

# 首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題

平成19年3月

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会

# I 検討課題提示の枠組み

## 1 検討会の役割

- 「防災基本計画」（平成17年7月中央防災会議決定）第2編第3章「災害復旧・復興」には自然災害一般につき、復旧・復興方策の大枠や既存制度の活用などが記載されている。
- しかし、首都直下地震という特定の地震災害の首都地域の復興対策については、「首都直下地震対策大綱」（平成17年9月中央防災会議決定）において、「想定される様々な課題に対して、各関連主体の密接な連携のもと総合的な検討が行われなければならない」とされているとおり、なお詳細かつ具体的な検討が必要な状況である。
- こうしたことから、首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（以下「本検討会」という。）は、首都直下地震発生後の復興対策として、どのような課題が想定されるかを、国として対応すべきことを中心として提示することを目的として設置され、3回にわたって開催された。
- この「国として対応すべきこと」とは、①国が自ら行うこと、②地方公共団体が行うことであるが国による制度の整備が必要なこと、③地方公共団体が行うことへの国による支援、④国による広域調整に大別できる。
- また、災害復興の場面では、復興を主導する主体や体制、計画の策定、財源の調達などの全体的対応と、市街地再生、居住の安定、産業復興などのための各種対応とを有機的に連携させ、部門別個別復興の単なる集合ではない、総合化された取り組みが必要となる。さらに、復興段階では、応急段階に比して、より多様な被災者のニーズが現出することから、より画一的でない、多様な対応が求められることになる。
- このため、本検討会では、まず、全体的対応と個別分野とに分けて検討課題の抽出を試み、併せて、上記の国の役割の4区分のいずれに該当すると考えられるかについても示すこととした。
- 本検討会での検討により「首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題」として整理されたものはⅡに示したとおりである。検討会では、限られ

た時間の中で、可能な限り精力的に議論を行ったが、阪神・淡路大震災をはるかに超える大災害に関しては先例がないに等しく、具体的な状況の想定すら困難な中で、議論には一定の限界があったことも事実である。今後、これを嚆矢として、関係機関を始めとする各方面において、具体的な状況の想定や課題の立て方も含め、より詳細な検討が行われることを期待したい。

- なお、本検討会は、首都直下地震を前提に検討を進めたが、制度的な課題への対応については、東海、東南海、南海地震のような他の巨大災害への対応も考慮しつつ、共通的なものと個別的なものとを区分しながら検討することが必要である。

## 2 復興対策課題検討の前提

### (1) 復興対策の範囲

- 災害発生後の応急段階と復旧段階、復興段階との区別は必ずしも明らかではないが、首都直下地震発生時の救助、救急医療、生活必需品調達、避難所確保などの「応急対策活動」については「首都直下地震応急対策活動要領」（中央防災会議決定）が存在している。
- 本検討会の検討対象は、基本的には、この「首都直下地震応急対策活動要領」の対象とされた活動以降の復旧・復興対策とした。これは本検討会における検討の重点をどこに置いたかということであって、応急対策とその後の復旧活動・復興活動は実際には連続的に行われるものであり、応急対策段階、あるいは事前対策の段階から復旧・復興段階を見通した対応がなされることが望ましいことは言うまでもない。

### (2) 首都直下地震の特性

- 本検討会で想定する首都直下地震は、基本的に、平成17年7月の首都直下地震対策専門調査会報告で示された「東京湾北部地震」とした。冬夕方18時風速15m/sの条件の下では、死者数約11,000人、建物全壊棟数・火災焼失棟数約85万棟、経済被害約112兆円が生ずると想定されている。

- 首都直下地震による被害の特徴は、主に「首都機能の障害による影響」と「膨大な被害の発生」の2点である。
- 復旧・復興段階における政治、行政の「首都機能の障害」は、被災地域のみならず全国民の生活に深刻な影響を及ぼす恐れがある。また、経済面での「首都機能の障害」は、全国の地域経済にも連鎖的に波及して被害が拡大するとともに、グローバル化した世界経済のなかで、金融や物流の拠点の日本からの流失をもたらす可能性がある。新聞やテレビ・ラジオなどのマスコミも、首都圏に機能が集中しているため、被災者あるいは日本全体への情報提供などに多大な支障の生じることが予想される。
- 「膨大な被害」という点では、近年では最大級の被害をもたらした阪神・淡路大震災と比較して、建物全壊・焼失棟数が約8倍に達するなど想像を絶する被害が生じることから、その復興への道のりも、かつて経験したことの無い大規模で長い期間にわたるものとなる。
- こうしたことから、首都直下地震への対応は、質的にも規模の面でも、近年発生した阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などとは全くレベルを異にすると考えべきである。
- 復興対策の具体的な検討に当たっては被災者の視点に常に留意すべきである。ただし、上記のような首都直下地震の特性から、本検討会の主目的である検討課題の洗い出し段階では、どのような課題についても具体的な検討・実践プロセスの中で住民参加ということが問題となり得るということを指摘するに留めておくこととした。

### (3) 背景となる社会情勢等

- わが国では人口高齢化が今後更に進み、高齢者の絶対数及び割合とも大きく増加する。他方では少子化傾向の継続により、わが国は既に人口減少社会を迎えている。
- 経済の安定成長は今後とも追求されるが、かつてのような高度経済成長は望むべくもない。

- 復興とは単なる原形の復旧であってはならないとしても、上記のような情勢に鑑みれば、首都直下地震からの復興とは必ずしも人口や経済の規模の拡大につながるものではない。換言すれば、復興に当たり、量ではなく質の向上をどう図るかということが重要であり、全国的かつ長期的視点から最適な戦略が採られるべきである。
- 国際環境としては、経済のグローバル化が進んでいる状況下で、わが国首都圏の被災が世界経済に大きな影響を与える可能性がある一方、金融や物流の拠点が海外に流失して日本経済の地位の大幅な低下を招く可能性にも留意する必要がある。
- また、南関東地域では、関東大震災を引き起こした地震と同様のM8クラスの地震の発生が予想される今後100年から200年程度先までの間に、M7クラスの地震が数回程度発生する可能性が指摘されている。首都直下地震がひとたび発生し、そこからの復興を考える際には、再度の首都直下地震、さらには、より大規模なM8クラスの地震による被災の可能性にも留意されなければならない。

### 3 今後の取り組み

- 前述のとおり、本検討会で提示した検討課題は当面の整理であり、検討課題を可能な限り網羅的に提示すべく努めたが、これで全てということではないし、提示内容にも不十分な点はあろう。内閣府を始めとする関係機関においては、本報告書の内容も踏まえ、この他にも検討すべき事項がないか、提示された検討課題についても①実施を想定する対応事項の明確化、②制度面及び財政面からの取り組み計画などにつき、更なる検討を要請するものである。
- 検討課題の中には、震災による経済への影響を始めとした、より詳細な被害想定という課題も含まれる。事前想定には困難な面もあるが、複数のシナリオを描き、それらに基づいてなお課題を洗い出すなどの取り組みが必要である。
- 首都機能が被災・機能低下した場合、その回復に時間を要するほど累積的に被害が増大する。そのため、官か民かを問わず首都機能を担う各機関におけるBCP（事業継続計画）への取り組みが、具体的な状況の想定のもとに行われることが極めて重要である。その際には、地震発生当初の被害想定はもとよ

り、復旧・復興プロセスなども含めた基本的な認識を共有することが有効である。それによって、各関連主体が協調・連携・相互補完しながら、事業継続と迅速な復旧を行うことができる。

- 災害の被害から速やかに立ち直るという意味において、被害の発生を未然に防止・軽減する事前対策に勝る復興対策はない。本検討会での検討においても、首都直下地震の復興対策に係る検討課題が極めて多岐にわたり、その克服も決して簡単ではないことを示すことで、改めて事前対策の重要性が浮き彫りとなった。今後、経済影響の予測や復興財政の検討などの課題について検討を進めることで、事前対策のコスト・ベネフィットがより明確になることも期待される。また、事前の予防対策についても、優先順位の明確化や、取り組むべき対策について新たな示唆を得られることが期待される。この報告書が、復興対策はもとより、建築物の耐震化やBCPの普及などの事前対策が進展するための一助となれば幸いである。

## Ⅱ 首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題

### <課題一覧>

分野	想定される課題
1-1 復興への取組体制構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>○復興対策を総合的に推進する国の体制をどうするか</li> <li>○国と地方公共団体との連携体制をどうするか</li> <li>○国会や中央省庁等の機能をどのようにして維持するか</li> <li>○復興の方針、復興計画をどのように定め、見直していくか</li> <li>○被害状況及び復興状況等の把握のためにどのような調査が必要か</li> </ul>
1-2 基本インフラの復旧	<ul style="list-style-type: none"> <li>○交通・通信網等の基本インフラの機能回復に、国としてどのような戦略が必要か</li> <li>○インフラ復旧・復興について、市民参加の進め方をどうするか</li> <li>○インフラ復旧・復興について、環境アセスメントの進め方をどうするか</li> </ul>
1-3 財政面での対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○復興対策のための国の財源をどのようにして確保するか</li> <li>○地方財政の安定のためにどのような措置を講じるか</li> <li>○効果的・効率的な復興対策のための財源配分上の優先順位付けをどうするか</li> <li>○被災者支援対策のための財政手段についてはどうするか</li> <li>○義援金の活用について、広域的な調整をどうするか</li> </ul>
2-1 居住安定対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○膨大な量の仮住まいをどのようにして確保するか</li> <li>○避難生活から日常生活へどのようにして円滑・迅速に移行するか</li> <li>○恒久的な住まいの確保をどのように進めるか</li> <li>○賃貸住宅の再建・補修をどのように進めるか</li> <li>○高齢者の住まいの確保をどのように進めるか</li> <li>○区分所有建物の補修・再建等の住宅再建に関わる合意形成を円滑に進めるために、どのような措置が必要か</li> <li>○疎開先等で生活を再建する被災者の住まいの確保に関して、どのような措置が必要か</li> <li>○被害認定を混乱無く迅速・的確に実施するためは、どうすべきか</li> </ul>

<p>2-2 暮らし・生計の支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活再建支援メニューをどう整え、どのように提示するか</li> <li>○被災者自身による生活再建計画立案を促進するために必要な情報提供や相談対応をどのように行うか</li> <li>○被災地の雇用維持、創出にどう取り組むか</li> <li>○被災地外での雇用維持、創出にどう取り組むか</li> <li>○雇用確保、地域経済再建の観点から、中小零細企業対策にどう取り組むか</li> <li>○疎開者の生活再建をどうすすめるか</li> </ul>
<p>2-3 市街地・コミュニティ復興対策</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○被災建物の解体撤去にどう取り組むか</li> <li>○最終処分場が不足する際にどうするか</li> <li>○被災地区毎の市街地復興の方針決定とその実現手法をどうするか</li> <li>○全体として適正な規模の宅地を供給するための広域調整をどうするか</li> <li>○本格的な市街地の復興までコミュニティが維持されるようなどのような支援・配慮を行うか</li> <li>○芸術、文化、良好な景観や自然環境などの維持・再生をいかに進めるか</li> </ul>
<p>2-4 経済復興</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○日本経済への中・長期的影響の把握とその対策をどうするか</li> <li>○復興経済から平時経済への円滑な移行をどのように進めるか</li> </ul>



注) 以下、本資料において提示した課題の分類は、次のとおり

【A】国が自ら行うこと

【B】地方公共団体が行うことであるが国による制度の整備が必要なこと

【C】地方公共団体が行うことへの国による支援

【D】国による広域調整

なお、ここに示した課題の分類は、あくまでも相対的なものであり、国としての対応のあり方を規定するものではない。

# 1

## 全体的対応

### 1-1 復興への取組体制構築

#### ①国の復興体制

##### 【想定される事態】

- 緊急災害対策本部は立ち上がっているが、復興に向けた国の体制は未確立
- 全体的方針がないままに個別分野における復興対策が実施される

##### 【想定される課題】

- 復興対策を総合的に推進する国の体制をどうするか【A】

##### 【検討事項の例】

- ・復興本部や復興委員会を設置すべきか
- ・復興本部や復興委員会の構成はどうか
- ・復興本部等の設置を事前に法制化等しておくべきか

#### <参考>

- ・復興本部：政府内の総合調整を行う機関
  - ・復興委員会：有識者や被災地方公共団体等で構成される諮問機関
- ※いずれも、阪神・淡路大震災での設置例に基づくイメージ

#### ②国と地方公共団体等との連携体制

##### 【想定される事態】

- 国と被災地方公共団体、被災地方公共団体相互の連携体制が未確立なため、地方公共団体と国とが支援等につき個別に協議
- 地方公共団体間で整合が図られないまま復旧・復興対策が実施される

##### 【想定される課題】

- 国と地方公共団体との連携体制をどうするか【A】

##### 【検討事項の例】

- ・全ての被災地方公共団体と国とが一堂に会する協議の場を設置すべきか
- ・協議の場の構成はどうか
- ・協議の場を事前に法制化等しておくべきか

### ③首都機能の維持

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○国会や中央省庁施設等自体の被災</li><li>○交通・通信インフラやライフラインの被災による国政機能の低下（復興対策実施上の支障）が発生</li><li>○非被災地域に関わる各種許認可事務等国の基本的な事務の停滞が発生し、全国的、国際的に影響が波及</li></ul>
<p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○国会や中央省庁等の機能をどのようにして維持するか【A】【B】</li></ul>
<p>【検討事項の例】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・バックアップ機能をどのように整備するか</li><li>・各省庁所管事務を、どのようにして復興時にも円滑に実施できるようにするか</li><li>・非常時の許認可事務等の省略・簡略化など行政手続きの特例をどうするか</li><li>・中央省庁等の首都機能に関わる業務継続計画をどのように推進するか</li></ul>

### ④被害状況及び復興状況等の把握

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○被害状況等のデータが不足し、復旧・復興の方針策定・変更を支障が生ずる</li><li>○刻々と変わる被災地内外の社会・経済状況等に復興対策が柔軟に対応できない</li><li>○全国に散らばった被災者の所在が把握できず、被災者の支援や市街地・住宅の再建プロセスに支障が生ずる</li></ul>
<p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○被害状況及び復興状況等の把握のためにどのような調査が必要か【A】</li></ul>
<p>【検討事項の例】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・被災後早期に行う被害状況把握のための調査項目</li><li>・基礎的データを日常的にどう整備しておくか</li><li>・復興過程に関する多様なシナリオの検討</li><li>・復興状況のモニタリングと評価のための調査項目</li><li>・被災地域外への被害波及状況及び復興状況等の把握のための調査項目</li><li>・被災者の状況把握のための調査項目</li><li>・上記調査の実施方法</li><li>・国と地方公共団体との間での調査協力や情報共有をどうするか</li><li>・把握したデータの活用方法</li></ul>

## ⑤復興方針の決定と復興計画の策定

### 【想定される事態】

- 各地方公共団体が互いに調整することなく計画を策定し、総量として過大（又は過小）かつ不整合な計画が乱立
- 首都機能の回復に関わる施策は必ずしも地方公共団体にとって優先順位が高くない場合がある
- 策定プロセスや計画内容次第では、参加意識の高い被災市民や一極集中の加速を懸念する他地域からの理解を得られず、計画の実施に支障を生じる

### 【想定される課題】

- 復興の方針、復興計画をどのように定め、見直していくか【A】【B】【D】

### 【検討事項の例】

- ・国としての復興方針提示の必要性の有無、提示する場合の主体・時期、手続きはどうするか
- ・国として、再度被災防止のための防災都市計画的な配慮を、復興方針にどう盛り込むべきか
- ・復興計画は都県毎に定めるか、それとも共同で定めるか
- ・復興計画の策定に国はどのように関与すべきか（または、関与しないか）
- ・復興計画の策定プロセスはどうあるべきか（早期復興の緊急性と住民参加の要請とのバランスをどう図るか）
- ・国民的な合意を形成するためにどうすべきか
- ・復興計画の策定手続きを事前に法制化等しておくべきか
- ・復興状況に応じた復興計画の見直しの仕組みをどうするか
- ・国土計画や都市計画等の平時におけるマスタープランとの関係をどうするか

### <参考>

- ・復興計画の策定主体は、防災基本計画において、地方公共団体と規定されている。

## 1-2 基本インフラの復旧

### ①基本インフラの復旧戦略

#### 【想定される事態】

- ライフラインは、緊急・応急的措置、代替手段によって最低限の機能維持が図られているが、平常時と同等の機能への回復には、なお時間を要する状況
- 放送、報道に関しても、施設の被災や避難、交通・通信網の機能低下により、情報の収集や提供のための活動が十分に行えない状況が継続
- 各種都市施設には、大規模な破壊などの被害が発生したものが多数あり、復旧完了までには長期間を要する
- 本格復旧・機能回復が急がれるが、同時に、震災の教訓を踏まえた防災性の強化、時代の要請に応じた機能の更新や施設の再編等も求められている

#### 【想定される課題】

- 交通・通信網等の基本インフラの機能回復に、国としてどのような戦略が必要か【A】

#### 【検討事項の例】

- ・首都地域ゆえに国が関与すべきことがあるか
- ・復旧のスピードへの要請と、将来の災害への備えも含めた質・機能の向上との要請にどう対応すべきか
- ・暫定的な施設の活用による早期機能回復はどの程度可能か
- ・空港や港湾の機能について、広域的なバックアップはどの程度可能か
- ・民間の復旧・復興活動との適切な資源配分のあり方はどうか

### ②市民参加の機会確保、環境アセスメントの対応

#### 【想定される事態】

- 道路・橋梁などの大規模な破壊を受けて、大規模な改良復旧が検討される場合が存在
- 一方、生活・市街地環境面から施設の大幅な改変に反対する市民の声も多数ある

#### 【想定される課題】

- インフラ復旧・復興について、市民参加の進め方をどうするか【A】【B】
- インフラ復旧・復興について、環境アセスメントの進め方をどうするか【A】【B】

#### 【検討事項の例】

- ・インフラの復旧事業において、市民参加や環境アセスメントが求められるのはどのような場合か、どのような方法が可能か、また、平常時の手続に対する特例は必要か

## 1-3 財政面での対応

### ①復興財源等の確保

#### 【想定される事態】

- 復旧・復興対策のための膨大な財政需要が発生
- 経済被害の発生、経済活動の低下、被災者・被災企業支援のための税の減免措置等により、国税等の収入も大きく減少
- 地方公共団体でも税収等が大きく減少
- 地方交付税収入の減少、経済的影響の全国的波及等の影響から、被災地以外の地域においても地方公共団体の財政に大きな影響が発生
- 資金調達の間となる債券市場等も混乱が継続している可能性

#### 【想定される課題】

- 復興対策のための国の財源をどのようにして確保するか【A】
- 地方財政の安定のためにどのような措置を講じるか【A】【C】

#### 【検討事項の例】

- ・国として調達が必要な資金総額の想定
- ・資金調達方法をどうするか
- ・借入金の償還方法、財源をどうするか
- ・地方財政措置をどうするか

### ②財源配分の重点化

#### 【想定される事態】

- 復旧・復興対策のための膨大な財政需要が発生
- 一方で、国税等の収入も大きく減少し、税収の早期回復が大きな課題となる

#### 【想定される課題】

- 効果的・効率的な復興対策のための財源配分上の優先順位付けをどうするか【A】

#### 【検討事項の例】

- ・自助・共助・公助の役割分担、国と地方公共団体の役割分担をどう考えるか
- ・復興事業全体の中での各事業の優先順位付けをどう考えるか
- ・重点的な投資を実現する上で、既存制度の中で見直しが必要なものはないか
- ・民間の復旧・復興活動との適切な資源配分はどうか

### ③財政手段

<p>【想定される事態】</p> <p>○刻々と変わる被災者のニーズに対応するために、柔軟な復旧・復興対策実施のための財源・仕組みが求められる</p>
<p>【想定される課題】</p> <p>○被災者支援対策のための財政手段についてはどうするか【B】【C】</p> <p>○義援金の活用について、広域的な調整をどうするか【D】</p>
<p>【検討事項の例】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・復興基金を設ける必要はあるか、必要な場合その規模はどの程度か</li><li>・復興計画に基づく事業の執行を総合的に行うための財政的な措置についてどう考えるか</li><li>・個別事業費の積み上げではない、包括的復興資金による地方公共団体の支援は有効か</li><li>・復興事業のための長期に亘る財政計画をどうするか</li><li>・義援金の配分・活用について、地域的な公平性を担保するための広域的な調整の仕組みをどうするか</li></ul>

#### <参考>

- ・阪神・淡路大震災等では、地方債発行により調達した資金を原資として復興基金を造成し、様々な被災者支援対策を実施した。

## 2

## 個別分野における対応

### 2-1 居住安定対策

#### ①仮住まいの早期確保と被災者への支援

##### 【想定される事態】

- 建物全壊・焼失は、阪神・淡路大震災の約8倍に及ぶ約85万棟、うち焼失が65万棟にのぼり、家財等全てを失った被災者が多数
- 避難所で仮設住宅などへの入居を待つ被災者が多数
- 地方への疎開（転出）者も多数にのぼる

##### 【想定される課題】

- 膨大な量の仮住まいをどのようにして確保するか【B】【C】【D】
- 避難生活から日常生活へどのようにして円滑・迅速に移行するか【C】

##### 【検討事項の例】

- ・仮住まいの場の必要量はどの程度か、またその内訳（応急仮設住宅、公営住宅、民間住宅等）はどうか、供給力の観点からはどうか
- ・仮住まいの場を迅速かつ効率的に確保するために、どのような措置が必要か
- ・被災地域外への疎開はどの程度か、疎開者の支援のためにどのような措置が必要か
- ・高齢者・要援護者等の弱者に対する支援をどうするか
- ・恒久的な住まいの早期再建への被災者自身の意欲・自助努力を引き出すために、仮住まいの期間に必要なことはどのようなことか（インセンティブ等）

##### <参考>

- ・仮住まいの確保については、中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」において検討されているところ。

#### ②恒久的な住まいの確保

##### 【想定される事態】

- 住まいの再建が必要な被災者には、住宅の所有形態、被害の程度、年齢、収入等様々なタイプが混在
- 特に高齢者は民間賃貸住宅への入居やローンによる住まいの再建が困難となることも多い



- 被災前の居住地によっても個別再建する地区と面的整備が行われる地区とがあり、再建過程にも様々な違いが生じる
- 賃貸住宅の被災も多数に及ぶが、零細・高齢の家主も多く、資金借り入れの困難さから、再建・補修が進まない

【想定される課題】

- 恒久的な住まいの確保をどのように進めるか【B】【C】
- 賃貸住宅の再建・補修をどのように進めるか【B】【C】
- 高齢者の住まいの確保をどのように進めるか【B】【C】

【検討事項の例】

- ・既存の住宅ストックはどの程度活用できるか、また既存ストックの活用促進のためにどのような措置が必要か
- ・中でも、被災住宅の補修による恒久住宅の確保をどのように進めるか
- ・応急・暫定的な補修後の、本格修理、耐震性確保などをどのように進めるか
- ・新たに整備が必要な恒久住宅はどの程度か、またその内訳（自己所有住宅（一戸建、集合住宅）、民間借家、公営住宅等）はどうか
- ・自力での住まいの確保に向けた意欲を高めるためにどうするか
- ・高齢者をはじめ、自力での住まいの確保が困難な被災者に対する公的支援をどうするか
- ・いわゆる二重ローン問題に対して、被災者の住宅再建をどのように進めるか
- ・中長期的に公的住宅の過剰ストックを生まないためにどのような配慮が必要か
- ・被災者のニーズにあった支援の組み立てを容易にする情報提供や相談の仕組み作りをどう実現するか
- ・現在の保険制度や共済制度は、どの程度有効か
- ・民間賃貸住宅の補修・再建をどのように進めるか

③区分所有建物の補修・再建その他の権利関係の調整

【想定される事態】

- 大量の分譲マンションが被災、また、投資目的の賃貸用分譲マンション（ワンルームマンションなど）も多い
- 所有者には高齢者も多く、経済状況等の違いにより補修・再建・再建断念等に関する合意形成が難航し、長期にわたって放置されるものが多く発生する
- 土地の境界が未確定な地区では、権利関係の確認が困難で、建物の再建や市街地整備事業等の実施に支障が発生
- 借地・借家の権利関係について、多数のトラブルが発生

【想定される課題】

- 区分所有建物の補修・再建等の住宅再建に関わる合意形成を円滑に進めるために、どのような措置が必要か【B】
- 土地・建物の権利関係を円滑に整理する方策をどうするか【A】

【検討事項の例】

- ・所有者間の合意形成に関して災害時の特例的な措置がさらに必要か
- ・所有者間の合意形成を促進するためのインセンティブ（またはディスインセンティブ）はあるか
- ・混乱している土地の境界を迅速に確定するために、どのような取り組みが必要か
- ・借地・借家に係る権利関係の紛争処理に関して、どのような取り組みが必要か
- ・被災者の様々な相談に応じる専門家の協力をどのように進めるか

④疎開先での住宅再建への対応

【想定される事態】

- 仮住まい確保の遅れ等から多くの世帯が自力で、あるいは公営住宅の一時提供、縁故を頼るなどして疎開
- 地方での仮住まいが多数にのぼり、疎開先で生活再建を目指す世帯も増加
- 事業所の移転などに伴い、転居が必要となる世帯が発生

【想定される課題】

- 疎開先等で生活を再建する被災者の住まいの確保に関して、どのような措置が必要か【A】【D】

【検討事項の例】

- ・疎開先で住宅を確保しようとする世帯数を、どのように推計するか
- ・仮住まい確保の観点から、一定期間の疎開を誘導する施策が必要か
- ・疎開・転居世帯について公的な支援が必要か
- ・公的な支援が必要な場合、どのような支援策が考えられるか
- ・疎開者の把握、相談・情報提供等は、誰が、どのように行うか

⑤被害認定、建築確認手続き等

【想定される事態】

- 被災者支援の判断のために、被害認定が急がれている
- 住宅再建などの取り組みが始まりつつあるが、対応する専門職が大幅に不足
- 応急危険度判定と被害認定に関する理解の混乱から被災度区分判定が進まない

**【想定される課題】**

○被害認定を混乱無く迅速・的確に実施するためは、どうすべきか【C】

**【検討事項の例】**

- ・膨大な住宅被害の認定を早期に実施するための手法や体制をどうするか
- ・調査結果を都市復興に活用するために必要な GIS でのデータ整理や国・地方公共団体での情報共有の仕組みは、どうあるべきか
- ・応急危険度判定と被害認定調査との混乱をどう防ぐか
- ・建築確認等や違法建築の監視など、手続きの迅速化や支援体制をどうするか

## 2-2 暮らし・生計の支援

### ①生活再建支援メニューの整備と提示

<b>【想定される事態】</b> ○極めて多様で膨大な被災者ニーズが発生
<b>【想定される課題】</b> ○生活再建支援メニューをどう整え、どのように提示するか【B】
<b>【検討事項の例】</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・各種支援策に基づく、複数の標準的な支援「モデルメニュー」の準備</li><li>・被災者の自発的な生活再建意欲を高めるためにどのような支援が必要か</li><li>・効率的・効果的な支援のあり方かどうか（現物支給と現金支給とのバランス等）</li><li>・高齢者・要援護者等の生活再建支援にどう取り組むか、また、そのための情報把握をどうするか</li><li>・震災で後遺症を負った人に対する支援をどうするか</li><li>・首都直下地震を前提にした場合の「公助」として行うことのできる支援の範囲と規模を、財政との見合いでどのように決定し、どう被災者に提示すべきか</li><li>・公平性の観点から、被災者支援の全体像は適切か</li></ul>

### ②被災者の視点に立った相談体制の整備

<b>【想定される事態】</b> <ul style="list-style-type: none"><li>○従来の制度別対応では、対応の混乱や制度周知の困難さが懸念される</li><li>○被災者支援が混乱すれば、生活再建が遅延し、経済の再建や財政負担にも影響</li><li>○震災による精神面、健康面の影響も大きい</li></ul>
<b>【想定される課題】</b> ○被災者自身による生活再建計画立案を促進するために必要な情報提供や相談対応をどのように行うか【C】
<b>【検討事項の例】</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・相談ニーズと相談員の具体的役割、必要数の想定</li><li>・ワン・ストップ窓口体制をどのように確保するか</li><li>・外国人への情報提供等の支援をどのように行うか</li><li>・相談員を行政組織の中でどのように位置づけるか（職員か、外部専門家か等）</li><li>・相談員による指導を活かすための個別部門との連携をどうするか</li><li>・相談の効果を高めるための相談活動の評価、改善指導をどのように行うか</li></ul>

・被災者支援のアドバイザー制度、資格制度についてどう考えるか

### ③雇用の維持・創出

#### 【想定される事態】

- 勤務先直接被災、休業・閉鎖等による大量の失業者及びその予備軍が発生
- 被災地の内外で間接的被害等による失業者が発生
- 生業喪失による収入途絶、生計維持者の死傷あるいは被災による心労等での健康阻害による就労困難等、生活困窮者が発生
- 疎開した世帯でも収入が途絶するものや激減するものが多い

#### 【想定される課題】

- 被災地の雇用維持、創出にどう取り組むか【C】
- 被災地外での雇用維持、創出にどう取り組むか【C】

#### 【検討事項の例】

- ・失業者数の推計
- ・被災前の雇用関係を維持するために、どのような措置が必要か
- ・雇用の維持・創出に復興事業や行政事務・サービスをどのように活用するか
- ・雇用保険未加入者等に対して、どのような措置が必要か

### ④中小零細企業・地場産業等の復旧・復興支援

#### 【想定される事態】

- 多数の中小零細企業が被災
- 製造業は、被災や風評被害、発注元企業の移転・疎開等もあって、取引先を失う
- 商店は、店舗・在庫の被災や義援物資等大量供給、住民の疎開で営業困難

#### 【想定される課題】

- 雇用確保、地域経済再建の観点から、中小零細企業対策にどう取り組むか【B】

#### 【検討事項の例】

- ・中小零細企業・地場産業が受ける被害を想定する
- ・事業所の再建、事業環境の平常化までの間の事業継続をどう確保するか
- ・被災事業所の営業再開状況に関する情報発信、情報共有をどう支援するか
- ・基本インフラの復旧事業が被災地域の経済に寄与するような仕組みを構築できないか
- ・被災企業の自立をどう進めるか

### ⑤疎開への対応

**【想定される事態】**

- 仮住まい確保の遅れ等から多くの世帯が自力で、あるいは公営住宅の一時提供、縁故を頼るなどして疎開
- 地方での仮住まいが多数にのぼり、疎開先で生活再建を目指す世帯も増加

**【想定される課題】**

- 疎開者の生活再建をどう進めるか【C】【D】

**【検討事項の例】**

- ・ 疎開者の疎開後の生活再建パターンの検討、及びパターン別疎開者数の推計
- ・ 疎開者の把握、疎開者への相談・情報提供等は、誰が、どのように行うか
- ・ 疎開中の支援、従前居住地への復帰の支援はどうすべきか
- ・ 疎開先での生活再建を目指す被災者への住居や就労等の支援は、どうすべきか
- ・ 中小事業所が従業員と一体となった疎開を希望する場合の支援は、どうすべきか

## 2-3 市街地・コミュニティ復興対策

### ①全壊建物の解体・撤去とがれき処理

#### 【想定される事態】

- 広範囲に倒壊した建物やそのがれきが散在
- 使用可能な建物、使用可否不明の建物が混在

#### 【想定される課題】

- 被災建物の解体撤去にどう取り組むか【C】
- 最終処分場が不足する際にどうするか【D】

#### 【検討事項の例】

- ・解体撤去に公的関与を行うか、関与する場合はその範囲及び方法をどうするか
- ・解体対象の選別、優先順位付けを、被害認定や再建方針の確認とともに、どのように行うか
- ・重機・オペレータの調達、計画的配分のためにどのような準備が必要か
- ・粉塵、アスベスト等の環境対策のために、どのような措置が必要か
- ・廃棄物の分別、リサイクルのために、どのような措置が必要か（前提として、分別、リサイクルをどこまで求めるか）
- ・がれきの集積場所の確保に、国としてどのような協力が可能か
- ・廃棄物処分場の残余容量を超える震災廃棄物の最終処分をどうするか
- ・がれき処理についての広域的な支援体制を構築することは可能か

### ②市街地・コミュニティ復興の進め方

#### 【想定される事態】

- 木造密集市街地では大規模な面的被災が発生
- 被災した住民は仮設住宅等に居住
- 他の地方への疎開者も多数にのぼり、そのうち所在不明のものも少なくない

#### 【想定される課題】

- 被災地区毎の市街地復興の方針決定とその実現手法をどうするか【B】
- 全体として適正な規模の宅地を供給するための広域調整をどうするか【D】

#### 【検討事項の例】

- ・膨大な面的被害が発生した場合に、対応可能な面的事業の規模はどの程度か
- ・市街地の復興目標を住民合意のもとにどのようにして定めるか、また、人的制約、財政的制約の中で、それどのようにして実現するのか
- ・建築規制等のいわゆる私権制限をどうするか

- ・復興プロセスの中で、早期復興やよりよいまちづくりの要請と、住民（疎開している被災者を含む）の合意形成とを、どうバランスさせるか
- ・復興方針等行政が提供する情報を住民に的確に周知するためには、どのような取り組みが必要か
- ・まちの復興状況等の情報を関係者が共有するために、どのような仕組みが必要か
- ・全体として適切な規模の宅地供給となるように事業主体間の調整をどう進めるか

### ③長期化する復興過程への対応

#### 【想定される事態】

- 市街地の面的整備を行う場合、復興は事業の進捗にあわせて進み、長い時間を要する
- 長期間にわたる復興過程においてコミュニティ崩壊の恐れが生じている
- まちづくりの核となる商店街の機能が喪失している

#### 【想定される課題】

- 本格的な市街地の復興までコミュニティが維持されるようどのような支援・配慮を行うか【B】

#### 【検討事項の例】

- ・住民同士を結びつけ、地域の力を高めるために、どのような取り組みが必要か
- ・本格復旧・復興実現までの間、コミュニティの維持や、仮設の作業所、商店街の設置等、一時的な土地利用をどうするか
- ・仮設建造物の用途、設置期間等一時的な土地利用にかかる規制をどうするか

### ④教育・文化、自然、景観への配慮

#### 【想定される事態】

- 多数の教育・文化施設が被災
- 多くの歴史的建造物や、由緒ある町並み、景観等が喪失するが、再建される建物の多くは急ごしらえのため、町並みやデザインとの調和に欠けている
- 都心周辺の市街地内農地、崖線、緑地、河川等の貴重な緑が、短期的住宅需要等で失われている
- 被災者の多くは、経済的疲弊等から芸術や文化を顧みる余裕を失っているが、一方で芸術的・文化的な刺激やうるおいを渴望している

#### 【想定される課題】

- 芸術、文化、良好な景観や自然環境等の維持・再生をいかに進めるか【B】【C】



**【検討事項の例】**

- ・教育の早期再開に向けて、どのような措置が必要か
- ・芸術、文化の再生、良好な景観の保全・再生のために、どのような取り組みが必要か
- ・自然環境の保護、回復、緑の創出等のために、どのような取り組みが必要か
- ・埋蔵文化財の保全等にも配慮しつつ、迅速に復興を進めるために、どのような措置が必要か

## 2-4 経済復興

※地域経済は2-2で扱う

### ①震災による経済影響への対応

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○日本の国債や金融機関、企業の格付けが下がる、などの事態が発生し、資金調達や復興資金の貸し出し金利等にも影響</li><li>○交通施設の被災や復興物資の輸送等によって、人流、物流機能が不足</li><li>○大企業では、BCPによって移転（一時移転含む）したのも発生</li><li>○外資系企業の中には、日本から撤退したのも発生</li><li>○海運、航空等の国際物流がアジア諸国を含む他地域にシフト</li></ul>
<p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○日本経済への中・長期的影響の把握とその対策をどうするか【A】【D】</li></ul>
<p>【検討事項の例】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・震災に伴う膨大な経済被害による影響はどうか</li><li>・経済被害波及状況把握のための指標とその調査方法をどうするか</li><li>・金融決済機能や各種拠点機能のバックアップをどう確保するか</li><li>・日本への信用不安軽減に必要な国内外へのアナウンス実施をどうするか</li><li>・全国への影響を軽減するために、国内での需要をいかに迅速に回復するか</li><li>・経済影響の軽減にBCPをどのように活用するか</li></ul>

### ②復興経済から平時経済への円滑な移行

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○被災地域では、数年後に各種復興需要・公共投資が一段落</li><li>○引き続き、公共投資の水準低下が続くなかで、急激に地域経済、雇用情勢が悪化</li></ul>
<p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○復興経済から平時経済への円滑な移行をどのように進めるか【A】【C】</li></ul>
<p>【検討事項の例】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・早期回復を図りつつも災害復旧事業を一時期に集中させないために、どうすべきか</li><li>・復興経済下における産業構造を固定化させず、平常の産業構造に円滑に誘導するために、どうすべきか</li></ul>

## 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会

- (座長) 澤井 安勇 総合研究開発機構理事
- 大牟田智佐子 毎日放送ラジオ局報道部
- 田近 栄治 一橋大学大学院経済学研究科教授
- 永松 伸吾 人と防災未来センター専任研究員
- 中村 順子 NPO 法人  
コミュニティ・サポートセンター神戸理事長
- 中林 一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授
- 室崎 益輝 総務省消防庁 消防研究センター所長
- 山中 茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所教授
- 中村 晶晴 東京都危機管理監
- 藤原 雅人 兵庫県県土整備部復興局長
- 樋高 雄治 横浜市安全管理局危機管理担当理事