

平成 30 年 12 月 3 日（月）

於・第一本庁舎 42 階 特別会議室 B

## 第 20 回東京都震災復興検討会議議事録

目 次

1、開 会 .....	1
1、委員紹介 .....	1
1、開会挨拶 .....	2
1、座長選任 .....	3
1、座長挨拶 .....	3
1、副座長選任 .....	4
1、議 事 .....	5
(1) 報告事項 .....	5
震災時の復興本部設置に向けた初動体制の見直しについて	
(2) 検討事項 .....	7
東京都震災復興マニュアルの修正について	
1、質 疑 .....	12
1、その他 .....	38
1、閉 会 .....	39

## 開 会

○三浦課長 それでは時間も経過してございますので、これより第20回東京都震災復興検討会議を開催します。私は総務局総合防災部情報統括担当課長の三浦です。よろしくお願いいたします。

本日は、本年10月1日付で委嘱いたしました委員による初めての会議となりますので、座長選任までの間、私が司会進行をさせていただきます。

会議に入ります前に、本日は傍聴、取材を希望する方がいらっしゃいますので、本会議設置要綱に基づいて会議を公開にて進行し、会議内容については終了後にホームページにて公表したいと思いますので、ご了承ください。

## 委 員 紹 介

○三浦課長 それでは、本日ご出席の委員につきまして、配付資料の資料1の委員名簿によりご紹介いたします。

まず、首都大学東京の市古委員。

○市古委員 おはようございます。首都大学の市古です。よろしくお願いいたします。

○三浦課長 日本大学の沢委員につきましては、本日所用により、欠席の連絡をいただいております。

続きまして、労働政策研究・研修機構、小野委員。

○小野委員 小野でございます。よろしくお願いいたします。

○三浦課長 東京大学、加藤孝明委員。

○加藤（孝）委員 加藤です。よろしくお願いいたします。

○三浦課長 埼玉大学、加藤秀雄委員につきましては、本日所用により、欠席の連絡をいただいております。

続きまして、東京大学大学院、金井委員。

○金井委員 金井でございます。よろしくお願いいたします。

○三浦課長 弁護士の近藤委員。

○近藤委員 近藤でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○三浦課長 東北大学、定池委員につきましては、本日所用により、欠席の連絡をいただいております。

続きまして、日本建築設備・昇降機センター、杉山委員。

○杉山委員 杉山です。よろしくお願いします。

○三浦課長 首都大学東京、中林委員。

○中林委員 中林一樹です。よろしくお願いいたします。

○三浦課長 兵庫県立大学大学院、室崎委員につきましては、本日所用により、欠席の連絡をいただいております。

次に幹事につきましては、資料 2 の構成員名簿をご覧ください。なお、本日は都議会前ということもありまして、中座する幹事がいる場合にはご容赦願います。

#### 開 会 挨拶

○三浦課長 それでは、小林危機管理監から皆様方にご挨拶をさせていただきます。

○小林危機管理監 委員の皆様、おはようございます。危機管理監の小林でございます。

委員の皆様には、今回、本会議委員のご就任を快く引き受けていただきまして、また本日はお忙しい中、ご出席をいただき深く感謝を申し上げます。

この東京都震災復興検討会議でございますが、都として震災復興の検討を行うに当たりまして、復興にかかわるさまざまな分野の方々の専門的な見地からご意見をいただくということで設置されているものでございます。

本日、ご検討いただきますのは、東京都震災復興マニュアル（復興施策編）というものでございますが、これは都の職員を対象としまして、発災時の震災復興に向けた施策と行動手順について整理したものでございます。平成 15 年に策定いたしましたが、それ以降修正を重ねまして、最も直近では平成 28 年 3 月に、東日本大震災以降新たに制定した法律等を反映して、修正を行いました。

この修正以降に、またさらに熊本地震が発生し、そして本年は北海道の胆振東部地震等の大規模な災害が続いております等、最近の大規模災害での教訓等を踏まえたマニュアルの修正を行う必要が生じているところでございます。そのため、去る 11 月 8 日に、庁内で震災復興検討委員会の幹事会を開催いたしました。そして来年度末を目途に、そのマニュアルの修正を行うということを決めたところでございます。

検討に当たっては、本震災復興検討会議からもご意見をいただき進めてまいりますけれども、検討事項は多岐にわたります。委員の皆様には、それぞれの専門の立場からご意見、ご助言をいただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

それでは、本日午前中よろしくお願いいたします。

#### 座 長 選 任

○三浦課長 次に座長の選任をお願いします。資料6の東京都震災復興検討会議設置要綱によりまして、会議に座長を置くことと、座長は委員の互選により選任することが定められておりますので、よろしくお願い致します。

市古委員。

○市古委員 よろしければ、私から中林委員を座長にご推薦したいと思います。先生は、私から申し上げるまでもないのですが、都市防災の第一人者でございますし、それから、本震災復興検討会議が設立されたときからの委員として、この震災復興マニュアルの作成でも中心となってご助言をいただいております。今後のマニュアルの修正ということも踏まえて、座長を引き受けていただければと思いますが、委員の皆様方がいかがでしょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

○三浦課長 ありがとうございます。

それでは、中林委員、座長席にお座りいただけますでしょうか。

#### 座 長 挨 拶

○中林座長 改めまして、中林一樹と申します。今もう一期座長をということで、座長を務めさせていただくこととなりました。

先ほど小林危機管理監からお話がありましたように、災害続きの中で、国の法律制度も変わり、また、特に復興に関係して2013年に「大規模災害復興法」という法律もできて、今まで復興に関する常設の法律がなかったこと自体が不思議な災害大国ですけれども、ようやくそういう法的な体系も整備されつつあるという状況だと思います。これまでも数回

にわたりマニュアル等を見直されてきていますが、今回は少し抜本的に見直しをされる機会だと思っております。

それぞれの分野の皆様からご意見をいただきながら進めるわけですが、災害復興というのは大きくは2つに分けて考えられると思っております。1つは、どんな小さい災害でも家を壊したり財産を失ったりした被災者が出ると、その被災者の生活の再建という、いわば被災者復興が必要になり、それはどんな小さい災害でも対応しなければなりません。

もう1つは、少し大きな災害で、被害がある地域に集中した場合に、その原因がもともとの市街地に、基盤が整備されていないなど、さまざまな脆弱性が高い原因がある場合には、二度と同じような被災を受けないようにということで被災地域の整備改善などの復興をする。被災者復興というのが個人の復興に対して、被災地復興というのは地域全体で取り組むべき取り組みだろうと思っております。

この東京都のマニュアルには、都市復興、生活復興、産業復興、住宅復興と大きく内容で言うと4つに分けられていると思うのですが、生活、住まい、産業、特に仕事あるいは雇用ということに関しては、全ての被災者にかかわる、つまり被災者個人の復興にかかわる施策で、それをどう展開するかというマニュアルですが、都市復興のところは、必要な被災地を選定しどのように復興するかという、被災地復興マニュアルになろうかと思っております。

そういう復興の構成の中で、昨今の災害復興等を学びながらと、私が見ていると災害復興というのは大概60点、70点ぐらいしかいかないんです。ですから、学びつつというのは実は反面教師として、よりよい復興をするためにはどういう準備をし、どのように考えていったらいいのかという視点で事例を見ながら、マニュアルを修正していこうという会議になろうかと思っております。皆様のご知見、ご経験を含めてよろしくお願ひしたいと思っております。ちょっと口幅たく長くなりましたけれども、ご挨拶とさせていただきます。よろしくお願ひいたします。

#### 副座長選任

○中林座長 それでは、この後は私から進行いたします。

次に副座長の指名ですが、副座長については、阪神・淡路大震災の復興対策について多くの調査研究を積み、それから専門家としてさまざまな助言を兵庫県あるいは神戸市等

に進めてこられ、現在は兵庫県立大学大学院の防災教育センター長をされている室崎委員にお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

○中林座長 ありがとうございます。

○三浦課長 室崎委員は本日ご欠席ですが、副座長に指名された場合には、お引き受けいただける旨を事務局から事前に確認しております。

○中林座長 ありがとうございます。本日ご欠席ですけれども、室崎委員に副座長をお願いしたいと思いますので、連絡をよろしくお願いいたします。

## 議 事

### (1) 報告事項

#### 震災時の復興本部設置に向けた初動体制の見直しについて

○中林座長 それでは、これから議事に入りたいと思います。本日の議題は、報告事項が1件と検討事項が1件でございます。

それではまず、報告事項につきまして説明をお願いしたいと思います。

○三浦課長 では、私から報告事項をご説明します。

その前に、委員の方が1名いらっしゃいましたので、紹介したいと思います。

危機管理教育研究所の國崎委員です。

○國崎委員 遅れまして申し訳ございません。國崎と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

○三浦課長 それでは、報告事項1の震災時の復興本部設置に向けた初動体制の見直しについてご説明します。資料3をご覧ください。

まず、この見直しに至った経緯について簡単にご説明したいと思います。平成28年4月に発生した熊本地震においては、発災から2カ月後に、震災復興の方針・計画策定等を行う復興本部が設置されました。都においては、災害対策本部と並行して応急対策を担う部署が発災後1週間程度で復興本部を設置して、復興に着手することを予定しております。ただ、その応急対策に追われる中で、災対本部を運営しながら復興本部の設置と、東京の未来像にかかわる計画策定を行う体制を明確にしていくため、発災時の初動体制の見直しを行ったところです。

その見直し内容については、2点ございます。1点目が復興担当副知事の設置です。応急対策を担う危機管理担当の副知事とは別に、復興担当副知事を設置することとしました。復興担当副知事の役割は、大きく3点ございます。

1点目が、発災直後から復興準備を指揮していく。重点復興する対象範囲や復興の規模等、復興の方向性を判断して、知事に報告いたします。2点目が、発災1週間後に設置する復興本部の復興担当副本部長として、本部長である知事を補佐します。3点目は、復興本部において復興計画の策定や、復興事業の推進等を総括いたします。

以上が、復興担当副知事の役割でございます。

次に、2点目として発災時における各局の行動と役割を整理しました。1枚おめくりいただき別紙をご覧ください。

まず別紙の左図が、発災直後から1週間までの動きをイメージしたものです。発災から1週間までの災对本部における行動としては、特に政策企画局においては、都の復興方針の策定準備を行うとともに、復興本部の設置に向けた準備を開始します。これまでは総務局でこの役割を担っていたものを、見直しを行ったものです。

各局は、所掌に応じてそれぞれ復興の準備を開始していきます。その中で総務局においては、区市町村、各局等からの被害情報を収集し、政策企画局等にその情報を提供、共有します。また、都市整備局においては、都市復興方針の策定準備であるとか、応急仮設住宅等供給方針の策定の準備を開始いたします。各局においては、その他復興準備を開始して、その状況を政策企画局に提供いたします。

続いて右の図ですが、これは1週間以降の動きをイメージしたものです。1週間を目途に復興本部が設置されて以降は、復興方針・復興計画の策定や復興本部会議の開催等を政策企画局が担います。その運営等が機能するように、総務局においては人事計画、また区市町村の復興事業に関する調整等を行い、各局では復興事業の分野別の計画や事業の実施、また、その財源となるものについては財務局で復興施策を推進する上での財政計画の策定等、各局の役割に応じて連携して復興を進めていきます。

このような役割を整理しまして、資料9は復興本部の設置条例に基づく規則を改正したものでございます。1点申し上げますと、資料9に各局の役割が記載してございます。政策企画局の分掌事務として、1から5の復興本部会議の運営、震災復興基本方針、計画策定等に関する事項を総務局から移管したところでございます。

以上が報告事項のご説明になります。

○中林座長 ただいま資料3に基づいて報告事項を説明していただきました。ただいまの内容についてご質問、ご意見等があれば、お受けしたいと思います。いかがでしょうか。

基本的には災害対策本部がある1週間目までに、もう復興については動きが始まる。その中心になる局が「政策企画局」という位置づけで、別紙の左側の図で言うと、その下に「総務局」と「都市整備局等」となっておりますが、「等」の中に都市整備局以外の、例えば生活とか産業に関連するような局がぶら下がるというか、本来ですと横に並ぶという発想でよろしいのでしょうか。

○三浦課長 そういう理解で結構です。

○中林座長 それは右側の1週間後以降に復興本部が設置された後も、「総務局」、「都市整備局等」、「財務局」と書いてありますが、この「等」の中には関連局が入ってきているということですね。

○三浦課長 紙面の都合上、「等」でくくっております。

○中林座長 よろしいでしょうか。

これは先ほど危機管理監のおっしゃった検討委員会等の中で決めてきたことかと思えますので、本会議に対しては報告事項ということになります。

特にご質問等ないようでしたら、こういう体制を進めるということに改めてなりましたということを受けて、次の検討事項に移りたいと思いますが、よろしいでしょうか。

## (2) 検討事項

### 東京都震災復興マニュアルの修正について

○中林座長 それでは、検討事項の「東京都震災復興マニュアルの修正について」に移りたいと思います。事務局より、検討事項に関する資料の説明をお願いいたします。

○三浦課長 引き続きまして、検討事項であります震災復興マニュアルの修正につきまして、ご説明いたします。資料4をご覧ください。資料4に沿って震災復興マニュアルの策定計画等について簡単にご説明した上で、マニュアルの修正の考え方についてご説明できればと思います。

まず、東京都震災復興マニュアルについては、平成9年に「都市復興マニュアル」、平成10年に「生活復興マニュアル」を策定しました。この両マニュアルを平成15年3月に、都民向けに復興の基本的な考え方、進め方をわかりやすく示した「震災復興プロセス編」

と、行政担当者向けに復興施策と行動手順を分野別に整理した「復興施策編」に再編したところです。平成28年には、東日本大震災以降の法令改正等踏まえて修正するなど、継続的に修正を行っているところです。

また、右欄に参考として、区市町村向け標準マニュアルについても触れております。これは区市町村が主体的に実施すべき復興施策の項目を中心に、震災復興に向けた標準的な活動指針として、平成21年3月に策定したものでございます。これは平成29年3月に修正を行っているところです。この標準マニュアルを参考として、都内区市町村でもマニュアルを策定しております。今年今年6月現在では、都内の24自治体で各区市町村の復興マニュアルを策定しているところでございます。

次に、震災復興マニュアルの修正の視点についてご説明します。検討の視点をご覧ください。冒頭のご挨拶にもございましたように、今回の修正は、最近の大規模災害等の課題、教訓等を踏まえて、復興施策編の課題等の検討を行って、震災復興に向けた施策の実効性の向上を図ることを目指しております。

修正の視点としては、4点挙げております。1点目が、マニュアル修正以降に発生した熊本地震以降の教訓を踏まえた対応です。2点目は、本年7月豪雨であるとか、また大阪北部地震、北海道胆振東部地震等災害が続いております。今後の復興過程は注視しているところですが、そのような災害の動向も加味していく。3点目は、そのような過去災害を参考にしながら、検討に当たっては東京の地域特性を考慮していく。4点目は、今年度の災害のみならず東日本大震災以降の継続的な課題を改善していく。

このような視点を踏まえまして、復興施策の各分野について検討を行っていきます。

主な検討事項に入る前に、資料4の下段の今後のスケジュールについてご説明したいと思います。本マニュアル復興施策編の修正については、現状では平成31年度末を予定しております。当面の予定としては、本日の会議での意見等踏まえて、作業部会等において、主な検討時間、対応案とか、マニュアル修正案、素案の検討を行っていきます。本会議以降も必要に応じてご意見等伺っていく予定でございます。

次年度の10月ごろに、庁内の震災復興委員会幹事会において、マニュアル修正素案をとりとめて、この検討会議において、素案に対する意見、ご助言の聴取を行う予定でございます。その意見を反映して区市町村に意見照会を行った後に、修正案を作成します。次年度の2月ごろを目途に、修正案に対する意見等改めてこの検討会議でお聞きして、次年度末にマニュアルの修正版を策定する。このようなスケジュール感で進めていきたいと考

えております。

続いて、このスケジュールにのっとり、どのような検討事項を検討していくのかという主な検討事項についてご説明したいと思います。資料5をご覧ください。主な検討事項については、マニュアル復興施策編の各章に沿って、章ごとに主な検討事項として列記しているものでございます。順にご説明したいと思います。

第1章、復興体制の構築等に関するものでございます。ここで4点ほど挙げております。1点目は、報告事項でもご説明しました、復興体制の見直しに伴う事項の検討でございます。ここにおいては、復興本部における意志決定の流れなど復興本部運営上の実行性の向上に向けた検討を行います。また、東京都の復興方針・復興計画の策定に当たっては、大規模震災復興法に基づき、国が復興方針を策定する場合の国との連携方法などについて検討していきます。

次に、広域的な避難者の対応についての事項になります。東日本大震災等の大規模震災時には、大量の広域的な避難者が発生して、避難生活、仮住まい生活の長期化が実際に出ております。こういった長期化等に伴っていろいろな課題も顕在化しております。首都直下地震等の発生時も、こうした事態が想定されることから、広域的な避難者の把握や住まい、暮らしの再建に向けた支援方法を検討していきます。

次に、オープンスペースの利用調整に関することです。大規模災害時には、がれき（廃棄物）の集積所であるとか、また応急仮設住宅の建設など各種の用地需要が発生します。ただ、これらの用地確保や利用調整が過去の災害においても課題となっております。発災時の緊急・応急対策から復興の過程において、必要な用地（オープンスペース）の利用調整を適切に行っていくため、利用調整の主体や内容等について検討して、実行性の向上を図ってまいります。

4点目は、復興基金に関することです。現行のマニュアルにおいては、阪神淡路大震災等の事例を参考にして復興基金設置の手順を定めております。その後の災害等での事例も踏まえて、復興基金の設立主体、設置方式、また基金設置のプロセス等について、改めて検討する必要があると考えております。そのため、東日本大震災や熊本地震等、近年の震災での復興基金の制度設計や基金の使用実績等調査して、それらを踏まえて現行方式の妥当性等について分析を行った上で、都で設置する場合の基金のあり方について検討していきたいと考えております。

続いて、第2章、都市の復興分野の検討事項についてご説明します。3点ほど挙げてお

ります。

1点目が、資料5の1ページ目の、家屋被害概況調査・家屋被害状況調査の調査方法の見直しについてです。この調査は、都市復興の基本方針等の策定に必要な基礎調査になりますけれども、調査の主体となる区市町村が避難所対応等に追われて、調査困難な状況に陥るおそれがあります。また、1カ月を目途に実施する家屋被害状況調査についても、現在の住家被害認定の調査方法を基本とした住戸別の調査では、1カ月で完了しないおそれがあります。そのため航空写真等に加えて、国等の他機関が情報するデータを調査して、1週間以内に完了できる調査方法の見直しを検討します。

資料5の裏面をご覧ください。2点目が、時限的市街地を設置するに際しての実施制度・仕組みの検討です。時限的市街地とは、甚大な被害を受けた地域で、本格的な復興までの緊急避難的な生活の場として、応急仮設住宅、店舗、事業所等の既存建築物と組み合わせた市街地のことでございます。

現行の復興マニュアルにおいては、おおむね3カ月を目途に時限的市街地を必要に応じて設置することとしています。しかし、オープンスペースの少ない東京では、被災地を更地化して、仮設住宅等を設置せざるを得ない状況がございます。そのため、時限的市街地を設置する際の実施制度、仕組みの検討が必要です。時限的市街地を設置する上での関係法令等を整理して、モデルケースの検討を行った上で、法的手続等実施制度・仕組みを明確にしていきます。

都市復興の3点目としては、モデルプランの策定についての検討です。現行のマニュアルにおいては、6カ月を目途に復興まちづくり計画を策定することとしております。迅速な都市復興のためには、東京で想定される代表的な被害パターンを基に、モデルプランを事前に示すことが必要です。都市復興を迅速に進めるため、モデルプランを複数検討し、復興マニュアルに参考例として記載していきます。

続いて、第3章、住宅の復興に対する検討事項についてご説明します。住宅の復興の検討に関しては、仮設住宅の提供や応急住宅に関するものについて詳細な検討を行っていく予定でございます。

1点目は、仮設住宅、特にみなし仮設住宅の提供に関することです。被災者の住まいの再建に向けた仮住まいとしては、借上型の応急仮設住宅、みなし仮設住宅について、熊本地震ではかなり多くの供給をしましたが、受付から契約までの業務量が膨大で、混乱が生じたという課題が発生しました。この課題に対して、仮設住宅への入居を円滑に行えるよ

う、借上型仮設住宅の提供に係る体制の整備を検討します。

次に、被災住宅の応急修理の実施に係る体制の整備についてです。熊本地震においては、業者不足等において修理工事がなかなか進まず、申し込み受付期間をたびたび延長しました。また、件数がとても多くて、職員の業務量が膨大となりました。このような課題を踏まえて、施工業者の確保や事務処理の迅速化についての再整理が必要です。被災住宅の応急修理の実施に係る体制を整備するため、応急修理を実施する関係業界団体との協定締結等の検討を行います。

次に、応急仮設住宅の建設に係る体制の整備についてです。熊本地震等において、配置計画の検討・決定や用地確保のため、着工までに時間を要したという課題が出ました。このため、早期に着工できる体制の再整理が必要です。応急仮設住宅の建設に係る体制を整備していくため、用地の確保や工事発注等に係る業務フローの検討を行っていきます。

住宅の復興に係る最後の事項としては、災害救助法に基づく基準告知の改正に伴う検討です。今年の4月に災害救助法が改正されて、建設型仮設住宅の仕様等が変更されたことを踏まえて、応急仮設住宅の規模・仕様や家賃基準等、基準告知の改正に伴う検討を行っていきます。

以上が住宅の復興に関する検討事項です。

続けて、第4章、暮らしの復興の分野の検討事項であります、福祉避難所等へ避難した要配慮者支援体制の整備についてです。

熊本地震においては、全国から集結した福祉専門職と、福祉避難所や社会福祉施設からの需要とのマッチングがうまくいかないなどの課題が残りました。そのため、災害時に福祉施設や福祉避難所に対する支援を円滑に実施していくため、平成28年度に東京都災害福祉広域支援ネットワークを構築したところです。このネットワークがより実効性の高いものとなるよう、発災時における情報連絡体制や福祉専門職の派遣・受け入れ方法等について検討を行っていきます。

次に第5章、産業の復興の分野についての検討事項です。検討事項としては、産業復興に向けた被害・復旧状況の把握についてです。産業の復興に向けた各種の復興支援策を適切に展開していくためには、正確な被害・復旧状況の把握が必要です。そのため、被災後に実施する事業者被害状況調査の内容や手法について検討を行っていきます。

以上が各分野の検討事項についてです。

検討事項の最後に、冊子構成の検討についてご説明したいと思います。「東京都震災復興

マニュアル（施策編）」は、500 ページを超えるかなり厚みのあるものでございますが、発災時における都の復興施策実施上の指針や、手順書として使用する観点から、マニュアルの章立て、盛り込む内容、冊子のスリム化等の冊子構成について改めて検討していきたいと考えております。

最後に、参考資料について簡単に触れておきたいと思っております。参考資料2として、熊本地震の発災4カ月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証というものをつけております。この資料は、熊本県が平成28年4月に発生した熊本地震における復旧・復興対応の検証を行いまして、4カ月以降の事項の検証として、今年3月に公表したものです。冊子は別添でもあるのですが、ここでは概要の総括表のみ参考につけております。この後の検討事項に関連して、適宜、ご参照いただければと思います。

私からは以上になります。

ここで、委員が1名いらっしゃいましたので、委員の紹介をしたいと思います。

横浜市立大学の石川委員でございます。

○石川委員 石川でございます。遅くなりました。大変失礼いたしました。

○三浦課長 ありがとうございます。

以上で私からの説明を終了いたします。

## 質 疑

○中林座長 それでは、本日出席予定の委員が全員そろったということでございます。

東京都「震災復興マニュアル」の修正についての主な検討事項ということで資料5についてご説明いただき、それから熊本地震の発災4カ月以降の復旧・復興対策の取り組みということで、4カ月以前はどうなんだという話もあるわけですが、参考資料をつけていただいております。

この後の時間の中で、ご意見、ご質問も含めてお伺いしたいと思うのですが、この復興検討会議は、本日の後つまり次回は次年度31年度の10月に、素案の意見、助言の聴取ということで開催されることとなります。来年の10月ですので、1年余りの間に都の検討委員会の作業部会等でマニュアルの見直しを検討されるスケジュールということですので、本日は、修正すべき視点、観点、考え方、のアドバイスをいただかないと、次回にどういう素案が出てくるかということにかかわると思います。体系的に質疑を整理すると

いうよりも、むしろいろいろな観点を本日は出していただくことに主たる検討会議の目的  
というか、会議の位置づけを置いて、議論させていただきたいと思っています。議論とい  
うよりも、アドバイスをいただくということかと思っています。よろしくお願いします。

基本的には資料5を中心にお話をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。  
どうぞ。

**○市古委員** 熊本地震を踏まえた対応すべき論点ということで、仮住まい期の生活再建支  
援に関して3点ほど指摘させていただきます。

熊本地震では、みなし仮設住宅含めて、戸別訪問を中心とした個別支援と、お茶会とい  
った仮設コミュニティ支援の2つが展開されています。予算および制度面で明確化された  
点もあり、またその支援の担い手、言い換えれば、支援主体という視点についても、酌み  
取るべき点が見えつつあるように思います。実際に復興で動いているしくみや実績を踏ま  
えて、東京都の震災復興マニュアルの精度を高めていく、そんな方向性があるのではない  
か、という点が1点目。

その際、先ほど委員長から、震災復興支援には、被災「地」支援と被災「者」支援とい  
う2つの軸があり、それを意識しつつそれぞれ熟度を上げていく、精度を上げていくべき、  
というご指摘がありました。その場合、2つの精度をそれぞれ高めていくことに加え、両  
者が連携し、クロスオーバーしながら組み立てていくべき領域もあるのではないかと感  
じます。例えば被災地と被災者という区切りではありませんが、仮設住宅について言えば、  
集会室は50世帯以上ならば、住宅工事段階で設置されます。一方で入居後、入居世帯対  
する戸別支援の拠点となる「支え合い支援センター」、このセンターは生活相談支援員によ  
る相談や訪問の事務所機能を果たす訳ですが、東日本大震災でも、熊本地震でも、支え合  
い支援センターは後から別棟で建設されることが大半でした。確かに個別支援という個人  
情報を扱う支援プログラムとお茶会や体操教室といった仮設コミュニティ支援の場は分け  
た方が、という指摘もあるかと思いますが、「生活支援」という点からは重なる面もありま  
すし、益城町のテクノパーク仮設団地では、集会所と支え合い支援センターが「みんなの  
家」として1つの建築となって、実際に、両者の活動で連携されている、という効果もあ  
がっているように思います。そういうハードとソフトの一体的な供給・運営展開の効果を  
鑑みれば、被災「者」支援と被災「地」支援を連携させることで、コスト的にも有効なプ  
ログラムを見いだすことができるのではないかと、という気がします。

3点目は、仮住まい期の生活再建支援に関する東日本大震災および熊本地震の教訓をど

う東京都震災復興マニュアルに落とし込んでいくのか、という点です。いろいろなアイデアがあると思いますが、都市復興分野において市区と地域組織で取り組む「震災復興まちづくり訓練」および都が主催する市区自治体スタッフ向けの「東京都震災復興訓練」が継続され、成果が上がっている点を踏まえれば、地域コミュニティという集団を対象とした取り組みに加えて、被災者一人一人の生活支援をテーマとした職員研修、民間の社会福祉法人の方とのワークショップなどが考えられるのではないかと強く思っています。

○中林座長 ほかにはいかがでしょうか。

今の仮設の点ですが、都市復興のところに時限的市街地というのが出てきます。時限的市街地の中身にも、当然、仮設住宅が入るわけですね。時限的市街地としての仮設住宅を建設する部分と、時限的市街地と言わないで従来のような応急仮設住宅団地をつくるという話と、どこでどう仕分けるのか、という話があるのだらうと思います。

一応、今日の資料は、マニュアル（施策編）の構成に合わせて主要な検討課題を出していただいているのですけれども、市古委員からご指摘あったように、それぞれの事項が結構クロスオーバーしていってしまうということをしかりと認識しながら、仮設住宅の運営のためのマニュアルという意味合いも持っていますので、どういうふうに運営していくのかということを含めたクロスオーバー部分を、しかりと検討していただくことが大事なのではないかと思います。

支援の公平性ということで言うと、建設型の応急仮設住宅と借上型のみなし仮設住宅に入った方への支援というのが、公平・公正に行われているのかということ、なかなかうまくいっていないのではないかと。そこをどうするのかという課題もあります。支援のためにどれが見なし仮設かを示すという話になると、言いわけ的に個人情報というのが出てくるのですが、それは実際には「出さない言い訳」という問題ではなくて、個人情報を超えて必要な支援というのは、公平・公正に届けられないといけないだらう、という問題です。このことも大事なマニュアル修正のポイントになるのではないかと。

仮住まいで、大きく言うと3つある。その意味では建設型の応急仮設住宅団地と、借上型のみなし仮設住宅と、それから時限的市街地の中の仮設住宅の部分ですね。そこにどういうふうに公正公平な支援が届くのか。それが仮住まいに関する質的な内容の連携ということになるのですが、もう一つの空間的な連携で言うと都県を越えてさまざまなことが起きてしまうので、9都県市で行政区域を越えてどう連携するのかということも、都としてはしかりと考えていただかないといけないと思います。

はい、どうぞ。

○杉山委員 今回の座長のことにもかかわりますが、その前に2章の都市復興の、被害概況調査・家屋被害状況調査と住宅被害認定調査の関係ですが、内閣府の委員会に私は出ておりました、住宅被害認定調査の市町村間の少しばらつきとスピードアップのために、一目で全壊とわかるような航空写真を活用するとか、応急危険度判定の赤になったものはもう全壊で罹災証明を出そうとか、そういう措置がマニュアルとして出されたと思います。

そのときの議論では、しかし罹災証明を発行して住宅再建支援法に基づく見舞金の支給というものにつながるものですから、余り乱暴に何でも全壊でいいという意見ではなくて、はっきりこれは全壊だとわかるものについて、写真の活用、航空写真の活用、応急危険度判定の活用をするという感じで決まったと思うのです。

ここの住宅被害調査とか概況調査は、住宅被害の全容をつかんで、復興計画をどう立てていくかというときの基礎データになるようなものだと思います。ですから、住宅被害認定調査の運営マニュアルと切り離して、本当にスピードを上げて全体の復興プランニングをどう考えていくかという切り口の中で、概略的に被害の状況をつかむ方法が幾らでもあるのではないかと思います。内閣府の出した被害認定のマニュアルと混同されないで、切り離して、よく検討していただきたいというのが1つございます。

それから、物としての仮設住宅を建てるときに、前回の復興検討会議のときも申し上げたのですが、恐らく業界団体と協定を結んで建てていかれると思うのです。業界団体もプレハブ業界だけではなくて、木造の業界とか地域の工務店団体とも協定を結んでされることになっていく。東日本ではそういうふうになりましたが、1つは、リースで建てるか、買い取りで建てるかという契約上のテクニカルな問題があるのです。

阪神淡路のときに、私も現地に2カ月いて建てる指揮をとったのですが、リースで建てる後で引き取ってくれるから、処理は楽です。ところがリース業界に言わせると、年間のリース需要の何倍にも相当するリース案件が、一時的な災害復興のために市場に存在すると、もうリース業界は経営的に成り立っていないということがあって、阪神のときは途中から買い取りに切り替えました。途中から買い取りに切り替えて、大体4万6000戸のうち半分、半分ぐらいだったと思います。復興が実際に進んで4～5年たった後に、2万5000戸余りのリースの応急仮設住宅をどうするかということが非常に大きな課題になりました。

このときは内閣府を通じて、自衛隊で備蓄してもらえないとか、かなり大胆な意見が

ありました。部分的にはODAで無償で海外に持って行ったりしたのですが、結局つぶすしかなかったんです。それがいいか悪いか、非常にむだではないかという意見が出てくると思います。東日本の場合は、リースではなくて買い取りに切り替えたと思うのです。東日本の仮設住宅は現実にまだ利用されていますから、まだこういう問題が顕在化しないですが、今後どうするかは大きな問題になると思います。ですから、仮設住宅を建てて、人に住んでいただいて応急的に利用いただきながら、その後どうするのかということもあわせて検討しておく必要があるのではないかと思います。それが1つです。

それは、その上の借上げとのバランス問題にも発展してくると思います。多様な借上げを活用して応急的な住まいを確保する方法は、非常にソフトな方法でいいと思うのです。ここから私の個人的な意見が入りますが、民間賃貸と称するものをきちんと定義して、オーナーと契約を結んで借上げ料を払っていくという仕組みだと思うのですが、東京のような非常に高密なところでたくさんの方が被害に遭われたということになると、相当な混乱と復興についての困難さが出てくると思います。

1つの考え方としては、被災地の中に被害者の数を当面減らしていくという考え方をとらざるを得ないというか、重要な切り口としてあると思うのです。アメリカの被災地の対応のやり方というのは多種多様にあります、極端なことを言えば、一時金を支給して、とにかく被災地から出て行ってもらうことも大胆にやると聞いています。日本の場合は、そこまで割り切れるかどうかという問題があると思います。民間の借家住宅の範囲をもっと広げて、さっきお話がありましたように全国に散らばるとするのは、自分の親元に帰るとか、あるいは友人とかきょうだいのところに一時的に避難するとか、知人のところに移動するとか、そういうケースも十分あると思うのです。

そういう方をちゃんと捕捉して、情報が伝わるような体系をどうするかということはあると思います。戻っていただく状況が整えば、こういう状況になっていますよというコミュニケーションができる体制はつくっていただく必要があると思います。借上げ賃貸という固い定義をしないで、とにかくいろいろな手づるで全国に避難できる方については何らかの支援をしてあげて、同等とは言いませんけれども、とにかく被災地から人が少なくなっていく方法はできないか。これは今後の検討だと思うのですが、ご検討いただけたらいかかなという気がいたします。前回の検討会議のときも申し上げましたけれども、改めて検討していただければと思います。

以上です。

○中林座長 ありがとうございます。

石川さんどうぞ。

○石川委員 3名の先生方の関連で、簡潔にポイントを4点だけお伝えしたいと思います。

仮設住宅の仮住まいの件ですけれども、1点目は、罹災証明の手続の仕方で写真判定とか航空写真の話もありましたが、全壊の再建支援金の話だけではなくて、仮住まいそのものの、みなし仮設も含めてですが、その対象者が決まってきたりするというのが一番初めに出てくる場所だと思うので、それも含めてどうしたらよいかということを考えていただきたいと思います。

仮住まいのことを考えるときに、仮住まいから本設に入るときの円滑さというのはよく議論される場所だと思いますが、もう1つ大事な点としては、避難生活をなるべく早く環境を整えて仮住まいにするところも、円滑なところというのが仮住まいの支援を考えるときの1つのポイントになるところが、なかなか議論されない場所だと思います。

みなし仮設というのは、2年間というのがありますが、それ以外にも古い公営住宅を一時的に貸すとか、一時的に民間住宅を貸して一時的な仮住まいとすとか、基本的な制度とか選択肢があります。いろいろな選択肢を含めて、なるべく早く避難所の人数を減らし、特に要援護者も含めた方々の避難環境を整えるというところに、仮住まいの入り方を検討していくような戦略も必要であると思います。

2つ目は、みなし仮設住宅も含めてですが、流通されているアパートの分だけではなくて、準空き家とかそういう住宅を、どうみなし仮設にカウントできるかという議論があると思うのです。そういった空き家をみなし仮設にするという乱暴な議論はできなくて、空き家を研究しているところでたくさん議論がありますが、そういったものを実際にどれだけどういうふうに登録しておくとか、すぐに使えるようにしておくかという事前の取り組みが非常に重要になってきますので、そういったところで事前復興の1つのポイントになるのではないかと思います。

3つ目は、市古先生から熊本のお話がありましたが、みなし仮設のマッチングでございます。これに関しては熊本市の支援に入っていったときに、要配慮者の方々をみなし仮設に入れるのではなくて、公営住宅とか、一部サービス付きの住宅とか、一人一人の状況を確認した上で適切どころに入れていくようなマッチングをしています。そういう事例も考えて、要は仮設住宅から本設に円滑に動けるように出口戦略を考えた上で、どこに皆さん行っていただいたらいいのかという、仮住まいの入口のところにさかのぼって考えるこ

とが大事かと思えます。

それから、実はきのうも岡山県の真備に行ってきましたが、被災地の近くにみなし仮設がなく、立地の問題がすごくあります。復興のことを頑張ってやっていきたいという住民の方々は、1階が被災した2階の住宅にお住まいのまま復興のことを取り組んでいる。それは、みなし仮設が近くにないからとか、いろいろな問題も抱えているということを知っています。仮住まいと立地の問題というのはすごく大きな問題かと思えます。

最後に4点目ですが、資料5の1枚目の一番最後のところがございますが、熊本の課題のところは若干ニュアンスが異なるかなと思っています。熊本県とか熊本市も含めてですが、仮設住宅の配置計画などに時間がかかるという話があったと思います。熊本の場合は、仮設住宅の配置計画とか、あるいは仮設住宅なんですけど、もう基礎をきちんとつくっていきたりとか、いろいろな工夫がされています。熊本の課題だけではなくて、熊本で非常にたくさん建設仮設住宅に関する工夫がされていますので、そういったことも参考にされたらよろしいかと思えます。

以上です。

○中林座長 どうぞ、近藤委員。

○近藤委員 石川先生のお話に関連して、空き家の利用というお話が出ました。私も仮設の住まいの関係で、空き家の利用というのは1つあり得るかなと考えました。ただ、借り上げにしろ、国の土地に仮設住宅を建てるにしろ、相手ははっきりしている状態でそれぞれの手続を整理するという流れだろうと思いますので、そこは何とか適切な対応ができるだろうと思うのです。空き家の問題というのは、最近よく報道でもされていますが、所有関係が不明確なものにどう対応するかなのです。もしこれを利用するとすれば、不明確な所有関係、もしくは相続が重なり相続人が増えている状態を乗り越えなければならない、そのための法的な整備が必要なのではないかと思えます。

そういう意味では、リースにしろ、買い上げるにしろ、相手ははっきりしている物件とそうでない物件とではずいぶんと対応が違ってくるのかと思います。話は変わりますが、所有関係ということになりますと、震災後地形の変動ということもあり得るので、仮設から自分の土地に戻ろうとしたときに、隣接土地との所有関係が混乱することも考えられると思います。その場合にどのように考えていくのか、例えば区画整理的な整備をすることで、混乱が生じる前に所有関係を明確にしていくような作業も考えなければいけないと思います。震災後に起きる法的な紛争を踏まえた検討、特に不動産の所有関係に関する整備

は重要かなと思っております。

○中林座長 ありがとうございます。

特に空き家、空き地がこれから増えていく中で、どういうふうにも有効活用するか。これはこれまであまり経験がないことなのですが、東京の場合には、うまく活用できると相当なものがある。そういう時代が近づいているのかもしれない。石川さんが事前にと言ったのは、多分その件なんでしょうね。所有関係を事が起きてから探すなんてことは到底あり得ないので、事前にしっかりと探しておく。

全国的に有名になっている、鶴岡のランドバンクという空き地、空き家をNPOでまちづくりに使えないかということですが、お話を聞くとそのNPOが今一番事業の柱の中心になっているのが、所有者が全部鶴岡の土地を置いて首都圏とかに出てしまっている。その空き家、空き地の管理を1年間で契約して、それをNPOが管理して、月1回は窓を開けて空気を入れかえるとか、修理が必要な傷みがないかどうかということをやっている。

そういうことを多分やっていけると、日常的にその所有者がわかっている。それは鶴岡の場合もそうですが、どこの自治体も固定資産税はしっかり追いかけて取っているんです。ほとんどの空き地、空き家も。そういう意味では税務との連携がきちっとできていれば、所有者、少なくとも納税者が誰であるかということに関して情報をつかまえているはずなので、そのあたりを事前に確認しておくことができると思います。

それからもう1点、熊本で初めて行われたのは、東日本で建設住宅、仮設よりもはるかに多くのみなし仮設の借上げをしてしまった。さらに熊本の場合には、もっと借上げ仮設がふえてしまった。ところが借上げ住宅も、被災地にあると傷むんです。熊本の場合には救助法の、もともとは持ち家で軽微な被害のときに、58万円ぐらいの応急修繕費を与えてそれで修理して、避難所に来ないで、仮設住宅に来ないで、自宅で生活を続けてください。それを適用して、のみなし仮設に提供することを前提に、例えば民間の10件のアパートでも10戸分の応急修理費を出す。そうすると580万円ぐらいです。だから相当なお金を入れる。しかし条件は、修理して住める状態で、のみなし仮設に提供することを条件にする。

ただ、これは法律的には特例で、あまりにも余震が多い地震であるということで、そういう特例をつくってやっているんです。そういう前例ができているとすると、東京の場合になるべく近場でのみなし仮設も欲しいという話になると、賃貸住宅物件を借上げで使う場合に、応急修理をどういうふうに手当てするのかということも事前に国との間で。熊本

の場合は余震が多いので、修理しないといけないという理屈をつけたようですが、東京の場合は住宅が逼迫しているので、全てのストックを使いたい。それは空き家についても手入れが悪い分だけ傷みやすいはずなので、一定の修理をしないと使えない。そういうことを踏まえた借り上げのストックを増やしていくことが課題としてはあるのだろうと思いつつ伺っていました。

立地の問題というのは、恐らく被災者個人の復興とか生活再建支援では、その人が住みたい場所に住宅を求めることになるのですが、立地が一番大きな課題になるのは、それがまちづくりに関連してある地域の被災地の復興するときに、その人の合意形成のパートナーとして意見を聞きたいし情報も知りたいんだけど、その人がどこかへ行っているとか、とんでもない場所へ行ってしまっていて話し合いに出てくることすら大変な状況になって、まちづくりが滞ってしまうのは困る。そこが時限的市街地というのを東京でやってきた1つだと思っております。

そういう意味では時限的市街地の仮設というのを、そういうまちづくりに関係権利を持っている人、わかりやすく言ってしまうと賃貸住宅の所有者はまちづくりにかかわるけれども、居住者はまちづくりにかかわる関係権利は持っていないとすると、そのあたりの峻別というのかトリアージして行って、仮住まいの場所も復興まちづくりをする地域に関しては、どこに住んでもらうかということを考えていかないといけないのではないかとということでもあるのだと思うのです。そこが多分一番難しい。

被災者個人の復興への支援ということと同時に、被災地の復興をどう迅速に進めていくかというときに、関係権利者を、つまりまちづくりの関係者を散らさないとか、まちづくりを責任持ってやってもらうための仮住まいの場所として、東京都は時限的市街地というのを位置づけてきたはずなんです。それを今後どういうふうによく運用するかという話です。実際に法律もできて、被災地短期借地権という枠組みだけはできた。立地の問題というのは、これをどううまく運用するかという課題でもあると思うのです。

あと40分ぐらいあるのですが、仮設仮住まいの問題というのは、基本的に市町村ではなくて都がやらなければいけないので、そういう意味では最も都にとって重要な課題について意見をいただいたわけですが、それ以外の部分についてもご意見あれば伺いたいと思うのですが、いかがでしょうか。

どうぞ。

○中林座長 ありがとうございます。

特に空き家、空き地がこれからふえていく中で、災害時にどのように有効活用するのか。これはこれまで余り経験がないことなのですが、東京の場合には、うまく活用できると相当な可能性もあるのかもしれない。そういう時代が近づいているのかもしれない。石川さんが「事前に」と言われたのは、多分そのことなのでしょうね。所有関係を災害が起きてから探すなんてことは到底ありえないので、事前にしっかりと探しておく。

全国的に有名になっている、鶴岡市のNPOランドバンクの活動ですが、地域の空き地、空き家をNPOでまちづくりに使えないかという取り組みです。話を聞くとそのNPOが今一番の事業の柱になっているのが、その所有者は鶴岡の土地や建物を置いたまま首都圏などに出てしまっている。その空き家、空き地の管理を1年ごとに契約して、有料でNPOが委託管理している。月1回は窓を開けて空気を入れかえるとか、修理が必要な痛みがないかどうかという管理をやっている。

そういうつながりの中で空地や空き家の管理をやっていると、日常的にその所有者と信頼関係ができてくる。それは鶴岡の場合もそうですが、どこの自治体も固定資産税課はしっかり追いかけて取っているんです。ほとんどの空き地、空き家の固定資産税も。そういう意味では行政内で税務課との連携がきちっとできていれば、所有者、少なくとも納税者が誰であるかということに関して情報があるので、そのあたりを事前に確認しておくことができると思います。

それからもう1点。熊本で初めて行われたのは、賃貸住宅の応急修理です。東日本で建設した仮設住宅戸数よりもはるかに多くの賃貸住宅の借り上げをして、みなし仮設住宅としてしまった。さらに熊本の場合には、もっと借り上げ仮設住宅が増えてしまった。ところが借り上げ住宅も、被災地にあると損傷するんです。熊本の場合には救助法の、もともとは持ち家で軽微な被害のときに、58万円強の応急修理費を供与して修理し、避難所から仮設住宅に来ないで、自宅に戻って生活を継続してくださいという仕組みがある。それを賃貸住宅にも適用して、みなし仮設住宅として提供することを条件に、例えば民間の10室のアパートでも10戸分の応急修理費を出す。そうすると580万円ぐらいです。だから相当なお金を入れる。しかし条件は、修理して住める状態で、みなし仮設住宅に提供することを条件にしたのです。

ただ、これは法律的には、余りにも余震が多い地震であるという特例措置として、そういう特例をつくってやっているんです。そういう前例ができているとすると、東京の場合になるべく近場でみなし仮設住宅も欲しいという話になると、賃貸住宅物件を借り上げて

使う場合に、応急修理をどのように手当てするのかということも事前に国との間で協議しておくべきではないか。熊本の場合は余震が多いので、修理しないといけないという理屈をつけた特別措置ですけれども、東京の場合は住宅が逼迫しているので、全てのストックを使いたい。それには、空き家についても手入れが悪い分だけ傷みやすいはずなので、一定の修理をしないと使えない。そういうことを踏まえた空家、空室の借上げストックをふやしていくことが課題としてはあるのだろう、と思いながら伺っていました。

立地の問題というのは、恐らく被災者個人の復興とか生活再建支援では、その人が住みたい場所に住宅を求めることになるのですが、立地が一番大きな課題になるのは、それがまちづくりに関連して、ある地域で被災地の復興をするときに、その地域の関係権利者から合意形成のパートナーとして意見を聞きたいし情報も知りたいんだけど、その人がどこかへ行ってしまっているとか、とんでもない遠い場所へ行ってしまって話し合いに出てくることすら大変な状況になって、まちづくりが滞ってしまうのは困る。そこが時限的市街地という発想を東京都の復興として言ってきた最大の理由だと思うのです。

そういう意味では、時限的市街地の仮設住宅を復興まちづくりに関係権利を持っている被災者、わかりやすく言えば賃貸住宅の所有者は復興まちづくりにかかわるけれども、居住者はまちづくりにかかわる関係権利は持っていないとすると、被災者から関係権利者とその他との峻別というのか、トリアージしていったって、仮住まいの場所も復興まちづくりをする地域に関しては、事業計画との調整でどこに仮設居住してもらうかということを考えていかないといけないのではないかな。そういうことでもあるのだろうと思うのです。そこが多分一番難しい。

すべての被災者個人の復興への支援ということと同時に、被災地の復興をどう迅速に進めていくかというときに、関係権利者を、つまりまちづくりの関係者を散らさないというか、復興まちづくりを責任持ってやってもらうための仮住まいの場所として、東京都は「時限的市街地」というのを位置づけてきたはずなんです。それを今後どういうふうによく運用するかという話です。実際に法律もできて、「被災地短期借地権」という枠組みだけはいきました。立地の問題というのは、これをどううまく運用するかという課題でもあると思うのです。

審議の時間はあと40分ぐらいあるのですが、仮設仮住まいの問題というのは、基本的に市町村ではなくて都がやらなければいけないので、そういう意味では最も都にとって重要な課題として意見をいただいたわけです。

それ以外のパートについてもご意見あれば伺いたいと思うのですが、いかがでしょうか。どうぞ。

○**國崎委員** 先ほどの広域的な避難時の対応というところで、居住する区市町村の区域をまたがって広域避難して、仮住まいの長期化が想定される中での情報の把握という部分と、それから家屋の被害調査の件に絡むことで話をさせていただきたいと思います。

内閣府は水害・地震から我が家を守るために、保険・共済加入を勧めていて、チラシを作成して普及活動をしています。自宅が損壊すると被災者生活再建の支援金だけでは自宅の再建ができず、仮設住宅から出られない人も出てきます。自宅の再建ができない苦しい状況を軽減し、早期に自宅を取り戻せるように備えることの重要性を都として啓発すべきであり、その方法の1つとして自然災害共済や地震保険への加入を都も国と足並みを揃えて全力で推奨していかれることを期待しています。

余談ですが、自動車は保有すると自賠責保険や任意保険の加入が当たり前になっています。近年の災害の多さを鑑みれば被災する住宅も増えていることから、車も住宅も個人の資産であることから、住宅も車同様に共済や保険への加入を当たり前にするような社会的なシステムが必要であると考えています。このことに紐づけて話を続けると、罹災証明発行に関わる家屋の被害調査に人的な負担がかかることは過去の震災からも明らかです。実は家屋の被害調査は共済や保険会社の社員も実施しております。それぞれに現地調査や評価の方法は異なるとは思いますが、例えばこの評価基準を罹災証明の申請に係る被害調査の基準に見合うように各社と調整することができれば、かなりの人的負担も軽減され、効率的かつ迅速的に対処できるのではないかと思います。被災した方にとっても立ち合いの回数が減るので負担は軽くなるはずで、このことは共済や保険に加入していればこそ成り立つことですので、その意味でも都として保障への加入を推し進めてはいかがかと思うのです。

それから、先ほどから借り上げ住宅の話が出ていますが、私自身は被災地で借り上げ住宅に住まわれた方の声を聴いてきた中で、行政や地域からの情報が入って来ないであったり、仮設建設の住宅のように人がまとまって住んでいないので、コミュニケーションの輪から外れていると孤独感を感じているという話がありました。確かに空き家の利活用もいいのですが、いろいろなところに点在している被災者の情報を把握して、彼らが求めるケアをしていくとなると行政にも地域にも相当な負担があると思うのです。

被災地外からの支援者がホテルの確保に奔走している事実も存じておりますが、まずは

被災者のために例えば、ビジネスホテルの客室すべてを借り上げることができたら多くの問題が解決するのではないかと思います。平時からビジネスホテルとこういった内容の災害協定を結んでおくの良いと思います。その際ビジネスを阻害しないような協定内容が求められると思います。特に気にされるのがいつまで利用するのかということだと思いますので、例えば都は個人が発災から1年で元の生活に戻れるような復興計画の作成を後押しし、実行可能にするために保障への加入をアプローチして、計画通り1年で生活再建へと導く取り組みをされると良いと思います。

以上です。

○中林座長 新しいアイデアでいろいろと提案していただけたと思います。

それに関連して、私も今までのやり方だとかなり破綻する部分がいっぱいあるかなというものの1つに、仮設住宅は無償提供なんですけれども、今までは誰でも大きな被害を受ければ、あるいは災害によっては希望者には誰にでも提供しますと言ってやってきました。それまで月15万円の賃貸物件で家賃を払って住んでいた人も、もし罹災証明書が発行されるような大被害を受けると、無償の仮設住宅へ入れるんです。持ち家で家賃払ってなかった人が入ると、ある意味で平等なんですけれども、本当はそれは不平等ではないか。2年、3年も仮設住宅に住んでいると平時に支払っていた家賃分がたまるケースも出てくる。

そういう意味では今後のあり方として、特に東京なんかは持ち家層よりも賃貸層のほうが多い、およそ3分の2ぐらい賃貸層です。そういう人たちがみんなこぞって借り上げ住宅だということで申請してくると、その事務手続も大変ですけれども、国としても懐具合、財政負担からいうと、國崎委員がおっしゃった「自力で頑張らない人」が国が保障する人となり、「自力で頑張る人」は国が保障しない“無保障者”となるという矛盾がある。国として、国民に応分の負担をしてもらいたい、という部分をこれからは考えていかないとたない。阪神・淡路とか東日本をはるかに上回る被災者が出て、かつその3分の2が賃貸居住者が被災しているということを考えると、今までのやり方を踏襲することは全くできないのではないかと。首都圏では地方とも全く違う状況になります。そのあたりは今回のマニュアルを検討しつつ、国に対しても東京都としてはいろいろ物を言っていくような成果を出していくことが大事かなと思います。

こういう地域特性で見ると、過去の災害ではあり得なかった事態が起り得るということで、都としてそれに対して先取りのどういう取り組みをするのか。都としては、国に対してこのような提案をするなり、検討してほしいという要請を申し述べていくようなこ

とが、大きなやるべきことではないか、と思いながら國崎さんのお話を聞いていました。

ほかにはいかがでしょうか。どうぞ。

○加藤（孝）委員 中林先生が言われたことに通じますが、基本的には東京の地域特性をきちんと考慮することが非常に重要だと思います。今回の見直しでは、基本的にはマニュアルを精緻化していこうということではあるのだけれども、マニュアルを精緻化しただけでは対応できない東京の地域特性というのがあると思います。今まで経験したことがないような超高密、膨大な被害に対して、内閣府が準備している従来のスタンダードとか過去の被害事例から学ぶだけでは、全く対応できないことがたくさんあると考えています。

今まで出てきた意見は、杉山委員の意見も含めて根幹はここにあると思います。住宅の問題もそうだし、1ページ目にありましたオープンスペースの利用調整をすることもそうだと思います。利用調整以前に絶対的に不足していて、がれき置き場のフェーズで多分スタックするのではないかと危惧します。そういう標準的なやり方では根幹的にどうにもならないところのボトルネックをきちんと拾い出して、それをどうしていくかということを考えることがむしろ重要だと思います。だから幾らマニュアルを精緻化していても、対応仕切れない部分があると思います。

オープンスペースに関しては、仮設用地の確保も同じ問題を抱えていると思います。みなし仮設の問題もいろいろ意見が出てきましたが、みなし仮設で東京都が賃貸を全部押さえることによる、さまざまな弊害もあるかと思うのです。そういったことも含めてオリジナルの東京方式みたいなものを、頭を少し柔軟にして検討していくことが必要ではないかと強く感じます。

以上です。

○中林座長 ありがとうございます。

確かに空き家が一定ないと人が回らないんです。東日本大震災の3.11の後、仙台その他の空き物件を全部押さえられてしまって、新入生が下宿探すのも大変だったかもしれないです。その後に転勤その他で来た人たちの住まいがないという話も聞かれました。あと、さまざまな被災地応援で入ってくる人たちも、住まいがなくなってしまっていて人の異動が回らない。加藤先生がおっしゃった点は、東京で本当に空き物件を全部押さえると、東京の業務が回らなくなってしまう可能性があるわけです。しかも國崎さんのお話で、ホテルまで押さえたら、本当にビジネスがとまってしまうことにもなりかねない。

そういう意味で、いかに広域的に連携しながら民間賃貸住宅を使っていくかという話も

同時に考えないといけないでしょうね。そうすると通勤などの交通費が上がるので、交通費部分を企業負担だけではなくて、むしろ被災者が一定期間新幹線を使って高崎から通勤するのを運賃割引などで補填してあげるようなことによって、しばらくの間は高崎のほうへ行ってもらって、いずれまた東京へ戻ってもらうとか、そのようなこともあるかもしれない、というのが加藤先生の言うオリジナルですよ。

○加藤（孝）委員 あと建設のマンパワーの制約というのも出てきそうな気がします。そのせいで時間軸の取り方が大分変わってくるような気もします。地域特性でいくと、東京もそうだと思いますが、今後一気に高齢化が進んで高齢者の被災者が多くなる。これが実は結構プラスに働く可能性も想起されます。年金もらっている元ホワイトカラーの被災者は年金もそれなりに潤沢にあるので、そういう意味ではそんなに急いで東京に戻ってこなくてもよいかもしれません。そういう特性を含めると、いろいろなアイデアがありえそうだなという気はしています。

○中林座長 どうぞ、小野委員。

○小野委員 人をどうするかという観点からお話をさせていただきます。今回のマニュアルの中で産業と暮らしという部分は、非常に難しい部分でございます。というのは発災してから、時間的には後のほうから問題点を解決する流れになっていくので、計画を立てにくい部分ではあると思います。

震災のときに必要になる人材という観点から考えてみたいと思います。先ほど座長から被災者復興と被災地復興というお話がありました。被災者を被災地の復興に役立てるという観点です。被災者というのは、完全に守られてじっとしている存在ではなくて、被災者を被災地復興に活用していくという考えを東京都では持っていただきたいと思っております。というのは、これだけ人が多い地域ですので、外から人を持ってくるというよりも、ここの中にいる人たちで動ける人たちを使う方向がいいのではないかと考えております。

これはキャッシュ・フォー・ワークという考え方ですが、被災地の復興に被災者を役立て、被災者自身が被災地の復興にかかわることで心のケアができるとか、それに携わることで雇用が生まれて、被災地にお金が回っていく。経済的循環が生まれますので、被災者をただ援助するだけではなく、その人たちが支援に回る側になってもらうようなスキームをつくるのが重要ではないかと思っております。

キャッシュ・フォー・ワークの中で雇用が生まれます。雇用を生むためにはお金が必要ですから、発災して一番にやらなければいけないのは、そのお金をどこから取ってくるか

を国と協議することが重要になってくる。東日本大震災のときは、緊急雇用創出事業という厚生労働省が主管でやっていた失業対策事業がありました。リーマンショックの後の失業対策事業です。それを国は枠として持っていたわけです。それを拡充することによって被災労働者の方に非常にスムーズにお金を回すことができたんです。

3月11日に発災してから、4月末にはその事業でお金を回すことができました。これは奇跡的だと言ってもいいと思います。今はその枠がなくなっていますので、そのお金をつけるとすると法律の枠をつくることから始めることになる。そこをどういうふうに飛ばしていくかという、その対策を練ることが非常に重要になってくるだろうと思います。

その緊急雇用創出事業に関しては、国の事業でしたのでお尻が決まっています。その後も事業を必要とする被災労働者の受け皿を、どう作っていくか。これは東京都の今後つくるべき復興基金の中で、どういう枠をこのこぼれ落ちていく人たちを拾っていくかという、国との連携の部分で綿密に計画立てなければいけない部分になっていくと思います。これが雇用の部分です。

もう1つがボランティアです。ボランティアもかなり大きな人のパワーになります。これは使わない手はないと思っております。東京都では今回オリパラで都市ボランティアを募集される枠をつくられて、新しい取り組みの中で、ボランティアをどういうふうに使っていくかということ学習されていくと思います。

1つ頭に置いておいていただきたいのは、災害で必要になってくるのは専門家、そしてボランティアをコーディネートする、長期にわたって被災地、被災者に寄り添う人材です。そうなるときにこの人たちを無償で補償のないボランティアのままにしておいていいのかという問題があります。コアになる層のボランティアの人たちには、労災のような補償をつけるとか、有償ボランティアという形を取り入れるか。有償ボランティアの枠組みをつくって、労働者性をちゃんと否定した上で専門家とかコーディネータ層を入れていく。ボランティアのシステムをつくっておいたほうがいいのではないかと考えております。

以上です。

○中林座長 ありがとうございます。

後半のボランティアの問題ですが、ボランティアというよりも特に専門家の支援ということにかかわって、東京都は17士業団体、弁護士会が3つあるのでそれを入れると20士業団体になると思いますが、それらが復興まちづくり支援機構という自主的な任意団体をつくっているのですが、任意代替ではなく各士業団体と東京都で、復興まちづくり支援に

関する協定を結んでいるはずですが。その協定の見直しをしていかなければいけないと思っています。なぜなら、専門家支援の最初の一步はボランティアなんです、責任が発生する専門業務としてやる時点からは、一定の有償性を持たせないと責任もとれないということです。それも有償ボランティアのレベルから、本当に専門家として活用するレベルまであると思うのです。多くの専門士業とはそういう産業でもあるのですが、全体の仕組みとしてどういう支援を復興に入れていくかという面で、考えるべき課題というのが、今ご指摘いただいたことではないかと思います。復興体制に係る問題の中の課題であるかもしれません。

それから復興基金の話は、いずれ利子が付く時代になるかもしれませんが、阪神・淡路大震災、中越地震までは元金を工面して定期預金し、その利子を生み出して、その利子を基金として使うもので、そのために財団をつくって、行政から独立した財団方式で第2の行政の財源にしないで自由に使うという仕組みを展開してきたのです。今は利子がない時代なので、利子を生み出すことができないために財団とはならず、行政の直営方式の基金になっています。つまり基金の元金を交付金でもらい取り崩していくのです。もらった後どう基金を運用するかというのは、本来はもっと自由にやっていいと思うのですけれども、なかなか自由に基金を運用していないというのが東日本大震災の基金の動きだと思います。

そういう意味では、今お話いただいたように、雇用を生み出すいろいろな使い方も含めて、体制の4番目の課題に「基金」というのがありますが、基本的には阪神・淡路とか中越の復興基金で果たした役割をいかに担保するか、ということをもう一度考えて新たな方式を、不交付団体の東京都としては、考えていただきたいという思いはあります。

どうぞ。

○小野委員 雇用に関してですが、東京都のほかの地域と違う1つの特色として、非正規雇用比率が高いということがあります。災害が起こったときには、恐らく雇用保険とか労災保険の範囲の拡大がすぐさま行われると思います。そうなった場合に正社員の場合は雇用保険が適用されますので、半年ぐらいいは働かなくても大丈夫ということになるので、再就職の動きはかなり遅くなってくると思います。

けれども、非正規の場合は雇用保険に入っていない方も結構いらっしゃいます。配偶者が働いていて、自身はパートで家計補助的に働いていて雇用保険に入っていない場合は、比較的大丈夫かもしれません。けれども例えばシングルマザーであるとか、家計維持者で

幾つもの仕事を抱えている、渡り歩いていてどれにも雇用保険に入っていない方も結構いらっしゃると思います。そういう生活弱者をどういうふうにしていくかという問題がかなり大きいと思います。そういう意味でもキャッシュ・フォー・ワークというものが、すぐさま発動されるような体制が必要になってくるのです。

その体制の中で、誰が雇用するかという問題が出てきます。東京都がそういう基金を使って被災者の人たちを直接に雇用していくのはかなり無理があります。お金の出どころは東京都ですが、誰がその採用活動をするかというとなを越す人間になってきますので、その間に委託を入れるしかないでしょう。

都の強いところに、民間業者がかなり多いということがあります。都市部の人々の働きというのは、事務作業やホワイトカラーが多いところです。非正規雇用の中では派遣が多いということもあります。そういう人材ビジネス関係の民間企業が非常に多く存在している地域でもあります。東北でも民間の人材会社が緊急雇用の間に入って、活躍したという事実があります。そういう知見を会社さんはかなり持っていますので、ひとたび東京都がそういう事態になったときに、どこがそういう人員を采配してくれる可能性があるかということをおおきく想定されておいたほうが良いと思います。

○中林座長 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

國崎さん、どうぞ。

○國崎委員 復興マニュアルの9章にも学校教育というところがあるのですが、先ほどのオープンスペースのところ、仮設の校舎も考えておかれたらいいのではないかと思います。過去の被災地では学校が被災し、仮設校舎の用地確保に苦労されていました。学校が再開できないと東京の未来である子供たちへの影響は非常に大きいということもあります。学校の再開が遅れることによって学力が下がれば都にとっても、国にとっても大きな損失かと思えます。9章には学校の建物の再開の記載がありましたが、さらに言えば、校舎のみならず、過去の震災では学校の給食センターの被害もありました。給食の提供ができないことは学校生活に大きな影響をもたらしますから、学校の給食センターの耐震化や事業継続も含めて学校の再開を考えていかれると良いと思います。

また、考えたくないことですが、首都直下地震が発生すれば大量の震災孤児または遺児が出るかもしれません。その震災遺児・孤児の対応をどうしていくのか。これがまさに暮らしの復興にかかわることでもあろうかと思えますので、その点についても関係部局で十分に話し合っておいていただければと思います。

以上です。

○中林座長 どうぞ。

○石川委員 福祉避難所の話とまちづくりの話をしたいのですが、その前にちょっとだけ小野委員と國崎委員の話で、東京に多いシングルの中年女性、中年男性の非正規雇用の生活再建というのは非常に厳しい部分と、逆に言えばそこをうまく活用したりとか、お互いがプラスになるような活躍の仕方がいろいろあると思うので、そこは東京独自の話として非常に重要なことかなと思います。

それから、國崎委員のホテルの活用というのは本当にそのとおりで思っていて、空き家の話と相反するというよりは、どちらかというとなし仮設か避難所しかないみたいな話ではなくて、半年とか1年の短期での避難所から仮住まいの円滑な話の中で、もう少し新しい展開があったらいいなという意味で申し上げました。ホテルの話は既に救助法の中で、1泊幾らという形で避難所としても認められているわけなので、活用方法としてはやろうと思えばできる話だと思います。

本題ですが、まちづくりの話は、2ページ目の初めのところです。これは別の委員会でやっていらっしゃると思うのですが、私は横浜市立大で、横浜市といろいろと事前復興の話とか勉強会をやっております。横浜市の場合は丘陵地が多いところに木造密集市街地があるので、区画整理とはまた違うような手法を考えなければいけないことも出てきております。何が言いたいかというと、時限的市街地の中に、どんな復興手法、事業手法を使ってやっていくかという具体的な検討が必要ではないかと思っています。

それから、福祉避難所の関係です。今の福祉避難所の話だと、どちらかというの特養とか福祉施設がメインになっていると思います。それは結構難しい話ではないかと思っています。特に入所施設のあいているところを福祉避難所になっていると思うのですが、人的な資源そのものが、災害時に入所施設のほうにかかりきりになるので、そこを期待することは難しい。もちろん外部支援が入ってくると思います。それよりも、もう少し福祉避難所を指定する場所を考えて、例えば水回りなどきちんとなっているところであれば、公的施設を福祉避難所として指定して、そこにある程度のスペースを確保して、外部支援等を入れて福祉避難所をつくっていくことも必要ではないかと思っています。

これは厚生労働省の関係で、地域包括支援も含めて、いろいろな福祉避難所の検討の中でそういった話も出てきておりますので、全く変な話ではないと思っています。福祉避難所の指定の施設なども少し考えていかないと、東京ではなかなか難しいと思います。福

社避難所が全てを解決するものではないので、福祉避難所そのものの位置づけをよく考える必要があると思います。

内閣府の福祉避難所のワーキングの委員をさせていただいたのですが、その中で出てきたのが、全て二次避難所としての扱いになっています。本当の情報弱者の方に限定して、一時避難的に行っていただかないと話が進まないところも出てきているわけです。例えば目の見えない方、耳の聞こえない方に、まず一次避難所に行ってください、そこから行きますよというのはなかなか難しかったりします。そこら辺はきちんと情報を分けた上で采配を考えておかないと、実際にはオペレーションが難しいのではないかと思います。

一次避難所の中でも、今福祉スペースも含めて、一次避難所の中に福祉的な要素がどんどん入り込んできています。避難生活そのものも再検討みたいなことがないと、東京の中でやっていくのは難しいのではないかと。この辺は多分いろいろな先生がご意見あると思いますが、一言投げたおいたほうがこれから先の検討に必要ななと思いましたので、お話しさせていただきました。

○中林座長 どうぞ。

○市古委員 先ほど小野委員が言われたNPO、ボランティアとの連携についてです。僕自身は首都直下地震への備えとしての事前復興対策について、これまでの到達点を踏まえつつ、大きくドラスティックに変えなければという問題意識はありつつも、きちんと制度運用面やオペレーションの面で精度を上げていくべき、フィージビリティを高めておくべき、という点で発言しようと思って、今日は参りました。

ボランティア、NPO、もしくはキャッシュ・フォー・ワークといった「ひと」に関する支援について、東京都の復興基本計画に引きつけて展開するとすれば、「災害ボランティアセンターの次をどうデザインするのか」という問題系になるのではないのでしょうか。

参考資料2の熊本県公表資料にある、被災者の健康保持・生活支援にある要配慮者への支援は、最初に私が発言させていただいたように、個別支援とコミュニティ支援で構成されています。個別支援で言えば、見なし仮設住宅含めて仮設住宅入居世帯の訪問活動を通してハイリスク層を捕捉し、個別支援を展開していく取り組みです。現在、大学研究室として、益城町やご船町の生活と集落復興に関する定点調査を継続していますが、直後期にお住まいの近くの避難所運営ボランティアを担った地域の方が、避難所解消後も、仮設コミュニティの支援に社会福祉協議会による事業として従事されているケースが少なくありません。雇用回復という面から見れば、効果は限定的かもしれませんが、直後の災害ボラ

ンティアから、その想いも含めて、仮住まい期、復旧復興期の「しごと」につながっていくルートに関して、それなりの見通しというか、プログラムの方向性が見えつつあるのではないのでしょうか。

なぜそんなことを申し上げたかという、東京都社会福祉協議会と密接な連携のもとに平時の事業展開を図っている「東京ボランティア市民活動センター」は、都の地域防災計画に記載される「東京都災害ボランティアセンター」を東京都と共同で立ち上げることになっています。そして、2014年から、この東京ボランティア市民活動センターを東京都との窓口として、青年会議所、市区町村社会福祉協議会、国際協力NGOセンター(JANIC)、国際協力NGO ジャパン・プラットフォーム(JPF)、生協連といった活動団体と一緒に平時から準備の取り組みを進める「アクションプラン推進会議」の取り組みが展開されており、今年度、体制のあり方を含めて、検討会議がもたれています。その検討会議の論点の1として、直後応急期だけではなく、復旧・復興期の活動継続とその体制やネットワーク組織の役割について検討されています。言い換えれば、本日の資料5 主な検討事項において、復興支援においても「東京都災害ボランティアセンターとの調整等実施」と記載されていますが、この調整等の具体の中身について、東日本大震災や熊本地震でヒントとなる実践例が生まれ、かつ、東京において、その支援の担い手のキャパシティやネットワークが広がりつつあるように思います。生活支援に向けた精度をさらたに高めていくために、このような担い手となる組織と一体となって「災害ボランティアセンターの『次』」と構想していくことが考えられると思います。

○中林座長 今11時29分なんですが、ちょっと延長になるかもしれません。よろしくお願ひします。加藤さん、どうぞ。

○加藤(孝)委員 手短に2点ですが、1点目は先ほど國崎さんと小野さんの言われたことの延長になります。被災者支援は、ふた昔ぐらい前までは、基本的にはセーフティーネットであり貧民救済であったと解釈できます。それがどんどん拡大して被災者全体が対象になってきていると理解できます。対応資源が限られていることを考えると、本当に支援が必要な人に対する支援が相対的に手薄になってきているような気がします。それは内閣府のジェンダーと防災の委員会などでも議論しかけました。そういう基本構造があることを頭に置いて検討していただけるといいかなというのが1点目です。

2点目が、復興まちづくり計画のモデルプランをつくるというのが2ページ目にあります。これはすぐ参照できる個別具体のモデルプランというよりは、むしろ以前あった、

今もあるのですが、都市復興グランドデザインのような、要は被災を契機にして時代を先取りして、東京の市街地をバージョンアップしていくための資料のようなものをちゃんとつくっておくことが重要かと思います。それさえつくっておけば、被災程度にもよりますが、その考え方をベースとして個別のプランが比較的描きやすくなると思われます。そういう方向でぜひとも都市復興グランドデザイン。既存のものは2001年ですから、もう17年も前のが今残っている状態なので、今の時代に合うグランドデザインをつくるべきかと思います。

以上です。

○中林座長 金井先生、せっかくですので何か。

○金井委員 既に諸先生方が言っておられることは、尤もだと聞いておりましたし、特につけ加えることはないんですけれども、若干素人的な感想を述べさせていただければと思います。

第1点は、今回の組織体制が変わって、総務局はどちらかというと応急のほうを中心にあって、復興のほうは政策企画局のほうに行ってしまうということなので、この復興施策編のマニュアルの改定自体を何で総務局がやるのかなということ自体がいま一つよくわかってなくて、総務局の会議では応急の話だけやればいいのかないかなという気もするのです。とはいえ、そういうふうにとると、また変な縦割りになってトラブルが起きそうな気がします。組織、応急と復興を分けるという発想は理屈ではよくわかるのですが、今回のマニュアルの改定その他とどうかかわるのかなという都の内部的な問題として教えていただければというのが1点目です。

2点目は、阪神も東日本もそうなんです、災害の規模によりますが、大きくなるとどうしても国が出てきて、よく言えばいろいろ考えてくれる。悪く言えば口を出して勝手なことをやる可能性がある。しかし、そんなに大規模でなければ出張ってこないだろう。どういう規模の災害になるかは全然わからないですが、国が出張ってきたときにどう対応するのかないかなという都側からの働きかけの仕方を、どういうふうにマニュアルでは考えていたらいいかというのがわからない。これも災害の規模によりけりだと思いますが、大きくなればなるほど国が災害対策本部をつかって、しゃしゃり出てくる政治家が勝手なことをやるに決まっているわけでありまして。もちろん都の政治家もしゃしゃり出てくるので、政治家というのはそういうものだと思いますが、国との関係はどうなるのかなというのを2点目で教えていただければと思います。

3点目は、復興基金の話がいろいろ議論になっています。利子を活用するというイメージでの基金造成では多分今後はないだろうと思います。ただ、東日本大震災を見ていると、結局のところ国の予算がつくかどうかで、現場の復興計画はほとんど骨抜きになってしまう。結局お金がつくものだというメニュー優先になってしまって、復興庁が認めてくれるかどうかで、結局のところは自治体が策定した復興計画自体も変わってしまうことがあるので、復興資金の枠取りがないと、つまり予算枠が見えないと計画を立てられない。これは総合計画でもそうですが、フレームがなかったら計画は立てられないはずなので、復興計画も本来はフレームが必要なはずで、そのフレームをつくる方法が実はないんです。

本来は全部特別交付金でくれれば、それは基金でできるのですが、結局特別交付金以外のものは全部、国の一見査定的なところになってしまう。この基金のイメージなんですが、ある程度財源の枠取りみたいな話がないと計画は立てられないのではないかと。国は東日本大震災のとき、せっかく復興増税という形で国庫予算は枠取りしたにもかかわらず、いろいろな問題があって現場にはその枠を与えなかった。福島に至っては基金もつくっていないですね。その辺の基金のイメージですが、利子の運用という話ではなくて、そもそも復興計画のフレームとしてどういうものを考えられるのかなという関心があるところです。

もう1つ、4点目は、既にご指摘されていると思うのですが、東京に沢山の人がいたら大変だろう。しかも復興になれば、ボランティアが来るとか、民間の力も必要だとか、また全国から人が集まってきかねない。かつ被災者がこのまま東京にいたら何かすさまじいことになりそう。何とか東京から脱出させてくれるという、脱出計画はないのか。この際800万とか3000万の大都市圏から人がいなくなれないのか。要は人を外に出す計画というのがないのか。

石川栄耀の震災復興計画はそういう発想でしたが、もちろん机上論で失敗したと言われています。しかし、せっかく一極集中が問題だと言われて、ただでさえ東京は人を集めて迷惑だと思われるときに、復興需要と称して、いろいろ人手が要るとか、工事が要るとか、ボランティアの手が要るとか、ますます人を集めて被災者もずっと居続けたら、ますます歪んだ形になりそうなので。復興ではなくて「復小」というか、せっかくだから東京に住まなくていいようにしてくれないかというのが私の個人的な願いです。

みんなも仕事の関係でやむなく東京に住んでいるので、住みたくて住んでいる人は余りいないわけです。この際だから、東京に住まなくていいような脱出計画を少しでもつくっていただければなという、まことに素人的な感覚で専門家の方の前で言うのはお恥ずかし

い話なんですけれども、そういうことも少しご検討いただければなと思います。

○中林座長 そもそもという重要なお話をいくつかご指摘いただきました。最初のほうの、復興本部体制に係る組織体制が変わりました、という報告があったわけですが、この委員会は以前の組織体制でやっているのはおかしいのではという問題は、私の理解だと今回のマニュアルの修正作業を通して実質的に次の新しい体制に移っていく、ということだと思ふ。だから、資料9の震災復興本部の設置に関する条例やその他で、分掌事務ということを書いてあることと、資料7のこの見直しのためにつくられている検討委員会設置要綱の構成とは、ズレているんです。だから検討委員会設置要綱のもとで、今年と来年にかけて見直しをするのだけれども、その作業を通して「政策企画局」の位置づけが、資料9の復興本部の設置に関する条例のようにシフトしていく、そのような展開をまずは防災部局で実際の作業を通してやっていってもらわないと、いきなり条例が変わったから「はい、どうぞ」と言われても、恐らく動かないということだと思ふ。でも、私も同じことを実は感じていて、今回の改定が終わった時点で、東京都の震災復興体制と取り組みの検討全体については、政策企画局が旗を振るという体制を中心に展開していかないと、「これはうそだな」と思ってしまいます。そういう方向性を持って進めていただければな、と思ふところですよ。

ほかよろしいでしょうか。

今日は意見がたくさん出たのでとてもまとめきれませんが、あと私のほうで気になった点を2、3申し述べて終わりにしたいと思います。

1つは、資料5の一番初めの復興体制の移行に伴う検討ということで、今お話があった点もその1つだと思ふのですけれども、この復興本部を政策企画局を中心にして立ち上げて運用していくんだという方向に位置づけたということは、同時に東京都が震災対策の業務継続計画、BCPを出しているわけで、あれの見直しを同時にやっていただく必要がありはしないか。つまり、発災後いつから復興へ向けての立ち上がりを進めていくのか。それは政策企画局を中心に復興の準備を進める。1週間目の業務があるわけですが、たぶん2日目、3日目から復興という話が上がってくるはずなので、そういう業務割り当てをしっかりとBCPにも位置づけておいていただかないといけないと思ふ。熊本地震の二の舞になって、2カ月目、3カ月目にやっと復興が出てきた、みたいな話になりかねないという心配もあり、BCPにきちっと復興体制を書き込んでいただきたいというのが1点です。

2つ目は、加藤委員からお話があったとおり、まちづくりモデルプランの役割としては、東京の復興のグランドデザインというか、一地区のまちづくりのパーツだけではなくて、東京全体をどういう方向へ持っていくのか、中でのまちづくりだと思います。業務地区、住居地区、マンション、団地、その他ニュータウンも含めてそれぞれの復興まちづくりとともに、全体の復興都市づくりの方向性が示される必要がある。

3つ目は、このモデルプランを考えるのですけれども、人材が必要だというお話が小野委員等からあったわけです。まさにまちづくりのプランを合意形成に導く中間支援的な専門家、プランナーというか、まちづくり支援人材ですね、これをどのように各地区に張りつけていくのか。東日本の場合も、被災地によって全然違うまちづくりになってしまっている。そういう個々のまちづくりのモデルプランがあることが問題なのではなくて、それをベースにそれぞれのまちで復興まちづくりをどう運営して、まちづくりに実現させていくのか。その人材育成とまちづくりのプロセスのあり方自体も同時に見直していく必要があると思いました。

それから、お話があまり出ていなかったこととして、福祉避難所というのがありますが、いつまで「福祉避難所」にいるのかというのはなかなか難しいのです。災害によって高齢者の認知が進むとか、いろいろと支援が必要な方が増えていく時代というのが高齢社会の災害だと思うのです。そういう意味では既存の福祉施設だけに全部押し込んでしまうような発想では多分無理なので、福祉避難所から福祉仮設住宅というか、災害時の福祉住宅をどうつくっていくのかも考えていかなければいけないのではないかと思います。だから仮設住宅で、建設型仮設住宅と、みなし仮設住宅と、時限市街地仮設住宅の3つがあるとしてきたのですが、もう1つ福祉仮設住宅というか、みなし福祉住宅というのが、ひょっとしたら復興プロセスの中でも大事な要素としてあるのではないか。これは多分、今の制度枠組みにはない話だと思うのですが、それを東京の場合に、先ほどの提案型の取り組みとして、少し検討しておくことが大事ではないかと思いました。

全体通して東京だけが独立して被災して、神奈川、埼玉、千葉が被災していない状況はあり得ないと考えると、冒頭に申し上げましたけれども、今回の見直しを通して、9都県市でどのように復興に向かうのかという、足並みをそろえていくガイド役も東京都がやるしかないかなと思っていますので、9都県市に向けて震災復興対策を展開するというのを、この委員会の見直しを生かす、次の1つの方向の重要なポイントとして、念頭に置きながら、この検討委員会では検討していただきたい。それは、被災後に人が散りじりになると

ということが当然起こります。東京から出る人も多いでしょうけれども、入って来る人も多いかもしれません。そういう中でどうやって情報や支援を提供し、連携し、一人ひとりの復興を支えていく運用ができるか、ということになるかと思いますので、ぜひ9都県市、緊急対応の次の、復興をどうするか、という取り組みの火つけをやっていただけるような方向で、この検討委員会を進めていただければなと思っています。

最後にもう1つ。国に向かってというのは先ほど金井委員からお話があったとおりのことで、お金のことを含めて、最初にいろいろ言っておかないといけないことがあるのではないか、と私も思っています。

一応、以上にしておきたいと思っておりますけれども、次回が来年の10月ということなので、その間にどんな検討が進むかというのがはなはだ気になるころではあります。そういう意味で、是非とも今日言っておかなければ、ということがあれば。

どうぞ。

○杉山委員 中林先生の思い少しだけ理解して代弁しますと、次のこの体制の整備と修正作業の中で、人と物と空間を扱うわけですが、具体的なデータとか数値はみな各局、各部、実務をやっている人たちは持っていると思うのです。そういう数値を具体的にシミュレーションしてみて、この政策が本当に妥当なものかというところの検証をやっていただきたいと思うのです。それは1年の作業ではないかもしれませんが、具体的なシミュレーションがないままに、こういうことをする、こういうことをする、こういうことをするということがたくさん書いてあるのですが、それは本当にできるのでしょうかという思いを、感じているところです。ですから、それは政策企画局が中心になって各局に指示を具体に出して、数値を動かしてシミュレーションしたものを出せという政策づくりをお願いしたいと思います。

○中林座長 そうなんです。これから起きる災害ですから、災害が起きた時点が多分過去ではなくて未来なんです。さらにその先10年、どういう社会を目指して復興するかですから、未来の先のもっと未来を考えなければいけないという意味では、本当に未来志向型の復興マニュアルをどこまで検討できるかということであるのは間違いないと思います。

被害想定というのは、過去形なんです。過去の被害想定でしかないので、いわば未来の被害想定をして、その被害に対して、さらにその未来はどういう復興があるべきかという発想がすごく大事だと。杉山さんもまさにそういうことをおっしゃっているし、加藤先生も先ほどランドデザインというふうにおっしゃったのも、そういう点だと思います。

既往の災害に学ぶ「学び方」というのが、過去を振り返るのではなくて、その先を見るために歴史を学ぶという視点が大事だというご指摘をいただきましたし、私も皆さんも多分そうだと考えておられると思いますので、ぜひよろしくお願ひしたいと思います。

よろしいでしょうか。

ばらばらと言え、ばらばらなんですけれども、主な検討事項に対して非常に重要なポイント、あるいは示唆を得られるようなご意見、アドバイスをいただいたと思っております。ぜひとも事務局のほうでこれを受けて、検討委員会を運用していただいて、マニュアルの改定素案にとりまとめていただければと思います。

また、その過程で事務局のほうから、先生のあの時の意見というのはこういうことですかという確認だとか、あるいは、こんな方向でいいんでしょうかという途中でのお問い合わせ等が発生するかもしれません。そのときにはまた個別に事務局から先生方に連絡していただいて、そういうアドバイスを得ることも起きるかもしれません。そのときには、お忙しいと思いますが、ぜひともご協力いただいて、よりよいものにまとめていただければと思いますので、確認のご協力についてもお願い申し上げます。今日の検討会議を終わりたいと思います。

会議としては以上にさせていただきますので、私の司会はここまでで、あとは事務局にお返しいたします。

## そ の 他

○三浦課長 事務局からご連絡事項を含めて申し上げたいと思います。

中林先生がおっしゃったように、多岐にわたる貴重なご意見をありがとうございました。今日いただいた意見を整理して、検討事項にどう反映させていけるのかということを検討していきたいと思います。

事務的なスケジュールの前に、1点、体制のことで補足させていただければと思います。金井先生等からもご指摘あったように、発災時の役割として、今年度より、政策企画局が復興本部の立ち上げや計画の策定を担うこととし、平時の検討については、このマニュアルは総務局と政策企画局が連携して行っていくということで整理してございます。発災時に有用な復興をしていくためにも、政策企画局と一緒に検討していきたいと思っております。

その点で中林先生のおっしゃったBCPのことですけれども、都政のBCPに関しては、昨年1月に改定版を出すに当たって、発災直後からの復興本部の設置と復興方針の検討の準備を政策企画局のBCPの役割として整理してございます。このBCPについては、発災直後から準備にかかれるように見直しをしているところでございます。1点、補足させていただきます。

最後にスケジュールですけれども、中林先生からありましたように検討事項を整理した上で、検討会議の予定としては次年度の10月ごろを予定していますが、ここまで何も連絡しないということではなくて、必要に応じて先生方に個別にであるとか、物によっては複数の先生にまとめて聞くということも含めて、適宜、ご意見等伺いながら進めていければと思います。

事務局としては以上です。ありがとうございました。

閉 会