

課題・教訓等の整理(概要版)マトリクス素案

資料3

2-(1)迅速・的確な被害調査

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■ 応急対応・二次災害防止のための被害把握				
	<input type="checkbox"/> 被害調査の方針、計画、体制 <input type="checkbox"/> 各種調査の連携	○24万棟を越える未曾有の建物被害を前に、時間と人手が足りない、専門的知識が不足しているなど、各市町とも極めて厳しい条件の中で、自らも被災者であった行政職員や、建築・法律の専門家ボランティアの努力によって、被害認定作業が進められた。 ○被害認定作業に用いられた情報は、住宅地図、固定資産の情報、住民票等様々であり情報の不一致が発生した。また被災証明書の発行事務の段階で、情報確認に手間取るなど、一元的な情報管理ができなかったことが作業の進捗を遅らせた。		◇専門家ボランティア等の協力を得て迅速な被害調査を行うことが考えられる。	◇膨大な被害調査の実施に備え、日頃から専門家等の協力体制、建築物等の情報整備・管理・共有、調査体制の検討等を行っておくことが有効。
応急段階	■ 初期被害認定の実施と被災証明発行準備				
	<input type="checkbox"/> 被害認定のための調査	○被害認定が、単なる建物被害の判定にとどまらず、そのまま被災者の認定の根拠とされ、様々な被災者支援が決められていったため、被災者支援の対象や内容に実情に合わない点が生じたとの指摘がある。 ○初期に集中的な調査を行わなかったり、申請についてのみ調査する自治体では、調査が混乱したり長期化した。初期に短期間で行った調査が有効に活用された自治体もある。 ○被災証明書の判定を不服とする再調査の申請が相次ぎ、再調査は長期間にわたり続けられた。固定資産税・都市計画税の減免を行うため、家屋及び家財の全戸被害調査を実施した自治体もあった。	○【参考】米国 FEMA では、被災者支援のワンストップサービスを提供する災害救援センターで、受付の際に「災害援助登録シート」に所定の事項を記入することで、当該被災者が受けられる制度が判定できるようなチェックシートを準備し、その場での申請もできるようにしている。また、被災者の登録制度(無料電話での登録制度)が導入され、FEMA のコンピューター・システムは、通常 10 日間の適用内に、住宅援助を要求する事例の約 90%の適格性の自動決定を可能としている。 ○【新潟県中越地震】都市部の調査では、住民記録と実際の居住者が異なることも多く、調査時に居住者名を確認することが不可欠だった。	◇被害認定結果が各種支援措置に影響することから、調査は迅速・的確に行う必要がある。	◇被害認定調査の実施体制・方法等について事前に検討することが有効。
	<input type="checkbox"/> 非木造建築物の被害調査		○【新潟県中越地震】木造建物は市で対応したが、非木造建築物について、専門家による判定が必要であり、県職員が担当した。		
	<input type="checkbox"/> 非住宅の被害調査	○政府系中小企業金融機関が行う災害特別貸付についても市町村長の発行する被害証明書または特別被害証明書が必要とされた。			
	<input type="checkbox"/> 被害の認定、被災証明の発行	○被災市町間に、調査方法等による建物の被害認定の差があった可能性が指摘されている。	○【ノースリッジ地震】緊急の住宅支援については、州の GISシステムにより地域指定を行い、その地域で家屋が損壊した住民を対象に、直ちに小切手を郵送する迅速な支援がなされた。		
<input type="checkbox"/> 被害認定などに関する情報の集約、相談対応のあり方	○コンピューターによる被災者台帳の作成が行われたところもあった。				
復旧・復興 始動段階	■ 再調査への対応、生活再建支援への活用				
	<input type="checkbox"/> 被害認定情報の共有、活用	○コンピューターによる被災者台帳を活用した被災者支援システムを構築した自治体もある。			
	<input type="checkbox"/> 被害認定の終了時期				

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
本格復興段階 (前期)	■きめ細かな生活再建支援への情報活用				
	□被災者情報の維持管理				
本格復興段階 (後期)					
発展段階					

2-(2)膨大な量の仮住まい確保

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	<p>■仮住まいに関する方針検討</p>				
	<p>□仮住まいの供給計画検討</p>	<p>○兵庫県は、「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。その後、空き公営住宅への入居者数が予定より少なく、避難所解消策の一環として追加建設を要望した。</p>	<p>○【台湾集集地震】応急仮設住宅はNPO、NGOにより供給。政府供給分は、非被災都市が主体となって建設支援。 ○【関東大震災】集団バラックは、内務省、東京府、警視庁、東京市のほか、区、関西府県、財閥、宗教団体などが建設し寄付を申し出た。 ○【四川大地震】仮設住宅建設は、被災県・市ごとに定められた被災地外の自治体により部材生産・建設が行われた。</p>		
	<p>□応急修理の促進</p>			<p>◇応急危険度判定員による修理可能性や応急措置方法の判断、自主防災組織による応急修理の実施等さまざまな資源の活用が考えられる。 ◇修理については、倒壊防止のための直後の緊急措置や、生活に必要な必要最小限の修理、本格修理などのレベルを区分して実施方策を検討することが効果的。</p>	<p>◇応急修理の技術的な検討が必要。</p>
	<p>□応急修理以外の、自立的な仮住まい確保への支援策検討(公的仮住まいへの需要抑制)</p>	<p>○自己所有地への仮設建設も検討されたが、公共施設である仮設住宅への土地所有者優先入居の是非、撤去の際の紛争などが問題とされ、実現しなかった。</p>	<p>○【台湾集集地震】「公的住宅の低価格分譲」「応急仮設住宅の無償提供」「家賃補助」という3選択肢のうち、「家賃補助」が最も人気が高く、これによって応急仮設住宅の必要戸数は全壊住宅戸数の11%にとどまった。(しかし生活費に充当され、住宅再建が進まないという弊害も指摘されている) ○【ノースリッジ地震】災害家賃補助証明書を得た低所得者は、民間賃貸住宅に急急に居住する場合、18ヶ月間の家賃補助を受け、賃借人の所得の30%と連邦政府が定める基準家賃との差額が直接支払われた。 ○【四川大地震】自力で仮設・本設住宅を作る場合に補助を出すことで自力仮設の建設が進み、公的仮設住宅の供給削減につながるとともに、3カ月で公的・自力合わせて250万戸の仮設住宅建設が実現した。</p>	<p>◆公的仮住まいの需要抑制のためには、できる限り被災者が自立的に仮住まいを確保することが望ましい。このため、被災者生活再建支援法その他の支援措置による支援を行うことで、自立的な仮住まい確保を促進することが考えられる。 ◆用地不足に対処するため、自己所有地に仮設住宅を建設する方法も考えられる。 ◇高齢者、外国人など民間賃貸住宅への入居が難しいと想定される被災者への特別な支援が必要となる可能性がある。 ◇被災者の様々な入居希望と民間賃貸住宅の空き状況の効果的なマッチングが必要と考えられる。</p>	<p>◇被災者の自己所有地への仮設住宅建設の問題点等について、法制度面を含めた検討が必要。</p>
	<p>□一時的移転(疎開)推進による仮住まい需要抑制の検討</p>	<p>○震災当日から公営住宅等の確保が始まり、(全国の)公営住宅、住都公団(当時)、雇用促進事業団(当時)からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。 ○兵庫県内を含む近畿圏への応募が多く、遠隔地に入居した被災者は少なかった。</p>	<p>○【関東大震災】鉄道運賃の無料化が、被災地外への疎開を促進した。</p>	<p>◇被災地外への一時的移転(疎開)を促進すべきか否かは被災地の状況等に基づいて判断されるべきだが、例えば被災地内に十分な量の仮設住宅を確保できない場合等においては、一時的移転を促進することも考えられる。 ◇ただし、一時的移転を促進する場合には、移転者(疎開者)への公共サービス維持、情報提供といった配慮が必要。(2-(6)参照)</p>	<p>◇一時的移転者への公共サービス維持、情報提供の方法等について事前に検討が必要。</p>
<p>□住宅修繕等に関する悪徳業者等への注意喚起、価格監視</p>		<p>○【ハリケーン・カトリーナ】ニューオーリンズ市では、利用可能なアパート等の空室が非常に少なく、家賃は被災前の3倍まで高騰した。</p>	<p>◇被災地の混乱の中で、適正価格から乖離した高値での住宅修繕等が横行しないよう、注意喚起、価格監視等の措置が必要。</p>		

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
応急段階	■仮住まいの確保				
	□応急仮設住宅の用地確保・	○既成市街地での用地確保が難しく、郊外や県・市外にも立地せざるを得なかった。 ○用地不足及び早期に大量の戸数を供給するため、長屋形式プレハブ造平家建1Kタイプ、2階建寮形式の地域型応急仮設住宅などが作られた。	○【中越地震】全村避難を実施した旧山古志村の被災者は、隣接する長岡市に設置された仮設住宅に入居した。 ○【四川大地震】既存のニュータウン計画用地、耕地転用により用地確保が迅速に進んだ。	◇大量の仮設住宅を必要とする被災地では用地の不足が予想されるため、長屋形式、複数階など少ない用地で仮設住宅を建設できるような方法をとることも考えられる。	◇関係市区町村において、あらかじめ用地候補地を検討するとともに、必要に応じ想定被災地外の自治体との間で用地確保に関する協定等を締結することも考えられる。
	□仮住まい確保(修理・仮設建設等)に関わる資源(人員等)の効率的配分・活用方策検討	○海外からの輸入住宅も供与された。しかし、数多くの輸入規制があり、その調整が緊急を要する仮設住宅の建設に障害となった。	○【四川大地震】トイレ・風呂の共同化、断熱・気密性には目をつぶるなどにより、量の早期確保を住宅性能よりも重視したため、短期間に多量の公的仮設を建設できた。	◇仮設住宅建設に要する資材等が不足する場合、輸入規制等の調整を行った上で海外からの輸入住宅を活用するといった方法も考えられる。	※(現在の輸入規制の状況について要確認)
	□一時提供住宅、借上げ公営住宅の確保	○兵庫県商工会議所連絡会等を通じて受け入れ可能な企業社宅、保養所等の情報収集を行った結果、433戸の提供があり、217戸が入居した。		◇仮設住宅が不足する場合に、民間住宅の借上、企業社宅・ホテル等宿泊施設・旅客船の利用、ホームステイの活用、ユニットハウス(自宅敷地等に建設)の活用等の方法が考えられる。	◇一時借上げ等が可能な住宅について、事前に把握しておくことが必要。
	□公的仮住まいの入居者募集・選定	○弱者優先と抽選による入居によって、高齢者・弱者ばかりの団地ができるなどの偏りが生じ、その後のコミュニティづくりが課題となった。	○【台湾集集地震】仮設住宅入居条件は所有住宅の全壊・半壊だったが、借家世帯にも居住を認けてしまい、これら世帯が仮設住宅から退去せずに残ってしまった。	◇仮住まいの入居者募集・選定において、既存コミュニティのまとまりを維持する、年齢層等の偏りをなくすといった配慮により、仮住まいでの良好なコミュニティ形成を行う必要がある。	◇仮住まいの入居者募集・選定について、コミュニティ維持・形成に配慮したルール作りを予め行うことが望ましい。
□被災地外(他自治体)における応急仮設住宅への対応	○被災地外である加古川市の仮設住宅団地には、加古川市が独自に事務所を設置して職員を配置、被災者対応にあたった。				
復旧・復興 始動段階	■仮住まいの運営・解消				
	□応急仮設住宅利用長期化への経過措置		○【台湾集集地震】民間用地の応急仮設住宅の地代は、1年毎の賃貸契約で更新され年々値上げされて、行政にとって大きな負担となった。 ○【トルコ地震】私有地の仮設住宅を優先撤去し、国有地の仮設住宅へ集約化。移転のためのトラックは政府が手配。		
□恒久住宅への住み替え支援(仮設住宅解消) ⇒「2-(3) 恒久的な住まいの確保」参照	○仮設住宅からの移行はなかなか進まず、兵庫県では、恒久住宅への移行を支援する「恒久住宅への移行のための総合プログラム」を作成した。 ○仮設住宅の返還手続きを行わずに退去している場合などは、住宅の返還指導を行った。倉庫利用などで指導に従わない被災者には、明け渡し請求等法的措置をとった。	○【関東大震災】応急仮設住宅があまり建設されなかった地区では、震災直後からバラックによる劣悪な住環境が再形成された。 ○【関東大震災】応急仮設住宅の撤収のために府・市の供給した小住宅は、仮の避難場所を提供するという以上のものは見られなかった。郊外の計画的住宅地への誘導は、時期や立地などにより危惧されていたとおり、うまく進まなかったと言える。			
本格復興 前期段階	■仮住まいの解消後の方策				
	□利用後の応急仮設住宅の有効活用	○撤去後の仮設住宅は、海外の被災地(トルコ、台湾等)への提供などにより再利用されたものもある。	○【中越沖地震】リース終了した応急仮設住宅をメーカーから被災者が払い下げ活用することが検討された。	◇利用後の仮設住宅について、国内・海外の他の被災地での再利用、被災者への払い下げによる恒久住宅としての利用といった有効活用が考えられる。	
本格復興 後期段階					
発展段階					

2-(3)恒久的な住まいの確保

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■恒久的な住まいの確保の方針検討				
応急段階	■恒久的な住まいの確保に向けた条件整備				
	□住宅再建に関わる資源(リソース)の効率的配分・活用方策	○県、被災市町、公団、公社で構成する「災害復興住宅供給協議会」を設置し、設計方針を策定、住宅規模・仕様、性能等の設計の標準化、部品の規格化等を図り、品質向上とコストダウンに取り組んだ。	○【新潟地震】半壊などの一部補修を行えばどうにか住める状態にある人々の中には資産がない(ため補修が行えない)人も多くいた。しかしそれらの人々への対応は、大量の仮設住宅建設による人手不足で対応が遅れた。 ○【ハリケーン・カトリーナ】市内の放棄住宅、空地、抵当流れ住宅などをニューオリンズ市再開発局(NORA)が収用し、まとまった形で開発用地として活用した。土地収用という手段の登場で、住まいの再建と連動した地域生活空間の再建の可能性が拡大した。	◇仮設住宅建設より低コストで恒久住宅(自宅)の補修が可能な場合等、全体として低予算で住宅再建を達成する支援策を採用することも考えられる。 ◇地元の工務店を優先的に活用することが考えられる。	
	□罹災都市借地借家臨時措置法の適用	○罹災都市借地借家特別措置法の有効性が議論となった。借地持家層の自力再建には、借地権の担保となり、一定の意味を持ったと言われる。一方、「集合住宅など多数の借家人がいる場合への対応が不明」「借家人の権利があっても家賃が上がれば入居できず、借地権の買値は地価の半額以上といわれ再建が困難」など、かえって円滑な住宅供給を阻害することになるとの指摘もあった。			
	□家財の一時保管場所の提供等	○家財道具保管場所の提供(芦屋市など)、倉庫協会による情報提供などが行われた。			◇家財の一時保管場所について、事前の検討が有効。
	□住宅再建等に関する悪徳業者等への注意喚起、価格監視		○【四川大地震】建設資材の高騰を防ぐため、政府が材料を確保、販売するという仕組みがとられた。		
	■恒久的な住まいの確保の支援				
	□住宅供給に関する基本計画の作成	○住宅の滅失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、「住宅復興3カ年計画」が作成された。その後実施した「応急仮設住宅入居者調査」の結果を受けて、供給数を当初の2万6900戸から3万8600戸に増やした。 ○被災後の官民の住宅供給は計画を大幅に上回った。	○【新潟地震】「新潟地震災害復興計画」における住宅需要推定戸数では、「過密排除戸数」という項目が設けられていることが特徴。新潟市内の過密住宅地帯は、不良住宅が密集して保安、衛生面から危険または有害な状況にあるので、環境の整備改善を図るため、適正な人口密度を250人/haとした場合に新住宅団地に移転が必要となる11,711人分の戸数が計上された。	◇適正な量の住宅供給がなされるよう、計画的に必要な戸数を把握することが必要。その際、復興後の都市計画、住宅政策等にも配慮した住宅供給計画が必要。 ◆情報通信技術等の進展により職住環境の大幅な変化が想定され、こうした変化に対応した住宅供給が求められる。	
	□公営住宅の供給	○災害復興公営住宅等への入居者募集状況は、公営住宅と既成市街地に偏り、自営業者をはじめ、通勤や通院などの面から従前の居住地へのこだわりは強かった。 ○市街地にある企業の工場敷地等の大規模用地が、公営住宅建設用地として重宝された。 ○公的住宅確保のため、住都公団への事業委託、公団建設建物の買い取り、用地取得が困難な神戸市における民間事業者建設住宅の買い取りなど、新たな制度を導入。神戸市では借上げ型の公的住宅確保により、公的住宅の4分の3を被災6区に供給することができた。 ○応募・当選の公平性確保、社会的弱者への配慮などを図るため、公的賃貸住宅を管理する事業主体が設置した「復興住宅管理協議会」が一元的な募集を行った。 ○災害復興公営住宅における家賃の特別減免は、低所得の被災者の住まい確保に大きな役割を果たした。 ○被災者のために大量の復興公営住宅を供給する必要があり、被災自治体は大量の住宅ストックを維持管理せざるを得なくなった。	○【戦災復興・東京】都営住宅の建設がうまく進まなかった要因のひとつには、用地の確保が困難なことがあげられた。たとえば、都営住宅建設予定の公有地でありながら、空閑地利用の耕作地として使用されていた場合、農地調整法により「既に自然に耕作権が生じているものとされ」「地主の一方的な意思では取り上げられない」ことになっていた。 ○【関東大震災】同潤会仮住宅、東京府小住宅は立地が悪く、バラックからの移転は少なかった。 ○【四川大地震】都江堰市では、都心から20~30kmの場所に被災者用住宅建設を発表したが、遠すぎるという反発があり、10km程度の位置に計画変更した。	◇公営住宅建設に当たっては入居希望者の従前居住地等、入居希望者の意向への配慮が必要。 ◆情報通信技術等の進展により職住環境の大幅な変化が想定され、こうした変化に対応した住宅供給が求められる。	◇公営住宅建設に必要な用地確保について、事前の検討が有効。 ◇公営住宅の大量供給実現には、被災地の行政機関の連携、全国自治体からの職員応援、公団や民間の協力など、広域的な連携体制を構築しておくことが有効。

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興始動段階	<p>□民間の活用</p>	<p>○民間住宅の供給促進を狙って、開発指導要綱等の緩和が行われた。 ○新築・再建された民間賃貸住宅の家賃は、大きな被害を受けた文化住宅や長屋の家賃に比べて高騰した。単身世帯、高齢世帯で家賃の負担が難しい世帯に対しては家賃負担の軽減策がとられることとなった。 ○震災後数ヶ月の建築動向、民間事業者意向調査などから、民間主導による住宅早期供給が期待できなかったため、特優賃を活用し約1万2000戸を供給。被災者の住宅確保に大きな役割を果たした。しかし、被災程度の軽い地域では入居者が少なく、被災地内の地価下落に伴う民間賃貸・分譲住宅の大量供給により割高感が生じて転出者が出た。特優賃の早期供給促進のため住宅供給公社が一括借り上げ方式を活用したことから、入居率低迷による経営リスクはすべて公社が引き受け、公社の経営を長期にわたり圧迫した。 ○新たに被災者向けの賃貸住宅を供給しようとする土地所有者等に対し、復興基金を活用して建設資金借入に係る利子補給が行われた。 ○民間賃貸マンションも供給過剰となって入居率・賃料が低下した。 ○民間賃貸住宅入居者には、復興公営住宅の減免制度との均衡を図るため、家主と被災者と市町の三者協定を行い、復興基金から家賃の一部を家主に交付することで家賃を減額する方法が採られた。</p>	<p>○【ロマプリータ地震】サンフランシスコでは、低所得者向け住宅の修復・再建が進まなかったことから、CDC(Community-based Development Corporation)と呼ばれるNPOがアパート等を取得し、修復・改造して低所得者へ供給。この活動は、行政、民間企業、その他のNPOとの連携により行われているが、民間企業としては当該プロジェクトへの参加により税制優遇措置がとられるというメリットがある。CDCによる買い取り資金は、多くのケースで、CALDAPが再建コストの20～50%をカバーし、残りのコストは“Community Development Block Grants”のような従来の低所得者向けの住宅プログラムによって支払われた。 ○【ノースリッジ地震】賃貸アパート・マンション所有者への支援として、15年間、低所得者の住宅とすることを条件に補助金が与えられた。</p>	<p>◇恒久住宅の確保のためには、民間賃貸住宅等の活用が必要となるが、その際、供給不足・供給過剰による家賃水準の変動に留意する必要がある。 ◇民間による住宅供給が進まない場合に、税制優遇等により供給を促進することが考えられる。 ◇公共主導での民間賃貸住宅の供給に関しては、変動しやすい民間住宅市場での競争性確保に配慮することが必要である。 ◇特優賃などの民間における賃貸住宅の供給とその支援について、公と民の役割を検討する必要がある。 ◇災害復興公営住宅のみでは膨大な住宅供給は不可能。自力再建支援に加え、民間賃貸住宅の活用が不可欠で、きめ細やかな家賃負担軽減の支援が必要。 ◇高齢者、外国人など民間賃貸住宅への入居が難しいと想定される被災者への特別な支援が必要となる可能性がある。(2-(2)再掲) ◇被災者の様々な入居希望と民間賃貸住宅の空き状況の効果的なマッチングが必要と考えられる。(2-(2)再掲)</p>	
	<p>□住宅補修・再建資金の支援</p>	<p>○自力再建への第一歩として、被災住宅の応急修理助成の拡大をはじめとする、被災建物修繕・解体システムが必要だという意見がある。一部を除いて修理費の支援がなかったことが解体・建て替えを選択する要因になった、とも指摘された。 ○補修資材と技能者の対応体制が不十分であった。一部では、他府県の建築業者等が参加した地元業者を核とする建物修繕のシステムが実践された。 ○兵庫県は、3万戸を対象としたダブルローンの利子補給制度を設け、住宅金融公庫は返済中の被災者に対する優遇措置を設けた。ダブルローン対策は、98年の時点では1千戸台の利用に留まり、新旧いずれか一方の債務(1～5年目は新債務のみ)を対象としていたことから、両債務を対象とすべきという意見もある。 ○融資を受けにくい高齢者のための支援として、「親孝行ローン」や「高齢者向け不動産処分型特別融資制度」が創設された。高齢のため融資を受けられない被災者に対し、融資を受けた場合の利子補給相当額を補助する制度は利用者が多く効果的だった。</p>	<p>○【新潟県中越地震】災害救助法の応急修理制度について、本格修理等の一環として実施する特例措置がとられた。 ○【台湾集集地震】二重ローン者の既存ローンを元の銀行との協議により返済免除とする「協議承授」と、既存ローンに対する「利子補給」が行われた。 ○【台湾集集地震】比較的新しい建物で被害が生じたこと、訴訟手続き費用が免除とされたことなどから、従前建物の建設業者への訴訟が行われ、賠償金が支払われた。 ○【ノースリッジ地震】FEMAによる住宅所有者への家屋補修費援助、連邦政府からの生活資金援助および中小企業局(SBA)から低利融資により、地震後4週間の内に、殆どの生存者はそれぞれの家に戻るか、代替住宅を見つけることができた。 ○【ロマ・プリータ地震】FEMAやSmall Business Administration(SBA)の援助だけでは不十分であったため、California Disaster Assistance Program(CALDAP)を設立し、低所得者へ資金援助を実施。 ○【トルコ地震】法律により、所有住宅が全壊した場合に建物建設か融資が提供される。今回は総額1億リラの家賃援助を受けるか、60万リラ(約1万ドル)の政府提供の住宅を購入できた。住宅購入は20年間の無利子・分割払い、当初2年は支払い据え置きであり、年利10%を超えるインフレのトルコでは実質的に無償に近いため、ほとんどの被災者がこれを選択。ただしこの場合は居住する住宅を選択できず、代替住宅購入者1,713世帯のうち1,269世帯は隣町へ割り当てられた。</p>	<p>◇高齢者(年金生活者)や二重債務者など住宅再建が困難な被災者も数多く発生するため、支援に際してはこうした被災者への配慮も必要。</p>	<p>◇互助的な仕組みとしての共済制度も含めた住宅再建資金確保の仕組みを検討することが考えられる。</p>
	<p>□既存不適格建築物対策</p>	<p>○既存不適格建築物が大量に被災し建築基準法の運用等緩和策が図られたが、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。 ○法的に個々の敷地単位で再建が困難なケースについては、敷地の共同化や街区単位での建物の協調化が必要となった。</p>			<p>◇既存不適格建物の再建に支障が生じないよう、事前に必要な情報等を整備することが必要(例:建築基準法42条2項道路の中心線の位置など)。</p>
	<p>□住宅再建と併せた防災対策の促進</p>		<p>○【ハリケーン・カトリーナ】住宅再建にあたっては、FEMAからHazard Mitigation Grant Programを活用し、住宅再建支援と洪水リスクを軽減する安全な住宅ストックの創出を目的とした盛土に対する助成が行われた。</p>	<p>◆恒久住宅等の再建支援に際しては、将来の大規模震災に備え耐震化等の防災対策を併せて促進することが考えられる。</p>	

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	<p>□被災マンションの再建支援</p> <p>□低コスト住宅の開発、供給</p> <p>□住宅復興に関する情報提供・人的支援</p> <p>□建築確認・監視体制の整備</p> <p>□がけ・擁壁、私道復旧への措置</p>	<p>○マンション固有の問題として「補修か建て替えかの判断の困難さ」「建物調査の方法と費用」「容積率の確保等各種規制」「多棟の場合を含む費用配分」などがあげられた。マンションの再建は当初様々な困難が予想されたが、震災後2年で再建されたか再建に向けて動き出したマンションは9割に上った。</p> <p>○マンション再建支援のため、既存制度で共用部分の建設費を補助、復興基金で共用部分補修等の利子補給、合意形成のための専門家派遣を行った。合意形成には、専門家アドバイスが有効だった。</p> <p>○マンション建替決議の有効性を巡る裁判が長期化したため、再建後の再入居が半数以下に留まった例もあった。</p> <p>○兵庫県住宅供給公社は、公社が事業主となる支援策を打ち出してマンション再建を積極支援、それがマンション再建の力となったが、転出者の住宅や保留床の買い取りにより、大量の住宅取得が発生した。</p> <p>○復興委員会からは、20年程度の使用に耐える中間住宅により当面の被災者対策を行ったうえで、二段階的に復興を行おうとする提案がなされたが、導入されなかった。</p> <p>○民間住宅等の再建支援策として、神戸・復興住宅メッセや総合住宅相談所等の情報提供・人的支援が実施された。</p> <p>○違法建築も行われたが、行政側の人手不足もあって対応が難しく、全国的な支援体制が求められた。</p> <p>○擁壁は個人財産であるため、補修に対する公費補助制度はなかったが、国・兵庫県は宅地所有者の経済的負担を軽減するため、公共事業による実施、補助制度の創設等を行った。</p>	<p>○【台湾集集地震】政府及び県・市の主導で建築関係の専門職能団体が協調して「集合式住宅重建服務団体」が構成され、被災物件に専門家が派遣されて相談や計画策定に携わっており、専門家の活動費は「921基金会」から支援される。</p> <p>○【台湾集集地震】被災集合住宅の合意形成支援のため、被災建物の被害判定や安全性に関する区分所有者内部の争議を解決する組織「建築物安全鑑定小組」が設置され、当事者あるいは県・市政府からの申請を受けて、専門家で構成された委員会が審議し客観的な判定を出す仕組みが作られている。</p> <p>○【台湾集集地震】再建に反対・不参加の区分所有者への対応として、以下のような対策がとられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不参加者からの権利譲渡を受ける場合の融資に対する利子補給を政府が行う(譲渡を受ける人は再建に参加する人のみ)。 ・義援金などをもとに設立された財団法人「921基金会」の「臨門方案」により、基金が提供した資金で建物更新会(従前所有者の結成する組織)が参加しない区分所有者の権利を買い取り、その後売却。売れ残った場合は921基金に移譲。 <p>○【能登半島地震】能登の風土にふさわしい低価格な「能登ふるさとモデル住宅」を開発・展示している。設計図書を無償で提供することでコストを縮減している。さらに、建築関係団体やメーカーによって構成された「能登ふるさと住宅事業者協議会」の協力も得て、低価格の住宅再建を可能とした。</p> <p>○【ノースリッジ地震】住宅都市開発省は、ロサンゼルス・ハウジング・オーソリティ、NPOなどコミュニティに基礎を置く組織と協力し、低所得層世帯への住宅カウンセリング、家主との賃貸契約交渉支援などを行った。</p> <p>○【ノースリッジ地震】中小企業庁は、モーゲージ(住宅抵当証券)融資にあたり、手続きの簡素化を図ったことから応募が簡単となり、多くの融資を行った。</p> <p>○【中越沖地震】住宅団地の地盤復旧へ大規模盛土造成地滑動崩落防止事業が適用された。</p> <p>○【芸予地震】芸予地震に係る災害関連緊急傾斜地崩壊対策事業の採択基準に関する特例措置が実施された。</p>	<p>◇被災マンションの再建に係る合意形成には専門家等の支援が必要。</p> <p>◇地震で所有者が分散しても情報共有や意見交換ができるような仕組みが有効。</p> <p>◇事務所や賃貸化した古いマンションの再建は合意形成に困難が伴うと想定されるため、支援を必要とする場合がある。</p> <p>◇規模を拡大して再建するという従来の再開発型手法で対応することには限界があると考えられる。</p> <p>◇住宅確保のみならず、生活設計全般に関する相談・支援が必要。</p>	<p>◇大規模修繕に関する合意形成とあわせて、日常から耐震化や建替えに関するビジョンづくりが住民の間で行われることが重要であり、そうした取組みを促進することが考えられる。</p> <p>◇住宅確保困難者への相談・情報提供、仲介を行う仕組みが官民協働で整備されつつあり、災害時にも有効に活用されることが期待されている。</p>
<p>本格(復興前段階)</p>	<p>■恒久的な住まいの確保の支援</p> <p>□公営住宅待機者への支援</p>	<p>○応急仮設住宅における生活解消、公営住宅への入居促進等の恒久住宅への移行に向けたきめ細かな対策が実施された。</p>		<p>◇応急仮設住宅等の仮住まいから公営住宅等の恒久住宅への移行が円滑になされるよう配慮が必要。</p>	

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
本格（後期）復興段階	<p>■恒久的な住まいの確保の支援</p> <p>□継続が必要な支援に関する措置</p>	<p>○災害復興公営住宅の家賃低減対策の延長や、そうした施策とのバランスを考慮した民間賃貸住家賃負担軽減などの対策が実施された。</p>		<p>◇発災より一定期間以降の支援策の継続については、公営住宅と民間賃貸住宅等のバランスについて配慮が必要。</p>	
発展段階					

2-(4) 多様な生活再建支援メニューの整備

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■緊急の現金供給				
	<input type="checkbox"/> 緊急の資金(小口)の供給	○兵庫県は、当座の生活費を給付する措置を国に要望し、生活福祉資金・特別貸付(小口資金貸付)が実施され、2週間あまりで54,646件、約80億円の申込が殺到した。回収の手間や被災者の心情を踏まえれば、見舞金として支給した方が有効だったのではないかと指摘もある。	○【ハリケーン・カトリーナ】米赤十字では、被災者1人につき360ドル分のクレジットカードを配布した。		
応急段階	■生活平常化への措置				
	<input type="checkbox"/> 支援対象者の把握と支援の迅速な提供	○被災者ニーズは時々刻々と変化し、ニーズを把握しての適切な対応は難しかった。被災者のニーズに対応し、現物支給以外の方法も検討されるべきとの指摘がある。	○【ノースリッジ地震】緊急の住宅支援については、州のGISシステムにより地域指定を行い、その地域で家屋が損壊した住民を対象に、直ちに小切手を郵送する迅速な支援がなされた。※1) ○【ノースリッジ地震】住宅所有者への家屋補修費援助、生活資金援助および低利融資により、地震後4週間の内に、殆どの被災者はそれぞれの家に戻るか、代替住宅を見つけることができた。《2-(3)再掲》 ○【ハリケーン・カトリーナ】被災からまもなく、FEMAが緊急避難一時金と3ヶ月分の家賃援助の手当を発表した。しかし、登録申請が殺到して24時間体制の電話受付にはつながりにくく、オンラインの申請も中断や、重複登録により、手当の支給は大幅に遅れた。		◇迅速な支援に向けた支援メニューの事前の準備が有効。
	<input type="checkbox"/> 被災者の権利利益の保全等	○被災者の権利利益の保全等を図ることを目的に「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」が制定され、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、民事調停の申立ての手数料の特例、応急仮設住宅の存続期間の延長などが実施された。			
	<input type="checkbox"/> 税・料金の減免、猶予等	○各種租税軽減措置が図られたが、納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄い結果とならざるを得なかった。		◇税制措置について、他の支援措置と併せ公平性・効率性に配慮した措置の実施が必要。	
	<input type="checkbox"/> 在日外国人等への支援		○【伊勢湾台風】災害復興住宅融資の相談について、伊勢湾台風当時は公庫法の「国民」の解釈が「日本国籍を有する者」となっていたため、在日外国人が対象とならず抗議があった。		
	■居住安定と総合的な生活再建支援				
	<input type="checkbox"/> 自治体独自の見舞金や災害弔慰金・災害障害見舞金等の支給	○被災自治体からは見舞金が出されたが、自治体間には格差があった。 ○弔慰金・災害障害見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。		◆見舞金等の支給について、公平性の観点からの配慮が必要。	
	<input type="checkbox"/> 復興基金による多様なニーズへの対応	○復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市の地方債、復興宝くじの収益金などによる6000億円(その後9000億円に増額)の基金が設けられた。 ○復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。各支援メニューについては、当初、利用のしにくさ、対象者の制限への不満などもあったが徐々に改善された。 ○大阪府では復興基金を設けなかったことから、兵庫県との間に支援策の格差が生じた。	○【ロマ・ブリータ地震】連邦危機管理庁(FEMA)、Small Business Administration(SBA)の援助だけでは不十分であったため、California Disaster Assistance Program(CALDAP)を設立し、低所得者への資金援助を行った。	◇個々の被災者の多様なニーズに対応できるような多様な支援メニューを用意することが有効。	

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興 始動段階	□生活再建用資金の貸付	○災害援護資金(災害弔慰金法)は受付期間が短かく、県外避難者へのPRが難しい、被災者が再建計画をたてられる状況ではなかった、などの問題が指摘された。また、連帯保証人が設定できない者、所得が多く要件に満たない者等や震災により失業した被災者が対象とならないなど、制度の網から漏れる人達への対応も必要とされた。 ○公的資金貸付には、据置期間を延長する措置と返済期間が連動していないこと、返済能力が無審査でありながら貸付制度としていること、金利を固定していることなど、経済合理性に欠ける制度設計が随所に見られた。 ○震災後、被災者のニーズの変化に対応する形で、被災直後の当面の生活資金、低所得世帯向けの住宅補修や家財購入のための資金、恒久住宅への転居に伴う資金、生活復興のための資金など、被災者の生活再建の段階に応じた貸付制度が創設された。			
	□被災者生活再建支援金(被災者生活再建支援法)				
	□義援金の配分	○1月25日に関係26団体からなる「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」が発足したが、委員会メンバーの構成や一部義援金が対象外となったなどの問題もあった。 ○統一の配分基準のほか、各被災市町の被災者のために寄せられた額に相当する範囲内において市町の判断で配分できる「市町交付金制度」が設けられた。 ○義援金の第一次配分は、り災証明の認定をめぐる混乱により、当初の予想件数を数倍も上回った。	○【台湾集集地震】集集鎮が「921基金会」から受けた分配を受けた義援金をもとに「集集鎮住宅再建助成」として住宅再建のために助成(3000元/坪、上限は15万円/世帯、返還義務なし)した。	◆首都直下地震では阪神・淡路大震災同様に、義援金では各世帯に十分な支援は行えないものと考えられる。	
	□支援の実効性評価や見直し	○有識者による「被災者復興支援会議」が発足し、被災者の生活復興に向けて行政と被災者との間をつなぐ役割を担った。		◇支援内容を定期的に見直すことが有効であり、そのため有識者会議等を設置することが考えられる。	
本格復興段階(前期)	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援				
	□融資返済に必要な措置の検討	○災害援護資金は約240億円(平成20年3月現在)が未償還であり、この未償還額について借受人から返済がない場合、被災市及び県が国に代位弁済することとなっているほか、借受人の免除要件が極めて限定的であるなど、被災地の実態に応じた償還制度の見直しが必要である。 ○被災者が必要な現金を得やすいよう、所得制限以下であれば返済能力を問わない災害援護資金貸付や貸付手続きを簡素化した生活福祉資金貸付(小口資金)等は、未償還額が多額で、その償還が地方自治体等の大きな負担となっている。		◇貸付による支援を行う場合、返済のあての被災者をどのように救済すべきかが課題となる。	
本格復興段階(後期)	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援				
□自立支援策の検討	○復興基金は2004年度末に事業を終了することとなったが、課題の長期化に対応し、さらに存続させることとなった。		◇被災者(要支援者)をいつまで支援すべきかについて、一定の段階で考え方の整理が必要。		
発展段階					

2-(5)生活再建支援に関する情報提供・相談体制

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■情報発信・相談体制の構築				
	<input type="checkbox"/> 広報手段・ルートの確保	○神戸市は当初、市内の印刷会社を必死に探したがほとんどが被災していた。また、配送方法ともネックとなった。	○【酒田大火】災害対策本部は、親戚等を頼ってあちこちに避難した被災者に対して、正確かつ迅速に火災後の情報を提供するため「広報さかた災害速報」を発行した。この広報は11月1日～12月30日の30号まで、新聞を通じて配布を行った。市外に避難した被災者には郵送で配布された。○【酒田大火】酒田では、被災者の多くが疎開などで市域外に拡散することがなかったため、復興告知板と郵送による周知によって手続き等の問題を乗り越えることができた。		◇被災者への情報提供の方法・手段等について事前に検討しておくことが有効。その際、多くの印刷業者、配送業者等が被災している可能性があることに留意が必要。
応急段階	■広報・相談体制の整備				
	<input type="checkbox"/> 広報・相談体制の整備 <input type="checkbox"/> 総合支援窓口(ワンストップセンター)の設置 <input type="checkbox"/> 被災者カルテの導入	○「すまい」関連では、住宅被災者の約半数が1週間以内に、特に半壊・一部損壊などでは、2、3日以内に最も情報を必要としており、さらに、住宅に全半壊の被害を受けた人のうち約半数が1ヶ月以内には対応方針を決定していたとの報告がある。 ○兵庫県では、震災1週間後に住宅診断やライフライン、被災証明など各部の情報提供・相談のため窓口を一元化して24時間体制で応える「情報センター」を開設。2カ月後には、あらゆる分野の課題について専門的に対応できる一元的な相談窓口(23分野)として「震災復興総合相談センター」を開設した。 ○震災発生後に法的紛争が急増したことから、国等による法律扶助事業が行われるとともに、弁護士会や任意団体などによる法律相談も実施されたが、行政・民間側の行政的・経済的な対応と一体化した法的紛争の解決方法を検討すべきとの指摘もあった。 ○総務庁近畿管区局及び兵庫事務所が中心となり、「特別総合行政相談所」を開設、被災者にとって1箇所でも相談できるというメリットがあり、好評であった。相談所の開設では、その会場確保が最大の問題となった。 ○平成8年7月、三宮に「阪神・淡路大震災復興支援館フェニックスプラザ」が開設され、復興状況や被災者支援情報を発信し、交流や学習の場を提供した。	○【ノースリッジ地震】DFO(Disaster Field Office現地本部)の総合調整・統括の下、被災地内に約40カ所のDAC(Disaster Application/Assistance Center)が開設され、被災者支援の拠点として機能した。連邦政府、州政府、市役所の担当部局のほか、電気、ガス、水道、電話等のライフライン担当機関、赤十字、ボランティア団体等の出先が窓口を設け、支援措置申請、被災者の相談等について一元的に対応、通訳の用意、精神カウンセリングも実施された。ピーク時には、自動車による移動型センターも多数開設された。 ○【ノースリッジ地震】連邦及び州の支援の対象となる被災者について、電話による登録、災害申請センター(DAC)への訪問、出先機関のスタッフによる接触により把握を行った。※1)	◇被災者の便宜のため、情報提供、相談窓口等を一本化することが有効。	
	<input type="checkbox"/> 障害のある方への対応	○聴覚障害者に対する支援として、手話ニュースの放送や、相談窓口への手話通訳者の配置、ファックスによる情報提供などが行われた。 ○身体障害者は、仮設住宅申込みなど一連の手続き困難などを訴えた。		◇情報入手や相談等が困難な障害者、外国人、域外被災者等に配慮した体制をとることが必要。	◇障害者や外国人県民に対しては、平常時から情報を伝える仕組みが必要。
	<input type="checkbox"/> 外国人への対応	○外国語の情報誌発行、外国語での生活相談などが行われた。 ○大阪にある外国人地震情報センターでは、電話相談を実施。寄せられた相談内容は、時が経つにつれて住居や義援金などお金のこと、仕事の相談が多くなり、2ヵ月半を過ぎる頃にはパスポートやビザなどの滞在についての相談が多くなった。 ○外国人地震情報センター、兵庫県定住外国人生活復興センター、神戸YMCAクロスカルチュラルセンターなどボランティアも相談活動を展開。役所や病院への付き添い、引っ越しの手伝いなど生活上の課題にもきめ細かく対応した。			
	<input type="checkbox"/> 遠隔地への避難者等への対応	○兵庫県は96年12月2日、県外被災者用相談フリーダイヤル(設置)			

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興 始動段階	■居住安定と総合的な生活再建支援				
	□生活再建支援策の総合化・パッケージ化	○初期段階では支援策を一括提示できず、時間の経過とともに柔軟に制度を見直し、順次支援メニューを提示した。しかし、時々課題に即応した提示方法は「さみだれ式」と指摘され、被災者には分かりにくい面もあった。		◇被災者が支援の全体像を把握し、できる限り早く自立的に生活再建できるよう、支援策の総合化を行うことが有効。	◇被災後に後追いつきに支援措置が乱立しバランスを欠いた支援策とならないよう、事前に支援策の総合化を行っておくことが考えられる。
	□生活の見守りとアドバイス	○仮設住宅に生活支援アドバイザー、復興公営住宅に生活復興相談員など公的な支援者を配置、地域団体やボランティアなどとともに、被災者訪問も行って相談や要望などに対応した。被災者への支援活動を行う支援者向けに相談先や支援者一覧・行事予定を書き込める支援者ノートを配布。被災市町別に毎年改訂版が作成された。 ○行政が任命もしくは依頼した応急仮設住宅等の支援者が守秘義務が負わされていたため、本来の目的である被災者のいのちと健康を守る活動の幅が狭められた。		◇住宅再建だけでなく、被災者の生活全般に関する配慮が必要。 ◇被災者を訪問し、情報提供だけでなく個別相談に応じるなど、被災者と生活復興支援策を結びつけるための支援者を復興の各段階に応じて配置することが必要。	
本格（前期）復興段階	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援				
	□生活支援マネジメントシステム構築	○個別多様化する被災者に対する生活支援マネジメントシステムとして、県・市町生活支援委員会の設置、支援者のための相談室、支援者ニュース等支援者の活動支援などが進められた。		◇生活再建の遅れている被災者をどのように支援するかは課題であり、体制を整備しきめ細かい配慮を行うことが有効。	
本格（後期）復興段階	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援				
発展段階					

2-(6)疎開者への対応

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■疎開者への対応の方針検討				
	□疎開者への対応の方針検討			◇コミュニティの大部分が疎開せざるを得ないような状況が生じた場合、既存コミュニティが維持できるよう集団的疎開を検討することが考えられる。 ◇疎開者が疎外感を持たずに、復興の当事者意識を持てるようにすることが必要。	
応急段階	■疎開状況の把握と疎開者への支援				
	□疎開状況の把握	○当初県外には、約12万人が流出したと推計されたが、その実態把握は難しかった。県外や市外に出た被災者の実態調査も当初少なかった。96年末に兵庫県が住民基本台帳を基に調査した結果では、55,000人以上が県外に出たままとされた。住民票を県内に残したまま転出したり、一時避難先から再転居したりしたケースも多かったと思われ、県外への避難者を把握することは困難であった。 ○震災後、被災地から一時的に他校に転出する児童生徒が相次ぎ、柔軟な転入学等への措置が必要となった。	○【三宅島噴火】三宅村では、自分で独自に避難先を独自に決めた人の所在確認が困難であったため、報道機関に協力を要請し、避難先が決まったら村に連絡してもらうように呼びかけた。これにより、避難から約二ヵ月後には95%の住民の避難先が把握できた。	◇復興施策を進める上で疎開状況の把握は重要。	◇被災地外への疎開者の把握方法について事前に検討しておくことが有効。
復旧・復興 始動段階	■疎開状況の把握と疎開者への支援				
	□疎開先自治体におけるサービス急増への対応	○緊急一時入所した高齢者の約3分の1が引き続き入所を希望した。 ○市外に設置された仮設住宅への対応についても自治体間の連携が必要となった。 ○市外・県外被災者からは、対応や制度利用上の不満の声があがった。自治体の住民対応は属地主義で行われることが原則であり、対応が難しい面もあった。	○【関東大震災】震災後一週間が経過した9月8日以降、一時的な人口流入のあった山手の非被災エリアを中心に、家庭で避難生活を送っていた住民への生活物資安定供給のため、公設市場が設置された。	◇被災自治体と疎開先自治体の連携を深めることが必要。	◇疎開先になると想定される自治体と事前に連携方法等について協議することも考えられる。 ◇医療や福祉など被災者が被災後の生活場所によって支援策に格差が出ないように配慮する。
	□疎開者への情報提供、ニーズ把握	○住民登録を移した人を行政は把握しておらず、郵便局には転出者リストがあるが、法の規制があつてうまく利用できていないとの指摘もある。 ○次のような情報提供が試みられた ・「ひょうご便り」の発行 ・フリーダイヤルでの電話相談 ・ふるさとひょうごキャラバン ・ひょうごカムバックコール&メール事業 ○市町村が個々人の疎開先を把握しにくいこともあって、広報が送れたり、広報が十分に行き届かないといった問題が生じる。過去の例では、被災者の所在情報の把握ができていなかったことから、投票入場券や選挙公報が届かないといった事態も生じている。		◇自治体が疎開者を把握し、適切な情報提供、意見を聞くなど復興に参画する仕組みの構築等を行うことが求められる。 ◇疎開しても地元での復興に参加しやすいよう、被災地への移動を支援する措置を行うことも考えられる。	◇疎開者への情報提供の方法・手段等について事前に検討しておくことが有効。
	□疎開者の帰還支援	○被災地における人口減少の多くは、若い世代の流出によるものだった。人口回復遅れは、再建された賃貸住宅等への入居率、商業の再生にも影響した。人口回復の遅れが続く理由として、働く場所の移転、借家層が戻らないことなどが指摘された。 ○仕事や子どもの教育、高齢者の健康上の問題、自宅再建資金の調達など、戻れない理由はさまざまだが、最も多いのが、震災前に住んでいた場所に近い災害復興公営住宅に入居できないというものであった。 ○各種支援制度が利用できないことや、支援策の情報不足などが問題となった。被災自治体では、条例改正等により県外避難者が各種支援制度を利用できるよう改善していった。 ○県外に避難した被災者からの強い要望もあって、「県外への転居は一時的な避難」であるとして、県外の民間賃貸住宅に転居した被災者のうち、いずれ県内に戻るとの申立書を提出した人についても家賃補助の対象とした。		◇圏域外への疎開者が支援制度等を十分活用できるよう配慮が必要。	◇圏域外への疎開者への支援の在り方について事前に検討しておくことが考えられる。

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
本格復興(前期)段階					
本格復興(後期)段階					
発展段階					

2-(7)高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	<p>■要援護者への対応方針検討</p> <p>□被害の把握、サービス継続への支援 □緊急入所可能施設の把握や福祉避難所設置への支援 □広域応援の調整、受入 □生活機能低下の防止などの配慮</p> <p>○福祉担当職員が震災対応業務に追われ、在宅高齢者などの安否確認は困難だった。このため、在宅者の状況を把握するためのローラー作戦が実施された。※</p> <p>○【新潟県中越地震】避難所等の通常とは異なる環境で移動の機会が減り身体能力の低下を招くといった生活不活発病(廃用症候群)の防止などの注意喚起がなされた。また、旅館・ホテルでの受入なども実施された。</p> <p>◇発災当初の段階から在宅高齢者への配慮が必要。 ◇避難所や仮設住宅等、通常とは異なる環境下での健康管理に対する配慮が必要。</p> <p>◇在宅高齢者に関する情報を事前に把握しておくことが有効。その際、個人情報保護との関係を整理しておくことが必要。</p>				
応急段階	<p>■仮住まいの確保とケア体制の構築</p> <p>□仮住まいの確保</p> <p>○在宅や避難所で衰弱した高齢者は、緊急入所やショートステイによって老人福祉施設等で介護された。緊急一時入所した高齢者の約3分の1が引き続き入所を希望した。 ○高齢者、障害者等を対象に、賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げる措置がとられ、139世帯が入居した。 ○避難所・仮設住宅では、段差解消などへの取り組みが必要だった。</p> <p>○【四川】高齢者・要介護者向けには質の高い仮設住宅が供給された。 ○【中越地震】大型犬を除いて仮設住宅でのペットとの同居も認められた。 ○【中越地震】仮設住宅への入居が始まり当面の住まいが確保される時点で、施設へ緊急入所している要介護者の在宅復帰、仮設住宅生活支援を行うことが重要とされた。そのために、訪問系事業は停止させず、デイサービスなどの復旧が急がれた。</p> <p>◇仮設住宅等の公的仮住まいの確保に際しては、被災高齢者の生活にも配慮した仕様等が求められる。</p> <p>□ケアサービスの提供</p> <p>○医療依存度の高い在宅療養者は、応急仮設住宅などに移った後、受診できる医療機関を探すのに苦労した。 ○グループホーム制度をとり入れたケア付き仮設住宅(高齢者・障害者地域型仮設住宅)も試みられ、入居者から高い満足度が得られた。</p> <p>○中越地震】十日市町では、再開した社協の訪問介護事業とは別に災害ボランティアセンター内に介護ニーズ対応チームを置き、避難所・在宅を問わずに声を掛けてボランティアで対応できる介護ニーズに対応した。 ○【中越地震】長岡・操車場跡の大規模仮設では、県・長岡市がデイサービスの設備も準備することとなった。救助法で設置できる集会所3つを併せて300m2の建物を造り、その中に県・市が、デイサービスの設備(入浴など)を設置する形とした。</p> <p>◇被災地で拠点となる医療機関や、介護サービス事業者の機能の早期回復、事業者間連携によるサービス継続が必要。 ◇仮設住宅等におけるケアサービスの提供も有効な方法の一つと考えられる。 ◇震災後の施設ニーズ急増への対応が必要。</p> <p>□障がいのある方への対応</p> <p>○障害者が通う小規模作業所も被災し、長期間再開できない所もあった。仲間と集う場所を失い、自宅や避難所での生活を余儀なくされた障害者の中には、生活のリズムを崩す人もあった。 ○高齢者や障害者など、要援護者自身が参加する関係団体や卒業した学校の同窓会、親の会など、関係者によるきめ細かな支援が行われた。</p> <p>◇障害者が災害後も引き続き地域で自立した生活を送るためには、障害者福祉施設、小規模作業所、地域活動支援センターなど活動の場となる施設の早期再建が必要であり、それらの施設へのきめ細かな支援体制を構築することが有効。</p> <p>□外国人への支援</p> <p>○復興基金を活用して保険未加入の外国人県民の医療費補助や外国人学校の復旧への支援を行った。</p> <p>◇平常時から、地域コミュニティレベルで外国人を地域の一員として捉えた良好な関係づくりを行うことが有効。</p>				
復旧・復興始動段階	<p>■本格的なケアの提供と長期的対応体制の構築</p> <p>□仮設住宅入居者へのケア、生きがいづくり</p> <p>○応急仮設住宅では、独居死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。 ・50代と60代の男性は、独居死のハイリスクグループであるとされた。 ・アルコールホットラインの開設、被災高齢者生きがい就業対策などの取り組みが行われた。 ・明石市のケアネットシステムが、様々な関係機関が連携し、仮設などで暮らす高齢者や障害者を支える取り組みとして注目された。 ○室内でペットとの共生を認める復興公営住宅を設けたり、住民が自主運営する「だんだん畑」を復興公営住宅の敷地内に設けるなど、高齢者の主体的な暮らしを支援した。</p> <p>○【中越地震】長岡市のニュータウンに建設された旧山古志村住民の仮設住宅では、従来のコミュニティに配慮した集団入居が行われ、「生きがい農園」も併設されるなど、被災者の視点に立った取り組みが心身両面で住民の支えとなった。 ○【能登半島地震】仮設住宅に入居する高齢者が安心して生活できるよう、高齢者の見守りや相談を行う生活援助員を仮設住宅概ね30戸に1人の割合で配置。生活援助員は仮設住宅入居者の中から市町の推薦により委嘱(任期2年)した。</p> <p>◇高齢者の独居死や健康状態の悪化を招かないような取り組みが必要。 ◇収入を年金等に依存している高齢者世帯の自立が課題。 ◇他人とのつながりの中で自らの役割を見出すことが、生きがいにつながる。行政や住民、ボランティアの協働の下、生きがいのきっかけづくりを支援することが必要。</p>				

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
本格（前期）復興段階	■本格的なケアの提供と長期的対応体制の構築				
	□住宅施策と福祉施策等との連携	○仮設住宅からの住み替えは、高齢者等にとっては再度のコミュニティ構築となることから、一般公営住宅では全国で初めて「グループ募集」「コレクティブハウジング」「ペット飼育可能な公営住宅」などが実施された。		◇シルバーハウジング、コレクティブハウジング等の導入により、被災高齢者の生活の安定を図ることが考えられる。 ※シルバーハウジング：高齢者が自立して、安全かつ快適な生活を営むことができるよう、緊急通報システムによる安否確認やLSA(生活援助員)による生活相談や緊急時の対応など、一定のサービスが受けられるもの。 ※コレクティブハウジング：個人のプライバシーを確保するための私的な住戸を持ちつつ、食事や団らんなどお互いに支え合う協同生活の場(居間・食堂・台所など)を組み込んだ協同居住型の集合住宅のこと。	
本格（後期）復興段階	■復興公営住宅におけるケアの長期的対応				
	□保険福祉関係者とコミュニティによる要援護者支援体制づくり	○生活支援アドバイザー、LSA(生活援助員)、生活復興相談員SCS(高齢世帯生活援助員)は安否確認、緊急時の対応、家事の援助などの見守り活動を展開した。また、LSAやSCSの対応が十分でない夜間・休日の対応を行う「安心ほっとダイヤル」やガスの使用量やセンサーで高齢者の異常を感知するシステムなども運用された。 ○地域コミュニティでの見守りを進めるため、SCS(社会福祉協議会の職員等)が空き住戸等に常駐し、地域住民やNPOと連携して見守りを行う「高齢者自立支援ひろば」事業が実施されている。 ○兵庫県看護協会は、閉じこもり予防や、一人暮らしの不安・悩みの相談にのる「まちの保健室」を開設。災害復興公営住宅では、高齢者世帯生活援助員などとも連携して活動している。保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携して展開されることが期待されている。		◇LSAやSCSの配置、元気な高齢者や地域の人々などの地域コミュニティが積極的に見守りに関わる仕組みづくり、高齢者自立支援の地域拠点の整備など、高齢化社会に即した地域の見守り体制の構築が有効。 ◇被災高齢者のコミュニティ参加により高齢者の生活改善や地域コミュニティの活性化につながると考えられる。こうした取組みのため、保健福祉関係者と連携を図ることも考えられる。	
発展段階	■復興公営住宅におけるケアの長期的対応				

2-(8)コミュニティの維持・再生

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■緊急時の地域コミュニティ活動				
	□地域コミュニティによる初期対応	○避難所では、当初から地元自治会や消防団等が管理運営の中心となった例や、地域全体で自主的に避難者対応を行った地域もある。これらの事例は、普段から地域のコミュニケーションが密であり、コミュニティが熟成している地域、学校開放などが行われていた学校にみられた。	○【関東大震災】震災において町内会が配給・救援・相互扶助に一定に役割を果たしたことで、防災や都市行政の上からさらに町内会の重要性が増した。		◇被災地のコミュニティ維持・再生には日頃からのコミュニケーションが重要であり、防災と関連して地域のコミュニティがより密接なものとなるよう、支援することが考えられる。
応急段階	■仮設住宅入居に関するコミュニティ維持				
	□仮設住宅におけるコミュニティ維持対策の検討	○コミュニティの維持のためにも、どのような要件なら個人の敷地における仮設住宅が建設できるかを具体的に検討することが必要との意見があった。 ○仮設住宅においては、玄関が向かい合わせとなるようなコミュニティに配慮した住戸の配置がなされた。 ○仮設住宅では、弱者優先と抽選による入居によって、高齢者・弱者ばかりの団地ができるなどの偏りが生じ、その後のコミュニティづくりが課題となった。	○【四川大地震】四川大地震の大量の公的仮設住宅に専用のトイレや厨房がなかったことについて、日本では居住水準が低い粗雑なものだと批判する見解もあった。しかし、トイレや風呂を共同化することが閉じこもり防止にもつながっている。 ○【四川大地震】仮設団地の中には、従前の地域単位である社区(コミュニティ)ごとに分かれて入居がなされているものもある。しかも棟ごとに社区名が明記されている。 ○【関東大震災】仮設浴場、仮設食堂、職業安定所などの臨時的な社会福祉施設の設置が精力的に図られたことにより、比較的速やかな生活の回復、社会の安定が得られた。仮設住宅だけでなく、コミュニティ施設はもとより食堂や浴場、商店などを併設して生活支援を図っている。	◇仮設住宅でのコミュニティ維持のためには、出来る限り既存のコミュニティを維持することが有効とされる。そのため、仮設住宅を入居者の従前居住地近傍に確保すること、既存コミュニティを前提とした入居者選定が有効と考えられる。また、個人敷地への仮設住宅建設も1つの方法である。	◇仮設住宅におけるコミュニティ維持のため、事前に用地確保等について検討しておくことが有効。
復旧・復興 始動段階	■仮設住宅を中心とするケアとコミュニティ構築支援				
	□仮設住宅におけるケアとコミュニティづくりの促進	○仮設住宅では独居死の発生や健康状態が悪い入居者が多く、コミュニティをベースとする地域団体と、福祉や医療等の専門性を持つ外部のボランティアとの連携による様々な対応が図られた。被災高齢者などへの生きがい作り支援が欠かせない活動となった。 ○仮設住宅から災害復興公営住宅に移った被災者へのアンケートでは、新しい友人ができたなど、仮設住宅での生活を評価する結果も得られている。		◇仮設住宅や高齢者住宅等においては、新たな環境の下で被災者が良好なコミュニティを構築・維持できるような配慮が必要。	
	□健康維持	○調理意欲をなくしインスタント食品などで偏った食事をする人もおり、ふれあいセンターやコミュニティプラザで栄養相談・指導、食事が開かれた。調理実習を交えた栄養健康教育や食事会は、閉じこもりの防止や入居者の交流の場ともなり、自治会等のコミュニティづくりに役立った。	○【中越地震、中越沖地震】避難生活を送る高齢者が不自由な生活から体を動かさなくなり、立ち上がれなくなることを防ぐため、理学療法士や保健師など専門家が予防のための運動指導等に取り組んだ。	◇災害後の早い段階から、被災者の心身両面の健康づくりに配慮し、支援することが必要。	
	□市民活動	○被災者の生活復興を支援するため、県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等の参画により、生活復興県民ネットワークが設立された。県外居住被災者支援や地域活動推進事業などを展開し、刻々と変化する被災者のニーズに対応した。			
	□既存コミュニティの活動支援	○「まちづくり協議会」が各地域で結成され活動を開始した。協議会が震災直後の混乱の中で設立され、コミュニティの構成を正確に反映していない場合のあることなども指摘された。 ○都市計画事業などについて住民の合意形成が迅速になされたのは、日ごろからまちづくり協議会などが機能していた地域がほとんどであった。		◇コミュニティ維持・再生のため、既存の「まちづくり協議会」等の組織を活用することが考えられる。 ◆外国人コミュニティや都市部の希薄なコミュニティ等、首都地域に特有なコミュニティに対し、NPO等を通じ支援することが考えられる。	◇被災時のコミュニティ維持・再生のため、事前に「まちづくり協議会」等の活動を支援することが考えられる。

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	<p>□PTSD等に対するこころのケア</p>	<p>○多くの人が、強い揺れによるショック、家族や財産の喪失、避難所、仮設住宅等への移行等の急激な生活変化に大きなストレスを感じ、精神的、身体的疾患を来した。 ○PTSD等への対応や精神障害者の支援のため、兵庫県は被災地15カ所に「地域こころのケアセンター」を設立し、保健所等と連携して活動を展開した。 ○こころのケアセンターの活動では、支援者が直接被災者のもとに向いていくアウトリーチ活動が重視された。また、行政直轄ではない自由度の高い組織運営は、心理職・福祉職・看護職・医師などの多職種協働による地域メンタルヘルス活動を可能にした。</p>		<p>◇PTSD(心的外傷後ストレス障害)等精神的な問題に対しても配慮が必要であり、そのための専門家・専門組織等により対処することが考えられる。</p>	
本格(前復興期)段階	<p>■被災高齢者のコミュニティ再構築支援</p> <p>□災害復興公営住宅におけるコミュニティの構築支援</p>	<p>○公的賃貸住宅の入居者選定は公募が原則であるため、その範囲内で、高齢者などの優先枠や仮設住宅入居者の優先枠などの様々な工夫がなされた。また、気心の知れた者同士が同一団地に入居できるグループ募集や、一旦別の復興公営住宅に入居し将来的に希望地域への転居もできる暫定入居も実施され、高齢者の人間関係を保つ意味で有効だった。 ○災害復興公営住宅における管理体制の立上げ支援として、自治会等と連携して問題に対応する「いきいき県住推進員」の設置等が行われた。</p>			
	<p>□地域と連携した保健とコミュニティ活性化</p>	<p>○閉じこもり予防や、一人暮らしの不安・悩みの相談にのる「まちの保健室」が開設され、保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携して展開。 ○社会福祉法人やNPOによる地域を巻き込んだ見守りを促進するため、復興公営住宅の空き住戸やコミュニティプラザなどを拠点とした「高齢者自立支援ひろば」の整備が進んでいる。</p>		<p>◇コミュニティ活性化のためには、保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携することが有効。</p>	
本格(後復興期)段階	<p>■地域コミュニティの再生とまちづくりの新たな展開</p> <p>□被災地における様々なコミュニティ活動の展開への支援</p>	<p>○復興のまちづくりは、まちづくり協議会が、まちづくりプランナーや大学の研究者など専門家の助言を得て進められた。また、フェニックス推進員等が情報提供やイベントなどを行い、被災住民同士のつなぎ手としての役割を担った。 ○大学では教員が研究活動の一環として、まちづくりの課題解決に向けてアドバイスをしたり、学生がまちづくりイベントの企画・実施に参画する活動も行われている。 ○行政によるボランティア活動への活動助成基金の設置、「しみん基金・KOBE」など民間の助成機関や中間支援組織によるNPOへの支援が展開されるようになった。 ○震災を機に企業の意識が変化し、企業市民として、地域のまちづくり活動への協賛、自治体等との防災協定の締結などに取り組んでいる。 ○CS神戸(コミュニティ・サポートセンター神戸)などによる草の根型の様々なコミュニティ・ビジネスが、被災地復興において台頭しつつある。</p>	<p>○【中越地震】新潟では、中越地震を受け、被災者の生活復興を支援する中間支援組織として「中越復興市民会議」が設立され、NPOや青年会議所、マスコミや地元大学の研究者などが中心となって、産官学民を超えたつながりあり、助けあい、支えあう活動を展開している。</p>	<p>◇生活をめぐるさまざまな課題の解決には、住民だけでなく、幅広い人々の参画が必要。また、住民同士や外部の支援者をつなぐには、活動の拠点となる「場」と、様々な出会いをコーディネートする「キーパーソン」が重要。 ◇新たなコミュニティ構築のためのコミュニティ・サポートが必要。</p>	<p>◇企業や市民が市民活動を支える寄付文化の浸透が求められている。 ◇CSR(企業の社会的責任)が問われる中、企業は普段から防災活動やまちづくりに参画するなど、地域との交流を育み、企業文化として地域貢献活動が定着することが望まれる。</p>
	<p>□復興まちづくり体制の新たな展開への支援</p>	<p>○都市計画事業が実施された地域のまちづくり協議会の中には、事業の完了期を迎え、解散したり自治会に移行するなど、新たな展開に進み出したところもある。 ○下町的な様相をもっていた被災地では、新たな産業を育み、新たな居住者を迎え入れることによって、街の再生を図っていかねばならない、という課題に取り組んでいる。 ○被災地では、担い手の多様化が見られる。そのような動きを受け、コミュニティの運営は、これまでの地域代表的な単一組織によるものから、多様な活動主体で構成された開かれたネットワーク組織へと移行しつつある。</p>	<p>○【中越地震】外部から多くの支援者が入ったこともあり、地域での話し合いのスタイル、が大きく変わったといわれている。また、以前にはなかった集落間の情報交換が始まったほか、被災地内での集落間競争ともいえる地域づくり活動が活発になり、被災地外も含めたネットワークも生まれつつある。</p>		

2-(9)教育・文化の復旧・復興

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■児童・生徒の状況把握と一時的な転出等への対応				
	□安否の確認				
	□一時的転出等の支援	○震災によって転校を余儀なくされた児童生徒は3万人を超え、柔軟な転入学等への措置が必要となった。転出先は全国にわたり、家族がバラバラになるケースもあるなど、被災者の経済的・精神的負担は大きかった。			
	□受験等への措置	○地震発生後、日程が迫っていた高校・大学入試の延期や被災者に配慮した選考等の措置が講じられた。被災した児童生徒の進路指導対策が重要な課題となった。		◇受験を控えた児童・生徒の入試日程等に関し配慮が必要。	
	□校庭等の仮設住宅	○避難所や仮設校舎等との関係から、運動場の利用が制限されるなど、運動場所の確保が課題となる場合があった。			◇避難所・仮設住宅等としての利用が想定されている学校施設について、校舎・校庭等の代替施設をあらかじめ検討しておくことが考えられる。
応急段階	■学校教育の早期再開				
	□学校教育の早期再開方策	○学校園の再開には、ライフラインの復旧が大きな影響を及ぼした。校舎の被災や避難所利用により校舎が不足したため、仮設教室の建設が行われた。 ○神戸市教育委員会では、学校園の早期再開に向けて、「学校再開の種類」として、(1)単独開校、(2)本校舎と仮設校舎での開校、(3)仮設校舎のみでの開校、(4)臨時校区による開校、(5)周辺校で分散しての開校、の5つのタイプを示した。また、「学習指導の種類」としては、A)学級の再編成、B)二部授業、C)隣接校等との連携による分散授業、D)校区内の施設利用、E)教室・屋外の併用、F)教室・特別教室などの併用、G)他市・他府県施設の利用、という7つのタイプを示した。 ○兵庫県は他地域で災害等があった場合に学校再開を支援する「震災・学校支援チーム(EARTH)」を設置した。	○【中越地震】新潟県では、学校の再開が地域を元気づけることになること、休校が2週間以上続くと授業時間の回復が困難になること等から、全校の休校期間を2週間以内とする目標を定めた。	◇まず学校が復旧することは、地域のコミュニティにも重要であり、学校の早期再開が求められる。 ◇子ども達の日常を取り戻すために、学校は一日も早い再開が求められる。避難所となった学校では、避難所との共存を図りながら、学校再開に取り組む必要がある。 ◆遠距離通学者が多いことから、通学困難者への対応について検討が必要。	◇避難者による自主運営、地域資源の活用を念頭に置きつつ、避難所となる学校の再開計画を検討し、平常時から行政、地域、学校が一体となった体制を整えておくことが有効。
	■子ども達の心のケアへの取り組み、文化財への措置の本格化				
	□子ども達のこころのケア	○登校するという現実的行動が普段のこころを取り戻すきっかけとなり、こころが癒されることが認識された。 ○スクールカウンセラーとして、教育復校担当職員が配置された。また、カウンセラーだけでなく家族や教職員によるケアの必要性が認識された。 ○遺児の生活基盤を確立することを通じてこころの傷を癒せる施設として、神戸レインボーハウスや浜風の家が整備された。 ○10年以上を経ても震災により心の健康に教育的配慮を必要とする児童生徒がいる。		◇子ども達のこころのケアのため、家庭・学校・専門家等が連携して取り組むことが必要。 ◇子ども達のこころのケアのため、早期に学校へ登校させ日常に近い生活をさせること、避難所でのボランティア活動などで困難な状況を乗り越えていく大切さを学ばせることも重要。 ◇被災者の震災後の転居や経済的・精神的負担に柔軟に対応し、子ども達の学びを保障する支援措置が有効。	◇子ども達の学びを保障する支援措置を検討しておくことが考えられる。また、転校に伴う手続きの簡素化や、就学に関する書類の書式の統一化など、被災時に備えた全国的な事務手続きの効率化を検討することが考えられる。
	□私立学校等の復旧支援	○国では、私立学校の施設復旧支援を拡充するなどし、私立学校の復旧支援を行った。 ○各種学校と同等と位置づけられる外国人学校に対しては、再建等に際して国の補助金が限られ、大きな負担が生じた。		◇公立学校のみならず、私立学校、各種学校の復旧に関しても配慮が必要。	

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興 始動段階	□被災した留学生などへの措置	○文部省は、震災により居住場所を失い、生活・居住に困っている外国人留学生や被災就学生に対して、(財)日本国際教育協会、(財)日本語教育振興協会を通じて一時金を支給した。 ○被災により外国人留学生のための宿舎が著しく不足した兵庫県に、留学生の生活環境の改善及び国際交流拠点の整備を目的として、兵庫県から建設用地の提供を受け、(財)日本国際教育協会が兵庫留学生会館を建設した。		◇被災した外国人留学生等への配慮が必要。	
	□文化財の復旧・復興対策	○文化財指定を受けた歴史的遺産は補助により修復がなされたが、指定を受けていない場合は復旧されないままになっているものがある。家屋の撤去により家財と共に処分された文化財も少なかった。 ○被災地域の再開発に伴う埋蔵文化財調査の実施が課題となったが、発掘成果を地域に還元する試みを実施され、効果を上げた。		◇地域の文化を担う文化財の復旧についても配慮が必要であり、安易に処分しないよう留意すべき。	
	□文化活動の復旧・復興支援	○芸術文化活動については、震災による直接的被害はもとより、ホールの被災による公演の中止や震災直後には自粛も相次いだ。練習場所や発表の場を失った芸術文化団体、公演の中止や生徒数の減少などで経済的に打撃を受けた芸術家も多かった。 ○芸術文化の復興を牽引したアート・エイド・神戸などの活動は、立ち上がりの早さ、柔軟な活動、市民的共感等において高く評価されている。 ○行政や企業・NPOなども、被災者の心の復興を目指し、芸術文化活動の振興に取り組んだ。芸術文化は社会に不可欠な公共財であることが、被災地の復興過程において明確になった。		◇文化活動の復旧・復興は地域の復興のために重要であり、早期復旧に向け支援することが考えられる。	
	□スポーツの振興	○震災直後の混乱の中で開催された春の選抜高校野球での兵庫勢の活躍や、「がんばろうKOBE」を掲げたプロ野球・オリックスのリーグ制覇など、スポーツは被災者を励まし、元気づけた。 ○兵庫県では、知事が震災8ヶ月後に国体誘致を表明し、被災地においても復興事業とともに、国体の準備が進められた。平成18年9月から開催された「のじぎく兵庫国体」や直後の全国障害者スポーツ大会「のじぎく兵庫大会」は、新たな出会いと交流の場として、大きな成果をあげた。			
本格（前期）復興段階					
本格（後期）復興段階					
発展段階					

4-(1)基本インフラの復旧・復興

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	<p>■ 応急措置による機能の維持・代替</p>				
	<p>□ 基本インフラの復旧・復興に関わる連携・調整</p>	<p>○一般道の本復旧においては、ライフラインの復旧等との間に調整が必要となり、道路復旧の進捗を妨げる一因となった。早期復旧のため、国費負担に関わる事務手続きの簡略化や私道に対する助成措置が図られた。 ○兵庫県は緊急物資搬入適切路線を選定し、関係土木事務所長及び関係市町道路担当部局あてに通知すると共に、道路の整備等積極的な措置を取るよう指示した。 ○鉄道の代替バスの運行開始に向けては、兵庫県、近畿運輸局、建設省兵庫国道工事事務所、県警(交通規制課、葦合署)、神戸市(交通局、土木局)の間で最終調整が行われた。 ○鉄道の復旧にあたっては、工事事務所用地確保のための都市公園の長期にわたる借用の許可、鉄道車両の道路運搬に際するバトカーの先導、等、警察や国、県、市の道路管理者の全面的な協力が行われた。</p>		<p>◇道路・鉄道等の交通インフラの復旧に際しては、ライフライン(電気、ガス、水道等)の復旧、緊急物資等の輸送路の確保、バス等公共交通機関の運行の確保等、様々な応急・復旧活動等との調整に関し配慮が必要。</p>	<p>◇基本インフラの迅速・効率的な復旧のため、事前に関係諸機関の間で調整方法等について合意しておくことが考えられる。</p>
	<p>□ 二次災害防止</p>	<p>○尼崎閘水門が被災し、低海拔地帯に水没のおそれがあったが、幸い大事に至らなかった。 ○河川構造物の被害は、沖積層の厚いところ旧河道を横切るところなど計355件におよんだが、非出水期だったため浸水等の被害は発生しなかった。淀川下流左岸では、基礎部の液状化により堤防が約2kmにわたって崩壊、津波が発生していれば大阪市中心部が浸水する恐れもあった。 ○倒壊の虞のある家屋の危険度を判定できる技術職員の派遣を要請するとともに、危険建物の除却費用について補助採択されるよう要望を行なった。</p>	<p>○【新潟地震】地震復興に当たっては、港湾・河川等の後背地を水から守るための護岸計画を早急を実施し、経済活動の停滞を防ぐため道路、鉄道などの復興を並行して進められるようにした。</p>	<p>◇復旧事業の実施に際し二次災害の防止に留意する必要がある。</p>	
	<p>□ 物流拠点の国内代替や代替ルート等の設定</p>	<p>○陸上交通に代わる旅客輸送手段として臨時航路が開設され、1月19日より次々と運航が開始され利用された。 ○「復興物資輸送ルート」「生活・復興関連物資輸送ルート」の2種類のルート設定が行われ、道路交通法による交通規制が開始された。「生活ルート」の設定については、食料等の生活必需品の確保による物価安定化を望む地元市からの要望によって実現した。 ○被災地域の交通確保と渋滞緩和、さらには寸断された東西交通を確保するため、震災前には被災地を通過していた一般交通を円滑に迂回させることが緊急の課題となった。</p>			<p>◇物流の代替拠点や代替ルートを事前に検討しておくことが考えられる。</p>
<p>□ 空地の確保、時限的利用</p>	<p>○神戸港は、被災県民の避難所や支援にともなう諸活動の基地として旅客船が利用された。それ以外にも震災復旧工事等にもなうガレキのストック・積出基地、仮設住宅の建設用地など、港湾は震災時における極めて重要な社会基盤として多様な役割を担った。 ○鉄道の復旧にあたっては、工事事務所用地確保のための都市公園の長期にわたる借用在許可された。</p>		<p>◆復旧資機材・人員受け入れのため空地が必要とされ、首都地域全体で空地の広域管理を行うことが有効と考えられる。</p>		

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">応急段階</p>	<p>■復旧・復興への各種条件整備</p>				
	<p>□物流・旅客輸送等の確保</p>	<p>○大阪と神戸を結ぶ鉄道3線の不通により一日45万人の足が奪われたため、代替バスによる輸送が行われ、バス優先レーンも設置されて、多くの人に利用された。一日の最大は23万人、4千車両だった。</p>		<p>◇鉄道不通時の代替バス輸送の確保等、輸送の確保が重要な課題となる。</p>	
	<p>□諸手続の効率化</p>	<p>○一般道の本復旧においては、ライフラインの復旧等との間に調整が必要となり、道路復旧の進捗を妨げる一因となった。早期復旧のため、国費負担に関わる事務手続きの簡略化や私道に対する助成措置が図られた。 ○私鉄では、高架率の高さ、高架下利用者との交渉に時間を要した。沿道に家屋が密接して工事用スペースが確保できなかったり、隣接家屋が倒壊したため瓦礫撤去のために住民や所有者の同意をとる必要もあった。 ○地元業者への配慮から工事区間を細かく分割発注したが、復旧の遅れに繋がった。 ○災害査定が長期におよび工事が遅れた例もあった。</p>	<p>○【ノースリッジ地震】橋梁の復旧工事で、カリフォルニア州運輸局は、工事が契約期日より早く完成した場合には請負業者にボーナスを支給する措置を講じたことにより、工期を105日から65日へと大幅に短縮することに成功した。</p>	<p>◇復旧を迅速に進めるため、必要な諸手続を簡素化・効率化することが有効。</p>	<p>◇発災時の各種手続き等の簡素化・効率化をあらかじめ検討しておくことが考えられる。</p>
	<p>□測量への対応</p>	<p>○地籍に関する情報が整備されていなかったため、復旧させるべき土地の位置を特定できず、道路・ライフライン等の復旧が大幅に遅延した例があった。 ○復興事業の早期着手のために正確な測量が必要であったが、測量基準点が地震により変動したため、基準点の復旧、新設等が実施された。</p>			<p>◇地籍調査の実施により地籍に関する情報を事前に整備することが有効。</p>
<p>□施設の緊急復旧や仮設施設、広域的代替などによる対応</p>	<p>○国・神戸市・神戸港埠頭公社の間で、神戸港の災害復旧の分担が早急に決定され、緊急復旧が行われた。その結果、1月末段階で公共バスの3分の1を超えるバスが使用可能となった。 ○神戸港の機能回復は阪神・淡路復興委員会でも経済復興の最優先課題として取り上げられ、仮設棧橋埠頭の設置などが提言された。</p>		<p>◇施設等の復旧の優先順位を定め実施することが有効。 ◆港湾等社会資本の広域的連携、業務核都市によるバックアップなどにより、首都圏全体として早期機能復旧を図ることが有効。</p>		
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">復旧・復興 始動段階</p>	<p>■インフラの緊急整備</p>				
	<p>□インフラの復興計画策定</p>	<p>○兵庫県は、新しい都市の骨格づくりを進めるために「緊急インフラ整備3か年計画」(1995.11)を策定し、都市インフラの先行的かつ重点的な整備を図った。 ○港湾の早期復旧は大きな課題となり、震災以前からの将来計画を基に復興計画がとりまとめられた。「緊急インフラ整備3か年計画」に沿って災害に強く安心して暮らせる街に再生するための緊急防災まちづくり事業や、地域の将来像を踏まえた戦略的基盤整備事業(道路、鉄道、港湾、空港など)の推進が行われた。</p>		<p>◆被害の状況等に応じ、首都圏全体としての広域的な復興グランドデザインを策定することが必要。 ◇民間主体が保有・運営する社会資本について、その復旧・復興に国・地方公共団体がどのように関わるか検討が必要と考えられる。 ◇事前に既存の計画等において準備をしていなければ、震災後に都市構造を変革するようなインフラ整備を実施することは困難と考えられる。</p>	<p>◆首都圏の広域復興グランドデザインを事前に検討することが有効。 ◇既往の都市計画事業等において、優先的に取り組む計画を選定し、これを平時から十分に周知することが、被災後に効率的に社会資本の復旧・復興を行う上で有効と考えられる。</p>
	<p>□競争力の低下防止</p>	<p>○港湾施設は復旧したものの、関連産業や道路復旧の遅れ、他港に移った貨物が戻らないことなどから、コンテナ貨物量の回復は遅れている。 ○神戸港では、港湾施設使用料等の見直し、内航フィーダーサービスの利用促進、規制緩和、事務手続きの簡素化、企業誘致の促進等が進められている。 ○JRの復旧が阪急・阪神よりも早く、JRへ移った利用者がその利便性を認めて戻らなかったとも言われている。</p>	<p>○【関東大震災】震災前には全38港の輸出額に占める横浜港の輸出額シェアは50%を越えていたが、震災復興における横浜港の再建遅れの影響もあって、震災後には神戸港と大阪区に逆転され34%程度のシェアに低落した。</p>	<p>◆インフラ復旧の遅延は被災地の産業の競争力低下や、我が国の国際競争力の低下につながる恐れがあり、低下を招かないような配慮が必要。</p>	
<p>□機能の高度化／縮減</p>	<p>○特に被害の大きかった阪神高速道路神戸線に関しては、復興計画を検討する過程で、道路の地下化など根本的な見直しも検討された。しかし、再建に要する費用や時間などから、早期の機能復旧を果たすことが優先された。</p>	<p>○【伊勢湾台風】伊勢湾台風で大きな被害を受けた近鉄が復旧にあわせて改軌を行い、大阪-名古屋間を直通化した(震災復旧を機会としてあるべき姿に近づけた例)。</p>	<p>◇インフラ復旧に際して、改良復旧等による防災性の向上や、将来を見据えた都市機能の縮減等を図ることが考えられる。</p>		

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
本格復興(前期)段階	<p>■耐震性や代替性のある多元・多重の総合的なインフラ整備</p> <p>□事業化促進や事業の見直し</p>	<p>○道路は既存計画を位置つけたものがほとんどでそれらは進捗したが、震災後に計画された路線や計画熟度の低い路線については事業化に至らず。例えば震災により重要性・必要性が認識された大阪湾岸道路西伸部は、計画通りの進捗が図れていない。</p>	<p>○【名古屋市戦災復興】名古屋市の戦災復興では、久屋大通、若宮大通が幅員100mの公園道路として整備された。久屋大通は、戦中期の防空対策のために指定された疎開空地により実現したものである。一方、若宮大通は、平均4割という減歩、墓地移転という負担の下でようやく実現された。</p> <p>○【名古屋市戦災復興】名古屋市の戦災復興計画土地区画整理では道路用地や公園用地を代替地との交換で円満に確保する目的で市内の各寺院境内地に備わっていた墓地を全て移転する公園建設構想が計画された。1947年(昭和22年)から1957年(昭和32年)にかけて東部丘陵地に整備された平和公園墓地に市内278寺院の墓地約18ha・19万基の墓の移転が実施された。</p>	<p>◇一定の段階で当初の計画の見直し等を行うことも考えられる。</p>	
本格復興(後期)段階	■				
発展段階	■				

4-(2) 建物の解体・撤去とがれき処理

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■道路啓開、二次災害防止				
	□道路等の障害物除去	○兵庫県管理道路における取扱いは、倒壊家屋については地震直後から道路法第42条に基づき撤去が行なわれた。		◇倒壊家屋等のがれき処理は、応急対策や復旧・復興の妨げとならないよう迅速な対応が求められる。	
	□倒壊危険建物の除去	○倒壊する恐れのある家屋については県と市町の調整により、災害廃棄物処理事業で優先的に撤去された。			
応急段階	■対応方針づくりと体制の構築				
	□建物解体への対応方針検討	○自治体には、危険な被災建物の除去を要請する市民からの声が殺到した。被災自治体からの要請を受けて、公費による解体・撤去費への支援が決定した。マンションなどを始めとして解体について全員の同意を得るためにかなりの時間を要する例があり、一部、事業期限の延長が図られた。また、二次災害を引き起こす恐れのある未申請倒壊建物の扱いも困難だった。○解体撤去時には、敷地境界線の保存が課題となった。また、がれきの撤去作業においては、亡くなった方の遺品や、そこで生活していたことの記念となる品を掘り起こすことが、生活再建やまちの復興に向けて大きな意味があった。○公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。		◇建物解体は迅速な対応が求められる一方、性急な処理による弊害もあり、費用負担(公費解体の必要性、その範囲等)も含め対応方針の検討が重要となる。◇応急修理をはじめ修理を促進する支援体制の構築、住宅供給事業者の生産調整等に対する政策コントロールなどにより、状況に応じ建物解体を抑制することも考えられる。(2-(2)参照)	◇事前に対応方針を検討しておくことが考えられる。
	□体制の構築	○国(四省庁連絡会議)、県、関係20市町及びその他の関係者が協力して、「災害廃棄物処理推進協議会」が設置された。さらに、解体戸数の多い阪神6市については、国及び県を交えて「倒壊家屋処理推進部会」を設置し、全体処理計画の進行管理等を行った。	○【台湾集集地震】鎮政府が震災後3日目に破壊された住宅の撤去を開始、2カ月ほどで軍隊と民間団体の協力によりがれき処理が完了した。	◇がれき処理のため国、関係自治体、その他関係機関等の調整の仕組みが必要。	
	□処理方針・処理計画の作成	○必要な解体件数が把握できず、面積・構造別がれき発生量等の予測も困難であった。独自に推計手法を策定し、瓦礫発生量を推定しての処理・処分計画が策定された。○補助制度の期限、解体を急いだ被災者の殺到から、各自治体は解体処分を急いだが、拙速過ぎないことも必要だったのではないかと指摘もあった。○リサイクルが大きな課題となり、解体現場での分別の重要性が指摘された。	○【ノースリッジ地震】被害を受けた住宅の多くが空き家となったために不法占拠者や麻薬売人等が入り込み、急速に治安が悪化した。ロサンゼルス市住宅局は、こうした地区を「ゴーストタウン」に指定、その復興を専門的に取り組む「震災ゴーストタウン・タスクフォース」(住宅・建築安全・公共事業・警察・総務の各部署のメンバーで構成)を編成。不法占拠者の立入防止フェンス設置、民間警備会社による24時間パトロールなどを実施した。また、120日後には住宅再建に着手するという期限を設け、期限までに再建見通しが立たない住宅は速やかに取り壊すという方針を打ち出した。	◇迅速・効率的ながれき処理のため、がれき発生量の把握とそれに基づく処理方針・処理計画の作成が求められる。	
	□仮置き場の確保	○神戸市では、広大な水域を処分場として利用することができたことや、内陸部に広大な面積を有する環境センター(埋立処分場)があることが有効だった。仮置き場の確保が最大の問題となったが、復旧の資材置場、仮設住宅用地等様々な対応のため、その確保は容易ではなかった。また、仮置き場周辺の交通渋滞への対応などの問題もあった。		◆迅速・効率的ながれき処理のため、広域的な搬送を想定した適切な仮置き場の確保が必要。	◇仮置き場について、事前に検討しておくことが有効。
	□被災地外の支援体制構築	○貨物での鉄道輸送により神奈川県、横浜市及び埼玉県で焼却処理するという広域の協力も行われた。		◆膨大な量のがれきを被災地内で処理するのは困難であり、周辺自治体の協力により広域的な処理体制を構築することが有効。	◆広域的ながれき処理体制について、事前に関係自治体間で申し合わせておくことが考えられる。
	□不法投棄の防止				

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興 始動段階	<p>■健康に配慮した解体撤去、リサイクル処分</p> <p>□解体処分に関する環境対策</p>	<p>○災害に伴う環境問題が社会的にも注目された。特に倒壊家屋の解体現場における粉じんやアスベストによる汚染等が問題となった。アスベスト対策には様々な困難と課題があった。</p> <p>○アスベスト使用建築物の解体等における環境汚染について法的規制がなく、行政では技術的蓄積も少ない中での対応となった。</p> <p>○解体工事におけるアスベスト対策費用は極めて高額で、費用負担の問題から所有者及び業者への指導は困難をきわめた。また、解体業者の規模の大小を問わず、アスベストに対する認識は極めて不十分であった。</p> <p>○公費解体の三者契約は、建物所有者が業者を選定するため市の業者指導が困難で、環境対策上からは問題の多い制度だった。</p>		<p>◇解体処分に当たってはアスベスト対策等の環境対策が必要。</p>	
	<p>□最終処分場の確保</p>	<p>○神戸港では、震災前に定められた「長期計画に示す基本方針」に規定された既設ふ頭の再開発計画が埋立をとまなうものであったため、市街地の復旧により発生する膨大な量のがれきの受け入れを行うことができた。</p>	<p>○【震災復興・東京】焼跡の整理として残土やガラの処理などの清掃整地が重要な問題となり、残土などの廃棄に伴う河川の埋め立て等の是非が議論的になった。</p>		
	<p>□リサイクルと保管</p>	<p>○木質系廃棄物の処理・処分については、回収資源の保管場を長期にわたって確保する等の対策が必要となり、大きな困難を伴った。</p>	<p>○【酒田大火】被災地から集められたがれきは、くず鉄とタン類に分類され、廃品業者に払い下げられ、合計でおよそ1,900万円となった。</p>	<p>◇がれき等の廃棄物は、可能な限りリサイクル等を検討し、廃棄量の軽減を図る必要がある。</p>	<p>◇がれき等の廃棄物のリサイクル方法について事前に検討しておくことが考えられる。</p>
本格復興（前期）段階	■				
本格復興（後期）段階	■				
発展段階	■				

4-(3)被災地区ごとの市街地復興の取り組み方

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	<p>■被害の把握と基本的対応方針の検討</p> <p>□市街地復興のための被災状況把握</p>				
応急段階	<p>■市街地毎の復興方針づくり</p> <p>□市街地毎の復興方針づくり</p> <p>○兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決翌日に都市計画決定されたが、住民との対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。 ○神戸市灘区森南地区では減歩率2.5%とし、当初計画されていた17m道路は廃止された(97年9月事業計画決定)。これを始めとして、7地区で実質的な都市計画変更が行われたとされる。</p> <p>○【関東大震災】東京市は1925年10月に行われた国勢調査をもとに、震災以前に「細民地区」と呼ばれていた不良住宅地区と、保健局が用いていた「非衛生地域」を統合した住環境の劣悪な部分を含む地区の全域を「特定区域」として、72地域を面的に指定した。 ○【関東大震災】復興期の人口スプロールにより、(1)基盤整備が行われず公共空間が少ない、木造建物が密集した市街地を作り出した、(2)不良住宅地区が、復興事業が広く実施された市内の被災市街地から、郊外に拡大した。 ○【名古屋市戦災復興】戦災復興計画は、戦前からあった街路網、公園配置に関する優れた計画を継続・発展させたものとなった。また、土地区画整理事業の取り組み経験があったこと、さらに、戦中期の防空のための建物疎開事業で生み出された空地が種地として活用できたことから、極めて短期間に計画され、実施された。 ○【ハリケーン・カトリーナ】ニューオーリンズ市の復興事業は、17の重点復興地区が選定され、地区ごとに住まいを核として社会サービスや商業施設を建設しクラスターごとに生活基盤を整える「クラスタリング」が行われた。各地区は、被害の程度によって再建(Re-Build)、再開発(Re-Develop)、更新(Re-New)の3つに分類され、各々に異なる復興戦略が設定された。 ○【ハリケーン・カトリーナ】ニューオーリンズ市内の放棄住宅、空地、抵当流れ住宅などをニューオーリンズ市再開発局(NORA)が収用し、まとまった形で開発用地として活用した。土地収用という手段の登場で、住まいの再建と連動した地域生活空間の再建の可能性が拡大した。</p> <p>□事業の検討</p> <p>○被災市街地復興特別措置法での建築制限は、自己居住用に限定するなど許可要件が厳しいことから都市計画による権利制限が選択され、促進地域制度はかさあげされた事業補助金獲得として機能することとなったとの見方もある。 ○土地区画整理事業、第二種市街地再開発事業などの手法は、震災復興の手段としては必ずしも有効ではないとの指摘もあった。震災復興における巨大な規模の区画整理や市街地再開発が適切であったのか、検証と議論が続けられている。</p> <p>○【関東大震災】東京復興事業は、特別都市計画法の制定にもかかわらず、総合的住宅法制を欠落した中で遂行された。 ○【関東大震災】焼失区域約3,800ha全域で区画整理が実施された結果、生活道路、小公園、上下水道・ガスなどの基盤整備が進んだ。一方、区画整理が実施されずに市街化が進んだ地区(東向島、東池袋、大久保など)は、狭隘で入り組んだ道路、老朽化した木造アパートの密集など、防災上問題のある地区として長く残った。 ○【関東大震災】大都市中心部における初の土地区画整理事業であり、対象地域の地価が高かったため、減歩に対する反対が強く、当初の無償減歩案から1割以上の減歩に対する補償へ変更された。 ○【酒田大火】酒田の復興では郊外の区画整理済みの用地が、被災者の一部の吸収用地、事業のための種地として利用でき、復興地区の区画整理の減歩率を低減させることにつながるなど事業実現に大きな役割を果たした。 ○【メキシコ地震】都心部に点在する被害住宅のうち、全壊判定となった建物・土地を政府が買収した。政府が没収した土地に被災者用の復興住宅を建設し、そこに住んでいた人に優先的に供給(分譲)するという供給方式を行った。</p> <p>◇市街地の復興方針策定により望ましい市街地形成を目指すことが求められる。その際、住民の合意形成への配慮が必要。 ◇地域に密着した復興が必要な中小企業等の地域産業と一体となった市街地復興への配慮が必要。</p> <p>◇現行の各種事業手法によることが困難(拡大型の事業手法が社会情勢に合わない、既存不適格建物への対応ができない等)な事例が多い場合、新たな事業手法の構築が必要となる可能性がある。</p>				

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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(◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	<p>□情報の整備、情報提供・情報共有の仕組み作り</p>		<p>○【酒田大火】大火の直後から新聞の折り込みにより、復興計画の動向、議会の動き、被災者への優遇措置、市の方針、必要手続き、仮設住宅の案内、区画整理済み売地事業計画、進捗その他を周知した。 ○【酒田大火】区画整理についても住民に対して、61回、参集人員延べ4,129名に及ぶ説明会をはじめとして、個人相談室の開設、市広報誌等によるPR活動が行われた。 ○【名古屋市戦災復興】市民が土地区画整理の利益を知り、長所を十分理解していたため、平均4割に及ぶ高率な減歩を実行することができた</p>	<p>◇復旧・復興事業を進める上で、積極的な情報提供を行い住民の理解促進を図ることが重要。</p>	
<p>復旧・復興 始動段階</p>	<p>■市民との協働まちづくりへの着手</p>				
	<p>□権利関係の手続きの促進</p>		<p>○【酒田大火】がれき処理について行政による一斉処理が行われた。新聞の折り込みで、処理の開始日を周知し、必要のある人には立ち会いを求め、立ち会いない場合は処理に同意したものと「見なして」整理を進めることを明言した。これによって、焼け跡整理は一挙に前進した。</p>	<p>◇敷地境界確定が課題となることが予想され、公的関与による権利調整等の検討が必要である。</p>	
	<p>□住民参加による合意形成</p>	<p>○神戸市は、二段階目の計画書の作成に当たって、「まちづくり協議会」の組織化、「現地相談所」の設置、「まちづくり専門家」の派遣の3点を基本として、事業の具体化を進めることとした。 ○震災以前からまちづくり組織のあった地区では、直後から秩序だった活動が始められたが、急遽つくられた協議会では、運営等の初歩的な部分からうまくいかない、対抗する「住民の会」が結成されるなど、混乱した地区も多い。 ○協議会が震災直後の混乱の中で設立され、コミュニティの構成を正確に反映していない場合のあることなども指摘された。専門家によるまちづくり支援体制について、震災直後の立上げ時期に仕組みがなかった等の課題も指摘された。</p>	<p>○【メキシコ地震】住民合意形成においてボランティアが活躍した。 ○【酒田大火】仮換地の指定では、換地案について街区(10~20人)ごとに討論会が開かれ、地権者の不満を自制させることができ、調整を早めることが可能になった。換地指定前に整地と道路工事を実施したことで、焼け跡の整理が一挙に進められた。また、このために住民から事前の整地と道路工事に対する承諾書が取られた。 ○【ロマ・プリータ地震】サンタクルーズ市では300回以上にわたるワークショップや、情報センターの設置によって、常に復興プランの進捗を公開。ビジョンの策定では、適度な時期、タイミングに都市計画の専門家や建築コンサルタントなどをファシリテーターとして介入させ、意見を調整し、徐々に具体的なプランを策定していった。 ○【台湾集集地震】「社区」(コミュニティ)レベルの「社区再建計画」が重要視され、ボトムアップを基本に、住民参加型のまちづくりが推進された。</p>	<p>◇復旧・復興事業実施に必要な住民の合意形成を円滑に進めるため、まちづくり協議会等の組織により合意形成を図ることが有効。</p>	<p>◇発災後に円滑に合意形成を図るためには、日頃からまちづくりに関する住民組織等において検討がなされることが望ましい。</p>
<p>□時限的土地利用のあり方</p>	<p>○早期に事業用仮設住宅や仮設店舗を設置することにより、まちづくりの協議、事業の進捗が図られることとなった。 ○都市計画事業における先行買取制度を活用し、地区外転出による生活再建という選択肢を被災権利者に示すことができた。 ○淡路島北淡町では、比較的小規模単位で元の居住地の近くに立地しており、従前の近隣単位で入居できたことから問題は少なかった。尼崎市築地地区でも地区内の事業用仮設に多くの世帯が入居でき、近隣関係の構築がスムーズに行われた。 ○零細な事業所や工場、商店等が地区内で事業継続するための方策が課題となった。</p>	<p>○【関東大震災】バラック建設容認は居住安定を実現したと評価されるが、長期的には転賃の追認で権利関係者を増加させ、取締の不十分さから不法状態の既得権化を招いた。 ○【関東大震災】仮設市街地に借家層を多く取り込んだことが、被災者の居住場所確保、現地での復興活動に一定の効果を与えていた。 ○【関東大震災】バラックは最大時23万棟建てられ、20万棟以上が換地先へ移転を要した。移転工事期間中に利用する住宅・倉庫を臨時収容家屋として国・市が用意した。 ○【関東大震災】同潤会は、普通住宅建設以前に仮住宅を建設した。これは当初計画にはなかったが、都心のバラック撤去のための中間施設として建設された。 ○【関東大震災】区画整理と併行してスラムクリアランス目的の不良住宅改良事業により、2~3階建ての共同住宅が建設された。 ○【福井地震】街路境界に杭を打ち、迅速に街路予定を示した。同時に「都市計画道路標識に違反して街路敷地内に建築した建物は、直ちに無償撤去を命ぜられる」という立て札を立て、違反防止のために街路敷地内の建築物には電気、共同水栓の供給を行わないなど、バラックの建設を厳しく防止した。 ○【名古屋戦災復興】疎開跡地戦時中の防空計画としての建物疎開事業で、土蔵、石塀等の不燃工作物も除却し、井戸は埋め、水道、ガス管を掘り起こして金属回収するほど徹底していた。そのため、疎開跡地に戻った人はバラックを建てる手掛りの物件がないなど、バラックを建て難かった。 ○【福井地震】約2ヶ月で換地指定を行うとともに、バラック資材の配給時に強力で移転を指導し、換地上への移転を促進させた。</p>	<p>◇被災地の復興の観点からは元の居住地またはその近隣で、既存コミュニティを保持したまま復興を進めた方が望ましいものとされ、そのために仮設住宅や仮設店舗等で構成される時限的市街地を形成する等の方策が考えられる。なお、こうした時限的土地利用に際しては、仮設状態が長く持続しないこと、本格復興の妨げとならないこと、権利関係の整理等への配慮も必要となる。</p>	<p>◇発災時の時限的土地利用に関し、用地確保も含め事前の検討が有効。</p>	

時期	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	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 (◇は過去の教訓より、◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	<input type="checkbox"/> 対応体制の構築 <input type="checkbox"/> 景観への配慮、ユニバーサルデザインのまちづくり等時代を先取りしたまちづくり	<p>○行政側の事業推進体制の強化が課題となり、他の自治体から派遣された職員が重要な役割を果たした。</p> <p>○行政の対応は、復興促進地域の数%を占めるにすぎない「黒地地区」に集中され、「灰色地域」や「白地地域」への支援は限られた。</p> <p>○神戸市の例では、面積的に20倍以上の灰色地域・白地地域に対処する職員の数は、黒地地区の10分の1ほどにすぎなかった。</p> <p>○都市計画事業が決定された地域においては、まちづくり協議会活動や専門家による支援なども積極的に進められたが、「灰色・白地地域」での活動は一部に限られた。</p> <p>○復興市街地整備事業の事業費規模は、市街地再開発事業地区で156.3億円/ha、密集事業地区で0.8億円/haとなった。</p> <p>○兵庫県は、被災した歴史的、文化的に重要なまちなみや、まちのシンボリック建築物の復興を図るとともに、被災地におけるまちなみ景観の形成を図る取り組みを支援するため、景観ルネサンス・まちなみ保全事業等を行った。歴史的市街地や伝統的な集落などだけでなく、普通のまちにおいても住民に愛され親しまれている風景が失われた。復興は、地域で新たな町並みをつくっていくことと理解されるようになった。</p>	<p>○【酒田大火】酒田市では郊外部の土地区画整理事業の実績があり、市職員の中にも事業の経験、ノウハウを持った人材がいたことから、市当局内の事業経験者を集めプロジェクトチームを結成して作業を迅速に行った。</p> <p>○【名古屋市戦災復興】名古屋市では、戦前から区画整理事業による都市基盤整備が行われており、ここで培われた土地区画整理事業を進める技術と人材の蓄積は、復興計画に基づく土地区画整理事業を推し進める大きな力となった。</p> <p>○【ハリケーン・カトリーナ】災害直後から復興計画の策定過程において、ニューオーリンズ市には全米都市計画家協会（APA）や民間プランナー等が集結し、民間財団の資金的援助を受けながら計画策定に大きな役割を果たした。しかし、計画を実行へ移していく段階では、地区ごとに復興本部のスタッフが配置されるものの、民間建築コンサルタントへの助成がほとんどなかったため、被災地で専門家が不足した。</p> <p>○【台湾集集地震】集集鎮では、「住民が景観保存等を考えずに建築しているため、特徴的な街並みがなくなり近代的なものに変わりつつある」という指摘がある。</p>	<p>◇市街地復興を進める上で必要な専門家、専門職員等の体制について、被災地外からの支援受け入れ等、必要な人員が不足しないよう配慮が必要。</p>	<p>◇関係自治体、関係団体等と事前に支援体制について協議することが有効。</p>
本格（復興前期）段階	<p>■ 再建の遅れている地域の支援</p> <input type="checkbox"/> 経済状況等に応じた事業等の再検討	<p>○通常の都市開発事業にない助成が有効性を発揮したが、個人負担が不可避で区域外への転出を余儀なくされるケースも生じるとの指摘がある。仮換地指定が進むにつれて、再建能力のない人が地域を離れていく状況が見られるとの指摘もある。</p> <p>○市街地再開発事業では、価格や家賃によっては従前権利者が残留できないこと、保留床の処分が進むかどうか、商業床が大量供給されることの影響、保留床の処分が進まない場合の自治体財政への圧迫などが懸念されている。</p>		<p>◇被災者によっては再開発等に要する費用負担に耐えられない場合もあり、公的支援の在り方も含め適切な事業実施について慎重な検討が必要。</p> <p>◇雑居ビル、マンション等の再建に必要な合意形成、権利調整を円滑に進めるため、特例措置を含め公的機関の関与のあり方について検討が必要。</p>	
	<input type="checkbox"/> 従前居住者を戻すためのまちづくり面での対応		<p>○【福井地震】借家人と同居間借り人への対応のため、半壊被害を受けた比較的ゆとりのある大きさの住宅において、自力で補修困難なものに対し建設費の補助を行い、これらに住宅のない罹災世帯を得要することを目標に「間貸住宅事業」が行われた。</p>	<p>◇被災地域の活性化のためには従前居住者の復帰が有効であり、経済的支援も含めた方策について検討することが考えられる。</p>	
本格（復興後期）段階	<p>■ 再建の遅れている地域の支援</p> <input type="checkbox"/> 空地への対応	<p>○再建が進まず取り残された空地の扱いは、今後の復興の大きなテーマとなっている。再建されない空地の増加と、それらをコミュニティのための空間として活用したいという要望に対応するため、助成制度が拡充された。</p>		<p>◇被災地域の活性化のため、空地の有効活用が求められる。</p>	
発展段階	■				