

「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」
報告書骨子（案）及び主要な検討結果（案）

I. はじめに

II. 検討の経緯等

1. これまでの検討の経緯
2. 本報告書の性格（位置づけ）
3. 検討の前提条件
4. 本報告書を読む上での留意事項（マトリクスの見方等）

III. 首都直下地震の復興対策に関する課題

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

- 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

2. 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、要介護者をはじめとする要援護者の支援
- 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地場産業、地元商店街等の復興

（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
- 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

3. 経済・財政状況に関する課題

①財政制約及び自治体間財政格差

②資金調達

③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（マトリクス）

V. 今後の検討課題及び留意事項

VI. おわりに

「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」主要な検討結果（案）

【復興体制・復興手順】

○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、特別な実施体制、実施手順により実施される必要がある。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復興体制を構築する必要がある。
- ・ 復旧・復興の実施に際しては、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、広域連合その他の様々な形で連携することが重要。
- ・ 膨大な行政需要に応じるため、積極的に民間活力を活用することが考えられる。その際、地域コミュニティに所属する個人・企業その他の主体が社会的ネットワークを活用し様々な形で復旧・復興活動に参加する「新しい公共」の役割が重要となる。
- ・ なお、首都直下地震という緊急事態にあつては、従来民間に任されている分野についても、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。

○復興方針・復興計画の策定プロセス

- ・ 国が示す復興方針では、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、国土形成計画等既存の各種計画との関係等について整理する必要がある。
- ・ 発災前に策定されている既存の各種計画等については、これら計画等を引き続き推進すべきか、震災を機に修正を加えるべきかについて、被害の規模その他の状況を踏まえ判断する必要がある。復興方針の策定に際しては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。
- ・ 国の復興方針や地方公共団体の復興計画の策定に際しては、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する必要がある。また、首都中枢機能が集積し迅速な復旧・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地域住民の合意形成を図りつつ復旧・復興を行うべき地域等、地域特性等に応じた復旧・復興のあり方を検討する必要がある。

- ・ 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の住民も含めた合意形成が重要。また、円滑な合意形成のため、専門家・NPO等の参画や段階的な策定プロセス等を通じ被災者その他関係者との十分な意思疎通を図る必要がある。

【生活復興】

○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。生活支援に際しては、こうした各種の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、またそれらを被災者にわかりやすく提示することが重要。
- ・ 膨大な住宅被害が想定される首都直下地震では、応急仮設住宅や復興公営住宅の整備に当たり、建設の供給能力等が需要を大幅に上回る事態が想定される。このため、応急修理の活用、空いている民間住宅の活用、民有地・自己所有地への応急仮設住宅の建設、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。
- ・ 被災者の住宅需要を出来る限り抑制するため、耐震化の促進や木造密集市街地解消等の事前対策が重要。
- ・ 生活再建支援に際しては、行政と被災者の橋渡し役となる中間支援機能（専門家、NPO等）の役割が重要。

○高齢者、要介護者をはじめとする要援護者の支援

- ・ 地方都市等に比べ地域コミュニティのつながりが希薄とも言われる首都地域にあっては、高齢者や要介護者をはじめとする要援護者を把握し、きめ細かな支援を行うことが重要。
- ・ 行政、地域の自治会、介護事業者等が連携し、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。
- ・ 特に被災した要援護者の住宅確保に際しては、公営住宅へのLSA（ライフサポートアドバイザー）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。

○コミュニティの復興

- ・ 被災者一人一人が生活を再建していくためには、既存コミュニティを維持することが重要であり、復興に際しては既存コミュニティが維持できるよう、住宅再建、まちづくり、事業再建等を総合的に行う必要がある。
- ・ ただし、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、地

域の特性に応じた復興のあり方を考える必要がある。既存コミュニティ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。

- ・ まちづくりや都市計画に関わった専門家、福祉分野でのNPO等、コミュニティをサポートしている多様な主体と連携し、望ましいコミュニティの構築を図ることが求められる。

○疎開者への対応

- ・ 被災地外等へ一時的に避難（疎開）する被災者に関して、疎開者の把握や行政からの情報提供、支援のあり方に配慮が必要。なお、疎開者が生活再建等のために被災地に来やすくするための支援を行うことも考えられる。

【産業復興】

○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。
- ・ このため、経済・産業を支える社会基盤の迅速な復旧も重要な要件。
- ・ 首都地域の特性としてオフィスの復旧が大きな課題となる。
- ・ 首都地域産業の復興に際しては、将来的な産業構造・都市構造の転換も見据えて行うことも考えられる。そのためには、事前に国土計画等の策定等を通じて首都地域の経済・産業の将来像等について公共団体・住民・事業者等の間で認識を共有する必要がある。
- ・ なお、首都地域の産業を支える雇用についても、労働需給のミスマッチ等想定される課題への配慮が必要。

○首都地域の産業の非代替性

- ・ 首都地域における産業は、他の地域に比べ、金融、商社、情報関連産業等、他地域での代替が困難な業種が多く、また各業種の本社機能も集中している。
- ・ 中小零細企業でも、その高度な集積等により全国的・国際的に重要な位置を占め、他地域での代替が困難な産業が少なくない。
- ・ こうした非代替性の観点から、各事業主体において被害軽減策（耐震化等）やBCP対策を十分に実施することが必要。また、被災時の復旧・復興対策についても検討が必要。
- ・ 事前対策の一環として、代替困難な産業を品目別・地域別に把握し、経済復興のボトルネックとなるような産業等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。

○被災中小企業、被災商店街等の復興

- ・ 地域の復興を推進する上で、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。被災者の生活の復興や、市街地再開発等の都市の復興と併せて、こうした事業者の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ー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く、復興に際してはそ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、そのため被災地域内で仮設工場・店舗等を活用することが考えられる。

【都市復興】

○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）が高度に密集している地域であり、これら機能が被災した場合にその早期回復が不可欠であり、他の復旧・復興施策よりも優先され迅速に行われる必要がある。

○震災を契機とする都市構造変革

- ・ 震災被害は都市構造を大きく変革する契機ともなりうるが、事前に既存の計画等において準備をしていなければ、震災後に検討し実施することは困難と考えられる。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。
- ・ 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。

○市街地復興の円滑な進捗のために必要な措置

- ・ 首都地域では狭小な建物、雑居ビルやマンションが多く、また震災被害により敷地境界の確定が困難になることが予想されること等により、合意形成や権利調整に時間を要し復興が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における特例措置や公的機関の関与のあり方について考慮が必要。
- ・ 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等に関しては、経済動向や人口動態を踏まえた規模縮小による再建や、情報通信技術を活用した合意形成等、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。

○時限的土地利用

- ・ 被災地の復旧・復興を円滑に進める上で、被災地の既存コミュニティを維持しつつ住

宅を中心とする生活関連施設を被災地内に仮設的に整備し、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、現実には被災地の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すべき。

○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、広域的な処理体制について検討が必要である。
- ・ 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、必要以上の建物解体を助長したとの批判もあり、被災地の状況や補修への支援体制等を踏まえ導入の是非や方法等について検討が必要。

【経済・財政状況】

○財政制約及び自治体間財政格差

- ・ 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。
- ・ 現下の財政状況に鑑みれば、復興施策は一定の財政制約の下で実施することが想定され、財源確保（資金調達）、財政措置の優先順位等の議論が必要となることも考えられる。
- ・ 復旧・復興需要の総額抑制の観点から、建造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。住民、事業者等においても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。
- ・ なお、首都地域が広域的に被災した場合、自治体間の財政力の格差により被災者等への支援の格差が生まれることも想定される。公平性の観点からこうした格差是正のための財政調整等についても考慮が必要となる。

○資金調達

- ・ 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。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が考えられる。

○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、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考えられる。
- ・ こうした復旧・復興需要の集中は財政に過度の負担となるばかりでなく、反動による実体経済への影響も大きい。財政需要の平準化及び経済的影響の緩和の観点から、復旧・復興需要を時間的に分散させることも考えられる。