

「首都直下自身の復旧・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会懇談会
議事録

日時：平成20年11月25日 1530～1730

場所：内閣府合同庁舎5号館 3階 特別会議室

出席者：澤井座長、田近委員、中林委員、室崎委員、事務局

● シナリオ検討に関する全般的な自由討議

澤井座長 シナリオの前提条件となる被害想定は阪神・淡路大震災の M7.3 がベースで、一部、M6.9クラスや M8クラスも含むとのことであるが、東海地震が来た場合の首都の影響についての議論はどのように扱うのか。

中長期のまちづくりプランニングも中野で行っているが(2050年目標)、時間を長く設定すれば、どのみち、ある時点から積み重ねの議論がきかなくなる。シナリオプランニングで、復興マニュアル的なもので出てくるのか、日本全国の将来ビジョン、特にその中で首都のビジョンを出していくのが議論となる。おそらく、復興マニュアルの議論ではなく、あるべき日本の姿・形を議論すべきではないか。

手順として、目標設定→経済・生活・都市分野のシナリオ検討の流れでよいが、その目標設定の絞り方、設定の仕方、特にほかの一般的な国土形成計画なり、国のビジョンの関係でどう整理するかである。

室崎委員 1つは万一に備えるという発想でいうと、M8の関東大震災クラスだって、この10年以内に発生する確率はゼロではない。100年・200年先の話も必要であり、わざと議論を避けている傾向もある。阪神大震災の前の神戸も1978年の宮城県沖地震を想定して計画を作っており、それ以上の災害を避けて議論していた。いろんなレベルに応じて、シナリオをそれぞれ作らないと、M8が当面起きないから外してしまうのはよくない。一般的な復興論(M6.9)、首都特別復興論(M7.3)、首都「超」特別復興論(M8)といった分類も考えられる。

100年後でも、今から100年後に向けてやらないといけない事(100年計画)がある。

一つ目は、まさに時間軸の系と考えた時に、10年後、30年後、100年後の3つくらい考えておかないといけない。

二つ目は、10年後、30年後、100年後の時代により、社会状況の前提条件(社会経済・国土構造等)が全く異なる。密集市街地はそのままでも、個々の耐震補強等で10年15年の時間があったら、火災は限りなくゼロに出来る方法も

ある。火災が起きなければ、被害想定そのものも変わってくる。シナリオ検討と同時に、被害軽減の対策へも随時フィードバックしていくことが必要である。三つ目は、人口構造が随分変わってくることである。高齢化社会から超高齢者社会のあり方や、人口の分配等、人口の変化をシナリオの中にどこまで盛り込むかの議論もある。

その他、人間や社会の対応行動、世界や経済等、様々なパラメータがどのように動くかも考慮して検討する必要がある。100年後は難しくとも、10年後30年後50年後程度は視野に入れておきたい。

澤井座長 人口については、東京大学で2、3年前に行った2050年予測はある。2030年くらいまでは増え、そこから急速に下がっていくが、中野区では、そのようなデータを少し新しいデータに入れ替えて、被害等の試算に使っている。人口は予測しやすいパラメータである。ただし、発災が2030年以前なら、今より人口が増えている想定でやらなくてはいけない。その先の人口減の場合も被害想定（被害の度合や内容）が変わってくる。

室崎委員 なかなか解けない難しい問題にふれているが、未来を予測することは、時間軸を含めて4次元的にとらえるということである。

復興のプロセスについては中林先生も提案しているかと思うが、首都直下のM7.3の想定では、避難所、応急仮設住宅、復興住宅いずれも膨大な実現不可能のような数字が出てくる。供給の仕方については誰も議論していない。違うパターンを考えて被災者をとにかくどこかに収めるなり、何かするというパターン（プロセス）が必要である。既存の復興計画のシナリオじゃないプロセスが必要である。既存の復興計画は、阪神のときのシナリオを引きずっている印象を受ける。

阪神淡路大震災前（昭和60年以前）に震災市街地復旧指針策定として、旧国土庁と建設省都市地域防災対策室と住宅公団等で、復興の指針・ガイドラインを作っているはず。これも事務局で検索しておいて欲しい。基本的内容は疎開論で、関東大震災の疎開を踏まえ、とりあえずは外に人口を出し、その間東京をよくしようというものである。しかし、阪神淡路大震災では、皆、動かないって事が分かった。そのため、今は皆が仮設を作って残る前提で検討している。さらに東京の復興のシナリオは東京都が書いているため、疎開論が前提ではない（生活復興シナリオにも見あたらない）。時限市街地を埼玉方面に作るというスキームもあるかもしれない。

澤井座長 関東大震災後、中野区は東京の郊外であったため疎開後人口が増えた。今で言えば、埼玉や相模原方面である。1～2年は東京の旧市街地から外側へどっと人が疎開するパターンは考えておかないといけない。

室崎委員 仮設や公営住宅の課題は、東京の外側を想定する必要がある。別のシナリオ

(疎開論)の必要性を議論していく必要はある。

- 澤井座長 大勢の議論では、生活者重視となる。しかし、首都の企業本社機能と政策機能(政治行政)も重要である。プライオリティの議論はしたほうがよい。
- 内閣府 事務局内でも首都機能の問題については、各論を含めていろいろと議論を行った。例えば、震ヶ関のBCPは取組みとしてあるが、対応課題を時間軸でどこまで考えていくか、1週間程度(即時～応急の)対応課題であれば今回の議論から外す事もありうる。そのあたりの相場観をどのように絞って議論を進めればいいのか、お伺いしたい。
- 室崎委員 BCPは当てにしていけない。震ヶ関が致命的な被害を受けた場合、日本の経済をストップさせることは出来ない状況で思い切った対応策も必要である。震ヶ関が移転したとしても、その移転期間のわずかな政治経済の空白は多大な影響が生じる。その間の世界の政治経済も動きも加味するとわずかな時間的なタイムラグが、日本経済立ち直れないといったシナリオもある。前提として、震ヶ関BCPに欠けているものがあるのではないか。例えば、埼玉の関東地政局に瞬時に移し、政治中枢機能やサブ機能をうまく配置し、切替えが円滑に行えるといった対応策もある。
- こういった議論は、万一のケースも、シナリオのお話のレベルですから、まず、除外しない方がいい。
- 内閣府 首都直下地震での対応課題は、全体像の議論を網羅的に進めていくことになる。具体的には、内閣府の地震・火山担当等で被害想定や避難対策を行っているが、これらの情報も念頭において検討を進めたい。
- 田近委員 今回の首都直下地震の復興準備推進調査の他にも首都直下地震対策に係る様々な調査があるが、今の首都直下地震対策の全体像というのはどのようになっているのか。中央防災会議の専門調査会では今現在も検討を行っているのか。動いているのは避難対策に特化したテーマだけなのか。
- 内閣府 専門調査会という枠では現在休止中である。大綱と応急活動要領により、復旧の大筋はできている。復興計画を作るといった目標があるが、中身がまだない。今後各論を議論するための準備の勉強会だと認識している。発災直後の避難対策は先月とりまとめが終わった所である(中林先生が座長の委員会)。もう少し先の復興計画までの議論は今後作成していく方針のみで、具体的なシナリオや方向性は検討中の段階である。
- 田近委員 いよいよこれから復旧復興の議論というが、復旧復興の議論には、室崎先生が指摘した住宅等の耐震化・不燃化推進や、その他にも災害時要援護者対策の議論も併せて行う必要があるのではないか。これがプロセスにかかわってくる
- 澤井座長 復旧・復興の議論であれば、首都直下地震において、従来型の供給体制では動かない事態での、目標とプロセスを考える必要がある。

- 田近委員 要援護者の問題の中心は、一般論では高齢者の問題である。都区部の高齢化は顕著であり、事前対策として進めていく必要がある。介護保険等の仕組みとの連携等、今の段階では事前対策が全くない。中枢機能のBCPについては、バックアップができているとの話があるが、本当に大丈夫なのかといった疑問がある。住宅の受け皿も全く足りないことは明確であり、神戸との状況とは非連続な関係にあることを念頭に入れる必要がある。
- 内閣府 対応課題とシナリオはフィードバックしながら検討していく必要があると考えている。
- 澤井座長 例えば、実際の100万オーダーの避難民の扱いを、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。
- 室崎委員 そういった検討を進めていくと、やはり現在想定されていない疎開論が浮上して来るのは避けられないのではないかと。ただし、被害想定レベルに応じ、疎開の有無やレベルも異なる。また、受け皿としての住宅供給の限界値にも留意する必要がある。
- おそらく復興の議論を行うと、そのうち応急・復旧、さらには事前対策の議論にさかのぼってフィードバックされていく。
- 田近委員 おそらく、今回の調査では、供給量をどうこなすかの議論ではなく、ストラクチャーの議論を進めていくことが重要ではないか。
- 事務局 疎開論があると、都内で想定している復興地域の建築制限期間にもゆとりができ、都内の復興も進めやすくなると考えられる。
- 室崎委員 六甲アイランドではライフラインの回復が遅れたことが疎開の要因となった。ライフラインの回復が疎開や回帰の大きな要因となっている。都市に住みたい欲求にどこまで逆らえるか、時間軸だけでなく、転出先はどこまでの範囲なら許容できるかといった課題もある。
- 田近委員 そういった検討のバリエーションが進まなかった要因として、災害救助法の歴史がある。北海道の有珠山伊達町では、応急や復興住宅でなく札幌への一時転居でも賄えた。それでも復興住宅をつくったが、空き家のある状態で必要なのかといった議論もある。首都直下地震では、このケースと比較にならないオーダーの受け皿問題が発生する。
- 澤井委員 都市計画的には、ある一定期間（少なくともインフラ復旧期間）は疎開してもらって、早期に都市を整備する議論はあってよい。このような整備が、需要度の高い箇所について部分に行われた場合でも、従前より改善された（ボリュームもリデュースした）作り替えを行い、従前と同じにしないシナリオもあり得る。首都全域をこのやり方で行うのは難しいかもしれない。
- 田近委員 そうすると、復興後の将来像づくり（ビジョンづくり）は、「事前のビジョンづくり」と「事後のビジョンづくり」があるのではないかと。

澤井委員 現状のビジョンがない状態では、神戸と全く同じプロセスになってしまう。

田近委員 仮設に済むことの義務はないが、住めば支援を受けられる。言い換えれば、単価 400 万の財政負担も軽減できるが、疎開への支援が必要となる。そちらは支援法の枠で対応できるのか。借り上げ等の対応も充実する必要がある。

内閣府 現状では、個別に親類縁者を頼って一時転居する人への支援がない。

室崎委員 そういった課題に対応して、救助法等の見直し議論が出てくるかもしれない。法制度の見直しになると、また大きな議論が発生する。

田近委員 住宅確保と転居支援のどちらにプライオリティをおくかは、難しい議論である。

室崎委員 生活支援は地域経済への影響と関係がある。プライオリティをつける際もトータルで復興を考えるだけでなく、関連性のある個別の課題に留意する必要がある。

澤井委員 避難や仮設の収容度合いをみて、高齢者等の要仮設収容者への対応を考えていく必要がある。仮設収容のトリアージとなるのか、どこで線引きするのかの議論もある。自力で自分の敷地に仮設を作る等、将来的に都市の復興に寄与する自助の取組みも理想型として必要である。

室崎委員 復興ではないが、避難時のトイレ問題や食糧備蓄もそこにあるから残ってしまうといった状況があるかもしれない。本筋の議論ではないが、シナリオ検討時には、復興を遅らせる要因を検討していくことも必要である。

内閣府 住宅再建や疎開など様々な意志決定が考えられるが、意志決定の方法はどのように議論したらよいのか。

室崎委員 意志決定の議論は重要である。かつては、住宅 5 万戸以内なら再建、5 万戸を越えたら資材高騰等の経済的な背景も加味し、既存ストックの修理をメインといった議論もあった。実際にシミュレーションも必要だが、例えば、限界値（仮設 10 万戸）を見て判断する方法もある。

田近委員 首都直下の行政施策決定手順はどのようになっているのか。

内閣府 被害想定やパターン毎の合意手順が必要である。事前のシミュレーションも必要である。阪神レベルでのプロセスに関する意志決定がよいのか、既存の仕組みがあるが、それ以上の場合の対応が課題である。

澤井委員 首都復興院のような組織で、復興ビジョンを進める体制が必要ではないか。復興に関する専門の法律がない現状にある。復興という言葉はどの法律に明記されているのか。復興に関する組織を明記できればいい。具体的な復興理念が示されていない。ビジョンがポリティカルなものであることから、非常に定めにくい面もある。

室崎委員 意志決定の災害対策基本法に少し、防災基本法にしっかり記述されている。やはり、復興ビジョンは国土計画で十分議論しないとイケない。分散都市構造

の議論もある。人口はどこかで縮小していく。グリーンベルトを設けゆとりのある土地構造が求められている。そういった構想にたどり着く契機としての復興ビジョン、第一ステップとしての復興計画が必要でないか。

- 内閣府 内閣府の取組み課題は大綱に示されている。
- 室崎委員 この大綱にも復興理念の内容が具体的に示されていない。
- 澤井委員 首都圏の復興ビジョンは集中型の都市像でないことは、流れとして皆様合意されていると思うが、どのようなプロセスを経て進めていくかが課題である。
- 中林委員 都市の目標像をどのように作るのか。南関東州の器の中で組み替えられるもので、コンパクトシティ化も考えられる。
- 澤井委員 東京都の復興マニュアルでは人口を疎開により減らすことは考えづらい。埼玉へ広がる話もあってもよいのではないかと、東京と周辺 3 県レベルの一時的な動きがあってもよいのではないかと。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。
- 中林委員 全体の人口のパイが減ってしまう。分散化のネットワークをつくるのか、移動させないコンパクト化を周辺都市に作るのか等、いろんな絵やシナリオが考えられる。
- 既に震度分布等含めると様々な被害想定パターンがあるが、被害想定や検討したシナリオ以外の出来事が起こってしまう。すべてのシナリオを考えるのは難しいが、4つほどのパターンくらいは考えておいた方がいい。例えば、首都機能が大きくダメージを受けた場合、周辺中核都市での被害が深刻な場合等もある。阪神大震災は兵庫県の復興であった。首都圏の場合、複数都県にまたがる場合もある。調整という意味では、道州制のほうがむしろ円滑に復興が進む場合もある。自治体の計画調整能力は現状ではあまりなく、国の指導力が問われる。
- 分散化の議論については、東京都の中でも既にあった。新型都市構造としての多心型都市構造（都心→6つの副都心（多摩方面））は継続しており、テリトリーを広げた業務核都市・連携拠点都市（30～40km圏の都市）の議論がある。さらに広げると、国土レベルの分散都市構造を考える。①都内、②30～40km圏（首都圏）、③国土レベル（道州制の議論）の3段階のレベルがあり、阪神淡路大震災よりも複雑な主役が発生するシミュレーションも必要である。
- 澤井委員 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）・グレートロンドンオーソリティのような規模・範囲のイメージで復興計画を作る。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と。
- 中林委員 東京都の復興マニュアルは、ビジョンなしで手続きのみである。2003年

のグランドデザインも見直す様子はない。部分解として、復興を推進する地区をパッチワークのように行っているだけであり、区部の自治体もビジョンがなのまま手続きのトレーニングのみを行っている現状にある。

これからは、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。二段階都市計画もあるが、最初のビジョンがぶつかると矛盾が生じる。後退できない事態を前向きに進めるビジョンづくりとして、都市マス改定期に震災復興の方針を滑り込ませ、防災都市計画として位置づける方法を試みている。自治体の都市マスでは木密地区のビジョンは全くかかれていない。また、道路インフラをどうするのかは、東京都がグランドデザインを出さないといけない。首都圏版、都県版、区市町版のマスタープランの中に震災復興方針をそれぞれに入れることは重要である。各自治体の震災復興方針が定まる前に地震が起きるかもしれないし、起きないかもしれない。

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に見る必要がある。少なくとも30年先は必要である。

田近委員 ビジョンの話と疎開の仕組みづくりをお互いにフィードバックして議論を進めていくことが大事である。

澤井委員 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してはどうか。一時的なのか恒久的なのか、人や都市の移動はあり得るといったつもりで検討する。

田近委員 内閣府の検討会だからこそ、本検討会では、制度論も含め縦割りの課題を問う議論をして行かなくてはいけないのではないか。

中林委員 これまで日本では、都計法でなく特別法で復興を行ってきた。同じく、特別立法で首都直下の復興を考えていく必要があるのではないか。84条制限的なものをかけて、都市を造り直す考えも必要である。現状の制度だけを活用するというのは現実的ではない。そのためのビジョンづくりは、次の地震に備えた防災の方針、次の次の地震に向けた復興計画が必要である。

一言に疎開といっても、「回帰する疎開」、「戻ってこない疎開」がある。そう考えると、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。行政で絵を描くというより、行政は管理に特化し、民間のコンペ方式でビジョンを公募する考え方もある。

室崎委員 阪神淡路大震災でも六甲より北側への疎開を提案したが、神戸市は難色を示した。外に出したくないといった考えも当然出てくる。

内閣府 高齢者化が進むと、その地（都市）に住み続けたいといった願望もあるはず。

中林委員 場所ではなく、人である。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）考えであり、厚労省の業務である。支援法は内閣府、救助法は厚労省であるが、被災者のモチベーションを考えると、統一的な対応

(復興院をつくるような話になってしまうが) 必要である、積極的にビジョン提案ができるような企画もあってよい。

事務局 今回の懇談会資料は、検討会資料のたたき台になっているが、本日の議論を踏まえ、シナリオを考える上での「ビジョン」の考え方を整理し加筆していく。また、既存の国土計画等関連するビジョンも参考資料として整理していく。