

東日本大震災・復興政策提言

2011. 4. 11

客員教授 三井康壽

(元総理府阪神・淡路復興対策本部事務局長)

今回の大地震は、地震と津波の大きさ、被災地域が広範囲に及んでいること、原発被災、東電の供給能力の減少など阪神淡路大震災と比較にならないほどの甚大なもので、被災地ばかりなく、全国にまた世界に波及していることを考慮して復興政策を考えていく必要があると考えます。

したがって今回の復興施策は国全体の復興についての計画も必要になるが、その点についてはここでは提言をしておりません。あくまで地元で早急に現実的に対処しなければならない点に重点をおいて提言をしています。

阪神淡路大震災の際の復興政策に携わった経験を含めいくつかの災害復興の経験をもとに提言を致します。阪神淡路大震災の時も関係学会からたくさんのご提案がありましたが、実際に復興計画を実施する地方公共団体の実務家にとって、被災住民との向き合いのなかで、提言が実施しやすいような具体的方法論、手続き論を含めて提言するほうが良いのではないかと思いますので、その点を考えて提言致します。

なお、原発被災地の復興については、これらの地域の土地利用規制が現段階では今後どうなるか不分明なので、提言の対象地域としては除いております。

記

第1. 被災地の復興計画について

1. 総合的復興計画を

フィジカルな復興プランは当然含むとしても、経済、雇用、福祉、医療、教育などあらゆる部門を含んだ総合計画を、県、市町村が作ることが基本である。

また、市町村ごとにそれぞれこれまでの歴史的、伝統などに基づいた独自の復興計画をつくることを前提にし、金太郎飴的などこでも同じようなパターンにならないようにする。

ただし、被災県及び市町村とも職員や家族親族の被災を考慮し、別に述べる応援隊をつくり、現地へ出向いて計画作りの応援をする。

2. 調査

被災市町村の人口動態（男女、年齢別など）、1－3次産業の被害概況などの概数になるべく早くつかむことが復興計画の骨格の立案に必要な。現在なかなか把握が困難と言われているが、推定を含めてはやく概数を把握するように努力して復興計画の案

をつくるようにする。

(阪神淡路大震災の時は迅速な被害状況調査が復興計画迅速化に有効であった。)

3. 基本テーマ・・・理想プランと現実的プラン (被災抵抗力の原則と迅速性の原則)

阪神・淡路大震災や過去の災害の経験に照らしてみると復興にあたってプランナーが考える理想的な防災都市づくり (被災抵抗力の原則) と住民側の求める早期居住回復の強い希望との相克に直面する。

阪神・淡路大震災でも学会からたくさんの構想、提案が出され、私自身も早い段階で市長に防災都市づくりのモデルプラン (図面) を提案したが、部分的には再開発や、広い空き地では実現出来たが、既成市街地で権利者、居住者が多いところでは、現実論的な復興計画に現場ではシフトせざるを得なかった。

したがって、提言としては当然理想的なプランを提案するとしても、被災地の状況によってはある一定の地区とか街区とかでの実施にとどまるかも知れないということを念頭においておいたらよいと思う。

4. 復興案の早期公表

被災地での自宅を失った被災者の住生活は、

避難所または移住

仮設住宅または移住

住宅復興

の順序で住生活回復が行われていく。今回は仮設住宅の資材の調達が困難と報道されているので、仮設住宅の建設も遅れが出ると予想され、復興にも時間がかかる恐れも懸念されている。しかし、被災者は不便な避難所生活から早く仮設住宅へ、その後早く元の居住回復を強く望むことは明白。すでに避難所での生活をしている時から早期復興を待ち望んでいる。したがって復興プランを早く作ってあげることが必要。

行方不明者の捜索も難航しているので、地元市町村でもなかなか復興のことなどに手が回らないことも事実だが、復興案を早く公表することが大切である。

(復興案は次に述べる応援隊の力をかりる。)

5. 復興計画作成応援隊

復興計画の早期公表のため、各市町村の応援隊を派遣する (市町村が応援不要と言う場合は除く)。

被災市町村は、災害後の事務処理に忙殺されていて復興計画どころではない状態になっているところが多いと思われるので、基本的には県が職員を派遣して復興計画を手助けするのが良いのだが、被災市町村を多く抱えている県自体もすべてに対応できないので、国、他の地方団体から数名で一チームをつくり、現地で市町村との協議もしながら、素案を作り上げる。

(かなり前の例だが、天草大災害の際、県庁職員が被災した三つの小さな町の復興計画を現地泊り込みで作った例がある。このときの災害を機に「集団移転法」が出来た。)

第2. フィジカルプランについて

1. 基本（通則）事項

復興計画は市町村毎に作るが、それぞれの市町村の独自性が生かされるように作る。
（よく言われたきた駅前広場が全国どこでも一緒というような没個性にならないようにする。）

（1）復興のシンボルを作る

復興の旗印を掲げて住民が心を一にして復興に取り組むことを容易にする。

- i) スローガン
- ii) シンボル事業

2. 被災地域の被災の程度によって、三つの類型に分ける。

- 第一の類型 津波被害によって市街地が壊滅した地域
 二段階復興（段階復興）方式
- 第二の類型 津波被害を含めて市街地が壊滅した程ではない地域
 通常の復興方式
- 第三の類型 市街地より農村地帯の被害が大きい地域
 農地復旧を主に考える方式

3. 第一の類型

i) 復興場所の決定

- ①現地
- ②現地＋移転
- ③移転

復興場所の決定は住民自治によって決められる。国や県はこれに強力で支援する。
このため必要により立法措置を講ずる。

ii) 各案の利害得失

①現地案

津波への対策をどうとるのが最大の課題

この場合とるべき対策は

- a) 防潮堤の強化
- b) 最低4～5mの嵩上げ
- c) 木造住宅を法律または条例で禁止する
- d) 木造住宅を禁止制限しない場合は最大津波高を考えて屋上または最上階の広い部屋を避難場所とする鉄筋コンクリート造の住宅または建築物を避難距離3～400mの間隔で建築しておく・・・ハードとソフトで津波対策への被災抵抗力を持たせる新方式の提案

②現地+移転案

①の現地案に一部移転を併用する案で、移転先は現地からさほど遠くない最大津波の危険を防げる高台などの地区に一部移転する案

(奥尻島の復興のその例がある。海拔1-2mの低地の地区は高台へ移転、それより高い地区は嵩上げ(3m程度)をし、堤防も嵩上げて現地居住している。)

③移転案

津波の危険のない地区への移転をするので、被災抵抗力の原則にかなっている。場所の選定がポイント。

従来の現地から遠くなりすぎること避けねばならないことと高台も高低差があるとお年寄りの日常生活に不便すぎないようにすることがポイント。(現に昔作った高台の眺めのよい住宅地が高齢化によってお年寄りが住みにくくなり低地へ移住してきているケースが各地でみられることを考慮)

iii) 二段階復興方式(暫定復興方式)

復興計画を作る上で今後の大津波対策をどうするが大きな課題となり、現地で復興するとしても、移転して復興するとしても時間が相当かかることから、とりあえず暫定的な復興計画を作り居住の場をつくり、本格復興に取り組む方式をとったらよいのではないか。

暫定計画の一案

<ガレキの処理後平(ひら)地になった場所でのケース>

- a) 従前所有者の土地の上のその人用の仮設住宅を建てる(利用する土地の所有者については他人の土地でも了解が得られれば応用動作で柔軟にする)
- b) 土地代は、借り上げ所有者に現金収入が入るようにする
*土地の評価については、v)復興手法 ②国による被災市街地一括借り上げ参照)
- c) 仮設住宅の入居期限は本格復興後の住宅建設までの期間とする
- d) 電気、水の供給を暫定的でも引く
- e) 本格復興までの間に大津波が起きた時の備えはしておく

(阪神淡路大震災の際、仮設住宅の建設位置が従前居住地から離れていたことが不満の対象となり、あとを引いたので従前地近くに仮設住宅を作る方式を今回とったらどうか)

iv) ガレキの処理

復興計画を進めるにあたっては住宅や建築物のガレキの処理が大前提になる。

ガレキの処理が進まないと復興ができないからである。

阪神淡路の際の費用負担を、大企業を除いて公的負担の方針をいち早く決めた
が、今回もその方針が政府から出されているが、今回は現場ではがれき処理の
手続きが阪神淡路とは比較にならない問題を抱えることになる。

阪神淡路の場合はガレキの元の所有者が明らかにしやすかったので所有者の手
続きがそれほどめなかつたが、今回現にあるガレキがどこから出たのか不
明な所が多い。特に津波被災地ではなおさらである。

そこで、無主物先占という民法の規定と遺失物法の規定を使って処理する必要
があるからである。

(法的手続きの方針指示)

政府として処理の法手続きの方針を示すことが必要である。

- ①無主物先占・・・住宅を構成していた木材、家具などの調度品あいは
物品などで価値がないものは、所有者が所有権を放
棄したものとして無主物先占として処分する。
- ②遺失物・・・・・・貴金属、鉄などの金属、お金などの貨幣価値のある
物は、遺失物法の遺失物として警察署に保管して、
一定期間（遺失物法では3か月なので、とりあえず
3か月として、必要により期間の延長をする。）所
有者からの申し出を待つ。
- ③特例・・・・・・貨幣価値がないが日記、アルバム、写真など個人と
しては価値があるものも遺失物として取り扱う。

遺失物の範囲、個人的価値のあるものの範囲などの取扱い基準がはっきりして
いないと事務を執行する地方でトラブルなどが起こりうるのでガレキ処理が遅
れる恐れがあり政府として方針を示すことが必要だろう。

また、保管場所も必要となり壊滅市街地では新たに場所を確保する必要になる
ので、政府として地方財政措置をすることを早めに決めて通知する必要がある。

(処分方法)

処分方法も難題である。

取りあえずは、ガレキの量を各市町村ごとに推計して、仮置き場を決めてそこ
に集積し、焼却場は他の市町村（県外を含む）に頼らざるを得ないと思われる
ので、政府がその調整を積極的に行う必要がある。

v) 復興手法

復興計画は市町村によって異なるので、各市町村はその復興案によって、次の
手法を選択して利用する。（手法は順不同）

- ①国や県による土地の買い上げ

国の施設を誘致。（雇用にも有効）
一括買い上げによる被災者の一時所得の確保
県営住宅などの建設

②国による被災市街地一括借り上げ
一括借り上げによる被災者のフロー収入確保
（後述の仮設住宅の建設と組み合わせると効果的）

*土地の買い上げ、借り上げの際の価格評価について
国が買い上げ、借り上げる際の土地鑑定評価は、奥尻島の土地買い上げ（このときは町が買い上げ）たときの例にならって、被災前の価格にすること。

③仮設工場、仮設市場（商店街）設置助成

④民間企業誘致
町の復興には職場が必要であることから、とにかく企業誘致に国のあつせんも強く求める。軽工業の誘致や企業の工場などの移転、開設。

⑤被災地での就業ボランティアの募集
被災地で就業をするボランティアを募集して被災地の雇用を増やして就業場所を確保する。

⑥被災地外での雇用（本格復興して地元へ戻れるまでの暫定雇用）

⑦漁業
陸地の整備には時間軸の制約があるが、漁業については漁に出れば収入の道への回復の時間的短縮が可能なので、次の措置を講じたらよいのではないか。

- a) 自衛隊に頼んで仮棧橋を作り、港を使えるようにする
- b) 利用できる魚船またはチャーターして漁を再開する
- c) 政府がマスコミ、市場関係者、消費者の協力も得て風評被害を防ぐ
- d) 行方不明者の捜索を急ぐ

⑥公共事業
公共施設などの復旧事業による地元雇用

vi) その他
復興が進むと沢山の人が被災地で働くが、泊る所がないので、海上保安庁や民間船会社で遊休の船を臨時の宿泊施設として利用する。

4. 第二の類型

内陸部の市町村が多いと思われ、また東北地方ばかりでなく茨城、神奈川などの被災地は基本的には、市街地が壊滅的被害を受けてはいないと思われるので、従来からやってきた一般的な復興計画をベースにして実施できるのではないかと考える。

即ち、

- i) 建物の耐震化を図る
- ii) 区画整理、道路・公園の整備による都市計画を進める
など

5. 第三の類型

農地の被災地の復興について知見がないので、提言することを差し控える。

第3. 地方財政措置について・・・クイック・レスポンスシステム

今回の被災地は、東北地方の財政力の弱い市町村が多いことから、復興の財源を自主財源で賄うことは容易ではない。

その中で復興をしていくためには国からの財政支援がなければ覚束ない状態にある。したがって国の補助、交付金、交付税措置などに頼らざるを得ない。通常国からの財政支援は詳細な説明資料を作ってからでないとはOKがでないのであるが、このやり方では復興が円滑に進まない。ある程度の概算でOKを出すとか、一定限度まではあらかじめ認めて仕事を進めていくうちにそれを超えることが明確になった場合はデータを精査して増額を決めるとかの簡易な方法をとる必要があり、政府としても方針をだすようにしたら良い。(クイック・レスポンス)

(阪神淡路の際、従来は被害額が固まって市町村から数字がまとまって提出してから激甚災の補助率嵩上げの決定をしていたのを改め、直ぐに激甚災の指定をして、公共団体の復旧の促進をはかり、ガレキの公的負担も予算成立前に議会の事実上の承認を得て決定し復興を早く進められるようにしたが、今回も激甚災の指定をすると政府が発表し、ガレキも地方負担なし全額国費の決定をしたことは好ましいことと考える。)

したがって、これから復興のために地方が支出する事項が出てきたとき、このクイック・レスポンスの考え方を採用することが大切である。

第4. 日本経済について

今回の原発被災により、東電の供給能力が著しく低下して、計画停電という事態を引き起こした。東電の電力供給量は全国の約3割を占め、これはGDPの割合に相当すると言われており生産を支える電気供給量の減少は直接経済に影響を与え、被災地の工場の被災で部品を含めた製品の供給減とあわせて我が国の経済に深刻な打撃を与えてしまっている。

日本経済の早期復興を図り、日本沈没にならないよう企業も真剣に取り組んでおられるようだし、経済の専門家が経済についての提言をされるとと思いますが、ここでは2点だけ意見を述べておきます。

1. 発電所の建設

最近の報道では、東電の電力供給に関して供給力不足を補うため、計画停電方式でなく、節電方式で対応するとされている。

計画停電方式の是非はともかく、これらはいずれも当面の供給力不足対策である。経済論からすると、発電所建設が解決策でしかない。現在の供給能力が5,000万KW程度だとすると最低1,000万KWの電力が被災前の需要から不足する。(これまでの夏場の最大需要量は7,000万KWだったと記憶しているが)

したがって、批判にさらされている東電や経産省からはなかなか言い出しにくいと思われるが、発電所の建設をどこかで言い出すべきではないかと思います。

発電所の建設は時間がかかるので方針は早めに出したほうが日本経済にとっても好ましいと考えられることと、発電能力から考えると火災に頼らざるをえないが、電力コストが上がることを企業、国民に理解してもらう手立てを講じ、環境アセスもこれまでの知見を利用して弾力適用の方針を政府も考慮して取扱いができるようにしたら良いのではないか。

2. 自粛ムードの自粛

被災者への哀悼と同情、計画停電の実施によって自粛ムードが広がり東京で飲食店などでお客が激減、タクシーも乗車する人が減るなど個人消費が落ち込んでいる。個人消費の落ち込みは経済への悪影響ばかりなく、特に中小、零細企業、商店を直撃している。3月末のNYタイムズでも日本人が自粛の妄念に取りつかれて、将来それがどんな結果をもたらすかを考えていないと、記事を書いているほど過剰な自粛状態から抜け出せないでいる。

過剰な自粛をを自粛する必要があるが、このムードは心理的なものによると考えられるので、政府のよびかけもさることながら、マスコミの協力がかなり効果的ではないだろうか。自粛ムードのキャンペーンなどに経済界も広告費を出すようにしひつこいほどに自粛の自粛をよびかけるようにしたら如何だろうか。