

復旧・復興対策とその支援制度

～地方公共団体の支援のため～

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（復旧・復興担当）室

1 はじめに

本稿は、近年、甚大な災害が頻発し、防災対策の重要度がますます高まってきている中、復旧・復興を担う地方公共団体の一助となるよう、復旧・復興対策の内容や国の支援制度について説明する。なお、国の支援制度としては、災害復旧に係る地方財政の負担緩和等を規定する「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（以下「激甚災害法」という。）に基づく激甚災害制度と東日本大震災の経験と教訓を受けて制定された「大規模災害からの復興に関する法律」（以下「大規模災害復興法」という。）に基づく支援制度を説明する。

2 災害対応における復旧・復興対策

(1) 復旧・復興対策の前提として実施すべき重要事項

1) 被災状況の把握

被災状況を把握することは、発災の初期段階から取り組まなければならない重要事項であり、復旧・復興対策の検討はもちろん、応急対策等を実施するためにも欠かせない事項である。具体的には、建築物や都市基盤施設の被害、利用可能空地の把握など応急対応に関する調査、応急危険度や被災度区分の判定など二次被害の拡大防止に関する調査、災害救助法や被災者生活再建支援法、災害復旧事業などの法制度の適用に関する調査、また、被害認定調査や住宅再建意向調査などすまいと暮らしの再建に関する調査と多岐にわたる。

2) がれき・土砂等の除去

災害時においても生活ごみ（避難所、家庭等から排出される一般廃棄物）や仮設トイレ等のし尿などの処理は、生活環境の保全及び

公衆衛生の悪化の防止のため、適正かつ迅速な処理が求められる。

一方、災害により生じる廃棄物（被災家屋から排出される廃材や廃家電、家具など。以下「災害廃棄物」と表記）の処理に際しては、早急な復旧・復興の大前提となるものであり、適正かつ円滑・迅速な処理を旨としつつ、仮置き場を設け、分別するなど可能な限り減量化を図り、環境への負荷を最小限に止めることが求められる。また、堆積物（土砂や降灰等）についても迅速な除去が求められる。

加えて、除去等を行うにあたっては、大気汚染の防止等、被災地住民の健康への配慮も不可欠である。

■災害の種類別特徴

大規模災害では、一度に膨大な量の災害廃棄物が発生し、復旧・復興対策を阻害する。特に都市型災害では交通インフラやサプライチェーンの被災の影響を受け、廃棄物の収集・処理体制の確保に時間を要する恐れがある。

風水害や土砂災害等では、土砂混じり廃棄物や泥、流木等が多数発生する。津波により浸水した区域には大量の海底土砂、損壊・破壊物や流出物等の災害廃棄物が堆積するほか、海面には浮遊物が大量に発生する。

火山噴火では、大量の火山灰等の噴出物が発生する。これらは土石流等の発生原因となり、被災地の都市機能に大きな影響を及ぼす。また電化製品の故障数の増加等、災害廃棄物の量や種類が他の災害と異なることが想定される。

3) 復旧・復興体制の整備

各種対策が多岐にわたる復興計画の策定や各種復興事業を総合的かつ迅速に推進するために、各関連部局の担当者で構成し、庁内に

おける復興対策に関する意思決定機関ともなる「復興組織」を設置することとなる。復興組織を設置するにあたっては、その設置方法、復興組織と災害対策本部との関係、及び関係機関等との役割分担等について取り決めを行うことが重要である。

■復興組織の役割

被災地域の復興の方向性をとりまとめ、復興対策の推進を図ることが主な役割である。さらに、都道府県における復興組織は、都道府県による各種事業の推進のほかに、市町村が実施する復興対策への技術的、経済的支援及び国との調整等の重要な役割もある。

■組織体制

①事務局

企画や総務部門に設置し、情報のとりまとめ、計画内容の総合調整を行う。

②本部会議

各関連部課の担当者から構成され、復興対策に関する意思決定機関とする。個別課題や施策に関しては、専門部会やプロジェクトチームを構成する。

③審議会、検討委員会

学識経験者や関係団体等により構成し、専門的な立場からの検討や助言を得る場として、(必要に応じて)設置する。

④連絡協議会

複数の市街地が被災し、市町村が連携し、また調整を図りながら復興対策を推進する必要があると都道府県が判断する場合に設置する。

4) 復興計画の策定

復興計画は、すべての復興事業の根幹となるものであり、可能な限り迅速に策定することが望ましい。

特に、各種都市基盤や産業基盤が被災した場合においては、その再建は多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となるため、関係機関の諸事業を調整しつつ計画的に復興を進めるためにも復興計画が重要となる。

■位置づけ

復興計画は、各地方公共団体で作成されている総合計画、長期計画等の地域の将来ビジョンを踏まえ、被災者の生活再建、産業・

経済の再建、復興防災まちづくり等を進めるために必要な施策をとりまとめた計画として位置づけられる。

■目標・方向性の設定

住民、事業者、地方公共団体が一体となつて、より効果的に復興事業を進めていくためには、復興に関わるすべての者が、地域・都市のあるべき姿を共有することが必要である。復興計画を策定する目的には、そのための復興の目標となるレベル、復興の方向性を明確にすることが挙げられる。

■復興施策のPR

復興は、地域が一体となって行っていくものであり、地方公共団体は復興施策を地域住民に示していくことが必要である。復興計画は、復興を進めていくための具体的な手法として、さまざまな復興施策を記述するものであり、したがってこれを策定し住民に公表することにより、地域住民に対し復興施策を具体的に伝えることができる。

また、被災地方公共団体に対し、国や他の地方公共団体等からさまざまな形で支援が行われる。これらの外部団体に対し、復興の理念・施策体系等を示すことも復興計画を策定する目的の一つである。

(2) 復旧・復興対策

ここでは、復旧・復興対策を目的別に「すまいと暮らしの再建」、「安全な地域づくり」、「産業・経済復興」の大きく3つに分類したうえで、対策内容を説明する。

1) 「すまいと暮らしの再建」に関する対策

住宅に被害を受けた被災者に対し、応急的又は恒久的なすまいを確保していくことになるが、その対策として、被災住宅の応急修理対応、一時提供住宅の供給、応急仮設住宅の建設、公営住宅の供給、住宅補修・再建資金の支援等が挙げられる。

また、被災者の生活の安定を図ることを目的とした雇用維持や離職者の生活・再就職等の支援策、被災者の経済的支援を目的とした各種給付金等の支給・貸付、各種減免猶予及び義援金の交付等の対策が挙げられる。

さらに、被災者が災害を経験したことによる精神的なダメージや、慣れない応急仮設住

宅での生活が長期化することにより、身体面・精神面での健康が損なわれないよう、健康相談やメンタルヘルスケア等を復旧・復興対策として行うことも考えられる。

2) 「安全な地域づくり」に関する対策

公共土木施設や農地等の各種災害復旧事業や、交通基盤、物流基地、ライフライン施設等の整備が挙げられる。また、原形復旧では再度被災する可能性が高い場合や被災場所での再建が不可能な場合には、復旧・復興対策として、各種市街地整備事業を活用し、宅地・公共施設の移転・嵩上げ等を行うこともある。

さらに、文化財等への対応、災害の記録や教訓を後世に正しく伝承していくことも復旧・復興対策の一環として捉え、記録誌の作成、施設整備等を行うことも考えられる。

3) 「産業・経済復興」に関する対策

被災した中小企業の工場等施設の再建対策として、各種金融支援制度、事業の場の確保・斡旋等が挙げられる。また、観光地が被災した場合、災害による観光客の減少は、地域経済に大きなダメージを与えるため、風評被害を最小限に留めるとともに、必要に応じて、観光客を呼び戻すための観光施設の整備や誘致活動等の対策を行うことも考えられる。

被災した農林漁業への復旧・復興対策として、再建・再開資金の調達の円滑化を目的とした再建資金の貸付や、農林地・漁場の生産基盤の再建及び活性化等を目的とした農林水産業施設災害復旧事業等の対策が挙げられる。

<具体的な復旧・復興対策を掲載した参考資料>

■『復旧・復興ハンドブック』

地方公共団体が取り組む「復興マニュアル」策定や復旧・復興に関する地域防災計画の充実の参考となるよう、災害復旧・復興対策の手順や参考情報を掲載している。

■『災害対策事例集』

災害事例は地震（津波）、

風水害、火山災害、土砂災害、高潮、竜巻など、合計52の災害事例より、530の取り組む施策を紹介。『復旧・復興ハンドブック』と連携する形で、情報を掲載している。

※『復旧・復興ハンドブック』、『災害対策事例集』

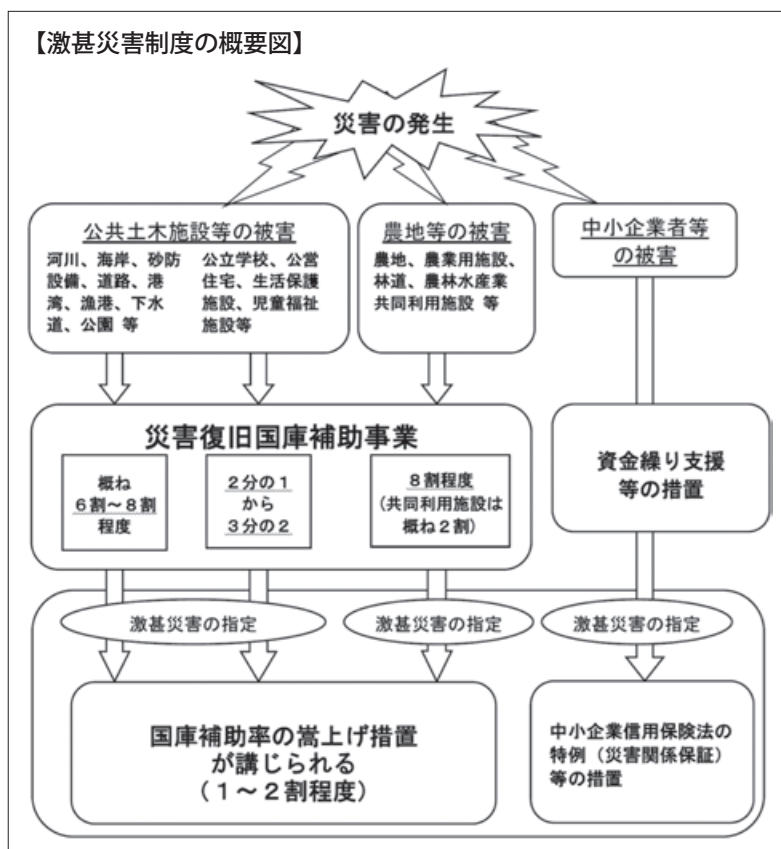
ともに、内閣府の「防災情報のページ」から閲覧可能である。

3 激甚災害制度

(1) 法制度の概要

激甚災害指定制度とは、激甚災害法に基づく制度であり、政府は、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成措置を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、中央防災会議の意見を聴いた上で、政令でその災害を「激甚災害」として指定するとともに、当該激甚災害に対し適用すべき措置を併せて指定することとしている。

激甚災害に指定されると、地方公共団体の行う災害復旧事業等への国庫補助の嵩上げや中小企業の借入保証の特例等、被災者に対する特別の措置が講じられる。



なお、激甚災害の指定は、中央防災会議が定めている「激甚災害指定基準」（本激の基準）及び「局地激甚災害指定基準」（局激の基準）による。

■「本激」と「局激」

激甚災害指定基準（本激）では、全国を単位として積み上げられた被害額を基準としているため、激甚災害制度の創設（昭和37年）当初は、ある特定地域に激甚な被害を及ぼした災害であっても、全国レベルで見ればさほどの被害とはならず、指定基準を超えない（激甚災害として指定されない）という状況が生じていた。

そこで、市街地単位の被害額を基準とする局地激甚災害指定基準を昭和43年に創設し、限られた地域内で多大な被害を被った地域に対して各種の特例措置が適用されることとした。

俗に、従来の地域を限定しない激甚災害は「本激」と、局地激甚災害は「局激」と呼ばれている。

(2) 激甚災害法に基づく主要な適用措置

激甚災害によって生じた各種被害の状況に応じて、以下の措置が適用される。

①公共土木施設災害復旧事業等^{*}に関する特別の財政援助（第3条、第4条）

^{*}公共土木施設、公立学校、公営住宅、社会福祉施設等の災害復旧事業、災害関連事業、堆積土砂排除事業等

②農林水産業に関する特別の助成

イ 農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置（第5条）

ロ 農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例（第6条）

ハ 天災融資法の特例（第8条）

ニ 土地改良区等の行う湛水排除事業に対する補助（第10条）

ホ 共同利用小型漁船の建造費の補助（第11条）

ヘ 森林災害復旧事業に対する補助（第11条の2）

③中小企業に関する特別の助成

中小企業信用保険法による災害関係保証の特例（第12条）

④その他の特別の財政援助及び助成

イ 公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助（第16条）

ロ 私立学校施設災害復旧事業に対する補助（第17条）

ハ 罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例（第22条）

ニ 小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等（第24条）

4 大規模災害復興法に基づく支援制度

(1) 大規模災害復興法の概要

大規模災害復興法は、平成24年7月中央防災会議防災対策推進検討会議において、復興への取組を迅速かつ円滑に進めるため、復興の基本的な方針の策定、関係行政機関による施策の総合調整等を行う復興本部の設置等を可能とする復興の枠組みを法的に用意すべきとの報告を受け、平成25年6月に制定された一般法であり、復興を推進するための政府の組織（復興対策本部）の設置及び基本方針の策定、市町村による復興計画の作成、復興計画等における特別の措置、災害復旧事業に係る工事の代行などを規定している。

大規模災害復興法において、このような措置を講ずることで、政府においては、復興に速やかに着手することが可能となり、地方公共団体においては、自ら、あるいは、政府が実施する復興のための施策に関して、あらかじめ見通しを立てることや、被災により行政機能が喪失・低下した場合の体制を補完することが可能となった。

(2) 復興計画等に係る特別の措置について

特定大規模災害^{*}により、特に土地利用の状況が相当程度変化するような被害を受けた地域における復興にあたっては、さまざまな復興の取組の前提ともなる土地利用の調整や基盤インフラの整備を円滑かつ迅速に実施する必要がある。

一方で、個々の事業が優先順位等を勘案せずに個別に拙速になされことや、復興の取組がインフラ整備偏重となることは、避けなければならない。

こうしたことから、復興にあたっては、地域づくりのマスタープランを作成する必要がある、また、その作成過程では、地域住民の意見を十分に踏まえなければならない。

このため、市町村が作成する復興計画を法的に位置づけ、その作成に係る所要の手続等を定めるとともに、当該計画に基づき、復興の許認可等を円滑かつ迅速に実施するための特例措置等を講じている。

※特定大規模災害：著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第28条の2第1項に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう。

＜具体的内容＞

■復興計画の作成等

地域の円滑かつ迅速な復興を図るための市街地の整備に関する事業、農業生産基盤の整備に関する事業、地域住民の生活及び地域経済の再建に資する事業等を記載する市町村が作成する復興計画を設けて、当該計画を定め、公表した場合、既存の土地利用計画の枠組みを超えた迅速な土地利用再編のための特例的な許可、手続のワンストップ処理を行えるものとしている。

■復興一体事業

復興計画の区域内の農用地の保全と安全な市街地の整備を一体的に行うことのできる復興一体事業を創設した。

■復興計画の実施に係る特別の措置

復興計画に記載された事業の円滑な実施を確保するために対象区域を定めて建築等の届出等の措置を講ずるほか、計画の作成等に当たっての土地立入権その他所要の措置を講じている。

(3) 災害復旧事業等の工事の国等による代行について

東日本大震災における被災地方公共団体の一部では、行政機能の低下等により、自ら災害復旧事業を実施することが技術的にも人員的にも困難と予想され、関係地方公共団体からの要望も受けて、「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」が制

定された。

同法に基づき、海岸保全施設の国代行、市道等の県代行が数多く実施されており、今後、発生が懸念される特定大規模災害においても講ずべきものと考えられることから、大規模災害復興法にも同等の措置が位置づけられた。

国等は、被災地方公共団体の長等から要請があり、当該被災地方公共団体等における工事の実施体制その他の地域の実情を勘案して特定大規模災害等^{*}からの円滑かつ迅速な復興のため必要があると認めるときは、その事務の遂行に支障のない範囲内で、当該被災地方公共団体等に代わって、次に掲げる当該特定大規模災害によって必要が生じた、災害復旧事業及び当該事業のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないため、これと合併して行う新設又は改良に関する事業に係る工事を自ら施行することができる旨を定めている。

- ①漁港漁場整備法に規定する漁港施設の工事
- ②砂防法に規定する砂防工事
- ③港湾法に規定する港湾施設の港湾工事
- ④道路法に掲げる国道・都道府県道・市町村道の工事
- ⑤空港法に規定する地方管理空港又は特定地方管理空港の工事
- ⑥海岸法に規定する海岸保全施設の工事
- ⑦地すべり等防止法に規定する地すべり防止工事
- ⑧下水道法に規定する公共下水道又は都市下水路の工事
- ⑨河川法に規定する指定区間内の一級河川・二級河川・準用河川の工事
- ⑩急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に規定する急傾斜地崩壊防止工事

※特定大規模災害等：特定大規模災害その他著しく異常かつ激甚な非常災害として政令で指定する災害をいう。