

「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」

報告書（案）

平成 22 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」報告書（案）

I. はじめに

II. 検討の経緯等

1. これまでの検討経緯

2. 本報告書の性格及び位置づけ

3. 検討の前提条件

- (1) 被害想定
- (2) 対象地域
- (3) 目標年次
- (4) 段階区分
- (5) 検討内容

4. 本報告書を読む上での留意事項

III. 首都直下地震の復興対策に関する主な課題

1. 首都直下地震の復興対策を考える上での7つの視点

- ①将来のM8級震災の発生を念頭に置いた復興
- ②将来の長期的な経済社会情勢の変化を見据えた復興
- ③首都地域全体の広域的連携
- ④膨大なニーズに対処するための限られた資源の有効活用
- ⑤首都地域のコミュニティの特徴に応じた復興
- ⑥行政頼みではない「新しい公共」による地域住民等が主役の復興
- ⑦事前の備えの重要性

2. 国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題

- ①国及び地方公共団体の復興体制
- ②復興方針・復興計画の策定プロセス

3. 分野ごとの課題

(1) 生活復興の課題

- ①住宅再建をはじめとする生活の再建
- ②高齢者等の要援護者の支援
- ③コミュニティの復興
- ④疎開者への対応

(2) 産業復興の課題

- ①首都地域全体の産業復旧・復興
- ②首都地域の産業の非代替性
- ③被災中小企業、被災商店街等の復興

(3) 都市復興の課題

- ①首都機能の早期回復
- ②震災を契機とする都市構造変革と創造的復興
- ③市街地復興の円滑な進捗のために必要な措置
- ④時限的土地利用
- ⑤建物の解体・撤去と震災廃棄物処理

4. 経済・財政状況に関する課題

- ①首都直下地震の経済的影響
- ②財政制約と地方公共団体間財政格差
- ③資金調達
- ④復旧・復興需要の時間分散

IV. 分野ごとの時系列課題整理表

V. その他

- ①復興ビジョンの検討
- ②復興シミュレーション及び復興訓練の実施
- ③国の事前復興体制及び復興法制のあり方

VI. おわりに

I. はじめに

大正期の首都東京を中心に多大な被害をもたらした関東大震災から 87 年、日本全土を焼け野原にした太平洋戦争の戦災から 65 年が経過した。戦後の高度成長期を経て、東京は世界第二の経済大国の首都として目覚ましい発展を遂げ、その間我が国は東京が再び瓦礫の山となる可能性を忘れかけていたが、平成 7 年の阪神・淡路大震災によって都市型大規模震災の脅威をまざまざと思い知らされることとなった。その後、中央防災会議を中心として首都直下地震に関する検討が進められ、平成 17 年 7 月の首都直下地震対策専門調査会報告では、最大で死者数約 11,000 人、建物全壊棟数・火災焼失棟数約 85 万棟、経済被害約 112 兆円が生ずるなど、極めて激甚な被害をもたらすとの被害想定結果が発表された。首都直下地震は、単に首都地域に膨大な被害をもたらすのみならず、行政、経済その他のさまざまな分野における首都中枢機能の被災、機能低下を伴うものであり、その影響は被災地域にとどまらず、我が国のあらゆる地域に波及することが危惧される。

こうした認識の下、被災に備えた減災目標やその実現方法等については、「首都直下地震の地震防災戦略」（平成 18 年 4 月中央防災会議決定）が、政府の初動対応や人命救助等の応急対策に関しては、「首都直下地震応急対策活動要領」（平成 18 年 4 月中央防災会議決定）が決定されるなど対策が進められており、復興対策については、「首都直下地震対策大綱」（平成 17 年 9 月中央防災会議決定）において、「想定される様々な課題に対して、各関連主体の密接な連携のもと総合的な検討が行われなければならない」とされたところである。

このため、首都直下地震の復興について、国等の対応すべき課題を時系列的、体系的に整理することを目的として、平成 18 年度に有識者等からなる「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」が内閣府に設置され、これまで議論を重ねてきた。この結果が今回、本報告書としてとりまとめられたところである。今後、本報告書において整理された課題等を踏まえ、関係省庁、関係地方公共団体、関係諸機関、事業者、地域住民その他関係団体が連携し、想定される首都直下地震への事前の備えを一層充実させるとともに、現実に首都直下地震が発生した際には、関係機関等の緊密な連携の下、迅速・適切な復興が行われることが期待される。

また、首都直下地震の復興対策に関する検討は、今回一応の課題整理が行われたものの、今後さらに検討を深める必要があるとともに、個別の課題等については、関係省庁や関係地方公共団体等での一層の検討が求められる。来るべき未曾有の震災に備え、今後も関係機関等が一丸となった不断の対策の推進を願うものである。

Ⅱ. 検討の経緯等

1. これまでの検討経緯

(1) 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会委員

(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 ラジオ局番組センター 報道担当副部長

田近栄治 一橋大学国際・公共政策大学院 教授

中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科 教授

永松伸吾 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター研究副主幹

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

室崎益輝 関西学院大学総合政策学部 教授

山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所 教授

島田幸太郎 東京都 危機管理監

(平成 18、19 年度：中村晶晴 東京都 危機管理監)

木村博樹 兵庫県企画県民部防災企画局 局長

(平成 18、19 年度：藤原雅人 兵庫県県土整備部復興局長

平成 20 年度 小畠寛 兵庫県企画県民部参事 (復興担当))

上原美都男 横浜市危機管理監 兼 安全管理局長 (消防長) 消防司監

(平成 18、19 年度：樋高雄治 横浜市安全管理局危機管理担当理事)

(2) 検討経緯

平成 18 年度	平成 19 年 2 月 6 日 (火)	第 1 回 検討会
	平成 19 年 3 月 6 日 (火)	第 2 回 検討会
	平成 19 年 3 月 29 日 (木)	第 3 回 検討会
平成 19 年度	平成 20 年 3 月 27 日 (木)	第 1 回 検討会
平成 20 年度	平成 21 年 1 月 23 日 (金)	第 1 回 検討会
	平成 21 年 3 月 16 日 (月)	第 2 回 検討会
平成 21 年度	平成 21 年 10 月 6 日 (火)	第 1 回 検討会
	平成 21 年 12 月 25 日 (金)	第 2 回 検討会
	平成 22 年 2 月 15 日 (月)	第 3 回 検討会
	平成 22 年 3 月 17 日 (水)	第 4 回 検討会

なお、検討に際しては、関係機関等へのヒアリングを実施したほか、平成 21 年度には分野ごとに小グループ・ディスカッションを実施して検討を深め、それらの成果も本検討結果に反映している。(別添 1)

2. 本報告書の性格及び位置づけ

本報告書は、内閣府に設置された「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」（以下、「検討会」という）における 4 ヶ年度にわたる検討の成果としてとりまとめたものである。特に、首都直下地震の復興対策は極めて多岐にわたることから、検討会での議論に加え、関係機関等へのヒアリング、有識者等による分野別の小グループ・ディスカッション、文献調査等を通じ、想定される課題を時系列的・体系的に抽出・整理する作業を重点的に行っており、それぞれの課題に関する各論の詳細検討よりも、首都直下地震の復興対策に関する課題の全体像を明らかにすることに主眼を置いている。したがって、個別の分野ごとの課題については必ずしも十分な検討がなされたものではなく、今後、関係省庁や関係地方公共団体その他の機関等において、より詳細な検討がなされることが期待されるものである。

また、課題を時系列的・体系的に抽出・整理した結果、それぞれの課題について検討会での議論を通じ形成された共通理解をもとに、一定の施策の方向性を示すことが妥当と思われるものについては、検討会の提言として一定の施策の方向性を明記している。しかしながら、課題の内容によっては、検討会や小グループ・ディスカッション等において様々な意見が出され、必ずしも 1 つの方向性を示すことが適当でない事項もあり、こうした事項については、Ⅳ. 分野ごとの時系列課題整理表において、施策の選択肢として示す、あるいは両論併記とするといった整理をしている。

3. 検討の前提条件

本検討は、以下の前提条件の下に行ったものである。

(1) 被害想定

地震の被害想定については、平成 16 年 12 月中央防災会議決定の被害想定のうち、被害規模が最大となる東京湾北部地震（M7.3、冬 18 時、風速 15m/s）を中心として検討を行った。

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

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

なお、今回の検討は、中央防災会議の被害想定のうち最悪のケースを前提として行ったが、実際には被害想定を超える被害の発生や、現時点では想定し得ないような不測の事態の発生も考えられるため、首都直下地震からの復興を考える上では、こうした予測を超える事態の発生も念頭に置く必要がある。

(2) 対象地域

本検討で対象とする範囲は、中央防災会議の被害想定で対象としている中核都市（M6.9 級）を含む、概ね 30～40km 圏の南関東地域とした（本報告書では、これを「首都地域」という）。

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

(3) 目標年次

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

目標年次の考え方は被害規模や復興方針によって異なるものの、比較的被害規模が小さく、復興方針が被災前の状態の回復に重点を置かれるような場合は 5～10 年程度の期間を前提と考えるのが妥当である一方、被害規模が比較的大きく、現状復帰よりもむしろ都市構造等の大規模な改変を行う必要に迫られるような場合、10～30 年程度の期間を前提とすることもあり得る。さらに、M7 級の首都直下地震の被災後に、将来起こりうる M8 級に備えるための大幅な国土構造の再編をも視野に入れる 100 年規模での期間の考え方もあり得る。ただし、超長期を前提とした場合、人口（高齢化）・土地利用（不燃化・耐震化）・情報通信技術・広域的な都市構造（コンパクトシティ化やネットワーク化）等の大幅な変化により検討課題が全く異なるものになり、検討の現実性が著しく損なわれることから、本検討においては、発災から概ね 30 年程度の期間までを一応の目安として検討を行うこととしたものである。

(4) 段階区分

首都復興のプロセスについては、阪神・淡路大震災等の経験等を踏まえ、便宜上、以下の 5 つの段階に区分して検討した。

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

なお、上記段階区分はあくまで検討の便宜上の 1 つの目安であり、また被害規模や分野等によっても時期の目安は異なるものと考えられるため、実際の対応は上記段階区分にかかわらず被害状況や復旧・復興状況等に応じ適宜適切な時期に実施される必要がある。

これらの段階区分の考え方は以下のとおり。

①初動段階

政府の初動対応が一段落する発災から 1 週間を初動段階として区分した。

なお、この段階及び次の応急段階で主に実施される人命救助等の災害応急対策については本検討の対象外だが、復興方針の決定、復興に向けた国・地方公共団体の体制確立等、この段階又は次の応急段階で始めるべき事項も多く、こ

うした体制確立等に関する施策について初動段階又は応急段階で主に取り扱っている。

②応急段階

発災当初の応急段階から次の段階へ移る 1 つのタイミングは、学校の体育館などに開設された避難所から、応急仮設住宅へ移る時期である。阪神・淡路大震災の際の応急仮設住宅では、発災後約 1 ヶ月から順次入居が開始された（応急仮設住宅の供給完了は発災から約 7 ヶ月を要した）。首都直下地震の際にはさらに大規模な被災となることが予想され、避難所から応急仮設住宅等への移転が本格化するタイミングを区切りとし、初動段階の終わる発災後 1 週間から、発災後約 1～3 ヶ月までを応急段階とした。

③復旧・復興始動段階

復興を考える上で住宅再建は大きな要素であり、応急仮設住宅から自宅再建ないし公営住宅への入居のタイミングが次の区切りとなる。住宅建設の 1 つの目安なのは、応急仮設住宅が通常設置期限を迎える発災から 2 年数ヶ月¹の時期であり、阪神・淡路大震災の際には兵庫県は「ひょうご住宅復興 3 カ年計画」を策定して平成 9 年度までに 12.5 万戸の住宅建設を目標とし、また新潟県中越地震では発生から約 3 年 2 ヶ月後の平成 19 年 12 月末に応急仮設住宅が解消している。また、住宅以外でも、公共土木施設における災害復旧制度の適用は発生年度を含む 3 ヶ年度とされている²。こうした状況から、住宅再建がある程度進む発災後 3 年というタイミングを 1 つの区切りとした。

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

④本格復興段階（前期・後期）³

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

この段階は、公共施設等の災害復旧事業が概ね終了し、応急仮設住宅から自

¹ 建築基準法第 85 条第 3 項及び同第 4 項。なお、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の適用により延長が可能となる。

² 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第 8 条の 2

³ なお、本格復興段階（後期）に主に課題となる事項であっても、その取組みは本格復興段階（前期）あるいはそれ以前に始める必要があるため、時系列課題整理表では「本格復興段階」等に併せて含めている。

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

さらに、「本格復興段階」を発災後 3 年～5 年程度の前期（元の水準に戻す段階）と発災後 5 年～10 年程度の後期（震災がなければこの水準まで達していたであろう水準まで戻す段階）の 2 段階に分けている（四川大地震の復興計画では 3 年、5 年、8 年で区分している）。ただし、今後人口・経済規模が縮小する中で発災した場合には、被災前の水準への回復が困難、あるいは必ずしも適切でない場合もあり、必然的に被災前水準への回復を図ることを前提としたものではない。

⑤発展段階⁴

発生後 10 年後以降の時期は、本格復興事業が一通り終了し、将来に向けたさらなる発展のための事業や、将来的に発生しうる M8 級の大規模地震に備える予防的施策等、それまでの復旧・復興施策とは一線を画す将来へ向けての取組みが主体となってくる時期である。また、依然として生活再建ができずにいる被災者や、心身に後遺症の残る被災者のケアなどにも留意すべき時期でもある。

(5) 検討内容

本検討に際しては、あらかじめ起こりうる状況のある程度想定した上で、復興方針・復興計画等の策定等の復興に向けた国・地方公共団体の体制・手順や、分野別の課題について、状況等に応じた複数の政策的な選択肢も考慮しつつ検討を行った。具体的には、課題等を以下に分類した上で検討を行っている。

①国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題

復興施策を実施する国・地方公共団体の復興体制や、復興方針・復興計画の策定といった復興を進めるための手順について整理した。また、国、地方公共団体、民間主体等の役割分担や連携についても整理している。

②分野ごとの課題

ア．生活復興

仮住まいの確保や住宅再建等の住宅問題、生計の確保、日常生活の回復等、被災者の生活に関する復興について整理した。高齢者等の要援護者対策やコミ

⁴ なお、発展段階に主に課題となる事項であっても、その取組みは本格復興段階あるいはそれ以前に始める必要があるため、時系列課題整理表では「本格復興段階」等に併せて含めている。

ユニティの問題、教育・文化についても対象としている。

イ．産業復興

経済被害とその影響、雇用維持・雇用創出対策、中小零細企業対策をはじめとする事業の復興について整理した。

ウ．都市復興

インフラ等の公共施設の復旧・復興、市街地の復興といった都市機能の復興について整理した。復旧・復興の大きな障害となる震災廃棄物処理についても対象としている。

③経済・財政状況に関する課題

経済・財政面において想定される状況と課題について整理した。復興事業を実施する上での前提となる国・地方公共団体の財政状況や、復興を進める上での前提となる経済環境（金利・外国為替・株価等の動向等）といった経済・財政状況は、上記②の分野ごとの課題と異なり、検討に当たっての前提として整理すべき側面が強いことから、分野ごとの課題とは別に整理している。

①～③の各課題の分野別の検討テーマ一覧は別添２のとおり。

なお、本分類は検討の便宜上のものであり、実際には分野横断的に検討すべきテーマも多い。例えば住宅再建の問題は単に被災者の居住生活の問題ではなく、住宅再建のあり方は住宅等の集積である都市の復興と密接に関わる問題であり、また住宅再建の原資を生む事業・雇用といった産業復興とも密接に関わる問題である。こうしたことから、検討会では分野横断的な観点からの検討も行った上で、それぞれの課題に対する検討結果を分野ごとに再整理して記述している。

また、それぞれの段階区分ごとに整理された課題は、主にその段階において対策が必要となること、または課題の顕在化が想定されることを意味しており、課題への対策がその段階のみに限定されるものではなく、早い段階から対処することが必要となる。

4. 本報告書を読む上での留意事項

本報告書の内容は、以下、

Ⅲ. 首都直下地震の復興対策に関する主な課題

Ⅳ. 分野ごとの時系列課題整理表

Ⅴ. その他

の3部に分かれている。

このうちⅢの「首都直下地震の復興対策に関する主な課題」は、検討会での議論を通じて整理された主な検討結果として整理されたものである。したがって、首都直下地震の復興対策を考える上で特に重視されるべき視点を記載したものであり、必ずしも全ての課題を網羅したものではないが、特に検討会において指摘のあった重要な課題はできるだけ網羅するよう配慮している。

一方、Ⅳの「分野ごとの時系列課題整理表」は阪神・淡路大震災その他過去の災害の教訓を分野ごと、復興の段階ごとに網羅的・体系的に抽出・整理した上で、それらの過去の災害の教訓等から示唆される課題及び首都直下地震特有のものとして想定される課題、さらに事前対策として検討が望ましい事項について整理を行ったものである。したがって、本時系列課題整理表においては、首都直下地震の復興対策に関して想定される課題について、一覧性を重視して過不足ないよう整理している。

また、Ⅴの「その他」では、本検討会で十分な議論ができなかったものの、今後検討を行うことも考えられる課題として、委員より意見があったものを付記した。

なお、検討に当たっては、Ⅱ. 3(1)の被害想定を前提として検討を行ったが、現実には事前の被害想定と異なる状況になることも考えられる。このため、実際に発災した場合には、本検討結果を踏まえつつも、被害状況等に応じた適切な復興対策が求められることとなる。

Ⅲ. 首都直下地震の復興対策に関する主な課題

1. 首都直下地震の復興対策を考える上での7つの視点

首都直下地震の復興対策のうち、特に各分野に共通しており、分野横断的に重点的に考えるべき視点について、以下の7項目に整理した。

①将来のM8級震災の発生を念頭に置いた復興

本検討においては、Ⅱ. 3に示した前提条件にあるとおり、M8級の地震については直接の検討対象としていないが、将来的には起こりうるものとして、それに耐えられるような都市づくり・首都圏整備を行うことも重要な課題としている。具体的には、建築物、公共施設等の復旧・新設に際してM8級の震災を想定した耐震性の強化、避難スペースの確保を図ることや密集市街地の解消、行政機関・企業等のBCPの強化等の事前対策に加え、首都中枢機能の分散や代替機能確保等が考えられる。

②将来の長期的な経済社会情勢の変化を見据えた復興

首都直下地震の復興は長期にわたり実施されるものであり、将来の経済社会情勢の変化を踏まえた復興を行う必要がある。例えば現時点で想定されるものとしては、人口減少や急速な少子高齢化の進展、経済の低成長、グローバル化やICTの進歩の一層の進展等による生活や産業の変化等が挙げられ、こうした変化を踏まえた復興施策が必要となる。

③首都地域全体の広域的連携

想定される首都直下地震は、その被害が複数都県に及ぶ広域的なものとなる可能性があり、復興においても広域的な視点からの対応が必要となる。具体的には、復旧・復興に要する人員・物資等の広域的支援態勢や空地確保、膨大な量に及ぶと想定される震災廃棄物処理、港湾等交通・物流インフラの一体的運用、疎開者の受け入れ等の協力態勢、首都地域一体としての復興計画の策定等、様々な分野での広域的取組みが必要となるものと考えられる。また、こうした広域的取組みを円滑に進めるため、国の参画の下、八都県市⁵の枠組み等を活用し、関係地方公共団体間の連携態勢の確立、地域全体としての事前復興計画（地域防災計画）の検討、研修や訓練等の実施を行うことが考えられる。

④膨大なニーズに対処するための限られた資源の有効活用

首都直下地震の特徴として、膨大な量の復興需要に対処するため限られた資

⁵八都県市とは、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県の下3県及び横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市の4政令市をいう。各知事及び市長で構成される八都県市首脳会議の組織がある。平成22年4月からは相模原市を加え九都県市となる。

源（人的・物的資源、財源等）を有効活用することが求められる。このため、例えば住宅等の補修や既存ストックの活用を促進して解体を抑制することや、事業等の重点化を図り公共投資を抑制すること等が考えられる。

なお、復興対策の中には、首都中枢機能の早期回復や、経済・産業の復興のように国際競争力・信用力維持の観点から迅速な対応が求められる分野と、都市復興のように必ずしも迅速な復興が必要不可欠ではなく、計画性や地域住民の理解と合意を重視すべき分野があり、復興需要の短期集中を避け、長期的視野に立って復興各分野への適切な時間軸に沿った資源配分を行うことが求められる。

⑤首都地域のコミュニティの特徴に応じた復興

首都地域におけるコミュニティの特徴として、地域の人間関係が親密なものは少なく、以下のような特徴が見られる。

- ・ 地域に居住している年数が浅く、また転居等が多く地域へのこだわりが少ないため、地域コミュニティへの参加意識が希薄である層が多く、また地域コミュニティの活動自体が不活発である地域が多い。
- ・ 地域としての一体感より個人の自由な選択が尊重され、多様な価値観を持つ住民が混在する一方、マンション等で隣近所の住民の顔を知らないなど個人・世帯が孤立している地域が多い。
- ・ 学生や単身赴任者等の存在、晩婚化の影響等により単身世帯が多い。
- ・ 地域密着型のコミュニティ以外に、インターネット等を通じた特定の地域に依拠しないコミュニティが存在。

したがって、こうした特徴を考慮した復興施策の推進が求められる。特に地域コミュニティの希薄さは地域の防災力を脆弱なものとしており、復興に際しても配慮が必要である。

⑥行政頼みではない「新しい公共」による地域住民等が主役の復興

膨大な被害からの復興を考えれば、行政頼みの復興には限界があり、被災地域の住民が専門家・NPO・ボランティア・企業その他地域を担う多様な主体と連携し、自助・共助により復興の当事者ひとりひとりがそれぞれの役割に応じて復興に関わることで課題を解決していくという「新しい公共」の姿が求められる。特に、⑤に示したように地域コミュニティが希薄となりがちな首都地域においては、こうした「新しい公共」の力をいかに結集し、復興という難題に立ち向かうかが大きな課題となる。

こうした「新しい公共」が主体となった復興においては、行政は、当事者が難局に自ら立ち向かうよう、その活動を支援し、復興への意欲を持たせるような役割を担うことが求められる。また、企業が地域において果たす役割にも着目し、住民・企業・行政の協働により復興を進めることが求められる。

なお、専門家・NPO・ボランティア等の活動については、行政との関係を含め、個々の活動を効果的にネットワーク化していくという視点が重要であり、そのためには中間支援組織⁶の果たす役割も重要である。

⑦事前の備えの重要性

可能な限り被害を軽減し、また復旧・復興を迅速かつ効率的・効果的に進めるためには、事前の備えを十分に行うことが不可欠である。このため、耐震化やBCP策定の促進といった事前対策のみならず、復興まちづくり訓練のような復興に備えた事前準備を行うことや、首都直下地震の復興を想定した事前の制度構築や行政機関等の体制整備を行っておくことが今後の重要な課題である。

⁶ 中間支援組織とは、地域社会においてボランティア団体やNPO等を人的・資金的・技術的に支援し、また行政や企業とのつなぎ役となる機能を持つ組織をいう。

2. 国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題

①国及び地方公共団体の復興体制

首都直下地震の復旧・復興は、被害の規模その他の状況に応じ、首都地域の特殊性に鑑みた特別な体制、手順が必要となる可能性が高い。この場合、被害の規模等によっては、通常の災害では地方公共団体による実施が前提となっている災害復旧・復興について、国が主導的な役割を担うような体制を構築することも考えられる。

また、復旧・復興施策の実施に際しては、国・地方公共団体が緊密に連携することはもとより、被災地方公共団体間、あるいは被災地方公共団体と被災地外の地方公共団体が、広域連合⁷その他の様々な形で連携することが重要である。

復興事業を実施する地方公共団体への国の人的・物的・技術的・財政的な支援も適切に行うことも重要である。特に、優先度の高い事業に重点的に資源配分を行うため、また被災地のニーズにきめ細かく対応するため、復興基金の設立等を通じ、地方公共団体が自由に使える財源措置を行うことも 1 つの方法と考えられる。

さらに、膨大な復興需要に迅速・的確に対処するため、積極的に民間活力を活用することが考えられる。ただし、民間事業者にとって大きな収益機会となり得る首都地域の復興に際しては、過剰投資による地価高騰、無秩序な再開発による防災性の低下や都市景観の悪化といった弊害にも留意する必要がある。

なお、首都直下地震という非常事態にあっては、従来民間に任されている分野（不動産事業者等による市街地再開発や民間事業者による交通インフラの整備等）についても、国・地方公共団体が主体的に実施・関与することで迅速・効果的な復旧・復興を推進することが可能となる場合がある。

②復興方針・復興計画の策定プロセス⁸

国が示す復興方針においては、必要に応じ、復興の基本的考え方、目標年次、対象とする地域及び分野、首都地域の将来像、経済成長率等の目標、国土計画等既存の各種計画との関係等について整理することとなる。特に復興の基本的考え方として、どの程度の復興を目指すのか（どの程度の財政支出を想定するのか）を早い段階で示す必要がある。

また、復興方針や復興計画の策定に際しては、首都地域全体や国土全体といった広域的・大局的な観点からの方針を定める一方、必要に応じ、具体的な地域ごとに、その地域の特性や被害状況等に応じた方針を定める必要がある。特に首都直下地震では、首都地域全体の交通ネットワークのような広域的な視点

⁷ 地方自治法第 291 条の 2

⁸ ここでは、復興に当たって国が示す基本的な考え方等を「復興方針」、復興方針に従って被災地方公共団体が策定する具体的な計画を「復興計画」と便宜的に呼んでいるが、両者の関係は必ずしもこれに限定されるものではなく、被害の状況等を踏まえ適切な役割分担がなされるべきである。

からの検討が必要な事項について、国と関係地方公共団体が連携して検討する必要があり、八都県市のような個別の地方公共団体の枠を超えた広域レベルでの意思決定の仕組み・プロセスを事前に構築しておくことも考えられる。

なお、復興方針、復興計画を策定する際に留意すべき考え方として、以下が挙げられる。

- ・ 首都地域全体あるいは国土全体を視野においた国レベルでの復興のグランドデザインの提示
- ・ 被災地ごとの地域特性等に応じた復旧・復興（例えば、首都中枢機能が高度に集積し、被災の影響が全国に及ぶため迅速な復旧・復興が必要な地域と、主に住宅地や地域的な商工業が主体で他地域への被災の影響が限定的であり、地域住民の合意形成を図りつつ計画的な復旧・復興を行うことが可能な地域等）
- ・ 適切な復興プロセスの時系列的整理（比較的短期間での復興を目指す生活復興と長期的視野に立った復興を目指す都市復興で異なる目標年次を設定するなど、分野や被害規模、復興の考え方等に応じた適切な復興プロセスを時系列的に整理する必要がある。）
- ・ 国、都県、市区町村、地域の各段階での復興方針・復興計画等の連携・調整
- ・ 国土計画等の既存の各種計画等との整合性（これら計画等を引き続き推進すべきか、震災を機に見直すべきか等について、被害の規模その他の状況を踏まえ判断した上で、復興方針・復興計画の策定に際してこれら各種計画等の見直し方針との整合を図る必要がある。）

さらに、復興方針・復興計画等の策定に当たり、例えば以下のような政策的な選択肢やトレードオフについての適切な意思決定が求められることとなる。

- ・ 建築物等の修復を前提とするか、建替えを前提とするか。
- ・ 質・量・早さのいずれを優先するか。
- ・ 基幹産業等の経済的に重要な機能の再建を優先するか、個々の被災者の生活再建を優先するか。
- ・ 元の被災地で復興するか、新たな地域に移転するか。
- ・ 原状回復を目指すか、さらなる都市の発展を目指すか、あるいは都市規模の縮小（スマートシュリンク⁹）を目指すか。

地方公共団体の策定する復興計画は、被災者・被災地域の住民のみならず納税者である被災地域外（1つの地方公共団体の区域内でも、被害の激しい地区と、ほとんど被害のない地区に分かれることがあり得る）の住民も含めた合意形成が必要である。また、円滑な合意形成のため、被災者等のニーズを集約するこ

⁹ スマートシュリンクとは、人口減少等による郊外市街地等の荒廃を避けるため、一定の生活環境を維持しつつ適切に低密度化を誘導する市街地整備手法をいう。

とのできる専門家・NPO や中間支援組織の参画や、被災者等の理解と合意を進める段階的な計画策定プロセス等を通じ、被災者その他関係者・関係機関との十分な意思疎通を図る必要がある。

3. 分野ごとの課題

(1) 生活復興の課題

①住宅再建をはじめとする生活の再建

首都地域は人口規模が大きく、また住民の価値観が多様化しているため、様々なニーズに画一的に対応することが困難と想定される。被災者の生活再建支援に際しては、こうした様々なニーズに応えられるよう多様な支援メニューを整備することが望ましく、また支援メニューの内容やその背景となる被災者支援の基本的な考え方を被災者にわかりやすく提示することが重要である。

特に住宅は、被災者が生活の復興を行う上で拠点となるものであり、住まいの確保への不安が解消されることで初めて家族や地域が一体となり、事業・就業・学業等の再開や、復興まちづくり等の地域の復興活動に励むことが可能となるものである。しかしながら、首都直下地震では住宅被害が膨大になるものと想定されることから、応急仮設住宅や復興公営住宅の供給能力が需要を大幅に下回る事態が想定される。このため、応急修理の積極的な活用による住宅解体の抑制、空き家や既存賃貸住宅の活用、民有地への応急仮設住宅の建設¹⁰、輸入住宅の活用等、多様な手段により住宅の確保を図る必要がある。

また、できるだけ少ない量の住宅再建で済ませるため、耐震化の促進や木造密集市街地の解消等の事前対策が重要である。こうした事前対策に関する事業を地場の工務店などの地元事業者を中心に行うことで地元事業者が技術や経験が蓄積し、被災時の住宅の応急修理や住宅再建が円滑に実施されるという効果も期待できる。

さらに、住宅再建をはじめとする生活再建支援では、被災者のニーズを行政が的確に把握し、きめ細かな支援を行うことが肝要である。その際、被災地に密着して復興活動に参画している専門家や NPO 等を通じて被災者のニーズをきめ細かく把握している中間支援組織の役割が重要であり、中間支援組織が行政と被災者の橋渡し役となることによって、より被災者ニーズに即した血の通った支援を実施することが可能となる。また、被災時にこうした中間支援組織の機能が十分発揮されるよう、事前段階から人的資源の確保・育成を行っておくことも重要な課題である。

なお、こうした生活再建支援は、特に本格復興段階（後期）以降の段階において、一般の生活困窮者向け支援施策（生活保護等）との整合性・公平性等の観点からの整理が必要となり、復興施策としていつまで続けるかが課題となる。こうした問題を回避するため、施策開始当初に終了時期や要件を予め定めておく方法もある。

¹⁰ 検討会では、被災者の自己所有地への応急仮設住宅建設の提案もあったが、効率性、公平性の観点から必ずしも推奨されるものではなく、今後の議論が待たれる。

②高齢者等の要援護者の支援

首都地域は、地域にもよるが一般に地方都市等に比べ地域コミュニティのつながりが希薄であり、住民同士が近所にどのような人が住んでいるのかお互いによく知らない、ということが多い。こうした地域特性を持つ首都地域にあっては、高齢者（特に単身高齢者）や障害者¹¹をはじめとする要援護者が地域コミュニティからの支援を十分に受けられずに孤立し、最悪の場合は独居死に至る可能性があり、要援護者をいかにして見守り、支援するかが大きな課題である。また、それ以外にも、首都地域には外国人も多く、言語や文化の壁から情報が不足しがちとなるため、行政やNPO等がその実態を把握し、きめ細かな支援を行うことが重要である。

こうした被災した要援護者の生活を支援するためには、行政（地域包括支援センターを含む）、自治会等の地域コミュニティ、介護事業者、NPO その他の支援団体等が連携し、日頃からの要援護者ネットワークを活用した取組みが必要となる。

特に住宅確保に際しては、要援護者が応急仮設住宅や復興公営住宅等の住み慣れない住居で地域から孤立しないよう、LSA（生活援助員）¹²を配置する等、きめ細かな配慮ができるような体制を整えることが重要である。

③コミュニティの復興

被災者の生活再建は非常な困難を伴うものであり、特に個人や世帯が単独で再建をするのは難しく、被災者が地域で孤立しないよう、地域社会の助け合いの中で復興を進めることが重要である。このため、被災者一人一人が生活を再建していくに当たり、既存コミュニティの果たす役割が非常に重要であり、町内会など被災前に機能していた既存コミュニティを維持することが重要な課題である。したがって、復興に際しては住宅再建、まちづくり、事業再建等を既存コミュニティ維持の観点から総合的に行う必要がある。

ただし、首都地域の既存コミュニティの中には下町に見られるような人間関係の親密なものから新興都市に見られるような比較的地域のつながりの薄いもの等様々なものがあり、コミュニティの特性に応じた復興のあり方を考える必要がある。人間関係が希薄で既存コミュニティがあまり機能していないような場合には、それにとらわれずに新しいコミュニティの構築を図ることも1つの方法である。

また、まちづくりや都市計画に関わった専門家のみならず、福祉分野でのNPO等、コミュニティを支援している多様な主体と連携し、望ましいコミュニ

¹¹ 震災以前からの障害者に加え、震災により障害を負った被災者（震災障害者）への支援も必要である。

¹² LSA（Life Support Advisor：生活援助員）とは、主に高齢者等の要援護者の生活を支援するための要員をいう。通常は復興公営住宅等に常駐し、生活指導・相談、安否確認、緊急時の対応その他日常生活の支援を行う。

ティの構築を図ることが求められる。特に復興段階において人的・物的支援を行うことができる地域内の企業や、その専門性から様々な視点でのアドバイスを行うことのできる大学の役割は大きく、コミュニティの一員としての企業・大学と地域住民の連携も重要な課題である。

④疎開者への対応

住宅が大きな被害を受けた場合などに、被災地外等へ一時的に避難（疎開）し、遠隔地にて自身の生活再建を図る被災者が多数存在するものと想定される。こうした疎開者は、居住地のある地方公共団体の区域から離れることとなるため、行政がその情報を把握しづらく、また疎開者自身も行政からの情報から遮断されがちになるほか、疎開者が復興に参加できないことによる疎外感を抱くことがあり得る。したがって、これら疎開者の現住所等の把握や行政からの情報提供、疎開者の支援について配慮が必要となる。なお、住宅再建や事業再開等の復興活動は被災地内で行われることとなるため、疎開者が生活再建等のために被災地と疎開先居住地を頻繁に往復できるよう、交通インフラの早期復旧等の必要な環境整備を行うことも考えられる。

（２）産業復興の課題

①首都地域全体の産業復旧・復興

高度に経済機能等が集積した首都地域が被災した場合の経済的影響は、国内経済全体のみならず国際経済にも及ぶものと考えられ、迅速な復旧・復興が急務となる。また経済・産業の直接被害のみならず、風評被害による消費・投資の減退が地域経済に大きな影響を与えるものと考えられ、これを防ぐため国内外への情報発信を担う広報機能の維持・強化が重要な課題である。

また、被災地の経済・産業を支えるライフライン、交通・物流インフラ等の社会基盤の迅速な復旧や、従業員等が職場復帰できるような環境整備も重要な要件である。特に首都地域の特性としてオフィスビルが都心部を中心に集積しているが、これらオフィスビルでの業務機能は経済・産業を支える重要な機能であり、その復旧が大きな課題となる。

さらに、首都地域の産業復興に際しては、産業政策的視点から、将来の各産業の成長可能性や産業構造・都市構造の転換も見据えた産業復興を行うことも考えられる。そのためには、民間企業の動向も踏まえ、望ましい産業立地・集積や地域内外のネットワーク化等、将来の首都地域の産業構造はどうあるべきかについて、事前に国土計画等の策定等を通じて国民各層での幅広い議論を行い、認識を共有しておくことが、被災後の円滑な産業復興のために有効である。

なお、被災地内の需要・雇用の創出により被災地の経済活力を維持することは、被災地の復興の大きな後押しとなる。特に首都地域の経済は第三次産業の

割合が大きく、災害復旧事業等による経済復興の下支え効果は限定的と考えられることもあり¹³、被災地人口（消費者）の減少や被災地外からの財・サービスの無償提供が被災地の経済復興の阻害要因となる恐れがある。このため、被災地内の需要減退や労働需給のミスマッチ等想定される課題への配慮等により被災地内で需要・雇用を創出し、経済活力を維持することが必要であり、例えば復旧・復興に関する行政事務等への被災者の雇用、震災の影響の少ない被災地外の地方公共団体・民間企業等を活用した雇用確保、被災者向け生活サービス（食事の提供等）への地元事業者の活用¹⁴等が考えられる。

②首都地域の産業の非代替性

首都地域の産業は、国内の他地域に比べ、金融、商社、情報通信業、コンテンツ産業など他地域での代替が困難な特徴的な業種が高度に集積しており、またあらゆる業種の本社機能も集中している。さらに、東京の城東・城南地区を中心に集積している中小零細企業でも、その高度な集積と重層的なネットワークにより全国的・国際的に重要な位置を占め、他地域での代替が困難なものが少なくない。こうした状況から、首都地域の産業は非代替性が高く、被災による国内外への経済的影響は多大になるものと想定される。

この首都地域の産業の非代替性に起因する震災の経済的影響を軽減するため、各事業主体において耐震化等の被害軽減策やバックアップ体制の整備等の BCP 対策を十分に実施するとともに、被災時の復旧・復興支援のあり方についても検討が必要である。

また、事前対策の一環として、例えば新潟県中越沖地震の際に 1 自動車部品工場の被災により全国の自動車生産が停止したように、代替困難な産業・業種を品目別・地域別に把握し、産業復興のボトルネックを抽出した上で、ボトルネックとなる産業について重点的に事前対策・BCP 対策等を推進することも考えられる。

③被災中小企業、被災商店街等の復興

被災地の復興を推進する上で、被災者それぞれの住まいを確保することと同時に、地域を支える活力となっている被災中小企業や被災商店街等の事業者の復興が重要であり、両者を並行的に進めることで被災地が地域のまとまりをもって甦ることとなる。住宅再建をはじめとする被災者の生活復興や、市街地再開発等の都市復興と一体となって、こうした事業活動の再建による産業復興を支援していく必要がある。

特に中小製造業や中小卸売業では、職住一体でかつ地域に密着したネットワ

¹³ 阪神・淡路大震災では復興需要の受注の約 9 割が兵庫県外に流出したとの指摘がある。

¹⁴ 小千谷市（新潟県中越地震）や柏崎市（新潟県中越沖地震）において、被災者向け弁当を被災地内業者が連携して提供した「弁当プロジェクト」がある。

一ク型であるという特徴がその強みを支えている場合が多いため、被災時にはその特徴ゆえに大企業に比べ甚大な被害を受けやすく、資金的余裕も乏しいこれら中小企業の再建は多くの困難を伴う。したがって、行政が中心となって、金融機関をはじめ各方面からの支援により被災事業者が立ち直れるよう支援を行う必要があり、特に復興に際しては地域のネットワークなどの長所を生かせるよう被災した元の場所で地域一体となって復興を進めることが効果的と考えられる。また、地域密着のネットワークを十分に生かせるよう、被災地域内に仮設工場・店舗等を設置し、これを活用することが考えられる。

（３）都市復興の課題

①首都機能の早期回復

首都地域は他の地域と異なり、首都機能（司法・立法・行政の中枢機能、経済・産業・金融の中枢機能、マスコミ等の情報発信機能、社会・文化の中枢機能、またこれらの機能を支える重要な社会基盤等）が高度に集積している地域であり、被災によりこれら機能が麻痺ないし著しく低下するような場合には、被災地全域に大きな混乱を招き、被災地の復旧・復興活動に重大な支障が生じるばかりでなく、その経済的・社会的影響が広く国内外に及ぶものと考えられる。したがって、首都機能の早期回復は最重要課題であり、被災地の復旧・復興施策全般を迅速・円滑に進めていくためにも、他の復旧・復興施策よりも優先して迅速に行われる必要がある。

②震災を契機とする都市構造変革と創造的復興

関東大震災や戦災を契機に東京の都市構造が大きく変貌したように、首都直下地震により都市に大きな被害が生じた場合には、都市構造を大きく変革する契機ともなりうる。しかしながら、被災後の混乱時の合意形成の困難さや、財政上の制約等から、少なくとも事前の段階で既存の計画等においてある程度の準備や合意形成をしているのでなければ、震災後に新たな事業を検討・実施することは非常な困難を伴うものと考えられる。したがって、都市構造の変化を伴うような大規模事業については、被災後の将来の復興のあり方を念頭におきつつ、国土計画や都市計画等において事前に検討しておくことが望ましい。特に、単なる現状復旧にとどまらない、都市を再編するような創造的復興の観点からの事業実施は、ともすれば焼け太りとの批判を受けかねず、事業内容について事前に検討しておくことに加え、現状復旧を超える創造的復興も被災地の復興のために必要であるとの認識を事前に国民・住民レベルで共有しておくことが望ましい。

なお、こうした都市構造変革等に関する事前の検討に際しては、将来のM8級の大規模震災への備えや、人口減少・少子高齢化社会を見据えたスマートシュ

リンク等、長期的視野からの検討を行う必要がある。

③市街地復興の円滑な進捗のために必要な措置

首都地域の特徴として、細分化された区画上に建設された狭小な建物、権利関係が複雑な雑居ビルや区分所有により権利者が多数存在するマンション等が数多く立地しており、また都市部における地籍調査の未実施に加え、地震の地殻変動によるずれや家屋倒壊等による不明確化により敷地境界の確定が困難になることが予想され、合意形成や権利調整に時間を要し復興が大幅に遅延することが想定される。こうした合意形成や権利調整の問題を早期に解決し復興を迅速・円滑に進めるためには、合意形成・権利調整等に関する特例措置の導入や、公的機関の積極的関与が必要になることも考えられる。

特に首都地域における住宅再建で大きな障害となると考えられるマンション再建に関しては、コミュニティが希薄であることや地域外への避難者が多いこと等から旧来のような合意形成手法が採りづらく、情報通信技術を活用した合意形成を図る等、経済社会情勢に即した手法を検討することが有効と考えられる。また、マンション再建は住民に大きな経済的負担を強いるものであるため、これまでは容積率緩和による規模拡大で事業費を捻出する手法が採用されることが多かったが、今後の経済社会情勢を踏まえればこうした事業手法は実現性が乏しい場合もあり、状況に応じ規模縮小による再建も検討すべきである。

なお、都市復興を進める上では、都市計画に関して、早期の段階で都市整備のおおまかな方針を定める一方、細部については地域住民の十分な合意形成の下に進める必要がある。このため、阪神・淡路大震災では二段階で都市計画を決定する手法が採られたが、首都直下地震に関しても、この二段階都市計画決定のほか想定される都市復興手法について、事前に検討しておくことが望ましい。

④時限的土地利用

阪神・淡路大震災の教訓として、応急仮設住宅や復興公営住宅の建設・入居の際に、元の被災地から遠い場所に建設し、かつ既存コミュニティ維持に配慮せず被災者を入居させたため、コミュニティが維持できず被災者一人一人が孤立することとなったとの反省がある。特に本来復興を担うはずの地域住民が元の被災地から離れてしまえば復興に支障を来すため、被災住民が元の被災地ないしその近傍に、既存コミュニティを維持しつつ生活の拠点を再構築し、安心して復興に取り組めるような環境を整えることが重要である。建築物が密集し余剰空間の少ない都市部でこれを実現するためには、住宅を中心とする生活関連施設を被災地内に仮設的（暫定的）に整備し、本格的な復旧・復興へとつないでいく時限的土地利用（時限的市街地）の考え方が参考になるものと考えられる。

時限的土地利用は既存コミュニティの維持等に有効であると考えられる一方、現実には被災地内の余剰空間の不足等から物理的に困難な面もあり、それぞれの地域の状況に応じて活用の是非を検討すべきである。

⑤建物の解体・撤去と震災廃棄物処理

極めて膨大な震災廃棄物の発生は、道路閉塞等につながり応急活動や復旧・復興の阻害要因となり得る。このため、被災地内における震災廃棄物の仮置き場所の確保に加え、広域的な処理体制、最終処分場の確保等について、首都地域の地方公共団体及び震災廃棄物を受け入れる可能性がある他地域の地方公共団体を交えた連携が必要であり、こうした震災廃棄物処理に関する事前の調整を行っておくことが考えられる。

なお、公費による建物の解体・撤去については、阪神・淡路大震災では、迅速な復旧・復興に貢献したとの評価がある一方で、必要以上の建物の解体を助長したとの指摘もある。本来私有財産であり個々の被災者の責任の範疇でもある震災廃棄物の処理に関し、公費解体も含め行政による支援をどの程度実施するかについては、被災地の状況や補修・再建への支援体制等を踏まえ是非や方法等について検討する必要がある。

4. 経済・財政状況に関する課題

①首都直下地震の経済的影響

首都直下地震により東京の経済中枢が被害を被った場合、金利、外国為替レート、株価・債券価格、不動産価格、物価等の各種の経済指標に大きな影響を与えるものと想定される。これらの指標が具体的にどのような影響を受けるかについては、被害の規模や状況、被災時の経済環境その他様々な要因が複雑に絡み合って作用するため一概に想定することはできないが、こうした様々な経済的影響が起こりうることを前提として復興対策を検討する必要がある。

また、東京が単に日本経済の中枢であることのみならず、グローバルマーケットの中で東京が占める地位にも着目した復興が必要である。

②財政制約と地方公共団体間財政格差

経済的被害が最大で 112 兆円と想定される首都直下地震の復興に際しては、これまでの震災とは比較にならない規模の財政需要が生じるものと想定される。しかしながら、現下の財政状況や被災による税収減に鑑みれば、復興施策は一定の財政制約の下で実施せざるを得ない状況になる可能性が高く、被災地内及び国内外の経済への影響も考慮した財源確保（資金調達）や、復旧・復興需要を抑制するための財政措置の優先順位付け（公共施設等の復旧や被災者支援等の復旧・復興施策の実施に際して、総合的な優先順位付けを行い、優先度の高いものから順に、あるいは限定して実施すること）等の議論が必要となることも考えられる¹⁵。また、被災後になって初めて財源確保のための国民負担を提案することは国民感情や経済への悪影響を考えれば必ずしも適切ではなく、円滑な財源確保のためには、被災時に特別な国民負担を強いる可能性があることを事前に広く周知しておくことも考えられる。

また、財源確保以前の問題として、復旧・復興需要をいかに抑制するかが重要な課題だが、復旧・復興需要を抑制するための最善の方法はできる限り被害を軽減することであり、このため建築物の耐震化や老朽施設の更新促進等の事前対策を推進することが有効であり、また住民、事業者等において、耐震化や保険加入等の自助努力による事前対策を行っておくことが有効である。

さらに、被害が複数地方公共団体にわたり広域的に発生した場合、各地方公共団体の財政力の格差により、手厚い支援を行うことが可能な地方公共団体と、十分な支援を行えない地方公共団体に分かれ、被災者等への支援内容に地域格差が生まれることも想定される。地方分権の趣旨に鑑みれば地方公共団体により支援内容が異なることはある程度は許容され得るものの、あまりに格差が大きい場合、公平性の観点からは、こうした格差是正のための財政調整等についての配慮が必要となることも考えられる。

¹⁵ 前述のスマートシュリンクもその1つの方策となり得る。

なお、行政の財政措置により実施する被災者支援に加えて、国内外の善意により集められる義援金も被災者の復興を支援する上での大きな力になる。これまでの災害では、被災者の住宅の損壊程度等に応じて一律に各世帯に配分する方法が採られることが多かったが、他の財政措置と同様、義援金についても被災地の復興への寄与を最大化するような効果的な活用がなされるべきであり、どのような活用方法が最適か、事前に検討しておくことも考えられる。

③資金調達

仮に十分な事前対策をとったとしても、なお復興には莫大な財政的措置が必要となるものと想定され、必要な財政需要に対応するための資金調達は、従来のような手法のみでは対処できないケースも想定される。このため、外債発行、税制、事前の基金積み立て等、首都直下地震のリスクを踏まえた財政の環境整備について予め検討しておくことも考えられる。

④復旧・復興需要の時間分散

阪神・淡路大震災の経験や現在の災害復旧制度の仕組みから考えると、特に公共施設等の災害復旧事業等を中心として発災後2～3年の間に復旧・復興需要が集中し、その後急激に需要が減退することが想定される。

こうした復旧・復興需要の短期間の集中は国・地方公共団体の財政に過度の負担となるばかりでなく、その後の急激な需要減退による実体経済の冷え込みという経済的影響も大きい。事業の緊急性にもよるが、緊急度の比較的低い事業については、財政需要の平準化及び経済的影響の緩和の観点から、発災後2～3年の短期間に集中させず長期間をかけて実施することにより、復旧・復興需要を時間的に分散させることも考えられる。また、住宅再建等の需要を一時に集中させず分散させることで、人的・物的資源に限界がある地元の中小事業者にも受注しやすくなり、被災地内の地域経済を潤す効果も期待される。

IV. 分野ごとの時系列課題整理表

分野ごとの時系列課題整理表は別添 3 のとおり。

注：

- ・ 各表の左上に記載した項目は、別添 2「首都直下地震における復興対策の分野別検討テーマ一覧」に掲げた項目に対応している。
- ・ 「阪神・淡路大震災の教訓」「その他、過去の災害の教訓」欄では、主に文献情報等から収集した阪神・淡路大震災その他過去の災害の教訓を分野ごと、復興の段階ごとに網羅的・体系的に抽出・整理している。
- ・ 「過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題」「事前対策として検討が望ましい事項」欄では、上記の過去の災害の教訓等から示唆される課題及び首都直下地震特有のものとして想定される課題、さらに事前対策として検討が望ましい事項について、主に検討会、小グループ・ディスカッション等での意見等をもとに整理を行ったものである。なお、検討会、小グループ・ディスカッション等では様々な意見が出されており、全ての記載事項が必ずしも委員全員の意見の一致を見たものでないことに留意が必要である。
- ・ 「過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題」欄中、「◆」の項目は首都直下地震特有のもの（ないしその他の大規模地震災害でも想定されるが、首都直下地震において顕著に現れると考えられるもの）、「◇」は大規模地震災害全般に共通して想定されるものを表わしている。

V. その他

本検討会では十分な議論を行わなかったものの、今後検討を行うことも考えられる課題として、委員より以下のような意見があったので付記しておく。

①復興ビジョンの検討

国としての首都直下地震後の首都地域の将来像を示す「復興ビジョン」を作成することが考えられる。特にこの「復興ビジョン」は、各分野に共通するような施策の全体的な方向性を示すものであり、実際に復興施策を実施する段階においては、各分野における政策判断を行う上で欠かせないものとなる。

(※いつどのような形で発災するかわからない現時点において復興ビジョンを作成することが必ずしも現実的でない(極めて多岐にわたる被害想定ごとの検討を要する)こと、首都の将来像は本来国土計画等によって提示されるべきものであり、震災によってそれが大きく変更される性格のものではなく、また防災担当部局での検討になじまないこと等から、本検討では直接の検討対象とせず、報告書では復興ビジョンを含む復興方針・復興計画等を策定するための国等の体制・手順について記載するにとどめている。)

②復興シミュレーション及び復興訓練の実施

今回の検討では、一定の条件を設定した上で復興のあり方について検討したが、実際には発災時期、震源域、発災時刻、季節・天候条件、発災時の経済環境等、様々な条件により異なる被害が想定され、異なる対応が必要となる。こうした多様な条件設定の下でシミュレーションを行うことで、より被害のイメージが明確化し、事前対策が充実していくものと考えられる。

また、一部地域では既に復興まちづくり訓練のような復興段階をイメージした訓練が実施されているが、国・地方公共団体においても、実際の復興を想定した訓練を取り入れることで、手順の確認、制度・体制の不備の洗い出し、被災後の市街地再開発・都市構造変革のイメージ作り等を行っていくことも、実際の復興を円滑に進めていくための1つの方策となり得るものと考えられる。

③国の事前復興体制及び復興法制のあり方

2. ①で国等の復興体制について整理したが、加えて、復興のあり方を事前に検討・決定するための国等の体制(事前復興体制)についても検討を行うことが考えられる。いつ発災してもおかしくない首都直下地震による激甚な被害への対応は、国の根幹を揺るがしかねない喫緊の課題であり、国が関係地方公共団体(8都県市等)その他関係機関と連携した事前復興体制の早期確立が望まれる。

また、本検討の過程において、復興方針や復興計画といった復興に必要な体

制・手順についての法的位置づけがなされておらず、こうした復興に関する基本的な考え方や国等の体制・手順を規定するものとしての復興基本法について検討することが考えられる。

さらに、首都直下地震の復興に関しても、その特殊性に鑑み、一般の災害時とは異なる特例的な財政措置や税制特例、規制緩和等を行うための法的根拠として、また予防から復興までの国等の役割の全体像を俯瞰するための制度的枠組みとして、首都復興特別法について検討することも考えられる。

VI. おわりに

これまで 4 ヶ年度にわたり検討を重ねてきたが、検討を通じた共通した認識は、首都直下地震は戦後日本が経験したことのない未曾有の大災害となる可能性が極めて高く、仮に復興への取組みが失敗し、首都地域の経済力、技術力、国際競争力等が失われることとなれば、首都地域のみならず将来の日本の命運を左右しかねない重大な課題であるということである。したがって、いつ起こってもおかしくない首都直下地震の復興対策は失敗が許されない喫緊の課題であり、復興対策を成功させるため、事前の段階においては、国・地方公共団体・地域住民・企業・専門家・NPO 等全ての主体が緊密に連携して万全の準備を整えたとともに、被災後には、これら全ての主体が、国内各地域及び国際社会の支援・協力を得て、それぞれの果たすべき役割を十二分に果たし、被災地内外の力を結集して総力で復興に取り組んでいく必要がある。また、こうした取組みは、行政頼みではない、地域住民をはじめとする全ての主体が対等なパートナーシップと相互のネットワークの下に総力を結集し、被災地の復興という公の目的に邁進する「新しい公共」の姿そのものである。

最後に、関係諸機関はじめ各主体、住民ひとりひとりが、本報告書に示した首都直下地震の復興対策のあり方の趣旨を踏まえ、来るべき首都直下地震に万全の備えをされるよう、また被災時にはその能力を十分に発揮して国難に立ち向かわれるよう、強く希求するものである。

小グループ・ディスカッション及びヒアリング実施結果

＜小グループ・ディスカッション＞

テーマ		開催日	メンバー（太字：検討会委員、◎印：座長）
復興体制・復興計画		平成 22 年 1 月 22 日	◎澤井安勇 （財）日本防災協会 理事長 山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所 教授 牧紀男 京都大学防災研究所 准教授 越山健治 人と防災未来センター 研究主幹 加藤孝明 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 助教
被災地復興各論	生活復興	平成 21 年 11 月 13 日	◎室崎益輝 関西学院大学総合政策学部 教授 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 中川和之 時事通信社「防災リスクマネジメントWeb」編集長 米野史健 大阪市立大学都市研究プラザ 博士研究員 増田雅暢 上智大学総合人間科学部社会福祉学科 教授
	都市復興	平成 21 年 12 月 7 日	◎中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科 教授 岸井隆幸 日本大学理工学部 教授 小林郁雄 神戸山手大学 教授、NPO 法人神戸まちづくり研究所 理事長 山崎文雄 千葉大学大学院工学研究科 教授 越澤 明 北海道大学大学院工学研究科 教授
	産業復興	平成 21 年 12 月 11 日	◎永松伸吾 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 研究副主幹 加藤恵正 兵庫県立大学経済学部 教授（欠席） 松原 宏 東京大学大学院総合文化研究科 教授 ※以下は事前のヒアリング・情報提供をいただいた方 鵜飼信一 早稲田大学商学研究院 教授 東京都産業労働局
経済・財政状況		平成 21 年 11 月 24 日	◎田近栄治 一橋大学国際・公共政策大学院 教授 永松伸吾 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 研究副主幹 遠藤勝裕 日本証券代行株式会社 取締役相談役 林 宜嗣 関西学院大学経済学部 教授 宮崎 毅 明海大学経済学部 講師

＜ヒアリング＞

平成20年度中に以下の機関にヒアリングを実施。

中小企業庁、国土交通省関東地方整備局、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、さいたま市、横浜市、川崎市、中野区、葛飾区、八王子市、日本銀行、日本放送協会、独立行政法人都市再生機構、東京電力株式会社、東京ガス株式会社、災害復興まちづくり支援機構

首都直下地震における復興対策の分野別検討テーマ一覧

別添2

分野	想定される主な課題
1 復興のための体制と手順	
1－（１） 復興対策を総合的に推進するための体制	●国、地方公共団体、民間それぞれが果たすべき役割 ●前記の役割分担をふまえた 国と地方公共団体との連携 ●前記の役割分担をふまえた 行政と民間の連携
1－（２） 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス	●復興方針・復興計画の内容及び策定方法 ●復興状況のモニタリングと復興計画等の見直し
2 生活復興	
2－（１） 迅速・的確な被害調査	●応急危険度判定、被害認定の体制、役割分担のあり方 ●被害認定などに関する情報の集約、相談対応のあり方
2－（２） 膨大な量の仮住まい確保	●公的仮住まいの確保に関わる資源（リソース）の効率的配分・活用方策 ●公的仮住まいに対する需要の抑制方策
2－（３） 恒久的な住まいの確保	●住宅再建に関わる資源（リソース）の効率的配分・活用方策 ●民間における自立的な住宅再建の支援方策 ●区分所有建物の再建支援方策 ●公営住宅供給のあり方
2－（４） 多様な生活再建支援メニューの整備	●多種・多様なニーズに応える、さまざまな生活再建支援の構築 ●生活再建支援メニューに関する都県間・市町村間のバランス
2－（５） 生活再建支援に関する情報提供・相談体制の整備	●生活再建支援策の総合化・パッケージ化 ●被災者に対する情報提供・相談体制
2－（６） 疎開者への対応	●被災地外への一時的な移転（疎開）による被災地内仮住まい需要の抑制方策 ●疎開者への対応に関する各種措置
2－（７） 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア	●仮住まいにおける要援護者ケアの方策 ●住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携
2－（８） コミュニティ	●コミュニティの維持・再生のあり方 ●こころの復興に対する支援のあり方
2－（９） 教育・文化の復旧・復興	●教育の復旧・復興のあり方 ●文化財の復旧・復興対策 ●文化活動の復旧・復興支援

分野	想定される主な課題
3 産業復興	
3－（１） 首都圏としての経済被害とその影響への対応	●経済活動の復旧に対する支援策 ●産業再生・創出に向けた対策 ●全国的な影響波及への対応
3－（２） 被災地及び被災地外の雇用維持、創出	●雇用維持対策・失業者対策 ●復旧・復興事業における雇用の創出
3－（３） 中小零細企業の復旧・復興対策	●中小企業、商店街などの事業継続、仮復旧支援 ●中小企業、商店街などの復興支援対策 ●復旧・復興事業における中小零細企業の活用
4 都市復興	
4－（１） 基本インフラの復旧・復興	●基本インフラの復旧・復興戦略 ●基本インフラの復旧・復興に関わる連携・調整 ●基本インフラの復旧・復興に関わる市民参加、環境影響の評価
4－（２） 建物の解体・撤去とがれき処理	●建物の解体に対する公的関与のあり方 ●計画的・段階的な解体・処分のための調整 ●廃棄物・がれき処分の集積・処分場所の確保 ●解体、処分にに関する環境対策（環境負荷の抑制）
4－（３） 被災地区ごとの市街地復興の取り組み方	●私権制限 ●市街地復興の円滑な進捗のために必要な対応 ●時限的土地利用のあり方 ●市民参加による合意形成 ●円滑に進めるために必要な情報等の整備
5 経済・財政状況	
5－（１） 経済・財政面において想定される状況と課題	●可能性のある（避けるべき）最悪シナリオ ●復旧・復興のための資金調達のあり方 ●中長期的な経済影響の防止・緩和