

首都直下地震における復興対策の課題

(整理作業途中経過)

<課題一覧>

分野	想定される課題
1 復興のための体制と手順	
1-(1) ...p.3 復興対策を総合的に推進するための体制	<ul style="list-style-type: none"> ●国の体制 ●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
1-(2) ...p.5 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス	<ul style="list-style-type: none"> ●復興方針の策定方法・策定手順 ●復興計画の策定方法・策定手順 ●復興状況のモニタリングと復興計画等の見直し
2 生活復興	
2-(1) ...p.10 迅速・的確な被害認定	<ul style="list-style-type: none"> ●応急危険度判定、被害認定の体制、役割分担のあり方（特に非木造（中高層住宅等）の調査に必要な専門技術者の確保） ●被害認定などに関する情報の集約、相談対応のあり方
2-(2) ...p.11 膨大な量の仮住まい確保	<ul style="list-style-type: none"> ●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 ●公的仮住まいに対する需要の抑制方策 ●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
2-(3) ...p.13 恒久的な住まいの確保	<ul style="list-style-type: none"> ●住宅再建に関わる資源（リソース）の効率的配分・活用方策 ●民間における自立的な住宅再建の支援方策 ●区分所有建物の再建支援方策 ●公営住宅供給のあり方 ●権利関係の整理推進方策
2-(4) ...p.16 多様な生活再建支援メニューの整備	<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 ●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
2-(5) ...p.18 生活再建支援に関する情報提供・相談体制	<ul style="list-style-type: none"> ●生活再建支援策の総合化・パッケージ化 ●被災者に対する情報提供・相談体制
2-(6) ...p.20 疎開者への対応	<ul style="list-style-type: none"> ●疎開先自治体における行政サービス需要急増への対応 ●疎開者への情報提供、ニーズ把握 ●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
2-(7) ...p.22 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア	<ul style="list-style-type: none"> ●住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携 ●こころの復興に対する支援のあり方
2-(8) ...p.24 教育・文化の復旧・復興	<ul style="list-style-type: none"> ●教育の復旧・復興のあり方 ●文化財の復旧・復興対策 ●文化活動の復旧・復興支援

分野	想定される課題
3 産業復興	
3-(1) ...p. 25 首都圏としての経済被害とその影響への対応	<ul style="list-style-type: none"> ●経済活動の復旧に対する支援策 ●産業再生・創出に向けた対策 ●全国的な影響波及への対応
3-(2) ...p. 27 被災地及び被災地外の雇用維持、創出	<ul style="list-style-type: none"> ●雇用維持対策・失業者対策 ●復旧・復興事業における雇用の創出
3-(3) ...p. 29 中小零細企業の復旧・復興対策	<ul style="list-style-type: none"> ●中小企業、商店街などの事業継続、仮復旧支援 ●中小企業、商店街などの復興支援対策 ●復旧・復興事業における中小零細企業の活用
4 都市復興	
4-(1) ...p. 32 基本インフラの復旧・復興	<ul style="list-style-type: none"> ●基本インフラの復旧・復興戦略 ●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・復興に関わる市民参加、環境影響の評価
4-(2) ...p. 34 建物の解体・撤去とがれき処理	<ul style="list-style-type: none"> ●建物解体に対する公的関与のあり方 ●計画的・段階的な解体・処分のための調整 ●廃棄物・がれき処分の集積・処分場所の確保 ●解体、処分に関する環境対策（環境負荷の抑制）
4-(3) ...p. 36 被災地区ごとの市街地復興の取り組み方	<ul style="list-style-type: none"> ●私権制限 ●時限的土地利用のあり方 ●市街地復興の円滑な進捗のために必要な対応 ●市民参加による合意形成 ●円滑に進めるために必要な情報等の整備
5 経済・財政状況	
5-(1) ...p. 41 経済・財政面において想定される状況と課題	<ul style="list-style-type: none"> ●可能性のある（避けるべき）最悪シナリオ ●復旧・復興のための資金調達のあり方 ●中長期的な経済影響の防止・緩和

【出典】

■阪神・淡路大震災の教訓・課題

- ※1) 『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
- ※2) 『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
- ※3) 『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
- ※4) 『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

■その他事例からの教訓・課題

「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

<http://www.research.kobe-u.ac.jp/rcuss-usm/research/daidaitoku/database.html>

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

※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

○「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。 ※3)
- ・ 関東大震災の復興院のような組織は不要であるし、つくるべきでない。地方自治、地方分権の理念に基づいた体制をとるべき。 ※1)

○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。 ※3)
- ・ 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。 ※3)

○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。 ※3)
- ・ 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。 ※1)

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。
- 【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。
- 【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。

●国の体制・役割

- ・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。
- ・復興計画については、国の方針を住民に示すことも重要。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。
- ・国としては、復興の前線にある自治体や被災者の自力再建をいかに支援するかという視点で、復興対策の枠組みを見直し、課題を整理する必要があるだろう。
- ・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、地方公共団体、住民組織、企業等のそれぞれの主体が主体性をもって復興対策に当たることが必要。特に国については、地方公共団体の支援のみならず、首都の特性に起因する諸課題について積極的な取り組みが必要。
- ・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。「自治体は何でもやる」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。
- ・財政面からは、法人が早く立ち直り、税収が上がることが重要。一方で、住民は、法人の従業員でもある。住民の生活、法人ともに大切。復興対策の優先順位について、自治体と国とが調整しながら対応するための枠組みづくりが必要。住民対応は、自治体の責務。
- ・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必要。

●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、そうすれば、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

- ・体制にも国、1都3府、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、表面的には見えにくいだが、民間、市民組織レベルでの協働が重要。NPOなどのボランティアな組織が、復興時にも協働の基盤となる「人とのつながり」や「寄り添う力」を育てるための取り組みを日常から自発的に進めている。このような取り組みを触発するような制度があっても良いのではないか。

●協議の場の設定、事前の検討

- ・「すべての被災地地方自治体」とは都府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—都府県—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と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、都府県、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。

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。

阪神・淡路大震災の教訓・課題

○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。 ※1)
- ・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。 ※1)

○計画段階からのパブリック・インボルブメント、アカウンタ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。 ※1)

○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。 ※3)

○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。 ※2)

○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。 ※3)

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。
- 【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。
- 【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200万人を超えることを予想して、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。
- 【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、城下町の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。
- 【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。
- 【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。
- 【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。

検討会での指摘

●復興基本方針の策定方法

- ・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、都県は市区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。
- ・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。
- ・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。
- ・復興のタスクフォースを設置することが必要かもしれない。

●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。
- ・ 体制図の中身の議論が必要だろう。まず阪神・淡路大震災の経験・教訓を1つの基準とし、そのパターンでは対応できない部分（首都特有の問題）を検討し、その上で国の復興プログラムを検討して自治体に提示することが本検討会の役割ではないか。

●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から、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っ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もかもしれない。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、グ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。

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。

阪神・淡路大震災の教訓・課題

○応急危険度判定との連携等

- ・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。今後は、応急危険度判定と連携し、判定基準もより明確にしていく必要がある。 ※1)
- ・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。 ※4)

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。

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。

阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。※1)
- 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。※4)
- 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。 ※1)
- 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。 ※2)

○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を計画するべきである。 ※1)

○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) ※1)
-

その他事例からの教訓・課題

○【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。

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。

●疎開推進

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 疎開論における町ぐるみ・コミュニティで移転する（介護等のシステムを持って移転する）考えは、厚労省の業務であるが、統一的な対応には復興院が必要である。
- ・ 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。
- ・ 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（借り上げ等）併せてプライオリティを検討する必要がある。

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

阪神・淡路大震災の教訓・課題

○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。※1)
- ・ 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。 ※1)
- ・ 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。 ※1)

○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。 ※3)

○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。 ※4)

○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。 ※2)

その他事例からの教訓・課題

- 【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。
- 【ロマ・プリータ地震】最終的には、被害を受けた建物の多くは、非営利住宅開発者が様々な基金をつなぎ合わせて買い取った。多くのケースで、ALDAP 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。
- 【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。
- 【台湾集集地震】集合住宅の再建支援として、計画作成の助成、容積の特別緩和、建替同意要件の緩和などの支援策に加え、合意形成のネックとなっていた再建不参加被災者を対象として、基金会が買い取って直接参画する「臨門方案」がとられた。

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、自助努力を高くしていくためには、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。
- ・ 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

- ・ 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。
- ・ 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

- ・ 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

- ・ 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。
- ・ 阪神・淡路大震災時と異なり、建物容積率制限において、廊下や階段などの共用部分の面積を算定しないという緩和措置が執られているので、容積率の既存不適格問題については、阪神・淡路大震災時よりも制度的に緩和されている。
- ・ 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。

●関係権利の確定とその調整

- ・ 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、住まいの迅速な再建のためにも、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。

●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。

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

○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うえで、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もたらす。 ※4)
- ・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。 ※1)

○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。 ※3)

○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。 ※3)

○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。 ※1)

○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出先、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。 ※2)
- ・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。 ※3)

-
- ・ 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。 ※2)
-

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
 - 【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。
 - 【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。※1)
-

検討会での指摘

●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。

●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。
- ・ 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。
- ・ 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。

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

- 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。 ※1)
 - ・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。 ※4)
 - ・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。 ※3)
- 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出先、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。 ※2)
 - ・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。 ※3)
 - ・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。 ※2)
- 公的支援の対象者の把握 ※1)
 - ・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不可欠かもしれないが、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。

その他事例からの教訓・課題

- 【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 Application/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。
 - 【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。※1)
-

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。
- ・ 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。
- ・ 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。

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。

阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。 ※3)
- 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。
 - 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

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。
 - ・ 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。

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。
- 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）】

- 住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携
 - ・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
 - ・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

（災害時要援護者等への対応）

○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。 ※1)
- ・ 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。 ※1)
- ・ 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。 ※1)

（住宅施策と福祉施策等の連携）

○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。 ※2)

○復興住宅における高齢者地域見守り制度の今後の展開 ※4)

- ・ 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。
※1)

○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出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、今後引き継がれない結果となった。 ※1)
-

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

- ・ 関東大震災以来、復興とは都市、ハードの面が強いが、「人の復興」という視点が重要。一人の人が復興するときはどう行動するのか、という「人」を主語にした視点が必要。
- ・ 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。（大牟田委員）
- ・ 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。
- ・ 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。

●高齢者の生活復興

- ・ 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。

2-(8) 教育・文化の復旧・復興

<p>【想定される事態】</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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>
<p>【課題（論点）】</p> <p>●教育の復旧・復興のあり方</p> <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 <p>●文化財の復旧・復興対策</p> <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 <p>●文化活動の復旧・復興支援</p> <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

阪神・淡路大震災の教訓・課題

○神戸市における学校再開の手順

- ・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。『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1), p. 415]

○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 ※1)

- ・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 ※1)

- ・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。

検討会での指摘

- ・教育・文化、自然、景観なども復興の課題として重要。まず学校が復旧することは、地域のコミュニティにも重要。これらは独立した項目として扱うべき。

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

○被災地の自律復興に向けた復興都市政策のあり方 ※4)

- ・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・地域住民や企業の実行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 ※3)
- ・ 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つの視点による取組みが必要 ※3)
- ・ 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。 ※1)

○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。 ※3)

(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） ※1)

- ・ 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 ※4)

- ・ 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。

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。
- ・ 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。
- ・ 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。

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

○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。※杉村 21)
- ・ 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いっそう強く出ているように思われる。※杉村 21)
- ・ 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。※林・永松 25)
- ・ 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。※中谷 22)

○雇用対策の主要なもの ※杉村 21)

- ・ 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。※横山 23)

- ・ 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。

-
- ・ 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。 ※横山 26)

○被災地における雇用創出のための中間労働市場創設 ※4)

- ・ 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。 ※3)

○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） ※3)

○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。 ※3)
-

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2,000人雇用しているうえに、職業訓練にもなっている。

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）企業や大企業を中心に受注し、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

○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。※加藤・和田 379
- ・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。※足塚・加護野 36)
 - 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

（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

○商店街・小売市場に対する「震災特区」による緊急対応制度 ※3)

- ・ 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

(商店街・小売市場の活性化等)

○商店街の地域社会への回帰 ※3)

- ・ 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 ※3)

- ・ 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 ※4)

- ・ 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の仕組みである「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。

その他事例からの教訓・課題

- 【ロマ・プリータ地震(サンタクルーズ市)】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。
- 【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。
- 【新潟県中越地震】被災した小千谷市では、市が被災者向けに提供する食事(お弁当)を、地元業者組合が製造。地元業者の操業再開に役立った。

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。

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）

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。

検討会での指摘

- 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ので、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を関西国際空港・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。

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

※生活再建支援法では、住宅の全壊、解体ともに100万円の基礎支援金が支給され、その上で、住宅を建設・購入した場合は200万円、補修した場合は100万円の加算支援金が支給される。

阪神・淡路大震災の教訓・課題

○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。 ※1)

○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、被災証明の判定、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。 ※2)

○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。 ※3)

○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。 ※3)

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もので、被災判定後の住宅再建／補修メニューの提示とともに、ガレキ解体を進める。

●がれき処分、廃棄物処分

- ・ 市街地の復興事業との関係では、別途にガレキ処理の仕組みが可能となる。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。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。

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

阪神・淡路大震災の教訓・課題

- 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。 ※2)
- 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。 ※3)
 - ・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。 ※1)

○市街地復興整備に係る諸制度の活用と今後の方向 ※4)

- ・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。 ※4)

○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。 ※3)
- ・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。 ※1)

○景観の形成を考慮した地区計画の策定等 ※3)

- ・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及び助成 ※3)

- ・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。

○日常から身近なまちのあり方を検討しておくことの必要性 ※1)

- ・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。

その他事例からの教訓・課題

- 【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。

-
- 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【関東大震災】同潤会では、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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【福井地震】借家住人と同居間借り人への対応のため、半壊被害を受けた比較的ゆとりのある大きさの住宅において、自力で補修困難なものに対し建設費の補助を行い、これらに住宅のない罹災世帯を得要することを目標に「間貸住宅事業」が行われた。
 - 【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。
 - 【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。
 - 【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
-

一の設置によって、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。

- 【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。
- 【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。
- 【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。
- 【福光町大火】土地区画整理事業を採用し、これを前提に建築基準法 84 条による建築制限を実施。2 ヶ月間の建築制限期間中に事業計画決定・公告は間に合わなかったが、建築制限の期限が切れる寸前に戸別訪問を実施し、94%の住民の同意を得たことで、実質上は住民が建築行為を行わない状態を担保した。
- 【福光町大火】復興対策委員会を町内有力者により構成することで、住民の合意形成の促進が図られた。被災区域に隣接した地区の出身者を交渉担当者にするなどして、住民とのコミュニケーションを円滑に行えるようにした。
- 【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を義務づけるものとなった。
- 【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。

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。
- ・ 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。
- ・ 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。

●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。

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

○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 ※馬場 52) 林 49)
 - 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。※馬場 52)
- ・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。※永松 55)

○財源確保におけるリスクシェアの導入 ※1)

- ・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。

○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。シャープ勧告では「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うる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。 ※4)

○災害救助における財源の確保 ※2)

- ・ 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。 ※2)

○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。 ※2)

○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し、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らず、より小さな生産量において均衡した。 ※稲田 14)
 - 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」。 ※Horwich 13)
 - 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。 ※長岡 15)

○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。 ※遠藤 31)
- ・ 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。

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。
- 【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。
- 【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。

- 【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。
- 【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。
- 【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。
- 【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。

検討会での指摘

●国の財源確保、予算配分の考え方

- ・ 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
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 外資の活用も考慮し、海外との関係も検討しておく必要がある。
- ・ 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。

●経済・財政運営の視点

- ・ 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。

●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。
- ・ 国及び都県をまたぐ被災が想定され、国・都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。

●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。