加で検討を行ったことが特徴である。被災後の年明け平成17年1月に、中越地震復興支援プロジェクトとして、講演会を開催したことがキックオフとなった。
- ・その後、市民と復興について、ワークショップを2回開催した。1回目で復興の目標やアイデアを抽出し、2回目で抽出された意見を復興の目標・方針としてまとめ、実現に向けて項目の順序だてを投票でおこなった。
- ・このワークショップを通じて、被災者のすごいエネルギーをまとめれば、うまく復興を進められるという実感が湧いてきた。
- ・実現方法についても、3つの分科会に分けて、市民と行政でワーキングを重ねて検討した。そして、被災して9ヶ月後に、復興計画を策定した。
- ・役所の内部では、当初都市開発課の担当で素案を作成していたが、庁内を横断した考え方が必要なことから、企画財政課が担当した。

### - 復興計画の策定内容

全体目標：「震災を乗り越え、小千谷市をよりよいまちにする」

< 6つの復興課題と課題毎の目標 >

1. 市民生活の復興：「生活を再建し、安心して生活できるまちにします」
2. 産業・経済の復興：「豊かな自然の恵みを生かし、経済、産業を活性化します」
3. 安全・安心な社会基盤、都市基盤の復旧・復興：「災害に強いまちになるよう、社会・都市基盤の整備を行います。」

4. コミュニティの強化：「震災直後の人の輪、助け合いを財産として活かし、伝統文化や郷土愛にあふれる充実した地域コミュニティを創造します」
5. 災害に強いまちづくり：「あらゆる災害に対応できる、事前・事後、復興までを見据えた、生命と財産を守る防災体制を、協働で構築します」
6. 復興の進め方：「財政破綻をしない復興、市民全員の復興、全国に対する誇りを持った復興をします」

<復興事業の項目>

上記の1～6の復興課題別に、256の事業を整理している。

さらに、1つ1つの復興事業に関して、以下の項目に関する明記してある。

「自助・共助・公助」別  
 事業主体（支援団体）  
 事業箇所  
 事業概要  
 事業年度

- 復興計画の特徴

- ・復興の進め方として、「財政破綻を起こさないペースで」、「誇りを持って復興を進めます」など、復興を急がない、身の丈に合った形で進めたいという姿勢を表している。

- 復興事業の適用上の特徴

1. 市民生活の復興の特徴

防災集団移転促進事業

- ・中山間地の集落の被災者に対して、「帰村」か「移転」の判断を行ってもらうときに、「移転」については、市内に複数の移転候補地を定めて、説明会と見学会を実施した。住民の意思を尊重する方法を採った。その結果、ほとんどの住民が移転の意向であった。移転場所は2箇所となった。特に、1箇所については、住民達が候補地として自ら探して来た土地であった。
- ・移転の理由として、避難勧告を受けて1年以上平地の仮設住宅に入居した人が、山間地と比較して、「日常生活の利便性が良いこと」と「積雪が少ないこと」を身をもって体験したことによると考えられる。

県産瓦使用屋根復旧支援事業

越後杉で家づくり復興支援事業

- ・地元産業の活性化とあわせた事業項目となっている。

2. 災害に強いまちづくりの特徴

- ・今回山間地でも衛星携帯電話がつながったので、孤立の恐れのある集落には、平成19年度から衛星携帯電話を設置することにした。
- ・「中越大震災ネットワークおち"や」を平成17年10月設立。支援ネットワークづくりを開始する。



写真 3-4-1 小千谷市の防災集団移転促進事業の  
移転先住宅団地（千谷団地）

- 復興事業の適用上の課題

1．市民生活の復興の課題

- ・ 建物が中途半端に倒壊した場合は対象にならないために、全半壊の場合と比較して、立ち直りが遅いと考えられる。これは、特に、山間地の住宅に該当することで、ほとんど支援できない。建物としては集会所程度しか支援できない。

2．産業・経済の復興の課題（復興事業の地元還元）

- ・ 地元企業の活性化を図りながら事業実施したいが、災害時のインフラの復旧事業は、単年度で、現況復旧までとなっているために、地元企業中心という進め方はできなかった。
- ・ また、「災害特需」以降の就労支援についてが課題となる。

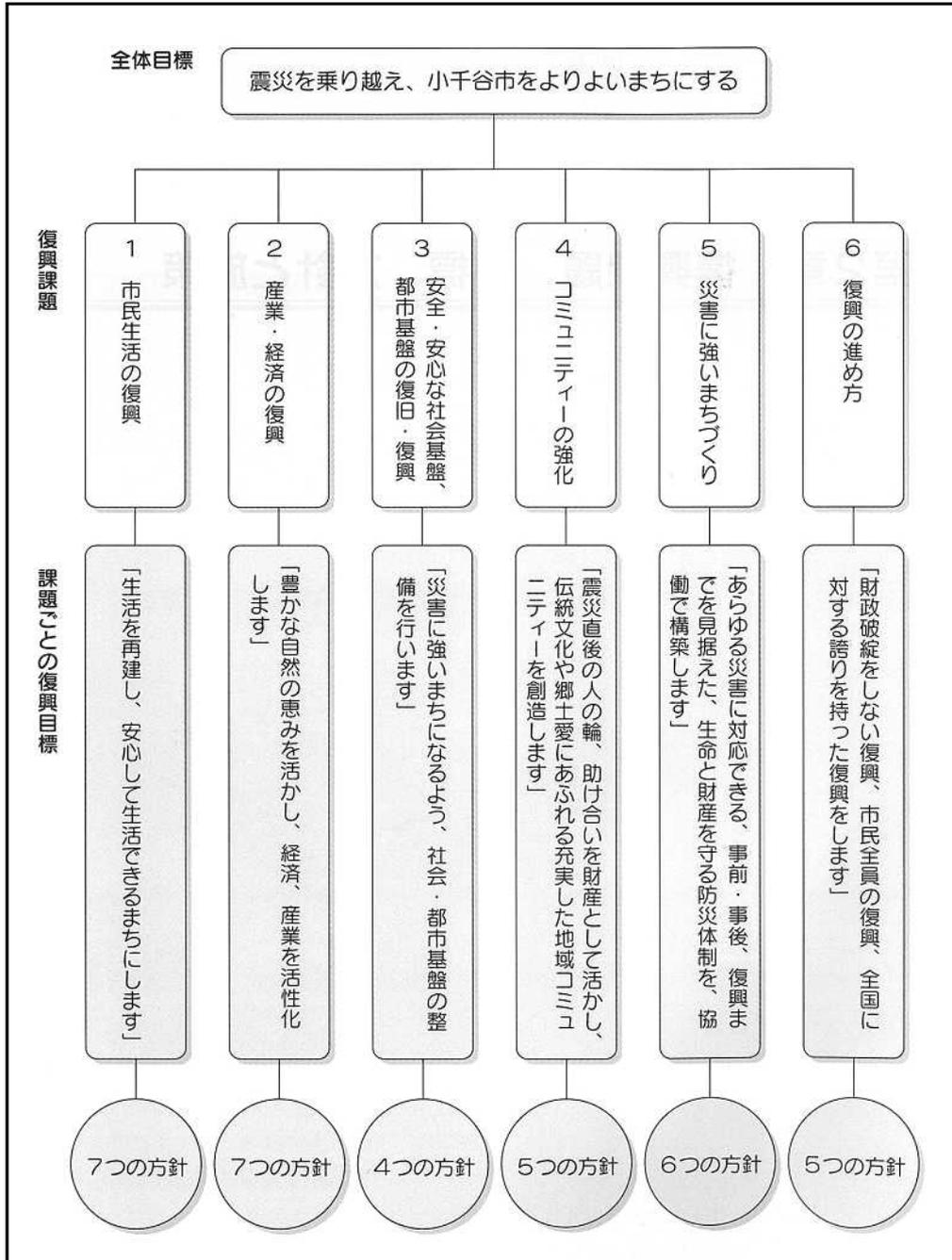


図 3-4-1 小千谷市復興計画での復興課題と目標、方針

### 3. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- ・事前復興計画の定義が理解できない。事前復興計画の内容が、「復興の体制やプロセス」、「復興事業の整理」ということであれば、その必要性は理解できる。
- ・震災発生後、2年4ヶ月の間これまで復旧活動を一生懸命やってきた。「マイナス」を「プラス・マイナス・ゼロ」にすることが先決で、まだやれていないこともある。このような現状で、復興の事前計画を作成することは、現段階では考えていない。

### 4. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- 個別復興施策の取組
  - ・「復興計画策定体制の検討」は、中越地震後の復興計画策定時に実施した、市民ワークショップやパブリックコメントという手法を今後も継承したい。
  - ・「応急仮設住宅建設可能用地の把握」は、中越地震では、市所有の学校や公園等を用地として建設したが、これを継承したい。
  - ・「応急住宅の入居基準の作成・検討」も、中越地震で入居基準を作成した。
- 「地域防災計画」での位置づけ
  - ・「地域防災計画」での位置づけは、下図のとおり、主に、「第4章 災害復旧・復興計画」に記載されている。
  - ・平成8年度に、震災対策編を新設した。
  - ・平成18年度に見直しを行っている。机上の計画ではなく、平成16年の水害と中越地震の教訓を生かした内容として、計画を見直している。

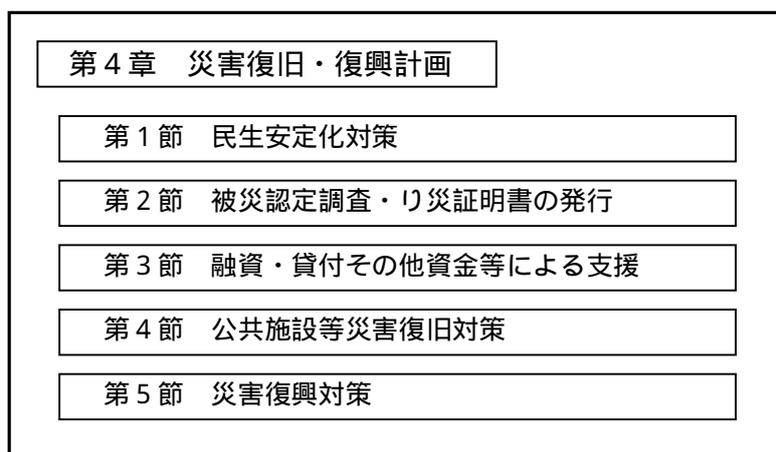


図 3-4-2 小千谷市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

### 5. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ要因（進まない理由）

- 取組が進んだ要因
  - ・実施されている事前復興準備の多くが、中越地震での取組である。

- 取組が進まない理由
- ・ 中越地震での検証を踏まえ、今後検討する。

## 【 】愛知県

### 調査の狙い

部分的に策定された復興準備計画の内容を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・愛知県防災局防災危機管理課

### (2) 日時

- ・平成19年3月1日(金) 14:00～16:30

### (3) 場所

- ・愛知県庁本館2階

## 2. 復興準備計画策定のプロセス・内容について

### (1) 「震災後復旧マニュアル」(生活編)の策定プロセス

#### 震災後復旧マニュアルの概要

##### 目的・概要

大規模地震の発災直後は、被害の拡大を防ぐための応急対策が急務となるが、この応急対策に続く復旧期は、住宅や今後の生活の不安といった生活再建に向けた諸課題が噴出する時期である。

愛知県は全国でもめずらしく復旧期に焦点をあて、震災後、早期に県民生活の安定と生活再建を図るため、復旧期に行うべき対策のうち過去の災害で問題視された、住宅対策、雇用・就業対策、がれき・震災廃棄物処理対策、健康支援・心のケア、災害時要援護者対策、学業支援について、対策の手順と役割分担を定め、復旧を迅速かつ円滑に進められるようマニュアルを作成した。

##### 策定時期

平成16年度に企画し、17年度に「生活編」を作成し、18年度に「産業編」を作成している(「生活編」1カ年、「産業編」2カ年)。内部用(職員用)資料として加除式にしている。

#### 震災後復旧マニュアル(生活編)の構成

基本の方針を示した「総論」と、復旧対策の手順と役割分担を具体的に示した「各論」、及び、今後検討すべき課題をまとめた「今後の課題」の全3章から構成される(表3-5-1、表3-5-2を参照)。

表 3-5-1 「震災後復旧マニュアル」(生活編)の構成

章	内 容
第 1 章 総論	復旧対策の基本的な考え方、復旧体制の構築、復興基金、相談体制や広域応援体制の整備、対策の基本となる災害関連法規についてのまとめ。
第 2 章 各論	<p>【項目】</p> <p>第 1 節 住宅対策</p> <p>第 2 節 雇用・就業対策</p> <p>第 3 節 がれき・震災廃棄物対策</p> <p>第 4 節 健康支援・心のケア</p> <p>第 5 節 災害時要援護者対策</p> <p>第 6 節 学業支援</p> <p>【特徴】</p> <p>各分野の担当者が業務の進捗に応じて必要とする部分を参照できるよう項目ごとに手順と、それを担当する機関(県・市町村・国・その他)の役割分担を表形式で明記。</p>
第 3 章 今後の課題	今後、本マニュアルを更新するにあたり、内容をより充実し実効性を高めるため、さらに具体的な検討や改善を要する事項についてのまとめ。

表 3-5-2 「震災後復旧マニュアル」(生活編)の項目

課題テーマ	検討項目
1 住宅対策	1-1 応急的な住宅の確保 1-2 住宅の応急修理 1-3 住宅の再建
2 雇用・就業対策	2-1 産業雇用災害対策連絡会議(仮称)の設置 2-2 被災状況把握、相談窓口の設置・運営 2-3 就業促進
3 がれき・震災廃棄物対策	3-1 震災廃棄物処理計画の策定・進捗管理 3-2 建築物の解体・がれきの撤去・分別 3-3 震災時の一般廃棄物の収集・分別 3-4 し尿処理 3-5 仮置場の確保 3-6 処理・処分施設の確保
4 健康支援・心のケア	4-1 被災者への健康支援 4-2 心のケア支援活動の強化 4-3 学校等における子どもへの健康支援 4-4 支援活動従事者の心身の健康管理
5 災害時要援護者対策	5-1 災害時要援護者への的確な支援体制の確立 5-2 福祉サービス継続体制の整備 5-3 福祉サービスの提供 5-4 社会福祉施設の再建等支援 5-5 外国人への情報提供・生活支援
6 学業支援	6-1 授業の早期再開 6-2 被災児童・生徒への支援 6-3 避難所となる学校での教職員の活動 6-4 校舎の再建・修理支援

## 震災後復旧マニュアルの策定プロセス

### 1)既存マニュアルの収集

- ・保健師の活動住宅部分（応急危険度判定、応急仮設住宅）は、基本となるマニュアルを持っていた。災害時要援護者対策、学校関係はガイドラインのみ。まずは、あるものを収集した。
- ・雇用対策、瓦礫対策、部分は、既存のマニュアルもなく、議論の核となる部分なかった。
- ・都の震災復興マニュアルや内閣府復興関係報告書を参考にした。

### 2)検討体制

- ・学識経験者を入れた「震災後復旧マニュアル策定生活検討委員会」を設置し、年4回開催した。関係各課の課長補佐クラス20名を集めた。
- ・ワーキンググループ（作業部会）は、6つのテーマ（マニュアルの6節）の内の3つずつに一つを設置（合計二つの部会）し、年4回、検討委員会の前に開催した。実際に大変だったのは、ワーキングの前の個別協議であった。検討委員会委員の一部にはワーキングにも出席してもらった。

### 3)策定上の留意点

- ・「復興マニュアル」だと都市計画が絡むので、防災の仕事としてどこまでできるか、の視点で範囲を絞り、「復旧マニュアル」とした。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震など、過去の災害対応を参考にした。
- ・作業を建設・環境系のコンサルタントに外部委託したが、防災の専門でもなく、他の専門性も多岐にわたるので、結果的に職員中心となり、委託業者はサポートに回らざるを得なかった。
- ・課題は多くある中で、テーマを6分野に絞ったが、それでも1年間での検討は非常にタイトなスケジュールになった。
- ・災害時要援護者対策では、ニーズ把握と支援体制の検討を深めた。ここで、NPOやボランティア、民間関連企業やヘルパーの動員が重要だが、専門職の動員については19年度検討事業として解決を図っていく。
- ・阪神・淡路大震災や新潟県中越地震で特例として実施されたものについては、現時点でマニュアルとして制度化することはできないため、あくまでも事例として掲載するに止めている。
- ・市町村で手が回らない部分を県がいかに支援できるかを考えている。例えば、応急仮設住宅では、場所選定は市、建設は県、管理は市となっている。こうした県と市町村との役割分担にも踏み込んでいる。
- ・産業に関しては、雇用部分のみ「生活編」に盛り込み、企業への支援については「産業編」に盛り込んでいる。
- ・本部体制については、現在、災害対策本部内の復旧対策班が復旧対応を行うことになっている。復興段階の体制（復興本部）については、提案のみで今後の課題となっている。
- ・復興基金は、原資を起債と交付金に依存しているが、愛知県は今年度から不交付団体となったので、災害後の原資の確保が重要な課題である。

## (2) 「震災後復旧マニュアル」(産業編)の策定プロセス

### 復旧マニュアル(産業編)の概要

#### 目的

愛知県は製造品出荷額が29年連続で全国1位、年間商品販売額は全国3位とものづくりの一大拠点であり、また、農業算出額が全国第5位と農業県でもあり、総合的に見てわが国の主要な経済活動拠点である。

そのため震災時には、経済被害を極力少なくし早期に産業の復旧を果せるよう、県が取り組むべき施策とその実施手順を具体的にとりまとめた。

#### 震災後復旧マニュアル(産業編)の構成

生活編と同様、基本の方針を示した「総論」と、復旧対策の手順と役割分担を具体的に示した「各論」、及び、今後検討すべき課題をまとめた「今後の課題」の全3章から構成される。

表 3-5-3 「震災後復旧マニュアル」(産業編)の項目

課題テーマ	検討項目
1 事業継続への取組促進	1-1 事業継続計画(BCP)策定促進体制の整備 1-2 事業継続計画(BCP)の策定促進 1-3 事業継続計画(BCP)の策定状況調査 1-4 事業継続計画(BCP)の発動
2 産業の早期再建のための インフラ・ライフライン 対策	2-1 企業の早期復旧のための情報提供 2-2 インフラ・ライフラインの復旧支援
3 商工業の早期再建支援	3-1 産業雇用災害対策連絡会議(仮称)の設置 3-2 相談窓口の設置 3-3 金融支援 3-4 仮設工場・店舗等の確保方策の検討
4 農林水産業の早期再建支 援	4-1 情報収集ルートの整理 4-2 被害の把握 4-3 金融支援・経営再建支援 4-4 施設復旧対策の検討

### 復旧マニュアル(産業編)の策定プロセス

#### 1) 検討体制

- ・学識経験者を入れた「震災後復旧マニュアル策定産業検討委員会」を設置し、年4回開催した。
- ・委員会メンバーは「生活編」とは全く違う。防災、経済系の学識経験者、公益企業担当者、県の関係部署の代表等に検討委員になっていただいた。
- ・ワーキンググループ(作業部会)は、テーマ(BCP・商工業対策、インフラ・ライフライン対策)にそって2つのワーキンググループを設置し、年4回、検討委員会の前に開催した。ワーキングには関係各課の課長補佐クラス10名を集めた他、検討委員

会委員の一部にはワーキングにも出席してもらった。

## 2) 策定上の留意点

- ・「産業編」に関しては、17年度に、行政に何ができるかの企業アンケートを実施し、18年度に、マニュアルを作成している。企業側の要望をまとめると、融資、インフラ・ライフラインの情報提供や災害時の融資制度の充実等である。ライフライン等の情報は県が防災情報システムを通じて収集するが、県民への情報提供に関しては、関係機関と連携し、一元的に情報提供できるプラットフォーム化（共通の基盤整備）が課題である。
- ・産業編では、事後対応として、情報提供、相談窓口、融資、仮設工場等の検討、事前対応としてBCP策定促進を検討した。
- ・本県では、観光対策よりも商工業対策がより重要な課題。

## (3) 「震災復興都市計画の決定手続き」の策定

- ・「震災復興都市計画の決定手続き」は、復興都市計画の手順を定めたもので、平成15年9月に、建設部都市計画課で策定された。ここでは、下図のとおり、被災市街地復興特別措置法、都市計画法、建築基準法に基づく復興都市計画の手順がまとめられている。
- ・復興都市計画の分野では、都市計画決定の手続きだけでなく、地域の合意形成をどう進めるかの手順、方策等も必要である。これについての都市計画課の動きは分からない。復興都市計画は次のステップと考えていたので、復旧マニュアルの検討委員会にも交えていない。県庁BCPをやりながら進めるのが良いと思う。

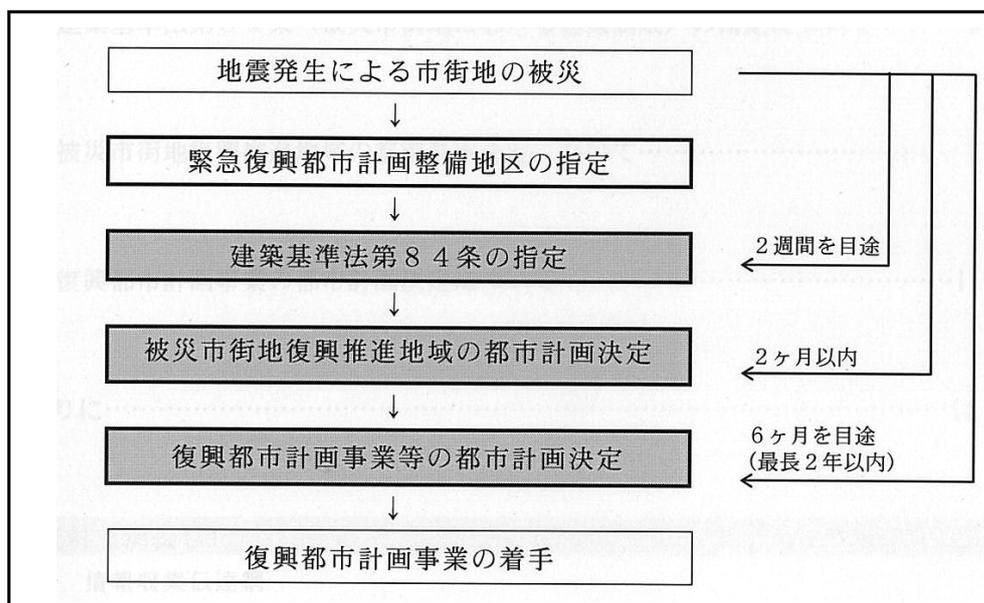


図 3-5-1 震災復興都市計画の流れ

## (4) 今後の課題

- ・「生活編」の課題としては、専門ボランティアの登録、本部体制の構築（条例制定等の事前準備）、復興基金等がある。

- ・「産業編」の課題としては、事後の対策には限界があるので、企業には、事前対策としてのBCPをしっかりとやってもらいたい。行政側の支援策としては、ライフライン等の情報提供、インセンティブとしての融資制度等の検討を行っているが、道路情報などは関係機関が多いため、一元的に情報提供できる仕組みが必要。
- ・「生活編」、「産業編」はテーマを絞って検討したので、例えば、医療、遺体処理、観光などの分野の検討が今後必要となってくる。残されている。
- ・応急対策を進める上でも復興の視点から考えるアプローチは有効と思う。
- ・復旧マニュアルの市町村への説明も、市町村会議では行っているが、まだまだこれからも周知を続けていく必要がある。模擬訓練などはやっていない。
- ・マニュアルの検証としての訓練も必要。

### 3. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性
- ・「復旧マニュアル」策定の目的として、大規模地震では、応急対策は急務であるが、それに続く、復旧期において、生活再建に向けた諸課題が噴出するとの認識の下、県民生活の安定と生活再建を図るための復旧マニュアルの策定が必要としている。
- ・また、国内1位の工業生産出荷額をもつこの地域が被災することによる経済への影響、県民生活に及ぼす影響も非常に大きいことから、地域産業の早期復旧の必要性を強く認識している。
- ・こうして、「復旧マニュアル」について、平成16年度に予算提案し、17年度に「生活編」を作成し、18年度に「産業編」を作成した（「生活編」1カ年、「産業編」2カ年）。

### 4. 復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因

#### (1) 一般的要因

- 「復旧マニュアル」の策定が進んだ（進まない）要因
- ・生活復旧、産業復旧の必要性が強く認識され、予算を確保できたこと。ただ、トップダウンではなく、部局レベルでスタートしたので部局間の調整に苦労した。

#### (2) 個別的要因

- 「復旧マニュアル」の策定が進んだ要因
- ・いくつかの部署（保健、学校、住宅等）が、復旧に絡むマニュアルを既に作成していたことから、それをベースに具体化の検討を行えた。
- ・検討委員会の設置（「震災後復旧マニュアル策定生活検討委員会」、「震災後復旧マニュアル策定産業検討委員会」）。検討委員会委員の一部には行政関係者で行うワーキングにも出席してもらった。
- 「復興準備計画」の策定が進まない理由
- ・応急対策や予防対策が優先され、復興を所管する部署が明確に決められていない。
- ・今回は、担当レベルでの検討から始めた結果、部局間調整の難しさを経験した。トップ

ダウンでやればもっとスムーズにできたかもしれない。

- ・内容的にも、試行錯誤しながら検討してきたため、落とし所が見えない難しさもあった。
- ・過去の災害での特例については、マニュアル・手順化できないため、事例という扱いでしか示すことが出来なかった。
- ・作業を建築・環境系のコンサルタントに外部委託したが、防災専門ではなく、かつ、分野が多岐にわたったので、結果的に職員が中心となり策定し、コンサルタントは資料収集・整理といった補助業務にならざるを得なかった。

## 5. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- 個別復興施策の取組
- ・個別復興施策としての取組は、「復興基金創設のための検討」、「民間賃貸住宅の借上基準の作成」、「がれき処理計画の作成」など、「復旧マニュアル」での位置付けに基づく場合が多い。また、「応急危険度判定調査」や「応急仮設住宅の建設」等の全国的に進められている取組、メンタルヘルスケアやNPO・ボランティアの研修等も進んでいる。
- 「地域防災計画」での位置づけ
- ・復興関連の位置付けとしては、平成7年に第5編を改訂し、平成18年度に昨年度策定の「復旧マニュアル」の関連部分を改訂した。復興都市計画の部分も平成15年の策定後に改訂されている（第3章）。

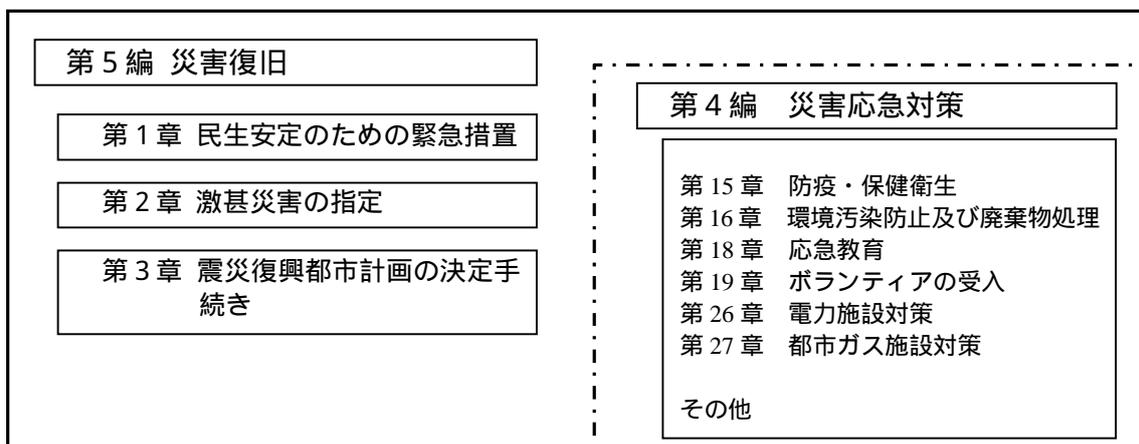


図 3-5-2 愛知県「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

## 6. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

- 取組が進んだ要因
- ・災害救助法や関連マニュアル等の法制度に位置付けられていること、また、全国的に活動展開している民間団体の協力が得られたこと等が大きな要因となっている。また、平時の取組が災害復興時に役立つことも指摘されている。

## 7. 計画策定・施策取組の効果

- ・応急対策を進める上でも復興の視点から考えるアプローチは有効と思う。

## 8 . 応急マニュアルとの整合性（関係）

- ・ 応急対策との連動は大事だ。応急対策については、要綱に基づいて各部署で連絡網などの整理は行っており、災害対策課が収集している。しかし、全体としての整合はとれていないと思われる。

## 9 . 情報・ノウハウ収集の取組

### - 復興関連情報・ノウハウの収集状況

- ・ 情報収集は調査研究機関と担当職員が行った。「東京都震災復興マニュアル」(東京都) 他の先行マニュアルを参照した。

## 10 . 内閣府への要望（自由回答）

- ・ 災害時の特例を恒久的な制度として整備
- ・ 復興基金への交付金による支援
- ・ GIS（地理情報システム）を用いた情報共有のプラットフォームづくり
- ・ 県をまたぐ広域的分野への支援
- ・ BCP（企業継続計画）を企業が作成する際の支援制度の構築

## 【 】名古屋市

### 調査の狙い

部分的に策定された復興準備計画の内容を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1 . 概要

### ( 1 ) 対象

- ・名古屋市消防局防災部防災室
- ・名古屋市住宅都市局都市計画部都市計画課

### ( 2 ) 日時

- ・平成 19 年 3 月 2 日 ( 金 ) 9:30 ~ 11:30

### ( 3 ) 場所

- ・名古屋市役所東庁舎 8 階 防災室会議室

## 2 . 復興準備計画策定のプロセス・内容について

- 「市街地復興計画マニュアル」の策定プロセス
- ・「市街地復興計画マニュアル」は、大規模地震により市街地が被災した場合に市街地復興計画を策定するための具体的な計画作成手順や基準等を定めたものである。
- ・平成 15 年度、住宅都市部局が策定。東海地震に係る地震防災対策強化地域の指定を受けて策定した。市内部で検討委員会を立ち上げ、コンサルタントに作業委託して策定した。
- ・マニュアルの内容は、東京都の震災復興マニュアル等を参考に、警戒・初動体制の確立から、被害調査、市街地復興基本方針、市街地復興計画( 骨子案 ) 市街地復興基本計画、市街地復興事業の推進の流れとなっている。
- ・被害想定は愛知県が作成した「愛知県東海地震・東南海地震等被害予測調査報告書」( 平成 14 年度版 )( 愛知県防災会議地震部会、平成 15 年 3 月 ) による。
- ・マニュアルでの行動を確認するための訓練を年 1 回のペースでこれまで 2 回実施した。部内の関係者 10 人程度が集まって、何人か現地に派遣して特定街区の被害調査を行い、被害状況を把握した。
- ・市街地復興計画マニュアルは住宅都市局職員の役割分担を定めたものであり、市の関連部署に送付している。
- ・復興の住民組織について登録、育成等の対策を行っていない。

表 3-6-1 「市街地復興計画マニュアル」の構成

第 1 章 市街地復興計画マニュアルの目的等
1 - 1 市街地復興計画マニュアル策定の目的
1 - 2 市街地復興計画マニュアルの位置づけ
1 - 3 市街地復興計画策定のプロセスと作業内容等
1 - 4 市街地復興計画マニュアルの留意点
第 2 章 市街地復興計画策定に係る行動計画
初動段階 警戒・初動体制の確立（注意情報発表～発災後 3 日）
2 - 1 東海地震における警戒対応
2 - 2 初動体制の確立
第 1 段階 市街地復興基本方針の策定（発災後 2 週間まで）
2 - 3 家屋被害概況調査
2 - 4 市街地復興基本方針の策定
2 - 5 第一次建築制限の実施
第 2 段階 市街地復興計画（骨子案）の策定（発災後 2 ヶ月まで）
2 - 6 家屋被害状況調査
2 - 7 復興対象地区の設定
2 - 8 市街地復興計画（骨子案）の策定
2 - 9 第二次建築制限の実施
第 3 段階 市街地復興基本計画の策定（発災後 6 ヶ月まで）
2 - 10 地区別復興まちづくり計画等の策定
2 - 11 市街地復興計画の策定
第 4 段階 市街地復興事業の推進（発災後 6 ヶ月以降）
2 - 12 市街地復興事業の推進

### 3 . 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性
- ・事前復興準備は、防災（消防）行政の範囲を超えている。市では予防、応急対策を中心に考えている。
- ・国からの義務付けが必要と考える。
  
- 愛知県「震災後復旧マニュアル」について
- ・県は、17 年度に「復旧マニュアル」の「生活編」を作成し、18 年度に「産業編」を作成している。県からのマニュアルについての説明が十分でない。市町村ではそのまま使えない。

- ・策定途中で、応急仮設住宅の建設予定場所など、何回か問い合わせが来た。
- ・自治体も防災上の課題が多いので、事前復興準備まで手が回らない。

#### 4 . 復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因

##### ( 1 ) 一般的要因

- 「市街地復興計画マニュアル」の策定が進んだ要因
- ・平成 15 年度、住宅都市部局が策定。東海地震に係る地震防災対策強化地域の指定を受けて策定した。市内部で検討委員会を立ち上げ、コンサルタントに作業委託して策定した。
- ・(少なくとも住宅都市局、あるいは地域防災計画レベルでは)復興準備計画の必要性は認識されている。

##### ( 2 ) 個別的要因

- 「復旧マニュアル」の策定が進まない理由
- ・自治体としての防災上の課題が多く、国からも様々な指示、要請が入ってくるので、事前復興準備まで手が回らない。とくに、本局は消防庁管轄であり、復興の話は管轄外の業務と考える。したがって、今後の策定の予定はない。
- ・市の検討部会（災害対策会議）でも、現在の重要課題は、要援護者、災害ごみ、土砂災害等であり、切迫した課題をたくさん抱えている。
- ・昨年 12 月に防災条例を制定したが、自助、共助、公助の役割規定、予防、応急対策の重要性を規定した。
- ・一方で予防が大事だとし、他方では復興が大事だといわれており、両者の整理がついていない。
- ・また、復興準備計画は被害規模がはっきりしないと作れないと考える。

#### 5 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

##### - 個別復興施策の取組

- ・「応急危険度判定調査体制」や「被災宅地危険度判定調査体制」の取組が進んでいる。
- ・「復興計画策定体制の検討」は、市街地復興計画マニュアルの策定による。
- ・応急仮設住宅建設予定地の情報整理は、県が 2 年に 1 回取りまとめるもので、ライフライン業者等にも提供されている。
- ・産業復興支援の準備が進んでいるが、これは担当部署からの回答で、ほとんど災害救助法等に記載があることによる。
- ・「NPO・ボランティアの育成」は、災害ボランティアコーディネーター養成講座の実施による。

##### - 「地域防災計画」での位置づけ

- ・復旧・復興関連の記載としては、下図のとおり、主に、「第 4 章 災害復旧計画」に「第 1 節 民生安定のための緊急措置」、「第 2 節 災害復旧」、「第 3 節 災害復興計画」がまとまっている。関連箇所として、「第 3 章 応急対策計画」に、「第 19 節 ごみ・し尿・災

- 害廃棄物」、「第20節 住宅等応急対策」、「第21節 文教対策」等がある。
- ・県「復旧マニュアル」に関わる改定は現在のところ未定である。

#### 6．事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

- 取組が進んだ要因
- ・災害救助法等に記載があること。

#### 7．応急マニュアルとの関係

- ・応急対策の中で、応急仮設住宅などの復興に関わる部分が含まれている。

#### 8．情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集状況
- ・「市街地復興計画マニュアル」策定時に「東京都震災復興マニュアル」（東京都）他の先行マニュアルを参照した。

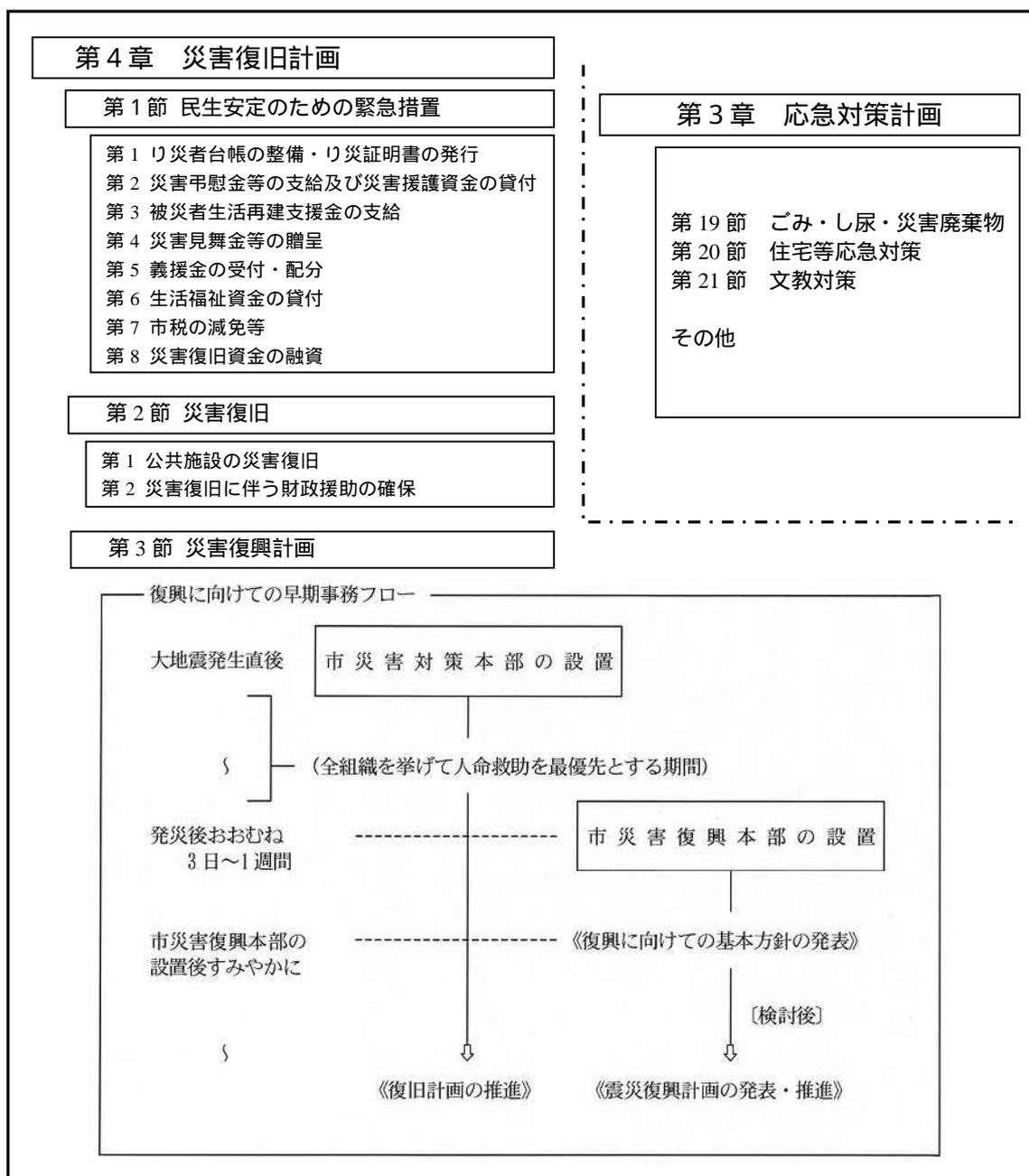


図 3-6-1 名古屋市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

## 【 】大阪府

### 調査の狙い

部分的に策定された復興準備計画の内容を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・大阪府総務部危機管理室危機管理課
- ・大阪府都市整備部総合計画課
- ・大阪府都市整備部事業管理室

### (2) 日時

- ・平成 19 年 2 月 23 日 (金) 13:00 ~ 15:00

### (3) 場所

- ・大阪府庁別館 7 階防災情報センター

## 2. 復興準備計画策定のプロセス・内容について

- 「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」の策定プロセス
- ・「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」(以下、「復興都市ガイドライン」と略称する。)は、建築都市部(現、都市整備部)が、市町村の復興都市計画策定の指針として作成した(図 3-7-1)。内容は、復興都市計画に限定している。東京都の時限的市街地の計画までは考えていない。
- ・部として、まちづくりの必要性から作成したもので、地域防災計画などの計画に位置付けられたものではない。平成 10 年 3 月、建築都市部が策定した「防災ガイドライン」に位置づけられている。
- ・作成プロセスとしては、まず、担当部署でたたき台を作成し、全部署が集まる次長会議で、関連部署と調整した上で決定した。
- ・参考資料としては、都の復興マニュアル、兵庫県の復興関連資料、内閣府の復興関連資料等を用いた。
- ・「第 5 章 平時の取組のあり方」では、被災後の復興都市づくりが平時の防災都市づくりの延長線上にあるとの考え方から、平時のまちづくりの環境づくり、体制づくりの重要を指摘している。つまり、「防災都市づくり計画」を基に被災後の復興都市計画案が作成され、平時のまちづくりの体制や活動を踏まえて、復興都市計画が決定されることが示されている(図 3-7-2「平時の取組」と「被災時の対応」の関連)。ただ、市町村への啓発目的で示しているため、府として直接取り組んでいる訳ではない。

なお、「防災都市づくり計画」策定のガイドラインとしては、「防災ガイドライン」がある。この中の方針の 4 番目に「府と市町村が協同で『都市復興マニュアル』を事前に

作成する」とある。また、「防災都市づくり計画」を通じて、行政と住民が都市の将来像を共有しておくことが、被災後の円滑な都市復興にも役立つと、防災と復興の関係性が述べられている。

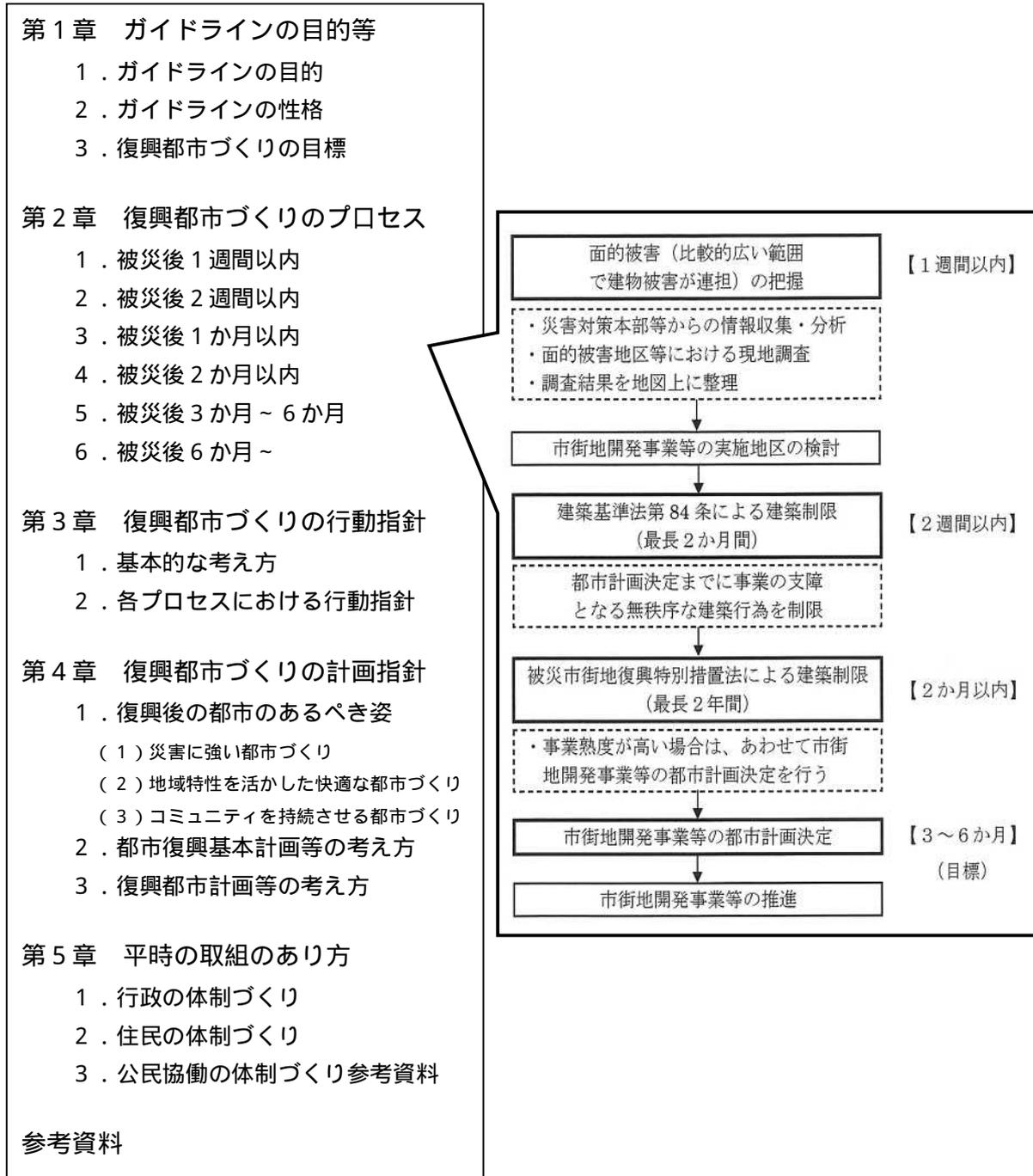


図 3-7-1 「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」の構成

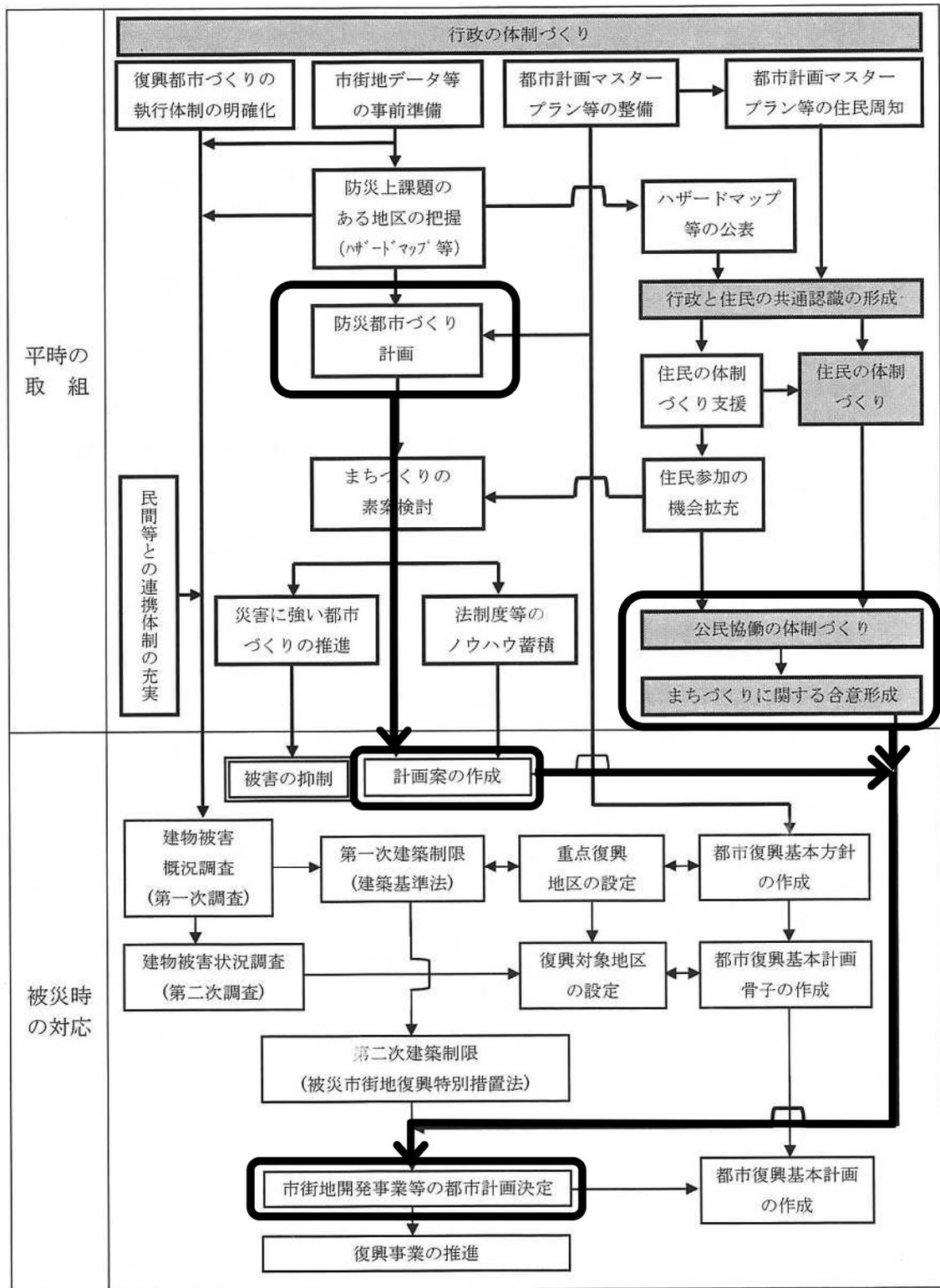


図 3-7-2 「平時の取組」と「被災時の対応」の関連

(出典)「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」

### 3. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性
- ・府では予防、応急対策を中心に考えている。また、行政機能維持の観点から、来年度、BCPにも取り組む予定である。
- ・これまで復興準備計画は被害が明確にならないと作れないと考えてきた。つまり、ハザードが不明確だとシミュレーションができないという意味で、災害後に策定するものとの考えがあった。今日の話で、復興対策の手順をまとめておく意義は理解したが、直ちに取組むべき事項とは考えていない。
  
- 復興準備計画で定める内容
- ・復興準備計画を定めるとしたら、復興対策の手順を示すことになると思う。

### 4. 復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因

#### (1) 一般的要因

- 復興準備計画の策定が進まない理由
- ・防災対策の中での優先度が低い。
- ・災害後、復興対策の窓口として「政策企画部」が当たることになっている（地域防災計画）が、事前準備は未着手である。

#### (2) 個別的要因

- 「復興都市ガイドライン」の策定が進んだ理由
- ・建築都市部として、まちづくりの必要性から作成した。
- ・「防災ガイドライン」への位置づけがあったこと。

### 5. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- 個別復興施策の取組
- ・応急危険度判定調査体制については、応急危険度判定制度要綱、応急危険度判定士登録制度を整備している。
- ・被災宅地危険度判定調査体制については、建築都市部地震災害初動期マニュアルにおいて対応を定めている。
- ・住宅・公共施設の被害調査体制については、公共建築室災害対策体制実施要領において対応を定めている。
- ・応急仮設住宅の必要量は、大阪府地震被害想定で算出しており、供給量は、プレハブ協会と協定書を締結し、年1回報告を受けている。
- ・応急仮設住宅建設可能用地の把握は、市町村に対して行っている。
- ・民間賃貸住宅の空家状況は、関係団体より提供してもらうことになっている。
- ・マンション再建支援のアドバイザー派遣は、平時の建替え等への仕組みの検討を行っている。
- ・一時的事業スペース確保支援については、空き店舗やインキュベートオフィス等の空き

情報の迅速な提供を行っている。

- ・工業・商業等の再建支援策については、甚大な被害を受けた企業に対する制度融資の確保を行った。
- ・メンタルヘルスケア、PTSD 対策の実施に関する検討は、保健所等職員向け研修会の実施を行っている。
- ・NPO・ボランティアの育成については、リーダー養成を目的とした研修を実施している。

- 「地域防災計画」での位置づけ

- ・地域防災計画での位置付けとしては、下図のとおり、「生活の安定」が中心で、復興については「復興の基本方針」として 1 ページのみの記述に止まっている。また「復興都市ガイドライン」の内容は反映されていない。

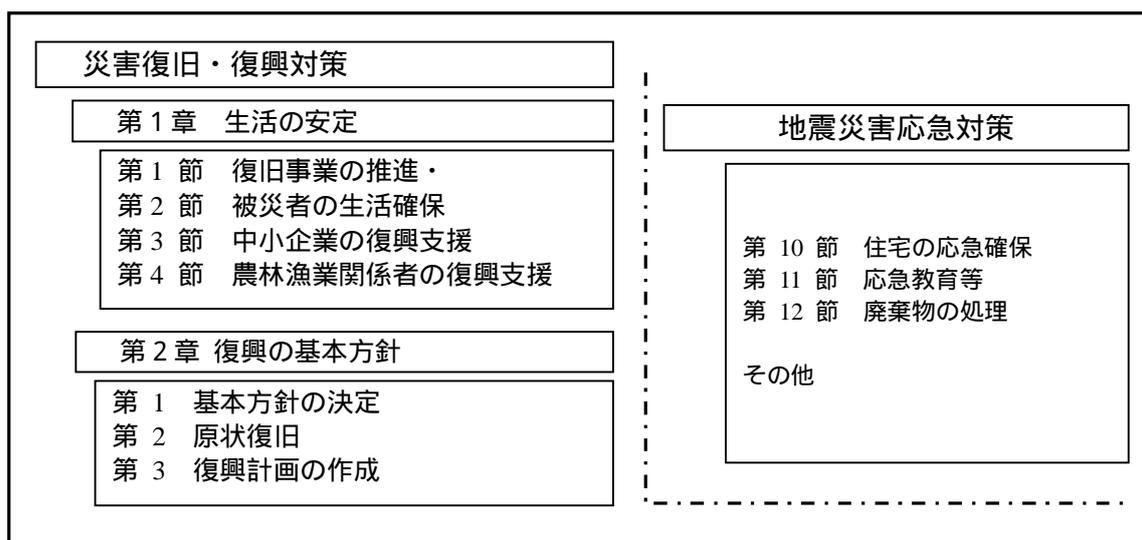


図 3-7-3 大阪府「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

## 6. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

- 取組が進んだ要因

- ・プレハブ協会との協定など、民間団体が全国的に活動展開しているため進んだ。
- ・インキュベーションオフィス等の空き情報の提供など、平時の取組が災害復興時に役立つ活動もある。

- 取組を進めるための条件

- ・災害復興時に役立つ平時の取組を洗い出すこと。

## 7. 計画策定・施策取組の効果

- ・職員の防災意識の向上につながる。
- ・図上訓練等を通じて、復興イメージの向上につながる。

## 8 . 応急マニュアルとの関係

- ・ 応急対策の業務分掌を定めたものとして、「大阪府災害応急対策実施要領」(平成 18 年 6 月改正)(以下、「応急対策実施要領」と略称する。)がある。
- ・ 応急対策実施要領の中に、応急仮設住宅など、復旧・復興に関わる項目が含まれているが、行動手順など詳しい内容は担当部署が作成していると思う。

第 6 章 災害応急対策
第 1 7 節 保健衛生活動
第 1 防疫活動 第 2 食品衛生監視活動 第 3 被災地の健康維持活動
第 1 8 節 廃棄物等処理対策
第 1 9 節 応急仮設住宅の建設・管理及び住宅の応急修理対策
第 2 3 節 義援金、義援物資、見舞金対策
第 1 義援金の受付・配分 第 2 義援物資の受付・配分 第 3 府災害見舞金の支給 第 4 一般見舞者の受付

図 3-7-4 「大阪府災害応急対策実施要領」における復旧・復興関連の記載

## 9 . 情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集状況
- ・ 「復興都市ガイドライン」作成時に、都の復興マニュアル、兵庫県の復興関連資料、内閣府の復興関連資料等を参照した。
- 専門家とのネットワーク構築の可能性と課題
- ・ 「復興都市ガイドライン」作成時に、消防研究所所長に内容を見てもらった。

## 1 0 . その他の可能性と課題

- 「防災都市づくり」との関係
- ・ 被害分布として、洪水、津波、揺れのハザードマップは平成 18 年度に作成し、土砂崩壊のハザードマップは平成 19 年度に作成予定である。
- ・ また、大阪府建築都市部が、平成 10 年 3 月に、「防災ガイドライン」を策定した。復興都市計画において、本ガイドラインが参考になる。

1 1 . 内閣府への要望（自由回答）

- ・復興準備計画のモデル、参考事例を示して欲しい。
- ・災害後の財政支援を手厚くして欲しい。

## 【 】宮城県

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・宮城県総務部危機対策課

### (2) 日時

- ・平成19年3月5日(月) 13:00～15:15

### (3) 場所

- ・宮城県庁 行政庁舎5階 危機管理センター

## 2. 事前復興準備に対する基本的な考え方

### - 事前復興準備の重要性、必要性

- ・優先度を考えると「予防」と「応急」という考えになるが、(事前復興準備の)必要性はあると考えている。
- ・災害のタイプ(海洋・陸・風水害など)と規模により、考え方が違ってくる。
- ・平成15年7月26日の北部連続地震の時は災対本部を設置し、救助法の範囲で対応した。復旧・復興に関しては、その後「宮城県北部連続地震災害復旧対策本部」(8月6日)の下で、消防課に「復興班」を設置して対応した。

### - 防災対策上の位置付け(優先順位)

- ・(復興準備計画の)国による防災対策上の位置付けが最も重要(根っこの部分)。
- ・それがあれば、県の判断で市町村に広げることができる。市町村も対応しやすくなる。
- ・あとは、幹としての「地域防災計画」やシナリオフローを作成し、必要なメニューを検討すれば良い。マンパワーが足りなければ融通すれば良い。

### - 復興対策で考慮すべき点

- ・集落の孤立は、「内閣府が孤立調査」を実施していたが、宮城県には該当しないだろう。有人島もほとんどない。

## 3. 復興準備計画の策定が進まない理由

### (1) 一般的要因

- ・国からの「目標設定」なり、「位置づけ」が必要である。

- ・「位置づけ」がなくても、県として判断はできるが、実際に市町村との関係から考えた場合、説得性にかける
- ・BCPのように、仕組みや考え方が進んでくれば、市町村においても「やるべき」という考え方になっていき、検討が進んでくる。

## (2) 個別的要因

- ・(先進団体の「震災復興マニュアル」の内容説明に対して)手順書を定める内容であれば、応急対策の内容とかなり重なるので、現在の手持ちの計画等で概ね対応可能である。事前復興という、予算や事業管理も含むレベルの高いものを想定していた。
- ・ただ、どういう被害の場合にどういうメニューを選択するのかという関係(過去の災害事例)を明示しないと、納得が得られないように思う。

## 4. 事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容

- 個別復興施策の取組
  - ・復興本部の設置や復興本部運営方法等については、地域防災計画や災害復旧対策本部設置要領に定めている。
  - ・応急仮設住宅の建設は、日本プレハブ建設協会と協定を締結している。
  - ・応急住宅の入居基準は、過去の災害を基に定めている。
  - ・工業・商業、農林水産業の再建支援策については、実際に、台風や地震等の災害が発生した場合に、速やかに復旧支援を行っている。
  - ・住宅確保のための「民間住宅あっせん」は最近出来るようになった。
- 「地域防災計画」での位置づけ
  - ・「地域防災計画」での位置づけは、下図のとおり、主に、「第4章 災害復旧・復興対策」の他、「第3章 災害応急対策」にも記載されている。
  - ・平成9年度の修正で、震災対策編に「第4章 災害復旧・復興対策」を挿入し、平成16年度の修正で、同じく、第4章に、住宅復旧支援、産業復興支援、都市基盤の復興対策等の節が新設された。
  - ・今後の修正としては、先般発生した爆弾低気圧の発生によって、「激甚災害の指定」(指定基準)を、来年度以降、見直すことになる。
  - ・「地域防災計画」では、県はまとめ役であり、市町村の指導を行う役目である。市町村によっては、合併によりやれていないところがあれば、仙台市のようにやっているところもある。
  - ・国の「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(以下、「日本海溝特措法」と略称する。)に基づく検討を実施し、平成18年8月「宮城県地域防災計画(日本海溝特措法編)」を策定した。

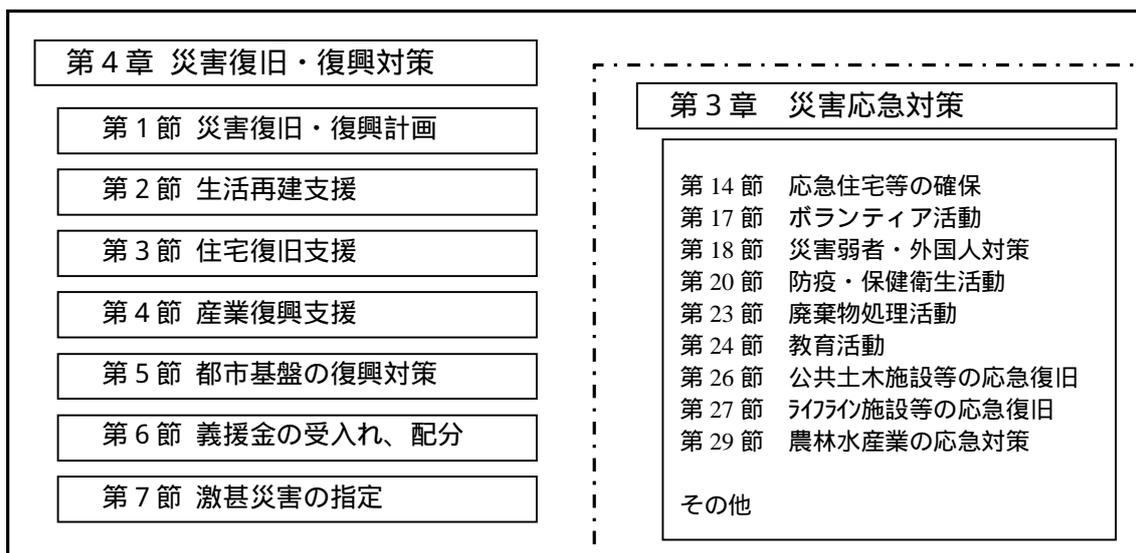


図 3-8-1 宮城県「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

- 「みやぎ震災対策アクションプラン」での位置づけ
- ・平成 15 年度に「みやぎ震災対策アクションプラン」(平成 15 年 9 月)(以下、「アクションプラン」と略称する。)を策定した。
- ・アクションプランの体系は、3つの目標の下に、7つの施策分野、38の施策項目で構成される。復旧・復興関連としては、目標の一つである「円滑な災害対策活動への備え」の中で5つの施策が位置づけられている。
- ・5年間の施策項目をまとめているが、目標設定を行っていないので、年度別の達成度を検証できない。来年度以降、中央防災会議で日本海溝特措法対象地域の減災目標が公表されれば、減災目標を入れた内容へと大幅に改正する予定である。その際、復旧・復興も盛り込まれるかもしれない。
- ・津波対策を目的とする防災まちづくりに関して、「地震に強いまちづくりの推進」を柱に、「津波防災施設の整備」など4つの施策項目が盛り込まれている。ただ、面的整備の話は含まれていない。
- ・面的整備の話は、来年度以降、土木部が、モデル地区を選定し「津波に強いまちづくり」について検討する予定である。体制を検討するには、被害の量を把握しないとならないので、今年度、全部の施設が健全な場合の被害想定を検討している。これから少し時間をかけて検討する。

表 3-8-1 宮城県「アクションプラン」における復旧・復興関連の記載

<p>災害応急体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 34 震災廃棄物対策の推進（震災廃棄物仮置場確保への支援等）</li> </ul> <p>被災後の生活安定対策の準備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 35 被災者相談窓口の開設（県庁や各合同庁舎に総合相談窓口の開設等）</li> <li>・ 36 災害弱者対策の推進（社会福祉施設等における緊急一時的な受け入れ体制の整備等）</li> <li>・ 37 被災者保健福祉対策の推進（保健福祉活動広域的バックアップ体制の整備他）</li> <li>・ 38 被災者の生活支援・住宅確保（仮設住宅の建設及び管理に係る態勢の整備他）</li> </ul>
--

## 5. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

### - 取組が進んだ要因

- ・ 地域防災計画や災害復旧対策本部設置要領での位置付けがあったこと。
- ・ 日本プレハブ建設協会など、全国的に自治体との協定を締結している団体との連携。
- ・ 過去の災害で実施した例を基に事前対策の必要性に迫られたこと。

### - 取組を進めるための条件

- ・ 地域防災計画への位置付けが必要。シナリオフローに基づく施策展開を考えることが重要である。
- ・ 県はまとめ役であり、市町村の指導、補佐をする役目であるので、復興準備計画についても、市町村の方でシナリオフローが先にあれば、県はそれを肉付けしやすい。ただ、市町村が策定しやすいように策定指針を作る必要はある。

### - 取組が進まない理由

- ・ 防災まちづくりも同様、財政的補助がないと計画を作っても進まない。

## 6. 応急マニュアルとの関係

### - 「大規模災害応急対策マニュアル」

- ・ 県では「大規模災害応急対策マニュアル」(以下、「応急マニュアル」と略称する。)の中で、「宮城県沖地震」等について、シナリオを作って検討している。
- ・ 応急マニュアルは、被災情報の収集・伝達等の初動対応が中心課題になっているが、公営住宅や廃棄物処理、災害時要援護者対策等、復旧・復興に関わる項目も若干含まれている。
- ・ 応急マニュアルでは、下図のとおり、具体的な応急対策について、「誰が誰にどの順番で

何をするのか」を、フロー図を用いて、明確な作業手順が決められている。

- ・これをもとに、「地域防災計画」にそのエッセンスを盛り込むことが必要となる。「地域防災計画」では国・県・民間のそれぞれの役割があることから、強制力を持たせて実行していくためには、「地域防災計画」の内容が重要となる。

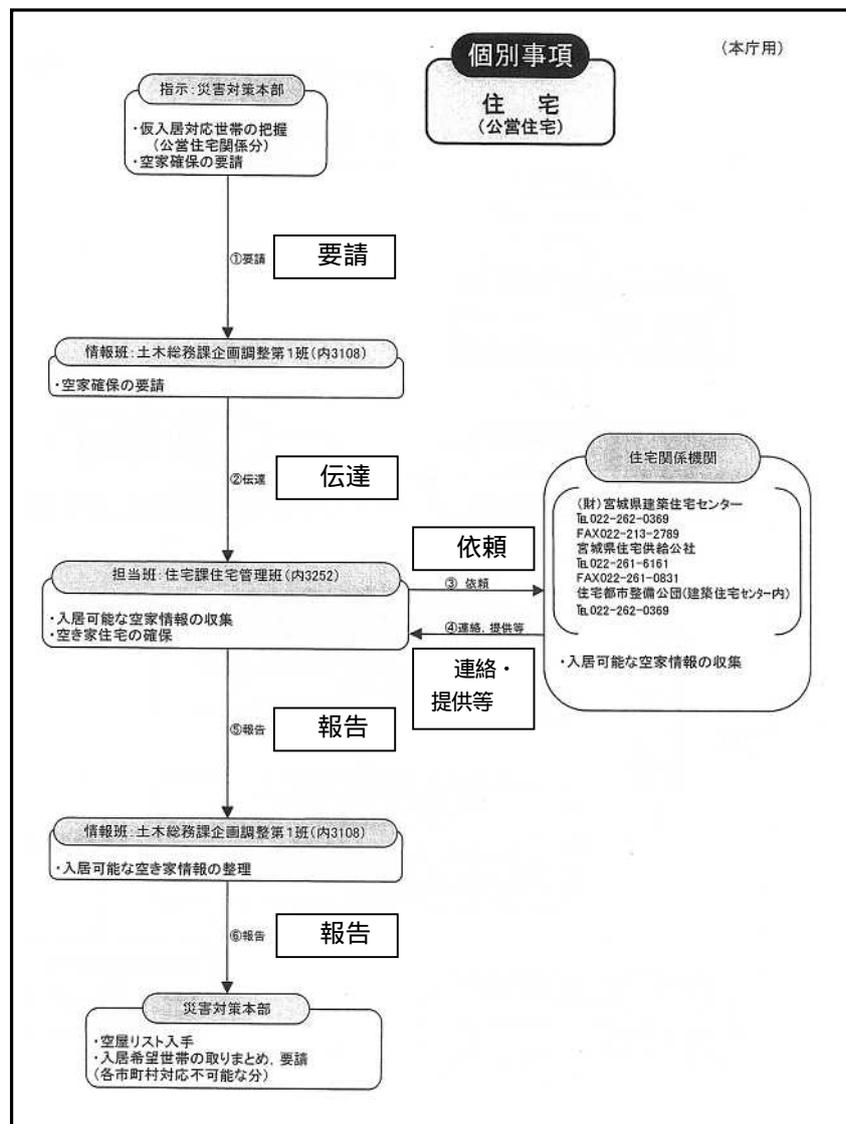


図 3-8-2 宮城県「応急マニュアル」でのフロー図の例 (公営住宅の場合)

## 7. 情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集状況
- ・阪神・淡路、中越、東京の例は、直下型ばかりで、津波に関係する内容が入っていないので、参考資料としては、東海、東南海、南海地震のもの等も収集している。

## 8 . その他の可能性と課題

- ・ 大大特の防災研究成果普及事業として、東北大学、宮城県、仙台市が事業を実施している「コミュニティの災害対応力の指標化」は、行政区、学区等を単位に、災害の抑止力と対応力の指標を作り、コミュニティのポテンシャルを指標化するものであり、復興準備計画のケーススタディの基礎データとして利用可能であると考えている。

## 9 . 内閣府への要望（自由回答）

- ・ 復興準備計画の策定を位置付けることが最も重要。
- ・ 減災目標を早期に示すことが具体的な目標を設定するうえで必要と考える。

## 【 】 仙台市

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1 . 概要

### ( 1 ) 対象

- ・ 仙台市消防局防災安全部防災安全課

### ( 2 ) 日時

- ・ 平成 19 年 3 月 5 日 ( 月 ) 9:00 ~ 12:00

### ( 3 ) 場所

- ・ 宮城県仙台市消防局 6 階会議室

## 2 . 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性
- ・ 市民生活の一刻も早い復興は、民生安定に繋がる取り組みである。再生がスムーズに進めば、結果として市民に希望を与えるものになる。
- ・ 復旧・復興は、そのものが経済に刺激を与え、力強い起爆剤になる。
- ・ 新しいまちづくりなど、都市の再構築を行うきっかけになると思うが、そのためには、長期的な視点でランドデザインを描く必要がある。
  
- 防災対策上の位置付け ( 優先順位 )
- ・ 予防対策、応急対策は並行して行う必要がある、その対策は実効性が上がるものを目指さなければならない。一方、復旧・復興対策はどうしても先送りにならざるを得ないのが実際である。
- ・ 事前復興準備に関する国、県、市の役割分担を明示して欲しい。

## 3 . 復興準備計画の策定が進まない理由

### ( 1 ) 一般的要因

- ・ 必要性は認識しているが、情報、ノウハウがないのが実態で、他都市の内容を見ても大差ないと感じている。
- ・ 所管は都市計画部門が大きなウェイトを占めることになると思うが、ルーチンワークに忙殺されているのが実態である。

### ( 2 ) 個別的要因

- ・復興を見据えた都市ビジョン作りを行うときに、被害が壊滅的で新たに復興を考えると言うことであれば可能であるが、想定されている宮城県沖地震で実際起きる災害は一部被害にとどまると考えていることから、腰を据えた計画を立てることにはならないと思う。
- ・そういう意味で、国が基本となるいくつかのパターンでの「モデル的復旧・復興計画」を作成し、いざと言う時に、それを参考にして自治体が行き組めるように整備していただいた方が良くもしいない。

#### 4. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- 個別復興施策の取組
- ・ 応急危険度判定調査体制、被災宅地危険度判定調査体制は、宮城県の要綱を基に対応手順を作成している。
- ・ 建設業協会と仮復旧工事への協力に関する協定を結んでいる。
- ・ 仙台市技能職団体連絡協議会（事務局：市民生活課内）に「災害復旧協力会」が設置されている。
- ・ マンション管理に関するNPOを活用し、その構成員である社団法人と連携により、マンション建替アドバイザーの派遣要請を行うことを検討している。
- ・ 災害時における精神障害者への支援及び一般市民に生じえるところの健康問題への対応や支援のため、「仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン」を作成中である。
- ・ 各学校で「学校災害（地震）対応マニュアル」を作成しており、授業再開に向けたマニュアルも盛り込んでいる。
- ・ 市民活動サポートセンターによるNPOへの支援を行っている。
- 「地域防災計画」での位置づけ
- ・ 「地域防災計画」（地震災害対策編）での位置づけは、下図のとおり、主に、「第4章 災害復旧・復興計画」の他、「第3章 災害応急対策計画」にも記載されている。
- ・ 仙台市は、平成9年度に「第4章 災害復旧・復興計画」の第3節に「復興に関する計画」を挿入し、平成15年に一部改正等を行ってきた。
- ・ 「第3節 復興に関する計画」は「仙台市防災都市づくり基本計画」の「第4章 防災ビジョン」より抜粋したものである。

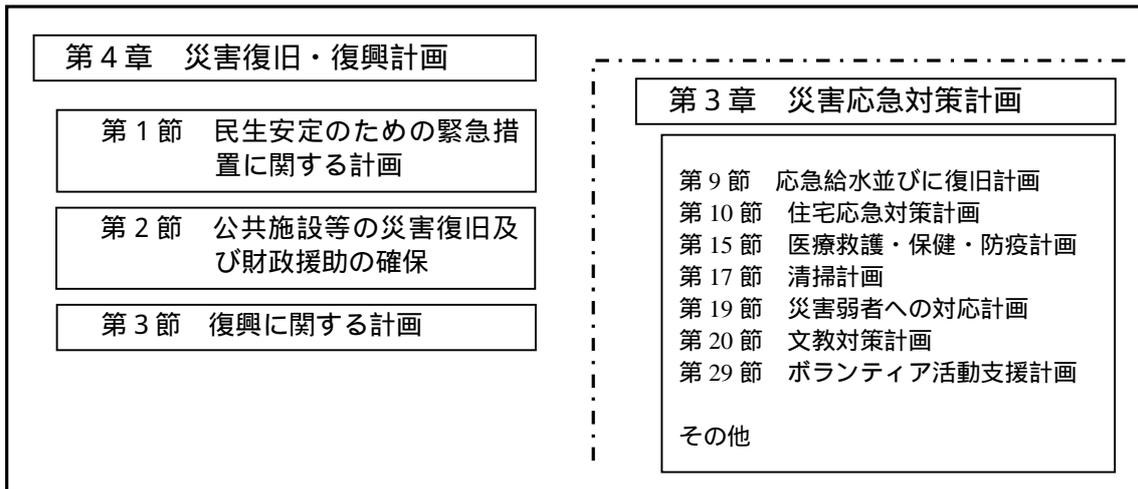


図 3-9-1 仙台市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

- 「仙台市防災都市づくり基本計画」での位置づけ
- ・ 阪神・淡路大震災のあと、平成9年に「仙台市防災都市づくり基本計画」を作成した。
- ・ 「第4章 防災ビジョン」の中にある、5つの基本方針の5つ目に、「災害復旧・復興計画のあり方」が位置づけられ、災害復旧・復興の基本方針が記載されている。以下に3つの方針を抜粋する。
  
- 「学校災害（地震）対応マニュアル」
- ・ 「学校災害（地震）対応マニュアル」は、平成14年8月に、仙台市教育委員会が作成した「学校災害（地震）対応マニュアル作成指針」に基づいて、市内の学校によって作成されている。
- ・ 復旧・復興関連の内容として、「授業再開に向けた対応マニュアル」、被災児童・生徒への支援策として「心のケア対策（の必要性）」がまとめられている。例えば、被害状況の調査をした後、教育委員会との協議・調整内容として、仮設教室の建設や授業形態の工夫、教科書等の確保、学校給食対策、学費の援助、再開時の保護者への連絡等が記載されている。
  
- 「災害時メンタルヘルス支援マニュアル」
- ・ 「災害時メンタルヘルス支援マニュアル」は、平成18年3月に、仙台市精神保健福祉総合センターが発行した。一般職員用と専門職員用の2種類がある。
- ・ 両者に共通する内容としては、時間経過（災害直後の「緊急対応期」から災害後3ヶ月以降の「再建期」まで）に沿った心の状態とそれに応じた支援の解説、被災者に対応する際のポイント、災害弱者の症状別の対応の仕方、支援者自身のセルフケア、相談機関リスト等がまとめられており、さらに、専門職員用には、災害現場での記入様式案が掲載されている。

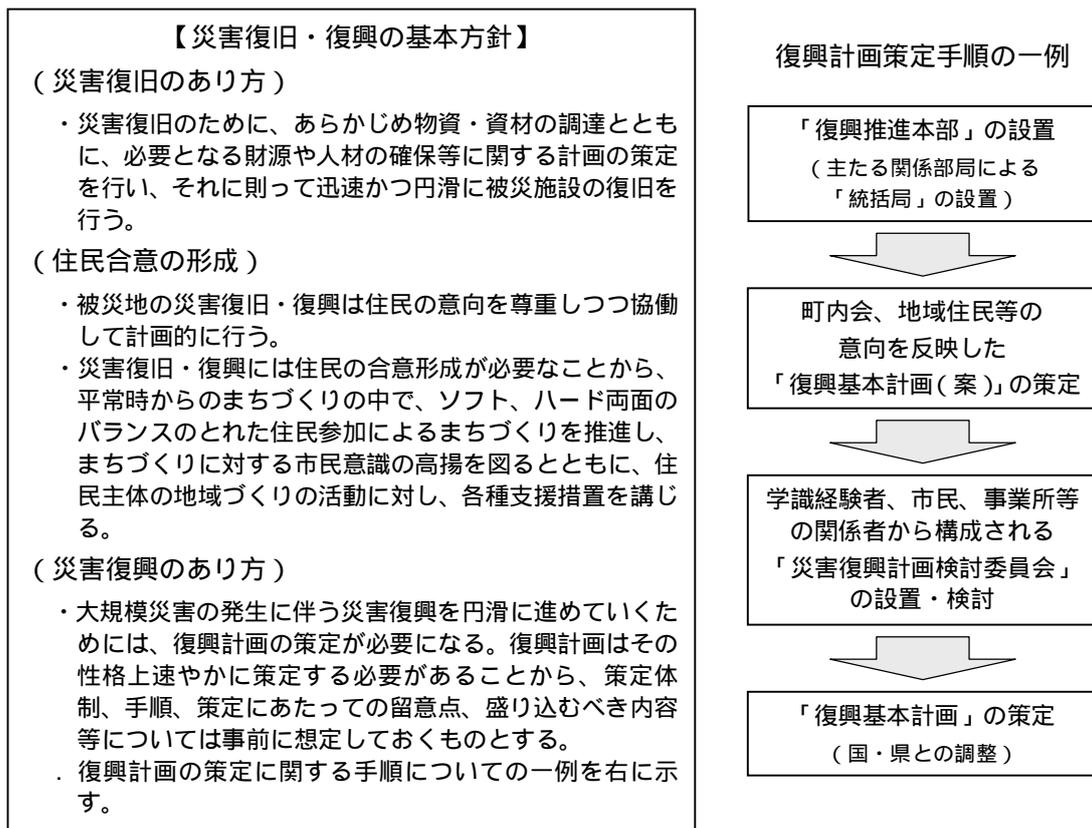


図 3-9-2 「仙台市防災都市づくり基本計画」における復旧・復興関連の記載

## 5 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

### - 取組が進んだ要因

- ・県の先行的取組（応急危険度判定調査体制、被災宅地危険度判定調査体制等）。
- ・平時の取組の延長線にあるもの（市民活動サポートセンターによるNPOへの支援等）。
- ・応急対策との関係で実施しているもの（「学校災害（地震）対応マニュアル」、「災害時メンタルヘルス支援マニュアル」等）。

### - 取組が進まない理由

- ・予防対策、応急対策など、優先すべき課題がある。
- ・所管先が多岐に渡るため、考え方や方針などを伝えきれない。

## 6 . 応急マニュアルとの関係

- ・市は、応急対策活動要領の詳細版として、災害対策本部の事務局を中心とした「仙台市地震災害対応マニュアル」を作成しており、これによって、3日間の動きを決めているが、その先の復旧までには至っていない。

## 7. 情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集状況
- ・まだ取り組んでいない。
  
- 専門家とのネットワーク構築の可能性と課題
- ・まだ取り組んでいない。

## 8. その他の可能性と課題

- 組織体制の見直し
- ・所管する組織について、現在見直しが行われている。
  
- 被害想定
- ・平成 14 年度に地震被害想定を行った（「平成 14 年度仙台市地震被害想定調査報告書」）。ここで、長期避難者数は算定しているが、応急仮設住宅の数は算定していない。

## 9. 内閣府への要望（自由回答）

- ・自治体が復旧・復興計画作業を実際取組むべきときのために、都市規模に応じたモデル計画を示して欲しい。
- ・被害想定は、計画を策定する上で欠かせないものであるが、自治体の財政事情などの違いがあることから、国において効率的に取り組んでもらうことが期待される。（その上で、自治体の個別計画は、地域特性に応じて独自に取り組むことになる。）

## 【 】三重県

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・三重県防災危機管理部防災対策室
- ・三重県防災危機管理部地震対策室

### (2) 日時

- ・平成 19 年 2 月 7 日 (水) 9:00 ~ 12:00

### (3) 場所

- ・三重県庁本館 5 階会議室

## 2. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性
  - ・昨年度までも復興担当は置かれていたが、部の方針として、応急、予防が優先されていた。
  - ・現在の担当者が、三重大学に相談したところ、復興準備計画は必要ということで、勉強会を開催することになり、「三重県復興対策準備委員会」を設置し、委員会を 2 回開催した。
  - ・今年度から先行事例の情報収集を行っている（別紙参照。調査結果：東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、山梨県、長野県、岐阜県）。新潟県にヒアリングを行った。とくに、愛知県には、昨年度の「震災後復旧マニュアル（生活編）」、今年度の「同、産業編」の作成の場に、オブザーバーとして参加した。
  - ・来年度予算が付けば、産学民を入れた委員会を設置し、本格的に検討を行いたかったが、予算がつかなかった。勉強会は継続する。
  - ・本県では、復興準備計画として、震災が発生した際、各市町が復興計画を迷わずに、また即座に作成できるように手順をまとめたマニュアル（手引き）を作成したいと考えている。それ以外の対策は、今のところ検討していない。
- 
- 復興対策で考慮すべき点
  - ・復興対策で考慮すべき点として、地域特性を踏まえた復興方策の検討が必要と考える。例えば、津波による被害（沿岸部の漁村集落等における被害）、土砂災害の発生（山間の集落における地滑りや土砂崩れ等による被害）、さらに大規模なコンビナート工場地帯における被害等である。例えば、尾鷲の火力発電所、観光産業の再生、亀山のシャープ工

場の再建など。

### 3. 復興準備計画の策定が進まない理由

#### (1) 一般的要因

- ・リーダーシップが難しい。「防災を担当する部署」が指揮を執るのでなく、「政策を担当する部署」が中心となり、オール県庁で取り組む必要がある。しかし、現実には他の部署は関心を示してくれない。準備委員会にも人が集まりにくい。
- ・財政サイド的には、どういう風になるか分からないものに、多額な予算はかけられない。「選択と集中」の観点からは、復興準備計画は順位が低い。

#### (2) 個別的要因

- ・今年度から取り組み始めたところであり、まだほとんど進んでいない。
- ・市町村が行う地震対策の重点は「防災対策」と「応急対策」であり、ほとんどの市町村は復興準備計画に手をつけていない。

### 4. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

#### - 個別復興施策の取組

- ・生活再建支援制度について、平成 16 年 9 月 29 日からの台風 21 号に伴い、「三重県被災者生活・住宅再建支援事業費補助金交付要領」を作成した。国の「被災者生活再建支援制度」との違いは、対象を大規模半壊、半壊又は床上浸水まで拡大し、補助対象事業も住宅再建に資する経費として、「イ 特に市町村長が認める住宅の補修、建設又は購入のための経費」まで認め、国の支給額とは別に最高 100 万円まで増額した点がある。  
その結果、支給額も、全壊のみの合計、16 件、約 8 百万円に対して、大規模半壊、半壊、床上浸水の合計が、1,536 件、約 2.6 億円にまで拡大し、支給率も、国制度の 2,3 割に対して、県制度は 6,7 割まで拡大した。
- ・いなべ市旧藤原町の土石流崩壊地区で、数年前から集団移転を実施するために造成工事を行っている。
- ・応急危険度判定士の育成では、県が登録講習会を実施している。現在、1,728 名が登録済み（「三重県被災建築物応急危険度判定士認定証」を発行）。
- ・「災害時保健師活動マニュアル」（平成 18 年 3 月）は、平成 16 年 9 月の台風 21 号被害を契機に、平成 15 年度策定の「震災時保健師活動マニュアル」と「こころの健康危機管理マニュアル」を統合したものである。災害時の保健活動については、時期別・機関別の役割分担、組織体制、初動対応等が検討され、メンタルヘルスについても、時期別・機関別の役割分担の他、症状の解説や各種様式、パンフレット等が記載されている。復旧・復興期の対応も整理されているので、基礎情報として使える。

#### - 「三重県地震対策推進条例」での位置づけ

- ・「三重県地震対策推進条例」は、平成 16 年 3 月 23 日に制定され、その後毎年改正されている。復旧・復興に関する位置づけは、「第 4 章 復興対策」の第 38 条において、「震災

復興計画の策定及び復興対策の実施」が記載されている。

- 「地域防災計画」での位置づけ
- ・「地域防災計画」での位置づけは、下図のとおり、主に、「第5章 災害復旧計画」の他、「第4章 災害応急対策計画」にも記載されている。

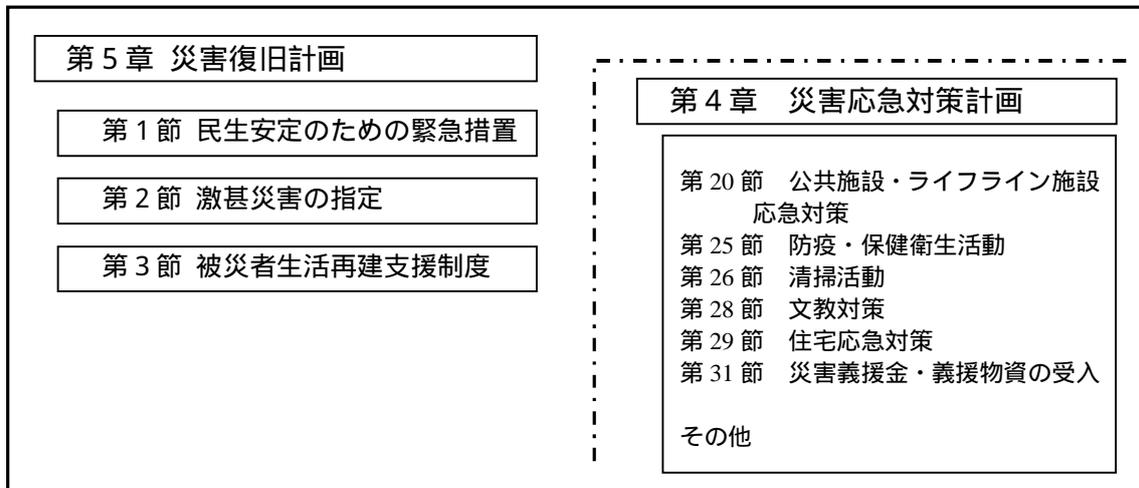


図 3-10-1 三重県「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

- 「三重地震対策アクションプログラム」での位置づけ
  - ・防災対策上の位置付け（優先順位）としては、「三重地震対策アクションプログラム」（平成15年3月策定）（以下、「アクションプログラム」と略称する。）がある。
  - ・この中の復旧・復興関連の項目としては、4つの目標の中の1つに「安定した復旧復興に向けた体制づくり」があげられており、下表のプログラム項目が記載されている。
  - ・今年度の改定版ではアクション項目を50から30に絞込みが行われることになっているが、そこにも「震災復興体制の整備」を入れてもらっている。しかし、「住宅の耐震化」、「津波対策」、「災害時要援護者対策」などと比べてその対応は遅れている。
  - ・復旧・復興関連のアクション項目の実施状況について、各部に問い合わせを行い、現状把握をする必要がある。
- 
- 「学校における地震防災の手引き」の策定
  - ・「学校における地震防災の手引き」（平成8年12月）には、平常時の対策、緊急時の対策、復旧時の対策がまとめられており、復旧時の対策には、「避難所となった場合の対応」、「教育再開へ向けての対応」、「PTSD（外傷後ストレス障害）」、「緊急時並びに復旧時におけるチェックリスト」が記載されている。
  - ・「学校における地震防災の手引き」はあるが具体性に欠ける。

表 3-10-1 三重県「アクションプログラム」における  
復旧・復興関連の記載

- |           |                    |
|-----------|--------------------|
| ・アクション 37 | 公共土木施設の応急復旧対策の促進   |
| ・アクション 41 | ライフライン対策の促進        |
| ・アクション 43 | し尿・ごみ・がれき対策の促進     |
| ・アクション 44 | 応急危険度判定等の体制整備      |
| ・アクション 45 | 応急住宅の確保対策の促進       |
| ・アクション 46 | 教育再開体制の整備          |
| ・アクション 47 | 被災者の健康・こころのケア対策の促進 |
| ・アクション 48 | 生活相談の充実強化          |
| ・アクション 49 | 被災者救援・生活支援対策の推進    |
| ・アクション 50 | 震災復興体制の整備          |
|           | ・都市復興マニュアルの作成      |
|           | ・生活復興マニュアルの作成      |

## 5 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

### - 取組が進んだ要因

- ・ボランティア活動支援については、みえ災害ボランティア支援センターの連絡会での情報交換。
- ・生活再建支援制度については、平成 16 年 9 月 29 日からの台風の発生があったので県単制度を作った。
- ・メンタルヘルスケアは、「災害時保健師活動マニュアル」の策定による。
- ・被災建築物応急危険度判定、被災宅地危険度判定は、要綱を作成済み。

### - 取組を進めるための条件

- ・防災部門だけでなく県庁全体で検討する必要がある。
- ・各市町ともこの対策に関心を持ち、積極的に取り組んでもらう必要がある。
- ・産学民と一緒に考える必要がある。（ある程度の予算が必要）

### - 取組が進まない理由

- ・がれき処理対策について、想定されている廃棄物量に対する処理の目途が立たない。がれき処理支援組織設立に関する検討、がれき等仮置場の確保に関する手引きの支援が必要。

## 6 . 計画策定・施策取組の効果

- ・都市計画づくりに対する関心が高まるであろう。
- ・住宅密集化対策にもつながるであろう。

## 7. 応急マニュアルとの関係

- ・「地域防災計画」 - 「アクションプログラム」 - 「災害対応マニュアル」の3段構成で取り組んでおり、現在、災対本部事務局部分を防災危機管理部で作成し、その他部分を各部に依頼している。
- ・「災害対応マニュアル」等の例示は、表 3-10-2 を参照。
- ・「災害対応マニュアル」の見直しに合わせて、復旧・復興部分の検討を行うことも考えられる。
- ・「災害対応マニュアル」の実施状況について、各部に問い合わせを行い、現状把握をする必要がある。

## 8. 情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集状況
- ・「三重県復興対策準備委員会」で、「復興計画の議論を始める前に、既に取り組みを開始している他県へ赴いて直接担当者から聞き取りを行い、その結果を基に議論してはどうか」などの意見により、新潟県中越地震で被災し現在復興過程にある新潟県を訪れ、同県の復興状況と対策について調査を行った。その外、地震防災対策地震強化地域の8都県1市に対して復興マニュアル等の策定状況の照会を行った（調査対象：東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、山梨県、長野県、岐阜県）。とくに、愛知県には、昨年度の「震災後復旧マニュアル（生活編）」、今年度の「同、産業編」の作成の場に、オブザーバーとして参加した。
- 専門家とのネットワーク構築の可能性と課題
- ・現在のところ、三重大学教授（2名）に前記委員会の委員を委嘱して、意見を求めているが、今のところさらなる専門家とネットワークを構築する計画には至っていない。

## 9. 内閣府への要望（自由回答）

- ・各県の取り組むべき復興準備計画の「手引き」となるような冊子を作成していただきたい。さらに、国の方針や他県（全国）の計画なども参考としたいので、今後、意見交換の機会などを設けていただきたい。

表 3-10-2 三重県「災害対応マニュアル」等の例示

第1 既存のマニュアル・手引き・協定など

1 都市分野

三重県水道災害広域応援協定書

東海四県水道災害相互応援に関する覚書

近畿 2 府 5 県の府県営及び大規模水道用水供給事業者の震災時等の相互応援に関する覚書

日本水道協会中部地方支部災害時相互応援に関する協定

東海四県及び名古屋市との工業用水道災害相互応援に関する協定書

大規模地震時における水道業務経験者協力制度実施要領

地震・津波・風水害等の災害発生時における基本協定

2 住宅

三重県被災宅地危険度判定実施要綱

三重県被災建築物応急危険度判定要綱（応急危険度判定に関する資料）

3 産業

伊勢湾（名古屋港・四日市港）の災害時における国際コンテナ物流機能に関する協定（案）

4 医療・保健・福祉分野

災害時保健師活動マニュアル

災害時における医療救護マニュアル（改訂版）

福祉のてびき 2006（一部抜粋～災害を受けたときの援助は）

資料「1．災害救助法の概要」

5 教育・文化

学校における地震防災の手引き

6 その他

避難所運営マニュアル策定指針

震災時広報活動マニュアル

三重県地震対策推進条例

災害時における帰宅困難者に対する支援に関する協定書 三重県を含む関西 2 府 5 県 3 政令市で構成される「関西広域連携協議会」と吉野家ディー・アンド・シーが締結したもの。ほかにサークルKサンクスなど合計 14 のコンビニエンスストアと締結している。

地震災害時における帰宅困難者に対する支援に関する協定 三重県と三重県石油商業組合とにより締結されたもの

第2 県庁各部署の災害初動マニュアル

- ・ 政策部初動防災体制マニュアル（災害対策本部政策部）、平成 18 年 4 月 1 日
- ・ 総務部、災害初動対応マニュアル、平成 18 年 6 月
- ・ 健康福祉部災害時初動マニュアル、平成 18 年度版
- ・ 農水商工部、災害時生活必需物資等調達マニュアル、平成 18 年 4 月一部改定
- ・ 出納局危機管理マニュアル、平成 18 年 4 月 1 日

## 【 】和歌山県

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・和歌山県危機管理局総合防災課
- ・和歌山県県土整備部県土整備政策局県土整備総務課
- ・和歌山県県土整備部都市住宅局都市政策課

### (2) 日時

- ・平成19年2月5日(月)9:30~12:00

### (3) 場所

- ・和歌山県庁北別館4階会議室

## 2. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性は分かる。阪神・淡路大震災でも、地震前からまちづくりに取り組んでいた地区の方が震災後の復興まちづくりが早く進んだ。事前復興準備をきっかけにまちづくりを進めたい。
- ・復興対策での優先的取り組み課題としては、復興都市計画の手続き(被害把握から建築制限、復興方針、計画策定まで)、住まいの供給方法が重要と考える(県土整備部)。

## 3. 復興準備計画の策定が進まない理由

### (1) 一般的要因

- ・必要性・位置付けが全庁的なものとなっていない(オーソライズされていない)。
- ・リーダーがない(中心的な部署が決まっていない)。

### (2) 個別的要因

- 事前復興準備を考える上での特殊で個別的な問題、課題
- ・「地震防災戦略」での目標達成(とくに耐震化や応急対策等)が優先課題となっている。

## 4. 事前復興準備(復興準備計画以外)の取組内容

- 個別復興施策の取組
- ・応急仮設住宅建設の手順書を部のマニュアルとして整備している。プレハブ協会との連

- 携も行った。また、応急仮設住宅建設の候補地選定調査を実施している（毎年更新）。
  - ・ がれき処理の手順書を循環型社会推進課が部のマニュアルとして作成している。
    - また、「被災建築物等緊急解体手続きマニュアル」をワーキンググループで作成中。
  - ・ 孤立地域への防災まちづくり対策の検討を平成 19 年度から 2 年間の予定で始める。
  - ・ メンタルヘルスについて、「こころのレスキュー隊」(保健師)を平成 19 年度に編成。
  - ・ 応急危険度判定士の育成を進めている。
  - ・ 公共土木施設の応急対応及び早期復旧を図るため、「防災技術エキスパート」の登録制度を実施している。土木・建設業に携わってきた人を対象に、災害後の被害情報の収集を目的に、平成 16 年度から実施し、現在、120 人登録している。
  - ・ 生活再建支援制度の説明を市町村担当者に実施している。
- 「地域防災計画」への位置づけ
- ・ 「地域防災計画」への位置づけは、下図のとおり、主に、「第 4 編 災害復旧計画」、「第 3 編 災害応急対策計画」の一部に記載されている。
  - ・ とくに、「第 5 章 り災者救助保護計画」の「第 8 節 住宅・宅地対策計画」には、応急仮設住宅建設の基準、管理方法等、災害公営住宅の建設の基準、住宅建設資金等の融資の基準、手続き等が記載されている。また、「第 6 章 保健衛生計画」には、「第 1 節 防疫計画」、「第 4 節 保健師活動計画」、「第 5 節 精神保健福祉対策計画」等が記載されており、第 4 節には、被災者の健康管理及びメンタルケア、第 5 節には、災害時要援護者対策として、精神障害者の生活再建支援、高齢者の孤独死対策、アルコール依存症対策等の考え方が盛り込まれている。

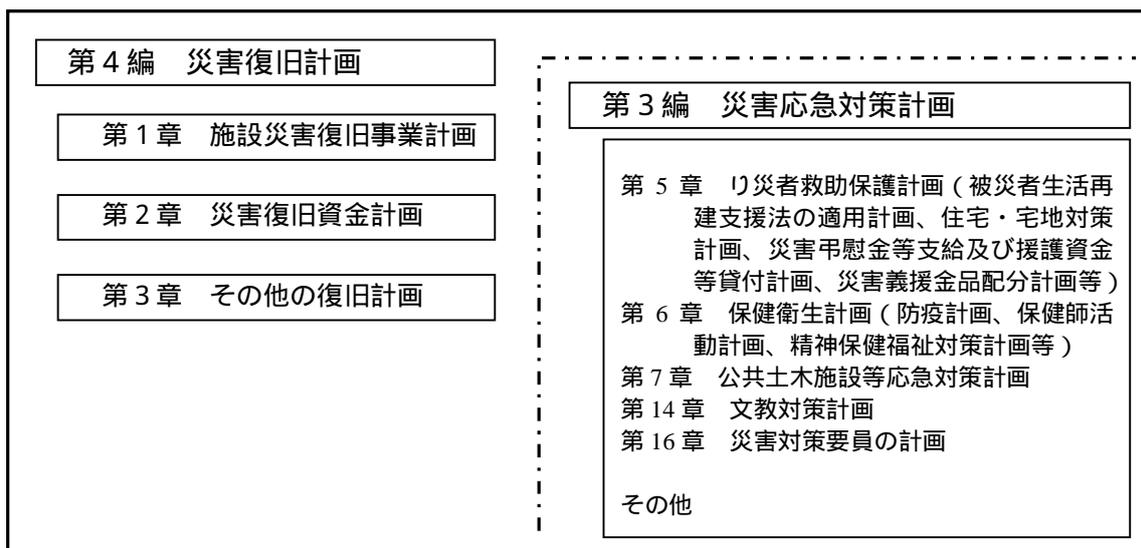


図 3-11-1 和歌山県「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

- 「和歌山県地震防災対策アクションプログラム」への位置づけ
- ・ 防災対策上の位置付け（優先順位）としては、「和歌山県地震防災対策アクションプログラム」(平成 19 年 3 月改訂)(以下、「アクションプログラム」と略称する。)がある。
- ・ アクションプログラムの体系は、3 つの目標の下に、8 つの重点テーマ、33 の分野別施

策、180の個別アクションで構成される。復旧・復興関連としては、目標の一つに「復興を進め安全で安定した生活を構築する」が、重点テーマの一つに「迅速確実な県民生活の再建復興の推進」が位置づけられている。個別アクションでの該当項目は下表のとおりである。

- ・復旧・復興関連のアクション項目の実施状況について、各部に問い合わせを行い、進捗管理を適正に行う必要がある。
- 「和歌山県住生活基本計画」(平成19年3月策定)への位置づけ
- ・「和歌山県住生活基本計画」の5つの目標のひとつに、防災性や防犯性の向上による「安全で安心できる住まい・まちづくり」を掲げ、とくに、大規模災害発生時に備えた対応として、応急仮設住宅、災害復興住宅等に関する計画立案、応急危険度判定士養成等の位置付けがされている。

表3-11-1 和歌山県「アクションプログラム」における復旧・復興関連の記載

・アクション 22	災害時要援護者の保護体制の強化(災害時要援護者の社会福祉施設等への受け入れ体制整備等)
・アクション 25	応急復旧対策の実施(建設事業者等との協定、応急危険度判定、被災宅地危険度判定の実施体制等)
・アクション 28	し尿、ごみ、がれき処理対策の促進(災害時廃棄物処理マニュアル作成支援等)
・アクション 29	衛生、防疫、遺体処理活動体制の強化
・アクション 30	生活相談の充実(こころのケア体制整備等)
・アクション 31	住宅応急対策の強化(応急住宅確保計画の作成)
・アクション 32	被災者の救援・生活支援対策の促進(中小企業支援対策、児童福祉施設緊急入所体制整備等)
・アクション 33	復興まちづくり体制の整備(震災復興まちづくりマニュアル・指針及び事業化方策の検討)

## 5. 事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因

- 取組が進んだ要因
- ・応急危険度判定、応急仮設住宅、建設事業者等との協定等の取組が、アクションプログラムへの位置づけに基づいて実施された。  
アクションプログラムは、和歌山県防災対策推進会議を頂点とする全庁的な組織体制の下で、関係各課に推進員を配置し、また、複数の部局で共同して取り組むべき課題に対して、ワーキンググループを立ち上げて推進されている。
- ・応急仮設住宅、復興公営住宅の需要予測を平成16年度に行ったことで対策に具体性が出てきた。

- 取組を検討していない理由

- ・住宅再建支援策等に対する財源確保が難しい。

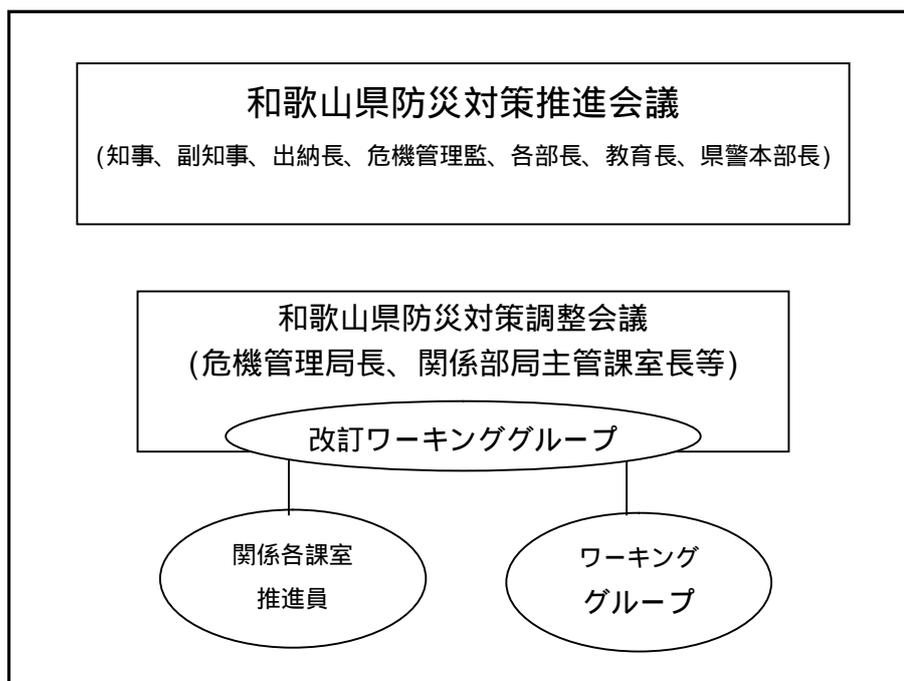


図 3-11-2 「アクションプログラム」の推進体制

## 6 . 計画策定・施策取組の効果

- ・取組によって期待される効果として、住民の意識向上、合意形成の円滑化はよく分かる。

## 7 . 応急マニュアルとの関係

- ・「地域防災計画」 - 「アクションプログラム」 - 「災害対応マニュアル(職員行動マニュアル)」の3段階構成で取り組んでいる。
- ・「災害対応マニュアル」の例としては、「和歌山県災害対策本部応急対応マニュアル(以下、「応急対応マニュアル」と略称する。)」の他、「震災時における市町村用廃棄物処理マニュアル」(平成17年3月)、「被災建築物等解体手続きマニュアル案」等がある。
- ・「応急対応マニュアル」は、平成18年度、本格的な見直しを開始し、平成19年度末までにマニュアルの見直しを完了させる。これは、「アクションプログラム」のアクション項目16にも位置づけられている。
- ・「応急対応マニュアル」は、現在、各部局で見直し中である。
- ・現況の「職員行動マニュアル」は、「課内連絡体制」、「要員名簿」、「組織図」、「事務分担」、「備品類等の準備」、「災害応急対策の流れ」、「災害応急対策の内容」、「業務割当表」、「地震発生時の配備体制」がまとめられている。
- ・マニュアルのまとめ方としては、災害対策本部各部での「参集フロー」、「組織図」、「部内各班相関図」、各班での「班員名簿」、「組織図」、「業務割当表」等、グループレベルでの「業務カード」(概要、フロー等)等が整理される予定である。

- ・「応急対応マニュアル」は各部で取りまとめの上、全庁分を取りまとめる予定である。

## 8．情報・ノウハウ収集の取組

- 先行自治体の復興関連情報・ノウハウの収集を行っている（大阪府「震災復興都市づくりガイドライン」、「新潟県中越大震災復興計画」等）。
- 専門家とのネットワーク構築の可能性と課題
- ・プレハブ協会との連携。

## 9．内閣府への要望（自由回答）

- ・「地震防災戦略」での目標達成（とくに耐震化や応急対策等）が優先課題なので、復興準備まで手が回らないので、負担を軽減して欲しい。

## 【 】和歌山市

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・和歌山市総合防災室総合防災課（現：市長公室 危機監理部総合防災課）
- ・和歌山市都市計画部（現：まちづくり局 都市計画部及び都市整備部）
- ・和歌山市建設部（現：建設局 基盤整備部及び住宅部）
- ・和歌山市産業部（現：まちづくり局 産業部）
- ・和歌山県危機管理局総合防災課

### (2) 日時

- ・平成19年2月5日（月）13:00～15:30

### (3) 場所

- ・和歌山市消防局庁舎6階災害対策本部室

## 2. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- ・事前復興準備の重要性、必要性は分かる。
- ・復興準備計画が平時の都市計画と整合することが明らかになった時に必要性が明確になる。

## 3. 復興準備計画の策定が進まない理由

### (1) 一般的要因

- ・被害想定や災害の種類（地震や津波等）によって被害の結果が違ってくるので、復興対策も変わってくる。

### (2) 個別的要因

- 事前復興準備を考える上での特殊で個別的な問題、課題
- ・都市計画部だけではできない。都市計画部は都市計画事業と耐震化がメインで忙しい。密集事業は、現在、密集市街地地区の再検討を行っているところで、事業の導入はしていない。
- ・総合防災課では、現在の優先的課題として、「職員行動マニュアル」の作成に取り組んでいる。

#### 4. 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

- 個別復興施策の取組
- ・ 応急仮設住宅建設の候補地選定調査を実施し、県に報告した。毎年更新している。応急仮設住宅建設の手順書は整備していない。
- ・ 応急危険度判定士の育成を、県との連携で進めている。外からの判定士の受け入れが必要（想定では延べ5千人）
- ・ 「地域防災計画」への記載はまだ行っていない。
- ・ 行動計画に記載の「復興まちづくり体制の整備」(復興まちづくり計画の推進)は未検討。
  
- 「地域防災計画」への位置づけ
- ・ 「地域防災計画」への位置づけは、下図のとおり、主に、「6編 災害復旧計画」、「5編 災害対策共通」の一部に記載されている。

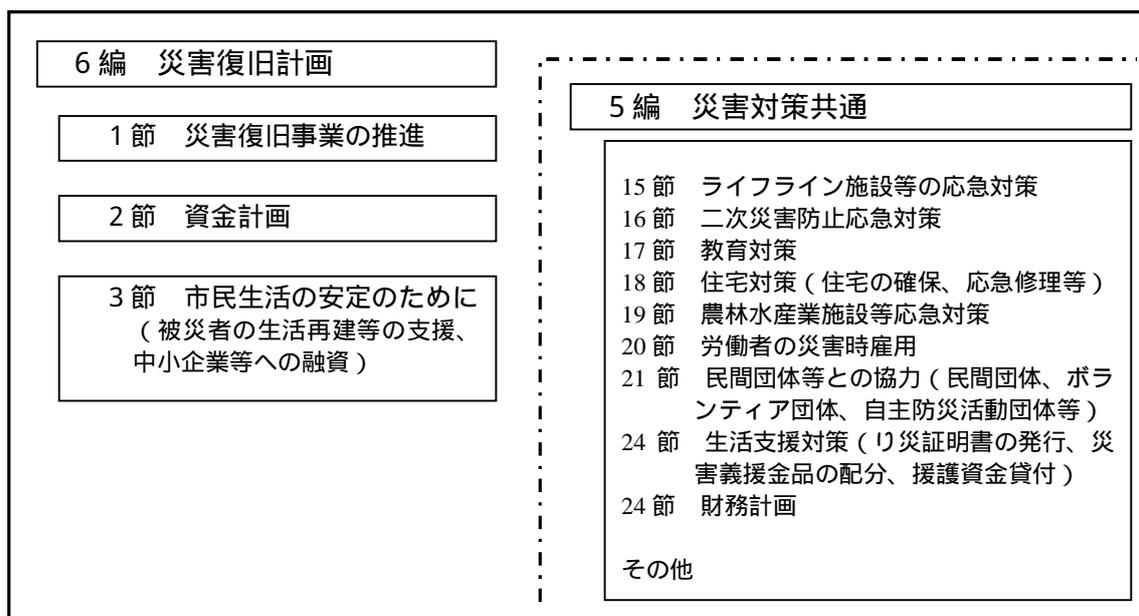


図 3-12-1 和歌山市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載

- 「和歌山市東南海・南海地震防災対策行動計画」への位置づけ
- ・ 防災対策上の位置付け(優先順位)としては、「和歌山市東南海・南海地震防災対策行動計画」(以下、「行動計画」と略称する。)の3つの目標のひとつとして、「復興を進め安全で安定した生活を構築する」が位置付けられている。
- ・ 復旧・復興関連の分野別施策としては、下図のとおり、「施策 33 被災者の支援・生活支援対策の促進」や「施策 34 復興まちづくり体制の整備」等が位置付けられている。なお、施策 34 の個別行動として、「復興まちづくり計画の推進」があり、所管部署は都市計画総務課である。

表 3-12-1 和歌山市「行動計画」における復旧・復興関連の記載

( 6 災害応急対策の整備 )
・ 施策 25 二次災害の防止
( 7 被災後の生活支援体制の充実 )
・ 施策 26 応急復旧対策の実施
・ 施策 29 し尿, ごみ, がれき処理対策の促進
・ 施策 30 衛生, 防疫, 遺体処理体制の強化
・ 施策 31 生活相談・健康支援の充実
・ 施策 32 住宅応急対策の強化
( 8 迅速確実な市民生活の再建復興の推進 )
・ 施策 33 被災者の支援・生活支援対策の促進
・ 施策 34 復興まちづくり体制の整備

- 「和歌山市都市マスタープラン」への位置づけ
- ・ 「和歌山市都市マスタープラン」(平成 11 年 3 月)の都市整備方針の中の「防災まちづくり」の中で、「震災後の救援や復旧・復興活動を円滑に行うための体制の推進」として、「総合的な復旧・復興体制の確立」が位置づけられている。
- 「職員行動マニュアル」の作成
- ・ 「職員行動マニュアル」は現在作成中であと 1 ヶ月はかかる。初動部分のみをまとめ、展開部分は各部に作成を依頼する。復興関連として、応急仮設住宅、被害調査等がある。

## 5 . 事前復興準備(復興準備計画以外)の取組が進んだ(進まない)要因

- 取組が進んだ要因
- ・ NPO・ボランティア活動の支援、がれき処理計画の作成・検討、情報提供・相談体制の検討等の取組が、「地域防災計画」への位置づけに基づいて実施された。
- ・ 応急危険度判定、応急仮設住宅、建設事業者等との協定等の取組が、行動計画への位置づけに基づいて実施された。  
行動計画は、和歌山市地震対策協議会を頂点とする全庁的な組織体制の下で、ワーキング担当者を配置して推進されている。
- ・ 以上のように取組が進んだ要因として、県の先行的取り組みがある。

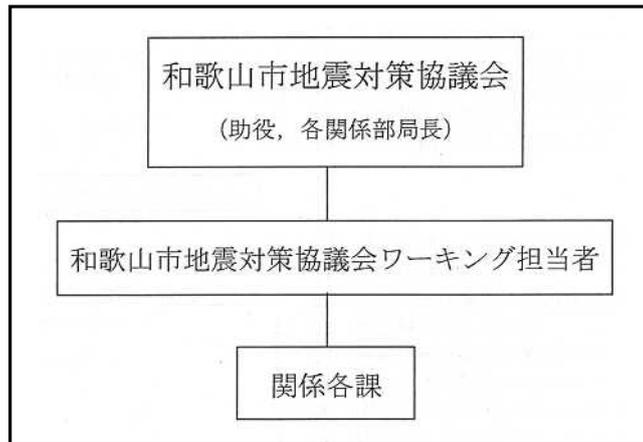


図 3-12-2 「行動計画」の推進体制

- 取組を進めるための条件
- ・復興準備計画が平時の都市計画と整合することが明らかになった時に必要性が明確になる。
- 取組を検討していない理由
- ・総合防災課では、現在、「地域防災計画」の修正と「職員初動マニュアル」の作成を行っているが、事前の被害軽減対策と災害時応急対策が中心になっている。

#### 6 . 計画策定・施策取組の効果

- ・取組による効果があることはよく分かる。

#### 7 . 応急マニュアルとの関係

- ・応急マニュアルとしての「職員行動マニュアル」は現在作成中である。

#### 8 . 情報・ノウハウ収集の取組

- ・復興関連情報・ノウハウの収集は全く行っていない。
- ・専門家とのネットワーク構築も行っていない。

#### 9 . 内閣府への要望 (自由回答)

- ・先般も国交省から橋梁の耐震補強を進める要望があったが、国からの要望が多すぎて、手が回らない。

## 【 】田辺市

### 調査の狙い

復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること。

## 1. 概要

### (1) 対象

- ・和歌山県田辺市総務部総務課
- ・和歌山県危機管理局総合防災課

### (2) 日時

- ・平成19年2月2日(金) 13:00～15:30

### (3) 場所

- ・田辺市役所3階会議室

## 2. 事前復興準備に対する基本的な考え方

- 事前復興準備の重要性、必要性は分かる。
- 防災対策上の位置付け(優先順位)としては、まずは、被害軽減、応急対策が先。

## 3. 復興準備計画の策定が進まない理由

### (1) 一般的要因

- ・必要性・位置付けが低い。
- ・復興準備計画のイメージがわからない。策定のための基礎調査もしていない。
- ・被害想定や災害の種類(火災や風水害等)によって被害の結果が違ってくるので、復興対策も変わってくる。
- ・復興関連情報・ノウハウの収集は全く行っていない。

### (2) 個別的要因

- ・市町村合併により市域が拡大したため、現在「田辺市職員災害対応マニュアル」(初動対応)など、防災対策全般の見直しを行っている。これが最優先課題である。
- ・また、具体的な優先事業として、津波避難支援があり、現在、防災無線のデジタル化、避難場所・避難路の整備、「ハザードマップ」(今年は津波、来年は洪水)に力を入れている。例えば、自主防が避難路を整備する場合に、材料費を最大80万円まで、100%補助する事業を今年度から始めており、実績が5件出ている。例えば、文里地区の避難路は丸太から偽木に替えて整備した。



写真 3-13-1 市の補助を受けて改善された文里地区の避難路

#### 4 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

##### - 個別復興施策の取組

- ・ 応急危険度判定士の育成については、県の事業（県内で 1 千名確保を目標）に、市職員を派遣している。今年度 5 名を派遣させる。
- ・ 仮設住宅建設の候補地選定調査を実施し、県に報告した。
- ・ 福祉需要把握を目的とする「被災者の生活実態把握」は、避難所内での対応を検討している。
- ・ 災害後の復旧に関して、平成 13 年 9 月に田辺土木業協会と「災害時における田辺市と田辺土木業協会との協力に関する覚書」、平成 17 年 6 月に田辺市管工事業協同組合と「災害発生時における水道施設の応急復旧の応援に関する協定書」を締結した。

##### - 「地域防災計画」への位置づけ

- ・ 「地域防災計画」への位置づけは、現在、県と調整中であり、年度内に仕上げる予定となっている。現在検討中の案は、下図のとおり、主に、「第 4 編 災害復旧・復興計画」に記載される予定である。
- ・ とくに、「第 2 章 災害復興計画」において、災害復興方針策定のための「（仮称）災害復興検討委員会」の設置、それに基づく具体的な災害復興計画策定とのプロセスが示されている。また、復興計画の中身として、「市街地復興に関する計画、産業復興に関する計画、生活復興に関する計画及びその事業手法、財源確保、推進体制に関する事項」が想定されている。

#### 5 . 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

##### - 取組が進んだ要因

- ・ 取組が進んだ要因として、県の先行的取り組みがある。

##### - 取組が進まない理由

- ・ 必要性・位置付けが低い。

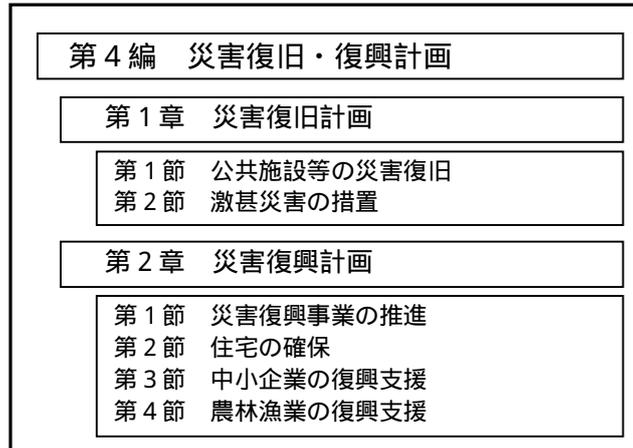


図 3-13-1 田辺市「地域防災計画」における復旧・復興関連の記載（案）

## 6 . 計画策定・施策取組の効果

- ・取組による（取組によって期待される）効果はよく分かる。

## 7 . 応急マニュアルとの関係

- ・防災対策は、「地域防災計画」 - 「田辺市職員災害対応マニュアル」 - 「部署別マニュアル」の三層構造になっている。
- ・現在「田辺市職員災害対応マニュアル」(初動対応)の見直しを行っている。
- ・その中に、復旧・復興関連として、「調査復旧部調査復旧班の初動任務」、「救護部救護衛生班の初動任務」等の記載がある。
- ・例えば、調査復旧部調査復旧班の初動時任務分担表(「発災後すぐに着手しなければならない活動」)は下表のとおりであるが、その後の分担について、「その後 3 日以内にしなければならない活動」、「その後の応急及び復旧活動」が記載されている。例えば、「その後の応急及び復旧活動」として、「応急仮設住宅の用地の確保及び建設に関すること」、「金融のあっせんに関すること」、「民間建築物の復旧に関すること」等の項目のみが記載されている。
- ・今後、こうした初動任務の具体化は、所管部署に対して、「部署別マニュアル」の形で作成を依頼する予定である。

表 3-13-1 「職員災害対応マニュアル」における  
「初動時任務分担表」の一部（案）

調 査 復 旧 部	調 査 復 旧 班	土木課	関係機関等との連絡調整
		都市計画課	緊急輸送道路及び避難所の被害調査
		建築住宅課	
		管理課	避難所の応急復旧
		高速道路室	緊急輸送道路の応急復旧
		農林土木課	
		農政課	危険箇所の調査
		梅振興室	被害状況の情報収集
		山村林業振興課	
		水産課	樋門等の閉鎖
税務課(市民税係以外)			
土地開発公社			

## 8 . 情報・ノウハウ収集の取組

- 復興関連情報・ノウハウの収集は全く行っていない。
- 専門家とのネットワーク構築の可能性と課題
- ・京都大学国際イノベーション機構と「社会貢献に関する覚書」を平成 18 年 7 月に締結した。これは、南海地震対策や地域の活性化などの課題について助言を受けるためのもので、昨年、早速、京大防災研に文里湾の防災対策について相談した。
- ・災害救援に関して、NPO 団体「内之浦湾を美しくする会」との協定を締結している。

## 4 地方公共団体における復興準備計画策定等の推進方策に関する検討

### (1) ヒアリング項目別のまとめ

13団体のヒアリング記録について、下表の調査項目（再掲）に沿って、「(1)本調査の方針等」の「3)調査の対象」の4つの類型ごとに整理する。

表 2-4-1 調査項目（基本項目）（再掲）

	調査項目
1	事前復興準備に対する基本的な考え方
2	復興準備計画（復興計画）に関する内容
3	復興準備計画の策定が進んだ（進まない）要因
4	事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容
5	事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因
6	計画策定・施策取組の効果
7	応急マニュアルとの関係（整合性）
8	情報・ノウハウ収集の取組
9	その他の可能性と課題
10	内閣府への要望

## 1) 事前復興準備に対する基本的な考え方

事前復興準備に対する基本的な考え方について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

事前復興準備(復興準備計画策定)の必要性は、阪神・淡路大震災以降、都が先行して震災復興マニュアルを検討し、作成したことに加え、区内部でも、同震災の教訓に基づく検討の必要性が認識されていたことが分かる。

「中越地震で復興計画を策定済みの団体」(新潟県、長岡市、小千谷市)

震災復興対策(復興計画策定)を通じて、様々な復興課題への対応を経験してきたことから、復興対策の重要性をよく認識している。ただ、事前復興準備(復興準備計画策定)となると、復興対策が現在進行形であること等から、まだ着手には至っておらず、また、その方向性のイメージについても、行動手順、制度面の整理という内容には一定の理解が示されるものの、地域性や災害種別を考慮した対応は難しいとの認識が示されている。復興課題がある程度落ち着く頃に復興準備計画の着手が期待される。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

事前復興準備(復興準備計画策定)は、大都市が大規模地震に遭遇した場合の問題の大きさを重視して、部分的ではあるものの、計画策定に至っている。計画内容としては、都市部での市街地復興、被災者の生活復旧、工業集積地域での産業復旧がテーマとされている。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

事前復興準備(復興準備計画策定)の必要性を認識している団体がほとんどだが、その優先度合いにバラツキがある。既に勉強会や情報収集などの準備作業に入っている団体もあれば、全く未着手の団体もある。

### <まとめ>

- ・事前復興準備(復興準備計画策定)の重要性は、阪神・淡路大震災や中越地震での対応を考慮して、全体的に認識が高い。とくに、大都市部での問題意識が高い。
- ・その一方で、事前復興準備(復興準備計画策定)の優先度は、応急対策や予防対策への対応が優先され、実際の取り組み状況にはバラツキがある。
- ・復興準備計画の内容としては、「手順書」、「制度マニュアル」としてイメージされることが多い。

## 2) 復興準備計画に関する内容

復興準備計画に関する内容について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

震災復興マニュアル（東京都文京区「震災復興マニュアル」）

「震災復興マニュアル」は、震災復興に関わる総合的な対策をまとめたものである。マニュアルは、部署毎・部署間の業務の関係を時系列で示した「全体シナリオ」、「部課別総括表」、「行動カルテ」、「方法カルテ」で構成され、部門別の計画として、都市、住宅、産業、医療、保健、福祉、教育、文化、地域の9部門に分けて、行動手順や方法がまとめられている。

都市復興マニュアル（名古屋市「市街地復興計画マニュアル」、愛知県「震災復興都市計画の決定手続き」、大阪府「大阪府震災復興都市づくりガイドライン」）

「市街地復興計画マニュアル」は、大規模地震により市街地が被災した場合に、市街地復興計画を策定するための具体的な計画作成手順や基準等を定めたものである。マニュアルの内容としては、東京都の震災復興マニュアル等を参考に、警戒・初動体制の確立から、被害調査、市街地復興基本方針、市街地復興計画（骨子案）、市街地復興基本計画、市街地復興事業推進の流れが示されている。

生活復興マニュアル、産業復興マニュアル（愛知県「震災後復旧マニュアル（生活編）・（産業編）」）

「震災後復旧マニュアル」には生活編と産業編があり、それぞれ、「総論」として、復旧対策の基本的な考え方が示された後、前者については、「住宅対策」、「雇用・就業対策」、「がれき・震災廃棄物対策」、「健康支援・心のケア」、「災害時要援護者対策」、「学業支援」の6分野の行動手順等が、後者については、「事業継続計画」、「インフラ・ライフライン対策」、「商工業」、「農林水産業」の4テーマの行動手順等がまとめられている。

### <まとめ>

- ・「震災復興マニュアル」は、震災復興に関わる全ての分野（都市、住宅、産業、医療・保健・福祉、教育・文化・地域）の行動手順等をまとめたものと認識されており、復興都市計画に関わる行動手順等をまとめた都市復興マニュアル（「市街地復興計画マニュアル」）や、生活再建支援に関わる行動手順等をまとめた生活復興マニュアル（「震災後復旧マニュアル」）等の分野別のマニュアルが整備される場合もある。

### 3) 復興準備計画の策定が進んだ(進まない)要因

復興準備計画の策定が進んだ(進まない)要因について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

#### 「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

区で計画策定が進んだ要因としては、都の先行的取組の下に、区内部での必要性・位置付けが確認され、総務部長を委員長、都市計画部長を副委員長とする連携体制をとれたこと、検討委員会の下に専門部会を設置し、担当者への個別ヒアリングが実施できたこと、専門調査機関への委託による情報・ノウハウ等の円滑的な収集等がある。

#### 「中越地震で復興計画を策定済みの団体」(新潟県、長岡市、小千谷市)

計画策定が進まない理由としては、中越地震での復興対策が現在進行中であり、復興準備計画の策定を検討する時期ではないこと、がある。

#### 「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

部分的に計画策定が進んだ要因としては、生活復旧、産業復旧の必要性が強く認識され、検討委員会等の横断的な体制が整備されたこと、一部の部局で関連マニュアルが整備されていたこと等が大きな要因と考えられる。また、防災まちづくりでの位置付けが出発点となることも確認された。

計画策定が進まない理由としては、応急対策や予防対策が優先され、復興まで手が回らないこと、したがって、所管部署が明確に決められていないことも大きな要因である。また、被害想定が明確でなかったり、それ程大きくない場合にも進んでいない。

#### 「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

計画策定が進まない理由としては、復興対策の優先順位の相対的低さ、国による目標設定・位置付けが不明確なこと、財政的支援がないこと、被害が部分的に止まること、地域性に基づく計画策定の難しさ、所管部署が未確定であること、庁内調整の難しさ、ノウハウの不足等が指摘されている。

<まとめ>

- ・復興準備計画の策定が進んだ要因としては、必要性・位置付けの確認、都道府県の先行的取組、所管部署の明確化、庁内の横断的な体制整備、情報・ノウハウの収集等が多い。
- ・復興準備計画の策定が進まない要因としては、必要性・位置付けが不明確なこと、復興以外の優先課題が多いこと、所管部署が未確定であること、庁内調整の難しさ、情報・ノウハウの不足等が多く、被災団体の場合には、復興対策が現在進行中であることによる。

#### 4) 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容

事前復興準備（復興準備計画以外）の取組内容について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」（東京都文京区）

事前復興準備（復興準備計画以外）に関する個別の取組としては、「復興本部の設置」等の条例制定、「復興本部運営方法の検討」等の個別施策、「職員防災行動マニュアル」等の計画類の見直し、震災復興模擬訓練の実施等を行っている。これらのほとんどは、震災復興マニュアル策定後の取組である。

「中越地震で復興計画を策定済みの団体」（新潟県、長岡市、小千谷市）

「応急危険度判定調査」や「応急仮設住宅の建設」等の他、「産業復興需要の地元還元策の検討」や「メンタルヘルスケア、PTSD 対策」等、中越地震で実施した対策が一般化されつつあり、部分的にはマニュアルの整備が行われている。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」（愛知県、名古屋市、大阪府）

個別復興施策としての取組は、「民間賃貸住宅の借上基準の作成」、「がれき処理計画の作成」など、復興準備計画での位置付けに基づく場合が多い。また、「応急危険度判定調査」や「応急仮設住宅の建設」等の全国的に進められている取組、メンタルヘルスケアや NPO・ボランティアの研修等も進んでいる。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」（宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市）

復興本部の設置等、地域防災計画やアクションプラン等に位置付けのある施策、建設業関連協会との仮復旧工事に関する協定等、民間団体との協定、あるいは、災害時要援護者支援や学校防災関連のマニュアル作成等の応急対策、「応急危険度判定調査」や「応急仮設住宅の建設」等の全国的に進められている取組等も進んでいる。

##### <まとめ>

- ・復興準備計画での検討に伴って、条例制定、マニュアルに基づく訓練の実施等が進められている。
- ・「復興本部の設置」等の上位計画等に位置づけられた取組、「応急危険度判定調査」等の全国的に進められている取組、メンタルヘルスケアや NPO・ボランティア等の研修、民間団体との協定や民間技術者の登録、育成等は、復興準備計画の有無に関わらず、多くの団体で進められている。

## 5) 事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因

事前復興準備（復興準備計画以外）の取組が進んだ（進まない）要因について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」（東京都文京区）

進展要因としては、復興準備計画の策定とそれに伴って、関連する条例の制定やマニュアルの整備等が進んだことが大きい。

「中越地震で復興計画を策定済みの団体」（新潟県、長岡市、小千谷市）

進展要因としては、全国的な関連団体<sup>1</sup>との連携や、中越地震での復興対応（復興計画での検討を含む）等となっている。

取組が進まない理由としては、中越地震での復興対応として取り組んだものの、その後、まだ一般化の作業にまで至っていないことが挙げられる。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」（愛知県、名古屋市、大阪府）

進展要因としては、災害救助法等の法制度や国が策定した関連マニュアル等により位置付けが明確になっていたこと、全国的な関連団体との連携等が主な要因である。「防災都市づくり」の計画が復興都市計画の策定にも役立つ可能性があるとの指摘があった。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」（宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市）

進展要因としては、地域防災計画等上位計画等への位置付け、全国的な関連団体との連携等が主な要因である。また、自治体の場合、県の先行的取組の影響も大きい。

取組が進まない理由としては、復興対策の優先順位の相対的低さ、国による財政的支援がないこと、庁内調整の難しさ、ノウハウの不足等が指摘されている。

### <まとめ>

- ・事前復興準備の取組が進んだ要因としては、法制度や計画・マニュアル等での位置付けや、過去の復旧・復興対応の経験、全国的な関連団体の協力、（市町村の場合）県の先行的取組等が大きい。
- ・事前復興準備の取組が進まない要因としては、復興対策の優先順位の相対的低さ、国による財政的支援がないこと、庁内調整の難しさ、ノウハウの不足等が大きく、被災団体の場合には、復興対策が現在進行中であることによる。

<sup>1</sup> 例えば、応急危険度判定の迅速かつ的確な実施を目的に、国土交通省、47都道府県、建築関連団体、都市再生機構等によって構成された全国被災建築物応急危険度判定協議会等。

## 6) 計画策定・施策取組の効果

計画策定・施策取組の効果について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

復旧・復興に関わる行動の流れを職員が主体的に把握できること、応急対策との整合を通じて、防災計画全般の見直しにつながることで、職員の防災意識の向上につながることである。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

図上訓練等を通じて、復興イメージの向上につながることで、応急対策を進める上でも復興の視点から考えるアプローチが有効であること、職員の防災意識の向上につながることである。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

復興まちづくりにおける住民の合意形成の円滑化、都市計画づくりに対する関心の向上、住宅密集化対策の活性化、住民の防災意識の向上等である。

<まとめ>

- ・計画策定・施策取組の効果としては、復旧・復興に関わる行動の流れを把握し、そのことを通じて、復興イメージの向上につながることで、応急対策を含む防災計画全般の見直しにつながることで、職員の防災意識の向上につながることで、防災まちづくりの活性化につながることで、さらには、それが復興過程における住民の合意形成の円滑化につながることで期待されている。

## 7) 応急対策マニュアルとの関係

応急対策マニュアルとの関係について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

策定された震災復興マニュアルと既存の応急対策マニュアル(「職員防災行動マニュアル」)との整合を取るために、応急対策マニュアルの一部手直しが実施され、内容面での充実が図られた。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

部分的に策定された復旧・復興マニュアルと応急対策との連携の重要性は認識されているが、見直しは行われていない。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

既に策定されている応急対策マニュアルの中にも、復旧・復興に関わる項目が一部含まれていることが確認されている(公営住宅の整備等)。

<まとめ>

- ・ 応急対策マニュアルに復旧・復興に関わる項目が含まれることが確認されているものの、同マニュアルでは、復興にも関連しながら比較的早い段階での対応が求められる業務、例えば、復興体制への移行準備や住宅の確保対策の準備等については、十分な検討が行われていないこともあり得る。したがって、復興準備計画を検討することにより、応急対策マニュアルを充実させる効果も期待できる。

## 8) 情報・ノウハウ収集の取組

情報・ノウハウ収集の取組について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

情報収集は、調査研究機関を通じて、「東京都震災復興マニュアル」(東京都)他、都内の先行マニュアルを参照した。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

情報収集は、調査研究機関や担当職員によって、「東京都震災復興マニュアル」(東京都)、兵庫県の復興関連資料、内閣府の復興関連資料等の先行マニュアルを参照した。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

復興担当者が、策定済み団体への聞き取り調査や資料収集、策定委員会へのオブザーバー参加、被災自治体への復興関連資料の収集等を行った熱心な団体もあった。

<まとめ>

・情報・ノウハウ収集の取組としては、近隣地域の先行マニュアルや被災自治体の復興関連資料、内閣府の復興関連資料等の収集を行う場合が多く、中には、聞き取り調査等を行う熱心な団体もある。

## 9) その他の可能性と課題

その他の可能性と課題について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

継続的に検討できる体制づくり

計画策定にあたり、初めに、ある程度の骨格を作った上で、継続的に検討できる体制づくりを行うことが大事であるとの指摘があった。例えば、各部署単位での検討を継続しながら、年に1回程度集まって、途中経過を報告しあうような場を設けることが考えられる。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

「防災都市づくり」との連携

「防災都市づくり」の計画が復興都市計画の策定にも役立つ可能性があるとの指摘があった。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

地域データの活用によるケーススタディ

災害対応力に関わる地域データを収集し、指標化を検討し、地図情報に変換することで、復興準備計画のケーススタディの基礎データとしての活用が考えられるとの指摘があった。

<まとめ>

- ・その他の可能性と課題としては、継続的に検討できる体制づくり、「防災都市づくり」との連携、地域データの活用によるケーススタディ等の指摘があった。

## 10) 内閣府への要望

内閣府への要望について、ヒアリング調査の回答をまとめると以下のとおりである。

「復興準備計画を既に策定済みの団体」(東京都文京区)

マニュアル策定に関わる各種調査や計画策定の補助や、参考になる資料や情報の提供、等があげられた。

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」(愛知県、名古屋市、大阪府)

復興準備計画のモデル提示の他、災害後の財政支援や広域的分野への支援、事前対策で活用するGISを用いた情報共有のプラットフォームづくり、企業へのBCP作成支援、等があげられた。

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」(宮城県、仙台市、三重県、和歌山県、和歌山市、田辺市)

復興準備計画の策定の位置付け、都市規模に応じたモデル計画や手引きの提示等があげられた。

以上をまとめると以下のとおりである。

<まとめ>

- ・内閣府への要望としては、復興準備計画の策定の位置付け、復興準備計画のモデル提示、マニュアル策定に関わる各種調査や計画策定の補助等があげられた。

## ( 2 ) 類型別のまとめ

13 団体のヒアリング記録について、下表のとおり、4 つの類型に沿って、調査の狙いを踏まえて、復興準備計画策定の進展要因（進展しない理由）やその内容等に注目して整理・検討する。

表 4-2-1 類型別のまとめ方

	調査対象団体	事例	調査の狙い	整理項目
1	復興準備計画を既に策定済みの団体	東京都文京区	復興準備計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、復興準備計画策定後の事前復興準備の取組内容を把握すること	復興準備計画策定の進展要因とそのプロセスの特徴、応急対策マニュアル改訂との関係
2	中越地震で復興計画を策定済みの団体	新潟県 長岡市、小千谷市	中越地震後の復興計画策定の経験から、他団体にとっての教訓となるような知見を導出することと、今後の復興準備の可能性を検討すること	復興計画策定のプロセスとその内容、復興準備計画策定が進展しない理由
3	災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体	愛知県 名古屋市、大阪府	部分的に策定された復興準備計画の内容を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること	復興準備計画の一部の策定が進んだ要因、復興準備計画策定のプロセスと内容、策定が部分的に止まっている理由等
4	災害の切迫性が高く、未策定の団体	宮城県 仙台市、三重県、和歌山県 和歌山市、田辺市	復興準備計画策定に関わる取組の現状を把握することと、今後の復興準備の可能性を検討すること	復興準備計画策定が進展しない理由

## 1) 「復興準備計画を既に策定済みの団体」

「復興準備計画を既に策定済みの団体」において、復興準備計画策定の進展要因とそのプロセスの特徴、応急対策マニュアル改訂との関係について、東京都文京区の事例をもとに検討する。

### 復興準備計画策定の進展要因

復興準備計画策定の進展要因としては、都の先行的取組、区内部での位置付けの高さ、部署間の連携体制の構築、全庁的検討体制の構築等が指摘されている。阪神・淡路大震災での復興対策の教訓によって、大規模災害後の大都市部における復興対策の重要性が認識されたものと考えられる。

### 復興準備計画策定のプロセス

復興準備計画策定のプロセスとしては、図 4-2-1 のとおり、都や他区の先行事例等を参考に、震災復興マニュアルの策定とその後の震災復興本部設置に関わる条例制定や復興模擬訓練の実施が行われ、これらに並行して、応急対策マニュアルの改訂から防災対策条例の制定、さらには、地域防災計画の改訂まで、防災対策全般の見直しへと展開されている。

### 応急対策マニュアルの改訂

とくに応急対策マニュアルの改訂に注目すると、同マニュアルは、震災復興マニュアルの策定に伴って、両者の整合を図るために一部手直しが実施された。その修正箇所(重複箇所)は表 4-2-1 のとおりであるが、これらは、震災復興マニュアルの策定に伴って(「復興対策の視点から再構成する」ことによって)相当程度充実されている。例えば、応急仮設住宅の場合、応急対策マニュアルでは、建設・管理における補佐業務程度の内容であったが、震災復興マニュアルでは、入居者の選定方法、実態把握、生活環境・生活支援対策の改善にまで内容は拡大されている。つまり、復興準備計画の策定が、復興の視点から応急対策を見直す契機になったともいえる。

見方を変えると、応急対策マニュアルの見直し(重複)箇所は、復興準備計画検討の際のタタキ台としても活用することができる。つまり、復興準備計画は、全く新規の計画ではなく、既にある応急対策マニュアルの中から、関連する内容を引き出し、それらを土台にして検討を進めることも可能といえる。

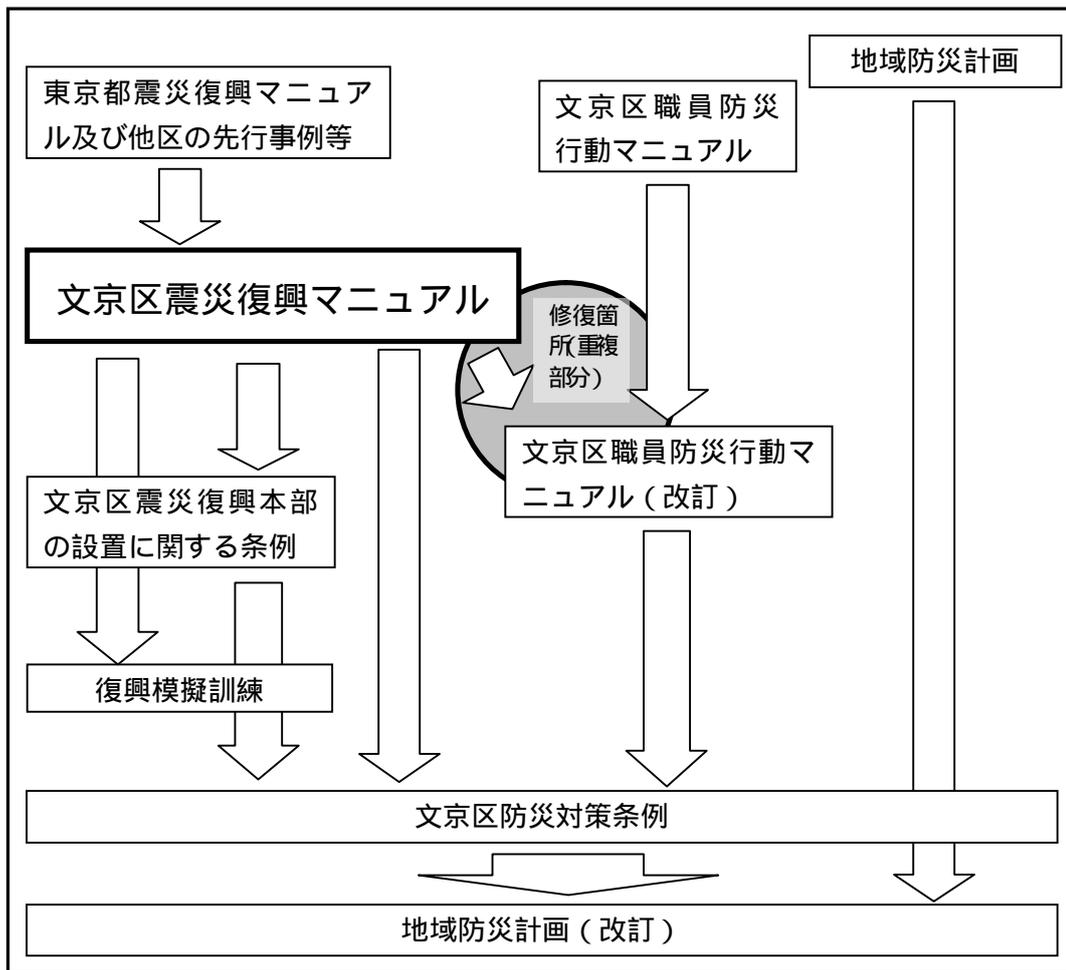


図 4-2-1 文京区における震災事前復興準備の策定プロセス

表 4-2-2 文京区における震災復興マニュアルと職員防災行動マニュアルの重複項目

- ・ 応急対応期の市民活動との連携
- ・ 防疫活動の実施
- ・ がれき等の処理
- ・ 義援金品の配分
- ・ 災害弔慰金等の支給
- ・ 区有施設等の被害把握等
- ・ 住宅の応急危険度判定
- ・ 宅地の応急危険度判定
- ・ 応急的な住宅（応急仮設住宅、一時提供住宅）の供給
- ・ 応急的な住宅の入居者募集・選定・入居手続き・管理
- ・ 被災住宅の応急修理
- ・ 区立学校における授業の再開

## 2)「中越地震で復興計画を策定済みの団体」

「中越地震で復興計画を策定済みの団体」において、復興計画策定のプロセスとその内容、復興準備計画策定が進展しない理由について、新潟県、小千谷市の事例をもとに検討する。

### 復興計画策定のプロセス

新潟県の復興計画策定のプロセスは、第3章で既述のとおり、まず、学識経験者等で構成される「ビジョン策定懇話会」によって「復興ビジョン」が策定され、これをもとに、市町の復興計画と並行して、市町の骨子等を反映させながら、県としての復興計画が策定された。また、小千谷市では、市民ワークショップやパブリックコメントという市民参加手法による計画づくりが実施された。

復興準備計画の策定においても、実際の復興計画で行われたように、県と市町村とがビジョンを共有しながら連携して計画を作成する方法や、市民参加による計画の作成方法等を活用することが可能である。

### 復興計画の内容

復興計画の内容については、生活再建が第一に位置づけられ、復興施策としては、復興ビジョンを踏襲して、第一に「中山間地域の復興」、第二に、「産業・観光の復興」の後、「まちの再生」、「災害に強い県づくり」、「震災の経験と教訓の継承・発信」が位置づけられており、とくに、中山間地域活性化と災害に強い県づくりに重点が置かれている。

復興準備計画は施設計画を主体としたものになることが多いが、新潟県中越地震で現実に作成された復興計画が「生活再建」を第一のテーマに掲げていることは（被害の状況等によっても異なり得るものだが）、留意すべきことといえる。

### 復興準備計画策定が進展しない理由

復興準備計画策定が進展しない理由としては、中越地震での復興対策が現在進行中であり、復興準備計画の策定を検討する時期ではないことが大きい。事前復興準備については、全国的な関連団体との連携によるものや、中越地震での復興対応（復興計画での検討を含む）に関わる個別の対策が多い。

## 生活再建支援策

### 1 生活再建

#### (1) 住宅再建

自力再建への支援  
県産材活用等による自力再建への支援

自力再建困難者への支援  
防災集団移転等への支援  
災害廃棄物の処理支援

#### (2) 生活支援

応急仮設住宅の環境改善の支援  
心身の健康づくりの支援  
高齢者・障害者の生活支援  
子どものこころのケア  
コミュニティの復興活動への支援

#### (3) 生業再建

農地・農業用施設の復旧及び支援  
林業施設の復旧  
養鯉業の再建支援  
畜産業の再建支援  
商工業の再建支援  
被災者の就業支援

### 2 生活基盤の復旧

#### (1) 公共土木施設等の復旧

道路・河川の復旧等  
土砂災害の復旧  
水道の復旧支援  
下水道・農業集落排水施設・合併浄化槽の復旧及び支援  
地籍調査の促進

#### (2) 公共施設等の復旧

社会福祉施設等の復旧支援  
文化財の復旧支援

## 復興施策

### 1 中山間地域の復興

#### (1) 中山間地域の農林業の再生

農林業の経営体制の再編・強化の支援  
営農再編に合わせた農業基盤整備の促進  
担い手確保の支援

#### (2) 中山間地域の活性化

新たな産業おこしへの支援  
地域資源を活かした観光・交流産業の支援

### 2 産業・観光の復興

#### (1) 新産業の創出

新たな事業展開への支援  
企業誘致の促進

#### (2) 県内観光の復興

県内観光の復興

### 3 まちの再生

#### (1) まちなかの再生

快適で安全な都市づくり支援  
商店街の復興支援

#### (2) 住宅・街並みの整備

住宅地の復興支援

### 4 災害に強い県づくり

#### (1) 防災体制の強化

地域防災体制の再構築  
災害医療対策の確立  
災害救援ボランティア活動の支援  
災害情報の入手困難者への支援

#### (2) 防災基盤の強化

緊急輸送ネットワークの整備  
自然の猛威に備えた防災施設の整備と強化  
公共施設の耐震性強化  
住宅の耐震性強化の促進  
災害に強い水道施設の整備  
災害に対応できる情報通信基盤の整備

### 5 震災の経験と教訓の継承・発信

#### (1) 震災メモリアルと総合的教育研究機関

震災メモリアル拠点構想  
震災アーカイブス・ミュージアムの整備  
防災・安全に関する総合的教育研究機関の開設促進

図 4-2-2 新潟県復興計画での施策項目

### 3) 「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」

「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」において、復興準備計画の一部の策定が進んだ要因、復興準備計画策定のプロセスと内容、策定が部分的に止まっている理由等について、愛知県の事例をもとに検討する。

#### 復興準備計画の一部の策定が進んだ要因

愛知県において復興準備計画の一部の策定が進展した要因としては、必要性の認識の高さ、庁内の横断的な体制整備、応急対策等の既存マニュアルの活用等をあげることができる。中でも“復旧期において、生活再建に向けた諸課題が噴出する”“国内1位の工業生産額をもつこの地域が被災することによる経済への影響、県民生活に及ぼす影響も非常に大きい”といった被災後の中長期的な状況を想像し、対応策の必要性を関係部局間で共有することに成功した点が重要であったと考えられる。

#### 復興準備計画策定のプロセス

復興準備計画策定のプロセスとしては、「震災復興都市計画の決定手続き」が都市計画課によって「東京都震災復興マニュアル」を参考に策定された後、防災危機管理課によって、まず、平成17年度に「震災後復旧マニュアル」の「生活編」が、平成18年度に「産業編」が策定された。平成18年度には「地域防災計画」の見直しも実施された。

#### 復興準備計画の内容

復興準備計画（「震災後復旧マニュアル」(生活編)）の内容としては、とくに、「住宅対策」、「がれき・震災廃棄物対策」、「災害時要援護者対策」に重点を置いて、各分野の作業手順と県・市町村・国等の役割分担が明記されている。

例えば、がれき・震災廃棄物対策については、時系列での実施作業として、震災廃棄物処理計画の策定・進捗管理、建築物の解体・がれきの撤去・分別、震災時の一般廃棄物の収集・分別、し尿処理、仮置場の確保、処理・処分施設の確保を設定し、各々について、背景、基本的な考え方が示された後、平常時では、準備の項目、準備状況、所管部局、解説が、また、復旧期では、実施項目、対応時期、所管部局、解説が手厚くまとめられている。参考資料としては、旧厚生省の「廃棄物対策指針」を始め、県の「初動活動マニュアル」、阪神・淡路大震災や東海豪雨での実施記録等が活用されている。

担当者は、災害後のやるべき内容について、解説を通じて基礎知識を得た上で、事前に必要な準備作業をチェックリストで確認し、具体的な準備作業に入ることができる。

#### 復興準備計画策定が部分的に止まっている理由

策定が部分的に止まっている理由としては、応急対策や予防対策が優先され、復興を所管する部署が明確に決められていないとの指摘があった。

#### 4) 「災害の切迫性が高く、未策定の団体」

「災害の切迫性が高く、未策定の団体」において、復興準備計画策定が進展しない理由について、三重県、和歌山県等の事例をもとに検討する。

##### 復興準備計画策定が進展しない理由

三重県では、「三重地震対策アクションプログラム」で「震災復興体制の整備」への取り組みが定められたことを受けて「三重県復興対策準備委員会」を設置するなど事前復興準備の検討に取り組んでいるが、県庁内の関係部局の関心が低調なこと等から本格的に計画策定に着手するまでには至っていない。このため、リーダーシップの確立が課題として認識されている。

和歌山県でも、同様にアクションプログラムが策定され、復興に関する事項が位置づけられているが、やはりリーダーシップが確立できず全庁的な取り組みは進んでいない。予防対策や応急対策が優先されており、この点も三重県と同様である。

事前復興準備への取り組みが進んでいない団体に共通することとして、復興段階でどのような事態が起こるか、それがどのような問題を引き起こすのかということについての共通認識が無く、また課題認識を共有するためのリーダーシップも確立していないことが多いようである。このことは、災害発生直後の事態については被害想定が行われ、応急対策のマニュアルが作成されていることと対照的であり、施策の面で応急対策のみが優先されて復興対策は“手が回らない”“余裕がない”等の理由で進展していないことと対応していると考えられる。

復興対策に関しては、これまで、被災することを前提に置いた議論を行うことへの抵抗感や、長期間に亘る事態の推移を想像することが困難なこと等から問題意識の共有が進んでいないことが多い。一方、復興対策は、応急対策以上に部門横断的な取り組みが必要な分野であることから、問題意識の共有化を促すための方法を模索していく必要がある。

### ( 3 ) 復興準備計画策定等推進方策のまとめ

「( 1 ) ヒアリング項目別のまとめ」、及び、「( 2 ) 類型別のまとめ」を基に、復興準備計画策定等の推進方策に関するまとめを行う。

#### 1 ) 復興準備計画策定の位置付けを検討する

平時の防災業務の中で、応急対策や予防対策への対応が優先され、その業務量が大いことから、復興準備計画策定にまで手が回らないとの指摘が多く、中には、法的な位置付けを求める意見も少なからず出された。法的な位置付けがあれば、所管部署の決定や財源確保等の計画策定体制の構築が行いやすくなるとの指摘である。

現在、復興準備計画策定等を位置付けた法律はなく、わが国災害対策の基幹である災害対策基本法においても、「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。」(基本法8条3項)との努力義務が記載されているのみである。

他方、同法に基づいて国が作成する防災基本計画においては、復旧・復興の基本指針、及び、地域防災計画への重点事項等が記載されている。具体的には、第1編「総則」の第2章「防災の基本方針」において「適切かつ速やかな災害復旧・復興」が掲げられ、第2編「震災対策編」の第3章「災害復旧・復興」において5つの指針が述べられている。また、第15編「防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項」においては、「災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項」等の5項目が記載されている。地方公共団体において、災害復興関連項目の地域防災計画への記載が進んでいるのは、この規定に基づくものである(「17年度調査」で平均57%の団体が記載)。

したがって、復興準備計画策定についても、防災基本計画を始めとする諸々の計画への位置付け方法を検討する必要がある。そのためには、復興準備計画策定等の必要性、目的、方法、効果等をより具体化し、それに関する理解を全国的に広げることが重要である。その際、復興準備計画の策定が、単に、復興対策の推進のみならず、応急対策や予防対策の見直しにも資するとの指摘は、復興準備計画策定の理解を広げ、動機付けを促す上で重要と考える。

#### 2 ) 情報・ノウハウの提供方法を検討する

地域性に応じたモデル計画や手引き書など、復興準備計画策定等に関する情報・ノウハウの提供を求める地方公共団体等の声は大きい。

提供情報の内容としては、復興準備計画策定に関するマニュアル、災害後の復興の取組事例、事前復興準備に関わる先行的取組事例や全国の取組実態等、極めて多岐に渡っている。例えば、表4-3-1は、提供情報の一例であるが、既に一定量の情報は提供されていると言える。

しかしながら、復興対策自体の認知が、行政全体としては十分に高くなく、まだまだ復興対策の事前検討への動機付けを行ったり、そのためのノウハウを提供したりする必要がある状況に鑑みれば、内閣府を中心として、国による地方公共団体向けのセ

ミナー等を各地で実施し、情報の活用方法と一体的に提供していくことも検討する必要がある。

表 4-3-1 提供情報の内容（例示）

No.	発行者	資料名称	発行年月
1) 復興準備計画の先行事例			
1-1	東京都	東京都震災復興マニュアル	平成 15 年 3 月
1-2	文京区	文京区震災復興マニュアル	平成 17 年 3 月
1-3	愛知県	震災復興都市計画の決定手続き	平成 15 年 9 月
1-4	愛知県	震災後復旧マニュアル（生活編）	平成 18 年 3 月
1-5	愛知県	震災後復旧マニュアル（産業編）	平成 19 年 3 月
1-6	名古屋市	市街地復興計画マニュアル	平成 17 年 3 月
1-7	大阪府	大阪府震災復興都市づくりガイドライン	平成 10 年 3 月
2) 災害復興の取組事例			
2-1	兵庫県	阪神・淡路震災復興計画	平成 7 年 7 月
2-2	神戸市	神戸市復興計画	平成 7 年 6 月
2-3	新潟県	震災復興ビジョン	平成 17 年 3 月
2-4	新潟県	中越大震災復興計画	平成 17 年 8 月
2-5	小千谷市	小千谷市復興計画	平成 17 年 7 月
2-6	長岡市	長岡市復興計画	平成 17 年 8 月
3) 復興準備計画策定マニュアル			
3-1	国土庁防災局	平成 8 年度復興施策検討調査報告書（都市型大規模地震対策編）	平成 9 年 3 月
3-2	国土庁防災局	平成 9 年度復興施策検討調査報告書（大規模火山災害対策編）	平成 10 年 3 月
3-3	国土庁防災局	平成 10 年度復興施策検討調査報告書（風水害対策編）	平成 11 年 3 月
3-4	国土庁防災局	南関東地域直下の地震に対する復興準備計画の策定に関する調査報告書	平成 11 年 3 月
3-5	国土庁防災局	平成 11 年度復興施策検討調査報告書（津波災害対策編）	平成 12 年 3 月
3-6	国土庁防災局	東海地震等からの復興準備計画作成指針	平成 12 年 3 月
4) 復興準備計画策定等関連資料			
4-1	内閣府	地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査報告書	平成 15 年 3 月
4-2	内閣府	災害復旧・復興施策の手引き（案）	平成 17 年 3 月
4-3	内閣府	復興準備計画作成の推進に関する調査	平成 17 年 3 月
4-4	内閣府	地方公共団体における災害復旧・復興対策に関する実態調査報告書	平成 18 年 3 月

### 3) 最新の情報を収集し、提供する

災害の態様は個々に異なっており、被災地域の地域特性がさまざまであることと相まって、求められる復興対策は極めて多様なものとなる。先に述べたように、復興対策や復興事前準備に関する情報は既に一定量の蓄積ができつつあるが、このような多様な要求に十分応えきれぬものとは言い難い。特に、復興対策に関わる制度は、生活支援、産業対策、都市計画など行政のほとんど全ての分野に及び、かつそれぞれ個別

に制度化されていることから、毎年制度内容が変わっているため、その制度の変更状況に応じて提供する情報も随時更新される必要がある。

地方公共団体の担当者にとって実際に有用な情報は、実際に現場でどのような制度がどのように活用されたのか、また一方で制度を活用する上での制約や問題点はどのようなものがあったかといった情報である。このように、年々新しくなる制度とそれに応じて変わっていく現場での制度の活用に関する情報(復興対策の実例)を収集し、全国の地方公共団体に対して継続的に提供していくことが国の役割として期待されている。

#### 4) 地方公共団体の目的や状況に応じた取組を促す

本報告書において、「災害の切迫性が高く、一部策定済みの団体」や「災害の切迫性が高く、未策定の団体」等の類型毎に取組度合いや要望面での違いが確認できたことから、復興準備計画策定についても、地方公共団体それぞれの目的や状況に合わせた取組を促すなど柔軟な対応が必要である。

例えば、事前復興準備については、表 4-3-2 のとおり、復興体制や復興財源に関わる総則的な課題もあれば、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の課題もあり、極めて多岐に渡っている。復興準備計画にも文京区のような総合版もあれば、愛知県のような分野別の計画もある。特定の被害想定に基づく、数量的なシミュレーションや計画図案の作成等を検討するケーススタディもありうるであろう。

「17年度調査」の結果(都道府県・政令指定都市)において、「復興準備計画の策定」が16%と低いのに対し、「地域防災計画への記載」は57%、「事前復興準備の取組」は43%と半数程度が実施していることから、全ての団体が総合版の復興準備計画策定を目指すというよりは、各々の目的や状況に合わせた実現可能な取組方法を検討していくことが現実的とも言える。

その場合、事前復興準備の取組が進んだ主な要因として、「全国的な関連団体との連携」が指摘されていたことから、応急危険度判定の推進を図る全国被災建築物応急危険度判定協議会のような、全国的な関連団体との連携を契機に事前復興準備を進める視点を持てるよう啓発していくこと等も必要である。例えば、応急仮設住宅の供給に関するプレハブ建設協会との連携、復興まちづくり支援に関する都市計画団体との連携、被災者生活実態調査体制に関する各種福祉施設やサービス提供機関との連携、応急修理に関する建設業協会との連携、民間賃貸住宅の借上に関する不動産業協会との連携、マンション再建支援に関するマンション業界との連携等、様々な民間団体との連携が考えられる。

表 4-3-2 事前復興準備の項目（例示）

大項目 中項目	小項目	取組事項
1.総則		
1-4.復興体制	復興本部の設置	1)復興本部の設置に関する条例等の制定・検討 2)復興本部運営方法の検討
1-5.復興財源の確保		3)復興対策に係る財政需要の検討 4)復興基金創設のための検討
2.分野別事項		
2-1.被災状況調査		5)地方公共団体内部の調査人員配分の検討 6)地方公共団体外部との連携体制の検討 7)応急危険度判定調査体制の検討 8)被災宅地危険度判定調査体制の検討 9)住宅・公共施設の被害調査体制の検討 10)被災者生活実態調査体制の検討
2-2.復興計画の策定		11)復興計画策定体制の検討
2-3.市街地・集 落の復興	地区区分の設定	12)復興整備条例の制定・検討
	復興まちづくり 新市街地の整備	13)まちづくり協議会の結成・活動の支援 14)集団移転による新市街地候補地の検討
2-4.都市基盤の復興		15)被害軽減のための防災施設整備事業の実施
2-5.住宅の復興	応急仮設住宅	16)応急仮設住宅の必要量・供給量の算出方法の検討
		17)応急仮設住宅建設可能用地の把握
		18)応急仮設住宅の建設資材の把握や供給方法の検討
		19)民間賃貸住宅の借上基準の作成・検討
		20)民間賃貸住宅の空家状況の把握
	応急修理	21)応急住宅の入居基準の作成・検討 22)建設業協会等との協定の締結 23)被災者が自力で実施する応急修理に対する支援の検討
	公営住宅の供給	24)公営住宅の必要量・供給量の算出方法の検討 25)公営住宅建設可能用地の把握
2-5.住宅の復興	住宅再建支援	26)住宅再建支援策の検討
	マンション再建支援	27)アドバイザーの派遣等の検討 28)既存不適格建築物の再建支援策の検討
2-6.地域経済 の復興	産業復興	29)一時的事業スペース確保支援の検討
		30)工業・商業の再建支援策の検討
		31)農林水産業の再建支援策の検討
		32)観光業の再建支援策の検討
		33)新分野進出・事業転換等に対する支援策の検討
		34)産業構造の転換や都市計画との連携を考慮した産業復興策の検討
	35)産業復興需要の地元還元策の検討	
雇用・就業対策	36)雇用の維持・再就職促進策の検討 37)離職者の生活支援の検討	
2-7.医療・保 健・福祉の復興	医療	38)医療施設の再建支援策の検討
	保健	39)メンタルヘルスケア、PTSD対策の実施に関する検討
	福祉	40)福祉施設の再建支援策の検討 41)福祉サービスの供給に関する検討
2-8.教育・文化 の復興	教育	42)授業再開に関する検討
		43)学校教育施設の再建策の検討
		44)被災児童・生徒への支援策の検討
		45)文化・社会教育施設の再建策の検討
	文化	46)文化活動の再開に関する検討
2-9.ボランティア活動の支援		47)NPO・ボランティア活動の支援 48)NPO・ボランティアの育成
2-10.災害廃棄物の処理		49)がれき処理計画の作成・検討
2-11.情報提供・相談		50)情報提供・相談体制の検討
3.地区類型別の復興対策上の課題、 留意点、重点施策		51)地区類型別の復興対策上の課題、留意点、重点施策の検討



## （参考文献）

本調査に係る参考資料は下表のとおりである。

表 4-4-1 調査に係る資料の一覧

No.	発行者	資料名称	発行年月
1	文京区	文京区震災復興マニュアル	平成 17 年 3 月
2	文京区	文京区地域防災計画	平成 15 年度修正
3	文京区	文京区職員防災行動マニュアル	平成 18 年 3 月
4	東京都	東京都震災復興マニュアル	平成 15 年 3 月
5	新潟県	震災復興ビジョン	平成 17 年 3 月
6	新潟県	中越大震災復興計画	平成 17 年 8 月
7	新潟県	新潟県地域防災計画	平成 14 年度修正
8	長岡市	長岡市復興計画	平成 17 年 8 月
9	長岡市	長岡市地域防災計画	平成 18 年度修正
10	小千谷市	小千谷市復興計画	平成 17 年 7 月
11	小千谷市	小千谷市地域防災計画	—————
12	愛知県	震災後復旧マニュアル（生活編）	平成 18 年 3 月
13	愛知県	震災後復旧マニュアル（産業編）	平成 19 年 3 月
14	愛知県	震災復興都市計画の決定手続き	平成 15 年 9 月
15	愛知県	愛知県地域防災計画	—————
16	愛知県	愛知県東海地震・東南海地震等被害予測調査報告書（平成 14 年度版）	平成 15 年 3 月
17	名古屋市	市街地復興計画マニュアル	平成 17 年 3 月
18	名古屋市	名古屋市地域防災計画	平成 18 年 6 月修正
19	大阪府	大阪府震災復興都市づくりガイドライン	平成 10 年 3 月
20	大阪府	大阪府地域防災計画	平成 16 年度修正
21	大阪府	大阪府災害応急対策実施要領	平成 18 年 6 月改正
22	大阪府	防災ガイドライン	平成 10 年 3 月
23	宮城県	宮城県地域防災計画	平成 16 年度修正
24	宮城県	みやぎ震災対策アクションプラン	平成 15 年 9 月
25	宮城県	大規模災害応急対策マニュアル	—————
26	仙台市	仙台市地域防災計画	平成 17 年修正
27	仙台市	仙台市防災都市づくり基本計画	平成 10 年 3 月
28	仙台市	学校災害（地震）対応マニュアル	平成 14 年 8 月
29	仙台市	災害時メンタルヘルス支援マニュアル	平成 18 年 3 月
30	三重県	災害時保健師活動マニュアル	平成 18 年 3 月
31	三重県	三重県地震対策推進条例	平成 16 年 3 月
32	三重県	三重県地域防災計画	平成 18 年度修正
33	三重県	三重地震対策アクションプログラム	平成 15 年 3 月
34	三重県	学校における地震防災の手引き	平成 8 年 12 月
35	三重県	災害対応マニュアル	平成 18 年度
36	和歌山県	和歌山県地域防災計画	平成 17 年度
37	和歌山県	和歌山県地震防災対策アクションプログラム	平成 15 年 3 月
38	和歌山県	和歌山県住生活基本計画（仮称）素案	平成 19 年 1 月
39	和歌山県	和歌山県災害対策本部初動対応マニュアル（暫定版）	平成 18 年 10 月

40	和歌山県	震災時における市町村用廃棄物処理マニュアル	平成 17 年 3 月
41	和歌山市	和歌山市地域防災計画	平成 17 年度
42	和歌山市	和歌山市東南海・南海地震防災対策行動計画	平成 18 年 6 月
43	和歌山市	和歌山市都市マスタープラン	平成 11 年 3 月
44	田辺市	田辺市職員災害対応マニュアル	—————
45	田辺市	田辺市地域防災計画	平成 18 年度
46	内閣府	地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査報告書	平成 15 年 3 月
47	内閣府	地方公共団体における災害復旧・復興対策に関する実態調査報告書	平成 18 年 3 月
48	内閣府	総合復興手引書作成調査	平成 17 年 3 月
49	内閣府	復興支援組織設立に関する検討調査	平成 13 年 3 月
50	内閣府	災害時における的確な被災者ニーズの把握と活用システム構築に関する調査	平成 17 年 3 月
51	内閣府	復興準備計画作成の推進に関する調査	平成 17 年 3 月