

クイーンズランド大洪水と東日本大震災の復興体制の比較

0814118 佐藤彰

1. はじめに

オーストラリア北東部のクイーンズランド州は、2010年11月から2011年2月の間に長雨とサイクロンにより甚大な被害を被った。これは、オーストラリア史上最悪の災害ともいえる。しかし、同州ではいち早く復興庁が設立され積極的な復興・復旧の取り組みが進められ、1年以内にその復興過程は軌道に乗って進んでいる。一方、2011年3月11日の東日本大震災で壊滅的な打撃を受けたわが国では、復興計画も確立されずに復興庁も2月10日に発足する状態である。本研究ではこうした違いが何から生じたのかを検証するため、クイーンズランド州政府とわが国政府のウェブサイトを活用して復興過程の比較研究を行う。

2. 被害の概要

クイーンズランド州での災害は、2010年11月から2011年2月の間にオーストラリア北東部クイーンズランド州で発生した洪水とサイクロンである。2010年11月から大雨が降り続き、その影響で2012年1月に大規模な洪水が発生した。1月の大洪水発生後、約半数の石炭鉱山が操業停止に追い込まれ、港も1週間閉鎖された。その後、被害の爪痕も消えないうちに2011年2月3日に過去百年で最大規模のサイクロン・ヤシ(カテゴリー5)によって、サトウキビやバナナなどの主要な農産物の8割近くが深刻な打撃を受けた。住宅や産業、公共施設、インフラも被害を受け、9万キロに及ぶ道路、橋、線路、100校近くの校舎が半壊もしくは全壊した。被害総額は、58億豪ドル(約4800億円)に達すると推定された。二度にわたる大災害により死者37名、行方不明者3名、クイーンズランド州の99%が被災し甚大な被害をもたらした。

3. クイーンズランド州政府の対応

3.1 クイーンズランド復興庁(復興庁)

復興庁(図1)は、クイーンズランドの復興の取り組みを先導するための機関として、サイクロン襲来の直後の2011年2月に設置された。このように素早く組織ができたのは1971年に成立したState Development and Public Works Organisation Act と2009年成立のSustainable Planning Actのおかげである。復旧・復興に必要なコミュニティサービスとインフラについて優先順位を決め、政府や各省庁と復興や被災の情報を共有化し、州計画の実施を監督する。復興庁長官は陸軍士官のミック・スレーター少将。クイーンズランド復興庁のメンバーは、連邦政府や地方自治体により指名された3名と工業技術、金融、計画立案の専門知

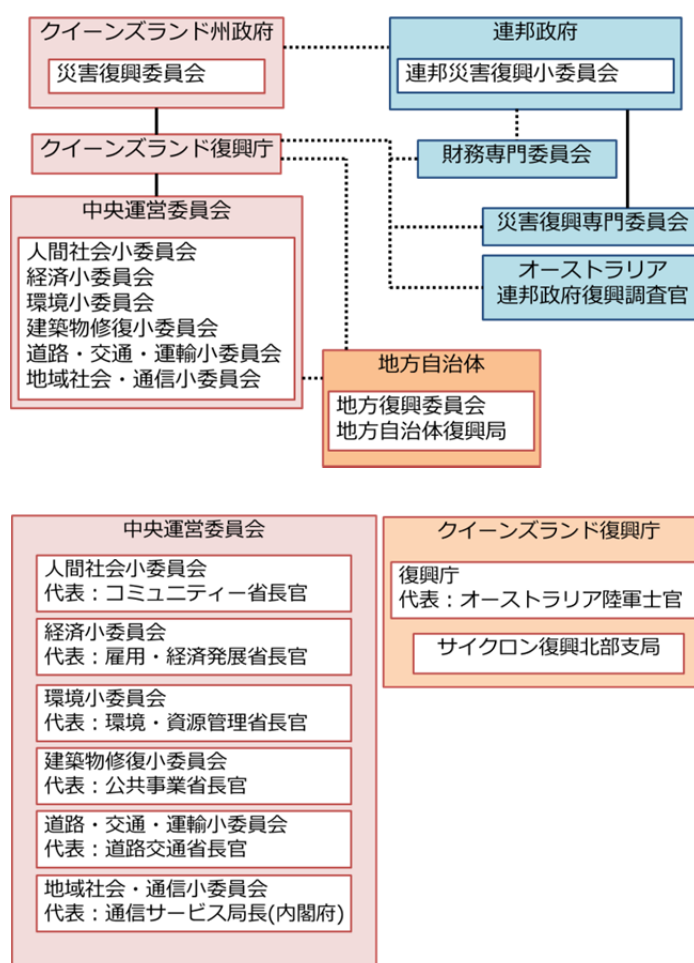


図1: クイーンズランド復興庁と政府の関係

識を有する3名で復興庁長官を含めた7名で構成組織されている。復興庁の取組みは人間社会分野(コミュニティー省担当)、経済分野(雇用・経済発展省担当)、環境分野(環境・資源管理省担当)、建築物修復分野(公共事業省担当)、道路・交通・運輸分野(道路交通省担当)、地域社会・通信分野(内閣府担当)の6つラインが州政府の各省庁と直結した形で組織され、復興に取り組んでいる。

3.2 オペレーション・クイーンズランダー

図2ようにクイーンズランド州全体の復旧・復興活動を進行させていくために個人や地域住民、地方自治体、産業、NPO、企業、州政府、連邦政府と連携して計画を作成した。州計画(The State Plan)、実施計画(The Implementation Plan)、地方計画(The Local Plan)、分野横断的計画(Cross-cutting planning)の4つの計画プロセス(図2)が設けられ、これらが効率よく復興活動を進めている。復興ビジョンを「より強く、より回復力のあるクイーンズランドとクイーンズランド州民の構築」である。

(1)地方計画(The Local Plan)

地方計画は地方自治体の復興組織、復興計画などをまとめた計画となっています。クイーンズランド復興庁が各々に影響を受けた地方自治体のニーズと優先順位をより良く理解するため、地方自治体にテンプレートを配布し作業の効率化を計っています。テンプレートの使用は強制的でなく推奨という扱いとなっているが、実質的には殆どこれで実施されているとみられる。期限は4ヵ月(2011年2月～6月)と非常に短期間で復興庁に提出しなければなりません。地方自治体は地方計画の作成にあたって復興庁に対して支援やサポートを要請することができます。その窓口にあたるのが日本でいう総務省(Department of Local Government and Planning)である。地方計画は、復旧・復興に限らず地方自治体の長期的な発展の狙いもあります。

(2)実施計画(The Implementation Plan)

実施計画は、州計画を実施するにあたり復興の6つのラインをまとめていく計画となります。州計画で今後数ヶ月や数年で復興のための戦略的な節目や各ラインに復興の割り当てるための援助支援のロードマップを作成していきます。

(3)分野横断的計画(Cross-cutting planning)

復興庁は基本的に各省庁の縦割り組織になっています。一方、サイクロンや大雨による産業、企業、環境、地域社会に影響した被害は相互に関係しているため、縦割りになった地方計画の事業間の調整が必要となります。それらの問題を解決するために復興庁と雇用・経済発展省(DEEDI)が協力して対応しています。復興庁とDEEIは、復興会議にあたり議会をまとめていける役割を務めていきます。

(4)州計画(The State Plan)

州計画は、オペレーション・クイーンズランダーの中でもいままでの計画を同時進行させていくための計画となっています。復興庁の監督により計画の進行状況に対して経済、環境、道路・交通・運輸、建築物修復、地域社会・通信の復興の6つのラインに以下のような戦略的な節目を決定していく。

1. 復興庁の設立
2. 復興資金の確保
3. 地域社会と通信の回復
4. 州計画の公開
5. インフラの再開
6. 地方計画、実施計画、分野横断的計画の開始
7. 労働者の保持と長期的な技術力の維持
8. 観光数の回復

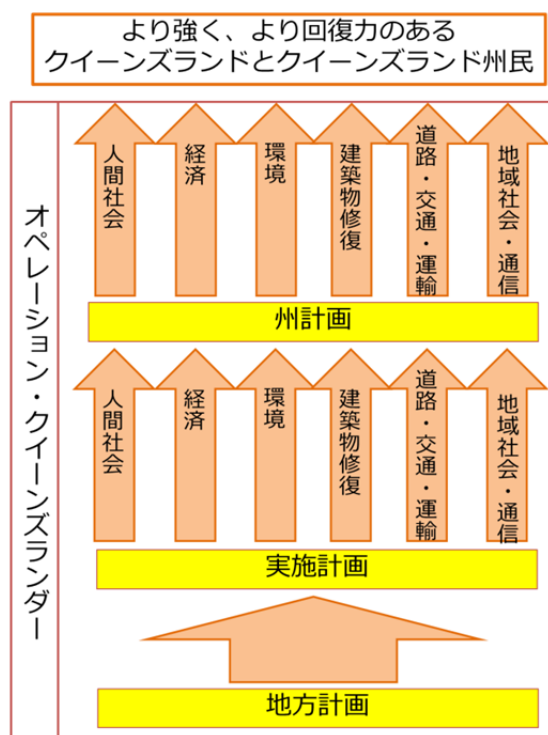


図2: オペレーション・クイーンズランダーの構造

9. 政府に報告
10. 産業(鉱業、農業)分野の再開
11. 社会福祉事業の再開
12. インフラの防災強化
13. 生態系の環境回復
14. 最適な居住空間の提供
15. 州公認の復興事業の完了
16. 残り作業を通常公務へ移行

それぞれの戦略的な節目は、復興の各ラインに適切な取り組みの完了により達成されていき次なる戦略的な節目に進められます。地方自治体のニーズや優先順位をまとめていった結果となっています。そして、すべての復興の取り組みが通常の公務へ移行できるようになっている。クイーンズランド復興ビジョンの最終段階となる計画です。

4. 日本政府の対応—復興対策本部(復興庁)

内閣総理大臣を東日本震災復興対策本部長として、復興庁(図3)には復興大臣をおく。東日本震災復興対策本部(本部員)は全ての国務大臣を含む25名以内で構成組織される。岩手、宮城、福島の3県には復興局が設置され現地対策本部長には復興庁の構成員があたり、被災市町村には支所が置かれる。被災した地方自治体が作成する復興計画への助言、復興特別区域(復興特区)の認定、新設する復興交付金の配分などに対応する。復興庁は、復興方針の立案や国土交通、農林水産、厚生労働などの各省に復興施策の総合調整を行っていく。

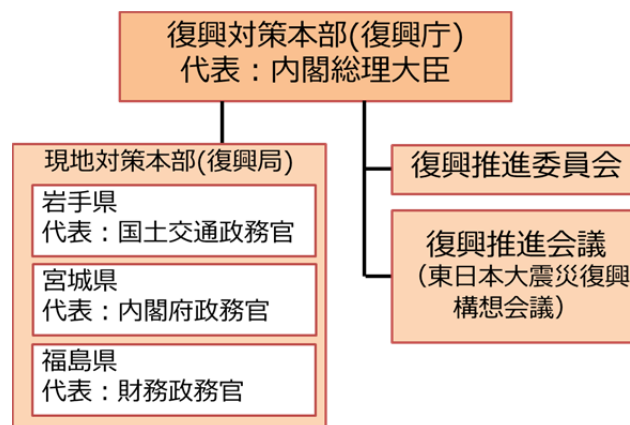


図3: 復興対策本部の組織イメージ

復興基本法において、復興構想会議についても法定されたが、役割は、本部長の諮問に応じた復興に関する重要事項についての調査審議および必要事項の本部長への建議等となっている。復興基本法では、復興基本方針に関する企画立案並びに総合調整、復興のための施策の実施の推進とこれに関する総合調整が本部の役割となっている。復興庁には施策の実施権限があるため、自ら事業を実施し、許認可や規制を行えるが実効性はないと思われる。復興庁は被災地への補助金の交付、直営での被災地支援や復旧事業の実施なども行われるかもしれない。

5. 日本とクイーンズランド州の相違点

5.1 政府の復興体制

我が国が総理大臣を本部長として国が前面に立っているのに対し、クイーンズランド復興庁は、州政府に組織され長はクイーンズランド陸軍士官が担当している。この方が現場の声が届きやすいと思われる。復興庁は人間社会(Human and Social)など6つのラインでプロジェクトをまとめ推進しているが、その6つが州政府の組織(各省)と直結しているため、予算調整がしやすい。ライン間の調整は雇用・経済発展省(DEEDI)が担当しており、縦割り調整の権限を持つようである。日本は被災3県に復興局があり、そこが市町村の計画を取りまとめるが、実際は東北地方整備局、東北農政局、東北経済産業局などが復興交付金の40事業を統括しているためそこと相談することになる。3県の復興局は各県の復興計画を取りまとめるが、前記、各省の出先機関との関係、優先性が不明である。結局、事業種別間の調整は復興庁の東京の本部でやることになり地域間の争いが起きやすい。クイーンズランド復興庁は復興完了の2013年までに通常の州政府の機能へ移行するが、日本の復興庁は復興終了後のことは決まっていない。クイーンズランドは被災した州自体の復興庁が主体で復興を先導することにより州という一つの主体の明確な意思表示ができる。わが国では震災後、宮城、岩手、福島の被災3県で復興構想がまとめられている。しかし、日本政府の財源確保が構想の規模と合わず、計画倒れになる危険性がある。

5.2 地方自治体への復興対応

クイーンズランドでも各市町村が復興計画を立てるが、復興の事業ごとに定められたテンプレートが用意されているため、統一され比較が容易である。テンプレートでは事業の効果とともに優先順位を記して提出することになっている。この計画策定の指導は地方自治体・計画省が担っている。一方わが国では計画策定の指導はなく、策定の方法すら決まっていないため、市町村が勝手に復興計画を立案することになっており、結果として事業間の整合性が取れず、効果はおろか事業費すら明確でない計画が策定されている。

クイーンズランドでは1990年代の大規模災害を契機として、災害対策の法律が整備された。しかしわが国では東日本大震災のあとから次々と法律ができていく。このため、地方自治体は復興の遅れた理由として法定制に時間がかかりすぎることをあげている。復興庁設置法と復興特別区域（特区）法案の成立、第3次補正予算の成立によりようやく国の復興対応の基礎ができた。

5.3 復興財源

州政府での正式な損害の規模と範囲が決定されていない。理由として大雨での洪水被害で50億豪ドルの費用が掛かると推定されたが、サイクロン・ヤシの被害でさらに8億豪ドルを超えると推定されたことが原因となっている。復興予算に関しては連邦政府が自然災害救援復興協定（NDRRA：the Natural Disaster Relief and Recovery Arrangements）を下に割り当てられ最大75%の資金援助が決定され、州政府は25%を負担することになる。復興財源のさらなる確保でオーストラリアのギラード首相は2011年1月に「大水害の復興費用の一部にあてるため、1年間だけ年間所得が5万豪ドル以上の国民には、所得に応じて0.5~1%の復興増税をする方針を明らかにした。日本政府も同じく復興財源のうち10.5兆円は所得税額の2.1%上乗せを25年間続けて7.5兆円を捻出するほか、住民税、法人税で調達する。増税はどの国でも暮らしに悪影響を与えるが、ギラード首相は現場に立ち、国民に負担を願う姿に大きな支持が集まっている。

6. 結論

甚大な被害が発生した被災地において被災直後に復興計画の話し合う場がつかれないのが現実である。このため、復興計画立案のためには地域住民（市町村）が予算権限を持つ組織と相談しながら進めていくシステムが重要である。オーストラリアと日本では地方行政の単位が異なる。オーストラリアは6州で構成され、州は、自治権も予算も持っており、法律も独自に制定できるため、現場のわかっている政府が地域と連携して復興に当たれる。我が国は国の下が47都道府県と細分化され、予算も組織も小さく、市町村を指導する力はない。両国の復興スピードの違いは災害の規模だけでなく、この組織体制の違いに大きな原因があると思われる。また、両国の復興体制で大きく異なるのが市町村計画の指導と事業間の調整（Cross-cutting Planning）システムである。弱小な自治体を抱えるのは両国共に同じだが、きちっと州政府の専門家が決まった様式（テンプレート）をもって指導する体制をもつオーストラリアと住民優先の名のもとに放置している日本との差は大きい。また、事業間調整計画の担当組織と組織の優先性が定まっているクイーンズランド、各省の出先機関と3県復興局、更には復興庁本部の対策本部の力関係も明確でない日本との差は大きい。早くも復興庁に対する縦割り弊害などが議論されているが縦割りが悪いのではなく、全体のシステム設計の問題であると思われる。

参考文献

- 1) Queensland Reconstruction Authority : Operation Queensland
- 2) 片田恭平：オーストラリアでの洪水被害に対する復興の取り組みと交通
- 3) 柴崎隆一：米国ハリケーン・カトリーナ災害における復旧・復興プロセスとわが国への示唆
- 4) 近藤民代：米国ハリケーン・カトリーナ災害後のニューオーリンズ市における復興計画の現状と今後の課題