

第1章 復興事前準備について

1 復興事前準備とは

復興事前準備とは、「平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくこと」をいう。

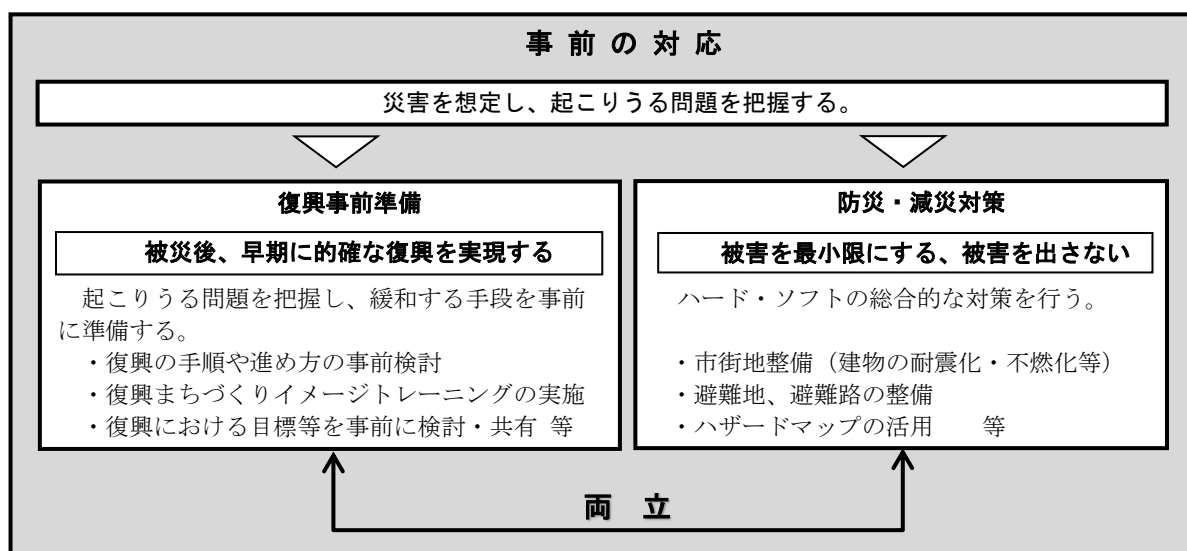
東日本大震災以前は、主として地震等の災害が発生しても、被害を出さないようにするという考え方のもと、建物の耐震化や防潮堤の整備等を行う「防災対策」が進められてきた。

東日本大震災後、「防災対策」は多大な予算と時間を要し、これだけに頼ることは現実的ではなく、むしろ一定の被害を前提としつつも、限られた時間と予算の中で、災害時にその被害を最小化するという「減災」の考え方も取り入れ、総合的に「防災・減災対策」を事前の対応として進めてきた。

一方、実際に被災した場合には、早期の復興まちづくりが強く求められ、復興まちづくりを早期かつ的確に行うため、事前に被災後の復興まちづくりを考えながら準備しておくことが必要である。そのため、「防災・減災対策」と並行して、「復興事前準備」の取組を進めておくことが重要である。

ガイドラインでは、平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくことを、「復興事前準備」としている。

図 ガイドラインにおける復興事前準備の位置づけ



2 過去の大規模災害からの教訓

東日本大震災からの復興まちづくりの教訓として、「まちの将来像を平時から検討しておくことが、被災時の復興計画の素地になり得ること」が示されている。

また、台風や浸水被害からの復興に向けた教訓でも、復興まちづくりのための事前準備を平時から進めておくことの重要性が示されている。

(1) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会

東日本大震災から10年が経過した令和2年度に開催された「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」のとりまとめでは、市街地復興事業（防災集団移転促進事業・土地区画整理事業・津波復興拠点整備事業）の経験やノウハウのほか、今後の復興まちづくりへの教訓として、まちの将来像を平時から検討しておくことの重要性や、発災前からの復興まちづくりの検討の重要性等が指摘されている。

今後の復興まちづくりへの教訓

大災害は社会トレンドを加速させ、人口減少や過疎化など、長期的な変化が即座に発生。事前に備えていないことを被災時に実施することは困難であることから、まちの将来像を平時から真摯に検討しておくことが、被災時の復興計画の素地となり得る。

大災害が起こる前に、基礎情報の収集・分析、被災後の復興まちづくりを考えながら、立地適正化計画等を活用しつつ、持続可能な将来のまちづくりの検討をしっかりと進めることで円滑かつ適切な復興につながる。

(2) 近年の水害時の復興における教訓

令和元年の台風第15号・第19号襲来時の被災からの復興では、被災者の早期の生活再建に向け、「廃棄物・土砂の撤去」、「応急的な住まいの確保」、「停電、断水の解消」、「地域住民の交通手段の確保」など緊急的な対応が数多く発生し、被災自治体はその対応に追われた。被災の程度が大きかったいくつかの市町村は、復興まちづくりの議論を同時並行的に行うこととなった。

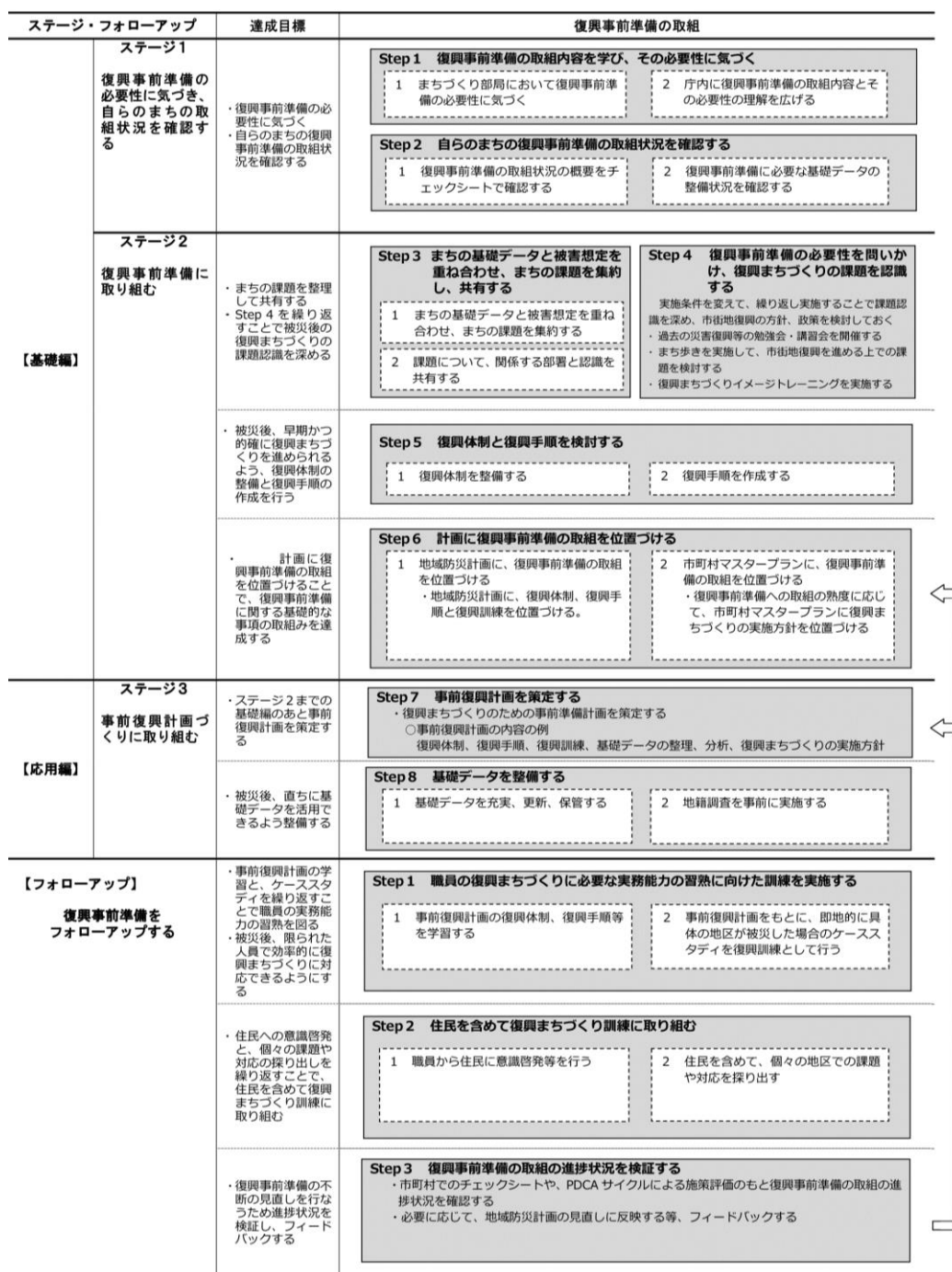
住民が安心感を持って生活の再建に取り組むためには、単に応急復旧だけではなく、将来のまちの姿や生活の姿を見通しながら、迅速かつ的確に復興まちづくりに向けた対応を行うことが必要であることが教訓として挙げられている。

3 ガイドラインにおける復興事前準備の取組の流れ

市町村における復興事前準備の進め方として、ガイドラインではステージ・Step方式を示し、市町村の復興事前準備の取組状況に応じて、各ステージ・Stepに示した達成目標をもとに各々で目標設定を行い、段階的に取り組むことができるようにしている。

市町村の取組を促すために、ステージ・Step方式を採用している。【基礎編】では、2つのステージ、6つのStepを、【応用編】では1つのステージ、2つのStepを、【フォローアップ】で3つのStepをそれぞれ設定している。

図 復興まちづくりのための事前準備の取組の流れ フロー図



出典：復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

なお、都市防災総合推進事業の事業メニューに「事前復興まちづくり計画策定支援」が令和4年度から拡充された。

事前復興まちづくり計画が策定済みの市町村では、被災地における復興まちづくり総合支援事業を、激甚災害による被災地でなくても活用することが可能となった。

都市防災総合推進事業の概要

避難地・避難路等の公共施設整備や避難場所の整備、避難地・避難路周辺の建築物の不燃化、木造老朽建築物の除却及び住民の防災に対する意識の向上等を推進し、防災上危険な市街地における地区レベルの防災性の向上を図る取組を「都市防災総合推進事業」（防災・安全交付金の基幹事業）により支援

○ 都市防災総合推進事業の概要 事業主体：市町村、都道府県 等

事業メニュー	主な交付対象施設等	国費率
①災害危険度判定調査	・各種災害に対する危険度判定調査	1/3※1
②盛土による災害防止のための調査	・盛土に伴う災害の発生の恐れがある区域の把握のために必要な調査	1/3
③住民等のまちづくり活動支援	・住民等に対する啓発活動 ・まちづくり協議会活動助成	1/3※1
④事前復興まちづくり計画策定支援	・事前復興まちづくり計画策定	1/3
⑤地区公共施設等整備	・地区公共施設(避難路、避難地(避難地に設置する防災施設を含む))	用地 1/3 工事 1/2 ※1※2
	・地区緊急避難施設(指定緊急避難場所(津波避難タワー、避難センター等)、避難場所の機能強化(防災備蓄倉庫、非常用発電施設、感染症対策に資する設備等))	用地 1/3 工事 1/2 ※1※2
⑥都市防災不燃化促進	・耐火建築物等の建築への助成	調査 1/3 工事 1/2※1
⑦木造老朽建築物除却事業	・密集市街地における木造老朽建築物の除却への助成	※1
⑧被災地における復興まちづくり総合支援事業	・復興まちづくり計画策定 ・地区公共施設、地区緊急避難施設	1/2
	・高質空間形成施設 ・復興まちづくり支援施設	1/3※1

※1：間接補助があるものについては、地方公共団体の補助に要する費用の1/2又は当該事業に要する費用の1/3のいずれか低い額とする。ただし、⑥の工事費については事業費の1/2
 ※2：南海トラフ特措法又は日本海溝・千島海溝特措法に基づく津波避難対策緊急事業計画に位置づけられ、一定の要件を満たす避難場所、避難路の整備については国費率2/3

○ 地区要件

施行地区	<事業メニュー① ③～⑤> 災害の危険性が高い区域（浸水想定区域、土砂/津波/火山災害警戒区域（地域）等）を含む市街地、大規模地震発生の可能性の高い地域※3、重点密集市街地を含む市、DID地区
	<事業メニュー⑥> 大規模地震発生の可能性の高い地域※3、重点密集市街地を含む市、DID地区、三大都市圏既成市街地、政令市、道府県庁所在市
	<事業メニュー⑦> 重点密集市街地
	<事業メニュー⑧> 激甚災害による被災地 等 事前復興まちづくり計画に基づく事業を実施する市町村※4

※3：地震防災対策強化地域、南海トラフ地震防災対策推進地域、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域

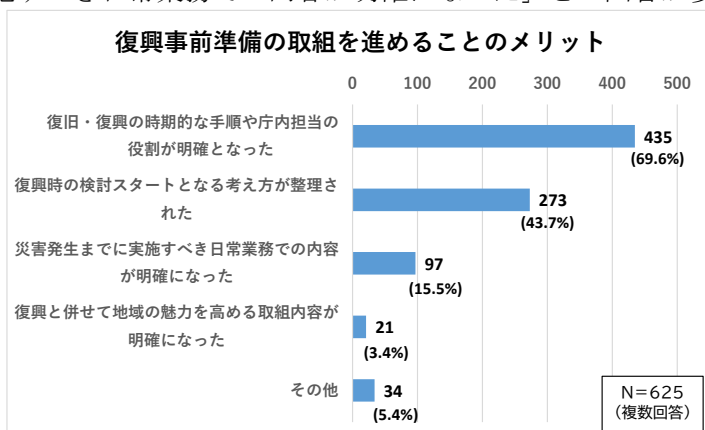
※4：地域防災計画や市町村マスタープラン等の上位計画に記述された事前復興の取組内容を踏まえた事前復興まちづくり計画を策定しており、当該計画に基づく事業を実施する市町村



4 復興事前準備を進めることのメリット

復興事前準備を進めることのメリットとしては、「復旧・復興の時的な手順や庁内担当の役割が明確となること」や、「復興時の検討スタートとなる考え方が整理されること」などがある。

令和3年度に、国土交通省都市局都市安全課が全国の自治体を対象に実施した復興事前準備の取組状況調査（以下、「令和3年度取組状況調査」という。）において、復興事前準備を進めることのメリットを聞いたところ、「復旧・復興の時的な手順や庁内担当の役割が明確となった」との回答が最も多く、続いて、「復興時の検討スタートとなる考え方が整理された」や、「災害発生までに実施すべき日常業務での内容が明確になった」との回答が多かった。



また、ガイドラインにおいては、復興事前準備の効果として、次の「①被災後の職員の負担軽減」「②復興まちづくりに対応可能な人材育成」「③復興体制等の整備による復興までの時間短縮」と「④より良い復興の実現」を挙げている。

事前に準備をしておくことで、早期に的確な復興を実現

復興事前準備の効果

①被災後の職員の負担軽減

被災後は、応急措置、救援活動、罹災証明書の発行、被災者情報の収集、整理等の応急復旧対応のみならず、その後の復興計画・市街地復興計画の策定から事業完了に至るまで、平時を大幅に超えた事務作業が継続的に発生します。東日本大震災では、応急復旧対応のため、住民の意向把握や、復興まちづくりの検討に時間が割けなかった市町村が多く見られました。

平時から基礎データの整理、分析、復興体制、復興手順の事前検討等、準備できることに取り組むことで、被災後の職員の負担を軽減することができます。

③復興体制等の整備による復興までの時間短縮

過去の災害の課題・教訓として、早期の復興まちづくりを担う庁内の復興体制の整備、過去の災害からの復興まちづくりの取組や手順の検討と実施主体の明確化が挙げられます。

平時に復興体制を整備し、復興まちづくりに向けた取組項目、手順・手続き（実施時期）を決めておくことで、被災後、応急復旧対応と平行して復興まちづくりに取り掛かることができます。基礎データを事前に整理、分析しておくことで、被災後直ちに復興計画・市街地復興計画の検討を進めることができます。

その結果、被災から復興までの時間を短縮することができます。

②復興まちづくりに対応可能な人材育成

過去の災害の課題・教訓として、人材不足が指摘されており、大規模災害からの復興まちづくりに対応できる職員の育成が挙げられます。

平時から、職員を対象とした復興まちづくりイメージトレーニングや、復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施することで、職員の復興まちづくりに関する知識や住民対応等の能力を向上することができます。また、住民も含めた様々な復興まちづくり訓練の実施は、職員のみでなく、住民の復興まちづくりに対する意識啓発に有効です。

④より良い復興の実現

過去の災害の課題・教訓として、市街地特性と被害想定をもとにした復興まちづくりの事前検討の重要性が挙げられます。大規模災害は、地域が被災前に持っていた人口減少、若者の流出、高齢化、産業の衰退等の課題を一層顕在化させます。

平時から基礎データと被害想定をもとに被災後の復興まちづくりの課題を分析し、被災前よりも災害に強いまちにする等の復興まちづくりの実施方針を検討しておくことで、被災後、速やかに目標や復興まちづくりの方針を決定することができます。

これにより、その後の住民意向や地域特性を踏まえた復興まちづくりを円滑に進めることができ、より良い復興（ビルド・バック・ベター）を実現することができます。