

# 震災の復旧・復興に関する資料と論点の整理

## (2011年4月11日発表)

高田 裕久

一般財団法人日本経済研究所 常務理事

3月11日午後に発生した東日本大震災は、観測史上最大とも言われる地震・津波によって広域にわたる甚大な被害をもたらした。多数の死亡者、行方不明者をはじめとする未曾有の被災状況に対して、日本国中そして世界中から深い悲しみと慰めが寄せられている。

過去の経験を上回る困難な状況の中で、住民、企業、地方公共団体、国は、一体となって被災地の救援にあたっている。また、復旧・復興の取り組みに関する検討も開始され、既に多くの有識者、研究機関等による提言がなされている。

当研究所では、今後の議論の参考に供することを目的に、(1)過去の震災事例に係る参考資料をウェブサイト公開情報を中心に収集・整理するとともに、(2)資料整理の過程で生じたいくつかの論点について可能な範囲で論考を試みた。

もとより、(1)資料収集・整理にあたっては全ての関連情報をカバーしてはならず、ここに掲示した資料以外にも有益なものは多数あると思われる。ご教示いただければ有り難い。

また、(2)論点の提起と論考については、何がしかの意見を加えたものもあるし、「困難な問題」として意見に到らなかったものもある。今後の議論の材料に供するとの目的から、敢えてこれらを繕うことは避けた。前のめりの部分、踏み込み不足の部分については何とぞご海容を賜りたい。

内容には正確を期したつもりだが、誤謬・誤解のある場合はご指摘を頂きたい。不備な点は全て文責者に帰する。また、反論・異論は当然にあってしかるべきで、議論の材料としてお寄せ頂ければ幸甚である。寄せられたご指摘、ご意見等については、広

く議論の材料とするため、当研究所において整理・公表したいと考えている。

### 1. 基礎資料

#### (1) 国

内閣府（防災情報のページ）のウェブサイトが詳しい。

まずトップページ

<http://www.bousai.go.jp/>

その中でも「災害復旧・復興」のタブが参考になる。

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/index.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/index.html)

具体的には、

#### ① 被災者に対する支援制度（市民レベルでの制度理解に有用）

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/seido.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/seido.html)

#### ② 災害復旧・復興施策に関する報告書（国、地方公共団体実務者の要求に応えるもの）

<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>

(詳細は後述)

過去の事例に関する情報として、

#### ③ 阪神・淡路大震災復興誌（2000/2）

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/hanshin\\_awaji.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html)

震災の概要・被害状況から始まり、主な応急対策、復興に向けての取り組み、主な復旧・復興対

策、震災の経験を踏まえた取り組み、復興の現状等を国の取り組みを軸にして整理した浩瀚な資料である。年表等の関連資料も充実。

④ 能登半島地震の復旧・復興対策

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/noto.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/noto.html)

⑤ 新潟中越沖地震の復旧・復興対策

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/niigata.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/niigata.html)

2007年8月の関係省庁局長会議の資料が公開されている。

⑥ 岩手・宮城内陸地震の復興対策

[http://www.bousai.go.jp/4fukkyu\\_fukkou/iwate\\_miyagi.html](http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/iwate_miyagi.html)

内閣府の別サイトだが、

⑦ 阪神・淡路大震災教訓情報資料集

[http://www.bousai.go.jp/1info/kyoukun/hanshin\\_awaji/index.html](http://www.bousai.go.jp/1info/kyoukun/hanshin_awaji/index.html)

時間軸を第1期：初動対応（地震発生後初期72時間）、第2期：被災地応急対応（地震発生後4日から3週間）、第3期：本格的復旧・復興始動（同4週間から6ヶ月）、第3期以降（6ヶ月以降）に分けて整理した教訓情報データベース

経済関係では内閣府経済社会総合研究所が興味深い論文を発表している。

まずトップページ

<http://www.esri.go.jp/index.html>

⑧ 首都圏直下型地震からの経済復興シナリオ作成の試み（2010/10）

[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis250/e\\_dis250.html](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis250/e_dis250.html)

「財政破綻への懸念（大・小）」、「需給ギャップ（大・小）」を2つの座標軸として4つの危機シナリオを想定。

最近の研究であり、またシナリオ設定が興味深い

⑨ 首都圏直下地震における地方財政への影響

（2010/8）

[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis250/e\\_dis241.html](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis250/e_dis241.html)

地方財政への影響を分析した研究であり興味深い

特に、被災年度よりも後年度の数年間にわたる影響が大きくなるとの指摘は示唆に富む。

⑩ 首都圏直下地震がマクロ経済に及ぼす影響についての分析（2010/7）

[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis240/e\\_dis239.html](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis240/e_dis239.html)

マクロモデルを使用してシミュレーション。

経済成長率（影響小）、金利上昇の確率（高める）、財政破たんの確率（高める）との推計。

(2) 地方公共団体

【兵庫県】

震災復興関係情報のトップページ

[http://web.pref.hyogo.lg.jp/town/cate2\\_206.html](http://web.pref.hyogo.lg.jp/town/cate2_206.html)

兵庫県の取り組みは多岐にわたるが、ここでは「フォローアップ」にも重点が置かれているという特徴を強調したい。

- ① 阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について  
(最新版：2010/12)

<http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000171409.pdf>

震災前の状況から今日（最終更新2010/12）に到るまでの復旧・復興の歩みが定期的に更新されている。

例えば、

- ・ 被災地の人口が、震災前の水準（1995/1 = 100）に戻ったのは5年後（2000/10に99.5）
- ・ 実質総生産については、震災前の水準（1994暦年 = 100）から、震災後はむしろ上昇（1995年度105.7、1996年度108.7、1997年度104.9）したが、その後下落に転じ、7年目から9年目に最低となり（2001年度96.8、2002年度96.9、2003年度96.9）、直近（2008年度）において100.4となっている。
- ・ この間、全国は、1995年度102.6→96年度105.5→97年度105.5、2001年度106.5→02年度107.7→03年度110.0、直近（08年度）115.5と推移している。
- ・ もとより震災以外の要因（産業構造の変化）が寄与しているため、震災のみとの因果関係を定量化するのは困難だが、被災地が全国に比して経済的に低調に推移してきた事実は確認できる。
- ・ なお、上記は実質総生産：フローの推移であり、住民・企業の純資産 = 資産 - 負債：ストックについてどうなっているかは、この資料でも不明である（例：住宅再建に伴うダブル・ローンの負担がいつ頃まで継続したか 等）

- ② 復興の成果を県政に生かす3か年推進方策

<http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000062202.pdf>

兵庫県では、これらフォローアップの成果を、3年毎の中期計画に反映させている。直近の揭示は、2007年度から2009年度の3ヶ年についてのもの

のである。

## 【新潟県】

震災復興関係情報のトップページ

[http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/chuetsu\\_daishinsai\\_oki.html](http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/chuetsu_daishinsai_oki.html)

新潟県中越大地震（2004/10）の際には、まず、2005年3月に「復興ビジョン」が発表された。

- ③ 新潟県中越大地震 復興ビジョン

[http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/bijyon.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/bijyon.pdf)

「10年後に出してはならない記録」と「出すことをめざす記録」（創造的復旧）という2つのシナリオを準備した上で基本方針を提示。

このビジョン策定に際しては、広く意見を募集し、公開している（県民総参画）

- ④ 「震災復興ビジョン」づくりに向けて寄せられたご意見

<http://www.pref.niigata.lg.jp/shinsaifukkoushien/1196180171694.html>

4次にわたり合計46件の意見が紹介されている。

最終的に「復興計画」としてとりまとめ

(2005/8)

- ⑤ 新潟県中越大地震復興計画

[http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/shinsaihukkoukeikaku\(H17.8\).pdf.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/shinsaihukkoukeikaku(H17.8).pdf.pdf)

「生業再建」= 農業、林業、養鯉業、牧畜業などの復興に関しての視点が盛り込まれていることが特

微的であり、今回の震災復興に際しても参考になると思われる。

新潟県中越沖大地震（2007/7）に関する情報は、  
<http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/0716jishin.html>  
 情報発信の内容は多岐にわたるが、ここでは地震の原子力発電所に対する影響についても取り上げられていることを特徴として紹介したい。

⑥ 新潟県中越沖地震誌

<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1245355313289.html>

その中で、中越沖地震に係る柏崎刈羽原子力発電所への影響

<http://www.pref.niigata.lg.jp/kikitaisaku/1245355328679.html>

(3) 大学・研究機関

① 関西学院大学災害復興制度研究所

<http://www.fukkou.net/index.html>

2004年1月「災害復興制度研究プロジェクト」を立ち上げ、以来「人間復興」、「公と私」を基軸にして研究活動を集積している。

2010年には「災害復興基本法（素案）」を提言している。

今回の震災においても、いち早く提言「東日本大地震支援に向けての政策提言」を出している。

第1回提言

2011年3月17日「東日本大震災を全国民の支援で乗り切るための方策について」

<http://www.fukkou.net/news/files/30110317teigen.pdf>

第2回提言

2011年3月25日「被災者生活再建支援に特化し

た制度の創設について」

[http://www.fukkou.net/news/files/suggestion\\_02.pdf](http://www.fukkou.net/news/files/suggestion_02.pdf)

第3回提言

2011年3月25日「特別措置法関連」

[http://www.fukkou.net/news/files/suggestion\\_03.pdf](http://www.fukkou.net/news/files/suggestion_03.pdf)

[http://www.fukkou.net/news/files/date\\_01.pdf](http://www.fukkou.net/news/files/date_01.pdf)

2010年1月には「災害復興基本法（素案）」の提案を行っている。

<http://www.fukkou.net/news/20100111.html>

同研究所の紀要「災害復興研究 vol.2」（2010）

に、基本法（案）の説明、財政支援等に関する提言をより具体的に記されている。

[http://www.fukkou.net/publications/bulletin/saigaifukkou\\_02.html](http://www.fukkou.net/publications/bulletin/saigaifukkou_02.html)

基本法（案）の骨子

[http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book\\_009\\_chapter2.pdf](http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_chapter2.pdf)

3つの尊重＝「被災者の主体性の尊重」、「被災地の地域性の反映」、「人間復興を推進する基盤の構築」を基本法（案）の精神としている。内容についての賛否・議論は当然にあらうが、学術研究者の立場から「復興基本法」を提言するという試みは類例がないと思われ、大変に貴重なものである。

なお、現代の行政機構を有効に動かすためには、「基本法」の先にある多数の個別法を検証・検討する必要がある。この作業は、行政機構の外側からは非常に困難なものになってしまう（後述）。

財政支援等に関する提言

[http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book\\_009\\_teian.pdf](http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_teian.pdf)

「一括交付金」に関する提言に重きが置かれている。

「震災疎開研究会」を設け、30回以上の研究会を開催している（先見性に恐れ入る）。直近は、2011年2月20日に東京で開催。ただし、この研究会の資料はWeb上で公開されていない模様。

<http://www.fukkou.net/research/group02/20110220.html>

<http://www.fukkou.net/research/group11.html>

## ② 日本政策投資銀行

### ・設備投資研究所

<http://www.dbj.jp/ricf/>

「危機管理研究会報告書」（平成19年度・20年度）座長：大西隆氏  
業務参考資料

### ・地域企画部

自治体経営と政策力の強化

－「縦横（タテヨコ）の点を線にする」－

[http://www.dbj.jp/ja/topics/report/2008/files/0000002608\\_file1.pdf](http://www.dbj.jp/ja/topics/report/2008/files/0000002608_file1.pdf)

震災復旧・復興に直接に触れるものではないが、「自治体経営の成功のポイントは、縦横（タテヨコ）の点を線にする」（情報の縦の流れの結合・横の流れの結合）との結論は、自治体が復旧・復興政策を立案していく上で参考になろう。

### ・産業調査部

Monthly Overview (2011/4)

東北地方太平洋沖地震の経済への影響

東北地方太平洋沖地震の産業への影響

[http://www.dbj.jp/ja/topics/report/2011/files/0000006544\\_file1.pdf](http://www.dbj.jp/ja/topics/report/2011/files/0000006544_file1.pdf)

今回の震災が及ぼす影響を経済と産業の両面から分析している。

経済においてはフロー・ストックの両方に対する視点、産業については業種別の影響、サプライチェーンへの影響という視点で分析されていることが特徴的である。

### ・新潟支店

「新潟県中越地震が及ぼした県内経済等への影響について」（2006/11）

[http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata\\_s/pdf/niigata3.pdf](http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata_s/pdf/niigata3.pdf)

[http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata\\_s/pdf\\_all/niigata3\\_all.pdf](http://www.dbj.jp/reportshift/area/niigata_s/pdf_all/niigata3_all.pdf)

地場産業への影響、交通インフラ寸断による影響に触れていることが特徴である。

## ③ ひょうご震災記念21世紀研究機構

<http://www.hanshin-awaji.or.jp/>

林敏彦氏の論文が示唆に富む。

阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/wp2007001j.pdf>

災害復旧政策において常に議論となる「被災者生活支援」と「私有財産補償」、そしてこれらに対処する工夫として誕生した「復興基金」をめぐる経緯・議論、さらに議員立法により成立した「被災者生活再建支援法」をめぐる議論を整理している。

米国同時多発テロと犠牲者補償基金

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/katsudo/pdf/wp2007002j.pdf>

米国における被災者支援の考え方を整理紹介している。

この問題は米国でも議論のあるところであり、911テロでは犠牲者補償基金が設けられたが、ハリケーン・カトリーナでは設けられなかった。この問題が高度な政治判断によるものであることを示唆している。

また、補償金額が、「逸失利益」に基づいて算出されたため、犠牲者のうち金融会社幹部は高額となり、避難救援にかけつけて犠牲となった消防士・警察官等との格差が大きくなった、という米国らしい問題点も指摘されている。

#### ④ 神戸新聞社

長期連載「復興へ」

[http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/fukkou/fukkou\\_index.html](http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/fukkou/fukkou_index.html)

- ・95年3月から99年11月までの長期にわたり災害復興の過程で発生した課題を抽出・報告している。
- ・現場ルポ的なものであるが、地元紙の執念がひしひしと感じられ、問題点の指摘として貴重である。
- ・但し、これらの記事から相応の時間が経過しており、個々の課題に対して関係者によりいかなる制度改善が行われたかについては、改めて検証する必要がある。

書籍「大震災 問わずにいられない」(神戸新聞社総合出版センター)として刊行されている。

#### ⑤ 新潟日報社

- ・中越地震(2004/10) 関連記事

<http://www.niigata-nippo.com/tyuetsujishin/list.php?t=&d=2004:10>

- ・中越沖地震(2007/7) 写真特集

<http://www.niigata-nippo.co.jp/tyuetsuoki/photo/index.html>

書籍「原発と地震—柏崎刈羽「震度7」の警告」(講談社:2009/1/31)

新潟日報社 特別取材班(著)

<http://www.honza.jp/senya/1406>

石原慎太郎氏の指摘が重い。

「東京は日本の心臓部だが、特に電力は他県からの供給に負っている。新潟からの供給がなければ東京は生きていけない。都民はそういうことを知らなさすぎる。新潟の方々の負担に感謝しなければいけない」

「(都民に対し)東京がいかにきわどい形で電力供給を受けているのかを知ってもらうように努力していく。原発もそうだが、地方がいかに国家を支えているかという認識を持つべきだ」

## 2. 震災復旧・復興に関する資料

### 内閣府(防災情報ページ)

災害復旧・復興施策に関する報告書(国、地方公共団体事務者の要求に応えるもの)

<http://www.bousai.go.jp/fukkou/houkoku.html>

以下が圧巻である。

- ① 地方公共団体における災害復興事前対策の推進に関する調査報告書(2010/12)

<http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110113.pdf>

- ② 同資料集(同)

[http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110113\\_siryou.pdf](http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110113_siryou.pdf)

③ 復興対策マニュアル（同）

[http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208\\_manual.pdf](http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_manual.pdf)

- ・ 都道府県・市町村における災害対策本部会議メンバー向け
- ・ 「復旧対策」「復興対策」を中心としつつ、関連する「応急対策」、「事前対策」も対象
- ・ 施策→項目に区分され、項目毎に趣旨、法制度、方法・手順、留意点、事前準備、事例・参考情報を整理。
- ・ 施策数18、項目数64、本文ページ数220という浩瀚な資料

④ 災害復興対策事例集（同）

[http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208\\_jirei.pdf](http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/fukkou110208_jirei.pdf)

非常に惜しまれるのは、これらの発表が昨年12月と非常に最近であること。

「復興対策マニュアル」に先行するものとしては次の資料が公表されている。

⑤ 災害復旧・復興政策の手引き（案）（2005/3）

[http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/H16\\_hukkoutebiki\\_2-365.pdf](http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/H16_hukkoutebiki_2-365.pdf)

5分野18施策65項目の解説、約170の事業・制度に関する情報、約300の取り組み事例の紹介を記載している。

⑥ 災害時・被災者支援業務の手引き（案）（同）

<http://www.bousai.go.jp/fukkou/pdf/tebiki.pdf>

「復興対策マニュアル」を見れば、

- ・ とにかく自治体がやるべきことは膨大にある
- ・ 個々の立法・制度は、国側は各省（各課）毎に

縦割り、自治体側も都道府県、政令指定都市、市町村と多層構造になっている。

- ・ よって、事前にある程度の対策をシミュレーションしておかないと、このマニュアル通りに業務を執行することは不可能であろう（その目的で作成）。

（上記⑤⑥の段階で、今回の被災自治体（県と市町村）の間で事前シミュレーションが行われていることを願う。）

また、今回震災は以下の点で、「復興対策マニュアル」の想定を超えている。

- ・ 広域的・複合的な災害
- ・ 市町村の組織・機構自体が大きく損害・機能不全
- ・ 原子力事故（マニュアル対象外）

なお、マニュアル＝業務上の手引としての役割が重視されている。主目的に照らし当然のことであるが、制度検討のための参考資料としては作られていない。

例えば、激甚災害法を読むと、感染症予防事業に対する負担の特例＝市町村が行う感染症予防事業に対する国の負担を嵩上げ（法第19条）とある。条文を見る限り「感染症に対する医療事業」は含まれていない」がどういう措置を取るべきか→このマニュアルでは答えが見つからない。

→この点については、

「被災者の医療費を負担 政府方針 支払い猶予分」（読売新聞4/6夕）

- ・ 被災者の医療費については、窓口負担の支払いを猶予されている。
- ・ 厚生労働省は、国が全額を負担すべく補正予算・立法措置を行う方針
- ・ 財政面でゆとりがある健康保険組合には国の負担を軽減する方向で調整

### 3. 次いで、今回の震災復旧・復興を考えた上で論点を上げる。

#### (1) 取り組みの長期性

復旧・復興は長期戦になる。

財政措置においては、単年度予算の枠を越えた中期的な対策・財源確保が望まれる。

報道が盛んにされ、義捐金、支援物資が届いているうちは、ある意味で被災者及び支援に携わる関係者の気持ちは支えられる。問題は、その熱狂が去り、モメンタムが失われたあと。世間の関心が希薄になるとともに、被災地の苦悩は深刻となる。忘れられることは、飢いことと同じくらい痛い。

#### (2) 取り組みの有効性

今回の震災復旧・復興に際しては、過去事例以上に財政の制約が重くのしかかる。増税や公債増発が議論に上っているが、いずれの形態にせよ（将来世代を含めた）全国民の負担増加は不可避となろう。

それだけ貴重な資金を投入するからには、その資金が有効に生きなければならない。従って、制度設計にあたっては、「現実に制度が運用可能で、有効に機能すること」を重視すべきである。

特に、先に述べた今回震災の特殊性を十分に踏まえるべき。

また、予算確保および制度創設に注目が集りがちだが、これらの執行状況についても十分な検証が常時行われるべきである。

つまり、せっかくのお金（皆のお金）が目詰まりしないように。

#### (3) 国と地方の役割分担

① 国の地方公共団体への支援措置に関する現行制度の基本的な流れは、地方が申請→国が査定とい

う形になっている。

② また支援法・支援措置は、各省（各課）毎に縦割り、自治体側も都道府県、政令指定都市、市町村と多層構造になっている。

③ 例えば、公共施設復旧に関する国庫負担は、「復興対策マニュアル」の説明 p130)

地方公共団体からの国庫負担申請を受けて、主務省の災害査定担当官が現地へ赴き、設計書の審査や被災箇所の実地調査を行い、復旧工法や事業規模そして事業費を事実上決定する行為である。なお、この災害査定には財務局等の職員がその調査に立ち会うこととされており、これが「災害復旧事業費の査定立会制度」である。このように、復旧事業を早期に実施するという観点から、現地において事業費を即決する仕組みになっている。

・また、「負担法施行令」によれば、「事業費の決定の基礎になった設計（設計箇所を含む）の変更（軽微な変更を除く）をしようとするときは、主務省との協議・同意が必要」（施行令第7条）とされている。

④ これらの制度が有効に機能するような工夫が望まれよう。

⑤ 但し、既に復旧・復興の取り組みは開始されており、「嵐の中で船隊の順番を組み替えない」ことが戦術の基本であることを考えれば、現時点で国一地方の役割分担、組織を組み替えることは却って弊害大きい可能性もある。

⑥ 特に、県レベルでは、国の省庁割りに合わせて部・課組織が組み立てられており、部外者から見ると不便なく縦構造（国）—横構造（地方）の刷り合わせが機能しているようにも思える。

#### (4) 公平性をどう考えるか？

「激甚災害法」に基づく国の地方公共団体に対する補助特例制度の対象として、例えば、



① 農地、農業用施設の復旧事業費：

都道府県が行う事業費、都道府県以外の者の行う事業に対して都道府県が行う補助に要する経費を対象とする（暫定法第3条）。対象は共同利用施設に限定されない。

② 漁船：

「漁業協同組合の必要とする共同利用小型漁船建造費について、都道府県が当該漁業組合に対して補助する場合」（法第11条）を対象とする。なお、別途「漁業損害等補償法」に基づく「漁船保険」制度（漁船保険中央会、保険料の一部を国庫負担）が設けられている。

③ 中小企業に関する特別の助成：

金融措置（保証の特例等）と補助に分かれている。補助は、事業協同組合、商工組合、商工連合会等の倉庫、生産施設等の共同施設の復旧事業に対する都道府県の補助に対する補助

④ 個人の住宅：「生活者再建支援法」に基づき、全壊住宅の建設に対して300万円（基礎支援金100万円、加算支援金200万円）が都道府県（又は復興基金＝後述）より支給される。解体、大規模半壊等の住宅被害の程度によって支給額は定められている。

⑤ これらの例が、公平性の観点から妥当か否かは議論があろう。何が公平かは非常に難しい問題である。現在の状況下でこの難問についての論争を行う余裕はないと思われる。

(5) 「復興庁」設置構想について

① 関東大震災のときには「帝都復興院」が設置された（1923/9/27設置、当時の国政は、緊急勅令による戒厳令下にあった）。帝都復興院は1924/2/25に廃止され、その業務は内務省の外局である「復興局」に継承された。

② 阪神・淡路大震災のときには、「阪神・淡路復

興対策本部」がおかれるとともに（本部長：村山首相、担当大臣：小里貞利氏）、首相へ諮問する審議会として「阪神・淡路復興委員会」（委員長：下河辺淳氏）がおかれ、兵庫県知事、神戸市長も委員として参加した。

なお、兵庫県は当初、県が復興計画を策定→国が承認という方式を念頭においたようだ（1(3)⑤神戸新聞）。

③ 阪神・淡路復興委員会報告（2005/10）

<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000037472.pdf>  
「委員会意見」が3回提出された（2005/4、2005/7、2005/9）。

別途「提言」として11課題について7回に分けて提言が行われた。提言の数は、延べ110に上る。「都市復興は単に被災前に回復するにとどまらず、未来に向けて夢と希望のあるものであること」（提言9-3）といった理念的な提言も多く含まれる。

委員会意見においては、「これらの提言に関する、国・県・市・町の取り組みについては、評価できるものと受けとめています」（第1回）、「これらの措置は復興委員会の提言・意見を組み込み、適切かつ迅速に講ぜられたものと評価しております」（第2回）、「復興委員会の意見を組み込み、復興を促進するために順次適切な措置が講ぜられるものと期待しております」（第3回）としている。

④ 今回の震災においては、どうするか。既にいろいろな意見が出されている。

⑤ 被害の甚大さ、広域性等を勘案すれば必要との考え方が報道等によれば有力である。多くの識者が新聞紙上等で「復興庁」設置の必要性を訴えている。

⑥ 一方で、新たに設けられる機関が、固有の予算・法律・人材を持たないと、各省庁の縦割構造

が移入され十分な横断調整機能は期待できないのではないかと、という疑問もありえよう。さらに組織というものは、人とお金を集めるだけでなく、日常からの知識技量の研鑽と蓄積がないと有効に機能しない。国の機関であっても例外ではなからう。

- ⑦ 「復興庁」を設置する場合には、その権限＝各省庁・地方公共団体との役割分担を明確にすることが必要であろう。
- ⑧ また、復興委員会的な機関についても、その意見・提言の位置づけを予め明確にしておくことが必要であろう。

#### (6) 「復興基金」について

- ① 現在、「被害者生活支援法」に基づく基金（平成10年創設）が、「被災者生活再建支援法人」＝指定法人（都道府県会館）によって管理されている（都道府県の拠出による積立資産＝22/3末542億円）。
- ② 新潟県中越地震（平成16年）、同中越沖地震（平成19年）においては、個別の復興基金が設定された。
- ③ 今回のような多数の県が関係する場合にどうするか。広域基金を創設する場合に、その受け皿はどうするか。各県毎に基金が設けられる場合には、広域基金を設けるか否か。

#### (7) 「復旧」と「復興」の関係

これは2つの面から検討する必要がある。

- ① 現行制度の基本的考え方は、「復旧」と「復興」は区分され、国の財政支援は「復旧」に重点がおかれている（注）。
  - ・概念整理としてかかる区分は必要であるが、現実の切り分けはなかなか困難ではなからうか。
  - ・また、復旧についても、「改良復旧」について

は、「復旧」に比して国庫負担申請の調整・承認手続きが厳格になる。

- ・今回の震災の特殊性を鑑みた場合、これらの手続きが円滑に機能させる工夫が求められる。
- ② 「復旧」と「復興」は、被災者の生活レベルで対立することがある。

（例）区画整理事業

〈公共〉災害復興のための「街づくり」においては、防災の観点、公共用地の観点等から区画整理事業が必要。住民の皆さん、ぜひとも協力を！

〈被災者〉早く、もとの場所で生活を再開したい。区画整理事業の完成まで自宅・事業所が復旧できないと、生活が成り立たない。復興よりも復旧を優先してほしい。

→非常に悩ましい問題である。

- ・阪神・淡路大震災での「森南地区」の事例が参考になる。

#### (8) 関連法令・制度の複雑さ

- ① 阪神・淡路大震災のときには、16本の法律が制定・改正された（阪神・淡路大震災復興誌）。
- ② 「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」は省庁単位で章だてされ、主として現行法に特例を設ける形で70以上の財政支援措置が規定された。  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H07/H07HO016.html>
- ③ 「復興対策マニュアル」の「災害対策関係法律一覧」（pvii）には、51本の法律がリストされている。
- ④ これらに関する政省令、補助金要綱、通達、解説文書などの数はさらに多数に上ろう。
- ⑤ 基本法が重要なことは言うまでもないが、実際の行政機構・予算を動かしているのは、これらの個別法令等である。
- ⑥ 行政機構においても、これらの個別法令等を体

系的に理解している人材はごく限られた人数ではないかと推測される。それぞれの法律を所管する各省（各課）しか詳細な内容・運用はわからないのではないか。これらの制度を変更しようする場合には、各省庁が原案一省庁間合議という手法によってのみ現実的な解決が可能と思われる。

⑦ もちろん、国民が一般的にこれら複雑な体系を理解する必要はない。そのための専門家集団として行政機構を置き、その経費を税金で賄っているのだから。また、全ての国会議員が全体を理解している必要もない。立法府が負うべき責任は別次元のものであろう。

⑧ 但し、政策を検証・評価し進歩させていく観点からは、全体の体系の理解・把握を行政機構のごく限られた人数のみに委ね切るのではなく、我々のようなシンクタンクが果たすべき役割も大きいのではないか。現在の政策検証能力不足を謙虚に直視し、今後の能力向上に努める必要がある。

#### (9) 考えられるアルタナチブ

① 国が直轄事業として復旧・復興事業をやるべきではないか。

- ・今回の震災による被災、甚大かつ広域のものである。
- ・また、被災地域の地方公共団体は、自身が被害を受けた上に、避難所等への対応で手一杯の状況にある。
- ・国が直接に復旧・復興事業にあたるべきではないか、との考え方。  
道路を例にとると、国道・県道・市道・農道等を国が一括して整備する。
- ・なお、国による整備が完了した後に、地方公共団体（又は民間セクター）に、当該施設を譲渡・移管（事業費から国庫負担見合額を控除した金額、長期分割払いを可能にする）。

・一方で、この方法によれば、地域の主体性や多様性が反映されにくくなる。

② 地方公共団体に「一括交付金」を渡して、使い道をゆだねる。執行につき人手が足りなければ、地方公共団体→国へ業務委託（従来と真逆）を行う。

・地方公共団体ごとに復旧・復興ニーズは多様である。

それぞれの地域で復旧・復興の優先順位は異なろう。

使い道を地域が決めて、設計・発注・工事監理等（非常に工数を要する）は、国が委託を受けて実施する、ということは考えられないか。

・一方で、一括交付金については解決すべき基本的な問題がある。

「交付金の金額を何に基づいて決めるか」という問題である。

何の根拠もなく A 県1000億円、B 県1200億円、C 県800億円、D 市150億円、E 町90億円と交付額を決めても、誰も納得しないだろう。県は一律1000億円、市町村は一律200億円としても同様である。

（義捐金の配分を決めることも容易ではない。税金の配分はさらに難しい。）

・平時であれば地方交付税のように国の予算に占める割合、各自治体への交付額算定方法が確立されている例もあるが、震災対応という目的に対して平時の方法が必ずしも妥当とは思われない。

・被災状況の把握→復旧・復興に必要な金額の算定→公共が負担する範囲の決定→国と自治体との分担決定という方法（現行の方法）が最も合理的で納得を得られやすい、という指摘。迂遠なようであるが、この指摘を無視しても現実の問題は解決しない。

・平成23年度予算から創設された「地域自主戦略

「交付金」については都道府県を交付対象とし、初年度の交付限度額は全体の9割程度を継続事業の事業量等による配分（第一次交付限度額、4/1発表）、残りの1割程度については「恣意性のない客観的指標を基に」配分する（第2次交付限度額、7月頃?）。なお、交付対象事業は、事業（各省）毎の交付要綱に要件が定められ、都道府県が対象事業を選択のうえ「事業実施計画」を作成して内閣総理大臣に提出、各事業の所管大臣の「確認」を求めることとされている。

地域自主戦略交付金（内閣府）

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/jishukofukin/jishukofukin.html>

地域自主戦略交付金の概要（同）

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gaiyou.pdf>  
平成23年度交付要綱（同）

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/seidoyoukou.pdf>

第一次交付限度額（内閣府：4/1）

[http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku\\_lji.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/gendogaku_lji.pdf)

全国知事会の緊急声明（1/18）

[http://www.nga.gr.jp/news/h230118ikkatsu\\_seimei.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/h230118ikkatsu_seimei.pdf)

- ③ 復旧・復興のステージに応じて使い分けていけばよい、とも考えられる。復旧＝迅速に最低限の生活基盤を確保（国主導）、復興＝復旧から先の地域の再生（地域主導）。但し、現実の仕組みとするには、なお抽象的にすぎる。

#### (10) その他のアイデア

- ① インフラの「ネットワーク」として復旧、「面」としての復旧  
・「ネットワーク」インフラ

例えば「道路」。上記のとおり国道・県道・市道をばらばらに復旧するのは不効率ではなからうか。また、従来の例でいうと、それぞれの道路復旧においても細切れに工事区間が分けられて、工事の設計、発注、管理が行われている。

これは、工事の効率性（資材、人員、資材置き場等の確保、管理業務の重複等）を損ない、かつコストの増嵩を招く。また、ネットワークなのだから、相互につながるように復旧された方が効用は高い。

→復旧工事を「ネットワーク単位」で計画・設計・発注・管理を行う。これらによって経費を下げる見返りとして、工事業業者に対して「被災者・地元住民の優先雇用（さらには最低賃金保証）」を義務づける。

#### ・「面」インフラ

これも同様。国や県の出先合同庁舎と市町村の役場庁舎

学校と保育園（所管官庁が異なる）

漁港の堤防と河川の堤防（所管官庁が異なるが工事区間としては繋がっている）

上記と同様に、工事単位を「面」とすることが、効率を上げるのではないか。

#### ② ITインフラの活用

復旧・復興に関しては、国（各省・各課）、地方（各レベル）、民間事業者（工事業業者、物流事業者、医療関係者……）との密接な連携・情報共有が必要である。

例えば、Webによる広域イントラネットの構築

各種の申請・承認手続き、工事情報（図面等）の共有管理、物流情報の共有等。

グーグル等のインフラの利用により、存外かたんに広域イントラが構築できるのではないか（「復興庁」の最初の仕事とするべきではないか）。

「グーグル日本法人 災害サイト、2時間で稼働」（4/3日本経済新聞）

グーグルの震災情報サイト

<http://www.google.co.jp/intl/ja/crisisresponse/japanquake2011.html>

- ・ ニュース提供のほか、消息情報、避難所名簿共有サービス、避難所地図情報、医療情報（受入可能施設情報）、炊き出し情報マップ、自動車・通行実績情報マップ、ツイッターによるリアルタイム情報など

- ・ 他のポータルサイト＝ヤフーなどもそれぞれ震災情報サイトを設けている。

ヤフーの震災情報サイト

<http://shinsai.yahoo.co.jp/>

#### また、スマートフォン等の携帯端末を用いた情報伝達

例えば、上記の「災害査定制度」も、携帯端末で写真・動画を上記イントラ WEB に載せ上げればよいのではないか。GPS がついていれば位置情報も確認できる。

## 4. 結 語

震災からの復旧・復興は迅速に進める必要があり、現行の仕組み・制度を有効に活用していくことが最も正しい選択であろう。

一方で、今回の震災により顕在化した「国のかたち」、「経済と社会のあり方」をめぐる問題については、腰を据えてじっくりと議論・検討を重ねていく

必要がある。けして「喉元すぎれば」ということになってはならない。

#### （注1）

【原型復旧の原則】（「震災復興マニュアル」 p130）

暫定法及び負担法等の法律において、災害復旧事業とは、「災害に困って必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する」ことを目的としている。

- 「原形に復旧すること」とは、「被災前の位置に被災施設と形状、寸法及び材質の等しい施設に復旧すること」と定められている。

- 原形に復旧することが不可能、著しく困難または不相当である場合においては、従前の効用を復旧するための施設の建設、または当該施設に代る必要な施設を建設することも原形復旧に含まれる。

- 災害復旧事業は、原形復旧が原則であり、災害査定によって決定される金額は、原形復旧に必要な額までである。しかし、被災の状況によっては原形復旧のみでは事業の効果が限定され、再度同様の自然災害で被災する場合がある。

- 再度災害の発生を未然に防止するための国庫補助の制度として、災害関連事業及び災害復旧助成事業がある。これは、災害復旧事業に別途改良費を加えて事業を実施するもので、改良復旧事業と呼ばれる。

#### （参考）

災害復旧・復興に関する基本的な法律（略称）

災害対策基本法

激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）

災害救助法

公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（負担法）

農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律（暫定法）

被災者生活再建支援法

災害弔慰金の支給等に関する法律（弔慰金法）

など