

「復興体制・手順」に関する小グループ・
ディスカッションの結果概要

テーマ	メンバー（太字：検討会委員、◎印：座長）
復興体制・ 手順	◎澤井安勇 （財）日本防災協会 理事長 山中茂樹 関西学院大学災害復興制度研究所 教授 牧 紀男 京都大学防災研究所 准教授 越山健治 人と防災未来センター 研究主幹 加藤孝明 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 助教

1 復興のための体制と手順

■復興の法制度づくりへの準備等

●首都直下地震からの復興対策のための法整備

- 「首都復興基本法」を制定して憲法と実定法の間に入ると、基本法に基づいて、財源の考え方、国と自治体との間に入るドゥ・タンク型の仕組みや全国的・広域的な自治体連携の仕組みづくりなどのための実定法を制定すべき。
- 復興の法制度としては、国が復興方針を策定してそれを関連自治体に示し、自治体は（必要であれば広域連合を組織して）復興計画を策定して緊急・重点的に取り組むべき地区を提案。国がそれを承認して、予算の重点配分するというような枠組みが想定される。

●災害後の迅速な法律制定に向けた準備

- 首都直下地震では、特別法などで財源措置をしながら復旧・復興をコントロールすることが求められる。それを行う法律を作るのが国の役割であり、地方自治体はそれを踏まえて復興計画を策定することになる。
- 震災後に大量に特別法を作るには、そのための体制・手順を整えておくことが必要。阪神・淡路大震災でも「現行法にない」ということから、特別措置に2～3カ月を要している。首都直下地震では国も被害を受ける状況で法整備が遅れることが懸念され、それが顕著になるほど首都機能の信頼性がゆらぎ、日本全体、世界全体への影響が出る可能性がある。震災後に迅速に必要な特別法を制定できるかどうかは、法律案を作る官僚の能力にかかっており、そうした危機感を醸成しておくことが必要。
- 普段から法律の事前のスタディや方針検討、計画のマニュアルづくりに取り組むタスクフォース的な組織をつくっておくことが有効。国会議員への事前のレク、民意のくみ上げ、専門家からの意見聴取に取り組んで情報収集をストックしておくことで、いざという時の法制度づくり、方針作成などの初動対応が迅速になる。
- 首都直下地震だけでなく、東海、東南海にも備えたメガクエイク対策室のようなものを設置し、どのような法律を出していくかの具体的な検討することを継続することが望ましい。

●状況想定と共通のスキームづくり（共通事項）

- 今後は人口増を前提とする都市再開発などの事業手法は、使えないのではないかなど、事前に復興シミュレーションをすることが必要。事前（影の）復興対策本部を作って、あらゆる想定をしてシナリオ作りをすべき。
- 首都直下地震が発生した後の復興で、どのような状況が生じるのかということの想定ができておらず、より大勢で議論して想定することが必要。
- 産業については業種別、分野別に、どこに脆弱性があるのかなどのヒアリングを積み重ねることで、被害の特性や復興への取り組みイメージができていくのではないかなど。
- 今回のインフルエンザ対策では、事前に、強毒性だった場合のケースのシナリオがあったので、事態は異なっても、頭のトレーニングをしていたことと、「どこを見なくてはいけないか」という見るべきところがわかっていたことが良かったそうである。
- 全員が同じ考えるスキームを持っているということが重要。国民保護では各フェーズで、それぞ

れが何をやるかというのが決まっているが、自然災害ではそれが無く、共通のものが要。

1 - (1) 復興対策を総合的に推進するための体制

【課題（論点）】

- 国、地方公共団体、民間それぞれが果たすべき役割
 - ・復旧・復興のための国の役割
 - ・行政（国・地方公共団体）と民間の役割分担
- 前記の役割分担をふまえた 国と地方公共団体との連携
 - ・連携が必要なテーマ及び連携体制
- 前記の役割分担をふまえた 行政と民間の連携
 - ・被災者ニーズと行政施策、企業等の復旧・復興活動、各種団体活動とのマッチング、組織間調整

■復興対策を総合的に推進するための体制

●復旧・復興のための国の役割

○復興には次の4つの対象があり、①から④それぞれに対して打つべき施策は異なる。

- ①全世界（全世界に向けて信頼を回復していくことが望まれる。）
- ②日本（首都圏とそれ以外の関係で、首都機能で結ばれている。）
- ③被災地の被災者に対する施策
- ④被災地の被災者以外に対する施策

①②の日本国全体に向けた施策、世界に向けた施策は国が主導で取り組む必要がある。（例：税率を上げて被災地を支援したり、あるいは金融市場をいつまで締めるかを世界に向けて発信する）

③④は自治体の役割であり、自治体の取り組みを国が支援する。

このように、国がやるべきことは、施策の対象で決まる。

○国の役割は、首都性に関連する部分であり、それは今まで経験がない。阪神・淡路大震災における「国が自治体を支援する役割」というイメージが強く、その部分の議論が不足。「日本の危機」にどう対応するか、9.11 同時多発テロ時の米国の対応が参考になる。

○経済・金融の大きなフレームについては、国が関わる必要がある。地域経済レベルについては地方自治体が関わるが、それが動きやすいように国が法律を作るなどの支援を行う。

●首都直下地震からの復興では国の主導が必要

○防災基本計画では「地方が主、国は支援（従）」とされているが、首都直下地震の復興に限れば、国が主導することが必要ではないか。

○首都直下地震からの復興について、現状では、国が主導するための制度的担保がない。新たに法的に裏付けをして、国と広域的な連携をとった自治体とがタイアップすることが必要。

○被災者支援に自治体が主体的に取り組むことは重要だが、自治体毎に差が出すぎてしまうことが問題。被災者生活再建支援金、災害救助、公営住宅などのミニマム部分については、国が強力に調整できる権限をもっておくことが必要ではないか。

○どの程度の被害になると特別な対応が必要となるかについて、最低限認識を共有しておくことが必要。ただし、M8クラスの地震ではさらに特別な対応が必要となることも考慮すれば、3～4

段階の体制があるという前提で議論すべき。首都直下地震の被害は阪神・淡路大震災の数倍であり、人口規模に応じた行政能力があれば何とか対応可能な範囲。M8級の関東大震災との違いはその点にあると考えられる。

○国が復興において特別な役割を果たすためには、平常時からFEMAのような組織が必要。

○近年、複数都道府県が被災する例はほとんどなく、対応体制を検討しておくことが必要。その際に、緊急災対本部の設置時には、災害対策を自治事務から法定受託事務に切り替えて、国が現状より強く自治体を調整できる仕組みとすることが必要ではないか。

●地方公共団体間の連携

○現行制度下での共同処理では、「広域連合」が事業実施能力・調整能力も比較的高く、起債も可能である。なお、現行制度を超えた道州制等も興味深いテーマだが、今回の議論の範囲を超えるだろう。

○全国自治体の支援をどう調整するのも課題であり、中国の対口（たいこう）支援のような仕組みがあり得るのかどうか、などの検討をも必要。

●行政（国・地方公共団体）と民間の役割分担

○一般論としては「官→民」が効率的と言えるが、首都機能の復興のためには、従来以上に公（官）を強化した体制が必要ではないか。

○暮らしの再建には民間の力を活用することが必要。被災者情報を電子カルテ化して、全国どこにいても、その情報をもとに一定の資格を持った「復興士」が生活再建を支援できるような仕組みができるといいのではないか。

●その他

○これまで災害時における議会の役割についてはほとんど議論されておらず、復興の体制における議会の役割も検討しておくことが必要。

1 - (2) 復興方針、復興計画の策定・改定プロセス

【課題（論点）】

●復興方針・復興計画の内容及び策定方法

・国が示す復興方針において示すべき事項

- (例) ・復興の基本的考え方 ・目標年次の考え方 ・対象とする地域・分野
・首都の将来像 ・経済成長率等の目標 ・国土形成計画や都市計画等との関係

・地方公共団体が策定する復興計画の役割・必要性

・復興方針・復興計画についての制度的担保、復興計画の策定にあたっての、国土形成計画や都市計画等の平時における計画との関係の整理

・復興方針・復興計画の策定における合意形成プロセスのあり方

●復興状況のモニタリングと復興計画等の見直し

・モニタリングと評価のための調査項目、調査方法

・復興状況に応じた復興計画の見直しの仕組み

●国が示す復興方針において示すべき事項、留意点

○国が作る計画には、被災地支援計画だけではなく、世界と国内の信頼をどう取り戻すのか、が書かれることが必要。

○首都直下地震の復興対策では、新しい哲学、コペルニクス的転換が必要。それがないと、日本の災害対策は前に進まない。

○復興方針などでは、首都機能に関わる経済、金融、産業などスピードを優先させるエリアと、合意形成を優先させるエリアを分けることが必要。その地区を具体的に絞り込む際には、自治体が本社集中エリアや産業クラスターを形成しているエリアなどの重点とする地区を選び、提案することが有効。

○阪神・淡路大震災の被災地と異なり、首都地域では被災後、ダイナミックに人の移動が発生する可能性もある。それに伴って空間も変化するので、被災というターニングポイントを未来の社会に向けてうまく使うという発想が必要。

●民間による取り組みの適切なコントロール

○首都直下地震の復興には民間投資が盛んに行われる可能性があり、民間が土地を買い漁って、それが悪く働く可能性もある。民間の活力を活用する一方で、そこを適正に抑制・コントロールすることも必要。

○都市計画は住民が主体という観点から現在、コントロールする力を小さくしていくような動向にある。神戸の白地地域では、共同化したければする、売りたいければ売る、まとめて大きなマンションができたりする、という状況となったが、それと同じような状況が起きうる。そうした動きをコントロールする力がない状況であることに留意が必要。

●復興方針・復興計画についての制度的担保、復興計画の策定にあたっての、国土形成計画や都市計画等の平時における計画との関係の整理

○都県はそれぞれに事前の計画を踏まえて復興計画、復興方針を検討することになり、事前の計画以外の点については、国の計画を持つことになる。

○復興計画、復興方針には、首都圏広域地方計画（国土形成計画）等における国の考えが反映される。そこでどのような検討がなされていたか、あるいは、どういう方向に変えていく議論になっ

ていたかが問題となる。

- 広域地方計画はベースにはなるが、必ずしもそれを前倒しするということではない。現状では不可能でも、災害後には可能となったり、日頃考えも及ばなかったことが実現できる可能性がある。
- 被災地全体では、マンション再建、区画整理、再開発によってボリュームがアップし、そのことが被災していないところに影響して人口減少などの被害が発生する可能性がある。その意味で、被災した所だけではなく広域的なコントロールが必要。

●復興方針・復興計画の策定における合意形成プロセスのあり方

- 阪神・淡路大震災における復興計画には、被災者の声が入っていない。ここでの被災者の定義は、家が壊れた人だけでなく自治体に税金払っている人で、被害のない地区の人からすれば、なぜ行政サービスが下がるのかという意見もあるなど、広域的な意見の反映も必要。
- 復興計画のビジョンを2～3ヶ月で出し、その後は個別計画、行政計画、市民・NPOが計画をつくるという形が理想ではないか。アメリカでは、大規模な施設に1万人もを集めてインターネットを使ってビジョンづくりに取り組んでいる。
- 市民の意見を反映できる仕組みは必要だが、急に市民参加を求めても難しい面もある。復興計画策定などの際には、被災者や一般市民の目線で語れる専門家が入ることも有効ではないか。
- 特別法は市民の要請を地方公共団体が受けとめ、それを国も必要と認めて法制度化していくものである。法制度の実行主体、受ける側、作る側の3者がそうした認識を共有できるということが計画段階、方針段階の市民参加の姿と考えられる。
- 事前復興計画を作る段階で市民が参加し、そこで育成されていくことが望ましい。そのためには、市民が参加して事前に地域防災のレベル、自主防災のレベルから取り組んでおくことが必要であり、その意味では、東京都の復興まちづくり訓練、板橋区の防災条例づくりなどがそれに該当する。