

首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会（第3回）
議事概要

1. 検討会の概要

日時：平成22年2月15日（月）15:30～17:30

場所：シェーンバッハ・サボー（砂防会館別館）3階「六甲」

出席者：澤井（座長）、田近、中林、中村、永松、室崎、山中、島田、上原 各委員
高見（木村委員代理）

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（生活復興、都市復興）の結果等について国から資料説明を行った後、特に生活復興、都市復興について議論を行った。

委員の発言の概要は、以下のとおり。

- 小グループ・ディスカッション結果で示された様々な論点は、必ずしも全員が合意したことではなく、いろいろな意見があったことに留意してほしい。多くの課題があり、また各課題は非常に重く、それぞれが専門調査会を作って検討する必要があるほどであり、実行不可能な課題もある。課題がすべて抽出され、全体像が見えたという段階だと思う。
- 根幹の問題は、ニーズとシーズのアンバランス。仮設住宅、被害認定、応急修理など、膨大なニーズに限られた資源でどう対応するのか。そのためには、ネコの手も借りるような発想のシステムが必要。また膨大なニーズを出さないための事前復興や予防対策が必要であり、それがなければ生活復興は難しい。阪神・淡路大震災の際に全国に用意された公営住宅が実際にはほとんど利用されなかったなど、既存の資源を利用しようとしても、簡単にはいかない。関連して、高齢化の急激な進展など社会情勢や価値観、仕事のスタイルが変わることにより、10年、20年後にどう状況が変化するかという問題がある。
- 大量疎開を積極的に進めるのか、あるいは現地で生活再建を進めるのかは、首都の将来ビジョンに関係している。応急対応であっても、恒久的復興と非常に関連するので、ビジョンもふまえて検討しなければならない。
- 原則は、①個人の復興と地域（コミュニティ）の復興は密接に関連しており、どう有機的にとらえて復興政策を導き出すかを意識する必要があること、②自助・共助により被災地の個々のエネルギーを引き出すこと、③マスケアではとらえられない災害時要援護者、県外疎開者、外国人などの少数者への細やかな支援をどう進めていくか、④個々バラバラのマンションの再建など、生活再建の仕組みを効果的にマネジメントする仕組みをどう構築するか、ということ。
- コミュニティの復興に関連して、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。

- 復興対策ではあるが、日常はどうあるべきかという観点からの記述も必要。マニュアルがあっても、最終的にそれを成し遂げるのは個々の人間であり、そのためには、市民個人がスマートでなければならない。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。例えば応急危険度判定士や、介護福祉士・ヘルパー等の専門家が震災時にどういう動きをすべきなのか、などを日常の研修カリキュラムの中に組み込むことで、市民・行政が非常時にもすぐに活動できる。民間・行政それぞれが、災害時の対応を研修に入れていくことで、スマートさが増す。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)が大きな力となった。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提供するといった「新しい公共」の考え方が必要。
- 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。
- 「都市復興」は、最も長い時間をかけて取り組まなければならないので、そこにどう取り組むかという課題を整理しておく必要がある。復興には「ビジョン」「プラン」「プロセス」がある。4-（2）の広域計画や首都地域が復興した時の都市像が「ビジョン」であり、それを実現するためのプロセスに相当する段取りをうまくやらないと最終ゴールに到達できないという意味で「プロセス」の課題がいくつかあった。たとえばインフラをいかに早く復興するか、首都機能を継続するか、仮設市街地やがれき処理の問題なども「プロセス」の課題。特に仮設市街地(時限市街地)の問題は、「生活復興」と共通する課題。その意味で、全体として縦糸・横糸の関係が読み取れるとよいと思う。
- 「プラン」は「ビジョン」を実現するための手法。例えば人口減少時代の計画という話は、広域計画の関係と同時に、被害集中地域をどう都市的に復興するかという事業手法にからむ課題でもある。阪神・淡路大震災の新長田の都市再開発による復興が色々と議論にあがるが、元の都市空間を大きくするという事業手法が人口減少時代を前提とするとだんだん難しくなる。スマートシユリンクを本当にやろうとするのであれば、今の木造密集地域を中高層化してそちらに人を集めていくというような長期的都市改造を念頭に置くということもあるが、そういう議論をするのは難しい。
- 今の再開発事業や地区改良の仕組みは、都市の人口が増えることを前提にボリュームを増やすことで事業費をまかなうという手法だが、それを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。これは、復興に限らず、人口減少時代の都市整備そのものに関わる議論で、まさに広域計画、都市作り計画で考えておく必要のあることのひとつ。
- 基本的には敷地が確定できない限り、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か、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考えておかないといけ

ない。

- 住民の関わり方について、神戸の場合は２段階都市計画決定をした。時限的市街地にどこまで取り組むかという問題もあるが、２段階復興を本当にやるのかシミュレーションすることが必要。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、それは本設に変えうるが、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。福井地震の例などを見ると、大きな被害が発生すると考えられる密集市街地の再生、都市復興手法を勉強しておかなければならない。
- 首都直下地震では多額の義援金が集まることが予想されるが、これまでのような行政による配分委員会を通じた義援金の使い方について、再検討が必要。雲仙・普賢岳噴火災害では、公的支援が限られていたこともあり、全壊・半壊という被害程度に応じて配ることが合理的だったが、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、公的な生活再建支援の仕組みもある中で、被害程度に応じて個人に配分することが得策とはいえない。インド洋津波の際のユニセフの義援金募集のように、プロジェクトごとに義援金を募集して使うという考え方もある。そのためには、多様な義援金の使い道について事前に検討しておくことが必要。中間支援組織に義援金を活用する方法も考えられる。
- 戦略的発想として「首都をどう再建するか」という問題は、日本の国土計画の中で議論することが必要。本検討会の議論の対象外ということは承知しているが、M8級の地震をふまえて、首都機能の分散、地方への集団疎開などを含めた議論は必要。
- 首都の公的な力だけでこの災害を乗り切るのは難しく、民間力、地方力が必要。それには負荷を分散して取り組むことが必要であり、発災後だけではなく、事前に系統的、制度的に整理することが必要。たとえば投資マンションの不在家主への立ち退き料などについて法的に整理しておくことが必要。また、総務省所管の（財）地方自治情報センターに「被災者支援システム」があり、住基ネットとつなぐと非常に効果的であり、疎開者支援に活用するため事前に法的整備が必要。
- 民間の力を活用するため、全国の大工さんを活用することが必要。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、事前に制度・システムを準備しておかないと、発災後にアイデアを実現しようとしてもなかなか実現できない。
- 二重ローン問題について、法的な整理をしておくことが必要。業者にも一定の負担をさせるのか、徳政令的な措置をするのかなど。
- 専門調査会などの形で事前に法制度、システム、各省庁にかかわる問題などに取り組んで具体化していく必要がある。
- 東京は、現状でも人口増加が続いており、多種多様な人がいる。特に問題となっているのは、生活保護世帯の増加であり、生活復興という面では、高齢者、女性の問題もあり、さまざまな状態が変化しているのが実態。
- コミュニティについては、コミュニティに乗れる人が乗ってくれば良い。

- 都市復興に関しては、国も一緒になって首都圏全体の検討が必要。
- できることはできる、できないことはできない、とはっきりさせた方がいいのではないか。
- 網羅的に整理されていると思うが、両論併記になっているのをどうまとめるかが難しい。
- 自治体間の連携をどうするかという課題が大きい。横浜市は、東京都、川崎市と隣接しているの
で、その中で役割はどうあるべきかが大きな論点。応急対策について訓練などを行っている 8
都県市の連携を、復旧・復興というスパンで議論・訓練していくべき。
- 生活復興の議論がハード中心になっており、被災者の視点が必要。中・長期的に見ると、ハード
と違って、生活復興の支援は自治体からみて「手離れ」が悪く、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。特別な施策として支援を始めたわけだが、いつどう
やって終わるのが非常に難しく、どこかの時点で一般施策に移行し、ソフトランディングして
いく仕組みをビルトインしておかなければならない。介護保険、生活保護など、一般施策ででき
る部分はそちらへ移行していく仕組みが重要。
- インフラについては、首都をどうするかという大きな議論がある。現状復旧だけでよいのかとい
う議論があり、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要求を出した
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、合意形成しておくことが必要。
- 企業や大学の CSR と住民との連携をどう考えるかが非常に大きい。企業は比較的早く立ち上がる
が、住民や行政機関は立ち上がりが遅れる可能性があり、それらのリソースを計画に組み込む必
要がある。行政も CSR 的観点から何をやるべきかを考えるべき。
- 要援護者情報については「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」の役割に明示的に加えるべき。
- 最初から支援の出口戦略を考えなければならず、財政の議論でもあったように、事前の約束とい
う観点も強調しなければならない。
- 復興の財政対策には理想論と現実論がある。例えば基金について、今の国や地方自治体の財政状
況から、膨大な基金を積み上げることが現実なのかということがある。阪神・淡路大震災後に、
全国知事会で都道府県が共同の災害基金を作ろうという話があったが実現しなかった。インフラ
の復興のためには巨額な基金が必要なため無理だが、ソフト対策のための基金であれば現実性
がある。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行った方が現実性
も機動力もあり、フィージビリティの高い選択をすべき。
- 老朽インフラの対策も必要。高度成長期に作られた社会インフラは、今後 10～20 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ス
マートシュリンクの対象になるのではないか。
- 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。これは非常に重要な仕組み。

- 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り、今後、支援体制の充実やプロフェッショナル育成が必要。
- 中間支援機能が決定的に不足してしまうかもしれない。迅速、量、質の3つがトレードオフの関係になり、資金が制約されて、まちづくり、マンション、福祉など各分野の専門家による中間支援機能も人的資源が不足する。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必要がある。
- 首都圏の場合、広域性が決定的な課題。各自治体が国へ陳情して予算を取り合うのではなく、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、8都県市の意思決定（政策決定、計画決定）の仕組み・プロセスについても、国が介在するかどうかなども含めて、今から考えておかなければならない課題として指摘すべき。そこで、復興や生活再建について、ある種のトリアージがなされ、限られた財源では予算が回らない地域、我慢しなければならない課題が出てくるので、それを最適にする意思決定の仕組みが必要。地方自治の枠を超えて、全体として、どのような都市を目指すのか、一人一人の被災者の再建を展開していくのかという課題になる。
- 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。鳥取県西部地震では、大きな家が不在のままとなっていて、復興まちづくりに影響する可能性があった。空き家の調査や対応方策の検討が必要。
- 自治体で相談窓口の前さばきをする復興支援プランナーの養成が必要。米国のワンストップセンターのように、民間人で詳しい人が当たってはどうか。社会保険福祉士（ケースワーカー、民生委員）の研修を通じ人材育成をしてはどうか。