

災害復興政策提言について

2011年4月18日

堀江正弘

私は、個別具体的な実体政策分野の専門家ではありませんので、東日本大震災・復興に係る実体政策、施策について有益な具体的提言をする能力はありませんが、少しでも意見を申し上げるべきと考え、メモ的なものですが、提出させていただきます。

1. 過去の経験と新たな問題・課題への対応

我が国では、過去のさまざまな災害の経験に基づいて多くの制度、組織が導入され、また、その後の新たな災害、経験を踏まえて、既存の制度、組織の改善や新たな制度、組織の導入が図られてきました。

今回の東日本大地震は、これまで経験したことが無いほどの規模と広域にわたる地震、津波の被害と地震・津波被災地域における原子力発電所（原発）の深刻な事故が重なったまったく新たな災害です。しかも、原発事故はなお危機的状況が続いており、その収束そのものにもかなりの時間を要するという、地震、津波とは異質の性質のものです。

そこで、東日本大地震についても、まず、災害の防止、発生時の対応、被災地の復旧、復興について、既存の制度、組織、対策の不十分な点、問題点などについて、十分な検証、検討が行われなければなりません。そうした検証は現地の被災状況や被災者の直面した問題やニーズを十分踏まえたものでなければなりません。そのような検証、検討は東日本大地震の被災地域のみならず、日本全体、さらに、世界の各国にとっても有益な知見と教訓を提供することになります。

2. 対応策の検討対象と時間軸

復興構想会議における検討は、当然、東日本大地震被災地域の復興が中心になるとしても、今後、我が国における災害対策について、災害の防止、発生時の対応、被災地の復旧、復興のあり方の全体にわたって、あらためて幅広く検証、検討が行われる必要があります。

そのような検討は、すぐにでも対処する必要がある問題、数年程度の時間幅での対応を検討することが適当な問題、より長期にわたる課題として取り組むべき問題というように、時間軸で整理して、行われることが適当と考えられます。例えば、今回、従来からある中央防災会議や阪神・淡路大震災後に設けられた内閣官房・危機管理監などの組織が有効にワークしたかというようなことは速やかに検証が行われるべきことでしょうし、いわゆる東京一極集中の問題も国家の存立という視点も含め中期的あるいは長期

的な課題として真剣に取り組むべき課題であると考えられます。

3. 復興組織のあり方

東日本大地震被災地域の復興事業の推進のための組織については、関東大震災後の帝都復興院や阪神・淡路大震災後の阪神・淡路復興対策本部の例などもあり、復興本部、復興庁、復興院などさまざまな名前の組織が各方面から提案されていますが、要は、多年にわたり、多くの分野、省庁に関係する膨大な事業が、適切に企画され、円滑に実施されることを担保できる組織である必要があるということです。

組織論的には、新しい組織を設けるとして、その組織の権限を復興のための制度、事業の企画、調整に限るのか、それとも、事業の実施まで一元的に行わせるのか、議論になるでしょう。事業の実施まで一元的に行わせる場合には、地方組織をどうするかにもよりますが、かなり大規模な組織になります。また、設置するところが内閣官房か、内閣府か、それとも、各省並びかということも議論になるでしょう。それぞれ長短あり、意見が分かれるところです。しかし、特別の必要性に対応して設けられる組織であるとするれば、必ずしも既存の組織法制にとらわれることなく、特別の必要性に対応した組織のあり方を考えればよいことでしょう。

いずれの場合にも、この組織の長は他の大臣や官僚に対して強くものを言うことができるような強力な権限と政治的な力、指導力を有する必要がある、有能なスタッフ組織がつけられるということが重要です。また、関係の制度や事業に詳しい関係省庁の職員や被災地の自治体の職員が加わる必要があるでしょう。事業の企画段階でも、実施の段階でも、現地のニーズが十分に反映されるような仕組みも必要でしょう。

4. 災害時、復旧時、復興時の行政制度のあり方

災害発生直後の混乱時期、その後の復旧、復興時においては許認可等種々の行政制度を平時のような考え方で実施することが困難であったり、適切でない場合が多く、そうした事態に対応するため、これまでさまざまな特例制度が設けられてきました。特に、阪神・淡路大震災における経験を踏まえて制定された被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置法はかなり広範囲のケースをカバーするものですが、今回の東日本大地震においてはこれらの既存の特別措置法ではカバー仕切れないようなケースも発生していると考えられます。特に原発事故の影響を受けている地域においては新しい問題が発生しているものと考えられます。実情を十分調査し、必要な法改正をするなど、今後には備える必要があります。

被災地の復興のあり方は、地域をどのように復興し、今後の発展を目指すかというものであり、各地域の特性やその地域に生まれ、育ち、生活している住民の意向など

が大きく関係する課題です。このような地域の特性や住民の意向を反映した復興を目指すにあたってさまざまな行政制度が問題となる場合が少なくないと考えられます。地域の願いや努力を支える意味でも、当該地域限りの特例的な制度、措置、事業などは大いに認められべきでしょう。

5. 原子力行政のあり方

今回の原発事故により、原子力行政のあり方の見直しは不可避になったと言えるでしょう。しかし、原発事故はなお収束したわけではなく、関係者が懸命に取り組んでいるところです。関係者に事故対応に懸命に取り組んでもらうためにも、落ち着いて冷静な議論、検討ができる時期まで待つことが賢明と考えられます。その上で、抜本的な検討が行われるべきでしょう。

組織は機械ではありませんから、紙の上の組織図を変更しただけでは直ちにその通りに動くものではありません。どのような組織でも期待した状態になるまでにそれなりの期間を要するものです。上記 3 で述べた復興組織についても、各人がその使命を十分自覚していても、やはり、それなりの時間を要するものです。

そして、いかなる場合でも、組織や役職の権限の有無にかかわらず、それに相応しい人を得なければ、期待したようには動かないものであるということを十分肝に銘じておく必要があります。