

大災害時における立法 ～阪神・淡路大震災・東日本大震災に対応して～

国土交通政策研究所長 大藤 朗

1. はじめに

最近、アマゾンに東北地方整備局が作成した「東日本大震災の実体験に基づく災害初動期指揮心得」という冊子が無料で公開されたので、早速ダウンロードして読んでみた。整備局等の現場には冊子として既に配られているとのことだが、地方公共団体等の外部からの要請が多く、公開に踏み切ったらしい。東日本大震災という大災害の対応についての「経験値」をこれからの職員に引き継いでいこうという思いから作られたものなのだろう。

この試みは将来必ず役に立つものと思うが、私自身も阪神・淡路大震災と東日本大震災復興のための立法作業に携わった際、簡単な法解釈の本は作成したものの、法制定時に近接した時点で地方公共団体の法適用の便に供するため作成し、その当時考えられた法解釈を簡単に示しただけのものであったので、その後の経過を踏まえ、立法作業の経緯を記録にとどめておくことは今後の災害対応立法時に何らかの意味があるのではと考えた。



2. 被災市街地復興特別措置法の立法作業

(1) 立法作業に携わった経緯

平成7年1月17日の朝、阪神淡路大震災が発災し、テレビでその被災状況を見たときには信じられない思いだった。私は平成6年3月まで兵庫県庁に出向し、東京の建設省に戻って1年も経っていなかったからだ。

所属していた兵庫県都市住宅部都市政策課に電話したところ、昼頃には電話がつながって同僚だった職員と話ができた。「県庁舎はいろいろなところに亀裂が入っていて大変です。」とは言っているものの比較的冷静で、ほとんどの職員が出勤してきていると聞いて少し安心したものだった。

その頃の私は大臣官房地方厚生課（現在の地方課）で入札・契約制度の改革に携わっており、震災とは直接関係のない仕事に追われていたのだが、発災2、3日後に上司に呼ばれ、震災対応の立法を行う可能性が高いので都市局へ応援に行ってもらおうと言われた。

当時、都市局ではその年の立法作業のため、プロジェクトチーム（いわゆるタコ部屋）が立ち上がっており、そこにもう一人神戸出身の後輩と一緒に放り込まれ、発災1週間後から改正作業に取り組むことになった。既に都市局のメンバーが法案に盛り込むべき事項を整理していたが、元々の立法作業が継続していたため、応援の2人で作業を開始し、その後にメンバーが加わってくる形となった。

(2) 立法の必要性

阪神・淡路大震災は、関東大震災以来自然災害により大都市が面的に甚大な損害を被った災害であり、それまでの法制度等では対応に限界があった。特に火災による被害を受けた市街地は戦災復興による基盤整備が行われていない地区が多く、復興に当たっては基盤整備が必要となるが、建築基準法第84条に規定されている建築制限は原則1ヶ月、延長しても2ヶ月であり、建築制限期間中に都市計画決定ができなければバラ建ちが既成事実化する恐れがあった。

このため、東日本大震災の際に建築制限を延長したような対応も考えられるが、特定行政庁が特に手続的な正当性を持たない行政判断として建築制限という強い規制を一時的に延長できるとすることは、権利制限として妥当ではないと考えられたこと、当事者である兵庫県・神戸市等が被災地における土地区画整理事業の都市計画決定を目指して作業を開始していたことから、発災後2ヶ月までに都市計画決定が行うことができ、建築制限を実質的に継続する制度の構築が求められた。

(3) 法案策定の方針

都市計画における体系的な美しさを求めれば、マスタープラン等からまちづくりの合意を形成していくこととなるが、上司からは「体系的な美しさ等を求めず、実務的な必要性を重視して早急に立法せよ」との強い指示があった。

このため、被災市街地復興特別措置法は新設された被災市街地復興推進地域を除くと、復興に必要な市街地開発事業等と住宅の供給等の特例を既存の都市計画法制を補完する形で構成した。なお、復興に関する方針等は当事者である兵庫県、神戸市等が復興に向けて精力的な検討を既に開始していたため、法としては要求せず、同法第3条(国及び地方公共団体の責務)、第4条(施策における配慮)にできる限り必要な要素を規定することにより、直ちに特別措置が実施できることとした。

また、国会審議を含めて発災から最大2ヶ月での成立施行が求められていたが、検討作業開始の段階で既に1週間が経過しており、ほぼ2週間の間に法制局審査、各省調整を含め、法案を策定して閣議決定をしなくてはならなかったことから、既存の法制度で採用できるものはほぼそのまま丸ごと借用することとなった。

(4) 被災市街地復興推進地域(同法 第二章)について

被災市街地復興推進地域が条文の構成として市街地開発事業促進区域等とほぼ同様になっているのは、促進地域の「一定の期限を前提として権利制限をかけ、土地所有者等に努力義務を課すことにより、地元の事業化のための調整、計画作りを行っていき、最終的に事業計画へ引き継いでいくというシステム」を採用することが、被災地がこれから復興計画を確定していくという中で適切だと思われたからである。

また、事業の施行義務については、促進区域は土地所有者等であるのに対して、推進地域においては一義的に市町村としたが、これは、被災者である土地所有者等に義務を課するのは適当ではなく、基礎自治体である市町村にその責務を担ってもらうことが実質的だと考えたからである。

既に兵庫県・神戸市等は被災地での土地区画整理事業の実施を念頭に置いていることは承知していたが、一般法として今後の災害に対応することも想定されること、また、阪神・淡路大震災の被災地においても、被災後どのような市街地整備を行っていくかは発災後2ヶ月では決めきれないことが十分想定され、建築規制のかかる2年の間に地域住民のまちづくりの合意を図り、実施する事業を決定することが妥当と考え、出口の事業手法は特定しないこととした。

このように短期間で整理したのは、私が都市計画課法制担当補佐当時の地方拠点都市法の拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域の制定に携わっていた経験によるところが大きかった。

(5) 復興にあたっての被災市街地復興推進地域の運用

被災市街地復興特別措置法は、発災後1ヶ月強という平成7年2月26日に公布施行され、私の経験上でも最短で行われた新規立法だが、その短さ故に被災市街地復興推進地域は現実の運用では立案者の想定通りに用いられることはなかった。

結局、現地担当者には被災市街地復興推進地域の指定は出口として用意された事業特例の区域取りのために必要と認識され、区画整理事業に関する都市計画と同時決定された。これは、法制化の検討と現地における都市計画決定準備の作業が同時進行的に進むことになったため、どうしても説明不足となり、現地担当者の本制度の理解をいただく余裕がなかったことが大きい。

条文構成上参考にした市街地再開発促進区域等の促進区域が、それまで事業特例(補助率のかさ上げ等)の区域取りに使われ、事業の都市計画決定と同時決定する運用がなされていたことから、現地担当者には同様のものと判断されたこと、また、既に区画整理事業の都市計画決定の作業が進めていたため、手続き途中での切り替えは住民等への再度の説明等時間が更にかかるので必要がないと判断されたものと考ええる。

ただ、3月17日に各地区で行われた土地区画整理事業の都市計画決定は骨格のみが決定され、区画道路等の細部は住民との協議、合意後に決定するという二段階方式が取られ、第2段目の決定は平成7年11月から多くの地区では平成8年に行われたところを考えると2年の間に出口となる事業の決定をしていくという被災市街地復興推進地域の立法趣旨に類似していると言えよう。

(6) 運用についての考察

被災地の復興においては、被災後の混乱の中、期限内に都市計画決定等の復興事業を進めていかなくてはならないので、まず、手慣れた現行制度の運用でできるかぎりのことをと考えるのは当然であろう。更に「新規制度」は現地担当者がまずは理解しなくてはならないし、住民に前例のないものを説明することも困難である。このため、阪神・淡路大震災の復興において、被災市街地復興推進地域等の規定が立法立案者の意図通り使われなかったことは致し方ないところである。

しかし、法制度を評価するにあたって、現行のやり方でできたので制度自体が不要と断定する論考が多く見られる。前例があるからといってもそれまでの運用が必ずしも合理的とは言えないものも多い。もちろん、新たな法制度はあまりにも法技術的で実用性が低いものもあるが、より合理的で使いやすくするために制度構成されたものもあるので、既成概念にとらわれず運用・実施を行い、評価することが必要だと思う。

東日本大震災の復旧・復興においては、多くの地区で被災市街地復興推進地域が指定され、出口である事業も様々なものが実施されるようである。法制定後、時が経過し、まちづくり担当者の理解が進んだものと喜ぶたい。

3. 津波防災地域づくり法の立法作業

(1) 立法作業に携わった経緯

平成23年3月11日の東日本大震災発災時には道路局で勤務しており、経験したことのない長時間の揺れで驚いた。その後続々と入ってくる被害状況は甚大なもので、道路局においても素早い応急復旧体制が執られた。私自身は復旧体制に直接的には組み込まれてはいなかったが、4月1日付けで総合政策局に異動することになった。その頃には、震災への対応は応急対策から復旧・復興対策に転換しつつあり、国土交通省全体で総合力を発揮する必要があるため、総合政策局が東日本大震災復興対策の国土交通省の窓口となり、立法作業のとりまとめにあたることとなった。

しかし、この段階においては、政府・与党における復旧・復興のための様々な会議が雨後の筍のように多数開かれており、その対応に追われることとなった。

(2) 発災後の立法作業

東日本大震災は被災市街地が広大で、津波を中心とした被害死傷者数も多く甚大な被害だったが、特に津波の被災地の市町村は規模も小さく、また、行政組織自体も大きな損害を出しており、阪神・淡路大震災における兵庫県・神戸市等のような速度感での対応は全く不可能であった。

このため、2ヶ月の間に被災市街地復興推進地域等の都市計画決定を行うことは困難なことから建築制限を最長8ヶ月間延長できるようにする「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」と市町村が行う事業を国等が代行できるようにする「東日本大震災に

よる被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」を4月29日に公布施行することができたのみであった。

その頃、政府では東日本大震災復興構想会議で復興に関する構想の議論が開始され、復旧・復興のための立法の検討は担当部局では行われていたが、政府内で調整が実質的に開始されたのは5月の半ばに入ってからであり、東日本大震災復興特別区域法案の調整という形で開始された。

当初議論の俎上に上がったのは、東日本大震災の被災地は



写真1 平成23年6月 陸前高田市

市街地と農地等が混在すると

ころが多く、市街地だけを対象にして復興のための土地利用の再編を行うことは難しいと考えられたことである。市街地は都市計画法等の規制、農地は農地法等の規制があり、土地利用の再編、復興事業の実施には困難が予想された。このため、国土交通省・農林水産省両省で、複数の許可を一元的に処理し、住宅地と農地を一体的に交換・整備することができる事業を特例的に創設することの協議が開始された。

(3) 津波防災地域づくりの考え方

国土交通省としては、被災地における復旧・復興を図るための特例を設ける法制度のもちろん必要だが、将来的には首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の発生が懸念されること、また、被災地においても、津波災害に強い地域づくり・まちづくりという観点から復興を進める法制度を作る必要があると考え、5月18日に社会資本整備審議会・交通政策審議会の合同計画部会に基本的な考え方の審議を要請した。

そして、6月25日には政府の復興構想会議から「復興への提言～悲惨のなかの希望」、合同計画部会から7月6日には「津波防災まちづくりの考え方」という緊急提言が出された。

ここでは、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想による津波防災・減災対策が求められている。

東日本大震災のような大規模な津波災害に対してすべてを海岸保全施設や土盛り・高台移転等のハード面に対応することは、喫緊に東海・東南海・南海地震等の発生が想定されることから予算や時間の制約上困難であるし、また、漁業・水産業等は沿岸立地が不可欠なことから地域産業・経済等の関係からも難しい。他方、必ず人命は守らなければならないことから、避難等のソフト対策と併せて段階的

に対策を行っていく必要があるとされたところである。

一方、中央防災会議においては専門調査会が設けられ、6月26日に中間とりまとめ及び提言「今後の津波防災対策の基本的考え方について」が公表された。ここでは、想定津波の考え方について、今後、「頻度の高い津波」と「最大クラスの津波」という二つのレベルの津波を想定し、「頻度の高い津波」については海岸保全施設等を想定し整備を進めるものとし、「最大クラスの津波」は被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方に基づき対策を講じることとされた。

それに続き、6月24日には東日本大震災復興基本法が施行されて、東日本大震災復興対策本部が設置され、東日本大震災からの復興の基本方針が7月29日に決定された。

この間に、政府内で調整が進められ、被災地を含む全国でのハード・ソフトを組み合わせた津波防災・減災対策についての法制度は津波防災地域づくり法案に、東日本大震災の被災地だけで用いられる復旧・復興の特例措置に関しては東日本大震災復興特別区域法案に盛り込まれることになった。

(4) 津波被災市街地復興手法検討調査の実施

なお、上述したとおり、東日本大震災の津波被災地の市町村は、行政組織自体が物理的、人的にも大きく損なわれており、どのように市街地の復興を図るかという検討を始めるのも難しい状況にあった。

このため、第1次補正予算において津波被災市街地復興手法検討調査71億円予算措置し、国土交通省内で担当チームを編成し、地域ごとに担当を割り振り、責任体制を明確化し、各担当が地方公共団体の問い合わせや要望に対応することにした。また、現地にも出向き調査を実施し、必要な事業、法制度を固めていったところである。さらに、国土交通省以外の省庁においても同様に担当を決定し、できるだけワンストップで物ごとが処理できるよう体制を組んだ。

(5) 津波防災地域づくり法について

① 津波災害警戒区域等（同法第八章、第九章）について

津波災害警戒区域等は「必ず人命を守る」という観点から津波防災をハード・ソフトの施策で行うという本法のコアになる制度である。

まず、都道府県知事が「最大クラスの津波」に対して津波浸水想定を設定（同法第8条）することが前提となる。これまでは発生確率の高いものに対する対応が中心的に考えられていたため、東日本大震災での甚大な損害を招く一因となったことから、最大クラスの災害を設定することにより想定外を無くすためである。

そして、この想定を前提として警戒区域を指定し、海岸保全施設、津波防護施設等のハードの整備を行うとともに、防災計画に基づく予報又は警報の発令等、避難訓練の実施、ハザードマップの作成等のソフトの施策を実施し、施策を総動員して人命を失うようなことがない対策を講じることとした。

更に特別警戒区域は警戒区域内において津波から逃げるのが困難である者が利用する一定の社会福祉施設、学校及び医療施設について津波に対する安全性と居室の高さが一定以上であることを求める区域を設け、加えて市町村の条例で住宅等についても、円滑かつ迅速な避難を確保できないおそれが

大きいものには同様な規制ができるものとした。これは、最終的な手段である居住規制によらなければ住民の安全が図れないものについては、即地的な判断が必要なため、防災計画を策定する市町村に判断を委ねることとした。

被災当初は被害が甚大であった衝撃のため、被災地に居住することを禁止すべきだという議論が強く主張された。もちろん、海岸保全施設等のハードの整備は順次行っていくもののそれだけで完全に津波の被害を無くすのは難しいし、すべての住居等を土盛りや高台移転することは困難である。しかし、津波被災地は多くはその生計を漁業や水産物加工等で得ているため、住宅等の建築物のすべてを禁止することは現実的ではない。また、ハードの整備は常に途中段階とも言えるので、避難等のソフトの手段で人命を守り、最悪の結果を避ける必要があると考える。

② 津波防護施設（同法第七章）及び指定避難施設（同法第56条）について

東日本大震災においては仙台東部道路等の盛土部分で津波がある程度防止できたという事実があったが、河川法、海岸法等の現行法においては、内陸部における後背市街地への浸水被害を防止・軽減する施設は位置づけられていなかった。このため、内陸部での浸水を防止する機能を有する盛土、護岸、閘門等を津波防護施設として法として位置づけ、仙台東部道路のような盛土された道路や鉄道施設等のように津波災害を防止し、又は軽減するために有用である既存の施設を指定津波防護施設として管理上の行為制限をかけることとした。もともと河川堤防上の道路等の兼用工作物は存在したが、双方の規制が存するものであったので、施設本来の整備目的から限界はあるものの一定の軽減効果があるものを指定するよう構成した。

また、避難施設についても津波に対して安全な構造で基準水位以上の避難場所が配置等されている施設を市町村長が管理者の同意を得て指定したり、管理協定を結んで活用できるようにした。

このようにハードの施設についてもその機能は完全ではないものの活用できるものはできる限り活用しようとした多重防御の考え方を具現化したものである。

③ 津波防災住宅等建設区（同法第五章第1節）について

低地からの高台移転については防災集団移転促進事業が中心的に利用されているが、津波防災住宅等建設区制度を土地区画整理事業の特例として創設した。

被災市街地復興特別措置法の復興共同住宅区制度においては、狭小な住宅が密集していた被災地を照応の原則を外して集約換地し共同住宅の建設を行うことが主目的であったが、東日本大震災においては津波により市街地全般が被災し、住宅だけではなく、役所、学校、病院、商店等が壊滅的な被害を受けたため、盛土や嵩上げ等が行われた地区への住宅、公益施設等の集約換地を行うことができることとしたところである。

④ 一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画（同法第17条）について

津波の被災地の復興にあたっては、既成市街地が壊滅してしまったため、住宅、業務施設だけでな

く、学校、医療施設、官公庁施設等の公益的施設を含め地域の都市機能全体が失われる事態が生じ、高台移転等により全く新しく市街地形成を行う必要があると考えられた。

しかし、被災地においては人的な被害が大きかったため、相続等による土地所有者の確定も著しく困難で任意買収による事業ではなかなか事業が進まないことも想定されていた。

このため、まずは新しい市街地に不可欠な住宅・業務・公益施設等の各種施設を備えた拠点市街地をまず立ち上げることが喫緊の課題であり、高い公益性が認められるので、これらを一団の施設としてとらえ一体的に整備する枠組みとして一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市施設の類型に追加し、都市計画に定めることができることとした。

これにより拠点市街地の整備を一体として都市計画事業として実施できることになり、建築の制限、先買い、買い取り請求、土地収用等の強制力を持ち、全面買収方式での事業実施が可能になり、また、税制上の特例等もあることから効果的な制度になると考えたところである。

(6) 東日本大震災復興特別区域法の復興一体事業について

東日本大震災復興特別区域法は、東日本大震災被災地における復旧・復興を迅速かつ円滑に推進するため、復興特別区域での規制・手続き等の特例、税・財政・金融上の支援を定めたものだが、前述した市街地と農地が混在するといった状況での土地利用の再編については、津波防災地域づくり法ではなく、東日本大震災被災地の特例措置として規定されることとなった。

同法に基づく復興整備計画を策定した際には、市街化調整区域における開発行為と農地転用等について事業に必要となる複数の許可手続きをワンストップで処理し、復興整備計画による「復興一体事業」では市街化調整区域内で土地区画整理事業の実施を可能にすることにより、土地改良事業と併せて、住宅地と農地を一体的に交換・整備することができることとした。これは、土地所有者等の不明な土地が多数存在する中、土地改良事業においては公共施行土地区画整理事業のような強制的な手段を持たないことから農林水産省側から強く必要性が主張されたところである。

4. 大災害時の立法作業についての考察

津波防災地域づくり法は、現在、被災地だけではなく全国で運用が図られているところであるし、また、法制定後、私自身の異動により運用の実態については把握していないため、評価することはできないが、立法作業については、阪神・淡路大震災の際とは大きく異なっていたと言える。

阪神・淡路大震災は甚大な被害ではあったものの、被災地の範囲は東日本大震災に比べて限定されており、更に法適用の想定された地区は、戦災復興事業が行われていない基盤整備が不十分な市街地でバラ建ちが起る可能性の高いところだったことである。

この点で兵庫県・神戸市等の復興方針が明確で、土地区画整理事業の実施をほぼ決めており、法改正がなくても都市計画決定を行っていた可能性が高い。このため、当時の建設省が中心的に対応すべきことは明確で各省調整も容易であった。

また、上司から「実務性を優先せよ」との的確な指示があったことから、施行まで2ヶ月以内という大きな制約があったものの災害時の復旧・復興に用いられる可能性があるものをできる限り規定して、今後の役に立つよう、被災市街地復興推進地域の規定を始め、必要な特例措置を規定することができたと考えられる。

一方、東日本大震災においては、被災地は東日本全体に及び広大で、その被害状況も多様で甚大だったので、どのように復興していくべきかとの理念的な議論に時間が取られ、政府全体の方針がなかなか定まらなかった。更に、特に津波被災地の地方公共団体は行政機関自体の人的・物的被害も大きく、迅速な対応は困難だった。こういう中、法的な特別措置は必要だと考えられたものの、立法作業は検討の方向性が定まらず、個別の事業手法の議論が先行する結果となってしまった。

この状況は最終的に東日本復興対策本部が設立されるまで続き、被災地の復興のための特例としての東日本大震災復興特別区域法案と今後の津波防災への対応のための津波防災地域づくり法案という考え方の整理ができるまでに3ヶ月強、全体の復興の基本方針が定まるまでに4ヶ月半も費やすことになった。その後、立法作業が開始され、津波防災地域づくり法案は10月28日に閣議決定、12月7日に成立、12月27日に施行というように約10ヶ月を要することとなった。

それまで津波防災については、「頻度の高い津波」を海岸保全施設等で防御することと避難対策等のソフトの手段で対応するとされていたが、東日本大震災のような「最大クラスの津波」については、その具体的な想定もそれに対する対応策も考えられていなかったため、政府内においても方針の確定に時間がかかったことが大きい。

また、戦災復興事業が実施できなかった地区で事前に被災後のまちづくりを想定していた神戸市等と異なり、津波被災地においては被災後のまちづくりについて具体的には考えられてはいなかったこともどのような法制度が必要かについて即応できなかった一因でもあった。この点、国が津波被災市街地復興手法検討調査を実施したことは、現地の需要を把握するには大きく役立ったと考える。



写真 2 平成 26 年 11 月 陸前高田市

自然災害が多発する我が国においては防災、復旧・復興に関する法制度も多数存在し、大災害が起こるたびに立法や改正が行われてきた。しかし、今回の東日本大震災により、想像を超える大災害が発生する可能性があることを知ることができた。火山噴火等の他の災害でも今後未曾有の事象が生ずる可能性もある。

このため、今後とも大災害時にはそれに応じた立法が必要になると思われるが、その際には①実務性を重視し、できるだけ早期に復旧・復

興に必要最小限の方針を固めること、②被災地におけるまちづくりに必要な法制度は何かを把握することが重要である。また、そのためにはどの担当省庁が制度的なとりまとめを行っていくか早期に明確にされることが必要だろう。

今後とも津波防災地域づくり法等の今回の立法措置は、被災地で活用されるとともに全国で適用されていくが、その運用実績、経過等を十分に把握することが、次の機会に役立つものとする。

5. おわりに

阪神・淡路大震災から20年経過し、東日本大震災からは4年が過ぎた。

私は平成24年3月の東日本大震災1年後に神戸市長田地区の再開発現場等出張で視察した。長田地区の再開発についていろいろ評価はあるが、発災後17年経った被災地は、元の市街地とシームレスになりその境界が一目ではわからないところまで復興していた。

現在、東日本大震災の被災地は、公共施設関係の復旧は相当進んできたが、被災市街地は盛土や切り土等により基盤の整備が行われている段階であり、住宅や業務施設等の立地はまだまだな状況である

阪神・淡路大震災から神戸市等が復興したように、津波防災地域づくり法や東日本大震災復興特別区域法が十二分に運用されることにより、被災地ができるだけ早期に復興し、新しい市街地がかつての賑わいを取り戻すことを祈念するところである。

また、全国の津波被災の可能性のある市町村が、津波防災地域づくり法に基づき様々な防災・減災対策を講ずることにより、基本理念である「なんとしても人命を守る」ことができることを強く期待している。



写真3 平成24年3月 神戸市長田区