

1 目的

我が国は、過去から繰り返し、大規模な地震・津波災害に見舞われてきました。

とりわけ高度化・複雑化する現代社会を襲った大規模災害においては、地域の社会基盤が大きく損なわれる事態の下、復興の担い手となる人材の不足に加え、住民、地域コミュニティ、事業者、行政など関係者間での合意形成に基づく様々な復興事業の実施に時間を要するなど、様々な業務手順の遅れが、復興の遅れにつながる大きな課題として挙げられています。

大規模災害は、これまで時を重ねて築き上げてきた社会の仕組や人々の生活を、ハード、ソフト両面から一気に破壊し、様々な地域の課題を顕在化させます。一方、そこから立ち上がり、日々の営みを取り戻すための復興には、被災者の復興への思いを実現するための、幅広い領域にわたる政策決定や合意形成に加え、復興事業の遂行にも多大な労力と時間が必要であり、被災後の限られた時間の中で、取組の全てを迅速かつ円滑に行うことは多大な困難が伴います。

さらに、復興の遅れは、被災地における産業の停滞や地域コミュニティの崩壊、人口流出など、平時から地域が抱え、災害によって顕在化された様々な課題を加速させることが指摘されています。

このため、徳島県では、過去の災害復興から得られた教訓も活かしながら、迅速な復旧・復興に向けた手順や、事前に取り組むべき事項をまとめ、「徳島県復興指針（以下「本指針」という。）」として策定することとしました。

本指針は、被災しても、徳島が掲げる「将来ビジョン」に向けた歩みを止めることなく、それぞれの地域において、被災者一人ひとりが復興に向き合い、体制づくりや、復興ビジョンの提示、合意形成などが速やかに進められるよう、策定するものです。住民をはじめ地域コミュニティ、事業者、行政など復興を担う関係者が、あらかじめ手順を理解し、被災イメージを想定し、平時の地域づくりの議論から、被災後の復興に向けた事前の準備・実践に繋げていくことを目的としています。

2 指針の位置づけ

(1) 関連法令等との関係

「大規模災害からの復興に関する法律（平成25年法律第55号。以下「復興法」という。）」では、特定大規模災害が発生した場合、国は必要があると認めるときに「復興基本方針」を定めなければならないと規定されています（復興法第8条）。さらに、都道府県は、「復興基本方針」に即して「復興のための施策に関する方針（以下「復興方針」という。）」を定めることができ、市町村は、「復興基本方針」や「復興方針」に即して「復興計画」を作成することができると規定されています。

本指針は、復興法第9条に基づき、被災後に県が定める「復興方針」の迅速かつ円滑な策定に向けた、事前準備を推進するものであるとともに、「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例（平成24年徳島県条例第64号。以下「条例」という。）」第83条に基づき、被災後に県が定める「復旧及び復興に関する計画」（以下「県復興計画」という。）の早期策定に向けた事前準備を推進するものです。

（大規模災害からの復興に関する法律）

第8条 政府は、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、第3条の基本理念にのっとり、復興基本方針を定めなければならない。

（以下略）

第9条 特定大規模地震を受けた都道府県の知事は、復興基本方針に即して、当該都道府県の区域に係る当該特定大規模災害からの復興のための施策に関する方針（以下「都道府県復興方針」という。）を定めることができる。

（以下略）

第10条 次の各号に掲げる地域のいずれかに該当する地域をその区域とする市町村（以下「特定被災市町村」という。）は、復興基本方針（当該特定被災市町村を包括する都道府県（以下「特定被災都道府県」という。）が都道府県復興方針を定めた場合にあっては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針）に即して、内閣府令で定めるところにより、単独で又は特定被災都道府県と共同して、復興計画を作成することができる。

（徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例）

第83条 県は、市町村と連携して、県民及び事業者等の参画を図りながら、震災からの復旧及び復興を計画的かつ円滑に推進するため、当該復旧及び復興に関する計画を早期に作成するものとする。

2 県は、市町村その他の関係者と連携して、前項の復旧及び復興に関する計画の円滑な実施に努めるものとする。

(2) 「『未知への挑戦』とくしま行動計画」との関係

本指針は、「『未知への挑戦』とくしま行動計画」（現行計画の計画期間は、令和元年度～令和4年度）における将来ビジョン（現行の計画では、2060年頃の姿）を、復興に際し目指す姿と位置づけます。今後の技術革新や大規模災害などによる改定も含め、示される将来ビジョンを目標として、本指針に基づく事前復興を推進するとともに、被災後は、復興方針や復興計画に示される復興ビジョンを通じ、将来ビジョンの実現を目指していきます。

(3) 「v s 東京『とくしま回帰』総合戦略」との関係

本指針は、「v s 東京『とくしま回帰』総合戦略」（現行戦略の推進期間は、令和元年度まで）の各施策を補完する（被災からの「復興」や「事前復興」の視点を取り入れる）とともに、実施に向けた方向性及び必要な対策を整理するものです。

(4) 「徳島県地域防災計画」との関係

本指針は、徳島県地域防災計画に記載されている関係事項を補完するとともに、実施に向けた方向性及び必要な対策を整理するものです。

(5) 「徳島県国土強靱化地域計画」及び「とくしまー0（ゼロ）作戦地震対策行動計画」との関係

本指針は、「徳島県国土強靱化地域計画」及び「とくしまー0（ゼロ）作戦地震対策行動計画」に記載されている関係事項を補完するとともに、実施に向けた方向性及び必要な対策を整理するものです。

(6) 「徳島県震災復興都市計画指針」との関係

本指針は、都市計画区域内における市街地など都市基盤の迅速な復興のため「復興に資する事前準備」として、平時より取り組むべき事項や、被災直後から復興都市計画策定までの流れや留意点等を整理した「徳島県震災復興都市計画指針」（平成30年3月策定）を包含し、特に「都市の復興」実現に向けて、ソフト分野を中心に、必要な対策を補完するものです。

3 復興の基本理念

(1) 地方創生の視点を持った創造的「事前復興」の推進

現在、我が国は、出生率の低下を背景とした、世界でも類を見ない「人口減少」、そして、激甚化し、頻発する災害をもたらす「災害列島」の様相、この国難ともいふべき二つの課題に直面しています。

徳島県においても、少子高齢化、過疎化、人口減少に伴う地域社会の担い手不足は大きな課題として捉えられています。

過去の災害においては、こうした地域の課題が、被災をきっかけに加速されることが見られました。既に人口減少に向かい始めている地方においては、まちを元通りに復旧するだけでは、これらの進行を止めることはできません。

いずれ必ず発生する「南海トラフ地震」をはじめとした「大規模災害」からの復興には、技術革新や産業構造、社会システムの将来のあり方までを見据えた、次世代の人材育成をはじめとする様々な取組が不可欠です。これらは、地方創生の取組そのものであり、同時に、災害からの迅速な復旧・復興に向け、「すまい」や「暮らし」、「地域の安全・安心」、「産業・経済」など、幅広い分野について、被災前から、被災後に目指すべき目標像を検討し、バックキャスティング（※）の発想に基づく持続可能な地域づくり（※）に向けた具体的な議論を進める必要があります。

これらの「復興地域づくり」は、甚大な被害が想定される沿岸部だけでなく、活性化が求められる中山間部においても必要であり、その方向性について被災前から合意形成し、事前の取組につなげるために、文書化することが有効です。例えば、地域における合意内容を「地区防災計画」としてまとめ、市町村の「地域防災計画」をはじめとする各種計画に提言・反映していくことで、地域コミュニティと行政との復興における関係性も明確にすることができます。

こうした地方創生の視点を持った、徳島ならではの「より良い復興（Build Back Better）」の実現に向けては、地域の担い手である住民や事業者、様々な団体との、課題共有や解決に向けた準備・実践を、平時から継続的に推進する「事前復興」の取組を展開していく必要があります。

※バックキャスティング＝未来の目標となる状態から現在を振り返り、今、何をすべきかを考える発想法

※持続可能な地域づくりについては、2015年の国連サミットで採択された、SDGs（Sustainable Development Goals）に掲げられる各種目標を踏まえた検討が望ましい。

(2) 自助・共助・公助の連携

地域は、個としての住民、その集まりである様々な地域コミュニティ、事業を営む個人や法人などの事業者、行政から成り立っており、それらの主体は、平時からそれぞれの「自助」を基本に、「共助」の支え合いや「公助」の支えによる相互の関係を保ちながら生活しています。

被害が集中した被災地の復興は、全ての主体にとって共通の目標であり、その実現に向けては、一人ひとりの生活再建を出発点としながら、地域全体の再建を目指した取組が必要となります。

一方、すべての被災者の生活再建は、「困ったときはお互い様」といった共助や、さらに公助の支えが不可欠です。個人の生活再建の遅れは、共助の担い手不足を引き起こし、様々な地域コミュニティの再生や、さらには、地域社会全体の復興にも大きく影響します。

このため、地域社会の復興は、被災者の自立（自助）、地域住民の互助（共助）、行政の支援（公助）が協働し、さらには内外の多様な支援とも連携して全ての力を結集する「総働」を基本として、被災者一人ひとりを大切に「最後の一人まで」の生活再建に取り組む必要があります。

それぞれの担い手は、互いに被災者であることを認め合いながら、高齢者や子ども、女性、障がい者、LGBT、外国人等への配慮など様々な視点から、被災者の、被災者による、被災者のための、復興の取組に参画することが重要であり、このための環境醸成にも平時から取り組む必要があります。また、公助を担う市町村や県も、平時にも増した連携に向け、準備を進める必要があります。

なお、条例においても、自助、共助、公助それぞれの主体が役割を果たしながら震災対策に取り組むことが謳われています。

(3) 地域コミュニティの維持・再生・育成

人は元来社会的な存在であり、人とのつながりの中、孤独感を解消することで心の健康が向上します。

とりわけ大規模災害という特殊な状況下において、地域コミュニティをはじめとする、人とのつながりを維持、再生し、また新たに育むことは、被災者のしなやかな心の回復に加え、復興意欲の高揚、さらには災害関連死の防止にも極めて重要な役割を担うものです。

東日本大震災においては、秋祭りや盆踊りといった地域における伝統芸能や祭事などの郷土文化の存在が、多くの被災者を勇気づけ、地域コミュニティの再生や強化、さらには復旧・復興を推進する原動力の一つとなっています。

ともに生きていく場である地域社会の復興には、地域住民が主体となり、たとえ居住人口が減少しても地域の活力により持続可能な地域を創出するための「地域力」が不可欠です。避難をはじめ様々な要因により分断されがちな、住民の心の拠り所となる地域コミュニティをできる限り保ちながら、中山間部と沿岸部など、平時における近隣地域との交流、郷土文化や豊かな自然がもたらす地域の恵み等の維持・伝承の視点も踏まえ、住民、地域コミュニティ、行政などの関係者が連携・協力し、より安全・安心で持続可能な地域を、次の世代の担い手とともに創出する議論を進めることが重要です。

4 想定される主な災害

本指針は、徳島県地域防災計画において、徳島県が備えを進める二つの巨大地震である、「南海トラフ巨大地震」及び「中央構造線・活断層地震」を主な想定災害とします。

二つの想定災害について、徳島県では、それぞれ独自に被害想定を策定しており、各地域において事前復興に向けた議論を進める際には、具体的な被災イメージを関係者間で共有することが必要です。例えば、津波浸水想定区域においては、浸水深により、多くの家屋が全壊する区域などでは、災害危険区域に指定される可能性があります。現在の被害想定は、対策を講じるために一定の前提の下に試算行ったものであり、実際の災害がこの想定通りに発生するとは限りませんが、被害の程度や被災後の土地利用を考える際の、前提条件を検討するための重要な情報を与えてくれます。

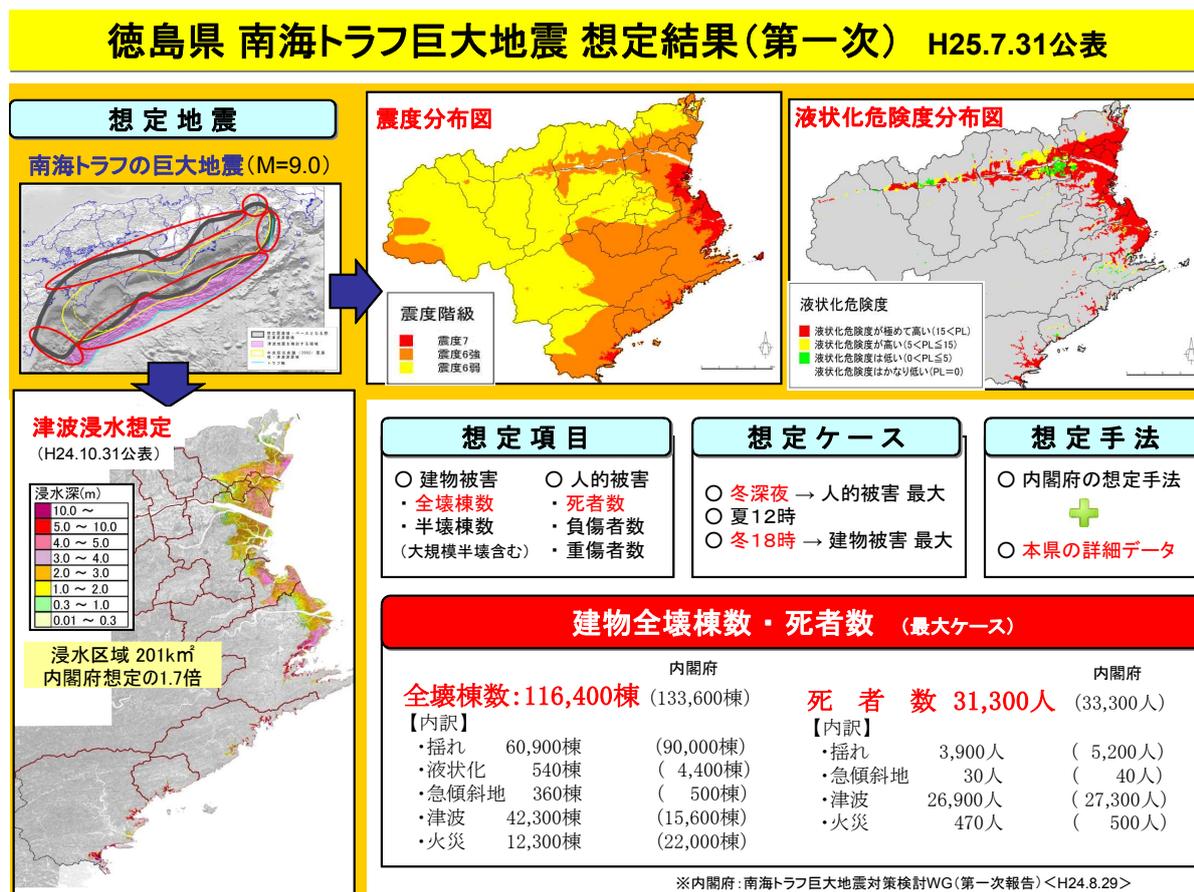


図1 南海トラフ巨大地震被害想定①

徳島県 南海トラフ巨大地震 想定結果(第二次) H25.11.25公表

主な想定結果 (定量被害)				
○ライフライン被害				
・上水道(断水率)				
直後	1日後	1週間後	1ヶ月後	
92%	73%	56%	22%	
・下水道(支障率)				
直後	1日後	1週間後	1ヶ月後	
79%	79%	26%	1%	
・電力(停電率)				
直後	1日後	4日後	1週間後	
98%	72%	47%	38%	
・通信<固定電話>(不通率)				
直後	1日後	1週間後	1ヶ月後	
98%	75%	34%	14%	
・ガス<都市ガス>(停止率)				
直後	1日後	1週間後	1ヶ月後	
100%	100%	63%	0%	
○交通施設被害				
・道路:被害箇所数 1,600箇所				
・鉄道:被害箇所数 550箇所				
・港湾:被害バース数 220箇所				
防波堤被災延長 6,000m				
○生活支援者等(最大)				
・避難者:362,600人				
・入院需要: 9,300人				
・廃棄物:1,600~2,200万トン				
・仮設住宅:70,200戸				
・孤立集落:140集落				
○経済被害				
・直接経済被害:6兆4,000億円				

図2 南海トラフ巨大地震被害想定②

徳島県中央構造線・活断層地震 被害想定概要

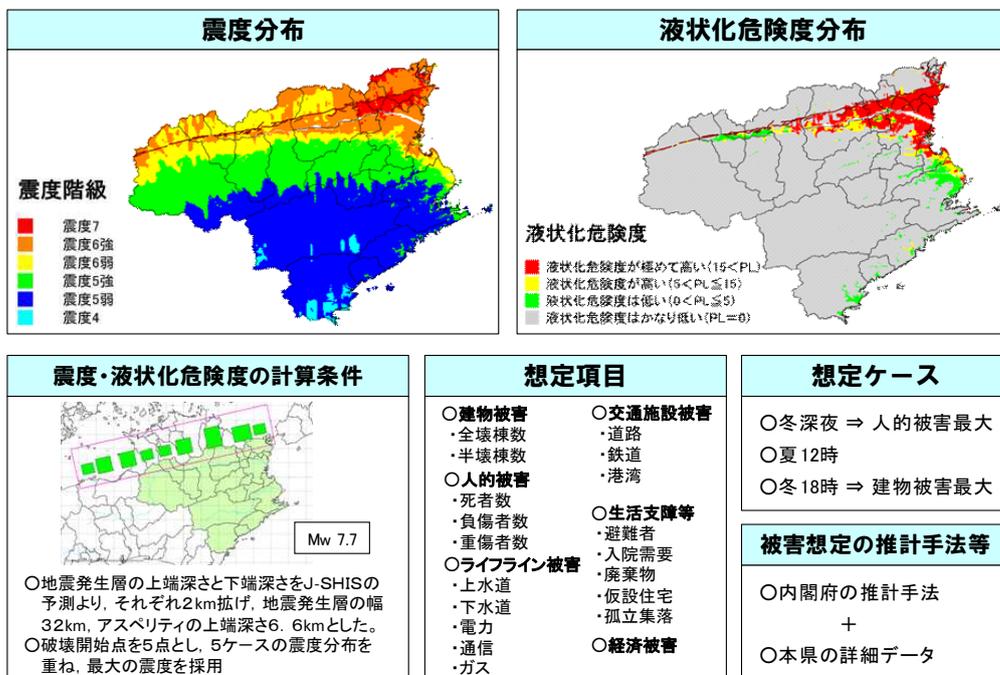


図3 中央構造線・活断層地震 被害想定概要①

建物被害・人的被害・生活支障等	ライフライン被害																														
<p>○強震動地域は、吉野川北岸の人口密集地に集中しており、「揺れ」や「火災」の被害が甚大である。</p> <p>全壊棟数：63,700棟</p> <p><内訳></p> <ul style="list-style-type: none"> ・揺れ 44,400棟 ・液化化 430棟 ・急傾斜地 180棟 ・火災 18,700棟 <hr/> <p>死者数：3,440人</p> <p><内訳></p> <ul style="list-style-type: none"> ・揺れ 2,860人 ・急傾斜地 20人 ・火災 560人 <hr/> <p>生活支障等（最大）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難者 254,100人 ・入院需要 5,200人 ・廃棄物 1,200万トン ・仮設住宅 35,300戸 ・孤立集落 77集落 	<p>○被災エリアは局所的であるが、地盤の「ずれ」や「揺れ」による甚大な被害が想定される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上水道：断水率 直後 75% 1日後 54% 1週間後 37% 1か月後 7% <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・下水道：支障率 直後 56% 1日後 56% 1週間後 9% 1か月後 0% <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・電力：停電率 直後 87% 1日後 58% 4日後 19% 1週間後 7% <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・通信：固定電話不通率 直後 86% 1日後 57% 1週間後 13% 1か月後 0% <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・ガス：都市ガス停止率 直後 100% 1日後 100% 1週間後 85% 1か月後 0% <div style="text-align: center;"> <p>ライフライン後旧の想定</p> <table border="1"> <caption>ライフライン後旧の想定 (被害率)</caption> <thead> <tr> <th>項目</th> <th>直後</th> <th>1日後</th> <th>1週間後</th> <th>1か月後</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>上水道</td> <td>75%</td> <td>54%</td> <td>37%</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>下水道</td> <td>56%</td> <td>56%</td> <td>9%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>電力</td> <td>87%</td> <td>58%</td> <td>19%</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>通信</td> <td>86%</td> <td>57%</td> <td>13%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>ガス</td> <td>100%</td> <td>100%</td> <td>85%</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table> </div>	項目	直後	1日後	1週間後	1か月後	上水道	75%	54%	37%	7%	下水道	56%	56%	9%	0%	電力	87%	58%	19%	7%	通信	86%	57%	13%	0%	ガス	100%	100%	85%	0%
項目	直後	1日後	1週間後	1か月後																											
上水道	75%	54%	37%	7%																											
下水道	56%	56%	9%	0%																											
電力	87%	58%	19%	7%																											
通信	86%	57%	13%	0%																											
ガス	100%	100%	85%	0%																											
交通施設被害	経済被害																														
<p>○被災エリアが局所的であるとともに津波漂流物の啓開作業が不要であるが、地盤の「ずれ」や「揺れ」による甚大な被害が想定される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道路：被害箇所 1,100箇所 ・鉄道：被害箇所 420箇所 ・港湾：被害バース 60箇所 	<p>直接経済被害：4兆2,600億円</p>																														

※各項目の数字については、十の位または百の位で処理しており、合計が合わない場合がある。

図4 中央構造線・活断層地震 被害想定概要②

第2章 復興のプロセス

1 復興の進め方

第1章で述べたとおり、大規模災害からの迅速な復旧や、着実な復興には、被災後の取組はもとより、平時における事前の準備や実践が極めて重要です。復興に向けた取組は被災前に既に始まっています。

これらの取組には、行政だけでなく、地域住民や様々なコミュニティ、事業者など、復興の各主体の連携・協働が不可欠です。さらに、県は、本指針を通じて、事前の取組が色々な場面で進むことを期待し、必要に応じ、財源・法制度の見直しなどを国に政策提言していきます。

本章では、復興における各主体に期待される役割や、被災地内外の支援者との平時からの関係構築などの検討課題をまとめ、さらに復興プロセス（過程）を時間軸に沿って「平時（発災前）」と「被災後」に分け、「誰が」、「いつ」、「何を」すべきなのかを明らかにします。

2 復興の主体と役割

本指針では、復興の主体を、地域における自助、共助、公助とし、それらが連携・協働して復興に取り組む「総働」を基本理念としています。地域における具体的な担い手は様々ですが、多くの地域に共通する主体については、担い手となる人材の育成に加え、次のような役割が期待されています。

(1) 住民

- ・ 自助の主体であることを認識し、平時は、災害で命を落とさないための耐震化や避難訓練等への参加、被災後に生き延びるための備蓄や生活再建に向けた保険の加入などの取組を進めるとともに、コミュニティ・市町村が進めるまちづくりや事前復興トレーニング等に参画する。
- ・ 被災後は、地域コミュニティ、ボランティア、行政その他の関係者と連携し、復興における主体として、自らの生活を再建するとともに、地域コミュニティを再生し、地域社会の再生・復興に努める。

(2) 地域コミュニティ

- ・ それぞれのコミュニティが持つ、地域住民を束ねる絆（地域の伝統文化や近所付き合い、慣習、趣味、自主防災など）を認識し、平時は、町内会やまちづくり協議会などを通じて、まちづくりや事前復興の取組への参画など、様々な取組を通じたコミュニティの育成や活性化に努める。
- ・ 被災後は、絆の維持・再生に加え新たな絆の創造により、被災住民同士の繋

がりや地域における自治を回復するとともに、復興における共助の主体として、復興まちづくり協議会などを通じて、行政その他の関係者が取り組む復興対策に積極的に参画するよう努める。

(3) 事業者・事業団体

- ・ 建設、運輸をはじめ、地域の事業者や団体を想定。
- ・ 平時は、被災しても地域で事業活動を継続できるようBCPの策定など準備に努める。
- ・ 被災後は、事業活動の継続又は再開による雇用の確保に加え、行政その他の関係者と連携して、被災者の雇用確保や地域経済の復旧及び復興に貢献するよう努める。

(4) 専門職団体等

- ・ 県内の弁護士や建築士などの専門職団体、団体の連合体である士業ネットワークや様々な分野のNPO/NGO、大学をはじめとする研究機関を想定。
- ・ 平時は、行政等と連携し、住民の生活再建支援などに向けた体制を構築し、被災後は、地域コミュニティ、行政その他の関係者と連携し、被災者の生活再建支援や復興対策に協力するよう努める。

(5) 医療・福祉に係る事業者・団体

- ・ 医療機関や医師会、社会福祉法人、社会福祉協議会等を想定。
- ・ 平時は、BCPの策定など被災しても地域における事業継続に向けた準備や、被災時の医療・福祉活動、ボランティアの受入れ等までを見据えた体制整備に努める。
- ・ 被災後は、それらの実施に加え、行政や民生委員・児童委員その他関係者と連携し、地域における災害ケースマネジメントや医療や福祉の提供を通じ、特に支援が必要な多様な被災者の生活再建を支援するよう努める。

(6) 市町村

- ・ 平時は、災害対応における公助の担い手として、防災・減災対策の推進や、確実な業務継続体制の確保に加え、震災からの復興を迅速かつ円滑に推進するための体制構築、地域コミュニティや関係者と連携した復興に向けた議論の喚起、まちづくり等の合意形成に努める。
- ・ 被災後は、国や県と連携し、地域コミュニティや関係者の参画を図りながら、復興計画の早期策定及び計画の協働による円滑な実施に努める。

(7) 県

- ・ 平時は、災害対応における公助の担い手として、確実な業務継続体制を確保

する。さらに、震災からの復旧・復興を迅速かつ円滑に推進するための体制等の構築、国や市町村、関係者と連携した復興に向けた議論の喚起、地域づくりの合意形成に努める。

- ・ 被災後は、国や市町村と連携し、住民や関係者の参画を図りながら、復興法に基づく復興方針、条例に基づく県復興計画を早期に策定する。さらに、市町村、その他の関係者と連携して、総働による復旧及び復興に関する計画の円滑な実施に努める。

3 外部支援者との連携

(1) 外部支援者の定義

大規模災害からの速やかな復興には、被災地内の様々な主体間の連携、協働に加え、被災地内外からの支援者の存在が欠かせません。本指針では、地域内の相互支援による「共助」と区別して、被災地域以外から支援を行う主体を「外部支援者」と定義します。

(2) 外部支援者の活動

大規模災害における、外部からの支援は、被災家屋の片付けや補修、避難所における生活支援など比較的初期段階のものから、生活再建に向けた各種法律や制度に関する専門的な助言や手続き支援、さらに中長期にわたる生活再建や産業復興、まちづくりに関するものまで幅広い領域にわたります。また、その担い手も、個人ボランティアから企業・団体、専門性を有する職能集団や研究機関まで、多岐にわたります。

被災後には、全国各地から、こうした支援が寄せられ、被災地の大きな助けになる一方で、被災地に関する情報の多寡、被災地へのアクセスの容易さ、ニーズ把握とマッチングの状況により、被災地間で受けられる支援の量や内容に格差が生じる事態が発生してきました。

また、多くの支援団体とは、被災後に初めて顔を合わせることが多いため、信頼関係の構築と支援メニューのマッチングに困難が生じることも散見されます。

一方で、熊本地震以降、全国ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）などの中間支援組織が中心となり、様々なNPO／NGOや社会福祉協議会などから構成される外部支援団体の連携会議が、発災後、極めて早い段階から、被災地において定期的開催されるなど、被災地と外部支援団体との効果的な連携が実現されつつあります。

(3) 外部支援者との連携体制構築

膨大な労力が必要となる復興期における円滑な支援の受入れを確実なものとするには、こうした連携会議の開催を前提とした被災前からの受援体制構築に加え、協

定締結など、外部支援団体との関係をあらかじめ築いておくことが必要です。日頃からの地域交流などにより関係が構築されている場合、被災地側からの要望を伝えやすくなるだけでなく、双方の応援・受援に関する方向性を事前に確認することが可能です。さらに復興を見据えた場合、地域の「強み・弱み」について、外部の視点から助言を受けられるメリットがあります。

また、職能団体から構成される士業ネットワークや、災害ボランティアの受入窓口となる社会福祉協議会など、地域における共助の主体も全国的なネットワークを構築しており、こうした繋がりをもとに、外部との「顔の見える」関係を広げること、速やかな支援の受け入れに繋がります。

こうした関係構築に加え、復興に向けたニーズを幅広く共有しながら、専門的な支援（プロボノ）とどのように連携するか、といった受入れ調整についても議論を行い、体制を構築しておくことが重要です。

徳島県では、災害時の官民連携を確かなものとするため、過去の災害において、被災自治体と連携しながら活動した外部支援団体の活動事例を参考に、平時からの会議体の創設など関係構築に向けた取組を進めています。

なお、復興の取組は中長期にわたり幅広い分野で行われるため、外部支援者との関係も時間の経過に伴い変化していきます。支援の受け入れについては、ボランティアのみを前提とするのではなく、業（なりわい）としての災害分野にとどまらない支援も想定し、活動を支える財源確保についても、議論を行うことが必要です。

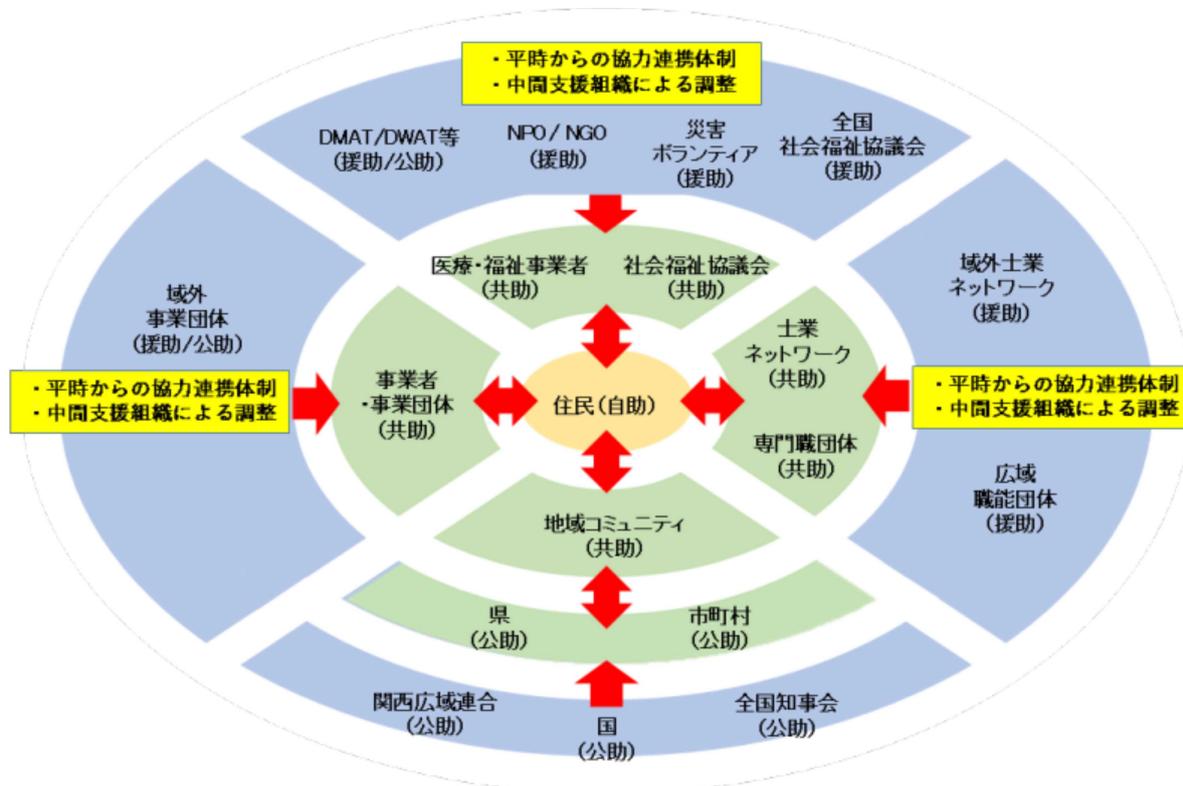


図5 復興におけるそれぞれの主体と外部支援者等との関係イメージ

4 事前復興の推進

(1) 概説

大規模災害からの復興は、幅広い領域にわたる政策決定や合意形成に加え、多大な労力と時間が必要であり、本章の1でも述べたとおり、平時における事前の準備や実践が極めて重要です。

本指針では、被災前からの復興に向けた様々な取組を「事前復興」と総称し、それは「準備する事前復興」と「実践する事前復興」とで構成しています。

住宅の高台移転などのハード対策は、被災前に取り組むことにより事前に施策が完了する「実践する事前復興」といえます。一方、ソフト対策のうち、コミュニティの活性化やまちづくり活動の展開などは、事前に実践することに意味がある取組であり、計画策定の手順などは、事前にマニュアルとして準備しておくことが重要となります。個々の取組が「準備」、「実践」のいずれに該当するかは、取組のゴール設定により相異なるものであり、両者の区分は取り組み方によっても異なり、外生的に与えられるものではありません。

例えば、復興に関連したある業務について、具体的な業務内容を検討し、マニュアルを作成することは、被災後の業務遂行に向けた「準備」ですが、マニュアルを使って、その業務に関する訓練を行い、そこから課題を抽出し、マニュアルを改定することは、「準備」でもあり、広い意味で「実践」ともいえます。

マニュアルは策定することが目的（ゴール）ではなく、時間的制約が多い被災後に、より効率的に活用できる状態にしておくことが大切であるため、担当者が異動しても活用できるよう、定期的な訓練により疑似的に実践し、見直しを繰り返すことが大切なのです。いつ発生するか分からない大規模災害への備えは、マニュアルなどを策定し（P）、訓練を重ね（D）、検証（C）、改定（A）していくPDCA循環が重要です。

事前復興の取組は、特にソフト対策について、PDCAが必要であり、平時から多様な視点を持つ人材の育成や、議論に向けた環境醸成も重要です。第3章以下で示される個々の取組も参考にしながら、「より良い復興（Build Back Better）」の実現に向け、地域コミュニティの維持・再生・育成をはじめ、事前に取り組めるものについて、関係者間での議論が進むことを期待します。

(2) 準備する事前復興

事前復興の取組は、被災イメージの共有から始まります。第1章の4に示したとおり、徳島県は「南海トラフ巨大地震」及び「中央構造線・活断層地震」に係る被害想定を公表しており、これらを基に、まず地域の被害様相を関係者間で共有し、地域の生活や営みへの影響を考えます。

次に、それらの被災イメージに対し、必要となる復興プロセス（復興の進め方）について、地域住民を含む関係者で地方創生の要素も含めて議論し、被災してからは復興が大幅に遅れてしまう事項やその要因を明確にし、それらの解決に向け事

前に取り組むべき事項を明らかにします。

例えば、復興前の地域の状態を客観的に把握しておくため、様々な指標（データ）を収集しておくことや、地籍調査により被災前の権利関係を把握しておくことは、迅速な復興に向け、大変重要な事前準備です。

(3) 実践する事前復興

住宅の高台移転のように、事前に実践することで、津波から被災しない状態を実現する取組は、典型的な「実践する事前復興」であり、事業として完了する事前復興施策となります。

一方で、本項の概説で述べたように、ソフト的な施策における「準備する事前復興」と「実践する事前復興」の区分は、厳密なものではありません。策定したマニュアルを用いた訓練やイメージトレーニング、復興への議論・参画に向けた教育・啓発や、合意事項に基づく「地区防災計画」の策定などは、準備に留まらず、実践する事前復興に位置づけることができ、さらに継続的に見直していくP D C Aが重要です。

例えば、被害想定をもとに、行政職員が復興の進め方を習熟するだけでなく、事前の復興まちづくりが必要であるとして、地域住民と地元自治体とで行う「復興まちづくり訓練（※）」の実施などは「実践する事前復興」と言えます。個々の復興プロセスについて、どのようなことが事前に取り組めるのか、まず、担当する関係者間で議論することが重要です。

※復興まちづくり訓練＝住民や行政、専門家等が連携し、速やかに復興できるまちにするために、復興のイメージづくり、地域課題の抽出・共有、避難所生活、応急仮設住宅など暫定的な生活期を経て、地域の復興方針を考えるまでを模擬的に経験する訓練

(4) 地域継続に向けた取組

個々のプロセスに対応するものではありませんが、徳島県では農林水産業、建設業、商工業、金融、保健福祉、教育・研究、行政といった分野から構成される「徳島県地域継続推進協議会」を立ち上げ、現在、地域継続（地域BCP）に向けた情報交換を行っています。

この協議会では、従来個別に策定していた事業継続計画（BCP）では、大規模災害時には対応が困難であるとの認識を共有し、同業他社との相互補完や異業種との連携による「地域継続」に向けた取組を推進しています。

地域の担い手である各分野間の情報共有モデル構築、経済活動をはじめとする様々な事業継続から多様な担い手による復興に向けた取組への発展を目指しています。こうした地域継続（地域BCP）も重要な「実践する事前復興」の取組です。