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。

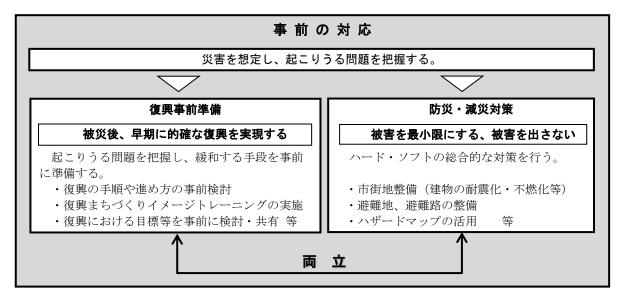
東日本大震災以前は、主として地震等の災害が発生しても、被害を出さないようにするという 考え方のもと、建物の耐震化や防潮堤の整備等を行う「防災対策」が進められてきた。

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上ために、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

ステージ	・フォローアップ	達成目標	復興事前準備の取組
	ステージ1 復興事前準備の必要性に気づき、自らのであるのでは、 自動状況を確認する。 を確認する。 を必要性になる。 を必要性にある。 をををををををををををををををををををををををををををををををををををを	・復興事前準備の必要性に気づく ・運転で気づく ・事前準備の取組状 況を確認する	Step 1 復興事前準備の取組内容を学び、その必要性に気づく 1 まちづくり部局において復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる 2 庁内に復興事前準備の取組内容とその必要性の理解を広げる Step 2 自らのまちの復興事前準備の取組状況を確認する 1 復興事前準備の取組状況の概要をチェックシートで確認する 2 復興事前準備に必要な基礎データの整備状況を確認する
【基礎編】	ステージ2 復興事前準備に 取り組む	・まちの課題を整理 して共有する ・ Step 4 を繰り返 すことで被災後の 復興まちづくりの 課題認識を深める	Step 3 まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約し、共有する 1 まちの基礎データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する 2 課題について、関係する部署と認識を共有する 2 課題について、関係する部署と認識を共有する 2 課題について、関係する部署と認識を共有する 3 表示の表徴データと被害想定を重ね合わせ、まちの課題を集約する 4 復興まちづくりイメージトレーニングを実施する
		・被災後、早期かつ 的確に復興まちつづくりを進められる よう、復興体制の 整備と復興手順の 作成を行う	Step 5 復興体制と復興手順を検討する 1 復興体制を整備する 2 復興手順を作成する
		計画に復 興事簡単備の取組 を位置づけること で、復興基礎的な 事項の取組みを達 成する	Step 6 計画に復興事前準備の取組を位置づける
【応用編】	ステージ3 事前復興計画づ くりに取り組む	ステージ2までの 基礎編のあと事前 復興計画を策定す る	Step 7 事前復興計画を策定する ・復興まちづくりのための事前準備計画を策定する ○事前復興計画の内容の例 復興体制、復興手順、復興訓練、基礎データの整理、分析、復興まちづくりの実施方針
		・被災後、直ちに基 礎データを活用で きるよう整備する	Step 8 基礎データを整備する 2 地籍調査を事前に実施する 2 地籍調査を事前に実施する 2 地籍調査を事前に実施する 2 地籍調査を事前に実施する 2 地籍調査を事前に実施する 3 地籍調査を事
「フォローアップ】 復興事前準備を フォローアップする		・事前との学り ・事前と不能 のを表すことで ・一次を では、 を表する ・一次を ・一ので ・一の ・一ので ・一の ・一の ・一の ・一の ・一の ・一の ・一の ・一の	Step 1 職員の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 1 事前復興計画の復興体制、復興手順等 を学習する 2 事前復興計画をもとに、即地的に具体の地区が被災した場合のケーススタディを復興訓練として行う
		・住民への意識啓発 と、個々の課題や 対応の探り出しを 繰り返さことで、 住民を含めて復興 まちづくり訓練に 取り組む	Step 2 住民を含めて復興まちづくり訓練に取り組む 1 職員から住民に意識啓発等を行う 2 住民を含めて、個々の地区での課題 や対応を探り出す
		・復興事前準備の不 断の見直しを行な うため進捗状況を 検証し、フィード バックする	Step 3 復興事前準備の取組の進捗状況を検証する ・市町村でのチェックシートや、PDCA サイクルによる施策評価のもと復興事前準備の取組の進 捗状況を確認する ・必要に応じて、地域防災計画の見直しに反映する等、フィードバックする

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 主な交付対象施設等 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 $1/3^{*1}$ ・盛土等に伴う災害の発生の恐れがある区 ②盛土による災害 1/3 域の把握のために必要な調査 防止のための調査 ③住民等のまちづくり活動 ・住民等に対する啓発活動 1/3*1 ・まちづくり協議会活動助成 ④事前復興まちづくり計 ・事前復興まちづくり計画策定 1/3 用地1/3 工事1/2 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)) ·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 用地 1 / 3 工事 1 / 2 ※1※2 常用発電施設、感染症対策に資する設 備等)) ⑥都市防災不燃化促進 調査1/3 ・耐火建築物等の建築への助成 工事 1 / 2*1 ⑦木造老朽建築物除却 ・密集市街地における木造老朽建築物の ж 1 事業 除却への助成 ⑧被災地における ・復興まちづくり計画策定 1/2 復興まちづくり •地区公共施設、地区緊急避難施設 総合支援事業 ·高質空間形成施設 1/3*1 ・復興まちづくり支援施設

- **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のいずれか低い額でする。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、津波遊難対策緊急事業計画に位置付けられ、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>
- 、チェス・ユー ツァ 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、南海トラア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:地域が設計画や市町村マスターフ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り計画を策定しており、当該計画に基づ、事業を実施する市町村







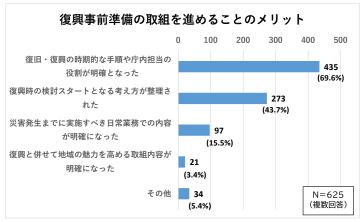




4 復興事前準備を進めることのメリット

復興事前準備を進めることのメリットとしては、「復旧・復興の時期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・復興の時期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。