

# 東日本大震災復興特別区域法案に住民意思の反映と専門家の関与を求める意見書

2011年（平成23年）12月2日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

### 1 東日本大震災復興特別区域法案に定める復興推進計画について

- (1) 復興推進計画の策定，国と地方の協議会及び地域協議会に関与が予定されている，復興推進計画や復興推進事業の「密接な関連を有する者（東日本大震災復興特別区域法案（以下「復興特区法案」という。）第12条第4項第4号）」として，「事業対象地域の住民又は住民団体や，これを支援する弁護士その他の専門家」を明記すべきである。仮に明記できない場合は国会の審議の中で明らかにすべきである。
- (2) 国が復興計画を認定する適合基準に，「被災地域の住民の意思を尊重したこと」も加えるべきである。仮に加えられない場合は国会の審議の中で明らかにすべきである。
- (3) 復興推進計画における地域協議会について「特定地方公共団体が必要と認める者」（復興特区法案第13条第3項第2号）には，弁護士その他の専門家を明記すべきである。仮に明記できない場合は国会の審議の中で明らかにすべきである。

### 2 東日本大震災復興特別区域法案に定める復興整備計画について

- (1) 住民の意思を反映させるための措置として，住民団体創設の推奨や活動の助成，専門家派遣制度及びこれを支援する専門家のデータベース化等を明記すべきである。仮に明記できない場合は国会の審議の中で明らかにすべきである。
- (2) 復興整備協議会には，復興整備計画及びその実施に関し「密接な関係を有する者」として，事業対象地域の住民又は住民団体や，弁護士その他の専門家も構成員に含めることを明記すべきである。仮に明記できない場合は国会の審議の中で明らかにすべきである。

また，これらの構成員について，男女共同参画の観点を欠かしてはならない。

- (3) 復興計画の変更等については，縦覧の期間を4週間にするとともに，住民又は住民団体に意見陳述の機会を与えるべきである。仮に修正できない場合

は国会の審議の中で明らかにすべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 東日本大震災復興特別区域法案

現在、国会においては、復興特区法案が衆議院で可決され、参議院で審議されている。復興特区法案は、被災地の産業の再生を目指す規制緩和、地域に応じたまちづくりを迅速に行う土地利用再編特例、被災地域の地方公共団体の自らのプランによる復興を支える復興交付金の創設等が規定されており、その内容には評価すべきものがある。

また、衆議院における法案修正において、被災地域の地方公共団体等に国会に対する復興特別意見書の提出権を認め、また、国と地方の協議会の協議に関して、一定の場合、内閣総理大臣や国会に法制度の措置をとるべき義務を認めるなど、被災地域の地方公共団体を尊重する規定を設けたことも評価すべきである。しかし、なお、以下の点について修正を求めるものである。

### 2 被災地域の住民の意思の尊重

憲法は、第13条で個人の尊厳と幸福追求権を、第25条で生存権を保障しており、東日本大震災復興基本法（以下「復興基本法」という。）はこれを受けて、第2条において、復興においては、一人一人の被災者が豊かな人生を送ることができることを旨として、地域住民の意向が尊重されることを基本としている。

そして、東日本大震災復興構想会議も、住民のニーズを尊重するために、住民の意見を取りまとめて行政に反映するシステム作りが不可欠であり、できるだけ住民自らが復興事業に携わることができるようにするとともに、住民主体のまちづくりを支援するために弁護士及びまちづくりプランナー、建築家、大学研究者等の専門家の役割が重要であると提言している。

さらに、復興特区法案においては、これらの理念・提言に基づいて、第1条で、被災地住民の意向が反映されることを法の目的としている。

したがって、復興特区法案の定める復興推進計画や復興整備計画については、被災地域の住民一人一人の「人間の復興」を実現するため、復興についての自己決定に基づく合意が形成され、その合意が復興計画とその実施に充分反映される手続が設けられなければならない。また、復興まちづくりにおける、住民の合意形成を行うための団体（以下「住民団体」という。）の結成やその活動を支援するための助成制度や弁護士を含む専門家の支援システムが構築されな

なければならない。とりわけ、住民団体は、被災地の行政区や集落に存する自治会や、復興まちづくりのために創設する協議会（阪神・淡路大震災では神戸市の条例で「まちづくり協議会」が設置され、住民意思の合意形成に寄与した。）等、その他名称は問わず、住民の意思の合意形成を行うための仕組みとして有効である。

### 3 復興特区法案の修正

#### (1) 復興推進計画

復興特区法案は、復興推進計画を国が認定することにより、既存の規制及び手続の特例、税制上の特例等、漁業権、建築、農地、道路運送、企業立地、医療機関等、極めて広い領域において大幅な規制緩和が予定されている（復興特区法案第3章第2節）。

#### ア 復興推進計画の策定

復興推進計画は特定地方公共団体（特定被災区域の地方公共団体）が作成して国に認定申請するところ、復興推進事業の実施主体（以下「民間事業者」という。）や実施に密接な関係を有する者は、復興推進計画を国に認定申請するよう特定地方公共団体に提案できるとしているが（復興特区法案第4条第4項）、ここに住民又は住民団体は明記されていない。

また、国の認定の適合基準として、区域における復興の円滑かつ迅速な推進と活力の再生や円滑かつ確実な実施等が挙げられているが（復興特区法案第4条9項）、住民の意思を尊重したかどうかは挙げられていない。

#### イ 国と地方の協議会

国の関係行政機関と認定を受けた特定地方公共団体の長は、復興推進事業の実施等について必要な事項を協議するために国と地方の協議会を組織できるとされている。そして、当該協議会に民間事業者や復興推進事業の実施に関し密接な関係を有する者を構成員として加えることができるとしている（復興特区法案第12条第4項第4号）ものの、住民又は住民団体は明記されていない。

#### ウ 地域協議会

特定地方公共団体は、復興推進計画の作成、実施に必要な事項を協議するために地域協議会を組織することができる。地域協議会には民間事業者は必須の構成員とするとともに、復興推進計画及びその実施

に密接な関係を有する者，特定地方公共団体が必要と認める者を構成員として加えることができるとされている（復興特区法案第13条第3項第2号）。しかし，住民又は住民団体は明記されていない。

#### 住民の意思の尊重・自由競争の弊害

前記のとおり，復興計画は被災地住民の自己決定に基づく意思の反映がなされなければならない。そして，復興はあくまで被災地の人間の復興を目的として，その地域の生活・産業・文化・社会の再生を第一とすべきであり，震災復興において日本経済の活性化等を主たる目的とすべきではない。とりわけ，復興特区制度の影響は大きく，広範な自由競争の導入によって被災地の住民が不利益を受ける事態をもたらしてはならず，専門家による監視が必要であることは，当連合会が本年10月18日付けで公表した「東日本大震災における復興に関する提言」において述べたとおりである。

しかるに，復興推進計画では，自由競争の担い手である民間事業者等と比べ，被災地域の住民の意思が反映される手続やこれを支える専門家の支援体制は必ずしも明確になっていない。住民団体の結成や合意形成を支援するため，また，前記の自由競争の弊害を監視するためには，弁護士その他の専門家の役割が重要である。

#### 結論

ア 復興推進計画や復興推進事業の「密接な関係を有する者」には，復興の主体である被災地域の住民又は住民団体が含まれるとの解釈も可能であるが，むしろ端的に，「事業対象地域の住民又は住民団体や，これを支援する弁護士その他の専門家」を明記すべきである。現地において住民や住民団体を支援する弁護士その他の専門家も住民の意向を反映するために参加を認めるべきである。

イ また，国の認定する復興計画の適合基準に，「被災地域の住民の意思を尊重したこと」も加えるべきである。

ウ さらに，「特定地方公共団体が必要と認める者」について，復興についての専門的知識を補完するとともに，復興推進計画や復興推進事業に対する住民意思の反映を保障し，自由競争の制度の監視等の住民の利益をはかるために，「弁護士その他の専門家」（まちづくりプランナー，建築家，大学研究者等）を明記すべきである。

### (2) 復興整備計画

復興特区法案では復興整備計画で大幅な土地利用の再編を認めている。例えば、従前、農用区域、市街化調整区域等は土地利用規制によって開発することが原則として不可能であり、例外的な手続は極めて厳格な要件が定まっていた。また、仮に土地利用規制を変更できたとしても、開発のために許可を得ることは、都道府県知事、公共施設管理者等の多方面の機関との調整手続が必要であった。

これに対して、復興特区法案では、復興整備協議会で復興整備計画の協議・同意を得られ、同計画の公表があれば、許可があったとみなされることとなり、また、前記手続における多方面の機関との調整は不要となり、ワンストップで計画が実施できるようになった。さらに、土地区画整理事業と農用地の改良保全事業を一体的に行う事業（復興一体事業）等、新たな事業の特例が多数創設されている。

#### ア 復興整備計画の作成

しかるに、復興整備計画は被災関連市町村が、単独で又は被災関連都道府県と共同して作成するものとされているところ、作成するときは公聴会の開催等、住民の意思を反映するために必要な措置を講ずるものとするとの記載があるものの、公聴会のほかに、具体的な反映措置の内容が規定されていない（復興特区法案第46条第5項）。

#### イ 復興整備協議会

また、復興整備計画及びその実施に必要な事項について協議するために復興整備協議会を組織することができるとしているところ、前記のとおり、当該協議会の協議・同意にはワンストップでの許可がなされたとみなされる強力な権限が付与されているにもかかわらず、復興整備計画及びその実施に関して密接な関係を有する者、被災関連市町村等が必要と認める者は構成員に加えられるとの記載はあるものの、被災地域の住民や住民団体が構成員になることが明記されていない（復興特区法案第47条第3項）。

#### ウ 復興整備計画の変更等

復興整備計画、都市計画、農地利用計画等の変更について記載する場合は、公告して公衆の縦覧に供し、被災関連市町村の住民と利害関係人が被災関連市町村等に意見書を提出できるところ、公衆への縦覧と意見書の提出期間はわずか2週間であり、また、意見陳述の機会が認められていない（復興特区法案第48条第4項及び第5項）。

前記のとおり，復興においては復興の主体である住民が合意を形成して公共団体に対案を提案することが必要であるが，単なる公聴会の開催では，住民間での意見交換による合意の形成とこれを提示する機会を実質的に保障することは困難である。住民が合意を形成するためには，専門家による支援の下での，住民団体の結成と，専門知識や情報の補完がなされ，住民相互の適切な意見交換とその集約による合意形成がなされる必要がある。そのためには，被災関連市町村が被災地域の住民団体に対する活動助成と，これに対する専門家派遣制度の創設が必要である。また，復興整備協議会は協議・同意にワンストップでの許可がなされたとみなされる強力な権限が付与されていることから住民又は住民団体の参加が不可欠である。

そして，これら住民等の参加に当たっては，被災地住民の半数以上を占める女性の意見が十分に反映されるよう男女共同参画を拡大すべきである。

#### 結論

##### ア 復興整備計画の作成

復興整備計画の作成においては，住民の意思を反映させるために必要な措置として，公聴会の開催だけでなく，住民団体の結成や活動を推奨する助成措置，専門家派遣制度，弁護士その他の専門家のデータベース化等を明記すべきである。

##### イ 復興整備協議会

復興整備協議会について，住民又は住民団体を構成員に加えることを明記すべきである。また，被災地域の主体である住民の意向を計画に適切に反映し，また，行政と住民の橋渡しを行うために，弁護士を含めた専門家職種も構成員に含めることを明記すべきである。

##### ウ 復興整備計画の変更等

復興計画の変更等については，住民に計画を十分理解して合意を形成できるように縦覧の期間を4週間にするとともに，住民意思を容易に被災関連市町村等に伝えることができるようにするために，住民又は住民団体による意見陳述の機会を与えるべきである。

以上