

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（第4回）
議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成22年3月17日（水）15:30～17:30

場所：ホテル・ルポール麹町（麹町会館）2階「ルビー」の間

出席者：澤井（座長）、永松、中村、中林、室崎、山中、上原 各委員

内閣府大森政策統括官、長谷川官房審議官、青木参事官、後藤参事官補佐 他

2. 議事概要

小グループ・ディスカッション（復興体制・手順）の結果等について国から資料説明を行った後、特に復興体制・手順について議論を行った。また、報告書案について国から資料説明を行った後、議論を行った。

委員の発言の概要は、以下のとおり。

（1）最終とりまとめに向けた検討（特に復興体制・手順について）

○特に強調したいことが3点ある。1点目は、この際、復興法体系を整備すべきということ。その中で、首都直下地震復興対策特別措置法なども考えていく必要がある。最大の問題は復興財源なので、例えば復興交付金をつくることなども考えることが必要。東京都では、従来のスキームの復興基金は作れないので、それを8都府県でどう運用していくかを整理しておく。

2点目は復興システムの整備。今までのように国と地方が二元的に動くのではなく、テーマに沿って都府県市区町村が機動的に組織を作り、それぞれのテーマを解決していく。あるいは、復興特区のようなものをつくり、外資や民間資本も入れた復興促進体制をつくるなど、様々な復興システムの整備が必要である。

3点目は国土ビジョンをトップダウン、ボトムアップでつくること。22世紀中に関東大震災が発生すると言われていっている中で、首都圏をどうしていくのかを真剣に議論していく必要がある。同時に、東海、東南海、南海地震も視野に入れて、地方の過疎地、中山間地をどうしていくかを二元的に考えていかななくてはいけない。これらについて、専門調査会などで国土ビジョンを考えていくことも必要ではないか。

○自治体間の広域連携について、現在8都府県が共同で事業に当たることは難しく、最低限でも広域連合という形をとることが必要だろう。道州制や、英国のGLA (Greater London Authority) のような広域的・準自治体的な機構を持つことも長期的な課題。

○広域連合を作っても自治体だけでの復興は困難なので、限定的ではあるが、首都機能については国が主導する部分が多く出てくる。その場合、現行の法制度では対応できないので首都復興基本法など何らかの制度的な担保が必要ではないか、ということが小グループの場で議論され

た。中国では、四川大地震後に「防震・減災法」という法律があり、復興計画の策定手続きから関係する住民の意見を聞くことなどの具体的な事業の進め方まで、すべて定めているようだ。こうした緊急法制度のあり方は、どこかで検討しておく必要がある。

- 首都直下地震などの大規模地震では国の果たす役割が大きくなるが、国と地方自治体の関係は災害の規模によって非連続ではなく、連続的に考えるべき。首都直下地震の場合も、国のやるべき仕事が多くなるだけであり、国と自治体の役割が突然逆転するわけではない。米 FEMA も原則は地方自治であり、それを連邦政府が効果的にサポートする。なお中国の仕組みは国主導のトップダウン。
- 3 ページ目に記載されている首都機能に係る「スピード優先エリア・合意形成優先エリアを区別することが必要」という考え方はそのとおりに思うが、スピード優先が求められる都心エリアにも住んでいる人がいて、合意形成優先の市街地の中でも経済活動をいち早く再開しなければならない人もいるなど、一概に2つのエリアを区別することは難しい。もしそうしたことを実際に行うには、事前に立法措置として、そうした地域であることを民主的な手続きに基づいて決めておく必要がある。
- 国主導という言葉より、国固有の役割が首都直下地震だと発生するという事ではないか。例えば立法機能は国固有の役割。「主導」という言葉はこれからの時代にあわない。
- 経済復興における国固有の役割もあるだろう。おそらく、東京以外の大都市災害とは少し異なる役割と思われるので、そこを明記しておくことが大事。

(2) 報告書案について

- 復興の段階区分について、首都における国固有の役割も含めて考えると、本格復興が3年以降というように一括りにできない部分が色々ある。例えば、経済と都市の復興では時間スケールも全く異なったものとなる。資料3にある時期区分について、この項目はこれぐらい急ぐ、あるいはここは少し時間をかけても地域の合意形成が必要、などのような仕分けをしてはどうか。
- p. 8②「応急段階」の説明には、ライフラインの応急確保、中枢機能の応急確保も大事なので、それも書き加えた方がいい。
- p. 8③「復旧・復興始動段階」は、本格復興について、前期の復興を終えてから、さらに後期の復興を行うというように読めてしまうが、おそらく実際の復興は目標設定を現状復旧的とするか創造的なものを目指すかで、必要とする時間が長くなるか短くなるかという問題であり、ステップ・バイ・ステップではないように思う。例えば前期で完成させるもの、後期までかかるもの、というように表現方法を工夫した方がいい。
- 7つの視点は、非常に大事なポイント。次のような点を反映してはどうか。
 - ・ p. 12①の「具体的には、…」の部分については、事前の取り組みと復興に際しての配慮とを明確に区別する。

- ・ p. 12②では、企業や経済の復興に当たり、経済状況、社会情勢の変化を見据えることが大切だということをもう少し強調すべき。なお、本文の「・・を踏まえた」は、タイトルにある「見据えた」の方がいい。
 - ・ p. 12③④は、広域的な計画をつくるために広域連携しようということと思うが、本文中に出てくる「地域防災計画」という呼び方は合わない。広域防災計画なり、広域復興計画を検討しておくことが大事ということだろう。
 - ・ p. 13⑤は、⑥の「新しい公共」につながるのではないか。また、⑥の「行政頼み」という表現は、「行政主導」とし、「行政主導ではなく新しい公共・・・」となるのではないか。自立的な取り組みが基本にあることを訴えたとすると、行政主導から新しい公共へという展開と思う。
 - ・ p. 14⑦では、木造密集市街地に被害が集中することはわかっているので、事前復興の取り組みとして、防災まちづくりの前倒し、都市計画などでの復興の位置づけの明確化、などをもう少し前面に出してもよい。
- 個別のテーマ別課題について、次のようなことを反映してはどうか。
- ・「復興計画に関する連携調整」(p. 16) について、市町村レベルでは、復興計画の策定が必要なところと、そうでないところが出てくる。被害率などから復興計画を作るべきか否かの標準的なマニュアルを考えるなど、どのように調整するかを考えておくべき。
 - ・ p. 22②について、都市構造改革につながるような大復興、創造的復興であればあるほど、事前の検討を計画論的にも行っておくことが必要。再度の直下型地震、次に来る M8 クラスの地震を視野に入れた長期的な都市づくりにつながる都市構造変革については、起きてからではなく、むしろ今から、首都圏の国土計画、各都県の都市計画区域の方針、区市町村の都市計画の基本方針の中に復興という視点を織り込んでおくべき。
 - ・ p. 23③は、財源等の配分も含めると、8 都県市において、どういうレベルで、どういう条件の時に、どういう復興をするのか、ということが共有化されていることが重要。
- 「本格復興段階」(p. 9) について、前期が「元の水準に戻す段階」、後期が「震災がなければこのレベルになったであろう段階」という部分は、経済が右肩上がりの時代のイメージがあり、「ただし、・・・」という部分を追加してもらったが、この区分には違和感が残る。
- 段階区分の 30 年の長期目標という記述は、首都の復興は 30 年もかかるのかと誤って読まれると、大きな誤解となる。むしろ、迅速に復興するために事前復興を奨めている。その意味で、復興は 10～15 年で区切りをつけるが、その先、再度の直下型地震や M8 級の地震が発生する可能性を考え、30 年ぐらいのスコープで次の災害も踏まえた都市づくりに復興をつなげていくことが大事、というように読んでもらいたい。30 年後にどうなるかというよりも、復興計画は、10 年後に被災地をどんな姿にしたいか。
- 10 年ぐらいで本格復興が終了した段階で、復興のフォローアップをして次を展望するというぐらいでいいのではないか。復興手法の進歩、復興技術や資源の整備により、もっと短くなることも考えられ、それは望ましいことである。

- 報告書の全体フレームは非常に体系的に良く整理されている。個別課題については、別途重要なものから、今後さらに検討しなければならないということを最後に記載してほしい。
- 「何のために」という目的が抜けている。経済や首都機能は重要だが、より大きな M8 級の地震に備えたまちづくりに取り組み、脆弱性を解消するという安全や安心が、あまり表に出てきていない。どこかで、復興の目標は安全であり、それと同時に社会発展、社会の抱える諸問題への取り組みを復興計画の中で解決するんだ、というような目標的なものについて言及しておく方がいい。
- 首都機能を守りつつ同時に被災者の生活復興を図るという点が他の地域と大きく異なる部分であり、場合によっては首都機能を優先せざるを得ない事態もある。首都の特徴である首都機能との調和、調整という課題をどう捉えるかを考えておく必要がある。
- 「目標年次」という表現がよくないのではないか。見通せる期間は 30 年ということで表現を工夫してはどうか。
- 7つの視点の⑥「行政頼みではない」という表現が気になる。やはりそれだけ大きな都市基盤の被害では、震災復興は行政主導でないと、とてもできない。あえて「新しい公共」を意識するのであれば、「行政と市民・民間による協働」など、「協働」という用語を入れてはどうか。
- p. 13⑤では、居住人口より昼間人口が多い地域が多いことを考えると、職域コミュニティという言葉も入れることが必要。それをどう地域コミュニティとつなげていくかが重要。
- 施策の終了時期や要件をどうするかはとても重要 (p. 18)。復興状況に合わせた支援の撤収プログラム (撤退プログラム) について検討しておくことが必要。
- 小グループの報告に「復興士」という言葉があったが、新たな資格を作るのではなく、阪神・淡路大震災以降、介護の分野や防災関連で新たに生まれた資格制度の教育カリキュラムの中に、防災関連のプログラムを追加して、それを勉強していただくという考え方を持つべき。
- 議会に特別な委員会を設けることも必要。
- 内閣府の検討会でもあり、国はこうするというを強く提案していただいた方が、将来に生きるのではないか。また、東海地震対策だけでなく、首都直下地震対策についても法律を作るべきではないか。
- この検討会は、もともと国が何をなすべきかを検討することが目的でスタートした。この報告書を提出することにより、国がもう一度、国として何をすべきかをお考えいただきたい。
- 検討会の議論当初、ビジョンが先かプロセスが先かという議論があった。私はビジョンが先にあるべきと思う。そこをはっきりしないと「どういう首都にするのか」という議論が抜け落ちるのではないか。東海・東南海・南海地震が起きた場合なども含め、国土形成がどうあるべきかを考えるべき。
- 雲仙普賢岳噴火災害以降、法制度、システムの問題が数多く指摘され、財源についてもさまざまな提案がある。それをたたき台として、国レベルで議論する場をぜひ作ってほしい。
- 都市復興の課題として「復旧復興の大きな障害となる震災廃棄物処理」(p. 10) が上げられて

- いるが、復旧・復興の障害となるからということではなく、むしろがれきの処理は環境問題であり、いまだに都市復興という位置づけで震災廃棄物問題を議論してよいのかは、疑問。
- 公費解体については、小さな災害は全部壊して新しくするが、大規模災害では、できるだけ修理して時間分散させるプログラムが必要。
 - p. 15 で復興体制の中に復興基金が、また p. 26 に「事前の基金積立」が出てくるが、復興基金の位置づけがもう少し強くあってもいい。東京都では、これまでの復興基金のスキームが使えないという指摘があるが、新しい基金の仕組みも含めて、事前の検討課題。
 - p. 18 の3行目は、「多様なニーズに多様な対応をすることが困難なので画一的にならざるを得ない」ということではないか。
 - p. 22②の表題が「創造的復興」で終わっているが、創造的復興のために継続的な検討を推進していくことが必要という趣旨と思う。なお、震災復興は東京の場合、やろうとしたことができなかったという評価なので、「震災復興を契機に」という表現は適切ではない。
 - p. 26④にある復興需要短期集中の問題は、物価上昇、金利上昇を招くことによるもので、市民生活への影響が大きい。財政負担というよりは、そちらを記載してはどうか。
 - 東京でも兵庫県フェニックス共済のような仕組みを事前に整えることが必要。
 - 復興区分について、前期・後期と分けることには違和感はない。一度にすべて行うことはできないので、戦略的な段階論・優先順位が必要。
 - 企業にも役割分担してもらうことを明記してはどうか。台湾の地震では学校はすべて企業等の寄付で再建した。企業が災害復興にどのような役割を果たすかについても考えるべき。