

震災復興に関する提言

2011年3月11日に起きた東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）は、大津波によって未曾有の被害を引き起こし、福島第一原子力発電所の事故もあいまって、被災地だけでなく日本全体の政治・経済・社会に大きな打撃を与えています。犠牲になった方々や被災地の皆様に心からお見舞いを申し上げ、復旧・復興に取り組む関係者に敬意を表します。

私たち自治体学会は、1986年に結成された自治体職員、市民、議員、研究者らのネットワークで、全国に約1500人の会員がいます。このたびの震災で、自治体の機能が大きく損なわれる被害が生じたことに心を痛み、それと同時に、多くの職員や市民が、被災者支援や産業復興といった難題に立ち向かう姿に勇気づけられてもいます。

復旧・復興への道筋は平坦ではありません。被災地の自治体職員は、自らも被災しつつ、公務員として、地域のリーダーとして、膨大な業務を担っています。原発事故による計画避難が続く福島では、帰省できる目処が立たない状況に、いくつかの自治体が存亡の危機に直面しています。政府はもちろん被災地以外の地域から、引き続き直接・間接の支援が不可欠です。さらに、現場から得られる経験や教訓を、日本全体の防災・減災の推進につなげていかねばなりません。

自治体学会では、震災特別委員会を設置し、被災自治体や応援自治体に対する情報支援を行うとともに、今後、想定される復旧・復興の諸課題を（1）被災地の復旧・復興に関して（2）復興の主体と調整の仕組み（3）広く減災社会の構築に向けて…の3つの枠組みで整理しました。第1次提言として公表することで議論を深め、第2次、第3次の提言へとつなげていきます。

1. 被災地の復旧・復興に関して

■ 特例措置の拡大と自治体法務の充実

被災地域では、迅速かつ柔軟な対応が求められるため、災害救助法など既存の法制度を大胆に運用したり、新たな法制度を創設したりする必要があります。政府も各種の特例措置を講じていますが、被災自治体にはなかなか情報が届かず、運用に必要な条例や規則を作成する余裕もないようです。

政府や都道府県は、手続きの簡略化や申請期限の延長、助成割合の見直しなど、被災地の実情に見合った手立てを講じるとともに、それらの特例措置や手続きを周知徹底するため、現地で説明会を開く必要があります。また、被災自治体の側も自治体法務の充実や議会の活性化を通じて、復旧・復興の諸制度を自ら設計する姿勢が求められます。このような地域主体の復旧・復興を可能にするためには、外部からの職員派遣や専門家によるサポートが欠かせません。

【具体の取り組み】 <>内は想定される主体、関係機関

- 災害救助法の柔軟かつ積極的な活用 <政府、県、被災自治体>
- 復興基本法の制定など新たな法制度の構築 <政府、国会、構想会議>
- 特区の活用 <政府、被災自治体>
- 独自の被災者支援策や復興に向けた諸制度、条例等の制定 <被災自治体>

○自治体法務に詳しい応援職員の派遣、まちづくり支援機構など専門家のサポート

<応援自治体、民間団体>

○10/10助成の拡大 <政府、都道府県>

○原発避難で、長期間「土地」が失われた自治体への対応

バーチャル自治体としての権限保障（首長・議員・職員の身分保障、予算権限等）と滞在先での生活及び帰郷に備えた準備の全面的支援

<政府、被災自治体、受け入れ自治体>

■現段階で特に重要な取り組み

①生活再建に向けた道筋の複線化・柔軟化

発災から4ヶ月を経た現在、避難所から仮設住宅への移転が進みつつあります。しかし<避難所→応急仮設住宅→公営復興住宅>という単線的な道筋を強調することは「避難所に居続けなければ仮設住宅に入れない」「いったん自力で民間賃貸に入ったり他地域に転出したりすると、地元の公営復興住宅には入れない」などの考えを被災者に抱かせ、自立への意欲や居住の選択枝を奪うことになりかねません。今回、多くの被災自治体が、途中から民間賃貸住宅などを「みなし仮設」と認めた判断は評価できますが、今後も被災者の生活再建に関しては、複線的な道筋を想定しておくことが重要です。

とくに、避難先で定住するかどうか迷っている人、原発の周辺地区で移転か残留かの決断をいま迫られている人たちの苦悩は、耐え難いものがあるでしょう。今後、地区全体の状況の変化も踏まえ、被災者が途中から選び直せる柔軟な制度にしておく必要があります。被災者の考える材料として、地元の情報提供も欠かせません。

②仮設住宅の環境改善

前述のように、避難所から仮設住宅への移転が進んでいますが、住まいも生業も失った被災者にとっては、避難所を出て自立生活を送ることへの不安もあるようです。引き続き、生活支援員やボランティアによるサポートが欠かせません。

現地では「仮設住宅に手を加えてはならない」との指示が出ているようですが、居心地良くするための改造や改修の自由を認め、夏場に向けて、エアコンの標準装備や庇・大屋根などの設置も検討すべきです。また、敷地内に集会施設を設けコミュニティの維持・再生の活動に活用するとともに、店舗や医療機関を誘致するなどして「まち」の機能を持たせる努力が必要です。

③産業復興と被災者のしごとづくり

被災者は、住まいだけでなく、店舗や作業場など働く場も失っています。店舗や作業所、工場についても、一時的に操業できる場（仮設の店舗や作業所、復興工場団地など）を、行政の責任として早急に用意し、投融資やアドバイザー派遣といった支援策を講じて、産業の高度化や六次産業化への道を模索すべきです。

また、被災者が働いて現金収入や生きがいを得る場や機会が求められています。CFW（キャッシュ・フォ・ワーク）の考え方を取り入れ、復旧・復興に向けた活動や事業を、被災者の雇用や生きがいづくりに結び付ける取り組みが重要です。そのためのコーディネーターの配置や、行政事務等のアウトソーシングといった誘導策も必要です。また、前述の仮設住宅敷地内においても、被災者が生業を続けたり、コミュニティ・ビジネスを起業したりすることを認めるべきでしょう。

- ・住民のまちづくり協議会等の設立支援（アドバイザーの育成・派遣）
- ・専門家組織のネットワーク（阪神・淡路での「まちづくり支援機構」）

○被災地復興を長期的に支える人材の育成、身分保障

- ・自治体職員のパワーアップ、OJTによる人材育成
- ・若手の民間アドバイザーが現地に住みつきながらまちづくりを支援する仕組み／スーパーバイザー

○復興まちづくり（まち協）単位の柔軟対応：基礎自治体／旧町単位／集落単位

3. 広く減災社会の構築に向けて

このたびの大震災では“想定外”の事態への対応が必要となり、個々人や地域の防災力が試された。復旧・復興では、まさに日本の力量が問われている。今回の支援で注目された「対口支援」はもともと中国で地域間格差を解消するための連携方策であり、日本でも、非常時だけでなく日常からの連携協力が望まれる。

また都市部では帰宅難民が大量に発生し、在住者（夜間人口）だけを対象とした従来の地域防災の盲点が明らかになった。今後は在学・在勤者（昼間人口）や短期滞在者も視野に入れた防災・減災が必要となる。物資や燃料の備蓄や供給体制、ボランティアのあり方など、検証すべき課題は多い。まだまだ混乱期ではあるが、震災関連の記録や資料を残し、そこから教訓を読み取ることで、減災社会の構築を目指したい。

【具体の取り組み】

- 日常からの対口支援（自治体間連携） <基礎自治体、県、国>
- 防災・減災を担う人材育成（女性、学生、域内事業者…） <基礎自治体、市民>
- 官民の連携 <行政、事業者、NPO>
- 民間の新たな人材発掘→新たなコミュニティ政策
- 記録・エスノグラフィーの蓄積保存 <被災自治体、被災者、NPO>

以 上

自治体学会震災特別委員会

- 委員長 原昭夫（自治体まちづくり研究所所長）
- 委員 進士五十八（代表運営委員、東京農業大学名誉教授）
- 委員 千葉富三（名誉会員、リンデンバウム遠野顧問）
- 委員 明石照久（熊本県立大学教授）
- 委員 相川康子（運営委員、NPO 政策研究所専務理事）

連絡先：自治体学会事務局

〒104-0043 東京都中央区湊2-16-25-202

TEL&FAX： 03-6427-6685