

平成20年度報告書（抜粋）

「首都直下地震の復旧・復興準備推進調査」  
首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討  
調査報告書

第3章 首都直下地震の復興過程に関する検討

平成21年3月

内閣府

### 3. 首都直下地震の復興過程に関する検討

首都直下地震による被災地内外における復興過程において、国の復興施策による復興過程への影響を考察した。

また、首都復興の全体を取り仕切れるよう、首都復興に向けた国、地方公共団体の体制、手順について検討を行った。さらに、様々な復興の中から視点を絞り、テーマ別に検討を行った。なお、これらの検討は関係機関へのヒアリング調査結果や懇談会および検討会による協議を参考にを行った。

#### 3.1 首都直下地震の復興過程に関する検討

##### 3.1.1 前提条件

下記に検討にあたり必要となる各種条件について整理を行った。

##### (1) 被害想定

首都特有の復興課題を検討するため、地震の被害想定については、平成 16 年 12 月作成の被害想定（M7.3：東京湾北部直下地震・冬 18 時、風速 15m/s）を中心とする。

また、中核都市における首都直下地震（M6.9：立川市、横浜市直下地震クラス）について、①被害規模が比較的小さい、②都心部以外が中心的な被災地域、との観点から検討対象とする。

なお、現在の被害想定を越える災害が起きた場合（M8：南関東地震・関東大震災クラス）については、首都直下地震発災後の復興に際し、将来的に起こりうるものとして検討する長期的な検討課題との位置づけとして整理する。

##### <解説>

首都直下地震の復興対策のあり方を考える上で、まず前提条件として被害想定を決めておく必要があり、これまでに内閣府にて整理した被害想定を活用することとする。この被害想定のうち被害規模が最大となると想定されているのが、東京湾北部直下地震（冬 18 時、風速 15m/s の条件）であり、具体的には、

- ・建物全壊棟数・火災焼失棟数 約 85 万棟
- ・死者数 約 11,000 人
- ・経済被害 約 112 兆円

等の想定がなされている。本検討においては、この被害想定を中心として検討している。

また、復興の状況は被害規模等によって異なるものと考えられるため、上記被害想定のほか、比較的被害が小規模で、かつ首都中枢（東京都心部）を中心的な被災地域としないような直下型地震（立川市、横浜市直下等の首都直下地震）も検討する被害想定に加えている。

さらに、これらの首都直下地震に加え、首都地域に甚大な被害をもたらす可能性のある大規模地震として、過去 2～3 百年間隔で発生している関東大震災クラス（M8）の地震がある。これについては、今後 100 年以内に発生する可能性はほとんどなく、切迫性が低いとされていること、また政府として近年被害想定を作成していないことから<sup>1</sup>、本検討の直接の対象とはしていない。ただし、将来的には起こりうるものであるため、首都直下地震発生後の復興に際しては、こうした関東大震災クラス（M8）が将来発生することを念頭に、それに耐えられるような都市作り・首都圏整備を行うことも重要な課題であり、その観点からの検討は加えたものとしている。

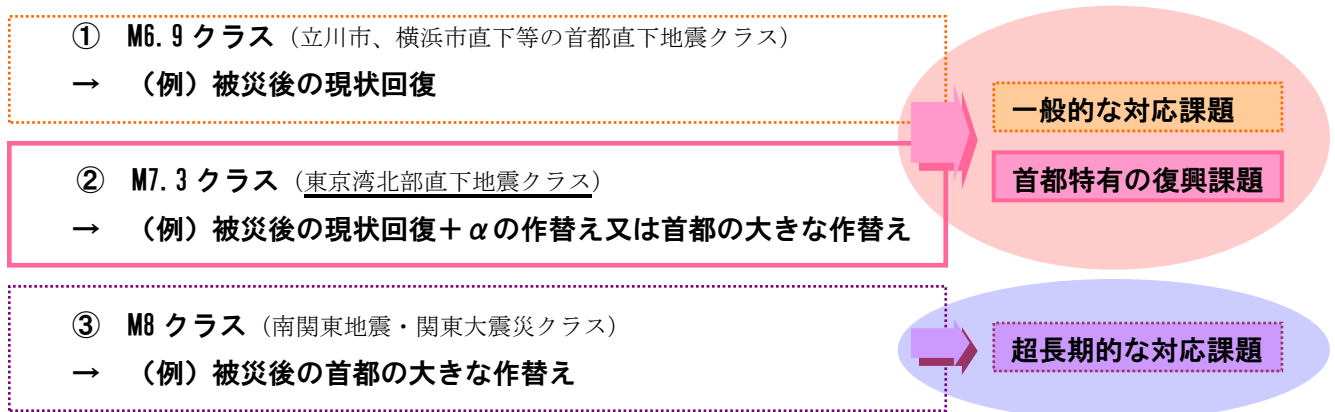


図 3-1 被害規模に応じた課題

なお、検討に当たっては、上記の考え方を前提として検討を行うこととするが、現実には事前の被害想定と異なる状況になることも考えられる。このため、実際に発災した場合には、その被害状況に応じて、どのケースに即して復興対策を進めるかを決定することとなる。

<sup>1</sup> 過去のものとしては、昭和 63 年に公表した「南関東地域地震被害想定調査」がある。

## (2) 対象地域

本検討で対象とする範囲は、被害想定で対象となる中核都市（M6.9クラス）を含む、概ね30～40km圏の南関東地域とする。

### <解説>

いわゆる「被災地域」がどの程度の範囲に及ぶかは被害規模等にもよるが、東京湾北部地震（M7.3）の震度分布では、震度6弱以上の区域が都県を越えて広範囲に拡大すると想定されていることから、概ね30～40km圏の南関東地域を検討対象としている。なお、地震による経済的被害等は被災地に限らず全国、あるいは国際経済にも大きな影響を及ぼすと考えられることから、検討に当たっては上記の検討対象地域のみならず、それ以外の地域への影響についても考慮している。

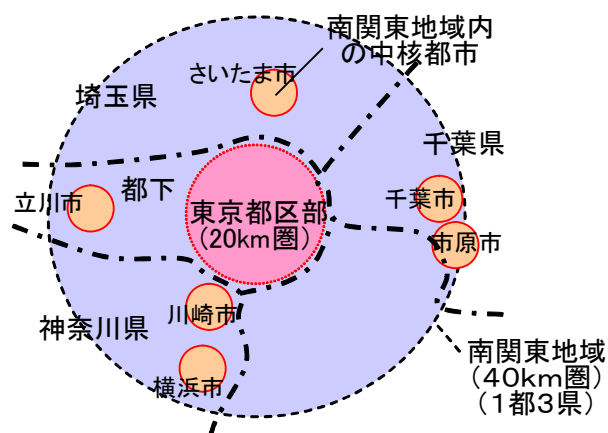


図 3-2 検討対象地域

### (3) 目標年次

本検討においては、復興後の都市構造等の大規模な改変や前提となる社会情勢等の変化を勘案し、概ね 30 年程度の期間までを一応の検討の目安とする。

#### <解説>

本検討においては、どの程度の期間を前提として復興を考えるか（目標年次）を想定する必要がある。目標年次の考え方は被害規模や復興方針によって異なるものの、比較的被害規模が小さく、復興方針が被災前の状態の回復に重点を置かれるような場合は 5～10 年程度の期間を前提と考えるのが妥当である一方、被害規模が比較的大きく、現状復帰よりもむしろ都市構造等の大規模な改変を行う必要に迫られるような場合、10～30 年程度の期間を前提とすることもあり得る。さらに、M7 クラスの首都直下地震の被災後に、将来起こりうる M8 クラスに備えるための大幅な国土構造の再編をも視野に入れる 100 年規模での期間の考え方もあり得る。

ただし、超長期を前提とした場合、人口（高齢化）・土地利用（不燃化・耐震化）・情報通信技術・広域的な都市構造（コンパクトシティ化やネットワーク化）等の大幅な変化により被害想定や検討課題が全く異なるものになり、検討の現実性が著しく損なわれることから、本検討においては、概ね 30 年程度の期間までを一応の目安として検討を行うこととしたものである。

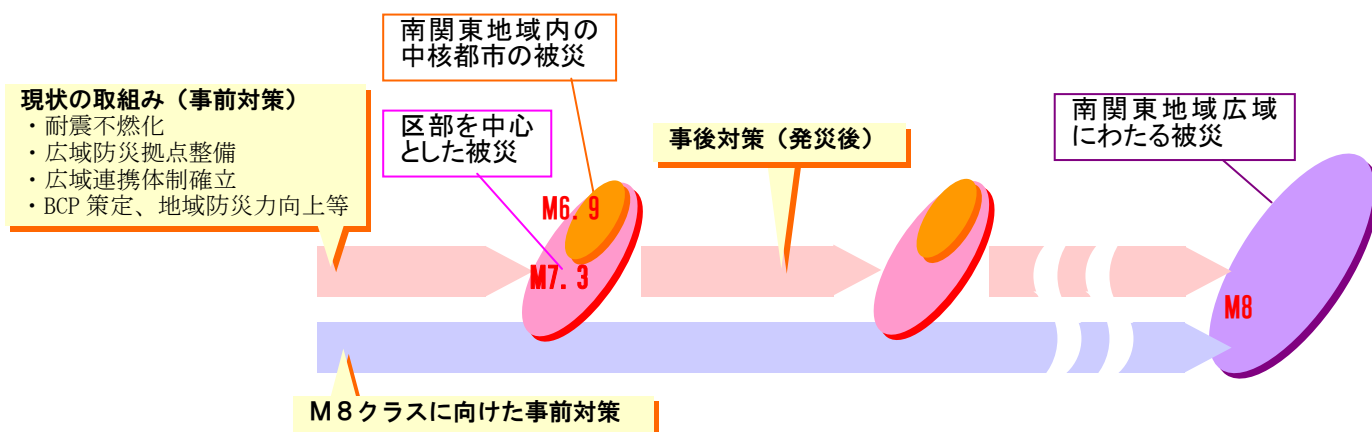


図 3-3 復興の目標年次

#### (4) 期間区分

首都復興のプロセスについては、阪神・淡路大震災等の経験等を踏まえ、以下の4つの段階に区分する。

- ① 応急段階 : 発生から3ヶ月程度
- ② 復旧・復興始動段階 : 発生後3ヶ月～3年程度
- ③ 本格復興段階（前期・後期） : 発生後3年～10年程度  
（このうち、前期は3～5年程度、後期は5～10年程度）
- ④ 発展段階 : 発生後10年以降

これらの期間区分はあくまで1つの目安であり、実際の被害状況や復旧・復興状況を勘案し、適切なタイミングで適切な施策を実施することが求められる。

##### <解説>

#### ① 応急段階

発災当初の応急段階から次の段階へ移る1つのタイミングは、学校の体育館などに開設された避難所から、応急仮設住宅へ移る時期である。阪神・淡路大震災の際の応急仮設住宅は、発災から約1ヶ月後から順次入居が開始されている（仮設住宅の供給完了は発災から約7ヶ月を要した）。首都直下地震の際にはさらに大規模な被災となることが予想され、避難所から応急仮設住宅へ移るタイミングを区切りとし、発災後約3ヶ月を応急段階とする。

この段階で主に実施される災害応急対策については検討対象外だが、復興方針の決定、復興に向けた国・地方公共団体の体制確立等、この時期に始めるべき事項も多く、こうしたいわば「復興準備」に当たるような施策についてこの段階で主に取り扱っている。

#### ② 復旧・復興始動段階

復興を考える上で住宅再建は大きな要素であり、応急仮設住宅から自宅再建ないし公営住宅への入居のタイミングが次の区切りとなる。応急仮設住宅の延長期間は2年3ヶ月であり、これを1つの目安として住宅再建に取り組むこととなるが、阪神・淡路大震災の際には兵庫県は「ひょうご住宅復興3カ年計画」を策定して平成9年度までに12.5万戸の住宅建設を目標とし、また新潟県中越地震では応急仮設住宅は、発生から約3年2ヶ月後の平成19年12月末に解消している。また、住宅以外にも、公共土木施設における災害復旧制度の適用は発生年度を含む3ヶ年度とされている。こうした状況から、住宅再建がある程度進んでくる発災後3年というタイミングを1つの区切りとする。

この段階は、公共土木施設、住宅、事業用施設等の復旧を進めるとともに、復興方針に従って具体的な復興計画を定め、都市の再開発等の将来的な復興に向けた事業に着手する時期であり、こうした復興推進施策についてこの段階で主に取り扱っている。

### ③本格復興段階（前期・後期）

復興事業がどの程度の規模、どの程度の期間で実施されるかは被害規模にもよるため一概に言えないが、阪神・淡路大震災後の平成7年7月に兵庫県が策定した「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」では、発生から約10年後の平成17年7月を目標年次としており、一応の目安として発生後10年を1つの区切りとする。

この段階は、いわゆる災害復旧事業が概ね終了し、応急仮設住宅から自宅あるいは公営住宅への移行も順次進むなど、単に被災前の状態に戻す復旧の段階から、将来に向かってより良い都市・地域とするための復興施策が推進される復興（本格復興）に移行する時期であり、都市再開発事業や各種新規プロジェクトなど将来に向けての復興事業がテーマとなる。また、高齢者の独居死対策や被災者の心のケアの問題など、息の長いフォローアップも大きな課題となる。

さらに、「本格復興段階」を発生後3年～5年程度の前期（元の水準に戻す段階）と発生後5年～10年程度の後期（震災がなければこの水準まで達していたであろう水準まで戻す段階）の2段階に分けることが考えられる（四川大地震の復興計画では3年、5年、8年で区分している）。

### ④発展段階

発生後10年後以降の時期は、本格復興事業が一通り終了し、将来に向けたさらなる発展のための事業や、今後長期的に発生しうるM8級の大規模地震に備える予防的施策等、復興施策とは一線を画す内容のものが主体となってくる時期である。また、一応の復興は終了したとしても、依然生活再建ができずにいる被災者や、心身に後遺症の残る被災者のケアなどにも留意する必要がある。

なお、上記の期間区分は、本検討のために整理した便宜的な区分であり、実際に発生した場合には、被害状況等に応じ、当該時期区分にとらわれず、復旧・復興のプロセスに応じた適切な時期区分が必要となる。その際、過去の災害の例<sup>2</sup>にとらわれず、可能性、必要性の両面から適切な時期区分を検討する必要がある。

---

<sup>2</sup> 例えば、阪神・淡路大震災の際には、仮設住宅の供給完了とそれに伴う避難所の解消に約7ヶ月を要したが、これは当然ながら首都直下地震に際しても7ヶ月を要してよいということではない。

## (5) 検討内容

首都直下地震の復興対策のあり方については、あらかじめ起こりうる状況にある程度想定した上で、復興方針・復興計画等の策定等の復興に向けた国・地方公共団体の体制、手順や、分野別の状況に応じた複数の政策的な選択肢等について検討しておくことが可能であり、かつ有益なものと考えられる。

### <解説>

発災直後の負傷者・行方不明者の救助など、所定の対策をいかに迅速・的確に実施するかが問われる災害応急対策と異なり、災害復旧・復興対策、特に復興の分野においては、被害規模等の被災状況や地理的条件、政治経済社会情勢、その後の復旧・復興の進捗状況等により、あるべき復旧・復興の姿は様々な形を採りうるものと考えられる。したがって、復興に当たっては、復興後の被災地が将来に向かってより良いものとなるよう、適切な政策判断に基づいて復興施策を推進していく必要がある。こうした政策判断は、実際には発災後に震災の状況を見て適切に行われるべきで、事前に事細かく想定しておくことは不可能と言える。しかしながら、発災前の事前の段階であっても、あらかじめ、起こりうる状況のパターンを想定した上で、政策判断や政策を実施するための体制や手順（プロセス）を検討しておくことや、想定される政策判断の分かれ道（選択肢）を類型化し検討しておくことは可能であり、かつ有益なものと考えられる。

特に、実際の発災後の復興に際して、あらかじめ国・地方公共団体の体制、手順を検討しておくことは復興を円滑に進める上で重要であり、本検討においては、主にこの観点から検討を行うこととする。



### 3.1.2 首都復興に向けた国、地方公共団体の体制、手順

#### (1) 復興実施体制

首都直下地震により相当規模の被害が発生した場合、国は被災地域の復興を支援するため、復興に向けた実施体制を速やかに整える【応急段階】。

その際、被害規模等の状況に応じ、復旧・復興のための国の組織・体制の整備、国と地方公共団体等の連携体制の確立、関連する法制度の適切な運用及び必要に応じた立法措置、復興のために必要な財政措置を適切に実施する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

また、被災した地方公共団体においても、国との連携体制や、地方公共団体間の広域的な連携体制の確立を図る。【応急段階】

さらに、実施された復旧・復興施策やそこから判明した課題等を事前・事後対策に適切にフィードバックする。【復旧・復興始動段階～発展段階】

#### <解説>

首都直下地震の復興実施体制を検討する際に参考となるのは、大正12年の関東大震災、平成7年の阪神・淡路大震災、平成16年の新潟県中越地震等である。特に近年では、都市型の大規模震災の事例として阪神・淡路大震災があり、同震災における対応には参照すべき点が多いと考えられる。しかしながら、平成7年当時は現在のように大規模震災対策が確立されておらず、阪神・淡路大震災を契機として災害対策基本法をはじめとする法制度等が大幅に改善された部分も多いため、こうした制度改善の状況も踏まえた対応が必要である。また、平成16年の新潟県中越地震の際にはこうした制度改善の効果も現れているため、その状況も踏まえる必要がある。ただし、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震のいずれも首都中枢機能に直接の被害があった災害ではないため、首都が直接被災した大正12年の関東大震災や、太平洋戦争後の戦災復興の際の政府の対応も適宜参照しつつ検討することが有効と考えられる。

## (2) 復旧・復興のための組織・体制の整備

国は、被災地域の復旧・復興のための施策を早急かつ強力に進めるための組織・体制を早急に整備することとし、必要に応じそのための立法措置を早急に行う【応急段階】。

国は、整備された組織・体制の下で復興方針を速やかにとりまとめるとともに、関係行政機関の施策の総合調整等を行う。【応急段階～本格復興段階】

### <解説>

阪神・淡路大震災においては、震災後約1ヶ月後の2月15日に「阪神・淡路復興委員会」（学識経験者7名で構成）が設置<sup>3</sup>、同24日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が公布・施行され「阪神・淡路復興対策本部」（本部長：内閣総理大臣、副本部長：国土庁長官、本部員：その他全国務大臣）が設置<sup>4</sup>されている。同委員会は、3つの意見と11の提言を内閣総理大臣に提出し、これらの意見及び提言を踏まえ、同本部では「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」（平成7年4月28日）及び「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」（平成7年7月28日）を決定する等の措置がなされた。なお、阪神・淡路復興対策本部の下に設置された同事務局は、関係省庁及び被災地方公共団体、経済団体等からの職員らで構成され、関係省庁、被災地方公共団体及び経済団体等との総合調整を実施しつつ復興施策が推進された。

首都直下地震に際しては、同様の組織・体制（復興委員会、復興本部）をとることが一つの選択肢として考えられる<sup>5</sup>。なお、発災前の段階でこうした復興体制を事前に整え、目標となる都市像（復興計画）を検討する等、事前の復興対策を行うという考え方もある。

復興本部の活動に際しては、中央防災会議や緊急災害対策本部（または非常災害対策本部）との関係（役割分担等）についても整理が必要である。

なお、被害規模が極めて激甚である場合には、国主導による首都圏全体の大幅な改造も視野に入れた組織・体制が必要となる場合もあり得る<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> 「阪神・淡路復興委員会」は2月15日に制定された阪神・淡路復興委員会令により国家行政組織法第8条に基づく機関として設置されている。

<sup>4</sup> 「阪神・淡路復興対策本部」は総理府設置法に基づき総理府本府に「特別の機関」として設置された（当時は中央防災会議も「特別の機関」であり、同様の位置づけ）。

<sup>5</sup> 阪神・淡路復興委員会は総理府本府組織令により1年間の期限とされ、阪神・淡路復興対策本部は阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律により5年間の期限とされた。

<sup>6</sup> 関東大震災後の帝都復興院は大正12年9月27日～大正13年2月25日の間設置された後、内務省の外局として設置された復興局に引き継がれた。また、太平洋戦争後の戦災復興院は昭和20年11月5日～昭和22年12月31日の間設置された後、内務省国土局と統合し建設院（後の建設省）となった。なお、平成7年の阪神・淡路大震災の際にも、復興院を設置すべきとの意見が一部あったが、地方自治の観点から一義的には地方公共団体で対処し、国はその支援に当たるべきとの考え方から、復興委員会及び復興本部方式となった。

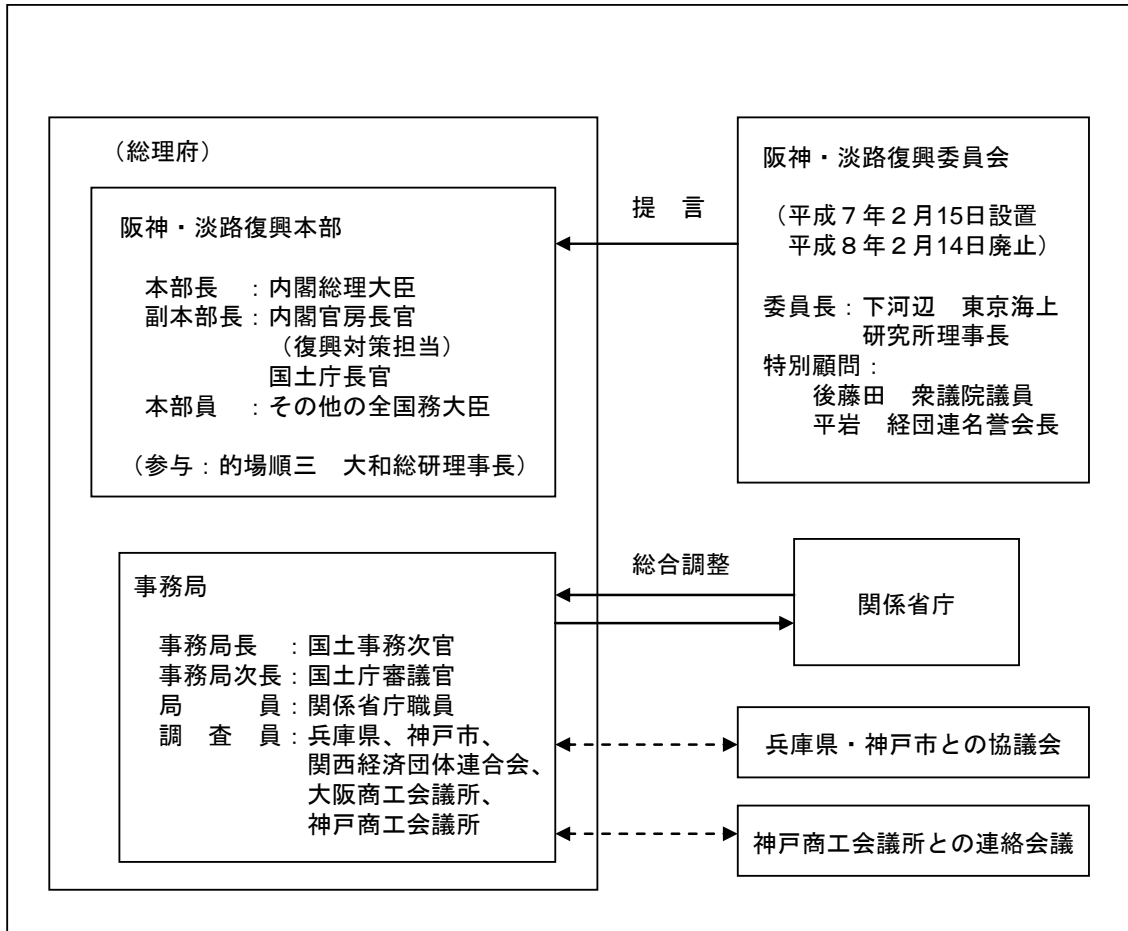


図 3-4 阪神・淡路復興のための組織・体制

### (3) 関係省庁の連携体制

復興施策を効率的・効果的に推進するためには、復興本部を中心に関係省庁が連携して復興施策を実施するという体制が考えられる。なお、復興本部が設置されない場合は、関係省庁連絡会議の設置等により、適切な連携体制を確立する。【応急段階】

#### <解説>

阪神・淡路大震災の際には、関係省庁との調整は阪神・淡路復興対策本部事務局が中心となって実施され、平成12年に同本部事務局が解散した後は、解散後に設置された阪神・淡路大震災復興関係省庁連絡会議（議長：内閣官房内閣内政審議室長、構成員：関係省庁の局長級）が開催された。

また、平成16年の新潟県中越地震の際には、復興本部は設置されず、発災から約1ヶ月後の11月19日に「新潟県中越地震復旧・復興支援会議」（議長：内閣府副大臣、構成員：関係省庁の局長級）が設置された。同会議は計3回開催されたのみで、主に関係省庁間の情報共有を行っていたが、少なくとも想定されている東京湾北部直下地震程度以上の被害規模となった場合、阪神・淡路大震災のような復興本部設置ないしそれ以上の体制による対応が必要となるのではないかと考えられる。

#### (4) 復興方針等の策定プロセス

国は、復興方針の策定にあたり、まず大きな方向性を基本理念として示す【応急段階】。

基本理念及び復興委員会の助言に基づき、関係省庁や関係地方公共団体、経済団体等との調整を経て、復興方針を策定する。なお、復興方針の策定に当たっては、国土計画、都市計画その他の国・地方公共団体の既存の計画等との整合性を考慮する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

復興方針策定は迅速性と合意形成（関係機関等との調整）の双方を重視して実施する必要がある。このため、その内容に応じて両者を比較考量の上、適切なプロセスで策定するものとする。【応急段階～復旧・復興始動段階】

復興方針は、復興施策の推進に伴って適宜点検し、必要に応じ追加・修正する。【復旧・復興始動段階～発展段階】

策定された復興方針に基づき、国・地方公共団体等が復興計画その他個別計画を作成し、復興施策を実施する。【復旧・復興始動段階～発展段階】

##### <解説>

（基本理念・復興方針・復興計画の関係）

首都直下地震からの復興は、その後の首都のあり方を方向付けることのみならず、日本の国土全体のあり方にも影響する大きな問題である。したがって、その復興方針、復興計画等は、しかるべき意思決定プロセスを経た上で策定される必要がある。

（基本理念）

阪神・淡路大震災の際には、「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」において、基本理念が「阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現すること」（第2条）と規定されていた。

（復興方針の策定主体）

災害対策基本法の枠組みでは、災害復旧・復興は地方公共団体の責務であり、防災基本計画（平成20年2月中央防災会議）では、地方公共団体が復旧・復興の基本方針を定め、必要に応じ復興計画を作成することとされている<sup>7</sup>。しかしながら、首都直下地震のように国全体に大きな影響を与えるような災害においては、そもそも復興方針は国が策定すべきか、地方公共団体が策定すべきか（あるいは両者が策定する場合、その関係や役割分担はどうなるのか）という議論がある。

<sup>7</sup> 第2編 震災対策編 第3章 災害復旧・復興 第1節 地域の復旧・復興の基本方向の決定（p.50）

阪神・淡路大震災の際には、被害規模は甚大であっても1地方の災害であったこと、被害の大半が兵庫県内のものであったことから、兵庫県において「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」（平成7年7月31日）等が策定されており<sup>8</sup>、国は阪神・淡路復興委員会による意見・提言のほか、阪神・淡路復興対策本部により主に国の支援措置について決定したものであり、いわゆる復興方針に相当するものは兵庫県等の地方公共団体が主体となってとりまとめていた。

しかしながら、首都直下地震が実際に発生した場合、首都中枢機能に大きな障害が出ること、震災の影響が1地方公共団体の範囲に収まらず首都圏の1都3県やさらに広域に及ぶ可能性があることから、国は単に被災地方公共団体への支援にとどまらず、国が主体的に復興施策を実施することも考慮に入れた復興方針の策定が求められる。特に、地方公共団体が復興方針を策定する場合、自ずと当該地方公共団体の区域内のものにならざるを得ず、首都圏全域のバランスに配慮した広域的な復興方針を策定するとの観点からは、国が主体的に策定作業に取り組む方がよい場合もあり得る。いずれにせよ、国と被災地方公共団体の適切な役割分担の下に復興方針を策定する必要がある。

#### （復興方針の策定に向けた事前の検討）

復興方針について発災以前に詳細な検討を行うことは難しいが、発災時に適切な復興ビジョンや復興計画を円滑に策定できるよう、復興方針を策定する上で必要な条件を事前に整理することが求められる。復興方針等の策定条件としては、下記事項が考えられる。

#### ＜復興方針の策定条件＞

- ① 復興のレベル（原状回復か発展型か）
- ② 移転の有無（現地で復興するか移転するか）
- ③ 建替えの有無（修復型か建替え型か）
- ④ 優先する復興内容（経済優先か生活優先か等資源配分の問題）

さらに復興方針は種々の状況により異なることが考えられ、策定条件と同様に、復興方針に係る前提条件を事前に整理することが求められる。前提条件としては、下記事項が考えられる。

#### ＜復興方針の検討に係る前提条件＞

- ① 被害状況
  - ② 長期整備構想
  - ③ 政治経済状況
  - ④ 法制度（既存法で対応するか、特例法を作るか）
- （国土計画その他の既存の計画等との整合性）

---

<sup>8</sup> 阪神・淡路復興委員会が第3回会合（平成7年2月28日）において緊急に検討すべき特定課題として取りまとめた3つの提言のうちの1つが、県・市を中心として復興10カ年計画を早急に策定することであり、同計画はこれを受けて策定された。

復興方針策定に際しては、国土形成計画（全国計画、首都圏広域地方計画）、都市計画その他の国・地方公共団体の既存の計画等との整合性に考慮する必要があるが、被害が相当規模に及び、これらの計画が前提としている条件や環境が大きく変化するような場合、これら既存の計画等の見直しも視野に入れた復興方針を策定することも考えられる。

#### （関係機関等との調整）

復興方針は、その重要性に鑑みれば、できるだけ速やかに策定される必要があると同時に、内容について慎重に議論し、被災地方公共団体及び経済団体等との調整を経る必要があるという二律背反の要求を満たす必要がある。このため、復興方針策定に当たっては、迅速性と合意形成の重要性を比較考量し適切な方法をとる必要がある。

こうした要求に応えるひとつの方法として、被災者の生活再建支援や被災公共施設の復旧といった早期の措置が必要な事項については迅速に復興方針を決定し、復興後の都市像や首都圏全体のあり方といった長期的な将来像等については慎重な議論を経て復興方針を決定するといった方法が考えられる。

#### （状況に応じた修正）

復興方針は迅速に策定し、出来る限り早い段階で提示することが望ましいが、早期の段階で完璧な復興方針を示すことは困難である。したがって、例えば早期の段階で大まかな方針を示し、段階的に詳細化していく、あるいは被害状況や復旧・復興状況に応じ、また被災地方公共団体等の意見を取り入れて適宜修正していくといったプロセスが必要である<sup>9</sup>。

また、復興方針や復興対策は事前に検討を行うことも重要である。発災前の段階から専門家等の参画を得て、様々なシミュレーションを行い、継続して復興方針や事前の復興対策を検討する方法もある。

---

<sup>9</sup> 阪神・淡路大震災の際には、兵庫県は、平成7年4月1日に「阪神・淡路震災復興計画－基本構想（案）」を発表したのち、同年7月1日に「阪神・淡路震災復興計画（案）」を発表、同年7月31日に「阪神・淡路震災復興計画（ひょうごフェニックス計画）」を策定、同年8月には住宅、インフラ、産業の各分野の3カ年計画を策定というプロセスを採っている。

## (5) 地方公共団体の体制

被災地方公共団体は、復興計画の迅速・的確な作成と実施のための体制整備を行う。また、被害規模等に応じて他の地方公共団体との広域調整のための体制整備を行う。【事前段階、応急段階】

### <解説>

現行の災害対策基本法の枠組みでは、災害復旧・復興は地方公共団体の責務であり、一義的には被災地方公共団体において災害復旧・復興に取り組むこととなる。このため、被災地方公共団体においては、復興計画作成、他の地方公共団体との広域調整等、復興のための所要の体制を整えることが必要である。

阪神・淡路大震災の際には、兵庫県は「阪神・淡路大震災復興本部」（平成7年3月15日～平成17年3月31日）、「阪神・淡路大震災復興推進会議」（平成17年4月1日～）を設置し、また新潟県中越地震の際には、新潟県は「県中越大震災復興本部」（平成17年8月9日～）を設置するなど、いずれも組織横断的な復興推進体制を整備しており、こうした復興施策を迅速・的確に推進するための組織横断的な復興組織の整備が必要である。また、兵庫県の「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」や新潟県の「震災復興推進アドバイザーグループ」のような外部専門家等からの助言を求めるための体制を整備する方法もある。

また、被害の大半が兵庫県内に集中していた阪神・淡路大震災と異なり、首都直下地震により地方公共団体の区域を越えて被害が発生した場合、地方公共団体の広域連携が重要となる。

防災に関する首都圏の広域連携としては、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市で構成される「八都県市首脳会議防災・危機管理対策委員会」があり、こうした既往の枠組みを活用し、適切な復興施策の推進を図ることも考えられる。

また、国および被災都県と被災市区町村の連携、被災市区町村間の連携等、適切な連携体制が求められる。国、都県、基礎自治体（市区町村）、地域のコミュニティ等の各段階において、それぞれが作成する復興方針や復興計画の調整及び連携を行うことが求められる。

なお、膨大な被災者が発生し、応急仮設住宅の建設等、1地方公共団体の区域内での解決が困難ないし非効率である場合など、地方公共団体間の行政区域に囚われない復興施策を実施する必要に迫られる場合があり得る。



## (6) 国と地方公共団体の連携体制

国と地方公共団体の適切な役割分担の下、両者が緊密に連携して復興施策の推進を行う。  
具体的には、防災基本計画に則り、

- ・ 地方公共団体が復旧・復興の基本方向を定める。
- ・ 地方公共団体が主体となって被災地の復旧・復興を行い、国がそれを支援する。
- ・ 国は財政措置、金融措置、地方財政措置等により支援する。
- ・ 被災地方公共団体は、必要に応じ国等に職員派遣その他の協力を求める。

との役割分担・連携体制を基本とするが、首都直下地震の特殊性に鑑み、国が復興方針を策定することをはじめ、被害状況等に応じ国の関与をより強めるような適切な役割分担・連携体制とすることも検討する。【応急段階～本格復興段階】

### <解説>

災害復旧・復興は地方公共団体が主体となって実施し、国がそれを支援するというのが防災基本計画上の考え方である。しかしながら、首都直下地震については、①首都機能を有すること、②人口集中、経済の中心のため莫大な被害量となる可能性があること、③膨大な数の被災者の生活再建を行わなければならないこと、といった特殊性もあり、首都直下地震からの復旧・復興については、国の関与をより強めることもあり得る。

国による具体的な支援内容としては、阪神・淡路大震災で行われたような復興委員会、復興本部といった国の組織で主体的に提言や基本方針をまとめることをはじめ、財政上の特例（国庫補助の嵩上げ（激甚災害指定、災害復旧事業の適用）、災害救助法や被災者生活再建支援法の適用、地方財政措置の特例、補正予算の編成、災害復興基金設立の支援等）、税制上の措置（減免や徴収猶予等の税制上の特例措置）、金融措置（政府系金融機関による政策金融の拡充等）、規制緩和（規制緩和のための特例措置）、さらには専門職員の派遣等による人的支援等、国の取りうる政策手段を最大限活用した支援措置を適切に実施することが必要である。また、震災による日本の国際競争力低下、風評被害による外国人観光客や外国資本の減少等、国の責務として対策を講ずべき分野についても適切な施策実施が必要である。

なお、こうした国と地方公共団体の連携体制を確立するため、具体的な組織を整備することが有効である。阪神・淡路大震災では、平成8年2月に国と兵庫県・神戸市との協議会を定期的に開催することとされ、政府側幹部と兵庫県知事・神戸市長の協議会が計10回開催されたほか、国の阪神・淡路復興対策本部事務局要員として兵庫県及び神戸市職員が派遣されていた。首都直下地震に際しては、さらに緊密な国と地方公共団体の連携体制が求められるものと考えられる。

## (7) 経済団体その他の団体との連携体制

復興施策の推進に当たり、国及び地方公共団体は、経済団体その他の団体との連携体制を確立する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

### <解説>

国と地方公共団体との連携のみならず、経済団体等の各種団体との連携体制の確立も重要である。特に首都直下地震においては甚大な経済被害が想定されるため、その被害からの早期復旧・復興を図る上で経済団体との連携は不可欠である。阪神・淡路大震災の際には、地元経済界との意思疎通を図るため、平成8年6月より国の阪神・淡路復興対策本部事務局と神戸市商工会議所との定期的な連絡会議を計10回開催した。

首都直下地震の際にも、こうした経験を踏まえ地元経済界との連携を行うほか、(社)日本経済団体連合会等の全国的な経済団体との連携も密にして被災地域の経済復興に取り組む必要がある。

また、近年の災害対策においては、災害ボランティア団体をはじめ各種団体の果たす役割も大きい。具体的には、有識者・一般市民等による組織<sup>10</sup>や災害ボランティア団体、業界団体（建設業協会等）、専門家組織（医師会、建築士会等）、研究組織、報道機関等が災害復旧・復興段階でも大きな役割を果たすことが期待される。こうした災害復興に関する各種団体との連携により、市民や被災者のニーズを的確に把握し、より迅速・的確な被災地の復興を進める必要がある。

<sup>10</sup> 代表的なものとして、阪神・淡路大震災における「被災者復興支援会議」や、新潟県中越地震における「中越復興市民会議」などが挙げられる。

(8) 関連する法制度の運用及び新規立法

国は、既存の法制度を活用して可能な限り支援措置を講じるとともに、必要に応じ新規の立法措置を行う。【応急段階～発展段階】

<解説>

阪神・淡路大震災の際には、以下の 16 法律が制定されている。

恒久法化されたもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災市街地復興特別措置法</li> <li>・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法</li> <li>・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律</li> </ul>
時限的・個別的措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律</li> <li>・平成六年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律</li> <li>・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(のうちの最低資本金の制限の特例に関する部分)</li> <li>・阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律</li> <li>・阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律</li> </ul>
財政・税制措置等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律</li> <li>・阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律(注1)</li> <li>・阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律</li> <li>・地方税法の一部を改正する法律</li> <li>・阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法</li> </ul>
権利利益等の保全等(注2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期限の延長等に関する緊急措置法</li> <li>・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(のうちの法人の破産宣告の特例に関する部分)</li> <li>・阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律</li> </ul>

(注1) 関税の申請等の期限の延長等については「関税定率法等の一部を改正する法律」にお

いて恒久化された。

(注2) 「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」において恒久化された。

首都直下地震に際しても、これらの法律（既に恒久化されたものを除く）と同様の法制定が必要になる可能性がある。

## (9) 復興のための財政措置

首都直下地震により発生する国・地方公共団体における莫大な復旧・復興関連事業の実施のため、国は、被災地方公共団体及び被災者等に対し、所要の財政上の措置（国庫補助の特例、地方財政措置の特例、補正予算の編成等）を行う【応急段階～発展段階】。

その際、公共投資の優先順位付けや、官民の既存ストックの有効活用等により、効率的・効果的な復興施策の推進を図るものとする。【応急段階～発展段階】

また、財源確保に当たっては、国債発行のみならずPFI／PPPによる民間資金の活用等、多様な資金調達手法について検討することが考えられる【応急段階～発展段階】。

地方公共団体におけるきめ細かな、かつ機動的・弾力的な復旧・復興対策の実施のため、被災地方公共団体における災害復興基金の設置についても検討する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

### <解説>

阪神・淡路大震災では、国は最初の5年間に総額5兆200億円の阪神・淡路大震災関係経費を措置している。また、首都直下地震対策に係る被害想定では、最大112兆円の経済被害が発生するものと想定されている。こうした状況から、首都直下地震からの復興に際しては、国・地方公共団体において莫大な復旧・復興関連事業の実施が必要となり、そのために財政需要が発生するものと考えられる。こうした状況に対応するため、国・地方公共団体においては所要の財政措置が必要である。

阪神・淡路大震災において特に大きな支出を行ったものとしては、神戸港等の復旧・整備（6,700億円）、阪神高速道路の復旧費をはじめとする各種のインフラの早期復旧及び整備（1兆4,000億円）である。インフラの早期復旧は被災地の経済活動や被災者の生活の基盤となるものであり、国による速やかな措置が求められる。特に被災地方公共団体においては、その財政規模からは対応しきれない災害復旧費が必要となることから、各種の災害復旧制度等の適用に加え、激甚災害指定や交付税措置等により、その負担の軽減に配慮することが必要となる。

また、投資に優先順位を付け、首都復興や被災者支援のために特に重要な施策を重点的に実施することなどにより、財政負担をできる限り軽減するような効率的・効果的な復興施策の推進を行うことが考えられる。

さらに、財政支出を軽減すると同時に、可能な限り多様な資金調達方法を検討し、できるだけ経済に悪影響を与えないよう配慮する必要があることから、そのための1つの方法として、PFI（Private Finance Initiative）／PPP（Public Private Partnership）による民間資金の活用が挙げられる。

なお、被災者個人・法人の経済的復興は当該地域の税収回復につながるため、その観点からも被災者の早期復興は重要である。

被災者の救済及び自立支援や、被災地域の総合的な復旧・復興対策等をきめ細かに、かつ機動的、弾力的に進めるため、被災地方公共団体において災害復興基金を設立することが考えられる<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> これまでに、雲仙岳噴火災害（平成2年）、阪神・淡路大震災（平成7年）、新潟県中越地震（平成16年）、平成19年（2007年）能登半島地震、平成19年（2007年）中越沖地震において設立されている。

## (10) 復興施策の評価と事前・事後対策へのフィードバック

国及び地方公共団体は、実施された復旧・復興施策やそこから判明した課題等を事前・事後対策に適切にフィードバックする【復旧・復興始動段階～発展段階】。

このため、復興施策の評価のための指標の整備やフィードバックの方法等についてもあらかじめ検討する。【事前段階】

### <解説>

復興施策を適切に実施するためには、当該復興施策が被災者や被災地域に対して効率的・効果的なものとなっているかどうかを検証する必要がある。そのためには、何をもって復興施策の善し悪しを判断すべきか、具体的な評価指標が必要となる。

復興施策の評価指標としては、例えば、インフラ（電気、水道、ガス等）復旧率、公共土木施設の災害復旧事業完成率、避難者数、応急仮設住宅入居者数、被災地域の人口、自宅再建率、経済成長率、商店・事業所等の再開率、サービス業の売上高（全体、業種別）製造業・農林水産業等の出荷額（全体、業種別）、観光客来訪数、被災者の満足度等が挙げられる。これらの評価指標を用いて復旧・復興の各段階毎に適宜評価を行い、復興施策の進捗状況を確認するとともに、必要に応じ復興計画等の変更を行い、進行中の復興施策にフィードバックする必要がある。

また、こうした評価結果を事前対策（予防対策）にもフィードバックし、将来の大規模災害に備えた事前対策の見直しに活用することも重要である。

なお、事前対策へフィードバックする際には住民の意向を十分に反映させるとともに、住民自身にも関心を持ってもらうことで、耐震化や不燃化の促進、地域の防災力を高めることも重要である。

### 3.1.3 テーマ別の検討

首都の復興には様々な問題および課題が生じ、これらに応じた対応を行うことが望まれる。本検討では、被災後の政府や家計、企業等による行動に着目し、政策的検討による首都直下地震の復興過程への影響を図るため、次に挙げる3つの復興テーマ別に首都直下地震の復興過程に係る検討を行った。

#### <復興テーマ>

- 生活復興 : 住宅の再建や生計の確保、日常生活の回復等、住民生活に係る復興
- 経済産業復興 : 経済中枢機能の維持、企業の事業継続に係る支援、雇用の維持・回復に係る復興
- 都市復興 : 都市の復興計画策定の推進、土地利用の制限および効率化、まちづくりの推進に係る復興



図 3-5 3つの復興テーマ

なお、本検討ではそれぞれの復興テーマを検討する上で重要と考えられるケースを複数パターン設定したが、復興の重要な視点となる量・質・スピードの3点を指標としてケースを設定する方法も考えられる。

ただし通常、経済状況は民間の活動に因り変動するものであり、国の施策により誘導を行う場合は、本検討会だけではその方針を決定出来かねる。よって引き続き次年度に詳細な検討を行うこととする。



## (1) 生活復興

### 1) 生活復興における国・地方公共団体の役割

生活復興に際して、国・地方公共団体は、①住宅再建支援、②生計確保支援、③日常の生活環境の回復支援を行う必要がある。それぞれの具体的な内容を例示すると以下のとおりとなる。

#### ①住宅再建支援

- 今後の住宅供給方針（住宅復興計画）の策定【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 応急仮設住宅用地、復興住宅用地の確保【応急段階～復旧・復興始動段階】
- がれき等の処理に係る広域調整【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 避難者の所在の把握と応急仮設住宅への入居支援【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 被害認定事務、罹災証明発行事務【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 応急仮設住宅及び恒久住宅（復興公営住宅等）の確保（応急修理含む）【応急段階～本格復興段階】
- 円滑な自力再建促進のための支援【応急段階～本格復興段階】
- 被災者の復興状況把握及び相談・情報提供の体制確立【応急段階～本格復興段階】
- 集合住宅の建替に関する円滑な合意形成の支援【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 良質な住宅ストックの確保及び良好な開発の誘導【応急段階～本格復興段階】
- 高齢者・要援護者・住宅困窮者等への住宅セーフティネットの確保【応急段階～発展段階】

#### ②生計確保支援

- 効果的な生活再建支援メニューの整理と普及【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 雇用・収入を失った世帯への収入確保に係る支援（雇用状況の把握、再就職支援、雇用保険等の弾力的運用、見舞金等の支給）【応急段階～本格復興段階】
- 被災者の負担軽減措置（水道光熱費・医療介護費・税制上の負担軽減、利子補給等）【応急段階～本格復興段階】
- 消費・物価の安定に向けた賃料、物価の監視等【応急段階～本格復興段階】
- 二重ローン問題への対応【応急段階～本格復興段階】

#### ③日常の生活環境の回復支援（保健医療福祉サービス・教育等の生活環境）

- 高齢者・災害時要援護者への生活セーフティネットの確保【応急段階～本格復興段階】
- 生活衛生環境の保全【応急段階～本格復興段階】
- 医療福祉サービスの継続・再開【応急段階～本格復興段階】
- 移転先で可能な従前地域における医療福祉サービスの水準保持【応急段階～本格復興段階】
- 福祉需要の把握とサービス体制の整備【応急段階～本格復興段階】
- 心身のケアにかかる支援（相談サービス等）【応急段階～発展段階】
- 学生・児童の教育継続・再開【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 外国人、高齢者、障害者等の災害弱者への情報提供支援【応急段階～本格復興段階】

### <解説>

応急段階が概ね終了し、復旧段階に入る時期に、被災地において最も大きな問題となるものの1つは、住宅や職を失った被災者の生活復興である。生活復興は、住宅の再建、生計の確保、生活環境等、様々な行政対応分野が含まれている。その中でも特に住宅は被災者にとって生活基盤となるものであり、住宅再建は人口が集中する首都において、もっとも重要な課題の中の一つである。住宅再建においては、住宅の被害認定、被災住宅の解体・撤去、応急仮設住宅の供給、恒久住宅（復興公営住宅）の供給、自力再建支援及び民間開発の誘導によるプロセスが考えられるが、実際に被災住民に対して対応を行う地方公共団体においては、財源を考慮した住宅再建、かつ被災住民の意向を反映した早期の住宅再建、さらに将来を見据え利便性や安全性を追求した質の高い住宅再建が望まれる。

このことから、検討する上で重要となるのは、期間（早期）、公的財政負担（低コスト）、質（良質）であると考えられる。

そこで生活復興として、ケース1：解体・建替の促進と時限的市街地の整備を行うことにより早期の住宅再建を目指すもの、ケース2：被災住宅の改補修と自力再建により住宅再建を目指すもの、ケース3：従前資産や自己資金の少ない被災者や高齢者・災害時要援護者に向け、各種支援制度により良質な住宅供給を目指すものの概ね3ケースに分けて考える。

以下に、次の3ケースを提示する。なお、各ケースでは生活復興の基盤となる住宅再建を中心に記述しているが、それ以外の生計や心身のケア等も復興における重要な課題である。今後、暮らしや心の復興についても詳細に検討を行う必要がある。

ケース1：早期の住宅再建を目指した解体・建替の促進と時限的市街地整備

ケース2：被災住宅の改補修と自力再建を目指した住宅再建支援

ケース3：良質な住宅供給を目指した住宅ストック・セーフティネット整備

## 2) ケース別の検討

ケース1：早期の住宅再建を目指した解体・建替の促進と時限的市街地整備

地方公共団体は、迅速に被害認定を行うとともに、被災建物の早期に解体・撤去等、早期復旧に向けた準備作業を行う。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、大量のがれき等の処理に係る体制及び施設整備等について広域調整を行い、円滑にがれき等の処理を行う。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、被災地内外の事業用地を確保した上で、適切な量の応急仮設住宅を早急に建設し、復興を妨げない時限的市街地を整備する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、自力再建の促進、復興住宅の供給、民間開発等の促進等を行い、順次、時限的市街地の解消を図るとともに、早期の住宅再建を支援する。【復旧・復興始動段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災の経験から、早期の住宅再建を望む被災住民の意向に優先的に対応することを目標とした住宅供給を行うことが考えられる。ただし、応急仮設住宅が長期にわたり残存した場合、結果的に復興を妨げる懸念についても研究報告されている<sup>12</sup>。本ケースは、応急仮設住宅について適切な量を早期に建設し、時限的市街地を整備することにより早期に恒久住宅への再建を促進することを想定したものである。

(被害認定の迅速化)

早期の被災建物の解体・再建を行うためには、被害認定調査業務を迅速化させる必要がある。多くの人員の確保にあたり、被害想定を踏まえ、各地方公共団体の相互支援に係る事前協定の締結や、専門家団体等との連携により効果的な調査体制を整備する方法が考えられる。

また、地方公共団体が公費により解体を進める場合、区分所有建物や借地等の権利関係が複雑な建物・敷地については、権利者の合意形成に時間を要することが想定され、関係機関の協力を得て合意形成を促進する方法も考えられる。

ただし、迅速化するあまり被災者の実情やニーズを軽視することは必ずしも好ましいことではない。被災状況を迅速に把握して復興計画策定につなげるプロセスとは別に、長期にわたる復興を円滑に進めるため、被災者の実情やニーズに即して生活再建の相談に乗るプロセスについても検討が必要である。

(がれき等の早期処理に係る広域調整)

地方公共団体は解体業者等の協力を要請し<sup>13</sup>、早期に被災建物の解体・処理を行うこととなるが、その際、がれき等の処理に関して、搬送経路の確保や最終処分場の早期整備に向けた財源確保と広域調整を実施することが必要である<sup>14</sup>。

(適切な量の応急仮設住宅の早期建設および時限的市街地の整備)

地方公共団体は、被災地域内及び周辺にて、用地を早急に確保した上で、必要な量の応急仮設住宅を建設する必要がある。その際、本ケースでは時限的市街地が広範囲にわたるものと想定されることから、その後の復興事業も考慮し、被災地の復興を妨げないような配置等に留意する必要がある。

また、一般的な時限的市街地はおおよそ2～3年で撤去し、その後本格復興に進むことから、多大な時間と費用（二重投資）を要することとなる。時限的市街地の建築物等の残存

<sup>12</sup> 2008年度日本災害復興学会 学会大会予稿集

<sup>13</sup> 阪神・淡路大震災の際には、民間事業者のほか、自衛隊の協力も得て処理を行っている。

<sup>14</sup> 東京湾北部地震[冬夕方18時 風速15m/s]による被害想定では、がれき発生量約9,600万tと想定されている。

は、復興の妨げになることから、適切な位置・規模・期間の用地確保と適切な質・量の応急仮設住宅の建設が必要となり、国および地方公共団体は、時限的市街地の整備に係る協定等を締結することも考えられる。

(自力再建の促進等による時限的市街地の早期解消)

早期の自力再建の促進、復興住宅の供給、民間の市街地開発等の促進は、時限的市街地の早期解消につながることから、国による財政支援の実施等より早期の住宅再建を推進する必要がある。

(生計の支援：復旧・復興始動段階～本格復興段階)

被災地復旧の迅速性を重視する本ケースの場合、被災者によっては事業所を失い日々の生計に苦勞したり、被雇用者の場合は通勤距離が長くなり、場合によっては勤め先・職種等を変えざるを得ないといった困難に直面する例もあり得る。地方公共団体はこうした生計の維持への支援を行う必要がある。

(事例：阪神・淡路大震災における遠隔地での応急仮設住宅建設)

阪神・淡路大震災では、多数の応急仮設住宅の建設が必要となった神戸市については、被災地域周辺に用地を確保することができず(神戸市における応急仮設住宅の約2割に過ぎない)、遠隔地(神戸市外)を中心に応急仮設住宅団地を建設した。(苦悩の被災生活 神戸大学<震災研究会>編)

(被災者の心身のケア)

大量の時限的市街地の出現により、住み慣れた家を離れた生活を余儀なくされる者も多数発生する。こうした状況においては、身体的疲労や精神的影響も少なからず発生するため、こうした被災者の心身のケアを適切に行っていく必要がある。

(事例：阪神・淡路大震災における被災生活での身体的・精神的影響)

阪神淡路大震災では、仮設住宅について、住宅性能上の問題、生活上の問題、健康精神面の問題が指摘されている。被災1年後の鷹取東地区(激甚被災地)における被災生活に係るアンケートでは、精神面での不調を訴える世帯が75%に達した。(苦悩の被災生活 神戸大学<震災研究会>編)

ケース 2：被災住宅の改補修と自力再建を目指した住宅再建支援

地方公共団体は、できる限り自力による応急仮設住宅及び恒久住宅の再建や補修・改修が果たせるよう、被災者生活再建支援法その他の制度等の活用を促進する。【応急段階～本格復興段階】

このため、自力再建、補修・改修を阻害するような規制（建築制限等）の緩和に努め、できる限り民間活力、自助による復興を促進する。【応急段階～本格復興段階】

その結果、財政負担の大きい応急仮設住宅や復興公営住宅の建設が最小限にとどめられる。【復旧・復興始動段階～本格復興段階】。

<解説>

首都直下地震による経済被害は最大 112 兆円という莫大なものとなるものと推計され、したがって復興に係る財政負担も莫大になることが想定される。現在の国・地方公共団体が厳しい財政状況にあることに鑑みれば、限られた財源で、費用対効果の高い復興を遂げることが課題となる。特に大規模な地震災害では、住宅対策等の生活再建支援のみならず、インフラ等の公共施設の復旧や経済対策、雇用対策その他多方面にわたる財政負担が生じることとなるため、生活再建支援に投入できる資金は限られることもあり得る。限られた財政資源で効果的・効率的に生活復興を遂げるためには、可能な限り自助、共助による生活再建の方向へ誘導する必要がある、財政資源もそうした観点からの施策に重点配分する必要がある。

具体的には、例えば被災者生活再建支援制度のように、支援がなければ公営住宅に入らざるを得ないような家計状況の被災者に対し支援金等を支給することで、自力再建の契機となり、結果的に公共部門の財政負担が比較的少なく済むような方策を積極的に導入する必要がある。また、阪神・淡路大震災の際には公費解体の導入により本来解体する必要のない被災家屋の解体が進んだとの批判もあるが、これも出来る限り補修・改修で済むよう、適切な支援措置を導入することで誘導することは可能である。

なお、自助による再建を促すに当たっては、被災者が心身ともに健康であることが重要な要件となる。特に現代のような高齢化社会では、制度のみ充実させても被災者自身に活力がなければ十分な復興は望めない。こうした観点から、住宅対策等の生活再建支援策とともに、被災者の身体的・精神的なケアにも配慮する必要がある。

（住宅の自力再建支援）

被災者による住宅の自力再建を促進するためには、被災者生活再建支援制度の活用のほか、地方公共団体独自の支援事業の実施、義援金配分における配慮等、様々な方策が考えられる。地方公共団体は、地域特性等も考慮して適切な支援策を講じ、被災者ができるだけ自力再建が果たせるよう、総合的な支援を行う必要がある。

なお、恒久住宅での再建以前に、自力での応急仮設住宅建設を地方公共団体が支援することも考えられる。この方法では、自己所有地等に建設される場合、応急仮設住宅の用地確保や建設に係る費用が抑えられ、公的財政負担が一部軽減されることとなる。ただし、

被災地域によっては、敷地内のゆとりが無く、自力での自己所有地等への応急仮設住宅建設そのものが困難な場合も想定される。自力での応急仮設住宅の促進については、現状の土地利用や被災状況を踏まえた判断が必要となる。

#### （住宅の補修・改修に係る支援）

住宅の補修・改修の促進は、一般に建替えの促進より直接的な支援金額が軽減されるとともに、がれき処理量の低減等、副次的な効果も期待できることから、公的財政負担は軽減される。また、既存ストックの活用は財政面のみならず文化・環境面からも評価できるものである。こうした住宅の補修・改修を促進するため、既存の融資制度等を活用した支援を行うことが考えられる。

#### （応急仮設住宅、復興公営住宅の建設抑制）

応急仮設住宅や復興公営住宅の建設等、地方公共団体が住宅そのものを確保する方策は、財政負担も相対的に過大になりがちである。しかしながら、特に災害時においては、被災者の住宅確保は強力な社会的要請となり、被災者からの要望数を充足しなければならないという側面もある。こうした状況で応急仮設住宅、復興公営住宅の建設数を出来る限り抑制するためには、上記のような自力再建支援策を充実することで、結果的に建設数が少なく済むよう誘導する必要がある。地方公共団体はこうした状況も踏まえ適切な政策パッケージを用意し、総合的な生活復興支援を行っていく必要がある。

### ケース3：良質な住宅供給を目指した住宅ストック・セーフティネットの整備

地方公共団体は、生活再建に関する復興計画に基づいて恒久住宅の整備（建替え）促進を行う。また、自力再建による建替えが困難な場合を想定し、高齢者や自己資産の少ない被災者に対し居住継続が可能な良質な住宅ストックの整備やセーフティネット確保の支援制度を整備する。【応急段階～本格復興段階】

#### <解説>

阪神・淡路大震災後に実施されたアンケート調査<sup>15</sup>によれば、震災後供給された賃貸住宅に関し、住宅設備の問題が指摘される等、質の高い住宅供給が課題となっていた。一方、NPO法人等により高齢者支援型協同居住を目指した民間コレクティブハウス（グループホーム）が開設され、設備問題の解消だけでなく、コミュニティの創出も図られた事例もみられる。本ケースは、単に迅速な復興やコストのかからない復興を目指すのではなく、住宅その他の生活の「質」に着目し、被災者が将来にわたって豊かな生活を享受し、また被災地域が良質な市街地を形成して発展していくことを主眼としたものである。また、単に良質な住宅ストックの確保を目指すだけでなく、適切なセーフティネットの確保を行うことで、より安定した生活再建が図ることができるものである。

#### （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。

#### （恒久住宅の整備推進）

国及び地方公共団体は、住宅密集市街地等の地区で被災の程度が大きく、まとまった区域・規模での住宅の建替えを推進する必要がある場合は、地区全体の整備計画の策定を行い、公共施設整備を伴い、防災性の高い建替えを進める各種事業の導入を図る必要がある。

また、借地や区分所有建物等、権利関係が複雑で地権者のみでは建替えや共同化等の合意が困難な場合、関係機関等の協力を得て、権利者の合意形成を図る必要がある。

#### （良質な住宅ストックの整備とセーフティネットの確保）

国及び地方公共団体は、高齢者や災害時要援護者に対して、高齢者向けの融資制度、高齢者等向けの既存ストック活用、グループ・ホームの建設、リバースモーゲージの普及等、安心して居住を継続できるような住宅整備の支援を進めていく必要がある<sup>16</sup>。また、国及び地方公共団体は、自己資金の少ない被災者に対して、経済的負担軽減（家賃補助）や入居要件の緩和等により、良質な住宅整備や入居に係る支援を行うことが考えられる。

<sup>15</sup> 阪神・淡路大震災 被災と住宅・生活復興 安藤元夫著 学芸出版社

<sup>16</sup> 神戸市では、「高齢者くらしの充実資金貸付事業」により、市内在住の65歳以上で、評価額2000万円以上の土地を所有する高齢者を対象に、評価額の70%の融資によりリバースモーゲージが導入されている。

さらに、国及び地方公共団体は、高齢者や災害時要援護者等にとってもわかりやすく使い勝手のよい支援制度の普及に努める必要がある。



## (2) 都市復興

### 1) 都市復興における国・地方公共団体の役割

都市復興に際して、国・地方公共団体は、①都市復興に関する計画策定、②都市復興を行う上で必要な措置（建築制限、都市利用規制等の法的措置や事業用地確保等）、③具体的な復興事業の推進を行う必要がある。それぞれの具体的な内容を例示すると以下のとおりとなる。

#### ①都市復興に関する計画策定

- 復興計画の策定（全体、都県レベル、市区町村レベル、地区レベル等）【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 計画に係る関係機関等との調整、住民参加等による合意形成【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 整備項目の整理と優先的整備事業の位置づけ【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 都市復興に係る費用計算及び財源確保【応急段階～復旧・復興始動段階】

#### ②都市復興を行う上で必要な措置

- 被災地内外における復旧・復興のための用地確保【応急段階～本格復興段階】
- 被災市街地復興推進地域の指定、都市計画施設・市街地開発事業等の都市計画上の措置【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 時限的市街地の配置・規模・期間・内容等の調整・判断【応急段階～本格復興段階】
- 一次的な移転の支援と時限的市街地の整備・管理運営【応急段階～本格復興段階】
- 被災地内における建築制限【応急段階～復旧・復興始動段階】
- 建築制限期間中の暫定的な土地利用の推進【応急段階～本格復興段階】

#### ③具体的な復興事業の推進

- 復興のためのまちづくり組織等の確立【応急段階～本格復興段階】
- 復興まちづくり計画及び復興事業への合意形成の支援【応急段階～本格復興段階】
- 復興事業（区画整理・再開発等）の推進【応急段階～本格復興段階】

#### <解説>

首都直下地震後の都市復興に際しては、まず国・都県レベルで復興方針を定めた上で、同方針に沿って具体的な都市復興に係る計画を圏域レベル、都県レベル、市区町村レベル、地区レベルといった各段階で策定していくこととなる。本来は、事前に複数の被害想定に基づいた事前復興計画を策定しておき、被災後にはそれを基礎として実際の復興計画を策定することにより都市復興は円滑に進むものと考えられるが、現実には、都市復興は、いつ発災するかによって前提となる経済社会情勢等が異なること、事前の被害想定と実際の被災状況が必ずしも一致しないと想定されること等から、事前に詳細な事前復興計画を策定することは困難である。しかしながら、想定される被害状況等に応じた複数の都市復興の方向性について事前に検討を行い、被災後に実際の状況に応じた適切な施策判断ができるような体制をあらかじめ準備しておくことは、都市復興を円滑に進める上で有意義である。

特に都市復興を検討する上で重要な政策判断の分かれ目となるのは、既存（被災前）の都市構造を被災後にどの程度まで転換するか、という視点である。この都市構造転換の程度については、既存の都市構造をほとんど変えずに現状復旧を図るといったものから、長期的な国土構造の変化等を見据えて首都圏全体を大規模に作り替えるといったものまで、幅広い選択肢があり得る。具体的には、被災規模、中長期的な人口構造・経済社会情勢等の見通し、国民・住民の意識、必要なコスト及び財政状況、用地・資材確保等の実現性、これまでの都市計画の履歴（発災前に市街地整備等が十分なされている地域では、現状復旧で足りることもあり得る）その他の情勢等を踏まえ決定することとなるが、検討に当たり重要となるのは、復興にかかる時間・コストと都市整備の対象範囲や規模・内容である。

復興にかかる時間については、復興内容や目標により優先順序を決定する場合、生活復興を3年程度とし、都市復興については場合により5年、10年程度を目標と設定することも考えられる。

都市復興の方向性は上記のような諸種の条件により多様な選択肢があり得るが、都市構造の転換の規模・程度という観点から考えた場合、ケース1：生活再建（被災地内の再建）を短期的に行い、被災地域を中心とした限定的な規模での原状復旧を行うもの、ケース2：さらなる防災性の向上や、新たな都市づくりを目指し、まとまった規模の市街地再開発等を行うもの、ケース3：首都圏（南関東地域）全域に目を向け、中核都市や各地域の機能やネットワークの状況等を見直した上で都市構造の転換を目指すものの概ね3段階（3ケース）に分けて考えることができる。

以下に、次の3ケースを提示する。

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

ケース2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

## 2) ケース別の検討

ケース1：被災地域の原状復旧を前提とした都市復興

地方公共団体は、被災状況の把握（住家の被害認定等）や被災者の意向把握を迅速に行い、それらに基づいて早期に必要な応急仮設住宅等を確保する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は、原状復旧を原則とする都市復興計画を策定し、被災地域の建築制限及び公共施設整備を必要最低限にとどめ、被災建物の建替促進（自力再建）を進め、早期の原状復旧を進める。【応急段階～本格復興段階】

<解説>

阪神・淡路大震災等の経験から、復旧・復興に際しては、被災者の「元に戻りたい」という意識が強く現れるという指摘がなされており、また政治的・社会的にも「1日も早く元通りの生活を取り戻す」といった要請が強くなされることが多い。こうした観点からは、時間のかかる大規模な再開発等を行わず、被災建物の個別の建替え等に主眼を置いた都市復興方針とすることが考えられ、またそれが1日も早く震災から立ち直り元の生活に戻りたいという被災者の意向に沿ったものともなる。ただし、被災者によっては経済的理由等から住宅再建が出来ない者もあり、こうした被災者への配慮も重要な視点である。

この方針を採った場合、具体的には以下のような復興施策を推進する必要がある。

（被災状況把握等の迅速化）

現状復旧を前提とする場合、その迅速性が問われることとなるため、計画策定・事業実施に当たってまず被災状況を迅速に把握することが重要となる。特に居住の安定の観点からは、応急仮設住宅や復興公営住宅の必要建設数の把握、被災者生活再建支援金その他の支援措置の実施のため、住家の被害認定や被災者の意向調査などの業務の迅速化を図る必要がある。

（都市復興計画の策定）

今後、耐震・耐火化が進むことにより、建物等の被災が限定的かつ分散化した場合、大規模な市街地再開発等は必ずしも現実的ではない場合がある。こうした場合は、個別の建替えや小規模な共同化レベルの建替えと必要最低限の公共施設整備を目標とする都市の復興計画を策定することも1つの選択肢である。

（建替えと公共施設等の整備の促進）

個別の建替えについては、建築制限期間を最小限にとどめ、建替え条件の改善、建替え支援制度（建築助成、仮住居助成、建築相談等）、建築物・設備の再整備に係る低利融資・利子補給等の実施により、建替えや補改修による自力再建を促進する支援が必要である。

また、必要な公共施設等の整備については、既存の各種制度及び事業手法等の活用も想定する必要がある<sup>17</sup>。

(復興後の新たな都市づくり)

早期に原状復旧を行った後、復興需要や経済社会情勢の変化を踏まえて、さらに数十年先を見据えた都市づくりを目指し、都市基盤整備及び市街地再整備を行うといった、「二段階の復興」を行うことも考えられる。二段階目の復興については、個別に時間をかけて更新していく方法と、二重投資に見合った整備効果のある大規模な再整備を短期間に行う方法がある。いずれも、事業の進捗状況等を踏まえ、復興計画の見直し段階において、復興後の新たな都市づくりとして検討していく必要がある。

なお、二段階の復興を行う場合には、あらかじめその方針を公にしておき、地域住民等の合意を得ておくとともに、一段階目の復旧事業が無駄にならないような配慮が必要である。

---

<sup>17</sup> 東京都震災復興マニュアルにおいては、時限的市街地から復興事業として、「改良型事業による復興」として、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業、「修復型事業による復興」として、密集住宅市街地整備促進事業、合併施行による復興事業、「地区計画による復興」が例示されている。

ケース 2：大規模な都市基盤整備及び市街地再開発等を伴う都市復興

国は、被災地域の大規模な都市基盤整備及び市街地再開発を伴う新たな都市づくりを目指した復興方針を早急に示し、地方公共団体の復興方針や復興計画の策定を支援する。【応急段階～復旧・復興始動段階】

地方公共団体は復興計画において区画整理・再開発等の事業を積極的に位置づけるとともに、事業期間中（長期的な建築制限期間中）、対象地域の住民・事業者の非被災地への一時的な移転を支援する。【復旧・復興始動段階】

国及び地方公共団体は、一時的な移転期間中に計画の事業化を迅速に進め、復興後の都市への早期回帰を目指す。【復旧・復興始動段階～発展段階】

<解説>

震災により大規模な被害が発生した場合、単に原状復旧を前提として復旧・復興を行うのではなく、被災を契機としてより安全性・利便性の高い都市づくりを行うような復旧・復興を行うことが考えられる。特に防災上問題の大きな木造密集市街地等は相当な被害が発生している可能性が高く<sup>18</sup>、仮に被害が小さかったとしても、将来再び起こりうる大規模地震への備えを考えれば、区画整理・再開発等の事業を積極的に行い、より安全性の高い市街地へと作り替える方が現実的である。こうした復興まちづくりを行う上では、特に被災地域の住民の意向が重要であり、地域住民との意思疎通を図りながら計画の合意形成を行い、官民一体となって望ましいまちづくりを目指す必要がある。なお、こうした復興まちづくりには長期間を要することとなるため、その間の時限的市街地の建設・運営や被災者の生活支援等の配慮も必要である。

（復興方針の早期策定）

本ケースの場合、まず各地域・各被災者が独自に拙速の現状復旧を図ることを防ぎ、国・地方公共団体の定める方針に沿って計画的に復興を行うことが必要である。このため、まず地方公共団体は出来る限り早い段階で所要の建築制限・土地利用規制等を行って無計画な復旧に歯止めをかけ、その上で速やかに復興方針を策定・提示する必要がある。そのためには、地方公共団体が復興方針を策定する上で前提となる国の復興方針を早期に策定することが不可欠となる。

（事業実施の支援体制整備）

地方公共団体における新たな都市づくりを目指した復興計画の策定や事業実施には、広範囲の被災市街地復興推進地域の設定と長期的な建築制限・開発規制を行う必要がある。

特に、長期的な建築制限・開発規制は、原状復旧の都市づくりと異なり、一時的な移転及び復興計画そのものに対する周到な合意形成が必要となる。

<sup>18</sup> 国土交通省は、平成 15 年に「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」として、東京都内に約 2,300ha の「重点密集市街地」を定めている。

このため、国においては、復興方針等で示した新たな都市づくりを実現するため、既存制度の充実や新制度の創設が必要となることも考えられる。

#### (事業期間中の被災者支援)

大規模な都市基盤整備及び市街地再開発の事業期間中は、被災市街地の住民及び事業者は被災地内外での仮住まいや仮店舗等での営業を余儀なくされることとなる。このため、当該住民等が過度な負担を強いられることのないよう、地方公共団体は、被災地内あるいは被災地周辺において応急仮設住宅や応急事業施設を確保(時限的市街地を整備)する等、必要に応じ支援措置を講じる必要がある。なお、近隣に時限的市街地の受け皿(用地等)が不足する等により時限的市街地を形成できない場合、被災者所有の敷地内における応急仮設住宅の建設や自力の仮設住宅建設への支援も考えられる。また、非被災地へ一時的に移転させることも考えられ、その場合には、事前の応援協定等に基づき、既存の公営住宅や民間住宅、事業所等へ被災者・被災事業者の受入れを実施する必要がある<sup>19</sup>。

#### (移転した被災者の情報把握及び情報提供)

阪神・淡路大震災の際には個人情報保護の観点から自治体間で情報共有を十分に行えなかった。被災地外へ移転した被災者の情報把握や情報提供を行う体制を事前に整備する必要がある。

#### (事業推進と被災地域への回帰)

都市基盤整備においては、既存の防災都市づくり計画や復興方針等に示した公共施設整備に早期に着手することとなる。また、市街地再開発においては、広範囲の被災市街地復興推進地域等において、土地区画整理事業や市街地再開発事業等を導入し、被災地域の整備を順次進めていくこととなる<sup>20</sup>。

本ケースでは、市街地再開発について、広範囲の事業区域を想定しているが、実際の計画では、需要や事業リスクを踏まえた適正な規模を設定し、状況に応じた事業区域、事業期間、一時的移転及び建築制限の期間等を設定する必要がある。

<sup>19</sup> 平成16年の中央防災会議「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会」において、「震災疎開パッケージ」等の都市と地方の交流推進活動の推進と地方公共団体による事務局機能の支援が必要であることが指摘されている。また、阪神・淡路大震災における神戸市内から市外への一時移転者は約4万人、県内から県外への一時移転者は5～6万人とされており、平成17年の中央防災会議「首都直下地震避難対策専門調査会」報告では、首都直下地震の被害想定として、1日後の一時移転者：700万人、4日後、約600万人、1ヶ月後：約410万人といった算出がなされており、膨大な一時移転者の数が見込まれる。

<sup>20</sup> 阪神・淡路大震災においては、神戸市が平成7年2月に震災復興緊急整備条例を制定し、①都市計画決定地域(土地区画整理事業や市街地再開発事業等の法定事業を行う区域)、②重点復興地域(要綱による任意事業を行う地域)、③震災復興促進地域(その他特に事業メニュー定めていない地域)の3段階に地域を区分している。

ケース3：首都圏全域における都市構造転換を目指す都市復興

国は、既存の広域行政圏に係る関連計画との整合を計り、首都圏（南関東地域）全域における復興方針を示すとともに、各地方公共団体の復興計画の策定を支援する【応急段階～復旧・復興始動段階】。

また、国は、復興方針を具体化した復興計画を策定し、非被災地域の都市を含めた大規模な都市構造・国土構造の転換を視野に入れた首都圏整備を実施する。【復旧・復興始動段階～発展段階】。

<解説>

現代の高度化された都市構造を根本から再編成することは必ずしも現実的ではないが、過去には関東大震災や戦災等の大災害後の復興過程において、現在の都心部における大規模な都市構造の作り替えが行われている。こうした試みの多くは、実施当時には非現実的との批判を受けたり、膨大な財政負担から計画が縮小されたりと、実施に当たり多くの困難を見てきたが、現代から見れば、当時の着想が極めて先進的・合理的であり、円滑な道路交通やゆとりある都市空間の確保に貢献していたり、現在の幹線道路網・幹線鉄道網の基礎を形成していたりと、長い目で見れば評価の高い復興計画・復興事業も存在する。一方、首都圏においては、戦後、都市構造の大幅な転換の契機となるような大規模災害が発生しておらず、戦後から高度成長期を経て市街地開発が進んだ結果、防災上の課題を抱えた地域（密集市街地等）が数多く残存しており、防災上の脆弱性が指摘されている<sup>21</sup>。

こうした状況を踏まえ、首都直下地震の復興に際しては、例えば、国が非被災地も含めた首都圏全域における復興方針を策定し、新たな首都づくりを目標とするという方法も考えられる。

（復興方針の策定）

国は、関係地方公共団体等の調整の上、復興方針をとりまとめる。なお、国の復興方針策定に際しては、国土形成計画や国土利用計画、関係地方公共団体等の総合計画や復興計画等、既存の計画等を参照しつつ策定する必要がある。

（復興計画の策定）

国は、復興方針を具体化するため、首都圏広域地方計画や首都圏整備計画と整合を図り、復興計画を策定するとともに、復興計画の実現に向け、地方公共団体の計画・事業を支援するための連携体制を構築する必要がある。

<sup>21</sup> 首都圏広域地方計画協議会の首都圏広域地方計画中間整理（平成20年10月）では、重点的に改善すべき市街地として都市再生プロジェクトに位置づけられた重点密集市街地の約46%が首都圏に存することから、現在の首都圏が特徴的に抱える課題として「自然災害に対する脆弱性（首都直下地震の切迫性）」を指摘している。

また、復興計画では、都市の防災性向上だけでなく、高齢化社会への対応、環境負荷の低減、地域活性化等の視点から、新たな都市構造への転換を図るため、既存の土地利用等を見直していくことも想定する必要がある。

(新たな首都づくり)

本ケースでは、現在の被害想定である東京湾北部における首都直下型クラス（M7.3）の対応策だけでなく、港湾施設や広域幹線道路等の重要な都市基盤等のバックアップ機能の配置など、将来の関東大震災クラス（M8級）の地震に対応できるような新たな首都づくりも視野に入れている。なお、首都復興計画に係る事業は、道州制等の広域行政のあり方に係る今後の動向如何では、現在とは異なる権限や財政的枠組みの下で推進することとなる可能性もある。