

都市政策

季刊 '12.1

第146号

特集

東日本大震災からの復興の 推進に向けて

巻頭言

東日本大震災からの復興

— 神戸から東日本へ — 矢田 立郎

論文

東日本大震災からの復興推進に関する基本的問題

..... 新野幸次郎

被災地経済の再生と新たな発展

— 社会イノベーションの加速を — 加藤 惠正

生活再建へのアプローチ

— 価値を生みだす復興にむけて — 松原 一郎

苦悩する復興まちづくり

— 構想と実践の狭間で — 安田 丑作

東日本大震災における被害額と国の財政支援 本荘 雄一

参考資料

平成22年度 神戸市グローバル都市戦略の実現に向けた

調査研究報告（概要） (財) 神戸都市問題研究所

巻頭言

東日本大震災からの復興

—神戸から東日本へ—

神戸市長 矢田 立 郎



東日本大震災によりお亡くなりになった方々のご冥福をお祈りするとともに、被災された皆様に、心からお見舞い申し上げます。

神戸市では、大震災発生直後から、かつての阪神・淡路大震災の経験、復興を進めたノウハウを生かしていただくべく職員を派遣し、支援してまいりました。消防の応援や避難所運営、医療・保健活動、復興計画の策定など、その内容は多岐にわたります。また復興に向けては、息の長い支援が必要と考え、長期の職員派遣なども実施しています。

さらに、被災地から神戸に来られた方々には、市営住宅を提供したり、登録制度を創設し、故郷の情報提供をするなど、きめ細やかな支援を行っています。

17年前、私たちの神戸も、わずか20秒に満たない激震で、4571名の尊い命を失いました。そのような中、約122万人を超えるボランティアなど国内外からの献身的な支援と励ましにより、はかり知れない勇気と希望をいただきました。そして、「愛するまち神戸、美しいまち神戸」の復興をめざして、互いに助け合いながら復興してきた経験は、神戸市民の大きな誇りであるとともに、他都市への恩返しにも役立てられる貴重な財産となっています。

震災当時、神戸市は基礎的自治体として、直接被災者と接し、生の声を聞きながら、生活再建など必要な施策に取り組んできました。

避難所から仮設住宅、そして恒久住宅へ移っていただいた約3万世帯の被災市民の方々に対する移行手続きなどの事業手法や、特に被害が甚大であった復興都市計画区域などにおけるまちづくりについての話し合いを何十回と繰り返してきた「協働のまちづくり」の経験は、神戸だからこそ発信できるものではないかと考えています。これら復興過程において、市民との「絆」と「連帯」、「やさしさとぬくもり」のあるまちづくりの大切さを身をもって経験しました。

また、長期にわたる復旧・復興にあたり、制度の枠を超えた対応を余儀なくされ、創意工夫の中で、「復興基金」「二段階都市計画」「生活再建支援法の制定」など数々の新制度を生み出してきました。

今回の東日本大震災とは被害の様相は異なりますが、神戸での復興過程の中で手さぐりしながら得た経験や教訓は、被災地の復旧・復興の中で、必ず活かされるものであり、それを伝えていくことが、私たちの使命だと意を新たにしています。

最後に、東日本大震災の被災者の皆様並びに支援する職員・ボランティアの皆様がお体を大切にされつつ、この未曾有の震災からの復興を成し遂げられることを心から祈念しています。

特集 「東日本大震災からの復興の推進に向けて」にあたって

今回の東日本大震災は、被害が甚大で、被災地域が広範にわたるなど極めて大規模なものであるとともに、地震、津波、原発事故による複合的な災害である。

また、直接的な被害に加え、復旧の長期化に伴う、社会経済・産業、市民生活、都市機能に与えた影響は甚大である。このような状況の下、東日本大震災からの被災地域の復旧・復興に向けての取り組みを進めていかなければならず、いまだ対処しきれない様々な課題に直面している。

弊研究所は、阪神・淡路大震災で国内外から支援や協力を受けた被災地のシンクタンクとして、その復興過程で得た経験や教訓を基に、東日本大震災からの一日も早い復興の提言を行っていきたいと考え、平成23年6月に「東日本大震災からの復旧・復興に関する提言」を行った。提言では、「復興準備・計画期におけるマンパワーの結集」と「すまい・まちづくりのための政策的枠組み」について取り上げた。また、東日本大震災の被災地域別被災状況、被災自治体における復興取り組み状況・復興支援ニーズを把握するため、8月・9月の2次に分けて被災地調査を実施した。

今、被災地域の自治体が復興計画を策定・公表し、その実施に向けて取り組みが始まった時期である。本号では、提言内容とこれまでの被災地調査結果を踏まえ、阪神・淡路大震災と比較をしながら、各分野における復興の推進に向けた考え方を中心に特集した。

まず、論文「東日本大震災からの復興推進に関する基本的問題」では、復興の推進で考慮しなければならない基本的な問題についての考察を、「被災地経済の再生と新たな発展—社会イノベーションの加速を—」では、地域経済・産業の復興を、「生活再建へのアプローチ—価値を生み出す復興にむけて—」では、生活再建支援を、「苦悩する復興まちづくり—構想と実践の狭間で—」では、復興まちづくりを、「東日本大震災における被害額と国の財政支援」では、被害額や震災が発生してからの国の財政支援についての特徴について論じていただいた。

本号の特集が東日本大震災からの復興の推進の一助になればと願うものである。

特集 東日本大震災からの復興の推進に向けて

巻頭言

東日本大震災からの復興

－神戸から東日本へ－ …………… 矢 田 立 郎

論 文

東日本大震災からの復興推進に関する基本的問題 …………… 新 野 幸次郎 4

被災地経済の再生と新たな発展

－社会イノベーションの加速を－ …………… 加 藤 恵 正 12

生活再建へのアプローチ

－価値を生みだす復興にむけて－ …………… 松 原 一 郎 20

苦悩する復興まちづくり

－構想と実践の狭間で－ …………… 安 田 丑 作 28

東日本大震災における被害額と国の財政支援 …………… 本 荘 雄 一 42

関連図書紹介

経済セミナー増刊 復興と希望の経済学－東日本大震災が問いかけるもの－ 56 / 東日本大震災 復興への地域戦略 56 / 日本の魚は大丈夫か 漁業は三陸から生まれ変わる 56 / 減災の知恵－阪神から東日本へ－ 57 / 神戸の震災復興事業 2段階都市計画とまちづくり提案 57

歴史コラム

特別不動産資金と西神^{せいしん}ニュータウン …………… 大 海 一 雄 58

潮 流

東日本大震災復興特別区域（復興特区）法案 60 / 阪神高速対距離料金制 60 / 混合診療禁止は適法 61 / 欧州債務危機 61 / タイ洪水被害 62 / 世界人口70億人に 62 / トルコ東部地震 63 / 兵庫県津波高2倍想定（暫定） 63 / 関西イノベーション国際戦略総合特区 64 / 生活保護制度の改革にかかる指定都市市長会緊急要請 64 / 神戸市都市計画マスタープラン 65 / “こうべ”の市民福祉総合計画 2015 65

行政資料

平成22年度 神戸市グローバル都市戦略の実現に向けた調査研究報告（概要）

…………… （財）神戸都市問題研究所 66

東日本大震災からの復興推進に関する基本的問題

財団法人神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎

はじめに

600年から1,000年に一度といわれる大震災だった3.11の東日本大震災は、マグニチュードの大きさだけでなく、巨大津波と原発事故とそれを契機とする電力不足を伴う広域・複合災害を生み出し、震災復興の進め方についても嘗てない課題を投げかけることになった。

私自身、阪神・淡路大震災直後から、復興計画の作成だけでなく、その検証に当たってきたが、今回の東日本大震災は、それとは根本的に異なった課題を担うことになった¹⁾。この『都市政策』で「東日本大震災からの復興の推進に向けて」を特集するにあたり、私は阪神・淡路大震災との根本的な違いを意識しながら、今回の大震災からの復興の推進で考慮しなければならない最も基本的な問題について考察してみようと思う。

1. 復旧・復興と復興主体の問題

どんな災害にも、復旧できるものとできないものがあるが、今回の大震災では復旧できないものが余りにも多かった。阪神・淡路大震災では、死者6,434人、行方不明者3人で

あったが、今回は現時点で死者は15,000人以上でまだ3,500人近い行方不明者がある。しかも、復旧できない多数の死者、とくに行方不明者を伴うことになったその9割が津波によるものであることは特記に値する。永遠に復旧できず、しかも、その遺体さえ見出せない人がこれだけ多数にのぼる大震災は、これからも絶対に経験してはならないものである。

災害の中には、元来こうして復旧できないものと復旧できるものがある。今回の大震災では、復旧し難いものとしてさらに、原子力発電所事故による放射線被害の一定地域の問題をあげなければならない。被災した鉄道・道路・建築物・港湾などのインフラは、復旧期間の長短はあっても原理的には復旧できるものである。ただ、今迄想定されることがなかった規模の災害のために破損したインフラでも以前のままに復旧してよいかという問題もでてきたから簡単ではない。

復旧が簡単ではないといえ、被災者の生活復旧の問題もある。往々にして災害復旧の基本は被災者の生活復旧であるといわれる。被災者の生活復旧なしに、いくらハードが復旧してもそれは復興とはいえないという主張はその通りである。しかし、通常被災者の被

災前の生活は決して満足すべき状態であったとはいえない。被災者の生活が本人の能力や意欲の欠如によってではなく、その国または地方の産業構造の変化やグローバリゼーションの展開による職種の激変等、社会経済的な諸要因によって低下しているような場合、のちに述べる農・漁業が典型的であるように、その変化に対応した措置をとらないで復旧するのでは、その生活は益々悪化するだけである。

阪神・淡路大震災を契機に、周知のように従来の災害対策基本法では駄目で、災害復興基本法が必要であるといわれるようになったのも、こうした認識によっている。災害対策基本法は、いうなら単なる復旧原理に立脚しているが、災害が大規模であり、しかも社会経済の変化や技術革新の進展に即応して、今迄の構造的な諸問題を根本的に変革しなければその地域を持続的に存続することができないと考えられる場合、われわれは、単なる復旧ではなく、復興、しかもこうした変化に即応した創造的復興を考えなければならなくなる。

しかし、これがまた難しい問題をかかえる。なぜなら、確実に復興できるためには、被災地、および、それを困む国全体の諸問題が直面している諸原因を的確に把握し問題解決の目標とその実現策が間違いなく説明でき、しかも、それが被災住民の信認をえていなければならない。ところが、それは極めて困難で、しかも、特定の施策・手段は、往々にして政治的に決定されざるをえず、意見の対立を惹起せずにはいられないことが多いからである。私たちは今回の東日本大震災からの復興にあたって、これからこういう諸問題に対処しなければならない。

ところで、こうした諸問題を、どのような立場で判断するかを決めるのは、何より被災

者でなければならない。東日本大震災の被災者の皆さんは今回阪神・淡路大震災に襲われた人々以上に世界の人々から賞讃された対応を示された。しかし、私が別のエッセイでもふれたように、東日本大震災をうけられた方々は今まで「ものいわぬ被災者」²⁾であったとあってよく、阪神・淡路大震災の被災者とは異なっていた。阪神・淡路大震災の最大の犠牲者を出すことになった神戸市民は、かつて有名なストライキで日本の労働運動の先駆的な展開を示しただけでなくいわゆる米騒動や全国初の生活協同組合などの創設をはじめ、公害問題や消費生活者問題などでも市民各層が大きな力を発揮してきたところである。そうした自主的な市民活動に支えられた阪神・淡路大震災の被災者たちは、まちづくりでも後にハリケーン・カトリーナで大きな被災を受けたニュー・オーリンズの市会議長さんがその復興にあたって神戸の市民運動に学べとあって見学にこられるようになった都市である。地域によっては、震災前から「まちづくり協議会」がつくられて自主的な活動も展開され、震災後でもこうした動きは拡がるとともに、市や国の復旧・復興対策についても忌憚のない批判も重ねてきたところである。その点、東日本大震災の被災地は、政令指定都市である仙台市の中心部が甚大な被害を免れたこともあり、岩手県のリアス式海岸地帯と福島県の放射能被災地区のように、比較的小規模な市町村からなり、かつて大牟羅良氏が「ものいわぬ農民」³⁾という本でとりあげたようにいわゆる東北人特有の我慢強さが生きているところであったとあってよい。そういえば、岩手県のある村で何人かの被災者の方々と話し合ったとき、あるご婦人が「口に出したらおしまいですから」と仰ったのは印象的である。おまけに、自治体によっては首長も職員も津波で亡くなられたところもあり、人

口の少ない町村では、合併もしくは協力して模索しない限り、自主的な復興計画の策定なども困難である。しかも、被災の規模が甚大で、自分たちの財政力では復旧・復興はできる状態ではない。かりに、往來のように、地方自治体が一部負担をしなければならない国の交付金もしくは補助金を受けるにしても、被災自治体には、その負担能力さえ欠いている巨額被災額である。これでは復旧・復興に着手することさえ難しい。殆どの被災地で、国の第三次補正予算待ちとなり、事実現地に行ってもみても、瓦礫だけが、あちこちに堆く積み上げられているだけで、復旧・復興の工事は殆ど手つかずとってよい状態である。

阪神・淡路大震災のときには、当時の兵庫県知事貝原俊民氏が、関東大震災の時の復興庁のような組織だけではなく、被災地が自主的につくる復興計画を、国の復興本部は全面的に財政的および行政的に支援するようにしてほしいと要請した。その点東日本大震災は、広範囲な地域にまたがり、被災の程度も、地域毎に全く異なった様相を呈することから、本来なら、東日本大震災では余計被災地独自の要請を生かせる組織をと要請しなければならない。しかし、事態がこのようになると阪神・淡路大震災のときとは、全く異なった対応もやむをえないことになる。阪神・淡路大震災のときには、第一回阪神・淡路復興委員会が震災後約1ヶ月後の平成7年2月16日に開催され、翌8年2月の任務終了までに提言と意見を首相に提出し、それに基づいて兵庫県と神戸市と総理府の対策本部事務局を中心とする政府による「阪神・淡路復興協議会」が設置され、県・市ともそれに基づいて直ちに復興事業を進めることになった。

その点、東日本大震災の場合も震災発生後約1ヶ月の4月14日東日本大震災復興構想会議は設置したが、阪神・淡路大震災のときと

は違って復興事業への着手は遅れ、そのあげく、復興庁が設置されることになったが、その発足は平成24年3月までに行われる予定である。第三次補正予算は、平成23年11月に成立し、やっと復旧・復興にどれ位の財政措置がとられるかの見当だけがつくようにはなっただけである。

大震災後、被災地では、少なくとも県レベルあるいは、比較的大きな市レベルでは、復興計画の策定なども行われているが、具体的な復興事業を進めるまでにはまだ至っていない。そういう状態で、平成23年11月29日には復興対策本部が、公共インフラについての「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」⁴⁾を発表した。これによって、海岸・河川・下水道・交通網・農地など公共インフラについて何年を目途にして復旧・復興を図るかの行程は示された。しかし、この工程は夫々被災地の当該関係者との打ち合わせや合意形成を経て発表されているものではない。しかも、今回の復興は、阪神・淡路のときとは違って、わが国のGDPに対する公的債務残高比率が世界最高となり、世界的な欧州のソブリン危機の展開に伴って国自身財政危機からの脱却を迫られている状況下で行われることになる。しかも多くの被災自治体の財政的負担能力は稀少である。したがって、福島県の場合のように、本来なら自治体が行う道路や堤防整備などのインフラ事業を国が代行するほか、産業用地の無償提供、税法上の優遇などの特別措置をとるとされた場合はともかく、被災地は、復興のためにきわめて多くの負担を覚悟しなければならない。しかしだからといって、過度の地方債発行も出来ない。したがって、一部でいわれているように財政負担標準化の観点からPFI (Private Finance Incentive)、すなわち、民間の経営力、技術力、資本力を利用したインフラ整備を行うことにならざる

をえないかもしれない。⁵⁾ もしそうだとしたら、復興の事実上の主体となるのは被災者の総意を反映する被災自治体とは異なる形となる。阪神・淡路大震災の場合でも、県や市の実施する復興施策が独りよがりにならないために「被災者支援会議」⁶⁾ が設けられて、色々な復興施策に対する被災者の批判や苦情を聞く制度が設けられた。それは被災者の立場からのいわゆる復興計画に対するチェック機能をもつものとなった。

また、被災者自身の協力による生活復興努力を推進することを念じて、阪神・淡路大震災の場合には、復興基金からの支援で、「生活復興県民ネット」⁷⁾ も創設し、そうした組織的活動を助成してきた。東日本大震災からの復旧・復興を推進するためには、復興庁の設立にみられるように、上述した色々な理由から復興主体としての被災者自身の関与の仕方に阪神・淡路大震災のときとは異なった形が生まれ、ある種のギャップが生じるようになる可能性もある。もしそうなれば、そのギャップを埋めるために独特な工夫が不可欠となるであろう。

2. 生活基盤の復旧に於ける家業型産業復興の困難さの問題

空前の大震災にも拘わらず、政府・被災自治体の努力に加えて、何よりも全国的な行政体や電力・ガスなどのような全国的な同業種企業およびボランティアと外国からの支援等もあって、電力・ガス・道路などのほかコンビニ店舗数の復旧は早く、被災した岩手・宮城・福島とも、大震災後5ヶ月でほぼ完全に復旧した。被災医療施設である病院や診療所でも、同じ期間に岩手ではそれぞれ100%、92%に、宮城でも92.1%と84.7%と回復し、福島の65.9%と69.6%が少し低い、ほぼ復旧

に近づいていることは注目される。ただ、交通手段では、鉄道復旧度が岩手では48.3%、宮城でも67.0%、福島では47.2%と低水準のままであり、瓦礫撤去率が、福島38.7%、宮城47.6%、岩手71.3%に止まっているのは、やはり問題を残したままであるといわねばならない⁷⁾。なお、夫々の県の市町村別にこうした生活基盤の復旧状況をみると、かなり大きな差が生じていることにも注目しておかねばならない。

上述の生活基盤だけでなく、被災地の人達の活動状況まで指数的に把握しようとしているNIRAの次の研究はきわめて有意味である。青果物卸売市場取引量、有効求人倍率、診療報酬支払額、水揚量、鉱工業生産指数、大口電力使用量、大型小売店販売等々から被災地の人達の活動指数を計上しようとする研究がそれである⁸⁾。もしこれらの指標のほかに、所得とか消費支出とかの動向まで把握できるようになれば、より充実した形で、大震災からの復旧状況を把握できることになるが、残念ながらそこまでの統計的把握は出来ていない。しかし、この研究は、それを充実することによって、今後の災害復旧の動向把握にも役立つであろう。

ところで、東日本大震災からの経済的復旧・復興で、阪神・淡路大震災のときと大きく異なっているものに、この地域の住民生活水準とその生活構造に重大な影響を与える産業構造の違いがある。ちなみに、被害の大きい三県の産業別の就業者割合をみると、表の通りで、全国平均に比べると岩手や福島で農業就業者の比率が3倍と2倍強、漁業就業者比率も岩手と宮城で際立って大きいことが判る。その点直下型大震災を被った神戸市の就業者比率では、農業や漁業のそれぞれ0.7%と0.04%で全国平均のそれより遙かに低く、製造業と卸・小売業とが、それぞれ13.0%およ

表 被災の大きい3県の産業別就業者比率（平成17年）

	農業	漁業	製造業	卸・小売業	医療・福祉	その他	計
岩手県	13.6	1.1	15.9	16.4	9.2	43.8	100
宮城県	5.2	0.9	13.4	20.3	8.1	52.1	100
福島県	8.9	0.3	20.4	16.3	8.2	45.9	100
全 国	4.4	0.3	25.9	18.0	8.6	42.8	100
神戸市	0.7	0.04	13.0	20.6	10.0	55.7	100

（注）総務省「平成17年国勢調査」より作成

び20.6%、となって上述三県とは全く異なっている。その意味では、「東日本大震災復興構想会議」が、「復興への提言－悲惨のなかの希望－」（平成23年6月25日）において製造業の他に、とくに東北地方における農・林業と水産業の重要性とに着目し、その復興のための方策について述べているのは当然のことである。

もっともわれわれが、ここで、とくに農業と漁業という二つの産業に注目する理由は、阪神・淡路大震災が大都市直下の大地震であり、被災者の圧倒的多数が、企業その他の被雇用者であったのに対して、東日本大震災の特色の一つは、岩手県・宮城県の一部が象徴的であるように、小規模な市町村の多いリアス式海岸地域に甚大な津波被害を生み出すものになり、家業形態の多い漁業や農業（ちなみに漁業は7割、農業は約9割と全国でも雇用の形ではなく、家業形態が多い業種である）を直撃した点に見出せるからである。しかも先述の工程表によっても、農地等の復旧については、用排水施設の整備の確保、ヘドロ除去、除塩等、これから概ね三年はかかるといわれている。しかし、この中には福島県の原子力発電所事故の警戒区域の農地面積や原子力災害のために区分不可能な農地面積（復興対策本部によると双方合わせて約4,790haといわれる）は含まれておらず、福島県の当該地域の農家は、より長期に亘って農業活動を放棄せざるをえない。なるほど、既に除塩

を行った約1,290haとヘドロ等の薄く堆積している農地等の約6,310haについては平成24年度から営農可能だといわれている。しかし除塩等の終了した地域でも、区画整理のための調整が多いことなどを考えると、営農活動を本格的に開始するには、更に時間を要するところも多い。

しかも、営農活動を始めるには、これ以上にまた難しい問題が累積している。その一つは、TPP問題とは独立に、国際競争の中で従来から問題になっていた日本農業とくに米作コストの引き下げのための農地集約化を計ろうとすると、地域農民だけでなく、多くの合意形成を図らねばならないこともあって相当の時間を必要とする。さらに、従来から、営農者の高齢化と後継者不足の問題もあって、その難問題を解決するための農業経営のあり方を根本的に改革することが不可欠とされるようになっていた。いうまでもなく、これは農業の復興は、たんなる復旧ではなしとげることが出来ず、新しい農業の創造的復興を実行できるようにしなければいけないことを示している。もっとも、一口に農業といっても、三県とも農業産出額のうち、米作の比率は高い（岩手県24.9%、宮城県44.5%、福島38.7%）が、しかし、岩手の場合は、養鶏が農業産出額の26.4%と米作よりも高い比率を占め、宮城の場合は、米に次いで野菜14.3%、鶏10.9%、肉用牛10.5%、また福島は野菜22.3%、鶏6.7%といった具合で、その構造には顕著な

差があり、農業の創造的復興の内容は地域的に異なったものとして工夫しなければならない。

同じように、家業形態で、高齢化と後継者不足問題に悩み乍ら生産額の減少に直面しているものに漁業がある。被災三県の米・野菜等および畜産生産額の全国比、12.7%、5.0%および9.3%に比べて、養殖業を含めた漁業生産額の全国比は、16.5%と農業よりも大きな比重を占め、漁業が被災地でも主要産業であったことを示している。この漁業経営のなかには、小規模な家業として行われてきたものも多い。しかも漁業者は船を失っただけでなく、魚港および養殖施設などに甚大な被害を受けた。工程表によると、魚港・漁場および養殖場などの復旧・復興もやはり四年後の平成27年中が目途とされているから大変である。わが国の漁業は、この近年生産額が逡減しており、その中で今回の大震災に遭遇したのである。従って、ここでも単なる復旧ではなく、復興のための創造的な施策が要請される。

おまけに、漁業復興は、関満博教授が現場密着で見事に説明されているように、水産加工業の復興なしには不可能な面も持っている。同教授によると、1980年代以降、冷蔵・冷凍技術の発達と生活環境の変化による外食産業の普及、冷凍品の普及もあって、水産加工業の可能性が広がった。その結果、季節性の強かった魚介類は冷凍保存され、加工度も高くなった。おまけに、養殖技術も高度化し、サケの孵化、アワビの種苗なども拡がり、それが小さな入り江の半農半漁の集落でも、そうした養殖技術を導入することにより、より付加価値の高い魚介類、海藻類の生産に従事できるようになり、養殖専業の集落さえも生まれることになったといわれる⁹⁾。

こうした状況を考えると、朝日新聞社の「ニッポン前へ委員会」が、東日本漁業の復興

のために、漁業の第6次産業化、すなわち、魚介類の加工（第2次産業）と流通（第3次産業）との一体化を訴え、そのためのマーケティングに関する情報も、資金力もある加工・流通業者が協力して共同事業体をつくるべしとしているのは正当な提案であると言えよう¹⁰⁾。今回の東日本大震災のきびしい被災状況を実際に見、そこに身を置く立場で考えると、どうしても政府やそれを期待する地方自治体の支援の遅れや不十分さなどを受身的に考えて批判的というか、悲観的に受けとめがちになる。

ところが、先述の関教授は、現場で色々な漁業者や農協の職員や水産加工業の人々と対話を重ねながら、それとは全く異なった視点を提供している。それは、被災した漁業者や水産加工業者の人達が抱えている希望と彼らが見出そうとしている新しい価値のことがそれである。関教授は、ある水産加工の経営者が遠い目をして「これまで海のおかげで豊かになった。これからは海と共に生きていく」という言葉を紹介し、実際に伝統的な小規模漁協が自立のために立ち上がっている姿や、ネット通販から新たな価値を創造しようとしている人達などのほか、加工業から漁船漁業までの総合産業化に立ち上がった人等々いくつかのケースを紹介している。

東日本大震災復興会議は、例えば、農業について、(イ) 農業の第6次産業化やブランド化、先端技術の導入などによる雇用の確保と所得の向上、(ロ) 土地利用計画の見直しや大区画化を通じた生産コストの縮減、(ハ) 農業・農村の魅力を活かしたグリーンツーリズム、バイオマスエネルギー等による新たな収入減の確保を図る戦略などを呼びかけている。しかし、われわれが先にとりあげた東日本の「ものいわぬ被災者」の皆さんは、実はすべての受け身ではない。先述の朝日新聞社の「ニッ

ポン前へ委員会」の提案では、農業でも漁業でも後継者不足の最大の原因は、いまの産業のままでは十分な収入がないからであるとして、まず両産業に従事するだけで食べていけるようにしなければいけないとし、かれらもまた両産業の第6次産業化をはじめ諸制度の改革を呼びかけている。しかし、所得だけでなくそこで働く人々が、自らの足で立ち上がろうとするのではないかぎり、新しい事業の創造もないし、既存産業の再生もない。復旧・復興をなしとげるのは誰よりも被災者の人たちである。関教授は、阪神・淡路大震災のときにも、実に何十回も神戸にきて、大打撃を受けたケミカル・シューズ産業をはじめ中小企業の復興を支援した。その彼が、三陸の漁業者や水産加工者たちの新しい歩みを取りあげているのは示唆的である。

私はかつて、さきにふれたエッセイの中で津波で奥さんを失った陸前高田の戸羽太市長の言葉を紹介したことがある。「もし自分が陸前高田の被災者で、家計を支える家族を失い、家を流されたら——。そう考えれば、被災者がどのような問題を抱えていて、国や県がまず何をすべきか、意見は一致させられると信じている」というのがそれである。国難ともいわれるような東日本大震災の復興推進にあたって、国はもちろん、被災者はもちろんすべての人達が、被災者の気持ちになって共に歩みはじめなければならない。

むすびにかえて

阪神・淡路大震災のときは、私たちは復興のために生ずると予想された被災地の負債を回避するための特別の措置や経済復興を加速するためのエンタープライズ・ゾーンの設定などを訴えたが、それをいくら力説しても当時は認められなかった。一国二制度は許され

ないという論理であった。特区制度は、その後、基地問題解決の特別の手法としてはじめて沖縄で認められ、さらにバブル崩壊後の長期に亘るデフレ克服のために小泉政権下で構造改革特区の名の下に認められるようになった。この度の東日本大震災は最初に述べたように空前絶後で日本を画期するといつてよい大災害であり、その復興のためには単なる従来手法の復興政策では駄目だと受けとめられた。そこで、世界的な不況対策とも関連して東日本大震災からの復興には、総合特区制度が利用されるようになった。従来の構造改革特区は、公共事業や工場措置などを基本とする伝統的な地域開発型の政策が機能しがたくなった状況に対応して、規制緩和を中心にしてその打開を図ろうとするものであった。ところが、今回の総合特区では、税制、財政、金融等を組み合わせた包括的な措置がとられようとしている。従来の構造改革特区では、また国主導で緩和可能な規制のリストが作成され、地方はその中から選択するだけであった。ところが、今回の総合特区では、地域の主導性が強化され、地域の実状と問題解決に適合すると思われる特例措置がとられることになっている。これは、東日本大震災のような被災状況が大きく異なった広域災害の場合にはとくに有意義な制度になりうる。特区運営とその効果についてはまだ色々な問題が残っている。しかし、先述したように、東日本大震災の被災者は、「ものいわぬ被災者」から新しい価値と希望をつくりだそうとする被災者に徐々に変わりつつある。われわれは、被災地の皆さんが、多くの困難が横たわってはいいるが、この総合特区を自らのものにして力強く復興され、バブル崩壊後永く低迷が続いている日本経済再生の新しい契機をつくられることを念じてやまない。

- 1) 私は、まず阪神・淡路大震災の直後、県内の大学教員・文化人などの協力と、神戸新聞社の支援で、「ひょうご創生研究会」を組織して、震災復興の道を探求した。また、兵庫県の貝原俊民知事が組織された「都市再生戦略策定懇話会」の座長として、兵庫県復興の基本構想の作成に当たった。そのあと、兵庫県と神戸市の二つの震災復興基本計画検討委員会の委員長、兵庫県の行った「国際検証」と「復興10年総括検証」の座長を勤め、今日でも兵庫県の「阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会」の顧問などで関係してきた。なお、このフォローアップ委員会も当研究所とともに、東日本大震災の復興について夫々さきに提言をしていることも付記しておく。
- 2) 拙稿「東日本大震災と『ものいわぬ被災者』」(『階段』, 2011年11月, No.38, 78-82頁)
- 3) 大牟羅良『ものいわぬ農民』(岩波新書, 昭和33年)
- 4) 東日本大震災復興対策本部『各省庁の事業計画と工程表のとりまとめ』(平成23年11月29日)
- 5) 中村研二・寺崎友芳『東日本大震災復興への地域戦略』(エネルギーフォーラム新書, 2011年10月)
- 6) および7)については、(財)阪神・淡路大震災記念協会編『翔べフェニックスー創造的復興への群像ー』(平成17年を参照。なお、6)の支援者会議は、その議長となった小西康生氏と私が共同して提案したものであり、7)の県民ネットでは、私が代表をつとめた。
- 8) NIRA『東日本大震災復旧・復興インデックス』(NIRA 研究報告書, 2011年9月)
- 9) 関満博「震災・津波からの三陸水産業の復興と新たな可能性ー岩手県釜石ー大船戸の展開ー」(「商工金融」2011年10月号)なお、関教授は『復興と希望の経済学ー東日本大震災が問いかけるもの』(日本評論社『経済セミナー増刊』, 2011年9月号, でも、「被災中小企業の階級型と復興の課題」と題する注目すべき論文を發表している)。なお、関教授は、ごく最近『東日本大震災と地域産業復興 I: 2011.3.11~10.1 人びとの「現場」から』(新評論, 平成23年12月)を發刊、その中では足で歩いて考えた復興問題が分析されている。なお、漁業については勝川俊雄『日本の魚は大丈夫かー漁業は三陸から生まれ変わる』(NHK 出版新書, 平成23年9月)も参照した。
- 10) 「ニッポン前へ委員会提言」(平成23年12月2日, 朝日新聞)

被災地経済の再生と新たな発展

— 社会イノベーションの加速を —

兵庫県立大学政策科学研究所長・教授 加藤 恵 正

0. 被災地経済の現在¹⁾

2011年10月、政府は東日本大震災の本格復興を盛り込んだ第3次補正予算案を公表した。「東日本大震災復興交付金」1兆5千億円は防災集団移転や土地区画整理などの国の補助事業に適用されるが、事業間流用、翌年への繰り越しなどの活用上の柔軟性や地方負担を実質ゼロにするなど、これまでにはない措置を講じている。

厚生労働省の集計によると岩手県、宮城県、福島県の被災3県の雇用状況は、8月時点で有効求職者数は約15万人であった。有効求職者数は震災の翌月から15-16万人で推移しており、ここ2ヶ月若干の縮小が見られるものの改善の兆しはない。震災後に失業手当を受給するために離職票・休業票を受け取った件数は、3県合計で約17万件（前年比1.7倍）となった。失業手当の受給延長措置もあり、被災地では雇用に関しては調整的状況が見られるところもあるが、中長期的に需要不足、ミスマッチへの懸念は大きい。実際、阪神・淡路大震災の7年後、神戸市内の被災200世帯に新聞社が暮らしぶりの調査を実施した際、ほぼ3分の1の世帯が失業を経験し、17%は調

査時点で失業中であるという結果であった。調査は共同通信社が実施したもので、2001年12月に神戸市内の復興住宅と再建マンションから無作為抽出された200世帯が対象であった。この調査では、将来の生活について、全体の80%以上が「不安あり」と回答している。被災直後の「調整経済」を経て地域市場が回復・再生する段階において、失業の問題は継続的な課題として被災者は直面していたのである²⁾。

本稿の目的は、発災後1年弱経過した状況下において、中長期的視点から被災地経済再生のための復興策実施について、阪神・淡路大震災での経験をも踏まえつつ論じようとするものである。阪神・淡路大震災からの復興過程を東日本大震災の復興過程と時系列で対応させた齊藤の分析は、被災の状況が大きく異なるにも関わらずその経済復興の過程がきわめて近似していることを明らかにしている³⁾。被災地域は広大で、地域の社会・経済復興課題も多様である。既に各被災県独自の復興計画も公表され、基礎自治体の計画が明らかになってきている。復興の過程で顕在化する多様で変化する多くの課題に対し、画一的な制度・仕組みの適用には限界がある。復

興のための制度適用を柔軟に行い、新たな制度・仕組みを機動的に構築していくことは不可避であろう。ここでは、こうした制度・仕組みの革新を社会イノベーションと位置づけて議論を進めることにしたい。

1. 被災地復興の視点

本稿における東日本地域復興の視点は、復興を加速するための制度・仕組みの運用と構築に関わっている。既存制度の活用は機動的な復旧・復興を実現するうえで基本であるが、未曾有の被災と広大な被災地内部における多様性、復旧・復興速度のばらつきを考えると、平時における画一的適用を排し、地域の実情に即した柔軟な適用が必須である。さらに、既存の制度・仕組みをこえて、地域再生加速のための大胆な制度を構築することも不可避である。日本経済自体が行き詰まった状況下での復興である。既得権益やしがらみから脱し、新たな経済システムを構築することによ

て、閉塞状況の突破口を開くことから、被災地経済再生の展望を見出すことが可能となる。

本稿では、まず被災地における市場経済の早期の回復を促す方途について言及する。緊急の復旧から中・長期的視点への移行である。緊急時におけるボランティアやNPOによる贈与型経済は、大きな力を発揮したが、被災地経済の本格復興には市場の再生・創出を急がなければならない。復興に関わる施策を、現時点で稼働できる地域の人や企業・産業に集中することによって、その波及は効率的かつ効果的であることが実証されている。その際、これまでの制度・仕組みの適用が中心となるが、その運用の柔軟さが必要となる。第二のポイントとして、中長期的観点から、復興過程における地域経済の構造転換による新たな市場創造のための論点を提示する（下図）。第一に指摘しておかなければならないのは、柔軟できめ細かな雇用・就業の仕組みを構築することである。社会的企業/NPOなど台頭する機動的組織・グループと政府・自治体と

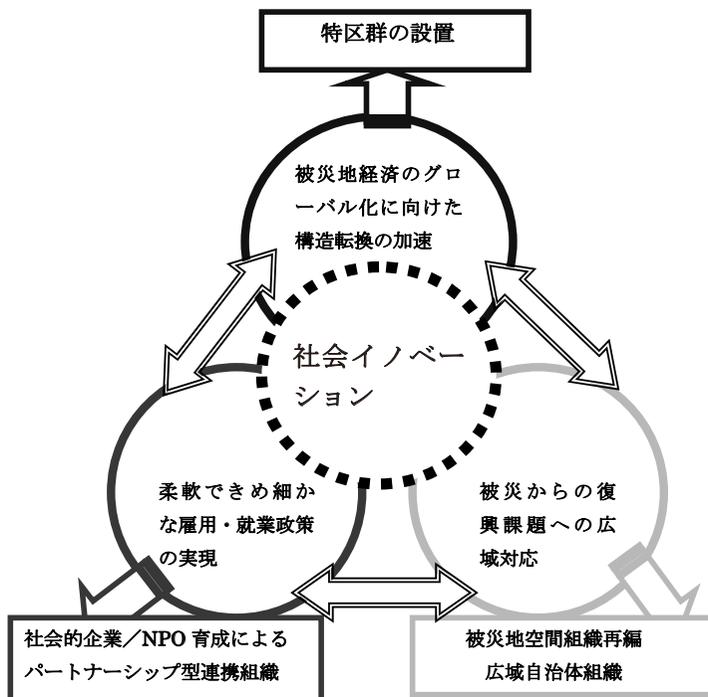


図 東日本大震災からの復興の構図

のパートナーシップがその骨格となる。台頭する新たな主体（NPO，社会的企業，市民活動など）活躍の場提供に向けた仕組み再編である。第二は，企業・産業のグローバル化を促す仕組みの検討である。大きなダメージを負った被災地経済を再生するためには，産業構造の高度化は不可避と言わなければならない。第三に，今回の被災の広域性を鑑み，きめ細かく多様な地域への対応を行うと同時に，広域的視点から被災地全体の復興と競争力強化を目指していく必要がある。被災地復興のため広域的視点からの戦略的な都市・地域システム再編である。これら3つのポイントは，いずれも現行の制度・仕組みを前提とする限りスムーズに機能するとは考えられない。制度・仕組みの柔軟な適用と同時に地域の再生・創造を支える新たなシステムを必要としている。陳腐化した制度の抜本見直しと再構築に向けた議論が必要である。本稿では，かかる社会イノベーションのいわば実践の場として機能させなければならない「特区」にも着目し，その展開についてポイントを整理しておくことにしたい。

2. 慈善・贈与経済，調整経済から市場の再生へ

阪神・淡路大震災において，災害復旧時に大きな役割を果たした緊急支援やボランティアの活動（震災後1年間で神戸市において延べ130万人）が被災地を支えたことは今も印象深く記憶に残っている。こうした「慈善・贈与経済」は，被災地の自律化への歩みの中で大変重要な役割を果たしているが，これと同時に「市場」の顕在化を加速的に促すことが重要である。巨大災害からの都市産業・経済の復興には，慈善・贈与経済だけでは限界がある。被災した都市産業や経済の行方につ

いて，市場のなかで市民・企業が「選択」できる仕組みをつくる必要がある⁴⁾。

慈善・贈与経済から市場経済への移行過程において，永松は取引費用の低下と被災者ニーズの多様化を背景に，2つのタイプの経済が混在する「調整経済」が発生すると指摘する⁵⁾。もっとも，今回のようにきわめて広域的な被災地の多様な状況を，現在の状況を一括してこうしたタイプに分類することは困難と言わざるをえないが，いずれにしても市場経済の回復を急ぐ手立てが不可避である。この時，地域で稼動しうる経済資源（残存経済資源）の重要性を永松は指摘する。確かに，地域経済はその歴史的な経緯で稠密に連関構造が形成されてきている。こうした関係性を維持・活用することが，地域乗数効果を刺激し，被災した地域経済を再生するもっとも効率的なアプローチであることは言うまでもない。柔軟な制度適用による被災地経済再生の加速は，現時点でもなお最優先課題と言わなければならない。

たとえば，緊急時における仮設型まちづくりによる残存資源確保といったことも重要である。この点で，仮設工場・仮設事業所の建設促進は，制度的制約を当面回避ないし最小化することによって被災地産業再生の契機となる可能性を有していた。阪神・淡路大震災では，超法規的措置として設置された仮設工場であったが，発災後，2ヶ月を経ずして建設された。一方，東日本大震災では，中小企業基盤整備公団によって「市町村で準備いただいた土地に…（中略）…建設を行っています。完成した仮設施設は，市町村に無償で一括貸与し，被災された中小企業者等に無償で貸与していただきます。また，仮設施設は，原則として1年以内に市町村に無償で譲渡します。」（同公団 HP）として整備が進められた。ただ，地形上の制約から建設地の確保が

困難なことなどが影響したこともあり、その進捗は遅く本来残存経済活動の緊急維持措置としての機能を担っていた仮設工場等の建設は遅れた。自治体からの土地提供という制約も大きかったと思われる。仮設という一時使用の施設ということで、被災した事業者自身の土地にも建設可能な措置をとるなど、人的・物的な残存経済資源が流出・消滅を防ぐことが優先されなければならない⁶⁾。

また、まちの「一体的再生」加速のために、柔軟な制度の適用による「縦割り」の非効率排除も重要である。今回の震災で、漁業・漁港・水産加工業が一体として地域経済を支えていたことが再認識されたが、その復興においては施策群が必ずしも一体化した形になっていない。特区の仕組みでの提案もあろうが、地盤沈下した水産加工場の修復、工場の再建、漁業の再生を、国土交通省、農林水産省、経済産業省が個別に行うのではなく、一体的にスピードを加速して行う必要がある⁷⁾。また、防災集団移転促進事業には、事業所が含まれていない。コミュニティ全体での移転ということであれば、経済活動を行っていた事業所もコミュニティの一員として入っていなければならない。

3. 長期的視点からの雇用・就業政策

現在、被災地の雇用・就業問題は、雇用保険等によって緊急的状況を一時的に回避しているが、事業所再建の遅れ等が深刻化すれば、今後より厳しい状況が顕在化すると考えてよいだろう。以下、長期的視点からの被災地の雇用・就業課題について論点を整理する。

被災地での雇用・就業課題で重要なことは、復興の推移のなかで雇用と教育を組み合わせたパッケージ・プログラムを提供することである。仕事を失った被災者の生活は、短期的に

は雇用保険の受給継続等によって維持されている。しかし、中長期的には、被災者の多くが自分のまちで就業を希望していることもあり、当面は瓦礫処理などで就業の場を確保しつつ、展望のある仕事の「質」を確保することが必要である。「政府の第3次補正予算によって、今後の雇用創出は60万人程度と見込まれているが、公共事業が中心のため大半の雇用は建設業となりそう（内閣府）」（日経新聞電子版2011・10・28）との報道もある。地域産業の展望は復興計画の中に明示されることになろうが、復興建設需要に依存し続けるのではなく地域の産業再生・新規産業創出と連動した教育・就業プログラムを同時に動かしていくことが必要である。地域の復興が、被災し失業した人々の新たな仕事への過程になるプロセスのマネジメントこそが求められる。

このたびの極めて深刻な被災状況を勘案すると、住み慣れた場所を離れて仕事を探すという選択肢も準備しておく必要がある。とりわけ、若年層に被災地外で将来性ややりがいのある「仕事」情報を提供していくことは重要である。地元での就業継続が望ましいが、実際には巨大災害によって地域経済の「姿」は大きく変貌してしまっている。重要なことは、被災し失業に追い込まれた人々が、展望ある「仕事」を確保できることだ。新天地での仕事への挑戦を後押しすることは、地域経済の再生と一見矛盾するようだが決してそうではない。可能性のある若い人たちに挑戦の機会を提供していくことは、将来、こうした人たちが再び故郷に帰ってきて地域を支える原動力ともなる。その意味で、被災地の外に仕事の可能性を見出す人には、地域の復興の状況など、きめ細かく故郷の状況を共有してもらおうといった仕組みは欠かせないだろう。こうした被災地外への移動希望者には、移動費用負担、地元復興状況過程の雇用情勢情報

提供など、施策のパッケージ化を行うことも考えてよい。被災後1年を経過しつつある現在、雇用も中長期的視点からのプログラムが必要である。このような被災者に必要な支援の総合性という点で、政府厚生労働省の縦割り型施策による従来型の仕組みには限界がある。

新たな主体の参画と広域的視点の確立による被災者が選択できる「働き方」の提案が必要である。そのためには、きめ細かな配慮と専門知識を有した社会的企業の役割は大きい。社会的企業／NPOによる個別被災者の状況に応じたきめ細かな対応は不可欠で、たとえば行政とパートナーシップを構築することで機動性を確保し復興を加速することも可能となる。こうした役割を担う社会的企業／NPOの育成・支援を政府は強く推し進めるべきだろう。

さらに、被災者が「選択」できる環境整備を行うことも喫緊の課題である。具体的には、被災地基幹都市（仙台市など）への被災者の移転加速の可能性は高く、こうした都市での多様な教育・就業支援プログラムの準備が必要である。国内外主要都市における雇用・就業情報に加え仕事関連生活情報、特に中小企業等のきめ細かな情報提供を行うことも支援プログラムとして必要と思われる。

4. 被災地復興加速・競争力強化のための大胆な空間構造再編成を

東日本大震災における復興を考える上で、阪神・淡路大震災と大きく異なる点のひとつは、被災地がきわめて広域的である点だ。被災後から各県レベルの復興計画、さらには被災基礎自治体の計画も作成されつつある。

一方、2011年11月1日、東日本大震災復興に向けた「復興庁」の設置法案が閣議決定さ

れた。震災発生から1年となる2012年3月までの設置を目指しているという。復興相が統括し、復興交付金の配分、復興特区認定・判断、他省庁への勧告権限などを有することになる。被災地全体にたいし機動力のある復興を進める司令塔ともいべきこうした組織の設置は、これまでの大規模災害では見られなかった画期的な復興施策といべきだ。しかし、発災から実に1年もの時間をなぜかける必要があったのかについては疑問が残る。被災地経済・雇用は時間の推移の中で、遺失する累積経済量は増大を続けている。復興庁の仕事に期待したいところだ。その際、同庁が復興を加速するための権限や資金、地域・地区を実際に統合的にマネジメントするための縦割り排除の仕組みなど、現時点では未知数な部分を早急に被災地に明示していくことが必要である。

産業構造の再編・転換を含む中長期的視点からの都市・地域経済再生を計画していくうえで、既存産業再編や新たな産業導入に向けた広域的視点から被災地の経済競争力強化のためのインフラ整備を行うことは不可避となる。補助金等に依存する自治体ごとの画一的施策ではなく、被災地全体を地域産業の活性化や新規産業立地加速といった視点から、統合的かつ戦略的にマネジメントする仕組みが必要である。災害からの復興において、経済空間と行政空間の不一致を鑑み、広域行政のなかに解決の方途を見出すことはその効率性からみて必須といってよい。

こうした広域行政への動きは、既に日本でも顕在化しつつある。2010年12月、関西広域連合が関西2府5県によってスタートした。府県をまたぐ広域連合は、全国初の取り組みであるが、東日本大震災支援やその後の自然災害にも連合として支援を実施するなど、活動は本格化している。産業・経済領域におい

ては、関西経済ビジョンが策定された。世界的に見ても、広域圏域（R. フロリダはメガ・リージョンの存在を明らかにしている）をベースに、加速するグローバル化が地球規模での空間構造の再編成を促している。ここでのポイントは、広域圏ごとにその「競争力」の所在が異なる点である。広域圏内における地域資源の多様性を基盤に、有機的な「結びつき」（集積、クラスター）のあり方にその競争力の源泉がある。クラスターのマネジメント力が問われているとあって過言ではない⁸⁾。

われわれは、従来のシンプルな都市間競争の時代から広域圏を核としたグローバルな視点からの内外連携・協力を含む新たな競争力のありかたに焦点をあてていく必要があるのだろう。被災地東日本において実効力のある広域圏を設定し、復興の過程でグローバルな競争力形成を被災地のイニシアチブで構想していくことが求められる。復興庁の役割はここにある。

5. 本格復興に向けて：社会イノベーションの加速を

日本経済の凋落の原因は硬直化した社会経済制度を環境変化に呼応して柔軟にできなかったことにある。戸堂はこうした状況から「制度の大転換こそが日本経済のジリ貧を止める唯一の方法」と指摘する⁹⁾。東日本大震災からの復興は、その意味で、役割を終え硬直化した制度の見直しからスタートすべきだ。制度・仕組みの強い相互連関は、その更新・再構築を困難にしてきたが、特区はこうした関係性を局地的に転換する実験と位置づけてもよい。被災地特区は、経済再生の切り札であるとともに、日本経済発展に重要な手がかりを提供することになる。ここでは、現在、提案されている「特区」について、現況と課題

を整理しておく。

(1) 動き出した「特区」だが…

2011年10月、政府東日本大震災復興対策本部は復興対策として復興特別区域（特区）法案を決定し、その基本的な考え方を提示した。そこでは、まず地方自治体が計画を策定後、公営住宅の入居基準緩和などの規制・手続等の特例、都市計画のワンストップ処理、税制の優遇、国と地方の協議会設置、一括交付金などが盛り込まれた。たとえば、特区では沿岸部特区において本社が所在する場合に限り新設企業の法人税をゼロにしたり、土地利用規制緩和や民間企業の漁業参入なども検討されるという。

こうした特区提案は、被災地復興の議論を本格化した東日本大震災復興構想会議においても、早くから提案されていた。2011年5月に提示された同会議の意見中間整理の段階で、既に税制優遇や規制緩和を地域限定で進める「震災復興特区」が明記され、その後6月に発表された『復興への提言－悲惨のなかの希望－』においても、特区手法の採用を提案したという経緯からも、その期待は大きかった。

ただ、今回の政府による特区に関わる基本的な考え方は、これまでの制度や仕組みを若干緩和したり特例を設けるなどの措置を中心としており、既存のものを根本的に再点検し新たなシステムを提案する視点とは乖離しているかに見える¹⁰⁾。巨大災害からの復興は、その甚大な被害への即応とその後の自律過程への連鎖をマネジメントすることに尽きる。被災地において、従来の制度・仕組みとは異なる復興加速のためのシステムが不可避である。地域がそのイニシアチブによって自立的再生に向かうための選択が可能な規制や仕組みの柔軟さが求められる。

(2) 「特区」を機動するための「地域再生公社」設置を

政府の復興特区案は、東日本大震災で被害を受けた11道県合わせて222の自治体を対象としている。既存の行政界を踏襲した形だ。地域が自立的に復興・再生するうえで、既存の県や市をベースにすることが効率的なのかについては検討が必要だ。復興特区の意義が、既存の制約や規制にとらわれず地域のイニシアチブで自立的な再生の過程をデザインすることにあるとすれば、個別圏域において戦略的なエリア・マネジメントを可能とする場を大胆に提案することも検討すべきだ。成長や発展の核として可能性がある地区と大きなダメージを負った地区を一体とした圏域設定する個々の特区では、地域再生公社を早急に設立し、地域に根ざした復興へのプロセスを起動していくことが必要である。法案では、国と地方の協議会を設置すると明記されたが、この組織が復興を主導し、そのための権限・財源を保持するものにしていかなければならない。政府案では特区群全体の司令塔としての復興庁が予定されている。全体の統括組織が必要としても、現実には被災地は広域で多様である。その復興の進捗も地域・地区によって異なることが予想される。地域再生公社は、こうした課題への柔軟な対応にも必須といつてよい。

地域再生公社は、圏域の将来ビジョン策定とその実施主体となる。ビジョンで描かれた地域の実現に向けて、次世代地域産業育成への投資、そこでの「仕事」に必要な雇用・教育プログラムの開発・実施、そしてこれに呼応するインフラ整備などを所管することになる。そのために、土地など不動産を含む地域資源のマネジメントに関わる強い権限を保持しておくことが必要なのである¹¹⁾。また、こうした組織を創設する際、その存続期間をあ

らかじめ設定しておくことが必要である。

地域再生公社は地域のイニシアチブで運営されなければならない。「東日本大震災復興特別措置法案」（仮称）要綱案において、きめ細かい復興支援を行うための復興基金を設けることが提案されておりその実現が待たれる。一方、政府主導によるこうした仕組みは縦割りと画一性の罫から逃れることはできない。地域固有の課題に即応し制度を柔軟に運用すること、地元経済界との良好な関係を堅持・形成することは地域経済再生に不可欠の要素である。巨大災害を切り抜けた産業・企業に活力を注入し、地域内経済循環を高めることで効率的な地域再生を実現しなければならない。

(3) 産業復興・雇用創出を機動的に行うための複数の「グローバル産業再生・創造特区」群の整備－復興に向けた戦略的地域イノベーション・システムの構築を－

阪神・淡路大震災で被災地が提案した特区（エンタープライズ・ゾーン）は、税の減免措置と規制緩和を両輪としていた。東日本大震災からの復興は、減税・規制緩和を2本柱とする産業再生に焦点を置いた特区だけでは対応できない。税の減税・規制緩和といったソフト・ウェアは、都市計画と直接関わるまちづくりのハード・ウェアと連動していなければならないし、これらが相乗効果を創出するためには地域の実情にあわせ巧みに調整を行うヒューマン・ウェアがパッケージ化されたまちづくりを基軸とする統合型エリア・マネジメントの仕組みが必要である。

被災地の産業構造高度化に向けた新たな産業導入・ビジネス・クラスター形成のための包括支援策提示、復興の過程で新産業創造・技術開発が進化する構造を内包していることが重要であろう。さらに、グローバル化に呼

応した農業・漁業，環境，医療，介護・福祉産業，教育など高齢化社会における豊かな生活のためのビジネス・モデルを試みる必要がある。これまで規制によって護られ市場が十分に形成されていない領域である。

最後に，被災地全体で展開されるパッケージ政策群全体をマネジメントする機能が必要であることを指摘しておきたい。たとえば，スマート・シティは地域と連動した新しいタイプのイノベーションを企図している。被災地復興に向け，こうした仕組みを産官学が連携して，そのビジネス化をはかるといったことも，様々な既存規制をクリアしていくうえで実証実験型の地域ビジネス・モデルとして提案することができよう。パッケージ政策をクラスターとして編成し，復興のプロセスをマネジメントするのが，先に提案した地域再生公社なのである。

地球規模での経済競争が拡大するなかで，単なる税制優遇措置や補助金提供では，一過性の振興策になりかねない。クラスター形成，先端ビジネスへの投資の仕組みづくりといった施策は重要であるが，多様な主体が情報・知識を共有しイノベーションが産み出される仕組みのデザインを構築しなければならない。そのためには，インフラとなるコラボレーション文化の醸成・確立（とりわけ，こうした領域の主たるプレイヤーである政府・自治体，企業，大学），教育・研究間関係の効果的マネジメントといった，地域クラスターの良好な「質」を作り上げていくための視点を必要としている。地域資源の統合とそのマネジメントを戦略的に行うクラスター特区の提案である。役割を終えた慣習や既得権益を排し，地域のダイナミズムを刺激する特区の構築に期待したい。

- 1) 被災直後の中小企業の状況は，各地域の商工会がまとめている。2011年5月時点において，青森県，岩手県，宮城県，福島県の商工会が把握している会員企業13,708社（会員企業の約20%）の被災状況は，沿岸部の商工会では建物・家屋の全壊が約54%，半壊が約13%，一部損壊が29%であった。内陸部の商工会会員企業の全壊3%，半壊3%，一部損壊83%に比べると，津波での被害の大きさがうかがえる（沿岸部，内陸部とも被災状況が把握できた会員企業を集計）。中小企業庁『中小企業白書2011』32頁，2011年。
- 2) 財団法人・淡路大震災記念協会『阪神・淡路大震災復興誌 第7巻』411頁，2003年。
- 3) 齊藤成人氏講演「東日本大震災による日本経済及び関西経済への影響」大阪湾ベイエリア研修会，2011年8月23日。
- 4) 拙稿「震災復興における都市産業・経済政策－制度的側面からの検証と提案－」都市政策116号，3-49頁，2004年8月。
- 5) 永松伸吾『減災政策論入門－巨大リスクのガバナンスと市場経済－』114-124頁，弘文堂，2008年。
- 6) 拙稿「緊急ハード支援のための仮設工場」『仮設市場の建設・運営』（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会『災害対策全書2：応急対応』334-339頁，ぎょうせい，2011年。
- 7) こうした縦割り型支援の非効率性は，阪神・淡路大震災での経験でもある。拙稿（2004）11-12頁。
- 8) 拙稿「3.11後の地域政策：グローバル地域政策の時代へ」地理57巻1月号，古今書院，2012年。
- 9) 戸堂康之『日本経済の底力－臥龍が目覚めるとき－』中公新書，2011年。
- 10) 東日本大震災復興対策本部事務局「復興特別区域法案（仮称）の基本的な考え方」2011年10月7日。
- 11) 拙稿「復興特区の機能と役割」地方自治研修臨時増刊97号，106-114頁，2011年。

生活再建へのアプローチ

— 価値を生み出す復興にむけて —

関西大学社会学部教授 松原一郎

1. はじめに

東日本大震災の復興の立ち遅れが各界から指摘されて久しい。メディアもこぞって、政権政党の力量不足、財源の見通し難、中央と東北の協調のなさ、官僚の不活用さらには、東北人のつつましき・忍耐強さまでもスピード感のなさの理由にあげている。

これらは、いちいちもっともであろうが、東北全体を中・長期的に見すえたビジョンの設定がそもそもなされておらず、日本国における10年後の東北像ともいうべき、グランド・デザインが欠けているために、個々の市町の復興計画が寄せ木細工になっている。いわば、東北が、日本の中でどのような役割を将来演じ、そのなかでもとりわけ被災地の近未来の役どころが描かれていないことが問題である。

今、困っている市民や企業に手を差し伸べることは当然ではあるが、これほどの大災害からの真の復興には、長い年月を要することを考えれば、この行程がどこに向かうのかをいち早く想定することも同時に不可欠である。

筆者は、阪神・淡路大震災以来、その復興計画の策定、検証、評価、ならびに一般施策化にむけたフォローアップ計画などに主に兵

庫県政を通して17年間たずさわってきた。

自ら「創造的復興」を唱え、県の復興計画の前面にそれをすえた。単に震災前の状態に戻すのではなく、それ以上の価値を創造することが、復興の本義だと訴えたのである。より具体的に述べると、その社会の持つ社会経済・文化的な亀裂が大災害を期に顕在化し、さらに極大化する。復興とはその矛盾を克服することである。さらに、ジワジワと長期的傾向として予想される難局が、時間を早送りしたかのように瞬時にカストロフィーとして襲ってくる。大災害をこのような視点でとらえれば、復興とは、前者は〈過去の矛盾の精算〉のことであり、後者は〈将来問題の先取り解決〉と言い換えることができる。

このような価値を生み出すことで、「単に旧に復する」を超えた「創造的復興」となりうるのである。その意味で、復興のスピードが遅いだけではなく、「何のための復興」という価値や目的の議論が十分になされていなかったり、たとえ少なからずされていてもその成果が復興計画に反映されていない事例や現象を散見するゆえに、「東北再生」にむけて政治の不作為を憂うのである。

2. 地域経済の再生と雇用の確保

本稿では、生活復興と同義的に用いた生活再建をテーマに掲げるが、その前提となる地域経済と雇用について先に触れておきたい。

震災、津波により失われた雇用の回復が遅れたままである。この事実から生じる事態を山本恭逸は、「このままでは雇用保険の失業給付期間の短い若い世代から地域を離れることになる。今ここで政策判断を誤れば、被災地は一層高齢化し、過疎化に拍車をかけることになる」¹⁾と予想している。

そもそもこの地の水産加工業は被災前から疲弊しており、雇用調整助成金制度は、雇用継続にさしたる貢献をしなかったと山本は指摘したうえで、国としてどこまでやるか、そして何ができないかを示さぬままに公的部門からの支援の全体像の不在が致命的だったと言う²⁾。筆者は、「1. はじめに」で国の全体像の不在に警笛を鳴らしたが、山本の見解も同様だと言えよう。

それでは、〈過去の矛盾の精算〉と〈将来問題の先取り解決〉という点においては、どのような価値の創造を目指すのかを、地域経済・雇用の分野での山本のシナリオをもって提示しよう。

「批判を恐れずあえて大胆に結論づけると、被災前のどんぐりの背比べ状態に回復することが水産加工業にとっての復旧ではないと思う。今、求められているのは国内水産加工業の目指すべき方向性である。

第一の方向は、従来どおりのローカル市場指向である。第二の方向は、グローバルな競争力指向である。つまり、ローカル市場指向でいくのか、水産加工業の産業クラスターを目指すのかという選択でもある。」³⁾

筆者も現地視察とヒアリングを行った結果、山本と同様、第二のグローバル志向を目指すしかサバイバルはないと見、そのためにも企業の新規参入や地元の事業の協同化など、被災地にとってすんなりとは受け入れ難い提言もせざるを得ない。将来を見すえた地域経済

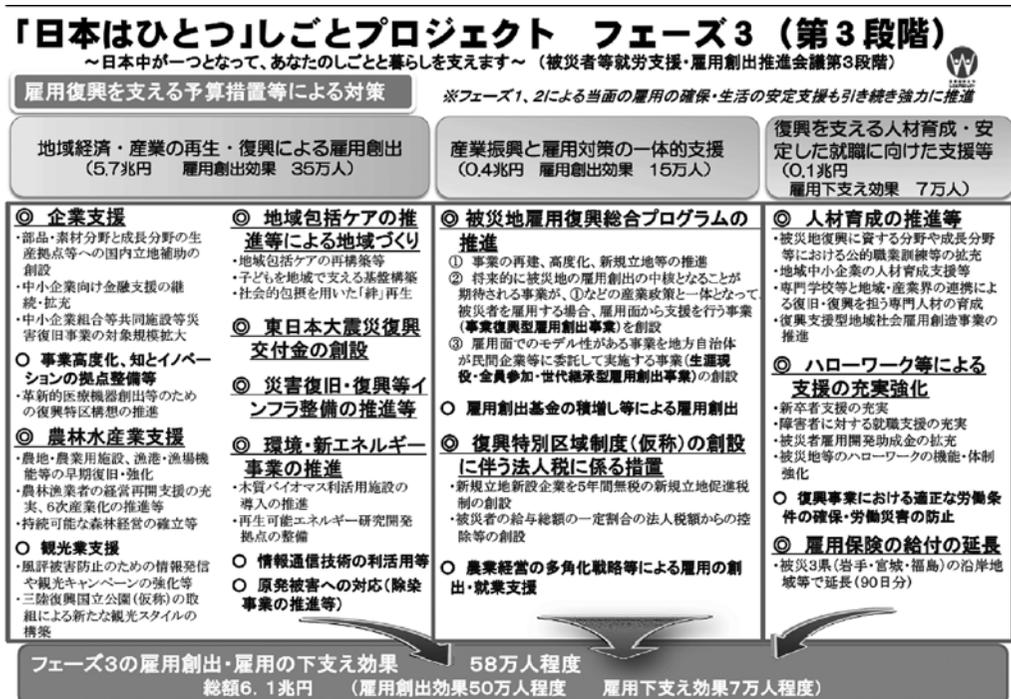


表1 「日本はひとつ」しごとプロジェクト フェーズ3 (第3段階)

のあり方と雇用の確保こそが、生活再建を担保すると考えるからである。

国は、総額6.1兆円をかけて被災者の就労支援および雇用創出に乗り出そうとしている。(表1参照)⁴⁾先述したように東北のグランド・デザインがないままに、応急措置的施策がモザイク状に列記されている感はぬぐえない。それでも、なお、被災者にとって実効性のある計画となることを切に望みたい。

3. 時期と支援者からとらえる 生活再建

災害救助法をはじめ災害対策基本法などにもとづいて展開されるわが国の復興対策であるが、その中に復興財源の4つの特徴がみられると豊田利久は指摘する⁵⁾。

- 1) 物的施設の整備・復旧が大きなウェイトを占め、個人の生活復興の視点が弱い。
- 2) 復興対策の基本的な実施主体は(特別な場合を除き)都道府県であり、国は補助金、交付金を通じて対応する形態になっている。
- 3) 実際の事業は各省庁別に行われる。
- 4) 被災者が数万世帯に及ぶような大規模災害に対する財源確保についての規定はない。

今回の大災害において、2)については、県の財源には明らかに限界があり、国に全面的に依存せざるを得ない。しかし4)に関して、国の責任は明示されていない。さらに3)のように各省庁間の調整という難問が存在する。タテ割りの復興策が地方におろされた時、自治体にとってはそれをこなすことが困難となる。それだけでなく、平成の大合併により基礎自治体は広域化し、その機能も分散していた。大きな被害を受けた宮城県気仙沼

市(一市二町が合併)、南三陸町(二町)、岩手県大船渡市(一市一町)をはじめ石巻市(一市六町)でも旧町やさらには集落ごとに産業や伝統が異なる。そんな中での効率性を求めているの合併であったが、広大な面積と少ない人口をかかえた多くの市町村は、一つのまとまりのある自治体を形成できないままに被災し、さらに今日、自治体機能が不全なままに復興事業にあたっているというのが現状である。

さて、当稿で問題となるのが1)である。従来の復興策で軽視される傾向にあった個人々の生活復興、生活再建こそが肝心であることは言うまでもない。

個人生活から見れば、災害とは、生命や健康、住まい、仕事、家族、財産、社会的つながりなどあらゆるものを一瞬にして喪失する惨事であり、生活復興とは、その一つ一つを可能な限り再獲得していくことに他ならない。

周知のとおり、国連では武力紛争後の平和構築や途上国の開発支援にあたって「人間の安全保障」という理念を掲げてきた。そして今日、この理念は災害の救援、復旧の際にも生かすという流れが生まれてきている。具体的には、女性・子ども・高齢者の持つ「恐怖」を喪失や欠乏に加えたいうえで、それから守ろうという考え方である。人間関係や地域生活を重視した復興が共同体の再生に結びつき、それが「人間の安全保障」に貢献することになるのである。生活復興には、個別支援とコミュニティ支援の両輪が不可欠と言えよう。

阪神・淡路大震災以降、このような生活復興支援を手がけた宝塚市社会福祉協議会事務局長・佐藤寿一は、時期に応じた公私の多様な支援者の参加と、地域を基礎にしたそれら支援の総合化が必要と述べている。

「...避難所から仮設住宅、仮設住宅から復興住宅、再建した自宅へと生活の拠点が移ることによっても、被災者の生活課題は変化

する。このように、時期によって変化する被災者のニーズに合わせて、医療・保健・福祉をはじめとした生活関連の幅広い分野にわたる支援者が、課題の解決にかかわる必要がある。こうした支援を行う支援者については、行政が主体となって、確保・派遣する体制を準備しておくことが求められる。

加えて、災害復旧、復興という緊急時には、既存の制度・サービスだけでは対応できない新たな生活課題が数多く出てくる。これらの課題を解決するためには、先駆性、即応性、柔軟性のあるボランティアやNPO、地域住民が主体となった支援や、民間の事業者の支援が果たす役割が重要となる。そこで、全国ネットワークを持つ社会福祉協議会のボランティアセンター等が中心となって、支援拠点となる災害ボランティアセンターを立ち上げ、インフォーマルな支援者の確保、調整を行うことが求められる。⁶⁾

佐藤は、復旧期と復興期と大きく二分したうえで、時期に応じた支援を訴え、想定される支援者と支援の中味の変化にも言及し、次のような表を掲げる。(表2)⁷⁾

復旧期において、被災の状況とその後の被災者の状態もたいへん多様であることから、一見同じ生活課題に見えることでも実は個々にあわせたきめ細かい対応が必要であり、そのためにも、ある程度の生活圏域ごとに総合相談窓口を必置すべきであろう。

生活課題が住宅や家財さらに収入の確保など生活維持の問題から、将来の不安といった精神的なものや、安否確認のための見守りや日常生活の手助けというような継続的な支援へと課題がシフトしていくのが復興期だと佐藤は位置づける。その際、制度・サービスにのっとったフォーマルな支援だけでは不十分であり、地域の社会関係の再構築という局面では、地域住民やボランティアなどのイン

フォーマルな取り組みが欠かせない。「地域でのインフォーマルな活動を活性化するためには、地域住民をエンパワメントし、コミュニケーションづくりを支援していく間接援助の専門職(コミュニティワーカー)のかかわりが重要」⁸⁾と彼は強調する。

4. 生活再建モデル

同じく阪神・淡路大震災後の生活再建から得られた知見を紹介しよう。この震災から5年後に、神戸市と学識経験者らが240名の市民を対象に「生活再建検証 草の根ワークショップ」を実施し、彼らにとっての震災復興を問うた結果、生活再建には7つの要素があることが抽出されたと立木茂雄は述べ、さらにまた5年を経た震災から10年後の同様のワークショップでは、あらたに2つの要素が追加されたという⁹⁾。

表3¹⁰⁾は、その要素を示し、それぞれの要素に対応する復興施策体系が整備されなければならないこと、そしてその具体的な施策内容が例示されている。

立木は、これらの実証的研究をとおして、2とおりの道筋が生活再建にはあることを確認している。

「ひとつは、『震災が起こる前と同じ幸せ』を取り戻すことだ。住まいの再建や、暮らし向きが向上することで、心身のストレスが低下し、震災で受けた被害や影響が緩和されることを意味する。

もうひとつは、『新しい幸せ』を見つけ出そうということだ。震災を体験したことを、前向きに評価した上で、前に進むということだ。二つ目の道筋を見出すためには、被災する前とは人生観や価値観が変化する必要がある。多くの人は、人とのつながりが、その変化の源になったと振り返っている。』¹¹⁾

表2 想定される支援者と支援の変化

		生活再建・復旧期	生活復興期
対応する生活課題		<ul style="list-style-type: none"> ○生命・健康維持 衛生と健康の維持管理 ○住居の確保 避難所から仮設住宅への生活移行 住宅の補修 ○家計・経済の回復 生計維持・就労支援 ○生活維持 食事, 家財道具の復旧, 確保 ○精神的支援 つながりづくり, 孤独死防止 	<ul style="list-style-type: none"> ○生活支援 ○複合化する生活課題 ○超高齢化 ○地域支援 つながりづくり, 支え合い
支援者	行政の担当	<ul style="list-style-type: none"> ○ライフライン 危機管理, 環境, 建設・土木 ○環境 ゴミ処理, 汚水処理, 衛生確保 ○福祉 生活保護, 高齢, 障害, 児童 ○健康・保健 ○住宅(建築) ○まちづくり ○住宅(建築) ○勤労対策 ○産業復興 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉 生活保護, 高齢, 障害, 児童 ○健康・保健 ○まちづくり ○勤労対策 ○産業復興
	関係機関・事業者等	<ul style="list-style-type: none"> ○病院・医院 医師, 看護師 ○保健所 保健師 精神保健福祉士(仮設巡回相談) ○社会福祉施設 ○保育施設 ○相談機関 地域包括支援センター 障害者自立支援事業 ソーシャルワーカー ○サービス事業者 居宅介護支援, 訪問介護 訪問看護, 通所介護 ○社協 コミュニティワーカー ボランティアコーディネーター 	<ul style="list-style-type: none"> ○保健所 保健師 精神保健福祉士 ○相談機関 地域包括支援センター 障害者自立支援事業 ソーシャルワーカー ○サービス事業者 居宅介護支援, 訪問介護 訪問看護, 通所介護 ○社協 コミュニティワーカー ボランティアコーディネーター
	住民・ボランティア	<ul style="list-style-type: none"> ○民生・児童委員 ○地域住民 自主防災会・消防団, 自治会 コミュニティ組織, PTA ○ボランティア 災害ボランティア 専門職ボランティア 各種ボランティア(地域内, 外) 仮設支援ボランティア 	<ul style="list-style-type: none"> ○民生・児童委員, 補導委員, 保護司 ○地域住民 自治会, コミュニティ組織 PTA, 老人クラブ ○ボランティア 専門職ボランティア 各種ボランティア(地域内, 外)
ネットワーク		仮設住宅や自治会を対象としたケース検討会	地域ケア会議・ネットワーク会議, 復興住宅を中心としたケース検討会
活動のフィールド		仮設住宅(ふれあいセンター) 被災住宅	復興住宅(コミュニティプラザ→ 高齢者自立支援ひろば) 被災地内全域

表3 生活再建7および9要素モデルに基づく生活復興施策体系モデル

生活再建7・9要素	復興施策体系	直接施策（例）	間接施策（例）
①すまい	住宅復興施策体系	仮設住宅・復興公営住宅提供等	利子減免・生活再建支援等
②つながり	コミュニティ復興施策体系	見回り、巡回、アウトリーチ、家族支援等	社会的サポートネットワーク形成を目的としたコミュニティ形成支援等
③まち	都市基盤復興施策体系 まちづくり支援施策体系	都市再建・再開発、社会基盤再建等まちづくり協議会の結成	規制緩和・強化、コンサル派遣等市民活動支援施策の充実
④そなえ	地域防災施策体系	公助、公助支援、自助支援等	「自助・共助・公助」理念の提言
⑤こころとからだ	保健・福祉・医療復興施策体系	ケア専門家のアウトリーチ、見守り体制構築等	社会的サポートネットワーク形成支援等
⑥景気・生業・暮らし向き	経済および家計復興施策体系	補助金・融資・税の減免・生活再建支援金等	規則緩和・強化、公共事業、技術支援、都市基盤整備、新産業創造等
⑦行政との関わり	地域自治に関する復興施策体系	権利としての市民参加の保証、責務としての協働と参画の位置づけ等	「公・共・私」型社会像の提言等
⑧人生観・価値観の変化	被災体験の意味づけを促進する施策体系	震災モニュメント形成、震災メモリアルイベント事業等	メモリアル・モニュメント形成支援事業等
⑨震災体験・教訓の発信	体験の継承・発信の施策体系	教訓の発信事業、災害文化の形成施策、体験の若い世代への語り継ぎ事業等	体験の発信・継承支援事業等

先述した国連の「人間の安全保障」と同様に、温かい人間関係から成る地域共同体の再生をも射程に、生活再建が構想されるべきことが明らかになったのである。

5. 生活再建における価値観

ここで再び、生活再建に臨む復興計画の策定や事業の実施にあたって基本となるべき価値について言及しておきたい¹²⁾。

その際、要援護者という概念を用いて、社会福祉学の知見¹³⁾を援用しつつ、生活復興の目指すところを述べてみたい。なぜ社会福祉学なのかというと、「自立」や「自立生活支援」がその領域における主要なテーマであり、言うまでもなく災害復興、とりわけ個々人の生活の復興においても同様に「自立」をゴールとしているからである。

この「自立」はしばしば「他の援助や支配を受けず、自分の力で身を立てること。ひとりだち¹⁴⁾と解釈され、自助とか自前、あるいは自己完結と同義に扱われる。

今日の社会福祉の理念として「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援すること」（社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について－中間まとめ」）が唱えられている文脈においては、「自立」はむしろ「自律」に近似し、それは「外部からの制御から脱して、自分の規範に従って行動すること¹⁵⁾を意味し、自己決定、オートノミー（自治）、主体性に連なる概念となる。

障害や年齢による生活条件の不利や困難があろうとも、各々がその人の生活の目標や価値観に基づいて、可能なかぎり、自己決定を

しつづ自らの人生の主人公であり続けること。またそれを実現するように、社会資源や社会福祉制度が準備され、それを活用しうることが、「自立生活支援」を目標に掲げる社会福祉の営為なのである。

平時のときから既に要援護性を有した人たちが、災害によってより深刻な要援護性がかかえるようになったり、被災を期に比較的長期にわたって要援護状態に陥る人々が、ここでの議論の対象であり、その人たちの自律へのプロセスを生活復興と呼び、そのプロセスにおける援助を自立支援と位置づけよう。

その際、要援護者の生活復興は、それ自体が目的であることは言うに及ばないが、同時にそれが、それらの人々の社会参加と社会的統合を促進しようとする政策的意図を看過してはなるまい。

自立生活困難者への援助というミクロレベルの営為は、社会的統合というマクロレベルでの企図でもあり、個人の生活復興は、復興過程で「棄民」をつくらない、「取り残された市民を切り捨てない」社会を創生していくことにほかならない。

何が復興なのか、だれのための復興なのか、また、何のための復興であり、どんな考えに基づいて、その方向を模索するのか。復興は、その時代と社会の思想性が鮮明に反映されるものであるがゆえに、復興論をテクノロジーや技術論におしとどめることは無益どころか有害でさえある。首長にとどまらず、その市民社会の有する人間観・価値観の優劣が復興の質を決めると言って過言ではない。

それゆえ国際社会で認知され（始め）た、いくつかの秀でた概念にのっとり、生活再建と社会統合のプロセスが設計されるべきだと考えられる。

①ノーマライゼーション

ノーマルとは標準的であるとか常態と訳さ

れることが多いが、障害を持った人々の生活条件をノーマルに変えていくことを意味する。だれもが享受している市民生活を、障害を理由にそれが阻まれているならば、その障害をもつ人々の環境や条件を、一般の市民と同じようにしようとするのである。

②エンパワーメント

生活課題をかかえた人（しばしば当事者と呼ばれる）自身が、自らの意志で自己決定していく力をつけていく、また、そうなるように援助することをいう。

当事者の持つ力を、顕在化させ、かつパワーアップすることで自身の問題対応能力をより向上させようとするものである。

③ソーシャル・インクルージョン

社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）の反対語であり、社会的包摂と訳されることもあるが、社会的統合と理解される。

社会や文化の主流（メインストリーム）からはずされた集団を、社会に取り込んでいくこと（インテグレーション）には変わりがないこととはいえ、どのようにはずされているのかなど、社会制度や社会関係における統合の過程に着目することで、インクルージョンがとらえられている。

今日の日本は、平時においても、経済格差が大きく、不平等が拡大した社会になっている。不平等社会の被害者が災害を機にますます不利益を受ける構図の中に要援護者が存在し、生活復興の基本的視点として、不平等の是正、そしてこれらの人々の社会的統合は不可欠となるのである。

6. むすび

東日本再建というのは、日本社会の再建でもある。自国で食糧をどうまかなうのか、どの土地で作るのか、どのような産業を促進す

るのか、そしてそれを誰がやるのかなどの国家戦略を、今回の復興を機に、しっかりと打ち立てるべきである。

また、土地を奪われた被災者には、どこで生活できるのか、仕事はどうなるのかという不安を払拭するためにも、具体的にどうやってこ入れをして、農業、漁業などを生き返らせるのか、そのためのインフラ設備で何が必要なのかを示していくことである。このようなランド・デザインを、国や地方だけではなく、市民や事業者が参画して作っていくことが大切である。本当の意味で、大局的に、かつ長期的展望に立って物事を見ているのは、市民のはずである。

復興計画というと、どうしても、モノとカネとテクニカルな話になってしまう。しかし復興の原動力は、ヒューマンパワーであり、その人間の力を最大に発揮できるような計画を進めていくべきである。私たちは、能動的、主体的な、生きていく力にあふれた人間であるということを確認すべきなのだ。

当稿においては、復興計画や施策の実施における価値の重要性を終始指摘してきたが、その社会的価値の明文化したものは日本国憲法であり、そこにうたわれる人間の尊厳に値する最低限の生活を送る権利や幸福を追求する権利の保障を生活復興の原点に捉えたうえで、地域自立生活の支援、生活能力の回復・維持・向上、コミュニティ形成の支援および社会的統合の促進という機能を十分に復興施策の中に盛り込むことを主張してこの論考を終えたい。

- 1) 山本恭逸「東日本大震災と雇用問題」Business Labor Trend 2011.9, p.6
- 2) 同上 p.8
- 3) 同上 p.9
- 4) 「日本はひとつ」しごとプロジェクト フェーズ3
<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/>

koyou_roudou/shigoto.html

アクセス 2011.11.7

- 5) 豊田利久「復興財源の基本」『日本災害復興学会・東京大会講演論文集』2011, p.125~126
- 6) 佐藤寿一「生活復興の支援者とネットワーク」『災害対策全書 第3巻 復旧・復興』ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会, ぎょうせい2011, p.188
- 7) 同上 p.189
- 8) 同上 p.188
- 9) 立木茂雄「(被災者の生活再建) 概説－基本的視点」6)に同じ, p.130~131
- 10) 立木茂雄「暮らしの再建支援方策」6)に同じ, p.141
- 11) 立木茂雄9)に同じ, p.131
- 12) 松原一郎「(要援護者の生活復興) 概説－基本的視点」6)に同じ, p.160~161
- 13) 古川孝順「自立の思想」, 岡本民夫・田端光美・濱野一郎・古川孝順・宮田和明編『エンサイクロペディア 社会福祉学』中央法規, 2007, p.284~287
- 14) 新村出編『広辞苑 第5版』岩波書店 1998, p.1359
- 15) 同上

苦悩する復興まちづくり

— 構想と実践の狭間で —

神戸大学名誉教授 安田 丑作

1. 東日本大震災と阪神・淡路大震災

このたびの東日本大震災について、阪神・淡路大震災の場合と比較すると、次のような大きな違いが指摘されている。(表-1)

- ①被災地域が広く、地形など地域特性によって被災状況が大きく異なる。
- ②津波による被害が甚大で、人口に比して、死者、特に行方不明者の比率が高い。
- ③地震や津波に加えて原子力発電所事故による放射能汚染被害が生じた。

④被災地の自治体では、施設のみならず、人的被害も大きく、その組織機能が大幅に低下している。

⑤農業・漁業関係などの家業形態の就業比率が高く、生活の経済基盤自体を喪失した世帯が多

い。

すなわち、阪神・淡路大震災が主に大都市中心市街地の「インナーシティ災害」であったのに対して、東日本大震災は、主に沿岸の農漁業地域における「広域複合災害」と言うことができよう。

発災後の復旧・復興の取り組みにも、こうした被災特性の違いが反映していて、阪神・淡路大震災時とは大きく異なる。特に、津波被害によって壊滅した市街地や集落の復興

表-1 阪神・淡路大震災と東日本大震災の概要比較

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日	1995年1月17日	2011年3月11日
発生時刻 (JST)	午前5時46分52秒	午後2時46分
震源 (震央)	淡路島北部沖明石海峡	三陸沖
北緯	北緯34度35.9分	北緯38度19分19秒
東経	東経135度2.1分	東経142度22分8秒
震源の深さ	16km	24km
マグニチュード	7.3	9.0
最大震度	淡路島で震度7	宮城県栗原市で震度7
地震の種類	直下型	海溝型地震逆断層型
被害の特色	建物倒壊による被害 火災による被害	建物倒壊による被害 津波による被害 福島原子力発電所事故による被害
死者	6,434人	15,769人 (9月6日現在)
行方不明者	3人	4,227人 (9月6日現在)
計	6,437人	19,996人 (9月6日現在)
避難人数 (ピーク時)	316.678人	366,000人

注) 東日本大震災の死者・行方不明者数は、警察庁緊急警備本部広報資料による。

まちづくりでは、阪神・淡路大震災の場合には前提ともなっていた現地再建の可否自体が問われ、震災直後から、将来の津波被害の予測・想定議論に加えて、「高台移転か現地再建か」、「地盤の嵩上げか人工地盤か」といった個別の構想あるいは技術的アイデアが飛び交ってきた。

その後、後述するように政府の東日本大震災復興構想会議からの提言や、それを受けた東日本大震災復興対策本部による復興基本方針の策定、国土交通省をはじめとする各省庁からの復興まちづくりのための調査と支援施策の検討がされてきた。さらに、被災自治体（県や市町村）でも、復興計画の策定などの取り組みを通じて復興ビジョンについての議論がなされてきた。

それにもかかわらず、震災後10ヶ月を迎えようとする現在になってもなお、多くの被災自治体では応急復旧的対応に追われて、具体的な復興まちづくりの第一歩が踏み出せていない現状をどう理解すればよいのか。

もちろん、被災範囲があまりに広く地盤の沈降現象も見られ、将来の津波被害の想定が困難なことに加えて、被災自治体自体の行政機能が十分発揮できないことなどの事情はある。一部の専門家からは、「ゆっくり時間をかけて」との意見もあり、阪神・淡路大震災の場合の早期の復興まちづくりの取り組みを批判する論調さえ見られる。こうした発言の背景には、このたびの未曾有の大災害からの復旧・復興のためには、新しい計画論・制度論・技術論を必要としていること、あるいは復興プロセスについての合意形成の重要性を強調する意図もあろう。

しかし、災害からの復旧・復興という非常時の取り組みは、何よりも被災者に安定した恒久的居住と仕事の確保を目的とした時間との競争であり、都市や地域のもつ復元力が失

われないうちに適切な対応策を講じることが大切というのが、阪神・淡路大震災の復興からの大きな教訓ではなかったのか。しかも仙台都市圏内の一部地域を除くほとんどの被災地では、震災前から人口減少、高齢化が全国平均を上回って進行しており、これ以上の人口や企業の流出が続けば、地域の復元力は時間の経過とともに急速に弱まることが予想される。

筆者等は、震災後3ヶ月の6月の時点で「東日本大震災からの復旧・復興に関する第一次提言―地域主体・自治体主導による本格復興に向けて―」¹⁾を発表し、①復興準備・計画期におけるマンパワーの結集とともに、②すまい・まちづくりのための政策的枠組みについて提言した。

そのなかで、主に津波被害地域を想定したすまい・まちづくりについての戦略的復興・再生方針の早期提示の必要性を指摘したが、本稿では、こうした視点を踏まえて、復興まちづくりの早期の立ち上げと実施のための基本的な考え方についてさらなる検討を加えてみたい。

2. 東日本大震災の津波被害特性と津波浸水シミュレーション

国土交通省では、津波被災地全体を現地踏査により詳細に把握する被災状況調査を実施したが、これまでに第一次報告（8月）、第二次報告（10月）が公表されている。この調査結果によって、今回の津波被害について、次のような特性が明らかになった。（詳しくは、国土交通省 HP 参照）

(1) 浸水区域、浸水深、建物被災状況

- ・浸水区域面積：約535km²（うち、4割超が浸水深2m以上）

- ・被災建物棟数：約22万棟（うち全壊（流失含む）約12万棟）
- ・建物被災状況による浸水区域の区分：
 - ①建築物の多くが全壊（流失含む）の区域：約99km²
 - ②建築物の多くが大規模半壊、半壊の区域：約58km²
 - ③それ以外の浸水区域：約363km²
 （参考）東京都区部の面積：約622km²、山手線内側の面積：約63km²、関東大震災（大正12年）の焼失面積：約35km²

(2) 浸水深と建物被災状況の関係

浸水深と建物被災状況の全般的な傾向としては、浸水深2m前後で被災状況に大きな差があり、浸水深2m以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下する。地形の影響も大きく、リアス式海岸が多い地域（石巻市牡鹿半島以北）では、浸水深1.5m超で全壊割合が5割を超えるのに対して、平野部の多い地域（石巻市平野部以南）では浸水深2.0mを境に全壊割合が大幅に増加している。

(3) 津波浸水深と建物被災状況の関係

津波で浸水の見られた青森県から千葉県までの6県62市町村の約23万棟の建物についての構造別・階数別の浸水深と建物被災状況の分析結果から以下の傾向が明らかになった。

- ・鉄筋コンクリート造及び鉄骨造の建物は、建物が再使用困難な損壊が生じる割合は低い。
- ・建物の階数別に見ると、鉄筋コンクリート造等の3階建以上の建物は、建物高さより相当程度低い浸水深では、浸水階より上の階に人が居た場合に危険な程の損壊が生じる割合は低い。（例えば、浸水深3m以下では、その割合は10%を下回っ

ている。）

(4) 津波による浸水と人的被害の関係

岩手、宮城、福島県の3県37市町村についての震災による死亡者の年齢構成、そのうち詳しい住所が把握できた13市町について、その居住地とそこでの津波浸水深との関係では、以下の傾向が明らかになった。

- ・死亡者の年齢構成は、被災市町村全体の年齢構成に比べ65歳以上の高齢者の割合が高く、死亡者の過半数を占める。
- ・浸水深が高いほど死亡率が高くなる。
- ・リアス式海岸部と、平野部では傾向が異なり、平均の死亡率はリアス式海岸部の方が高いが、同一浸水深では平野部の方が死亡率が高くなる傾向がある。

(5) 津波浸水シミュレーション

こうした調査結果をもとに復旧・復興計画の策定等を支援するため、7月11日「津波浸水シミュレーションの手引き」が発表された。それによると、

- ・最大クラスの津波、頻度の高い津波、過去の実績津波などさまざまな規模の津波について、津波浸水シミュレーションが可能となる。
- ・また、津波浸水シミュレーションにより求められる最大浸水深を面的に把握する（最大浸水深の平面分布）ことで、津波リスクの分析・評価に活用できる。
- ・津波浸水シミュレーションにより求められる最大浸水深の内陸方向の分布を把握する（最大浸水深の横断分布）ことで、津波リスクの分析・評価に活用できる。
- ・具体的活用策としては、①復興まちづくりで検討される土地利用調整、避難地の設定、避難ビルの設置高さ等の検討、②海岸堤防について、被災時点、緊急復旧

時点、完成時点の各段階に応じた津波リスクの分析・評価などがある。

3. 東日本大震災における復興まちづくりの枠組み

それでは、国や被災自治体（県および市町村）では、このたびの震災からの復興まちづくりにどのように取り組まれてきているのであろうか。

(1) 東日本大震災復興構想会議の提言

震災後の4月11日に発足した政府の「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭真防衛大学校長）からは、6月25日に「復興への提言－悲惨のなかの希望－」（以下、「構想会議提言」）が公表されたが、その内容は、地域づくりの考え方をはじめ、雇用・生活再建対策、再生可能エネルギーの導入促進、特区制度の活用、復興財源の確保、原子力災害対策など多岐にわたっている。

復興まちづくりに関連する提言としては、まず①地域づくりの考え方として、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方によって大津波に対しては「逃げる」ことを基本とした防災教育やハザードマップなどソフト面の対策の重視、高齢者や弱者にも配慮したコンパクトなまちづくりとともに、くらしやすさ、景観、環境、公共交通、省エネルギーなどに配慮したまちづくりの実施などの重要性が指摘されている。

こうした考え方に基づいて、②地域類型と復興のための施策では、被災地を5つの地域類型²⁾に分けて、それぞれの復興施策の考え方が示されている。特に、平地の都市機能や市街地での被害の大きかった地域について、後背地の山を切り崩して宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転する「高台

移転」の施策を打ち出したことが大きな特徴とされている。

③既存復興関係事業の改良・発展では、防波堤・防潮堤等の「線」による防御から、河川、道路、まちづくりを含めた「面」による「多重防御」への転換の必要性、さらに、防波堤・防潮堤整備事業、防災集団移転促進事業、土地利用規制など既存の手法も復興に適用できるかどうか検証を行い、必要に応じて改良を施すことの必要性を指摘している。

④土地利用をめぐる課題としては、都市計画法、農業振興地域整備法等の土地利用計画手続きを一本化し、土地利用の再編等を速やかに実現できるような仕組みの構築、権利者の所在や境界等が不明な土地についての必要な措置を考慮するものとしている。

⑤復興事業の担い手や合意形成プロセスとしては、市町村主体の復興、住民間の合意形成とまちづくり会社等の活用、官民連携やNPO等による被災地の復興、復興を支える人的支援、人材の確保が必要であるとしている。

⑥復興支援の手法としては、津波災害に強い地域づくりの基本となる新たな一般的な制度の創設とともに、必要な人材・ノウハウの提供、財政措置、規制緩和、制度上の特例措置など、地域の多様なニーズに対応できる広範なメニューを準備しなければならないとして、とりわけ土地利用計画手続きの一本化・迅速化にあたっては、「特区」手法が有効であるとしている。

(2) 東日本大震災復興対策本部の復興基本方針

震災後の国の制度的対応としては、特別法としての「東日本大震災復興基本法」（平成23年6月24日、法律第76号、以下「復興基本法」）が制定されたが、同法に基づいて設置された政府の「東日本大震災復興対策本部」では、

7月29日に、構想会議提言を受けて政府による復興のための取り組みの全体像を示す「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した。

この方針では、復興期間を平成23年度から10年間とし、復興需要が高まる平成27年度までの5年間で「集中復興期間」と位置づけている。この復興期間10年間における復旧・復興対策の事業規模（国・地方の公費分）は、23兆円程度とされ、集中復興期間に約8割の19兆円程度（平成23年度第1次補正予算等と第2次補正予算を含む）を投入することが見込まれた。この基本方針により復興まちづくりに関する施策は、基本的に構想会議提言を踏まえた内容となっているが、構想会議提言のなかで強調されていた「高台移転」については明記されていない。

(3) 国土交通省等による取り組み

国土交通省では、平成23年度第1次補正予算において、東日本大震災による津波被災市街地の復興に向けた取組を支援するため、被災状況等の調査・分析を行い、被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた市街地復興のパターンを検討し、これを地方公共団体に提供するため、津波被災市街地復興手法検討調査費71億円を計上して調査を現在実施中である。

これまでに、先に紹介した調査結果およびそれに基づく「津波浸水シミュレーションの手引き」を公表して、さまざまな規模の津波による浸水範囲などを把握することができる具体的なシミュレーションの実施方法等を示すことで、被災自治体による復旧・復興計画の策定支援が行われている。さらに現在、市街地の復興パターンと復興手法が検討され、いくつかの地域では復興まちづくりの具体化に向けた支援も行われている。

7月22日には、国土交通省等によって「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」³⁾が取りまとめられている。このガイドラインは、被災地の復興のために被災自治体が早急に建築や開発を誘導するエリアを明確化する必要があることから、あらかじめ国が被災地に共通する考え方や支援策を示すことで、土地利用等の円滑化・促進を図ろうとするものである。

ところで、このほど国会で成立した「復興特区制度」(東日本大震災復興特別区域法, 12月7日)においては、土地利用再編の特例として、既存の土地利用計画(都市, 農地, 森林等)の枠組みを超越して迅速な土地利用再編を行う特別措置や津波避難建物の容積緩和等が可能とされた。こうした規制・手続等の特例に合わせて、税制・財政・金融上の支援措置が盛り込まれ、新たに復興交付金制度が創設され、地方負担の軽減(国庫補助, 地方交付税の加算), 執行の弾力化・手続の簡素化(ワンストップ化)が図られることとなった。その結果, 第3次補正予算における基幹事業として5省40事業がリストアップされることとなった。

この特区制度の有効活用のためには、被災自治体での復興計画の具体化が急務となるほか、被災地の復興現場でのニーズをいかに規制緩和や事業認定などの制度運用に反映させることができるかが課題となろう。

(4) 被災自治体の復興計画と復興まちづくり

被災自治体(県および市町村)においても、「復興(基本)計画」の策定が進められ, 11月末までにほぼ出揃った⁴⁾。

この計画策定は, 法制度上の位置づけはなく実効性が担保されるものではないが, 被災自治体として被災地の意見集約を図り, 災害

復興の基本的考え方と復興施策を総合的・体系的に内外に発信するものとして重要である。

こうした被災自治体での復興計画の策定や復興まちづくりへのこれまでの取り組みをみると、県レベルでの基本的方針の検討が先行する形で進んできた。これらの計画のなかで、復興まちづくりにかかわる内容を概観してみよう。

たとえば、岩手県では、8月に「復興基本計画」と「復興実施計画（第1期）」からなる「岩手県東日本大震災津波復興計画」が策定されている。この計画においては、津波シミュレーションを参考にした住宅地、商業地、公共・公益施設の配置、避難ビルや防災公園の設定の考え方を示している。その上で、市町村が作成する復興プラン等の参考のために、被災の程度（大・中）と土地利用形態（都市型・集落型）によって以下の3つの復興パターンを提示している。（図-1）

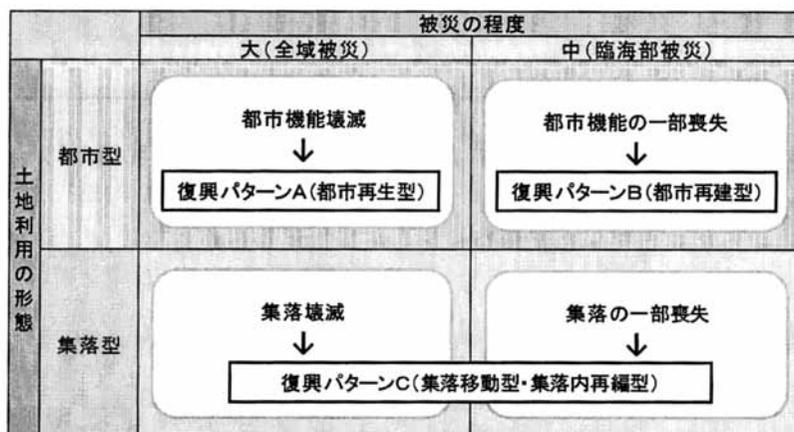
①被災程度の大きかった都市部では、都市再生型のまちづくりを考え、住宅地、商業地、公共公益施設を高台に配置し、避難ビルや避難タワーを徒歩で避難可能な距離に設ける。

②被災が中程度であった都市部では、都市再建型を基本に考え、住居は高所やビルの上層に移転するが、臨海部の商店や事業所は当該地で再建することを前提に、防災施設を設けることで津波に対処する。

③集落型では、コミュニティを崩さないよう集団で高所や山際へ移転、地盤の嵩上げなどを行う他、職住分離を可能とする道路などを整備するとしている。

宮城県でも、8月に「宮城県震災復興計画」が策定された。この計画では、高台移転・職住分離、多重防御による津波対策、安全な避難場所と避難路の確保などが挙げるとともに、沿岸地域の復興イメージを提示している。（図-2）また、エコタウンの形成については、再建住宅や復興住宅への太陽光発電の積極的導入なども提案されている。

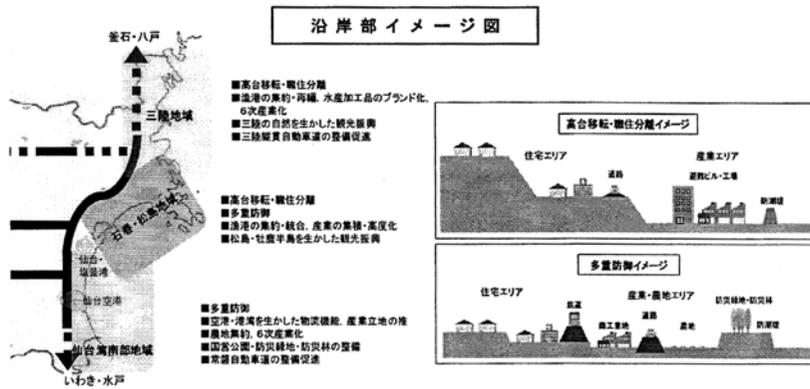
被災地のなかで唯一の政令指定都市である仙台市では、5月に「仙台市震災復興ビジョン-仙台市震災復興計画素案-」、その後10月に「仙台市震災復興計画」が策定されている。この計画では、津波被害が甚大であった東部地域について、①家屋流出・1階天井まで浸水した地域、②床上1m以上の浸水やがれき



※ 実際には、被災程度や土地利用が中間的な地域もあり、地形的条件や住民意向などによって復興の形は異なる。

図-1 土地利用の形態と被災の程度による復興パターン

（出典：「岩手県東日本大震災津波復興計画」平成23年8月）



図－2 沿岸被災市町・県全体の復興のイメージ

(出典：「宮城県震災復興計画」平成23年10月)

が建物内に流入した地域、③床上浸水した地域の3つに分類して、①については集団移転などによる安全性の確保、②と③については集団移転の他、宅地の盛土、避難施設の設置などを行い、居住地の集約化と現位置での市街地の再生という方針が示されている。

一方、福島県では原発事故への対応に追われて復興計画の策定は他の2県よりも遅れている。8月に「福島県復興ビジョン」を発表、12月末までには「福島県復興計画（第1次）」が正式に策定されることとなっているが、道路に津波減災機能を付加すること、堤防・防災林・道路・鉄道などを組み合わせることでの防災機能の向上などが盛り込まれる。

市町村レベルでは、これら県レベルの復興計画をガイドラインとしつつ、地域固有の多様な課題に直面する被災地（市町村）でも復興計画の策定が進められてきたが、復興まちづくりの方向性についてはいくつかの復興パターンとその基本的考え方を示すにとどまっています。その後の地域別の話し合いでも住民の合意形成が容易でなく、具体的施策や事業にまではなかなか踏み込めていないものが多い。津波による被災範囲が広かつ多様で、行政機能自体が十分回復せず人材確保も容易でない状況下での計画策定には大きな困難が伴ったことであろうし、加えて、国や県の具

体的支援策が不確実な状況下では、復興の理念や基本方針の確認にとどまらざるを得なかったのが実情であろう。

4. 東日本大震災復興まちづくりの特色と課題

これまでのところ、このたびの東日本大震災からの復興まちづくりは、国あるいは県主導が進められ、被災した市町村の現場での復興まちづくりの方向性を具体的に提示するには至っていない。そうした背景には、このたびの未曾有の広域的な大災害、加えて原発事故の影響も加わりその被害の深刻さが増すにつれて、国をあげての積極的取り組みと関与が不可欠とされ、そのための法制度の整備と財源確保、組織体制の整備などに不安定な政治状況も手伝ってかなりの時間を要したことがあるように思える。そのため、被災地の現場では、こうした国レベルでの復興政策形成の過程を見守ることとなり、その間本格復興に向けた具体的施策の実施に踏み切れず、結果として復興まちづくりにスピード感と機動性を欠く要因ともなっているのではなかろうか。

これに対して、阪神・淡路大震災時には、発災の2日後に「兵庫県南部地震緊急対策本

部」の設置が閣議決定（1月19日）され、その翌日には担当大臣（小里貞利地震対策担当大臣）が任命された。その後、1カ月後には、阪神・淡路復興委員会（下河辺淳委員長）が設置され、内閣総理大臣の諮問により同委員会は、現地が直面する特定課題を選定して、その課題解決の具体的方策を提言、平成8年2月14日の委員会解散までに、14回開催された委員会で11の提言⁵⁾がその都度なされた。それらの提言の多くは、政府の「阪神・淡路復興対策本部」とも連携して、出来ることから実践に移されるという現地の事情に配慮した実効的・実務的対応がとられたといえよう。

この間、被災自治体など現場からは、さまざまな復旧・復興施策の要望や提言が復興委員会や政府にもなされたが、もちろん、これらがすべて国の政策として受け入れられた訳ではない。また、阪神・淡路大震災の際には、今回のような特別法の制定には至らなかったこともあって、被災自治体をはじめとする現地では、復旧・復興のあらゆる分野で既存法制度上の制約が課せられ、大きな「復興の壁」が存在した。

その一つは、「原形復旧」の壁で、震災前の状況に復することが目的でそれ以上の改善あるいは付加を目的とした事業は認められないというもので、そのことを前提に当時の既存制度を最大限に活用するということであった。この既存制度に運用については、その枠組みのなかで国（行政）も当時の比較的余裕があった財政状況を背景に、さまざまな裁量的な特例措置を講じることによって被災地の要請に応えた。

その二は、「個人補償」の壁で、被災者の住宅再建をはじめとする個人の生活再建への直接的給付が当時の制度では大きく制限されており、住宅再建あるいはマンション取得に伴うダブルローン問題などについても基本的に

は融資や利子補給の優遇措置という形での対応しかできなかった。こうした阪神・淡路大震災時の反省から、「被災者生活再建支援法」が議員立法でようやく制定されたのは、震災後3年を経た平成10年5月のことであった。

その三は、「特区制度」の壁であった。大きく立ち遅れて「8割復興」といわれた被災地の経済復興を軌道に乗せるために税制の優遇措置などを柱とする「特区制度」の要望が経済界を中心になされたが、当時の国の見解は「一国二制度は認められない」というものであった。

阪神・淡路大震災の際に、被災自治体が復興の基本方針として「創造的復興」を謳ったのには、こうした事情を背景にして被災地の復興を発展的に推進しようとしたもので、生活再建を軽視した復興政策と断ずる一部の批判はあたらぬのではなかろうか。

こうしてみると、このたびの東日本大震災では、特別法としての「復興基本法」の制定とそれに基づく「復興庁」⁶⁾の設置、さらには「復興特区制度」の創設など、国としての復興政策の枠組みと体制づくりへの積極姿勢が示されたことは、時間的遅れはあるものの評価したい。

ただ、復興まちづくりを推進する上で、今後直面することであろう課題も多いと思われる。その際、阪神・淡路大震災の復興まちづくりの経験と教訓から示唆されることもある。

(1) プランニングシステムについて

これまでのところ、被災自治体の復興まちづくりの計画策定は、都市や地域全体の基本計画－地区毎の個別計画－事業実施計画という平常時でのいわば正攻法のプランニングプロセスがとられているように思われる。そのため、被災地の個別地区での復興まちづくり

は全体計画の方針決定を待っている状態が続いてきているのではなからうか。

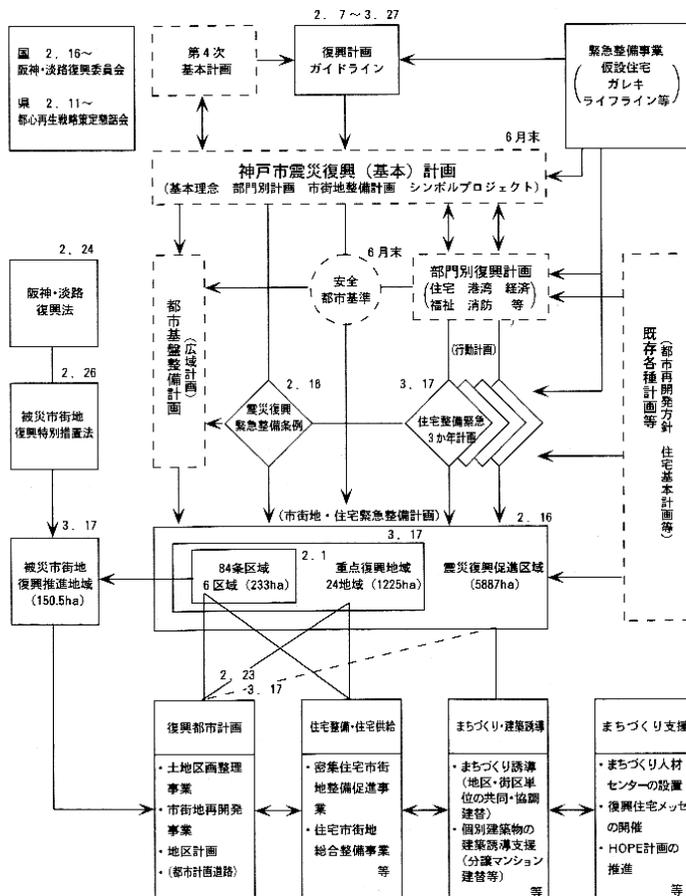
発災後の被災自治体では、さまざまな復旧・復興のための行政的対応が求められる。上下水道・電気・ガスなどのライフラインの復旧、応急仮設住宅の建設、瓦礫処理などの緊急対応につづいて、復興準備・計画期では、復興（基本）計画、部門別の行動計画とともに市街地（集落）復興計画の策定が求められる。しかし、阪神・淡路大震災時においては、こうした各種の計画作成はかならずしも上位・下位計画といった形で時系列的な整合性をもって進められた訳ではなかった。（図－3）

震災の半年後に発表された「神戸市復興計画」のなかの市街地復興計画については、すでに緊急対応期に先行して進められていた復

興まちづくりを全体計画のなかに位置づけるものであった。阪神・淡路大震災の場合には、震災後2カ月で土地区画整理事業と市街地再開発事業など基幹となる都市計画事業の都市計画決定が被災自治体主導で進められ、今回とは大きくその状況を異にしている。しかし、非常時の計画においては、分野ごとに具体化可能な計画を先行させつつ、全体計画との協議調整を行い柔軟に軌道修正して対応する創発的なプランニングシステムであることが大切なのではなからうか。

(2) 大津波防災と復興まちづくり

今回の復興まちづくりの目標が、将来の大規模な津波被害に対応可能なまちづくりに焦点が当たるのは当然である。このことについ



図－3 神戸市における市街地・住宅復興関連の各種計画とその関係（筆者作成）

て、7月6日開催の国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会は、今後の津波対策に関して「津波防災まちづくりの考え方」について緊急提言をしている。

そのなかで「今回のような大規模な津波が発生した場合でも、なんとしても人命を守るという考え方に基づき、ハード・ソフト施策の適切な組み合わせにより、減災（人命を守りつつ、被害をできるだけ軽減する）のための対策を実施する」という方針を確認し、津波防災まちづくりの根幹となる新たな発想として、①地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフト施策を組み合わせ、総動員させる「多重防御」の考え方、②海岸保全施策等による「線」による防御から、「面」の発想に基づく河川、道路、土地利用規制等を組み合わせたまちづくりへの転換、③迅速・安全な避難のための対策、④地域の基盤となる産業、コミュニティ、歴史・文化等を生かしつつ津波リスクと共存することによる地域再生・活性化等の4項目を示した。

こうした考え方に基づいて、緊急提言は今後解決すべき課題を指摘しているが、地域特性に応じた復興まちづくりのあり方を具体的に示すまでには至っていない。

先述した国土交通省の津波被災市街地復興手法検討調査では、被災状況等の調査・分析を踏まえて、被災状況や都市特性、地元の意向等に応じた「市街地復興パターン」を分析し、これに対応する復興手法等について調査・検討が行われている。

この調査では、「市街地復興パターン」として、4つのパターンが検討されている。

パターン①：海岸堤防の整備により安全性を確保して現地再建

パターン②：海岸堤防を整備した上で、津波レベル1⁷⁾クラス以上の津波

に対して嵩上げにより安全性を確保

パターン③：海岸堤防を整備した上で、津波レベル1クラス以上の津波に対しては被災地域からの移転により安全性を確保

パターン④：海岸堤防を整備した上で、津波レベル1クラス以上の津波に対しては被災地域からの移転により安全性を確保

いずれも海岸堤防の整備を前提にしているが、被災状況と地域特性に応じて、①と②は現地再建型、③と④は集団移転型となっている。

これまでの構想会議提言、国交省の市街地復興パターン、被災自治体（県）の復興計画では、市街地・集落の整備方針を地理的特性と被災特性によって地域を類型化した構想段階での復興パターン⁸⁾の提案にとどまっている。それらを受けた市町村での復興計画においても、個別地区での即地的で具体的な計画条件を提示するまでは至っていないように思われる。

その後、宮城県下の被災自治体では、震災後の建築基準法による応急的な建築制限⁹⁾がその期限を迎えたため、被災市街地復興特別措置法による被災市街地復興推進地域¹⁰⁾の指定による建築制限が新たになされた¹¹⁾。

一方、岩手県の沿岸部の被災市町村では、当初法による建築制限はなされず津波の浸水区域内での建築の自粛要請が行政指導として行われた。その後、後述する建築基準法第39条による「災害危険区域」の指定が相馬市（10月31日）などで行われているが、「防潮堤、護岸の整備等防災施設や避難経路の整備等減災対策の講じられるまでの当面の間」（相馬市）とされている。市町村の多くは長期化することが予想される建築制限には慎重で、津波の

浸水区域での行政指導による建築の自粛要請にとどまっていると言われる。

前記の宮城県下6市町で指定された被災市街地復興推進地域11地区、約1,319haでは、主に土地区画整理事業が予定されているが、これまでのところその具体的計画は明らかにされていない。ちなみに、阪神・淡路大震災時の被災市街地復興推進地域（土地区画整理事業と市街地再開発事業の区域）は、兵庫県下の神戸市、芦屋市、西宮市、尼崎市、宝塚市、北淡町の6市町、14地区、268.5haであった。

今のところ仙台市が含まれていない宮城県下だけでも阪神・淡路大震災時の兵庫県下の被災市街地復興推進地域の5倍近い広大な対象区域で復興まちづくりのための都市計画事業を実施するとすると、阪神・淡路大震災時の二段階都市計画決定方式¹²⁾を採用したとしても事業規模が格段に大きくなり、住民・権利者による合意形成にさらに相当な時間を要することが予想される。はたして、被災地の住民や企業にそうした時間的余裕があるであろうか、また、被災自治体などにそれに対応できる組織体制が整えられるであろうか。

5. 復興まちづくりの戦略的推進に向けて

こうしたなかで、復興構想会議や被災自治体の復興計画に記載され、震災直後から各方面で議論され関心の高い住宅等の「高台（高地）移転」や津波被害のなかった内陸部への「集団移転」は、復興まちづくりの切り札となりうるのかが議論されている。

高台・集団移転は、大津波の直撃を回避して安全性を確保する観点からは、たしかに有効な防災対策であり、とりわけ津波被害を直接受けた被災者にとってより安全な場所に住宅をとの思いの強さは理解できる。今回の被

災地である東北地方の太平洋沿岸地域は、過去にも繰り返し津波被害に見舞われており、なかでも明治三陸地震（明治29年）や昭和三陸地震（昭和8年）の後にも、集落の高台・集団移転がおこなわれていた。たとえば、昭和三陸地震の後に、宮城県では15町村60部落、岩手県では20町村42部落が高台移転や敷地の嵩上げが行われている。あわせて宮城県では、「海嘯罹災地建築取締規則」（昭和8年6月30日県令）が制定され、知事が指定した区域においては知事の許可なく住居等が建築できないこととされたという¹³⁾。

高台・集団移転に対応可能な現行の法制度的枠組みとしては、「防災集団移転促進事業」¹⁴⁾があるが、この事業制度は豪雨、洪水、高潮等の異常な自然現象による災害が発生した区域または建築基準法第39条第1項の規定による「災害危険区域」のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団の移転（10戸以上）を促進することが適当と認められる区域（移転促進区域）に所在する住居の移転を促進するというものである。この法律が制定される契機となった昭和47年7月の九州、四国、東北地方等を襲った豪雨被害以降、これまでに実施された集団移転は、延べ35団体、1,834戸であるが、近年では、雲仙岳噴火災害（平成3年6月）、北海道南西沖地震（平成5年7月）、有珠山噴火災害（平成12年3月）、新潟県中越地震（平成16年10月）などで実施された。

今回の復興特区制度では、この防災集団移転促進事業について、住宅用地のみならず医療施設等についても国費負担対象とする特例を設けるとともに、新たに創設される復興交付金の対象となる基幹事業として位置づけ、ハード・ソフト事業を実施可能とする使途の穏やかな資金を確保した効果促進事業を実施できるものとされている。

こうして集団移転の制度的枠組みは整えられたが、この事業の最大の課題は移転用地の確保と住民の合意形成であろう。特に、平地の少ない三陸沿岸地域における用地確保は容易ではなく、急傾斜地での大規模工事による新たな土砂災害発生等の危険性に対する懸念もある。一方、漁業や水産業に従事する住民の多い地区では、港から離れた高台に住居を移す「職住分離」や複数集落の「集団化」に難色を示す住民も多いと聞く。

復興まちづくりにとって今急がれるのは、個別の利害、感情をこえて将来の「まちの姿」として共有できるものは何かを見つけ出すことであろうが、具体的な条件を示さないままに高台・集団移転か現地再建かだけを問うことは、かえって住民相互の理解と合意を妨げることにもなりかねない。

被災地には、漁業や水産業あるいは農業、あるいは地場産業によって生計が営まれていた人々が多い。こうした人々や企業には、その立地が限定され容易に移転できないし、移転しては成立しないケースもある。当面の復興まちづくりでは、まずこうした「立地限定層」に焦点を当てた「復興まちづくり拠点」の整備を優先されるべきではなかろうか。行政（国、県、市町村）は、この復興まちづくり拠点の前提となる防波・防潮堤をはじめとする多重防御システムと防災道路（避難路）や防災公園（避難地）の基盤施設を先行して計画し、合わせて復興まちづくりの計画対象の地域的枠組みと基本方針を出来るだけ早期に示す必要があろう。

阪神・淡路大震災時の神戸市では、震災後1カ月後の2月16日に「神戸市震災復興緊急整備条例」を3年間の時限条例として公布・施行しており、同条例では、市街地復興の地域的枠組みとして、「震災復興促進区域」と、そのうち特に重点的に住宅供給・市街地整備

を進める「重点復興地域」の二層制の地域指定について規定された。

このうち前者の震災復興促進区域は、広く被災市街地全体を対象として約5,887haが指定された。一方の重点復興地域は、震災復興促進区域内で建築物が集中的に倒壊あるいは面的に焼失した地域が指定され、特に緊急にかつ重点的に都市機能の再生、住宅の供給、都市基盤整備等の市街地整備を推進すべき地域として市長が地域整備の目標を定め指定（告示）するものである。神戸市では、震災後の2カ月後の都市計画決定および住宅市街地総合整備事業の事業計画の大臣承認に合わせて重点復興地域（24か所、1,225ha）の指定が行われた¹⁵⁾。

こうした地域的枠組みを念頭に先の筆者等提言では、区域内での住民主体の復興まちづくりを支援する「復興・再生促進区域」（地区外集団移転の受け皿となる地域を計画関連地域として含む地震と津波被害のあった全地域）の指定と、そのうち特に激甚被災地域を対象とした「重点的復興・再生地域」および「自力住宅再建支援地域・計画関連地域」の設定を提案し、そうした地域的枠組みに対応した戦略的復興・再生方針の早期提示に向けた基本的考え方を提示した。

その際、前述した「復興まちづくり拠点」の先行的整備とともに、地域住民の合意形成がなったものからそれに適した規模での復興市街地・集落整備事業（小規模の土地区画整理事業や市街地再開発事業をはじめ共同化・協調化事業など）を選択可能にすることが望まれるが、当然そのなかには集団移転事業が含まれてよい。また、特区制度を活用した新規産業等の積極的導入もこうした地域的枠組みのなかで図られよう。復興計画に基づく被災地全体の「構想」をベースにしつつ、小規模な復興市街地・集落整備事業を道路などの

基盤整備とともに柔軟に進めるための「復興まちづくりの戦略的プログラム（マネジメントシステム）」が必要ではなからうか。

先に紹介した国土交通省等による「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」やこれを受けて復興特区制度を活用した「津波復興拠点市街地整備事業（仮称）」の創設は、こうした主旨とも合致するものといえよう。その際、「復興まちづくり拠点」を行政主導で先行的に事業化するためには、事業用地の先行買収とともに、建築物の建設や企業経営の共同化・協業化といった都市機能の集約化・高度化を積極的に推進する必要がある。「復興まちづくり拠点」の形成を先行させることにより、被災地からの人口や企業の流出に歯止めをかけ、生活再建、経済（産業）復興と復興まちづくりが一体となった総合的な取り組みが可能となるのではなからうか。とりわけ、復興まちづくりと一日も早い恒久住宅への移行を進める「住宅復興計画」¹⁶⁾との連携は極めて重要である。

いずれにせよ、壊滅的な被害を受けた被災市街地・集落の復興・再生が、第3次補正予算による財源確保、国の津波被災市街地復興手法検討調査による技術的支援を受けて、今後加速的に進展することを大いに期待したい。そのためには、被災自治体主導の推進体制の整備・強化が欠かせないが、具体的な事業推進に必要な技術と経験を有する専門家などの人材確保について、政府や全国の自治体などによる積極的な派遣支援による「マンパワーの結集」がこれまでも増して求められよう。

1) (財)神戸都市問題研究所東日本大震災からの復旧・復興に関するプロジェクトチームが平成23年6月23日に行った提言で、被災自治体の他、復興構想会議や復興関連省庁などにも送付された。『都市政策』第145号、2011.10、61頁～71頁に所収。

2) 類型1：平地に都市機能が存在し、ほとんど被災した地域、類型2：平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域、類型3：斜面地が海岸に迫り、平地の少ない市街地、この3つの類型については、高台移転が基本となるが、土地利用規制や避難路、避難ビル等の整備により安全性を向上させて平地を活用する。類型4：海岸平野部については、二線堤機能と土地利用規制を組み合わせる。類型5：内陸部や液状化による被害が生じた地域については、被災住宅・宅地に「再度災害防止対策」を推進し、宅地復旧等の支援を行う。

3) 国土交通省：「(報道発表資料)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（技術的助言）」2011.7.22（国土交通省HP参照）

4) 国土交通省の津波被災市街地復興手法検討調査において市街地復興パターンの検討調査対象43市町村のうち約8割の36市町村が年内に復興計画を策定予定（うち17市町村は復興計画策定済）。約9割に38市町村において地区レベルの構想検討に着手済。約5割の21市町村において、地区レベルの構想を公表済。（11月13日現在）

5) 11の提言は、①復興計画の策定、②復興住宅の供給、③瓦礫等の処理（以上、第3回、2月28日）、④まちづくりの当面の方策、⑤神戸港の早期復興（以上、第4回、3月10日）、⑥経済復興と雇用、⑦健康・医療・福祉（以上第5回、3月23日）、⑧復興計画の基本的考え方（第7回、5月22日）、⑨都市復興（第8回、5月22日）、⑩総合交通・情報通信体系（第9回、6月19日）⑪復興特定事業の選定と実施（第13回、10月10日）。この間、に「緊急課題に対する取組みについての意見」（第6回、4月24日）、「復興計画に対する取組みについての意見」（第10回、7月18日）、「長期ビジョンについての意見」（第12回、9月5日）も提出された。

6) 「復興庁設置法」は、12月9日に成立した。

7) 津波対策の前提となる津波レベルで、レベル1は近年で最大級（100年で1回程度の発生確率）の津波、レベル2は、1000年に1回程度の発生確率の最大級の津波を想定するもの。

8) 復興パターンについて、筆者等は、被災・土地利用特性による地域区分（ゾーニング）の設定を例示し、市街地復興・再生の事業方式として、①地区外集団移転方式、②地区再編・整備（再開発）方式、③地区再編・整備（区画整理）方式の3類型を提示するとともに、それぞれに対応する計画課題を整理した。（前掲1）

9) 建築基準法第84条による都市計画事業などの実施までの期限（1カ月、さらに1カ月の延長が可能）付きの規制。東日本大震災では、さらにそれを延長するた

めの特例法（「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」平成23.4.29, 法律34条）の制定により, 建築制限は9月11日まで（第1条第1項）, さらに2月を超えない範囲内において延長（第2項）が可能となり, 最長11月11日までの建築制限が同法によって行われた。

- 10) 阪神・淡路大震災時に制定された法律（平成7年2月26日, 法律第14号）で, 同法では, 被災市街地復興推進地域（第5条）の指定（都市計画決定）による建築制限（災害が発生してから2年以内）と同地域内で施行される都市計画事業（土地区画整理事業, 市街地再開発事業等）や住宅供給等に関する特例措置が設けられた。阪神・淡路大震災の復興都市計画事業においても同法の適用がなされたが, 同法による建築制限は実施されず, 都市計画事業の特例措置のみの適用を受けた。
- 11) 宮城県内の石巻市, 東松島市, 気仙沼市, 名取市, 女川町, 南三陸町の6市町, 11地区, 合計1,319haで被災市街地復興推進地域の都市計画決定がなされた。
- 12) 土地区画整理事業について, 当初には事業施行区域と骨格的都市施設（幹線道路, 近隣公園規模以上の公園）を計画決定（第1段階）し, その後地域のまちづくり協議会の提案を踏まえて生活道路や街区公園などの計画決定（第2段階）が行われた。
- 13) 中島直人・田中暁子：「三陸の過去の津波災害と復興計画」, 『都市計画』291号, 2011.6.25, 45～48頁。
- 14) 「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等に関する法律」（昭和47年, 法律132号）に基づく事業制度。
- 15) この地域指定は, 後に「黒地地域」（土地区画整理事業と市街地再開発事業の都市計画事業区域）, 「灰色地域」（重点復興地域のうち都市計画事業区域以外の住宅市街地総合整備事業など住宅系市街地整備事業の対象区域）, 「白地地域」（その他の震災復興促進区域）と呼ばれることとなった。
- 16) 阪神・淡路大震災時の神戸市では, 「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画」（平成7年7月）を策定し, 災害復興公営住宅等の供給計画を明らかにするとともに家賃低減化対策などを実施した。兵庫県でも同様に「ひょうご住宅復興3か年計画」（平成7年8月）が策定された。

東日本大震災における被害額と 国の財政支援

財団法人神戸都市問題研究所常務理事 本 莊 雄 一

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災による被害は、平成7年に発生した阪神・淡路大震災を大きく上回る戦後最大になっており、被災地は東北地方を中心とした広範な地域に及んでいる。警察庁が11月28日現在で集計した被害状況を見ると、死者は15,840人（阪神・淡路大震災では6,434人）、行方不明者は3,607人（同3人）、建築物の全壊・半壊は合わせて31万戸以上（同約25万棟）に達している。また、6月24日に公表された内閣府（防災担当）の試算によれば、社会資本、住宅、民間企業設備等の破損による直接的な被害額は、約17兆円にのぼっている。これは、阪神・淡路大震災では約10兆円と試算されているので、阪神・淡路大震災の被害額の約1.7倍になる。こうした地震と津波による被害に加えて、東京電力福島第一原子力発電所事故が発生した。

災害時に被災者支援の最前線に立つべき市町村は、職員自身の被災や庁舎の損害、役場機能の移転などにより、行政機能そのものに大きな打撃を受けることとなった。また、被災市町村の多くは、震災前に深刻な財政状況

にあったとともに、人口構造的に、過疎化、少子高齢化が同時進行している地域であった。

このように、被害が甚大かつ広範囲に及んでいることや、被災した自治体は財政力が弱い団体が多いことなどを踏まえれば、被災者の救助・救援、生活再建支援、被災地域の社会基盤復旧、中長期の地域復興等を順次実施していくためには、国の財政支援が、阪神・淡路大震災に講じられたもの以上に必要となる。

一方で、東日本大震災は経済も財政も非常に悪い状態が続いている中での大災害である。震災以前から、国の財政状況は大幅に悪化しており、国の財政にも余力がないなかで、国の財政支援に必要な財源を確保しなければならない。

本小稿では、東日本大震災の被害額や震災が発生してからの国の財政支援について、阪神・淡路大震災のときと比較しながら、その特徴を概観する。なお、本稿の執筆は、震災後8か月強が経過して、平成23年度第3次補正予算が成立した11月21日時点のものである。

1. 東日本大震災の被害額

東日本大震災は、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴ってもたらされた津波、及びその後の余震により引き起こされた。気象庁によると、震源地は宮城県牡鹿半島沖の東南東130キロ付近で、震源の深さは約24キロであった。また、地震の起こったところの破壊の強さを示すマグニチュードは世界でも最大級の9.0を記録した。この地震の震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北約500km、東西約200kmの広範囲に及んだ。地震で放出されたエネルギーは、阪神・淡路大震災の約1,000倍に相当する。また、場所によっては津波10メートル以上、最大遡上高40.5mにものぼる巨大津波を発生させることになった。この地震と津波により、東北地方を中心とする太平洋沿岸部の広範囲にわたって壊滅的な被害もたらされた。また、津波による役場流失や自治体職員の死亡など、多くの市町村が行政機能に大きなダメージを受けた。

同時に、地震と津波による被害を受けた東京電力福島第一原子力発電所で、全電源を喪失して複数の原子炉が制御できなくなり、炉心が融解して、大量の放射物質の放出を伴う重大な原子炉事故に至った。発電所周辺地域

における住民避難、役場機能の移転、食料等の出荷制限や緊急措置としての計画停電の実施など、広範囲にわたる被害・影響が生じている。

今回の被害に対して、地方公共団体や被災者の負担軽減のための「東日本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」が適用される領域は、青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉の合計7県に加え、3月12日に震度6超の強い地震に見舞われた新潟県と長野県が含まれている。同法のもとで財政支援が講じられる「特定被災地方公共団体」の市町数は148にのぼる。

東日本大震災での建物や宅地、社会基盤などストックの直接的な被害額については、3月23日に、内閣府（経済財政分析担当）から、一定の仮定のもとで、約16兆円から約25兆円と推計されると公表された。その後、6月24日に、内閣府（防災担当）からストックの直接被害額は、約17兆円と推計されると公表された。これは、阪神・淡路大震災では約10兆円と試算されているので、阪神・淡路大震災の被害額の約1.7倍になる。

東日本大震災の経済的被害の内訳を見ると、建築物等の被害額が最も大きく、全体の61.5%を占めている。ついで、社会基盤施設の被害額が13%、農林水産施設等の被害額が11.2%

図表 1. 被害額推計の比較

	東日本大震災 (内閣府 (防災担当))	東日本大震災 (内閣府 (経済財政分析担当))		阪神・淡路大震災 (国土庁)
		ケース 1	ケース 2	
建築物等 (住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等)	約10兆4千億円 [61.5%]	約11兆円 (建築物の損壊率の想定 津波被災地域：阪神の2倍程度 非津波被災地域：阪神と同程度)	約20兆円 (建築物の損壊率の想定 津波被災地域：ケース1より特に大きい 非津波被災地域：阪神と同程度)	約6兆3千億円 [65.6%]
ライフライン施設 (水道、ガス、電気、通信・放送施設)	約1兆3千億円 [7.7%]	約1兆円	約1兆円	約6千億円 [6.3%]
社会基盤施設 (河川、道路、港湾、下水道、空港等)	約2兆2千億円 [13.0%]	約2兆円	約2兆円	約2兆2千億円 [22.9%]
農林水産	約1兆9千億円 [11.2%]	約2兆円	約2兆円	約5千億円 [5.2%]
その他	約1兆1千億円 [6.5%]			
総計	約16兆9千億円 [100.0%]	約16兆円	約25兆円	約9兆6千億円 [100.0%]

注) ストックの区分は内閣府 (防災担当) の推計で用いられたものであり、推計により若干異なる。

図表 2. エリア別資本ストック被害額

(単位：10億円)

		推定資本ストック A	推定資本ストック被害額					被害率B/A
			生活・社会インフラ	住宅	製造業	その他	合計B	
岩手県	内陸部	26,369	457	22	64	211	754	2.9%
	沿岸部	7,449	1,943	607	191	781	3,522	47.3%
	合計	33,818	2,400	629	255	992	4,276	12.6%
宮城県	内陸部	31,443	856	40	148	551	1,595	5.1%
	沿岸部	23,182	2,031	1,446	290	1,130	4,897	21.1%
	合計	54,625	2,887	1,486	438	1,681	6,492	11.9%
福島県	内陸部	34,314	630	7	263	370	1,270	3.7%
	沿岸部	15,941	1,244	145	151	319	1,859	11.7%
	合計	50,254	1,874	152	414	689	3,129	6.2%
茨城県	内陸部	47,827	460	40	175	318	993	2.1%
	沿岸部	21,727	766	87	355	275	1,483	6.8%
	合計	69,553	1,226	126	530	593	2,476	3.6%
4県計	内陸部	139,952	2,403	109	650	1,451	4,612	3.3%
	沿岸部	68,299	5,985	2,285	987	2,504	11,761	17.2%
	合計	208,251	8,387	2,394	1,637	3,955	16,373	7.9%

備考) 1. 沿岸部は海岸線を有する市町村, 内陸部はその他の市町村。

2. 福島第一原子力発電所事故がもたらした様々な被害は, 含まれていない。

出典) 日本政策投資銀行推計

を占めている。阪神・淡路大震災と比較して、農林水産施設等の割合が高く、社会基盤施設の構成比が低い。阪神・淡路大震災では、都市災害であったのに対して、東日本大震災では、津波により壊滅、水没した農地、水産基地が数多くあったためと考えられる。

なお、直接被害額には、復旧・復興が民間主体で行われる住宅や民間企業設備が含まれていることから、必ずしも財政措置額を示すものではない。

日本政策投資銀行が4月28日に公表した被災主要4県の資本ストック被害額について見ると、資本ストックの被害率は岩手県沿岸部が47.3%と最も高く、同被害額は宮城県沿岸部が4.9兆円と全エリア中最大となっている。

以上の東日本大震災の被害額には福島原発災害関連が除かれているため、直接の被害総額はさらに大きなものになると見込まれる。

2. 阪神・淡路大震災を上回る国の財政支援の必要性

昭和36年に、日本の災害対策の一般法として制定された「災害対策基本法」では、災害復旧・復興に関する国と地方の役割分担について、第1対応者は市町村であると位置づけられている。そして、市町村では対応できないことを都道府県が補完し、都道府県が対応できないことを国が補完する仕組みになっている。また、今年の7月29日に策定された、国による東日本大震災からの復興のための基本方針において、「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本」であることが確認された。その上で、国と県は、市町村が能力を最大限発揮できるよう、補完的に支援していくこととされている。

しかしながら、市町村にとっての最大のネックは、災害救助の財源を国に頼らざるを得な

いことである。地方財政は、平常時でも、3割自治または4割自治と表現されたりもするように、自主財源が少なく、国などに資金を依存した状態である。大震災などの非常時には、補助金など国に依存する傾向はなおさら強くなる。

このことは、阪神・淡路大震災時における神戸市の復興財源から伺える。神戸市の被害額は、約6兆9千億円と推計された。当時の神戸市の財政規模は特別会計を入れて約2兆円、うち一般会計は8千億～9千億円、税収は2,900億円余りであった。被害額は、一般会計の7～8倍、税収の約20倍になる規模にあたることから、神戸市単独での復旧・復興は困難であると認識された。

震災の発生した平成6年度から23年度当初予算までに、神戸市が震災関連で整備した事業費の累計額は全会計で2兆8,813億円、うち一般会計は2兆1,573億円に達した。一般会計の財源内訳については、国庫支出金30%、県出金支出金3%、市債48%、一般財源11%、その他8%である。一般会計における市債は1兆383億円であり、このうち、3,000億円は阪神・淡路大震災復興基金に対する貸付のために発行したもので、基金から一括返済された。これを除いた7,383億円のうち約50%は地方交付税で措置された。また、神戸市の歳入の財源内訳は、震災以降、国庫支出金と地方交付税の構成比の合計が大きくなっており、国への依存が高まった。同時に、復興事業の財源として大量の市債の発行によって、神戸市の財政は長期にわたって悪化することになった。

今回被災した市町村は、総じて財政力が脆弱であった。特に大きな被害を受けた岩手、宮城、福島の3県の市町村について、まず、自主財源の豊かさを示す「財政力指標（平成21年度）」を見てみる。震災前においては、原

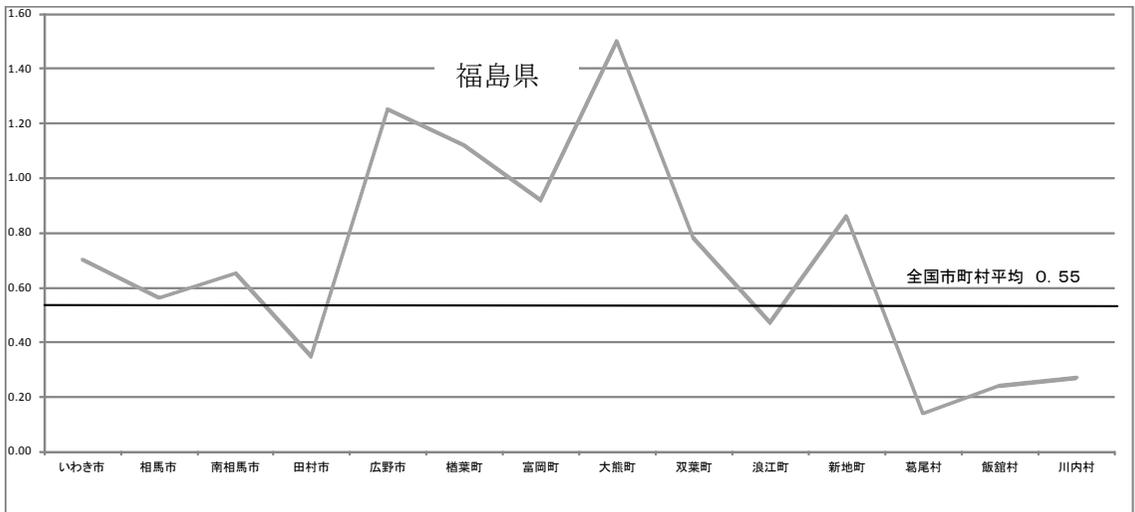
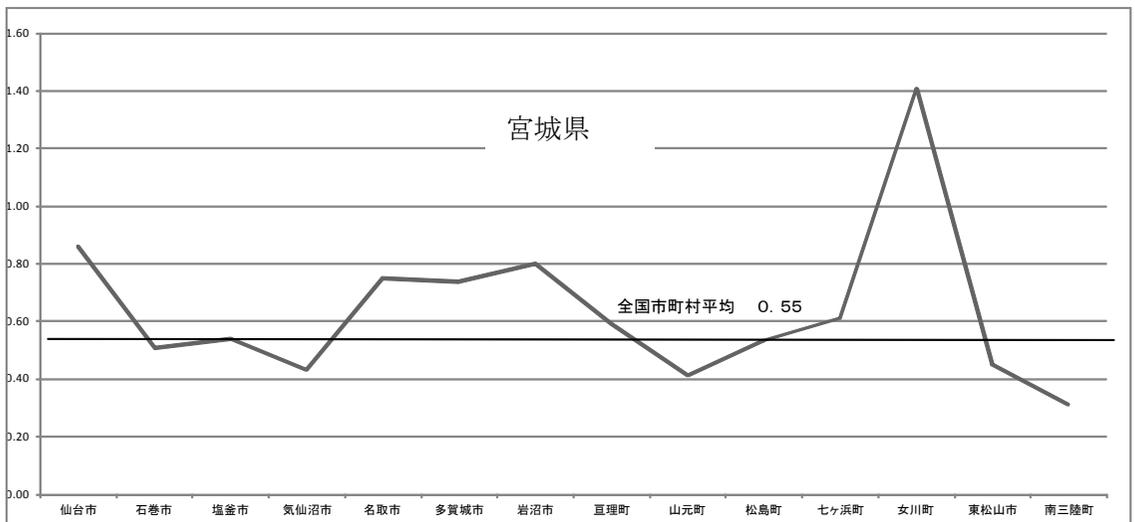
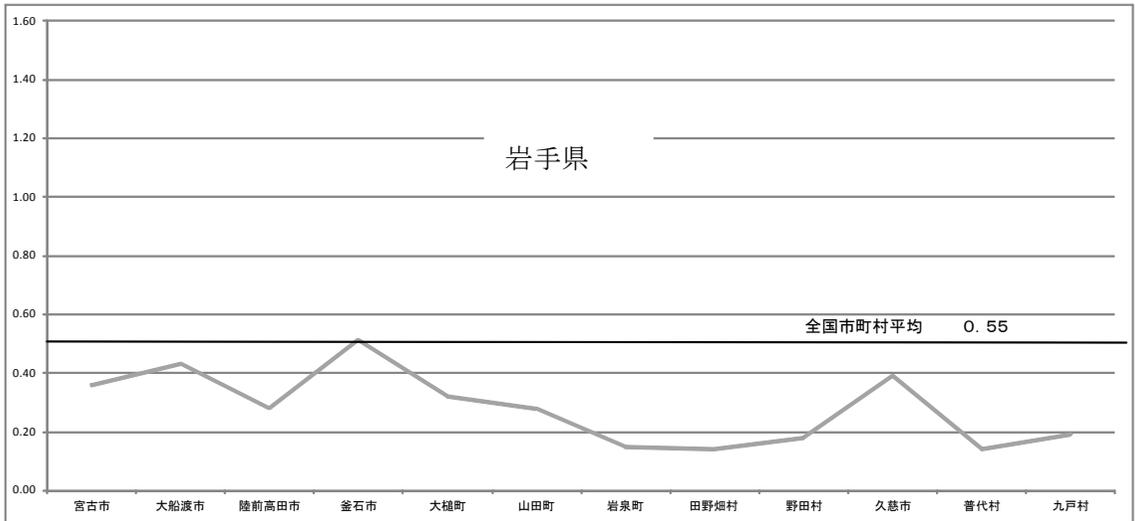
子力発電所や大規模火力発電所が立地する宮城県の女川町、福島県の大熊町、楡葉町、広野町や、発電所や発電所関連企業が立地する福島県の新地町や富岡町、さらには東北の中心都市として多くの事業所が立地する仙台市などの一部自治体を除いて、全国市町村平均(0.55)と比べて低い被災自治体が多かった。自主財源に乏しく、地方交付税に財源の多くを依存している状況である。これに対して、神戸市の阪神・淡路大震災直前の財政力指標は、0.83であった。

また、実質的な公債費（地方債の元利償還金）が財政に及ぼす負担を示す「実質公債費比率」は、全国市町村平均(11.2%)を上回っている被災自治体が多かった。財政構造の弾力性が乏しいことがわかる。

岩手、宮城、福島の3県について、平成21年度の財政力指標を見てみると、宮城県(0.54)が全国都道府県平均(0.52)よりも若干高いものの、岩手県(0.31)、福島県(0.46)はそれを下回まわっている。自主財源が基本的に乏しい県の状況から判断し、3県が復興財源の負担の多くを担い、市町村自治体を支援することが難しいことが伺える。これに対して、兵庫県の阪神・淡路大震災直前の財政力指数は、0.70であった。

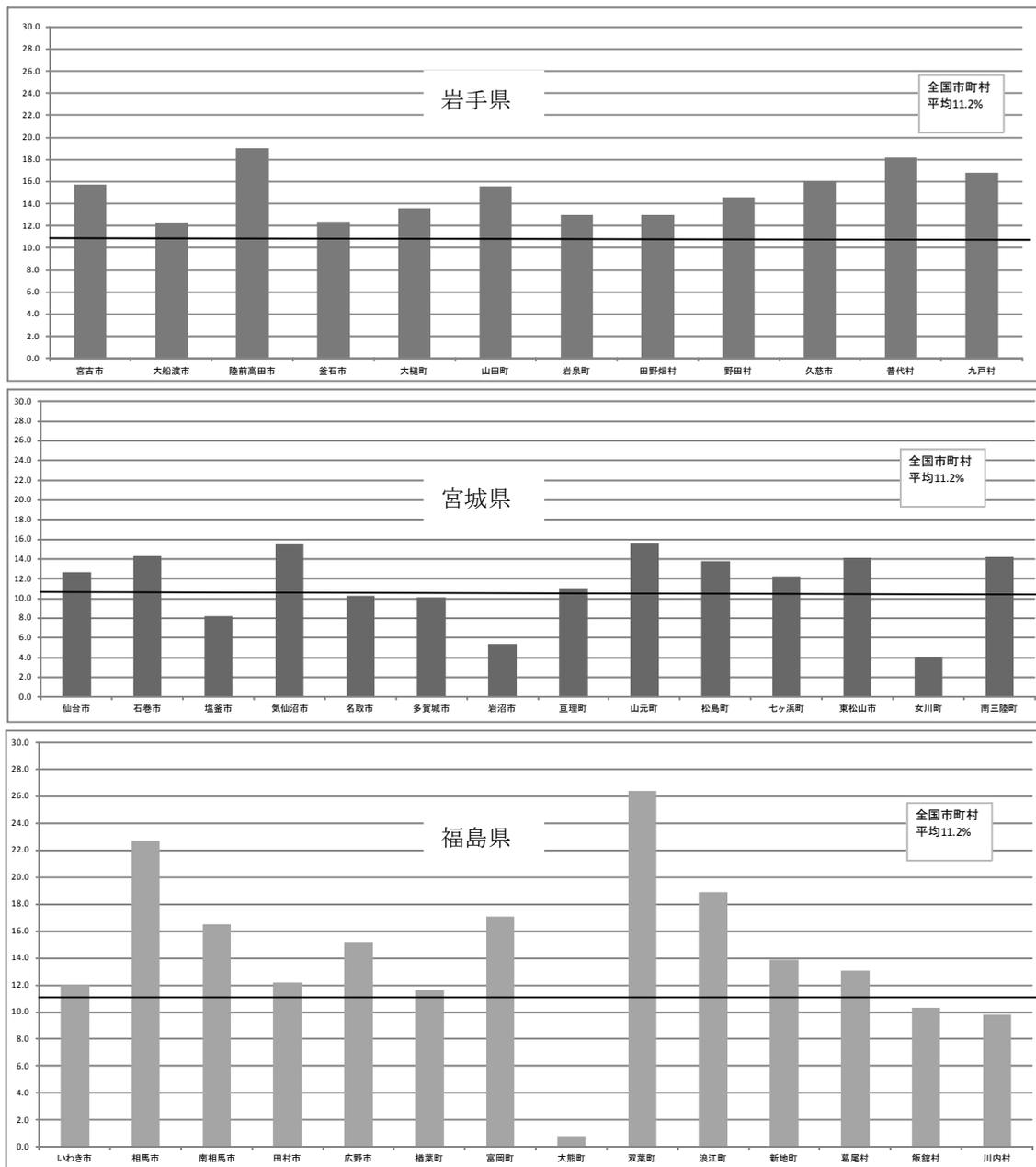
以上のように、今回、多くの市町村が行政機能に甚大なダメージを受けたことや被災地自治体の財政力が阪神・淡路大震災時の神戸市・兵庫県よりも弱いことなどから、自主財源により財源を少なからず負担し復興事業を早期かつ十全に進めることは困難であり、阪神・淡路大震災を上回る国の財政措置が必要となる。

図表 3. 財政力指数



(出典) 総務省「財政比較分析表（平成21年度決算）」

図表 4. 実質公債費比率



(出典) 総務省「財政比較分析表 (平成21年度決算)」

3. 国の財政支援

(1) 震災発生からの政府の対応状況

阪神・淡路大震災時、国は、震災後1年以内に、3度の補正予算を編成し、計3.2兆円を計上した（平成6年度第2次補正1.0兆円、7年度第1次補正1.4兆円、7年度第2次補正0.8

兆円）。それ以降も数千億規模の関連予算が計上され、平成11年度第2次補正予算までの約5年間で当初予算・補正予算に計上された経費を含めて合計5.0兆円の国の予算措置が行われた。

東日本大震災の被害は、戦後最大であることから、緊急対応から復旧・復興に向けて必

要となる国の財政措置の規模は、阪神・淡路大震災と比較して極めて大きなものとなることが予想される。

震災発生時から平成23年度第3次補正予算成立までの政府の財政面での震災対応について見ていく。

まず、初期の災害救助・応急対策段階において、「災害対策基本法」や「災害救助法」等の法律に基づき、施策が講じられた。被害が極めて甚大であり、また実施主体となる市町村の財政力が脆弱であることから、国の支援及び地方財政措置の拡大が図られた。「災害救助法」に基づく災害救助事業については、現行では50%から最大90%まで国庫負担となる。これを、残りの地方負担額の全額について災害対策債によって対処することとされ、後年度その元利償還金の95%を普通交付税措置することとされた。

また、「災害救助法」とは別のスキームによる食料品等の支援、自衛隊の10万人態勢での派遣、被災県の資金需要に万全を期す観点から早期の災害救助負担金の支払い等の措置が講じられた。これらの費用は予備費で措置され、4月28日（震災後48日目）に補正予算が提出されるまで、6回にわたり総計1,182億円の予備費の使用が決定された。

ついで、災害復旧段階において、地方公共団体等に対する特別の財政援助等について定める「東日本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」や、「平成23年度における地方交付税の総額に関する法律」、東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のための「地方税の一部を改正する法律」などの震災関連法が整備された。また、これに伴う第一弾の補正予算として、平成23年度補正予算（第一号）（平成23年5月2日成立）により災害救助事業、災害復旧事業等に係る歳出の追加計上が行われた。一般会計に

おいては、東日本大震災からの早期復旧のために年度内に必要な経費（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等、4兆153億円）が計上されている。

一般会計に計上された東日本大震災関係経費の内訳は、災害救助等関係経費（仮設住宅建設等4,829億円）、災害廃棄物処理事業費（がれき等処理3,519億円）、災害対応公共事業関係費（河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等の公共土木施設復旧等1兆2,019億円）、施設費災害復旧費等（学校施設、社会福祉施設等の復旧等4,160億円）、災害関連融資関係経費（中小企業等への融資等6,407億円）、地方交付税交付金（特別交付税額1,200億円）、その他（自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等8,018億円）である。

補正のための財源には、国債に対する市場の信認を維持する観点から、追加的な国債発行が回避されて、既定経費の減額（年金国庫負担の縮減、子ども手当上積みの見送り等）と税外収入（高速道路割引の見直し等）が充てられた。

第1次補正予算の成立後、本格的な復興のための補正予算編成が見込まれていた。しかし、6月14日に、菅直人首相は、閣僚懇談会で、本格的な復興対策に先行して、第1次補正予算で足りなかった部分について、第2次補正予算の編成を指示した。この指示に基づき第2次補正予算が編成され、平成23年7月25日に成立した。本補正予算の歳出追加額は1兆9,988億円（一般会計）である。

一般会計の歳出1兆9,988億円のうち2,754億円が原子力損害賠償法等関係経費、3,774億円が第1次補正予算での対応が不十分と指摘された二重債務問題対策や生活再建支援金の拡充に関する被災者支援関係経費、8,000億円が東日本大震災復旧・復興予備費、5,455億円が地方交付税交付金である。

その財源については、追加の国債を発行せず、平成22年度決算剰余金で賄うこととされた。

本格的な復興段階に向けて、東日本大震災の復興予算を柱とした第3次補正予算編成が行われ、平成23年11月21日に成立した。第3次補正予算は、東日本大震災復興構想会議の提言を経て、7月29日に東日本大震災復興対策本部が策定した「復興の基本方針」を踏まえて編成されることとなった。基本方針では、平成27年度末までの5年間（集中復興期間）の施策・事業経費が、国・地方（公債分）合わせて少なくとも19兆円程度と見込まれている。併せて、10年間の復旧・復興に係る事業

規模が23兆円程度との見込みが示された。なお、この規模の見込みには、原則として、原子力損害賠償法、原子力損害賠償支援機構法案に基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない。

第3次補正予算の規模は、一般会計では12兆1,025億円で、このうち9兆2,438億円が震災復興に充てられる。その内訳は、被災した自治体向けの交付金、交付税の加算分、インフラ整備、公共事業費などの復興対策等事業費に約6兆円、中小企業や農林漁業者への融資の支援に6,716億円、放射性物質で汚染されたがれきなどの「除染」に2,459億円となっている。

図表5. 阪神・淡路大震災と東日本大震災の対応比較

阪神・淡路大震災

月 日	経過日数	出来事	震災関係経費
1月17日	0日	阪神・淡路大震災が発生	—
1月20日	3日	平成7年度当初予算案を提出	—
1月25日	8日	激甚災害指定	—
2月2日	16日	震災後初の予備費の使用決定	148億円
2月16日	30日	阪神・淡路復興委員会の初会合	
2月24日	38日	「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」公布施行	
2月28日	42日	平成6年度第2次補正予算が成立	1兆223億円
3月1日	43日	「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助および助成に関する法律」公布施行	
3月22日	64日	平成7年度当初予算案を提出	—
5月15日	118日	平成7年度第1次補正予算案を提出	1兆4293億円
5月19日	122日	同補正予算が成立	
10月4日	260日	平成7年度第2次補正予算案を提出	7782億円
10月18日	274日	同補正予算が成立	

東日本大震災

月 日	経過日数	出来事	震災関係経費
3月11日	0日	東日本大震災が発生	—
3月12日	2日	激甚災害指定	—
3月28日	17日	震災後初の予備費の使用決定	301億円
3月29日	18日	平成23年度予算が成立	—
4月14日	34日	東日本大震災復興構想会議の初会合	
5月2日	52日	平成23年度第1次補正予算成立	4兆153億円
5月2日	52日	「東日本大震災に対処するための特別援助及び助成に関する法律」の公布・施行	
6月20日	101日	「東日本大震災復興基本法」の公布・施行	
6月22日	103日	東日本大震災復興構想会議が提言を政府に提出	
7月25日	136日	平成23年度第2次補正予算成立	1兆9988億円
7月29日	140日	政府が復興基本方針を決定	
11月21日	255日	平成23年度第3次補正予算成立	9兆2438億円

その財源は、11兆5,500億円を復興債の発行で確保される。残りは子ども手当見直しによる歳出削減や第2次補正予算に計上された震災復旧・復興予備費の減額などで賄われる。復興債の償還財源を賄うための所得税や法人税などの増税や復興債発行を盛り込んだ「復興財源確保法」は11月30日に成立した。

今年度の第1次補正予算から、第3次補正予算までを合わせて、15兆円余りの予算措置が取られたことになる。震災からの5年間の「集中復興期間」で少なくとも19兆円を投じるという政府の方針からすると、復興関連の費

用は「残りおよそ4兆円」となる。

(2) 財政支援の特徴

東日本大震災に対しての国の復興支援について、阪神・淡路大震災当時と比べて、遅れが指摘されてきた。第1次補正予算が成立した、平成23年5月2日は、東日本大震災発生後52日にあたる。阪神・淡路大震災復旧に向けた最初の補正予算（平成6年第2次補正予算）が震災後42日で成立したことと比較すれば、やや時間を要した。また、東日本大震災からの復興に向けた国の基本理念や枠組みを

図表6. 東日本大震災財特法と阪神・淡路財特法 措置比較表
地方公共団体等に対する特別の財政援助 [24項目 (阪神・淡路19項目)]

(注) (3)公共施設にある公的医療機関と(4)民間施設にある民間医療機関は
あわせて1項目としてカウントしている

(1)公共土木関係等 [7項目 (阪神・淡路6項目)]

東日本大震災財特法				(参考) 阪神・淡路財特法	
項目	条	現行の原則	財特法特例	現行の原則	財特法特例
水道施設の補助特例	3	1/2 (予算) 【水道法】	8/10~9/10	1/2 (予算) 【水道法】	8/10
工業用水道施設の補助特例	3	45/100 (予算) (激甚指定かつ震度6以上の場合8/10) 【工業用水道事業法】	8/10~9/10	45/100 (予算) 【工業用水道事業法】	8/10
改良住宅等の補助特例	3	1/2 (予算) 【住宅地区改良法】	8/10~9/10	1/2 (予算) 【住宅地区改良法】	8/10
交通安全施設等の補助特例	3	1/2 (法律) 【警察法、交通安全施設等整備事業推進法】	8/10~9/10	1/2 (法律) 【警察法、交通安全施設等整備事業推進法】	8/10
都市施設の補助特例	3	1/2 (予算) 【都市計画法】	8/10~9/10	1/2 (予算) 【都市計画法】	8/10
廃棄物処理施設の補助特例	3	1/2 (予算) 【廃掃法】	8/10~9/10	1/2 (予算) 【廃掃法】	8/10
集落排水施設の補助特例	3	1/2 予算補助 (予算) (激甚指定かつ標税割合10%を超えると8/10) ※施設を定義する法律はない	8/10~9/10	1/2 予算補助 (予算) ※施設を定義する法律はない	—

(2)社会福祉施設等関係 [5項目 (阪神・淡路4項目)]

東日本大震災財特法				(参考) 阪神・淡路財特法	
項目	条	現行の原則	財特法特例	現行の原則	財特法特例
老人福祉施設等の補助特例	48	1/2 (予算) 【老人福祉法】	2/3	1/2 (予算) 【老人福祉法】	2/3
地域包括支援センター・介護老人保健施設等の補助特例	48	地域包括支援センター 1/2 (予算) 【介護保険法】 介護老人保健施設 1/3 (予算) 【介護保険法】	2/3 1/2	— 1/3 (予算) 【老人保健法】	— —
障害者支援施設等の補助特例	48	1/2 (予算) 【障害者自立支援法】	2/3	1/2 (予算) 【知的障害者福祉法等】	2/3
社会事業授産施設の補助特例	48	1/2 (予算) 【社会福祉法】	2/3	同左	同左
身体障害者社会参加支援施設の補助特例	48	1/2 (予算) 【身体障害者福祉法】	2/3	同左	同左

(3)公共施設 [8 項目 (阪神・淡路 6 項目)]

東日本大震災財特法				(参考) 阪神・淡路財特法	
項目	条	現行の原則	財特法特例	現行の原則	財特法特例
警察施設	4	1/2 (法律) 【警察法】	2/3	同左	同左
市町村の仮庁舎等	6	—	2/3	—	—
消防施設	7	1/3 (法律) 【消防施設強化促進法】 1/2 (政令) 【緊急消防援助隊に 関する政令】	2/3	同左	同左
保健所	44	1/2 (予算) 【地域保健法】	2/3	—	—
火葬場	45	1/2 (予算) 【墓理法】	2/3	同左	同左
公的医療機関	46	精神科以外 1/2 (予算) 精神科 1/2 (法律) 【医療法・精神保健福祉法】	2/3	精神科以外 1/2 (予算) 精神科 1/2 (法律) 【医療法・精神保健福祉法】	2/3 (公立病院に限る。)
と畜場	47	1/2 (予算) 【と畜場法】	2/3	同左	同左
中央卸売市場	106	4/10 (法律) 【卸売市場法】	2/3	同左	同左

(4)民間施設 [1 項目 (阪神・淡路 2 項目)]

東日本大震災財特法				(参考) 阪神・淡路財特法	
項目	条	現行の原則	財特法特例	現行の原則	財特法特例
民間医療機関 (救急医療等、精神科病院)	46	救急医療等 1/2 (予算) 精神科 1/2以内 (法律) 【医療法・精神保健福祉法】	1/2	救急医療—精神科 1/2以内 (法律) 【医療法・精神保健福祉法】	1/2 (救急医療は病院に、精神科は指定病院に限る)
商店街振興組合等の共同施設	—	—	—	—	1/2

(5)その他インフラ [4 項目 (阪神・淡路 2 項目)]

東日本大震災財特法				(参考) 阪神・淡路財特法	
項目	条	現行の原則	財特法特例	現行の原則	財特法特例
被災者生活再建支援金	5 条の 2	1/2 (法律) 【被災者生活再建支援法】	8/10	—	—
神戸港埠頭公社の管理する外貿埠頭、フェリー埠頭の岸壁	—	—	—	—	8/10
宮城県フェリー埠頭公社の管理する岸壁等	135	建設、改良に係る無利子貸付 (災害復旧を含まず) 【港湾法】	無利子貸付	建設、改良に係る無利子貸付 (災害復旧を含まず) 【港湾法】	神戸港埠頭公社に対する補助及び無利子貸付
仙台空港の滑走路等	136	80/100 【空港法】	85/100	—	—
仙台空港旅客ターミナルビル	137	—	県に対する無利子貸付	—	—
災害廃棄物処理 (ガレキ処理)	139	1/2 【廃掃法】	1/2~8/10~9/10	1/2 【廃掃法】	—

出典) 平成23年 7 月29日 内閣府防災担当

定めた復興基本法が、震災発生から 3 カ月以上を経て、平成23年 6 月20日の参議院本会議で可決、成立した。阪神・淡路大震災時には、復興基本法は 1 カ月余りで成立していた。さらには、本格的な復興に向けた第 3 次補正予算の成立に 8 カ月以上も費やしたのは、遅すぎたと指摘されている。第 3 次補正予算成立の遅れは被災地にさまざまな影響をもたらしている。多くの被災自治体の復興計画決定が先送りされ、また、集団移転について、費用の負担割合が不確定だったため住民の合意形

成が進んでいない地域もある。

このように阪神・淡路大震災時と比べて、国の復興支援が遅れた理由として、地震のみであった阪神・淡路大震災と違って、今回の震災は津波に原子力発電所事故まで重なる複合災害であったことや、ねじれ国会で成立に向けての政治的調整が大きいことなどが挙げられている。

国の財政支援の内容について見ると、今回の震災の特徴や被災自治体の状況を踏まえ、阪神・淡路大震災で講じられた措置を基本的

に適用したうえで、それを大幅に拡充する手厚い措置が盛り込まれている。

一つは、補助事業の拡大と補助率の嵩上げが行われていることである。例えば、災害廃棄物の処分は「廃棄物処理法」に基づき、一般廃棄物等と同様に市町村に処理責任が定められている。国の補助率は通常1/2であるが、今回、対象市町村の標準税収入に対する事業費の割合に応じて、最大90%まで嵩上げされた。同時に、地方負担分については、その全額を災害対策債の対象とし、元利償還金を100%地方交付税措置することとなった。

また、従来から行われてきた農林水産業共同利用施設の補助特例や共同利用小型漁船の建造費補助等に加え、今回大震災の災害復旧の公共事業では新たな特例措置が行われることになった。その1つに、津波による冠水で塩分が浸透した農地の除塩については、これまで国が農地を災害復旧する事業規定がなく、また、除塩が事業対象でなかった。今回、必要な法改正を行い、国の補助率を9/10とする。

阪神・淡路大震災を契機として、平成10年に成立した「被災者生活再建支援金制度」についても特例措置が講じられた。本制度は、都道府県の拠出による基金を取り崩して一定の要件に該当する被災世帯に支援金を支給し、自立した生活の再建を支援するというものである。東日本大震災は大規模な災害であったために、現在の基金残高では対応できないことが明白であったことから、今回の特例措置として、国の補助率が現行の50%から80%に引き上げられた。また、都道府県の追加負担分について、地方交付税により全額手当されることとなり、地方の新たな負担を回避する措置が講じられた。

二つは、地方交付税に関して、被災地方公共団体の資金繰りの円滑化等を図るため、普通交付税の繰上げ交付や特別交付税の特別交

付等が行われたことである。東日本大震災に係る初動経費として、3月18日に、岩手、宮城、福島、茨城の4県に5億円ずつ平成22年度特別交付税を交付することが決定された。また、4月1日には、平成23年度普通交付税の4月概算交付額及び6月分繰り上げ交付額が決定された。

平成23年3月の「地方交付税法の一部を改正する法律」により、これまで12月及び3月に決定・交付が行われてきた特別交付税の額について、大規模災害等の発生時には、その都度、額を決定・交付できる特例が設けられた。また、平成23年度第1次補正予算の関連法として、特別交付税の総額を1,200億円上積みすることなどを内容とした「平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」が5月2日に成立した。

その後、平成23年度第2次補正予算で、被災自治体等の特別の財政需要への対応とともに、復旧・復興予備費使用に係る地方負担や被災者生活再建支援制度の地方負担積み増し分にも充てられるために、5,455億円が計上された。また、第3次補正予算で、復興関連の地元財政負担の軽減のために、交付税の加算分として、1兆6,635億円が計上された。これにより、東日本大震災の復旧、復興に伴う被災自治体の負担は実質的にゼロとなる。

三つは、被災地方公共団体が自由に政策運営できる財源やソフト事業にあてる財源について、阪神・淡路大震災より充実した措置が採られていることである。

1) 「一括交付金」

阪神・淡路大震災の提言において、被災自治体が自らの判断と責任において復興のための事業が可能となるような、交付金の創出が必要であると指摘された。このことも踏まえながら、今回、政府は「復興の基本方針」において、自治体が自ら策定する復興プランの

下で各種施策が展開できる「使い勝手のよい交付金」の創出を掲げている。これにより、自治体の実質的負担の軽減を図りつつ対象の自由度の向上や手続きの簡素化などを進めるとともに、復興プランの評価・公表を通じて効率性や透明性を確保するとしている。

これを受けて、第3次補正予算で、被災地の自治体が区画整理や住民の集団移転など復興関連の事業に活用できる「東日本震災復興交付金」の創設に1兆5,612億円が計上された。

2) 「復興基金」

「復興基金」は、平成3年9月の雲仙普賢岳噴火の際に長崎県を設置主体として初めて設置された。阪神・淡路大震災の際には、平成7年4月1日に、兵庫県と神戸市から200億円の出資金（基本財産）と5,800億円の貸金（運用財産に充当）を受け、「復興基金」が設立された。これは、震災から2カ月半後という早さである。当該基金の総額は、最終的には9,000億円であり、その運用益（約3,500億円）により、行政では行えないきめ細かな助成事業（住宅・産業・生活・教育対策等の113事業）を行うことが可能となった。「復興基金」の機能として、安定性、機動性、柔軟性、補完性、先駆性が指摘された。

これまでの「復興基金」の成果を踏まえて、今回の震災においては、震災から7か月が経過した10月17日に、総務大臣によって、東日本大震災の被災9県が使い道を自由に決められる「復興基金」を創設ことが発表された。今回の「復興基金」は、特別交付税を活用して設置される。また、低金利を考慮して、従来の運用益を活用するのではなく、県の判断でいつでも取り崩せる仕組みが想定されている。その事業規模は、阪神・淡路大震災基金のほぼ倍の2,000億円程度と考えられている。

おわりに

本小稿では、東日本大震災発生後から平成23年度第3次補正予算の成立までの国の財政支援を概観した。厳しい財政制約の中で、災害復旧では、阪神・淡路大震災に採られた財政措置にとどまらない、より手厚い財政措置が講じられてきた。また、11月21日に、東日本大震災の本格的な復興対策を盛り込んだ第3次補正予算が成立して、時間はかかりすぎたものの、復興事業の財政面での裏付けが整った。さらに、不要となった国債利払い費や税収上振れ分を財源に充て、東日本大震災で被災した小規模事業者向けの二重ローン対策や生活保護費の追加などを盛り込む平成23年度第4次補正予算が年内に編成されることになっている。

予算は実際に執行され、被災者の生活再建や被災地の復旧・復興に役立ってこそ、初めて意味を持つ。また、予算をつけて終わりではなく、PDCAサイクルを回し、必要に応じて、計画の修正や追加の支援を行う必要がある。継続的な国の財政支援が求められる。

最後に、国の財政支援について、今後の課題をまとめる。

1) 東日本大震災関係経費の迅速な執行を担保するために、必要な法整備や行政措置が求められる。行政機能そのものに壊滅的な打撃を受けた市町村が多く、また、被災市町村の多くが人口小規模の団体であることから、職員のマンパワーが、復興行政実施のための膨大な事業に追いつかず、復興が滞ることが懸念される。復興のマンパワーを確保するために、政府は、予算を準備するだけでなく、被災自治体へ専門家、専門職員などを派遣して、積極的に助言や支援を行うことが欠かせない。

2) 既述の通り、神戸市は震災関連事業費

の約半分を市債により調達した。一般会計の市債残高は震災前の8,056億円に対し、平成9年度には1兆7,994億円と2倍以上となった。この市債残高の急増に伴い、起債制限比率は平成10年度に20%をこえ、平成15年度には25.8%となった。

国庫補助事業に係る地方負担額や地方公共団体の減収補填等に充てるために多額の地方債を発行することにより、被災地方公共団体における地方債残高が急増する。今回の震災では、これらの地方債の多くが後年度に地方交付税措置がなされているとはいえ、被災自治体において全体として負担が生じ、財政運営に支障が生じることが懸念される。

3) 7月末に策定された「復興の基本方針」で、政府は、全体の事業費を23兆円と見込んでいるが、確定はしていない。基本方針の公表時点では、震災による直接および間接の被害について、その全容について把握することができていなかったし、また、対応策も固まっていなかった。

今後、放射性物質を取り除く「除染」のための費用や、津波で被害を受けた地域の区画整理の費用などがさらに必要になると見込まれている。また、原発事故による補償や損害賠償、廃炉についても多額のコストが必要となる。追加の費用が必要となった場合、財源の確保には難航が予想される。

参考文献

- 端本秀夫 (2011) 「平成23年度補正予算 (第一号) について」『ファイナンス』5月号
- 茶谷栄治 (2011) 「平成23年度補正予算 (第二号) について」『ファイナンス』8月号
- 小池拓自 (2011) 「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算—」『調査と情報』第711号
- 松浦茂 (2011) 「平成23年度第2次補正予算と今後の課題」『調査と情報』第720号
- 小池拓自・依田紀久・加藤慶一「平成23年度第3次補正

- 予算と今後の課題」『調査と情報』第729号
- 小松由季 (2011) 「東日本大震災発生を受けた地方行政分野における取組～自治体機能回復に向けて～」『立法と調査』No.317
- 小池拓自 (2011) 「東日本大震災と財政運営」『レファレンス』5月号
- 福岡博之 (2011) 「喫緊に必要な経費の計上にとどまった第2次補正予算～決算剰余金の活用により国債増発は回避～」『立法と調査』No.319
- 渡部喜智 (2011) 「大規模災害の復興対応と地域 (財政運営)—東日本大震災復興への公的支援のあり方—」『農林金融』8月号
- 池田達雄 (2011) 「東日本大震災に係る財政上の措置」『地方財務』6月号
- 小西砂千夫 (2011) 「東日本大震災からの早期復旧に向けての補正予算 (第1次) と地方への財政支援の考え方」『地方財務』6月号
- 総務省 (2011) 「報道資料 東日本大震災に係る「取り崩し復興基金」の創設」
- 高寄昇三 (1999) 「阪神大震災と生活復興」勁草書房
- 舟場正富 (2000) 「震災復興における公共の役割の検証と課題」『都市政策』第99号
- 林敏彦 (2005) 「検証テーマ：復興資金—復興財源の確保」兵庫県『復興10周年総括検証』
- 中村研二、寺崎友芳 (2011) 「東日本大震災復興への地域戦略」エネルギーフォーラム

新修 神戸市史

最新刊 第10巻

「歴史編Ⅱ 古代・中世」好評発売中

A 5判 全1100ページ 上製本箱入り 定価6,000円（税込み・送料別）

- 構成**
- 第1章 原始社会から倭王権へ
 - 第2章 律令国家の形成と確立
 - 第3章 神仏と交通
 - 第4章 神戸と災害
 - 第5章 貴族政治と平氏の台頭
 - 第6章 福原遷都と源平の争乱
 - 第7章 鎌倉時代の社会と文化
 - 第8章 南北朝の動乱と室町幕府
 - 第9章 兵庫津と荘園
 - 第10章 戦国の争乱と中世後期の文化・社会
 - 第11章 古代・中世の文化財

内容

古代における政治過程や交通の歴史、また大輪田の泊の姿、中世の日宋貿易や日明貿易の舞台となり、国内交通の要衝として繁栄した兵庫津の有様などを、最新の成果を盛り込んで紹介します。

また、神戸が戦場となった一ノ谷合戦や湊川合戦をはじめ、悪党の襲撃、室町・戦国の争乱などの惨禍と、そこから立ち上がる人々の姿を描きます。

そして先年阪神・淡路大震災を経験しましたが、古代・中世の自然災害を分析していることも本書の特色です。

既刊 好評発売中（定価は税込み）

「歴史編Ⅰ 自然・考古」、「産業経済編Ⅰ 第1次産業」、「歴史編Ⅲ 近世」、「歴史編Ⅳ 近代・現代」（以上定価各5,000円）、「産業経済編Ⅱ 第2次産業」、「行政編Ⅰ 市政のしくみ」、「行政編Ⅱ 暮らしと行政」、「産業経済編Ⅱ 第2次産業」、「行政編Ⅲ 都市の整備」「歴史編Ⅱ 古代・中世」（最新刊）（以上定価各6,000円）

◎市史の詳細・目次は 神戸市文書館ホームページをご参照ください

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/014/Kankoubutuhtml/kankoubutu.html>

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館）

☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

お申込先 田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

主要書店にても好評発売中

関連図書紹介



経済セミナー増刊 復興と希望の経済学—東日本大震災が問いかけるもの—



日本評論社
本体1,800円＋税

本書は、東日本大震災からの復興について、「復興のための経済原則」、「復興財源をどのように賄うか」、「産業の復興と雇用」、「経済の復興と金融」、「地域の復興と生活支援」、「復興への教育」、「東電処理のガバナンス」の7章に分けて、経済学の第一人者が、各専門分野において論じたものである。

1章「復興のための経済原則」では、まず、「震災復興に向けての三原則」として、伊藤隆俊東京大学大学院経済学研究科教授、伊藤元重東京大学大学院経済学研究科教授、経済学者有志による提言が掲載されている。

提言では、「世代間の公平性」、「市場の活用」、「持続可能性」の「震災復興に向けての三原則」を柱とし、コスト負担のあり方、電力不足対策、今後の街づくりの3点について、提言を行い、強い政治のリーダーシップが必要であるとしている。

このほか、鼎談「既存ツールを活かした適正サイズの復興を」、鼎談「現場主導の復興に向けて」などや、「復興を考えると経済学の視点から見えてくること」など、震災からの復興に向けて経済学は何ができるのかについて、本書の表現を借りれば、「復興の方向性を誤らないよう、いま、経済学者が言うべきことをまとめた」一冊であり、読みやすく構成され、東日本大震災からの復興について、市民、行政、専門家が議論を深めるためのよい素材であり、幅広い層にお読みいただきたい1冊である。



東日本大震災 復興への地域戦略

中村研二、寺崎友芳著



エネルギーフォーラム新書
本体900円＋税

本書は、日本政策投資銀行地域振興グループのスタッフが東日本大震災の被災状況や復興のための戦略、論点を取りまとめたものである。

まず、日本政策投資銀行が、岩手、宮城、福島、茨城の4県を対象として、県別・内陸沿岸別に資本ストック被害額を推計した結果を紹介している。ついで、この4県における生活・社会インフラ、住宅、医療・福祉、製造業、観光、農林水産業の6分野について、被災状況と復興への地域戦略をデータに基づいて論じている。

さらに、復興戦略として、「財政制約下での復興戦略」、「復興特区制度」、「復興まちづくり会社」を取り上げて、それぞれの論点を検討している。「財政制約下での復興戦略」では、阪神・淡路大震災における兵庫県及び神戸市の状況を整理し、今回の被災自治体への財政面の影響、課題や解決策について議論している。「復興特区制度」では、その必要性、具体的活用策を論じている。「復興まちづくり会社」では、その必要性、機能、業務内容、組織、支援の仕組み、地域で復興まちづくり会社の設立を検討する際の論点について議論している。

本書は、東日本大震災からの復旧・復興の政策形成を検討する上で参考になる一冊である。



日本の魚は大丈夫か 漁業は三陸から生まれ変わる

勝川俊雄著



NHK出版
本体740円＋税

東日本大震災で被災地の漁業は、大打撃を受けた。漁業が被災した被害額は、農林水産省の7月6日の発表では、1兆2,220億円となっている。そのうち、被害が甚大であった岩手、宮城、福島の3県について見ると、登録隻数2万9,249隻のうち、1万8,602隻（64%）が失われた。また、漁港もほぼ壊滅的なダメージを受けた。さらに、養殖イケス、製氷、冷蔵、加工など、水産業を支えてきた生産基盤もことごとく失われた。

本書は、日本の漁業の実態についてわかりやすく説明しながら、今後の三陸漁業の復興策について提言するものである。著者は、すでに震災前から、三陸沿岸が世界有数の生産性を誇る、豊かな海であるにもかかわらず、乱獲による資源枯渇と漁業者の疲弊で、存亡の危機が迫っていたと唱く。日本漁業が世界から大きく立ち遅れた根本原因は、零細漁業者の過当競争による未成魚乱獲と、その必然である魚価低迷にあるとして、被災地漁業の復興のためには、実効性ある漁獲枠導入など、国による適切な漁業政策が必要であると強く訴える。

本書は、被災地の復興においてクローズアップされている漁業を理解する上で、優れた入門書である。



減災の知恵－阪神から東日本へ－

金芳外城雄著



晃洋書房
2,000円＋税

本書は、大学で教鞭をとる著者が、阪神・淡路大震災から16年経過したことを機に、災害に対する復旧・復興過程で学んだことを学生たちに生きる知恵として伝えていくために編まれたものである。

また、同時に平成23年3月11日に発生した東日本大震災についても学べるような工夫が施されている。

著者は、阪神・淡路大震災の当時、神戸市職員であり、その復旧・復興の最前線で活躍してきたが、それらの経験や体験を総括して、本書の中で述べているとおり、「学んだことは、人々の生きる力そのものであり、巨大災害に対応する自助の力は、建物の耐震化や備蓄の備え、家族との連絡体制などであり、共助の力で言えば、近隣とのふれあいや善意をベースにした横のつながり、公助の力で言えば、初動体制の確立や広域連携、学校などの耐震化、危機管理対応・人材育成の必要性である」としている。

また、困っている人の傍に寄り添い、できることから取り組むコミュニケーション力は、ボランティアの基本であるとも述べている。

なお、東日本大震災についての章では、津波の襲来が大きな被害をもたらし、現在も原発事故の被害が深刻な状況であるが、これらが、今後想定される首都直下型地震、プレート型の東海、東南海・南海地震などの対応に大きな見直しを迫るものであることを力説している。

本書の編集にあたっては、被災者に寄り添って復旧・復興を進めて行くことや評論家の目線にならないことへの大切さが強調されるとともに、次世代を担う若者とともに学んでいきたいとの熱い思いが貫かれている。防災関係を学ぶ学部学生だけでは無く、広く防災に関する知識を深めたい人にもお勧めしたい一冊である。



神戸の震災復興事業 2段階都市計画とまちづくり提案

中山久憲著



学芸出版社
本体2,700円＋税

東日本大震災の被災地では、国の復興事業や予算が整備されてきたこともあり、今後は具体的な復興事業を迅速に実施していくことが求められている。著者は、神戸市職員として、阪神・淡路大震災後の復興事業に実際に携わったが、本書で、当時事業推進と住民合意をどのように両立したかを明らかにすることで、今後の東日本大震災からの復興事業の進め方の参考としてもらいたいと考えている。

具体的には、まず第1章と第2章では、政府の震災復興政策の概要と神戸市の震災復興事業の課題と方策を紹介し、第3章では、神戸市の復興理念となった「防災モデル都市」の策定、震災復興計画の作成と「2段階都市計画」手法の採択に至る政策過程及び都市計画審議会にかかるまでの過程を取り上げている。また、第4章では、第2段階の都市計画への住民参加の土台となった「まちづくり協議会」の組織概要と、活動の目標となる「まちづくり提案」の意義及びそれらの根拠となった「神戸市まちづくり条例」が説明されている。さらに、第5章と第6章では、土地区画整理事業及び再開発事業の実施の過程を通じて、2段階都市計画が実現していく過程を明らかにするとともに、第1段階の都市計画の変更や地区内住民の費用負担軽減の問題などがとりあげられている。第7章では復興事業の中で各被災地区の住民が求めた創造的な復興のために数度にわたるまちづくり提案が反映された具体的な事業の評価を行い、最後に、第8章で2段階都市計画による復興事業の全過程を総括し、その成果と意義についてまとめられている。

東日本大震災からの復旧・復興に関する書籍は数多くあるが、とりわけこれからの時期は、具体的な復興事業を行う被災地の自治体や住民にとって、地域での合意形成や実現可能な事業選択・実施の参考となる書籍が求められる状況にある。本書は、復興事業に関する制度とノウハウが豊富に掲載されており、被災地の自治体、住民の方々、その他全国の自治体で災害後に復興事業を担当する職員等に広くお勧めしたい。

特別不動産資金と西神ニュータウン

西神ニュータウン研究会 代表 大海 一雄

戦前にさかのぼる西神ニュータウンの歴史

わが国の大規模ニュータウンは、戦後の都市への人口流入対策として計画されたものがほとんどである。ところが西神ニュータウンは、戦前にさかのぼる長い歴史がある。

昭和13年の阪神大水害の後に、代議士だった野田文一郎氏は“明石平野に新しい都市を作ろう”と提案したが、その後神戸市長になったので、さっそく大港都建設計画を作り実現へと動き出した。昭和17年には、東播磨方面への“電気鉄道敷設ノ件”を市会で議決したが、戦局の悪化から鉄道建設も、仮調印をしていた旧明石郡の村々との合併も中止に追い込まれた。

しかし、野田市長はまだあきらめず、戦況が悪化すると東京はいずれ爆撃に遭うので、めっこさん雌岡山付近に大本営を誘致しようと奔走する。

“特別不動産資金”の創設

そして野田市長は、電気鉄道敷設の資金で、特別不動産資金の創設へ向かうのである。

市長は、「神戸大港都建設ノ大計樹立ニ資シマスルト共ニ、決戦国策ノ遂行ニ遺憾ナカラスルヲ為シ事業執行上弾力性アル資金制度ヲ設ケマシテ、本市並ニ近接地域ニ於ケル適当ナ箇所ヲ随時不動産ヲ取得管理致シマス…」と市会に提案している。

ここで注目するのは、「本市並ニ近接地域」で、すでに西神方面を視野に入れていることである。この議案の質問では、「其裏トシマスル問題ハ明石郡ノ六カ村ノ合併問題ガアリマス、其合併問題ハ既ニ政府カラ中止ヲ命ジラレテ居ルノデアリマス、…処ガ市長ハ而モ戦

後ニ於イテ合併許可ガアルモノト自分デハオ考ヘニナツテ、既ニ六カ村ト親戚ノツキアイヲヤツテ居ルスウ云フコトデアリマス」「土地ヲ買フニハ要スルニ西ノ方面ニ持ッテ行ッテ買フコトデアツテ…要スルニ大久保方面迄其ノ土地ノ購入ト云ウコトガ及ブンジャンイカ…」とその“煙幕の行為”として土地を買おうとしているのではないかとかなりの的を突いた質問をしている。

昭和19年当時、市の予算規模が7千万円に対して1千万円の特別不動産資金を創設して、土地の先行取得を始めようとしたので、さすがに市会も紛糾し委員を辞職するものまで出たが、市長の強い意志で一部修正の上可決成立した。

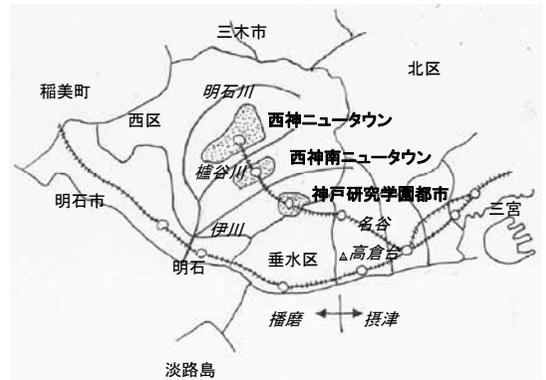


図1 西神ニュータウン位置図

資金で“西神ニュータウン”の用地を購入

その翌年の昭和20年には米軍の大空襲を受けたが、昭和20年7月の市会で、「スカル条例ハ廃止スルカ乃至ハ改正シテ現下喫緊ノ事項ニコノ金ヲ使ウオツモリハアリマセンカ」との質問に対して野田市長は「不動産資金ノ方

ハ其後相当ノモノガ神戸市ニ這入りマシテ、而モ之ハ将来ニ神戸市ノ為ニハ非常ニ幸福ヲ齎スデアラウト云ウコトヲ考ヘルニ足ルダケノモノガアルノデアリマス、マダ委員会其他ノ内部ノ手続ガ済ミマセヌ為ニ登記モ済ンデ居ラヌト思ヒマシタガ、ソウ云フ為ニマダ御報告ヲスルコトニナツテ居リマセヌケレドモ、相当全部ヲアワセマスト大キナモノガ市ニ這入ッテ居リマスカラ、他日復興計画トシテ理想的ニススメルト云ウ様ナ場合ニ於キマシテハ、コノ不動産取得ハ将来ニ非常ナ貢献ヲスルモノデアラウト存ジマス」と事実上すでに市が取得していることを述べている。

終戦直前の7月、焦土と化したなかで市会が開かれていたことも驚いたが、“他日の復興計画”を念頭に置いた答弁をしているのを読むと、市長の意志の強さをひしひしと感じた。しかし野田市長はその市会の数日後、病気を理由に突然市長を辞任している。

野田市長の後を継いだ中井一夫市長は、昭和21年3月の市会で、「不動産資金成立後一年半を経過しているがどうなっているのか」の質問に対して交通局長に答弁をさせ、第一の舞子、第二の多聞に続いて、「第三は、前市長時代からの懸案でありました押部谷方面の土地であります。是は手付金として3万円を出しておりますが、愈々話しが確定しまして、近々の中に52万円程を更に支出する予定になっております。主として是は局に於いて農耕地として経営をやって行きたいと考えて居ります」とかなり具体的に述べている。

この特別不動産資金は昭和22年度かぎりでは廃止されるが、これらの土地は、その後の神戸市の土地経営の基礎になった。

「押部谷方面の土地」はどこか

特別土地資金で買収されたとされる“押部谷方面の16万坪の土地”は現在どの辺りになるのか、神戸市の関係部局で探してもらったがわからない。しかし、旧押部谷村にあった大きな市有地は、押部谷団地と西神工業団地

しかない。ところが押部谷団地は、戦後の買収であることが分かったので残るのは西神工業団地しかない。

かつて野田市長が考えていた大本営について、野田市長の秘書で後に神戸市長となった宮崎辰雄氏は、その回想録で“大本営は結局若干の土地を購入しただけだった”と述べている。当時、軍の要人をたびたび連れてきたといわれる雌岡山めうござんの山頂からは、いまは西神ニュータウンや明石海峡大橋が一望できる。そして眼下には、幻の大本営の代わりに、いまや神戸を代表する工業地帯となった西神工業団地の工場群が悠然と建ち並んでいる。

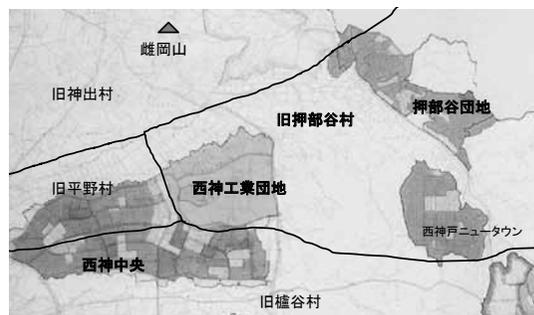


図2 西神工業団地の位置図

参考文献

- 原 忠明「激動期 6人の市長」神戸オール出版印刷 昭和63年
- 「新修 神戸市史 行政編Ⅲ」平成17年 神戸市
- 「神戸市会会議録」昭和17年～昭和22年
- 宮崎辰雄「神戸を創る－港都50年の都市経営」河出書房新社 平成5年
- 阿部 環「続神戸市長物語(2) 野田文一郎」神戸市紀要 神戸の歴史第8号 神戸市
- 神戸新聞社編「神戸市長 14人の決断」神戸新聞総合出版センター 平成6年
- 高寄昇三「宮崎神戸市政の研究(第2巻)」神戸都市問題研究所 勁草書房 平成5年
- 大海一雄「東播磨へ幻の鉄軌道計画」都市政策 神戸都市問題研究所 第133号
- 大海一雄「西神ニュータウン物語」神戸新聞総合出版センター 平成21年

東日本大震災復興特別区域（復興特区）法案

巨大災害の被災地の実態は、きわめて局地的性格が強く、地区・地域によって必要な復興政策のあり方が異なっている。従来の全国一律の仕組みをベースとした制度・仕組みでは、多様な課題への的確かつ柔軟な対応はほとんど不可能であるといえる。被災地を自律的復興に導くため、選択が可能な規制や仕組みの柔軟さが求められる。

こうした観点から、阪神・淡路大震災の発生後、兵庫県や神戸市は、経済復興策の一つとして、税の優遇措置や規制緩和等に基づく期間限定インセンティブを核とする「エンタープライズ・ゾーン構想」の提案を行った。しかし、「一国二制度」につながるとして当時の政府の理解が得られなかった。

それとは対照的に、今回の東日本大震災からの復興においては、政府からも、復興特区は、復興施策の中核として期待されることとなった。6月25日に、復興構想会議から首相に答申された「復興への提言」の中で、被災地での規制緩和や税制優遇を求める「復興特区」の創設が明記された。この提言をもとに、政府は、7月29日に、「東日本大震災からの復興の基本方針」を取りまとめ、その中で、被災地での「復興特区制度」の創設を盛り込んだ。

10月28日の閣議において、「復興の基本方針」を踏まえて、「東日本大震災復興特別区域（復興特区）法案」が決定された。「復興特別区域法案」は、震災で被害を受けた11の道と県の222の自治体を対象に、東日本大震

災の被災地で規制緩和や税制上の優遇措置を認め、復興に向けた被災地の自治体の取り組みを支援するものである。漁業権を民間企業にも付与、鉄道・バス事業の変更などの規制緩和、住宅の高台集団移転など土地利用手続きの簡素・一元化、被災地の自治体で新たに事業を始め、被災者を5人以上雇用する企業に対して法人税を5年間免除する税制上の特例や復興交付金などの税財政支援という3本柱で構成される。

自治体が特例措置を受けるためには、地元住民との協議を通じて一定の合意を形成したうえ、復興推進、整備、交付金事業の3種類の計画を作成し、それぞれ政府の認可を得る必要がある。

この法案は、11月29日午前の衆議院特別委員会で、被災自治体が一定の範囲内で自由に使える「復興交付金」（総事業費1,9兆円）の対象事業の拡大や、復興に関する法的措置を迅速に行えるようにするため、自治体が復興に関する要望を「復興特別意見書」として国会に提出し、必要性が認められれば法整備を進めることなどを新たに加える修正が、全会一致で行われ、可決された。29日午後、法案は、一部修正の上で、衆議院本会議で全員一致で可決された後、参議院へ送られて、12月7日の参議院本会議で全員一致で可決・成立した。

政府は年内に施行し、今年度中の運用開始を目指している。

阪神高速対距離料金制

阪神高速道路株式会社（以下阪神高速）は、高速道路の出口に料金所を設けることが難しいことや、大量の自動車が効率よく通行できるようにするため、昭和39年の道路開通以来、「均一料金制」を採用していた。

しかし、近年、阪神高速道路のネットワークが広がり、利用距離のばらつきが大きくなるにつれて、同じ均一料金で、短い距離の利用者と長い距離の利用者との間で、支払う料金の負担感の違いが大きくなっていった。そのため、利用者の利用の程度に応じた公平な負担という考え方から、料金圏のある均一料金制（阪神東線：700円、阪神西線、南線：500円）から、料金圏のない対距離制（距離別料金制、500～900円）に2012年1月1日0時から移行することになった。

この対距離制の移行については、2府1県と3政令指定都市の同意が必要で、これに基づき、国土交通省が手続きを進めていた。

また、これら地方から出された意見を踏まえ、NEXCO（ネクスコ、Nippon EXpressway COmpany

Limited）は、2005年10月1日に日本道路公団（JH）の民営化により発足した高速道路会社の愛称）各社、本州四国高速道路株式会社との乗継割引等は、2013年度まで実施される。既に実施している環境ロードプライシング（阪神高速3号神戸線沿線の環境改善を目的として、3号神戸線を通る大型車を5号湾岸線へ誘導する試みで、阪神高速5号湾岸線をETC搭載の大型車が通行する場合、料金が1,000円から800円に割引かれる）については、基礎的な料金として継続される。

基本的に、今回の対距離制はETC搭載車を対象としている。したがって、ETC非搭載車は、出口料金所がないために、入口料金所で上限料金900円を支払うことになるため、今後、ETC車載器の購入支援等が実施される。

なお、阪神高速では、対距離制に移行するにあたり、中小企業者向けにETC履歴プリンターを抽選でプレゼントしたり、阪神高速周辺のトラクターミナルなどにもETC履歴プリンターを増設したりする予定である。

■ 混合診療禁止は適法

患者に公的医療保険が適用される保険診療と、適用されない保険外診療（自由診療）を併用する「混合診療」を原則禁止している国の政策が、適法かどうか争われた訴訟で最高裁は、2011年10月25日、「医療の質の確保や財源面の制約などを考えると政策は適法」との初判断を示した。その上で、「混合診療」への保険適用を求めた原告側の請求を棄却した2審判決を支持し、原告側の上诉状を棄却した。これにより、原告側の敗訴が確定した。

これまで、2007年1審の東京地裁判決では、「混合診療を禁じる法的根拠はない」と原告側の請求を認めたが、2009年2審の東京高裁判決では、原告側が逆転敗訴していた。

国は、「混合診療」を原則禁止し、例外として、個別に認定した先進医療などとの併用に限り保険適用を認める「保険外併用療養費制度」を実施しており、判決は

これを追認した形になった。

この「混合診療」を原則禁止した健康保険法の規定について、「医療の安全性を脅かすような医療行為を抑止する意味を持ち、財源など健康保険制度全体のあり方も考慮している」と評価し、「保険外併用療養費制度」の対象とならない医療行為との併用については、保険診療分も含めて保険を適用できないと解釈するのが妥当だと結論づけている。

また、「混合診療」の原則禁止は、患者の治療選択の自由を不当に侵害して著しく合理性を欠くとは言えず、憲法違反ではないと判断した。

「混合診療」の原則禁止を追認したこの度の判決は、健康保険制度の下では、医療の質の確保が最優先されるべきだという考え方を示すことになった。

■ 欧州債務危機

欧州債務危機とは、欧州統一通貨であるユーロの加盟国を中心として、国家財政の債務履行能力が危ぶまれている一連の危機を指す。世界経済における欧州各国のシェアは大きく、欧州経済が混乱した場合、世界的な金融危機につながるのではないかと懸念されている。

元々のきっかけは、2009年10月にギリシャで政権交代が起こったとき、国家財政が粉飾されていたことが露見したことに始まる。ユーロ加盟を果たすため、財政赤字等に関して虚偽の公表がなされていた。そのため、ギリシャ国債が格下げされ、金利が急上昇（国債価格は暴落）し、新たな資金調達が困難になって債務履行が不可能となったり、多額の同国債を保有する金融機関の経営に重大な影響を及ぼしたりすることが懸念された。そのため、EU首脳会議を開き、同国債を保有する民間銀行は自発的に5割カットに応じるという包括合意を取り付けた。

ところが、市場による各国の債務履行能力への疑念は、ギリシャにとどまらず、イタリア、スペインなど南欧諸国を中心とする一部のユーロ加盟国にも拡大し、イタリア国債の金利が、一時7%を超えるなど、影響が拡大している。また、ギリシャなどに対する資金供給額が大きいフランスに対しても、同国債の金利が上昇したり、最上格である同国債の格下げが取りざたされるなど影響が出始めている。なお、欧州では、最大の経済大国であるドイツ国債も札割れ（売れ残る）となるなど、欧州全体に影響が広がっている。

そもそも、ユーロは、経済力の異なる各国が共通通貨を持つことで、経済力の弱い国においても、ユーロへの

信任を背景として、実力以上に資金調達を低利で行うことが可能となったことが、過剰債務が生じた一因とされている。また、通貨は統一したものの、各国の財政や物価政策は、それぞれの政府に任せられ、財政基準（単年度の財政赤字額がGDP比3%以内、政府債務残高がGDP比60%以内）が決められているものの、強制力はなく遵守していない国が多い。

12月に行われたEU首脳会議で「新財政協定」と呼ばれる財政規律強化策が合意されたほか、IMFを活用した重債務国への融資態勢の強化策が打ち出されたことで小康状態となっているが、今後、危機が再発すれば、ユーロの存続の是非についても検討される可能性がある。ユーロの将来の鍵を握るドイツは、支援の条件として、ギリシャなどに対して増税や歳出の削減など抜本的な財政改革を求めているが、支援される国の中には、財政基準を満たすための努力の一環として歳出削減等を行うことで、景気が後退し、失業率が上昇し、税収も減少し、財政がさらに悪化するという悪循環に陥ろうとする国もあり、財政改善は容易でないと思われる。また、世論も政府による経済政策に批判的な国が多く、ギリシャ、イタリア、スペインでは、政権もしくは政治リーダーの交代が起こる等、政治的にも不安定となりつつある。

現在は、欧州に焦点が当たっているが、日本も、先進国最悪の財政状況にあり、危機回避に向けて残された時間は少なくなっている。絶えざる財政改善の姿勢を示し、市場の信任を得ていく必要がある。

■ タイ洪水被害

タイでは、今年7月以降、50年ぶりとも言われる大雨の影響で、首都バンコクを流れるチャオプラヤ川流域を中心として大規模な洪水に見舞われ、400人以上が死亡し、200万人が影響を受けているとされている。洪水は、タイ北東部、中部高地からバンコクのある中部低地へと広がった。

その後、バンコク中心部へも洪水が広がったほか、チャオプラヤ川流域にあるタイの主要な工業団地も冠水した。工業団地の中には、最大で3m程度浸水したところもあり、水がひくまで数ヶ月かかると思われるところもある。

洪水の原因として、モンスーン期が過ぎた後、次々と来襲した台風等により多量の降雨がもたらされたことによるほか、ミャンマーやラオスなども含めてインドシナ半島を覆う熱帯雨林を焼いて田畑を切り開く「焼畑農業」による影響で、山や森林の保水能力が低下していることなども挙げられている。

タイには、現在約7000社の日系企業が進出しており、このうち生産拠点を有する企業は約2000社にのぼるとされる。アジアでは中国に次いで日系進出企業が集積した国である。東日本大震災でサプライチェーン（供給網）の断絶による大きな影響を受けた日系企業が、このたびの洪水により再度大きな打撃を受け、経営への影響も大きいとされている。企業の中には年間の収益予想ができないとするとところもある。

タイには、自動車、電機、素材、食品など、多様な業

種の日系企業が進出しているが、特に影響が大きい業種として、自動車産業と電機産業が挙げられる。タイには、日系自動車メーカー8社が進出しており、バンコク周辺は「アジアのデトロイト」と呼ばれるほど自動車産業が集積している。ASEAN諸国など周辺諸国へ輸出も行っているほか、日本へ逆輸入を行っている企業もある。また電機産業についても、タイはデジタル記憶装置であるHDD生産の世界シェア5割を占めるなど、部品を中心とした生産拠点となっている。工業団地の冠水等により小型モーターや磁気ヘッドなど部品供給が細り、HDDも大幅に減産せざるを得なくなり、中国等で組み立てているパソコン等の生産にも影響が出始めている。

今回の洪水により、日系企業によるタイへの集中進出戦略も見直されようとしている。円高の進展等により、国内工場の海外移転は加速しているが、市場へのアクセス、インフラや投資環境、関連企業との共同進出などの理由により、タイを始め、特定の国へ進出が集中する場面が多かった。ところが、災害発生や政治情勢の悪化などにより、ひとたびリスクが顕在化した場合、生産や経営への影響が大きくなり、企業の屋台骨を揺るがしかねない。あくまでも「集積のメリット」を優先して、特定国への集中的な進出を行っていくか、災害や政情不安といったリスクを分散することを目的に多くの国へ分散的な進出を行うか、各企業において難しい判断が求められることになる。

■ 世界人口70億人に

2011年10月26日に、国連人口基金（UNFPA）が発表した2011年版「世界人口白書」で予測されたとおり、2011年10月31日に世界の人口は70億人に到達した。

国際連合は、10月31日に生まれた全員を「70億人目の赤ちゃん」に認定すると発表した。潘基文国連事務総長は10月31日、国連本部で記者会見し、「70億人目の赤ちゃんを歓迎する」と宣言し、世界の人口が70億人に達したことを正式に発表した。

世界人口の急増は1950年に始まり、2000年には、1950年の人口の約2.5倍にあたる推計61億人に達した。およそ2,000年前には、世界の人口は3億人程度で、6億人になるまでには1,600年かかっている。国連経済社会局人口部が2011年5月に発表した『世界人口推計2010年版』において、世界人口は2050年に93億人になり、21世紀末までには100億人以上になると見込まれている。このような世界人口の増加分のほとんどは、アフリカの39カ国、アジアの9カ国、オセアニアの6カ国、およびラテンアメリカの4カ国の出生率の高い国々で起こると予測している。

世界人口の急増は、平均寿命の上昇、乳児死亡率の激減、幼児期の疾病率の低下などが指摘されている。

人口分布を地域別に見ると、アジアが42億人で最も多く、今世紀中は、世界で最も人口の多い地域であると予測される。アフリカにおいては、女性1人あたりの出生率は2005-2010年の間の4.6から2040-2045年には3.0に低下する見込みだが、人口は年率2.3%で増加し、2011

年の10億人から3倍以上に増加し、2100年には36億人に達する見込みである。

アメリカ大陸、欧州、オセアニアを合わせた現在の人口は17億人で、2060年に20億人に近付いた後は、徐々に減少に転じる見通しである。

国別で最も人口が多いのは中国の13億4800万人だが、インドの増加が顕著で、国連経済社会局人口部の推計によると、インドは2021年に人口14億人に達し、13億9000万人と推計される中国を追い越して、世界で最も人口が多い国となると見られる。

一方、世界人口の増加率そのものは1965年から1970年の2.0%をピークに低下している。この理由は、世界のほとんどの国で出生率が低下しているためである。世界人口の先進国の合計特殊出生率は1.7%と、すでに人口置換水準の2.1%を下回り、いまだ4.2%と高水準の後発開発途上国といえども、近年、低下傾向にある。

世界全体の出生率が低下したとはいえ、世界人口には毎年約8,000万人もの人口が加わる。この数はドイツの人口にほぼ等しい。

「世界人口白書」は、貧困と不平等、地球環境保護、高齢化、都市化など7つの課題を挙げ、今こそ周到な計画を立てて人々に適切な投資を行うべきであり、持続可能な繁栄する都市、経済成長を促す生産性の高い労働力、経済と社会の健全な状態に貢献できる若者人口、地域社会の社会・経済活動に活発に関わる健康な高齢世代をもてる世界を目指すべきだとした。

■ トルコ東部地震

2011年10月23日13時41分（現地時間）、トルコ東部でマグニチュード7.2の地震が発生した。震源は、トルコ東部のイラン国境に近いワン県のワン市から北北東に16キロメートル行った地点で、深さは約20kmとなっている。トルコ赤新月社による11月7日の発表では、人的被害は、死者が604人にのぼり、負傷者は2,658人となっている。物的被害は、倒壊2,900棟、重度被害・使用不可能25,750棟と報じられている。

トルコは、日本と同様に世界有数の地震多発国である。東京大学地震研究所のホームページによれば、「トルコは、ユーラシアプレートとアラビアプレートが衝突するところに位置している。より詳細には、ユーラシアプレートのうち黒海の南部にある北アナトリア断層によって、さらにマイクロプレートに分けることができる。北アナトリア断層・東アナトリア断層・地中海で区切られるこのマイクロプレートをアナトリアプレートと呼び、トルコの大部分はこのプレートにある。USGSの発表による震央の位置から考えれば、今回地震が起きたのは、アナトリアプレート内ではなく、その東側のユーラシアプレートとアラビアプレートとの衝突帯域である。」と記載さ

れている。過去にも、1976年に今回の震源の近郊でマグニチュード7.3の地震も発生している。

また、11月9日21時23分に、マグニチュード5.6の余震が発生した。震源はワン県京都のワン市の南16km、深さは約5kmとなっている。ワン市では10月23日の地震によって甚大な被害を受けたが、今回の地震によって新たに25棟のホテルやビルが倒壊した。10月の地震によって多くの建物が閉鎖されていたものの、継続して使用されていた3棟において約100人が下敷きとなり、被害拡大の要因となった。11月12日現在で、死者は、10月に発生した地震の救助活動のために滞在していたNPO法人「難民を助ける会」職員である日本人1人を含む37人となっている。トルコのギュル大統領は11日に、日本人の死に対して哀悼の意を示したとともに、救助活動に尽力した人々に対して、感謝と敬意を表した。

今回発生した地震に関し、日本政府は、10月25日に、国際協力機構（JICA）を通じ、3000万円を上限として緊急援助物資（テント等）の供与を実施することを決定した。また、神戸市も10月24日に市議会とともに見舞状を送付した。

■ 兵庫県津波高2倍想定（暫定）

東日本大震災の教訓を踏まえ、中央防災会議において今回の地震・津波を調査分析し、今後の地震・津波対策を検討する、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震津波対策に関する専門調査会」を設置し、平成23年9月28日に報告を取りまとめた。今後、政府において地震・津波対策全般について見直しを実施することとしている。

今後、国においては、防災基本計画の見直しに取り組むとともに、想定地震の震源位置及び地震の規模、被害想定手法の検討の見直しを踏まえて、地震・津波対策の検討にあたり必要となる被害想定について、具体的な検討を進めていく予定である。

しかし、国における地震・津波被害の想定見直しが示されるまでに期間を要するため、兵庫県においては、国の被害想定の見直し及び津波対策が示されるまでの間、当面の津波対策として、暫定的に現在の想定津波高を2倍とする「津波被害警戒区域図」を平成23年10月24日に公表した。

神戸市では、平成16年7月に、「神戸市地域防災計画」において「東南海・南海地震防災対策推進計画」を策定

し、津波からの防護のための施設整備や防潮扉等の閉鎖体制の確立、円滑な避難の確保として津波に備える範囲の設定、津波緊急情報の伝達などの対応を進めることとしている。特に、地域住民等が的確に避難できるよう、地域住民自らが津波からの避難等の対応を検討し、取りまとめる「地域津波防災計画」の策定を支援してきた。

神戸市の津波防災対策に関する神戸市地域防災計画の見直しについては、東南海・南海地震が広域災害となるため、見直し後の地震・津波被害想定を踏まえ、国、県と歩調を合わせて検討を進める必要がある。しかし、国、県による東南海・南海地震の地震・津波被害想定の見直しに相当の期間を要するため、神戸市における当面の津波対策として、これまでに津波により浸水被害が予想される「津波避難対象地区」において地域が主体となって策定した「地域津波防災計画」の見直しを進めるとともに、「津波被害警戒区域」まで対象を拡げて、「地域津波防災計画」の策定を地域に働きかけを進め、地域の取り組みを支援していく。

■ 関西イノベーション国際戦略総合特区

平成23年8月1日、総合特別区域法が施行され、国の「新成長戦略」を実現するための政策的課題解決の突破口として、先駆的な取り組みを行う実現可能性の高い区域に国と地域の政策資源を集中する「総合特区制度」が創設された。特区は目指すべき方向性により、①我が国の経済をけん引することが期待される産業の国際競争力強化を目指す「国際戦略総合特区」と②地域資源を最大限活用した地域活性化の取り組みによる地域力の向上を目指す「地域活性化総合特区」の2種類が設けられている。規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置により、地域の実情に合わせた国の総合的な支援を受けることができ、また、従来の「構造改革特区」と異なり、地域限定の規制・制度改革を全国的な展開を前提とせず実施することが可能とされている。

8月15日から9月30日まで、内閣官房地域活性化統合事務局において、この総合特区の第1回指定申請の受付が行われたが、本市は京都府、大阪府、兵庫県、京都市及び大阪市と共同で「関西イノベーション国際戦略総合特区」の申請を行った。内容としては、①医薬品、②医療機器、③先端医療技術（再生医療等）、④先制医療、⑤バッテリー、⑥スマートコミュニティ（バッテリー関

連エネルギー等）という関西が強みを持つ6つの分野において、京速コンピュータ「京」やSPring-8など世界最先端の科学技術基盤を活用した「イノベーションプラットフォーム」（実用化・市場づくりを目指したイノベーションを次々と創出する仕組み）を構築することを政策課題とし、①研究開発から実用化へのさらなるスピードアップと性能評価等による国際競争力の強化、②多様な産業・技術の最適組み合わせによる国際競争力の強化、及び③イノベーションを支える基盤の強化を図るための32事業を提案している。

この中で、本市ではポートアイランド1期・2期・神戸空港島及び神戸大学医学部、並びに阪神港を対象区域として、我が国最大のバイオメディカルクラスターに成長した「神戸医療産業都市」及び平成22年8月に国から選定を受けた「国際コンテナ戦略港湾」としての取り組みをさらに発展させていきたいと考えている。今後、指定された特区ごとに設置される「国と地方の協議会」において具体的な規制の特例措置等に関する協議が行われ、国による特区計画の認定を経て、特例措置等を活用した特区事業が実施されていくこととなる。

■ 生活保護制度の改革にかかる指定都市市長会緊急要請

生活保護受給者は平成20年秋のリーマン・ショックに端を発した経済・雇用情勢の悪化に伴って急激に増加しており、保護率の高い大都市においては生活保護費の増加が財政を圧迫し、行政運営に支障をきたしている。こうした状況を背景に、指定都市市長会は平成22年10月20日に「社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革の提案」を国に提出。これを受け、平成23年5月から「生活保護制度に関する国と地方の協議」が開始された。国側は厚生労働省の政務三役、地方側は指定都市市長会、全国知事会等の代表をメンバーとし、生活保護受給者に対する就労・自立支援、生活保護費の適正支給の確保等を検討項目とした。以後、実務担当者レベルで協議が進められたが、法改正を伴う抜本的な改革を求める地方に対し、国は制度改革に慎重な姿勢を示したため、指定都市市長会は改めて平成23年7月27日に「生活保護制度の改革にかかる指定都市市長会緊急要請」を取りまとめた。この要請文では具体的に次の3点を要請している。

1. 稼働可能層の自立支援について

求職者支援制度等の第2のセーフティネットについては、生活保護よりも給付額を高くするなど、生活保護に頼ることなく就労自立が可能となる内容とすること。

2. 生活保護の適正化について

生活保護制度を適正に運営するためには、調査権限の強化等が不可欠であり、法改正などの必要な措置を迅速に講じること。

3. 生活保護費の全額国庫負担について

生活保護はナショナルミニマムとして、本来国の責任において実施するべきであり、その経費は全額国庫負担とすること。

その後の協議においても、国と地方の意見に隔たりが見られることから、提案の実現に向けた検討を行うよう、指定都市市長会は『「生活保護制度に関する国と地方の協議」についての指定都市市長会要請』を平成23年10月31日に取りまとめ、国に提出した。これに対し国も地方の提言を取り入れた協議の「中間取りまとめ」を作成し、当面の制度改革としては、求職者支援制度による職業訓練参加を拒む者に対する生活保護の停止又は廃止、金融機関や年金事務所に対する調査の効率化等を挙げているが、いずれも現行制度の運用改善等にとどまるものである。生活保護制度を抜本的に改革し、国民から信頼される制度とするためには、法改正を伴う調査権限等の強化、生活保護費の全額国庫負担など、「中間取りまとめ」で中長期的な課題とされている事項について、今後も協議を重ねて早期に実現していく必要がある。

神戸市都市計画マスタープラン

都市計画は、これまで、急速な人口や産業の都市への集中に対応するため、都市全体の土地利用の秩序を保ちながら、良好な都市基盤を整備し、新たな都市空間を構築する役割を担ってきた。しかし、都市を取り巻く社会経済情勢は大きく変化し、都市づくりは拡大成長期から成熟期へと移行している。

このような状況を見据え、これからの都市計画は、安全・安心・快適で活力と魅力ある持続可能な都市をめざしたものと必要がある。そのためには、新たに都市空間を構築するのではなく、現在の都市構造を活かして、きめ細やかに都市空間の質を高め、重点を絞ってつくり、有効に活かしながら、都市空間をマネジメントすることで、「都市空間を再編」していく役割が求められている。

そこで、めざす都市空間や、その実現に向けた都市計画の取り組みの方向性を明らかにし、協働と参画により、神戸の都市づくりを総合的・戦略的に推進するため、第5次神戸市基本計画の部門別計画として、都市計画法第18条の2に基づき、平成23年3月に「神戸市都市計画マスタープラン」を策定した。（目標年次2025年（平成37年））

本マスタープランでは、「めざす都市空間」として、①災害に強く安全で、誰もが暮らしやすい都市空間、②活力を創造する都市空間、③環境と共生する都市空間、④デザインの視点で磨かれた魅力ある都市空間を掲げ、

これらを支える都市構造として、まち・田園・みどりの各「ゾーン」をはじめ、「市街地整備の先導エリア」や「拠点」などを適切に配置するとともに、これら結びつけ多様な都市活動を支える「陸・海・空の総合的な交通ネットワーク」の形成をはかることとしている。そして、都市計画の方針として、「土地利用」、「都市交通」、「市街地・住環境の整備」、「環境共生（緑・水・エネルギー）」、「都市の安全・安心」、「都市デザイン」の6つの分野において、めざす都市空間の実現に向けた取り組みを明らかにしている。

また、質の高い多様な「わがまち空間（地域のみなさんが日常生活において、わがまちと認識できる身近な範囲の都市空間）」を協働と参画により、一つ一つつくりあげていくことで、わがまちの魅力を磨き、新たな活力を生み出すことをめざしている。

さらに、めざす都市空間を実現するためには、きめ細やかな土地利用の誘導、選択と集中による都市計画道路の整備、震災の経験を踏まえた密集市街地の再生の3つの取り組みを重点的に進める必要がある。そこで、市民・事業者・行政の適切な役割分担のもと、協働と参画により進めていくための方針として、マスタープランとあわせて①土地利用誘導方針、②都市計画道路整備方針、③密集市街地再生方針を策定し、これらに基づき、具体的な施策や事業を実施していく。

“こうべ”の市民福祉総合計画2015

今日の市民福祉を取り巻く環境は、少子超高齢社会の到来、家庭及び地域機能の低下などにより急激に変化しており、さらに経済情勢の変化と雇用の不安定化なども深刻なものとなっている。

このような状況の変化に伴い生じている市民福祉の諸課題に対応するために制定した「“こうべ”の市民福祉総合計画2015」は、神戸が築いてきた小・中学校区を単位とした拠点の面的な配置、豊富な人材による活発な地域福祉活動、NPOなどの新たな市民活動の根づきなど、多くの強みを活かすとともに、新たな芽を育みながら、市民・事業者・行政の協働と参画により「人がつながる、安心・支え合いの市民福祉」を推進するための新たな施策や重点化すべき施策について定めたものである。

本計画は、昭和52年制定の「神戸市民の福祉をまもる条例」に基づく市民福祉の総合計画であるとともに、社会福祉法に基づく「地域福祉計画」を兼ねており、平成23年度から27年度までの5年間を計画期間としている。

計画の推進にあたっては、第5次神戸市基本計画の「神戸づくりの指針」、「神戸2015ビジョン」のほか、高齢者保健福祉計画・障がい者保健福祉計画・次世代育成支援対策推進行動計画など、福祉の各分野の計画などと連携・補完を行うこととしている。

【基本理念】

市民一人ひとりが、人と人とのつながりや互いの尊厳を保ちながら、安心で安全な生活を送ることができるよう、多様な主体が、地域を軸として、相互に連携し協働して、深刻化・複合化している市民福祉の課題に的確に対応し、ともに支え合う地域福祉を維持・（再）構築することにより、あらゆる人を重層的に包容する社会の実現（ソーシャル・インクルージョン）を目指す。

【具体的取組み方策】

①ワンストップサービス機能の充実を中心とする相談対

応の総合化

市民一人ひとりが地域社会とのつながりを途切れさせないよう、身近な場所で安心して相談でき、多様な機関が必要に応じて関わり、隙間を作らないよう連携して対応するワンストップサービス機能の充実をはじめとした相談対応の総合化を図る。

②コーディネーターの配置をはじめとする、地域の多様な支援者間の連携を支援

複合的課題を抱える市民が、分野をまたがった機関の連携を必要とする際にも、円滑で柔軟な支援が可能となるよう、多様な関係機関・関係者との間のネットワーク構築を主たる業務とする「地域福祉ネットワーク」を配置して、地域で支援者間の顔の見える関係づくりと、つなぎの円滑化を図る。

③コミュニティビジネスの取り組み支援など、地域福祉の今日的課題への対応

地域住民組織の活動に継続性を持たせるためコミュニティビジネスを志向する新しい動きが見られる中、行政と地域の多様な担い手とが、ともに公共的なサービスを担い、市民の利益につながるような活動の支援について検討・推進していくとともに、地域福祉の今日的な課題について重点的な取組みを図る。

今後、平成27年度までの5年間に、計画の進捗状況や社会情勢の変化等を把握し、成果の検証を行いながら、計画に定めた施策を着実に推進していく。

さらに、10年・15年先の神戸においても、市民一人ひとりが自ら及び家族の生活自立・維持向上に努めるとともに、より多くの市民が、自らの知識・知恵・技術を活かし、「人とつながり支え合って暮らす」との気持ちを持って、率先して市民福祉の向上に取り組む姿を目指していく。

平成22年度 神戸市グローバル都市戦略の 実現に向けた調査研究報告（概要）

平成23年 3月

(財)神戸都市問題研究所

[問い合わせ先：TEL 078-252-0984]

はじめに

「グローバル都市戦略の実現に向けた調査研究事業」は、神戸市が、平成21年度から政策研究プロジェクトチーム事業の機能を拡充したもので、研究員が、国内外への実地調査や海外からテーマに関する専門家を招聘して指導を受けるなどを行い、提言書を作成するものである。

平成22年度の調査研究テーマは、「低炭素社会を目指した都市づくり政策研究」であった。研究員として、このテーマに関係の深い所管局に所属する環境局環境創造部地球環境課中西及び都市計画総局計画部計画課白井が参加することとなった。

彼らは、国内での事例調査や文献調査を行い、海外調査においては、環境先進国であるドイツ（シュツットガルト、フライブルク、フィルンハイム、ハンブルク）を訪れた。調査の日程及び調査先については、次のページのとおりである。また、テーマに関連して、この度の調査項目である『「風」の活用』について、市役所内で広く理解を得るため、ドイツから、シュツットガルト大学の講師であるユルゲンパウミュラー博士を招聘して実施した神戸市幹部職員特別セミナーにも参加した。

I. 調査研究の背景・目的・方法

1. 調査研究の背景

国連が設置した「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」が取りまとめた第4次報告書（2007年）によると、「人為的起源の温室効果ガスの増加が、温暖化の原因であり、気候システムの変化が今後、更に大きな影響を与える」と指摘しており、地球温暖化対策が世界的に喫緊の課題となっている。そのためには、気候に悪影響を及ぼさない水準で大気中の温室効果ガス濃度を安定させることが重要であるが、それと同時に、生活の豊かさも実感できる低炭素社会の実現に向けた取り組みが必要である。

これまで、本市では、「神戸市地球温暖化防止地域推進計画」に基づき、2010年度までに基準年度（1990年度）比で6%削減するという目標達成に向け、取り組みを進めてきており、その結果、2008年度における温室効果ガス排出量は10,681千トンと、基準年度と比較して3.5%減少した。

しかし、排出部門別にみると、業務部門や家庭部門における省エネルギー化の取り組みが遅れており、基準年度と比較して業務部門では約44%増、家庭部門では約16%増と大きく増加している。そのため、今後、エネルギーの効率的な利用を推進するための、民・学・産と行政の協働と参画による新たな施策が求められている。

平成23年2月に策定した第5次神戸市基本計画では、「低炭素社会を実現する」をテーマの1つとして掲げており、さらに、部門別計画である「神戸市地球温暖化防止実行計画」や「神戸市都市計画マスタープラン」において、新たな温室効果ガスの削減目標や、その達成に向けた施策とロードマップ、環境負荷の

少ない都市構造の推進，エネルギーを効率的に利用する空間づくりに関する施策の方針等を位置づけた。今後，これらを踏まえた具体的な取り組みが求められる。

2. 調査研究の目的

本調査研究では，エネルギーの効率的な利用を推進するため，以下の3つのテーマについて，海外を中心とした先進的な取り組み事例をハードとソフトの両面から幅広く調査・研究し，それらを組み合わせることにより，神戸における短期・中長期の施策を提案することを目的とする。

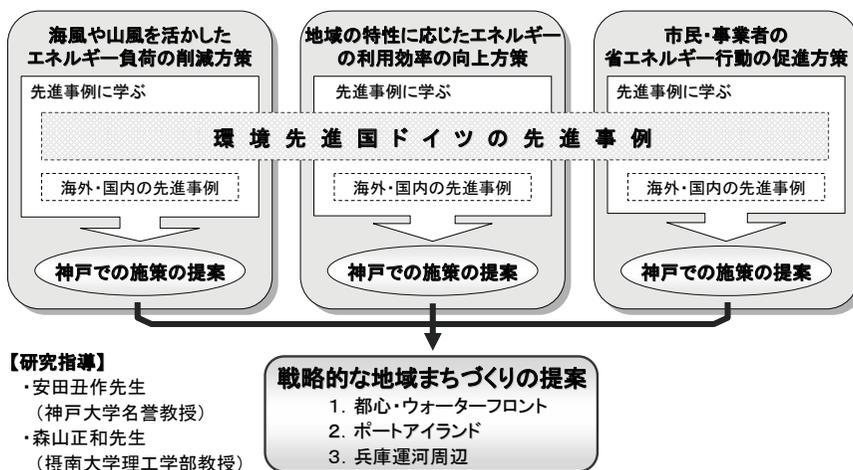
また，第5次神戸市基本計画において示された3つの「リーディングエリア」において，これらの施策の組み合わせによる戦略的な地域まちづくりについて提案する。

〔3つのテーマ〕

- ①神戸の特徴である海風や山風を活かしたエネルギー負荷の削減方策
- ②複数の主体の連携による地域の特性に応じたエネルギーの利用効率の向上方策
- ③個々の市民や事業者の省エネルギー行動の促進方策

3. 調査研究の方法

本調査研究では，3つのテーマごとに，環境先進国ドイツをはじめとした海外・国内の先進事例を調査し，神戸における新たな施策を提案する。



	訪問先	主な視察テーマ
10月18日(月)	シュツットガルト大学講師 Juergen Baumueller	「風」の活用
10月19日(火)	Innovation Academy e.V CEO Hans - Jorg Schwander	エネルギー効率化
10月20日(水)	フィルンハイム市 都市計画・環境局 局長 Jorg - Michael Hass 環境アドバイザー事務所 (Kompass)	省エネルギー行動 (市民の意識啓発)
10月21日(木)	ハンブルク商工会議所課長 Tobias Knahl	省エネルギー行動 (地元企業の参画)
10月22日(金)	ハンブルク市環境局大気保全課 課長 Benno Hain ハンブルク市環境首都プロジェクト副課長 Jennifer Wesche	

II. 海風や山風を活かしたエネルギー負荷の削減方策

1. 現状と課題

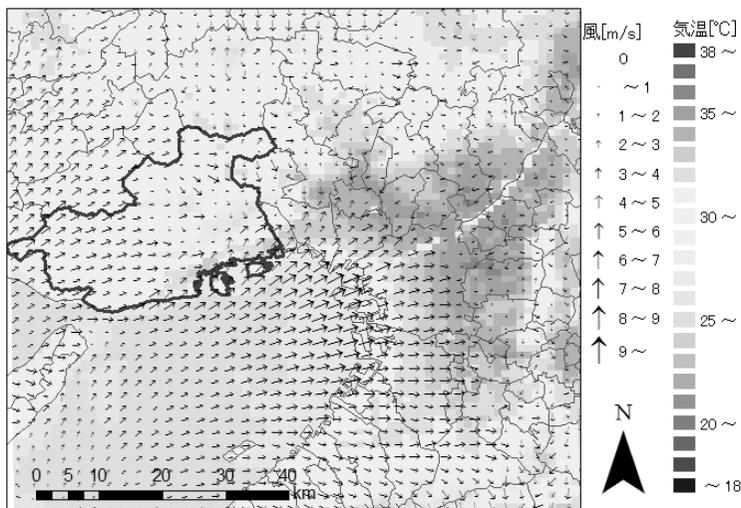
本市では、1901～1960年の60年間に気温が10年当たり平均0.12℃上昇し、さらに1961～2000年の40年間では、同じく平均0.28℃上昇した。これは、地球温暖化の影響により徐々に気温が上昇したことに加え、都市化の進展に伴うヒートアイランド現象による上昇分が上乘せされた結果と推定される。

そして、気温上昇0.28℃は、他の大都市（札幌、仙台、東京、名古屋、京都、福岡）の平均0.31℃とは同程度であるが、全国平均0.20℃と比べると上昇の程度が大きい。

一方、ドイツ・シュツットガルトでは、周辺の高山から下降してくる「風」を活用して、大気汚染の抑制や建物から排出される冷房排熱の入れ替えなどにより都市気候を改善し、冷房のエネルギー負荷を減らすとともに、暮らしやすいまちづくりを進めている。

本市では、六甲山系南側の既成市街地の夏季の風系は、南西からの海風で形成されている。また、夜間には、北東からの陸風に加え、六甲山系の涼しい空気が斜面に沿って市街地に下降してくる。神戸の特徴であるこのような山風や海風を活かして、「風の道」の形成などの取り組みが求められている。

図 夏季の風と気温 [2006年8月3日 14時の計算値]
(出典：神戸大学工学部都市環境・設備計画研究室)



2. 調査の目的

森山教授によると、都市気候の改善のためには、以下の4つの視点で施策を組み合わせることが効果的であるということである。

- ①都市環境気候地図（クリマアトラス）の作成
- ②都市レベルでの風の流れの活用（河川や幹線道路による風の通り道づくり、都市全体の緑化、面的な配置・高さ制限など）
- ③地区・建物レベルでの風の流れの活用（建物配置、市街地開発における取り組み）
- ④市民や企業との連携

また、平成22年8月に国土交通省が作成した「低炭素都市づくりガイドライン」においても、同様の視点が示されている。

そこで、このような視点を踏まえて、ドイツ・シュツットガルトをはじめとした国内外の先進的な取り組み事例を調査・研究することにより、神戸における短期・中長期の施策を提案することを目的とする。

3. 先進事例に学ぶ

(1) シュツットガルトの取り組み

「車の街」であるシュツットガルトは、三方を山で囲まれており、空気の出入りが悪く、古くから大気汚染が課題となっていた。そのため、1985年に「都市気候課」が設置され、都市計画と連携して「風」や「緑」をまちに取り入れる取り組みが、先進的に進められてきた。

そこで、シュツットガルトを視察するとともに、都市気候課に30年間在職され、これらの取り組みを牽引されてきたバウミュラー先生から、取り組み事例などについてヒアリングを行った。

① 都市環境気候地図（クリマアトラス）の作成

ア. 「ドイツ工業協会」による都市環境気候地図の作成手法の統一規格化

都市環境気候地図（クリマアトラス）とは、気候に関する情報を、都市計画や建築計画、ヒートアイランド対策等の政策に活かすため、海陸風や冷気流、建物詳細データ、土地利用図、標高データなどを専門家が分かりやすく地図上に表現したもので、計画策定主体である行政関係者、地域住民、プランナー、気候専門家などが意志決定の場で共通に用いることのできる情報提供ツールである。

ドイツでは、都市環境気候地図に書き込む記号や背景の表現方法などが「VDI3787規格」として出版されており、土地利用計画（Fプラン、スケール1/10,000）や、地区開発計画（Bプラン、スケール1/500）などの都市計画の立案にあたって、都市環境気候地図が一般的に活用されている。

イ. シュツットガルトにおける都市環境気候地図の作成方法と活用方法

シュツットガルトでは、1992年に初めて、都市計画（Fプラン）と関連させたクリマアトラスが作成された。作成方法は、既存の気候モデルや土地利用モデル、データなどを基にした計算が中心だが、大気汚染濃度など新たに測定した項目もあり、その観測データを基に、コンピュータ上でデータを補正している。夏の気温を見ると、ネッカーの谷と呼ばれる谷に沿って、空気が流れているのがわかる。

現在は、観測ポイントから情報が集まってくるシステムになっているが、都市計画家がコーディネートして、その他の情報とうまく統合していくことが重要とのことである。

作成された気候地図は、都市計画への指針図として活用されている。例えば、都市気候の改善の必要性に応じて、改善すべき地域は紫色、比較的狀態がよく、すぐに対策が必要ではない地域は黄色で着色されている。

また、森（24%）として着色された地域では建物などを建てることはできない。さらに、公園、街路樹、個人所有の緑地にも着色されており、あわせると約70%が緑地となっている。

② 都市レベルでの風の流れの活用

ア. 都市全体の緑化

a) 規制・誘導手法と支援制度の組み合わせによる屋上・壁面緑化の推進

屋上緑化や壁面緑化は、見た目がよいだけでなく、温度変化が少ないことにより屋根などの素材を保護することができる、雨水の保水、局所的な気候改善、小動物の住みかになるなど、多様な機能を持っている。また、冬には断熱の効果もある。

現在は、連邦の法律で屋上緑化を規制・誘導している。自治体が建築許可を出す場合に屋上緑化を義務づける権利があり、都市環境気候地図を踏まえて指導している。また、事業者には、作った後の管理義務を負うことまで規定されている。

支援制度としては、1986年より2010年まで屋上緑化に対して、最大50%、17.9ユーロ / m²（個人住宅向け）の補助金を出しており、また、下水料金の算定において面積控除している。

バウミュラー先生によると、新築の家に緑化させる場合は法律、既存の住宅の場合は補助金が有効



【シュツットガルト大学周辺の屋上緑化】

ではないかとのことだった。

b) トラムの線路の緑化

現在、新しくトラムの線路を建設・改修する場合は、緑化することが義務づけられている。緑化された線路は、都市気候の改善に役立つだけでなく、騒音防止にも効果を上げている。

これまでに、市内226kmの鉄軌道（地下鉄を含む）のうち、32kmが緑化されている。建設費用は高いが、普通の線路より長持ちしている。管理は鉄道会社がコスト負担して行っている（ただし、ドイツのトラムは赤字が前提であり、日本とは考え方が異なる）。

c) 市営住宅などの公共建築物の緑化

市民や事業者の意識を啓発する目的もあり、市営住宅などの公共建築物において、共用部分ではできるだけ緑化するなど、景観への配慮やヒートアイランド対策が図られている。

視察で訪れた共同住宅では、棟間の中庭や、境界の壁面等、非常に広い範囲で緑化が実施されていた。必ずしも手入れがされているようには思えなかったが、見せることに重きを置かず、緑の機能による実益を取っていた。

イ. 都市計画による建物の高さや配置の面的な規制・誘導

シュツットガルトでは、風の道の確保や景観への配慮のため、1999年策定の土地利用計画（Fプラン）において、絶対高さ制限のカテゴリーを示している。市内では、はるか丘陵地に建つ217mのテレビ塔（世界初）を例外として、建物の高さは61mが最高である。

そして、風の通りや公共交通のアクセスなどを踏まえてゾーンを設定し、高さ規制を実施している。ゾーン1では、高層建物の建設が一切不可であり、狭い範囲のゾーン2のみで、都市気候や景観の影響を審査した上で高層も建設可能としている。

また、オープンスペースのネットワークによる風の道の形成などの観点から、Fプランにより、開発そのものを禁止している場所もある。

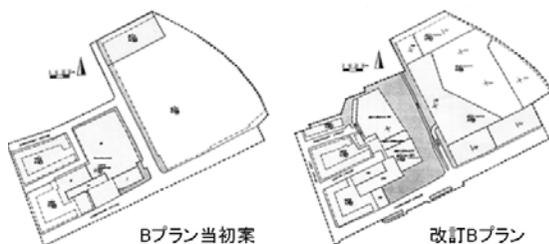
③ 地区・建物レベルでの風の流れの活用

ア. 地区レベルの都市計画による建物配置の規制・誘導

シュツットガルト市シェルメネッカー地区では、風の流れに配慮して、地区開発計画（Bプラン）の改訂が行われている。

1941年に策定されたBプラン当初案では、建物は南斜面に計画され、南側に小さな緑地帯（灰色）があるだけだった。

しかし、1974年から都市気候課が関与するようになり、調査を行った結果、建物の北側の森が冷気流の供給源であり、そこから吹く際立った下降気流が、東側に位置する工場から排出される大気中の汚染物質を住宅建設予定地から遠ざけていることが確認された。そこで、冷気流の効果的な流れを確保するため、当初案の小さな緑地帯が、改定Bプランでは幅50～60mの緑地に上げられた。



冷気流の効果的な範囲を確保するため、もともとは小さかったフリー・グリーン・ゾーンが拡張された（幅員6mの両側緑化道路を幅員60mの緑道に拡幅）

図 Schelmenacker 地区のBプラン（当初案と改訂後）

イ. 駅周辺の再開発における風の流れへの配慮

シュツットガルトでは都心部において、中央駅及び隣接する鉄道の軌道敷を地下に移すことによって生まれる約100haを再開発する「シュツットガルト21計画」が進められている。

開発予定地は、盆地の中で、しかも市の中心に位置し、風速が低く大気汚染に対して弱いため、自動車の排気ガスによる大気汚染とヒートアイランド効果が予想された。

そこで、気候学的視点による多くの実験やシミュレーションが行われ、提言として、計画地域における主要な換気経路（風の道）、夜間の冷気流など計画で考慮すべき点を地図上に示し、コンペの際の付属

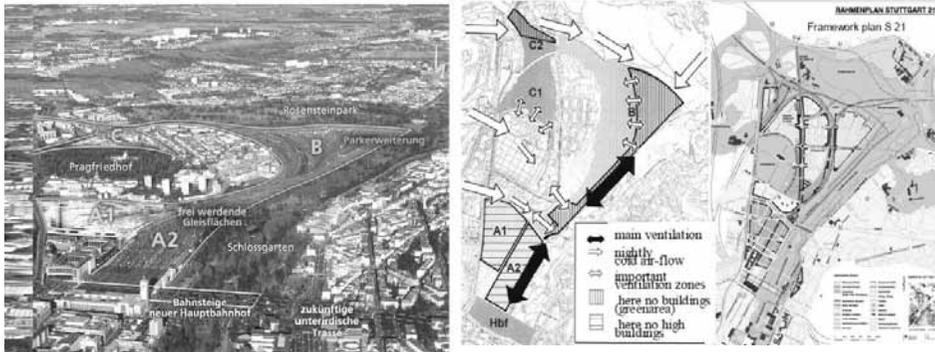


図 風の流れに配慮された「シュットガルト21」計画

資料として使用された。

なお、現在は事業の進め方に対する市民の反対運動があり、見直しが検討されている。

④ 市民や企業との連携

ア. クリマトラスを活用した問題意識や改善方策の共有

バウミューラー先生によると、まず情報提供を行い、世論を積み上げていくことが重要であり、そのスタートが都市環境気候地図（クリマトラス）であるとのこと。ここでの分析結果が、市民や政治家を動かすことにつながる。

2005年の市民の意識調査でシュットガルトの好きなところを聞くと、公園や緑が多いところという意見がトップを占めたとのことであり、風の道づくりや都市の緑化の取り組みが効果を現していることがわかる。

イ. 緑化施工業者の育成

ドイツ全土で約1,000社が屋上・壁面緑化分野で活躍しており、変わった構造の屋上緑化や、軽くて保水性・耐久性に優れた人工軽量土壌など、技術開発に力を入れている。

また、アイデア次第で小企業にも大きなチャンスがある分野だけに、社会状況と需要にいち早く対応できる体制が有利となる。そこで、そのような業者がグループを結成し、普段は個々に活動し、大きなプロジェクトでは共同対応する仕組みをつくっている。「グループメンバーなら一定水準の仕事をする」という信用にもつながる。

(2) その他の海外・国内の取り組み

① 長堀通における「風の道」モデル事業〔大阪市〕

大阪市では、大阪湾から吹く涼しい海風を都心部へ誘導する「風の道」ビジョンの策定に向け、平成21年度から、長堀通においてモデル事業を実施している。(21年度予算：173百万円)

長堀通はもともと河川だったことから風は流れているが、都市排熱により暖められている。そこで、この暖められた空気を冷やすために、散水車による車道への打ち水、太陽の光を反射して蓄熱を防ぐ遮熱性舗装（警察協議が厳しかった）、歩道の保水性舗装、木陰をつくるための中央分離帯の植栽などを実施している。

大阪市環境科学研究所の榎本先生によると、コンサルタントと大学の研究室に委託して事業の検証を行ったところ、路面温度が大幅に低下し、歩行者の体感温度も低下するという試算結果が得られているとのことだった。

② 「緑化地域制度」による民有地における緑化の義務化〔名古屋市〕

名古屋市では、民有地における新たな緑地を創出することにより、失われていく緑の減少を食い止めるため、全国に先駆けて、市域の93%を占める市街化区域全域に都市計画上の地域地区のひとつである緑化

地域の指定を行い、平成20年度から、300㎡以上の建築物に対して敷地面積の10～20%以上の緑化を義務づける「緑化地域制度」を施行している。

緑化地域制度の施行から1年経過した平成21年10月31日までの緑化地域申請件数は1,449件に達した。最近数ヶ月では毎月約100件の申請件数で推移している。

また、1年間に申請された緑化面積は522,436㎡あり、これまでに50haを超える緑地が確保されたことになる。

4. まとめと提案

(1) 神戸市版のクリマアトラスの作成（スパコンの活用）

クリマアトラスは、気候解析図、熱環境評価図、計画指針図などで構成され、主に環境工学の専門家によって作成された気候解析図や熱環境評価図に基づいて、行政担当者や住民意見を反映して計画指針図を作成するものである。

神戸を対象としたクリマアトラスとしては、2000年（平成12年）に、神戸大学において気候解析図や熱環境評価図が作成されており、今後、これらを基に計画指針図を作成していくことが求められる。例えば、海沿いの地域については昼間の海風、山沿いの地域については六甲山からの涼しい山風が市街地に流れ込むよう、緑の空間づくりや建築物の配置・形態に関する計画づくりを進めるため、対象とする地域の都市気候に関する計画指針図を、スーパーコンピュータの活用も視野に入れて作成する。

(2) 都市レベルでの風の流れの活用

① 六甲山からの涼しい山風を活用する計画づくり

既成市街地を流れる住吉川、石屋川、都賀川、生田川、妙法寺川の6つの河川において、河川及び河川沿いの公園・緑地・道路の一体的な整備や、街路樹の効果的な配置、沿道建物の緑化の推進などにより、神戸の特徴である六甲山からの涼しい山風が、河川から街区内に流れ込むまちづくりを進める。

あわせて、六甲山からの涼しい山風を遮断しないため、山麓部の建物の配置・高さのルールづくりを検討する。

② 神戸のシンボルとなる既成市街地の河川や幹線道路を活用した「環境形成帯」の創出

シンボルとなる既成市街地の河川や街路の沿線一帯を「環境形成帯」とし、河川や街路が本来もつ機能に加え、周辺の市街地とのつながりを踏まえて、建物の緑化による緑豊かなまちなみの形成や、街路樹による緑陰づくり、保水性舗装、散水・打ち水、オープンスペースの確保などにより、海や山からの涼しい風が市街地を流れる「風の道」としての機能などの多様な機能をあわせ持つ空間を創出する。

特に、沿道建物の屋上・壁面緑化を促進するため、公共建築物については積極的に緑化を進めるとともに、民間建築物については、緑化地域制度などのルールづくりと、緑のカーテン事業の優先実施や下水道料金の減免などの支援制度との組合せにより、普及を促進する。

(3) 地区・建物レベルでの風の流れの活用

① 緑豊かで風を感じる都心づくり

J R三宮駅の大改造において、徹底的な緑化や、風の流れに配慮した建物形状を誘導するとともに、中央幹線、フラワーロード、京町筋、鯉川筋などの沿道において、公共建築物をはじめとした沿道建物の緑化や、オープンスペースの確保により、涼しい海風が市街地に流れ込むようなまちづくりを進める。

また、建替や面整備にあたって、スーパーコンピュータを活用して気温や風の流れの変化を分析し、より効果的な手法を検討する。

② 地区ごとの風の流れを活用したまちづくり

既成市街地において、地区ごとに風の流れを活用したまちづくりを進めるため、地区計画などで緑化ルールや建物の高さ・配置・形態などを定めた地区に対して、屋上緑化や壁面緑化などの支援を重点的に行う

仕組みを検討する。

(4) 市民や企業との連携

① 「緑」「水」「風」「光」を神戸のデザインコードとして共有する取り組み

シュツットガルトでは、市民の意識調査で「シュツットガルトの好きなところ」を聞くと、「みどりの多さ」がトップであり、「みどり」が都市のデザインコードとして認知されている。

神戸も、六甲山や瀬戸内海の自然に恵まれた我が国屈指の「緑」の多い大都市である。また、防災面でも緑や水は重要な要素となる。

そこで、「デザイン都市・神戸」のデザインコードとして「緑」「水」「風」「光」を位置づけ、デザインアドバイザー制度の活用による公共施設での率先的な導入や、都市のシンボルとなる場所における規制・誘導などにより、常にこれらの要素が感じられるようなまちづくりを推進する。

② 地域におけるワークショップの開催

地域のエコタウンやまちづくり協議会などにおいて、都市環境気候図（クリマアトラス）を利用したまちづくりワークショップを開催する。ワークショップでは、表面温度を上昇させない地表被覆の計画や風通しなどについて討論する。

このような取り組みにより住民間で意識を共有し、老朽建物の除却や空き地の緑化、散水・打ち水などの取り組みのきっかけとする。

Ⅲ. 地域の特性に応じてエネルギーの利用効率を向上する手法

1. 現状と課題

現在、地域単位で再生可能エネルギーや未利用エネルギーの導入、エネルギーの利用効率を向上させる取り組み等については、それぞれの地区ごとに自主的に進められているのみである。

社会構造全体を低炭素化するためには、義務的な制度をインセンティブとあわせて設け、太陽光、水力、バイオマス、廃熱など、地域特性に応じた再生可能エネルギー、未利用エネルギーを整備し、それらを効率的に利用、管理をすることでエネルギーの利用効率を上げる必要がある。

2. 調査の目的

横浜国立大学大学院の佐土原教授や大阪大学大学院の下田教授によると、都市の低炭素化を進めるには、①負荷を減らす（土地利用の適正化など）、②消費量を減らす（面的なエネルギーマネジメントによる効率向上）、③環境負荷の小さいエネルギーに転換する（未利用・再生可能エネルギーの活用）という順で検討すべきとのことである。

また、建築物の低炭素化についても同様に、①高断熱化や自然エネルギー（昼光・自然換気など）の利用、②高度な設備導入による効率向上、③未利用・再生可能エネルギーの活用という順での検討が求められている。

そこで、

- ・建物更新や面整備にあわせた建物間熱融通等による効率向上、負荷の平準化
- ・地域の特性にあった未利用エネルギー・再生可能エネルギーの積極的な活用
- ・省エネ住宅の普及促進など建物ストックの対策

について、国内外の先進的な取り組みの事例を調査・研究することにより、神戸における短期・中長期の施策を提案することを目的とする。

3. 先進事例に学ぶ

(1) フライブルグの取り組み

ドイツ・フライブルグは、約40年前に起こった原子力発電所の建設計画への反対運動をきっかけに、先

駆的な環境保全運動を進めてきた。今回は、その中でも「パッシブハウス」とよばれる低炭素型住宅の面的な整備など、エネルギー利用の効率を高める取り組みについて調査を行った。

① 都市計画を活用した地域熱供給の導入

フライブルグは、1992年比で2030年までに40%温室効果ガスを削減するという目標を掲げ、様々な施策を実施している。その一つとして、地区計画であるBプランにより、建物の緑化や断熱性などを詳細に規定している。あわせて、地域で導入している木質バイオマスを使った地域熱供給への接続の義務をBプランに規定し、さらに、実効性を担保するため、家屋の購買契約書にも記載しているとのことである。

② 再生可能エネルギーの導入

フライブルグでは、再生可能エネルギーの導入、中でも住宅用太陽光発電の普及に力を入れている。あわせて、公共施設や人々が集まる施設にも太陽光発電を積極的に導入しており、その一つとして、文化財保護の指定を受けているフライブルグの市役所の屋根にも設置している。ドイツの場合、そのような建物にもパネルが取り外し式であることなど制約はあるが、著しく景観を損なうような場合以外は設置が可能とのことである。

また、サッカースタジアムの屋根にも太陽光パネルを設置しており、この事例が先駆けとなって、中・大規模施設への導入が始まったとのことである。

③ 省エネルギー住宅の建築への誘導方策

ア. 市条例による新築時のエネルギー基準の導入

フライブルグをはじめとして、ドイツの各州では、Fプラン(地域計画)とBプラン(地区計画)により、エネルギー効率の高い建物への誘導を図っている。特にフライブルグでは、市条例でより厳しいエネルギー基準を設け、単位面積当たりのエネルギー使用量を順守した建築物の建築を義務付けている。

- ① 市有地に公共施設を建設する場合：年15kWh/m²以下
- ② 私有地に公共施設を建設する場合：2011年以降はパッシブハウスを建設
- ③ 私有地に民間施設を建設する場合：低エネルギーハウス（年50kWh/m²以下）
- ④ その他

イ. 既築住宅における省エネ化の推進

新築住宅だけでなく、既築住宅においても、暖房（ボイラ）の更新や断熱改修（外断熱）が進められている。

(2) カールスルーエの取り組み

① ごみ処分場のメタンガスの活用

今回の現地視察では、訪問できなかったが、ドイツ・カールスルーエでは、埋立処分場内に生ごみの発酵工場を建設し、メタンガスの生産が行われている。

市内で収集された食品残さ等のごみを埋立処分場内に建設した生ごみ発酵処理工場に運び、発酵させ、その際に発生するメタンガスを、廃木材の燃焼により発生した熱などとともに燃焼し、コージェネレーションシステムにより電気と熱を発生させ、温水として住宅等で利用する。（必要に応じて天然ガスを補助燃料として加えるとのこと）

生産した電力はすべて電力会社に1kWあたり0.1ユーロで売電し、年間約40万ユーロの収入を得ており、さらに、温水は、清掃局が、近隣の環境住宅地へ2kmあまりのパイプを敷設して供給しているとのことである。この環境住宅地（居住人口約400人）は、温水供給を前提に市と民間業者が建設したものである。

生ごみの量が増加してきたことにより、新たにごみの減量化を図る必要があったが、焼却施設の建設は難しいため、埋立処分場内にこの発酵処理工場を設けたとのことである。

(3) その他の国内での取り組み

① 地域単位のエネルギー基準の導入

東京都では、都の公害防止条例に、「地域冷暖房導入基準」を規定している。20,000㎡程度の計画区域を決めて、その区域内で建物更新を行う場合は、地域冷暖房への加入を求めている。更に、3,000㎡以上の建築物を建設する場合には、地域冷暖房への加入協力の義務を課している。

【東京都公害防止条例の内容】

1. 50,000㎡以上の開発事業を行う事業者及び開発区域に熱や電気の供給を行う事業者は、「エネルギー有効利用指針」を定める。

あわせて、その区域内に延べ面積10,000㎡以上の建築物を建築する場合、省エネルギー性能基準の目標値を設定しなければならない。(あわせて、未利用エネルギーや地域冷暖房の導入検討義務、エネルギー有効利用計画書の作成義務がある。)

2. また、2,000㎡以上の新築、増築の場合、省エネルギー、再生可能エネルギーの導入に関する「配慮指針」を定めることとする。

さらに5,000㎡を超える建築物の新築等を行う場合、配慮指針に基づく措置の実施義務、再生可能エネルギーの導入検討を行うものとする。

② 高効率のコージェネレーションの導入と建物間での熱融通〔熊谷市〕

熊谷市では、東京ガスと共同で「再生可能エネルギーを利用した建物間融通型エネルギーの面的利用による省CO₂推進モデル事業」を実施している。

このプロジェクトでは、東京ガス熊谷支社の屋上において、既設の太陽熱集熱器から得られる余剰熱を、熱融通導管を利用し、公道(市道)を挟んで隣接するホテルに熱融通している。

あわせて、熱融通の際に必要な温水を運ぶためのポンプ動力の省CO₂を実現する太陽光発電パネル、太陽熱の出力変動をコージェネレーションシステムからの廃熱によって補完し、更なる省CO₂を図るガスエンジンコージェネレーションシステムを導入している。

本プロジェクトを通じ、両建物合計で年間約11トンの省CO₂効果が期待される。

③ 地域でのエリアエネルギーマネジメントシステム〔横浜市〕

横浜市では、「横浜スマートシティ・プロジェクト」の一つとして、みなとみらい21地区(商業施設)、グリーンバレーエリア(工業地域)、港北ニュータウンエリア(住宅地区)のそれぞれで導入されている、BEMSやHEMSなどと連携し、地域単位でエネルギーマネジメントを行うCEMS(地域エネルギーマネジメントシステム)を構築し、地域内で集中導入された再生可能エネルギーの出力変動の吸収、効率的な出力変動の制御を検証する実証試験を、経済産業省からの補助を受けて平成22～26年度に行っている。同様の取り組みが北九州市でも実施される予定である。

④ 河川の温度差エネルギーの活用〔中之島〕

大阪・中之島の関電ビルディング(2004年12月竣工)には、地下4～5階部分に地域熱供給システムが設置されており、熱源水・冷却水に未利用エネルギーである河川水を全面的に活用している。熱源・冷却水に利用している河川は、旧淀川(堂島川)および土佐堀川の2河川で、堂島川から取水した河川水をヒートポンプの熱源として使用し、土佐堀川に排水する仕組みとなっている。

その他、電力負荷平準化を図るための大規模水蓄熱システム、変電所の排熱の利用などが採用されて



中之島三丁目地区の熱供給範囲(パンフレットより)

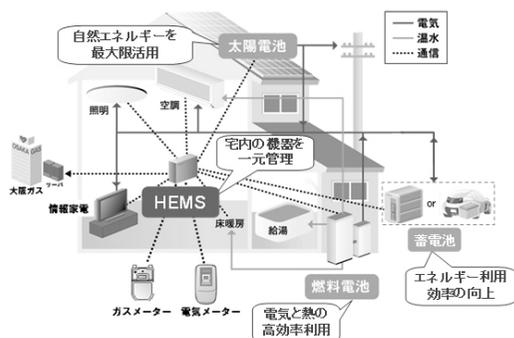
おり、このシステムによる省エネルギー率は約14%と想定されている。

⑤ 省エネルギー住宅の建設

ア. スマートエネルギーハウスの開発

現在、住宅メーカーを中心に、電気と熱を効率的にマネジメントし、居住者の快適な暮らしと省エネを両立する「スマートエネルギーハウス」の開発が進められている。

奈良県王寺町では、積水ハウスと大阪ガスが共同で、社員が実際に3年間居住し、エネルギーの最適制御による省エネ効果の検証、EVの蓄電池を定置型蓄電池の代替として利用した場合の効果の検証、EVの充電にかかるエネルギー負荷まで含めたCO₂排出量ゼロの実現を目指した実証試験など、様々な検証を行っている。



【居住実験住宅の概要】(大阪ガス HP)

さらに、HEMSを活用して、効率的な生活行動へ誘引する効果の検証、『電動シャッター・カーテン』などの先進設備を連動させた省エネ効果の検証を行うこととしている。

この「スマートエネルギーハウス」は、次世代型の燃料電池(SOFC)と太陽電池によるダブル発電に蓄電池を組み合わせ、家庭内のエネルギー機器や家電製品を情報通信技術(ICT)でつなぐことにより、電気だけでなく熱も含めたエネルギーの最適化と省エネを実現しており、燃料電池から得られる“熱”も利用している。

さらに、住まい手の行動観察を通じて、HEMSの利用実態や利用後の意識・ライフスタイル変化の分析などを行う事が可能であるメリットがある。

イ. 共同住宅の建替にあわせた高効率化

大阪ガスは、近未来の都市での環境・エネルギー・暮らしについて考えていくため、大阪市天王寺区に実験集合住宅として、1993年10月に「NEXT21」を建設している。NEXT21では、従来の建物の一次エネルギー消費を30%削減する目標をたて、高気密・高断熱で、空調エネルギーのロスをおさくしているほか、燃料電池コージェネレーションシステム(100kW)、太陽電池(面積約70m²、7.5kW、単結晶シリコン型)、ガスエンジンコージェネレーション等を導入し、エネルギー使用量を削減している。さらに、先の電気・熱の需要を予測しながら最適な運転状況となるようシステム全体をコントロールし、総合効率を高めるエネルギー・システム・コントローラ(ESC)を設置、運用している。

4 まとめと提案

(1) エネルギー面的利用マスタープランの作成

① 冷熱・温熱・電力需要密度マップの作成

エネルギーを面的利用する場合の基本は、地域のエネルギー密度の高さであり、5ギガジュール以上の熱需要がないと面的利用は困難である。

そのため、エネルギーの供給地と需要地の位置関係、需要地の用途・規模、今後の開発動向などを調査し、密度マップを作成する。

② 未利用エネルギー導入可能地域やエネルギー面的利用導入可能地域の抽出・地図化

作成した密度マップをもとに、面的利用が導入可能な地域を抽出するとともに、地域の特性や採算性、事業性を勘案し、導入を検討していく必要がある。

(2) 建物更新や面整備にあわせた建物間熱融通等による効率向上、負荷の平準化

① 建物更新や開発時にエネルギーの面的利用を促す制度の創設

作成したエネルギー面的利用マスタープランの実効性を担保するため、都市計画や条例等により、大規模開発事業等については、地域熱供給や再生可能エネルギー・未利用エネルギー等の低炭素なエネルギーの導入を開発にあたっての条件（義務）にする制度の創設を検討する必要がある。

特に、エネルギーを面的に利用するためには、建物の熱源がセントラル方式（最近では部屋ごとに直接供給するマルチ方式が主流）であることが前提であり、優先地区を決めて義務づけた上で、面的につなげていくことが効果的である。

② 建替更新時期を迎える戸建住宅、共同住宅の建替にあわせた高効率化

本市には昭和50～60年代の大規模開発時に建設された住宅群（戸建住宅・共同住宅）が多数存在する。これらの住宅では、一斉に建替えが必要な時期がくることになるため、その時期にあわせて、再生可能エネルギー、未利用エネルギーの利用（太陽光、水素エネルギーなど）、エネルギーの効率化・見える化を図るシステムの導入（HEMS）、高効率機器の導入（家庭用燃料電池等）などに努めるべきである。

そのためには、住宅メーカー等、その地域で開発を進める事業者に対するインセンティブを併せて設けるべきである。

③ 熱の需要密度が高い商業・業務地域や工業地域における建物の建替にあわせた高効率のコージェネレーションの導入と建物間での熱融通

現在、建物の建替にあわせて、コージェネレーションなどの高効率な設備を設置するケースも増えてきている。商業・業務地域や工業地域などにおいては、比較的建物が密集しており、エネルギーや熱の需要密度が高く、導管の整備も短い区間で済むため、新たに設置された高効率設備を最大限活用し、隣接する建物にも熱を融通するなど、エネルギーの面的利用による効率化に努めるべきである。

将来的には、エネルギー供給設備を拠点に集約化し、そこから導管をネットワーク化して、エネルギー使用実態に応じて供給する地域冷暖房の導入も考えられる。

④ 三宮駅周辺の大改造にあわせた地域冷暖房やエリアエネルギーマネジメントシステムの導入

神戸の玄関口である三宮駅周辺には、商業・業務施設や宿泊施設など、エネルギー需要密度の高い施設が集積している。そこで、JR三宮駅の建替にあわせて、最先端の高効率コージェネレーションシステムを導入するとともに、周辺の建物更新を想定してエネルギーの面的利用を誘導していくべきである。

また、エネルギー利用の実態を見ると、業務形態や内容等により、エネルギー需要のピークが異なる、必要とするエネルギーの種類が異なる（例：温水を多く使用するため、熱の需要が多い）などの特色がある。

エネルギー使用の効率化を図るため、個々の事業場のエネルギー使用実態を把握し、エネルギー需要に応じて、地域内で余分なエネルギーを融通する「エリアエネルギーマネジメントシステム（AEMS）」の導入が効果的である。このことにより、廃熱としてエネルギーを「捨てる」ことなく、「有効利用」でき、全体のエネルギー効率がアップすることにつながる。

(3) 地域特性にあった未利用エネルギー・再生可能エネルギーの積極的な活用

① 兵庫運河や臨海部周辺における水の温度差エネルギーの活用

兵庫運河周辺や臨海部は、エネルギー需要の高い事務所や工場などが立地する工業地域であり、水などの資源も豊かに存在している。

このような地域特性を活かし、公共施設や工場の跡地などの大規模開発にあたり、海水の温度差エネルギーの活用を誘導することが考えられる。

② 布施畑処分場から発生するメタンガスの活用

本市には、非常に広大な廃棄物の埋立処分場である布施畑処分場のほか、淡河、長尾山などの処分場（既に埋立が終了している処分場も含む）が存在する。

これらの処分場では、埋立した廃棄物からメタンガスが発生している。濃度が低い、発生ガス量が少ないなどの問題点もあるが、天然ガスの併用などにより、市が自らメタンガスの活用を図っていくような検討、取り組みが必要である。

(4) 省エネ住宅の普及促進など建物ストックの対策

① 地域単位での協定制度によるエネルギー基準の導入

各家庭におけるエネルギー使用量を抑制するため、これまでの自主的な取り組みのほか、地域単位での協定によりエネルギー使用量に基準を設けるなど、制度の構築により削減を図る取り組みも必要である。

② 温室効果ガスが「見える化」された住宅や省エネ設備の導入支援

前述のとおり、地域単位でエネルギー基準を定めた場合には、インセンティブとして、そのために必要な設備を導入した省エネ型住宅の建設や、必要な設備の導入に対して、積極的に支援する施策をあわせて実施する必要がある。

特に、最新の省エネ機器や HEMS などを備えた「スマートハウス」は、非常に高価であることから、これらの導入に対しては、積極的に支援することが有効である。

あわせて現在のところ、市民が目にする機会が少なく、それによるライフスタイルの変化や効果を体感する機会がないことから、これらに関する最新の機器が導入された「スマートハウス」をモデル建設し、市民に実感してもらうことで、効果的な普及につながる。

IV. 市民・事業者の環境行動を促進する方策

1. 現状と課題

我が国の排出部門別温室効果ガス排出量を見ると、民生部門（業務、家庭）の伸びが顕著であり、特に中小事業者と家庭から排出される温室効果ガスの削減が大きな課題となっている。

中小事業者においては、「排出削減のために何をすればよいのか分からない」、「省エネ対策にかかる資金や人手がない」などの理由で実施できないという課題がある。

一方、家庭部門では、地方自治体を中心に様々な省エネ活動の普及啓発が実施されており、さらに、建物に関しては、「省エネ法」や「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」により、優良な住宅の普及促進を図る取り組みが進められているが、世帯数の増加や生活様式の変化（大量生産・大量消費・大量廃棄）等により、エネルギー使用量が増加し、温室効果ガスの排出量が増加している。

2. 調査の目的

前述の課題の解決に向けて、市民・事業者などに省エネルギー行動への動機付けを行い、市民や事業者が生活習慣やビジネススタイルの変革による省エネルギー行動を促進すると同時に、先進的な環境技術、低炭素ビジネスの推進を図ることが必要である。

そこで、環境面の取り組みが先進的であるドイツにおいて、これらの取り組み事例を調査・研究することにより、神戸における施策を提案することを目的とする。

3. 先進事例に学ぶ

(1) フィルンハイムの取り組み

ドイツ・フィルンハイムは、人口32,000人程度の小さな都市である。都市の存在感を PR するために、1990年代半ばから「持続可能なまちづくり」のプロジェクトを開始し、その結果、エコロジカルなまちづ

くり、交通などを実行しているまちに与えられる称号である「ブルントラント賞」を受賞した。それがきっかけで、市民を中心に普及啓発活動が活発化し、事業者においても住宅メーカーを中心に、省エネ型住宅の建設が進む様々な取り組みが推進されたとのことである。

そこで、フィルンハイムを視察し、主に市民の環境行動の促進策について、具体的な事例を中心にヒアリングを行った。

① 市民の省エネルギー行動を促進する方策

ア. NPO との連携による普及啓発の実施

行政とNPOが連携して、子どもだけでなく大人も対象にした環境教育や環境意識の啓発を行っている。

啓蒙活動の内容は、「新しい生活スタイルの提案」や最近では「子供の健康」や「健康な交通」を視点に、食事や運動、交通などの環境改善の指導や「消費者教育」の実施、「歩く」ことと自転車利用の活性化（余暇や買い物での自転車利用）などである。

イ. 経済的なメリットの訴えかけの実施

フィルンハイムでは、直ちにCO₂の削減につながる「高効率な家電の購入」を中心に訴えかけている。

この訴えかけは、市民に経済的負担を強いることになるが、単に「CO₂の削減」につながるだけでなく、「石油代が●●ユーロ低くなる」、「●年間で元が取れる」という経済性のメリットを訴えかけることで、市民の共感が得られるとのことである。

ウ. 省エネに関する相談、エネルギー経費の削減に関するサービスの実施

市街地に専門家がチームで出向き、エネルギー相談や改修相談を行う「エネルギーキャラバン」プロジェクトを実施し、省エネ行動へのきっかけとする取り組みを行っている。特に、住宅組合やアパート所有者など、効果が大きい相手をターゲットにして、どの程度で投資した額がエネルギー経費の削減により回収できるかを計算するサービスも行っているとのことである。

エ. エネルギーパスの発行

建物ごとのエネルギー性能を表示した「エネルギーパス」を発行している。この取り組みは、現在ではドイツ全域に広がっているが、ここが始まりとのことである。

オ. その他特徴的な普及啓発

NPOと協働で、気候変動防止のため「クラール」というプロジェクトを実施し、太陽光の積極的な利用、エネルギー効率のよい建物の普及に取り組んでいる。さらに年に一度「ブルントラント祭り」を開催し、木材ペレットや太陽電池などを取り入れたモデルハウスを建設し、普及啓発活動を行っている。

また、子ども向けには、CO₂をかたどったボールが入った温室を市役所前に置き、子どもたちに「CO₂削減手帳」を渡して、バスなどの公共交通の利用、省エネ電球の購入など環境によい行動を行った場合にポイントを与え、ポイントがたまるとボールを1つもらえるという仕組みで、普及啓発を行ったとのことである。プレスやニュースでも取り上げられ、1年ちょっとでなくなったとのことである。



ボールが減ってきた様子（環境省 HP）

(2) ハンブルグの取り組み

ドイツ・ハンブルグは、人口180万人程度のみなと町であり、気候、交通、環境、騒音、ごみなどに関する

る取り組み、「環境と経済の連携」が評価され、EUにおける20万人以上の都市を対象とした環境保全や大気保護等の取り組みに関するコンテストである「欧州環境首都2010」を受賞している。

そこで、ハンブルグを視察し、主に企業の環境行動の促進策について、具体的な事例を中心にヒアリングを行った。

① 市民の省エネルギー行動を促進する方策

ハンブルグでは、自然保護、交通、エネルギーなどをテーマにした、市民向けの環境見学ツアーを、週に1～2回開催している。約80種類のツアーがあり、案内は、まちの職員の他、環境保全団体のメンバー、商工会議所など、さまざまな団体が行っている。

さらに、列車を使ったツアーも2011年より開始するとのことで、「モダンなまちづくり」をテーマに、ハンブルグの環境の取り組みに関する展示を行ったコンテナを7つつけて、18の都市を回るとのことである。

② 中小事業者の省エネルギー行動を促進する手法

ア. 省エネ診断・アドバイスの実施

ハンブルグの商工会議所では、職員2名が、中小企業を対象に、無料で省エネのアドバイスを行っている。「投資」が難しい中小企業に対して、節電など、すぐにでも始められる内容を中心に、「環境にいい」かつ「エネルギーコストを下げられる」と説明することにより、省エネ行動の促進を図っている。

一例として、スーパーマーケットにおいて、エネルギー消費が大きい冷蔵庫を入れ替える、冷蔵品を搬入するドアの作り方を替えるだけでも大きく変わる、週末は待機電力を切るとよいなどのアドバイスを行っている。

イ. 省エネ事例集の作成

ハンブルグの商工会議所では、企業が取り組んでいる省エネ対策を、事例集として取りまとめている。一例として、換気のマネジメントや、製鉄会社の生産工程における取り組み、小さなレストランにおけるコージェネの導入などである。

ウ. 環境パートナーシップ制度

ハンブルグには、行政が中心となり、商工会議所や産業連盟なども関わっている「環境パートナーシップ」という協定の制度がある。

企業は、自社で、環境や大気保護に貢献する取り組みを基準に沿って実施すると、協定を締結することができ、講演会への参加、エネルギーの新技術開発、生産工程のエネルギー効率の向上など資源保護の新技術開発への補助が受けられるなどのメリットがあるとのことである。(現在、約700社程度と協定締結)

今後、更に多くの企業に参加してもらうため、省エネ運転の講習会への参加費等の割引やサービスリストの作成などを行っていくとのことであった。

④ 先進的な環境技術の推進

「IBAプロジェクト」の開催

ハンブルグでは、まちの発展のためには環境技術の開発が必要という基本的な考え方のもと、研究・経済・産業の連携（クラスターの形成）が行われている。

その1つとして、技術革新的な建築物の展示会「IBA」プロジェクトが進められており、2013年に開催予定とのことである。

このIBAプロジェクトは、行政と企業による第3セクターが主体となり、1億ユーロ程度の予算を使って、



【IBAのPRセンター「IBAドック」】

エルベ川の巨大な中州に展示を行う「IBAドック」の建設や、「太陽光」「みどり」などのコンセプトごとのモデル住宅群、大学などで研究中の未来住宅、リフォームのモデル、要塞を転用した地域温水供給の拠点施設、ごみの山の上に立てる風車、魅力的な小川や小径のモデルなど、中州のあちこちで、様々な主体が、環境に配慮した建築物を建てていくとのことである。

(3) その他の国内の取り組み

① 民・学・産・官が意気込みを共有する「環境首都・札幌」宣言〔札幌市〕

札幌市では、「地球環境問題への対応」を市政の最重要課題の一つと位置づけ、市民一人ひとりがこれまで以上に環境意識を高め、地球環境保全に取り組んでいく決意を示すため、2008年6月、世界に誇れる環境都市を目指す「環境首都・札幌」を宣言し、世界へ発信している。

この「環境首都・札幌」宣言の作成にあたっては、市民の創意が活かされるよう、外部委員による環境首都札幌宣言市民会議を設置し、「市民190万人の声とともに」をテーマに集めた市民意見をもとに素案を作成し、パブリックコメントによる意見募集も行っている。

② 市民参加のCO₂排出量取引制度〔広島市〕

広島市では、市域におけるCO₂排出量の効率的な削減を図るとともに、家庭における排出量の削減の取り組みをこれまで以上に進めることを目的として、「市民参加のCO₂排出量取引制度」を実施している。

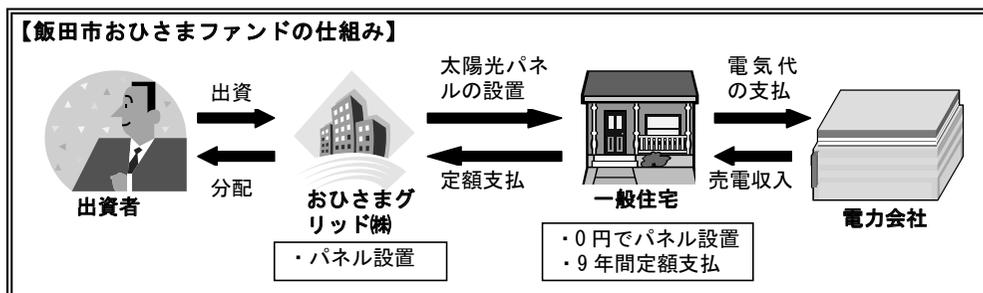
この制度では、家庭におけるCO₂削減量に応じて現金（削減量1kgあたり5円）を付与するとともに、その削減量を企業の排出量削減の手段として利用できる仕組みである。

③ NPOによる太陽光発電ビジネス〔飯田市〕

飯田市では、日射量が多い自然条件を生かして、市民、NPO、国、市など様々な主体との協働により、太陽光発電の普及に努めている。

まず「おひさまファンド」に市民から一口10万円の出資を募り、それを原資に家庭用太陽光発電の設置を行う。太陽光発電の設置者は、イニシャルコスト0で設置でき、太陽光発電により節約できた電気代を基に返済（月19,800円。9年間負担）する。（10年目以降、設備は無償譲渡）

また、出資者向けに見学ツアーを実施するなど、環境教育も併せて実施している。



4. まとめと提案

(1) 民・学・産・行政が低炭素都市づくりに挑戦する意気込みを共有する取組の実施

① 低炭素都市の構築に向けた意気込みの共有

地方自治体が環境を政策の中心に据えて、取り組みを進めるようになったのは最近のことであり、市民・事業者にとっても、特に「低炭素」という言葉を耳にしても、具体的な実感がわかないのが現状である。

しかしながら、低炭素都市の構築については、喫緊の課題となっていることから、市がまず、具体的な「低炭素都市」のイメージを示し、そのイメージに向かって、施策を推進していく意志を強く示すような取り組みが必要である。

(2) 市民の省エネルギー行動の促進方策

① モデル地区における集中的な普及啓発の実施や生活習慣を変えていくための動機づけ

ア. 効果的な普及啓発

a) NPO・大学・事業者など幅広い層との連携による普及啓発と人材の育成

温室効果ガスの削減に向けて、これまでより様々な普及啓発を実施してきたが、行政のみでは人数や費用に限界がある。

そのため、集中的に普及啓発活動を実施していく「モデル地区」を定め、その地区内に住む市民に集中的に普及啓発を進めていくとともに、NPOや大学など幅広い層と連携し、人材の育成を進め、学校教育などあらゆる機会を捕らえて普及啓発を実施していくことが効果的である。

b) 経済的効果とあわせた訴えかけ

これまで、「テレビを見る時間を短縮すると、二酸化炭素が●kg削減できる」など、環境面のメリットを訴えかけてきたが、温室効果ガスは目に見えないことから、日常生活や事業活動で実感し難い。

そのため、「電気代▲円節約できる」「△年で元が取れる」など、経済的なメリットをあわせて訴えかけることにより、より環境配慮に向けた行動につながることを期待される。

あわせて、機器の使用実態や電気・ガスの使用量などからCO₂排出量を算定するサービスを普及啓発活動に取り込んでいくことで、より、具体的な状況の認識につながることを期待される。

c) 地域単位での環境保全活動の推進

環境保全活動は、「自分ひとりがこんなことを行っても…」というケースが多い。

現在、本市では、概ね小学校区単位で、環境保全活動に取り組む団体を募集し、その団体に対して助成金を交付する「エコタウン活動」を実施しているが、地区単位で温室効果ガスの削減を進めるために、温室効果ガスの削減量を競うような取り組みを推進していくことが有効である。

イ. エネルギー消費実態を容易に知ることができる仕組みや制度の創設

現在、事業所向けには、国が、無料の「エネルギー診断」制度を設けているが、家庭に関しては、同様の制度がない。

そのため、「すまいるねっと」の活用など、市民がもっと気軽に省エネに関する相談できる窓口や省エネ診断を実施するような制度を設けることが有効である。

ウ. 温室効果ガス削減活動に対するインセンティブの創設

現在、家庭や事業所などが温室効果ガスの削減を図っても、その行動自体を評価し、その評価に応じたインセンティブを与える制度が本市にはない。

そのため、地域の産業振興施策とも連携し、エネルギー使用量の削減量に応じた「エコポイント」やその削減量に応じた顕彰制度などを設け、モデル地区を定め、徹底的に省エネ活動を実施してもらい、その活動に対して何らかのインセンティブを与えるような取り組みが有効である。

(3) 中小事業者の省エネルギー行動の促進方策

① 先進的な取り組みを紹介する啓発資材の作成、支援策の実施

中小事業者にとっては、省エネに取り組むたくても、そのための対策が分からないケースが多いことから、省エネに効果的な取り組みを紹介するパンフレットなどの啓発資材を作成するなど、普及啓発を図ることが大切である。

あわせて、中小事業者にとっては、エネルギーの使用実態を知る手段が少ないことから、市が都市整備公社やNPOを活用して、国の制度の活用に向けた書類作成や自ら「省エネ診断」を行うなどの支援を実施することで、中小事業者の省エネ活動の促進につなげていくべきである。

② 企業との協定締結と省エネ設備導入支援

企業の省エネルギーなどの環境保全活動を推進するためには、事業活動の中で温室効果ガスの削減が自主的に進むという枠組みの構築が有効である。

そのため、現在、本市においても環境保全協定制度を設けているが、この制度の拡充を図り、取り組みの輪を広げていくことが大切である。

あわせて、中小事業者等における温室効果ガスの削減のためには、省エネ活動の推進とともに、使用機器や建物そのものを低炭素化することが必要であることから、環境保全協定制度やKEMSなど、市の施策へ協力している事業者や、環境マネジメントシステムが構築されているなど、効果的な温室効果ガス削減が図られる事業者を対象として、設備導入補助などの支援を実施することが効果的であると思われる。

③ 温室効果ガスの見える化の推進

低炭素化を図っていくためには、エネルギー使用量、温室効果ガス排出量などの「見える化」を図ることが有効である。そのために必要な設備（BEMS、HEMSなど）の導入を促進するような施策（モデル建設、補助制度など）を実施し、エネルギー使用量の見える化に努めて、エネルギーの利用を効率化していくべきである。

(4) 企業やNPOの先進的な環境技術、低炭素ビジネスの事業化支援

ア. 中小事業者の低炭素化に資する技術開発の支援

経済不況が叫ばれる中、中小事業者においては、環境技術を有する事業者も少なくないことから、低炭素化に向けた取り組みが進められている今を、絶好のビジネスチャンスととらえ、産業振興策とも連動した技術開発の支援を進めることが必要である。

そのため、中小事業者が開発した低炭素社会の構築に資する技術、製品を必要とする事業者とのマッチングやその技術を発表する場を設けるなどの取り組みを進めることが、末永く省エネ対策を進めていくためには重要である。

イ. 企業、NPO等による港湾区域の倉庫群を活用した太陽光発電ビジネスの推進

ポートアイランドや六甲アイランドのような本市の特徴である港湾地域においては、日当たりが良い、太陽光パネルの設置に適した屋根（倉庫）を有しているなどの特徴がある。

このような地域では、近隣にエネルギーを大量に使用する施設も立地していることから、企業やNPOとの協働により太陽光発電ビジネスを推進し、再生可能エネルギーの普及に努めていくとともに、エネルギーマネジメントシステムの導入により、エネルギーの有効利用を進めるべきである。

V. 戦略的な地域まちづくりの提案 ～リーディングプロジェクトの提案～

第5次神戸市基本計画においては、社会経済活動のグローバル化が進行するなかで、神戸が今後も国際的な都市間競争に負けない選ばれる都市として持続的に発展していくため、3つのリーディングエリアを形成する方針が示されている。

これまでの調査・研究の成果をもとに、これらのエリアにおいて、エネルギーの効率的な利用を推進するための戦略的な地域まちづくりを提案する。

(1) 都心・ウォーターフロント

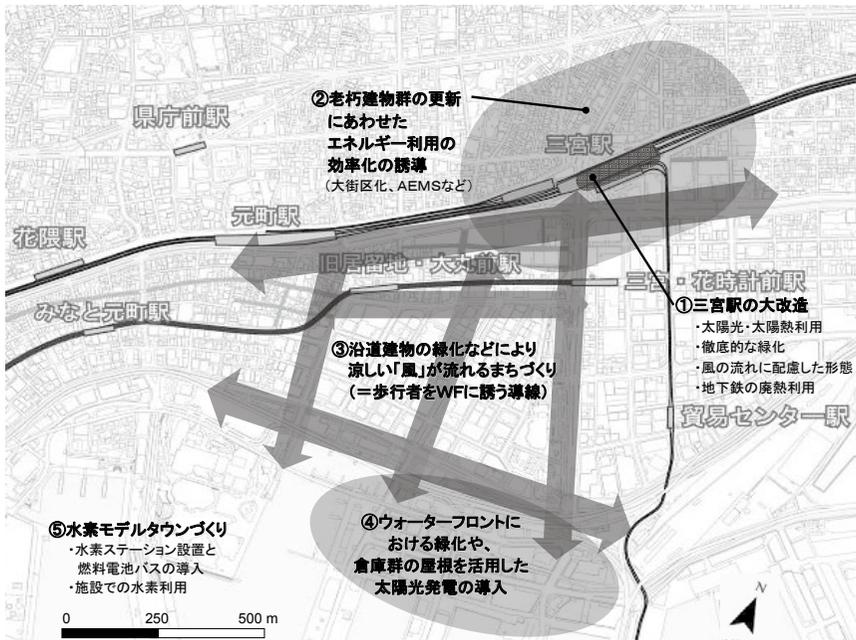
① 三宮駅の大改造における太陽光・太陽熱利用や徹底的な緑化、風の流れに配慮した形態、地下鉄の排熱利用、周辺の建物更新（阪急、交通センター、センプラなど）を想定したエリアエネルギーマネジメントシステムの導入（セントラル化など）

② 老朽建物群の更新にあわせたエネルギー利用の効率化（蓄電池を活用したAEMSなど）

③ 中央幹線、フラワーロード、京町筋、鯉川筋などの風の活用（建物や公共施設の緑化など）

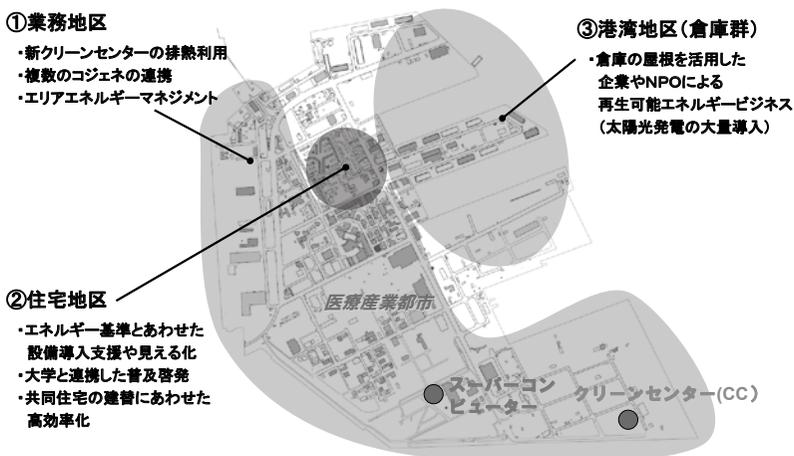
⇒歩行者をウォーターフロントに誘う動線づくり（トランジットモール化など）

- ④ ウォーターフロントにおける緑化や、倉庫群の屋根を活用した太陽光発電の導入
- ⑤ 水素モデルタウンづくり（水素ステーション設置と燃料電池バス導入、施設での水素利用）



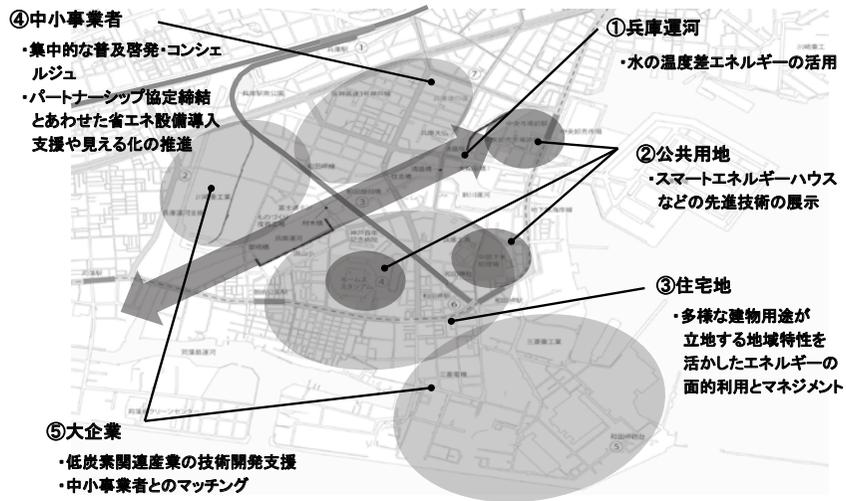
(2) ポートアイランド

- ① 新クリーンセンターの排熱利用，複数のコージェネレーションの連携，エリアエネルギーマネジメント
- ② 住宅団地での協定（エネルギー基準とあわせた設備導入支援や見える化，大学と連携した普及啓発，共同住宅の建替にあわせた高効率化）
- ③ 企業やNPOによる再生可能エネルギービジネス（倉庫群の屋根での太陽光発電など）



(3) 兵庫運河周辺

- ① 兵庫運河における水の温度差エネルギーの活用
- ② 公共用地を活用したスマートエネルギーハウスなどの先進技術の展示
- ③ 多様な建物用途が立地する地域特性を活かしたエネルギーの面的利用とマネジメント
- ④ 中小事業者に対する集中的な普及啓発・コンサルジュや、パートナーシップ協定締結とあわせた省エネ設備導入支援や見える化の推進
- ⑤ 低炭素関連産業の技術開発支援・マッチング





職員・議員・市民必携の政策情報誌

月刊『地方自治職員研修』

毎月15日発行、B5判130頁、定価800円（最寄りの書店より取り寄せできます）
直接送付・年間定期購読：8,880円（税・送料込み、前払い）

1月号《特集》自治体の構想力

12月号《特集》刻まれた年・2011年を振り返る

11月号《特集》NPOの力と行政

臨時増刊
最新・98号

『自治体政策づくり読本』

政策形成のA to Z

11月30日発行 定価1,680円（税込み）

好評
発売中

『市民自治のこれまで・
これから』 今井照・編著

定価2,625円（税込み）

公職研 〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-20
<http://www.koshokuken.co.jp>
tel.03-3230-3701 / fax.03-3230-1170 / e-mail:hello@koshokuken.co.jp



主要プロジェクト

2009年10月発行分

こうべ

全ページカラー印刷 A5版 255ページ
定価：1,200円（税込）

～豊かさ創造都市の実現に向けて～

主要プロジェクト「こうべ」は、神戸市の最新の施策・プロジェクトをコンパクトに網羅し、市政の新事業・方向を知ることが出来る冊子です。

内容

- 第1章 グラフで語る神戸の動き ～人口・経済・財政～
- 第2章 これからの神戸づくり ～総合基本計画と新たなビジョン(中期計画)・行政経営方針・「デザイン都市・神戸」の推進～
- 第3章 主要プロジェクトの動向 ～新規事業・主要施策～
- 第4章 市民が主役のまちづくり ～協働と参画の事例紹介～
- 資料編 事業・統計のデータ集

内容お問合せはー

神戸市文書館 ☎651-0056 神戸市中央区熊内町1-8-21 ☎078(232)3437 Fax078(232)3840

購入お申込みはー

田中印刷出版(株)内 みるめ書房

☎657-0845 神戸市灘区岩屋中町3-1-4 ☎078(871)0551 Fax078(871)0554

編 集 後 記

- ◎このたびの東日本大震災で被災された方々におかれましては、改めてお見舞い申し上げます。
- ◎3月11日に発生し、未曾有の被害をもたらした東日本大震災から10か月が経過しようとしています。阪神・淡路大震災で国内外から支援や協力を受けた被災地のシンクタンクとして、復興支援ニーズ等を把握するために被災地へ赴き、被災された方々や市町村職員の方々のお話を聞かせていただきました。
- ◎被害の甚大さを目の当りにして、被災地だけの対応では到底復興を成し遂げることができず、全国民が一丸となって支援していく必要があると感じました。
- ◎次号は、「まちづくり条例30年」(仮題)を特集します。ご期待ください。

[問い合わせ先]

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1-14 神戸商工貿易センタービル18F FAX 078-252-0877
神戸都市問題研究所内 季刊「都市政策」編集部宛

次号147号予告 (2012年4月1日発行予定)

— 特集 まちづくり条例30年 —

(敬称略)

まちづくりの系譜とまちづくり条例	安 田 丑 作
「まち協カルテ」に見るまちづくり協議会の特色	松 原 永 季
震災復興とまちづくり	中 山 久 憲
今後のまちづくりのあり方について	岩 橋 哲 哉
まちづくり協議会の今	まちづくり協議会

<執筆者、タイトルについては変更になる場合があります>

季 刊 都 市 政 策

第146号

印 刷 平成23年12月20日 発 行 平成24年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 新野幸次郎

〒651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112-0005 東京都文京区水道2の1の1

振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

* 落丁・乱丁本はお取替えします。

都市政策バックナンバー

- 第119号 特集 地域におけるセクター間の連携 2005年4月1日発行
- 第120号 特集 地方自治体の人事・給与 2005年7月1日発行
- 第121号 特集 集客観光都市の創造 2005年10月1日発行
- 第122号 特集 空港が開く都市の未来 2006年1月1日発行
- 第123号 特集 パブリックガバナンス—外部監査と外部評価— 2006年4月1日発行
- 第124号 特集 地域の力を活かした防災・防犯力の強化 2006年7月1日発行
- 第125号 特集 大学と地域・産業との連携によるまちづくり 2006年10月1日発行
- 第126号 特集 デザインを生かしたまちづくり 2007年1月1日発行
- 第127号 特集 ソーシャルキャピタルと地域づくり 2007年4月1日発行
- 第128号 特集 神戸医療産業都市構想 2007年7月1日発行
- 第129号 特集 神戸開港140年 2007年10月1日発行
- 第130号 特集 少子高齢社会における受益と負担の関係 2008年1月1日発行
- 第131号 特集 景観行政の変遷と意義 2008年4月1日発行
- 第132号 特集 ソーシャル・インクルージョン手法による地域の再生 2008年7月1日発行
- 第133号 特集 文化創生都市づくりとビエンナーレ 2008年10月1日発行
- 第134号 特集 これからの神戸づくりの論点 2009年1月1日発行
- 第135号 特集 大都市制度 2009年4月1日発行
- 第136号 特集 都市の就業戦略 2009年7月1日発行
- 第137号 特集 環境共生都市づくり 2009年10月1日発行
- 第138号 特集 阪神・淡路大震災の教訓は危機管理にどのように生かされているか 2010年1月1日発行
- 第139号 特集 分譲マンション再建・管理をめぐる諸問題 2010年4月1日発行
- 第140号 特集 神戸市(新長田地区)中心市街地の活性化について 2010年7月1日発行
- 第141号 特集 大都市に期待される役割について 2010年10月1日発行
- 第142号 特集 都市資源としての六甲山 2011年1月1日発行
- 第143号 特集 第5次神戸市基本計画 新たな神戸づくり 2011年4月1日発行
- 第144号 特集 自治体における科学・技術の活用 2011年7月1日発行
- 第145号 特集 東日本大震災への神戸市の緊急・復旧対応支援 2011年10月1日発行

ISBN978-4-326-96186-3
C3331 ¥619E

定価650円(本体619円)

勁草書房



9784326961863



1923331006192



発売元

勁草書房

東京都文京区水道2の1の1
振替口座00150-2-175253

☎03-3814-6861