

## 東日本大震災における復興に関する提言

2011年10月18日

日本弁護士連合会

東日本大震災から7か月余りが経過し、ようやく岩手県や宮城県等の被災地では復興の段階に入った。

しかし、復興計画決定までの期間が極めて短く、住民の意思を計画に反映することが困難であるという問題点があり、また、復興特区等による規制緩和・自由競争の導入に対して住民の利益を保護する必要がある。さらには、様々な被災者のニーズを復興計画に反映することも必要であり、これらを行うに当たっては、国による助成が欠かせない。

阪神・淡路大震災では、神戸市が震災からわずかな期間で都市計画決定を行ったために被災地住民と対立して混乱が起きたことから、神戸市は都市計画決定に2段階方式を採用し、住民の団体である「まちづくり協議会」への助成や専門家派遣制度によって住民意思の復興計画への反映を図った。また、被災者のニーズに応じたまちづくりに対する独自の助成を行っている。

そこで、阪神・淡路大震災における復興の教訓を踏まえて、東日本大震災の復興について以下のとおり提言する。

### 第1 提言の趣旨

- 1 被災地域の市町村は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、東日本大震災の復興に関する住民の合意を形成するための「まちづくり協議会」に対する資金の助成や、弁護士をはじめとする専門家の派遣制度等を定めた「まちづくり条例」を制定し、国はその費用を負担すべきである。
- 2 被災地域の市町村は、復興計画の具体化及び実施の過程で、研究者・実務専門家、女性を含めた住民代表等で構成される委員会を、再編拡充あるいは新設するなどして、専門性、継続性をもって、かつ、男女共同参画の視点からも、国、県あるいは住民のニーズとの調整を図って、復興計画の実現に対応するシステムを早急に整備すべきであり、国はその助成をすべきである。
- 3 被災地域の市町村は東日本大震災の復興計画の決定については、いわゆる2段階方式を採用し、平成23年度の復興計画の決定を第1段階と位置付け、第2段階の復興計画の決定においては住民の意思を充分反映すべきである。
- 4 被災地域の市町村は、被災地住民の復興に関するニーズを十分に集約し、

「まちづくり協議会」や専門家と連携して、住民のニーズを集約して、これに適合した独自の復興事業を行うべきであり、国はその財源となる復興基金等の費用を拠出するべきである。

- 5 東日本大震災における、被災地域の市町村が行う土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、地区改良事業等の復興事業の費用は、国が全額負担すべきである。

## 第2 提言の理由

### 1 はじめに

#### (1) 現在の被災者の状況と復興の必要性

2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災では、死者約1万6000人、行方不明者約4000人の犠牲を出し、避難者数は約7万3000人である。浸水地域は535km<sup>2</sup>と東京都23区の実に86%にも及ぶ面積に至っており、建物の全壊は11万8349棟、半壊は17万8971棟であり、多くの被災者は未だ避難所応急仮設住宅に居住している（数字は同年9月28日現在。）。

被災者が被災状態を脱して「人間の復興」を遂げるためには、避難生活を解消して、安全で安心な生活基盤の早期の回復を図り、被災者の意向を反映した復興計画の策定と実施が必要である。

#### (2) 国の方針と実施状況

国は、東日本大震災復興基本法2条「基本理念」及び東日本大震災復興構想会議「復興構想7原則」を受けて、東日本大震災復興対策本部において「東日本大震災からの復興基本方針」を発表した。

これらにしたがって、国は被災地域の市町村において被災状況等の調査・分析と被災状況や地域の特性に応じた復興パターンの検討を行い、被災地域市町村に対して復興手法の情報を提供しており、また、これに応じて被災地域の市町村は復興計画を策定しているところである。

### 2 まちづくり条例について

#### (1) 東日本大震災の復興計画についての問題点

東日本大震災の復興計画は以下の問題点がある。

検討期間が約2か月である点

被災地域の市町村は9月末までに市町村の復興計画を策定し、11月中に都市計画決定を完了する予定である。早期の復興計画の決定は、被災地住民に復興の見通しを示して不安を除去するものではあるが、計画

を検討する期間が実質的に約2か月しかなく、十分に内容を理解して判断することは困難である。

#### 住民の意思の集約と反映が困難な環境

被災者は復興計画についての専門知識がない上に、応急仮設住宅等の住居や収入の確保等現在の課題に対応することで精一杯であり、復興計画まで検討する余裕は充分にない。また、被災地のうち津波被害を受けた地域では、他の地域に避難している者が多く、住民が集まって自治会を構成することが困難である。さらに、もともと集落相互間や自治会相互間に交流が乏しく分立しており、自治体の合併によって更に分立が加速されているといわれている。したがって、このような状況の下で、住民の自主的な活動による復興計画についての合意の形成と市町村の計画への住民意思の反映を期待することは困難な環境にある。

#### 復興会議・市民委員会，説明会，アンケート

復興計画の策定においては、市町村はその設置する復興会議や市民委員会の意見を聴取し、又は提言を受けてはいるが、前者はほとんど研究者で構成され、後者は企業の役員や商工会議所の幹部等によって構成されており、住民の意思を反映する団体とは必ずしもいえず、また、これらの会議も予定では本年9月末で活動を終了としている。

また、任意参加の住民に対する説明会や、アンケートの実施も行っているが、いずれも形式的なものとなっているといわざるを得ず、住民が十分に理解を深めたかは疑問であり、また、住民間の意見交換や合意の形成の場になっているとはいえない。

#### 東日本大震災復興特区，誘導促進エリア

復興計画とともに、国が「東日本大震災復興特区（仮称）」を創設することで、従来の農地転用等の許可制を届出制にするなどの大幅な規制緩和や「誘導促進エリア」（津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整ガイドライン）が設定され、一定地域の許可手続をワンストップで行い、土地利用調整手続を一元化するなどの計画がなされている。かかる規制緩和・手続一元化は復興を迅速かつ柔軟に行う利点はあるが、自由競争の導入によって被災者の利益を害する恐れがあり、弁護士等の専門家による公平性、透明性の確保が必要である。

### (2) 住民の合意形成のシステム構築

復興の主体は被災地の住民であることからすれば、専門家の助言の下に、住民が復興についてその仕組みと利害得失を十分に理解して、意見交換を行

い、意見を集約して復興計画に反映することが必要であり、そのためのシステムの構築が急務である。そのために、先の、政府の復興構想会議の「復興への提言」においても指摘されたように、住民の合意形成を支援するコーディネーター等の人材が住民内部から育成されることが望ましいとともに、住民主体の地域づくりを支援するため、まちづくりプランナー、建築家、大学教授、弁護士等の専門家（アドバイザー）の役割が重要であるとされているところ、これらの支援策が、システムとして、実施・確立されることが急務である。

### (3) 神戸の震災の経験

1995年（平成7年）に発生した阪神・淡路大震災において、神戸市に震災前から制定されていた「まちづくり条例」が活用された。当該制度は、住民の大多数の意思を反映する団体を、市が「まちづくり協議会」と認定し、「まちづくり協議会」が住民の合意の形成と住民提案を行い、市長と「まちづくり協定」を締結する制度である。当該制度では、市が「まちづくり協議会」に活動資金を助成し、また、「まちづくり協議会」に専門家を派遣する制度を設けている。

そして、「まちづくり協議会」と、弁護士をはじめとする「専門家派遣制度」は、阪神・淡路大震災の復興において住民の意思がまちづくりに反映されることについて絶大な効果を発揮して、被災地住民を主体とする多くのまちづくりを実現している。

### (4) 小括

東日本大震災における被災地域には、前記制度は整備されていないので、「まちづくり協議会」や「専門家派遣制度」を内容とする「まちづくり条例」の制定を被災地域の市町村によって行うべきである。また、「まちづくり協議会」の活動の助成資金、専門家派遣の費用は、被災地域の市町村は災害対応による資金的な負担が大きいので、第3次補正予算において国の助成金によって拠出すべきである。

さらに、東日本大震災の被災地域は広域であり、都市計画事業決定区域（いわゆる黒地地域）の範囲は限定される可能性が高いことから、都市計画事業決定区域を除く被災地域（いわゆる白地地域）においても住民の意思を反映したまちづくりを支援するために、条例の適用を行うべきである。

## 3 実務専門家・住民代表らの参画する復興促進のための行政のシステムの創設、拡充について

### (1) 復興まちづくりの計画立案に当たっては、従前、学者及び研究者等の関与

があったが、今後の基本計画が、地域及び目的ごとの事業手法を含めて、実施の具体化が図られる過程において、当事者である被災者・被災産業の実体・ニーズの反映のための調整が重要であり、かつ被災住民間、被災産業者間における意思の調整も不可避であり、これらの調整を要する事例が多量にわたることも必須であると考えられる。

- (2) このような複合的かつ専門性を要する多種のニーズにおいて、利害の調整機能を果たすには、行政職員による対応とともに、研究者の専門的知見に加えて、実務専門家らによる調整機能及び計画実施の支援を発揮できる一元的なシステムが、市町村の機関の中に設けられることが必要であり、かつ有益である。

したがって、各市町村において、一応の基本計画が策定された段階で、従前の研究者等の復興会議や委員会組織等が活動を終えた後は、改めて、継続的にニーズ調整を図り、これを計画に具体化し、かつ実現するために、継続的に反映できる機関を設置すべきであり、また、この機関の構成員の拡充が図られるべきである。そして、かかる機関の決定過程においては男女共同参画を拡大すべきである。

- (3) この計画策定・実施とニーズの具体的調整を図るため、復興計画の事業費とは別に調査事業として予定されている復興調整費のほか、復興施策の全体的推進運営費等として拡充し、国庫による市町村への助成が図られるべきである。

#### 4 都市計画決定における2段階方式の採用

東日本大震災では、復興計画は本年9月中に策定・提示され、11月中に都市計画決定がなされる予定となっているが、住民の検討する期間は前記のとおりわずか2か月しかなく、復興計画を充分検討して住民の意思を反映することは困難である。

阪神・淡路大震災の復興において、神戸市は震災からわずか2か月後に、特に被災の激しい233haについて都市計画決定を行ったところ、避難中や縦覧場所のアクセスが困難であるなどの事情で都市計画決定を充分検討できなかった神戸市民との間で対立が起こり、大きな混乱が生じ復興事業の障害となった。そこで、神戸市はいわゆる2段階方式を採用し、当初の都市計画決定を、基本計画を表したものとして第1段階と位置付け、その後に具体的プランづくりの追加決定を行い、これを第2段階として後者に住民意思を反映できるようにした。当該第2段階の決定においては、前記「まちづくり協議会」や「専門家派遣制度」が重要な役割を担った。

東日本大震災でも本年度中の計画決定を第1段階と位置付ける2段階方式を採用すべきである。ただし、神戸市の2段階方式では、第2段階において第1段階の基本計画の決定の見直しがほとんどなされず、十分なものとはいえなかったため、東日本大震災においては、2段階方式を採用するとともに、第2段階では基本計画の見直しも認めて住民意思が十分に反映できる方式にすべきである。

なお、当連合会が、本年8月19日付け「東日本大震災復興構想会議の提言に対する意見書」において既に指摘したとおり、復興の主体は被災者であるという視点に立つべきであり、まちづくりを行う上でも、その視点を欠かしてはならない。

#### 5 復興のための独自の制度

災害復興における住居は、近時は、避難所から仮設住宅、更に復興公営住宅に到るという単線型ではなく、被災者のニーズに応じた複線型になっている。例えば阪神・淡路大震災の復興においては、神戸市と専門家やNPO等の連携によりコレクティブハウジングという複数の世帯が入居して緩やかなコミュニティーを形成する住宅が建築され、これに関し、神戸市は復興事業として復興基金から助成をしている。

東日本大震災でも同様の様々な復興のニーズが存在するはずであり、被災地域の市町村は、「まちづくり協議会」や専門家と連携しながら被災者のニーズを集約して、これに適合する独自の制度を実施すべきである。この場合の資金の拠出は、市町村の独自事業として、復興基金又は復興交付金によるべきである。

また、これに関しても、資金面での被災自治体の負担が大きいので、国が復興基金に対して十分な費用の拠出を行うか、又は十分な復興交付金を拠出すべきであり、第3次補正予算に計上すべきである。また、適用範囲も被災者のニーズに応じるためには、いわゆる黒字地域に限定せず白地地域にも適用すべきである。

#### 6 復興事業の全額国庫負担

被災地域の市町村の復興計画においては、浸水や街や集落の状態に応じて、高台移転区域、かさ上げ区域及び危険区域の区分が検討されており、復興事業の方式としては、土地区画整理法、防災集団移転促進事業及び地区改良事業が予定されている。当該事業は、いずれも法律又は政令によって（土地区画整理事業法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律、同施行規則、住宅地区改良法及び同施行令）、国の費用負担は2分の1から4分の3とされ、その余の費用負担は自治体に任されている。

しかし、前記の負担は、たとえ県との間で分担したとしても、被災地域の市町村にとっては高額な負担であり、かかる負担があると市町村は復興計画の策定を躊躇して適切な計画を策定することができなくなる。また、被災地域の市町村は災害関連の多数の事業によって既に多くの費用を負担しており、これ以上の負担は困難である。さらに、多額の義援金が集まった、1993年（平成5年）の北海道南西沖地震による奥尻島津波災害でさえ、多額の復興事業費の負担は長期間市町村の自治体経営を圧迫しており、これが長期的にみて被災地域の復興を妨げることになりかねない。

1949年（昭和24年）に来日したシャウプ使節調査団は、「天災は予知することが出来ず、しかも緊急、膨大な費用を必要とするため、罹災地方の公共団体の財政を破綻させることとなる。災害復旧に関する問題は政府だけが満身に処理できるのであるから、災害復旧は全て政府に移管すべきである。もし依然として地方公共団体の所管とするのであれば、その所要経費は全額国庫負担で賄うべきである」と勧告し、1950年（昭和25年）に災害復旧事業を全額国庫負担にした災害復旧事業国庫負担の特例に関する法律が制定された。かかる先例を踏まえ、東日本大震災における復興事業費は全額を国が負担すべきであり、第3次補正予算に計上すべきである。

以 上