

## 資料 3-3-1

### 阪神・淡路大震災で指摘された復興対策の課題

#### 【出典】

- ※1) 『震災対策国際総合検証事業』兵庫県震災対策国際総合検証会議、平成 12 年 4 月
- ※2) 『震災復興の都市政策的検証と提言』（財）神戸都市問題研究所「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会、平成 12 年 2 月
- ※3) 『復興 10 年総括検証・提言報告(概要版)』兵庫県復興 10 年委員会、平成 17 年 1 月
- ※4) 『震災復興の都市政策的検証と提言』（財）神戸都市問題研究所「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会、平成 16 年 3 月
- ※5) 『阪神・淡路大震災の統括・検証に係る調査』内閣府

#### 【目次】

<u>1. 復興への取り組み体制構築</u>	
(1) 復興対策を推進する政府の体制 .....	2
(2) 復興計画の策定 .....	2
(3) 被害状況及び復興状況等の把握方策の準備 .....	3
<u>2. 居住安定対策</u>	
(1) 仮住まいの早期確保 .....	4
(2) 恒久的な住まいの確保 .....	6
(3) 疎開者への支援 .....	8
(4) 避難から恒久的な住まいへの円滑な移行方策 .....	8
(5) 土地・建物に関する権利関係の整理 .....	8
(6) 被害の認定 .....	9
<u>3. 暮らし・生計の支援</u>	
(1) 被災者の生活再建ニーズを踏まえた多様な支援の早期提示 .....	11
(2) 雇用の維持・創出 .....	15
(3) 中小零細企業・地場産業等の復旧・復興支援 .....	17
(4) 災害時要援護者等への対応 .....	20
(5) ボランティア .....	22
<u>4. 市街地復興対策</u>	
(1) 全壊建物の早期解体・撤去、迅速な「がれき」処理 .....	23
(2) 市街地復興の進め方 .....	23
(3) 文化財等への対応 .....	28
<u>5. 財政面での対応</u>	
(1) 財政需要への対応 .....	30
(2) 各種財政措置 .....	30
(3) 復興基金 .....	32

## 1. 復興への取り組み体制構築

### (1) 復興対策を推進する政府の体制

#### ○「現場主義」に基づくニーズ把握と施策提言システムを構築する

- ・大規模災害時において、権限を持った関係省庁による現地調整事務所の設置や、県における現場ニーズの把握と施策提言を行う第三者機関の設置など、「現場主義」に基づくニーズ把握と施策提言システムを構築すべき。 ※3)
- ・関東大震災の復興院のような組織は不要であるし、つくるべきでない。地方自治、地方分権の理念に基づいた体制をとるべき。 ※1)

#### ○国・地方と民間各部門における相互に実効性のあるパートナーシップの強化

- ・十分な権限と財源を自治体に委譲し、国・地方と民間各部門における相互に実効性のあるパートナーシップの強化が必要である。 ※1)
- ・新しい将来ビジョンとそれを促進する地方のリーダーシップ及び実施組織間のパートナーシップが必要である。 ※1)

#### ○復興に関する基本法整備

- ・今後の災害に備え、地方主体の復興を国が支えるという復興に関する基本法整備を整備しておくことが望まれる。 ※1)
- ・「復興」の法的概念を確立するとともに、地方主体の復興を基本に、復興に関する制度的保障を担保するため、復興基本法の制定をめざすべき。 ※3)

### (2) 復興計画の策定

#### ○計画段階からのパブリック・インボルブメントやアカウンタビリティのより一層の向上の取り組み

- ・住民ニーズの把握や費用対効果等の事業評価に基づき、都市基盤に関する具体的な目標水準と戦略を構築する必要がある。計画段階からのパブリック・インボルブメントやアカウンタビリティのより一層の向上の取り組みが求められている。構想段階の事業におけるフィージビリティを確認したうえでの事業化に向けた社会の各方面でのコンセンサスづくりを強力に進めていくことが必要であると考え。インフラ整備に関してビジョンのはっきりした長期的な投資計画を立案することである。そして整備の各段階において、一般市民に対して幅広い情報を積極的に提供し、公共投資に対する不満の解消と、整備に対する理解を得るよう努めることが不可欠である。 ※1)

#### ○「説得」よりも「納得」を重視した合意形成システムの開発等

- ・阪神・淡路震災復興計画は、インフラ偏重やプロジェクト志向という批判もあるが、インフラは住民の生活を支えるものであり、生活支援と同列に論じるべきでない。住民に対しての「説得」よりも「納得」を重視した合意形成システムの開発、フィードバック効果を持つ対面的な情報結合の仕方に関するソフトウェアの開発が必要である。 ※1)

#### ○多様な主体間の連携・協力による復興計画の策定・推進

- ・復興計画の推進に係る行政、被災者、企業、団体等、多様な主体の連携・協力システムを構築すべき。 ※3)
- ・通常の施策形成過程において、アウトリーチとアドボカシー機能を併せ持った支援会議的

な参画と協働の特色を組み込んでいくべき。 ※3)

### (3) 被害状況及び復興状況等の把握方策の準備

#### ○震災経済被害早期推定システムの開発

- ・復興財源の確保のため、被災地の現地調査を行い得ない段階で、おおまかな経済的規模を推定する震災経済被害早期推定システムの開発が望まれる。 ※3)

#### ○復興状況の把握

- ・被災者の様々な対応と努力を概数でも把握する必要がある。震災直後の国勢調査（H7.10）は絶好の機会であったが、調査方法項目に市の裁量の余地が全くなく、また仮設が公営住宅に分類されてしまう状態であった。大規模災害直後に実施される国勢調査では、災害特例を認めるべきである。 ※2)
- ・被災者の実態把握：県外被災者はもとより、応急仮設住宅入居者以外については、十分な実態把握がなされたとは言えない。復旧・復興施策を実のあるものにするには、被災者の実態把握が不可欠である。今後、こうした観点からの検討も求められている。 ※1)
- ・被災者のコミュニティへの帰属意識の回復や個人の自立を支援する公的プログラムについては、継続的に評価する必要がある。 ※1)

#### ○計画のフォローアップ

- ・復興計画策定にあたっての「同時並行方式」の採用、分野別アクションプログラムの策定や復興計画を効果的にフォローアップするための政策評価指標づくりのほか、都道府県と市町村の連携システムの構築などを推進すべき。 ※3)
- ・「復興課題として残された課題に対応する施策」「成熟社会を支える仕組みとして、今後定着させ、広げていくべき先導的な施策」「震災の経験と教訓を継承・発信していく施策」については、ポスト復興10年においても、継続・発展的に実施すべき。それらの施策について実施状況や必要な方策等を検討するとともに、復興10年総括検証・提言のフォローを行うため有識者によるフォローアップ機関を設置すべき。なお、その機関は、被災者復興支援会議のようなアウトリーチ機能を併せ持つべき。 ※3)
- ・被災自治体は、震災の経験と教訓を生かし、残された復興課題への対応、成熟社会を支える仕組みの定着、震災の経験と教訓の継承・発信などにつながる取り組みを継続、発展的に実施すべき。 ※3)

## 2. 居住安定対策

### (1) 仮住まいの早期確保

#### ○被災建物修繕・解体システム制度の創設

- ・住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、り災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。災害救助法の関連規定として整備されるべきである。 ※2)

#### ○住宅応急修理制度の拡充

- ・災害救助法に基づく現行の「住宅応急修理制度」は、公費による修理の限度額が1件当たり最高29万5千円と非常に低く、浴室が対象にならないなど、住宅再建という側面からは実用性に乏しい制度となっている。それに加え、対象者が生活保護世帯等に限られ、自治体が直接施工する形態をとるなど制度の柔軟性も低いため、利用者が限られている。住宅の応急修理に関する助成制度の拡充等を図ることにより、被災住宅の速やかな修理と活用が促進され、住宅供給の迅速化と住宅再建コストの低減が可能となる。住宅応急修理制度を住宅再建の視点から体系的に捉え直し、修理箇所や利用限度額、対象世帯等を拡充して、制度の充実と利用の促進を図るべきである。その際、上記の住宅被災状況等の情報提供制度との十分な連携を図るとともに、被災者生活再建支援制度における住宅再建支援との選択的併用についての考慮も必要である。 ※4)
- ・避難所や応急仮設住宅を無数に発生させないようにするための工夫が必要であり、そのための一つの方法として、震災直後のできるだけ早い時期に、住宅の応急危険度判定や補強措置がなされるようにすべき。 ※1)

#### ○金銭的支援と現物的支援のバランスを考慮した家賃補助のあり方の検討

- ・住宅の家賃補助が適切かという点についての検討も必要である。台湾大地震では、被災者の多くが家賃補助を選択したが、それが生活費に充当されてしまい、結果として住宅再建が進まないという弊害が出ている。金銭的支援と現物的支援のバランスが問題であり、今後、その組み合わせ方や、借り上げ公営住宅などの多様な仕組みも研究すべきだと思う。 ※1)

#### ○応急仮設住宅用地の多様な設定

- ・仮設住宅の用地費を災害救助法の対象とすべき。都市直下型大災害の場合は、公共用地では不足するため民有地を使用せざるをえない場合が発生する。しかし仮に民有地を借り上げて、現行制度上、賃貸料は補助対象にならない。 ※2)
- ・個人の敷地における応急仮設住宅の建設や建築費助成は、個人財産形成への助成になるとの考えから実現しなかった。しかし、仮設住宅建設に要する財源が節約できれば、その分を被災者の生活ニーズに即応した住宅施策に充当することが可能となる。コミュニティの維持のためにも、どのような要件なら個人の敷地における仮設住宅が建設できるかを具体的に検討することが必要である。 ※2)
- ・杓子定規な対策は、被災者のせつかくの復興への気力を萎えさせてしまう。被災に対する個人補償の問題と軌を一にするが、自力仮設、個人仮設あるいは現地仮設住宅に関する問題も、今後一層議論されるべき課題である。 ※1)

#### ○民間賃貸住宅の協力義務や価格高騰の防止対策

- ・民間賃貸住宅の賃貸料の高騰などは災害時の住まい対策では大きな支障となる。緊急時の住民の協力義務や価格高騰の防止対策が必要である。(私有財産の公共使用と補償に関する制度、物価凍結対策等) ※1)

#### ○応急仮設住宅への被災者の入居順位の決定

- ・入居順位をどのような原則で決めるかについて課題が残ったことは否定できない。被災地ごとになんらかのグループに分けて既存の地域性を生かせるようにする配分と、これとは全く無関係に病弱者・高齢者などを優先する配分など、なんらかの案が模索されたが、結局抽選による決定ということになった。そのために発生した問題点を整理し、より合理的な入居順位の決定方式を探求することは、応急仮設住宅に関する重要な課題の一つであることは間違いない。 ※1)
- ・コミュニティにおける人間関係を損なわないような応急仮設住宅の配分方法を工夫すべきである。応急仮設住宅の個々の世帯の必要度について、短期間に著しく公平性を損なわない認定方式の開発や運用についての検討が必要と思われる。市民に対する防災教育の中に、応急仮設住宅やその入居方法の問題も含める等、事前の啓発やコンセンサスの醸成が必要である。 ※1)

#### ○応急仮設住宅の建設・運用

- ・災害救助法の範囲でどの程度の事業経費が確保できるのか、仮設住宅商店等は応急仮設住宅の対象になるのかなど事前の検討による結論と国の支援の確約が必要である。また応急仮設住宅事業における災害の規模に応じた国庫補助システムの検討が必要である。 ※1)
- ・応急仮設住宅の用地は事前に確保しておく必要がある。 ※1)
- ・応急仮設住宅の建設地の選定にあたっては、元の住居と職場に近い場所であることと、共同体が互いに助け合えるようにすることという二つの原則に立つべきである。 ※1)
- ・被災地コミュニティの適当なメンバーを、機能回復プロセスの一環として、応急仮設住宅の計画、設計、建設に積極的に関与させるべきである。 ※1)

#### ○仮設住宅の備蓄等

- ・都道府県ごとに人口比例等を基準にして一定量の応急仮設住宅を備蓄し、被災地域への支援を義務づけた法制度の検討も必要である。 ※1)
- ・応急仮設住宅の備蓄を容易にする構造・素材の開発や廃棄とエコロジィとの関係について検討することが強く望まれる。 ※1)
- ・建築技術者等の人的資源について緊急時の協力体制をブロックごとに計画しておく必要がある。 ※1)

#### ○応急仮設住宅の居住環境レベル

- ・より居住性を高めるために、防火・遮音・断熱効果の高い壁材や耐風力を備えた屋根構造の開発が望まれる。 ※1)
- ・応急仮設住宅の住環境の整備として取り組まれた玄関庇・エアコンの設置や高齢者・障害者等のための手すり・スロープの設置や段差縮小の改良、通路舗装や外灯の設置などの外溝工事は、その必要性について今後引き継ぐべき課題であり、設備・構造を基準化する必要がある。 ※1)
- ・応急仮設住宅の設計において防暑防寒のため建物の断熱性を考慮する必要がある。 ※1)

#### ○仮設住宅の廃棄、再利用

- ・応急仮設住宅を他の地域で災害が発生した場合に再利用することは良いやり方ではあるが、費用対効果の点でより望ましい代替案を検討すべきである。 ※1)
- ・応急仮設住宅の備蓄を容易にする構造・素材の開発や廃棄とエコロジィとの関係について検討することが強く望まれる。 ※1)

## (2) 恒久的な住まいの確保

### (全般的課題)

#### ○応急復旧から本格復興への連続的住宅支援方策確立の必要性

- ・災害復興時の住宅供給方式の選択は、災害の規模や地域特性をはじめ社会・経済システムなどとも深く関わっており、阪神・淡路大震災をはじめ特定の災害におけるケースが他の災害にも有効であるとはいえないなど、条件・要件を一般化することは難しい。今後の大規模災害発生時における住宅供給方針の決定に関しては、想定される被害と被災地の地域特性に応じた復興のあり方や、被災者住宅再建支援制度との連携などを考慮しながら、応急復旧から本格復興への連続的住宅支援方策の確立など、効果的な住宅再建施策の体系化が講じられるべきである。 ※4)

#### ○仕事と住まいをできる限り一体的にとらえた対応策

- ・応急仮設住宅や恒久住宅など、住まいの確保にあたっては、仕事と住まいをできる限り一体的にとらえた対応策が必要である。まちづくりもそうだが、経済とリンクさせた発想が求められるのではないかと。 ※1)

### (災害復興公営住宅大量供給)

#### ○災害復興公営住宅の早期大量供給ノウハウ継承

- ・災害復興公営住宅が早期に大量に供給されたことは高く評価される。これには戦後の公共住宅のマスハウジングの経験が生かされている。このノウハウは今後も受け継がれていく必要がある。 ※1)
- ・災害に備えて建設可能地をあらかじめリザーブしておくことは難しいが、非常時の利用を考えて、住宅地の構成に余裕を持たせておくことは重要である。 ※1)
- ・早期大量供給した結果、被災者の要望とのミスマッチが生じている。被災者が最終的には自分たちの元の生活場所に戻る可能性を残すために、長期的な住みかえプログラムを推奨する。 ※1)

#### ○民間ストックの活用

- ・住宅に困窮する世帯を現行公営住宅制度にのみ依拠して受け止めるのは困難であり、望ましいともいえない。民間住宅の建設や改善に対する助成、各世帯の居住ニーズと住居費負担能力に対応する住居手当制度等で民間住宅ストックを必要に応じて社会的に活用できるような仕組みを検討すべき。 ※3)

#### ○大量の公的住宅の管理・運営と老朽化時点での対策

- ・今後は、大量の公的住宅の管理・運営と老朽化時点での対策が課題である。特に将来、更新が集中する時期には国等の新たな支援制度が求められる。 ※2)

### (マンションの建替え促進)

#### ○危険又は有害な状況にあるマンションの建替えの円滑化

- ・「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」では、構造または設備が著しく不良で居住の用に供することが著しく不適当な住戸が相当数あり、保安上危険、または衛生上有害である状況に置かれているマンションについて、市町村長がその区分所有者らに対し建替え勧告を行うことができると定められている。しかし、現行ではこの勧告を担保する手段がないため、これだけでは実効性が乏しい。この勧告が出された場合、建替え決議に必要な「区分所有者および議決権の各5分の4以上の多数」要件を緩和する、あるいは、公的な融資・補助が受けられる等のインセンティブを与えるなど、危険有害マンションの建替え

が円滑に進むための方策を講じる必要がある。 ※4)

#### ○マンションを建替えるための事業制度創設

- ・危険化・有害化したマンションの再生は、生活環境の改善、土地の高度利用、良質住宅の供給などの観点から、基本的には市街地再開発事業と同じく公共性を持つ事業であるといえる。危険有害マンションの再生には、例えば住宅地区改良事業などの面的整備事業を発展させた事業制度の創設が考えられる。住宅の平面的密集を立体的な集合と置き換えることにより、同様の事業手法が可能であると考えられる。 ※4)
- ・民間のマンションでは、「区分所有法」が曖昧なうえ、区分所有が複雑なため、建替、補修の選択等の過程で、所有者は、多大な困難を抱える結果となった。管理組合への援助と管理・建物補修に全体に係る専門家の育成が必要である。 ※1)
- ・マンション復興を再開発に準じ、区分所有者が公的な組合を設立して事業にあたる「マンション建替事業促進法」の制定を提案する。①都道府県知事の「建替え計画」の認可、②再建組合への法人格の付与、③権利変換制度の導入、④市町村長の建替え必要物件への報告制度など ※2)

#### (コレクティブ・ハウジング)

#### ○コレクティブ・ハウジングの運営支援等

- ・「ひょうご復興コレクティブハウジング等」の活性化が必要。既存の住宅ストックを活用して、さらなる高齢者の自立と安心居住に資する次世代「シルバーハウジング」（高齢者向け設備・仕様の公共賃貸住宅で、LSA・生活援助員によるサービスが受けられるもの）のモデルとして再活用を図る必要がある。このため、高齢者のみの集団では、居住者主体の持続的コミュニティ形成を期待するのは困難になることから、今後、住宅の管理・運営を社会福祉法人や NPO 等の民間事業者へ委託するなど、コレクティブハウジングの運営を支援すべき。 ※3)
- ・今後の公的住宅におけるコレクティブハウジングの可能性を提示しうることから、若年世代も含め多世代の世帯からなる本格的なコレクティブハウジングのモデル実施が必要。 ※3)
- ・コレクティブハウジングは、家族や地域が抱える現代的課題への一つの回答であり、民間住宅への普及のために支援及び環境整備が必要。 ※3)

#### (被災地における実態調査・分析の必要性)

#### ○自力再建の実態調査

- ・既に再建されている戸建て持ち家住宅の大半（6割余りと推定される）が、支援なしで再建されている可能性があり、再建者の経済的な逼迫が推定される。将来、新しい災害復興支援のシステムを確立していくためにも、支援制度が戸建て住宅の再建にどのように貢献したか、あるいは貢献していないかを調査分析することが必要である。 ※1)

#### ○住宅供給の実態調査

- ・被災地では、震災復興という被災地固有の活動と、全国レベルでの通常の活動が二重構造で進んでいるととらえる必要がある。再建住宅そのものが戸数増を引き起こしていると同時に、震災からの復興に直接的な関係を持たない住宅の供給が相当数存在することが予想されている。今後の復興がどのように推移するかを検討するためにも、こうした被災地及びその周辺地区における住宅余り現象の実態について、詳細に調査分析することが必要である。 ※1)

#### ○復興停滞空地の権利関係の実態調査

- ・復興5年目における各地区の再建率は、概ね70～80%である。復興が停滞して空地が残っ

ていることの理由として、所有者に再建意欲ないし再建力がないこと、宅地に建築法規に照らし、再建できない条件があること、あるいは従前借地でありその契約が解除されていること、あるいは契約の更新が滞っていることなど、さまざまな理由が考えられる。住宅復興について、住宅の戸数のみで論じるのではなく、市街地復興という観点からとらえる必要があり、そのためには、このような復興停滞空地の実態とそれをもたらしている理由について、特例的にでも調査分析することが必要である。 ※1)

### (3) 疎開者への支援

#### ○広域避難者を想定した、全国統一の対応や支援策の準備

- ・被災地外への自発的避難が持つ意味を認識し、災害準備対策の一環としてこの動きを支援する方策を計画するべきである。 ※1)
- ・大規模・広域の災害発生時には、避難者からの届出に基づき、避難先の自治体から被災自治体へ情報が入る仕組みの構築が求められる。また、公営住宅への一時入居期間の取扱いや、その後の家賃低減対策など、広域避難者を想定した、全国統一の対応や支援策を準備すべき。 ※3)

### (4) 避難から恒久的な住まいへの円滑な移行方策

#### ○被災者の仮住まいへの移行をスムーズに運ぶシステムや支援

- ・避難所が半年もの長きにわたって存在したということは、被災者の希望もあったが、被災者の仮住まいへの移行をスムーズに運ぶシステムや支援に欠けていたことによる。応急仮設住宅にこだわらず、空き家の活用や民間アパートの借り上げ、従前の住宅の修理など、様々なメニューを総合的に展開する必要があった。今後は、住宅再建についての相談コーナーや斡旋コーナーを避難所内に設置するなどの工夫が求められよう。アメリカのワンストップセンターが避難所内に設置された例が参考となる。一日も早い解消をどのように図っていくのか、避難所の解消についても、応急仮設住宅の解消で行ったのと同じレベルの取り組みが求められる。なお、避難所から出ない理由の一つに、「避難所にいなければ応急仮設住宅に入れない、応急仮設住宅に入らなければ公営住宅に入れない」といった思いこみがある。仮設入居の前提条件として、「避難所滞在」を要求しないようにしなければならない。 ※1)

### (5) 土地・建物に関する権利関係の整理

#### ○罹災都市借地借家臨時措置法のあり方

- ・罹災都市借地借家臨時措置法の優先的借家権（第14条）等で家主の権利を制限することにより、必ずしも借家人保護の目的が達成できたとはいえない。土地を売りたい地主がいても第三者に転売できないので、権利を消すために金（立ち退き料）を払って解決した例が多く、住宅供給にはつながらず、逆に同法があるために、権利の移転ができないというマイナスの面もあった。災害時の住居の確保という課題を家主の犠牲によって私法の領域で解決するという発想そのものを改めるべきである。住居の確保という課題は、応急仮設住宅の更なる充実、公営住宅の迅速な建設等、公法的な災害救助体制の中で検討されるべきである。 ※2)



## (6) 被害の認定

### ○被害程度の認定

- ・被害認定の目的を明確にするとともに、被害認定システムを簡潔化する。建物の被害認定の目的を当初より明確にし、同時に被災者に対して調査実施前に十分周知することが必要である。被害認定の目的は以下の3つとし、目的別による認定システムの構築が必要である。 ※1)
  - 「災害対応の判断材料を得る」
  - 「すまい（いのち）の安全性を守る」
  - 「住まいの再建を図る」
- ・被害認定システムを簡潔化する ※1)
- ・すまいの再建のための被害調査（第1段階調査）新たなすまいの再建が必要な被災者に対する情報提供のため、全壊建物のみ外観目視等により早期に認定（第2段階調査）半壊、一部損壊の建物を対象に、時間をかけ、内部の詳細調査、現場での所有者への説明などを経て認定 ※1)

### ○体制の整備等

- ・人員体制を整備する必要がある。 ※1)
- ・行政内部における専従体制を早期に確立する。 ※1)
- ・被害認定の専門知識をもつ建築士等の動員体制を確立する。 ※1)
- ・家屋被害の客観的・公平な認定を迅速に進めるため、被害認定の専門的な訓練を受けた職員を養成するとともに、大規模災害時には、市町域を超えて専門職員を被災地に派遣する仕組みの構築が必要。 ※3)
- ・苦情処理や住民説明のため建築・法律の専門家からなる委員会を設ける。 ※1)
- ・地域コミュニティを動員し、被害認定に関する情報の広報・周知体制を整備する。 ※1)
- ・情報処理システムの開発・建物の所在、構造、所有者・居住者等権利関係の情報、被害認定の結果、被災証明書等の発行状況、受けた支援策等を一元的に管理できるGISシステム等を開発整備する。 ※1)

### ○認定の基準

- ・被害認定の基準を統一する。 ※1)
- ・建物被害の全国基準・統一調査表を作成する。 ※1)
- ・マンションは1部屋単位での被害も認定し、事務所ビルに関する認定方針を明確にする。 ※1)
- ・現在の被害認定運用指針は、非常に詳細なものであることから、実際の認定を行う自治体職員が、より簡易に認定できる内容に改めるべき。 ※3)

### ○応急危険度判定との連携等

- ・被害調査について、応急危険度判定（二次災害防止のための判断）、罹災程度の判定（経済的支援等のための判断）、構造的被災区分の判定（再建や修理の可能性を知るための判断）という目的が考えられ、判定基準も異なる。かといって、建物被害を3回にわたって判定するというのではなく、今後、これらの統一的に処理するための連携のあり方等について研究を行う必要がある。また、民間の力をどう活用していくかということも重要である。例えば、被害認定について専門機関の関係者や大学の学生などをうまく活用すれば、それに必要な行政職員を他に振り向けることができるのではないかと。 ※1)
- ・被害認定が、単なる建物被害の判定にとどまらず、そのまま被災者の認定の根拠とされ、様々な被災者支援が決められていったため、難しい問題が生じた。今後は、応急危険度判定と連携し、判定基準もより明確にしていく必要があるが、こうした使われ方をする以上、判定を正確に行うだけでは不十分であり、災害発生当初の段階で被災者への支援策をパツ

ページ化して全容を提示する必要がある。そのためには、災害救援をどのような形でやるべきか枠組みから問い直さなければならず、災害救助法のあり方を見直すべきだろう。 ※1)

- 阪神・淡路大震災では、被災のレベルが半壊（半焼）以下でありながら解体撤去された住宅も数多くみられ、必要以上の住宅需要、あるいは再建費用の個人負担を招いたのではないかとされている。一般の被災者は専門知識が乏しく、自己の住宅の被災状況や破損の程度、修理可能性やそれに要する費用等について正確な情報を得ることが難しいため、修理か建替えかの的確な判断を速やかに下すことができない。被災直後の建物応急危険度判定はあくまで危険度の判定に止まるため、その後の復興過程において2次調査等を実施することにより、建物の被災状況や再建策、その費用等に関する情報を所有者に提供し、より効率的な住宅再建の途を開くことが求められる。 ※4)

### 3. 暮らし・生計の支援

#### (1) 被災者の生活再建ニーズを踏まえた多様な支援の早期提示

(公的支援の考え方)

##### ○支援レベルの考え方

- ・アメリカの公的支援プログラムは、被災者の切迫したニーズに応えることを目的としており、多額の公的支援は個人の防災準備にマイナスになると考えられている。公的支援は、その費用と便益をバランスさせる範囲・規模で定まるべきものであり、公共部門はそれを国民に明示する必要がある。 ※1)
- ・生活再建支援は災害という特殊環境のもとでの施策であり、平時の福祉的施策とは一線を画したうえで、内容や基準を定める必要がある。また、復興の各段階において必要な施策の目的・基準は異なっており、支援目的に応じた施策を投入する必要がある。目的が曖昧なまま給付等が行われれば、施策効果が低下するだけでなく、被災者の自立意欲を阻害する結果をももたらす。 ※4)
- ・生存と最低限の生活維持に関わる部分については、また被災直後の緊急対応期については、対象者を限定せず支援すべきである。と同時に、それ以上の支援、またそれ以降の支援については、収入等の被災者の階層や能力に留意しつつ、差別化した支援を行う必要がある。 ※1)
- ・被災者の1日も早い回復と自立をはかることが被災者自身だけでなく、地域コミュニティにとってもまた自治体にとっても、プラスになることである。支援の公共性あるいは公益性を、被災者の生活保護面だけではなく、被災地域の経済環境面からも捉えて、公的支援のあり方を考える必要がある。 ※1)
- ・震災では、生活再建を目的とした公的支援の範囲が明確ではなかったと考えられる。復興基金を通じて行われる公的支援事業にルールがなく、復興過程のなかで事後的に事業が追加・拡充された結果、被災者に混乱を与えたのではないか。復旧・復興対策を通じて行われる被災者救済事業は速やかに終了し、適切な福祉事業による救済を図るべきである。 ※1)

##### ○被災者の活力を引き出す災害救助体系の確立 ※2)

- ・被災者を救援の対象として位置づける期間を出来るだけ短くし、生活の再生に自助努力する手だてを行政サイドで用意する仕掛けをあらかじめつくる法体系の整備や行政システムの改変を進める必要がある。
- ・災害からの生活復興には、被災地の活力、被災者の活力をより引き出し、それを活かすこと（エンパワーメント）を基本理念とすべきである。都市の復興のためには、そこで生活する人たちの活力が不可欠であり、最終的には一人一人が納得して、その活力を引き出すために自己選択が出来る機会を増やすことが、一見遠回りのように見えるが、実はもっとも効率的だと考えられるからである。

##### ○自助努力と公的支援との関係整理とコンセンサスづくり

- ・緊急事態のもとでの基本的生活の維持のための部分や被災者が自立するために最低限必要な部分については公助、もとの生活水準をとりもどすにあたって基本的に必要と思われる部分までの保障は共助、それ以上の個々の能力に応じてより高い生活水準を取り戻す部分は自助で、というのが原則と考える。そのうえで、公助は国の財源で、共助は基金もしくは共済的資金で、自助は保険で、といった振り分けを考えていく必要がある。 ※1)
- ・住民の自然災害に対する備えを促すとともに、生活再建に係る公的支援の標準的なメニューの事前設定を可能とするため、大規模な自然災害に対し誰がどれだけの費用（リスク）を負担するのかというリスク・シェアリングの大枠について、社会的なコンセンサスを得て決めておくべき。 ※3)

- ・基金を通じた復興事業の拡充が、震災後の生活再建のどこまでが個人の責任か判断を難しくしている可能性がある。公的支援は、個人の防災についての自助努力を促進するものであるべきである。自助努力の促進に地震保険の果たす役割は大きく、公的支援は市場の機能と補完的であるべきである。住宅・建物所有者に地震保険の購入を義務づける。義務づける保障額は生活・住宅再建に向けた最小限の額として、それを超える保険を個人が自主的に購入できるように地震保険の検討を進めるべきである。 ※1)

### ○公的支援のルールづくり

- ・災害救助法、災害弔慰金の支給等に関する法律に代わる災害救助・復興法（被災者の救援、被災者やその家族への弔慰金と見舞金、及び生活・住宅・事業の再建を目的とした貸付事業を一体としたもの）を制定し、災害時の公的支援の内容と範囲を明確にする必要がある。 ※1)
- ・災害直後の非常事態に対応する救助体制、救助の内容から、復興期における国と地方の役割分担、公的支援の内容（給付、貸付等）と対象及び福祉政策など平時の公共政策への移行とその時期などを記述した包括的なルールを基本に、状況に応じた弾力的な運用がなされるべきである。 ※1)

### ○現物支給と現金支給のあり方の検討

- ・現物支給と現金支給のどちらがよいかについては、一概に決められない。ただ、支援には多様なメニューを用意し、被災者に選択の余地を与えることは、被災者の自立を促すとともに、有効に資源を生かすことにつながり、積極的に推進すべきと考える。 ※1)
- ・現金給付と現物給付のいずれが勝っているかを一概に決めることはできず、財貨を購入する市場がうまく機能しているかどうか、給付の対象が適切に絞られているかなどに依拠している。 ※1)
- ・被災者生活再建支援金でもって従来の現物給付を代替するのかの議論がなされないと、将来財政的に実行可能かどうか疑問が残る。米国では現物給付の代わりに現金を一括給付しており、その額も高くない。 ※1)

### ○自立支援の概念整理

- ・自立という言葉は、往々にして自律や自助と同義に用いられる。しかし被災者への自立支援の現場から見えてきたのは、「自立可能な環境に置かれた時に、はじめて自立が可能となる」という事実である。つまり自立とは、相互依存的な目標概念である。自立を自律や自助という手段概念同義に考えてはならない。自助が無理な場合には、共助や公助を利用しても、自らの生活についての決定は自らが行うという責任を果たすことができるならば、自律した生き方が可能であるからだ。従って、自立の支援とは「自律」の原則に基づくべきだ。支援される側は、「自分の生活に関する問題の解決は、第一義的には自らが担う」という自己決定の責任を引き受け、その上で共助や公助といったまわりからの資源を利用する。この場合に、支援者は「後見人的立場」を脱し、支援する側と支援を受ける側は対等の関係に立てるのである。 ※1)
- ・自立支援は被災者の生活再建と表裏一体の関係にあり、こうした観点から自立支援をとらえると、「働くところがあり、住むところがあり、人とのつながりがあり、健康で、安心感を持って毎日を送ることができる」ということであり、それを行政がどうサポートするかということである。住宅について一段落した今、暮らし向きをどうするかが問われている。被災者にその面での不安が強いため、どうしても行政への依存が出ているように思う。頑張ればよくなるという期待感を持てるようにしないといけない。それにはこれからの5年間は、経済面で被災地にどのような芽があるかを考え、日本経済を引っ張るような気概をもって取り組んでいくべきだろう。兵庫県の経済水準は、震災後も全国のなかで高い状態を維持しており、それを全国、世界へ向けて引き出ししていけば、新しいビジネスチャンスが生まれる可能性を持っていると思う。自立支援を狭義の社会福祉や保健衛生面だけの課

題ととらえてはならず、経済面での再建とも密接に関わっている。また、経済だけでなく、市民としての自己責任、市民性の向上ということをもう一つの側面として有しており、そのための施策も必要である。高齢者などの災害弱者の地震発生後の環境への適応をどう合理的に図っていくかということを考えるとき、こうした市民性まで問題にすべきであると思う。震災からの復興の3本柱として、都市の再建、経済の再建、被災者の生活再建があり、これらがうまく鼎立していないといけない。この3つの目標のバランス、相互関係に着目する必要がある。自立支援は決して、福祉や保健だけのマターではなく、経済的なインセンティブも必要であり、小さな問題として閉じこめてはならないと思う。 ※1)

#### ○被災者の自立支援に関する継続的調査

- ・自立支援については、今回の震災で初めて本格的に考慮された課題であることを認識しないといけない。様々な論点があがっているが、それらは顕著な現象であって、その背後にある基本的な構造の分析が必要ではないか。自立支援は被災者の生活再建と表裏一体の関係にあり、生活再建そのものを継続的にフォローしないとメカニズムの分析は難しい。生活再建を果たしてきた人と果たせていない人の体験談をどう体系化していくのかという観点から、メカニズムの基本構造の分析をしないといけないだろう。見えにくく定量化しにくい問題なので、現地での実地調査を継続的にやらないと結論は見えてこないのではないかな。まず問題の構造を定義し、それに適した定量的なものさしを使って定期的に進捗状況を図れるようにすべきだと思う。 ※1)

#### (生活再建支援施策のあり方)

#### ○総合的国民安心システムの創設

- ・兵庫県で検討している住宅再建共済制度を先導モデルとして、国等においても全国版共済制度の検討を早急に進めるべき。 ※3)
- ・被災者自らの意思で、自らの復興の道筋を描き、自立再建に取り組めるよう、住宅確保の在り方を自ら選択し、その在り方に応じた支援を行うべき。 ※3)
- ・被災を起因として収入の途を失い、生活に困窮する世帯に対して、「社会福祉」でなく、「災害対策」の観点から、一定期間継続して生活支援を行う「災害保護」制度を創設すべき。 ※3)

#### ○災害救助のあり方の見直し

- ・災害救助法は、あくまで災害直後の被災者救済をターゲットにしたものである。復旧から復興までの長期にわたる過程での支援を視野に入れるならば、災害復興法ともいべき法の体系が別にあるのではないかな。いずれにしても、被災者支援や救済に関わる法制度のあり方についての議論も今一度しっかり行う必要がある。 ※1)
- ・災害救助法の運用にかかる都道府県知事の裁量の幅の拡大や、被災者生活再建支援法等の法整備の進展等も踏まえた災害救助のあり方の見直しを行うべき。 ※3)

#### ○生活再建支援に係る諸施策の体系化、一括提示（パッケージ化）等

- ・阪神・淡路大震災における生活再建支援施策は多種・多様に展開されたが、生活再建プロセスに対応する明確な施策体系が整えられないまま、逐次的に打ち出されたため、各施策の役割分担や連携が不十分で、被災者には、多種・多様さが分かりにくさや利用しにくさをもたらした面もあった。また、災害という非常事態に際して、利子補給、貸付金、手当支給など平時と同様の手法が主に用いられたため、実務面では非常に手間がかかる反面、被災者には支援の実感や生活再建への意欲が湧きにくかったことも考えられる。大規模災害における被災者の生活再建支援については、被災者それぞれが生活再建のスキームを立てることが容易となり、結果として生活再建へのインセンティブを与えることが可能となる施策の体系を事前に用意しておく必要がある。 ※4)
- ・今後の生活再建支援においては、被災者生活再建支援法に基づく給付を施策の柱に位置づ

け、今後とも住宅再建支援内容等の更なる充実を求める必要がある。また、災害発生時には、これをできるだけ早く支給することが、被災者の生活再建のスキームを明確なものとし、自立へのインセンティブを高めて、早期の生活再建につながる。生活再建支援金制度を中心施策体系を編成することにより、復興基金その他はこれを補完する施策に位置づけ、目的・効果が重複するものは、廃止や対象の絞り込みによってあり方を見直すべきである。

※4)

- ・当初から多様なメニューを確保する復興施策メニューの一括提示が望ましいが、その前提として、過酷な状況下にある被災者の意思決定に対する情報提供や支援策を講じるべき。

※3)

- ・被災者の自立促進を行うため、復興の各過程に応じた支援施策を一括提示するとともに、支援内容について、例えば、助成額を段階的に縮小するなどにより、自立への円滑な移行を図るべき。 ※3)

- ・被災後の時間軸に沿って、どのような公的支援がどれだけ準備されているのかを、大まかにせよ早期に一括して明示すべき。自助によって生活復興を成し遂げようとする人々を支えることが、全体としての復興を早めるとともに、支援費用を削減することにもつながるので、人々のインセンティブを働かせて生活復興を促すべき。 ※3)

- ・多様なメニューを盛り込んだ事前生活復興計画を策定して、平常時から公表しておくべきである。救援・復旧支援メニューを早期提供することが、被災地の住民が持っている活力をより引き出して活かす再建・復興を可能にするからである。具体的には、阪神大震災後さまざまな改善された生活再建プログラムを参考に、住民向けに生活再建・復興ハンドブックを作成し、被災直後の段階で配布すべきである。また平常時から、このハンドブック作りを行政だけでなく、自主防災組織やまちづくり協議会など住民や専門家、救援ボランティアと一緒に作成していくことで、事前の学習も進み、制度の改善も可能になる。 ※2)

#### ○経済合理性に欠ける制度設計等の改善

- ・現行の公的貸付制度については、据置期間と返済期間が連動していないこと、返済能力が無審査でありながら貸付制度としていること、金利を固定していることなど、経済合理性に欠ける制度設計が随所に見られるため、早急に改善すべき。 ※3)

#### ○支援のメルクマールの抜本的な見直し

- ・復興の中心的な担い手である「中堅層」へ必要な支援を行うため、支援対象要件の設定にあたっては、「仕事の喪失（離職）」や「収入減」を勘案すべき。また、中堅層は、住宅ローンや教育費等の負担が大きく、他の世代に比べ、実質的な「家計収支」に余裕が少ないことから、特に経済的な支援では、高齢者と同程度、或いは手厚くすることも検討すべき。 ※3)
- ・被災者生活再建支援金は、災害による住宅の全壊等の被災者の救済を目的としているが、給付対象が年収、年齢、障害の有無のみで判断されており、救済を要するすべての個人に行き渡るようになっているのか懸念される。 ※1)

(公的支援の対象者の把握のあり方)

#### ○罹災証明偏重の是正

- ・罹災証明の内容だけで、その後の対策が決められてしまったが、現場により多くの権限を委譲していれば、被災者の個別事情を十分勘案した対策をとることができたのではないかと思う。今後、こうした観点からの検討も求められている。 ※1)

#### ○公的支援の対象者の把握 ※1)

- ・申請方式によるか調査方式によるかの検討は必要であるが、被災者の実態（生活困窮度）を迅速かつ的確に明らかにする取り組みは欠かせない。この場合、ソーシャルワーカー等の全面的な協力が必要かもしれないが、現在拡充されつつある様々な生活支援スタッフ

(LSA など) が、今後は被災者保護の観点からこうした調査の一角を担うことも考えられる。

#### ○公的支援の対象者の把握 ※1)

- ・支援のマクロ的規模と被災者の実感とのギャップは、限定給付におけるエラー（給付資格のある者が対象外となるケースとその逆のケース）と深く関わっている。通常の支援で救済できない人々を正確に把握するという点で、被災者の実態を的確にとらえるために、密度の濃い戦略的な調査が必要だったのではないかと生活再建支援が応急仮設住宅入居者偏重ではなかったか、という点を指摘することができる。
- ・ノースリッジ地震の際には、連邦及び州の支援の対象となる被災者について、電話による登録、災害申請センター（DAC）への訪問、出先機関のスタッフによる接触により把握を行った。緊急の住宅支援については、州の GIS システムにより地域指定を行い、その地域で家屋が損壊した住民を対象に、直ちに小切手を郵送することにより、迅速な支援がなされた。
- ・住民番号などの導入によって被災者の状況把握を徹底し、救済すべき人々に漏れがないようにする必要がある。
- ・恒常的セイフティネットの改善・充実強化と情報の蓄積、生活保護世帯等の実情を把握するための知識と技術を持った専門家の育成が必要である。

#### (情報発信・相談体制)

#### ○情報発信・相談体制のあり方

- ・各種の救援施策が実施に移される前の段階から、より詳細に解説できるような相談窓口の設置が必要になる。また、その窓口で得られる相談の情報は、そのまま救援施策の展開に必要なニーズの把握にもつながる。この窓口は行政情報を上意下達する場ではなく、コミュニティベースで生活の再建・復興を協働していく拠点と位置づけるとともに、自治体の災害対策本部の出先、救援ボランティアの受け入れ拠点等の位置づけになるような権限と情報も必要である。 ※2)
- ・応急対策から復興にいたる必要な情報を人に届けるために、複数の情報ルートを日常から組み立てておくことが重要。 ※3)
- ・団体等と協働し、地域ベースで人から人への情報伝達のネットワークを構築すべき。
- ・震災時に課題となった情報発信に係る事柄は、平時において検討、解決しておくべき。 ※3)
- ・行政が任命もしくは依頼した応急仮設住宅等の支援者が守秘義務が負わされていたため、本来の目的である被災者のいのちと健康を守る活動の幅が狭められた反省から、エリア限定で時限的に支援者との個別情報の交換等の方策を検討すべき。 ※3)
- ・相談業務は、日常においても県民の不満や状況等を知る重要な機会であることから、産業界におけるマーケティング手法などを導入し、相談内容を分析し、施策提言につなげるシステムづくりを行うべき。 ※3)

## (2) 雇用の維持・創出

#### ○被災地における雇用創出のための中間労働市場創設 ※4)

- ・阪神・淡路大震災では、復興過程において平時と異なる多様な「仕事」が発生し、これらの社会的な需要に対して既存の「市場」や「公共」だけでは的確な対応ができないことが明らかとなった。災害復興における仕事の特性は、その互惠・互酬的な複合的性格であり、仕事を需要する側と供給する側が明確に区別された一方向型の関係ではなく、情報共有を含む双方向型の依存関係を示している。復興に関わる仕事自体が定型化されたものではなく、極めて多様な主体が、多様なスタイルでそれに携わることになる。こうした「多層・

多重型就業」が災害復興に関わる働き方の特色であり、今後の都市部における激甚災害時等の機動的かつ柔軟な対応には、復興のための緊急な「中間」労働市場の形成が不可欠となる。

・「中間労働市場」を明確に定義することは困難であるが、その特徴・成立要件、特に重要と考えられるポイント等を整理すると、以下の諸点があげられる。

- ①機能停止ないし弱体化した被災地の労働市場を、「正常」な労働市場に回帰させるための中間的な役割であること。役割を終えれば中間労働市場政策は終了することになる。
- ②復興の時間的推移のなかで継続的に連動する政策であること。「緊急対応」から「被災地内部の摩擦解消」、さらに「被災地内でのミスマッチ対応」などの政策が巧みに連携するよう政策がデザインされることが重要である。
- ③失業者に対しできる限り幅広い「選択肢」を提供する政策であること。雇用施策を集中的に展開し、「仕事」に関わるきめ細かな情報の提供を行うとともに、中・長期的な教育プログラムの実施など、職を失った人々に対し幅広い「選択肢」を提供することが必要である。
- ④NPO やコミュニティ・ビジネスなど、台頭する新たな主体への着目。こうした「社会的経済」と呼称される領域では、その互惠・互酬的特性から既存の市場とは異なる「仕事」を提供することが可能となる。社会的領域の事業化は、災害復興において発生する多様なニーズに対応することが、行政、企業など既存主体では限界があることから意義がある。雇用政策とコミュニティ・ビジネス施策との巧みな連携が必要である。
- ⑤多様な主体によるパートナーシップが政策推進エンジンとなること。復興過程における雇用・就業政策は、機動性、柔軟性等の観点から、企業、NPO、市民グループなど多様な主体のパートナーシップによって実施されることが重要である。
- ⑥被災地及びその周辺地域における需要拡大のための産業政策の実施との関わり。被災地及び周辺地域における需要拡大は、雇用問題解決のための重要な課題であり、地域産業政策との連動が必要である。
- ⑦復興政策パッケージプログラムとして稼動すること。需要創出と関わる産業政策、中長期的視点から構造的問題に対処するための教育政策、高齢者の「生きがい・仕事づくり」に関わるコミュニティ政策など、地域固有の課題に呼応する政策パッケージとしての提案が必要である。

#### ○災害時ワークシェアリング制度の導入

- ・大災害時において、一定の雇用の確保を可能とするためにも、被災していない大企業は、1～2名の採用を無条件で受け入れるといった災害時ワークシェアリング制度が整備されるべき。 ※3)
- ・世代間ワークシェアリングで、経験・技能に優れた高齢者を継続雇用して、労働力の減少に対応するとともに、次世代を担う若年者に対して、かれらの経験・技能を伝承することが望まれる。一方で、地域でのコミュニティ・ビジネスを起業して、地域ニーズに対応する事業家として活躍することも期待される。(「2007年問題」への対応) ※3) ※3)

#### ○容易な起業環境の提供

- ・災害の直後は、通常時とは異なるビジネスが必要となる。その時に誰もが容易に起業（あるいは営業）できる制度の準備が必要。(例：自由に商業活動できる場所（公園や路上）の開放／建設作業等のビジネスマッチングを担うエージェント活動を公民館等で実施可能とする) ※3)

#### ○コミュニティビジネス支援など就業の多様化 ※3)

- ・地域には、多くの取り残されたニーズが存在し、それらを開拓し、ビジネスとして成立させることで地域経済が活性化するとともに、コミュニティの復活を図ることができる。これらの地域ニーズの発掘、コミュニティビジネスを担う人材開発、ビジネス活動支援が必要。 ※3)



### ○雇用保険未加入者に対する災害時等の所得保障

- ・相互扶助的な所得保障制度の構築（現代版頼母子講）やコミュニティレベルでの求人・求職情報の斡旋場所の設置により、非正規雇用者・半雇用者（NPO/CB/SOHO 従事者）等の雇用保険未加入者に対する災害時等の所得保障を行うべき。 ※3)

## （3）中小零細企業・地場産業等の復旧・復興支援

### ○被災地の自律復興に向けた復興都市政策のあり方 ※4)

- ・産業・経済の再生には、「復旧」を目的とする緊急・短期的施策に続いて、中・長期を視座に持ち、都市経済の構造的再編を促す「復興」型施策の展開が必要となる。…特に重要な点は災害からの復興が「地域の選択」に委ねられる仕組みづくりである。中央集権的な旧来の「日本型システム」からの転換に適合し、大規模災害からの被災地の自律的復興を促す施策展開を可能とするためには、次の基本的視点が必要である。

#### ①地域からの選択を可能にする市場メカニズムの重視

- ・市場メカニズムを生かし、地域のイニシアチブ・地域住民や企業の選択に委ねる制度や仕組みをデザインすることが求められる。被災した都市産業や経済の行方について、市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある。

#### ②「施策のパッケージ化」及び「時限つき施策」とそのモニタリング

- ・政府主導のガイドラインは、平時に必要な、全国一律という公平性と安定した継続性をベースに作られたものである。しかし、復興施策に求められるのは変化への機動的即応と課題の多様性への柔軟な対応である。具体例として、縦割りの非効率をもたらす硬直性を打破するため、課題解決に直結する「政策パッケージ」を地域が提案することをあげる。もうひとつは時限的施策の実施である。施策を実験的に「時限」つきで実施し、成果を常にモニタリングすることで、その有効性を絶えず判断していく方策である。

#### ③多様な主体によるガバナンス、地域との連携

- ・産業・経済復興においても、地域における多様な主体の存在とそのパートナーシップの役割が重要となる。たとえば被災にともなう雇用・就業の問題があげられる。これは緊急時だけでなく中・長期的な課題としても重要であるが、市民グループが形成する互酬型・互惠型システムを核とした社会・経済セクターは、コミュニティ・ビジネスやソーシャル・エンタープライズなど新たな産業を創出する可能性を有している。こうした領域への支援は、復興政策として重要な側面と考えられる。

### （初期対応）

### ○早期再開の支援

- ・緊急時の総合相談所の開設マニュアル化、相談結果の市町等関係先へのフィードバックなど協力連携体制を構築すべき
- ・未再開事業者への支援メニューの早期提示と実施が有効
- ・非常時の土地利用における産業用地確保への配慮が必要
- ・喪失した販路・受注の回復のための迅速かつ相応規模の支援が必要
- ・支援機関に係るネットワークの活用が必要

### ○商店街・小売市場に対する「震災特区」による緊急対応制度 ※3)

- ・震災特区の適用(激甚災害指定もしくは震災指定を契機として被災地において自動的に適用できる特例施策メニューを予め制度化すべき。)
- ・機動的・柔軟な対策の即決・発動を可能とする被災地独自財源の措置
- ・既存ハード施策の拡充・弾力化による支援・既存債務の軽減、新規貸付の要件緩和・復興・復旧にかかる専門家等のマンパワー投入システムの確立

## (構造転換)

### ○産業構造の転換に必要な措置

- ・ 構造的な環境変化に対応した地場産業支援が必要 ※3)
- ・ 技術の高度化支援による高付加価値製品や新技術の開発が必要 ※3)
- ・ さらなる復興と振興を進めるためには、民間企業自らによる「経営革新(第2創業)」、「ネットワーク化」、さらに民発の「産業クラスターの形成」の3つの視点による取り組みが必要 ※3)
- ・ 震災から3年間は、復興需要に支えられ、産業の構造的な問題は顕在化しなかったが、全国的な不況の中で復興需要もピークを過ぎたことから、雇用の落ち込みという形をとってはっきりと現れてきた。被災地の雇用を回復させるには、産業構造の転換、ソフト化への取り組みが、極めて重要である。 ※1)
- ・ ハードの部分での修復は成功した反面、ソフトの部分では依然として問題点を抱えている。小さな一つの成功をつくることで周囲に刺激を与え、新たなうねりにしていく必要がある。 ※1)
- ・ 「新産業の創造」、「既存産業の構造改革」は不可欠だが、私たちの身の回りを豊かにし、活性化させるためのコミュニティ・ビジネスにも目を向けるべきである。 ※1)
- ・ 世界と直結し、独自性を身につけて行くことが大切である。 ※1)
- ・ HERO(財)阪神・淡路産業復興推進機構)、NIRO、HIS(ひょうご投資サポートセンター)などの既存組織の役割並びに政府・県・市町間の関係をさらに再検討していくべきだと思われる。 ※1)
- ・ 産業ゾーニングについては、開発計画、プロジェクトの優先順位を提示すること、美しい自然環境や生活の質を重点として再検討することが必要である。 ※1)
- ・ 将来を見るにあたっては既存の産業活動の需要を考慮し、新技術産業の需要とのバランスをとっていかなければならない。 ※1)

## (商店街・小売市場の活性化等)

### ○商店街の地域社会への回帰 ※3)

- ・ 地域回帰(地域コミュニティに必要とされる社会的機能の復活)を支援するための商店街・小売市場等への財政的支援を強化すべき
- ・ 地域への貢献による商店街・小売市場と地域との連携を促進すべき
- ・ まちづくり会計システムにより商店街と地域との関係性を明らかにすべき

### ○現代商店街・小売市場が抱える構造的課題の克服 ※3)

- ・ 商店街・小売市場の新陳代謝に資する事業や新たな集客核の整備を通じた地域商業を再構築すべき
- ・ ソフト面を重視した個店の自助努力を支援すべき
- ・ 意欲ある商店街・小売市場への支援を強化すべき

## (観光)

### ○ツーリズム振興における戦略的マーケティング・マネジメント・プロセスの導入

- ・ 激甚災害からの観光復興にあっても、マクロ・ミクロの状況、顧客満足等、市場を意識した、マーケティング戦略を観光振興計画に導入し、また、事業評価に向けた目標指標の設定と評価システムを確立すべき。 ※3)

## (規制緩和)

### ○産業の構造転換・規制緩和(エンタープライズゾーン等) ※1)

- ・復興プログラムにとって打撃となったのは、「一国二制度」論争を理由として神戸のエンタープライズゾーン計画を中央政府が容認しなかったことである。
- ・兵庫県、神戸市などの間で現在行われている活動が将来成功する確率は、政府のフルサポートのもとで実行された場合にかなり高くなり、これは資金提供と立法という点で特に重要である。真の国際的成功を望むのであれば政府はこうした機関との関係において、より一層の支援を行う必要がある。
- ・政府が地域開発やエンタープライズゾーンに対する姿勢を見直せば、新たな目標に向かって進むことが可能である。国家、地域の両面において経済成長を加速させるうえで、政策の中でのより一層の規制緩和と多様性、柔軟性が必要である。

#### ○大規模災害復興型経済特区の提案 ※4)

大規模災害からの自律的復興において、規制緩和による市場再生メカニズムへの刺激は、産業復興の極めて重要な視点である。特区の考え方はわが国においても定着しつつあると考えられる。しかし、特区政策が一般的な政策では対応が困難な地域固有の問題に対するゾーン政策とすれば、その解決のためのより抜本的な規制緩和や税の減免を含むインセンティブの付与など、社会実験の視点が必要である。特に、大規模災害からの復興に関わる経済特区という点からは、より進んだ提案が必要であり、以下の3つのタイプの経済特区を提案する。

##### ①企業誘致を狙いとするエンタープライズ・ゾーンの設置。

- ・この施策のインセンティブは税の減免と規制緩和であるが、期間限定措置であることを前提として、この2つを徹底することが必要である。

##### ②都市の産業構造改革に焦点を置く戦略的な規制誘導を含む特区。

- ・次世代知識集約企業の立地コストは地価や税だけではない。高度な教育への投資、R&Dやマーケティングのコスト、拡大するリスクへの対応が必須となる。これは、それらのコストを低減するため戦略投資を集中させる経済特区である。このタイプの場合には、設定されたゾーンのみインセンティブを限定せず、連関による効果が期待できる活動にメリットを付与することも必要である。

##### ③市街地に立地する既存産業再生のための経済再生特区の設置。

- ・都市の自律的再生のためには、既存産業群の活性化が最も効率的な経路である。ここでの規制緩和や税の減免措置は、競合他産業地域との関係を配慮したうえで、期間を限定した再生措置として検討されるべき視点である。
- ・国家の枠組みを越えた世界的な都市間競争や都市経済の急速な変化は、国民経済を効率的に機能させてきた国家主導型の制度・仕組みを陳腐化させ、自律型経済への転換を促している。ブランチ型経済から自律型経済への移行において、政府による中央集権型から地方のイニシアチブによって地域のあり方を決定できる分権型への転換が必要である。

#### (地域金融)

#### ○被災地における復興地域金融制度の創設 ※4)

- ・震災復興過程における被災地での中小零細事業所への資金供給は、通常市場に委ねれば不足することは明らかであり、従来の枠組みとは異なる次のような復興金融制度が必要である。

##### ①民間金融機関が行う融資に公的保証を付与する復興信用保証機構の設立。この方式には、保証を付与された融資が呼び水となって、実績が確認された中小企業に対して民間金融機関固有の融資が続く効果も期待できる。復興信用保証機構がその役割を十分に果たすには、残存債務保証に対し特段の配慮を行うことや、保証引き受けの条件を大胆に緩和することが必要である。また、中小零細企業の多くが多様な資金融資を受け「多重債務」状態に陥っていることから、多重債務問題を引き起こさない仕組みを、コンサルティング組織等との連携により整えていく必要もある。

##### ②信頼による直接金融制度。平成12年11月、中小企業が連携し「信頼」をベースにした新しい資金調達の仕組みである「神戸コミュニティ・クレジット」が、わが国で初めて

の試みとして誕生した。災害復興という特殊な状況下において、従来の銀行からの融資に限界があることは明白である。信頼による直接金融方式は、顔の見える関係を前提とすることで情報収集コストが低く、共同体の互助精神や連帯意識により返済への義務感と仲間内監視が働く。この制度は、地域に醸成されるソーシャル・キャピタルとの関係も強く、今後の地域金融の仕組みとして検討に値するものである。また、こうした仕組みは大規模災害の発生時にはじめて創設し機能させるものではなく、地域特性に呼応した直接金融の仕組みを、平時から地元金融機関、行政、研究者等のバックアップにより検討・実施していくことがさらに重要である。

#### ○今後とも引き続き必要な措置 ※3)

- ・復興基金終了後の継続的な取組が必要
- ・緊急災害復旧資金の円滑な償還対策が必要

### (4) 災害時要援護者等への対応

#### ○避難所・仮設住宅の改善等

- ・障害者関係団体と事前緊急対応契約を結んで、よりよい公的サービスが受けられるようにする必要がある。 ※1)
- ・避難所・仮設住宅の段差解消、地域型仮設住宅の取り組みと仕様の改善等の配慮が必要である。 ※1)
- ・適用可能設計、汎用設計等を通じて応急仮設住宅の設計を改善し、最大限の自立・自助を保證することが必要である。 ※1)
- ・恒久住宅に入居する際、少なくとも障害者・高齢者については、友人や支援のネットワークと共に移住させるべきである。 ※1)

#### ○孤独死の防災対策の検討

- ・孤独死の応急仮設住宅入居との因果関係はまだ検証されていないが、問題の予兆の早期発見と対応や生活環境の激変による心身への著しい影響が緩和されていれば、孤独死の数字は減少していたかもしれない。孤独死の防止には、精神医療や社会福祉援助技術等との連携のなかで研究とシミュレーションを重ねる必要がある。 ※1)
- ・身体状況や機能が低下するにつれ、即応するサービスだけではなく、さらに先取りする対応があれば、地震後の医学的・福祉的ケアの遅れに起因した死亡や容態の悪化をもっと防げたのではないか。 ※1)

#### (復興住宅における高齢者地域見守り制度)

#### ○復興住宅における高齢者地域見守り制度の今後の展開 ※4)

- ・復興住宅では、高齢者の孤立化の防止や生活支援のあり方など、超高齢社会における課題が一般地域に先駆けて鮮明となった。そのため、復興施策の一環として高齢者の地域見守りが実施されている。これは高齢者の安否の確認だけでなく、近隣のコミュニティづくりや自治組織づくりをも側面的に支援するもので、高齢者の閉じこもり防止や見守りのための新しいコミュニティの形成に大きな成果を残した。...地域見守り制度が恒久的で汎用性のある地域福祉システムとして発展するためには、以下の諸点に留意が必要である。

①見守りの対象者やサービス内容の位置づけ、それに関わる民間セクターと公的セクターの役割分担と責任の明確化②行政内外の統括ラインと分業の整理（本庁、区役所とりわけ保健福祉部、さらに市及び区社会福祉協議会、(財)こうべ市民福祉振興協会、在宅介護支援センター、消防局等々）③見守り機能の二面性、個人への働きかけ（パーソナル・ケア）と地域社会への働きかけ（コミュニティ・ワーク）のバランスの維持及び将来的な業務の分化④財政悪化の状況下での、財源や社会資源の新たな開発と確保⑤上記を総合した地域

### ○復興公営住宅における日常生活の見守りやコミュニティの形成 ※2)

- ・復興公営住宅は高齢者の比率が高いため、日常生活の見守りやコミュニティの形成が重要である。復興公営住宅を超高齢社会を先取りしたすまいとくらしのインフラストラクチャーとして捉え、その基盤の上にネットワークと社会サービスを編み出し、生活再建と自立を支援することが必要である。
- ・コレクティブ・ハウスのCOMMONスペースやコミュニティプラザは、今回の大震災で新しく生み出された貴重な財産である。これからの普及を図るためには、支援団体の協力を得て、運営上の工夫を積み重ねて行く必要がある。 ※1)
- ・コミュニティプラザの運営は有償ボランティア制度が合理的である。 ※1)
- ・住民自治に基づく団地の共同管理を円滑化するためには、居住者の参画を促す仕組みづくりやNPOの活用等、団地の実態に即した管理方式等を検討すべき。 ※3)

### (住宅施策と福祉施策等の連携)

### ○住宅施策と福祉施策等が連携した住宅形態の選択の多様化

- ・高齢化社会や生活スタイルの変化にあわせた居住形態が求められており、住宅施策と福祉施策等が連携した住宅形態の選択の多様化が必要である。神戸では震災の教訓を生かして、コレクティブ・ハウジング、グループホーム型住宅、定期借地権付住宅、ペット共生住宅等が導入されつつあるが、これを復興特例だけにとどめず、全国的な施策として、供給・運営制度の検討が望まれる。特に震災後の先駆的な取組みとして注目されるコレクティブ・ハウジングの協同室（ふれあい空間）整備に対する補助金は、現行制度上、導入されていないが、コミュニティの継承による豊かな住まいの実現のために不可欠な支援として、制度化されるべきである。 ※2)
- ・LSAによる支援の効率性と有効性を踏まえた高齢者居住支援システムを確立するとともにソーシャルサービスと複合したグループリビングなどの居住形態を促進すべき。 ※3)

### ○生活援助員（LSA）の確保、業務範囲拡大

- ・シルバーハウジングには30戸あたりに1名のLSAが設置されている。一方、一般災害復興公営住宅でも、高齢者の入居率は80%近くになるにもかかわらず、予算的な裏付けがないために、LSA機能を担う人員を市町が独自に設置する自治体は少ない。LSAの有効性とその業務の拡大（特にコミュニティづくり活動）については、今後国に強く訴えていくことが重要と考える。 ※1)

### ○こころのケアへの多職種協働による行政直轄外組織による活動の自由度の保証

- ・巡回相談のメンバーには、今後、必要に応じてPSW（サイケアトリックソーシャルワーカー：精神医療、精神保健分野で働いている精神ソーシャルワーカー）の組み込み等を検討すべきである。 ※1)
- ・こころのケアセンターの設置をはじめ巡回相談の実施、各種福祉マンパワーの投入、さらにはボランティアによる生活支援や自治会活動の展開など、かなりの程度の応急仮設住宅入居世帯に対するソフト面からの生活支援がなされたとみられるが、相互の密接な連携については課題が残っていると思われる。 ※1)
- ・こころのケアセンターの活動では、支援者が直接被災者のもとに出向いていくアウトリーチ活動の重視と、サービス提供組織が行政直轄ではない組織形態をとったために自由度の高い組織運営を行えたことの2点が特筆すべき点である。自由度の高い組織運営は、従来からの保健所を基盤とした体制ではなく、心理職・福祉職・看護職・医師などの多職種協働による地域メンタルヘルス活動を可能にした。これは、メンタル・ヘルスを単に看護や医療の側面のみからとらえるのではなく、心理・社会・経済的諸側面から全体として把握する体制を可能にした。しかしながら、こころのケアセンター事業は復興基金事業として

行われた。その活動の本体は平成12年3月末をもって終結し、その後の業務は県内保健所に相談室を設け、保健婦を主体とする精神保健福祉士が対応にあたる体制に移行した。その結果、「多職種協働」、「行政直轄外組織による活動の自由度の保証」というこころのケアセンターの評価すべき実績については、今後を引き継がれない結果となった。 ※1)

## (5) ボランティア

### ○地縁組織とボランタリー組織との協働のしくみづくり

- ・生活再建支援には、経済的給付や住宅提供だけではなく、高齢者地域見守りなどの人的支援も必要であり、これには地域における住民の自律的サービス活動が不可欠である。…公的セクター中心の生活再建支援から、地域セクターの早期再生を促し、これと行政が連携する方向への政策の転換が、復興施策の新たな課題である。 ※4)
  - ・応急仮設住宅での被災者支援の教訓の一つは、被災者は仮設団地を訪問するボランティア団体の支援と合わせて、地域内の自治会・婦人会あるいは民生委員などからの支援も必要とする。そして、公助とあわせて、双方の共助組織との連絡・調整が円滑に行われた応急仮設住宅では、被災者のサポート体制が万全であったことである。
- しかしながら現実には、従来型の地縁組織とボランタリー組織の間には様々な確執や軋轢あるいは反目などが生じた。これら両者の連携を円滑に進めるための仕組みづくりが急務の課題として浮かんできた。 ※4)
- ・地域団体は、住民との関係で、積極的な情報公開や民主的な運営が不可欠であり、NPO/NGOとの積極的な交流・連携を図るべき。 ※3)
  - ・行政とNPO/NGOが互いの認識、考え方、発想への理解を一層深め、情報共有し、施策や事業を協働し、創造していく仕組みを構築すべき。 ※3)
  - ・NPO/NGOの立ち上げや自立のための資金や活動拠点の提供、NPO/NGOのマネジメントや人材育成といった組織強化のための支援、NPO/NGOに優秀な人材を引きつけるようにするための環境整備、市民へのNPO/NGOの団体活動情報の積極的な提供と共有の促進、NPO/NGOに早い段階で積極的に情報提供し、施策・事業内容を協働して作り上げていく取り組みへの支援を行うべき。 ※3)
  - ・被災地の復興を支援してきた「生活復興県民ネット」のように、強固な事務局体制と財政的基盤をもった体制や、地域団体だけでなくNPO/NGO等を含めた開かれたネットワークを構築すべき。 ※3)

### ○ボランタリーな活動を支える中間支援組織の構築

- ・行政による直接支援よりも、現場に近い中間支援組織等を通して間接的に支援した方が効率的、効果的な分野については、積極的な役割分担を進めるべき。 ※3)
- ・NPO団体の活動を振り返るときに、経団連やロータリークラブ、労働組合などからの活動助成金などに加えて、被災地でのNPO活動を財政面で支援する目的で設立されたHAR基金や阪神・淡路コミュニティ基金の意義はきわめて高いことが見いだされる。とりわけ阪神・淡路コミュニティ基金では、単に活動助成金を拠出するだけではなく、専任のディレクターやプログラム・オフィサーを配して、阪神間のNPO団体やその活動に対して地域と同じ目線から地に足のついた活動の評価を行った。また活動助成の申請・決定・活動評価などについて、系統的な手順を導入した点が高く評価される。…今後も、NPO・ボランタリーな活動のための市場の提供を目的とした恒常的な中間支援組織の構築は不可欠である。その機能には、資金（助成金・融資）や情報の提供者とNPO組織を仲介や斡旋する機能に加えて、行政サービスをNPOに外注化させるように行政に働きかけていく提案機能（アドボカシー）、企業や行政に対するコンサルティング機能、NPO団体に対するマネジメント業務の教育機能などが含まれるだろう。 ※1)

## 4. 市街地復興対策

### (1) 全壊建物の早期解体・撤去、迅速な「がれき」処理

#### ○公費解体の有効性

- ・早い時期に公費による倒壊家屋の除却制度が実現していなければ、都市基盤の復旧は相当遅れたものと考えられる。 ※1)

#### ○被災建物修繕・解体システム制度の創設（再掲）

- ・住宅応急修理の制度は既存住宅ストックの活用不可欠であって、その拡充により必要仮設住宅数を減らすことができる。自力再建への第一歩としての応急修理助成を広く活用できるように拡充すべきである。さらに、応急修理助成だけでなく、住宅の被災度判定、被災証明の判定、応急修理の可否と費用見積、家屋解体について、一連の流れとなった被災建物修繕・解体システム制度の創設が必要である。災害救助法の関連規定として整備されるべきである。 ※2)

#### ○復旧段階での環境負荷の抑制

- ・補修可能な建物が多数撤去された原因はいろいろあるが、その背景にはわが国に根強いスクラップ・アンド・ビルドの体質があるのではないだろうか。今後この体質を、地球環境保全の観点から改めていかなければならない。 ※1)
- ・大量の災害廃棄物の処理対策については、解体現場での可能な限りの分別実施、仮置場の確保、震災時の経験をもとに開発された分別技術の共有・周知、災害時におけるごみ処理対策の仕組みづくり、計画的な解体の推進による搬送の効率化等を推進すべき。 ※3)
- ・大気汚染対策については、大学・他の自治体等との連携・協力による緊急モニタリング体制の構築、災害への備えに係る工場等への指導・立入検査等によるチェック、緊急時のフロン回収協力体制の構築、フロン等災害時に環境悪化を招く物質の使用縮減等を推進すべき。 ※3)

#### ○循環型社会を目指した施策展開

- ・総論としては、都市の自律性・完結性の向上や新しい都市基盤の創造を推進していくべきである。廃棄物の減量化とリサイクルの推進については、住民・事業者の主体的な環境保全活動の推進、環境教育・学習の推進、エコビジネスの振興等を図るべき。地球環境問題への対応については、エネルギーの高効率利用、太陽光・風力・バイオマス等の自然エネルギーの導入促進を図るべき。 ※3)

### (2) 市街地復興の進め方

#### ○都市計画決定に対する国の関与の縮小

- ・まちづくりにおける関係者の合意がその地区・地域の総意として形成されていくプロセスへの対応の検討が重要である。当面、その前提として、地方自ら地域の合意形成に責任をもつという観点からも、都市計画決定に対する国の関与を縮小し、これまで以上に市町村権限の強化に取り組むべきである。 ※2)

#### ○復興における私権制限

- ・復興まちづくりを推進するために、一定限度の私権（財産権）の制限や借地権・借家権等の利用権に対する制約を認めるべき。 ※3)

- ・行政が早い段階で復興のたたき台を示すのと住民の合意形成まで建築制限を継続することのどちらが復興の早道かの是非は地域の事情の違いもあり即断できない。 ※1)

#### ○市街地復興整備に係る諸制度の活用と今後の方向 ※4)

- ・震災復興都市計画事業の実施にあたっては、平時とは違った工夫や知恵が要求される。
  - ①震災後の時間の経過とともに住民ニーズが変化することを前提として、将来のまちの姿を共有できる復興計画を策定すること、および、柔軟な事業手法選択の重要性である。その意味で、2段階都市計画決定の実施やまちづくり協議会からの提案により事業計画の見直しが行われたことは評価できる。
  - ②早期の生活再建と都市復興を両立させることの重要性である。この点から、公的住宅供給と市街地整備事業の連携（都市計画事業による保留地や保留床の公的住宅供給への活用等）は効果的である。人々のネットワークを現地に残し合意形成や事業促進を図るためには、都市計画（事業）決定前でも事業用の仮設住宅や店舗の建設などを可能にすることや、より早期の生活再建を希望する人々に事業主体が地区外移転や事業認可前の税控除等の多様な選択肢を提示し、先行的な用地買収が行えるようにすることも必要である。
  - ③平時からの住民主体のまちづくり活動が地域の復興力を高めることである。震災前からコミュニティ活動が盛んな地区では、震災後のまちづくり協議会の結成や事業の合意形成が円滑に進むケースが多かったことは特筆される。また、住民主体のまちづくりを推進するためには、地域住民のみならず、行政のまちづくり担当者の人材育成、専門家による協力体制の確立等も欠かせない。

#### （合意形成の円滑化）

#### ○地元提案を反映させ事業の円滑化を図る仕組みづくり

- ・事業制度面でも、住民・権利者の意見集約と合意形成がより速やかに行われ、それが事業に反映されることで、事業の迅速な進捗が可能となる仕組みの整備が必要である。仮換地案の立案における住民意見の聴取・集約とその調整をコンサルタントなどの専門家に委ねる仕組みの整備と、仮換地案の地元提案を事業に反映させて住民合意の迅速化・円滑化を図り、事業を早期に進捗させる制度の整備が求められる。 ※4)

#### ○復興事業には早期・柔軟・多様性を

- ・二段階都市計画決定による事業実施は、平常時のシステムとして参考にすべき。
- ・住民には、生活再建のために、転出を含めた多くの選択肢を提示すべき。 ※3)
- ・計画当初から計画変更の即応性を確保し、土地の暫定利用、事業計画自体の変更等が迅速に対応可能な計画上の措置を講じ、敏速な受け皿の確保、短期の入居募集、一元化された情報提供等を推進すべき。 ※3)

#### ○専門家・コンサルタント等による支援

- ・まちづくり専門家を育成しそれらのネットワークを構築するなど、初動混乱期に住民と行政の橋渡し役となる専門家を派遣する制度を充実すべき。 ※3)
- ・まちづくりコンサルタントへの緊急時の業務依頼に関する原則を打ち立てておく必要がある。 ※1)
- ・震災復興では、コンサルタント等の「まちづくり技術者」達が住民と行政とのコーディネーター役を務め、まちづくり協議会活動への参画をはじめ、復興プラン作成へのアドバイス、法制度・助成制度、資金計画についての相談、時には権利調整や対外交渉を担うなど重要な役割を果たした。…住民と行政の仲介役をつとめるコンサルタントなどの効果的な運用を図るべきである。 ※2)
- ・すまいに関する総合支援拠点として緊急時に求められた精神医・弁護士・税理士・金融関係者・建築士等の専門家ネットワークを駆使でき、さらに、良質な工務店等の情報を提供出来る程の住民ニーズに適したサポートセンターを早期に立ち上げることが必要である。



※2)

- ・他の自治体、都市基盤整備公団、まちづくりコンサルタントとの連携体制が必要である。

※1)

- ・公団、公社等の公的セクターの経験を継承することが必要。 ※1)
- ・まちづくりコンサルタントの社会的位置づけや職能を広く世間に認知させる必要がある。

※1)

(まちづくり協議会への対応)

#### ○避難所段階からの復興に向けたワークショップ実施支援

- ・避難所に多くの住民がいる段階から、その地域の人が自由に意見を述べあつて、復興されたまちなみがイメージできるようなワークショップが避難所などで行えるよう、まちづくり協議会の設置や人材の派遣システムなどを事前に作り上げておく必要がある。 ※2)

#### ○地元提案を反映させ事業の円滑化を図る仕組みづくり ※4)

- ・市町において、まちづくり条例の制定を推進し、まちづくり協議会の位置づけを明確化するとともに、まちづくり支援制度の整備を促進し、住民主体のまちづくり活動を活発化させる諸制度を整備すべき。
- ・まちづくり協議会を、復興事業実施のための一時的な受け皿にとどめず、平時から活動の活性化を図ることが、結局は大規模災害という緊急時において、復興まちづくりを速やかに進める結果につながる。また、復興都市計画事業の実施において、住民それぞれの意見を反映させ、その合意形成を行う場としてまちづくり協議会を積極的に位置づけることにより、事業プロセスの一層の円滑化・迅速化が可能になると考えられる。まちづくり協議会自らが地元意見を集約した「案」を作成する仕組みづくりが求められる。
- ・まちの課題等の情報交換、ワークショップ、リーダー養成などを行う拠点として「まちづくりプラットフォーム」を設置し、住民主体のまちづくりを推進すべき。 ※3)

#### ○まちづくり協議会に関する残された課題について ※1)

- ・都市整備、環境整備に関する法制度が難解で、一般市民にはわかりにくく、協議会の活動は、このことに多くの時間をかけた。この問題をどのように克服するのか。
- ・まちづくり協議会の法的な裏付け、協議会と自治会との関係のあり方などの位置づけを明確化することが必要である。
- ・住民主体のまちづくり組織への自治体の対応の仕方（窓口はどこなのかも含む）の明確化など

(市街地整備事業の改善)

#### ○復興土地区画整理事業の制度面の改善

- ・事業制度面でも、住民・権利者の意見集約と合意形成がより速やかに行われ、それが事業に反映されることで、事業の迅速な進捗が可能となる仕組みの整備が必要である。仮換地案の立案における住民意見の聴取・集約とその調整をコンサルタントなどの専門家に委ねる仕組みの整備と、仮換地案の地元提案を事業に反映させて住民合意の迅速化・円滑化を図り、事業を早期に進捗させる制度の整備が求められる。 ※4)
- ・復興区画整理事業における「復興共同住宅区」は、事業計画で定め所有者の申出によりその区内に換地し、共同住宅建設を義務づけるものであり、土地区画整理事業に住宅整備とを結合するものとして震災後に新たに制度化された。しかし実際には、復興共同住宅区の設定は行なわれず、任意の飛び換地（短冊形換地）として処理された。事業協力者の参加要件の緩和など、同制度の柔軟な運用をすべきである。 ※2)

## ○復興再開事業の制度面の改善

- ・超高層建築は補助金が大きく、保留床を大量に生み、単位床当りの土地持分を低下させる反面、工事費は高く保留床処分は不透明である。中層建築を主体としても事業が成立するような制度を検討する必要がある。 ※2)
- ・再開事業の建築工事が大規模化することによる建築工事費等の金利の増大化が起り、その負担は権利者に求められるが、権利者の負担軽減の為に、再開ビル建築工事費の金利への補助金の導入を図られるべきである。 ※2)
- ・震災復興再開に求められる事業の迅速性に対応するため、施行者が取得した用地での部分的な先行着工ができるよう、事業計画・管理処分手続と工事着工の柔軟な運用が求められる。 ※2)
- ・市街地再開事業における地元権利者の意見調整（配置設計・もとの資産評価など）は、事業計画の決定後、管理処分計画手続き時に行われ、それまで私権に関することは行われないのが通例である。そのため、事業計画におけるビル計画等に再調整が必要となり時間が費やされる。再開事業における事業手続きの手順を見直し、事業計画決定前の手続きと並行・連携して、配置設計など本来は管理処分計画時に行われる調整等の行為を実施し、それに権利者が参加する仕組みづくりが求められる。 ※4)

## ○被災市街地復興特別措置法の改正

- ・被災市街地復興特別措置法を改正し、事業決定だけではなくマスタープランを決められるようにするとともに、緊急時の県への一時的権限委譲などの合法化を検討すべきである。 ※1)

（密集市街地再生に必要なシステム）

## ○個別建替えから共同化・協調化へ

- ・復興都市計画事業区域は、被災市街地全体からみれば一部のエリアにすぎない。それ以外のエリアにも、長屋など木造住宅の密集地区が数多く含まれており、小規模敷地の共同化・協調化による住宅再建が復興の鍵を握るものと考えられる。そのため、これらの地域では「住宅市街地整備総合支援事業」、「密集住宅市街地整備促進事業」、「優良建築物等整備事業」が使われ、震災特例による敷地条件など事業要件の緩和や補助率の嵩上げによって、共同化・協調化の推進が図られた。それでもなお要件に合わない小規模建替のケースは、阪神・淡路大震災復興基金を利用した「小規模共同立替等事業補助」が適用された。今回の震災復興の取り組みは、これからのすまい・まちづくりの方向が個別建替えから共同化・協調化に向かうことの重要性和その困難性を浮き彫りにしており、地域の実情に応じたきめ細かな公的支援の必要性をあらためて示している。特に、国の補助制度の要件に満たない「小規模共同建替等事業補助」が既存制度の隙間を埋めてきたことは、柔軟で機動的な支援を可能にする基金制度の有効性を示すものといえる。 ※4)

## ○密集市街地再生のための街区協同再生システムの構築

- ・密集市街地の再生を図るためには、共同化・協調化だけではなく、個別の建替えを含めた多様な住宅更新を受け止めつつ、接道条件の改善や生活道路・小広場の整備を可能とする事業と誘導の両面における工夫が求められる。…密集市街地の場合は、個別の敷地単位ではなく複数敷地や街区単位での住環境性能を確保するとともに、一定のルールのもとで住宅更新を促進させることが重要である。 ※4)
- ・街区形成・細街路整備の重要ポイントである角敷地権利者に対し、事業協力のインセンティブとなるメリットを与える補助制度が望まれる。

## ○白地地域でのまちづくり ※1)

- ・住環境整備事業等の活用については、地域による落差が大きい。優良建築物等整備事業や専門家の援助は比較的平等に恩恵を受けたといえる。

- ・白地地域ではまちづくり協議会が成立していない地区が多く、協議会の成立を促進する必要がある。

#### ○他都市への避難者を従前居住地に戻すためのまちづくり面での対応

- ・他都市等に避難した被災者が一日も早く地元に戻り、住宅を再建できるようにする仕組みが、被災地のまちづくりには重要である。特に、個人に密接に関わる各支援制度の定常化と、複合・重層的に利用できるような制度の連動が必要である。
  - ①イベント開催・ホームステイ等により地元へ立ち寄り、一時滞在してもらうコムステイ（住民帰郷）システムをまちづくり協議会・NPO等と行政の協働で行う制度
  - ②住宅共同化への支援制度として、保留床の受皿住宅使用を前提にした従前居住者再建建築の制度化
  - ③狭小型協調（小規模共同型）住宅補助制度
- ・被災住民を現地に残す工夫と震災前からの歴史、文化、街並みなどの特長を活かしたまちづくりが大切。 ※3)

#### ○住宅余り現象を考慮した計画の見直し ※1)

- ・被災地では、住宅メーカー等、民間主体による住宅供給と公営住宅の供給が大量に行われ、住宅余り状態にある。このような状況が復興まちづくりにどう影響するかについて、検討されなければならない。このような状況は、区画整理や再開発の展開にマイナスに作用する可能性があり、これに対処するために、区画整理地区では、公的な低家賃住宅をベースとしながらも、公営の事業用賃貸空間を被災地のなかに供給するといった方策等が、新たに取られる必要があるものと考えられる。また、これから立ち上がる再開発の計画の見直しが必要であると考ええる。

#### （新市街地形成における取り組み事項）

#### ○新市街地形成における留意事項

- ・住宅系新市街地においては、深い喪失感と不安感を軽減し生活圏域の変化を緩やかに進めるための施策を必要とし、業務系新市街地については、移転のための資金面や移転を契機とした業種業態の転換における公的支援制度の検討が必要。 ※3)
- ・ユニバーサルデザインやアメニティにおける一層の追求と未利用地や空閑地の暫定利用も含め、新市街地の魅力として活用する工夫が必要。 ※3)
- ・都市計画と経済発展を結びつける作業に着手しなければならない。短期・長期的に見た土地の最適な利用法が重要である。 ※1)

#### ○ユニバーサルデザインのまちづくり

- ・すべての都市再生プロジェクト、住宅建設に最良の汎用および適用可能設計を盛り込み、最大限の自立を追求すべきである。 ※1)
- ・ユニバーサルデザインの総合的な普及推進や既存公共施設のユニバーサルデザインを取り入れた率先整備等を行うべき。 ※3)
- ・災害に強い福祉施設を中心としてグループホーム的な住まいが地域にとけ込む形で点在するまちづくりが進められるべき。また、今後設置が検討されている「地域包括支援センター」はLSAと地域型在宅介護支援センターの両方の機能を併せ持ったものとして整備されるべき。 ※3)
- ・計画段階からの多様な利用当事者との協働のまちづくりが重要である。また、地域でのまちづくりの取組を支援するため、福祉施設や研究機関、企業、NPO、県民などが連携し、ノウハウを共有し、地域に提供できる中核拠点機能の整備が必要。 ※3)

#### （その他）

#### ○事前の復興計画策定

- ・復興のための事前計画と条例制定について考慮すべきである。 ※1)

#### ○応急仮設住宅都市構想の妥当性

- ・大都市の被災地において都市復興の支障にならずコミュニティ意識の継続が可能な場所に住まいの整備が可能かどうかという点については、青写真と実践的シミュレーションを経たうえで判断する必要がある。ペーパーワークを超えて、実践的シミュレーションとその結果に基づく計画の修正が続けられる必要がある。 ※1)

### (3) 文化財等への対応、景観形成

#### (国宝、重要文化財、埋蔵文化財等の歴史的遺産の復旧)

#### ○被害を受けた国宝、重要文化財、埋蔵文化財等の歴史的遺産の復旧 ※1)

- ・文化財指定を受けた建築物は、補助により修復がなされたが、指定を受けていない場合はそのままになっているものがある。震災特例を含む国、地方自治体の補助・支援制度の一層の充実や、復旧・復興の事業範囲の柔軟な拡大などが必要である。(補助等の有無による落差の緩和)
- ・文化情報の整備を推進する必要がある。(様々なレベルでの文化財の情報幸田ヒと情報登録者の相互協力により資金的補助を可能にする制度づくりの検討等)
- ・まちづくりに視点をおいた方策の展開が必要である(モノと人との一体性の視点に立った文化復興)。
- ・行政の事業展開における部局間連携の強化が必要である。

#### ○地域文化の担い手育成 ※1)

- ・アート・エイド・神戸の活動は、立ち上げの早さ、柔軟な活動、市民的共感等において特筆に値する。質量ともに大きな役割を果たした行政の支援は、一面では芸術文化の分野に対する支援のあり方として行政の限界を示した。
- ・日常的な地域活動を活性化する方策が必要である。
- ・芸術文化振興におけるNPO等の育成が必要である。
- ・様々なまちづくりを進める地域文化コーディネーターを積極的に育成する必要がある。
- ・地域文化の再生にとって、地域施設の連携を図りそれを強化することが必要である。(学校をはじめ地域施設の有効利用の促進)

#### ○歴史遺産や文化財の焼失の防止

- ・関西には、京都や奈良など、膨大な数の歴史遺産や文化財を有する都市があり、これらの地域が被災した場合には、多くの歴史遺産や文化財が火災によって失われることは想像に難くない。しかしながら、近代都市における大規模な地震火災の例は極めて限られていることから、阪神・淡路大震災における火災の発生や延焼過程を参考に、歴史遺産や文化財の焼失の危険性について、シミュレーションを行うべきであろう。 ※1)

#### (景観の形成)

#### ○景観の形成を考慮した地区計画の策定等 ※3)

- ・景観まちづくり地区制度(まちなか景観形成地区等)や住民主体の景観まちづくり協定の策定等を推進するため、景観アドバイザー(専門家)の派遣等を行い、住民主体による地区計画等の策定に対する指導・誘導を適切に行うとともに、景観形成に係る建築物等の維持修繕費用を適切に助成できるよう制度を拡充すべき。また、景観に関するまちづくり活動を表彰するなど、住民意識の向上を促進する施策を講じるべき。

○景観重要建築物等の指定の推進及び助成 ※3)

- ・景観重要建築物等の指定の推進を図るとともに、景観重要建築物等の維持修繕費用の助成を適切に行うべき。また、景観重要建築物等を核とした周辺景観形成制度を確立すべき。

○日常から身近なまちのあり方を検討しておくことの必要性 ※1)

- ・震災後、景観形成上の課題について、ハウスメーカーの人たちと意見交換する機会があった。そこで、「ハウスメーカーとしても周囲に無関心で住宅を供給しているわけではない。参考にすべき方針が何もない。たとえ紙1枚に書いたものでもあれば当然参考にするのだ。」という意見が聞かれた。この「紙1枚に書かれた方針」が意味するところは、極めて重要であると考え。日常から、身近なまちのあり方について検討し、その方針を何等かの形で公表しておく必要がある。

## 5. 財政面での対応

### (1) 財政需要への対応

#### ○財源確保におけるリスクシェアの導入 ※1)

- ・復興財源は、量的に十分なものであり、その用途に制限がなく、弾力的な運用が可能であり、その配分に関する決定権が地方自治体にあることが望ましい。
- ・特別交付税は財源としてリスクシェア機能があまり発揮されておらず、震災復興に必要な経費は、地方自治体が独自に賄える限度を超えている可能性が高い。
- ・完全なリスクシェアを達成するために、従来の特別交付税を改革し、一定の金額を災害財源ファンドとして利用することにより、リスクシェア機能を充実する必要がある。
- ・特定財源である条件付補助金の利用は慎重に行わなければならない。予期せぬ大災害に効率的に対応するためには、その用途を限定しない財源を確保する必要がある。

#### ○復興に必要な資金の調達について ※1)

- ・災害復興資金の調達は、自助・互助・公助の順によることが原則であるが、どこまでを自助で、どこからを公助でという判定基準はない。常識に従い、公益度と負担度に応じて判定するしかない。復興資金の負担が大きければ大きいほど、公助の役割が増大する。という程度のことしか言えない。その結果、財源に関する議論が百出する。こうした点を念頭に置いて考えるならば、自助、互助、公助を混合したような調達方法を開発しなければならない。例えば、
  - ①国の資金を基礎にして、各自治体が毎年一定の額を積み立てるような基金を作る。
  - ②国や自治体による保険機構を作り、これに住民や事業所が保険金を支払っていく。インフラの整備などは前者が、生活再建、雇用維持などは後者が適している。

(その他)

#### ○外債の発行等大規模な資金調達の検討

- ・今後、起こりうる広域的な大規模災害では、国家的、抜本的な災害復興財政の必要が予想される。そうした災害に備え、復興資金を国内市場のみでは調達できない事態も想定し、外債の発行等大規模な資金調達の検討をしておくべき。 ※3)

#### ○地域の経済基盤の強化の重要性 ※3)

- ・5カ年の復興需要における民と官との割合が7：3であったことが示すように、基本的には、地域の経済基盤強化が防災対策上最も重要である。

### (2) 各種財政措置

#### ○大規模災害での特例措置の制度化の検討

- ・被災市街地復興特別措置法のような恒久的立法もあったものの、多くは阪神・淡路大震災での特例として対症療法的に立法されており、ガレキ処理の公費負担など今後も同様の事態が予想されるものについては、恒久的な制度として整備すべき。 ※3)

(既存制度の検討課題)

#### ○震災関連事業費に関する新たな財源措置等 ※1)

- ・兵庫県の震災関連事業費は震災直前の普通会計規模の約1.5倍をわずか5年間で支出し

た計算になり、かなりの財政負担が生じている。事業費から国庫補助率を控除した額（県負担率）は決して小さくはない。その多くは起債で対応しており、将来の県財政を圧迫することは必至である。

- ・被災自治体が後年度負担に苦しまないよう、新たな財源措置等を検討すべき。 ※3)

#### ○復興予算等の執行の弾力性、裁量性の確保

- ・国の財政支援のほとんどは、国庫支出金、いわゆる補助金の配分と起債に対する交付税措置である。これらは実質上、特定財源としてその用途が限定されているために、地方自治体は、本来望む施策の実施が阻害される可能性が存在する。 ※1)
- ・災害時には、制度運営や予算執行に当たり、運用の弾力性、裁量性を残しておくべき。 ※3)

#### ○復旧・復興の自主財源の確立 ※2)

- ・今回の震災では復興による自治体の財源不足を地方交付税で対応したが、本来は税源の再配分も含めた分権化を並行させつつ、自治体に包括的な復興自主財源を与え、被災地を元気づけることが重要である。

(例)

- ①被災地における国税と地方税の配分比率を変更し、被災地内での税収（国税）を一定期間はその区域内で優先的に配分
- ②災害に関する予備費として中央政府にあらかじめ積立金を用意しておき、被災地にはブロック・グラント（補助金）として例えば被災人口割で一括交付
- ③地方自治体で余剰金の共同積み立て
- ④海外との取引を完全自由化する経済特区を設置
- ⑤被災地における消費税の期間減免など

#### ○ブロック・グラント（包括型補助金）方式の確立

- ・財政支出に伴う秩序の要請と被災地のニーズとのギャップは、ブロック・グラント（包括型補助金）方式を確立し、地方自治体に交付される財源の使途を地域のニーズに合わせて決められるようにすることで解決すべきである。それは、シャープ勧告の基本的スタンスであるとともに、最近の三位一体改革においても主張されている。シャープ勧告では「復旧事業の設計および施行については、地方団体にほとんど完全に自由を与えるような十分な支払い責任を地方団体に移譲すること、いかなる地方団体も災害復旧費とそれに関連した改良費との総額のうち、それぞれの団体の適正な負担以上には負担しなくてもすむという保障を与えること」が提案されている。…今後の地方分権改革の具現化に伴い、補助金や交付税措置を柱とするシステムは機能しなくなることが考えられる。それに替わり、権限や財源の委譲を進めることによって、「事業の設計および施行について地方公共団体にほとんど完全に自由を与える」という原則が実現されなければならない。 ※4)

#### ○災害救助における財源の確保 ※2)

- ・災害救助行政を、国から被災自治体への補助金積み上げ方式から、包括的補助金または交付金方式などに切り替え、現地の裁量を拡大する方向での改革が必要である。補助金査定についても一件査定方式ではなくて、災害規模から被災者一人当たり・避難者一人当たりの単価方式を採用すべきである。 ※2)
- ・被災市町は、災害救助法にはない災害関連事務事業を負担せざるをえなかった。り災証明交付、義援金配布、食料・物資運搬、仮設住宅の維持管理、待機所の設置、公営住宅への転居支援など。これら付帯事務事業は、補助対象にも交付税算入の対象にもならない事務であるが、災害行政として認知していくべきである。 ※2)

## ○事業経営的収入の減少への措置

- ・神戸市財政は、事業経営的収入（下水道、港湾、新都市整備、病院、高速鉄道、水道）の各会計で軒並み収入の減少となっている。都市の自治体が基本的にはサービス団体であるため、建物・施設といったストックの被害はもとより、サービス収入の減退といったフローの打撃のほうが大きい。従ってこれらの減収についても、国庫からの支援の際に勘案すべきである。

（その他）

## ○復興資金が被災地内で循環するための地域の供給能力の確保

- ・復興資金の県外へのスピルオーバーが90%近くに達した。資金の被災地内への循環も考慮に入れば、地域の供給能力の向上が平時から政策的に意図されるべき。 ※3)

## （3）復興基金

### ○将来の激甚災害に備えた復興基金事業の制度化

- ・阪神・淡路大震災復興基金の事業は、既存の法体系と財政制度では対処できない、現地のニーズに対処するクッションとして設けられたもので、今後の災害への法体系への準備において参考にされるべきものである。...将来の激甚災害に備え、災害の規模に対応した復興基金の創設を予め制度化しておく必要がある。復興基金がその効果を発揮するのは、既存の施策でなく、現地の状況に対応する新施策を創出していく場面であり、行政を補完する基金事業による各種支援金は、災害直後に支給される方が効果は数倍であるからである。同時に、基金事業として導入された数々の注目すべき施策を震災特例にとどめず、一般的な制度とするよう検討すべきである。 ※2)
- ・基金事業を特定災害に限定された特殊な支援施策にとどめることなく、大規模災害一般の復興支援施策と位置づけ、その仕組み・規模・財源・運営体制等についての十分な検討・準備のもとで、迅速な設置を可能とする法整備が進められるべきである。また、今後の新たな災害に対し効果的な復興支援を行うためには、①今回の震災における基金事業の展開過程等をマニュアルにまとめ、将来の事業メニュー作成の基礎資料とする。②それを基に基金事業のベースとなる施策の雛型を準備しておく。③支援事業の効果を高め、被災者に分かりやすいものとするため、施策のパッケージ化を進める、などの工夫も必要であろう。今後の地方分権改革の進展によって、地方交付税制度の見直しが予想され、主要な財源を地方交付税に依存する基金の仕組みに影響がでてくる可能性がある。また、低金利の恒常化による基金の運用利回りへの影響も懸念される。一方、分権改革は、災害復旧・復興に関する国と地方の役割分担や都道府県と市町村間の事務の見直しを伴うことも予想されるが、基金制度の運営や事業展開についても、より被災者に近い基礎的自治体あるいはそれらの協議会に権限及び財源ができる限り委ねられることが必要である。それが支援ニーズに即した意思決定の迅速性を確保する途でもある。将来、発生が予想される海溝型大規模地震に備えるためにも、これらの課題を克服した基金制度の整備が求められる。 ※4)