

平成 8 年度  
復 興 施 策 檢 討 調 査  
報 告 書

平成 9 年 3 月

国 土 庁 防 災 局

## はじめに

阪神・淡路大震災など近年経験した大規模な災害の経験と近年の防災をめぐる社会構造の変化等を踏まえ、平成7年7月18日に中央防災会議において、防災基本計画の抜本改訂が行われた。

新しい防災基本計画の中の「迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え」の1つに、「国土庁は、被災地方公共団体が復興計画を作成するための指針となる災害復興マニュアルの整備について研究を行うものとする。また、東海地震等あらかじめ大規模災害が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする」との規定が盛り込まれている。

これに基づき、国土庁防災局においては、平成7年度から「復興施策検討調査（復興対策マニュアルに関する検討）」を開始、（株）三菱総合研究所に委託した。

平成8年度においては、復興対策マニュアルのうち「都市型大規模地震対策編」に関する検討等を行った。本報告書は平成8年度における「復興施策検討調査」の成果をとりまとめたものである。

平成9年3月

国土庁防災局復興対策課長

# 目 次

1. 調査の概要	1
1. 1 調査の目的	1
1. 2 調査の視点	2
1. 3 調査のフロー	3
2. 復興対策マニュアルの位置づけ	5
2. 1 利用者	5
2. 2 対象災害	5
2. 3 対象領域	5
2. 4 本マニュアルを使用する際の留意点	5
2. 5 本マニュアルにおける脚注欄の記述内容	6
3. 復興対策の概要フロー	7
4. 復興対策の個別項目	12
4. 1 被災状況調査	12
4. 1. 1 被災状況調査の目的および特性・要件	12
4. 1. 2 被災状況調査のフロー	16
4. 1. 3 被災状況調査に関する事前対策	20
4. 2 復興計画の策定	22
4. 2. 1 復興計画を策定する目的	22
4. 2. 2 復興計画で規定すべき事項	23
4. 2. 3 復興計画を策定する際のポイント	24
4. 2. 4 復興計画の策定フロー	26
4. 2. 5 復興計画の策定に関する事前対策	28
4. 3 市街地復興	29
4. 3. 1 市街地復興の目的	29

4. 3. 2 市街地の復旧・復興に関する基本的な考え方 -----	2 9
4. 3. 3 市街地復興のフロー -----	3 1
4. 3. 4 過去の災害における市街地復興に関する特別支援策 -----	4 3
4. 3. 5 市街地復興に関する事前対策 -----	4 5
4. 4 都市基盤施設の復興 -----	4 7
4. 4. 1 都市基盤施設の復興の目的 -----	4 7
4. 4. 2 都市基盤施設の復興の考え方 -----	4 7
4. 4. 3 都市基盤施設の復興施策を決定する際のポイント -----	4 9
4. 4. 4 都市基盤施設の復旧・復興に関する自治体の役割 --	5 1
4. 4. 5 都市基盤施設の復興のフロー -----	5 2
4. 4. 6 都市基盤施設の復興に関する事前対策 -----	5 8
4. 5 生活再建支援 -----	5 9
4. 5. 1 生活再建支援策の目的 -----	5 9
4. 5. 2 生活再建支援策を決定する際のポイント -----	5 9
4. 5. 3 生活再建支援策のフロー -----	6 1
4. 5. 4 過去の災害における生活再建に関する特別支援策 -----	7 5
4. 5. 5 生活再建支援に関する事前対策 -----	8 1
4. 6 地域経済復興支援 -----	8 4
4. 6. 1 地域経済復興支援策の目的 -----	8 4
4. 6. 2 地域経済復興支援策を決定する際のポイント -----	8 4
4. 6. 3 地域経済復興支援策のフロー -----	8 6
4. 6. 4 過去の災害における地域経済復興に関する特別支援策 --	8 9
4. 6. 5 地域経済復興施策に関する事前対策 -----	9 4
4. 7 復興財源の確保 -----	9 5
4. 7. 1 復興財源確保の目的 -----	9 5
4. 7. 2 復興財源確保のフロー -----	9 5
参考資料 -----	9 8
参考資料1 海外における生活再建支援策 -----	1

1－1	アメリカ連邦政府・ノースリッジ地震被災者支援策	1
1－2	イギリスにおける自然災害被災者支援策	9
1－3	ドイツにおける被災者に対する生活再建支援策	16
1－4	フランスにおける被災者に対する生活再建支援策	28
参考資料2	復興に関連する事業制度の概要	36
2－1	土地区画整理事業のフロー	36
2－2	土地区画整理事業の種類	37
2－3	地区計画の種類	39
2－4	密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備 事業の概要	40
2－5	港湾計画の策定手続き	41

## 第1章 調査の概要

### 1. 1 調査の目的

我が国はその自然的条件から、過去の経験に鑑みると、一定の蓋然性をもって大規模災害が発生しているところである。

また、国民の生活水準の向上や社会経済の複雑化により、災害発生直後からの被災地域の再建・復興を重視した防災対策を推進し、迅速的確な復興を図ることが時代のニーズとなってきた。

このため時代のニーズに合った、より効果的な復興対策を機動的に実施できるよう、本調査は、復興施策に係る制度や手法等の調査検討に基づき、被災した地方自治体が復興計画を策定したり、復興対策を実施したりする上で指針となる「復興対策マニュアル」を策定することを目的として実施したものである。

このうち特に本年度においては「復興対策マニュアル（都市型大規模地震対策編）」について検討を行った。

## 1. 2 調査の視点

調査の視点を、以下に示す。

(1)復興対策マニュアルを、①被災地域の物理的再建・復興といったまちづくり的視点に加え、②被災者の生活再建、③被災地域の経済復興といった社会・経済的視点からも検討することとする。

本調査においては、復興を「基盤整備等により被災地の市街地としての安全性を向上させ、災害の再発を防ぐ」という“まちづくりの視点”とともに、被災地域の再建・復興を迅速に推進するために必要な、「被災者の生活再建」「被災地域の経済復興を目的とした“社会・経済的視点”についても検討し、被災者及び被災地域に対する復興について総合的な検討を行うものとする。

(2)災害種別、被災地の種類に基づいて被災タイプを類型化し、各類型について「復興対策マニュアル（仮称）」を検討する。

被害の様相は、地震災害、火山噴火災害、風水害等といった災害種類別により異なり、また、都市部、農漁村等といった被災地の種類によっても異なる。

従って、本調査における検討においては、それぞれの被害の様相に対応した有効な施策の検討を行う必要があるため、災害の種類や被災地の種類により対象とする被害のタイプを類型化し、その類型ごとに検討を行うこととする。

(3)地方公共団体の復興施策の指針となりうる復興対策マニュアルを作成する。

本調査の成果物である復興対策マニュアルは、地方公共団体が復興施策を検討する際の指針として活用されることを目的とする。

(4)復興事業を都市整備や地域づくりの機会とする立場にも対応できるものとする。

復興を、単なる旧状への復旧ではなく、災害の再発防止のための都市整備（防災まちづくり）や、他の地域の中長期的課題をあわせて解決する機会として捉える場合にも対応できるマニュアルとする。

(5)各復興対策の目的、主体、段階、内容を明確に記述する。

各復興対策の目的、実施主体、実施段階、その内容等を明確に記述し、復興事業の迅速化や効率化に資するものとする。

## 1. 3 調査のフロー

### (1) 調査全体フロー

本調査全体（平成7～9年度）のフローを以下に示す。

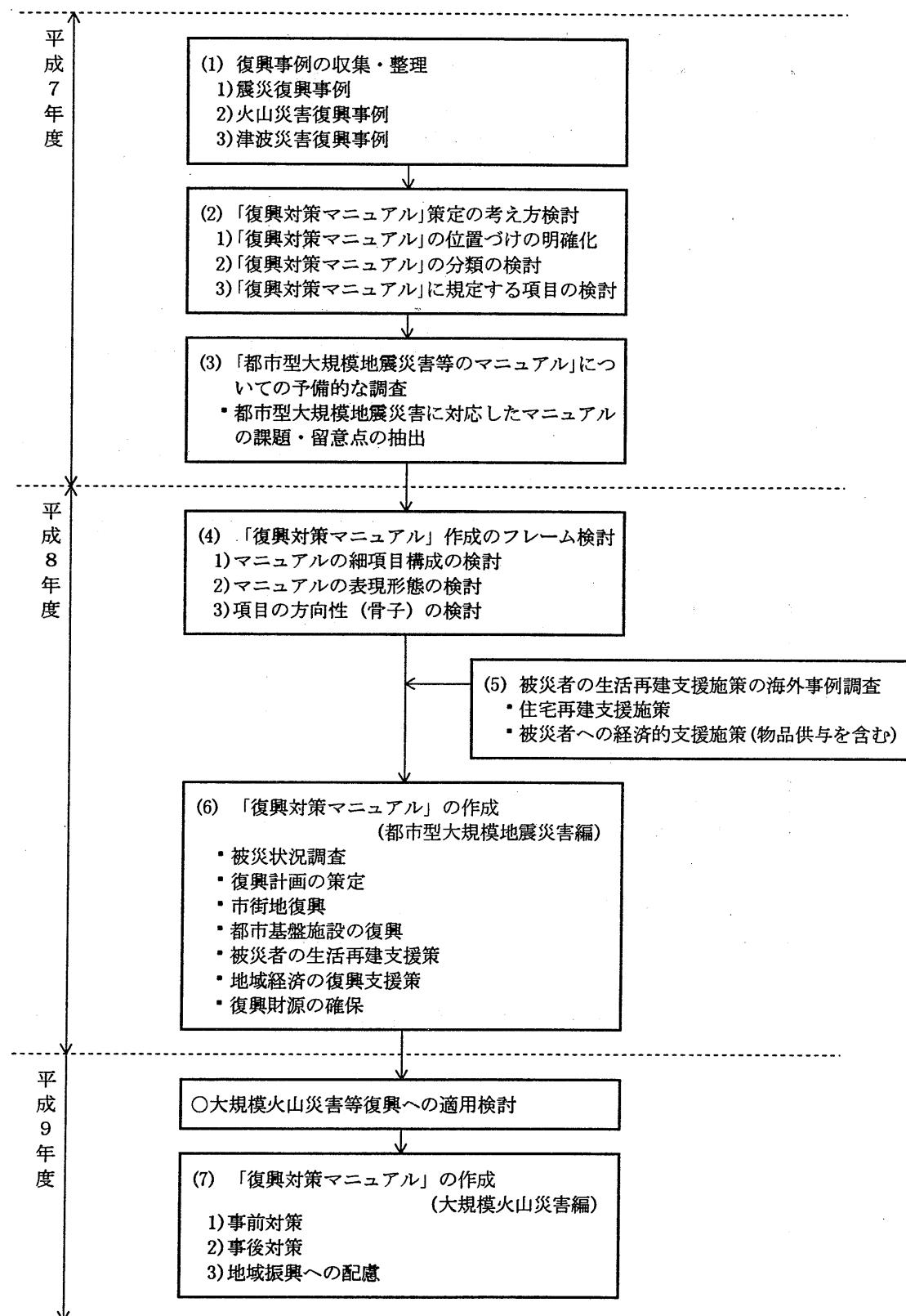


図1.1 調査全体フロー

## (2) 平成8年度調査フロー

平成8年度調査のフローを以下に示す。

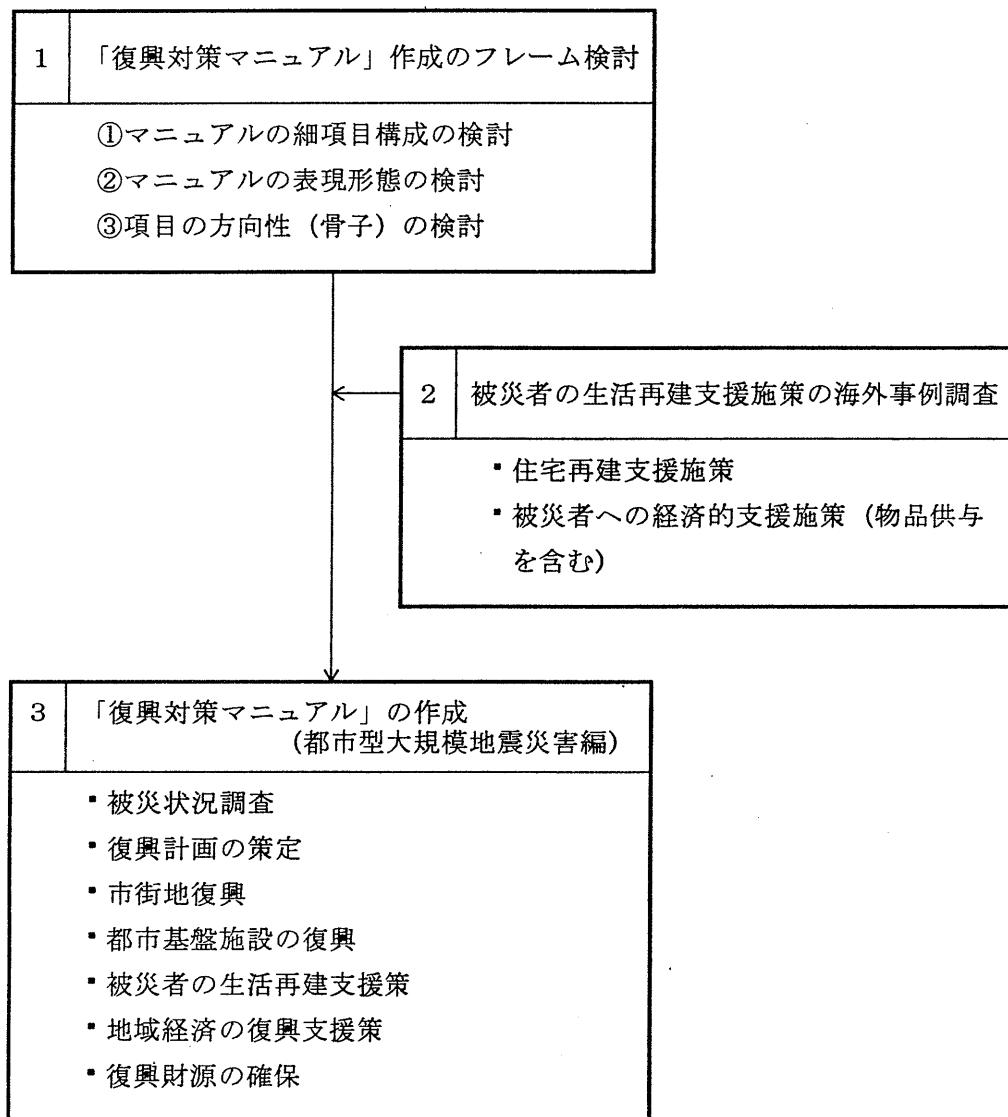


図1.2 平成8年度調査のフロー

## 第2章 復興対策マニュアルの位置づけ

### 2. 1 利用者

復興対策マニュアルは、被災した地方公共団体が復興対策を立案、実施する際の参考に供するものとする。復興対策マニュアルは、主に事前復興計画のない被災地方公共団体を対象とするが、事前復興計画を有する地方公共団体も活用可能なものとする。

### 2. 2 対象災害

この復興対策マニュアルは、主に関東大震災や阪神・淡路大震災レベルの都市型大規模地震災害を対象としたものである。また、本マニュアルでまとめられた諸施策の適用については、その被害の程度に応じ選定し実施するものとする。

### 2. 3 対象領域

本復興対策マニュアルは、防災基本計画震災対策編の災害復旧・復興計画に規定されている対策のうち、次の復興対策を中心にまとめたものである。なお、復興対策と密接に関連する応急対策（被災状況調査、応急仮設住宅、がれき処理等）についても適宜対象としている。

- ・復興計画の策定
- ・市街地復興
- ・都市基盤施設の復興
- ・被災者の生活再建支援策
- ・地域経済の復興支援策
- ・復興財源の確保

### 2. 4 本マニュアルを使用する際の留意点

このマニュアルは、被災した地方公共団体が復興対策を立案、実施する際の参考に供することを目的とし、過去の事例等を参考に復興施策のメニュー、手順、留意点等をとりまとめたものである。しかしながら、実際の災害における、被害の発災状況や地域の特性等は個々の災害地域に固有のものであり、また各地方公共団体のその時の状況（組織体制、財政状況等）によっても復興対策の内容は異なってくる。そのため、実際に地方公共団体がこのマニュアルを活用する際には、次の点に留意することが必要である。

### ①現行の制度に基づく施策であること

このマニュアルは、現行の法制度に基づいた復興施策をまとめたものである。今後、法制度の改正、新たな法制度の整備等が行われた場合には、その制度の活用方法について検討することが必要である。

### ②被災状況及び地域の特性等に応じた復興施策の選択

このマニュアルは、都市型大規模地震災害からの復興を対象とし、阪神・淡路大震災のような大規模災害からの復興の際に、特に都市部を対象として地方公共団体が行う復興施策について網羅的にまとめている。

必要となる復興施策は、災害の規模、被災地の地域特性等によって異なる。そのため、実際に復興施策を立案・実施する際には、被災状況、地域特性、地方公共団体の状況等に応じ、優先順位を明確にし実施すべき復興施策を決定することが必要である。

### ③地方公共団体の財政状況に応じた復興施策の選択

復興施策を実施するためには、財源を確保することが必要である。しかしながら、各対策項目ごとに必要となる予算は、事業の規模や内容の設定等により大きく異なる。また、各地方公共団体の財政規模や状況もそれぞれ異なるため、本マニュアルにおいては財政的な制約条件を考慮せずに、過去の事例等を参考に、復興対策のメニューをとりまとめている。このマニュアルでは、財源が確保されているとの前提に基づき、実施可能な復興施策をまとめている。そのため、実際に復興施策を立案・実施する際には、地方公共団体の財政状況等に応じ、各項目ごとに財源を確認するとともに優先順位を明確にし、実施すべき復興施策を決定することが必要である。

## 2. 5 本マニュアルにおける脚注欄の記述内容

本マニュアルでは、本文下の脚注欄に、主に次の二点についてまとめている。

■ : 本文中に記述した復興施策と関連し、阪神・淡路大震災において実際に行われた特例的、特徴的な施策の実例。

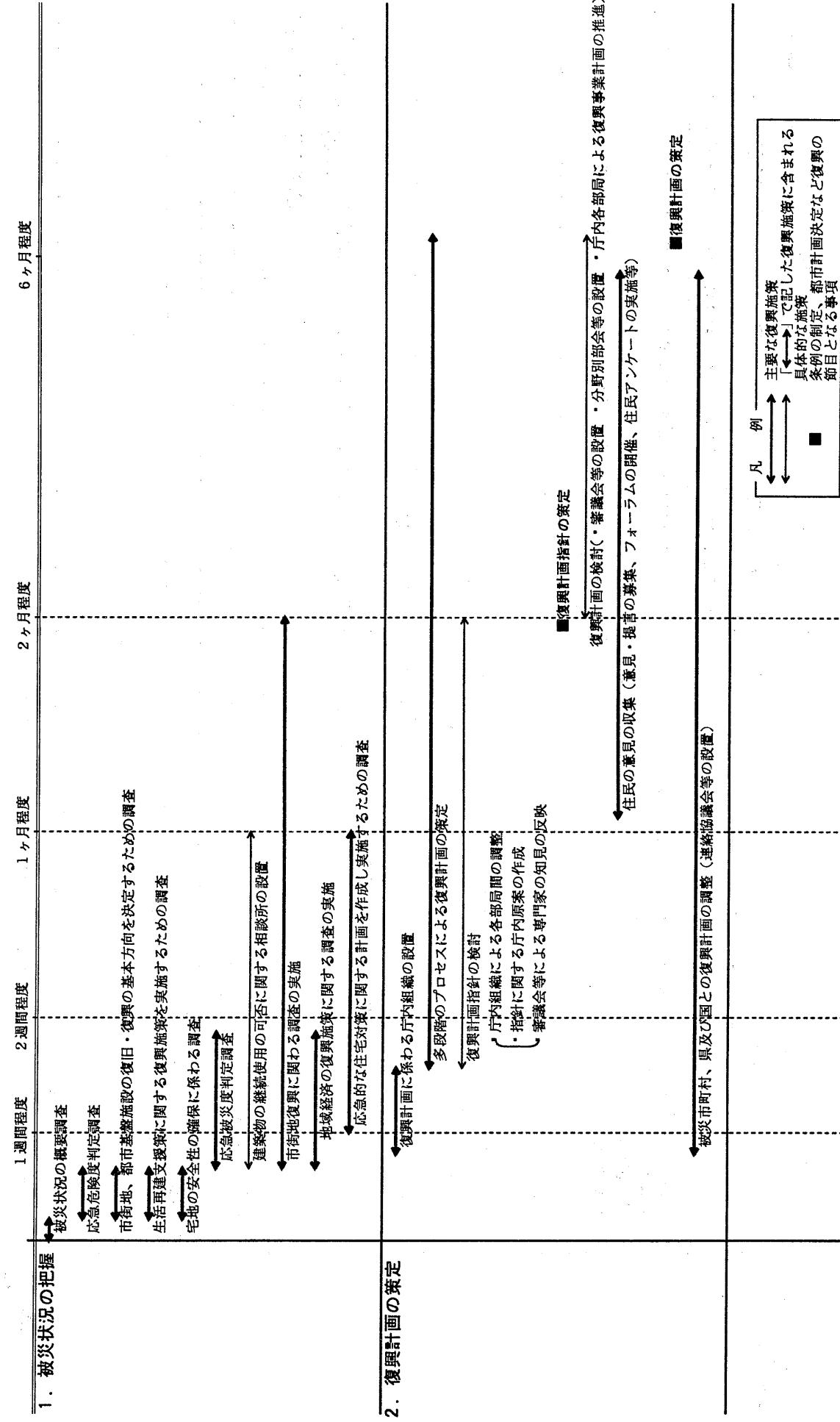
「 」 : 本文中に記述した復興施策に関連し、阪神・淡路大震災等の過去の事例から抽出した対策実施上の留意点。

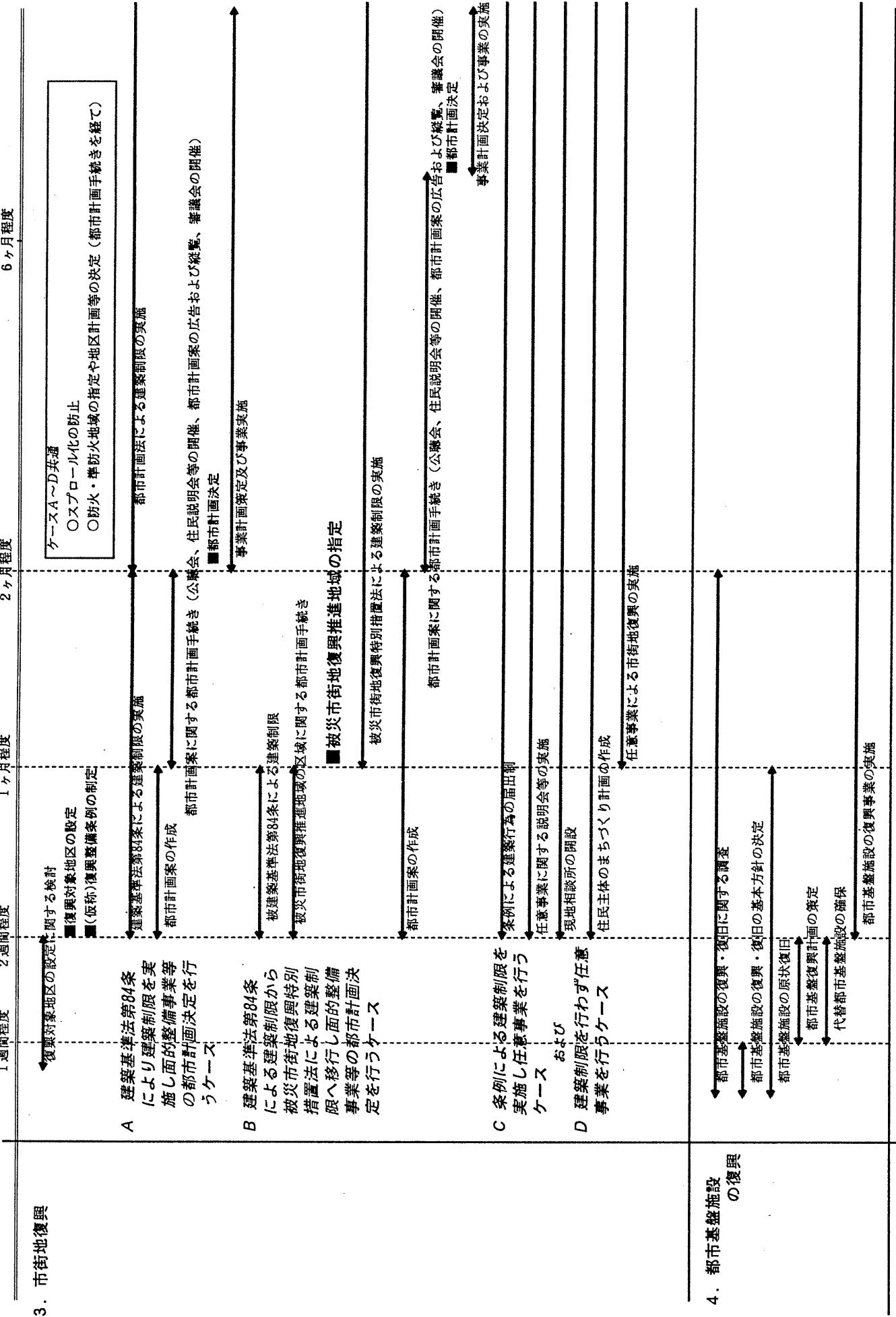
このうち留意点については、復興施策を実施する際に配慮すべき事項、補足的に自治体が行うべき事項等を中心にまとめている。

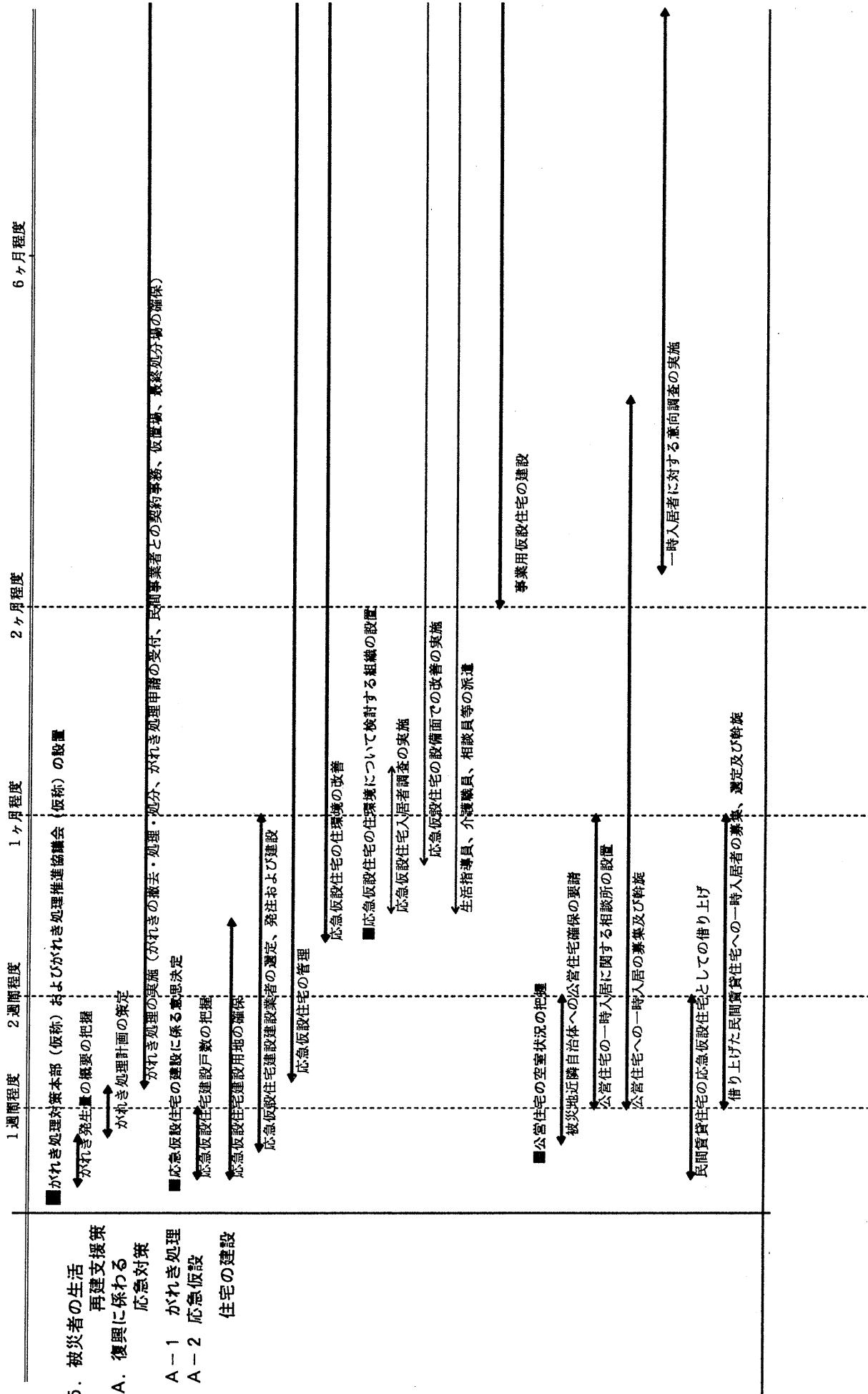
### 第3章 復興対策の概要フロー

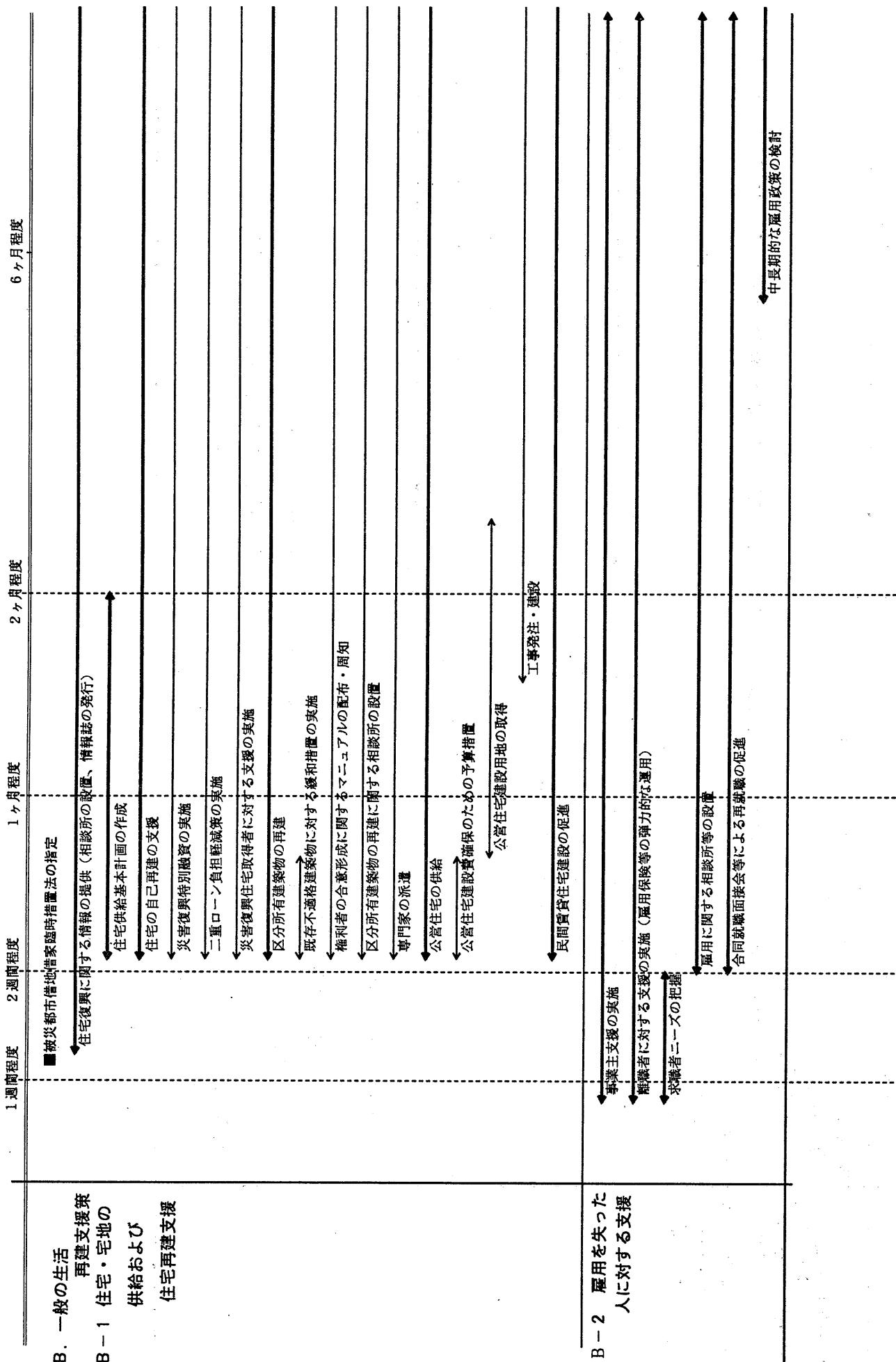
復興対策のフローの概要を次に示す。

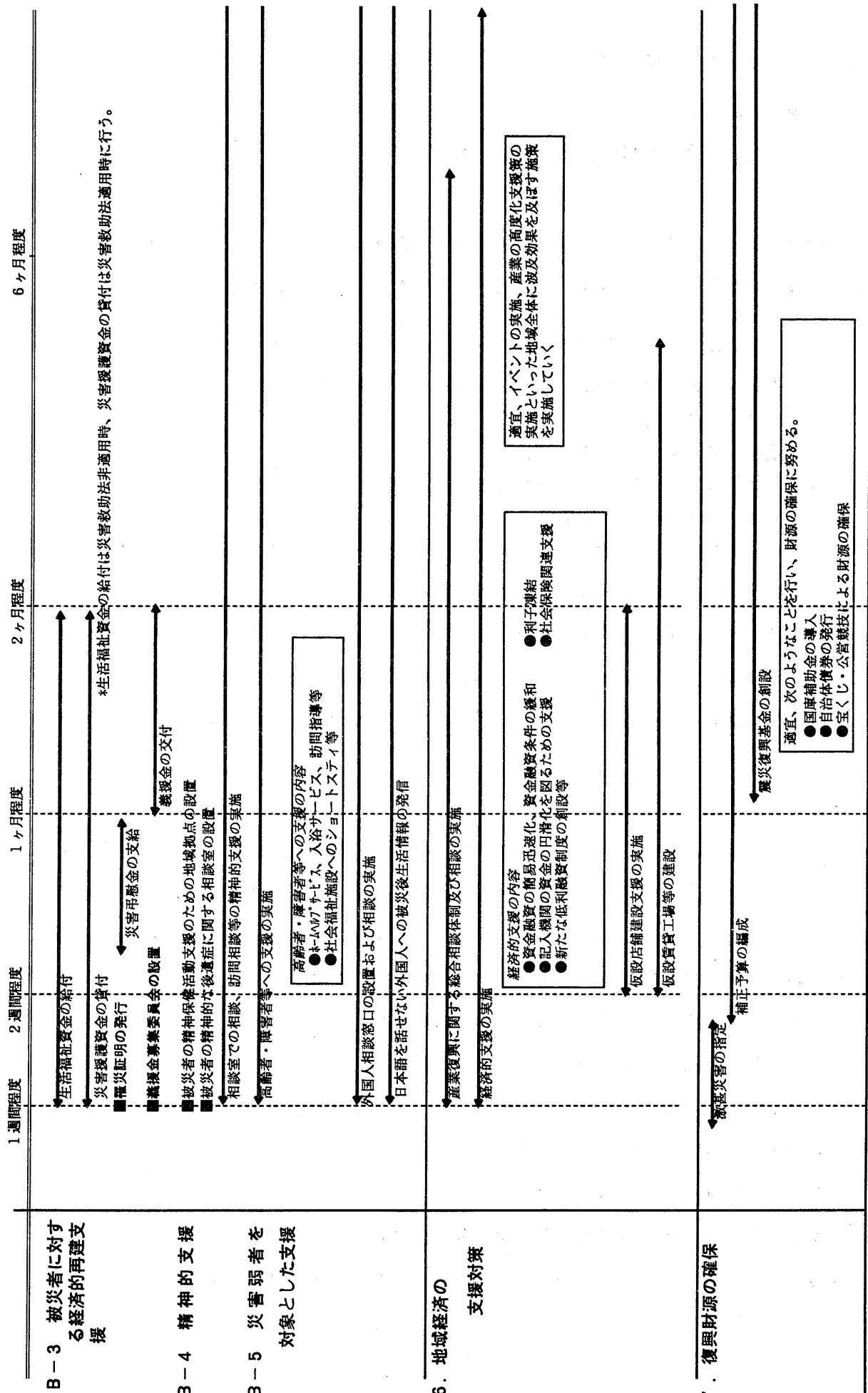
なお、このフロー図は、各復興施策の流れの概略、各復興施策を実施するおおまかな時期を示したものである。なお、このフロー図の各施策は、「第4章 復興対策の個別項目」に記した各施策と対応しており、インデックス的に活用することも可能である。











## 第4章 復興対策の個別項目

### 4. 1 被災状況調査

#### 4. 1. 1 被災状況調査の目的および特性・要件

##### (1) 目的

復興対策および復興対策に係わる応急対策を的確かつ迅速に行うために、被災状況を把握する必要がある。この被災状況調査を行う目的としては主に次のものがあげられる。

##### — 被災状況調査を行う目的 —

- (1) 市街地、都市基盤施設の復旧・復興の基本方向の決定
- (2) 二次災害の防止
- (3) 建物の継続使用の可否の判断
- (4) 応急的な住宅対策に関する計画の策定
- (5) 復興計画作成および復興施策の実施

##### 1) 市街地、都市基盤施設の復旧・復興の基本方向の決定

市街地や都市基盤施設の復旧・復興の基本方向を決定するためには、地域全体の建築物・交通施設、ライフライン施設等の被害概要を迅速に把握することが必要である。被災状況調査を行う目的の一つとして、復旧・復興の基本方向の決定を行うことがあげられる。

##### 2) 二次災害の防止

調査を行う目的の一つとして、建築物の余震による倒壊、余震等による地盤の崩壊等の二次災害によって人命が危険にさらされるのを防ぐことがあげられる。

建築物の倒壊による二次災害を防止するための調査に、応急危険度判定調査がある。これは、比較的被害の大きい建築物等が余震によって崩壊することによって、その建築物の居住者等の人命が危険に曝されることのないように、建築物への立ち入りの可否・使用等を適切に判断することを目的とした調査である。特に、被災直後の余震間に避難所として使用することが想定される公共建築物の安全性を判定することも、この調査の大きな目的の一つである。

##### 3) 建築物の継続使用の可否の判断

被災建築物の居住者や所有者が、被災建築物の継続使用の安全性を判定することは容易ではない。そこで、次のポイントに着目し応急被災度判定調査を行う。

- ・建築物を継続して使用することができるかどうか。
- ・建築物を修復して使用することができるか。また継続使用するためにはどの程度の修復が必要となるか。

#### 4) 応急的な住宅対策に関する計画の作成

応急仮設住宅や被災者向けの公営住宅を適切に建設するためには、被災者の数や応急仮設住宅への入居の意向等を正確に把握し計画的に行うことが必要である。

基礎的なデータを収集し、応急的な住宅対策に関する計画を作成することも、被災状況調査を行う目的の一つとしてあげられる。

#### 5) 復興計画の作成および復興施策の実施

震災後の応急対応はもちろんのこと、市街地復興計画を作成するためにも、また適切な生活再建支援策を実施するためにも、被災状況を正確に把握することが必要である。

被災状況調査を行う目的の一つとして、適切な復興計画を作成するために、また復興施策を効果的に実施するために必要となるデータを収集することがあげられる。

### (2) 特性・要件

被災状況調査を行う目的に着目し、把握すべきデータ、調査の特性・要件、優先順位をまとめると次のようになる（表4.1.1参照）。

また、阪神・淡路大震災で行われた被災状況調査の問題点として、各調査が個別に実施されたため、人員配分が非効率的であったことがあげられる。各分野の復興施策を行っていく上で、被災状況を迅速に把握することは必要不可欠であり、効率的に調査を行っていくことが重要である。

特に、応急被災度判定調査とり災証明発行のための調査のように把握すべきデータが類似する調査については、一つの被害状況調査で行うようにすることが必要である。調査データの効率的な活用という点に着目し、被害状況調査の概要フローをまとめると次のようになる（図4.1.1）。

表4.1.1 被災状況調査の目的と把握すべきデータ、調査の特性・要件

調査の目的・種類	把握データ	調査の特性・要件	優先順位	
①被災状況概要調査	○地域別被害状況の概要 ○都市基盤施設・建築物の地区別被害状況の概要	○迅速性が最も要求される ○地域全体の概要を把握する	AA	
①市街地、都市基盤施設の復旧・復興の基本方向を決定するための調査	○全壊焼失建築物数および分布 ○半壊建築物数および分布 ○土木構造物の被災状況 ○ライフライン施設の被害状況 ○交通施設の被害状況	○迅速性が要求される ○被害程度のひどい地域から実施する ○調査結果に汎用性を持たせることが重要である	A	
②建築物への立ち入りの可否を判断するための調査(応急危険度判定調査)、および建築物の継続使用の可否を判断するための調査(応急被災度判定調査 <sup>1)</sup> )	○建築物の被災程度(特に構造体について)	○迅速性が要求される ○被害程度のひどい地域(危険性の高い地域)から順に実施する ○立ち入りの危険性、継続使用の危険性の評価にポイントを絞った明確な判定基準に基づき行う ○建築物の居住者・所有者等へ評価結果を明確かつ迅速に伝達する	A	
③応急住宅対策計画を作成し実施するための調査	○住宅全壊・半壊世帯数および分布 ○避難者数および分布 ○被災者の仮設住宅・公営住宅等への入居の意向	○地域全体の被害状況の概要を把握することが重要である。 ○世帯規模・構成別の集計が必要 ○居住地別の集計が必要 ○居住形態・震災前の住居の特質等を把握することが必要 ○住居費負担能力等を把握することが必要 ○被災者が②の判断を知った上で、判断をしているかどうかという点が重要である	B	
④復興計画を作成および復興施策を実施するための調査	a)市街地復興 b)生活再建支援 c)地域経済の復興	○全壊焼失建築物数および分布 ○半壊建築物数および分布 ○被害のない建築物数・分布 ○従前権利関係 ○死者数およびその居住地 ○死亡者の遺族の所在地 ○負傷者数およびその居住地 ○失業者数およびその居住地 ○住宅全壊世帯数および分布 ○住宅半壊世帯数および分布 ○業種別・規模別被害額 ○業種別・規模別業務停止予定期間 ○工場・商店等の規模別全壊焼失数および半壊数および従業員数	○①の調査結果に基づき、面的に被災し復興を要するとされる地域から優先的に調査を行う必要がある ○地区を限定し詳細に全数を把握する必要がある ○災害見舞金等を地方公共団体が被災者に支給する場合には、震災による障害の内容(例:失明、両下肢の全廢等)にわたるまで詳細に調査することが必要である ○住宅の全半壊は災害見舞金等の支給の条件となるため、全壊・半壊の基準を明確に定めるとともに、詳細に調査することが必要である。 ○大企業等も含め、全体の調査の概要を把握することが必要である ○中小企業の被災状況について特に詳細に調査することが必要である	C A C

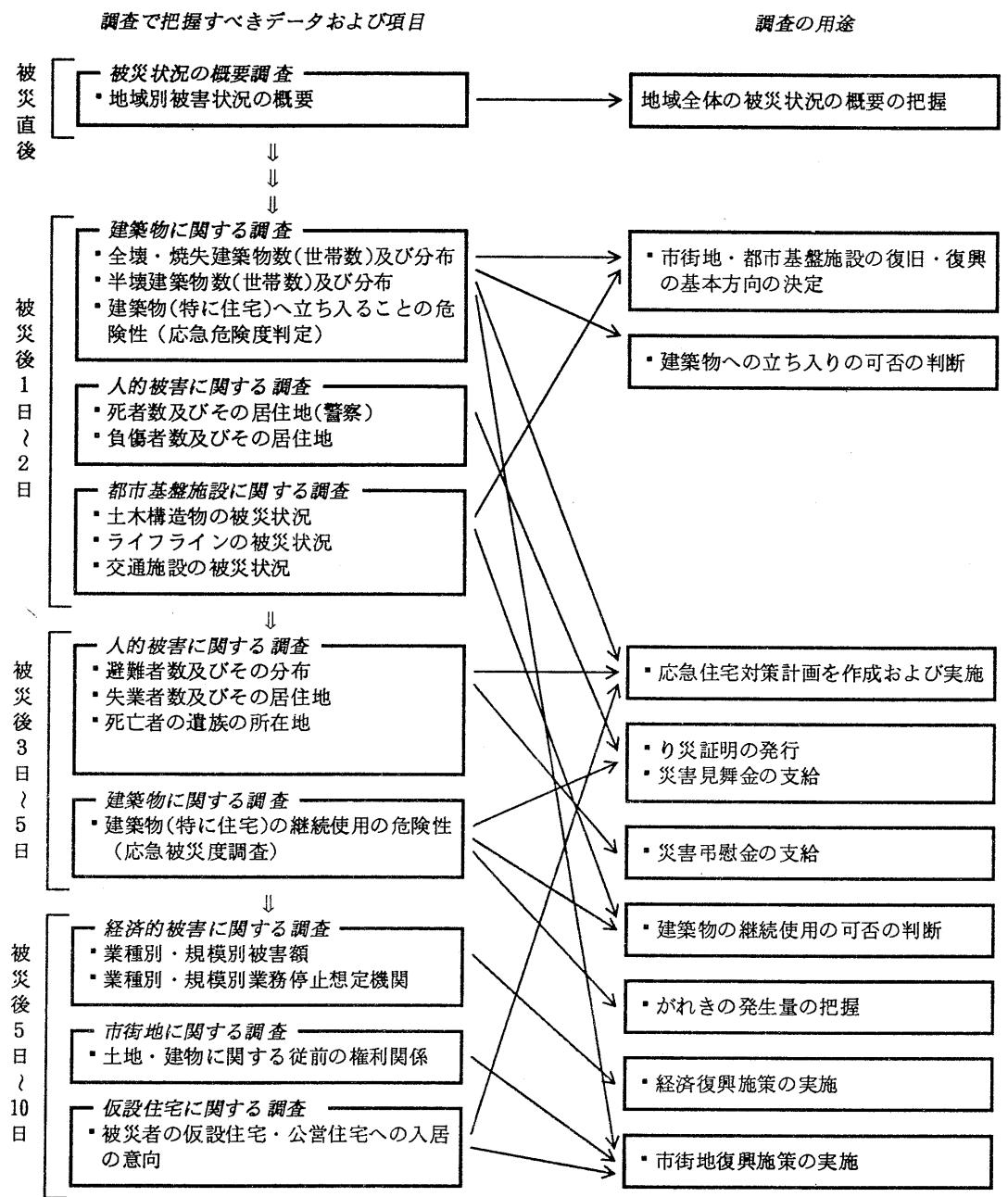
AA：被災直後から行う調査

A：早急に調査すべきもの

B：迅速に調査を行うのが好ましいが、Aよりは優先順位の低いもの

C：迅速に調査を行うのが好ましいが、A, Bよりは優先順位の低いもの

\*1；応急被災度判定は、応急危険度判定を行った後に行う。



\* [ ] には、一つの調査で把握すべきデータ・調査項目をまとめている

図4.1.1 被害状況調査の概要フロー

#### 4.1.2 被災状況調査のフロー<sup>\*1</sup>

##### (1) 市街地、都市基盤施設の復旧・復興の基本方向を決定するための調査<sup>\*2</sup>

(都道府県、市町村、民間事業者)

###### 1) 調査人員の確保

庁内関連部局の職員を迅速に召集し調査体制を確立する。また、人員が不足する場合には、庁内他部局、あるいは他地方公共団体職員に応援を依頼し、調査体制を確立する。

###### 2) 建築物の被災状況の概要調査

応急復旧対策・復興対策を効果的に行うために、全壊、半壊といった被災地全体の建築物の被災状況の概要調査を行う。

###### 3) 都市基盤施設被害状況調査の実施

応急復旧対策・復興対策を的確に行うために、被災地全体のライフライン施設、交通施設等の都市基盤施設の被害調査を行う。

##### (2) 建築物への立ち入りおよび継続使用の可否を判断するための調査<sup>\*3</sup>

(都道府県、市町村)

###### 1) 調査人員の確保

都道府県が事前に登録している応急危険度判定士を招聘し、調査を行う。自都道府県の応急危険度判定士では調査要因が不足する場合には、他都道府県に判定士の応援を要請する。

###### 2) 応急危険度判定調査の実施

建築物の倒壊等による二次災害を防止するために、応急危険度判定調査を実施し、建築物への立ち入り等の可否について調査を行う。なお、この判定は、建設省住宅局建築指導課監修「震災建築物等の被災度判定基準および復旧技術指針」の応急危険度判定基準に基づき行う。

<sup>\*1</sup>: 応急被災度判定調査等応急対応に属する調査で、地域防災計画に記されているものについては、地域防災計画に基づき調査を行う。

<sup>\*2</sup>: 「市街地、都市基盤施設の復旧・復興の基本方向を決定するための調査」に関する留意点

- 迅速に調査を行うことが必要である。
- 細かいデータよりも、地域全体の概要を把握することを優先する。
- 電力、ガス、電話、鉄道等の民間事業者が運営しているインフラ施設についても、被害状況および被害調査結果を共有する。

<sup>\*3</sup>: 「建築物への立ち入りおよび継続使用の可否を判断するための調査」に関する留意点

- 迅速に調査を行うことが必要である。
- 継続使用の危険性の評価にポイントを絞った明確な判定基準に基づき調査を行う。
- 建築物の所有者・居住者に評価結果を明確かつ迅速に伝達する
- 応急被災度判定基準の汎用性を高め、建築物の被害査定等の他の目的にも活用できるようにする。

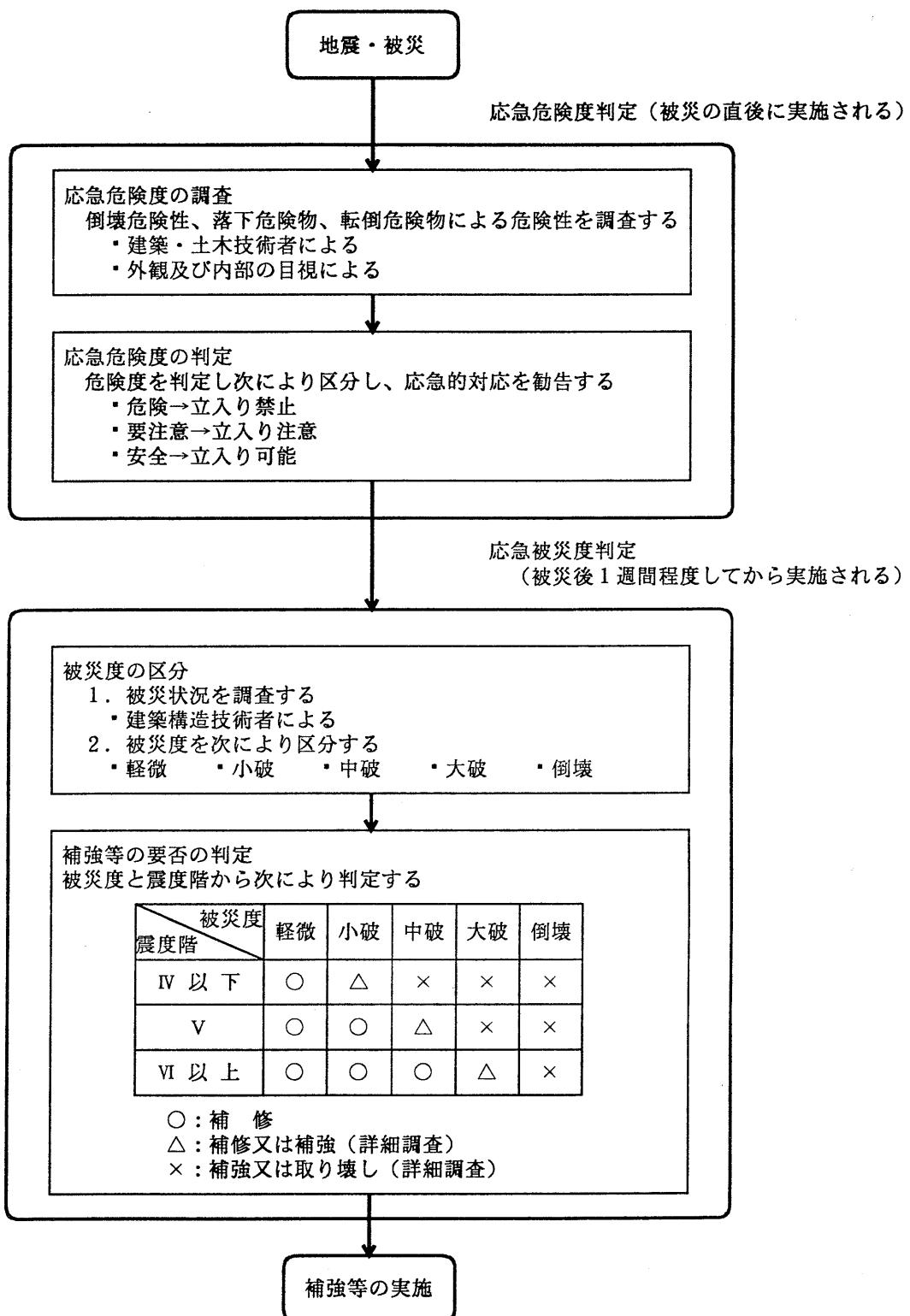


図4.1.2 応急危険度判定および応急被災度判定のフロー

### 3 ) 応急被災度判定の実施

応急危険度判定を実施した後に、できるだけ早く、かつ短期間で住宅も含めた建築物の被災状況を調査し、当該建築物の当面の継続使用の可否、補強の要否等を判定する。

この調査についても応急危険度判定士を活用し、「震災建築物等の被災度判定基準および復旧技術指針」の応急被災度判定基準に基づき行う。

### 4 ) 継続使用の可否に関する相談所の設置

応急被災度判定の対象とならない地区の建築物について、建築物が安全かどうか、継続使用の可否等について相談に応じる窓口を設置する。

#### ( 3 ) 宅地の安全性の確保に係わる調査（都道府県）

ここでは、二次災害の防止を目的として、宅地の安全性の確保に関わる調査について検討する。

##### 1 ) 調査人員の確保

都道府県に登録してある被災宅地危険度判定士を召集し、調査体制を確立させる。自都道府県の登録者だけでは調査要員が不足する場合には、他都道府県に判定士の応援を要請する。

##### 2 ) 調査の実施

建設省の判定基準に基づき、地盤の亀裂等、宅地の被害状況の調査を行い、その結果を市町村に報告する。

#### ( 4 ) 応急住宅対策に関する計画を作成し実施するための調査<sup>4)</sup>（都道府県、市町村）

##### 1 ) 応急仮設住宅必要戸数の把握

「全壊・焼失・半壊建築物数およびデータ」、「避難者数およびその分布」等の既に把握しているデータを活用し、必要とされる応急仮設住宅の戸数、公営住宅の戸数の概要、全壊・半壊・焼失した住宅が数多く存在する地域等を把握する。

<sup>4)</sup> 「応急住宅対策を作成し実施するための調査」に関する留意点

- 地域全体の被害状況の概要を把握することが必要である。
- 被災前居住地別の集計が必要である。
- 世帯規模別、世帯構成別に集計することが必要である。
- 住居費負担能力等を把握することが必要である。
- 被災者が応急被災度判定調査の結果を知った上で判断を行っているかという点について留意する。

## 2) 被災者の住宅再建に関する意向調査の実施

応急仮設住宅建設戸数等についてより綿密に検討するために、被災者の住宅再建に関する意向、応急仮設住宅への入居意向調査を行う。

### (5) 復興計画の作成および復興計画を実施するための調査

#### (5-A) 市街地復興に係わる調査の実施<sup>\*1</sup> (市町村)

市街地復興を行っていくためには、その事業対象地の被災状況を十分に把握することが必要となる。「全壊・焼失・半壊建築物数およびデータ」等を基に、市街地復興を行う必要性が高い地区を特定する。特定された地区については、従前の権利関係等も含め綿密な調査を行う。

#### (5-B) 生活再建支援に係わる調査（り災証明の発行等に係わる住宅の被災調査等の実施）<sup>\*2</sup>

(市町村)

##### 1) り災証明の根拠となる住宅の被災状況調査の実施

災害見舞金等を支給するためには、り災証明が必要である。そして、このり災証明を発行するためには、各世帯の被災状況を把握することが必要である。そこで、「全壊・焼失・半壊建築物数およびデータ」、「応急危険度判定調査結果」、「応急被災度判定調査結果」等を基に、り災証明の根拠となる住宅の被災状況を把握するとともに、情報が不足している地域等については補足調査を行う。

##### 2) 死亡者数、負傷者数等に関する調査の実施

応急対策として行う遺体捜索結果等から死亡者数等を把握する。また、震災による負傷者数や負傷の内容についても調査を行う。

\*1 「市街地復興に係わる調査の実施」に関する留意点

○市街地、都市基盤施設等の被害状況の概要調査の結果を基に、面的に被災し復興事業を行うことが必要であるとされる地域から、優先的に調査を行っていくことが必要である。

○市街地、都市基盤施設等の被害状況の概要調査の結果を基に、調査対象地区を限定し、詳細かつ綿密な調査を行うことが必要である。

\*2 「生活再建支援に係わる調査（り災証明の発行等に係わる住宅の被災調査等の実施）」に関する留意点

○災害見舞金等を自治体が被災者に支給する際、失明・両下肢の全麻といった負傷や障害の内容を把握することが必要である。そのため、詳細に調査することが必要である。

○住宅の全半壊は災害見舞金等の支給の条件になる。そのため、全壊・半壊の基準を明確に定めるとともに詳細に調査することが必要である。

○応急被災度判定調査等の既に行われた調査結果を有効に活用することが必要である。具体的には、調査項目等について整合性をとること等が考えられる。

### 3) 震災による離職者数についての調査の実施

地域経済の被災状況を把握するとともに、震災による事業停止等による離職者数や離職者の特性等について調査する。

## (5-C) 地域経済の復興施策に係わる調査の実施（都道府県、市町村）<sup>\*1</sup>

### 1) 物的被害状況調査

震災直後の緊急対応および復興に向けての施策を検討するために、業種別・規模別被害額や工場・商店等の全壊・焼失数等について調査を行う。

### 2) 地域への影響の把握

産業基盤施設の被災状況や事業者の物的被害状況等を調査し、業務停止期間等を把握する。

## 4. 1. 3 被災状況調査に関する事前対策

### (1) 地方公共団体内部の調査人員配分の検討

応急対応や被害状況調査等、被災直後に必要となる対応に対する、地方公共団体内部の人員の適正な配分を、被害想定等に応じて予め確立しておくことが必要である。

### (2) 地方公共団体外部との連携体制の確立

行政間の連携支援を図るため相互応援協定を締結し、地方公共団体外部からの人員の動員体制を確立させることが必要である。

### (3) ボランティアとの連携体制の確立

災害時におけるボランティア活動は、被災地の人々の生活の安定と再建を図る上で重要な役割を担う。災害時にボランティア団体等の協力を求めるためには、平常時からボランティア団体と行政あるいはボランティア団体相互間での連携を図りネットワークを形成することが必要である。

### (4) 応急危険度判定士の育成および調査実施体制の確立

応急危険度判定、応急被災度判定を迅速に行うためには、応急危険度判定士を迅速に

---

<sup>\*1</sup> 「地域経済の復興施策に係わる調査の実施」に関する留意点

- 大企業も含め被災地全体の概要を把握することが必要である。
- 中小企業の工場や商店街の商店等の被災状況などは、生活再建支援策と密接に関連するため、可能な限り綿密に調査することが必要である。

確保することが必要である。この応急危険度判定士には、建築物の構造等に関する専門的な知識が必要となり、平常時から講習会等を開催し、その育成に努めることが必要である。なお、この判定士制度は都道府県レベルの制度であり、知事が認定するものである。

また、応急被災度判定を迅速かつ円滑に実施するためには、緊急時に備えた実施体制を確立することが必要である。具体的に確立すべき事項として次のものがあげられる。

- ・応急危険度判定士登録制度
- ・地方公共団体と応急危険度判定士間の情報連絡ルート
- ・応急危険度判定・応急被災度判定に必要となる資機材の確保方法
- ・広域的な相互応援体制

この応急危険度判定士の育成については、東京都、神奈川県、静岡県等が既に行って いる。東京都の応急危険度判定士登録制度（東京都防災ボランティアに関する要綱）の概要を示す。

表4.1.2 東京都の応急危険度判定士登録制度の概要

応急危険度判定士の資格	業務 内 容	備 考
建築士法第2条に規定する 1級建築士、2級建築士、 木造建築士 (都内在住、在勤者)	余震等による建築物の倒壊などの二次 災害を防止するため、地震発生後できる だけ早く、かつ短期間で建築物の被災状 況を調査し、その建築物の当面の使用の 可否を判断する。	平成7年度 募集開始  計画人員 10,000人 (平成7~9年度)

資料：東京都、「地域防災計画 震災対策編」

#### （5）被害調査の効率化の検討

より効率的に被害状況調査を行うために、また一つの調査結果を様々な用途に用いることができるよう、調査の汎用性を高める方法について事前に検討しておくことが必要である。

また、G I Sの活用により、被害状況調査及び調査結果の利用を効率化する方法についても検討を行うことが必要である。

## 4. 2 復興計画の策定

### 4. 2. 1 復興計画を策定する目的

復興計画を策定する目的として、主に次のことがあげられる。

#### 復興計画策定の目的

- (1) 目標レベル・復興の方向性の設定
- (2) 復興事業の効果的な実施
- (3) 地域全体の合意形成
- (4) P R

#### (1) 目標レベル・復興の方向性の設定

住民、事業者、地方公共団体が一体となって、より効果的に復興事業を進めていくためには、復興に関わる全ての人間が、地域・都市のあるべき姿を共有することが必要である。復興計画を策定する目的の一つとして、復興の目標となるレベル、復興の方向性を明確にすることがあげられる。

#### (2) 復興事業の効果的な実施

大規模な災害により地域が大きな被害を受け、社会経済活動に甚大な障害が生じた場合、被災地の再建に当たっては、市街地整備のみならず、産業振興、福祉、教育等広範な分野にわたる事業を展開していく必要がある。

復興計画を策定する目的の一つとして、このような多岐にわたる復興事業の計画面での整合性のチェックや調整を図ることにより、復興事業を効率的かつ総合的に実施するための指針を示すことがあげられる。

#### (3) 地域全体の合意形成

復興とは、地域が一体となって行っていくものであり、地域全体の合意形成を図ることが必要となる。復興計画を策定する目的の一つとして、復興計画を策定していく課程において地域全体の合意形成を図っていくことがあげられる。

#### (4) P R

上述したように、復興は地域が一体となって行っていくものであり、地方公共団体は復興施策を地域住民に示していくことが必要である。一般に復興計画には、復興を行っていくための具体的な手法として様々な復興施策が記載される。従って、復興計

画を策定し住民に公表することにより、地域住民に対し復興施策を具体的に伝えることができる。

また、被災地の公共団体に対し国や他の地方公共団体等から様々な形で支援が行われる。これらの外部の団体に対し、復興の理念・施策体系等を示すことも復興計画を策定する目的の一つとしてあげられる。

#### 4. 2. 2 復興計画で規定すべき事項

復興では、被災者の生活再建を支援し、再度被災の防止の配慮した施設の復旧・復興等を図り、より一層の安全性の向上を図るとともに、地域復興のための基礎的な条件づくりを行うことが必要とされる。そして、復興計画とはこれらの基本的な課題を達成するための計画である。それゆえ、復興計画にはこれらの課題に応えるための施策体系が求められる。また、復興施策や復興事業は広範な分野にわたり、内容も複雑多岐に及ぶ。そのため、多くの復興施策や復興事業のうち、何を優先して実行していくのか明確に示すことも必要である。

具体的には復興計画においては次のことを規定することが必要である。

- (1) 復興に関する基本理念
- (2) 復興の基本目標
- (3) 復興の方向性
- (4) 復興計画の目標年
- (5) 復興計画の対象地域
- (6) 個々の復興施策の体系
  - (被災市街地・都市基盤等の復興計画、被災者の生活再建支援計画、地域経済復興支援計画等)
- (7) 復興施策や復興事業の事業推進方策
- (8) 復興施策や復興事業の優先順位

#### 4. 2. 3 復興計画を策定する際のポイント

復興計画は全ての復興事業の根幹となるものであり、可能な限り迅速に策定することが望ましい。

また、この迅速性以外にも復興計画を策定する際には次のことがポイントとなる。従って、これらのポイントと迅速性のバランスを取りながら、復興計画を策定することが必要である。

表4.2.1 復興計画策定の際のポイントと対応する主要な既存手法

復興計画策定の際のポイント	主要な既存手法
(1) 被災教訓の反映	<ul style="list-style-type: none"><li>・委員会等の開催</li><li>・有識者へのヒアリング</li></ul>
(2) 住民の意見の反映	<ul style="list-style-type: none"><li>・協議会などの場の設定</li><li>・フォーラム等の開催</li><li>・住民アンケートの実施</li><li>・郵便やファクシミリ等による住民意見の募集</li><li>・復興計画の公募</li><li>・多段階の策定過程</li></ul>
(3) 復興施策の優先順位の決定	<ul style="list-style-type: none"><li>・府内での復興計画策定のための専門部局の設置（プロジェクトチームなど）</li><li>・多段階の策定過程</li></ul>
(4) 庁内各部局間の調整	<ul style="list-style-type: none"><li>・被災地方公共団体から構成される連絡協議会等の設置</li></ul>
(5) 国・他の地方公共団体との連携	

##### (1) 被災教訓の反映（再度被災しないための防災性向上の必要性）

復興計画には、単なる原状復旧と異なり、再度被災しないために防災性の向上を図った施策等を盛り込むことが重要なポイントとなる。

復興計画に被災教訓を反映させる具体的な手法としては、各分野の有識者、専門家などの意見を参考にしていくことが考えられる。

なお、有識者、専門家人選においては、検討内容に応じ専門性を有した適切な人材を選出することが重要である。

## (2) 住民の意見の反映

復興計画は多様な分野に及ぶものであり、住民生活に密接に関わるものもある。そのため、住民の意見を十分に反映した復興計画を作成することが必要となる。

復興計画に住民の意見を反映させる具体的な手法としては、地域住民フォーラムの開催、郵便やファクシミリ、電子メール等による住民意見の募集、住民アンケートの実施などが考えられる。なお、住民の意見・提案を収集する際、地域外へ疎開した被災者も対象者として含める配慮が必要となる。

また、住民の意見をより反映させていくためには、多段階の策定プロセスが望ましい。まず復興計画の大枠および方向性が固まった段階で住民に提示し、その大枠や方向性に対する住民意見を十分に復興計画に反映させることが必要である。

## (3) 復興施策の優先順位の決定

復興施策は広範囲な分野にわたり、内容も多岐にわたる。そのため、限られた財源の中で、地域の被災状況等に応じ、復興施策の優先順位を設定することが必要となる。

## (4) 庁内各部局間の調整

復興計画は、多様な分野にわたる。そのため、各部局が個別に復興計画を策定するのではなく、総合的な観点から、復興計画を策定することが必要である。そのため、庁内各部局間での調整を十分に行っていくことが必要となる。また、必要に応じ、復興プロジェクトチームといった復興に携わる独立した部署を設置することなども考えられる。また、各部局間の合意形成を図るために、はじめに復興計画の大枠について合意を形成し、次に詳細な内容について合意を形成するといった多段階の策定プロセスが適しているといえる。

## (5) 国や他の地方公共団体との連携

復興事業に携わる機関、団体は多岐にわたる。実際、局地的な被害であったとしても、被災市町村、都道府県、国等が復興事業に関係し、被害が広範囲に及んだときは、複数の被災市町村が関係する。そのため、国や他の地方公共団体との連携を図りながら、そして他の地方公共団体の復興計画との整合性を図りながら復興計画を策定することが必要となる。

#### 4. 2. 4 復興計画の策定フロー

復興計画策定フローをまとめると次のようになる。

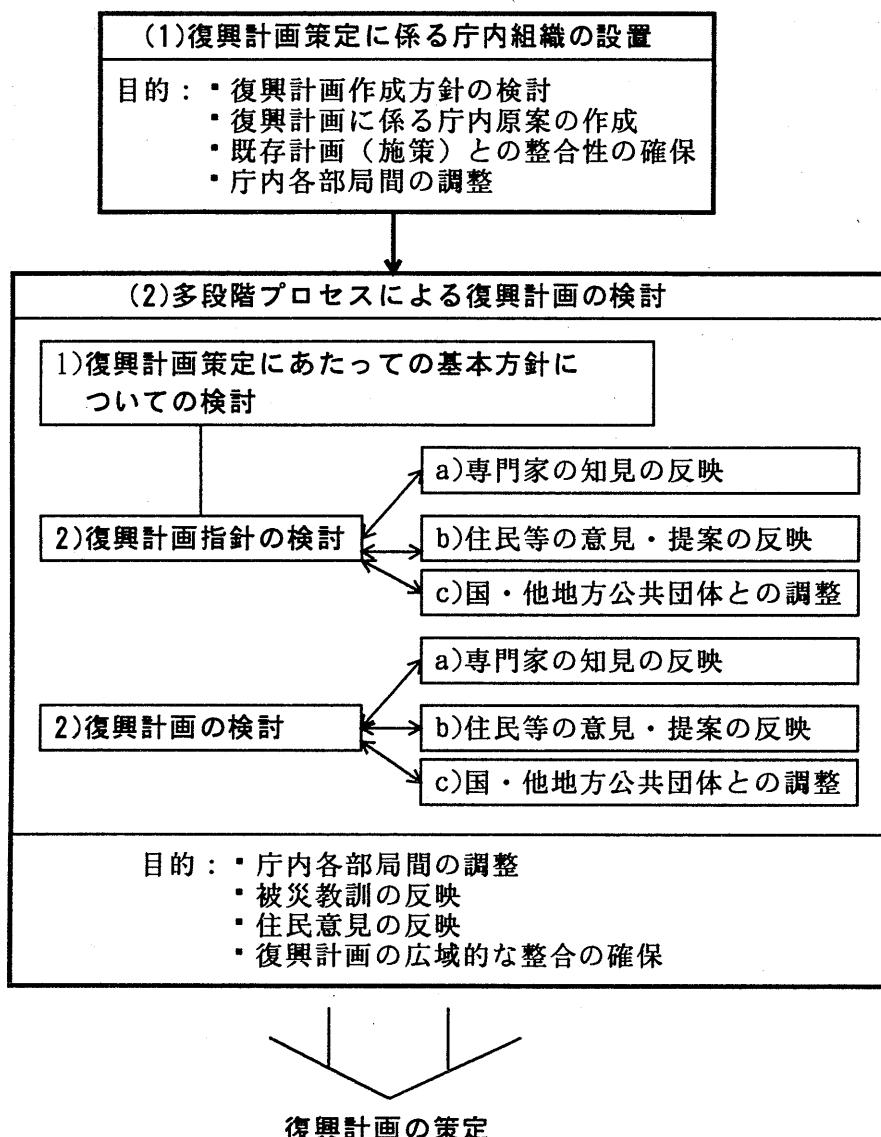


図4.2.1 復興計画策定プロセス

#### (1) 復興計画策定に係る庁内組織の設置（都道府県、市町村）

復興に係わる総合的措置を講じ、速やかな復興を図るために復興に関する事務等を行う組織（以下「震災復興本部」とする）を庁内に設置する。震災復興本部の中に、復興計画の策定を進める組織を設置する。また、この組織の重要な役割として、既存計画（施策）との整合性の確保、庁内各部局の調整を行うことがあげられる。

なお、震災復興本部<sup>41</sup>の役割・位置づけ等をより明確にする場合には、この組織を規定する条例を制定する。

## (2) 多段階のプロセスによる復興計画の検討（都道府県、市町村）

復興計画に住民意見をより反映させるためには、また庁内各部局間の調整を行うためにも多段階の策定プロセスが望ましいといえる。

ここでは、3段階のプロセスを経て復興計画の検討を行う場合を想定し復興計画検討フローをまとめる。なお、被災規模や都市規模等に応じて、多段階のプロセスを踏むのか、あるいは何段階のプロセスを踏むかを決定する。

### 1) 復興計画作成に当たっての基本方針についての検討

震災復興本部内の復興計画の策定を進める組織が中心となり、各部局間の調整を行った上で、復興計画作成に当たっての基本方針についての庁内原案を作成する。

### 2) 復興計画指針の策定

庁内で作成した復興計画作成に当たっての基本方針についての庁内原案をもとに、復興計画の基本方針となる指針（ここでは「復興計画指針」とする）について検討する。

1) で作成した庁内原案を審議会等に諮り専門家の知見の反映を図るとともに、国・他地方公共団体との調整を行い、復興計画指針を策定する。

なお、復興計画指針で規定すべき事項としては、次のものがあげられる。

○復興の基本理念

○復興の基本目標

○復興計画とその実施方策の基本的方向性

○復旧・復興を図るために取り組まなければならない施策・事業

### 3) 復興計画の検討

復興計画指針をより具体的に検討し復興計画を策定する。

復興計画についても、復興計画指針策定時同様、審議機関等を設置し専門家等の知見を反映させるよう努める。

---

<sup>41</sup>: ■阪神・淡路大震災後、神戸市では「神戸市震災復興本部」が設置されるとともに、この組織を規定する「神戸市震災復興本部条例」が制定された。

また被災分野が幅広い場合には、より綿密に復興計画を検討するために分野別に部会等を設置する。部会を設置する分野としては、都市計画、産業、雇用、保健、医療、福祉、生活、文化、教育<sup>\*1</sup>等が考えられる。各部会間で意見の交換を行い検討を進め、最終的に各部会での検討内容を取りまとめる。この際、復興計画および検討内容を住民に周知することが重要である。

復興計画を検討する審議会と並行する形で、府内各部局はそれぞれの復興事業計画を策定する。

### (3) 連絡協議会の設置（都道府県）<sup>\*2</sup>

復興計画の広域的な整合性を図るために、都道府県が中心となり被災地方公共団体が連携を図る場（ここでは「連絡協議会」とする）を設置する。この場を活用し、市町村は他の市町村の復興計画との広域的な整合性を図り、都道府県は被災市町村の復興計画との連携を図る<sup>\*3</sup>。

#### 4. 2. 5 復興計画の策定に関する事前対策

##### ○事前復興計画の作成

予想される災害に対し、災害発生後、取り組むべき復興対策の項目や、その方向性を事前に検討しておくことにより、災害発生後に迅速な対応ができるようにしておくこと、また、事後の事業と合わせ、発災前の事前に対応しておくべき事業を記載し、これにより防災と発災後の復興の迅速化、適切化を図ることを目的として、事前復興計画を作成しておくことが望まれる。

\*1：■神戸市では、復興計画審議会の下に都市基盤検討分科会、市民生活検討分科会、安全都市基準検討分科会の3つの分科会が設置された。兵庫県では、「都市」、「産業・雇用」、「保険・医療・福祉」、「生活・文化・教育」の4つの部会が設置された。

\*2「連絡協議会の設置」に関する留意点

○大規模災害においては、国もまた被災地方自治体が策定する復興計画の実施を支援するために国が講ずるべき基本方針について検討する。被災自治体は、この国が定める基本方針と復興計画が整合するようにすることが必要である。

\*3：都道府県と市町村が策定する復興計画の特質をまとめると次のようになる。

	都道府県	市町村
特徴	<ul style="list-style-type: none"><li>・各分野の施策を総合的にまとめる</li><li>・シボンワジエクト、広域的アビュエクトを例示</li><li>・市町村の復興計画の指針となる計画</li><li>・市町村の復興計画が反映されている</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・各分野について事業計画の方向性を具体的に示す</li><li>・具体的な地区に関する事業計画を例示</li><li>・県の復興計画との整合性が図られている</li></ul>

#### 4. 3 市街地復興

##### 4. 3. 1 市街地復興の目的

市街地復興を行う目的としては、「災害に強い街の形成」、「より快適な都市環境の形成」等があげられる。特に、市街地の防災性の向上や都市機能の更新が必要とされる地区等では、単なる原状復旧ではなく、合理的かつ健全な市街地の形成や都市機能の更新を図っていくことが必要となる。

##### 4. 3. 2 市街地の復旧・復興に関する基本的な考え方

市町村は被災の状況、地域の従前の基盤施設の整備の状況、既存の長期計画・広域計画における位置づけ、関係者の意向等をもとに、被災地区について迅速な復旧を目指すか、災害に強いまちづくりといった中長期的な課題の解決をも図る計画的市街地復興を図るか決定する。さらに、市街地復興を行うと基本方向が決定された地区については、市街地復興の方針、目的、手法等を決定する。

復旧・復興に関する基本方向を決定する際のポイントとしては次のものがあげられる。なお、これらのポイントについては、個別に判断するのではなく、複合的に判断することが必要である。

###### — 復旧・復興に関する基本方向決定のポイント —

- (1) 被災の状況
- (2) 地域の従前の基盤整備状況
- (3) 土台となる既存計画、住民組織の有無
- (4) 既存の長期計画・広域計画における位置づけ

また、市街地の復旧・復興の方向や方針を決定する基準を策定済の地方公共団体は、その基準に基づき決定することとなるが、事前にこの基準を策定する際には、これらのポイントに留意することが必要である。

###### (1) 被災の状況

市街地を復興するか復旧するか、また復興するにしてもどのような手法・方針で復興するかということは、市街地の被災の状況に大きく左右される。例えば、点的な被害を受けた地区では、必然的に面的整備を行う必要性は低く、逆に面的な被害を受けた地域では面的整備を行う必要性が高くなる。このように、復旧・復興に関する基本方向を決定する際には、地域の被災の状況に着目することが必要である。

## (2) 地域の従前の基盤整備状況

市街地を復旧するのみにとどめるか、復興するか、また復興するにしてもどのような手法・方針で復興するかということは、地域の従前の基盤整備状況に大きく左右される。従前、基盤整備が行われていた地区では、基盤整備を伴う事業を復興事業として行う必要性は低い。逆に、従前に基盤整備がさほど行われていなかった地域では、土地区画整理事業等の基盤整備を伴う事業を行う必要性が高くなる。

## (3) 土台となる既存計画、住民組織の有無

市街地を復旧・復興の方針決定とともに、特にどのような手法・方針で復興するかということは、地域に復興事業の土台となる既存計画の有無、あるいは土台となる住民組織の有無等に大きく左右される。例えば、従前に土地区画整理事業の計画が検討されていた地域、あるいは住民組織が結成されておりまちづくりに対する気運が高まっている地域等では、迅速に復興事業を行うことができる可能性が高い。このように、市街地復興の基本方向を決定する際には土台となる既存計画の有無や住民組織の有無に着目することが必要である。

## (4) 既存の長期計画・広域計画における位置づけ

更に、復旧・復興の基本方向の決定においては、行政施策の継続性、一貫性を考慮すれば、既存の長期計画・広域計画等においてその地域がどのような位置づけをなされていたかということをまったく無視して考える訳にはいかない。従って、市街地の復興策を検討する際にも、こうした既存計画との整合性等についてのチェックを行い、既存計画自体を見直す必要のある場合については、復興計画の作成と合わせて既存計画の修正を行っていく必要がある。

#### 4. 3. 3 市街地復興のフロー

市街地復興のフローの概要をまとめると次のようになる。

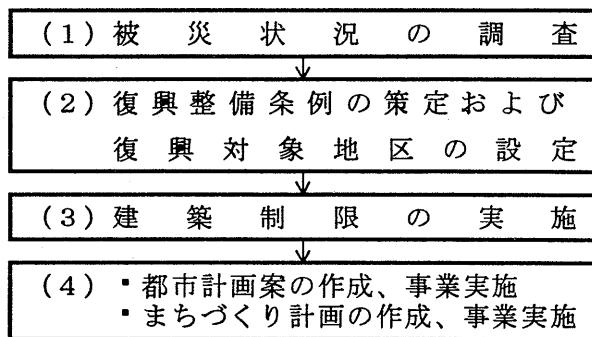


図4.3.1 市街地復興のフローの概要

##### (1) 被災状況の調査（市町村）

被災状況について概要調査を行うとともに、被害が大きい地区については被災状況の悉皆調査を行う。また、住民・地権者等の所在確認を早急に行う（P 16 「4.1.2(1)」，P 19 「(5)-(5-A)」 参照）。

##### (2) 復興整備条例の制定および復興対象地区の設定（市町村）

###### 1) 復興整備条例の制定

生活の基盤である市街地の復興について地方公共団体の方針を宣言するものとして条例（ここでは「復興整備条例」とする）を定める。

この条例には、地方公共団体、住民・事業者の役割を明示するとともに、次項に示す復興対象地区の地区区分等を明示する。

また、無秩序な建築行為を制限することを目的とし建築行為の届出を義務付ける場合には、この条例でその内容、該当地区の要件等を定める。

###### 2) 復興対象地区の設定<sup>\*</sup>

復旧・復興の基本方向を決定する際のポイントを十分に考慮して、復興対象地区を設定する。

###### ①復興対象地区の区分

復興対象地区の指定を行う際、次の4地区に区分して指定する。

\*1 「復興対象地区の設定」に関する留意点

○復興対象地区の地区区分については、一定期間が経過した段階で、地元の復興まちづくりの機運反映し地区区分の変更を考慮するものとする。

- ・ **重点復興地区**…比較的広い範囲で面的に被災し、かつ都市基盤を整備することが必要な地区で、重点的かつ緊急にまちづくりを行うことが適切と考えられる地区。
- ・ **復興促進地区**…基本的には被害が散在しているが、ある程度の面的被害が混在し、かつ都市基盤の整備は必ずしも十分ではない地区で、計画的なまちづくりにより復興を進めることが適切と考えられる地区。
- ・ **復興誘導地区**…被災が散在的にみられるが、基盤整備は行われており、自力再建による復興を誘導することが適切と考えられる地区。
- ・ **一般地区**…ほとんど無被害の地区。

## ②復興対象地区の設定要因

復興対象地区の地区設定は、a. 被災状況、b. 従前の整備状況、c. 法定事業計画の有無に基づき行う。

被災状況調査結果等を基に地区の属性を把握し地区設定を行う際には、その後の事業計画等を検討する上でその地域に適した一定の地区単位を設定し行うこととする。地区単位としては明確な地形・地物等で区切られた街区、街区が連携したまとまりとしての地区、町丁目等が考えられる。

### a. 被災状況

#### a-1 面的被害

地区内のほとんど全ての建物が倒壊、あるいは焼失しているような被災状況。

#### a-2 点的被害一部面的被害

建物被害率そのものは、面的被害を受けた地区に比べかなり低く、基本的には地区内に被災建築物が点在している。しかし、小規模な延焼火災等が地区内で発生し、あるいは地盤が軟弱な場所が存在し、地区の一部で、ほとんど全ての建物が倒壊、あるいは焼失しているような被災状況。

#### a-3 点的被害

建物被害率は、面的被害を受けた地区に比べかなり低く、地区内に被災建築物が点在しているような被災状況。

## b. 従前の整備状況

### b-1 基盤未整備地区

道路・公園等の都市施設の整備状況、宅地形状等が当該地方公共団体が現在目標とする整備水準に比べ低い地区。具体的には、幅員4m未満の細街路が存在する地区、区画形状が不正形である地区等があげられる。

なお、この基盤未整備地区には、過去に耕地整理等により基盤整備が行われたが、当該地方公共団体が現在目標としている水準からすると基盤整備のレベルが低い地区を含むものとする。

### b-2 基盤整備地区

過去に、土地区画整理事業等の面的整備事業が行われるなど、当該地方公共団体が現在目標とする水準に、基盤整備状況が達している地区。

## c. 法定事業計画の有無

### c-1 計画有の地区

土地区画整理事業、市街地再開発事業等の法定事業の計画が有り、なおかつその計画が整備、開発又は保全の方針、都市計画マスタープラン等に記され、住民に周知されている地区。

### c-2 計画無の地区

法定事業の計画が作成されていない地区。なお、地方公共団体内部での協議段階の計画等については、計画無と同等とする。

表4.3.1 復興対象地区的地区区分とその設定する際の指標

被災の状況 従前状況	面的被害	点的被害 一部面的被害	点的被害	ほとんど無被害
基盤未整備 計画有	重点復興地区 ・法定事業 ・土地区画整理事業 ・市街地再開発事業 ・地区計画 等	重点復興地区 ・法定事業 ・土地区画整理事業 ・市街地再開発事業 ・地区計画 等	復興促進地区 ・任意事業 ・法定事業 ・地区計画 等	一般地区
基盤未整備 計画無	重点復興地区 ・法定事業 ・土地区画整理事業 ・市街地再開発事業 ・地区計画 等	復興促進地区 ・任意事業 ・法定事業 ・地区計画 等	復興促進地区 ・任意事業 ・地区計画 等	
基盤整備済	復興促進地区 ・任意事業 ・地区計画 等	復興誘導地区 ・任意事業	復興誘導地区 ・任意事業	

### (3) 建築制限の実施（都道府県・政令指定都市）

#### 1) 建築制限等の目的・種類

被災の程度や從前状況によっては、都市計画・区画整理等による本格的な復旧・復興事業に着手するまでの間、復旧・復興の妨げになるような無秩序な建築行為を防ぐことを目的として建築制限を実施することが必要となる<sup>1)</sup>。

市街地復興に関する建築制限には、大きく建築基準法84条に基づく建築制限と、被災市街地復興特別措置法に基づく建築制限の2種類<sup>2)</sup>がある。なお、二つとも土地区画整理事業等の法定事業を前提とした制度である。

建築制限ではないが、条例等により建築内容の届出を義務づけ、無秩序な建築行為を防ぐ方法も考えられる。

また、建築基準法84条に基づく建築制限から被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行する、あるいは条例による建築内容の届出から被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行するケースも考えられる。

#### 2) 各建築制限等のメリット・デメリット

建築基準法第84条による建築制限、被災市街地復興特別措置法による建築制限、そして復興条例などによる届出制のメリット・デメリットとしては、次のことがあげられる（表4.3.2参照）。

これらのメリットとデメリットを十分に把握し、適切な建築制限手法を選択し実施していくことが必要である。

---

\*1 「建築制限」に関する留意点

○建築制限をかけることは、すなわち私権制限することである。そのため、建築制限を行う際には、建築制限の内容・意味・目的、そして建築制限が行われる理由等を権利が制限される被災者等に十分に周知することが必要である。

\*2 ■この2種類以外にも都市計画法第53条に基づく建築制限がある。この建築制限は、都市計画決定後の制限であり、内容的には建築基準法第84条に基づく制限とほぼ同じである。阪神・淡路大震災では、建築制限の後、土地区画整理事業等の法定事業が都市計画決定されることにより、この建築制限がかかることになった。

表4.3.2 被災直後に行う建築制限の比較

	建築基準法第84条による制限	被災市街地復興特別措置法による制限	条例による制限
区域の概要	市街地に被害のあった場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のための区域指定の必要がある地域	大規模な震災等により相当数の建築物が滅失した市街地の計画的な整備改善を推進して、緊急かつ健全な復興を図る必要がある区域	甚大な被害を被った市街地のうち、災害に強い街づくりを進めが必要性のある区域
期間	・特定行政庁 1ヶ月 ・大臣承認で 1ヶ月延長	・2年内	・3年
規制内容	・特定行政庁が建築物の建築を制限又は禁止	・土地の形質の変更又は建築物の新築、改築、増築をする場合に、都道府県知事の許可が必要	・建築主は、建築の内容を行政に届け出る。行政は建築主に対し災害に強い街づくりに関する情報を提供するとともに、建築主と届出に関する協議を行うことができる
建築制限から除外される建築物	・次のもののうち、発生から1ヶ月以内に着工するもの（防火地区以外） ①破損建築物の応急修繕 ②応急仮設建築物 ・国等による災害救助のための建物 ・被災者自らが使用する床面積30m <sup>2</sup> 以下の建物 ③公益上必要又は公示に必要な仮設建築物 *工事完了後3ヶ月以上存続させるには、特定行政庁の許可が必要（2年以内） ④仮設興業場、仮設店舗等の仮設建築物（1年以内で特定行政庁の許可）	・通常の管理行為、軽易な行為、その他の行為 ・義務の履行として行う土地の形質の変更 ・書庫、物置等の付属建築物の新築、改築、増築 ・管理のために必要な土地の形質の変更 ・農林漁業者のために行う土地の形質の変更又は物置、作業小屋等の建築物の新築、改築、増築（床面積90m <sup>2</sup> 以下） ・非常災害のため必要な応急措置 ・都市計画事業、国、都道府県、市町村又は施設管理者が都市計画に適合して行う行為	・国・地方公共団体が震災復興事業として行う建築物等の建築 ・非常災害のための必要な応急措置として行う建築物等の建築 ・主要構造物が木造、鉄骨造、コンクリートブロック造。その他これらに類するもので、階数が2以下であり、かつ地階を有しない建築物等の建築 ・市長が特に震災復興事業の施行に問題がないと認める建築物等の建築
メリット	○建築制限の拘束力が強い ○迅速な規制の実施が可能である ○都市計画決定等を行う必要がない	○建築制限の拘束力が強い ○建築制限の期間が最長で2年間と長い	○被災者の自主性が尊重される
デメリット	○建築制限の期間が最長で2ヶ月と短い	○都市計画決定を行うことが必要であり、迅速に建築制限を実施することができない。	○土地利用規制として緩やかな制度であるため実効性が低い

\* : ここでは、「条例による建築内容の届出の義務づけ」の内容として、神戸市震災復興緊急整備条例の内容を例示している。

### 3) 建築制限のタイプを決定する際のポイント

建築基準法84条による建築制限と被災市街地復興特別措置法による建築制限は、土地区画整理事業等の法定事業を実施することを前提に実施される。従って、市街地復興対象地区の区分によって、建築制限を実施するか、条例により建築行為の内容の届け出を義務づけるのかが決定される。

前述したように、建築制限には大きく、建築基準法第84条による建築制限と、被災市街地復興特別措置法による建築制限の2種類あるが、この2種類のうちどちらの建築制限を実施するか決定する際には、「法定事業を用いたまちづくりに対する住民の合意形成の熟度」がポイントとなる。

建築基準法第84条による建築制限は、土地区画整理事業等の法定事業が行われることが前提となる制度である。そして、建築制限の期間が最長で2ヶ月と短期間であり、この期間内に都市計画決定を行うことが必要となる。

2ヶ月以内に都市計画決定を行うことは、被災前に何らかの計画があり、都市計画に対する住民合意を形成する基盤が整っている地域でない場合は非常に困難を伴うと考えられる。そのため、建築基準法第84条による建築制限を実施する地区は、住民の合意形成に対する熟度が高いことが望ましい。

逆に、住民の合意形成の熟度が低い場合には、建築制限期間が最長で2年間と長い被災市街地復興特別措置法を活用し、住民の理解、合意形成を図っていくことが考えられる。<sup>1)</sup>。

また、被災市街地復興特別措置法による建築制限を実施するためには、被災市街地復興促進地域の都市計画決定を行うことが必要である。そのため、被災直後から建築制限を実施することは不可能である。そのため、はじめに建築基準法第84条による建築制限を実施したのちに被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行することも方法論としては考えられる。

---

\*1 「被災市街地復興特別措置法による建築制限」に関する留意点

○被災市街地復興特別措置法による建築制限の期間は最長で2年間と長い。しかし、市街地復興を行う際には、迅速性が大きなポイントとなる。そのため、被災市街地復興特別措置法への移行後も、法定事業の都市計画決定等を迅速に行うことが必要である。

#### (4) 都市計画等の作成および事業の実施<sup>\*1</sup>（都道府県、市町村）

復興計画の作成プロセスや復興事業の実施プロセスは、法定事業による復興事業を実施するのか、任意事業だけを活用するのかによって大きく異なる。ここでは、代表的と考えられる次の4ケースを想定し、各ケースについて復興パターンを整理する。

- A：建築基準法第84条により建築制限を実施し面的整備事業等の都市計画決定を行うケース
- B：建築基準法第84条による建築制限を実施し、2ヶ月以内に被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行し面的整備事業等の都市計画決定を行うケース
- C：条例により建築行為の届出を義務づけ、任意事業により復興を行うケース
- D：建築制限等を行わず自力再建を中心に復興を行うケース

表4.3.3 復興対象地区の地区区分と建築制限の種類、および復興事業の実施プロセスの関係

市街地復興地区区分	建築制限等の内容および市街地復興のパターン
重点復興地区 （住民の合意形成の熟度が高い地区）	A：建築基準法第84条により建築制限を実施し、面的整備事業等の都市計画決定を行うケース
	B：建築基準法第84条による建築制限を実施し、2ヶ月以内に被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行し面的整備事業等の都市計画決定を行うケース
復興促進地区	C：条例により建築行為の届出を義務づけ、任意事業により復興を行うケース (原則として全ての民間の建築行為を対象とする) 〔復興促進地区では、通常Cの実施プロセスに従い復興を進める。しかし、復興促進地区でも住民の間で法定事業に対する気運が高まった場合には、復興法による地区指定および建築制限を行い法定事業による復興を実施するケースも考えられる。〕
復興誘導地区	C：条例により建築行為の届出を義務づけ、任意事業により復興を行うケース (一定条件の民間の建築行為を対象とする)
一般地区	D：建築制限等を行わず自力再建により復興を行うケース

\*ここでは、条例による建築行為の届出を次の2通りを設定している。

- 原則として全ての民間の建築行為を対象とする
- 一定条件の民間の建築行為を対象とする

\*なお、上に示したA～Cケースと市街地復興地区区分の関係は、あくまでも典型的な例である。実際には、市街地復興計画の作成プロセスや復興事業の実施プロセスと市街地復興地区区分の関係は、より流動的なものになると想定される。例えば、復興誘導地区で、ケースBで復興が行われることもありうるものと想定される。ここでいう面的整備事業等とは、土地区画整備事業等の面的整備事業とそれに関連する都市施設のことを指す。

<sup>\*1</sup>「都市計画等の作成および事業の実施」に関する留意点

○市街地の復興計画の策定にあたっては、事業の一貫性、継続性、住民の合意といった観点から、原則として既存の都市計画を前提として考えるが、被災等により周囲の環境が大きく変わった場合には都市施設や地区計画等の既存の計画についても新たに見直すことが必要となる場合もある。

## A. 建築基準法第84条により建築制限を実施し面的整備事業等の都市計画決定を行うケース

### 1) 法定事業の都市計画案の作成および都市計画決定<sup>1)</sup>

建築基準法第84条の最長2ヶ月の建築制限期間内に、被災前の計画案等に基づき法定事業の計画案を作成し、都市計画決定を行う。

この場合にも、通常と同じように、公聴会・住民説明会による住民および権利者等の意見の収集、復興に関する都市計画案の公告および縦覧、同案に関する審議会の開催、都市計画決定という都市計画決定手続きを行う。

### 2) 事業計画の作成および事業の実施<sup>2)</sup>

通常時と同様に法定事業の事業計画を作成し、事業の実施を図る。

また、事業により住宅が取り壊される被災者、あるいは住宅の再建を進められない被災者を対象に事業用仮設住宅を建設する。

## B : 建築基準法第84条による建築制限を実施し、2ヶ月以内に被災市街地復興特別措置法による建築制限へと移行し面的整備事業等の都市計画決定を行うケース

### 1) 被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画案の作成および都市計画決定

都市計画の決定手続きに従い、被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画案を作成し、都市計画決定を行う<sup>3)</sup>。

同計画案においては、次のことを定めることが必要である。

- ・緊急かつ健全な復興を図るための市街地の整備改善の方針

<sup>1)</sup> 「法定事業の都市計画案の作成および都市計画決定」に関する留意点

- 可能な限り計画に住民の意見を反映させるよう都市計画決定手続きの日程などに関し配慮するが、最長2ヶ月という期間内に都市計画決定を行うことを最優先させることが必要である。
- 大規模な災害では、多くの疎開者が発生する。この疎開者からの復興に関する都市計画案についての意見を収集することが必要である。
- 住民の意見を反映した計画を作成することが必要である。そのためには住民の街づくりに関する多様な意見をまとめなくてはならない。また、住民に対し、適切なアドバイスを行うこととも必要となる。そのため、コンサルタント等の専門家を行政が派遣することが必要である。

<sup>2)</sup> 「事業計画の作成および事業の実施」に関する留意点

- 事業を実施する際にもコンサルタント等の専門家の助力が必要となるものと考えられる。そのため、事業計画作成時同様、事業実施時にも引き続き専門家等を派遣することが必要である。
- 住宅市街地総合整備事業等の任意事業と法定事業を組み合わせて施行することによって、より効果的に良好な市街地形成を図ることが可能になるケースある。また、同じように土地区画整理と地区計画を組み合わせるケースも考えられる。法定事業だけで市街地復興を行うのでなく、その地域に適した手法や任意事業を組み合わせて復興事業を実施していくことが必要である。

<sup>3)</sup> 「被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画案の作成および都市計画決定」に関する留意点

- 建築基準法第84条の建築制限期間である2ヶ月以内に行うことが必要である。

- ・建築行為等の制限期間の満了の日（最長で2年間）

## 2) 法定事業の計画案の作成および都市計画決定

最長で2年間という比較的長期間の建築制限期間を活かし、住民意見の集約を図りながら市街地復興都市計画案を作成し、都市計画の決定手続きに従い都市計画決定を行う<sup>\*1</sup>。また、法定事業の計画案の作成する際には、迅速性も大きなポイントとなる。そのため、住民意見の集約を図るとともに、可能な限り迅速に計画案を作成することが必要である。

## 3) 事業計画の策定および事業の実施

土地区画整理事業、市街地再開発事業の事業計画を作成し、事業を実施する。被災市街地復興特別措置法には表4.3.4に示すように、土地区画整理事業に関する特例が設けられており、これらの特例を活かした事業計画を作成する。また、土地区画整理事業の一つに、被災した市街地を速やかに復興および防災性に優れた市街地の形成を目的とした被災市街地復興土地区画整理事業があるが、この事業を積極的に活用する。

## C. 条例による建築行為の届出を実施し任意事業を行うケース

### 1) まちづくり計画の作成<sup>\*2</sup>

法定事業区域以外の地域では、まちづくり協議会等の住民組織が中心となって、地区全体のまちづくり計画を作成し、市街地復興の方針を定める。必要に応じ、任意事業に関する説明会等を実施し、任意事業を活用する利点、どのような被災状況にどの任意事業が適しているのかといったことを住民に説明する。

---

<sup>\*1</sup> 「法定事業の計画案の作成および都市計画決定」に関する留意点

- 計画案に住民意見の集約を図ることが必要である。Aケース同様、状況に応じ、まちづくり協議会の結成、法定事業に関する説明会の実施、専門家の派遣等を行うことが必要である。
- 最長2ヶ月という建築制限期間内に都市計画決定を行うことを最優先したケースAに対し、住民の意見を十分に反映することができるよう公示縦覧、公聴会、審議会のスケジュール等に十分配慮することが必要である。

<sup>\*2</sup> 「まちづくり計画の作成」に関する留意点

- まちづくり計画を作成する段階で、法定事業に対する住民の合意が形成された場合には、プロセスBに移行することも考えられる。
- まちづくり協議会等の組織が設立されていない地区では、まちづくり協議会の結成を呼びかけることが必要である。

## 2) 任意事業を活用した市街地復興の実施<sup>†</sup>

まちづくり計画に従い、任意事業を活用し市街地復興を進めていく。

市街地復興に活用される任意事業として次の事業があげられる。

- ・密集住宅市街地整備促進事業
- ・住宅市街地総合整備事業
- ・優良建築物等整備事業
- ・特定優良賃貸住宅供給促進制度等

なお、地方公共団体が市街地整備に関する独自の条例等を整備している場合には、その条例に基づく施策を積極的に活用する。

## 3) 組合施行の小規模な土地区画整理事業に対する被災市街地復興特別措置法の適用

復興促進地区、復興誘導地区などでも、組合施行による小規模な土地区画整理事業が都市計画決定された場合には、被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行い被災市街地復興特別措置法の適用を図り、土地区画整理事業の特例を受けられるようとする。

### D. 建築制限等を行わず自力再建を中心とした復興を行うケース

この地区では、基本的に住宅再建支援方策を活用し自力再建を支援していく。

だが、敷地形状が非整形、あるいは小規模な敷地の住宅が被災した場合には、良好な市街地環境を整備するためにも、共同化等を誘導することが望ましい。そこで、市は、共同住宅建設の助成制度等に関する説明会等を開催し、小規模住宅の共同化を誘導させる。

---

<sup>†</sup> 「任意事業を活用した市街地復興の実施」に関する留意点

○基盤未整備地区であっても、被災の様相が点的であった地区は、復興促進地区に区分され、任意事業による復興が行われることもある。基盤未整備地区で任意事業による復興を促進させるためには、各種任意事業の補助内容等の拡充が必要である。特に接道不良等の既存不適格築物については、その建て替えを促進させるために、補助内容等の拡充が必要であるといえる。なお、自治体が市街地整備に関する独自の条例等（神戸市の「インナー長屋制度」等）を整備している場合には、その条例の拡充等を検討することも必要である。

表4.3.4 被災市街地復興特別措置法の制度および特例

概要	
目的	大規模な火災、震災その他の災害を受けた市街地についてその緊急かつ健全な復興を図るため、被災市街地復興推進地域及び被災市街地復興推進地域内における市街地の計画的な整備改善並びに市街地の復興に必要な住宅の供給について必要な事項を定める等特別の措置を講ずることにより迅速に良好な市街地の形成と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。
被災市街地復興推進地域指定の要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模な災害により当該区域において相当数の建築物が滅滅したこと</li> <li>・公共の用に供する施設の整備状況、土地利用の動向等からみて不良の環境の街区が形成されるおそれがあること</li> <li>・当該区域の緊急かつ健全な復興を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業その他の建築物もしくは建築敷地の整備またはこれらとあわせて整備されるべき公共の用に供する施設の整備に関する事業を実施する必要があること</li> </ul>
建築行為の制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害の日から具体的な都市計画決定または事業認可があるまでの間（最長で2年間）、建築行為が制限される。具体的には、その間に土地の形質の変更や建築物の増改築をしようとするものは、都道府県知事の認可を受けることが必要となる。</li> </ul>
特例	<ul style="list-style-type: none"> <li>○土地区画整理事業に対する特例 <ul style="list-style-type: none"> <li>・復興共同住宅地区を定めた場合には、換地の特例により宅地を集約あるいは共有化し共同住宅の建設を促進することができる。</li> <li>・換地計画において宅地の一部を換地しない場合に交付される清算金に変えて施行地区内に建設する住宅を給付すること、あるいは宅地の全部を換地しない場合に交付される清算金に代えて施行地区外に建設する住宅およびその敷地を給付することを定めることができる。</li> <li>・換地計画において公営住宅や防災のための施設等の用に供するため、一定の土地を換地として定めないでその土地を保留地として定めることができる。</li> </ul> </li> <li>○第二種市街地再開発事業の施行区域の特例 <ul style="list-style-type: none"> <li>・不良住宅の占める割合が90%以上であることおよび公共施設の整備の緊急性といった要件を満たしていない区域についても第二種市街地再開発事業を実行することができる</li> </ul> </li> <li>○住宅の供給に関する特例 <ul style="list-style-type: none"> <li>・区域内において当該災害によって滅失した住宅に居住していた者については、収入条件にかかわらず、災害の日から三年を経過する日までの間は公共住宅等への入居資格を付与する。</li> <li>・住都公団や地方住宅供給公社が、被災市町村の区域内において、その委託により、住宅の建設および管理を行うことができる。</li> </ul> </li> </ul>

#### (6) スプロール化の防止（都道府県、市町村）

震災後、被災地域から被害が軽微であった地域へ人口が流出し、それにともない被害が軽微であった地域で都市化が急激に進むことが考えられる。そのため、被災地域周辺地区についても、中・長期的な計画の作成、規制の実施等により、スプロール化の進行を防ぐことが必要である。

具体的な手法として、次のものなどがあげられる。

○開発指導要綱に基づき、民間開発事業者と協議を行い、指導を行う。

○市街化区域内の市街地介在農地における個別開発に対し、緑住区画整理事業を実施するよう働きかける<sup>\*1</sup>。

#### (7) 防火・準防火地域の指定や地区計画等の決定

市街地の復興に際しては、再度災害の防止の観点から、防火地域・準防火地域の指定の見直しを行うことによって市街地の防火性・耐火性の向上を図ることが重要である。

また、新しく形成された市街地の保全や良好な街並みの誘導という観点から、積極的に地区計画等の決定を行うよう努めることも必要である。

---

<sup>\*1</sup> 「スプロール化の防止」に関する留意点

○本来ならば大規模な土地区画整理事業を実施すべき地域では、緑住区画整理事業がより広い地域の市街地整備に良くない結果をもたらすこともある。そのため、より大規模な土地区画整理事業を実施すべき地域であるか、見極めることが必要である。

#### 4. 3. 4 過去の災害における市街地復興に関する特別支援策

阪神・淡路大震災で実施された、市街地復興に関わる特別支援策を整理すると次のようになる。

表4.3.5 阪神・淡路大震災での市街地復興に関わる国等の特別支援施策（その1）

項目	法律制度	税制上の特別措置	補助制度等
被災市街地復興推進地域	(被災市街地復興特別措置法の制定) 被災市街地復興推進地域制度を創設 ○事業の特例の前提 ○一定の建築行為等の制限	○建築等が許可されていない場合の土地の買い取りについて 1,500万円特別控除	
被災市街地復興土地区画整理事業の特例	被災市街地復興土地区画整理事業制度を創設 ○復興共同住宅区を設定し申し出により集約換地（一定の場合に共有化） ○申し出により換地の全部又は一部を交付せず、清算金に代えて、施行地区の内外で住宅を提供 ○同意を得て公営住宅等及び福利便施設の用地を保留地として確保	○復興共同住宅区内の土地の共有持分の取得について不動産取得税等の非課税 ○換地の全部又は一部の交付を受けない申し出をし、清算金に代えての住宅の取得について、譲渡所得課税の繰延及び不動産取得税等の非課税 ○公営住宅等及び福利便施設の用に供される保留地の取得について不動産所得税等の非課税	[一般会計] ・補助制度を創設（公共施設整備費、宅地整備費、減価補償金を補助） ・平成6年度2次補正 事業費120億円、国費60億円 [道路特会] ・補助制度を拡充 地区面積要件の緩和 ：5→2 ha 補助基本額に算入される道路最低幅員の引下げ：12→8 m ・平成6年度2次補正 事業費92億円、国費46億円
被災市街地復興推進地域内で施行される市街地再開発事業の特例	第二種市街地再開発事業の施行区域要件の特例（既存不的確建築物等が9/10以上等の要件は不用）		[一般会計] ・補助対象施設の追加（共用通行部分・駐車場等を追加） ・平成6年度2次補正 事業費70億円、国費28億円 [道路特会] ・平成6年度2次補正 事業費11億円、国費6億円
被災市街地復興土地区画整理事業（減価補償地区）及び被災市街地復興推進地域内で施行される市街地再開発事業（第二種）の特例		○都市計画決定後・事業計画決定前の土地の先行所得について5,000万円特別控除 ○土地開発公社等による土地の代行取得について5,000万円特別控除及び軽減税率の適用	
住宅・都市整備公団事業の特例	(地区画整理事法、都市再開発法、住宅・都市整備公団業務方法書の改正)		住宅・都市整備公団の施行する地区画整理事業及び市街地再開発事業の特例 ・施行対象区域の拡大：6市被災市街地復興推進地域を追加 ・地区画整理事業の地区面積要件の引下げ：16→5 ha
都市開発基金制度の特例	(都市開発資金の貸付けに関する法律の改正)		都市機能更新用地の取得に対する低利融資制度の創設 ・融資対象区域の拡大：6市3町の被災市街地復興推進地域を追加 ・金利の引下げ 財投金利(4.65%)→4.10% (4年間の据置期間は3.15%)

表4.3.5 阪神・淡路大震災での市街地復興に関する国等の特別支援施策（その2）

阪神・淡路大震災の被災地域における公共用地取得に係わる税制上の特例		一定の公共主体が取得する特定住宅被災市町村区域内の土地などの譲渡所得について2,000万円の特別控除を適用する。	
防災公園	(都市公園法施行令の改正)		○補助対象施設の追加： 備蓄倉庫、耐震性貯水槽、放送施設、ヘリポート

表4.3.6 阪神・淡路大震災での市街地復興に関する被災地方公共団体等の特別支援施策

事業名	事業主体	事業概要
こうべすまい・まちづくり人材センター	神戸市	まちづくりや共同・協調建替等に関する全国の専門家の人材登録、地域派遣を行う人材センターを設立する
まちづくりアドバイザーの派遣	兵庫県 神戸市 尼崎市 明石市 西宮市 川西市	まちづくりや共同建替等に関する専門家を派遣する。 [県] ・ひょうご都市づくりセンターによるアドバイザー ・コンサルタント派遣 [神戸市] ・アドバイザー派遣、コンサルタント派遣 [尼崎市] ・すまい・まちづくり専門家派遣 11件 [西宮市] ・建築物の共同化や、地区計画等によるまちづくり計画に対し、コンサルタントを派遣する
まちづくり協議会の結成・活動支援	兵庫県 神戸市 尼崎市	被災市街地の復興に向け、まちの再整備を検討するため組織された住民団体等に対して活動支援を行う。
道路整備型グループ重建制度	神戸市	道路が不足しているために住宅等の再建が進まない地域において、道路の整備と建物の建設について住民が強調して再建する場合、これらの活動を支援し、住宅等の再建を促進する
神戸市インナー長屋改善制度	神戸市	幅員4m未満の道路を挟んだ区域において、住宅等の再建を促進させるために、共同化、個別建て替えのルール化を行った区域について建築規制の緩和を図る。
復興土地区画整理事業等融資利子補給	復興基金	復興土地区画整理事業等により清算金を支払うこととなる権利者の資金調達に対する利子補給
小規模共同建替等事業補助	復興基金	小規模な共同建替、協調建替などへの補助
隣地買増し宅地規模拡大利子補給	復興基金	宅地が狭少なため隣接地を購入する資金に対する利子補給
景観ルネッサンス・まちなみ保全事業	復興基金	まちなみ形成上重要な建築物等などの外観的復元、施設整備などに対する補助
復興まちづくり支援事業補助	復興基金	復興まちづくりセンター運営費補助

\*なお、「神戸市インナー長屋街区改善誘導制度要綱」については、震災前に創設されていた制度である。

#### 4. 3. 5 市街地復興に関する事前対策

##### (1) 市街地復興に関する基本方向決定基準の検討

市街地の復旧・復興の方向や方針を決定する基準を事前に検討することが必要である。

また、この時に、復興地区区分等についても検討し、定義することが必要である。

##### (2) 建築制限等の市街地復興に関わる制度の住民への周知

建築制限等の市街地復興を実施する際に行われる制度の意味・目的等を、通常時から住民に周知することが必要である。特に、建築制限は私権制限であるため、この必要性が高いといえる。

##### (3) まちづくり協議会の結成の支援・誘導

まちづくり協議会等の住民組織の有無が、市街地復興の方向性、スピード等を決定する重要な要素となる。そのため、通常時から住民にまちづくり協議会の結成を呼びかけ、平常時のまちづくりはもちろん、震災時に住民意見の集約を図る際に中心となる組織の結成を支援し誘導することが必要である。また、支援・誘導する具体的な施策としては、専門家の派遣等が考えられる。

##### (4) 法定事業に関するノウハウの獲得

これまでに区画整理事業等の法定事業を実施した経験がない地方公共団体、あるいは実施経験が少ない地方公共団体は、さほど都市化の進行していない地域等に多数ある。このような地方公共団体が、市街地復興事業として土地区画整理事業等を行うことは非常に困難であるものと考えられる。

阪神・淡路大震災では、法定事業の経験が豊富な地方公共団体から被災地方公共団体へ人材の派遣等が行われた。このような人材の知識・経験をより有効に復興に活用するためには、被災後だけではなく、通常時から法定事業の経験が豊かな地方公共団体との間で、人材の交流等を活発に行い、土地区画整理事業等の法定事業のノウハウ等を修得することが必要である。

##### (5) 災害に強いまちづくりの促進

通常時から各種調査を実施し、木造密集市街地等の災害に対する脆弱性が指摘されている地区を把握し、そのような地区については、各種事業を実施し災害に強いまちの形成を図っていくことが重要である。また、そのような地区は、震災により大きな被害を

受けるものと考えられ、発災した場合には迅速に調査を行い被害状況を把握することが必要である。

#### (6) 市街地復興計画策定に必要となるツール・データの整備

市街地復興計画の策定に必要となる地図や被災前までに行われた法定事業・任意事業の記録、登記簿、戸籍簿等のツールやデータを把握するとともに、それらを事前に整備し、災害時のバックアップ体制を整備することが必要である。

#### (7) 権利関係者の把握

震災時には、登記、戸籍の未変更や被災者の遠隔地への分散等によって、権利関係者の把握が困難となり、復旧・復興に遅延が生じるおそれがある。そのため、事前に次の措置等を行っておくことが望ましい。

- ・ 土地登記簿、戸籍のバックアップを作成するとともに、データベース化、G I Sとの連携を図る。
- ・ 登記や戸籍内容に変更が生じた場合、迅速に手続きをとるよう住民に周知徹底する。

#### (8) 補助事業に関する情報収集

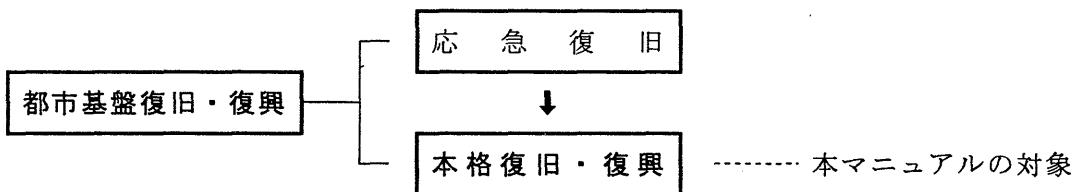
復興対策を実施するにあたっては、各種補助事業の活用が必要となるが、補助事業の所管官庁・部局が事業によって異なるため、利用可能な補助事業の採択基準や補助率、補助事業の組み合わせ方等を把握することは困難である。そこで、想定される被害に対する復興対策に活用可能な補助事業の情報収集を行ったり、補助事業の組み合わせ方について検討を行うなどの事前対策を行うことが必要である。

#### (9) 被災市街地復興特別措置法の運用方法の検討

阪神・淡路大震災の場合、市街地復興のための土地区画整理事業と市街地再開発事業の計画策定の取り組みは、被災市街地復興特別措置法の制定作業より先行的に進められていたこともあり、同法の地域指定に基づく建築制限については、実質的には適用されていない。今後、震災復興において同法を有効に活用するための運用方法について検討を行うことが必要である。

#### 4. 4 都市基盤施設の復興

都市基盤施設の復旧・復興は、災害応急対策として行われる機能（サービス）の回復を目的とした応急復旧と、施設自体を物理的に元通りにする、あるいはさらに防災性を高めて計画的に整備するといった本格的な復旧・復興の2つの段階に分けられる。このマニュアルでは応急復旧の後に行われる本格復旧・復興を対象とする。

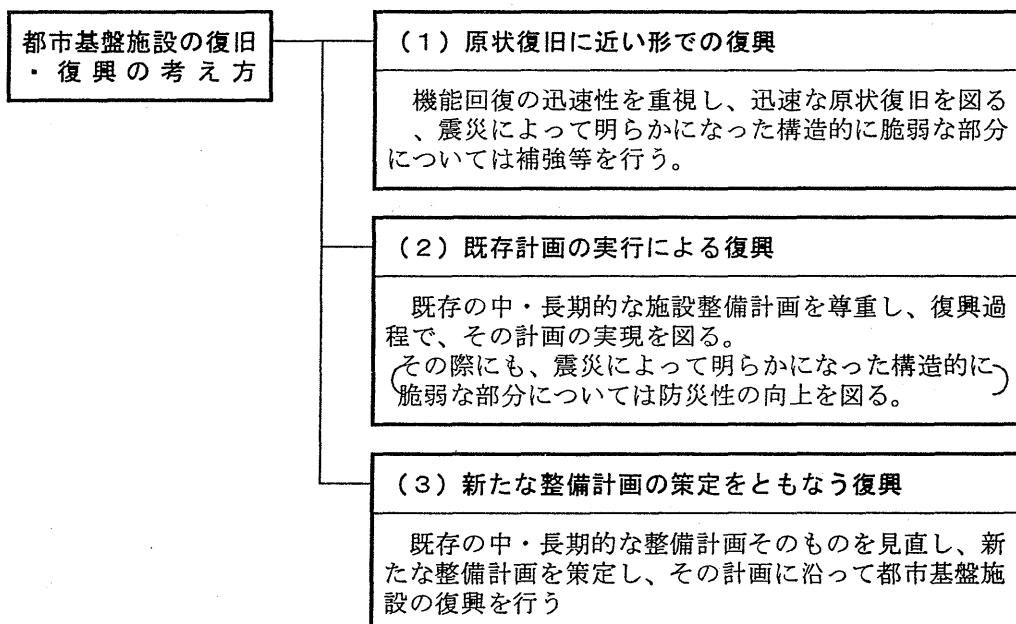


##### 4. 4. 1 都市基盤施設の復興の目的

地震後の地域の経済活動の継続や復興、また被災者の生活確保および生活再建のためには、これらの活動を支える都市基盤施設の復旧が必要不可欠である。特に、被災者の生活と密接に関連するライフライン、道路等の都市基盤施設については、迅速な復旧を行うことが基本であるが、震災によって脆弱性が明らかにされた施設については、単なる原状復旧ではなく耐震性の強化等を含む計画的な都市基盤施設の復興を実施していくことが必要となる。

##### 4. 4. 2 都市基盤施設の復興の考え方

都市基盤施設の復旧・復興の考え方として、次の3つがあげられる。



### (1) 原状復旧に近い形での復興

被災した都市基盤施設の機能を迅速に回復させることを最も重視した考え方である。

この場合でも、被災の原因調査等に基づく教訓を踏まえ安全性を確保する上で必要とされる防災性の向上を図っていく必要がある。具体的には、震災によって明らかになった構造的に脆弱な部分の補強を行うために、構法・設計等を変更し、耐震性の強化を図ることなどが考えられる。

### (2) 既存計画の実行による復興

都市基盤施設に関する中・長期的な課題や地域のニーズの多くは、既存計画に反映されているものと考えられる。従って、復興事業において、これらの計画を前倒しする形で事業化し、中・長期的な課題・問題点の改善等を図っていく。その際、震災によって新たに明らかになった都市基盤施設の脆弱性については、計画の改善等を行い安全性の確保を図る。

### (3) 新たな整備計画をともなう復興

震災により顕在化した都市基盤施設の弱点等を解決することを主な目的として、既存の整備計画の見直し、新たな整備計画の策定等を行う。そして、被災状況や復興計画、そして既存の長期計画などとの関係から優先順位を定め実施していく。

各都市基盤施設の復興施策をまとめると次のようになる。

表4.4.1 各都市基盤施設とその復興施策

	耐震性の強化等	既存計画の実行	既存計画の見直し・新たな計画の作成	地方公共団体との関係
道路施設	○道路施設の耐震性を強化	○都市計画決定されている道路の整備	○新たな計画の策定 ○新たな計画の事業化	国道、高速道路を除き、主に地方公共団体が復興事業の実施主体となる
公園緑地	○既存の公園の拡充	○都市計画決定されている公園緑地の整備	○新たな計画の策定および実施	多くの公園緑地について地方公共団体が実施主体となる
鉄道施設	□鉄道施設の耐震性を強化する	□既存計画の実施(高架化、複々線化)	□新たな計画の策定 □新たな計画の事業化(高架化、複々線化)	民間事業者が事業主体となる。しかし、市営地下鉄等の様に地方公共団体が主体となる施設もある
ライフライン施設	△ライフライン施設の耐震性の強化(配水管といった設備の耐震化)	△既存計画の実施(共同溝化、地中化等)	△新たな計画の策定 △新たな計画の事業化(共同溝化、地中化)	水道・下水道:地方公共団体 電話・電気・ガス:民間事業者
港湾	○バース、荷役施設の等の耐震性の強化	○港湾整備5カ年事業に盛り込まれている内容の実施	○港湾計画の策定・あるいは変更が必要となる復興事業の実施	地方公共団体が復興事業の実施主体となる港湾管理者であるケースが多い
空港	△空港内建築物等の耐震性の強化	△空港整備5カ年計画に盛り込まれている内容の実施		第一種・第二種空港については国が管理者であるが、第三種空港については地方公共団体が管理者である。

\*なお、地方公共団体は各都市基盤施設事業者間の調整を行う

○:地方公共団体が行う事業 △:種類によっては地方公共団体が行う事業 □:地方公共団体が支援する事業

#### 4. 4. 3 都市基盤施設の復興施策を決定する際のポイント

施策決定のポイントとしては次のものがあげられる。これらのポイントを十分に考慮し、どのような都市基盤施設復興施策を行っていくのか判断することが重要である。

##### 都市基盤復興施策を決定する際のポイント

- (1) 被災後の地域の状況からみた都市基盤施設の整備までの時間的余裕
- (2) 都市基盤施設の被災前の整備状況および既存整備計画の内容
- (3) 都市基盤施設の復興に係わる復興財源確保の可能性
- (4) 既存計画・復興計画における都市基盤施設の位置づけ
- (5) 都市基盤施設の被害の状況
- (6) 地域経済復興との関連

##### (1) 被災後の地域の状況からみた都市基盤施設整備までの時間的余裕

都市基盤施設に対するニーズが非常に強く、一日でも早い都市基盤施設の復旧を地元住民が待ち望んでいるような地域においては、長期間を要する計画策定を伴う復興や既存計画の実行等を行うことは困難である。都市基盤施設整備までの時間的余裕の有無が、どの考え方の復興を行うのか決定する際に重要なポイントとなる。

##### (2) 都市基盤施設の被災前の整備状況

都市基盤施設を復興するのか、あるいは原状復旧を行うのかは、都市基盤施設の被災前の整備状況に大きく左右される。被災前に都市基盤施設の整備が十分に行われていたのであれば、復旧の迅速性が重要な要素となることが予想され、被災前から問題点が指摘されていたのであれば中・長期的な課題・問題点の改善をも伴う復興を行うことが必要となる。

このように都市基盤施設の復興施策を決定する際、都市基盤施設の被災前の整備状況は大きなポイントとなる。

##### (3) 都市基盤施設の復興に係わる復興財源確保の可能性

都市基盤施設の復興を行うためには、他の復興事業同様、復興財源を確保することが必要である。都市基盤施設の復興を行うのに必要な費用を賄うだけの財源を確保する見通しがついているのかどうかということも、どの考え方の復興を行うのか決定する際に重要なポイントとなる。

#### (4) 既存計画・復興計画における都市基盤施設の位置づけ

都市基盤施設を復興するのか復旧のみを行うのかということは、既存計画の有無、あるいは既存計画における都市基盤施設の位置づけに大きく左右される。既存計画や復興計画において、整備の必要性が高い等とされている都市基盤施設については、単なる原状復旧ではなく、復興を行うことが必要である。また、被災前に既に都市計画決定された道路等については、復興を契機に既存の都市計画を実行していくことが必要であるといえる。

このように都市基盤施設の復興施策を決定する際、都市基盤施設の既存計画・復興計画における位置づけは大きなポイントとなる。

#### (5) 都市基盤施設の被害状況

震災によって、既存の都市基盤施設の災害に対する脆弱性等が顕在化した場合には、単なる原状復旧ではなく災害の教訓を反映し施設の耐震性の強化を行っていくことが必要となる。そのため都市基盤施設の被害の発生原因等を詳しく調査し、復興を行うべきか原状復旧を行うべきか判断することが必要である。

#### (6) 地域経済復興との関連

都市基盤施設は被災者の生活再建、地域経済の再建に密接に関連する。特に道路・鉄道・港湾・情報通信基盤等の産業関連基盤が使用可能であるか不可能であるかということは、地域の経済の復興に大きな影響を与える。

都市基盤施設の復興を図るのか、あるいは迅速な原状復旧を行うのか決定する際には、該当する都市基盤施設の地域経済復興施策との関連性に十分着目し決定することが重要である。

#### 4. 4. 4 都市基盤施設の復旧・復興に関する地方公共団体の役割

鉄道、電力、ガス、電話は、主に民間事業者が管理・運営を行っている都市基盤施設であり、復旧・復興では民間事業者が主体となる。また、道路についても、国道、高速道路等は国や公団が復旧・復興の事業主体となる。このような都市基盤施設の復旧・復興に関しては、各都市基盤施設の復旧・復興事業間の調整が、地方公共団体の重要な役割となる。また、地方公共団体が復旧・復興事業の主体となる場合にも、他の都市基盤施設の復旧・復興事業と調整し事業を進めることが重要である。

地方公共団体が行うことが必要となる調整として、次のものがあげられる。

- (1) 各ライフラインの復旧・復興事業間の調整
  - (2) 鉄道の復旧・復興事業と道路の復旧・復興事業の調整
  - (3) 道路（広域幹線道路）の復旧・復興事業と市街地復旧・復興事業の調整
  - (4) ライフラインの復旧・復興事業と市街地復旧・復興事業の調整
  - (5) 港湾の復旧・復興事業と道路の復旧・復興事業の調整
- (1) 各ライフラインの復旧・復興事業間、および道路の復旧・復興事業との調整
- 復興事業として共同溝の整備等を行う場合、その該当路線について各ライフライン事業者間や道路管理者との調整を地方公共団体が中心となって行う。また、既に共同溝が整備されている路線についても、地方公共団体が各事業者や管理者間のスケジュール等を調整することが必要である。
- (2) ライフラインの復旧・復興事業と市街地復旧・復興事業の調整
- 市街地が大きな被害を受け土地区画整理事業等により面的整備を行う場合、市街地復興事業とあわせ、ライフケーブルの地中化、共同化等進めていく。
- また、市街地の復興スケジュールとライフケーブルの復旧・復興スケジュールの調整を行うことも必要である。具体的には、迅速な原状復旧を目指す市街地では、ライフケーブルについても迅速性を最優先した本格復旧を行う。一方、基盤整備等を伴う面的な復興事業を行う市街地では、その事業のスケジュールにあわせライフケーブルの計画的な復旧・復興を行う。
- (3) 鉄道の復旧・復興事業と道路の復旧・復興事業の調整
- 鉄道の復興事業の一つとして高架化があげられる。この高架化を行う場合、道路の復旧・復興事業の進捗と調整することが必要である。

#### (4) 道路（広域幹線道路）の復旧・復興事業と市街地復旧・復興事業の調整

土地区画整理事業等により面的整備を行う場合、事業区域内、あるいは周辺の既存の広域幹線道路や道路計画を十分考慮して事業を進めが必要である。

逆に、被災後の土地区画整理事業や市街地再開発事業によって事業区域内に道路が整備される場合、その道路を有効に活用できるよう周辺地域の道路整備を進めることが重要である。

#### (5) 港湾の復旧・復興事業と道路の復旧・復興事業の調整

港湾が十分に機能するためには、港湾へのアクセス道路が復旧していることが必要不可欠である。また、港湾施設の復旧・復興を行うためには、その工事用のアクセス道路の復旧が前提となる。港湾の復旧・復興スケジュールにあわせ、アクセス道路の復旧・復興を行う等、復旧・復興スケジュールを調整することが必要である。

### 4. 4. 5 都市基盤施設の復興のフロー

ここでは、都市基盤施設として道路、公園、鉄道、ライフライン、港湾、空港をとりあげ、その復興施策を行うフローをまとめる<sup>\*1</sup>。

#### A. 道路

##### (1) 道路の被害調査（都道府県、市町村）

県道、市道等の都道府県や市町村が管理する道路施設について、被害調査を行う。また、高速道路、国道等の国や道路公団等が管理する施設についても、被害調査実施の応援をするとともに、被害状況および被害調査結果を共有する。

---

<sup>\*1</sup> 「都市基盤施設の復興」に関する留意点

- 耐震性の強化といった防災対策を講じた都市基盤施設等の復興を行う場合、また都市計画決定されている道路の整備を行う地域では、それらの原状復旧のみを行う地域に比べ、復旧・復興期間が長期間になる。そのため、そのような地域では代替機能を果たす施設を迅速に復旧あるいは確保することが必要である。
- 道路や鉄道などの線的都市基盤施設等については被災地内外を含む広域にわたる複数の地方公共団体の復興計画や既存の整備計画との整合性を十分に図ることが必要である。
- 都市基盤施設等の事業者間で復興計画や復興スケジュールについて十分に調整を行い、都市基盤施設の復興を実施していくことが必要である。

## (2) 道路に関する復旧・復興の基本方向の決定（都道府県、市町村）

市町村および都道府県は、被災状況、地域特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案し、迅速な原状復旧をめざすか、耐震性の強化、中長期的な問題点の改良等も行う復興を行うのか検討し基本方向を決定する。

基本方向の方向性として主に次のものがあげられる。

- 原状復旧… a
- 既存道路の耐震性の強化… b
- 都市計画決定されている道路整備の実施… c
- 都市計画決定をともなう道路整備の実施… d

### (3-a) 復旧事業の実施（都道府県、市町村）

市町村および都道府県は、原状復旧を行うと決定された路線については、迅速かつ円滑に復旧事業を行う。復旧事業を行う順序については、応急対策・復旧対策への活用性といった緊急性を考慮して決定する。また、復旧にあたり復旧予定期を被災者および住民に周知する。

### (3-b) 既存道路の耐震性の強化（都道府県、市町村）

既存道路の高架部、橋梁部等の修復を行う際、震災の教訓を活かし、耐震性を強化する。

### (3-c) 都市計画決定されている道路整備の実施（都道府県、市町村）

現在、都市計画道路の改良率は全国平均で約50%と低い。そこで、既に都市計画決定されていて未整備の都市計画道路については、極力整備を進める。その際には、都市計画法第55条の指定と、先行買収の可能性についても検討を行う。

また、防災機能の強化や広域的な都市整備等の観点から計画決定の幅員等が十分でないと判断される道路やルート・線形の変更を行うことが適切であると考えられる道路については、都市計画変更を行い整備する。

### (3-d) 都市計画決定をともなう道路整備の実施（都道府県、市町村）

既存の総合計画、各種道路整備計画等の上位計画により明確に位置づけられている道路構想、被災後にその必要性が住民に十分認識された道路構想については、新たに都市計画決定を行い整備を進める。

## B. 公園・緑地

### (1) 被害状況および使用状況の把握（都道府県、市町村）

市町村および都道府県は管理する公園緑地について、被害状況調査を行う。また、被災前から避難地等の防災拠点として位置づけられていた公園緑地の使用状況、応急仮設住宅建設用地としての使用状況等についても調査を行う。

### (2) 公園緑地の復興事業の実施（都道府県、市町村）

公園緑地の復興のパターンとして、主に次の3パターンがあげられる。

- ・既存公園の拡充
- ・都市計画決定されている公園緑地整備の実施
- ・都市計画決定を伴う公園緑地整備の実施

#### (2-a) 既存公園緑地の拡充

既存の公園緑地については、防災拠点機能や地域コミュニティ機能の強化・拡充に配慮して公園緑地内施設の施設内容等を拡充する。

#### (2-b) 都市計画決定されている公園緑地整備の実施

都市計画決定されていて未整備の公園緑地については、極力整備を進める。なお、この場合も既存の公園緑地の拡充同様、防災拠点機能や地域コミュニティ機能の強化・拡充に配慮する。また、必要に応じて、都市計画変更を行い、計画面積の拡充や他の公共公益施設と連携を図った整備を行う。

#### (2-c) 都市計画決定を伴う公園緑地整備の実施

既存の総合計画や緑の基本計画等の上位計画により明確に位置づけられている構想に基づく公園緑地、被災後にその必要性が十分に認識された公園緑地整備に関する構想に基づく公園緑地については、新たに都市計画決定を行い整備を進める。また、土地の有効活用の観点から、低利用地の活用などによる公園整備を進める。

また、市街地復興において土地区画整理事業を実施する地区については、地区レベルの防災性の向上を目的に、近隣公園、街区公園等の整備を積極的に行う。

## C. 鉄道施設

### (1) 被害状況の把握（都道府県、市町村）

鉄道施設の多くは民間事業者が運営・管理するものであり、基本的に被害調査は民間事業者が行う。都道府県、市町村は被害状況および被害調査結果を共有するよう努める。

## (2) 復旧・復興に係わる調整（都道府県、市町村）

鉄道施設の復旧と関連する他の都市基盤施設や市街地復興と復旧スケジュール等の調整を行う。また、都道府県および市町村も復旧予定時期を被災者および住民に周知する。

また、復興を行う場合には、都道府県および市町村の長期計画、広域的な計画との整合性を図るよう指導する。

## (3) 復旧事業への支援・指導（都道府県、市町村）

市町村および都道府県は、民間事業者が行う復旧事業について、国に対し国庫補助要件の緩和措置などを要望する等の支援を行う。また復旧にあたっては可能な限り震災の教訓を踏まえ耐震性を強化するよう指導する。

なお、新しい鉄道路線の建設が進められている地域が被災し、沿線予定地の市街地の被害が大きい場合には、土地区画整理事業による換地の対象として鉄道用地を定め、市街地復興と鉄道用地の確保を同時に進めることが考えられる。

## D. ライフライン施設

### (1) ライフライン施設の被害調査（市町村）

上水道、下水道といった市町村が管轄するライフライン施設の被害調査を行う。また、電力、ガス、電話等の民間事業者が運営しているライフライン施設についても、被害状況および被害調査結果を共有する。また、調査が重複しないよう可能な限り市町村および各事業者が連携し調査を行う。

### (2) ライフライン施設の復旧・復興の基本方向の決定（市町村）

市町村が管理するライフライン施設については、市町村が被災状況、地域特性、既存の施設整備状況等に基づき、迅速な原状復旧をめざすか、耐震性の強化、中長期的な問題点の改良等も行う復興を行うのか検討し基本方向を決定する。また、民間事業者が管理・運営を行うライフライン施設についても、市町村が管理するライフライン施設の復旧・復興の基本方向との整合性を図る。

### (3) 復旧事業の実施（市町村）

市町村は、迅速かつ円滑に被災施設の復旧事業を行う。復旧事業を行う順序については、応急対策・復旧対策への活用性といった緊急性を考慮して決定する。

また、民間事業者が管理するライフライン施設や道路の復旧事業とのスケジュール等

の調整を行い、効率的な復旧を図る。

なお、復旧にあたり可能な限り復旧予定時期を被災者および住民に周知することが必要である。

#### (4) ライフラインの復興計画の策定（市町村）

既存の総合計画、各種ライフライン施設整備計画等の上位計画との整合性を十分に図り、復興計画を策定する。

#### (5) 復興事業の実施（市町村）

共同溝の整備、耐震性の強化等の復興事業を行う。

### E. 港湾施設

#### (1) 港湾施設の被害調査（港湾管理者）

港湾管理者（主に地方公共団体）が中心となり、民間会社と協力し港湾施設の被害調査を行い、被災状況を把握するとともに使用可能バース、港湾へのアクセス路の状況等を把握する。

#### (2) 港湾に関する復旧・復興の基本方向の決定（港湾管理者）

被災状況、港湾機能の特性等に基づき、迅速な原状復旧をめざすか、耐震性の強化、中長期的な問題点の改良等も行う復興を行うのか検討し基本方向を決定する。

基本方向の方向性として、主に次の3つが考えられる。

- ・ 原状復旧… a
- ・ 既存の港湾計画の具体化による復興… b
- ・ 港湾計画の策定をともなう復興… c

#### (3-a) 港湾の復旧（港湾管理者）

港湾管理者は、原状復旧を行うと決定した港湾については、迅速かつ円滑に復旧事業を行う。復旧事業を行う順序については、応急対策・復旧対策への活用性や緊急性を考慮して決定する。

#### (3-b) 既存の港湾計画の具体化による復興（港湾管理者）

一般に港湾計画は、港湾整備5カ年計画の港湾整備事業が実施されることによって具體化される。復興にあたり、被災年度に実施予定であった港湾整備事業を進めるととも

に、他年度に実施予定である事業を前倒しする形で実施することについて検討する。

また、港湾整備事業として国の負担または補助の対象とならない上屋（港湾の建築物）、荷役機械、引船、埠頭用地等の港湾機能施設整備事業と臨海部土地造成事業については、港湾管理者（主に地方公共団体）の単独事業にて行われる。これらの事業の資金調達にあたっては、港湾管理者に対し地方債の発行を認めるなどの資金援助がなされている。復興にあたっては、この起債業務をより迅速に行うことが必要となると考えられる。

必要に応じて、震災の教訓を活かし耐震バースといった耐震性の強い施設整備を行う。

#### (3-c) 港湾計画の策定をともなう復興（港湾管理者）

港湾計画は、長期的な港湾の開発、利用および保全ならびに港湾に隣接する地域の保全に関するマスター・プランである。防災性の強化等の観点から、耐震バース等、港湾計画に定められていない施設の整備を復興事業として行う場合、復興事業の内容も含んだ港湾計画を新たに策定することが必要である。

### F. 空港

#### (1) 空港の被害調査（都道府県）

空港施設の被害調査を行い、被害状況を把握する。都道府県が管理する第二種空港（一部）および第三種空港が被災地に位置する場合は、都道府県が中心となって被害調査を行う。また、国が管理する第一種空港、第二種空港が位置する場合にも、都道府県は被害調査を支援するとともに、被害状況を把握する。また、旅客ターミナル、貨物ターミナルビル、あるいは航空機に対するサービス施設といった民間企業が管理する施設に関する被災情報を共有し、空港施設全体の被災状況を把握する。

そして、この被害調査を基に空港を物資の輸送といった震災後の応急対応に活用することができるかどうか判断する。

#### (2) 空港に関する復旧・復興の基本方向の決定（都道府県）

被災状況、港湾機能の特性等に基づき、迅速な原状復旧をめざすか、耐震性の強化、中長期的な問題点の改良等も行う復興を行うのか検討し基本方向を決定する。

### (3-a) 復旧事業の実施（都道府県）

都道府県が管理する第二種空港（一部）および第三種空港については、迅速かつ円滑に復旧事業を行う。復旧事業は、応急対策・復旧対策への活用性や緊急性を考慮して決定する。

### (3-b) 復興事業の実施（都道府県）

空港に関しては、計画的かつ強力に整備を進めるために空港整備5カ年計画が策定されているが、この空港整備5カ年計画に盛り込まれている空港整備事業を前倒しする形で復興を行うことについて検討する。

## 4. 4. 6 都市基盤施設の復興に関する事前対策

### (1) 都市基盤施設の復旧・復興に関する連絡協議会の設置

都市基盤施設の復旧・復興に関する連絡協議会を設置し、通常時から情報交換や復旧・復興のケーススタディーを行うことが必要である。また、この組織については、通常時に共同構整備事業等の各ライフライン事業者間の調整が必要となる事業を実施している組織が母体となることが望ましい。

### (2) 都市基盤施設の防災性の向上

通常の都市基盤施設の整備、更新において、計画的に耐震性の向上やリダンダンシー（冗長性）の確保等、災害に強い都市基盤施設整備を進めていくことが必要である。

## 4. 5 生活再建支援策

### 4. 5. 1 生活再建支援策の目的

行政にとって住民の安定した生活の確保は最も重要な課題である。市街地復興やインフラ復興がいくら進展しようとも住民自身の生活が再建されない限り復興が達成されたとは言い難い。従って、被災者の生活再建支援こそが復興対策の中心となるものと考えられ、住民の生活再建は、震災からの地域復興において最も基礎的な条件の一つであるといえる。つまり、生活再建支援策を実施する目的として、「被災者の安定した生活の確保」があげられる。

### 4. 5. 2 生活再建支援策を決定する際のポイント

震災による被害の受け方は世帯により様々であり、被災世帯が生活復興を図る上で何が重要なのか、どのような支援が必要になるのか十分に考慮し、復興施策を決定しなければならない。具体的には、生活再建支援策を決定する際のポイントとして、次の点があげられる。

#### ■ 生活再建支援策を決定する際のポイント

- (1) 被災の状況
- (2) 従前の生活基盤の状況

#### (1) 被災の状況

震災により住宅を失った世帯もあれば、生計維持者を失った、あるいは重篤な病傷者が生じた世帯もある。これらの世帯では生活再建に必要となる支援方策も異なってくる。

現在の生活再建支援策は大きく、物的支援と金銭的支援と精神的支援の3つに分類することができるが、被災の状況を正確に把握し、どのように生活再建支援策を行っていくのか決定することが重要である。

#### (2) 従前の生活基盤の状況

従前の生活基盤が脆弱であった世帯と比較的高所得を有していた世帯では、被災後の生活再建過程も大きく異なってくる。また、持ち家に居住していた世帯と借家に居住していた世帯、あるいはマンション（区分所有建築物）に居住していた世帯と一戸建てに居住していた世帯でも、生活再建過程は大きく異なる。そして、必要とされる生活再建支援策の種類、施策を実施すべき時期等も、この被災前の生活基盤の状況や環境等によって大きく変わってくる。

被災者の従前の生活基盤を十分に配慮し、どの生活再建支援策を行っていくのか決定することが重要である。

被災の状況、被災前の生活基盤等に着目し、生活再建支援施策をまとめると次のようになる。

表4.5.1 被災の状況、従前の生活基盤と生活再建支援施策の関係

	物的支援	金銭的支援	精神的な支援	その他
し家族世が帶死亡		<ul style="list-style-type: none"> <li>○災害援護資金の貸付</li> <li>◎災害弔慰金の支給</li> <li>◎義援金の募集・配分</li> <li>◎災害見舞金等の支給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・税納期等の延長</li> <li>・税利子割りの還付</li> <li>○貸付金制度に関する利子補給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△精神科医などによるカウンセリングの実施</li> <li>△心のケアセンターの設置</li> </ul>
し家族世が帶負傷		<ul style="list-style-type: none"> <li>○災害援護資金等の貸付</li> <li>◎義援金の募集・配分</li> <li>◎災害見舞金の支給</li> </ul>		
家を失つたが世損帶壊した世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇がれき処理の実施</li> <li>◇応急仮設住宅の供給</li> <li>△公営住宅の供給促進</li> <li>△民間賃貸住宅建設の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○災害援護資金等の貸付</li> <li>◎義援金の募集・配分</li> <li>◎災害見舞金等の支給</li> <li>・個人地方税の減免</li> <li>・不動産取得税の減免</li> <li>・固定資産税の減免</li> <li>・都市計画税の減免</li> <li>○災害復興特別融資の実施</li> <li>○二重ローン負担軽減策の実施</li> <li>△医療費の一部負担金等の免除</li> </ul> <p>* 3</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>○自宅再建のための不動産処分型融資</li> <li>◎生活再建支援金の支給</li> </ul> </div>		<ul style="list-style-type: none"> <li>△区分所有建築物の再建支援(既存不適格建築物に対する緩和措置、マニュアルの作成、専門家の派遣等)</li> <li>△り災都市借地借家臨時措置法の適用</li> </ul>
失財つ產たを世帯		<ul style="list-style-type: none"> <li>・固定資産税の減免</li> <li>・都市計画税の減免</li> <li>・特別土地保有税の減免</li> </ul>		
失雇つ用たを世帯		<ul style="list-style-type: none"> <li>△雇用保険の弹力的な運用(特別支給・給付日数の延長・給付手続きの弹力化)</li> </ul>		
* 2 経済的困難世帯		<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活福祉資金の貸付</li> <li>◎義援金の募集・配分</li> <li>△医療費の一部負担金等の免除</li> <li>△保険料の免除等</li> <li>◎生活再建支援金の支給</li> </ul>		

○：融資(貸付) ◎：金銭の支給 \* : 税制面での優遇 △：その他

\* 1 : 下線部は地方公共団体等が行う独自の施策を表す。

\* 2 : 生計維持者の死亡、失職等により、収入が減少した世帯、低所得世帯等

\* 3 : 四角の枠内は、高齢者対策を示す。

#### 4. 5. 3 生活再建支援策のフロー

生活再建支援策は大きく、復興に係わる応急対策と一般の生活再建支援策に分類できる。復興に係わる応急対策としては、がれき処理と応急仮設住宅についてとりあげる。また、復興に係わる応急対策と一般の生活再建支援策は、その支援の対象によって次のように分類する。

ここではそれぞれの施策について、施策を実行していくフローをまとめる。

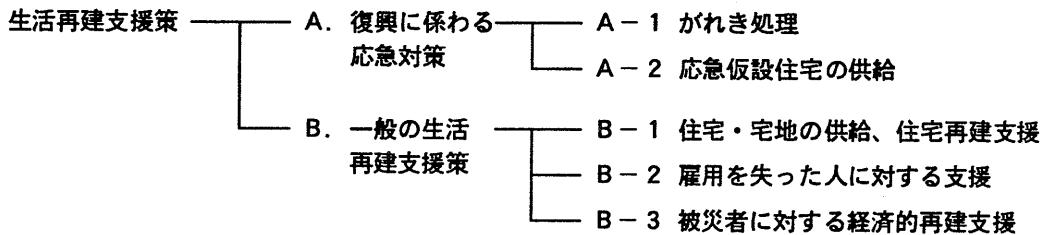


図4.5.1 生活再建支援策の分類

##### A. 復興に係わる応急対策<sup>\*</sup>

###### A-1 がれき処理

###### (1) がれき処理対策本部およびがれき処理推進協議会の設置（都道府県、市町村）

市町村はがれき処理を迅速かつ効果的に行うことを目的に、またがれき処理の責任体制を明確にすることを目的に、がれきの処理を行う臨時組織を設置する（以下「がれき処理対策本部」とする）。都道府県は、被災市町村間の連携を図り、がれき処理を滞りなく実施することを目的に、がれき処理事業の管理、調整を行う組織（以下「がれき処理推進協議会」とする）<sup>\*\*</sup>を設置する。そして、この場を活用し、被災状況と復旧方針等の情報交換を行うとともに、交通規制や輸送ルートの情報等を提供する。

###### (2) がれき発生量の概要の把握（市町村）

発災時に大量に発生することが想定されるがれきを迅速かつ効果的に処理するためには、次項に示すようながれき処理計画を策定することが必要となる。このがれき処理計画を策定するために、がれきの発生量を把握する。具体的には、応急被災度判定調査で

\*：がれき処理、応急仮設住宅の供給等について地域防災計画に記されている場合には、その地域防災計画の内容に従うものとする。

\*\*「（仮称）がれき処理推進協議会」に関する留意点

○被災市町村だけでなく、各交通機関や関係する国や県の機関等を組織の構成員とすることが必要である。

継続使用が困難と判定された家屋棟数に平均的な延床面積・発生原単位を推定することによって求める等の方法がある。

### (3) がれき処理計画策定<sup>1</sup>（都道府県、市町村）

（仮称）がれき処理対策本部が中心となって倒壊家屋等の解体撤去方針等を決定し、がれき処理計画を策定する。

このがれき処理計画において、仮置場、運搬経路、最終処分場を決定する。なお、都道府県は広域的な観点から仮置場、運搬経路、最終処分場を決定し、被災市町村間の調整を行う。

### (4) がれき処理の実施<sup>2</sup>

#### 1) 民間住宅、中小企業等の建築物（市町村）

民間住宅、中小企業事業所等の建築物の損壊・焼失等に伴い発生したがれきについて、市町村が災害廃棄物として処理することが必要と認めた場合には、その撤去・処理・処分を、市町村が行うとともに、廃棄物の処理および清掃に関する法律の22条に基づき、国に対し補助（1/2：災害廃棄物処理事業）の申請を行う。また、住民からのがれき撤去の申請の受付、民間業者との契約事務を行うとともに、その委託した民間業者が適正処理を行うよう指導を行う。

#### 2) 公共土木施設、公共建築物、大企業の事業所等の建築物（各施設の管理者・所有者）

被災した公共土木施設、公共建築物、大企業の事業所等の建築物の解体、撤去、処理、処分については原則として当該施設の管理者や所有者が行う。ただし、輸送路確保のため緊急を要し、当該施設の管理者や所有者による解体・撤去が困難な場合には、道路管理者が除去を行う。

---

<sup>1</sup> 「がれき処理計画策定」に関する留意点

- 阪神・淡路大震災では、国は個人や中小企業の損壊建物等の解体について、特例的に廃棄物処理法（廃棄物の処理および清掃に関する法律）の災害廃棄物処理事業として所有者の承諾のもとに市町村の事業として行い、公費負担（国庫補助1/2）の対象とした。
- 倒壊した建物の解体は、原則的に所有者が行うこととするが、個人住宅や一部の中小事業所等について特例措置を国が講じた場合、倒壊建物の解体処理も市町村が行う。この場合、がれき処理計画において、がれき処理の優先順位の決定方針、家屋の解体の申し出の受付日、解体撤去の標準単価等を定めることが必要である。

<sup>2</sup> 「がれき処理の実施」に関する留意点

- 解体現場での分別を徹底し、可能な限り再利用するよう努める。
- 災害廃棄物の処理施設を確保することが必要であるが、あくまでも通常処理能力の余力の範囲で処理を行うようにする。
- 自治体が被災家屋の解体を行う場合、早期に復旧・復興するために解体作業の受付期間を限定することが必要となる。しかし、区分所有建築物等では、解体を行うのは建替決議の後となるが、この建替決議を行うに比較的長期間を必要とする。また、賃貸住宅についても、借家人と家主の合意形成に長期間を要すことが考えられる。従って、被災区分所有建築物や賃貸住宅等の解体作業の受付期間については、期間を延長する等の配慮を行うことが必要である。

## (5) がれきの仮置場、最終処分場の設置・管理（都道府県、市町村）

積み替えによりがれきの輸送効率の向上を図ることを目的に、また最終処分場や再利用施設が円滑に機能するまでの貯留の場として、がれきの仮置場を設置する。

また、次の3タイプのがれきの仮置場を設置する。

- 緊急道路啓閉により収集したがれきの仮置場
- 倒壊建築物などのがれきの仮置場
- 最終処分場、再利用施設が円滑に機能するまでの間、がれきを貯留する場として機能する仮置場

## (6) がれきの中間処理・再利用・最終処分（都道府県、市町村）

がれきの破碎・分別処理等の中間処理を行い、再利用が可能なものについては可能な限り再利用に努める。再利用が不可能なものについては、焼却処理などできるだけ減容減量化を図った上で、最終処分場に搬入する。

## A-2 応急仮設住宅の建設<sup>\*1</sup>

### (1) 応急仮設住宅建設に関する意志決定<sup>\*2</sup>（都道府県、市町村）

被災状況概要調査、応急危険度判定、応急被災度判定等によって把握した全壊・焼失・半壊建築物数を基に、応急仮設住宅を建設するかどうか意志決定を行う。

### (2) 応急仮設住宅の必要戸数の把握<sup>\*3</sup>（都道府県、市町村）

避難者の仮設住宅・公営住宅等への入居の意向について聞き取り調査を実施し、応急仮設住宅の必要戸数を把握する。

### (3) 応急仮設住宅建設用地の確保（都道府県、市町村）

市町村は、建設可能な市町村有地を抽出し建設用地を確保する。用地選定のポイントとして、上下水道といった生活する上での基盤が整っていること、入居が予想される被災者ができるだけ従前居住地に近接した仮設住宅に入居できるように配慮すること、宅

<sup>\*1</sup> ■応急仮設住宅の建設は国の責任のもとで都道府県知事が実施するものとされている。兵庫県では、阪神・淡路大震災まで、知事の災害救助に関する包括的委任規則により、全般的に市町が行うものとされていた。しかし、阪神・淡路大震災では、兵庫県の規則改正により、仮設住宅の建設についてのみ県知事に権限が留保された。

<sup>\*2</sup> 「応急仮設住宅建設に関する意志決定」に関する留意点

○応急仮設住宅等の住宅対策については、迅速に意志決定を行うことが必要である。

<sup>\*3</sup> 「応急仮設住宅の必要戸数の把握」に関する留意点

○応急仮設住宅の必要戸数については、避難所等での実態調査を勘案するとともに、避難所外からの仮設住宅への申込状況等も勘案して決定することが必要である。

地造成の必要がないこと等が挙げられる。

都道府県は、都道府県有地を建設用地として確保するとともに、住宅都市整備公団や国、そして被災地に隣接する市町村に対し建設用地の提供を依頼する。

(4) 応急仮設住宅住戸形式の決定<sup>\*1</sup>（都道府県、市町村）

（社）プレハブ建築協会等の応急仮設住宅建設業者等と協議の上、応急仮設住宅住戸形式を決定する<sup>\*2</sup>。

(5) 応急仮設住宅建設業者の選定、発注および建設（都道府県、市町村）

応急仮設住宅建設業者団体（（社）プレハブ建築協会等）に対し、応急仮設住宅の生産供給体制を確立し全面的に協力するよう要請するとともに、建設業者を選定、発注し建設に着手する。

(6) 応急仮設住宅への入居者募集<sup>\*3</sup>（都道府県、市町村）

応急仮設住宅への入居者を募集を行う。この際、弱者優先の観点から、入居者先行の優先順位を設定し、その優先順位に従い、入居者を選考する。具体的には、高齢者のいる世帯、障害者のいる世帯、母子世帯等を優先することなどが考えられる。

(7) 応急仮設住宅の管理（都道府県、市町村）

応急仮設住宅の管理については、災害救助法で直接規定されていない。そこで、管理責任を明確にするために、応急仮設住宅を管理する組織を設け、応急仮設住宅の管理を実施する。管理内容としては、雨水配水対策、敷地内通路の整備、住宅・共同利用施設の維持管理、入退者管理、苦情受付・処理、防災安全対策等が挙げられる。

---

<sup>\*1</sup> 「応急仮設住宅住戸形式の決定」に関する留意点

○迅速かつ大量に建設可能であることを第一に住戸形式を決定することが必要である。また、可能な限り世帯構成人数や障害者、高齢者等を考慮した住戸形式について検討することも必要である。

<sup>\*2</sup> ■阪神・淡路大震災では、第5次分から福祉サービスを備えた、1室設備供用タイプの高齢者・障害者向け地域型応急仮設住宅を供給している。

<sup>\*3</sup> 「応急仮設住宅への入居者募集」に関する留意点

○震災前のコミュニティーを壊さないような入居方式について、十分検討することが必要である。

## (8) 応急仮設住宅の住環境の改善<sup>\*</sup>（都道府県、市町村）

### 1) 応急仮設住宅の住環境のハード面での改善

応急仮設住宅は、迅速かつ大量供給が必要とされるため、画一的な住戸形式、低水準の建築設備等の問題が生じるおそれがある。そのため、応急仮設住宅の入居者に対し居住環境調査を実施し、応急仮設住宅の住環境の問題点、入居者の要望等を把握するとともに、応急仮設住宅対策委員会（仮称）等を設置し応急仮設住宅の住環境の改善方策について検討し実施する<sup>\*2</sup>。

### 2) 生活指導員、介護職員、相談員等の派遣

入居者に対し生活指導、介護等のケアを提供するために生活指導員や介護職員等の派遣を行う。また、応急仮設住宅入居者の様々な悩みについて相談に応じたり、様々な情報を提供する相談員等を派遣する。

### 3) 仮設住宅入居者支援施設の設置<sup>\*3</sup>

高齢者などの仮設住宅に入居した災害弱者の自立を支援する中核的な施設を仮設住宅敷地内に設置する。また、この施設を仮設住宅内のコミュニティー形成の拠点として、ボランティア活動の拠点として積極的に活用していく。

## (9) 公営住宅等への一時入居<sup>\*4</sup>（都道府県、市町村）

公営住宅の空き家状況を把握し、その空き家への一時入居を進める。また、被災地近隣の地方公共団体に、公営住宅提供の要請を行い、他地方公共団体の公営住宅にも一時入居を進める。

一定量の公営住宅を確保した後に、公営住宅への一時入居の募集、斡旋を行う。

<sup>\*</sup>「応急仮設住宅の住環境の改善」に関する留意点

○被災地以外の仮設住宅に入居している要援護高齢者、障害者についても援護の実施責任を明確にするとともに、住所地と仮設住宅建設地の両自治体が連携しながら、必要とされる福祉サービスを提供することが必要である。

<sup>\*\*</sup>：■阪神・淡路大震災では、エアコン、外灯の設置、高齢者・障害者対策としてスロープ、階段の設置等が行われた。

<sup>\*\*\*</sup>：■阪神・淡路大震災では、このような施設として、概ね仮設住宅50戸に一つの割合で、ふれあいセンターが設置された。

<sup>\*\*\*\*</sup>「公営住宅等への一時入居」に関する留意点

○一時入居者に対し、居住意向調査を行い、正式入居を希望する人への対応を図ることが必要である。

○公営住宅への一時入居に関する相談所を設置することが必要である。

(10) 民間賃貸住宅の応急仮設住宅としての活用<sup>\*1</sup>（都道府県、市町村）

1 ) 民間賃貸住宅の応急仮設住宅としての借り上げ

民間アパート等の賃貸住宅を災害救助法の応急仮設住宅として借り上げる。

2 ) 民間賃貸住宅の応急仮設住宅への一時入居者の募集、選定および斡旋

（都道府県、市町村）

民間賃貸住宅の仮設住宅への一時入居者を募集し選定する。また、応募者が多数の場合には、高齢者・障害者などを優先的に入居対象者とすることも必要である。

B. 一般の生活再建支援策

B - 1 住宅・宅地の供給および住宅再建支援

( 1 ) 応急被災度判定の実施<sup>\*2</sup>（都道府県、市町村）

できるだけ早く、かつ短期間で住宅も含めた建築物の被災状況を調査し、当該建築物の当面の継続使用の可否を判定する。また、応急被災度判定を行うとともに、応急危険度判定の対象とならない住宅について、建築物が安全かどうか、継続使用の可否等について相談に応じる機関を設置する。

( 2 ) り災都市借地借家臨時措置法の適用（国）

被災した借家人の権利を保護するために、り災都市借地借家臨時措置法を適用する。

( 3 ) 住宅復興に関する情報の提供（市町村）

住宅の復興を促進させるために、行政からの助成内容、住宅再建メニュー、再建モデルプラン、一般的な再建費用、再建成功事例、再建活動事例など住宅復興に係わる様々な情報を提供する。

また、住宅再建等に関する補助制度、事業制度、再建資金等についての相談に応じる機関を設置する。具体的には、相談所での情報提供、情報誌の発刊などが考えられる。

---

<sup>\*1</sup> 「民間賃貸住宅の応急仮設住宅としての提供」に関する留意点

○借り上げの期間を明確に定めることが必要である。

<sup>\*2</sup> 「応急被災度判定の実施」に関する留意点

○建築物の居住者・所有者などへ評価結果を明確かつ迅速に伝達することが必要である。詳細な内容については、「3. 1 被災状況調査」を参照のこと。

#### (4) 住宅供給に関する基本計画の作成<sup>1</sup>（都道府県、市町村）

仮設住宅の早期解消、および生活の再建を図るために、恒久的な住宅を早期に供給することが必要である。そして、適切かつ計画的な住宅供給を行うために、住宅供給に関する基本計画を作成する。

#### (5) 住宅供給および民間住宅の自己再建の支援（都道府県、市町村）

##### (5-1) 民間住宅の自己再建

民間住宅の自己再建の支援については、必要に応じ次の措置を講じる。

###### 1) 災害復興特別融資の実施（都道府県、市町村）

住宅金融公庫が、貸付限度額の引き上げ、据置期間の延長等を行うよう要請する。

また、住宅金融公庫だけでは、住宅再建資金が不足することが考えられる。その場合には、都道府県や市町村が住宅金融公庫と同条件で再建資金の融資を実施する。

###### 2) 二重ローン負担軽減策の実施<sup>2</sup>（都道府県）

住宅ローンを返済中の人が住宅を再建する場合には、再度ローンを組むことになり、経済的な負担が極めて重くなる。そのような人々に対する救援策として、既存のローンの残債額に応じた助成制度を創設し実施する。

###### 3) 災害復興住宅取得者に対する支援

住宅の自己再建が困難な被災者の多くが、公社・公団・民間事業者が建設する災害復興住宅を取得することになるものと考えられる。このような被災者に対し、経済的な支援を行うことも必要である。

##### (5-2) マンション等（区分所有建築物）の再建<sup>3</sup>

マンション等の再建については必要に応じ次の措置を講じる。

###### 1) 既存不適格建築物に対する緩和措置の実施（都道府県、市町村）

被災したマンション等については、建築年次が古く容積率等の面で既存不適格になるものが存在する場合も考えられる。この既存不適格マンション等の再建を促進させるた

<sup>1</sup> 「住宅供給基本計画（仮称）の作成」に関する留意点

○有識者の意見を取り入れながら、また復興計画との整合性を図り策定することが必要である。

<sup>2</sup> ■兵庫県では、「県民住宅ローン既債務対策助成制度」を創設し、県民住宅ローンの返済が困難な被災者に対し、罹災の程度に応じて、元金据置、償還期間の延長、利率の引き下げ等を行った。

<sup>3</sup> 「マンション等（区分所有建築物）の再建」に関する留意点

○被災したマンション等の再建は、建設資金の確保の問題、既存不適格建築物の問題、住人の合意形成の問題など様々な問題点を抱えており、行政が積極的に支援していくことが必要である。

めに、様々な形で緩和措置を講じることが必要となる。具体的には、「震災総合設計制度（神戸市、兵庫県）」のような制度を創設し、ある一定基準以上の公開空地を設けマンションを再建する場合には、容積率の割り増しについて弾力的に対応することなどが考えられる。

表4.5.2 神戸市震災復興総合設計制度の概要

対象	補助の内容
容積率の既存不適格建築物で震災から3年以内に着工するもの	低層住宅復興型、中高層住宅復興型があり、従来の総合設計制度より敷地面積、有効公開空地率などの適用条件を引き下げ、容積率の割り増しを震災前の延床面積を限度に引き上げる。

## 2) 権利者の合意形成に関するマニュアルの作成および配布（都道府県、市町村）

マンション（区分所有建築物）の再建には、多くの権利者が密接に絡む。そのため、再建するためには、権利者の合意を形成することが大きなポイントとなる。マンション等の管理組合等の意志決定の参考となるハンドブックを作成するとともに配布し、権利者の合意形成の促進を図る。

## 3) 専門家の派遣（都道府県、市町村）

権利者の合意形成を図るために、再建事業計画等を作成することが必要である。しかし、住民等の権利者のみで作成することは困難である。そこで、再建事業を促進させるために、コンサルタント等の専門家を派遣する。

## 4) マンション（区分所有建築物）の再建に関する相談所の設置（市）

マンション（区分所有建築物）の再建に関する相談所を設置し、住民の合意形成、再建への事業手法、再建支援する補助制度等に関する相談業務を行う。

## 5) 被災マンション等の建替支援制度の創設（都道府県、市町村）

被災したマンション等の再建を支援するために、必要に応じ新たな支援制度を創設する\*1。

\*1: ■兵庫県では、住宅金融公庫からの入金に対し利子補給等を行う「被災マンション建て替え支援制度」、住宅供給公社が区分所有者の土地持分のすべてを買い取り定期借地権設定し分譲マンションを再建して所有者へ優先分譲する「定期借地権による被災マンション建替支援制度」等を創設した。

### (5-3) 公営住宅の供給（都道府県、市町村）

#### 1) 公営住宅の建設・他地方公共団体の公営住宅の活用

公営住宅建設費、建設用地を確保し公営住宅を建設する。用地確保の際、公営住宅の建設について周辺住民と協議を行うことが必要である。また、他地方公共団体と協議を行い、他の地方公共団体の公営住宅の空室を積極的に活用し被災者に供給することについても検討する。

なお、公営住宅の建設戸数は、前述した住宅供給に関する基本計画に従うものとする。

また、平常時に比べ非常に大量の住宅を供給するため、必然的に職員が不足することが考えられる。そのため、他地方公共団体からの応援者等も含め職員を確保する。

#### 2) 民間住宅の公営住宅としての活用

地方公共団体が民間賃貸住宅を借り上げ、公営住宅として被災者に転貸するなど、民間賃貸住宅を公営住宅として積極的に活用していく。

### (5-4) 民間賃貸住宅建設の促進<sup>1)</sup>（都道府県、市町村）

震災によって失われた大量の住宅の早期回復を図るために、特定優良賃貸住宅供給促進事業等を活用し民間賃貸住宅の建設・再建を積極的に支援する。

---

<sup>1)</sup> 「民間賃貸住宅建設の促進」に関する留意点

- 被災した建物を建て替える場合には、り災都市借地借家臨時措置法により、もとの賃借人に優先居住権がある。しかし、新築すれば家賃が上昇するために、低所得者は入居できなくなることも考えられる。このような低所得者層が被災前の賃貸住宅に入居できるよう配慮することが必要である。
- 地域的な格差が生じないよう、被災地域全域を対象に支援を行っていくことが必要である。

## (B-2) 雇用の場の確保

### (1) 事業主支援の実施<sup>1)</sup>（都道府県、市町村）

雇用調整助成金等の特例措置を国（労働省）に要望するとともに、雇用の維持を行っている事業主に対し、必要に応じ次の支援を講じる。

- 雇用調整助成金制度の特例的な運用
- 被災事業の再開等とともに雇用確保を支援する助成制度
- 生涯能力開発給付金制度および中小企業事業転換等能力開発給付金制度の特例的な運用
- 労働保険料未納事業主の徴収延期措置
  - 被災労働者を新たに雇用した被災地域内企業に対する奨励金の給付
  - 休業手当など雇用維持に必要となる経費の一部助成

### (2) 求職者ニーズの把握（都道府県、市町村）

きめ細かな職業紹介業務を行うために、求職者のニーズを把握する。具体的には、雇用保険受給資格者等を対象に再就職に関するアンケート調査などを行うことなどが考えられる。

### (3) 離職者に対する支援の実施（都道府県、市町村）

#### (3-1) 雇用保険等の弾力的な運用

離職者の生活安定を図るために、雇用保険について弾力的な運用を図る。

具体的には次の措置が考えられる。

##### 1) 失業給付の特例支給および給付日数の延長

勤務先の休止・廃止による離職者だけでなく、事業所が再開するまで一時的に離職した人に対しても、これまで加入していた雇用保険の失業給付が支給されるようとする。また、失業給付の給付日数の延長を図る。

##### 2) 失業給付受給手続きの弾力的措置

被災地の交通事情等に対応し、管轄公共職業安定所以外での手続きの取扱ができるようになるとともに、必要書類の特例措置、雇用保険受給の代理認定を認める。

---

<sup>1)</sup> 「事業主支援の実施」の留意点

○安易な解雇を防止し、事業主の雇用維持に向けた決断を促進させるためにも、支援方策については、周知徹底することが必要である。

### (3-2) 再就職の促進

被災求職者等の早期再就職の促進を図るために、合同就職面接会等を開催する。

### (3-3) 相談所等の開設

公共職業安定所等に特別相談窓口等を設置し、事業主や離職者に対するきめ細かな相談体制を整備する。

## (4) 中長期的な雇用政策の検討（都道府県、市町村）

震災後、当面する課題に対する的確な雇用対策の推進に努める一方で、復興過程における中長期的な雇用政策を総合的に検討する。検討するためには、被災地域を中心とした雇用の現状および将来の動向等を把握することが必要であり、そのために雇用に関する調査を行う。

### (B-3) 被災者の経済的再建支援<sup>1)</sup>

#### (1) 生活再建資金の融資<sup>2)</sup>（市町村）

災害により家屋等に被害を受けた世帯等に対し、生活の立て直し、自立助長の資金として、災害救助法の適用時は「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき条例に従って災害援護資金を、同法の適用に至らない小規模災害時には「生活福祉資金貸付制度要綱」に基づき生活福祉資金を低所得世帯を対象に貸し付ける。なお、生活福祉資金の貸付については、都道府県の社会福祉協議会が実施主体となり、市町村の社会福祉協議会が窓口となる。

災害援護資金の支給については家屋の被災状況が関連する。そのため、り災証明を迅速に発行することが必要である<sup>3)</sup>。

<sup>1)</sup>: 被災者の経済的再建支援（災害弔慰金等）について地域防災計画に記されている場合には、その地域防災計画の内容に従うものとする。

<sup>2)</sup>: 「生活再建資金の融資」に関する阪神・淡路大震災における特例

阪神・淡路大震災では、被災した市民の生活の安定を図り当該世帯の更正に資するために、緊急的、特例的な貸付がなされた。このような特例措置を行う場合次の点に留意することが必要である。

##### ○貸付原資の確保

生活福祉資金の融資を行うのには、貸付原資を確保することが必要である。そのため、必要な予算措置をとる（激甚災害の指定も含む）。予算措置が間に合わない場合には、金融機関からの融資を受ける。

##### ○貸付業務実施体制の確保

生活福祉資金の貸付業務は各市町村の社会福祉協議会で行われる。そのため、応援職員の派遣を依頼し職員を確保する。

○被災者の早期立ち直りと生活の安定化のためには早急な対応が必要であり、災害が大規模な場合には特例措置等をとる。具体的には次の特例措置が考えられる。

○低所得者に限定せずに貸付を行う

○資金交付を申請受付日の翌日とする

○貸付手続きの簡素化

○保証人がいなくても貸付を行う

<sup>3)</sup>: ■阪神・淡路大震災では、神戸市で災害援護資金の他に「神戸市災害見舞金贈呈要綱」に基づき、家屋が被災した世帯に対し、見舞金が支給された。

## (2) 災害弔慰金・災害障害見舞金の支給\*

災害による死亡者の遺族に対し、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき災害弔慰金を支給する。また、災害により精神的または身体に著しい障害を受けた者に対しては、同法に基づく災害障害見舞金を支給する。

### 1) 災害弔慰金の支給方法の決定（市町村）

災害弔慰金の支給方法については、支給対象者数やその時点での状況に応じ、決定する。具体的には、口座振込方式、現金支給方式、引換券方式等が考えられる。

### 2) 災害弔慰金の支給対象者の把握および支給方法等の周知（市町村）

被害状況調査等を基に災害弔慰金の支給対象者を把握する。

また、災害弔慰金の支給方法や災証明の取得方法等を被災者に周知するとともに、必要に応じ災害弔慰金に関する相談所窓口等を開設する。

### 3) 重複支給、支給漏れの防止（都道府県）

災害弔慰金は基本的に死者の住居の本拠地（実際に住居を構え生活していた場所）があった市町村が支給するが、住民票がおかされている市町村とで重複支給を行うおそれがある。また、被災地外の人間が被災した場合には支給漏れが生じるおそれがある。そのため、重複支給や支給漏れを防ぐために他地方公共団体に対し、死者及び遺族の把握や災害弔慰金等の支給の報告を依頼する。

### 4) 災害弔慰金給付審査委員会の設置<sup>2</sup>（都道府県、市町村）

震災後、病死者等の遺族が災害弔慰金の支給を申し立てることが想定される。このような申し立てに対応するために、死因と震災との因果関係を調査し判定を行う委員会を設置する（ここでは「災害弔慰金給付審査委員会」とする）。また、判定の際には、地震との因果関係や遺族の特定などで専門的な医学や法律の知識が必要となるため、医師、弁護士等を委員とする。

---

#### \* 「災害見舞金・災害援護金の支給」の留意点

○被害が多大な場合、り災証明発行に係わる人員が不足するものと考えられる。そのため、人員を確保することが必要となる。場合によっては、過去に災害を受けり災証明発行に係わる実務経験を有す他地方公共団体の職員の応援を依頼する。

○り災証明は災害見舞金等の支給の根拠になるものである。そのため、り災証明の判定基準を明確に定めることが必要である。

○大規模な災害では、法律に基づく災害弔慰金を支給するのに長期間を要すことも考えられる。そのような場合には、緊急的な措置について検討することが必要となる\*1。

○生活再建策はある基準を設け、その基準に適合する被災者を対象に、支援策を実施する。そして、この基準に適合しているかどうか判断するために被害状況等の査定が行われる。金銭的支援を行うにしろ物的支援を行うにしろ、査定の追加・格上げ等により混乱を招かないように、適切かつ公平な査定を行うことが必要である。

<sup>2</sup>: ■神戸市では、医師4名、弁護士1名、行政1名の6名からなる「神戸市災害弔慰金給付審査委員会」が設置され、震災との因果関係の調査が行われ、災害弔慰金の給付の判定が行われた。

### (3) 義援金の募集・配分<sup>1)</sup>（都道府県、市町村）

#### 1) 義援金募集委員会の設置

義援金を募集するとともに、公平かつ適正な配分を行うために、全ての被災地方公共団体および日本赤十字社、中央共同募金会、報道機関等関連団体から構成される義援金募集委員会を設置する。

#### 2) 義援金の配分

義援金を配分する基準および配分額を決定し、義援金の配分を行うまた、1次配分、2次配分と、段階的に配分を行う。

#### 3) 義援金の処理にかかる監査および支給状況の公表

被災者等に対し義援金が適正かつ公平に配分されたことを示すために、義援金の処理にかかる監査を行うとともに、支給状況について公表する。

### (B-4) 精神的支援<sup>2)</sup>

#### (1) 被災者の精神的な後遺症に関する相談室の設置および訪問相談等の実施（市町村）

被災を体験したことにより、精神的に不安定になっている被災者に対し、専用電話等を設け、医師、保健婦、ソーシャルワーカー等が心の相談に応じるとともに、必要に応じ訪問相談を行う。

#### (2) 被災者の精神保健活動支援のための地域拠点の設置（市町村）

被災者のP T S D（心的外傷後ストレス障害）等に長期的に対応すること、被災精神障害者の地域での生活支援を目的に、被災者の精神保健活動支援のための地域拠点を設置し、地域に根ざした精神保健活動を行う。

---

#### \*「義援金の募集・配分」の留意点

- 義援金の配分基準および配分額は、被災地全体で統一のとれたものとすることが必要である。
- 災害弔慰金等と同じように査定の追加・格上げ等により混乱を招かないように、適切かつ公平な査定を行うことが必要である。

<sup>1)</sup> ■阪神・淡路大震災後、神戸市では、被災者へのP T S Dに関する情報提供、講演会等の実施、フリーダイヤルによる電話相談の設置、専門家の養成研修等が行われた。

また、神戸市では、阪神・淡路大震災復興基金の助成を受け、地域に根ざした精神保健活動の拠点となる「こころのケアセンター」を設置し、精神科医、精神科ソーシャルワーカー、心理職等が相談等の支援活動を行った。

## (B-5) 災害弱者を対象とした支援

### (1) 高齢者・障害者等への支援の実施<sup>1)</sup>

#### 1) 被災生活状況の把握および各種支援の実施

高齢者、障害者等の災害弱者の被災状況を把握し、ホームヘルプサービス、入浴サービス、訪問指導等各種支援を行う。

#### 2) 社会福祉施設へのショートスティの実施

被災により自力での生活が困難になった高齢者、障害者に対し、老人ホームや障害者施設へのショートスティを実施する。なお、施設への入所措置が必要である災害弱者に対しては、厚生省と定員外措置に関し協議を行い、定員枠を越えても入所措置をとることができるよう努める。

### (2) 外国人被災者への支援の実施<sup>2)</sup>

#### 1) 日本語を話せない外国人への被災後生活情報の発信

日本語を理解できない外国人被災者に対し、情報を入手できるよう、仮設住宅、義援金など各種交付金の手続きといった被災後の生活情報を発信する。具体的にはラジオ等マスメディアを用いて、複数の外国語で、被災生活情報を発信することなどが挙げられる。

#### 2) 外国人相談窓口の設置

外国人の相談窓口を設置し、帰国手続き、り災証明書、義援金等金銭給付、就労・労働、住宅等に関する相談を受ける。また、ボランティア等を活用し、可能な限り母国語で相談に応じることができるようとする。

<sup>1)</sup>: ■阪神・淡路大震災後、神戸市では、緊急に保護が必要な、高齢者、身障者を対象に、社会福祉施設への緊急ショートスティ措置をとった。

また、厚生省通知により社会福祉施設への入居に関する定員外措置が認められ、緊急ショートスティ利用者の中で入所措置が必要な高齢者について、特例的に入所措置を行った。

<sup>2)</sup>阪神・淡路大震災後、神戸市では、広報誌を英語に翻訳し、領事館、外国人学校、外国人支援団体、区役所などへFAXで送付し情報提供を行った。また、英語、中国語、スペイン語による外国人電話相談窓口を設置した。

#### 4. 5. 4 過去の災害における生活再建に関する特別支援策

ここでは、阪神・淡路大震災等の過去の災害に着目し、国が講じた特例措置、被災地方公共団体が独自に行なった生活再建施策等を整理する。

表4.5.3 阪神・淡路大震災での生活再建支援に関する国などの特別支援施策（住宅関連）

施策の種類	施策の概要	関連省庁
震災復興型総合設計制度の特例	被災した既存不適格マンションについて公開空地を設けるなどの一定の要件のもと、容積率を緩和し、従前の延べ面積での再建を可能とする。	建設省
まちなみデザイン推進事業の補助率の嵩上げの特例	通常の補助率1/3の国庫補助を補助率2/5として適用する。 (被災マンション建替等支援事業)	建設省
災害公営住宅等特別家賃低減対策補助金	被災者が公営住宅等に入居する際に、県市町が行う特別家賃低減に対する国庫補助	建設省
住宅金融公庫の災害復興住宅資金融資の受付期間の特例	住宅金融公庫の災害復興住宅資金融資の受付期間を災害終息日から2年間延長する。	建設省
公団住宅への一次入居	震災直後の被災者の緊急避難先として、公団住宅を神戸市等に貸与。神戸市等は当該住宅を被災者に使用許可。	建設省
被災居住者等に対する公営住宅等の家賃補助金に関する補助対象額の拡大	被災居住者等が、公営住宅、改良住宅および特定優良賃貸住宅に入居する際に、一定期間家賃の減額に対する補助の対象額を拡大する。	建設省
被災資産に代替する資産を取得した場合の固定資産税の特例	阪神・淡路大震災により滅失・損壊した家屋・償却資産の所有者などが、これに代わる家屋・償却資産を取得した場合に、固定資産税額および都市計画税を減額する。	自治省
住宅用地に係わる固定資産税等の特例	阪神・淡路大震災により住宅が滅失・損壊した場合、一定期間の固定資産税および都市計画税について、従前住宅用地であつた土地に、住宅が建設されるまでの間は、住宅用地の認定を弾力的に行われるようとする。	自治省

表4.5.4 阪神・淡路大震災での生活再建支援に関する国などの特別支援施策（その他）

施策の種類	施策の概要	関連省庁
生活福祉資金特別貸付の実施	1. 貸付対象：低所得者に限定しない 2. 資金目的：用途は限定しない 3. 貸付限度額：10万円（特別の場合20万円） 4. 貸付利率：3% 5. 償還期間：5年以内 6. 据置期間：2年以内 申請手続きは極力簡素化し保証人の設定も絶対条件としない	厚生省
健康保険の一部負担金等の支払いの免除	一部負担金および入院時食事療養費標準負担額の免除	厚生省
生活福祉資金（災害援護資金）の貸付	1. 貸付対象：法律に基づく災害援護資金の貸付対象世帯を除く 2. 貸付限度額：150万円 3. 貸付利率：3% 4. 償還期間：8年以内 5. 据置期間：5年以内（通常3年以内）	厚生省
災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害援護資金の貸付	1. 貸付対象：全半壊（焼）世帯、重傷の世帯主など 2. 貸付限度額：350万円 3. 貸付利率：3% 4. 償還期間：8年以内 5. 据置期間：5年以内（通常3年以内）	厚生省
がれき処理費用の特例	倒壊家屋などの解体に要する経費について、災害廃棄物処理の補助対象を拡大し、解体費用の1/2を国庫補助する。 (従来は解体費用は所有者の負担)	厚生省
要援護高齢者の老人ホームへの定員外措置の特例	被災した要援護高齢者のうち、特別養護老人ホームおよび養護老人ホームへの入所が必要なものについて、ショートステイ専用ベットなどを活用し、定員を超えて入所措置を行う。	厚生省
生活福祉資金（転宅費）の特例貸付	1. 貸付対象：仮設住宅等の仮住まいから恒久住宅へ移転する低所得世帯、高齢者、身体障害者世帯および精神薄弱者世帯 2. 資金使途：仮設住宅から恒久住宅への移転に際し必要な経費 3. 貸付限度額：50万円 4. 貸付利率：3% 5. 償還期間：6年以内（通常3年6ヶ月以内） 6. 据置期間：1年以内（通常6ヶ月以内）	厚生省
応急仮設住宅の存続期間	特定行政庁が応急仮設住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上および衛生上支障がないと認めるときは、1年を超えない範囲で延長することができる。	建設省
応急仮設住宅の供与期間	建設基準法の特例措置として、期間延長が可能となったことを踏まえて延長措置が講じられる。	厚生省
被災者の住宅再建における農業振興地域の整備に関する法律に定めた手続きの簡素化の特例	農振農用地区域に被災者が住宅を再建する場合、その住宅用地を農振農用地区域から除外することが必要であるが、手続き、および認可に日数を要する。そのため、被災者の住宅再建といった緊急性の高いものについては、申請者から届出があった時点で、住宅建設の着工ができるものとする。ただし、認可に係わる手続きは、事後に法手順に従い行うことが必要である。	農林水産省
雇用保険求職者給付の支給	○失業給付の支給 失業時のみ→一時的に休業の場合も基本手当を支給	労働省
雇用保険の個別延長給付	○雇用保険給付日数 90～300日→60日延長	労働省
損失に関する個人住民税などの緊急対応	雑損控除の特例として、住宅・家財などの損失額は所得から控除できる。また、被災事業用資産の損失の必要経費参入の特例として所得から控除できる。	自治省

表4.5.5(1) 被災地方公共団体が独自に行った生活再建支援策の概要（住宅再建）

施策の種類	施策の概要	実施主体
生活再建資金制度	震災で住宅が全半壊し、かつ、65歳以上の高齢者、障害者がいる世帯。さらに、住民税などを免除されている低所得世帯に対し、5年間を限度に毎月一定額の「生活再建支援金」を支給する。	復興基金 (兵庫県) 大阪府 「阪神・淡路大震災」
貸付金制度に対する利子補給	被災者が生活福祉資金を借り入れた場合に、借入後5年間利子相当額を補給し無利子とする。	復興基金 (北海道南西沖地震災害)
	被災者が災害援護資金を借り入れた場合に、借入後5年間利子相当額を補給し無利子とする。	"
	被災者が母子・寡婦福祉資金を借り入れた場合に、借入後5年間利子相当額を補給し無利子とする。	"
福祉サービスに関する助成制度	被災世帯の老人や障害者が福祉サービスを活用する際の利用者負担を助成する。	"
災害復興準公営住宅 (特定優良賃貸住宅制度)	震災によって失われた大量の住宅を早急に回復し、県民の生活再建の基礎となる良質な住宅の供給を図るため、ひょうご住宅復興3ヶ年計画に基づき、民間の賃貸住宅の建て替え、新築を支援する。	兵庫県 市町 復興基金 「阪神・淡路大震災」
災害復興(賃貸)住宅の一元的受付・選定	被災者の居住の安定を図り、あわせて被災市街地復興に係る面的整備事業の円滑な実現に資するため、被災地等で供給されるすべての災害復興(賃貸)住宅(災害復興公営住宅、公団・公社賃貸住宅、災害復興準公営住宅)の事業主体が協力して従来の枠組みを超えて一元的に公的賃貸住宅の入居申込者の受付等および入居者の選定等を行う。	兵庫県 市町 兵庫県・神戸市 住宅供給公社 住宅・都市整備公団 「阪神・淡路大震災」
住宅復興助成基金の設置	住宅金融公庫の災害復興住宅資金融資等を利用して、個人住宅を建設・購入、又は賃貸住宅を建設する被災県民のうち、元金据置期間の設定を行うものを対象に初期負担の軽減を図り生活再建を支援するため、国からの補助金を受け入れ、元金据置期間中0.5%の利子補給を行う。	(財)兵庫県住宅建築総合センター 「阪神・淡路大震災」
災害復興(分譲)住宅	被災県民の恒久的な住宅への定住を進めるとともに「ひょうご住宅復興3ヶ年計画」において定める面的整備事業および都市施設整備事業の円滑な実施、並びに新たに開発する新市街地等への定住促進を図るため、住宅・都市整備公団、住宅供給公社、民間事業者等が住宅復興を目的に建設する「災害復興(分譲)住宅」に、入居を希望する被災県民に対し取得支援を行う。	復興資金 「阪神・淡路大震災」
被災者住宅再建支援制度	被災県民が自ら行う恒久的な住宅の再建を支援し、併せて被災者向けの賃貸住宅の建設促進を利子補給等により図ることにより、今後、復興計画等において定められる面的整備事業及び都市施設整備事業の円滑な実施及び新たに開発する都市街地等への定住促進を図る。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
民間賃貸住宅復興支援事業	被災者に対する家賃負担の激減を緩和するために民間賃貸住宅復興建設補助及び民間賃貸住宅家賃対策補助制度を創設し、実施する。	尼崎市 「阪神・淡路大震災」

表4.5.5(2) 被災地方公共団体が独自に行った生活再建支援策の概要（住宅再建）

施策の種類	施策の概要	実施主体
民間住宅共同化支援制度	被災地域において、合計して 300m <sup>2</sup> 以上の 2 以上の敷地について共同利用して一の構えの良質な共同住宅を建設する場合、または建築物の形態や意匠について協調的設計により住宅を建設する場合に、優良建築物等整備事業等を活用して共同施設整備費等への補助を行うとともに、その住宅の建設並びに被災県民がその住宅を購入する資金にあてる住宅金融公庫からの借入金等に対して、当初10年間の利子補給を行う。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災者向けファミリー賃貸住宅建設促進制度	被災地域において、住宅金融公庫の被災者向けファミリー賃貸住宅融資制度又は、住宅・都市整備公団の民営賃貸用特定分譲住宅制度を活用し、被災した賃貸住宅又は持家住宅の所有者がその再建に際し、従前戸数以上の賃貸住宅を被災者向け賃貸住宅として建設しようとする場合及び土地所有者等が新たに被災者向けの賃貸住宅を建設しようとする場合に、その建設資金のうち住宅金融公庫又は割賦償還制度からの借入金に対して、当初 5 年間 1.00% の利子補給を行う。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災マンション建替支援制度	被災したマンションの再建にあたって、区分所有者自ら建て替える場合、あるいは住宅供給公社、住宅・都市整備公団、民間事業者等が建て替えに同意しない被災県民の土地及び区分所有権を買い取ることにより、区分所有者に代わって建物を建設し譲渡する場合、住宅の建設・購入資金のうち住宅金融公庫からの借入金等に対する利子相当分について当初10年間の利子補給を行う。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
(仮称)復興住宅コミュニティプラザの設置	<p>ひょうご住宅復興 3ヶ年計画に基づく恒久住宅建設事業と連携し、住民相互が助け合い、高齢者、障害者等が安心して暮らせるよう支援する福祉コミュニティづくりの推進拠点施設「復興住宅コミュニティプラザ(仮称)」を整備する。</p> <p>►建設費補助：一団の土地に概ね50戸以上集団的に建設される民間復興住宅を対象として</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 概ね50戸以上150戸未満の住宅に設置する場合 2,000万円</li> <li>▪ 150戸以上の住宅に設置する場合 4,000万円</li> </ul> <p>►運営費補助：自治会その他の住民組織または民間支援組織で構成する運営組織に、1組織 1年当たり百万円を限度として補助する。</p>	復興基金 「阪神・淡路大震災」
ひょうご県民住宅復興ローン制度	住宅金融公庫の災害復興住宅融資等のみでは、住宅資金が不足する被災県民を対象に特別融資枠を設け、金利及び償還期間等について住宅金融公庫と同じ程度の融資制度を創設し、被災者住宅再建支援制度等と同じように上乗せして利子補給を行う。	兵庫県 復興基金 「阪神・淡路大震災」
県民住宅ローン既債務対策助成制度	県民住宅ローンの住宅債務を有する被災県民を対象に、5年内の元金据置とそれに伴う償還期間の延長及び据置期間中に 1.5%以内での利子率引き下げを行う。	兵庫県 「阪神・淡路大震災」
自宅再建支援のための不動産処分型融資	震災で住宅を失った65歳以上の高齢者に対し、所有する土地・建物を担保に特定の銀行が融資するもので、市は銀行に預託金を拠出する。 金融機関から資金を借りにくい高齢者の從前の土地での自宅再建を支援する。	神戸市 「阪神・淡路大震災」

表4.5.5(3) 被災地方公共団体が独自に行った生活再建支援策の概要（住宅再建）

施策の種類	施策の概要	実施主体
住宅債務償還特別対策助成制度	既に公的及び民間住宅ローンの住宅債務の償還を行なながら、住宅金融公庫の災害復興住宅融資等を利用して県内に住宅を建設・購入しようとする被災県民の負担軽減のため、住宅金融公庫等及びひょうご県民住宅復興ローン等からの借入金に対し、ローン残債の額に応じ（1,000万円を限度）、負担が急増する6年目～10年目の5年間にわたり利子補給を行う。（平均2%～3%程度の利子補給）	復興基金 「阪神・淡路大震災」
宅地防災工事助成制度	被災県民が地震により被害を受けた宅地の防災工事を行う場合、被災県民の負担の軽減を図り早期の復興を促進し、二次災害を防止するため住宅金融公庫借入金等に対して10年間利子補給を行う。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災宅地に係る二次災害防止対策工事助成制度	被害が大きく、二次災害の恐れの大きい被災宅地の復旧にあたって、公共事業に採択されず、低利の融資制度も利用できない等、宅地復旧が困難な者に対し、二次災害の発生を防止するための応急復旧工事に要する経費を補助することで被災宅地の防災対策を推進する。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
個人住宅資金融資あっせん制度	<p>【神戸市】          神戸市災害復興住宅特別融資制度          新築住宅建設・購入 限度1,500万円 償還25年以内          （3年据置）          中古住宅購入 限度1,000万円 償還20年以内          （3年据置）          住宅改良 限度 500万円 償還15年以内          （3年据置）</p> <p>【尼崎市】          地震被災住宅補修資金緊急特別融資あっせん制度          個人住宅復興資金特別融資あっせん制度          民間賃貸住宅建設資金利子補給制度</p> <p>【西宮市】          個人住宅整備資金融資あっせん制度          新築 限度 1,300万円 25年償還（3年据置）          修繕 限度 500万円 10年償還（1年据置）</p> <p>【芦屋市】          芦屋市災害復興住宅特別融資</p> <p>【伊丹市】          被災した戸建住宅等の建て替え、購入及び補修を行うとともに、市民に対し、負担軽減を図るための支援を行う。</p> <p>【宝塚市】          勤労者住宅資金災害特別融資あっせん制度</p> <p>【川西市】          災害復興住宅資金融資及び利子補給制度</p>	神戸市 尼崎市 西宮市 芦屋市 伊丹市 宝塚市 川西市 復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災マンション共用部分補修支援利子補給	補修額が高額となる分譲マンションの共用部分の補修費借入金に対する利子補給	復興基金 「阪神・淡路大震災」
定期借地権による被災マンション建替支援事業補助	定期借地権方式による被災マンションの再建に対する補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
総合住宅相談所設置運営事業補助	住宅建築総合相談所設置・運営費の補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
ひょうご輸入住宅総合センター設置運営事業補助	輸入住宅総合センター設置・運営費の補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災者向けコレクティブハウジング等建設費補助	コレクティブハウジング等の建設に際し、共同居室空間の整備費の一部を補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
生活福祉金貸付金利子補給等	恒久住宅への移転のための生活福祉金利用者のための利子補給	復興基金 「阪神・淡路大震災」

表4.5.6(1) 被災地方公共団体が独自に行った生活再建支援策の概要（その他）

施策の種類	施策の概要	実施主体
被災者のこころのケア事業	仮設住宅等への巡回指導等を行い、被災者のこころのケア事業を推進する。	兵庫県 「阪神・淡路大震災」
地域型仮設住宅におけるグループホームケア等の実施	<p>高齢者・障害者向け地域型仮設住宅に居住している者に対し、介護員及び看護婦等を派遣し、身体介助サービス等を提供する。</p> <p>▶運営形態：介護員 各棟に4人を派遣 看護婦 各棟に1人を派遣 生活援助員 住宅戸数概ね50戸に2人を派遣</p> <p>▶派遣人員：介護員 54人（尼崎市16人、西宮市16人、芦屋市14人、宝塚市8人） 看護婦 8人（西宮市4人、芦屋市2人、宝塚市2人） 生活援助員 10人（西宮市6人、芦屋市4人）</p> <p>▶対象者：一部介助を要する程度の高齢者等 ▶内容：身体介助、家事援助、夜間における臨時の対応、生活相談等</p>	尼崎市 西宮市 芦屋市 宝塚市 「阪神・淡路大震災」
震災ボランティア活動への支援	被災者の避難生活及び自立を支援する活動を行うボランティアグループに対して助成金を交付する。	復興基金 「阪神・淡路大震災」
ふれあいセンターの設置	<p>仮設住宅に住む高齢者等に対し、ふれあい交流等を通じて心身のケアを行い、自立を支援するとともに、コミュニティ形成の場やボランティア活動の拠点等となる場を提供する。</p> <p>設置主体 ふれあいセンター推進協議会 設置場所 50戸以上の仮設住宅建設地 設置戸数 264ヶ所（7年予定） 面積 概ね100戸以上の仮設住宅地100m<sup>2</sup>程度 50戸以上で上記以外の仮設住宅地70m<sup>2</sup>程度</p> <p>施設規模 仮設プレハブ平屋建物 施設概要 集会室、休養室、相談室、便所（身障者用含）、湯沸室、スロープ等</p> <p>管理運営 市町が公募等により選考したボランティアやコミュニティ団体等の民間の支援組織</p> <p>運営内容 高齢者の自立支援に資する事業 事業期間 仮設住宅の設置期間（概ね2年間）</p>	復興基金 兵庫県 市町 「阪神・淡路大震災」
地域集会所再建費補助	自治会等所有地の地域集会所の復旧に対する補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
私道灾害復旧費補助	私道復旧事業への補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
民間防犯灯復旧費補助	自治会が管理する防犯灯の復旧補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
医療関係施設復興融資利子補給	社会福祉・医療事業団からの借入金に対する利子補給	復興基金 「阪神・淡路大震災」
小規模共同作業所復旧費補助	小規模作業所の復旧補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
消費者生活協同組合貸付金利子補給	県・市貸付金制度に対する利子補給	復興基金 「阪神・淡路大震災」
生活福祉金貸付金利子補給	県が行う生活福祉貸付金に対する利子補給	復興基金 「阪神・淡路大震災」

表4.5.6(2) 被災地方公共団体が独自に行った生活再建支援策の概要（その他）

施策の種類	施策の概要	実施主体
「生活復興県民ネット」設置運営事業など補助	「生活復興県民ネット」（仮称）の設置・運営および関連事業への補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
復興地域コミュニティ拠点設置事業補助	自治組織などが行う集会所などの仮設の地域コミュニティの推進拠点整備費への補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
住宅再建型宅地整備事業補助	住宅等の再建時の私道の整備補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災地しごと開発事業補助	社会的貢献の高い仕事の実施に伴う軽易な業務を新しい就労機会として提供	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災地休職者特別訓練事業補助	特別訓練の実施、訓練生に対する訓練手当の支給	復興基金 「阪神・淡路大震災」
生活復興相談員（仮称）設置事業補助	生活復興相談員（仮称）の設置補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
いきいきライフサポート（仮称）事業補助	「いきいきライフサポーター」（仮称）の設置補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
アルコールリハビリテーション事業補助	アルコールリハビリテーション支援ホームに対する補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
生きがい「しごと」づくり事業補助	被災高齢者などにしごとの場・機会を提供する事業に対する補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
コミュニティプラザ医療相談事業補助	医師による医療相談の実施	復興基金 「阪神・淡路大震災」
健康づくり支援事業補助	被災者の健康増進を支援する事業の実施に対し補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
医療情報ネットワーク整備事業補助	医療情報ネットワークの整備事業に対する一部補助	復興基金 「阪神・淡路大震災」
被災高齢者世帯等生活再建支援金（仮称）	被災高齢者世帯等に対し支援金を給付	復興基金 「阪神・淡路大震災」

#### 4. 5. 5 生活再建支援に関する事前対策

##### (1) 仮設住宅の建設に関する事前対策

###### 1) オープンスペースの恒常的把握

国有地、公有地等の仮設住宅の建設が可能な大規模なオープンスペースの面積、分布状況等を、G I S 等を活用し恒常的に把握する。また、このオープンスペースについては、救援物資基地用地、がれきの一時的な集積用地としての利用も考えられるため、震災後の活用方法についても事前に検討することが望ましい。

###### 2) 民有地借り上げに関する利用協定の締結

一定規模以上の民有地についても、借り上げのシステムを事前に検討し、所有者との協議を進め、合意形成がなされたものについては利用協定を締結することが望ましい。

### 3) 応急仮設住宅供給量の把握

応急仮設住宅建設業者団体（（社）プレハブ建築協会等）と協力し、応急仮設住宅の在庫量および増産可能量を事前に隨時把握することが必要である。

### （2）要援護者の生活再建支援に関する事前対策

#### 1) 要援護者への情報提供のシステム化

災害発生直後から復興期にかけて、高齢者、障害者等の要援護者に対し適切にサービスが提供できるように、警察・消防などの関係機関との情報の収集・提供に関する連携システムを強化することが必要である。

#### 2) 福祉施設の防災機能の強化

高齢者、障害者等の要援護者のため、福祉施設に災害弱者の避難所としての機能を持たせることができるように施設の耐震化や避難者受け入れのための体制の整備等を行うことが必要である。

### （3）リ災証明（被害査定）に関する事前対策

家屋の全壊半壊に対する義援金の配分は、家屋の被害査定に基づき行われる。そのため、家屋の被害査定の際に、査定漏れがあったり、査定の追加・格下げなどが行われた場合には、被害査定結果に関して混乱が生じるおそれがある。そのため、事前対策として次のことを行うことが必要である。

- ・被害査定の査定基準の明確化
- ・査定要員の教育の徹底
- ・応急被災度判定の判定基準の汎用性の向上、G I Sを活用することによる調査及び調査結果の利用の効率化

### （4）義援金に関する事前対策

義援金については、家屋の全壊・半壊に対する義援金の配分を世帯単位で行うか、世帯構成人数を考慮するか等の配分の公平性の問題や、義援金を送る側に特定の地方公共団体の被災者を支援するという意向がある場合の対応等、さまざまな課題が生じる。

これらの課題に対しては、適切な義援金配分ルールを事前に検討しておくことにより対処することが望ましい。

#### (5) がれき処理計画策定マニュアルの事前検討

阪神・淡路大震災では、兵庫県が地震後にがれき処理計画策定マニュアルを作成している。がれき処理は、市街地復興、生活復興など様々な分野の復興事業の進捗に密接に関連するため、迅速に行うことが必要である。市町村が被災後迅速にがれき処理計画を作成し、がれき処理を実施することができるよう、都道府県は、事前にがれき処理計画を策定する際のポイント、留意点等を記したマニュアルを策定することが望ましい。

## 4. 6 地域経済復興支援策

### 4. 6. 1 地域経済復興支援策の目的

地域の経済状況は、その地域の個々の住民にとって、雇用、収入、その他の生活環境の確保の面において非常に大きく係わってくるものであり、被災者の生活再建にも大きな影響を与える。また、財政面からみれば、税収の涵養という点で、地方公共団体の復興財源の確保にも大きな影響を与える。従って、地域経済復興は被災地の復興にとって重要な課題であるといえる。

特に行政が行うべき地域経済の復興支援の柱としては、経済基盤が脆弱な中小企業の自立支援、地域経済全体の活性化のための支援等があげられる。

### 4. 6. 2 地域経済復興支援策を決定する際のポイント

震災による経済的ダメージの大きさは、被災前の地域の経済状況や被災事業者の種類等によって大きく変わってくる。このような地域の特性や、被災状況を十分に考慮し、どのような地域経済復興施策を実施していくのか決定しなければならない。地域経済復興施策を決定する際のポイントとして次のものがあげられる。

#### — 地域経済復興支援策を決定する際のポイント —

- (1) 被災前の地域経済状況および特性
- (2) 被災事業者の種類・規模
- (3) 被災の状況

#### (1) 被災前の地域経済状況および特性

産業構造的な問題を抱えている地域が被災した場合には、産業基盤の復旧・復興とあわせて新産業の育成等を行っていくことが必要となる。

このように、被災前の地域の経済状況や特性を十分に把握し、復興を契機により発展していくためにはどのような支援を行っていくことが必要となるのか十分に検討し、地域経済復興支援策を決定することが重要である。

#### (2) 被災事業者の種類・規模

中小企業と大企業では、復旧・復興の過程で必要となる地域経済支援策が異なってくる。例えば、被災した中小企業は事業の場の確保や金融面での支援を必要とするに対し、大企業は地震後も経済活動を継続し行っていくために必要となる産業関連基盤の整

備を主に必要とする。

このように、被災事業者の規模や種類を十分に把握し、適切な地域経済復興支援策を決定することが重要である。

### (3) 被災の状況

事業者の被災の状況によって、地方公共団体が行うべき地域経済復興支援策は大きく変わってくる。例えば、震災によって事業の場を失った事業者に対しては、事業の場の確保に係わる支援策を実施することが必要となるし、資産を失った事業者に対しては、金融面での支援を行っていくことが必要となる。

このように、被災の状況や特質を十分に把握し、適切な地域経済復興支援策を決定することが重要である。

中小事業者に対する経済復興支援策を、事業者の被災状況に着目しまとめると次のようになる。

表4.6.1 事業者の被災状況に応じた地域経済復興施策

種類 対象	金銭的支援	事業の場の確保	その他
事業の場を失った事業者	<ul style="list-style-type: none"><li>○資金融資の簡易迅速化、条件等の緩和</li><li>○金融機関の資金の円滑化を図るための支援</li><li>○低利融資の実施</li><li>○利子補給の実施</li><li>○金融制度特別措置の周知</li><li>○社会保障関連の支援</li><li>○使用料・税の減免</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○仮設店舗の建設支援</li><li>○仮設工場の建設支援</li><li>○事業用地等の提供・斡旋</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○相談所の開設</li><li>▪ イベントの実施</li><li>▪ 観光産業振興策の実施</li></ul>
資産を失った事業者			

#### 4. 6. 3 地域経済の復興支援施策のフロー

地方公共団体が行う地域経済の復興施策は、個々の事業者を対象とした施策や産業の高度化や新産業の誘致・育成といった地域全体に波及効果を及ぼすような施策の2つに分類できる。個々の事業者を対象とした具体的な施策には、主に相談体制の整備、融資等の金融支援、仮設工場・店舗の建設等の事業の場の確保といったものが考えられる。

また、地域経済の復興を図るためにには、産業関連基盤の早期復旧を図ることも必要である。

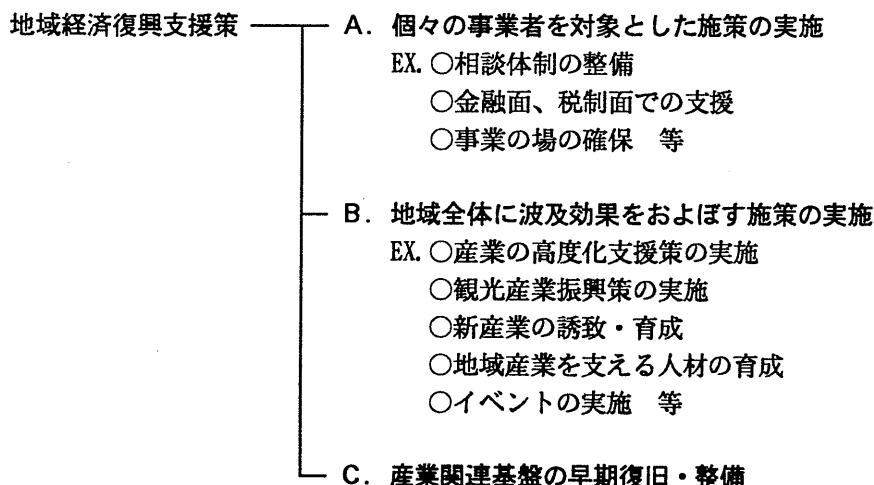


図4.6.1 地域経済復興支援策の種類

##### A. 個々の事業者を対象とした施策の実施

###### (1) 産業被害の状況把握（都道府県、市町村）

震災直後の緊急対応および復興に向けての施策を検討するために、業種別・規模別被害額等について調査を行い（地域経済の復興計画を作成するための調査）、再建のための資金需要等を把握する。

###### (2) 産業復興に関する総合相談体制の整備（都道府県、市町村）

被災事業者の事業再開等に関する各種相談に総合的、かつ機動的に対応するために、被災地方公共団体と商工会議所等が一体となって産業復興に関する相談体制を整備するとともに、復旧・復興に関する各種情報提供を行う。また、人員が不足した場合には、関係する行政機関等に応援を要請する。なお、法律相談や税務相談にも対応できるよう弁護士や税理士にも協力を要請する。

### (3) 金融面、税制面での支援の実施<sup>1</sup>（都道府県、市町村）

#### 1) 資金融資の簡易迅速化、条件等の緩和<sup>2</sup>

被災地を管轄する金融機関に対して被害の状況に応じ貸付手続きの簡易迅速化、貸付条件の緩和等について特別の取扱を実施するよう要請する。

具体的には、融資限度額の引き上げ、補償限度額の拡充、償還期間の延長などがあげられる。

#### 2) 金融機関の資金の円滑化を図るための支援の実施

震災復興時の旺盛な資金需要により、金融機関の資金が不足することも想定される。その場合、都道府県、市町村が金融機関（一般金融機関および政府系金融機関）に対し、都道府県、市町村の資金を委託し、資金の円滑化を図る。

#### 3) 新たな低利融資制度の創設

本格的な復興資金需要に対応するために、通常金利を下回る低金利の融資制度を創設する。この際、融資限度額、利率、融資期間、融資目標額等についても定めることが必要である。また、新たな融資制度の創設にともない保証需要が増加するため、保証協会の基本財産の造成に対する出捐等を行うことが必要となると考えられる。

#### 4) 利子補給の実施

融資を受けた事業者に対し利子補給を行い支援する。

その際、利子補給をする事業者の基準を設定することが必要である。

#### 5) 金融制度・金融特別措置の周知<sup>3</sup>

国、地方公共団体並びに政府系金融機関等が行う金融の特別措置について事業者への周知徹底を図る。

---

#### \*「金融面、税制面での支援の実施」に関する留意点

○経済基盤が脆弱である中小事業者の経済復興は、長期化する傾向にある。このように、経済復興に要する期間は、事業規模や業種によってまちまちである。そのため、一律的な支援策だけでなく、個々の事業者の特性に応じたきめ細かい支援策を実施していくことが必要である。

○地域産業全体への波及力の大きい大企業についても、税制、金融面での支援を行い、早期事業復旧を支援することが必要である。

<sup>2</sup>: ■兵庫県では、被災により大きな打撃を受けた地盤産業等地域中小企業団体等が、その産業の復興を図るために実施する見本市等販路開拓、人材養成、共同PR等の事業に対し所要経費の一部を補助している。

<sup>3</sup>: ■兵庫県では、国の「事業革新円滑法」等を活用した事業革新への支援（金融・税制支援）を復興事業の一つとし、この制度の周知を図っている。なお、この「事業革新円滑法」に基づく税制・金融支援には、日本開発銀行等による低利融資、不動産所得税の特例などがある。

#### **6) 社会保険関連の支援**

被災した事業所に対し、社会保険等の面で特例措置等を設け復興を支援する。具体的には、保険料（健康保険等）の納付猶予、拠出金（老人保健）の納付猶予、保険料の免除（健康保険）などがあげられる。

#### **(4) 仮設賃貸工場等の建設（都道府県、市町村）**

工場が倒壊または焼失等の被害を受けた中小企業に対し、都道府県、あるいは市町村が仮設の工場等を建設し、事業者が自ら製造工場を確保するまでの間、暫定的に低廉な賃料等で貸し付ける。

#### **(5) 仮設店舗建設支援の実施（都道府県、市町村）**

店舗が倒壊または焼失等の被害を受けた商店は、仮設店舗等により営業を再開することになるが、仮設店舗建設補助制度等を設け、仮設店舗建設の資金援助を行う。

### **B. 地域全体に波及効果をおよぼす施策の実施**

被災地域全体を対象としたイベントやプロジェクトの誘致、観光・地場産業のP R等を実施することにより、地域経済全体の活性化を図る。

また、地域経済の復興にあたって地域の産業構造等を変革する必要がある場合には、新産業の育成、産業の高度化等を行う。

### **C. 産業関連基盤の早期復旧・整備**

地域経済の復興を図るために、港湾・道路・鉄道・情報通信基盤等の都市基盤施設の早期復旧・整備が必要不可欠である。都道府県、市町村自らが管理する都市基盤施設の迅速な復旧を行うことはもちろんのこと、民間事業者が管理する都市基盤施設についても迅速な復旧を要請する。

#### 4. 6. 4 過去の災害における地域経済復興に関する特別支援策

阪神・淡路大震災に着目し、国が講じた特例措置、被災地方公共団体が独自に行った生活再建施策等を整理すると次のような（表4.6.2参照）。

表4.6.2(1) 阪神・淡路大震災における地域経済復興に関する国の特例措置および地方公共団体独自の施策

事業名	事業主体	事業概要
創設・拡充された中小企業金融公庫等の融資制度の活用による中小企業の緊急復旧・本格復興の支援（災害復旧貸付制度の実施）	国 兵庫県 市町 復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>■緊急災害復旧資金融資制度の創設           <ul style="list-style-type: none"> <li>・融資対象者 事業所の建物に直接被害を受けた中小企業者等 〔融資目標額 4,000億円（県 2,900、神戸市 1,100）〕</li> <li>・資金用途 店舗、工場建設（仮設含む）等に要する設備資金及び災害復旧に要する運転資金</li> <li>・融資条件               <ul style="list-style-type: none"> <li>限度額 企業 5,000万円（組合 1億円） 〔うち運転資金 3,000万円、組合 6,000万円〕</li> <li>利 率 2.5%</li> <li>期 間 10年（据置 3年）</li> <li>信用保証 必要</li> <li>利子補給 対象者：事業所が全・半壊（全・半焼）した中小企業者等 対象限度額：融資額のうち2,000万円以下</li> <li>期 間：当初 3年（3年間実質無利子）</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
	兵庫県 神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>■緊急特別資金等の融資対象者の拡大           <ul style="list-style-type: none"> <li>・融資目標額 600億円</li> <li>・融資対象者 平成7年1月18日以降、1ヶ月間の売上げが前年同月比20%以上減少し、かつ、その後2ヶ月間を含む3ヶ月間の売上げが前年同月比20%以上減少または減少見込みの者</li> <li>・融資条件 限度額 2,000万円 利率 2.8% 期間 5年（据置 1年） 信用保証 原則必要</li> </ul> </li> </ul>
	国 兵庫県 神戸市 復興基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>■中小企業災害復旧貸付制度の充実強化           <ul style="list-style-type: none"> <li>政府系中小企業金融機関（中小企業金融公庫、国民金融公庫、商工組合中央金庫、環境衛生金融金庫）</li> <li>直接被害を受けた特別被害者に対して               <ul style="list-style-type: none"> <li>・貸付金利の引き下げ[当初3年間 3.0%→同実質 2.5%]</li> <li>・貸付限度額の引き上げ [1,000万円→3,000万円]</li> <li>・貸付期間及び据置期間の延長 [10年（据置 2年）→15年（据置 5年）]</li> </ul> </li> <li>利子補給 対象者：特別被害者（直接被害者）のうち事業所が全・半壊（全・半焼）した中小企業者等 対象限度額：融資額のうち2,000万円以下 期 間：当初 3年間（3年間実質無利子）</li> </ul> </li> <li>■小企業等経営改善融資（マル経）の貸付限度額の引き上げ           <ul style="list-style-type: none"> <li>・国民金融公庫 被災企業者のうち、特に経営基盤が脆弱で担保力の乏しい小企業者等について貸付限度額を引き上げる (550万円→750万円)</li> </ul> </li> </ul>

表4.6.2(2) 阪神・淡路大震災における地域経済復興に関する国の特例措置および地方公共団体独自の施策

事業名	事業主体	事業概要																				
創設・拡充された中小企業金融公庫等の融資制度の活用による中小企業の緊急復旧・本格復興の支援 (災害復旧貸付制度の実施)	宝塚市	<p>■災害復旧融資制度の創設 被災を受けた中小企業の災害復旧のための設備資金・運転資金等を低利で融資する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業振興事業災害特別資金 資金使途 災害復旧のための設備資金又は運転資金 限度額 1,500万円以内（据置3年以内） 貸付期間 10年以内 貸付利率 年 2.5%</li> <li>・小規模企業振興災害特別資金 限度額 500万円以内（他は同上）</li> </ul> <p>&lt;類似制度創設市&gt; 尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、川西市</p>																				
	国	<p>■本格的事業復興のための災害復旧貸付制度の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・融資条件 限度額 中小企業公庫 1.5億円→3億円 国民金融公庫 3,000万円→6,000万円</li> <li>期間（設備資金） 10年（据置2年） →15年（据置2年）</li> </ul>																				
中小企業への既往融資償還猶予等条件変更弾力化	国 兵庫県 市町	<p>■既往債務の返済猶予 【事業概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・中小企業融資制度の返済猶予 1年間の償還期間延長</li> <li>・中小企業設備近代化資金等の償還免除</li> <li>・中小企業設備近代化資金等の返済猶予 2年内の償還期間延長</li> <li>・政府系中小企業金融機関の既往債務の返済猶予</li> <li>・中小企業事業団の高度化融資の償還期限延長 3年以内（現行2年以内）延長</li> </ul>																				
	国 兵庫県	<p>■中小企業設備近代化資金貸付金等の償還期間の延長 被災した中小企業者に対する設備近代化資金貸付及び設備貸与に係わる償還期間等を延長する。</p> <p>近代化貸与 現行5年（据置1年）→7年（据置1年） 設備貸与（割賦） 現行4年半（据置6月）→6年半（据置6月）</p>																				
信用保証制度の充実、信用保証料の補助	県信用保証協会	<p>■信用保証制度の充実 被災した中小企業に対する信用補償限度額を拡充</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>通常</th> <th>激甚災禍</th> <th>対象</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>普通保証</td> <td>2億円</td> <td>2億円</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>無担保保証</td> <td>2,000万円</td> <td>2,000万円</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>うち無担保 ・無保証人</td> <td>500万円</td> <td>500万円</td> <td>従業員20人以下 商業・サービス業 5人以下</td> </tr> <tr> <td>"</td> <td>—</td> <td>1,000万円</td> <td>すべての中小企業</td> </tr> </tbody> </table>	区分	通常	激甚災禍	対象	普通保証	2億円	2億円	—	無担保保証	2,000万円	2,000万円	—	うち無担保 ・無保証人	500万円	500万円	従業員20人以下 商業・サービス業 5人以下	"	—	1,000万円	すべての中小企業
区分	通常	激甚災禍	対象																			
普通保証	2億円	2億円	—																			
無担保保証	2,000万円	2,000万円	—																			
うち無担保 ・無保証人	500万円	500万円	従業員20人以下 商業・サービス業 5人以下																			
"	—	1,000万円	すべての中小企業																			
国 兵庫県 市町 民間	<p>■信用保証協会の基本財産の造成 保証協会は、基本財産の60倍を超えて保証できないことになっており、現在の保証協会の基本財産の状況では、中小企業者の保証ニーズの高まりに応えきれず、被災中小企業者の災害復興への取組みに支障をきたす恐れがあるため、基本財産の緊急造成を行う。</p>																					
市	<p>■信用保証料の補助 災害復旧融資を利用する中小企業等に対し、信用保証料を市が負担する。（神戸市、尼崎市、西宮市、伊丹市、芦屋市、宝塚市、川西市）</p>																					

表4.6.2(3) 阪神・淡路大震災における地域経済復興に関する国の特例措置および地方公共団体独自の施策

事業名	事業主体	事業概要
中小企業への緊急災害復旧 資金融資等への利子補給	洲本市	政府系金融機関等の融資制度利用者に対し、利子補給を行う。 <類似制度創設市> 明石市、津名町、淡路町、一宮町、五色町、東浦町、緑町、西淡町、三原町、南淡町
中小企業設備近代化資金貸付金等の事業規模拡大	国 兵庫県	被災地域における設備資金需要に対応し、被災中小企業者の事業活動再開を支援するため、設備近代化資金貸付および設備貸与の事業規模の拡大を図る。
事業用地等の情報提供、斡旋	兵庫県 市町	■事業用地の情報提供と斡旋 被災工場で一刻も早い操業再開を希望する企業のため、県下の産業団地、その他一般用地、空工場等に関する情報を収集し、総合相談所を通じて情報提供を行う
仮設工場、店舗、事務所等の設置支援	国 兵庫県 神戸市	■仮設工場の設置支援 ケミカルシューズ、機械金属業界等に対し、本格的な操業に備え、受発注取引ルートの確保を図るため、当面の応急措置として仮設工場を設置し、早期事業再開を支援する。
	国 兵庫県 市町 復興基金	■共同仮設店舗の設置支援 第3セクター等が共同仮設店舗を設置し、商業者に賃貸する事業や商業者の団体が共同仮設店舗を設置する事業に対し支援することにより、商業の早期復興を図る。 ・中小企業高度化事業 第3セクター等が共同仮設店舗を設置し、商業者に貸与する場合に、その設置に必要な資金の一部を融資する。 ・共同仮設店舗緊急対策事業 商業者の団体が共同仮設店舗を設置する事業に対し、その設置に必要な資金の一部を助成する。
事業共同組合等の共同施設の機能復旧支援等	国 兵庫県	■事業協同組合等の共同施設の復旧に対する補助 被害を受けた事業共同組合等の共同施設の復旧に要する経費の一部を助成する。 ・対象事業 協同組合 ・対象施設 倉庫、生産施設、加工施設、検査施設、共同作業場、原材料置場、販売施設 ・補助率 3／4
	兵庫県 市町 民間	■復興支援チームによる商店街・小売市場の指導 被災商店街・小売市場の早期復興を支援するため、県・市・商工会議所（商工会）が共同して再建のための個別指導を行う地域別の支援チームを設置し、相談から事業化に至るまで一貫した指導を行う。
商業基盤施設、商業施設の整備に対する補助・低利融資	国 兵庫県	■商業基盤施設備に対する補助・低利融資 ・商業基盤施設等整備に対する補助 被害を受けた商店街・小売市場のアーケード・カラー舗装等の商業基盤施設の再整備に要する経費の一部を助成することにより、円滑な商店街・小売市場の復興を図る。 ・災害復旧高度化事業 商店街・小売市場がアーケード・カラー舗装等の共同施設や共同店舗等の施設を再整備する場合、その整備に要する費用の一部を融資する。
	国 兵庫県	■商店街等の共同施設等の復旧に対する補助・低利融資 ・商店街等の共同施設等の復旧に対する補助 被害を受けた商店街・小売市場のアーケード・カラー舗装等の共同施設や共同店舗等の施設の復旧に要する経費の一部を助成する。 ・災害復旧高度化事業 商店街・小売市場がアーケード・カラー舗装等の共同施設や共同店舗等の施設を復旧させる場合、その復旧に要する一部を融資する。

表4.6.2(4) 阪神・淡路大震災における地域経済復興に関する国の特例措置および地方公共団体独自の施策

事業名	事業主体	事業概要
地場産業の販路開拓や共同PR事業等に対する補助	兵庫県 神戸市 復興基金	被災により大きな打撃を受けた地場産業等地域中小企業団体等が、その産業の復旧を図るために実施する見本市等販路開拓、人材養成、共同PR等の事業に対し、所要経費の一部を補助する。
新産業創造プログラムの充実	兵庫県	<p>生活の質の向上に役立つ新たな製品・サービス分野の開拓を支援し、成熟社会に相応しい新産業の創出を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・拡充内容           <ul style="list-style-type: none"> <li>重点テーマの設定：重点テーマを設定し、重点課題の解決に資する産業を育成する。（7年度：情報通信関連産業、防災関連産業）</li> </ul> </li> <li>対象者の拡大：新たに創業しようとする個人も対象として、社内ベンチャー、学生ベンチャー等のスタートアップを支援するとともに、新たに兵庫県内へ進出する事業者も対象とする。</li> <li>・支援内容           <ul style="list-style-type: none"> <li>研究開発補助金：限度額 5,000万円、補助率1/2以下</li> <li>企業化・商品化補助金：限度額 500万円、補助率1/2以下</li> <li>企業化・商品化融資：限度額 7,000万円、融資機関7年以内、利率 3.0%、融資目標額 15億円（7年度）</li> </ul> </li> </ul>
中小企業創造活動促進法に基づく創業及び研究開発支援	国 兵庫県	産業空洞化、国内市場の成熟化等経済の構造的な変化の中、著しい新規性を有する生産、販売、役務の提供の技術に関する研究開発及びその成果の利用又は成果の利用のために必要な需要の開拓を行う中小企業者等（個人を含む）を支援する。
雇用維持奨励金制度	復興基金	<p>被災地を中心に、事業主の講じた休業等雇用維持の措置に要した経費の一部を助成することにより、事業主の雇用維持に向けた取り組みを支援し、事業活動の再開等に際しての人材確保に向けた雇用の維持確保を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・支給対象           <ul style="list-style-type: none"> <li>地 域 11市12町（災害救助法適用地域を管轄する共職業安定所管内）</li> <li>対 象 者 対象地域内に所在する事業所の事業主のうち事業活動の縮小を余儀なくされた事業主で、雇用維持措置（休業、出向、教育訓練）を実施した者</li> <li>対象機関 平成7年4月1日～平成8年3月31日の間に行われる雇用維持措置</li> </ul> </li> <li>・支給内容           <ul style="list-style-type: none"> <li>対 象 事業主が実施した雇用維持のための措置に要した経費（休業手当、教育訓練期間中の賃金、出向元負担賃金）</li> <li>支 給 率 大企業1／9、中小企業1／8</li> </ul> </li> </ul>
企業における技術・技能者の人材確保支援	国 兵庫県	産業雇用安定センター及び兵庫県雇用情報プラザにおいて被災企業の技術者・技能者の出向人材登録を積極的に行うとともにこれら技術者・技能者の一時的に受け入れが可能な企業を開拓し、両者のマッチングを促進し、被災企業の事業再開後の人材確保を支援する。
雇用・労働相談窓口の開設	国 兵庫県	■雇用・労働相談窓口の開設 被災した事業所及び求職者に対する相談窓口を開設し、雇用の安定を図る。
中小企業事業転換等能力開発給付金制度及び生涯能力開発給付金制度の特例措置	国 兵庫県	被災地における雇用の維持を図るため、中小企業事業転換能力開発給付金並びに生涯能力開発給付金制度のうちの能力開発給付金並びに事故啓発助成給付金については、特例として高率の助成率を適用する。

表4.6.2(5) 阪神・淡路大震災における地域経済復興に関する国の特例措置および地方公共団体独自の施策

事業名	事業主体	事業概要
被災者雇用奨励金制度	復興基金	震災によりその居住する家屋に被害を被った被災者を雇い入れた事業主に対し、一定の奨励金を支給することにより、被災者の早期就職と生活の安定を確保するとともに、人材の地域内定着を図る。
合同就職面接会の開催	国 兵庫県	被災求職者等のニーズに基づいた積極的な求人確保を図り、被災求職者等の早期再就職を目的として実施する。
総合相談所での相談の実施	国 兵庫県 市 民間	<p>■総合相談所での相談の実施  <b>[事業概要]</b>          震災に伴う神戸・阪神間の経済環境の変化に対応するため被災地域に総合相談所を開設し、被災企業等の金融、税務、法律等の経営相談を実施する。</p> <p>[7年度～11年度]          • 7年度事業          上記事業の実施（相談件数：16,198件（7月末現在））</p>
	国 兵庫県	<p>■被災中小企業組合等の相談事業の実施  <b>[事業概要]</b>          被災中小企業組合の今後の運営に関する金融・税務・法律等の個別専門指導等の実施に対し助成する。</p> <p>[7年度～11年度]          • 7年度事業          被災中小企業組合復興支援事業          補助率 10／10（県1／2、国1／2）          対象 兵庫県中小企業団体中央会          内容 移動中央会の開催 2回          個別専門指導の実施 18回</p>

#### 4. 6. 5 地域経済復興施策に関する事前対策

##### (1) 中・長期的な産業振興の基本方針の明確化

地域経済復興施策を実施するにあたっては、既存の産業振興施策や計画との整合を図ることが必要であり、地域別・業種別の中・長期的な産業振興の基本方針を事前に明確化することが重要である。

##### (2) 仮設営業基盤に関する事前対策

中小企業の工場等が被災した場合には、地方公共団体が仮設の工場を建設し、被災事業者に低廉な賃料で貸し付ける。このような仮設営業基盤についても、仮設住宅同様、建設用地の事前選定、建設用資材の事前準備等について検討を行うことが必要である。

#### 4. 7. 復興財源の確保

##### 4. 7. 1 復興財源確保の目的

大規模地震災害からの復興においては、都市基盤の整備、生活再建支援、地域経済復興支援等の様々な分野にわたる多くの復興事業を行っていくことが必要となり、復興のための事業費が莫大なものとなる場合もある。しかし、被災地方公共団体は震災の影響により、税収等が落ち込むなど財政状況の悪化が懸念される。このため、復興事業を円滑に行っていくためには、税源の涵養を図るとともに、復興財源を確保することが必要である。

また、各分野の復興事業に十分配慮し予算編成を行うとともに、効率的かつ効果的な行政運営を進めていくことが必要である。

##### 4. 7. 2 復興財源確保のフロー

復興財源確保方策として、主に次の方策があげられる。

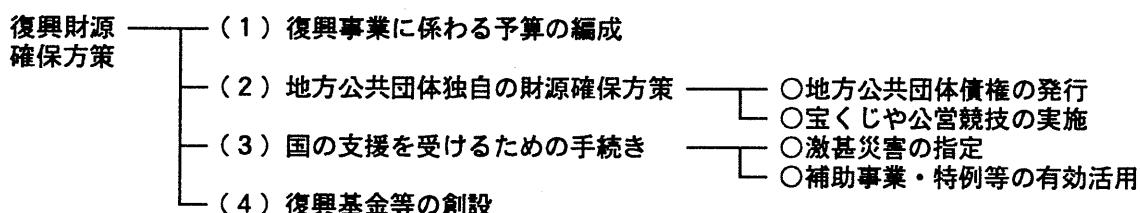


図4.7.1 復興財源確保方策の種類

###### (1) 復興事業に係わる予算の編成<sup>1)</sup>

###### 1) 補正予算の編成（都道府県、市町村）

生活再建支援といった早急に行うべき事業の予算化を図るために、予算の補正を行う。

<sup>1)</sup> 「復興事業に係わる予算の編成」の留意点

○迅速な対応が必要であり、議会等を召集する時間的余裕がない場合には、首長の専決処分によって予算の補正を行うことが必要である。

○震災の影響による税収の減少等により、正確な予算規模を把握することが困難な場合には、復旧・復興以外の分野について、予算編成を骨格予算にすることが必要である。

○市民ニーズの変化や費用効果の面から既存事業を再点検し、様々な観点からコスト削減に努め、効果的な行政運営を進めることが必要である。

○復興事業を効果的・効率的に進めていくためには、事業や施策の優先順位を意識し、緊急性が高く、事業の波及効果の大きなものから着実に予算化を図ることが必要である。

■阪神・淡路大震災では、兵庫県は平成7年度当初予算において、震災復興対策事業に効果的に取り組むために、震災対策を県政の最重点課題として位置づけ、震災対策にかかる経費は年間を通じその時点で見込めるものを予算計上した。震災対策以外の行政分野については、県税収入の動向など災害がおよぼす各般の影等の確たる見通しが現段階では得られないため、公共事業や、県単体事業等については平成6年度当初予算計上額と同額、あるいは80%相当額と概算上するのみ予算とした。（これを「骨格予算」と称している）

通常の予算においても、震災対策・復興対策を最重要課題として位置づけ、予算編成を行う。

#### (2) 地方公共団体独自の財源確保方策（都道府県、市町村）

##### 1) 地方公共団体の債券の発行

災害対策債、歳入欠かん債等を発行し、復興財源の確保を図る。その際、健全な財政を維持することについても配慮することが必要である。

##### 2) 宝くじ・公営競技による財源の確保

災害復興を目的とした宝くじを発売し、収益金を財源として確保する。

また、競馬、競輪、オートレース、競艇の各公営競技において、震災復興支援レース等を開催し、収益金を復興財源とする。

#### (3) 国の支援を受けるための手続き<sup>\*1</sup>（都道府県、市町村）

大規模な震災が発生した場合には、公共施設の被害情報を激甚法に定める事項にしたがって迅速に調査し実状を把握し国に報告し、激甚災害の指定が受けられるよう努め、復旧・復興事業にかかる財政援助措置が受けられるようにする。また、復興事業を推進するために、既存の国の補助事業・特例等を有効に活用していく。

#### (4) 震災復興基金の創設<sup>\*2</sup>（都道府県、市町村）

##### 1) 基金の運用および基金による支援を実施する組織の設立

復興基金の管理・運用および基金の運用益による支援を実施する財団法人等を設置する。

##### 2) 基金の財源の確保

復興基金の基本財産、運用財産等を負担する<sup>\*3</sup>。また、宝くじ等の収益の一部も基金に交付する。

##### 3) 基金の運用および支援の実施

---

<sup>\*1</sup>「国の支援を受けるための手続き」の留意点

○活用可能な補助事業や特例の特性を十分に把握し、効果的に国の補助事業・特例を活用する。

<sup>\*2</sup>「震災復興基金の創設」に関する留意点

○復興基金の運用および復興基金による復興施策は、地方自治体ではなく、地方自治体等が設立した財団法人によって行われるケースが多い。この財団法人は公的性格が強い。このような場合、復興基金を活用し機動的・弾力的な施策を実行していくとともに、同時に復興基金の目的・活用方法等を明確に定めることも必要である

<sup>\*3</sup>：阪神・淡路大震災では、交付税措置が見込まれる地方債が復興基金の主たる財源とされた。

復興基金を運用し、運用益を住宅対策事業、産業対策事業といった復興事業に活用する。

表4.7.1 阪神・淡路大震災復興基金の内容

目的	阪神・淡路大震災からの早期復興のための各般の取組を補完し被災者の救援および自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的、機動的に進めることにより、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生すること。
基金の規模	9,000億円（出損金+長期貸付金） (設立当初6,000億円であったのが平成9年3月に3,000億円増額された)
基金の財源	(1) 出損金：200億円（県2／3、神戸市1／3） (2) 長期貸付金：8,800億円（設立時5,800億円であったのが3,000億円増額された） (3) 別途 宝くじ収益金交付金：139.6億円 国庫補助金：14億円
事業の予定期間	10年間
事業内容	○被災者の生活の安定・自立および健康・福祉の増進を支援する事業 ○被災者の住宅の再建など住宅の復興を支援する事業 ○被害を受けた中小企業者の事業再開など産業の復興を支援する事業 ○被害を受けた私立学校の再建など教育・文化の復興を支援する事業 ○被災地域の早期かつ総合的な復興に資する事業

## 参考資料

参考資料 1 海外における生活再建支援策	-----	1
1 - 1 アメリカ連邦政府・ノースリッジ地震被災者支援策	---	1
1 - 2 イギリスにおける自然災害被災者支援策	-----	6
1 - 3 ドイツにおける被災者に対する生活再建支援策	-----	12
1 - 4 フランスにおける被災者に対する生活再建支援策	---	25
参考資料 2 復興に関連する事業制度の概要	-----	34
2 - 1 土地区画整理事業のフロー	-----	34
2 - 2 土地区画整理事業の種類	-----	35
2 - 3 地区計画の種類	-----	37
2 - 4 密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備 事業の概要	---	38
2 - 5 港湾計画の策定手続き	-----	38

## 参考資料1 海外における生活再建支援策

### 1-1 アメリカ連邦政府・ノースリッジ地震被災者支援策

#### 1 はじめに

自然災害の被災者支援策の調査のうち、独仏英の三ヶ国は現地調査を行ったが、アメリカに関しては、文献調査にとどまった。また、本稿では特に、阪神・淡路大震災の発生したちょうど1年前の1994年1月17日の早朝（4時30分）発生したカリフォルニア州ノースリッジ地震の被災者支援策についての調査を行った。

参考文献としては、主に、連邦政府の公式報告書「復興再建への財政運用」、「ノースリッジ地震—一年後の報告」(ともに、ウェルフェア26号、1997年掲載)、東京都職員研修所訳「ノースリッジ地震1周年報告書 地震の直後に準備されていた市の対応」(インターネット・アドレス：[WWW.TOKYO-TELEPORT.CO.JP](http://WWW.TOKYO-TELEPORT.CO.JP))、その他インターネットを活用し収集した各種資料(FEMA(連邦緊急事態管理庁)  
[HTTP://WWW.FEMA.GOV](http://WWW.FEMA.GOV))を参照した。

なお、1987年10月1日のカリフォルニア州 Whittier 地震の報告書(Household and Community Recovery after Earthquakes)によれば、FEMAは自宅所有者に3ヶ月、借家人に1ヶ月の援助金を払ったが、ノースリッジ地震の際にはこの支援プログラムはバージョン・アップされている。

#### 2 災害の規模の差

まず、考察の前提として、災害の比較をする。ノースリッジ地震はアメリカでは最大規模の地震ということであるが、阪神・淡路大震災と比較すれば、その規模は非常に小さい。表1に比較表を掲げるが、地震の大きさが違う上、被災額も、推定であるが、5倍は違い、死者数は100倍程度異なっている。これが日米の対応の差異に大きな影響をもたらした大きな原因と思われる。

表1 震災被害比較表（概数）

	阪神・淡路大震災	ノースリッジ地震
マグニチュード	7.2	6.7
死者	約6,425人	61人
負傷者	43,772人	8,700人以上(1万人?)
避難者数	34万人(ピーク時1月20～24日)	
被災者数		66.7万人 4万人以上が食糧か住宅を失う ホームレス数千人
金銭支援		個人及び家族助成金 20万世帯、179億円
被害金額	10兆円	2兆円
損壊家屋	488,222棟	被援助世帯数40万 連邦支出額1,100億円
全壊	110,457棟 (181,591世帯)	1万6,000戸が居住不能
半壊	147,433棟 (274,710世帯)	4万5,000世帯分が損傷
一部損壊	230,332棟	
焼失家屋	(非住家を含む)7,483棟 (罹災世帯9,017世帯)	
電気ガス水道	260万世帯停電 ガス86万世帯供給停止 127万戸断水	100(150?)万世帯 供給停止 70万人断水
電話	30万回線不通	
下水管・水道管	多数損傷	
災害廃棄物	約2,000万トン	
失業者	1.8万人(推計※)	4,587人

※前年度と震災年度の求職者数の差（兵庫県職業安定課調査）

日本のデータは、消防庁災害対策本部の最新情報（1996年12月26日付け）のほか、兵庫県震災復興研究センター・大震災と人間復興（青木書店、1996年）11～12頁、阪神・淡路大震災兵庫県災害対策本部・阪神・淡路大震災一兵庫県の1ヶ月の記録（1995年）を参照した。

日米のデータの取り方が異なるので、正確な比較はできない。?はデータが矛盾していたり、複数あったりするもの。金額は1ドル100円で換算。

### 3 連邦政府の迅速な対応

連邦は11,100億円（111億ドル、便宜上1ドル100円換算）を支出して、迅速に支援した。この支出額はこれまでの自然災害で最高であった。財政支援に大きな役割を持つのは、F E M A のほか、中小企業庁（S B A）、運輸省（D O T）、住宅都市開発省（H U D）である。

アメリカの報告書では、縦割行政の打破、迅速、協調が強調されている。「いつもの通りの仕事ぶりはもうたくさんである」とあるように、官僚制をそぎ落として、迅速な意思決定と出動が行われ、協調と協働で復興活動をした。「連邦機関は正規の緊急事態の発動無しに支援に殺到」と報道されている。

しかしながら、ノースリッジ地震の対応が阪神・淡路大震災における日本の対応に比べて迅速であったとは必ずしも言えない。なぜなら、この2つのケースの間には、その前提条件に差があり、単純な比較は難しいと思われるからである。阪神・淡路大震災の災害の規模が極度に大きいことや日本では土地所有形態が複雑で、住宅の建て方も異なるなどの事情が大きく影響している。

さらに、阪神・淡路大震災の被災規模は、死者数でいえば、約6,400人で、100人未満のノースリッジ地震の事例とは比較にならない。日本ではまずは重傷者、死者対策に追われたし、住居を失った避難者の対策が重要であったが、この連邦の報告書では、重傷者、死者の対策は論じられていない。

### 4 迅速な住宅再建支援

財産損害については、保険でカバーできない限り、まずは低利の融資で対応するのが原則である。アメリカでは、貸付の上限をノースリッジ地震の際、それまでの倍とし、不動産には2,000万円、動産については400万円とした。中産階級が生活を再建するのに必要なローンを支援したのである。手続も簡素化した。避難所よりも、住宅の補修支援が望まれたためであろう。22億ドルの融資により、中小企業庁はロスアンゼルス一帯では最大の不動産融資業者となっている。

迅速な融資とされているが、アメリカでも担保は必要である。日本では、被災者への生活資金の融資に連帯保証人が必要となる等の要件があるが、融資を得るためにある程度の資力が必要であることはアメリカでも同様と思われる。

保険及びローンで対応できない者には住宅修繕費が支給される。被災の状況を地域ごとに判定して、被害の調査なしに迅速に支給した。27万人以上の持ち家所有者が補修費の連邦助成金を受けた。これは軽微な補修への助成で、750億円、1世帯あたり平均で30万円くらいである。最高126万円である。

しかし、中小企業庁は、各申請者の住居及びビジネスの被害を調査する調査官を派遣して損害の調査を行った。そして、要件を満たさなければ、返還させ、詐欺で立件した。中小企業庁は、国税局と協力して、申請者の許可を得て、国税局から直接に納税申告書を譲渡して貰うようにして、虚偽の申告書の提出を減少させた。

50万人以上の被災者が、荒廃した家屋に対する連邦の助成金または低利融資を受けた。手續は簡略化されたが、担保は必要である。

この時の対応は、仮に払っておいて、間違っていればあとで取り返す、事後返還命令

付きの支給という形をとり、迅速な支援を可能にしている。このような、迅速な支援は、反面、悪用する不正申請を誘発しやすいが、F E M A は 1,000 人の調査官を雇用して、住宅援助に対するすべての申請を確認した。動産や不動産の損害、住宅や建物の占有、所有権の状態まで審査し、虚偽の申請は刑事責任を問われた。

しかし、この方法は、阪神・淡路大震災の規模で行うとすると大変な仕事量になってしまうであろう。

## 5 避難所・賃貸住宅・仮設住宅

炊き出し所と移動給食所を数十箇所も設置した。最初の 2、3 日で 5 万食以上が提供された。6,300 万の緊急食糧切符を 29 万 3,000 世帯に発行した。数千人に短期避難所を用意したという。9,000 人の低所得者に住宅を提供した。30 日間までのホテル、モーテルの滞在に対する直接支弁措置がとられ、緊急に用意した住宅は 1 戸平均 34 万円で直ちに提供された。

家が損害を受けた者には仮設住宅または補助金が最高 18 ヶ月まで支給される。賃貸住宅の援助を申請したのが 11 万 3,000 人、貸家援助に 200 億円を投じ、18 ヶ月分の家賃を支援した。仮の住居の必要性は 4 半期ごとに審査される。借主は所得の 30 % に見合う家賃を支払う。

こうして、4 週間以内に地域の避難所はすべて空になり、被災者は自宅に戻るか、それに代わる住宅を見つけたという。

アメリカでは仮設住宅の建設はごく限られていたようで、おそらくは避難者の数が数千人止まりで、既存の住居を探せば見つかるので、家賃を支援すればよいということであろう。

これに対し、日本では 1 戸概ね 300 万円の仮設住宅を建設し、公営住宅を大量に造り、家賃も低くおさえ、再建されるマンションの建設費のうち共用部分には 80 % の補助金を出すなど、被災者に対する様々な経済的支援を行っている。ただし、支援の方法が異なっている。

この点は、基本的には日米の被災規模の違いもあれば、支援制度の原理原則の違いもある。既成市街地が空襲を受けたように破壊された阪神間では、住居は容易には見つからないというのが前提で、県知事は希望者にはみんなに仮設住宅を提供すると発表し、不安感を鎮めた。

## 6 食事支給

食事は、アメリカでは食糧切符で、日本では避難所での現物支給であった。

現物支給で、避難所に滞在している者にかぎりとすれば、有資格者の判断はそれほど難しくはない。しかし、食事の制限のある病人などへの対応は難しい。

これに対し、食糧切符は、被災者がその選択に応じ、好みのものを入手できる点で好ましい。しかし、食糧切符の場合、有資格者の判定が難しい。また、近隣で食糧を買えることが前提であるため、飲食店、食料品店が地震後も営業していることが前提となる。しかし、阪神・淡路大震災の場合、食料品店も壊滅的な打撃を受けた地域が多かったから、食糧切符は当初は空手形になる可能性の多い手法であった。

食糧切符はアメリカの手法が優れているというのではなく、たまたま来た地震がそれほど大規模ではないため、食糧切符で済んだということであろうと考えられる。

## 7 失業対策

失業対策として、アメリカではノースリッジ地震の際、3,000人近くが新しい職を得る支援を受けた。地震のために失業した2,800人をこえる労働者に地震被害の後かたづけ、修理、修復などの臨時労働を提供した。

日本では、兵庫県職業安定課によれば、震災による失業者数を直接に調査したデータはないが、平成6年1月から5月までと、平成7年の同時期を比較して増えた求職者数（18,000人）が震災に起因する失業者数と言ってよいと推定される。しかし、現在では失業者数は震災前と同じで、有効求人数が増えているから、求職条件は、数字的にみれば改善されている。

震災直後は失業保険も延長されたし、単純労働者については地元雇用を40%確保するようにという法律（阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法）もできたし、被災者を雇用すれば雇用主に現金が支給される制度で雇用を確保するなど、種々の手当がなされている。

## 8 高齢者・障害者などの対策

日本では高齢者・障害者が災害弱者だということがクローズアップされた。そこで、その対策が大きな課題である。住宅を失った高齢者対策も、日本でなら特別の施策が必要とされており、高齢者への生活資金援助、生活保護の認定などがそうである。アメリカではそのような点は強調されていない。

神戸市は、「医食住」確保を重点に生活再建支援プラン30事業を行う（1997年1月）。仮設住宅や災害復興住宅への医療、保健婦の訪問、健康調査、仮設住宅で問題化しているアルコール問題のカウンセリング、災害公営住宅への生活支援員派遣、被災児童センターの設置、被災者の内職などの生きがいづくりなどである。資金面、ハード面だけでなく、心の事業等も行われている。

## 9 まとめ

アメリカでは、被災者に住宅の修繕費、家賃補助など支給している。これらのアメリカの支援措置は迅速であり、個人を支援対象としているが、同時に、不正を許さないように厳格に審査している（支援実施後において、多数の調査官が被害状況、申請内容の厳格な審査にあたり、審査結果に基づいて助成金の返還や刑事責任を問う等の措置を行っている。）。返還できない者には貸さないという合理的な原則を貫いていると言えるであろう。

## 1-2 イギリスにおける自然災害被災者支援策

### 1 はじめに

インタビューした環境省の緊急計画部では、自然災害だけではなく、各種の大事故も扱っている。フェリーボート、飛行機、汽車、フットボールなどの事故があった。歴史的にみて、イギリスでは、好運なことに他の国と比べて、天災は規模、頻度ともに少ない。しかし、それなりに経験は蓄積している。本調査では天災を中心にインタビューした。

なお、本稿はインタビューと入手資料に基づき作成した。

インタビュー先は、イギリス内務省緊急計画部顧問ボートレー氏 (Mr.Bawtree, Home Office, Civil Emergency Advisor to the Emergency Planning Division) である。

### 2 災害の規模

イギリスでは、水害等はあるが、被害は比較的小規模なものである。家は失われても、人命は失われない。最近の大災害としては、1990年2月、北ウェールズの沿岸地方 Town で大洪水があった。これは1,000年に1回起きる例外的な台風により古い堤防が決壊したものである。予想外のもので、それまでは、そのような大規模な被害は考える必要はなかった。

被災者は、5,600人、家屋の損傷は2,800戸、40%は家財保険に入っていなかった。15%は家屋保険に入っていなかった。

### 3 災害の費用負担

#### (1) 災害対策は地方政府の仕事

災害対策は地方政府の仕事で、中央政府には国としてのリソースはない。テントなどは国にはない。

地方公共団体は、災害によって住宅を失ったり、立入禁止区域に指定されるなどで、住居を使えなくなった住民のために、災害時の計画を立てておかなければならない。仮の避難所として利用できる公共施設や場所のリストを作成しておかなければならぬ。そのためには、災害が発生したさいの住宅の被害の範囲、避難所で必要となる食糧の需要をはっきりさせなければならない。転居が長期化する場合にはその人達が地域社会から孤立しないように配慮する必要がある。

地方には、中央政府が給与を負担する緊急対策担当の職員（人口が多いところは6人、少ないとこは1~2人）がおかれている。その任務は、種々の計画間の調整である。その給与は中央政府が払っている。その担当者は、地方政府に指示・勧告をする。それは命令ではないが、これに従わないと、中央政府からのお金が出ない。実際上、地方がこれを拒否することはない。

災害の場合も、地方公共団体が責任を負うので、費用も地方公共団体が負担する。

なお、地方自治体から中央政府に権限を移管する緊急事態宣言 (state of emergency) の制度がある。自治体の権限を取り上げ、交通（港、鉄道、空港など）を規制する。

しかし、1947年英國南西部の水害で2,000人以上が被災したときでさえ活用していない。この権限は戦後使ったことがない。政府が緊急事態を宣言すれば、費用は全部政府が負担しなければならない。水も軍隊を動員して供給できるが、金がかかると反対されたようである。

#### (2) 国家の包括的な災害補助制度—ベルウィン計画

大災害の場合には、救援や緊急事業のために過大な財政的な負担を被っている地方公共団体に、中央政府が緊急の財政支援する。これがいわゆるベルウィン（Bellwin）計画（提唱者の名称をとったもの）である。これは日本の補助金のような個別補助（個々に必要な費目を積算する方式）ではなく、包括補助金である。

これは法律（地方政府・住宅法 155条、Local Government and Housing Act of 1989）に根拠があるが、法律は単に「自治体は財政支援を求めることができる」というように、概略を決めるだけで、あとは環境省（Department of Environment）の letter（通達）に授権している。この細目は年々変更される。入手したのは、環境省作成の 1994-1995 年度の計画「"Bellwin" Scheme of Emergency Financial Assistance to local Authorities:1994-1995 Guidance Notes and Thresholds」である。

#### (3) このスキームの原則

このスキームの内容は中央政府の裁量による。地方公共団体は緊急事態に対処する法律上の責任を負い、中央政府から特別の財政支援を受ける自動的な資格はない。

この財政支援は、その地域の水準で明らかに例外的な条件によって生じた事情にかかるものでなければならない。

地方公共団体の公共施設またはコミュニティに対する損害は、通常の体験との関係で明らかに例外的でなければならない。

大臣が過大な財政負担が地方公共団体に降りかかると納得すれば支援するのである。

#### (4) 災害補助の算定方式

その算定方式であるが、地方公共団体は一般にその支出の 20%くらいを自己財源で、あとは国庫の支出金に頼っている。災害の場合には支出が増えるので、その追加支出分の一定割合を国庫が追加負担するという発想による。その割合は毎年政府が予算で決める。インフレ率を考慮して引き上げる。

災害のために、一定金額（Threshold）以上（いわば国の免責金額）、たとえば地方公共団体の年間予算額の 0.5% を上回る支出が必要なとき、その 85% を補助する。大災害の場合には 100% 出すのが通常であり、一定金額以上という制限もなくなる。

ただ、1990年の北ウェールズ沿岸の洪水のさいには、被災地である Towy の市長が更なる援助金を政府のウェールズ長官に要求したところ、長官はすでに渡した 5 万ポンド（約 1,000 万円（1997 年 3 月初めのレート：1 ポンド = 200 円）で十分であると、要求をはねつけたという。両者の認識の違いが生じた事件である（Malcolm Jones "When the sea came by"）。

#### (5) 災害支援の使途

その使途も決まっている。仮設住宅、車・工場・機械の借上げ、高速道路の第一次的な修理・舗装、残業手当、臨時職員、危険な構造物からの住民の立退き費用、公衆

に危険な木の伐採・除去、食糧、道路障害物の除却、危険な構造物の保護、灌漑事業、水路障害物除去、死体の仮置き場、通信などに当てられる。

#### (6) この費用の制限

追加的な支出であり、一定基準をこえたものに補助される。会社または自宅所有者の私的な費用は除かれる。地方公共団体の費用は通常は保険にかけうるものであってはならない。(たとえば、汚染者から)回収しうる費用は除外される。他の補助金と二重支給にならないようにしなければならない(例、堤防は農水省からの補助がある)。資本的な支出、改良費であってはならない。長期的な修理や以前から危険であった建築物の取り替えはできない。一般の賃金、自治体の公務員の給料には支出できない。

災害が発生してから、原則として2ヶ月以内に行われた支出について補助される。しかし、災害の規模次第では延長される。

1990年の北ウェールズの洪水にさいは、CLYWD郡の建築部門では、被災地のために仮設住宅及び教育施設を設営、修理した。幼稚園と小学校の仮設教室を設置した。洪水で被害を受けた学校の補修をし、群議会の事務所を設置した。災害計画チームと協力して、生活雑貨の倉庫の整備および生活雑貨を扱う店舗に必要な修理のすべての監督などをした(The Clywd Floods of February 1990)。

### 4 被災者の支援

#### (1) 支援ルールは自治体の裁量

支出の仕方(被災者支援のルール)は自治体が自由に決める。自治体の支援の方法、範囲などに関する中央政府のマニュアルなりガイドラインはない。

とりあえず、自治体の責任で支出する。それが合理的なら政府も負担する。あとで政府が認めなければ、自治体の負担になる。

そこで、自治体によって、支出する金額が違う。たとえば、仮設住宅の建設費も食費も地域で異なってくるが、それが合理的なら政府はいずれにも補助金を支出する。イギリスでは、自治体によって食事代の基準が異なっても、おかしくないと考える。ただ、実際には、自治体から中央政府に連絡し、事前に報告しておく。その際、中央政府は、例えばあなたのところは200万ポンド(約4億円)支払うが、隣は100万ポンド(約2億円)であると教える。政府に払って貰えないリスクは自治体が負うということである。

#### (2) 被災者支援の原則——一般の社会保障に基づく「ニーズに基づく支援」

##### (a) 一般の制度で

被災者への支援は、社会保障の一般制度で行う。特別の制度はない。これは緊急事態でも、同じである。もっとも、災害から立ち上がるのに時間がかかるときは、大臣がルールを変えることができる。ただし、使ったことはない。

個人への手当(personal allowance)はいろんな部局にまたがる。誰でもわかるように、市民向けの小冊子(Which Benefit?, Social Security)が発行されている。

##### (b) 「ニーズに基づく支援」の原則

必要な範囲で出すという、「ニーズに基づく支援」(Benefits based on needs)の原則がある。しかし、その細目を公表したルールはない。

## ア)住居について

住居確保は国ではなく、地方自治体の責任である。妊婦、子ども、老齢または身体傷害を負っている人（優先需要リスト）で住居を有しない者に対しては、地方公共団体の住宅局は住宅を供給しなければならない。その住宅は、住宅局自身の所有物であったり住宅協会のものであったり、民間の賃貸住宅であったりする。住宅のない人には、社会住宅（social housing）を作ることもある。「優先需要リスト」に入らないが、住居を得られない者については、地方公共団体が住む場所が見つかるように助言し支援しなければならないとされている。これらの手続としては、地方公共団体のホームレス課に出頭するべきである。

住居費に対する財政的支援（家賃補助）は、低所得者が合理的な住居費をまかなくことができるよう用意されている。これは一般的な制度である。地方公共団体または社会保障局に申請する。資産テストがあり、収益を生む資産（Capital Asset）の所有は1万6,000ポンド（約320万円）未満でなければならない。

ただし、近い親戚（close relative）に泊めてもらったら、住居費に対する財政支援はなされない。

## イ)仮の住居

洪水のときの仮の住まいは、仮設住宅、キャンピング・カー、モービル・ホーム（mobile home）など。2ベットルームで、1万ポンド（約200万円）くらいの費用かかる。2年も住むことがある。男児と女児は、14歳以上なら別室とする。大家族なら、キャンピングカーを二つ支給する。これは、後述の「ニーズに応じて」の原則による。障害者、高齢者の処遇も、ニーズに応じて行う。寝たきり老人は24時間以内に看護の手が差しのべられる。

ただ、災害直後の緊急の段階では、家族数など考慮している余裕はなく、学校などにみんな集めてしまう。

1990年の北ウェールズの洪水のさいは、用意された避難所はあまりにもひどく、不満が高まり、設備の整った宿泊施設が用意された。また、臨時に、ホテル、ゲストハウス、別荘などが手配された。それでも、宿泊施設は電話回線がたりないといった苦情が出たりした。宿泊施設に来た人には地方自治体から15ポンド（約3,000円）の見舞金が出たが、来なかった人には出なかつたので、不公平だという不満もあった（A Caring Response to On-Going Disaster）。

## ウ)保険との関係

イギリスでは、40年前から、洪水、地震、台風、地動、干ばつによる建物被害への補償が、契約保険料に附加保険料を含めることで、ほとんどの住宅に導入された。

銀行からの融資を受けるとき、保険に入ることが義務づけられている。火災、水害、盗難、自動車の飛び込み、飛行機の墜落、他人が自分の家で怪我したなどをカバーする。

保険料は地域によって違うが、少しだけである。ポートレー氏の場合、家が12万ポンド（約2,400万円）、家財が6.5万ポンド（約1,300万円）、計18.5万ポンド（約3,700万円）について、月60ポンド（約1,200円）

の保険料を払っている。アパートの場合、維持費の中に保険料が入っている。

住宅保険では、同じ物を再築する費用を出す（再築保険）。保険料は年々上がり、家が古くても、保険料が安くなるわけではない。この点は、日本の木造住宅と異なって、古い家でも頑丈だという事情の違いが背景にある。

標準的な保険はパッケージであるが、水辺の氾濫するところに住んでいたら、洪水保険に入れない。火災保険にのみ入ることになる（日本では洪水保険は住宅総合保険のなかに組み入れられており、洪水地帯でも保険加入が可能である）。

災害保険が一般に普及しているので、保険加入は法律上義務づけられていないが、保険でカバーできれば、それによれという原則があり、家を失った者が保険に入っていないから新築費用が補助されるということはない。

しかし、住宅の修繕なら、保険に入っていなければ、政府の住宅改善補助制度（Government Housing Renovation Grant Scheme）で支援される。これは壊れた程度により最高 100% の援助がなされ、その程度の評価は地方公共団体の工務局によって行われる。ただ、1990年の北ウェールズの洪水のさいは、災害によって壊れ、保険に入っていなかった住宅に対する地方公共団体による援助金の交付は、報告書の査定に時間がかかり、災害後 5 ヶ月もたってはじめて交付された。その間、850 世帯もが長期間自宅に帰れなかった（Malcolm Jones "When the sea came by"）。

家具を買う費用の補助はあるが、かなり制限的である。

洪水で公営住宅が被災した場合には、修理するわけであるが、1990年の北ウェールズの洪水の場合には、災害後 10 ヶ月かかって初めて、再入居が可能になった。

#### I) その他の福祉施策

介護を必要とする者には、市町村のケア・サービスがある。その必要度を測定して、どのようなサービスを提供するかを決定する。

医療サービスは、基本的には無料である。ただし、処方費用と歯科の治療の一部が有料である。

失業すれば、失業保険で対応する。ただし、過去 2 年間十分な保険料を納入していないかった場合は、適用されない。

働けなければ、財政支援を受けうるが、そのためには資産テストをパスしなければならない。18 歳から 60 歳までは、病気や障害者を除き、積極的に求職していなければならない。この支援は、友人や親戚のところに滞在していても、適用される。

国の（公金による）弔慰金の制度はない。命については、生命保険にはいればよいということであろう。

被災して、他へ移転するために必要な旅費も、緊急事態の宣言をすれば、汽車を用意するだろうが、あとはおそらく出さない。本当に金がないと証明した人には旅費を出す保険がある。災害のときにホテルに宿泊する費用を出す保険もある。

#### ④) 政府の緊急現金支給制度

中央政府（社会保障省、Department of Security）から一人あたり40ポンド（約8,000円）の緊急現金支給制度がある。これは災害直後、銀行が開くまでのつなぎ資金として食事代などのために支給される。地方自治体の社会保障担当が窓口である。それは政府からの公金支出である。緊急時対応なので、1回かぎりである。これも、「ニーズに応じて」の原則で、家族数に比例して貰えるが、一定額以上の所得がある人は、支給された金を後に返済することになっている。

#### ⑤) 義援金もニーズに応じて

災害のとき、地方自治体が信託基金（trust fund）をつくり、市長が3～4人の信託受託者（trustee）を指名して、許可を与える。義援金（charity）をここに集め、被災者の申請を受ける。災害の場合には、たくさんのチャリティ基金が設立される。使い方は地方政府がガイドラインで決める。死者の遺族に、弔慰金を出すこともできる。

義援金も、税制上の優遇措置があれば（charitable fund）、一律配分ではなく、ニーズに応じて、貧困者にのみ支給し、使途を限定する。使途が自由なら（non charity emergency fund）、税金がかかる。

災害の場合、とりあえず、各世帯一律少額（2,000ポンド（約40万円）など）を出し、それから所得を調査し、支援を必要とするかどうかを決める。

そこで、災害で人が死亡しても、義援金は、貧困者にだけ出すこととなるため、被災者間で差ができ問題を生じる。ボートレー氏は、義援金を作ると、被災者同士の人間的な感情の問題が起きるから、作らないようにとアドバイスしている。

信託基金の支援を必要とする者には、その基金の状況や支援を受けるための手続（査定の聞き取り、調査）を知らせる必要があり、メディアが重要な役割を果たす。

#### ⑥) まとめ

要するに、イギリスでは、自然災害の場合の支援措置は、「ニーズに基づく支援」であり、地方公共団体が行う。保険とか通常の社会保障で済む分はそちらに任せる。自然災害の支援について特別の制度はないに近いが、それは大災害がないためでもあろうし、社会保障が発達しているためでもあり、直接に日本には参考にはならない。ただ、考え方として、「ニーズに基づく支援」の原則は汎用性をもつものと考えられる。

## 1 - 3 ドイツにおける被災者に対する生活支援策

### 1 はじめに

ドイツ(\*1)においては、災害対策は基本的に州の管轄(\*2)とされ、被災者に対する援助も州によるものが中心となる(\*3)。従って、本稿においては、州による被災者に対する財政援助制度(\*4)に検討の対象を絞り、さらにこれに関連する災害保険制度についても簡単に触れることにしたい。

### 2 自然災害の状況

本論に入る前に、まず自然災害の状況に触れておく。ドイツでは洪水が自然災害の大半を占める。特に河川の氾濫による水害は近年頻発しており、その被害も全体としてはかなりの額に上る(\*5)が、個別の被災者に生じる損害はさほど大きなものではない(\*6)。地震については、ほとんどの地域で全く存在せず、多発地帯とされる地域においても、その被害はそれほど深刻ではない(\*7)。

### 3 財政援助

#### (1) 概説

財政援助の制度は州ごとに異なる(\*8)。旧西ドイツ地域(\*9)については、バーデン=ヴュルテンベルク(\*10)、ラインラント=プファルツ(\*11)、バイエルン(\*12)、ザールラント(\*13)、ヘッセン(\*14)で財政援助に関する一般的な指針（行政規則）が存在する。シュレスヴィヒ=ホルシュタイン、ハンブルク、ブレーメンではこのような指針は存在せず、個別の災害ごとに対策がとられる。ベルリンでは指針も、個別の援助措置も存在しない。ノルトライン=ヴェストファーレンでは、災害時の職場確保プログラムがあり、これによって企業への補助が行われる。以下では、指針が存在する5つの州の財政援助制度(\*15)に検討を加える。

#### (2) 適用される災害

財政援助が行われるのは、一般に、自然災害により、多数の重大な（あるいは例外的な）損害が、広域にわたって生じた場合とされる。後述するように、制度が適用されるためには、この要件が満たされていることについての行政庁による認定が必要である。

##### (a)自然災害

各州とも自然災害（Naturereignisse od. Elementarereignisse）が適用の対象とされるが、バーデン=ヴュルテンベルクではさらに事故（Unglücksfälle）もこれに加えられている。自然災害としては、洪水(Hochwasser)、荒天(Unwetter)、暴風雨(Wirbelstürme)、豪雨(Wolkenbruch)、地震などが例示されている。

##### (b)多数の損害

表現に若干の相違があるが、各州とも損害が多数生じた場合を要件とする。

##### (c)重大な（例外的な）損害

バーデン=ヴュルテンベルクのみ「例外的な損害」と規定し、他の州では「重大

な損害」を要件とするが、趣旨は同じであると考えられる。

(d)広域性

各州とも損害の広域性を要件とするが、ニュアンスの相違がある。一般に、局地的な災害については援助の対象から外されているが、バイエルンでは「財政援助を行わないことができる」とされ、また、バイエルン及びヘッセンでは、局地的な災害は郡及び市町村の援助に委ねられると規定する。

(3)受給資格者

一般に、個人、商工業、農（林）業が対象とされる。後述するように、個人については低所得層、商工業については中小企業が、実際には念頭に置かれている。このほか、造園業がバイエルン及びヘッセンにおいて、自由業がラインラント＝プファルツ及びバイエルンにおいて、公共性を有する社会施設等がバーデン＝ヴュルテンベルクにおいて、それぞれ対象とされている。

(4)損害

(a)対象物件

個人については、一般に、建物及び家財道具に対する損害が考慮される。これに対し、バーデン＝ヴュルテンベルクでは、土地及び動産のみが対象物件とされ、建物は明文で除外されている。商工業及び農林業については、経営資産一般が対象とされる。

(b)損害の直接性

援助の対象となる損害は、災害によって直接発生したものに限られる。ラインラント＝プファルツ及びヘッセンにおいてはこの点の明文規定は存在しないが、同旨であると考えられる。間接的な損害としては、逸失利益、生産及び収益の欠損、結果的損害、経営資産または個人財産の価値下落等が例示されている。

(c)損害の限定

すべての損害が援助の判断に際して考慮されるわけではない。特に個人被災者の家財道具については、一般に、生活必需品に対する損害に限定されている。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルクにおいては、「被災者の個人的な使用または家庭生活に役立ち、かつ、適切な生活または家計の維持あるいは被災者の職業活動または教育に必要なもの」に限定されている。バイエルンにおいても、「その除去が生存のために必要であり、かつ差し迫っている」損害のみが考慮され、具体的には、原則として生活必需品（例えば、家具、衣服、シーツ等の布製品、日用品、ただし食料品は除く）のみが含まれ、奢侈品、現金、有価証券、収集品、差し迫って必要なもの（例えばスポーツその他のレジャーに必要なもの）は除外されている。また、ラインラント＝プファルツ及びザールラントでは、奢侈品等の他、建築警察上居住目的の使用が許可されていない部屋及びホビールームにあった家財道具も、対象から外されている。ヘッセンにおいてはこの趣旨の規定は存在しない。

(d)少額の損害

すべての州において、少額の損害は援助の対象から除外されている。ラインラント＝プファルツ及びヘッセンは5,000マルク（約35万5,000円（1997年3月初めのレート：1マルク=71円で換算。以下同様。）以下）以下の損害、バイエルン

は3,000マルク（約21万3,000円）未満の損害、ザールラントは1,000マルク（約7万1,000円）以下の損害がこれに当たる。バーデン=ヴュルテンベルクにおいては、個人について、動産で2,000マルク（約14万2,000円）、土地で1万マルク（約71万円）以下の損害、企業について2万マルク（約142万円）。特別の事情がある場合は1万マルク以下の損害は考慮されない（農林業については規定がない）。バーデン=ヴュルテンベルクを除き、この限定は「原則」とされ、特別の事情がある場合（例えば短期間に再度の災害があった場合）は基準額を引き下げる事が認められている。

#### (e)回避可能性

財政援助は、さらに、被災者が事前の措置によって損害を回避できなかった場合（バーデン=ヴュルテンベルク）、被災者が事前の措置及び自己努力にもかかわらず過失なくして例外的な窮境（eine ungewöhnliche Notlage）に陥った場合（ラインラント=プファルツ）、あるいは、過失なく例外的な窮境に陥った場合（バイエルン、ザールラント、ヘッセン）にのみ認められる。特に水害に関しては、正式に指定された氾濫地域(\*16)（Überschwemmungsgebiet）に存在していた動産・不動産について（バーデン=ヴュルテンベルク）、あるいは、管轄行政庁の警告にもかかわらず氾濫地域に建築された建物等について（バイエルン）、援助を認めない旨を規定する州がある。

#### (f)保険との関係

すべての州において、保険をかけることが可能な損害については、援助の対象から除外されている。その例としては、火災、雹などによる損害が挙げられている。これに対し、バーデン=ヴュルテンベルクでは、農林業に関してはこの趣旨の規定が存在しないが、その理由としては保険料が高額になることが挙げられている(\*17)。

### (5) 自力による立ち直りの可能性

さらに、財政援助が支給されるためには、被災者が自力では立ち直れないことが必要である。この点については、一方で損害の程度、他方では被災者の収入及び資産が考慮される。従って、個人については低所得層(\*18)が、商工業については中小企業が、援助の実際上の主たる対象となる。特に、バーデン=ヴュルテンベルクにおいては、個人については所得制限が、農林業については資産価値による制限が設けられている(\*19)。

### (6) 援助の種類及び額

財政援助の種類は、補助金と、融資補助または融資の組み合わせとなっている。その額は、一般に損害額の一定割合とされるが、後述するように、ラインラント=プファルツの個人被災者のみについては、損害にかかる必要額とされている。援助の種類により、各州は3つの類型に分けられる。

#### (a)バイエルン、ザールラント、ヘッセン

これらの州では、補助金と融資援助が組み合わせられている。

バイエルンにおいては、融資援助は金融機関からの融資に対する利子補助金(\*20)（Zinszuschüsse）として支給され、担保が不足して融資を受けられない場合には国家保証（Staatsbürgschaft）も付与される。融資の条件、返済期間、利子補助金の額

は、それぞれの援助活動ごとに決定される。融資援助では救済できない場合に限り、返済の必要のない緊急補助金（Notstandsbeihilfe）が支給される。いずれによるかは決定機関の裁量に委ねられるが、施行細則によれば、一定の基準以下の所得の者、自力（自己の資力、労働等）によって立ち直ることのできない者については、融資の可能性を審査するまでもなく、緊急補助金を支給できるとされる。援助の額についても決定機関の裁量に委ねられているが、施行細則は、現地で決定される少額の緊急補助金については、原則として損害の35%（例外的に50%）を越えてはならないと規定する。

ザールラントにおいては、一定の損害までは補助金が、それを越える場合にはその分について利子補助金が支払われる。補助金が交付される損害の限度額は、個別の災害ごとに大蔵大臣が決定する。援助の額は個別事案のすべての状況を考慮して算定されるが、補助金については、原則として損害の除去に必要な額の3分の1（例外的に2分の1）までとされている。

ヘッセンにおいては、確認された損害が5万マルク（約355万円）までは補助金が、これを越える場合はその分について利子補助金が支給される。補助金の額は、原則として損害の除去に必要な費用のおよそ4分の1または3分の1（例外的に2分の1）を越えてはならないとされる。

#### (b) バーデン=ヴュルテンベルク

個人被災者に対しては補助金が支給される。算定基準となるのは、適切な動産を調達する費用、または、適切な状態を回復する費用（いずれか少ない方）である。そこから、動産で2,000マルク（約14万2,000円）、土地で1万マルク（約71万円）を、自己負担分として差し引き、その余が2万マルク（約142万円）以下の場合はその30%が、2万マルクを越える場合は20%が、補助金の金額となる。ただし、補助金の額が100マルク（約7,100円）未満となる場合は支給されず、また、上限は3万マルク（約213万円）とされる。

農林業についても、一定の損害までは補助金が、それを越える分については低利融資が行われる。基準となるのは、農作物についてはヘクタールあたりの概算額（牧草地については1,200マルク（約8万5,200円）、穀物については1,500マルク（約10万6,500円）という具合に決められている）、それ以外についてはほぼ被害実額である（例えば、機械等の損害については修理費用）。この額から自己負担分として2,000マルク（約14万2,000円。土地、建物等については1万マルク（約71万円））を差し引き、その余が2万マルク以下の場合は、30%を限度として補助金が交付される。ただし100マルク（約7,100円）以下の補助金は支給されない。これを越える場合は、その分について低利の融資が行われる。その額及び条件については、それぞれの災害ごとに農林省が決定する。

企業については、援助は州信用銀行（Landeskreditbank）による低利融資の形で行われる。ただし、特に損害が重大な場合には補助金の支給も可能とされる。融資額は、損害の除去または緩和に必要な額の60%を限度とする。利率は支給決定時の長期金利から2.5%を差し引いたもの、返済期間は10年を限度とする。

(c) ラインラント=プファルツ

個人については、財政援助は補助金として支給される。その額は、実際に生じた損害額にかかわらず、現行社会扶助法で定めるところによるとされる。それによると、必要不可欠な家財道具の調達、及び、住居の修復のための費用のみが含まれるが、施行細則によれば、後者には住居の乾燥に必要な額（300マルク（約2万1,300円））も加算される。同じく施行細則によれば、家財道具についても、社会扶助の受給者に期待されるような、簡素で安価なものが基準とされる。具体的には、テーブル及び椅子、冷蔵庫、暖房装置などであり、奢侈品は含まれない。

農林業及び商工業に対する援助は、補助金または融資として行われる。確定された損害が2万マルク（約142万円）以下の場合は、原則として損害額の3分の1を上限として補助金が交付される。2万マルクを越える場合は、全体について融資が行われるが、その額はやはり損害額の3分の1を上限とする（例外的に補助金として交付することも認められている）。融資条件は、大蔵省の同意を得た上で、所轄省が決定する(\*21)。

(7) 支給手続

一般に、援助活動開始の決定、申請、審査、給付決定、給付、支出の証明という流れである。

(a) 援助活動開始の決定

まず、発生した災害が前述の基準を満たすかどうかを調査した上で、援助活動の開始が決定される。決定機関は州によって異なる。バーデン=ヴュルテンベルクでは閣議による。ラインラント=プファルツでは、大蔵省の同意を得、所轄各省の意見を徴した上で、内務省が決定する。バイエルンでは、経済・交通省及び農林省の意見を徴した上で、大蔵省が決定する。ザールラントでは、大蔵大臣の提案に基づいて、州政府が決定する。ヘッセンでは、県知事（Regierungspräsident：州の下級行政庁）が決定し、内務省及び大蔵省に報告する。

(b) 申請

援助活動開始の決定があると、被災者は援助の申請を行うことになる。その際には、損害の内容、所得、資産等の申告が求められる。申請期間及び受付機関は州ごとに異なる。

バーデン=ヴュルテンベルクでは、個人については、内務省が定めた期間内に、市町村長に対して申請する。その際、原則として最近の課税決定書を提出しなければならない。農林業については、農業事務所に対して申請する。企業については、取引銀行を通し、州信用銀行に申請する。

ラインラント=プファルツでは、援助開始決定公示から1ヶ月以内に（除斥期間とされる）、所轄の市町村等（郡に属さない市、郡に属する大きな市、市町村連合、連合に属さない市町村）に対して申請する。

バイエルンでは、大蔵省が定める期間内に、郡に対して申請する。

ザールラントでは、州政府の定める期間（およそ1ヶ月とされる）内に、市町村長に対して申請する。その際、所得及び資産調査への同意、災害によって生じた第

三者に対する債権を給付行政庁に援助額の限度で譲渡することへの同意が求められる。

ヘッセンでは、援助開始決定公示の後、遅滞なく（原則として1ヶ月以内に）、郡委員会または郡に属さない市の参事会に対して申請する。

(c)審査、給付決定、給付

申請が行われると、損害の確定、要件を満たしているかどうかの審査、財政援助の種類及び額の決定、支払いが行われる。その際、損害評価委員会（Schadenkommission）が設けられることも多い。審査及び決定を行う機関は、州によって異なる。

バーデン=ヴュルテンベルクでは、個人被災者については、市町村長が審査、給付決定、給付を行い、県（州の下級行政機関）に対してその分の償還を求める。農林業については農林事務所がこれを行う。企業については、州信用銀行に設置される認可委員会の審議に基づき、同銀行が決定し、融資を実行する。

ラインラント=プファルツでは、個人については、市町村連合または連合に属さない市町村(\*22)が審査、決定、支給を行い、県に対して償還を求める。農林業及び商工業については、郡または郡に属さない市が損害評価委員会を設置して審査し、5万マルク（約355万円）以下の損害については、損害評価委員会に派遣された県の代表が決定する。それ以上の損害については、市町村連合または連合に属さない市町村が、損害評価委員会の意見を添えて、申請書を管轄省（経済・交通・農業・ワイン醸造業省または環境・林業省）に提出し、管轄省は大蔵大臣の同意を得て決定する。いずれの場合も、実際の支払い事務は県が行う。

バイエルンでは、10万マルク（約710万円。融資額）以下の融資援助及び2万マルク（約142万円）以下の緊急補助金は郡が、これを越える場合は県が決定権を有する。施行細則によると、損害の評価、経済状態の審査、可能であれば援助の決定まで、できるだけ現地で行うべきであるとされている。また、損害評価委員会の設置も予定されている。財政援助は、原則として、既に期限が到来しているか、あるいは既に行われた支出について、領収書及び使途のリストを提示した後にのみ行われる。ただし、建物及び家財道具については、緊急補助金の一部を領収書なしで支払うことも認められている。

ザールラントでは、損害評価委員会の審査に基づき、郡長または都市連合の長が決定を下す。大規模な災害については、大蔵大臣が決定権を留保することもできる。

ヘッセンでは、損害評価委員会の審査に基づき、損害額が5万マルク（約355万円）以下の場合は県知事が、これを越える場合は大蔵省が管轄省の意見を徴した上で決定する。特に差し迫った必要がある場合は、損害評価委員会の提案に基づいて、県知事が緊急援助を行うことも認められている。

(d)支出の証明

援助が行われた後、受給者はその使途を明らかにし、これを証明しなければならない。バイエルンにおいては、支出が行われた後に援助が実行される仕組みになっているので、このような必要はない。

バーデン=ヴュルテンベルクでは、個人については、受給者は支出の証明を市町

村の長に対して行わなければならないが、2万5,000マルク（約177万5,000円）以下の補助金については領収書の提示で足りるとされる。農林業及び商工業に関してはこの点の規定はない。

ラインラント＝プファルツでは、1万マルク（約71万円）を越える財政援助を得た被災者は、使途のリスト及び領収書を提出しなければならないとされる。1万マルク以下の場合は全く証明が必要ないが、これは無用の行政費用を避けるためであるとされる。

ザールラントでは、5,000マルク（約35万5,000円）以下の補助金については、管轄機関によって承認された申告で足り、これを越える場合には、支給決定の際に証明の形式が定められる。利子補助金については、信用機関に監視が義務づけられる。

ヘッセンでは、受給者は支出の証明を行わなければならぬと規定されているのみである。

#### (8) 小括

以上で各州の財政援助制度の検討を終えるが、最後にこれらに共通する特色をいくつか指摘しておきたい。

##### (a) 法律の根拠の不存在

これらの制度はいずれも行政規則に基づくものであり、法律上の根拠は存在しない。この点については、法律の留保に関するいわゆる「本質性理論」(\*23)からすれば問題ないことになるであろうが、多額の支出を伴うことを考慮すると、疑問がないわけではない。

##### (b) 請求権の不存在

すべての州において、財政援助を求める請求権は存在しない旨が指針に明記されている。すなわち、この制度は、指針において用いられている表現によれば、あくまでも国による「恩恵的措置（Billigkeitsmaßnahme od. freiwillige Leistung）」として位置づけられているのである。従って、給付を拒否されたとしても、申請者はこれを訴訟によって争うことができない。もっとも、行政規則のいわゆる「外部的効果」により、給付拒否が恣意的に行われた場合には、例外的にこれを訴訟によって争うことができる(\*24)。その場合、拒否決定は行政行為とされる(\*25)ので、義務づけ訴訟が提起されることになる。

##### (c) 補完性

財政援助は、被災者が自らの収入及び資産では立ち直ることができない場合にのみ行われ、給付額もこれに必要な範囲に限定される。また、被災者が事前の措置によって回避できた損害、保険をかけることができた損害は考慮されない(\*26)。

##### (d) 必要最小限の援助

被災者は損害の全額ではなく、その一部についてのみ援助を受ける。特に個人被災者の動産については、一般に、生活必需品等に対する損害しか考慮されない。また、ラインラント＝プファルツのように、損害の多寡にかかわらず、最低限の生活に必要な額のみが支給されるところもある。

#### (e)裁量性

援助の要件、種類、額等について、決定権者に広い裁量が与えられている点も注目される。基準がある場合でも、多くは「原則」にすぎないとされ、担当者が柔軟に対処すべきことが施行細則等でも強調されている。このことは、一方では、財政援助が「恩恵的措置」であることに由来するとも考えうるが、他方では、それぞれの災害、それぞれの地域の実情に即した対応を確保する趣旨であるとも解される。

#### (f)物的損害への限定

援助の対象は物的損害に限定され、日本でいう見舞金や弔慰金のようなものは存在しない。ヒアリングによれば、生命身体の損害や遺族に対する援助は、一般の保険や社会保険によって確保すべきとされる。

### 4 災害保険

#### (1) 概説

自然災害によって損害が生じたとしても、被災者が適切な保険に加入しているのであれば、実際上の救済が確保されることになる。しかし、被災地域が限定されている自然災害については、民間の保険制度は十分機能しない。特に、ドイツにおいては、河川の氾濫による水害に関して、多発地域では非常に高額の保険料または自己負担が求められ、あるいは保険契約の締結がそもそも拒否されることすらあり、被災者は保険による保護を求めることがほとんどできないとされる(\*27)。この点で、最近までバーデン=ヴュルテンベルクに存在していた強制保険制度は非常に興味深い。

#### (2) バーデン=ヴュルテンベルク州における災害保険制度

##### (a) 1994年までの制度(\*28)

バーデン=ヴュルテンベルク地方においては、火災に関する強制保険制度が18世紀以来存在していたが、1960年に(地震以外の)自然災害が、1971年には地震が保険の対象に加えられることにより、自然災害に関する強制保険制度が成立することになった。

この保険は法律によってすべての建物に義務づけられ、建物保険公社（公法上の営造物）が独占的に保険者となる。保険は、建物に関する火災保険と、自然災害に対する保険を内容とする。自然災害としては、嵐、雹、増水、洪水、雪害、雪崩、崖崩れ、地滑り、地盤沈下、地震が含まれる。保険料は、各年度の損害額に応じた分担金（Umlagen）の形を取る。すなわち、前年度の支払総額を基準とし、建物の価格の一定割合が保険料とされる。この割合は各年度すべての建物について同じであり、危険に応じた相違は存在しない。地震については、各年度ごとに限度額（およそ2,000ないし3,000億マルク（約14兆2,000億ないし21兆3,000億円））が設定される。この保険によりすべての建物（国のものも含む）がすべての損害に対して保護されることになる。

この制度については、公社による独占が職業選択の自由（基本法12条1項）に反するとして訴訟が提起されたが、連邦憲法裁判所は、1976年1月14日の判決において、その合憲性を肯定した(\*29)。ところがその後、1992年7月18日の損害保険に関する第三次欧州共同体指針により、保険独占が欧州連合条約に反するとされたので、強制保険制度は1994年に廃止された。

#### (b) 1994年以降の制度

建物保険公社は民営化され、民間保険会社の参入も認められることになった。保険の締結についても法律上の強制はなくなり、建物について保険をかけるかどうか、その対象を火災保険に限定するか、すべての自然災害を含めるか、あるいは特定の自然災害に限定するか、すべて任意に選択できるようになった(\*30)。これは私法上の保険契約であり、保険料についても、一般の保険と同様、建物の価格及び危険の程度に応じて決定される。地震については、例えば大半のシェアを持つバーデン＝ヴュルテンベルク建物保険会社では、各年度の保険金総額を5,000億マルク（約35兆5,000億円）に限定している。

このような制度改革により、保険の加入率が低下し、特に対象となる自然災害の範囲が限定される傾向にあるとされる。それによって同時に、保険料が値上がりし、従前のほぼ2倍になったといわれている。

#### (c) 今後の改革

このような現状に鑑み、現在、強制的要素を伴う私的保険を連邦レベルで(\*31)導入することが、中長期的な検討の対象となっている。すなわち、建物の火災保険に加入するか否かは任意だが、火災保険をかけると自然災害保険が強制的にこれに加えられる、という制度である。さらに、高額の保険金に備えて、再保険へのプールが保険者に強制される。地震に関しては、限度額を設けないか、設けても高額（5,000億マルク（約35兆5,000億円）以上）のものとすることが考えられている。この制度によれば、ほぼすべての建物が自然災害保険の対象となり、保険料も低く抑えることができると言われる。

### (3) 小括

最後に触れた改革案は、危険の強制的な分散により、保険制度の欠点を補おうとするものであり、非常に興味深い。同様の制度は、別に述べるフランスの他、スペイン、イス、ノルウェーにも存在し、オランダでも検討されているということである(\*32)。

もっとも、このような制度には問題がないわけではない。まず、それによって自然災害の危険が少ない地域の住民に強制的に負担を課すことに帰着するが、このような強制は公正妥当かどうかという問題である(\*33)。また、保険による損害の補填が可能であるとして、国及び住民が災害対策を怠るならば、保険制度が破綻する結果にもなりかねない(\*34)。

## 5 おわりに

このように、ドイツにおいては、その内容がかなり限定されているとはいえ、財政援助の制度が多くの州において設けられており、一定の成果を上げている。また、保険制度は、現状では必ずしも十分に機能しているわけではないが、強制保険についての過去の実績と興味深い構想が存在している。これらの点は、日本の被災者支援対策を検討する上で参考になりうるのではないかと考えられる。もっとも、これらの制度は、冒頭述べたように、自然災害の被害がそれほど深刻ではないドイツの現状を前提とするものであり、大地震の危険にさらされている日本においてどの程度機能しうるかについては、

なお検討の余地があるといえよう。

## 註

- (\*1) ドイツの調査に当たっては、バーデン=ヴュルテンベルク州内務省の主席参事官 (leitender Ministerialrat) G. A. Müller 博士、及び、ラインラント=プファルツ州内務省の主席参事官 A. Korn 博士にヒアリングを行い、資料の提供を受けることができた。
- (\*2) 基本法 30 条、70 条、74 条参照。連邦は、大規模災害に際して州を援助するのみである（基本法 35 条 2 項、3 項参照）。
- (\*3) ラインラント=プファルツ州の資料によると、被災者に対する援助としては、州によるものの他、連邦による復興信用銀行（Kreditanstalt für Wiederaufbau）を通した低利融資、欧州連合（EU）による赤十字を通した財政援助（「象徴的性格」しか持たないとされる）、貯蓄銀行（Sparkasse）による特別低利融資等があるとされる（Innenminister Rheinland-Pfalz, Miniterratsvorlage vom 2.Februar 1995, S.1ff.）。市町村による独自の財政援助については、ラインラント=プファルツでのヒアリングによると、ほとんど行われていないとのことである。
- (\*4) 災害直後の対応については、各州ごとに災害対策（Katastrophenschutz）法制が存在するが、本稿では検討しない。
- (\*5) ラインラント=プファルツ州での 1994 年の洪水による被害総額は、10 億マルク（約 710 億円）に上る。
- (\*6) 同じくラインラント=プファルツ州では、1 件の洪水あたりの 1 世帯平均損害額は、1 万 6 000 マルク（約 113 万 6,000 円）とされる。被害が比較的少ない理由としては、家屋への浸水による被害がほとんどであること、洪水多発地域では、地下室をタイル張りにする、警報があると家財道具を上階に引き揚げる、等の対策がとられていることが指摘された。
- (\*7) 地震多発地帯とされるのは、バーデン=ヴュルテンベルク州のチュービングенの南の地域、及び、同州のバーゼル近郊地域である。前者において今世紀に発生した大きな地震としては、1911 年（マグニチュード 6.1）、1913 年（M 5.6）、1943 年（M 5.5）、1943 年（M 5.6）、1978 年（M 5.7）がある。ちなみに、1978 年の地震によって 2 万 2 000 戸の建物が被害を受けたが、死傷者はなかったとのことである。バーゼル近郊地域では 14 世紀を最後に、大きな地震は記録されていない。
- (\*8) 以下の旧西ドイツの各州における指針策定の状況については、バーデン=ヴュルテンベルク州の内部資料（Vergleich der Unwetterhilferrichtlinien verschiedener Bundesländer (AZ:III 4312.22)）による。
- (\*9) 旧東ドイツ地域においても、ザクセン、ザクセン=アンハルト、チューリンゲンの各州において指針が存在することだが、今回は入手できなかった。
- (\*10) Richtlinien des Innenministeriums über Landeshilfen nach schweren Naturereignissen und Unglücksfällen im privaten, sozialen und kulturellen Bereich vom 25.August 1995, GABl.S.535, geändert vom 29.August 1995, GABl.S.588; Richtlinien des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie über Landeshilfen nach schweren Naturereignissen an gewerbliche Unternehmen vom 20.Juni 1988, GABl.S.656, geändert vom 29.August 1995, GABl.S.588; Richtlinien des Ministeriums Ländlicher Raum über Landeshilfen nach schweren Naturereignissen und Unglücksfällen im landwirtschaftlichen Bereich vom 1.Januar 1994, GABl.S.573, geändert vom 1.Januar 1994, GABl.S.590.
- (\*11) Gewährung staatlicher Finanzhilfen bei Elementarschäden, Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 21.Mai 1996, MinBl.S.354; Ausführungshinweise vom 8.Februar

1995 zur Verwaltungsvorschrift der Landesregierung ung über die Gewährung staatlicher Finanzhilfen bei Elementarschäden.

- (\*12)Richtlinien für staatliche Finanzhilfeaktionen bei Notständen durch Elementarereignisse, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministers der Finanzen vom 11.April 1990, BayStaatsanzeiger Nr.17 mit Ergänzende Vorschriften für die Vollzugsbehörden.
- (\*13)Richtlinien für staatliche Finanzhilfeaktionen bei Notständen durch Naturkatastrophen (Minister der Finanzen) vom 7.November 1984, ABl.S.1206.
- (\*14)Richtlinien für die Gewährung staatlicher Finanzhilfen bei Elementarschäden (Ministerium der Finanzen) vom 20.Februar 1992, Staatsanzeiger S.628.
- (\*15)これらの指針に基づく財政援助の他にも援助制度は存在しうる。例えば、ラインラント＝プファルツにおいては、企業等への融資の保証 (Bürgschaft)、税金の減免措置等もあるとされる (Innenminister Rheinland-Pfalz, a.a.O., S.10ff.)。
- (\*16)氾濫地域とは、洪水の際に河川の氾濫が予定されている地域であり、水管理法 (Wasserhaushaltsgesetz) 3 2条により指定される。
- (\*17)ヒアリングにおける回答。他の州においても、農業については不明確な点がある。ヘッセンにおいては、保険をかけることが通例となっている損害の例として、「建物に対する火災、雹、嵐の損害」が挙げられており、農業の取扱は定かではない。他の州についても、農業まで含む趣旨かどうかは規定からは明らかではない。
- (\*18)ラインラント＝プファルツの施行細則は、「行政規則の対象とする集団は、比較的少ない所得で、ささやかな資産状況にある洪水被災者である」と述べる。
- (\*19)すなわち、受給資格を有する者は、個人については、損害が 20 万マルク (約 1,420 万円) 未満の場合、独身者で課税対象年収が 1 万 8,000 マルク (約 127 万 8,000 円)、既婚者で 3 万 6,000 マルク (約 255 万 6,000 円) 未満の者、損害が 20 万マルク (約 1,420 万円) 以上で 40 万マルク (約 2,840 万円) 未満の場合、独身者で 2 万 5,000 マルク (約 177 万 5,000 円)、既婚者で 5 万マルク (約 355 万円) 未満の者、損害が 40 万マルク (約 2,840 万円) を越える場合、独身者で 3 万マルク (約 213 万円)、既婚者で 6 万マルク (約 426 万円) 未満の者である。農林業については、原則として、資産価値が 12 万マルク (約 852 万円) 未満の農場所有者のみが対象となる。企業についてはこのような制限はない。
- (\*20)利子補助金とは、第三者が受給者に対して行う融資の利子の全部または一部を補助主体が負担することをいう (H. J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., 1978, S.305)。
- (\*21)なお、ラインラント＝プファルツにおける 1995 年の水害 (1 件) に関する財政援助の給付状況は次の通りである。個人については、申請が 622 件、支給が 333 件、補助金総額は 99 万 4,869 マルク (約 7,063 万 5,699 円)。1 件あたり約 3,000 マルク (約 21 万 3,000 円) だった (被害総額は不明)。商工業の被害については、申請が 304 件、交付が 222 件、融資総額 484 万 6,000 マルク (約 3 億 4,406 万 6,000 円)、補助金総額 81 万 4,570 マルク (約 5,783 万 4,470 円)。両者を合わせて、1 件あたり約 2 万 5,000 マルク (約 177 万 5,000 円) だった (被害総額 1,657 万 5,24 マルク (約 11 億 7,650 万 7,204 円) に対し、支給総額は 566 万 5,70 マルク (約 4 億 190 万 470 円)、約 34・2 %)。農業については、20 件の申請、16 件の交付、融資総額 3 万 5,000 マルク (約 248 万 5,000 円)、補助金総額 6 万 7,000 マルク (約 475 万 7,000 円)。両者を合わせて、1 件あたり約 6,375 マルク (約 45 万 2,625 円) だった (被害総額 27 万 3,859 マルク (約 1,944 万 3,989 円) に対し、10 万 2,000 マルク (約 724 万 2,000 円) の支給、約 37・3 %)。
- (\*22)指針には「地域社会扶助主体 (die örtlichen Träger der Sozialhilfe)」と規定され、連

邦社会扶助法96条によると、これは郡に属さない市及び郡を指すが、施行細則によれば、ラインラント＝プファルツ州では市町村連合または市町村は通常委任を受けているとされる。

(\*23)この理論については、大橋洋一「法律の留保学説の現代的課題」(1985)同・現代行政の行為形式論(1992)所収参照。

(\*24)Vgl. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, S.590ff.

(\*25)ヒアリングにおいては、いずれの州の担当者も、拒否決定は行政行為であると述べた。

(\*26)補完性の原則は、他の援助主体との関係でも問題となりうる。例えば、ラインラント＝プファルツの指針は、「地域における私的イニシアティヴ、近隣の相互援助、自治体による援助（例えば社会扶助）は、国家による財政援助に優先する」と定める。また、バイエルンの施行細則には、「個別の事故については、親族及び近隣住民並びに地域共同体（市町村、郡）が援助を行う。国が介入しうるのは、損害の規模及び重大性ゆえに、地域の援助能力にとって過大な負担となり、従って国の財政力に頼らざるを得ない場合のみである（補完性の原理）」と規定されている。

(\*27)Finanzminister Rheinland-Pfalz, a.a.O., S.15f. この点について詳しくは、vgl. G. Chmielorz/J. Metzger, Überschwemmung und Versicherung, Versicherungswirtschaft 1995, S.935f. なお、地震保険については、1906年にリスクが大きすぎるとして禁止されていたが、最近になって、連邦保険監督局の方針転換により、認可されるようになった。これは再保険制度の発達等を理由とする。もっとも、実際に加入する者は少ないとされる（以上は、ラインラント＝プファルツにおけるヒアリングによる）。地震保険の技術的な可能性については、専門家の肯定的な見解がある（Chmielorz/Metzger, a.a.O., S.935）。

(\*28)この制度についての詳細は、損害保険協会・仏独における自然災害保険制度調査報告書(1993)17頁以下参照。

(\*29)BVerfGE 41, 205.判旨は次の通り。基本法74条11号は、「私法上の保険制度」について連邦の立法権限を認めている。基本法の制定過程からすると、それによって同時に、「公法上の保険制度」に関して州の立法権限を認める趣旨だったことが明らかである。その際念頭に置かれていた保険独占の制度が基本法12条1項に反して違憲だとすると、この規定の意味は失われてしまう。従って、立法者は保険独占を合憲と考えていたと解される。このような解釈については、仮に基本法制定者が保険独占を違憲だと想えていなかったとしても、職業選択の自由との関係が十分議論されていたわけではないのではないか、という疑問がある。また、バーデン＝ヴュルテンベルクの制度については、職業選択の自由だけではなく、（特に自然災害の危険が小さい地域の）建築主に保険を強制することが、財産権（基本法14条）の侵害に当たらないか、という問題もあると考えられるが、この点については判決では全く触れられていない。

(\*30)ただし、火災保険に洪水保険のみを加えることは認められないとされる。また、実際には、建物保険公社の後身であるバーデン＝ヴュルテンベルク建物保険会社が大半のシェアを握っており、同社が引き受ける保険の95%はすべての自然災害を対象としているとされる。

(\*31)1976年の連邦憲法裁判所の判決によれば、「私的保険制度」については、既に連邦が保険契約法を制定しているので、州の立法権限がないとされる(a.a.O., S.224)。

(\*32)Vgl. Chmielorz/Metzger, a.a.O., S.938ff.

(\*33)保険業界は洪水に関する強制保険に反対しているが、その理由として次のように述べられている。大多数の者にとって洪水を含む災害保険は契約の自由の枠内で締

結可能である。それができないのは、定期的に水害を被る限定された地域の住民のみである。前者と後者の間には、リスクの平準化（Risikoausgleichung）は存在しない。損害の「社会化」は、特にそれが危険にさらされていない者と高度の危険にさらされている者との間の極端な不平等に基づく場合には、正当化することができない（Chmielorz/Metzger, a.a.O., S.937）。ラインラント＝プファルツの担当者も、このような制度は「正義に反する（unrecht）」として、否定的だった。これに対してバーデン＝ヴュルテンベルクの担当者は、負担が軽微であることと、国民連帯の原理によって正当化されるという見解だった。連邦憲法裁判所も、以前のバーデン＝ヴュルテンベルクにおける強制保険制度について、「連帯の原理」に言及していた（a.a.O., S.225）が、それによって保険強制が憲法上正当化されるかどうかについては明言していない。

- (\*34) 保険業界も、強制保険の導入により、災害を防止する義務を国が免れることになるのではないか、という懸念を表明している（vgl. Chmielorz/Metzger, a.a.O., S.937）。

以 上

## 1－4 フランスにおける被災者に対する生活再建支援策

### 1 はじめに

フランス(\*1)においては、自然災害の被災者に対する支援は、主として自然災害保険制度によって行われる。これは火災保険等に法律によって自然災害保険を強制的に付加する制度であり、自然災害予防計画がこれと組み合わせられることにより、総合的な自然災害制度が構築されている。その他、狭義の財政援助制度としては、国による「緊急援助」、「被災者援助基金」、農業災害補償制度、その他の自治体による援助制度が存在するが、いずれもその適用範囲は限定されている。以下では、フランスにおける自然災害の状況を概観した上で、財政援助の諸制度、自然災害保険制度（及び関連する自然災害予防計画）を検討する。

### 2 自然災害の状況

フランスでは、洪水及び地滑りが自然災害の大半を占める。後述する自然災害保険制度に関して、自然災害の認定が行われた件数の割合は次の通りである。洪水68.4%、地滑り28.5%、暴風雨1.3%、雪崩0.8%、地震0.5%、その他0.5%(\*2)。

水害の危険が特に大きな地域は2万2,000平方キロメートルに及び、7,600の市町村、200万人がこれに関係する。過去における特に大きな水害としては、1930年のモントーバン（Montauban）のものがあり、200人の死者、1万人の被災者、3,000軒の家屋破壊を招いた。各年度の平均損害額はおよそ15億フラン（約315億円（1997年3月初めのレート：1フラン=21円で換算。以下同様。））とされる。

地滑りについては特に山岳部が危険地域となっている。各年度の平均損害額は、およそ3,000～5,000万フラン（約6億3,000万～10億5,000万円）とされる。

地震に関しては、この10世紀間に5,000件が記録されており、マグニチュード7を越えるものは1世紀に平均4回起こっている。フランス国内は危険の程度により5つの地域に分けられているが（0、1a, 1b, 2, 3）、フランス本土は地域2までであり、最も危険の大きな地域3はグアドループ（Guadeloupe）及びマルティニク（Martinique）県のみが指定されている(\*3)。

### 3 財政援助

#### （1）緊急援助（secours d'extrême urgence）

これは国による被災者個人に対する緊急の財政援助であり、食料、衣服、住居棟の被害に対して、当座の必要を満たすために支払われる(\*4)。一人当たり成人は1,000フラン（約2万1,000円）、子どもは500フラン（約1万500円）に限定され、さらに、この援助は自治体が援助を行う場合にのみ、追加的に行われる。予算は内務省市民保護局が管理し、県知事（国の出先機関）を通して被災者に直接支払われる（自治体を通してではない）。もっとも、援助の必要性については、県知事

と自治体が協議することになる。これは補償（indemnité）ではなく、被災者に請求権はない。

(2) 被災者援助基金 (fonds de secours aux victimes des sinistres et calamités)

この基金は1956年8月4日の法律(\*5)75条に基づくものであり、首相が管理し（委員会が設置される）、大蔵大臣のアレテ(\*6)により支出が決定される。受給資格を有するのは、個人、家族的経営形態の商人・職人・企業家（会社法の適用を受ける企業は原則として除外されている）、農家、1901年法に基づく社団法人である。後述する自然災害保険の導入後は、被災者が保険に加入していない場合か、あるいは、自然災害の認定が行われなかった場合にしか支給されない。その額は、フランス本土では損害の10%、海外県では15%とされる。損害として考慮されるのは、個人について家庭で使用される必要不可欠な動産（自動車、キャンピングカー、キャンプ用品等は除外される）、並びに、主たる住居として使用されている不動産（貸家、別荘は除外される）である。農家については、家庭用財産のみである（生産活動に用いられる財産には次に述べる農業災害補償制度が適用される）。また、1,000フラン（約2万1,000円）を下回る損害は、原則として考慮されない。支払いは自治体の援助を要件とし、自治体が支払った額を越えてはならないとされている。これも補償ではなく、請求権は認められない。

(3) 農業災害補償制度

この制度は1964年7月10日の法律（デクレ）(\*7)によって設けられたものである。農業災害とは、「異常な強度の自然的要因による、例外的に重大な、保険をかけることが不可能な損害であって、農業において通常とられる予防または治癒手段を用いることができなかつたか、またはそれが不十分ないし効果がない結果となった場合」（農村法典L361-2条）とされる。

補償金は、農業災害補償全国基金 (fonds national de garantie des calamités agricoles) から支払われる。同基金は、農業に関する保険の保険料に対する割増保険料と、国からの補助金によって資金が供給される（農村法典L361-5条、デクレ1条）。

補償の対象となるのは、農業経営に用いられている土地、収穫物、収穫前の農作物、建築物、家畜に対する物質的損害である。補償を受けるためには、被災者は主要な経営資産について何らかの保険に加入していかなければならない（以上、農村法典L361-6条）

補償の額は、損害の75%、または、保険に加入している資産については、保険契約で取り決められたその価格を超えてはならない（農村法典L361-7条）。

補償は農業災害の認定を前提とする。県知事は調査班 (mission d'enquête) を組織して調査を行う（デクレ20条）。その結果に基づき、県鑑定委員会 (comité départemental d'expertise) の意見を聞いた上で、要件が満たされていると判断すると、経済大臣、予算大臣、及び農業大臣に認定を提案する。関係大臣は、農業災害全国委員会 (commission nationale des calamités agricoles) の意見を徴した上で、共同のアレテによって認定を行う（農村法典L361-3条、デクレ21条）。

認定が行われると、被災者はその公示から10日以内に市町村の長に対して申請を行い（デクレ23条）、さらに1ヶ月以内に被災状況等を示す書類を提出しなければ

ならない（デクレ25条）。市町村長は市町村委員会（commission communale）を召集し、同委員会は被災者による必要書類の作成を援助するとともに、これについての意見を県鑑定委員会に提出する。その後、市町村長は申請書を県農業局に移送する（以上、デクレ26条）。農業局は申請書を検討し、損害の暫定的評価を行う（デクレ27条）。その結果に基づき、県知事は、農業大臣、経済大臣、農業災害全国委員会に報告書を提出する。他方で県知事は、県鑑定委員会に書類を送付し、その意見に基づき、要件を満たしていない事案については拒否処分を行う（以上、デクレ32条）。農業災害全国委員会は、基金の残額等を考慮した上で、補償のパーセント及び各県に割り振られる額を関係大臣に提案する（デクレ33条）。経済大臣、農業大臣、予算大臣は、共同のアレテによって支出を決定し、これに基づき県知事が各被災者に対する補償金の額を決定する（デクレ34条）。

農業災害の解釈及び損害額の認定は次第に緩やかに解される傾向にあり、これに対しては会計検査院が批判を加えている。このことはもちろん、農業ロビーの活動と無関係ではない（\*8）。

#### （4）その他の自治体による援助

ポワチエ（Poitiers）市でのヒアリングによれば、市町村段階での特別の被災者支援制度は存在しない。同市では、年間1万フラン（約21万円）の予算により、社会活動センター（Centre communal d'action sociale）を通して困窮者の救援を行っているが、これはもちろん自然災害に限った制度ではない。同センターは食糧の配給、仮住居の提供等を行っており、被災者への直接の金銭的援助はせいぜい50フラン（約1,050円）程度でしかない。

他方、県（自治体としての県）段階においても、さしたる援助は行われていないようである。ヴィエンヌ（Vienne）県でのヒアリングによれば、同県には緊急援助公社（Régie d'avance des secours d'urgence）があり、ここから必要に応じて財政援助を行っているが、その対象は自然災害に限られない。援助は市町村（社会活動センター）を通す場合と、被災者に直接行う場合がある。1982年と85年の水害に際しては、総額約5万～6万フラン（約105万～126万円）の援助を個人に行った。なお、同公社には200万フラン（約4,200万円）の基金があり、96年度は合計2,200人が援助を受けたとのことである。

### 4 自然災害保険（及び自然災害予防計画）

#### （1）概説

自然災害保険（\*9）は、火災保険等に自然災害保険を法律によって強制的に付保し、被災者の救済を確保する制度であり、1982年7月13日の法律（\*10）によって設けられた。この制度のみによっては災害防止のためのインセンティヴが働かないため、保険金の額が歯止めなく増加する危険がある。そこでフランスでは、この制度に自然災害予防計画の制度を組み合わせ、これによって被災者救済と災害防止のバランスをとることが期待されている。

#### （2）自然災害保険

##### （a）保険契約

制度の基本的な仕組みは、火災保険及び自動車保険の契約が締結された場合、法律によって自動的かつ強制的に、当該財産に関する自然災害保険が追加されるというものである（保険法典L 125 - 1条1項）。火災保険等の締結それ自体は任意であり、これらの保険に加入していないければ自然災害保険の適用を受けられない（\*11）。他方、これらの保険契約を締結した場合、自然災害保険の適用を除外する旨の条項は存在しないものと見なされ（保険法典L 125 - 3条）、アレテによって規定される標準条項（保険法典A 125 - 1条及びA 125 - 2条）が適用されることになる。

自然災害保険の拡張分については割増保険料が徴収されるが、基本契約に対するその割合は法定されている（保険法典A 125 - 2条）。それによると、自動車保険に関しては、火災・盗難については6%、それ以外については0.5%（86年以降引き下げられた）、それ以外の保険については9%（83年に引き上げられた）とされている。ただし、基本契約の保険料それ自体についての制限はない。

保険を引き受けるのは一般の保険会社である。被保険者が2つの（94年改正以前は3つだった）保険会社によって引き受けを拒否された場合は、中央料率決定局（bureau central de tarification）に訴えることができ、同局は被保険者が選択する1社に対して引き受けるよう命じることになる（保険法典L 125 - 6条6項）。

保険強制には重要な例外がある。すなわち、自然災害防止計画に定められた建築禁止区域に存在する財産（既存建築物は除く）、及び、自然災害の損害を防止するための行政的規制（自然災害防止計画の他、土地利用計画等によるものも含む）に違反して建てられた不動産等は、自然災害保険の対象外とされている（保険法典L 125 - 6条）。これによって保険制度と災害防止制度が結びつけられているわけである。

#### (b) 対象となる損害

この点については、「自然災害の影響として考慮されるのは、異常な強さの自然的要因を決定的な原因とする、保険をかけることができない直接の物質的損害であって、かかる損害を防止するために通常とられるべき措置がその発生を阻止できなかつたか、またはそのような措置をとることができなかつた場合である」（保険法典L 125 - 1条3項）と規定されている。すなわち、自然災害を原因とすること、その直接の損害であること、物質的損害に限ること、保険をかけることができなかつたこと、回避可能でなかつたことが要件とされている。自然災害についての詳しい定義はないが、後述するように災害ごとに認定されることが必要である。保険をかけることが可能な損害としては、特に風を原因とする損害（サイクロン、竜巻等）が挙げられる。また、農業災害補償等、他の制度が適用される損害も除外される（保険法典L 125 - 5条）。

保険金には免責額が設けられている（保険法典A 125 - 1条参照）。それによると、居住用財産、自動車、その他の非営業用財産については1,500フラン（約3万1,500円）、営業用財産について損害額の10%（ただし4,500フラン以下（約9万4,500円））、営業損失については、3営業日（ただし4,500フラン以下）とされている。

### (c)手続

自然災害が発生すると、関係各省の共同のアレテによってその認定が行われる（保険法典L 125 - 1条4項）。認定を拒否する決定に対しては、行政裁判所に取消訴訟を提起できる(\*12)。最近の認定件数としては、1991年が9件、92年が13件、93年が17件、94年が17件、95年が12件となっている(\*13)。

法律によれば、被保険者は自然災害を認定するアレテから10日（営業損失については1ヶ月）以内に、保険金の申請をしなければならないとされる（保険法典A 125 - 1条）。もっとも、実際には保険契約により短期の請求期限が規定されているので、実際にはアレテを待つことなく請求する必要がある(\*14)。

保険金の支払いは保険会社によって行われる。これは、損害概要の申告から3ヶ月以内、または、自然災害を認定するアレテの公示から3ヶ月以内に行われなければならない（保険法典L 125 - 2条4項）。補償額に上限は設けられていない。

なお、1982年以降の保険会社の財政収支は（82年、83年を除き）非常に好調であり、91年までの保険料に対する支払額の比率は46%とされる(\*15)。

### (d)再保険制度

自然災害保険については、中央再保険金庫（Caisse centrale des réassurances）が再保険を引き受ける（保険法典L 431 - 1条以下、R 431 - 1条以下）。同金庫は92年までは商工業的公施設法人(\*16)だったが、93年からは株式会社に改組された。ただし、国が株式の100%を保有している。自然災害保険については、国が同金庫に対して無制限の保証を行うことになっている。同金庫への再保険は法律によって強制されているわけではないが、保険会社は自然災害保険に関しては保険会社の約90%がこれを利用しているとされる(\*17)。

## （3）自然災害予防計画

### (a)概説

自然災害予防計画（plan de prévention des risques naturels prévisibles）は、それぞれの地域において予想される自然災害の危険に応じ、建築規制等の必要な措置を定める制度である。前述のように、自然災害保険制度だけでは損害額（従ってまた保険金の額）が増大する危険があるため、これを補うのが自然災害予防計画である。

1982年の法律では、同種の制度として自然災害表示計画（plan d'exposition aux risques naturels prévisibles）を規定していたが、その策定作業は遅々として進まなかった(\*18)ので、1995年2月2日の法律(\*19)により、新たに自然災害防止計画の制度が設けられた。主な改正点は、i)自然災害表示計画以外の災害防止制度を統合したこと、ii)従来から存在した建築規制に止まらず、総合的な防災対策を盛り込みうこと、iii)決定権限が大臣から県知事に移管されたこと、iv)詳細な調査を要することなく、既存の知見に基づいて策定しうるようになったこと、v)地域住民（特に市町村長及び議会議員）の参加が強化されたこと、等が挙げられる(\*20)。改正により策定手続の迅速化が図られ、特に必要性の高い2,000の地域について2,000年までに計画を完成することを目標に、現在作業が進められている。

#### (b)計画の内容

まず、対象となる自然災害としては、「予想可能な自然のリスク、例えば、洪水、地滑り、雪崩、森林火災、地震、火山の噴火、嵐、サイクロン」(法40-1条1)が挙げられている。

規制の内容は、i)自然災害の危険にさらされている区域(法40-1条2項1号)、及び、直接さらされているわけではないが、そこでの建築等(農林業、商工業等の活動も含む)が危険を大きくし、または新たな危険を生じさせる区域の指定(法40-1条2項2号)(以下「指定区域」と呼ぶ)、ii)指定区域における建築等の禁止及びその条件の命令(法40-1条2項1号及び2号)、iii)指定区域において地方自治体及び私人によってとられるべき予防、保護、保全のための措置の命令(法40-1条2項3号)、iv)指定区域における既存建築物への改善命令(法40-1条2項4号)である。既存建築物への改善命令は、建築物価格の10%までに制限されている(法40-1条2項5号、デクレ5条)。また、3)及び4)の命令については、5年以内(緊急の場合は短縮可能)に実施するよう義務づけることもできる(法40-1条3項)。

計画は、説明の部、図面の部、命令の部という構成になっている(デクレ3条)。説明の部では、対象区域、予想される自然災害の性質、その被害の概要が既述される。図面の部には、基本的に3種類の図面が含まれる。過去の自然災害をマッピングした情報図(*carte d'information*)、将来の可能性を予測した予測図(*carte d'aléa*)、規制区域を図面化した規制図(*carte réglementaire*)である。命令の部には、当該区域に適用される命令が規定される。

#### (c)策定手続

正式の手続は、県知事が策定をアレテによって命令することによって開始される(デクレ1条)。しかし、内部向けのマニュアルでは、手続を円滑に進めるため、策定が検討されているできるだけ早い段階で、地域の住民(特に市町村長及び議会)と連絡を取り、情報を提供すべきことが強調されている(\*21)。

策定を決定するアレテは、対象となる区域、想定される自然災害の種類、策定担当機関を決定し、これは関係市町村長に通知される(デクレ2条)。県知事は、緊急の必要がある場合は、市町村長の意見を徴した上で、アレテによって直ちに効力を発生させることもできる(法40-2条、デクレ6条)。続いて県知事は市町村議会の意見を聞き(法40-3条、デクレ7条1項)、さらに収用法典R11-4条からR11-14条までの手続により、公開聴聞手続を実施する(法40-3条、デクレ7条5項)。

以上の手続きを経て、県知事はアレテにより計画を決定する(法40-3条、デクレ7条6項)。計画は土地利用計画に添付され(法40-4条1項2文)、公示される(法40-4条2項、デクレ7条6~8項)。

#### (d)計画の効果

自然災害予防計画は、公用地役(*servitude d'utilité publique*)の効果を有する(法40-4条1項1文)。土地利用計画等の都市計画はこれを考慮しなければならず、私人に対して対抗力を有する。ただし、権利制限に伴う補償は行われない。また、

建築禁止等の命令違反に対しては罰則が科せられる（法40・5条）。さらに、前述したように、計画に反して建てられた建築物等については、自然災害保険が適用されない。

#### （4）小括

以上のように、一方で自然災害保険によって被災者の救済を図るとともに、他方で防災計画を策定することで損害の増加を抑えることが意図されており、全体としてバランスのとれた制度を構成している。ただし、問題点がないわけではない。

第一に、被災者への補償を被災の可能性の低い地域の被保険者に負担させる結果となるが、これをいかに正当化するかが問題となる。内務省でのヒアリングでは、「国民連帯」の原理と、割増保険料が低額であることから、憲法上の問題は特に指摘されていないということだった。なお、1982年法の制定によって保険加入者が減少した事実はないとのことである。

第二に、災害が発生すれば保険金を受け取ることができ、他方で建築規制については補償が行われないことから、建築規制を伴う計画の策定に対する地域住民の抵抗、あるいは規制の後退が当然に予想される(\*22)。このことは、旧自然災害表示計画の策定が困難だったことの一因だったと思われる(\*23)。自然災害予防計画の策定が遅れば、それによって被害が拡大し、保険金の支払いが増大することも考えられる。

第三に、これも運用に関係するが、被災者及びその意を受けた政治家の圧力により、自然災害の認定が乱発され、支払額が増加する可能性も考えられる(\*24)。

第四に、割増保険料の割合は法定されているが、基本保険契約の保険料それ自体の規制は存在しない。そうすると、特に災害多発地域において保険料が高額化し、保険加入者が減少する可能性もある(\*25)。

### 5 おわりに

このように、フランスにおいては、狭義の財政援助の制度と並び、自然災害保険の制度が存在するが、前者の適用範囲は限定されたものであり、後者が実際上被災者対策の中心をなしている。保険制度と災害防止計画の組み合わせは非常に興味深いものであり、日本においても参考にする価値があると思われる。もっともそこには既に指摘したような問題点があるほか、大震災が予想されるわが国において実際に機能しうるかはなお検討の余地があろう。

#### [註]

(\*1)フランスの調査に当たっては、内務省市民保護局の C. Labussière 氏、環境省災害予防局の E.Grazks 氏、ヴィエンヌ県庁市民保護課（国の出先機関）の C. Boutin 氏、同県議会事務局長補佐 B. Boeuf 氏、ポワチエ市役所事務局長 G. Béraud 氏にヒアリングを行い、資料の提供を受けた。

(\*2)Cf. E. Le Cornec, Indemnisation des catastrophes naturelles et des calamités agricoles, Jurisclasseur Environnement, Fasc. 950-14, 1996（以下"Indemnisation"と引用する），no 67. ただし、被害額ではなく件数の割合であること、自然災害保険制度が適用されない自然災害は含まれないことに注意。損害保険協会・仏独における自然災害保険制度調査報告書（1992）14頁によれば、保険金の支払額に関しては、洪水が約85%、

地滑りが8%、暴風が4%とされる。

(\*3)以上の状況は、Ministère de l'environnement, Les risques majeursによる。なお、環境庁でのヒアリングによれば、震度5.2だったAnnecyの地震では、総額3億フラン(約63億円)の保険金が支払われたとされる。

(\*4)V. Circulaire no 76-72 du 6 févr. 1976 (non publiée).内務省でのヒアリングによれば、援助の基準、統計、実例の記録等は存在しないとのことである。なお、1993年秋のフランス南西部での水害では、関係する県に対して総額5億9,000万フラン(約123億9,000円)が補助金として支出されたが、その際緊急援助としては60万フラン(約1,260億円)が支払われたとされる(v. Journal Officiel, Assemblée Nationale, Questions, 27 déc. 1993, p.4770)。

(\*5)Loi no 56-780 du 4 août 1956 portant ajustement des dotations budgétaires reconduites l'exercice 1956, Journal Officiel, 6 août 1956, p.7436.その適用については、v. Circulaire no 76-72 du 6 févr. 1976, précitée.

(\*6)「アレテ」とは、大臣・県知事・市町村が発する法規命令。

(\*7)Loi no 64-706 du 10 juill. 1964, Journal Officiel, 12 juill. 1964.同法は農村法典(code rural)に収録されており、以下の引用は同法典による。同法の施行令として、1979年9月21日のデクレ(décret no 79-823 du 21 sept. 1979, Journal Officiel, 23 sept. 1979.以下「デクレ」と呼ぶ)がある。「デクレ」とは、大統領及び首相が発する法規命令。

(\*8)Vgl. Le Corne, Indemnisation, no 104.補償に関する統計は、vgl. ibid., no 114 et s.農業災害についてはその他にも補償制度がある。Vgl. ibid., no 112 et s.

(\*9)この制度については、損害保険協会・前掲書7頁以下に詳しい。

(\*10)Loi no 82-600 du 13 juill. 1982, JO 14 juill. 1982.この法律は後に保険法典に収録されており、以下の引用は保険法典の条文による。

(\*11)損害保険協会・前掲書9頁によれば、フランスでは90%以上の人々が物的損害を補填する何らかの保険に加入しているので、ほとんどの国民が自然災害保険の加入者ということになるとされる。

(\*12)Cf. CE 12 déc. 1990, Synd. des sylviculteurs du Sud-Ouest, Rec., p.357.

(\*13)件数及び内訳については、v. Le Corne, Indemnisation, no 74.

(\*14)V. Le Corne, ibid., no 76.

(\*15)V. Le Corne, ibid., no 91.

(\*16)「公施設法人」とは、特定の公益目的のために設立された公法人を指す。

(\*17)損害保険協会・前掲書13頁。

(\*18)95年6月段階で策定作業が完了したのは354に止まり(E. Le Corne, Prévention et lutte contre les phénomènes naturels, Champ d'application, Jurisclasseur Environnement, fasc. 950-12, 1996(以下"Prévention"と引用する), no 29)、環境省の担当者によれば「無に等しい(presque rien)」。

(\*19)Loi no 95-101 du 2 févr. 1995, JO 3 févr. 1995.なお、同法は1987年7月22日法律(loi no 87-565 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, JO 23 juill. 1987)に新たな規定を挿入する形を取っているので、以下の引用は87年法(以下「法」と呼ぶ)の条文による。また、95年法に基づいて1995年10月5日のデクレ(décret no 95-1089 du 5 oct. 1995, JO 11 oct. 1995)が制定されている(以下「デクレ」と呼ぶ)。

(\*20)詳細な比較については、v. Le Corne, Indemnisation, no 116.

(\*21)Ministère de l'environnement/Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, Le plan de prévention des risques naturels prévisibles: guide général, 1997, p.19 et s.

(\*22)V. Le Corne, Indemnisation, no 13.彼は、「危険防止に関する、従ってまた建築権及び

所有権に対する強制に関する、国の真剣な努力がなければ、自然災害の補償についての現行制度は「金のなる木 (vache à lait)」と見なされ続けることになるであろう」と指摘している (*ibid.*, no 90)。

(\*23) 実際、風による被害は保険をかけることが可能であるとして本来法律上は除外されているが、「例外」として認定されたケースがあるということである (Le Cor nec, Indemnisation, no 36)。

(\*24) V. Le Cor nec, Prévention, no 32.

(\*25) 内務省でのヒアリングによると、洪水多発地域では保険料が引き上げられる傾向があるとのことである。

以 上

## 参考資料2　復興に関連する事業制度の概要

### 2-1　土地区画整理事業のフロー

土地区画整理事業の事業計画策定から事業終了までのフローは次のとおりである。

表 参考 2-1　土地区画整理事業のフロー

#### ◆土地区画整理事業の事業計画策定から事業終了までのフロー

##### ①事業計画の策定

事業を実際に施行する地域、設計の概要、施行期間および資金計画を定めた事業計画を作成する。この事業計画を作成する際には、住民の意見を計画に反映させる。この事業計画に住民の意見を反映させるためには、コンサルタント等の専門家を派遣することが必要となる。

また、公共団体、行政庁施行の場合、設計の概要について建設大臣または知事の認可を受けることが必要となる。

##### ②事業用仮設住宅の建設

一般の応急仮設住宅とは別に、都市計画事業により住宅が取り壊される権利者、あるいは再建を進められない権利者等を対象とした事業用仮設住宅の建設を行う。

##### ③換地の指定

換地処分により最終的に土地の帰属が確定する以前に、従前地にある建物を将来換地となるべき土地の上に移転したり、公共施設の建設工事を行うことが必要となる。そのため、換地処分がなされるまでの間、施工者（地方自治体）は仮に使用できる土地を権利者に指定する。

##### ④建築物等の移転、移設および公共施設の工事

建物の移転、地下埋設物の移設、道路、公園の築造などの各種の工事を行う。道路、公園等の公共施設の建設工事は、施行者が実施するが、建築物等の移転は施行者からの移転の通知・照会に基づき所有者自身で行い、施行者は移転補償費を支払うのが通例である。

##### ⑤換地計画の決定

建物の移転、地下埋設物の移設、道路、公園の築造などの各種工事が概成した段階で施行者は、換地設計、清算金、保留地等を定めた換地計画を定め都道府県知事（都道府県または都道府県知事が施行する場合は除く）の認可を受けることが必要である。また、この換地計画は縦覧しなければならない。

換地処分が行われ、清算金の徴収または交付の手続きを行い事業が終了する。

## 2 - 2 土地区画整理事業の種類

土地区画整理事業は既成市街地や新市街地において、公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的として換地手法を用いて土地の区画形質を整え、道路・公園などの公共施設の新設・改良を行い、健全な市街地の形成や良好な住宅宅地の供給などを行う事業である。

一般的な土地区画整理事業以外にも、次に示すようなタイプの事業形式があり、市街地復興に活用する際には、各タイプの特性等を把握することが重要である。

表 参考 2-2 土地区画整理事業の概要、要件等（その1）

事業名	概要等	要件等
土地区画整理事業	<p>既成市街地や新市街地において、公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的として換地手法を用いて土地の区画形質を整え、道路・公園等の公共施設の新設・改良を行い、健全な市街地の形成や良好な住宅宅地の供給などを行う事業である。</p> <p>個人施行者、土地区画整理事業組合、地方公共団体、行政庁、公団、公社が事業主体となる。</p>	<p>○個人施行 宅地の所有者もしくは借地権者またはこれらの者の同意を得た者は、基準（一人施行）または規約（共同施行）と事業計画を定め、都道府県知事の認可を得てその権利の目的である宅地について、1人あるいは数人共同して、土地区画整理事業を施行することができる。</p> <p>○組合施行 宅地の所有者または借地権者が7人以上共同し、事前に施行地区となる区域内の土地所有者および借地権者からそれぞれ2/3以上の同意を得て定款と事業計画を定め、都道府県の知事の認可を得て設立された土地区画整理事業組合が土地区画整理事業を施行することができる。この場合、施行地区内の宅地の所有者および借地権者のすべておよび定款で定められた参加組合員が組合の組合員になる。</p> <p>○地方公共団体、行政庁、公団、公社施行 都市計画により土地区画整理事業を施行する区域として定められた施行区域において、施行規程と事業計画を定め、都道府県知事または建設大臣の認可を得て土地区画整理事業を施行することができる。</p>
被災市街地復興土地区画整理事業	被災した市街地を速やかに復興するとともに、防災性に優れた市街地とするため、当該土地区画整理事業に関し、国が地方公共団体などに対し必要な助成を行う制度を確立し、もって被災市街地の緊急かつ健全な復興に寄与するもの。	大規模な災害（被災地の面積が概ね20ha以上で被災戸数が概ね1,000戸以上のもの）による被災市街地のうち、被災市街地復興特別措置法第5条第1項に規定する被災市街地復興推進地域内の地区。
段階土地区画整理事業	新市街地における事業実施に当たっては、当面の農業的土地区画整理事業は、このような現状に鑑み、段階的に事業を実施することにより農業経営との調和を図りながら円滑な事業執行を目指すものである。具体的には、施行地区内に公共施設などの工事の全部又は一部を換地処分後に行う地区（留保地区）を設け、ここに當農地を集約するものである。	当面の間農業経営を継続させながら段階的に市街地整備をする必要のある地区であり、当面の間當農を継続する地区的面積が、施行面積の概ね30%以下である地区。

表 参考 2-2 土地区画整理事業の概要、要件等（その2）

事業名	概要等	要件等
特定土地区画整理事業	<p>一般の土地区画整理事業に特別な手法などを追加することによって事業の着手および遂行の条件を整えて、大量かつ良質な宅地の供給を図り、大都市圏の住宅宅地不足を緩和するとともに、良質な住宅市街地を整備しようとするもの。</p> <p>特別の手法の第1は、新たに都市計画において土地区画整理促進区域の制度を設けて、この地域内で一定期間内に土地区画整理事業を施行することを義務づけたことであり、第2は、この土地区画整理促進区域で施行される土地区画整理事業においては共同住宅区、集合農地区を設けることができるようになるとともに、義務教育施設用地、公営住宅等用地を確保するために、換地計画において特別な措置ができるようにしたこと。</p>	土地区画整理促進区域内で施行される土地区画整理事業で施行面積が0.5ha以上のこと。
都市改造型土地区画整理事業	既成市街地等で、都市機能の更新、都市の防火などが必要な地区において行われる土地区画整理事業である。	都市再開発の方針を定めることになっている大都市の区域内にあり、市街地再開発事業などにより建築物の整備が計画的に行われる地区
ふるさとの顔づくりモデル土地区画整理事業	地域の発意と創意に基づき、潤いのある生活環境の創造と地域経済の活性化を目指して個性的で魅力ある都市空間の形成を図る土地区画整理事業である。この事業においては、施行地区的核となる一定の区域に対して重点的に質の高い公共施設整備などを行う。	モデル地区の指定を受けた後、地区の顔の整備方針をまとめた「顔づくり」計画を策定した事業
連鎖型土地区画整理事業	既成市街地内において、事業実施の熟度に応じて連鎖的に土地区画整理事業を立ち上げることにより早期に市街地整備を推進する。	都道府県庁所在地などの既成市街地内において土地区画整理事業を行う予定の5ha(組合施行の場合は10ha)以上の区域について、土地区画整理事業の段階的な実施計画を定める区画整理事業プログラムを定める。そして、このプログラムに基づき事業熟度の高い2ha以上の箇所から事業を実施する。
緑住区画整理事業	大都市地域における市街化区域内農地の無秩序な市街化を整序するため、緊急の対策として、生産绿地と宅地化農地の交換分合のニーズに対応しつつ市街化区域内農地の計画的宅地化を図る。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市街化が相当進んでおり農地が介在的に残っている地域において実施される事業であって、原則として施行区域内に都市計画決定された幹線道路を含まないこと。</li> <li>○大都市地域の特定市において宅地並課税の対象となっている市街化区域内農地などの低未利用地を概ね25,000m<sup>2</sup>含むこと。</li> <li>○施行後における公共施設(道路、公園、広場、緑地等)の面積の合計が施行地区の面積の15%以上(施行地区的面積が2ha以上の事業にあっては18%以上)であること。</li> <li>○市が策定する整備プログラム等の計画において、当該事業の位置づけがなされていること</li> </ul>
街区高度利用土地区画整理事業	既成市街地において都市基盤の整備と土地の高度利用を推進し、区画道路の再編による大きな街区の形成、立体換地建築物の整備などを行い、民間活力を適切に誘導しつつ、再開発等を推進する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中心市街地などで、十分な公共施設がない、土地の利用が細分化されているなどにより、土地の利用の状況が著しく不健全で、当該区域の整備が当該都市の安全性・防災性の向上、土地の健全な高度利用の誘導又は市街地環境の改善に貢献する地区</li> <li>○街区高度利用必要地区、減価償却地区、過小宅地対策地区の一つに該当する地区で土地の高度利用が求められる地区</li> </ul>

## 2 - 3 地区計画の種類

地区計画制度は、一体的に整備および保全を図るべき地区について主として街区の居住者などの利用に供される道路、公園などの施設の整備、建築物の建築などに関し必要な事項を一体的かつ総合的に定め、これらの行為を規制し、誘導することにより、それぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区の整備および保全を図るものである。

再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画の目的、区域の要件は次のとおりである。

表 参考 2-3 地区計画の目的、区域の要件等（その1）

地区計画の種類	目的	区域の要件等
地区計画	一体的に整備および保全を図るべき地区について主として街区の居住者の利用に供される道路、公園などの施設の整備、建築物の建築等に関し必要な事項を一体的かつ総合的に定め、地区計画の内容に従った秩序ある開発行為、建築物の建築等が行われるように、開発許可制度および建築確認制度とあいまって、これらの行為を規制し、誘導することによりそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区の整備および保全を図るものである。	<p>地区計画が定めることができるのは、次のいずれかの土地の区域である。</p> <p>○次のいずれかに該当する市街化区域内の土地の区域。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 市街地開発事業その他相当規模の建築物もしくはその敷地の整備またはこれらと併せて行う公共施設の整備に関する事業が行われる、または行われた土地の区域。</li> <li>b. 現に市街化しつつあり、または市街化することが確実と見込まれる土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの。</li> <li>c. 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域。</li> </ul> <p>○次のいずれかに該当する市街化調整区域内の土地の区域</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 住宅市街地の開発その他相当規模の建築物もしくはその敷地の整備に関する事業が行われる、または行われた土地の区域。</li> <li>b. 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域</li> </ul>
再開発地区計画	一体的かつ総合的な市街地の再開発を実施することが適切であると認められる地区について、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る上で必要となる公共施設、主として街区の居住者などの利用に供される道路、公園などの施設の整備、建築物の建築などに関し必要な事項を一体的かつ総合的に定め、再開発地区計画の内容に従った秩序ある開発行為、建築物の建築等が行われるように、これらの行為を規制し、誘導することにより、それぞれの区域にふさわしい態様を備えた良好な都市環境を形成しつつ、合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るもの。	<p>用途地域の定められた区域のうち、次の全てに該当する区域</p> <p>○現に土地の利用状況が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であると見込まれる区域</p> <p>○合理的かつ健全な高度利用を図る上で必要となる適正な配置および規模の公共施設がない区域</p> <p>○当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること</p> <p>○当該区域の面積が概ね 1 ha 以上</p>

表 参考 2-3 地区計画の目的、区域の要件等（その2）

地区計画の種類	目的	区域の要件等
住宅地高度利用 地区計画	土地の合理的かつ健全な高度利用を図るため、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域又は第2種中高層住居専用地域内の相当規模の農地、低・未利用地について都市基盤施設と建築物などの一体的な計画に基づき事業の熟度に応じて住宅市街地のきめ細かな整備を段階的に進めることにより、良好な住宅市街地の開発整備を誘導する。	<p>次の全てに該当する区域</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○現に土地の利用が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であること</li> <li>○合理的かつ健全に土地の高度利用がなされた良好な住宅市街地の開発整備を図る上で必要となる適正な規模の公共施設がない区域であること</li> <li>○当該区域内の土地の高度利用を図り良好な住宅市街地の開発整備を行うことが、当該都市の機能の増進に寄与すること</li> <li>○当該区域が用途地域が定められている区域内にあり、かつ、その大部分が第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、又は第2種中高層住居専用地域にあること</li> <li>○当該区域の面積が概ね1ha以上</li> </ul>

## 2-4 密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備事業の概要

表 参考 2-4 密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合整備事業の概要

	目的	対象となる地域等	地区的要件
密集住宅市街地 整備促進事業	老朽住宅の密集地区において良質な住宅の供給、居住環境の整備等を促進するため、老朽建築物等の除去、建て替え、従前居住者用住宅の建設および地区施設の整備等を総合的に行う。	<p>三大都市圏の概ね20ha以上（重点供給地域、地方圏は概ね5ha以上）で住宅密度30戸/ha以上の整備計画作成区域内で次の事業実施要件に該当する区域。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○面積1(0.5)ha以上 ( )は重点供給地域・住環境整備誘導地区の特例</li> <li>○老朽住宅の割合等について一定の要件</li> </ul>	<p>地方公共団体が作成する密集住宅市街地整備促進事業整備計画において定められる整備地区内にあること。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○個別建て替え：150m<sup>2</sup>以上</li> <li>○誘導建て替え：200m<sup>2</sup>以上</li> <li>○共同・大規模建て替え：200m<sup>2</sup>以上</li> </ul>
住宅市街地総合 整備事業	大都市等の既成市街地において、区に・公有地、工場跡地等の拠点的都市空間の有効利用を図りつつ、都市機能の更新、居住環境の改善および良好な市街地住宅の供給を総合的に行う。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○三大都市圏の既成市街地等、近郊整備地帯等および都市開発区域</li> <li>○大都市法に基づく重点供給地域</li> <li>○地方拠点都市地域</li> <li>○県庁所在都市または通勤圏人口25万人以上の都市の通勤圏</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地区面積 概ね5ha以上 (重点供給地域にあっては概ね2ha以上)</li> <li>○拠点的開発等面積 地区面積の概ね20%以上 (人口の減少している都心地域にあっては概ね10%以上)</li> </ul>

## 2-5 港湾計画の策定手続き

港湾計画は、次に示すフローに従って策定される。

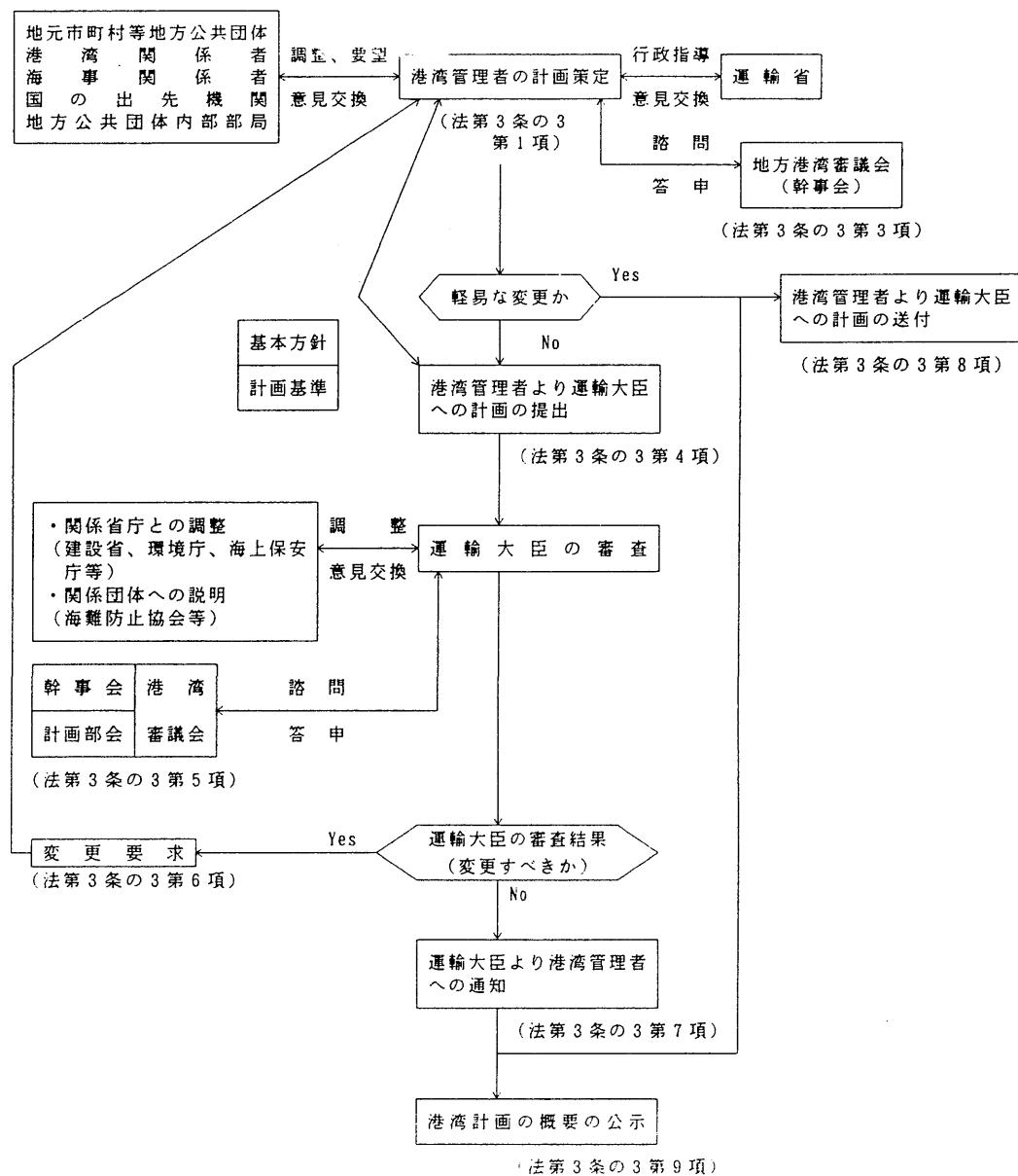


図 参考 2-1 港湾計画の策定手続き