

各論点の詳細（案）

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）】

●国の体制

- ・ 復旧・復興のための国の体制（阪神・淡路大震災における復興本部、復興委員会のような国の組織体制等）

●関係機関（国、地方公共団体、経済団体、NPO、その他）との連携体制

- ・ 関係機関が一堂に会して協議するための場の設置（参加機関、協議内容、国の役割等）
- ・ 復興対策の推進（復興方針・復興計画の策定を含む）における住民参加のあり方

1 - (2) 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス

【課題（論点）】

●復興方針の策定方法・策定手順

- ・ 国が復興方針を策定する場合の、法的枠組み、策定手順、策定期等
- ・ 復興方針の策定にあたり、検討が必要な事項

（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

●復興計画の策定方法・策定手順

- ・ 地方公共団体の策定する復興計画の法的枠組み
- ・ 復興計画の地方公共団体間調整の方法、（国の）基本方針との整合性
- ・ 特に甚大な被害を受けた都県の復興計画策定に関する国の支援
- ・ 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
- ・ 復興計画に対する被災地域住民の意向の反映や合意形成の手順、方法

●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
- ・ モニタリングにおける国、地方公共団体間の連携、役割分担のあり方（調査協力、情報共有の方法など）
- ・ 復興状況に応じた復興計画の見直しの仕組み

※防災基本計画において、復興計画の策定主体は地方公共団体と規定されている。

2 生活復興

2-（1）迅速・的確な被害認定

【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。

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）】

- 仮設住宅建設に関わる資源（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
- 公的仮住まいに対する需要の抑制方策
 - ・ 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
 - ・ 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
- 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
 - ・ 仮住まい需要抑制のため、被災地外への一時的な移転（疎開）推進の是非（個別世帯の移転、集団的な移転）
 - ・ 移転の際の雇用、教育の確保方策

※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。

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

- ・ 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）
- ・ 住宅再建資金の調達を可能にする制度のあり方（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

●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

●権利関係の整理推進方策

- ・ 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

2-(4) 多様な生活再建支援メニューの整備

<p>【想定される事態】</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
<p>【課題（論点）】</p> <ul style="list-style-type: none">●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<ul style="list-style-type: none">・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<ul style="list-style-type: none">・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

2-(5) 生活再建支援に関する情報提供・相談体制の整備

<p>【想定される事態】</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>
<p>【課題（論点）】</p> <ul style="list-style-type: none">●生活再建支援策の総合化・パッケージ化<ul style="list-style-type: none">・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<ul style="list-style-type: none">・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

2-（6） 疎開者への対応

【想定される事態】

- 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）。
- 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）がおり、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）。
- 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。

【課題（論点）】

- 疎開先自治体における行政サービス需要急増への対応
 - ・疎開者への住居、就労等の支援（疎開元自治体の関与のあり方）
 - ・疎開者が従来と同等の行政サービス（医療・福祉サービスなど）を受けられるようにするための措置、仕組み等
 - ・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
- 疎開者への情報提供、ニーズ把握
 - ・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
- 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
 - ・帰還支援の時期、方法、対象
 - ・具体的な帰還支援策として、行うべき事項（転居費用の補助、住宅等斡旋等）
 - ・帰還支援策と、疎開先での生活再建（住居・就労等）支援策とのバランス

*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。

2-(7) 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none">○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。○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。
<p>【課題（論点）】</p> <ul style="list-style-type: none">●住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携<ul style="list-style-type: none">・仮住まいにおける要援護者ケアのための方策（ケア付き応急仮設住宅の建設など）・恒久住宅において、コミュニティを継承しつつ豊かな住まいを実現するために必要な支援のあり方・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）●こころの復興に対する支援のあり方<ul style="list-style-type: none">・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

2-(8) 教育・文化の復旧・復興

<p>【想定される事態】</p> <ul style="list-style-type: none">○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。
<p>【課題（論点）】</p> <ul style="list-style-type: none">●教育の復旧・復興のあり方<ul style="list-style-type: none">・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<ul style="list-style-type: none">・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<ul style="list-style-type: none">・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

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

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

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

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）

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。

【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、処分に関する環境対策（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

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。
- 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。

【課題（論点）】

- 私権制限
 - ・建築規制等の私権制限のあり方
- 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
- 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

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るり方

- ・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