

2011年(平成23年)10月26日

被災者本位の復興まちづくりの法整備と計画の具体化を求める意見書

兵庫県弁護士会
会長 笹野 哲郎

東日本大震災から7か月余を経て、ようやく復興特別区域法案などを中心とする、復興まちづくりに関する立法施策が明らかとなりつつある。

また被災地自治体においては、にわかに復興計画が具体化しつつあり、被災者（被災地の住民及び被災事業者）は、復興方針について早急な対応を迫られている。

東日本大震災は、いうまでもなく、地震・津波・原発事故による、激甚かつ深刻な被害が、複合的かつ超広域に及ぶという特徴を持ち、そのため被災地の抱える課題も多種、多様であり、それらが複合的に絡み合っている。復興計画を確立するにあたっては、このような被災地・被災者の多様なニーズに応えつつ、被災者の居住、生活、産業基盤の再建を中心とした、被災者本位の計画を策定、実践する必要がある。

当会は、かかる被災者本位の復興を実現するため、現在取りまとめが加速化している復興まちづくりに関する立法や、各被災地自治体における復興計画に対し、以下のとおり意見を表明する。

1 意見の趣旨

- (1) 国は、復興特別区域法案などの復興関連法案に、基本方針として、被災者本位の復興、人間の復興を目指すものであることを明示するとともに、配慮条項として、被災者のニーズ等を反映した計画内容とすること、及び復興施策の確立・推進にあたって、被災者の権利の復興を第一とすることを明記すべきである。さらに、国及び地方自治体は、復興施策の具体化の段階においては、被災者の意向や権利間の調整等を図るため、柔軟かつ慎重な運用を行うべきである。
- (2) 被災地の地方自治体は、被災地の住民が協働して行う復興計画の検討・協議を支援するため、必要に応じて住民各自の連絡先等の情報の開示等を行うべきである。
- (3) 被災地の地方自治体は、被災者本位の計画を推進し、被災者の意思決定を支援するため、以下のシステムないし措置を講じるべきである。更に国は、これら施策の実施につき助成するべきである。
 - ① 被災地の市町村において、もとの被災地域の住民で構成する復興まちづくりに関する自治組織（例えば、まちづくり協議会等）を設立・運営することを推奨し、このシステムを定めた条例を制定して、その運営費用等を助成すること。
 - ② 復興まちづくり計画の策定・推進・実践に携わり、また、行政と被災者及び被災者相互間における権利調整や合意形成に関与し、さらに、被災者の意思決定を支える調整やアドバイス等の支援を行う、研究者、

実務家等の専門家の支援が受けられるシステムを設けること。

- ③ 被災地の市町村において、国・県との調整、被災者との調整を図り、行政職員と協働して、復興まちづくり計画の実践と推進を行うシステムを設けるため、実務専門家にり、かつ、男女共同参画の視点を踏まえ構成される委員会等の組織を、新設（又は再編、拡充）すること。
- (4) 東日本大震災の被災地域の市町村において施行する復興事業（基盤整備等に係わる）についての事業費は、全額国庫負担とするよう、国は措置すべきである。

2 意見の理由

(1) 意見の趣旨(1)について

東日本大震災の復興計画に関する法整備は、現時点ではその詳細は明らかではないが、概ね、復興特区制度等を導入し、従前の法令における行政上の規制措置を緩和し、税制上の特例措置をとること等を骨子とする内容が、検討されているところである。

被災地の状況に鑑みれば、確かに復興推進のための特例措置は一定必要である。もっとも、復興特区のゾーン区分により指定区域内外で施策の格差が生じ得ること、過度の規制緩和が行なわれると、例えば零細漁業従事者の既存の漁業権が侵害され、被災者本位の復興にそぐわない問題が生じ得ること、土地利用調整について、復興計画と被災地、被災者間の現実の具体的ニーズとの調整や、被災者間相互の権利調整などの問題が生じ得ること等、多様かつ複雑な課題の調整が不可欠である。

復興を実現するには、被災者の復興への意欲の高揚・持続が不可欠であり、被災者のニーズ、意向に十分な配慮した立法、施策が必要である。

被災地の現状を見ると、被災者が法制度や復興計画内容について十分な情報を得ないまま、短期的に復興計画が決定されることが懸念される。

第1段階として基本計画が決定された後も、各地域毎の計画の具体化の過程で、十分に被災者の検討を確保し、ニーズを活かし得るため、柔軟で弾力的な運用・調整が図られる必要がある。

そこで、復興特別区域法案などの復興関連法案には、基本方針として被災者本位の復興を目指すことを明示するとともに、被災者のニーズ等を反映した計画内容とし、復興施策の確立・推進にあたっては、被災者の権利の復興を第一とする配慮条項を盛り込むべきである。更に、施策を具体化する過程においては、施策を実施する国、地方自治体において、被災者の意向、権利間調整等を図った、柔軟かつ慎重な運用が図られるべきである。

(2) 意見の趣旨(2)について

被災地の復興計画の検討にあたっては、共通の被災地域にある被災者が、個々に検討するのではなく、協働して話し合い、住民の意向の整理や調整を図る必要がある。

一部の市町村では、まちづくり協議会等の復興まちづくりのための住民組織が結成され、あるいは町内会、自治会その他住民グループにおける検討、対応も始まっているところであり、こうした集団的な対応が不可欠である。

阪神・淡路大震災の復興の際も、神戸市等各市において、地域のまちづくり協議会が広く設立され、市との協議や住民間の意見調整に大きく寄与した先例がある。

ところが、現在、被災者の多くが生活する仮設住宅では、もとの被災地域のエリアとは関係なく、散り散りに居住し、連絡先等の個人情報共有されていないこともあって、もとの近隣住民と連絡をとることが著しく困難である。

そこで、市町村にあっては、プライバシーに格段の配慮をしつつも、住民相互が協働して復興まちづくりプランを検討し協議するため、必要に応じ、住民各自の連絡先等の情報を開示する等により、住民の自主的組織の設立・運営を支援すべきである。

(3) 意見の趣旨(3)について

復興まちづくりを、被災者本位に推進、実現するためには、被災者が協働して意向の調整を図る自主的団体の設立と運営が、確保され、助成される必要がある。各市町村は、これを推奨し、条例によってそのシステム化を図ることが望まれる。

とりわけ、復興まちづくりは、多様な分野の法制に係わり、かつ各種の専門的知識を求められる。例えば土地利用調整において、被災者は法制上どのような権利調整を求めているのか、被災前は自らが所有した土地、施設は、どのように扱われるのか、仮に新たな計画に参画する場合、どのように権利の特定・評価がされるのか、計画内容は安全、安心なまちづくりに沿う内容となっているか、地域のコミュニティの維持、増進を尊重した計画であるのか等の諸点は、研究者・実務専門家（建築、土木、法律、税務、不動産評価、測量、教育、医療、福祉等）の助言を得る等して、専門的な判断を要する事項である。

政府が設置した東日本大震災復興構想会議も、その提言の中で、住民主体の地域づくりを支援するため、まちづくりプランナー、建築家、大学教授、弁護士等の専門家（アドバイザー）の役割が重要であると、指摘しているところである。

そこで、市町村においては、被災者が、これら研究者・実務専門家のアドバイスや指導を得たいというニーズに備え、復興まちづくりの専門家チームの派遣を行なう事業を創設すべきである。また、市町村において研究者・専門家・市民代表等で構成される復興委員会、復興会議等が設置されてきた例もあるがこの再編あるいは新設にあたって、権利調整の機能を果たし得るコンサル、実務専門家等の関与を得、かつ、男女共同参画の視点を踏まえ、システムの整備、拡充を図るべきである。

更に、国はこれら市町村が、復興支援のシステムを構築、整備するにあたり、その費用を助成をするべきである。

ちなみに、阪神・淡路大震災の復興の際、兵庫県、神戸市において、復興支援のための専門家派遣事業（一定の住民の申請により支援に必要な費用を行政が負担）が実施され、現にこの派遣事業の支援を得て、復興を実現した例も相当ある。今回の被災の激甚性、超広域性、多様性から見て、阪神・淡路大震災の復興の際よりも、はるかに被災者の自主的組織の設立・運営への支援の必要性及び実務専門家等の支援チームの派

遣事業の必要性が、格段に高いと見込まれるため、是非ともその実現が図られるべきである。

(4) 意見の趣旨(4)について

東日本大震災の被害の激甚性、超広域性から見て、市町村の施行による被災地の復興の基盤に係わる事業においては、復興の実現と促進を図るため、財政的に無理を伴う市町村に一部負担を求めることなく、国庫で全額を負担することを基本として、国は必要な措置をとるべきである。

以 上