

## 課題・教訓等の整理（詳細資料）

### 《目次》

1. 復興のための体制と手順	
(1) 復興対策を総合的に推進するための体制	1
(2) 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス	6
2. 生活復興	
(1) 迅速・的確な被害調査	14
(2) 膨大な量の仮住まい確保	16
(3) 恒久的な住まいの確保	21
(4) 多様な生活再建支援メニューの整備	29
(5) 生活再建支援に関する情報提供・相談体制の整備	34
(6) 疎開者への対応	38
(7) 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア	42
(8) コミュニティの復興	47
(9) 教育・文化の復旧・復興	54
3. 産業復興	
(1) 首都圏としての経済被害とその影響への対応	58
(2) 被災地及び被災地外の雇用維持、創出	64
(3) 中小零細企業の復旧・復興対策	68
4. 都市復興	
(1) 基本インフラの復旧・復興	74
(2) 建物の解体・撤去とがれき処理	81
(3) 被災地区ごとの市街地復興の取り組み方	85
5. 経済・財政状況	
(1) 経済・財政面において想定される状況と課題	95

本資料は、「資料3 課題・教訓等の整理」を作成する際に使用した参考情報集である。各項目について、次のような構成・内容で記載している。

**【想定される事態】**

- ・下記の課題や論点を検討する際の前提状況
- ・首都直下地震での発生が懸念される事態 など

**【課題（論点）】**

- ・首都直下地震の復興対策で特に課題となると想定される事項
- ・網掛け箇所は、小グループ討議のテーマ

**阪神・淡路大震災の教訓・課題**

- ・内閣府『阪神・淡路大震災教訓情報集』、阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修・兵庫県編「伝える ー阪神・淡路大震災の教訓ー」等で指摘されている課題・教訓を抽出したもの。

**その他事例からの教訓・課題**

- ・各種文献から、国内外の災害復興事例の教訓を抽出したもの。

**検討会での指摘**

- ・平成18年度以降、本検討会及び懇談会で指摘された事項。

**小グループ・ディスカッションでの指摘**

- ・今年度を実施した小GDで指摘された事項。

**阪神・淡路大震災における提言等**

- ・兵庫県、神戸市等が実施した阪神・淡路大震災の検証での提言。

# 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

### 【課題（論点）】

- 国、地方公共団体、民間それぞれが果たすべき役割
  - ・復旧・復興のための国の役割
  - ・行政（国・地方公共団体）と民間の役割分担
- 前記の役割分担をふまえた 国と地方公共団体との連携
  - ・連携が必要なテーマ及び連携体制
- 前記の役割分担をふまえた 行政と民間の連携
  - ・被災者ニーズと行政施策、企業等の復旧・復興活動、各種団体活動とのマッチング、組織間調整

※ここでいう「復興本部」「復興委員会」は、いずれも阪神・淡路大震災での設置例に基づく下記のような組織体を想定。

- ・復興本部：政府内の総合調整を行う機関
- ・復興委員会：有識者や被災地方公共団体等で構成される諮問機関

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 政府は迅速な復興を支援するため、2月24日「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」を公布。首相を本部長とし、閣僚を網羅する阪神・淡路復興対策本部が設置された。[\*01]
- 国会議員においても、与党阪神・淡路大震災対策本部災害復興プロジェクトチーム等が、様々な提言、支援活動を行った。[\*01]
- 兵庫県は、災害復興に当たっての基本的枠組みとして、復興基本法等の必要性を訴えた。[\*01]
- 未曾有の災害からの復興であることから、首相の諮問委員会として「阪神・淡路復興委員会」が設置された。[\*01]
- 兵庫県は、阪神・淡路大震災復興本部を設置し、復興計画策定、事業推進を図った。
- 95年7月に有識者による「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。
- 阪神・淡路復興委員会終了後の政府と地元との緊密な連絡体制を構築するため、政府と兵庫県・神戸市との協議会、阪神・淡路復興対策本部事務局・神戸商工会議所連絡会議が設置された。[\*01]
- 財団法人形式の組織により、複数年にまたがって継続的に事業を推進する仕組みが作られた。[\*01]
- 復興計画の推進にあたっては、復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラム等を策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続した。[\*03]
- 阪神・淡路復興対策本部は5年で解散し、その後は省庁連絡会議が調整役を引き継ぐことになった。[\*01]

### その他事例からの教訓・課題

- 【関東大震災】復興計画の策定と事業推進のため省と同格の「帝都復興院」を設置した。[\*04]
- 【酒田大火】火災発生の翌日、国・県の関係者が酒田に集まり、市と合同のチームを組んで3日間で復興原案を作成した。[\*04]
- 【酒田大火】酒田市は、財政面でも組織面でも市の能力をはるかに超えるものであるとして、山形県が主体となって事業を進めることを要望した。山形県はこの要望を受入れ、県・市が一体となっ

て事業を行っていく体制も組織された。[\*01]

- 【広島戦災】広島市役所は原爆によって多くの職員を失い、それまで都市計画に関する組織も充分でなかったため、直ちに計画策定に着手できなかった。昭和 21 年 1 月に市復興局が開設されて、2 月 25 日の市復興審議会を第一回として、23 年 3 月まで 22 回開催された。[\*05]
- 【広島戦災】広島市の復興に特別の援助を振り向けるべきであるとする考えが強まり、昭和 24 年には「広島平和記念都市建設法」が公布され、復興計画の事業化に大きな効果がもたらされた。[\*05]
- 【広島戦災】復興事業を進めるにあたって、財政難から様々な国への要望が出されたが、その中から、復興事業そのものを国に実施させるという復興国営請願運動などの新たな運動が起きた。新憲法に盛り込まれた特別法という制度を使って特定の自治体広島にだけ摘要できる法律が提起され、議員立法という形で「広島平和記念都市建設法」が成立した。この法律によって、復興事業への特別の補助と軍用地を含む広大な国有地の無料での払い下げが行われた。[\*06]
- 【トルコ地震】インフラ整備をはじめとする復興事業は、災害であるためすべて国の管轄となり、自治体には計画や施工時期についての相談がなかったことから、自治体として長期的な展望が描きにくく、独自の町の目標像に併せた整備ができなかった。[\*07]
- 【トルコ地震】都市計画の計画主体が中央政府であり、復興計画の策定も被災自治体では行われなかったことから、自治体が既成市街地の復興を望んだ場合も、地盤条件を主な基準として中央政府が決定した階数制限がネックとなった（後に緩和された模様）。[\*08]
- 【ロマ・プリータ地震】（サンタクルーズ市）民間代表者と行政の計 36 名が選出され、「ビジョン サンタクルーズ」という名称の復興計画が策定された。[\*09]
- 【ハリケーン・カトリーナ】洪水リスクの軽減に関しては、洪水マネジメントの改善や堤防の強化を陸軍工兵隊が、全米洪水保険プログラムにおける土地利用規制と保険加入については FEMA が、そして住宅再建支援プログラムによる盛土はルイジアナ州が管轄して、各々が個別に進めた。[\*10]

## 検討会での指摘

### ○国の体制・役割

- 復興に関する一般的法律がなく特例法での対応が必要だが、法律を作るために国会を迅速に開けるかという問題がある。
- 疎開を検討する一方で、首都機能の維持のために首都に残るべき人たちなどについても検討することが必要。
- 復興のための組織を設置し、復興ビジョンを策定することが必要。このため、阪神・淡路大震災の際のような復興委員会、復興本部を設置することが 1 つの方法。
- 首都の復興に対して、特別の復興支援を行うべきか。とくに、事業計画において、膨大な国税の支出に係わる復興事業計画に関して、国民的合意をどのように形成するかなどについて、国会の役割を中心に検討しておく必要がある。
- 国、地方公共団体、住民組織等の役割分担を明確にすべき。特に国は被災地域のみならず、国際競争力の低下等による日本経済全体への影響にも責任を有する。
- 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。「自治体が何でもやる」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。
- 国の施策は各省が共同して対処することが必要。そのため、復興委員会の定めた方針に従い、復興本部が各省の施策を調整することが考えられる。
- 国と 8 都府県（1 都 3 府 4 政令指定都市）との関係を考慮することが必要。
- 広域性が決定的な課題であり、限られた人的資源・財源を合理的に活用して首都圏全体がよりよい方向に向かって復興するためには、八都府県の意思決定（政策決定、計画決定）の仕組み・プロセスについて、国が介入するかどうかなども含めて、検討しておくことが必要。復興や生活再

建については、予算が回らない地域や、対応できない課題が出てくるので、地方自治の枠を超えて、それを最適にする意思決定の仕組みが必要。

- 国と地方のいずれが復興計画を作るのかということも問題。

#### ○組織設置の事前制度化

- 復興本部等の設置については、首都機能回復の重要性と迅速性を確保する上でも、事前に法制化しておくべきである。
- 復興委員会は今から設置することが望ましく、そうすることで事前復興の話も出てくるだろう。また、被災地だけの復興計画では不十分であり、被災地外も計画対象としないと、郊外の被災地外へのスプロールが進むようなことが起こりうる。

#### ○多様なセクターとの連携、調整、「新しい公共」

- 体制にも国、1都3県、300基礎自治体、500コミュニティの4段階があり、それぞれが作成するビジョンや計画の調整・連携を行うことが最大の課題となろう。こうした各レベルの役割分担と連携について書いておく必要がある。
- 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あり、民間、市民組織レベルでの協働が重要。
- 復興に関する全国からの支援、NPO間の連携などに関する情報のネットワークや共有体制は、必ずしも一元化はできないので、市民レベルは自治体が、企業は経団連が集約するなどの取り組みも考えられる。
- 阪神・淡路大震災では、社宅の提供や物資提供など地域の生活の一員として企業の果たした役割が大きかった。企業のCSRの一環としての復興に関わる力をどう生かすかという視点が必要。
- 各分野について自助・公助等の範囲の整理が必要であり、そうした工夫をしながら「新しい公共」を作っていくことが重要。
- 復興対策ではあるが、日常はどうあるべきかという観点も必要。阪神・淡路大震災では、行政と市民の間で互いの原理原則について理解が進まず、軋轢があった。各種分野の専門家が震災時にどういう動きをすべきなのかなどについて、民間・行政それぞれが平時の研修に入れていくことで相互の理解が増す。さらに、行政とNPO、企業と行政など、分野を越えた「協働」(コラボレーション)が大きき力となった。たとえばワンストップサービスについても、行政の情報だけでなく民間の対応についても一緒に情報提供するといった「新しい公共」の考え方が必要。

#### ○中間支援の重要性と人材育成

- 阪神・淡路大震災後の「被災者復興支援会議」は、震災直後の混乱時に行政と市民が大げんかをしている中で、被災者のニーズを現場で集め、政策的・科学的にデータを出して政策提言をするという大きな役割を果たした。

#### ○協議の場の設定、事前の検討

- 被災地自治体は都県にまたがる自治体となるので、緊急対応と同じように復興時にも、国-都県-基礎自治体の連携と調整が不可欠になる。その協議の場を、「緊急対策本部」の出先となる基幹的広域防災拠点に錯綜している場合には、霞ヶ関あるいは立川などに設置し、3日目以降には復興へ向けての検討作業を開始できるようにするべきである。
- 国、都県、市等、担当者が集まる会議を朝晩開催するくらいでないと状況に追いつかないのではないか。そうした復興の推進体制をどうするかが大きな課題である。
- 首都機能の重要性は、非被災自治体との連携も(被災地への応援要請のみならず、緊急時の非被災自治体への許認可などの進め方を含めて)、事前に十分に検討し、体制準備をしておくべきである。

#### ○首都直下地震からの復興対策のための法整備

- 首都直下地震については、予防から復興までの総合的な法的枠組みを検討することが必要。大規模地震対策特別措置法でも復興は対象外となっており、復興に関する法律について国で議論しておくことは有効。

※特に記載がない限り、「復興体制・復興手順小グループ・ディスカッション」による。

○首都直下地震からの復興対策のための法整備

- 「首都復興基本法」を制定して憲法と実定法の間に据え、基本法に基づいて、財源の考え方、国と自治体との間に入るドゥ・タンク型の仕組みや全国的・広域的な自治体連携の仕組みづくりなどのための実定法を制定すべき。
- 復興の法制度としては、国が復興方針を策定してそれを関連自治体に示し、自治体は（必要であれば広域連合を組織して）復興計画を策定して緊急・重点的に取り組むべき地区を提案。国がそれを承認して、予算の重点配分するというような枠組みが想定される。

○災害後の迅速な法律制定に向けた準備

- 首都直下地震では、特別法などで財源措置をしながら復旧・復興をコントロールすることが求められる。それを行う法律を作るのが国の役割であり、地方自治体はそれを踏まえて復興計画を策定することになる。
- 震災後に大量に特別法を作るには、そのための体制・手順を整えておくことが必要。阪神・淡路大震災でも「現行法にない」ということから、特別措置に2～3カ月を要している。首都直下地震では国も被害を受ける状況で法整備が遅れることが懸念され、それが顕著になるほど首都機能の信頼性がゆらぎ、日本全体、世界全体への影響が出る可能性がある。震災後に迅速に必要な特別法を制定できるかどうかは、法律案を作る官僚の能力にかかっており、そうした危機感を醸成しておくことが必要。
- 普段から法律の事前のスタディや方針検討、計画のマニュアルづくりに取り組むタスクフォース的な組織をつくっておくことが有効。国会議員への事前のレク、民意のくみ上げ、専門家からの意見聴取に取り組んで情報収集をストックしておくことで、いざという時の法制度づくり、方針作成などの初動対応が迅速になる。
- 首都直下地震だけでなく、東海、東南海にも備えたメガクエイク対策室のようなものを設置し、どのような法律を出していくかの具体的な検討することを継続することが望ましい。

○復旧・復興のための国の役割

- 復興には次の4つの対象があり、①から④それぞれに対して打つべき施策は異なる。
  - ①全世界（全世界に向けて信頼を回復していくことが望まれる。）
  - ②日本（首都圏とそれ以外の関係で、首都機能で結ばれている。）
  - ③被災地の被災者に対する施策
  - ④被災地の被災者以外に対する施策
- ①②の日本国全体に向けた施策、世界に向けた施策は国が主導で取り組む必要がある（例：税率を上げて被災地を支援したり、あるいは金融市場をいつまで締めるかを世界に向けて発信する）。③④は自治体の役割であり、自治体の取り組みを国が支援する。このように、国がやるべきことは、施策の対象で決まる。
- 国の役割は、首都性に関連する部分であり、それは今まで経験がない。阪神・淡路大震災における「国が自治体を支援する役割」というイメージが強く、その部分の議論が不足。「日本の危機」にどう対応するか、9.11同時多発テロ時の米国の対応が参考になる。
- 経済・金融の大きなフレームについては、国が関わる必要がある。地域経済レベルについては地方自治体が関わるが、それが動きやすいように国が法律を作るなどの支援を行う。

○国の主導的な取り組みが必要

- どの程度の被害になると特別な対応が必要となるかについて、最低限認識を共有しておくことが必要。ただし、M8クラスの地震ではさらに特別な対応が必要となることも考慮すれば、3～4段階の体制があるという前提で議論すべき。首都直下地震の被害は阪神・淡路大震災の数倍であり、人口規模に応じた行政能力があれば何とか対応可能な範囲。M8級の関東大震災との違いはその点にあると考えられる。
- 防災基本計画では「地方が主、国は支援（従）」とされているが、首都直下地震の復興に限れば、

国が主導することが必要ではないか。

- 首都直下地震からの復興について、現状では、国が主導するための制度的担保がない。新たに法的に裏付けをして、国と広域的な連携をとった自治体とがタイアップすることが必要。
- 被災者支援に自治体が主体的に取り組むことは重要だが、自治体毎に差が出すぎてしまうことが問題。被災者生活再建支援金、災害救助、公営住宅などのミニマム部分については、国が強力に調整できる権限をもっておくことが必要ではないか。
- 近年、複数都道府県が被災する例はほとんどなく、対応体制を検討しておくことが必要。その際に、緊急災对本部の設置時には、災害対策を自治事務から法定受託事務に切り替えて、国が現状より強く自治体を調整できる仕組みとすることが必要ではないか。
- 国が復興において特別な役割を果たすためには、平常時からFEMAのような組織が必要。

#### ○地方公共団体間の連携

- 現行制度下での共同処理では、「広域連合」が事業実施能力・調整能力も比較的高く、起債も可能である。なお、現行制度を超えた道州制等も興味深いテーマだが、今回の議論の範囲を超えるだろう。
- 全国自治体の支援をどう調整するのも課題であり、中国の対口（たいこう）支援のような仕組みがあり得るのかどうか、などの検討をも必要。

#### ○行政（国・地方公共団体）と民間の役割分担

- 一般論としては「官→民」が効率的と言えるが、首都機能の復興のためには、従来以上に公（官）を強化した体制が必要ではないか。

#### ○その他

- これまで災害時における議会の役割についてはほとんど議論されておらず、復興の体制における議会の役割も検討しておくことが必要。

---

### 阪神・淡路大震災における提言等

---

#### ○「現場主義」に基づくニーズ把握と施策提言システムを構築する

- 大規模災害時において、権限を持った関係省庁による現地調整事務所の設置や、県における現場ニーズの把握と施策提言を行う第三者機関の設置など、「現場主義」に基づくニーズ把握と施策提言システムを構築すべき。 [\*11]

#### ○多様な主体間の連携・協力による復興計画の策定・推進

- 復興計画の推進に係る行政、被災者、企業、団体等、多様な主体の連携・協力システムを構築すべき。 [\*11]
- 通常の施策形成過程において、アウトリーチとアドボカシー機能を併せ持った支援会議的な参画と協働の特色を組み込んでいくべき。 [\*11]

#### ○ボランティアな活動を支える中間支援組織の構築

- 行政による直接支援よりも、現場に近い中間支援組織等を通して間接的に支援した方が効率的、効果的な分野については、積極的な役割分担を進めるべき。 [\*11]
- NPO・ボランティアな活動のための市場の提供を目的とした恒常的な中間支援組織の構築は不可欠である。その機能には、資金（助成金・融資）や情報の提供者とNPO組織を仲介や斡旋する機能に加えて、行政サービスをNPOに外注化させるように行政に働きかけていく提案機能（アドボカシー）、企業や行政に対するコンサルティング機能、NPO団体に対するマネジメント業務の教育機能などが含まれるだろう。 [\*12]

## 1 - (2) 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス

### 【課題（論点）】

#### ●復興方針・復興計画の内容及び策定方法

- ・国が示す復興方針において示すべき事項

（例） ・復興の基本的考え方 ・目標年次の考え方 ・対象とする地域・分野

・首都の将来像 ・経済成長率等の目標 ・国土形成計画や都市計画等との関係

- ・地方公共団体が策定する復興計画の役割・必要性

- ・復興方針・復興計画についての制度的担保、復興計画の策定にあたっての、国土形成計画や都市計画等の平時における計画との関係の整理

- ・復興方針・復興計画の策定における合意形成プロセスのあり方

#### ●復興状況のモニタリングと復興計画等の見直し

- ・モニタリングと評価のための調査項目、調査方法

- ・復興状況に応じた復興計画の見直しの仕組み

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 兵庫県は、1月22日には災害対策本部総合対策部に新都市再生戦略ビジョンワーキングチームを編成し、同月27日には「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」を取りまとめた。[\*13]
- 「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」では、兵庫県は計画策定の基礎資料とするため、大学の研究グループによる「災害調査」を支援し、「災害原因調査委員会」を設置するとしていた。[\*13]
- 阪神・淡路復興委員会の提言により、復興計画の立案は地元の県や市に委ねられた。95年7月末が計画策定の期限とされ、地元自治体では、日々の対策に追われながらもわずか6か月での計画づくりが進められた。[\*01]
- 各種経済団体、研究機関、学会、政党、企業などから、震災復興に対する多くの提言がなされ、これらについても、計画づくりに活用された。[\*01]
- 住宅、産業復興、インフラ整備等の特に短期間に計画的に取り組む事業については、それぞれについて「復興3ヶ年計画」が作成された。[\*01]
- 3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民の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。[\*01]
- 兵庫県は、震災後間もない2月から復興に向けての意見・提案の呼びかけを行った。[\*03]
- 兵庫県は、住民の方々が身近なところから自主的に復興について学習や議論をして、復興についての提案を積極的に行う「コミュニティ復興フォーラム」の開催を広く呼びかけ、その促進を支援した。[\*03]
- 当初、被災自治体では、復興のシナリオが描けなかったという反省もある。[\*01]
- 神戸市は、まちづくりの目標や成果を測るための45指標からなる「しみんしあわせ指標」を作成し、計画をフォローアップする際の物差しとした。[\*03]
- 「被災世帯健康調査」、「仮設住宅入居者調査」、「生活復興調査」、「被災地の産業復興の実態に関するアンケート調査」、復興の支援者を対象にその活動状況等を調べた「復興モニター調査」など、被災者や被災地の復興過程を継続的に分析した調査が実施された。[\*03]
- 復興計画に明確な数値目標を設定できなかったことについての指摘もある。[\*01]
- 阪神・淡路復興委員会は、復興の戦略プロジェクト・シンボルとして相応しい施策として、「復興特定事業」を選定・提言し、その具体化への取り組みが進められた。その中には、被災地に大きなインパクトを与えている事業が多く含まれていた。[\*03]



- 復興計画の推進に当たり、県は着実にフォローアップを繰り返したが、多くの市町では十分にはできなかった。[\*01]
- 復興計画の推進にあたっては、復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラム等を策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続した。[\*03]
- 兵庫県は、1995年7月に策定した「阪神・淡路震災復興計画」の効果的な実施を図るために「復興推進プログラム」を策定した。[\*01]
  - ・1998年3月、3年間の取り組みと成果を検証し、「阪神・淡路震災復興計画推進方策」を取りまとめ。
  - ・2000年11月に、計画期間の前半を終え検証を踏まえて、「後期5か年推進プログラム」を策定。
  - ・2002年12月に、残り3年の重点的な施策遂行のため、「最終3か年推進プログラム」を策定。

#### その他事例からの教訓・課題

- 【関東大震災】震災前（1921年）に「東京市政要綱」が作成されていたため、復興計画当初案はわずか1カ月半で策定された。[\*04]
- 【福井地震】福井市の震災復興計画は、震災2年前に戦災復興計画が作成されており（ただし激しい反対運動が起きたためほとんど進捗していなかった）、戦災復興計画の計画対象地域と地震による被災地がほぼ同地域であったことから、事前に作成されていた戦災復興計画を用いて復興が行われた。[\*04]
- 【戦災復興・東京】昭和20年11月、政府は戦災復興院を設置し、同年12月30日「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定した。この閣議決定により全国の戦災地における復興計画が方向づけられることになった。「戦災地復興計画基本方針」では、復興計画区域、復興計画の目標、土地利用計画、主要施設（街路、緑地、港湾・運河・飛行場、その他）、土地整理、疎開土地に対する措置、建築、事業の執行、復興計画事業費の方針が示されている。[\*15]
- 【戦災復興・東京】昭和24年度には「ドッジライン」によって、全般的に補助金の対象事業範囲が狭められた。このため、政府は全国の都市の戦災復興計画を再検討することとし、昭和24年6月24日「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」を閣議決定した。この復興計画では「交通、防災、保健上必要な限度に既定計画を改変して、建築物等の計画制限を緩和する」とされ、事業については「5ヶ年以内に完了し得る様予算措置を講ずるものとする」とされた。[\*15]
- 【新潟地震】復興の際には「震災の被害が集中的に現れ、また急激な市街化の進展が予想される新潟市およびその周辺地域について、合理的な県土の保全利用の方向を想定して、防災的、機能的な無災害モデル都市の建設が推進されるよう」（「新潟地震災害復興計画」）土地利用計画が策定された。具体的には、以下のとおり。[\*16]
  - ・新潟市を中心とした3市3町4村965km<sup>2</sup>のうち市街地面積は昭和39年の3,000haから45年には5,900haになるという想定のもとに、工業地域、商業地域、住居地域の配置、公園緑地及び風致地区の整備が定められた。
  - ・工業地域：市街地にある既存工業地の膨張抑制、新潟東港周辺部の新規開発工業地帯への誘導、産業公害防止等のための既存工場と住居棟の分離、県・市・工場側による緩衝地域となる道路・公園等の確保。
  - ・商業地域：既成商業地域（古町）の育成を今後も助長。
  - ・住居地域：一連の丘陵地における大規模な住宅団地開発による旧市街地からの移住及び増加する将来人口への備え。
- 【台湾集集地震】11月9日（地震から約50日後）、行政院災後重建推動委員会が「災後重建計画工作要領」（日本の震災復興計画大綱に相当）を決定。6大目標のもとに、部門別復興計画や講じるべき措置などが体系的にまとめられ、その執行と計画管理が行われた。[\*17]
- 【台湾集集地震】集集鎮では、地震から5カ月後の2000年2月に「集集鎮観光文化発展整備計画」を発表。その後同年12月に復興計画（南投県集集鎮災後重建綱要計画）が策定され、基本理念として1.農村風景の保全、2.郷土色の協調など14項目が示された。[\*18]
- 【台湾集集地震】「災後重建計画工作綱領」では、復興計画の目標と基本原則を定めた後、準備事

業を進めながら被災地状況を把握し、「生活再建・復興計画」「産業再建・復興計画」「公共施設建設計画」「社区再建・復興計画」からなる全体復興計画を策定し、政府-県（直轄市）-郷鎮市の間での事業実施のための調整等を行い、事業実施を目指す。（復興計画体系図あり）。[\*19]

- 【台湾集集地震】集集鎮では、地震当時の鎮長が大学で都市計画を学んでおり、従前から集集鎮のまちづくりに関心を持っていたため、住民の意向を聞き、集集の将来的なビジョンを描いた。この結果、復興がスムーズに進んだとされる。[\*20]
- 【名古屋市戦災復興】当時の市域 161 平方 km に対し収容人口 200 万人を想定して計画され、街路網、広場、公園、鉄道など基幹となる施設の計画を定める際に将来人口が 200 万人を超すことを予想して、余裕をもって計画された。名古屋市の戦災復興の成功要因は、適切な人口予測や余裕のある都市計画があげられている。[\*33]
- 【名古屋市戦災復興】名古屋市は、斬新な戦災復興の構想を敗戦直後から数ヶ月の間に立案し、新聞に「大中京再建の構想」と題する基本的な構想をいち早く発表して、一般市民に示すとともに、その協力を求めた。[\*21]
- 【名古屋市戦災復興】名古屋市では、戦災地約 3,850ha にととまらず、周辺の関連地区も事業区域に組み入れた約 4,400ha の区域について土地区画整理事業を行ったことが、都市計画として成功した要因とされる。[\*21]
- 【神戸市戦災復興】住民参加のはしりとして昭和 21 年から 22 年にかけて、各事業区域では、土地所有者、借地権者の代表、町内会役員、県市議会議員などからなる復興整地協議会を開催し、意見を事業執行に反映させるなどした。[\*22]
- 【神戸市戦災復興】区画整理事業に対する市民の関心を高め、協力を得るため、周到的な PR 活動が行われた。昭和 21 年 8 月の事業開始に先駆け、7 月に神戸市公報の復興計画特集号を発行して全市民に回覧するとともに、復興都市計画図を頒布した。復興本部計画局内には復興相談所を設け、市民の相談を受け付けた。同年 9 月には大規模な復興展覧会を開催し、復興計画の啓蒙と宣伝に努めた。[\*23]
- 【広島市戦災復興】戦前から大広島構想などさまざまな計画が作成されていたが、城下町的計画の域を出たものではなかったため、従来の計画を白紙に返し、新たな構想の下に復興計画が策定されることとなった。[\*33]
- 【広島市戦災復興】市復興審議会にかけられた計画案は、県都市計画課でまとめたものをもとに市復興局で修正したものが原案となり、それをさらに審議会が修正して決定された。しかしそれは元の県案とはかなり異なるものであったため、県市の合意が成立せず、戦災復興院を交えて折衝され、調整された。[\*05]
- 【広島市戦災復興】戦後直後から 30 を超える多くの復興構想案が提起された。海外からも広島が注目され外国人による提案などもあったことが、平和記念公園のコンペティションの実施や平和記念思想形成につながったのではないかとされる。[\*06]
- 【広島市戦災復興】多くの復興構想案が提起されたが、現実には、法定都市計画の枠組みに沿うものでなければ採用されないし、被爆後の広島は財政的にも逼迫しており、実現の困難性は極めて大であった。[\*06]
- 【酒田大火】大火発生以前に「酒田市中央地区都市改造基本構想」というマスタープランが策定されており、まちづくりをする上での基礎的な情報（例えば将来交通量の予測等）がすでにストックされていたため、都市計画変更作業の迅速化が図られた。[\*04]
- 【唐山地震】復旧からのプロセスを時系列的に整理し、復旧をとりあえずの回復と震災以前までの復旧に区分した。また「先を簡単にし、その後健全にする」という復旧から復興への連続性を意識した方針を明確にし、とりあえずの復旧を優先する方針をとった。その結果、主要道路や主要鉄道の復旧は早期にはかられ、1~2 週間で達成された。[\*04]
- 【唐山地震】住宅再建に関しても、二段階復興論と同様、「住宅を先に、その他を後に」という方針を打ち出し、住宅を優先し公共建築を後回しとした。[\*04]
- 【ハリケーン・カトリーナ】ニューオーリンズ市の都市復興計画づくりは、連邦政府、市長主導の復

興委員会、市議会、民間プランナー集団といった異なる主体によって都市復興計画が策定され、それらが統合されて 2007 年 6 月にルイジアナ州復興本部に公式的な計画として承認された。都市復興計画には、広域避難した市民の帰還や都市の安全性確保などの指摘があり、策定過程に広域避難を含めた広範な市民参加を進める計画が求められた。[\*10]

- 【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。[\*10]

## 検討会での指摘

### ○復興基本方針の策定方法

- 復興計画については、国が首都圏整備計画相当の規模でグランドデザインを示し、自治体の計画との調整を図るべき。
- 復興計画は、国の方針・計画とともに、都県の復興方針・計画、市区町村の復興方針・計画が必要となる。その際、都県は区市町村の復興計画の調整を、国は都県の復興計画の調整を行うための仕組みを検討しておく必要がある。とくに、復興事業計画に関しては、補助事業費の運用に係わって、自治体と国との公平で効率的・効果的な調整のための仕組みを検討しておく必要がある。
- 国の復興方針・計画の策定手続きは、国の復興体制の整備とともに並行して検討しておくべきである。また、その前提には、首都圏整備計画や都市計画区域のマスタープランなど、平時の広域計画を適切に管理運営していることが不可欠である。
- 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、国土形成計画とも整合性のある国・自治体の協調協力の仕組みが必要。

### ○復興計画の策定体制

- 例えば以下のような様々な被害パターンが考えられる。また、圏域としても①都内、②30～40km 圏（首都圏）、③国土レベル（道州制の議論）の 3 段階のレベルが考えられる。阪神・淡路大震災よりも複雑な主体が復興対策の主役となるシミュレーションも必要。
  - 1) 首都機能が大きくダメージを受けた場合
  - 2) 周辺中核都市での被害が深刻な場合
  - 3) 複数都県にまたがる場合
- 期間区分のほかに、空間区分についても検討が必要。被害規模にもよるが、被災自治体のうちどのような自治体が復興計画を作成する必要があるのか、よくわかっていない。復興計画に作成義務はなく、どの自治体がどのような内容でつくり、連携・調整するのか、「重点復興自治体」のように整理が必要。
- 画一的ではなく、現状復旧を望む自治体や現状復旧では済まない自治体が出てくる。

### ○都市ビジョン（目標）について

- 首都の復興は、政治・経済の中心であること、被害規模が極めて甚大になるおそれがあること、他地域・諸外国への影響が大きいことから、他地域が被災した場合の復興の考え方とは異なる発想で復興施策を進める必要があり、いわば「首都特別復興論」といった考え方が必要である。特に「国として、首都直下地震で何をすべきか。」
- 首都圏の都市構造は、抜本的に変わるということは考えにくいいため、災害時において部分的に現行計画を継続するものと、次の 100 年に向けて大きく改造していくものを書き分けることがビジョンの頭出しとして重要である。
- 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。
- 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。

- 激甚被害に遭った場合でも、都市ビジョンは通常の都市計画マスタープランに掲載されるビジョンと同じだと思う。ビジョンの中に、災害の事前対策を追記してほしい。
- 特別立法で首都直下の復興を考えていく必要がある。都市の作り替えは、現状の制度だけを活用する方法は現実的ではない。被災地の都市計画と分散先の都市計画を考えていく必要がある。民間コンペ方式でビジョンを公募する方法もある。
- プロセスだけでなくビジョンづくりにも力を入れていく必要がある。最初のビジョンがぶつかるとう矛盾が生じる。都市マスタープラン改定期に震災復興方針を含ませ、防災都市計画として位置づける方法を試みている。M8の前に、各都市でM7クラスの地震が数回来るとすれば、次世代の都市像を長期的（30年先以上）に見る必要がある。
- 今後は首都圏を含め人口減少の時代であり、人口減少、高齢化の進展の中では、復興により大きな経済的発展を遂げるということは想定しにくく、量ではなく質をいかに確保するかが重要な課題となる。
- 復興ビジョンは各地域だけの問題ではなく、分散都市構造など、国土計画の問題として議論する必要がある。グリーンベルトを設けゆとりのある都市構造にするなど、復興ビジョンを契機として都市構造・国土構造を大きく転換することもあり得る。
- 東京と周辺3県レベルの一時的な人口の移動があつてよいのではないか。最終的に全員が回帰しないかもしれないが、首都圏の中で機能の再配置はある。M8クラスを除外せず、M8-M7.3クラスを想定した将来像（40km圏）、そして、M6.9のスケールでも将来像をイメージしておけばいいのではないか。国が作る復興計画なので、自治体の行政区域にとらわれない検討を行う必要がある。一体的・広域的にとらえてビジョンを検討する。（一時的・恒久的にも、人や都市の移動はあり得る前提とする）

#### ○復興計画などの法的・制度的位置づけ

- 復興計画に関する制度的整備がなされておらず、枠組みをつくっていった欲しい。その場合にも、市町村が最前線でやることをしっかり位置づけてほしい。
- 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。

#### ○復興への戦略的プロセスについて

- 従来型の供給体制では動かない事態での、復旧復興の目標とプロセスを考える必要がある。膨大な数の避難民の扱いを、今回のシナリオにフィードバックし見直していくことも必要である。
- 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。
- 都市復興には30年を要するかもしれないが、被災者を考えれば生活復興を優先してしまうと思われる。そこで神戸のように、2段階都市計画（3年、5年で被災者の生活を再建する復旧プロセスと、復旧した都市を再開発して、本当の30年後の都市像に向けたプロセスを2段階で検討）を取り入れる必要があるかもしれない。首都圏全体で考える場合には、首都機能をBCPで継続し、かつ早期復旧により外資を取り入れて次の30年後、50年後、100年後の実施に備えた都市に改造していくことが考えられる。
- 「本格復興」は内容によって目標時期に順序があり、例えば生活復興については目標を3年程度に設定すればよく、都市復興については場合により5年、10年程度を目標とすることもあり得る。
- 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、民間資金を活用することが重要で、そのための仕組みが必要。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、民間の資金・ノウハウを活用する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。
- 個別分野における対応については、「居住の安定・住宅の再建」により被災者の復興の基礎を作り、「暮らしと生計の再建支援」で住まいと生計に目処が立った後、「市街地・コミュニティ復興」へ展開されるとの構成が考えられる。

- 復興の意思決定は、①原状回復か発展型にするか、②現地で復興するか移転するか、③修復型か建替え型か、④経済優先か生活優先か（資源配分の問題）などの要素のバランスにより基本方針が決められることとなる。よって、その時に何を定めるべきかについて事前に整理が必要。
- 都市復興と生活復興は必ずしも利害が一致しない。これら復興のプライオリティをどう順位付けするかが重要。また、復興の戦略を検討するには、①ビジョン、②被害の実態、③社会環境、国際的な状況の把握が必要である。
- 復興に際しては、早さと質のバランスが重要であり、どちらを優先するかを決めるのも復興計画の役割のひとつ。
- 首都直下地震においては、被災者支援のみならず、首都機能の復旧・復興も重要な要素であり、優先順位について検討が必要。
- 受け皿としての住宅供給の限界値にも留意し、疎開の有無やレベルを踏まえた議論が必要となる。復興の議論から応急・復旧、事前対策の議論へとさかのぼってフィードバックする必要がある。転出先における許容範囲の課題もある。生活支援と地域経済への影響等、関連性のある個別の課題に留意する必要がある。5 万戸以内なら再建、越えたら資材高騰の経済的背景も加味し、既存ストックの修理をメインとする議論もある。シミュレーション以外に、限界値（ex. 仮設 10 万戸）を見て判断する方法もある。
- 復興過程が長期化することは、マイナスばかりではない。数年は応急修理等で過ごし、その後にゆっくりと住宅再建、次の地震に備えた復興と進める、長期的な復興戦略も考えられる。
- 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。
- 政策の中立性（政策が個人の選択をゆがめないこと）が重要。例えば、住宅の解体費用を公費で支援すると解体・新築を選ぶ人が増える。すると、がれきの量が増え、高齢者よりも若年層の意見が通りやすくなってしまう。一方、ランドデザインに沿って政策的に誘導することが望ましい場合には、被災者に対してインセンティブを与える政策も行われて良い。

#### ○復興に関わる情報の共有化

- 被災後、応急対応及び復旧復興体制の検討のために、早期に行う被害状況調査の手法・調査項目・情報集約体制を事前に検討し、国と自治体間で共有化しておく。とくに、復興のための情報について、国-都県-基礎自治体の連携と調整が不可欠になる。

#### ○（良質な住宅供給の方針を示す住宅復興計画の策定）

- 地方公共団体は、国が策定する復興方針等を踏まえ、生活再建に関する復興計画を策定する必要がある。：3-30

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「復興体制・復興手順小グループ・ディスカッション」による。

#### ○国が示す復興方針において示すべき事項、留意点

- 国が作る計画には、被災地支援計画だけではなく、世界と国内の信頼をどう取り戻すのか、が書かれることが必要。
- 首都直下地震の復興対策では、新しい哲学、コペルニクスの転換が必要。それがないと、日本の災害対策は前に進まない。
- 復興方針などでは、首都機能に関わる経済、金融、産業などスピードを優先させるエリアと、合意形成を優先させるエリアを分けることが必要。その地区を具体的に絞り込む際には、自治体が本社集中エリアや産業クラスターを形成しているエリアなどの重点とする地区を選び、提案することが有効。
- 阪神・淡路大震災の被災地と異なり、首都地域では被災後、ダイナミックに人の移動が発生する

可能性もある。それに伴って空間も変化するので、被災というターニングポイントを未来の社会に向けてうまく使うという発想が必要。

#### ○民間による取り組みの適切なコントロール

- 首都直下地震の復興には民間投資が盛んに行われる可能性があり、民間が土地を買い漁って、それが悪く働く可能性もある。民間の活力を活用する一方で、そこを適正に抑制・コントロールすることも必要。
- 都市計画は住民が主体という観点から現在、コントロールする力を小さくしていくような動向にある。神戸の白地地域では、共同化したければする、売りたいければ売る、まとめて大きなマンションができたりする、という状況となったが、それと同じような状況が起きうる。そうした動きをコントロールする力がない状況であることに留意が必要。

#### ○復興方針・復興計画についての制度的担保、復興計画の策定にあたっての、国土形成計画や都市計画等の平時における計画との関係の整理

- 都県はそれぞれに事前の計画を踏まえて復興計画、復興方針を検討することになり、事前の計画以外の点については、国の計画を持つことになる。
- 復興計画、復興方針には、首都圏広域地方計画（国土形成計画）等における国の考えが反映される。そこでどのような検討がなされていたか、あるいは、どういう方向に変えていく議論になっていたかが問題となる。
- 広域地方計画はベースにはなるが、必ずしもそれを前倒しするというのではない。現状では不可能でも、災害後には可能となったり、日頃考えも及ばなかったことが実現できる可能性がある。
- 被災地全体では、マンション再建、区画整理、再開発によってボリュームがアップし、そのことが被災していないところに影響して人口減少などの被害が発生する可能性がある。その意味で、被災した所だけではなく広域的なコントロールが必要。

#### ○復興方針・復興計画の策定における合意形成プロセスのあり方

- 阪神・淡路大震災における復興計画には、被災者の声が入っていない。ここでの被災者の定義は、家が壊れた人だけでなく自治体に税金払っている人で、被害のない地区の人からすれば、なぜ行政サービスが下がるのかという意見もあるなど、広域的な意見の反映も必要。
- 復興計画のビジョンを2～3ヶ月で出し、その後は個別計画、行政計画、市民・NPOが計画をつくるという形が理想ではないか。アメリカでは、大規模な施設に1万人もを集めてインターネットを使ってビジョンづくりに取り組んでいる。
- 市民の意見を反映できる仕組みは必要だが、急に市民参加を求めても難しい面もある。復興計画策定などの際には、被災者や一般市民の目線で語れる専門家が入ることも有効ではないか。
- 特別法は市民の要請を地方公共団体が受けとめ、それを国も必要と認めて法制度化していくものである。法制度の実行主体、受ける側、作る側の3者がそうした認識を共有できるということが計画段階、方針段階の市民参加の姿と考えられる。
- 事前復興計画を作る段階で市民が参加し、そこで育成されていくことが望ましい。そのためには、市民が参加して事前に地域防災のレベル、自主防災のレベルから取り組んでおくことが必要であり、その意味では、東京都の復興まちづくり訓練、板橋区の防災条例づくりなどがそれに該当する。

### 阪神・淡路大震災における提言等

#### ○国・地方と民間各部門における相互に実効性のあるパートナーシップの強化

- 十分な権限と財源を自治体に委譲し、国・地方と民間各部門における相互に実効性のあるパートナーシップの強化が必要である。 [\*12]
- 新しい将来ビジョンとそれを促進する地方のリーダーシップ及び実施組織間のパートナーシップが必要である。 [\*12]

#### ○計画段階からのパブリック・インボルブメント、アカウントビリティ向上の取り組み

- 構想段階の事業におけるフィージビリティを確認したうえでの事業化に向けた社会の各方面でのコンセンサスづくりを強力に進めていくことが必要である。 [\*12]

#### ○震災経済被害早期推定システムの開発

- 復興財源の確保のため、被災地の現地調査を行い得ない段階で、おおまかな経済的規模を推定する震災経済被害早期推定システムの開発が望まれる。 [\*11]

#### ○復興状況の把握

- 被災者の様々な対応と努力を概数でも把握する必要がある。震災直後の国勢調査（H7. 10）は絶好の機会であったが、調査方法項目に市の裁量の余地が全くなく、また仮設が公営住宅に分類されてしまう状態であった。大規模災害直後に実施される国勢調査では、災害特例を認めるべきである。 [\*24]

#### ○計画のフォローアップ

- 復興計画策定にあたっての「同時並行方式」の採用、分野別アクションプログラムの策定や復興計画を効果的にフォローアップするための政策評価指標づくりのほか、都道府県と市町村の連携システムの構築などを推進すべき。 [\*11]

## 2 生活復興

### 2- (1) 迅速・的確な被害調査

#### 【想定される事態】

- 膨大な量の建物が被災することから、被害認定を行うための人員が不足。
- やや時間を要する被害認定を実施する前に、迅速な応急危険度判定による二次災害防止が必要となるが、一方で被災者支援の基礎となる被害認定も迅速な対応が求められる。
- 被害認定結果に不満を持つ被災者から、再調査の要請が数多く出される。

#### 【課題（論点）】

- 応急危険度判定、被害認定の体制、役割分担のあり方
  - ・限られた人数の人員で対応するための手法（調査方法等）
  - ・特に、非木造建物（中高層住宅等）の調査手法及び調査体制
  - ・被災者等による自己申告制の検討
- 被害認定などに関する情報の集約、相談対応のあり方
  - ・GIS等を用いた情報整理・共有の仕組みの構築・運用
  - ・再調査受付の時期、方法、体制？

※被害認定については、内閣府の「被害の実態に即した適切な住宅被害認定の運用確保方策に関する検討会」及び「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」で既に検討が行われている。

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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、難しい問題が生じた。[\*01]
- 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とした自治体では、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。[\*01]
- り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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- コンピュータによる被災者台帳を作成し、これ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。[\*01]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【ノースリッジ地震】FEMAは代替住宅の家賃支援を行ったが、その際に最も大きな被害を受けた地域を特定し、その地区に居住していた応募者に対しては、被害調査を行わずにすべての者に優先的



に小切手を送付した。[\*38]

- 【ノースリッジ地震】FEMA の失業者に対するモーゲージ、家賃援助には所得制限があったが、審査の正確・迅速を確保するため、FEMA と内国歳入庁が協定を締結、個人の納税記録にアクセスして素早く応募者の適格性を審査できるようにした。[\*38]

#### 検討会での指摘

- 被害認定とその調査、その後の都市復興等に活用できるGIS技術の開発も取り組むべき課題。
- 膨大な作業が想定される被害認定をどのように実施するかが問題。従来どおりの方法でできるのか、あるいは多段階とせず一段階で行うことも考えられる。
- 被災認定は、被災者の復旧復興への取り組みの基本となる。被災程度によって、公的な支援が異なり、そのため各被災者の復旧・復興の道筋が異なってくるからである。従って、被災認定の仕組みを迅速化するために再検討する必要がある。
- 建築士に応急危険度判定の実施を義務づけることも検討することが必要。

#### 阪神・淡路大震災における提言等

##### ○被害調査時に支援の全体像も提示

- （被害認定は様々な被災者支援の根拠として使われるため）こうした使われ方をする以上、判定を正確に行うだけでは不十分であり、災害発生当初の段階で被災者への支援策をパッケージ化して全容を提示する必要がある。 [\*12]

##### ○応急危険度判定との連携等

- 阪神・淡路大震災では、被災のレベルが半壊（半焼）以下でありながら解体撤去された住宅も数多くみられ、必要以上の住宅需要、あるいは再建費用の個人負担を招いたのではないかといわれている。被災直後の建物応急危険度判定はあくまで危険度の判定に止まるため、その後の復興過程において2次調査等を実施して建物の被災状況や再建築、その費用等に関する情報を所有者に提供することにより、より効率的な住宅再建の途を開くことが求められる。 [\*25]

##### ○家屋被害認定士制度の創設

- 兵庫県では、今後発生する災害における被害調査の迅速化と統一化を担保し、被災者支援制度を円滑に実施するため、行政職員のみならず不動産関係団体に属する人を対象に講習会を実施するなど、全国に先駆けて家屋被害認定士を養成登録している。

## 2- (2) 膨大な量の仮住まい確保

### 【想定される事態】

- 建物全壊・焼失は約 85 万棟（阪神・淡路大震災の約 8 倍）、うち焼失が 65 万棟にのぼり、住居を失った被災者が多数発生。
- 1 都 3 県における仮住まい需要は 162 万戸。応急仮設住宅建設のほか、空き家活用（民間賃貸住宅の借り上げ等含む）を行ってもなお、発災 6 カ月後の供給不足は 27 万戸と想定される。

### 【課題（論点）】

- 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
  - ・応急仮設住宅の建設用地を確保するための方策（建設用地の選定方法、他の用地需要との調整、複数階層の仮設住宅建設、民地（個人所有地を含む）の活用等）
  - ・建設に必要な人員、機材、資材等の効率的配分
  - ・輸入仮設住宅や海外技術者の活用等の新手法に必要な規制緩和、特例措置等
  - ・民間賃貸住宅の借り上げなど、応急仮設住宅建設以外の確保策の活用
- 公的仮住まいに対する需要の抑制方策
  - ・応急修理、家賃補助、自力建設仮設への補助など、自力による仮住まい確保
  - ・公費解体の実施範囲限定による解体建物増加の防止
  - ・応急仮設住宅などの入居対象者制限、入居の優先順位等のあり方
  - ・被災地外への一時的移転（疎開）促進 ⇒ 2- (6)

※仮住まい確保については、内閣府の「首都直下地震避難対策等専門調査会」で検討が行われている。  
\*首都直下地震避難対策等専門調査会報告（H20.10）においては、「帰省・疎開の奨励・斡旋」が避難所不足への対応として位置づけられている。

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 仮設住宅では、断熱性や遮音性等、居住環境の問題が指摘され、当時標準仕様ではなかった、ひさしや外灯、エアコン、スロープなどを復興基金で整備。[\*02]

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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には、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、明渡し請求等法的措置をとった。[\*02]
- 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。[\*01]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【トルコ地震】私有地の仮設住宅を優先的に撤去し、国有地の仮設住宅へ集約化する方針として、移転に伴うトラックの手配等は政府が実施。ただし移転先の空き仮設住宅は管理不十分で利用できない可能性もあり。[\*26]
- 【台湾集集地震】住宅再建については「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つの選択肢が用意され、このうち「家賃補助」がもっとも人気が高く仮住まい期における最も主要な支援策となった。[\*04]
- 【台湾集集地震】応急住宅対策として家賃補助を行ったことにより、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。[\*19]
- 【台湾集集地震】仮設住宅は民間用地にも建設されたが、地代が地主との交渉で決定され1年ごとに賃貸契約が更新され鎮にとって大きな負担となっていること、徐々に値上げされていることから、4年目は更新せずに撤去する予定。[\*27]
- 【台湾集集地震】仮設住宅入居条件は所有住宅の全壊・半壊であったが、被災直後の非常事態の中で借家世帯にも居住を認可してしまい、これら世帯が仮設住宅から退去せずに残ってしまった。[\*27]
- 【台湾集集地震】応急仮設住宅がNPO、NGO組織により供給されている。また政府供給の仮設住宅は非被災都市が主体となって建設支援している（例：高雄市政府興建組合が東勢鎮の応急仮設住宅建設を受け持ち）。[\*19]
- 【ハリケーン・カトリナ】ニューオーリンズ市では8割が冠水し、生活できる状態のアパート等が満室もしくは空きがあっても家賃が被災前の3倍にまで高騰した。州外から復旧支援に来たワーカーやコンストラクターは公園にテントを張って暮らした。低所得者層は、不動産の高騰で戻る場所がなかった。[\*28]
- 【関東大震災】震災3日を経過した9月4日から、内務省震災救護事務局と東京府が罹災者を収容するため集団バラック（応急仮設住宅に相当）の建設を開始。警視庁が9月7日から、東京市も9月9日から、それぞれ建設を開始した。その後も、区、関西府県、財閥、宗教団体などが次々とバラックを建設して寄付を申し出た。[\*29]
- 【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。[\*29]
- 【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。[\*29]
- 【関東大震災】私鉄各線が復旧し、それらが罹災者の無料乗車取扱いを9月下旬まで行ったことが、被災者の郊外エリアへの移動を加速した。[\*29]
- 【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。[\*30]
- 【四川大地震】中国政府は地震から1ヶ月後の6月はじめに「2+2計画」（自力仮設を作る場合は

2,000 元、自力で本設住宅を作る場合は 22,000 元を政府が補助する計画で、被災地の要請を受けて実施された措置)を公表。これにより当初 100 万戸とされた仮設住宅の供給計画は 70 万戸と大幅に圧縮されたが、被災者の自力仮設が 184 万戸におよび、地震から 3 ヶ月後には、提供されたもの、自力仮設のものを合わせて仮設住宅の数は 250 万戸におよんだ。[\*31]

- 【四川大地震】仮設住宅はすべてプレハブ式で、原則として対口支援（被災県・市ごとに被災地外の各省が定められ復興支援を行う）の各省市内でその部材を生産し、被災地に運搬して、各省市から派遣された建設労働者が組み立てるという方式がとられた。鉄道、道路での運搬が行われ、仮設住宅運搬のため高速道路では使用料無料の措置がとられた。[\*31]
- 【四川大地震】四川大地震において大量の公的仮設住宅供給が非常に早かったことについては、トイレや風呂の共同化、断熱・気密性など住宅性能のレベルが低かったため、生産・建設にかかる費用や時間が軽減できたことが指摘されている。また、建設用地についても、すでにニュータウン計画のために用意した土地、あるいは耕地の転用によって迅速に用意できたとされている。[\*32][\*33]
- 【四川大地震】四川大地震における仮設住宅供給の早さは日本では考えられないほど早い。仮設住宅については住宅の設備や断熱、気密といった住宅性能のレベルが低く、その生産、建設にかかる費用、時間とも軽減できた。[\*57]

#### 検討会での指摘

##### ○仮設住宅の需要抑制

- 仮設住宅入居可能者を制限する方法、自宅敷地内への仮設住宅の自力建設なども検討し、復興を遅らせる要素がないか検討が必要。
- 民間住宅等各種資源を有効活用することにして、仮設住宅は建設しないという政策もあり得る。

##### ○応急修理の促進

- 全国の優良な大工さんを認定・登録し、該当者が資材とともに交通規制にかからずに被災地に入れるようにするなどのシステムを準備しておくことが考えられる。

##### ○疎開のあり方の検討

- 東京都の復興シナリオには疎開論がない。周辺都市への受け皿（時限的市街地等）も検討すべきではないか。
- 阪神・淡路大震災の事例とは非連続な関係としてとらえるべき。供給量をこなす議論ではなく、ストラクチャーの議論を進めていくことが重要である。仮設の供給だけでなく、疎開支援（借上げ等）などとも併せてプライオリティを検討する必要がある。
- 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。
- 被災地以外に転出（疎開）する被災者も多くなると予想されるが、復興への連続性に十分配慮した、多様な仮住まいの確保と被災者への支援の仕組みを検討するべきである。
- 働き盛りの人の暮らしの再建は、仕事先と一体。早稲田商店街のように、事業所ごと、商店街ごと移住するようなモデルも考えてはどうか。

#### 小グループ・ディスカッション<sup>\*</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○仮設住宅に関する課題

- 阪神・淡路大震災における輸入仮設住宅は、日本の気候・風土に合うかという点で、その有効性には疑問があった。
- 民有地、自己所有地への仮設住宅建設は、コストや迅速さの問題はあるが制度的には可能。事前復興まちづくりに取り組んでいるような地域では建設可能とする、などとするとも考えられる。

## ○応急修理に関する課題

- 応急修理によって仮設住宅の需要や疎開を減らすことが必要。
- 応急修理は人手を要することから、大工職の不足が懸念される。ブルーシート掛けから始まって、迅速な応急修理の実施について、どこに隘路があるのかを検討しておくことが必要。
- 応急修理については、判断・応急措置、修理技術、余震との関係などの技術的な検討が必要。
- 災害救助法の応急修理については、本来の趣旨である、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必要。
- 首都直下地震では、応急危険度判定士などの技能者が応急修理に取り組むようにすることが必要。そのためには、自主防災組織などが応急危険度判定や耐震診断をできるようにすることで、平時の耐震化促進にもつなげる。建設事業者の供給能力不足についても、地域の職人などの指導を受けながら、住民たちができることを考えておくことが必要。

## ○民間住宅の活用

- 民間住宅の活用では、高齢者などに空き家を貸さない家主も多く、そうした隘路を乗り越えることが必要。その際、仮設住宅、復興住宅供給の膨大な費用とのバランスで、社会的に合意が得られるような入居支援の対策を検討する観点も必要。
- 住宅は貸し手と借り手のマッチングが非常に難しいことが課題。不動産業界と協定をしているところについても、具体的なマッチング方法がどこまで詰められているかが課題。
- 空き家の多くが古くて非耐震であり、地震で被災して利用できないことが懸念される。

## ○その他、需用の抑制に関連する課題

- 公費解体の実施に際しては、期間を限定すると、解体しなくてもいいような建物まで解体を促進してしまうので注意することが必要。

## 阪神・淡路大震災における提言等

### ○被災者の仮住まいへの移行をスムーズに運ぶシステムや支援

- (避難所が半年間続いた背景) 被災者の仮住まいへの移行をスムーズに運ぶシステムや支援に欠けていた。応急仮設住宅にこだわらず、空き家の活用や民間アパートの借り上げ、従前の住宅の修理など、様々なメニューを総合的に展開する必要があった。今後は、住宅再建についての相談コーナーや斡旋コーナーを避難所内に設置するなどの工夫が求められよう。アメリカのワンストップセンターが避難所内に設置された例が参考となる。 [\*12]

### ○住宅応急修理制度の拡充

- 災害救助法に基づく住宅応急修理制度を住宅再建の視点から体系的に捉え直し、修理箇所や利用限度額、対象世帯等を拡充して、制度の充実と利用の促進を図るべきである。その際、住宅被災状況等の情報提供制度との十分な連携を図るとともに、被災者生活再建支援制度における住宅再建支援との選択的併用についての考慮も必要である。 [\*25]

### ○金銭的支援と現物的支援のバランスを考慮した家賃補助のあり方の検討

- 住宅の家賃補助が適切かという点についての検討も必要である。台湾大地震では、被災者の多くが家賃補助を選択したが、それが生活費に充当されてしまい、結果として住宅再建が進まないという弊害が出ている。金銭的支援と現物的支援のバランスが問題であり、今後、その組み合わせ方や、借り上げ公営住宅などの多様な仕組みも研究すべきだと思う。 [\*12]

### ○応急仮設住宅用地の多様な設定

- 仮設住宅建設に要する財源が節約できれば、その分を被災者の生活ニーズに即応した住宅施策に充当することが可能となる。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である。 [\*24]

### ○被災地外への自発的避難の支援

- 被災地外への自発的避難が持つ意味を認識し、災害準備対策の一環としてこの動きを支援する方策を計画すべきである。 [\*12]

○民間賃貸住宅の協力義務や価格高騰の防止対策

- 民間賃貸住宅の賃貸料の高騰などは災害時の住まい対策では大きな支障となる。緊急時の住民の協力義務や価格高騰の防止対策が必要である。(私有財産の公共使用と補償に関する制度、物価凍結対策等) [\*12]

## 2- (3) 恒久的な住まいの確保

### 【想定される事態】

- 以下のようなさまざまな理由により、自立的な恒久住宅の再建が進まず。
  - ・ 建築確認業務の遅れ（人員不足）、建築資材・人員の不足（又は価格高騰）
  - ・ 既存不適格の住宅であったことから、従来どおりの再建ができず
  - ・ 区分所有建物（マンション等）の合意形成が困難
  - ・ 地籍調査未実施により、土地境界確定が困難
  - ・ 借地・借家の権利関係から住宅の解体・再建ができず
  - ・ 高齢者、低所得者など、必要な資金を調達（借入等）できない人が多数発生
- 災害復興公営住宅など公的な恒久住宅の提供に対するニーズが大きいが、用地の不足、財政状況（公的住宅ストック増による将来負担増の懸念）等から、ニーズへの迅速な対応が困難。

### 【課題（論点）】

- 住宅再建に関わる資源（リソース）の効率的配分・活用方策
  - ・ 住宅補修を優先する措置の可能性
  - ・ 建設業者等の不足に対する公的関与の可能性
  - ・ 輸入住宅、海外技術者の活用などに向けた、特例措置、規制緩和のあり方
  - ・ 建築確認等の手続きの効率的な実施
- 民間における自立的な住宅再建の支援方策
  - ・ 被災者生活再建支援法等、住宅再建のための支援のあり方（特に高齢者、二重ローンなど融資が困難な被災者への支援として、融資制度の充実、リバースモーゲージ等）
  - ・ 低コスト住宅の開発・供給
  - ・（公営住宅建設の抑制のための）民間賃貸住宅の再建に対する再建・補修支援
  - ・ 価格監視、資材や労務費の上限設定
  - ・ 既存不適格住宅に対する規制緩和、共同化・協調化の推進
  - ・ 土地境界の確定、借地・借家に係る権利関係の紛争処理などのための、効率的仕組み、特別措置
- 区分所有建物の再建支援方策
  - ・ 補修・再建等に関わる合意形成を円滑にするための措置のあり方
  - ・ 合意形成に至らない区分所有建物に対する、非同意者持ち分の公的買い上げ等の支援措置
- 公的住宅供給のあり方
  - ・ 民間賃貸住宅の借り上げ（借り上げ公営）等、公営住宅建設の削減方策

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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、平成7年8月に「住宅復興3カ年計画」が作成された。しかし、その後実施した「応急仮設住宅入居者調査」により、予想以上に高齢者や低所得者が多いことが明らかになったため、当初2万6900戸であった復興公営住宅の供給戸数を3万8600戸に増やした。[\*01][\*02]
- 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」において、設計方針を策定し、

住宅規模・仕様・性能等設計の標準化、部品の規格化等を図り、住宅部品の品質向上とコストダウンに取り組んだ。[\*02]

- 被災後の官民の住宅供給は計画を大幅に上回った。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 県、市町、住宅供給公社、住宅・都市整備公団などの公的賃貸住宅を管理する事業主体が「災害復興住宅管理協議会」を設置。募集情報や応募機会の公平な提供、重複応募や重複当選の防止、応募資格・申込方法・社会的弱者の優先措置・抽選方法などの統一を目的に一元募集を実施した。[\*02]
- 短期間での大量供給を実現するため、住宅・都市整備公団（現・都市再生機構）の全面的な支援を受け、公団への事業委託や、公団が建設した建物を買取る新しい手法を導入した。また、用地取得が困難な神戸市内の県営住宅の供給を推進するため、民間事業者が建設した住宅を買取る制度を全国に先駆けて導入した。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。[\*02][\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01][\*02]
- 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。高齢のために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に相当する額を補助した制度は多数利用され効果的であった。[\*01][\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 被災したマンションでは、建て替えるか、補修するかの技術的な判断の難しさや個人の経済的な事情などにより、住民の合意形成は大きな課題であった。[\*02]
- 被災マンションの建替えにおいて、区分所有法の建替え決議要件の確保が困難、従前と同規模の建替えを行うための容積率が確保できない、解体に当たって抵当権の抹消が必要、二重ローン問題など、さまざまな課題に直面した。[\*02]
- 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。[\*01]



- マンション建て替え決議の有効性をめぐる裁判が長期にわたったため、再建後の再入居が半数以下にとどまった事例もあった。一方、良好なコミュニティが成立しているマンションでは、個々の課題に沿ったきめ細かな対応で解決が図られた例もあった。[\*02]
- マンションの再建を支援するため、兵庫県では、共用部分の建設費等を補助する優良建築物等整備事業を活用したほか、復興基金でマンションの建替えや共用部分の補修に係る融資についての利子補給、住民同士の話し合いに技術的な支援を行う専門家派遣などを行った。マンション再建計画の策定、法律的な課題の解決における合意形成には、建築のコンサルタントや弁護士といった専門家の的確なアドバイスが大きく寄与した。[\*02]
- 震災後数カ月の建築動向や民間事業者への意向調査では、民間主導による住宅の早期供給は期待できなかった。このため、民間賃貸住宅の供給に建設・家賃減額への補助や利子補給を一貫して行える唯一の仕組みであった特優貸制度を活用し約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も特優賃の供給を進めたが、被災者は、予想以上に元の居住地に戻りたいという傾向が強く、当初から被災者だけでは埋まらない状況が生じた。また、被災地の地価の下落等により、民間事業者主体の賃貸・分譲住宅が大量に供給されるようになったため特優賃は割高感が生じ、入居した被災者も住戸規模の小さい賃貸住宅や低価格化した分譲マンションの購入へと流れた。特優賃の早期供給を促すため、住宅供給公社が一括して借り上げる方式を積極的に活用したことにより、入居率低迷による経営リスクは公社がすべて引き受ける形となり、公社全体の経営を長期にわたって圧迫することとなった。[\*02]
- 兵庫県住宅供給公社は、公社が事業主となる支援策（公社による事業代行）によりマンション再建を積極支援、再建の力となった。しかし、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。[\*01][\*02]
- 民間による供給は市場原理に左右され、被災者のための確実な供給には限界があったため、行政主導の供給もやむを得なかったものの、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、その結果、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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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の確保に大きな役割を果たした。[\*02]
- 民間賃貸住宅に入居した被災世帯には、復興公営住宅の減免制度との均衡を図るため、復興基金で「民間賃貸住宅家賃負担軽減事業」が実施された。実施方法は、家賃補助制度では、被災者本人への補助は、個人補償的な色彩が強くなるとの考えのもと、市町と被災者と家の三者で協定を締結したうえで、補助金は被災者本人ではなく家主に交付することで被災者の家賃を減額するという仕組みとした。[\*02]
- 被災地域で、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の借入金に係る利子補給が行われた。[\*02]

- 【関東大震災】同潤会の仮住宅と東京府の小住宅は福祉施設（授産施設、託児施設、救済施設）も一体的に建設され、住環境として整っていたが、立地が悪く、市内で働いていた労働者、職工など避難民の生活実状に合わず、バラックからの移転は少なかった。[\*29]
- 【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。[\*04]
- 【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。[\*16]
- 【震災復興・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。[\*34]
- 【トルコ地震】「一般生活に影響を及ぼす災害に際して採られる対策及びなされる支援に関する法律」により、所有住宅が全壊した場合に建物建設が融資が提供されることとなっており、今回は総額 1 億リラの家賃援助を受けるか、又は 60 万リラ（約 1 万ドル）の政府提供の恒久住宅を購入できた。この住宅購入は 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と、ほとんどの被災者がこれを選択した。ただしこの場合は自ら居住する住宅を選択することはできず、代替住宅購入者 1713 世帯の 1269 世帯は隣町へ割り当てられた。[\*07]
- 【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。[\*35]
- 【ロマ・プリータ地震】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。[\*04]
- 【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。[\*36]
  - ・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、基金会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。
- 【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。[\*36]
- 【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。[\*36]
- 【台湾集集地震】集合住宅の再建に特に効力が大きかった対策としては、同意要件を「2 分の 1 以上」と緩和したこと、「921 基金会」の支援により不同意所有者分の権利の買い取りができるようになったことが挙げられる。[\*37]
- 【台湾集集地震】本格復興期における住宅再建施策として、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。  
[\*04]

- 【台湾集集地震】住宅再建に関する資金面の問題については、以下の対応も有効に働いた。[\*37]
  - ・住宅を再建する場合は被災住宅の建物部分のローン残高が免除される（銀行が引き受けるよう協議）措置がとられた。
  - ・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】住宅都市開発省の災害家賃補助証明書を得た低所得者は、民間賃貸住宅に緊急的に居住する場合、18ヶ月間の家賃補助を受けた（緊急セクション8プログラム）。これにより、証明書を持つ被災者を受け容れた民間家主に対し、18カ月間にわたり、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。[\*38][\*35]
- 【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。[\*38]
- 【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。[\*38]
- 【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。[\*38]
- 【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。[\*10]
- 【四川大地震】都江堰市では、建設資材の高騰を防ぐため、政府が材料を確保。政府に申請し、材料を買うと材料が自宅まで運搬されるという仕組みがとられていた。[\*33]
- 【四川大地震】都江堰市では、都心から20~30kmの場所に被災者のための最終的な住宅建設を発表したが、都心住民から遠すぎるという反発があり、10km程度の位置に計画変更している。[\*33]

## 検討会での指摘

### ○修理の優先

- 中規模以下の地震では建替優先であっても、巨大地震ではまず修理を優先し、地元経済が潤うよう徐々に復興することが必要。

### ○自立的復興の推進

- 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ることが重要。

### ○災害復興公営住宅のあり方

- 復興公営住宅への過度の依存は、被災自治体の長期的な負担を強いることにもなりかねない。家賃補助や借り上げ公営化など、賃貸居住者の属性に合わせた支援メニューを検討しておく。

### ○民間賃貸住宅の再建

- 民間賃貸集合住宅の被災も多いと想定されることから、公営住宅を造りすぎることなく借家層の復興をどう進めるかという点で民間賃貸住宅の再建は、非常に重要。
- 罹災都市借地借家臨時処理法の運用の適否を含めて、民間賃貸住宅の再建・補修の進め方を検討しておく。
- 民間賃貸住宅の再建では、従前居住者の「家賃高騰」問題が顕在化する。家賃補助や借り上げ公営化など、賃貸居住者の属性に合わせた支援メニューを検討しておく。

### ○既存不適格建物の再建

- 密集市街地では、被災建物が建築基準法の集団規定（接道義務／建ぺい率／容積率など）に違反していた場合も多くなることが想定できる。これらの既存不適格状態の個別建物の再建の仕組みについて、検討しておく。

#### ○建築確認・建設業務等の体制

- 全国の公共団体・指定機関を含めた建築確認／中間検査等への対応体制を検討しておく。
- 全国の職能業界を含めた建築士、建設業務（施工者・大工）需要への対応体制を検討しておく。

#### ○区分所有建物の補修・再建

- 高齢化、人口減少社会化では、高容積率依存型の区分所有建物再建も限定的になることが想定される。再建に同意できない所有者に権利を仲介して第三者に譲渡し、合意形成に導くような、多様な仕組みを検討しておく必要がある。
- ワンルームマンションの再建のための仕組みを検討しておく必要もある。
- マンション再建について、投資マンションの不在家主への立ち退き料はどうあるべきかなどについて、法的に整理しておくことが必要。
- 公的セクター（例えば独立行政法人都市再生機構など）が関与することで、被災した工場やマンション等の再建・移転等がスムーズに進むなどの役割を果たすため、そうした公的セクターの役割をどうしていくかが課題。
- 台湾はマンション建て替えのときに、住建委員会が参加できない人の権利を全部買い取った。民間の資金を活用するには、敷地境界、複雑な権利関係への対応も検討が必要。例えば、国の公的組織が被災者から土地を買い上げて、自ら土地の有効利用を図るような仕組みも必要。

#### ○補修技術の維持・向上

- 被害軽減の耐震補強技術等が、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。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。

#### ○二重ローンへの対応

- 二重ローンの問題についてどのような措置をするのかなどを検討しておくことも必要。

### 小グループ・ディスカッション<sup>※</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

#### ○需用の集中を緩和する施策の必要性

- 住宅再建が集中すると建設の供給能力が追いつかず、まちづくりを始めとして様々な面で不具合を生じる。支援の期間を十分にとることで、まず修理をして、5年後に落ち着いて資金的な手当もできて再建するなどのプログラムがあれば、需用の集中を緩和できる可能性がある。

#### ○被災地外での従業など職住環境の新しいあり方

- モバイルワークの導入などICTで仕事の方法が変化し、それが被災後の居住対策に影響する可能性なども考慮することが必要。
- BCPとして、都心に戻らなくても仕事ができる選択肢も準備・提供できれば、被災後の住宅再建需用集中の減少につながることを期待される。

#### ○地域の工務店等との連携

- 個人住宅では、地域の工務店等との連携のあり方が重要。住宅の建設などでは、地元の事業者を優先するような仕組みも考慮することが必要（減免や補助制度）。
- 住宅の耐震化対策を始めとして、地元の工務店や大工等の職人と自治体とが連携できる枠組みがあまりないため、それを構築していくことが必要。

#### ○住宅再建のための共済制度の創設

- 住宅再建については、自賠償のような位置づけの住宅共済制度の創設、任意保険のような地震保険、その枠組みでも救われない被災者に対する被災者生活再建支援制度などのような枠組みで、制度を検討してはどうか。

## ○マンション再建の課題

- 事務所や賃貸住宅となっている古いマンションでは、管理組合での対応が困難。
- 阪神・淡路大震災で被災したマンションの多くは再建したが、首都直下地震では再建しないケースを想定することが必要。
- 減築というケースも想定することが必要。その場合、従来の戸数を増やして、建設コストを下げるという方法が使えないという問題への対応が必要。
- 容積率緩和による再建支援は本来は望ましくない。都心集中型の都市をつくるという発想で容積率を増やすことも考えられるが、その是非は都市ビジョンの問題。

## ○マンションにおける合意形成の留意点

- マンション管理などに参加する定年退職者・高齢者も増えており、都市型のコミュニティーの一つの形となりうる。分譲マンションでは大規模修繕などに関する合意形成など、管理の必要性からマンション・コミュニティーの取り組みが増えている。地震後、急に合意形成を図るのではなく、普段からの耐震化や建替えに関するビジョンづくりに取り組んでおくことも重要。
- コミュニティーを前提とした対応策だけでなく、個人主義の人が何割かはいることも想定することが必要。マンションやコミュニティー単位ではなく、個々人がばらばらになった場合の支援の仕組みはあまり考えられていない。コミュニティ意識の希薄な集合住宅では、むしろ、顔が見えなくても情報はつながっていて、再建案の議論などに自分も参加できてコンセンサスも生まれるという、首都地域らしい何か新しい手法を生むことが必要。

## 阪神・淡路大震災における提言等

### ○災害復興公営住宅の早期大量供給ノウハウ継承

- 災害復興公営住宅が早期に大量に供給されたことは高く評価される。これには戦後の公共住宅のマスハウジングの経験が生かされている。このノウハウは今後も受け継がれていく必要。 [\*12]
- 災害に備えて建設可能地をあらかじめリザーブしておくことは難しいが、非常時の利用を考えて、住宅地の構成に余裕を持たせておくことは重要である。 [\*12]
- 早期大量供給した結果、被災者の要望とのミスマッチが生じている。被災者が最終的には元の生活場所に戻れる可能性を残すために、長期的な住みかえプログラムを推奨する。 [\*12]

### ○民間ストックの活用

- 住宅に困窮する世帯を現行公営住宅制度にのみ依拠して受け止めるのは困難であり、望ましいともいえない。民間住宅の建設や改善に対する助成、各世帯の居住ニーズと住居費負担能力に対応する住居手当制度等で民間住宅ストックを必要に応じて社会的に活用できるような仕組みを検討すべき。 [\*11]

### ○マンションを建替えるための事業制度創設

- 危険化・有害化したマンションの再生は、生活環境の改善、土地の高度利用、良質住宅の供給などの観点から、基本的には市街地再開発事業と同じく公共性を持つ事業であるといえる。危険有害マンションの再生には、例えば住宅地区改良事業などの面的整備事業を発展させた事業制度の創設が考えられる。住宅の平面的密集を立体的な集合と置き換えることにより、同様の事業手法が可能であると考えられる。 [\*25]

### ○罹災都市借地借家臨時措置法のあり方

- 罹災都市借地借家臨時措置法（第 14 条）優先的借家権等で家主の権利を制限することにより、必ずしも借家人保護の目的が達成できたとはいえない。土地を売りたい地主がいても第三者に転売できず、権利を消すために金（立ち退き料）を払って解決した例が多く、住宅供給にはつながらず、逆に同法があるために、権利の移転ができないというマイナスの面もあった。 [\*24]

### ○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。[\*02]

- 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。[\*02]
- 平年度ベースを大きく上回る公営住宅の大量供給を実現するためには、被災地の行政機関の連携、全国の、自治体からの職員の応援、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必要がある。[\*02]
- 災害後は、災害復興公営住宅の建設のみでは、膨大な数の被災世帯に対して住宅を供給することは不可能。このため、被災者の自力再建に対する支援に加えて、民間賃貸住宅の活用が不可欠。災害復興公営住宅等の抽選から漏れた世帯や応募対象外の世帯等が民間賃貸住宅へ円滑に入居できるよう、きめ細かな家賃負担軽減の支援が必要。[\*02]
- 住宅確保困難者への情報提供、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。[\*02]

## 2-(4) 多様な生活再建支援メニューの整備

### 【想定される事態】

- 膨大・多様な被災者ニーズが発生し、ニーズに応じてさまざまな支援策が求められる。
- 支援内容によっては、被災者間の不公平感や、自立的復興への意欲阻害のおそれがある。

### 【課題（論点）】

- 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
  - ・現行制度における支援策で、特に不十分な点、公平性に欠けている点（支援対象の偏りなど）、特に首都直下地震に特有の問題として発生する生活再建支援の課題への対応
- 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
  - ・被災者ニーズに応じて追加する新たな支援策について、自治体間で格差を生じさせないための調整

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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の指摘もある。[\*01]
- 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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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、低所得仙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。[\*02]
- 災害援護資金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。[\*01]
- 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。[\*01]

- 「中堅層」への支援の薄さが指摘された。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 国内外から1800億円近くの義援金が寄せられた。寄託者からは「被災児童に」「高齢者のために」などの指定があるものもあったが、個々に対応していくのは困難であり、義援金の配分を統一的な基準で行うことが望ましいため、募集委員会で集約して受け付け、統一基準を設けて配分した。[\*02]
- 被災者の数があまりにも多く、一世帯当たりの配分額は約40万円だった。[\*02]
- 被害の程度に応じた第1次の一律配分は速やかになされたが、その後の配分では見込みが難しいものもあった。義援金は迅速性・公平性・透明性の三原則が大切であるが、一方では、被災者の状況に応じた配分も求められた。[\*02]
- 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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 災害援護資金貸付の返済期限がきても、生活再建の遅れから、返済が滞っている被災者が少なくない。[\*01]
- 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。[\*02]
- 復興基金は2004年度末に事業を終了することとなっていたが、課題の長期化に対応し、さらに存続させることとなった。[\*01]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【ロマ・プリータ地震】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。住宅の修復や再建のために、810人の戸建て所有者に一人当たり53,466ドル、合計4.3億ドルの基金援助を行った。住宅の修復や再建のために、142人の賃貸住居の所有者の2800のユニットにユニット平均15,000ドル、合計4.4億ドルの基金援助をおこなった。[\*04]
- 【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、避難所から被災者の姿は消え、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。[\*04]
- 【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ことにより、迅速な支援がなされた。[\*12]
- 【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相談所には抗議があった。[\*39]
- 【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15万元/世帯、返還義務なし）。このよ



うな形で義援金を直接被災者に与えるのは、集集鎮が初めての事例となった。[\*27]

- 【台湾集集地震】仮設住宅希望世帯以外のほとんどが家賃補助を希望した。家賃補助は1年分(3万6千元)を一括で受け取ることができ、震災後半年間は余震等の影響で鎮外に仮住まいをしていた住民が多かったため、満足度が高かったとされる。[\*27]
- 【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途中の中断や、重複登録により、手当の支給は大幅に遅れた。[\*28]
- 【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の配布を始め、受付時間の15時間以上も前から多数の人が受付に列をなした。[\*28]
- 【ハリケーン・カトリーナ】ルイジアナ州の住宅再建支援プログラム支援金の支給状況は、災害から約1年4ヶ月後の2007年1月によろやく支給が開始されものの、2008年1月時点の受給状況は約半数にとどまった。[\*10]
- 【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が、支給の遅れや金額の減少などがあった。[\*10]

#### 検討会での指摘

##### ○自立的復興の推進

- 被災者の自立的な復興意欲を高め、自助努力を高めていくためには、迅速で多様な復旧復興への取り組みが重要である。時間の経過とともに、高齢化も進み、意欲も減退する可能性が過去の事例からも指摘できる。

##### ○生活再建支援メニューのあり方

- 被災者支援では、被災者毎の生活復興までのイメージに応じて支援できるよう、関連法制度の枠組み見直しが必要。そのとき、バウチャー方式や現金支給も検討する必要がある。また、応急修理から本格修理・耐震補強までの連続復興の視点に立った、住宅の補修対策の充実が必要。
- 被災者が自立的に復興への取り組みを進めるには、被災から復興への道筋を展望して、自己の復興過程を描くことが不可欠。そのためには、被害認定に合わせて、被災度別の生活／住宅再建・補修支援対策をメニューとして一括的に、被災者に情報提供する必要がある。
- 各種支援対策に基づく、持ち家高齢者、持ち家核家族、借家世帯、併用住宅での自営業者など複数の被災者類型に対応した「住まいと生活再建モデルメニュー」を複数のモデルとして準備し、多様な被災者の自助努力による復興のモデルメニューとする。
- 義援金の配分は、膨大な被害が想定される首都直下地震では世帯当たりの配分額は限られることや、公的な生活再建支援の仕組みもある中で、住家被害の程度に応じて個人に配分することが必ずしも得策とはいえない。インド洋津波の際にユニセフでは、プロジェクトごとに義援金を募集している。中間支援組織に義援金を活用する方法も考えられる。多様な義援金の使い道についての検討は、災害後では難しいことから、事前に検討しておくことが必要。
- 台湾大地震(1999)の復興基金会(重建基金会)は義捐金等の寄付金を元手として民営(第三者機関)的柔軟な運用を行っている。なお、関東大震災時の同潤会は、世界からの義捐金をもとに設立され、現代の住宅政策にも大きな影響を持つ復興事業となった。
- 生活復興の支援は、阪神・淡路大震災でも15年を過ぎても続けていかなければならない状況にある。支援の制度には、一般施策に移行し、ソフトランディングしていく仕組みを組み込んでおくことが必要。

##### ○中間支援機能の必要性

- 阪神・淡路大震災後の「被災者復興支援会議」は、震災直後の混乱時に行政と市民が大げんかをしている中で、被災者のニーズを現場で集め、政策的・科学的にデータを出して政策提言をするという大きな役割を果たした。(1-(1)再掲)

- 中間支援機能は重要だが、膨大な被害の際にはその人的支援も不足する可能性がある。今からまちづくり、高齢化社会に向けたコミュニティの活性化に取り組む中でそうした支援のプロを育成していくというような日常の社会を作ることが必要。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○支援制度等のあり方全般

- 復興のプログラムでは、誰が主体になって取り組むのかという、公助、共助、自助の大きな枠組みを示すことが必要。
- 復興の当事者は住民や企業であり、行政は当事者たちが難局に立ち向かう意欲をサポートすることが役割。住民や企業が頑張ろうとする気持ちを関係機関、国、地方公共団体、経済団体、NPO、その他につなげて、支えることが重要。支援制度に足切りのような基準を設けて制限することは、不安や不信感につながりやすく、復興への意欲を阻害する。被災者自身のやる気を引き出すことが有効。
- 東京は人口規模も大きく世代も分かれており、さらに、個人の選択も重視される必要がある。そのため、ある程度希望に応えられるよう、重層的なメニューもそろえておくことが必要。

##### ○事前対策の重要性

- 仮住まいの確保を考える際にも、そこから耐震化を住民に促すような事前対策にフィードバックする取り組みが必要。また、住宅中古市場で耐震性が評価される等の状況をより積極的に誘導し、被害を減らすことが大事。

##### ○中間支援機能の必要性

- 複数の専門家が連携した取り組みが必要であり、それぞれのテーマで行政と被災者の間に立つ中間支援機能（インターメディアリー）を、どのように構築していくのが課題。中越復興市民会議は、復興まちづくり、まちおこしまで含めた中間支援を継続しており、復興を総合的に推進するためのNPOの成功事例の一つである。

#### 阪神・淡路大震災における提言等

##### ○支援レベルの考え方

- 生活再建支援は災害という特殊環境のもとでの施策であり、平時の福祉的施策とは一線を画した上で内容や基準を定める必要がある。また、復興の各段階において必要な施策の目的・基準は異なっており、支援目的に応じた施策を投入する必要がある。目的が曖昧なまま給付等が行われれば、施策効果が低下するだけでなく、被災者の自立意欲を阻害する結果をもたらす。 [\*25]
- 復興基金を通じて行われる公的支援事業にルールがなく、復興過程のなかで事後的に事業が追加・拡充された結果、被災者に混乱を与えたのではないか。復旧・復興対策を通じて行われる被災者救済事業は速やかに終了し、適切な福祉事業による救済を図るべきである。 [\*12]

##### ○経済合理性に欠ける制度設計等の改善

- 現行の公的貸付制度については、据置期間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るため、早急に改善すべき。 [\*11]

##### ○支援のメルクマールの抜本的な見直し

- 復興の中心的な担い手である「中堅層」へ必要な支援を行うため、支援対象要件の設定にあたっては、「仕事の喪失（離職）」や「収入減」を勘案すべき。また、中堅層は、住宅ローンや教育費等の負担が大きく、他の世代に比べ、実質的な「家計収支」に余裕が少ないことから、特に経済的な支援では、高齢者と同程度、或いは手厚くすることも検討すべき。 [\*11]

○現物支給と現金支給のあり方の検討

- 現物支給と現金支給のどちらがよいかは、一概に決められない。ただ、支援には多様なメニューを用意し、被災者に選択の余地を与えることは、被災者の自立を促すとともに、有効に資源を生かすことにつながり、積極的に推進すべき。 [\*12]

○現物給付だけでなく、災害や被災者の状況に合わせて、現金給付の活用を含めて弾力的に対応する必要がある。特に、所得が低い被災者は貸付制度の利用に限界があるので、現金給付が効果的である。[\*02]

○災害救助法の現物給付主義の見直しや災害弔慰金法の災害援護資金貸付金の償還制度の見直しなど、被災者生活再建支援法を含めて、被災者に分りやすく使いやすいものとなるよう、被災者支援に関する各種制度を被災者の立場から見直すことが求められている。[\*02]

○平成19年の改正では、支援金の使途を限定しない定額渡し切り方式が導入され、住宅の建設費に最大300万円まで充当することが可能となった。また、年齢・年収要件が撤廃されるなど煩雑な手続きが簡素化され、公的支援における被災者の住宅再建支援は大きく前進した。しかし、①小規模災害では適用されない場合があること、②災害救助法の住宅応急修理は半壊以上で適用されるが、支援法の適用は大規模半壊以上で不整合であること、③支給額が住宅再建には必ずしも十分でないこと、④支援金支給のための基金は取り崩し型であり、基金残高が減少すると財源が不足すること、⑤首都直下型地震など甚大な被害が発生した場合の財源不足への対応などが今後の課題である。[\*02]

○兵庫県では、共助の仕組みとして住宅再建共済制度を平成17年9月に創設した。被災者生活再建支援法の最大300万円の給付だけでは住宅再建には十分でなく、住宅所有者相互の助け合い（共助）の仕組みの全国展開が求められている。[\*02]

## 2- (5) 生活再建支援に関する情報提供・相談体制の整備

### 【想定される事態】

- 支援策が多種・多様で複雑であること、制度別の縦割りで周知・説明が行われることなどから、被災者にとって自らが受けられる（もしくは選択できる）支援の全容把握・理解が困難。
- 支援対象が不適切、給付目的などが不明確など、不適切な支援は、不公平感を生じさせ、自立的復興への意欲を阻害するおそれ。

### 【課題（論点）】

- 生活再建支援策の総合化・パッケージ化
  - ・各種支援策に基づいた標準的な支援メニューのあり方、効率的・効果的な支援のための総合的検討
- 被災者に対する情報提供・相談体制
  - ・各機関、各制度に関する相談をまとめて実施する「ワン・ストップ相談窓口」の体制構築の検討
  - ・「被災者情報カルテ」など、情報提供・相談に必要な被災者個々人の情報の収集・整理、共有化
  - ・特に、災害時要援護者（高齢者、要介護者、外国人など）を中心に、支援対象でありながら自ら支援を申し出ることが困難な被災者に関する調査、アウトリーチ活動などの実施方法、体制

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 「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。[\*01]
- 兵庫県では、震災1週間後に住宅診断やライフライン、り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。その後、「被災者福祉なんでも相談」、「こころの相談」、「緊急外国人県民特別相談」、「消費生活特別相談」、「総合住宅相談所」も設置した。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。[\*01][\*02]
- 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。[\*01]
- 総務庁近畿管区局及び兵庫事務所が中心となり、法務局、国税局等の国の行政機関、住宅金融公庫等の特殊法人、関係団体等に働き掛けて、これらの機関が一堂に会して相談を受け付ける「特別総合行政相談所」を開設した。被災者が抱える多種多様な相談や問い合わせに総合的、横断的に対処しようとするもので、被災者にとって1箇所で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、その会場の確保が最大の問題となった。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 外国人に対する情報提供の不足が指摘され、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。[\*01]
- 大阪にある外国人地震情報センターでは、電話相談を半年間にわたって展開した。震災発生後、約3ヶ月間に寄せられた相談内容は、発生直後（約2週間）は安否についての相談が多く、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。[\*01]

- 外国人県民等へはボランティアも相談活動を展開。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が活躍した。さらに、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。[\*02]
- 兵庫県は、「県外被災者用相談フリーダイヤル」を設置した。(96年12月2日) [\*01]
- 初期段階では支援策を一括提示できなかった。時間の経過とともに変わっていく被災者の状況や課題を踏まえて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、時々の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。[\*02]
- 仮設住宅では生活支援アドバイザー、災害復興公営住宅では生活復興相談員など公的な支援者を配置し、地域団体やボランティアなどとともに、相談や要望などに対応した。被災者のもとを訪ねて個々の相談に応じる支援者を配置するなど、きめ細かな情報提供が求められた。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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 平成8年7月には、神戸市の中心街、三宮に「阪神・淡路大震災復興支援館フェニックスプラザ」がオープン。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。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【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。[\*40]
- 【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。[\*01]
- 【ノースリッジ地震】DF0(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 Appliation/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。[\*04]
- 【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。[\*12]
- 【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途中の中断や、重複登録により、手当の支給は大幅に遅れた。[\*28]

#### 検討会での指摘

##### ○的確な情報提供

- 上記の「住まいの再建／補修メニュー」とともに、早期に一体的に提示することが重要である。そのためには、常に現状の施策に基づいて、デジタル上で「パンフレット原稿」を準備しておくべきである。
- 首都圏には相当数の外国人が居住しており、外国人が孤立しないような情報伝達、要望聴取の

仕組みを検討すべき。

- 復興フィナンシャルプランナーの資格制度をつくり、NPOを養成し、災害が起きたときに、被災地に派遣する制度があってもよいのではないか。
- 米国のワンストップセンターでは、民間人で詳しい人が被災者に対応しているが、そのような復興支援プランナーの養成が必要。例えば、社会保険福祉士（ケースワーカー、民生委員）の研修を通じてそうした人材を育成することも考えられる。
- 暮らしの再建には民間の力を活用することが必要。被災者情報を電子カルテ化して、全国どこにいても、その情報をもとに一定の資格を持った「復興士」が生活再建を支援できるような仕組みができるといいのではないか。
- 住基ネットを活用して被災者情報を疎開者支援に活用することが有効であり、そのためには、事前の法的整備が必要。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○ワンストップの相談体制の確立が必要

- 公的支援に加え、ボランティアなものや福祉的なものまで含めたような、そこに行けば話を聞いてくれて何をすればいいかが分かるという、情報提供・相談のワンストップの窓口が必要。多様なメニューとそのメニューを説明・提供できるような場の確立、及びそれができる人材の養成が必要。
- 住宅を建てる際の相談システムが欠落している。住宅再建の相談は行政だけでは対応できないため、民間の力を取り入れた第三者的な相談対応の仕組みづくりが必要。

##### ○時間的な余裕を与える支援策

- 一人一人が、ライフサイクルの中で復興をどうするかを考えるためには、時間の余裕が必要。例えば高齢者の住宅が被災し、修理してもすぐに施設に入所するようであれば、それを想定した生活の再建を考えるべき。被災を機会に今後の生活設計を考えられるようなサポートが望まれる。

#### 阪神・淡路大震災における提言等

##### ○生活再建支援に係る諸施策の体系化、一括提示（パッケージ化）等

- （被害認定は様々な被災者支援の根拠として使われるため）こうした使われ方をする以上、判定を正確に行うだけでは不十分であり、災害発生当初の段階で被災者への支援策をパッケージ化して全容を提示する必要がある。（2-（1）再掲） [\*12]
- 大規模災害における被災者の生活再建支援については、被災者それぞれが生活再建のスキームを立てることが容易となり、結果として生活再建へのインセンティブを与えることが可能となる施策の体系を事前に用意しておく必要がある。 [\*25]
- 被災後の時間軸に沿って、どのような公的支援がどれだけ準備されているのかを、大まかにせよ早期に一括して明示すべき。自助によって生活復興を成し遂げようとする人々を支えることが、全体としての復興を早めるとともに、支援費用を削減することにもつながるので、人々のインセンティブを働かせて生活復興を促すべき。 [\*11]

##### ○情報発信・相談体制のあり方

- 各種の救援施策が実施に移される前の段階から、より詳細に解説できるような相談窓口の設置が必要になる。また、その窓口で得られる相談の情報は、そのまま救援施策の展開に必要なニーズの把握にもつながる。この窓口は行政情報を上意下達する場ではなく、コミュニティベースで生活の再建・復興を協働していく拠点と位置づけるとともに、自治体の災害対策本部の優先、救援ボランティアの受け入れ拠点等の位置づけになるような権限と情報も必要である。 [\*24]

- 被災者を訪ね、情報提供するだけでなく、個別の相談に応じるなど、被災者と生活復興支援策を結び付けることが大切であり、これを担う支援者を、復興の各段階に応じて配置することが必要である。また、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の必要性が認識された。[\*02]
- 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反省から、エリア限定で限定的に支援者との個別情報の交換等の方策を検討すべき。 [\*11]
- すまいに関する総合支援拠点として緊急時に求められた精神医・弁護士・税理士・金融関係者・建築士等の専門家ネットワークを駆使でき、さらに、良質な工務店等の情報を提供出来る程の住民ニーズに適したサポートセンターを早期に立ち上げることが必要である。 [\*24]

#### ○公的支援の対象者の把握

- 申請方式によるか調査方式によるかの検討は必要であるが、被災者の実態（生活困窮度）を迅速かつ的確に明らかにする取り組みは欠かせない。この場合、ソーシャルワーカー等の全面的な協力が必要かもしれないが、現在拡充されつつある様々な生活支援スタッフ（LSA など）が、今後は被災者保護の観点からこうした調査の一角を担うことも考えられる。 [\*12]

## 2- (6) 疎開者への対応

<p>【想定される事態】</p> <p>○震災1カ月後の疎開者数は、約140万人（首都直下地震被害想定）。</p> <p>○疎開者*の中には、戻るつもりの人・戻りたいが戻れない人（長期避難者）と、戻るつもりのない人（転出者）があり、両者は明確に区分できない（長期化につれ、前者が後者へ移行）。</p> <p>○疎開者からは被災者支援等に関する情報提供のニーズが高い。一方で、転居先・連絡先不明など、情報提供が困難となるケースもある。</p>
<p>【課題（論点）】</p> <ul style="list-style-type: none"><li>●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<ul style="list-style-type: none"><li>・疎開促進を行うべき状況、条件とは</li><li>・疎開促進における公的関与のあり方</li><li>・移転の際の雇用、教育の確保方策</li></ul></li><li>●疎開者への対応に関する各種措置<ul style="list-style-type: none"><li>・疎開者の把握、疎開者への相談・情報提供、意向調査・ニーズ把握等の方法、実施主体</li><li>・疎開者対応の被災自治体間、受け入れ自治体間の格差是正</li><li>・疎開者の大量受け入れにより、急激に行政サービス需要が増加した自治体に対する支援措置</li><li>・疎開者の従前居住地（又は首都圏内）への帰還支援のあり方</li></ul></li></ul>

\*ここでは「疎開者」を「災害後に被災地を離れて住まい（仮住まいを含む）を確保した人」と定義するが、そのなかでも、従前居住地へ戻る意思のある被災者（長期避難者）、戻る意思のない被災者（転出者）があり、区分して検討する必要がある。

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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つた。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。[\*01]
- 住民票データによると、平成7年には約1万9000世帯が県外に転出したと推計される。しかし、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る。県外への避難者を把握することは困難であった。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 次のような情報提供が試みられた。[\*01]
  - ・「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。[\*01]

○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。[\*02]

○初期段階では、民間賃貸住宅の家賃補助や生活復興資金貸付制度などが利用できない、あるいは利用しにくいといったことが県外居住被災者に不公平感を生じさせた。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。[\*02][\*01]

- ・生活福祉資金（転宅）特例措置
- ・生活復興資金貸付の県外特例
- ・戻りたい被災者の登録
- ・カムバックステイ応援事業
- ・県営住宅設置管理条例の改正（在住・在勤条件の緩和）
- ・県外居住被災者を対象とした優先入居の実施

○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。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

○【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。[\*29]

○【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。[\*41]

#### 検討会での指摘

○疎開者に対する対応

- 疎開後は、周辺都市への人口の分散も想定される。
- 疎開先での住まい再建への支援とともに、暮らしや生計への支援も、どのように進めるべきか、十分な検討が必要である。
- 疎開先での生活再建／住宅再建への支援対策の業務は誰が行うべきか、被災したときの自治体か、疎開先の自治体か、検討しておく必要がある。
- 医療・福祉サービスは自治体により異なるため、どこに住んでいても同じ程度のサービスが受けられるようにするための仕組みが重要。

○疎開者に対する情報提供

- 県外へ転居した被災者の情報把握や情報提供について事前に考えておく必要がある。
- 住基ネットを活用して被災者情報を疎開者支援に活用することが有効であり、そのためには、事前の法的整備が必要。(2-(5)再掲)
- 放送・報道の自由を尊重しつつ、首都直下地震の被害の甚大さに鑑み、報道各社・放送各社の

緊急時の役割分担のみならず、復旧復興期にも被災地別のきめ細かな情報伝達に関して、重要な機能を有する情報メディアとしての協力体制を検討し、情報伝達の場の提供に関して協定しておくことは有意義である。とくに、被災自治体以外の首都圏内の地域に疎開している被災者への被災地での復旧復興情報の伝達には、大きな可能性がある。

## 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

### ○疎開の概念整理

- 1時間で元のところに戻ってこられるような東京での通勤圏内の話と、全国に避難するのでは、まったく考え方が違う。また、集団疎開のイメージなのか、個人単位の疎開なのかによっても捉え方が違う。「疎開」については、その概念があまり整理されてこなかったこと自体が問題。
- 避難者は県外だけではなく、基礎自治体から離れただけで、問題が生じる可能性がある。仮住まい需要の抑制まで期待するためには、どのような方策があり得るのか検討することが必要。

### ○コミュニティ単位での疎開

- 新潟県中越地震の際に山古志村（現長岡市）の被災者は村外に避難したが、車で自宅に通えるというだけで、生活再建を落ち着いて考えられるという面があった。例えば5年ぐらいは自由に行き来できるようにするなど、移動の自由を保障することによって、コミュニティー・顔が見える関係が疑似的にでも残るようにすることも重要。
- 首都直下地震で面的に焼失したような場合にも、同様に、コミュニティー毎に少し離れたところに一時的に町をつくることはあり得る。東京では仮設住宅用地の確保が難しく、少し離れた場所でコミュニティーを維持しながら街の復興に取り組むモデルも考えておくことが必要。

### ○疎開への支援

- 阪神・淡路大震災では、全国で高齢者サービスに取り組んでいるNPOに呼び掛けて、50カ所ぐらい、ケア付きで1カ月ぐらいの中期の単位で、高齢者を受け入れる体制を整え、被災地の高齢者に呼び掛けた。しかし、日々状況が変わる中では他所へ行ってられないということで、1件も成立しなかった。
- 被災地外にしばらく避難してもらうことで、街の復興をそれほど急がずに、良いまちづくりができるのであれば、政策的に、被災地外にしばらく避難していることで掛かるコストに対して支援（例：企業の単身赴任手当）を行うことも考えられる。
- 一緒に復興に取り組んだことが大事だったという側面があった。何らかの理由で被災地から離れて復興の作業に加われなかったことがトラウマとなっている例もあるなど、復興作業の当事者でなかったことの喪失感是非常に大きいことがある。域外に出ることは、被災地から離れるのではなく、被災地との窓口というような役割になる、という形のメッセージが有効ではないか。また、域外に出た人と、情報や意思決定を共有する観点からは、例えば、情報を一方的に伝えるだけではなく、「今、こういうことが問題になっていますが、どう思いますか」というような丁寧なアンケートを頻繁に実施したり、移動の自由を確保して被災地に来やすくするためのサポートをする、などに取り組むことが考えられる。

### ○情報提供の仕組み作り

- ばらばらになった人をどういう形でつなげるのかということで、いろいろな形の情報のシステムが必要。
- 一旦被災地から離れる人への情報提供については、災害直後の避難の際に、一時的な避難先の情報を避難者が自治体に通知するような仕組みが必要。駅、インター、空港など被災地外に出るときに通る場所に、転居届けのはがきのようなものをストックしておいて渡すこと、なども有効ではないか。

### ○引っ越しや移動の支援

- 高齢者では、疎開ではなく移転を希望する人も多く発生する可能性があり、引っ越しや移動の支援、希望する移転先の住宅などの支援策を検討する必要がある。

○広域避難者を想定した、全国統一の対応や支援策の準備

- 大規模・広域の災害発生時には、避難者からの届出に基づき、避難先の自治体から被災自治体へ情報が入る仕組みの構築が求められる。また、公営住宅への一時入居期間の取扱いや、その後の家賃低減対策など、広域避難者を想定した、全国統一の対応や支援策を準備すべき。[\*11]
- 被災地の復興につながる住宅再建への支援など被災地内外で支援の格差が出るのはやむを得ないものもあるが、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、可能な限り県内外で同一、もしくは同等のものとする必要がある。[\*02]
- 災害施後の全国の公的住宅への一時入居や児童生徒の転校手続きの簡略化など、自治体や関係団体で、広域避難者を受け入れる体制が全国的に整いつつある。[\*02]
- 県外に居住する被災者に被災地の状況や生活支援情報を提供するため、インターネットによる配信や新聞・テレビなどと協力して、被災地の生活復興に関する情報を全国に発信する仕組みづくりが求められている。[\*02]

○他都市への避難者を従前居住地に戻すためのまちづくり面での対応

- 他都市等に避難した被災者が一日も早く地元に戻り、住宅を再建できるようにする仕組みが、被災地のまちづくりには重要である。特に、個人に密接に関わる各支援制度の定常化と、複合・重層的に利用できるような制度の連動が必要である。 [\*11]
  - ①イベント開催・ホームステイ等により地元へ立ち寄り、一時滞在してもらうコムステイ（住民回帰）システムをまちづくり協議会・NPO等と行政の協働で行う制度
  - ②住宅共同化への支援制度として、保留床の受皿住宅使用を前提にした従前居住者再建建築の制度化

## 2-(7) 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア

### 【想定される事態】

- 地域コミュニティの被災により、日常生活を地域コミュニティに支えられてきた要援護者等が、生活（暮らし）の面で大きな被害を受ける。
- 地域コミュニティの維持・再建や、福祉施策との連携が進まないと、要援護者の生活復興は困難で、取り残されることとなる。⇒体調（持病等）の悪化、独居死など。

### 【課題（論点）】

- 仮住まいにおける要援護者ケアの方策
  - ・初動期の緊急入所者に対する対応方策（退所促進など長期化への対応）
  - ・ケア付き応急仮設住宅、仮設住宅団地へのデイサービス施設配置など
- 住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携
  - ・高齢者等の住宅確保に関する特別な支援（住宅再建資金の補助、災害公営住宅、家賃補助など）
  - ・被災地域周辺部などにおける要介護者急増への対応
  - ・住宅施策と医療・福祉施策などとの連携のあり方（見守り体制など要援護者ケアの体制整備）

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*02]
- 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。[\*02]
- 避難所・仮設住宅では、高齢者、障害者など災害時要援護者にとって使いにくい点が多く、段差解消などへの取り組みが必要だった。[\*01]
- 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。[\*02]
- 仮設住宅への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。弱者優先・抽選などの措置はやむを得なかったものの、平等、地域性、コミュニティの維持、弱者優先などの総合的視点で抽選と優先入居を組み合わせる必要があるとの指摘もあった。[\*01]
- グループホーム制度をとりい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。[\*01]
- 仮設住宅の入居者は65歳以上の高齢者が3割以上を占めた。主な収入源は、年金、恩給による世帯が多く、職についていない世帯も多かった。[\*01]
- 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。[\*01]
  - ・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。死亡者の多くは、無職または不安定なパート労働者で、自宅への閉じこもり・対人関係の断絶により、過度のアルコール摂取、不十分な栄養、慢性疾患の放置などの結果であった。

- ・アルコールホットラインの開設、被災高齢者生きがい就労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。

○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。  
[\*02]

○市民活動の高まりの中、コミュニティで自治会などの活動に参加することで、自らの役割を見つけ、近所の人たちとのつながりができ、生きがいを取り戻した被災者も多かった。[\*02]

○高齢者の生きがいづくりを支援するため、学習や技能取得、仲間づくり、生きがいしごとなどの場が提供された。[\*02]

例：知識等の習得の場を提供し、生きがいづくり・仲間づくりにつなげる「いきいき仕事塾」、物づくりや展示・販売などの共同作業を通じて仲間づくりなどを行う「フェニックスリレーマーケット事業」、子ども達に被災体験や昔の遊びを伝え、地域とのふれあいを高める「高齢者語り部・昔のあそび伝承事業」には、多くの高齢者が参加し、生きがいや仲間づくりのきっかけとなった。「いきいき仕事塾」では、積極的に社会参加を促すため、当初は遠隔の仮設住宅からも参加しやすいように受講手当てを支給したほか、講座修了後の仲間づくりや自主活動を支援するため、交流会・文化祭の開催や復興公営住宅の高齢者等を対象に、主的に実施する講座への助成等を行った。

○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、芦屋市内の復興公営住宅には、住民が自主運営する「だんだん畑」を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。[\*02]

○ボランティアだけでなく、民生・児童委員や老人クラブが訪問活動などを展開した。高齢者の見守りを使命とするボランティアの中には、懸命の見守りを続け、24時間体制で見守るグループもあった。[\*02]

○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。

○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」「シルバーハウジング」「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、「緊急通報システム」の設置も進められた。[\*01]

○復興住宅における次のような高齢者地域見守りが実施された。[\*01]

- ・高齢者の安否の確認だけでなく、近隣のコミュニティづくりや自治組織づくりをも側面的に支援するもので、高齢者の閉じこもり防止や見守りのための新しいコミュニティの形成に大きな成果を残した。
- ・シルバーハウジングには30戸あたりに1名のLSAが設置されている。一方、一般災害復興公営住宅でも、高齢者の入居率は80%近くになるにもかかわらず、予算的な裏付けがないために、LSA機能を担う人員を市町が独自に設置する自治体は少なかった。

○災害復興公営住宅では、シルバーハウジングやコレクティブハウジングなどが、全国に先駆けて導入された。また、高齢者・障害者向けケア付き仮設住宅の入居者が引き続き共同で自立生活を送れるよう、グループハウスが整備された。[\*02]

※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。

※グループハウス：ケア付き仮設住宅をモデルに、福祉施設等への入所は必要としないが、日常的

に在宅福祉ケアを必要とする者等の自立困難者を対象とする住宅で、L S A (生活援助員) が常駐するもの。

- 復興公営住宅の L S A は、シルバーハウジング以外の高齢者世帯へも日常生活支援サービスを行うとともに、ふれあい喫茶などを L S A 自身が企画・主催して入居者同士のコミュニティ形成までも支援することができるよう、既存制度とは別の「被災高齢者自立生活支援事業」として事業化された。[\*02]
- 平成 13 年度から、シルバーハウジングのない復興公営住宅等に概ね 50 世帯に 1 人の割合で S C S (高齢世帯生活援助員を配置し、週 1 回程度巡回訪問等をしながらか高齢者への生活指導・相談、安否確認、コミュニティ支援などが行われた。[\*02]
- 生活支援アドバイザー、L S A (生活援助員)、生活復興相談員 S C S (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、L S A や S C S 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。[\*02]
- 公的な支援者がすべての高齢者の見守りを担っていくことには限界があることから、地域コミュニティでの見守りを進めるため、S C S (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 N P O と連携して見守りを行う「高齢者自立支援ひろば」事業が、復興基金を活用して実施されている。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【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。[\*02]
- 【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。[\*02]
- 【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。[\*02]
- 【中越地震】長岡市の特別養護老人ホーム「こぶし園」では、いち早く被災した要介護高齢者のケアに乗り出し、仮設住宅に住む高齢者へのデイサービスを始めた。[\*42]
- 【中越地震】11 月に入ると、病院や施設に緊急避難していた訪問看護の利用者が次々と退院を促されたため、訪問看護ステーションのケアマネジャーはその対応に追われた。[\*43]
- 【中越地震】長岡市は、県が長岡市長岡操車場跡地の応急仮設住宅群に設置した仮設集会所においてデイサービス「サポートセンター千歳」を開始(12/1~、社会福祉法人長岡福祉協会への業務委託)。また地震翌年(H17)の8/10からは社会福祉法人長岡市社会福祉協議会が長岡市陽光台の仮設住宅群に仮設デイサービスセンターを設置し、運営を開始した(復興基金補助金による)。これらサポートセンターは、災害救助法にある「集会所」を拡大解釈、集会所を社会福祉法人が借りるという形で設置された。[\*44][\*45][\*46]
- 【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。[\*45]
- 【中越地震】時間の経過と共に住民ニーズも変化。避難勧告解除に伴い、家屋周りの片付けから室内清掃へ変化する一方、従来からある買い物・通院補助のニーズが混ざり始めた。また、避難所では同居家族が対応できていた介護ニーズも、自宅へ戻るに従い高まる。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(介護職が対応すべきものはケアマネジャーにつなぐ)。[\*49]
- 【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 10 地区のうち 8 地区に、概ね 30 戸に 1 人の割合で配置。生活援助員に

については仮設住宅に入居する者の中から市町の推薦により、5月1日から5月17日までの間に14人を順次委嘱（任期2年）した。[\*48]

#### 検討会での指摘

##### ○避難所→仮住まい→恒久住宅復興における連続性、地域コミュニティの維持

- 応急仮設住宅、災害公営住宅（借り上げ住宅含む）への入居における地域性（既存地域コミュニティにおける共助体制の維持）への配慮の仕方について、検討しておく。

##### ○コミュニティを中核とした、互いに支え合う自立的な復興

- 阪神・淡路大震災では「創造的復興」を目指したように、失ったものを復元するためには、新しいものを生み出していこうとする意欲が不可欠。そのために必要なのは人間力であり、高齢者など日頃会社や学校のような組織に所属しない人々を社会に結びつけて、個人の力を復元し、地域の力にまで高めることが不可欠である。このため、日常から協働の場を作っていく必要がある。

##### ○高齢者の生活復興

- 介護・福祉事業者と地域が災害時の災害時要援護者の情報をやり取りできるようにするなど、個人情報の扱いについて災害時の協定を結ぶなどの対策が必要。
- 他地域と同様、首都圏においても高齢化が進展しており、高齢者の問題は大きな検討テーマ。高齢者対策として、例えば介護保険の地域包括支援センターを活用することも考えられる。
- 災害時に必要となる要援護者情報の共有については、「地域包括支援センター」のような今ある仕組みを活用すべきであり、例えば、「地域包括支援センター」の役割にそうした点を明示的に加えることなどが有効と考えられる。

##### ○外国人被災者への対応

- 首都圏には外国人も多く、不法滞在の外国人が必要な支援の網から漏れないようにすることも含めて、対応方策を検討することが必要。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○要援護者に関する日常的なネットワークづくり

- デイサービスを利用しながら在宅で十分自立できている方の情報などについて、事業者間で受け渡しをして、引き続いていろいろケアができていくようにするなどの、事業者との連携も重要。
- 要援護者の日常的なネットワークづくりに自治会などが取り組んでいるが、個人情報保護法の影響もあって難しい。介護保険利用者、NPOの支援サービス利用者の情報などを有効に活用できるよう、検討しておくことが必要。

##### ○居宅サービス

- 介護保険では自治体外の事業者からサービスを受けてもいいし、本人が要介護認定を受ければ、疎開先でサービスを受けることも可能。居宅サービスの面では、一時的な混乱はあっても、全体ではそれほど問題はないのではないかと。

##### ○公的住宅供給のあり方

- 阪神・淡路大震災では、経済的・身体的に最もサポートを必要としている層は、震災後にできた介護保険の特養や老健施設に入所した。首都圏では特養などグループホーム、施設が少なく、地震後の施設入所ニーズが急激高まると考えられ、現時点から介護保険施設の整備、介護保険施設以外の高齢者の住まいを増やすことが必要。
- 阪神・淡路大震災は最もサポートの必要な人の次の層を大量に生んだが、公営住宅でのL S Aの配置により、安心な住まい方ができている。
- 低家賃の公営住宅を必要とする層への手当てが必要。そうした人たちがバラバラに民間賃貸住

宅に入っても、すぐに介護保険の適用が必要な状況になる可能性が高い。その結果としての社会負担を考えれば、公営住宅へ入居して自力で暮らす方が、行政の負担も少なく、その人にとっても幸せな生き方ではないか。

- 介護保険をはじめに色々な制度ができており、LSAのようなソフトのサポートがあれば、公営住宅でなくても対応できる可能性がある。

## 阪神・淡路大震災における提言等

### ○避難所・仮設住宅の改善等

- 障害者関係団体と事前緊急対応契約を結んで、よりよい公的サービスが受けられるようにする必要がある。[\*12]
- 避難所・仮設住宅の段差解消、地域型仮設住宅の取り組みと仕様の改善等の配慮が必要である。[\*12]
- 恒久住宅に入居する際、少なくとも障害者・高齢者については、友人や支援のネットワークと共に移住させるべきである。[\*12]

### ○住宅施策と福祉施策等が連携した住宅形態の選択の多様化

- 高齢化社会や生活スタイルの変化にあわせた居住形態が求められており、住宅施策と福祉施策等が連携した住宅形態の選択の多様化が必要である。神戸では震災の教訓を生かして、コレクティブ・ハウジング、グループホーム型住宅、定期借地権付住宅、ペット共生住宅等が導入されつつあるが、これを復興特例だけにとどめず、全国的な施策として、供給・運営制度の検討が望まれる。特に震災後の先駆的な取り組みとして注目されるコレクティブ・ハウジングの協同室（ふれあい空間）整備に対する補助金は、現行制度上、導入されていないが、コミュニティの継承による豊かな住まいの実現のために不可欠な支援として、制度化されるべきである。[\*24]

### ○復興住宅における高齢者地域見守り制度の今後の展開 [\*25]

- 復興施策の一環として高齢者の地域見守りが実施されている。これは高齢者の安否の確認だけでなく、近隣のコミュニティづくりや自治組織づくりをも側面的に支援するもので、高齢者の閉じこもり防止や見守りのための新しいコミュニティの形成に大きな成果を残した。
- シルバーハウジングには30戸あたりに1名のLSAが設置されている。一方、一般災害復興公営住宅でも、高齢者の入居率は80%近くになるにもかかわらず、予算的な裏付けがないために、LSA機能を担う人員を市町が独自に設置する自治体は少ない。LSAの有効性とその業務の拡大（特にコミュニティづくり活動）については、今後国に強く訴えていくことが重要と考える。[\*12]

### ○地域に於ける見守り体制の構築

- 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必要。[\*02]
- 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、小規模作業所や地域活動支援センターなど日中の活動の場となる施設の再建が不可欠である。また、それらの施設での生産活動などへの支援体制を構築する必要がある。[\*02]
- 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である。[\*02]



## 2-(8) コミュニティの復興

### 【想定される事態】

- 大規模な被害、長期間にわたる復興過程で、コミュニティの維持困難・崩壊のおそれ。
- コミュニティの維持・回復に配慮した連続性のあるある生活復興が行われないと、コミュニティが維持困難となるおそれも。
- 震災により心身に影響を受けた人は多数にのぼり、医療・福祉面でのケア（こころのケア含む）に対するニーズは膨大なものとなる。

### 【課題（論点）】

- コミュニティの維持・再生のあり方
  - ・コミュニティに配慮した避難所、仮住まい、恒久住宅などへの入居方策
  - ・人材、NPO、コミュニティビジネス等の育成、専門家との連携
  - ・社会的ネットワーク醸成、地域活動の促進のための方策
- こころの復興に対する支援のあり方
  - ・被災者に対するこころのケア体制のあり方
  - ・被災者（特に要援護者）のこころの復興に対する支援策として行うべき施策

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。[\*01]
- 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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。弱者優先・抽選などの措置はやむを得なかったものの、平等、地域性、コミュニティの維持、弱者優先などの総合的視点で抽選と優先入居を組み合わせる必要があるとの指摘もあった。[\*01]
- 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、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。[\*01]
- 仮設住宅でのくらしを安定させるためには、入居者同士のつながりを強め、共同生活のルールをつくりあげていくことが大切であり、住民自治組織が立ち上がり、運営されることが不可欠だった。[\*02]
- 仮設住宅や復興公営住宅では、調理意欲をなくしインスタント食品やコンビニ弁当など偏った食事をする人もあった。被災者の食事内容の改善のため、保健所栄養士を中心に、県内外の栄養士やボランティアなどの協力を得て、仮設住宅、復興公営住宅に出向いた栄養相談・栄養指導、ふれあいセンターやコミュニティプラザを活用したふれあい食事会を実施した。[\*02]
- 調理実習を交えた栄養健康教育や食事会は、食生活の改善だけでなく、仮設住宅や復興公営住宅での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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]

- 震災直後の1年間で県内外から138万人のボランティアが駆け付け、平成7年は後に「ボランティア元年」と呼ばれた。被災者を支援するボランティア団体やNPOが数多く生まれた。社会福祉協議会や消費生活協同組合、専門家グループ、さらに自治会や婦人会などの地域団体が活発に活動し、市民による民間助成機関も生まれた。[\*02]
- 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（以下「県民ネット」）が設立された。開かれた柔軟な運営体制の下、県外居住被災者支援や地域活動推進事業など先駆的な事業を展開し、刻々と変化する被災者のニーズに対応した。設立当初は、住まいの確保や被災者の元気回復のために、各団体の持ち味を生かしてもちつきや引っ越し支援などの活動を展開した。恒久住宅移行後は、移転先でのくらしの再建やコミュニティづくりが課題となり、地域活動団体・グループへの支援やネットワーク化などを推進した。[\*02]
- 「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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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を採用したが、高齢者の人間関係を保つ意味で有効な取り組みである。[\*02]
- 災害復興公営住宅の入居者の多くが高齢者というのは、やむを得ないという面もあるが、まちのにぎわい等の面から、災害復興公営住宅入居者を被災者に限定する基準を見直していく必要があるという指摘がある。[\*01]
- 復興公営住宅は、高齢化率や単身高齢世帯率が高く、認知症や精神疾患、閉じこもりの高齢者なども増加していった。また、住み慣れた場所を離れて入居する高齢者が多く、自治会活動など、コミュニティの形成や維持が課題となった。[\*02]
- 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。[\*01]
- 災害復興公営住宅等への入居については、遠方へ避難している被災者（県外被災者）も対象となった。[\*01]
- 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。コレクティブハウジングやコミュニティプラザは先進的な取り組みだが、今後の展開には関係者の努力と知恵が必要であるという指摘や、シルバーハウジングは相互扶助は機能せず、生活援助員（LSA）への負荷が大きくなっているとの指摘がある。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 恒久住宅への移行が始まる頃からボランティアが縮小し、阪神・淡路コミュニティ基金などボランティア活動に多額の支援を行ってきた団体の中には、解散するところも出てきた。恒久住宅移行後も引き続きボランティアによる支援が必要であったが、活動を経済的にどう支えていくかが課題となった。こうした中、外部資金に依存せず、地域の人々が一定の収入を得ながら、地域の課題を解決していくという、コミュニティ・ビジネスへの動きが出てきた。[\*02]

- 兵庫県では、「コミュニティ・ビジネス応援プラン」を策定し、理解を深めるための情報提供、運営、財政面等の学習、事業立ち上げ経費の助成（補助）などを実施した。また、震災復興の過程で芽生えたさまざまな地域づくりの活動を、生きがいのある「しごと」と捉え、この「生きがいしごと」の起業や就業を支援する「生きがいしごとサポートセンター」を開設した。[\*02]
- 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。[\*01]
- 50戸以上の大規模仮設住宅団地には、ふれあいセンターが設置された。センターは入居者の交流の場であると同時に、恒久住宅移転に向けた情報提供・相談等入居者支援を行う生活支援アドバイザーのほか、民生・児童委員や健康アドバイザー、ボランティアなどの活動拠点となった。[\*02]
- 仮設住宅では、ふれあいセンターを拠点として、生活支援アドバイザーなど公的な支援者やNPO、住民ボランティアが仲間づくり、生きがいづくりを支援した。復興公営住宅でも、集会所機能を持つコミュニティプラザに生活復興相談員が配置され、ボランティアやNPOなどとともコミュニティづくりなどに取り組んだ。[\*02]
- 災害復興公営住宅ではコミュニティプラザが整備された。また、概ね50戸以上の住宅を新たに建設する民間事業者、50世帯以上の地域の自治会等がコミュニティプラザを整備する場合に、復興基金による支援が行われた。[\*02]
- 兵庫県では、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、復興基金で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」の整備を進めている。[\*02]
- 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NPO、ボランティアの活動のほか、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。[\*02]
- 大学は、校舎を一時的に避難所として開放し、その後は学生たちのボランティア活動を後押しした。また、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。[\*02]
- 復興まちづくりの体制として評価の高い「まちづくり協議会」についても、人材、資金、拠点等の安定確保、自治会との関係など、残された課題が指摘されている。黒地地区のまちづくり協議会の中には、事業の完了期を迎え、当初の役割を終えて解散したり、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。[\*01]
- 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。
- 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・KOB E」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。[\*02]
- ※中間支援組織は、刻々と変化する被災者ニーズに的確に対応するため、ボランティア活動に取り組むNPOなどへ活動盗材、助成金、活動場所などの情報を提供し、活動や組織運営を間接的に支援した。また、団体やNPOのネットワーク化にも取り組んだ。
- 兵庫県では次のようなボランティア活動への支援を実施。[\*02]
- ・「ひょうごボランティアプラザ」を開設し、災害時のボランティア活動の支援、ネットワークづくりや情報提供、人材養成などを実施。
- ・ひょうごボランティア基金（100億円）を設置し、NPOの立ち上げや中間支援組織活動、企業・行政との協働事業などへ助成。
- ・「NPOと行政の協働会議」を、定期的に開催。
- 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、被災経験を生かした防災マニュアルの作成、自治体等との防災協定の締結などに取り組んでいる。[\*02]
- 被災地では、担い手の多様化が見られる。既存の地域団体にとらわれずに自発的な活動を始める人達が現れ、また、地域で活動する事業者や商業者、学校、ボランティア、NPOのほか、外国人県

民が積極的に地域の活動に参画する機会が生まれた。さらには、震災を機に学識者や弁護士、建築家、コンサルタントなどの専門家が地域にかかわるようになった。このような動きを受けて、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。[\*02]

- 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。[\*01]
- 被災地外からの救援者など被災していない人も、厳しい活動状況下に置かれたことから、救援者に対する心のケアが必要だった。救援者のPTSDはしばしば被災者と同等あるいはそれ以上の指摘もある。[\*01]
- 生活が再建できない被災者は、震災の傷跡が周りから消えていくほど、取り残されたという焦りが増し、不安や恐れを口に出すことすら難しくなり、心の傷が顕在化してくるとの指摘もある。[\*01]
- 平成7年6月には、PTSD（心的外傷後ストレス障害）等への対応や精神障害者の支援のため、兵庫県が被災地15カ所に「地域こころのケアセンター」を設立（県精神保健協会が運営）し、保健所等と連携して活動を展開した。[\*02]
- 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の重視と、サービス提供組織が行政直轄ではない組織形態をとったために自由度の高い組織運営を行った。自由度の高い組織運営は、従来からの保健所を基盤とした体制ではなく、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。しかしながら、こころのケアセンター事業は復興基金事業として行われ、その活動の本体は平成12年3月末をもって終結し、その後の業務は保健婦を主体とする精神保健福祉士が対応にあたる体制に移行した。その結果、「多職種協働」、「行政直轄外組織による活動の自由度の保証」というこころのケアセンターの評価すべき実績については、今後引き継がれない結果となった。[\*01]
- 兵庫県看護協会では、震災後の住環境の変化による閉じこもり予防や、独り暮らしに伴う不安や悩みの相談にのれる場をつくるため、看護師等が健康相談等を行う「まちの保健室」を開設している。特に高齢化率が高い災害復興公営住宅は、閉じこもりがちな高齢者等に対し、高齢世帯生活援助員などとチームで訪問活動や交流事業を開催するなど、総合的な支援を行っている。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【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度が増した。[\*29]
- 【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。[\*29]
- 【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。[\*32]
- 【四川大地震】四川省内の6つの仮設団地の中には、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。[\*31]
- 【三宅島噴火】村は、村が住民に提供した情報や手続きなどがわからない人や役場仮事務所から遠隔地に居住している人たちを支援するため、三宅島社会福祉協議会に委託して「情報連絡員」制度を平成13年1月から発足させた。連絡員は避難先の住宅を訪問したり、電話で相談に応じるなどの活動をしていた。[\*41]
- 【三宅島噴火】分散避難によって、島内で機能していた自治会組織が機能しなくなっていたため、平成12年秋頃から、各地区の住宅団地に入居した住民の中には連絡体制を構築するため、自発的に島民会を立ち上げるものもあった。こうした住民の活動を支援すべく村は、「島民連絡補助金」制度を創設し、各地区の島民会に活動費の支援を行った。[\*41]
- 【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。[\*02]

- 【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い、助けあい、支えあう活動を展開している。[\*02]
- 【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。[\*02]

#### 検討会での指摘

##### ○被災者情報の支援への利用方策

- 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反省から、エリア限定で時限的に支援者との個別情報の交換等の方策を検討すべき。(2-(5)再掲) [\*11]

##### ○コミュニティを中核とした、互いに支え合う自立的な復興

- 被災者に自分で立ち上がる意欲が生まれる仕組みがほしい。支えられる一方で、自分が誰かの支えになる、という関係が非常に大事で、互いにギブアンドテイクできるコミュニティのあり方が望ましい。資格を持った被災者支援のアドバイザーが出向いていく仕組みもほしい。
- 生活復興のシナリオは、コミュニティの再生や個人の心身の再生等の一歩踏み込んだ“人の復興”を追記すべき。住宅再建→仕事復帰→心身の回復の順に“人の復興”が進む。さらにシナリオはパターン化し、事例を示す必要がある。
- 阪神・淡路大震災では「創造的復興」を目指したように、失ったものを復元するためには、新しいものを生み出していこうとする意欲が不可欠。そのために必要なのは人間力であり、高齢者など日頃会社や学校のような組織に所属しない人々を社会に結びつけて、個人の力を復元し、地域の力にまで高めることが不可欠である。このため、日常から協働の場を作っていく必要がある。(2-(7)再掲)
- 教育機関や医療、福祉等が欠けると復興しないため、これらを一体的に生活復興を考えていく必要がある。

#### 小グループ・ディスカッション<sup>※</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○地域単位のコミュニティ維持方策

- 都内と周辺とが日本版対口(たいこう)支援の仕組みを日常から準備し、一方が被災した場合にはもう一方の地域に面的なエリアで対応可能な場所を準備することが考えられる(ex. 三宅島の避難者を一定のエリア内に集めて避難させ、そのエリア内には三宅のなじみの店もあるというようなイメージ。)。民間賃貸住宅の利用についても、同じ団地に入居するのに越したことはないが、このような工夫でコミュニティ維持が可能。
- コミュニティーには、下町的なコミュニティを維持するグループと、自由に動くグループなどがある。さらに、その再建への取り組みについて、コミュニティを維持するグループには、現地の近くにとどまるタイプ(ex. 現地での自力仮設を含む仮設市街地タイプ)と、多少離れてもいいというコミュニティごとの集団移転型(ex. 仮設団地)が考えられるが、首都圏では後者の集団移転型に取り組むのは難しい。
- 復興市街地のような形で元の住まいに近いところで住みながら必要なまちづくりを進めるといふ事前の合意形成ができていれば、自宅敷地への仮設設置を認めるなど、何らかの公的な支援を実施することも考えられる。

##### ○コミュニティ・サポートにおいて配慮すべき視点

- まちづくりや都市計画に関わったプランナーがコミュニティをサポートする例が多いが、福祉分野などとも融合することが望ましい。郡部では社協がそういう総合的な能力を持っているが、都市部では難しい。地域福祉計画では中学校区単位で、いろいろな地域のリソースを見直しながら議論されており、参考となる。
- 都市部では、地域資源があるところと、ないところの差が非常に大きい。下町など、面的な組織があるところは支援組織で、例えば新宿などの面的な組織がないところは地域を越えたNPOを活用してテーマ型で補うことを考える必要がある。神戸では面的な組織づくりへの取り組みが進められたが、エリア主義に陥ってしまい、ネットワークをつなぐ意識が薄れてしまった面がある。
- コミュニティーを自治会、町内会だけに依存するのは避けることが必要。
- 外国人なども日本の社会の担い手であり、東京の再生には、そうしたコミュニティも大切。
- 外部からの応援隊によるコミュニティ支援は、自力でできるようになるところまでのつながりであり、外部支援を受け止める地域組織が基礎的な力を付けておくことが必要。

#### ○コミュニティの創生

- 従来のコミュニティだけにこだわる必要はなく、新しいコミュニティができて、それになじむことができれば、支えとなる。そのためにもどのような仕掛けが有効かを考えることが必要。特に高齢者は新たなコミュニティへの適応力が弱い。阪神・淡路大震災では、公営旧宅入居者の入居前交流に取り組んだ。また、通りに名前を付けて木を植えていくなど、新しいコミュニティの象徴的なものづくりに取り組むことで、新しく人のつながりができていくこともある。
- 1つのコミュニティだけで解決するのではなく、コミュニティ同士が結び付いていくことによって、より加速度的に、新しい展開が生まれるという発展型もある。
- 新しいコミュニティのサポートを、山古志では復興支援員が、阪神・淡路大震災被災地ではLSA（生活支援援助員）も最終的には零細なコミュニティワークに取り組んだ。新しいコミュニティづくりには、そうした人たちが入って後押しする仕組みも必要。
- 首都地域ではコミュニティに参加していない人も結構多いことから、その前提で、復興の担い手としての関係をどう築くかという観点も必要。

### 阪神・淡路大震災における提言等

#### ○こころのケアへの多職種協働による行政直轄外組織による活動の自由度の保証

- 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の重視と、サービス提供組織が行政直轄ではない組織形態をとったために自由度の高い組織運営を行えたことの2点が特筆すべき点である。自由度の高い組織運営は、従来からの保健所を基盤とした体制ではなく、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。しかしながら、こころのケアセンター事業は復興基金事業として行われ、その活動の本体は平成12年3月末をもって終結し、その後の業務は県内保健所に相談室を設け、保健婦を主体とする精神保健福祉士が対応にあたる体制に移行した。その結果、「多職種協働」、「行政直轄外組織による活動の自由度の保証」というこころのケアセンターの評価すべき実績については、今後を引き継がれない結果となった。[\*12]

#### ○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、支援することが重要である。[\*02]

○被災地をはじめ、高齢化が顕著な地域では、看護師や保健師が地域に向いて健康相談などを実施する「まちの保健室」などに取り組んでいる。保健関係者による地域での健康づくり支援と、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。[\*02]

○平常時から、地域コミュニティレベルで外国人県民を地域の一員として捉えた良好な関係づくりが大切である。[\*02]

○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、専門家をはじめ、学校や事業所など幅広い人々の参画が必要である。また、住民同士や外部の支援者をつないでいくためには、集会所や

公民館など活動の拠点となる「場」と、さまざまな出会いをコーディネートする「キーパーソン」が重要である。[\*02]

○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。[\*02]

○大規模災害では、他地域からの速やかな支援は難しく、被災地の企業が有する人的・物的資源が地域に大きく貢献する。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。[\*02]

## 2- (9) 教育・文化の復旧・復興

### 【想定される事態】

- 多数の教育・文化施設、歴史的建造物などの文化財が被災する。
- 教育・文化施設については、被災によることのほか、避難所として避難者の生活の場となることなどから、再開までに時間を要するおそれ。
- 文化財の復旧・再建は、資金的困難のため、なかなか進捗しないおそれ。一方で、埋蔵文化財の存在が復旧・復興工事の進捗に影響を与える可能性も。

### 【課題（論点）】

- 教育の復旧・復興のあり方
  - ・学校教育（特に避難所等として利用される小中学校等）の早期再開のための、暫定的再開・段階的再開などのあり方
  - ・交通機関の寸断、長期避難等により通学が困難な児童・生徒等のためにとるべき措置
- 文化財の復旧・復興対策
  - ・被災した文化財等の復旧・復興のための支援策のあり方（文化財保護と他の被災者ニーズ等との優先順位）
  - ・埋蔵文化財の保全等にも配慮しつつ、迅速に復興を進めるために必要な措置
- 文化活動の復旧・復興支援
  - ・NPO、民間組織などによる文化活動の再開への支援のあり方

### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。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。[\*01][\*02]
- 学校では、年度末の評価や指導要録の記入、一時的転出の児童生徒の在籍をどう扱うか、どちらの学校で評定を行うかなどが問題になった。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 神戸市教育委員会では、学校園の早期再開に向けて、「学校再開の類型」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、「学習指導の類型」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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 死傷者を目の当たりにしたり自宅の倒壊を経験した子ども達は大きな精神的ショックを受け、不眠、食欲不振、おう吐などさまざまな症状を見せた。年齢が上がるにつれ、対応には工夫や技術的な要素が求められたが、相談できる専門家が不足するなど、子ども達のこころのケア体制は不十分であった。[\*02]



- 平成7年4月からは、被災地の小中学校に学校長が一般教員の中から適性を踏まえて選任した教育復興担当教員やスクールカウンセラー（外部の臨床心理士等）が配置され、子ども達のこころのケアに当たった。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。[\*02][\*01]
- 民間でも、遺児の生活基盤を確立することを通じて日常性を取り戻したり、子ども達が自由に語り合い、活動や相談をすることにより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。[\*02]
- 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。[\*01]
- 兵庫県では他府県において震災等の被害があった場合に学校再開を支援するための教職員による組織「震災・学校支援チーム（EARTH）」を平成12年4月に設置した。[\*02]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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くなかった。[\*01]
- 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が実施され、効果を上げた。[\*01]
- 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。[\*01][\*02]
- 被災地で活動を続けてきた美術・音楽・演劇・文学などの芸術家は、被災者を勇気づけるため、文化の催しを行った。震災直後その中核となった「アート・エイド・神戸」は、チャリティー活動などの売り上げによる基金（神戸文化復興基金）で、被災地の芸術家への支援を行った。[\*02]
- 震災を契機とした新たな地域文化、市民の取り組みが芽生えつつある。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。[\*01]
- 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。[\*02]
- 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KOBÉ」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。[\*02]
- 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。[\*02]

---

#### その他事例からの教訓・課題

- 【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。

## 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「生活復興小グループ・ディスカッション」による。

### ○教育再開の意味

- 学校は教育の場であり、子供たちの昼間の居場所でもある。子供たちの行き場がなく家にいることによって、親が暮らしの再建に動きにくいということが起きる。
- 教育の復興と避難所の運営は当初から切り離し、教員は教育に専念することが必要であり、学校が優先されるということを、普段から地域で合意形成しておくことも必要。

### ○教育再開のプロセス

- 教育についても、学校が開かれてきていることを考えればすぐに元の教育プログラムに戻すのではなく、子供たちの面倒や教育も地域に開かれた形でいながら、徐々に再開していくことが考えられる。
- 放課後子供クラブも含めて地域の人たちが学校を支援する組織づくりも取り組まれている。阪神・淡路大震災では、コミュニティースクールという学校単位の地域活動がしっかりしているところが避難所になった際には、学校の給食室を使って温かいお料理を出すなどして、避難者が支え合った例がある。保育園が避難所になった際に、高齢者が保育のサポートするなど、担い手は外からの支援だけでなく地域にもある。地域のリソースとしてそうしたボランティアなども利用しながら、再開していくことが重要。
- 高齢者は、公民館などのできるだけ小規模な施設の方が、役割が与えられることもあって、元気なケースが多い。その意味では、学校がずっと避難所になるのではなく、小さい施設に避難者を移して、住民による運営をサポートする形にしていくことが望ましい。初めからそういうものをプログラム化しておくことが、学校の再建にもつながる。

### ○遠距離通学への対応

- 東京では私立学校のウエートが高いこと、中高一貫校が増えていること、学区制がなくなるなどによって、遠距離通学が増えている。その場合、公共交通機関が前提で成り立っているような面があり、新しい課題が発生することが懸念される。
- 高校、大学などは遠距離通学となるので、一時的な転校、インターネットでの授業、学校間での単位交換によって被災地外で授業を受けられるようにするなどの検討も必要。自宅学習等の指導法など、すでにそうした取り組みをしている学習塾などの民間のノウハウや、民間が作り出した社会資源を最大限活用することも有効。

## 阪神・淡路大震災における提言等

○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、学校再開に向けて努力する必要がある。早い時期から市町村防災部局が避難所運營業務を担い、自主防災組織や地域住民も運営に協力できるよう、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望まれている。[\*02]

○災害直後の応急教育では、震災の混乱から立ち直らせるよう語り掛け、授業に引き込んでいくことが重要。また、PTSD（心的外傷後ストレス障害）を引き起こさないためにも、なるべく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である。[\*02]

○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必要である。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必要がある。[\*02]

○被害を受けた国宝、重要文化財、埋蔵文化財等の歴史的遺産の復旧 [\*12]

- 文化財指定を受けた建築物は、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その

ままになっているものがある。震災特例を含む国、地方自治体の補助・支援制度の一層の充実や、復旧・復興の事業範囲の柔軟な拡大などが必要である。(補助等の有無による落差の緩和)

- 文化情報の整備を推進する必要がある。(様々なレベルでの文化財の情報化と情報登録者の相互協力により資金的補助を可能にする制度づくりの検討等)

○地域文化の担い手育成 [\*12]

- アート・エイド・神戸の活動は、立ち上げの早さ、柔軟な活動、市民的共感等において特筆に値する。質量ともに大きな役割を果たした行政の支援は、一面では芸術文化の分野に対する支援のあり方として行政の限界を示した。

### 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

##### 【想定される事態】

- BCMが十分でない企業では、拠点機能、中枢機能に大きな被害を受け、代替・復旧が困難。
- 交通施設の被災や復興物資の輸送等によって、人流・物流機能が不足。通勤困難、物資等の移送困難が大規模に発生し、経済活動に悪影響。
- 民間施設（特にオフィス）の被災により、代替施設に対する膨大なニーズが発生。
- 以下のように、従来首都圏が国内外で果たしてきた経済中枢としての役割が低下。
  - ・大企業を中心に、BCMによる移転（一時移転含む）が発生。
  - ・外国企業の中には、日本から撤退するものも出る。
  - ・海運、航空等の国際物流が、アジア諸国を含む他地域にシフトする。
- 首都圏の経済中枢機能が低下することにより、全国的な経済影響（被害）へと波及。  
⇒どの範囲が首都直下地震による影響かの把握は困難。

##### 【課題（論点）】

- 経済活動の復旧に対する支援策
  - ・金融決済機能や拠点機能の低下に対して必要な措置のあり方
  - ・民間施設（オフィス等）の復旧・再建に対する支援のあり方
- 産業再生・創出に向けた対策
  - ・産業構造の転換等を目指した経済特区（エンタープライズ・ゾーン）施策など、新たな施策による復興推進のあり方（国内他地域とのバランス等）
  - ・産業再生、創出のための民間活動などに対する支援のあり方
- 全国的な影響波及への対応
  - ・影響波及の程度・範囲の把握方法及びそれに対する支援措置（セーフティネット等）のあり方

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 事業所の規模・業種・地域間で復興状況に格差が拡大し、特に地域に根ざした中小製造業、商業、サービス業にとっては売り上げの伸び悩みなど厳しい状況が続いている。99年の神戸市の検証では、震災後の神戸の経済状況は97年以降伸び悩み、8割復興のまま停滞しており、その要因は全国的な不況の影響や、産業構造の問題によるところが大きいとされている。復興特需がもたらした副作用として、被災地内の様々な経済格差が拡大したと、被災地の産業構造転換を遅らせたことが、指摘されている。[\*01]

（神戸港）

- 神戸港の機能停止は、地元のみならず国内外の物流・産業活動にも大きな影響を与えた。港湾機能の復旧後も、景気の低迷などにより、神戸港の入港船舶数、取扱貨物量は、震災前には回復しなかった。[\*02]
- 神戸市ポートアイランド2期地区では、上海・長江交易促進プロジェクトを始めとする様々なプロジェクトが進められることとなった。[\*01]

（オフィス）

- 神戸市中心部の業務ビル被災によって、大阪を中心とした神戸市外に出たオフィスもあったが、三宮やその周辺に移転したものが大半であった。神戸市外に出た企業は、95年12月時点で、9割が市内に復帰したが、都心部への復帰は遅れている。[\*01]

○都心のオフィスビル再建は、大手資本は比較的早く進んでいるものの、地元資本による再建は遅れ、加えて、入居率は徐々に低下する傾向にある。[\*01]

○震災後、一時的に入居率は上昇したが、その後徐々に低下。97年3月～6月にはビルが相次いで竣工し、入居率は震災前の水準を下回った。99年3月の空室率は17.3%にまで上昇した。[\*01]

○神戸都心のオフィスビルの多くが再建されたが、マンションなどに用途変更されたものも多い。[\*01]

(エンタープライズ・ゾーン)

○フリートレード・ゾーンの設定など様々な規制緩和を求める声も多かった。兵庫県・神戸市は、独自に「神戸起業ゾーン」で地方税減免などの措置を行い、新規産業の育成を図っている。[\*01]

○震災によって深刻な状況に追い込まれた被災地経済を自律的復興に導くため、イギリスのドッグランド地域の都市再生手法を参考に、規制緩和や税の優遇措置等を求める「エンタープライズ・ゾーン構想」の提案を被災地から行ったが、「一国二制度」につながるとして国の理解が得られなかった。兵庫県と神戸市は、独自のゾーン政策（企業誘致政策）に転換し、新しい経済環境にふさわしい多様な事業が集積する拠点の形成を目指して産業復興条例等を平成9年4月に施行し、税の減免や補助、低利融資など、拠点地区進出企業への支援を積極的に行った。

(新産業創生)

○民間企業が主体となって設立された NIRO（新産業創造研究機構）は、大規模に地域のシーズを結集し、さらに海外の研究機関、大学とのネットワークを形成している。[\*01]

○兵庫県の検証では、産業ゾーニングについて、開発計画、プロジェクトの優先順位を提示すること、美しい自然環境や生活の質を重点として再検討することが必要と、提言されている。[\*01]

○地域独自で企業誘致の優遇措置を行う産業復興条例は、被災地の独自性を発揮する点で有効であった。兵庫県では、5年の時限立法であった産業復興条例を見直し、平成14年に産業集積条例を制定した。この条例も2度にわたって期限を延長し、県内各地の拠点地区への企業の進出を支援している。[\*02]

○平成9年3月、新産業による創造的産業復興を目指し「(財)新産業創造研究機構(NIRO)」を設立。大企業等の開放特許を中小企業へ移転する「技術移転センター」や、大学等の研究成果の特許化を進める「TL0ひょうご」を設置したほか、産学官連携を促進する総合相談窓口を整備した。[\*02]

○最新の高度技術や知識を活用して新規事業に果敢に挑むベンチャー企業を資金面から支援するため、「新産業創造プログラム」で成長分野での研究開発費に補助するとともに、「新産業創造キャピタル」で株式投資等を行った。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

○【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。これは、震災復興における横浜港の再建遅れの影響に加え、横浜港の主要輸出品目（生糸）が震災で大きな被害を受け、問屋が打撃を受けて製糸金融機能がマヒしたことなどが要因として挙げられている。[\*29]

○【伊勢湾台風】金融面の影響として被災地では不渡手形の数が著しく増えた。名古屋銀行協会では、罹災手形の金融取引に及ぼす影響を考慮して、支払期日超過の手形の交換持出しを認め、また、手形小切手の不渡処分猶予などの応急措置を講じた。[\*49]

○【ハリケーン・カトリーナ】被害総額は、過去最大のハリケーン・アンドリュー(1992年)の437億ドルをはるかに上回る規模であったが、被災地域の経済規模の全米に対する割合が小さいため、直接的な被害に伴うマクロ経済への影響は限定的であった。[\*50]

○【ハリケーン・カトリーナ】被災したメキシコ湾岸地域は、全米の石油精製能力の17%、原油生産高の4分の1を占め、さらに米国が輸入するサウジアラビア産石油の大半がルイジアナ州を経由して全米へ供給されていた。被災により、湾岸地域の産油量は通常の10%にまで落ち込み、精製施設の被災により全米の石油精製能力は1割低下した。ハリケーン来襲時は、石油、天然ガス、ガソリ

ン価格とも史上最高値水準であり、引き続きエネルギー価格が高騰した。[\*51]

- 【ハリケーン・カトリーナ】エネルギー価格高騰の影響は、全米に及び、特に消費者心理の悪化が見られた。ミシガン大学調査の消費者センチメント指数（消費者心理状況を調査した指標の一つ）は7月の96.5をピークに、8月は89.1、9月に76.9と急降下した。[\*50]
- 【ハリケーン・カトリーナ】米連邦準備制度理事会（FRB）は、2005年9月に短期金利であるFFレート誘導水準を0.25%引き上げる利上げを行った。声明文では、ハリケーンによる被害による消費・生産・雇用の落ち込みと、エネルギー製品の価格高騰や石油生産・精製インフラへの影響を指摘したが、一方で、景気に与える影響は一時的であると判断された。[\*50]

#### 検討会での指摘

##### ○首都機能のBCP

- ・ 政治・行政の首都機能の障害は連鎖的に全国へ及ぶ国民全体の問題。そのような認識に立って、首都機能のBCPとはどういうものを提示すべき。
- ・ 証券市場や金融機関が機能停止すれば、国内はもちろん国際的に被害が大きく、社会的に重要な事業所については、BCPを義務付ける社会的規制もあってよい。
- ・ 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。
- ・ 企業はBCPの作成に取り組んでいるが、国際業務等も含め、それが本当に機能するかどうかの検証は十分だろうか。また、特に中小企業の場合は、一社だけでBCPを実行することは困難で、同業他社と協力し合える仕組みを構築する必要がある。
- ・ 特に職住一体の地域では老朽住宅が多く、しかも権利関係が複雑で、遠く離れては仕事ができないという問題がある。地場産業のBCPは、単に建物や企業だけでなく、働いている人のBCPも考えることが必要。大企業についても同様で、従業員の住宅被害を防止するということまで踏み込んだBCPが必要。

##### ○過密から集積へ

- ・ 首都経済の弱みである「過密」と強みである「集積」は異なり、必ずしも一箇所に集中して「過密」になる必要はなく、必要な産業が首都圏内で適切に配置されている「集積」を復旧・復興の中で考えるという観点も必要との指摘がある。
- ・ 個別産業ごとに詳細に見ると、大田区のように特定の産業に特化している場所で壊滅的ダメージを受けるところがあり得る。代替できず、かつ経済基盤も弱い産業があるが、中小企業はぎりぎりの操業をしているため被害を防ぐ妙薬はない。

#### 小グループ・ディスカッション<sup>※</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「産業復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○産業全般で想定される状況

- ・ 国際競争の中で相対的な地位低下は生じているものの、企業の本社機能、研究開発機能、主要製造拠点がセットで比較的近接して存在すること、国内最大かつ成長力の高い消費市場があることなど、首都圏における「集積のメリット」は依然として高く、震災を機に完全に空洞化するという懸念は小さい。
- ・ ただし、どのくらいで復興できるのかという復興のスピードと、復興により再び世界的に重要な拠点となり得ることを示せるか否かによっては、国際競争の中での地位低下傾向を加速させるおそれあり。各企業が首都圏の機能を一時的に国内外に移転しても、それがあくまでも一時的避難と位置づけられるよう、できるだけ速やかな復興を目指すとともに、復興の見通しを示していくことが必要。

##### ○製造業で想定される状況

- ・ 首都圏のコンビナートで一極集中的に生産している石油化学、石油精製、鉄鋼については、大きなシェアを持ち、他では代替できない特殊な製品を作っている可能性あり。
- ・ 量産型の消費財・素材（日用消費財、ガソリン・灯油、鉄鋼など）については、首都圏という一大消費地近くに立地する市場立地型の量産拠点が、その拠点の被災、道路交通網の被災・混

乱などが、首都圏居住者の日常生活へ大きく影響する懸念もあり。

- ・ 中小工場の多くは、職住一体型・水平分業ネットワークにより「ものづくり」を支える基盤産業であり、他では代替できない部品・原材料の製造なども多い。各種製造機械の部品が製造できず、幅広い産業への影響が懸念される。（ごく一部、東北地方に分工場を持つ企業もあり、その場合は代替生産もあり得る。）
- ・ 量産完成品の国際競争力は低下しているが、デジタル関連部材（原材料、高度な部品）は国際的シェアがますます高まっており、その被災や復旧の遅れは国際的影響も大。

#### ○卸売・小売業で想定される状況

- ・ 大手商社の被災による農産物・工業製品等の輸入に対する影響もあるが、それ以上に、墨田区・台東区など隅田川沿いの下町にある中小卸売業の被災や復旧遅れが全国に影響する懸念あり。物流拠点は郊外化しているものの、「商流」を支える情報の中心となっている。
- ・ 地域（特に地元高齢者）の日常生活を支える商店街では、経営者が高齢化しており「今の代で廃業する」つもりの人が約4割に上るため、震災を機に廃業が一気に進む可能性。

#### ○サービス業・その他で想定される状況

- ・ 国際金融センターとしての機能回復が遅れると、国際的にも影響大。また、アジア他地域の金融センターにその役割が取って代われ、世界第3の金融センターの座を明け渡すことになるおそれ。
- ・ オフィスについては、比較的古い建物が被災するが、首都圏内でほぼ代替できる可能性。震災を機に首都圏から多くの企業が撤退するおそれは小さい。
- ・ 木造密集地である城西（杉並、中野など）には、いわゆる「コンテンツ産業」が集中しており、国・都として推進・育成を目指している産業分野が大きく被災する可能性あり。

#### ○東京の独自性（特徴）からみた首都直下地震の被災影響の把握・対策推進

- ・ 対全国比や国際的に占める割合などを品目別に詳細に把握し、被災した場合の影響の大きさなどから、特に対策を施すべき重要拠点を検討。
- ・ これら重要拠点について、被害発生防止と、被災時の代替手段確保という2つの観点から対策を推進。

#### ○水平分業ネットワーク及び地域社会を維持した中小製造業の復旧・復興対策

- ・ 職住一体型、水平分業ネットワークという特徴を維持した形での復旧・復興が必要であることから、原則として移転せず、元の地域での復旧・復興を進めることが望ましい。
- ・ もし移転を検討する場合には、水平分業のネットワーク、住宅はじめ地域社会の維持・継続に配慮した一体的な移転とするとともに、交通の便（ロジスティクス）など従来もっていた優位性への配慮も必要。

#### ○中小卸売・小売業の復旧・復興対策

- ・ 中小卸売業の「商流」（情報）に対する機能回復支援策、商店街における廃業抑制・新規出店推進策など、商店街振興策が必要。

#### ○産業復興を視野に入れた「広域地方計画」策定

- ・ 現状の産業地図（コンビナート地区、産業集積地区の配置）、民間企業の動きを踏まえた上で、産業集積の復旧・復興、新規産業集積の構築などについて、事前に検討しておくことが必要。
- ・ 既存の産業集積活性化施策（産業クラスター、企業立地推進法など）のほか、「構造改革特区」などの取り組みも必要となり得る。
- ・ 元通りの過密に戻るのではなく、首都圏内でネットワークを組むことによる広域的な集積（複合集積）を目指すことも視野に入れる必要あり。このため、「元の場所での復興が重要となる分野」と「移転を通じてより発展することが期待される分野」の仕分けが必要。

### 阪神・淡路大震災における提言等

#### ○被災地の自律復興に向けた復興都市政策のあり方 [\*25]

- ・ 産業・経済の再生には、「復旧」を目的とする緊急・短期的施策に続いて、中・長期を視座に持ち、都市経済の構造的再編を促す「復興」型施策の展開が必要となる。大規模災害からの被災地の自律的復興を促す施策展開を可能とするためには、次の基本的視点が必要である。  
①地域からの選択を可能にする市場メカニズムの重視：市場メカニズムを生かし、地域のイニシ

アチブ・地域住民や企業の選択に委ねる制度や仕組みをデザインすることが求められる。被災した都市産業や経済の行方について、市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある。

- ②「施策のパッケージ化」及び「時限つき施策」とそのモニタリング：復興施策に求められるのは変化への機動的即応と課題の多様性への柔軟な対応である。縦割りの非効率をもたらす硬直性を打破するため、課題解決に直結する「政策パッケージ」を地域が提案することをあげる。もうひとつは時限的施策の実施である。施策を実験的に「時限」つきで実施し、成果を常にモニタリングすることで、その有効性を絶えず判断していく方策である。
- ③多様な主体によるガバナンス、地域との連携：産業・経済復興においても、地域における多様な主体の存在とそのパートナーシップの役割が重要となる。たとえば被災にともなう雇用・就業の問題があげられる。市民グループが形成する互酬型・互惠型システムを核とした社会・経済セクターは、コミュニティ・ビジネスやソーシャル・エンタープライズなど新たな産業を創出する可能性を有しており、こうした領域への支援は、復興政策として重要な側面と考えられる。

#### ○産業構造の転換に必要な措置

- ・ 技術の高度化支援による高付加価値製品や新技術の開発が必要 [\*11]
- ・ さらなる復興と振興を進めるためには、民間企業自らによる「経営革新（第2創業）」、「ネットワーク化」、さらに民発の「産業クラスターの形成」の3つの視点による取り組みが必要 [\*11]
- ・ 将来を見るにあたっては既存の産業活動の需要を考慮し、新技術産業の需要とのバランスをとっていかなければならない。 [\*12]

#### ○ツーリズム振興における戦略的マーケティング・マネジメント・プロセスの導入

- ・ 激甚災害からの観光復興にあっても、マクロ・ミクロの状況、顧客満足等、市場を意識した、マーケティング戦略を観光振興計画に導入し、また、事業評価に向けた目標指標の設定と評価システムを確立すべき。 [\*11]

#### (規制緩和)

#### ○産業の構造転換・規制緩和（エンタープライズ・ゾーン等） [\*12]

- ・ 復興プログラムにとって打撃となったのは、「一国二制度」論争を理由として神戸のエンタープライズ・ゾーン計画を中央政府が容認しなかったことである。
- ・ 兵庫県、神戸市などの間で現在行われている活動が将来成功する確率は、政府のフルサポートのもとで実行された場合にかなり高くなり、これは資金提供と立法という点で特に重要である。

#### ○大規模災害復興型経済特区の提案 [\*25]

- ・ 大規模災害からの自律的復興において、規制緩和による市場再生メカニズムへの刺激は、産業復興の極めて重要な視点である。特区の考え方はわが国においても定着しつつあると考えられる。特に、大規模災害からの復興に関わる経済特区という点からは、より進んだ提案が必要であり、以下の3つのタイプの経済特区を提案する。
  - ①企業誘致を狙いとするエンタープライズ・ゾーンの設置：この施策のインセンティブは税の減免と規制緩和であるが、期間限定措置であることを前提として、この2つを徹底することが必要である。
  - ②都市の産業構造改革に焦点を置く戦略的な規制誘導を含む特区：次世代知識集約企業の立地には、高度な教育への投資、R&D やマーケティングのコスト、拡大するリスクへの対応が必須となる。これは、それらのコストを低減するため戦略投資を集中させる経済特区である。
  - ③市街地に立地する既存産業再生のための経済再生特区の設置：都市の自律的再生のためには、既存産業群の活性化が最も効率的な経路である。ここでの規制緩和や税の減免措置は、競合他産業地域との関係を配慮したうえで、期間を限定した再生措置として検討されるべき視点である。

#### ○被災地の復興など地域経済の活性化のためには、国内外からの投資や企業の誘致を促進することが不可欠であり、規制緩和や税の優遇措置など他の地域との差別化が必要である。 [\*02]

#### ○国内外の企業の投資に対する姿勢は、立地優遇策だけでなく、ビジネス環境や生活環境までも重視する姿勢に変わっていった。このような変化に対応するため、立地優遇策の充実だけでなく、立地関連の情報提供やさまざまな相談などに応じるワンストップサービスの実現、ビジネス交流機会の



提供、生活環境の整備などが不可欠である。[\*02]

- 産業構造の転換も含めて、将来を見据えた被災地の産業復興には、ベンチャー企業の育成や、中小企業等の経営革新、第二創業などによる新産業の創造が重要である。これらを具体化するためには、産学官の緊密な連携が必要である。[\*02]
- 被災地の産業復興を牽引する新産業の創造には、基礎研究から事業化に至るまで、段階に応じた資金供給や大学、公設試験研究機関などの産業支援機関による支援をはじめ、総合的な支援が必要である。[\*02]
- 新産業の創造や新しい雇用の創出が欠かせない。災害後の地元経済への縮小圧力をカバーするためには、新しい企業や産業の活力が必要で、それらを引き出すための震災特区やエンタープライズ・ゾーンのような制度が事前に準備されていることが望まれる。兵庫県が提唱したエンタープライズ・ゾーン構想は、構造改革特区としてその後実現し、地域の特性に応じた規制緩和が認められるようになっており、被災地の創意工夫が求められている。また、大規模な成功例を出すまでには至っていないが、コミュニティ・ビジネスの推進などは、新しい地域経済の仕組みを指し示したものとして評価できる。[\*02]

### 3- (2) 被災地及び被災地外の雇用維持、創出

#### 【想定される事態】

- 被災地内では、勤務先の直接被災（休業・閉鎖）等による大量の失業者及びその予備軍が発生。また、被災地内外でも、間接的被害等による失業者等が発生。  
⇒被災地内外で、収入途絶・激減による生活困窮者が発生。
- 復興需要による雇用が創出されるものの、失業者との間に職種・就業形態などのミスマッチがあり、雇用対策には必ずしも十分にはつながらず。

#### 【課題（論点）】

- 雇用維持対策・失業者対策
  - ・現行の雇用維持対策、失業者対策（及び過去に行われた特例措置）に加えて、実施を検討すべき対策（ミスマッチへの対応、被災時ワークシェアリング等）
  - ・膨大に発生すると想定される失業者、一時離職者等への生活・就労支援のあり方
- 復旧・復興事業における雇用の創出
  - ・復旧・復興事業として実施される各分野における雇用創出（復興事業の現業や行政事務・サービス等）のための措置
  - ・雇用対策における被災者（住宅等の被災者や、被災を原因とする求職者）の優遇措置

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 震災失業者のうち、職安に求職票を出したのは約1万8000人だが、失業者の実態は把握できず、4万人～10万人とも推計された。[\*01]
- 震災により失職したり事業をやめた人が15%に達するという調査結果もある。[\*01]
- パートで働く女性の不当解雇の問題は少なくなかった。[\*01]
- 雇用対策の主要なもの [\*52]
  - ・雇用維持対策である。国費による雇用調整助成金の特例適用が行われた。同趣旨の制度として雇用維持奨励金が兵庫県によって設けられた。
  - ・離職者（失業者）対策である。具体的には失業給付の特例支給が行われた。また雇用促進のための特定求職者雇用開発助成金の特例措置が行われた。さらに復興基金によって、被災者雇用奨励金および震災失業者雇用奨励金の両制度も設けられた。
  - ・その他の対策として、例えば内定取り消しのための対策として雇用調整助成金の特例的適用、生産能力開発給付金の特例的支給などが行われた。
  - ・「公共事業就労促進特別措置法」が施行され、公共事業を請け負った会社が、新たに人材を必要とする場合、40%以上を被災失業者から雇うことを義務付けたが、96年5月末現在の雇用は41人に留まった。[\*01]
- 被災失業者雇用の義務づけ
  - ・「公共事業就労促進特別措置法」が施行され、公共事業を請け負った会社が、新たに人材を必要とする場合、40%以上を被災失業者から雇うことを義務付けたが、96年5月末現在の雇用は41人に留まった。[\*01]
  - ・公共事業について、被災失業者の雇用を一定割合（無技能労働者について4割まで）を義務付ける法律が施行されたが、この法律に基づいて雇用された被災者は1996年2月まででわずか30人弱にとどまる。「罰則が伴わないために実効性が弱く、実際には請け負った業者が採算と効率性の観点から自由に雇用管理を行っている。…土工、人夫、雑役など無技能者、簡単な仕事に職種限定している」などがその理由である。[\*53]
- 震災を経験したボランティア意識の高い人たちが、地域ニーズを市場に結び付けるという社会的使命を高めるための半雇用型のビジネス支援策が採用された。[\*01]
- 災害直後に経済活動を復活させるためには、住民が容易に起業できる仕組みが必要との指摘がある。

[\*01]

- 当初は離職者を全国に流動する施策がとられたが、被災地への人口回復の観点から被災地内における雇用を奨励する方向に転換した。[\*01]
- 仮設などにおいて就労意欲を喪失しかけている被災者の社会復帰を促すという観点から、仮設住宅の離職者を対象とした雇用政策が実施された。[\*01]
- 震災から3年目をむかえて復旧関連の公共工事がピークを超え、倒産も高水準で推移することが予想されるなど、雇用環境は厳しい。雇用問題は、災害直後ではなく、復旧が一段落した段階で、本格的に表面化する。[\*01]
- 震災で多くの企業が操業困難となり、ハローワークが開設した緊急窓口には、平成7～9年までに6万件を超える相談が寄せられた。これに対し、以下のような対策が講じられた。[\*02]
  - ・操業停止中の企業の従業員に賃金保障を行う雇用調整助成金の特例措置適用、雇用維持奨励金支給、失業給付の特例支給。
  - ・休職者個々のニーズを踏まえた求人開拓や巡回相談を行うふれあいハローワーク。
  - ・平成9～13年度には、主に仮設住宅に住む中高年委細社に、軽易な業務を通じて就労意欲を高めてもらう「被災地しごと開発事業」を実施。
- インフラ復旧や住宅建設などの復興特需も手伝い、被災地の有効求人倍率は一時上昇した。しかし、平成9年度から再び下降し、11年度には最低の0.30を記録した。復旧作業が一段落した後の雇用創出が課題となった。[\*02]
- 震災後、不況が重なったこともあり、雇用の維持・創出を図るために平成11年、連合兵庫と経営者協会、兵庫県の三者が共同で「兵庫型ワークシェアリング」の導入を提唱した。これは、より多くの人で仕事の総量を分け合う働き方で、以来、18年度までに66社が導入し、全国にも広がりを見せた。[\*02]
- 兵庫県では、平成13年12月に5万人のしごと・雇用創出を目標とする「ひょうご経済・雇用活性化プログラム」を策定。雇用就業の安定化、中小企業の活性化、創業・ベンチャー支援などを通じて、地域産業の活力再生など民主導の経済回復を下支えするなど、復興のための資金が被災地内で循環するよう取り組んだ。16年度末時点では6万6千人のしごと・雇用の創出が見られた。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【関東大震災】職業紹介所は元も早く復旧が行われた施設である。震災以前に解説した9箇所での復旧に加え、公園など避難者が集中している場所など計15箇所に開設された。[\*29]
- 【新潟地震】地震・津波によって最も大きな被害を受けた信濃川兩岸の中小企業では、地震後とくに多数の下請けから成り立っている金属加工・機械工場群を中心に人員整理、賃金カットの嵐に見舞われた。[\*54]
- 【北海道南西沖地震】奥尻町では、道路の復旧工事に当たって、島内の請負業者は、人手不足解消のために、津波被害で漁に出られない漁師を雇用した。漁師も、当面の生活資金を求めていた結果、両者のニーズが一致し、請負業者が漁師を日雇いで雇用するようになり、被災地内での資金循環に貢献した。[\*02]

#### 検討会での指摘

- ・震災を理由に、不当なレイオフや解雇が行われないように監督していく必要あり。
- ・「被災者の雇用促進」に対する雇用主への支援などの特別措置を検討する。
- ・都市の経済はサービス業中心であり、経済復興においては、行政の行う災害対応業務等、事務サービス系の仕事に被災者を雇用することを提案したい。米国FEMAでは、被災者登録のコールセンターに被災者を2千人雇用しているうえに、職業訓練にもなっている。
- ・雇用対策は、民間企業の活用、全国自治体の活用などによる雇用対策も必要。有珠山噴火災害では被災者を市民記者にしたご当地新聞も発行されたように、被災者の中で情報発信する人をつく

って疎開者への情報提供に活用する、あるいは高齢者の生活再建支援をバックアップするためにケースワーカーを活用するなど、サービス業を活用した復興需要の創出を想定しておく必要がある。

- ・ 産業復興関連の被害パターンは、1)職住一体のため住宅・職業を両方失う、2)住宅を失うが雇用は確保される、3)遠距離通勤のため住宅は無事だが失業する、の3つに分けられる。それぞれがどのような比率になるのかを考えることで、雇用対策の検討が進むのではないか。

#### 小グループ・ディスカッション<sup>※</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「産業復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○労働力のミスマッチの発生

- ・ 職を失う労働者の多くが第三次産業関連であるのに対し、復旧・復興関連の求人は多くが建設労働などの現業産業であることから、職種にミスマッチが発生。

##### ○建設関連労働力の不足

- ・ 労働力は比較的移動性が高いとされるが限界もあることから、国内で建設労働の需要を満たすことは困難。海外からの労働力調達（外国人労働者の受け入れ）が必要となる可能性大。受け入れの場合、文化の違いなどへの対応、復興需要終息後の国内定着のあり方などが問題に。

##### ○行政における災害関連業務への失業者雇用

- ・ 災害関連業務に関する民間委託、臨時職員雇用制度の検討。

##### ○外国人労働者の受け入れ検討

- ・ 外国人労働者の受け入れに関する法的整備、受け入れ体制をはじめとする各種環境整備などの検討。

#### 阪神・淡路大震災における提言等

##### ○発生した労働需給のミスマッチ

- ・ 職種のミスマッチ：大都市圏である被災地は、もともと非現業職従事者の多い産業構造である。事務職から現業職への転換は体力・技能・心理の面で容易なことではない。[\*52]
- ・ 年齢によるミスマッチ：企業のリストラという事実がその背景にあると思われるが、被災地ではその影響がもっとも強く出ているように思われる。[\*52]
- ・ 45歳以上の求人倍率には震災前後を通じて大きな変化が見られないことから、中高年の就職状況が厳しいとしても、それはほとんど震災とは無関係な構造的問題だと考えられる。[\*55]
- ・ 就業形態によるミスマッチ：フルタイムの一般求人ではなく、むしろパート雇用が拡大しており、こうした現象が産業構成の変化というよりは将来の日本の雇用形態を特徴づける長期的な性格を持つものである。[\*56]

##### ○雇用対策の主要なもの [\*52]

- ・ 雇用維持対策である。国費による雇用調整助成金の特例適用が行われた。同趣旨の制度として雇用維持奨励金が兵庫県によって設けられた。
- ・ 離職者（失業者）対策である。具体的には失業給付の特例支給が行われた。また雇用促進のための特定求職者雇用開発助成金の特例措置が行われた。さらに復興基金によって、被災者雇用奨励金および震災失業者雇用奨励金の両制度も設けられた。
- ・ その他の対策として、例えば内定取り消しのための対策として雇用調整助成金の特例的適用、生産能力開発給付金の特例的支給などが行われた。

##### ○特徴的な対策 [\*53]

- ・ 行政の施策によらず、民間による雇用創出の事例が紹介されており、「地域コミュニティを再生するという視点からのニュー・ビジネスやベンチャー・ビジネスの創造、あるいは地場産業の振興政策、地域福祉の展開、それらと一体になった総合的な雇用政策」の必要性が論じられた。[\*58]

##### ○被災地における雇用創出のための中間労働市場創設 [\*25]

- ・ 阪神・淡路大震災では、復興過程において平時と異なる多様な「仕事」が発生し、これらの社会的な需要に対して既存の「市場」や「公共」だけでは的確な対応ができないことが明らかとなっ

た。災害復興における仕事の特性は、その互惠・互酬的な複合的性格であり、仕事を需要する側と供給する側が明確に区別された一方向型の関係ではなく、情報共有を含む双方向型の依存関係を示している。復興に関わる仕事自体が定型化されたものではなく、極めて多様な主体が、多様なスタイルでそれに携わることになる。こうした「多層・多重型就業」が災害復興に関わる働き方の特色であり、今後の都市部における激甚災害時等の機動的かつ柔軟な対応には、復興のための緊急な「中間」労働市場の形成が不可欠となる。

○災害時ワークシェアリング制度の導入

- ・ 大災害時において一定の雇用の確保を可能とするためにも、被災していない大企業は1～2名の採用を無条件で受け入れるといった災害時ワークシェアリング制度が整備されるべき。[\*11]

○容易な起業環境の提供

- ・ 災害の直後は、通常時とは異なるビジネスが必要となる。その時に誰もが容易に起業（あるいは営業）できる制度の準備が必要。（例：自由に商業活動できる場所（公園や路上）の開放／建設作業等のビジネスマッチングを担うエージェント活動を公民館等で実施可能とする） [\*11]

○雇用保険未加入者に対する災害時等の所得保障

- ・ 相互扶助的な所得保障制度の構築（現代版頼母子講）やコミュニティレベルでの求人・求職情報の斡旋場所の設置により、非正規雇用者・半雇用者（NPO/CB/SOHO 従事者）等の雇用保険未加入者に対する災害時等の所得保障を行うべき。 [\*11]

○雇用主側に対しては助成金の支給や求人の開拓など、また労働者側に対しては相談体制の充実や被災離職者等の職業能力の開発など、労使双方に対するサポートが必要である。[\*02]

### 3- (3) 中小零細企業の復旧・復興対策

#### 【想定される事態】

- 多数の中小零細企業が被災。BCMが十分に機能せず、事業の継続・再生は極めて困難に。
- 自らの被災によるものだけでなく、取引先企業の被災・移転、風評被害等により経営困難となる企業も相当数にのぼるおそれ。
- 地元商店街などでは、店舗・在庫の被災や義援物資の大量供給、ボランティア等によるサービスの無償・低額供与、住民の疎開で営業困難に。
- 併用住宅の被災では、住まいと職場の両方を失う被災者が出る。
- 復興需要は、被災地外（国外含む）企業や大企業が中心に受注し、必ずしも地元の中小零細企業に寄与しないおそれ。

#### 【課題（論点）】

- 中小企業、商店街などの事業継続、仮復旧支援
  - ・事業所の再建、事業環境の平常化までの間の事業継続
  - ・仮設工場、仮設店舗などの供給のあり方
- 中小企業、商店街などの復興支援対策
  - ・復興資金の支援策として、公的支援（貸付）のみならず、民間貸付の促進（公的保証）、直接金融の充実といった各種施策のあり方
  - ・高齢化、後継者難などで事業再建が困難な被災事業者に対する支援のあり方
  - ・産業構造の転換、高度化などを通じた中小零細企業の支援策のあり方
  - ・併用住宅などが被災した場合の住居部分と業務部分に関する支援のあり方
  - ・風評被害防止や、被災事業所の営業再開状況に関する情報発信・情報共有のための措置
- 復旧・復興事業における中小零細企業の活用
  - ・復旧・復興事業における中小零細企業（地元企業）の活用方策

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

##### （中小企業全般）

- 神戸市では、震災前後で約9千の事業所が減少し、特に従業者数4人以下の零細事業所の事業所数と従業者数の減少が目立つ。[\*01]
- 半年ほどは、県、市の制度融資や政府系金融機関の弾力的対応などが機能し、大きな混乱は生じなかった。ただし、信用保証の手続きに期間がかかりすぎる、無担保融資の承諾が得られない、建物に被害がなく設備が破損した場合には融資対象とならないなど、大災害後の実態に合わない面があったとも指摘された。[\*01]
- 被災企業への資金供給策として、以下のような対応がとられた。[\*02]
  - ・兵庫県、神戸市、国の協調融資による「中小企業緊急災害復旧資金」を創設、低利融資実施。（平成7年2月～同7月末、計33,551件、総額4,222億円）
  - ・政府系金融機関の「災害復旧資金」貸付。（平成7年1月～17年まで受付継続）
  - ・信用保証協会の保証枠拡大（平成7年1月～、激甚災害指定による別枠保証）、震災関連保証も創設。
  - ・緊急災害復旧資金等の貸付を受け被災により資金の返済が困難な事業者に対し、復興基金が利子補給。
  - ・政府系金融機関の災害復旧資金貸付についても、復興基金と兵庫県中小企業振興公社が利子補給を実施。
- 震災以降の被災企業の厳しい経営状況を踏まえ、緊急災害復旧資金の返済については、平成9年度

以降据置期間を毎年延長し、当初の3年から最長10年とした。[\*02]

- インフラ復旧や住宅建設などで、いわゆる復興特需が生まれた。しかし、これらの公共投資や民間の設備投資は、震災後2年ほどに集中したため、特需を地元経済に取り込むことが十分にできなかった。また、復興需要の受注の約9割が県外に流出したともいわれている。兵庫県では、震災前から公共事業の発注に当たって、地元中小企業への発注に努めていたが、短期間での膨大な工事量であったため、これらの企業の受注能力を超えていた側面もあった。[\*02]
- 行政と経済界の連携のもと、平成7年12月に「(財)阪神・淡路産業復興推進機構(HERO)」を設立。被災地域の産業復興の早期実現を目指し、産業復興プロジェクトの実現に向けた調査研究、セミナー、イベント等の企画運営にあたった。[\*02]

#### (商店街・商業)

- 商店街店舗は約3分の1、小売市場は約半分が全壊・全焼の被害を受けた。震災以前からの衰退傾向もあって復旧・再開は遅れた。震災が高齢者の店主に廃業へと踏み切らせた面も指摘された。[\*01]
- 震災で避難した住民が元の地域に戻ってこないことは、地域密着型の流通業にとって市場の崩壊を意味した。[\*01]
- 中小事業者は、倒壊した店舗と新規店舗、店舗と住居、あるいは個店と商店街・小売市場集団施設の、二重の支払いを余儀なくされるケースが少なくなかった。[\*01]
- 共同仮設店舗への建設費の貸付等の支援が行われ、8月末までに28件の共同仮設店舗が再開した。[\*01]
- 共同での仮設店舗設置や本格的共同再建も行われたが、人口の減少によって売上高は低迷している。周辺にスーパーの進出が相次ぐなど、再建には厳しい環境がつづく。神戸市の検証では、商業全体として8割復興で停滞し、特に卸売業、零細小売店に深いダメージがあるとされている。[\*01]
- 都市計画事業の進捗と商店街・市場の店主が求めた復興の速度にはギャップがあった。[\*01]
- 神戸市内の6割以上をはじめ、被災地域内649商店街・小売市場の半数近くが全半壊及び一部損壊の被害を受けた。被災各地では、仮設店舗による営業が再開されたが、商圏内の人口の減少、経営者自らの高齢化などから廃業する商店も少なくなかった。[\*02]
- 商店街等の一日も早い営業再開を支援するため、災害復旧事業による共同施設の復旧のほか、災害復旧高度化資金の貸付や復興基金の補助で共同仮設店舗の建設などを支援した。また、被災した商店街の空き店舗や再開ビルなどで、本設店舗を営業しようとする事業者への支援のほか、復興大バザールや各地の商店街で行われる集客イベントへの助成を行うなど、地域のにぎわいの創出に取り組んだ。[\*02]
- 震災直後の長引く景気の低迷や経営者の高齢化等から、再開ビルや空き床や既存商店街の空き店舗の解消は進まなかった。このため、復興基金で再開ビルへの店舗等の入居促進事業を実施したほか、既存商店街での空き店舗や空き地を活用したチャレンジショップの設置や不足業種の誘致事業などに取り組んだ。[\*02]
- やる気のある若手経営者グループが中心となり、まちづくり活動などで地域とのかかわりを深め、そこに学生なども参画することで、活気のある商店街も見られるようになった。[\*02]

#### (中小工場・地場産業・製造業)

- 震災以前から産業構造の転換を迫られ、長期的な苦境に立たされていたケミカルシューズ、清酒、粘土瓦などの地場産業は、より大きな打撃を受けた。また、古い家屋の倒壊により瓦のイメージが悪化し、粘土瓦が敬遠されるなど、風評によって産業は大きな被害を受けた。[\*02]
- 町工場では、緊急融資の他、災害復旧ではこれまで例のない「仮設工場」が建設された。長田区内の応募倍率は高かったものの、西神工業団地など遠隔地への応募は少なかった。[\*01]
- 被災地内では、設備の被災やその後の再建に関する法的制限のため、工場の再建・増設等を断念せざるを得ないところもあった。[\*01]

○神戸市は、民間貸工場家賃補助制度を創設し、民間の貸工場で操業している中小企業を支援した。[\*01]

○震災直後から開設した総合相談所では、2ヶ月余りで約1万4千件の相談があった。ニーズを踏まえて融資制度の創設や、取引斡旋・現地商談会を実施したほか、仮設貸工場も6箇所、170戸建設するなどさまざまな対策を実施した。[\*02]

○県内製造業は、震災で事業所数、従業員数ともに大幅に減少した。特に、経営基盤が弱い中小企業の中には震災前の勢いを取り戻せない企業もあり、復旧・復興に格差が生じた。中小企業全体で見ると、平成16年時点でも震災前の水準に回復できていない。また、被災地の開業率は県全体と比べ高い水準で推移しているが、廃業率も同様に推移している。[\*02]

○兵庫県では、県内産品の愛用を推進する「Buy Hyogo」運動を実施し、各地場産業もイメージアップ活動を展開。ケミカルシューズ業界ではシューズ見本市やくつつ子まつりの開催、清酒業界では全国での試飲・販売会開催やパンフレットの作成、粘土瓦業界では新聞ラジオ等への広告や住宅フェア出展等に取り組んだ。[\*02]

#### (観光業・風評被害対策)

○被災した観光施設は、被害の最も大きかった神戸でも平成7年8月に約8割が営業を再開したが、阪神間の道路事情の影響や観光自粛などもあって、観光客数の回復には時間を要した。観光自粛は被災地だけでなく全県的に広がり、観光産業は大きな打撃を受けた。[\*02]

○被災による観光のマイナスイメージの払拭と観光客の回復のため、平成7年7月に「“観光ひょうご”復興キャンペーン推進協議会」を設立。女優の浅野ゆう子さんをひょうご観光大使に起用し、全国縦断キャラバン隊を派遣した。震災5年後の12年には、花と緑をテーマに、復興をアピールする「淡路花博」を開催。また、復興支援への感謝と復興の姿を発信し集客を促進する「See 阪神・淡路キャンペーン」を官民一体で展開。被災地の多彩な魅力を紹介する「阪神・淡路百名所」などの発信に取り組んだ。[\*02]

#### (コミュニティ・ビジネス、NPO等)

○震災で市民自らが「公」の一部を担ったことが、国のNPO法の制定を引き出すなど、成熟社会にふさわしい、新たな「市民セクター」を生み出し、定着させていく機会になった。[\*01]

○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。[\*01]

○被災企業のグループによる新たな金融手法として「神戸コミュニティ・クレジット」といった全国初の取り組みなど、新しい取り組みが生まれてきている。[\*01]

#### その他事例からの教訓・課題

○【酒田大火】拡幅される道路の両側を線引きし、238店の仮設店舗が建設、年末から年始にかけて営業を再開した。[\*04]

○【酒田大火】被災した3商店街では、大火後、大きく販売額が低下しており、店舗が再建されるまでは被災地外に買い物客が流れていた。そのため、施設的には復興した商店街の店舗でも客足が戻らず、負債の返済前に閉店してしまい経済的には復興できなかった店舗が徐々に発生した。[\*59]

○【酒田大火】店舗再建のために必要な時間経過に伴う買い物客の流れの変化や周辺の商業環境の変化等を受け、再建した商店街は集客力を回復できなかったことから、経営者の生活再建を果たし、防災性を確保するためにはある程度の防災性を保有した安価な構造で魅力ある店舗を早期再建するための方法の検討が必要との意見がある。[\*59]

○【酒田大火】約400戸の商店の半分以上が、組合組織による商店街近代化事業での高度化事業資金融資が決定しないと再建のめどが立たない状態にあり、新しい商店街作りは集団的に行われる必要があった。そのため、被災前は8つに区分されていた商店街が、3つの商店街にまとめられそれぞれ振興組合を結成した。[\*60]



- 【伊勢湾台風】立ち直りの遅かった下請企業の中には大企業の下請整理の対象となり、契約を切れ、零落した工場もかなりあった。大企業にとって、災害は下請整理の絶好の機会となった面もあった。[\*61]
- 【新潟地震】新潟鉄工の下請けのうちエリート組（「鉄工会」を組織）ですら、手形が落とせなくなったり、操業短縮、親企業復興のための労力奉仕などで、生産はかなり落ちてしまった。[\*54]
- 【長崎豪雨】金額的に膨大であった商店関係の被害に対する公的援助は緊急融資（国民金融公庫他）に限られていた。この申込みのほとんどが認められはしたものの、あくまで融資であるため、1年間の据置き期間の後の元利返済が被災者の重い負担となった。業種によって高額商品を失ったところでは水害倒産も発生した。[\*62]
- 【ロマ・プリータ地震】サンタクルーズ市と2つのNPOとの共同事業で、駐車場跡地（約4,000平米）を利用して7つのテントを設置。被災企業の仮事務所のほか、40の店舗と7つのレストランが約3年間利用した。[\*09]
- 【新潟県中越地震】避難所生活を送る被災者やボランティアなどで外部から被災地に来た人々に対して、被災した地元業者などが連携して弁当を提供する弁当プロジェクトが小千谷市で行われた（中越沖地震では柏崎市で展開）。被災地経済全体に比しての経済効果そのものは限定的でしかあり得ないが、分業体制をとったため被災した業者も参加でき、仕事で得た収入は、被災者の生活再建に生かされた。そして何よりも、仕事があるということは、被災者の精神的な支えとなり、地元業者が立ち直ることは、被災地のその後の復興の励みになったと評価されている。[\*02]
- 【新潟県中越地震】長岡市山古志地区では、モデル住宅を建設し、地元産業の活性化という観点から、住宅再建への県産杉の利用、地元工務店への工事発注など、地域循環型の住まいづくりをPRしている。[\*02]

#### 検討会での指摘

- ・ 大田区の中小零細企業などは、皆が支えあって、一つの共同体のように生きている。これが崩れてしまうと、仕事がまわらなくなる。そうした地場産業の集積を残しながら復興しなければならないので、時限的な土地利用を考えていかなければいけない。
- ・ 製造業においても、商業においても、これらの零細な企業は、下請け関係や顧客が「地域に限定的」であることが多い。地場産業といわれる所以でもあり、この産業上の地域特性への考慮が、中小零細企業対策には必要である。
- ・ 零細企業など、作業所や店舗が住居部分と一体化している「併用住宅」の場合が多い。その被災は、住居部分と業務部分が一体的に発生する。応急仮設住宅と仮設作業所や仮設店舗などを一体的に関連づけて対応するような仕組みを構築すべきである。

#### 小グループ・ディスカッション<sup>\*</sup>での指摘

※特に記載がない限り、「産業復興小グループ・ディスカッション」による。

- 中小製造業の被災と復旧・復興の課題
  - ・ 全般的に単価は安く利益は大きくないため経営基盤は弱く、工場再建・復旧など運営資金面で困難は大きい。また一社専属のような系列関係にないため、大手企業による復旧支援は期待薄。
  - ・ 新規設備投資の負担が大きく、経営的に厳しさは増す。
- 中小工場の経営者に再建意欲を持たせるための施策
  - ・ 再建資金（有利な融資等）と、再建場所（仮設工場、工場アパートなど）の提供が必要。
  - ・ 現状復帰にとどまらず、企業のグループ化など連携支援、経営革新による高付加価値型への転換、人材育成・技術継承など事業継続への支援など、幅広い支援が必要。
- 中小工場の再建場所（仮設工場、工場アパート等）提供における留意点
  - ・ 重量のある精密機器、機械設備を収容するため、床荷重への配慮が必要。
  - ・ 毒劇物などを取り扱うため、環境対策（排水処理など）が必要。

(初期対応)

○早期再開の支援

- ・ 緊急時の総合相談所の開設マニュアル化、相談結果の市町等関係先へのフィードバックなど協力連携体制を構築すべき
- ・ 未再開事業者への支援メニューの早期提示と実施が有効
- ・ 非常時の土地利用における産業用地確保への配慮が必要
- ・ 喪失した販路・受注の回復のための迅速かつ相応規模の支援が必要
- ・ 支援機関に係るネットワークの活用が必要

○ケミカルシューズ産業

- ・ 業界は成熟から衰退の時期を迎えつつあった。激甚な被害にもかかわらず、震災から2か月半が経過した時点で、関連企業のうち約7割が業務を再開したといわれている。[\*63]
- ・ このように復興への意欲が極めて高かったにもかかわらず、震災は生産量を半減させるとともに、生産量で見るとその後の復興もほとんど進んでいない。生産量の回復が見られない理由として次のようなものがあげられている。[\*64]
  - 1) 主な理由は輸入品に市場を奪われた
  - 2) 震災後の企業数の減少と立地の分散化によって生産リードタイムに遅れが生じた
  - 3) 問屋の機能が低下
  - 4) 流通環境の変化に対応できなくなっている

○商店街・小売市場に対する「震災特区」による緊急対応制度 [\*11]

- ・ 震災特区の適用(激甚災害指定もしくは震災指定を契機として被災地において自動的に適用できる特例施策メニューを予め制度化すべき。)
- ・ 機動的・柔軟な対策の即決・発動を可能とする被災地独自財源の措置
- ・ 既存ハード施策の拡充・弾力化による支援・既存債務の軽減、新規貸付の要件緩和・復興・復旧にかかる専門家等のマンパワー投入システムの確立

(風評被害への対応)

- ・ 風評被害の影響は長期にわたることもあり、震災で損なわれたイメージの回復が、地域経済の復興には極めて重要である。産地の復旧をアピールするため、見本市出展等を支援する被災地場産業イメージアップ対策は、業界の自助努力と相まって被災産地の回復に寄与するといえる。[\*02]
- ・ 震災による観光自粛や風評被害の影響は長期にわたることもあるため、各種のキャンペーン活動を展開して、被災地の復旧はもとより被災地以外の観光地が健在であることをアピールするなど、早急なイメージの回復が重要である。[\*02]

(商店街・小売市場の活性化等)

○商店街の地域社会への回帰 [\*11]

- ・ 地域回帰(地域コミュニティに必要とされる社会的機能の復活)を支援するための商店街・小売市場等への財政的支援を強化すべき
- ・ 地域への貢献による商店街・小売市場と地域との連携を促進すべき

○現代商店街・小売市場が抱える構造的課題の克服 [\*11]

- ・ 商店街・小売市場の新陳代謝に資する事業や新たな集客核の整備を通じた地域商業を再構築すべき
- ・ ソフト面を重視した個店の自助努力を支援すべき
- ・ 意欲ある商店街・小売市場への支援を強化すべき

(地域金融)

○被災地における復興地域金融制度の創設 [\*25]

- ・ 震災復興過程における被災地での中小零細事業所への資金供給は、通常の市場に委ねれば不足することは明らかであり、従来の枠組みとは異なる次のような復興金融制度が必要である。

- ①民間金融機関が行う融資に公的保証を付与する復興信用保証機構の設立。この方式には、保証を付与された融資が呼び水となって、実績が確認された中小企業に対して民間金融機関固有の融資が続く効果も期待できる。復興信用保証機構がその役割を十分に果たすには、残存債務保証に対し特段の配慮を行うことや、保証引き受けの条件を大胆に緩和することが必要である。
- ②信頼による直接金融制度。平成 12 年 11 月、中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい資金調達仕組みである「神戸コミュニティ・クレジット」が、わが国で初めての試みとして誕生した。災害復興という特殊な状況下において、従来の銀行からの融資に限界があることは明白である。信頼による直接金融方式は、顔の見える関係を前提とすることで情報収集コストが低く、共同体の互助精神や連帯意識により返済への義務感と仲間内監視が働く。この制度は、地域に醸成されるソーシャル・キャピタルとの関係も強く、今後の地域金融の仕組みとして検討に値するものである。

○大規模災害からの復旧・復興に向けた被災中小企業の立ち直りを支援するためには、県による制度融資の創設と信用保証協会の保証枠の拡大、政府系金融機関による融資など、関係機関の連携で幅広く資金供給を行うことが必要である。また、融資実行で支援を終えることなく、利子補給など返済面の負担軽減の対策も実施し、総合的に被災事業者の資金繰りの円滑化を支援することが重要である。金融支援の効果的な活用を促進するためには、金融機関はもとより、商工会議所など経済団体との連携体制が必要である。[\*02]

○企業が一日も早く事業を再開できるよう、まずは資金や操業場所を確保し、経営、技術、雇用など被災企業が抱えるさまざまな課題に的確に対応することが必要である。これらの課題の中には、単独の中小企業支援機関だけで解決できないものもあり、複数の支援機関が相互に連携して、きめ細かな支援を行うことが重要である。[\*02]

(まちづくりと連携した地域の経済活性化)

○震災後の人口回復は、新しい住民の流入による部分も大きい。これら新住民も含め、商業者は改めて地域住民とともに積極的にまちづくりに取り組むことが求められている。単に買い物の場を提供するだけでなく、住民誰もが憩い集える商店街として、住民のくらしやすさにつながることを期待されている。このため、自治会やNPO、さらには学生など地域において多様な取り組みを行っている主体との連携が大きなカギとなっている。[\*02]

○被災地では、にぎわいを失ったまちの再生に向け、空き店舗利用、にぎわい創出イベントの開催、地域資源を巡るコミュニティバスの運行など、これまでは別々に助成していた取り組みを一括して助成する制度が創設された。まちのにぎわいづくりを進めるためには、地域の「創造性」や「やる気」を最大限に生かせる柔軟で使いやすい包括的な支援が求められている。[\*02]

○震災は被災地に大きなダメージをもたらしたが、断層や壊れた建物、震災の語り部など被災地固有の資源も残した。近年、観光地を訪れる人々の目的は、単なる見学よりも、テーマ性を持った体験や学習を重視する傾向がみられることから、震災を観光振興に生かすことが重要である。[\*02]

○地域経済の復興や雇用の創出をコミュニティ再生やまちづくりに結びつけることが欠かせない。多くの地域で、伝統的な商店街が衰退しつつある場合が多く、これを食い止める効果的な対策は見つからないが、大規模災害はそうした商店街をさらに弱体化させる恐れがある。コミュニティの再生には、そうした商店街と地域住民が一体となった「まちのにぎわいづくり」の視点が大切であり、今後の人口減少社会における継続した課題である。[\*02]

○生活再建や地域復興の事業ニーズを地域の経済活性化につなげることが欠かせない。これには、地元企業を対象とする入札や地元住民雇用の義務付けなどが有益であろう。避難所の給食や仮設住宅団地の清掃、復興住宅の建設等を、被災地の事業として展開できるようにしなければならない。[\*02]

## 4 都市復興

### 4- (1) 基本インフラの復旧・復興

#### 【想定される事態】

- ライフラインは、緊急・応急的措置、代替手段によって最低限の機能維持が図られるが、平常時と同等の機能への回復には時間を要する。
- 交通インフラの被災により、物流・人流には大きな影響が継続。
- 復旧・復興工事関連の用地、資機材等が大幅に不足。一方で、主要幹線道路などの交通網は、復旧・復興に関わる輸送車両等のより渋滞が発生。
- 大規模な破壊などの被害が発生した基本インフラについては、復旧完了までに長期間を要するものもある。
- 本格復旧・機能回復が急がれるが、同時に、震災の教訓を踏まえた防災性の強化、時代の要請に応じた機能の更新や施設の再編等も求められている。

#### 【課題（論点）】

- 基本インフラの復旧・復興戦略
  - ・復興方針・復興計画と連動した基本インフラの復旧・復興戦略の構築体制、復旧・復興戦略のあり方
  - ・仮施設などによる早期機能回復、広域的なバックアップ（特に空港、港湾）など、特例的な措置のあり方
- 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・復興を効率的に進めるための優先順位（基本インフラの種類、地域等）の調整、決定の方法
  - ・基本インフラの復旧・復興に必要な用地を確保するための連携・調整の方法（土地の時限的利用等も含む）
- 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
  - ・市民参加や環境アセスメントのあり方（迅速性と透明性・公共性のバランス）

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

##### （輸送ルートの設定）

- 企業へのアンケートによれば、復興を進める上で特に問題となっているのは、「交通事情の悪化」（71.5%）が最も多かった。[\*67]
- 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。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。[\*65]
- 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とるよう指示した。[\*65]
- 「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。[\*01]
- 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。[\*65]

○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。[\*65]

#### (堤防等)

○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。[\*01]

#### (工事等の障害)

○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。[\*01]

○地元業者への配慮から工事区間を細かく分割発注したことが、復旧の遅れに繋がった。[\*66]

○災害査定が 10 月末まで 29 次におよび工事が遅れた例もあった。[\*65]

○住宅再建が進んでいる地区では、ガス、水道の引き込み管など地下埋設管の占用工事が必要であったことから、この完了を待って歩道の復旧工事が行なわれた箇所もあった。[\*65]

○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。[\*01]

#### (鉄道)

○鉄道の復旧にあたっては、工事事務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パトカーの先導、さらには、代替バスの運行に際してバス優先レーンの設置、臨時バス停の確保等、警察や国、県、市の道路管理者の全面的な協力が行われた。[\*65]

○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。[\*65]

○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い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。[\*01]

○鉄道は複数の事業者がそれぞれに運営している。各社の体力は異なり、それが復旧に際しても影響する。その結果として競合関係にある路線でバランスを欠いた鉄道利用の状態が生じることがある。復興計画では地域全体として鉄道サービスが好ましくない方向へ向かわないような施策を講じるように配慮することが必要であろう。[\*65]

#### (鉄道の代替輸送)

○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、葺合署)、神戸市(交通局、土木局)の間で最終調整が行われた。[\*65]

○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。[\*01]

○1 月 23 日の代替バスの運行開始から 6 月 26 日の運行終了までの運行実績は、JR、阪急、阪神の 3 社合計で約 1,450 万人、約 26 万輛であり、1 日当りの最大は、3 月 19 日の 3 社合計約 23 万人、約 4 千輛であった。[\*65]

#### (港湾)

○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。ライフライン復旧支援者や被災者の宿泊場所として、フェリー等がホテル・シップとして利用された。[\*01]

○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がれきのストック・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。[\*65]

- 港湾施設の推定被害額は 1 兆円、間接被害額は年間 3600 億円とも推計された。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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 港湾に関しては、長期的な視点を持って復興計画を策定できたか否かを検討する必要がある。被災した施設が復旧に際して縮小されるというのは受け入れがたいことである。しかし、競争力のある質の高いものに絞るという考え方はある。[\*65]

(復興計画、緊急インフラ整備 3 年計画)

- 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 年計画」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。[\*01]
- 「緊急インフラ整備 3 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。[\*65]
- 道路は既存計画を位置づ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。[\*65]
- 災害に強いまちづくりを目指した多核・ネットワーク型都市づくりを進めるため、緊急時の高速性と円滑な交通が確保できる、代替性を備えた格子型高規格道路網が形成された。さらに、これらを補完する一般幹線道路網の整備がなされた。[\*65]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【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に実施し、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。[\*04]
- 【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ることにより、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。[\*66]
- 【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。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。[\*68]
- 【名古屋市戦災復興】名古屋市の戦災復興計画土地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。[\*68]
- 【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)。[\*65]
- 【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。これは、震災復興における横浜港の再建遅れの影響に加え、横浜港の主要輸出品目(生糸)が震災で大きな被害を受け、問屋が打撃を受けて製糸金融機能がマヒしたことなどが要因として挙げられている。[\*29]

#### 検討会での指摘

#### ○首都地域全体での検討、事前の合意形成

- 都市復興に関しては、国も一緒になって首都地域全体で検討することが必要。
- 阪神・淡路大震災では、「創造的復興」と称してプラスアルファを求めたが、「焼け太り」という意見もありなかなか実現しなかった。事前の計画の中に、「プラスアルファ」が必要であることを入れておき、合意形成しておくことが必要。
- 高度成長期に作られた社会インフラは、今後10年、20年で耐用年数を迎える。重要路線については耐震補強をすべきであるが、一方プライオリティの低いものは被災前のレベルまで復旧しないということもあり得る。

#### ○物流拠点の国内代替

- 東京湾岸の海運による物流は、中部日本から東北一円まで、北海道と西日本を除く広域をカバーしている。その物流機能は、日本の経済活動にとって重要なもので、被災した場合には、復旧までの間の対応が極力国内で可能なように、伊勢湾エリア、大阪湾エリアとの連携／相互補完体制を検討しておく必要がある。

#### ○ライフライン、放送・報道機能等の復旧戦略

- 首都機能に係わるライフラインに支障が出たときには、ライフラインの最優先の復旧が必要である。効果的で迅速な復旧・復興のためには、地域別種別の優先順位など、関連事業者間のみならず道路管理者（国・都県・市区）との広域的な調整が重要となる。
- 放送・報道の自由を尊重しつつ、首都直下地震の被害の甚大さに鑑み、報道各社・放送各社の緊急時の役割分担のみならず、復旧復興期にも被災地別のきめ細かな情報伝達に関して、重要な機能を有する情報メディアとしての協力体制を検討し、情報伝達の場の提供に関して協定しておくことは有意義である。とくに、被災自治体以外の首都圏内の地域に疎開している被災者への被災地での復旧復興情報の伝達には、大きな可能性がある。

#### ○交通インフラの復旧・復興戦略

- 首都の機能を維持し、膨大な被災者を支援し、迅速な首都の復旧復興を図るためには、陸路（国道・都県道）、鉄道（JR、私鉄等）、海路（港湾）、空路（羽田・成田空港）の復旧・復興戦略が必要となる。
- 陸路については、繰り返す将来の災害時も念頭に置いた、長期的なビジョンに基づく検討が必要である。
- 鉄道については、単に復旧に留まらず、高齢社会に対応したユニバーサルデザインと環境への配慮、かつ繰り返す地震災害にも対応した防災性能の向上など、戦略的な復興への取り組みが必要となると考えられる。
- 海路については、被災からの復旧が遅れると、アジアへの物流拠点性が海外に流出する可能性が高いため、港湾物流機能のBCPの策定・実施、復旧の迅速化戦略を検討しておくとともに、首都圏以外の国内他港湾での代替機能措置の検討を進めておくことが重要である。
- 東京湾岸の海運による物流は、中部日本から東北一円まで、北海道と西日本を除く広域をカバーしている。その物流機能は、日本の経済活動にとって重要なもので、被災した場合には、復旧までの間の対応が極力国内で可能なように、伊勢湾エリア、大阪湾エリアとの連携／相互補完体制を検討しておく必要がある。
- 空路については、緊急対応期のみならず復旧復興期の物流等の需要が高い期間は、成田・羽田空港の国際機能に関西国際空港・中部国際空港へ暫定的に移転するなど、国内の空港の連携対応を事前に検討し、航空各社の協力を得ておくことが重要である。

#### ○インフラ復旧・復興に関わる用地確保

- 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。

#### ○基本インフラの復旧・復興にかかわる環境アセスメント

- 基本的なインフラの復興にあたって、どのような環境アセスメントとすべきか、事前に検討し

ておく必要がある。アセスメントの手続きの簡素化・迅速化とともに、復興事業の環境への影響を最小化するための指導基準などの検討も、事前に行っていくべきである。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「都市復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○インフラ被害等に関する留意点

- 初動の応急復旧ペースをどこまで上げられるかは、事前の取り組み状況に左右される。
- 東京のインフラでは、古い時代につくられたもの（地下鉄、JRの新橋付近の横須賀線など）が被災した場合の影響が心配される。かなり古い下水管も多く、これが被災して道路が陥没して使えないなど、想定外の事態が懸念される。

##### ○インフラの復旧・整備に関する視点

- 国の施設の多くは移転したり民営化しており、国の実施する事業は、限定されることを明確にしておくことが必要（国策で造った首都高速などを除く）。
- インフラ被害への対応の基本は復旧でいいが、首都地域の膨大なインフラが被災した場合に、復旧の投資ができるかどうかも問題。
- 大きな災害の機会に耐震性を向上させたり、長寿命化を図ることは効果的。
- スーパーインフラ的なものに何かあった場合に、どうバッファをつくるのかを検討しておくことが必要。被災地の機能についても、横浜、立川、大宮などのストックのあるところを、どう活用してバッファとするかを検討しておくことが必要。
- ライフライン、道路については、M8級の関東地震を見据えることが必要。東京湾北部地震想定では、弱いところの多くが被災して強いところが残るので、復興によって街の強化が図られる。しかし、弱いところが多く残るような別のパターンの場合には、M8級に備えるような街の強化ができるかどうか課題となる。そうした様々なパターンを検討しておくことも必要。
- 首都直下の地震は、場合によっては2回ぐらい発生して、その後にM8が発生することも考えられる。課題を先送りしないで2回の復興に取り組むことで、100年後のM8ではかなり被害が軽減する。自治体だけでなく、国としても、100年後にM8が起きても首都復興事業は不要となるよう、どう取り組むかを示す必要がある。

##### ○広域的取り組みの必要性

- 港は大規模スペースがあり、かつ大量に物を出し入れする場所であり、東京湾を1つに考えて運用することが有効。少なくとも八都県市での対応を決めておくことが必要（ex. 東京中心に被害が出た場合は、横浜や千葉が管轄したり、千葉県が管轄しているような湾岸にがれきを取りあえず仮置きをして分別するなど）。
- 羽田空港が中心にあり、多摩川の南に東扇島があって船が着けられ、13号埋め立て地にヘッドクォーターとなる防災拠点がある。防災や復興をてこに、八都県市が一体で運用する広域連携の新しい仕組みをどう作るかが課題。
- がれき、ライフラインの復旧には空き地が必要であり、八都県市が全体で広域管理していかなければならない。復旧的な工事が2年続くのであれば、全国から何千人もが集まってくる可能性があり、復旧・復興のための臨時市街地をつくることも必要となる。
- 現在の災害対策基本法は自治体単位の活動を基本に考えているが、国も参加して八都県市で地域防災計画の広域防災計画を策定し、都道府県地域防災計画を基本としつつも、広域運用を明確にしておくことが必要。

##### ○広域計画との関係

- 人口減少の時代に入りコンパクトシティー、広域的な視点など、どうあるべきかなどが課題となっている。
- 復興の際に、国土形成計画における首都圏の広域都市づくりの視点を、きちんと位置付けておくことは不可欠。



- 東京と横浜、埼玉をつなぐ鉄道の軸ができていますので、例えば、横浜はナショナルに、大宮はドメスティックに東京の機能を受け持つというような首都地域の計画を意図的に進めるべきではないか。復興に際しても、そうしたことの具体化に取り組むことが考えられる。
- 首都高速道路などを100年後には建て替えるのか、地下にするのか、廃止するのかというような議論をしておくことが必要。現在は首都高速道路を管理会社が所有しており、その将来計画を議論する場を設けることが必要。
- 都市のスマート・シュリンクなどの広域的ビジョンに合わせて、例えば首都高速道路の構造も変更するなど、ランドデザイン的なビジョンの議論を事前に行っておくことが必要。
- 河川についても、スーパー堤防整備なども含めて、復興ビジョンを描いておくことが必要。東京都の震災復興ランドデザインには一部触れられているが、そういうものを神奈川県、埼玉県、千葉県で横に連携・調整をして、首都圏バージョンの震災復興ランドデザインが準備されることが望まれる。法的な意味はないが、国土形成計画の広域地方計画などを下敷きに、震災復興で最低限取り組む事項が示されているようなものが必要。

#### ○インフラは復旧が原則

- 首都直下地震後のインフラ整備は、マスタープランで優先路線や優先整備とされていたものが、辛うじて実現できるかどうかのレベルではないか。
- 東京は過度な集積があり、ある意味では都市づくりができていますので、できる限り速やかに元に戻すことをPRするのが最優先。都市機能を復元するだけでも苦労が多いことが予想される。
- 東京では道路等の都市計画決定は済んでおり、建築制限がかかっている。地元がまとまらないのに無理に事業化するのは、事を複雑にさせるだけであり、震災を契機とした新たな都市計画事業などは、混乱を招く。行政機能の面からも、役所職員は遠距離通勤も多く、取り組みは困難。新たな計画の作成や事業実施などは、地元から議会、住民を含めて、どうしてもこの機会に取り組みたいという希望があった場合に、特別に実施を考える程度とすることが適当。
- 長期未整備の公園、道路について、東京都と区が是が非でも整備したいところと、事実上は断念しているところを、普段から明確にしておくことが必要。また、どこに都市計画があるかを普段から意識されるよう、図面情報としてはっきり図示しておくことも必要。

#### ○機能縮小等も含む事前検討の必要性

- 縮小や廃止する都市機能や首都機能がないかを検討しておくことも必要。より積極的に選ぶという意味では、公共事業、都市計画事業についてトリアージのような取り組みをして、何を捨てるか、何を生かすかを考えることが必要。平時の計画では、縮小や廃止するかなどの検討はできないが、震災復興という視点であれば、何を最優先で残しておくかを検討することが可能。
- 首都直下地震がM8級の関東大震災の前触れとすれば、次に備えて日本の中核機能を現状維持するのではなく、間引いていくという選択肢もあるのではないか。そうしたことを事前に決めておけば、災害を契機として首都機能移転が図られる可能性もある。

### 阪神・淡路大震災における提言等

○兵庫県の公共交通施設の被災は日本の東西交通をほぼ完全に遮断し、以下のような被害をも被災地内外に与えた。[\*65]

- 1) 被災地内外からの緊急車両が進出できず、救援・復旧活動の著しい障害となった。
- 2) 陸上の東西物流ルートが遮断され、経済活動に多大な損害をもたらした。
- 3) 幹線が遮断されたことにより、迂回路にも交通渋滞が波及したと同時に、設計荷重を超える重量車両の通過により健全であった道路にも大きな損害を与えた。
- 4) 神戸港の機能停止により、代替港湾(大阪・名古屋・横浜)に大きな混雑を招くと同時に、日本の経済に重大な波及損失を招いた。
- 5) 鉄道網の遮断により大量の通勤・救援交通機能が停止し、道路交通の一層の混乱を招いた。

○交通インフラの復旧に際しては交通需要管理の観点から不要不急の交通需要の抑制を図るとともに、交通システム全体をコントロールすることが重要である。[\*65]

- 今回の復興計画では震災以前から計画され、震災の影響を受けていない事業も多数あり、復興を曖昧なものにした。既存計画は基本的に継続されることを前提とした上で、既存の計画の中で震災復興として促進すべきもの及び震災により新たに必要となったもののみで復興計画を策定することが望ましい。[\*65]
- 原形復旧することがあらゆる場合において常に最良策であるとは言えない。震災復旧を機会としてあるべき姿に近づけることが考えられてよい。[\*65]
- 交通インフラでは被災すれば直ちに復旧に取りかからなければならない、復興段階に進んでもその復旧された姿を前提に計画を立てなければならない。地域作りに果たす交通インフラの役割は大きい、交通インフラは容易に改変できるものではない。震災復旧を機会としてあるべき姿に近づけることを可能にするためには「事前復興計画」が必要である。[\*65]

#### 4- (2) 建物の解体・撤去とがれき処理

##### 【想定される事態】

- 広範囲に、倒壊した建物やそのがれきが散在しており、その中には使用可能な建物、使用可否不明の建物が混在している。
- 倒壊危険のある建物の中には、所有者がすぐに解体できず、危険なまま放置されるものも出る。
- 解体作業に必要な重機、人員などが不足し、解体・撤去作業が進まず。また、被災都県内には、処分場の容量が不足するため、他地域への運搬が必須に。
- 解体現場ごとの分別が適切に行われないと、環境負荷が増大するおそれもある。

##### 【課題（論点）】

- 建物解体に対する公的関与のあり方
  - ・被災建物（特に被災住宅）の解体撤去に対する公的関与（公費解体、解体費支援等）のあり方
  - ・公的関与を行う場合に過度に解体を促進し過ぎないための、範囲及び方法等のあり方
- 計画的・段階的な解体・処分のための調整
  - ・人員、機材の調達や計画的配分、効率的な解体のための優先順位付けなどの調整方法
  - ・被害認定や再建意向等の確認との連携のあり方
- 廃棄物・がれき処分の集積・処分場所の確保
  - ・がれきの集積場所の確保についての連携・調整方法
  - ・廃棄物処分場の残余容量を超える震災廃棄物の最終処分についての広域的な支援体制
- 解体、処分に關する環境対策（環境負荷の抑制）
  - ・粉塵、アスベスト等の環境対策
  - ・廃棄物の分別、リサイクルのための措置

##### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 災害廃棄物の円滑な処理のため、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、処理状況を把握し、搬送ルート、仮置場及び最終処分場を確保し、これを適切に処分することを目的として、「災害廃棄物処理推進協議会」を設置した。この協議会のもとに、社団法人全国産業廃棄物連合会、社団法人建築業協会、近隣府県市町等の協力を得て、解体処理、分別処理、最終処分に取り組んだ。さらに、解体戸数の多い神戸市及び阪神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。[\*69]
- 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、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。[\*65]
- 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」に既設ふ頭の再開発計画が埋立をとも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。[\*65]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]

- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 95年度中に倒壊家屋等を解体撤去し、翌年度中に処分を完了するという目標がたてられた。あわせて市域内処理、解体現場での分別、リサイクルを推進するなどの基本的な方針がたてられた。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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 解体現場での分別の徹底が図られた市では、その後のリサイクルが効率よく行われた。[\*69]
- がれき発生量の推計については、当初は、被害状況の正確な把握が困難であったこと、これまでに経験のない事業であったこと等から困難を極め、何度も見直しを行うこととなった。[\*69]
- 処理体制の確立の中でも緊急的で重要なことは、解体した廃棄物を取り敢えず搬入する仮置場の確保であったが、幸い神戸、阪神、淡路地域には未竣工又は未利用の海面埋立地があり、関係者の理解と協力のもと、最大時で46か所125万㎡に及ぶ仮置場が確保できた。[\*69]
- 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。交通渋滞への対応などの問題もあった。[\*01]
- 貨物での鉄道輸送により神奈川県川崎市、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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 被災者が早期撤去を望んでいるためやむを得ないことではあったが、その結果、全国各地のナンバーのトラック、にわか解体業者が満ちあふれ、道路の渋滞を引き起こし、さらに、解体現場での分別が困難な事態となり、運搬途中の落下物も頻繁に見られるような状態が平成7年5月半ばまで続いた。[\*69]
- 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。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。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。[\*01]
- 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。[\*69]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【酒田大火】被災地から集められたがれきは、くず鉄とトタン類に分類され、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。[\*01]
- 【戦災復興・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。[\*34]
- 【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。[\*27]
- 【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。[\*35]

#### 検討会での指摘

##### ○解体の問題点

- 解体は、被害認定の物証を失わせる側面もあり、早いばかりが良いわけではない。がれき解体のみが先行することがないように、被害判定の迅速化が前提となる。被災判定後の住宅再建／補修メニューの提示とともに、がれき解体を進める。

##### ○がれき処分、廃棄物処分

- 市街地の復興事業でがれき処理が可能となる場合があり、移転補償など、面的事業との関連を十分考慮した対応が必要である。
- がれきの処理は大きな命題。東京では、最終処分場所がなく、がれきの減量が必要。そのためには、修理への対応を手厚くする必要がある。例えば、民間特定優良賃貸住宅について、修理の補助ができないか。
- がれき撤去作業のための重機の手配も問題。首都直下地震では相当広い範囲で需要が高まる。考え方の整理が必要。また、処分をどうするかは、避けて通れない問題。
- 廃棄物処理は、全国的に処理することで劇的に早く進む可能性があるが、受入側の負担も大きい。そうした問題の連携・調整を図るために国の役割が重要である。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「都市復興小グループ・ディスカッション」による。

##### ○がれき処理に関する課題

- 東京都が最も大量に震災がれきが発生するが、都内には産業廃棄物の処分場所がなく、処理業者が都外に搬出して処分されている（一般廃棄物は、23区分は中央防波堤の外側に埋め、多摩地域の分は日の出町の処分場で処理）。
- 東京都震災復興ランドデザインの中で、建設残土のスーパー堤防への利用が考えられている。
- ビルの解体時におけるアスベスト飛散防止、鉄骨のリサイクル時のアスベスト除去など、アスベストへの対応も大きな課題。

##### ○公費解体について

- 必ずしも公費解体の実施で建物解体が増えたとはいえない。
- 被災者生活再建支援法ができて公費解体は実施されないため、解体せずに済む建物まで解体されてがれきが発生する、という事態は生じないのではないか。その結果逆に、がれき処分が遅れる可能性。
- 被災者生活再建支援法ができて、首都直下地震では、被害が膨大で危険な建物も非常に多い中で、公費解体が不要となるのかどうかは疑問。

##### ○修理等の対応

- 全壊と想定されている建物のほとんどは、完全に崩壊しているわけではなく、被害はあるが、立っている。認定が全壊でも耐震補強的な修理をして使い続けることが可能であり、補修技術や応急修理等の支援体制ができるかどうか、大きなポイント。
- 新たな震災がれきを作ることもなにかねないこともあり、なるべく仮設住宅は少ない方がいいが、修理して使えるものは何でも使うようにしなければ仮設住宅の供給も大量となるなど、がれきの問題は、それら一連の取り組みとも関連している。
- 復旧・復興が遅れるのでがれき処理を急ぐ必要があるという意見があるが、この量になると、すぐには住宅建設はできない。そのため、仮住まい確保を優先するなど、恒久住宅供給に関するハウスメーカーの生産調整等について、政策的にどうコントロールするかが課題となる。

## ○応急危険度判定の仕組みの活用

- 全国から建築士が短期間に集まる応急危険度判定の仕組みについては、建築士などの技能を生かし、余震対策・応急修理などの相談を中心とすることが有効。そのことにより、安心を支援することができる。応急対応相談専門家などの呼び方とすることも考えられる。また、余震対策・応急修理によって解体が減り、がれきの削減にも繋がる。
- 広域巨大災害では、限られた時間と資源で最大の効果を上げるために、余震対策としての応急危険度判定はやめて、この建物は大丈夫と知らせるなどの、いわば被災建物のトリアージが必要。壊さなくて済むことを示したり、当面の応急的な措置を示し、それを、応急修理や罹災証明に繋げていくことが有効。

## ○仮置き場の確保、搬送

- がれきは、どのように処分するにしても仮置き場を確保することが不可欠。また、解体現場での分別が不可欠。
- 港湾からのがれき積み出しを想定した準備も必要。その際には、仮置き場もセットで検討することが有効。また、内陸部からの運搬には河川利用も考えられるが、東京湾に運搬してきた後の調整が必要。

## 阪神・淡路大震災における提言等

### ○公費解体の有効性

- 早い時期に公費による倒壊家屋の除却制度が実現していなければ、都市基盤の復旧は相当遅れたものと考えられる。 [\*12]

### ○被災建物修繕・解体システム制度の創設

- 住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、罹災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。災害救助法の関連規定として整備されるべきである。 [\*24]

### ○復旧段階での環境負荷の抑制

- 大量の災害廃棄物の処理対策には、解体現場での分別実施、仮置場の確保、震災時の経験をもとに開発された分別技術の共有・周知、災害時におけるごみ処理対策の仕組みづくり、計画的な解体の推進による搬送の効率化等を推進すべき。 [\*11]

### ○循環型社会を目指した施策展開

- 総論としては、都市の自律性・完結性の向上や新しい都市基盤の創造を推進していくべきである。廃棄物の減量化とリサイクルの推進については、住民・事業者の主体的な環境保全活動の推進、環境教育・学習の推進、エコビジネスの振興等を図るべき。地球環境問題への対応については、エネルギーの高効率利用、太陽光・風力・バイオマス等の自然エネルギーの導入促進を図るべき。 [\*11]

### ○阪神・淡路大震災で開発された分別技術の共有・周知

- 仮置場での分別については、各市町が試行錯誤の上、処理方法を固めていったが、これらの経験や新たな知見を今後の災害時にも活かしていくため、開発された分別技術の共有・周知が必要。 [\*69]

#### 4- (3) 被災地区ごとの市街地復興の取り組み方

##### 【想定される事態】

- 木造密集市街地では大規模な面的被害が発生、その他の地域では建物ごとに被災程度が異なるため、大被害を受ける建物が点在。
- 被災地区ごとの市街地復興（復興まちづくり）は、以下のようなさまざまな要因により、進捗が必ずしも順調には進まず。
  - ・被災住民は、仮設住宅、地方への一時的疎開など仮住まいへ移り、所在不明となる者も。
  - ・まちづくりの核となる商店街の機能が喪失・弱体化。
- 市街地復興に時間を要する中で、不適切な建築物等（安全でない建物）の建設が進んでしまうおそれ。またそれらの建築により、ますます市街地復興が困難になるおそれ。
- 都市復興計画（方針、事業計画）の案について、十分な周知・合意形成のために、多くの時間、コストが必要となる。合意形成に時間をかけることで、市街地復興がさらに遅れる可能性も。

##### 【課題（論点）】

- 私権制限
  - ・建築規制等の私権制限のあり方
- 市街地復興の円滑な進捗のために必要な対応
  - ・迅速・円滑に推進するための方策（事業主体、自治体等による転出希望者等からの用地買収の特例等）
  - ・都市計画事業の推進に必要なノウハウを持つ行政職員、専門家等の確保方策
- 時限的土地利用のあり方
  - ・本格復旧・復興実現までの間、コミュニティの維持や、仮設の作業所、商店街の設置等、一時的な土地利用のあり方
  - ・仮設建造物の用途、設置期間など、一時的な土地利用にかかる規制のあり方
- 市民参加による合意形成
  - ・市民参加型の計画策定のあり方及び体制整備方策（まちづくり専門家の確保等）
- 円滑に進めるために必要な情報等の整備
  - ・地籍調査、権利関係の輻輳への対応（⇒「2-(3) 恒久的な住まいの確保」参照）
  - ・疎開者に対する制度情報伝達、意向把握のための方策（⇒「2-(6) 疎開者への対応」参照）
  - ・情報（固定資産税課税台帳等）の共有のための措置

##### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 各市町では、人手が絶対的に不足する中で、数日間で市街地全ての被災状況を把握する作業が進められ、全体の早期状況把握資料としては極めて有効であった。[\*01]
- 日本都市計画学会・日本建築学会が合同で実施した被災地全体の建物被害の悉皆調査は、市街地復興のあらゆる分野で基礎資料となった。[\*01]
- 兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民の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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]

- 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。[\*01]
- 神戸市は、二段階目の計画案の作成に当たって、「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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 都市計画事業における先行買収制度を活用し、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。[\*01]
- 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して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。[\*01]
- 震災復興都市計画事業の推進に当たり、次のような多くの課題が生じた。[\*01]
  - 公費解体された建物の、補償等の取扱いが問題となった。
  - 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。
  - 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。
- 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。[\*01]
  - 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。
  - 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。
  - 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。
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]
- 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。[\*01]



## その他事例からの教訓・課題

- 【関東大震災】震災後の9月半ばに相次いで公布された勅令等により、震災焼失区域において1924年2月末までに着工し1928年8月末までに除却する仮設建築物に関して「市街地建築物法」の適用の大部分が停止され、代わりに階数は2階まで、その他衛生上必要な措置を講じることが定められた。その後、着工・除却期限が何度か延長されるなどした結果、焼け跡のバラックの街並みを区画整理後に合法的に建て替えるという当初の方針は、バラックに必要な改修（最低限、建築物の構造や設備など単体に関する規程を満たす）を施すことで撤去を免除する「バラック認定」の制度によっても反古にされた。[\*29]
- 【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「特定区域に関する調査」を行い、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「特定区域」として、72地域を指定。この調査では、住環境の劣悪な部分を含む地区の全域を「特定区域」として面的に指定したことが大きな特徴。[\*29]
- 【関東大震災】「市街地建築物法」の適用外となった仮設建築物（バラック）は、東京において最大時23万棟建てられ、このうち20万棟以上が区画整理時に換地先への移転を要した。移転工事（曳家、移築、部分的な取り壊しによる）には坪当たり27.5円が政府負担で支払われた。また、バラックの占有者が移転工事の期間中に利用する住宅及び倉庫を「臨時収容家屋」として国・市がそれぞれ用意した[\*29]
- 【関東大震災】本来、「市街地建築物法」の適用対象外とされた仮設建築物（バラック）は、換地先への移転後、速やかに除却され、法に適した建物へ建て替えられるべきものだった。しかし、バラックの建築着手が「区画整理の換地処分認可の告示日」まで延長されたことで、その告示日が換地先への建物移転後であった場合、換地先にバラックを新築することが可能となり、バラックは「合法的な脱法建築」となった。焼け跡のバラックの街並みを区画整理実施後に合法的に建て替えていく当初の方針は、バラックに必要な改修（最低限、建築物の構造や設備など単体に関する規定を満たす）を施すことで撤去を免除する「バラック認定」の制度によっても反古にされた。[\*29]
- 【関東大震災】バラックの建設容認は、被災者の居住安定を実現した点から短期的には評価されるが、長期的には転賃の追認によって権利関係者を増加させ、バラック取締の不十分さから不法状態の既得権化を招いた点が問題であった。[\*29]
- 【関東大震災】震災復興期の郊外への人口スプロールは、以下の2つの点で課題を残した。[\*29]
  - ・基盤整備が行われず、かつ建築線指定による住環境のコントロールが行われなかった多くの地域では、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。
  - ・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。
- 【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、一定の効果を上げていたと推測されている。[\*04]
- 【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。[\*04]
- 【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。[\*04]
- 【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。[\*04]
- 【関東大震災】同潤会は、普通住宅の建設以前に仮住宅を建設した。これは同潤会の当初計画にはなかったが、都心のバラックを撤去するための中間施設として建設されたもの。[\*04]
- 【関東大震災】区画整理と併行して進められた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。[\*04]

- 【福井地震】進まなかった戦災復興の反省を踏まえ、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。また、再三にわたり街路予定地のバラックの建設者に立ち退き移転命令を出したが立ち退かないため、福井県は3軒のバラック（店舗兼住宅）に対し強制撤去を実施した。[\*04]
- 【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に移転を指導し、換地上への移転を促進させた。[\*04]
- 【福井地震】個人住宅の建設資金融資については、全焼又は全壊住宅（農家）に重点を置く、小住宅を優先、応急的仮設バラックは対象としない、自己資金のみによる建設能力のあるものや返済能力がないものは対象としない、不要不急のものや貸家は対象としない、併用住宅は対象とする、などとなっていた。[\*04]
- 【福井地震】借家住人と同居間借り人の住まいを確保することを目標として「間貸住宅事業」が行われた。この事業は、半壊被害を受けた比較的ゆとりのある大きさの住宅で自力で補修困難なものに対し、建設費の補助を行い、これらの住宅に住宅のない罹災世帯を収用しようとするものであった。[\*04]
- 【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（中心地区の再開発を行うために土地流動化を必要とした政府、売買・建て替えのできない資産を処理する機会を得た土地所有者、居住地に対し帰属意識が高い被災居住者の利害関係が一致）。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。[\*04]
- 【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。[\*04]
- 【酒田大火】酒田では被災地について地権者が限られていたこと、市街地整備の事業手法の提示が迅速であったこと、被災者の一部を受け入れることのできる吸収用地が郊外部に存在したことなどから、建築制限が受容されていた。[\*40]
- 【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。[\*40]
- 【酒田大火】大火一週間後から、土地区画整理事業予定区域、都市計画道路に関する原案縦覧が開始された。このように迅速に事業手法等を住民に提示したことが、復興事業全体が迅速に行われた大きな要因としてあげられる。[\*04]
- 【酒田大火】大火直後から復興告知板を各家庭に連日配布したことで、復興に関わる動きの把握、必要な手続きができ、区画整理における仮換地指定前の整地作業開始の迅速化につながった。[\*04]
- 【酒田大火】建築基準法 84 条による建築制限がかけられるとともに、土地区画整理事業による復興計画が定められた。区画整理事業にあわせ上物を整備する機運が高まり、市街地再開発事業、商店街近代化事業等が実施された。[\*04]
- 【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。[\*04]
- 【酒田大火】約 400 戸の商店の半分以上が、組合組織による商店街近代化事業での高度化事業資金融資が決定しないと再建のめどが立たない状態にあり、新しい商店街作りは集団的に行われる必要があった。そのため、被災前は8つに区分されていた商店街が、3つの商店街にまとめられそれぞれ振興組合を結成した。[\*60]
- 【酒田大火】焼失地区の区画整理による減歩率は、国・県の補助、減価補償金等によって約2万4千平方mの用地買収が可能となり、当初の計画では19%であったものが、12.4%まで下げることができた。[\*70]

- 【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。[\*70]
- 【酒田大火】仮換地の指定では、特色ある二つの手法がとられた。ひとつは「酒田方式」と呼ばれる、換地案について街区（10～20人）ごとに討論会を開く方法であった。この討論会によって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。もうひとつは、換地指定前に整地と道路工事を実施したことで、焼跡の整理が一举に進められた。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。[\*70]
- 【名古屋市戦災復興】壊滅的な被害を受けた市街地の復興手法として土地区画整理事業が実施された。これは、次の基本方針に従って計画された。①街路は特別な事情のあるものをのぞき全て6m以上とする。②公園・緑地は総面積の約10%を保留し、適当に配置する。③官公庁及び学校は土地の状況に応じ、その位置を決定する。④規定の都市計画や土地区画整理のうち、戦災復興計画と重複するものはこれを廃止し本事業に吸収する。[\*33]
- 【名古屋市戦災復興】戦前の名古屋市には街路網、公園配置に関する優れた計画があり、戦災復興計画は、これらの内容を継続・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。[\*68]
- 【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。また、市民も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[\*21]
- 【名古屋市戦災復興】疎開跡地戦時中の防空計画としての建物疎開事業で、東京や大阪では可燃の木造建物を除却しただけなのに、名古屋では土蔵、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、敗戦後、戦災跡地に戻った人は井戸、水道、ガスもあり、焼残りの土蔵や石塀を利用してバラックを建てたが、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。このことが土地区画整理の促進に繋がった。[\*21]
- 【名古屋市戦災復興】戦後直ちに戦災跡地全般にわたって事業着手に必要な測量と土地の権利調査を行った。更に土地所有者からの要望により、面積式換地を適用していち早く仮換地を指定し、昭和24年末までに約90%の指定を終了した。この迅速な仮換地の指定が復興事業の成功の要因となっている。[\*21]
- 【名古屋市戦災復興】公園・緑地については、当初「名古屋市復興計画の基本」（1946年3月）では、既存の公園を拡大し、「保健衛生、食料自給補助の目的をもって各公園に一坪農園を増設又は新設する」ことが計画されたが、新規に計画された都市公園はほとんど実現しなかった。また市域と外周部に生産緑地の性格を持つ緑地帯を幅員約5km程度設け、いたずらな市街地の膨張を防ぐことが盛り込まれたが、戦後の農地改革により緑地として取得された用地の多くが農地となり、それが種地となってその後市街地化してしまった。[\*68]
- 【ロマ・プリータ地震（サンタクルーズ市）】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、つねに復興プランの進捗を公開するなど、すべての市民を復興プロセスの中に巻き込む姿勢が見られた。誰もがわかりやすいビジョンの策定においては、適度な時期、タイミングにおいて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。[\*09]
- 【台湾集集地震】地方小都市や山間部の村落に大きな被害があったことから、「社区」（コミュニティ）レベルでの「社区再建計画」が重要視され、ボトムアップを基本に、地域単位の計画に対する住民参加型のまちづくりが推進された。[\*04]
- 【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。[\*27]
- 【伊勢湾台風】海岸堤防によって守られる海拔0m地帯を対象に「名古屋市臨海部防災区域建築条例」を定め、指定された災害危険区域を状況によって種別し、そこに家屋を建築する場合には敷地

の地盤面を一定の高さ以上に嵩上げすることを義務づけるとともに構造面での規制を行った。しかし、地盤面の嵩上げが義務づけられることにより造成費が上昇し、また建物があるところだけ地盤が高くなって凹凸の多い宅地が並び統一性の欠けた景観が形成された。このため 1999 年に条例が改正され、1 階の床を一定の高さ以上にすることを義務づけるものとなった。[\*33]

- 【長崎豪雨災害】市民側で「中島川復興委員会」を結成し、被災後の河川環境再生のあり方について調査・提言活動が進められた。また、県知事の諮問機関として設置された「長崎防災都市構想策定委員会」の委員である有識者が、国の中島川改修計画を批判した。しかし、市民側の主張は眼鏡橋を残す点を除いてすべて国の原案通りに進められることとなり、5 年間集中的に国費が投入される激甚災害特別措置法にも指定された。しかしその後、5 年間を経過しても工事の全体計画は実現できなかった。[\*33]
- 【ハリケーン・カトリーナ】被災地の人口回復と社会サービスの回復に地域格差が顕在化した。被災から 2 年半後の時点で、高所得者地区では、人口回復が 52%、私立の小中学校が復旧した。一方、最も低所得者が集中する地域では、人口回復が 9%にとどまり、公立学校の再建は 1カ所、商店や薬局などの店舗も再開されていないなど、地域の所得階層が復興期においても大きな影響を与えていた。洪水保険の加入率は、前者がほぼ半数に対し、後者は約 1割にとどまり、住宅再建を進めるための金銭的資源においても格差を生じた。[\*10]
- 【ハリケーン・カトリーナ】ニューオ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。具体的には、以下のとおり。[\*10]
  - ・再建地区：特に甚大な被害を受けた地区が選定され、抜本的な公共施設の改造、学校の再建、住宅および商業施設の建設などの復興事業を伴った再建事業が計画された。
  - ・再開発地区：カトリーナ災害前から空地や空き屋等が多く点在する荒廃地域であり、災害によっていっそう環境悪化が進んだため、商業や商店などの再生が計画された。
  - ・更新地区：それほど大きな被害は受けていないが、学校、公園、図書館や企業再建などへの少額なインセンティブを与えられた。
- 【ハリケーン・カトリーナ】ニューオ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。[\*10]
- 【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。[\*10]

#### 検討会での指摘

- 「震災復興マニュアル」の策定と市街地・コミュニティ復興の合意形成
  - 東京都及び神奈川県には「震災復興マニュアル」が策定されている。しかし、基礎自治体で「震災復興マニュアル」を策定している自治体は東京区部にいくつかみられるのみである。こうした市街地の復興のための「震災復興マニュアル」を事前に策定しておく必要がある。
  - このマニュアルにおいて、被災程度と復興事業のための地域区分、復興まちづくり計画の策定方法、合意形成のための地域住民等の参加手法、等を定めておくとともに、隣接自治体等との連携も念頭に置いた調整も必要である。
  - 東京都で進めてきた都と区市の行政職員による「都市復興図上訓練」や、地域住民とともに区市が復興まちづくり計画策定の訓練を含めて行ってきた「復興まちづくり模擬訓練」などの新しい試みを、首都圏に広げていく必要がある。
  - 復興模擬訓練は、復興の視点から事前のまちづくりへつなげることが大事なポイント。神戸でも、事前にまちづくり活動を進めていたところが、復旧・復興もうまく進んでいる。

- 東京都では、問題がある市街地 23,000ha のうち、東京都が何らかの形で手をつけているのは 6,500ha。その意味で、東京は災害に弱いということ、住民にも知ってもらいたい。
- 復興事業の遂行には、専門知識と経験の深い自治体職員の応援が必要である。全国の自治体間の連携／応援体制を講じておく必要がある。
- 東京都では、震災復興グランドデザインや震災復興マニュアルを整備し、さまざまな課題に取り組んでおり、国に8項目の制度要望もしている。

#### ○人口減少時代の事業手法のあり方

- 再開発事業など都市の人口が増えることを前提に事業費をまかなうという手法から、適度な量的対応をしつつ一定の質を確保するという事業手法にどう転換していけるかという課題がある。これは、復興に限らず、人口減少時代の広域計画、都市作り計画で考えておく必要のある課題の一つ。

#### ○地籍、土地境界の確定

- 地籍関係のデータなど、被災の可能性の高い地域の都市計画事業関連に必要なデータを事前に準備しデータベース化しておくことは、復興の迅速化に役立つ。それはまた、事前の防災街づくりの推進にも有意義なデータベースである。
- 首都圏の地籍調査の進捗は極めて遅い。敷地の区画が未確定である上に、その権利関係が複雑な敷地が、被害が集中的に発生する可能性が高い木造密集市街地に多い。「敷地の確定」は建築基準法における集団規制（接道義務／建ぺい率／容積率など）のための基礎であり、そのために平時でも、建築確認時には個々の敷地を測量して、敷地の確定を行っている。市街地復興による土地区画整理事業などではもちろんであるが、個々の建築確認に置いても「測量」が重要な住まいの再建のための業務となる。全国的な測量のための支援体制を検討しておく必要がある。
- 被災後に、隣接する敷地の関係権利者が疎開などしてしまうと、敷地境界の位置の確認も困難になる。被災前に正規に地籍調査を進めておくことが望ましいが、被災前にGPSを用いて地域境界の暫定的画定を進めておくことは、住まい、市街地の迅速な復興のためにも重要となる。
- 東京弁護士会、行政書士会、不動産鑑定士会など15の士業団体東京支部等によって、「災害復興まちづくり支援機構」が結成されており、平成18年11月には東京都と13の士業団体とで、震災復興時の支援協定を締結している。このような活動を首都圏に広げるとともに、国も連携して復興制度の研究開発を進める。
- 敷地が確定できなければ合法的に住宅再建・復興はできないため、地籍調査がほとんど進んでいない密集市街地でどう敷地を確定していくのが課題。区画整理のような手法を使いながら、最小限の基盤整備と、むしろ目的は敷地境界確定においたような手法も検討しておくことが必要。
- 阪神・淡路大震災では、2段階の都市計画決定を行ったが、首都直下地震からの復興で、時限的市街地にどこまで取り組むかという点も含めて2段階復興を行うかどうかのシミュレーションすることが必要。福井地震の例などを見ると、敷地確定（仮換地）までできれば仮設的な建築物（バラック）が建っても後に本設に変えうるが、敷地確定の前にバラックがどんどん建ってしまうと問題。

#### ○時限的土地利用制度（時限的市街地づくり）

- 地域の復興には、復興まちづくりとしての計画策定から事業計画としての合意形成まで、関係者の地域における復興事業への対応が不可欠である。さらに、長期化する復興まちづくりに対応して、実践して行くには、被災市街地に一時的に仮設住宅や仮設作業所／店舗を設置して、地域街づくりの拠点を形成した上での取り組みが重要ではないかとして、地域内に時限を限って「仮設建物」を積極的に設置して、復興まちづくりの主体となるべき地域居住者等の地域居住継続を確保するとともに、その仮設住宅が復興事業の進捗に合わせて恒久住宅や再建店舗等に建て替えられていくようなプロセスを実現するため、東京都は「時限的土地利用制度（時限的市街地づくり）」を提案している。このような仮設住宅・作業所や、応急的に修理した住宅などを時限的に利用しながら地域復興を進める（そのために手続きを簡略化し、期間後には撤去を強制する）仕組みについて、検討する必要がある。

## ○住民への情報伝達

- マスコミの協力を得た「情報開示」と、ITを活用した「パブリックコメント」の仕組みを検討する。

## ○産業を取り込んだまちづくり

- 中小企業等の復興として地域にこだわる復興が大切であり、都市復興の中に産業を取り込んでまちづくりを考えることが必要。

## ○空き家への対応

- 老朽家屋の空き家が増えており、それが倒壊すると避難の際に障害となり、また防犯上も問題。空き家が、復興まちづくりに影響する可能性もあり、空き家の調査や対応方策の検討が必要。

## 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「都市復興小グループ・ディスカッション」による。

## ○復興に関連する首都地域の特徴

- 東京は単身世帯が多く、その世帯のビヘイビアを考慮しておくことが必要。
- 東京はペンシルビル、雑居ビルやマンションが非常に多く、権利の調整と再建の合意形成が困難なものが大量に発生する可能性がある。再建への取り組みが円滑に進むのは立地条件が良く、容積に余裕があって、デベロッパーが入る、というケースに限られる。それ以外では、ローン、権利調整、抵当権の取り扱いなどの問題が生じるので、公的セクターの参画が不可欠。しかし現在、公団などは廃止される方向であり、どう対応すべきかの検討が必要。また、その際には、技術者が残ることが不可欠。
- 東京は小さな家でも非常にお金が掛かっている住宅が多く、そうした中産階級の資産が一度に消滅することについては、従来とは異なる課題が生じる可能性。

## ○基盤未整備の木造密集市街地の再建で生じる課題

- 基盤未整備の木造密集市街地が全焼して、百数十万世帯が家を失うような災害が発生した場合に復興をどうするか、ということが、被災市街地と復興における最大の課題。全てを土地区画整理で対応するのは難しいが、一方で、元へ戻すにしても接道義務などの問題で、超法規的措置が実施されなければ個別再建も不可能。
- がれき処理等によって敷地の境界が分からなくなる事態が発生すると、敷地区画を確定して測量できない限り、建ぺい率、容積率も計算できず、住宅設計自体ができなくなる。
- 土地区画整理は困難であり、まずは、「敷地境界確定」に限定して取り組むことが有効。なお、「敷地境界確定」は、住民で対応することは難しく、公共が介入しながら確定して、その際の登記の費用等の経費を行政が支援するようなことが必要ではないか。その後は民間による組合施行などにまかせることが可能になる。なお、敷地境界画定のためには、普段から大量に風景を撮影しておくことが有効。
- 建築基準法の42条2項道路と接している既存不適格敷地を普段から明示しておき、その中心線は災害後も動かさないという方針を示すことも重要。
- 市街地復興に時間をかける必要がある場合には、一時どこかに住まいが必要だが、東京都が前提にしている時限的市街地も全員の仮住まいを確保できるわけではない。関係者が冷静に考えて、ある程度隣近所との合意ができるよう、なるべく地域の近くで住まいを設定することが必要。
- 阪神・淡路大震災では、山麓で宅地がずれた際の土地の権利関係の処理には、司法書士と土地家屋調査士が相当が時間をかけて取り組んだ例がある。東京でも、下町の液状化発生などで、同様のことが起こり得る。

## ○事前の計画づくりの必要性

- 東京都のグランドデザインのきめの粗さでは、実際には区市町村にはほとんど使えないので、本来はもう少し詳細なものも必要。都市計画道路についても、震災復興時にどの路線をどうす

るかを説明できるようなプランを作っておくことが必要。

#### ○市街地復興における国の役割

- 民間の方が旺盛なので、国の役割は、税制やローンの問題などの政策支援の部分が大きい。
- 国は法律制度上必要な備えや改定しておくべきことがあるかどうかのチェックをしておく必要がある。なお、未曾有の被害規模となった場合には、法律制度の特例的な運用をかなり考える必要がある。

### 阪神・淡路大震災における提言等

#### ○都市計画決定に対する国の関与の縮小

- まちづくりにおける関係者の合意がその地区・地域の総意として形成されていくプロセスへの対応の検討が重要である。当面、その前提として、地方自ら地域の合意形成に責任をもつという観点からも、都市計画決定に対する国の関与を縮小し、これまで以上に市町村権限の強化に取り組むべきである。 [\*24]

#### ○復興における私権制限

- 復興まちづくりを推進するために、一定限度の私権（財産権）の制限や借地権・借家権等の利用権に対する制約を認めるべき。 [\*11]
- 行政が早い段階で復興のたたき台を示すのと住民の合意形成まで建築制限を継続することのどちらが復興の早道かの是非は地域の事情の違いもあり即断できない。 [\*12]

#### ○市街地復興整備に係る諸制度の活用と今後の方向 [\*25]

- 震災復興都市計画事業の実施にあたっては、平時とは違った工夫や知恵が要求される。
  - ① 2段階都市計画決定の実施やまちづくり協議会からの提案により事業計画の見直しが行われたことは評価できる。
  - ② 早期の生活再建と都市復興を両立させることの重要性から、公的住宅供給と市街地整備事業の連携（都市計画事業による保留地や保留床の公的住宅供給への活用等）は効果的である。人々のネットワークを現地に残し合意形成や事業促進を図るためには、都市計画（事業）決定前でも事業用の仮設住宅や店舗の建設などを可能にすることや、より早期の生活再建を希望する人々に事業主体が地区外移転や事業認可前の税控除等の多様な選択肢を提示し、先行的な用地買収が行えるようにすることも必要。
  - ③ 平時からの住民主体のまちづくり活動が地域の復興力を高める。震災前からコミュニティ活動が盛んな地区では、震災後のまちづくり協議会の結成や事業の合意形成が円滑に進むケースが多かった。また、住民主体のまちづくりを推進するためには、行政のまちづくり担当者の人材育成、専門家による協力体制の確立等も欠かせない。

#### ○地元提案を反映させ事業の円滑化を図る仕組みづくり

- 事業制度面でも、住民・権利者の意見集約と合意形成がより速やかに行われ、それが事業に反映されることで、事業の迅速な進捗が可能となる仕組みの整備が必要である。仮換地案の立案における住民意見の聴取・集約とその調整をコンサルタントなどの専門家に委ねる仕組みの整備と、仮換地案の地元提案を事業に反映させて住民合意の迅速化・円滑化を図り、事業を早期に進捗させる制度の整備が求められる。 [\*25]

#### ○専門家・コンサルタント等による支援

- まちづくり専門家を育成しそれらのネットワークを構築するなど、初動混乱期に住民と行政の橋渡し役となる専門家を派遣する制度を充実すべき。 [\*11]
- 他の自治体、都市基盤整備公団、まちづくりコンサルタントとの連携体制が必要である。 [\*12]

#### ○他都市への避難者を従前居住地に戻すためのまちづくり面での対応

- 他都市等に避難した被災者が一日も早く地元に戻り、住宅を再建できるようにする仕組みが、被災地のまちづくりには重要である。特に、個人に密接に関わる各支援制度の定常化と、複合・重層的に利用できるような制度の連動が必要である。(2-(6)再掲)
  - ① イベント開催・ホームステイ等により地元へ立ち寄り、一時滞在してもらうコムステイ(住民回帰)シス

テムをまちづくり協議会・NPO 等と行政の協働で行う制度

②住宅共同化への支援制度として、保留床の受皿住宅使用を前提にした従前居住者再建建築の制度化

③狭小型協調(小規模共同型)住宅補助制度

○景観への配慮 [\*11]

- 被災住民を現地に残す工夫と震災前からの歴史、文化、街並みなどの特長を活かしたまちづくりが大切。
- 景観まちづくり地区制度（まちなか景観形成地区等）や住民主体の景観まちづくり協定の策定等を推進するため、景観アドバイザー（専門家）の派遣等を行い、住民主体による地区計画等の策定に対する指導・誘導を適切に行うとともに、景観形成に係る建築物等の維持修繕費用を適切に助成できるよう制度を拡充すべき。
- 景観重要建築物等の指定の推進を図るとともに、景観重要建築物等の維持修繕費用の助成を適切に行うべき。また、景観重要建築物等を核とした周辺景観形成制度を確立すべき。
- 震災後、景観形成上の課題について、ハウスメーカーの人たちと意見交換する機会があった。そこで、「ハウスメーカーとしても周囲に無関心で住宅を供給しているわけではない。参考にすべき方針が何もない。たとえ紙1枚に書いたものでもあれば当然参考にするのだが。」という意見が聞かれた。この「紙1枚に書かれた方針」が意味するところは、極めて重要であると考えられる。日常から、身近なまちのあり方について検討し、その方針を何等かの形で公表しておく必要がある。 [\*12]



## 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

#### 【課題（論点）】

- 可能性のある（避けるべき）最悪シナリオ  
（例）・国内の物価（特に復興関連）の高騰、インフレ
  - ・日本の国債、金融機関、企業などの格付、地位低下
  - ・国内外における中・長期的経済影響（金利変動など）
  - ・数年後の復興需要縮小により、経済、雇用情勢が急激に悪化 など
- 復旧・復興のための資金調達のあり方
  - ・復旧・復興事業等のために官民が必要とする資金の調達方法と資金調達に伴う影響緩和
- 中長期的な経済影響の防止・緩和
  - ・中長期的な日本の経済パフォーマンス低下を招かないための措置

#### 阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 緊急融資が必要となり、金融面からのバック・アップ対策として、全く初めてのこととして、特定地域に日銀資金が投入された。[\*01]
- 兵庫県内の復興経済活動規模は 14.4 兆円と推計されており、復興に要した資金の 7 割は民間が負担したと推計されている。[\*01]
- 財団法人形式の組織により、複数年にまたがって継続的に事業を推進する仕組みが作られた。[\*01]
- 復興財源確保や被災者への公的支援のあり方が議論となった。国の復興財源確保については様々な議論があったが、最終的には「赤字国債」の発行によることとなった。[\*01]
- 復旧・復興事業費は、復興計画 10 年間で 16 兆 3000 億円に上った。国は多大な財政支援を行ったが、県や被災市町もその負担分を賄うため、多額の地方債の発行を余儀なくされ、震災後の自治体財政を圧迫する要因となった。[\*02]
- 当初、被災自治体からは財政的支援の法的裏付けを明確にした復興特別立法も要望されたが、実現しなかった。[\*01]
- 兵庫県内の被災自治体の財政は、歳出面では震災関連経費の新規発生、歳入面では震災による減収と景気後退による減収という局面に陥った。[\*02]
- 自治体財政の逼迫に伴って、行財政改善への取り組みが不可欠となった。[\*01]
- 災害救助・復旧事業費に対応するため、国庫の補助率アップや補助対象拡大など、各種の特例措置が講じられた。また復興事業費は、国の経済対策のための補正予算の中で、国庫補助金と地方債（補正予算債・充当率 100%）で措置され、元利償還金の一定割合が交付税で支援された。[\*02]

#### その他事例からの教訓・課題

- 【関東大震災】被災直後に内務大臣・後藤新平の立てた帝都復興の基本方針には、焼失区域の全域を一括買収し、整理後にそれを払い下げ又は貸し付けると定められていたが、財政事情等から閣僚の賛同を得るには至らなかった。[\*04]
- 【関東大震災】帝都復興計画には、幹線街路整備、区画整理による焼失区域の基盤整備、広場・公園の整備、共同溝の整備、東京湾の整備が盛り込まれたが、予算が削減されて、幹線街路の幅員減少、非焼失区域での事業中止、東京湾整備等の別事業化、広場廃止・公園削減、共同溝計画全廃など、計画が縮小された。[\*04]

- 【関東大震災】東京・横浜手形交換所における手形取引は、震災直後はほとんどなくなり、以後 1 年間にわたって低調な状態だった。[\*29]
- 【関東大震災】いわゆる「震災手形」を日本銀行が再割引し、これによって日本銀行に損失が生じた場合、政府が 1 億円を限度に損失補償を行うという「震災手形割引損失補償令」が公布・施行された。これにより、回収困難となった手形を所有する銀行に日本銀行が政府補償付きで特別融資（補償令特融）を行うことで銀行資産の毀損を抑制し銀行の開店を促すための施策であった。しかし、補償令特融によって再割引された震災手形の多くは、震災以前から回収困難になっていた手形であり、実際に震災によってりさいした商工業者の救済に補償令特融が果たした効果については疑問とされる。[\*29]
- 【関東大震災】震災に伴い生活必需品や復興資材を国内供給だけで賄うことが困難となったため、生活必需品及び復興資材、機械等の輸入税を 1924（大正 13）年 3 月末日まで免除するという措置がとられ、それに対応して輸入が増えた。[\*29]
- 【関東大震災】東京市内の銀行が震災による人心動揺と銀行取付の発生を考慮して震災直後からほとんど休業し、その影響が全国に及ぶことが懸念された。民間銀行関係者が協議により政府への陳情を行ったことから、9 月 7 日、「支払い猶予令」が公布された。これにより銀行の営業が再開されたが、開店後の預金引き出しは予想に反して少なかった。[\*29]
- 【関東大震災】震災に伴う有価証券価格の下落により、東京株式取引所の取引員は大きな損害を被ったため、東京株式取引所は清算取引整理資金 600 万円と取引員復興資金 686 万 6,000 円の長期貸出を行うことに決し、これに対して日本興行銀行がこの資金を融通、日本銀行が日本興行銀行に対し 686 万 6,000 円を期間 1 年で融資した。[\*29]
- 【関東大震災】震災によって為替銀行は海外支店における預金引出等にあって手元資金が窮迫したため、日本銀行から在外正貨の払い下げが行われた（1923 年末までに合計 2 億 4,546 万円）。これにより在外正貨が急速に減少したため、政府は 1923 年 12 月 6 日、輸入は輸出でまかなえる金額にとどめ、原則として在外正貨の払い下げを行わない旨を為替銀行に通達。これに反応して為替市場では一気に円安が進行した。このため翌年 1 月 16 日には必需品輸入に対する払い下げを再開、同年 3 月 18 日に原則中止とした。[\*29]
- 【関東大震災】中央政府の財政は第一次世界大戦に伴う好況期に著しく膨張し、その過程で中央政府の剰余金も急激に蓄積されていった。応急復旧費の太宗は、この常陽金から支出されることとなった。[\*29]
- 【関東大震災】震災対策による収入（官有物の貸下・払下料、貸付金返償等、計 2,600 万円）があったが、それ以外御震災関係費はほとんど一般会計費から支出され、その調達方法は種として普通財源と公債金によった。震災関連支出の調達に伴う公債発行によって、歳出に占める交際費の増加の端緒が形成された。[\*29]
- 【関東大震災】国債発行は震災関連費用の支出と共に増加したが、震災対策が一定の段階に達すると減少し始め、その後激増するのは昭和恐慌以降であり、震災対策費の調達によって国債発行が常態化したとは言えない。しかし、歳出に占める公債金の比率は震災以降高水準を維持し続けており、公債発行負担が政府財政に与えた影響は小さくない。[\*29]
- 【関東大震災】地方財政普通会計の歳入推移を見ると、震災時に地方税は減免・徴収猶予措置により大きく減少しているが、その後は回復基調にある。また、震災を境に国庫支出金の比率が増加するが、金額はかなり増減が激しい。さらに、震災以降は次期繰越金額が著減し、地方債のハックによる収入が増加している。これらの変化から、震災関連支出の一時的な国庫支出金への依存と、震災を契機として、それ以前からの継続していた地方債発行への依存が常態化している状況が見取れる。[\*29]
- 【関東大震災】地方自治体が発行する地方債の発行残高推移を見ると、震災後の大正 13 年に大きく増加しており、震災対策費用の調達として発行された都道府県債が大きく積み上がり、その後の景気後退局面で累増、地方財政（特に都道府県財政）を大きく制約した可能性が推測される。[\*29]
- 【広島市戦災復興】市の経済活動が停滞し市独自財源で復興計画を実現させるのは困難であったこ

とから、広島市を憲法にのっとり平和を象徴する都市として再建することを骨子とし、国及び関係機関ができる限りの援助を行うといった旨の法案を整理し、国に対して法案の成立を懇請、「広島平和記念都市建設法案」を成立させた。

- 【伊勢湾台風】物価への影響については、木材、炭類、水産加工品、繊維織物などが値上がりしたものの、緊急物資の大量入荷、暴利取締りなどの対策が機敏に講じられたためさほどの値上がりはしなかった。[\*49]
- 【伊勢湾台風】金融面の影響として被災地では不渡手形の数が著しく増えた。名古屋銀行協会では、罹災手形の金融取引に及ぼす影響を考慮して、支払期日超過の手形の交換持出しを認め、また、手形小切手の不渡処分猶予などの応急措置を講じた。[\*49]
- 【新潟地震】新潟地域が新産業都市に指定されていたため、「被災地域が地域格差是正のための拠点としての国家的使命を有していることから、震災復興のための資金は国家的立場からもその確保の手段が検討されなければならない」（新潟県「新潟地震災害復興計画」）とし、同計画では「新潟地震対策事業」（仮称）という特別の高率補助事業の予算項目の新設、国庫補助事業や地方単独事業に係る地方の起債枠の拡大、（特別）交付税による援助措置を要請する必要があるとされた。[\*16]
- 【トルコ地震】政府は被災地域の復興等にかかる費用捻出のため、インフレへの悪影響の少ない税制パッケージ法案を議会に提出。実現されれば復興支出が過度の通貨増発もしくは政府債務の過度の増大につながる可能性は小さくなる。[\*71]
- 【トルコ地震】国際格付会社が格下げすると経済危機の引き金となる恐れもあったが、地震直後には「格付に実質的な影響は与えないだろう」との見解が発表された。[\*71]
- 【ロマ・プリータ地震】（サンタクルーズ市）市街地再建の財政的基盤を確保するための特別な「地震復興税」として「地方税:Measure E」（6年を期限として3,350万ドルを超えない範囲で1%の半分を売上税から徴収可能とするもの）を採択し、これによる1991年4月1日から1997年3月31日までの税収は、2,032万4千ドルに達し、中心街の再建費用（景観及び基幹施設）、駐車場構築、警察署、図書館・図書に使われた。[\*09]
- 【ロマ・プリータ地震】（サンタクルーズ市）再開発事業区域が決まると、RDA（都市再開発局）はTIF（Tax Increment Financing: 税収増加融資）という方法で事業資金の調達を計画。これは、最初に現在の財産評価額などをもとに再開発期間を決め、この期間は再開発によって増収となった税収部分を再開発事業費に配分するという手法である。サンタクルーズ市では、地震後の再開発事業と東側商業区開発事業においてこの税収が使われ、80%がプロジェクトの主たる資金源として、残りの20%は低所得者向けの住宅開発に使われた。[\*09]
- 【ノースリッジ地震】行政管理予算庁(OMB: Office of Management and Budget)は、画期的な財政戦略を打ち出し、地震発生から最初の8日間の復興費用を100%連邦負担とするようにした。中小企業局(SBA)は、実質的にその規制を書き換え、住宅所有者および中小企業がより財政援助を受けやすいようにした。連邦政府の負担とそれ以外の分担割合を90/10とし、さらにその10%の支出額についても、カリフォルニア州に150百万ドルを貸出した。[\*04]
- 【台湾集集地震】民間人を責任者とするNGO「財団法人921震災重建基金会」が、社会サービスや個人住宅の再建など多岐にわたって義援金の運用を担った。[\*04]
- 【ハリケーン・カトリーナ】被害総額は、過去最大のハリケーン・アンドリュー(1992年)の437億ドルをはるかに上回る規模であったが、被災地域の経済規模の全米に対する割合が小さいため、直接的な被害に伴うマクロ経済への影響は限定的であった。[\*50]
- 【ハリケーン・カトリーナ】被災したメキシコ湾岸地域は、全米の石油精製能力の17%、原油生産高の4分の1を占め、さらに米国が輸入するサウジアラビア産石油の大半がルイジアナ州を経由して全米へ供給されていた。被災により、湾岸地域の産油量は通常の10%にまで落ち込み、精製施設の被災により全米の石油精製能力は1割低下した。ハリケーン来襲時は、石油、天然ガス、ガソリン価格とも史上最高値水準であり、引き続きエネルギー価格が高騰した。[\*51]
- 【ハリケーン・カトリーナ】エネルギー価格高騰の影響は、全米に及び、特に消費者心理の悪化が見られた。ミシガン大学調査の消費者センチメント指数（消費者心理状況を調査した指標の一つ）

は7月の96.5をピークに、8月は89.1、9月に76.9と急降下した。[\*50]

- 【ハリケーン・カトリナ】米連邦準備制度理事会（FRB）は、2005年9月に短期金利であるFFレート誘導水準を0.25%引き上げる利上げを行った。声明文では、ハリケーンによる被害による消費・生産・雇用の落ち込みと、エネルギー製品の価格高騰や石油生産・精製インフラへの影響を指摘したが、一方で、景気に与える影響は一時的であると判断された。[\*50]

## 検討会での指摘

### ○金融部門の対応

- 金融部門はBCPがかなり整備されている。また、金融市場についても、むしろ、マーケットの心理が安定するまで止めるなど、短期的には止めるという措置も必要で大きな問題とはならないというのが一般的な考え方。ただし短期的に止めるような場合には、風評被害を生まないよう、そうした情報を早い時期に出す広報機能をきちんと持つことが重要。

### ○国の財源確保

- 首都の復興関連費用は膨大なものとなり、国家予算の編成にも影響を与えかねないもので、国民の理解を得る仕組みを検討しておく必要がある
- 復興に際しては、国際的な資本の呼び込みや、PFI等の活用による民間資金の活用にも取り組むべき。
- 海外からみれば、東京は再開発の余地がまだ多く残っているらしいので、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。
- 災害後に長期金利がどう動くのかは予測できないが、災害が発生した時に数十兆の国債を発行するのであれば、それを吸収できる環境を作ることが必要であり、マーケットに対して、発行する国債を償還するための手段（増税など）を示すことが必要。
- 1989年のロマプリータ地震では、サンタクルーズ市で住民投票により消費税を倍増させて増加分を復興に用いた例がある。そうした対応については、災害後に提示するのではなく、それがあり得ることを事前に共通認識としておくことが必要。
- 一定の線引きをして、それを超えたら復旧・復興費用を調達するために連帯的税は不可避であることを国民に知らせておくことも必要。
- 増税は、逆に経済の冷え込みをもたらすことも懸念され、その点も考慮した検討が必要。
- 全国的なファンドを積み立てるべきという指摘もあり、宝くじ、公営賭博の収益などを原資とすることもあり得るのではないか。
- ソフト対策のための基金を積み上げることは、現実かもしれないが、インフラ復興に必要な巨額な基金をつくることは不可能。そのため、インフラ復興の財源としては、政府保証を付けた災害復旧対策債などで措置する方が現実性も機動力もある。復興の財政対策としては、そうしたフィージビリティの高い選択肢を取り上げておくことが必要。

### ○予算配分の考え方

- 首都機能の復興は、東京都という地域の復興とは区別して、特別の財政的な考え方が必要ではないか。
- 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、復興予算としてもよいのではないか。
- 復興における財源配分にあたって、膨大な復興需要に対して財源の制約が大きな条件となる可能性が高い首都直下地震では、復興事業の順位付けや補助率の検討など、従来の仕組みを超えた、財源の有効活用のための方策が必要になる。
- 復興への優先順位付けと予算配分を巡って、国—都県—基礎自治体間の調整の仕組みを検討しておく必要がある。
- 経済・財政状況の項目が、主に国に関する事項になっている。より多面的に検討するのであれば

国と地方という視点も必要。

#### ○経済・財政運営の視点

- この復興需要を被災地の地域経済の復興に展開するとともに、わが国経済の復興へのプラスの影響を大きくするような取り組みが重要である。『日本に巨大な復興市場が出現し、投資の場が出現した』と海外に伝えられるような、日本経済への信用不安を軽減し、むしろ日本への投資を誘導することが必要である。
- 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。
- 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、民間資金を活用することが重要で、そのための仕組みが必要。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、民間の資金・ノウハウを活用するような工夫が望ましい。
- お金の使途は自由な方が経済性は上がると言われる。多くの場合、復旧・復興対策は、既存の事業メニューに復興計画を合わせているが、むしろ復興計画に則して自治体が自由に使えるような財源措置も必要ではないか。
- 復旧復興にかかる財政需要の発生と税収の回復にタイムラグがあり需要・財源のギャップが生まれるため、基金や外債・国債などによる膨大かつ短期の財源調達のための機動的・臨機応変な財政措置が必要。一方で、財政需要を時間的に平準化する努力も必要で、できるだけ修理で対応して新規投資を抑制するなど考慮することが必要。
- 国税収入に占める東京都のシェアは4割近く、東京に集積する本社機能が甚大な被害を受けた場合には、数年度にわたり税収が減少することが予測される。国税の約3割は地方交付税として他の地方自治体に移転されていることから、被災地外の自治体の地方財政にも影響がある。また、増税するにしても税収が戻るまでには時間がかかることから、財政需要の問題だけでなく、税収減も考えておくことが必要。
- 復旧・復興には莫大な資金が民間で必要になる。緊急性の低い復興事業は後にまわして官の復興需要を分散させ、民間の復興を優先させる考え方もある。災害復旧事業を3年以内に実施することを求める現行制度に柔軟性を持たせることも必要。
- 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、住宅再建や公共事業の特例等、税財政、さらには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。
- 被害想定における直接被害金額67兆円とは、基本インフラに係る社会資本の復旧費用と住宅などの再建費用として想定している。それは、67兆円の「復興経済市場」が首都圏を中心に発生するという点でもある。この復興経済市場を、被災地の地域経済の復興の契機とするような、地域経済対策としての復興事業のあり方が重要となる。
- 都市復興の事業規模は、震災後2週間目くらいの比較的早い時期に決断を迫られる問題である。密集市街地の復興などは、被害をどう復旧するかではなく、それまで低かった水準をどこまで上げるかという公共事業そのものだが、その基盤整備の財政需要（たとえば区画整理の公費負担）は、被害想定の上では含まれていないという点に留意が必要。

#### ○復興基金の考え方

- わが国の復興基金の仕組みは、「公的な復興基金」であり、その運営も公的な性格が強く、これまでも「使いづらい」との声も聞かれる。台湾大地震(1999)の復興基金会（重建基金会）は義捐金等の寄付金を元手として民営（第三者機関）的柔軟な運用を行っている。なお、関東大震災時の同潤会は、世界からの義捐金をもとに設立され、現代の住宅政策にも大きな影響を持つ復興事業となった。
- 国及び都府県をまたぐ被災が想定され、国・都府県に係わる複数の基金のあり方も含めて、広域災害からの復興時の仕組みを検討しておく。
- 復興基金には、単年度会計、予算先決主義などの財政原則から自由になる等の効果があるが、一方で、政治プロセスを排除することの是非もあり、必要最低限に留めるべき。
- 首都直下地震では、既存の制度等についてもどうするかを検討する必要がある。たとえば、最近

の大きな災害では、被災県などが地方債を発行して復興基金の原資とし、その利子分を国が交付税措置するなどして対応していたが、こうしたやり方が被害規模の大きな首都直下地震でも可能かどうかという問題がある。

#### ○復興経済から平時経済への円滑な移行

- 復興需要は、とくに建設関連産業に膨大な需要を生む。その需要を健全な経済成長の機会とするとともに、復興再建された施設が繰り返す次の地震にも耐えられる耐震性などの建築品質が確保されていくように、建設関連資材の安定供給と価格管理・業務管理など、復興時の健全な経済活動を確保する取り組みが重要である。
- 東京は生産拠点より需要拠点であり、この市場に依存している全国の企業が影響を受ける。市場をいかに早く回復させるかが重要。また、被災事業所の営業再開をPRするために、各種の社会的組織が情報をとりまとめて発信する、社会的組織によるエンパワーメントが必要。
- 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。

#### 小グループ・ディスカッション※での指摘

※特に記載がない限り、「経済・財政状況小グループ・ディスカッション」による。

(想定すべきリスク・シナリオ)

#### ○システムリスク

- 米国同時多発テロの事例や我が国の金融機関の業務継続体制（BCP）の急速な普及状況から、あまり深刻な事態を想定する必要はないと考えられる。

#### ○信用リスク

- 日本経済の正味資産残高 2,787 兆円（平成 19 年末）であることから、首都直下地震そのものによって日本の信用力が低下することは考えにくい。ただし、土地、証券・株式が仮に値下がりすれば、資産が目減りする可能性はある。例えば、企業や人口が流出するにより東京の地価が下落すると、不動産担保割れ、不良債権化して、それが中長期的な我が国の信用リスクにつながる。

#### ○金利リスク、為替リスク

- 復興資金 66.6 兆円を仮に 1 年で調達しようとするれば、約 30 兆円の国際収支赤字になり、これを海外から資金調達しようとするれば、為替レート下落圧力、金利上昇圧力となる（日本の国債費は 1%の金利上昇で毎年の利払いが 3 から 4 兆円増加）。

#### ○価格リスク（インフレ等のリスク）

- 国内の住宅着工数（約 100 万戸/年）の 148%に相当する 162 万戸が被災すること、建築物工事費（住宅以外含む、28 兆円/年）の 191%に相当する 55 兆円の被害であることから、建築コストの上昇圧力はかなり大きいと予想される。

(その他留意すべき事態)

#### ○金融機関の破綻

- 不動産担保の価格下落、マーケットの崩壊による有価証券価格の低落などによって金融機関の自己資本比率が急速に下がり、海外からの資金調達ができなくなるというシナリオはあり得る。

#### ○本社の海外移転

- 外国が資金を引き揚げるだけでなく、別のところに本社を移そうという流れも出てくる。

#### ○特例措置による混乱

- 阪神・淡路大震災では手形の特例措置をしたが、悪用するケースが出てきたことと、悪用した人が出てきたために、まじめに事業をしている人が手形を振り出せなくなったという問題が起きた。
- 手形の緊急措置は短期的には必要。それが長引くとためなので、明確な強い意志を持って短期に

収束させる必要がある。

#### ○被災地と被災地外とのギャップなど

- 阪神・淡路大震災では、被災地に大きな資金を重点投入することで他地域の財源が削減されるのではないかということで、被災地外との認識ギャップが生じた。

(復旧・復興のための財政措置)

#### ○膨大な財政需要の捉え方

- 首都直下地震は阪神・淡路大震災と比較にならない規模であり、高齢化や福祉だけでなく国の抱えている大きなリスクの1つである。
- 地震に備えて準備金を積み立てる必要があるが、地震保険も国負担分の全額を積み立ててはならず、被災者生活再建支援制度に関する国負担分も積み立てていない。首都直下地震は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震とは桁違いなので、検討会としては、それに対して国・地方自治体がどういうライアビリティ（負債、リスク、責任）を抱えているかを示す必要がある。
- 財政需要を賄うには、増税その他の手段による財政的な裏付けが必要である。
- 復旧復興資金の調達のためには、社会保障や福祉だけでなく、首都直下地震というリスクなども踏まえて、財政の環境整備（財政の健全化等）に取り組みなくてはならない

#### ○資金調達の方法

- 市場影響をできるだけ抑えて資金調達をするため、例えば国際的な再保険市場の活用、CAT ボンド市場の活性化、外債発行なども検討が必要ではないか。
- 数十兆円という資金を、純資産で 3,000 兆円のストックをベースにして対外的にどう説得をして資金調達をするかという枠組みをしっかりと考えておくということが必要。国レベルでは関東大震災後の外債調達、あるいは戦後復興の際の公的な海外融資機関とのパイプなどを踏まえ、あらゆるルートを、事前に用意しておくことが必要ではないか。
- 何兆円以上の被害があったときには、ドイツの連帯税のように、一時的な増税もやむを得ない場合も考えられる。

#### ○積立金等における留意点

- 地震保険の政府準備金 1 兆数千億円の 8 割程度が国債で運用されているようで、いざそれが必要な際には、国債を市中で消化しなくてはいけないというリスクもあるのではないか。同様にインフラ整備のための積立金等の基金を準備するような対策を検討する場合も、その資金を国債などで運用していると、いざ必要になったときに資金が逼迫するという問題が出てくる。

(財源確保・財政措置のプライオリティ)

#### ○時間的プライオリティの考え方

- これほどの集積のある都市では、復旧は迅速に行う必要がある。
- 経済活動に関することへの対応は急がれる。ビジネスは早く興すが、まち並みはゆっくり考えていこうというのが正しいアプローチではないか。ただ、実際にはそのまち並みもきちんと復旧しないとビジネスも進められないという面もある。
- 神戸では 3 次産業が 7 割のウエートを占めるが、そのマーケットが被災地の中にあり、その復興に必要な阪神高速の復旧などが後手に回ってしまった。首都直下地震でもマーケットは被災地の中にあると考えて、早期に重点的に対応するという視点が必要である。

#### ○被災者支援の範囲・程度の考え方

- 現代社会での大災害は、被災者の生活レベルを大きく低下させ、非被災者との間の生活水準に大きなギャップが生じる。近年の災害対応では生活支援・住宅再建への支援がずいぶん高いレベルになっているが、自己責任と公的な責任の範囲を前もってきちんと示しておく必要がある。
- 減災の基本は自助であり、今の枠組みで受けられる支援を明示して、その上で地震保険に入るなど、基本は自助ということをきちんと示しておくべき。
- 首都直下地震の際に都県は被災者等へどういう支援をしたいのかを、事前に国に示しておくべき。

- どこまでが国が支援すべき範囲かということに対して、正解はないだろう。政治判断の部分も大きい。経済が持つかどうかという観点での情報発信はしておく必要がある。

#### ○地方公共団体への財政支援のあり方

- 東京は急激に高齢化が進んでおり、今の状態を旧に復した上で、その延長線上に復興するというような復興の在り方は、時代遅れである。復旧なのか復興なのかということは、非常に重要なポイントと考えられる。
- 復興基金をつくるにしても、交付税で措置するスキームはあまり意味がないなど、東京都がどうファイナンスするかという問題は、ほかの地域とは違う課題として存在する。
- また、そういう中で都県をどう統括するか、加えて被災者、被災地としての公平性も議論になる。東京都とその周辺県との間の財政の調整の方法をあらかじめ検討しておく必要がある。

#### (民間における復興への取り組み促進・支援)

#### ○民間の復旧・復興資金調達への影響緩和

- 短期的公的資金需要の増大は民間資金を圧迫する可能性。政府が復旧・復興の資金を潤沢に出すと、一方で民間に資金がまわらなくなる。その結果、何百万円かあれば店が再建できるのが、適切な価格でできなくなるという可能性も考えなくてはいけない。
- クラウドニング・アウトは避けられないだろうが、できるだけ影響を緩和するための配慮が必要である。
- 公的資金も必要だが、民間レベル（金融機関から）の支援の枠組みをどうつくり上げるかが重要。金融機関は自身が倒産する可能性があるため尻込みをすることも考えられる。

#### ○企業の復興を阻害する規制の緩和等

- ハードの復旧、復興に力が入りがちで、ソフト（規制撤廃、新しい産業構造づくりのための知恵など）面が遅れがちとなり、ギャップが生じた。
- 規制では、がれき処理から工場の再建まで多岐にわたる規制が制約となった。民間の復興を促進する際にどのような規制が障害となり、それをどうすべきかは、議論をして認識をしておく必要がある。
- 阪神・淡路大震災では、地元のエンタープライズゾーン設置の提案について、一国二制度はできないと言われた。しかし、例えば首都圏直下型の場合には、もうそういう議論は成り立たないのではないか。首都地域の機能停止は日本全体の問題であり、阪神・淡路大震災とは違う特別な対応を、規制緩和の問題も含めて取り組む必要がある。首都圏の都県は、そういう事態のときに要求する規制緩和的なものは何なのかを、出しておく必要がある。

#### ○経済面の動向、課題把握等

- 日銀は、災害対策基本法でもリスク対応の要員になっており、その後の復興でも、一番スタッフを持っていてマーケットの中に入って経済を把握している。したがって、経済の状況やボトルネックを政府機関、行政がタイムリーに把握するためには、政府と日銀の連携が有効と考えられる。

#### (膨大な資金調達に備えた需要の時間分散、総額抑制)

#### ○復旧・復興需要の時間分散

- 短期間での復旧・復興が困難であれば、経済的影響を抑えつつ時間分散する方法の検討が必要。特に住宅再建、復興まちづくりなど、時間をかけて意思決定・合意形成する方が望ましい制度については、経済財政の面からもそれを推進することが考えられる。
- 公共施設の災害復旧制度の期限見直しも課題である。

#### ○復旧・復興需要の総額抑制

- 住宅だけではなくオフィスビルも耐震改修推進、古いビル等の再開発も考慮すべき。それを可能にするためには、不動産投資市場の活性化が必要ではないか。また、原形復旧を前提にしない柔軟な災害復旧制度も検討課題である。



○地方自治体財政

- 特に地方自治体にとって財政負担が多くなる理由 [\*73][\*72]
  - 1) 自然税収減については対策が取られていない。
  - 2) 交付税措置されない地方債の元利償還が相当存在する。
  - 3) 地方公営企業の減収補填
  - 4) 不交付団体については交付税措置の恩恵は一切及ばず、補助金以外の部分はすべて地元負担となる。
- 神戸市財政は、事業経営的収入（下水道、港湾、新都市整備、病院、高速鉄道、水道）の各会計で軒並み収入の減少となっている。都市の自治体が基本的にはサービス団体であるため、建物・施設といったストックの被害はもとより、サービス収入の減退といったフローの打撃のほうが大きい。

○復興財政の評価

- 補助事業による復旧・復興の問題は、地元自治体の復興計画を補助率の高い事業に向かわせることである。 [\*73]
- 兵庫県による住宅復興施策が、公営住宅の直接供給に著しく傾斜しており、その背景に、公営住宅建設には国庫補助が行われるものの、家賃補助や利子補給などの方法についてはほとんど国庫補助の対象とならないという制度的背景がある。 [\*74]
- 復興事業に対する支援措置は構築されておらず、どこまで財政支援措置を認めるのか、対象事業の範囲の決め方などを含めた検討が必要である。 [\*02]
- 被災自治体が後になって負担に苦しまないように、震災復興を地方共通の重要な課題と位置づけ、国と地方が連携した財政支援システムの構築が求められている。 [\*02]

○財源確保におけるリスクシェアの導入

- 特別交付税は財源としてリスクシェア機能があまり発揮されておらず、震災復興に必要な経費は、地方自治体が独自に賄える限度を超えている可能性が高い。完全なリスクシェアを達成するために、従来の特別交付税を改革し、一定の金額を災害財源ファンドとして利用することにより、リスクシェア機能を充実する必要がある。 [\*12]

○ブロック・グラント（包括型補助金）方式の確立

- 財政支出に伴う秩序の要請と被災地のニーズとのギャップは、ブロック・グラント（包括型補助金）方式を確立し、地方自治体に交付される財源の用途を地域のニーズに合わせて決められるようにすることで解決すべきである。シャウブ勧告では「復旧事業の設計および施行については、地方団体にほとんど完全に自由を与えようような十分な支払い責任を地方団体に移譲すること、いかなる地方団体も災害復旧費とそれに関連した改良費との総額のうち、それぞれの団体の適正な負担以上には負担しなくてもすむという保障を与えること」が提案されている。 [\*25]
- 震災復興では、全国統一基準による平常時の支援措置への上乗せ（金額や数量を加える）、横だし（対象領域を広げる）等の措置だけでは、被災地特有のニーズに的確に対応することは難しい。使い道の決まった補助金ではなく、被災自治体のニーズにマッチし、自治体の裁量で執行できる包括的な財源を確保する仕組みの構築が必要である。 [\*02]

○災害救助における財源の確保

- 災害救助行政を、国から被災自治体への補助金積み上げ方式から、包括的補助金または交付金方式などに切り替え、現地の裁量を拡大する方向での改革が必要である。補助金査定についても一件査定方式ではなくて、災害規模から被災者一人当り・避難者一人当りの単価方式を採用すべきである。 [\*24]

○将来の激甚災害に備えた復興基金事業の制度化

- 阪神・淡路大震災復興基金の事業は、既存の法体系と財政制度では対処できない、現地のニーズに対処するクッションとして設けられたもので、今後の災害への法体系への準備において参考にされるべきものである。… 将来の激甚災害に備え、災害の規模に対応した復興基金の創設を予め

制度化しておく必要がある。復興基金がその効果を発揮するのは、既存の施策でなく、現地の状況に対応する新施策を創出していく場面であり、行政を補完する基金事業による各種支援金は、災害直後に支給される方が効果は数倍であるからである。 [\*24]

#### ○価格調整メカニズムについて

- 被災地ではほとんど価格上昇は見られず、次のような見方が紹介されている。
  - 1) 震災は生産ストックへの被害を通じて総供給曲線の上方シフトをもたらす、総需要曲線に沿って価格上昇をもたらすはずであるが、実際には総需要曲線が下方シフトしたために価格の上昇が起こらず、より小さな生産量において均衡した。[\*75]
  - 2) そもそも総供給にそれほど影響がなかった。「自然災害は一般的に先進国においてはローカルな現象であり、深刻な総供給の減少をもたらさないし、一般物価水準の上昇も伴わない…。被害を受けるのは生産設備などのストックであって生産物そのものではないし、生産要素間の代替が発生するため、それは生産において支配的な資源ではない」。[\*76]
  - 3) 被災地に生じた「共同体精神」によって、人々が価格を上昇させることに心理的な抵抗があったのではないか。[\*77]

#### ○震災発生直後の金融措置

- 震災発生直後の最大の金融問題は、金融機関の建物が崩壊し、情報通信が途絶する中で、いかに決済システムを維持するかという問題であった。
- 小口決済（現金供給体制）の維持：震災当日の午後に近畿財務局長の塩谷公男氏および日銀神戸支店長の遠藤勝裕氏の連名で、金融機関への取り付け騒ぎなどを回避するために預金者に対しては極力支払いに応じることなどを旨とする金融特例措置が発表された。[\*78]
- 大口決済（手形交換体制）の維持：被災地のいくつかの手形交換所が停止したが、18日には全国銀行協会によって1月24日に手形交換業務を再開すること、震災関係不渡手形については、不渡り処分を猶予することなどが通知された。被災企業に対する金融支援措置が自治体などによって利用可能になったことや、震災とは関係なくとも猶予措置を悪用して決済を延期しようとする事例が目立つようになったことを受け、8月2日にこの不渡り処分の猶予措置も廃止された。

■■■■■■■■■■ 出 典 ■■■■■■■■■■

- [\*01] 『阪神・淡路大震災教訓情報集』内閣府
- [\*02] 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修・兵庫県編「伝える 一阪神・淡路大震災の教訓一」ぎょうせい[2009.3]
- [\*03] 新野 幸次郎『復興計画一計画等の策定・推進』, 阪神・淡路大震災 復興 10 年総括検証・提言報告[2005.3]
- [\*04] 「大規模災害後の復興プロセスにおける住宅再建支援に関する教訓 資料集」神戸大学都市安全研究センター ホームページ
- [\*05] 石丸 紀興『震災復興計画における計画思想とその都市形成に及ぼした影響に関する研究一広島市を例として一都市の性格と人口に関して』日本建築学会論文報告集, No. 312[1982.02]
- [\*06] 石丸 紀興, 『広島市の震災復興における達成』都市問題, vol. 96, no. 8[2005.8]
- [\*07] 福留邦洋・葉袋奈美子・米野史健・中林一樹『トルコ・デールメンデレにおける災害復興への取り組み一日本・トルコ・台湾、震災復興過程の国際比較研究その 12一』日本建築学会大会学術講演梗概集(東海)[2003.9]
- [\*08] 澤田雅治・米野史健・市古太郎・中林一樹『トルコにおける災害復興と防災対策の変化に関する研究一日本・トルコ・台湾、震災復興過程の国際比較研究その 16一』日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道)[2004.8]
- [\*09] 『プロジェクト III 中越地震被災地(中山間地)復興に関する検討一柏崎「ものがたり復興委員会」アメリカ・サンタクルーズ市の復興調査と中越沖地震からの柏崎市の復興』北陸建設弘済会[2009年3]
- [\*10] 近藤 民代『ハリケーン・カトリーナ後のニューオリンズ市復興プランニングの課題一カトリーナ災害 2 年目の考察』都市計画論文集, no. 43[2008.10]
- [\*11] 『復興 10 年総括検証・提言報告(概要版)』兵庫県復興 10 年委員会、平成 17 年 1 月
- [\*12] 『震災対策国際総合検証事業』兵庫県震災対策国際総合検証会議、平成 12 年 4 月
- [\*13] 『阪神・淡路大震災調査報告編集委員会「阪神・淡路大震災調査報告 復興計画」土木学会[2000.2]
- [\*14] 新野 幸次郎『復興計画一計画等の策定・推進』, 阪神・淡路大震災 復興 10 年総括検証・提言報告[2005.3]
- [\*15] 堀江 興『東京の震災復興街路計画の史的研究』土木学会論文集, no. 407. [1989.07]
- [\*16] 倉橋 透『震災復興における政府の役割一新潟地震と阪神・淡路大震災』不動産研究, vol. 38, no. 2, [1996.04]
- [\*17] 糸谷 正俊『台湾集集地震後の復興計画と防災公園の技術的課題』都市緑化技術, no. 36[2000.03]
- [\*18] 村尾 修『1999 年台湾集集地震後の集集鎮における災後重建綱要計画と空間復興モデルを用いた公共空間の復興過程』日本建築学会計画系論文集, no. 586[2004.12]
- [\*19] 中林 一樹『921 台湾集集地震災害の特徴と震災対策の課題』総合都市研究, no. 72[2000.7]
- [\*20] 村尾 修『1999 年台湾集集地震の復興過程調査の 7 年をふりかえって』都市計画, vol. 56, no. 3[2007.6]
- [\*21] 新谷 洋二『名古屋の震災復興事業一100m 道路の誕生』土と基礎, vol. 38, no. 9[1990.9]
- [\*22] 上村 正人, 東崎 喬『続・事例報告:都市の開発と再開発一5一大阪市における震災復興土地区画整理事業一街づくり 30 年のあゆみ』都市問題研究, vol. 31, no. 8[1979.8]
- [\*23] 田淵 栄次『都市の開発と再開発一19一神戸の街づくり一震災復興事業から都市改造事業まで』都市問題研究, vol. 30, no. 7[1978.7]
- [\*24] 『震災復興の都市政策的検証と提言』(財)神戸都市問題研究所「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会、平成 12 年 2 月
- [\*25] 『震災復興の都市政策的検証と提言』(財)神戸都市問題研究所「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会、平成 16 年 3 月
- [\*26] 福留邦洋・中林一樹『1999 年トルココジャエリ地震における応急仮設住宅解消への実態と課題一日本・トルコ・台湾、震災復興過程の国際比較研究その 19一』日本建築学会大会学術講演梗概集(北海道)(2004.8)
- [\*27] 村尾 修, 市古 太郎, 中林 一樹『集集鎮における 1999 台湾集集地震の復興調査報告』日本建築学会技術報告集, no. 17[2003.6]
- [\*28] 『海外フォーラム 1 ハリケーン カトリーナによる被災から復興まで』GDIT:沿岸技術研究センター, no. 19[2006.1]
- [\*29] 『1923 関東大震災【第 3 編】』災害教訓の継承に関する専門調査会
- [\*30] 塩崎賢明「住宅復興とコミュニティ」日本経済評論社[2009.6]
- [\*31] 濱田甚三郎「四川地震での仮設住宅の供給実態とその評価」日本災害復興学会 2009 長岡大会 講演論文集[2009.10]
- [\*32] 室崎 益輝「四川大地震からの復興について」季刊消防科学と情報, vol. 94 [2008.10]
- [\*33] 「都市災害 100 年」三菱総合研究所ホームページ
- [\*34] 長谷川 淳一『首都建設法の制定に関する一考察(2)』経済学雑誌, vol. 106, no. 1[2005.6]
- [\*35] 奥 真美, 『アメリカにおける住宅復興支援一ロマ・ブリータおよびノースリッジ地震を事例として』都市問題, vol. 87, no. 4, [1996.04]
- [\*36] 米野 史健, 中林 一樹『被災した区分所有集合住宅に対する復興支援策一台湾・集集地震における被災集合住宅の再建(その 1)』日本建築学会計画系論文集, vol. 73, no. 626[2008.4]
- [\*37] 米野 史健『区分所有集合住宅の再建事例にみる復興支援策の効果一台湾・集集地震における被災集合住宅の再建(その 2)』日本建築学会計画系論文集, vol. 74, no. 640[2009.6]
- [\*38] 木下淑恵『ロサンゼルス復興策一ノースリッジ地震後 1 年を迎えて』レファレンス, vol. 45, no. 4[1995.4]

- [\*39] 津田 貞夫, 石橋 敬司, 山内 孝麿『公庫 50 年の歩み あの日あの時 第 6 回 災害復興融資の活用—伊勢湾台風被災者への対応』住宅金融月報, no. 560[1998. 9]
- [\*40] 平井 邦彦『酒田大火と復興都市計画』都市計画, no. 135[1985. 2]
- [\*41] 東京都総務局総合防災部「平成 12 年 三宅島噴火災害誌」[2007. 3]
- [\*42] 尾崎雄「そのとき、現地の基幹災害医療センターの病院はどう動いたか」看護管理, Vol. 15, No. 2. [2005. 2]
- [\*43] 小坂井保子「昨年の災害を経験して 見附市における豪雨災害と新潟県中越地震に関する報告 2 度の災害を経験して」訪問看護と介護, Vol. 10, No2 [2005. 2]
- [\*44] 新潟県中越大震災記録誌編集委員会 編「中越大震災 (前編) —雪が降る前に—」
- [\*45] 「小山剛さんに聞く 新潟県中越地震 長岡市の状況と自立支援に向けた取り組み」訪問看護と介護, Vol. 10, No3[2005. 3]
- [\*46] 小山剛「新潟県中越地震を体験して 被災者が自立して戻れる仕組みと地域を作る」介護保険情報, Vol. 6, No. 1 [2005. 4]
- [\*47] 全国社会福祉協議会企画部「新潟県中越地震に関する福祉支援の動静」月刊福祉, Vol. 88, No. 1 [2005. 1]
- [\*48] 「平成 19 年能登半島地震災害記録誌」石川県 [2009. 3]
- [\*49] 金子 嘉徳『伊勢湾台風と中部地方経済の復興』経済人, vol. 13, no. 12[1959. 10]
- [\*50] 永井 敏彦『情勢判断 海外経済金融 ハリケーン「カトリーナ」の影響と今後の米国金融政策』金融市場, vol. 16, no. 10[2005. 10]
- [\*51] 『国際経済 原油、ガソリン価格高止まり、一時的「減速」へ—米「カトリーナ」被害、傷跡深く』金融財政, no. 9693[2005. 9. 29]
- [\*52] 杉村芳美：雇用の復興と政策課題 | 藤本建夫編・阪神大震災と経済再建, 勁草書房・1999
- [\*53] 横山政敏『被災地における雇用の現状と雇用・失業対策のあり方』「1995 年度阪神・淡路大震災学術関連研究発表会論文集・立命館大学阪神・淡路大震災復興計画に関する特別調査研究プロジェクト」[1995]
- [\*54] 渡辺 一夫『新潟地震—その社会経済地理的諸問題』社会科学研究, vol. 16, no. 6 [1965. 6]
- [\*55] 林敏彦, 永松伸吾・しごとの復興：復興特需で遅れた構造改革・阪神・淡路大震災復興誌 (1998 年度版), 2000.
- [\*56] 中谷武『被災地の雇用問題』「神戸大学<震災研究会>編著・阪神大震災研究 3<神戸の復興を求めて>」神戸新聞総合出版センター [1997]
- [\*57] 国土交通省国土技術政策総合研究所・独立行政法人建築研究所「2008 年 5 月 12 日ブン川地震 (四川大地震) における建築物被害と復興に係わる調査活動の記録」[2009. 5]
- [\*58] 横山正敏『震災と地域雇用』立命館大学震災復興研究プロジェクト編「震災復興の政策科学」 [1998]
- [\*59] 中谷 典正, 村上 処直, 佐土原 聡『酒田大火復興における経済的側面から見た調査研究』日本建築学会計画系論文集, no. 507[1998. 5]
- [\*60] 大沼 昭『酒田大火復興その後 (地方だより)』新都市, vol. 32, no. 8[1978. 8]
- [\*61] 石川 忠雄『労働組合と災害復興闘争—伊勢湾台風をめぐって』労働調査時報, no. 374[1960. 1]
- [\*62] 片寄 俊秀, 布袋 厚, 南 嘉樹『災害その後に関する研究—長崎豪雨災害 (1982) その後における都市復興過程をめぐって—1—』長崎総合科学大学紀要, vol. 26, no. 2[1985. 11]
- [\*63] 加藤恵正, 和田真理子『地域産業活動の被災と再生の方向』「兵庫県立 4 大学阪神・淡路大震災特別研究成果報告書 平成 7 年度および 8 年度」 [1997]
- [\*64] 足塚格, 加護野忠男『ケミカルシューズ産業の模索』「神戸大学<震災研究会>編著・阪神大震災研究 3<神戸の復興を求めて>」神戸新聞総合出版センター [1997]
- [\*65] 森津 秀夫『道路、港湾、鉄道、空港の整備に向けた取り組み』復興 10 年総括検証・提言報告 [2005. 3]
- [\*66] 鈴木 浩三『震災復興の経済学 いま東京を大地震が襲ったら』古今書院[1997]
- [\*67] 神戸商工会議所『駆け抜けた 1 年—神戸商工会議所震災復旧 1 年の記録—』[1996. 5]
- [\*68] 片木 篤『名古屋の戦災復興と都市構造の変遷』都市問題, vol. 96, no. 8[2005. 8]
- [\*69] 和田 安彦『循環型社会づくりに向けた取り組み』復興 10 年総括検証・提言報告 [2005. 3]
- [\*70] 甲斐 道太郎『酒田大火と復興』法律時報, vol. 56, no. 7[1984. 6]
- [\*71] 山口 武彦『イズミット地震がトルコ経済に及ぼす影響について』貿易保険, vol. 35, no. 10[1999. 10]
- [\*72] 林宜嗣『阪神・淡路大震災と被災地財政』長岡豊編「震災復興の歩み—産業と都市の再生—」, 知碩書院[1998]
- [\*73] 馬場義久『震災復興と財政—国と自治体の財政関係を中心に—, 大浜啓吉編. 都市復興の法と財政, 勁草書房, 1997.
- [\*74] 永松伸吾『地方財政制度と震災復興』月刊自治研, vol. 42, no. 486[2000]
- [\*75] 稲田義久『震災からの復興に影指す不況—震災 4 年目の兵庫県経済—』藤本建夫編「震災復興の歩み—産業と都市の再生—」知碩書院[1998]
- [\*76] Horwich, George : Economic Lessons of Kobe Earthquake . Economic Development and Cultural Change. 48 (3), [2000]
- [\*77] 長岡豊編「震災復興の歩み—産業と都市の再生—関西学院大学 阪神・淡路大震災研究シリーズ 1」知碩書院[1998]
- [\*78] 遠藤膳裕「阪神大震災 日銀神戸支店長の行動日記」日本信用調査株式会社[1995]