

「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」

報告書

平成22年4月

目 次

	頁
I. はじめに.....	1
II. 検討の経緯等.....	2
1. これまでの検討経緯	2
2. 本報告書の性格及び位置づけ	3
3. 検討の前提条件	4
(1) 被害想定	
(2) 検討対象地域	
(3) 検討対象期間	
(4) 段階区分	
(5) 検討内容	
4. 本報告書を読む上での留意事項	9
III. 首都直下地震の復興対策に関する主な課題	10
1. 首都直下地震の復興対策を考える上での7つの視点	10
①将来のM8級震災の発生を念頭に置いた復興	
②将来の長期的な経済社会情勢の変化を見据えた復興	
③首都地域全体の広域的連携及び広域計画	
④膨大なニーズに対処するための限られた資源の有効活用	
⑤首都地域のコミュニティの特徴に応じた復興	
⑥行政主導ではない「新しい公共」による行政と民間の協働による復興	
⑦事前の備えの重要性	
2. 国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題.....	13
①国及び地方公共団体の復興体制	
②復興方針・復興計画の策定プロセス	

3. 分野ごとの課題	16
(1) 生活復興の課題	
①住宅再建をはじめとする生活の再建	
②高齢者等の要援護者の支援	
③コミュニティの復興	
④疎開者への対応	
(2) 産業復興の課題	
①首都地域全体の産業復旧・復興	
②首都地域の産業の非代替性	
③被災中小企業、被災商店街等の復興	
(3) 都市復興の課題	
①首都機能の早期回復	
②震災を契機とする都市構造変革と創造的復興のための継続的検討	
③市街地復興の円滑な進捗のために必要な措置	
④時限的土地利用	
⑤建物の解体・撤去と震災廃棄物処理	
4. 経済・財政状況に関する課題	23
①首都直下地震の経済的影響	
②財政制約と地方公共団体間財政格差	
③資金調達	
④復旧・復興需要の時間分散	
IV. 分野ごとの時系列課題整理表	25
V. その他	26
①復興ビジョンの検討	
②復興シミュレーション及び復興訓練の実施	
③国の事前復興体制及び復興法制のあり方	
④個別課題に関する検討	
VI. おわりに	28
(別添1) 小グループ・ディスカッション及びヒアリング実施結果	
(別添2) 首都直下地震における復興対策の分野別検討テーマ一覧	
(別添3) 時系列課題整理表	

Ⅰ．はじめに

大正期の首都東京を中心に多大な被害をもたらした関東大震災から 87 年、日本全土を焼け野原にした太平洋戦争の戦災から 65 年が経過した。戦後の高度成長期を経て、東京は世界第二の経済大国の首都として目覚ましい発展を遂げ、その間我が国は東京が再び瓦礫の山となる可能性を忘れかけていたが、平成 7 年の阪神・淡路大震災によって都市型大規模震災の脅威をまざまざと思い知らされることとなった。その後、中央防災会議を中心として首都直下地震に関する検討が進められ、平成 17 年 7 月の首都直下地震対策専門調査会報告では、最大で死者数約 11,000 人、建物全壊棟数・火災焼失棟数約 85 万棟、経済被害約 112 兆円が生ずるなど、極めて激甚な被害をもたらすとの被害想定結果が発表された。首都直下地震は、単に首都地域に膨大な被害をもたらすのみならず、行政、経済その他のさまざまな分野における首都中枢機能の被災、機能低下を伴うものであり、その影響は被災地域にとどまらず、我が国のあらゆる地域に波及することが危惧される。

こうした認識の下、被災に備えた減災目標やその実現方法等については、「首都直下地震の地震防災戦略」（平成 18 年 4 月中央防災会議決定）が、政府の初動対応や人命救助等の応急対策に関しては、「首都直下地震応急対策活動要領」（平成 18 年 4 月中央防災会議決定）が決定されるなど対策が進められており、復興対策については、「首都直下地震対策大綱」（平成 17 年 9 月中央防災会議決定）において、「想定される様々な課題に対して、各関連主体の密接な連携のもと総合的な検討が行われなければならない」とされたところである。

このため、首都直下地震の復興について、国等の対応すべき課題を時系列的、体系的に整理することを目的として、平成 18 年度に有識者等からなる「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」が内閣府に設置され、これまで議論を重ねてきた。この結果が今回、本報告書としてとりまとめられたところである。今後、本報告書において整理された課題等を踏まえ、関係省庁、関係地方公共団体、関係諸機関、事業者、地域住民その他関係団体が連携し、想定される首都直下地震への事前の備えを一層充実させるとともに、現実に首都直下地震が発生した際には、関係機関等の緊密な連携の下、迅速・適切な復興が行われることが期待される。

また、首都直下地震の復興対策に関する検討は、今回一応の課題整理が行われたものの、今後さらに検討を深める必要があるとともに、個別の課題等については、関係省庁や関係地方公共団体等での一層の検討が求められる。来るべき未曾有の震災に備え、今後も関係機関等が丸となった不断の対策の推進を願うものである。

II. 検討の経緯等

1. これまでの検討経緯

(1) 首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会委員

(座長) 澤井安勇 (財) 日本防災協会 理事長

(委員) 大牟田智佐子 毎日放送 ラジオ局番組センター 報道担当副部長

田近栄治 一橋大学国際・公共政策大学院 教授

中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科 教授

永松伸吾 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター研究副主幹

中村順子 NPO 法人 コミュニティ・サポートセンター神戸 理事長

室崎益輝 関西学院大学総合政策学部 教授

山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所 教授

島田幸太郎 東京都 危機管理監

(平成 18、19 年度：中村晶晴 東京都 危機管理監)

木村博樹 兵庫県企画県民部防災企画局 局長

(平成 18、19 年度：藤原雅人 兵庫県県土整備部復興局長

平成 20 年度 小島寛 兵庫県企画県民部参事(復興担当))

上原美都男 横浜市危機管理監 兼 安全管理局長(消防長) 消防司監

(平成 18、19 年度：樋高雄治 横浜市安全管理局危機管理担当理事)

(2) 検討経緯

平成 18 年度	平成 19 年 2 月 6 日(火)	第 1 回検討会
	平成 19 年 3 月 6 日(火)	第 2 回検討会
	平成 19 年 3 月 29 日(木)	第 3 回検討会
平成 19 年度	平成 20 年 3 月 27 日(木)	第 1 回検討会
平成 20 年度	平成 21 年 1 月 23 日(金)	第 1 回検討会
	平成 21 年 3 月 16 日(月)	第 2 回検討会
平成 21 年度	平成 21 年 10 月 6 日(火)	第 1 回検討会
	平成 21 年 12 月 25 日(金)	第 2 回検討会
	平成 22 年 2 月 15 日(月)	第 3 回検討会
	平成 22 年 3 月 17 日(水)	第 4 回検討会

なお、検討に際しては、関係機関等へのヒアリングを実施したほか、平成 21 年度には分野ごとに小グループ・ディスカッションを実施して検討を深め、それらの成果も本検討結果に反映している。(別添 1)

2. 本報告書の性格及び位置づけ

本報告書は、内閣府に設置された「首都直下地震の復興対策のあり方に関する検討会」（以下、「検討会」という）における 4 ヶ年度にわたる検討の成果としてとりまとめたものである。特に、首都直下地震の復興対策は極めて多岐にわたることから、検討会での議論に加え、関係機関等へのヒアリング、有識者等による分野別の小グループ・ディスカッション、文献調査等を通じ、想定される課題を時系列的・体系的に抽出・整理する作業を重点的に行っており、それぞれの課題に関する各論の詳細検討よりも、首都直下地震の復興対策に関する課題の全体像を明らかにすることに主眼を置いている。したがって、個別の分野ごとの課題については必ずしも十分な検討がなされたものではなく、今後、関係省庁や関係地方公共団体その他の機関等において、より詳細な検討がなされることが期待されるものである。

また、課題を時系列的・体系的に抽出・整理した結果、それぞれの課題について検討会での議論を通じ形成された共通理解をもとに、一定の施策の方向性を示すことが妥当と思われるものについては、検討会の提言として一定の施策の方向性を明記している。しかしながら、課題の内容によっては、検討会や小グループ・ディスカッション等において様々な意見が出され、必ずしも 1 つの方向性を示すことが適当でない事項もあり、こうした事項については、Ⅳ. 分野ごとの時系列課題整理表において、施策の選択肢として示す、あるいは両論併記とするといった整理をしている。

3. 検討の前提条件

本検討は、以下の前提条件の下に行ったものである。

(1) 被害想定

地震の被害想定については、平成 16 年 12 月中央防災会議決定の被害想定のうち、被害規模が最大となる東京湾北部地震（M7.3、冬 18 時、風速 15m/s）を中心として検討を行った。

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）も検討段階では被害想定として念頭に置いている。

さらに、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級（M8 級）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少なく、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、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級の地震が将来発生することも念頭に、それに耐えられるような都市づくり・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。

なお、今回の検討は、中央防災会議の被害想定のうち最悪のケースを前提として行ったが、実際には被害想定を超える被害の発生や、現時点では想定し得ないような不測の事態の発生も考えられるため、首都直下地震からの復興を考える上では、こうした予測を超える事態の発生も念頭に置く必要がある。

(2) 検討対象地域

本検討で対象とする範囲は、中央防災会議の被害想定で対象としている中核都市（M6.9 級）を含む、概ね 30～40km 圏の南関東地域とした（本報告書では、これを「首都地域」という）。

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た。なお、地震による経済的被害等は被災地に限らず全国、あるいは国際的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。

(3) 検討対象期間

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、発災から概ね 30 年程度の期間までを一応の検討の目安とした。

復興方針等の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。例えば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、現状復旧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 級の首都直下地震の被災後に、将来起こりうる M8 級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、あまりにも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おそれがある。

以上を踏まえ、本検討においては、発災から概ね 10 年程度の期間までを復興の一応の目安（復興方針等の目標年次）、さらに概ね 30 年程度までを次の大規模震災を展望した国土づくり、都市づくりの一応の目安とし、これらを検討対象期間として検討を行うこととしたものである。

(4) 段階区分

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、便宜上、発災後 10 年程度までを復興の一応の目安とした上で、以下の 5 つの段階に区分して検討した。

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

なお、上記段階区分はあくまで検討の便宜上の 1 つの目安であり、また被害規模や分野等によっても時期の目安は異なるものと考えられるため、実際の対応は上記段階区分にかかわらず復旧・復興の分野、被害状況や復旧・復興状況等に応じ適宜適切な時期に実施される必要がある。

これらの段階区分の考え方は以下のとおり。

①初動段階

政府の初動対応が一段落する発災から 1 週間を初動段階として区分した。

なお、この段階及び次の応急段階で主に実施される人命救助等の災害応急対策については本検討の対象外だが、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、この段階又は次の応急段階で始めるべき事項も多く、こうした体制確立等に関する施策について初動段階又は応急段階で主に取り扱っている。

②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、応急仮設住宅等へ移る時期である。阪神・淡路大震災の際の応急仮設住宅では、発災後約 1 ヶ月から順次入居が開始された（応急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等への移転が本格化するタイミングを区切りとし、初動段階の終わる発災後 1 週間から、発災後約 1～3 ヶ月までを応急段階とした。また、前の初動段階及びこの段階では、ライフラインの応急確保・復旧や首都中枢機能の応急確保の実施が重要な課題となる。

③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。住宅建設の 1 つの目安なのは、応急仮設住宅が通常設置期限を迎える発災から 2 年数ヶ月¹の時期であり、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発生から約 3 年 2 ヶ月後の平成 19 年 12 月末に応急仮設住宅が解消している。また、住宅以外でも、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²。こうした状況から、住宅再建がある程度進む発災後 3 年というタイミングを 1 つの区切りとした。

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。

¹ 建築基準法第 85 条第 3 項及び同第 4 項。なお、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等図るための特別措置に関する法律の適用により延長が可能となる。

² 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第 8 条の 2

④本格復興段階（前期・後期）³

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 つの区切りとした。

この段階は、公共施設等の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）の段階に移行する時期であり、市街地再開発事業や各種新規プロジェクト（創造的復興）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（主に現状復旧的な復興（被災前水準への回復）を目指した復興施策が終了する段階）と発生後 5 年～10 年程度の後期（主に現状復旧にとどまらない創造的復興を目指した復興施策が終了する段階）の 2 段階に分けている⁴。ただし、今後人口・経済規模が縮小する中で発生した場合には、被災前の水準への回復が困難、あるいは必ずしも適切でない場合もあり、必然的に被災前水準への回復を図ることを前提としたものではない。

⑤発展段階⁵

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、将来的に発生しうる M8 級の大規模地震に備える予防的施策等、それまでの復旧・復興施策とは一線を画す将来へ向けての取り組みが主体となってくる時期である。また、依然として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べき時期でもある。

(5) 検討内容

本検討に際しては、あらかじめ起こりうる状況の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、分野別の課題について、状況等に応じた複数の政策的な選択肢も考慮しつつ検討を行った。具体的には、課題等を以下に分類した上で検討を行っている。

³ なお、本格復興段階（後期）に主に課題となる事項であっても、その取組みは本格復興段階（前期）あるいはそれ以前に始める必要があるため、時系列課題整理表では「本格復興段階」等に併せて含めている。

⁴ 2008 年の中国・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。

⁵ なお、発展段階に主に課題となる事項であっても、その取組みは本格復興段階あるいはそれ以前に始める必要があるため、時系列課題整理表では「本格復興段階」等に併せて含めている。

①国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題

復興施策を実施する国・地方公共団体の復興体制や、復興方針・復興計画の策定といった復興を進めるための手順について整理した。また、国、地方公共団体、民間主体等の役割分担や連携についても整理している。

②分野ごとの課題

ア．生活復興

仮住まいの確保や住宅再建等の住宅問題、生計の確保、日常生活の回復等、被災者の生活に関する復興について整理した。高齢者等の要援護者対策やコミュニティの問題、教育・文化についても対象としている。

イ．産業復興

経済被害とその影響、雇用維持・雇用創出対策、中小零細企業対策をはじめとする事業の復興について整理した。

ウ．都市復興

インフラ等の公共施設の復旧・復興、街路などの基盤整備を伴う市街地の復興といった都市機能の復興について整理した。環境問題や復旧・復興の障害として課題となる震災廃棄物処理についても対象としている。

③経済・財政状況に関する課題

経済・財政面において想定される状況と課題について整理した。復興事業を実施する上での前提となる国・地方公共団体の財政状況や、復興を進める上での前提となる経済環境（金利・外国為替・株価等の動向等）といった経済・財政状況は、上記②の分野ごとの課題と異なり、検討に当たっての前提として整理すべき側面が強いことから、分野ごとの課題とは別に整理している。

①～③の各課題の分野別の検討テーマ一覧は別添2のとおり。

なお、本分類は検討の便宜上のものであり、実際には分野横断的に検討すべきテーマも多い。例えば住宅再建の問題は単に被災者の居住生活の問題ではなく、住宅再建のあり方は住宅等の集積である都市の復興と密接に関わる問題であり、また住宅再建の原資を生む事業・雇用といった産業復興とも密接に関わる問題である。こうしたことから、検討会では分野横断的な観点からの検討も行った上で、それぞれの課題に対する検討結果を分野ごとに再整理して記述している。

また、それぞれの段階区分ごとに整理された課題は、主にその段階において対策が必要となること、または課題の顕在化が想定されることを意味しており、課題への対策がその段階のみに限定されるものではなく、早い段階から対処することが必要となる。

4. 本報告書を読む上での留意事項

本報告書の内容は、以下、

Ⅲ. 首都直下地震の復興対策に関する主な課題

Ⅳ. 分野ごとの時系列課題整理表

Ⅴ. その他

の3部に分かれている。

このうちⅢの「首都直下地震の復興対策に関する主な課題」は、検討会での議論を通じて整理された主な検討結果として整理されたものである。したがって、首都直下地震の復興対策を考える上で特に重視されるべき視点を記載したものであり、必ずしも全ての課題を網羅したものではないが、特に検討会において指摘のあった重要な課題はできるだけ網羅するよう配慮している。

一方、Ⅳの「分野ごとの時系列課題整理表」は阪神・淡路大震災その他過去の災害の教訓を分野ごと、復興の段階ごとに網羅的・体系的に抽出・整理した上で、それらの過去の災害の教訓等から示唆される課題及び首都直下地震特有のものとして想定される課題、さらに事前対策として検討が望ましい事項について整理を行ったものである。したがって、本時系列課題整理表においては、首都直下地震の復興対策に関して想定される課題について、一覧性を重視して過不足ないよう整理している。

また、Ⅴの「その他」では、本検討会で十分な議論ができなかったものの、今後検討を行うことも考えられる課題として、委員より意見があったものを付記した。

なお、検討に当たっては、Ⅱ. 3(1)の被害想定を前提として検討を行ったが、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、本検討結果を踏まえつつも、被害状況等に応じた適切な復興対策が求められることとなる。

Ⅲ．首都直下地震の復興対策に関する主な課題

1．首都直下地震の復興対策を考える上での7つの視点

首都直下地震の復興対策のうち、特に各分野に共通しており、分野横断的に重点的に考えるべき視点について、以下の7項目に整理した。

①将来のM8級震災の発生を念頭に置いた復興

本検討においては、Ⅱ．3に示した前提条件にあるとおり、M8級の地震については直接の検討対象としていないが、将来的には起こりうるものとして、それに耐えられるような都市づくり・首都圏整備を行うことも重要な課題としている。具体的には、行政機関・企業等のBCPの強化等の事前対策に加え、首都直下地震からの復興の際の配慮事項として、建築物、公共施設等の復旧・新設に際してM8級の震災を想定した耐震性の強化、避難スペースの確保を図ることや密集市街地の解消、首都中枢機能の分散や代替機能確保等が考えられる。

②将来の長期的な経済社会情勢の変化を見据えた復興

首都直下地震の復興は長期にわたり実施されるものであり、将来の経済社会情勢の変化を踏まえた復興を行う必要がある。特に企業など経済・産業が集積し、経済活動が集中する都心部においては、復興を推進するに当たっての重要な視点となる。例えば現時点で想定されるものとしては、人口減少や急速な少子高齢化の進展、経済の低成長、グローバル化やICTの進歩の一層の進展等による生活や産業の変化等が挙げられ、こうした変化を見据えた復興施策が必要となる。

③首都地域全体の広域的連携及び広域計画

想定される首都直下地震は、その被害が複数都県に及ぶ広域的なものとなる可能性があり、復興においても広域的な視点からの対応が必要となる。具体的には、復旧・復興に要する人員・物資等の広域的支援態勢や空地確保、膨大な量に及ぶと想定される震災廃棄物処理、港湾等交通・物流インフラの一体的運用、避難者・疎開者の受け入れや仮住まいの確保等の協力態勢、首都地域一体としての復興計画の策定等、様々な分野での広域的取組みが必要となるものと考えられる。また、こうした広域的取組みを円滑に進めるため、国の参画の下、八都県市⁶の枠組み等を活用し、関係地方公共団体間の連携態勢の確立、地域全体としての事前復興計画（広域的な防災計画・事前復興計画）の検討、研修や訓練等の実施を行うことが考えられる。

⁶八都県市とは、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県の下3県及び横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市の4政令市をいう。各知事及び市長で構成される八都県市首脳会議の組織がある。平成22年4月からは相模原市を加え九都県市となる。

④膨大なニーズに対処するための限られた資源の有効活用

首都直下地震の特徴として、膨大な量の復興需要に対処するため限られた資源（人的・物的資源、財源等）を有効活用することが求められる。このため、例えば住宅等の補修や既存ストックの活用を促進して解体を抑制することや、事業等の重点化を図り公共投資を抑制すること等が考えられる。

なお、復興対策の中には、首都中枢機能の早期回復や、経済・産業の復興のように国際競争力・信用力維持の観点から迅速な対応が求められる分野と、都市復興のように必ずしも迅速な復興が必要不可欠ではなく、計画性や地域住民の理解と合意を重視すべき分野があり、復興需要の短期集中を避け、長期的視野に立って復興各分野への適切な時間軸に沿った資源配分を行うことが求められる。

⑤首都地域のコミュニティの特徴に応じた復興

首都地域におけるコミュニティの特徴として、地域の人間関係が親密なものは少なく、以下のような特徴が見られる。

- ・ 地域に居住している年数が浅く、また転居等が多く地域へのこだわりが少ないため、地域コミュニティへの参加意識が希薄である層が多く、また地域コミュニティの活動自体が不活発である地域が多い。
- ・ 地域としての一体感より個人の自由な選択が尊重され、多様な価値観を持つ住民が混在する一方、マンション等で隣近所の住民の顔を知らないなど個人・世帯が孤立している地域が多い。
- ・ 学生や単身赴任者等の存在、晩婚化の影響等により単身世帯が多い。
- ・ 地域密着型のコミュニティ以外に、職場内や同一業界内の人間関係を基盤とする職域コミュニティや、インターネット等を通じた特定の地域に依拠しないコミュニティが存在。

したがって、こうした特徴を考慮した復興施策の推進が求められる。特に地域コミュニティの希薄さは地域の防災力を脆弱なものとしており、復興に際しても配慮が必要である。

⑥行政主導ではない「新しい公共」による行政と民間の協働による復興

膨大な被害からの復興を考えれば、行政主導の復興には限界があり、行政が被災地域の住民や専門家・NPO・ボランティア・企業その他地域を担う多様な主体と協働し、自助・共助・公助により復興の当事者ひとりひとりがそれぞれの役割に応じて復興に関わることで課題を解決していくという「新しい公共」の姿が求められる。特に、⑤に示したように地域コミュニティが希薄となりがちな首都地域においては、こうした「新しい公共」の力をいかに結集し、復興という難題に立ち向かうかが大きな課題となる。

こうした「新しい公共」が主体となった復興においては、行政は、当事者が難局に自ら立ち向かうよう、その活動を支援し、復興への意欲を持たせるような役割を担うことが求められる。また、企業が地域において果たす役割にも着目し、住民・企業・行政の協働により復興を進めることが求められる。

なお、専門家・NPO・ボランティア等の活動については、行政との関係を含め、個々の活動を効果的にネットワーク化していくという視点が重要であり、そのためには中間支援組織⁷の果たす役割も重要である。

⑦事前の備えの重要性

可能な限り被害を軽減し、また復旧・復興を迅速かつ効率的・効果的に進めるためには、事前の備えを十分に行うことが不可欠である。このため、耐震化やBCP策定の促進、木造密集市街地の解消等による防災まちづくりといった事前対策のみならず、復興マニュアルの策定や復興まちづくり訓練の実施、地籍調査等による情報整備等、復興に備えた事前準備を行うことや、首都直下地震の復興を想定した事前の制度構築や行政機関等の体制整備を行っておくことが今後の重要な課題である。

⁷ 中間支援組織とは、地域社会においてボランティア団体やNPO等を人的・資金的・技術的に支援し、また行政や企業とのつなぎ役となる機能を持つ組織をいう。

2. 国・地方公共団体等の復興体制・復興手順等に関する課題

①国及び地方公共団体の復興体制

首都直下地震の復旧・復興は、被害の規模その他の状況に応じ、首都地域の特殊性に鑑みた特別な体制、手順が必要となる可能性が高い。このため、被害の規模等によっては、地方公共団体による実施が前提となっている地域レベルでの災害復旧・復興に対する支援という従来の国の役割に加え、首都機能の復旧、国土レベルでの復旧・復興、国の経済的復興、特別の立法措置や財源措置、地方公共団体間の広域的調整など、国が主体となって実施すべき国固有の役割が増大することが考えられる。

また、復旧・復興施策の実施に際しては、国・地方公共団体が緊密に連携することはもとより、被災地方公共団体間、あるいは被災地方公共団体と被災地外の地方公共団体が、広域連合⁸その他の様々な形で連携することが重要である⁹。

復興事業を実施する地方公共団体への国の人的・物的・技術的・財政的な支援も適切に行うことも重要である。特に、優先度の高い事業に重点的に資源配分を行うため、また被災地のニーズにきめ細かく対応するため、復興基金の設立¹⁰等を通じ、地方公共団体が自由に使える財源措置を行うことも1つの方法と考えられる。

さらに、膨大な復興需要に迅速・的確に対処するため、積極的に民間活力を活用することが考えられる。特に高度に経済・産業の集積している首都地域では、復興に当たって企業の果たすべき役割も大きくなるものと考えられる。ただし、民間事業者にとって大きな収益機会となり得る首都地域の復興に際しては、過剰投資による地価高騰、無秩序な再開発による防災性の低下や都市景観の悪化といった弊害にも留意する必要がある。

なお、首都直下地震という非常事態にあっては、従来民間に任されている分野（不動産事業者等による市街地再開発や民間事業者による交通インフラの整備等）についても、国・地方公共団体が主体的に実施・関与することで迅速・効果的な復旧・復興を推進することが可能となる場合がある。

②復興方針・復興計画の策定プロセス¹¹

国が示す復興方針においては、必要に応じ、復興の基本的考え方、目標年次、対象とする地域及び分野、首都地域の将来像、経済成長率等の目標、国土計画等既存の各種計画との関係等について整理することとなる。特に復興の基本的

⁸ 地方自治法第291条の2

⁹ 本報告書では触れていないが、議会の役割についても検討が必要との意見があった。

¹⁰ これまでの復興基金の仕組みは交付税措置を前提としており、東京都のような不交付団体における復興基金のあり方について事前に検討すべきとの意見もあった。

¹¹ ここでは、復興に当たって国が示す基本的な考え方等を「復興方針」、復興方針に従って被災地方公共団体が策定する具体的な計画を「復興計画」と便宜的に呼んでいるが、両者の関係は必ずしもこれに限定されるものではなく、被害の状況等を踏まえ適切な役割分担がなされるべきである。

考え方として、どの程度の復興を目指すのか（どの程度の財政支出を想定するのか）を早い段階で示す必要がある。

また、復興方針や復興計画の策定に際しては、首都地域全体や国土全体といった広域的・大局的な観点からの方針を定める一方、必要に応じ、具体的な地域ごとに、その地域の特性や被害状況等に応じた方針を定める必要がある。特に首都直下地震では、首都地域全体の交通ネットワークのような広域的な視点からの検討が必要な事項について、国と関係地方公共団体が連携して検討する必要があり、八都庁市のような個別の地方公共団体の枠を超えた広域レベルでの意思決定の仕組み・プロセスを事前に構築しておくことも考えられる。

なお、復興方針、復興計画を策定する際に留意すべき考え方として、以下が挙げられる。

- ・ 首都地域全体あるいは国土全体を視野においた国レベルでの復興のグランドデザインの提示
- ・ 被災地ごとの地域特性等に応じた復旧・復興（例えば、首都中枢機能が高度に集積し、被災の影響が全国に及ぶため迅速な復旧・復興が必要な地域と、主に住宅地や地域的な商工業が主体で他地域への被災の影響が限定的であり、地域住民の合意形成を図りつつ計画的な復旧・復興を行うことが可能な地域等）
- ・ 適切な復興プロセスの時系列的整理（比較的短期間での復興を目指す生活復興と長期的視野に立った復興を目指す都市復興で異なる目標年次を設定するなど、分野や被害規模、復興の考え方等に応じた適切な復興プロセスを時系列的に整理する必要がある。）
- ・ 国、都県、市区町村、地域の各段階での復興方針・復興計画等の連携・調整及び復興計画等を策定する条件（基準）
- ・ 国土計画等の既存の各種計画等との整合性（これら計画等を引き続き推進すべきか、震災を機に見直すべきか等について、被害の規模その他の状況を踏まえ判断した上で、復興方針・復興計画の策定に際してこれら各種計画等の見直し方針との整合を図る必要がある。）

さらに、復興方針・復興計画等の策定に当たり、例えば以下のような政策的な選択肢やトレードオフについての適切な意思決定や課題間の調和・調整が求められることとなる。

- ・ 建築物等の修復を前提とするか、建替えを前提とするか。
- ・ 質・量・早さのいずれを優先するか。
- ・ 基幹産業等の経済的に重要な機能の再建を優先するか、個々の被災者の生活再建を優先するか。
- ・ 元の被災地で復興するか、新たな地域に移転するか。
- ・ 現状復旧を目指すか、さらなる都市の発展を目指すか、あるいは都市規模の

縮小（スマートシュリンク¹²）を目指すか。

地方公共団体の策定する復興計画は、被災者・被災地域の住民のみならず納税者である被災地域外（1つの地方公共団体の区域内でも、被害の激しい地区と、ほとんど被害のない地区に分かれることがあり得る）の住民も含めた合意形成が必要である。また、円滑な合意形成のため、被災者等のニーズを集約することのできる専門家・NPO や中間支援組織の参画や、被災者等の理解と合意を進める段階的な計画策定プロセス等を通じ、被災者その他関係者・関係機関との十分な意思疎通を図る必要がある。

¹² スマートシュリンクとは、人口減少等による郊外市街地等の荒廃を避けるため、一定の生活環境を維持しつつ適切に低密度化を誘導する市街地整備手法をいう。

3. 分野ごとの課題

(1) 生活復興の課題

①住宅再建をはじめとする生活の再建

首都地域は人口規模が大きく、また住民の価値観が多様化しているが、既存制度のみでは多様なニーズに多様な対応をすることが困難であり、画一的に対応せざるを得ない。被災者の生活再建支援に際しては、こうした多様なニーズに応えられるよう多様な支援メニューを整備することが望ましく、また支援メニューの内容やその背景となる被災者支援の基本的な考え方を被災者にわかりやすく提示することが重要である。

特に住宅は、被災者が生活の復興を行う上で拠点となるものであり、住まいの確保への不安が解消されることで初めて家族や地域が一体となり、事業・就業・学業等の再開や、復興まちづくり等の地域の復興活動に励むことが可能となるものである。しかしながら、首都直下地震では住宅被害が膨大になるものと想定されることから、応急仮設住宅や復興公営住宅の供給能力が需要を大幅に下回る事態が想定される。このため、応急修理の積極的な活用による住宅解体の抑制、空き家や既存賃貸住宅の活用、民有地への応急仮設住宅の建設¹³、輸入住宅の活用等、多様な手段により住宅の確保を図る必要がある。

また、できるだけ少ない量の住宅再建で済ませるため、耐震化の促進や木造密集市街地の解消等の事前対策が重要である。こうした事前対策に関する事業を地場の工務店などの地元事業者を中心に行うことで地元事業者が技術や経験が蓄積し、被災時の住宅の応急修理や住宅再建が円滑に実施されるという効果も期待できる。

さらに、住宅再建をはじめとする生活再建支援では、被災者のニーズを行政が的確に把握し、きめ細かな支援を行うことが肝要である。その際、被災地に密着して復興活動に参画している専門家や NPO 等を通じて被災者のニーズをきめ細かく把握している中間支援組織の役割が重要であり、中間支援組織が行政と被災者の橋渡し役となることによって、より被災者ニーズに即した血の通った支援を実施することが可能となる。また、被災時にこうした中間支援組織の機能が十分発揮されるよう、事前段階から人的資源の確保・育成¹⁴を行っておくことも重要な課題である。

なお、こうした生活再建支援は、特に本格復興段階（後期）以降の段階において、一般の生活困窮者向け支援施策（生活保護等）との整合性・公平性等の

¹³ 検討会では、被災者の自己所有地への応急仮設住宅建設の提案もあったが、効率性、公平性の観点から必ずしも推奨されるものではなく、今後の議論が待たれる。

¹⁴ 委員からは、復興の専門家である「復興士」の提案もあったが、新たな資格制度を作るのではなく、まちづくり、土木、建築、福祉等の各分野における既存の専門家の資格に、防災・復興関連の教育カリキュラムを課すことで、復興の専門家が育成されたとの考え方に立つべきであるとの意見もあった。

観点からの整理が必要となり、復興施策としていつまで続けるかが課題となる。被災者の自立支援に向けてどの段階で役割を終えて支援措置を終了するかは重要な課題であり、施策開始当初に、復興状況に合わせた支援の撤収プログラムについて議論した上で、終了時期や要件を予め定めておく方法もある。

②高齢者等の要援護者の支援

首都地域は、地域にもよるが一般に地方都市等に比べ地域コミュニティのつながりが希薄であり、住民同士が近所にどのような人が住んでいるのかお互いによく知らない、ということが多い。こうした地域特性を持つ首都地域にあっては、高齢者（特に単身高齢者）や障害者¹⁵をはじめとする要援護者が地域コミュニティからの支援を十分に受けられずに孤立し、最悪の場合は独居死に至る可能性があり、要援護者をいかにして見守り、支援するかが大きな課題である。また、それ以外にも、首都地域には外国人も多く、言語や文化の壁から情報が不足しがちとなるため、行政や NPO 等がその実態を把握し、きめ細かな支援を行うことが重要である。

こうした被災した要援護者の生活を支援するためには、行政（地域包括支援センターを含む）、自治会等の地域コミュニティ、介護事業者、NPO その他の支援団体等が連携し、日頃からの要援護者ネットワークを活用した取り組みが必要となる。

特に住宅確保に際しては、要援護者が応急仮設住宅や復興公営住宅等の住み慣れない住居で地域から孤立しないよう、LSA（生活援助員）¹⁶を配置する等、きめ細かな配慮ができるような体制を整えることが重要である。

③コミュニティの復興

被災者の生活再建は非常な困難を伴うものであり、特に個人や世帯が単独で再建をするのは難しく、被災者が地域で孤立しないよう、地域社会の助け合いの中で復興を進めることが重要である。このため、被災者一人一人が生活を再建していくに当たり、既存コミュニティの果たす役割が非常に重要であり、町内会など被災前に機能していた既存コミュニティを維持することが重要な課題である。したがって、復興に際しては住宅再建、まちづくり、事業再建等を既存コミュニティ維持の観点から総合的に行う必要がある。

ただし、首都地域の既存コミュニティの中には下町に見られるような人間関係の親密なものから新興都市に見られるような比較的地域のつながりの薄いもの等様々なものがあり、コミュニティの特性に応じた復興のあり方を考える必要がある。人間関係が希薄で既存コミュニティがあまり機能していないような

¹⁵ 震災以前からの障害者に加え、震災により障害を負った被災者（震災障害者）への支援も必要である。

¹⁶ LSA（Life Support Advisor：生活援助員）とは、主に高齢者等の要援護者の生活を支援するための要員をいう。通常は復興公営住宅等に常駐し、生活指導・相談、安否確認、緊急時の対応その他日常生活の支援を行う。

場合には、それにとらわれずに新しいコミュニティの構築を図ることも1つの方法である。

また、まちづくりや都市計画に関わった専門家のみならず、福祉分野でのNPO等、コミュニティを支援している多様な主体と連携し、望ましいコミュニティの構築を図ることが求められる。特に復興段階において人的・物的支援を行うことができる地域内の企業や、その専門性から様々な視点でのアドバイスを行うことのできる大学の役割は大きく、コミュニティの一員としての企業・大学と地域住民の連携も重要な課題である。

④疎開者への対応

住宅が大きな被害を受けた場合などに、被災地外等へ一時的に避難（疎開）し、遠隔地にて自身の生活再建を図る被災者が多数存在するものと想定される。こうした疎開者は、居住地のある地方公共団体の区域から離れることとなるため、行政がその情報を把握しづらく、また疎開者自身も行政からの情報から遮断されがちになるほか、疎開者が復興に参加できないことによる疎外感を抱くことがあり得る。したがって、これら疎開者の現住所等の把握や行政からの情報提供、疎開者の支援について配慮が必要となる。なお、住宅再建や事業再開等の復興活動は被災地内で行われることとなるため、疎開者が生活再建等のために被災地と疎開先居住地を頻繁に往復できるよう、交通インフラの早期復旧等の必要な環境整備を行うことも考えられる。

（２）産業復興の課題

①首都地域全体の産業復旧・復興

高度に経済機能等が集積した首都地域が被災した場合の経済的影響は、国内経済全体のみならず国際経済にも及ぶものと考えられ、迅速な復旧・復興が急務となる。また経済・産業の直接被害のみならず、風評被害による消費・投資の減退が地域経済に大きな影響を与えるものと考えられ、これを防ぐため国内外への情報発信を担う広報機能の維持・強化が重要な課題である。

また、被災地の経済・産業を支えるライフライン、交通・物流インフラ等の社会基盤の迅速な復旧や、従業員等が職場復帰できるような環境整備も重要な要件である。特に首都地域の特性としてオフィスビルが都心部を中心に集積しているが、これらオフィスビルでの業務機能は経済・産業を支える重要な機能であり、その復旧が大きな課題となる。

さらに、首都地域の産業復興に際しては、産業政策的視点から、将来の各産業の成長可能性や産業構造・都市構造の転換も見据えた産業復興を行うことも考えられる。そのためには、民間企業の動向も踏まえ、望ましい産業立地・集積や地域内外のネットワーク化等、将来の首都地域の産業構造はどうあるべき

かについて、事前に国土計画等の策定等を通じて国民各層での幅広い議論を行い、認識を共有しておくことが、被災後の円滑な産業復興のために有効である。

なお、被災地内の需要・雇用の創出により被災地の経済活力を維持することは、被災地の復興の大きな後押しとなる。特に首都地域の経済は第三次産業の割合が大きく、災害復旧事業等による経済復興の下支え効果は限定的と考えられることもあり¹⁷、被災地人口（消費者）の減少や被災地外からの財・サービスの無償提供が被災地の経済復興の阻害要因となる恐れがある。このため、被災地内の需要減退や労働需給のミスマッチ等想定される課題への配慮等により被災地内で需要・雇道を創出し、経済活力を維持することが必要であり、例えば復旧・復興に関する行政事務等への被災者の雇用、震災の影響の少ない被災地外の地方公共団体・民間企業等を活用した雇用確保、被災者向け生活サービス（食事の提供等）への地元事業者の活用¹⁸等が考えられる。

②首都地域の産業の非代替性

首都地域の産業は、国内の他地域に比べ、金融、商社、情報通信業、コンテンツ産業など他地域での代替が困難な特徴的な業種が高度に集積しており、またあらゆる業種の本社機能も集中している。さらに、東京の城東・城南地区を中心に集積している中小零細企業でも、その高度な集積と重層的なネットワークにより全国的・国際的に重要な位置を占め、他地域での代替が困難なものが少なくない。こうした状況から、首都地域の産業は非代替性が高く、被災による国内外への経済的影響は多大になるものと想定される。

この首都地域の産業の非代替性に起因する震災の経済的影響を軽減するため、各事業主体において耐震化等の被害軽減策やバックアップ体制の整備等の BCP 対策を十分に実施するとともに、被災時の復旧・復興支援のあり方についても検討が必要である。

また、事前対策の一環として、例えば新潟県中越沖地震の際に 1 自動車部品工場の被災により全国の自動車生産が停止したように、代替困難な産業・業種を品目別・地域別に把握し、産業復興のボトルネックを抽出した上で、ボトルネックとなる産業について重点的に事前対策・BCP 対策等を推進することも考えられる。

③被災中小企業、被災商店街等の復興

被災地の復興を推進する上で、被災者それぞれの住まいを確保することと同時に、地域を支える活力となっている被災中小企業や被災商店街等の事業者の復興が重要であり、両者を並行的に進めることで被災地が地域のまとまりをも

¹⁷ 阪神・淡路大震災では復興需要の受注の約 9 割が兵庫県外に流出したとの指摘がある。

¹⁸ 小千谷市（新潟県中越地震）や柏崎市（新潟県中越沖地震）において、被災者向け弁当を被災地内業者が連携して提供した「弁当プロジェクト」がある。

って甦ることとなる。住宅再建をはじめとする被災者の生活復興や、市街地再開発等の都市復興と一体となって、こうした事業活動の再建による産業復興を支援していく必要がある。

特に中小製造業や中小卸売業では、職住一体でかつ地域に密着したネットワーク型であるという特徴がその強みを支えている場合が多いため、被災時にはその特徴ゆえに大企業に比べ甚大な被害を受けやすく、資金的余裕も乏しいこれら中小企業の再建は多くの困難を伴う。したがって、行政が中心となって、金融機関をはじめ各方面からの支援により被災事業者が立ち直れるよう支援を行う必要があり、特に復興に際しては地域のネットワークなどの長所を生かせるよう被災した元の場所で地域一体となって復興を進めることが効果的と考えられる。また、地域密着のネットワークを十分に生かせるよう、被災地域内に仮設工場・店舗等を設置し、これを活用することが考えられる。

(3) 都市復興の課題

①首都機能の早期回復

首都地域は他の地域と異なり、首都機能（司法・立法・行政の中枢機能、経済・産業・金融の中枢機能、マスコミ等の情報発信機能、社会・文化の中枢機能、またこれらの機能を支える重要な社会基盤等）が高度に集積している地域であり、被災によりこれら機能が麻痺ないし著しく低下するような場合には、被災地全域に大きな混乱を招き、被災地の復旧・復興活動に重大な支障が生じるばかりでなく、その経済的・社会的影響が広く国内外に及ぶものと考えられる。したがって、首都機能の早期回復は最重要課題であり、被災地の復旧・復興施策全般を迅速・円滑に進めていくためにも、他の復旧・復興施策よりも優先して迅速に行われる必要がある。

②震災を契機とする都市構造変革と創造的復興のための継続的検討

関東大震災を契機に東京の都市構造が大きく変貌したように、首都直下地震により都市に大きな被害が生じた場合には、都市構造を大きく変革する契機ともなりうる。しかしながら、被災後の混乱時の合意形成の困難さや、財政上の制約等から、少なくとも事前の段階で既存の計画等においてある程度の準備や合意形成をしているのでなければ、震災後に新たな事業を検討・実施することは非常な困難を伴うものと考えられる。したがって、都市構造の変化を伴うような大規模事業について、被災後の将来の復興のあり方を念頭におきつつ国土計画や都市計画等において事前に検討しておくとともに、被害規模等に応じた復興のあり方について事前に国、⁸都県市その他関係地方公共団体等が認識を共有し、長期的な都市づくりを目指す国土計画や都市計画等の中に復興の視点を盛り込むことが望ましい。特に、単なる現状復旧にとどまらない、都市を再編

するような創造的復興の観点からの事業実施は、ともすれば焼け太りとの批判を受けかねず、事業内容について事前に検討しておくことに加え、現状復旧を超える創造的復興も被災地の復興のために必要であるとの認識を事前に国民・住民レベルで共有しておくことが望ましい。

なお、こうした都市構造変革等に関する事前の検討に際しては、将来のM8級の大規模震災への備えや、人口減少・少子高齢化社会を見据えたスマートシュリンク等、長期的視野からの検討を行う必要がある。

③市街地復興の円滑な進捗のために必要な措置

首都地域の特徴として、細分化された区画上に建設された狭小な建物、権利関係が複雑な雑居ビルや区分所有により権利者が多数存在するマンション等が数多く立地しており、また都市部における地籍調査の未実施に加え、地震の地殻変動によるずれや家屋倒壊等による不明確化により敷地境界の確定が困難になることが予想され、合意形成や権利調整に時間を要し復興が大幅に遅延することが想定される。こうした合意形成や権利調整の問題を早期に解決し復興を迅速・円滑に進めるためには、合意形成・権利調整等に関する特例措置の導入や、公的機関の積極的関与が必要になることも考えられる。

特に首都地域における住宅再建で大きな障害となると考えられるマンション再建に関しては、コミュニティが希薄であることや地域外への避難者が多いこと等から旧来のような合意形成手法が採りづらく、情報通信技術を活用した合意形成を図る等、経済社会情勢に即した手法を検討することが有効と考えられる。また、マンション再建は住民に大きな経済的負担を強いるものであるため、これまでは容積率緩和による規模拡大で事業費を捻出する手法が採用されることが多かったが、今後の経済社会情勢を踏まえればこうした事業手法は実現性が乏しい場合もあり、状況に応じ規模縮小による再建も検討すべきである。

なお、都市復興を進める上では、都市計画に関して、早期の段階で都市整備のおおまかな方針を定める一方、細部については地域住民の十分な合意形成の下に進める必要がある。このため、阪神・淡路大震災では二段階で都市計画を決定する手法が採られたが、首都直下地震に関しても、この二段階都市計画決定のほか想定される都市復興手法について、事前に検討しておくことが望ましい。

④時限的土地利用

阪神・淡路大震災の教訓として、応急仮設住宅や復興公営住宅の建設・入居の際に、元の被災地から遠い場所に建設し、かつ既存コミュニティ維持に配慮せず被災者を入居させたため、コミュニティが維持できず被災者一人一人が孤立することとなったとの反省がある。特に本来復興を担うはずの地域住民が元の被災地から離れてしまえば復興に支障を来すため、被災住民が元の被災地な

いしその近傍に、既存コミュニティを維持しつつ生活の拠点を再構築し、安心して復興に取り組めるような環境を整えることが重要である。建築物が密集し余剰空間の少ない都市部でこれを実現するためには、住宅を中心とする生活関連施設を被災地内に仮設的（暫定的）に整備し、本格的な復旧・復興へとつないでいく時限的土地利用（時限的市街地）の考え方が参考になるものと考えられる。

時限的土地利用は既存コミュニティの維持等に有効であると考えられる一方、現実には被災地内の余剰空間の不足等から物理的に困難な面もあり、それぞれの地域の状況に応じて活用の是非を検討すべきである。

⑤建物の解体・撤去と震災廃棄物処理

極めて膨大な震災廃棄物の発生は、道路閉塞等につながり応急活動や復旧・復興の阻害要因となり得るほか、環境面からも都市復興の大きな課題となる。このため、被災地内における震災廃棄物の仮置き場所の確保に加え、広域的な処理体制、最終処分場の確保等について、首都地域の地方公共団体及び震災廃棄物を受け入れる可能性がある他地域の地方公共団体を交えた連携が必要であり、こうした震災廃棄物処理に関する事前の調整を行っておくことが考えられる。

なお、公費による建物の解体・撤去については、阪神・淡路大震災では、迅速な復旧・復興に貢献したとの評価がある一方で、必要以上の建物解体を助長したとの指摘もある。本来私有財産であり個々の被災者の責任の範疇でもある震災廃棄物の処理に関し、公費解体も含め行政による支援をどの程度実施するかについては、被災地の状況や補修・再建への支援体制等を踏まえ是非や方法等について検討する必要がある。

4. 経済・財政状況に関する課題

①首都直下地震の経済的影響

首都直下地震により東京の経済中枢が被害を被った場合、金利、外国為替レート、株価・債券価格、不動産価格、物価等の各種の経済指標に大きな影響を与えるものと想定される。これらの指標が具体的にどのような影響を受けるかについては、被害の規模や状況、被災時の経済環境その他様々な要因が複雑に絡み合って作用するため一概に想定することはできないが、こうした様々な経済的影響が起こりうることを前提として復興対策を検討する必要がある。

また、東京が単に日本経済の中枢であることのみならず、グローバルマーケットの中で東京が占める地位にも着目した復興が必要である。

②財政制約と地方公共団体間財政格差

経済的被害が最大で 112 兆円と想定される首都直下地震の復興に際しては、これまでの震災とは比較にならない規模の財政需要が生じるものと想定される。しかしながら、現下の財政状況や被災による税収減に鑑みれば、復興施策は一定の財政制約の下で実施せざるを得ない状況になる可能性が高く、被災地内及び国内外の経済への影響も考慮した財源確保（資金調達）や、復旧・復興需要を抑制するための財政措置の優先順位付け（公共施設等の復旧や被災者支援等の復旧・復興施策の実施に際して、総合的な優先順位付けを行い、優先度の高いものから順に、あるいは限定して実施すること）等の議論が必要となることも考えられる¹⁹。また、被災後になって初めて財源確保のための国民負担を提案することは国民感情や経済への悪影響を考えれば必ずしも適切ではなく、円滑な財源確保のためには、被災時に特別な国民負担を強いる可能性があることを事前に広く周知しておくことも考えられる。

また、財源確保以前の問題として、復旧・復興需要をいかに抑制するかが重要な課題だが、復旧・復興需要を抑制するための最善の方法はできる限り被害を軽減することであり、このため建築物の耐震化や老朽施設の更新促進等の事前対策を推進することが有効であり、また住民、事業者等において、耐震化や保険加入等の自助努力による事前対策を行っておくことが有効である。

さらに、被害が複数地方公共団体にわたり広域的に発生した場合、各地方公共団体の財政力の格差により、手厚い支援を行うことが可能な地方公共団体と、十分な支援を行えない地方公共団体に分かれ、被災者等への支援内容に地域格差が生まれることも想定される。地方分権の趣旨に鑑みれば地方公共団体により支援内容が異なることはある程度は許容され得るものの、あまりに格差が大きい場合、公平性の観点からは、こうした格差是正のための財政調整等についての配慮が必要となることも考えられる。

¹⁹ 前述のスマートシュリンクもその1つの方策となり得る。

なお、行政の財政措置により実施する被災者支援に加えて、国内外の善意により集められる義援金も被災者の復興を支援する上での大きな力になる。これまでの災害では、被災者の住宅の損壊程度等に応じて一律に各世帯に配分する方法が採られることが多かったが、他の財政措置と同様、義援金についても被災地の復興への寄与を最大化するような効果的な活用がなされるべきであり、どのような活用方法が最適か、事前に検討しておくことも考えられる。

③資金調達

仮に十分な事前対策をとったとしても、なお復興には莫大な財政的措置が必要となるものと想定され、必要な財政需要に対応するための資金調達は、従来のような手法のみでは対処できないケースも想定される。このため、外債発行、税制、事前の基金積み立て等、首都直下地震のリスクを踏まえた財政の環境整備について予め検討しておくことも考えられる。

④復旧・復興需要の時間分散

阪神・淡路大震災の経験や現在の災害復旧制度の仕組みから考えると、特に公共施設等の災害復旧事業等を中心として発災後2～3年の間に復旧・復興需要が集中し、その後急激に需要が減退することが想定される。

こうした復旧・復興需要の短期間の集中は国・地方公共団体の財政に過度の負担となるばかりでなく、物価、金利の上昇により被災地内外の経済に悪影響を与え、さらにその後の急激な需要減退による実体経済の冷え込みという経済的影響も大きい。事業の緊急性にもよるが、緊急度の比較的低い事業については、財政需要の平準化及び経済的影響の緩和の観点から、発災後2～3年の短期間に集中させず長期間をかけて実施することにより、復旧・復興需要を時間的に分散させることも考えられる。また、住宅再建等の需要を一時に集中させず分散させることで、人的・物的資源に限界がある地元の中小事業者にも受注しやすくなり、被災地内の地域経済を潤す効果も期待される。

IV. 分野ごとの時系列課題整理表

分野ごとの時系列課題整理表は別添 3 のとおり。

注：

- ・ 各表の左上に記載した項目は、別添 2「首都直下地震における復興対策の分野別検討テーマ一覧」に掲げた項目に対応している。
- ・ 「阪神・淡路大震災の教訓」「その他、過去の災害の教訓」欄では、主に文献情報等から収集した阪神・淡路大震災その他過去の災害の教訓を分野ごと、復興の段階ごとに網羅的・体系的に抽出・整理している。
- ・ 「過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題」「事前対策として検討が望ましい事項」欄では、上記の過去の災害の教訓等から示唆される課題及び首都直下地震特有のものとして想定される課題、さらに事前対策として検討が望ましい事項について、主に検討会、小グループ・ディスカッション等での意見等をもとに整理を行ったものである。なお、検討会、小グループ・ディスカッション等では様々な意見が出されており、全ての記載事項が必ずしも委員全員の意見の一致を見たものでないことに留意が必要である。
- ・ 「過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題」欄中、「◆」の項目は首都直下地震特有のもの（ないしその他の大規模地震災害でも想定されるが、首都直下地震において顕著に現れると考えられるもの）、「◇」は大規模地震災害全般に共通して想定されるものを表わしている。

V. その他

本検討会では十分な議論を行わなかったものの、今後検討を行うことも考えられる課題として、委員より以下のような意見があったので付記しておく。

①復興ビジョンの検討

国としての首都直下地震後の首都地域の将来像を示す「復興ビジョン」を作成することが考えられる。特にこの「復興ビジョン」は、各分野に共通するような施策の全体的な方向性を示すものであり、実際に復興施策を実施する段階においては、各分野における政策判断を行う上で欠かせないものとなる。

特に、復興ビジョンの策定に当たっては、首都機能の復旧や経済の復興といった国家的視点から重要な課題を解決する戦略性に加え、住民の安全・安心のような「何のための復興か」という目的を明確にし、社会的な諸問題を復興を通じて解決していくという視点を盛り込むことも重要である。

(※いつどのような形で発災するかわからない現時点において復興ビジョンを作成することが必ずしも現実的でない(極めて多岐にわたる被害想定ごとの検討を要する)こと、首都の将来像は本来国土計画等によって提示されるべきものであり、震災によってそれが大きく変更される性格のものではなく、また防災担当部局での検討になじまないこと等から、本検討では直接の検討対象とせず、報告書では復興ビジョンを含む復興方針・復興計画等を策定するための国等の体制・手順について記載するにとどめている。)

②復興シミュレーション及び復興訓練の実施

今回の検討では、一定の条件を設定した上で復興のあり方について検討したが、実際には発災時期、震源域、発災時刻、季節・天候条件、発災時の経済環境等、様々な条件により異なる被害が想定され、異なる対応が必要となる。こうした多様な条件設定の下でシミュレーションを行うことで、より被害のイメージが明確化し、事前対策が充実していくものと考えられる。

また、一部地域では既に復興まちづくり訓練のような復興段階をイメージした訓練が実施されているが、国・地方公共団体においても、実際の復興を想定した訓練を取り入れることで、手順の確認、制度・体制の不備の洗い出し、被災後の市街地再開発・都市構造変革のイメージ作り等を行っていくことも、実際の復興を円滑に進めていくための1つの方策となり得るものと考えられる。

③国の事前復興体制及び復興法制のあり方

2. ①で国等の復興体制について整理したが、加えて、復興のあり方を事前に検討・決定するための国等の体制(事前復興体制)についても検討を行うことが考えられる。いつ発災してもおかしくない首都直下地震による激甚な被害

への対応は、国の根幹を揺るがしかねない喫緊の課題であり、国が関係地方公共団体（８都県市等）その他関係機関と連携した事前復興体制の早期確立が望まれる。

また、本検討の過程において、復興方針や復興計画といった復興に必要な体制・手順についての法的位置づけがなされておらず、こうした復興に関する基本的な考え方や国等の体制・手順を規定するものとしての復興基本法について検討することが考えられる。

さらに、首都直下地震の復興に関しても、その特殊性に鑑み、一般の災害時とは異なる特例的な財政措置や税制特例、規制緩和等を行うための法的根拠として、また予防から復興までの国等の役割の全体像を俯瞰するための制度的枠組みとして、首都復興特別法について検討することも考えられる。

④個別課題に関する検討

今回の報告書では首都直下地震の復興対策全般に関する網羅的な課題整理を行ったが、個別の課題については、さらに詳細な検討が必要であり、今後、重要なものから順に検討に取り組んでいく必要がある。

VI. おわりに

これまで 4 ケ年度にわたり検討を重ねてきたが、検討を通じた共通した認識は、首都直下地震は戦後日本が経験したことのない未曾有の大災害となる可能性が極めて高く、仮に復興への取組みが失敗し、首都地域の経済力、技術力、国際競争力等が失われることとなれば、首都地域のみならず将来の日本の命運を左右しかねない重大な課題であるということである。したがって、いつ起こってもおかしくない首都直下地震の復興対策は失敗が許されない喫緊の課題であり、復興対策を成功させるため、事前の段階においては、国・地方公共団体・地域住民・企業・専門家・NPO 等全ての主体が緊密に連携して万全の準備を整えとともに、被災後には、これら全ての主体が、国内各地域及び国際社会の支援・協力を得て、それぞれの果たすべき役割を十二分に果たし、被災地内外の力を結集して総力で復興に取り組んでいく必要がある。また、こうした取組みは、行政頼みではない、地域住民をはじめとする全ての主体が対等なパートナーシップと相互のネットワークの下に総力を結集し、被災地の復興という公の目的に邁進する「新しい公共」の姿そのものである。

最後に、関係諸機関はじめ各主体、住民ひとりひとりが、本報告書に示した首都直下地震の復興対策のあり方の趣旨を踏まえ、来るべき首都直下地震に万全の備えをされるよう、また被災時にはその能力を十分に発揮して国難に立ち向かわれるよう、強く希求するものである。

小グループ・ディスカッション及びヒアリング実施結果

＜小グループ・ディスカッション＞

テーマ		開催日	メンバー（太字：検討会委員、◎印：座長）
復興体制・復興計画		平成 22 年 1 月 22 日	◎澤井安勇 （財）日本防災協会 理事長 山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所 教授 牧紀男 京都大学防災研究所 准教授 越山健治 人と防災未来センター 研究主幹 加藤孝明 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 助教
被災地復興各論	生活復興	平成 21 年 11 月 13 日	◎室崎益輝 関西学院大学総合政策学部 教授 中村順子 NPO 法人 コミュニティ・サポートセンター神戸 理事長 中川和之 時事通信社「防災リスクマネジメントWeb」編集長 米野史健 大阪市立大学都市研究プラザ 博士研究員 増田雅暢 上智大学総合人間科学部社会福祉学科 教授
	都市復興	平成 21 年 12 月 7 日	◎中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科 教授 岸井隆幸 日本大学理工学部 教授 小林郁雄 神戸山手大学 教授、NPO 法人神戸まちづくり研究所 理事長 山崎文雄 千葉大学大学院工学研究科 教授 越澤 明 北海道大学大学院工学研究科 教授
	産業復興	平成 21 年 12 月 11 日	◎永松伸吾 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 研究副主幹 加藤恵正 兵庫県立大学経済学部 教授（欠席） 松原 宏 東京大学大学院総合文化研究科 教授 ※以下は事前のヒアリング・情報提供をいただいた方 鵜飼信一 早稲田大学商学研究院 教授 東京都産業労働局
経済・財政状況		平成 21 年 11 月 24 日	◎田近栄治 一橋大学国際・公共政策大学院 教授 永松伸吾 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 研究副主幹 遠藤勝裕 日本証券代行株式会社 取締役相談役 林 宜嗣 関西学院大学経済学部 教授 宮崎 毅 明海大学経済学部 講師

＜ヒアリング＞

平成20年度中に以下の機関にヒアリングを実施。

中小企業庁、国土交通省関東地方整備局、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、さいたま市、横浜市、川崎市、中野区、葛飾区、八王子市、日本銀行、日本放送協会、独立行政法人都市再生機構、東京電力株式会社、東京ガス株式会社、災害復興まちづくり支援機構

首都直下地震における復興対策の分野別検討テーマ一覧

別添 2

分野	想定される主な課題
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	●国、地方公共団体、民間それぞれが果たすべき役割 ●前記の役割分担をふまえた 国と地方公共団体との連携 ●前記の役割分担をふまえた 行政と民間の連携
1- (2) 復興方針、復興計画の 策定・改定プロセス	●復興方針・復興計画の内容及び策定方法 ●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) 迅速・的確な被害調査	●応急危険度判定、被害認定の体制、役割分担のあり方 ●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) 膨大な量の仮住まい確保	●公的仮住まいの確保に関わる資源（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
2- (3) 恒久的な住まいの確保	●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
2- (4) 多様な生活再建支援 メニューの整備	●多様・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) 生活再建支援に関する 情報提供・相談体制の整備	●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) 疎開者への対応	●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 ●疎開者への対応に関する各種措置
2- (7) 高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア	●仮住まいにおける要援護者ケアの方策 ●住宅施策と福祉施策、医療施策等との連携
2- (8) コミュニティ	●コミュニティの維持・再生のあり方 ●こころの復興に対する支援のあり方
2- (9) 教育・文化の復旧・復興	●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	想定される主な課題
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	●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) 被災地及び被災地外の 雇用維持・創出	●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) 中小零細企業の復旧・ 復興対策	●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) 基本インフラの復旧・ 復興	●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) 建物の解体・撤去と がれき処理	●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、処分に關する環境対策（環境負荷の抑制）
4- (3) 被災地区ごとの 市街地復興の取り組み方	●私権制限 ●市街地復興の円滑な進捗のために必要な対応 ●時限的土地利用のあり方 ●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) 経済・財政面において 想定される状況と課題	●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

時 系 列 課 題 整 理 表

1ー(1)復興対策を総合的に推進するための体制

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題(◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■復興体制構築への条件整備		【広島戦災】広島市役所は原爆によって多くの職員を失い、それまで都市計画に関する組織も充分でなかったの、直ちに計画策定に着手できなかった。	◆首都機能維持のための行政、民間双方における要員・資源の確保が必要。 ◇国、地方公共団体における復興対策のための職員確保、体制の構築が必要。	◆首都機能を維持するために必要な要員・資源の確保について、各機関のBCP等により事前に検討を行うておくことが望ましい。
				◇発災後数日以内には、復旧・復興に関する国・地方公共団体の連携と調整を開始することが必要となる。	
		○兵庫県は、災害復興に当たったての基本的枠組みとして、復興基本法等の必要性を訴えた。	○【広島戦災】広島市の復興に特別の援助を振り向けるべきであるとする考えが強まり、昭和24年には「広島平和記念都市建設法」が公布され、復興計画の事業化に大きな効果をもたらされた。	◆被害の状況等に応じ、既往制度を超えた対応を可能とする法整備が必要となる可能性がある。	◆首都直下地震からの復興については、八都県市の意思決定の仕組みと国の関与のあり方等について、事前に検討しておくことが望ましい。
				◇支援受け入れ、投資呼び込み、風評被害の防止等のため、国際的な情報発信が重要であり、マスコミやインターネットを通じ正確な情報発信に努める必要がある。	
応急段階	■復興推進体制の構築	□国の体制構築、役割の明確化	○政府は迅速な復興を支援するため、2月24日「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」を公布。首相を本部長とし、閣僚を総務する阪神・淡路復興対策本部が設置された。 ○国会議員においても、与党阪神・淡路大震災対策本部災害復興プロジェクトチーム等が、様々な提言、支援活動を行った。 ○未曾有の災害からの復興であることから、首相の諮問委員会として「阪神・淡路復興委員会」が設置された。	◇被害の規模や態様等を考慮して必要な体制を速やかに整えることが求められる。 ◆被害の規模等によつては、従来の国の役割に加え、首都機能の復旧・国土レベルでの復旧・復興、国の経済的復興、特別の立法措置や財源措置、地方公共団体間の広域的調整など、国固有の役割が増大することへ対応する体制を構築する必要がある。	◆首都直下地震により大規模な被害が発生した場合に、既存の組織・制度では対応が困難な状況に想定されることから、想定される各種の状況に応じた組織・体制のあり方について事前に検討を深めておくことも1つの方法と考えられる。
		□復興都県にわたる被災への対応体制		◆地方公共団体の広域連合など、広域的・総合的に復興を推進する体制が有効と考えられる。	◆八都県市が広域の防災計画を策定し、その広域運用体制を確立することが有効と考えられる。
		□関係機関との連携	○阪神・淡路復興委員会終了後の政府と地元との緊密な連絡体制を構築するため、政府と兵庫県・神戸市との協議会、阪神・淡路復興対策本部事務局・神戸商工会議所連絡会議が設置された。	◇復興を推進するため、国、地方公共団体、経済団体その他関係機関等との連携のための組織が必要。 ◇被害が広域に及ぶ場合、被災地外の特定地方公共団体が特定の被災地方公共団体の復興支援を担当する一対一の支援関係を構築する方法を採ることも1つの方策と考えられる。	◇被災時の議会の役割について事前に検討しておくことが考えられる。
復旧・復興始動段階	■多様な主体間の連携・協力による復興の推進	□復興対策の推進体制構築(市民参加含む)	○復興計画の推進にあたっては、復興計画の策定後から、推進委員会や推進会議、フォローアップ委員会等を設置し、3年目、6年目、8年目に補完プログラム等を策定するなど、計画の不断のフォローアップを継続した。 ○財団法人形式の組織により、複数年にまたがって継続的に事業を推進する仕組みが作られた。	○【ロマ・ブリータ地震】(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、「ヒ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。	◇行政における復興推進体制に地域住民等多様な主体を参加させる仕組みについて、事前に検討を行うておくことが望ましい。 ◇様々な分野において民間・行政それぞれが平時の研修に災害時の対応を取り入れ、互いの役割などについて、相互の理解を深めておくことが望ましい。
		□中間支援組織への対応		◇行政と被災者の橋渡し役として、専門家やNPO等による中間支援機能が有効であり、その役割を担う組織への支援が必要。 ◇発災後早期に被災者のニーズを現場で集め、政策的・科学的に政策提言ができるような仕組みが必要。	
本格復興段階	■復興対策のフォローアップ(PDCA)				
		□計画の進捗状況等フォローアップ、政策評価、補完プログラムの策定	○計画のフォローアップ過程においても、県民からの意見・提案の募集や、フォーラム、ワークショップ等の開催、パブリック・コメント手続きの実施など、県民の「参画と協働」による取り組みが進められた。 ○阪神・淡路復興対策本部は5年で解散し、その後は省庁連絡会議が調整役を引き継ぐことになった。	◇復興計画等を推進する上で、適切なPDCAサイクルの確立が必要。 ◇復興は長期間にわたることが想定され、体制の維持が課題。	

1－(2)復興方針、復興計画の策定・改訂プロセス

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■復興計画策定への整備				
	□復興計画のための被害規模の把握・推計	○直接被害額は約10兆円に及んだ。初期に推計された被害額によって、国の災害対策の財政措置の規模に関する基本線が引かれたとされる。	○【ハリケーン・カトリナ】災害直後から復興計画の策定過程において、ニューオリンズ市には全米都市計画家協会（APA）や民間プランナー等が集結し、民間財団の資金的援助を受けながら計画策定に大きな役割を果たした。しかし、計画を実行へ移していく段階では、地区ごとに復興本部のスタッフが配置されるものの、民間建築コンサルタントへの助成がほとんどなかったため、被災地で専門家が不足した。	◇復興計画策定のため、早期の被害規模の把握が必要となる。	
	□復興計画への取り組み方策の検討	○兵庫県は95年1月22日には災害対策総合本部に新都市再生戦略ビジョンワーキングチームを編成し、庁内での横断的体制による検討に着手し、同月27日には「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」を取りまとめた。	○【台湾集集地震】災害後重建計画工作綱領」では、復興計画の目標と基本原則を定めた後、準備事業を進めながら被災地状況把握し、「生活再建・復興計画」「産業再建・復興計画」「公共施設建設計画」「市区再建・復興計画」からなる全体復興計画を策定し、政府一県（直轄市）一郷鎮市の間での事業実施のための調整等を行い、事業実施を目指す。	◇どの程度の被害状況等の場合に復興計画を策定すべきか、あらかじめ復興計画等を策定する地方公共団体の条件(基準)を検討しておくことが考えられる。	◇被害調査の迅速・効率的な実施のため、事前に研究機関等と連携することが考えられる。
	□被害調査・分析の支援	○「新都市再生戦略ビジョン作成方針(案)」では、兵庫県は計画策定の基礎資料とするため、大学の研究グループによる「災害調査」を支援し、「災害原因調査委員会」を設置することが提言されていた。		◇被害調査の迅速・効率的な実施のため、大学等の研究機関等を活用することが考えられる。	
	■復興方針、復興計画策定				
応急段階	□復興方針の策定	○首相の諮問委員会として「阪神・淡路復興委員会」が設置され、次のような提言が出された。 ・95年2月28日に神戸市で開かれた阪神・淡路復興委員会では、復興計画、住宅対策、がれき処理の3項目について緊急提言を発表。 ・同年5月22日には「復興10カ年計画の基本的考え方」を提言。「県、市、町、がそれぞれに主体的に実現可能性のあるものとして策定することが原則」などの基本的考え方が示された。 ・7月には前期5か年で取り組む「復興特別事業」についての意見が出された。 ・同年10月30日には最終報告を提出。最終提案では、4つの復興特定事業を選定・提言した。	○【戦災復興・東京】政府は「戦災地復興計画基本方針」を閣議決定し、全国の戦災地における復興計画が方向づけられた。同基本方針では、復興計画区域、復興計画の目標、土地利用計画、主要施設(街路、緑地、港灣・運河・飛行場、その他)、土地整理、疎開土地に対する措置、建築、事業の執行、復興計画事業費の方針が示された。 ○【新潟地震】復興の際には「震災の被害が集中的に現れ、また急激な市街化の進展が予想される新潟市およびその周辺地域について、合理的な県土の保全利用の方向を想定して、防災的、機能的無災害モデル都市の建設が推進されるよう」(「新潟地震災害復興計画」)土地利用計画が策定された。 ○【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200万人を超すことを予想して、余裕をもって計画された。名古屋市は戦災復興の成功要因には、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様々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。	◇地方公共団体が復興計画等を策定・具体化する上で、国の復興方針等を早い段階で提示することが重要。 ◇国の復興方針と地方公共団体の復興計画の整合性、両者の役割分担等に留意する必要がある。 ◇復興方針の策定に際しては、目標期間、対象区域、対象とする範囲等に留意する必要がある。 ◇民間の取り組みに対しては、それを支援・活用する必要がある一方で、(混乱に乗じた土地投機等)不適切な活動を抑制するという観点も重要。 ◇発災前に策定されている既存の各種計画等については、これら計画等を引き続き推進すべきか、震災を機に修正を加えるべきかについて、被害の規模その他の状況を踏まえ判断する必要がある。 ◆方針検討に際しては、M7級の地震の発生やM8級の地震への備えも考慮することが必要。	
			○【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、とりあえずの復興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れ、1～2週間で達成された。住宅再建に関しても、「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。 ○【台湾集集地震】11月9日(地震から約50日後)、行政院災後重建推勧委員会が「災後重建計画工作要領」(日本の震災復興計画大綱に相当)を決定。6大目標のもとに、部門別復興計画や講じるべき措置などが体系的にまとめられ、その執行と計画管理が行われた。		

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	□復興計画策定の広報、意見・提案募集、市民参加の確保 ○兵庫県は、震災後間もない2月から復興に向けての意見・提案の呼びかけを行った。 ○兵庫県は、住民の方々が身近なところから自主的に復興について学習や議論をして、復興についての提案を積極的に行う「コミュニティ復興フォーラム」の開催を広く呼びかけ、その促進を支援した。 ○「復興計画策定プロセスへの住民参加」について記者発表すると共に、ポスターやリーフレット、更には著名人や各種団体の代表の方からのメッセージを紙面掲載するなど種々の方法で呼びかけた。 ○建築制限の期限を目前に控えた3月16日、兵庫県都市計画地方審議会は市町の都市計画案を可決し翌日に都市計画決定されたが、住民との対話が不十分として異例の「二段階方式」の都市計画決定が行われたこととなった。	○「阪神・淡路震災復興計画」(ひょうごフェニックス計画)の策定までには、次のようなステップがあった。 ①都市再生戦略策定懇話会「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン(ひょうごフェニックス計画)に向けて」公表(3月) ②兵庫県「阪神・淡路震災復興計画ー基本構想」公表(4月12日) ③阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざしてー阪神・淡路震災復興計画ー」公表(6月11日) ④兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」(ひょうごフェニックス計画)公表(7月末)	○【ロマン・ブリータ地震(サンタクルーズ市)】民間代表者と行政の計38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。 ○【名古屋市戦災復興】名古屋市は、斬新な戦災復興の構想を取戦直後から数ヶ月の間に立案し、新聞に「大中原再建の構想」と題する基本的な構想をいち早く発表して、一般市民に示すとともに、その協力を求めた。 ○【神戸市戦災復興】区画整理事業に対する市民の関心を高め、協力を得るため、周到なPR活動が行われた。事業開始に先駆け、神戸市公報の復興計画特集号を発行して全市民に回覧するとともに、復興都市計画図を頒布した。復興本部計画局内には復興相談所を設け、市民の相談を受け付けた。また、大規模な復興展覧会を開催し、復興計画の啓蒙と宣伝に努めた。 ○【広島市戦災復興】戦後直後から30を超える多くの復興構想案が提起された。海外からも広島が注目され外国人による提案などもあったことが、平和記念公園のコンペティションの実施や平和記念思想形成につながったのではないかとされる。 ○【ハリケーン・カトリナ】ニューオーリンズ市の都市復興計画づくりは、連邦政府、市長主導の復興委員会、市議会、民間ブランナー集団といった異なる主体によって都市復興計画が策定され、それらが統合されて2007年6月(発災は2005年8月)にルイジアナ州復興本部に公式的な計画として承認された。 ○【広島市戦災復興】市復興審議会にかけられた計画案は、県都市計画課でまとめたものをもとに市復興局で修正したものが原案となり、それをさらに審議会が修正して決定された。しかしそれは元の県案とはかなり異なるものであったため、県市の合意が成立せず、戦災復興院を交えて折衝され、調整された。 ○【酒田大火】火災の翌日、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。災害前に「酒田市中心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、基礎的な情報が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。 ○【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、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。 (注)上記4災害に係る復興計画は、専ら都市復興に関するものであり、「阪神・淡路大震災復興計画」とは異なり、生活再建なども含んだ総合的な復興計画ではない。	◇早い段階から復興計画等に対する広報・意見募集等を行い、また地域住民や市民団体等と連携することにより、積極的な住民の参加を得ることが重要。 ◇比較的被害の軽微な地域の住民の意見を反映させることも必要。	◇事前復興計画の検討などを通じて、市民の意識を高めることが有効と考えられる。
	□復興計画(行政計画)の策定	○【阪神・淡路震災復興計画】(ひょうごフェニックス計画)の策定までには、次のようなステップがあった。 ①都市再生戦略策定懇話会「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン(ひょうごフェニックス計画)に向けて」公表(3月) ②兵庫県「阪神・淡路震災復興計画ー基本構想」公表(4月12日) ③阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会「阪神・淡路大震災からの創造的復興めざしてー阪神・淡路震災復興計画ー」公表(6月11日) ④兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」(ひょうごフェニックス計画)公表(7月末)	○【広島市戦災復興】市復興審議会にかけられた計画案は、県都市計画課でまとめたものをもとに市復興局で修正したものが原案となり、それをさらに審議会が修正して決定された。しかしそれは元の県案とはかなり異なるものであったため、県市の合意が成立せず、戦災復興院を交えて折衝され、調整された。 ○【酒田大火】火災の翌日、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。災害前に「酒田市中心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、基礎的な情報が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。 ○【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、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。 (注)上記4災害に係る復興計画は、専ら都市復興に関するものであり、「阪神・淡路大震災復興計画」とは異なり、生活再建なども含んだ総合的な復興計画ではない。	◇復興計画等の策定は迅速に行う必要があるが、一方、当初段階では十分な見通しが得られないこともあり、国、地方公共団体等が連携しつつ段階的に計画策定を進めることも考えられる。	
復旧・復興始動段階	■中長期的な戦略・シンボル事業の検討、事業化	○阪神・淡路復興委員会から、復興の戦略プロジェクト・シンボルとして相応しい施策として、「復興特定事業」を選定・提言され、その具体化への取り組みが進められた。その結果実施された事業の中には、被災地に大きなインパクトを与えている事業が多く含まれていた。	○【戦災復興・東京】昭和24年度には「ドッジライン」によって、復興事業の縮小が求められ、政府は「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」を閣議決定した。この復興計画では「交通、防災、保健上必要な限度に既定計画を改変して、建築物等の計画制限を緩和する」とされ、事業については「5ヶ年以内に完了し得る様予算措置を講ずるものとする」とされた。	◇復興を戦略的に進める方法の1つとして、復興のシンボルとなるような事業を推進することが考えられる。	

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
本格復興段階	■復興への取り組みのPDCA □復興状況のモニタリングと復興計画の見直し	○1998年3月、3年間の取り組みと成果を検証し、「阪神・淡路震災復興計画推進方策」を取りまとめ。 ○神戸市は、まちづくりの目標や成果を測るための45指標からなる「しみんしあわせ指標」を作成し、計画をフォローアップする際の物差しとした。 ○「被災世帯健康調査」、「応急仮設住宅入居者調査」、「生活復興調査」、「被災地の産業復興の実態に関するアンケート調査」、復興の支援者を対象にその活動状況等を調べた「復興モニター調査」など、被災者や被災地の復興過程を継続的に分析した調査が実施された。 ○兵庫県は、次のような取り組みによって取り組みの評価、推進を図った。 ・2000年11月に、計画期間の前半を終え検証を踏まえて、「後期5か年推進プログラム」を策定。 ・2002年12月に、残り3年の重点的な施策遂行のため、「最終3か年推進プログラム」を策定。		◇長期間にわたる復興を適切に進めていくためには、絶えず復興状況をモニタリングし、それによって復興計画を修正するPDCAサイクルが必要となる。	

2ー(1)迅速・的確な被害調査

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初期段階	■応急対応・二次災害防止のための被害把握 □被害調査の方針、計画、体制	○24万棟を超える未曽有の建物被害を前に、時間と人手が足りない、専門的知識が不足しているなど、各市町とも極めて厳しい案件の中で、目からも被災者であった行政職員や、建築・法律の専門家ボランティアの努力によって、被害認定作業が進められた。 ○被害認定作業に用いられた情報は、住宅地図、固定資産税の情報、住民票等様々であり情報の不一致が発生した。また被災証明書の発行事務の段階で、情報確認に手間取るなど、一元的な情報管理ができなかったことが作業の進捗を遅らせた。		◇専門家・ボランティア等の協力を得て迅速な被害調査を行うことが必要。	◇膨大な被害調査の実施に備え、日頃から専門家等の協力体制、建築物等の情報整備・管理・共有、調査体制の検討等を行っておくことが有効。 ◇行政職員、関連業界、専門家などを対象に家屋被害認定の要員を養成し、事前に登録しておくことも考えられる。
		■初期被害認定の実施とリ災証明発行準備 □被害認定のための調査	○【参考】米国 FEMA では、被災者支援のワンストップサービスを提供する災害救援センターで、受付の際に「災害援助登録シート」に所定の事項を記入することで、当該被災者が支援を受けられる制度が判定できるようなチェックシートを準備し、その場での申請もできるようにしている。また、被災者の登録制度(無料電話での登録制度)が導入され、FEMA のコンピューター・システムは、通常10日間の適用期間内に、住宅援助を要求する事例の約90%の適格性の自動決定を可能としている。 ○【新潟県中越地震】都市部の調査では、住民記録と実際の居住者が異なることも多く、調査時に居住者名を確認することが不可欠だった。 ○【新潟県中越地震】木造建物は市で対応したが、非木造建築物について、専門家による判定が必要であり、県職員が担当した。	◇被害認定結果が各種支援措置が受けられるか否かなどに影響することから、調査は迅速・的確に行う必要がある。 ◇被害調査と同時に、災害発生当初の段階で被災者への支援の全体像を提示することが必要である。建物応急危険度判定においても、建物の被災状況や再建築、住宅等の再建費用に関する情報を所有者等に提供することが考えられる。	◇被害認定調査の実施体制・方法等について事前に検討することが有効。
応急段階	□被害の認定、リ災証明の発行	○被災市町間に、調査方法等による建物の被害認定の差があった可能性が指摘されている。 ○コンピュータによる被災者台帳を活用した被災者支援システムを構築した地方公共団体もある。	○【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迅速な支援がなされた。	◆被災者支援を円滑に実施するためには、リ災証明の早期発行とデータベースによる管理が必要である。そのため、大量に発生する被害認定調査結果と被災者を効率的に結びつけ、被災者支援管理まで一貫して行えるシステムの構築を行うことが考えられる。	◆文部科学省「首都直下地震防災・減災プロジェクト」で研究されている「被災者台帳を用いた生活再建支援システム」の建物被害認定手法とリ災証明申請受付発給システム等に関する研究成果の地方公共団体への早期還元が必要。
復旧・段階復興					
本格復興段階					

2－(2)膨大な量の仮住まい確保

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■仮住まいに関する方針検討	□仮住まいの供給計画検討	○兵庫県は、「応急仮設住宅へは原則として入居を希望される方々全員に提供する」方針を決定した。その後、空き公営住宅への入居者数が予定より少なく、避難所解消策の一環として追加建設を要望した。	○【台湾集地震】応急仮設住宅はNPO、NGOにより供給。政府供給分は、非被災都市が主体となって建設支援。 ○【関東大震災】集団バラックは、内務省、東京府、警視庁、東京市のほか、区、関西府県、財閥、宗教団体などが建設し寄付を申し出た。 ○【四川大地震】応急仮設住宅建設は、被災県・市ごとに定められた被災地外の地方公共団体により部材生産・建設が行われた。	◇早期の段階で応急仮設住宅の建設方針を決定する必要がある。なお、補修や空き家利用等により原則として応急仮設住宅は建設しないとの選択肢を採ることも考えられる。
				◇応急修理工員による修理可能性や応急措置方法の判断、自主防災組織による応急修理の実施等、様々な資源の活用が考えられる。 ◇修理については、倒壊防止のための直後の緊急措置や、生活に必要な最小限の修理、本格修理などのレベルを区分して実施方策を検討することが効果的。	◇応急修理の技術的な検討が必要。 ◇応急修理の技能者を認定・登録したり、災害時には資材とともに優先的に被災地に入れるようにするなどのシステムを準備しておくことが考えられる。
			○自己所有地への仮設建設も検討されたが、公共施設である応急仮設住宅への土地所有者優先入居の是非、撤去の際の紛争などが問題とされ、実現しなかった。	○【台湾集地震】「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選択肢のうち、「家賃補助」が最も人気が高く、これによって応急仮設住宅の必要戸数は全棟住宅戸数の11%にとどまった。 ○【ノースリッジ地震】災害家賃補助証明書を得た低所得者は、民間賃貸住宅に応急的に居住する場合、18ヶ月間の家賃補助を受けた。(補助は、連邦政府が定める基準家賃から賃借人の所得の30%との差額。) ○【四川大地震】自力で仮設・本設住宅を作る場合に補助を出すことで自力仮設の建設が進み、公的応急仮設住宅の供給削減につながるとともに、3カ月で公的・自力合わせて250万戸の応急仮設住宅建設が実現した。	◇公的仮住まいの需要抑制のため、できる限り被災者が自立的に仮住まいを確保できるよう支援を行うことが考えられる。 ◇用地不足に対処するため、民有地に応急仮設住宅を建設する方法も考えられる。
			○震災当日から公営住宅等の確保が始まり、(全国の)公営住宅、住宅都市整備公団(当時)、雇用促進事業団(当時)からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。 ○兵庫県内を含む近畿圏への応募が多く、遠隔地に入居した被災者は少なかった。	○【関東大震災】鉄道運賃の無料化が、被災地外への疎開を促進した。	◇一時的移転者に対する被災地方公共団体による必要なサービス、情報の提供方法等について事前に検討が必要。 ◇周辺都市への限定的市街地設置などのフィージビリティについて事前に検討することが考えられる。
			○被災当日から公営住宅等の確保が始まり、(全国の)公営住宅、住宅都市整備公団(当時)、雇用促進事業団(当時)からの空き家の「一時入居住宅(家賃無料)」の提供申し出があった。 ○兵庫県内を含む近畿圏への応募が多く、遠隔地に入居した被災者は少なかった。	○【ハリケーン・カトリナ】ニューオーリンズ市では、利用可能なアパート等の空室が非常に少なく、家賃は被災前の3倍まで高騰した。 ○【四川大地震】建設資材の高騰を防ぐため、政府が材料を確保、販売するという仕組みがとられた。	◇被災地外への一時的移転(疎開)を促進すべきか否かは被災地の状況等に基づいて判断されるべきだが、例えば被災地内に十分な量の応急仮設住宅を確保できない場合等においては、一時的移転を促進することも考えられる。 ◇ただし、一時的移転を促進する場合には、移転者(疎開者)に対する被災地方公共団体による必要なサービス、情報の提供といった配慮が必要。(2-(6)参照)
			○既成市街地での用地確保が難しく、郊外や県・市外にも立地せざるを得なかった。 ○用地不足及び早期に大量の戸数を供給するため、長屋形式プレハブ造平家建1Kタイプ、2階建寮形式の地域型応急仮設住宅などが作られた。 ○被災地外である加古川市の応急仮設住宅団地には、加古川市が独自に事務所を設置して職員を配置、被災者対応に当たった。	◇被災地の混乱の中で、適正価格から乖離した高値での住宅修繕等が横行しないよう、注意喚起、価格監視等の措置が必要。	◇民間賃貸住宅の賃貸料の高騰防止策について事前に検討しておくことが考えられる。
応急段階	■仮住まいの確保	□応急仮設住宅の用地確保(被災地外も含む)	○既成市街地での用地確保が難しく、郊外や県・市外にも立地せざるを得なかった。 ○用地不足及び早期に大量の戸数を供給するため、長屋形式プレハブ造平家建1Kタイプ、2階建寮形式の地域型応急仮設住宅などが作られた。 ○被災地外である加古川市の応急仮設住宅団地には、加古川市が独自に事務所を設置して職員を配置、被災者対応に当たった。	◇大量の応急仮設住宅を必要とする被災地では用地の不足が予想されるため、長屋形式、複数階など少ない用地で応急仮設住宅を建設できるような方法を探ることも考えられる。	◇関係市区町村において、あらかじめ用地候補地を検討するとともに、必要に応じ想定被災地外の地方公共団体との間で用地確保に関する協定等を締結することも考えられる。
		□仮住まい確保(修理・仮設建設等)に関わる資源(人員等)の効率的配分・活用方策検討	○海外からの輸入入宅も供与された。しかし、数多くの輸入規制があり、その調整が緊急を要する応急仮設住宅の建設に障害となった。	◇応急仮設住宅建設に要する資材等が不足する場合、輸入規制等の調整を行った上で海外からの輸入入宅を活用するといった方法も考えられる。	
		□一時提供住宅、借上げ公営住宅の確保	○兵庫県商工会議所連絡会等を通じて受け入れ可能な企業社宅、保養所等の情報収集を行った結果、433戸の提供があり、217戸が入居した。	◇応急仮設住宅が不足する場合に、民間住宅の借上、企業社宅・ホテル等宿泊施設・旅客船の利用、ホームステイの活用、ユニットハウス(自宅敷地等に建設)の活用等の方法が考えられる。	◇一時借上げ等が可能な住宅について、事前に把握しておくことが有効。

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興始動段階	□公的仮住まいの入居者募集・選定	○弱者優先と抽選による入居によって、高齢者・弱者ばかりの団地ができるなどの偏りが生じ、その後のコミュニティづくりが課題となった。	○【台湾集地震】応急仮設住宅入居条件は所有住宅の全壊・半壊だったが、借家世帯にも居住を認可してしまい、これら世帯が応急仮設住宅から退去せずに残ってしまった。	◇仮住まいの入居者募集・選定において、既存コミュニティのまとまりを維持する、年齢層等の偏りをなくすといった配慮により、仮住まいでの良好なコミュニティ形成を行う必要がある。	◇仮住まいの入居者募集・選定について、コミュニティ維持・形成に配慮したルール作りを予め行っておくことが望ましい。
	■仮住まいの運営・解消 □応急仮設住宅利用長期化への経過措置 □恒久住宅への住み替え支援（応急仮設住宅解消）⇒「2-③ 恒久的な住まいの確保」参照		○【台湾集地震】民間用地の応急仮設住宅の地代は、1年毎の賃貸契約で更新され年々値上げされて、行政にとって大きな負担となった。 ○【トルコ・マルマラ地震】私有地の応急仮設住宅を優先撤去し、国有地の応急仮設住宅へ集約化。移転のためのトラックは政府が手配。	◇応急仮設住宅の利用期間が長期化する場合、集約や基礎の補強などが必要となる。	
	■仮住まいの解消後の方策 □利用後の応急仮設住宅の有効活用	○撤去後の応急仮設住宅は、海外の被災地（トルコ、台湾等）への提供などにより再利用されたものもある。	○【中越沖地震】リース終了した応急仮設住宅をメーカーから被災者が払い下げ活用することが検討された。	◇利用後の応急仮設住宅について、国内・海外の他の被災地での再利用、被災者への払い下げによる恒久住宅としての利用といった有効活用が考えられる。	
本格復興段階					

2－(3)恒久的な住まいの確保

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初期段階	■恒久的な住まいの確保の方針検討 □恒久的な住まいの確保の基本方針検討			◇被災家屋の補修優先、被災地内外の既存ストックの活用、住宅建設の短期集中回避などといった、住宅確保に関する戦略的方針が必要。	
	■恒久的な住まいの確保に向けた条件整備 □住宅再建に関わる資源(リソース)の効率的配分・活用方策	○県、被災市町、公団、公社で構成する「災害復興住宅供給協議会」を設置し、設計方針を策定、住宅規模・仕様、性能等の設計の標準化、部品の規格化等を図り、品質向上とコストダウンに取り組んだ。 ○違法建築も行われたが、行政側の人手不足もあって対応が難しく、全国的な支援体制が求められた。 ○罹災都市借地借家特別措置法の有効性が議論となった。 ○借地持家層の自力再建には、借地権の担保となり、一定の意味を持ったと言われる。一方、「集合住宅など多数の借家人がいる場合への対応が不明」「借家人の権利があっても家賃が上がれば入居できず、借地権の買値は地価の半額以上といわれ再建が困難」など、かえって円滑な住宅供給を阻害することになるとの指摘もあった。 ○家財道具保管場所の提供(芦屋市など)、倉庫協会による情報提供などが行われた。	○【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)人も多かった。しかしそれらの人々への対応は、大量の応急仮設住宅建設による人手不足で対応が遅れた。 ○【ハリケーン・カトリナ】市内の放棄住宅、空地、抵当流れ住宅などをニュー・オリンズ市再開発局(NORA)が収用し、まとまった形で開発用地として活用した。土地収用という手段の登場で、住まいの再建と連動した地域生活空間の再建の可能性が拡大した。	◇資源の効率的活用のため、住宅の修理を再建築より優先して取り組むことが考えられる。 ◇応急仮設住宅建設より低コストで恒久住宅(自宅)の補修が可能な場合等、全体として低予算で住宅再建を達成する支援策を採用することも考えられる。 ◇被災地の経済復興、地域振興のため、地元の工務店を優先的に活用することが考えられる。	◇耐震補強技術等は被災後の補修技術にもつながるので、復興に備えて、地域の地元工務店等が日常からその技術を蓄積することが有効。
応急段階	□家財の一時保管場所の提供等 □住宅再建等に関する悪徳業者等への注意喚起、価格監視 ⇒「2-(2)膨大な量の仮住まい確保」参照			◇家財の一時保管場所の確保が必要となる。	◇家財の一時保管場所について、事前の検討が有効。
	■恒久的な住まいの確保の支援 □住宅供給に関する基本計画の作成	○住宅の減失戸数が把握できず、兵庫県では電気・ガスのメーターの廃止件数や公費解体の戸数から推定して、「住宅復興3カ年計画」が作成された。その後実施した「応急仮設住宅入居者調査」の結果を受けて、災害復興公営住宅等の供給数を当初の2万6900戸から3万8600戸に増やした。 ○被災後の官民の住宅供給は計画を大幅に上回った。	○【新潟地震】「新潟地震災害復興計画」における住宅需要推定戸数では、「過密排除戸数」という項目が設けられていることが特徴。新潟市内の過密住宅地帯は、不良住宅が密集して保安、衛生面から危険又は有害な状況にあるので、環境の整備改善を図るため、適正な人口密度を250人/haとした場合に新住宅団地に移転が必要となる11,711人分の戸数が計上された。	◇適正な量の住宅供給がなされるよう、計画的に必要な戸数を把握することが必要。その際、復興後の都市計画、住宅政策等にも配慮した住宅供給計画が必要。 ◆情報通信技術等の進展により隣住環境の大幅な変化が想定され、こうした変化に対応した住宅供給が求められる。 ◇住宅再建が集中すると建設の供給能力が追いつかず、まちづくりを始めとして様々な面で不具合を生じる。支援の期間を十分にとることで、需用の集中を緩和する施策が求められる。	◇公営住宅建設に必要な用地確保について、事前の検討が有効。 ◇公営住宅の大量供給実現には、被災地の行政機関の連携、全国地方公共団体からの職員応援、公団や民間の協力など、広域的な連携体制を構築しておくことが有効。
	□公営住宅の供給	○災害復興公営住宅等への入居者募集状況は、公営住宅と既成市街地に偏り、自営業者をはじめ、通勤や通院などの面から従前の居住地へのこだわりは強かった。 ○市街地にある企業の工場敷地等の大規模用地が、公営住宅建設用地として重宝された。 ○公的住宅確保のため、住都公団への事業委託、公団建設建物の買い取り、用地取得が困難な神戸市における民間事業者建設住宅の買い取りなど、新たな制度を導入。神戸市では借上げ型の公的住宅確保により、公的住宅の4分の3を被災6区に供給することができた。 ○応募・当選の公平性確保、社会的弱者への配慮などを図るため、公的賃貸住宅を管理する事業主体が設置した「復興住宅管理協議会」が一元的な募集を行った。 ○災害復興公営住宅における家賃の特別減免は、低所得の被災者の住まい確保に大きな役割を果たした。 ○被災者のために大量の復興公営住宅を供給する必要があるため、被災地方公共団体は大量の住宅ストックを維持管理せざるを得なくなった。	○【戦災復興・東京】都営住宅の建設がうまく進まなかった要因のひとつには、用地の確保が困難なことがあげられた。たとえば、都営住宅建設予定の都有地でありながら、空閑地利用の耕作地として使用されていた場合、農地調整法により「既に自然に耕作権が生じているもの」とされ「地主の一方的な意思では取り上げられない」ことになっていった。 ○【関東大震災】同潤会仮住宅、東京府小住宅は立地が悪く、バラックからの移転は少なかった。 ○【四川大地震】都江堰市では、都心から20～30kmの場所に被災者用住宅建設を発表したが、遠すぎるという反発があり、10km程度の位置に計画変更した。	◇公営住宅建設に必要用地確保については入居希望者の従前居住地等、入居希望者の意向への配慮が必要。	

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項	
復興・復興 開始動 機段階	☐ 民間の活用	○民間住宅の供給促進を狙って、開発指導要綱等の緩和が行われた。 ○新築・再建された民間賃貸住宅の家賃は、大きな被害を受けた文化住宅や長屋の家賃に比べて高騰した。單身世帯、高齢世帯で家賃の負担が難しい世帯に対しては家賃負担の軽減策がとられることとなった。 ○震災後数ヶ月の建築動向、民間事業者意向調査などから、民間主導による住宅早期供給が期待できなかったため、特定優良賃貸住宅(特優賃)を活用し約1万2000戸を供給。被災者の住宅確保に大きな役割を果たした。しかし、被災程度の軽い地域では入居者が少なく、被災地内の地価下落に伴う民間賃貸・分譲住宅の大量供給により割高感が生じて転出者が出た。特優賃の早期供給促進のため被災地の住宅供給公社が一括借り上げ方式を活用したことから、入居率低迷による経営リスクはすべて公社が引き受け、公社の経営を長期にわたり圧迫した。 ○新たに被災者向けの賃貸住宅を供給しようとする土地所有者等に対し、復興基金を活用して建設資金借入に係る利子補給が行われた。 ○民間賃貸マンションも供給過剰となって入居率・賃料が低下した。 ○民間賃貸住宅入居者には、復興公営住宅の減免制度との均衡を図るため、家主と被災者と市町の三者協定を行い、復興基金から家賃の一部を家主に交付することで家賃を減額する方法が採られた。	○【ロマブリータ地震】サンフランシスコでは、低所得者向け住宅の修復・再建が進まなかったことから、CDC (Community-based Development Corporation)と呼ばれるNPOがアパート等を取得し、修復・改造して低所得者へ供給。この活動は、行政、民間企業、その他のNPOとの連携により行われているが、民間企業としては当該プロジェクトへの参加により税制優遇措置がとれるというメリットがある。CDCによる買収資金は、多くのケースで、California Disaster Assistance Program(CALDAP)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。 ○【ノースリッジ地震】賃貸アパート・マンション所有者への支援として、15年間、低所得者の住宅とすることを条件に補助金が与えられた。	◇恒久住宅の確保のためには、民間賃貸住宅等の活用が必要となるが、その際、供給不足・供給過剰による家賃水準の変動に留意することが必要。 ◇民間による住宅供給が進まない場合に、税制優遇等により供給を促進することが考えられる。 ◇公共主導での民間賃貸住宅の供給に関しては、変動しやすい民間住宅市場での競争性確保に配慮することが必要。 ◇特定優良賃貸住宅などの民間における賃貸住宅の供給とその支援について、公と民の役割を検討することが必要。 ◇災害復興公営住宅のみでは膨大な住宅供給は不可能。自力再建支援に加え、民間賃貸住宅の活用が不可欠で、きめ細やかな家賃負担軽減の支援が必要。 ◇高齢者、外国人など民間賃貸住宅への入居が難しいと想定される被災者への特別な支援が必要となる可能性がある。 ◇被災者の様々な入居希望と民間賃貸住宅の空き状況の効率的なマッチングのため、官民協働で整備されつつある住宅確保困難者への情報提供、仲介を行う仕組みの有効活用が考えられる。	◇互助的な仕組みとしての共済制度も含めた住宅再建資金確保の仕組みを検討することが考えられる。 ◇住宅再建で二重ローンとなる被災者への支援について事前に検討しておくことが考えられる。	
	☐ 住宅補修・再建資金の支援	○自力再建への第一歩として、被災住宅の応急修理助成の拡大をはじめとする、被災建物修繕・解体システムが必要だという意見がある。一部を除いて修理費の支援がなかったことが解体・建て替えを選択する要因になった、とも指摘された。 ○補修資材と技能者の対応体制が不十分であった。一部では、他府県の実業者等が参加した地元業者を核とする建物修繕のシステムが実践された。 ○兵庫県は、3万戸を対象としたダブルローンの利子補給制度を設け、住宅金融公庫は返済中の被災者に対する優遇措置を設けた。ダブルローン対策は、98年の時点では1千戸台の利用に留まり、新旧いずれか一方の債務(1～5年目は新債務のみ)を対象としていたことから、同債務を対象とすべきという意見もある。 ○融資を受けにくい高齢者のための支援として、「親孝行ローン」や「高齢者向け不動産処分型特別融資制度」が創設された。高齢のため融資を受けられない被災者に対し、融資を受けた場合の利子補給相当額を補助する制度は利用者が多く効果的だった。	○【新潟県中越地震】災害救助法の応急修理制度について、本格修理等の一環として実施する特例措置がとられた。 ○【台湾集集地震】二重ローン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】比較的新しい建物で被害が生じたこと、訴訟手続き費用が免除とされたことなどから、従前建物の建設業者への訴訟が行われ、賠償金が支払われた。 ○【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、生活資金援助および中小企業局(SBA: Small Business Administration)から低利融資により、地震後4週間の内に、ほとん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。 ○【ロマ・ブリータ地震】FEMAやSBAの援助だけでは不十分であったため、CALDAPを設立し、低所得者へ資金援助を実施。 ○【トルコ・マルマラ地震】法律により、所有住宅が全壊した場合に建物建設が融資が提供される。今回は総額1億リラの家賃援助を受けるか、60万リラ(約1万ドル)の政府提供の住宅を購入できた。住宅購入は20年間の無利子・分割払い、当初2年は支払い据え置きであり、年利10%を超えるインフレのトルコでは実質的に無償に近いため、ほとんどの被災者がこれを選択。ただしこの場合は居住する住宅を選択できず、代替住宅購入者1,713世帯のうち1,269世帯は隣町へ割り当てられた。	◇高齢者(年金生活者)や二重債務者など住宅再建が困難な被災者も数多く発生するため、支援に際してはこうした被災者への配慮も必要。	◇既存不適格建物の再建に支障が生じないよう、事前に必要な情報等を整備したり、関係者に周知しておくことが有効(例:建築基準法42条2項道路の中心線の位置など)。 ◇被災建築物が建築基準法の集団規定(接道義務ノ建ぺい率ノ容積率など)に違反していた場合も多くなることが想定されるため、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、事前に検討しておくことが考えられる。	
	☐ 既存不適格建築物対策	○既存不適格建築物が大量に被災し建築基準法の運用等緩和策が図られたが、既存不適格をどこまで容認すべきかが課題となった。 ○法的に個々の敷地単位で再建が困難なケースについては、敷地の共同化や街区単位での建物の協調化が必要となった。	○【ハリケーン・カトリーナ】住宅再建にあたっては、FEMAからHazard Mitigation Grant Programを活用し、住宅再建支援と洪水リスクを軽減する安全な住宅ストックの創出を目的とした盛土に対する助成が行われた。	◇大量の既存不適格建築物が被災すると想定されるため、再建のための課題や対処方策を検討することが必要。		
	☐ 住宅再建と併せた防災対策の促進			◆恒久住宅等の再建支援に際しては、将来の大規模震災に備え耐震化等の防災対策を併せて促進することが考えられる。		

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
	□被災マンシジョンの再建支援	○マンシジョン固有の問題として「補修か建て替えかの判断の困難さ」「建物調査の方法と費用」「容積率の確保等各種規制」「多棟の場合を含む費用配分」などがあげられた。マンシジョンの再建は当初様々な困難が予想されたが、震災後2年で再建されたか再建に向けて動き出したマンシジョンは9割に上った。 ○マンシジョン再建支援のため、既存制度で共用部分の建設費を補助、復興基金で共用部分補修等の利子補給、合意形成のための専門家派遣を行った。合意形成には、専門家のアドバイスが有効だった。 ○マンシジョン建替決議の有効性を巡る裁判が長期化したため再建が遅れ、再建後の再入居が半数以下に留まった例もあった。 ○兵庫県住宅供給公社は、公社が事業主となる支援策を打ち出してマンシジョン再建を積極支援。それがマンシジョン再建の力となったが、転出者の住宅や保留床の買い取りにより、大量の住宅取得が発生した。	○【台湾集集地震】政府及び県・市の主導で建築関係の専門職能団体が協調して「集合式住宅重建服務団体」が構成され、被災物件に専門家が派遣されて相談や計画策定に携わっており、専門家の活動費は「921基金会」から支援される。 ○【台湾集集地震】被災集合住宅の合意形成支援のため、被災建物の被害判定や安全性に関する区分所有者内部の争議を解決する組織「建築物安全鑑定小組」が設置され、当事者あるいは県・市政府からの申請を受けて、専門家が構成された委員会が審議し客観的な判定を出す仕組みが作られている。 ○【台湾集集地震】再建に反対・不参加の区分所有者への対応として、以下のような対策がとられた。 ・不参加者からの権利譲渡を受ける場合は再建に参加する利子補給を政府が行う（譲渡を受ける人は再建に参加する人のみ）。 ・義援金などをともに設立された財団法人「921基金会」の「臨門方案」により、基金会社が提供した資金で建物更新会（従前所有者の結成する組織）が参加しない区分所有者の権利を買い取り、その後売却。売れ残った場合は921基金に移譲。	◇被災マンシジョンの再建に係る合意形成には専門家等の支援が必要。 ◇地震で所有者が分散しても情報共有や意見交換ができれば、被災物件や賃貸化した古いマンシジョンの再建は合意形成に困難が伴うと想定されるため、支援を必要とする場合がある。 ◇規模を拡大して再建するという従来の再開発型手法で対応することには限界があると考えられる。	◇大規模修繕に関する合意形成とあわせて、日常から耐震化や建替えに関するビジョンづくりが住民の間で行われることが重要であり、そうした取組みを促進することが考えられる。 ◇当該マンシジョンの居住者ではない投資マンシジョンの不在家主について、居住者が立ち退く場合と比較してどうあるべきか、などについて検討しておく。 ◇これまで公的機関が果たした信用補完機能について、既存機関の廃止・事業縮小が続く中で、今後どのように代替するかの検討が必要。 ◇倒壊の危険性が高まったマンシジョン等の再生方策の検討が必要。
	□低コスト住宅の開発、供給	○復興委員会からは、20年程度の使用に耐える中間住宅により当面の被災者対策を行っうえで、二段階的に復興を行おうとする提案がなされたが、導入されなかった。	○【能登半島地震】能登の風土にふさわしい低価格な「能登ふるさとモデル住宅」を開発・展示している。設計図書を無償で提供することでコストを縮減している。さらに、建築関係団体やメーカーによって構成された「能登ふるさと住宅事業者協議会」の協力も得て、低価格の住宅再建を可能とした。	◇大量の低所得世帯向けの低コスト住宅の供給が必要。	
	□住宅復興に関する情報提供・人的支援	○民間住宅等の再建支援策として、神戸・復興住宅メッセや総合住宅相談所等の情報提供・人的支援が実施された。	○【ノースリッジ地震】住宅都市開発省は、ロサンゼルス・ハウジング・オーソリタリ、NPOなどコミュニティに基礎を置く組織と協力し、低所得層世帯への住宅カウンセリング、家主との賃貸契約交渉支援などを行った。	◇住宅確保困難者への相談・情報提供、仲介を行う既存の仕組みについて、災害時の活用を検討することが考えられる。	
	□がけ・擁壁被害への措置	○擁壁は個人財産であるため、補修に対する公費補助制度はなかったが、国・兵庫県は宅地所有者の経済的負担を軽減するため、公共事業による実施、補助制度の創設等を行った。	○【ノースリッジ地震】中小企業庁は、モーゲージ（住宅抵当証券）融資にあたり、手続きの簡素化を図ったことから応募が簡単となり、多くの融資を行った。	◇被災した宅地造成地の擁壁の補修等についての支援方策の検討が必要。	
	■恒久的な住まいの確保の支援	○応急仮設住宅における生活解消、公営住宅への入居促進等の恒久住宅への移行に向けたきめ細かな対策が実施された。	○【関東大震災】応急仮設住宅があまり建設されなかった地区では、震災直後からハラクによる劣悪な住環境が形成された。	◇応急仮設住宅等の仮住まいから公営住宅等の恒久住宅への移行が円滑になされるよう配慮が必要。	
本格復興段階	□恒久住宅への住み替え支援	○応急仮設住宅からの移行はなかなか進まず、兵庫県では、恒久住宅への移行を支援する「恒久住宅への移行のための総合プログラム」を作成した。	○【関東大震災】応急仮設住宅の撤収のために府・市の供給した小住宅は、仮の避難場所を提供するという以上のものは見られなかった。郊外の計画的住宅地への誘導は、時期や立地などにより危惧されていたとおり、うまく進まなかったと言える。		
	□通常施策への段階的移行	○災害復興公営住宅の家賃低減対策の延長や、そうした施策とのバランスを考慮した民間賃貸住宅家賃負担軽減などの対策が実施された。		◇被災より一定期間以降の支援策の継続については、被災者以外の住民との不公平が生じないよう配慮が必要。また、通常施策への移行にあたっては、公営住宅と民間賃貸住宅等とのバランスについても配慮が必要。	

2ー(4)多様な生活再建支援メニューの整備

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■緊急の現金供給				
	□緊急の資金(小口)の供給	○兵庫県は、当座の生活費を給付する措置を国に要望し、生活福祉資金・特別貸付(小口資金貸付)が実施され、2週間あまりで54,646件、約80億円の申込が殺到した。回収の手間や被災者の心情を踏まえるれば、見舞金として支給した方が有効だったのではないかと指摘もある。	○【ハリケーン・カトリーナ】米赤十字では、被災者1人につき360ドル分のクレジットカードを配布した。	◇被災直後から必要となる当座の生活資金の供給について配慮が必要。	
	■生活平常化への措置	□支援対象者の把握と支援の迅速な提供	○被災者ニーズは時々刻々と変化し、ニーズを把握しての適切な対応は難しかった。被災者のニーズに対応し、現物支給以外の方法も検討されるべきとの指摘がある。 ○【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迅速な支援がなされた。 ○【ノースリッジ地震】住宅所有者への家屋補修費援助、生活資金援助および低利融資により、地震後4週間の内に、ほとんどの被災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。《2-(3)再掲》 ○【ハリケーン・カトリーナ】被災からまもなく、FEMAが緊急避難一時金と3ヶ月分の家賃援助の手当を発表した。しかし、登録申請が殺到して24時間体制の電話受付にはつながらにくく、オンラインの申請も登録時にブリーズして重複登録が発生したことなどにより、手当の支給は大幅に遅れた。 ○【伊勢湾台風】災害復興住宅融資の相談について、伊勢湾台風当時は住宅金融公庫法の「国民」の解釈が「日本国籍を有する者」となっていたため、在日外国人が対象とならず抗議があった。	◇被災者支援を効果的に実施するためには、多様な被災者属性・ニーズに対応した迅速な支援の提供が必要。 ◆効果的な被災者支援を実施するためには、個々の被災状況を正確に把握し、り災証明をもとに、各種の生活支援をいろいろな都局で同時並行的に実施することが必要。	◇迅速な支援に向けた支援メニューの事前の準備が有効。被災者の多様なニーズを踏まえた様々な方法(ハワチャーター方式・現金支給等)が考えられる。また、被災者類型に対応した複数の生活再建モデルを検討しておくことも考えられる。 ◆文部科学省「首都直下地震防災・減災プロジェクト」で研究されている「被災者台帳を用いた生活再建支援システム」のり災証明申請受付発給システムや被災者支援業務管理システム等に関する研究成果の地方公共団体への早期還元が必要。
応急段階		○被災者の権利利益の保全等を図ることを目的に「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」が制定され、行政上の権利利益に係る満了日の延長、履行されなかった義務に係る免責、法人の破産宣告の特例、民事調停の申立ての手数料の特例、応急仮設住宅の存続期間の延長などが実施された。	○【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迅速な支援がなされた。 ○【ノースリッジ地震】住宅所有者への家屋補修費援助、生活資金援助および低利融資により、地震後4週間の内に、ほとんどの被災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。《2-(3)再掲》 ○【ハリケーン・カトリーナ】被災からまもなく、FEMAが緊急避難一時金と3ヶ月分の家賃援助の手当を発表した。しかし、登録申請が殺到して24時間体制の電話受付にはつながらにくく、オンラインの申請も登録時にブリーズして重複登録が発生したことなどにより、手当の支給は大幅に遅れた。 ○【伊勢湾台風】災害復興住宅融資の相談について、伊勢湾台風当時は住宅金融公庫法の「国民」の解釈が「日本国籍を有する者」となっていたため、在日外国人が対象とならず抗議があった。	◇被災者支援を効果的に実施するためには、多様な被災者属性・ニーズに対応した迅速な支援の提供が必要。 ◆効果的な被災者支援を実施するためには、個々の被災状況を正確に把握し、り災証明をもとに、各種の生活支援をいろいろな都局で同時並行的に実施することが必要。	◇迅速な支援に向けた支援メニューの事前の準備が有効。被災者の多様なニーズを踏まえた様々な方法(ハワチャーター方式・現金支給等)が考えられる。また、被災者類型に対応した複数の生活再建モデルを検討しておくことも考えられる。 ◆文部科学省「首都直下地震防災・減災プロジェクト」で研究されている「被災者台帳を用いた生活再建支援システム」のり災証明申請受付発給システムや被災者支援業務管理システム等に関する研究成果の地方公共団体への早期還元が必要。
		○被災者の権利利益の保全等を図ることを目的に「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」が制定され、行政上の権利利益に係る満了日の延長、履行されなかった義務に係る免責、法人の破産宣告の特例、民事調停の申立ての手数料の特例、応急仮設住宅の存続期間の延長などが実施された。	○【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迅速な支援がなされた。 ○【ノースリッジ地震】住宅所有者への家屋補修費援助、生活資金援助および低利融資により、地震後4週間の内に、ほとんどの被災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。《2-(3)再掲》 ○【ハリケーン・カトリーナ】被災からまもなく、FEMAが緊急避難一時金と3ヶ月分の家賃援助の手当を発表した。しかし、登録申請が殺到して24時間体制の電話受付にはつながらにくく、オンラインの申請も登録時にブリーズして重複登録が発生したことなどにより、手当の支給は大幅に遅れた。 ○【伊勢湾台風】災害復興住宅融資の相談について、伊勢湾台風当時は住宅金融公庫法の「国民」の解釈が「日本国籍を有する者」となっていたため、在日外国人が対象とならず抗議があった。	◇被災者支援を効果的に実施するためには、多様な被災者属性・ニーズに対応した迅速な支援の提供が必要。 ◆効果的な被災者支援を実施するためには、個々の被災状況を正確に把握し、り災証明をもとに、各種の生活支援をいろいろな都局で同時並行的に実施することが必要。	◇迅速な支援に向けた支援メニューの事前の準備が有効。被災者の多様なニーズを踏まえた様々な方法(ハワチャーター方式・現金支給等)が考えられる。また、被災者類型に対応した複数の生活再建モデルを検討しておくことも考えられる。 ◆文部科学省「首都直下地震防災・減災プロジェクト」で研究されている「被災者台帳を用いた生活再建支援システム」のり災証明申請受付発給システムや被災者支援業務管理システム等に関する研究成果の地方公共団体への早期還元が必要。
		○各種租税軽減措置が図られたが、納税額の多い持家層、高所得層に厚く、賃借人、低所得層に薄い結果とならざるを得なかった。	○【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迅速な支援がなされた。 ○【ノースリッジ地震】住宅所有者への家屋補修費援助、生活資金援助および低利融資により、地震後4週間の内に、ほとんどの被災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。《2-(3)再掲》 ○【ハリケーン・カトリーナ】被災からまもなく、FEMAが緊急避難一時金と3ヶ月分の家賃援助の手当を発表した。しかし、登録申請が殺到して24時間体制の電話受付にはつながらにくく、オンラインの申請も登録時にブリーズして重複登録が発生したことなどにより、手当の支給は大幅に遅れた。 ○【伊勢湾台風】災害復興住宅融資の相談について、伊勢湾台風当時は住宅金融公庫法の「国民」の解釈が「日本国籍を有する者」となっていたため、在日外国人が対象とならず抗議があった。	◇社会的混乱のなかで、必要な諸手続等の履行が不可能になるなどの状況が想定されることから、災害に伴う様々な権利・権益の保全等への適切な対処が必要。	
	■居住安定と総合的な生活再建支援				
	□地方公共団体独自の見舞金や災害弔慰金・災害障害見舞金等の支給	○被災地方公共団体からは見舞金が出されたが、地方公共団体間には格差があった。 ○弔慰金・災害障害見舞金については、死因等に関する震災との因果関係が問題となり、いわゆる「震災関連死」の認定が課題となった。		◇見舞金等の支給について、公平性の観点からの配慮が必要。	
	□多様なニーズへの対応	○復興基金による被災者支援が行われることとなり、兵庫県・神戸市が地方債を発行して無利子で貸し付けるなど、基金規模る6,000億円(その後9,000億円に増額)の復興基金が設けられた。 ○復興基金により、様々なきめ細かい支援策が実施された。各支援メニューについては、当初、利用のしにくさ、対象者の制限への不満などもあったが徐々に改善された。 ○大阪府では復興基金を設けなかったことから、兵庫県との間に支援策の格差が生じた。	○【ロム・ブリータ地震】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。	◇個々の被災者の多様なニーズに対応できるような多様な支援メニューを用意することが有効。 ◇支援の制度には、将来的に一般施策に移行していく仕組みをあらかじめ組み込んでおくことが有効。	◇日常のまちづくりや、高齢化社会に向けたコミュニティの活性化に必要な人材育成が必要。

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興 開始段階	□生活再建用資金の貸付	○災害弔慰金の支給等に関する法律にもとづく災害援護資金の貸付けは受付期間が短く、県外避難者へのPRが難しい、被災者が再建計画をたてられる状況ではなかった、などの問題が指摘された。また、連帯保証人が設定できない者、所得が多く要件に満たない者等や震災により失業した被災者が対象とならないなど、制度の網から漏れる人達への対応も必要とされた。 ○公的資金貸付には、据置期間を延長する措置と返済期間が運動していないこと、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見られた。 ○震災後、被災者のニーズの変化に対応する形で、被災直後の当面の生活資金、低所得世帯向けの住宅補修や家財購入のための資金、恒久住宅への転居に伴う資金、生活復興のための資金など、被災者の生活再建の段階に応じた貸付制度が創設された。		◇被災者への公的貸付制度は、災害後の混乱のなかで実施されること、被災者の生活再建を支援する点を重視することなどの観点が求められる一方で、返済や回収が困難とならないような制度設計も求められる。	◇災害時の公的貸付について、経済合理性に配慮した貸付制度となるような事前検討が有効。
	□被災者生活再建支援金(被災者生活再建支援法)			◆首都直下地震では、これまでの被災者生活再建支援法のスキームで対応することが難しい状況も想定される。	
	□義援金の配分	○統一の配分基準のほか、各被災市町の被災者のために寄せられた額に相当する範囲内において市町の判断で配分できる「市町交付金制度」が設けられた。 ○義援金の第一次配分の対象は、リ災証明の認定をめぐる混乱により再調査が行われるなどして被害が大幅に増え、当初の予想件数を数倍も上回った。	○【台湾集集地震】集集鎮が「921基金会」から受けた分配を受けた義援金をもとに「集集鎮住宅再建助成」として住宅再建のために助成(3000元/坪、上限は15万円/世帯、返還義務なし)した。	◇首都直下地震では、被害規模が大きかった場合に義援金のみでは各世帯に十分な支援が行えないものと想定され、義援金の効果的な活用 of 検討が必要。	◇従来とは異なる多様な義援金の活用方策について事前に検討しておくことが考えられる。
	□支援の実効性評価や見直し	○有識者による「被災者復興支援会議」が発足し、被災者の生活復興に向けて行政と被災者との間をつなぐ役割を担った。			◇支援内容を定期的に見直すことが有効であり、そのための有識者会議等を設置することが考えられる。
本格復興 段階	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援				
	□融資・貸付金の返済に対する措置	○災害援護資金は約240億円(平成20年3月現在)が未償還であり、この未償還額について借受人から返済がない場合、被災市及び県が国に代位弁済することとなっているほか、借受人の免除要件が極めて限定的であるなど、被災地の実態に応じた償還制度の見直しが必要である。 ○被災者が必要な現金を得やすいよう、所得制限以下であれば返済能力を問わない災害援護資金貸付や貸付手続きを簡素化した生活福祉資金貸付(小口資金)等は、未償還額が多額で、その償還が地方公共団体等の大きな負担となっている。		◇貸付による支援を行う場合、返済のあてのない被災者などのように返済すべきかが課題となる。	
	□通常施策への段階的移行	○復興基金は2004年度末に事業を終了することとなっていたが、課題の長期化に対応し、さらに存続させることとなった。		◇被災者(要支援者)をいつまで支援するべきかについて、施策開始当初に、復興状況に合わせた支援の撤収プログラムについて議論した上で、終了時期や要件を予め定めておく方法もある。	

2－(5)生活再建支援に関する情報提供・相談体制

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■情報発信・相談体制の構築	□広報手段・ルート の確保	○神戸市は当初、市内の印刷会社を必死に探し続けたがほとんどが被災していた。また、配送方法もネックとなった。	○【酒田大火】災害対策本部は、親戚等を頼ってあちこちに避難した被災者に対して、正確かつ迅速に火災後の情報を提供するため「広報さかた災害速報」を発行した。この広報は11月1日～12月30日の30号まで、新聞を通じて配布を行った。市外に避難した被災者には郵送で配布された。	◇被災者への情報提供の方法・手段等について、ICTの活用も含めて、事前に検討しておくことが有効。その際、多くの印刷業者、配送業者等が被災している可能性があることに留意が必要。
応急段階	■広報・相談体制の整備	□広報・相談体制の整備 □総合支援窓口(ワンストップセンター)の設置 □被災者カルテの導入	○「すまいる」関連では、住宅被災者の約半数が1週間以内に、特に半壊・一部損壊などでは、2、3日以内に最も情報を必要としており、さらに、住宅に全半壊の被害を受けた人のうち約半数が1ヶ月以内には対応方針を決定していたとの報告がある。	◇被災者の便宜のため、情報提供、相談窓口等を一本化することが有効。	◇まちづくり、土木、建築、福祉等の各分野における既存の専門家の資格に、防災・復興関連の教育カリキュラムを課すことで、復興の専門家を育成することも考えられる。
			○兵庫県では、震災1週間後に住宅診断やライフライン、り災証明など各部の情報提供・相談のため窓口を一元化して24時間体制で応える「情報センター」を開設。2カ月後には、あらゆる分野の課題について専門的に対応できる一元的な相談窓口として「震災復興総合相談センター」を開設した。		
	□特別のサポートが必要な人の把握と対応		○総務庁近畿管区行政監察局(当時)と兵庫行政監察事務所(当時)が中心となり、「特別総合行政相談所」を開設、被災者にとつて1箇所でも相談できるというメリットがあり、好評であった。相談所の開設では、その会場確保が最大の問題となった。	◇情報入手や相談等が困難な障害者、外国人、域外被災者等に配慮した体制を探ることが必要。	◇情報過疎に陥りやすい障害者や外国人等に対しては、平常時から情報を伝える仕組みが必要。
			○平成8年7月、三宮に「阪神・淡路大震災復興支援館フェニックスプラザ」が開設され、復興状況や被災者支援情報を発信し、交流や学習の場を提供した。		
			○聴覚障害者に対する支援として、手話ニュースの放送や、相談窓口への手話通訳者の配置、ファックスによる情報提供などが行われた。	◇被災者の生活実態・生活困窮度合いを迅速に把握することが不可欠であり、日常の要援護者支援のシステムを有効に活用することが考えられる。	
			○身体障害者は、応急仮設住宅申込みなど一連の手続き困難などを訴えた。		
			○外国語の情報誌発行、外国語での生活相談などが行われた。		
			○大阪にある外国人地震情報センターでは、電話相談を実施。寄せられた相談内容は、時が経つにつれて住居や義援金などお金のこと、仕事の相談が多くなり、2カ月半を過ぎる頃にはバスポートやビザなどの滞在についての相談が多くなった。		
			○外国人地震情報センター、兵庫県定住外国人生活復興センター、神戸YMCAクロスカルチュラルセンターなどボランティアも相談活動を展開。役所や病院への付き添い、引っ越しの手伝いなど生活上の課題にもきめ細かく対応した。		

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興始動段階	■居住安定と総合的な生活再建支援 ☐生活再建支援策の総合化・パッケージ化	☐初期段階では支援策を一括提示できず、時間の経過とともに柔軟に制度を見直し、順次支援メニューを提示した。しかし、時々の課題に即応した提示方法は「さみだれ式」と指摘され、被災者には分かりにくい面もあった。		☐被災者が支援の全体像を把握し、できる限り早く自立的に生活再建できるよう、支援策を総合化し、被災者にわかりやすい形で提示することが必要。	☐被災後に後追いの支援措置が乱立しバランスを欠いた支援策とならないよう、事前に支援策の総合化を検討することが考えられる。
	☐生活の見守りとアドバイス	☐応急仮設住宅に生活支援アドバイザー、災害復興公営住宅に生活復興相談員など公的な支援者を配置、地域団体やボランティアなどとともに、被災者訪問も行って相談や要望などに対応した。被災者への支援活動を行う支援者向けに相談先や支援者一覧・行事予定を書き込める支援者ノートを配布。被災市町別に毎年改訂版が作成された。 ☐行政が任命もしくは依頼した応急仮設住宅等の支援者に守秘義務が課せられていたため、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。		☐住宅再建だけでなく、被災者の生活全般に関する配慮が必要。 ☐被災者を訪問し、情報提供だけでなく個別相談に応じるなど、被災者と生活復興支援策を結びつけるための支援者を復興の各段階に応じて配置することが必要。 ☐個人情報保護に留意しつつ、支援者が支援・ケアを必要とする被災者の情報を把握できることが必要。	
本格復興段階	■生活再建の遅れている要支援者の自立支援 ☐生活支援マネジメントシステム構築	☐被災者の生活再建をめぐる課題が個別化・多様化するなかで、きめ細かい対応を検討するため、生活支援委員会、生活支援マネジメントシステム等が導入された。		☐生活再建の遅れている被災者への支援体制を整備し、きめ細かい配慮を行うことが必要。	

2－(6)疎開者への対応

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初期段階	■疎開者への対応の方針検討			◇コミュニティの大部分が疎開せざるを得ないような状況が生じた場合、既存コミュニティが維持できるよう集団的疎開を検討することが考えられる。 ◇疎開者が疎外感を持たずに、復興の当事者意識を持てるようにすることが必要。	
	□疎開者への対応の方針検討				
応急段階	■疎開状況の把握と疎開者への支援	○当初県外には、約12万人が流出したと推計されたが、その実態把握は難しかった。県外や市外に出た被災者の実態調査も当初少なかった。96年末に兵庫県が住民基本台帳を基に調査した結果では、55,000人以上が県外に出たままとされた。住民票を県内に残したまま転出したたり、一時避難先から再転居したりしたケースも多かったと思われ、県外への避難者を把握することは困難であった。 ○震災後、一時的に被災地外の学校に転出する児童生徒が相次ぎ、柔軟な転入学等への措置が必要となった。	○【三宅島噴火】三宅村では、独自に避難先を決めた人の所在確認が困難であったため、報道機関に協力を要請し、避難先が決まったら村に連絡してもらうように呼びかけた。これにより、避難から約2ヵ月後には95%の住民の避難先が把握できた。	◇疎開状況、疎開者の情報を的確に把握することが必要。	◇被災地外への疎開者の把握方法について事前に検討しておくことが有効。
	□疎開状況の把握				
復旧・復興始動段階	■疎開状況の把握と疎開者への支援	○緊急一時入所した高齢者の約3分の1が引き続き入所を希望した。 ○市外に設置された応急仮設住宅への対応についても地方公共団体間の連携が必要となった。 ○市外・県外被災者からは、被災地方公共団体の対応や制度利用上の不満の声があがったが、地方公共団体の住民対応は属地主義で行われることが原則であり、被災地方公共団体が市外・県外の被災者に対応することが難しい面もあった。 ○郵便局には転出者リストがあるが、法の規制があっとうまく利用できていないとの指摘もある。 ○「ひょうご便り」の発行、フリーダイヤルでの電話相談、ふさとひょうごキャラバン、ひょうごカムバックコール＆メール事業などの情報提供が試みられた。 ○市町が個々人の疎開先を把握しにくいこともあって、広報が送れたり、広報が十分に行き届かないといった問題が生じる。	○【関東大震災】震災後一週間が経過した9月8日以降、一時的な人口流入のあった山手の非被災エリアを中心に、家庭で避難生活を送っていた住民への生活物資安定供給のため、公設市場が設置された。	◇被災地方公共団体と疎開先地方公共団体の連携を深めることが必要。 ◇医療や福祉など、被災者が被災後の生活場所によって支援策に格差が出ないよう配慮が必要。	◇疎開先になると想定される地方公共団体と事前に連携方法等について協議することも考えられる。
	□疎開者への情報提供、ニーズ把握			◇地方公共団体が疎開者を把握し、適切な情報提供、意見を聞くなど復興に参画する仕組みの構築等を行うことが求められる。 ◇疎開しても地元での復興に参加しやすいよう、被災地への移動を支援する措置を行うことも考えられる。	◇疎開者への情報提供の方法・手段等について事前に検討しておくことが有効。 ◇疎開者への相談対応などに住基ネットの仕組み等を活用することも検討しておくことが考えられる。（再掲）
	□疎開者の帰還支援	○仕事や子どもの教育、高齢者の健康上の問題、自宅再建資金の調達など、戻れない理由は様々だが、最も多いのが、震災前に住んでいた場所に近い災害復興公営住宅に入居できないというものであった。 ○各種支援制度が利用できないことや、支援制度等に関する情報不足などが問題となった。被災地方公共団体では、条例改正等により県外避難者が各種支援制度を利用できるよう改善していった。 ○県外に避難した被災者からの強い要望もあって、「県外への転居は一時的な避難」であるとして、県外の民間賃貸住宅に転居した被災者のうち、いずれ県内に戻るとの申立書を提出した人についても家賃補助の対象とした。		◇被災地域外への疎開者が支援制度等を十分活用できるよう配慮が必要。 ◇疎開者が従前居住地にもどりやすくなるために、従前居住地への一時滞在や再建マンション等の保留床を受け皿住宅として活用するなど、まちづくり面での対応を検討することが考えられる。	◇被災地域外への疎開者への支援の在り方について事前に検討しておくことが考えられる。
本格復興段階					

2ー(7)高齢者、要介護者をはじめとする要援護者のケア

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■要援護者への対応方針検討 □被害の把握と緊急の措置	○福祉担当職員が震災対応業務に追われ、在宅高齢者などの安否確認は困難だった。このため、2月半ばに県が被災市町に「要援護者生活状況把握ローラー作戦」を実施するよう呼び掛け、措置を要する人が数多く把握された。	○【新潟県中越地震】避難所等の通常とは異なる環境で移動の機会が減り、身体能力の低下を招くといった生活不活発病(廃用症候群)の防止などの注意喚起がなされた。また、旅館・ホテルでの受入なども実施された。	◇被災当初の段階から在宅高齢者への配慮が必要。 ◇避難所や応急仮設住宅等、通常とは異なる環境下での健康管理に対する配慮が必要。	◇在宅高齢者に関する情報を事前に把握しておくことが有効。その際、個人情報保護との関係を整理しておくことが必要。
		○在宅や避難所で衰弱した高齢者は、緊急入所やショートステイによって老人福祉施設等で介護された。緊急一時入所した高齢者の約3分の1が引き続き入所を希望した。 ○高齢者、障害者等を対象に、賃貸住宅を応急仮設住宅として借り上げる措置がとられ、139世帯が入居した。 ○避難所・応急仮設住宅では、段差解消などへの取り組みが必要だった。	○【四川】高齢者・要介護者向けには質の高い応急仮設住宅が供給された。 ○【中越地震】大型犬を除いて応急仮設住宅でのペットとの同居も認められた。 ○【中越地震】応急仮設住宅への入居が始まり当面の住まいが確保される時点で、施設へ緊急入所している要介護者の在宅復帰、応急仮設住宅における生活の支援を行うことが重要とされた。そのために、訪問系事業は停止せず、デイサービスなどの復旧が急がれた。	◇応急仮設住宅等の公的仮住まいの確保に際しては、被災高齢者の生活にも配慮した仕様が求められる。	
		○医療依存度の高い在宅療養者は、応急仮設住宅などに移った後、受診できる医療機関を探すのに苦労した。 ○グループホームの仕組みをとりにいったケア付き応急仮設住宅(高齢者・障害者地域型応急仮設住宅)も試みられ、入居者から高い満足度が得られた。	○【中越地震】十日市町では、再開した社会福祉協議会の訪問介護事業とは別に災害ボランティアセンター内に介護ニーズ対応チームを置き、避難所・在宅を問わずに声を掛けてボランティアで対応できる介護ニーズに対応した。 ○【中越地震】長岡操車場跡の大規模応急仮設住宅では、県・長岡市がデイサービスの設備も準備することとなった。災害救助法で設置できる集会所3つを併せて300平米の建物を造り、その中に県・市が、デイサービスの設備(入浴など)を設置する形とした。	◇被災地で拠点となる医療機関や、介護サービス事業者の機能の早期回復、事業者間連携によるサービス継続が必要。 ◇応急仮設住宅等におけるケアサービスの提供も有効な方法の1つと考えられる。 ◇震災後の施設ニーズ急増への対応が必要。	◇個人情報保護に留意しつつ、介護・福祉事業者と地域が、支援・ケアを必要とする被災者の情報を把握できることが必要。「地域包括支援センター」のような既存の仕組みにそうした機能を持たせることも考えられる。
応急段階	■仮住まいの確保とケア体制の構築 □仮住まいの確保 □ケアサービスの提供	○障害者が通う小規模作業所も被災し、長期間再開できない所もあった。仲間と集う場所を失い、自宅や避難所での生活を余儀なくされた障害者の中には、生活のリズムを崩す人もあった。 ○高齢者や障害者など、要援護者自身が参加する関係団体や卒業した学校の同窓会、親の会など、関係者によるきめ細かな支援が行われた。	○【中越地震】被災者支援センターが、被災者支援センターとして活動の場となる施設の早期再建が必要であり、それらの施設へのきめ細かな支援体制を構築することが必要。	◇障害者が災害後も引き続き地域で自立した生活を送るためには、障害者福祉施設、小規模作業所、地域活動支援センターなど活動の場となる施設の早期再建が必要であり、それらの施設へのきめ細かな支援体制を構築することが必要。	◇外国人の被災者が支援から漏れないようにすることが必要。
		○復興基金を活用して保険未加入の外国人県民の医療費補助や外国人学校の復旧への支援を行った。		◇外国人の被災者が支援から漏れないようにすることが必要。	◇平常時から、地域コミュニティレベルで外国人を地域の一員として捉えた良好な関係づくりを行うことが有効。
復旧・復興始動段階	■本格的なケアの提供 □応急仮設住宅入居者へのケア、生きがいづくり	○応急仮設住宅では、独居死の発生や健康状態が悪い入居者が多いことから、様々な対応が図られた。 ・50代と60代の男性は、独居死のハイリスクグループであるとされた。 ・アルコール・ボットラインの開設、被災高齢者生きがい就業対策などの取り組みが行われた。 ・明石市のケアネットワークが、様々な関係機関が連携し、応急仮設住宅などで暮らす高齢者や障害者を支える取り組みとして注目された。 ○室内でペットとの共生を認める復興公営住宅を設けたり、住民が自主運営する「だんだん畑」を復興公営住宅の敷地内に設けるなど、高齢者の主体的なくらしを支援した。	○【中越地震】長岡市のニュータウンに建設された旧山古志村住民の応急仮設住宅では、従来のコミュニティに配慮した集団入居が行われ、「生きがい農園」も併設されるなど、被災者の視点に立った取り組みが心身面で住民の支えとなった。 ○【能登半島地震】応急仮設住宅に入居する高齢者が安心して生活できるよう、高齢者の見守りや相談を行う生活援助員を応急仮設住宅概ね30戸に1人の割合で配置。生活援助員は応急仮設住宅入居者の中から市町の推薦により委嘱(任期2年)した。	◇高齢者の独居死や健康状態の悪化を招かないような取り組みが必要。 ◇収入を年金等に依存している高齢者世帯の自立が課題。 ◇他人とのつながりの中で自らの役割を見出すことが、生きがいにつながる。行政や住民、ボランティアの協働の下、生きがいのきっかけづくりを支援することが必要。	

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
本格復興段階	■長期的対応体制の構築 □住宅施策と福祉施策等との連携	○応急仮設住宅からの住み替えは、高齢者等にとっては再度のコミュニティ構築となることから、一般公営住宅では全国で初めて「グループ募集」「コレクティブハウジング」などが実施された。 ○生活支援アドバイザー、LSA(生活援助員)、生活復興相談員、SCS(高齢世帯生活援助員)は安否確認、緊急時の対応、家事の援助などの見守り活動を展開した。また、LSAやSCSの対応が十分でない夜間・休日の対応を行う「安心ほっとダイヤル」やガスの使用量やセンサーで高齢者の異常を感知するシステムなども運用された。 ○地域コミュニティでの見守りを進めるため、SCS(社会福祉協議会の職員等)が空き住戸等に常駐し、地域住民やNPOと連携して見守りを行う「高齢者自立支援ひろば」事業が実施されている。 ○兵庫県看護協会は、閉じこもり予防や、一人暮らしの不安・悩みの相談にのる「まちの保健室」を開設。災害復興公営住宅では、高齢者世帯生活援助員などとも連携して活動している。保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携して展開されることが期待されている。		◇シルバーハウジング、コレクティブハウジング等の導入により、被災高齢者の生活の安定を図ることが考えられる。 ◇LSA(生活援助員)やSCS(高齢世帯生活援助員)の配置、元気な高齢者や地域の人々などの地域コミュニティが積極的に見守りに関わる仕組みづくり、高齢者自立支援の地域拠点の整備など、高齢化社会に即した地域の見守り体制の構築が有効。 ◇被災高齢者のコミュニティ参加により高齢者の生活改善や地域コミュニティの活性化につながると考えられる。こうした取り組みのため、保健福祉関係者と連携を図ることも考えられる。 ※シルバーハウジング：高齢者が自立して、安全かつ快適な生活を営むことができるよう、緊急通報システムによる安否確認やLSA(生活援助員)による生活相談や緊急時の対応など、一定のサービスが受けられるもの。 ※コレクティブハウジング：個人のプライバシーを確保するための私的な住戸を持ちつつ、食事や団らんなどお互いに支え合う協同生活の場(居間・食堂・台所など)を組み込んだ協同居住型の集合住宅のこと。	

2ー(8)コミュニティの維持・再生

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初期段階	■緊急時の地域コミュニティ活動	○避難所では、当初から地元自治会や消防団等が管理運営の中心となった例や、地域全体で自主的に避難者対応を行った地域もある。これらの事例は、普段から地域のコミュニケーションが密であり、コミュニティが熟成している地域、学校開放などが行われていた学校にみられた。	○【関東大震災】震災において町内会が配給・救援・相互扶助に一定に役割を果たしたことで、防災や都市行政の上からさらに町内会の重要度が増した。	◇被災当初の段階から復興に向けたコミュニティ維持が必要。	◇被災地のコミュニティ維持・再生には日頃からのコミュニケーションが重要であり、防災と関連して地域のコミュニティがより密接なものとなるよう、支援することが考えられる。
	■応急仮設住宅入居に関するコミュニティ維持	○コミュニティの維持のためにも、どのような要件を満たせば個人の敷地における応急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との意見があった。 ○応急仮設住宅においては、玄関が向かい合わせとなるようなコミュニティに配慮した住戸の配置がなされた。 ○応急仮設住宅では、高齢者・要援護者優先と抽選による入居によって、高齢者・要援護者ばかりの団地ができるなどの偏りが生じ、その後のコミュニティづくりが課題となった。	○【四川大地震】四川大地震の大量の公的応急仮設住宅に専用のトイレや厨房がなかったことについて、日本では居住水準が低い粗雑なものだと批判する見解もあった。しかし、トイレや風呂を共同化することが閉じこもり防止にもつながっている。 ○【四川大地震】仮設団地の中には、従前の地域単位である社区（コミュニティ）ごとに分かれて入居がなされているものもある。しかも棟ごとに社区名が明記されている。 ○【関東大震災】仮設浴場、仮設食堂、職業安定所などの臨時的な社会福祉施設の設置が精力的に図られたことにより、比較的速やかな生活の回復、社会の安定が得られた。応急仮設住宅だけでなく、コミュニティ施設はもとより食堂や浴場、商店などを併設して生活支援を図っている。	◇応急仮設住宅におけるコミュニティ維持のためには、出来る限り既存のコミュニティを維持することが有効とされる。そのため、応急仮設住宅を入居者の従前居住地近傍に確保すること、既存コミュニティを前提とした入居者選定が有効と考えられる。また、個人敷地への応急仮設住宅建設も1つの方法である。	◇応急仮設住宅におけるコミュニティ維持のため、事前により地確保等について検討しておくことが有効。
応急段階					
復興・復興始動段階	■応急仮設住宅を中心とするケアとコミュニティ構築支援	○応急仮設住宅では独居死の発生や健康状態が悪い入居者が多く、コミュニティをベースとする地域団体と、福祉や医療等の専門性を持つ外部のボランティアとの連携による様々な対応が図られた。被災高齢者などへの生きがいづくり支援が欠かせない活動となった。 ○応急仮設住宅から災害復興公営住宅に移った被災者へのアンケートでは、新しい友人ができたなど、応急仮設住宅での生活を評価する結果も得られている。	○【中越地震、中越沖地震】避難生活を送る高齢者が不自由な生活から体を動かさなくなり、立ち上がれなくなことを防ぐため、理学療法士や保健師など専門家が予防のための運動指導等に取り組んだ。	◇応急仮設住宅や高齢者住宅等においては、新たな環境の下で被災者が良好なコミュニティを構築・維持できるような配慮が必要。	
	□健康維持	○調理意欲をなくしインスタント食品などで偏った食事をする人もおり、ふれあいセンターやコミュニティラザで栄養相談・指導、食事が開かれた。調理実習を交えた栄養健康教育や食事は、閉じこもりの防止や入居者の交流の場ともなり、自治会等のコミュニティづくりに役立った。		◇災害後の早い段階から、被災者の心身両面の健康づくりに配慮し、支援することが必要。	
	既存コミュニティの活動支援	○被災者の生活復興を支援するため、県民、各種団体、ボランティアグループ、企業等の参画により、生活復興県民ネットが設立された。県外居住被災者支援や地域活動推進事業などを展開し、刻々と変化する被災者のニーズに対応した。 ○「まちづくり協議会」が各地域で結成され活動を開始した。協議会が震災直後の混乱の中で設立され、コミュニティの構成を正確に反映していない場合のあることなども指摘された。 ○都市計画事業などについて住民の合意形成が迅速になされたのは、日ごろからまちづくり協議会などが機能していた地域がほとんどであった。		◇コミュニティ維持・再生のため、既存の「まちづくり協議会」等の組織を活用することが考えられる。 ◆外国人コミュニティや都市部の希薄なコミュニティ等、首都地域に特有なコミュニティに対し、NPO等を通じ支援することが考えられる。	◇被災時のコミュニティ維持・再生のため、事前により協議会等の結成やその活動」を支援することが考えられる。

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	□PTSD等に対するころのケア	○多くの人が、強い揺れによるショック、家族や財産の喪失、避難所、応急仮設住宅等への移行等の急激な生活変化に大きなストレスを感じ、精神的、身体的疾患を来した。 ○PTSD等への対応や精神障害者の支援のため、兵庫県は被災地15カ所に「地域こころのケアセンター」を設立し、保健所等と連携した活動を展開した。 ○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向い歩いていくアウトリーチ活動が重視された。また、自由度の高い組織運営は、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。		◇PTSD(心的外傷後ストレス障害)等精神的な問題に関しても配慮が必要であり、そのための専門家・専門組織等により対処することが考えられる。	
	■被災高齢者のコミュニティ再構築支援 □地域と連携した保健とコミュニティ活性化	○公的賃貸住宅の入居者選定は公募が原則であるため、その範囲内で、高齢者などの優先枠や応急仮設住宅入居者の優先枠などの様々な工夫がなされた。また、気心の知れた者同士が同一団地に入居できるグループ募集や、一旦別の復興公営住宅に入居し将来的に希望地域への転居もできる暫定入居も実施され、高齢者の人間関係を保つ意味で有効だった。 ○災害復興公営住宅における管理体制の立上げ支援として、自治会等と連携して問題に対応する「いきいき県住推進員」の設置等が行われた。 ○閉じこもり予防や、一人暮らしの不安・悩みの相談にのる「まちの保健室」が開設され、保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携して展開。 ○社会福祉法人やNPOによる地域を巻き込んだ見守りを促進するため、復興公営住宅の空き住戸やコミュニティラザなどを拠点とした「高齢者自立支援ひろば」の整備が進んでいる。	○【中越地震】新潟では、中越地震を受け、被災者の生活復興を支援する中間支援組織として「中越復興市民会議」が設立され、NPO、青年会議所、マスコミや地元大学の研究者などが中心となって、産官学民を超えたつながりあり、助けあい、支えあう活動を展開している。 ○【中越地震】外部から多くの支援者が入ったこともあり、女性の参加がなければ物事が決まらないなど、公開制と民主制が担保されるようになるなどの点で、地域での話し合いのスタイルが大きく変わったといわれている。また、以前にはなかった集落間の情報交換が始まったほか、被災地内での集落間競争ともいえる地域づくり活動が活発になり、被災地外も含めたネットワークも生まれつつある。	◇コミュニティ活性化のためには、保健関係者による地域の健康づくりと、コミュニティの活性化を目指す住民の取り組みが連携することが有効。	
本 格 復 興 段 階	□復興まちづくり体制の新たな展開への支援	○復興のまちづくりは、まちづくり協議会が、まちづくりプラシナや大学の研究者など専門家の助言を得て進められた。また、フェニックス推進員等が情報提供やイベントなどを行い、被災住民同士のつながり手としての役割を担った。 ○大学では教員が研究活動の一環として、まちづくりの課題解決に向けてアドバイスをしたり、学生がまちづくりイベントの企画・実施に参画する活動も行われている。 ○行政によるボランティア活動への活動助成基金の設置、「しみん基金・KOBÉ」など民間の助成機関や中間支援組織によるNPOへの支援が展開されるようになった。 ○震災を機に企業の意識が変化し、企業市民として、地域のまちづくり活動への協賛、地方公共団体等との防災協定の締結などに取り組んでいる。 ○CS神戸(コミュニティ・サポートセンター)などによる草の根型の様々なコミュニティ・ビジネス(地域の人による地域のための市民活動や市民事業)が、被災地復興において台頭しつつある。 ○都市計画事業が実施された地域のまちづくり協議会の中には、事業の完了期を迎え、解散したり自治会に移行するなど、新たな展開に進み出したところもある。 ○下町的な様相をもっていた被災地では、新たな産業を育み、新たな居住者を迎え入れることによって、街の再生を図っていかなければならないという課題に取り組んでいる。 ○被災地では、公共的な課題に対する担い手の多様化が見られる。そのような動きを受け、コミュニティの運営は、これまでの地域代表的な単一組織によるものから、多様な活動主体で構成された開かれたネットワーク組織へと移行しつつある。		◇生活をめぐる様々な課題の解決には、住民だけでなく、幅広い人々の参画が必要。また、住民同士や外部の支援者をつなぐには、活動の拠点となる「場」と、様々な出会いをコーディネートする「キーパーソン」が重要。 ◇新たなコミュニティ構築のためのコミュニティ・サポートが必要。	◇企業や市民が市民活動を支える寄付文化の浸透が求められている。 ◇CSR(企業の社会的責任)が問われる中、企業は普段から防災活動やまちづくりに参画するなど、地域との交流を育み、企業文化として地域貢献活動が定着することが望まれる。

2－(9)教育・文化の復旧・復興

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■児童・生徒の状況把握と一時的な転出等への対応				
	□一時的転出等の支援	○震災によって転校を余儀なくされた児童生徒は3万人を超え、柔軟な転入学等への措置が必要となった。転出先は全国にわたり、家族がバラバラになるケースもあるなど、被災者の経済的・精神的負担は大きかった。		◇転校を余儀なくされる児童生徒とその世帯に対する配慮が必要。	
	□受験等への措置	○地震発生後、日程が迫っていた高校・大学入試の延期や被災者に配慮した選考等の措置が講じられた。被災した児童生徒の進路指導対策が重要な課題となった。		◇受験を控えた児童・生徒の入試日程等に関し配慮が必要。	
応急段階	■学校教育の早期再開				
	□学校教育の早期再開方策	○学校・幼稚園の再開には、ライフラインの復旧が大きな影響を及ぼした。校舎の被災や避難所利用により校舎が不足したため、仮設教室の建設が行われた。 ○神戸市教育委員会では、学校・幼稚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)臨時校舎による開校、(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。 ○兵庫県は他地域で災害等があった場合に学校再開を支援する「震災・学校支援チーム(EARTH)」を設置した。	○【中越地震】新潟県では、学校の再開が地域を元気づけることになること、休校が2週間以上続く授業時間の回復が困難になること等から、全校の休校期間を2週間以内とする目標を定めた。	◇学校が復旧することは、地域のコミュニティにも重要であり、学校の早期再開が求められる。 ◇子ども達の日常を取り戻すために、学校は一日も早い再開が求められる。避難所となった学校では、避難所との共存を図りながら、学校再開に取り組み必要がある。 ◆首都地域では遠距離通学者が多いことから、通学困難者への対応について検討が必要。	◇避難者による避難所の自主運営、地域資源の活用を念頭に置きつつ、避難所となる学校の再開計画を検討し、平常時から行政、地域、学校が一体となった体制を整えておくことが有効。
	□校庭等の応急仮設住宅	○避難所や仮設校舎等との関係から、運動場の利用が制限されるなど、運動場所の確保が課題となる場合があった。		◇学校の校庭への応急仮設住宅設置は、被災者が従前居住地の近くで生活再建に取り組めるというメリットがある一方、学校教育への影響が大きく、早期解消に向けた取り組みが必要。	◇避難所・応急仮設住宅等としての利用が想定されている学校施設について、校舎・校庭等の代替施設をあらかじめ検討しておくことが考えられる。
	■子ども達の心のケアへの取り組み、文化財への措置の本格化				
	□子ども達の心のケア	○登校するという現実的行動が普段のころを取り戻すきっかけとなり、ころが癒されることが認識された。 ○スクールカウンセラーや、教育復興担当教員が配置された。また、カウンセラーだけでなく家族や教職員によるケアの必要性が認識された。 ○遺児の生活基盤を確立することを通じてころの傷を癒せる施設として、神戸レインボーハウスや浜風の家が整備された。 ○10年以上を経ても、震災により心の健康に教育的配慮を必要とする児童生徒がいる。		◇子ども達のころのケアのため、家庭・学校・専門家等が連携して取り組むことが必要。 ◇子ども達のころのケアのため、早期に学校へ登校させ日常に近い生活をさせること、避難所でのボランティア活動などで困難な状況を乗り越えていく大切さを学ばせることも重要。 ◇被災者の震災後の転居や経済的・精神的負担に柔軟に対応し、子ども達の学びを保障する支援措置が有効。	◇子ども達の学びを保障する支援措置を検討しておくことが考えられる。また、転校に伴う手続きの簡素化や、就学に関する書類の書式の統一化など、被災時に備えた全国的な事務手続きの効率化を検討することが考えられる。
	□私立学校等の復旧支援	○国では、私立学校の施設復旧支援を拡充するなどし、私立学校の復旧支援を行った。 ○各種学校として認可されている外国人学校に対しては、再建等に際して国の補助金が限られ、大きな負担が生じた。 ○国による私立学校等に対する復旧支援(私立学校施設災害復旧事業に対する補助)については、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(昭和37年法律第150号。以下「激甚災害法」という。)に基づき行われているが、同法の対象となる学校は、学校教育法(昭和22年法律第26号)第1条に規定する「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校」に限られ、専修学校は対象となっていない。 したがって、阪神・淡路大震災及び新潟中越地震の際には、専修学校については、激甚災害法に基づく復旧支援ではなく、別途予算措置により復旧支援(補助金を交付)を行った。		◇公立学校のみならず、私立学校、各種学校の復旧に関しても配慮が必要。	○国において、国民生活の一部である教育施設の復旧を図る上で、激甚災害法上の復旧支援に専修学校を含めることが必要。

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興始動段階	□被災した留学生などへの措置	○文都省は、震災により居住場所を失い、生活・居住に困っている外国人留学生や被災就学生に対して、(財)日本国際教育協会、(財)日本語教育振興協会を通じて一時金を支給した。 ○被災により外国人留学生のための宿舎が著しく不足した兵庫県に、留学生の生活環境の改善及び国際交流拠点の整備を目的として、兵庫県から建設用地の提供を受け、(財)日本国際教育協会が兵庫留学生会館を建設した。		◇被災した外国人留学生等への配慮が必要。	
	□文化財の復旧・復興対策	○文化財指定を受けた歴史的遺産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復旧されないままになっているものがある。家屋の撤去により家財と共に処分された文化財も少なくなかった。 ○被災地域の再開発に伴う埋蔵文化財調査の実施が課題となったが、発掘成果を地域に還元する試みを実施され、効果を上げた。		◇地域の文化を担う文化財の復旧についても配慮が必要であり、安易に処分しないよう留意すべき。	
	□文化活動の復旧・復興支援	○芸術文化活動については、震災による直接的被害はもとより、ホールでの被災による公演の中止や震災直後には自粛も相次いだ。練習場所や発表の場を失った芸術文化団体、公演の中止や生徒数の減少などで経済的に打撃を受けた芸術家も多かった。 ○芸術文化の復興を牽引したアート・エイド・神戸などの活動は、立ち上がりの早さ、柔軟な活動、市民共感等において高く評価されている。 ○行政や企業・NPOなども、被災者の心の復興を目指し、芸術文化活動の復興に取り組んだ。芸術文化は社会に不可欠な公共財であることが、被災地の復興過程において明確になった。		◇文化活動の復旧・復興は地域の復興のために重要であり、早期復旧に向け支援することが考えられる。	
	□スポーツの復興	○震災直後の混乱の中で開催された春の選抜高校野球での兵庫勢の活躍や、「がんばろうKOBÉ」を掲げたプロ野球・オリックスのリーグ制覇など、スポーツは被災者を励まし、元気づけた。 ○兵庫県では、知事が震災8ヶ月後に国体誘致を表明し、被災地においても復興事業とともに、国体の準備が進められた。平成18年9月から開催された「のじぎく兵庫国体」や直後の全国障害者スポーツ大会「のじぎく兵庫大会」は、新たな出会いと交流の場として、大きな成果をあげた。		◇スポーツには被災者を励まし元気づけるなどの効果があり、施設等の早期復旧やスポーツ振興に向け支援することが考えられる。	
本格復興段階					

3－(1)首都圏としての経済被害とその影響への対応

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■被害の把握と基本的対応方針の検討 □経済・金融機能の維持	■経済影響の把握と被害拡大防止 □全国的な影響波及への対応	O【伊勢湾台風】金融面の影響としては被災地では不渡手形の数が著しく増えた。名古屋銀行協会では、罹災手形の金融取引に及ぼす影響を考慮して、支払期日超過の手形の交換持出しを認め、また、手形小切手の不渡処分猶予などの応急措置を講じた。	◆機能回復の遅れは、国際的影響をもたらすとともに、日本及び首都圏の世界における地位低下をもたらす可能性があり、迅速な機能回復が必要。	
応急段階	□他地域で代替困難な産業再開への緊急支援等 □被害状況、取引状況、資金需要の把握、被害額の調査・推計	O大手鉄鋼会社では、自動車部品用の特殊材料について、同業他社に代替生産を依頼。 O被害状況、取引状況、資金需要の把握、被害額の調査・推計	O【ハリケーン・カトリーナ】被災したメキシコ湾岸地域は、全米の石油精製能力の17%、原油生産高の4分の1を占め、さらに米国が輸入するサウジアラビア産石油の大半がルイジアナ州を経由して全米へ供給されていた。被災により、湾岸地域の産油量は通常の10%にまで落ち込み、精製施設の被災により全米の石油精製能力は1割低下した。ハリケーン来襲時は、石油、天然ガス、ガソリン価格とも史上最高値水準であり、引き続きエネルギー価格が高騰した。 O【新潟県中越沖地震】ヒストリングの分野で国内50%のシェアを持つ最大手のメーカーが被災し、自動車メーカー各社による復旧支援、柏崎市による優先的水道復旧等により迅速な復旧が行われた。 O【ハリケーン・カトリーナ】被害総額は、過去最大のハリケーン・アンドリュー(1992年)の437億ドルをはるかに上回り最大2,000億ドルに上るとみられたが、被災地域の経済規模の全米に対する割合が小さいため、直接的な被害に伴うマクロ経済への影響は限定的であった。	◆被災地の産業の生産力低下は被災地内ないし全国的な価格高騰等の弊害をもたらす可能性があり、注意が必要。 ◆国内外におけるシェアが極めて高く、他での代替が困難な物品について、製造拠点の被災などにより、国内はもとより国際的に影響が生じる可能性があり、迅速な復旧が必要。 ◆「商流」を担う中小卸売業の被災が、全国的な影響をもたらす可能性があり、迅速な復旧が必要。 ◆一箇所に集中して「過密」で災害に脆弱になっている産業(例えば大田区の中小製造業など)について、首都地域内での適切な再配置による広域的な集積を復旧・復興の中で考えるという観点もあり得る。 ◇経済面の課題を把握するためには、経済の状況を把握している日本銀行との連携が重要。	◆影響大・代替困難な産業の事前把握、BCP対策の促進、被害発生防止策・代替手段確保策の推進等により、発災時の被害軽減を図ることが有効。 ◇相場産業のBCPIは、単に施設だけでなく、従事者も含めたBCPが必要。大企業についても、従業員の住宅被害を防止するということまで踏み込んだBCPが必要。
			O【関東大震災】震災前の横浜港の輸出額シェアは50%を越えていたが、震災後には神戸港と大阪港に逆転され34%程度のシェアに低落した。これは、震災復興における横浜港の再建遅れの影響に加え、横浜港の主要輸出品目の生糸が保管していた倉庫や輸送中に震災で大きな被害を受けたために、問屋が打撃を被り貿易・製糸金融が麻痺したこと等が要因として挙げられている。	◆高度に経済機能等が集積した首都圏が被災した場合の経済的影響は国内経済全体のみならず国際経済にも及ぶものと考えられ、産業の迅速な復旧・復興が急務。また、経済・産業を支える社会基盤の迅速な復旧も重要な要件。	◆国土計画等の検討過程において、被災後の首都圏の産業集積の将来像等についても事前に検討しておくことで、被災後に速やかな産業構造転換が可能となると考えられる。
			O兵庫県と神戸市は、新しい経済環境にふさわしい多様な事業が集積する拠点の形成を目指して産業復興条例等を施行し、税の減免や補助、低利融資など、拠点地区進出企業への支援を積極的に行った。 O最新の高度技術や知識を活用して新規事業に果敢に挑むベンチャー企業を資金面から支援するため、「新産業創造プログラム」で成長分野での研究開発費に補助するとともに、「新産業創造キヤピタル」で株式投資等を行った。 O新産業による創造的産業復興を目指し「(財)新産業創造研究機構(NIFRO)」を設立。大企業等の開放特許を中小企業へ移転する「技術移転センター」や、大学等の研究成果の特許化を進める「TLOひょうご」を設置したほか、産官連携を促進する総合相談窓口を整備した。 O被災地の産業復興施策がもたらした副作用として、衰退産業を延命させ、被災地の産業構造転換を遅らせたことが指摘されている。	◇被災地の経済復興を牽引する等の目的で特定産業への支援を行うことも考えられる。 ◇衰退産業への過剰な支援は被災地の産業構造転換を遅らせるため、産業支援の際には被災地の将来の産業構造への配慮も必要。	

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
段階	□観光被害への対応	○平成11年時点では、神戸ルミナリエや明石海峡大橋の効果で観光業は急速に回復に向かっていたが、当時、神戸市内観光施設は8割、ホテル客室稼働率は6割に低迷した。 ○震災を学ぶ場として、修学旅行で被災地を訪れる学校が増加し、観光面のみならず、地域の活性化にも貢献することが期待されている。 ○観光復興の課題として、当初の戦略マネジメントの不在、入込客数の客観性、マーケティング評価の軽視が指摘されている。		◇観光は復興のための有効な方策であり、行政・関係業界、マスコミ等が協力し、観光資源の活用を推進することが求められる。	
	□オフィスビルの復旧・再建	○神戸市中心部の業務ビル被災によって、大阪を中心とした神戸市外に移転したオフィスもあったが、三宮やその周辺に移転したものが大半であった。神戸市外に移転した企業は、平成7年12月時点で9割が市内に復帰したが、都心部への復帰は遅れた。 ○大手資本によるオフィスビル再建は比較的早く進んだものの、地元資本による再建は遅れた。加えて、入居率は徐々に低下する傾向にあった。 ○神戸都心のオフィスビルの多くが再建されたが、マンション等に用途変更されたものも多かった。		◆本社機能や情報産業、卸売業、金融業等、東京都心に特徴的な業務の再開のため、オフィスビルの復旧・再建又は首都圏内の周辺部オフィスの活用による広域的な対応が重要な課題となると考えられる。	
	■通常施策への移行 □復興需要減少への対応	○インフラ復旧や住宅建設などで、いわゆる復興特需が生まれた。しかし、これらの公共投資や民間の設備投資は、震災後2年ほどに集中したため、特需を地元経済に取り込むことが十分にはできなかった。復興需要の受注の約9割が県外に流出したともいわれている。兵庫県では、公共事業の地元中小企業への発注に努めていたが、短期間での膨大な工事もあったため、これらの企業の受注能力を超えていた側面もあった。 ○インフラ復旧や住宅建設などの復興特需も手伝い、被災地の有効求人倍率は一時上昇した。しかし、平成9年度から再び下降し、11年度には最低の0.30を記録した。復旧作業が一段落した後の雇用創出が課題となった。兵庫県では、平成13年12月に5万人のしごと・雇用創出を目標とする「ひょうご経済・雇用活性化プログラム」を策定。雇用就業の安定化、中小企業の活性化、創業・ベンチャー支援などを通じて、地域産業の活力再生など民主導の経済回復を下支えするなど、復興のための資金が被災地内で循環するよう取り組んだ。		◇震災後2～3年に集中すると想定される公共投資等を中心とする復興特需により地元経済を活性化させることが考えられるが、一方でその後の急激な需要減退による景気低迷を防ぐため、復興需要を分散・平準化し影響緩和を図ることも考えられる。	
本格復興段階	□通常施策への移行	○震災以降の被災企業の厳しい経営状況を踏まえ、緊急災害復旧資金の返済については、平成9年度以降据置期間を毎年延長し、当初の3年から最長10年とした。 ○地域独自で企業誘致の優遇措置を行う産業復興条例は、被災地の独自性を発揮する点で有効であった。兵庫県では、5年の時限立法であった産業復興条例を見直し、平成14年に産業集積条例を制定した。この条例も2度にわたって期限を延長し、県内各地の拠点地区への企業の進出を支援している。		◇大規模な震災の場合、通常の支援制度では期間が十分であることも考えられ、被災地の実情に合わせた支援の継続が必要となることも考えられる。	

3－(2)被災地及び被災地外の雇用維持、創出

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■被害の把握と基本的対応方針の検討 □雇用状況の調査	○震災失業者のうち、職業安定所に求職票を出したのは、約1万8千人だが、失業者の実態は把握できず、4万人～10万人とも推計された。震災により失職したり事業をやめた人が15%に達したという調査結果もある。		◇震災の混乱の中では通常時に比べ雇用状況等の把握が困難となるため、効果的な把握方法の検討が必要。	
	■緊急の雇用維持、離職者対策 □雇用維持、不当解雇の防止 □就業支援	○パートで働く女性の不当解雇の問題は少なくなかった。 ○雇用維持対策として、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。 ○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。また復興基金によって、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。 ○内定取り消し未就職卒業者には、訓練手当で、広域求職活動費及び移転費の特例的支給が行われた。 ○当初は離職者の流動化を促進する施策がとられたが、被災地への人口回復の観点から被災地内における雇用流出を食い止める方向に転換した。 ○離職者（失業者）対策として、失業給付の特例支給が行われた。	○【関東大震災】職業紹介所は最も早く復旧が行われた施設だった。震災以前に開設した9箇所での復旧に加え、公園など避難者が集中している場所など計15箇所開設された。 ○【新潟地震】地震・津波によって最も大きな被害を受けた信濃川沿岸の中小企業では、地震後特に多数の下請けから成り立っている金属加工・機械工場群を中心に人員整理、賃金カットの嵐に見舞われた。	◇被災者の生活再建や被災地経済の復興のため、雇用維持は重要な課題であり、雇用調整助成金その他の支援措置により雇用維持に努める必要がある。 ◇雇用維持のみならず、就業支援（新卒、再就職者）によって被災地内の雇用拡大を図る必要がある。	◇雇用の維持は被災者の生活や被災地の復興を支える重要な要素であり、大規模震災後の雇用維持方策やセーフティネット等について予め検討しておくことが有効。
復旧・復興始動段階	■雇用確保、創出 □復旧・復興事業における雇用の創出	○「公共事業就労促進特別措置法」が施行され、公共事業を請け負った会社が、新たに人材を必要とする場合、40%以上を被災失業者から雇うことが義務付けられたが、98年5月末現在での雇用は41人に留まった。 ○震災を経験したボランティア意識の高い人たちが、地域ニーズを市場に結び付けるという社会的使命を高めるための非雇用型のデジタル支援策が採用された。 ○震災後、不況が重なったこともあり、雇用の維持・創出を図るために平成11年、連合兵庫と経営者協会、兵庫県の三者が共同で「兵庫型ワークシェアリング」の導入を提唱した。これは、より多くの人で仕事の総量を分け合う働き方で、以来、18年度までに66社が導入し、全国にも広がりを見せた。	○米国FEMAでは、被災者登録コールセンターで2千人を雇用し、それが職業訓練としても機能した。 ○【北海道南西沖地震】奥尻町では、道路の復旧工事に当たって、島内の請負業者は、人手不足解消のため、津波被害で漁に出られない漁師を雇用了。漁師も、当面の生活資金を求めている結果、両者のニーズが一致し、請負業者が漁師を日雇いで雇用するようになり、被災地内での資金循環に貢献した。	◇被災者への支援の一環として、復旧・復興事業とそれに関連する行政事務等において被災者の積極的な雇用を推進することが有効。 ◇労働需給のミスマッチへの配慮が必要であり、民間のサービス業を活用した雇用創出も想定しておく必要がある。生活再建などに関する様々な被災者ニーズに対応する各種サービスについて、サービス業を活用して雇用につなげることが考えられる。 ◇労使、行政が連携したワークシェアリングにより雇用を創出することも考えられる。 ◇復興過程で生じる特殊な社会的需要に対しては、既存の「市場」や「公共」だけでは的確な対応ができないものもあり、互恵・互酬的な性格も持つ中間労働市場の形成を促進することが考えられる。	
	□復旧・復興事業における労働力不足への対応 □応急仮設住宅入居者など被災中高年齢者の自立と支援、生き甲斐のための就労対策	○応急仮設住宅等において就労意欲を喪失しかけている被災者の社会復帰を促すという観点から、応急仮設住宅の離職者を対象とした雇用政策が実施された。		◆建設業を中心に、必要な労働力を国内では確保できず、外国人労働者の受け入れが必要となる可能性がある。 ◇応急仮設住宅入居者に対し就労支援を行うことも考えられる。	
本格復興段階					

3－(3) 中小零細企業の復旧・復興対策

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■被害の把握と基本的対応方針の検討 □業界団体等からの被害情報把握	○神戸商工会議所では、震災直後の1月23日から31日にかけて、神戸商工会議所議員会社等約270社を対象に現在の活動状況と意見要望についてアンケート調査を実施。回答社数は111社で、事業を再開した企業は33社にとどまった。要望として、交通網、ライフラインの早期復旧の要望が多数を占め、道路交通対策、金融面の支援措置を求める声が相次いだ。	○【伊勢湾台風】再建の遅かった下請企業の中には大企業の下請整理の対象となり、契約を破棄され零落した工場も多かった。大企業が災害を契機として下請整理を進めた面もあった。 ○【新潟地震】地元大手製造業の下請けのうち優良企業ですら、手形が落とせなくなったり、操業短縮、親企業復興のための労力奉仕などで、生産は大幅に縮小した。	◇産業復興を進める上で各業界の現状や要望を集約することが有効。	
	■影響の把握と被害拡大防止 □中小企業、商店街などの事業継続、復旧・再開支援	○商店街店舗は約3分の1、小売市場は約半分が全壊・全焼の被害を受けた。震災以前からの衰退傾向もあって復旧・再開は遅れた。震災が高齢者の店主に廃業へと踏み切らせた面も指摘された。 ○震災で避難した住民が元の地域に戻ってこないことは、地域密着型の流通業にとって市場の崩壊を意味した。 ○神戸市では、震災前後で約9千の事業所が減少し、特に従業者数4人以下の零細事業所の事業所数と従業者数の減少が目立つ。	○【伊勢湾台風】再建の遅かった下請企業の中には大企業の下請整理の対象となり、契約を破棄され零落した工場も多かった。大企業が災害を契機として下請整理を進めた面もあった。 ○【新潟地震】地元大手製造業の下請けのうち優良企業ですら、手形が落とせなくなったり、操業短縮、親企業復興のための労力奉仕などで、生産は大幅に縮小した。	◇被災地の経済対策、被災者の生活安定等のため事業者の事業継続・復旧・再開への配慮が必要。 ◆中小零細企業でも、その高度な集積等により全国的・国際的に重要な位置を占め、他地域での代替が困難な産業が少なくない。このような企業が被災により事業の継続に支障が生じた場合には、国内外の様々な企業に影響が及ぶものと考えられる。 ◆都内の中小製造業者は、測定機器等、高額な設備を保有しているケースが少なくなく、それらが被害を受けることにより、生産の継続ができなくなるとともに、大きな経済的被害のため事業再建が困難になるおそれがある。こうした中小事業者の設備回復への配慮が必要。	◇地方公共団体、業界団体等において、地域の中小企業におけるBCP策定、施設・設備の耐震化、損害保険による事前の備え等の状況を把握し、中小企業に適切な事前の備えを促すことが必要。
応急段階	□事業の場（仮設工場・仮設店舗等）の確保	○被災各地では、仮設店舗による営業が再開されたが、商圏内の人口減少、経営者自らの高齢化等から廃業する事業者も少なくなかった。 ○町工場では、緊急融資のほか、災害復旧ではこれまで例のない「仮設工場」が建設された。長田区内の応募倍率は高かったものの、西神工業団地など遠隔地への応募は少なかった。	○【ロマブリータ地震】市とNPOが共同で駐車場跡地に7つのデントを設置し、被災企業の仮事務所のほか、40店舗と2つのレストランが3年間利用。 ○【酒田大火】拡幅される道路の両側を線引きし、238店の仮設店舗を建設、年末から年始にかけて営業を再開した。	◇中小製造業や中小卸売業では、職住一体でかつ地域に密着したネットワーク型であるという特徴がその強みを支えている場合が多く、復興に際してはその長所を生かせるよう被災した元の場所で地域一体となって復興を進めることが効果的と考えられる。被災地の再建のためには、まず被災事業者が事業を継続・再開できるような場の確保が重要であり、そのため例えば仮設店舗、仮設工場を建設することも考えられる。	
	□災害救助や復旧・復興事業における地元中小企業の参画	○【新潟県中越地震】避難所生活を送る被災者やボランティアなどで外部から被災地に来た人々に対して、被災した地元業者などが連携して弁当を提供する弁当プロジェクトが小千谷市で行われた（中越沖地震では柏崎市で展開）。分業体制をとったため被災した業者も参加でき、仕事で得た収入は、被災者の生活再建に生かされた。そして何よりも、仕事があるということが被災者の精神的支えとなり、地元業者の再建が被災地の復興の励みになったと評価されている。 ○【新潟県中越地震】長岡市山古志地区では、モデル住宅を建設し、地元産業の活性化という観点から、住宅再建への県産材の利用、地元工務店への工事発注など、地域循環型の住まいづくりを推進した。	○【新潟県中越地震】避難所生活を送る被災者やボランティアなどで外部から被災地に来た人々に対して、被災した地元業者などが連携して弁当を提供する弁当プロジェクトが小千谷市で行われた（中越沖地震では柏崎市で展開）。分業体制をとったため被災した業者も参加でき、仕事で得た収入は、被災者の生活再建に生かされた。そして何よりも、仕事があるということが被災者の精神的支えとなり、地元業者の再建が被災地の復興の励みになったと評価されている。 ○【新潟県中越地震】長岡市山古志地区では、モデル住宅を建設し、地元産業の活性化という観点から、住宅再建への県産材の利用、地元工務店への工事発注など、地域循環型の住まいづくりを推進した。	◇被災地への無償支援は被災地の産業復興を阻害するおそれもあり、慎重な対応が必要な場合もある。 ◇「弁当プロジェクト」のように被災地内事業者が連携して事業を行うことで経済効果が期待されるため、被災者向け食事提供サービス等の被災者支援に地元事業者を積極的に活用することが有効。 ◇地元事業者を優先的に活用し、地元事業者が復興すること、中長期にわたって地域経済が潤うようにすることが有効。	
	■中小事業者の再建 □再建資金等の貸付、信用保証等	○半年ほどは、県、市の制度融資や政府系金融機関の弾力的対応などが機能し、大きな混乱は生じなかった。ただし、信用保証の手続きに期間がかかりすぎる、無担保融資の承諾が得られない、建物に被害がなく設備が破損した場合には融資対象とならないなど、大災害後の実態に合わない面があったとも指摘された。 ○中小事業者は、倒壊した店舗と新規店舗、店舗と住居、個店と商店街・小売市場集団施設というように、二重の支払いを余儀なくされるケースが少なくなかった。	○【長崎豪雨】金額的に膨大であった商店関係の被害に對する公的援助は緊急融資（国民金融公庫ほか）に限られていた。この申込みのほとんどが認められたものの、あくまで融資であるため、1年間の据置き期間の後の元利返済が被災者の重い負担となった。業種によっては、高額商品に被害を受けた企業の水害倒産も発生した。	◇被災事業者が円滑に事業を再建できるよう、貸付、信用保証等を活用した支援が必要。その際、事業者にとって使い勝手のよいものとなるような配慮が必要とも考えられる。 ◇都内の中小製造業者は、非代替性の高い生産を行っているものの利益が上がらない業界構造であるため、一般に資金力に乏しい。このため、震災後の事業再建にとって、再建資金が手当てできるかどうかは重要であり、金利優遇・信用保証供与等の支援により資金調達を可能とすることが必要。	

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興始動段階	□風評被害防災対策、取引等のあっせん	○兵庫県では、県内産品の愛用を推進する「Buy Hyogo」運動を実施し、各地場産業もイメージアップ活動を展開。ケミカル・ジュエーズ業界ではジュエーズ見本市やくつつ子まつりの開催、清酒業界では全国での試飲・販売会開催やパンフレットの作成、粘土瓦業界では新聞ラジオ等への広告や住宅フェア出展等に取り組んだ。		◇地場産業等の再建・振興、風評被害の防止等のため、積極的な広報が有効。	
	□事業の場（工場・店舗等）の確保	○被災地内では、設備の被災やその後の再建に関する法的制限のため、工場の再建・増設等を断念せざるを得ないところもあった。 ○神戸市は、民間貸工場家賃補助制度を創設し、民間の貸工場で稼働している中小企業を支援した。		◇被災事業者の本格復興に向け、貸施設等による支援が考えられる。 ◇水平分業ネットワーク、職住一体型などの特徴を維持する必要がある分野については、特に元の被災地域内での再建支援を推進することが重要。	
	□都市計画事業地区等における対応	○共同での仮設店舗設置や本格的共同再建も行われたが、人口の減少によって売上高は低迷し、周辺にスーパーの進出が相次ぐなど、再建には厳しい環境が続いた。神戸市の検証では、商業全体として8割復興で停滞し、特に卸売業、零細小売店に深いダメージがあったとされる。 ○都市計画事業の進捗と商店街・市場の店主が求めた復興の速度にはギャップがあった。	○【酒田大火】被災した3商店街では、大火後、大きく販売額が低下しており、店舗が再建されるまでは被災地外に買い物が流れていた。そのため、施設的には復興した商店街の店舗でも客足が戻らず、負債の返済前に閉店してしまい経済的には復興できなかった店舗が徐々に発生した。 ○【酒田大火】店舗再建のために必要な時間経過に伴う買い物の流れの変化や周辺の変化や周辺の商業環境の変化を受け、再建した商店街は集客力を回復できなかった。このため、経営者の生活再建を果たし、防災性能を確保するために、はある程度の防災性を保有した安価な構造で魅力ある店舗を早期再建するための方法の検討が必要との意見があった。	◇被災事業者の事業再建のためには、単に施設等の復旧にとどまらず、商圏の確保等への配慮も必要となり、街の復興とも密接に関わる問題である。被災事業者の経済被害を軽減するため、都市計画事業の実施等にも迅速性が求められる。	
	□産業再生・高度化に向けた対策		○【酒田大火】約400戸の商店の半分以上が、組合組織による商店街近代化事業での高度化事業資金融資が決定しないと再建のめどが立たない状態にあり、新しい商店街作りは集団的に行われる必要があった。そのため、被災前は8つに区分されていた商店街が、3つの商店街にまとまりそれぞれ振興組合を結成した。	◇経営革新による高付加価値型産業への転換、人材育成・技術継承など事業継続への支援など、幅広い支援策が有効と考えられる。	
本格復興段階	■再建の遅れている業種への対応				
	□地域が主体となった新たな取り組み	○震災で市民自らが「公」の一部を担ったことが、国のNPO法の制定を促すなど、成熟社会にふさわしい、新たな「市民セクター」を生み出し、定着させていくきっかけになった。 ○CS神戸（コミュニティ・サポーターセンター・神戸）などによる草の根型の様々なコミュニティ・ビジネスが、被災地復興において台頭した。 ○被災企業のグループによる新たな金融手法として「神戸コミュニティ・クレジット」といった全国初の取り組みなど、新しい取り組みが生まれた。		◇地域がコミュニティ・ビジネス等を通じ主体的に復興に取り組むことが重要。	
	□地域における賑わいの創出	○被災した商店街の空き店舗や再開発ビルなどで、本設店舗を営業しようとする事業者への支援のほか、復興大バザールや各地の商店街で行われる集客イベントへの助成など、地域のにぎわいの創出に向けた取組がなされた。 ○後継者不足や経営者の高齢化等の問題が深刻化する中、やる気のある若手経営者グループが中心となり、まちづくり活動などで地域とのかかわりを深め、そこに学生なども参画することで、活気のある商店街も戻られるようになった。		◇地域の復興を推進する上で、地域を支える活力となっている被災中小企業や被災商店街等の事業者の復興が重要。被災者の生活の復興や、市街地再開発等の都市の復興と併せて、こうした事業者の復興を支援していく必要がある。 ◇東京都の小売業については、高齢経営者の比率が高く、また自分の代で廃業する意向を有する経営者も多い。このような状況を踏まえると、首都直下地震を契機に膨大な数の小売業者が廃業に至る可能性があり、地域経済の復興に当たり、そのような状況を考慮する必要がある。	

4－(1)基本インフラの復旧・復興

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■応急措置による機能の維持・代替 □基本インフラの復旧・復興に関する 連携・調整	○一般道の本復旧においては、ライフラインの復旧等との間に調整が必要となり、道路復旧の進捗を妨げる一因となった。早期復旧のため、国費負担に関わる事務手続きの簡略化や私道に対する助成措置が図られた。 ○兵庫県は緊急物資搬入適切路線を選定し、関係土木事務所長及び関係市町道路担当部局あてに通知すると共に、道路の整備等積極的な措置を取るよう指示した。 ○鉄道の代替バスの運行開始に向けては、兵庫県、近畿運輸局、建設省兵庫国道工事事務所、県警(交通規制課、基合署)、神戸市(交通局、土木局)の間で最終調整が行われた。 ○鉄道の復旧にあたっては、工事事務所用地確保のための都市公園の長期にわたる借用の許可、鉄道車両の道路運搬に際してのバトカーの先導等、警察や国、県、市の道路管理者の全面的な協力が行われた。		◇道路・鉄道等の交通インフラの復旧に際しては、ライフライン(電気、ガス、水道等)の復旧、緊急物資等の輸送路の確保、バス等公共交通機関の運行の確保等、様々な応急・復旧活動等との調整が必要。 ◇ライフラインの迅速・効率的な復旧のためには、首都機能に係る地域別、業種別の優先順位を考慮して、関連事業者間のみならず道路管理者等との広域的な調整を図ることが必要。その際、放送・報道には、被災地内外へのきめ細かな情報提供の役割が期待される。 ◇交通インフラの復旧に際しては交通需要の抑制を図るとともに、交通システム全体をコントロールすることが必要。	◇基本インフラの迅速・効率的な復旧のため、事前に関係諸機関の間で調整方法等について合意しておくことが有効。
	□二次災害防止	○尼崎閘水門が被災し、低海拔地帯に水没のおそれがあったが、幸い大事に至らなかった。 ○河川構造物の被害は、沖積層の厚いところ、旧河道を横切るところなど計355件におよんだが、非出水期だったため浸水等の被害は発生しなかった。淀川下流左岸では、基礎部の液状化により堤防が約2kmにわたって崩壊、津波が発生していれば大阪市中心部が浸水するおそれもあった。 ○道路交通確保の上で、余震等で倒壊する危険性の高い家屋の処理が緊急課題となり、危険度を判定できる技術職員の派遣と、危険建物の災害廃棄物処理事業での優先的撤去が行われた。	○【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。	◇復旧事業の実施に際し二次災害の防止に留意する必要がある。	
	□物流拠点の国内代替や代替ルート等の設定	○陸上交通に代わる旅客輸送手段として臨時航路が開設され、1月19日より次々と運航が開始され利用された。 ○「復興物資輸送ルート」「生活・復興関連物資輸送ルート」の2種類のルート設定が行われ、道路交通法による交通規制が開始された。「生活ルート」の設定については、食料等の生活必需品の確保による物価安定化を望む地元市からの要望によって実現した。 ○被災地域の交通確保と渋滞緩和、さらには寸断された東西交通を確保するため、震災前には被災地を通過していた一般交通を円滑に迂回させることが緊急の課題となった。 ○震災後1年目の企業アンケートでは、復興を進める上で特に問題となっている点として7割強が交通問題を挙げた。		◇物流、交通の機能低下は様々な復旧・復興活動に大きな障害となるため、あらゆる手段での機能回復や代替ルートの確保が必要となる。	◇物流の代替拠点や代替ルートを事前に検討しておくことが考えられる。
	□空地の確保、時限的利用	○神戸港では、被災県民の避難所や支援に伴う諸活動の基地として旅客船が利用された。それ以外にも震災復旧工事等に伴うがれきのストック・積出基地、応急仮設住宅の建設用地など、港湾は震災時における極めて重要な社会基盤として多様な役割を担った。 ○鉄道の復旧にあたっては、工事事務所用地確保のための都市公園の長期にわたる借用在許可された。		◆復旧資機材・人員受け入れのため空地が必要とされ、首都地域全体で空地の広域管理を行うことが有効と考えられる。	
	■復旧・復興への各種条件整備				
	□物流・旅客輸送等の確保	○大阪と神戸を結ぶ鉄道3線の不通により一日45万人の足が奪われたため、代替バスによる輸送が行われ、バスの優先レーンも設置されて、多くの人に利用された。一日の最大は23万人、4千車両だった。		◇鉄道不通時の代替バス輸送の確保等、輸送の確保が重要な課題となる。	

4－(2) 建物の解体・撤去とがれき処理

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■道路啓開、二次災害防止 □道路等の障害物、倒壊危険建物の除去	○兵庫県管理道路における取扱いとは、倒壊家屋については地震直後から道路法第42条に基づき撤去が行われた。 ○倒壊するおそれのある家屋については県と市町の調整により、災害廃棄物処理事業で優先的に撤去された。		◇倒壊家屋等のがれき処理は、応急対策や復旧・復興の妨げとならないよう迅速な対応が求められる。	
	■対応方針づくりと体制の構築 □建物解体への対応方針検討	○地方公共団体には、危険な被災建物の除去を要請する市民からの声が殺到した。被災地方公共団体からの要請を受けて、公費による解体・撤去費への支援が決定した。マージンなどを始めとして解体について全員の同意を得るためにかなりの時間を要する例があり、支援事業の期限延長が図られた。また、倒壊して二次災害を引き起こすおそれがあるが解体撤去の申請がされないままの危険建物の扱いは課題となった。 ○解体撤去時には、敷地境界線の保存が課題となった。また、がれきの撤去作業においては、亡くなった方の遺品や、そこで生活していたことの記念となる品を掘り起こすことが、生活再建やまちの復興に向けて大きな意味があった。 ○公費負担で解体された建物には、修理可能な建物も少なくなかったとの指摘もある。	○【台湾集地震】鎮政府が震災後3日目に破壊された住宅の撤去を開始、2カ月ほどで軍隊と民間団体の協力によりがれき処理が完了した。	◇建物解体は迅速な対応が求められる一方、性急な処理による弊害もあり、費用負担（公費解体の必要性、その範囲等）も含め対応方針の検討が重要となる。 ◇解体は、被害認定の物証を失わせる側面もあり、がれき解体のみが先行することがないよう、被害認定の迅速化、被災認定後の住宅再建・補修メニューの提示とあわせて、がれき解体を進めることが必要。 ◇被災家屋でも、市街地復興事業の際に移転補償等の対象となることがあり、それらの事業との関連も考慮した対応が必要。	◇建物解体に関する公的関与のあり方等について事前に対応方針を検討しておくことが考えられる。
応急段階	□体制の構築	○国(四省庁連絡会議)、県、関係20市町及びその他の関係者が協力して、「災害廃棄物処理推進協議会」が設置された。さらに、解体戸数の多い阪神6市については、国及び県を交えて「倒壊家屋処理推進部会」を設置し、全体処理計画の進行管理等を行った。		◇がれき処理のため国、関係地方公共団体、その他関係機関等の調整の仕組みが必要。	
	□処理方針・処理計画の作成	○必要な解体件数が把握できず、床面積・構造別がれき発生量の予測も困難であった。被災地方公共団体は、独自に推計手法を策定してがれき発生量を推定し、処理・処分計画を策定した。 ○補助制度の期限、解体を急いだ被災者の殺到から、各地方公共団体は解体処分を急いだが、拙速過ぎないことも必要だったのではないかと指摘もあった。 ○リサイクルが大きな課題となり、解体現場での分別の重要性が指摘された。	○【ノースリッジ地震】被害を受けた住宅の多くが空き家となったために不法占拠者や麻薬売人等が入り込み、急速に治安が悪化した。ロサンゼルス市住宅局は、こうした地区を「ゴーストタウン」に指定、その復興を専門的に取り組む「震災ゴーストタウン・タスクフォース」(住宅・建築安全・公共事業・警察・総務の各部署のメンバーで構成)を編成。不法占拠者の立入防止フェンス設置、民間警備会社による24時間パトロールなどを実施した。また、120日後には住宅再建に着手するという期限を設け、期限までに再建見通しが立たない住宅は速やかに取り壊すという方針を打ち出した。	◇迅速・効率的ながれき処理のため、がれき発生量の把握とそれに基づき処理方針・処理計画の作成が必要。	
	□仮置き場の確保	○神戸市では、広大な水域を処分場として利用することができたことや、内陸部に広大な面積を有する環境センター(埋立処分場)があることが有効だった。仮置き場の確保が最大の問題となったが、復旧の資材置場、応急仮設住宅用地等様々な対応のため、その確保は容易ではなかった。また、仮置き場周辺の交通渋滞への対応などの問題もあった。		◆迅速・効率的ながれき処理のため、広域的な搬送を想定した適切な仮置き場の確保が必要。	◇仮置き場について、事前に検討しておくことが有効。
	□被災地外の支援体制構築	○鉄道での貨物輸送を行い、神奈川県の川崎市・横浜市及び埼玉県で焼却処理するという広域の協力も行われた。		◆膨大な量のがれきを被災地内で処理するのは困難であり、周辺地方公共団体の協力により広域的な処理体制を構築することが有効。	◆広域的ながれき処理体制について、事前に関係地方公共団体間で申し合わせしておくことが考えられる。その際には、受入側地方公共団体の負担の大きさも踏まえ、国も関与しての連携、調整を行うておくことが考えられる。

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
復旧・復興開始動段階	■健康に配慮した解体撤去、リサイクル処分				
	☐ 解体処分に配慮する環境対策	○災害に伴う環境問題が社会的にも注目された。特に倒壊家屋の解体現場における粉じんやアスベストによる汚染等が問題となった。アスベスト対策には様々な困難と課題があった。 ○アスベスト使用建築物の解体等における環境汚染について法的規制がなく、行政では技術的蓄積も少ない中で対応となった。 ○解体工事におけるアスベスト対策費用は極めて高額で、費用負担の問題から所有者及び業者への指導は困難をきわめた。また、解体業者の規模の大小を問わず、アスベストに対する認識は極めて不十分であった。 ○公費解体の三者契約は、建物所有者が業者を選定するため市の業者指導が困難で、環境対策上からは問題の多い制度だった。			◇建物の解体処分に当たっては、アスベスト対策等の環境対策が必要であり、また、労働安全衛生上の配慮も必要。
	☐ 最終処分場の確保	○神戸港では、震災前に定められた「長期計画」に示す基本方針」に規定された既設ふ頭の再開発計画が埋立を伴うものであったため、市街地の復旧により発生する膨大な量のがれきの受け入れを行うことができた。	○【被災復興・東京】焼跡の整理として残土やガラの処理などの清掃整地が重要な問題となり、残土などの廃棄に伴う河川の埋め立て等の是非が議論の的になった。	◇最終処分場については、被災地方公共団体が連携して確保するとともに、周辺地方公共団体の協力を得ることも必要。	
	☐ リサイクルと保管	○木質系廃棄物の処理・処分については、回収資源の保管場を長期にわたって確保する等の対策が必要となり、大きな困難を伴った。	○【酒田大火】被災地から集められたがれきは、くず鉄とトタン類に分類され、廃品業者に払い下げられ、合計でおよそ1,900万円となった。	◇がれき等の廃棄物は、可能な限りリサイクル等を検討し、廃棄量の軽減を図る必要がある。	◇環境面等の配慮から、がれき等の廃棄物のリサイクル方法について事前に検討しておくことが考えられる。
本格復興段階					

4－（3）被災地区ごとの市街地復興の取り組み方

期間区分	首都直下地震の復旧・復興施策として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および首都直下地震特有のものとして想定される課題（◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項
初動段階	■被害の把握と基本的対応方針の検討 □市街地復興のための被災状況把握 ○各市町では、人手が絶対的に不足する中で、数日間で市街地全ての被災状況を把握する作業が進められた。これにより作成された資料は、各市町や被災地全体の被害状況を早期に把握する上で、極めて役だった。 ○日本都市計画学会・日本建築学会が合同で実施した被災地全体の建物被害の悉皆調査は、市街地復興のあらゆる分野で基礎資料となった。			◇被災地方公共団体と専門家団体(学会等)が連携して被害を悉皆的に把握し、復興の基礎資料を作成することが必要。	
	■市街地毎の復興方針づくり □市街地毎の復興方針づくり	○住民の合意形成が十分にできない状況を考慮して、異例の「二段階方式」の都市計画決定となった。この方式は、第一段階として幹線道路等の大枠だけを決定し、第二段階として住民との協議を踏まえ詳細を決定するものである。 ○神戸市灘区森南地区では、第一段階で都市計画決定されていた幅17mの道路新設計画が撤回された(97年9月事業計画決定)。これを始めとして、7地区で実質的な都市計画変更が行われたとされる。	○【関東大震災】東京市は1925年10月に行われた国勢調査をもとに、震災以前に「細民地区」と呼ばれていた不良住宅地区と、保健局が用いていた「非衛生地域」を統合した住環境の劣悪な部分を含む地区の全域を「特定区域」として、72地域を面的に指定した。 ○【関東大震災】復興期の人口スプロールにより、(1)基盤整備が行われず公共空間が少ない、木造建物が密集した市街地を作り出した、(2)不良住宅地区が、復興事業が広く実施された市内の被災市街地から、郊外に拡大した。 ○【名古屋市戦災復興】戦災復興計画は、戦前からあった街路網、公園配置に関する優れた計画を継続・発展させたものとなった。また、土地区画整理事業の取り組み経験があったこと、さらに、戦中期の防空のための建物疎開事業で生み出された空地が種地として活用できたことから、極めて短期間に計画され、実施された。 ○【ハリケーン・カトリナ】ニューオリンズ市の復興事業は、17の重点復興地区が選定され、地区ごとに住まいを核として社会サービス施設や商業施設を建設し、クラスターごとに生活基盤を整える「クラスタリング」が行われた。各地区は、被害の程度によって再建(Re-Build)、再開発(Re-Develop)、更新(Re-New)の3つに分類され、各々に異なる復興戦略が設定された。 ○【ハリケーン・カトリナ】ニューオリンズ市内の放棄住宅、空地、抵当流れ住宅などをニューオリンズ市再開発局(NORA)が収用し、まとまった形で開発用地として活用した。土地収用という手段の登場で、住まいの再建と運動した地域生活空間の再建の可能性が拡大した。	◇市街地の復興方針策定により望ましい市街地形成を目指すことが求められる。その際、住民の合意形成への配慮が必要。 ◇地域に密着した復興が必要な中小企業等の地域産業と一体となった市街地復興への配慮が必要。 ◇老朽家屋の空家は、倒壊による避難障害、防犯上の問題をもちたすとともに、復興まちづくりに影響する可能性もあることから、除却も含めた対応が必要。	◇老朽家屋の空き家状況について事前の調査や対応方策の検討が必要。
応急段階		○被災市街地復興特別措置法に基づく建築制限は、都市計画制限に比べて、自己の居住用又は自己の業務用に限定するなどの点で許可要件が厳しいことから、都市計画による権利制限が選択された。その結果、被災市街地復興推進地域の指定は、かさ上げされた事業補助金獲得の前提条件として機能することとなったとの見方もある。 ○土地区画整理事業、第二種市街地再開発事業などの手法は、震災復興の手段としては必ずしも有効ではないとの指摘もあった。震災復興における巨大な規模の区画整理や市街地再開発が適切であったのか、検証と議論が続けられている。	○【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、総合的な住宅法制が欠落した中で遂行された。 ○【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地が進んだ地区(東向島、東池袋、大久保など)は、狭隘化に入り組んだ道路、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が行われたが、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、当初の無償減歩案が1割以上の減歩に対する補償へ変更された。 ○【酒田大火】酒田の復興では郊外の区画整理済みの用地が、被災者の一部の吸収用地、事業のための種地として利用でき、復興地区の区画整理の減歩率を低減させることにつながるなど事業実現に大きな役割を果たした。 ○【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・土地を政府が収用(買収)、その土地に被災者用の復興住宅を建設して、地震前からその場所に住んでいた人に優先的に供給(分譲)した。	◇現行の各種事業手法によることが困難な事例(拡大型の事業手法が社会情勢に合わない、既存不適格建物への対応ができない等)が多い場合、新たな事業手法の構築が必要となる可能性がある。適度な量的対応をしつつ一定の質を確保する事業手法への転換を図ることが必要。	

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
	□情報の整備、情報提供・情報共有の 仕組み作り	○地籍に関する情報が整備されていなかったため、復旧さ せるべき土地の位置を特定できず、道路・ライフライン等の 復旧が大幅に遅延した例があった。 ○復興事業の早期着手のために正確な測量が必要であっ たが、測量基準点が地震により変動したため、基準点の復 旧、新設等が実施された。	○【酒田大火】大火の直後から新聞の折り込みにより、復 興計画をめぐる動向、議会の動き、被災者への優遇措置、 市の方針、必要手続き、応急仮設住宅の案内、区画整理、 済み売地の紹介、計画や事業に係わる事項の説明会の日 時・会場等、ありとあらゆる事項が周知された。 ○【酒田大火】区画整理についても住民に対して、61回、参 集人員延べ4129名に及ぶ説明会をはじめとして、個人相 談室の開設、市広報誌等によるPR活動が行われた。 ○【名古屋市戦災復興】市民が土地区画整理の利益を知 り、長所を十分理解していたため、平均4割に及ぶ高率な 減歩を実行することができた	◇復旧・復興事業を進める上で、積極的な情報提供を行い 住民の理解促進を図ることが必要。	
	■市民との協働まちづくりへの着手 □権利関係の手続きの促進	○神戸市は、二段階目の都市計画案の作成に当たって、「ま ちづくり協議会」の組織化、「現地相談所」の設置、「ま ちづくり専門家」の派遣の3点を基本として、都市計画事業 の具体化を進めることとした。 ○震災以前からまちづくり組織のあった地区では、直後か ら秩序だった活動が始められたが、急遽つくられた協議会 では、運営等の初歩的な部分からうまくいかない、対抗す る「住民の会」が結成されるなど、混乱した地区も多い。 ○協議会が震災直後の混乱の中で設立され、コミュニティ の構成を正確に反映していない場合のあることなども指摘 された。専門家によるまちづくり支援体制について、震災直 後の立上げ時期に仕組みがなかった等の課題も指摘され た。	○【酒田大火】がれき処理について行政による一斉処理が行 われた。新聞の折り込みで、処理の開始日を周知し、必 要のある人には立ち会いを求め、立ち会いのない場合は 処理に同意したものど「見なし」て整理を進めることを明言 した。これによって、焼却跡整理は一挙に前進した。	◇地籍調査の促進により、地籍に関する情報を事前に整 備することが必要。	
	□住民参加による合意形成	○神戸市は、二段階目の都市計画案の作成に当たって、「ま ちづくり協議会」の組織化、「現地相談所」の設置、「ま ちづくり専門家」の派遣の3点を基本として、都市計画事業 の具体化を進めることとした。 ○震災以前からまちづくり組織のあった地区では、直後か ら秩序だった活動が始められたが、急遽つくられた協議会 では、運営等の初歩的な部分からうまくいかない、対抗す る「住民の会」が結成されるなど、混乱した地区も多い。 ○協議会が震災直後の混乱の中で設立され、コミュニティ の構成を正確に反映していない場合のあることなども指摘 された。専門家によるまちづくり支援体制について、震災直 後の立上げ時期に仕組みがなかった等の課題も指摘され た。	○【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。 ○【酒田大火】仮換地の指定では、換地案について街区 (10～20人)ごとに討論会が開かれ、地権者の不満を自制 させることができ、調整を早めることが可能になった。換地 指定前に整地と道路工事を実施したこと、焼跡の整理が一 挙に進められた。また、このために住民から事前の整地 と道路工事に対する承諾書が取られた。 ○【ロマ・ブリータ地震】サンタクルーズ市では300回以上に わたるワークショップや、情報センターの設置によって、常 に復興プランの進捗を公開。ビジョンの策定では、適度な 時期、タイミングに都市計画の専門家や建築コンサルタン ドなどをフアン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】「社区」(コミュニティレベル)の「社区再 建計画」が重要視され、ボトムアップを基本に、住民参加型 のまちづくりが推進された。	◇市街地再開発等の復旧・復興事業実施に必要な住民の 合意形成を円滑に進めるため、まちづくり協議会等の組織 により合意形成を図ることが有効。	◇震災後に円滑に合意形成を図るためには、日頃からま ちづくりに関する住民組織等において検討がなされること が望ましい。 ◇行政職員による「都市復興図上訓練」、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」などを推進することが望まれ る。その際には復興の視点から事前のまちづくりへつなげ るという視点が重要。
	□時限的土地利用のあり方	○早期に事業用応急仮設住宅や仮設店舗を設置すること により、まちづくりの協議、事業の進捗が図られること になった。 ○都市計画事業における先行買取制度を活用し、地区外 転出による生活再建という選択肢を被災権利者に示すこと ができた。 ○北淡町では、比較的小規模単位で元の居住地の近くに 応急仮設住宅が立地しており、従前の近隣単位で入居で きたことから問題は少なかった。尼崎市築地地区でも地区 内の事業用仮設住宅に多くの世帯が入居でき、近隣関係 の構築がスムーズに行われた。 ○零細な事業所や工場、商店等が地区内で事業継続する ための方策が課題となった。	○【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。 ○【関東大震災】バラックは最大時23万棟建てられ、20万 棟以上が換地先へ移転を要した。移転工事期間中に利用 する住宅・倉庫を臨時収容家屋として国・市が用意した。 ○【関東大震災】同潤会は、普通住宅建設以前に仮住宅を 建設した。これは当初計画にはなかったが、都心のバラッ ク撤去のための中間施設として建設された。 ○【関東大震災】区画整理と併行して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】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 れを立て、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、バラックの建設を徹 しく防止した。	◇被災地の復興の観点からは、元の居住地又はその近隣 で、既存コミュニティを保持したまま復興を進めた方が望ま しいものとされ、そのために応急仮設住宅や仮設店舗等で 構成される時限的市街地形成する等の方策が考えられ る。地方公共団体は、被災地内、被災地周辺に応急仮設 住宅、応急事業施設を確保する等、必要に応じ支援措置 を講じることが求められる。近隣に時限的市街地の受け皿 (用地等)が不足する場合、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応急仮設住宅建設への支 援等により時限的市街形成の一助とすることも考えられ る。なお、こうした時限的土地利用に際しては、仮設状態が 長く持続しないこと、本格復興の妨げとならないこと、権利 関係の整理等への配慮も必要。 ◇敷地確定(仮換地)まで長期間を要すると違法建築や防 災上・住環境上不適切な仮建築等が多数行われ市街地再 開発が混乱するおそれがあることから、時限的市街地へ の取り組み方も含め、都市計画決定までの手順を検討す ることが必要。	◇震災時の時限的土地利用に必要な応急仮設住宅その 他仮設建築物の円滑な建設のため、地方公共団体が関係 諸機関と事前に協定等を締結することも考えられる。

5－(1) 経済・財政面において想定される状況と課題

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 （◆は首都直下地震特有）	事前対策として検討が望ましい事項	
初 動 段 階	■金融・決裁機能の維持	○震災当日に営業できなかった金融機関は計450店舗。 ○金融機関への取り付け騒ぎなどを回避するために、震災当日の午後に近畿財務局長と日銀神戸支店長の連名で、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、金融機関宛の被災地に対する金融上の措置の要請が発表された。 ○神戸・西宮・明石の手形交換所が最長で1月17日から23日まで停止した。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。関東大震災時のような日銀による再割引は行われなかった。被災企業に対する金融支援措置が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。	○【関東大震災】東京市内の銀行が、震災による人心動揺と銀行取付の発生を考慮してほとんど休業し、その影響が全国に及ぶことが懸念された。大正12年9月7日に「支払い猶予令」が公布され、これにより銀行の営業が再開されたが、開店後の預金引き出しは予想に反して少なかった。 ○【米国同時多発テロ】ニューヨーク株式市場が4日間停止、マンハッタンにおける金融機関の通信システムもダウンしたが、米国債市場の流動性低下、ドル調達資金金利上昇など短期的影響はあったものの、経済全体への中長期的被害には結びついていない。	◇発災直後に、銀行取付等の経済的混乱を招かないような措置が必要。		
	□対外的なアナウンス	○地場産業については、被害報道、被害イメージが復興の障害になったとの指摘もあった。	○【トルコ・マルマラ地震】国際格付会社がトルコの外貨格付けを格下げすると経済危機の引き金となるおそれもあったが、地震直後には「格付に実質的な影響は与えないだろう」との見解が発表された。 ○【ハリケーン・カトリーナ】エネルギー価格高騰の影響は、全米に及び、特に消費者心理の悪化が見られた。ミシガン大学調査の消費者センチメント指数（消費者心理状況を調査した指標の一つ）は2005年7月の96.5をピークに、8月は89.1、9月に76.9と急降下した。 ○【ハリケーン・カトリーナ】米連邦準備制度理事会（FRB）は、2005年9月に短期金利であるFFレート誘導水準を0.25%引き上げる利上げを行った。声明文では、ハリケーンの被害による消費・生産・雇用の落ち込みと、エネルギー製品の価格高騰や石油生産・精製インフラへの影響を指摘したが、一方で、景気に与える影響は一時的であると判断された。	◇憶測や風評による経済的混乱を招かないよう、正確な情報提供や国・地方公共団体等の見解の広報を行うことが重要。（特に混乱防止のため短期的にマーケットを停止する場合など） ◆首都の今後に対する人々の見方が、不動産価格や金融証券市場に影響を与えるものであることに留意が必要。	◇風評被害防止のための広報体制を構築しておくことが必要。	
	■流動性の確保、信用収縮の回避、当面の財政措置	○緊急融資が必要となり、金融面からのバックアップ対策として、全く初めてのことであったが、特定地域に日銀資金が投入された。	○【関東大震災】東京・横浜手形交換所における手形取引は、震災直後はほとんどなくなり、以後1年間にわたって低調な状態だった。 ○【関東大震災】震災によって為替銀行は海外支店における預金引出等において手元資金が窮迫したため、政府・日銀から在外正貨の払い下げが行われた。これにより震災前から進んでいた在外正貨の減少が急速に進んだため、政府は、輸入は輸出でまかなえる金額にとどめ、原則として在外正貨の払い下げを行わないこととした。これに反応して為替市場では一気に円安が進行した。	◆被災事業者等の経営悪化、担保不動産価格の下落、有価証券価格の下落等に起因して、自己資本比率の低下等による金融機関の健全性・安定性の維持が課題となるケースも想定される。金融当局としては、金融機能を維持し復旧・復興に必要な資金供給が円滑に行われるよう、所要の措置を採ることが必要。		
	□震災による連鎖倒産防止などの措置（被災地外も含む）	○震災に起因する破産宣告に関する猶予措置が実施された。 ○震災関係不渡手形の猶予措置がとられたが、それを悪用するケースが出てきたために、被災事業者による手形振り出しが困難になるという問題が起きた。	○【関東大震災】震災手形割引損失補償令」が公布・施行され、回収困難となった手形を所有する銀行に対し、日本銀行が政府補償付きで特別融資（補償令特融）を行った。しかし、震災手形の多くは、震災以前から回収困難になっていた手形であり、実際に震災によって罹災した商工業者の救済に補償令特融が果たした効果については疑問とされる。 ○【伊勢湾台風】被災地において不渡手形が多数発生したため、名古屋銀行協会では、支払期日超過の手形の交換持出しを認め、また、手形小切手の不渡処分猶予等の応急措置を講じた。	◇被災地内外の企業の連鎖倒産防止等の措置を適切に講じることにより、二次的経済被害を最小限にとどめることが必要。 ◇不渡手形の猶予措置等の短期的な特別措置が必要となるケースも想定されるが、その場合でも短期に収束することが重要。また、このような特別措置を実施する場合、出る限り悪用のおそれがない仕組みとする必要がある。		
	□税制上の対応策	○申告・納付期限の延長、法人税の還付等がなされた。また、復興投資を促進するための資産の買換え特例等、各種税の減免が措置された。			◇必要に応じ税制優遇措置等を速やかに実施することにより、被災者、被災事業者等の経済的影響の緩和を図ることが必要。	

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有のものとして想定される課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項
応 急 段 階	□物価の高騰防止	○震災時にほとんど物価上昇が見られなかった。その理由として、総需要が減少したこと、総供給にはそれほど影響が無かったこと、価格上昇に対して心理的抵抗があったこと等が挙げられている。	○【関東大震災】国内供給の不足から、生活必需品及び復興資材、機械等の輸入税を半年間免除するという措置がとられ、それに対応して輸入が増えた。 ○【伊勢湾台風】物価については、木材、炭類、水産加工品、繊維織物などが値上がりしたものの、緊急物資の大量入荷、暴利取締りなどの対策が機敏に講じられたため、さほどの値上がりは見られなかった。	◇被災地の経済に深刻な影響を与えない物価高騰を十分抑制できるよう必要な措置を講じることが求められる。	
	□中小企業金融等の緊急融資、資金 調達円滑化	○政府系中小企業金融3機関における災害復旧貸付、国・地方公共団体による低利特別融資制度の創設、中小企業信用保険の特例措置により、資金調達の円滑化が図られた。 ○日銀特別融資枠として5,000億円が用意されたが、当時は短期金融市場のレートが公定歩合を下回っていたので、大手銀行は利用せず、地元銀行の兵庫銀行、阪神銀行や信用金庫が2,700億円を利用するにとどまった。 ○兵庫銀行の破綻により、兵庫銀行から融資を受けた被災者・被災事業者が資金調達できずに連鎖倒産していくこととなるため、破綻懸念のある事業者等を把握するとともに、兵庫銀行の再建に取り組んだ。		◇被災企業等の資金調達への配慮が必要。その際、公的な支援に加え、民間金融機関からの金融的支援が重要。 ◇金融当局は、特に金融機関が破綻するおそれがある場合等において、融資を受けている各事業主体の資金繰りの把握等を通じ、連鎖倒産による被災地域の経済混乱を未然に防ぐことが必要。	
	□「当面講ずべき施策」のプライオリ ティの検討とそれに関する財政措置	○平成7年4月28日には、「復旧・復興に向けての考え」と当面講ずべき施策16項目」が決定し、早期の実施が図られた。 ○神戸では第3次産業が7割を占めるが、そのマーケットが被災地の中にあった。流入人口を元に戻す必要があったが、新幹線、道路(特に阪神高速道路)の回復が遅れた。 ○市民生活レベルの生活再建、中小企業や商店の再建については、発災からほぼ半年程度の間対応が進まなかったという被災地の経済関係者の実感があり、その半年間の遅れが後々まで響いたとの意見もあった。		◆高度な経済的集積のある首都地域が被災した場合、復旧・復興が遅れることによる被災地内経済及び国内外への経済的影響は甚大であり、経済活動への対応は迅速性が求められるものと考えられる。こうした状況に鑑み、復旧・復興施策の実施に際しては、迅速な経済復旧・復興の観点からの施策の優先順位付けが求められる。	
	■復旧・復興へ向けた経済・財政措置	○復興方針に基づく復興財源の措置、被災地方公共団体への措置等に関する立法措置	○当初、被災地方公共団体からは財政的支援の法的裏付けを明確にした復興特別立法も要望されたが実現しなかった。 ○7月28日には「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」を決定。復興計画の前期5か年計画は「復興特別事業」として、着実な実施に全力を注ぐこととされた。 ○国の復興財源確保については様々な議論があったが、最終的には「赤字国債(特例国債)」の発行によることとなった。 ○復旧・復興事業費について国は多大な財政支援を行ったが、県や被災市町もその負担分を賄うため多額の地方債の発行を余儀なくされ、震災後の地方公共団体財政を圧迫する要因となった。加えて、震災による減収と景気後退による減収もあった。 ○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が大きく、神戸市では、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た。 ○被災地に大規模な資金を重点投入することについては、被災地外地方公共団体からは必ずしも理解が得られない面もあり、認識のギャップがあった。	○【広島市戦災復興】広島市を憲法に則り平和を象徴する都市として再建することを骨子とする「広島平和記念都市建設法」が昭和24年8月6日に公布された。 ○【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、財政事情等から政府内の賛同を得るには至らなかった。 ○【関東大震災】震災関係費はほとんど一般会計から支出され、その調達方法は主として普通財源と公債金によった。震災対策費によって公債発行が常態化したとは言えないが、歳出に占める公債費の比率は震災以降高水準を維持し続けており、公債発行の負担が政府財政に与えた影響は小さくなかった。 ○【関東大震災】地方税は減免・徴収猶予措置により大きく減少しているが、その後は回復基調となった。また、震災を境に国庫支出金の比率が増加するが、金額はかなり増減が激しい。さらに、震災以降は地方債の発行による収入が増加した。 ○【トルコ・マルマラ地震】政府は被災地域の復興等にかかる費用捻出のため、インフレへの悪影響の少ない税制パッケージ法案を議会に提出した。	◇復興を着実に進めるため適切な財政措置が必要。
	□財源の確保、ファイナンス			◆想定される首都直下地震の復興に際しては、これまでの震災とは比較にならない規模の財政需要が生じるものと思定されるが、現下の財政状況に鑑みれば、復興施策は一定の財政制約の下で実施することが想定され、財源確保(資金調達)、財政措置の優先順位等の議論が必要となることも考えられる。 ◆財政需要の発生と税収回復にはタイムラグがあり、重要・財源のギャップが生じることから、膨大な短期の財源調達のため機動的、臨機応変な財政措置が必要である。 ◇経済・財政への悪影響等を考慮し租税、国債発行等により適切に財源確保のための国債発行を行う場合には、それが吸収されるための市場環境整備が必要であり、償還手段(増税等)を示すことも必要である。 ◇財源確保のため国債発行を行う場合には、それが吸収されるための市場環境整備が必要であり、償還手段(増税等)を示すことも必要である。 ◇地方公共団体のインフラ復興財源として、政府保証を付けた災害復旧対策債を発行できるようにするなど、現実性と機動力のある選択肢を検討しておくことが必要である。	◆首都直下地震の復興に際しては、これまでの地震とは比較にならない規模の財政需要が生じるものと想定される。しかしながら、長期金利の上昇をもたらすような資金調達は困難であることから、厳しい国の財政状況が継続する中で首都直下地震が発生した場合には、財源確保に一定の制約が生じるおそれがある。被災が想定される地域の住民や企業は、このことをも踏まえ、自助努力を基本とした事前の備えをこれまで以上に積極的に行い、被害の最小化に努めることが求められる。 ◆復旧・復興需要の総額抑制の観点から、構造物の耐震化や老朽施設の更新促進等の事前対策を推進することが有効。 ◇国・地方公共団体、学界、産業界、専門家組織、住民組織等は、自助、共助による事前の備えに関する啓発を推進するとともに、ソフト・ハード両面において、都市型の地震災害における減災に向けた効果的な取組を推進していくことが望まれる。 ◆復興財源のための事前のファンド(基金等)構築などの可能性についても検討することも考えられる。

期間 区分	首都直下地震の復旧・復興施策 として実施すべき事項	阪神・淡路大震災の教訓	その他、過去の災害の教訓	過去の教訓等から示唆される課題および 首都直下地震特有の課題 (◆は首都直下地震特有)	事前対策として検討が望ましい事項	
復旧・復興 始動段階			○【ロマ・プリータ地震】サンタクルーズ市では、市議会の決定及びその後の住民投票を経て、「地震復興税」として、6年を期限として3350万ドルを超えない範囲で1%の半分の売上税から徴収することが可能となり、中心街の再建費用に使われた。 ○【ロマ・プリータ地震】(サンタクルーズ市)再開発事業では、再開発による税收増加分を事業費に配分する手法(Tax Increment Financing・税收増加融資)による事業資金の調達が計画された。	◇可能な限り修理で対応して新規投資を抑制するなど、財政投資を平準化する努力も必要。 ◇民間の資金やノウハウの活用、海外からの調達も含め多様な資金調達方法について検討し、効果的に活用することも期待される。 ◆首都地域が広域的に被災した場合、地方公共団体間の財政力の格差により被災者等への支援の格差が生まれることも想定される。公平性の観点からこうした格差是正のための財政調整等についても考慮が必要となる。 ◆首都地域の被災による税収減が全国地方公共団体の地方財政に影響する可能性があり、この点にも配慮が必要と考えられる。		
	□被災地ニーズに合わせた復興財源の確保			◇ブロック・グラント(包括型補助金)方式など、地方公共団体が自らのニーズに合わせて裁量で執行できる包括的な財源確保の仕組みの導入も考えられる。		
	□復興基金等の検討	○被災者のため、兵庫県・神戸市が地方債を発行して無利子で貸し付けるなど、基金規模6,000億円(その後9,000億円に増額)の復興基金が設けられた。 ○大阪府では復興基金を設けなかったことから、兵庫県との間に支援策の格差が生じた。 ○復興基金は当初平成16年度末に事業を終了する予定だったが、課題の長期化に対応し、さらに存続させることとなった。	○【集集地震】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)的で柔軟な運用を行っている。 ○【関東大震災】同潤会は、国内外からの義捐金をもとに設立され、被災者向け住宅供給(同潤会アパート)を行った。同潤会の事業は、現代の住宅政策にも大きな影響を与える復興事業となった。	◇阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等からの復旧・復興において、復興基金は既存の制度では対応できない被災地のニーズについて、きめ細かで柔軟な支援を迅速に行うという機能を果たしてきた。首都直下地震からの復旧・復興においても、復興基金が有するこのような機能は求められることになるものと考えられる。なお、財政上の制約もある中で、このような機能をどのように実現していくのかについては、地震発生後に諸般の状況を踏まえた検討が必要である。	◆過去の災害において活用された復興基金の現行スキームは、地方交付税の不交付団体(東京都等)では活用できないことから、それに代わる手法の検討を行うことも考えられる。	
	□外資の流出防止等				◆震災を契機として、海外企業等による資本引き上げ(キャピタルフライト)や事務所等の海外移転が行われるものと想定される。こうした動きを把握し、その影響を緩和するような取組みも必要と考えられる。	
	□民間活力を引き出す措置、規制緩和など	○兵庫県内の復興経済活動規模は14.4兆円、復興に要した資金の7割は民間が負担したとの推計がある。 ○被災直後に地場の事業者では受注しきれない大量の建設需要が集中し、建設資金が被災地外に流出した一方、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た。 ○民間が復興に取り組むに際して、がれきの広域搬送や工場の再建に関する制限など、各種規制が障害となった部分があった。 ○公共施設等の復旧、復興に比較して、ソフト面での対応が遅れがちとなった。例えば、規制緩和や税制優遇措置等を認める「エンタープライズゾーン構想」の提案が被災地からあったが、一國二制度につながるなどの懸念から実現しなかった。		◇復興を円滑に進めるため、(阪神・淡路大震災時にはなかった)構造改革特区制度等を活用し、被災地の一定地区に限定した特例措置を設けることも考えられる。 ◇規制を含め、産業等の復旧・復興のボトルネックとなっている事項について、速やかにこれを把握し、的確な対応策を講じることができるよう、国・地方公共団体と業界団体、専門家組織等との効果的な連携体制を構築することが望まれる。	◇国、地方公共団体の財政に限界がある中、民間資金等の積極的な活用により復興関連事業を進めることが考えられる。 ◇復興を円滑に進めるため、(阪神・淡路大震災時にはなかった)構造改革特区制度等を活用し、被災地の一定地区に限定した特例措置を設けることも考えられる。 ◇規制を含め、産業等の復旧・復興のボトルネックとなっている事項について、速やかにこれを把握し、的確な対応策を講じることができるよう、国・地方公共団体と業界団体、専門家組織等との効果的な連携体制を構築することが望まれる。	◇復旧・復興に際して障害となる可能性のある規制等を事前に抽出し、被災時の対応方策等を予め検討することが有効。
本格復興 段階	■地方財政の健全化への取り組み □地方財政の健全化への取り組み	○被災地方公共団体の財政逼迫に伴い、行財政改革への取り組みが不可欠となった。	○【関東大震災】震災対策費調達のために発行された公債が累積し、その後の景気後退局面で累積、地方財政を大きく制約した可能性が推測される。	◇復興施策の実施により被災地方公共団体の財政状態が過度に悪化しないよう配慮が必要。		