かゆいところに手が届く！

持続可能な都市づくりに必要となる事前復興まちづくり計画

企画調査課　神宮　拓也（多摩市派遣）

1．はじめに

大規模な災害は、いつ私たちのまちを襲うか予測できません。「どうまちを再建するか」を発災直後の混乱の中で考えるのではなく、平時の冷静な判断ができるうちに検討しておく「事前復興」の重要性が、近年急速に高まっています。

1995（平成７）年の阪神・淡路大震災で被災した神戸市などでは復興への事前の準備がなく、住民と十分に話し合えないまま、大通りの位置などの大枠だけを先に決めました。暮らしに身近な部分の話し合いは後に持ち越され、道路や宅地を整え直す11地区のうち、その年に具体的な計画が決まったのは２地区だけでした。神戸市では、この整備の完了までに約16年、駅前の再開発の完了までに約29年を要したといわれています。もし、目指すまちの姿を平時から住民と共有できていたら、この歩みは大きく違っていたのではないでしょうか。

こうした過去の教訓を踏まえ、国土交通省は、2018（平成30）年7月に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン[1]」を公表しました。ガイドラインは、復興の体制づくりや手順の整理などを中心にまとめられており、被災後、迅速に復興まちづくりへ着手するための「復興事前準備」を推進するものです。

その後、この取組は全国の地方公共団体の約65%が着手するまでに広がりました。しかし、検討の内容は復興の体制や手順の整理にとどまるものが多い状況にありました。さらに、南海トラフ地震や首都直下地震などの切迫性を踏まえ、どのようなまちを再建するかという具体的な将来像の検討にまで踏み込むことが求められるようになりました[2]。そこで同省は、2023（令和５）年7月に「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン[3]」（以下「計画検討ガイドライン」）を公表しました。「計画検討ガイドライン」では、具体的な被害想定に基づき、将来の都市構造や整備方針などを検討し、とりまとめる取組を「事前復興まちづくり計画」としています。

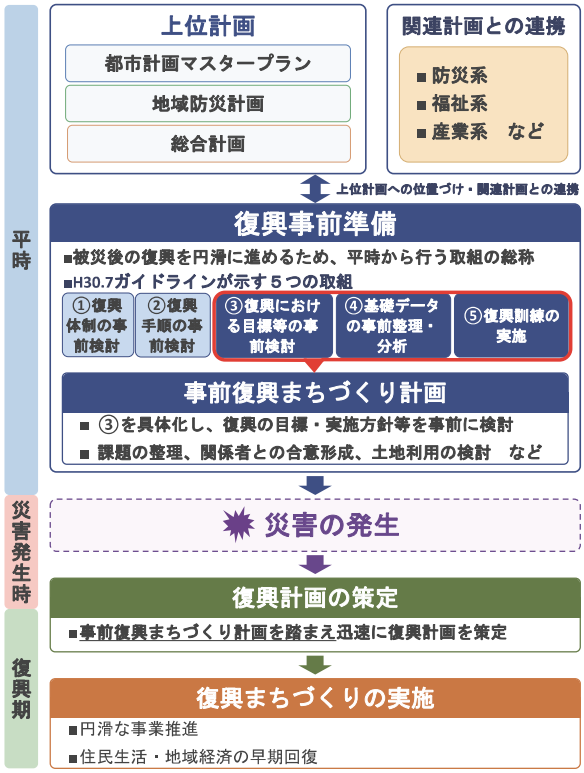
本稿では、「事前復興まちづくり計画」について、国のガイドラインの要点を中心に、その位置づけを第２章で、策定のプロセスを第３章で整理したうえで、ガイドラインが示される前から計画づくりに取り組んできた静岡県富士市の事例を第４章で紹介します。

1　国土交通省「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」（https://www.mlit.go.jp/common/001246099.pdf）

2　国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」１～２頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

3　国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

▼図表１
事前復興まちづくり計画の位置づけと復興までの流れ



＜出典＞国土交通省「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」等を参考に筆者作成

２．事前復興まちづくり計画とは

（１）「復興事前準備」と「事前復興まちづくり計画」との関係

「復興事前準備」とは、被災後の復興を円滑に進めるため、平時から準備しておく取組全体を指す言葉です。その中身は、図表１のとおり５つの取組に整理されます。このうち、復興を担う庁内組織（復興対策本部など）の立ち上げ手順や、職員向けマニュアルの作成は、体制や手順の検討にあたります。ただ、これまでの取組は体制や手順の検討にとどまるものが多く、「計画検討ガイドライン」は５つのうち特に目標等の事前検討に焦点を当て、基礎データ整備や復興訓練をその過程に組み込んでいます。

この目標等の事前検討を具体化し、計画としてとりまとめたものが「事前復興まちづくり計画」です。想定される被害を踏まえ、被災後に目指すまちの姿や、土地利用、基盤整備の方向性をあらかじめ描いておく、いわば復興の下書きです。この下書きには、地区ごとの具体的な検討結果が盛り込まれます。例えば、被害が想定される地区について、どのような土地の使い方をするか、どの復興パターン[4]を選ぶかを検討しておくことなどが挙げられます。

なお、この計画には、目標や実施方針だけでなく、平時に取り組むべき事項もあわせて記載することとされています。

（２）地域防災計画や都市計画マスタープランとの役割の違い

「地域防災計画[5]」は、現在の市街地を前提として、備蓄や避難路の確保といった応急活動を含め、想定される災害による被害を最小化するための防災・減災対策をまとめるものです。これに対し事前復興まちづくり計画は、大規模災害により市街地が被害を受けることを前提に、その後のまちの姿を計画する点に大きな違いがあります。

また、「都市計画マスタープラン[6]」は、平時における将来像を示す指針です。ただし、大規模災害はその前提を覆す可能性があります。事前復興まちづくり計画は、マスタープランが示す将来像を基本としつつ、被害の程度によっては現在の場所での再建が難しくなることも想定し、災害時に特有の選択肢（復興パターン）をあらかじめ検討しておく計画と位置づけることができます。

4　地域特性や想定される被害に応じて、被災後の市街地をどのように整備・再建するかをあらかじめ整理した方針。移転や集約、現地再建、市街地改造、修復などの手法がある。

5　災害対策基本法第 42 条に基づき市町村防災会議が作成する計画。災害予防、災害応急対策、災害復旧に関する事項を定める。

6　都市計画法第 18 条の２に基づき市町村が定める「市町村の都市計画に関する基本的な方針」。まちづくりの将来像、土地利用や都市施設の整備方針などを示す。

（３）策定が求められる背景と未策定リスク

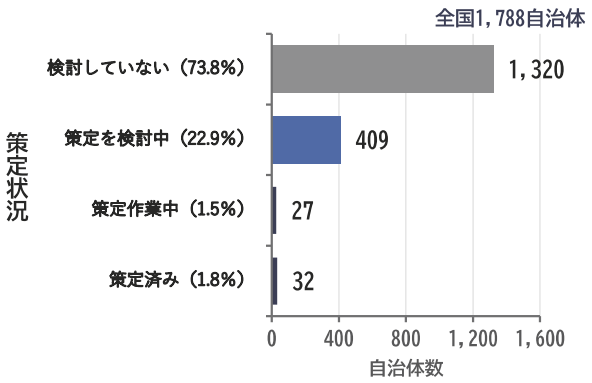
大規模災害が発生する前に復興のあり方を定めておく必要がある背景には、現代日本が抱える社会状況と、過去の災害から得られた教訓があります。

第一に、「より良い復興（ビルド・バック・ベター）」の実現です。単に被災前の状態に戻す「復旧」ではなく、将来の人口減少や社会情勢の変化を見据えた適切な事業規模で復興を行うことは、自治体の持続可能な経営の面からも望ましい取組といえます。

第二に、被災後に生じる「復興の空白」の回避です。発災直後、自治体職員は応急対応に追われ、復興の検討にまで手が回らないことが予想されます。事前の計画がない場合、復興方針の決定や住民との合意形成に多大な時間を要し、結果として事業着手が遅れる空白期間が生まれます。

計画を策定しない場合のリスクとして挙げられるのは、地域の存続に直結する「住民が戻らない」可能性があるということです。復旧・復興方針の検討に長時間を要し、事業が長期化すれば、避難先での生活が定着し、被災地からの人口流出に歯止めがかからなくなります。一度離れた住民が他の地域で生活基盤を築いてしまえば、被災地に住民が戻らなくなり、まちの衰退を加速させる事態を招くおそれがあります。

▼図表２　事前復興まちづくり計画の策定状況



＜出典＞国土交通省「令和７年度復興まちづくりのための事前準備の取組状況調査[7]」より筆者作成

（４）現状と今後の動向

図表２「事前復興まちづくり計画の策定状況」のとおり、事前復興まちづくり計画を策定済みなのは、全国1,788の自治体のうち32自治体、全体の約２％にとどまります。この計画の策定は法令上義務付けられておらず、「計画検討ガイドライン」も単独の任意計画としてまとめる方法などを示しており、策定するかどうか、どのような形でまとめるかは、各自治体の判断に委ねられています[8]。

国が掲げる目標も、すべての自治体を対象とするものではありません。2025（令和７）年６月に閣議決定された「第１次国土強靱化実施中期計画[9]」では、国土交通省の推進施策「復興事前準備」に係る目標として、大規模地震対策が必要な約1,100の自治体を対象に、事前復興まちづくり計画等の策定完了率が次のとおり設定されています。

●事前復興まちづくり計画等の策定完了率
2024（令和６）年　３％（現況値）
2030（令和12）年　９％
2043（令和25）年　20％

7　国土交通省　「令和7年度復興まちづくりのための事前準備の取組状況調査」（https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001971983.pdf）

8　国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」23頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

9　内閣官房「第１次国土強靱化実施中期計画」（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/dai1_chuukikeikaku/honbun.pdf）

当面は、津波等により甚大な被害が想定される沿岸部等の市区町村を中心に策定を進め、普及を促していくこととされています。なお、この約1,100自治体は、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域」、「首都直下地震緊急対策区域」、「南海トラフ地震防災対策推進地域」のいずれかに指定された自治体です。このうち「首都直下地震緊急対策区域」には東京都の全域が指定されており、多摩地域の30市町村と島しょ地域の９町村（計39市町村）は、いずれもこの目標の対象に含まれます[10]。

ここで留意したいのは、対象を大規模地震対策が必要な自治体に限っても、策定完了率が３％にとどまっている点です。災害の危険性が高い地域であるから策定が進んでいるという状況にはなく、着手の難しさは全国に共通しているものと考えられます。「計画検討ガイドライン」では、策定が進まない理由として、「多くの市町村に復興まちづくり事業の経験がなく、事前に検討するためのノウハウが不足している」、「復興は被災した後に取り組めばよいと考えられ、防災対策のなかで優先度が低く置かれている」、「具体的な取組内容がイメージできない」などが挙げられています[11]。

３．事前復興まちづくり計画の策定プロセス

本章では、計画をどのような手順で策定するのかを整理します。策定プロセスは、大きく「準備段階」「検討段階」「運用段階」の３つの段階に分けられます。

（１）準備段階：全庁的体制の構築と「復興を停滞させる要因」の事前解消

まず、「計画検討ガイドライン」が示すとおり、まちづくり部局が事務局となり[12]、防災、福祉、産業などの関係部局が幅広く連携する庁内検討体制を構築します。復興は多岐にわたる分野の調整を要するため、首長の理解を得ながら庁内の合意をつくることが、計画を実際に機能させる鍵となります。

同時に、ハザードマップや人口動態、道路や公園、下水道といった根幹的な都市施設の整備状況などの基礎データの収集・分析を行います。ここで特に重要なのが、土地の境界を明確にする地籍調査[13]の実施状況の把握と促進です。東日本大震災における釜石市の事例では、震災前に地籍調査が完了していた地区は、未実施の地区と比較して用地調査期間[14]を約12カ月短縮できたと推計されています[15]。

平時から土地の境界情報を明確にしておくことは、災害時に復興事業を停滞させる要因をあらかじめ取り除く、重要な取組となります。

（２）検討段階:冷静な判断による「復興パターン」のシミュレーション

検討段階では、収集したデータに基づき、復興後のまちの将来像や実施方針を議論します。第２章（３）で述べたとおり、被災前と同じ姿に戻す「復旧」を前提とせず、将来の人口や産業の見通しに合った事業規模で目標を設定することが求められます。

具体的な手法として、一体的な整備（面的整備[16]）が必要な区域を抽出し、「現地再

10 内閣府「首都直下地震緊急対策区域指定市区町村一覧」（平成 27 年 3 月 31 日現在。１都９県 309 市区町村）（https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/pdf/syuto_shichouson_kinkyuu.pdf）

11 国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」１頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

12 国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」31 頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

13 土地の所有者や境界、面積などを調査し、正確な土地の情報を明らかにする調査。災害後の復旧・復興を円滑に進める基礎資料となる。

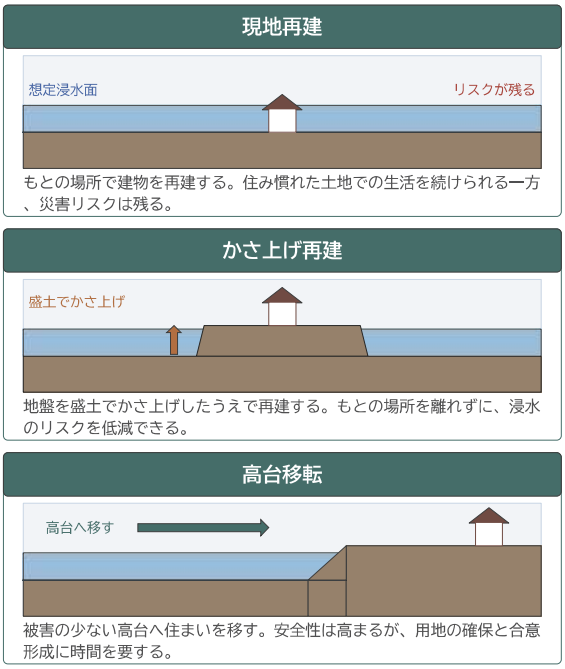
14 公共事業に必要な土地の所有者や境界、面積などを確認するための調査期間。

15 国土交通省「地籍調査の効果事例集（令和５年度取りまとめ版）」５頁（https://www.chiseki.go.jp/about/images/JIREI.pdf）

16 道路や公園、建物などを個別ではなく、地域全体を一体的に整備すること。

建」、「かさ上げ再建」、「高台移転」といった複数の復興パターンをシミュレーションします。発災前に選択肢を用意しておくことで、混乱の中での場当たり的な整備を避けることにつながります。

▼図表３　復興パターンの例



＜出典＞事前復興まちづくり計画検討のためのガイドラインより筆者作成

（３）運用段階①：復興訓練による計画の検証

運用段階の中心となるのは、策定した計画を用いた「復興訓練」を継続的に実施することです。住民との訓練を担う職員の養成と、住民を交えた訓練の二段構えで進めます。

まず、住民との訓練を企画・運営できる職員を養成します。住民との話し合いを導くには、職員自身が復興の進め方を理解している必要があるためです。東京都は2016（平成28）年度から、区市町村の職員を対象とする「復興まちづくり実務者養成訓練[17]」を実施しており、模型を使って仮設住宅の配置を検討する手法など、住民との訓練の進め方を具体的に学びます。最後に、自らの自治体で訓練を行うための企画書を作成します。

職員の準備が整った段階で、住民を交えた訓練を行います。はじめに対象地区を選びます。甚大な被害が想定される地区や、まちづくりへの関心が高い地区が候補となり[18]、町内会・自治会の区域や学区など、住民が日常的にまとまりを感じる範囲を単位とすることが考えられます。

訓練では、想定される被害と復興の流れを住民と共有したうえで、参加者でまちを歩き、延焼の危険がある場所や、復興の拠点になり得る公園・広場などを確認します。その結果を地区の課題と資源として地図に整理し、復興後のまちの姿、そこに至る手順を話し合って、地区ごとの復興の進め方としてとりまとめます[19]。

とりまとめた成果は、「震災復興マニュアルの資料としてとじ込む」、「地域防災計画や都市計画マスタープランに掲載する」、「地区計画の方針として位置づける」など、次の災害まで残る形にしておくことが重要です[20]。

こうした訓練は、単なる手順確認にとどまらず、復興後のまちの姿を住民と行政が事前にすり合わせる「予行演習」としての意味を持ちます。被災して一から議論を始める場合と比べ、話し合いに要する時間を短縮することが期待できます。なお、「計画検討ガイドライン」では、話し合いの結論を１つにまとめて住民の合意を得る必要はなく、住民の考え方を確認しておくこと自体に意味があるとされています[21]。

17「東京都首都直下地震等に備えた都市の事前復興の取組」（https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/fukkyu/shuto）（2026 年 9 月 24 日確認）

18 国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」58 頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

19 葛飾区は 2004（平成 16）年度から区内各地域で「震災復興まちづくり訓練」を実施しており、各回の訓練資料と地区ごとの成果物を同区ウェブサイトで公開している。

20 東京都「市街地の事前復興の手引」41 頁（https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/toshiseibi/2026-03-30-102000-197）

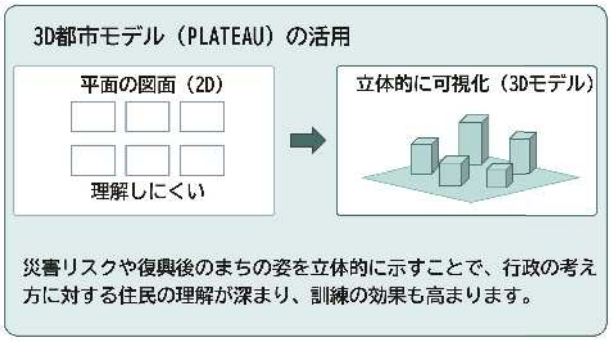
21 国土交通省「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」58 頁（https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf）

（４）運用段階②：デジタル技術の活用と計画の不断の見直し

住民との話し合いを支えるデジタル技術として、国土交通省が整備を進める「PLATEAU（プラトー）[22]」などの３Ｄ都市モデルの活用も有効です。災害リスクや復興後のまちの姿を立体的に示せるため、図面では伝わりにくい復興後のイメージを、住民と行政が共有することができます。訓練の効果を高める手段の１つといえます。

また、策定した計画は、訓練で得られた課題や社会情勢の変化を踏まえ、定期的に点検・見直しを行う必要があります。訓練の成果についても同様に、年月が経てば地区の状況も担い手も変わるため、内容を確認し直す機会を設けることが必要です。平時から庁内で復興の課題を共有し、対策を重ねていくことが、地域の復興力を高めることにつながります。

▼図表４　３Ｄ都市モデル（PLATEAU）の活用イメージ



＜出典＞事前復興まちづくり計画検討のためのガイドラインを参考に筆者作成

４．取組事例～静岡県富士市の事例～

本章では、実際に計画の策定から改定まで歩みを進めている自治体の取組として、静岡県富士市の事例を紹介します。

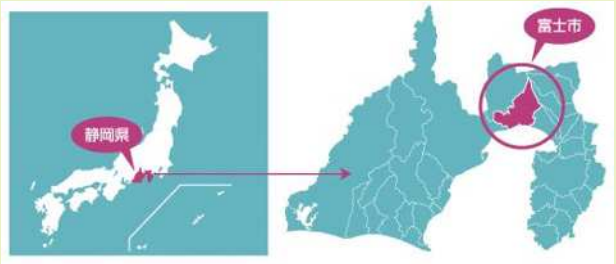
富士市では、2016（平成28）年３月に「富士市事前都市復興計画」が策定されました。第１章で紹介した国の２つのガイドラインが公表される前の取組で、翌2017（平成29）年には、「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」の策定検討委員会において先進事例として発表しています。その後、９年間の運用と市内６地区での復興まちづくり訓練を重ね、2025（令和７）年４月に計画を改定しました。

（１）富士市の概要と地域特性

富士市の人口は243,436人[23]です。北に富士山、南に駿河湾を臨み、市街地には富士川をはじめ多くの河川が流れています。製紙業を中心とする「紙のまち」として発展し、1966（昭和41）年の合併の経緯から、都市拠点が富士駅周辺と吉原中央駅周辺の２か所に分散していることも特徴です。

災害リスクは複合的で、静岡県の第４次地震被害想定では、南海トラフ地震により市域は震度６弱以上の揺れに見舞われ、津波浸水や液状化、建物倒壊による被害が想定されているほか、洪水浸水想定区域が広範囲に及び、土砂災害や富士山噴火による溶岩流のリスクも存在します。事前復興の取組が求められる背景には、こうした複合的な災害リスクがあります。

▼図表５　富士市の位置



＜出典＞富士市公式ホームページより抜粋

22　国土交通省が整備・公開している３Ｄ都市モデルで、建物や道路などの都市空間を立体的に再現したデータ。

23　2026年７月１日現在

（２）計画策定・改定の経緯

富士市事前都市復興計画策定の契機となったのは、2013（平成25）年に静岡県が公表した第４次地震被害想定でした。市内で死者約140人、全壊する建物約6,180棟という被害が示されたことを受け、富士市では同年８月に職員向けの勉強会を開催し、11月には市民向けの防災シンポジウムを実施しました。その背景には、次の２つの事情がありました。１つは、これに先立つ2011（平成23）年の「富士市都市計画マスタープラン」策定に係る市民意向調査において、６割を超える市民が「災害に対して安全・安心なまちづくり」を望んでいたこと。もう1つは、東日本大震災において復興計画の策定に遅れが生じ、復興事業の着手がさらに遅れたことです。

策定当時、事前復興に関する国のガイドラインはまだ公表されていませんでした。参考としたのは、東京都葛飾区の取組でした。市民との復興まちづくり訓練を取組の主軸に据えている点と、取組の内容が時系列に沿って整理されていた部分を参考にしました。

国の手引きがない段階であっても、先行する自治体の取組を手がかりに着手できることを示す例といえます。

2025（令和7）年４月の改定の背景には、激甚化・頻発化する自然災害により防災・減災に対する意識が高まっていることなどがあります。改定にあたっては、新たに他自治体の事例を参考としたわけではなく、当初計画のブラッシュアップを主体としながら、「計画検討ガイドライン」との整合を確認する形で作業を進めました。改定により、教訓の記述が近年の災害を含む内容へと更新されたほか、立地適正化計画、国土強靭化地域計画、業務継続計画を新たに関連計画として位置づけました。

（３）検討の経過と体制、改定時の負担

富士市は、会議体の開催について次のような経過をたどりました。

▼図表６　会議体の開催表

	策定時	改定時
期間	2014年７月～ 2016年３月	2024年７月～ 2025年３月
庁内	策定委員会　９回 （16課で構成）	庁内検討委員会　２回 （18課で構成） 書面ヒアリング調査　２回
市民	市民懇話会　６回	市民懇話会　３回
その他	パブリック・コメント	都市計画審議会　２回 パブリック・コメント

※市民懇話会は策定時・改定時とも13名
（学識経験者、関係団体、公募市民、県オブザーバー）

＜出典＞富士市事前都市復興計画より筆者作成

市民懇話会は、策定時・改定時ともに、学識経験者、商工会議所や建築士会をはじめとする関係団体の代表、公募による市民代表、静岡県のオブザーバーで構成しています。

なお、計画改定に伴う職員の業務量は、通常と変わらなかったとのことです。

ただし、まったく負担がなかったわけではなく、今回は改定であったため過大な負担には至らなかったものの、新規に策定する場合は状況が異なるだろう、との補足もいただきました。先に示したとおり、策定時には策定委員会を９回、市民懇話会を６回開催しています。新規に策定する場合には、相応の体制と期間を見込んでおく必要があるといえます。

（４）計画の構成と災害リスクの検証

富士市事前都市復興計画は、目指す姿を示す「復興ビジョン編」と、復興の進め方を示す「復興プロセス編」の二編で構成し、あわせて行政職員向けに業務内容や手順等を定めた「行動マニュアル」を別冊として策定しています。

復興ビジョン編では、「誰もが住みたい・住み続けたいと思える安全安心な都市づくり」を基本理念とし、「市街地の復興」「住環境の復興」「産業の復興」「復興の体制等」の４分野それぞれに目標と基本方針を設定しています。

また、「復興地区区分[24]」では、まちづく

24　被災後の市街地を、被害の程度や基盤整備の状況に応じて区分ごとで整備手法や行政の関与の度合いを変える考え方。

りの主体と整備手法の異なる３つの区分（復興重点地区・復興推進地区・復興促進地区）の考え方を示しました。計画では、この３区分を病気やケガの治療にたとえ、復興重点地区は外科手術、復興推進地区は入院治療、復興促進地区は健康指導や生活改善に相当するものとして説明し、専門的な区分を市民に平易に伝える工夫をしています。

▼図表７　復興地区区分例



＜出典＞富士市事前都市復興計画より抜粋

復興プロセス編では、発災からの時間経過を「緊急対応期」（発災から概ね２カ月）、「応急復旧期」（～６カ月）、「復興始動期」（～２年）、「本格復興期」（２年～）の４つのステップに整理し、分野ごとに市民・事業者の「うごき」と行政の「うごき・支援策」を対比する形で示しています。

改定で内容が整理された「災害リスクの把握」では、地震と水害の二本立てで検証を行いました。地震については液状化や津波の被害想定に旧耐震基準建築物と狭い道路の分布を重ね合わせ、水害については浸水や土砂災害の危険度を一定の区画ごとに評価することで、被害が集中するおそれのある区域を具体的に示しています。

（５）復興まちづくり訓練の実施状況と訓練時の負担

富士市では、2015（平成27）年度から2024（令和6）年度にかけて、市内6地区で復興まちづくり訓練を実施しています。各地区の訓練は、講話、まち歩き、グループワーク、報告会などからなり、2～3カ月程度の期間を空けて重ねていく形をとっています。

訓練参加者へのアンケートでは、８割以上が事前復興について理解を深めたと回答しており、「事前に自分たちがしておくべきことに取り組みたい」といった意見も寄せられています。訓練で作成した「復興まちづくり計画（案）」は訓練対象地区へ全戸配布し、発災後には実際の被災状況を踏まえて地域の復興まちづくりの基礎として活用することを計画に位置づけています。

訓練の実施年度は職員の負担が大きいのではないか、という点についてお尋ねしたところ、いただいた回答は、通常と同程度の業務量であったというものでした。その理由として、毎年継続して訓練を重ねてきたこと、当初は委託により実施したことで進め方の基礎ができていたこと、そして繰り返しのなかでノウハウが蓄積されてきたことを挙げられました。

当初の委託で進め方の基礎を整え、訓練を継続するなかでノウハウを蓄積したことで、訓練の実施年度でも通常と同程度の業務量で対応できているという富士市の状況は、これから訓練に取り組む自治体にとって参考になる点です。

▼図表８　復興まちづくり訓練の様子



＜出典＞復興まちづくりニュース～広見商店街周辺地区編～より抜粋

（６）学識経験者との連携

富士市では、計画の策定段階から現在に至るまで、継続的に学識経験者との連携を図っています。計画策定時は中林一樹先生（東京都立大

学名誉教授）および池田浩敬先生（常葉大学名誉教授）、改定時と復興訓練は池田先生、現在の復興訓練は河本尋子先生（常葉大学教授）との連携です。

計画に最も大きく反映された助言は、市街地の復興だけでなく、住環境・産業の復興をすべて行うことが真の復興につながる、というものです。事前復興の検討は市街地の整備に重点が置かれやすいところですが、この助言により、住宅・医療・福祉・産業部門との連携の必要性が計画に位置づけられました。改定時には、能登半島地震や熊本地震など近年の大規模災害の教訓を必ず取り入れるべきであるとの意見もあり、実際に被災地を訪れられた知見に基づく助言が計画に反映されています。

（7）経費と財源

計画の策定・改定に要する主な経費としては、コンサルタントへの業務委託費と、市民懇話会に参加された委員への報償費・費用弁償費があります。

財源は、策定時・改定時のいずれにおいても、国・県・その他の交付金を組み合わせて活用しています。

▼図表9　交付金一覧

	策定時	改定時
国	社会資本整備総合交付金	
県	緊急地震・津波対策交付金	地震・津波対策等減災交付金
その他	静岡県市町村振興協会交付金	

＜出典＞富士市ヒアリングより筆者作成

国の「社会資本整備総合交付金」は、策定時・改定時を通じて活用している都市計画分野の事業に広く用いられている交付金であり、事前復興の取組もその対象となることが分かります。予算の確保が課題となる場合、こうした交付金の組み合わせ方が参考になります。

（8）策定・改定後の課題と計画策定の意義

取組が進んだからこそ見えてきた課題として、次の２点を挙げていただきました。

第一に、幅広い世代の市民参画です。復興まちづくり訓練には若い世代の参加が少ない状況にあり、どのように参画していただくかを検討する必要があることです。

工夫の余地としては、特に曜日や時間帯の設定が重要であり、参加を求める層に応じて、場所の設定やオンラインによる参加なども検討できるとの説明をいただきました。

第二に、平時における理解の醸成です。ハード整備など目に見える形での対応を求める地域住民に対して、何も起きていない平時の段階で事前復興の必要性をご理解いただくことは容易ではないとのことです。

この点については、学識経験者やコンサルタントからシンポジウム等を通じて必要性を説明していただくことが有効であり、あわせて、大きな災害が発生した翌年や、県から新たな被害想定が公表された時期をとらえて周知を図ることが効果的であるとの示唆もいただきました。

最後に、計画を策定した意義についてです。制度面では、都市計画マスタープランの都市防災の基本方針に事前復興の取組の推進を位置づけたことにより、平時から市民・事業者・行政が意識を共有できるようになったとのことです。あわせて、ご担当者からは、所感として次の2点を挙げていただきました。

●富士市担当者所感

・「事前復興」という言葉自体が市民にはあまり浸透していないなかで、復興まちづくり訓練という具体的な場を通じて、被災前から復興を考えておくという発想を市民と共有できたこと。

・職員向けの行動マニュアルを策定したことにより、発災直後の緊急復旧だけでなく、1年後・2年後にどのように復興を進めるかという視点を職員に共有できたこと。

一方で、実際に計画どおりに復興が進むとは限らないことを前提に、訓練や見直しを継続していくことが重要であるとの認識も示されました。

▼図表１０　富士市事前都市復興計画



＜出典＞富士市事前都市復興計画より抜粋

５．おわりに

本稿では、国のガイドラインを中心に、事前復興まちづくり計画の概要と策定プロセスを説明するとともに、静岡県富士市の取組事例を紹介しました。

事前復興まちづくり計画の策定は、平時のうちに、どのようなまちを目指すかを定めておくことにあります。その意義は、３つの面から捉えることができます。

第一に、発災後の立ち上がりを早める備えとなることです。復興の方針をあらかじめ共有しておくことで、意思決定と事業着手にかかる時間を短縮できます。

第二に、平時のまちづくりの検討そのものになることです。将来の人口や社会の変化を前提にまちの姿を描く作業は、災害を想定しない通常のまちづくりでも必要となるものです。

第三に、被災をきっかけとした人口減少を抑えることです。第２章（３）で述べたとおり、復興が長引けば住民は戻りにくくなります。人口の維持・増加に向けて積み重ねてきた取組の成果が、一度の災害で失われかねません。

これら３つはいずれも重要であり、事前復興まちづくり計画の策定は、限られた人員・予算の中でも優先して取り組む価値の高い備えといえます。

事前復興まちづくり計画は、策定して終わりではありません。訓練や検証を重ねるとともに、社会情勢や地域課題の変化に応じて継続的に見直すことで、その実効性が高まります。担当部局だけで運用する計画ではなく、首長のリーダーシップの下、全庁横断的な体制を構築し、地域住民とともに共有・更新していくことが重要です。

本稿が、事前復興まちづくり計画の検討・策定に取り組む自治体担当者の一助となれば幸いです。