

「首都直下地震の復旧・復興準備推進調査」
首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討

調査報告書

平成 21 年 3 月

内閣府

「首都直下地震の復旧・復興準備推進調査」
首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討
調査報告書
目次

1. 調査の概要	1-1
1.1 調査の目的	1-1
1.2 調査項目及び業務フロー	1-1
1.3 検討概要	1-3
1.3.1 計画・準備	1-3
1.3.2 復興過程の事例収集と政策的対応の分析に関する文献調査	1-3
1.3.3 首都直下地震の復興過程に関する検討	1-3
1.3.4 首都直下地震の復旧・復興対策の推進に関する検討	1-3
1.3.5 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の開催	1-3
1.3.6 成果物の作成	1-4
1.3.7 打合せ協議	1-5
1.4 成果物	1-5
2. 復興過程の事例収集と政策的対応の分析に関する文献調査	2-1
3. 首都直下地震の復興過程に関する検討	3-1
3.1 首都直下地震の復興過程に関する検討	3-1
3.1.1 前提条件	3-1
3.1.2 首都復興に向けた国、地方公共団体の体制、手順	3-8
3.1.3 テーマ別の検討	3-23
3.2 ヒアリング調査およびアンケート調査の実施	3-40
3.2.1 ヒアリング調査およびアンケート調査の目的	3-40
3.2.2 ヒアリング調査対象	3-40
3.2.3 ヒアリング調査結果	3-43
3.3 関係機関の対応における進展状況の点検	3-52
4. 首都直下地震の復旧・復興対策に関する今後の検討について	4-1
5. 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の開催	5-1
5.1 検討会の開催スケジュール	5-2

5.2 委員の選定	5-3
5.3 懇談会の開催	5-4
5.4 検討会の開催	5-5
5.4.1 第1回検討会の開催	5-5
5.4.2 第2回検討会の開催	5-5

参考資料

- ・ 復興ビジョンおよび復興計画に係わる事例
- ・ 復興のプロセスおよび論点
- ・ 首都直下地震に係るこれまでの取り組み
- ・ 東京都区部における復興マニュアル等の策定状況
- ・ 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 懇談会議事録概要
- ・ 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第1回 議事録概要
- ・ 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第2回 議事録概要

1. 調査の概要

1.1 調査の目的

首都直下地震は、平成17年7月の首都直下地震対策専門調査会報告における「東京湾北部地震」では、きわめて大きな被害をもたらすと想定されている。また、これを受けて「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なければならない」とされ、内閣府では、平成19年3月に「首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題」をとりまとめたところであるが、復興過程に関する具体的な対策の検討は行われていない。本業務は、首都直下地震による被災後の復興が被災地域の内外で、どのような仮定を経て進むのか、また、被災地域の内外において政府や個人、企業等はどのような行動をとり、それが被災地及びわが国全体の復興過程にどのように影響するか等、具体的に分析するため、復興過程に関する検討を行ったものである。

1.2 調査項目及び業務フロー

本業務における実施項目は次のとおりである。また、本業務は、次ページに示す業務実施フローに従って実施した。

- ① 計画・準備
- ② 復興過程の事例収集と政策的対応の分析に関する文献調査
- ③ 首都直下地震の復興過程のシナリオに関する検討
- ④ 首都直下地震の復旧・復興対策の推進に関する検討
- ⑤ 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の開催
- ⑥ 成果物の作成
- ⑦ 打合せ・協議

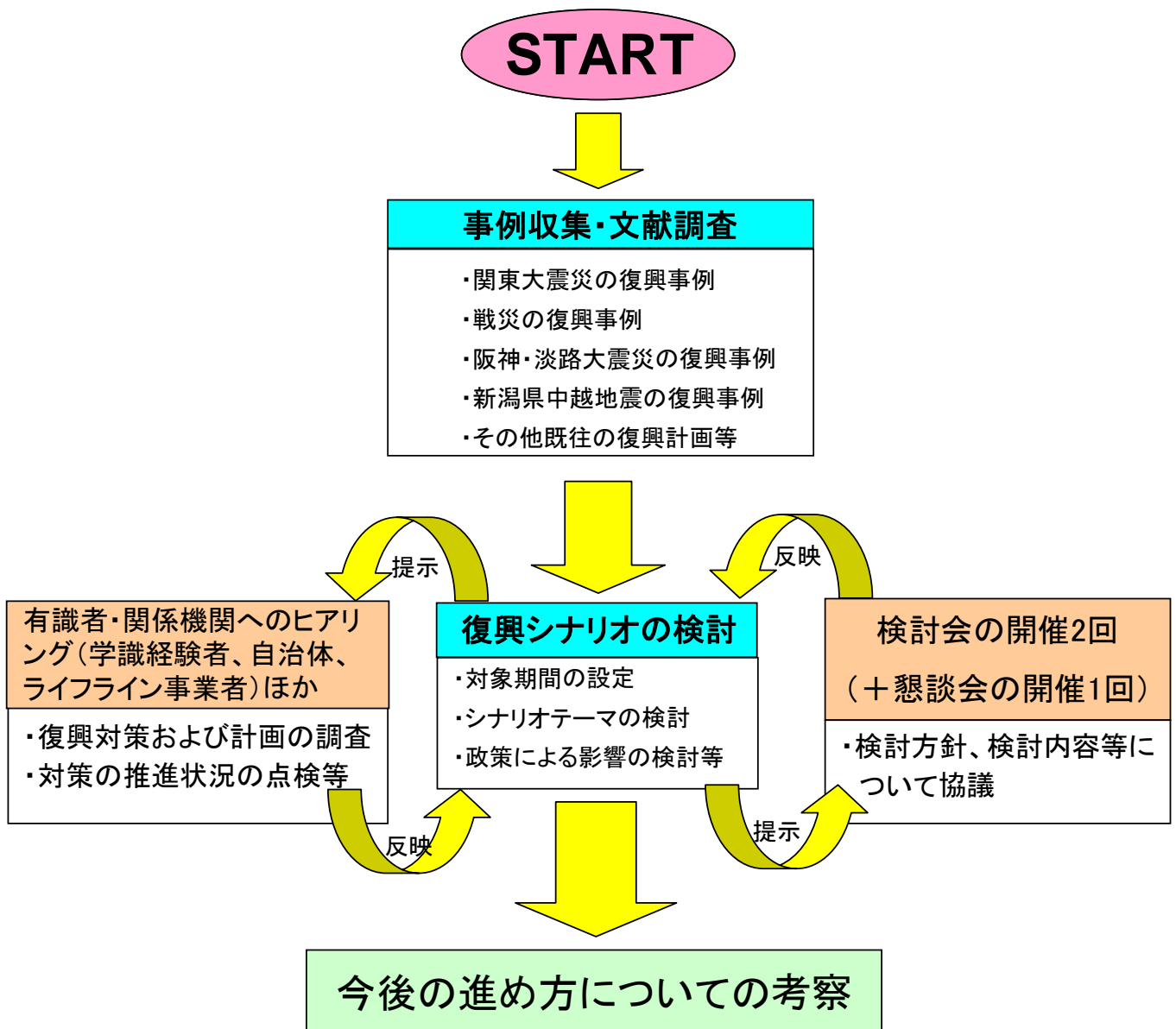


図 1-1 業務実施フロー

1.3 検討概要

業務実施フローに示す検討項目について、検討内容および検討結果の概要を以下に示す。

1.3.1 計画・準備

業務着手にあたり、受委託契約書、設計図書及び特記仕様書に基づき業務内容を把握し、業務を円滑に遂行するため、工程や体制を含む業務実施方針を示した業務計画書を作成した。

1.3.2 復興過程の事例収集と政策的対応の分析に関する文献調査

大規模災害の復興過程に関し、各種経済指標の動向、被災地域の内外における政府、個人及び企業等の各主体への経済的影響と各主体の行動等に着目し、事例を収集した。

また、復興に係る政策的な対応が復興の過程や結果に与える影響に関する文献の調査を行い、首都直下地震における復興過程について検討するための視点を整理した。

1.3.3 首都直下地震の復興過程に関する検討

首都直下地震による被災後の復興が、被災地域の内外で、どのような過程を経て進むのか、また、被災地域の内外において政府や個人、企業等はどのような行動をとり、それが被災地及びわが国全体の復興過程にどのように影響するか等について分析するため、復興過程に関する検討を行った。検討に当たり、被害の状況や復興対策の実施方針等について複数の条件を設定し、それぞれの条件の下で検討した。

なお、検討に当たっては、阪神・淡路大震災等の経験者や企業実務者を含む有識者（30名程度）へのヒアリングとアンケートを行い、政策的検討に活用できるものとなるよう十分配慮した。

1.3.4 首都直下地震の復旧・復興対策の推進に関する検討

平成19年3月及び平成20年3月の「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討」調査報告書をもとに、関係機関における対応の進展状況を踏まえつつ、同報告の点検を行い、今後の検討の進め方について考察を行った。

1.3.5 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の開催

上記各項目について検討をおこなうための有識者等からなる検討会を開催し、意見聴取、連絡調整、会議資料及び会議録作成などを行った。

① 謝金および旅費について

委員は、7名程度で構成し、謝金、旅費を支給した。委員の検討会会場への旅費は、国内日帰りを予定した。

② 委員の選定について

委員は、防災関連分野の大学教授等を内閣府が選定した。

③ 検討会の開催について

検討会は、準備等1時間、会議2時間程度で2回開催した。なお、必要に応じて少人数による会合や委員以外の有識者の意見を聞く場を設けることとした。

④ 出席者について

出席者は委員のほか事務局11名程度、及び傍聴者等とした。

⑤ 会議資料について

会議資料は委員及び事務局に配布するもの都市、会議1回あたり一般印刷、A4版、70ページ程度（上質紙）を100部程度想定した。（ただし、議題内容により適宜変更を行った。）

1.3.6 成果物の作成

① 調査報告書（製本版）について

調査報告書（製本版）は、A4版で100ページ程度（上質紙）とし、業務実施の経緯および結果を、わかりやすくとりまとめた。

また、冒頭に「調査の概要」として、調査内容や成果等について5ページ程度の要約を作成した。

さらに、各作業内容を体系的に整理、分析を行い、図表やイメージ図等を用いてわかりやすいものにするように努めた。

② 調査報告書（電子データ版）について

調査報告書（電子データ版）は、Microsoft Word2003 または Microsoft PowerPoint 2003 で編集可能なファイル（図、画像などを含む報告書全体と）及び Adobe Acrobat Reader 6.0 にてテキスト、図、画像などを含む報告書全体と同等の内容が閲覧できるもの（ファイルサイズについては、ホームページで提供する場合があることを考慮し、再現性を大きく損なわない範囲で出来る限り圧縮を図る。）となるよう配慮した。

③ ホームページ掲載用データについて

ホームページ掲載用データについては、「内閣府ウェブサイト・アクセスシビリティ指針」、「ウェブページ作成上の留意事項」に準拠して作成を行った。

④ 成果物について

成果物については、成果物（案）ができた段階で、速やかに検討会、内閣府と検討・調整を行うよう努めた。

1.3.7 打合せ協議

本業務を円滑に遂行するため、業務開始時、中間時、完了時の各段階において協議打合せを行った。なお、打合せ協議記録簿は受託者が作成し、委託者側に内容の確認を行った。

1.4 成果物

本業務の成果物は次のとおりである。

- ✓ 報告書（製本版）50 部
- ✓ 報告書（電子データ版）（CD-R）2 部
- ✓ ホームページ掲載用データ（CD-R）2 部

2. 復興過程の事例収集と政策的対応の分析に関する文献調査

大規模災害の復興過程に関し、各種経済指標の動向、被災地域の内外における政府、家計及び企業等の各主体への経済的影響と各主体の行動等に着目し、事例収集を行うと共に、復興に係る政策的な対応が復興の過程や結果に与える影響に関する文献の調査を行い、首都直下地震における復旧・復興過程について参考となる方針や計画等の整理を行った。

以下に収集および調査した結果概要を示す。なお、方針および計画等の詳細は参考資料に示す。

表 2-1 復興過程の事例および政策的対応の分析に関する文献の調査結果

対象災害	計画等の名称	発行者	発行年月	文献内容
関東大震災	帝都復興計画	帝都復興院	T12 年	事後の復興計画
第二次世界大戦	東京戦災復興都市計画	東京都	S21 年	事後の復興計画
阪神・淡路大震災	阪神・淡路大震災復興計画	兵庫県	H7 年 6 月	事後の復興計画
	神戸市復興計画	神戸市	H7 年 6 月	事後の復興計画
	新・神戸経済創成プラン	神戸商工会議所神戸経済復興対策対策特別委員会	H7 年 6 月	事後の復興計画 (経済産業復興)
	神戸市震災復興住宅整備緊急 3 か年計画	神戸市	H7 年 7 月	事後の復興計画
	神戸市復興計画推進プログラム	神戸市	H12 年 10 月	事後の復興計画
新潟県中越大震災	新潟県中越大震災復興ビジョン	震災復興ビジョン策定懇話会	H17 年 3 月	事後の復興計画
	新潟県中越大震災復興計画	新潟県	H17 年 8 月	事後の復興計画
—	東京都震災復興ランドデザイン	東京都	H13 年 5 月	事前の復興ビジョン
—	首都圏広域計画	国土交通省関東地方整備局	H20 年 11 月	都市のビジョン
—	東京の新しい都市づくりビジョン	東京都	H13 年 10 月	都市のビジョン
—	※検討資料等 (「2050 年 自立都市ナカノ」研究について記載)	中野区政策研究機構	—	都市のビジョン

—	※委員会資料等 (港湾BCPによる協同体制構築に関する取り組みについて記載)	港湾BCPによる協働体制構築に関する委員会	—	事業継続計画
—	中小企業防災・BCPのすすめ 横浜版「防災対策・BCP導入ガイド＜中小製造業・防災対策編＞」	横浜市 経済観光局 ものづくり 支援課	H20年11月	事業継続計画
—	東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編	東京都総務局 災害対策部	H15年3月	事前の復興計画
—	神奈川県震災復興対策マニュアル	神奈川県震災復興対策事前 検討会議	H17年4月	事前の復興計画
—	震災後の復興都市計画策定のための行動指針・行政施策編	静岡市	H14年3月	事前の復興計画
—	東京都震災復興マニュアル ～住宅復興、くらしの復興のプロセス～	東京都総務局 災害対策部	H15年3月	事前の復興計画 (生活復興)
—	東京都震災復興マニュアル ～産業復興(工業)、(商店街)のプロセス～	東京都総務局 災害対策部	H15年3月	事前の復興計画 (経済産業復興)
—	東京都震災復興マニュアル ～都市復興のプロセス～	東京都総務局 災害対策部	H15年3月	事前の復興計画 (都市復興)
—	防災都市づくり推進計画(整備プログラム)	東京都	H16年3月	事前の復興計画 (都市復興)
—	大阪府震災復興都市づくりガイドライン～都市づくりのプロセス～、～復興都市づくり(府・市町村)の行動プロセス～、	大阪府 建築都市部	H18年1月	事前の復興計画 (都市復興)
—	葛飾区都市計画マスタープラン	葛飾区	H13年7月	都市計画
—	復興市民組織育成事業	東京都	H16年度～ H18年度	事前の復興対策事業

なお、阪神・淡路大震災等の過去の大規模震災の復興検証に関する文献調査や、外国の復興計画等に関する文献調査については、今後の課題として引き続き調査が必要である。

3. 首都直下地震の復興過程に関する検討

首都直下地震による被災地内外における復興過程において、国の復興施策による復興過程への影響を考察した。

また、首都復興の全体を取り仕切れるよう、首都復興に向けた国、地方公共団体の体制、手順について検討を行った。さらに、様々な復興の中から視点を絞り、テーマ別に検討を行った。なお、これらの検討は関係機関へのヒアリング調査結果や懇談会および検討会による協議を参考に行った。

3.1 首都直下地震の復興過程に関する検討

3.1.1 前提条件

下記に検討にあたり必要となる各種条件について整理を行った。

(1) 被害想定

首都特有の復興課題を検討するため、地震の被害想定については、平成16年12月作成の被害想定（M7.3：東京湾北部直下地震・冬18時、風速15m/s）を中心とする。

また、中核都市における首都直下地震（M6.9：立川市、横浜市直下地震クラス）について、①被害規模が比較的小さい、②都心部以外が中心的な被災地域、との観点から検討対象とする。

なお、現在の被害想定を越える災害が起きた場合（M8：南関東地震・関東大震災クラス）については、首都直下地震発災後の復興に際し、将来的に起こりうるものとして検討する長期的な検討課題との位置づけとして整理する。

<解説>

首都直下地震の復興対策のあり方を考える上で、まず前提条件として被害想定を決めておく必要があり、これまでに内閣府にて整理した被害想定を活用することとする。この被害想定のうち被害規模が最大となると想定されているのが、東京湾北部直下地震（冬18時、風速15m/sの条件）であり、具体的には、

- ・建物全壊棟数・火災焼失棟数 約85万棟
- ・死者数 約11,000人
- ・経済被害 約112兆円

等の想定がなされている。本検討においては、この被害想定を中心として検討している。

また、復興の状況は被害規模等によって異なるものと考えられるため、上記被害想定のほか、比較的被害が小規模で、かつ首都中枢（東京都心部）を中心的な被災地域としないような直下型地震（立川市、横浜市直下等の首都直下地震）も検討する被害想定に加えている。

さらに、これらの首都直下地震に加え、首都地域に甚大な被害をもたらす可能性のある大規模地震として、過去 2～3 百年間隔で発生している関東大震災クラス（M8）の地震がある。これについては、今後 100 年以内に発生する可能性はほとんどなく、切迫性が低いとされていること、また政府として近年被害想定を作成していないことから¹、本検討の直接の対象とはしていない。ただし、将来的には起こりうるものであるため、首都直下地震発生後の復興に際しては、こうした関東大震災クラス（M8）が将来発生することを念頭に、それに耐えられるような都市作り・首都圏整備を行うことも重要な課題であり、その観点からの検討は加えたものとしている。

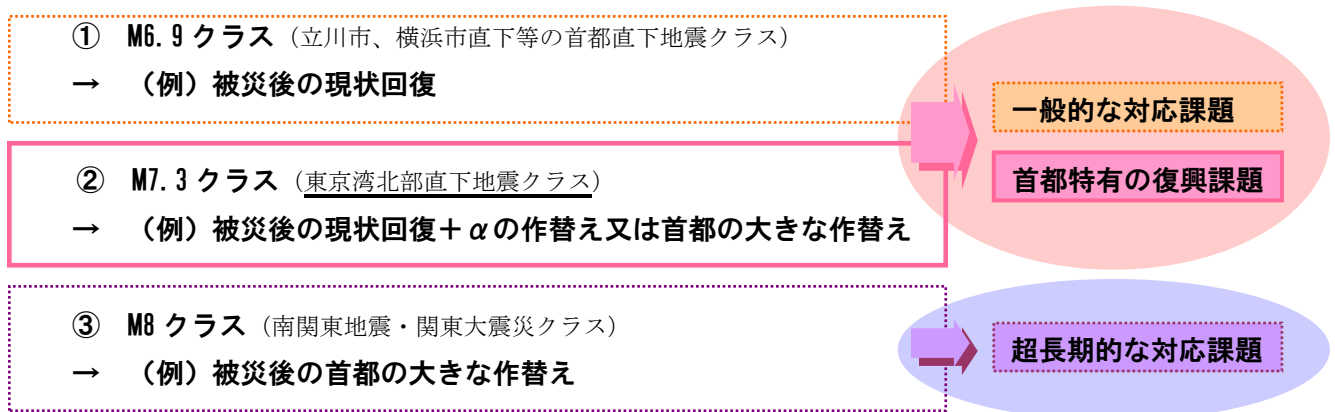


図 3-1 被害規模に応じた課題

なお、検討に当たっては、上記の考え方を前提として検討を行うこととするが、現実には事前の被害想定と異なる状況になることも考えられる。このため、実際に発災した場合には、その被害状況に応じて、どのケースに即して復興対策を進めるかを決定することとなる。

¹ 過去のものとしては、昭和 63 年に公表した「南関東地域地震被害想定調査」がある。

(2) 対象地域

本検討で対象とする範囲は、被害想定で対象となる中核都市（M6.9クラス）を含む、概ね30～40km圏の南関東地域とする。

<解説>

いわゆる「被災地域」がどの程度の範囲に及ぶかは被害規模等にもよるが、東京湾北部地震（M7.3）の震度分布では、震度6弱以上の区域が都県を越えて広範囲に拡大すると想定されていることから、概ね30～40km圏の南関東地域を検討対象としている。なお、地震による経済的被害等は被災地に限らず全国、あるいは国際経済にも大きな影響を及ぼすと考えられることから、検討に当たっては上記の検討対象地域のみならず、それ以外の地域への影響についても考慮している。

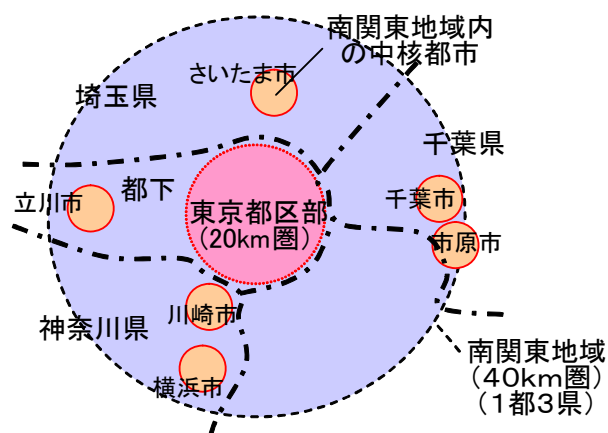


図 3-2 検討対象地域

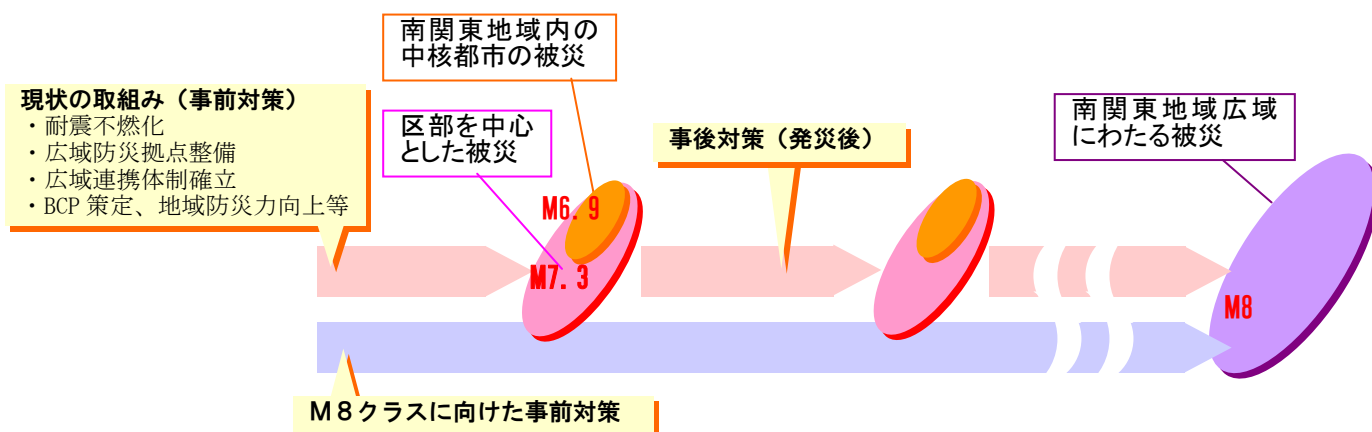
(3) 目標年次

本検討においては、復興後の都市構造等の大規模な改変や前提となる社会情勢等の変化を勘案し、概ね 30 年程度の期間までを一応の検討の目安とする。

<解説>

本検討においては、どの程度の期間を前提として復興を考えるか（目標年次）を想定する必要がある。目標年次の考え方は被害規模や復興方針によって異なるものの、比較的被害規模が小さく、復興方針が被災前の状態の回復に重点を置かれるような場合は 5～10 年程度の期間を前提と考えるのが妥当である一方、被害規模が比較的大きく、現状復帰よりもむしろ都市構造等の大規模な改変を行う必要に迫られるような場合、10～30 年程度の期間を前提とすることもあり得る。さらに、M7 クラスの首都直下地震の被災後に、将来起こりうる M8 クラスに備えるための大幅な国土構造の再編をも視野に入れる 100 年規模での期間の考え方もあり得る。

ただし、超長期を前提とした場合、人口（高齢化）・土地利用（不燃化・耐震化）・情報通信技術・広域的な都市構造（コンパクトシティ化やネットワーク化）等の大幅な変化により被害想定や検討課題が全く異なるものになり、検討の現実性が著しく損なわれることから、本検討においては、概ね 30 年程度の期間までを一応の目安として検討を行うこととしたものである。



(4) 期間区分

首都復興のプロセスについては、阪神・淡路大震災等の経験等を踏まえ、以下の4つの段階に区分する。

- ① 応急段階 : 発生から3ヶ月程度
- ② 復旧・復興始動段階 : 発生後3ヶ月～3年程度
- ③ 本格復興段階（前期・後期） : 発生後3年～10年程度
(このうち、前期は3～5年程度、後期は5～10年程度)
- ④ 発展段階 : 発生後10年以降

これらの期間区分はあくまで1つの目安であり、実際の被害状況や復旧・復興状況を勘案し、適切なタイミングで適切な施策を実施することが求められる。

<解説>

① 応急段階

発災当初の応急段階から次の段階へ移る1つのタイミングは、学校の体育館などに開設された避難所から、応急仮設住宅へ移る時期である。阪神・淡路大震災の際の応急仮設住宅は、発災から約1ヶ月後から順次入居が開始されている（仮設住宅の供給完了は発災から約7ヶ月を要した）。首都直下地震の際にはさらに大規模な被災となることが予想され、避難所から応急仮設住宅へ移るタイミングを区切りとし、発災後約3ヶ月を応急段階とする。

この段階で主に実施される災害応急対策については検討対象外だが、復興方針の決定、復興に向けた国・地方公共団体の体制確立等、この時期に始めるべき事項も多く、こうしたいわば「復興準備」に当たるような施策についてこの段階で主に取り扱っている。

② 復旧・復興始動段階

復興を考える上で住宅再建は大きな要素であり、応急仮設住宅から自宅再建ないし公営住宅への入居のタイミングが次の区切りとなる。応急仮設住宅の延長期間は2年3ヶ月であり、これを1つの目安として住宅再建に取り組むこととなるが、阪神・淡路大震災の際には兵庫県は「ひょうご住宅復興3カ年計画」を策定して平成9年度までに12.5万戸の住宅建設を目標とし、また新潟県中越地震では応急仮設住宅は、発生から約3年2ヶ月後の平成19年12月末に解消している。また、住宅以外にも、公共土木施設における災害復旧制度の適用は発生年度を含む3ヶ年度とされている。こうした状況から、住宅再建がある程度進んでくる発災後3年というタイミングを1つの区切りとする。

この段階は、公共土木施設、住宅、事業用施設等の復旧を進めるとともに、復興方針に従って具体的な復興計画を定め、都市の再開発等の将来的な復興に向けた事業に着手する時期であり、こうした復興推進施策についてこの段階で主に取り扱っている。

③本格復興段階（前期・後期）

復興事業がどの程度の規模、どの程度の期間で実施されるかは被害規模にもよるため一概に言えないが、阪神・淡路大震災後の平成7年7月に兵庫県が策定した「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」では、発生から約10年後の平成17年7月を目標年次としており、一応の目安として発生後10年を1つの区切りとする。

この段階は、いわゆる災害復旧事業が概ね終了し、応急仮設住宅から自宅あるいは公営住宅への移行も順次進むなど、単に被災前の状態に戻す復旧の段階から、将来に向かってより良い都市・地域とするための復興施策が推進される復興（本格復興）に移行する時期であり、都市再開発事業や各種新規プロジェクトなど将来に向けての復興事業がテーマとなる。また、高齢者の独居死対策や被災者の心のケアの問題など、息の長いフォローアップも大きな課題となる。

さらに、「本格復興段階」を発生後3年～5年程度の前期（元の水準に戻す段階）と発生後5年～10年程度の後期（震災がなければこの水準まで達していたであろう水準まで戻す段階）の2段階に分けることが考えられる（四川大地震の復興計画では3年、5年、8年で区分している）。

④発展段階

発生後10年後以降の時期は、本格復興事業が一通り終了し、将来に向けたさらなる発展のための事業や、今後長期的に発生しうるM8級の大規模地震に備える予防的施策等、復興施策とは一線を画す内容のものが主体となってくる時期である。また、一応の復興は終了したとしても、依然生活再建ができずにいる被災者や、心身に後遺症の残る被災者のケアなどにも留意する必要がある。

なお、上記の期間区分は、本検討のために整理した便宜的な区分であり、実際に発生した場合には、被害状況等に応じ、当該時期区分にとらわれず、復旧・復興のプロセスに応じた適切な時期区分が必要となる。その際、過去の災害の例²にとらわれず、可能性、必要性の両面から適切な時期区分を検討する必要がある。

² 例えば、阪神・淡路大震災の際には、仮設住宅の供給完了とそれに伴う避難所の解消に約7ヶ月を要したが、これは当然ながら首都直下地震に際しても7ヶ月を要してよいということではない。

(5) 検討内容

首都直下地震の復興対策のあり方については、あらかじめ起こりうる状況にある程度想定した上で、復興方針・復興計画等の策定等の復興に向けた国・地方公共団体の体制、手順や、分野別の状況に応じた複数の政策的な選択肢等について検討しておくことが可能であり、かつ有益なものと考えられる。

<解説>

発災直後の負傷者・行方不明者の救助など、所定の対策をいかに迅速・的確に実施するかが問われる災害応急対策と異なり、災害復旧・復興対策、特に復興の分野においては、被害規模等の被災状況や地理的条件、政治経済社会情勢、その後の復旧・復興の進捗状況等により、あるべき復旧・復興の姿は様々な形を採りうるものと考えられる。したがって、復興に当たっては、復興後の被災地が将来に向かってより良いものとなるよう、適切な政策判断に基づいて復興施策を推進していく必要がある。こうした政策判断は、実際には発災後に震災の状況を見て適切に行われるべきで、事前に事細かく想定しておくことは不可能と言える。しかしながら、発災前の事前の段階であっても、あらかじめ、起こりうる状況のパターンを想定した上で、政策判断や政策を実施するための体制や手順（プロセス）を検討しておくことや、想定される政策判断の分かれ道（選択肢）を類型化し検討しておくことは可能であり、かつ有益なものと考えられる。

特に、実際の発災後の復興に際して、あらかじめ国・地方公共団体の体制、手順を検討しておくことは復興を円滑に進める上で重要であり、本検討においては、主にこの観点から検討を行うこととする。

3.1.2 首都復興に向けた国、地方公共団体の体制、手順

(1) 復興実施体制

首都直下地震により相当規模の被害が発生した場合、国は被災地域の復興を支援するため、復興に向けた実施体制を速やかに整える【応急段階】。

その際、被害規模等の状況に応じ、復旧・復興のための国の組織・体制の整備、国と地方公共団体等の連携体制の確立、関連する法制度の適切な運用及び必要に応じた立法措置、復興のために必要な財政措置を適切に実施する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

また、被災した地方公共団体においても、国との連携体制や、地方公共団体間の広域的な連携体制の確立を図る。【応急段階】

さらに、実施された復旧・復興施策やそこから判明した課題等を事前・事後対策に適切にフィードバックする。【復旧・復興始動段階～発展段階】

<解説>

首都直下地震の復興実施体制を検討する際に参考となるのは、大正12年の関東大震災、平成7年の阪神・淡路大震災、平成16年の新潟県中越地震等である。特に近年では、都市型の大規模震災の事例として阪神・淡路大震災があり、同震災における対応には参照すべき点が多いと考えられる。しかしながら、平成7年当時は現在のように大規模震災対策が確立されておらず、阪神・淡路大震災を契機として災害対策基本法をはじめとする法制度等が大幅に改善された部分も多いため、こうした制度改善の状況も踏まえた対応が必要である。また、平成16年の新潟県中越地震の際にはこうした制度改善の効果も現れているため、その状況も踏まえる必要がある。ただし、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震のいずれも首都中枢機能に直接の被害があった災害ではないため、首都が直接被災した大正12年の関東大震災や、太平洋戦争後の戦災復興の際の政府の対応も適宜参照しつつ検討することが有効と考えられる。

(2) 復旧・復興のための組織・体制の整備

国は、被災地域の復旧・復興のための施策を早急かつ強力に進めるための組織・体制を早急に整備することとし、必要に応じそのための立法措置を早急に行う【応急段階】。

国は、整備された組織・体制の下で復興方針を速やかにとりまとめるとともに、関係行政機関の施策の総合調整等を行う。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災においては、震災後約1ヶ月後の2月15日に「阪神・淡路復興委員会」（学識経験者7名で構成）が設置³、同24日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が公布・施行され「阪神・淡路復興対策本部」（本部長：内閣総理大臣、副本部長：国土庁長官、本部員：その他全国務大臣）が設置⁴されている。同委員会は、3つの意見と11の提言を内閣総理大臣に提出し、これらの意見及び提言を踏まえ、同本部では「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」（平成7年4月28日）及び「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」（平成7年7月28日）を決定する等の措置がなされた。なお、阪神・淡路復興対策本部の下に設置された同事務局は、関係省庁及び被災地方公共団体、経済団体等からの職員らで構成され、関係省庁、被災地方公共団体及び経済団体等との総合調整を実施しつつ復興施策が推進された。

首都直下地震に際しては、同様の組織・体制（復興委員会、復興本部）をとることが一つの選択肢として考えられる⁵。なお、発災前の段階でこうした復興体制を事前に整え、目標となる都市像（復興計画）を検討する等、事前の復興対策を行うという考え方もある。

復興本部の活動に際しては、中央防災会議や緊急災害対策本部（または非常災害対策本部）との関係（役割分担等）についても整理が必要である。

なお、被害規模が極めて激甚である場合には、国主導による首都圏全体の大幅な改造も視野に入れた組織・体制が必要となる場合もあり得る⁶。

³ 「阪神・淡路復興委員会」は2月15日に制定された阪神・淡路復興委員会令により国家行政組織法第8条に基づく機関として設置されている。

⁴ 「阪神・淡路復興対策本部」は総理府設置法に基づき総理府本府に「特別の機関」として設置された（当時は中央防災会議も「特別の機関」であり、同様の位置づけ）。

⁵ 阪神・淡路復興委員会は総理府本府組織令により1年間の期限とされ、阪神・淡路復興対策本部は阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律により5年間の期限とされた。

⁶ 関東大震災後の帝都復興院は大正12年9月27日～大正13年2月25日の間設置された後、内務省の外局として設置された復興局に引き継がれた。また、太平洋戦争後の戦災復興院は昭和20年11月5日～昭和22年12月31日の間設置された後、内務省国土局と統合し建設院（後の建設省）となった。なお、平成7年の阪神・淡路大震災の際にも、復興院を設置すべきとの意見が一部あったが、地方自治の観点から一義的には地方公共団体で対処し、国はその支援に当たるべきとの考え方から、復興委員会及び復興本部方式となった。

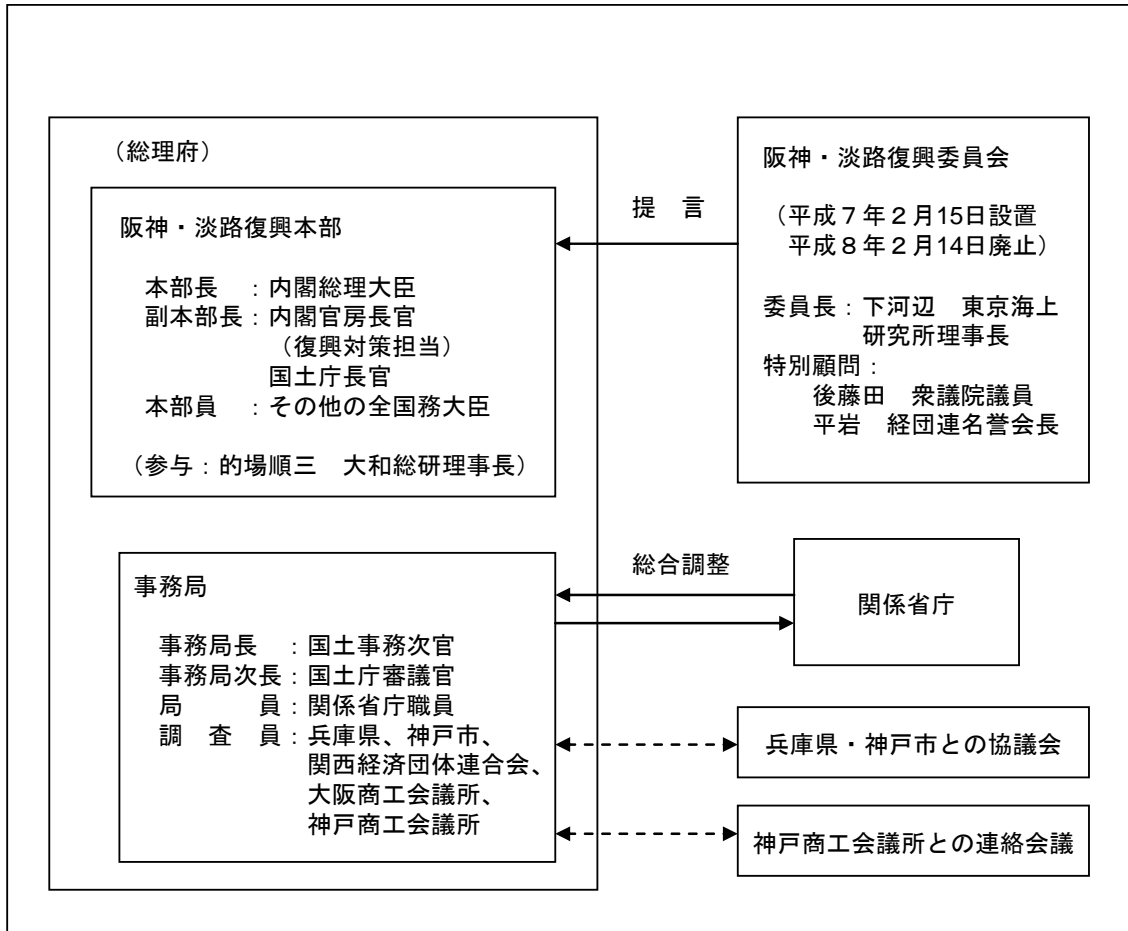


図 3-4 阪神・淡路復興のための組織・体制

(3) 関係省庁の連携体制

復興施策を効率的・効果的に推進するためには、復興本部を中心に関係省庁が連携して復興施策を実施するという体制が考えられる。なお、復興本部が設置されない場合は、関係省庁連絡会議の設置等により、適切な連携体制を確立する。【応急段階】

<解説>

阪神・淡路大震災の際には、関係省庁との調整は阪神・淡路復興対策本部事務局が中心となって実施され、平成12年に同本部事務局が解散した後は、解散後に設置された阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議（議長：内閣官房内閣内政審議室長、構成員：関係省庁の局長級）が開催された。

また、平成16年の新潟県中越地震の際には、復興本部は設置されず、発災から約1ヶ月後の11月19日に「新潟県中越地震復旧・復興支援会議」（議長：内閣府副大臣、構成員：関係省庁の局長級）が設置された。同会議は計3回開催されたのみで、主に関係省庁間の情報共有を行っていたが、少なくとも想定されている東京湾北部直下地震程度以上の被害規模となった場合、阪神・淡路大震災のような復興本部設置ないしそれ以上の体制による対応が必要となるのではないかと考えられる。

(4) 復興方針等の策定プロセス

国は、復興方針の策定にあたり、まず大きな方向性を基本理念として示す【応急段階】。

基本理念及び復興委員会の助言に基づき、関係省庁や関係地方公共団体、経済団体等との調整を経て、復興方針を策定する。なお、復興方針の策定に当たっては、国土計画、都市計画その他の国・地方公共団体の既存の計画等との整合性を考慮する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

復興方針策定は迅速性と合意形成（関係機関等との調整）の双方を重視して実施する必要がある。このため、その内容に応じて両者を比較考量の上、適切なプロセスで策定するものとする。【応急段階～復旧・復興始動段階】

復興方針は、復興施策の推進に伴って適宜点検し、必要に応じ追加・修正する。【復旧・復興始動段階～発展段階】

策定された復興方針に基づき、国・地方公共団体等が復興計画その他個別計画を作成し、復興施策を実施する。【復旧・復興始動段階～発展段階】

<解説>

（基本理念・復興方針・復興計画の関係）

首都直下地震からの復興は、その後の首都のあり方を方向付けることのみならず、日本の国土全体のあり方にも影響する大きな問題である。したがって、その復興方針、復興計画等は、しかるべき意思決定プロセスを経た上で策定される必要がある。

（基本理念）

阪神・淡路大震災の際には、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」において、基本理念が「阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現すること」（第2条）と規定されていた。

（復興方針の策定主体）

災害対策基本法の枠組みでは、災害復旧・復興は地方公共団体の責務であり、防災基本計画（平成20年2月中央防災会議）では、地方公共団体が復旧・復興の基本方針を定め、必要に応じ復興計画を作成することとされている⁷。しかしながら、首都直下地震のように国全体に大きな影響を与えるような災害においては、そもそも復興方針は国が策定すべきか、地方公共団体が策定すべきか（あるいは両者が策定する場合、その関係や役割分担はどうなるのか）という議論がある。

⁷ 第2編 震災対策編 第3章 災害復旧・復興 第1節 地域の復旧・復興の基本方向の決定（p.50）

阪神・淡路大震災の際には、被害規模は甚大であっても1地方の災害であったこと、被害の大半が兵庫県内のものであったことから、兵庫県において「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」（平成7年7月31日）等が策定されており⁸、国は阪神・淡路復興委員会による意見・提言のほか、阪神・淡路復興対策本部により主に国の支援措置について決定したものであり、いわゆる復興方針に相当するものは兵庫県等の地方公共団体が主体となってとりまとめていた。

しかしながら、首都直下地震が実際に発生した場合、首都中枢機能に大きな障害が出ること、震災の影響が1地方公共団体の範囲に収まらず首都圏の1都3県やさらに広域に及ぶ可能性があることから、国は単に被災地方公共団体への支援にとどまらず、国が主体的に復興施策を実施することも考慮に入れた復興方針の策定が求められる。特に、地方公共団体が復興方針を策定する場合、自ずと当該地方公共団体の区域内のものにならざるを得ず、首都圏全域のバランスに配慮した広域的な復興方針を策定するとの観点からは、国が主体的に策定作業に取り組む方がよい場合もあり得る。いずれにせよ、国と被災地方公共団体の適切な役割分担の下に復興方針を策定する必要がある。

（復興方針の策定に向けた事前の検討）

復興方針について発災以前に詳細な検討を行うことは難しいが、発災時に適切な復興ビジョンや復興計画を円滑に策定できるよう、復興方針を策定する上で必要な条件を事前に整理することが求められる。復興方針等の策定条件としては、下記事項が考えられる。

＜復興方針の策定条件＞

- ① 復興のレベル（原状回復か発展型か）
- ② 移転の有無（現地で復興するか移転するか）
- ③ 建替えの有無（修復型か建替え型か）
- ④ 優先する復興内容（経済優先か生活優先か等資源配分の問題）

さらに復興方針は種々の状況により異なることが考えられ、策定条件と同様に、復興方針に係る前提条件を事前に整理することが求められる。前提条件としては、下記事項が考えられる。

＜復興方針の検討に係る前提条件＞

- ① 被害状況
 - ② 長期整備構想
 - ③ 政治経済状況
 - ④ 法制度（既存法で対応するか、特例法を作るか）
- （国土計画その他の既存の計画等との整合性）

⁸ 阪神・淡路復興委員会が第3回会合（平成7年2月28日）において緊急に検討すべき特定課題として取りまとめた3つの提言のうちの1つが、県・市を中心として復興10カ年計画を早急に策定することであり、同計画はこれを受けて策定された。

復興方針策定に際しては、国土形成計画（全国計画、首都圏広域地方計画）、都市計画その他の国・地方公共団体の既存の計画等との整合性に考慮する必要があるが、被害が相当規模に及び、これらの計画が前提としている条件や環境が大きく変化するような場合、これら既存の計画等の見直しも視野に入れた復興方針を策定することも考えられる。

（関係機関等との調整）

復興方針は、その重要性に鑑みれば、できるだけ速やかに策定される必要があると同時に、内容について慎重に議論し、被災地方公共団体及び経済団体等との調整を経る必要があるという二律背反の要求を満たす必要がある。このため、復興方針策定に当たっては、迅速性と合意形成の重要性を比較考量し適切な方法をとる必要がある。

こうした要求に応えるひとつの方法として、被災者の生活再建支援や被災公共施設の復旧といった早期の措置が必要な事項については迅速に復興方針を決定し、復興後の都市像や首都圏全体のあり方といった長期的な将来像等については慎重な議論を経て復興方針を決定するといった方法が考えられる。

（状況に応じた修正）

復興方針は迅速に策定し、出来る限り早い段階で提示することが望ましいが、早期の段階で完璧な復興方針を示すことは困難である。したがって、例えば早期の段階で大まかな方針を示し、段階的に詳細化していく、あるいは被害状況や復旧・復興状況に応じ、また被災地方公共団体等の意見を取り入れて適宜修正していくといったプロセスが必要である⁹。

また、復興方針や復興対策は事前に検討を行うことも重要である。発災前の段階から専門家等の参画を得て、様々なシミュレーションを行い、継続して復興方針や事前の復興対策を検討する方法もある。

⁹ 阪神・淡路大震災の際には、兵庫県は、平成7年4月1日に「阪神・淡路震災復興計画－基本構想（案）」を発表したのち、同年7月1日に「阪神・淡路震災復興計画（案）」を発表、同年7月31日に「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」を策定、同年8月には住宅、インフラ、産業の各分野の3カ年計画を策定というプロセスを採っている。

(5) 地方公共団体の体制

被災地方公共団体は、復興計画の迅速・的確な作成と実施のための体制整備を行う。また、被害規模等に応じて他の地方公共団体との広域調整のための体制整備を行う。【事前段階、応急段階】

<解説>

現行の災害対策基本法の枠組みでは、災害復旧・復興は地方公共団体の責務であり、一義的には被災地方公共団体において災害復旧・復興に取り組むこととなる。このため、被災地方公共団体においては、復興計画作成、他の地方公共団体との広域調整等、復興のための所要の体制を整えることが必要である。

阪神・淡路大震災の際には、兵庫県は「阪神・淡路大震災復興本部」（平成7年3月15日～平成17年3月31日）、「阪神・淡路大震災復興推進会議」（平成17年4月1日～）を設置し、また新潟県中越地震の際には、新潟県は「県中越大震災復興本部」（平成17年8月9日～）を設置するなど、いずれも組織横断的な復興推進体制を整備しており、こうした復興施策を迅速・的確に推進するための組織横断的な復興組織の整備が必要である。また、兵庫県の「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」や新潟県の「震災復興推進アドバイザーグループ」のような外部専門家等からの助言を求めるための体制を整備する方法もある。

また、被害の大半が兵庫県内に集中していた阪神・淡路大震災と異なり、首都直下地震により地方公共団体の区域を越えて被害が発生した場合、地方公共団体の広域連携が重要となる。

防災に関する首都圏の広域連携としては、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市で構成される「八都県市首脳会議防災・危機管理対策委員会」があり、こうした既往の枠組みを活用し、適切な復興施策の推進を図ることも考えられる。

また、国および被災都県と被災市区町村の連携、被災市区町村間の連携等、適切な連携体制が求められる。国、都県、基礎自治体（市区町村）、地域のコミュニティ等の各段階において、それぞれが作成する復興方針や復興計画の調整及び連携を行うことが求められる。

なお、膨大な被災者が発生し、応急仮設住宅の建設等、1地方公共団体の区域内での解決が困難ないし非効率である場合など、地方公共団体間の行政区域に囚われない復興施策を実施する必要に迫られる場合があり得る。

(6) 国と地方公共団体の連携体制

国と地方公共団体の適切な役割分担の下、両者が緊密に連携して復興施策の推進を行う。
具体的には、防災基本計画に則り、

- ・ 地方公共団体が復旧・復興の基本方向を定める。
- ・ 地方公共団体が主体となって被災地の復旧・復興を行い、国がそれを支援する。
- ・ 国は財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援する。
- ・ 被災地方公共団体は、必要に応じ国等に職員派遣その他の協力を求める。

との役割分担・連携体制を基本とするが、首都直下地震の特殊性に鑑み、国が復興方針を策定することをはじめ、被害状況等に応じ国の関与をより強めるような適切な役割分担・連携体制とすることも検討する。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

災害復旧・復興は地方公共団体が主体となって実施し、国がそれを支援するというのが防災基本計画上の考え方である。しかしながら、首都直下地震については、①首都機能を有すること、②人口集中、経済の中心のため莫大な被害量となる可能性があること、③膨大な数の被災者の生活再建を行わなければならないこと、といった特殊性もあり、首都直下地震からの復旧・復興については、国の関与をより強めることもあり得る。

国による具体的な支援内容としては、阪神・淡路大震災で行われたような復興委員会、復興本部といった国の組織で主体的に提言や基本方針をまとめることをはじめ、財政上の特例（国庫補助の嵩上げ（激甚災害指定、災害復旧事業の適用）、災害救助法や被災者生活再建支援法の適用、地方財政措置の特例、補正予算の編成、災害復興基金設立の支援等）、税制上の措置（減免や徴収猶予等の税制上の特例措置）、金融措置（政府系金融機関による政策金融の拡充等）、規制緩和（規制緩和のための特例措置）、さらには専門職員の派遣等による人的支援等、国の取りうる政策手段を最大限活用した支援措置を適切に実施することが必要である。また、震災による日本の国際競争力低下、風評被害による外国人観光客や外国資本の減少等、国の責務として対策を講ずべき分野についても適切な施策実施が必要である。

なお、こうした国と地方公共団体の連携体制を確立するため、具体的な組織を整備することが有効である。阪神・淡路大震災では、平成8年2月に国と兵庫県・神戸市との協議会を定期的に開催することとされ、政府側幹部と兵庫県知事・神戸市長の協議会が計10回開催されたほか、国の阪神・淡路復興対策本部事務局要員として兵庫県及び神戸市職員が派遣されていた。首都直下地震に際しては、さらに緊密な国と地方公共団体の連携体制が求められるものと考えられる。

(7) 経済団体その他の団体との連携体制

復興施策の推進に当たり、国及び地方公共団体は、経済団体その他の団体との連携体制を確立する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

<解説>

国と地方公共団体との連携のみならず、経済団体等の各種団体との連携体制の確立も重要である。特に首都直下地震においては甚大な経済被害が想定されるため、その被害からの早期復旧・復興を図る上で経済団体との連携は不可欠である。阪神・淡路大震災の際には、地元経済界との意思疎通を図るため、平成8年6月より国の阪神・淡路復興対策本部事務局と神戸市商工会議所との定期的な連絡会議を計10回開催した。

首都直下地震の際にも、こうした経験を踏まえ地元経済界との連携を行うほか、(社)日本経済団体連合会等の全国的な経済団体との連携も密にして被災地域の経済復興に取り組む必要がある。

また、近年の災害対策においては、災害ボランティア団体をはじめ各種団体の果たす役割も大きい。具体的には、有識者・一般市民等による組織¹⁰や災害ボランティア団体、業界団体（建設業協会等）、専門家組織（医師会、建築士会等）、研究組織、報道機関等が災害復旧・復興段階でも大きな役割を果たすことが期待される。こうした災害復興に関する各種団体との連携により、市民や被災者のニーズを的確に把握し、より迅速・的確な被災地の復興を進める必要がある。

¹⁰ 代表的なものとして、阪神・淡路大震災における「被災者復興支援会議」や、新潟県中越地震における「中越復興市民会議」などが挙げられる。

(8) 関連する法制度の運用及び新規立法

国は、既存の法制度を活用して可能な限り支援措置を講じるとともに、必要に応じ新規の立法措置を行う。【応急段階～発展段階】

<解説>

阪神・淡路大震災の際には、以下の 16 法律が制定されている。

恒久法化されたもの	<ul style="list-style-type: none"> ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律
時限的・個別的措置	<ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律 ・平成六年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律 ・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(のうちの最低資本金の制限の特例に関する部分) ・阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律 ・阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律
財政・税制措置等	<ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律 ・阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律(注1) ・阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律 ・地方税法の一部を改正する法律 ・阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法
権利利益等の保全等(注2)	<ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期限の延長等に関する緊急措置法 ・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(のうちの法人の破産宣告の特例に関する部分) ・阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律

(注1) 関税の申請等の期限の延長等については「関税定率法等の一部を改正する法律」にお

いて恒久化された。

(注2) 「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」において恒久化された。

首都直下地震に際しても、これらの法律（既に恒久化されたものを除く）と同様の法制定が必要になる可能性がある。

(9) 復興のための財政措置

首都直下地震により発生する国・地方公共団体における莫大な復旧・復興関連事業の実施のため、国は、被災地方公共団体及び被災者等に対し、所要の財政上の措置（国庫補助の特例、地方財政措置の特例、補正予算の編成等）を行う【応急段階～発展段階】。

その際、公共投資の優先順位付けや、官民の既存ストックの有効活用等により、効率的・効果的な復興施策の推進を図るものとする。【応急段階～発展段階】

また、財源確保に当たっては、国債発行のみならずPFI／PPPによる民間資金の活用等、多様な資金調達手法について検討することが考えられる【応急段階～発展段階】。

地方公共団体におけるきめ細かな、かつ機動的・弾力的な復旧・復興対策の実施のため、被災地方公共団体における災害復興基金の設置についても検討する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

<解説>

阪神・淡路大震災では、国は最初の5年間に総額5兆200億円の阪神・淡路大震災関係経費を措置している。また、首都直下地震対策に係る被害想定では、最大112兆円の経済被害が発生するものと想定されている。こうした状況から、首都直下地震からの復興に際しては、国・地方公共団体において莫大な復旧・復興関連事業の実施が必要となり、そのために財政需要が発生するものと考えられる。こうした状況に対応するため、国・地方公共団体においては所要の財政措置が必要である。

阪神・淡路大震災において特に大きな支出を行ったものとしては、神戸港等の復旧・整備（6,700億円）、阪神高速道路の復旧費をはじめとする各種のインフラの早期復旧及び整備（1兆4,000億円）である。インフラの早期復旧は被災地の経済活動や被災者の生活の基盤となるものであり、国による速やかな措置が求められる。特に被災地方公共団体においては、その財政規模からは対応しきれない災害復旧費が必要となることから、各種の災害復旧制度等の適用に加え、激甚災害指定や交付税措置等により、その負担の軽減に配慮することが必要となる。

また、投資に優先順位を付け、首都復興や被災者支援のために特に重要な施策を重点的に実施することなどにより、財政負担をできる限り軽減するような効率的・効果的な復興施策の推進を行うことが考えられる。

さらに、財政支出を軽減すると同時に、可能な限り多様な資金調達方法を検討し、できるだけ経済に悪影響を与えないよう配慮する必要があることから、そのための1つの方法として、PFI（Private Finance Initiative）／PPP（Public Private Partnership）による民間資金の活用が挙げられる。

なお、被災者個人・法人の経済的復興は当該地域の税収回復につながるため、その観点からも被災者の早期復興は重要である。

被災者の救済及び自立支援や、被災地域の総合的な復旧・復興対策等をきめ細かに、かつ機動的、弾力的に進めるため、被災地方公共団体において災害復興基金を設立することが考えられる¹¹。

¹¹ これまでに、雲仙岳噴火災害（平成2年）、阪神・淡路大震災（平成7年）、新潟県中越地震（平成16年）、平成19年（2007年）能登半島地震、平成19年（2007年）中越沖地震において設立されている。

(10) 復興施策の評価と事前・事後対策へのフィードバック

国及び地方公共団体は、実施された復旧・復興施策やそこから判明した課題等を事前・事後対策に適切にフィードバックする【復旧・復興始動段階～発展段階】。

このため、復興施策の評価のための指標の整備やフィードバックの方法等についてもあらかじめ検討する。【事前段階】

<解説>

復興施策を適切に実施するためには、当該復興施策が被災者や被災地域に対して効率的・効果的なものとなっているかどうかを検証する必要がある。そのためには、何をもって復興施策の善し悪しを判断すべきか、具体的な評価指標が必要となる。

復興施策の評価指標としては、例えば、インフラ（電気、水道、ガス等）復旧率、公共土木施設の災害復旧事業完成率、避難者数、応急仮設住宅入居者数、被災地域の人口、自宅再建率、経済成長率、商店・事業所等の再開率、サービス業の売上高（全体、業種別）製造業・農林水産業等の出荷額（全体、業種別）、観光客来訪数、被災者の満足度等が挙げられる。これらの評価指標を用いて復旧・復興の各段階毎に適宜評価を行い、復興施策の進捗状況を確認するとともに、必要に応じ復興計画等の変更を行い、進行中の復興施策にフィードバックする必要がある。

また、こうした評価結果を事前対策（予防対策）にもフィードバックし、将来の大規模災害に備えた事前対策の見直しに活用することも重要である。

なお、事前対策へフィードバックする際には住民の意向を十分に反映させるとともに、住民自身にも関心を持ってもらうことで、耐震化や不燃化の促進、地域の防災力を高めることも重要である。

3.1.3 テーマ別の検討

首都の復興には様々な問題および課題が生じ、これらに応じた対応を行うことが望まれる。本検討では、被災後の政府や家計、企業等による行動に着目し、政策的検討による首都直下地震の復興過程への影響を図るため、次に挙げる3つの復興テーマ別に首都直下地震の復興過程に係る検討を行った。

<復興テーマ>

- 生活復興 : 住宅の再建や生計の確保、日常生活の回復等、住民生活に係る復興
- 経済産業復興 : 経済中枢機能の維持、企業の事業継続に係る支援、雇用の維持・回復に係る復興
- 都市復興 : 都市の復興計画策定の推進、土地利用の制限および効率化、まちづくりの推進に係る復興



図 3-5 3つの復興テーマ

なお、本検討ではそれぞれの復興テーマを検討する上で重要と考えられるケースを複数パターン設定したが、復興の重要な視点となる量・質・スピードの3点を指標としてケースを設定する方法も考えられる。

ただし通常、経済状況は民間の活動に因り変動するものであり、国の施策により誘導を行う場合は、本検討会だけではその方針を決定出来かねる。よって引き続き次年度に詳細な検討を行うこととする。

(1) 生活復興

1) 生活復興における国・地方公共団体の役割

生活復興に際して、国・地方公共団体は、①住宅再建支援、②生計確保支援、③日常の生活環境の回復支援を行う必要がある。それぞれの具体的な内容を例示すると以下のとおりとなる。

①住宅再建支援

- 今後の住宅供給方針（住宅復興計画）の策定【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 応急仮設住宅用地、復興住宅用地の確保【応急段階～復旧・復興始動段階】
- がれき等の処理に係る広域調整【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 避難者の所在の把握と応急仮設住宅への入居支援【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 被害認定事務、罹災証明発行事務【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 応急仮設住宅及び恒久住宅（復興公営住宅等）の確保（応急修理含む）【応急段階～本格復興段階】
- 円滑な自力再建促進のための支援【応急段階～本格復興段階】
- 被災者の復興状況把握及び相談・情報提供の体制確立【応急段階～本格復興段階】
- 集合住宅の建替に関する円滑な合意形成の支援【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 良質な住宅ストックの確保及び良好な開発の誘導【応急段階～本格復興段階】
- 高齢者・要援護者・住宅困窮者等への住宅セーフティネットの確保【応急段階～発展段階】

②生計確保支援

- 効果的な生活再建支援メニューの整理と普及【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 雇用・収入を失った世帯への収入確保に係る支援（雇用状況の把握、再就職支援、雇用保険等の弾力的運用、見舞金等の支給）【応急段階～本格復興段階】
- 被災者の負担軽減措置（水道光熱費・医療介護費・税制上の負担軽減、利子補給等）【応急段階～本格復興段階】
- 消費・物価の安定に向けた賃料、物価の監視等【応急段階～本格復興段階】
- 二重ローン問題への対応【応急段階～本格復興段階】

③日常の生活環境の回復支援（保健医療福祉サービス・教育等の生活環境）

- 高齢者・災害時要援護者への生活セーフティネットの確保【応急段階～本格復興段階】
- 生活衛生環境の保全【応急段階～本格復興段階】
- 医療福祉サービスの継続・再開【応急段階～本格復興段階】
- 移転先で可能な従前地域における医療福祉サービスの水準保持【応急段階～本格復興段階】
- 福祉需要の把握とサービス体制の整備【応急段階～本格復興段階】
- 心身のケアにかかる支援（相談サービス等）【応急段階～発展段階】
- 学生・児童の教育継続・再開【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 外国人、高齢者、障害者等の災害弱者への情報提供支援【応急段階～本格復興段階】

<解説>

応急段階が概ね終了し、復旧段階に入る時期に、被災地において最も大きな問題となるものの1つは、住宅や職を失った被災者の生活復興である。生活復興は、住宅の再建、生計の確保、生活環境等、様々な行政対応分野が含まれている。その中でも特に住宅は被災者にとって生活基盤となるものであり、住宅再建は人口が集中する首都において、もっとも重要な課題の中の一つである。住宅再建においては、住宅の被害認定、被災住宅の解体・撤去、応急仮設住宅の供給、恒久住宅（復興公営住宅）の供給、自力再建支援及び民間開発の誘導によるプロセスが考えられるが、実際に被災住民に対して対応を行う地方公共団体においては、財源を考慮した住宅再建、かつ被災住民の意向を反映した早期の住宅再建、さらに将来を見据え利便性や安全性を追求した質の高い住宅再建が望まれる。

このことから、検討する上で重要となるのは、期間（早期）、公的財政負担（低コスト）、質（良質）であると考えられる。

そこで生活復興として、ケース1：解体・建替の促進と時限的市街地の整備を行うことにより早期の住宅再建を目指すもの、ケース2：被災住宅の改補修と自力再建により住宅再建を目指すもの、ケース3：従前資産や自己資金の少ない被災者や高齢者・災害時要援護者に向け、各種支援制度により良質な住宅供給を目指すものの概ね3ケースに分けて考える。

以下に、次の3ケースを提示する。なお、各ケースでは生活復興の基盤となる住宅再建を中心に記述しているが、それ以外の生計や心身のケア等も復興における重要な課題である。今後、暮らしや心の復興についても詳細に検討を行う必要がある。

ケース1：早期の住宅再建を目指した解体・建替の促進と時限的市街地整備

ケース2：被災住宅の改補修と自力再建を目指した住宅再建支援

ケース3：良質な住宅供給を目指した住宅ストック・セーフティネット整備

2) ケース別の検討

ケース1：早期の住宅再建を目指した解体・建替の促進と時限的市街地整備

地方公共団体は、迅速に被害認定を行うとともに、被災建物の早期に解体・撤去等、早期復旧に向けた準備作業を行う。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、大量のがれき等の処理に係る体制及び施設整備等について広域調整を行い、円滑にがれき等の処理を行う。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、被災地内外の事業用地を確保した上で、適切な量の応急仮設住宅を早急に建設し、復興を妨げない時限的市街地を整備する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、自力再建の促進、復興住宅の供給、民間開発等の促進等を行い、順次、時限的市街地の解消を図るとともに、早期の住宅再建を支援する。【復旧・復興始動段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災の経験から、早期の住宅再建を望む被災住民の意向に優先的に対応することを目標とした住宅供給を行うことが考えられる。ただし、応急仮設住宅が長期にわたり残存した場合、結果的に復興を妨げる懸念についても研究報告されている¹²。本ケースは、応急仮設住宅について適切な量を早期に建設し、時限的市街地を整備することにより早期に恒久住宅への再建を促進することを想定したものである。

(被害認定の迅速化)

早期の被災建物の解体・再建を行うためには、被害認定調査業務を迅速化させる必要がある。多くの人員の確保にあたり、被害想定を踏まえ、各地方公共団体の相互支援に係る事前協定の締結や、専門家団体等との連携により効果的な調査体制を整備する方法が考えられる。

また、地方公共団体が公費により解体を進める場合、区分所有建物や借地等の権利関係が複雑な建物・敷地については、権利者の合意形成に時間を要することが想定され、関係機関の協力を得て合意形成を促進する方法も考えられる。

ただし、迅速化するあまり被災者の実情やニーズを軽視することは必ずしも好ましいことではない。被災状況を迅速に把握して復興計画策定につなげるプロセスとは別に、長期にわたる復興を円滑に進めるため、被災者の実情やニーズに即して生活再建の相談に乗るプロセスについても検討が必要である。

(がれき等の早期処理に係る広域調整)

地方公共団体は解体業者等の協力を要請し¹³、早期に被災建物の解体・処理を行うこととなるが、その際、がれき等の処理に関して、搬送経路の確保や最終処分場の早期整備に向けた財源確保と広域調整を実施することが必要である¹⁴。

(適切な量の応急仮設住宅の早期建設および時限的市街地の整備)

地方公共団体は、被災地域内及び周辺にて、用地を早急に確保した上で、必要な量の応急仮設住宅を建設する必要がある。その際、本ケースでは時限的市街地が広範囲にわたるものと想定されることから、その後の復興事業も考慮し、被災地の復興を妨げないような配置等に留意する必要がある。

また、一般的な時限的市街地はおよそ2～3年で撤去し、その後本格復興に進むことから、多大な時間と費用（二重投資）を要することとなる。時限的市街地の建築物等の残存

¹² 2008年度日本災害復興学会 学会大会予稿集

¹³ 阪神・淡路大震災の際には、民間事業者のほか、自衛隊の協力も得て処理を行っている。

¹⁴ 東京湾北部地震[冬夕方18時 風速15m/s]による被害想定では、がれき発生量約9,600万tと想定されている。

は、復興の妨げになることから、適切な位置・規模・期間の用地確保と適切な質・量の応急仮設住宅の建設が必要となり、国および地方公共団体は、時限的市街地の整備に係る協定等を締結することも考えられる。

(自力再建の促進等による時限的市街地の早期解消)

早期の自力再建の促進、復興住宅の供給、民間の市街地開発等の促進は、時限的市街地の早期解消につながることから、国による財政支援の実施等より早期の住宅再建を推進する必要がある。

(生計の支援：復旧・復興始動段階～本格復興段階)

被災地復旧の迅速性を重視する本ケースの場合、被災者によっては事業所を失い日々の生計に苦勞したり、被雇用者の場合は通勤距離が長くなり、場合によっては勤め先・職種等を変えざるを得ないといった困難に直面する例もあり得る。地方公共団体はこうした生計の維持への支援を行う必要がある。

(事例：阪神・淡路大震災における遠隔地での応急仮設住宅建設)

阪神・淡路大震災では、多数の応急仮設住宅の建設が必要となった神戸市については、被災地域周辺に用地を確保することができず(神戸市における応急仮設住宅の約2割に過ぎない)、遠隔地(神戸市外)を中心に応急仮設住宅団地を建設した。(苦悩の被災生活 神戸大学<震災研究会>編)

(被災者の心身のケア)

大量の時限的市街地の出現により、住み慣れた家を離れた生活を余儀なくされる者も多数発生する。こうした状況においては、身体的疲労や精神的影響も少なからず発生するため、こうした被災者の心身のケアを適切に行っていく必要がある。

(事例：阪神・淡路大震災における被災生活での身体的・精神的影響)

阪神淡路大震災では、仮設住宅について、住宅性能上の問題、生活上の問題、健康精神面の問題が指摘されている。被災1年後の鷹取東地区(激甚被災地)における被災生活に係るアンケートでは、精神面での不調を訴える世帯が75%に達した。(苦悩の被災生活 神戸大学<震災研究会>編)

ケース 2：被災住宅の改補修と自力再建を目指した住宅再建支援

地方公共団体は、できる限り自力による応急仮設住宅及び恒久住宅の再建や補修・改修が果たせるよう、被災者生活再建支援法その他の制度等の活用を促進する。【応急段階～本格復興段階】

このため、自力再建、補修・改修を阻害するような規制（建築制限等）の緩和に努め、できる限り民間活力、自助による復興を促進する。【応急段階～本格復興段階】

その結果、財政負担の大きい応急仮設住宅や復興公営住宅の建設が最小限にとどめられる。【復旧・復興始動段階～本格復興段階】。

<解説>

首都直下地震による経済被害は最大 112 兆円という莫大なものとなるものと推計され、したがって復興に係る財政負担も莫大になることが想定される。現在の国・地方公共団体が厳しい財政状況にあることに鑑みれば、限られた財源で、費用対効果の高い復興を遂げることが課題となる。特に大規模な地震災害では、住宅対策等の生活再建支援のみならず、インフラ等の公共施設の復旧や経済対策、雇用対策その他多方面にわたる財政負担が生じることとなるため、生活再建支援に投入できる資金は限られることもあり得る。限られた財政資源で効果的・効率的に生活復興を遂げるためには、可能な限り自助、共助による生活再建の方向へ誘導する必要があり、財政資源もそうした観点からの施策に重点配分する必要がある。

具体的には、例えば被災者生活再建支援制度のように、支援がなければ公営住宅に入らざるを得ないような家計状況の被災者に対し支援金等を支給することで、自力再建の契機となり、結果的に公共部門の財政負担が比較的少なく済むような方策を積極的に導入する必要がある。また、阪神・淡路大震災の際には公費解体の導入により本来解体する必要のない被災家屋の解体が進んだとの批判もあるが、これも出来る限り補修・改修で済むよう、適切な支援措置を導入することで誘導することは可能である。

なお、自助による再建を促すに当たっては、被災者が心身ともに健康であることが重要な要件となる。特に現代のような高齢化社会では、制度のみ充実させても被災者自身に活力がなければ十分な復興は望めない。こうした観点から、住宅対策等の生活再建支援策とともに、被災者の身体的・精神的なケアにも配慮する必要がある。

（住宅の自力再建支援）

被災者による住宅の自力再建を促進するためには、被災者生活再建支援制度の活用のほか、地方公共団体独自の支援事業の実施、義援金配分における配慮等、様々な方策が考えられる。地方公共団体は、地域特性等も考慮して適切な支援策を講じ、被災者ができるだけ自力再建が果たせるよう、総合的な支援を行う必要がある。

なお、恒久住宅での再建以前に、自力での応急仮設住宅建設を地方公共団体が支援することも考えられる。この方法では、自己所有地等に建設される場合、応急仮設住宅の用地確保や建設に係る費用が抑えられ、公的財政負担が一部軽減されることとなる。ただし、

被災地域によっては、敷地内のゆとりが無く、自力での自己所有地等への応急仮設住宅建設そのものが困難な場合も想定される。自力での応急仮設住宅の促進については、現状の土地利用や被災状況を踏まえた判断が必要となる。

（住宅の補修・改修に係る支援）

住宅の補修・改修の促進は、一般に建替えの促進より直接的な支援金額が軽減されるとともに、がれき処理量の低減等、副次的な効果も期待できることから、公的財政負担は軽減される。また、既存ストックの活用は財政面のみならず文化・環境面からも評価できるものである。こうした住宅の補修・改修を促進するため、既存の融資制度等を活用した支援を行うことが考えられる。

（応急仮設住宅、復興公営住宅の建設抑制）

応急仮設住宅や復興公営住宅の建設等、地方公共団体が住宅そのものを確保する方策は、財政負担も相対的に過大になりがちである。しかしながら、特に災害時においては、被災者の住宅確保は強力な社会的要請となり、被災者からの要望数を充足しなければならないという側面もある。こうした状況で応急仮設住宅、復興公営住宅の建設数を出来る限り抑制するためには、上記のような自力再建支援策を充実することで、結果的に建設数が少なく済むよう誘導する必要がある。地方公共団体はこうした状況も踏まえ適切な政策パッケージを用意し、総合的な生活復興支援を行っていく必要がある。

ケース3：良質な住宅供給を目指した住宅ストック・セーフティネットの整備

地方公共団体は、生活再建に関する復興計画に基づいて恒久住宅の整備（建替え）促進を行う。また、自力再建による建替えが困難な場合を想定し、高齢者や自己資産の少ない被災者に対し居住継続が可能な良質な住宅ストックの整備やセーフティネット確保の支援制度を整備する。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災後に実施されたアンケート調査¹⁵によれば、震災後供給された賃貸住宅に関し、住宅設備の問題が指摘される等、質の高い住宅供給が課題となっていた。一方、NPO法人等により高齢者支援型協同居住を目指した民間コレクティブハウス（グループホーム）が開設され、設備問題の解消だけでなく、コミュニティの創出も図られた事例もみられる。本ケースは、単に迅速な復興やコストのかからない復興を目指すのではなく、住宅その他の生活の「質」に着目し、被災者が将来にわたって豊かな生活を享受し、また被災地域が良質な市街地を形成して発展していくことを主眼としたものである。また、単に良質な住宅ストックの確保を目指すだけでなく、適切なセーフティネットの確保を行うことで、より安定した生活再建が図ることができるものである。

（良質な住宅供給の方針を示す住宅復興計画の策定）

地方公共団体は、国が策定する復興方針等を踏まえ、生活再建に関する復興計画を策定する必要がある。

（恒久住宅の整備推進）

国及び地方公共団体は、住宅密集市街地等の地区で被災の程度が大きく、まとまった区域・規模での住宅の建替えを推進する必要がある場合は、地区全体の整備計画の策定を行い、公共施設整備を伴い、防災性の高い建替えを進める各種事業の導入を図る必要がある。

また、借地や区分所有建物等、権利関係が複雑で地権者のみでは建替えや共同化等の合意が困難な場合、関係機関等の協力を得て、権利者の合意形成を図る必要がある。

（良質な住宅ストックの整備とセーフティネットの確保）

国及び地方公共団体は、高齢者や災害時要援護者に対して、高齢者向けの融資制度、高齢者等向けの既存ストック活用、グループ・ホームの建設、リバースモーゲージの普及等、安心して居住を継続できるような住宅整備の支援を進めていく必要がある¹⁶。また、国及び地方公共団体は、自己資金の少ない被災者に対して、経済的負担軽減（家賃補助）や入居要件の緩和等により、良質な住宅整備や入居に係る支援を行うことが考えられる。

¹⁵ 阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興 安藤元夫著 学芸出版社

¹⁶ 神戸市では、「高齢者くらしの充実資金貸付事業」により、市内在住の65歳以上で、評価額2000万円以上の土地を所有する高齢者を対象に、評価額の70%の融資によりリバースモーゲージが導入されている。

さらに、国及び地方公共団体は、高齢者や災害時要援護者等にとってもわかりやすく使い勝手のよい支援制度の普及に努める必要がある。

(2) 都市復興

1) 都市復興における国・地方公共団体の役割

都市復興に際して、国・地方公共団体は、①都市復興に関する計画策定、②都市復興を行う上で必要な措置（建築制限、都市利用規制等の法的措置や事業用地確保等）、③具体的な復興事業の推進を行う必要がある。それぞれの具体的な内容を例示すると以下のとおりとなる。

①都市復興に関する計画策定

- 復興計画の策定（全体、都県レベル、市区町村レベル、地区レベル等）【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 計画に係る関係機関等との調整、住民参加等による合意形成【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 整備項目の整理と優先的整備事業の位置づけ【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 都市復興に係る費用計算及び財源確保【応急段階～復旧・復興始動段階】

②都市復興を行う上で必要な措置

- 被災地内外における復旧・復興のための用地確保【応急段階～本格復興段階】
- 被災市街地復興推進地域の指定、都市計画施設・市街地開発事業等の都市計画上の措置【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 時限的市街地の配置・規模・期間・内容等の調整・判断【応急段階～本格復興段階】
- 一次的な移転の支援と時限的市街地の整備・管理運営【応急段階～本格復興段階】
- 被災地内における建築制限【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 建築制限期間中の暫定的な土地利用の推進【応急段階～本格復興段階】

③具体的な復興事業の推進

- 復興のためのまちづくり組織等の確立【応急段階～本格復興段階】
- 復興まちづくり計画及び復興事業への合意形成の支援【応急段階～本格復興段階】
- 復興事業（区画整理・再開発等）の推進【応急段階～本格復興段階】

<解説>

首都直下地震後の都市復興に際しては、まず国・都県レベルで復興方針を定めた上で、同方針に沿って具体的な都市復興に係る計画を圏域レベル、都県レベル、市区町村レベル、地区レベルといった各段階で策定していくこととなる。本来は、事前に複数の被害想定に基づいた事前復興計画を策定しておき、被災後にはそれを基礎として実際の復興計画を策定することにより都市復興は円滑に進むものと考えられるが、現実には、都市復興は、いつ発災するかによって前提となる経済社会情勢等が異なること、事前の被害想定と実際の被災状況が必ずしも一致しないと想定されること等から、事前に詳細な事前復興計画を策定することは困難である。しかしながら、想定される被害状況等に応じた複数の都市復興の方向性について事前に検討を行い、被災後に実際の状況に応じた適切な施策判断ができるような体制をあらかじめ準備しておくことは、都市復興を円滑に進める上で有意義である。

特に都市復興を検討する上で重要な政策判断の分かれ目となるのは、既存（被災前）の都市構造を被災後にどの程度まで転換するか、という視点である。この都市構造転換の程度については、既存の都市構造をほとんど変えずに現状復旧を図るといったものから、長期的な国土構造の変化等を見据えて首都圏全体を大規模に作り替えるといったものまで、幅広い選択肢があり得る。具体的には、被災規模、中長期的な人口構造・経済社会情勢等の見通し、国民・住民の意識、必要なコスト及び財政状況、用地・資材確保等の実現性、これまでの都市計画の履歴（発災前に市街地整備等が十分なされている地域では、現状復旧で足りることもあり得る）その他の情勢等を踏まえ決定することとなるが、検討に当たり重要となるのは、復興にかかる時間・コストと都市整備の対象範囲や規模・内容である。

復興にかかる時間については、復興内容や目標により優先順序を決定する場合、生活復興を3年程度とし、都市復興については場合により5年、10年程度を目標と設定することも考えられる。

都市復興の方向性は上記のような諸種の条件により多様な選択肢があり得るが、都市構造の転換の規模・程度という観点から考えた場合、ケース1：生活再建（被災地内の再建）を短期的に行い、被災地域を中心とした限定的な規模での原状復旧を行うもの、ケース2：さらなる防災性の向上や、新たな都市づくりを目指し、まとまった規模の市街地再開発等を行うもの、ケース3：首都圏（南関東地域）全域に目を向け、中核都市や各地域の機能やネットワークの状況等を見直した上で都市構造の転換を目指すものの概ね3段階（3ケース）に分けて考えることができる。

以下に、次の3ケースを提示する。

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

ケース2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

2) ケース別の検討

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

地方公共団体は、被災状況の把握（住家の被害認定等）や被災者の意向把握を迅速に行い、それらに基づいて早期に必要な応急仮設住宅等を確保する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は、原状復旧を原則とする都市復興計画を策定し、被災地域の建築制限及び公共施設整備を必要最低限にとどめ、被災建物の建替促進（自力再建）を進め、早期の原状復旧を進める。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災等の経験から、復旧・復興に際しては、被災者の「元に戻りたい」という意識が強く現れるという指摘がなされており、また政治的・社会的にも「1日も早く元通りの生活を取り戻す」といった要請が強くなされることが多い。こうした観点からは、時間のかかる大規模な再開発等を行わず、被災建物の個別の建替え等に主眼を置いた都市復興方針とすることが考えられ、またそれが1日も早く震災から立ち直り元の生活に戻りたいという被災者の意向に沿ったものともなる。ただし、被災者によっては経済的理由等から住宅再建が出来ない者もあり、こうした被災者への配慮も重要な視点である。

この方針を採った場合、具体的には以下のような復興施策を推進する必要がある。

（被災状況把握等の迅速化）

現状復旧を前提とする場合、その迅速性が問われることとなるため、計画策定・事業実施に当たってまず被災状況を迅速に把握することが重要となる。特に居住の安定の観点からは、応急仮設住宅や復興公営住宅の必要建設数の把握、被災者生活再建支援金その他の支援措置の実施のため、住家の被害認定や被災者の意向調査などの業務の迅速化を図る必要がある。

（都市復興計画の策定）

今後、耐震・耐火化が進むことにより、建物等の被災が限定的かつ分散化した場合、大規模な市街地再開発等は必ずしも現実的ではない場合がある。こうした場合は、個別の建替えや小規模な共同化レベルの建替えと必要最低限の公共施設整備を目標とする都市の復興計画を策定することも1つの選択肢である。

（建替えと公共施設等の整備の促進）

個別の建替えについては、建築制限期間を最小限にとどめ、建替え条件の改善、建替え支援制度（建築助成、仮住居助成、建築相談等）、建築物・設備の再整備に係る低利融資・利子補給等の実施により、建替えや補改修による自力再建を促進する支援が必要である。

また、必要な公共施設等の整備については、既存の各種制度及び事業手法等の活用も想定する必要がある¹⁷。

(復興後の新たな都市づくり)

早期に原状復旧を行った後、復興需要や経済社会情勢の変化を踏まえて、さらに数十年先を見据えた都市づくりを目指し、都市基盤整備及び市街地再整備を行うといった、「二段階の復興」を行うことも考えられる。二段階目の復興については、個別に時間をかけて更新していく方法と、二重投資に見合った整備効果のある大規模な再整備を短期間に行う方法がある。いずれも、事業の進捗状況等を踏まえ、復興計画の見直し段階において、復興後の新たな都市づくりとして検討していく必要がある。

なお、二段階の復興を行う場合には、あらかじめその方針を公にしておき、地域住民等の合意を得ておくとともに、一段階目の復旧事業が無駄にならないような配慮が必要である。

¹⁷ 東京都震災復興マニュアルにおいては、時限的市街地から復興事業として、「改良型事業による復興」として、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業、「修復型事業による復興」として、密集住宅市街地整備促進事業、合併施行による復興事業、「地区計画による復興」が例示されている。

ケース 2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

国は、被災地域の大規模な都市基盤整備及び市街地再開発を伴う新たな都市づくりを目指した復興方針を早急に示し、地方公共団体の復興方針や復興計画の策定を支援する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は復興計画において区画整理・再開発等の事業を積極的に位置づけるとともに、事業期間中（長期的な建築制限期間中）、対象地域の住民・事業者の非被災地への一時的な移転を支援する。【復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、一時的な移転期間中に計画の事業化を迅速に進め、復興後の都市への早期回帰を目指す。【復旧・復興始動段階～発展段階】

<解説>

震災により大規模な被害が発生した場合、単に原状復旧を前提として復旧・復興を行うのではなく、被災を契機としてより安全性・利便性の高い都市づくりを行うような復旧・復興を行うことが考えられる。特に防災上問題の大きな木造密集市街地等は相当な被害が発生している可能性が高く¹⁸、仮に被害が小さかったとしても、将来再び起こりうる大規模地震への備えを考えれば、区画整理・再開発等の事業を積極的に行い、より安全性の高い市街地へと作り替える方が現実的である。こうした復興まちづくりを行う上では、特に被災地域の住民の意向が重要であり、地域住民との意思疎通を図りながら計画の合意形成を行い、官民一体となって望ましいまちづくりを目指す必要がある。なお、こうした復興まちづくりには長期間を要することとなるため、その間の時限的市街地の建設・運営や被災者の生活支援等の配慮も必要である。

（復興方針の早期策定）

本ケースの場合、まず各地域・各被災者が独自に拙速の現状復旧を図ることを防ぎ、国・地方公共団体の定める方針に沿って計画的に復興を行うことが必要である。このため、まず地方公共団体は出来る限り早い段階で所要の建築制限・土地利用規制等を行って無計画な復旧に歯止めをかけ、その上で速やかに復興方針を策定・提示する必要がある。そのためには、地方公共団体が復興方針を策定する上で前提となる国の復興方針を早期に策定することが不可欠となる。

（事業実施の支援体制整備）

地方公共団体における新たな都市づくりを目指した復興計画の策定や事業実施には、広範囲の被災市街地復興推進地域の設定と長期的な建築制限・開発規制を行う必要がある。

特に、長期的な建築制限・開発規制は、原状復旧の都市づくりと異なり、一時的な移転及び復興計画そのものに対する周到な合意形成が必要となる。

¹⁸ 国土交通省は、平成 15 年に「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」として、東京都内に約 2,300ha の「重点密集市街地」を定めている。

このため、国においては、復興方針等で示した新たな都市づくりを実現するため、既存制度の充実や新制度の創設が必要となることも考えられる。

(事業期間中の被災者支援)

大規模な都市基盤整備及び市街地再開発の事業期間中は、被災市街地の住民及び事業者は被災地内外での仮住まいや仮店舗等での営業を余儀なくされることとなる。このため、当該住民等が過度な負担を強いられることのないよう、地方公共団体は、被災地内あるいは被災地周辺において応急仮設住宅や応急事業施設を確保(時限的市街地を整備)する等、必要に応じ支援措置を講じる必要がある。なお、近隣に時限的市街地の受け皿(用地等)が不足する等により時限的市街地を形成できない場合、被災者所有の敷地内における応急仮設住宅の建設や自力の仮設住宅建設への支援も考えられる。また、非被災地へ一時的に移転させることも考えられ、その場合には、事前の応援協定等に基づき、既存の公営住宅や民間住宅、事業所等へ被災者・被災事業者の受入れを実施する必要がある¹⁹。

(移転した被災者の情報把握及び情報提供)

阪神・淡路大震災の際には個人情報保護の観点から自治体間で情報共有を十分に行えなかった。被災地外へ移転した被災者の情報把握や情報提供を行う体制を事前に整備する必要がある。

(事業推進と被災地域への回帰)

都市基盤整備においては、既存の防災都市づくり計画や復興方針等に示した公共施設整備に早期に着手することとなる。また、市街地再開発においては、広範囲の被災市街地復興推進地域等において、土地区画整理事業や市街地再開発事業等を導入し、被災地域の整備を順次進めていくこととなる²⁰。

本ケースでは、市街地再開発について、広範囲の事業区域を想定しているが、実際の計画では、需要や事業リスクを踏まえた適正な規模を設定し、状況に応じた事業区域、事業期間、一時的移転及び建築制限の期間等を設定する必要がある。

¹⁹ 平成16年の中央防災会議「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会」において、「震災疎開パッケージ」等の都市と地方の交流推進活動の推進と地方公共団体による事務局機能の支援が必要であることが指摘されている。また、阪神・淡路大震災における神戸市内から市外への一時移転者は約4万人、県内から県外への一時移転者は5～6万人とされており、平成17年の中央防災会議「首都直下地震避難対策専門調査会」報告では、首都直下地震の被害想定として、1日後の一時移転者：700万人、4日後、約600万人、1ヶ月後：約410万人といった算出がなされており、膨大な一時移転者の数が見込まれる。

²⁰ 阪神・淡路大震災においては、神戸市が平成7年2月に震災復興緊急整備条例を制定し、①都市計画決定地域(土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業を行う区域)、②重点復興地域(要綱による任意事業を行う地域)、③震災復興促進地域(その他特に事業メニュー定めていない地域)の3段階に地域を区分している。

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

国は、既存の広域行政圏に係る関連計画との整合を計り、首都圏（南関東地域）全域における復興方針を示すとともに、各地方公共団体の復興計画の策定を支援する【応急段階～復旧・復興始動段階】。

また、国は、復興方針を具体化した復興計画を策定し、非被災地域の都市を含めた大規模な都市構造・国土構造の転換を視野に入れた首都圏整備を実施する。【復旧・復興始動段階～発展段階】。

<解説>

現代の高度化された都市構造を根本から再編成することは必ずしも現実的ではないが、過去には関東大震災や戦災等の大災害後の復興過程において、現在の都心部における大規模な都市構造の作り替えが行われている。こうした試みの多くは、実施当時には非現実的との批判を受けたり、膨大な財政負担から計画が縮小されたりと、実施に当たり多くの困難を見てきたが、現代から見れば、当時の着想が極めて先進的・合理的であり、円滑な道路交通やゆとりある都市空間の確保に貢献していたり、現在の幹線道路網・幹線鉄道網の基礎を形成していたりと、長い目で見れば評価の高い復興計画・復興事業も存在する。一方、首都圏においては、戦後、都市構造の大幅な転換の契機となるような大規模災害が発生しておらず、戦後から高度成長期を経て市街地開発が進んだ結果、防災上の課題を抱えた地域（密集市街地等）が数多く残存しており、防災上の脆弱性が指摘されている²¹。

こうした状況を踏まえ、首都直下地震の復興に際しては、例えば、国が非被災地も含めた首都圏全域における復興方針を策定し、新たな首都づくりを目標とするという方法も考えられる。

（復興方針の策定）

国は、関係地方公共団体等の調整の上、復興方針をとりまとめる。なお、国の復興方針策定に際しては、国土形成計画や国土利用計画、関係地方公共団体等の総合計画や復興計画等、既存の計画等を参照しつつ策定する必要がある。

（復興計画の策定）

国は、復興方針を具体化するため、首都圏広域地方計画や首都圏整備計画と整合を図り、復興計画を策定するとともに、復興計画の実現に向け、地方公共団体の計画・事業を支援するための連携体制を構築する必要がある。

²¹ 首都圏広域地方計画協議会の首都圏広域地方計画中間整理（平成20年10月）では、重点的に改善すべき市街地として都市再生プロジェクトに位置づけられた重点密集市街地の約46%が首都圏に存することから、現在の首都圏が特徴的に抱える課題として「自然災害に対する脆弱性（首都直下地震の切迫性）」を指摘している。

また、復興計画では、都市の防災性向上だけでなく、高齢化社会への対応、環境負荷の低減、地域活性化等の視点から、新たな都市構造への転換を図るため、既存の土地利用等を見直していくことも想定する必要がある。

(新たな首都づくり)

本ケースでは、現在の被害想定である東京湾北部における首都直下型クラス（M7.3）の対応策だけでなく、港湾施設や広域幹線道路等の重要な都市基盤等のバックアップ機能の配置など、将来の関東大震災クラス（M8級）の地震に対応できるような新たな首都づくりも視野に入れている。なお、首都復興計画に係る事業は、道州制等の広域行政のあり方に係る今後の動向如何では、現在とは異なる権限や財政的枠組みの下で推進することとなる可能性もある。

3.2 ヒアリング調査およびアンケート調査の実施

首都直下地震の復興過程に関する検討に当たり、自治体やライフライン事業者等を含む関係機関等へヒアリング調査を行った。

3.2.1 ヒアリング調査およびアンケート調査の目的

首都直下地震の復興過程に関する検討に活用できるよう、発災後～復興期における関係機関のとりうる行動について調査し、関係機関において事前に策定されている BCP、復興計画、復興対策等について確認を行い、検討に反映させることを目的とする。

また、ヒアリング調査により、前年度の課題について進展状況の点検も併せて行った。なお、同点検については4章で述べる。

3.2.2 ヒアリング調査対象

ヒアリング調査対象者は、前年度の課題のテーマごとに、首都の復興に大きく影響を及ぼすと考えられる関係機関より適宜抽出を行った。

表 3-1 ヒアリング調査の対象者

検討課題 のテーマ	ヒアリング 調査対象	担当課および担当者氏名	実施日	ヒア リ ン グ 人 数
1-1 復興への取 組体制構築	東京都	【総務局総合防災部】 斎藤課長、内田課長補佐、小島係長、田中主任 【市街地整備部】 相田課長補佐、鈴木氏	済 10/22	6
	横浜市	【安全管理局危機管理室】 小野寺氏	済 12/19	1
	川崎市	【総務局危機管理室】 土谷氏、齋藤氏	済 2/17	2
	神奈川県	【安全防災局災害消防課】 深川副主幹、山下氏	済 2/4	2
	千葉県	【総務部消防地震防災課】 山本主査、浅尾氏	済 3/11	2
	埼玉県	【危機管理防災部消防防災課地震対策担当】 小山主査、和田氏	済 3/17	2
	さいたま市	【総務局危機管理部防災課防災係】 斉藤主任、川角係長	済 3/4	2
	八王子市	【まちづくり計画部都市計画室】 福土主事、氣賀澤主査	済 1/14	2
	中野区	【PRINC 中野区政策研究機構】 鈴木氏	済 1/15	1
葛飾区	【都市整備部街づくり調整課】 情野課長、丸山係長、白田氏、ほか1名	済 1/8	4	
1-2 基本インフ ラの復旧	東京ガス	【防災・供給部】 澤防災供給グループマネージャー、萬來防災 チームリーダー、 【都市エネルギー事業部北部都市エネルギー 部官公営業グループ】 伊東係長	済 1/19	3

	東京電力	【総務部防災グループ】 佐藤副長、江坂氏	済 10/24	2
	国土交通省 関東地方整備 局	【港湾空港防災・危機管理課】 戸部氏、飯塚港湾施設監査官	済 1/6	2
1-3 財政面での 対応	日銀	【決済機構局業務継続計画担当】 佐藤企画役、鹿田氏	済 2/3	2
2-1 居住安定対 策	災害復興まち づくり支援機構	中野事務局長	済 1/28	1
2-2 暮らし・生 計の支援				
2-3 市街地・コミ ュニティ復興 対策	UR 都市機構	【総務人事部総務チーム】 山本氏、原田氏、 【業務第二部市街地整備チーム】 小野氏、 【業務企画部全国まちづくり室まちづくりチー ム】 柴田氏、 【業務企画部企画チーム】 大崎氏	済 2/16	5
2-4 経済復興	中小企業庁	【経済産業省中小企業庁事業環境部企画課 経営安定対策室】 伊藤氏、野田氏	済 1/27	2
その他 (情報配信)	NHK	【報道局 災害気象センター】 正木氏	済 3/18 (永松委員主催 の研究会参加)	1
合計				42

3.2.3 ヒアリング調査結果

次ページにヒアリング調査結果を示す。なお、ヒアリング調査結果の考察は 4.1 で行う。

表 3-2 ヒアリング調査の結果概要

対象団体	ヒアリング概要
<p>・東京都</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 復興グランドデザインは、直下型地震の発災後、迅速に計画的な復興ができるように、事前に東京の震災後の都市づくりのあり方（指針）を提案したものである。内容は、東京都が被災後2ヶ月以内に作成する広域復興計画の中の「復興目標」「土地利用方針」「都市施設の整備方針」「市街地復興の基本方針」等に該当する。また、6ヶ月以内に取り組む都市計画決定後の都市施設の事業方針や都市計画決定、その他さまざまな事業・制度・財源・体制等も示している。（6ヶ月以降は、復興事業計画の作成と事業実施）グランドデザインに示した震災時の将来像と平常時の将来像（都市構想2000、都市づくりビジョン、都市マスタープラン、防災都市づくり基本計画）の目指す目標は同じである。なお、グランドデザインは社会経済状況の変化などを踏まえて必要に応じて見直す。 ・ 東京都震災復興マニュアルにおける都市復興のプロセスやシナリオは、阪神・淡路大震災の実態を参考にして作成したものである。 ・ 東京都震災復興マニュアルを参考に、区市町村における震災復興施策が迅速かつ円滑に実施できるよう、区市町村担当者向けの標準的なマニュアルを作成中である。本マニュアルは、都と区市町村の役割分担を踏まえ、都市復興及び住宅、くらし、雇用など生活復興についての具体的な施策を取りまとめることとしている。 ・ 東京都震災対策事業計画は、首都直下地震による被害の軽減を目指し、災害に強い首都東京をつくることを目的としており、東京都地域防災計画で定めた減災目標の達成を見据え、3年後の目標を設定している。 ・ 現在取り組んでいる復興模擬訓練は、震災後、行政担当者や地元住民等が地域に根ざした復興のあり方を協議する時の土壌づくりとなる。 ・ 今後検討会にてシナリオを検討する際、生活復興については、特に住宅再建が大きな課題となるのではないかと懸念している。
<p>・神奈川県</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震災復興対策マニュアル（以下復興マニュアル）は、復興対策を円滑かつ着実に実施するためのガイドラインとしての位置づけで、関係機関や震災復興に係る専門家等の意見を踏まえながら市町村らの合意形成の上、平成17年4月に策定したものである。なお、市町村へは配布済みである。 ・ 復興理念の試案を示しており、復興体制や復興対策（市街地復興対策、都市基盤施設等の復興対策、生活再建支援対策、地域経済復興支援対策）について記載している。 ・ 被災者の生活に関しては、身体、家族、住宅、財産、就業の変化から、震災前より良い生活にする「復興」は勿論、「復旧」も難しいため、“生活復興”ではなく「再建」を課題とし、“生活再建支援”について検討を行っている。 ・ 震災復興本部に「災害復興総合推進局（以下推進局）」を設け、震災復興本部各部の連絡調整を行うと共に、本部会議の運営等について調整を行うこととしている。 ・ 経済や地域特性等の社会情勢を踏まえた復興理念の検討やシナリオ型タイムスケジュールの作成等が今後の課題となっている。 ・ 復興マニュアルは随時見直しを行っている。
<p>・埼玉県</p>	<p><対象地震について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 埼玉県において地震対策の対象となる地震（平成19年度地震被害想定調査で対象とした地震）は、東京湾北部地震(M7.3)、茨城県南部地震(M7.3)、立川断層帯による地震(M7.4)、深谷断層による地震(M7.5)、綾瀬川断層による地震(M6.9)等の地震である。震源断層を仮定したさいたま市直下地震（中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」で想定されている）は対象としていない。

	<p><復興計画や復興ビジョンについて></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 埼玉県地域防災計画で示される「復興プラン」（発災後の復興計画や復興事業を推進させるための事前の復興計画）は今後策定を予定するが、検討時期および内容詳細は未定である。 ・ 「復興プラン」は企画財政部がとりまとめを行い、危機管理防災部は住宅再建支援等を担当することが考えられる。 ・ 事前・事後の復興計画や復興ビジョンの策定（検討時期、検討内容等）について法律で位置づけられることが望ましい。 ・ 「都市の震災予防に向けたマスタープランづくり」は今年度末に策定予定であり、予防の視点から都市防災を検討する計画である。 <p><広域連携による復興支援策について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 八都県市首脳会議の防災・危機管理対策委員会では八都県市災害時相互応援に関する協定（平成17年5月19日締結）を締結しており、都心からの疎開者は要請を受ければ対応すると考えられる。ただし、発災時における埼玉県の被災程度や人口の増減（南部は人口増加傾向にあるが、北部の人口は減少傾向）による県営住宅の空きストック量によると考えられる。また、三宅島の噴火(H12)による全島避難の際には、県営・市営住宅に被災者を受け入れた実績がある。 <p><その他復興対策に係わる取組みについて></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 企業防災力を考えるフォーラム（H19.7）では、埼玉県と災害時応援協定を締結している企業等を含め、BCP策定等企業防災をテーマとした講演会を開催した。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 千葉県 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 千葉県として影響の大きな地震は東京湾北部地震(M7.3)、千葉県東方沖地震(M6.8)、三浦半島断層群(M6.9)である。その他各市町村直下のフィリピン海プレート上面でM6.9の地震の地震動も計算している。 ・ 千葉県の震災復興マニュアル（県の行動マニュアル）はたたき台を作成しており、策定中（完成時期は未定）である。 ・ 震災復興マニュアルでは、復興に係る各種の対応を統括する復興本部の設置を検討している。 ・ 国の復興ビジョンが策定されることが望ましい。 ・ 復興のための自治体への財政措置をはじめ、復興に当たって障害となる項目を洗い出し、法改正をするなど対応を進めていただきたい。 ・ 早期の仮設住宅建設や住宅再建には震災廃棄物（ゴミ、がれき等）を早期に処理することが不可欠である。震災廃棄物の処理に係る広域調整について国として検討をして頂きたい。また震災廃棄物の処理にあたり、環境への配慮についても国として検討をしていただきたい。 ・ 新潟県中越沖地震では、被災地域外の自治体として被災者に県営住宅や県職員住宅を提供した。 ・ 首都直下地震が発災した場合は、千葉県も大きく被災することから多くの被災県民の居住確保が必要であり、都心からの疎開者の受け入れは難しいと考えられる。都心の問題だけを考えるべきではなく全体の問題を考えるべきである。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 横浜市 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 横浜市は首都直下地震より南関東地震による被害の方が大きいと想定されるため、防災計画等の作成は南関東地震を対象地震として行っている。 ・ 現在、地震発災時における区の行政業務のBCP作成のため、重要業務等の業務優先度を検討している。 ・ 大企業は自社で既に減災計画に取り組んでいると考えられるため、中小企業のBCPについての検討を行っている。 ・ 耐震バースの整備を進めているが、液状化により輸送道路の確保が難しくなることが想定される。 ・ 八都県市の取り組みは応急～復旧中心であり、現段階では復興に関する検討は行われていない。 ・ 新潟市との危機発生時における相互応援協定や、東海道五十三次市区町災害時相互応援に関する協定を締結している。

	<ul style="list-style-type: none"> 新潟県中越地震の際には群馬県赤城村の横浜市の保有施設や横浜市営住宅に被災住民を受け入れた実績がある。
・川崎市	<ul style="list-style-type: none"> 平成20年度から地震被害想定の見直しと地震防災戦略の策定（平成21年度策定予定）を進めている。 川崎市直下の被害想定における地震規模は、M6.9ではなく、M7.3で行っている。（地震規模は市独自に被害を大きめに設定） 被害想定と地震防災戦略の策定に併せて、地震災害を対象とした行政BCPの策定を行う予定（新型インフルエンザについても同時に策定する）。 事前復興計画・ビジョンについては、都市整備関連部局（本市まちづくり局等）を中心に、その重要性を認識している。しかしながら、事前復興計画・ビジョン等は概念が一般化しておらず、手続き中心なのか、マニュアル作成が中心なのか、あるいは私権制限を想定した事前計画案の提示まで含めるのかなど、都市によって考え方や扱いは多様である。本市においては、庁内の広く認識されるという状況までは至らず、具体化にあたっての予算措置は困難な状況にとどまっている。 将来検討していきたい事前復興計画・ビジョンについては、静岡市の事例が参考となると考えている（事前復興計画・ビジョンにおいても、一部、復興プロセスが含まれると考えられる）。復興マニュアルを検討する際にも、神奈川県震災復興対策マニュアルとの整合性も図っていく必要がある。 国としての首都圏域における事前復興計画・ビジョン、復興プロセス等が明示されれば、今後各自自治体において、これらの計画策定や取り組み連携がスムーズに進められると考えている。
・さいたま市	<ul style="list-style-type: none"> 復旧・復興対策を考える上での主な対象地震は、さいたま市に被害の大きい東京湾北部地震(M7.3)、さいたま市直下地震(M6.9)であり、来年度これらの地震被害想定を検討を行う予定である。（※50mメッシュで詳細に検討） 策定中の地域防災計画（第4部震災復旧・復興計画第1章総合的な復旧・復興計画）では、災害事後に策定する震災復興方針、震災復興計画があり、震災復興方針の中に都市復興基本方針、都市復興基本計画が位置づけられている。 復興ビジョンは未計画である。また、都市づくりの視点から復興ビジョンや（市街地）復興計画を考える場合は都市系セクションの管轄であるが、災害復旧の視点から復興計画を考える場合は危機管理系セクションが全体的な取りまとめをすべきであると思う。しかしながら全庁を交えて、具体的な調整・検討を行うことは難しい。 復興ビジョンの策定には、国による技術的支援および経済的支援が必要である。 さいたま市都市計画マスタープランは2010年に更新予定なので、地域防災計画の復興計画との整合性を図る必要がある。 災害事後における復興計画の策定に係るマニュアル作成は今後の課題である。 応急段階において、大量の死体やゴミおよび廃棄物が発生し、斎場および最終処分場の確保について広域調整が課題である。 仮設住宅用地として、さいたま市内の公園等を候補地として選定している（仮設住宅建設4160戸、仮設住宅用地383,700㎡）。 さいたま市は今後も人口増加の傾向にあり、都心からの疎開者の受け入れを目的とした住宅の空きストックの確保は難しい。 1都5県5政令市と住宅金融支援機構による「災害時における住宅復興に向けた協力に係る基本協定」の締結により、災害時は復興住宅に係る経済的支援（復興住宅融資等）の情報提供を行う住宅相談の窓口を市に設置する。
・葛飾区	<ul style="list-style-type: none"> 新たな都市マスタープランには、全体構想のひとつとして、「都市復興方針」を打ち出せないか検討中である。 既往の都市マスタープランでは、新規の生活幹線道路などを提案しており、これらを「都市復興方針」に反映できないかと考えている。 復興模擬訓練は新小岩で一度行なっているが、現在、作成中の復興マニュアルの検証を含め、区の単費で堀切地区において進めている。 堀切地区は、まちづくりや防災などについて、地域の方々の意識も高く、復興模擬訓練においても、活発な議論がされるとともに、行政の発想を越えた提案があるなど、地域の理解も得ながら進んでいる。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新小岩で実施した模擬訓練における復興計画は、区案と住民案では異なる成果が出た。 ・ 既往のまちづくり組織が参画する模擬訓練であったため、現状の市街地（災害がない場合）において課題として認識している内容などが復興計画に盛り込まれている。（ただし、訓練での復興計画については取り扱いが難しい） ・ 河川・道路・まちづくりなどの枠を超えた自由度の高い事業制度を構築できないか。しかし、財源確保については、職員のマンパワーと表裏一体の関係にあるので、自治体としても、人材育成を含め、進める必要がある。
・ 八王子市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都下での復興模擬訓練は当市のみであり、平成17年度に市街地類型を整理し、初の訓練を実施。平成18～19年度にコミュニティ意識が高い地区（打越町旭が丘団地）にて実施した。（同地区は、昭和30～40年代に定住化が進んだ尾根筋に立地する宅造住宅団地である。） ・ 宅地造成地、スプロール住宅地、中山間地、中心市街地、ニュータウンなどと多様であり、区部とは性格の異なる復興マニュアルが必要になると考えられる。 ・ 各市街地類型にて順次復興模擬訓練を実施している。 ・ 復興模擬訓練の成果は、図面化された復興計画だけでなく、震災対策への地元理解や復興方針のあり方を問いかけるものである。 ・ 被害想定は多摩直下（M6強）を前提としている。 ・ 行政区域が広いため、復興マニュアル策定にあたり、行政の体制と市民の対応について手順やタイミングのすりあわせが必要である。
・ 中野区	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「中野区2050年・区民生活の展望」について、人口・土地利用・地域経済・区民の意識等の側面から研究（2007年度から2009年6月まで）。 ・ 区内事業系部局から独立したスタンスでシンクタンクとして検討を行っている。 ・ 通常の5～10年単位の短期的な将来像（例：新しい中野をつくる10か年計画）に比べ、超長期的な将来像を検討している。 ・ 超長期のシナリオプランニングは、マニュアルに基づかない場合が多い。 ・ 各省庁が取りあげている超長期的な課題を情報収集し、区民意見を取り入れ、テーマ別のシナリオを複眼的にとらえて検討している。 ・ 検討手順は「①都市像（目標）の設定」→「②ドライビングフォース（変化要因）の抽出」→「③シナリオロジックの構築」→「④ストーリーと戦略づくり」となる。 ・ 1986、87年に既往の調査結果があり、比較を行っている。（都市のイメージなどを把握） ・ 「③シナリオロジックの構築」のために、「現状」→「視点（留意点）」→「キーワード」を整理している。 ・ 検討にあたり、より多くの主体の意見を取り入れることが望ましい。（超長期的なケースについては、イメージで表現することとなる）
・ 東京ガス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 導管網の配備状況から幹線道路等を境として101のブロックに分け、一定以上の地震動を感知すると該当ブロックのガス供給を自動的にしゃ断させるシステムSUPREME（超高密度地震防災システム）を整備している。 ・ ブロック分けは河川、幹線道路、鉄道等によって区分されている。 ・ 地域冷暖房が整備されている再開発エリアは中圧以上であり、構造システム上、供給が遮断されることは原則としてはないと考えてよい。 ・ 供給指令センターのバックアップとして、供給指令サブセンターを首都圏内のある箇所に整備している。 ・ LNGは自社保有タンクにて、各年度の期末時点で年間平均使用量の20日分程度を保有している。地震時には被災しないようLNG基地は分散しており、万が一、1工場のLNG受入が受け入れ不能となった場合でも供給ネットワークによる工場間相互バ

	<p>ックアップにより供給安定性は維持可能である。</p> <ul style="list-style-type: none"> また、災害時のガス供給量確保のため、他社高圧パイプラインとの連携により供給安定性の維持向上策も実施している。 地震時の低圧ガス供給停止に際して、その復旧において社会的に優先すべき需要家施設として、病院（約900件）、特別養護老人施設（約500件）、避難所（2200件）、災害対応中心施設（100件）、等を対象としている。
<ul style="list-style-type: none"> 東京電力 	<ul style="list-style-type: none"> 東京電力の防災対策としては、社内資料で「非常災害対策規程」「非常災害対策基本マニュアル」「非常災害予防活動マニュアル」「非常災害応急対策復旧活動マニュアル」<全て社外秘>を定め、社内関係者が一貫して見られる社内システムに登録している。社外に対しては、災害対策基本法に基づき作成・修正している「防災業務計画」を当社ホームページ等に掲載している。規程・マニュアル・計画等については、法令並びに訓練等により見直しが発生した場合は、速やかに関係部署との調整・社内承認を踏まえ、最新版に更新している。 訓練については、年1回以上実施している。特に社内全箇所と関係する訓練・事業所単位で実施する訓練、また社外（国・地方自治体・行政等）と連携した訓練等を実施しており、その訓練で得られた課題等をマニュアルに反映させ更新を行っている。 国が平成15年～17年の中央防災会議の首都直下地震専門調査会で検討・答申した首都直下地震対策における復旧目標に向け、社内整備を進めている。国の検討（代表地震は東京湾北部地震）に基づき、電力は応急復旧を6日間としていることから、その復旧目標に向けた対応を目指した社内検討等を実施している。 首都直下地震対策大綱でしめされている首都中枢施設は、例えば電力でいえば、電力供給の多重化、耐震化並びに自家発電による対策がうたわれているが、具体的な対象施設が選定されていないため、企業における検討が難しい状況だと思われる。 火力発電所等の燃料として、社内備蓄燃料で不足する場合は、石油協会や他の電力会社から応援をしてもらう。また、病院などの重要施設において、応急復旧までの間、電源車にて供給することになるが、それらの運搬経路の確保が必要となる。地下変電所や各所の非常用発電機において水冷式の場合、水道供給が停止した場合は、運転継続ができなくなる。 当社のリスク対策の一つとして、発電所については、一つの事象（災害）による影響を回避できるよう、出来る限り電源施設を分散配置している。国で検討していた首都直下地震対策専門調査会より地震波を頂き、火力発電所に及ぼす影響等も評価していること、また、その波が発電所等の直下で発生した場合についても検討を進めている。 災害復旧における電力への要望は、まずは社会復興に何が何でも必要な電力の応急復旧を要請されていると思っている。その後、関係機関等と調整し、恒久復旧を目指す工程となるものと考えている。 首都直下地震（代表地震は東京湾北部地震）における復旧要員としては、東京電力並びに関係会社だけの要員だけでは、国で検討した電力の応急復旧6日間ではできないことから、他電力並びにその関係会社等の協力も必要となり首都に多くの復旧要員を呼ぶこととなる。そのための復旧拠点等の確保についても事前に関係機関等と調整をしている。（例えば東京都等と） 災害時における電力復旧状況については、PRカーによる広報、インターネット（文字情報）、行政防災無線等による広報を実施する。
<ul style="list-style-type: none"> 関東地方整備局 	<ul style="list-style-type: none"> 港湾BCPとは、多数の港湾関係者が協力して、首都直下地震時に着目した、港湾物流の復旧及び事業継続に関して、協働意識や目標・役割分担を明確にするための検討を行っている。物流への影響を最小限に食い止めることによって、日本の国際競争力を維持する事を目的としている。 有識者及び港湾関係の行政や民間事業者との委員会を、平成18年度から開催、平成21年度には、阪神淡路大震災の時の大阪港連絡協議会を参考にした、協議会設立を目指している。 港湾物流の継続には、まとまった貨物の取扱量や、安全な航路の確保が不可欠となる。陸上の港湾施設の検討については、横浜港をモデルとして取り組んでいる。将来的には東京港等を含めた関東全域の港にも取り組みを広げて行く予定航路の検討については、東京湾全域として取り組んでいる。

	<ul style="list-style-type: none"> 横浜港にて東京港（東京湾北部地震：M7.3被災時）のバックアップ機能をどの程度カバーできるかを中心に検討中であり、今後は東京港にて横浜のバックアップの検討も実施する予定である。また、港内、東京湾内、関東地方整備局管轄内といった対象範囲により検討課題が異なる。 陸地部（物を置いておくヤードや道路）や、東京湾の入口や航路にボトルネックがあると、物流を大きく妨げることが想定される。 神戸の港湾とは異なり、岸壁延長も長く、被災後の点検作業工程だけでも相当の時間を要する。（点検の効率化・短期化もBCPの一環となる）
・中小企業庁	<ul style="list-style-type: none"> 過去の災害において、被災中小企業支援の基本パッケージとして、①特別相談窓口の設置、②災害復旧貸付の適用、③既往債務の返済条件緩和等の対応、④中小企業共済災害時即日貸付の適用 を実施してきた。 セーフティネット保障制度（保証協会）については、復興需要を踏まえた期間延長等も含め、最大1年程度（通常は3ヶ月×1～2回の延長）の期間で支援を行ってきた。延長期間については復興時の需要を踏まえ対応してきた。 被災中小企業復興ファンド（中小機構）については、県に委員会を設置して補助対象事業を検討するなど、地域のニーズに即した中小企業への復興支援策として期待できる。 首都直下の場合におけるファンド活用については、複数都県の調整課題に留意する必要がある。基金の不足分については、これまでの実績では、補正予算により対応してきた。 中小企業へのBCPの支援策として、①BCP運用指針のホームページ公開、②中小企業向け融資制度（政府系金融機関・民間金融機関）の活用、③全国の中小企業支援機関を通じた相談・セミナー開催・専門家派遣等を進めている。 中小企業向けアンケートでは、BCPについては余り知られていない現状が分かったが、BCP普及セミナー参加者からはBCPの必要性を認識した回答が多く見られた。
・災害復興まちづくり支援機構	<ul style="list-style-type: none"> 阪神・淡路大震災での取り組みを教訓として、東京を含め、全国で5つの都市で専門職能団体が集い、事前復興のための連携活動が行われている。 東京では、既に17の士業団体が登録しており、最大7万5千人のマンパワーがあり、全国的な支援団体づくりを目指している。 平成19年には、東京都との復興まちづくりの支援に関する協定、平成20年には新聞社との移動相談所開設の協定も結ばれた。 東京都との連携により、事前の復興対策にかかる講演会・シンポジウム等の参加呼びかけも円滑に行われ、復興模擬訓練の参加・支援を通じて各士業の理解も深まった。 機構の附属研究会では、①専門家の役割：1士業、2士業の場合でできる対応内容の検討、②マンション問題：再開発コーディネーター協会が中心となりマンションの復興問題を検討、③企業復興問題：BCPの取り組み推進の検討、④専門家連携に関する研究：専門家を集める方策や被災地外との連携方策の検討を行っている。 ワンストップなどの相談については、応急～復旧時期の行政対応の分野が多くなるが、復旧～復興期にかけては被災者からの様々な相談が見込まれる。相談にあたり、特定の専門家だけでなく、様々な分野の士業団体が連携して対応する必要がある。 日弁連では、各地域の弁護士会を通じて、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、岩手・宮城内陸地震における弁護士の取り組み、住民等の生活再建にかかる調査報告書（記録）を残すなど、将来の災害対応に役立てる取り組みを行っている。 首都直下地震においては、各専門家も被災者となり、相談に係る支援についても移手段の確保が困難等、多くの課題が残されている。全国的な連携体制を構築していくことが今後の取り組み課題といえる。（東京内での士業団体の連携から、全国（少なくとも現時点で設立されている5つの団体）との連携へ）
・UR都市機構	<p><復興に係る既往の取組み実績について></p> <ul style="list-style-type: none"> 新潟県中越地震等において、国土交通省の要請を受けて応急危険度判定士の派遣を行った。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体からの要請を受け、阪神・淡路大震災においては約 40ha、新潟県中越地震においては約 10ha の保有用地を応急仮設住宅建設用地として提供した。 ・ 阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等において、地方公共団体からの要請等に基づき、被災者の暫定入居用として機構賃貸住宅を一定期間貸与した。 ・ 新潟県中越沖地震において、柏崎市の要請を受けて、まちづくりの視点から復興計画の策定支援を行った。特に現地に復興支援プロジェクトチームを立ち上げ、復興公営住宅の整備、防災拠点の整備、「えんま通り商店街」再生等の支援業務を行い、復興まちづくりのコーディネートを実施した。また、福岡県西方沖地震においても福岡市の要請を受け、被災住宅地の復興のコーディネートを実施した。 <p><復興に係る今後の取組み等について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 都市機構の災害対策については、賃貸住宅の建設・管理等やまちづくりに携わってきた旧公団からの業務や災害対策業務の経験なども踏まえた上で、既に整備済みである。BCPについては、今年度内を目処として策定を進めている。 ・ 首都直下地震による都市機構における（保有住宅ストック等の）被害想定調査や具体的な行動計画の策定は、今後取り組むべき課題として認識している。ただし、実際の発災時には被害想定と実際の状況が異なることが多分に考えられ、首都圏域広範に多数の住宅ストックを保有することからも、想定範囲や基準の設定が難しい。 ・ 独立行政法人として公的機関の側面を有する一方、効率的経営も求められる組織であることから、首都直下地震による災害対応を前提として、あらかじめ仮設住宅用として提供用地を確保しておく検討はしていない。（要請に基づき、その時点における保有余剰地の提供を検討するに留まる。） ・ 都市機構は、阪神・淡路大震災発災時の公団から独立行政法人と組織形態が異なり、原則、機構自ら住宅建設を行うことができないなど、与えられた役割や実施可能な業務も変わっているため、復興住宅の建設・供給といった直接的な対策を当時と同様に担うことができるかは、不透明である。 ・ 都市機構としては与えられた役割の範囲において、できる限りの対応をすることとなるが、発災時の開発需要や国の政策・財政状況等を踏まえて、新たな事業制度等の検討がなされる場合は、都市機構の役割を含めて検討がされることが望ましい。 ・ 都市機構は、まちづくりにおいては、自らが事業主体として全て開発を行う業務から、民間事業者を都市再生に誘導し及び条件整備を行う業務に主軸が移っており、災害復興においては国や地方公共団体、民間企業等各方面と連携した支援等が期待できる。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本銀行 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日銀が取り組む災害時の対応としては、①銀行券の発行ならびに通貨および金融の調節の継続と、②資金決済の円滑の確保を通じ信用秩序の維持に資するための措置の実施。 ・ 日銀自体の業務継続において、オフィス（建物施設）、システム、人員の確保が重要であると考えている。 ・ 本店営業所やシステムセンターは首都直下地震の政府想定に耐えうる頑健性を備えている。 ・ 本社機能、システムセンター機能ともに重要業務を継続するためのバックアップ施設を大阪に保有している。基幹システムである日銀ネットは、システム切替作業の開始後2時間を目処にバックアップ施設に切替ができるように整備済みである。また、日銀ネットがダウンしている最中であっても、緊急時の現金取引等の重要業務については、手作業で行えるようにマニュアル等で手順を整備し取引先金融機関に周知している。災害時において重要業務を継続するために必要な人員を公共交通機関を利用せず自力で出勤できる範囲に確保している。 ・ 災害復興期においての日銀は、マクロ経済の状況に応じて金融政策を行うこととなる。 ・ システム障害等、金融機関の一時的・緊急の流動性不足が生じる場合には、資金決済の円滑の確保を図るために、金融機関に対する一時的な貸し付けを行うための法的な制度がある。

	<ul style="list-style-type: none">• 日銀、民間決済システム、各民間金融機関が一体となって金融機能を果たすので、それぞれが機能することが重要である。日銀は其中で最終的な資金決済機能を担う主体として、日銀の業務継続が重要であると認識している。• 同時に経済・金融システムの確保は、日銀のみでは成立しない。日銀は民間金融機関、団体と適宜情報交換を行いつつ、業界全体としてBCPの向上を目指している。
--	---

3.3 関係機関の対応における進展状況の点検

3.2 で示す関係機関へのヒアリング調査結果を基に、平成 19 年 3 月にとりまとめた「首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題」報告における対応の進展状況について点検を行った。

表 3-3 関係機関における復興に係る進展状況

関係機関の分類	復興に係る進展状況		課題
市区町村 (横浜市、川崎市、さいたま市、八王子市、中野区、葛飾区)	<ul style="list-style-type: none"> 事前の復興計画や復興ビジョンの重要性は認識しているが、多くの市区町村において具体的な検討は進んでいない。 	<ul style="list-style-type: none"> 復興計画や復興ビジョンの策定には、都市計画等の上位計画との整合性や周辺都市や国における計画との整合性を図る必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 復興計画や復興ビジョン(事前の復興計画等を含む)の策定やその内容において国が仕様を提示する必要があるか。また、法律による位置づけの必要性があるか。 復興計画や復興ビジョンの策定に必要な国による広域調整をどう進めるか。 復興に係る計画策定や各種事業実施に必要な予算を国はどう配分するか。 震災廃棄物の最終処分場をどう確保するか。
都県 (東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県)	<ul style="list-style-type: none"> 災害発生後の復興計画の策定に係るマニュアルを検討している(または検討を予定している)が、検討内容における仕様が欲しい。 事前の復興計画や復興ビジョンに係る新たな策定・見直し検討は行われていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 事前の計画策定に充てる予算が不足している。 防災関係部局だけでなく都市整備関係部局等、他のセクションとの連携による計画策定が必要である。 大量に発生する震災廃棄物の最終処分場の確保が難しい。 	
ライフライン事業者・復興活動拠点となる公共施設管理者 (東京ガス、東京電力、NHK、国土交通省関東地方整備局)	<ul style="list-style-type: none"> 復興対策より BCP および復旧対策を中心に防災対策を進めている。 BCP および復旧対策は首都直下地震対策大綱で示される目標を基に各々の事業者で策定が進んでいる。 ライフライン事業者や復興拠点の公共施設管理者の復旧体制は、復興にも大きく影響し、関係機関全てが BCP や早期復旧を円滑に行う必要がある。 首都移転に係る検討は行われていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 想定外の被災規模となった場合の BCP および復旧対策についてどのように進めるか。 生活復興、都市復興、経済復興のボトルネックとなる復旧テーマはどこにあるか。 	
財政・経済に係る事業者	<ul style="list-style-type: none"> 国が積極的に金融施策を決定し、事業者はこれに追随する形をとる。 	<ul style="list-style-type: none"> 政治経済状況により前提条件異なる経済 	

<p>(日銀、中小企業庁)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 被災企業の再建に係る予算枠は、国の財政次第である。地域のニーズにあった補助金等の予算配分が必要（地方公共団体での協議会設置等）。 	<p>復興について、国がどのようなシナリオパターンと対応施策をとるべきか。</p>
<p>住宅供給・まちづくりに係る事業者 (災害復興まちづくり支援機構、UR 都市機構)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 自治体より要請を受けて、各専門家は都市復興支援（再開発や都市開発のコーディネート事業）や生活復興支援（生活再建支援に係る相談等）を行うが、専門家にとっても、復興に係る日常からの訓練・検討体制が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> 国として住宅再建とまちづくりのどちらの復興を優先するべきか。

4. 首都直下地震の復旧・復興対策に関する今後の検討について

本検討会においては、本年度の検討（3.1等）を踏まえ、委員より、今後考えられる検討課題についての意見をいただいた。表4-1は各意見の趣旨を整理したものであるが、本検討会においては、平成21年度においてどのような検討を行うのかについて、改めて整理を行う予定である。

表 4-1 本検討における検討事項および今後考えられる検討課題

項目	本検討における検討事項	今後考えられる検討課題 (委員の意見等)	
(2) 国の体制・手順	<ul style="list-style-type: none"> ・ 復興実施体制の枠組み整理 ・ 復旧・復興のための組織・体制の整備に係る枠組み整理 ・ 関係省庁の連携体制に係る枠組み整理 ・ 復興方針等の策定プロセスに係る枠組み整理 ・ 地方公共団体の体制に係る枠組み整理 ・ 国と地方公共団体の連携体制に係る枠組み整理 ・ 経済団体その他の団体との連携体制に係る枠組み整理 ・ 関連する法制度の運用及び新規立法に係る枠組み整理 ・ 復興のための財政措置に係る枠組み整理 ・ 復興施策の評価と事前・事後対策へのフィードバックに係る枠組み整理 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国、地方公共団体の体制・手順に係る詳細な検討および地方公共団体への提示 ・ 事前復興に係る検討 ・ 復興方針の策定条件および前提条件に係る検討 ・ 各主体・区域毎（国、都県、基礎自治体、コミュニティ等）に作成される復興方針や復興計画相互の調整・連携に係る検討 ・ 被災程度等、詳細かつ多様なパターンのシミュレーションに基づく、復興計画の策定を必要とする区域や区分に係る検討 ・ 既往の事前対策（耐震化・不燃化）の促進に係る検討 ・ 復興方針や復興計画に係る国のガイドラインの提示や制度上の位置づけに係る検討 ・ 復興計画実施（各種復興事業）に必要な財源確保の検討 ・ 想定を上回る被害規模の被災時における社会基盤の復興を視野に入れた応急・復旧対策（BCP等）に係る検討 	
(3) テーマ別の検討	検討における諸条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 復興テーマの選定（生活復興、都市復興、経済産業復興） ・ テーマ別における国・地方公共団体の役割の整理 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 量・質・速さの3点を視点とした具体的なケースの設定 ・ 復興方針の策定条件および前提条件に応じた検討
	生活復興	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3つのケースの設定 ケース1：「早期の住宅再建を目指した解体・建替 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被害認定の効率化に係る検討 ・ 被災自治体外へ一時的に移転する被災者への生活・医療・福祉・教育等のサービス提供のあり方に係る検討

		<p>の促進と時限的市街地整備」</p> <p>ケース2：「被災住宅の改補修と自力再建を目指した住宅再建支援」</p> <p>ケース3：「良質な住宅供給を目指した住宅ストック・セーフティネット整備」</p> <p>・ ケース別の検討</p>	<p>・ 早期の住宅再建に向けた被害認定のあり方の検討</p>
都市復興	<p>・ 3つのケースの設定</p> <p>ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興</p> <p>ケース2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興</p> <p>ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興</p> <p>・ ケース別の検討</p>	<p>・ 被災地内外における応急仮設住宅・仮事業所等の確保に係る検討</p> <p>・ 新たな都市づくりに向けた広範囲の被災市街地復興推進地域の設定と建築制限、開発の規制・誘導、各計画・事業の推進等に係る検討</p> <p>・ 移転した被災者の情報把握及び情報提供の体制整備に係る検討</p> <p><都市復興の案></p> <p>量：大規模な復興計画の決定（区域・地区数）、事業化（事業量）、その他計画策定に係る調整</p> <p>質：良好な都市開発の誘導、民間開発や公共施設整備に係る高いレベルの権利者等の合意形成</p> <p>速さ：早期の再建（個別再建を中心とし、長期を要す大規模な開発や建築物の共同化等を積極的に行わない）</p>	
経済産業復興	<p>・ 経済産業復興に係る関係機関への復興対策のヒアリング調査（中小企業庁）</p>	<p>・ 大規模な資本の撤退または投下（外資を含む）といった民間資本供給の状況に応じた生産、消費、物価、金利、為替等の変動とそれが復興に与える影響に係る検討</p> <p>・ 首都圏及び国内全体の経済活動に及ぼす復興課題（生活復興、都市復興に関連する課題）の検討</p>	

			<p><経済産業復興のケース（例）></p> <ul style="list-style-type: none"> ○企業活動等の大幅な規制を行うと同時に、大規模な財政出動を行って最大限の経済支援を行うケース ○既存制度の範囲内で被災者や被災企業に対する再建支援を行うケース
(4) 復興対策のあり方（まとめ）	—		<ul style="list-style-type: none"> ・各主体・区域別（国、都県、基礎自治体、コミュニティ等）の役割分担と連携体制の確立 ・復興目標に応じた、応急段階から復旧・復興の各段階に係る一連の計画策定の促進（応急対応～BCP実施～復旧・復興） ・重点的な復興施策の整理 ・将来の社会状況および時代のニーズに応じた復興計画等の見直し

5. 「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の開催

首都直下地震の復興のあり方に関する検討を行うため、有識者等からなる検討会を開催し、意見聴取、連絡調整、会議資料及び会議録作成などを行った。

なお、第1回検討会での協議にあたり、本年度の検討趣旨および検討の方向性を明らかにするため、前年度と同様に懇談会を行った。

5.1 検討会の開催スケジュール

下記に検討会の開催スケジュールを示す。

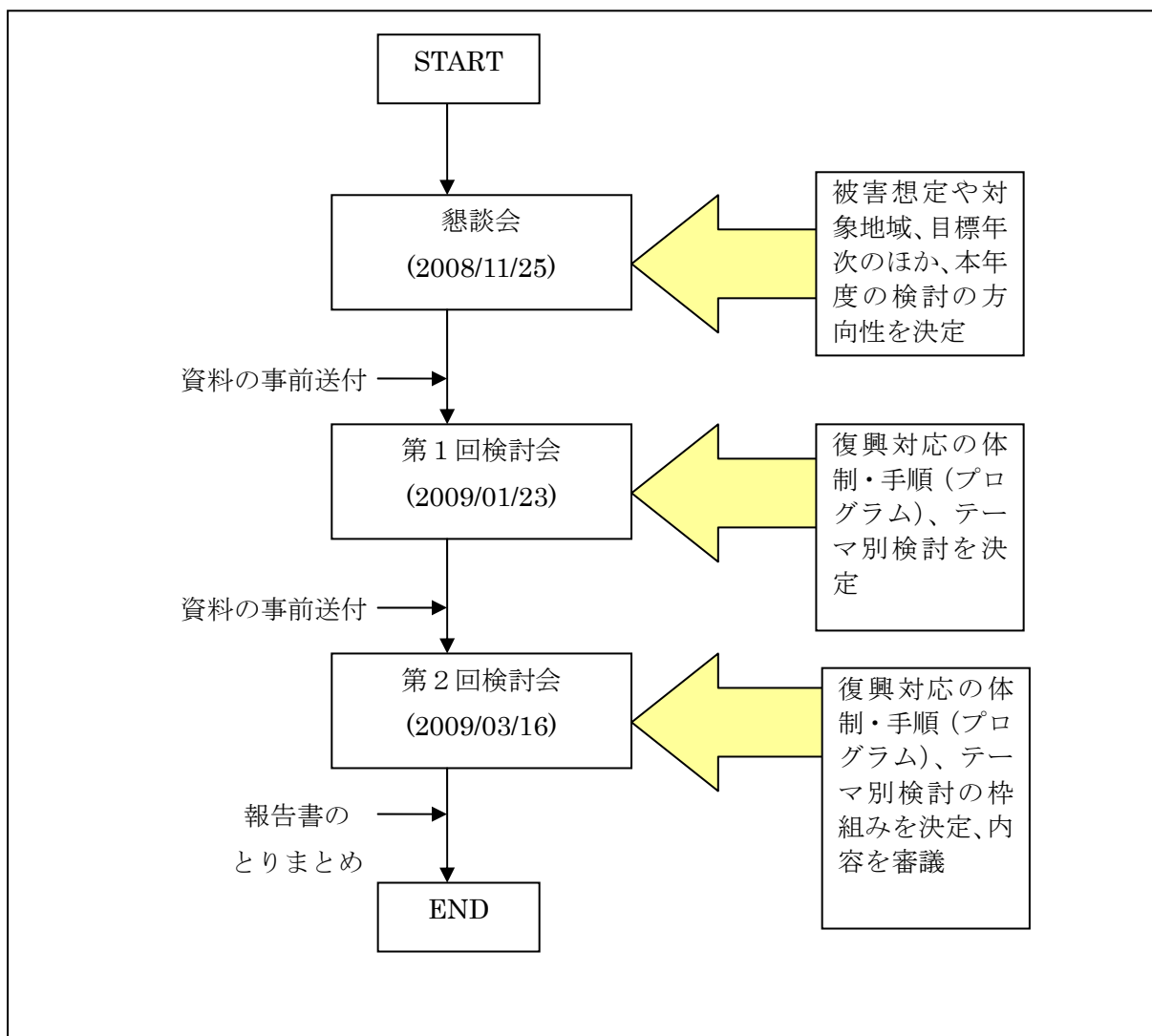


図 5-1 検討会の流れ

5.2 委員の選定

検討会の開催準備として、委員の選定を行った。防災関連分野の大学教授等や関係地方公共団体について、委員11名を選定した。なお、※印を示した委員は、懇談会参加委員である。

<委員のリスト>

○座長

澤井 安勇 (財)日本防災協会理事長 ※

○委員

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 (独)防災科学技術研究所防災システム研究センター研究員

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 関西学院大学総合政策学部教授 ※

山中 茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所教授

島田 幸太郎 東京都危機管理監

小畠 寛 兵庫県企画県民部参事 (復興担当)

上原 美都男 横浜市危機管理監 兼 安全管理局長 (消防長) 消防司監

5.3 懇談会の開催

(1) 開催日時および開催場所

開催日時および開催場所を下記に示す。

【開催日時】

平成 20 年 11 月 25 日（火） 15:30～17:30

【開催場所】

内閣府合同庁舎 5 号館 3 階 特別会議室

(2) 出席委員

出席委員について下記に示す。（欠席委員なし）

【出席委員】

澤井（座長）、田近、中林、室崎 各委員

(3) 検討の趣旨

検討会開催趣旨（復興シナリオの検討）とスケジュールを確認し、首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会での検討内容等について検討を行った。

(4) 検討の結果

詳細は、参考資料に示す議事概要の通りである。

5.4 検討会の開催

5.4.1 第1回検討会の開催

(1) 開催日時および開催場所

開催日時および開催場所は以下を下記に示す。

【開催日時】

平成21年1月23日（金）16:30～18:30

【開催場所】

銀座ビジネスセンター カンファレンスルーム4A

(2) 出席委員等

出席委員および欠席委員について下記に示す。

【出席委員】

澤井（座長）、大牟田、田近、永松、中村、中林、室崎、山中、島田、上原 各委員

【欠席委員】

小島委員

(3) 検討の趣旨

『首都直下地震の復興対策に関するあり方』に関する今後の検討の進め方について検討を行った。

(4) 検討の結果

詳細は、参考資料に示す議事概要の通りである。

5.4.2 第2回検討会の開催

(1) 開催日時および開催場所

開催日時および開催場所を下記に示す。

【開催日時】

平成21年3月16日（月）16:30～18:30

【開催場所】

銀座ビジネスセンター カンファレンスルーム4A

(2) 出席委員等

出席委員および欠席委員について下記に示す。

【出席委員】

澤井（座長）、永松、中林、室崎、島田、上原、小島 各委員

【欠席委員】

田近、山中、中村、大牟田 各委員

(3) 検討の趣旨

首都直下地震の復興対策に係る体制・手順やテーマ別の検討、来年度の検討会の進め方等について協議を行った。

(4) 検討の結果

詳細は、参考資料に示す議事概要の通りである。

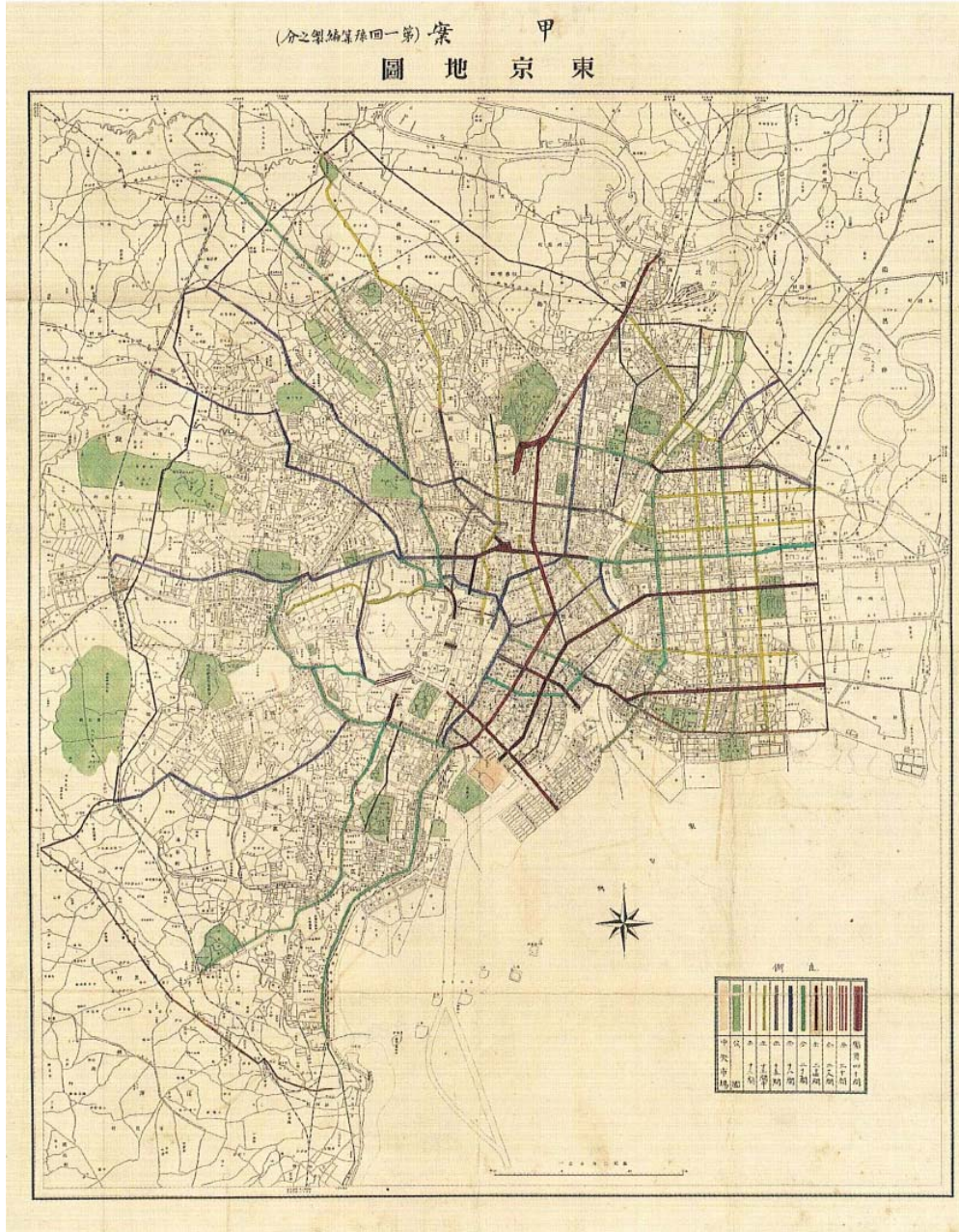
参考資料

1. 復興ビジョンおよび復興計画に係わる事例 ……資料－1
2. 復興のプロセスおよび論点 ……資料－31
3. 首都直下地震に係るこれまでの取り組み ……資料－37
4. 東京都区部における復興マニュアル等の策定状況 ……資料－39
5. 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 議事録概要 ……資料－41
 - ① 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 懇談会議事録概要
 - ② 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第1回議事録概要
 - ③ 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第2回議事録概要

参考資料

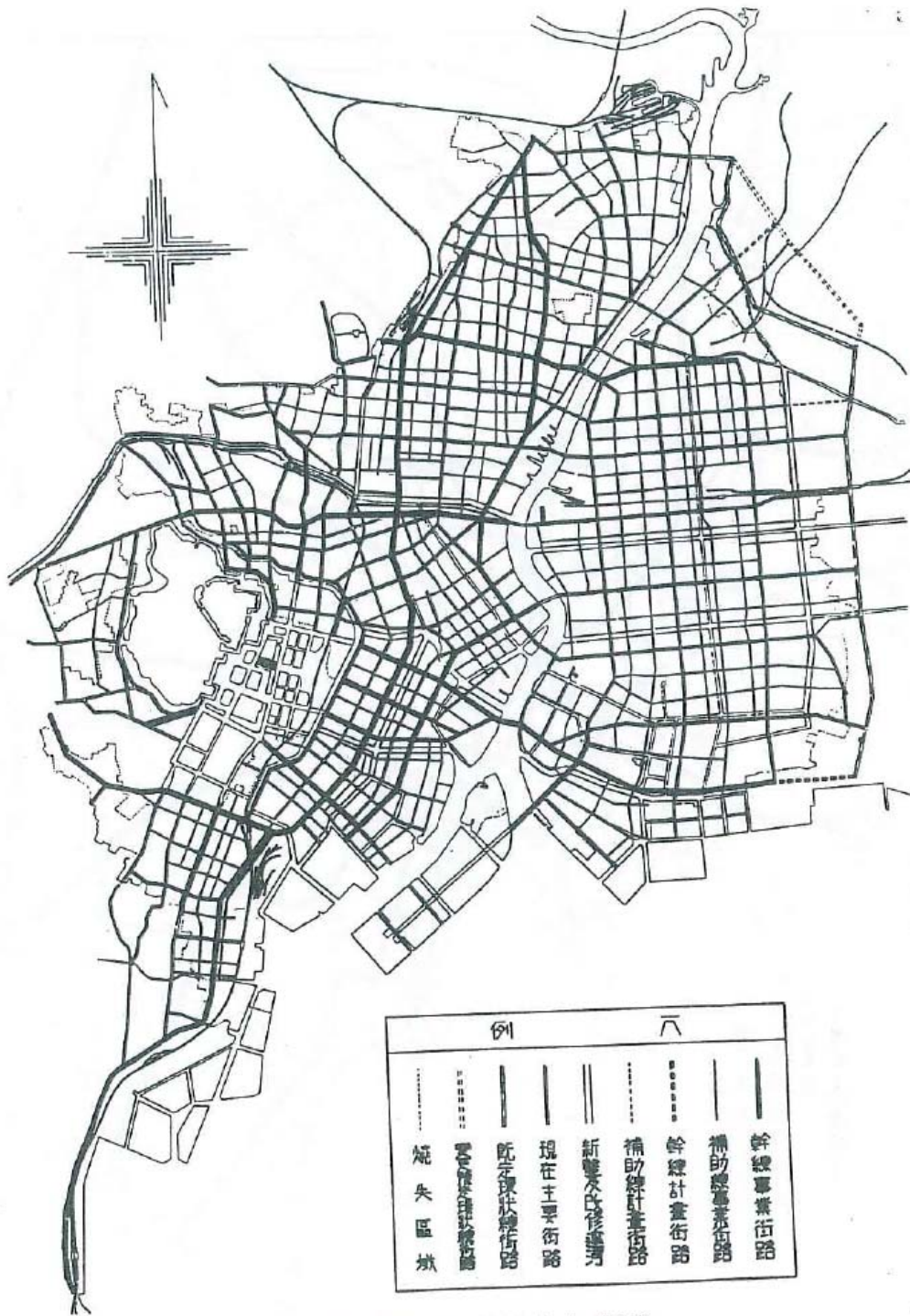
1. 復興ビジョンおよび復興計画に係わる事例

①「帝都復興計画（T12年）」における帝都復興計画図・甲案原図



プロジェクトのイメージ（帝都復興計画図・甲案原図 都市計画協会蔵より（H3年11月））

「帝都復興計画（T12年）」における帝都復興事業によって新設・拡幅された街路

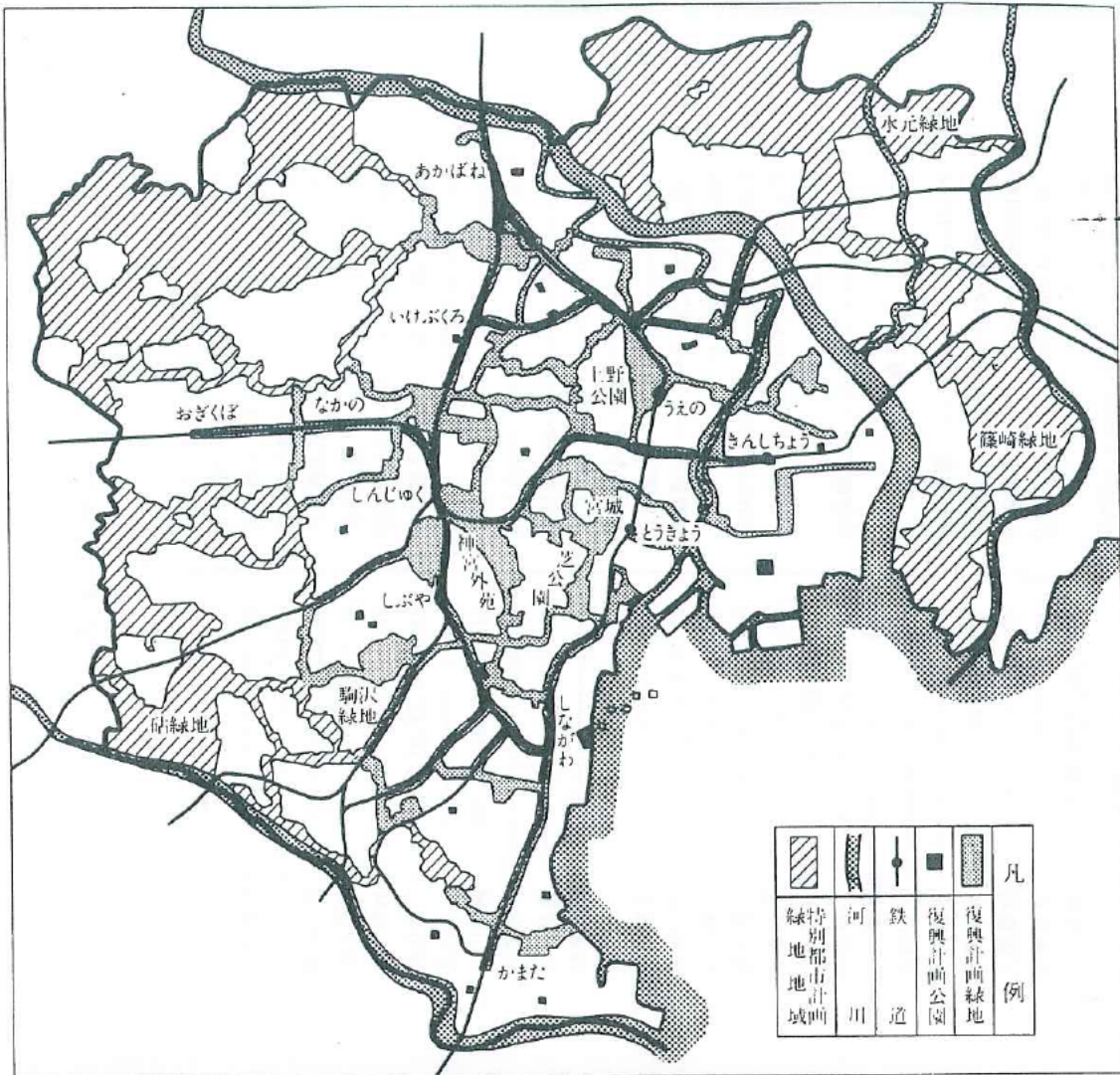


帝都復興事業によって新設・拡幅された街路

7

プロジェクトのイメージ（東京都市計画物語 越沢明著より）

「東京戦災復興都市計画」(S21年)におけるグリーンベルトの計画



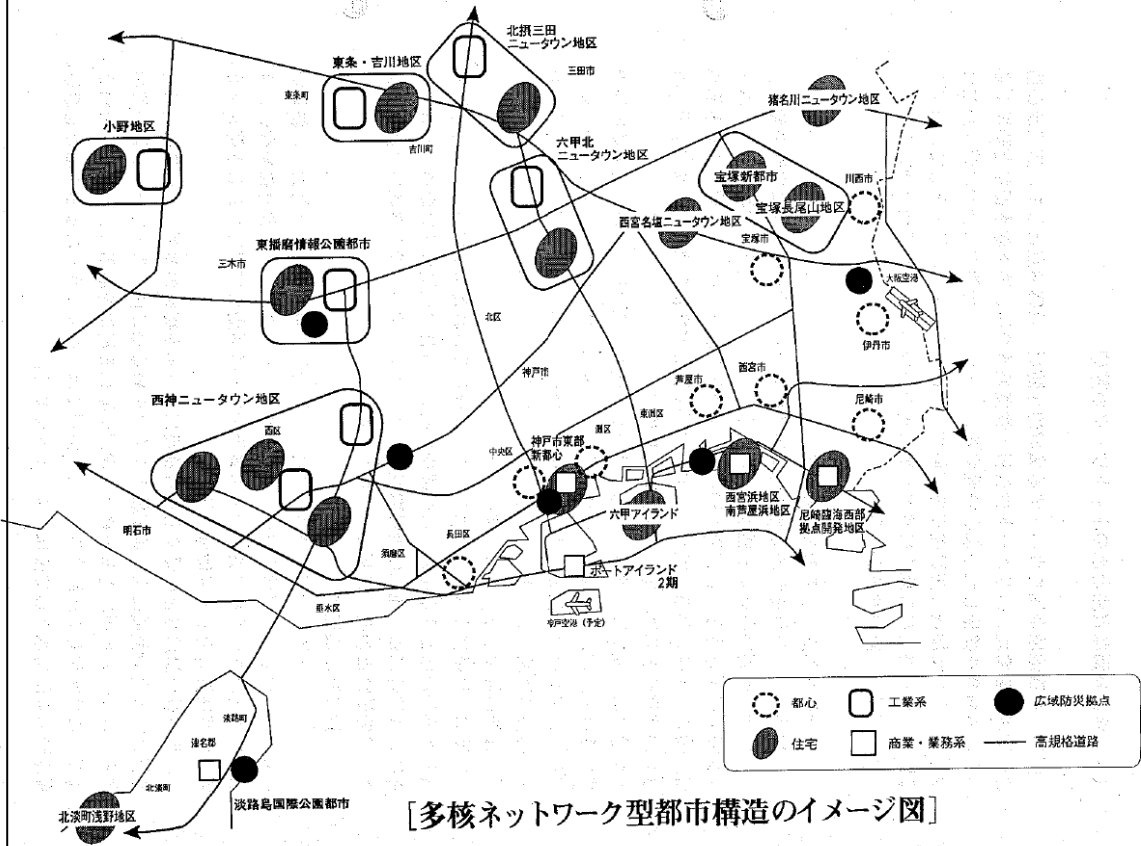
プロジェクトのイメージ (東京都市計画物語 越沢明著より)

「東京戦災復興都市計画（S21年）」における幹線道路網計画



プロジェクトのイメージ（建築学会「建築設計資料集成」より）

「阪神・淡路大震災復興計画（H7年6月・兵庫県）」における多核ネットワーク型都市構造のイメージ図



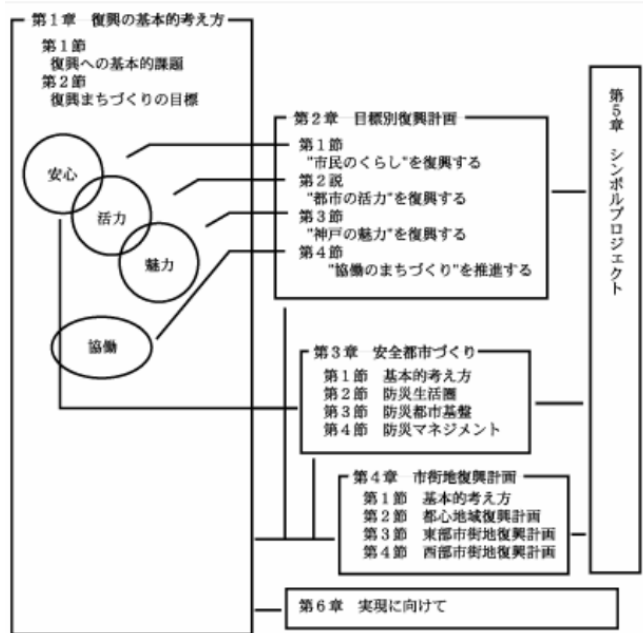
[多核ネットワーク型都市構造のイメージ図]

プロジェクトのイメージ（阪神・淡路大震災からの創造的復興を目指して－阪神・淡路震災復興計画－ 阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会より（H7年6月））

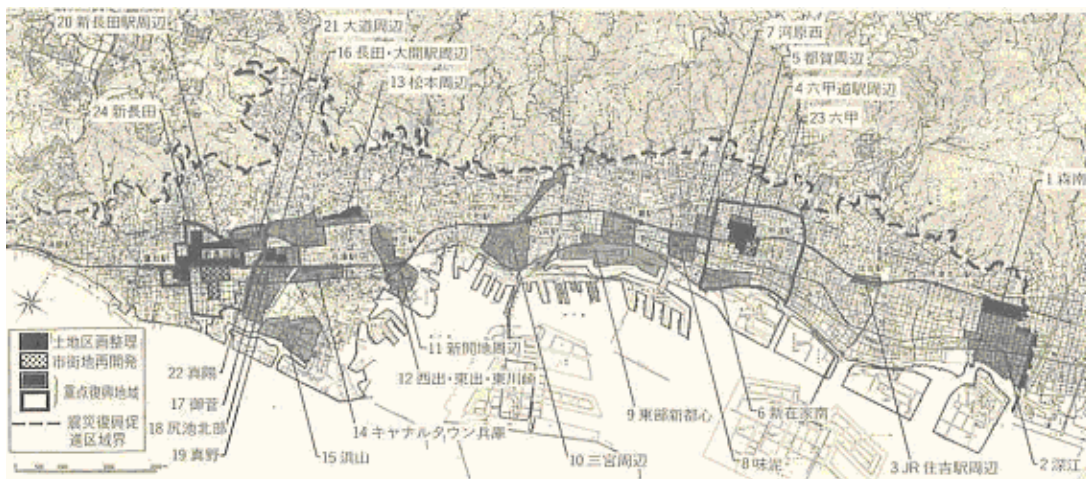
「神戸市復興計画（H7年6月・神戸市）」における構成図

<神戸市復興計画の構成図>

- ・・・目標：市民のくらしの復興
- 都市の活力の復興
- 神戸の魅力の復興

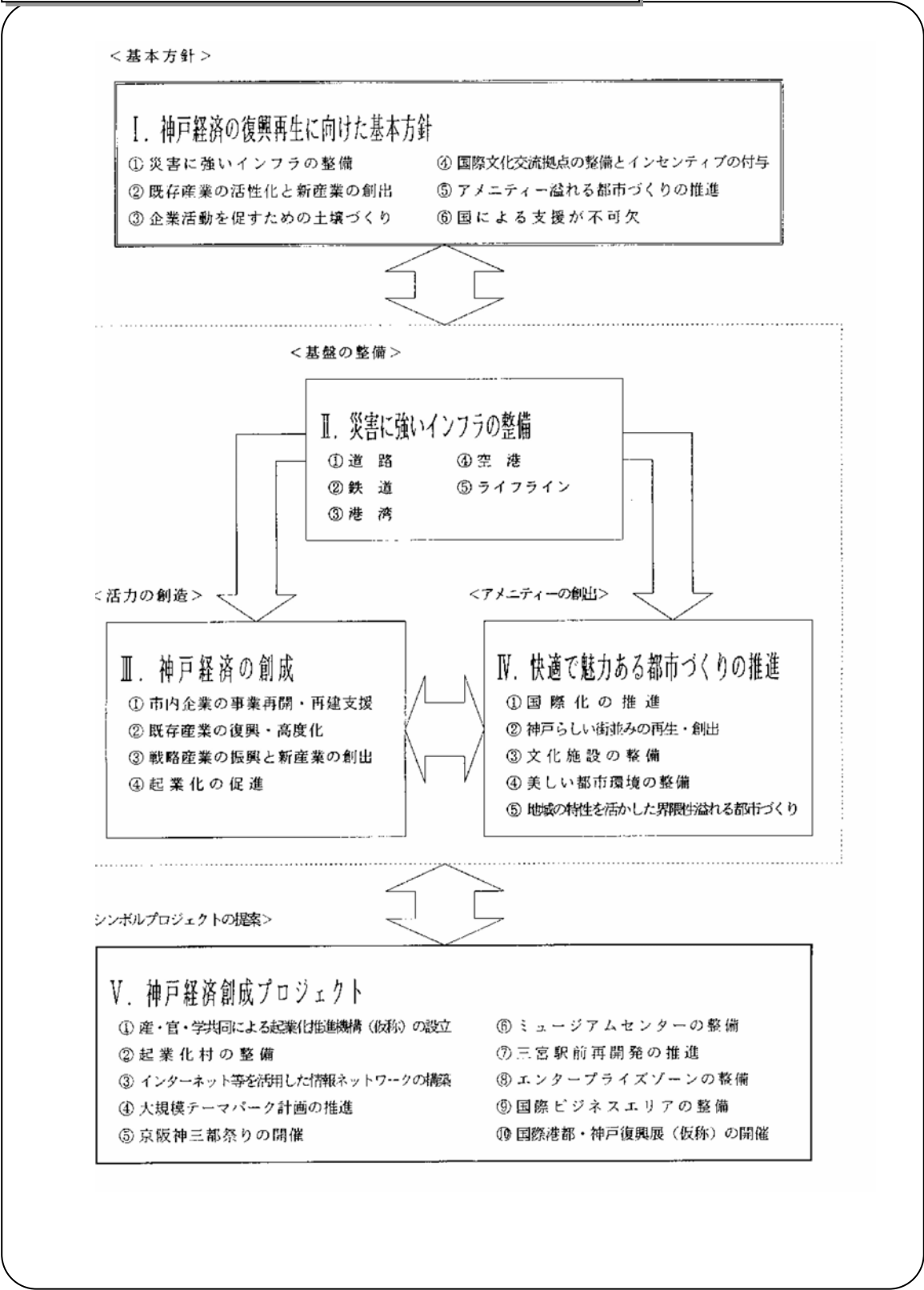


「神戸市復興計画（H7年6月・神戸市）」における用途地域に係るイメージ図



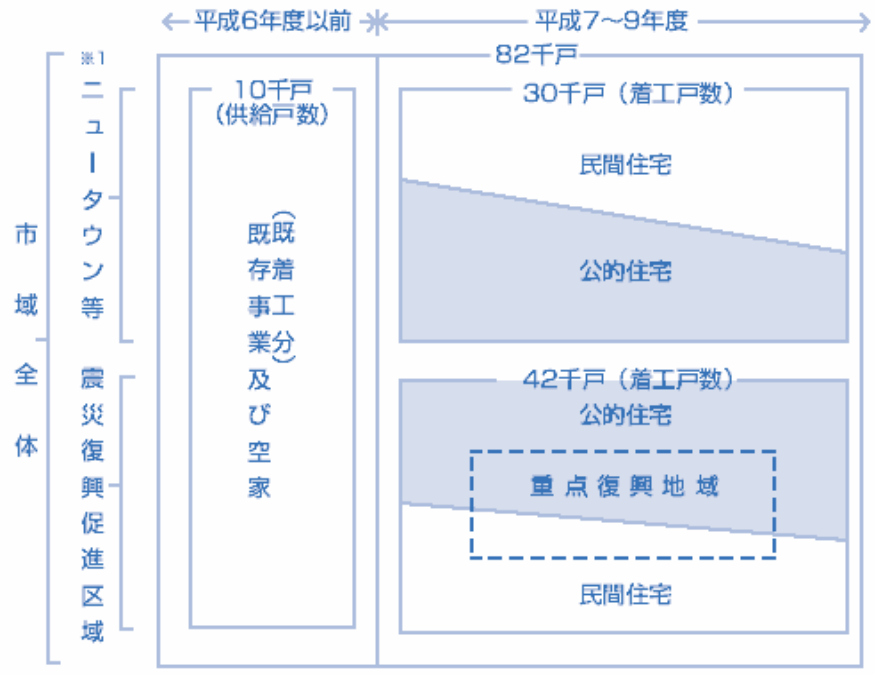
プロジェクトのイメージ（阪神淡路大震災復興都市計画事業・まちづくり；学芸出版社より）

「新・神戸経済創成プラン（H7年6月・神戸商工会議所神戸経済復興対策対策特別委員会）」における経済復興のプロセス



「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画（H7年7月・神戸市）」における住宅供給の目標戸数

【事前の復興計画】

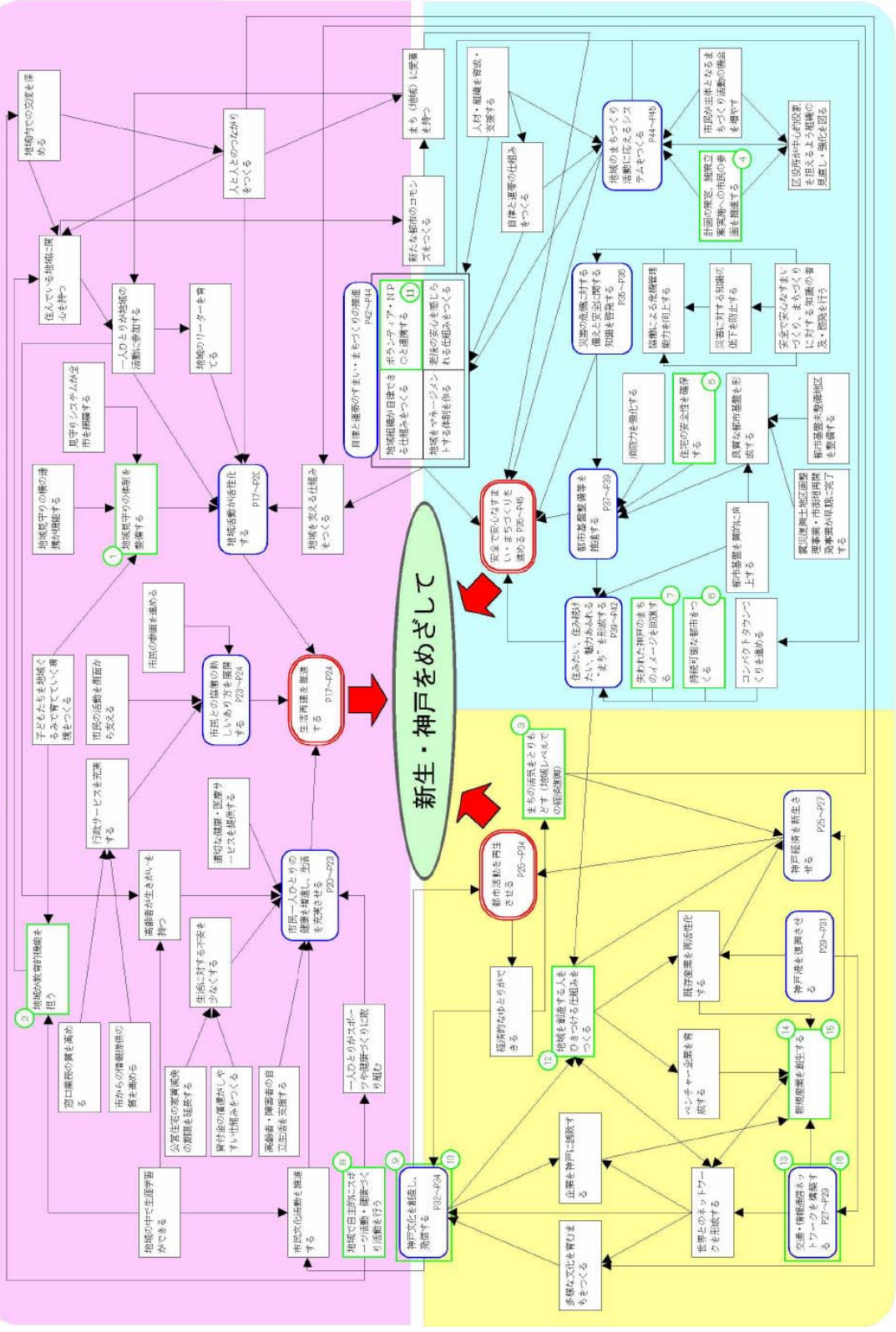


※1) ニュータウン等とは、震災復興促進区域以外の地域を指す。

「神戸市復興計画推進プログラム（H12年10月・神戸市）」における相関関係図（生活再建・都市活動・安全安心のすまいづくり・まちづくり）

※ ○は復興計画推進プログラムの3つの柱、□は、第2章の各節で取り上げる課題を表しており、□内は「PO～PO」はその項目の該当ページを記しています。
 ※ ○内の数字は、第3章第3節の重点行動プログラムの番号に該当しています。

みんなで成し遂げる神戸新生への見取図【相互関係図】



「新潟県中越大震災 復興ビジョン（H17年3月・震災復興ビジョン策定懇話会）」における地域イメージ、基本方針とタイムスケジュール

【事後の復興計画】

【地域イメージ】

最素朴と最新鋭が絶妙に組み合わさり、都市・川・棚田・山が一体となって光り輝く中越

【基本方針】

- ① 情報公開によるwin-win（お互いにいい）復興
- ② 中山間地の段階的復興と魅力を活かした新産業の計画的生み出し
- ③ 産業の持続的発展のための条件整備
- ④ 安全・安心な市民自治の確立
- ⑤ 市民安全にかかわる新しい学問・研究の開拓
- ⑥ 他地域・全国・他国への貢献

【タイムスケジュール】

- ① 初期3年 ----- 滑走・離陸期
- ② 中期4-6年 ----- 上昇期
- ③ 7年以降 ----- 快調飛行期

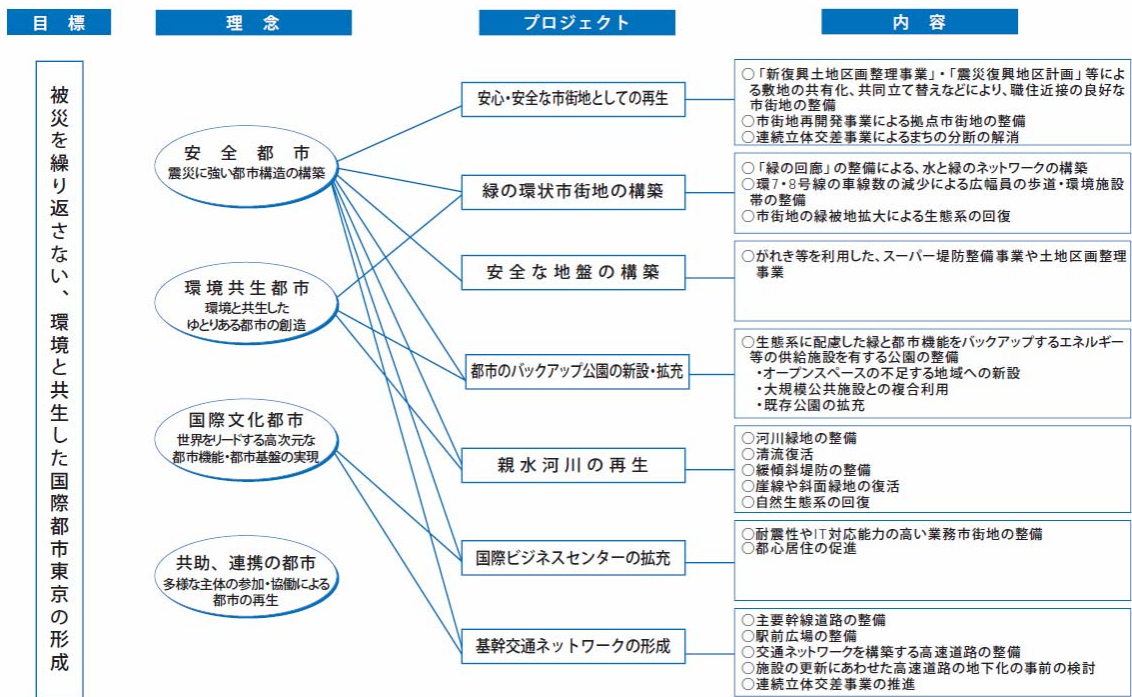
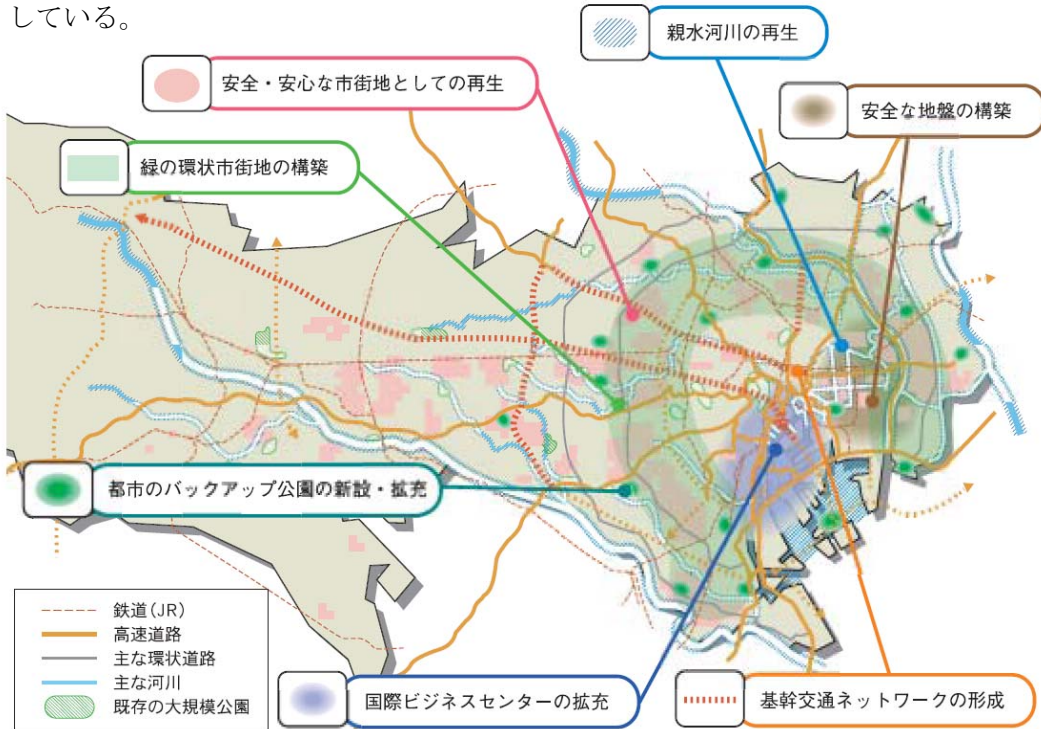
【事後の復興計画】

④「新潟県中越大震災復興計画（H17年8月・新潟県震災復興支援課）」における生活再建施策・復興施策の展開

		復旧段階	再生段階	発展段階
生活再建支援策		平成18年10月(障害期前)までに、すべての被災者が生活再建の見通しを立てられることを目標に、住宅・生業再建と生活基盤の復旧に全力で取組		
生活再建	住宅再建	自力再建への支援 自力再建困難者への支援 防災集団移転等への支援 等		
	生活支援	心身の健康づくりの支援 等 応急仮設住宅の環境改善の支援 等		
	生業再建	農地・農業用施設の復旧及び支援 農産物の再建支援 新産業の再建支援 等		
生活基盤の復旧		道路・河川の復旧等 土砂災害の復旧 社会福祉施設等の復旧支援 等		
復興施策		段階的かつ着実に取組を推進		
中山間地域の復興		○中山間地域の農林業の再生 ○中山間地域の活性化		
産業・観光の復興		○新産業の創出 ○県内観光の復興		
まちの再生		○まちなかの再生 ○住宅・街並みの整備		
災害に強い県づくり		○防災体制の強化 ○防災基盤の強化		
震災の経験と教訓の継承・発信		○震災メモリアルと総合的教育研究機関		

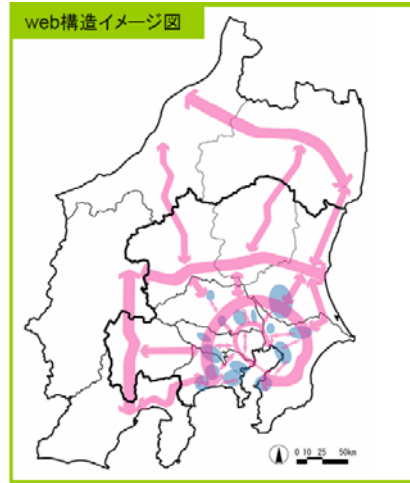
「震災復興グランドデザイン（H13年5月・東京都）」における戦略プロジェクト構想図、震災復興プロジェクトの内容

東京都では、復興グランドデザインにおいて、被災地域を中心に都市構造上の課題を抜本的に解決するための事業展開を「戦略プロジェクト構想図」として示している。



「首都圏広域地方計画」の策定に向けたプロジェクトイメージ図 第5回首都圏広域地方計画有識者懇談会より抜粋
(H20年11月・国土交通省関東地方整備局)

【都市のビジョン】

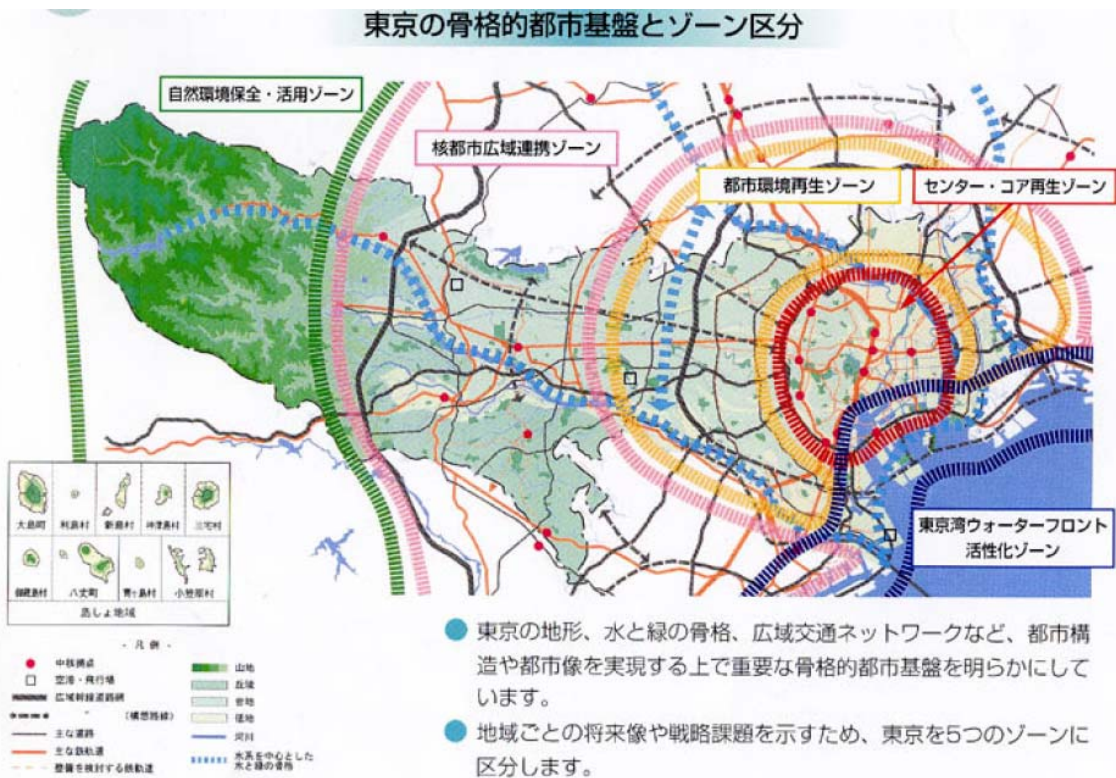


<太平洋・日本海ゲートウェイプロジェクト>

<Web 構造プロジェクト>

【都市のビジョン】

「東京の新しい都市づくりビジョン(H13年10月・東京都)」
における東京の骨格的都市基盤とゾーン区分



『2050年 自立都市ナカノ』研究について※（中野区政策研究機構）

※中野区政策研究機構 H21年1月15日提供資料より抜粋

価値

「

「

方針

「

「

「

「

「協同

「

基本構想

すべての

一人

を地球的境界

け渡

ていく

それぞれが

一人

加きとしまちをつくる

●日本(世界)の課題

エネルギー

国内地域格差課題

少子高齢化

医療対策

食料課題

メデア

災害対策

国際経済格差

安心(防犯)

知識社会

地球温暖化

グローバル化

ユビキタス社会

人口減少社会

●新しい中野をつくる10か年計画の課題

商業

経営者

駅前周辺

商店街

活動・

め、不足

自然エネルギー

迫っている

狭小な

虐待

教育

、

、身近

、ひとり

、広

、増加

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

不足 雇用機会不足

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

、

情報収集(各種未来予測分析) 区の現状と課題の分析 方向性の検証

■「専門家会議」での議論 ■有識者へのヒアリング

多様な価値観と文化で構成される成熟社会
2050年 自立都市ナカノ

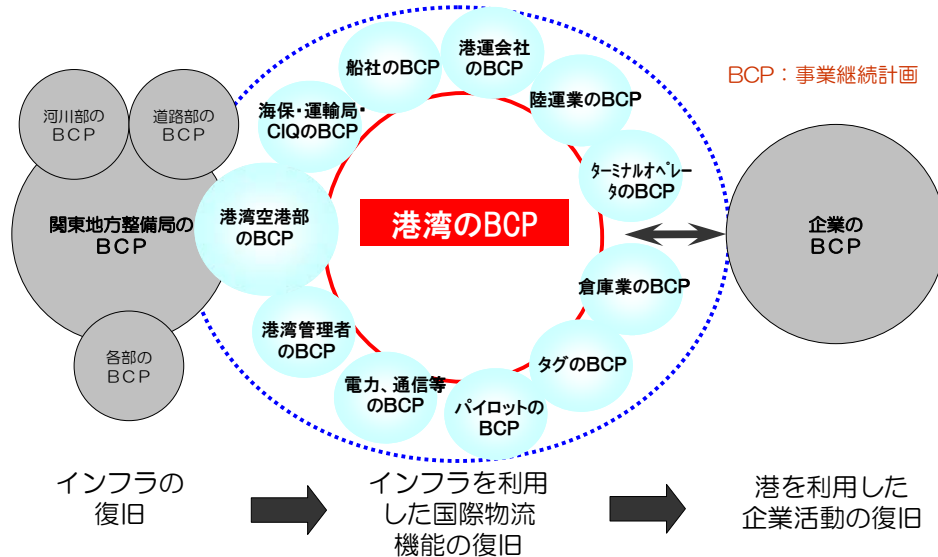
「港湾 BCP による協同体制構築に関する取り組み概要※（港湾 BCP による協働体制構築に関する委員会）」

【事業継続計画】

※国土交通省関東地方整備局 H21年1月21日提供資料より抜粋

関東地方整備局の港湾BCPの特徴

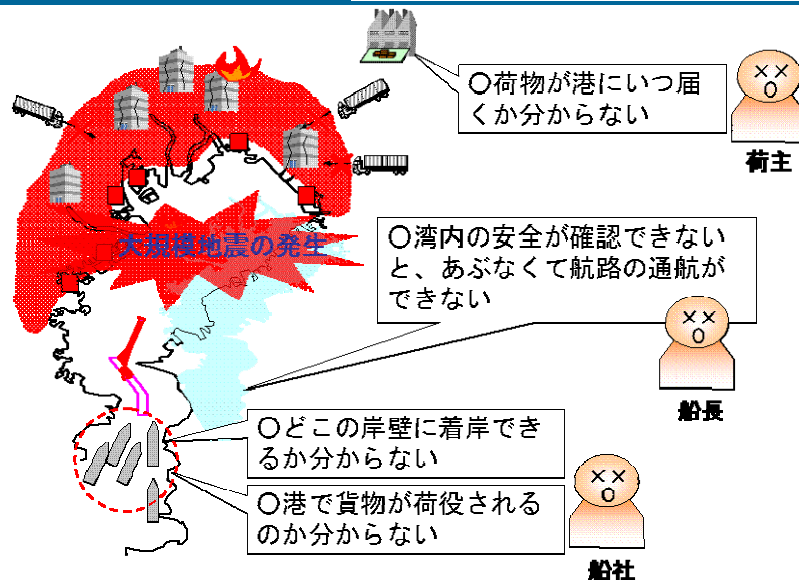
1



協働意識・目標・役割分担を明確にすることで、個々のBCPが活きる

港湾利用者(ソフト)の立場からみた港湾機能麻痺の影響

2



物流がストップする

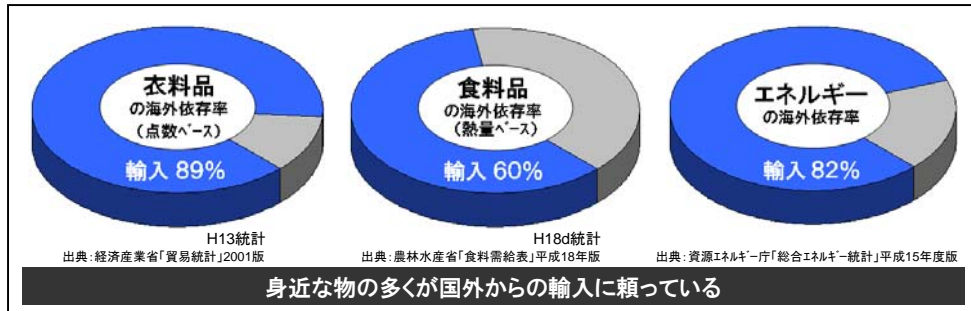
「港湾 BCP による協同体制構築に関する取り組み概要※（港湾 BCP による協働体制構築に関する委員会）」

【事業継続計画】

※国土交通省関東地方整備局 H21年1月21日提供資料より抜粋

海外に依存する国民生活(港湾の重要性)

3



貿易量のほとんどが港を経由

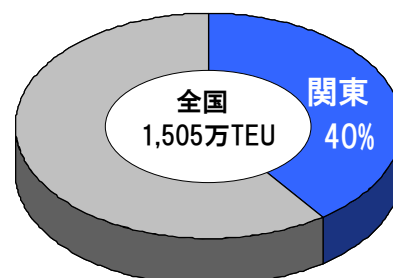
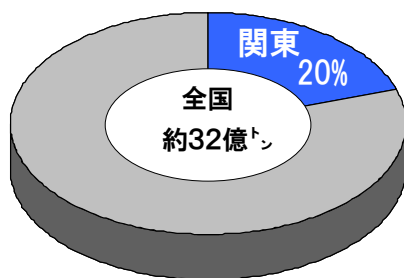
港がストップすると国民生活に大きな影響を及ぼす

首都圏の港湾の役割

4

【港湾貨物取扱量】

【外貿コンテナ取扱量】



出典：港湾局計画課調べ

出典：港湾局計画課調べ

関東地方の港湾は、わが国及び首都圏の活動を支えている

「港湾BCPによる協同体制構築に関する取り組み※(H20年12月5日・港湾BCPによる協働体制構築に関する委員会 航行支援WG 第2回)」

【事業継続計画】

※国土交通省関東地方整備局 H21年1月6日提供資料より抜粋

5. 緊急物資輸送船の航行支援

ケース1：東京湾奥が被災した場合



ケース2：東京湾中央・湾口が被災した場合



6. 国際コンテナ船の航行支援

ケース1：東京湾奥が被災した場合



ケース2：東京湾中央・湾口が被災した場合

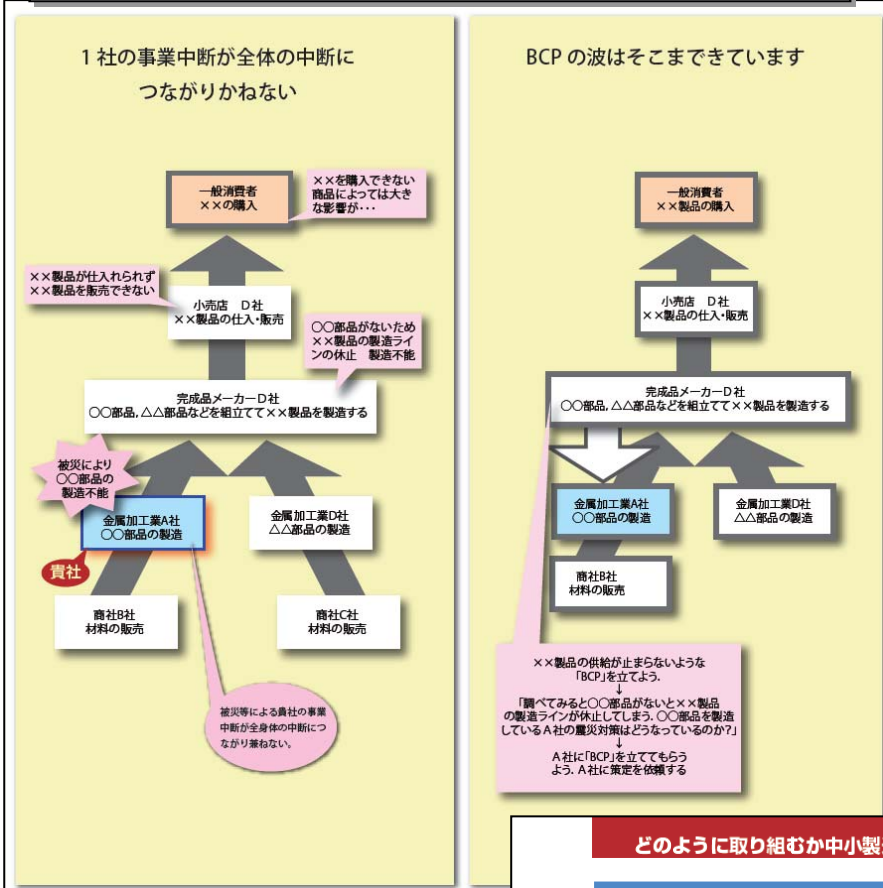


※本検討は机上での概略検討である。

今後、民間事業者の賛同を得て、詳細な検討を実施する予定。

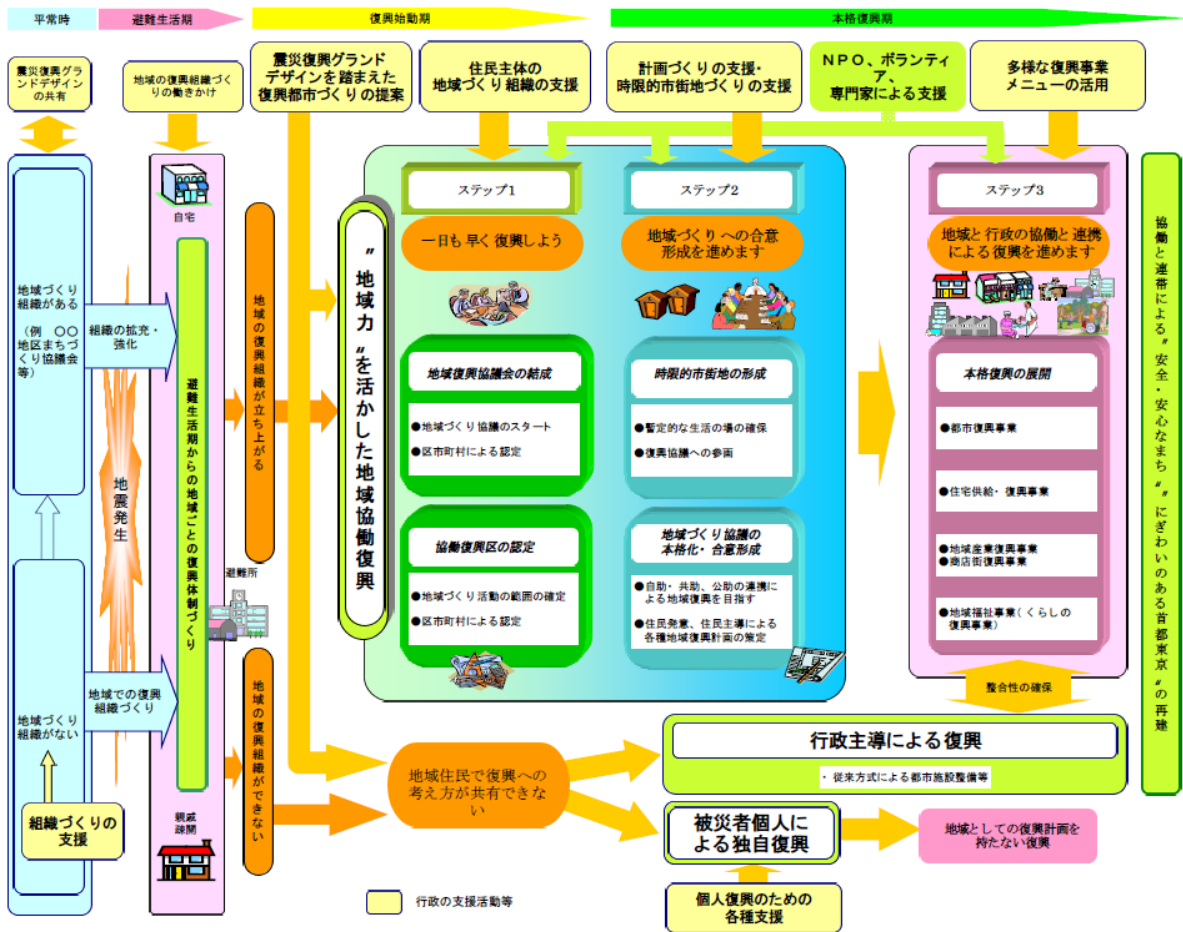
「中小企業防災・BCPのすすめ 横浜版『防災対策・BCP導入ガイド＜中小製造業・防災対策編＞』（H20年11月・横浜市経済観光局ものづくり支援課）」におけるBCP策定の必要性に係るイメージ図

【事業継続計画】



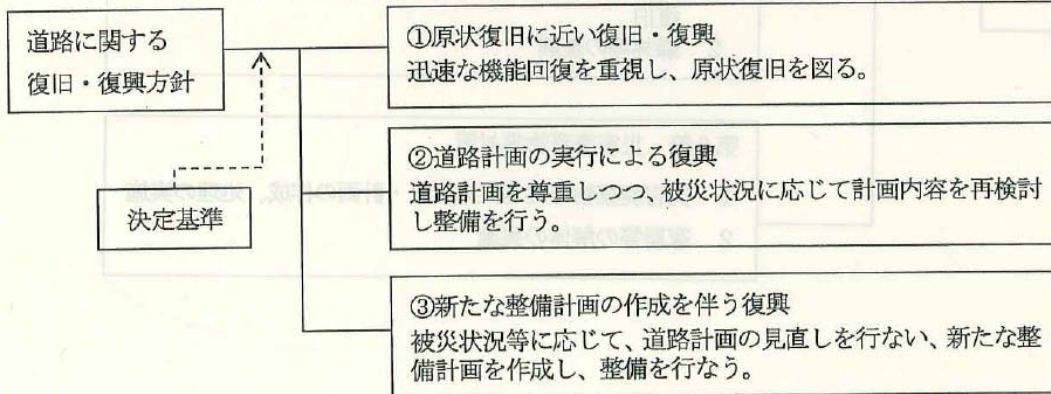
「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編（H15年3月・東京都総務局災害対策本部）」における復興の全体像

図5 復興の全体像 ～“地域力”を活かした住民主体の復興のために～



「神奈川県震災復興対策マニュアル（H20年4月・神奈川県震災復興対策事前検討会議）」における復旧・復興の方針

【道路に関する復旧・復興方針（案）】



国土庁防災局「東海地震等からの復興準備計画作成指針」（平成12年3月）をもとに作成

【復旧・復興に関する決定基準（案）】

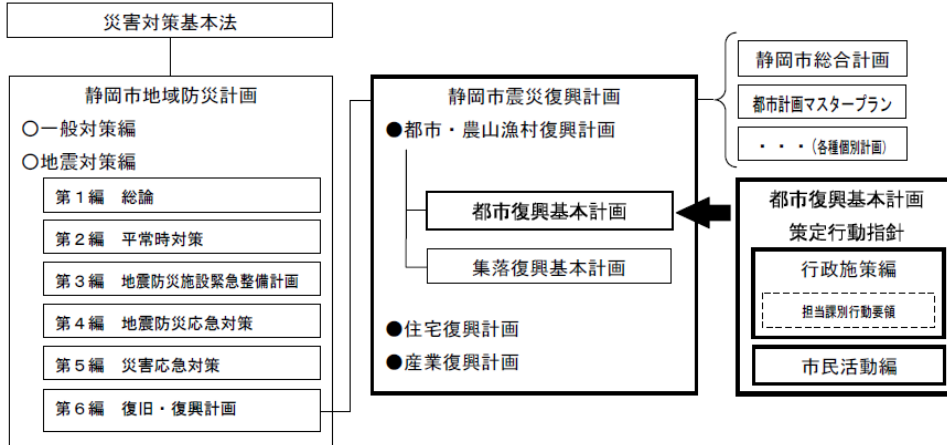
復旧・復興を決定するポイント		復旧・復興方針の方向性
被災状況の程度	軽微	原状復旧に近い形での復興
	大	既存計画の前倒し実行による復興
被災状況から明らかになった道路ネットワークの防災上の課題	無	原状復旧に近い形で復興
	有	既存計画の前倒し実行あるいは新たな整備計画の作成による復興
復興期間中の代替路線の有無	無	原状復旧に近い形での復興
	有	既存計画の前倒し実行による復興

出典：国土庁防災局「東海地震等からの復興準備計画作成指針」（平成12年3月）

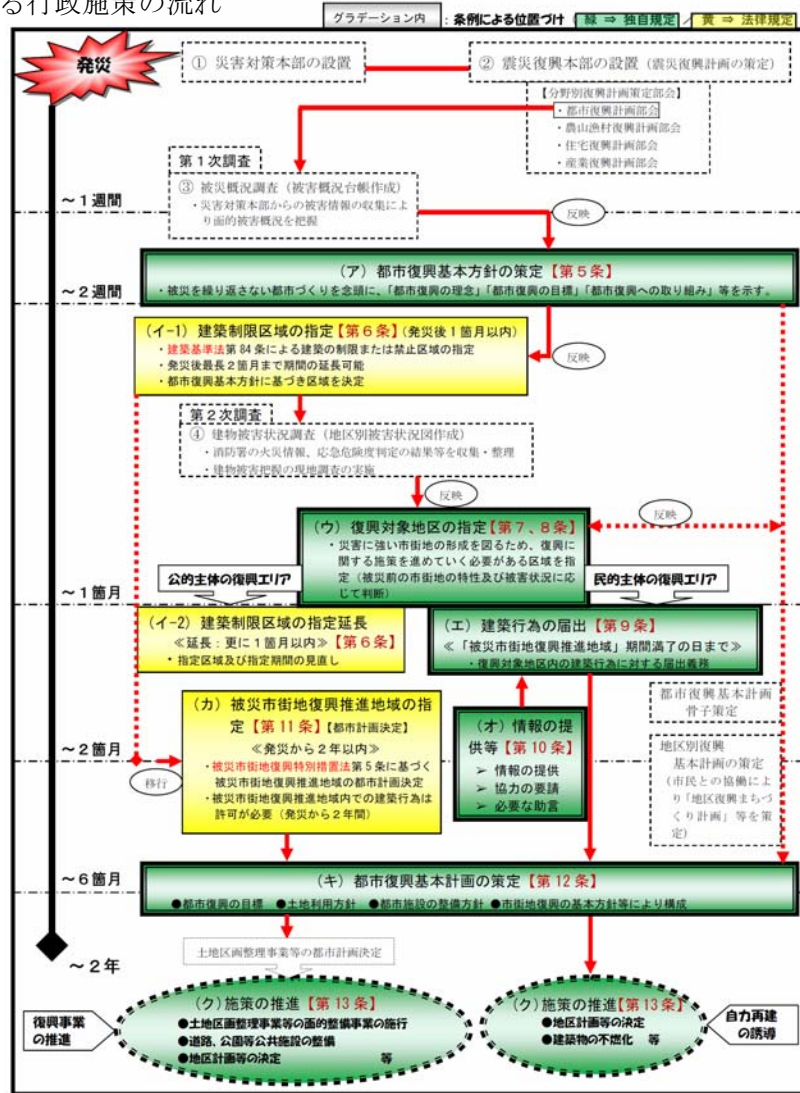
【事前の復興計画】

「静岡市と市復興基本計画策定行動指針・行政施策編（H14年3月・静岡市）」
 における都市復興に係る行動指針および行政政策の流れ

復興都市計画策定のための行動指針の位置づけ

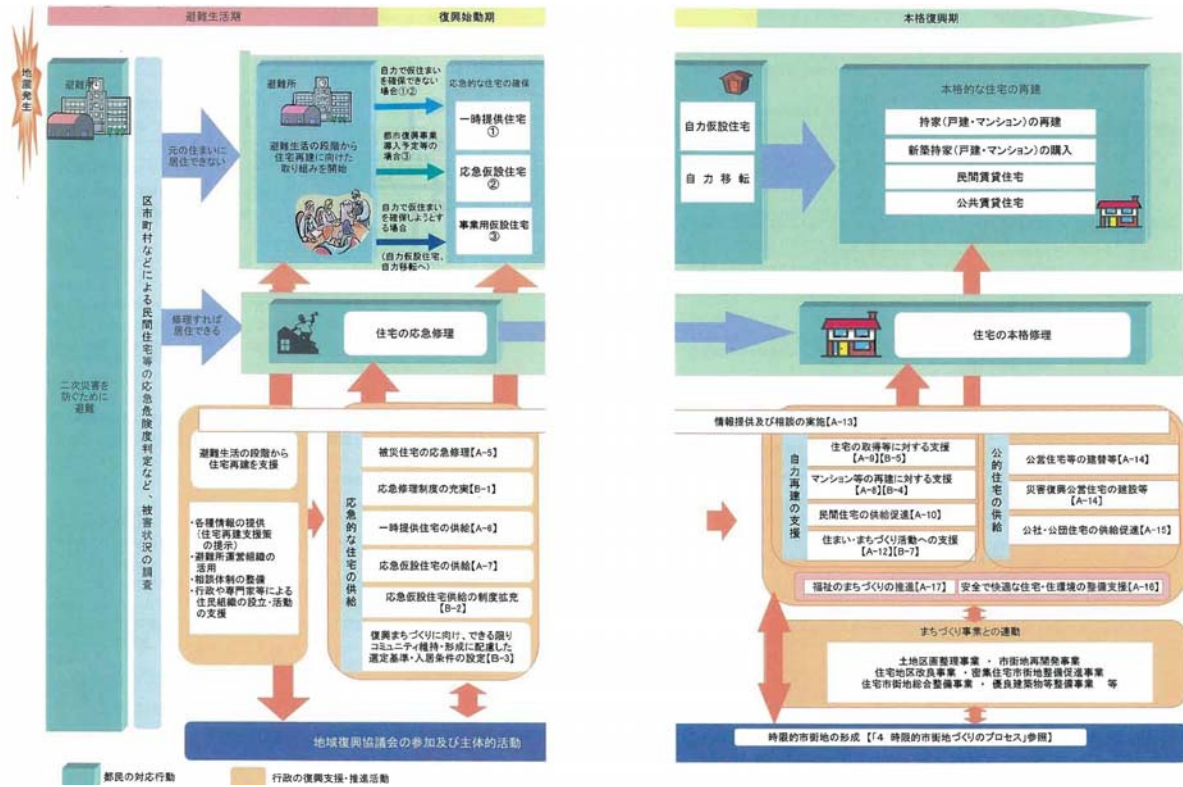


都市復興にかかる行政施策の流れ

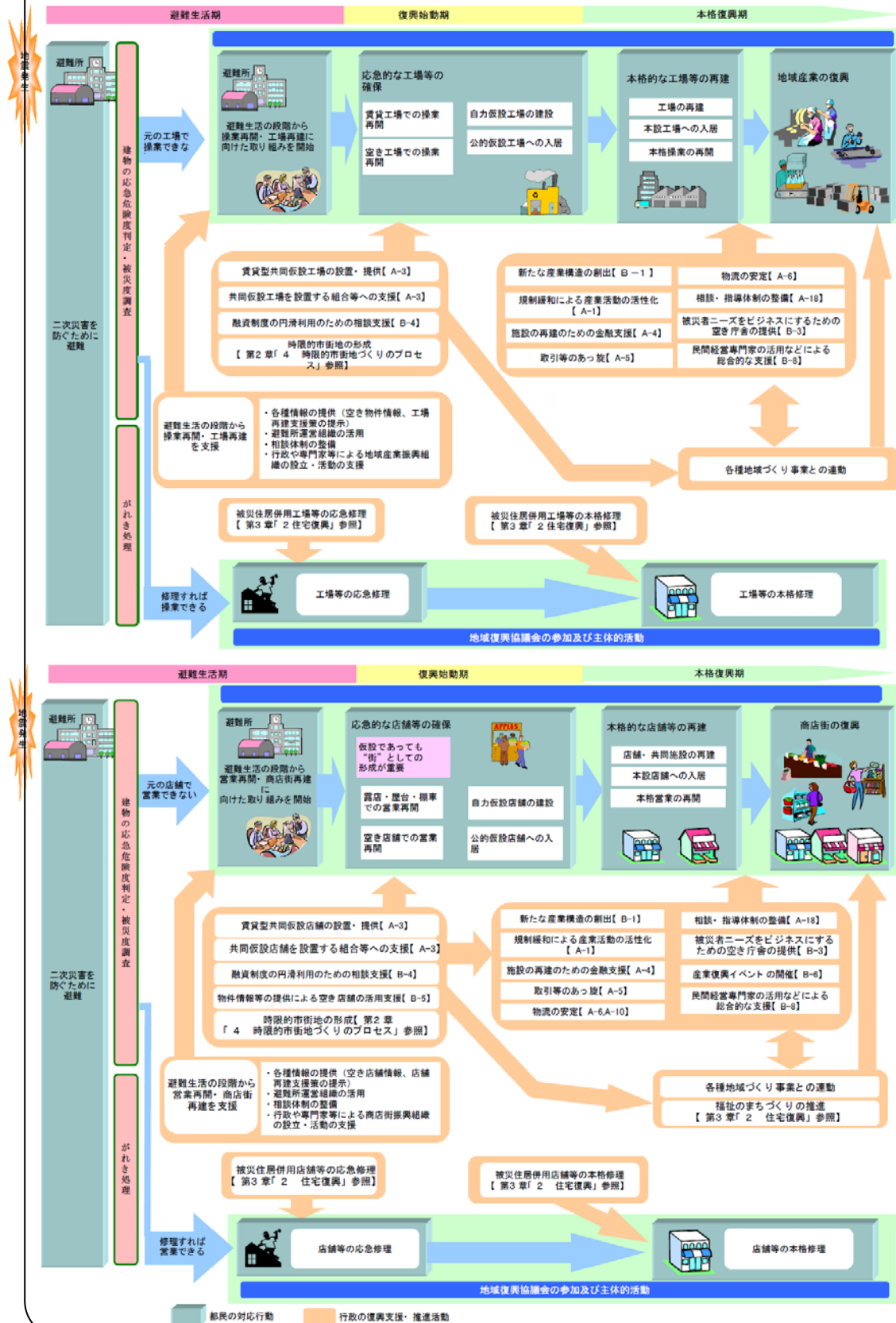


「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編（H15年3月・東京都総務局災害対策本部）」に係る住宅復興、くらしの復興のプロセス

【事前の復興計画（生活復興）】

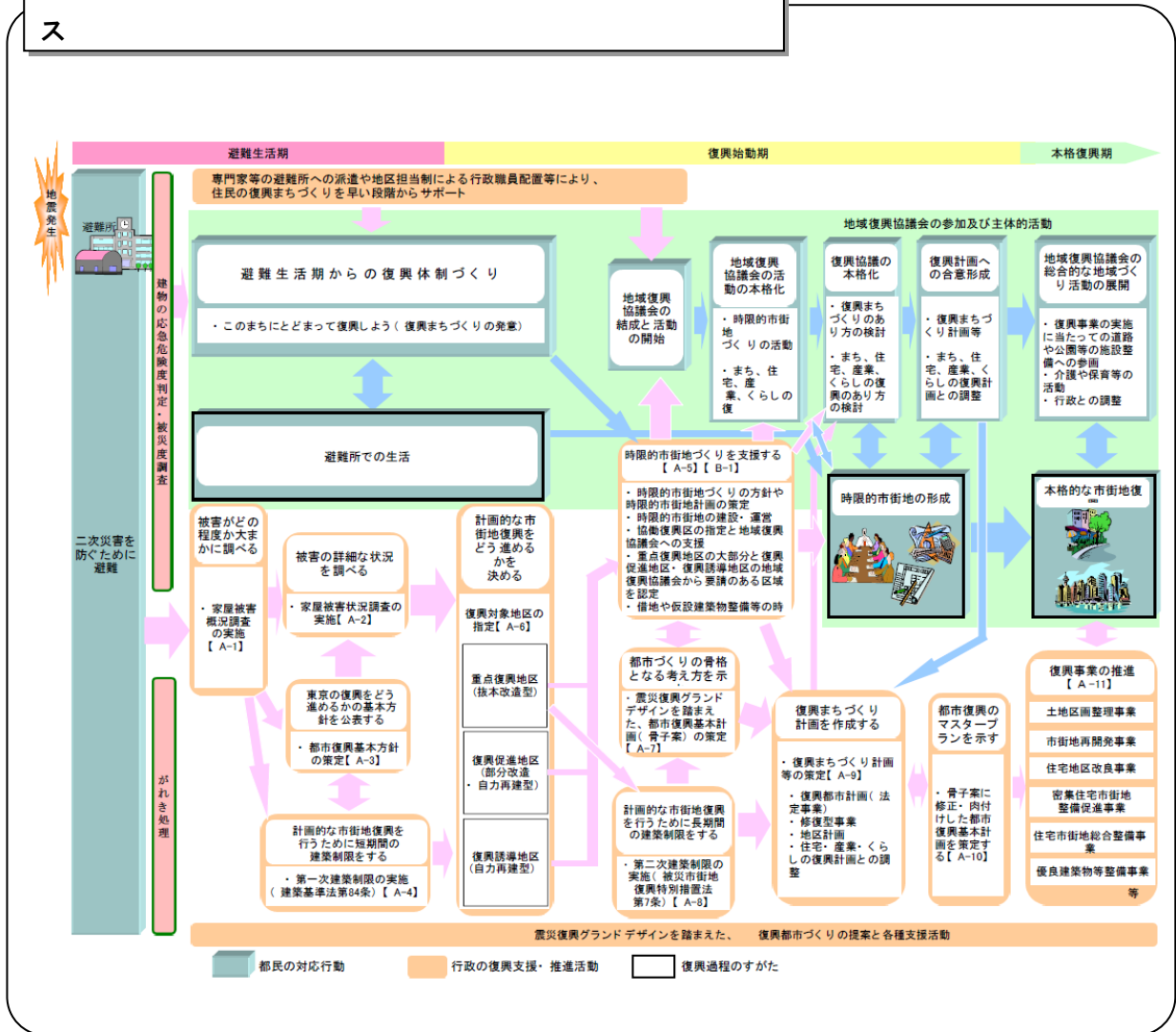


「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編」(H15年3月・東京都総務局災害対策本部)における産業復興(工業、(商店街)のプロセス



「東京都震災復興マニュアル 復興プロセス編（H15年3月・東京都総務局災害対策本部）」における都市復興のプロセス

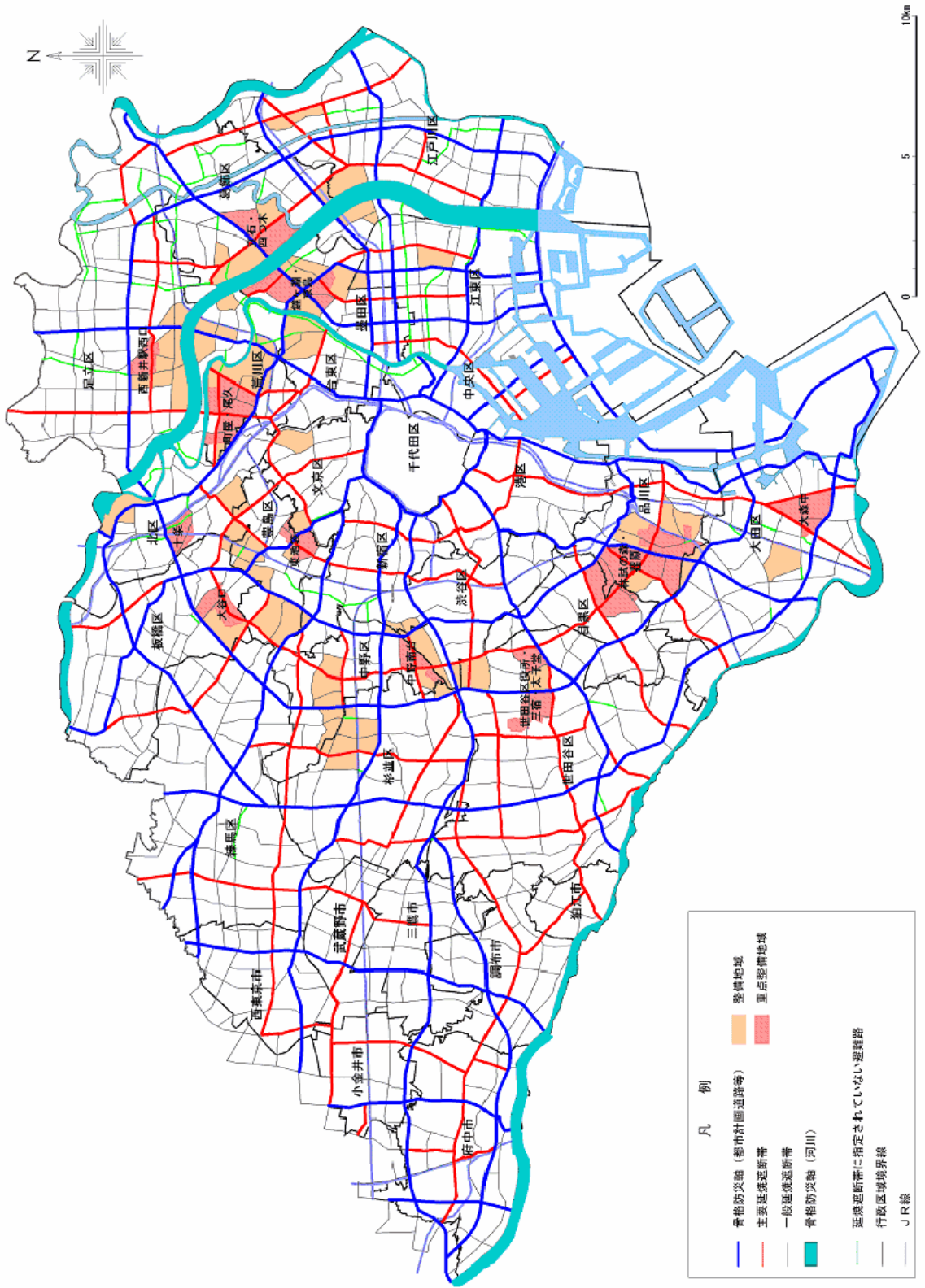
【事前の復興計画（都市復興）】



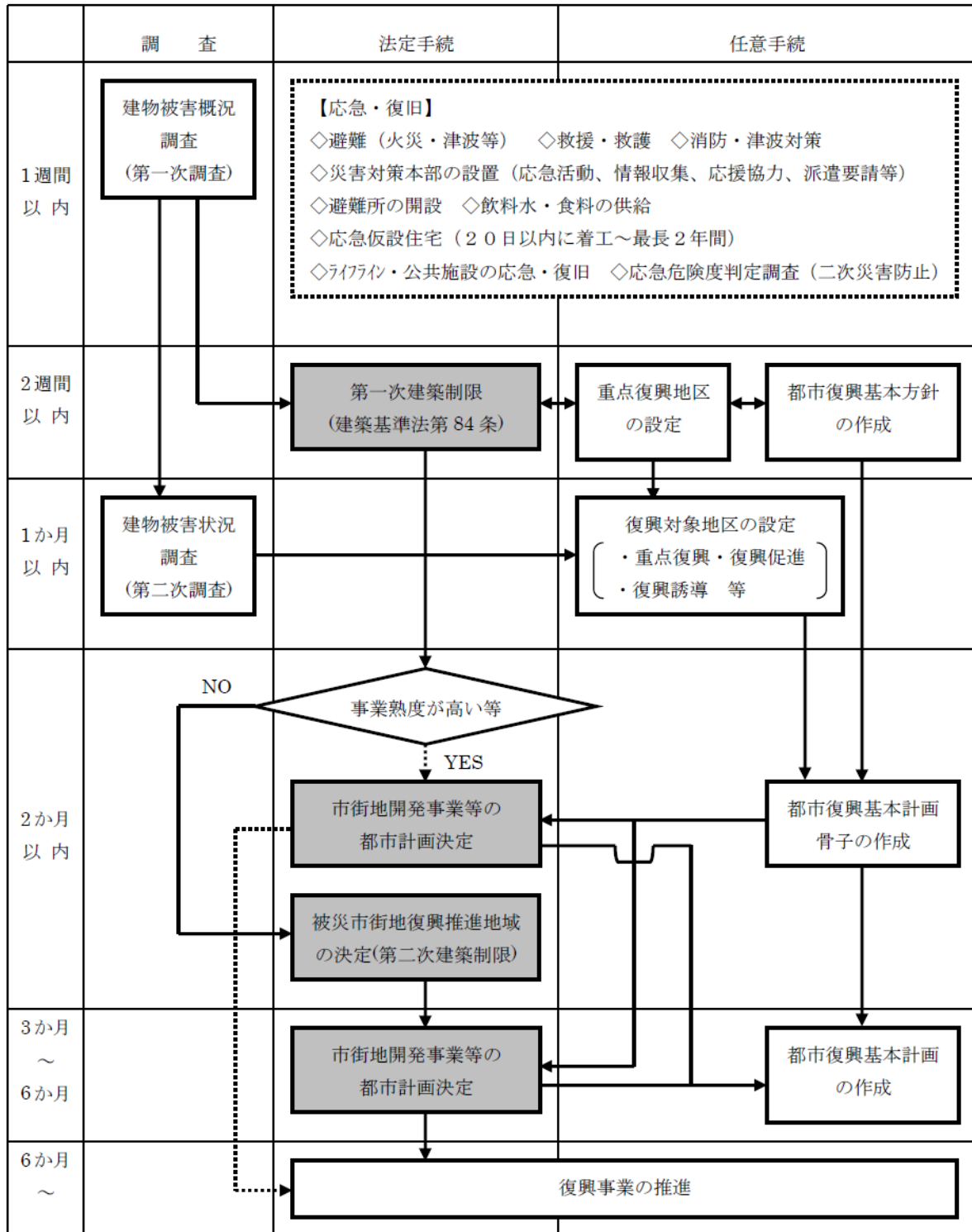
「防災都市づくり推進計画（整備プログラム）（H16年3月・東京都）」における都市計画道路の骨格防災軸の優先路線

【事前の復興計画（都市復興）】

防災都市づくり推進計画



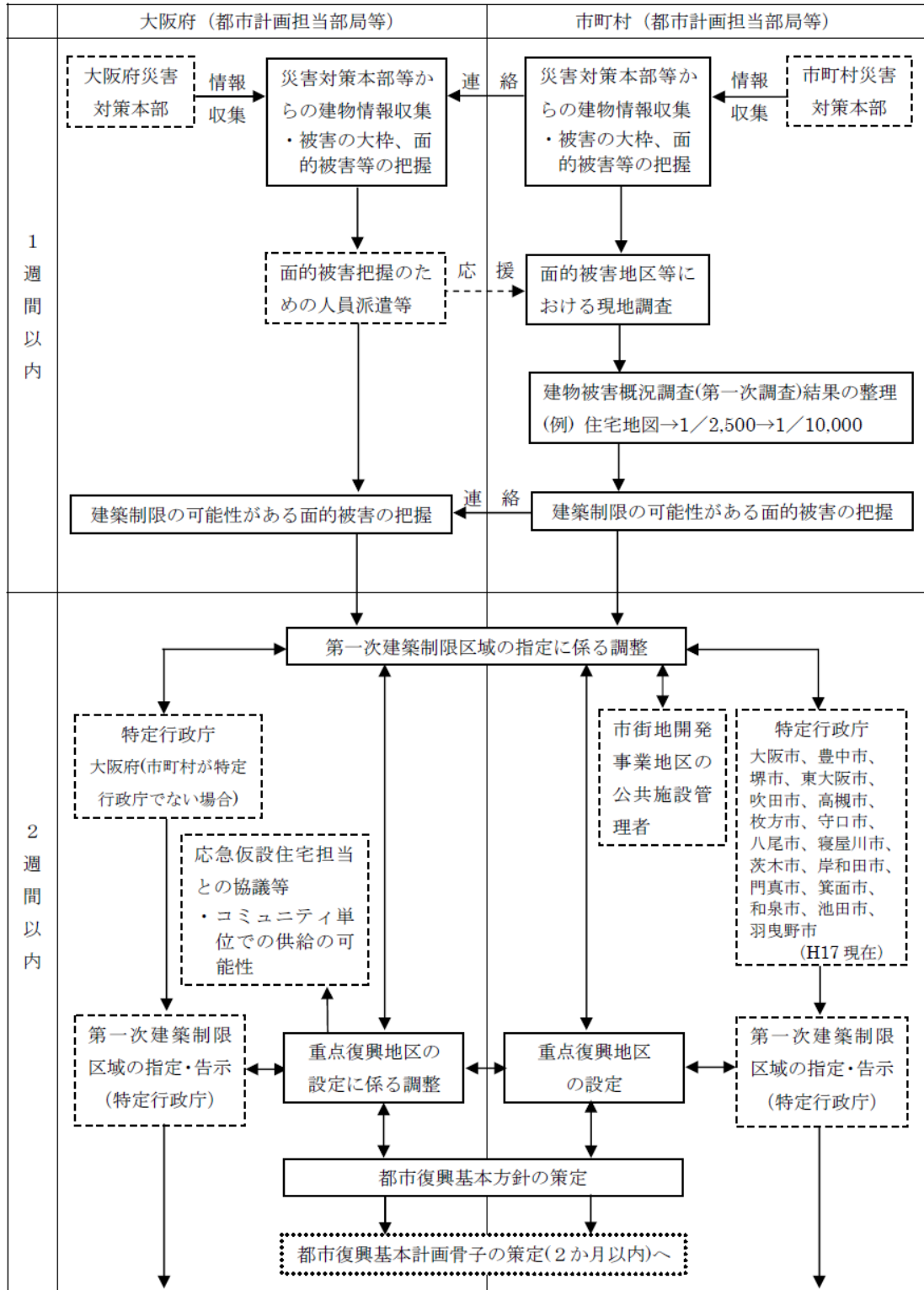
【復興都市づくりのプロセス（まとめ）】

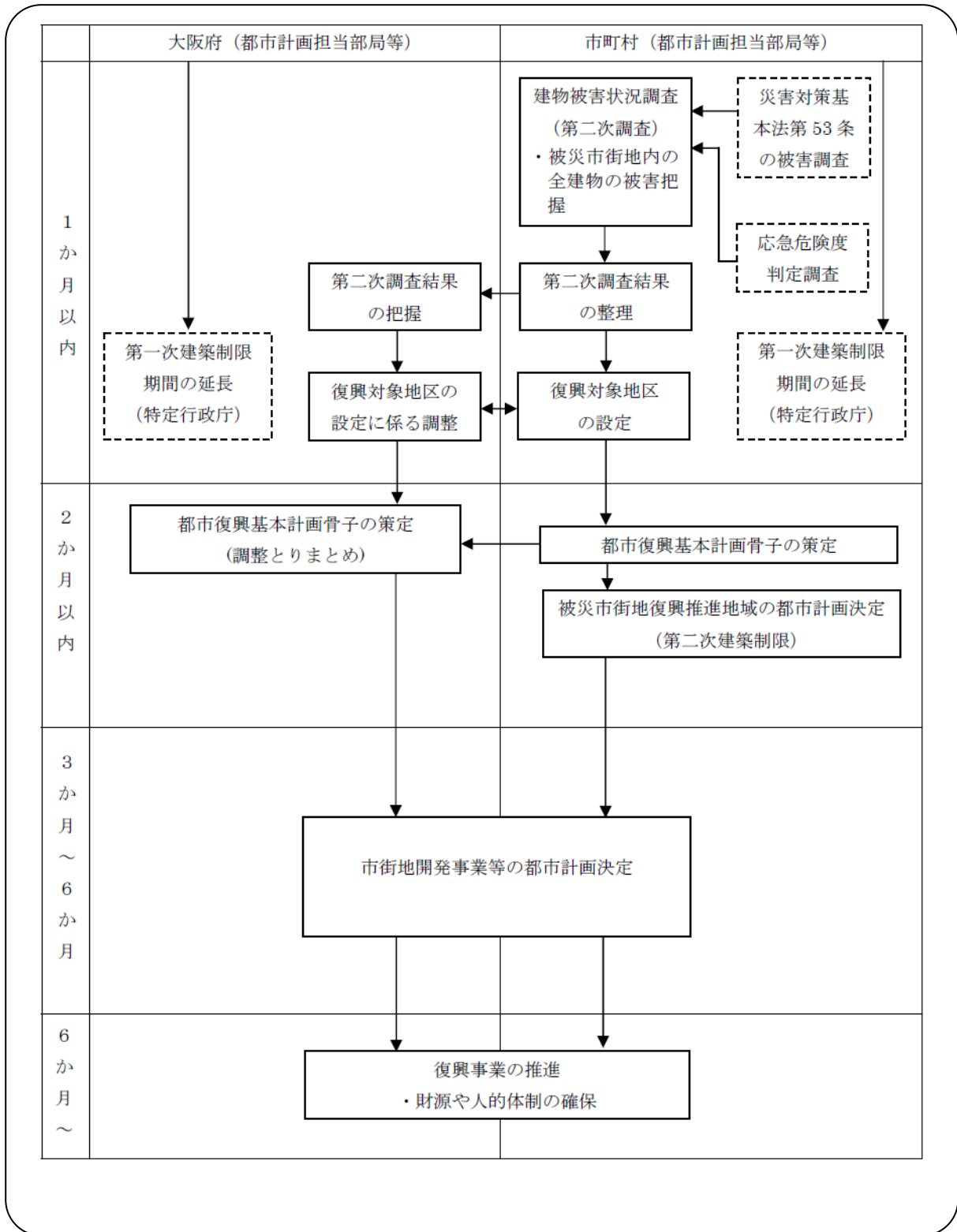


「大阪府震災復興都市づくりガイドライン（H18年1月・大阪府建築都市部）」における復興都市づくり（府・市町村）の行動プロセス

【事前の復興計画（都市復興）】

【復興都市づくりの行動プロセス（まとめ）】

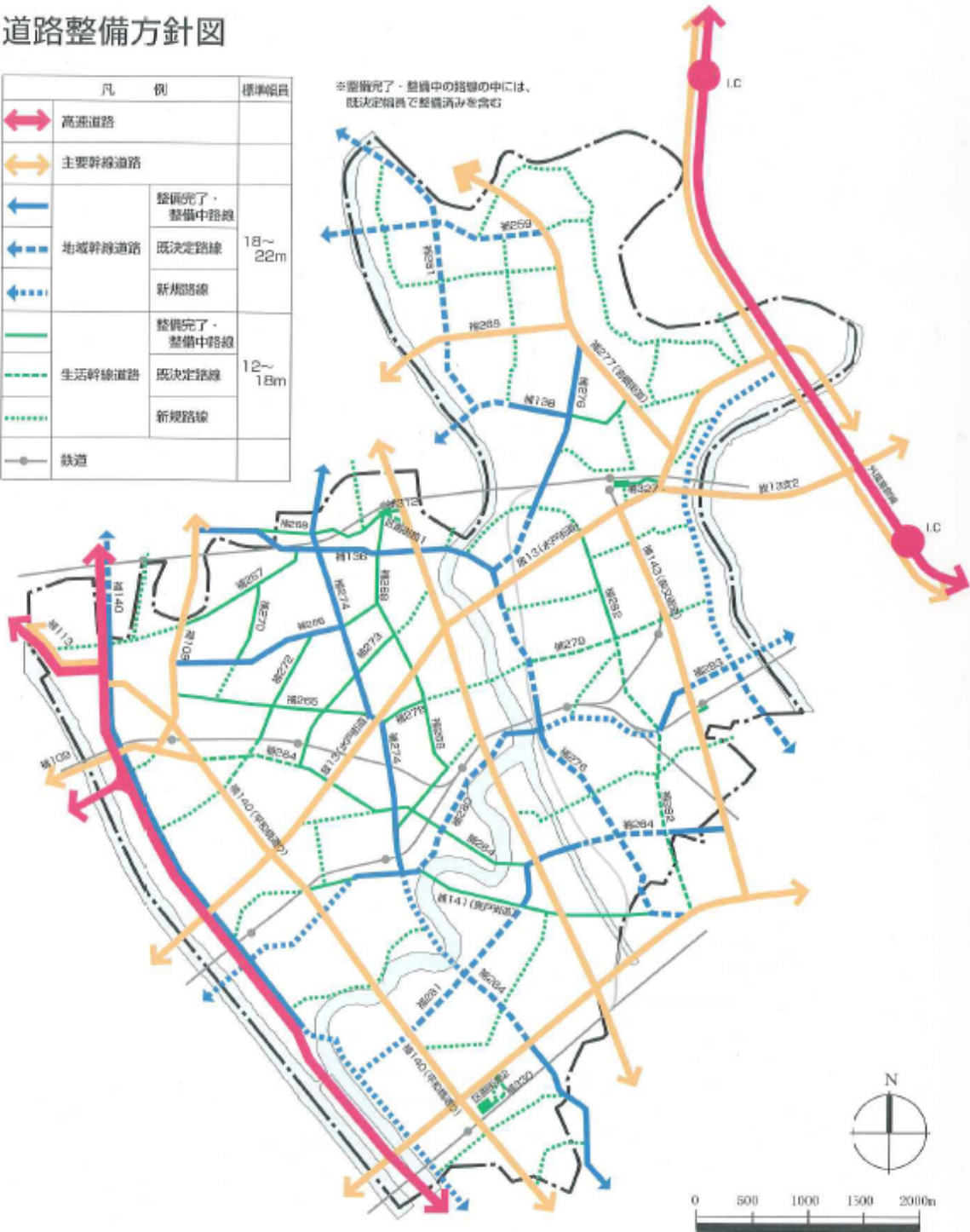




道路整備方針図

凡 例		標準幅員	
	高速道路		
	主要幹線道路		
	地域幹線道路	18～22m	
			整備完了・ 整備中路線 既決定路線
			新規路線
	生活幹線道路	12～18m	
			整備完了・ 整備中路線 既決定路線
			新規路線
	鉄道		

※整備完了・整備中の路線の中には、
既決定幅員で整備済みを含む



「復興市民組織育成事業（H16年度～H18年度・東京都）」に
おける地域協働復興模擬訓練（葛飾区新小岩地区）

【事前の復興対策事業】

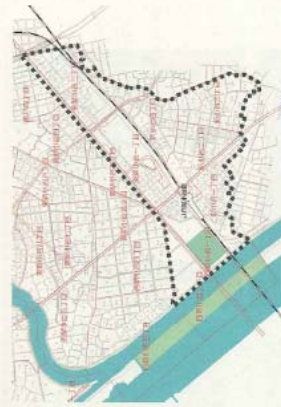
葛飾区 新小岩地区（平成16年度）

■訓練のねらい

- 震災発生後のまちの復興の進め方を行政と住民で学習、訓練、習熟する。
- 訓練を通じて、まちの課題を把握し、平常時のまちづくりや地域活動に生かす。
- 訓練を通じてまちづくりや防災に必要な「地域力」を高める。

■地域の特徴

- 荒川沿いの地区の一部が東京都の防災都市づくり推進計画の整備地域として位置づけ。
- 3商店会があり、東京都東部の屈指の商業地を形成している。
- 地区内は区画整理が行われているが、一部狭路道路や建物密集地域が残っている。
- JR総武線の北側には新小岩公園や総合運動場など大規模な公園が立地している。
- 「まちづくり協議会」を中心に地域活動が活発な地域で、JR新小岩駅北口は基盤整備の計画が進行している。
- 対象区域
新小岩 1～4丁目、
東新小岩 1～2丁目、
西新小岩 1～2丁目



- 面積 約150ha
- 人口 約20,200人
- 世帯数 約10,500世帯
- 参加団体
新小岩地区連合自治町会(新小岩第一自治会、新小岩第二町会、新小岩第三自治会、新小岩第四自治会、新小岩第五自治会、新小岩第六自治会、新小岩一丁目中町自治会、西新小岩一丁目都営自治会、西新小岩リハ一ハイツ団地自治会、西新小岩二丁目都営自治会)、新小岩南地域まちづくり協議会、新小岩一番通り親和会、新小岩商友会、新小岩銀座商店街、青少年育成新小岩地区委員会
- 企画協力 都立大学

■訓練の成果と今後の取組等

- 復興訓練後、新小岩地区震災復興模擬訓練シンポジウムを実施。(17年4月10日)
- 復興も含めて地域の防災意識が高まり、「地域力」の重要さを再確認できた。
- 行政と住民が協働して復興にあたることと、平常時からまちづくりを進めていくことが、震災に対する最大の備えであることが確認できた。
- 本訓練後、新小岩南地域まちづくり協議会が「全国都市再生モデル調査」の補助を受け、「区境を越えた住民交流による「にぎわい・安全安心生活拠点」整備構想策定に関する調査」を実施し、「新小岩まちづくりネットワーク」を策定した。
- 現在、この中で提案された事業の一部についての検討が進んでいる。

■訓練プログラム、訓練内容等



第1回訓練（平成16年12月27日）

まちあるき・まち点検
「まちの被害点検」「避難所点検」「用地点検」の3テーマ、9グループに分かれて約1時間のまちあるきを行った。



第2回訓練（平成17年1月30日）

避難生活から復興を考える
被災2週間後、多くの方が避難所生活をしている設定で、個々のレベルで当面の住まいや生活再建等を考えた。
また、訓練参加の弁護士等の協力を得て、「公開模擬法律相談」を実施。



第3回訓練（平成17年2月19日）

仮設のまち・いえ・みせを考える
「まちグループ」「いえグループ」「みせグループ」の3テーマ、9グループに分かれ、模型を使っての仮設住宅や時限的市街地の配置デザインの検討、仮設店舗の配置等を検討した。



第4回訓練（平成17年3月19日）

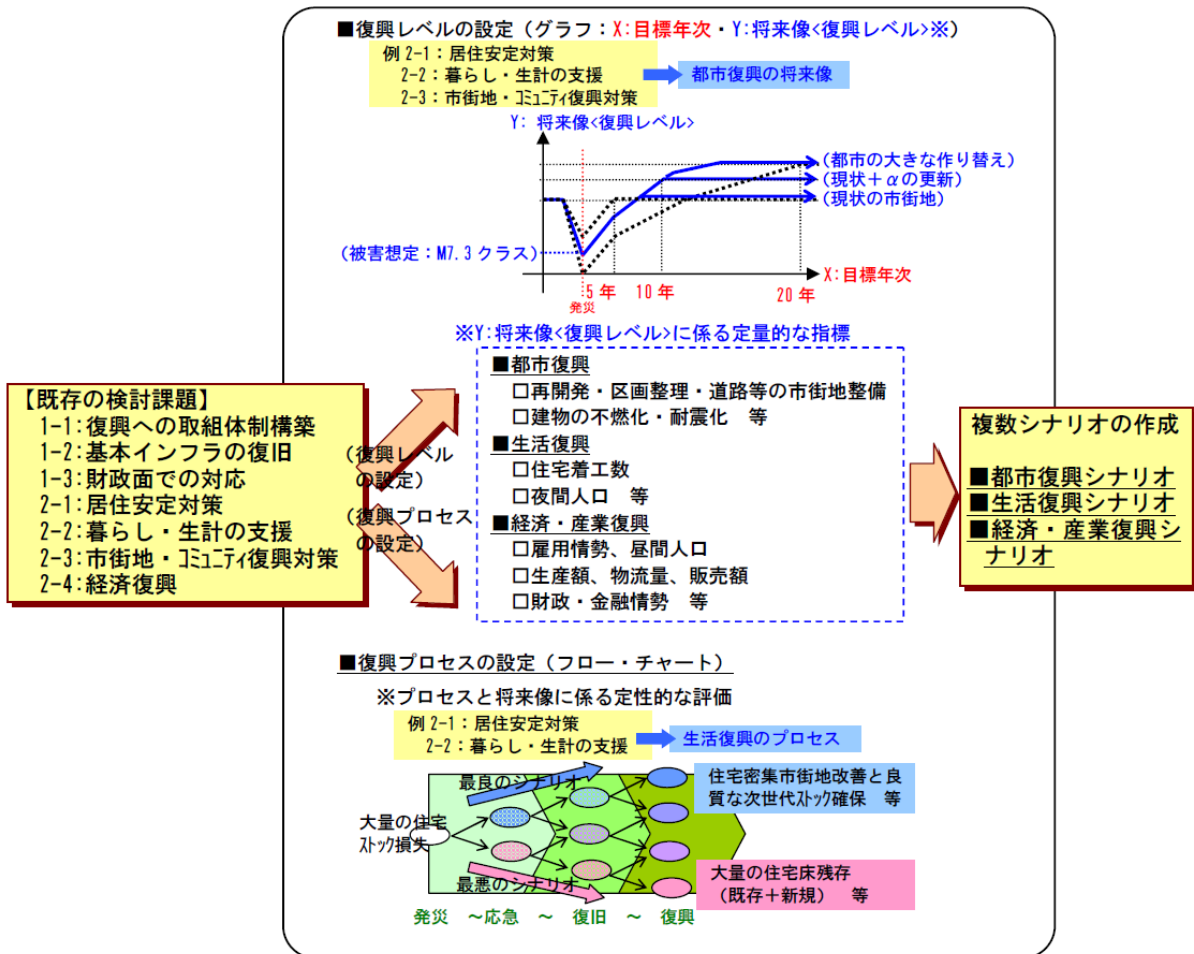
復興まちづくりを考える
全体方針を検討する「方針グループ」と駅前・商店地・住宅地の市街地イメージを検討するグループに分かれ、街づくり計画を考えた。

参考資料

2. 復興のプロセスおよび論点

■復興レベルに応じた復興シナリオのプロセスについて■

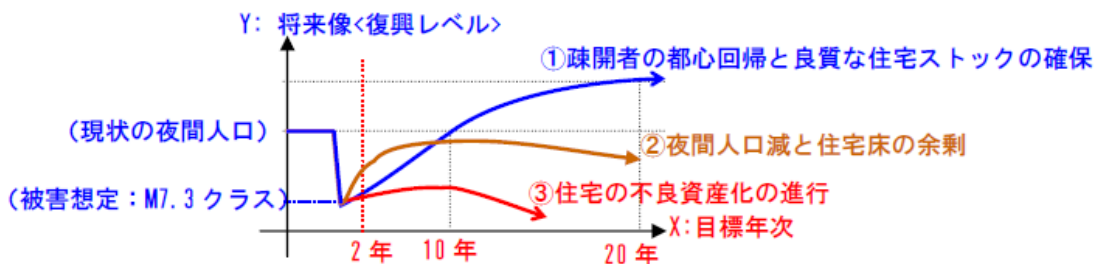
復興シナリオ（生活復興、都市復興、経済産業復興）は、下記に示すよう、復興レベルに応じて取り得るプロセスが異なることが考えられる。



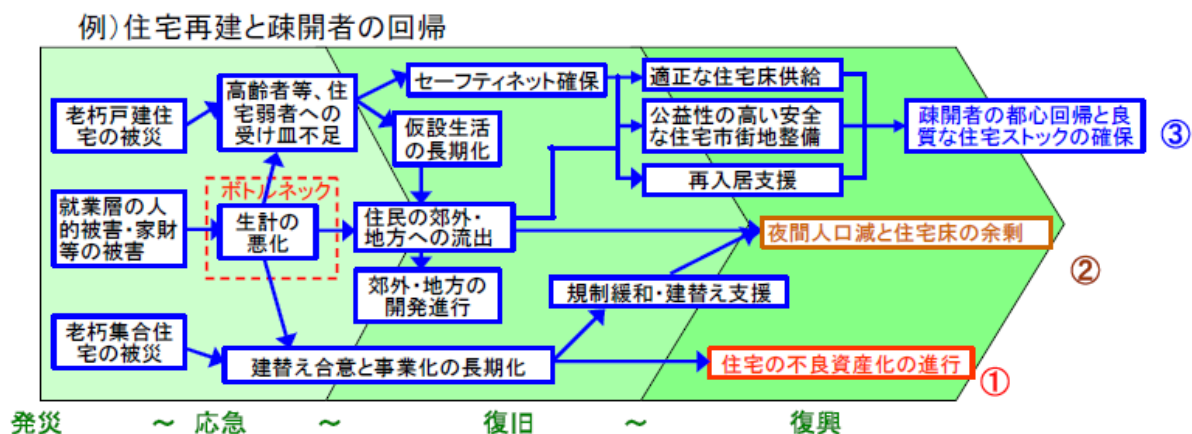
1. 復興レベルに応じた生活復興シナリオのプロセスについて

生活復興シナリオを検討するにあたり、下記に示すよう、復興レベルに応じた取り得るプロセスの検討を行った。

1. 生活復興レベルの設定



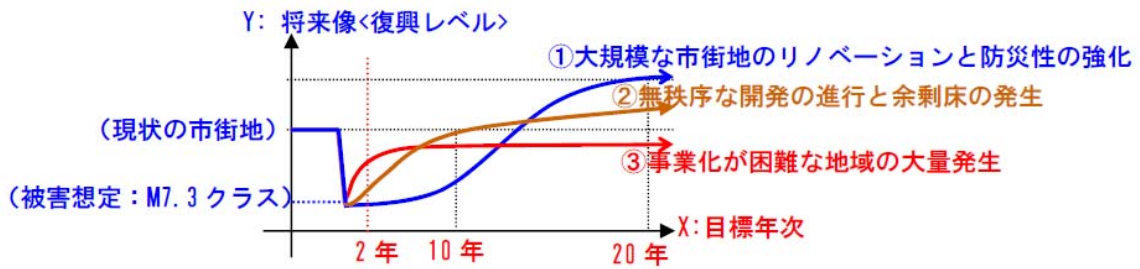
2. 生活復興プロセスの設定



2. 復興レベルに応じた都市復興シナリオのプロセスについて

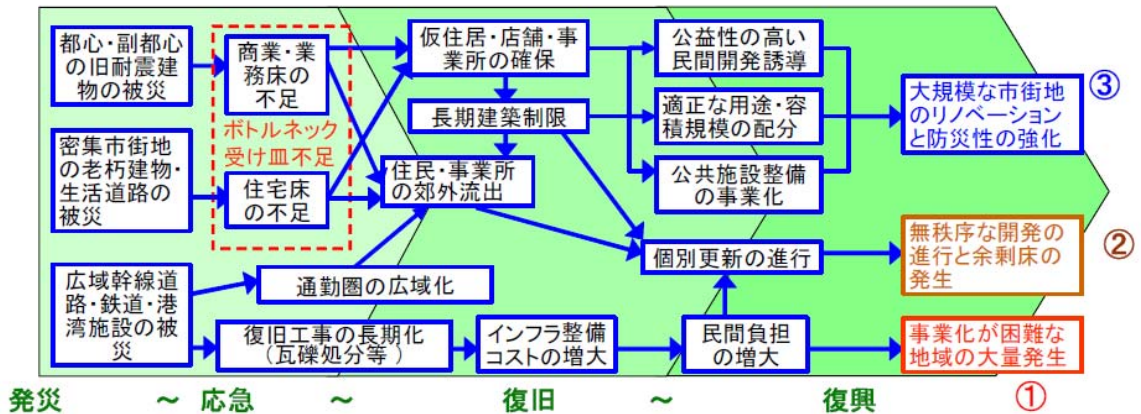
都市復興シナリオを検討するにあたり、下記に示すよう、復興レベルに応じた取り得るプロセスの検討を行った。

1. 都市復興レベルの設定



2. 都市復興プロセスの設定

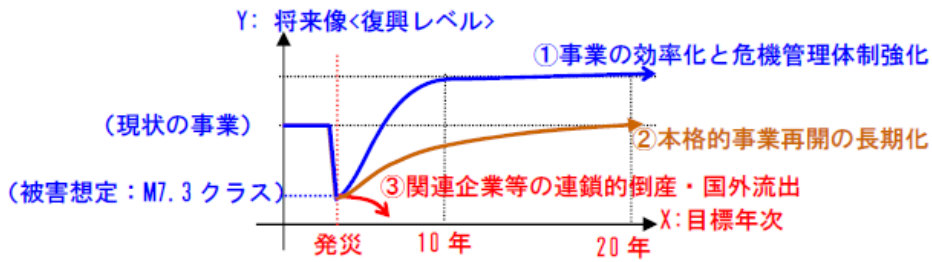
市街地整備と開発の事業化



3. 復興レベルに応じた経済復興シナリオのプロセスについて

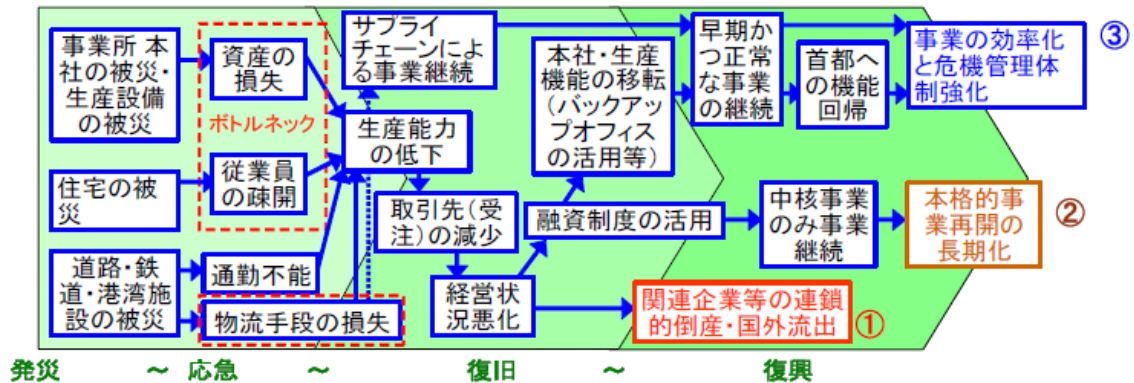
経済復興シナリオを検討するにあたり、下記に示すよう、復興レベルに応じた取り得るプロセスの検討を行った。

1. 経済・産業復興レベルの設定



2. 経済・産業復興プロセスの設定

例: 本社機能を担う大企業及び関連企業の事業再開



■復興シナリオの検討に係る論点整理■

復興シナリオを作成するにあたり、下記に示す論点の整理を行った。

1. 昨年度調査において整理された主な論点と検討の視点

①首都直下地震への対応に特有の条件

- ・首都機能の維持
- ・莫大な物的・経済的被害の回復
- ・膨大な数の被災者の生活再建

②国の復興対策に関する主な論点と検討の視点

- ・国の体制（国の役割、復興対策本部の機能、都県・区市町村との関係）
- ・基本方針と目標（決定のプロセス、国土計画等との関係、目標・評価の指標）
- ・復興のプロセス（避難中から復興までの生活と経済の変遷過程、政策選択のポイントと予想される結果、クリティカルパスは何か）
- ・特別な事業制度・被災者支援制度（復興のための効果的な政策は何か、経済的・財政的観点からの実行可能性）

2. シナリオ検討の前提条件

①シナリオ検討の前提となる被害想定について

1) 相模トラフ沿いの規模の大きな地震（M8級）

→現時点では切迫性が低いためシナリオ検討の対象とはせず、首都直下地震からの復興の際に、将来起こりうる地震として考慮する（＝M8級に耐えうるような復興を目指す等）。

2) 首都直下地震のうち被害想定が最大となるもの（東京湾北部地震、M7.3）

3) 首都直下地震のうち被害想定が比較的小さなもの（例：立川市直下地震、横浜市直下地震等、M6.9程度）

②目標設定について

- ・復興シナリオの目標を発災後何年程度に設定するか（10年、20年、それ以上等）

3. 復興シナリオの考え方について

復興シナリオの検討にあたっては、以下の表現・整理の仕方が考えられる。

1) 復興指標を設定し、時間軸に復興レベルを表現したもの

- ・・・具体的な復興目標を明確にできる

2) 時間軸に想定される復興プロセスを表現したもの

- ・・・具体的な課題や対応策の選択肢を明確にできる

「想定される主な問題・課題」をフロー化したもの

- ・・・発生する事態の展開が表現しやすい

「対応策や手順」をフロー化したもの

- ・・・具体的な行政対応を表現しやすい

参考資料

3. 首都直下地震に係るこれまでの取り組み

■首都直下地震に係るこれまでの取り組み状況

時期	昭和60年代～平成6年	平成7年～平成14年	平成15年～平成20年
・地震災害(全国)	釧路沖地震・北海道西南沖地震(1993)、北海道東方沖地震、三陸はるか沖地震(1994)	阪神・淡路大震災(1995)、新島・神津島近海地震・鳥取県西部地震(2000)、芸予地震(2001)	宮城県北部地震・十勝沖地震(2003)、新潟県中越地震(2004)、福岡県西方沖・宮城県沖地震(2005)、千葉県北西部地震(2005)、能登半島地震・新潟県中越沖地震(2007)、岩手・宮城内陸地震(2008)
・首都直下地震に関連する社会情勢(法制度※・上位計画等)※恒久法として制定されたもの		・被災市街地復興特別措置法(H7)・地震防災対策特別措置法(H7)・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律(H7) ・被災者生活再建支援法(H10) ・激甚災害法改正(H11)	・被災者生活再建支援法改正(H16・19)・防災基本計画(H17・内閣府)
	<p><首都直下地震対・復旧復興施策></p> <p>・南関東地域直下の地震対策に関する大綱(H4・旧国土庁中央防災会議)※1</p> <p>・南関東地域震災応急対策活動要領(S63・旧国土庁中央防災会議)※1</p>	<p><住宅再建・被災者支援></p> <p>・被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会の設置(H11・旧国土庁)</p> <p><首都直下地震対策・復旧復興施策></p> <p>・復興施策検討調査(都市型大規模地震対策編)(H7～9・旧国土庁)※1</p> <p>・南関東地域直下の地震対策に関する大綱の改訂(H10・旧国土庁中央防災会議)※2</p> <p>・南関東地域震災応急対策活動要領見直し(H10・旧国土庁中央防災会議)※2</p>	<p><住宅再建・被災者支援></p> <p>・住宅における地震被害軽減に関する指針(H16・内閣府)</p> <p>・災害時・被災者支援業務の手引き(案)(H17・内閣府)</p> <p><首都直下地震対策・復旧復興施策></p> <p>・首都直下地震対策専門調査会の設置(H15・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震の被害想定(H17・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震対策大綱(H17・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震応急対策活動要領(H18・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震の地震防災戦略(H18・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震時経済対策要領(仮称)の検討(H18～・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震避難対策等専門調査会の設置(H18・内閣府中央防災会議)</p> <p>・首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題(H19～・内閣府)</p> <p><地方公共団体及び民間の施策(官民協働・民生活む)></p> <p>・民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会の設置(H15・内閣府中央防災会議)</p> <p>・地方公共団体の災害復旧・復興対策の現状に関する全国調査(H15・内閣府)</p> <p>・民間と市場の力を活かした防災戦略の基本的提言(H16・内閣府中央防災会議)</p> <p>・災害復旧・復興施策の手引き(案)(H18・内閣府)※1</p> <p>・地方公共団体における災害復旧・復興対策に関する実態調査(H18・内閣府)</p> <p><行政BCP等></p> <p>・緊急事態に対する政府の初動対処体制について(H15・内閣府)</p> <p>・事業継続ガイドライン 第一版(H17・内閣府中央防災会議)</p> <p>・防災業務計画の修正(H18・内閣府)※2</p> <p>・中央省庁業務継続計画ガイドライン(H19・内閣府)</p> <p>・業務継続計画(H20・内閣官房・本府)</p>
備考	※1:H17年の新大綱・要領により廃止	※1:「復興対策マニュアル(都市型大規模地震対策編)」作成に係る調査 ※2:H17年の新大綱・要領により廃止	※1:全国の各種災害を対象 ※2:最新(H17年にも首都直下を踏まえ修正)
②関係行政機関の取り組み	<p>■各省庁の取り組み</p> <p><厚生省></p> <p>・震災廃棄物対策指針(H10・厚生省)</p> <p>・大都市圏震災廃棄物処理計画策定マニュアル(H12・厚生省)</p> <p><国交省></p> <p>・基幹的広域防災拠点を中核とする緊急輸送ネットワークインフラの形成に関する調査(H14～15・国交省)</p> <p>・大都市圏震災市街地における広域連携復興方策検討調査(H14～15・国交省)</p> <p><文科省></p> <p>・大都市大震災軽減化特別プロジェクト(H14～18・文科省)</p> <p>■広域連携・首都圏の取り組み</p> <p>・七都市災害時相互応援に関する協定(H8・7都府市※3)</p> <p>・大都市災害時相互応援に関する協定(S61・11都市※1)</p> <p>■東京都の取り組み</p> <p>・第2回地域危険度調査<多摩地域>※2(S62・東京都)</p> <p>・第3回地域危険度調査(H5・東京都)</p>	<p>■東京都の取り組み</p> <p>・事前復興計画(H7～8・東京都)</p> <p>・東京における直下地震の被害想定※2(H9・東京都防災会議)</p> <p>・都市復興マニュアル(H9・東京都)</p> <p>・生活復興マニュアル(H10・東京都)</p> <p>・第4, 5回地域危険度調査(H10, H14・東京都)</p> <p>・東京都震災対策条例(H12・東京都)</p> <p>・震災復興ランドデザイン(H13・東京都)</p> <p>・世田谷区震災復興マニュアル(H14～16・東京都)</p> <p>■特別区の取り組み</p> <p>・事前復興計画(H10・墨田区)</p> <p>・板橋区都市復興マニュアル(H13・板橋区)</p> <p>・世田谷区都市復興プログラム(H13・世田谷区)</p> <p>・足立区都市復興マニュアル(H13・足立区)</p> <p>・港区震災復興マニュアル(H13・港区)</p> <p>・台東区都市復興マニュアル(H14・台東区)</p> <p>・北区市街地復興マニュアル(H14・北区)</p> <p>・世田谷区震災復興マニュアル(H14・世田谷区)</p> <p>・新宿区生活復興マニュアル(H14・新宿区)</p>	<p>■各省庁の取り組み</p> <p><国交省></p> <p>・住宅における地震被害軽減に関する指針(H16・国交省)</p> <p>・住宅・建築物の地震防災推進会議の設置(H17・国交省)</p> <p>・建築物の耐震化緊急対策方針(H17・国交省)</p> <p>・国土交通省安全・安心のためのソフト対策推進大綱(H18・国交省)</p> <p>・建築物の耐震改修の促進に関する法律の改正(H18・国交省)</p> <p>・業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針(案)(H20・国交省)</p> <p>・港湾BCPによる協働体制構築に関する委員会(H18～・国交省関東地方整備局)</p> <p><経産省></p> <p>・事業継続計画策定ガイドライン(H17・経産省)</p> <p><中小企業庁></p> <p>・中小企業BCP策定運用指針(H18・中小企業庁)</p> <p>・中小企業BCP(事業継続計画)ガイド(H20・中小企業庁)</p> <p><文科省></p> <p>・首都直下地震防災・減災特別プロジェクト(H19～・文科省)</p> <p>・地方公共団体におけるICT部門の業務継続計画(BCP)策定に関するガイドライン(H20・総務省)</p> <p>・業務継続計画(H19～20・各省庁)※2</p> <p>・防災業務計画(H17～20・各省庁)※2</p> <p>■広域連携・首都圏の取り組み</p> <p>・八都府市災害時相互応援に関する協定(H15・八都府市)※1</p> <p>・神奈川県震災復興対策マニュアル(H17・神奈川県)</p> <p>・16大都市災害時相互応援に関する協定(H20・18大都市)※2</p> <p>・さいたま市災害に強いまちづくり計画(H20・さいたま市)</p> <p>■東京都の取り組み</p> <p>・防災都市づくり推進計画(基本計画)改定(H15・東京都)</p> <p>・東京都震災復興マニュアル(H15・東京都)</p> <p>・防災都市づくり推進計画(整備プログラム)改定(H16・東京都)</p> <p>・首都直下地震による東京の被害想定※1(H18・東京都防災会議)</p> <p>・震災応急対策計画(H18・東京都水道局)※3</p> <p>・災対法に基づく社)日本エレベーター協会指定地方公共機関指定(H19・東京都)</p> <p>・第6回地域危険度調査(H20・東京都)</p> <p>・都政のBCP(東京都事業継続計画)<地震編>の素案(H20・東京都)</p> <p>■特別区の取り組み</p> <p>・新宿区都市復興マニュアル(H15・新宿区)</p> <p>・荒川区都市復興マニュアル(H15・荒川区)</p> <p>・台東区生活復興マニュアル(H15・台東区)</p> <p>・杉並区震災復興マニュアル(H16・杉並区)</p> <p>・中野区震災復興マニュアル(H16・中野区)</p> <p>・墨田区震災復興マニュアル(H16・墨田区)</p> <p>・文京区震災復興マニュアル(H17・文京区)</p> <p>・目黒区震災復興マニュアル(H18・目黒区)</p> <p>・練馬区震災復興マニュアル(H20・練馬区)</p>
備考	※1:S61・11都市→H20・18都市に順次拡大 ※2:第2回<区部>はS59実施	※1:南関東地域直下型地震(M7.2)、海溝型地震(M7.9)を想定 ※2:東京湾北部地震、多摩直下地震を想定 ※3:七都府市(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉県)→H15・八都府市へ(+さい)	※1:H15・八都府市=埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉県及びさいたま市 ※2:H20・18大都市=札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、東京都、川崎市、横浜市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市及び福岡市(S61から順次拡大) ※3:最新見直し・改定
③その他民間等の動き		<p>■各団体・機関の取り組み</p> <p><金融・経済機関等></p> <p>・金融機関の拠点被災を想定した業務継続計画のあり方(H14・日銀)</p> <p><専門家団体等></p> <p>・地震災害調査連絡会(H14・建築学会関東支部)</p>	<p>■各団体・機関の取り組み</p> <p><企業全般></p> <p>・企業の地震対策の手引き(H15・日本経団連)</p> <p>・大規模災害に備えた民間企業の本社機能一部地方分散化に関する調査研究(H16・大規模災害に備えた民間企業の本社機能一部地方分散化に関する調査研究会・北海道総合通信局)</p> <p>・BCP(事業継続計画)マニュアル(H19・NPO法人事業継続推進機構・東京商工会議所)</p> <p>・首都直下地震にいかに対応するか―事業の早期復旧・継続に向けた課題と対策―(中間とりまとめ)(H20・日本経済団体連)</p> <p><金融・経済機関等></p> <p>・金融機関における業務継続体制の整備について(H15・日銀)</p> <p>・日本銀行防災業務計画(H15・日銀)</p> <p>・業務継続検討委員会の設置(H15・日銀)</p> <p>・防災格付け融資制度(H18・日本政策投資銀行)</p> <p><不動産></p> <p>・事業継続計画ガイドライン～オフィスビル賃貸事業編～(H19・社団法人 不動産協会)</p> <p><卸売業></p> <p>・全国中央卸売市場協会災害時相互応援に関する協定(H20・全国中央卸売市場協会)</p> <p><ライフライン・インフラ></p> <p>・防災業務計画(H18・東京電力、H20・東京ガス・NTT関連企業)※1</p> <p><専門家団体等></p> <p>・災害復興まちづくり支援機構の設立(H16・災害復興まちづくり支援機構)※2</p>
備考			※1:最新見直し・改定 ※2:H19に東京都と機構構成団体(14団体)が「復興まちづくりの支援に関する協定」を締結

参考資料

4. 東京都区部における復興マニュアル等の策定状況

■区部の復興マニュアル等の策定状況

自治体	目標年次	復興体制	都市復興		生活復興	経済・産業復興	備考 (別途マニュアル有無)
東京都 H15 (復興施策編)	■1年以内の行政対応中心 ①発災～1週間、②～1ヶ月、③～6ヶ月、④～1年、⑤1年以降の5段階 ■建築制限：2年以内(二次制限)	第1章 復興体制の構築	第2章 都市の復興	第3章 住宅の復興	第4章 暮らしの復興	第5章 産業の復興	
千代田区	—	—	—	—	—	—	
中央区	—	—	—	—	—	—	
港区 H13	■1年以内の行政対応中心 ①発災～1週間、②～1ヶ月、③～6ヶ月、④～1年、⑤1年以降の5段階	1.総括的事項 2.被害状況の把握 7.暮らしの復興/教育・文化	3.市街地の復興	4.住宅の復興	5.暮らしの復興/医療・保健 6.暮らしの復興/福祉	8.雇用の確保・産業の復興	
新宿区 H14, H15	—	—	※	※	※	—	※H14に「生活復興マニュアル」作成、H15「都市復興マニュアル」作成
文京区 H17	■6ヶ月以内の行政対応中心 ①発災～1週間、②1週間～1ヶ月、③～2ヶ月、④～3ヶ月、⑤～4ヶ月、⑥～6ヶ月、⑦～2年の7段階 ■復興事業の推進：2年	(1)共通部門 (6)教育・文化・地域部門	(2)都市部門	(3)住宅部門	(5)医療・保健・福祉部門	(4)産業部門	
台東区 H14, H15	—	—	※	※	※	—	※H14に「都市復興マニュアル」作成、H15「生活復興マニュアル」作成
墨田区 H10, H16, H18	—	第2章 墨田区における復興の基本的な考え方 第4章 区の行動マニュアル	第3章 各分野における復興課題と復興方策	第3章 各分野における復興課題と復興方策	第3章 各分野における復興課題と復興方策	第3章 各分野における復興課題と復興方策	※H10に「事前復興計画」作成、H16に「災害復興マニュアル」作成、H18に「災害復興マニュアル」改訂
江東区	—	—	—	—	—	—	—
品川区※	—	—	—	—	—	—	※本年度作成中
目黒区 H18	■6ヶ月以内の行政対応中心 ①発災～3日、②～1週間、③～2週間、④～1ヶ月、⑤～3ヶ月、⑥～6ヶ月、⑦6ヶ月以降の7段階 (避難生活期前期：①②、避難生活期後期③④、復興始動期⑤、本格復興期⑥) ■都市復興班解散：2年程度	第2章 復興体制の整備	第3章 都市復興	第4章 住宅の復興	第5章 暮らしの復興	第6章 産業の復興	
大田区	—	—	—	—	—	—	
世田谷区 H19	■6ヶ月以内の行政対応中心 ①発災～3日、②～1週間、③～2週間、④～3週間、⑤～1ヶ月、⑥～2ヶ月、⑦～3ヶ月、⑧～6ヶ月、⑨6ヶ月以降の9段階	第2章 震災復興体制の構築	第4章 都市の復興	第3章 暮らしの復興	第3章 暮らしの復興	第3章 暮らしの復興	
渋谷区	—	—	—	—	—	—	
中野区 H16	—	※	※	※	※	—	※H16に「震災復興マニュアル」作成
杉並区 H16	■1年以内の行政対応中心	第1章 震災復興体制の構築 第4章 暮らしの復興	第2章 市街地復興 ※	第3章 住宅の復興	第4章 暮らしの復興	第5章 産業の復興	※別に市街地復興マニュアルを作成
豊島区	—	—	—	—	—	—	
北区 H14	■1年以内の行政対応中心 ①発災～1週間、②～1ヶ月、③～6ヶ月、④～1年、⑤1年～の5段階 ■建築制限：2年以内、建築行為届出：復興対象地区指定日から3年以内に届出	—	※	—	—	—	※市街地復興マニュアルを作成
荒川区 H15	—	—	※	—	—	—	※H15に「都市復興マニュアル」作成
板橋区 H13	■1年以内の行政対応中心 ①発災～1週間、②～1ヶ月、③～6ヶ月、④～1年、⑤1年～の5段階 ■推進地区の建築制限：2年以内、	—	※	—	—	—	※H13に「都市復興マニュアル」作成
練馬区 H20	■6ヶ月以内の行政対応中心 ■建築制限：2年以内、	第1章 復興体制の整備 第3章 地域協働復興※ 第5章 暮らしの復興	第2章 都市の復興	第4章 住宅の復興	第5章 暮らしの復興	第6章 産業の復興	※第3章 地域協働復興を独自に章立てしている(東京都では序章に記載)
足立区 H13	—	—	※	—	—	—	※都市復興マニュアル改訂中 (H20年3月時点)
葛飾区	—	—	—	—	—	—	
江戸川区	—	—	—	—	—	—	

参考資料

- 5. 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 議事録概要
 - ① 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 懇談会議事録概要
 - ② 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第1回議事録概要
 - ③ 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 第2回議事録概要

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会 懇談会 議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成20年11月25日（火） 15:30～17:30

場所：内閣府合同庁舎5号館 3階 特別会議室

出席者：澤井、田近、中林、室崎、各委員

内閣府政策統括官（防災担当）付青木参事官、後藤参事官補佐、本橋主査 他

2. 議事概要

検討会開催趣旨（復興シナリオの検討）とスケジュールを確認し、首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会での検討内容等について意見交換を行った。

委員の発言の概要は、以下のとおり。

- 対象とする被害想定はM8クラスや首都直下地震以外（東海地震）の扱いを確認しておく必要がある。復興マニュアルの議論ではなく、復興ビジョンの議論が必要である。ただし、目標年次を長くとると、社会状況の変化により、積み重ねの議論ができなくなる場合がある。人口推移も踏まえると2030年前後では、被害想定も異なる。
- 阪神大震災の前の神戸も1978年の宮城県沖地震を想定して計画を作っていたが、それ以上の災害を避けて議論していた。首都直下地震の場合もM8クラスを想定した議論が避けられている傾向がある。万一に備えるという発想で、今から100年後に向けてやらないといけない事（100年計画）があるのではないか。10年後、30年後、100年後（難しければ、せめて50年後）の3パターンを考え、耐震・不燃化や人口変化等の社会状況の前提条件も踏まえた対応策とする。
- 時間軸だけでなくプロセスも複数パターンが必要である。既存の復興計画のシナリオじゃないプロセスが必要である。関連する既往の復興関連調査（阪神淡路大震災前）もレビューしてほしい。
- 東京都の復興シナリオには疎開論がない。周辺都市への受け皿（時限的市街地等）も検討すべきではないか。
- 疎開後は、周辺都市への人口の分散も想定される。生活者重視の議論になりがちだが、一方では、首都の企業本社機能と政策機能（政治行政）も重要である。プライオリティの議論はしたほうがよい。
- 従来型の供給体制では動かない事態での、復旧復興の目標とプロセスを考える必要がある。実際の100万オーダーの避難民の扱いを、今回のシナリオにフィードバックし見直していくことも必要である。
- 内閣府における首都直下の地震対策の全体像の中で復旧復興を議論する上で、住宅等の

耐震化・不燃化推進や災害時要援護者対策（一般的には高齢者対策）はプロセスに大きく関わる。住宅の受け皿や中枢機能のバックアップについても大丈夫なのか。阪神淡路大震災の事例とは非連続な関係としてとらえるべき。供給量をこなす議論ではなく、ストラクチャーの議論を進めていくことが重要である。仮設の供給だけではなく、疎開支援（借り上げ等）併せてプライオリティを検討する必要がある。

- 受け皿としての住宅供給の限界値にも留意し、疎開の有無やレベルを踏まえた議論が必要となる。復興の議論から応急・復旧、事前対策の議論へとさかのぼってフィードバックする必要がある。転出先における許容範囲の課題もある。生活支援と地域経済への影響等、関連性のある個別の課題に留意する必要がある。
- 5万戸以内なら再建、越えたら資材高騰の経済的背景も加味し、既存ストックの修理をメインとする議論もある。シミュレーション以外に、限界値（仮設10万戸）を見て判断する方法もある。
- 復旧期間の疎開により早期に都市を整備する議論はあってよい。従前より改善された（ボリュームもリデュースした）作り替えを行い、従前と同じにしないシナリオもあり得る（首都全域ではなく一部の限定的な手法として）。現状のビジョンがない状態では、神戸と全く同じプロセスになってしまう。
- 仮設収容のトリアージ（線引き）や自助の取組み（敷地内への仮設自力建設）もある。避難時における既存の対応策にも、復興を遅らせる要因があるかどうかを検討していくことも必要である。
- 行政施策決定手順としては、首都復興院のような組織で、復興ビジョンを進める体制が必要である。現在は内閣府の大綱にも具体的な復興理念が示されていない。ビジョンは定めにくい面もあるが、復興に関する組織が明記できるとよい。
- 復興ビジョンは国土計画で議論しないといけない。分散都市構造の議論もある。人口はどこかで縮小していく。契機としての復興ビジョン（グリーンベルトを設けゆとりのある都市構造）が必要である。
- 首都圏の復興ビジョンは集中型の都市像でないことは、流れとして皆様合意されていると思うが、どのようなプロセスを経て進めていくかが課題である。
- 都市の目標像は、南関東州の器の中で組み替えられるもので、全体の人口は減っていくが、コンパクトシティ化も考えられる。既に震度分布等含めると様々な被害想定パターンがあるが、4つほどのパターンがあるとよい。（①首都機能が大きくダメージを受けた場合、②周辺中核都市での被害が深刻な場合、③複数都県にまたがる場合、④道州制のほうがむしろ円滑に復興が進む場合等）。
- 自治体の計画調整能力は現状ではあまりなく、国の指導力が問われる。①都内、②30～40km圏（首都圏）、③国土レベル（道州制の議論）の3段階のレベルがあり、阪神淡路大震災よりも複雑な主役が発生するシミュレーションも必要である。
- プロセスだけでなくビジョンづくりにも力を入れていく必要がある。最初のビジョンが

ぶつかると矛盾が生じる。都市マス改定期に震災復興方針を含ませ、防災都市計画として位置づける方法を試みている。

○M8の前に、各都市でM7クラスの地震が数回来るとすれば、次世代の都市像を長期的（30年先以上）に見る必要がある。

○本検討会では、制度論も含め縦割りの課題を問う議論をして行かなくてはいけない。

○東京と周辺3県レベルの一時的な動きがあつてよいのではないか。最終的に全員が回帰しないかもしれないが、首都圏の中で機能の再配置はある。M8クラスを除外せず、M8～M7.3クラスを想定した将来像（40km圏）、そして、M6.9のスケールでも将来像をイメージしておけばいいのではないか。国が作る復興計画なので、自治体の行政区域にとらわれない検討を行う必要がある。一体的・広域的にとらえてビジョンを検討する。（一時的・恒久的にも、人や都市の移動はあり得る前提とする）

○特別立法で首都直下の復興を考えていく必要がある。都市の作り替えは、現状の制度だけを活用する方法は現実的ではない。被災地の都市計画と分散先の都市計画を考えていく必要がある。民間コンペ方式でビジョンを公募する方法もある。疎開論における町ぐるみ・コミュニティで移転する（介護等のシステムを持って移転する）考えは、厚労省の業務であるが、統一的な対応をとるには、復興院が必要である。

—— 以上 ——

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会
議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成21年1月23日（金）16:30～18:30

場所：銀座ビジネスセンター カンファレンスルーム4A

出席者：大牟田、田近、永松、中村、中林、室崎、山中、島田、上原 各委員
内閣府大森政策統括官、田口官房審議官、青木参事官、後藤参事官補佐、
本橋主査 他

2. 議事概要

『首都直下地震の復興対策に関するあり方』を検討するために必要な復興シナリオの作成について国から方針案を報告した後、今後の作成の進め方について議論を行った。

委員の発言の概要は、以下のとおり。

- 復興シナリオの定義を明確にすべきである。
- 復興シナリオには震災発生後の時期を分類し、起こり得る事象や国や地方公共団体のとるべき対応をまとめる。
- 国のとるべき対応をまとめれば、復興シナリオは各自治体の復興計画策定のガイドラインとなる。
- 被害想定により色々なビジョンが考えられ、それに応じた対策を検討するためにシナリオがある。
- 災害初期の対応に活かせるよう、復旧・復興対応の手順や各種のプロセスを整理したものが復興シナリオである。
- 自治体は事前対策（住宅の耐震化、セーフティネット）、事後対策（BCP実施）の検討と共にビジョンも検討すべきである。また事後に事前の努力が検証できるようにするべきである。
- 復興シナリオは、ビジョンを踏まえて、事前、発災直後、一定期間後の復興という形での復興対策のプロセスを時系列で示していくものである。また、都市の改変の度合いについても議論が必要。
- ビジョンを設定する前に、シミュレーションにより様々な想定被害状況から課題や対応を抽出すべきである。先にビジョンを設定しても、ビジョンの裏側にある課題を解決しなければ実現できない。また、課題の抽出においては、国レベルで状況付与型の訓練を行うことも有効と考えられる。
- ビジョンとシナリオは独立したものである。社会経済環境により復興の課題が異

なるため、シナリオは社会経済環境によって幾つかのパターンを持つ。一方、ビジョンは社会経済環境に影響を受けるものではない。

- 激甚被害に遭った場合でも、都市ビジョンは通常の都市計画マスタープランに掲載されるビジョンと同じであると思う。ビジョンの中に、災害の事前対策を追記してほしい。
- 生活復興のシナリオは、住宅再建以外にも限界集落におけるコミュニティの再生や個人の心身の再生等の一步踏み込んだ“人の復興”を追記すべき。住宅再建→仕事復帰→心身の回復の順に“人の復興”が進む。さらにシナリオはパターン化し、事例を示すべきである。
- まず、大枠のビジョンを作り、シナリオプランニング、マネージメントをまとめて基本の復興シナリオとする。その後、固有のビジョンや各種の被害想定を用い、また復興まちづくり模擬訓練等のシナリオシミュレーションを国で行い、課題を抽出する。これらを繰り返すことにより、様々なケースの復興シナリオを作成していく。
- 長期的に復興を考えれば、地域色を活かせるようなビジョンを事前に設定してからまちづくりを行うことが必要。ビジョンが定まらないうちにまちづくりを始めると結局は復興が遅れる。
- 事前の対策として重要だが費用の問題から遅れている耐震化や不燃化対策の促進を検討すべきである。
- 8都県市全体あるいは南関東全体が連携して行う復興対策のガイドラインを国で策定して欲しい。
- 国でビジョンや復興シナリオを策定すれば、それを基に具体的な市のプランニング計画を充実させていける。
- まずビジョンがあって数パターンものシナリオが描かれる。ビジョンの検討が必要である。
- 首都圏の都市構造は、抜本的に変わるということは考えにくいいため、災害時において部分的に現行計画を継続するものと、次の100年に向けて大きく改造していくものを書き分けることがビジョンの頭出しとして重要である。
- 東京都のマスタープランと大きく異なる首都像は現実的ではないが、次の都市間競争や起こりうる事象（関東大震災や高齢化社会、密集市街地）に耐えうるよう、多少のあるべき首都像を想定し、それを実現するためのシナリオプランニングや新しい法制度を検討する必要がある。
- 教育機関や医療、福祉等が欠けると復興しないため、これらを一体的に生活復興を考えていく必要がある。
- 神戸の経験からして、元のまちに戻したいという行政の思いは強い。ビジョンの作成によりまちを大きく改変できるかは疑問である。

- 都市復興と生活復興は必ずしも利害が一致しない。これら復興のプライオリティをどう順位付けするかが重要。また、復興の戦略を検討するには、①ビジョン、②被害の実態、③社会環境、国際的な状況の把握が必要である。
- 都市復興には30年を要するかもしれないが、被災者を考えれば生活復興を優先してしまうと思われる。そこで神戸のように、2段階都市計画（3年、5年で被災者の生活を再建する復旧プロセスと、復旧した都市を再開発して、本当の30年後の都市像に向けたプロセスを2段階で検討）を取り入れる必要があるかもしれない。首都圏全体で考える場合には、首都機能をBCPで継続し、かつ早期復旧により外資を取り入れて次の30年後、50年後、100年後の実施に備えた都市に改造していくことが考えられる。
- 国の対応以外に、各8都県市の自治体が連携して復興に対応できる枠組みをこの検討会で作成すべきである。そうした点も踏まえて、復興マニュアルを作成している神奈川県をはじめ、自治体の境界問題の現状をヒアリング調査すべきである。
- 焼失後において、家や工場の再建、都市計画的事業の実施には地籍が問題となるため、首都圏の地籍調査の状況を調査し、シナリオ検討に活かしてはどうか。
- 1都3県の体制が対象となる。復興シナリオは、ビジョンプラス具体的なテーマ別シナリオを総称したものとする。また、ある超長期を視野に入れ、具体的なビジョンや目標を定めて、シナリオプランニング（単なる現行制度の積み上げではない）を行い検討を進める。

以上

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（第2回）

議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成21年3月16日（月）16:30～18:30

場所：銀座ビジネスセンター カンファレンスルーム4A

出席者：澤井（座長）、永松、中林、室崎、島田、上原、小島 各委員

内閣府大森政策統括官、田口官房審議官、青木参事官、後藤参事官補佐 他

2. 議事概要

首都直下地震の復興対策の検討について国から資料説明を行った後、資料の内容や来年度の検討会の進め方等について議論を行った。

委員の発言の概要は、以下のとおり。

- 期間区分について、四川大地震の復興計画を例に「本格復興」をさらに短期（元の水準に戻す段階）と長期（震災がなければこの水準まで達していたであろう水準まで戻す段階）の2段階に分けることが考えられる（四川大地震の復興計画では3年、5年、8年で区分している）。復興とは、災害がなければ30年くらいかけて実施することを、工程を圧縮して10年くらいで速やかに進めるという意味もある。
- 復興方針について事前に具体的な中身は議論できないが、①被害状況、②長期整備構想、③政治経済状況、④法制度（既存法で対応するか、特例法を作るか）の4つの視点から、発災時にその時々で最も適切なビジョンを作る必要があり、どういう条件を考慮すべきか事前に整理する必要がある。
- 専門家の役割が重要であり、日頃から専門家の協力を得て、様々なシミュレーションを継続して行う必要がある。
- ビジョンを予め作ることにはできないが、発災後に検討し始めるのでは遅い。事前に対応しておけば被害も復興の負担も少なくて済むため、例えば「発展段階」の10～30年の間のどこかで次の震災が発生した場合を想定したシミュレーションを行っておくべきであろう。
- 復興によりどのような都市を作るかといった目標を前倒しして作っておくことがすなわち事前復興だが、これについては、今年度の報告書では前書きで書いておくべき。
- 「応急段階」を復興の中でどう位置づけるかが問題。また「応急段階」を1ヶ月までとしているが、1ヶ月ではまだやっと仮設住宅が建ち始めるくらいであり、建築基準法第84条（注：被災市街地における建築制限）から2ヶ月が1つの区切りとなる。

- 膨大な作業が想定される被害認定をどのように実施するかが問題。従来どおりの方法でできるのか、あるいは多段階とせず一段階で行うことも考えられる。
- 「本格復興」は内容によって目標時期に順序があり、例えば生活復興については目標を3年程度に設定すればよく、都市復興については場合により5年、10年程度を目標とすることもあり得る。
- 期間区分のほかに、空間区分についても検討が必要。被害規模にもよるが、被災自治体のうちどのような自治体が復興計画を作成する必要があるのか、よくわかっていない。復興計画に作成義務はなく、どの自治体がどのような内容でつくり、連携・調整するのか、「重点復興自治体」のように整理が必要。
- 復興方針の中身を議論しないとのことだが、被害想定の対象地震を「東京湾北部地震」と決めるなどの前提条件を整えれば、方針自体を議論することはできるのではないか。行政のプロセスといった体制はいわば「手段」であり、どういう復興を行うかというビジョンが先にあって、それを実現するための適切な手段の議論があるべき。
- 都市ビジョンだけでも膨大な内容になってしまうので、現実的には基本理念や復興方針に盛り込むべき要素を検討し、後は実際の状況により考えていくのではないか。
- 例えば今の制度では対応できない点を洗い出すなど、理念だけでも打ち出し、各省庁への投げかけをすることが本検討会の役割ではないか。
- 体制図の中身の議論が必要だろう。まず阪神・淡路大震災の経験・教訓を1つの基準とし、そのパターンでは対応できない部分（首都特有の問題）を検討し、その上で国の復興プログラムを検討して自治体に提示することが本検討会の役割ではないか。
- それぞれの期間に何をすべきか、どのような課題があるかを明らかにしておく必要がある。体制にも国、1都3県、300基礎自治体、500コミュニティの4段階があり、それぞれが作成するビジョンや計画の調整・連携を行うことが最大の課題となろう。こうした各レベルの役割分担と連携について書いておく必要がある。またケース1～3が画一的に適用されるわけではなく、現状復旧を望む自治体や現状復旧では済まない自治体が出てくる。
- 復興委員会は今から設置することが望ましく、そうすれば、事前復興の話も出てくるだろう。また、被災地だけの復興計画では不十分であり、被災地外も計画対象としないと、郊外の被災地外へのスプロールが進むようなことが起こりうる。
- 例えば生活復興について、自力再建によりコストが下げられると同時にスピードもあがるといったように、各ケースは必ずしも対立するとは限らず、いろいろな組み合わせがあり得る。
- 復興の意思決定は、①原状回復か発展型にするか、②現地で復興するか移転する

- か、③修復型か建替え型か、④経済優先か生活優先か（資源配分の問題）などの要素のバランスにより基本方針が決められることとなる。よって、その時に何を定めるべきかについて事前に整理が必要。
- 都内の小中学校では公立・私立とも耐震化は進んできており、また住民意識も高まっている。こうした住民の意向をどのように生活復興や都市復興に取り入れるかが課題と考えている。
 - 経験から、「備えの大切さ」、「人と人のつながり」という観点から、事前復興が重要である。
 - 「応急段階」については、阪神・淡路大震災でも仮設住宅は3月からであり、1ヶ月では短い。
 - 県外へ転居した被災者の情報把握や情報提供について事前に考えておく必要がある。特に医療・福祉サービスは自治体により異なるため、どこに住んでいても同じ程度のサービスが受けられるようにするための仕組みが重要。
 - 「応急段階」については1ヶ月～3ヶ月程度に幅を持って設定してはどうか。
 - 首都直下地震で考える視点として、量・質・スピードの3点が重要な指標であり、どのケースだとどうなるのか、ケース設定を整理すべき。また、生活復興についてケース毎に住宅、生計、生活の視点を全て入れて同じ条件で整理すべき。
 - 生活・都市・経済の要因はそれぞれ制約し合う部分があり、例えば経済、税収がダウンしている状況なら、都市復興のケース2、3はとりにくいことになる。
 - 外資の活用も考慮し、海外との関係も検討しておく必要がある。

以 上

平成 20 年度 首都直下地震の復旧・復興準備推進調査
報 告 書

発行 内閣府

〒100-8969 東京都千代田区霞が関 1-2-2 中央合同庁舎 5 号館

電話 03-5253-2111 (代) F A X 03-3581-8933

編集 株式会社 建設技術研究所

〒103-8430 東京都中央区日本橋浜町 3-21-1

電話 03-3668-0451 (代) F A X 03-5695-1876
