

## 4. 活動報告

### 4.1 会議録

#### 4.1.1 事前対策

##### 1) 研究連絡会

###### (a) 第3回研究連絡会

日時：2006年6月27日(火) 午後13時15分～午後17時00分

実施場所：ホテル八重洲龍名館 会議室

出席者：目黒公郎(防災科研客員研究員 東大生産技術研究所教授)

三田彰(慶應義塾大学)

吉村美保(東京大学生産技術研究所)

村上ひとみ(山口大学理工学研究科)

岡田成幸(名古屋工業大学)

矢代晴実(東京海上日動リスクコンサルティング株式会社)

箕輪親宏(防災科学技術研究所)

議事：事前対策説明 目黒公郎

各参加者が各自の課題について進捗状況を発表し、5カ年の研究プロセス・最終成果予定・5年間の目標達成度について意見交換した。

議事概要：

- ・ 各課題の発表に対し盛んな質問討議があった

#### 4.1.2 災害情報

##### 1) 研究連絡会

(a) 研究発表会・シンポジウム

日時：2006年7月28日(金曜日) 午前10時00分～午後5時00分

実施場所：東京大学 山上会館 大会議室

##### プログラム

10:00 開会挨拶 阿部浩一

(文部科学省 研究開発局 地震・防災研究課 防災科学技術推進室長)

関沢 愛

(東京大学大学院工学研究科 消防防災科学技術寄付講座 客員教授)

##### 第一部 研究成果発表

総合司会：吉井博明 (東京経済大学)

10:10-10:40 「大規模地震災害における要援護者支援と住民情報伝達システムのあり方」  
三上俊浩 (東洋大学)

10:40-11:10 「即時的地震情報の活用者サイドにおける情報翻訳ソフトウェアの開発  
-TCP版-」  
鶴岡弘 (東京大学地震研究所)

11:10-11:40 「地方自治体の災害対策本部における応急対応支援システムの開発」  
胡 哲新 (消防科学総合センター)

昼食休憩 (この間に「IV-2」担当各研究グループ代表者打ち合わせ)

13:10-13:40 「広域的災害情報共有・交換システムを活用した被害情報収集」  
千川剛史 (大妻女子大学)

13:40-14:10 「地域住民とICTを活用した被害情報収集および市町村の災害時被害情報収集システムの現状と課題」  
久田嘉章 (工学院大学)

##### 第二部 シンポジウム (話題提供と討論) :

大都市大震災軽減を図る災害情報とそのシステム  
— 廣井脩先生の防災の構想を実現するために —

14:30-17:00 総合司会  
パネリスト

関沢 愛 (東京大学)  
吉井博明 (東京経済大学)  
中村 功 (東洋大学)  
山崎 登 (NHK解説委員)  
東方幸雄 (NTT東日本)  
座間新作 (消防庁消防研究センター)

17:00 終了

参加者： 約100名

#### 4.1.3 復旧・復興

##### (1) 第15回研究連絡会

日 時：2006年6月10日（土） 13時30分～16時00分

場 所：東京国際フォーラム ガラス棟（G棟）6階G-604会議室

出席者：研究開発代表者：熊谷良雄（筑波大学）

避難所管理・運営：

戸建て住宅補修支援：村上ひとみ（山口大学）

応急住宅供給：熊谷 良雄、糸井川 栄一、村尾 修（筑波大学）

被災住宅再建：大西 一嘉、北後 明彦（神戸大学）

生活再建支援：木村 拓郎、小田 淳一、首藤 由紀、高橋 明子

（社会安全研究所）

地域産業復興支援：小林 郁雄（まちづくり株式会社 コー・プラン）

被災市街地復興計画：

被災市街地復興支援システム：阪野 直子（首都圏総合計画研究所）

議 事：前回研究連絡会（060304）の議事について

第1回公開研究会（060310）について

平成17年度成果報告について

研究代表者会議（060426）について

最終年度の大大特全体のスケジュールについて

最終年度の「IV-3 復旧・復興」のスケジュールについて

「IV-3 復旧・復興」のとりまとめ方針について

その他

配付資料：資料 06-1-1 2005年度第3回研究連絡会議事録（案）

06-1-2 第1回公開研究会議事録（案）

06-1-3-1 平成17年度成果報告（「3.3.1 事業概要」より抜粋）

06-1-3-2 同上（「3.3.10（2）平成17年度の研究開発業務の概要」より抜粋）

06-1-4 大都市大震災軽減化特別プロジェクト 研究代表者会議（プログラム）

06-1-5 ～RR2002～ 大都市大震災軽減化特別プロジェクト 総括シンポジウム（案） 平成17年度成果報告（「3.3.1 事業概要」より抜粋）

06-1-6 2006年度 スケジュール

06-1-7-1 IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針

（「3.3.2～9（3）平成18年度業務計画案」より抜粋）

06-1-7-2 同上（「3.3.10（2）平成18年度の研究計画と目標」より抜粋）

議事概要：

議事 1. 前回研究会の議論について

議事 2. 第 1 回公開研究会について

- 資料 06-1-2「第 1 回公開研究会議事録」説明（小田）

議事 3. 平成 17 年度成果報告について

- 資料 06-1-3-1、06-1-3-2「平成 17 年度成果報告」説明（熊谷）

- 6 月 26 日（月）17:30-20:00 神戸大学学生センターにて、IV-3 第 2 グループ内の議論を深める場を設けようと考えている。現時点での出席者予定者は、山中茂樹教授（関西学院大学）、津久井進弁護士（神戸弁護士会）、木村氏（社会安全研究所）である。詳しくは、メールにて追ってアナウンスする。（大西）

議事 4. 研究代表者会議について

- 資料 06-1-4「大都市大震災軽減化特別プロジェクト 研究代表者会議」説明（熊谷）

- 個人的な感想だが、テーマがあまりかみ合っておらず、時間が短かったこともあり質疑を行ったのも一部のテーマに限られた。お互いのテーマの内容理解にとどまったという印象がある。（熊谷）
- 会議では自由討議・意見交換も執り行われ、IV-3 の各テーマ代表者（大西、中林、木村）にも出席を依頼した。会議の内容は、各テーマの進捗報告と、18 年度の研究スケジュールであった。（熊谷）

議事 5. 最終年度の大々特のスケジュールについて

- 資料 06-1-5「～RR2002～大都市大震災軽減化特別プロジェクト 総括シンポジウム」説明（熊谷）

- 平成 17 年度は翌年度（平成 18 年度）5 月末を締め切りとしていた報告書は、平成 18 年度は年度内（平成 19 年）1 月末締め切りとなる予定である。また、今年度、総括シンポジウムが平成 19 年 1 月か 3 月に、2 日間にわたって開かれる予定である。現時点では総括シンポジウムの日程は未定だが、3 月に行われる場合は「総括報告書」を作成する必要がある。（熊谷）
- 総括シンポジウムは、各グループの発表とパネル発表等を行う外部向けの形態と捉えてよいか。（村上）
- そのように捉えている。総括シンポジウムに向けた IV-3 チームの成果のとりまとめを、地域安全学会（平成 18 年 11 月 23 日（金・祝）・24 日（土）東京にて開催）のポスターセッション内で行うことも考えている。（熊谷）
- 総括シンポジウムで「各グループ 60 分で行う」ことの内容はどういったものか。各グループ I-1～IV-3 で、最も成果の上がったチームが 60 分で研究内容を発表するということか。（大西）
- 中には発表ではなく展示を希望しているチームもあり、詳しくは未定である。（熊谷）

議事 6. 2006 年度スケジュールについて

- 資料 06-1-6「2006 年度スケジュール」説明（熊谷）
- 第 2 回から第 4 回の研究連絡会では、サブテーマごとの議論を行い、今後のとりまとめにつなげる予定でいる。各テーマの担当者は、(テーマの議論が行われる日には)できる限りご出席いただきたい。(熊谷)
- 第 2 回から第 4 回の研究連絡会の議事内容を、絵におこすことなどを含め確かな記録を社会安全研究所にお願いしたい。(熊谷)

議事 7. IV-3 復旧・復興のとりまとめ方針について

- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：1-1. 避難所管理・運営に関する研究開発」説明（熊谷）
- 阪神・淡路大震災時の域外避難の推計はされているのか。(熊谷)
- されていない。(大西)
- 中越地震時には、域外避難はほとんどなかった印象がある。(熊谷)
- 中越地震では域外避難者が 1 名出たことになっているが、実質的には受験生が宿泊先を確保できなかったため、ボランティアの手続きをふんで部屋を借りた、ということだった。(熊谷)
- 阪神・淡路大震災では、県外に公営住宅を準備しても、ほとんど入居しなかった。(大西)
- つくば市にも公営住宅が設けられたが、ひとりも入らなかったのではないか。(熊谷)
- 次回の研究連絡会で本テーマについて議論をすることを、ご担当の森田先生に当方からご連絡する。(熊谷)
- 本テーマについては、実態調査やアンケート等は詳しくなされている一方で、第 1 回公開研究会で示された税制優遇などの提案について、具体的な議論を深める必要があるという印象がある。(糸井川)
- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：1-2. 被災戸建て住宅の補修支援システム」説明（村上）
- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：1-3. 応急住居供給に関する研究開発」説明（熊谷）
- 中越地震では、住民が住まいを確保しようとしたときに、相談センターは設けられていたものの、様々なケースに振り分けられ支援を受けるうえで複雑なシステムであった印象がある。それらが一本化できればと考えている。(熊谷)
- 算定システムには、域外避難や被災者の勤務先とも関係が深いのではないか。(北後)
- 阪神・淡路大震災のときは、住友ゴムなどの（企業が工場を閉鎖し、職員を結果的に域外避難させた）事例があった。(熊谷)
- ノースリッジ地震のときに被災者窓口で行われたワンストップサービスも参考になるのではないか。(北後)

- 日本でワンストップサービスが行われた事例はあるか。(熊谷)
  - 鳥取県西部地震のときに、経済系の窓口が大きな部屋に集められ、ワンストップサービスに近いことが行われた。(小田)
  - ノースリッジ地震のときには、個別の部屋にスモールビジネスの窓口が設けられており、ワンストップサービスと受け取れる部分もあった。(糸井川)
  - (住宅の面では) 阪神・淡路大震災では、多様な住宅メーカーや設計者が参加し復興住宅メッセが行われ、被災者の中でも主に高齢者の住宅確保に取り組んだ事例がある。窓口(相談センター)を設けるということは、それらの課題を含め、様々な課題に取り組むことになると考えられることから、復興住宅メッセの取り組みについて解明する必要があると考える。(小林)
  - 中越地震では、住宅の相談窓口(ベターリビング)が県庁の近くに設けられ、様々な相談にのっていた。(熊谷)
  - 市町村の住宅相談は、相談員として建築士を役場のロビーに配置し、現地の建設組合職員もあわせて待機しており、住民から要望のあったときに対応できるメーカーに振り分けており、ワンストップが実現している。(村上)
  - 阪神・淡路大震災のときに供給されたホテルや社宅の戸数を、どこか把握しているか。(小林)
  - する必要があると感じている。(北後)
  - それらの数を鳴海先生が一部おさえているという話は聞いているが、すべてではないと捉えている。また、他府県の公営住宅については、供給された途端に住民が確保したため、兵庫県や大阪府は戸数を把握しきれていない。(小林)
  - 現在は財政上、自治体が公営住宅を確保することが厳しい状況にある。(村上)
  - かえって、住宅の借上げを増やす方がフレキシブルに対応できるかもしれない。(小林)
  - 総数からも、空き家の利用価値は高いと考える。(村上)
- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：2-1. 被災住宅再建に関する研究開発」説明(大西)
- 阪神・淡路大震災では、都市計画上の問題をはじめ起こった問題に対して、とるべき対策およびとれる対策が最初の段階では判断できず、すべてが五月雨式に明らかになっていったという経緯がある。そのため、混乱や様々な問題の発生につながったことから、住宅再建を行ううえでは、住宅再建メニューを一括提示し、そこから住民が必要なものを組み合わせて使うことが必要と考えており、今年はメニュー作りに取り組む。(大西)
  - 住宅再建メニューを提示することで、政策論としての(住宅再建の)可能性を示したいと考えている。(北後)
- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：2-2. 大都市大震災を対象とした生活再建の政策立案プログラムの構築」説明(小田)
- 所得税の雑損控除をベースに、被災の程度に応じた納得の得られる支援の枠組み、

つまり、どの程度の被災に対してどの程度の支援をするのか、というポイント制を検討しているところである。また、それらをもとに住宅バウチャーや避難所の食料等へのバウチャー方式の導入、またポイント制に応じたカフェテリアプランの導入を検討している。ワンストップサービスなどのスムーズなサービス提供方法についても、考慮する必要があると感じている。(小田)

- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：2-3. 産業復興支援方策に関する研究開発」説明 (小林)
- 商業と工業について、時系列的な支援プログラムの構築を目指しており、先日公表された復興基金についての報告書や、ここ5年の復興支援者会議でなされている零細企業から大企業にいたるまでの産業的な支援について調査や議論を参考に、検討を続ける。また、台湾集集地震での支援や、WTC テロ事件後の支援についても、参考事例として整理しようと考えている。(小林)
- 被災後、住宅再建メニューを一括提示するというのが、本当に可能なのか。住宅の補修もある意味メニューに該当すると考えられるが。(熊谷)
- 中越地震では、住宅の補修を決められた期間にしなくてはならなかったり、補修をしたら仮設住宅に入れなかったり、全壊では補修はできないなど、支援に様々な制約と、自治体の不十分な対応から、被災者は不公平感を抱く結果となった。被災者のニーズに応じて、支援ルールをその都度変えたことが問題になった。(村上)
- 実質的に、住宅の補修は生活の再建につながるが、その一方で「住宅を補修したら仮設住宅に入れない」など二律背反の決まりも出てきてしまっていることから、現在の仕組みをどう組み換えていくのかを考えるためにも、支援の全体図を描き直す必要を感じる。(糸井川)
- 大都市で大震災が発生した場合、仮設住宅の建設が厳しいことから、応急仮設住宅の確保が根本的な課題だと言える。住宅を何とか補修して雨露を凌ぐ、社宅や公営住宅の空き情報をどこかで一元管理し、被災者がいち早く借りることができるようにするなどして、仮設住宅の建設にかかる負荷を減らしたシステムの構築が必要になる。さらに、災害が発生し、被災者が受ける支援を意思決定した後で、事務手続き開始までに要する時間をいかに短縮するかということも重要である。(木村)
- 中越地震では、被災者が受けられる支援は最終的にり災証明に依存していたが、自治体によって発行の時期が異なったことと、支援の内容が流動的だったことから、被災者自身が最終的に受ける支援を意思決定できなかつたと捉えている。り災届けを印籠扱いして、それがないと何も出来ないというシステムは、大きな混乱を生む恐れがある。(熊谷)
- ノースリッジでは、GIS と組み合わせ、地域の被害をだいたい把握して、住民の被災程度を算定するという手法がとられた。それくらいの鷹揚さがないと、対応は難しいのではないか。(糸井川)
- ポイントの積み立て方はどう考えているのか。(村上)
- 被害によって支援の持ち点を定め、被災者の経済状況などを考慮して、救済メニュ



一から各自の再建メニューを選べるようにすることを考えている。(木村)

- 全壊、半壊といった切り分けは難しいのではないか。(村上)
- 段階ではなく連続量としたらどうか。(糸井川)
- これまでは支援内容を決めるために、全壊、半壊、と区切っていたが、連続量で評価することができるならば、評価する側とされる側の両者のストレスを軽減できるように感じる。(村上)
- 災害保護支給基準に、半壊、全壊という区切だけではなく、評価項目が複数あった方が、被災者の納得を得られるかもしれない。(小林)
- 被害戸数のカウントと救済の仕組みとを全く別物として扱い、支援内容を決定する必要がある。(木村)
- 東海地震・東南海地震もおそらく都市直下地震となり、仮設住宅の建設は難しい。カトリーヌの被害に遭ったニューオリンズでは、30万人の被災者に対して1戸も仮設を建設せずにトレーラーハウスで代用したり、個々の判断のもと域外避難したりした。30万人という被災者数は、阪神・淡路大震災のときの避難所生活者数と同レベルであり、アメリカでは仮設住宅を作らずに対応したことを、日本でも受け止める必要がある。しかしその一方で、域外に避難した人々が被災地に戻らない懸念はあり、まちの形成上はやはり被災地のなかに仮設住宅を建設した方がよいのだろうか。(小林)
- (ニューオリンズほど)被害や危険度のある地域に、同じまちを形成して人々が再度住み続けるのは、あまり効率的でないとも受け取れる。(村上)
- WTCやカトリーヌのときは、スラムクリアランス扱いだったとも言われている。(糸井川)
- 阪神・淡路大震災の被災地に対しても同様のことは言えるが、人々がいなくなっただけでは問題外である。適正な規模の適正な密度の新しいまちとして再生することが、復興の基本だと考える。(小林)
- アメリカでは、被災した事務所や講堂はトレーラーハウスで代用し、住宅は応急仮設をほとんど建設せず、民間のアパートの斡旋を受けるなどしている。(熊谷)
- 東京都は、首都直下地震では25万戸が被災すると算定しており、一方で中央防災会議では150世帯が被災すると算定しており、その1/3である約45万戸の仮設住宅が必要と算定している。(小田)
- 最近では、希望者には仮設住宅を建設する傾向にあるため、数字上は「被災世帯の1/3の仮設住宅建設」とされているが、実態は異なることが予想される。(木村)
- 阪神・淡路大震災のときは、結果として1/3の仮設住宅を建設している。(熊谷)
- 首都直下地震発生時の、被災世帯の2/3(100万世帯)は自力で解決するという想定も、現実的でないように感じられるが。(大西)
- 首都直下地震では、被災家屋の多くは焼失によるとされていることから、被災者はまずは住宅を確保する必要があると考えられ、域外避難をするなど何らかの対応をとる被災者も存在しうると考えられる。(熊谷)

- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：3-1. 被災市街地復興計画の立案・策定システムの開発」説明（熊谷）
- 資料 06-1-7-1「IV-3 復旧・復興 とりまとめ方針：3-2. 被災市街地復興支援システムの開発」説明（阪野）
- 子供向け教本は、震災が起きた場合の説明をするものなのか、震災が発生した後の行動などについて書かれたものなのか。（村上）
- 前者のイメージであり、事前配布を行うことを考えている。（阪野）
- 子供向け復興教本のイメージが掴めない。（糸井川）
- 今後詰めていく予定である。（阪野）
- 都市計画上の問題から法的な問題まで、仮設市街地が抱える課題の整理をお願いしたい。（木村）
- ニューオリンズの事例のように、仮設住宅が建設されなければ、仮設市街地の形成も危ぶまれ、首都直下地震発生時も同様のことが起きる可能性がある。仮設市街地を形成するうえでの根本の考え方が曖昧な印象があるが。（小林）
- 住民の流出を防ぐことが、仮設市街地の考え方の根本ではないか。（北後）
- 仮設市街地の考え方には、①避難所に別れて住むのではなく、焼け跡に仮設的な市街地を形成して住民の流出を防ぐ、②応急仮設住宅の団地の中に様々な施設を入れて、そこで生活ができるようにする（事例：長岡市陽光台）、という2種類があると考えられる。本テーマ担当の濱田氏の考え方は、①から②にシフトしてきているような印象を持っている。（熊谷）
- 濱田氏は、当初は阪神・淡路大震災の反省から、焼け跡に仮設住宅を形成し、まちを形成しながら市街地をリバイスしていく、といった考え方を持っていたように受け止めていたが、最近は仮設市街地の永久化・恒久化を謳っている印象がある。（糸井川）
- 議論に上がっている仮設住宅は公的なものと捉えているが、仮設市街地の考え方の根本は、阪神・淡路大震災のときに、個人が自身の土地にコンテナを買って住み始めたことに対して公的支援がなされなかったこと（事例：神戸市六甲道）に対する反省である。すると、震災復興からの様々な反省とともに、起こりうる課題は数多くあると考えられる。本テーマについては、仮設住宅の住宅単独の性質をまちらしくしていく、といった考え方になっていると受け止めてよいか。（大西）
- 必要性を感じる。（小林）
- しかし、東京ではその考え方だけではなく、個人の土地に仮設住宅を建設するということも、メニューとして議論する必要がある。（大西）
- 当チームでも、①まとまった土地がある場合は、公的な仮設住宅団地を建設し、その中にバラエティに富んだ機能を盛り込む、②まとまった土地がない場合は、仮設住宅と応急修理した住宅をあわせたまとまった単位で、それまで暮らしていた土地で本格復興に向けて仮設市街地を形成する、といった2種類の考え方を持っている。東京では、後者の考え方が主になってくる気がしている。（阪野）
- 東京で応急仮設住宅を建設するならば、都心から離れた地域になる。そうすると、被害の大きかった地域の中に、30戸くらいの小規模な応急仮設（事例：阪神・淡路

大震災時の地域型仮設)を建設することで、まだら状に形成されるのが仮設市街地なのか。(熊谷)

- それが、1パターンであると捉えている。(阪野)
- 最終的な復興の水準に向けて、復旧時点のものをどうシフトするかが大きな課題ではないか。時限的な建築法違反建築物を解消する方策の提示が、最も重要である。(大西)
- スリランカでは、政府がシェルター、簡易住宅、そして沿岸部から離れたまとまった土地に復興住宅と、3段階で住宅の再建に取り組んでおり、多くの被災者がそのシステムに従っている。その一方で、被災者個人がNGOと直接やり取りをして住宅を確保したものの、住宅が不十分なものであり個人が補修して使用しているという問題も起きている。首都直下地震でも同様のことが起き、仮設市街地を形成することは考えられないか。(村尾)
- 日本のNGOには、仮設住宅を作るまでの力はなく、逆に海外のNGOなどからの住宅提供に日本が応えられるかどうかは課題になりうる気がする。1985年のメキシコ地震では、応急仮設住宅をグリーンベルトや駐車場に時限的に建設し、被災者が暮らしていた土地を離れることなく住宅の補修や応急仮設住宅の建設・移住に備えた事例がある。(熊谷)
- まとまった土地にある仮設住宅団地の機能にバラエティを持たせることのポリシーはなにか。ニュータウンを計画することと同様ではないか。(糸井川)
- 中越地震では、コミュニティ単位での移住が実現しており、その中では学校などの様々な機能を仮設住宅に持たせることは議論の予知があるが、コミュニティ単位での移住が難しいと考えられる東京でも同様な状況になるだろうか。(熊谷)
- 東京では、どのような機能を盛り込むかということよりも、仮設市街地のマネジメント方法(コミュニティ単位をどうまとめていくのかなど)の方が大きい課題ではないか。(糸井川)

#### 議事 8. まとめ

- IV-3 復旧・復興グループとして、首都の復興の捉え方について、基本的なスタンスと概念規定を明確にする必要性を感じる。(木村)
- 被災する150万世帯の拡がり方や仮設市街地の候補地などの、具体例があるとイメージがしやすいのではないか。(北後)
- 弁護士会の復興シンポでは、復興の概念は被災者の生活再建に重点をおいていた。公開研究会では、量と時間の話題でリアリティが高まり、議論が盛り上がった気がする。(小田)
- データの収集が難しそう。(糸井川)
- 中央防災会議が出した被害想定では、復興のしようがないという印象を持っている。東京都の被害想定レベル(死者7,000人、全壊・焼失家屋25万戸)が限界だろう。(熊谷)
- 中央防災会議と東京都が出した各被害想定に添ったレベルの対策を準備しないと、ならない、といった結論になるのか。(北後)

- 阪神・淡路大震災のとき、復旧・復興にあたるため被災地を離れられなかった人の数は把握できているか。首都直下地震が発生したときの1つの対策として疎開が謳われているが、その土地にいて復興がなされるといふことを考えると、その数字は裏付けになりうる。(木村)
- 首都直下地震では、東京都の人口が半分になるイメージを持っている。(熊谷)
- 六甲アイランドの移動人口は把握できているのではないか。(小林)
- 不明だと記憶している(大西)。
- イランでは、自身の土地の監視のために土地の周りに住み着いている事例もある。(北後)
- 仕事を持っている人の動向は、企業(の移転等)によるものも大きいのではないか。リタイアした人々は企業と関係なく、財産次第か。(大西)
- 誰がその土地に残るかを考えるのは困難だが、誰がいなくなるかを考えることは調べられるかもしれない。(小林)
- 阪神・淡路大震災では、小さな子供がいる家庭は被災地を離れている。(大西)
- 学校にしばらくいない子供がいる家庭も、被災地を離れるだろう。(熊谷)
- 主に男性が被災地に残り、世帯分離も起きた。(大西)
- 病人のいる家庭も離れた。(小林)
- それは一時期か。(木村)
- 不明である。(小林)
- 大手の企業は、事業所の移転が起こりうるため、会社員といえども被災地を離れる可能性がある。(熊谷)
- 企業の動向としては、その方がむしろ自然と感じられる。(大西)
- P&Gは被害が出なかったが、大阪に移転した。(小林)
- あらかじめ危機管理計画で決っていたようだ。(大西)
- 次回研究連絡会の資料の出し方は？(糸井川)
- 研究のアウトプット・最終的な提言・他の課題との関わりなどと考えている。(熊谷)

## (2) 第16回研究連絡会

日 時：2006年7月1日(土) 13時30分～16時40分

場 所：東京国際フォーラム ガラス棟(G棟) 6階G-604会議室

出席者：研究開発代表者：熊谷良雄(筑波大学)

避難所管理・運営：森田 孝夫、阪田 弘一、高木 真人(京都工芸繊維大学)

戸建て住宅補修支援：村上ひとみ(山口大学)

応急住宅供給：熊谷 良雄(筑波大学)

被災住宅再建：北後 明彦(神戸大学)、塩野 計司(長岡工業高等専門学校)

生活再建支援：木村 拓郎、小田 淳一、首藤 由紀(社会安全研究所)

地域産業復興支援：小林 郁雄(まちづくり株式会社 コー・プラン)

被災市街地復興計画：

被災市街地復興支援システム：森反 章夫（東京経済大学）  
オブザーバー：奥野 智久（文部科学省研究開発局地震・防災研究課  
防災科学技術推進室）

議 事：前回研究連絡会（060610）の議事について  
総括シンポジウムの開催について  
避難所管理・応急住居供給システムに関する政策提言とその根拠について  
（1）避難所管理・運営の視点から《京都工芸繊維大学》  
（2）被災住宅補修支援の視点から《山口大学》  
（3）応急住居供給の視点から 《筑波大学》  
（4）主として政策提言に関する討議  
災害復興基本法大大特勉強会（060626）の議事について  
その他

配付資料：資料 06-2-1 2006年度第1回研究連絡会議事録（案）  
06-2-2 総括シンポジウムの開催について  
06-2-2(2) 大大特：総括成果報告シンポジウムの開催日程について  
06-2-3-1 避難所管理・運営に関する研究開発  
06-2-3-2(1) 地震後の住宅再建に関する世帯の意志決定要因の分析  
06-2-3-2(2) 2004年新潟県中越地震の住宅復興アンケートを活用した  
補修可能性の推定  
06-2-3-2(3) 地震による住宅被災・復旧データベースを活用した補修  
可能性の推定  
06-2-3-2(4) 被災戸建住宅の補修支援－住宅復旧相談の役割と情報化  
提案－  
06-2-3-3 応急住居供給に係る研究内容と政策課題  
06-2-3-3(追加) 「平成16年(2004年)新潟県中越地震」における応急  
住居供給とその課題  
06-2-4 災害復興基本法大大特勉強会（060626）議事概要  
06-2-5 大大特IV-2 研究成果発表・シンポジウム（060728）開催  
について

議事概要：

議事1. 総括シンポジウムの開催について

- 資料06-2-2「総括シンポジウムの開催について」、06-2-2(2)「大大特：総括成果報告シンポジウムの開催日程について」説明（熊谷）
- 総括シンポジウムは、12月21日（木）、22日（金）東京国際フォーラムにて開催されることが決定した。資料06-2-2(2)「大大特：総括成果報告シンポジウムの開催日程について」のメール内容をもって、スケジュールは確定と認識している。シンポジウムでは、全研究関係者の出席が必要だと理解しているが、先生方のご予定はどうでしょう。（熊谷）

- 21日(木)、22日(金)で対応可能。(森田)
- "       (村上)
- "       (小林)
- プログラムの内容および発表方法については、基本的に先生方にお任せしたいと考えている。(奥野)
- プロシーディングの準備は必要か。(熊谷)
- 2007年3月開催の場合は準備を検討していたが、12月開催では研究途中でありとりまとめは難しいと認識している。そこで、シンポジウム当日に参加者の方に希望をお聞きし、後日郵送することになるのではと考えている。また、シンポジウム会場での配付資料については、追ってご相談させていただきたい。(奥野)

議事2. 前回研究連絡会(060610)の議事について

- 資料06-2-1「2006年度第1回研究連絡会議事録(案)」説明(熊谷)

議事3. 避難所管理・応急住居供給システムに関する政策提言とその根拠について

- 本日の第2回研究連絡会から3回にわたって各テーマ別に議論を行い、各回の司会を各テーマのとりまとめの方(避難所管理・応急住居(060701):熊谷先生、住宅再建(060805):大西先生、事前復興計画(060930):中林先生)に行っていたきたい。また、6月26日に開かれた災害復興基本法大大特勉強会(資料06-2-4参照)については、本日は概要をご説明いただき、次回の研究連絡会で詳細な報告を行っていただくことになっている。(熊谷)

(1) 避難所管理・運営の視点から《京都工芸繊維大学》

- 資料06-2-3-1「避難所管理・運営に関する研究開発」説明(森田)
- 阪神・淡路大震災のときは、神戸市が指定外避難所を把握し、物資と食事を供給したが、避難者の把握は非常に困難だったと認識している。避難所に限らず、被災者が集まってしまった場合、行政は何らかの支援をしなければならない。すると、指定避難所、準指定避難所、指定外避難所の区別は非常に難しいのではないか。(熊谷)
- 指定避難所には行政職員が常駐し、避難所の周辺の地域にも情報を発信するなど、地域の拠点としての役割を持つ。一方準指定避難所は、行政職員が常駐することではなく、その点が大きな違いである。(森田)
- 阪神・淡路大震災後に作成された災害時要援護者の避難行動マニュアルは、「避難行動モデル」の対象の一種になりうるのか。(森反)
- そもそも避難行動モデルを構築することでなし得たかったのは、避難者に避難所を自由選択させた場合の行動(避難所による被災者の吸引状況)の分析である。そこで、避難所の規模と魅力に応じて避難者がどのような避難行動をとるのかをシミュレーションしたところ、システム上の欠陥(時間の経過に反していつまでも避難できない地域)が現出してしまい、対応できなかった。また、災害時要援護者の避難については地域防災計画の内容把握にとどまり、避難の実態の把握およびモデルへの組み込みには及んでいない。(森田)

- 中越地震では、生活条件は良くなるとわかっているにもかかわらず、自宅で生活できた住民は避難所に行かないことがあった。今回そのような人々は考慮しているか。(塩野)
- 本分析の前提は、家が倒壊し住めなくなったこととしており、避難者の定義も家が倒壊して住めなくなった人としている。(森田)
- 避難者の行動パターンは様々であることから、避難所における物資の配布や準指定避難所との関係を議論するうえでは、まず避難所の定義づけが必要だと考える。また、非常時の物資の買い上げの現実性に疑問を感じる。小売店の抱えている商品は多品種少量で、大量の避難者に配るには向かないこと、行政が買い上げることで被災地から(一時的にしても)物資がなくなることなどを考えると、あまり現実的でないような感がある。また、買い上げにより在宅被災者が物資を買えなくなるといったデメリットの発生も考えられ、議論の余地がある。現在、地域防災計画では様々な協定が結ばれており、その評価についても検討が必要だと考える。(木村)
- 有珠山噴火のときの伊達市では、市内に店舗が少ないため市外に買い物に出ている住民が存在した。地域によって違いはあるだろうが、協定を結んでいたとしても、全面的な援助は難しいのではないか。神戸市でも避難したのは市民の半分であることを考えると、避難所に行かない被災者への支援は大きな課題である。(熊谷)
- 民間流通をまったく排除してしまうと、避難所に入らない被災者や準指定避難所への物資の供給をすべて行政が担うことになり、それでは戦略的に難しい。(木村)
- 阪神・淡路大震災と中越地震を比べると、神戸市では家に特に備蓄はなく、加えて水の供給が止まり、自宅での生活が難しかった。その一方、新潟県では、備蓄もあり水道も通っていることから、多少家屋が損傷していようとも自宅で生活する人もいたことから、地域の生活様式によって支援のあり方は異なると考える。(熊谷)

## (2)被災住宅補修支援の視点から《山口大学》

- 資料 06-2-3-2(1)「地震後の住宅再建に関する世帯の意志決定要因の分析」、06-2-3-2(4)「被災戸建住宅の補修支援－住宅復旧相談の役割と情報化提案－」説明(村上)
- 全壊家屋は通常新築を選択すると予測されるが、川口町では全壊家屋に応急修理を多数施している。そのことによる「全壊家屋だが補修」という選択肢の存在が、ロジットモデルのパラメータが安定しにくい要因ではないかと感じられる。また、過疎地域ダミーが建て替え抑制の要因という考察がされているが、どのような背景が考えられるのか。(熊谷)
- 新築か補修かをロジットモデルで分析するうえで、鳥取県西部地震、宮城県北部地震、新潟県中越地震のアンケートデータを用いており、そのうち過疎地域に該当するのは日野町と川口町である。過疎地域ダミーが建て替え抑制要因になりうる背景には、域外移転該当住民がアンケートの対象になりづらくデータ上考慮が難しいことや、分析のため対象とするデータを「新築」と「補修」に限定していることの影響が考えられる。(村上)
- 各地域での支援制度が異なるため、このモデルで支援金が住宅再建に与える影響を分析することは難しいと感じる。鳥取県では、県が独自に補修費用として150万円

を支援したことが補修を促進し、川口町では公費解体をしたことが解体を促進したのではないかと聞いている。住宅再建について、個人の意志決定に加えて、制度の影響を考慮する余地もあると感じる。(北後)

- 川口町は過疎地域指定だったので、同じ被災地でも小千谷市などでは適用できない住宅本体の解体をも公費ですることになったのか。(村上)
- 川口町の単費ではないかと思う。(熊谷)
- 公費解体制度をとり入れた後、広報は「住宅を解体しても新たな住宅が供給されることはないので、解体する前によく考えてください」と呼びかけていた。(村上)
- 公営住宅・仮設住宅の負荷を減らすためには、補修を進めることが大きなテーマである。補修を促進するため、現在の経済状況(行政の制度の充実を含む)・補修に係わる技術・ソフト(補修についての相談対応)の何をどのようにすればよいかという点について、現在どのような手応えを感じているか。(木村)
- 技術の重要性は強く感じるが、現在の研究体制では追究しきれない部分がある。また、研究グループのメンバーからは、役場で住民からの相談を待つという体制では対応しきれないのではという意見があり、今後検討していく予定である。さらに、宮城県北部地震の一年後の調査では、応急危険度判定のみでなく被災度区分判定も実施する仕組みや講習会を開き、次なる震災に備えようという動きがあった。2つの判定を行う際、その場で住民にアドバイスしたり相談にのったりすることが、住宅補修を進める要因になるのではないかと感じているため、その後の進展について追いたいと考えている。(村上)
- 阪神・淡路大震災では、職人の数が足りないという問題もあった。(木村)
- 情報を均等に伝えることも重要だと捉えている。住宅相談を受け付けるだけでなく、地域に出て説明会などを開くことで、住民が制度について共通の理解を得ることも期待できる。(村上)
- 支援金額は、新築か補修かの意志決定にあまり影響がないようにみえるが。(木村)
- 意志決定する際に、最も効いている要因は何か。再建者の意志を支えているものは何なのか。それらが明らかになることで、支援の方向性がみえる気がする。(森反)
- 建物の破損レベルとの関係は分析している。(村上)
- 個人の資産額や資金調達能力、また支援内容が変化する制度などの影響があり、事態は複雑と考えられるが。(森反)
- 個人の資金・支援制度・補修か建て替えの意志決定、という3者の流れと、地域への愛着などとの関係は、このプロジェクト以前の研究であり、現在は範疇外である。(村上)
- 鳥取県西部地震、宮城県北部地震、新潟県中越地震の3事例を、あえて分けて分析する方が、地域や制度の影響の違いが明らかになるのではないか。(熊谷)
- 研究の方向性としては、「直して使えるものは直す」となるのか。(塩野)
- そう考えている。(村上)
- 補修も建て替えもできない人はどうすればよいか。(塩野)
- 建て替え費や補修費を相談時に見積もり、住民に提示してはどうか。(北後)
- 被災度区分判定などをしたときに、補修費はある程度見積もれるのではないか。(塩



野)

- そう考えるが、実施に踏み切れないところを見ると、何かがネックになっていると思われる。(小林)
- (3) 応急住居供給の視点から《筑波大学》
  - 資料 06-2-3-3 「応急住居供給に係る研究内容と政策課題」説明 (熊谷)
    - 防災集団移転のスポット的適用とはどういうことか。(森反)
    - 中越地震以前は、集団移転は隣り合う 10 世帯以上を単位としていたが、(地震後は) 5 世帯以上とした。また、集団移転を希望する世帯の間に (移転を) 希望しない世帯が存在しても「(将来的に移る) 同意書」をもって OK とした。新潟県は、雪崩などの被災経験から、集団移転にはかなり慣れている。(熊谷)
    - 防災集団移転した方が多くの支援を得られるので、補修をせず移転した可能性もある。(北後)
    - 他の災害で防災集団移転した土地の多くは、住むことができない状況になっている。しかし中越地震では、移転しても農業を以前の居住地でできるなど、集団移転が緩く適用されており、そのことがかえってデメリットを生んでいるような印象がある。(熊谷)
    - 小千谷市は山からおろす、山古志村は山へ戻すという政策をとったが、本来は住民発意のはずである。小千谷市ではどのようなプロセスをもって、そのような政策にいたったのか。(木村)
    - 西谷では、前町長が防災集団移転の指揮を執り、さらに移転先は目と鼻の先だったため、移転が促進した。一方塩谷では、市が平場に復興住宅を建てており、そちらに移った人の方が多かった。(熊谷)
- (4) 主として政策提言に関する討議
  - 避難所に限らず、被災地域全体への物資の供給をみると、新潟では報道などに応じて物資がまとめて大量に送られてきており、対応しきれなかった。また神戸では、発災から 2 週間くらいは各避難所の物資保有量は大きな違いがあるなど、物資の分配は困難が多いと捉えている。(熊谷)
  - 神戸市真野地区では、それまでのまちづくりの歴史をもって、真野小を拠点とした各地域への分配を実現した。(森田)
  - 真野地区は、住民に対して「(地域が) 自ら分配する」と意思表示した。(小林)
  - 物資の分配のイメージは真野地区だが、(モデルとして) 非現実的な印象もある。(森田)
  - 通常は、精神的な問題が出るだろう。行政が配るなら役人への不平で済むが、被災者自身が行うと不満のはけ口がない。地域通貨 (フードチケット) の事例はないのか。(小林)
  - 基本の考え方は、災害救助法の現物支給である。神戸では、ローソンが早く営業再開して民間流通をキープしていたことが、在宅被災者の物資確保の面で大きかった。また、ポートアイランドでは、団地自治会が物資を一括して管理していた。(木村)
  - ポートアイランドでは、団地まわりに食品工場が多く存在していたことが幸いだった

た。製造側は、ストックしておくなら分配した方がよいと考え行動したという話も聞くが、それも日頃のつきあいの結果が大きく影響しているのだろう。また、団地住民と工場をつなぐ、流通関係者がいた可能性もある。(小林)

- 東京の場合、中央区などの避難不要の地区は、他から住民が逃げ込んでくるなどして一時的に人口が増えると考えられるが、そこには物資は届かず物資は被害を受けた地域に行くのか。現在の防災計画では「安全な地区には何もしない」というように受けとめられるが、それは現実的なのか。(森田)
- 都心3区は企業の数が多く、議論の中心は帰宅困難者対策や本社機能の維持だったため、10年前はあまり気にされていなかった。しかし、最近は夜間人口が増えているため懸念はあるが、都心3区は船などの手段を使って外に出られるよう検討している。(熊谷)
- 人が入ってくることで、昼間に発災して昼間人口が残される方が問題だと感じる。(木村)
- 大量の物資を届けることは可能と考えるが、どう配るかが問題ではないか。災害保護のようなかたちで、必要な人が買いに行くかたちを担保するという政策提案もできる。(北後)
- チケットはどう配るのか。防災訓練では、薬などの入手方法について質問が出る。一時的にセブンイレブンなどのシステムを使い、被災者の要望や物資の状態を入力して処理するような仕組み作りが必要なのではないか。(森反)
- ローソンは動く。(小林)
- 避難所は3日間の物資を担保し、その先は市場経済にすべきだと考える。しかし、普通の貨幣経済への即時対応は難しいと予測されるため、お金に替わるチケットが必要だと考える。(小林)
- アメリカでは、公的機関が企業に物資を出させる。(熊谷)
- 供給される人の特定ができないことから、チケットも現実的に難しいだろう。(木村)
- 配給券としてのチケットではなく、金券代わりのチケットを避難所で配ればよい。(小林)
- 金券代わりのチケットで、営業を再開した店に住民が行くことで、店および地域の復興に貢献できる。(木村)
- 現物支給の精神から離れないために、「弁当券」や「薬券」といった対象を限定したチケットならよいのではないか。(熊谷)
- 物資について、主な議論は当初の3日間と認識している。しかし、東海・東南海地震では、例外となりそうだが。また、6年ほど前にコンビニエンスストアの備蓄調査をした結果、(対象となる住民の密度にもよるが)3~4日分の備蓄はあった印象がある。どこかで詳細な調査は行われていないか。(小林)
- コンビニ協会は、店舗の備蓄についてのデータは出せないと認識している。(熊谷)
- NPO支援業務だが、NPOに期待する業務は具体的に何か。避難者名簿作成だけでなく、被災程度などのデータ収集などもするなどして、復興の足がかりにはならない

か。(森反)

- NPOにも、役所のできないことの補助のみをしたり、弱者対応をしたりと、様々である。NPOに仕事内容を提示したり、準避難所に市職員の代わりに運営に参加してもらったりする余地はある。(森田)
- NPOには、①1避難所に入るNPO、②得意事項を複数持つNPOの2種類が存在すると認識しているが、どのように係わってもらう必要があるか。持論としては、本来避難所運営は避難者中心で、そのサポートは行政職員であるはずである。となると、②のタイプのNPOが、職員の行けない準指定避難所を複数担当するというかたちになるのではないかと感じている。(熊谷)
- 自治体の中には、災害時要援護者が避難所から他所へ移動する際に、NPOの手を借りたいという声もある。(森反)
- 国が避難所運営マニュアルを定めることは難しいのか。(森田)
- 避難所の運営形態は、地域によって全く違う。しかし、マニュアルを国が決めるとその通りやらなければならない。救助法に何らかの枠を設ける余地はあると考えるが、基本的には地域に任せる方がよいのではないか。(熊谷)
- 災害によって様相が全く異なるため、最小限のポイントのみを記した標準ガイドラインはあってもよいかもしれない。(木村)
- (森田先生方と開いた大阪での研究会で、越山先生からお話があった) FEMAのエマージェンシーサポートファンクションのように、調整機能は全国統一でものよいのかもしれない。(北後)
- 避難所設営当初は、基本ガイドラインに加え、NPOによる立ち上げサポートが有効かもしれない。(木村)
- NPOには「うちの団体は〇〇をする」といったような強固な意志を感じるため、様々な状況に対応できるかどうか懸念がある。(熊谷)
- 林春男先生監修の避難所用様式集CDのようなものがあると心強い。(小林)
  
- 防災集団移転の資料は、大都市での防災集団移転もありうるということか。(木村)
- これは参考までに情報提供したもので、大都市ではあてはまらないと思う。(熊谷)

議事4. 災害復興基本法大大特勉強会(060626)の議事について

- 資料06-2-4「災害復興基本法大大特勉強会(060626)議事概要」説明(小林)
- 関西学院大学災害復興制度研究所、阪神・淡路まちづくり支援機構の先進的研究などを、次回詳しく紹介したいと考えている。(小林)

議事5. その他

- 資料06-2-5「大大特IV-2 研究成果発表・シンポジウム(060728)開催について」説明(熊谷)

### (3) 第17回研究連絡会

日時：2006年8月5日(土) 13時30分～16時30分

場 所：東京国際フォーラム ガラス棟（G棟）6階G-604会議室

出席者：研究開発代表者：熊谷良雄（筑波大学）

避難所管理・運営：森田 孝夫（京都工芸繊維大学）

戸建て住宅補修支援：

応急住宅供給：熊谷 良雄、糸井川 栄一、村尾 修（筑波大学）

被災住宅再建：大西 一嘉、北後 明彦（神戸大学）、

塩野 計司（長岡工業高等専門学校）、

越山 健治（人と防災未来センター）、

紅谷 昇平（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）

生活再建支援：木村 拓郎、小田 淳一、首藤 由紀、高橋 明子

（社会安全研究所）

地域産業復興支援：小林 郁雄（まちづくり株式会社 コー・プラン）

被災市街地復興計画：中林 一樹（首都大学東京）

被災市街地復興支援システム：濱田 甚三郎（首都圏総合計画研究所）

議 事：前回研究連絡会（060701）の議事について

総括シンポジウムの開催スケジュールについて

住宅・生活・地域産業復興支援に関する政策提言とその根拠について

【司会進行：神戸大学 大西先生】

(1) 災害復興基本法勉強会（060626）の報告

(2) 被災住宅再建の視点から 《神戸大学》

(3) 生活再建支援政策の視点から 《社会安全研究所》

その他

配付資料：資料 06-3-1 2006年度第2回研究連絡会議事録（案）

06-3-2 大都市大震災軽減化特別プロジェクト  
～総括成果報告・シンポジウム～（案）

06-3-3-1-1 『災害復興基本法』の勉強会＋交流会の報告

06-3-3-1-2 『災害復興基本法』の勉強会＋交流会 プログラム

06-3-3-1-3 （資料）日本の防災法制度の歴史的展開

06-3-3-1-4 復興基本法に期待される役割

～復興基本法制のアウトラインを基礎にして～

06-3-3-1-5 復興基本法への道

06-3-3-1-6 中越地震の現場（被災地）から

06-3-3-2-1 大大特復旧復興（被災マンション）提言について

06-3-3-2-2 被災住宅再建に関する研究開発分野からの提言とその根

拠

06-3-3-3 大都市大震災を対象とした生活再建の政策立案プログラ

ム

の構築

議事概要：

議事 1. 総括シンポジウムの開催スケジュールについて

- 資料 06-3-2「大都市大震災軽減化特別プロジェクト～総括成果報告・シンポジウム～（案）」説明（熊谷）
- 復旧・復興チームの発表が割り当てられている 12 月 22 日（金）午後は、研究に携わられている皆さま全員のご参加をお願いしたい。なお、発表形式については、11 月 26 日に予定されている公開研究会との兼ね合いも考慮し、今後調整する予定である。（熊谷）

議事 2. 住宅・生活・地域産業復興支援に関する政策提言とその根拠について

(1) 災害復興基本法勉強会（060626）の報告

- 資料 06-3-3-1-1「『災害復興基本法』の勉強会＋交流会の報告」、06-3-3-1-2「『災害復興基本法』の勉強会＋交流会 プログラム」、06-3-3-1-4「復興基本法に期待される役割～復興基本法制のアウトラインを基礎にして～」、06-3-3-1-5「復興基本法への道」説明（大西）
- 『復興』という用語がはっきりしない。『復興』の定義を定めるべきとの声も聞こえるが、法律実務家からは難しいとの声があがるだろう。中越地震の被災地でも、例えば前にあった道路の修復など、元に戻すことには予算がつくが、新たに作ることには微々たるお金しかつかない。（小林）
- 国の公共資本には『復興』の概念はなく、公的な面での“原型復旧”を基本に考えている。一方、被災者サイドや研究者たちは、『復興』をより良い生活状態にすることと私的な意味でも捉えることから、中央官庁との議論にはずれがある。基本法的なもので、公と私を定義することが重要なのではないか。（中林）
- 産業も復旧融資以外にはほとんど予算がつかず、復興基金頼りである。『復興』は政治問題化されるが、それでよいのか。ソフトはハードと違って“前の通り”には戻らない。すべきことをするには、復興基金も視野に入れた法律化が必要なのではないか。（小林）
- その点が復旧・復興チームの結論になるのではないか。我々が立法することは難しいことから、チームの提案のコンセプトを体系的に示すべきではないか。（中林）
- 確かに、法律を定めるには、言葉の定義を定め、財政背景を固める必要があることから、我々の手には負えないだろう。（大西）
- 法体系として『復興』を定められるか、という疑問がある。『復旧』は、同規模の災害が起きて被害を受けないようにする、といった基準があるが、『復興』には「どういうまちにしたいか」という別の基準が入る。その＋αの部分に法に入れられるか。（熊谷）
- 山中グループは、“（被害を受けると）以前と同じ状態には直らない”ということを考えてうえて、法が必要との見解を持っている。（大西）
- 『復興』と「生活の復旧」の違いは？（糸井川）
- 国はファンドの背景としての法と捉えており、「生活の復旧」と言ってしまうと災害救助法と一緒にされ予算がつかない。災対法などと比べて、復興基本法のやるこ

とがはっきりしない。枠の中で自由に使える復興基金を国が担保することが、最終的な落としどころになるのではないか。(越山)

- 法律で定められていても、実際になされていないことが多々ある。基金をつくって地方が自由に使える方が喜ばれるのではないか。(紅谷)
- 被災後に出てくるニーズはどんどん多様になる。それらをうまくこなしてこそ復興となるが、すべてのニーズに対応する法をつくることは不可能である。どのようなニーズ(不満)が出てきても対応できる「ドラえもののポケット」的なものを用意しておいて、国民がそれをどう使うかという運用ルールを決めておく必要がある。(中林)
- バックアップするものがない仮設市街地については、渋谷氏(国土交通省都市・地域整備局開発企画調査室長)からは「国のまちづくり交付金を柔軟に運用すべきではないか」との議論があった。では、復興基本法は何を頼りにすべきか。(濱田)
- 災害救助法が制定された背景には、昭和21年の南海道地震の際の自治体格差の存在があり、全国一律の基準を求める声が高まって法の制定に至った。一方、阪神・淡路大震災の復興基金は兵庫県と神戸市によるもので、豊中市では大きな被害を受けても基金の支援はなかった。そのことを受けて、その都度何をするかを考えるだけではノウハウが伝わらないため、『復興』を制度として担保すべき、との声が津久井氏からあがっている。(大西)

## (2) 被災住宅再建の視点から《神戸大学》

- 資料 06-3-3-2-1「大大特復旧復興(被災マンション)提言について」説明(大西)
- 阪神・淡路大震災以降実現を求めていた事柄が、耐震偽装事件などを経て次々と実現しつつある。(大西)
- 政策2「住宅検査制度」を義務化した場合、マンションを売るときには、耐震性は考慮されるのか。(村尾)
- 住宅性能表示制度(3ランク分け)を適用し、その評価を受けたものでないと売れないような仕組みを設けるべきだと考える。(大西)
- 現在は、マンションの売買に絡むような住宅検査制度はとられていない。(小林)
- マンションを買う人が評価を受けなければならない、ということではないのか。(塩野)
- 評価を受けるための費用が大きいことや、評価を1戸受けることは建物1棟全戸が評価を受けることと同等なことを考えると、持ち手(売り手)である全戸で評価を受けることが妥当である。(大西)
- 政策3「ノンリコース型ローン」が成立するとなると、マンションの買い手に対するローンだけでなく、マンションを売った場合の新たな買い手に対するローンも設けられ、すべての責任を銀行が負うことになる。銀行はそこまで大きなリスクを抱えることができるか。(中林)
- 地震リスクの高い建物にはローンがつかず、補強しないと売りたいくても売れなくなる。そのことがインセンティブになると考える。(大西)

- 現在の保険（特に損保）では考慮されていないのか。（小林）
- 今でこそ若干は考えられてきているが、少し前までは築年数は考慮されたが、耐震補強の実施の有無は物件の評価対象ではなかった。（大西）
- 不動産の証券化ではノンリコースローンになっている。また、ノンリコースローンとリコースローンの中間の立場をとった“リミテッドリコースローン”という考え方もある。現時点では分譲マンションではなく、小規模な賃貸アパート経営者向けに行われ始めた程度にとどまる。（紅谷）
- リコースローンは住宅取得のためサラリーマンが所得から支払うというローンの仕組みである。一方のノンリコースローンはリバースモーゲージ的に資産価値に見合う資金を受けとって、借金返済を含めて生活を運用することであり、仕組みの移行は大きな転換だと言える。現在、ローンは55歳くらいまでしか組むことができないことを考えると、財産（もの）を持っている人がそれを活用して高齢化社会を生き抜いていけるような仕組みの必要性を感じる。また、銀行がリバースモーゲージを取り入れることで、銀行がインスペクターとなり、防災（復旧・復興）の面でも建物の質の面でも発展が望める。（中林）
- 銀行がリバースモーゲージを行うということは、①ストック：建物の初期性能の評価、②フロー：維持管理の評価（メンテナンスが不十分な建物管理への銀行の介入）の、とくにフローのマネジメント効果が期待される。経済状態が一定の場合、年を経ると建物の価値は下がっていくが、ノンリコースを導入することで（価値の）下支えになる。金融機関が建物の管理に意見できる仕組みをつくることが重要である。（大西）
- 本来お金を貸すと言うことは、（前述のような）担保としているものをマネジメントするということを指すはずである。（小林）
- 建物の価値が下がった場合、当初借りることのできた金額と現時点での金額の差額を、その場で返済するよう迫られることはないのか。（首藤）
- 大きな価値の変動がないように金融機関が介入する必要があり、万が一そのようなことが起きた場合は金融機関が負担しなくてはならないだろう。借り手は一手に負担を引き受けることはないが、頭金の支払いを多めに払うことや、金利が高まることを受け入れなくてはならない。つまり、貸し手のリスクが高まり、一方の借り手は高い金利だが安心して借りることができるようになる。（大西）
- 資料 06-3-3-2-2「被災住宅再建に関する研究開発分野からの提言とその根拠」説明（北後）
  - p.10～11 のグラフは、対象は都市・住宅などであり、縦軸は地域の経済や人口など様々に受け止められるが。（村尾）
  - p.11 の住宅再建の基本目標を定めることが難しいのでは。（塩野）
  - 様々な災害における復興事例の考察を通じて、復興のビジョンを描いていきたいと考えている。グラフは復興のイメージを表すものであり、これをもとに制度設計を議論する訳ではない。（北後）
  - グラフの中で「都市・地域・住宅の脆弱性」が表現されているが、復興と脆弱性の

関係がわからない。(糸井川)

- 脆弱性によって曲線のマイナス部分(=被害の大きさ)が決まる、といった解釈でよいか。(紅谷)
- そう考えている。(北後)
- 脆弱性を表現するならば、X軸にもY軸にも直行するようなZ軸をとり、脆弱性の大きなところと小さなところで曲線の落ち込み具合の違いを3次元的に表現した方がわかりやすいように感じる。(糸井川)
- ここでいう曲線の落ち込み具合、つまり被害の大きさは、ハードと脆弱性の積と捉えてよいか。(村尾)
- そう考えている。(北後)
- 復興の成果は具体的に何を表現しているのか。(塩野)
- ある時点を基準としたとき、その点に到達することのできるスピードを指すのではないか。(村尾)
- X軸の切片での傾きが小さければうまくない復興で、勾配が立ち上がっていればいい復興なのか。(塩野)
- 復興の良し悪しは、目標の設定によって変わる。スピードという評価軸で見れば、早ければよく遅ければ悪くなる。一方、あるレベルを求めるという内容的観点から捉えれば、あわてて途中で終わってしまうのではなく、ゆっくりでもそのレベルに到達すると良い復興となる。目標の設定をするために、モデルを描いてみるのが適当のように感じる。(中林)
- 被災者・被災地が掲げる目標を達成することが、復興の成果だと考える。その場合、グラフでのハードの推移は一般的に決まってくるが、ソフト(例えば、被災者の心理面)は一意的に表現できない。グラフでの表現は都市のハード面にとどまる。しかし調査結果から、8~9割の被災者の生活感、都市のハードの復旧・復興に伴い5年くらいの期間で変化する傾向が出ていることから、グラフから被災者の心理面の変化の一部も読み取れるのではないかと考える。(越山)
- p.10とp.11で曲線の立ち上がり方の違いは、意図したものか。(小林)
- p.11(よりよい復興モデル)では、じっくり計画を練り迅速に実行してほしい、という意図を込めている。(北後)
- p.11のグラフでは、時間の経過に伴いコミュニティの評価は上昇している。(紅谷)
- 地域によっては、震災をきっかけにしてコミュニティ活動が生まれ、時間の推移に伴って活動が収束してしまったところもある。阪神・淡路大震災後の復興の様々なケースを実体的にグラフで表現し、そこから幾つかのパターンを見出して、望ましい復興を説明するとわかりやすいのではないか。(中林)
- 震災前は(曲線は)一定の状態が適当なのか。(小林)
- 復興モデルを構築するうえでは、Opportunity Loss(従前との差を時間積分でとり面積の最小を求める)を評価すべきという考えがある。p.10に比べてp.11の方が事業期間は短いはずだから、曲線の立ち上がりが遅くなることは不自然であり、また事前復興をコンセプトとして組み込んでいけば立ち上がりはもっと早まるかもしれない。(糸井川)



- 曲線が立ち上がる先（復興モデルの目標）を復旧とすれば、考えやすくはある。（越山）
- 復興のために復旧が遅れてよいのか。つまり、質は考えずに早急な復旧に取り組むのか、質の向上を前提とするがゆえに復旧が遅れることを許容するのか。（糸井川）
- 被災住宅再建のうえでは、計画者がどちらかを決めるのではなく、被災者がどちらがよいか選ぶものだと考えている。（越山）
- 選ぶという考えもあるが、多目的最適化という捉え方もあるのではないかと。評価指標は複数あると考えられるので、計画プロセスを工夫することで両者を改善できる余地はある。トレードオフになっているとは思えない。（糸井川）
- （復興モデルを）計画ツールとして使う側にわかるよう、工夫していただきたい。（大西）

(3) 生活再建支援政策の視点から《社会安全研究所》

- 資料 06-3-3-3 「大都市大震災を対象とした生活再建の政策立案プログラムの構築」説明（木村）
  - 支援ポイントの上限を 400 ポイント（400 万円）とする根拠は何か。（大西）
  - 耐震偽装問題に関わる助成(p. 4)を参考に借入れ金額を 2,000 万円として考え、検討している方法にあてはめ 5 分の 1 にすると 400 万円（400 ポイント）が算出される。この額は、生活再建支援法や仮設住居支援などと比較をしても、社会的同意の得られそうな額と捉えている。（小田）
  - 割増率はどのようにして必要なのか。（熊谷）
  - メニューによって 1 ポイントの重さを変えることで、政策的誘導の効果が得られると考えている。（小田）
  - メニューによっては、20 ポイント分の申請をしたら 40 万円分の支援を得られるということか。（糸井川）
  - そう考えている。（小田）
  - 割増率は事前にすべてきめておくのか。災害の種類や地域によって、割増率は変えるべきではないか。（熊谷）
  - メニューの項目の変更をも視野に入れて、考慮が必要だと考える。（小田）
  - 中越では、冬に向けた豪雪対策が必要になると考えられるため、やはり地域の考慮は必要だと考える。（大西）
  - 論理的に必要性はわかるが、実際に行うとなると、時間の経過に伴って決めていかななくてはならない事柄もあるのではないかと。（熊谷）
  - 雑損控除の対象となる 3 年間を目安に考える余地もある。（小田）
  - この制度では、トータルで 400 ポイントが与えられ、その枠の中で被災者自身がポイントの使い方を決める、という理解でよいか。（小林）
  - そう考えており、救助法や支援法に代わるものとして提案している。（小田）
  - 「400 ポイント与える」と決めることができるか。災害の規模や地域、すなわち復興に要する総コストとの関係で、ポイントは上下するのではないかと。（小林）
  - 財務省が意志決定できるような、予算枠の制限についての議論を乗り越えたうえで

の提案が必要である。税収の減少分をコントロールし、被災者に対して効率的かつ必要なように分けるといふ点で、雑損控除を考え方に用いていることは評価されるだろう。(越山)

- 被災者の受けられる支援も国の支出も、トータルの金額は変わらない。また、仕組みとして真新しいものではないので、受け入れられやすいのではないか。(小林)
- 当チームは、全く新しいシステムを提案しているのではなく、従前の仕組みをつかったシステムの切り換えを提案している。(木村)
- 支給の方法はどのようなものか。エコマネーのようなクーポンならば、地域の産業復興にも寄与できる余地がある。(大西)
- 雑損控除を行うとなると、一定の期間が必要なのではないか。(糸井川)
- 当チームでも課題と捉えている。現時点では、自己申告による緊急融資を行い、落ち着いた時点で精算することが最もリアリティがあると考えている。(小田)

#### (4) 第18回研究連絡会

日時：2006年9月30日(土) 13時30分～16時30分

場所：東京国際フォーラム ガラス棟(G棟) 5階G-504会議室

出席者：研究開発代表者：熊谷良雄(筑波大学)

避難所管理・運営：阪田 弘一(京都工芸繊維大学)

戸建て住宅補修支援：村上ひとみ(山口大学)

応急住宅供給：熊谷 良雄(筑波大学)

被災住宅再建：大西 一嘉、北後 明彦(神戸大学)、  
塩野 計司(長岡工業高等専門学校)、

生活再建支援：木村 拓郎、小田 淳一、首藤 由紀、高橋 明子  
(社会安全研究所)

地域産業復興支援：小林 郁雄(まちづくり株式会社 コー・プラン)

被災市街地復興計画：中林 一樹、饗庭 伸、市古 太郎、皆川 晃夫  
(首都大学東京)、

吉川 仁(防災アンド都市づくり計画室)

被災市街地復興支援システム：濱田 甚三郎(首都圏総合計画研究所)、  
森反 章夫(東京経済大学)

議 事：前回研究連絡会(060805)の議事について

第2回公開研究会の開催について(11月26日(日)午後、スクワール麹町)

総括シンポジウムの開催について(12月22日(金)午後、東京国際フォーラム)

事前復興計画に関する提言とその根拠について【司会進行：中林先生】

(1) 大都市大震災を対象とした事前復興計画の視点から《首都大学東京》

(2) 復興シナリオにおける〈仮設市街地〉の視点から

《首都圏総合計画研究所》

(3) 主として政策提言に関する討議

その他

- 配付資料：資料 06-4-1 2006 年度第 3 回研究連絡会議事録（案）
- 06-4-2 大大特：IV-3 復旧・復興 第 2 回公開研究会  
「近未来の大都市大震災における復旧・復興施策提言の  
とりまとめに向けて(仮題)」公開研究会概要
- 06-4-3 大都市大震災軽減化特別プロジェクト  
～総括成果報告・シンポジウム～  
「IV.3 復旧・復興に係る施策・政策の提言(仮題)」
- 06-4-4-1 復興まちづくり計画の策定・合意形成システムの開発
- 06-4-4-2 東京直下地震と復興計画の基本課題
- 06-4-4-3 震災からのまちの再生に備える！  
震災復興まちづくり訓練の手引き（改訂版）
- 06-4-4-4 ー第 10 回ー 防災まちづくり大賞  
＜06-4-4-1～06-4-4-4：首都大学東京チーム 当日配布資料＞
- 06-4-5 復興シナリオにおける仮設市街地研究からの提言
- 06-4-5-1 仮設市街地の考え方  
＜06-4-5-1：首都圏総合計画研究所チーム 当日配布資料＞

議事概要：

議事 1. 第 2 回公開研究会の開催について

- 資料 06-4-2「大大特：IV-3 復旧・復興 第 2 回公開研究会「近未来の大都市大震災における復旧・復興施策提言のとりまとめに向けて(仮題)」公開研究会概要」説明（熊谷）
- 各チームの持ち時間は 10 分程度であることから、提言に焦点を絞って発表していただきたい。なお、11 月 23 日(木)・24 日(金)は地域安全学会発表会が東京大学生産技術研究所（駒場）で、11 月 25 日(土)は同学会 20 周年記念シンポジウムが虎ノ門パストラルで開かれており、タイトなスケジュールではあるが、ぜひご出席いただきたい。（熊谷）
- 資料を作成する必要があるか。（中林）
- 発表で使用するパワーポイントを印刷する程度の資料になるだろう。この時点で、特にレジメを作成する必要はないと考える。公開研究会の 1 週間程度前までに、パワーポイント資料を事務局まで送ってください。（熊谷）

議事 2. 総括シンポジウムの開催について

- 資料 06-4-3「大都市大震災軽減化特別プロジェクト～総括成果報告・シンポジウム～「IV.3 復旧・復興に係る施策・政策の提言(仮題)」」説明（熊谷）
- 各セッションのプログラムは、文部科学省の大大特担当と協議のうえ決定することとなっている。案としては、前半に中課題の代表者に経過と課題の報告、後半にパネルディスカッションの実施を検討している。（熊谷）
- 準備する資料のイメージはどのようなものか。（大西）

- 研究代表者会議では、パワーポイントを印刷した程度の資料を配布するのだろうという話が出ているが、詳細は未定である。なお、当日の進め方等については、公開研究会の内容などもふまえて、今後引き続き検討していきたい。(熊谷)

### 議事 3. 事前復興計画に関する提言とその根拠について

- (1) 大都市大震災を対象とした事前復興計画の視点から《首都大学東京》
  - 資料 06-4-4-1「復興まちづくり計画の策定・合意形成システムの開発」説明(中林)
  - 「復興まちづくり模擬訓練」とは別に、東京都都市整備局は区市行政職員を対象とした都市復興図上訓練を主催しており、研究チームとして支援、手法開発を行ってきた。ここでは地区スケールの復興計画案作成をアウトプットとしている。地域住民に説明するプランメイキングの演習である。大きな課題として住宅復興についての検討が、被害や発災時の脆弱性といった地区の空間特性よりも、自治体スケールでの供給量算出が必要となるため、カバーできていない点がある。最終報告には、都市復興訓練からみた住宅復興との連携のあり方を盛り込みたい。(市古)
  - 練馬区桜台地域の訓練で最終的に作った計画・訓練計画図および仮設用地を、震災復興マニュアルのうしろに参考資料として掲載する予定である。成果は今年度中には出ないが、訓練のための訓練ではなく、いざというときに実際に遣える計画として取れんしたいと考えている。(吉川)
  
- (2) 復興シナリオにおける〈仮設市街地〉の視点から《首都圏総合計画研究所》
  - 資料 06-4-5「復興シナリオにおける仮設市街地研究からの提言」説明(濱田)
  - そもそも「大規模に壊れた都市をどう復興すべきか」という復興理念を設定すべきではないか。極端な例ではあるが、人口過密といった現実的に対応が難しい課題の存在が明らかになった場合、少なくとも(そのような課題への)折り合いのつけ方について、議論する必要があると考える。

また、行政職員と住民の震災復興まちづくり模擬訓練(以下、「模擬訓練」)はどこでコラボレートするのか。過去の事例をみると、災害発生後に発生する問題には、両者の考え方の食い違いが大きく影響している。復興理念およびそれに伴う都市のあり方と、現状との間に存在する課題は、行政職員の訓練では話題に出るのではないか。それを住民の訓練に反映する必要があると考えるが、訓練ではどのように位置づけているのか。(大西)
  - 今回の研究のなかでは復興理念についての議論はあまりしてきてはいないが、国レベルで議論の必要性が叫ばれている課題と認識している。当チームでは、災害発生後に初めて復興を考える場合も、ゼロから取り組むのではなく、現在ある都市計画マスタープランを基にすべきと考えている。マスタープランは住民参加の原則のうえで作られたものであり、都市計画の基本方針との位置づけがなされていることから、復興のうえでの大計画となるはずである。

訓練では、まず行政にマスタープランを基として地域に即した復興計画を検討してもらい、その経験自体が成果のひとつとなる。続いて、行政の提案を住民にドラフト案として示し、それを受けて住民自身も復興計画を検討する、といった作業を行

っている。

また、復興計画に耐えられないような都市マスであることが現時点で明らかな場合は、災害が起きる前に耐えられるような都市マスにすべきであるとする。人口過密や木密地域への対応といった大計画の検討は、国レベルでなされることもあり、議論は進みづらい。(中林)

- 大計画は、現在考えられている「都市のあり方」に沿うような形でしか検討できず、発災後には(発災)直前のベクトルを多少変化させた程度での検討にすぎないだろう。現在の計画体系の評価や都市のあり方についての議論も含むことから、大計画はやはり大きな場で議論する必要があると考える。また、住民の模擬訓練には行政職員も参加するので、職員は地域との間を詰める訓練ができるが、いざ災害が発生した場合に訓練を経験した職員が対応するかどうかはわからない、という問題は意識する必要がある。(吉川)
- 日常の都市計画業務にあたるうえでの意識や取り組み方にも反映されることから、行政職員は住民との関わりの視点を常に意識する必要があると考える。明後日(10月2日)に行われる、今年度東京都の共催で行ってきた行政職員の訓練の発表会でも、“市民に対して説明するように”発表することを課している。(中林)
- (仮に都心が被災したら)結果的に、業者が地下鉄の駅の周辺などを高度利用し、行政はそれ以外の空地を手当てする必要があると考えられる。よって、大計画的には、価値の高い土地以外の土地の復興方針を定める必要があるだろう。もし個別の復興を許さないのであれば、従来ブラック解消の手段として議論されてきた小土地所有者の規制に加えて、不動産資本によるハイライズの建設についても、議論する余地がある。(中林)
- 今あげたような被災・復興のイメージを、各地のワークショップでも提示しているのか。(大西)
- 今まではあまり行っていない。(中林)
- しかし、新小岩や足立など、(被災したら)区画整理を行うことを受け入れている地域もある。(濱田)
- 訓練の際には「減歩率」の話まで厳密にしていないから、ということもある。(吉川)
- 訓練には、都市マスのイメージが素直に出ているという印象がある。木密地域を高度利用に転換するなどのドラスティックな案を提示することも、ひとつの訓練方法かもしれない。(中林)

### (3) 主として政策提言に関する討議

- 被災市街地復興計画チーム(以下、「中林チーム」)で使われている『時限的市街地』と、被災市街地復興支援システムチーム(以下「濱田チーム」)で使われている『仮設市街地』の意味は同一と考えてよいか。また、今後どのように定義していくのか。(小林)
- 阪神・淡路大震災の発生を受けて、東京都が1997年に発行した「都市復興マニュアル」では『仮設市街地』という言葉が用いられていた。2002年発行の「震災復興

マニュアル（都民編）・（行政編）」（および、その発行に向けた、グランドデザインの検討過程）で『時限的市街地』に変わったという経緯がある。（中林）

- 濱田チームが使っている『仮設市街地』は、東京都が行政用語として用いている『時限的市街地』と全く同じ意味をもつ。（濱田）
- 区では『時限的市街地』と『仮設市街地』のどちらの言葉を使うのか。（小林）
- わかりやすいため『仮設市街地』を使う区が多いと思う。また、『一時復興まちづくり』という言葉を使う区もある。（濱田）
- 最終的には、災害復興基本法で定められる言葉に落ち着くのではないか。（吉川）
- 英語ではどう表現されるのか。（小林）
- パンフレットを作成する際、濱田チームの公式見解として『TCU：Temporary Community Unit』と表現した。（濱田）
- 海外で設けられている仮設市街地は、どの程度の規模になるのか？（熊谷）
- 基本的に、分散・小規模型の市街地になる。（濱田）
- “仮設住宅団地”に、色々な機能が付加されるといったイメージでよいか。（小林）
- そう捉えている。（濱田）
- トルコやインドネシアへは、当チームなどが考え方を持ち込んだのではなく、近傍に建つ“一団型仮設市街地”そのものが、復興過程で実際に設けられた。（中林）
- 市街地内の密度および耐用期間はどの程度になるか。（吉川）
- 密度は今後検討する。耐用期間は5年を考えている。（濱田）
- 1943年（昭和18年）に発生した鳥取地震の後に、急いで建てられた応急仮設住宅が、1952年の鳥取大火で延焼媒体になってしまったことがあり、低質なものを広域に建設することによる二次災害が危惧される。ユニットのなかに、防火水槽や消火ポンプといったものを設けることが望ましいと思う。（吉川）
- 新潟県中越地震後の長岡では、雪の影響を考慮して、阪神・淡路大震災後の神戸に建てられた仮設住宅に比べて1.5倍の間隔をもって住宅を建設した。しかし、それでも間隔は狭かったと言われている。（濱田）
- 火災報知器の設置なども、火災の発生防止につながるか。（吉川）
- 仮設住宅の火災事例は、雲仙岳噴火後の雲仙でも、阪神・淡路大震災後の芦屋市でも見られる。この場で仮設住宅の防火構造までは議論する必要はないと考えるが、何らかの工夫を施すことは必要だろう。（木村）
- 「仮の住まいのひとつの選択肢が仮設市街地である（他の選択肢もありうる）」ということを、両チームではどのように考慮しているのか。特に、中林チームの4大復興原則（資料06-4-4-1 スライド2枚目）のなかの「複線復興」ではどう扱っていくのか。（小林）
- 東京都で火災による被害を考えると、住民が地域を離れてしまうことが予測される。そのようななかで「地域こだわり復興」を実現するためには、地域内に分散型の仮設住宅を設けるなど、地域型の仮設市街地を前提に考える必要がある。しかし、全住民や全地権者が地域に残るとは考えにくく、積極的に地域外に出て行く住民も存在すると考えられるが、そのうち将来的には地域に戻ってこようとしている住民をどう引き留めるかが大きな課題と捉えている。そもそも、東京都が『仮設（市街地）』

という言葉を嫌った理由は、仮設を一度建設してしまうとそのまま建ち続けてしまい、後々区画整理もされなくなるため、それならば空地のままにしておきたい、という考えからである。(中林)

- その考えを変えない限りは、復興は始まらないのではないかと。神戸でも東京都と同様の考えを持って復興に臨み、その結果かえって住民の減少を招いている。(小林)
- 地域内に密集市街地が広がる墨田区などでは、復興の前提に仮設市街地の建設を掲げており、地域によって評価は分かれる。(濱田)
- 東京都のマニュアルでは、「(密集市街地的な仮設市街地も含め)地域仮設型を許容せざるを得ない」というネガティブな表現にとどまる予定である。両チームでは、「フィジカルな復興だけではなく、まちそのものを再生するためには、地域にこだわる必要がある」というポジティブな考え方をしている。(中林)
- 法制度としてどのようなイメージを持っているか。いざ発災したときには、対象となる地域を網掛けして特区扱いをする必要があると考えられることから、事前の制度化が必要と考えられるが、この研究ではどこまでを検討するのか。(木村)
- 災害復興法に盛り込み、連動して災害救助法などが改訂されることが、正攻法だと考えているが、実現までは時間を要すると予想される。そこで代替策として、仮設市街地の建設を求める地域にまちづくり交付金を活用できる仕組みの検討を考えている。(濱田)
- 通常の都市計画制限を排除して、各地域での都市計画特区を時限的に認めていこうとする動きが、『時限的市街地』という用語の由来のひとつでもある。東京都がそのときまとめた検討案を国交省に提案しているが、棚上げされたままである。(中林)
- この研究では、復興基本法へ盛り込むことを提案する程度だと考える。(濱田)
- 新たな法体系の必要性を述べるにとどまるのではないかと。(熊谷)
- 新法としての成立は難しいのではないかと。被災市街地復興特別措置法に組み込むといった手段も考えられる。(中林)
- 復興を議論するうえでは、技術的よりも制度的な内容が多いため、法制度を避けて通れない。新制度の必要性もさることながら、現行制度では仮設市街地(時限的市街地)の適用は難しいことを明確に示すことが重要だろう。(木村)
- 被災市街地復興特別措置法で最も問題になっているのは、「2年間そのままにしておく」ことである。その部分に、仮設市街地(時限的市街地)を組み込めば、先の見通しを立てやすい法律になると考えられる。よって、法改正の提案が望ましいのではないかと。(小林)
- 現行では、特別措置法は国交省、仮設住宅は厚労省と所管が異なる。このため、復興基本法で復興の大原則を述べ、そのうえで各省庁の対応を定めるという構造が必要なのではないかと。(濱田)
- 通常、仮設住宅を建設する場合、都道府県では土木・建設部門が用地確保を担当することから、国交省主導で仕組みができれば制度上も問題はない。(木村)
- そもそも、バラック的な仮設市街地の建設を最も懸念しているのは国交省であることを考えると、彼らが納得すれば(予算等の検討はあるものの)当面問題はないだ

ろう。ただ、市街地再開発事業まで含めることは難しいと考える。(小林)

- 最初から再開発に取り組もうとすると難しいが、酒田大火後のように結果的に再開発されているようなかたちだと、実現の余地はあるだろう。(熊谷)
- 建物の建設は区画整理事業では扱ってないため、再開発事業しか手段はないが、建設に要した費用を保留床でまかなおうといった方針が、被災地に無理を強いていないか。事業者さえも実現は難しいと思う事業が、成功するはずはない。建築物共同化事業や被災建物共同再建事業などを活用し、被災者のみが権利をもつ仕組みをつくり、行政が共同化の費用を負担すればよい。(小林)
- (議論から)業者が再開発を手がけないような地域について、仮設市街地の建設も含めた復興まちづくりを重点的に定める必要があるため、再開発事業は積極的に扱う必要がない、というように受け止めた。(中林)
- おそらく、歴史的な流れを引きずっているのだろう。制度的に建物の建設をすべて再開発事業に収れんさせてしまったため、現場で復興に携わる人々の意識も固まってしまったのだろう。これまでの復興では、地区改良はあまり行われていない。阪神・淡路大震災の総括のひとつとして、再開発事業には限界があることが挙げられる。今後再開発を行うのだとしたら、事業をメインにせず「共同化」や「立体化」を掲げる必要があるだろう。(吉川)
- できあがりイメージは「共同化」や「立体化」が適当と考えるが、ここでは事業用仮設のイメージがあることから、区画整理事業や再開発事業といった法定事業があつてこそ、という議論がされるのだろう。よって、まず区画整理事業で素案を作成することを重視したい。また、災害救助法の制定された戦後の住宅不足という背景と、今後予測される人口減少に伴う空き家の増加現象では大きな乖離がある。応急仮設を災害救助法から切り離し、仮設市街地的な扱いの中に盛り込むことを検討する余地があると考え。(中林)
- 発災から半年程度の初期の対応を定める災害救助法のなかで、応急仮設のみ長いスパンが規定されており、法のポリシーに反している。(熊谷)
- 阪神・淡路大震災後は、被災者の権利を引き合いに出し、応急仮設を2年から5年に引き延ばしている。5年も経過すると再利用は難しく、また破棄の段階になって新たな課題が沸きあがる可能性も否めない。(中林)
- 地域産業復興支援チームでは、災害発生から半年程度の緊急的な避難所レベルの対応がなされているとき、地域の産業にとって最大の問題は、ボランティアや救援物資、外部からの工事業者の流入によって、地域内でお金が遣われず、まちの経済の立ち直りが遅れることではないかという議論になった。しかし、支援を要する住民もいることを考慮すると、支援を受けるにしても期間を設定する必要があること、またその期間の兼ね合いが支援策と大きく関係するだろうとの意見に至った。また、阪神・淡路大震災後を初期(半年)、中期(1~3年)、長期(5年~)と分けると、中期には復興基金が産業復興の役割を果たしたと考えられる。産業復興の視点が漏れていたのは初期と長期であり、なかでも影響の尾を引いているのは零細家内工業・商店などにあたる併用住宅である。現在、兵庫県は復興基金を用いて、コンペで選ばれた10の地域に1,000万円程度の支援を行うという大規模な取り組みを行っ



ている。

仮設市街地の議論でも、中期については細かく検討されているが、初期はともかく5年後以降については検討が必要である。神戸では、空き地について、建設するか現状を維持するのといった根本的な議論から、固定資産税の額についてまで、幅広く問題となっている。(小林)

- 廃墟だったオルセー駅が美術館にコンバージョンされた事例などを見ると、日本の都市においても“当面空き地にしておいて何もせず、時期が来たら土地に手を加える”と考える必要があるのではないか。(濱田)
- 昭和20年代後半は、空き地があっても特に問題視されなかった。空き地の是非は、時代の経済状況によるのではないか。(吉川)
- 昭和30年代に入ると、経済が成長し、急激に人口が増加したが、住民は様子見も含めて空き地を残した。よって、経済状況だけが影響している訳ではないと考える。しかし、21世紀の前提を人口減少として震災復興を考えると、空き地を担保用地として残す意味は20世紀と全く異なる。21世紀は、空き地は空き地として利用することを考える必要があるのではないか。(中林)
- あるいは、所有形態をひっくり返す“空き地バンク”のような仕組みの設置を検討する余地はあると思われるが、そこまでを研究の範疇とするか。(吉川)
- 人口が増加し都市の巨大化が見込まれる時代ならば、空き地として土地を担保する余地はあるが、もはや需要が見込めない今後においては、従来の再開発を実施することは難しいと考える。空き地バンクというよりは、例えば一定地域の建物を立体化して空いた土地を空地として利用するなど、土地の用途と建築空間の適度な交換を促すような新しい再開発の枠組みを検討することが必要だろう。(中林)
- そのような動きが発災直前に取り組まれていれば、その後の復興の枠組みに盛り込まれる余地はあるだろう。しかし、復興だからそのような枠組みが必要、という制度転換は極端な印象がある。(吉川)
- いずれにせよ、初期と5年後の話は計画になりづらいだろう。研究では、中期をターゲットとしていることを明確に示し、初期と5年後以降については起こりうる課題を挙げる程度にとどめるべきだと考える。(小林)
- 阪神・淡路大震災以降を考えると、再建できない住民が存在する5年後以降の対応が難しい。区画整理のなかでの住宅供給の扱い方なども、検討を要するだろう。(北後)
- 阪神・淡路大震災後は、災害公営住宅を多く建設し、しかも家賃を安価にしたことで住民の安心を得られたと考えている。様々な分野で“建てすぎ”との批判は多いが、功績は大きいと感じる。(小林)
- 大大特IV-3 チームでは、住宅の供給量についての議論が抜けているような気がする。空き地防止をするうえでは、予算さえ問題なければ、行政が民間宅地に住宅を建設して、20年などの定期借地権をかけるなどのこともできると考えられるが。(吉川)
- ハード所有の目的で、公営住宅を建設した訳ではないだろう。(濱田)
- 神戸ではハードがなくなったので、公営住宅を多く建設したのは事実である。(中

林)

- しかし、計画では10倍の特優賃を建てようとしており、決して多いとは言えない。また、民間賃貸では、家賃1万円の住宅をもちきれないだろう。その分家賃補助するという思い切った対応は、国もとることが難しい。(小林)
- 結果的にハードを建て、独居用を世帯用にコンバージョンして再利用するといった議論は、今後もなされるのか。(中林)
- なされないと考える。なお、再利用への対応の必要性は、数十年前から指摘されているが、实例はない。隣だけでなく、1フロア全戸、また上下階の住戸が空いていない限り工事は難しい。そこで、1棟全戸が他に移ったら、という話が出るが、それならば建て替えた方が早い。なお、神戸ではまだそのような議論にはならない。(小林)
- 中林チーム・濱田チームでは、「仮設市街地が全てではない」ことを明言したうえで、その必要性や機能、またターゲットとする期間を述べていきたいと考える。(中林)

#### 議事 4. その他

- 次回の研究連絡会では、社会安全研究所にここ3回の研究連絡会の内容をキーフレーズマップとしてまとめてもらったものをもとに、議論したいと考えている。開催は、予定していた10月28日(土)から、11月4日(土)に変更させていただきたい。場所等については、改めてアナウンスします。(熊谷)

#### (5) 第19回研究連絡会

日 時：2006年11月4日(土) 13時30分～16時00分

場 所：品川イーストワンタワー 21階 小会議室 I

出席者：研究開発代表者：熊谷良雄(筑波大学)

避難所管理・運営：森田 孝夫(京都工芸繊維大学)

戸建て住宅補修支援：村上ひとみ(山口大学)

応急住宅供給：熊谷 良雄、糸井川 栄一(筑波大学)

被災住宅再建：大西 一嘉(神戸大学)、

紅谷 昇平(三菱UFJリサーチ&コンサルティング)

生活再建支援：小田 淳一、首藤 由紀(社会安全研究所)

地域産業復興支援：小林 郁雄(まちづくり株式会社 コー・プラン)

被災市街地復興計画：中林 一樹(首都大学東京)

被災市街地復興支援システム：濱田 甚三郎(首都圏総合計画研究所)

オブザーバー：奥野 智久(文部科学省研究開発局地震・防災研究課  
防災科学技術推進室)

議 事：前回研究連絡会(060930)の議事について

2006年度開催の研究連絡会での議論のまとめについて

5ヶ年間の研究成果のとりまとめと政策提言について

第2回公開研究会の開催について（11月26日（日）午後、スクワール麹町）  
総括シンポジウムの開催について（12月22日（金）午後、東京国際フォーラム）  
平成18年度の報告書作成などについて  
その他

配付資料：資料	06-5-1	2006年度第4回研究連絡会議事録（案）
	06-5-2-1	2006年度開催の研究連絡会での議論のまとめについて
	06-5-2-2(1)	各提言の全体像における位置づけ
	06-5-2-2(2)	提言全体像マップ（素案）
	06-5-3	地震防災対策への反映：復旧・復興に関する研究
	06-5-4	大大特：IV-3 復旧・復興 第2回公開研究会 「近未来の大都市大震災における復旧・復興施策提言の とりまとめに向けて(仮題)」
	06-5-5-1	文部科学省 「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」 総括シンポジウム講演プログラム（第1次案）
	06-5-5-2	大都市大震災軽減化特別プロジェクト ～総括成果報告・シンポジウム～ 「IV-3 復旧・復興に係る施策・政策の提言」
	06-5-6-1	大大特：平成18年度期間中の注意事項について
	06-5-6-2	委託費の執行について（メール）
	06-5-6-3	【大大特】平成18年度成果報告書作成依頼（メール）
	06-5-6-4	「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」研究委託業務

の

成果報告書の作成について

議事概要：

議事1. 第2回公開研究会の開催について

- 資料06-5-4に基づく説明と質疑応答の結果、以下の点が決定された。
- 当日集合時刻：午後1：00
- 発表用パワーポイントファイル：社会安全研究所（RISS）が準備するパソコンにセットする。各発表者は、USBにファイルを入れて持参する。
- 配布資料：原稿ファイルを、11月22日（水）正午までに、熊谷およびRISS（首藤・高橋）に送付。内容はパワーポイントのスライド12枚まで（発表用パワーポイントと同じも可）。RISSにて6 in 1で出力し、冊子として印刷・製本。  
★上記を過ぎた場合は、当日80部を持参。
- 各発表者の資料のほか、政策提案の全体とりまとめ（案）についても資料に含む。

議事2. 総括シンポジウムの開催について

- 資料06-5-5-1～2に基づく説明と質疑応答の結果、以下の点が決定された。
- 資料では、パネラーに熊谷、大西、中林も並んでいるが、この三者はパネラーとし

てではなく、発表者としてフロア最前列に座って議論に参加するイメージ。

- パネルディスカッションについては、RISS・木村が中心となって事前調整を行う（公開研究会終了後などを利用）。
- 終了後には、意見交換の場として懇親会を設定予定。（→参加自由、RISS が会場準備）
- 配布資料印刷および当日使用機材（プロジェクタ、PC 等）の準備については、IV-3 チームで対応するのか否か、熊谷より防災科研・関口氏に確認。
- 参加募集は防災科研の HP より事前申し込みを受ける予定。当日受付は会場入り口で実施。

### 議事 3. 成果報告書の作成について

- 資料 06-5-6-1～4 に基づく説明と質疑応答の結果、以下の点が確認された。
- 報告書スケジュール：以下について、後日、熊谷よりメールでもお知らせ予定
  - ・ 1 月 9 日まで：各チーム→熊谷、社会安全研究所（首藤、高橋）宛に原稿ファイル送付
  - ・ 1 月 15 日：熊谷先生→防災科研に提出
  - ・ 3 月中旬までに防災科研からの修正指示を反映
- 委託費の執行：
  - ・ 近く、防災科研より各メンバー宛に、2 月中に執行完了、3 月に「額の確定」との連絡される予定。契約条件と異なるので、対応は未確定。
- 総括報告書の作成：
  - ・ IV-3 チーム全体で 15～20 ページ程度の 5 年間の総括報告書を作成する。
  - ・ 作業は熊谷および社会安全研究所で実施し、全員に確認してもらう。
  - ・ 対象は自治体・実務経験者とし、成果部分を中心にわかりやすくビジュアルに仕上げたい。
  - ・ 詳細は 12 月以降に連絡。

### 議事 4. 2006 年度開催の研究連絡会での議論のまとめ、5 ヶ年間の研究成果のとりまとめと政策提言

- 資料 06-5-2-1、06-5-2-2(1)～(2)説明（小田・首藤）
- (1) 提言整理方法関連-1
  - 「⑧応急住宅」は「⑧応急住居」としてほしい。（熊谷）
  - 全提言を 06-5-5-2(2)の図中に納めるのは、スペース的に難しいのではないか。（熊谷）  
→理想的には、図中には見出し項目が入り、詳細内容については別紙参照ということになるのではないか。（首藤）
  - 全体を大分類・中分類・小分類があるので、レベルを揃えることが必要。我々のグループの場合、大きくは①行政の取り組むべき事項、②地域と一緒に実施すべき事項の 2 種類に分かれる。復興まちづくりと言われるのは後者。前者としては、発災 2 週間後までに 84 条制限を出すので、図中の「仮設市街地」の前に「復興計画原案

づくり」があり、その後「復興計画立案」があり、「復興まちづくり」につながる。それと並行して、町の現場では避難所から仮設市街地があって、まちづくりにつながるのではないか。(中林)

## (2) 復興基本法、復興基金関連

- 復興基金を恒常化すべきかという議論がある。現状は、雲仙、阪神など過去の事例がひな形となり、被災地がその経験を問い合わせるという方法で、定型化していない。一方で、救助法のように詳細を決めすぎると硬直化する。我々の提言の中で復興基金をどのように位置づけるのか、全体で議論が必要ではないか。(大西)
- 基本法そのものは、山中先生、弁護士会等で議論されているが、そちらは「復興」の定義そのものが中心で内容はあまり検討されていない。復興基金で柔軟な対応を可能とするためには、復興基本法レベルでは簡単に触れるのみで、あまり詳細は定めない方がよいのではないか。その時代と財政規模、政治情勢などによって変わってもよい。(小林)
- 復興の4つの理念として上げた事項のうち「複線復興」のためには、復興基金は不可欠と提案している。その観点から、復興基本法の中に「きめ細かな復興」と謳って復興基金を位置づけてはどうか。基金を事前に用意すべきか否かは、政策的な問題もあり議論になるところ。住宅の共済制度と同様に、復興共済を構築して供託金をベースにするという方法もある。(中林)
- 山中先生、弁護士会での検討は理論が中心であり、復興基本法ができては実際にはどうするのが入っていない。その点では、例えば地域防災計画に復旧・復興編を定めて我々が提案する事項について対応しておくことが必要ということの基本法に入れるべきということも、全体に関わる重要事項ではないか。(中林)
- 基本法や基金の存在意義は、各災害の連続性や相互関連をとることか。その場合、首都圏のような大都市大震災でも同等に扱ってよいのか。(熊谷)  
→国としては、災害ごとにバラバラではなく趣旨一貫性が必要ということではないか。大都市大震災でも復興に必要な費用は出さなければならない。(小林)
- 復興の理念や定義も大切。新潟県では「創造的復旧」などという言葉を用いなければならない状況となっている。そのような言い回しをしなくてもよいようにすべき。(濱田)
- いずれにせよ、どのような被害・問題が起こるか完全には予測できないので、詳細を定めすぎると動きがとれなくなる。どこまで事前に決め、どこからは復興基金で柔軟に対応するかなどは、あらかじめ区分できないか。(熊谷)  
→公的制度でやれないことは何かについては、起きてみないと判らない。しかし「公的制度でできること以外は基金で対応」と定めておくことはできる。(中林)
- 自助・公助・共助という区分でいけば、自助の保険、公助の復旧対策に対し、共助にあたる。そこは何が必要かわからないので基金で対応という位置づけ。(小林)
- あえて基金という形態を取るのには、フリーハンドのお金を地方の一般会計とは別に確保するには、この方法しかなかったと聞いているが。(紅谷)  
→その分、全国の地方交付税交付金は減っており、それが被災地へ投入されている。

結局、フリーハンドとはいえ、財務の厳しい査定はある。もちろん、直接支給するよりは口を出しにくいだろうが。(小林)

→東京をイメージした大震災の場合、東京だけは現在、交付税の不交付団体なので、そこが一気にもらうと他の自治体の交付税が一気に減る可能性がある。しかしそこは、従来、東京が負担して地方へ還元していた分を返してもらうということ。いわば自治体間の共助とも言えるので、自治体間でそうした合意を作る上でも、復興基本法へ位置づけるとよいかも。ただし、今後、道州制などのように社会の仕組みが大きく変われば、交付税の仕組み自体が変わるので、問題は異なるだろう。

(中林)

- 復興基本法として定める趣旨は、現在は地方自治体の責務となっている復旧・復興を、国の責務として位置づけようとする。こと。(紅谷)

→ただし、もし国が直接やるということになれば、帝都復興院のようになる。(大西)

- 東京・神奈川などの被災を考えると、量的には非常に大きなものとなる。いずれにせよ、柔軟に対応するためには地域が自由に使えるお金が必要で、それには復興基金は不可欠。それを裏付けるのが復興基本法の1つの使命ということ。(熊谷)

### (3) 地域経済チームの政策提言

- 地域経済グループで提言しようと考えている政策の柱は、大きく以下の4点。(小林)

①復興基金による早期対応：中小企業対策のためには、比較的早期の金銭的支援が必要。阪神・淡路大震災では、それは復興基金での利子補給、新産業育成、雇用対策などで行われている。このため、こうした緊急時対応を復興基金で行うべき。

②仮設工場・仮設店舗の優先：現行制度では事業用仮設しか認められていないが、応急仮設住宅と同等の時期から仮設工場・仮設店舗を構築できる仕組みが必要。

③情報提供・情報交換の機会提供：零細事業者間など、互いの被害状況、営業再開状況などを知らないことや、支援制度（例えば共同化すれば支援など）を知らないことから問題が生じている。被害状況・支援制度の情報交換・提供をする仕組みが必要。

④コミュニティ・プラットフォーム：地域の居住者、地主、商業者、工場主などが連携する場を構築するための、コーディネーター派遣支援。これにより、福祉、環境、教育なども含めて考えてもらう。

- 仮設工場は、できることによって人が集まるが、商業の方は難しいのではないかと。商店は、地域に人がいるからこそ営業できるのであり、よほどの集客力がある大型店舗でもないかぎり、人がいなくても営業しろというわけにはいかない。(熊谷)

→通常は、人がいれば店ができるはず。人が先か店が先かという問題があって、うまく動かないから難しい。神戸では「復興元気村・パラール」で仮設店舗群を構築し、結果的にあれがうまくいった。なぜ他の地域もやらなかったのかというのが問題。

(小林)

- 実際に仮設市街地ができた場合には、その中に店舗を組み入れることができる。濱田グループで検討しているのは、商業施設というより生活サービスで、やや異なる

か。(熊谷)

→仮設住宅ができれば、その中に生活するためには何らかのサービスが必要となる。それをどう供給するかということ。トルコの仮設村でも、最低限の日常生活ができるサービスと空間を仮設村の中につくった。学校までつくったのは日本では考えられないが。(中林)

- 神戸市や国で戦災復興に携わった人々が心配したのは、バラックができること。今の話は、それを促進する議論となる。ある地域に仮設市街地ができたなら、その周辺にバラックができてしまう可能性あり。しかし、コミュニティの再生が大切なのであれば、それもいいというのが原点ではないか。(小林)

- 濱田グループでは「時限」という概念が出ているが、そこではどう議論したか。(糸井川)

→「仮設市街地」と言うと、「どう片付けるのか」と誰もが言う。作る時に壊すことを担保して(担保の方法は種々あり)、次の復興へ結びつける仕組みでないと承認が得られないだろうという考え。(濱田)

→その意味で、パラールは「テント」ということが象徴的。固いものはまずい。今、仮設工場で問題が出ており、入居した人が不景気もあって退去できなくなっている。一方で、抽選で外れた人々は、非常に苦勞して倒産したりしているため、不公平感が出ている。その意味でも、テントのように2~3年たったら傷んでくるものがよい。(小林)

→日本は商店街が建てる場所に補助金を入れるので、所有権が民間となり壊しにくい。米国では、ノースリッジ、ロマプリータいずれの災害でもテントでやっていたが、その設置は行政が行っている。行政が所有するので、壊しやすいのではないか。(紅谷)

→パラールの場合は、再開発の一環であり、再開発を確約していたからできた。(大西)

- パラールは、84条で強制執行して再開発することが決まった場所に、ゲリラ的にテントを建てた。仮設市街地についても、事後の本格復興にどのように結びつけるかが問題。白地地域も仮設市街地と言うのか、黒地地域のみ仮設でやると言うのか、難しい。また、東京都が「時限市街地」と言っているのは、時限を限って特例的に都市計画制限を外し、その時限が切れたら通常の都市計画制限に戻して仮設を撤去することを事前に約束させて進めるというもの。公的介入が大きくはなるが、時限立法的に仮設市街地で頑張りながら考えようという発想。黒地地域であれば、いずれにせよ新たな制限がかかるので、事業用仮設に位置づけが変えられる。しかし、白地の場合には次がないのでつらい。ただ、白地地域はもともと被害が少ないので、住宅は応急修理などで対応して地域に人が住み続けられる。したがってポイントは、事業所をどうするかとなる。(中林)

→そこは被災地の非常物資と同じで、公的にそれをやるのがプラスになるかという議論もある。事業者が自らやって、その利子補給などにとどめるというのが現状で、その方が正しいのかもしれない。(小林)

→パラール型のテントやトレーラーハウスなどのように、移動性の高いものにする必

要がある。テントは、利用者も仮設と思って使うのでよい。(中林)

- その意味でも、仮設住宅、仮設市街地、地域産業は一体で考える必要あり。住宅、産業などが縦割りになっていることにも意味があるので、その縦割りをどうつなぐかが問題。それには、地域単位の検討が重要。それに対する国の支援のあり方を考えるべき。(小林)

(4) 提言整理方法関連－２ (全体マップ図の描き方)

- 「⑨仮設市街地」と「⑩地域産業支援(短期)」「⑪地域産業支援(中期)」は二重線で結ぶ必要があるのではないか。(熊谷)
- 産業を、短期・中期・長期と分ける必要はないのではないか。(濱田)  
→仮設市街地と復興まちづくりの関係がプロセスと結果であるのと同様に考えれば、産業支援と産業再生がプロセスと結果ということになる。(中林)
- 理想的には、復興まちづくりの中に仮設市街地が位置づけられていることが必要である。(熊谷)  
→「⑮復興まちづくり」を別枠に大きく設け、その中に復興計画原案策定なども含めればよいのではないか。(中林)  
→全体を大きく、「住宅関連」「まちづくり関連」「経済・生計関連」と区分して、それぞれ配置してもよいかもしれない。一方、右端にある「⑬再築以外(新規購入、民間賃貸)」などは、現在、提言と対応していない。今後、この図中の枠を提言に置き換えることを考えると、このあたりも検討が必要。(首藤)
- 「④被害調査・認定」からすべてが始まるというのは、やや違うのではないか。これと同じレベルに復興計画や復興哲学があるのではないか。(小林)  
→④は被害調査より認定に意味があり、そこから様々な支援が始まるということ。実際は、認定の確定後にすべてが始まるわけではないが、最後は被害認定が関わる。(中林)  
→それは理解できるが、実際には、「被害が起きた」ということだけで都市計画がスタートした。(小林)  
→その意味では、図左側の被害は居住だけではない。事業所の被害もある。改造型都市復興まで視野に入ればインフラの被害というものもある。(中林)
- 改造型都市復興をどう位置づけるかは難しい。「地域こだわり復興」と言い切ってしまったが、それに対するアンチテーゼとなる。改造型都市復興でも地域としてのまとまりや共助が重要であれば、できるだけそれを尊重した復興がいいという素朴な思いはある。神戸の時とは違って、これからは人口が減るので、その意味で市街地をやや縮小しながら改良型復興を目指すという可能性もある。(中林)
- 全体像は、最上段に住宅の復興関係、中段に都市・まちの復興、最下段が暮らし(仕事・生計)の復興と、3つに分けられる。そのようにジャンル分けをして、レイアウトしてはどうか。(濱田)  
→それに対応して図左端に被害を置けば、その内容も住宅、都市・まち、暮らしと区分できる。また、「④被害調査・認定」は、たしかにこのように影響するが同じ横軸上に乗るのではなく、流れの中に上から介入するように位置づけてはどうか。(大西)



- 逆説的に考えると、今までの災害復興は被害認定が大前提になっているが、大都市大震災でそれは可能か。(熊谷)
    - 神戸でも、木造建物に対しては応急危険度判定をやっていない。つまり、応急危険度判定はシステムティックに整えられて大規模になっているが、少なくとも大都市では無理。しかし「り災証明」は支援法との関係があるので、やらざるを得ない。応急危険度判定に専門家を使い、被災度判定に専門家を使えないと不信の原因にもなる。(中林)
  - 復興計画などでは、被害認定より災証明は関係ない。面的整備の必要な場所を選定するためには、むしろ事前データベースが必要であり、それがなくてはおかしい。その意味では、「④被害調査・認定」は、復興計画や地域産業にはあまり関係なく、住宅や生計の復興には密接に関係してくると言える。(小林)
    - 緊急・応急対応期はもっと短く縮め、その中に被害調査・認定が入る。それとほぼ同時に始まるものとして、都市型復興が入る。被害調査・認定は、個別対象への支援に不可欠となる。(中林)
  - 被害の把握とともに、アセスメントも必要。住宅系は被害の認定で支援が決まり、善し悪しは別に「り災証明」が必ず出される。復興まちづくりは、それとは違うところで決まる。あらかじめ「どこがやられそうか」をアセスメントしておき、それに基づいて災害後に計画を立てたりする。つまり、事前のアセスメントがかなり方向を決める。(大西)
  - もうひとつ、大胆な提案として、幹線道路から復旧を始め、次いで集合住宅、最後が戸建て住宅にすべきという話もある。阪神・淡路大震災では、拠点施設を先にやったが、周辺道路が後回しで今ごろになっている。その順序を改めて、幹線道路を先につくることで、「まちが変わった」というイメージを先に作る。そうでないと、誰も信用しない。(小林)
    - 都市計画決定されているので、できるはず。まずどこをやるかという優先順位を決めなければならない。(熊谷)
    - その際に、「このまちでは、この再生が大事」というところから優先すべき。HAT神戸など権利者が少ないところでは、実際にやっている。やればできる。(小林)
    - シンボルを見せて元気づけるという意味では、大切。(大西)
  - 「A 復旧・復興全体理念」が各項目にちらばっている。これをとりまとめ、A→B→C→Dの順で論旨展開して、IV-3としての前文とする必要があるのではないか。(糸井川)
  - 我々の研究は災害発生後の話ではあるが、事前にやっている。図中の右側にもうひとつ「災害発生」を置き、左側は「想定地震」、右側は「実地震」としてはどうか。(中林)
- (5) その他関連事項 (他テーマとの関係など)
- 大大特プロジェクト全体の中では、「事前被害軽減対策」は防災まちづくり、防災都市づくりがまったく触れられず、基本的には耐震補強だけとなっている。修復型復興・改造型復興という話は、本来は復興の時点で突然出てくる話ではなく、事前

に都市計画マスタープランなどで道路整備などを決めておくべき話。その辺りは、我々のグループで触れておくことが必要。(中林)

→ 大大特の最大のテーマは「被害半減」となっているが、他テーマはツール開発に集中しており、それがどのように被害軽減につながるかという議論はほとんどされていない。やるのであれば、IVしかない。(熊谷)

- 耐震補強については、既存物をいかに補強するかということなので可能。しかし、それが壊れた場合、再建の際に既存不適格をどこまで許容するかという問題が出てくる。そこも少し事前に防災まちづくりとして「既存不適格のまちをどうするか」議論しておかなければならないが、それもやられていない。事前復興としてのまちづくりとして、耐震補強以外の防災まちづくりも言わないと、我々IV-3以外からは出てこないのではないか。(中林)
- A～Dのうち「D 事前被害軽減対策」は、このような議論もあったという位置づけ。「C 復興基金」は「B 復興基本法」に含まれている。我々の研究でいろいろ対策を考えても全部カバーできるわけではないので、それに対応するには復興基金が必要、さらにそれを明確に位置づけるためには復興基本法が必要、という位置づけになる。(熊谷)

#### (6) 今後の進め方

- 今後の作業として、以下の手順で進めることが決定された。
- 本日の議論をもとに、RISSにて全体像の修正および提言の分類（全体像に従った整理）を行い、全員にメール送付。
- 併せて、資料 06-5-2-1 を全員にメール送付するので、各チームは上記の全体像修正案等をもとに、06-5-2-1 の担当部分（提言）を追加・修正。
- 11月26日の公開研究会では、通過点として全体討議。
- この公開研究会での議論も踏まえ、12月22日の総括シンポジウムの前には、熊谷、大西、中林の三者で議論する。

#### (6) 第2回公開研究会

日 時：2006年11月26日（日） 13時30分～17時00分

場 所：スクワール 麴町 3階 「錦華」

趣 旨：

阪神・淡路大震災でのさまざまな課題を基に 2002 年度にスタートした大大特：IV-3 復旧・復興は、2004 年の中越地震の経験を踏まえて、5 年間の研究を終えようとしている。そこで、これまでの研究成果に基づき、何回かの研究連絡会での討議を経た施策提言を披露し、広く意見交換を行い、今後の最終取りまとめの糧としたい。

プログラム：（全体司会：社会安全研究所・首藤 由紀）

- (1) 開会挨拶〈筑波大学・熊谷 良雄、～13:35〉
- (2) 大大特：復旧・復興について（熊谷、～13:45）

- (3) 避難所管理・応急住居供給施策に係る提言に向けて  
(司会：筑波大学・糸井川 栄一、13:45～14:25)
- (3)-1 避難所の管理と運営は？ (京都工芸繊維大学：森田 孝夫)
- (3)-2 被災した戸建住宅の補修支援を (山口大学：村上 ひとみ)
- (3)-3 膨大な応急住居供給への対応 (筑波大学：熊谷 良雄)
- (3)-4 討議
- (4) 住宅と生活の再建施策と地域産業復興支援策  
(司会：神戸大学・北後 明彦、14:30～15:10)
- (4)-1 住宅再建政策の提言に向けて (神戸大学：大西 一嘉)
- (4)-2 被災者の生活再建支援政策は？ (社会安全研究所：木村 拓郎)
- (4)-3 地域産業の復興支援策 (コープラン：小林 郁雄)
- (4)-4 討議
- (5) 復興まちづくりを円滑に進めるには (司会：東京大学・加藤 孝明、15:15～15:45)
- (5)-1 被災市街地の復興計画立案のために (首都大学東京：中林 一樹)
- (5)-2 被災市街地復興支援に係る提言に向けて  
(首都圏総合計画研究所：濱田 甚三郎)
- (5)-3 討議
- (6) 大都市大震災における復旧・復興施策提言について (司会：熊谷、15:50～16:25)
- (7) 閉会にあたって (熊谷：～16:30)

配付資料：大都市大震災軽減化特別プロジェクト（大大特）IV-3「復旧・復興」

第2回公開研究会

「近未来の大都市大震災における復旧・復興施策提言のとりまとめに向けて」

参加者：52名

議事概要：

【3-1】避難所

- NPO 組織による運営とあるが、日常的にその NPO はどのような活動をするのか。自治会、既存組織との関係で具体的にどういう組織が対象となるイメージか。例えば、日常に NPO のスタッフの給与はどこから出するのか。(大西)
- 啓発的ワークショップなどの費用が自治体から出るようなことも考えられる。(阪田)

【3】全体

- 補修支援には①資金、②技術（補修すべきか建替えか意思決定）、③生産（大工さんなど）、の3つがある。特に③番目について、プレハブメーカーの場合、全国から人を集められるが、木造の修理では地域の工務店が担当するので、人不足にならないか。(大西)
- 十分調査研究できていない部分である。大工さんの動員、マネジメントが大事なのは痛感している。中越地震でも、なかなか来てもらえないという市民の声がある一方、工務店としては請け負いたいが、新築も多くて手が回らないと聞いた。マネジ

メント、訓練、動員などのプログラムが必要と考える。(村上)

- 補修の目的として環境負荷の軽減を出発点とするのには違和感がある。木材を使って再建した場合には、空気中の炭素が固定できず逆転が起きるのではないか。(塩野)
- 補修したほうがいい程度の損傷の場合、補修することは、被災者の生活再建に有効で、そこに住み続けることが大事、さらに結果として環境面の効果もあるというように考えている。地域の木材で建て替えたなら環境にやさしいのかというのは何とも言えない。(村上)
- 応急危険度判定と被害認定調査の連動の可能性はどうか。(糸井川)
- 今の制度のままでは難しいと考える。アメリカでは、4人のチームが被災者に対応する判定、危険性評価、など迅速にやっているが、それを真似るのは今の日本の体制では難しい。  
今は、被災度判定(被害認定の調査)を門外漢の市職員が短期間の講習で実施しているのが実態。一方、応急危険度判定は、一級建築士などが実施する。これを被災度判定に生かさない手はないと考える。(熊谷)
- り災証明の調査は、国のお金にも関わることなので、公務員でないとできないという、大きな縛りがある。建築家、建築学科学生を迅速に非常勤の公務員として雇ってしまえばいいのではないか。(室崎)

#### 【4-2】生活再建

- 支援法で対応できないために災害保護という新たな制度が必要という趣旨と思うが、具体的にどのような点が不足しているのか。(生田)
- ①支援法はそもそも対象が少ない(中越で約4%)、②支援法は物を買う一時金。もう少しロングスパンの生計を支えないと生活再建ができないということで、提案している。(木村)

#### 【4】全体

- ①マンション提言の1, 2は供給システムであり、比較的長期的な課題で、直接再建につながりにくく、テーマの始めに来るのは違和感がある。  
②3~6が政策提言のポイントと思うが、具体的にどういう制度設計を考えているのか、政策手続としてどのような方法を考えているのか。  
③現行のマンションでは、建替え一括化法、再開発コーディネーターが係わる制度など、阪神の経験を踏まえ各種条件整備が進んだ。しかし、これらが震災復興で機能するかどうかを再評価することも必要と思うがどうか。(国土技術総合政策研究所 米野)
- ①順番は再検討したい。  
②管理組合の件は、応急対応能力をどう向上させるかということ。直後にエレベーターをどう動かすのかなど、設備・構造に関する判断が意思決定に重要。マンション管理士などの制度もあるが、すべてのマンションに緊急時に手配するのは難しい。100から200戸のマンションであれば、建築関係の人も多少はいるが、その人たちが日常あまりマンション管理に係わっていない。マンションの長期修繕計画など、日

常の中にそうした人材を取り込んで緊急時の問題を議論することで、人材育成が可能と考える。

③は、政策4で示したように、改良型補修の考え方が抜けている点が問題。せっかく改修するならバリアフリー化なども併せて行うことが望ましいが、今は、現状のままか、取り壊すかの2つしかない。かなり大規模に状況を変えて補修しようとする、全員合意しかない。耐震補強するにしても住戸の中に影響するので、登記からやり直す必要があり、全員合意が必要となる。大規模な再生に関する条件が厳しすぎる。(大西)

- 住宅のみではない応急併用仮設のスペースを提供すべきではないか。都市計画事業決定をしない地区でのそういう店舗、工場を設置する可能性についてどうか。(佐藤)
- 中越地震でも仮設住宅で床屋を営んでいる例があるが、住宅+店舗などは、当然必要。ここではさらに踏み込んで、そういった産業用応急仮設を住宅より先に供給する必要があるという提案にしている。

都市計画事業地区ではないところについては、現状の制度では難しい。しかし、住宅は借りるなど多様な選択肢があるので、21世紀の大規模災害の場合は、住宅を建てるよりも、早く働く場所を確保する必要がある、と考える。(小林)

- ①雑損控除について、減税額という形での支援だと、その額があまり低いと政策的効果が出ないが、減税額がどれくらいになるかの試算はあるか。  
②税金を納めていない人はどうするのか。(塩野)
- ①雑損控除の式を活用すれば良いと考えている(注：必要な支援量を決めるために雑損控除の計算方法を利用する)。既往制度との比較について具体的な試算はしていない。仮設住宅の提供、税の減免その他の各種支援は、阪神でも1世帯1千万とも言われるが、それとの比較は難しい。  
②基本は福祉で対応となる。ただし、災害で福祉対応になってしまうと、結果としては国の負担となる。生活再建への意欲のある人を応援する仕組みが必要と考えている。(木村)

#### 【5】復興まちづくり討議

- どういう国土・都市を創るのかという目標があって初めて、手段・方策・手続きが決まる。

目標については、被害状況、経済状況について、幾つかシナリオが必要。阪神の前に国土庁で復旧方策検討の調査があり、そこで出た結論は疎開を促進することであった。阪神のあとにも一部の先生からそうした意見が出た。これは、そのようなシナリオしかなかったためである。

しかし、阪神ではまったく違った。壊れた家にでも住み続けようというのが実態で、その結果、コミュニティが重要という教訓が導かれた。

一方、首都直下地震ではどうか。コミュニティを大切とするのか。

30年後、首都直下地震が発生したときに、100年後の南関東地震も見据えた上で、いままでどおり巨大都市・超過密都市を維持するのだろうか。それによってシナリオは大きく変わると考えられる。「地域こだわり」「仮設市街地」もそういうことに

つながる。すべての場合にそうした原則（コミュニティ重視）が適用されるのか。（室崎）

- 地域こだわりの改造型都市復興の可能性を探るべきと考える。  
国のレベルでは国土の中でどう復興するかが問題となるが、われわれの前提は自治体レベルでどう考えるかということの検討。その場合の原則は地域こだわり。  
ただし、首都の場合、震度6弱～6強の地震が20～30年で数回発生し、そのあと大きい地震がくるとされる。その場合、復興が最低限の安全につながらなくてはいけない。仮設市街地、地域こだわりだからあるレベルで我慢するのではなく、その上で、どういう安全快適な都市に再生復興していくかという2段階構えが必要。  
人口減少時代では、密集市街地にどれだけオープンスペースをとって、中・低層の集合住宅を作るかが、次の東京での地震における課題と考える。（中林）
- 都内の密集地（阿佐ヶ谷・高円寺の間）で訓練をやった際に、仮設市街地に必要な土地の量に対して1/10しか確保できず、どうしますかということになった。  
結果は、ある程度疎開は考えるが、一方で、復興に対応する部隊が残る必要があり、そのために仮設市街地が必要との結論になった。（濱田）
- まちづくりの訓練中で住宅以外の事業所、商店などをどう取り込んで行くのか。（大西）
- 訓練対象地域は50haぐらいで、商工関係者も関わってくる。軽い機械を持ち込んで、操業再開しようという話も出た。（濱田）
- 住商工混在は20年前の話で、今は住商がほとんど。そのため、これまで地場産業的零細工場の地域での訓練はできておらず、ちょっと議論が手薄と考えている。その際には、自力仮設的な発想も必要かと思う。  
商業は周りに人がいないとだめ。そのためにもコミュニティが大事で、それをまとめて持っていくというのが仮設市街地の大規模団地型の発想。  
これを大規模改造にどう結びつけるか疑問だったが、ある人から、「墨田区は80年間も仮設なのだ」という話を聞いて安心した。まず、暮らしを立て直し、そこからまちの復興に取り組んで、10年で復興できる仕組みを考えることが必要と考える。（中林）
- 建築確認データを入れたリアルタイムのGISが必要とのことだが、東京ではどの程度整備されているのか。（村上）
- 都は5年毎の調査データを整備し、建築確認データを入れている。（中林）
- 民間の建築確認データの取り扱いが難しく、都内でもできていない。（加藤）
- 地籍調査もできていない。（佐藤）

## 【6】政策提言について討議

- 社会システムをつくる観点で大変参考になった。（理科大 山本）
  - ①誰が震災や危険状態・災害の状態をどこで認識して動くのか。都心直下では都庁、政府、区全部だめになって、命令系統がなくなる。そういう情報面の問題が入っていないのが気になった。
  - ②高齢者の観点がもう少し必要ではないか。私たちの調査では、高齢者の仮設に泥

棒が入るなど、復興段階で予期しないようなことが起きている。

③疎開が可能なのか。神楽坂をフィールドにしているが、ここでは商店街、隣組が残っており、これを残して生かすようにしたいと考えている。ここは印刷業界も盛んで、街の工場の経営者にも自負があり、被災しても、ほかの場所で再開することは考えていないようだ。

- ①情報欠如について。私は、千代田区は残ると思う。なお、ご質問のような広い意味での情報は大大特では扱っていない。(熊谷)
- ②高齢者について。神戸では震災関連死が問題に。福祉施設の役割が重要。もう一つは地域の人支援することが重要。しかし、所在情報の把握が個人情報課題。何のために情報を守るのかを整理する必要がある。(大西)
- 震災の文集を読むと、近所が声をかけている。これを全国に知らせていくことが大事と思う。(森田)
- 高齢者が多く居住する低廉家賃の家が大量に壊れた場合、同様の低廉家賃の新しい住宅が再度供給されることは少ないので、数量計画では、公営住宅の大量供給しない場合がある。そうでないと仮設住宅に長期にわたって高齢者が居住することになってしまって社会問題化することも考えられるので、政策上もそうしたシナリオがありうることを考えておく必要がある。(北後)
- ③について、印刷業は東京に残っているが、雑誌・文庫本は海外生産。今は情報産業そのもの。工業者にもBCPを考えていただくことが大事と思う。(中林)
- ②高齢者、避難所の問題に関連して、ボランティアが足りなくなるのではないかと危惧している。被害想定では、85万棟150万世帯が家を失う。それを支援するボラ・NPOはどうか。  
中越被災地35万人を全国の1/4の3,500万人ぐらいが支援した。同じ計算でいけば、区部+αで1,500万の被災者では、100倍の15億人の計算になる。  
このような状況では、ボランティアに限らず、あらゆることの資源配分を考え、最低限の水準はどこかを見極めることが戦略上大事と思う。(中林)
- 首都直下で考えてほしいのは、皇居、霞ヶ関、永田町が大丈夫かということ。それを支える様々なシステム、産業、人が必要。  
工業は目に見えない形でなくなっているが、情報化、業務化されてきており、商業も同じ。  
どう働いているかという、暮らしの中の仕事の問題。ホワイトカラーがどうなるか。そこが大事。(小林)
- 阪神で30万人が避難したが、東京を除く以西の仕出し弁当の供給力が30万食/日とのこと。東京の場合、想像がつかない。  
大都市には、すべてが集中し、様々なものが混在しているということに、正面から取り組めなかった、との反省はある。(熊谷)
- ①マンション改良再生について、共用部分の改修については3/4で良いことになっているが、この点はどうか。  
②仮設住宅の絶対量が不足すると、医療におけるトリアージのように優先順位が必

要と思うがどうか。

③復興基金でどのようなものを原資と考えているか。(マンション管理士 島田)

- ①について、清算は、解体・持分に依りて配分、土地を売却してしまう、ひとつの事業である。これをどういう主体で進めるかが問題。建物がなくなると管理組合もなくなる。この際の主体がよくわからないのでちゃんとしたほうがいい。  
鉄道沿いマンションが被災して早急に解体が必要となったときにどう対応するのか。区分所有権など。再建を前提としないでやっていく仕組みが必要。(大西)
- ②について、首都直下 150 万世帯が全壊・全焼、その 3 割の 45 万から 47 万戸の仮設が必要となる。プレハブ協会では、土地があるのを前提にしても最後の戸ができるまでに、27 ヶ月かかるとのこと。  
土地、時間が不足することは明らかで、仮設をどう減らすかがポイント。  
焼け残ったものは補修し、65 万戸の空き家も補修して使う必要あり。  
必然と、疎開も必要になるが、あまり疎開をいうと空洞化で復興が遅れる。  
分散を図りつつ、仮設を最小限にしつつ、土地についても民有地を利用して、地場で、補修、空き家利用、仮設的住まいで対応できないかと考えた。これは公共用地不足への対応にもつながる。(中林)
- 東京都では、仮設用地の調査をしているが、建蔽率 50%で 15 万戸しかたたない。しかし、プライオリティをつけられないのが大都市で、当初大混乱は不可避だろう。(熊谷)
- 仮設住宅については、どれだけ少なくするかだけでなく、時間とともに人が減り荒廃していくという点も問題。  
雲仙では仮設住宅を準公営住宅として改修して、住み替えシステムの誘導に利用した。仮設住宅については、そのあたりも含めて提案できるとよいと思う。(大西)
- ③について、基金の額までは議論が及んでいない。(熊谷)
- 復興基金は、地方交付税でまかなわれる。東京は不交付団体で、どこからお金を出すかが問題。(大西)
- 基金の法定化は賛成。ただし、法学上は、財源が税金であることから復興基金を共助と位置づけるのは難しく、公助ではないか。  
基金で何をやるのかという、公助・自助・共助の仕分けが難しい。阪神ではそのあたりが曖昧で、自助に充てたケースが多かった。その意味では、公助として、法的に位置づけるのは問題ではないか。(生田)
- 基金については、地方交付税で補填しているが、直接税金から被災者には支払われていないというのが公式見解であり、共助でいいと思う。ただし、経済や法律では、公助・自助しかなく、その意味で共助を法律（復興基本法）で位置づけなければならないのではないか。(小林)

## (7) 大大特総括シンポジウム

日 時：2006年12月22日（金） 13時00分～16時00分

場 所：東京国際フォーラム ガラス棟（G棟）5階G-510会議室



プログラム：

13:00～13:15 開会挨拶，復旧・復興の全体計画について  
筑波大学 熊谷 良雄（研究代表者）

13:15～14:15 ー 大都市大震災の復旧・復興にあたっての課題 ー  
司会：東京大学 加藤 孝明

- 膨大な避難所運営と応急住居の供給をどうする？  
筑波大学 熊谷 良雄
- 大都市住民の住宅・生活の再建と地域産業の復興は？  
神戸大学 大西 一嘉
- 復興まちづくりを円滑に進めるために  
首都大学東京 中林 一樹

14:30～15:55 パネルディスカッション  
「大都市大震災における復旧・復興の施策と政策は？」  
コーディネーター：木村 拓郎（社会安全研究所）  
パネリスト：村上 ひとみ（山口大学）  
小林 郁雄（コープラン）  
浜田 甚三郎（首都圏総合計画研究所）

15:55～16:00 閉会にあたって  
筑波大学 熊谷 良雄

配布資料：大都市大震災軽減化特別プロジェクト 総括シンポジウム  
IV-3「復旧・復興」

議事概要：

- ①2-4(28)：中越地震時の公的支援分析からの証言 ー「外観目視のみの調査→内部詳細調査」とあるが、罹災証明を発行には、降雪・積雪があるまでの間に実施することを考えると、外観の判断で行うことが妥当ではなかったのか。②復興まちづくりで、復興のスピードの目安としてあげている「神戸（阪神・淡路大震災から）の復興」は、どのような意味で位置づけているのか。（神戸大学 森）
- ①罹災証明の発行に向けて、自治体は内閣府が公開している標準的な方法に従って調査を行うことが一般的であるが、調査方法自体かなり手間がかかるため、建築技術者ではない自治体職員が行うことは難しい。そのため、自治体間で方法が異なってしまうことが問題と捉えており、内観を含めた調査をすることを肯定している訳ではない。また、罹災証明は自治体職員が行うという決まりのなかで、福祉関係職員や保育所職員が担当することもある。その際、応急危険度判定については、各地から支援で集まった建築士があたることから、これと連動した仕組みにすれば、より被害程度に即した罹災証明の発行ができるのではないかと考えている。（村上）
- ②復興を「神戸のスピードで」とは、神戸の復興スピードが理想的という意味ではない。せめて神戸の復興スピード程度で、神戸の6～7倍になるだろう被害からの

復興を前提としている、という意味である。もっと早ければ早い方がよい。(中林)

- 4-1(6) : 「災害復興の基本理念」 – あげられている4つの理念は同時に発生すると考えられ、それらの折り合いをどうつけるかという問題があると思うが、その他に「災害は“生きもの”である社会の抵抗を加速させる」という問題が考えられないか。社会構造そのものが災害と大きく関わるということよりも、(抵抗を加速する)きっかけとして災害は位置づけられるのではないだろうか。人口の増加や減少、若者の減少や高齢化などの状況によっても復興のあり方は異なる。その中で、10年後を見込んだ“先取り”復興を検討すべきではないかと考える。研究の成果からは、社会の動向を読むといったダイナミックな視点が読み取りにくい。(東京経済大学吉井)
- 地域の将来を考えるとなくして、地域にこだわることはできない。どのような災害を契機に若者が増え高齢化が解消されるか、といったことを考えるのは難しいが、極端に高齢化が進まないためにはどうしたらよいかということを考えるきっかけは、地域にこだわることから始まると考える。そこで、地域の将来を「地域社会」と「地域空間」に分け、地域社会の構築について考え示してきたが、ご指摘の通り“先取り”や時間の流れのイメージがやや伝わりにくかったという反省はある。(中林)
- 発災した場合、被災者個人の問題として、どう生活を再建していけばよいのかわからないといった支援の見えにくさがあると思う。大都市で被災した場合、支援の仕方があまりに不明確・不平等であり、被災者がアンフェアを感じてしまった場合、地域社会において大きな反発が起きると予想される。また、これまで中流だった家庭が一気に下層に落ちてしまうということも考えられるだろう。そのような事態を回避し、平等に支援を行うための仕組みとして、2-2メニュー型支援システムの提案があると思うので、ご説明いただきたい。(東京大学 森岡)
- 現況では、支援の内容がわかりにくく、平等なのかどうかもわかりづらい。そこで、被災状況に応じて各人の持ち点を与え、それにに応じて受けられる支援をメニュー化するシステムを当チームでは提言している。メニューは、税の減免といった万人に該当する基本的な内容のほかに、年齢や今後の生活再建等を加味して各人で選択できるような内容で構成されている。このような支援のメニュー化については以前から議論はあったものの、完成度をあげることができていなかった。当提言内容についても、政策誘導をするような点数のつけ方や具体的な制度設計の方法など、政策的ポイントを定める必要があり、当チームでは雑損控除の仕組みを参考にして、支援の総量を決めることを提案している。今回はアイデアでの提案だが、他の研究テーマも同様に実現に向けて、何らかの形で研究を継続できるような仕組みの必要性を感じる。(木村)
- 研究の全体像(02年から05年の課題構成)で「少子高齢化などの社会的趨勢を踏まえ」とあるが、少子高齢化などの社会状況が変化するなかで、当研究成果はあと何年くらいの妥当性を持ちうるかと考えるか。また、そのような議論がどの程度なされたのか。  
また、以下はコメントだが、阪神・淡路大震災以降、復旧があつて復興があるというスタンスだが、経済規模が拡大期などには「あったものを元通りにする」ことは

必要だと思うが、人口が減り経済規模が縮小傾向にある中では「復旧（元通りにする）」ことが大前提なのかという疑問がある。中越地震で被災した山古志村では300億円かけて国道291号線の復旧にあてたが、同様の金額を復興にあてることもできたのではないだろうか。一方、大都市の被災ではそのような発想をしにくいのではないかという予想もしている。（人と防災未来センター 永松）

- 少子高齢化や人口減少を前提として議論したことはほとんどなく、もう少し考えるべきであったと反省をしている。また、当研究チームは、研究当初は阪神・淡路大震災を、2005年以降は中越地震を前提として取り組んできた。研究内容は、「いつまでにどのような数値等を達成する」といった目標を立てにくく、また災害の発生に応じて過去の事例を踏まえて新しい仕組みを検討していくといった流動的なものであり、そうでなくてはならない。研究に関わった全員が、そのようなスタンスで常に新しいことに目を向け、今後も研究を続けていく必要があると考える。（熊谷）
- 当プロジェクトであえてふれることがなかった内容に、インフラなどの社会資本の復旧があると捉えている。その背景には、積極的な評価を行えば、今後の復旧は社会資本ではなく生活の復旧の重要性が増しているということだと思う。しかしその一方で、“縮んでいく社会”ということを考えてみると、社会資本の復旧についても考える意義はある。現在は、災害復旧事業国庫負担法に基づいて、自治体が道路等を復旧する際に費用は国が負担するという仕組みがとられている。すると、社会資本が必要か否かの議論なしに、社会資本が作り直されることが多い。よって今後は、「元あったものを元に戻す」ことではなく、「元に戻す」ために必要な財源を国は補償し、財源の使い方は地域に一任するといった制度の必要性を感じている。（人と防災未来センター 永松）
- 首都圏が被災すると住宅の確保が危機的状況になり、仮設住宅を建設しきれず既存の住宅を補修して住まうだろうという話があったが、そうなるたたまたま残ってしまった脆弱な住宅地の再建に手をつける余裕がなくなると考えられる。応急補修をして住まうことを叫んでいても、新耐震を満たさない建物が相当数残るのではないかという懸念があるが、現時点で検討されていることがあれば教えていただきたい。また一方で、市街地がすべてクリアランスしてしまった場合、居住していた高齢者等の相続等が絡むと再建策が非常に複雑になると考えられるが、その点の議論が進んでいれば合わせて教えていただきたい。（長岡造形大学 澤田）
- 阪神・淡路大震災では、木造密集市街地の住宅がなくなった場合、神戸ではほとんどの住宅が復興公営住宅というかたちで収容されたが、首都直下地震や東海・東南海地震ではあり得ないという前提を持っている。中越地震では一部の地域を除いて木造密集市街地の少ない地域であったが、自力で家を建てられない人たちが家を失った場合にどうするか、という点では同様の問題が起きている。そのような問題が起きた場合、復興公営住宅もなく、都市再生機構が何も手を下さないということはあるのかという疑問がある。先ほど「復興は政治」という発言の通り、発災した時点の政治状況に伴い、発災した時期・場所・（被害の）量によって対応は異なるだろうとしか言いようがない。阪神・淡路大震災では、精いっぱい55,000戸を建設しても「多過ぎた」という声があがったのだから、首都直下で10万戸を建てること

はあり得ない。そうなると、誰が入るのかという問題になり、対応は政治的方針で決めるしかないと思っている。(小林)

- 文科省は、首都については今後 100 年間に二度程度の直下地震を含む三度程度の被害地震の発生を想定しているが、その中で脆弱で防災まちづくり地域にも該当していた地域は、順に被災・復興をしていくのではないかとと思っている。神戸で復興した地域の中には、戦災で焼け残った地域が多く含まれている。被災に合わせてまちづくりへの取り組みを決められるかどうかはその時点での余力・社会的許容量にかかっていると考えられるが、発災後はその余力はないだろう。すると、残された地域は次の災害の復興のタネとして残り、そのような事態を防ぐために、被災にあわせて復興しようという流れに持っていかどうかは都市計画的には非常に大事なポイントだと考えるが、歴史的にみるとおそらく無理だろう。よって、次なる災害への課題を常に残しながら復興を繰り返すことを前提として考えると、焼け残りになりうる地域に対して事前復興も含めて防災性をどれだけ取り込めるか、ということが復興と捉えている。先ほど、今後は「復旧」「復興」という段階を踏む是非について発言があったが、私は必要があると思う。復興はおそらくトレンドでしかなく、右下がりのトレンドならばそのトレンドの直線回帰のところへ戻せるかどうかの結果が復興であり、戻す過程が復旧だと捉える。例をあげれば、復興まで避難所で過ごすことはあり得ず、その間に仮設住宅等で暮らすことが復旧のステージではないだろうか。ただ、人口減少のなかで、これまでのような復旧の+ $\alpha$ が復興、という定義の復興はあり得ないかもしれない。しかし、繰り返す地震に対応するという意味から、+ $\alpha$ の質を目指すことは大事だと思う。少なくとも、被災して復興した地域が再度被災しないような、長期的な視点を持って都市計画に取り組むことが必要だと考える。(中林)
- 災害の復旧・復興の場において政治は機能しないという立場をとっている。小林先生が発言した「政治」とは“価値判断”の意味と捉えるが、いわゆる選挙で選ばれた政治家がリーダーシップを示しその結果責任を問われて悪かったら責任をとらされるという意味での政治は機能しないのではないかと思う。住民たち向けの復旧施策は補助率の高さや事業の進めやすさで決められ、なかなか将来像まで見据えた決断はなされないのではないか。(人と防災未来センター 永松)
- 指摘の通りだと考える。さらに言えば、自然科学者や災害防災学者らに匹敵する以上に、社会学者や経済学者が追究すべきことは大きいのではないか。事前に多様な面から対応を講じておくことはもちろん重要だが、いざ発災したときの対応を考えると、政治面から見直さないと復興は取り扱えないだろう。神戸の被災者は、最も非難すべきは議員であり、首長よりも議会制の民主主義の方がなすべき対応は多かったと思っている。その点を指摘したく、これまで政治面での対応を叫んできたところご理解いただきたい。(小林)