

記者資料提供（平成23年6月23日）

財団法人神戸都市問題研究所 本荘・大島・梶山

TEL：078-252-0984

東日本大震災からの復旧・復興に関する第一次提言について

このたび、弊研究所では、防災、経済、福祉、都市計画などの各分野の専門家によるプロジェクトチームを立ち上げ、阪神・淡路大震災の経験・教訓を基に、東日本大震災の災害状況の違いを考慮しながら「東日本大震災からの復旧・復興に関する提言」をとりまとめた。

◆提言者◆

財団法人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」

・財団法人神戸都市問題研究所理事長 新野 幸次郎

同 常務理事 高寄 昇三

同 常務理事 本荘 雄一

同 理事 沖村 孝（神戸大学名誉教授）

同 理事 加藤 恵正（兵庫県立大学政策科学研究所長・教授）

同 理事 松原 一郎（関西大学社会学部教授）

同 理事 安田 丑作（神戸大学名誉教授）

◆提言要旨◆

今回は、震災から3か月が経過した時点での緊急の課題に対応するため、

1. 「復興準備・計画期におけるマンパワーの結集」および、
2. 「すまい・まちづくりのための政策的枠組み」、

についての提言を行った。

なお、「経済・産業復興」・「安全・安心」についての政策的枠組みなどについても今後、随時、提言を行っていく。

◆提言内容◆

提言内容の詳細は、配布資料のとおり。

東日本大震災からの復旧・復興に関する第一次提言（概要）

～地域主体・自治体主導による本格復興に向けて～

○提言者 財団法人 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」

I はじめに

1. 提言の趣旨

- ・東日本大震災の復旧・復興に役立つ提言を行うため、弊研究所内に「プロジェクトチーム」を設置
- ・阪神・淡路大震災の経験・教訓を基に、災害状況の違いを考慮しながら「継続的」に提言実施

2. 提言の対象

東日本大震災の被災自治体、被災地を支援する全国の自治体、国、復興構想会議

3. 提言の項目（第一次提言）（図表1）

（1）復興準備・計画期におけるマンパワーの結集

（2）すまい・まちづくりのための政策的枠組み

※今後、「経済・産業復興」「安全・安心（減災）」についての政策的枠組みなどについても、随時、提言を行う。

II 第一次提言

1. 復興準備・計画期におけるマンパワーの結集

（1）行政機関のマンパワーの確保

「神戸市職員震災バンク」をモデルとした「震災人材バンクシステム」を国等が主導して構築

（2）被災地における「地域復興公社」の創設

地域主導の復興のため地域自身が担い手となり、復旧・復興事業が地域経済や雇用環境の改善に直接的につながるができるよう、特区制度を活用した地域ごとに「地域復興公社」を創設

（3）地区ごとの復興まちづくり組織の立ち上げと活動体制づくり

協働による復興まちづくりのため、地区ごとに住民・事業者等が参加する「まちづくり組織」の立ち上げおよび、各分野の専門家がアドバイザー、コンサルタントとして支援する体制づくり

2. すまい・まちづくりのための政策的枠組み

（1）被災実態調査の実施（被災者の現状、被災状況などの現地調査の早期実施）

（2）被災・土地利用特性による地域区分（ゾーニング）の設定（図表2）

被災と土地利用特性に応じて復興・再生のための地域的枠組みとなる「ゾーニング」の設定

○復興・再生促進地域（計画対象区域全域）

○重点的復興・再生地域（市街地の激甚被災地域）

○自力住宅再建支援地域・計画関連地域（基盤的被害が軽微で現地で自力の再建が可能な地域）

（3）戦略的復興・再生方針の早期提示

市街地・集落の戦略的復興・再生方針の早期提示および具体化のための手法の整備

○地区外集団移転方式（激甚被災地域を対象とする新住宅地開発方式）

○地区再編・整備（再開発型）方式（激甚被災地域を対象とする地盤・基盤再構築方式）

○地区再編・整備（区画整理型）方式（激甚被災農業集落地域を対象とする区画整理型方式）

（4）すまいの再建方針の早期提示ー住宅供給緊急計画の策定

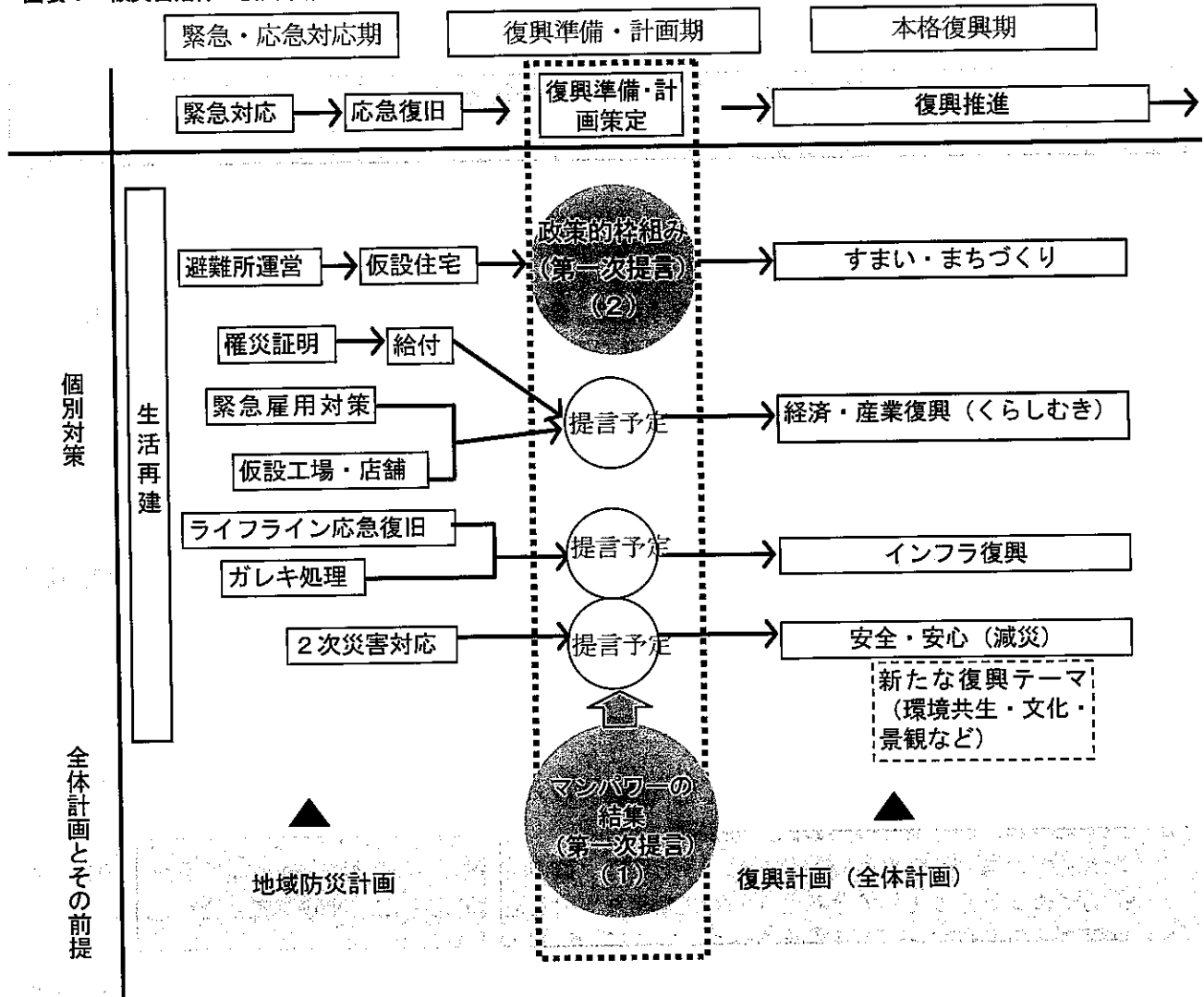
住宅被害の実態調査、被災住民の居住・再建意向調査の実施、計画目標値とその工程の設定、住宅供給の公民の役割分担と供給目標設定、公的住宅供給計画、民間住宅の復興支援計画、多様な恒久住宅確保の可能性の追求を行う。

（5）宅地被災

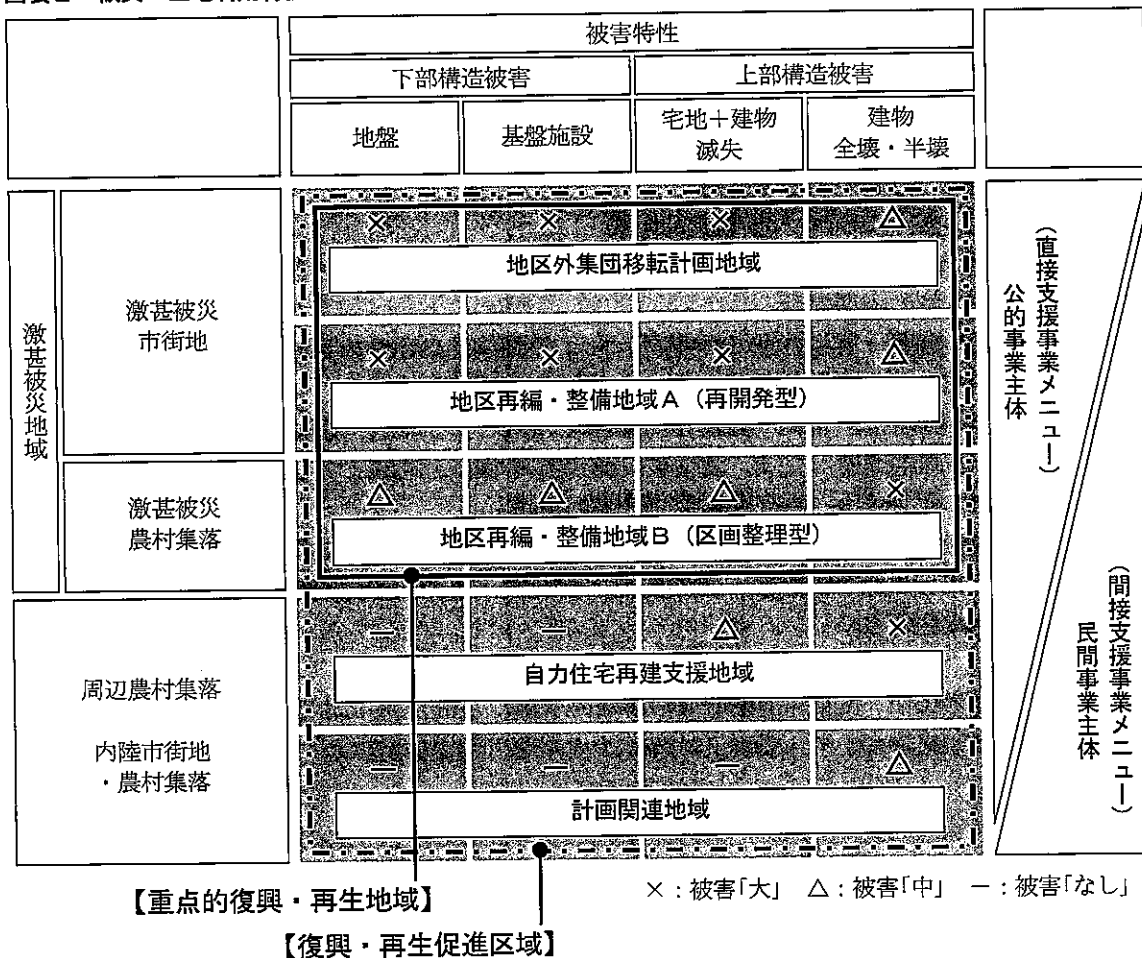
公共土木施設の強化復旧、民間宅地擁壁復旧事業の実施、公的支援による緊急処置、仮復旧・本復旧への間接的支援の仕組みづくり、液状化対策のための地下地盤構造に基づく耐震設計の考え方を早急に設定

III おわりに

図表1 被災自治体の復興準備・計画期に取り組むべき対応



図表2 被災・土地利用特性による地域区分(ゾーニング)の設定 (例)



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. 復興準備・計画期におけるマンパワーの結集
2. すまい・まちづくりのための政策的枠組み

平成23年6月23日

財団法人 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

I はじめに

東日本大震災は、阪神・淡路大震災とは違った広域複合災害で、しかも大規模かつ甚大な被害を生み出し、それによって被災地の皆様が受けた悲しみ、悔しさ、無念さは、阪神・淡路大震災を経験した我々にとっても、深く感じ入るものであり、心からお見舞い申し上げます。

1. 提言の趣旨

我々は、阪神・淡路大震災直後から1日も早い市民生活の安定と都市機能の回復を図るため、市民と行政との協働で、復旧・復興に取り組んできた。そのことは、たとえば兵庫県知事・神戸市長などが地震発生後100日間位はあの冬の最中に県庁・市役所で職員とともに寝食を共にして復旧・復興に努めたことに何よりも示されている。その復旧・復興過程の中で、市民も行政も様々な課題に直面してきたが、お互いに創意工夫を重ねることで、解決を図り、様々な経験や教訓を得ることができた。

弊研究所では、阪神・淡路大震災時に国内外からいただいた支援への感謝を込めて、少しでも東日本大震災の被災地の復旧・復興のお役に立てられたらと念じて、「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」を設置した。当プロジェクトチームでは、阪神・淡路大震災からの復旧・復興のプロセスで得た経験や教訓を基に、今回の災害の規模の大きさや様相の違いを考慮しながら、被災地の自治体の皆様等に対して、適宜、継続的に「提言」を行っていきたいと思っている。

(参 考) 阪神・淡路大震災と比較した東日本大震災の主な特徴

- ・ 被災地域が広く、地域によって被災状況が多種多様である。
- ・ 津波による被害が甚大であり、人口に比して死者・とくに行方不明者率が高い。
- ・ 地震や津波に加えて原子力発電所による放射能汚染被害が生じた。(いわゆる複合災害。そのため避難を勧告もしくは指示された多くの人々が生活基盤を失った。)
- ・ 被災地の自治体の被害が大きく、その機能が大幅に低下している。
- ・ 農業・漁業関連など、家業形態の就業者比率が高く、被雇用者の就業者比率の高かった阪神・淡路大震災に比べて生活基盤そのものを喪失した方々が多い。
- ・ 仮設住宅の建設用地の確定が困難である。

2. 提言の対象

東日本大震災の被災自治体、被災地を支援する全国の自治体、国、復興構想会議

3. 提言の項目

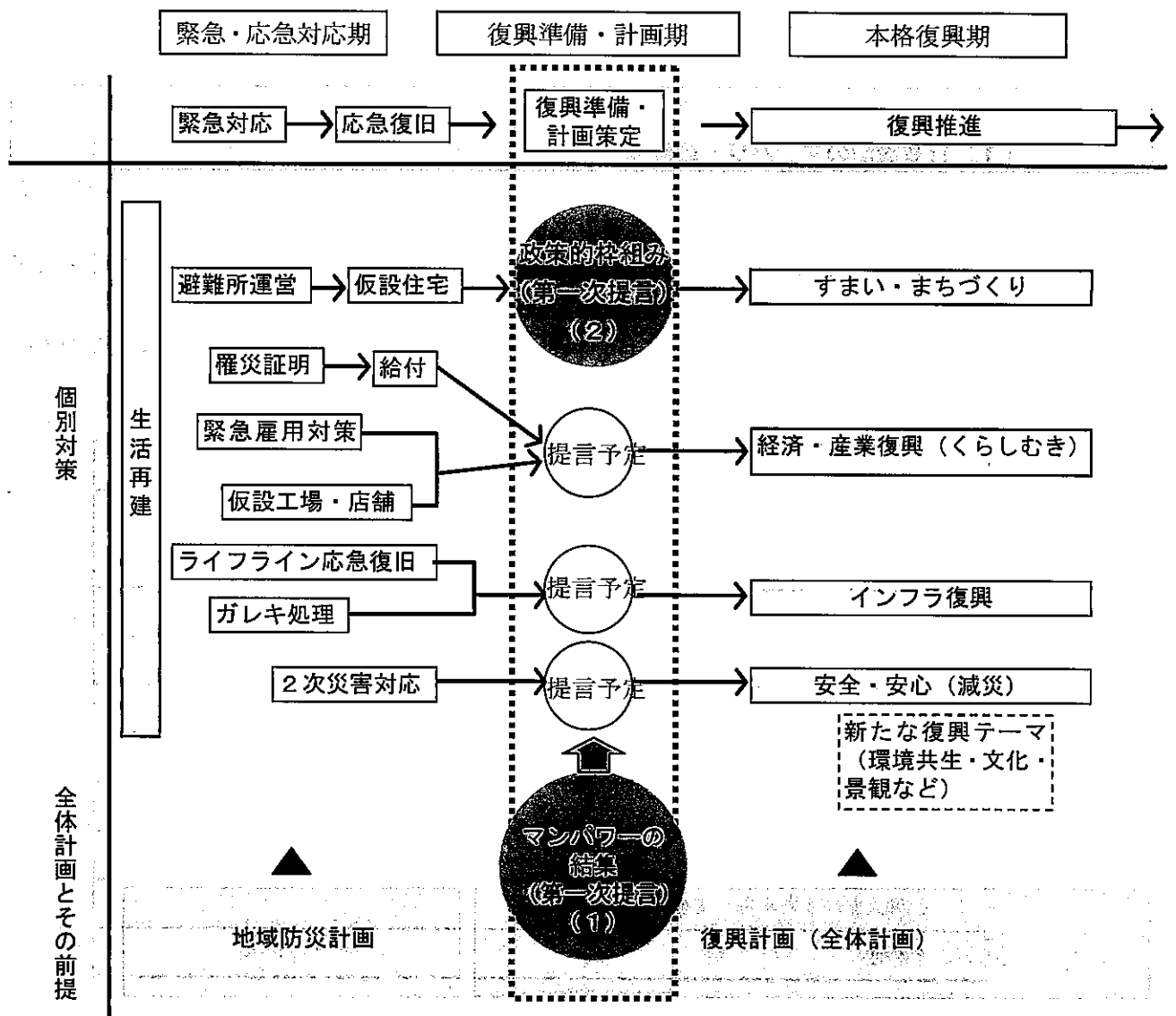
今回は、震災から3か月が経過した時点での緊急の課題に対応するため、1.「復興準備・計画期におけるマンパワーの結集」、および、2.「すまい・まちづくりのための政策的枠組み」とを第一次提言にすることにした。

震災から3か月が経過した現在、被災地では、甚大な被害のため、緊急対応・応急復旧対応が引き続き行われている。同時に、阪神・淡路大震災の経験から、本格的な復旧や復興に向けた計画づくりなどを行っていく必要がある。(図表1参照)。

被災地では、このような応急復旧や復興準備・計画策定に向けて(以下、この期間を「復興準備・計画期」と呼ぶ)、多大なるマンパワーがこのため必要である。今回は、特に多大なマンパワーを必要とする被災自治体に対する人的支援について、「復興準備・計画期におけるマンパワーの結集」として、第一の提言を行う。

また、現在、今後本格化する復興に向けた準備・計画策定期にあたる中で、まずは、被災地の復興に向けて行っておくべき「すまい・まちづくりのための政策的枠組み」について、今回の震災と阪神・淡路大震災の違いも考慮した上で、第二の提言を行う。

図表1 被災自治体の復興準備・計画期に取り組むべき対応



Ⅱ 第一次提言

1. 「復興準備・計画期におけるマンパワーの結集」

今回の震災では、阪神・淡路大震災と異なり、被災地の自治体の中には、多数の職員が死亡・行方不明となったり、庁舎が全壊するなど甚大な被害を受け、行政機能が大幅に低下している自治体がある。

ところが、3か月を経た現在、地震直後から続く緊急対応や、仮設住宅の建設・入居やライフラインの応急復旧業務に加え、復興に向けた準備や計画づくり、通常業務の拡大など、業務量は拡大し続けることとなる。

前述のように、被災地の一部の市町村では行政機能が大幅に低下したために、復旧・復興の準備期であるにもかかわらず、緊急対応・応急復旧に忙殺されて、復興ビジョンを描くマンパワーが不足している。

そこで、復興準備・計画期におけるマンパワーの結集に向けて、①行政機関のマンパワーの確保、②地域復興公社の創設、③地区ごとの復興まちづくり組織の立ち上げと活動体制づくりを提言する。

(1) 行政機関のマンパワーの確保

ア. 災害対応経験のある全国の自治体職員や職員OBを対象とした「震災人材バンクシステム」を国（総務省）等が主導して構築する。

(参考)「神戸市職員震災バンク」：神戸市職員の災害対応を継承するため、阪神・淡路大震災における災害対応にあたった職員のデータベース

イ. 「震災人材バンクシステム」に、災害対応経験のある自治体職員について、その主な業務項目や内容を登録する。

主な業務項目 (例)	専門性・経験内容
1. 避難所	
2. がれき処理	
3. 給付	
4. 仮設住宅	
5. 福祉・健康・医療	
6. 水道・下水道復旧	
7. 窓口	
8. 復興計画策定	
9. 民間企業の事業再開・支援	
10. その他	

※業務項目については、必要に応じて、随時追加する。

- ウ. 被災自治体から、必要な専門性・経験を持つ職員の必要人数等の派遣要請を受けた国や自治体団体組織等は当該システムを活用して、必要な専門性・経験を持つ職員を選出し、その職員の所属する自治体に被災地への派遣を要請する。
- エ. 当該システムで斡旋された職員、職員OB派遣にかかる人件費・経費は、災害救助法の対象業務であるか、自治体職員であるかに関わらず、国が全額負担する。

(2) 被災地における「地域復興公社」の創設

今回の震災では、各地域に異なった被害態様となっており、それぞれの地域において、被害特性や地域の状況にあった「地域主導」の復旧・復興への取り組みが必要となる。

特に、漁業や農業およびその加工業を中心に地域産業は大きな打撃を受け、そのために被災地における雇用環境は著しく悪化している。そのため、地域主導の復興を行い、地域自身が担い手になることで、復旧・復興事業が地域経済や雇用環境の改善に直接的につながるができるよう、特区制度を活用する中で、その地域ごとに復旧・復興事業を主導する「地域復興公社」を創設する。

地域復興公社のイメージ

- ・地 域 原則として市町村単位で、複数の市町村単位でも可能
- ・出資者 国、自治体、企業、NPO、市民など（地域全セクター参加型）
- ・事 業 地域の復旧・復興事業を優先して国や自治体等から受注する
- ・雇用者 原則として、地域内に居住する住民を雇用する

(3) 地区ごとの復興まちづくり組織の立ち上げと活動体制づくり

地域主体で、計画準備・計画づくりを行う上で、自治体だけでは限界があるので、住民・事業者と行政との協働による取り組みが必要となる。

その協働による計画準備・計画づくりにあたって、それぞれの地区の住民や事業者によって結成される復興まちづくり組織が重要な役割を担う主体となる。

阪神・淡路大震災で被災した神戸では、震災前から既に制度化されていた神戸市まちづくり条例のもとでの地域ごとのまちづくり協議会や震災後、各都市計画事業区域におけるまちづくり構想の策定を担ったまちづくり協議会が重要な役割を果たした。

生活と産業基盤の両方が被害を受けた今回の被災地では、地区ごとの被害の状況や地区の特性に対応して、自治会などのコミュニティ単位や、農漁業組合などの産業業種別組織を含む総括的で、かつ地区の代表性をもつまちづくり組織の立ち上げが必要である。このまちづくり組織は地区の復興構想の分野に応じて、生活再建、安全安心、すまい・まちづくり、産業復興などの部会と全体会から構成されるもので、行政や先述の「地域復興公社」をはじめ、NPO、ボランティアなどとの協働により復興を推進するものとする。なお、専門的な計画策定を支援し、長期間に及ぶまちづくり活動の体制を維持するために、復興計画の各分野の専門家がアドバイザー、コンサルタントとして持続的に対応する必要がある。

(参考)「神戸市まちづくり条例」(1981.12)：神戸市が、各地区の発意によるまちづくりを、市民との役割を明確にした上で行政が支援するためのシステムを定めた条例

2. 「すまい・まちづくりのための政策的枠組み」

被災地の早期の復興をスムーズに軌道に乗せ、被災者が被災地域外に流出することなく、被災地で復旧・復興を行う意欲を高めるために、すまい・まちづくりのための政策的枠組みを提言する。

(1) 被災実態調査の実施

このたびの多様な被災実態について、被災者の現状（現在の居所と被災前の居住状況）、被災前の建築・土地利用と被災状況などの現地調査を可能な限り早く把握する。そのため、各種専門の学会・協会などの協力を得る。

（参考）阪神・淡路大震災の事例—日本建築学会・都市計画学会合同調査およびそれに基づく都市住宅学会による被災住宅の実態と被災戸数の推計

(2) 被災・土地利用特性による地域区分（ゾーニング）の設定

上記の被災実態調査結果を基にして、被災と土地利用特性に応じて今後の復興・再生のための地域的枠組みとなる地域区分（ゾーニング）の設定を行う。（図表2参照、8頁）

（参考）「神戸市震災復興緊急整備条例」（1995. 2. 16）：神戸市が、震災復興事業としての市街地の整備と住宅の緊急整備を円滑に推進することにより、災害に強い活力のある市街地の形成及び良好な住宅の供給を目指すために制定した条例

ア. 復興・再生促進区域（計画対象区域全域）

地震および津波による被害のあった全地域とともに、地区外集団移転の受け皿となる地域（計画関連地域）を「復興・再生促進区域」として設定する。その際、都市計画区域（市街化区域・市街化調整区域）、農業振興地域、緑地保全区域など現行の土地利用規制についても考慮した区分を行う必要がある。

イ. 重点的復興・再生地域

上記の促進区域内にあって、特に被害が大きく、地盤・基盤施設・建築滅失など被害が複合している市街地の「激甚被災地域」においては、地区・集落単位での地区外集団移転を行うか、地盤・基盤・建築施設を総合的に現地で再整備するか、その基本的方針について、出来るだけ早期に住民との協議を開始する地域を「重点的復興・再生地域」として設定する。その際、科学的・技術的課題と実現可能性を踏まえ、被災前の地域や集落（コミュニティ）のまとまりに十分配慮して、その選択のための具体的条件提示をすることが大切である。

また、市街地周辺で農業集落地域における激甚被災地域では、「重点的復興・再生地域」として住宅や工場の集約化と農地の集約化に合わせて道路や（防災）公園などの基盤整備を図る。

ウ. 自力住宅再建支援地域・計画関連地域

地盤などの基盤的被害が比較的軽微で、今後、防災対策と建築物の耐震性を確保すれば安全性の確保が可能な促進区域内の地域では、大胆で柔軟な特例的優遇支援によ

り現地での自力住宅再建（建替え、大規模修繕など）を支援して、出来るところから早期の恒久住宅確保を可能にすることが重要である。

一方、被災した市街地や集落から被災地周辺で被害が軽微な地域への移転希望世帯や工場については、その受け入れを早期の復興を実現するため、受け入れ集落を中心にしてその利用可能用地の提供を求めるとともに、そのことを積極的に支援するため市街化調整区域の土地利用計画と整合する法制度の弾力的・機動的運用を図る。

（３）戦略的復興・再生方針の早期提示

上記のような被災・土地利用特性に対応して、市街地・集落の戦略的復興・再生方針を早期に提示するとともに、その具体化のための手法を整備することが求められる。

そのためには、まず既存の事業手法を前提にして、その特例的運用を最大限に図ることで対応するのを原則とすべきであろう。その上で、どうしても既存制度では対応できないものは、新制度創設（新たな立法措置）を求めることになる。（ただし、早期対応が必要なこの場合、どうしてもその事業の実現性や実施までの時間的な問題が大きい。）

現段階で、市街地の復興・再生のための主要な事業とその実施にあたって解決すべき課題と計画条件としては、以下のようなことが想定される。

ア．地区外集団移転方式：激甚被災地域を対象に、地区・集落単位での地区外集団移転による新住宅地開発方式

- ・開発可能用地の選定と移転住民の合意
- ・公的資金による用地確保・造成のための財源の確保
- ・新規住宅取得と移転補償（現宅地の土地評価と公的取得）
- ・住宅困窮者対応と公的住宅供給
- ・将来の移転跡地利用（公共用地として利用）

（参考）「防災集団移転促進事業」：災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でない認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する事業

イ．地区再編・整備（再開発型）方式：激甚被災地域を対象に、地区・集落単位での地盤・基盤再構築（再開発型）方式

- ・地震・津波被害からの安全性、避難計画との整合性が前提
- ・地域主体によるまちづくりの提案・推進
- ・土地利用（権利）の集約化と交換分合（全面買収方式による事業手法の可能性）
- ・土地の高度利用を前提としない事業制度
- ・居住地の集約化による避難の安全性の確保（共同化事業）
- ・個別再建希望者への対応（計画との整合性）
- ・住宅困窮者対応と公的住宅供給
- ・地区外集団移転希望者への対応（土地の公的取得）

（参考）「都市計画提案制度」：土地所有者等が、一定規模以上の土地について、土地所有者の 3 分の 2 以上の同意等を満たした場合に、都市計画の決定や変更の提案をすることができる制度

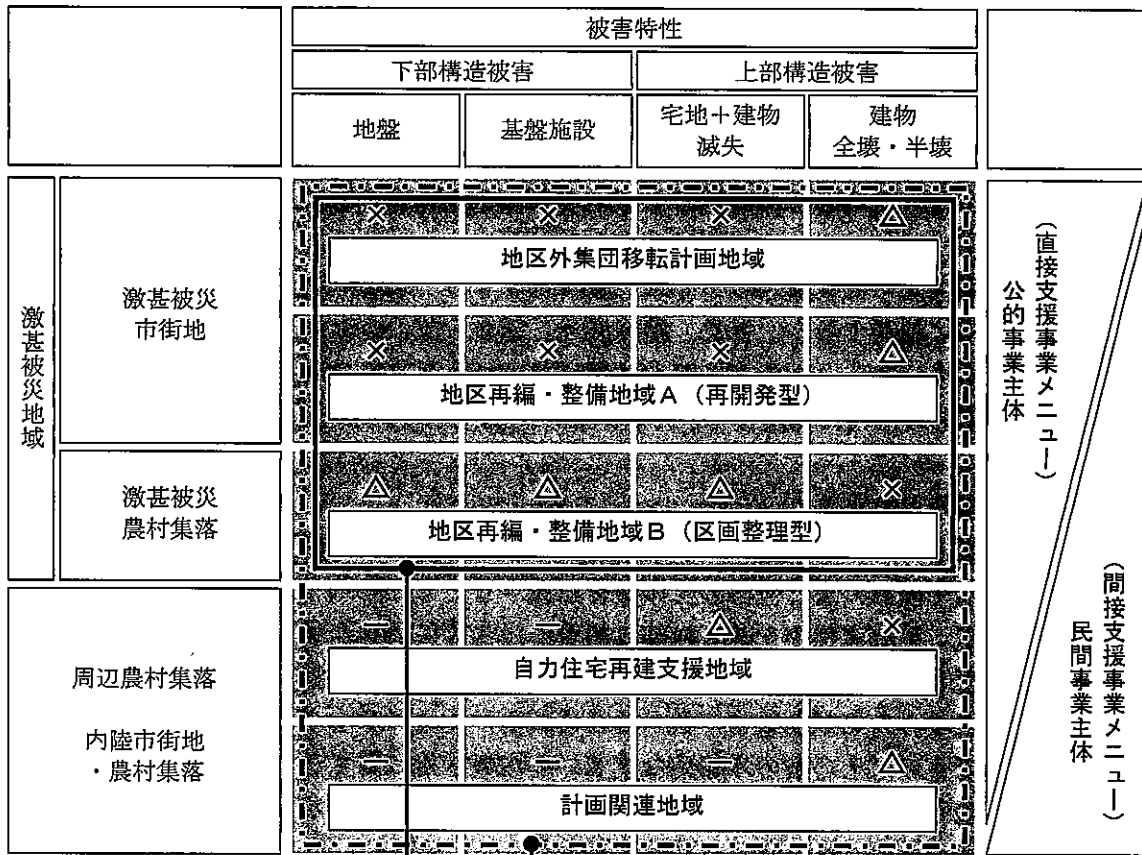
- ・「特定防災街区整備地区」：密集市街地について、延焼防止効果をより高めるため建築物の個別建替えを適切に誘導するとともに、防災公共施設の周辺では火災が大きく周辺に広がらない街の形成を図り、また避難路・避難地としての機能を高めるため、セットバックされた一定の高さや一定の建築物を誘導する制度
- ・「防災街区整備事業」：建築物の権利変換による土地・建物の共同化を基本としつつ、例外的に個別の土地への権利変換を認める柔軟かつ強力な事業手法を用いながら、老朽化した建築物を除却し、防災性能を備えた建築物及び公共施設の整備を行う事業

ウ．地区再編・整備（区画整理型）方式：市街地周辺の農業集落地域で激甚被災地域での区画整理型方式

- ・散在する住宅や工場の集約化と農地の集約化（緑住農一体型）
- ・集合農地+共同住宅地+被災者受け入れ住宅
- ・地域住民・権利者の合意形成と組合の設立
- ・住宅再建支援（特例融資など）+共同・協調化事業支援+公的住宅供給（住宅困窮者）
- ・個別移転の受け皿用地の提供
- ・道路や（防災）公園などの防災基盤整備

（参考）「緑住区画整理事業」：生産緑地とその他の農地の交換分合を行いつつ、市街化区域内農地などの計画的な宅地化を図るための土地区画整理事業

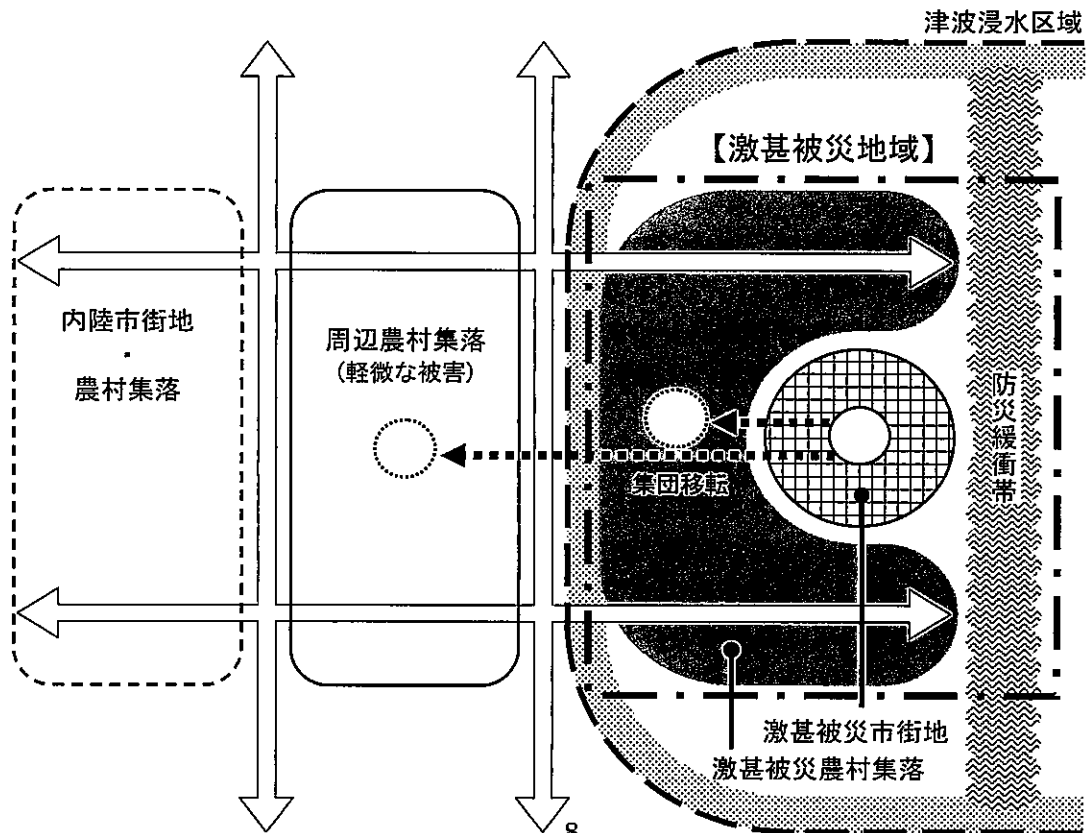
図表2 被災・土地利用特性による地域区分(ゾーニング)の設定(例)



【重点的復興・再生地域】

×:被害「大」 △:被害「中」 - :被害「なし」

【復興・再生促進区域】



(4) すまいの再建方針の早期提示—住宅供給緊急計画の策定

すまいの再建は、産業・雇用の再生とともに、被災地での生活再建のもっとも重要な要素のひとつであることは明らかである。住宅供給緊急計画の意義は、震災後早期の段階で、被災地における住宅・住環境に関する将来像のあらましを明示すること、さらに、供給主体別に、どれほどの数の住宅を、いつまでに供給するか、そこにいたる工程を明示することである。そして、その後の本格的なすまいの復興計画に引き継ぐ役割を果たすものである。

めざすべき住生活の将来像については、震災前までの、地域特性や歴史性を踏まえた住生活をどのように継承するか、また、震災後の、安全・安心のすまい、人と人とのつながりを重視したすまい方を示すなど、風土に根づきつつも創造的な復興をめざす新たなすまいのビジョンをどのように構築していくかがこの計画で示されなければならない。

ア. 住宅被害の実態調査

計画の前提として、まず住宅の被災状況についての把握が必要であり、現段階で重要なことは、住宅被害の量と性格の全体像を把握することであろう。今回の災害では津波被害が甚大で、被害実態の正確で詳細な把握には非常に困難が予想される。当面はさまざまな情報をもとにした概数予測の精度をあげていくことで対処せざるを得ない。ただ、単に自治体全域の住宅型別被害戸数や世帯構成別戸数住戸数などの量的実態の把握にとどまらず、できればその後の本格的なすまいの復興計画に資するために、就業形態との関係、家族の特性、土地・建物の権利関係特性、コミュニティなど地域居住特性との対応のなかで住宅被害の質的側面の実態を把握することが望ましい。

イ. 被災住民の居住・再建意向調査の実施

被災住民の居住に関わる意向、再建の意向を把握することも同じように計画の前提として重要である。(神戸市の場合、震災後6ヵ月に「震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画」を策定したが、被災者への意向調査をもとに、1年後に、低所得者、高齢者向けの公営住宅供給を大幅に増やすよう住宅供給フレームを修正した「すまいの復興プラン」を策定している。)

意向調査では再建の場所(現地での再建、集団移転の意向)や居住形態(戸建て、共同住宅などの集住の形態など)、とくに震災後、家族が亡くなって世帯構成が変化している場合や住宅確保要配慮者の現状とすまいに関する意向について把握しておくことが重要である。さらに遠隔地避難者の意向も含めて把握することも求められよう。

ウ. 計画の目標

住宅供給の量的な目標値と目標年次を掲げて、いつまでにその目標を達成するか、また、その工程を明らかにして、早期の住宅再建の要望にこたえとともに、安全・安心のすまいの環境づくり、高齢者や災害で親を失った遺児など災害弱者への福祉対応や心のケア、地域または向う三軒両隣のコミュニティの維持再生、自然や環境との共生など、住生活の再生にまつわる質的な目標を合わせてかかげる必要がある。

エ. 住宅供給の公民の役割分担と供給目標戸数の設定

被害実態調査や被災住民の再建意向調査の結果をもとに、住宅供給の目標値を、公的住宅（公営住宅、借り上げ公営など）と民間住宅のそれぞれについて提示し、公民、またすまいに関わる中間支援組織などの役割分担を明らかにする。さらに計画の実現に向けて、行政、民間事業者（住宅供給事業者、福祉など住生活関連サービス提供者）、専門家、NPO、市民、地域団体が個別に、あるいは相互に連携して取り組む際のさまざまな制度、施策メニューを盛り込む。

オ. 公的住宅供給計画

直接供給としての災害公営住宅、また改良住宅や市街地整備事業による受け皿住宅などは、高齢者、低所得者など災害弱者、住宅確保要配慮者の生活再建を担い、住宅セーフティネットの根幹と位置づけられる。公的住宅供給計画では、その方針や団地の立地、規模などが、地域の復興計画に密接に関連するが、目標年次にいたるまでに、その団地の位置、住宅種別の住戸数、入居予定時期などを明示することが望ましい。その際、大規模集約型団地として供給される場合は、集団移転の移転促進区域における周辺居住者を含む生活、防災、福祉の拠点として位置づけられるであろう。また地域分散型は、既存の市街地のなかに小規模に立地し、コミュニティに融合することが求められる。

こうした公的住宅は、建設後は長期にわたって公共ストックとなりうるものであるため、景観や環境に配慮したものでありたいし、一方では、財政面での継続的な影響も大きいと、借り上げ公営住宅など民間セクターの活用も視野にいれる必要がある。

入居者への対策として、家賃低減施策、コミュニティの維持のための仮設住宅入居からの地域入居方式の採用、単身高齢者を中心とした入居後の生活支援、見守り体制、福祉施策との連携、コミュニティ支援の体制を充実させることも重要である。なお、グループホームやコレクティブハウジングなどの協同居住方式については、その趣旨や運営について、居住者の理解を十分に得ておくことと、持続的な支援体制が必要である。

カ. 民間住宅の復興支援計画

民間住宅については、自力再建（個人住宅再建・大規模補修など）に対する低利融資と利子補給、税の減免などととも、敷地境界の確定、賃貸借権に関する紛争解決、共同化への取り組みなど法的・技術的支援を行う必要がある。またマンション再建などの課題にも対応していく。民間賃貸住宅においても、同様に再建の経済的・技術的支援と、家賃補助制度などを中心に取り組まれるべきであろう。

これらの支援に関わる情報を一元的に発信し、また、再建モデル住宅の提案や、住宅建設の直接的な事業を行う信用のある地元工務店、住宅メーカーなどの斡旋を行う公的体制、専門家の派遣制度をつくることも大切である。

（参考）・「神戸・復興住宅メッセ」：「防災すまいづくり」・「共同・協調の計画的すまいづくり」をテーマとして、地元工務店、ハウスメーカー、建設会社の協力を得て、神戸市が運営した民間住宅再建の総合住宅情報拠点

・「こうべすまい・まちづくり人材センター」：神戸市整備公社が、地域の団体やグループからの依頼に応じて登録している専門家を派遣して、復興のまちづくりを支援したり、また、まちづくり活動団体に対して、その活動経費の一部を助

成したりするために設置したセンター

キ. 多様な恒久住宅確保の可能性を追求

一般に、被災地での住宅再建のプロセスは、避難所から、応急仮設住宅、さらに恒久住宅へという道筋をたどるが、これに限らず、地域の実情に応じて多様な移行プロセスを想定しておくことも重要である。たとえば、持家の戸建住宅ですぐに宅地利用が可能であれば、敷地内に仮設住宅相当（金額ベース）の住宅建設を早期に認め、その後、増改築（自己資金）により恒久住宅化を図ることができれば、居住者の移転にともなう負担を軽減し、仮設住宅の用地確保・整備と撤去費用を軽減することにもつながる。

（５）宅地被災

擁壁のみならず、宅地が変状したために建築物にまで被災が及んでいる。宅地の復旧は個人による自力復旧が原則になっているが、被害は宅地のみならず、道路や急傾斜地擁壁、地すべり防止杭等の、公共土木施設にまで広がっている。これら公共土木施設の災害復旧事業は従来の原形復旧のみならず、施設に危険性を及ぼした変形の原因の防止をも意図した強化復旧が望まれる。これにより地域の安全が大きく向上する。

加えて、阪神・淡路大震災で、「急傾斜地崩壊防止事業」の特例措置として、民間宅地擁壁復旧事業が初めて実施されたが、この措置は、その後の芸予地震、中越地震にも適用され、安全な宅地環境形成に大きな役割を果たしたため、今回の災害においても積極的な実施が望まれる。

更に、梅雨時期の大雨に備えて、宅地の二次災害を防止するためにも、阪神・淡路大震災で実施されたような公的支援による緊急処置が必要である。その後は宅地所有者による仮復旧、本復旧への自力復旧への動機付けが必要である。その際、補助金や融資、利子補給等の間接的支援の仕組みの構築と、様々な対策工法の紹介など相談窓口の設置や市民への広報が望まれる。

また、今回の震災では、海岸沿い、旧河道や旧湖沼の埋め立てにより建設された宅地で液状化が広範囲に発生し、住宅のみならず上下水道管路に大きな被害を与えた。これらの地域はもともと軟弱地盤であったことが大きな原因であり、国や自治体は都市の地下地盤構造に基づく耐震診断や耐震補強、耐震設計の考え方を早急に設定する必要がある。

Ⅲ おわりに

今回の震災により、千年に一度という、かつてない大災害に見舞われたわが国は、被災地だけの対応では、到底復旧・復興を成し遂げることができず、全国民の力を総結集させていく必要がある。

かつて、戦国の武将毛利元就が、吉田郡山城（広島県）の工事の際に、人柱に替わるものとして建てた石碑に「百万一心」と書いた伝説があり、その意味は、「皆で力を合わせれば、何事も成し得る」とされている。まさに今、全国民が「一億一心」の気持ちで乗り越えていく必要がある。

被災地の住民の皆さんが、家族や財産、働く場をなくし、希望を持たず途方に暮れる日々を過ごす今、被災自治体や国は、復旧・復興のためのリーダーシップを取るべく、大胆な構想力（ビジョン）を示し、現実を踏まえた実践力（プラクティス）を持って行動していかなければならない。

同時に、全国の自治体が被災自治体を支援するためのスクラムを組み、またそれを国が積極的にサポートするシステムを構築することが、何より大切である。

今回の第一次提言が、いささかでも震災から3か月が経過した被災自治体の課題解決に寄与し、さらには国の復興構想会議での議論等の参考にされることで、被災地の復旧・復興を支える仕組みの構築に向けて推進されることを心から切望する。

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名簿

財団法人神戸都市問題研究所理事長	新野 幸次郎
財団法人神戸都市問題研究所常務理事	高寄 昇三
神戸大学名誉教授	沖村 孝
兵庫県立大学政策科学研究所所長・教授	加藤 恵正
関西大学社会学部教授	松原 一郎
神戸大学名誉教授	安田 丑作
事務局	
財団法人都市問題研究所常務理事	本荘 雄一
財団法人都市問題研究所主任研究員	大島 博文
財団法人都市問題研究所研究員	梶山 耕司