

「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 20 年 3 月

内閣府

目 次

第1	調査概要	1
1	調査目的	1
2	調査実施項目	1
3	調査実施体制	1
第2	首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向	3
1	国における取り組みの状況	3
2	地方公共団体及びその他の関係団体の動向	10
第3	首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会運営支援	13
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	13
2	首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会	16
第4	首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点	99
1	首都直下地震への対応に特有の条件の整理	99
2	国の復興対策に関する主な論点と検討の視点	104
3	今後の検討の方向性	110
	【参考文献】	117

第1 調査概要

1 調査目的

既存の大規模災害における教訓を踏まえつつ、首都直下地震からの復旧・復興にあたって、現在の制度・措置の範囲を超えて措置すべきことや現在の制度・措置の範囲内ではあっても運用の改善が必要なもの等、今後対応を検討すべき復興対策上の課題について、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」をもとに、関係機関における対応の進展状況を深め、同報告の点検を行う。

2 調査実施項目

本調査の実施項目は以下のとおり。

(1) 首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向

各省庁、地方公共団体、学会等における首都直下地震の復興対策に係わる平成19年度の検討状況を関係機関へのアンケートや文献等をもとに検討し、とりまとめた。

(2) 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会運営支援

前年度に引き続き開催した「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」の運営支援を行った。

(3) 首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点

前年度に検討した事項及び本年度の検討会での議論を踏まえて、首都直下地震への対応に特有の条件の整理、国の復興対策に関する主な論点と検討の視点、今後の取り組みを検討した。

3 調査実施体制

調査の実施にあたって、有識者からなる「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」(表1-1)を設置し、調査実施状況を報告するとともに、首都直下地震対策の復興に関する今後の進め方等を整理した。

表 1 - 1 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（敬称略）

○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 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

第2 首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向

1 国における取り組みの状況

昨年度の「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」において整理した35項目にわたる「首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題」（表2-1）に関する平成19年度の実施状況について、防災を所管する関係省庁にアンケート調査を実施した。

表2-1 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"> ○復興対策を総合的に推進する国の体制をどうするか ○国と地方公共団体との連携体制をどうするか ○国会や中央省庁等の機能をどのようにして維持するか ○復興の方針、復興計画をどのように定め、見直していくか ○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
1-2 基本インフラの復旧	<ul style="list-style-type: none"> ○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 ○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 ○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
1-3 財政面での対応	<ul style="list-style-type: none"> ○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 ○地方財政の安定のためにどのような措置を講じるか ○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 ○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 ○義援金の活用について、広域的な調整をどうするか

分野	想定される課題
2-1 居住安定対策	<ul style="list-style-type: none"> ○膨大な量の仮住まいをどのようにして確保するか ○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 ○恒久的な住まいの確保をどのように進めるか ○賃貸住宅の再建・補修をどのように進めるか ○高齢者の住まいの確保をどのように進めるか ○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 ○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 ○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
2-2 暮らし・生計の支援	<ul style="list-style-type: none"> ○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 ○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 ○被災地の雇用維持、創出にどう取り組むか ○被災地外での雇用維持、創出にどう取り組むか ○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 ○疎開者の生活再建をどう進めるか
2-3 市街地・コミュニティ復興対策	<ul style="list-style-type: none"> ○被災建物の解体撤去にどう取り組むか ○最終処分場が不足する際にどうするか ○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 ○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 ○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支援・配慮を行うか ○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

分野	想定される課題
2-4 経済復興	○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 ○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

平成 19 年度の国の関係省庁の取り組み状況は以下の通りである。

(1) 復興への取組体制構築（課題 1-1）

①中央省庁における業務継続計画策定の取組（内閣府・各省）

「首都直下地震対策大綱」において、首都中枢機関は発災時に機能継続性を確保するための計画として業務継続計画を策定することが施策として位置づけられたことから、内閣府（防災担当）では、中央省庁の業務継続計画策定作業を支援するために、「中央省庁業務継続ガイドライン第 1 版」を策定した。

現在、各省庁において、本年 6 月を目途に業務継続計画を策定すべく、作業を進めているところ。

なお、国土交通省では、平成 19 年 6 月に中央省庁として初の B C P である「国土交通省業務継続計画」を作成し、同計画に基づき、訓練や定期点検を活用して、絶えず計画の見直しを行い、業務継続力の向上を図っている。また、港湾の機能確保に関して、民間事業者と港湾管理者、関東地方整備局等の行政機関とが協働で港湾機能を確保するための港湾 B C P を作成し、協働体制の構築について検討している。さらに、発災時において官庁施設に求められる機能を定め、それを満たすための具体的手法を「業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針」として取りまとめるべく、作業を進めている。

②緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の創設（国土交通省）

国土交通省では、これまでも、被災地の被害状況の早期把握や早期復旧のため、全国の地方整備局等から迅速かつ適正に人員・資機材を被災地に派遣するなどの対応を行っていたが、今後、激化する災害に対し、更なる危機管理の充実・強化を図るため、平成 20 年度に緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）を創設し、派遣体制等を整備する。これにより、大規模災害時には、全国的な観点から、ヒト、モノ、カネ、情報という資源、技術力を瞬時に再配分し、社会基盤施設の早期復旧、二次災害の防止を図る。

(2) 基本インフラの復旧（課題1-2）

①耐震強化岸壁の整備（国土交通省）

平成19年度は、東京湾臨海部において、避難者や緊急物資等の輸送を確保するための耐震強化岸壁の整備や、地震発生後も国際物流機能を維持するための国際海上コンテナターミナルの耐震強化を推進。これにより、首都直下地震発生時に被災地域の早期の復旧・復興に資する。

②港湾BCPによる協働体制構築（国土交通省）【(1)①の再掲】

③緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の創設（国土交通省）【(1)②の再掲】

④下水道の事業継続計画のあり方の検討（国土交通省）

平成19年10月より「下水道地震対策技術検討委員会」を開催し、被災時において、住民の日常生活や安全の確保のために下水道がとるべき対策についての検討を実施。

平成20年度に本委員会において、下水道における地震対策の一層の推進に向けての検討を行い、被災時にも下水道の有する機能を確保するための計画のあり方をとりまとめる予定。

⑤東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備・運用体制の強化（内閣府・国土交通省）

有明の丘地区において、首都圏広域防災のヘッドクォーター（緊急災害現地対策本部）として機能する基幹的広域防災拠点の整備を推進し、平成20年夏に本部棟（防災機能を備えた施設部分）の整備を完了する予定。

川崎港東扇島地区において、合同現地対策本部の一端として被災時の物流コントロール機能を有する基幹的広域防災拠点の整備を推進し、平成19年度中に整備を完了する。

また、地震発生時に国が主導して緊急物資の輸送活動の支援や応急復旧活動が円滑に実施できるよう、非常災害発生時に国土交通大臣が基幹的広域防災拠点を適切に運用するための制度を創設するため、第169回通常国会に港湾法の一部を改正する法律案を提出。

これらにより、首都直下地震発生時に国が行う広域的な緊急物資輸送活動、応急復旧活動等の円滑化が図られ、被災地域の早期の復旧・復興に資する。

(3) 居住安定対策（課題2-1）

①首都直下地震に係る避難対策等の検討（内閣府）

首都直下地震避難対策等専門調査会（平成18年8月設置）においては、避難者対策として、疎開・帰省の奨励・斡旋や、避難所としてのホテル、空き家等の活用等の具体化、また、帰宅困難者対策として、混乱防止のための「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知徹底、企業・学校等への従業員・児童生徒等の一時収容の実施、徒歩帰宅者に対する情報や一時休憩施設の提供等の具体化のための検討を行ってきた。

具体的には、平成18～19年度には、現状の対策と課題の整理、時系列別の被害シナリオの作成、避難所や応急住宅の需給バランスの推計、徒歩帰宅者に関するシミュレーションの構築・実施、これらを踏まえての今後新たに進めるべき対策の方向性とその課題等に係る調査・検討・整理を行ってきたところであり、平成20年度には、これまでの検討等を踏まえ、専門調査会において、明らかになった課題に対する対策を提示し、避難者・帰宅困難者対策の取りまとめを行うことが予定されている。

②住家の被害認定に関する検討（内閣府）

住宅の被害認定業務の効率化に向けた市町村の体制整備等について審議する「大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会」を設置し、検討開始。中越沖地震での被害認定業務の実施体制整備に係る論点、被災経験を有する自治体インタビュー、兵庫県の家屋被害認定士制度、望ましい体制整備のあり方等を議論した。本年度中に報告書をまとめる予定。

また、首都直下地震における住家被害の認定に関して、平成19年度に、航空写真等の活用の可能性について検討した。

③小規模住宅地区改良事業の拡充（国土交通省）

中山間地域等における小規模な被災集落において、慣れ親しんだコミュニティの中で暮らし続けられるよう、住宅の供給と住環境整備を一体的に行う小規模住宅地区改良事業について、平成20年度よりその対象地区要件を拡充し、被災地の住まいの復興を支援する。

【平成20年度拡充内容】

大規模な災害による被害を受けた過疎地域（過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）第2条に規定する過疎地域）における小規模な被災集落において実施される小規模住宅地区改良事業の対象地区要件について次の通り拡充を行う。

- ・不良住宅戸数 15 戸以上 → 5 戸以上
- ・不良住宅率 50%以上

※下線部が拡充内容

(4) 暮らし・生計の支援 (課題 2-2)

①被災者生活再建支援法の改正 (内閣府)

平成 19 年 11 月、被災者生活再建支援法が改正された。

○対象用途の制限撤廃

最大支給額 300 万円は据え置き。生活用品の購入、住宅の解体・撤去、ローン利子が対象だった支援金の用途の制限を撤廃。被災者からの要望が強かった住宅本体の建設・購入にも使えるようになった。全壊世帯に 100 万円、大規模半壊世帯に 50 万円を定額で支給するほか、住宅を建設・購入する世帯に 200 万円、補修に 100 万円、賃借に 50 万円を別途定額支給。

○支給要件の撤廃

年収、年齢による支給要件が撤廃された。

○適用

能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風 11 号・12 号の 4 災害の被災者について、新制度の利用を認める。

(5) 市街地・コミュニティ復興対策 (課題 2-3)

①被災文教施設の応急危険度判定に係る技術的支援 (文部科学省)

大規模地震等が発生した際に、文教施設の安全確認を行うための「被災文教施設の応急危険度判定に係る技術的支援制度」を設け、設置者からの要請に応じ、速やかに派遣できるよう被災文教施設応急危険度判定士の登録者名簿を毎年更新している。

②被災地における復興まちづくり総合支援事業 (都市防災総合推進事業の拡充) (国土交通省)

[目的]

大規模な災害により被災した被災地を災害に強いまちへ再生するとともに、地域活力の早期復興のため、復興まちづくり計画の策定から公共施設や共同施設・修景施設等の施設整備まで、一体的に支援する。

[補助対象]

(a) 復興まちづくり計画策定支援

- ・ 「復興まちづくり事業計画」の策定

- ・ 住民合意形成
- (b) 復興に向けた公共施設等整備
 - ・ 災害に強いまちに復興するための公共施設等整備
 - ・ まちの活性化につながる公共施設の高質化等
- (c) 復興まちづくり施設整備助成
 - ・ 共同施設整備費
 - ・ 集計施設整備費

[補助対象]

市町村

③小規模住宅地区改良事業の拡充（国土交通省）【(4) ③の再掲】

(6) その他（各項目共通）

①首都直下地震防災・減災特別プロジェクト（うち、広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究）（文部科学省）

本プロジェクトは、南関東で発生するM7程度の地震（首都直下地震）について、切迫性が高く、推定される被害も甚大であることから、平成19年度からの5ヵ年プロジェクトとして、首都直下地震の姿（発生可能性や揺れの大きさ等）の詳細を明らかにするとともに、耐震技術の向上や地震発生直後の迅速な被害把握等と連携を図ることで、被害の大幅な軽減と首都機能維持に資することを目的として開始した。

なお、本プロジェクトは①首都圏周辺でのプレート構造調査、震源断層モデル等の構築等、②都市施設の耐震性評価・機能確保に関する研究、③広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究、の3つのサブプロジェクトで構成されている。

このうち、広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究は、平成14～18年度までの「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」の成果を踏まえ、「危機管理対応能力」、「生活再建能力」を向上させるための方策の検討、個別方策を総合的にマネジメントする情報プラットフォームの構築、さらには研究成果を災害対応従事者、地域住民・企業へと還元し、被災時の回復力の向上を図る研修・訓練システムを確立するための手法の構築等を行い、最大2,500万人と予想される首都直下地震被災者の生活再建方策の確立を目指すものである。

なお、平成19年度においては、被災者生活再建支援業務等の自治体災害対応業務フローの構築を進めるとともに、首都圏8都府市の自治体職員の参加による研修を試行し、課題の明確化と解決手法の方向性の確認、および情報提示手法、訓練手法等の検討を進めている。また、ライフライン被害のミクロ・マクロモデルの構築

を開始し、復興シナリオの構築や妥当性の検討を進めている。

2 地方公共団体及びその他の関係団体の動向

(1) 地方公共団体の動き

①東京都の復興の動き

○震災復興マニュアル（施策編）の修正

・15年4月時点の182課題の検討終了(19年8月)

⇒マニュアルの修正(19年10月)

○地域防災計画の修正（19年5月）

・復興プロセス、都・区市町村の役割、相談所等を記載

○地域住民の組織づくりの発展

・復興模擬訓練⇒区市町村で実施(2区1市の3地区)

・報告交流集会(19年8月)

・「地域防災力向上事業」の実施(19～20年度)

町会と企業・学校等の連携、地域特性に応じた事業

⇒「地域における共助の仕組み」の構築

○区市町村震災復興標準マニュアルの検討開始

②横浜市の復興の動き

○被災者支援に関する各種制度の概要の作成

国の被災者支援に関する各種制度の概要を踏まえ、本市独自の被災者支援制度や問い合わせ窓口を加えたものを作成しており、本年度内に公表する予定。

○震災時の被害認定（火災を除く）及びり災証明発行の手引きの作成

新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震での被災市町村での教訓等を踏まえ、国の「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」を基本に、震災時の被害認定調査体制や被害認定調査表及びり災台帳の作成要領、り災証明の発行体制等を定めた、震災時の被害認定（火災を除く）及びり災証明発行の手引きの作成を進めている。

③兵庫県の復興の動き

○兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）への加入促進、全国的な制度の検討を提唱

(2) その他関係団体の動き

①日本災害復興学会の発足

平成 20 年 1 月に日本災害復興学会発足。防災、法律、行政、医学、報道、損保、コンサル等のメンバーが参加。関西学院大災害復興制度研究所が事務局。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓を文化として定着させ、巨大災害に備える新たな復興の仕組み作り、災害復興を通じて日本の国のあり方・社会の仕組みを考える。被災地での経験から得られた知恵をデータベース化（災害版「ウィキペディア」）。インターネットを使い、全国で共有をめざす。被災者の視点に立った復興の法制度化検討、災害報道に携わる記者等との意見交換を通じて復興報道や効果的な情報発信などの研究も進める。

《参考》

■「能登半島地震復興プラン」（第 1 次計画）（平成 19 年 10 月：石川県）

○復旧・復興の基本的視点

- (a) まずは、高齢者等が住み慣れた地域で安全・安心な暮らしを再建できることが何よりも重要。
- (b) また、能登の風土に根ざした特色ある産業の再建・復興により、地域経済の活性化を図る。
- (c) さらに、地域コミュニティの再生により、長年にわたり暮らしや生業により形成されてきた“能登らしさ”を象徴する有形・無形の貴重な地域資源を次代に継承するなど、持続可能な地域づくり・地域振興を図る。

○復旧復興の目標

「持続可能な能登の再生と創造」

○事業計画

- (a) 安全・安心な暮らしの再建：生活の再建、生活基盤の復旧・整備推進
- (b) 地域の特色ある産業・経済の再建・復興：産業の復興、農林水産業の復興
- (c) 持続可能な地域づくり：地域コミュニティの維持・再生、地域資源の保存・活用、交流とにぎわいの創出

■「新潟県中越沖地震復興ビジョン 新潟県中越沖地震復興へ向けた諸課題」（平成 19 年 12 月：新潟県）

○本ビジョンの位置づけ

- ・原子力発電所の動向が白紙の状態であるため、地域の住民・自治体が今後のまちづくりの方向性を検討する際の参考となるような、影響分析と事例等の提示にとどめている。
- ・道路等の社会資本や公共施設の復旧、災害医療対策等については言及していない。

○復興の課題

- (a) 地域住民の生活再建 ー被災者の生活再建支援が最優先事項ー
- (b) 風評被害への対応 ー県内全域に及んだ風評被害への対策は喫緊の課題ー
- (c) 原子力発電所の動向 ー地域経済・社会に影響を及ぼす可能性のある原子力発電所の動向ー

○復興のコンセプト

- ー 相互依存関係を活かした都市の復興を目指す ー

○復興の方向性

- (a) 生活再建支援 ー被災者への早急な支援を目指すー
- (b) 都市地域の再生 ーコンパクトシティによるまちづくりを目指すー
- (c) 地域防災力の強化 ー防災力強化による事業継続性の確保を目指すー
- (d) 風評被害の払拭 ー全県を挙げて新潟県の活性化を目指すー

○原子力発電所の今後と地域づくり

- (a) ケース1への対応 ー原子力発電所の安全性が確認された後、運転が完全に再開されるケースー
- (b) ケース2への対応 ー最終的に、原子力発電所が廃炉となる場合ー

第3 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会運営支援

前年度に引き続き、本年度も「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」を開催した。

本年度は、はじめに論点の整理を行うために少人数の委員で懇談会を開催した後、全体の検討会を開催した。懇談会及び検討会の開催支援として、委員の日程調整、会場の準備、資料準備、議事録作成等を行った。

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

(1) 開催日時・場所・出席者

(日時) 平成20年3月3日(月) 14:30~16:45

(場所) 三菱総合研究所 本社2階 大会議室

(出席者) 澤井委員、田近委員、中林委員、室崎委員
内閣府及び事務局(三菱総合研究所)

(2) 議題

- ・今後の検討会の進め方について

本年度の討議テーマについて(復興シナリオと理念を中心として)

来年度以降の討議テーマについて

- ・その他(次回の日程等)

(3) 配付資料一覧

資料1-1 作業実施計画

資料1-2 この1年の復興に関する動向

資料1-3 復興シナリオの検討

資料1-4 復興に関する基本理念

参考資料1-1 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

参考資料1-2 大都市大震災特別プロジェクトIV-3 耐震研究の地震防災対策への反映(復旧復興)概要

(4) 議事概要

①総論

- 首都の特性を考慮する場合、重要なポイントは3つある。
 - ・ 1点目は首都機能の維持。一瞬たりとも首都機能や経済機能を止めてはならない。
 - ・ 2点目は被害量の大きさ。今までの発想をかなり転換しないといけない。
 - ・ 3点目は復興計画の構造。国が相当関与しなければならず、復興のシステムや関係者の権限構造について考えなければならない。

首都直下地震によりどのようなことが起きるのか、どのような制度が必要か等、復興シナリオをじっくり検討することが最重要であり、最優先である。

- 国として、首都直下地震で何をすべきか。国が(①主体)、どのような目標を立てて(②目標)、どういうプロセスと仕組みで復興していくか(③プロセス、④仕組み)の4点がイメージできるシナリオが必要ではないか。一般的な復興論に対して「首都特別復興論」のようなものが必要かもしれない。

②首都機能の維持

- 首都の機能低下とはどういうものか、首都の特性に鑑みてどういう特別な仕掛けがあるのかを検討する必要がある。
- 首都機能の維持については、まず何が起きているかはっきりしない状況でも兜町は止めてはいけない。建物は健全でもマンパワーが足りなくなることも予想される。
- 被災者が疎開するのではなく、健全な人が一時的に移動して非被災地で活動するという考え方もあり得る。首都機能を一時的に移転させ、被災地は再建に注力することも考えられる。

③復興対策のための組織体制

- 組織体制については、一時的な措置として、国と地方の役割分担を変更することや自治体間の壁を取り払った組織を設置することも含めた議論が必要ではないか。
- 国が短期間で主要インフラを復旧させ、自治体は市民の生活再建に全力投入する、というような役割分担が考えられる。「自治体は何でもやる」という自治体像を一定期間だけは捨て、自治体を持つ役割は「市民とのインターフェース」に限定する必要があるかもしれない。
- 市民、企業、国、自治体等のそれぞれが主体性を持って復興に取り組める仕組みがまず必要。国も自治体その他への支援という立場から離れて、国がやることと、自治体ややることとどう連携させるか、という発想をすべきではないか。

- 現在の仕組みでの問題は縦割り行政であり、省庁の中でも縦割りになっていることである。復興のタスクフォースを設置することが必要かもしれない。
- 復興に関する全ての権限を内閣府に集中させるのがよいのではないか。

④復興計画の考え方

- 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス（M8クラス）の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。
- 人口増加を想定した20世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。
- 復興計画を立てる場合、都心凝縮型のコンパクトシティとするか、郊外と都心で上手に住み分けるような分節型都市を目指すか、といった視点も必要である。
- 復興計画の内容に関しては、道州制、国土形成計画、広域地方計画との関係も考慮する必要がある。

⑤復興の経済的プロセス

- 直接被害の金額は、被害想定時の試算では再取得のための価格で示している。復興経済という側面で見れば収入である。民間資産の復旧のための資金をどう動かすか、最初の一步をどう踏み出せば良いか、経済的な議論が必要。
- 経済的には、復興需要の山が高いとその後が大変なので、なだらかに大きな山を描く必要があるだろう。マクロ経済のシナリオ化が必要。
- 阪神・淡路大震災の場合、被災直後に地場の業者では受けきれない大量の建設需要が集中し、建設資金が外部に流出した一方で、その後しばらく建設需要が発生しなくなり、地場の住宅産業は疲弊してしまった。また、公営住宅を大量に用意した結果、維持が非常に大変になるという事態がみられた。地域の復興経済や産業の復興についても検討しておく必要がある。
- 被害の大きさで復興の進め方も違う。被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付けること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。関東大震災では、疎開するための汽車賃を行きの分だけ無料にしたら、最大時で人口の半分以上ともいわれる大量の人が疎開した。一方、阪神・淡路大震災では、家屋の解体・撤去費用を公費で負担したら多くの人が家を解体した。

⑥復興財政

- 関東大震災では、全部の資金や技術を都心に向けられたので都心の改造ができた。投資を集中するという選択肢もあるかもしれない。
- 個人への財政支援については限界があるので、今起きたらどんなルールでやるのかを明らかにし、市民に伝えることが必要ではないか。例えば、行政は100万か200万円を一律で支給するので、あとは自助努力に任せる、という可能性も考えられる。

2 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会

(1) 開催日時・場所・出席者

(日時) 平成20年3月27日(木) 10:00～12:00

(場所) アーバンネット大手町ビル LEVEL XX I 東京會館 シルバールーム

(出席者) 大牟田、田近、中林、永松、中村(順)、室崎、山中、中村(晶)、藤原 各委員

内閣府加藤政策統括官、田口官房審議官、篠原参事官、塩本参事官補佐
他

(2) 議題

- ・首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向について
- ・今後の検討の進め方について
- ・その他

(3) 配布資料

検討会で配布した資料は以下のとおり。

資料1 首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向

資料2 東京都の震災復興対策

資料3 横浜市の被害認定・り災証明の動き

資料4 兵庫県住宅再建共済制度(フェニックス共済)について

資料5 首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点について

参考資料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要旨

参考資料2 首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点について
(参考資料)

参考資料3 首都圏の現況

これらの資料を以下に掲載する。

首都直下地震の復興対策に関する平成 19 年度の動向

- I 国における取り組みの状況
- II 地方公共団体及びその他の関係団体の動向

I 国における取り組みの状況

項目	概要
1-1 復興への取 組体制構築	<p> ■中央省庁における業務継続計画策定の取組（内閣府・各省） 「首都直下地震対策大綱」において、首都中枢機関は発災時に機能継続性を確保するための計画として業務継続計画を策定することが施策として位置づけられたことから、内閣府（防災担当）では、中央省庁の業務継続計画策定作業を支援するために、「中央省庁業務継続ガイドライン第1版」を策定した。 現在、各省庁において、本年6月を目途に業務継続計画を策定すべく、作業を進めているところ。 なお、国土交通省では、平成19年6月に中央省庁として初のBCPである「国土交通省業務継続計画」を作成し、同計画に基づき、訓練や定期点検を活用して、絶えず計画の見直しを行い、業務継続力の向上を図っている。また、港湾の機能確保に関して、民間事業者と港湾管理者、関東地方整備局等の行政機関とが協働で港湾機能を確保するための港湾BCPを作成し、協働体制の構築について検討している。さらに、発災時において官庁施設に求められる機能を定め、それを満たすための具体的手法を「業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針」として取りまとめるべく、作業を進めている。 </p> <p> ■緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の創設（国土交通省） 国土交通省では、これまでも、被災地の被害状況の早期把握や早期復旧のため、全国の地方整備局等から迅速かつ適正に人員・資機材を被災地に派遣するなどの対応を行っていたが、今後、激化する災害に対し、更なる危機管理の充実・強化を図るため、平成20年度に緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）を創設し、派遣体制等を整備する。これにより、大規模災害時には、全国的な観点から、ヒト、モノ、カネ、情報という資源、技術力を瞬時に再配分し、社会基盤施設の早期復旧、二次災害の防止を図る。 </p>

項目	概要
<p>1-2 基本インフラの復旧</p>	<p>■耐震強化岸壁の整備（国土交通省） 平成19年度は、東京湾臨海部において、避難者や緊急物資等の輸送を確保するための耐震強化岸壁の整備や、地震発生後も国際物流機能を維持するための国際海上コンテナターミナルの耐震強化を推進。これにより、首都直下地震発生時に被災地域の早期の復旧・復興に資する。</p> <p>■港湾BCPによる協働体制構築（国土交通省）再掲</p> <p>■緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）の創設（国土交通省）再掲</p> <p>■下水道の事業継続計画のあり方の検討（国土交通省） 平成19年10月より「下水道地震対策技術検討委員会」を開催し、被災時において、住民の日常生活や安全の確保のために下水道がとるべき対策についての検討を実施。 平成20年度に本委員会において、下水道における地震対策の一層の推進に向けての検討を行い、被災時にも下水道の有する機能を確保するための計画のあり方をとりまとめる予定。</p> <p>■東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備・運用体制の強化（国土交通省） 川崎港東扇島地区において、合同現地対策本部の一端として被災時の物流コントロール機能を有する基幹的広域防災拠点の整備を推進し、平成19年度中に整備を完了する。 また、地震発生時に国が主導して緊急物資の輸送活動の支援や応急復旧活動が円滑に実施できるよう、非常災害発生時に国土交通大臣が基幹的広域防災拠点を適切に運用するための制度を創設するため、第169回通常国会に港湾法の一部を改正する法律案を提出。 これらにより、首都直下地震発生時に国が行う広域的な緊急物資輸送活動、応急復旧活動等の円滑化が図られ、被災地域の早期の復旧・復興に資する。</p>
<p>1-3 財政面での対応</p>	<p>—</p>

項目	概要
2-1 居住安定対策	<p>■首都直下地震に係る避難対策等の検討（内閣府）</p> <p>首都直下地震避難対策等専門調査会（平成18年8月設置）においては、避難者対策として、疎開・帰省の奨励・斡旋や、避難所としてのホテル、空き家等の活用等の具体化、また、帰宅困難者対策として、混乱防止のための「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知徹底、企業・学校等への従業員・児童生徒等の一時収容の実施、徒歩帰宅者に対する情報や一時休憩施設の提供等の具体化のための検討を行ってきた。</p> <p>具体的には、平成18～19年度には、現状の対策と課題の整理、時系列別の被害シナリオの作成、避難所や応急住宅の需給バランスの推計、徒歩帰宅者に関するシミュレーションの構築・実施、これらを踏まえての今後新たに進めるべき対策の方向性とその課題等に係る調査・検討・整理を行ってきたところであり、平成20年度には、これまでの検討等を踏まえ、専門調査会において、明らかになった課題に対する対策を提示し、避難者・帰宅困難者対策の取りまとめを行うことが予定されている。</p> <p>■住家の被害認定に関する検討（内閣府）</p> <p>住宅の被害認定業務の効率化に向けた市町村の体制整備等について審議する「大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会」を設置し、検討開始。中越沖地震での被害認定業務の実施体制整備に係る論点、被災経験を有する自治体インタビュー、兵庫県の家屋被害認定士制度、望ましい体制整備のあり方等を議論した。本年度中に報告書をまとめる予定。</p> <p>また、首都直下地震における住家被害の認定に関して、平成19年度に、航空写真等の活用の可能性について検討した。</p> <p>■小規模住宅地区改良事業の拡充（国土交通省）</p> <p>中山間地域等における小規模な被災集落において、慣れ親しんだコミュニティの中で暮らし続けられるよう、住宅の供給と住環境整備を一体的に行う小規模住宅地区改良事業について、平成20年度よりその対象地区要件を拡充し、被災地の住まいの復興を支援する。</p>

	<p>【平成 20 年度拡充内容】</p> <p>大規模な災害による被害を受けた過疎地域（過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年法律第 15 号）第 2 条に規定する過疎地域）における小規模な被災集落において実施される小規模住宅地区改良事業の対象地区要件について次の通り拡充を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不良住宅戸数 15 戸以上 → <u>5 戸以上</u> ・不良住宅率 50%以上 <p>※下線部が拡充内容</p>
<p>2-2 暮らし・生計 の支援</p>	<p>■被災者生活再建支援法の改正（内閣府）</p> <p>平成 19 年 11 月、被災者生活再建支援法が改正された。</p> <p>○対象用途の制限撤廃</p> <p>最大支給額 300 万円は据え置き。生活用品の購入、住宅の解体・撤去、ローン利子が対象だった支援金の用途の制限を撤廃。被災者からの要望が強かった住宅本体の建設・購入にも使えるようになった。全壊世帯に 100 万円、大規模半壊世帯に 50 万円を定額で支給するほか、住宅を建設・購入する世帯に 200 万円、補修に 100 万円、賃借に 50 万円を別途定額支給。</p> <p>○支給要件の撤廃</p> <p>年収、年齢による支給要件が撤廃された。</p> <p>○適用</p> <p>能登半島地震、新潟県中越沖地震、台風 11 号・12 号の 4 災害の被災者について、新制度の利用を認める。</p>
<p>2-3 市街地・コミュニティ復興</p>	<p>■被災文教施設の応急危険度判定に係る技術的支援（文部科学省）</p> <p>大規模地震等が発生した際に、文教施設の安全確認を行うための「被災文教施設の応急危険度判定に係る技術的支援制度」を設け、設置者からの要請に応じ、速やかに派遣できるよう被災文教施設応急危険度判定士の登録者名簿を毎年更新している。</p> <p>■被災地における復興まちづくり総合支援事業（都市防災総合推進事業の拡充）（国土交通省）</p> <p>[目的]</p> <p>大規模な災害により被災した被災地を災害に強いまちへ再生するとともに、地域活力の早期復興のため、復興まちづくり計画の策定から公共施設や共同施設・修景施設等の施設整備まで、一体的に支</p>

	<p>援する。</p> <p>[補助対象]</p> <p>①復興まちづくり計画策定支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「復興まちづくり事業計画」の策定 ・住民合意形成 <p>②復興に向けた公共施設等整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害に強いまちに復興するための公共施設等整備 ・まちの活性化につながる公共施設の高質化等 <p>③復興まちづくり施設整備助成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・共同施設整備費 ・集計施設整備費 <p>[事業主体] 市町村</p> <p>■小規模住宅地区改良事業の拡充（国土交通省）再掲</p>
2-4 経済復興	—
その他 (各項目共通)	<p>■ 首都直下地震防災・減災特別プロジェクト(うち、広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究)(文部科学省)</p> <p>本プロジェクトは、南関東で発生するM7程度の地震(首都直下地震)について、切迫性が高く、推定される被害も甚大であることから、平成19年度からの5ヵ年プロジェクトとして、首都直下地震の姿(発生可能性や揺れの大きさ等)の詳細を明らかにするとともに、耐震技術の向上や地震発生直後の迅速な被害把握等と連携を図ることで、被害の大幅な軽減と首都機能維持に資することを目的として開始した。</p> <p>なお、本プロジェクトは①首都圏周辺でのプレート構造調査、震源断層モデル等の構築等、②都市施設の耐震性評価・機能確保に関する研究、③広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究、の3つのサブプロジェクトで構成されている。</p> <p>このうち、広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究は、平成14～18年度までの「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」の成果を踏まえ、「危機管理対応能力」、「生活再建能力」を向上させるための方策の検討、個別方策を総合的にマネジメントする情報プラットフォームの構築、さらには研究成果を災害対応従事者、地域住民・企業へと還元し、被災時の回復力の向上を図る研修・訓練システムを確立</p>

するための手法の構築等を行い、最大2,500万人と予想される首都直下地震被災者の生活再建方策の確立を目指すものである。

なお、平成19年度においては、被災者生活再建支援業務等の自治体災害対応業務フローの構築を進めるとともに、首都圏8都県市の自治体職員の参加による研修を試行し、課題の明確化と解決手法の方向性の確認、および情報提示手法、訓練手法等の検討を進めている。また、ライフライン被害のミクロ・マクロモデルの構築を開始し、復興シナリオの構築や妥当性の検討を進めている。

II 地方公共団体及びその他の関係団体の動向

項目	概要
自治体の動き	<p>■東京都の復興の動き</p> <ul style="list-style-type: none"> ○震災復興マニュアル（施策編）の修正 <ul style="list-style-type: none"> ・15年4月時点の182課題の検討終了(19年8月) ⇒マニュアルの修正(19年10月) ○地域防災計画の修正（19年5月） <ul style="list-style-type: none"> ・復興プロセス、都・区市町村の役割、相談所等を記載 ○地域住民の組織づくりの発展 <ul style="list-style-type: none"> ・復興模擬訓練⇒区市町村で実施(2区1市の3地区) ・報告交流集会(19年8月) ・「地域防災力向上事業」の実施(19～20年度) <ul style="list-style-type: none"> 町会と企業・学校等の連携、地域特性に応じた事業 ⇒「地域における共助の仕組み」の構築 ○区市町村震災復興標準マニュアルの検討開始 <p>■横浜市の復興の動き</p> <ul style="list-style-type: none"> ○被災者支援に関する各種制度の概要の作成 <p>国の被災者支援に関する各種制度の概要を踏まえ、本市独自の被災者支援制度やお問い合わせ窓口を加えたものを作成しており、本年度内に公表する予定。</p> ○震災時の被害認定（火災を除く）及びり災証明発行の手引きの作成 <p>新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震での被災市町村での教訓等を踏まえ、国の「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」を基本に、震災時の被害認定調査体制や被害認定調査表及びり災台帳の作成要領、り災証明の発行体制等を定めた、震災時の被害認定（火災を除く）及びり災証明発行の手引きの作成を進めている。</p> <p>■兵庫県の復興の動き</p> <ul style="list-style-type: none"> ○兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）への加入促進、全国的な制度の検討を提唱

項目	概要
その他関係団体の動き	<p>■日本災害復興学会の発足</p> <p>平成20年1月に日本災害復興学会発足。防災、法律、行政、医学、報道、損保、コンサル等のメンバーが参加。関西学院大災害復興制度研究所が事務局。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓を文化として定着させ、巨大災害に備える新たな復興の仕組み作り、災害復興を通じて日本の国のあり方・社会の仕組みを考える。被災地での経験から得られた知恵をデータベース化（災害版「ウィキペディア」）。インターネットを使い、全国で共有。被災者の視点に立った復興の法制度化検討、災害報道に携わる記者等との意見交換を通じて復興報道や効果的な情報発信などの研究も進める。</p>

《参考》

項目	概要
	<p>■「能登半島地震復興プラン」（第1次計画）（平成19年10月：石川県）</p> <p>○復旧・復興の基本的視点</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. まずは、高齢者等が住み慣れた地域で安全・安心な暮らしを再建できることが何よりも重要。 2. また、能登の風土に根ざした特色ある産業の再建・復興により、地域経済の活性化を図る。 3. さらに、地域コミュニティの再生により、長年にわたり暮らしや生業により形成されてきた“能登らしさ”を象徴する有形・無形の貴重な地域資源を次代に継承するなど、持続可能な地域づくり・地域振興を図る。 <p>○復旧復興の目標</p> <p>「持続可能な能登の再生と創造」</p> <p>○事業計画</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 安全・安心な暮らしの再建： <ul style="list-style-type: none"> 生活の再建、生活基盤の復旧・整備推進 2. 地域の特色ある産業・経済の再建・復興： <ul style="list-style-type: none"> 産業の復興、農林水産業の復興

3. 持続可能な地域づくり：

地域コミュニティの維持・再生、地域資源の保存・活用、
交流とにぎわいの創出

■「新潟県中越沖地震復興ビジョン 新潟県中越沖地震復興へ向けた
諸課題」（平成19年12月：新潟県）

○本ビジョンの位置づけ

- ・原子力発電所の動向が白紙の状態であるため、地域の住民・自治体が今後のまちづくりの方向性を検討する際の参考となるような、影響分析と事例等の提示にとどめている。
- ・道路等の社会資本や公共施設の復旧、災害医療対策等については言及していない。

○復興の課題

1. 地域住民の生活再建 ー被災者の生活再建支援が最優先事項ー
2. 風評被害への対応 ー県内全域に及んだ風評被害への対策は喫緊の課題ー
3. 原子力発電所の動向 ー地域経済・社会に影響を及ぼす可能性のある原子力発電所の動向ー

○復興のコンセプト

- ー 相互依存関係を活かした都市の復興を目指す ー

○復興の方向性

1. 生活再建支援 ー被災者への早急な支援を目指すー
2. 都市地域の再生 ーコンパクトシティによるまちづくりを目指すー
3. 地域防災力の強化 ー防災力強化による事業継続性の確保を目指すー
4. 風評被害の払拭 ー全県を挙げて新潟県の活性化を目指すー

○原子力発電所の今後と地域づくり

1. ケース1への対応 ー原子力発電所の安全性が確認された後、運転が完全に再開されるケースー
2. ケース2への対応 ー最終的に、原子力発電所が廃炉となる場合ー

東京都の震災復興対策

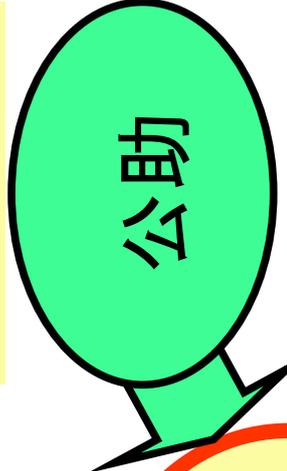
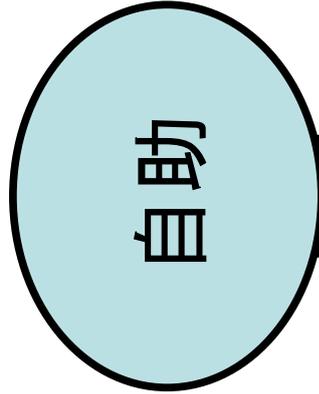
平成20年3月27日

復興に必要な3つの力

- ・生活再建
- ・地域協働復興への協力

地域復興協議会

復興本部



復興

地域協働復興

- ・地域復興
- ・将来の地域づくり

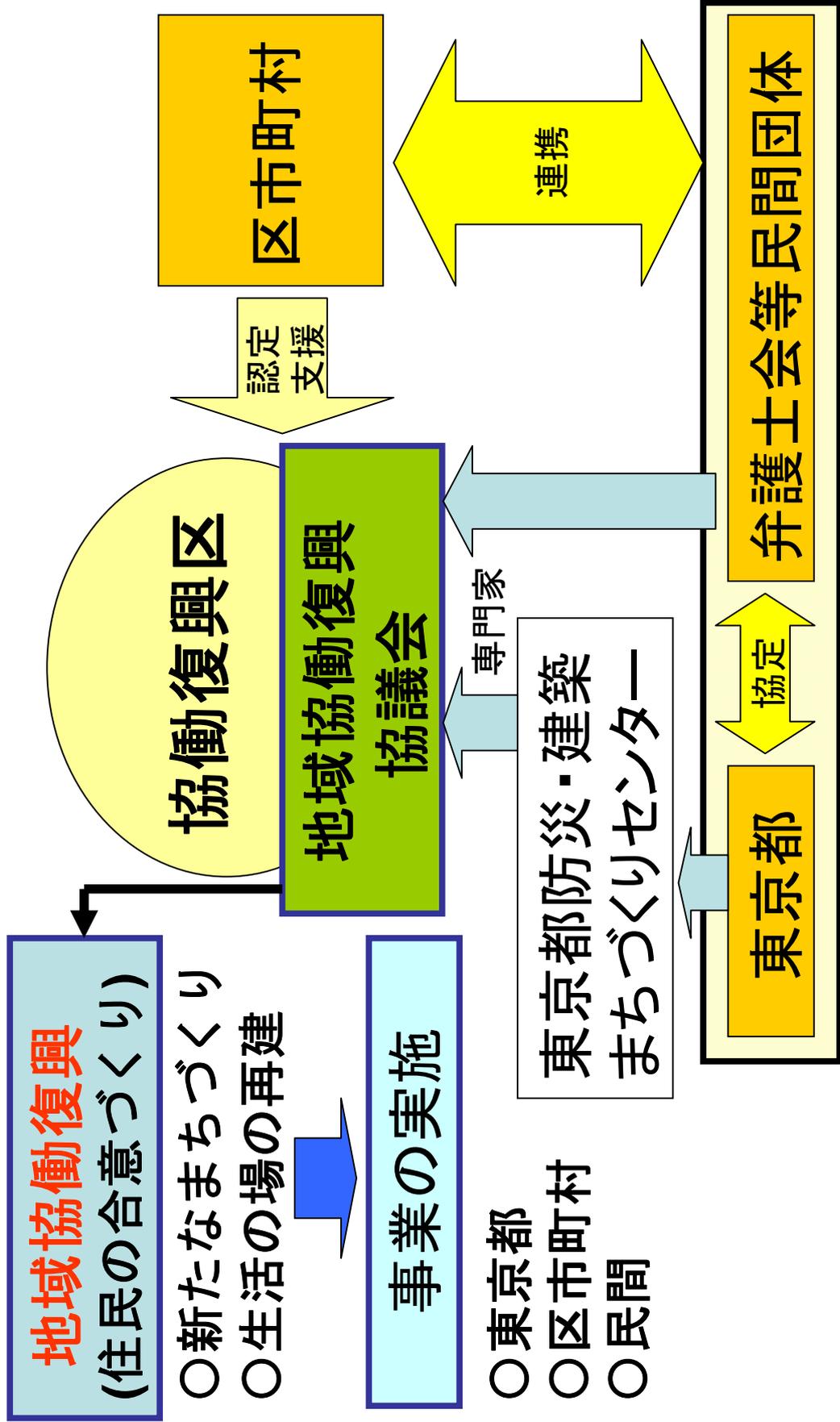
- ・都市復興 } 支援
- ・生活復興 }

震災復興基本方針

震災復興計画

震災復興グラウンドデザイン

地域協働復興の仕組み



都の取組み(事前からの備え)

1 復興の仕組みづくり

- 東京都震災復興本部の設置に関する条例（10年6月）
- 東京都震災対策条例（13年4月・16年4月改正）
- 震災復興ガイドライン（13年5月）
- 震災復興マニュアル（15年3月～19年10月）
- 地域防災計画（15年修正・19年修正）

2 地域住民の組織づくり

- 復興市民組織育成事業（15～18年度） ↑ 21地区
- 地域防災力向上事業（19～20年度） ↑ 10地区

3 専門家組織との連携

- 弁護士会等14団体との協定（19年1月）

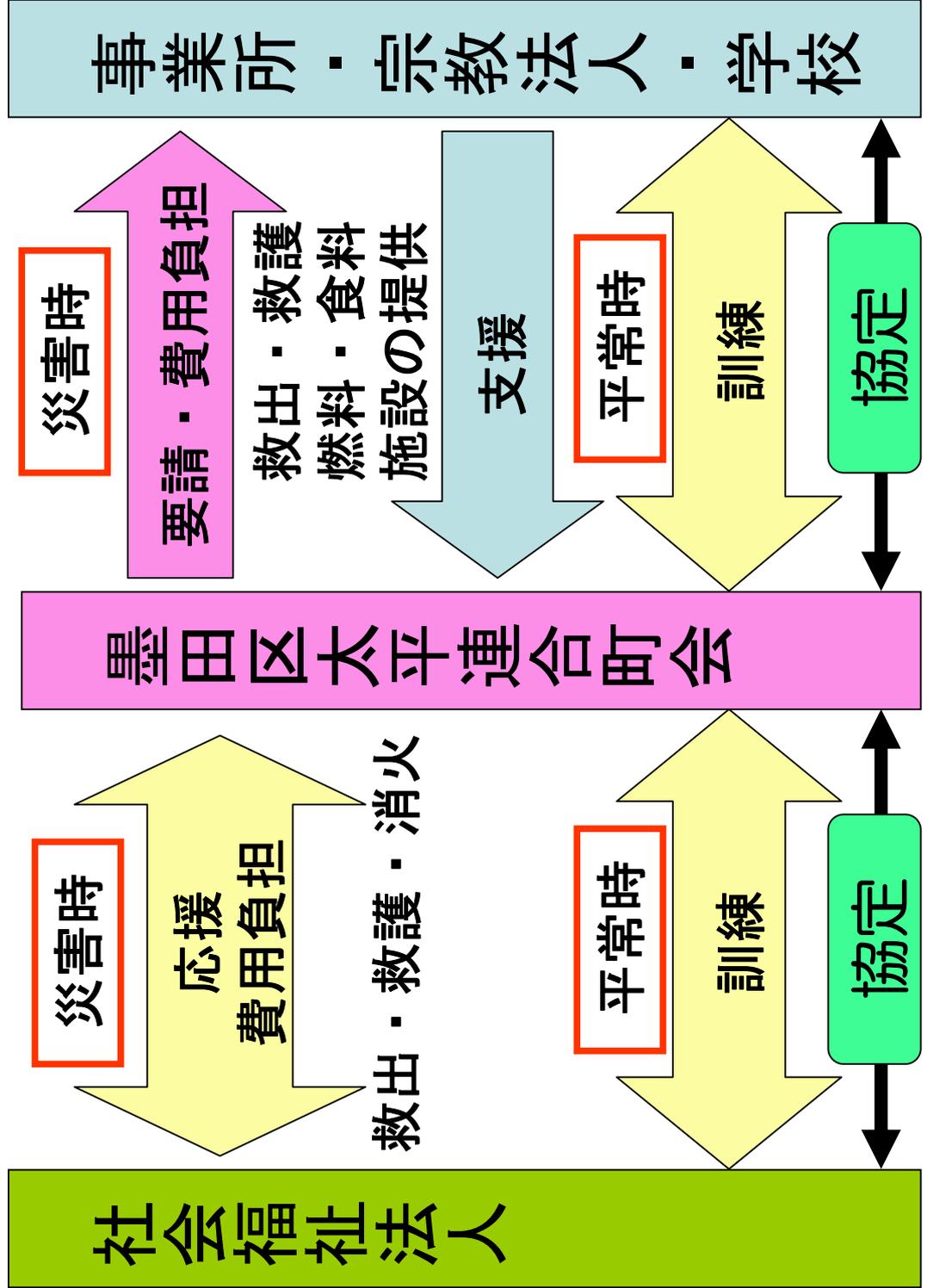
4 区市町村への支援

- 区市町村震災復興標準マニュアル（19～20年度）

平成19年度の到達点

- 1 **震災復興マニュアル（施策編）の修正**
 - 15年4月時点の182課題の検討終了（19年8月）
⇒マニュアルの修正（19年10月）
- 2 **地域防災計画の修正（19年5月）**
 - 復興プロセス、都・区市町村の役割、相談所等を記載
- 3 **地域住民の組織づくりの発展**
 - 復興模擬訓練⇒区市町村で実施（2区1市の3地区）
 - 報告交流集会（19年8月）
 - 「地域防災力向上事業」の実施（19～20年度）
町会と企業・学校等の連携、地域特性に応じた事業
⇒「地域における共助の仕組み」の構築
- 4 **区市町村震災復興標準マニュアルの検討開始**

地域における共助の仕組み



区市町村の取り組み状況

条例・計画・事業	制定・作成・実施 区市町村数
震災復興に関する条例	8区1市
地域協働復興に関する条例	1区
市街地整備に関する条例	6区
地域防災計画への復興の記載	22区19市1町
震災復興マニュアルの作成	14区
復興模擬訓練(19年度実施)	2区1市

今後の課題

都の取り組み

1 区市町村の体制整備への支援

- 区市町村震災復興標準マニュアルの作成
- 区市町村における復興条例の策定支援

2 住民の取り組みへの支援

- 住民に対する啓発の実施
- 復興模擬訓練実施区市町村への支援
- 事業者団体等への協定締結の働きかけ

国に期待する取り組み

1 国の震災復興体制の整備

2 自治体の復興対策への支援

- 震災がれきの処理
- 仮設住宅の確保（建設用地・資材）
- 地域の実情に応じた被災地の建築制限の強化
- 本格復興までの時限的土地利用制度の創設

3 首都機能及び経済の早期復興への支援

- 首都機能及び経済を支える通信・交通などのインフラの早期復旧

4 復興財源の確保

横浜市の被害認定・り災証明の動き

震災時の被害認定（火災を除く）及びり災証明発行の手引き（案）の作成について

本手引きは、横浜市防災計画「震災対策編」第4部、第1章、7り災証明に定める、家屋損壊判定基準及び損壊家屋のり災証明要領に替わるものです。

○目的

平成16年の新潟県中越地震、昨年3月の能登半島地震、7月の新潟県中越沖地震など、大規模地震が発生する度に、被災地の職員のほとんどが、被害認定調査の困難性を指摘しています。

これは、限られた人員の中で、災害直後の救助・救護活動等の応急活動に加え、調査経験の無い職員が、被災した建物を一軒一軒巡回し、その被害状況を迅速に調査しなければならないという膨大な事務が発生するからです。

さらに、り災証明書の発行の段階では、申請時に本人を証明するものや被災住宅に関する書類等が焼失又は全壊等により無くなってしまふことも多く、被災者の特定が困難なことに加え、その後の被災者支援制度を活用するにあたり、全壊と半壊、半壊と一部損壊では、給付や各種保険制度等の減免で、多大な違いが生ずることから、被災者からの再調査申請も多く正確性と公平性が求められるからです。

このようなことから、当該手引きは、一般職員が被害認定調査及びり災証明の発行事務を実施にあたって必要な基礎的事項について定めたものです。

○手引きの範囲

本手引きは、災害対策基本法第53条、地方自治法第2条及び横浜市防災計画「震災対策編」に基づき、被害認定及びり災証明発行事務に関し、主に区役所職員（被害調査班）が実施する震災時における火災以外の人的被害や建物の倒壊、その他の被害の取扱について必要な事項を定めます。

○地震被害想定

項目	南関東地震	横浜市直下型地震	東海地震
建物被害棟数	120,000棟	82,000棟	1,900棟
焼失棟数	6,900棟	2,700棟	0棟
死者数	3,700人	2,100人	19人
負傷者数 (重症含む)	25,000人	19,000人	230人
避難者数	500,000人	340,000人	5,400人

※南関東地震での建物被害（火災以外）

【調査員だけで、最低、延べ660人が必要（22班（2人）×15日間実施）】

120,000（中破以上の建物）÷18区＝約6,700棟

6,700÷15日（被害認定調査期間）＝約450棟

450÷20（概ね1班20件/日）＝22班

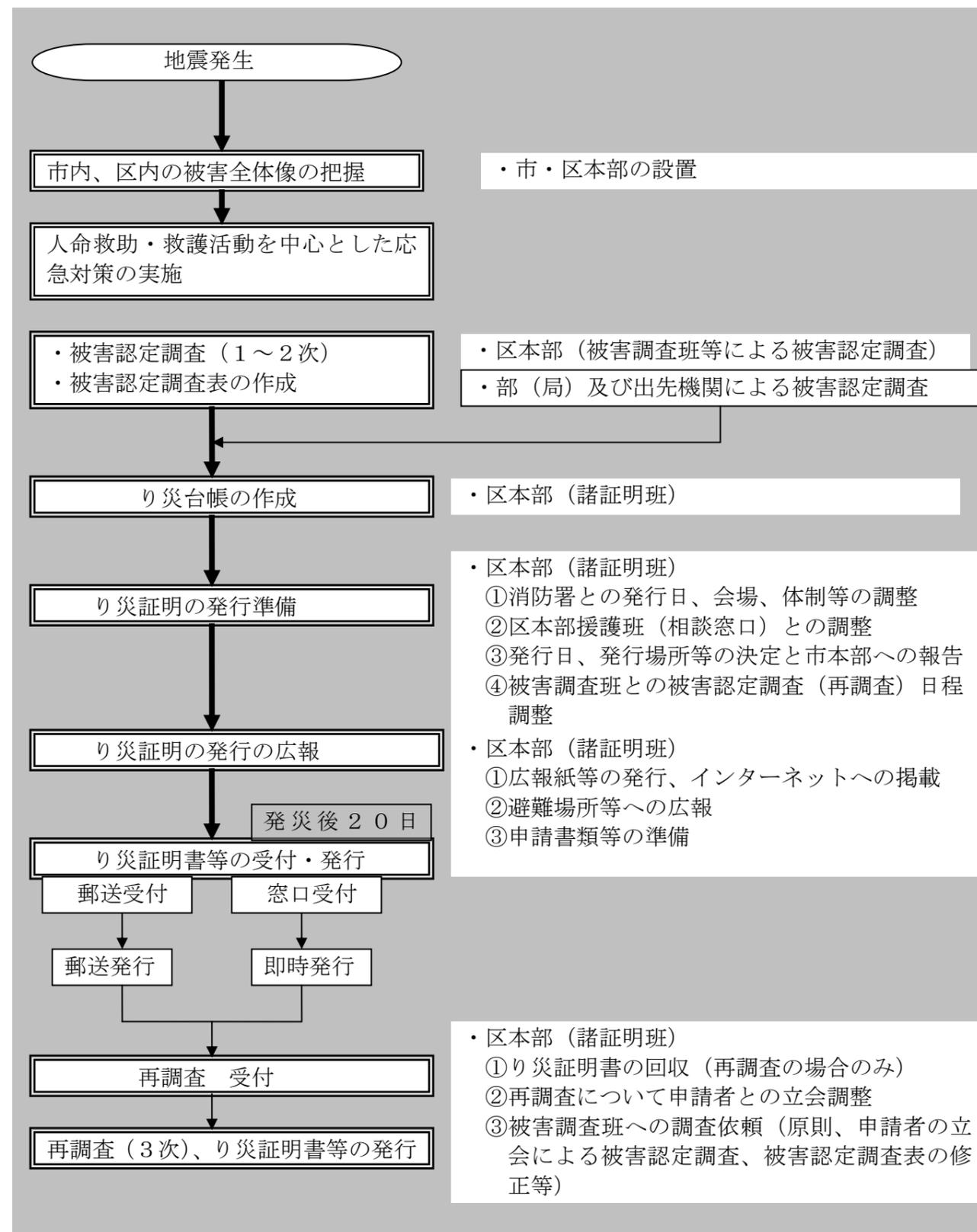
○り災証明発行者

火災以外のり災の証明	区長
火災によるり災の証明	消防署長

○今後の予定

- 3月上旬 まちづくり調整局、行政運営調整局等との調整、都筑区及び金沢区への照会
- 3月下旬 区役所被害調査班及び諸証明班を対象とした、手引き（案）の説明（メディアタワー）
- 3月// 局長決裁、運用

○被害調査及びり災証明の発行



■本手引き（案）の概要

○第1編 総則

総則では、各局区が実施する被害認定調査及びり災証明の発行に関する法的根拠や、被害認定調査を実施するうえで必要な組織、役割、調査資機材の整備等について定めています。

第1 被害状況の報告と被害認定

被害調査の法的根拠として、災害対策基本法第53条に基づき、市町村が県に報告する被害調査の種類について定めています。

第2 被害の認定基準（り災程度）

被害認定の基準として、死者、行方不明者、重傷者等の人的被害の基準をはじめ、全壊、大規模半壊、半壊等の住家被害及び非住家での被害基準、田畑被害、その他の被害の認定基準について定めています。

第3 被害認定調査の報告

震災時の市から県への報告の流れや、区災害対策本部から市災害対策本部への報告要領について定めています。

第4 被害調査件数の想定

横浜市防災計画「震災対策編」で定める地震被害想定調査結果を記載しています。

第5 被害認定調査の実施

現地調査を実施するに当たっての調査体制、被害調査計画の作成、調査方針、調査資機材、広報、職員の留意事項及び調査区分等について定めています。

第6 被害認定調整会等の設置

被害認定の平準化を図るため市災害対策本部内に関連部で構成する被害認定調整会を設置するとともに、各区においても被害認定調査の平準化と調査員の情報の共有化を図るため、区連絡・調整会の設置について定めています。

第7 り災証明

り災証明の発行の法的根拠、区分、り災台帳の整備、発行者、申請・発行及び広報等について定めています。

第8 再調査

再調査の実施基準、申請、再調査の実施及びり災証明書の発行について定めています。

第9 教育・研修の実施

各局の被害調査担当職員及び区被害調査班、諸証明班の職員に対する教育や研修の実施について定めています。

○第2編 被害認定調査要領

第2編では、国の「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（以下、国の指針という。）に基づく、住家の全壊、大規模半壊、半壊の判定を補完するため、現場調査に必要な要領等について定めています。

第1 住家の被害認定調査

市における被害認定調査の考え方を定めています。

第2 被害認定調査フロー

被害認定調査に関する事務フローを記載しています。

第3 2次調査

区本部被害調査班等が実施する現地調査について、関係者からの聞き取り調査項目、現況調査項目及び写真の撮影要領等について定めています。また、国の指針に基づく第1次判定と第2次判定の方法について、国の指針を補完するために、判定用図面の作成や調査様式を使用した損害割合の算定方法等について定めています。

第4 調査終了後の事務

調査済票の交付、建物のり災程度を記載した地図の作成について定めています。

第5 3次調査

国の指針に基づく、3次判定調査、浸水被害調査について定めています。

第6 調査様式の記載要領

○第3編 り災証明発行要領

第3編では、り災証明の発行に必要な発行区分や発行者、対象者等について定めるとともに、り災台帳の作成、り災証明の発行体制、証明書の記載要領、発行窓口の設置と対応要領等について定めています。

第1 り災証明の発行の流れ

地震発生から被害認定調査、り災台帳の作成、発行の準備、発行と広報及び再調査等、り災証明の発行に必要な事務全体の流れを記載しています。

第2 り災証明

り災証明の区分、発行者、対象、受付窓口の設置、申請、発行及び広報等について定めています。

第3 り災台帳の作成

り災台帳の意義、り災台帳の作成と管理等について定めています。

第4 発行体制の整備

総括責任者の指定、発行体制と各担当者の役割、人員の確保について定めています。

第5 り災証明の作成要領

り災証明申請書の記載事項及びり災証明書等の発行要領について定めています。

第6 り災証明発行窓口の対応要領

受付窓口での総合案内、受付担当、証明書発行担当、相談担当及び郵送担当の各種対応要領について定めているとともに、受付窓口のレイアウトについて記載しています。

第7 再調査

再調査の実施基準、再調査の申請と調査等について定めています。

第8 <参考>災害時に発生あるいは急増した市町村関連事務

阪神・淡路大震災時に新たに発生した事務及び急増した事務について、参考として掲載しています。

各種様式

○第4編 関係資料

関係資料として、被害認定調査及びり災証明の発行に関する、関係法令や国の通達等を掲載するとともに、被災市町村でのり災証明等の対応状況について掲載しています。

- 1 関連法令・通知集
- 2 災害に係る住家の被害認定基準運用指針
- 3 // 参考資料（判定の事例と損傷程度の例示）
- 4 // 参考資料
- 5 被災自治体における被害認定業務の取組事例
- 6 災害時・被災者支援業務の手引き（案）

兵庫県住宅再建共済制度（フェニックス共済）について

1 阪神・淡路大震災の教訓

① 生活基盤の回復（住宅再建）は最重要課題

② 特に高齢者は自力再建力が弱く復興住宅に集中

高齢化率 一般公営住宅 21% 復興公営住宅 47%

③ 新たな課題の顕在化

閉じこもり、独居死、アルコール依存、コミュニティ機能の低下



住み慣れた地域での自力再建が被災者の生活再建と被災地域の再生を促進

2 教訓を生かす仕組み

自助努力と公的支援には限界



住宅所有者間の相互扶助の仕組み



兵庫県住宅再建共済制度（H17.9～）

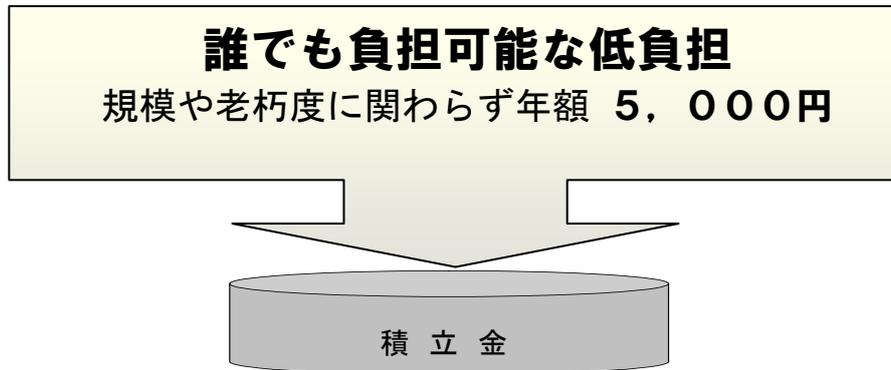
3 全国的な制度の検討を

大規模災害時の被災住宅再建を全ての住宅所有者で支える

4 住宅再建共済制度の仕組み

(1) 住宅所有者加入

● 共済負担金



● 給付金額等 ← り災証明（半壊以上）

区 分		給付金額
①住宅を再建・購入・		600万円
②住宅を補修	全壊	200万円
	大規模半壊	100万円
	半壊	50万円
③住宅を再建・購入・補修しない		10万円

※ 兵庫県外での再建・購入の場合、給付金額は上記の1/2

※ 賃貸住宅 → 県外での再建・購入は給付対象外、③は給付対象外

● 加入対象等

◆ 加入対象者

兵庫県内に住宅を所有する者

(戸建、マンション、賃貸住宅、社宅、セカンドハウス 等)

◆ 給付対象者

① 自然災害による半壊以上の被害(り災証明)

+

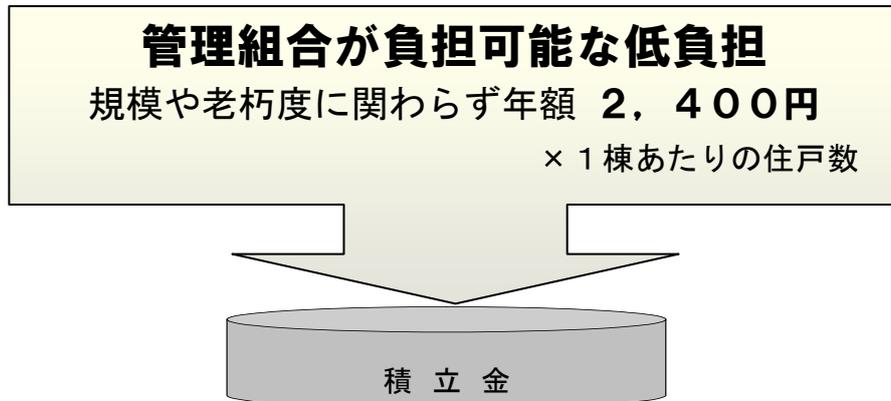
② 住宅を再建・購入・補修

◆ 対象災害

すべての自然災害 (暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、竜巻その他異常な自然現象)

(2) マンション管理組合加入

● 共済負担金



● 給付金額等 ← り災証明 (半壊以上)

区 分		給付金額
① マンションを建替・再建		300万円
② マンションを補修	全壊	100万円
	大規模半壊	50万円
	半壊	25万円

※ 兵庫県外での建替・再建の場合、給付金額は上記の1/2

● 加入対象等

◆ 加入対象者
兵庫県内のマンションの管理者、管理組合法人、団地管理組合法人

◆ 給付対象者
① 自然災害による半壊以上の被害(り災証明)
+
② マンションを再建・建替・補修

◆ 対象災害
すべての自然災害 (暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、竜巻その他異常な自然現象)

首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点について

昨年度とりまとめた「首都直下地震における国の復興対策に関する検討課題」をもとに、内閣府において、今後さらなる検討を進めるに当たって、論点と視点は次のように整理できるのではないか。

I 首都直下地震への対応に特有の条件の整理（検討の前提条件）

1. 首都機能の維持
（維持すべき首都機能、首都機能を維持するための条件）
2. 莫大な物的・経済的被害の回復
（被害の内訳、これまでの災害で実施された対策）
3. 膨大な数の被災者の生活再建
（被災者の内訳、生活再建までの時間）

II 国の復興対策に関する主な論点と検討の視点

- 論点① 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）
- 論点② 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）
- 論点③ 復興のプロセス（シナリオ）
（避難中から復興までの生活と経済の変遷の過程、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）
- 論点④ 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）

I 首都直下地震への対応に特有の条件の整理(検討の前提条件)

1. 首都機能の維持

「首都直下地震対策大綱」(平成17年9月中央防災会議決定)では、首都中枢機能の継続性確保が不可欠であるとして、発災後3日間程度を念頭において、首都中枢機関の業務の継続性確保のための機能目標と対策、それを支えるライフライン・インフラの果たすべき機能目標と対策についても併せて定めている。

⇒ **大綱に基づく対策が実施された場合に、なお検討を要する課題は何か**

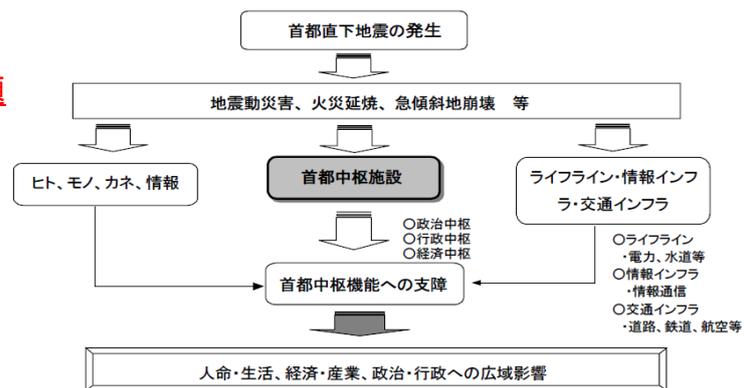


図 地震時の首都中枢機能被災による波及影響の構造

出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」(平成17年7月)

首都中枢機能

- 政治、行政、経済の枢要部分を担う「首都中枢機関」
- 首都中枢機関の機能を支える基礎的な条件である「ライフライン・インフラ」
- ライフライン・インフラを経由して供給される「ヒト、モノ、金、情報」

継続性を確保すべき首都中枢機能

- 政治・行政機能: 国会、中央省庁(災害対策実施部局等)、都庁、駐日外国公館等
- 経済機能: 中央銀行(日本銀行本店)、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センター

首都中枢機関の機能継続性確保に不可欠なライフライン

- 電力(非常電源用燃料を含む)
- 上水等
- 通信・情報(中央防災無線、電話、衛星通信、インターネット、放送)
- 道路(高速自動車道路、首都高速道路、一般国道等の幹線的な道路)
- 航空(空港、航空管制等)
- 港湾

出典：中央防災会議「首都直下地震対策大綱」(平成17年9月)

2. 莫大な物的・経済的被害の回復

首都直下地震により想定される物的・経済的被害の概要

(東京湾北部地震M7.3、冬夕方18時、風速15m/sの場合)

- 建物全壊棟数・火災焼失棟数 約85万棟
- 死者 約11,000人、負傷者 約210,000人(うち重傷者 約37,000人)
- 避難者【1ヶ月後】 避難所生活者270万人、疎開者140万人
- ライフライン：停電6日、断水30日、ガス停止55日、通信支障14日で回復
- 震災廃棄物の発生量：約9,600万トン(約10,000万m³)

<経済被害の内訳>

(単位：兆円)

項目	首都直下地震 (想定)	<参考> 阪神・淡路大震災 (概算)
直接被害	66.6	9.6
建物・家財、その他資産	61.9	6.3
ライフライン施設	1.1	0.6
交通施設	3.1	2.2
その他公共土木施設	0.4	0.5
間接被害(生産額の低下)	39.0	—
被災地域内(東京都)	13.2	—
被災地域外(東京都以外)	25.2	—
海外波及被害	0.6	—
間接被害(交通寸断による機会損失・時間損失)	6.2	—
人流寸断による影響	1.5	—
港湾物流寸断による影響	4.7	—

出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」による被害想定結果(平成17年2月)、及び国土庁推計(平成7年2月14日現在)(阪神・淡路大震災関係部分)をもとに内閣府作成

■ マクロ経済及び財政への影響（首都直下地震被害想定の手法）

- 定量的評価の対象とした項目
- 一部、定量的評価の対象とした項目
- 定量的評価の対象としていない項目



出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」第15回資料

3. 膨大な数の被災者の生活再建

ライフラインの復旧後(発災から概ね1ヶ月以降)も被災地の内外で避難を継続しているとされる410万人の被災者のうち、家屋被害を要因とする避難者(370万人)が新たに住まいを確保する必要のある被災者であると考えれば、被災後に新たな住まいを確保する必要のある被災者は、**被災地域内に240万人、被災地域外に130万人**存在することになる。

仮住居の必要量(被災地域内)

■ 需要(1都3県)

1ヶ月後の避難所生活者数 : **約240万人**(※1)
(家屋被害を要因とするもの)

(世帯数換算*で、**約105万世帯**=約105万戸必要)
(* : 都県別1世帯当たり人数で換算、平成17年国勢調査より)

■ 供給(1都3県)

賃貸住宅等 : 約 92万戸(※2)
応急仮設住宅 : 約 12万戸(※2)(※3)
応急修理 : 約 31万戸(※2)(※3)

仮住居の必要量(被災地域外)

■ 約1ヶ月後の疎開者数(1都3県) : **約130万人**(※1)
(家屋被害を要因とするもの)

(世帯数換算*で、**約57万世帯**=約57万戸必要)
(* : 都県別1世帯当たり人数で換算、平成17年国勢調査より)

(出典)

※1 : 内閣府資料

※2 : 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」第8回資料

※3 : 発災から6ヶ月後までの供給可能量

■人口の推移

兵庫県及び被災10市10町(以下、被災地域という)の人口は、震災の影響で急激に減少し、震災前の水準を回復するまでには長い時間を要した。

兵庫県全体では5年後(平成11年)、被災地域全体では7年後(平成13年)に震災前の水準を回復。神戸市では約10年後の平成16年11月1日現在で漸く震災前の人口を超えた(長田区など一部地域では未回復)。

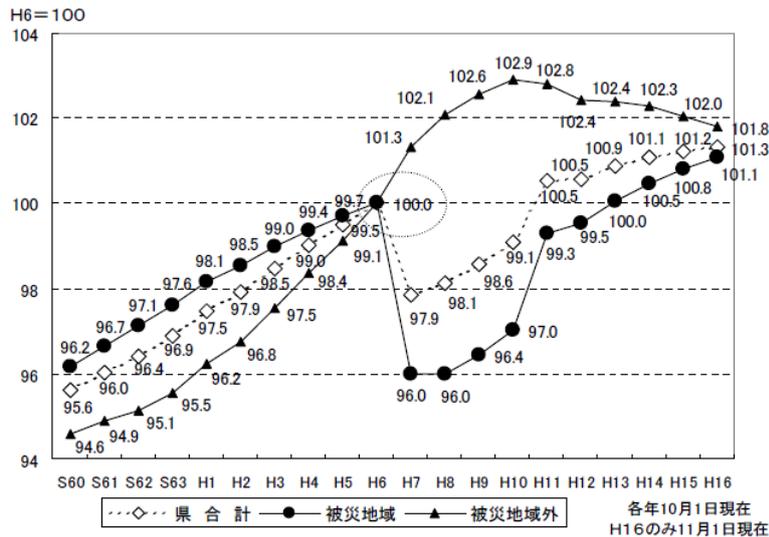


図 兵庫県及び被災地域における人口の回復状況(推計人口)

■人口の県内移動・他県との転出入の状況

兵庫県から他の都道府県への転出者数は、例年約12万人程度であったが、平成7年は約17万人と増加した。その一方で、他都道府県からの転入者数は、平成5年以前の水準程度を一時回復したものの、その後も漸減傾向が続いており、流出した人口の回復が遅れていることがわかる。

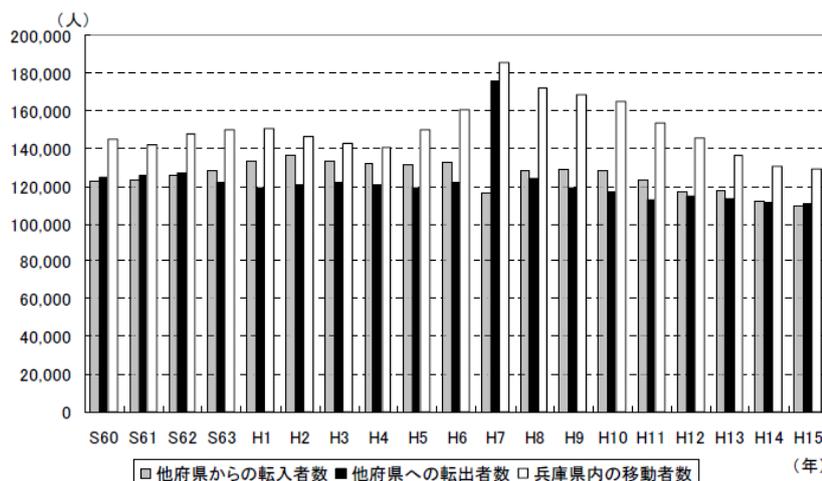


図 人口の県内移動・他県との転出入数の推移
(出典:住民基本台帳人口移動, 総務省統計局)

以上出典: 兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書」(平成16年12月)

Ⅱ 国の復興対策に関する主な論点と検討の視点

論点① 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)

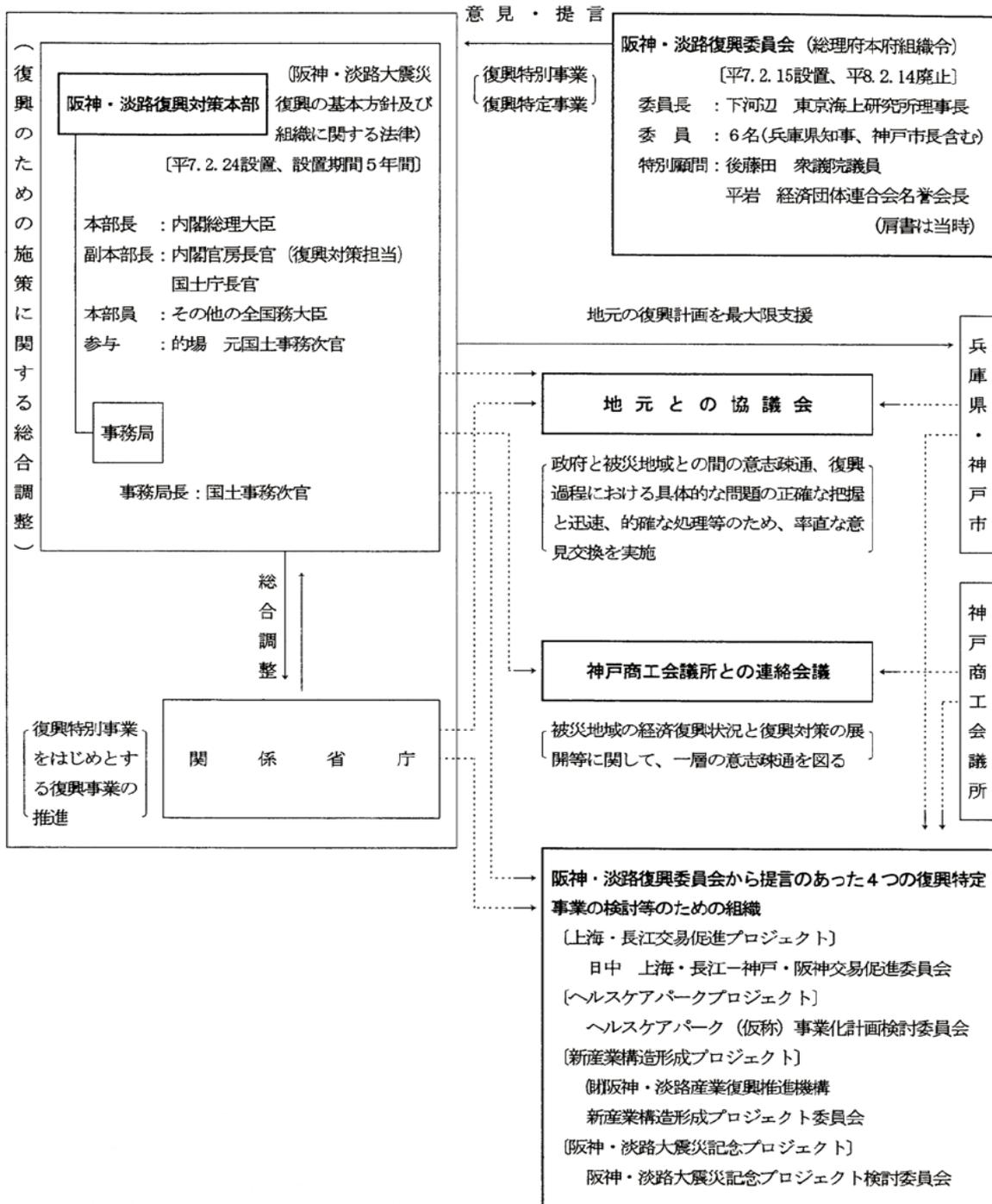
検討の視点

- 阪神・淡路大震災と同様の組織で対応した場合に問題はあるか。
※ 災害対策基本法に基づく緊急災害対策本部が設置された場合には、本部長(内閣総理大臣)は、応急復旧対策に関し全大臣に指示することができる。阪神・淡路大震災で設置された緊急災害対策本部(災害対策基本法に基づかないもの)では、同様の規定は置かれていない。
- 復興対策本部を設置した場合に必要な機能、都県及び市区町村との役割分担や連携体制はどのようなものとすべきか。

委員の指摘

- 市民、企業、国、地方公共団体のそれぞれが主体性をもって復興に取り組む仕組みが必要。国も地方公共団体その他への支援という立場から離れて、国がやることがあり、地方公共団体がやることとどう連携させるかという発想をすべきではないか。現行の防災基本計画では、復興は地方公共団体が主体で国はそれを支援という位置づけ。〔H20懇談会〕
- 国が短期間で主要インフラを復旧させ、地方公共団体は市民の生活再建に全力投入するというような役割分担が考えられる。〔H20懇談会〕
- 一時的な措置として、国と地方公共団体の役割を変更することや地方公共団体間の壁を取り払った組織を設置することも含めた議論が必要ではないか。国が地方公共団体を代行することもありうるか。〔H20懇談会〕
- 現在の仕組みの問題は縦割り行政になっていること。復興のタスクフォースを設置する必要があるか。阪神淡路大震災のときの復興委員会(諮問機関)・復興対策本部(実務機関)のような組織のあり方は。〔H20懇談会〕
- 復興に関する全ての権限を内閣府に集中させるか。〔H20懇談会〕

阪神・淡路復興のための組織・体制



出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」（平成12年2月）

論点② 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)

検討の視点

- 復興の基本方針はどのようなプロセスで決定すべきか。
- 基本方針の決定に当たって重視すべきことは何か。
- 国土形成計画(広域地方計画)や地方公共団体の長期計画等との関係についてどう考えるか。
- これらの各事項について、間接被害の影響を受ける地域(非被災地)の対策についてはどうか。
- 何を復興状況の評価指標とするか。また、その目標をどのように設定するか。

委員の指摘

- 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス(M8クラス)の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。
〔H20懇談会〕
- 復興基本方針策定の手続きには、東京都のみでなく、首都圏全体を視野に入れるべき。そのため、国土形成計画(広域地方計画)とも整合性のある国・自治体の協調協力の仕組みが必要。〔H19検討会〕
- 人口増加を想定した20世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。〔H20懇談会〕
- 関東大震災では、全部の資金や技術を都心に向けられたので都心の改造ができた。投資を集中するという選択肢もあるかもしれない。〔H20懇談会〕
- 復興計画を立てる場合、都心凝縮型のコンパクトシティとするか、郊外と都心で上手に住み分けるような分節型都市を目指すか、といった視点も必要である。〔H20懇談会〕

防災基本計画の規定(復興計画)

○防災基本計画(平成17年7月中央防災会議)(抜粋)

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

○地方公共団体は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとする。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成するものとする。

○被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援するものとする。

○国は、被災地方公共団体等がその応急対策、復旧・復興において多大な費用を要することにかんがみ、適切な役割分担のもとに、財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援するものとする。

第3節 計画的復興の進め方

1 復興計画の作成

○大規模な災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害においては、被災地域の再建は、都市構造の改変、産業基盤の改変を要するような多数の機関が関係する高度かつ複雑な大規模事業となり、これを可及的速やかに実施するため、復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ計画的に復興を進めるものとする。

○地方公共団体は、復興計画の迅速・的確な作成と遂行のための体制整備(地方公共団体間の連携、国との連携、広域調整)を行うものとする。必要に応じて、国は復興組織体制の整備を図り、被災地方公共団体を支援する。

阪神・淡路大震災における基本方針

「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」

(平成七年二月二十四日法律第十二号) (抜粋)

(基本理念)

第二条 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を基本理念として行うものとする。

論点③ 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)

検討の視点

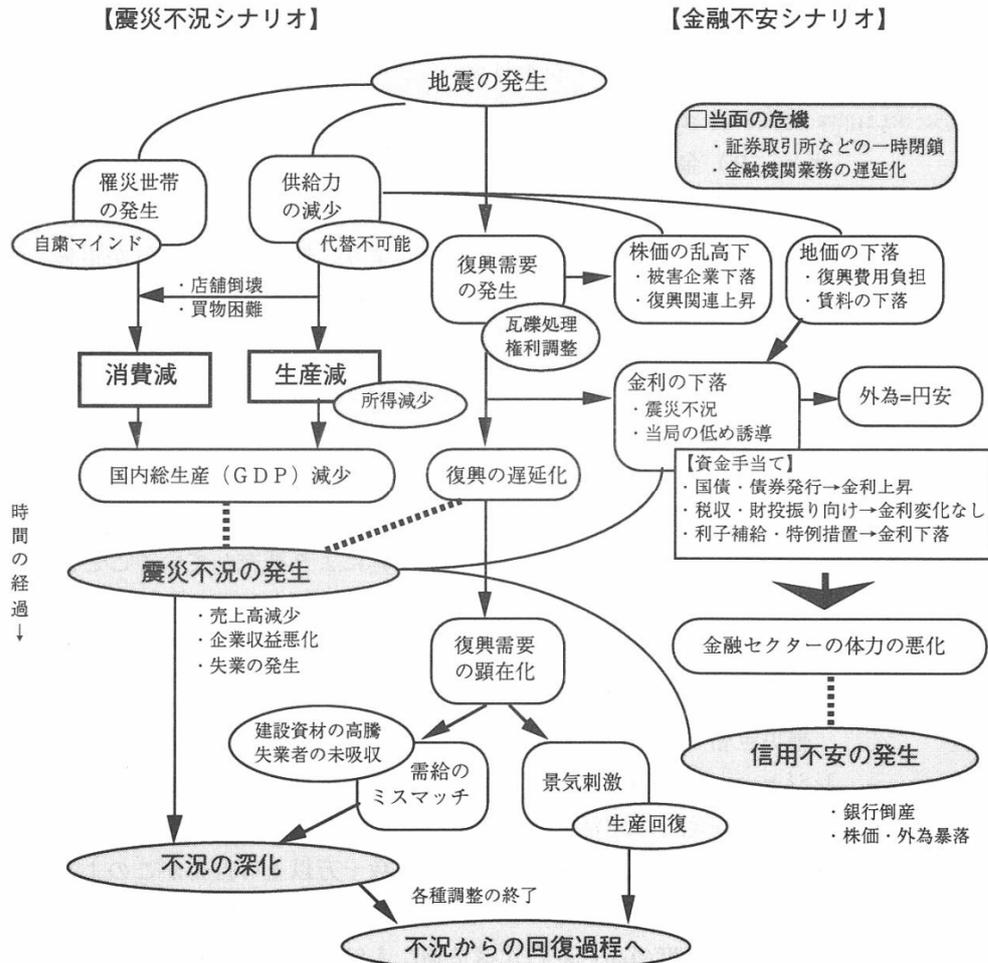
- 避難段階から復興の達成まで、被災者個人の生活と地域社会、経済(日本全体、被災地域)はどのような過程を辿るのか。(復興プロセスのシナリオ)
- 復興プロセスのシナリオは何通りも考えられるが、何がその分岐点となると考えられるのか。
- 将来に備えた安全なまちづくりと速やかな復興とをどのように両立させるのか。

委員の指摘

- 直接被害の金額は、被害想定時の試算では再取得のための価格で示しているのので、復興経済という側面で見れば収入である。民間資産の復旧のための資金をどう動かすか、最初の一步をどう踏み出せば良いか、経済的な議論が必要。[H20懇談会]
- 経済的には、復興需要の山が高いとその後が大変なので、なだらかに大きな山を描く必要があるだろう。マクロ経済のシナリオ化が必要。[H20懇談会]
- 阪神・淡路大震災の場合、被災直後に地場の業者では受けきれない大量の建設需要が集中し、建設資金が外部に流出した一方で、その後しばらく建設需要が発生しなくなり、地場の住宅産業は疲弊してしまった。また、公営住宅を大量に用意した結果、維持が非常に大変になるという事態がみられた。地域の復興経済や産業の復興についても検討しておく必要がある。[H20懇談会]
- 被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付けること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。[H20懇談会]
- 交通インフラ等が復旧しないと、通勤もできず、経済も復興しない。[H19検討会]
- 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス(M8クラス)の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。[H20懇談会]

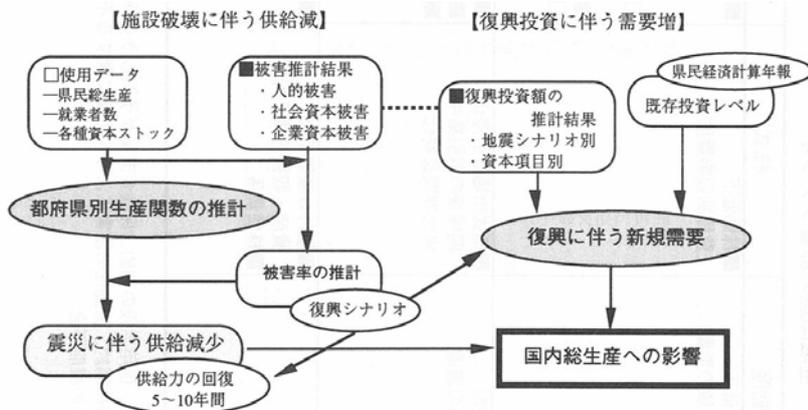
■ 震災に伴うリスクシナリオの考え方の例

(出典: MRI緊急マルチクライアント・プロジェクト「不測事態対応計画最終報告書-第2編-」(平成7年9月))



■ 国内総生産 (GDP) への影響試算の流れの例

(出典: MRI緊急マルチクライアント・プロジェクト「不測事態対応計画最終報告書-第2編-」(平成7年9月))



論点④ 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)

検討の視点

- 効率的・効果的に復興対策事業を推進するために、どのような措置が必要か。
- 経済的・財政的観点からの実行可能性を担保するために、どのような措置が必要か。

委員の指摘

- 復興財源について、個別の特例法ではなく、復興対策特区のように事業執行等の弾力的な特例、制度的な特例等、税財政、と事業執行を総合化した復興特別措置法のような法律の整備も一つの方法ではないか。〔H19検討会〕
- 復興にかかる費用の考え方として、直接被害額に応じた復旧費用と、発災後10年間の公共事業を前倒しで投入したものが復興予算としても良いのではないか。〔H19検討会〕
- 被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付けること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。関東大震災では、疎開するための汽車賃を行きの分だけ無料にしたら、最大時で人口の半分以上ともいわれる大量の人が疎開した。一方、阪神・淡路大震災では、家屋の解体・撤去費用を公費で負担したら多くの人が家を解体した。〔H20懇談会〕
- 二重ローン問題に関して、民事再生法で返済額を減額するのと同様の仕組みを住宅ローンについても創設し、このとき新たな借入れができなくなる被災者に対し復興基金を充てる、ローン買取機構を復興基金で創設する等、新しい制度ができないか。〔H19検討会〕
- 個人への財政支援については限界があるので、今起きたらどんなルールでやるのかを明らかにし、市民に伝えることが必要ではないか。例えば、行政は100万か200万円を一律で支給するので、あとは自助努力に任せる、という可能性も考えられる。〔H20懇談会〕
- 人口増加を想定した20世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。〔H20懇談会〕
- 被災者が疎開するのではなく、健全な人が一時的に移動して非被災地で活動するという考え方もあり得る。首都機能を一時的に移転させ、被災地は再建に注力することも考えられる。〔H20懇談会〕

阪神・淡路大震災関連立法の概要(1/2)

法律名	施行日	内容	定型化・一般化の有無 有○、無×
①地方税法の一部を改正する法律	H7.2.20	阪神・淡路大震災により住宅や家財等の資産について損失が生じたときは、平成7年度個人住民税において、平成6年中の所得につき、当該損失の金額を雑損控除の適用対象とすることができる特例を実施する。	×
②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	H7.2.20	阪神・淡路大震災の被害者を含む災害被害者の所得税の負担軽減を図るため、災害減免法の適用対象となる者の所得限度額を現行の600万円から1,000万円に引き上げる等の措置を講ずる。	(恒久法として制定)
③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	H7.2.20	阪神・淡路大震災による損害について、平成6年分の所得税に対して、「雑損控除」と「災害減免法による所得税の減免」の選択を前倒して適用することができる特例措置等を実施し、また、今回被災した関税延納制度利用者の納期限の再延長等や緊急救援物資等の臨時開庁手数料等の免除等について特例措置を講ずる。	×
④阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	H7.2.24	阪神・淡路大震災による著しい被害を受けた地域(阪神・淡路地域)において、その震災被害が未曾有のものであることから、同地域の復興についての基本理念を明らかにするとともに、阪神・淡路復興対策本部の設置等を定めることにより、同地域の復興を迅速に推進する。	×
⑤被災市街地復興特別措置法	H7.2.26	阪神・淡路大震災の被災市街地を緊急に復興し、防災性の高いまちづくりを実現するとともに、今後、大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう、都市計画、土地区画整理事業、住宅の供給等に関する特別措置を講ずる。	(恒久法として制定)
⑥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	H7.3.1	阪神・淡路大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助並びに社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を行う。	×
⑦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	H7.3.1	阪神・淡路大震災に対処するために必要な財源を確保するため、平成6年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるとともに、財政法第4条第1項ただし書の規定により同年度において追加的に発行される公債の発行時期及び会計年度所属区分の特例に関する措置を定める。	×
⑧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	H7.3.1	地方財政の状況にかんがみ、阪神・淡路大震災に伴う特別交付税の特例増額等平成6年度分として交付すべき地方交付税の総額の特例を設ける。	×
⑨阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法	H7.3.1	阪神・淡路大震災に伴う対策の一環として、①許可等の有効期間等の延長に関する措置及び②法令に基づく届出等の義務の期限内不履行の免責に関する措置を設ける。	○

阪神・淡路大震災関連立法の概要(2/2)

法律名	施行日	内容	定型化・一般化の有無 有○、無×
⑩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	H7.3.1	阪神・淡路大震災を受けた地域における多数の失業者の発生に対処するため、当該地域において計画実施される公共事業にできるだけ多数の被災失業者を雇い入れ、その生活の安定を図る。	×
⑪阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律	H7.3.13	阪神・淡路大震災により被災した地方公共団体で、統一地方選特例法に規定されている選挙期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村又はその市町村を包括する府県の任期満了による選挙の期日を平成7年6月11日とするとともに、選挙の期日を延期された議会の議員又は長の任期の特例を設ける。	×
⑫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	H7.3.17	平成7年1月17日において、阪神・淡路大震災の被災地区に住所等を有していた者が、同震災に起因する民事に関する紛争につき、同日から平成9年3月31日までの間に、民事調停法による調停の申立てをする場合にはその手数料を免除する。	○
⑬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	H7.3.24	阪神・淡路大震災による被害の状況にかんがみ、破産宣告及び最低資本金制度に関する経過措置の特例を定める。	○ (※破産宣告の特例措置のみ)
⑭被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法	H7.3.24	阪神・淡路大震災による被害の実情にかんがみ、大規模な火災、震災その他の災害で政令で定めるものにより区分所有建物が滅失した場合に、建物を再建するための要件を緩和し、また、その再建に関する敷地の共有者等間の利害の調整のための制度を導入する。	(恒久法として制定)
⑮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	H7.3.27	阪神・淡路大震災による被害が、広範な地域にわたり、同時・大量・集中的に発生したこと等を踏まえ、被災者、被災企業の被害に対する早急な対応及び被災地における生活・事業活動の復旧等への対応を図る等のため、所得税、法人税その他国税関係法律の特例を講ずる。	×
⑯地方税法の一部を改正する法律	H7.3.27	阪神・淡路大震災により滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとして取得等した家屋・償却資産に係る固定資産税等及び被災市街地復興推進地域内で行われる土地地区画整理事業に係る不動産取得税について特例措置等を講ずる。	×
⑰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	H8.6.14	近年の災害発生の状況等にかんがみ、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るため、特定非常災害が発生した場合における行政上の権利利益に係る満了日の延長、履行されなかった義務に係る免責、法人の破産宣告の特例、民事調停法による調停の申立ての手数料の特例及び建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例について定めた。	○

阪神・淡路大震災における復興基金の概要について

1 財団法人阪神・淡路大震災復興基金の概要

(1) 名称および設立時期

財団法人 阪神・淡路大震災復興基金

平成7年4月1日設立・主な事業は平成7年度から10年間で実施

(ただし、一部事業については、平成9年度から5年間で実施)

(2) 目的

阪神・淡路大震災の早期復旧・復興への各般の行政施策を補完し、被災者の救済及び自立支援や、被災地域の総合的な復旧・復興対策を機動的・弾力的に進める。

(3) 設立者 兵庫県及び神戸市

(4) 基金の規模 9,000億円

【内訳】・出資金 200億円(県:市=2:1)

・長期借入金 8,800億円(県:市=2:1)

(注)長期借入金のうち3,000億円は平成8年度において増額されたものである。

(5) 基金の資金収支

基金運用利子収入 平成17年度までで計3,150億円

・出資金200億円、長期貸付金のうち5,800億円に係る分:

年270億円(年利4.5%)平成17年度までで2,700億円

・平成8年度に増額された長期貸付金3,000億円に係る分:

年90億円(年利3.0%)平成13年度までで450億円

(注)別途、復興宝くじに係る収益金が基金の事業費に充当されている。

(6) 事業内容

- ・被災者の生活の安定・自立及び健康・福祉の推進を支援する事業
- ・被災者の住宅の再建等住宅の復興を支援する事業
- ・被害を受けた中小企業者の事業再建等産業の復興を支援する事業
- ・被害を受けた私立学校の再建等教育・文化の復興を支援する事業
- ・その他、被災地域の早期かつ総合的な復興を支援する事業

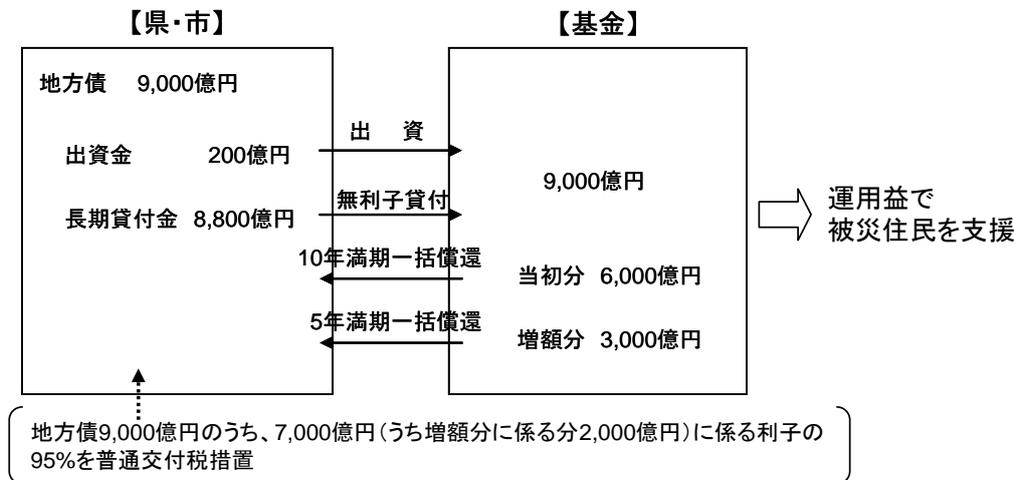
2 地方財政措置

阪神・淡路大震災の被害の甚大性等のかんがみ、早期復旧、復興への各般の行政施策を補完するため、以下の地方財政措置を講じている。

ア 基金に対する県・市の出資金(200億円)及び無利子長期貸付金(8,800億円)に対して地方債を許可(平成7年度・平成8年)

イ 長期貸付金に係る地方債の一定割合については、その利子の95%を普通交付税により措置(平成8年度～17年度)

3 基金の仕組み



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
議事要旨

日 時：平成 20 年 3 月 3 日（月）14:30～16:45
場 所：株式会社 三菱総合研究所 本社 2 階 大会議室
出席者：澤井委員、田近委員、中林委員、室崎委員
内閣府及び事務局（三菱総合研究所）

議論の要旨：

（総論）

- 首都の特性を考慮する場合、重要なポイントは 3 つある。
 - 1 点目は首都機能の維持。一瞬たりとも首都機能や経済機能を止めてはならない。
 - 2 点目は被害量の大きさ。今までの発想をかなり転換しないとイケない。
 - 3 点目は復興計画の構造。国が相当関与しなければならず、復興のシステムや関係者の権限構造について考えなければならない。
首都直下地震によりどのようなことが起きるのか、どのような制度が必要か等、復興シナリオをじっくり検討することが最重要であり、最優先である。
- 国として、首都直下地震で何をすべきか。国が（①主体）、どのような目標を立てて（②目標）、どういうプロセスと仕組みで復興していくか（③プロセス、④仕組み）の 4 点がイメージできるシナリオが必要ではないか。一般的な復興論に対して「首都特別復興論」のようなものが必要かもしれない。

（首都機能の維持）

- 首都の機能低下とはどういうものか、首都の特性に鑑みてどういう特別な仕掛けがあるのかを検討する必要がある。
- 首都機能の維持については、まず何が起きているかはっきりしない状況でも兜町は止めてはイケない。建物は健全でもマンパワーが足りなくなることも予想される。
- 被災者が疎開するのではなく、健全な人が一時的に移動して非被災地で活動するという考え方もあり得る。首都機能を一時的に移転させ、被災地は再建に注力することも考えられる。

（復興対策のための組織体制）

- 組織体制については、一時的な措置として、国と地方の役割分担を変更することや自治体間の壁を取り払った組織を設置することも含めた議論が必要ではないか。
- 国が短期間で主要インフラを復旧させ、自治体は市民の生活再建に全力投入する、というような役割分担が考えられる。「自治体は何でもやる」という自治体像を一定期間だけは捨て、自治体が持つ役割は「市民とのインターフェース」に限定する必要があるかもしれない。
- 市民、企業、国、自治体等のそれぞれが主体性を持って復興に取り組める仕組みがまず必要。国も自治体その他への支援という立場から離れて、国がやることがあり、自治体がやることとどう連携させるか、という発想をすべきではないか。
- 現在の仕組みでの問題は縦割り行政であり、省庁の中でも縦割りになっていることである。復興のタスクフォースを設置することが必要かもしれない。
- 復興に関する全ての権限を内閣府に集中させるのがよいのではないか。

（復興計画の考え方）

- 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス（M8クラス）の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。
- 人口増加を想定した20世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。
- 復興計画を立てる場合、都心凝縮型のコンパクトシティとするか、郊外と都心で上手に住み分けるような分節型都市を目指すか、といった視点も必要である。
- 復興計画の内容に関しては、道州制、国土形成計画、広域地方計画との関係も考慮する必要がある。

（復興の経済的プロセス）

- 直接被害の金額は、被害想定時の試算では再取得のための価格で示しているの、復興経済という側面で見れば収入である。民間資産の復旧のための資金をどう動かすか、最初の一步をどう踏み出せば良いか、経済的な議論が必要。
- 経済的には、復興需要の山が高いとその後が大変なので、なだらかに大きな山を描く必要があるだろう。マクロ経済のシナリオ化が必要。
- 阪神・淡路大震災の場合、被災直後に地場の業者では受けきれない大量の建設需要が集中し、建設資金が外部に流出した一方で、その後しばらく建設需要が発生しなくなり、地場の住宅産業は疲弊してしまった。また、公営住宅を大量に用意した結果、維持が非常に大変になるという事態がみられた。地域の復興経済や産業の復興についても検討しておく必要がある。
- 被害の大きさで復興の進め方も違う。被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付けること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。関東大震災では、疎開するための汽車賃を往きの分だけ無料にしたら、最大時で人口の半分以上ともいわれる大量の人が疎開した。一方、阪神・淡路大震災では、家屋の解体・撤去費用を公費で負担したら多くの人が家を解体した。

（復興財政）

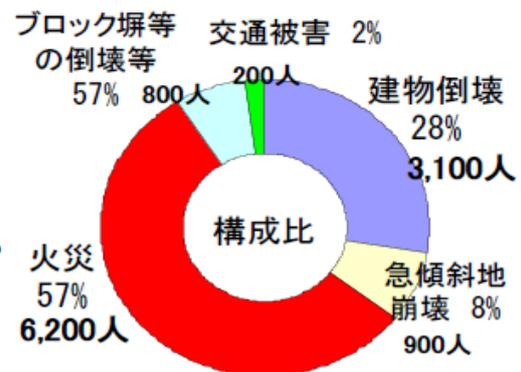
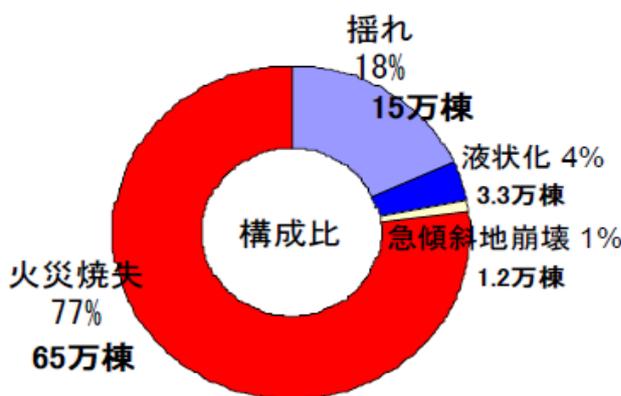
- 関東大震災では、全部の資金や技術を都心に向けられたので都心の改造ができた。投資を集中するという選択肢もあるかもしれない。
- 個人への財政支援については限界があるので、今起きたらどんなルールでやるのかを明らかにし、市民に伝えることが必要ではないか。例えば、行政は100万か200万円を一律で支給するので、あとは自助努力に任せる、という可能性も考えられる。

首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点について（参考資料）

首都直下地震による被害の概要

（東京湾北部地震M7.3、冬夕方18時、風速15m/sの場合）

①建物全壊棟数・火災焼失棟数 約85万棟 ②死者数 約11,000人



◇瓦礫発生量約9,600万トン

◇負傷者数(重傷者含む)210,000人
重傷者数37,000人

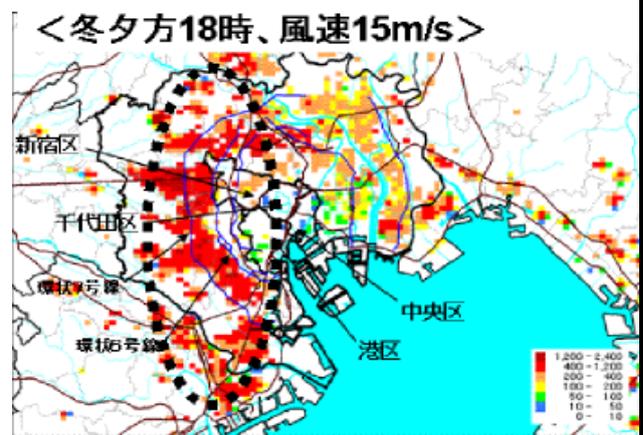
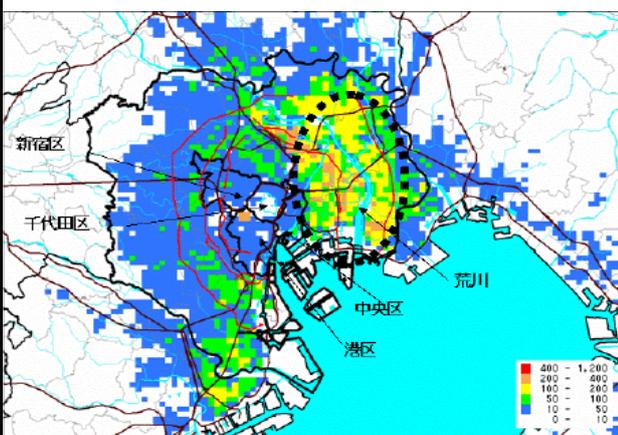
出典：内閣府資料

③揺れによる全壊棟数分布

- ・都県域を超えた広域的な被害
- ・荒川沿いの全壊が顕著

④焼失棟数分布

- ・木造密集市街地(環6、環7沿い)の焼失が顕著
- ・都心部では不燃化が進展



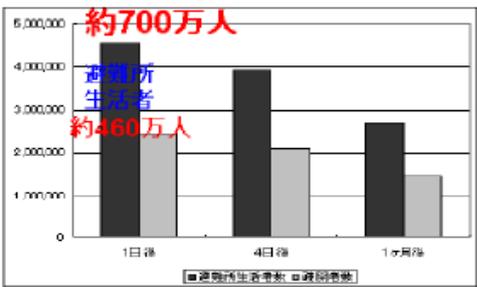
出典：内閣府資料

首都直下地震による被害の概要

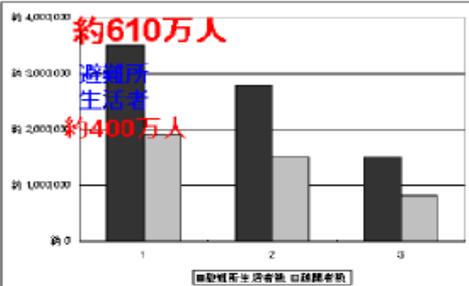
(東京湾北部地震M7.3、冬夕方18時、風速15m/sの場合)

避難者

冬夕方18時 風速15m/s 東京湾北部地震



冬夕方18時、風速3m/s



帰宅困難者

約650万人 (1都3県)

約390万人 (東京都)

約350万人 (23区)

約16万人 (1都3県)

昼12時

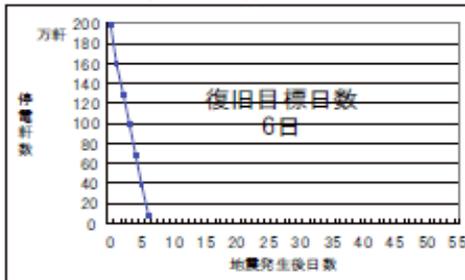
朝5時

ライフライン施設被害

上段及びグラフ：冬夕方18時、風速15m/s
下段：冬夕方18時、風速3m/s

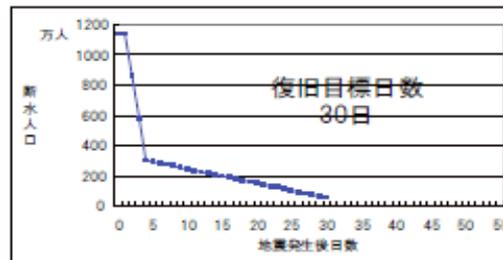
電力

約160万軒 支障率6.1%
約120万軒 支障率4.4%



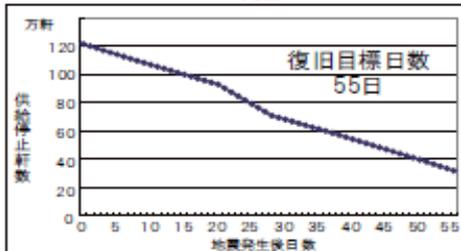
上水道

約1,100万人 支障率25.7%
同上 同上



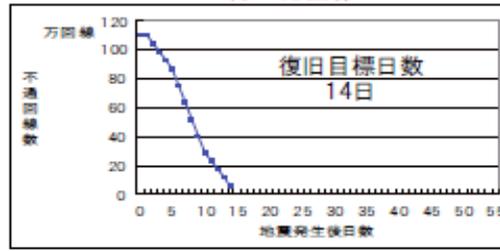
ガス

約120万軒 支障率12.3%
同上 同上



通信 (固定電話)

約110万回線 支障率4.8%
約47万回線 支障率2.0%



出典：内閣府資料

「1. 首都機能の維持」 関係

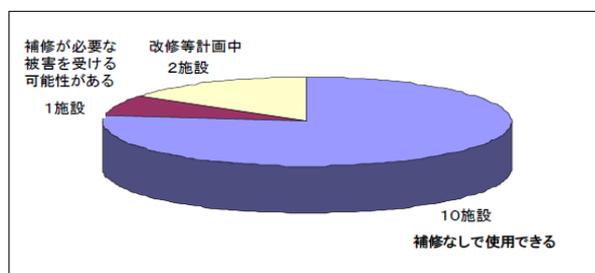
現在の状況で首都直下地震(東京湾北部地震)が発生した場合に想定される首都中枢機能の被災

■首都中枢施設の被災

東京湾北部地震では首都中枢施設が分布する都心部は、震度6強程度の地震動を受けるものと想定される。この際、「首都中枢施設」の一部である中央官庁施設は、主要な13施設のうち10施設が補修なしで使用できるものと評価された。



首都中枢機能



主要な中央官庁施設13施設を対象
整備中の文部科学省及び会計検査院は除く

中央官庁施設の耐震性

出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」（平成17年7月）

■ライフライン・インフラの被災

- 電力、通信等のライフライン・情報インフラは、首都直下地震発生時には大規模な機能障害が想定され、首都地域全体で見ると、復旧までには、電力は6日間、通信(一般回線)は2週間程度を要する。
- 電力についてみると、首都中枢施設の中には、非常電源装置が配備されている場合が多いものの、燃料の備蓄が稼働時間2日分程度としている場合も多い。首都中枢施設については、万が一の場合に備えて、商用電力の早期の復旧、若しくは非常電源用燃料補給の確保が課題となる。
- また、交通インフラの被災は、ヒト・モノの移動を遮断してしまうため、被災した場合には早期の復旧が課題となる。

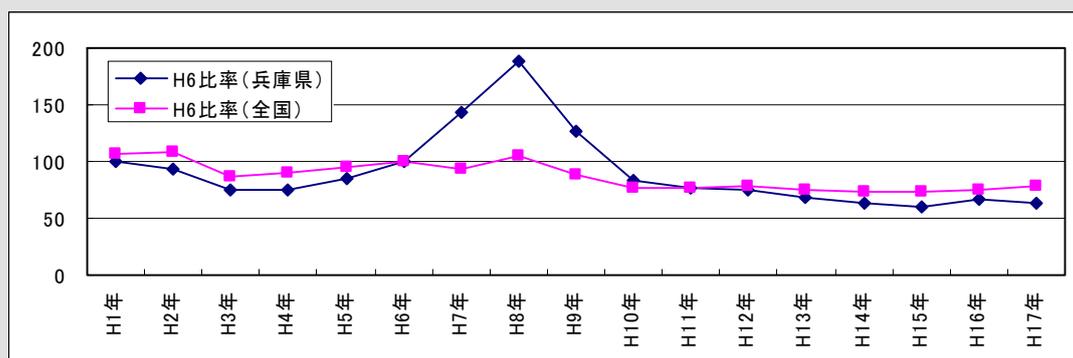
出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」（平成17年7月）

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 復旧需要量(額)の推移(想定)

住宅建設

阪神・淡路大震災における住宅建設の推移



出典：建築着工統計調査より作成

- 阪神・淡路大震災の場合の住宅建設は、平成7年から急増し、平成10年にはほぼ平年の水準に戻って、それ以降は全国の水準を下回って推移している(兵庫県全体)。
- 平成7年～平成9年の建設増が復興需要であると考え、首都直下地震後の住宅建設が阪神・淡路大震災時と同様に推移すると仮定すると、被災後の3年間で全壊・焼失棟数85万棟(約180万戸)が建て替えられる(*)ことになる。
(* 東京都被害想定調査(H18.5)の建物棟数データ、東京都統計年鑑の世帯数より、1棟あたり約2.1世帯(=2.1戸)とした場合)
- 図から、被災後1年目に30%、2年目に50%、3年目に20%が建て替えられるとすると、ピーク時(被災後2年目)の建設需要の震災による増分は、
ピーク時の建設需要の増分=180万戸×0.5=約90万戸
- 一方、東京都の新設住宅の着工戸数(居住用工事予定額)は、2005～2007年の3年間で平均すると約17万戸(全国平均は約120万戸)
(国土交通省「建築着工統計調査」による)

→阪神・淡路大震災と同様に住宅建設が推移すると仮定すると、**ピーク時には、東京都の平年の住宅新設工事を遙かに上回り、全国の1年間の住宅新設工事量にも匹敵する需要増**が予想される。

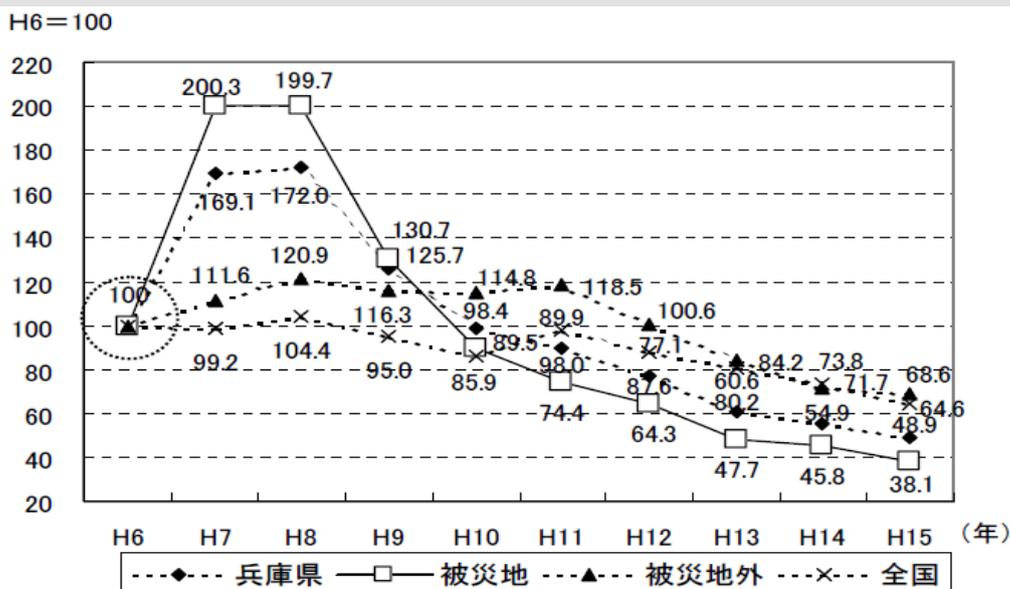
→平成11年以降の兵庫県における住宅建設需要低下は、全国的な不景気による影響もあるものの、3年間で大量の復興工事が行われた影響を受けていると考えられ、首都直下地震においても同様の経過を辿ることが予想される。

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 復旧需要量(額)の推移(想定)

公共投資

阪神・淡路大震災における公共工事の推移



図Ⅱ-1-12：公共工事請負金額の推移
(出典：(株)西日本建設業保証提供資料)

出典：兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書」(平成16年12月)

- 被災地における公共工事請負金額は、復興特需等により、平成7、8年に急激に増加した後、平成10年には震災前の水準を下回り、平成15年度では震災前比38.1ポイントとなっている。
- 首都直下地震後の公共事業が阪神・淡路大震災時の兵庫県全体と同様に推移すると仮定し、震災後3年間で原状回復すると仮定すると、震災から1年目に40%、2年目に40%、3年目に20%の公共事業が実施されることになる(工事請負金額ベース)
- 首都直下地震による公共施設(交通その他土木公共施設)の被害額は約3.5兆円が震災による需要の増分になるとすれば、
ピーク時の公共施設の復旧需要の増分=3.5兆円×0.4=約1.5兆円
- 一方、平成16年度における東京都の行政投資実績は2.4兆円(全国合計は27兆円)
(総務省「行政投資実績」による)

→ 阪神・淡路大震災と同様に公共工事が推移すると仮定すると、**ピーク時には東京都の平年の工事額の6割程度分に相当する公共工事が追加される**ことが予想される。
→ 平成10年以降の兵庫県における公共工事請負金額の低下は、3年間で大量の復興工事が行われた影響を受けていると考えられ、首都直下地震においても同様の経過を辿ることが予想される。

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 阪神・淡路大震災における発災後の影響

◆ 被災地域の総生産

- 被災地域における市町内総生産の推移をみると、平成5年度までは増加していたが、震災発生年度である平成6年度は、前年度比4.4%の減少となった。
- 平成7～9年度は、復興需要の影響等もあり、震災前の平成5年度の水準を上回っていたが、その後は減少し、平成14年度では、震災前比89.8ポイントとなっている。
- 被災地域における業種別総生産構成比の推移をみると、建設業関連の構成比が平成7～9年度の期間震災前に比べて著しく高くなっているが、平成10年度以降は震災前の水準に戻っている。

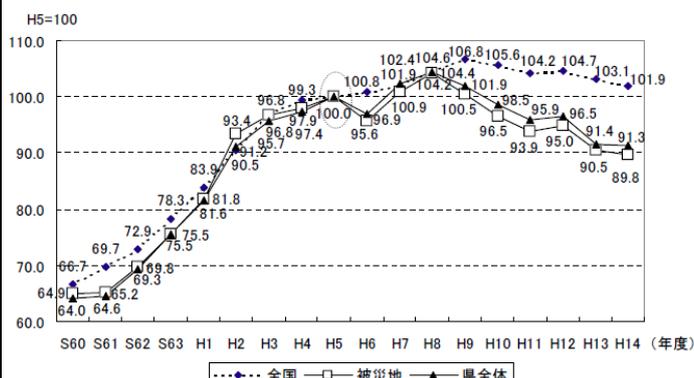


図 II-1-5: 被災地域における総生産の推移
(出典: 国民経済計算, 兵庫県経済計算)

※ 平成12年度推計分から県民経済計算の推計が93SNAに基づく方法に変更したため、昭和50年度～平成元年度については、次式による方法で推計している。この推計方法は、簡易な推計方法によるため、項目によってはデータの断層がある場合がある。
 ※ 新旧SNA基準による接続方法:
 平成2年度以前の68SNA基準の推計値を、次の算式による接続係数(リンク係数)を乗ずることにより、昭和50年度以降の各年度の推計値に接続させている。
 【接続係数(リンク係数) = 93SNAによる平成2年度推計値 / 68SNAによる平成2年度推計値】

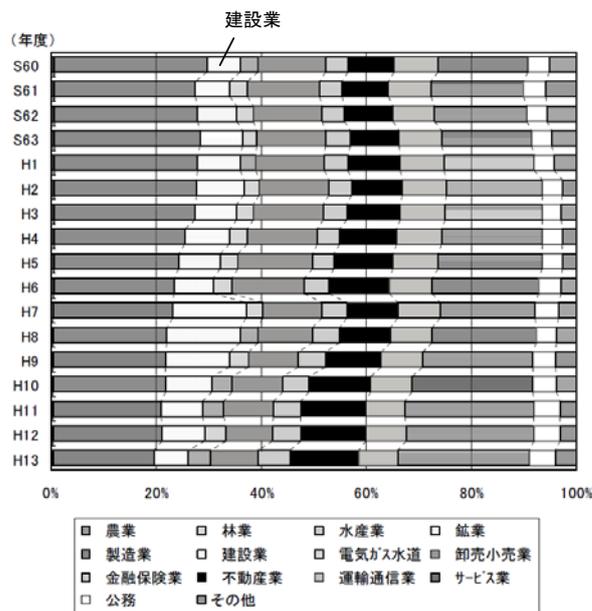


図 II-1-6: 被災地域における業種別総生産の構成比の推移

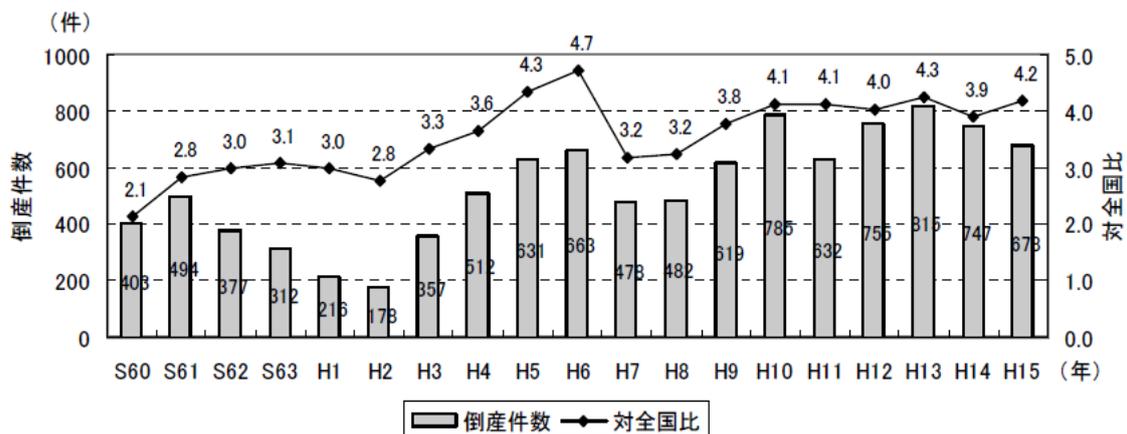
出典: 兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書」(平成16年12月)

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 阪神・淡路大震災における発災後の影響

◆ 企業倒産件数

- 倒産件数は、震災後、2年間にわたる法人の破産宣告の特例等の様々な施策が講じられたため、2年間程度は倒産件数は比較的低い水準で推移したが、その後は増加し、平成9年以降は年間600～800件で推移している。



図Ⅱ-4-17：倒産件数（負債額1千万円以上）
（出典：㈱東京商工リサーチ調べ）

出典：兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書」（平成16年12月）

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 阪神・淡路大震災における発災後の影響

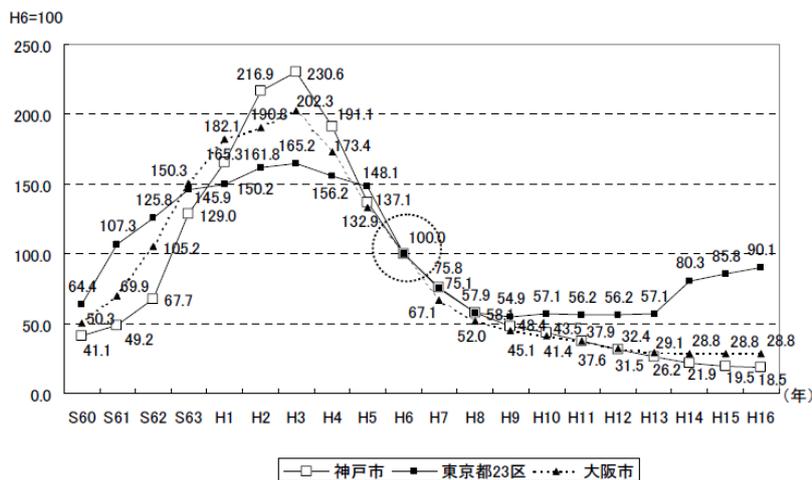
◆ 地価の下落

● 商業地最高地価

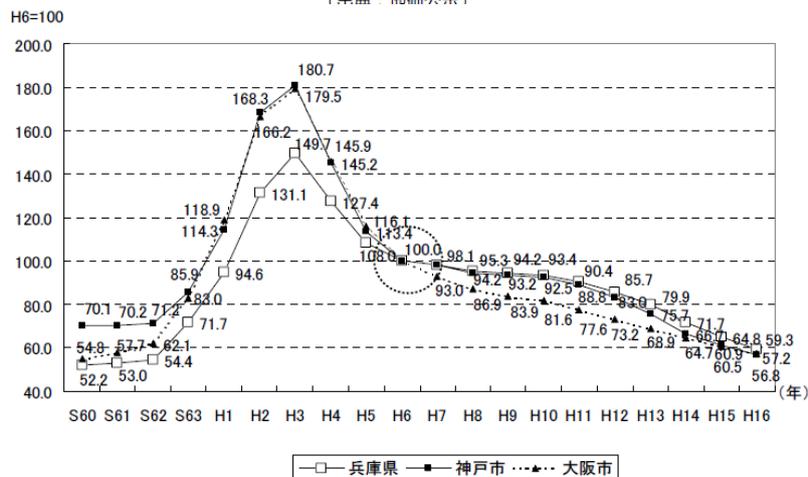
● バブル崩壊の影響等により、平成3～6年にかけて急激に下落した。東京23区では、平成13年以降、商業地の地価は上昇に転じているが、神戸市においては、近年も下落し続けている。

● 住宅地平均地価

● バブル崩壊の影響等により、平成3～6年にかけて急激に下落した後も、下落し続けている。



図Ⅱ-1-17：商業地の最高地価の推移
(出典：地価公示)



図Ⅱ-1-18：住宅地の平均地価の推移
(出典：地価公示)

出典：兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査報告書」（平成16年12月）

「2. 莫大な物的・経済的被害の回復」 関係

■ 阪神・淡路大震災における復興基金に関する事業(産業対策分野) 一覧

	区分	事業名
産業 対策	災害復旧資金の借入者 に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・政府系中小企業金融機関災害復旧資金利子補給 ・環境事業団融資利子補給 ・緊急災害復旧資金利子補給 ・国民生活金融金庫(生活衛生資金貸付)災害貸付金利子補給 ・農林漁業関係制度資金利子補給 ・港湾運送事業者等復興支援利子補給 ・民有海岸保全施設復旧融資利子補給
	事業再開等支援資金等 の借入金に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・事業再開者・新規開業者支援資金利子補給 ・本格復興促進支援利子補給 (復興市街地再開発商業施設等入居促進事業)
	被災商店街等の復興への 取組に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・商店街・小売市場復興イベント開催支援事業 ・震災復興高度化事業促進助成事業 ・商店街・小売市場の共同施設建設費助成事業 ・被災商店街コミュニティ形成支援事業補助 ・被災商店街空き店舗等活用支援事業 ・共同店舗実地研修支援事業 ・店舗共同化促進利子補給事業 ・商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業 ・被災商店街復興支援事業 ・小規模事業者事業再開支援事業補助
	地域産業等の復興への 取組に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模製造企業復興推進事業補助 ・地域産業活性化支援事業補助 (地域産業情報化推進事業) ・路線バス災害復旧費補助
	観光の復興への取組に 対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・テレビCM 放映事業補助 ・会議、大会等誘致奨励金交付事業補助 ・観光復興リレーイベント開催事業補助 ・観光対策推進事業補助
	被災者を雇用した事業者 等への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者雇用奨励金 ・雇用維持奨励金 ・被災者就業支援事業(被災地しごと開発事業補助)
	新規成長事業者等への 支援	<ul style="list-style-type: none"> ・新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(特別会計事業) ・新産業構造拠点地区進出企業賃料補助(一般会計事業) ・新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給 ・産業復興ベンチャーキャピタル制度

出典：財団法人阪神・淡路大震災復興基金資料

「3. 被災者の生活再建」 関係

■東京湾北部地震時における避難者数

(冬18時、風速15m/s(家屋被害が最大となるケース))

仮住まいの必要量

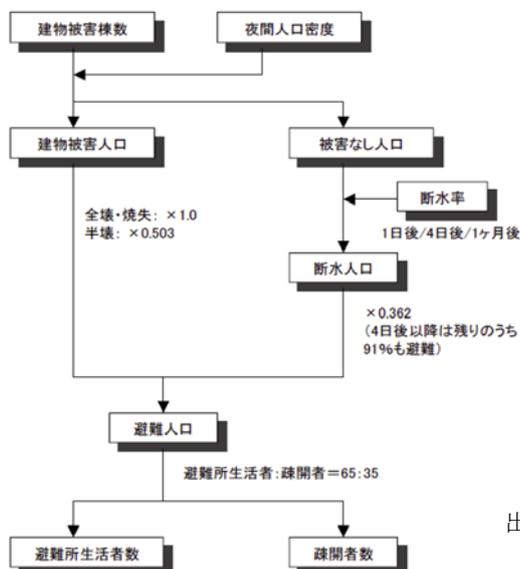
	避難者数 (避難所生活者+疎開者)				避難所生活者数				疎開者数			
	1日後	4日後	1ヶ月後	(うち建物の被災が要因)	1日後	4日後	1ヶ月後	(うち建物の被災が要因)	1日後	4日後	1ヶ月後	(うち建物の被災が要因)
合計	約 7,000,000	約 6,000,000	約 4,100,000	約 3,700,000	約 4,600,000	約 3,900,000	約 2,700,000	約 2,400,000	約 2,500,000	約 2,100,000	約 1,400,000	約 1,300,000
茨城県	約 57,000	約 46,000	約 14,000	約 7,200	約 37,000	約 30,000	約 8,900	約 4,700	約 20,000	約 16,000	約 4,800	約 2,500
栃木県	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
群馬県	約 300	約 300	約 100	約 100	約 200	約 200	約 100	約 80	約 100	約 100	約 50	約 40
埼玉県	約 1,000,000	約 890,000	約 540,000	約 470,000	約 660,000	約 580,000	約 350,000	約 300,000	約 350,000	約 310,000	約 190,000	約 160,000
千葉県	約 1,300,000	約 1,200,000	約 720,000	約 630,000	約 870,000	約 760,000	約 470,000	約 410,000	約 470,000	約 410,000	約 250,000	約 220,000
東京都	約 3,100,000	約 2,600,000	約 2,200,000	約 2,100,000	約 2,000,000	約 1,700,000	約 1,400,000	約 1,300,000	約 1,100,000	約 910,000	約 770,000	約 720,000
神奈川県	約 1,500,000	約 1,300,000	約 660,000	約 530,000	約 990,000	約 850,000	約 430,000	約 350,000	約 530,000	約 460,000	約 230,000	約 190,000
山梨県	約 800	約 600	約 200	約 90	約 500	約 400	約 100	約 60	約 300	約 200	約 60	約 30
静岡県	約 500	約 400	約 100	約 50	約 300	約 300	約 70	約 30	約 200	約 100	約 40	約 20

出典：内閣府資料

■首都直下地震被害想定(東京湾北部地震M7.3)における避難者の想定手法

[計算手法等]

- ・建物被害やライフライン被害に伴い、避難所生活または疎開を強いられる住居制約者数を算出
- ・発災1日後、4日後、1ヶ月後を想定
- ・住宅被害を受け避難する人と、自宅の建物自体に被害がないが断水により避難する人の2種類を想定
- ・室崎ら(1996)による神戸市内震度7地域の住民へのアンケート調査より、翌日避難する人は全壊住宅で100%、半壊住宅で50.3%、軽微または被害なし住宅で36.2% (断水時の避難率として用いた)
- ・また、阪神・淡路大震災以降の都市住民の意識調査(1995)より、断水が続いた場合、発災4日後で約91%の都民が「限界である」と回答
- ・避難所へ避難する人(=避難所生活者)と、避難所以外へ避難・疎開する人(=疎開者)はおよそ65:35



(1日後の場合)

$$\text{避難人口} = \text{全壊・焼失人口} + 0.503 \times \text{半壊人口} + 0.362 \times \text{断水率} \times \text{被害なし人口}$$

(4日後、1ヶ月後の場合)

$$\begin{aligned} \text{避難人口} = & \text{全壊・焼失人口} \\ & + 0.503 \times \text{半壊人口} + 0.362 \times \text{断水率} \times \text{被害なし人口} \\ & + 0.91 \times (1 - 0.362) \times \text{断水率} \times \text{被害なし人口} \end{aligned}$$

(避難所生活者数、疎開者数)

$$\text{避難所生活者数} = \text{避難人口} \times 0.65$$

$$\text{疎開者数} = \text{避難人口} \times 0.35$$

出典：中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」第1回資料

「3. 被災者の生活再建」 関係

■ 応急仮設住宅の入居者数の推移

- 応急仮設住宅入居世帯数は、平成7年11月に最大
- 発災から丸5年となる平成12年1月14日に解消

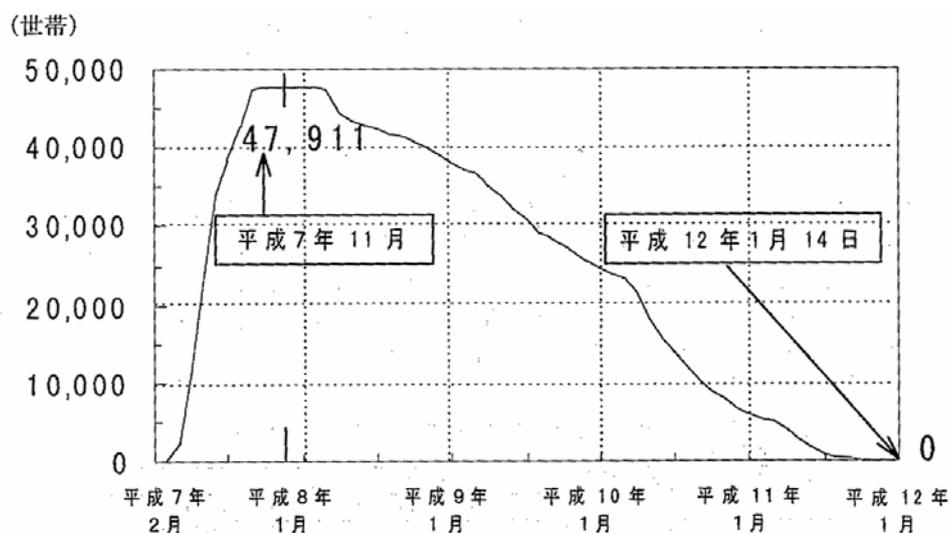


図 応急仮設住宅入居世帯数の推移(兵庫県・大阪府の合計)

出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編「阪神・淡路大震災復興誌」(平成12年)

「3. 被災者の生活再建」 関係

■ 阪神・淡路大震災における復興基金に関する事業(生活再建関連分野) 一覧

	区分	事業名
住 宅 対 策	持ち家を建替・購入・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災者住宅購入・再建支援事業補助 (被災市街地復興土地区画整理事業地区内土地利用促進事業) 県・市町単独住宅融資利子補給 大規模住宅補修利子補給 隣地買増し宅地規模拡大支援利子補給 定期借地権方式による住宅再建支援事業補助
	高齢者で持ち家を建替・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者住宅再建支援利子補給 高齢者特別融資(不動産活用型)利子補給
	被災マンションを建替・修繕される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災マンション建替支援利子補給 被災マンション共用部分補修支援利子補給
	共同化・協調化を希望される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 民間住宅共同化支援利子補給 小規模共同建替等事業補助
	賃貸住宅を再建・建設される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災者住宅購入・再建支援事業補助(再掲) 災害復興準公営住宅建設支援事業補助 特定借上・特定目的借上公共賃貸住宅建設支援事業補助 被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進利子補給 学生寄宿舎建設促進利子補給 被災者向けコレクティブ・ハウジング等建設事業補助
	宅地防災工事を実施される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 宅地防災工事融資利子補給 被災宅地二次災害防止対策事業補助 被災宅地二次災害防止緊急助成
	二重(ダブル)ローン負担を軽くしたい方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 住宅債務償還特別対策
	住宅再建等についての相談、まちづくりの支援等	<ul style="list-style-type: none"> 総合住宅相談所設置事業補助 ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助 復興まちづくり支援事業補助(補助内容①～⑭まであり) 復興土地区画整理事業等融資利子補給 景観ルネサンス・まちなみ保全事業補助
	民間賃貸住宅等へ入居されている方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅家賃負担軽減事業
仮設住宅から移転される方への支援	<ul style="list-style-type: none"> 生活福祉資金貸付金利子補給 災害公営住宅入居予定者事前交流事業補助 公営住宅入居待機者支援事業補助 持家再建待機者等支援事業補助 公営住宅特別交換(暫定入居)支援事業補助 災害復興グループハウス整備事業補助 	

	区分	事業名
生活対策	被災者の自立のための資金支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者自立支援金 ・生活復興資金貸付利子補給等 ・災害復興公営住宅等空家入居者支援事業
	健康に不安のある方への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティプラザ等医療相談事業補助 ・アルコールリハビリテーション事業補助 ・「こころのケアセンター」運営事業補助 ・健康アドバイザー設置事業補助 ・健康づくり支援事業補助 ・医療情報ネットワーク整備事業補助
	被災者の方への相談・情報提供事業等への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢世帯生活援助員(生活復興相談員)設置事業補助 ・生活支援マネジメントシステム事業補助 ・「生活復興県民ネット」設置運営事業等補助 ・いきいきライフサポート事業補助
	被災者の方へ就労やいきがづくりの場を提供する事業への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地求職者企業委託特別訓練等事業補助 ・生きがい「しごと」づくり事業補助
	ボランティア活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・災害復興ボランティア活動補助 ・元気アップ自立活動補助
	地域のコミュニティ拠点等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地域コミュニティプラザ設置運営事業補助 ・地域集会所再建費補助 ・復興地域コミュニティ拠点設置事業補助 ・フェニックス・ステーション設置運営事業補助 ・ふれあいセンター設置運営事業補助 ・応急仮設住宅共同施設維持管理費補助 ・仮設住宅地スポーツ遊具等設置事業補助
	私道復旧等に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・私道災害復旧費補助 ・民間防犯灯復旧費補助 ・住宅再建型宅地整備事業補助
	消費生活協同組合等への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・消費生活協同組合貸付金利子補給 ・医療関係施設復興融資利子補給 ・小規模共同作業所復旧事業費補助
	被災外国人県民に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・外国人県民救急医療費損失特別補助 ・被災外国人県民支援活動補助

	区分	事業名
教育 対 策	私立学校の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校復興支援利子補給 ・私立学校仮設校舎事業補助 ・私立専修学校・外国人学校施設等災害復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校教育活動復旧費補助 ・私立専修学校・外国人学校授業料等軽減補助
	文化財等の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・文化財修理費助成事業補助 ・歴史的建造物等修理費補助
	私立博物館等の復興に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・私立登録博物館修理費補助 ・私立博物館類似施設修理費補助 ・私立博物館相当施設修理費補助
	芸術文化活動に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地芸術文化活動補助

出典：財団法人阪神・淡路大震災復興基金資料

論点①関係 国の復興体制 阪神・淡路大震災の復興体制

○阪神・淡路復興対策本部：

阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(平成七年二月二十四日法律第十二号)により、阪神・淡路復興対策本部の設置等が定められた。

「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」(平成7年2月24日)(抜粋)
(阪神・淡路復興対策本部の設置)
第四条 総理府に、阪神・淡路復興対策本部(以下「本部」という。)を置く。
2 本部は、次に掲げる事務をつかさどる。
一 阪神・淡路地域についての関係地方公共団体が行う復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる復興のための施策に関する総合調整に関すること
二 前号に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属せられた事務
(阪神・淡路復興対策本部の組織)
第五条 本部の長は、阪神・淡路復興対策本部長(以下「本部長」という。)とし、内閣総理大臣をもって充てる。
2 本部長は、本部の事務を総括し、所部の職員を指揮監督する。
3 本部に、阪神・淡路復興対策副本部長を(以下「副本部長」という。)を置き、国務大臣をもって充てる。
4 副本部長は、本部長の職務を助ける。
5 本部に、阪神・淡路復興対策本部員(事項において「本部員」という。)を置く。
6 本部員は、本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣をもって充てる。
7 本部に、本部の事務を処理させるため、事務局を置く。
8 事務局に、事務局長その他の職員を置く。
9 事務局長は、本部長の名を受け、局務を掌理する。
10 前各号に定めるもののほか、本部の組織に関し必要な事項は、政令で定める。
附 則
(この法律の失効)
第二条 この法律は、施行の日から起算して五年を経過した日にその効力を失う。

なお、復興対策本部と緊急対策本部との違いについて、震災対策担当大臣から次のような答弁がなされた。

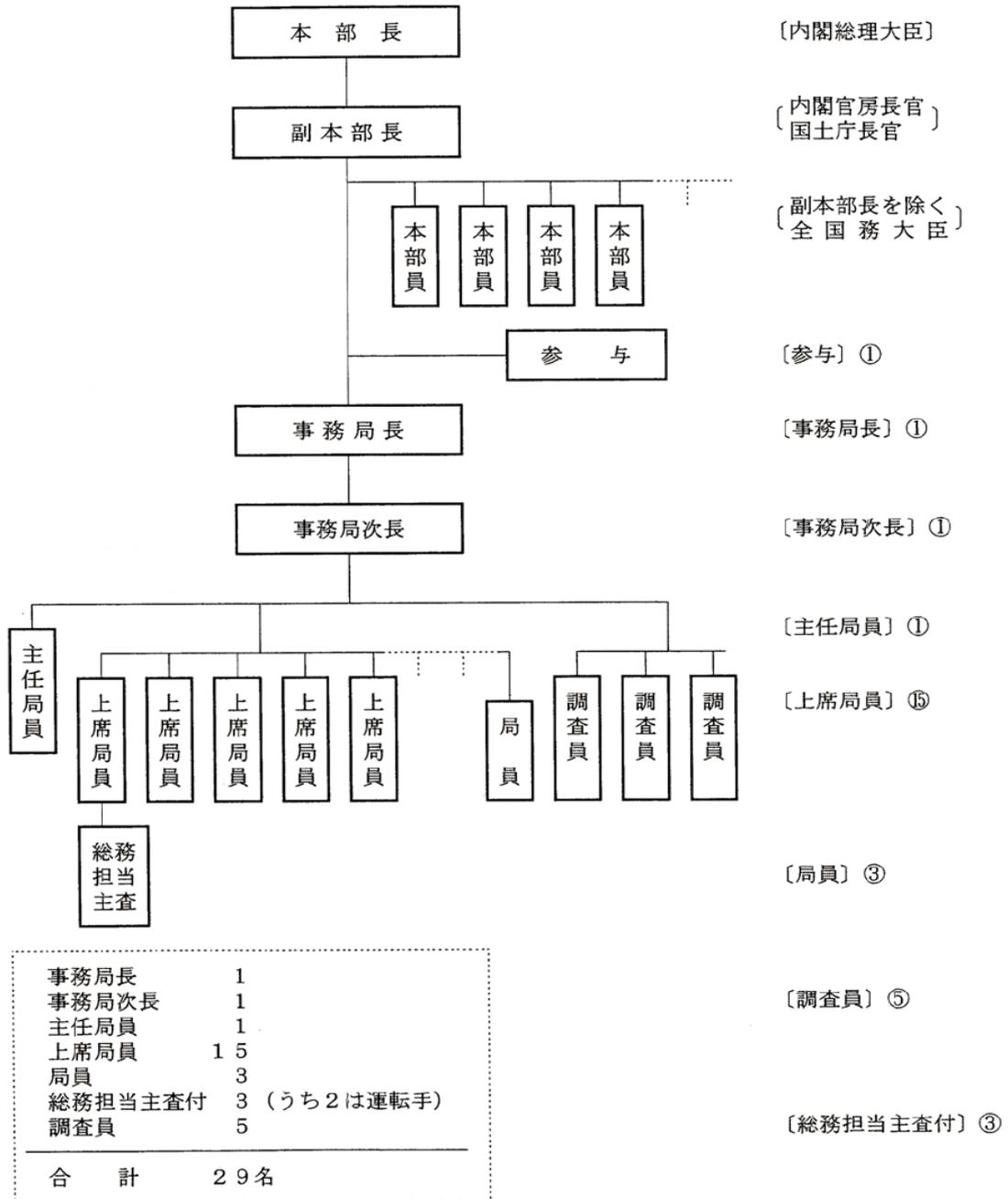
(震災対策担当大臣の答弁より)

『緊急対策本部は、地震災害が発生いたしまして、緊急に政府としてもろもろの施策を推進する、緊急措置を講ずる、なかんずく、高度な政治判断、行政判断を要するようなもの等も限りなく頻発をしまっているわけですから、それに緊急に対応するための一つの機関として設置をされた。』

『今次の復興対策本部は、御案内のとおり、緊急応急措置等もひとまず落ちついてまいりましたから、いよいよ本格的な復興にかかる。したがって、その本来の応急復旧諸施策を受け継ぐと同時に、本格的な復興施策に当たって、そして政府が一丸となって対応できるように、中でも各省庁間の調整を円滑に進め、かつまた統括をして、政府の一丸とした体制を組もう。そういうところに一つの大きな違いがある、こう思っております。』

出典：第132回-衆-災害対策特別委員会-5号 平成07年02月17日

阪神・淡路復興対策本部機構図



出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編「阪神・淡路大震災復興誌」（平成12年）

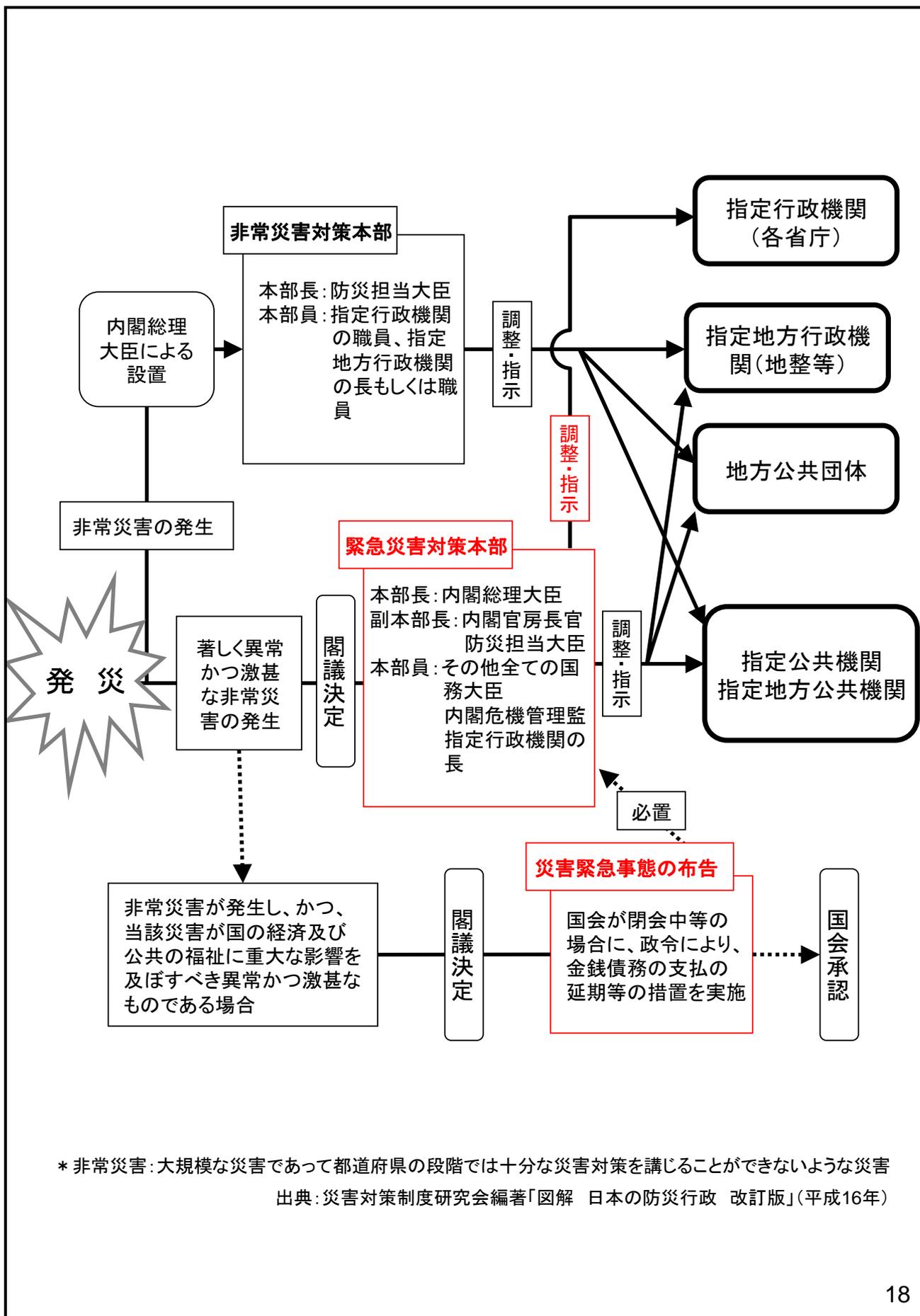
緊急災害対策本部について

区分	緊急災害対策本部 (第二十八条の二～第二十八条の六)	<参考> 非常災害対策本部 (第二十四条～第二十八条)
対象となる災害	著しく異常かつ激甚な非常災害(第二十八条の二第一項)	非常災害(第二十四条第一項)
設置権者	内閣総理大臣(閣議決定が必要) (第二十八条の二第一項)	内閣総理大臣(第二十四条第一項)
本部長	内閣総理大臣 (第二十八条の三第一項)	国務大臣 (第二十五条第一項)
副本部長、本部長以外の職員	副本部長:国務大臣 本部長:本部長及び副本部長以外のすべての国務大臣、内閣危機管理監並びに副大臣又は国務大臣以外の指定行政機関の長のうちから内閣総理大臣が任命 その他の職員:指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくはその職員のうちから、内閣総理大臣が任命 (第二十八条第四項、第六項、第七項)	指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくは職員のうちから、内閣総理大臣が任命 (第二十五条第五項)
所掌事務	1 所管区域における指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、指定公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する災害応急対策の総合調整 2 緊急措置に関する計画の実施 3 第二十八条の六の規定により本部長の権限に属する事務 4 その他法令の規定によりその権限に属する事務 (第二十八条の四各号)	1 所管区域における指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、指定公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が実施する災害応急対策の総合調整 2 緊急措置に関する計画の実施 3 第二十八条の規定により本部長の権限に属する事務 4 その他法令の規定によりその権限に属する事務 (第二十六条各号)
本部長の権限	1 指定行政機関の長の委任を受けた当該指定行政機関の職員等の権限の行使についての総合調整 (第二十八条の六第一項) 2 関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する必要な指示 (第二十八条の六第二項)	1 指定行政機関の長の委任を受けた当該指定行政機関の職員等の権限の行使についての総合調整 (第二十八条第一項) 2 関係指定行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する必要な指示 (第二十八条第二項)

出典:防災行政研究会編集「逐条解説 災害対策基本法(第二次改訂版)」(ぎょうせい)

なお、平成7年の災害対策基本法の改正で、以下のような変更があった。

- ・災害緊急事態の布告がなくとも著しく異常かつ激甚な災害が発生した場合は設置可能と設置条件を緩和
- ・緊急災害対策本部の本部長を閣僚に引き上げ、また、本部長(内閣総理大臣)が指定行政機関の長に対して指示できるよう権限を強化。



* 非常災害: 大規模な災害であって都道府県の段階では十分な災害対策を講じることができないような災害
 出典: 災害対策制度研究会編著「図解 日本の防災行政 改訂版」(平成16年)

論点②関係 防災基本計画の規定(復興計画)

阪神・淡路大震災における復興の取組方針

「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 阪神・淡路復興対策本部)のポイント

- ①政府は16本の特別立法や2度の補正予算をあわせて2兆4,500億円を措置した。
- ②兵庫県が復興(10カ年)計画を策定。同復興計画には既に実施中のもの、計画中のもの、構想中のもの等種々の事業が盛り込まれており、国・県・市町・民間の各事業主体の連絡調整が必要である。
- ③政府としては、復興計画の実現を最大限支援することとし、緊急を要するものから順次、重点的に具体的措置を講ずる。
- ④特に復興計画の前期5カ年に緊急かつ不可欠な施策を復興特別事業とする。
- ⑤「生活の再建」、「経済の復興」、「安全な地域づくり」が復興の基本的課題である。
- ⑥復興特別事業は、具体的に次のような課題に対応するものとする。
 - ア「生活の再建」のため
 - ・被災者の居住の安定のための住機能の充実
 - ・被災者への就職支援等による雇用の安定の確保
 - ・被災要介護高齢者等の支援策の充実
 - ・災害時にも対応できる医療供給体制の充実
 - ・教育活動の回復のための諸施設の復旧
 - ・うるおいとやすらぎのある生活環境をとり戻すための文化活動への支援
 - イ「経済の復興」のため
 - ・経済復興を支える交通・情報通信インフラの整備
 - ・経済復興に資する産業支援体制の整備
 - ウ「安全な地域づくり」のため
 - ・オープンスペースとリダンダンシー確保のための交通インフラとを兼ね備えた安全で快適なまちづくり
 - ・防災性を有するライフラインの整備
 - ・応急災害対策に資する公共施設の整備

出典：総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編「阪神・淡路大震災復興誌」(平成12年)

新潟県中越大震災の復興ビジョン(平成17年3月)

1. 基本コンセプト

- (1)次世代への発展的継承ビジョン
- (2)持続可能性と防災・安全とがキーワード
- (3)新潟の有する資源の最大活用

2. 10年後;2014年の二つの記録

「10年後に出してはならない記録」(=悪いシナリオ)と、「出すことをめざす記録」=(良いシナリオ)の二つを掲げている。

3. 復興の基本方向 - 新潟県防災・安全立県宣言 -

(1)中越大震災復興の理念と成果の全県展開

【地域イメージ】

最素朴と最新鋭が微妙に組み合わせ、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・陸送期
- ②中期4-6年 上昇期
- ③7年以降 快調飛行期

(2)民間活力の最大限の動員による震災復興

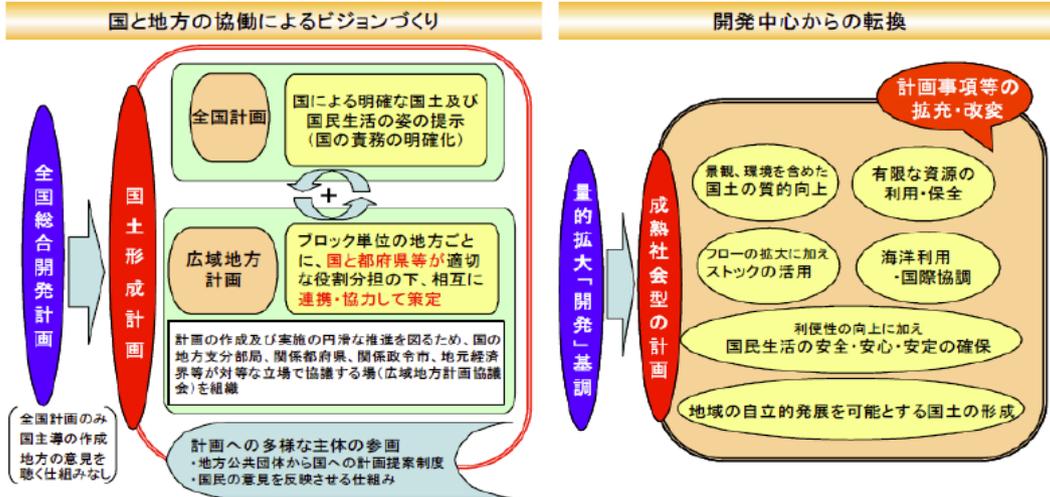
(3)復興施策への指針

- [1] 土地利用と社会資本
- [2] 農業・林業
- [3] 住宅・まち・むらづくり
- [4] 産業, 商業, 工業
- [5] 防災, 保健・医療・福祉, コミュニティ
- [6] 防災・安全に関する学問・研究

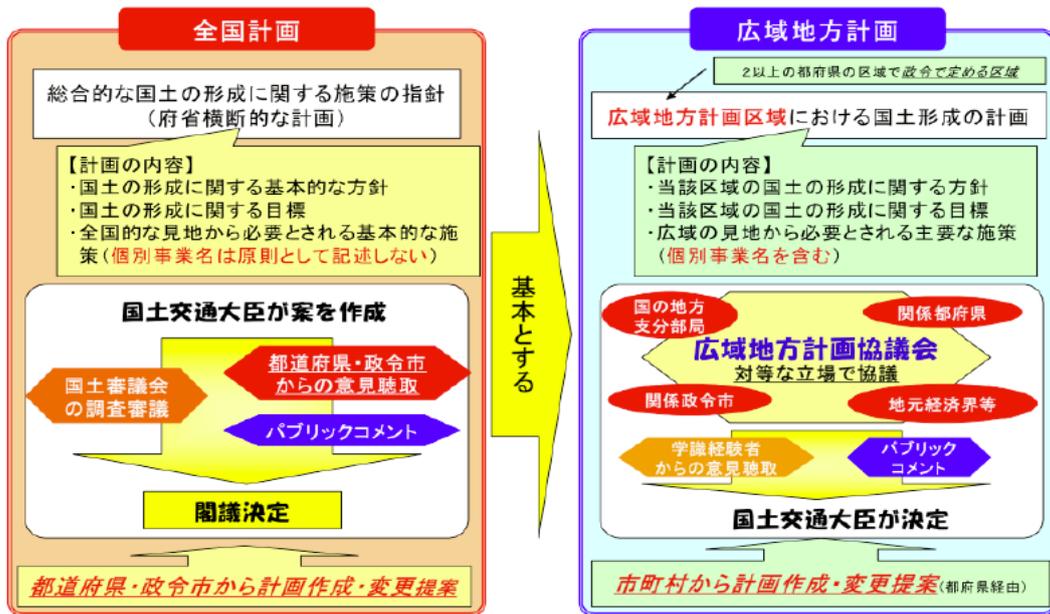
国土形成計画・首都圏広域地方計画

総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律(国土形成計画法)

※平成17年7月29日公布、12月22日施行



※この他、国土利用計画との一体作成、大都市圏整備に関する計画の合理化、地方開発促進計画の廃止など、国土計画体系の簡素化・一体化を図り、国民に分かりやすい国土計画に再構築する。



出典：国土交通省国土計画局資料

＜首都圏広域地方計画プレ協議会において検討中の首都圏の役割と目指すべき方向＞

■首都圏の果たすべき役割

世界・東アジアのリーディング圏域としての役割、日本の首都機能を有する圏域としての役割、首都圏域の人々が暮らし、働く場としての役割

■新たな首都圏の目指すべき方向

日本全体を牽引する首都圏の国際競争力の強化、人口4千万人以上が暮らしやすく美しい地域の実現、安全で安心な生活が保障される災害等に強い国土管理・危機管理体制の確立、良好な環境の保全・創出、多様な主体の交流・連携により活発な圏域の実現

■スケジュール

現在、首都圏広域地方計画プレ協議会で検討中。全国計画の決定から1年以内に決定。

出典：第4回首都圏広域地方計画有識者懇談会資料をもとに内閣府作成

東京都の長期計画 「10年後の東京～東京が変わる～」

「10年後の東京」は、オリンピックが開催される2016年の東京の目指すべき姿とそれに向けた今後10年の政策展開の方向性を示す都市戦略として策定した長期計画。
(被災後の復興においても目標となるもの。)



「10年後の東京 ～東京が変わる～」の全体概要

第1章 東京の都市戦略

○ 現在の東京の到達点とオリンピックを見据えた新たな都市戦略の必要性

1 東京の歩みと到達点、さらなる成熟のステージへ

- 再びオリンピックを契機に更に高いレベルの成熟へ
 - ・交通渋滞等、20世紀の負の遺産を解消
 - ・より機能的で魅力的な東京の姿を世界に「鏡」として示す
 - ・美しい街、安全な街を実現して、東京の価値や信用力を高め、レジリエンスを次代に継承

2 都市戦略の必要性と「10年後の東京」を貫く3つの視点

- 「10年後の東京」は、オリンピックを契機にさらなる自己変革を進める東京が世界に示す「都市戦略」
- 「10年後の東京」を貫く3つの視点
 - ・科学技術(省エネ技術、耐震・防災技術、ユビキタス技術)
 - ・人材育成(教育、産業、観光、芸術文化、医療、スポーツ)
 - ・東アジア(東京が中心となって技術革新や先進的な環境政策を展開、東京版スポーツ ODA)

3 10年後に向けた8つの目標

第2章 人口動向からみた10年後の東京

- 日本の人口が減少するなか、東京の人口は当面増加
- 元気な高齢者が増大、一人暮らしの高齢者も急増
- 現状方向の連携を強化することで、東京圏はより一体的な生活・経済圏に

第3章 10年後の東京

- 1 水と緑の回廊で包まれた、美しいまち東京を復活させる
 - ◇ グリーンロード・ネットワークの形成、1,000haの緑の創出、水辺空間の再生、無電柱化の推進、屋外広告物規制等による景観形成 等
- 2 三環状道路により東京が生まれ変わる
 - ◇ 三環状道路の整備による新しい東京の姿(渋滞解消、環境改善、陸・海・空のネットワーク向上、多摩地域が首都圏の中核拠点に発展、バスの復権) 等
- 3 世界で最も環境負荷の少ない都市を実現する
 - ◇ 「地球温暖化対策推進基金」創設、世界最高水準の省エネ対策など「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」の推進 等
- 4 災害に強い都市をつくり、首都東京の信用を高める
 - ◇ 地震に対する東京の国際的評価を向上(緊急輸送道路沿道の建物、小中学校、病院など防災上重要な建物の100%耐震化)、最先端技術のテロ対策 等
- 5 世界に先駆けて超高齢社会の都市モデルを創造する
 - ◇ 「福祉・健康安心基金」創設、アルツハイマー病の予防・治療研究を推進、障害者雇用を3万人創出、待機児童5千人を解消、専門職大学院「メディカルスクール」の検討 等
- 6 都市の魅力や産業力で東京のプレゼンスを確立する
 - ◇ 外国人旅行者を1,000万人に倍増(文化発信、舟運、ユビキタス技術の活用、ユニバーサルデザイン)、「創発的都市型産業」への戦略的支援、多摩シンコンパレー 等
- 7 意欲ある誰もがチャレンジできる社会を創出する
 - ◇ 学力向上の徹底、「再チャレンジ応援奨学金」・「アジア人材ファンド」の創設、ものづくり人材の複線的教育システムの確立、社会的企業家の育成 等
- 8 スポーツを通じて次代を担う子どもたちに夢を与える
 - ◇ 「スポーツ・文化振興交流基金」創設、「東京版スポーツ ODA」、ボランティア育成 等

第4章 「10年後の東京」の実現に向けて

- 全庁的な推進体制の整備(「東京オリンピック開催準備基金」の活用、都独自の「地球温暖化対策推進基金」・「スポーツ・文化振興交流基金」・「福祉・健康安心基金」の創設、スポーツ専門組織の新設、重点事業化等)
- 都民・企業・行政とが一体となった取組を推進(募金、ムーブメントなど)
- オリンピック立候補ファイルへの反映

出典：東京都「10年後の東京～東京が変わる～」(平成18年12月)

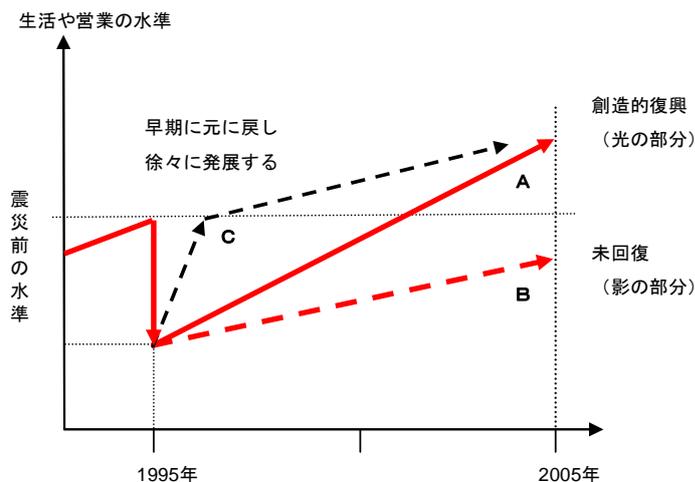
震災復興の指標

区分	阪神・淡路復興対策本部 (「阪神・淡路大震災復興誌」)	兵庫県 (兵庫県「指標等からみた復興10 年の成果収集調査報告書」)	その他の指標例
基本インフラの 復旧			
居住安定対策	<ul style="list-style-type: none"> ・公的住宅の供給実績 ・新設住宅着工戸数 ・被災マンションの再建状況 ・震災前後の住宅事情比較 ・住宅の満足度・評価 	人口 ①人口の推移 ②社会増減・自然増減 ③人口の県内移動・他県との転 出入の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・すまい(永住希望)※1
暮らし・生計の 支援	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者在宅福祉サービスの整備水準 ・ボランティア活動者数 	被災者の暮らし・生活 ①生活満足度、生活向上感 ②震災復興対策への評価 ③兵庫県に戻りたい被災者の登 録者数 ④震災関連相談件数の推移 情報発信・提言 ①被災者復興支援会議が行った 提言回数 ②周年記念事業の実施状況 ③震災復興関連のイベントの開 催状況 ④新聞紙面における震災復興関 連記事の件数	<ul style="list-style-type: none"> ・つながり(連帯度)※1 ・ここからだ(ストレス度) ※1 ・そなえ(将来の被害予想)※ 1 ・くらしむき(収入)※1 ・行政とのかかわり(自由、後 見、共和)※1
市街地・コミュ ニティ復興対策	<ul style="list-style-type: none"> ・復興土地区画整理事業・市街地再開 事業の進捗状況 ・復興市街地開発事業でのまちづくり活 動 		<ul style="list-style-type: none"> ・まち(夜のあかるさ)※1
経済復興	<ul style="list-style-type: none"> ・純生産額 ・企業の業況判断DI ・鉱工業生産指数 ・大型小売店販売額 ・観光入込客数 ・ホテル稼働率 ・公共工事請負金額指数 ・新設住宅着工戸数 ・民間設備投資(製造業、非製造業) ・神戸港取扱貨物量(内貿、外貿) ・家計支出額、家計収入額 ・倒産件数 ・預金額、貸出額 ・有効求人倍率、有効求人数 ・失業率 ・人口 ・事業所数、従業者数 ・製造品出荷額 ・商店数、従業員数 ・販売額(卸売業、小売業) ・地場産業(生産額等) 	経済情勢 ①被災地域の総生産 ②1人あたり県民所得額 ③課税対象所得額 ④景気動向指数の推移 ⑤公共工事請負金額 ⑥名目賃金指数の推移 ⑦銀行預金残高の推移 ⑧金融機関貸出金残高 ⑨物価の推移 ⑩地価の推移 ⑪ガス・電力消費量 復興財政 ①復興関連事業費の状況(県、神 戸市) ②地方税の推移 ③県債・地方債の各年発行額の 推移 ④経常収支比率の推移 ⑤特別交付税の交付状況 ⑥財力指数	

※1 林他「社会調査による生活再建過程モニタリング指標の開発-阪神・淡路大震災から10年間の復興のようす-」 地域安全学会論文集2006年11月
 注)各指標の「区分」については、今回便宜的に区分したもの

論点③関係 首都直下地震における復興のプロセス

- 阪神淡路大震災では、迅速性を重視し、2ヶ月で土地区画整理事業の都市計画決定をしたり、港湾等のインフラを早期に復旧させようとした。仮設住宅や復興住宅については大規模遊休地を活用し大量供給が可能となった。(図のAコース)。しかし、被災者の生活や営業にはあまり支援されず、地域コミュニティ、住民の合意形成などもやや後回しとなった(図のBコース)ので、地震後に生活や営業に関する部分を中心に早期に元に戻すような積極的な施策が必要だったのではないかと(図のCコース)という指摘もある。



出典：塩崎ほか編「大震災10年と災害列島」(クエツカモガワ)

- これに対し、事前復興の仕組みが震災復興では有効で、①事前の地震被害想定、②震災復興マニュアル等の事前検討、③震災復興まちづくり模擬訓練等の地域協働準備、④震災復興ランドデザイン等の目標像、⑤防災都市まちづくり推進計画等の実践が重要であるとの議論がある。

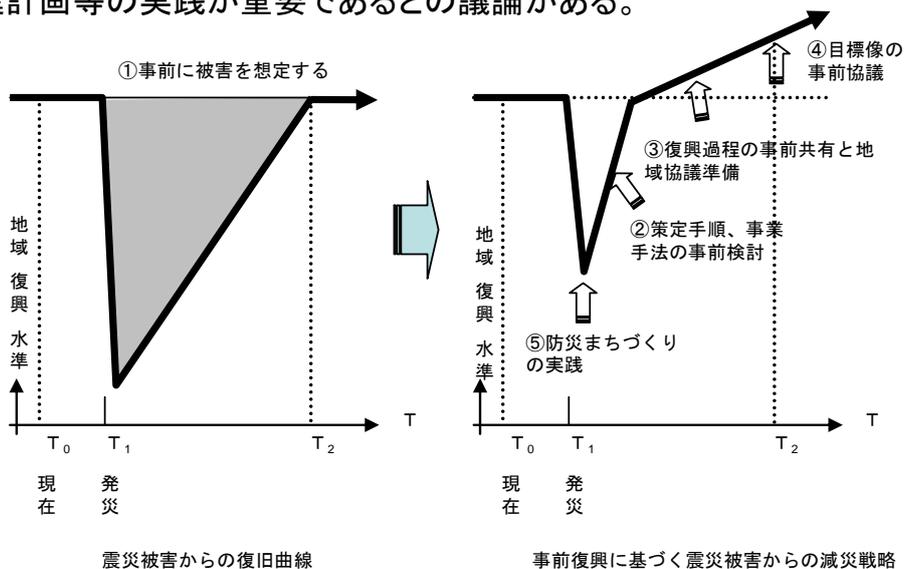


図 事前復興に基づく減災戦略

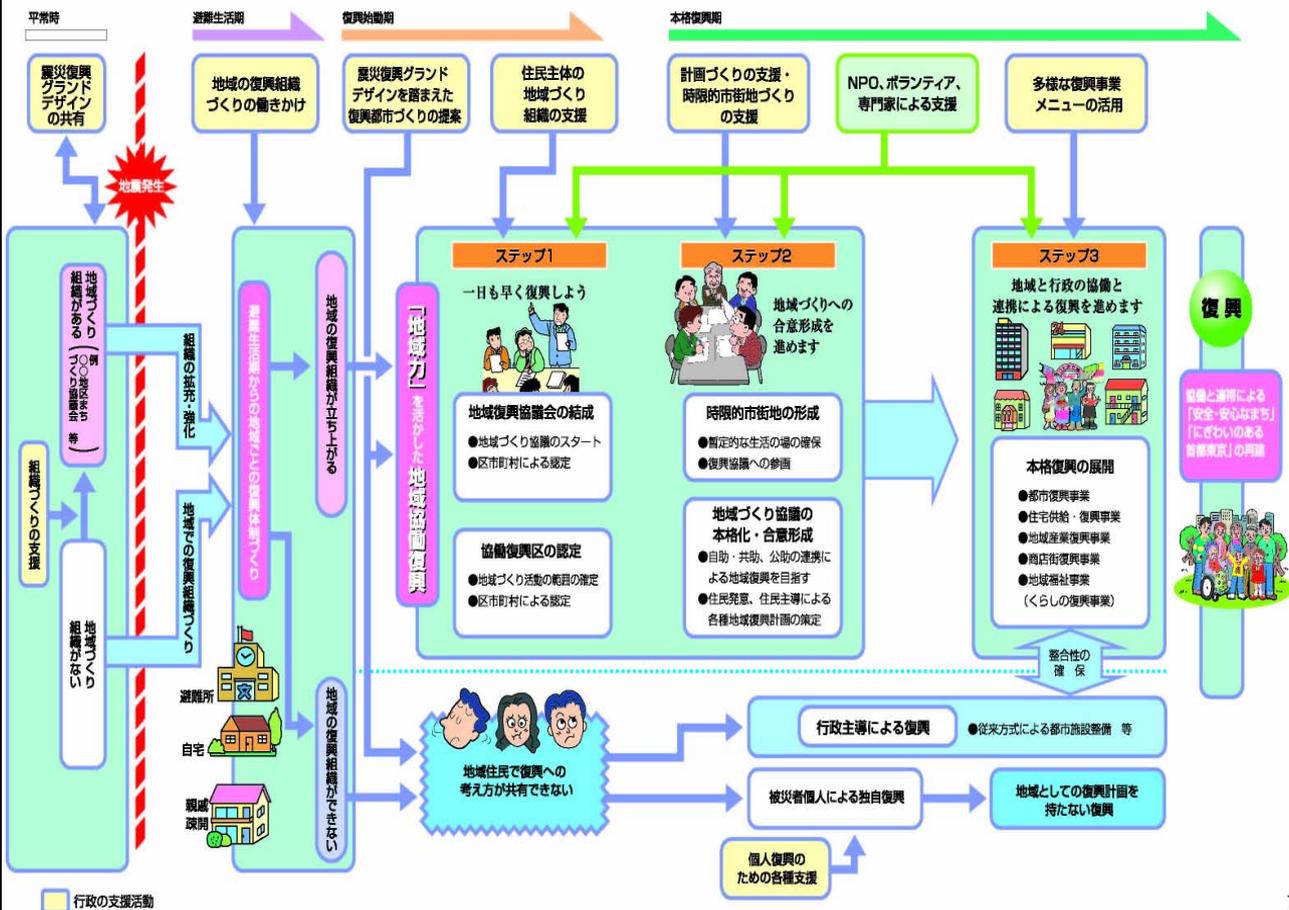
出典：中林ほか「首都直下地震に備える事前復興の取組-東京における震災復興対策と復興訓練から-」(地学雑誌)

東京都の復興プロセス

都では、復興を避難生活期、復興始動期、本格復興の3つのプロセスにわけ、段階的に進めていく予定としている。

また、被災後1週間程度に知事を本部長とする復興本部を設置し、被災後2週間程度で復興基本方針を策定、被災後1ヶ月程度で復興検討会議からの提言を受け、被災後6ヶ月程度で復興計画及び特定分野計画の策定を行って、復興を進めていくこととしている。

避難生活期	避難所や親戚の家などに避難する時期。地域復興協議会の立ち上げ直後までの復興体制づくりの時期。
復興始動期	応急的な住宅、暫定的な店舗や工場を確保する時期。地域復興協議会が本格復興に向けた様々な取組を行う時期。
本格復興期	住宅・事業所の再建、地域の再生という本格的復興に取り組む時期。



出典：東京都「震災復興への備え」（平成17年12月）

復興資金について

兵庫県の「復興10年総括検証・提言報告」より

「復興資金－復興財源の確保」(林敏彦)における主要なファイナシングス (抜粋)

- 兵庫県、被災市町の財政データからは、10年間の公的な復興事業費だけで総額17兆円に達したとの指摘もあるが、県民経済計算データを用いた推定によると、インフラの復旧・住宅建設・産業復興など復興活動が集中した平成6年度から10年度までの5年間について、平成5年度を上回る県内総需要の上乗せ部分を復興需要と見たとき、その大きさは約7兆7千億円と推定された。ただし、これは付加価値ベースでの推定であり、産出総額に換算すれば、県内の復興経済活動規模は14.4兆円に達していた。
- 県内需要増分7兆7千億円のうち、民間部門による需要の増加は5.3兆円、公的部門によるものは2.4兆円であった。すなわち、発災後5年間の復興資金は、民と官とでおよそ7:3の割合で負担された。
- 県内復興需要のおよそ90%は県外への需要として流出した。このことは県外からの資材の供給によって復興が順調に成し遂げられたという意味と、もう少し復興需要の県内への還流が多ければ、それだけ被災地の経済復興は早期になしとげられたかもしれないという意味を持っている。
- 国及び県、市町の復興対策予算は、当初各種インフラの復旧、神戸港等の復旧、住宅建設および住宅再建支援など構造物の復旧に重点が置かれ、その後産業復興、生活再建、災害対策などのソフト部分へのウェイトが高まる形で推移した。

《参考》首都直下地震の復興需要・公的需要の試算例（永松伸吾氏による）

○ 次の大災害に必要な財政規模の推計 * 被害額と財政規模が正比例すると仮定

	阪神・淡路 大震災	東海地震	東南海・南海 地震	首都直下地震
直接被害額	(a) 9.9兆円 ¹⁾	26.0兆円 ²⁾	43.0兆円 ³⁾	66.6兆円 ⁴⁾
震災関連事業総額 (c+d)	(b) 9.1兆円 ⁵⁾	23.9兆円	39.5兆円	61.2兆円
追加的事业	(c) 5.4兆円	14.2兆円	23.5兆円	36.3兆円
通常事業の代替	(d) 3.7兆円	9.7兆円	16.0兆円	24.9兆円
税収減	(e) 0.4兆円 ⁶⁾	1.0兆円	1.7兆円	2.7兆円
追加的に財源措置が必要な規模 (c+e)	(f) 5.8兆円	15.2兆円	25.2兆円	39.3兆円

- 1) 兵庫県発表数値
 - 2) 中央防災会議東海地震専門調査会「東海地震に係る被害想定結果について」(H.15.3) 予知なしのケース
 - 3) 中央防災会議「東南海、南海地震に係る被害想定について」(H15.9) 直接被害額最大のケース
 - 4) 中央防災会議首都直下地震対策専門調査会「首都直下地震の被害想定」(H16.11)
 - 5) 阪神・淡路大震災の震災関連事業総額は平成6年度～10年度の5年間分とした。
 - 6) 国税分について法人税の減取分は含まれない。
 - 7) 国直轄事業1.7兆円のうち、0.8兆円が追加的支出であると仮定
 - 8) 東海地震、東南海・南海地震に係る被害想定については公共土木被害は含まれていない。
- 永松伸吾・林敏彦「阪神・淡路大震災からの経済復興と復興財政の機能について」『震災復興と公共政策Ⅱ』DR I 調査研究レポート、vol7、pp40-59、表8に加筆修整

○ 官民合わせた復興需要（付加価値額）と公的需要

7. 8兆円 × (66.6兆円 / 9.9兆円) = 51.8兆円
→ 官民合わせた復興需要の付加価値額は51.8兆円
5. 8兆円 × (66.6兆円 / 9.9兆円) = 39.3兆円
→ 追加的に財政措置が必要な財政規模
→ ほとんどは公債発行による財源措置

加えて地震保険特別会計（最大4兆1千億円）、生活再建支援法による措置を加える必要。

出典：永松伸吾委員提供資料

経済の復興プロセスに関する事例 ～地域内循環システム(弁当プロジェクト)～

- 災害発生時に被災飲食業者らが連携して、避難者や復旧作業職員のための弁当を製造し、地方自治体やライフライン企業等に販売することによって、被災業者の事業継続や地域社会内の経済循環を図る「弁当プロジェクト」がある。
- この「弁当プロジェクト」は、新潟県中越地震における小千谷市での取り組みを前身とし、新潟県中越沖地震の柏崎市でも取り入れられ、現場での様々な工夫とともに発展を遂げ、成功を収めた好例と言われている。
- 直後の善意の贈与は有り難いことではあるが、ただで物資が入ってくるので地元の商店や建設業者にお金が入らない。支援が引き潮になった後、被災地は一気に衰えがち。**被災地再生を図るために被災地自身が自立できるような経済体制、地域社会内で循環する社会経済システムの必要性が指摘されていた。**
- 被災地に供給する弁当を地元業者(材料、調理、物流、販売など)がお互いに協力して弁当を作ろうというもので地元業者が元気を取り戻した。小千谷市では8,000食の弁当を地元の十数社で対応し、地元に対応のお金落ちるようになった。柏崎市では行政が発注する被災者むけ弁当だけでなく東京電力、ガス協会などの復旧作業にあたる応援職員むけの弁当を受注することに成功、全市を巻き込んだ体制を構築したなど小千谷の経験をさらに進化させた。

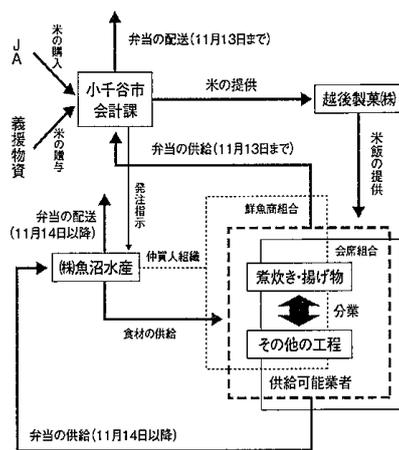


図1 小千谷市弁当供給プロジェクトの構図

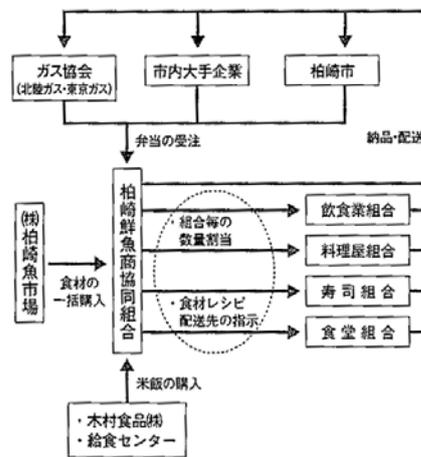


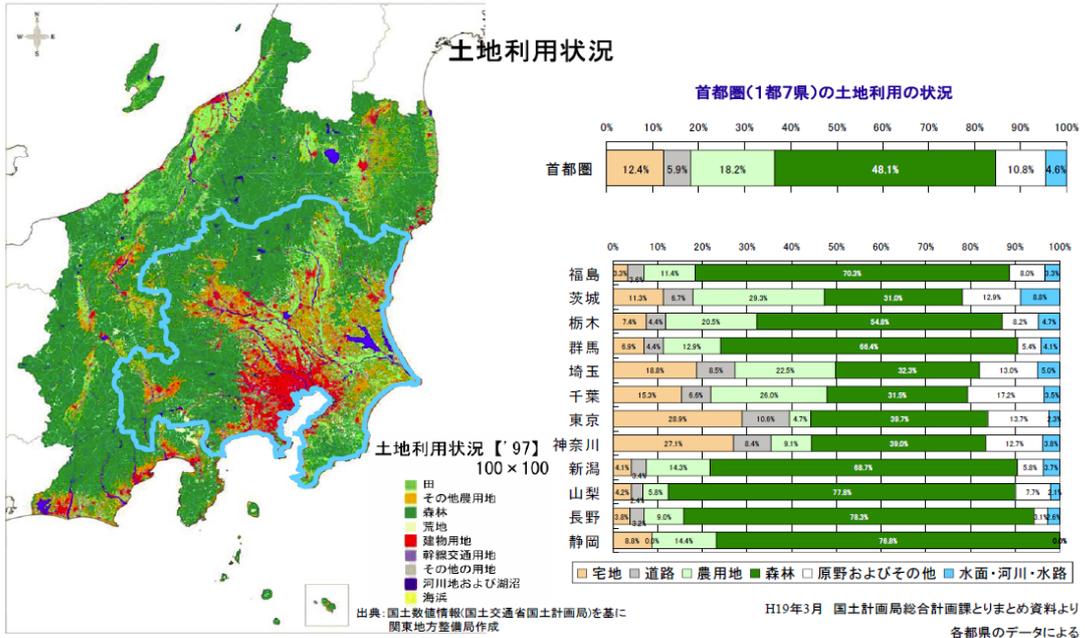
図2 柏崎弁当プロジェクトの体制図

出典：永松伸吾「地震に負けるな地域経済 小千谷・柏崎発「弁当プロジェクト」のススメ」

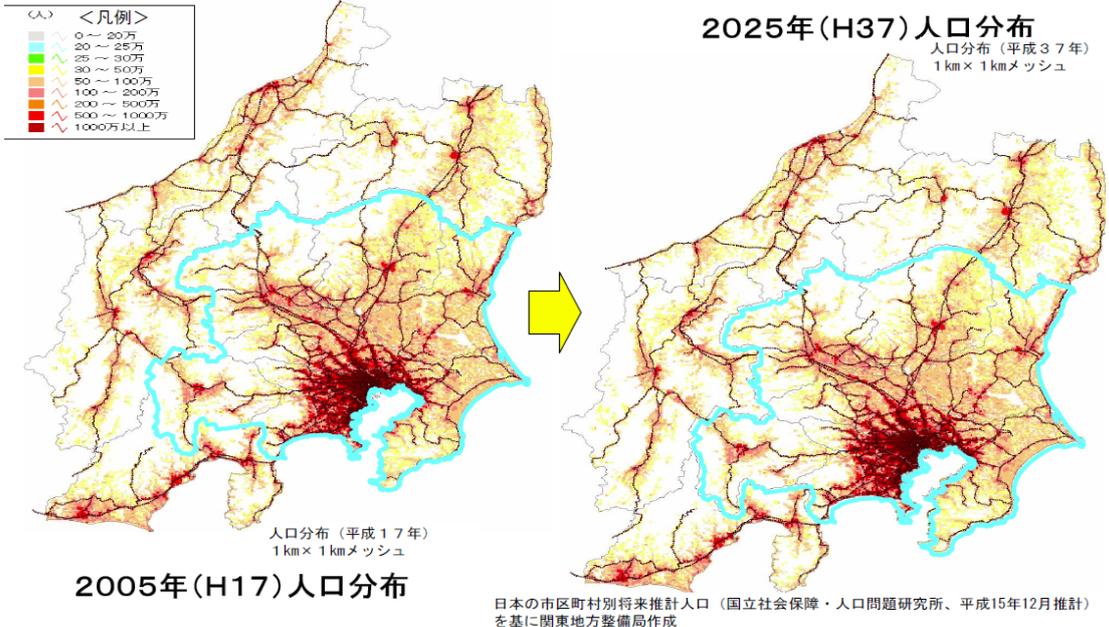
首都圏の現況

(首都圏: 1都7県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県))

首都圏の総面積は約36,350km²(日本国土の約9.6%)
 首都圏の全面積のうち、宅地は12.4%、半数は森林地帯



東京都心部や政令市及び鉄道・道路など交通網に沿って人口が集積
 県庁所在地など地域の中核拠点都市にも人口が集積

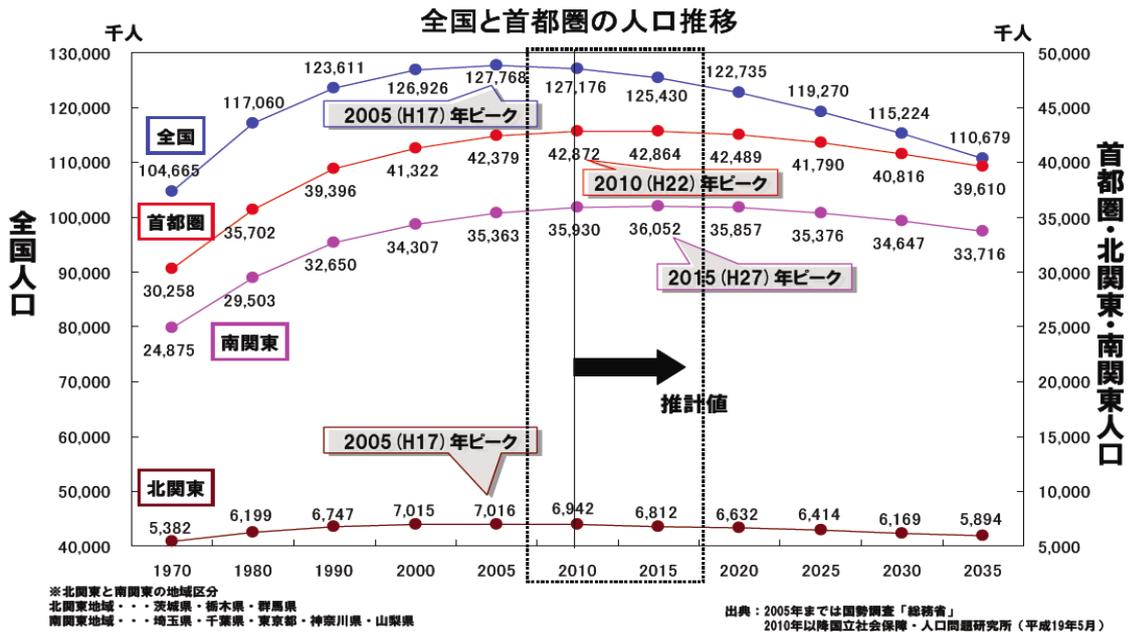


出典: 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

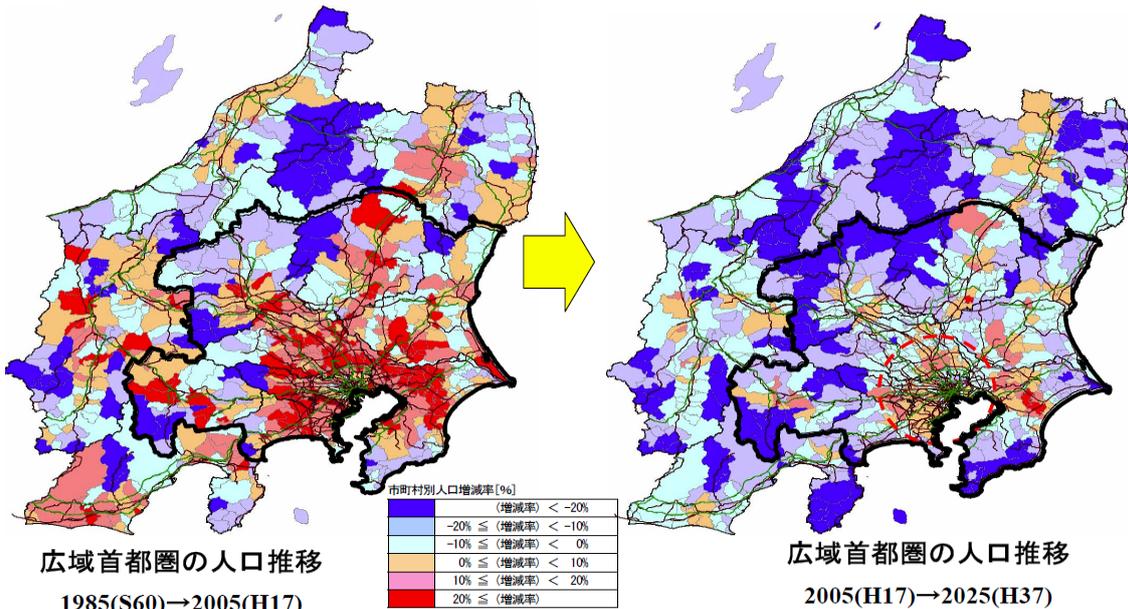
首都圏の現況

(首都圏: 1都7県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県))

**首都圏の人口ピークは2010(H22)年
しかし、北関東は2005年から人口減少 南関東は10年遅れの2015年から**



**これまで人口増加してきた首都圏も今後は全体では人口減少を迎える
【ただし、東京都心部は今後も2020年までは人口増】**



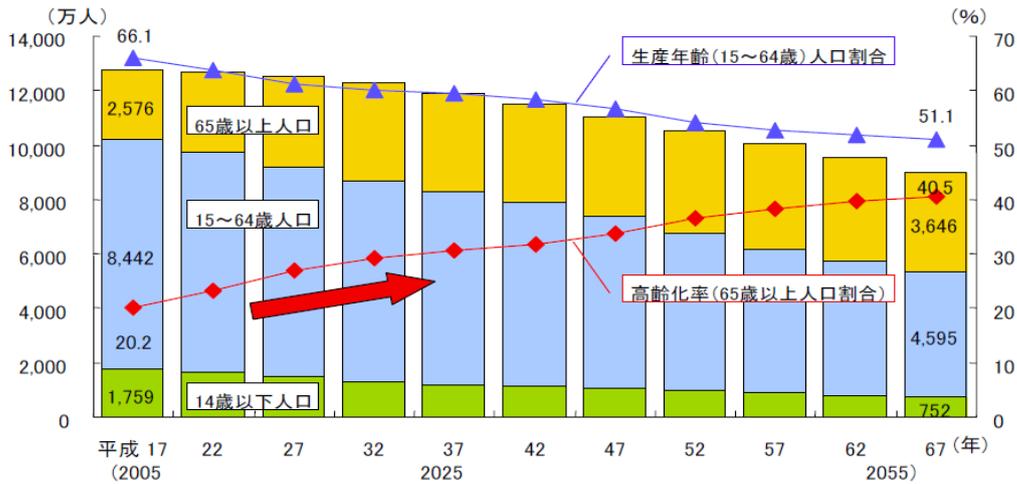
出典：第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

首都圏の現況

(首都圏: 1都7県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県))

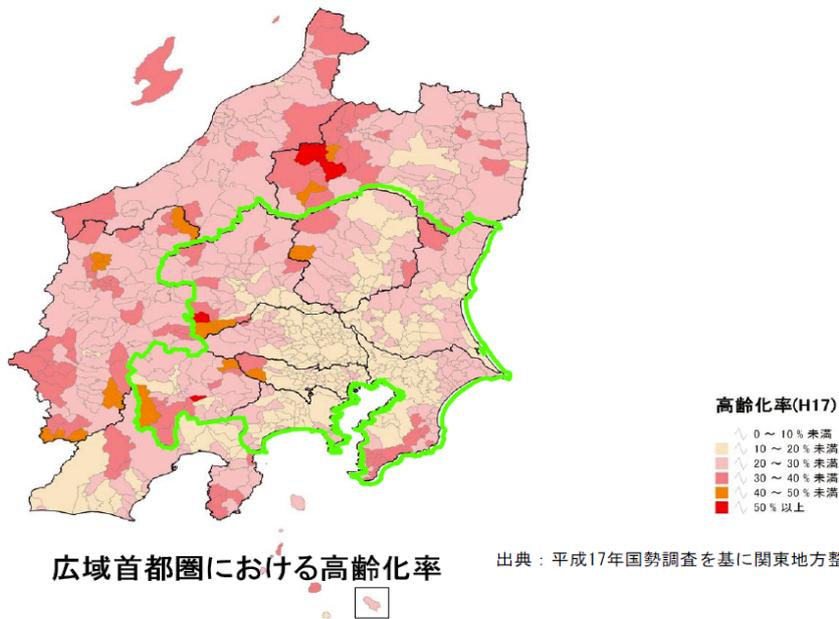
日本の総人口は減少の局面を迎えるものの、
高齢者(65歳以上)の割合は2割から4割(50年後)にまで上昇

全国における人口減少と高齢化率の上昇(推計)



資料)総務省「平成17年国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年)」より作成

首都圏の高齢化率(65歳以上の人口/総人口)は
市街地部が低く、地方部が高い



広域首都圏における高齢化率

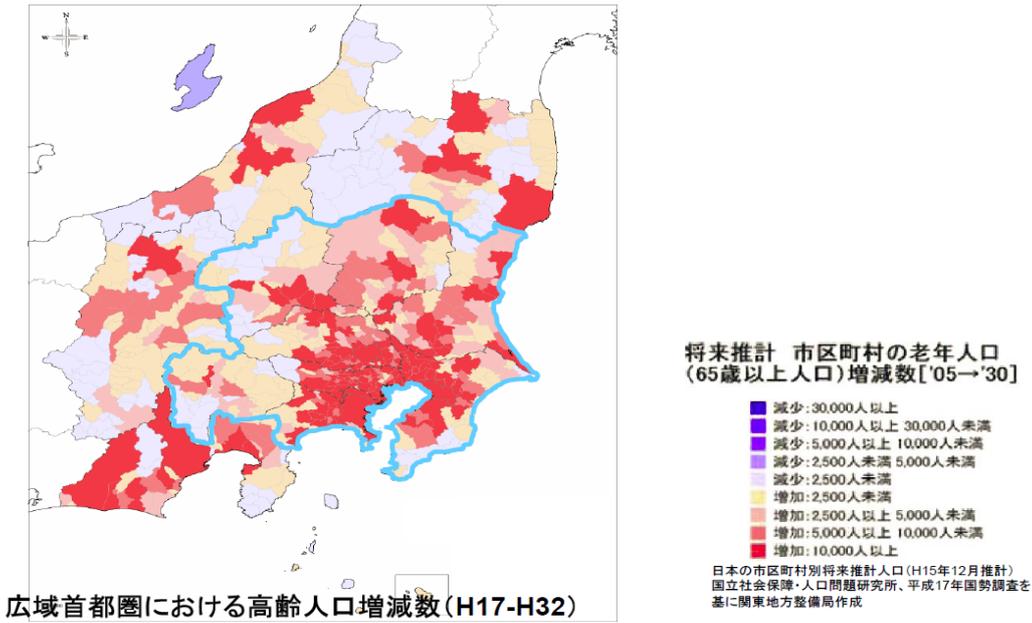
出典: 平成17年国勢調査を基に関東地方整備局作成

出典: 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

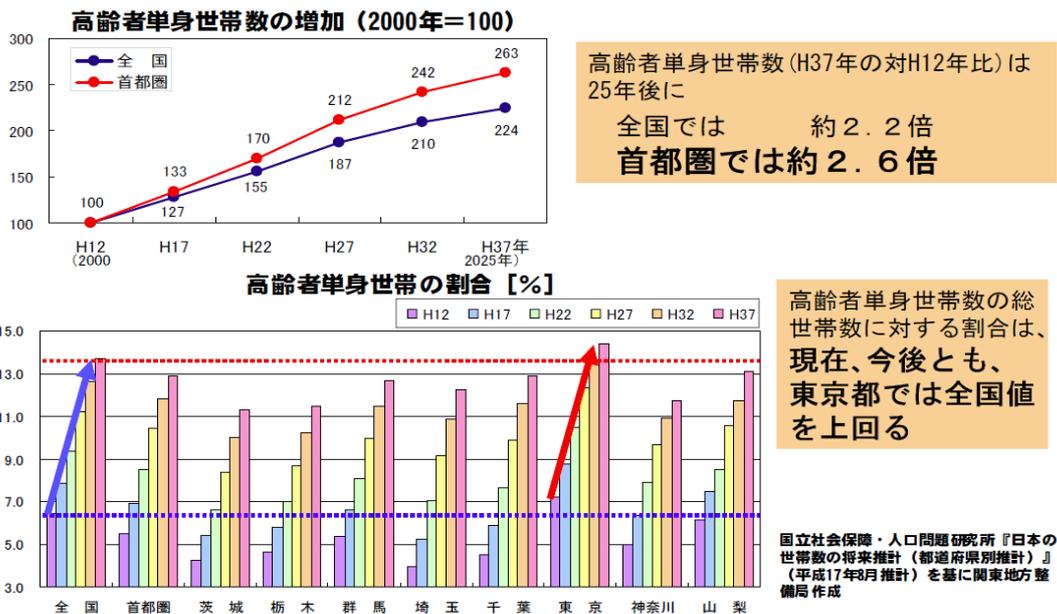
首都圏の現況

(広域首都圏: 1都11県(首都圏(1都7県)+福島県、新潟県、長野県、静岡県))

高齢人口は地方部より都市部において増加数が多い



高齢者(65歳以上)の単身世帯数・単身世帯割合が増加する

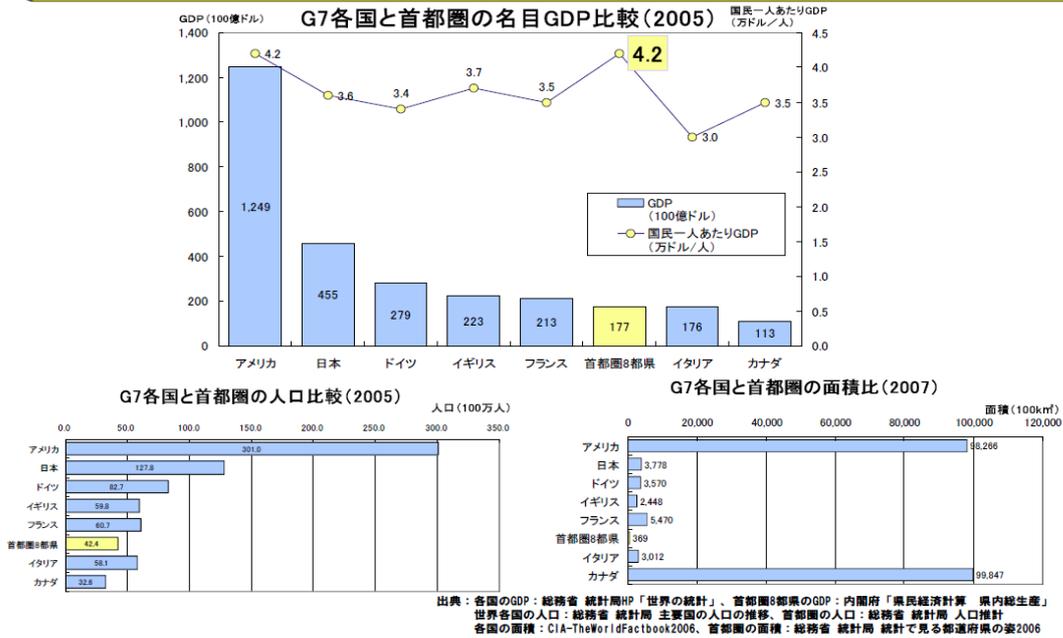


出典: 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

首都圏の現況

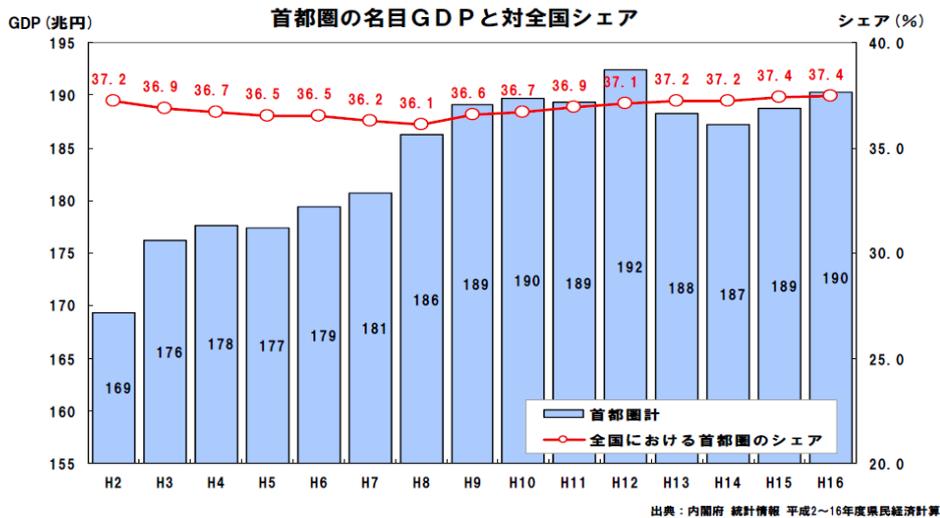
(首都圏: 1都7県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県))

世界レベルの規模を誇る首都圏経済



全国の名目GDPの約4割を占める首都圏 日本の社会経済を牽引する成長エンジン

首都圏は全国の名目GDPの約4割を占めており、平成16年度は約190兆円

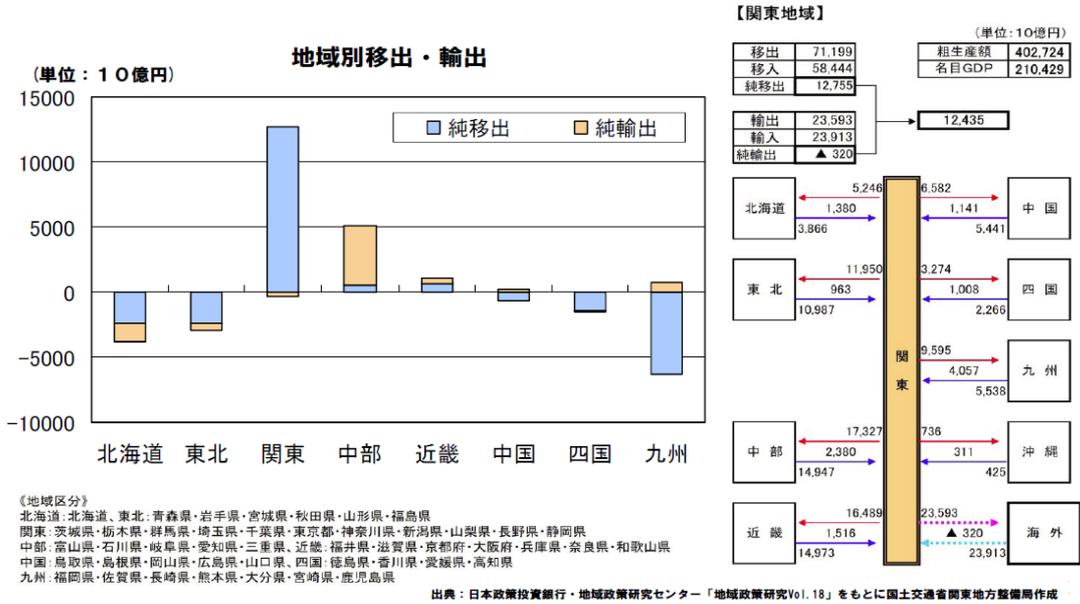


出典: 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

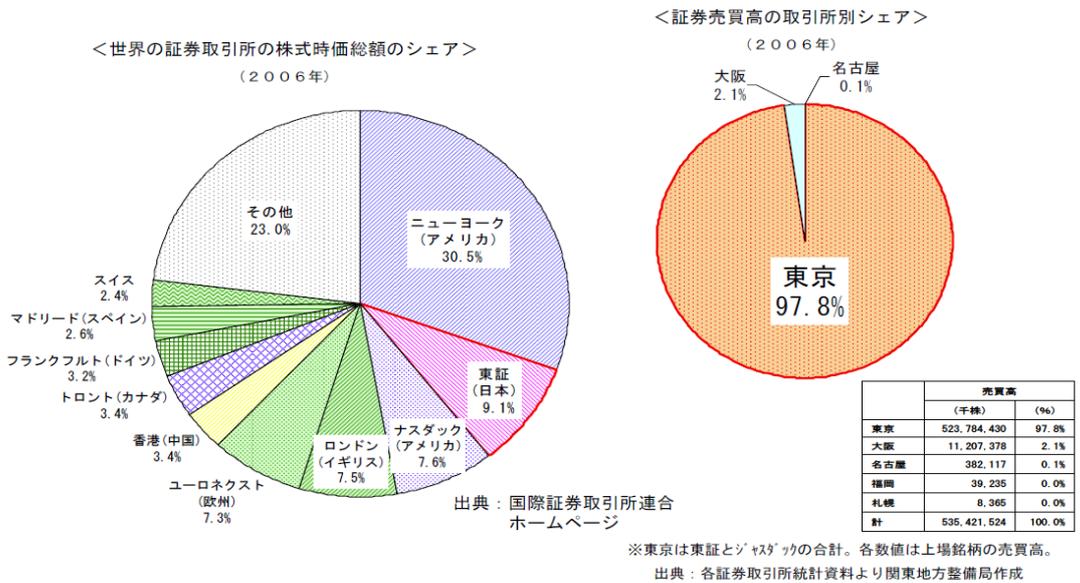
首都圏の現況

(首都圏: 1都7県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県))

首都圏は移出・輸出額とも高い
首都圏は純移出が約12.7兆円のプラス、純輸出が0.3兆円のマイナス



東京は、世界三大証券取引所のひとつとして、世界経済の主要な役割を担っている。
全国の証券売買高に占める東京のシェアは97.8%と非常に高くなっている。



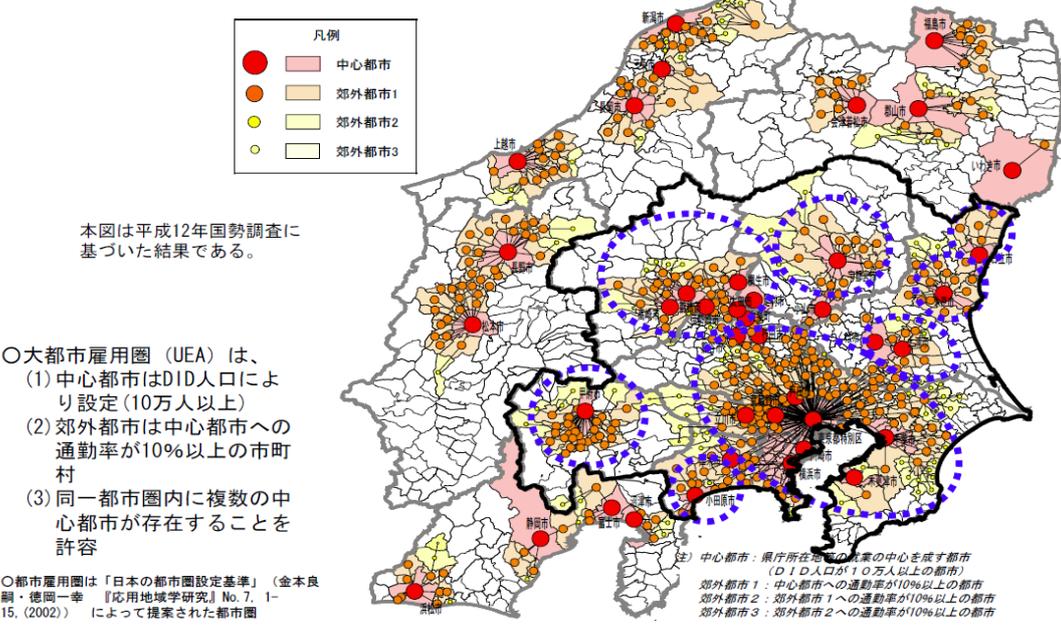
首都圏の現況

(広域首都圏: 1都11県(首都圏(1都7県)+福島県、新潟県、長野県、静岡県))

広域首都圏における交通に係る主な社会資本



東京都心部・政令市及び地域の中核拠点都市等を中心に雇用の密接な関係が形成されている。



出典: 第1回首都圏広域地方計画プレ協議会資料(国土交通省関東地方整備局作成)

(4) 議事概要

首都直下地震の復興対策に関する平成19年度の動向について国、東京都及び兵庫県から報告した後、今後の検討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。

- 首都直下地震の場合、応急対応を行っている期間から復興を果たすまでの各段階で、限られた土地を時間の経過に応じて幾重にも重複して使わないといけない。これは大都市特有の問題だが、土地の絶対的不足ということに対応するために、例えば、時限的土地利用制度といった提案が行われている。
- 復興は、非常に長期間にわたる取り組みを必要とするもので、表面的には見えにくいだが、民間、市民組織レベルでの協働が重要。NPOなどのボランタリーな組織が、復興時にも協働の基盤となる「人とのつながり」や「寄り添う力」を育てるための取り組みを日常から自発的に進めている。このような取り組みを触発するような制度があって良いのではないか。
- 膨大な被害によって膨大なニーズが発生するということを、前提（与件）とするかどうかという視点が必要。復興を考える上でも、被害をどう少なくするかは重要であり、耐震化とともに、市民による消火のシステム構築など、予防についてももっと真剣な議論があって良い。
- あるものを有効に使うこと、時間をかけてゆっくりリニューアルすることなど、既存ストックの活用についてももっと検討すべき。
- 民間の活力を活かし、市民自身が自分の力で住宅を再建していくエネルギーを引き出すための戦略を検討すべき。
- 基本法制と個別法制（まちづくり、住宅等）それぞれに、復興に関わる法律を見直し、総合的な法体系を作ることが必要ではないか。
- 都市部では工務店と客との関係が失われていっているのので、応急危険度判定結果を見て短絡的に家を解体するようなことが起こりがちになる。そうなることを防ぐための技術的検討も必要。
- 被害軽減のための技術（耐震補強技術）等が、被災後に補修して安全を確保する技術にもつながっている。今、街の中で、そういう技術と人々が急速に減っているが、復興時に備えて、日常から技術を生かすことを考える必要がある。
- 東京は、海外からみれば、再開発の余地がまだ多く残っているらしいが、被災した住宅の跡地を、外資のデベロッパーが買い集めて再開発するようなことも起こり得るだろう。これは計画的な復興という側面からは何らかの規制が必要ということかもしれないが、資金供給という側面からは歓迎されることかもしれない。いずれにしても、グローバルマーケットの中で首都直下地震の復興を考えること

も必要。

- この検討会は、まだ起きていないことへの対策を議論する場。事前の防災努力をどうやって誘発するか考えることができる。自治体の事前の防災努力を評価する仕組みや、高齢者対策の備え（例えば、介護保険の地域包括支援センターの活用）、被災者支援のルールをどうするか、これらを住民に対してどう伝えるかを議論すべきではないか。
- 復興過程にも、その前提となる被害にも、いくつものシナリオがある。国としては複数のシナリオを選択してそれに対する対応を検討すべきではないか。
- 災害時に個人情報保護と被災者の支援とのどちらを優先すべきかについて、整理しておく必要がある。
- 耐震補強を推進するために補助金制度なども用意しているが、補強の前提となる調査ですらなかなか進展しない。現状では、一定規模以上の建物であっても安全性を調査して公表するための仕組みもないので、耐震補強へのインセンティブが働きにくい。
- 国の復興体制に関して、首都直下地震の場合は都県をまたがって被災する可能性も高いので、八都県市との関係を考慮する必要がある。
- 国としては、復興の前線にある自治体や被災者の自力再建をいかに支援するかという視点で、復興対策の枠組みを見直し、課題を整理する必要があるだろう。
- 耐震化や不燃化という取り組みは、事後の復興に備えた事前の取り組みと考えることもできる。復興の検討を進めるに当たって、「事前復興の実施」と「事後復興の準備」という枠組みで考えることができるかもしれない。

第4 首都直下地震の国の復興対策に関する検討の視点

1 首都直下地震への対応に特有の条件の整理

まず、検討会の論点を整理する前に、首都直下地震と他の地域で発生する地震との特徴的な違いを考慮して、首都直下地震への対応に特有の条件を整理した。

首都直下地震と他の地域で発生する地震との特徴的な違いとしては、以下の3点が挙げられる。

- ・ 首都機能を有すること（首都機能の維持）
- ・ 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（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を行わなければならないこと（膨大な数の被災者の生活再建）

これらの3点について、特有の条件を以下に整理する。

（1）首都機能の維持

首都機能が停滞すれば、国内のみならず、海外に対する政治的・経済的影響が大きい。そのため、「首都直下地震対策大綱」（平成17年9月中央防災会議決定）では、首都中枢機能の継続性確保が不可欠であるとして、発災後3日間程度を念頭において、首都中枢機関の業務の継続性確保のための機能目標と対策、それを支えるライフライン・インフラの果たすべき機能目標と対策についても併せて定めている。

ここで、大綱で定める首都中枢機能とは、以下の3つである。

- ・ 政治、行政、経済の枢要部分を担う「首都中枢機関」
 - ・ 首都中枢機関の機能を支える基礎的な条件である「ライフライン・インフラ」
 - ・ ライフライン・インフラを経由して供給される「ヒト、モノ、金、情報」
- また、継続性を確保すべき首都中枢機能とは、以下の2つである。

- ・ 政治・行政機能

国会、中央省庁（災害対策実施部局等）、都庁、駐日外国公館等

- ・ 経済機能

中央銀行（日本銀行本店）、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センター

大綱では、これら首都中枢機関とその機能を継続させるために不可欠な以下のライフラインの機能を維持あるいは早期回復を図ることとしている。

- ・ 電力（非常電源用燃料を含む）
- ・ 上水等
- ・ 通信・情報（中央防災無線、電話、衛星通信、インターネット、放送）
- ・ 道路（高速自動車道路、首都高速道路、一般国道等の幹線的な道路）
- ・ 航空（空港、航空管制等）
- ・ 港湾

検討会では、大綱に基づく対策が実施され、これらの機能が確保された場合になお検討を要する課題は何か、という観点で検討を行うこととした。

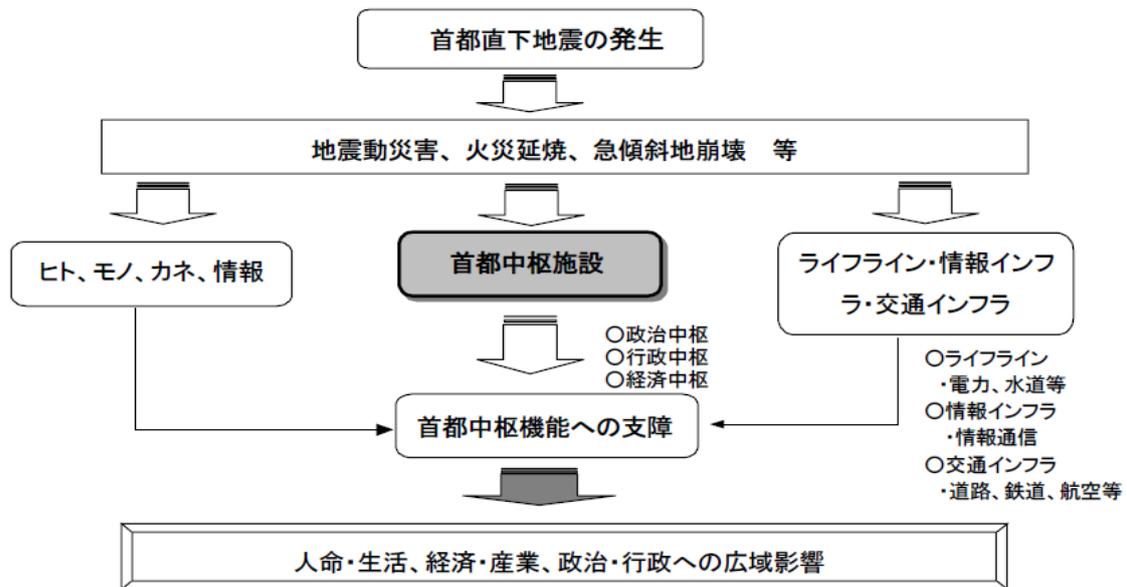


図 4 - 1 地震時の首都中枢機能被災による波及影響の構造

（出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」（平成 17 年 7 月））

（2）莫大な物的・経済的被害の回復

首都直下地震により想定される物的・経済的被害の概要は以下のとおりである（東京湾北部地震 M7.3、冬夕方 18 時、風速 15m/s の場合）。

- ・ 建物全壊棟数・火災焼失棟数 約 85 万棟
- ・ 死者 約 11,000 人、 負傷者 約 210,000 人（うち重傷者 約 37,000 人）
- ・ 避難者【1ヶ月後】 避難所生活者 270 万人、疎開者 140 万人
- ・ ライフライン : 停電 6 日、断水 30 日、ガス停止 55 日、通信支障 14 日で回復
- ・ 震災廃棄物の発生量 : 約 9,600 万トン（約 10,000 万 m³）

表 4 - 1 首都直下地震による経済被害の内訳（単位：兆円）

項目	首都直下地震 (想定)	<参考> 阪神・淡路大震災 (概算)
直接被害	66.6	9.6
建物・家財、その他資産	61.9	6.3
ライフライン施設	1.1	0.6
交通施設	3.1	2.2
その他公共土木施設	0.4	0.5
間接被害(生産額の低下)	39.0	—
被災地域内(東京都)	13.2	—
被災地域外(東京都以外)	25.2	—
海外波及被害	0.6	—
間接被害(交通寸断による機会損失・時間損失)	6.2	—
人流寸断による影響	1.5	—
港湾物流寸断による影響	4.7	—

出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」による被害想定結果（平成17年2月）、及び国土庁推計（平成7年2月14日現在）（阪神・淡路大震災関係部分）をもとに内閣府作成

首都直下地震の被害想定では、マクロ経済への影響を以下のように考慮している。

- 定量的評価の対象とした項目
- 一部、定量的評価の対象とした項目
- 定量的評価の対象としていない項目



図4-2 首都直下地震被害想定で考慮したマクロ経済への影響

出典：中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」第15回資料

(3) 膨大な数の被災者の生活再建

ライフラインの復旧後（発災から概ね1ヶ月以降）も被災地の内外で避難を継続しているとされる被災者は約410万人と推計されている。これらのうち、家屋被害を要因とする避難者約370万人であり、避難所生活者が約240万人、被災地外への疎開者が約130万人である。これらの被災者が新たに住まいを確保する必要のある被災者であると考えられる。

①被災地域内の仮住居の必要量

1都3県の仮住居の必要量を想定すると、以下のようになる。ここで、避難所生活者数は家屋被害を要因とするものとする。

1ヶ月後の1都3県の避難所生活者数が約240万人であり、平成17年国勢調査に基づき都県別1世帯あたりの人数で世帯数に換算すると、約105万世帯になる。1世帯1戸と換算すれば、1都3県の仮住居の必要量は約105万戸となる。

一方、1都3県の供給可能量は、中央防災会議の資料によると、賃貸住宅等が約92万戸であり、発災後6ヶ月後までに供給可能な応急仮設住宅が約12万戸、応急修理は約31万戸とされている。したがって、賃貸住宅等が被災しないことや応急仮設住宅の建設地を確保することが可能であると仮定すれば、1都3県の供給量は需要を上回ると推定される。

仮住居の必要量(被災地域内)

■ 需要(1都3県)

1ヶ月後の避難所生活者数 : **約240万人**(※1)
(家屋被害を要因とするもの)

(世帯数換算*で、**約105万世帯**＝約105万戸必要)
(* : 都県別1世帯当たり人数で換算、平成17年国勢調査より)

■ 供給(1都3県)

賃貸住宅等 : 約 92万戸(※2)

応急仮設住宅 : 約 12万戸(※2)(※3)

応急修理 : 約 31万戸(※2)(※3)

※1 : 内閣府資料

※2 : 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」第8回資料

※3 : 発災から6ヶ月後までの供給可能量

図4-3 1都3県の仮住居の必要量と供給可能量(被災地域内)

(出典：首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会資料)

②被災地域外の仮住居の必要量

1都3県の仮住居の必要量を想定すると、以下のようになる。ここで、疎開者数は家屋被害を要因とするものとする。

1ヶ月後の1都3県の疎開者数が約130万人であり、平成17年国勢調査に基づき都県別1世帯あたりの人数で世帯数に換算すると、約57万世帯になる。1世帯1戸と換算すれば、1都3県の仮住居の必要量は約57万戸となる。

仮住居の必要量(被災地域外)

■ 約1ヶ月後の疎開者数(1都3県) : 約130万人(※1)

(家屋被害を要因とするもの)

(世帯数換算*で、約57万世帯=約57万戸必要)

(* : 都県別1世帯当たり人数で換算、平成17年国勢調査より)

※1 : 内閣府資料

※2 : 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」第8回資料

※3 : 発災から6ヶ月後までの供給可能量

図4-4 1都3県の仮住居の必要量と供給可能量(被災地域外)

(出典：首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会資料)

2 国の復興対策に関する主な論点と検討の視点

国の復興対策のあり方に関する主な論点として、検討会で提示した以下の4点について、検討会や個別ヒアリングでの指摘等も含め、委員の意見を再整理した。

(1) 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)

①検討の視点

- ・ 阪神・淡路大震災と同様の組織で対応した場合に問題はあるか。
 - 災害対策基本法に基づく緊急災害対策本部が設置された場合には、本部長(内閣総理大臣)は、応急復旧対策に関し全大臣に指示することができる。阪神・淡路大震災で設置された緊急災害対策本部(災害対策基本法に基づかないもの)では、同様の規定は置かれていない。
- ・ 復興対策本部を設置した場合に必要な機能、都県及び市区町村との役割分担や連携体制はどのようなものとすべきか。

②委員の指摘

- ・ 国の復興体制に関して、首都直下地震の場合は都県をまたがって被災する可能性も高いので、八都県市との関係を考慮する必要がある。
- ・ 国としては、復興の前線にある自治体や被災者の自力再建をいかに支援する

かという視点で、復興対策の枠組みを見直し、課題を整理する必要があるだろう。

- 基本法制（体制の明確化、個別法制のための法律化等）について、復興に関わる法律を見直し、総合的な法体系を作ることが必要ではないか。
- 被害の発生を減らすことが速やかな復興に繋がることから、災害対策基本法を全面的に見直し、予防・応急・復興のそれぞれについて法的な枠組みを整備する必要がある。
- 市民、企業、国、地方公共団体のそれぞれが主体性をもって復興に取り組む仕組みが必要。国も地方公共団体その他への支援という立場から離れて、国がやるべきであり、地方公共団体がやることとどう連携させるかという発想をすべきではないか。現行の防災基本計画では、復興は地方公共団体が主体で国はそれを支援という位置づけ。
- 国が短期間で主要インフラを復旧させ、地方公共団体は市民の生活再建に全力投入するというような役割分担が考えられる。
- 一時的な措置として、国と地方公共団体の役割を変更することや地方公共団体間の壁を取り払った組織を設置することも含めた議論が必要ではないか。国が地方公共団体を代行することもありうるか。
- 現在の仕組みの問題は縦割り行政になっていること。復興のタスクフォースを設置する必要があるか。阪神淡路大震災のときの復興委員会（諮問機関）・復興対策本部（実務機関）のような組織のあり方は。
- 復興に関する全ての権限を内閣府に集中させるか。

（２）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）

①検討の視点

- 復興の基本方針はどのようなプロセスで決定すべきか。
- 基本方針の決定に当たって重視すべきことは何か。
- 国土形成計画（広域地方計画）や地方公共団体の長期計画等との関係についてどう考えるか。
- これらの各事項について、間接被害の影響を受ける地域（非被災地）の対策についてはどうか。
- 何を復興状況の評価指標とするか。また、その目標をどのように設定するか。

②委員の指摘

- 膨大な被害によって膨大なニーズが発生するということを、前提（与件）とするかどうかという視点が必要。復興を考える上でも、被害をどう少なくするかは重要であり、耐震化とともに、市民による消火のシステム構築など、

予防についてもっと真剣な議論があって良い。

- ・ 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス（M8クラス）の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。
- ・ 復興基本方針策定の手続きには、東京都のみでなく、首都圏全体を視野に入れるべき。そのため、国土形成計画（広域地方計画）とも整合性のある国・自治体の協調協力の仕組みが必要。
- ・ 人口増加を想定した 20 世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。
- ・ 関東大震災では、全部の資金や技術を都心に向けられたので都心の改造ができた。投資を集中するという選択肢もあるかもしれない。
- ・ 復興計画を立てる場合、都心凝縮型のコンパクトシティとするか、郊外と都心で上手に住み分けるような分節型都市を目指すか、といった視点も必要である。

(3) 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）

①検討の視点

- ・ 避難段階から復興の達成まで、被災者個人の生活と地域社会、経済（日本全体、被災地域）はどのような過程を辿るのか。（復興プロセスのシナリオ）
- ・ 復興プロセスのシナリオは何通りも考えられるが、何がその分岐点となると考えられるのか。
- ・ 将来に備えた安全なまちづくりと速やかな復興とをどのように両立させるのか。

②委員の指摘

- ・ 復興過程にも、その前提となる被害にも、いくつものシナリオがある。国としては複数のシナリオを選択してそれに対する対応を検討すべきではないか。
- ・ 耐震化や不燃化という取り組みは、事後の復興に備えた事前の取り組みと考えることもできる。復興の検討を進めるに当たって、「事前復興の実施」と「事後復興の準備」という枠組みで考えることができるかもしれない。
- ・ 直接被害の金額は、被害想定時の試算では再取得のための価格で示しているので、復興経済という側面で見れば収入である。民間資産の復旧のための資金をどう動かすか、最初の一步をどう踏み出せば良いか、経済的な議論が必

要。

- ・ 経済的には、復興需要の山が高いとその後が大変なので、なだらかに大きな山を描く必要があるだろう。マクロ経済のシナリオ化が必要。
- ・ 阪神・淡路大震災の場合、被災直後に地場の業者では受けきれない大量の建設需要が集中し、建設資金が外部に流出した一方で、その後しばらく建設需要が発生しなくなり、地場の住宅産業は疲弊してしまった。また、公営住宅を大量に用意した結果、維持が非常に大変になるという事態がみられた。地域の復興経済や産業の復興についても検討しておく必要がある。
- ・ 被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付けること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。
- ・ あるものを有効に使うこと、時間をかけてゆっくりリニューアルすることなど、既存ストックの活用についてももっと検討すべき。
- ・ 民間の活力を活かし、市民自身が自分の力で住宅を再建していくエネルギーを引き出すための戦略を検討すべき。
- ・ 交通インフラ等が復旧しないと、通勤もできず、経済も復興しない。
- ・ 首都直下地震の後に発生すると言われている関東大震災クラス（M8クラス）の地震を想定し、復興計画に防災まちづくりの考え方を盛り込むことを検討すべき。

（４）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）

①検討の視点

- ・ 効率的・効果的に復興対策事業を推進するために、どのような措置が必要か。
- ・ 経済的・財政的観点からの実行可能性を担保するために、どのような措置が必要か。

②委員の指摘

- ・ 首都直下地震の場合、応急対応を行っている期間から復興を果たすまでの各段階で、限られた土地を時間の経過に応じて幾重にも重複して使わないといけない。これは大都市特有の問題だが、土地の絶対的不足ということに対応するために、例えば、時限的土地利用制度といった提案が行われている。
- ・ 復興は、非常に長期間にわたる取り組みを必要とするもので、表面的には見えにくいだが、民間、市民組織レベルでの協働が重要。NPOなどのボランティアな組織が、復興時にも協働の基盤となる「人とのつながり」や「寄り添

う力」を育てるための取り組みを日常から自発的に進めている。このような取り組みを触発するような制度があつて良いのではないか。

- 基本法制と個別法制（まちづくり、住宅等）それぞれに、復興に関わる法律を見直し、総合的な法体系を作ることが必要ではないか。
- 都市部では工務店と客との関係が失われていっているので、応急危険度判定結果を見て短絡的に家を解体するようなことが起こりがちになる。そうなることを防ぐための技術的検討も必要。
- 被害軽減のための技術（耐震補強技術）等が、被災後に補修して安全を確保する技術にもつながっている。今、街の中で、そういう技術と人とが急速に減っているが、復興時に備えて、日常から技術を生かすことを考える必要がある。
- 東京は、海外からみれば、再開発の余地がまだ多く残っているらしいが、被災した住宅の跡地を、外資のデベロッパーが買い集めて再開発するようなことも起こり得るだろう。これは計画的な復興という側面からは何らかの規制が必要ということかもしれないが、資金供給という側面からは歓迎されることかもしれない。いずれにしても、グローバルマーケットの中で首都直下地震の復興を考えることも必要。
- 事前の防災努力をどうやって誘発するか考えることができる。自治体の事前の防災努力を評価する仕組みや、高齢者対策の備え（例えば、介護保険の地域包括支援センターの活用）、被災者支援のルールをどうするか、これらを住民に対してどう伝えるかを議論すべきではないか。
- 災害時に個人情報保護と被災者の支援とのどちらを優先すべきかについて、整理しておく必要がある。
- 耐震補強を推進するために補助金制度なども用意しているが、補強の前提となる調査ですらなかなか進展しない。現状では、一定規模以上の建物であっても安全性を調査して公表するための仕組みもないので、耐震補強へのインセンティブが働きにくい。
- 復興財源について、個別の特例法ではなく、復興対策特区のように事業執行等の弾力的な特例、制度的な特例等、税財政、と事業執行を総合化した復興特別措置法のような法律の整備も一つの方法ではないか。
- 復興にかかる費用の考え方として、直接被害額に応じた復旧費用と、発災後10年間の公共事業を前倒して投入したものが復興予算としても良いのではないか。
- 被害が大きければ大きいほど長い時間をかけて、また、民間の財布をうまく使うことが重要で、そのための仕組みが必要になる。対策にメリハリを付け

ること、戦略的、集中的な投資が必要で、民間の知恵・お金を引き出すような工夫が望ましい。関東大震災では、疎開するための汽車賃を往きの分だけ無料にしたら、最大時で人口の半分以上ともいわれる大量の人が疎開した。一方、阪神・淡路大震災では、家屋の解体・撤去費用を公費で負担したら多くの人が家を解体した。

- 二重ローン問題に関して、民事再生法で返済額を減額するのと同様の仕組みを住宅ローンについても創設し、このとき新たな借り入れができなくなる被災者に対し復興基金を充てる、ローン買取機構を復興基金で創設する等、新しい制度ができないか。
- 個人への財政支援については限界があるので、今起きたらどんなルールでやるのかを明らかにし、市民に伝えることが必要ではないか。例えば、行政は100万か200万円を一律で支給するので、あとは自助努力に任せる、という可能性も考えられる。
- 公的サービスには限界があるので、自立的な復興に期待せざるを得ず、復興公営住宅を1軒建てるのに1,000万円かかるのであれば、それよりも住民に100万円ずつ渡して自立復興に期待する方がよい。
- 人口増加を想定した20世紀型の復興計画は、そろそろ見直しが必要。既存制度の立体換地では、保留床処分により事業費を捻出するために元の倍くらいの床面積を確保することになるが、そのような計画はもはや作れない。特別の制度が必要ではないか。
- 被災者が疎開するのではなく、健全な人が一時的に移動して非被災地で活動するという考え方もあり得る。首都機能を一時的に移転させ、被災地は再建に注力することも考えられる。
- 公的サービスは細やかさに欠け、住民の個別ニーズに合わない。被災者自身が自立していくように、やる気を引き出すような施策、きめ細やかな施策が必要。コロッケ弁当を配るより、市場で大根を買って揚げ物でなく煮物を自分で作るなど作る喜びを味わえるような施策が重要。メニュー方式でなく自治体のやる気を引き出すような方策が大切。自治体が自由に施策を実施できるような復興公金を国が渡すと工夫するだろう。

3 今後の検討の方向性

これまでの検討会及び個別ヒアリング等をふまえれば、首都直下地震の復興対策のあり方に関する議論を進めていくために、今後優先して検討すべき事項の方向性として、例えば以下の3点が挙げられる。

まず、議論の土台となる共通認識をつくるために、復興がどのような過程を辿るのかについて全体像を把握する必要がある。首都直下地震による被災地と日本全体が、どのような過程を経て復興に至るのか、複数の被害状況を想定し、基本的な復興シナリオを検討しておく必要がある。

また、復興シナリオにも大きな影響のある地震被害による経済的な影響については、復興の過程における時間の推移の中での構造的変化等も考慮した経済的影響について検討された事例はほとんどない。被災地内あるいは国内だけでなく、海外も含め、復興過程を考慮した大局的な経済的影響について検討しておくことが重要である。

上記の2点については、中央防災会議が想定したような首都直下地震による膨大な被害が発生した場合での検討が基本となるが、復旧・復興対策を進める上で膨大な被害が発生することにより十分対応できないことがらも多く発生する可能性があることから、いかに被害の発生を減らすことができるかということについて考えることも必要となる。これまでの事前対策に復興の視点を加えることにより、より実効性のある事前対策となる可能性がある。

以下に、それぞれの検討の方向性を整理する。

(1) 復興シナリオに関する検討

1) 本年度の検討事項

本年度の調査では、首都直下地震への対応に特有の条件と、国の復興対策に関する主な論点と検討の視点を以下のように整理した。

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）

①については、首都直下地震対策専門調査会（中央防災会議）による被害想定結果や「首都直下地震対策大綱」を前提としている。しかし、被害想定で設定した地震が必ず起きるとは限らない。被害の規模が変わると復興シナリオや施策が根本から変わる可能性がある。たとえば、被害が甚大である場合は、停電や断水等により日常生活や企業の事業維持等に支障を来すため、社会生活を支える電力や上下水道、通信、交通等の基本インフラ機能の早期回復が求められる可能性がある。一方、被害が小さい場合はある程度の日常生活は維持できるため、地域の防災力を向上させるために、今後発生すると想定されている M8 クラスの地震にも耐えられるよう計画的な復興（全面建て替え）が求められる可能性がある。したがって、前提条件となる被害規模には幅を持たせるべきである。

地震被害想定は、最新の知見に基づき、設定した条件（震源断層、発生時刻、季節、風速等）で地震が発生した場合の被害量を算定するものであり、多くの場合はその条件下で被害が最大となるケースが含まれる。専門調査会による被害想定では、東京湾北部地震（M7.3、冬 18 時、風速 15m/s）が最大の被害となるケースとして設定されている。したがって、被害が甚大なケースとしては東京湾北部地震（M7.3、冬 18 時、風速 15m/s）を選択することが妥当であると考えられる。一方、被害が小さい地震としては、例えば東京湾北部地震の約 1/10 の被害規模となる立川市直下地震（M6.9、18 時発生、風速 15m/s の場合の全壊棟数が約 75,000 棟、死者数が約 500 人）など東京湾北部地震以外の被害想定結果を前提とすることが考えられる。ここで、東京湾北部地震（M7.3、冬 18 時、風速 15m/s）の建物被害や人的被害の結果を 1/10 にすることも考えられるが、被害想定項目ごとに相関があるため、全ての想定項目を一律に 1/10 にするわけにはいかない。したがって、復興シナリオ全体を検討する場合は、被害想定結果の中から条件を抽出することが望ましい。ただし、たとえば居住安定対策やがれき処理など個別の課題について検討する場合はその限りではない。

また、首都中枢機能のうち災害対策部門等の継続確保については大綱等で定められているが、中央省庁等のその他の行政機能が長期間停滞または機能低下した場合の影響の全国的な波及のシナリオについても検討しておくことが望ましい。

2) 今後の検討方針の例

- ①中央防災会議の東京湾北部地震想定結果を前提条件としつつ、首都圏で起こりうる複数のケースを検討する。
- ②被害の設定が変わると復興シナリオや施策が根本から変わる可能性があるた

め、被害の設定に幅を持たせる。例えば、最大ケースとして中央防災会議の東京湾北部地震の被害ケースと、被害数値が 1/10 程度のケース（例：立川市直下地震（M6.9、18 時発生、風速 15m/s）の場合）を検討する。

- ③想定外の事態が発生する可能性を考慮し、首都中枢機関の機能継続性確保に不可欠な交通・通信の機能低下が長期間継続した場合のシナリオも検討する。
- ④震災から 10 年後に至るまでの過程を成功ケース、失敗ケースの 2 つに大別し検討する。成功ケースは、国・地方公共団体・企業・国民が十分な連携のもと英知を寄せ合って活動し、後世に語り継がれるような復興を成し遂げたケース、被害甚大な地域では応急修理による早期の機能回復を優先して恒久的対策は長期のスパンで検討、被害軽微な地域では補修を機に防災機能の向上等を選択していくなどの確な対応をとれたケースである。失敗ケースは、震災後の生活苦や絶望感から高齢者等の自殺者が増えたり、首都の入り組んだ土地の権利関係や希薄なコミュニケーションなどが原因で住まいや生活の復興が遅々として進まないケース、世界マーケットが日本を見限り国際競争力が低下していくケースなどである。
- ⑤シナリオの作成方法としては、ある程度状況を設定し、起こりうる可能性のある複数のシナリオを想定して展開していくシナリオプランニング的な進め方と、ポイントとなる達成目標を予め設定し、それに到達するようにシナリオを作成するバックキャスト的な進め方がある。バックキャスト的な進め方をする場合の目標としては、例えば、「波及的な被害額を最小にする」や「財政負担を最小にする」などが考えられる。

（2）首都直下地震による復興過程における経済影響モデルとシミュレーションの検討

これまでの被害想定における経済影響シミュレーションでは、主に、発災直後の物的被害等による直接的被害と、各産業における生産・販売基盤が被災することによる直接的な生産性の低下や各産業における生産量の低下が波及的に他の産業に影響する生産性低下を合わせた間接的被害を考慮している。しかし、被災地外への疎開等による人口移動や生産拠点の移動などについては考慮されておらず、また、復興過程での経済の様々な構造的変化については考慮されていない。これらを考慮するためには地震による被害の影響、相互依存関係、政策パラメータ、復興過程を考慮したモデル（計量経済モデル、システムダイナミクスモデル、産業連関分析等）を検討し、これを用いた分析を行う必要がある。

復興シナリオの評価基軸を経済影響とする場合、ここで検討する経済影響モデルの政策パラメータは、まさに復興対策の基本方針の決定を左右するものとして

設定されることとなる。

以下に、経済影響モデルの考え方の例を示す。これらの検討では、被災地内（市民生活、企業、公共）の影響だけでなく、被災地外（日本全体）への影響や世界への影響も考慮する必要がある。

<被災地域への影響（家計）>

- ・震災による一家の働き手の死傷、勤務先企業の倒産や解雇等により、所得が減少する。
- ・物資の不足等を背景として物価が上昇し、生活が困窮し、消費が減退する。
- ・震災による住宅・財産の損失が、仮住まいや修復等の住宅再建のための借入金の増加をもたらす、所得減少とあいまって、生活がさらに困窮する。
- ・現在の居住地を離れて疎開する世帯も出てきて、被災地の人口減少をもたらす。
- ・被災者支援の仕方や疎開意向によって影響が大きく変動する可能性がある。

<被災地域への影響（企業）>

- ・震災による企業設備の被害が生産力低下を招くとともに、地域内の取引先企業の被災による影響を受けて、財務が悪化し、倒産・解雇が発生する。
- ・被災地外への業務拠点の移転、被災地外における代替生産等が発生し、影響が長期化する。
- ・企業収益の低下を見越した株価・地価の下落が発生する。その結果、財務が悪化し、企業の倒産・解雇による失業者が増加する。
- ・地価や株価の低下した土地や企業が海外のファンドにより買収される。
- ・一方で、投資リスクに対する懸念が高まり、海外からの投資が長期的に減少する。
- ・インフラの復旧や住宅建設、企業設備投資等の復興需要が発生する。
- ・インフラの復旧や金融安定化のための対策、さらに家計の消費動向等によって企業の復旧復興の速度が大きく変わる可能性がある。

<被災地域への影響（行政）>

- ・住宅の供給や生活再建支援等の被災者支援、産業対策、インフラ復旧等のための財政支出増大により財政悪化を招く。
- ・被災者や企業の所得減少や土地等の資産価格の下落、疎開等による人口減少により税収減となり財政悪化を招く。
- ・復興需要の本格化に伴い、税収が回復・増加する。

<被災地域以外への影響（家計、企業、及び行政）>

- ・被災地内で生産されていた製品やサービスの供給が低下し、生産活動に支障が発生する。また、取引先の被災により、被災地外から被災地内への製品・サービス等の販売量が低下し、被災後の一定期間、国内の経済活動が停滞し、国内

の企業収益が悪化する。

- ・被災地外への業務拠点の移転や、被災地外における代替生産が国内で発生した場合には、当該地域の経済が活性化する。一方で、業務拠点の海外移転や海外での代替生産が起これば、国内の関連産業の収益に悪影響をもたらす。
- ・被災地の復興投資が国内にとどまれば、全国に生産誘発の波及影響をもたらす。一方で、その多くが海外に流出した場合には、資金不足から国内経済の停滞が長期化する。
- ・次の震災への連想から、海外からの対内投資が長期的に減少する。
- ・被災地の復興需要に対応するために、日本全国から人材、資材や資金が大量投入され、資源不足から被災地外での生産力や公共サービス水準が低下する。
- ・間接被害による企業収益の悪化から、企業税収が減少する。
- ・疎開等により人口が増加した地域では、税収増となる。
- ・地方交付税交付金に関し、東京都他の不交付団体が交付団体になり、交付金の財源が不足する。
- ・物資の不足等を背景として物価が上昇し、また、国内企業収益の回復や国際金融市場等の安定化が遅れば、雇用や給与が減少し、被災地以外の地域でも市民生活が困窮する。

<世界への影響>

- ・復興資金需要が高まり、日本への対内投資が活発になる。
- ・復興資材需要の高まりから、国際的に資源価格や物流価格等が高騰する可能性がある。
- ・近隣諸国では、日本からの業務拠点の移転や代替生産が行われるようになる可能性がある。
- ・日本から海外諸国への資金流出減少や、企業収益への懸念から、世界の金融市場が不安定になる場合もある。

(3) 「事前の復興対策」と「事後の復興対策」の視点からの整理

首都直下地震に特有な条件に、「莫大な物的・経済的被害の回復」や「膨大な数の被災者の生活再建」がある。これらはいわば事後の復興対策であるが、現在のリソースでは吸収できない被害量が発生する可能性があることを考慮すると、事後の復興対策の負荷をいかに軽減させるかが現実的な復興シナリオを検討する上では重要なポイントとなる。

被害想定によると、揺れによる全壊棟数が 15 万棟であるのに対して火災焼失は 65 万棟とされている。住宅復興を速やかに行うためには住宅の耐震化対策と共に火災対策の強化が必要である。首都直下地震の地震防災戦略（平成 18 年 4 月）では、火災については、不燃領域率の向上（40%以上）と初期消火率の向上（自主防災組織率を 72.5%から 96%にすること）が目標として挙げられている。これらの目標を達成することに加えて、自主防災組織に所属していない近隣住民が初期消火活動に参加できる一般住民でも使用しやすい消火器具を充実させるなど、柔軟な発想に基づく対策の充実を図ることで一層の被害軽減が実現できれば、そのことが質・量の両面から復興の負担を軽減することに他ならない。このような事前に被害を減らす取り組みを事前の復興対策であると捉え、事後の復興対策で必要になると考えられる費用を事前対策に充てることも考えられる。

また、東京都が推進している「復興模擬訓練」のように、被災後の住宅と地域の再建をどのように進めるか、住民自身が日頃から考えることも事前の復興対策である。このような取り組みを通じて復興対策の新たな課題も明らかになってくることが考えられ、これらの課題への対応をあらかじめ検討しておけば、被災前の制度改善や、被災後の状況に応じた制度改善等に速やかに対応できる可能性がある。

復興対策を単に被災後の対処として捉えて検討するだけではなく、被災による負担を軽減したり、被災後に必要となる取り組みを準備したりすることによる「事前の復興対策」を立案し、復興の立場からこれまでの震災対策とは違った視点から情報を発信することにより、今後の震災対策の充実に貢献することも期待される。

【参考文献】

- 内閣府「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討調査」（平成 19 年 3 月）
中央防災会議「首都直下地震対策大綱」（平成 17 年 9 月）
中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会報告」（平成 17 年 7 月）
総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」（平成 12 年 2 月）
文部科学省「大都市大震災軽減化特別プロジェクト総括成果報告書」（平成 19 年 3 月）
災害対策制度研究会「図解 日本の防災行政 改訂版」（平成 16 年 11 月）
東京都「東京都震災復興マニュアル（復興プロセス編）」（平成 15 年 6 月）
東京都「東京都震災復興マニュアル（復興施策編）」（平成 15 年 3 月）
兵庫県「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」（平成 19 年 12 月）
兵庫県「指標等からみた復興 10 年の成果収集調査報告書」（平成 16 年 12 月）
兵庫県「阪神大震災 検証提言総括」（平成 12 年 4 月）
新潟県「新潟県中越大震災復興計画」（平成 17 年 8 月）
新潟県「新潟県中越沖地震復興ビジョン」（平成 19 年 12 月）
石川県「能登半島地震復興プラン」（平成 19 年 10 月）
東京都立大学大学院都市科学研究科「都市の科学」（平成 17 年 3 月）
塩崎賢明ら「大震災 10 年と災害列島」（平成 17 年 2 月）
梶秀樹・塚越功「都市防災学」（平成 19 年 3 月）
三井康壽「防災行政と都市づくり」（平成 19 年 9 月）

