

【提 言】

災害大国日本に命と経済を守る「未来への投資」を

— 尊厳ある避難所の実現 事前復興による「4B」の実践 —

2026年(令和8年)3月

一般社団法人関西経済同友会

調査企画部会

# 目 次

---

<b>I はじめに</b>	3
1. 問題意識	3
2. 災害の種類	3
<b>II 解決すべき問題</b>	4
1. 劣悪な避難所環境に起因する災害関連死	4
(1) 劣悪な避難所環境	4
(2) 災害関連死	5
2. 現場力と善意への過度な依拠による限界	7
(1) 「被災地による被災地支援・被災者による被災者支援」の限界	7
(2) ボランティア活動の限界	7
(3) 現場力・善意に依拠する原因	7
3. 高齢化・人口減少の進行による自助・共助・公助の弱体化	8
(1) 公助の限界	8
(2) 担い手の減少とニーズの増大	8
4. 準備不足に起因する復興の遅れ	10
(1) 2つの被災地復興	10
(2) 事前に想定される被害への対応	11
(3) 事前復興まちづくり計画策定済みの自治体が少ない要因	11
5. 「災害時の備え」に要する平時のコスト	13
<b>III 復興のパラダイムシフト ～2B・3Bの教訓を4B(事前復興)の実践へ～</b>	14
1. 阪神・淡路大震災への対応から何を汲むべきか	14
2. 計画なき被災の代償	15
(1) 経済的ネガティブインパクトの甚大化と長期債務のリスク	15
(2) 「4B(Build Back Better Before)」へのパラダイムシフト	15
(3) 「事後対応型」財政構造の是正と投資効果の最大化	16
<b>IV 【提言】 災害大国日本に命と経済を守る「未来への投資」を — 尊厳ある避難所の実現 事前復興による「4B」の実践 —</b>	17
<b>【提言1】 脱・雑魚寝 ～ 国の財政負担による国際基準の避難所の整備 ～</b>	18
(1) 国の財政負担による国際基準の避難所整備	19
(2) 台湾モデルに準じた資材の標準化	20

<b>【提言 2】 脱・自治体/ボランティア頼み</b>	
～ 国主導による「プッシュ型支援体制」の構築 ～	21
(1) 対口(たいこう)支援に対する国の財政的支援の充実	21
(2) 登録制ボランティア制度の構築と休業補償の法制化	21
<b>【提言 3】 脱・事後対応 ～ 事前復興まちづくり計画の策定促進支援 ～</b>	22
(1) 「事前復興交付金」による策定支援の拡充	22
(2) 財政支援の最適化による事前復興まちづくり計画策定の促進	22
<b>【提言 4】 持続可能なレジリエンス社会を構築するための</b>	
「フェーズフリー法(仮称)」制定	23
(1) 「人のフェーズフリー化」: 災害専門官制度の創設とキャリアパス構築	24
(2) 「モノのフェーズフリー化」: 防災投資への大胆な税制優遇	24
(3) 「災害対応 DX 特区」の設置による行政コストの極小化	24
<b>【提言 5】 脱・防災「のみ」 ～ 防災庁を「防災復興庁」へ ～</b>	25
(1) 事前防災から復興までの一元的所管	25
(2) 『事前復興くにつくり計画』の策定	25
(3) 自治体への指導・助言	25
(4) 防災大学校の拡充による高度専門人材の育成	25
<b>【提言 6】 事前復興を支える財政基盤の確立</b>	
～ 責任ある積極財政としての「事前復興債」創設 ～	26
(1) 「事前復興債」の創設によるフロントローディング投資	26
(2) 「事前復興特別交付税」による地方自治体の計画策定・実践支援	27
(3) 「事前復興特別会計」の設置による資金の流れの透明化	27
<b>V おわりに ～ 宿命は超えられる そのためには未来への投資を ～</b>	28
<b>【参考資料】</b>	29
I. 復興事前準備と事前復興まちづくり計画	29
II. デジタル技術の活用イメージ(試論)	32
調査企画部会 活動記録	34
調査企画部会 名簿	35

# I はじめに

---

## 1. 問題意識

過去 30 有余年を振り返ると、1995 年の兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)以降、わが国は相次いで大きな地震にみまわれてきた。2011年の東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)、2016 年の熊本地震、そして2024年の能登半島地震の発生は記憶に新しい。戦後、半世紀続いた地質学的平穏期が終わり、活動期に入ったとされる所以である。<sup>1</sup>現在、南海トラフ地震や首都直下地震、また大阪においては上町断層帯地震の発生が懸念されている。とりわけ、想定されている地震と津波の規模や被害の大きさ及び災害類型の多様さから、その対策が喫緊の課題となっているのが、南海トラフ地震である。

地震をはじめとする巨大自然災害に対しては、人的・物的被害をゼロにすることはできないまでも、可能な限り被害を軽減するために、「防災」、「減災」の手段を講じておく必要がある。一旦、災害が発生した地域や都市は、その後、被害を受けた施設や環境などを、災害以前の状態に戻す「復旧」、次の災害発生に備えて、より災害に対して強靱な地域づくりを行う「(創造的)復興」に取り組むこととなる。

さらに、これら防災、減災、復旧、復興に加え、被災後の地域の将来像や復興方針を、被災前の平時から検討しておく「事前復興」<sup>2</sup>に取り組むことの重要性も、阪神・淡路大震災、東日本大震災を教訓として唱えられてきた。

また、災害対策の中で、ほぼ1世紀前から現在に至るまで、大きな改善がみられない課題の一つが、避難所空間・環境の質的向上である。大規模災害を生き延びたにも関わらず、避難所環境の過酷さ故に失われた命は、まさに「救うことができたはずの命」であり、これ以上、この問題を放置することは許されない。

## 2. 災害の類型

ここで、阪神・淡路大震災、東日本大震災、能登半島地震の性格について考えてみると、阪神・淡路大震災は「都市型災害」、東日本大震災は「広域型災害」であり、かつ甚大な揺れと津波災害の「複合型災害」、能登半島地震は「過疎・高齢化地域型災害」ということができる。そして、発生が懸念されている南海トラフ地震は、この4類型全てが該当する。すなわち、南海トラフ地震が発生した際には、過去の大災害で起こったこと全てが同時多発する、と覚悟しておくべきである。

災害と復興は社会・地域のトレンドを、正・負いずれの方向にも加速させる。例えば、成長していた地域では復興が成長を加速させるが、一方、災害発生前から過疎化が進んでいた地域では、相当の努力をしないと、被災後にこの動きを反転させることは難しくなる。事前にしかるべき対策を講じておかないと、復興の遅れが人口減少や経済活動の停滞を招き、それは、被災地の地域活力の低下、ひいては国の衰退につながりかねない。

---

<sup>1</sup> 堀高峰(2002)「巨大地震発生域周辺の地震活動に見られる静穏期から活動期への移り変わり」地学雑誌 vol.111 No.2 p.200-211  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jgeography1889/111/2/111\\_2\\_192/article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jgeography1889/111/2/111_2_192/article/-char/ja/)

<sup>2</sup> 『事前復興』については【参考資料】を参照。

## II 解決すべき問題

1. 劣悪な避難所環境に起因する災害関連死

2. 現場力と善意への過度な依拠による限界

3. 高齢化・人口減少の進行による自助・共助・公助の弱体化

4. 準備不足に起因する復興の遅れ

5. 「災害時の備え」に要する平時のコスト

# 提言

(p17~)

### 1. 劣悪な避難所環境に起因する災害関連死

#### (1) 劣悪な避難所環境

現在の日本の避難所環境は、端的に言えば、昭和初期(1930年代)から変わっていない。国際基準に達しておらず、人権や人間の尊厳が損なわれている状況が続いている。

例えば、

- ・ 雑魚寝が強いられる：プライバシーが保たれない雑魚寝状態。間仕切りがあったとしても、プライバシーの保護には程遠い。「間仕切りがあれば良いではないか」というのは、手段の目的化にすぎない。
- ・ 貧弱な TKB(トイレ、キッチン、ベッド)：水が無いから飲めないのではなく、トイレが使えないから飲まない。温食が提供されることが少ない。ベッドは無いが、あったとしても固い。
- ・ マイノリティー視点の不足：女性、高齢者、乳幼児、障がい者、病者、日本語によるコミュニケーションに不自由がある外国人等、災害が発生した際に困難な状況に陥りやすい要配慮者(災害弱者といわれる人たち)にとって厳しい環境等が指摘できる。

#### 1) 阪神・淡路大震災での状況

(内閣府がとりまとめた「阪神・淡路大震災教訓資料集」)

- ・ 高齢者の震災関連疾患が多かった
- ・ 避難所生活は、高齢者が体を動かすのに適した場所ではなく、生活不活発病や寝たきりとなるリスクがある
- ・ 避難所で配布される食事は、高齢者にとって咀嚼・嚥下が困難な形態であった等の事例が報告されている。

#### 2) 東日本大震災での状況

(発災1ヶ月後に UNICEF(国連児童基金)が宮城県内 322ヶ所の避難所で実施した調査)

- ・ エネルギー、ビタミンの摂取不足が約 90%
- ・ タンパク質不足が約 80%
- ・ 一日平均のエネルギー摂取量が 1,546Kcal(厚生労働省が示す 1 日の適正摂取カロリーは成人男性で 2,200Kcal、成人女性で 2,000Kcal程度)

・避難者数500名以上の避難所の半数が1日2食(1,340Kcal)という状況であった。

### 3)能登半島地震での状況

(発災1週間後に国際医療福祉大学大学院が石川県珠洲市の避難所で実施した食事支援の実態に関する調査)

- ・1日の摂取カロリーは500Kcal前後であったと推定
- ・主要な栄養素は炭水化物
- ・ビタミン、ミネラル、タンパク質、脂質は極めて不足
- ・水分摂取量は200ml~300ml程度(成人に必要な1日の水分摂取量は1,500ml~2,000ml)であったとされている。

このように、避難所環境が貧弱なまま放置され続ける背景には、「非常時なのだから贅沢を言うな」「我慢するのが当然」という考え方があると推察される。

また、避難所の仕様や備蓄品も、設置する自治体ごとにバラバラであり、極言すれば、日本には、基礎自治体の数1,741通りの避難所環境が存在する。すなわち、被災した場所によって避難所の環境が大きく異なることになる。

## (2) 災害関連死

### 災害関連死:

災害に伴う劣悪な生活環境や、避難生活中の精神的なストレスによって失われる命

劣悪な避難所環境によってもたらされる悲劇の一つが災害関連死である。もちろん、災害関連死の全てが避難所で発生するわけではなく、避難所以外の場所、例えば自宅、介護施設、病院等でも、平常時の環境と異なることを原因とする災害関連死は発生している。

災害関連死は、災害の発生時期や被災地の状況によって、発生の仕方や原因が異なる。図表1に主な地震における災害関連死者数を整理しているが、これはどの震災で最も災害関連死が発生したのかを比較するものではない。それぞれの地震で、少なからぬ災害関連死が発生しており、直接死を大きく上回るケースがあることを示すのが目的である。2025年3月に政府が発表した南海トラフ地震の被害想定によれば、最悪の場合、最大52,000人の災害関連死が発生するとされている。

また、その原因から関連死に至る過程も多様である。(図表2参照)

避難生活により、各種感染症、深部静脈血栓症(エコノミークラス症候群)、生活不活発病、夏季の熱中症、冬季の低体温症等の発症、さらに、慢性疾患の悪化や心理的ストレスなど様々な健康問題が生じる。被災そのものが大きなストレスであることに加えて、避難生活に起因する種々のストレスによって、これらの健康問題が悪化するリスクが存在し、最悪の場合には災害関連死につながるというフローが存在する。

避難所環境を改善することにより、避難生活に起因するストレスを緩和できれば、災害関連死者数を減らすことができるはずである。

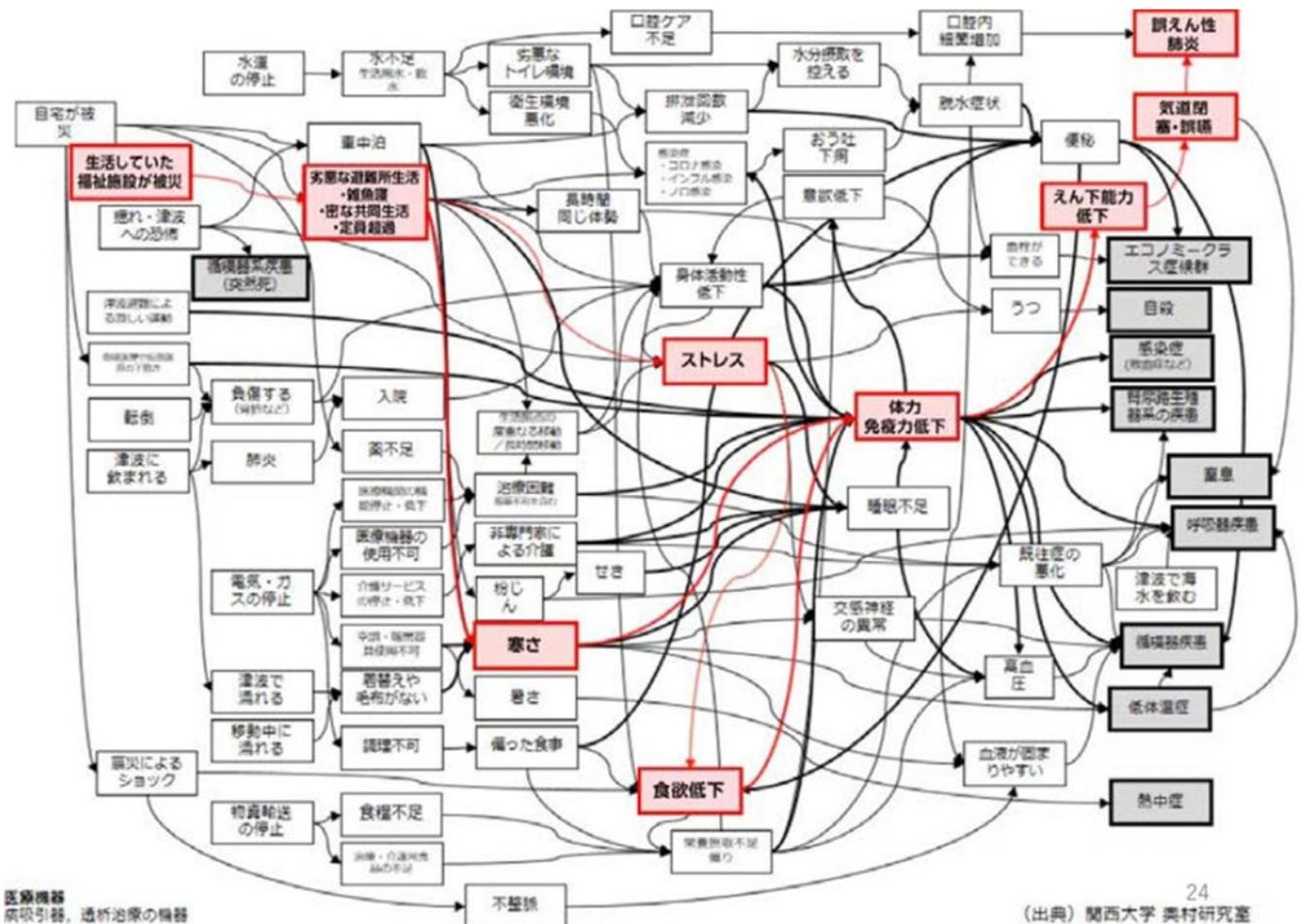
	阪神淡路大震災	東日本大震災	熊本地震	能登半島地震	南海トラフ地震 (被害予測)※2
直接死	5,483人	18,880人	50人	228人	約232,000人
災害関連死	約900人※1	3,808人	218人	490人	約52,000人

※1 死亡統計の解析などからは、さらに多い可能性も指摘されている。

※2 「近畿地方が大きく被災するケース」における数値。

出典：内閣府「防災情報のページ」<sup>3</sup>、復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」(令和7年2月)<sup>4</sup>、ウェザーニューズ記事<sup>5</sup>、内閣府「令和7年版防災白書」<sup>6</sup>、TBS記事<sup>7</sup>、中央防災会議「南海トラフ巨大地震 最大クラス地震における被害想定について」(令和7年3月)<sup>8</sup>

図表1 主な地震における直接死者数と災害関連死者数



図表2 災害関連死フローチャート

出典：関西大学 社会安全学部 奥村与志弘 教授 講演資料より

<sup>3</sup>[https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_awaji/data/detail/pdf/1-1-2.pdf](https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/pdf/1-1-2.pdf)

[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b\\_1h\\_1s\\_01\\_01.htm](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/honbun/1b_1h_1s_01_01.htm)

<https://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/torimatome20250310.pdf>

<sup>4</sup>[https://www.reconstruction.go.jp/files/user/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20250214\\_kanrenshi.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/files/user/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20250214_kanrenshi.pdf)

<sup>5</sup><https://weathernews.jp/news/202504/130065/>

<sup>6</sup><https://x.gd/WHFTa>

<sup>7</sup><https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/2458428>

<sup>8</sup>[https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku\\_wg\\_02/pdf/saidai\\_01.pdf](https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/pdf/saidai_01.pdf)

## 2. 現場力と善意への過度な依拠による限界

### (1) 「被災地による被災地支援・被災者による被災者支援」の限界

災害が発生すると、被災した基礎自治体が復旧の中心として動かざるを得なくなる。現場の状況は現場が最も良く把握しているからである。当然ながら、発災直後は、被災地の基礎自治体職員には交替要員がない。また、特に非常事態である大規模災害に対して、時間的、物理的に基礎自治体職員ができることには限界がある。

それにもかかわらず、被災自治体職員には多くの業務が押し寄せてくる。結果として、「被災地・被災者が自らを支援する」という構図が出来上がってしまう。避難所となった学校の教員が避難所運営を任される、というのはその一例である。こうして、被災した自治体の職員が私生活を顧みずに奔走し疲弊していく、という状況が発生する。自治体職員といえども被災者であり、支援を受ける立場にあることを忘れてはいけない。

特に南海トラフ地震のような広域巨大災害が発生した場合、被災した基礎自治体だけでは、災害応急対応能力の限界を超えることは明白である。

### (2) ボランティア活動の限界

阪神・淡路大震災が発生した1995年は、のちに「ボランティア元年」と称された。これ以降、災害発生時には、被災地にボランティアが入って支援活動を行うことは定着した。

しかし、ボランティア活動が定着してきた一方、その活動にかかる時間と費用は、多くの場合、参加者の自己負担となっている。日本における災害時のボランティアの母体は、平時から活動している NGO、NPO、大学・高校等の学校単位の学生、企業の従業員、個人、と様々である。いずれも、原則は篤志に基づく無償奉仕であり、多くの場合、参加者個人の善意に依存している。このような条件下では、ボランティアの組織的な動員は難しく、さらに活動が長引くにつれてボランティア自身も疲弊していくことから、長期のコミットメントを求めることも困難となる。

### (3) 現場力・善意に依拠する原因

なぜ、日本はこれほどまでに「現場の頑張り」という名の精神論に頼らざるを得ないのか。

#### 1) 現場力への依拠が生じる原因

法的・行政的枠組みの「現場主義」という限界にある。日本の災害対応の根幹である「災害対策基本法」は、市町村を「第一次的責務」の主体としている<sup>9</sup>。これは一見、地域密着で合理的だが、大規模災害時には自治体自体が被災し、機能不全に陥るといった致命的な欠陥を内包している。

#### 2) 善意への依拠が生じる原因

上述のように被災地では、自治体という公助の力が弱まるため、自助と共助に依拠せざるを得ない構造がある。

ボランティアは「無償」に見えるかもしれない。しかし、これは極めて一面的な考え方である。善意は尊いものだが、安定性や継続性には欠ける。ボランティアを受け入れるためのコーディネートコストも、実は被災した自治体や社会福祉協議会等が負担しており、全体最適が図られているとはいえない。

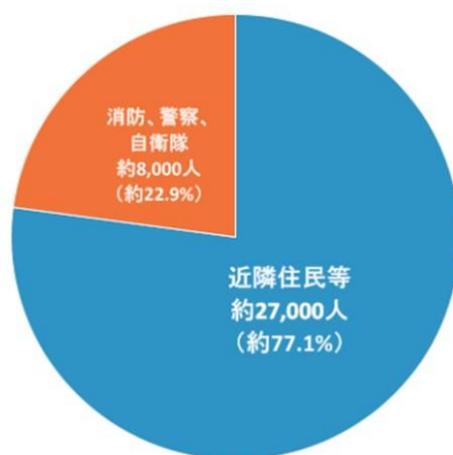
<sup>9</sup>内閣府 防災情報のページ <https://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/090113saitai.pdf>

### 3. 高齢化・人口減少の進行による自助・共助・公助の弱体化

#### (1) 公助の限界

前節では、現場力と善意への過度な依拠、すなわち自助・共助頼みの限界について言及したが、公助もまた限界に達しつつある。政府は、今後発生が危惧される南海トラフ地震、首都直下地震や日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震、さらに、近年激甚化・頻発化する気象災害等によって広域的な大規模災害が発生した際の、「公助の限界」についての懸念を、『令和 7 年版防災白書』において明記している<sup>10</sup>。そして、阪神・淡路大震災では、救助された人の約 8 割が「自助(自力)」や「共助(隣人など)」によるもので、公助による救出は約 2 割に過ぎなかったという事実を示し(図表 3 参照)、自助・共助の重要性と必要性、そして可能性を述べている。

その上で、行政による公助の努力は継続するが、災害の激甚化や高齢化により、行政主導の対策だけでは限界があり、今後は国民の理解の下、住民の「自助・共助」を主体とする防災政策への転換が必要である、とし、行政主導の対策から、あらゆる主体が参加する「総力戦」<sup>11</sup>への転換を求めている。



出所:内閣府「令和 7 年版防災白書」

図表3 阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数

#### (2) 担い手の減少とニーズの増大

防災への備え、発災時の救援等において、一人ひとりが、出来ることを行うこと、そして、互いに助け合うことは大前提である。全てを「公助」に任せるということは、現実的ではなく、被害を増大させるだけである。

しかし、「自助・共助」もまた変容し、近い将来に危機的状況を迎える懸念がある。防災白書は、少子・高齢化と人口減少が災害対応力を著しく低下させている現実についても言及している。地方自治体の公務員数が減少する一方で、高齢化により支援を必要とする「要配慮者」が増加しており、行政機能の維持が厳しさを増している。また、令和 6 年能登半島地震では、高齢化率が非常に高い地域(珠洲市で約 52%など)において、孤立集落の発生や、避難生活の長期化に伴う災害関連死の多さ(犠牲者の約 8 割が 80 代以上)など、人口構造の脆弱性が災害対応を極めて困難にしたことが詳述されている。

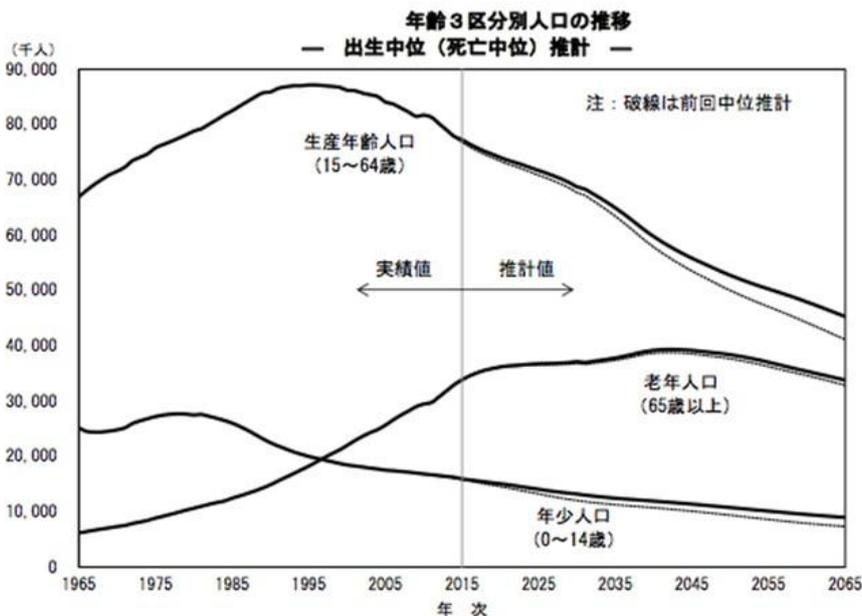
我が国の生産年齢人口(15～64 歳)のピークは、救助者の 8 割を自助・共助の力が助け出した阪神・淡路大震災が発生した、まさに 1995 年、8,726 万人であった。その後、少子・高齢化の進行により、我が国の生産年齢人口は減少を続け、2050 年には 5,275 万人に減少すると見込まれている(図表4参照)。

<sup>10</sup> 「令和 7 年版 防災白書」。P42 [https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/r7\\_all.pdf](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/r7_all.pdf)

<sup>11</sup> 内閣府「令和7年版 防災白書」p42。<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r07/honbun/index.html>

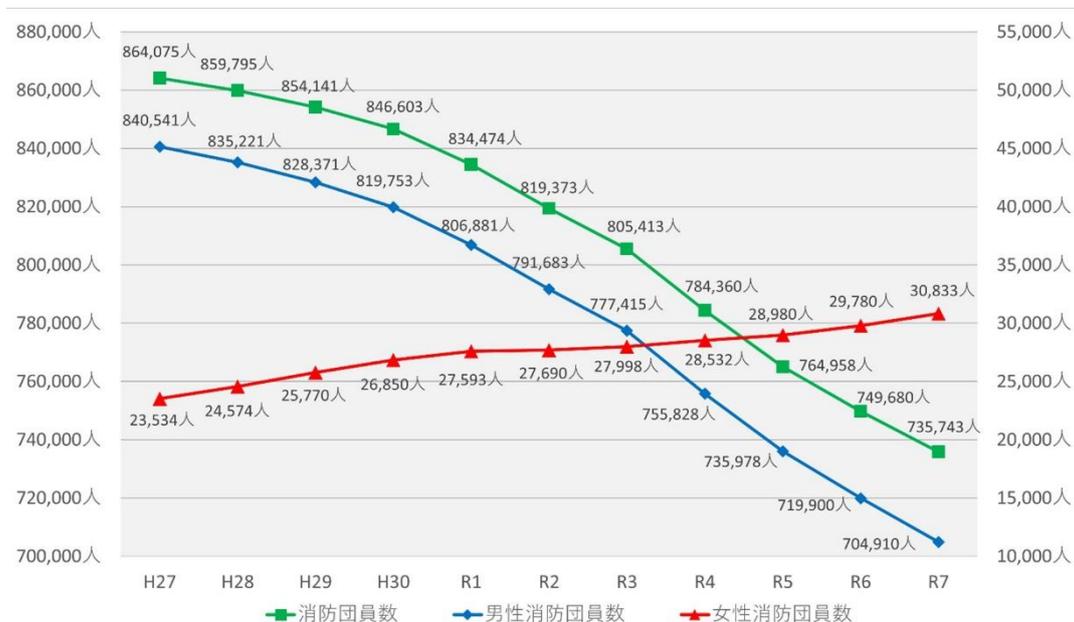
また、全国の消防団員数も、減少傾向で推移しており、2015年(H27)の86万人から、2025年(R7)には73万人へと減少している。

限界を迎えつつある公助と、高齢化と人口減少の進行により弱体化する自助・共助の間には、双方への期待とともに、「責任のたらい回し」とでも言うべき状況が生じつつある。将来的な人口動態を踏まえ、自助・共助・公助のあり方、役割分担を改めて見直し、対策を講じないと、防災白書が言うところの「総力戦」は、絵に描いた餅となる可能性がある。



出典: 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

図表4 生産年齢人口の推移



出典: 公益財団法人 日本消防協会ホームページより

図表5 消防団員数の推移

## 4. 準備不足に起因する復興の遅れ

### (1) 2つの被災地復興

#### 1) 阪神・淡路大震災

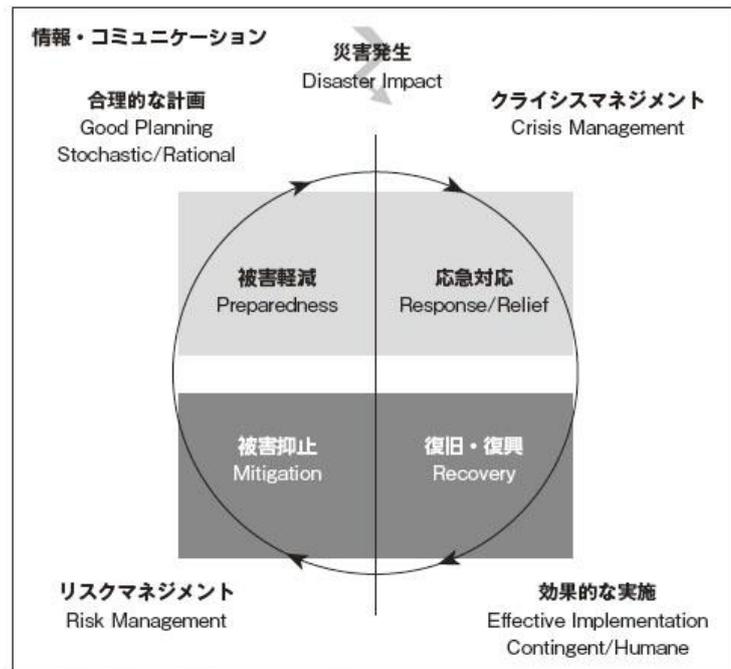
阪神・淡路大震災までの防災対策は概ね、図表6のように想定されていた。

阪神・淡路大震災では、被災した市街地を、その場所で安全にする復興、すなわち「現地復興」が行われた。これは同時に、被災前の状態に回復する「現状復旧」でもあった。

このとき、「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(激甚災害財政援助法)」に則って、政府の阪神・淡路大震災復興委員会の方針として、市街地の公共基盤や公共施設の被災からの回復のためには、国庫補助は使用できないこととされた。これが、当時の後藤田正晴復興委員会特別顧問が唱えた、「焼け太りは認められない」原則である。

一方、兵庫県・神戸市は、被災前の状態よりも質の高い都市・生活基盤を整備したまちへの再生を目指す「創造的復興」を掲げ、自前の復興事業費(阪神・淡路大震災復興基金等)を活用して、土地区画整理事業や市街地再開発事業を進めたほか、神戸医療産業都市構想や神戸空港の開発等に取り組んだ。

しかし、残念ながら、この「創造的復興」の理念が政府に十分に届いたとはいえず、上記の「焼け太りは認められない」原則に阻まれた。結果として、岸壁の計画水深を将来のコンテナ船大型化に対応させる、港湾コンテナ・ターミナル機能の高機能化が間に合わず(震災当時、神戸港は特定重要港湾であり、整備費用の中に占める国庫補助金の割合が高かった)、東アジア地域のコンテナ船ハブ機能が、韓国釜山などの外国港湾に移転してしまった。これは、その後の神戸の産業復興・経済復興にとって、少なからぬマイナスの影響を及ぼした。



図表6 防災・減災マネジメントサイクル

出典: 京都大学防災研究所巨大災害研究センター 林春男教授資料

#### 2) 東日本大震災

東日本大震災では、津波被災した市街地での再度の被災防止を目的に、安全な地域(高台)に移転する「移転復興」が行われた。このときには、阪神・淡路大震災での反省を踏まえて、「現状復旧費用よりも改良復旧費用の費用対効果が大きい場合」あるいは、「改良することに合理性・必然性が認められる場合」には国庫補助が使えるようになり、その意味で「改良復旧」といえるものであった。

ただ、被災地域が非常に広範囲にわたったこと、被災者数が膨大であったこと、津波災害による行方

不明者捜索に時間を要したこと、そして、多くの自治体職員も被災したこと等の事情により、被災後すぐには復興事業に着手することができず、年単位での時間を要した。その結果、地域によっては、復興を待てない人は被災地元での生活をあきらめて地域外に移転する等、被災後に人口減少や産業衰退が加速してしまう、という副作用も生じた。

このように、阪神・淡路大震災、東日本大震災いずれの場合でも、被災後に計画して実施する復興であったと言える。また、少なくとも国の方針としても、阪神・淡路大震災は「現状復旧」=Build Back(2B)であり、東日本大震災は「改良復旧」=Build Back Better(3B)であったといえる。

## (2) 事前に想定される被害への対応

南海トラフ地震では、物的被害・人的被害ともに、津波に起因するものが最も大きくなると懸念されている。また、南海トラフ地震はもちろんのこと、首都直下地震や上町断層帯地震等、大都市で発生する地震においては、市街地における老朽化した木造住宅の密集地域(木密地域)の火災リスクも非常に大きい。

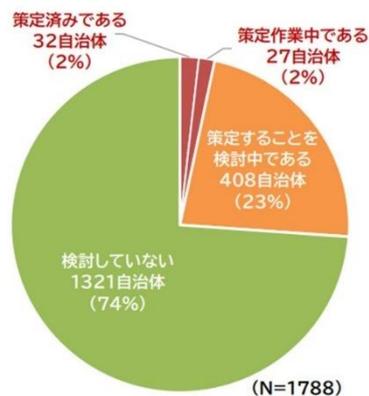
このような事前に想定が可能な被害に対しては、被災そのものを防ぐことは困難であったとしても、例えば、津波浸水想定地域の地籍調査の実施、津波浸水想定地域全体の高台への移転準備、被害が想定される施設や建物の更新や難燃化等、リスクをいかに減らすかという課題解決に加えて、目指すべき復興ビジョンを事前に描いておくことも必要になる。

## (3) 事前復興まちづくり計画策定済みの自治体が少ない要因

被災前に創造的な復興を考え、準備し、実践する=Build Back Better Before(4B)という考え方がある<sup>12</sup>。この「事前復興」という概念は普及してきたが、国土交通省が2018年から進めている事前復興まちづくり計画を「策定済み」の地方自治体は、2026年1月末時点で、全体の2%にとどまり、一方で策定を「検討していない」自治体は74%となっている<sup>13</sup>。

### ■ 事前復興まちづくり計画の策定状況

○ 事前復興まちづくり計画の策定状況



図表 7 事前復興まちづくり計画の策定状況(令和 8 年 1 月末)

出所:国土交通省ホームページより

<sup>12</sup> 中林一樹(東京都立大学名誉教授/明治大学研究推進員)「令和元年度 復興まちづくり事前準備 担当者会議復興まちづくり事前復興の必要性と重要性について」2020年2月。 [https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_bosai/content/001324548.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001324548.pdf)

<sup>13</sup> 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』  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_bosai/content/001971983.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001971983.pdf)

都道府県や市町村は、事前復興まちづくり計画の検討にあたり、都市防災総合推進事業(防災・安全交付金)による計画策定に対する国からの財政的支援を受けることが可能となっている。しかし、2018年(H30年)に「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」が策定され8年が経過し、各種施策が整えられているにもかかわらず、事前復興まちづくり計画を策定済みの自治体は、2%にとどまっている。

事前復興まちづくり計画の策定が進まない要因には、次のようなものがあると思われる。

### 1)理解不足

「事前復興」という名称ゆえに、住民の間で、「災害が来る前に実施する対策」と誤解されやすい。例えば、「実践しておく事前復興」と「通常の防災対策」の違いがわかりにくい。

### 2)危機意識の差

自然災害の発生確率は全国一律ではない。また、同じ災害から想定される被害程度にも差があることから、地域によっては、事前復興に取り組む熱意が低くなりかねない。これは、災害に対する危機意識の差と言い換えることもできる。ちなみに、「復興マニュアル」を作成している14都府県は、全て首都圏と南海トラフ地震防災対策推進地域内の所在である。

### 3)不確実性の存在

災害発生の確率、災害発生の時期、災害の規模、被害状況等の予測が不確実である以上、復興に取り組む前提条件のイメージが共有しづらい。したがって、復興後の地域の将来像の想定・共有も困難となる。

### 4)バイアスの存在

人間の習性として、「将来の不確実なことには資源を投入したくない」、「お金と時間をかけてまで新しいことをしたくない」という現状維持バイアス、また、「自分だけはだいじょうぶだろう」という正常性バイアスが、かかりがちである。さらに多くの場合、住居の移動をも伴う場合もある事前復興まちづくりにおいては、生活への影響が大きく、住民の賛同を得にくい。

### 5)期待便益の小ささ

災害発生の不確実性が高い場合、事前復興から得られる期待便益が小さくなるので、事前復興への取り組みが進めにくい。

$$\text{期待便益} \leq \text{想定被害} \times \text{発生確率}$$

### 6)財政負担

事前復興を含めた被災前の防災対策予算と被災後の復興予算を比較すると、特に激甚災害の場合には、後者の国庫負担率が高い。すなわち「災害前にはお金が出ないが、災害後にはお金が出る」という状態のため、自治体側からすると、自己の財政負担率が高くなりがちな事前復興に取り組むインセンティブが低くなる。

## 5. 「災害時の備え」に要する平時のコスト

我が国において、自然災害への備えは、これまで主に「日常とは切り離された特殊な備え」として位置づけられ、正当化されてきた。しかし、企業経営および公的部門の双方において、非常時専用の物資を蓄え、専用の設備を維持し続けるという手法は、「死蔵コスト」を発生させている、という面もある。

いつ起こるか不明な事態のために少なからぬ倉庫面積を占有し、管理工数を割き、使用されぬまま期限を迎え廃棄される物資の更新費用は、資本の効率的利用を著しく阻害している。高齢化・人口減少に伴う労働力不足と、逼迫する国家財政という現実を直視すれば、こうした不経済な二重投資を継続する余力はもはや我が国には残されていない。災害対策を「コスト」から「投資」へと転換し、社会全体の総費用を縮減させるパラダイムシフトが急務である。

その解決策は、日常的に使用されるインフラ、製品、サービスそのものに、非常時にも機能する冗長性と可変性を内在化させることである。平時の利便性を高める投資が、コスト負担の平準化になるとともに、究極的にはそのまま有事の強靭性(レジリエンス)として機能する仕組みを構築できれば、専用備蓄に要する維持・廃棄コストを限りなくゼロに近づけることが可能となる。これは、限られた資源を「日常」と「非常時」で共有する、資源最適化モデルである。

しかし、この合理的転換を民間の自助努力のみで実現するには限界がある。市場原理のみに委ねるのでは、社会全体のレジリエンス向上という外部経済性が十分に評価されず、開発投資が停滞する「市場の失敗」を招きかねない。

社会全体の安全水準を底上げしつつ、国家的なコスト負担を劇的に縮減するため、日常と非常時の機能融合を促進する新たな法的枠組みの制定が必要である。規格の統一、技術開発へのインセンティブ付与、および公共調達における優先採択などを法的に担保することで、防災を「純然たる費用」から「経済成長の源泉」へと昇華させることができる。

### Ⅲ 復興のパラダイムシフト

## ～ 2B・3B の教訓を4B(事前復興)の実践へ ～

#### 1. 阪神・淡路大震災への対応から何を汲むべきか

阪神・淡路大震災から31年が経過した。今、改めて、この災害への対応から学ぶべきことは何か。

阪神・淡路大震災による神戸市市域の被害の特徴は、第二次世界大戦後の戦災復興土地区画整理事業の区域外で、都市基盤が脆弱な地域に被害が集中したことである。老朽化した木造住宅が広範囲に倒壊する被害や、道路等の生活基盤が未整備な木造住宅密集市街地で大規模火災により建物が消失するという被害が、非常に大きかった。

被災地域の復興にあたっては、将来同じような被害を繰り返さないために、避難路や防火帯にもなる道路や公園を体系的に配置し、宅地も従前の位置にかかわらず再配置し、被災前のまちの形態とは全く異なる、都市基盤の整った新しいまちに一変させる必要があった。

神戸市は当時の笹山市長の指示で、被災 2 日目に復興調査(復興のための街区別被害状況の調査)に着手、2週間後に建築基準法84条の建築制限区域を告示、2ヶ月後に都市計画区域を決定した。これが後に、「2・2・2」と呼ばれた復興プロセスである。

#### 建築基準法 (被災市街地における建築制限)

第八十四条 特定行政庁は、市街地に災害のあつた場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。

2 特定行政庁は、更に一月を超えない範囲内において前項の期間を延長することができる。

一方で、復興まちづくりは、被災者の生活再建を優先するものでなければならない。震災発生から復興事業着手までの間、被災した地域住民は避難所で生活していたことから地域コミュニティが存続しており、多くの被災住民には、「早く、もとのまちで生活したい」という思いが強かった。この思いを実現するためには、早期に都市計画決定し、復興事業を開始することが必要であった。また、地域外に転出を希望し土地を売却したい住民にとっても、都市計画決定を行った段階で、神戸市が先行的に土地を買収することができた。

そこで神戸市は、生活再建とまちの早期復興を面的に確実に実現する区画整理手法を活用し、「2段階都市計画方式」により、防災力が高いまちをつくる「創造的復興」に取り組んだ。

まず、「第1段階の都市計画」として、行政が復興事業を実施する事業区域と主要な公共施設(幹線道路、近隣公園等)を速やかに決定した。その後、復興のための住民組織「まちづくり協議会」に住民が協働・参画し、復興の将来像や具体的な公共施設の規模や配置について検討し、その結果を行政に提案した。これを「第2段階の都市計画」として、行政が都市計画決定や事業計画に反映していった。

このように、神戸市の復興プロセスは、2日・2週間・2ヶ月の迅速な初動対応と2段階都市計画方式によって、現地での早期の生活再建と安全な生活基盤づくりという創造的復興を達成した。

この創造的復興の試みを、災害が発生する前に、仕組みとして準備し実践しておくこそが「事前復興」である。振り返れば、神戸では、都市基盤整備と生活再建を同時並行で迅速に実施し、かつ、その過程で地域住民の意見を反映するという、事前復興で実施しておくべきことを、被災直後から行っていたわけである。

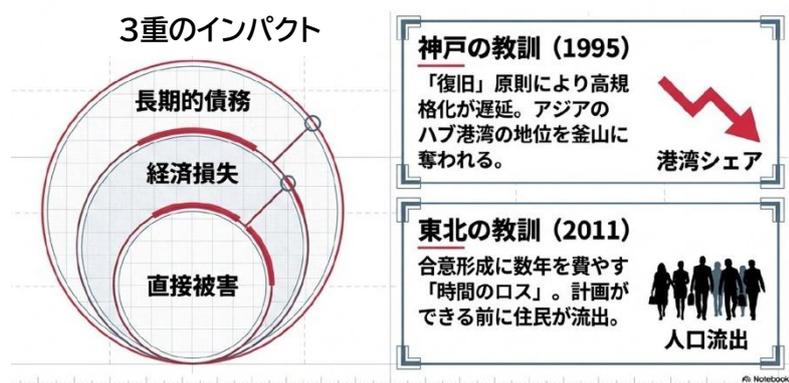
この提言が、阪神・淡路大震災における神戸市の被災後対応の再評価に繋がることを、切に期待する。

## 2. 計画なき被災の代償

事前復興まちづくり計画(事前準備および事前実施)が策定されていない状態で巨大災害に直面した場合、社会は災害そのものによる直接的被害に加え、甚大な経済的・社会的損失という「3重のインパクト」を被ることになる。

### (1) 経済的ネガティブインパクトの甚大化と長期債務のリスク

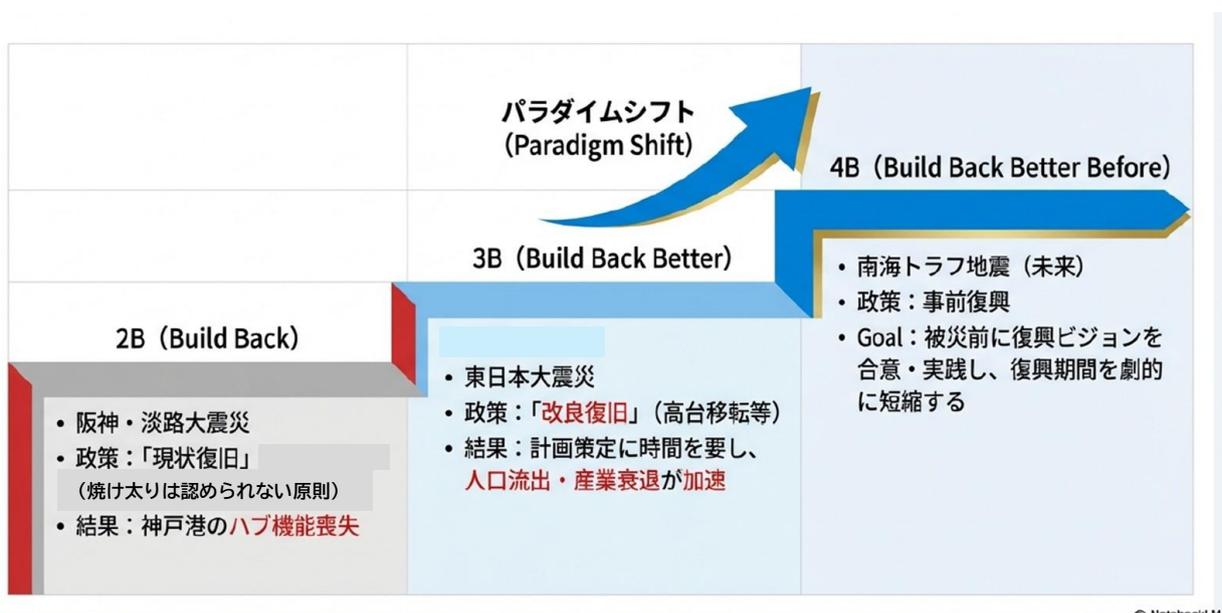
事前の備えがないまま被災した場合、復興の方向性が定まっていないために決定が遅れ、結果として復興に要する費用が膨張する。これは、被災自治体および国にとって、その後、長期にわたる深刻な借金生活(財政負担)を強いることになり、経済の活力を奪う決定的な要因となる。



### (2) 「4B(Build Back Better Before)」へのパラダイムシフト

東日本大震災等の教訓が示す通り、被災後に計画を立てる従来の手法では、事業完了までに膨大な時間を要する。この停滞期間中に、被災地域からの人口流出や産業衰退が加速するという「副作用」が生じ、地域の持続可能性が損なわれる。

これらを防ぐためには、被災後に「より良い復興(Build Back Better: 3B)」を目指すだけでなく、被災前から創造的な復興ビジョンを実践しておく「Build Back Better Before (4B)」の考え方へのパラダイムシフトが不可欠である。

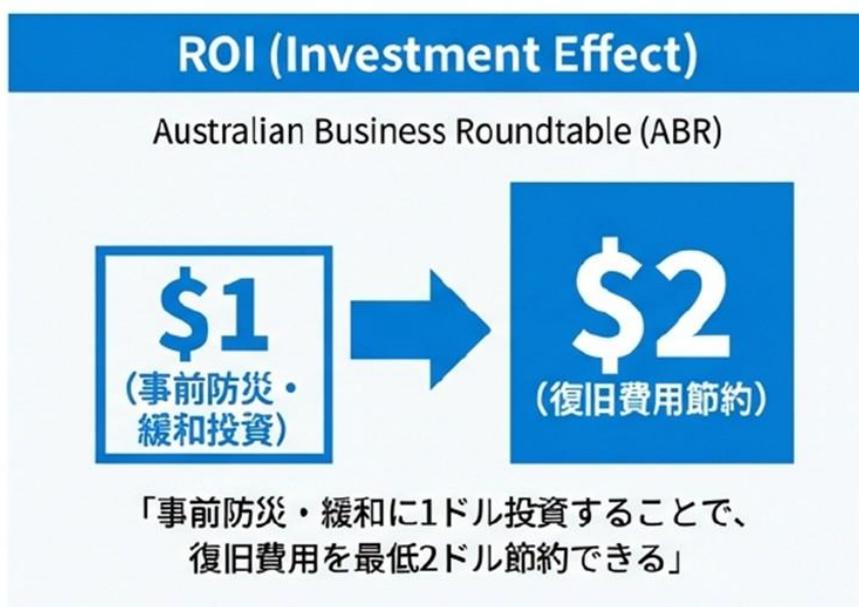


### (3)「事後対応型」財政構造の是正と投資効果の最大化

現在の日本の財政の仕組みは、特に激甚災害において、「災害前には自治体の負担が重く、お金が出にくい、災害後には手厚い国庫補助が出る」という、事前準備へのインセンティブを削ぐ状態にある。しかし、事前復興まちづくり計画の策定は、単なるコストではない。将来の復興コストを劇的に削減し、迅速な再起を可能にするための「未来への投資」として位置づけ、財政支援を拡充すべきである。

オーストラリアの経済団体「Australian Business Roundtable (ABR)」は、国家予算の配分を従来の「事後的な応急・復旧」から「事前の防災・減災」へと抜本的にシフトすべきであると提言している。その論理的根拠として、同団体は「事前防災・緩和に1ドル投資することで、復旧費用を最低2ドル節約できる」という明確な投資対効果を掲げた。加えて、単なる公助の拡充に留まらず、民間各業界が保有する都市開発やファイナンスの知見・事業スキームを、国家の防災戦略に直接組み込むべきだと主張している。<sup>14</sup>

この提言は実際の政策へと昇華され、現在では災害対策の優先順位を可視化した、全国共通のオープンプラットフォームが構築されている。これが国および州レベルでの災害投資枠組みにおける意思決定の不可欠なインフラとして機能している事実は、我が国が学ぶべき「官民連携によるレジリエンス投資」の完成形と言える。



<sup>14</sup> 三菱総合研究所 科学・安全事業本部東穂いずみ『事前防災を未来のビジネスチャンスに』  
<https://www.mri.co.jp/knowledge/mreview/202007-3.html>

## IV 【提言】災害大国日本に命と経済を守る「未来への投資」を — 尊厳ある避難所の実現 事前復興による「4B」の実践 —

災害大国である我が国は、21世紀を「人口減少の世紀」として歩むことになる。人口減少社会において、地方自治体の人的資源の制約は一層強まる。人手不足の影響で市町村による遂行が困難となっている自治体業務について、政府は都道府県への移管を含む再編・統合の検討に入る、という動きすらある。これからの政策を構想する際は、あらゆる分野において、人口減少社会が前提となる。

防災、減災、復旧、そして、復興も例外ではない。わが国が災害大国であるという宿命と向き合いつつ、被災した地域の速やかなる創造的復興を実現するためには、「自治体中心から国主導へ」、「事後対応から事前復興へ」、「コストから投資へ」と抜本的な転換が不可欠である。

以下に、その方策を提言する。

<解決すべき問題1> 劣悪な避難所環境に起因する災害関連死

【提言1】脱・雑魚寝 ～国の財政負担による国際基準の避難所の整備～

<解決すべき問題2> 現場力と善意への過度な依拠による限界

<解決すべき問題3> 高齢化・人口減少の進行による自助・共助・公助の弱体化

【提言2】脱・自治体／ボランティア頼み  
～国主導による「プッシュ型支援体制」の構築～

<解決すべき問題4> 事前準備不足に起因する復興の遅れ

【提言3】脱・事後対応 ～事前復興まちづくり計画の策定促進支援～

<解決すべき問題5> 「災害時の備え」に要する平時のコスト

【提言4】持続可能なレジリエンス社会を構築するための  
「フェーズフリー法(仮称)」制定

【提言5】脱・防災「のみ」  
～防災庁を「防災復興庁へ」～

【提言6】「事前復興」を支える財政基盤の確立  
～責任ある積極財政としての  
「事前復興債」創設～

## 【提言 1】 脱・雑魚寝 ～ 国の財政負担による国際基準の避難所の整備 ～

日本の避難所環境は、昭和初期から約 1 世紀にわたり質的な向上が見られず、国際基準『人道憲章と人道支援における最低基準』(スフィア基準)<sup>15</sup>に達していない。プライバシーの欠如や劣悪な TKB(トイレ、キッチン、ベッド)環境は、甚大なストレスを招き、南海トラフ地震で最大 52,000 人と予測される「災害関連死」の要因となっている。

日本と同じく「災害大国」であるイタリアでは、大規模災害時の避難所設営を国家機関の「イタリア市民保護局」が担っている。国内各地の倉庫には避難所用ユニットが備蓄されており、発災時にはこれらをトレーラーで迅速に現地へ搬送。発生から 48 時間以内には避難所を完成させる体制が整えられている。

イタリア方式のもと、国の財政的負担による整備と、平時から訓練を行っているボランティアにより運営される国際基準を満たす「いのち輝く避難所」を実現し、災害関連死者数を減らさねばならない。

項目	具体的な最低基準	出典(スフィアハンドブック 2018)
居住・シェルター	1人あたり3.5平米(約2畳強)以上の居住スペースを確保。寒冷地や都市部では4.5～5.5平米を推奨。	避難所および避難先の居住地 基準 3
水・衛生	1人1日最低15リットルの安全な水を供給。水汲み場までの距離は500m以内、待ち時間は30分未満。	給水 基準 2.1
トイレ	避難者20人に対し1基。男女比は3:1(女性用を多めに確保)を推奨。	し尿管理 基準 3.2
食糧・栄養	1人1日あたり平均2,100kcalのエネルギー摂取を最低限とする。+1タンパク質・脂質・微量栄養素の欠乏を防ぐ。	食料支援 基準 6.1
保健医療	徒歩1時間以内でアクセス可能な適切な医療施設を配置。感染症対策、精神保健ケア、緩和ケアを含む包括的支援。	保健医療システム 基準 1.1

図表 8 スフィア基準における具体的な最低基準(抜粋)

出典:『スフィアハンドブック』

<sup>15</sup> [https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018\\_jpn\\_web.pdf](https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf)

## (1) 国の財政負担による国際基準の避難所整備

「非常時だから我慢すべき」という精神論を排し、スフィア基準に即した避難所の整備・運営を全国標準とすべきである。

既に内閣府(防災担当)により、『避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針』<sup>16</sup>でも、スフィア基準に踏まえた避難所の整備が述べられている。ただし、問題は財政的な裏付けである。

イタリア方式の避難所を整備するための経費は、約 600 万円/ユニット(※)である<sup>17</sup>。決して安い金額ではない。しかし、「災害関連死」で支給される災害弔慰金の支給額は、亡くなった方が生計維持者(家計の主な支え)だった場合に最大 500 万円が支給される。これは、避難生活による体調悪化や、災害による負傷の悪化で亡くなった場合(災害関連死)も、直接の死亡と同じく支援対象となる制度である。

命が失われてからの 500 万円も大切だが、命が失われぬための 600 万円のほうにこそ、より高い価値があるはずである。自治体によって、避難所環境の格差を生じさせてはならない。避難所環境を「人間の尊厳」を守る場へと引き上げるべく、財政的に整備費負担が困難な自治体に対しては、国の財政負担によりこれを整備して頂きたい。

※1 世帯分のトイレ、ベッド、空調機、テント等一式の意味。

現状 (日本)	提言 (イタリア・台湾モデル)
 <p>日本：昭和初期から変わらぬ雑魚寝</p>	 <p>世界：スフィア基準 (人道憲章と人道支援における最低基準)</p>
<b>災害弔慰金 (事後) : 最大500万円</b>	<b>快適な避難所整備 (事前) : 約600万円/ユニット</b>

万一の弔慰金(500万円)のみに頼るのではなく、命を守り抜くための600万円への事前投資を。

スフィア基準の全国的実装と、台湾(慈濟基金会)モデルによる資材の標準化・共通化を。

注記:画像は避難所のイメージ。いずれも生成 AI により関西経済同友会が作成。

<sup>16</sup> <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/h25/pdf/kankyokakuho-honbun.pdf>

<sup>17</sup> 国際医療福祉大学大学院 保健医療学専攻 災害医療分野 教授/災害保健医療研究センター副センター長 石井美恵子氏の講演資料による。

## (2)台湾モデルに準じた資材の標準化

簡易ベッド、テント、トイレなどの資材について、国が標準化・モジュール化を行うべきである。その際、日本や中国、韓国など世界規模で活動する台湾の国際 NGO「仏教慈濟慈善事業基金会」が使用する資材に準ずることで、東アジア規模での資材共通化を図るべきである。

資材が共通化されていれば、コストの削減、社会実装の加速はもとより、国境を越えた相互支援がより円滑かつ効率的になる。また、台湾の優れた資材を取り入れることは、単なる「物」の導入に留まらず、その運用ノウハウや「人間の尊厳」を重視する避難所運営の理念を導入することにも繋がる。これは内閣官房から令和7年12月に発表された『防災立国の推進に向けた基本方針』が述べる「(11)国際防災協力の推進」<sup>18</sup>に合致するものである。



出典：仏教慈濟慈善事業基金会ホームページより

図表 9 仏教慈濟慈善事業基金会の災害救助活動地域



写真①②：テントの展開。完成までの所要時間は1分弱。  
写真③：テント内の様子。プラスチック製の折りたたみベッド。車椅子での出入りも容易である。テントとベッドは回収したプラスチックをアップサイクル。  
写真④⑤：テントの撤収。完了までの所要時間は1分弱。

【写真】 仏教慈濟慈善事業基金会が開発した避難所用テントシステムの設営・撤収デモンストレーション

<sup>18</sup> [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou\\_preparation/kihonhoshin/pdf/r71226\\_honbun.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/kihonhoshin/pdf/r71226_honbun.pdf)

## 【提言 2】脱・自治体／ボランティア頼み

### ～ 国主導による「プッシュ型支援体制」の構築 ～

国が主導し、被災自治体に過度な負担を強いない災害対応体制を平時から構築すべきである。大規模災害が発生した際、被災地の自治体職員自らも被災者でありながら、救援や復旧業務に奔走し疲弊するという「被災者が被災者を支援する」構図が繰り返されている。

人口減少社会において、自治体のリソースのみで対応することはもはや不可能である。我が国も、イタリア方式に倣い、国主導で、全国的に標準化された災害対応を実現頂きたい。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>①避難所の標準化</li><li>②都道府県・市町村レベルで標準化された物資を備蓄</li><li>③12 時間以内には被災地へ向け出発</li><li>④48 時間以内には避難所を設営(TKB48:トイレ、キッチン、ベッドの 48 時間以内の設営)</li></ul> |
|---|

#### (1) <sup>たいこう</sup>対口支援に対する国の財政的支援の充実

被災自治体の負担を軽減するため、救援や復興の人的資源を「被災地域外」から組織的に投入する体制が重要である。『応急対策職員派遣制度に関する運用マニュアル』<sup>19</sup>が、総務省により既に策定され、南海トラフ地震発災を想定した、「重点受援県」と「即時応援道県等」も定められている。しかし、応援職員の派遣に関する費用負担は、受援県と応援県の協議により決定されることとなっており、国難級の災害対応に万全を期すためにも、応援県に対する国の財政的支援を充実させるべきである。

#### (2) 登録制ボランティア制度の構築と休業補償の法制化

個人の善意に依存した現状を打破するため、イタリアの「市民保護局」をモデルとした、国による登録制災害ボランティア制度を整備する。平時からの研修・訓練により即応力を高めると同時に、ボランティアが活動に参加する際の給与補填等の財政的支援(休業補償)を法的に定め、社会全体で支援を支える仕組みを実装すべきである。

<sup>19</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/koumuin\\_seido/hisai\\_chiho\\_kokyodantai.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/koumuin_seido/hisai_chiho_kokyodantai.html)

## 【提言 3】 脱・事後対応 ～ 事前復興まちづくり計画の策定促進支援 ～

被災してから復興計画を立てる従来の手法では、事業完了までに膨大な時間を要し、その間に人口流出や産業衰退が加速するという副作用が生じている。この停滞は地域経済の活力を奪う決定的な要因となる。

したがって、被災前の平時から地域の将来像を検討し、準備しておく「4B(Build Back Better Before)」へのパラダイムシフトを、財政的インセンティブによって加速させねばならない。

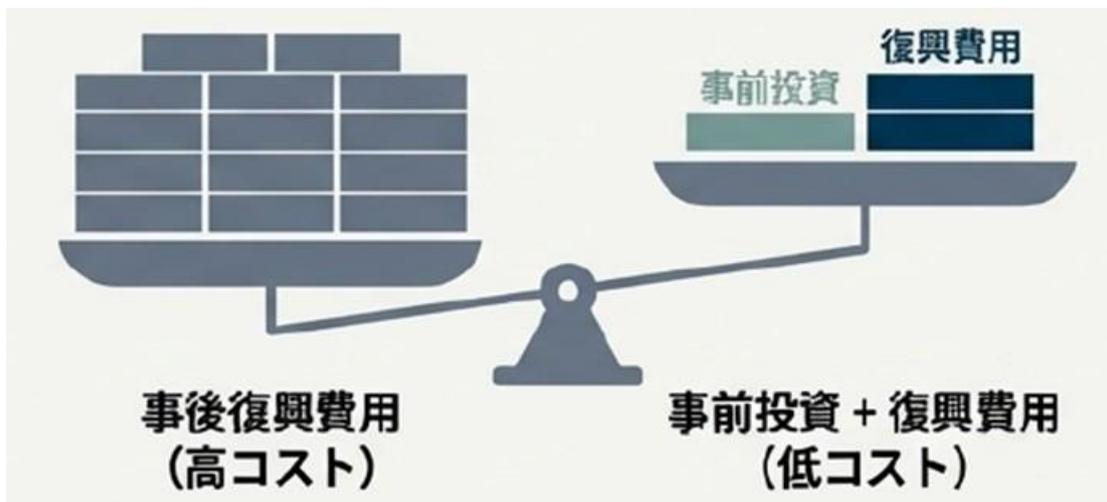
### (1) 「事前復興交付金」による策定支援の拡充

地方自治体が事前復興まちづくり計画を立案するための財政的ハードルを下げるため、政府は「事前復興交付金」(提言6(2)にて後述)による直接的な支援策を講じるべきである。事前復興は単なるコストではなく、将来の復興コストを劇的に削減する「未来への投資」であると再定義すべきである。

### (2) 財政支援の最適化による事前復興まちづくり計画策定の促進

現行の激甚災害制度は、被災後の復旧を強力に支援する一方、事前の備えに対するインセンティブが十分に機能していない側面がある。この課題を解決するため、財政的支援のあり方を「事後復旧型」から「事前備え重視型」へと段階的にシフトさせるべきである。

具体的には、事前復興まちづくり計画を策定済みの自治体に対しては、迅速な復興を担保するための「加算措置」や優先的な枠組みを設ける。一方で、未策定の自治体に対しては、単純な負担増を求めるのではなく、計画策定に向けた技術的・人的支援をセットで提供しつつ、将来的な負担割合の適正化について検討を促す。これにより、全ての自治体が「自分事」として事前復興に取り組む環境を整備し、国全体としてのレジリエンス(強靱性)と復興スピードの向上を両立させる。



## 【提言 4】 持続可能なレジリエンス社会を構築するための

### 「フェーズフリー法(仮称)」制定

従来の災害対策は、平時とは違う状況、すなわち「有事」を想定し、講じられてきた。しかし、人口減少と財政制約に直面する我が国において、有事のみに機能する資源を抱え続けることは、行政・民間双方にとって限界に達している。平時の経済活動や生活インフラそのものが、有事には即座に高度な防災機能へと転換される「フェーズフリー(日常時・非常時の境界撤廃)」を基本原則とした新法を制定し、社会構造を再設計すべきである。

先例となるのが、バリアフリー法(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)である。2006年の同法制定以降、20年を経て、我が国のバリアフリーは大いに促進された。これに倣い、社会のフェーズフリー化に道筋をつけるべきである。

「バリアフリー」は、特定の属性を持つ方々にとっての障壁を取り除くためのものだが、「フェーズフリー」は、「日常」と「非常時」という状況の障壁を撤廃するという、より広範かつ動的な概念である。災害多発国である我が国において、過度な自助努力に依存せず、社会インフラそのもののレジリエンスを高め、避難生活を、単なる「生存の保障」から、被災者の「尊厳を保障するもの」へと高めるべく、「フェーズフリー法(仮称)」の制定を求める。

我々が考える法案の(目的)(基本理念)は、大凡、次の通りであり、この目的・基本理念のもと、次ページに示す(1)~(3)の施策が推進されることを、大いに期待する。

#### フェーズフリー法(仮称) 素案

(目的) この法律は、自然災害その他の緊急事態(以下「非常時」という。)においても、国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに人権を擁護し、経済活動を維持することの重要性に鑑み、通常の状態(以下「日常時」という。)において利用される施設、物品及びサービスについて、状況(フェーズ)の変化に依存せずその機能を発揮するための措置を講ずることにより、社会全体のレジリエンス(強靱性)の向上を図り、もって公共の福祉の増進と持続可能な経済社会の実現に資することを目的とする。

(基本理念) この法律に基づく措置は、日常時と非常時という社会状況の差異に起因する制約を克服し、いかなる状況下においても個人の尊厳が守られ、等しく安全かつ健康で文化的な生活を享受できる環境を構築することを旨として行われなければならない。また、これらの措置は、単なる防災備蓄の強化に留まらず、イノベーションを通じて日常時の利便性と非常時の機能性を高度に両立させることにより、社会資源の効率的な利用促進、新たな価値の創造をもって、人権の尊重と経済の発展が共鳴する社会の実現に寄与するものでなければならない。

## **(1)「人のフェーズフリー化」:災害専門官制度の創設とキャリアパス構築**

ボランティアという個人の善意に依存する現状を脱し、今後設置が予定されている「防災大学校」において専門性を有する人材育成を行い、プロフェッショナルによる有償の災害支援体制を確立頂きたい。

### **1)「災害専門官」の公的資格化**

民間の物流、建設、IT、医療等の専門職を、平時から「災害専門官」として登録・育成する。

### **2)災害発生時の召集と所得補償**

災害発生時、登録された人材が自治体へ派遣される際、所属企業への補填や本人への特別手当を公費で担保する。これにより、専門家が「日常の仕事(平時)」と「災害支援(有事)」をシームレスに行き来できるキャリアパスを形成する。

## **(2)「モノのフェーズフリー化」:防災投資への大胆な税制優遇**

防災を、単なる「コスト(費用)」から、事業継続性を高める「未来への投資(資産)」へと転換させるための強力な金融・税制支援を実施頂きたい。

### **1)高機能インフラへの減税措置(レジリエンス投資減税の創設)**

避難所機能を備えた民間ビルや、有事に即座に物資供給拠点となる物流倉庫など、高度な防災スペックを持つ民間投資に対し、即時償却による損金算入を認めるとともに、投資額の一定割合を法人税額から直接差し引く「税額控除」などの大胆な優遇措置を講じる。

### **2)フェーズフリー製品の市場化支援**

日常的に流通し、有事には救命・支援用品となる製品の開発に対し、研究開発補助金を重点配分する。

また、「フェーズフリー認証制度」を創設し、認証製品の導入企業に対しても、同様の税制優遇措置(特別償却や税額控除)を適用することで、市場の形成を加速させる。

## **(3)「災害対応 DX 特区」の設置による行政コストの極小化**

災害時の行政手続きの遅滞は、被災者の再起を妨げる要因の一つである。特区制度を活用し、データ連携による「待ち時間ゼロ」の支援体制を構築し、特区での成果検証を踏まえ、全国標準化を推進頂きたい。

### **1)マイナンバー制度の全面活用**

罹災証明の発行から義援金の分配、各種公的支援の申請までを、マイナンバーを鍵としたデータ連携により自動化・即時化する。

### **2)プッシュ型支援の実現**

被災者が申請を行う前に、行政側から被害状況を判定し、支援を届ける仕組みを法的に担保する。これにより、現場自治体職員の事務負担を劇的に軽減する。

### **3)プッシュ型支援を支える情報共有基盤の整備**

プッシュ型支援の実現に向け、災害時に限定した個人情報保護法の運用緩和、または特例法の整備を求める。これにより、避難者の所在や健康リスク等の情報を救護・医療関係者間で即時共有できる体制を構築する。

## 【提言 5】 脱・防災「のみ」 ～ 防災庁を「防災復興庁」へ ～

2026年度に予定されている『防災庁』の設置を、わが国の防災体制を抜本的に強化する重要な一歩として高く評価し、歓迎する。同庁設置後は、東日本大震災からの復興を担った復興庁に蓄積された経験・実績・課題・教訓を確実に継承し、できるだけ早期に『防災復興庁』へと組織を発展・拡充させるべきである。これにより、防災復興庁が事前防災から応急対応、そして被災地の復興に至るまでを、切れ目なく一元的に所管する強力な司令塔としての使命を果たされることを強く希望する。

### (1) 事前防災から復興までの一元的所管

防災庁が、わが国の防災政策の司令塔として今後の巨大自然災害に備えるためには、被害を軽減する「事前防災」、発災直後の「応急対応」、被災からの「復旧・復興」に至るまでの全てを管轄し、防災から被災者・被災地の復興までを継続的に統括するべきである。法律に即して言えば、災害対策基本法、災害救助法から大規模災害復興法までを、「防災復興庁」として一元的に所管することが望ましい。

### (2) 『事前復興くにつくり計画』の策定

防災復興庁の重要な使命のひとつは、国としての事前復興計画の策定である。自治体が事前復興まちづくり計画を策定することと同様に、南海トラフ地震や首都直下地震のような国難級の巨大自然災害に対しては、国としての復興方針や復興目標といった、『事前復興くにつくり計画』ともいべき復興計画を発災前に準備しておくことが、絶対に必要である。計画の策定を官民連携で進めて頂きたい。

### (3) 自治体への指導・助言

全国の地方自治体に対する事前復興まちづくり計画策定に関する支援・補助を、防災復興庁の業務として位置付け、同計画の策定促進を図って頂きたい。

### (4) 防災大学校の拡充による高度専門人材の育成

今後創設が予定されている「防災大学校」を、気象庁における気象大学校や海上保安庁における海上保安大学校等と同様、自治体の防災・災害担当職員や防災庁職員の研修にとどまらず、我が国の防災・復興を担う高い専門性を有する人材を計画的に育成する省庁大学校として位置づけるべきである。

現場の経験則にのみ頼る危うさを排除し、科学的知見や組織マネジメントに長けた高度専門人材を安定供給することは、国民の安全確保のみならず、わが国経済の強靱化(レジリエンス)と市場の信頼維持に直結する。官民が共通の知見を持って連携できる基盤として、教育・研究機能を抜本的に強化して頂きたい。

## 【提言 6】事前復興を支える財政基盤の確立

### ～ 責任ある積極財政としての「事前復興債」創設 ～

災害大国日本の宿命を乗り越え、「4B(Build Back Better Before)」を完遂するためには、裏付けとなる強固な財源確保が不可欠である。

その財源として、東日本大震災の復興において活用された財政スキームである「復興債」を参考とし、新たに「事前復興債」の創設を提言する。財源に関しても「事後対応」から「事前投資」へと抜本的に組み替えるべきである。これは、言うなれば「後で 10 兆円払うくらいなら、今 1 兆円使って将来の被害を半分にするべき」という経営者感覚であり、その感覚に根ざした「責任ある積極財政」のあり方への提起である。

東日本大震災の資産被害額は約 17 兆円であり、復興予算は約 45 兆円となった。これらは復興特別所得税等の税込、政府保有の株式売却益などで賄われた<sup>20</sup>。

これに対し、南海トラフ地震の資産被害予想額は 225 兆円と、東日本大震災の約 13 倍である。発災した場合、(事後)復興債の発行ならびに増税は必定である。これらの支出を減らすためにも、事前復興債を発行し、事前復興まちづくり、事前防災に努め、今から発災後の支出削減に着手せねばならない。

#### (1)「事前復興債」の創設によるフロントローディング投資

政府は、南海トラフ地震や首都直下地震等の国難級災害に備え、将来発生する復興費用を前倒して投資するための「事前復興債」を創設すべきである。

##### 1)投資対象

本提言で示した「国際基準の避難所ユニット」の備蓄、資材の標準化、および「事前復興まちづくり計画」に基づく先行的なインフラ整備を対象とする。

##### 2)事前復興債の想定規模:58 兆円

土木学会土木計画学研究委員会によると<sup>21</sup>、南海トラフ巨大地震が発生した際、何ら対策を講じない場合の財政負担は 506 兆円に達すると推計されている。この金額は、459 兆円に及ぶ(事後)復興費の支出と、経済停滞に伴う 47 兆円の税込減によるものとされている。これに対し、同委員会は、事前に約 58 兆円の公共インフラ投資を断行すれば、発災後の 161 兆円の支出を回避できる、としている。161 兆円の内訳は、インフラ強靱化による事後復興費の圧縮分 146 兆円、生産・物流網の維持による 15 兆円の税込減回避である。

すなわち、58 兆円の事前支出は、将来の 161 兆円の損失を未然に防ぐことを意味する。これは投入した事業費の約 3 倍の効果を生むものであり、長期的な国益を守る上で合理的な経営判断といえる。

##### 3)償還スキーム

東日本大震災復興特別会計において、復興特別所得税や株式売却収入等が復興債の償還財源とされているモデルを参考に、将来の「事後復興コスト」の削減分や、フェーズフリー化による経済波及効果を原資とする償還計画を策定する。

<sup>20</sup> 総務省『令和 4 年版地方財政白書』 <https://x.gd/umEAn>

<sup>21</sup> 土木学会土木計画学研究委員会/国土強靱化定量的脆弱性評価委員会「2024 年度国土強靱化定量的脆弱性評価・報告書」(2025 年 6 月)。P19「3.1.2 南海トラフ地震に対する諸対策の減災効果」を参照。  
<https://jsce-ip.org/about/sub-committees/page-5850/>

## (2)「事前復興特別交付税」による地方自治体の計画策定・実践支援

現在、東日本大震災からの復興事業に係る地方負担を措置するために「震災復興特別交付税」が機能しているが、これを「事前」のフェーズにも適用できるよう、新たに「事前復興特別交付税」を創設し、事前復興交付金として、自治体の取り組みを財政面からも支援すべきである<sup>22</sup>。

### 1)目的

現在わずか 2%にとどまっている地方自治体の「事前復興まちづくり計画」の策定を、財政面から強力にバックアップする。また、事前復興まちづくり計画に基づく事業推進を財政的に支援する。

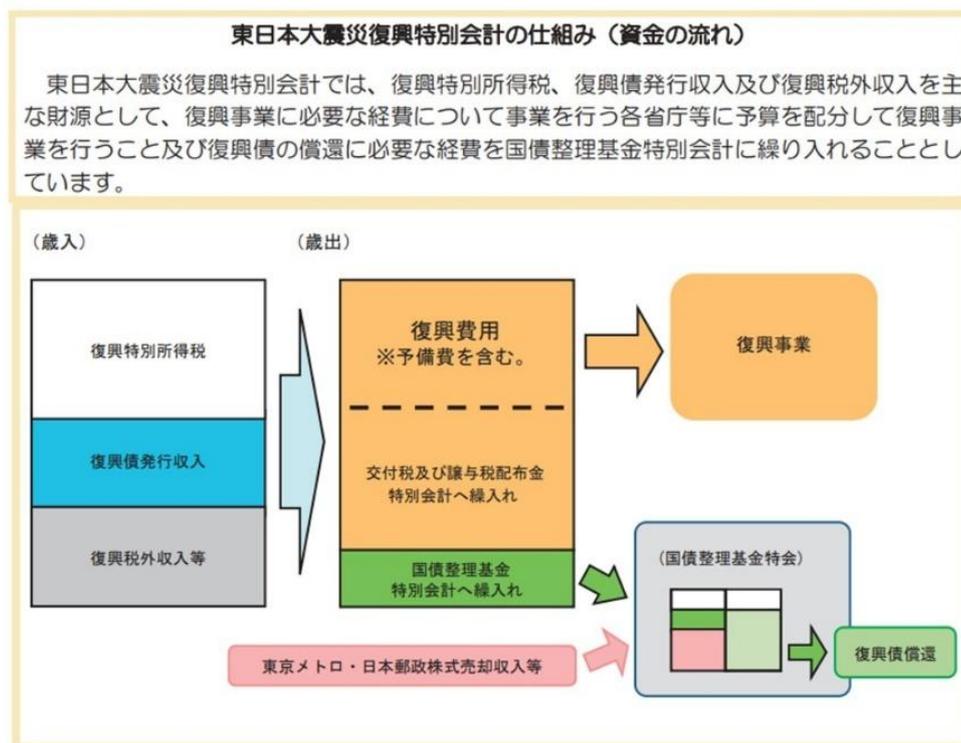
### 2)活用範囲

計画策定に必要な専門人材の雇用経費(災害専門官等)、DX を活用した住民合意形成システムの導入、および計画に基づく先行的な土地利用調整や建物の難燃化・耐震化支援等に充当する。

## (3)「事前復興特別会計」の設置による資金の流れの透明化

東日本大震災復興特別会計が、復興事業に関する経理の明確化と透明化を図るために設置されたのと同様、事前復興に関わる資金を一元的に管理する「事前復興特別会計」を設置すべきである。

これにより、省庁の垣根を越えた「4B」の実践状況を可視化し、国民や市場に対して「命と経済を守る投資」の進捗を明確に示すことが可能となる。



出典:財務省「令和6年版特別会計ガイドブック」

図表 11 東日本大震災復興特別会計の仕組み

<sup>22</sup> 事前復興等に関する財源に関しては、近畿ブロック知事会が国に対し、自由度の高い交付金制度など、新たな財政支援制度創設等を求める提言を出している。「『防災・減災、国土強靱化』及び『事前復興』の推進についての提言」(2022年7月)  
<https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/12611/r4haru-11.pdf>

## V おわりに ～宿命は超えられる そのためには未来への投資を～

阪神・淡路大震災から 31 年。わが国は相次ぐ巨大地震に見舞われ、戦後の地質学的平穏期が終わり活動期に入ったことを思い知らされてきた。もはや、現場の善意や「火事場の馬鹿力」に甘え、被災後に右往左往する「事後対応」を繰り返す余裕は、高齢化と人口減少に直面し、対 GDP 比で 200%を超える政府債務を抱えるこの国には残されていない。

本提言で示した「4B(事前復興: Build Back Better Before)」の実践は、単なる行政コストの積み増しではなく、日本の市場価値と国民の尊厳を守り抜くための、最も合理的かつ不可欠な「未来への投資」である。この投資を真に「希望」へと繋げるために、我々は次の二つの姿勢を貫かねばならない。

### <次世代への責任:「還暦以上は口を出さず」の精神>

事前復興まちづくりは、数十年後の地域の姿を描く作業である。それは我々世代の郷愁を満たすためのものではなく、その地域の将来を担う若者たちが、誇りを持って住み続けられる土台を築くことに他ならない。女川町が、震災からの復興において「還暦以上は口を出さず」という哲学を掲げたように。高知市が、事前復興まちづくり計画案の策定において、地域の中学生の声を校区単位で聞いたように。我々の世代的役割は、若者が安心して希望を抱き、自由に未来を描くための「財政的・法的枠組み」を整え、彼・彼女らにバトンを渡すことにある。

### <DX 推進による「包摂」と「合意の質」の向上>

事前復興まちづくり計画の策定においては、DX を積極的に推進すべきである。Decidim(ディシディム)<sup>23</sup>等の DX ツールを導入することは、単に合意形成を効率化するためではない。それは、従来の対面型・集会型の合意形成が抱えている「情報の非対称性」と「参加の機会不均等」を構造的に解消するためのインフラである。

従来の住民説明会は、特定の時間・場所に拘束されるため、現役世代や育児・介護層の参加が物理的に困難であった。デジタル・プラットフォームによる非同期の意見収集は、これら地域経済を支える中核層の知見を吸い上げ、一部の「声の大きい参加者」による意思決定の歪みを是正する。DX が非同期型コミュニケーションによる「サイレント・マジョリティ」の可視化を実現するのである。

述べられた意見がどのように検討され、なぜ採用・却下されたのか。そのプロセスをログとして可視化することは、行政への信頼(ソーシャル・キャピタル)を醸成する。これは、災害後の混乱期における不必要な対立を未然に防ぎ、迅速な復興を可能にする「社会的レジリエンス」への投資に他ならない。DX が議論の透明性とトレーサビリティ(追跡可能性)の確保を実現するのである。

デジタル上での議論は、ハザードマップや人口動態、産業構造のデータと容易に連携できる。感情論に終始しがちな「まちの姿」の議論を、客観的事実に基づいた「持続可能な選択」へと昇華させる効果を持つ。DX がデータに基づく多角的なシミュレーションの共有を可能にするのである。

「災害大国」という宿命は変えられない。しかし、その宿命を逆手に取り、世界で最も強靱で、人間の尊厳が守られる社会を構築することは可能である。現在、事前復興まちづくり計画を策定済みの自治体はわずか 2%に過ぎない。この現状を打破し、防災復興庁の設置と本提言の諸施策を断行することこそが、わが国を「衰退の道」から「持続可能な成長」へと引き戻す決定的な突破口になると確信する。

「災害が起きてから動く」というこれまでの常識を、今、この瞬間から変えていきましょう。

<sup>23</sup>「私たちは決める」という意味のカタルーニャ語。インターネットを使って、市民が政治やまちづくりに直接参加するためのデジタル・プラットフォーム(仕組み)。兵庫県加古川市など日本の自治体でも導入が始まっている。

# 参考資料

---

## I. 復興事前準備と事前復興まちづくり計画

大規模な自然災害が相次ぐ中、被災後の混乱を最小限に抑え、迅速かつ質の高い復興を実現するための備えが喫緊の課題となっている。本稿では、国土交通省の「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」<sup>24</sup>および「復興まちづくりのための事前準備の取組状況調査」<sup>25</sup>を参考に、「復興事前準備」と「事前復興まちづくり計画」の定義、内容、および両者の相互関係について解説する。

### 1. はじめに：事前取り組みの背景と重要性

我が国では、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震といった大規模地震や、激甚化する豪雨災害への備えが一層重要になっている。大規模災害により市街地が壊滅的な被害を受けた場合、産業、住宅、教育等の基盤となる市街地整備は他分野に先立って実施する必要があり、早期の計画策定と事業着手が求められる。

しかし、被災後の混乱の中でゼロから復興方針を議論することは、多大な時間と人手を要し、結果として人口減少や産業衰退といった中長期的な地域課題を十分に反映できないまま不適切な規模の整備が行われるリスクを孕んでいる。このため、事前に復興の目標や実施方針を検討し、「より良い復興(ビルド・バック・ベター)」を実現するための取組みが不可欠となっている。

### 2. 復興事前準備

#### (1) 定義と目的

「復興事前準備」とは、災害発生後に平時を大幅に超える膨大な事務作業が発生することを想定し、事前に被災後の復興まちづくりを考えながら体制やルールを整えておく活動を指す。その主な目的は、被害想定から迅速に復興プロセスへ移行し、地域社会の早期再生を実現することにある。

#### (2) 5つの主要な取組内容

復興事前準備は、主に以下の5つの項目に分類して取り組まれる。

##### 体制(復興体制の事前検討)：

復興まちづくりの主体となる部署を明確にし、庁内の連携体制(災害復興本部の立ち上げ等)を決めておくこと。

##### 手順(復興手順の事前検討)：

被災後にどのような対応がどの時期に生じるのかを把握し、具体的な実施手順(マニュアル化)を整理しておくこと。

##### 訓練(復興訓練の実施)：

行政職員が復興プロセスを習熟するためのイメージトレーニングや、住民と連携した訓練を実施すること。

---

<sup>24</sup> <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001634544.pdf>

<sup>25</sup> [https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_bosai/content/001971983.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_bosai/content/001971983.pdf)

#### **基礎データ(基礎データの事前整理・分析):**

都市計画情報、地籍データ、インフラ整備状況などをデジタル化し、まちの課題を分析しておくこと。

#### **目標(復興における目標等の事前検討):**

被害想定と地域課題に基づき、将来の目標像や実施方針の「素案」を検討しておくこと。

### **3. 事前復興まちづくり計画(復興の「空間ビジョン」)**

#### **(1)定義**

「事前復興まちづくり計画」とは、市町村が将来発生しうる災害による被害分布や規模を想定し、復興後の具体的な空間構成や土地利用のあり方を計画するものである。復興まちづくりの目標、実施方針、目標実現に向けた課題、およびその解決策をとりまとめたものを指す。

#### **(2)計画に盛り込むべき4つの基本項目**

ガイドラインでは、以下の内容を記載することを基本としている。

1. 検討の前提となる被害想定やまちの課題：地域特性とハザードマップ等を重ね合わせ、大きな被害が想定される区域や復興時の課題を特定する。
2. 復興まちづくりの目標・実施方針：人口減少下での適正な事業規模を見据え、将来の都市構造や分野別の整備方針を定める。
3. 目標の実現に向けた課題：計画をシミュレーションする過程で明らかになった体制・手順の不備や、住民合意の難しさなどの課題を抽出する
4. 課題解決のための方策：「事前に決めておくべき事項(体制・手順等)」と「事前に実施すべき事項(訓練・地籍調査・防災対策等)」を整理する。

### **4. 復興事前準備と事前復興まちづくり計画の関係**

両者は別個の概念ではなく、復興を推進するための「車の両輪」として、密接かつ段階的な関係にある。

#### **ソフトとハードの補完関係:**

「復興事前準備」は主に行政の組織体制や事務手続きといった「ソフトの基盤」を整える活動であり、いわば復興というプロジェクトを動かすための「OS」である。

対して「事前復興まちづくり計画」は、具体的な空間構成や将来像といった「ハードのビジョン」を描くものであり、OSの上で動かす「アプリケーション」に相当する。

### **5. 国および都道府県による支援体制**

地方公共団体がこれらの取組みを進めるにあたり、以下の支援メニューが用意されている。

#### **人的・技術的支援:**

国による「復旧・復興まちづくりサポーター制度」や、都道府県によるガイドライン策定・講習会開催などの支援が行われている。調査によれば、都道府県が積極的に支援している地域では、市町村の取組着手率が高

い傾向にある。

**財政的支援:**

「都市防災総合推進事業(防災・安全交付金)」などにより、計画策定費用や、計画に基づく避難路・避難地の整備に対する補助を受けることが可能である。

## II. デジタル技術の活用イメージ(試論)

今後、より実効性の高い計画策定のために、3D 都市モデル(PLATEAU<sup>26</sup>等)の活用が期待されている。現時点での活用実績はまだ少数(30 自治体)だが、被災状況の可視化や復興後のまちの姿のシミュレーションに用いることで、住民とのイメージ共有や合意形成が大幅に円滑化することが期待される。

本提言の「V. おわりに」で述べた「DX によるシミュレーションの共有」とは、単にハザードマップをデジタル化することではない。それは、都市の「デジタルツイン」を構築し、仮想空間上で「破壊と再生」を幾度となく繰り返すことで、合意形成の質を根本から変える取り組みを指す。

### 1. デジタルツインによる「破壊と再生」の可視化

#### 仮想空間での試行錯誤:

デジタル空間上に建物、道路、ライフライン、さらには人の流れを再現したデジタルツインを構築する。これにより、被災後の都市の姿が可視化される。

↓

#### 「破壊」のシミュレーション:

南海トラフ地震等の被害想定に基づき、どの建物が倒壊し、どの道路が寸断されるかを仮想空間で発生させる。

↓

#### 再生のシミュレーション:

その「破壊された都市」に対し、4B(事前復興)のビジョンに基づき、「ここに避難路を通せば犠牲者がこれだけ減る」「建物を難燃化すれば火災延焼がここで止まる」といった再設計をリアルタイムで行う。

↓

#### 合意形成のツール:

これを住民に公開することで、「なぜ今、この道路を拡幅し、建物をセットバックさせる必要があるのか」という痛みを伴う議論に対し、客観的な数値と視覚的な納得感を提供する。

### 2. 「生きたビッグデータ」の必要性和絶えざる更新

データの鮮度は、シミュレーションの精度に直結する。絶えざる更新が必須だが、その更新コストの捻出が課題となる。

#### 動態データの統合:

人口動態、建物の老朽化度、リアルタイムの人流データなどのビッグデータが必要である。

↓

#### データの絶えざる更新:

一度策定して終わりの計画ではなく、都市の変化に合わせて適宜データをアップデートし、シミュレーションを回し続ける「不断のプロセス」が不可欠である。

↓

<sup>26</sup> 国土交通省が、多様なプレイヤーと連携し推進する日本全国の都市デジタルツイン実現プロジェクト  
<https://www.mlit.go.jp/plateau/>

### 持続可能な財政モデル＝平時のデータ開放と受益者負担：

最大の実務的課題は、このシステムの維持管理コストである。ここを「公助」のみに頼れば、財政制約によっていずれ破綻するリスクが残ることとなる。

↓

### データの民間開放(オープンデータ化)＝「使用料」による自走：

日常時において、この高精度な都市ビッグデータを物流、不動産開発、マーケティング、保険、自動運転などの民間事業者の有料で開放する。民間企業から得られるデータ使用料を、システムの維持管理やデータのアップデート費用に充当する。

↓

### ビッグデータのフェーズフリー化＝フェーズフリーな経済循環：

これこそが提言にある「フェーズフリー」である。防災専用のコストとして「死蔵」させるのではなく、日常時は「経済成長のインフラ」として稼ぎ、有事には「救助、復旧、復興のデータプラットフォーム」へと切り替わる。ビッグデータのフェーズフリー化による、この循環こそが持続可能なレジリエンス社会の基盤となる。

関西経済同友会 都市間競争戦略委員会が 2024 年 5 月に発表した提言『イノベーターが集まる魚礁のような都市像を求めて ～「まだ名前のない産業」を生み出す都市へ～』<sup>27</sup>は、都市としての大阪の競争力強化の戦略目標を「999 産業の創出」に置いた。

これは、イノベーションを起こす人材＝イノベーターが関西から生まれ、集まる仕組みを整えることで、全く新しい産業、すなわち、産業分類上は「その他：999」に分類される、「まだ名前の無い産業」を生み出し、経済成長を実現するという提起である。さながら、魚礁に魚が集まってくるように、世界から、イノベーター、チェンジメーカーが集まってくる「魚礁都市」となるためには、豊富な「エサ」が必要となる。そのエサこそが、ビッグデータであり、新たな価値を創造するプレイヤーたちを惹きつけるとともに、事前復興まちづくり計画の策定・更新を支えるビッグデータの鮮度を保障するのである。<sup>28</sup>

以上

---

<sup>27</sup> <https://x.gd/yKkR9>

<sup>28</sup> ビッグデータの生成方法、利活用イメージ、ポテンシャルに関しては、次の 2 つのレポートが参考になる。(株)日本政策投資銀行 関西支店『「センサ×ビッグデータ」ビジネスの可能性 -スマートフォンビジネスモデルから学ぶ、センサの未来-』(2014 年 5 月)

[https://www.dbj.jp/upload/docs/kansai1405\\_01.pdf](https://www.dbj.jp/upload/docs/kansai1405_01.pdf)、同『「センサ×ビッグデータ」ビジネスの可能性② -センシングデータ流通市場創設と金融の役割-』(2017 年 3 月)

[https://www.dbj.jp/topics/investigate/2016/html/20170301\\_200739.html](https://www.dbj.jp/topics/investigate/2016/html/20170301_200739.html)

』

# 調査企画部会 活動記録

## 2024 年度(令和6年度)

2025 年 1 月 8 日 ■会合  
令和 6 年度の調査研究課題・調査研究の進め方についての検討

## 2025 年度(令和 7 年度)

2025 年 5 月 19 日 ■勉強会  
【演題】「海外に学ぶ避難所の運営 ～台湾・イタリアを事例として～」  
【講師】石井 美恵子 氏  
国際医療福祉大学大学院 保健医療学専攻 災害医療分野 教授  
災害保健医療研究センター副センター長  
防災庁設置準備アドバイザー会議 副主査  
日本災害医学会理事  
避難所・避難生活学会理事  
外務省女性・平和・安全保障に関する行動計画評価委員  
東京都防災会議委員

6 月 4 日 ■勉強会  
【演題】「災害関連死とは何か ～発生メカニズムと対策～」  
【講師】奥村 与志弘 氏  
関西大学 社会安全学部 社会安全研究科 教授

■会合  
令和 7 年度の調査研究課題・調査研究の進め方についての検討

7 月 10 日 ■勉強会  
【演題】「事前復興計画とは何か ～その重要性と可能性～」  
【講師】中林 一樹 氏  
東京都立大学・首都大学東京 名誉教授(工学博士)  
明治大学 復興・危機管理研究所 研究推進員(元特任教授)

7 月 14 日 ~15 日 ■国内視察・ヒアリング:高知県・高知市  
・高知県土木部住宅課  
・高知県危機管理部南海トラフ地震対策課事前復興室  
・高知市「種崎地区津波避難センター・タワー」  
・高知市 防災対策部 防災政策課

7 月 20 日 ~23 日 ■海外視察・ヒアリング:台湾  
台北駐大阪経済文化弁事処のご厚意、コーディネートにより、次の組織、部局を往訪し、視察・ヒアリングを実施。  
・財団法人 中華民国 仏教慈濟慈善事業基金会(慈濟基金会)  
・行政院災害防救辦公室  
・國家災害防救科技中心  
・經濟部産業發展署

9 月 12 日 ■国内視察・ヒアリング:宮城県女川町  
・特定非営利活動法人 アスヘノキボウ

9 月 18 日 ■部会長ヒアリング  
石井 美恵子 教授へのヒアリング実施

11 月 11 日 ■会合  
「提言骨子案の検討」

12 月 17 日 ■会合  
「提言案の検討」(第 1 回)

2026 年 1 月 21 日 ■会合  
「提言案の検討」(第 2 回)

2 月 20 日 ■幹事会  
「提言案の審議」

3 月 10 日 ■大阪経済記者クラブに対し提言発表

# 調査企画部会 名簿

(2026年2月16日現在)

区分	氏名	所属	役職
部会長	永井 靖二	(株)大林組	副社長執行役員
部会長	三笠 裕司	日本生命保険(相)	副会長執行役員
幹事	富森 浩治	(一社)関西経済同友会	常任幹事 事務局長
委員	植田 栄志	大阪ガス(株)	秘書部 経営調査室 室長
委員	内山 興	西日本旅客鉄道(株)	経営戦略本部 経営戦略部 担当部長
委員	清林 靖	伊藤忠商事(株)	開発・調査部長補佐
委員	草間 徹	阪急阪神不動産(株)	開発事業本部 都市マネジメント事業部長
委員	黒澤 友明	NTT 西日本(株)	総務人事部 秘書室長
委員	高月 亮	(株)昭和丸筒	管理統括部 経営管理部次長 兼 国際・特品課長
委員	寺内 雅晃	南海電気鉄道(株)	秘書部秘書課長
委員	長沼 雄彦	サントリーホールディングス(株)	大阪秘書室 担当部長
委員	野村 純	(株)りそな銀行	経営企画部 経済調査グループ グループリーダー
委員	林 秀人	オリックス(株)	グループ広報・渉外部 担当部長(関西地区担当)
委員	肥田 雅之	コクヨ(株)	会長室 室長 会長秘書
委員	福井 雅	住友電気工業(株)	執行役員 経営企画部長
委員	福原 万理子	(株)三井住友銀行	経営企画部 部長代理
委員	前川 雄介	岩谷産業(株)	社長室 部長(大阪担当)
委員	宮住 光太	ダイキン工業(株)	常務執行役員
委員	三好 和則	住友商事(株)	国内業務企画部 関西財界担当部長
委員	安田 佳子	(株)日立製作所	関西支社 支社長付
委員	山下 健司	関西電力(株)	総務室 経済調査担当部長
委員	渡会 浩紀	(株)日本政策投資銀行	関西支店企画調査課 課長
部会長スタッフ	赤松 真弥	(株)大林組	理事 大阪企画部長
部会長スタッフ	丸山 裕史	(株)大林組	大阪企画部 部長
部会長スタッフ	潮 恵一郎	(株)大林組	大阪企画部担当部長
部会長スタッフ	鈴木 一隆	(株)大林組	大阪企画部 副課長
部会長スタッフ	黒田 拓也	日本生命保険(相)	本店企画広報部 部長 兼 大阪・関西万博推進部 部長
部会長スタッフ	坂井 明	日本生命保険(相)	本店企画広報部 担当課長 兼 大阪・関西万博推進部 調査役
部会長スタッフ	野田 雄介	日本生命保険(相)	本店企画広報部 課長補佐 兼 大阪・関西万博推進部 課長補佐
部会長スタッフ	池田 祐実	日本生命保険(相)	本店企画広報部
事務局	與口 修	(一社)関西経済同友会	企画調査部長

**【提言】**

災害大国日本に 命と経済を守る「未来への投資」を

— 尊厳ある避難所の実現 事前復興による「4B」の実践 —

---

2026年(令和8年)3月 発行

発行者

一般社団法人関西経済同友会

常任幹事 事務局長 富森 浩治

大阪府大阪市北区中之島 6 丁目 2 番 27 号

電話(06)6441-1031

<https://www.kansaidoyukai.or.jp/>

---