

東日本大震災復興支援 Q & A
(第1版)

2012年3月
日本弁護士連合会

は じ め に

2011年3月11日に発生した東日本大震災及び福島第一、第二原子力発電所事故は、未曾有の大規模かつ深刻な被害をもたらし、被災地及び被災者の方々の生活の復旧・復興は、未だ厳しい状況にあります。

現在、国から復興対策としての各種法制度の整備及び予算措置がとられ、被災地自治体においても、復旧・復興に向けての基本計画及び地域での事業計画の具体化等の進展が見込まれる状況にあります。

この度の震災被害の実態を踏まえると、復旧・復興へのニーズは、多様かつ複雑なものとなると思われ、それらに対する多くの対策、手法が採られ、また複雑な法整備が図られているところです。

これらについて、被災者の方々は、その内容を理解した上で、自分たちはどうすればいいのか、今後自ら意欲をもって復興に当たるために何ができるのかなどを考える必要があり、困難な課題を抱えているのが現状です。

被災者の方々が復興へ向けて、できる限り、自らに関連する法制度内容を理解し、自主的判断と選択権を全うし、権利調整を図ることが可能となるよう、弁護士及び弁護士会が、復興計画・復興法制等について、その内容やあるべき姿をアドバイスする必要があると思料し、この度、各種法律や指針等を整理して、「東日本大震災復興支援Q & A（第1版）」を作成することとしました。

しかしながら、本Q & Aの各項目について、従前、弁護士による支援活動としてなじみの薄いと思われる分野等もあるため、その経験が少なく、また被災地におけるニーズが十分把握しきれていないことなど、情報不足による課題や不備は少なからずあると思われまます。

さらに、原発事故被害に関し、被災地の復興は、事故の収束、放射能物質の除染、被害内容の正確な把握等、復興計画を具体化する上での前提となる、現状併行して取り組まれるべき課題が山積している状態にあり、これらの点は更に調査・検討が必要であると感じます。それらについては、今後、Q & Aの改訂版を作成して対応することとします。また、医療・福祉、農林水産、産業の復興の分野等、本Q & Aにおいて十分対応できなかった分野についても改訂版において言及する予定です。

また、今後、被災者の方々への相談活動等を通じて、より問題が具体化されられると思われる事項についても、同様にQ & Aの改訂版に盛り込み、法的ガイダンスとしてのニーズに応えられるものとする予定です。

上記のことから，この度，Q & A（第1版）を作成しましたので，被災地において被災者の相談に対応される会員各員及び復興計画に係わる被災者，関係者各位の参考に供していただければ幸いです。

なお，このQ & Aは，復興計画に関する支援に重点をおいていますので，従前から震災法律相談の対象となっている事項については，日本弁護士連合会災害復興支援委員会編『災害対策マニュアル』，関東弁護士会連合会編『Q & A 災害時の法律実務ハンドブック改訂版』（ただし，罹災都市借地借家臨時処理法関係を除く），また原発賠償請求については，日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』を併せて御参照ください。

2012年（平成24年）3月

日本弁護士連合会

東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部

目 次

【第1章 序章】

- 1 復興計画の実現に当たり、被災者の立場をどのように考えたらよいですか 1
- 2 震災復興支援において、弁護士及び弁護士会はどのような役割を果たせるのですか 3

【第2章 復興のための制度と復興事業】

- 3 復興特区制度（東日本大震災復興特別区域法）の概要はどのようになっていますか 5
- 4 復興推進計画にもとづく特別措置の概要はどのようになっていますか 7
- 5 復興整備計画にもとづく特別措置の概要はどのようになっていますか 11
- 6 復興整備のための個別の基幹事業にはどのような事業がありますか 14
- 7 住宅地区改良事業とはどのような事業ですか、また震災復興事業として有効な事業ですか 17
- 8 小規模住宅地区改良事業とはどのような事業ですか 18
- 9 住宅市街地総合整備事業とはどのような事業ですか 19
- 10 優良建築物整備事業とはどのような事業ですか、また共同建て替えとはどういうものですか 20
- 11 斜面地で斜面崩壊等があつて危険な地域に住宅がある場合、どのような対策がありますか 23
- 12 津波復興拠点整備事業の特徴、他の制度との関係はどのようになっていますか、またどのような目的の事業に適した制度ですか 25
- 13 津波復興住宅等建設区の換地申出の制度はどのようなものですか 27
- 14 市街地再開発事業とはどのような事業ですか、また震災復興について、どのようなニーズに有効な事業ですか 28
- 15 震災復興に関する土地区画整理事業はどのような事業ですか 30
- 16 土地区画整理事業等で宅地の移転を受ける場合、譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税等はどうなりますか 33
- 17 液状化の生じた土地での復興対策は、どのようなものがありますか、また留意点はどうか 34
- 18 都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）とはどのような事業ですか 35
- 19 都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）とはどのような事業ですか 36

20	防災集団移転促進事業とはどのような事業ですか	37
21	防災集団移転促進事業等で住宅地の移転をする場合、被災者の生活面でどのような点に留意が必要ですか	38
22	復興移転先で住民のコミュニティを維持するにはどうすべきですか	40
23	復興計画に係わる事業において、被災地（移転促進地域等）の土地の買取りを受ける場合、又は新たな移転先の住宅用地を購入する場合の地価は、どのように扱われますか	41
24	被災地で防災集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業、あるいは土地区画整理事業等により、住宅地の移転、整備をする場合、住宅の確保はどのような方法がありますか、また得られる支援にはどのようなものがありますか	44
25	防災移転促進事業と他の事業との対比はどうですか	46
26	土地区画整理事業や集団移転促進事業等において、事業対象地に借地権や借家権を有していた被災者の権利はどうなりますか	48
27	防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等において、市町村の復興事業の対象区域に入っていない地域の被災者、あるいは計画されている新たな住宅地への移転に賛同できない被災者について、どのような対応が考えられますか	49
28	復興共同住宅とはどのようなものですか、これを取得するためにはどうすればよいですか	51
29	復興特区法による土地利用規制の緩和とされる特例は、どのようなものがありますか	52
30	事業の進行途上において、どのような段階になったら建物を建てて、居住できるようになりますか	53
31	漁業権の従前の法制度の扱いはどのようになっていますか、また、復興特区法による特例によってどのような扱いとなるのですか、更にその留意点はありますか	55
32	水産業の復旧・復興に向けて、被災漁業者等の共同利用施設の整備事業とはどのようなものですか	57
33	水産基盤整備事業等、漁港・水産加工施設の復旧・復興支援のため、どのような対策がとられるのですか	58
34	土地改良事業とはどのような事業ですか、また農地が津波で浸水し、塩害を被っている場合、農業復興のためにどのような対策がとられますか	59
35	医療、介護、福祉等に関する復興支援には、どのような制度が設けられましたか	61
36	復興事業について不服がある場合、どのような法的な手続をとることができますか	63

【第3章 復興事業に関する権利関係に係わる留意点】

- 37 被災土地の境界の確定が困難な場合，土地の面積の特定はどのように対応すればよいですか 65
- 38 被災地の相続登記未了の土地について，復興事業の扱いにおいて支障があるでしょうか，またどのような対応が必要でしょうか 67
- 39 復興計画の事業の対応をするのに，相続が発生している場合又は行方不明者，生死不明者がある場合，どのような点に留意すべきですか 69
- 40 復興事業において，土地の買取りを受ける場合，あるいは清算金を受ける場合，共有土地又は相続登記未了の土地について，その配分はどのような扱いとなりますか 72

【第4章 すまいとくらしの復興のために】

- 41 住宅再建のため，どのような資金的な支援制度がありますか 74
- 42 被災者の住宅の確保のために，融資制度等の公的な救済策にはどのようなものがありますか 75
- 43 既存のローンがありますが，新たに融資が受けられますか，また二重ローン問題対策はどのようなものですか 76
- 44 新たに借家を取得して生活の再建を図りたいのですが，どのような制度がありますか 79
- 45 公営住宅の整備への支援と被災者に対する家賃減免措置は，どのようにされていますか 80
- 46 公営住宅の入居資格等についての特例には，どのようなものがありますか 82
- 47 災害弔慰金制度はどのような制度ですか，また現状の課題は何ですか 84
- 48 被災者が生活保護制度を利用するに当たって，留意すべき点は何ですか 86
- 49 復興計画の具体化，実施過程で，災害救助法上の留意点，とりわけ仮設住宅の利用における留意点は何ですか 88

【第5章 復興実現のための被災者の取り組みへの支援】

- 50 復興計画について十分な情報を得るためにはどうすればよいのですか 91
- 51 広域避難者の情報収集等と個人情報保護法の関係で，行政は個人の避難情報を開示できないのですか 93
- 52 復興推進計画，復興整備計画について，住民参加の手続はありますか 95

53 住民と行政の協議をはかって、復興まちづくりを行うにはどのようにすればよいですか	97
54 復興特区法で定められた地域協議会とはどのような組織ですか、また被災者にとって有効に活用できるものですか	98
55 復興について、住民間の話し合いや、合意の形成、自治体への要請等をするためには、どのようにすればよいですか	99
56 阪神・淡路大震災の時に、まちづくり協議会が復興まちづくりの活動をしたそうですが、これはどのようなものですか、またこれを作るにはどうすればよいのですか	101
57 阪神・淡路大震災の復興まちづくりの時に、まちづくり協議会を結成すればどのようなメリットがありましたか	103
58 住民の復興まちづくりに対応するため、町内会、自治会、住民の会や条例にもとづくのではないまちづくり協議会等の任意の住民団体、グループ等で、復興計画を協議、対応していますが、それで十分ではないのですか	105
59 復興まちづくりで、住民同士が対立した例があると聞きますが、このようなことを避けるにはどうしたらよいですか	106
60 復興計画の問題は、専門的で難しい問題が多く、専門家のアドバイスや指導を受けたいと思いますが、専門家にどのような役割を求めることができますか、また住民に費用負担がないようにするには、どうすればよいですか	107

【第6章 過去の災害復興の実例から導かれる対応と課題】

61 これまでの我が国の災害において、被災者の住宅再建支援策については、どのような対応がされてきたのですか	109
62 復興基金制度の沿革と課題はどのようなものですか	111
63 これまでの災害での住宅再建支援はどうされてきましたか、復興基金での対応もされているのですか	113
64 雲仙岳復興基金には「行政基金」と「義援金基金」があったと聞いていますが、それはどういうものですか	115
65 雲仙岳復興基金では、被災者への直接支援として、どのようなことが行われましたか	116
66 雲仙普賢岳噴火災害の際に、防災集団移転促進事業等は、どのように実施されたのでしょうか、また問題点等はなかったのでしょうか、更に宅地・農地等の「嵩上げ事業」が実施されたそうですが、どういうものでしたか	119
67 奥尻島における震災・津波被害の際、集団移転に関する事業等はどのように実施されたのですか	121

第1章 序章

Q : 1

復興計画の実現に当たり，被災者の立場をどのように考えたらよいですか

A

被災者は，復興まちづくりの主体です。復興まちづくりの在り方を標語的に言い表すとすれば，「被災者の，被災者による，被災者のための復興を実現すること」と言ってもよいでしょう。

したがって，まちづくりの計画も，あくまで被災者を中心に考えていくことが求められます。

東日本大震災の復興の在り方を定めた東日本大震災復興基本法でも，復興施策は，被災者のために行われるべきであると明記されています。

基本理念を定めた同法第2条第1項には，「被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない，活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策，及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により，新たな地域社会の構築がなされるとともに，二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべき」と規定されており，こうして一人ひとりの人間が復興し，地域社会の構築を実現することこそ，復興計画で最も重要な視点であると定めています。

そもそも「復興まちづくり」という概念は，とても多くの意味を含んでいます。

災害によって壊滅した，建物や道路，橋，鉄道，港湾などのインフラを基に戻すこと（復旧）に始まり，さらに，次なる災害に備えて防災力を高めるために，道路の拡幅，公園の整備等にも広がっていきます。新たに都市化をするために，再開発による高層化や津波被災地からの街の移転等も行われます。

こうした都市計画を策定・実施するために，都市計画法，土地区画整理法，都市再開発法といった法的制度が設けられています。また，公的施設の復旧を行うために，公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等の財政補助の仕組みもあります。

しかし，こうした構築物優先の考え方を強調した復興まちづくりは，持続可能性を必要とする現代の成熟社会では，バランスを欠いたものと言わざるを得ません。社会で「コンクリートから人へ」のスローガンが叫ばれて久しいところですが，1995年に発生した阪神・淡路大震災では，被災者の存在を二の次にした復興方針に対し，厳しい批判が寄せられました。やはり，その地域に生活し，活

動する人々が元気にならなければ地域は活性化しません。

近時は、「まちづくり」を定義するとき「地域の抱える課題について、ハードとソフトの両面から解決を図るプロセス」と捉えるのが一般ですが、そうだとすれば「復興まちづくり」は、「被災地の抱える課題を、ハードとソフトの両面から解決し、復興を遂げるプロセスである」と定義付けることができるでしょう。

復興計画は、復興まちづくりを進める設計図です。したがって、復興計画を作り上げる過程も、被災者本位で進められるべきです。

現実には、復興計画は、被災地の自治体を中心となって策定し、これを裏付ける財源について、国、県及び市町村が協議・折衝をしながら進められます。そこには、被災者の意思が反映され、被災者の暮らしや産業を回復することが目的として盛り込まれていなければなりません。もしそれがなければ、行政と住民の間で徒らに対立を生み、復興にとってマイナスとなるだけです。

阪神・淡路大震災について、ある被災地では神戸市と住民の対立が深刻化し、それが復興のプロセスにまで影を落とし、震災発生から16年以上が経った今も尾を引いているということが現実には起こっています。被災者の意思をいかに反映させる仕組みを設けるかが、ポイントとなります。

被災者が、自ら積極的に関わることも重要です。お仕着せの復興計画に従順に従うのは、長い目で見れば、必ずしも得策ではありません。

1990年以降に起こった雲仙普賢岳噴火災害からの復興において、様々な復興事業を、被災者が自ら考え、創意工夫し、制度上の障害を乗り越えてきました。阪神・淡路大震災でも、復興基金を中心とした様々な復興支援制度は、被災者が考え、活動し、働き掛けたことによって実現したものが少なくありません。

復興まちづくりの中心を被災者が担うことが、その成功の鍵です。

地域の復興のために先頭に立つ、あるいは、調整の中心役となる役割を果たす人材が現れることも、復興まちづくりの成功の秘訣です。「まちづくりは人づくり」や「人が育てばまちも育つ」などと言いますが、復興計画の過程で、人材育成を図ることも重要です。

復興まちづくりを支援する専門家は、ハード面をフォローするだけでは足りません。被災者の意見を復興計画に反映する手助けをし、中心となって動く被災者を育て、フォローしていくことが求められます。

例えば、復興計画に関する様々な知識や情報を被災者に分かりやすく伝えること、被災者の考えや思いを表現する手助けをすること、様々な意見やニーズを整理し集約を図ること、その過程で現れる課題や問題を解決に導くこと、行政との意思疎通の橋渡し役をすること、これらを計画として取りまとめる方法を教示することなど、復興計画を作成する段階でもやるべきことはたくさんあります。

すなわち、被災者を中心とし、「被災者の、被災者による、被災者のための復興」を実現するために手助けすることが、支援者の役割にほかなりません。

Q：2

震災復興支援において、弁護士及び弁護士会はどのような役割を果たせるのですか

A

阪神・淡路大震災

阪神・淡路大震災の復興活動で、弁護士は多くの法律相談や個別事案に対応するとともに、建築士、司法書士、不動産鑑定士、土地家屋調査士及び税理士等の専門家と連携して、擁壁が損壊した近隣地区の共同復興、マンションの再建又は復旧、倒壊市場の共同建替、組合施行の土地区画整理事業及び地区内街区共同再建事業、広域被災地における細街路の整備、境界再確定等、様々な復興支援活動を行いました。

弁護士の役割

弁護士は、建築士等のようなコンサルタントやプランナーといわれる「まちづくりの専門家」そのものではありませんが、上記の専門家職種と連携して、被災者の復興まちづくりを支援することができます。この場合、弁護士及び弁護士会は以下の役割をすることができます。

法律制度の説明

住民は法律の専門家ではありませんから、土地区画整理事業、防災集団移転事業、津波復興拠点整備事業等の既存の復興制度や、東日本大震災復興特別区域法（以下、「復興特区法」といいます。）等の新しい法律及び行政の復興計画の内容等を理解することは困難な点がありますが、弁護士は、これらの法律的な仕組みや、復興計画の内容をわかりやすく被災者に説明することができます。

権利関係の調整

復興では、土地の境界、抵当権の抹消、所有者の確定に関する手続（失踪宣告、不在者財産管理人、相続財産管理人等）等の民事上の権利関係の問題等が生じますが、これを説明し、調整し、時には手続のサポートをすることができます。

情報の提供

住民が省庁等から情報を入手することは容易ではありません。他方、当連合

会は、国土交通省等の関係機関との間で意見交換等を行うなどし、その中で復興まちづくりに関する情報を得ており、また、被災地弁護士会も、自治体等との協議等により情報を入手しています。

このように、被災者の方にとって有益かつ必要な情報を提供するなどして、被災者の方を支援することができます。

議論の整理

住民の意見交換における多様な意見の中から論点を抽出して議論を整理する作業は、弁護士が日常の業務の中で行っているため、住民の意見交換の場で、住民の議論を整理・調整して合意の形成をサポートすることができます。

法的な認証

法的な見解については、一般には弁護士が専門家職種の中でも信頼性が高いことから、弁護士が一定の法的意見を示すことによって被災者の理解を深め、意見調整等の参考意見として活用していただけます。

住民の意向の伝達

住民の意向を集約して自治体に伝えることによって、自治体と住民のコミュニケーションの橋渡しをすることができます。

ニーズ調査・提言

被災地弁護士会は、被災地住民を対象とした調査や法律相談を実施して住民のニーズを収集し、立法提言を行い、また当連合会においてもこれらのニーズを収集し、それぞれ国に対して立法や政策を要請することができます。

専門家団体との連携

阪神・淡路大震災における復興まちづくり支援は、地元の弁護士会が中心となって設立した「阪神・淡路まちづくり支援機構」という6職種の専門家団体の連携による活動として行いました。その後、宮城県では宮城県災害復興支援士業連絡会、また東京、静岡、神奈川及び広島等において、まちづくり支援機構や専門家・士業団体の連絡会等が順次設立されました。このように弁護士会は、他の専門家職能団体と連携してまちづくり支援団体を設立・運営して、復興支援活動を行うことができます。

この度の震災復興は、多様な事業や施策に関し、多様な被災者のニーズに基づき、種々の団体の支援が求められることが予想されます。

第2章 復興のための制度と復興事業

Q：3

復興特区制度（東日本大震災復興特別区域法）の概要はどのようになっていますか

A

法の趣旨・目的

復興特区法は、2011年3月11日に発生した東日本大震災及びこれに関連する原子力発電所事故からの復興の推進を趣旨としています。地域の創意工夫を活かした復興を推進するため、規制・手続の特例措置、税・財政・金融上の支援措置をワンストップで講じる復興特区制度を創設することを目的としています。

復興特区制度と復興推進計画の枠組み

復興特別区域の設定

復興特別区域として北海道の一部、青森県の一部、岩手県全域、宮城県全域、福島県全域、茨城県の一部、栃木県の一部、埼玉県の一部、千葉県の一部、新潟県の一部及び長野県の一部の合計222市町村が対象区域となりました。

復興推進計画の申請

復興特区制度の適用を受けるためには、まず、対象区域の都道府県及び市町村が「復興推進計画」を策定し、国（内閣総理大臣）に申請をします。この際、復興推進計画の実施事業者や当該事業の実施に密接な関係を有する者は、都道府県や市町村に対して、申請することについての提案をすることができ、都道府県や市町村はこれに回答しなければなりません。

復興推進計画について、内閣総理大臣の認定を受けることで、住宅、産業、まちづくり及び医療・福祉等の各分野にわたる規制や手続の特例（規制緩和等）を受けることができます。また、雇用の創出を支援するための税制優遇措置や融資の際の利子補給を受けることができます。

また、各法令で要請されている関係省庁（担当大臣）の同意手続等は、復興庁の窓口である復興局にて一元化して実施されます。

新たな特別措置の提案

都道府県及び市町村は、国に対し、新たな特別措置を提案することができます。また、民間事業者等は、国や市町村に対し、国に対する提案をするよう要請することができます。

国と地方の協議会

国と都道府県、市町村は、都道府県の区域ごとに新たな特別措置について協議するための協議会を組織することができます。必要と認めるときは、民間事業者等を構成員として加えることができます。

地域協議会

都道府県及び市町村は、復興推進計画の作成、実施に関し必要な事項を協議するため、地域協議会を組織することができます。民間事業者等（利害関係被災者も含まれると解されます。）は、都道府県及び市町村に対し、地域協議会を組織するよう要請することができ、都道府県及び市町村は原則として当該要請に応じなければならないとされています。

地域協議会は、必要に応じて特定のテーマや特定の区域のみを対象とするものを設置することができます。

復興整備計画

復興整備計画とは

復興整備計画は、土地利用の再編による復興整備事業を行うための特例許可（各種許可手続の緩和等）、手続のワンストップ化及び新たな事業制度の活用等の特例等を受けるために策定する計画のことをいいます。復興局に申請し、復興庁が認定します。

復興整備計画の策定手続

市町村単独、又は都道府県と市町村が共同して復興整備計画を作成します。土地の利用方針（計画区域内の土地利用再編の青写真）と復興整備事業（被災地の復興のために必要な事業）を記載します。

次に、国との協議、公聴会、公告・縦覧の手続を経ます。そして、関連する都道府県、市町村及び関係行政機関による「復興整備協議会」の決議を経て、策定されます。

復興整備事業に関する特例

復興整備計画の作成・公表により、各種許認可の特例（農地転用許可の特例、都市計画法の開発許可の特例、各種許認可手続のワンストップサービス）、土地利用基本計画の変更等の一元的処理（国土利用法、都市計画法、農振法、森林法、漁港漁場整備法等に基づく指定及び変更等の処理を、個別ではなく復興整備事業の中で同時に実施できることなど）及びその他の各種特例を受けることができます。

復興交付金事業計画に基づく交付金

復興交付金事業計画とは、著しい被害を受けた地域の復興に必要な交付金事業に関する計画を、市町村単独、又は都道府県と市町村が共同して作成する計画です。

この計画に基づき、国は予算の範囲内で交付金を交付することができます。

Q : 4

復興推進計画に基づく特別措置の概要はどのようになっていますか

A

復興推進計画による規制・手続に関する特例

Q 3 記載の手続による「復興推進計画」が認定されると、次のとおり、個別の規制や、手続について様々な特例（規制緩和・手続簡素化）が認められます。

住宅の確保

公営住宅の入居資格要件の特例期間の延長

現行法（被災市街地復興特別措置法第 2 1 条）は災害発生から 3 年に限り入居者資格要件を緩和しています。この要件緩和期間を、復興推進計画記載の災害公営住宅の建設等の完了時点まで延長（最長 10 年間）しています。

公営住宅入居者等への譲渡処分要件の緩和

現行法（公営住宅法第 4 4 条第 1 項）は、耐用年数の 4 分の 1 経過後に特別な事由があるときは、入居者等に公営住宅を譲渡できるとしています。この譲渡可能時期を、耐用年数の 6 分の 1 経過後に短縮し、入居者が住宅を取得しやすくしています。

公営住宅の譲渡対価の特例

現行法（公営住宅法第 4 4 条第 2 項）は、前述 の譲渡の対価は公営住宅・共同施設の整備、修繕等に充当することとされています。この対価の用途を緩和し、地域住宅計画に基づく事業にも充当できることとしています。

産業の活性化

食料供給基地の実現に資する食料供給等施設整備に係る特例

現行の農地制度では、集団農地等の優良農地については、原則転用ができません（農地法第 4 条、森林法第 10 条の 2）。津波被害を受けた市町村が復興推進計画に食糧供給等施設（農林水産加工・販売施設、バイオマスエネルギー関連施設）整備の事業を記載しているときには、一定の要件のもと、優良農地の転用を認めることとしています。

工場立地に係る緑地等規制の緩和

現行法（工場立地法、企業立地促進法）では、工場等の敷地面積に占める緑地及び環境施設の割合について準則を定めていました（例えば、工場立地法の準則

では、環境施設・緑地が25%以上等、内緑地20%以上等)が、この緑地及び環境施設の割合について、市町村の条例において定めることが可能となりました。この場合の企業や工場への勧告権限も市町村に委譲されることになりました。

漁業権の免許の優先順位の特例

現行法(漁業法第18条)では、いかだ・いけすを使って養殖をする「特定区画漁業権」については、第1順位(地元漁協)、第2順位(地元漁民7割以上の法人)、第3順位(地元漁民7人以上の法人)、第4順位(それ以外の漁業者)、第5順位(新規参入企業)となっています。

この漁業権の順について、被災地のうち地元漁業者のみでは養殖業の再開が困難な区域(浜)では、復興推進計画により、第2順位と第3順位の法人についても直接知事が漁業権(免許)を付与することができるとしたものです。漁協のみならず、地元の養殖業と加工業者などが連携し、地元主体の企業で産業を復興させる道を開くスキームとして活用できます。

応急仮設建築物の存続期間の延長

現行法(建築基準法第85条第3項)では、応急仮設建築物(店舗、工場、社会福祉施設及び校舎等)の存続期間は、最長2年3か月となっています。この存続期間について、復興推進計画で活用期間が定められた場合は、存続期間を延長できるとするものです。これにより、応急仮設建築物を、地域社会基盤の復興に無駄なく活用できます。

従属発電の水利権許可手続の簡素化・迅速化

現行法(河川法第35条、電気事業法第103条)では、小水力発電(取水した流水のみを利用する水力発電)の導入には、河川法及び電気事業法に基づく複雑な手続(国土交通大臣協議・同意、関係行政機関協議、知事等意見聴取、河川使用者通知及び経済産業大臣報告・意見聴取)を必要としていましたが、復興推進計画で小水力発電の導入が定められた場合、国土交通大臣の認可等を不要としています。

まちづくり

用途規制の緩和

現行法(建築基準法第48条)では、市街化区域内を、第一種低層専用住居地域から工業専用地域までの12種類の用途地域に区分けし、それぞれについて、建築可能な建築物が定められており、それ以外の建築物は建築できません。例外は、公益上の必要性がある場合等に限られています。

この例外について、復興推進計画に定められた基本方針に適合する場合も含むこととし、広く例外を認めることとしました。

例えば、商業地域が港と隣接しているような場合には、当該商業地域において、水産加工工場と直販施設の複合施設を建築するなどの立地が可能になりました（現行法では商業地域内に水産加工工場は建築できません。）

特別用途地区における建築物整備手続の簡素化

現行法（建築基準法第49条）では、都市計画法に基づく特別用途地区（「文教地区」「特別工業地区」「娯楽・レクリエーション地区」等）の指定（都市計画法決定）には、条例の制定が必要となっています。特に、規制を緩和する場合は、条例制定前に、国土交通大臣の承認が必要となります。この大臣承認手続について、復興推進計画の認定手続の中に一元化し、別途、建築基準法上の国土交通大臣の承認手続を不要としています。

バス路線の新設・変更手続の簡素化

現行法（道路運送法第15条）では、路線バスの新設・変更には、国土交通大臣への事業計画認可申請手続が必要とされています。この申請手続について、復興推進計画の認定手続の中に一元化するものです。

鉄道ルート変更手続の簡素化

現行法（鉄道事業法第7条）では、駅の位置・名称の変更には、国土交通大臣への事業計画認可申請手続が必要とされています。この申請手続について、復興推進計画の認定手続の中に一元化するものです。

医療・福祉等

確定拠出年金に係る途中脱退要件の緩和

現行法（確定拠出年金法附則第3条）では、60歳到達前の確定拠出年金からの脱退はごく例外を除き、原則として認められていません。この脱退要件を緩和し、震災により住居や家財が損害を受け退職した加入者について、一定の要件で中途脱退を認めています。これにより、脱退一時金の支給を受けることが可能になります。企業型及び個人型のいずれも適用があります。

補助金等による取得した財産を転用する承認手続の簡素化

現行法（補助金等適正化法第22条）では、補助金財源の財産を転用する場合には、所管省庁の承認が必要です。この承認手続について、復興推進計画の認定手続の中に一元化するものです。

政令や省令で規定する特例措置

都市公園の占用に関する制限緩和

復興のための仮設店舗やその他の施設による都市公園の占用が認められるよ

うになります。

医療機器製造販売業等の許可基準の緩和
現場責任者の実務経験（3年）が緩和されました。

医療機関・介護施設等の基準の緩和
医療機関や介護施設の人員配置基準，構造設備基準等（仮設医療機関の構造設備基準緩和，医療従事者配置基準緩和及び介護施設の医師配置基準緩和）について弾力的対応が行われることとなりました。

仮設薬局等の構造設備基準の緩和
仮設薬局等の構造設備基準が緩和されました。

条例による特例措置の許容

政令や省令で規定された規制のうち，地方公共団体の事務に係るものについては，条例での特例措置が可能になります。いわゆる「条例による上書き権」を認めるものです。

Q : 5

復興整備計画に基づく特別措置の概要はどのようになっていますか

A

復興整備計画による規制・手続に関する特例

Q 3 記載の手続による「復興整備計画」が認定されると、次のとおり、個別の規制及び手続について様々な特例(規制緩和・手続簡素化)が認められます。

事業実施に必要な許可の基準緩和

復興整備計画に基づく開発許可の特例

現行法(都市計画法第34条)では、市街化調整区域(市街地の開発を抑制する地域)における開発行為は原則禁止され、例外的に農家用住宅や日用品販売店舗等のための開発についてのみ、事業者が申請に基づき、県が許可できるとされています。

この許可手続等について、復興整備計画の策定手続の中に一元化し、復興整備協議会の協議で決定できることとしました。さらに、許可基準も緩和され、市街化調整区域内でも住宅開発の許可を受けることができるようになりました。

復興整備計画に基づく農地転用許可の特例

現行法(農地法第3条及び第4条)では、農地転用の際には、事業者の申請により国又は県の許可が必要です。この許可手続を復興整備計画の策定手続の中に一元化し、復興整備協議会の協議で決定できることとしました。

また、農用地区域内農地、第一種農地については、転用が禁止されていますが、許可による転用を可能にしました。

事業実施に必要な許可手続のワンストップ化

現行法では、事業実施のためには、複数の許可を必要としていました(都市計画法の開発許可、農地法の農地転用許可、農用地区域における開発許可、保安林の開発許可及び自然公園法の開発許可等)。この許可手続の負担を軽減するため、復興整備計画策定段階における復興整備協議会の協議の成立があった場合には、許可があったものと扱うこととされました。

土地利用基本計画の変更等の一元的処理

国土利用計画法、都市計画法、農振法、森林法及び漁港漁場整備法による各種計画の変更手続の負担を軽減するため、復興整備計画策定段階における復興整備協議会の協議の成立があった場合には、変更があったものと扱うこととさ

れました。

主な復興整備事業の特例

宅地・農地一体整備事業

広範囲に津波被害に遭った区域では、住宅や公益的施設をまとめて、内陸に移転させることが必要になる場合があります。現行法による土地区画整理事業では、換地（区画整理後の宅地を従前の宅地とみなすこと）は、現位置によることが原則であり、土地区画整理事業だけでは住宅地をまとめて内陸へ移すことは困難です。そこで、土地区画整理事業と農業基盤整備事業（除塩や農業用排水施設の整備等）を一体的に実施し、住民の申出に基づいて、安全なエリアに住宅地を移転できるようにしています。

土地区画整理事業の区域要件の緩和

現行法（都市計画法第13条）では、市街化調整区域内では土地区画整理事業を実施することはできませんが、市街化調整区域内も甚大な被害が発生したことから、土地区画整理事業を実施できるようにしています。

県営土地改良事業の拡充（農地改良）

現行法（土地改良法第87条の2）では、農地等の土地改良事業を実施するには農業者15人の申請を要件としています。しかし、被災地では農業者が集まりにくい状況にあるため、県の発意で土地改良事業を実施できるようにしています。

津波復興拠点整備事業の創設

都市機能全般に甚大な被害が起きていることに照らして、住宅・業務・公益等の各種施設を一体的に整備する都市計画（全面買収方式）を決定できるようにしています。

防災集団移転促進事業の拡充（Q20等参照）

住宅地区改良事業の拡充（Q7参照）

復興整備事業の実施に係るその他の特例

復興整備事業の円滑化のための土地に関する特例

現状では、境界の明確化が困難な土地が多数発生し、かつ行方不明者や避難先の判明しない住民も多数発生しています。通常、境界確定は所有者のみが実施でき、測量や調査は所有者や占有者の了解がなければ実施できません。

そこで、国による地籍調査の代行、事業の実施主体による筆界特定の申請、

市町村の許可等の手続を経た土地への立入等の各種手続を可能としています。
これにより用地取得が促進され、復興整備事業が促進されることとなります。

環境影響評価手続の簡素化

現行の手続を一定程度簡素化しています。

建築行為等の届出・勧告

復興整備事業開始までの間に、事業の実施区域内で建築行為や開発行為が実施されると、復興整備事業の妨げになるおそれがあります。そこで、復興整備事業の実施区域における建築行為や開発行為について、事前届出・勧告の対象とすることにしています。

Q : 6

復興整備のための個別の基幹事業にはどのような事業がありますか

A

復興特区法の制定により復興交付金を創設し、地方公共団体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し、復興を加速させるため、著しい被害を受けた地域（特定被災区域である市町村等）の復興地域づくりに必要となる事業を定めました。事業費を、国庫負担分と地方負担分に分け、地方負担分については、地方交付税、追加的国庫補助を行うことにより、結局全額を国庫負担とされる5省40事業が、復興整備の対象の基幹事業とされています。

文部科学省関係

- 1 公立学校施設整備費国庫負担事業
公立小中学校等の新增築，統合を支援する事業
- 2 学校施設環境改善事業
公立学校の耐震化等の工事を支援する事業
- 3 幼稚園等の複合化，多機能化推進事業
- 4 埋蔵文化財発掘調査事業

厚生労働省関係

- 5 医療施設耐震化事業
医療施設の耐震化工事を支援する事業
- 6 介護基盤復興まちづくり整備事業【新規】
「定期巡回，随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等を支援する事業（Q35参照）
- 7 保育所等の複合化・多機能化推進事業

農林水産省関係

- 8 農山漁村地域復興基盤総合整備事業
集落排水等の集落基盤及び農地等の生産基盤整備等を支援する事業
- 9 農山漁村活性化プロジェクト支援事業
被災した生産施設，生活環境施設，地域間交流拠点整備等を支援する事業
- 10 震災対策・戦略作物生産基盤整備事業
麦・大豆等の生産も必要となる水利施設整備等を支援する事業
- 11 被災地域農業復興総合支援事業
農業用施設の整備等を支援する事業
- 12 漁業集落防災機能強化事業
三陸沿岸の漁業集落での津波による甚大な被害について，背後に山が迫っ

た狭隘な場所に位置するなどの漁業集落の立地特性等を踏まえつつ、安全で安心な住居環境を早急に確保するとともに、最大級の地震津波を想定した避難路、避難地等の整備が必要であるとし、国が実施する漁村防災地区緊急点検調査を行うとともに、市町村の事業として漁業集落防災機能強化事業として、以下の事業が支援されます。

漁業集落の地盤嵩上げ及び切盛土

漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤の整備、漁港との連絡道の整備

高台等の避難地、避難路等の防災安全施設の整備

13 漁港施設機能強化事業

被災地の沿岸部において大地震に伴う地盤沈下が発生し、漁港の一部において、高潮位時に岸壁や用地等の浸水により、漁港利用に支障が生じているのに対し、地盤沈下に対応した漁港施設用地の嵩上げ、排水対策等を支援する事業

14 水産業共同利用施設復興整備事業

水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設の整備等を支援する事業（Q32参照）

15 農林水産関係試験研究機関緊急整備事業

16 木質バイオマス施設等緊急整備事業

国土交通省関係

17 道路事業

市街地相互の接続道路整備を支援する事業

18 道路事業（高台移転に伴う道路整備等）

津波により壊滅的な被害を受けた地域における復興計画に位置付けられた、高台移転等に伴う道路整備を支援する事業
土地区画整理事業等と併用されます。

19 道路事業

道路の防災、震災対策等を支援する事業

20 災害公営住宅整備事業

災害公営住宅整備事業、災害公営住宅用地所得造成費等補助事業等を支援する事業

21 災害公営住宅家賃低廉化事業（Q45参照）

22 東日本大震災特別家賃低減事業【新規】（Q45参照）

23 公営住宅等ストック総合改善事業

既存の公営住宅、改良住宅等を対象とした耐震改修、エレベーター改修等を支援する事業

24 住宅地区改良事業（Q7参照）

25 小規模住宅地区改良事業（Q8参照）

- 26 住宅市街地総合整備事業（Q 9 参照）
- 27 優良建築物等整備事業（Q 1 0 参照）
- 28 住宅・建築物安全ストック形成事業
災害時に重要な役割を担う緊急輸送道路沿道住宅建築物，避難路沿道住宅建築物及び避難所の耐震化を重点的に支援する事業
- 29 住宅・建築物安全ストック形成事業
がけ地近接等危険住宅移転を支援する事業（Q 1 1 参照）
- 30 造成宅地滑動崩落緊急対策事業【新規】（Q 1 1 参照）
- 31 津波地域復興拠点市街地整備事業【新規】（Q 1 2 参照）
- 32 市街地再開発事業（Q 1 4 参照）
- 33 都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）（Q 1 5 参照）
- 34 都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）（Q 1 7 , 1 8 参照）
- 35 都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）（Q 1 7 , 1 9 参照）
- 36 都市防災複合推進事業（津波シュミレーション等の計画策定等）
- 37 下水道事業
- 38 都市公園事業
- 39 防災集団移転促進事業（Q 2 0 等参照）

環境省関係

- 40 低酸素社会対応型浄化槽集中導入事業

Q : 7

住宅地区改良事業とはどのような事業ですか、また、震災復興事業として有効な事業ですか

A

住宅地区改良事業は、不良住宅が密集することなどによって、保安、衛生等に関し危険又は有害な状況である地区において、地方公共団体が不良住宅を全て除去し、従前居住者向けの住宅（改良住宅）を建設するとともに、生活道路、児童公園等を整備する事業です（住宅地区改良法第2条等）。

施行者は市町村ですが、市町村が事業実施困難等特別の事情がある場合、都道府県が事業を実施することができます。事業施行者が行う 不良住宅の買収及び除去、改良住宅整備及び用地取得、公共施設・地区施設整備について、国庫補助がなされます。

対象地区の指定要件として以下の点が必要です。

面積	0.15 ha 以上であること
不良住宅戸数	50 戸以上
不良住宅率	80 % 以上
住宅戸数密度	80 戸 / ha 以上

このうち不良住宅とは、主として居住の用に供される建築物等で、その構造又は設備が著しく不良な住宅をいい、今回の特例により、東日本大震災により著しい損害を受けた住宅を含むものとされました。

住宅地区改良事業は、本来住宅・土地の権利関係如何にかかわらず、居住改善及び居住保障に制度目的があり、全ての対象地区内の住宅困難者（借家人も含む）の居住確保を対象としており、その意味では市街地整備基盤と住宅の供給をセットにした住環境整備事業等ですから、復興まちづくりの目的に沿うといえます。

また、通常地区指定要件等について、不良住宅率 80%を満すのは困難とされていますが、津波被災の市街地の多くは要件を満すといえるでしょう。

施行者は、改良地区内の不良住宅の除去を要し、この必要のために、当該不良住宅又はこれに関する所有権以上の権利の収用ができ、また施行者に対抗できる占有権限を有しない者に明け渡しを命じることができ、さらに、土地の整備のために必要であれば、地区内の土地及び土地収用法第5条1項の権利の収用もできることとしており、この点は事業の実効性が図られています。

地区内居住の住宅困窮者に対し、世帯の数に相当する戸数の住宅を建設し、住

宅地区改良法第18条の要件のある居住者で改良住宅への入居を希望し、かつ住宅に困窮すると認められる者に、改良住宅に入居させなければならないとされています。

ただし、原則として改良住宅は特別の事情がある場合を除き、改良地区内に建設しなければならないとされており、この点は難点があるといえます。

また地区居住者の固定化が生じ新規住民の流入や混在が進まないとの指摘もあります。このように、画一的な硬直な性質をもつ事業であり、長所、短所のある事業手法といえます。

土地区画整理事業と合併施行することにより、改良住宅建設用地と持家等の建設用地との集団換地を可能とする方法も考えられます。

事業手続上、計画策定及び事業化の様々な段階での住民（権利者及び居住者）の合意形成に関する規定が明文化されていないという問題点もあります。

Q：8

小規模住宅地区改良事業とはどのような事業ですか

A

小規模住宅地区改良事業は、不良住宅が集合することなどにより、生活環境の整備が遅れている地区において、地方公共団体が不良住宅を除去し、従前居住者向けの住宅（小規模改良住宅）を建設するとともに、生活道路、児童遊園等を整備する事業です。

住宅地区改良事業と同様、施行者が行う 不良住宅の買収及び除去、改良住宅整備及び用地取得、公共施設及び地区施設整備に対し国庫補助がされます。

対象地区の指定要件は、以下のとおり住宅地区改良事業等よりも縮小されています。

不良住宅戸数 15戸以上

過疎地域、離島振興対策実施地域、豪雪地帯又は復興山林村の区域における激甚災害に係る事業の場合は5戸以上

不良住宅率 50%以上

不良住宅には、災害により著しく損壊した住宅を含みます。

Q : 9

住宅市街地総合整備事業とはどのような事業ですか

A

住宅市街地総合整備事業とは、老朽住宅等の建替えと公共施設の整備を促進し、住環境改善、防災性の向上等を図るため、敷地の共同化や避難路整備等により、住宅市街地の再生・整備を総合的に行い、良好な市街地住宅の供給や任意の再開発等に対し支援をする事業です。

補助対象事業には次の事業があります。

整備計画策定等事業（整備計画・事業計画策定等）

市街地住宅等整備事業（共同施設整備、公共空間整備等）

居住環境形成施設整備事業（老朽化建築物除去、地区公共施設整備等）

関連公共施設整備事業

補助の要件は次のとおりです。

対象事業

復興特区法に規定する復興整備計画、又は復興交付金事業計画の区域内で実施される事業であること

整備地区の要件

- ・重点整備地区を一つ以上含む地区であること
- ・整備地区の面積が概ね5 ha 以上（重点供給地域は概ね2 ha 以上）であること
- ・原則として住宅戸数密度が30戸 / ha 以上の地区であること

市街地再開発事業の複雑な手法を要しないで、一定の建物建築等により、任意に再開発と同様の目的が達し得る制度であり、優良建築物等整備事業と共通するものがありますが、優良建築物整備事業が、比較的小規模な共同建替えによる事業目的を達成できるのに比べて、住宅市街地総合整備事業は、比較的規模の大きい事業に適する制度といえます。

Q : 1 0

優良建築物等整備事業とはどのような事業ですか ,また共同建替えとはどういうものですか

A

被災地は復興事業としては ,面的に被災市街地復興土地区画整理事業や防災集団移転促進事業等の事業が中心となって実施される見込みですが ,被災地域において対象とされる上記事業について ,何らかの事情で参加できない被災者 ,あるいは相応の被災があるのに上記事業対象地域から外れている地区の被災者等について ,どのようにして復興を図るかが問題であり ,個々人による自立復興では極めて困難というべき例も相当生じると思われます。

このような場合の一つの方策として ,優良建築物等整備事業を活用して ,複数の被災者間で ,共同して住宅の建替えをして復興を図る方法が考えられます。

補助を得られる共同化手法には ,住宅市街地総合整備事業地区 ,あるいは密集事業地区内での複数地権者による建替えと ,全くの白地地域 (法定事業対象地域外)でも適用される優良建築物等整備事業があります。

対象事業としては ,復興特区法に規定する復興整備計画又は復興交付金事業計画の区域内で実施される事業であることを要し ,共通の事業要件として ,土地面積が原則として500㎡以上又は敷地面積300㎡以上 ,ただし ,既存のストック再生型については地区面積300㎡以上であること ,地上3階以上で耐火建築物又は準耐火建築物であることとしています。

共同建替えの特徴と問題点

前記共通要件の他に ,別表 (23頁参照)のようにタイプ別の要件があり ,複数の地権者により ,具体的なニーズに合致するか否かの検討が必要です。

複数の被災者による小規模の建替えや ,バリアフリー設備を伴う要介護家族と同居する世帯同志で ,共用の介護スペース ,設備等を併設した共用の個人住宅を建築する等のニーズがある場合等に有効な方法と考えられます。

共同建替えを進める場合 ,土地所有者 ,借地人 ,権利調整の必要のある借家人等の利害関係者がいる場合 ,話し合いが必要となります。

いずれにしても ,複数の地権者等が共同化して共に復興しようとする発意と意欲を要し ,種々の専門的な知識を要することがありますから ,弁護士 ,建築家 ,税理士等の専門家の助言や支援を得て ,市町村との協議及び調整を行い ,計画づくりと計画の実現を図る必要があります。

優良建築物等整備事業は ,任意の再開発といわれる事業手法であり ,建物の構造や利用方法 ,面積 ,施設設備の配置等を ,権利者間の協議により合意して決め

るため、再開発の場合のような権利変換等の複雑な手法は不要です。

補助対象とされる費用

調査設計計画費（事業計画作成費，地盤調査費及び建築設計費）

建築物除去費等（建築物除去費，整地費及び補償費）

建物整備費の一部（空地，供給処理施設，エレベーター・廊下等の共用部分，特殊基礎工事費等の整備費）

なお，優良建築物等整備事業を活用する場合，補助対象が一定程度に限られていますから，これ以外の公的な支援制度や公的融資等多様な援助制度を利用して，負担の軽減を図ることが重要です。

別 表

型	タイプ	概要	
優良再開発型	共同化タイプ	2人以上の地権者により敷地の共同化を行う建築物を整備する事業（新築）	<ul style="list-style-type: none"> ・敷地の共同化と権利の共同化必要 ・2人だけの地権者による共同化の場合、面積が200㎡未満もしくはその形状が不整形な敷地が1つ以上含まれること
	市街地環境形成タイプ	地区計画・建築協定の区域内的の協調的な建築物，又は敷地内に公共的通路等を整備する建築物等を整備する事業（新築）	
	マンション建て替えタイプ	区分所有者による老朽化した共同住宅の建替えを行う事業（新築）	
市街地住宅供給型	住宅複合利用タイプ	地価負担の軽減のため住宅を他の施設との複合的な建築物として整備する事業	
	中心市街地共同住宅供給タイプ	中心市街地における優良な共同住宅の供給を行う事業（新築）	<ul style="list-style-type: none"> ・優良な住宅を30戸以上建てる場合 ・専用面積50㎡以上で，便所，浴室，台所等が専用であること ・建築後の住宅の譲渡予定価格と予定家賃等が適正であること ・原則として公募で入居者決定 ・地権者全員の同意で地方公共団体等に施行の依頼も可
既存ストック再生型	中心市街地共同住宅供給タイプ	既存建築物ストックを，現ニーズにあったストックに再生	

Q : 1 1

斜面地で斜面崩壊等があつて危険な地域に住宅がある場合、どのような対策がありますか

A

がけ地近接等危険住宅移転事業

本事業は、災害の未然防止を図るため、がけ地の崩壊等による自然災害のおそれの高い土地から、居住者自身の自助努力による住宅の移転を支援し、国民の生命の安全を確保することを目的としている事業です。住宅の除去費や新築する住宅の建設費及び土地の取得費に要する経費の一部を補助します。

対象区域

- ・ 建築基準法第 3 9 条第 1 項又は第 4 0 条に基づく条例により建築が制限される区域
- ・ 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第 8 条に基づき指定された「土砂災害特別警戒区域」
- ・ 事業計画に基づく移転であることとされており、採択要件として、事業計画に基づく移転であることが必要です。

また、補助の内容は以下のとおりです。

- ・ 除却等費：危険住宅の除却等に要する費用
- ・ 建物助成費：危険住宅に代わる住宅の建設（購入）に要する資金を金融機関等から借り入れた場合、当該借入金利子に相当する費用

事業主体は地方公共団体（原則として市町村）です。補助金の交付を希望される方は、各市町村の窓口にお問い合わせください。

仙台市は、宅地被害について、がけ地近接等危険住宅移転事業は実施せず、災害関連地域防災がけ崩れ対策事業の実施を検討しています。

造成宅地滑動崩落緊急対策事業

東日本大震災では、多数の宅地、特に盛土造成地に甚大な被害が集中し、地盤が滑動又は崩落することにより、周辺公共施設を含む盛土全体が被災する事例が多く見られました。そこで、災害予防の観点から制度設計されている既存の「大規模盛土造成地滑動崩落防止事業」を参考にしつつ、既に被害を受けている宅地の実情に即応できる新制度として、造成宅地滑動崩落緊急対策事業が創設されました。本事業においては、地盤の滑動崩落等により被害を受けた造成宅地において、再度災害を防止するために活動崩落防止の緊急対策工事に対する支援が行われます。

仙台市は、宅地被害についてこの事業の実施を検討しています。

補助対象

- ・東日本大震災により造成宅地に滑動崩落等が発生している箇所のうち，2012年度末までに工事着手される地区における滑動崩落防止工事補助要件
 - ・地震時に滑動崩落するおそれの大きい造成宅地であって，次のいずれかに該当するもの
 - イ 盛土面積が3,000㎡以上であり，かつ盛土上に存在する家屋が10戸以上であるもの
 - ロ 盛土をする前の地盤面の勾配が20度以上かつ盛土高さが5m以上であり，かつ家屋が5戸以上であるもの
 - ・当該盛土の滑動崩落により，次のいずれかの施設に被害が発生するおそれのあるもの
 - イ 道路（高速自動車国道，一般国道，都道府県道，市町村道（指定市道及び迂回路のないものに限る「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律第2条第1項により指定された災害に限り迂回路のあるものも含む」），河川及び鉄道
 - ロ 地域防災計画に記載されている避難地又は避難路
 - ハ 家屋10戸以上（当該盛土上に存するものは除く）
- 事業実施主体，交付団体はいずれも地方公共団体です。

災害関連地域防災がけ崩れ対策事業

仙台市は，この事業を以下の要件で実施を検討しています。

従来からある事業ですが，東日本大震災においては，特例より一部条件が緩和され，以下の条件に当てはまるものが対象となります。

- イ 斜面・人工斜面（宅地，擁壁等）が対象
- ロ がけ高さ3m以上で，かつ人家に被害があり，さらに周辺住民に二次的被害を生ずるおそれがある斜面・人工斜面
- ハ 保全対象家屋（人家）が2戸以上
- ニ ライフライン等の公共施設に被害のおそれがある箇所
 - 個人所有の擁壁等（被災程度が「危険又は要注意宅地」であるものが対象）について，市が公共事業において復旧を行うためには，下記の4点について同意及び書面確認を必要としています。
 - イ 土地所有者等及び隣接者の施工承諾及び同意
 - ロ 工事を実施する箇所の民・民境界の同意及び確定
 - ハ 所有者による復旧した擁壁等宅地の将来にわたる管理責任の承諾
 - ニ 分担金（各擁壁等個人宅地の復旧にかかる費用の10%）の負担についての確約

Q : 1 2

津波復興拠点整備事業の特徴，他の制度との関係はどのようになっていますか，またどのような目的の事業に適した制度ですか

A

津波復興拠点整備事業の特徴

津波防災地域づくりに関する法律の「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」の整備事業を，予算制度上，津波復興拠点整備事業と呼びます。本事業は，津波被災地について，公共公益施設や津波防災拠点施設等を整備する場合に適用することを想定したもので，必要な施設一体を一団地の都市施設として都市計画決定するものです。

本事業は，用地買収方式の事業であることが特徴です。一度民有地を買収して，造成した土地を地権者に譲渡することも可能です。再分譲の場合，譲渡所得税が繰り延べられ，不動産所得税も免除されるため，換地と同じ効果が事実上の契約行為として行うことができます。本事業は，簡便に面的買収を行いつつ，必要な部分については，従前地権者が場所を移転しつつ存続する「第二種土地区画整理事業」の簡便版ともいわれています。

要件

対象区域は，都市計画区域が原則ですが，都市計画区域外であっても可能です。地区数について，1市町村あたり2地区以下かつ1地区あたり20ha以下とされ，それより増える場合は国への相談を要します。規模及び人口密度については特に制約はありません。

決定事項，補助対象，必要な手続は以下のとおりです。

決定事項（復興特区法第17条第2項参照）

都市計画において次の事項を定める必要があります。

- ・住宅施設，特定業務施設又は公益的施設及び公共施設の位置及び規模
- ・建築物の高さ制限，容積率，建坪率に関わる事項

補助対象

- ・道路（区画道路を含む），公園等の都市基盤
- ・公益的施設（行政施設，病院など）の用地費及び造成費
- ・市町村が保有する住宅等の用地（ただし，再分譲を行う場合には用地費を国に返還）
- ・地区全体のかさ上げ費
- ・津波防災拠点の整備費（津波防災ビル等の津波対策部分の整備に係る費用）
- ・事業計画策定費

手続

一団地の都市施設として都市計画決定，及び県又は国の事業認可のみ。

他の制度との併用

本事業は，他の制度と組み合わせて運用することも可能です。

例えば，防災集団移転促進事業と一体的に運用して高台移転の受け皿を整備するケースや，新市街地等を整備する際に土地区画整理事業と併用し，公益施設整備を行う部分を津波復興拠点整備事業で行うケースなどが考えられます。

本制度に適した事業

津波復興拠点整備事業は，住宅・業務・公益等の各種施設を備えた拠点市街地を形成するために，これら施設を一体的に整備することを可能にするために創設されました。そして，本事業においては事業規模の要件がないことから，土地区画整理事業とは異なり，必要な部分について小規模な整備をすることが可能です。

また，本事業は，区画整理事業のように換地処分的方式を取るのではなく買取方式であることから，換地処分の手続が不要であるとともに，地権者との合意が図れたところから順次決定し，段階的に実行することも可能です。

本事業の具体的なイメージとしては，

- ・市町村が市庁舎や医療施設を新たに整備し，その周辺を一体的に整備する場合
- ・既成市街地の周辺の農地を開発して，住宅や公益施設の受け皿を整備する場合
- ・既述のように，防災集団移転促進事業と一体的に運用して，高台移転等の受け皿を整備する場合

などが挙げられています。

本事業においては，戸建住宅用地は，地区全体の嵩上げが補助対象となっており，市町村が従前の被災地の買い取りをした上，公共施設等の整備と共に地盤の嵩上げを行い，整備された住宅地を被災者に再度分譲するという方式がとられますが，再分譲の際の土地の分譲価格をどうするか（嵩上げ等の宅地整備に工事費が相当かかると見込まれます），また被災者が取得する新たな土地の配置をどうするかなども，運用基準は特に定められていませんから，今後運用で定めていく必要があると思われませんが，事業の成否には，市町村と被災者との協議によって合意を得ることが重要となります。

また，このように事業費がかさむ余地が高いことから，まず1市町村あたり2地区以下，1地区20ha以下という制約要件が定められていますので，市町村にとって，この事業の適用をする地域の選択も難しい判断を要すると思われませんが，被災の規模と，この事業適用の必要性の高さを基準に協議がなされることになると思われま

Q : 13

津波復興住宅等建設区への換地申出の制度はどのようなものですか

A

津波復興住宅等建設区への換地申出の制度とは、津波復興住宅等建設区内の宅地所有者が、当該宅地についての換地に住宅又は公益的施設を建設しようとする場合に、換地計画で当該宅地の換地を同区内に定めるべき旨の申出をすることができるという制度です（復興特区法第62条第1項）。

津波復興住宅等建設区とは、津波による再度災害を防止し、又は軽減することを目的とする復興一体事業（同法第57条第1項）の事業計画において、施行地区内の津波による再度災害の防止又は軽減を図るための措置が講じられた又は講じられる土地の区域において、住宅及び公益的施設の建設を促進するため特別な必要があると認められる場合に、農林水産省令・国土交通省令で定めるところにより、当該土地の区域であって、住宅及び公益的施設の用に供すべきものと定められた区域をいいます（同法第57条第3項）。

上記申出を受けた市町村は、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当する場合には指定を行い、要件に該当しない場合には応じない旨の決定を行わなければなりません（復興特区法第62条第4項）。

当該申出に係る宅地に建築物その他の工作物（住宅及び公益的施設並びに容易に移転し、又は除却することができる工作物で農林水産省令・国土交通省令で定めるものを除く）が存しないこと

当該申出に係る宅地に地上権、永小作権、賃借権その他の当該宅地を使用し、又は収益することができる権利（住宅又は公益的施設の所有を目的とする借地権及び地役権を除く）が存しないこと

期間制限

なお、上記申出については、復興一体事業の事業計画等にかかる公告の日から60日以内に行わなければならない等の期間制限があるため留意が必要です（復興特区法第62条第3項）。

Q：14

市街地再開発事業とはどのような事業ですか，また震災復興について，どのようなニーズに有効な事業ですか

A

市街地再開発事業には，第一種市街地再開発事業と第二種市街地再開発事業の2種類があり，一般的に行われるのは第一種ですが，事業規模が大きくなると第一種の権利変換方式では権利処理が困難となり，事実上事業化ができないため，昭和50年の改正により，第二種市街地再開発事業が創設されました。

第一種市街地再開発事業の特徴と要件

第一種では，事業前の土地所有権，借地権等の権利が一応再開発ビルの床へ等価価値によって権利変換するという手続がとられます。権利者は，権利変換による残留が前提となり，転出は希望するときのみとされます。

個人，市街地再開発組合，地方共同体その他一定の団体が事業主体になることができます。

第二種市街地再開発事業の特徴と要件

第二種では，事業前の権利が強制力のある収用権をバックに，全面買収される管理処分方式がとられます。

収用（転出）が原則であり，権利者が区内への残留を希望するときのみ再開発ビル内の権利を取得できることとしています。施行者は自治体等公共団体に限られています。被災市街地復興特別措置法では，復興推進地域内の市街地再開発事業は，第二種事業として実施するとされています（復興特区法第19条）。

第二種市街地再開発事業は，事業規模も大きく，災害復興等を目的とする事業の公益性も高く，利害関係を有する権利者が多数であって，この関係者間の利害調整をいかに図るかが重要となります。

その施行地区全体の土地あるいは建物の所有権等の権利の全面的買収を行い，法的には任意買収できない権利者に対して，土地収用手続による収用も可能ですが，市街地再開発事業で収用手続が実施された例はないとされています。

震災復興のための市街地再開発事業は，実質的には「元の土地への復帰の原則」で計画が進められ，この度の震災，津波被災地では，とりわけ港湾・沿岸

部で漁業，水産加工業等を営み，またこれに関連する生業を営んでいた被災者及び被災事業者が，防災避難棟等の防災対策を完備した施設（作業場，倉庫，事務所等）を再建するために，他の事業と併用して，公共用地及び私有地を高度利用を含めて総合的に利用調整を図り，水産業基盤の復旧，復興を図る場合に，有効な事業手法の一つと考えられます。

事業の施行は，事業計画決定に至るまでに，管理処分計画が定められている必要があります。

土地・建物の所有者で残留を希望する者は，事業計画決定の公告又は認可の公告から30日以内に，その土地等の代価に代えて建築施設部分の譲り受けを希望する旨の申出をすることができます（借家権者であった者の賃借り希望申出もあります）。この申出をしないと区域外転出の扱いとなります。

管理処分計画は，配置設計，従前の資産の見積額及び譲り受け希望の申出をした者で，建築施設部分を譲り受けすることができる者のその建築部分の明細（これによって従前の資産の代わりに再開発ビルのどのフロアのどの区画を取得できるかがわかります），その価額の概算額及び賃借り希望申出をした者が賃借にすることとなる施設建築物の部分，保留床の処分方法，見積額や概算額の算定基準日が明らかにされます。

管理処分計画案は，市街地再開発審査会の議決を経て，縦覧（2週間）に供せられ，その内容について決定権利者は意見書の提出ができ，知事の認可を経て，管理処分計画の決定がされます。

第二種市街地再開発事業は，事業規模も大きく災害復興を目的とする事業の公益性も高く，利害関係を有する権利者が多数で，この関係者間の利害関係をいかに図るかが重要となります。

問題は，(ア)事業計画内容と地域住民のニーズとの整合性，(イ)権利負担単価の適正，(ウ)事業用店舗・事務所・住宅の確保，(エ)円滑・公平な権利調整の実施を図るべき点にあります。

防災対策としての公共施設の設置者，水産漁業関係者，従前の港に近い市街地の商業従事者等，被災者のニーズの複雑な調整を要することが見込まれます。

東日本大震災復興交付金対象事業として，市街地再開発事業も，被災地で実施される市街地再開発事業に対し支援するものとされ，被災市街地における商業施設や公的住宅等の一体的な整備を推進することとして，5省40事業がある基幹事業に含まれる補助対象事業とされています。

Q : 15

震災復興に関する土地区画整理事業はどのような事業ですか

A

一般的な土地区画整理事業

土地区画整理事業とは、都市計画区域内の一定の範囲の土地について、道路、公園等の公共施設の整備改善と宅地の利用の増進を図るため、土地区画整理法によって行われる土地の区画形質の変更および公共施設の新設・変更に関する事業をいいます（土地区画整理法第2条第1項）。

事業施行者が、一定地区について公共施設（道路・公園等）の配置を定めるとともに、各宅地の区画を越えて従前の宅地に変わる土地（換地）を割り当てる換地処分（仮換地処分をまず行い、その後本換地処分をします。）という行政処分を行うこと、地権者等が公共施設用地の提供や工事費を直接負担しない代わりに、従前土地の面積を一定割合で縮少する「減歩」がされる点に特徴があります（この減歩で工事費等の一部負担）。

被災市街地復興土地区画整理事業における特例

阪神淡路大震災を契機に、大規模な災害により相当数の建物が滅失し、不良な街区の環境が形成されるおそれがあり、緊急に土地区画整理事業等、建築物、建築敷地、施設の整備等を行う必要がある場合、当該区域を被災市街地復興推進地域として指定し、地域内で建築行為等が制限（最大限2年間）されるなどの措置の他に、通常土地区画整理事業と比較して、以下の特例措置が定められています（被災市街地復興特別措置法第10条等）。

ただし、これらの特別措置は、同法で定める推進地域において施行する土地区画整理事業の特例のため、復興整備計画もしくは復興交付金事業計画の区域で行う土地区画整理事業において特例を活用する場合には、都市計画において推進地域と定める必要があることに留意する必要があります。

復興共同住宅区への換地制度

対象地区内に「復興共同住宅」を設け、被災地権者の申出により一定規模以下の宅地について、当該復興共同住宅区内の土地の共有持分が与えられます。これは、共同住宅の建設を希望する被災者らのニーズをもとに、施行地区内に散在する小規模宅地を復興共同住宅区内に換地を集約し、共同住宅を建設することによって、宅地の共用化、住宅の共用化を促進する制度です。

ただし、申出をする宅地に借地権者がある場合、申出にあたり借地権者の同意が必要であるなどの要件があります（同法第12条第1項ただし書）。

清算金に代わる住宅等の給付制度

宅地の一部について換地を定めず、申出により清算金に代えて施行者が換地内に建設する住宅を与えることができます。

これは、施行地区内で、自己居住用（これに限られる）住宅の再建を促進するためのもので、宅地所有者が提供する宅地の一部に見合っ、て、施行者の残余の宅地（換地）の上に住宅を建設して供与することができます。

ただし、当該宅地について、使用収益権や担保権が存在しないことが、住宅供与の要件となっています（同法第15条第1項等）。

施行地域外における住宅の建設等

宅地の一部について換地を定めず、申出により、清算金に代えて施行者が施行地区外に建設・取得する住宅等を与えることができる制度です。

また、当該申出宅地に借地権がある場合、借地権者の申出によって、借地人に交付されるべき清算金に代えて、施行地区外に施行者が建設・取得する住宅等を給付することができることとされています（ただし、借地権や担保権が存する場合は不可）。

特別の保留地制度

宅地の権利関係者全員の同意を得た上、公営住宅や公共施設の用地として、一定の土地を保留地と定めることができるものとされています。

一般の土地区画整理事業では、保留地は、その処分対価を事業費に充てる目的で定めるものしか認められていないものを、被災地では、被災者向けの公営住宅や防災施設等の公共施設の建設が必要となることに備え、保留地により適切な用地を確保しようとするものです。

以上のように、土地区画整理法の照応の原則（従前地と換地とが、同じ対価の土地として評価され、照応すべきとする原則）を修正し、土地及び建物又は建物を一体的に整備し、被災地の住宅再建を推進しようとする点に、特徴があります。

復興特区法による特例：都市再生区画整理事業の拡充

東日本大震災により、広範かつ甚大な被害を受けた市街地の復興に際して、防災上必要な土地の高上げ等を支援することにより、早期復興の実現と、津波に強いまちづくりを強力に推進する対策として、復興特区法によって被災市街地復興土地区画整理事業が拡充され、支援の対象事業とされることとなりました。

予算補助の対象となるのは、復興特区法の復興整備計画又は復興交付金事業の区域で実施される土地区画整理事業であればよく、特に都市計画の際、無理に被災市街地復興推進地域と同時決定をする必要はないとされています。

これに関し、重要な特徴は以下の点です。

防災上必要な土地の嵩上げ費用を、土地区画整理事業の補助の交付対象経費とし、土地の嵩上げ費について全額国庫負担とされ、またこの補助対象には、公共施設だけでなく宅地の嵩上げ費用も対象とされています。

なお、嵩上げの高さは、今回の津波に対して浸水しない高さまでが対象とされます。

復興特区法による宅地・農地一体整備事業の創設等

被災地においては、農地と集落が混在するエリアが大規模な被害を受けています。

土地区画整理事業を実施する場合も、より安全な住宅地を供給できる内陸側等に宅地を移転することが必要となっていますが、従前の土地区画整理事業では、原位置での換地が原則(とび換地は例外)とされ、また地方公共団体では、市街化調整区域において土地区画整理事業を施行することができないとされています。

復興特区法において、土地区画整理事業と農業基盤整備事業を一体的に実施することとされ、また住民の申出に基づき、安全なエリアに住宅地等を集約する換地もできるものとされています(復興特区法第51条及び第57条等)。

更に地方公共団体は、市街化調整区域においても土地区画整理事業を施行できるとして、この点用途制限を緩和しました。

この結果、被災市街地からより内陸部、より高い土地にまとめて集約する換地(とび換地)を広汎にできることとなりました。

復興土地区画整理事業は、防災上必要な土地の嵩上げをする必要のある低地において使うことが可能であると同時に、低地と高台の二ヶ所に、施行区域を分けて土地区画整理事業を実施し、低地から高台への移転を換地で行うことも可能となりましたが(ツイン区画整理といわれています)、このツイン区画整理事業を行う場合、防災集団移転促進事業と併用として実施していくことも有効と考えられます。

また、都市再生区画整理事業として、地盤の液状化により著しい被害を被った地域において、地盤整備と液状化対策を合わせて行う土地区画整理事業も、支援の対象事業とされています。

Q：16

土地区画整理事業等で宅地の移転を受ける場合，譲渡所得税，不動産取得税，登録免許税等はどうなりますか

A

土地区画整理事業では，土地を換地処分という行政処分（離れた土地の間ではとび換地処分）で移転するため，事実上被災地から新たな住宅地買い換えすることになりますが，交換にあたるとして譲渡所得税，不動産取得税及び登録免許税はかからない扱いとなります。

津波復興拠点整理事業においても，一度民有地を買収して，造成土地を地権者に譲渡するという形態をとった場合も，換地の場合と同様に上記各税がかからないとされています。

防災集団移転促進事業の場合，事業そのものは法律上の手続規定を持つ制度ではないため，必ずしも明確ではありません。

集団移転促進事業等の買取方式で権利移転をする場合も，この目的が被災土地に従前居住していた被災者が，新たな団地に移転して居住地を確保するという震災復興促進支援という実体があります。また，交換の場合と実質的には変わらないため，手続的便法として行うといえ，加えて，譲渡所得税に関しては，担税力という点でも，土地の売却と購入という過程について，被災者に担税力を示す資産的価値が得られるというわけでもないため，交換及び同様の課税の繰り延べをすることは，課税の平等の観点にも沿うことなどを考慮することから，同様に扱うべきと考えられます。

また不動産取得税及び登録免許税の免除も，換地処分の場合と実質変わらないものとして，復興促進と支援という見地からも課税すべきでないといえます。

Q：17

液状化の生じた土地での復興対策は、どのようなものがありますか、また留意点はありますか

A

東日本大震災による地盤の液状化により著しい被害を被った地域においては、被災者個人への支援として、被災者生活再建支援制度に基づく支援金の支給や住宅金融支援機構による融資（災害復興宅地融資等）が挙げられますが、これらに加え、再度災害の発生を抑制するための支援策として液状化対策推進事業が創設されました。

液状化対策推進事業の概要

本事業は、東日本大震災による地盤の液状化により著しい被害を受けた地域において、再度災害の発生を抑制するため、道路・下水道等の公共施設と隣接宅地等との一体的な液状化対策を推進するための事業であり、都市再生区画整理事業（液状化対策推進事業）及び都市防災推進事業（液状化対策推進事業）があります。

液状化対策推進事業においては、公共施設の液状化対策費は公費で負担し、民間家屋の液状化対策費は所有者が負担することとされています（ただし、民間宅地内において実施する公共施設の液状化対策費については公費負担）。

本事業のメリットとしては、道路部分を街区単位で格子状に地盤改良を施すことで宅地への地震動の影響を緩和し、宅地内で必要な液状化対策工事を簡素化できること、公共一括発注により個々の経費負担が軽減できることなどが挙げられています。

液状化対策推進事業の補助対象

本事業の補助対象は以下の通りです。

都市再生区画整理事業（液状化対策推進事業）

敷地境界、基準点等の混乱が著しい地域において、地籍整備と液状化対策を合わせて行う土地区画整理事業に対する支援。

都市防災推進事業（液状化対策推進事業）

- ・液状化対策事業計画の案の作成（付随する調査を含む）及びコーディネーターに要する費用に対する支援
- ・液状化対策事業計画に基づき実施され補助要件を満たす事業（設計費・工事費）及び付随する調査に要する費用に対する支援

なお、各液状化対策推進事業の補助要件については、Q18及びQ19を参照してください。

留意点

液状化対策推進事業の適用を受けるには、液状化対策事業計画が策定された区域内での事業が前提であるため、この計画の策定及び計画の内容に留意する必要があります。

また、都市再生区画整理事業（液状化対策推進事業）と都市防災推進事業（液状化対策推進事業）で共通の要件と異なる要件がありますので、この点留意が必要です。

Q：18

都市再生区画整理事業（市街地液状化対策事業）はどのような事業ですか

A

東日本大震災による地盤の液状化により著しい被害を受けた地域において、再度災害の発生を抑制するため、土地区画整理事業で行う、道路、下水道等の公共施設と隣接宅地等との一体的な液状化対策を推進するための事業です。

敷地境界、基準点等の混乱が著しい地域において、地盤整備と液状化対策を合わせて行う土地区画整理事業に対して支援がされます。

以下の要件を要します。

東日本大震災復興特別区域法に規定する復興整備計画又は復興交付金事業計画の区域その他、国土交通大臣が東日本大震災による液状化被害があると認める市町村内で行うもの

液状化対策事業計画の区域内で行うもの

被害市街地復興土地区画整理事業の要件に合致するもの

公共施設と宅地との一体的な液状化対策が行われていると認められるもの

この事業の適用を受けるには、液状化対策事業計画が策定された区域内での事業のため、計画の策定及び内容に留意する必要があります。

Q : 19

都市防災推進事業（市街地液状化対策事業）とはどのような事業ですか

A

東日本大震災による地盤の液状化により、著しい被害を受けた地域において、再度災害の発生を抑制するための、道路・下水道等の公共施設と隣接宅地等との、一体的な液状化対策を推進して支援する事業です。

以下の要件を要します。

復興特区法に規定する復興整備計画又は復興交付金事業計画の区域、その他国土交通大臣が東日本大震災による液状化被害があると認める市町村内で行なうもの

液状化対策事業計画の区域内で行うもの

液状化対策事業計画の区域の面積が3000m²以上であり、かつ区域内の家屋が10戸以上であるもの

液状化対策事業計画の区域の宅地について、所有権を有する全ての者及び借地権を有する全ての者のそれぞれ3分の2以上の同意が得られているもの

公共施設と宅地との一体的な液状化対策が行われていると認められるもの

これらの要件の中で、液状化対策事業計画の策定に当たっては、学識経験者から構成される委員会の意見を聴くこととされていますが、具体的な区域指定については、被害の態様や程度によって問題が生じることが見込まれ、被災住民の意見が反映されるように、市町村との協議、調整に努める必要があります。

Q : 20

防災集団移転促進事業とはどのような事業ですか

A

防災集団移転促進事業とは、災害が発生した区域又は災害危険区域（建築基準法第39条第1項で指定）のうち、住民の生命、身体及び財産を、災害から保護するため、住居の集団的移転を促進することが適当と認められた区域を移転促進区域とし、新たに地方公共団体（原則は市町村、事業規模が著しく大きいときは県も可）が、住宅の用に供する住宅団地を整備して、移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行う事業です（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（以下、「防集法」といいます。）第2条）。

この事業においては、移転促進区域内における農地、宅地その他の土地について、市町村により買取りが行われ、また区域内において建築制限その他土地の利用の規制がされます。高台移転の事業手法ともなりますが、これに限らず、既成市街地の周辺あるいは近郊への移転も対象となります。また、市町村は事業計画の策定に当たって、移転促進区域内の住民の意向を尊重するとともに、移転促進区域内にある全ての住居が移転されることとなるように配慮しなければならないとされています（防集法第4条）。新たな住宅団地の規模は、従前、防集法では移転使用しようとする住居の数に応じ、10戸を下らない規模とされていましたが、この度、5戸以上とする特例が定められました（復興特区法施行令第8条）。

移転者（被災者）は、移転促進区域内の所有地について市町村による買取りを受け、新たな住宅団地の土地を購入することとなります。

また移転者が、住宅の建設若しくは購入又は住宅用地の購入を目的として借り入れた資金の利子相当額が補助されます（防集法第7条及び同法施行規則第6条第2項）。

なお、事業費について、地方公共団体負担分については、地方交付税の加算がされ、結果的に全額国庫負担と扱われます。さらに復興特区法により、住宅用地のみならず医療施設等についても、同様の国庫負担の対象とされることとなりました。

集団移転促進事業は、事業そのものが法律等で定められた事業でなく、強制力を伴うものではありません。したがって移転促進区域内の被災住民の合意を得られたエリアについて事業対象区域となります。

また事業の実施に強制力を伴わせる場合、例えば移転先の土地買収に強制力を伴わせようとする場合は、一団地の津波防災拠点市街地の都市計画等他の強制力を有する制度と併用することが考えられます。

Q：21

防災集団移転促進事業等で住宅地の移転をする場合、被災者の生活面でどのような点に留意が必要ですか

A

防災集団移転促進事業と都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業の特例）のいずれも、移転促進区域等と定められた被災地に居住していた住民世帯が、まとまって新たな住宅地へ生活の場を移転することとなるものです。

従前の生活では、隣近所や地域住民との交流、買物、学校、医療施設、介護、福祉施設、地域間の交通アクセス、地域の防災対策等について、あらゆる世代が、共に生活していくために必要な生活環境が、比較的保たれていたと思われませんが、新たな住宅団地では、新たにそのような生活環境、地域の交流を創っていくこととなります。教育施設の配置、少子高齢化の進行に対応できる施設の適正な配置や交通アクセスの確保が重要です。

これらが一団地にとどまらず広域的計画と整合性を要します。

復興計画の事業において、そのようなニーズがどのように配慮されているかが問題となり、現に移転して生活しようとする被災者の具体的なニーズが、計画にできるだけ反映されることが求められます。

共に移転する被災者間で、まちづくりについて十分な協議・調整を行い、共通したまちづくりプランや意見をもって市町村と協議をすることによって、ニーズの調整と実現を図ることが必要になります。

また移転しない被災者の生活環境及び公共・公益的施設への配慮も必要となります。

被災者個々人の経済事情によって、土地建物の所有、利用関係が、従来と異なった住居を取得せざるを得ないことも多いと思われれます。

従前は一戸建の土地家屋に住んでいたが、土地の買取りを受けた代金では、新たな住宅団地の土地購入がせいぜいで、家を建てる資金がないとか、あるいは、親族と近くに別世帯で住んでいたが、移転先では同居しないと居宅確保ができないとか、あるいは逆に近くにいた親族あるいは同居していた親族は他所に移転し、被災者の親族の一部が新たな住宅団地へ移転することを要する等の事情にある被災者は、復興共同住宅の中の1区画に、建物の区分所有権を取得する、あるいは公営賃貸住宅に低家賃で居住する等も含め、生活様式が多様化することとなります。

そのような生活環境の大きな変化の中で、法的には種々の権利調整を要し、また地域のコミュニティの確保や住民間の心の通いあった交流を図ることが重要になってきます。

また従前の被災地における借地，借家等の問題がある場合は，この権利調整をどう図るかが，復興計画の具体化・実践の中でも問題となってきます。

復興計画内容は，十分にこの点の配慮がされるよう求めていくことが重要ですし，被災者は，判断が困難かつ多様な問題について，法律，福祉等の実務専門家からのアドバイスを受けながら，自ら判断していくことが重要となります。

Q : 2 2

復興移転先で住民のコミュニティを維持するにはどうすべきですか

A

防災集団移転促進事業などの復興事業によって移転した先に、人的なつながりがなく、コミュニティが存在しないと、まちの活気が失われるだけでなく、商工業の停滞、相互の助け合いの欠如、住民の孤立等を招くこととなります。阪神・淡路大震災において、コミュニティ崩壊による孤立から、数多くの孤独死の悲劇が発生した教訓を忘れてはなりません。

復興移転先でコミュニティを維持・形成することは、復興の成否を左右する非常に重要な要素あるといえます。

従来から同じ地域で暮らしていた住民たちが、復興先にも居住することが必要です。そのためには、復興のスピードと、住民間の合意形成と、しっかりした復興事業計画が必要です。

第1に、復興のスピードが遅れると、生きていくために事業を再開しなければならない商工業者や働き盛りの若手世代は、別の場所に移転をしてしまいます。

第2に、住民間でしっかりと復興先のまちのイメージを共有することがコミュニティの再形成のポイントになります。第3に、復興事業の手法の選択次第では、一部の権利者しか移転できない結果となってしまいます。

例えば、防災集団移転促進事業を選択するにしても、事業を進めるに当たって、スピードと住民間の話し合いを両立させ、買取や用地確保等を手堅く行うことが、コミュニティの維持形成にとって有益で効果的なのです。

もっとも、現実的には、コミュニティが全く元のとおり再現できるわけではありません。阪神・淡路大震災において、広域に液状化被害の出た尼崎市の築地地区では、濃密な住民間の協議を経て、区画整理事業と共同賃貸住宅が行われ、住民も地域に残ることができ、現在では成功事例と評価されていますが、住民の居住場所が大きく変わり、生活動線も大きく変わった結果、コミュニティは活気を失ったという影の側面も指摘されています。

復興移転先は新たにまちが形成されるのですから、コミュニティは自ずと復活するという姿勢ではなく、人と人のつながりを再び一から紡いでいくという姿勢で臨むべきでしょう。

コミュニティ拠点として、商業施設、広場、集会所等といった交流やふれあいの場を設置することは当然として、コミュニティの核となる人的組織（町内会や青年会、子ども会等）の活動を興すことも重要です。福祉サービスを通じた人的交流や、祭りや神事などの文化活動を積極的に取り組むことも肝要です。

Q : 2 3

復興計画に係わる事業において、被災地（移転促進地域等）の土地の買取りを受ける場合、又は新たな移転先の住宅用地を購入する場合の地価は、どのように扱われますか

A

震災復興計画に関する事業の中で、対象となる土地の地価評価はどうかは、被災者にとって非常に重要な問題です。

第1に、防災集団移転促進事業において、移転促進地域（被災地）の土地を市町村等により買取ってもらう場合、その価格で移転先の住宅団地内の宅地を購入することとなりますから、価格評価が重要です。

国は、同事業において市町村に補助する経費として、移転促進区域内に所在する農地及び宅地の買取に要する費用として、これらの地域が災害の発生するおそれがある危険区域であることを勘案して、算定した価額とするとしています（防集法施行規則第6条第4項）。移転促進地域は、災害危険区域がかかることから、このように災害の発生するおそれ、建築禁止、制限等の内容及び程度を勘案することとされていますが、他方では、復興計画等がある場合には、それによる効用の回復の見通しがあり、この回復の見通しがあることを重視すれば、この価格評価が、震災前の通常の時価額に近く回復すると考えられます。

また住宅としては危険だとしても、他の用途として、事業の土地利用、公園等の公共用地等の利用の必要性、国の国土保全、防災対策のための土地の取得の必要性という点も考慮すれば、被災前の時価に努めて近づける評価で土地の購入が図られるべきです。この点は、現在必ずしも明確ではありませんが、今後の運用にかかっているといえます。

なお、公示価格の評価に当たっても、震災による宅地減価を過大に評価すべきでなく、課税とは趣旨の異なる慎重な対応が求められます。

第2に、新たな住宅団地の用地を、事業者である市町村等が取得する場合の取得費は、適正な時価を基準として算定するとされています（防集法施行規則第6条第1項）。

これは、通常の時価として、災害負担の要素のない時価額としての評価がされるべきでしょう。

またこの場合、より安全性の高い土地のニーズに対応して、地価の高騰の懸念がありますが、知事又は指定都市の長は国土利用計画法27条の6の監視区域として指定するよう努めるものとされています（復興特区法第85条）。

第3に、新たな住宅団地で、移転する被災者が、自らの居住用の土地取得のために購入する際の時価額が問題となります。

この価額は、用地取得費に当該団地造成工事費の合算額から単価を割り出すという方法も考えられますが、この時価額算定に当たっては、そもそも公共用地の取得費用分及び造成費を除き、住宅団地のみでの取得費、造成費をベースに、時価額として控え目に算定すべきと考えられます。

この価額も、事業施行過程の運用の中で、被災者救済の視点をもって検討される必要があります。

土地区画整理事業においても、従前地と換地との照応の原則に照らして、両土地の地価評価を要することとなりますが、この地価の単価の対比によって、換地による取得面積が算定され、また従前地の時価額より、換地の時価額が低い場合（現実にはそのようなケースがどの程度あり得るかは不詳ですが）清算金の交付の要否が問題となるなど、時価額の評価が重要となります。

この問題については、国土交通省が、5年間の集中復興期間にインフラが整備され、地価が回復することを見込んだ「復旧価値」を買い上げ価格の基準とする方針を決定しました（2011年11月24日公表）。

しかし津波などの災害リスクも考慮されるため、買い上げ後の土地がどのような用途で計画されるか、利用価値の高い津波避難ビル用地となる土地は高く評価され（評価額は震災前の6～8割ともいわれています）、他方、防災林に利用される土地は評価が下がるともいわれています。

またこの低く評価された土地については、各自治体の復興基金を活用して、価格を上乗せすることができるかとされています。

「復旧価値」又は「復興見込みの価値」を評価に入れることは、復興推進のため、重要な前進で評価されますが、被災土地の買い上げを求める被災者のニーズからすれば、震災前の権利の平等な救済という点を考慮しても、買取後の用途で格差をもたらすことのないようにすべきです。

また、個別に相当価格の確定のため、交渉・協議を常に要することなく、最低価の買取価格を、例えば震災前の路線価の8割等を画一的な基準として定め、さらに、これを超える評価も可能な事情のある土地については、その証明を得て、典型的に上乗せを図るなどの評価手法を取り入れて、努めて震災前の時価額に近づける努力がされる必要があるといえます。

この財源は、もとより自治体の上乗せも含み得るものですが、復興基金を多用しないでも、国の負担金で賄うような対策が必要と考えられます。運用において、不動産鑑定士、弁護士、税理士等の実務専門家へ相談して、行政との協議を要すると思われます。

この買取り価格の評価について、課税対象地としての評価を行うには、自己所有の居宅用地とする用途の制約及び担税力という観点から、震災の影響によっ

て大幅に減額すること，また，買取りの場合とは，全く異なる制度趣旨による評価方法として異なる基準が採られることが必要です。

Q : 2 4

被災地で防災集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業 ,あるいは土地区画整理事業等により住宅地の移転・整備をする場合 ,住宅の確保はどのような方法がありますか ,またその際 ,得られる支援にはどのようなものがありますか

A

被災住宅地の移転を実施する主要な事業である防災集団移転促進事業 ,土地区画整理事業等により ,従前の被災地を買い取るか又は換地という行政処分によって土地の権利の移転を図るかの違いはあるものの ,いずれも ,被災地の土地を所有していた被災者は ,新たな団地に住宅用地を取得できますが ,住宅は自費で建築することが必要となります。

また ,津波復興拠点整備事業においても ,被災土地を嵩上げするか ,土地の移転による整備をするか競合しますが ,やはり住宅は自費で建築することが必要です。この場合 ,建築資金がないか不十分である被災者にとって ,住宅建築資金の確保が基本的に重要な問題となっています。

住宅用地の取得ができる被災者が ,住宅建築資金を確保 (一部にしる)する方法は ,第 1 に ,被災者生活再建支援金があります。この制度は ,災害により住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に支援金 (全壊の場合で基礎支援金 1 0 0 万円 ,住宅の再建の場合の加算支援金上限 2 0 0 万円等)の給付を受けるものです (内金の支払いを受けていれば残金)。

第 2 に ,復興のための特例的融資として ,災害復興住宅融資 ,地すべり等関連住宅融資等があります (末尾の内閣府の整理した資料を参照してください。)

なお ,特例の融資を受けるについても ,既存の住宅等についてローンを組んでいる被災者が多いと見込まれ ,いわゆる二重ローン状態では到底返済の目途が立たないこととなります (二重ローンの対策についてはQ 4 3を参照)。

今後の各事業計画の確定の過程で ,例えば集団移転促進事業において ,被災土地の買取価格を ,可能な限り被災前の時価額に近い価格として買取を受け ,新たな移転先の団地の住宅地の買取面積を縮小して ,代価の余剰金を出せないかの対応も ,検討課題の 1 つとなり得ます。

例えば ,単純化すれば 1 0 0 坪の被災住宅地について震災前の時価額に近い価格で買取を受けた上で ,新たな造成後の住宅地を 6 0 坪購入したとし ,仮にいずれの坪単価も同額程度だったと仮定した場合 ,4 0 坪分の土地の代金相当額が ,手許に残り (数百万円規模も見込まれます) ,これを建築資金の一部に充てるといことも考えられます。これは嵩上げを受ける場合は ,買い受ける土地の価格がより高くなることを見込まれ ,防災集団移転促進事業の場合よりも実効性が低

いかも知れません。

また土地区画整理事業で換地を受ける場合、従前の土地の代わりに受ける換地について、通常の換地を受ける面積を縮小して、その縮小分について、換地における一部の清算金の交付を得ることも難しい点はあるかと思いますが、検討すべきでしょう。

また、もとより建築費の低コスト化の対策も検討すべきです。

土地の所有者で、買取り又は換地等を受ける地位にある場合、集団移転促進事業あるいは津波復興拠点整備事業等においても、土地区画整理事業においても、被災者のニーズによって復興共同住宅の建設が計画に盛り込まれ、この復興共同住宅の区分所有権を、集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業において買取りを行うことも見込まれます。

また土地区画整理事業の場合でも、宅地の所有者がその宅地の一部について換地を定めないこととし、土地区画整理法第90条の規定による申出又は同意をした場合、当該宅地について交付されるべき清算金に代えて、当該宅地に関する換地に、施行者が建築する住宅を与えられるべき旨を申し出た時は、換地計画において当該宅地について換地を定めるほか、当該住宅を与えることを定めることもできるとされています（土地区画整理法第15条）。

ただし、この制度は当該宅地について、所有権以外の権利（地役権を除く）又は処分の制限があるときは認められません。

従前の被災土地に居住していたもので、もともと土地の所有権を有していなかった被災者は、事業施行者である市町村が建設する復興公営住宅の賃借りを受けることもできます。これは、被災者への現物支給の観点から支援されるものです。

また特定優良賃貸住宅等への入居が得られる制度もあります。

（公営住宅等の賃借は、Q44、Q45及びQ46参照。）

Q: 25

防災集団移転促進事業と他の事業との対比はどうか

A

	防災集団移転促進事業	津波復興拠点整備事業	土地区画整理事業
要件等	<ul style="list-style-type: none"> ・災害が発生した区域又は災害危険区域（建築基準法第39条第1項で指定）のうち、住民の生命・身体及び財産を災害から保護するため、住居の集団的移転を促進することが適当と認められた区域を移転促進区域としてこの区域内 ・移転しようとする住居の数は10戸以上（ただし、新潟中越地震及び東日本大震災の被災地については、特例により5戸以上） 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画区域が原則ただし区域外でも可 ・1市町村あたり2地区以下また1地区あたり20ha以下（それより増える場合、国と協議） ・地区数の限定があることが特徴 	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域においても可 土地改良事業による農地整備と一体とした整備も可（宅地・農地一体整備事業） ・復興整備計画又は復興交付金事業の区域内で実施されること
補助対象	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅団地の用地取得及び造成に要する費用 ・住宅団地に係わる道路・用水供給施設，集会施設，病院等用地取得・造成費 ・住宅地を自治体が所有し続ける場合は，用地費・造成費（ただし，分譲した場合，用地費の補助を自治体が国へ返還） 	<ul style="list-style-type: none"> ・区画道路を含む全ての道路 ・公共施設の用地費・造成費 ・地区全体の嵩上げ整備費用 ・津波復興拠点のための用地取得造成 住宅地を自治体が所有し続ける場合は，用地費・造成費（ただし，分譲した場合，用地費の補助を自治体が国へ返還） 	<ul style="list-style-type: none"> ・従来の被災市街地復興土地区画整理事業の基礎額に防災上必要な土地の嵩上げ費用（津波防災整地費）等を追加 ・被災市街地復興土地区画整理事業で，復興共同住宅区への換地，清算金に代わる住宅の給付，施行地域外の住宅建設の制度あり（ただし，これらは借地権や担保権のある場合不可）

	防災集団移転促進事業	津波復興拠点整備事業	土地区画整理事業
敷地の取得	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村による被災地の買い取りを受け、新団地の宅地を購入（全面買取方式） ・建物建築費は自己負担が基本 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村による被災土地の買い取りを受け、新団地の宅地を購入（全面買取方式） ・建物建築費は自己負担が基本 	<ul style="list-style-type: none"> ・被災土地である従前地と新たな土地との換地（実質的には交換、但、工事費等を減歩で負担、仮換地手続を終る） ・法定の手続がある
譲渡所得税の課税繰り延べと不動産取得税免除の可否	<ul style="list-style-type: none"> ・売買であり、本来は譲渡所得税の課税繰り延べ、不動産取得税の免除不可（運用によって対応か） 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地区画整理事業と同様の扱い 	<ul style="list-style-type: none"> ・換地処分について交換特例（譲渡取得税繰り延べ）、不動産所得税の免除あり
不服申立	<ul style="list-style-type: none"> ・単に売買契約であって行政処分でないので、不服申立ては不可、ただし問題によっては行政庁との当事者訴訟等の余地 	<ul style="list-style-type: none"> ・集団移転促進事業と同じ 	<ul style="list-style-type: none"> ・仮換地処分及び本換地処分に対し、不服審査請求及び取消訴訟が可
他事業との併用	<ul style="list-style-type: none"> ・可 	<ul style="list-style-type: none"> ・可 	<ul style="list-style-type: none"> ・可 特に宅地と農地の一体整備事業として、土地改良事業との併用が有効

Q : 26

防災団移転促進事業や土地区画整理事業等において、事業対象地に借地権や借家権を有していた被災者の権利はどうなりますか

A

借地権は、土地区画整理事業では、換地処分によって当然に換地上に移されます。また、借地権者は「宅地について権利を有する者」として、事業の実施や組合設立の同意（土地区画整理法第8条及び第18条）の権利等もあります。

なお、未登記の借地権は、事業施行者に申告しなければなりません（同法第85条）。注意しなければならないのは、登記が全くない借地権だけでなく、建物の登記だけしかない場合も（建物保護法第1条で対抗力が認められる場合）、申告を要すると解されている点です。無申告であると、その権利は、土地区画整理事業においては存在しないものとして取り扱われてしまいます。

被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興土地区画整理事業が行われる場合、一般の土地区画整理事業に加えて3つの特別制度があります。復興共同住宅区制度、土地の一部又は全部を換地せずに清算金に代えて住宅等の所有権を給付する制度、公営住宅や防災施設等の共同利便施設の用地確保のための保留地を設ける制度の3つです。このうち、とについては、借地権者にも大きな影響があります。まず、については、所有者は単独で復興共同住宅地への換地の申出ができますが、借地権の場合は所有者の同意を得て申出をしなければなりません（同法第12条第1項但し書）。の点については、借地権者が換地を定めないことの同意と併せて住宅等を与えられるべき旨の申出をしたとき、借地権についても住宅等が与えられるようになります（同法第15条第3項）。

借家人は、土地区画整理事業においては、極めて弱い地位にあります。土地区画整理事業は、あくまで土地という面を整理する制度であり、建物に着目していないからです。せいぜい利害関係者として事業計画に意見書を提出できる程度に過ぎません。換地の際に建物が存続すれば借家権も存続しますが、建物が無くなってしまうと借家権も終了してしまいます。

被災市街地復興特別措置法に基づく被災市街地復興土地区画整理事業でもその点は変わりません。

防災集団移転促進事業を実施する場合、施行者となる市町村が、移転促進地域内の土地を買い取ることが予定されていますが、買取りはあくまで任意の売買契約であり、区画整理事業の換地のように法的手続で交換するものではありません。買取りの対象は借地権ではなく土地所有権が予定されています。買取代金を所有者と借地権者で配分することになります。借家人の権利への配慮も特に予定されていません。

Q : 27

防災集団移転促進事業や土地区画整理事業等において、市町村の復興事業の対象区域に入っていない地域の被災者、あるいは、計画されている新たな住宅地への移転に賛同できない被災者について、どのような対応が考えられますか

A

防災集団移転促進事業において、従前の被災した居住地区から集団で移転することとなり、土地区画整理事業等においても類似の問題が生じます。

集団移転促進事業は、対象地域が災害危険区域と指定される居住に適さない土地について、移転促進区域として、集団的に安全な整備された土地に移転するものですが、この事業計画に当たり移転促進区域の住民の意向を尊重するとともに、移転促進区域内にある全ての住民が移転されることとなるように配慮すべきとされています。移転促進区域の決定及び移転先の決定には、住民の意見が尊重されるべきですが、住民のニーズにも種々なものがあり、ゾーニングは市町村と被災者の十分な協議を要することとなります。

復興特区法によって、国は支援事業を定めていますが、事業の対象地域や事業内容は、市町村と被災者との協議を踏まえ、市町村が定めますが、ゾーニングそのものはある程度市町村ごとに、地域の事情、被災者の事情、意識等多様なニーズをもとに、柔軟に対応される必要があります。

宮城県では、2011年6月に県内被災地で内陸・集団移転を予定する地区数をまとめたところ、59地区と見込まれると試算していましたが、同年11月の再調査では、震災前の集落単位の移転を中心として、176地区へと事業の細分化の傾向が見られます。

被災者は本来5戸以上まとめれば、集団移転促進事業対象土地の要件があることを前提に、被災土地の買取りを求めることも可能といえます。このように散在する被災住宅・集落について、集約的に移転事業へ参加することは、事業全体の予算規模の問題もありますが、柔軟な対応を踏まえて実現されることが求められます。

なお、集団移転地区の細分化は、他方では公共施設・公益的施設を各地区に適切に配置することが困難となる問題も生じます。複数の対象地区をトータルに見て、計画の整合性を図る必要があります。

他方、対象区域にあっても、当該事業による集団移転を望まない被災者は、土地の買取りそのものは集団移転促進事業の一貫として行われるものですから、これに参加しないとなりますと、同事業による土地買取りを受ける前提を欠くこととなります。

また土地の嵩上げと多重防禦の防災対策をとったエリアの再生の事業を選択

する途もありますが、対象地区がこれを選択せず、集団移転方針をとった場合が問題となります。

このような場合、対象区域内に集団移転に参加しない土地が点在するような事態は望ましいことではなく、また、いわば残された被災者は、どのようにして復興すればいいのかという深刻な問題が生じます。

この点、事業に仮にデメリットを感じる被災者も、そのデメリットと残された土地で復興できるかというデメリット(もともと災害危険区域として建築制限がかかっている土地であるため)の比較衡量が不可避と思われる。他面、事業計画内容には、被災者の多様なニーズにできるだけ対応し得る内容とするための協議が必要でしょう。

なお、復興特区法により、復興整備計画または復興交付金事業計画の区域内における他の復興支援事業を検討する余地もあり、例えば優良建築物等整備事業の補助を得て、ニーズの合致する被災者間で共同建替えをするなどの方法も考えられます。

しかし、どこへ、どのような建て替えをするのか、建築制限や被災の実態等具体的な状況によって考慮すべき課題もあり、補助内容等にも制約がありますから、建築、法律等の専門家によく相談の上、検討する必要があると思われる。

土地区画整理事業の場合、原則が従前の被災地の土地の代わりの土地(まず仮換地として指定を受け、その後仮換地の使用収益が可能となる)を、新たな住宅団地に換地として受けることができます。例外として施行地区外における住宅を建設して、換地の代わりに住宅を取得できる制度もありますが、この度の土地区画整理事業で、そのような対応がされるかは確認を要します。

Q : 28

復興共同住宅とはどのようなものですか、これを取得するためにはどうすればよいですか

A

復興共同住宅の法律上の定義は特に決まっていますが、住宅復興の手法として共同住宅を建てるもの、あるいは、復興事業として建てられた共同住宅に賃借して入居するものなど、いくつかのパターンが考えられます。

住宅を所有する形態としては、地権者らが各自の狭小な土地を集合して一団の土地を敷地にし、そこに共同して建てる区分所有建物があります。こうした共同建物の再建を促進し、市街地の環境改善、良好な市街地住宅の供給等を図る目的で、要綱に基づく優良建築物等整備事業が設けられています。東日本大震災では、復興特区法に基づく復興交付金の基幹事業の一つとして位置付けられました。

都市再開発法に基づく市街地再開発事業による再開発ビルも復興共同住宅と言えます。市街地再開発事業は、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることを目的とし、第1種（権利変換方式）と第2種（管理処分方式・用地買収方式）の2種類があります。

第1種事業では、従前建物・土地所有者等が、従前資産の評価に見合う再開発ビルの床（権利床）を受け取ります。第2種事業では、一旦、建物・土地等を施行者が買収・収用し、希望に応じて対償に代えて再開発ビルの床が与えられます。こうして建てられた再開発ビルが、共同住宅となります。

被災市街地復興特別措置法に基づく復興共同住宅があります。同法に基づいて、復興共同住宅区を定め、土地区画整理事業で復興共同住宅区への換地を行い、復興共同住宅を建設することができます。あるいは、市町村等の施行者が、共同住宅を建てて、土地区画整理事業における地権者等に対して支払うべき清算金に代えて、住宅等を給付することもできます。

復興公営住宅も、賃借する形態で入居する復興共同住宅です。復興特区法では、復興公営住宅の入居資格要件を大幅に緩和しました。本来であれば要求される収入や同居親族などの入居資格を、災害時の特例として、3年間に限って被災者（あるいは都市計画事業に伴い移転が必要になった人）については、その要件を満たしているとみなすこととしました。これにより、ほとんどの被災者は、復興公営住宅への入居が可能となる制度の対応となっています。

Q : 29

復興特区法による土地利用規制の緩和とされる特例は、どのようなものがありますか

A

復興整備計画に基づく復興事業を実施するために必要な許可の基準の緩和
従来、都市計画法第34条で、市街化調整区域における開発行為は、原則禁止され、一定の場合に知事の許可を要するものとされ、農地法第3条及び第4条により、農地転用の際にも知事の許可が必要とされています。

復興特区法は、復興整備協会の協議により決定があった場合、については新たな住宅地等の開発行為でも、特例的に、地域の復興等のために必要な開発行為であれば、農家用住宅や日用品販売店舗等の立地基準に限定するとの要件を適用しないこととし、市街化調整区域のまま、開発が可能とされることとなりました。

については、復興のため必要かつ適当で、農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないものとする基準に照らして判断し、農地用区域のままでも、特例的に転用が許可されることとなりました。

都市計画法の開発許可については、上記立地基準とともに、地盤の改良、崖面の保護、下水道への接続の確保等、宅地の安全性に係る技術的な基準（技術基準）がありますが、特例措置においても、この技術基準を開発行為が満していることが求められています。

激甚な地震、津波等の被災に遭った土地から、新たな土地に、復興事業として、安全・安心な住宅地等を求めて事業に臨むわけですから、安全性の確保ということは、極めて重要な課題と思われます。

したがって、復興事業を実施するに当たり、開発行為を伴う場合は、開発許可基準にある斜面や地盤、構造物等の安全性に係わる事項は遵守されるべきですし、事業施行者である市町村等と確認・協議をすることとなります。

事業実施のために、複数の許可が必要な場合は、特例措置として、復興整備協議会で協議・同意がされた場合に、事業に必要な許可があったものとしてワンストップで処理（一括して許可があったものと扱う）されることとなりました。

Q : 30

事業の進行途上において、どのような段階になったら建物を建てて、居住できるようになりますか

A

被災地では建築制限の指定を受けることがありますが、建築制限をかける法的根拠はいくつかあり、建築が可能になる時期もそれぞれ異なります。

災害による危険性が著しい場合の建築制限

建築基準法第39条に基づく災害危険区域の指定

地方公共団体は、条例を制定して、災害危険区域を指定し、住居等の建築を禁止することができます。これは、災害の危険から国民の生命等を保護することが目的です。したがって、災害危険区域に指定されると、その地域では、住居は無期限に建築制限されることとなります。ただし、工場等の事業用の建物は建築可能です。

さらに、防災機能の整備等により危険が除去された場合には解除されることとなっています。

復興まちづくりのために必要な建築制限

建築基準法第84条に基づく建築制限

特定行政庁は「都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるとき」に、指定した区域内での建築物の建築を制限又は禁止することができます。

これは、都市計画等の計画の立案の期間を確保するのが目的です。その期間は1か月（最長2か月）に限られていますが、東日本大震災では、「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」が制定され、その期間が6か月（最長8か月）に延長されました。これら法律による建築制限期間が経過した後、別の事業による建築制限がかけられなければ建築可能となります。

被災市街地復興特別措置法に基づく建築制限

都市計画区域内に被災市街地復興推進地域を定めることができますが、この地域内では、緊急復興方針を定めるために、災害発生の日から最長2年の建築制限がかけられ、建築には都道府県知事の許可が必要とされます。ただし、自宅等の建物は建築可能です。期間経過後に別事業による建築制限がなければ建築可能です。

土地区画整理法第76条に基づく建築制限

これは区画整理事業の遂行に支障となる建築を制限するもので、換地処分の公告までの間は、建築について都道府県知事等の許可が必要となります。

なお、仮換地処分の公告がされた段階で、許可を得て、仮換地の使用及び収益を開始できますし、許可は通常なされるでしょうから、建物を建設して居住することが可能となります。

都市再開発事業に伴う建築制限

再開発事業の遂行に支障となる建築が制限されます。第1種市街地再開発事業については都市再開発法第66条に基づき、第2種市街地再開発事業については都市計画法第65条に基づき、事業計画確定の公告後は、建物の建築には都道府県知事の許可が必要となります。

Q : 3 1

漁業権の従前の法制度の扱いはどのようになっていますか、また復興特区法による特例によってどのような扱いとなるのですか、更にその留意点はどうか

A

漁業権保護の従前の制度の概要

漁業法において、漁業は水産動植物の採捕又は養殖の事業をいうとされ、これを営む漁業権は物権とみなされ、一定の法で定めた要件の下に、その権利が保護されています。

漁業権には、定置漁業権（漁具を定置して営む漁業）、区画漁業権（一定の区域内において、方法の違いによって、3種に類別された養殖を営む漁業）、共同漁業権（一定の水面を共同に利用して営む漁業権）の三種が法で定められています。

この中で、定置漁業及び区画漁業は、漁業権又は入漁権に基づくのでなければ営んではならないとされ、漁業権の設定を受けようとする者は、都道府県知事に申請してその免許を受ける必要があります（漁業法第9条及び第10条）。

さらに、この漁業権設定の免許には、優先順位があり、法では定置漁業及び区画漁業（真珠養殖業及び特定区画漁業権の内容である区画漁業を除き）については、第1順位を漁業者又は漁業従事者、第2順位を前号に掲げる者以外の者とし（同順位者間の優先順位は省略）、更に特定区画漁業権（いかだやいけすなどを使った養殖を行う権利）については、第1順位として地元漁協、個々の漁業者（組合員）は、漁協から漁業を営む権利（行使権）を取得するものとされ、第2順位に地元漁民の7割以上を含む法人、第3順位に地元漁民の7人以上で構成される法人、第4順位に、第2順位、第3順位以外の漁業者及び漁業従事者（法人含む）、第5順位に新規参入企業等と優先順位が定められています（漁業法第18条等）。

復興特区法の特例の内容と留意点

この度の復興特区法の特例（復興特区法第14条）において、被災地のうち、地元漁業者のみでは養殖業の再開が困難な区域（浜）を定めて、その対象地域及びその必要性、養殖業の再開が困難な実情等を復興推進計画の中に記載し、農林水産大臣の同意を経て、漁業推進計画が内閣総理大臣によって認定された場合、地元漁業者主体の法人に対し、県知事が直接免許を付与することを可能とすることとされました。

この特例は、前記第2順位、第3順位の法人を、次の特例法定基準で審査することとなっています。

すぐに事業を開始できる具体的な計画がある

事業を的確に行うに足りる「経理的基礎」及び「技術的能力」がある

十分な社会的信用がある

地元漁民の生業の維持，地元雇用の創出等の効果がある

他の漁業との協調，その他水面の総合利用に支障を及ぼすおそれがない

これら5つの基準が，客観的に審査された上で免許が付されることとなります。

この結果，第1順位として，従前第2，3順位であった地元漁民を7割以上含む法人又は地元漁民の7人以上で構成される法人が，漁協と同順位で免許を受け得ることとなります。

特例で免許を受ける法人の実体がどのような法人か（株式，出資数を問われないこととなるため，被災地外の大資本の参入も可能），またどのような企業か等，具体的な免許申請がされた場合，漁業法第13条の要件，特に同種漁業を内容とする漁業権の不当な集中に至る恐れがある場合か否か慎重な審査をすべきで，また免許を受けようとする漁業の敷地が，他人所有又は水面が他人占有下にある場合の同意取得要件等の配慮により，漁協の組合員である零細漁業者の権利が著しく侵害されることがないように，運用が図られるべきです。

今後，どのような法人に対し，どのような対象区域で，どのような養殖等の免許を付するか，またその運用指針や法人の漁協への参加の問題等，利害関係者の協議が必要であり，復興推進計画に基づく事業に係わる事項として，地域協議会等でこの協議，調整が十分になされる必要があると思われま

Q : 3 2

水産業の復旧・復興に向けて、被災漁業者等の共同利用施設の整備事業とはどのようなものですか

A

漁業と水産加工業，流通業の一体的な復興の実現

東日本大震災における第一次産業（農林水産業関係）の被害は、約2兆2839億円と見込まれています（2011年8月時点，農水省）。

その被害の甚大さに加え、水産業者関係では、もともと 乱獲 薄利多売 資源の枯渇・採算性の低下・事業担い手の減少 という構造的問題を抱えています。

漁業・水産加工業の復旧復興には、被災地の漁港，漁場及び漁業集落の復興が前提ですが，漁港における港湾設備の復旧・復興と，漁船・漁具・漁協・流通・加工施設等の一体的，総合的な復旧・復興が必要であり，漁港においては，地盤沈下，浸水地域の嵩上げ，必要な施設の再配置，建設が，将来の津波被害に対する防災機能をふまえて，総合的に対策が取られる必要があります。

この水産漁業の衰退を防ぎ，活性化と復興を実施する観点から，漁業，水産加工業，販売のための流通の一体的な復興を図るため，水産業共同利用施設復旧整備事業への支援がされることとなりました。

水産業共同利用施設復旧整備事業には，概ね， 漁協・水産加工協等が共同に施設の利用をする鮮度保持施設，加工処理施設等の共同利用施設の復旧・復興に関する事業， ノリの乾燥施設やカキ・ホタテ等の養殖施設等の復旧復興に関する事業， 放流用種苗生産施設復旧・復興に関する事業があり，また漁港施設復旧・復興に関する事業もあります。

これら漁業の拠点となる港の復興を図るためには，個々の事業用地を確保して施設の建設をするという方法もありますが，港の関連施設を一体としてゾーニングし，漁港施設機能強化事業も併用し，防波堤，防潮堤等と連動した防災対策，更に施設で就労し，又は利用する人達のための避難棟，タワー等の公共の避難施設，水産業の共同利用施設，個々の事業施設，道路網の整備等を一体とした流通体制等，総合的な復旧・復興事業が実施される必要があります，このような場合，市街地再開発事業が対象地域の一部区域に土地の高度利用を図る建造物を配置する総合的なプランニングを行う上で，有効な手法となります。また，地盤嵩上げ，多重防禦の防災施設を一体として，土地区画整理事業等を併用することも有効と考えられます。

さらに，産業施設と住宅等を総合して，復興の拠点となる市街地（一団地の津波防災拠点市街地形成施設）を，用地買収方式により緊急に整備する事業を支援する津波復興拠点整備事業も有効な手法と考えられます。

Q：33

水産基盤整備事業等，漁港・水産加工施設の復旧・復興支援のため，どのような対策がとられるのですか

A

被災地域の水産業の本格的な復興を図るため，拠点漁港における流通機能や防災機能の強化を図るとともに，漁場の生産力の回復を図る必要があります（被災地救済対策）。

また，東南海・南海地震防災対策推進地域等において，地震・津波災害に対する漁港の防災対策に係わる緊急整備にも取り組む必要があります（全国防災対策）。

この2つの視点から，水産業の基準整備を図る事業支援対策が強化されることとなりました。

被災地救済対策としての漁港・漁場・漁業集落の復興支援について
被災地における対策として，以下の事業内容について復興支援の対象となります。

拠点漁港における衛生管理型荷捌所，流通加工施設等の一体整備，避難路の整備

漁港施設用地の嵩上げ，排水対策等の漁港地盤沈下対策（市町村営漁港は復興交付金による）

漁場生産力回復のための魚礁，増殖場，藻場，干潟等の整備

漁業集落における地盤嵩上げ，切盛土，生活基盤，高台の避難地，避難路の整備（復興交付金の対象）。

漁港の復興対策について

防波堤や岸壁の損壊等により，漁港での水揚げや漁船の係留等の機能が喪失したり，三陸沿岸部では，地盤沈下による浸水被害が発生し，漁港内の水産加工団地や冷凍・冷蔵施設等にも大きな被害が発生しています。

これらの被害に対し，次の対策がとられます。

漁港関係事業，災害復興事業として対応されるもの

地震・津波に対応した防潮堤・岸壁等の整備，沿岸，道路の復旧，嵩上げ等，地盤沈下に対応した水産加工場用地等漁港施設用地の嵩上げ，排水対策

水産基盤整備事業（漁港施設機能強化事業）として対応されるもの
流通機能の強化に資する高度衛生管理型荷捌き施設の整備

Q : 3 4

土地改良事業とはどのような事業ですか，また農地が津波で浸水し，塩害を被っている場合，農業復興のためにどのような対策がとられますか

A

土地改良事業とは

土地改良事業とは，土地改良法によって定められた，農業用排水施設，農業用道路その他農地内の保全又は利用上必要な施設の新設，管理，廃止又は変更，区画整理（土地の区画形質の変更の事業及びこれに附帯して施行することを相当とされる農用地の改良若しくは保全のため必要な工事の施行とを一体とした事業），農用地の造成（農用地以外の土地の農用地への地目変換又は農用地間における地目変換の事業（埋立及び干拓を除く）及び，当該事業に附帯して施行することが相当な工事の施工を一体とする事業），埋立て又は干拓，農用地又は土地改良施設の災害復旧，農用地に関する権利並びに農用地の利用上必要な土地に関する権利，農業用施設に関する権利及び水の使用に関する権利の交換分合，その他農用地の改良又は保全のため必要な事業をいいます。

農用地の改良，開発，保全及び集団化に関し，公汎な事業が対象とされています。

東日本大震災に対処するための土地改良法の特例

土地改良法の特例として，国直轄で実施する農地，農業用施設の災害復旧事業やこれと併せて施行する土地区画整理等の復旧関連事業について，高い補助率で実施することとされています。

また，東日本大震災における津波被害により，海水の浸入のため農用地が受けた塩害を除去するための事業を除塩事業として，この事業を土地改良法第2条第2項第5号に掲げる農用地又は土地改良施設の災害復旧事業にあたる土地改良事業とみなして，関係法令の適用を受けるとされています。

また，都道府県が行う特定災害復旧事業のうち，除塩にあっては，当該事業に要する費用の税額の100分の90に相当する額を予算の範囲内で補助するなど，詳細な補助の内容が定められています。

土地改良法において，土地改良事業に参加する資格を有する者は，事業施行地域内にある土地について，農用地を，所有権をもって耕作又は養蓄の業務に供する者又は所有権以外の権限をもって，耕作又は養蓄の業務に供する者で，法定の要件を満たす者等（同法第3条）とされており，これらの者の15人以上の者が，都道府県知事の認可を受けて土地改良区を設立し，土地改良区がその地区内の土地改良事業を行うことができます（同法第15条）。

更に、有資格者15人以上の者に、その資格に係る土地を含む一定の地域を定め、その地域に係わる土地改良事業を国又は都道府県が行うべきことを、国が行うべきもの（国営土地改良事業）にあっては農林水産大臣に、都道府県が行うべきもの（都道府県営土地改良事業）にあっては都道府県知事に、申請することができます。

また、農業者らの申請によらないで、国又は都道府県が発意して事業を実施することもできます（同法第87条の2）。

復興特区法による特例

県営土地改良事業は、原則として有資格者15人以上の申請により、県の発意により行うことができる事業で、従来は限定的でした。

しかし、東日本大震災の被災地の状況から、農業経営の再開までに数年かかる見込み等の厳しい状況から、離農を希望する者もあるなど、地域ごとに農業者15人以上集めることが困難な現状にあります。

そのため、復興特区法では、土地改良事業の特例として、被災関連都道府県は、復興整備計画として記載された土地改良事業（政令の要件に適合するもの）を行うことができるとして（同法第52条）、県の発意により行うことができる事業を追加し、区画整理、農用地の造成、客土及び暗渠排水の改良事業も対象とされることになりました。

Q : 3 5

医療，介護，福祉等に関する復興支援には，どのような制度が設けられましたか

A

東日本大震災の津波被害を受けた三陸沿岸地域は，人口減や高齢化が特に深刻であり，今後も少子・高齢化が進むことが予想されます。そこで，復興まちづくりにおいては，住宅だけでなく，介護施設，医療施設等を一体として計画するなど，高齢者，女性及び子どもに配慮した復興計画が不可欠です。

東日本大震災の復興対策として，保健・医療・介護・福祉の分野への対策も盛り込まれています。

特に集団移転促進事業として，集落や街の住民が集団移転によって新たな団地で恒久的な生活を図っていく場合，近くに必要な公共施設の他に，病院等の医療施設，各種老人ホーム等の公益的施設も適正規模で確保される必要があります。

しかし，従来の防集法においては，補助対象の事業計画の中に策定すべき事項として，住宅団地の整備又は住宅団地における住宅の整備に関する事項は定められていましたが，事業計画で医療施設等は対象とされていませんでした（防集法第3条第2項第3号）。

復興特区法は，上同号の「住宅団地の」とある部分を「住宅団地（移転者の住居の移転に関連して必要と認められる医療施設，官公庁施設，購買施設その他の施設で，居住者の共同の福祉又は利便のため必要なものの用に供する土地を含む）」と定め，医療施設等について事業対象用地として，補助の対象とする特例を定めました（復興特区法第53条第2項）。

復興特区法で予定されている事業の一つに，介護基盤復興まちづくり整備事業がありますが，これは，定期巡回・臨時対応サービスを提供するための小規模特別養護老人ホームや，認知症高齢者グループホーム等の基盤整備を行うことのほか，訪問看護ステーションの建設をすることなどを目的としたものです。1か所あたり3000万円の国費負担が予定されています。

更に子育て事業として，保育所等の複合化・多機能化推進事業があります。これは，子どもと子育てを身近な地域で支えるという観点から，認定子ども園や，放課後児童クラブ，地域子育て支援拠点など，子育て関連施設の複合化，多機能化を図るための整備に財政支援を図るものです。

地域の包括ケアを中心とする保健・医療・介護・福祉の体制の整備

復興計画のまちづくりの中で，従来の地域のコミュニティを核とした支えあいを基盤としつつ，保健・医療・介護・福祉サービスが，一体的に提供される地域

包括ケアを中心に捉えた体制を整備する財政支援が取られることとなっており、いずれも以下基金の積み増しです。

地域医療提供体制の再構築（地域医療再生基金の積み増し）

機能強化を行う病院と後方支援病院として機能する病院との機能分化，診療所の在宅当番医制への参加，在宅医療の連携拠点となる医療機関の整備等による在宅医療の推進等，医師・看護師等の人材の確保等

地域包括ケアの再構築（介護基盤緊急整備等臨時特別基金の積み増し）

日常生活圏で医療・介護等のサービスを一体的・継続的に提供する「地域包括ケア」の体制を整備するため，被災市町村の復興計画にもとづく小規模の特別養護老人ホーム，グループホーム等に加え，在宅サービス等を行う拠点整備，長期間の避難生活による高齢者等の日常生活を支えるため，当面必要な介護等のサポート施設（応急仮設住宅での総合相談，高齢者等の活動支援等を包括的に提供）を整備するために行われる財政支援

地域の「絆」の再構築等（緊急雇用創出事業，臨時特例基金・住まい対策拡充等支援事業分）の積み増し

地域における絆やつながりを再構築し，高齢者，障害者，生活に困窮している方等の生活を支えるため，NPO法人等による巡回訪問による状況把握や見守りなどの支援，生活再建サポーターの配置等による被災生活保護受給者への個別支援等

障害福祉サービスの再構築（障害者自立支援対策臨時特例基金の積み増し）

障害者自立支援法，児童福祉法にもとづく新体系サービスへの移行，発達障害児・者のニーズに応じたサービス等の提供，居宅介護事業所等の事業再開に向けた施設整備等に対する財政支援

子育てサービスの再構築（安心子ども基金の積み増し）

被災地の保育所の復興，認定こども園，地域子育て支援拠点などの合築による総合化や，通常の保育に加え延長保育や病児の一時預かりなども行う多機能化の整備への財政援助

これらの分野は，被災者の生活の復興の実現のために極めて重要な支援対策です。阪神淡路大震災後，多数の「孤独死」を防ぎきれなかった等の教訓からも，行政の財政支援の重要な課題と思われます。

地域のニーズに応じ，国の援助の他に，地方自治体の復興交付金を財源とする独自の支援もなされるものと思われ，今後これらの制度の整備・拡充が必要になると思われます。

Q : 36

復興事業について不服がある場合、どのような法的な手続をとることができますか

A

復興事業について不服がある場合の法的な手段としては、審査請求や異議申立てなどの不服申立て、行政事件訴訟法上の抗告訴訟等が考えられます。もっとも、不服申立てあるいは抗告訴訟を提起するためには、争訟の対象に処分性があること、すなわち、「直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」といえることが必要となるため、復興事業のいかなる段階で処分性を捉えるかが問題になると考えられます。

復興推進計画の認定に対して争う方法

復興特区法における復興推進計画は、地方公共団体が作成の上、内閣総理大臣に認定を申請し認定を受けるという方式が採られています(復興特区法第4条)。この認定に処分性が認められれば、復興推進計画の認定を対象として、不服申立て、あるいは、取消訴訟等の抗告訴訟を行うことができると考えられます。

もっとも、復興特区法と同様に、地方公共団体が区域を定めて、内閣総理大臣に認定を申請し認定を受けるという方式を採る構造改革特区に関しては(構造改革特別区域法第4条参照)、当該認定に処分性はないと判断した裁判例があります(名古屋地判平成21.11.5判タ1342号110頁、同控訴審名古屋高判平成22.9.16、判例集未掲載)。したがって、この裁判例と同様に考えれば、復興推進計画の認定にも処分性がないと判断される可能性があります。

しかし、上記裁判例はあくまでも、安心子育て特区に関して児童福祉法の関係法令に即して判断された事案であること、また、復興特区法第14条以降では復興推進計画の認定に許可や認可のみなし規定が置かれていることからすれば、復興推進計画の認定に処分性が認められる余地は十分にあると思われれます。

なお、土地区画整理事業の事業計画の決定に処分性を認めた【最判平成20.9.10民集62巻8号2029頁】の補足意見においては、「本判決のようにその(引用者注 - 土地区画整理事業の事業計画の決定の)処分性を肯定する場合には、先行行為たる事業計画の決定には公定力があるから、たとえこれに違法性があったとしても、それ自体の取消訴訟などによって公定力が排除されない限り、その違法性は後行行為たる仮換地の指定や換地処分に承継されず(例外的に違法性の承継を認めるべき場合には当たらない。)、もはや後行処分の取消事由として先行処分たる事業計画の決定の違法を主張することは許されないと解すべきことになる。」として、後行処分の取消事由として先行処分の違法を主張できないと述べられています。したがって、この補足意見に従えば、復興推進計画の認定に処分性が認められた場合、後記の復興整備事業に関する争いの中で、復興推進計画の

認定に関する違法は主張できなくなる可能性があるため、留意が必要です。

復興整備事業の中で争う方法

仮に復興推進計画の認定に処分性がない場合には、復興整備事業の進展に合わせてその段階で争うこととなります。すなわち、復興整備事業は、市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業などとして行われるため（復興特区法46条2項4号参照）、これらの事業の中で争うという方法です。

復興整備事業に関しては、多くのみなし許可が規定されています。例えば、復興整備計画が公表されたときには、農地法第4条第1項又は第5条第1項、都市計画法第29条及び第43条の許可等があったものとみなされます（復興特区法第50条）。したがって、これらの許可等に対して不服申立てが可能である場合には（なお、不服申立前置の採用にも注意して下さい。）、復興整備事業においては、当該公表について争う方法が考えられます。

また、復興一体事業に関する復興特区法第59条においては、同法57条1項の認定を土地区画整理法52条1項の認可とみなすとされています。したがって、前掲の【最判平成20.9.10】によれば、当該認定には処分性が認められると考えられます。なお、復興一体事業においては、復興特区法第58条に準用する土地区画整理法第127条7号の規定により、特定の通知について不服申立てができないため留意が必要です。

なお、防災集団移転促進事業は、そのみでは強制力はありません。したがって、当該事業に不服がある場合は、強制力を働かせるために他の事業が併用された場合に併用された事業の処分を捉えて争う方法、あるいは、当事者訴訟を活用する方法など事案に合わせて工夫が必要になると考えられます。

なおいずれにしましても、不服がある場合も、行政との協議、他の被災者との協調の努力が求められることが、復興促進にとっては重要です。

第3章 復興事業に関する権利関係に係わる留意点

Q：37

被災土地の境界の確定が困難な場合、境界の確定や土地の面積の特定はどのように対応すればよいのですか

A

土地区画整理事業等の移転事業においては、換地や従前地の買取りなどのために従前地の価額を評価する必要があります。土地の価額は原則として、その地域における基準地価（単価）×当該土地の面積で計算されますから、当該土地の面積が正確に把握されていなければ、適正な評価ができないことになってしまいます。

土地の面積は登記簿に記載されていますが、このいわゆる「公簿上の面積」が不正確で実態と乖離しているケースは、実際には多々あります。むしろ、登記簿面積や公図による境界位置の精度が高く信頼できるのは、過去に厳密な測量が実施された地域、つまり地籍調査や土地区画整理事業が行われたり、分筆登記がなされたような場所に限るといっても過言ではありません。

事業移転に対する補償額は「適正な補償」（憲法第29条第3項）でなければなりませんから、公簿面積と実測面積とが乖離する場合は、実測面積に基づいて土地を評価し補償額を計算すべきであり、土地区画整理事業等では測量を行って対象土地の正確な面積を把握するのが通例です。

集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業等において、被災土地の全面買取りがされる場合も、買取対象土地の実測面積に対応して対価が決められますから、実測面積の特定が重要となります。

ところが、測量を行うにも、そもそも土地の境界位置が不明であるとき（かねて隣地との間で境界紛争があったり、災害によって境界が不明になり復元できなくなった場合等）は、前提としてまず境界の確定が必要となります。

その場合に速やかに境界確定ができればよいのですが、境界確定訴訟等の手続きを取るとなると長時間を要します。そこで被災地における境界確定は、筆界特定制度の活用が図られる見込みです。筆界特定制度は、当該土地所在地の法務局が事務を行い、筆界調査員が調査の上、筆界特定登記官によって、境界の判断がされます。

復興まちづくりの各事業における被災地の境界の特定は、関連する土地が多数となり、利害関係者も多数となり、地盤の流失や埋没等から境界特定の資料も乏しい等、困難な事例が多いと思われます。

他方、境界確定のための調査及び確定に長期間を要していたのでは、復興計画・事業決定が進まないという事態になります。

復興の促進と、地権者の権利保護の調整が図られる必要がありますが、一応の調査と、可能な限度で提出され入手できた資料によって、筆界特定手続において概ねの境界を定めること、地区の一定のエリア単位で、概ねの境界を確定するか、場合によっては買取方式の事業の場合は、一定の地権者の合意のもとに地区の一定のエリアを特定し、当該エリア全体の地権者にまとめて買取代金を交付して、住民間の配分協議に委ねるといった方法が考えられます。

また、予め市町村と事業参加の地権者全体で、協議の上筆界特定を簡易・迅速に行った上、概ねの地積で対価を配分すること、及び仮に後日この概ねの地積と実際の地積の過不足があることが立証された場合は、誤差を清算金の交付で公平を図ることとするが、事業における事業施行者と地権者間の売買契約そのものの効果は変更させないとして、等の方法を予め合意しておくこと等を通して、買取り土地の地積の特定を円滑にする方法が考えられます。

復興事業における従前の被災地は、移転する被災者にとっては今後利用しようとする土地ではないため、その境界を厳密に確定するまでの必要性は少なく、結局は買い取り面積に相応して得られる対価の公平性が維持されれば足りるといえるからです。

しかし、移転促進エリアにおいて、当該事業に不参加の被災者の土地が点在するような場合、買い取るエリアの確定は同様にはいえません。

また、移転先の土地については、団地全体の境界が特定されれば、その内部で、測量の上、新たに区画割りを行って境界の線引きをすれば足りるのですから、それほど困難な問題ではないと思われれます。

なお、買取方式による集団移転事業ではなく、他の事業で従前の宅地を嵩上げする場合には、当該事業の法定手続との整合性への配慮が必要です。

土地区画整理事業で換地処分（仮換地を経て）をする場合も、同様にはいえません。手続が法定されていますから、それに基づく必要があります。

Q：38

被災地の相続登記未了の土地について、復興事業の扱いにおいて支障があるでしょうか、またどのような対応が必要でしょうか

A

復興事業を進めるに当たり、事業の対象者、すなわち当該土地に関する権利者（所有者、借地人、借家人、抵当権者、仮登記権利者、実際上の占有者等）が誰であるかを確定する作業が必要になります。

土地の権利者にすれば、自分に（実体的な）権利があるにもかかわらず、事業から外されるのは困りますし、事業施行者から見れば、事業の進行の各段階で同意を得るべき相手方や、補償金・買取代金の支払先、換地先土地の登記名義などを誤ると、手続上法的な瑕疵が生じることとなります。

土地の所有者は基本的には（契約又は処分をする基準日における）登記名義人であると解されますが、名義人が亡くなっているにもかかわらず、相続登記が未了というケースがあります。

その場合は、事業施行者において現地の使用状況を見たり、登記名義人の戸籍等を辿って法定相続人を調べたりして、当該土地の法的な権利承継者を探します。事業の開始を知った相続人の側から積極的に、施行者に対し、自分が相続権利者であることを申し出ることもあるでしょう。

法定相続人間で、実体上は遺産分割協議が終了している場合は、遺産分割協議書などの証拠資料を確認した上で、その土地を相続した者のみを所有者と扱えばよいこととなります。一方、遺産分割協議が整っていない場合は、施行者としては、法定相続人らによる共有状態であると解して、全員を共有者と扱わざるを得ません。

その場合共有者となる者の一部が現に被災時に居住していた場合、他の共有者の持分との関係では借地権、使用借主権等を有しているものと見ることができません。

事業にかかる地域の土地所有者は、自らの権利の立証を用意するためにも、できるだけ早期の相続登記を経ておくことが望ましいといえます。相続財産が多数あり遺産分割協議が整わない場合は、最低限、当該土地を誰が相続するということだけでも合意して、その協議文書を作成しておくべきです。

ところで、登記名義人の法定相続人の中に、所在不明で連絡がつかない方がいる場合は、遺産分割協議やこの相続登記をなし得ない点もさることながら、復興事業に対する合意が取れないことが問題になります。

土地区画整理事業や住宅地区改良事業などでは、計画決定・換地処分といった

強制力を伴う手段が、法律によって施行者に与えられています。しかし、防災集団移転促進事業は、いまだ法律上の事業とされていないため、そのような強制権限は与えられていません（Q20等参照）。

そこで、法定相続人のうちに行方不明者や強硬な反対者があるため、どうしても事業への合意を得られない場合は、当該土地を事業対象土地から除外するか、強制力を伴う何らかの事業形式を併用する必要がでてきます。

Q : 39

復興計画の事業の対応をするのに、相続が発生している場合または行方不明者、生死不明者がある場合、どのような点に留意すべきですか

A

復興計画の事業の対応をするに際して、相続が発生している場合

復興計画の事業で事業対象区域の土地所有者（又は借地権者）が死亡している場合、相続が発生することはもとより、現状の登記簿において、震災前から相続登記が未了のままとなっている土地について、相続に伴う権利関係が生じていることとなります。

例えば土地区画整理事業において、従前地が亡くなっている人の名義のままであっても、相続が生じている以上、換地処分の手続においては、登記名義人の相続人を地権者と扱うほかありません。このような場合、事業を円滑に進めるには、全相続人により、遺産分割協議の結果、当該従前地を相続をする相続人を確定するか、相続人代表者を定めて委任をする等によって、手続の当事者として扱う必要があるでしょう。

防災集団移転促進事業の場合は、市町村が移転促進区域内の事業対象土地を買い取る方式をとるため、市町村等と地権者との土地売買契約を締結することとなり、売買代金の支払いと登記の移転手続を行うこととなります。

この土地の買取りは、震災復興の特例を受ける事業として行うものですから、対象土地に震災前に居宅があり、居住していた者（土地建物又は建物の相続登記未了である場合に問題となります）が、事業計画によって集団移転先の土地を買取移転するという、事業の一環で買取りがされることを想定してはいますが、移転促進区域内の土地であれば、市町村の判断で事業に必要な土地を買い取ることは可能とされています。

遺産分割未了の相続物件の場合は、地権者が共有者ということとなります。

なお現に生活し居住していた共有者が、従前の居住地を売却し、新たに移転先の住宅団地の土地を購入するのに際し、購入資金に買取りを受けた代金をあてようとするのに、他の共有者と分配を要することは、資金調達に支障を来すことが考えられます。

遺産分割未了の土地の買取りを受けた代金の支払いは、共有財産の対価として、相続分割合に応じて分割して、各共有者に帰属することが本来の原則ですが、移転実現のためには、相続人間での内部協議を十分に行い、合意することを要します。

同じ問題が、震災または津波の被災により亡くなった方の土地が対象となり、遺族の住宅移転を確保しようとする場合にも生じます。

いずれも、事業の手続に整合するように、相続人間で十分な協議解決を図

った上、市町村に対し事業手続上の対応をする必要があります。

再開発事業の場合の権利変換又は管理処分において、被災土地の所有権を再開発ビル等の建物の区分所有権等へ移転する場合にも、土地区画整理事業における換地処分の結果、権利を確定し、後日、本換地後に所有権登記を経る場合と同様の問題を考慮する必要があります。

復興計画の事業の対応をするのに際して、権利者に行方不明者及び生死不明者がある場合

震災後、行方不明者、生死不明者がある場合について、津波にまき込まれて、生存の可能性がないなどの例で、認定死亡という方法もあるのですが、警察は行方不明者について事実上認定死亡の報告を行わないため、相続開始するには1年経過後に、遺族らが家庭裁判所に失踪宣告の申立て(危難失踪)をしなければならないのかという問題が生じました。この点については法務省から、東日本大震災により死亡した死体未発見者に係る死亡届の取扱いについて通達(平成23年6月7日付民第1364号)を出して、死亡届の手続を簡略化しました。

この認定死亡は、戸籍手続上の必要から官公庁が死亡の事実を確認するものにすぎず、仮に本人が生きていたり、別の死亡時が判明したりした場合、戸籍訂正がされることとなります。

認定死亡によっても、死亡したのと同じく扱われ、相続も開始する扱いとなります。ただし、これは推定ですから、反対の証拠を提出すれば推定を覆すことができます。

不在者、生死不明者について、民法第30条により不在者の生死が7年間明らかでない時は、家庭裁判所は、利害関係人の請求により、失踪宣告をすることができます。特に津波被害により行方不明及び生死不明となった方については、「死亡の原因となるべき危難に遭遇した者の生死が」その危難の去った後1年間明らかでないときも、同様に家庭裁判所に失踪宣告の申立てをすることができます。

この宣告を受けると、危難が去った時、つまり大津波があったときに死亡したものとみなされます。

津波によって亡くなったとみられるはっきりした事情がなく、行方不明となっている方の場合は、利害関係人又は検察官の請求で、家庭裁判所は、不在者の財産管理人をおくことができ、不在者の財産管理人は、家庭裁判所の許可を得て不在者の財産処分等の行為ができます。

土地の所有者が共有者である場合も、その共有者が行方不明である場合も、同様の問題が生じます。

復興特区法による所在不明者に関する特例

土地への立入り，調査等の特例

復興整備事業の実施のためには，被災地の境界の明確化が困難な土地が多数発生し，また行方不明者や避難先が把握できない遠方への避難者も多数生じていることが，事業施行上問題になります。地籍調査未実施の土地について，土地境界の明確化のため測量，調査を要する場合，土地への立入り，試堀等が必要な場合があります。

このような場合，土地の所有者，占有者の了解を得て調査等を行います。が，これが得られない場合は，対象事業区域の市町村の許可等の手続を得れば，行方不明者，避難先連絡不明者の所有地，または占有していた土地への立入り，調査及び障害物の伐除及び土地の試堀ができることとされました（復興特区法第65条及び第69条）。

またこれらの特別措置に基づく行為には，市町村等の事業実施主体が他人に損失を与えたときは，通常生ずべき損失を補償すると定め，かつ損失を与えた者と損失を受けた者の協議が義務づけられ，協議が整わないときは収用委員会へ土地収用法第94条第2項の裁決を申請することができることとされています（復興特区法第70条）。

筆界特定申請の特例

境界問題を解決するための制度として，筆界特定制度があります。筆界特定の申請は，土地の所有権登記名義人等がすることができます（不動産登記法第131条第1項）。

復興整備事業においては，市町村等の事業実施主体も，所有権登記名義人等の承諾があれば申請できるものとされ，さらに，所有権登記名義人等のうちに，その所在が判明しない者がある場合は，その承諾は不要とされました（復興特区法第73条）。

この結果，行方不明者や避難先不明者等の所在不明者について，当該所有地の境界は，筆界特定手続により，当該土地所在地を管轄する法務局が事務を行ない，筆界調査委員の調査の上，筆界特定登記官によって筆界を特定する判断がされます（不動産登記法第124条，第125条及び第127条）。

なお，この判断について異論があれば訴訟で境界確定を求めることができ，確定判決の判断が境界を確定することになります。

Q：40

復興事業において、土地の買取りを受ける場合、あるいは清算金を受ける場合、共有土地又は相続登記未了の土地について、どのような扱いとなりますか

A

土地の登記名義人が亡くなったが相続登記が未了で、実体的にも遺産分割協議が整っていない場合は、復興事業の施行者としては、その土地は法定相続人全員の共有状態にあると扱わざるを得ません。

換地先や移転先の土地の所有権移転登記は、従前の名義人（故人）のままでは登記できず、現に生存する者の名義でしか登記ができません。

土地の買取代金や清算金は、遺産分割が未了の間は、概念的には法定相続人全員の権利の対象となると解されますが、事業手法との整合性をもって対応する必要がでてきます。

防災集団移転促進事業においては、整備された住宅団地への移転対象者は、被災時に移転促進区域内に居住していた者であり、移転促進区域に宅地や住宅を所有しているとしても、被災時に当該宅地に現に居住していなかった者（病院で療養中等の相当の理由がある場合を除く）は、住宅団地への移転資格がある者として取り扱われないこととされています。逆に居住していた者は、住宅が持家か借家か、敷地が所有地か借地かを問われません。

しかし、移転促進区域内の土地であれば市町村の判断で必要な土地として購入できますから、居住していなかった者の土地が買取対象となることもあります。

なお、防災集団移転促進事業では、被災時に移転促進区域内に居住していた者が、従前地を売った代金をもって移転先の土地の購入費用に充てるのが通常です。

したがって、遺産分割協議が未成立で、相続人間で土地が共有されている状態であるとしても、復興事業によって支払われる買取代金は、現に居住していた者が代表して交付を得るなどの対応が望ましく、相続人間の協議をすべきです。

新たな住宅団地の土地を共有者名義として取得することもあり得ます。従前居住利用に供していた被災者が、移転先で住宅再建を図るとすることを、相続人間で協議し、合意しておくことが必要となるでしょう。

そのためには、相続登記の未了が判明したときは、法定相続人間において、早期に当該土地の相続に関する合意を図る必要があります。

なお、登記簿の調査や法定相続人の探索、協議文書の作成等のもろもろの手續

は煩雑で、土地の権利者が自力で行うことが、實際上困難な場合もあります。

法的強制力のある事業においては、事業施行者に事業推進の責任があるため、相続人からの同意書の徴収事務等を施行者が代行するようなこともあります。防災集団移転促進事業等の任意の事業においても、事業がスムーズに進行するよう、権利者が専門家の支援で、これらの問題に対応できるように手立てを講じる必要があると思われます。

土地がもともと共有者名義である場合は、その土地の震災前の使用状況（共有者の1人又は1部の者が建物を所有して居住していたなど）によって事情は異なりますが、この場合も、共有者間での協議・調整を行い、合意の上で、復興事業の手續と整合性をもつように対応する必要があると思われます。

第4章 すまいとくらしの復興のために

Q : 4 1

住宅再建のため、どのような資金的な支援制度がありますか

A

災害によって住宅の被害を受けた場合、様々な資金の支援制度があります。大きく分けて、金銭を給付する制度と貸与（ローン）する制度があります。また、その主体が国や地方自治体といった公的なものから、銀行や農協といった民間によるものに分けることもできます。

国が金銭を給付する制度として、被災者生活再建支援法に基づく支援金があります。これは、住宅が全壊又は大規模半壊した場合等に支給される基礎支援金（最大100万円）と、住宅を新築・購入・補修・賃借等した場合に支給される加算支援金（最大200万円）があります（最大計300万円）。

地方自治体は、大規模な災害があると住宅再建のための補助金や助成金の制度を創設するのが一般です。鳥取県西部地震では県が住宅再建等のために最大300万円の補助金を給付し、新潟県中越地震では県が支援法で救済されない半壊世帯等に対する支援金を給付し、能登半島地震では県が地元材を使用する住宅再建に助成金を給付するなどして、大いに役立ちました。

保険や共済も心強い給付制度です。兵庫県は独自の事業として立ち上げた住宅再建共済制度では、年5000円の掛金で最大600万円の共済金が給付されます。また、JAの建物更生共済も自然災害時に広く給付される共済制度として大いに役立っています。地震保険は、地震保険法に基づいて政府が再保険をしているものですが、近時その普及が広がりつつあります。

融資については、公的な制度としては、独立行政法人住宅金融支援機構が行う災害復興住宅融資などの住宅再建ローンが中心となっています。

銀行やJA等の民間の金融機関も、被災者向けの独自の融資制度を設けています。

これら融資は、住宅の新築、購入だけでなく、補修等を目的としたものもあります。また、公的制度としては、地盤が損害を受けて改善勧告等を受けた場合には、宅地防災工事資金融資などの特別の融資もあります。

岩手県は、住宅新築に最大565万円（住宅ローン利子補給最大135万円、バリアフリー化や県産材利用による補助同130万円、宅地復旧費の補助同200万円）の補助を、また、市町村と共同で被災者生活再建支援金の受給者に、最大100万円の上乗せをする補助を発表しています。

Q：42

被災者の住宅の確保のために、融資制度等の公的な救済策にはどのようなものがありますか

A

独立行政法人住宅金融支援機構は、被災住宅の補修、復旧、新築等の資金の融資を行っています。

融資を受けるには一定の条件がありますが（条件の例としては、被害額が10万円以上である、住宅の所有者である、借借人又は居住者の場合は所有者が復旧を行わない場合であるなどがあります。）、申込期間が震災から2年とされていたところ、東日本大震災では5年（2016年3月31日まで）と延長されましたので、それまでに住宅再建の目途を立てる必要があります。

第3次補正予算により、更に融資条件が手厚くなり、融資金利を当初5年間は0%に引き下げ、6～10年目は申込時の災害融資金利から0.53%引き下げることとなりました（補修の融資金利は当初5年間1%まで引き下げ）。元金据置期間及び償還期間は、現行では最長3年のところ、最長5年に延長されました。

省エネルギー性の優れた住宅を取得する場合には、更に融資の特例があります（融資事業名をフラット35Sといいます。）。

住宅ローンを負担していた被災者が、住宅を再建するために再びローンを組むと、いわゆる二重ローンの問題が発生してしまいます。

既存の債務については、住宅金融支援機構における既存ローンの返済猶予を講じることとされていますし、個人向けの私的整理ガイドラインにより債務の減免・条件軽減を策定することも検討することとなります（Q43参照）。

その他、低所得者世帯を対象とする生活福祉資金制度による貸付、母子・寡婦世帯を対象とする母子寡婦福祉資金の住宅資金貸付などがあるほか、宅地の被災を対象とする住宅金融支援機構による災害復興宅地融資、宅地防災工事資金融資等もあります。

こうした公的な救済融資のメニューについては、内閣府の編集した『被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）』がわかりやすく取りまとめていますので、参考にするとよいでしょう。

（URL <http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf>）

Q : 4 3

既存のローンがありますが、新たに融資が受けられますか、また二重ローン問題対策はどのようなものですか

A

金融機関は新たな融資をするか否かを判断する際、借入れ申込者の収入、資産、連帯保証人や担保物件の有無及び内容、そして他の借入れの状況等を考慮しています。

金融機関は信用情報機関に照会して他の借入れの状況等を調べて審査していますので、既存のローンが多額に及ぶ場合、既存のローンの整理を優先しない限り新たな融資を受けられない可能性があります。

東日本大震災の被災者を対象とした既存ローンの整理方法としては、Q 4 2 で触れたような債権者との交渉、破産や民事再生等の法的手続の外に、以下の3つの制度があります。

なお、破産や個人版私的整理ガイドライン等の個人の財産を清算する手続でも、義援金、被災者生活再建支援金、災害弔慰金及び災害障害見舞金は自由財産であり、既存のローンの返済ではなく生活再建に利用できることを注意する必要があります。

個人版私的整理ガイドラインは、個人の被災者（個人事業主を含む）のうち、震災によって既存の債務を弁済することができない又は近い将来において既存の債務を弁済することが確実と見込まれる方を対象に、債務の全部又は一部の減免を円滑に進め、被災者の生活や事業の再建を支援し、ひいては被災地の復興・再活性化に資することを目的につくられた私的整理の枠組みです。

特徴

債務整理を行った事実その他の債務整理に関する情報が信用情報機関に登録されない、保証人が原則として保証債務の履行を求められないなどの特徴があり、ガイドラインの利用を手助けしてくれる登録専門家の費用も国が負担してくれます。

利用方法

同ガイドラインの利用を希望する方は、コールセンター（0120-380-883）に連絡をし、私的整理ガイドラインを利用したい旨及び同ガイドラインの利用申出を援助してくれる登録専門家の紹介が必要である旨を教えてください。自らがガイドラインを利用できるか否かが不明な場合でも問い合わせることができますし、場合によっては登録専門家に利用できるか否かを判断してもらえます。

また利用の申込みをする前に、利用の際の注意点や手続について、弁護士等の専門家に相談し、助言を受けたり、弁護士を代理人として選任して申込みをすることもできます。

この度、個人版私的整理ガイドラインの運営委員会は、過去の借金を減免してもらった場合に、手許に残せる現預金を、従来の99万円から最大500万円程度に増やす方針を発表しました。

私的整理ガイドラインでは一定額を超える現預金は返済に充てる必要があり、破産手続と同様、従来は99万円（義援金等自由財産を除く）しか手許に残せないものとされていましたが、この増額により、住宅、車、家財等の買替え等の再建資金として相応の金額を残せることになりました。ただし、どの程度の額の現預金が残せるかは、安定収入がある場合等、事情によって異なります。

産業復興機構は、被災した幅広い事業者（個人事業主を含む）のうち、新規融資等によってその再生を支援することで、再生可能性が見込まれる事業者を対象に、金融機関の有する債権の買取りを行うことによって、その再生を支援する投資事業組合等です。

特徴等

被災4県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県）に設立され、買取規模は各県で100～500億円程度が想定されています。

具体的には、各事業主が各県に設置された産業復興相談センターが相談窓口となり（被災地の商工会議所及び商工会が一次的な窓口）、事業計画・再生計画等の策定の支援を受けながら、産業再生機構による買取りに適していると判断された場合には、債権買取りの支援を受けることができます。

東日本大震災事業者再生支援機構は、被災3県を含む11道県222市町村の事業者（個人事業主を含む）を対象に、被災地域からの産業及び人口の流出を防止するために、金融機関の事業者に対する債権を買い取ることで、事業者の債務負担を軽減し、再生支援をすることを目的に、2012年3月5日に業務を開始する予定の株式会社です（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法第1条）。

特徴等

5000億円と豊富な事業資金を有しており、産業復興機構による支援が困難な事業者への債権も買取対象とし、できる限り多くの事業者に再生の機会を与えることに配慮して支援基準が定められるなど、大きな期待が寄せられています。

利用方法

再生支援の申込には、事業再生計画及び事業者に対し、支援決定後貸付又は出資を行う旨を約する書面が必要とされていますが、具体的な利用方法は今後決定される予定です。被災者支援の立場からは、事業者の再生に資するように、効果的かつ具体的な運用方法を確立するように、働き掛ける必要があると言えるでしょう。

なお、現時点では申込や相談の具体的窓口は決まっていますが、各県の産業復興機構及び産業復興相談センターとの連携が求められていることから、被災地の商工会議所及び商工会の産業復興相談センターの窓口が、当面の相談の窓口となる可能性があります。

Q：44

新たに借家を借りて生活の再建を図りたいのですが、どのような制度がありますか

A

被災者が本格的に生活再建を図るには、長期間安定して居住できる住宅の確保から始まります。住宅確保のために最も容易な選択肢は、借家等の賃貸住宅に入居する方法でしょう。低廉な家賃で、被災地の地元での生活再建を図るために、賃借入居を支援することが望まれます。そのためには、公営住宅や賃貸住宅の供給を促進することと、賃料の低額化を図る制度が必要となります。

公営住宅への入居

被災者向けに公営住宅の供給を促進するために、災害公営住宅整備事業が設けられ、建築費用や用地の取得・造成等に係る費用について予算の手当てが付けられました。

また、民間の賃貸住宅を自治体等が借り上げて、公営住宅として供給する方法も認められています。この方法は、公営住宅法に基づいており、実際に阪神・淡路大震災後の復興において活用されました。

特定優良賃貸住宅等への入居

さらに、従来から要綱に基づいて災害復興型地域優良賃貸住宅整備事業がありました。これは、被災者に特に配慮した良質な賃貸住宅の供給を促進するため、特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律に基づいて、民間事業者を活用した地域優良賃貸住宅の整備を図るものであり、一定の基準を満たす賃貸住宅について、その整備費と家賃減額費用に対して補助金を交付するものです。東日本大震災による被災者向けの公的賃貸住宅の供給を強力に促進するために、予算手当てが付けられました。

なお、高齢者生活支援施設等併設事業として、公的賃貸住宅団地に併設する高齢者生活支援施設等の整備も行われることとされています。

特定優良賃貸住宅へ入居できる要件は、災害、不良住宅の撤去その他この別の事情がある場合において、賃貸住宅に入居させることが適当であるとして、都道府県知事が認めるもの（48万7,000円以下で当該都道府県知事が定める額以下の所得のある者、15万8,000円に満たない所得のある者）にあっては、所得の上昇が見込まれる者）に限ります。

Q : 4 5

公営住宅の整備への支援と被災者に対する家賃減免措置は、どのようにされていますか

A

公営住宅とは、公営住宅法に基づき地方公共団体が建設し、税金で補助して、低所得者向けに安い家賃で提供される住宅です。その家賃は当該公営住宅の立地条件、規模、建設時からの経過年数その他の事項（応益性）を考慮し、かつ近傍同種の住宅の家賃以下で定められ、入居者の収入ランクに応じて徴収されます（応能負担制度）。

住居を失った被災者のうちでも、低所得者の方が、恒久的な住居を求めようとする場合、自力で住宅を再建したり、家賃の高い民間賃貸住宅に入居したりすることが困難であるため、公営住宅が第一選択肢となり得ます。したがって、大規模災害で多数の住宅が滅失したときは、復興事業の中でも、公営住宅の供給が重要な施策として位置付けられます。

通常の公営住宅については、建設費（用地取得費、工事費）の1/2、一定期間は家賃差損（近傍同種家賃から入居者負担額を差し引いた金額）の1/2が国庫から補助され、残りは地方公共団体の負担となります。

災害公営住宅とは、一定以上の多数の住戸が滅失したような大規模災害において、国庫補助を手厚くして多数の公営住宅を供給させようとする制度であり、建設費の2/3、家賃差損の2/3が補助されます。

災害公営住宅の整備のため、補助対象、補助要件は、通常の公営住宅に比較して手厚くされています。

災害公営住宅整備事業における建設費、買取費（補助率3/4）、住宅の借上げに係る建設・改良費（補助率3/5）

災害公営住宅用地取得造成費、補助事業における住宅の建設等に伴う土地取得費、造成費等（補助率3/4）

被災者向け公営住宅改修事業における被災者向け買取公営住宅、空家公営住宅の改修費

災害復興型地域優良賃貸住宅整備事業における住宅の建設費、住宅の改良費

高齢者生活支援施設等併設事業における、公的賃貸住宅に併設する高齢者生活支援施設、障害者福祉施設、子育て支援施設の整備費用（補助率1/2）

これらは、大規模災害時に市町村等で公営住宅の整備を図るための事業に、国庫補助を厚くして公営住宅を多く供給させようとする制度です。

災害公営住宅家賃低廉化事業等(災害公営住宅の建設・買取り・借上げの支援)

東日本大震災による被災者向けに整備された災害公営住宅について、入居者の居住の安定確保を図るため、公営住宅法第17条第2項及び第3項の規定に基づく当該災害公営住宅の家賃低廉化に係る費用を支援するため、国の補助率が更に乗せられました。

この支援の内容としては、都道府県、市町村に対する災害公営住宅の建設・買取りについて(20年間の補助、補助率2/3、ただし、激甚災害法第22条第1項に基づく場合、当初5年間は3/4)、及び借上げについて(借上期間の借上げ費について1/3、ただし、激甚災害法第22条1項に基づく場合、当初5年間は3/4)、それぞれ補助がされます。

災害公営住宅家賃低廉化事業(低所得賃借人への家賃減免の支援)

応急仮設住宅に居住する低所得の被災者が、円滑に恒久住宅に移転し、速やかに生活再建ができるよう、災害公営住宅等の家賃を、一定期間入居者が無理なく負担し得る水準まで低廉するため、地方公共団体が実施する家賃減免に係る費用を支援するものです。

家賃の減免については、当初5年間は特設の減額措置、以降5年間は段階的に通常家賃に引き上げるといふ家賃の負担減免措置が取られています(東日本大震災特別家賃低減事業)。

Q : 4 6

公営住宅の入居資格等についての特例には、どのようなものがありますか

A

公営住宅は、低所得者向けに、税金で建設費や家賃を補助して建設された住宅です。その入居資格は公営住宅法第23条及び管理者たる地方公共団体の条例によって定められており、原則として次のような要件とされています。

現に同居し、又は同居しようとする親族があること（内縁夫婦、婚約者を含む）。ただし、高齢者・障害者については、単身者の入居を認める県市もあります。

収入が政令で定める基準以下であること

現に住宅に困窮していることが明らかな者であること

多くの県市では、～に加えて、当該県市の地域内に居住又は通勤するという要件を定めています。

また、入居者の募集方法は原則として公募によるとされ（同法第22条）、公募の結果、入居希望者が募集戸数を上回る場合は、政令で定める選考基準に従い、条例で定めるところにより、「公正な方法で選考」しなければならないとされており（同法第25条）、具体的には抽選の方法を取る県市が多い実情にあります。

災害により住宅を失った者については、公募によらない「特定入居」が認められています（同法第22条、恒久住宅としての公営住宅）。

とはいえ、東日本大震災のような大規模災害では、被災して住宅を失った者も多数に上るため、災害による入居希望者が公営住宅の募集戸数を上回る事態も予想され、その場合は入居者を「公正な方法で選考」して定めることになるでしょう。

災害入居の場合は、前記の入居基準のうち、の収入要件が緩和されます（21万4千円以下、災害発生日から3年を経過した後は通常どおり15万8千円、「被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）」p.37）。

被災地でない都道府県が、災害救助法に基づく応援援助を実施しており、支援策の一環として公営住宅への入居を認める場合は、前記基準の居住地等の要件は除外することになります。逆に、一時的に被災地から他地域へ避難していた被災者が、従前居住地において募集される被災者向けの公営住宅に入居しようとする場合は、避難中の居住地を問わない措置が取られる見込みです。

被災地では、都道府県が、災害救助法に基づき、避難所又は仮設住宅の扱いで、既存の公営住宅を提供する場合があります。この場合は、恒久住宅ではありませんから家賃は徴収せず、入居基準も被災して住宅を失ったということのみで、世

帯構成や収入は問われません。

避難所又は仮設住宅の扱いで公営住宅へ入居した者は、救助の期間が終了したときは退去しなければならないのが原則です。しかし、もし世帯構成や収入等につき公営住宅の入居基準を満たすならば、その場所でそのまま公営住宅の入居者になり（特定入居）、家賃を払って住み続けることは可能と考えられます。

復興特区法による公営住宅法等の特例（復興特区法第19条以降）

復興特区法によって、特定地方公共団体が復興促進事業として、罹災者への公営住宅等供給事業を定めた場合について、以下の特例措置等を設けています。

公営住宅の入居資格要件の特例期間の延長

従前の災害時の特例規定では、災害発生の日から3年に限り入居者資格要件を緩和（収入基準、同居親族要件の緩和、被災市街地復興特別措置法第21条）していましたが、更に緩和して、復興推進計画に記載された災害公営住宅の建設等が完了するまでの間（最長10年間）、入居資格要件を緩和することとしました。この対象者は、(ア)東日本大震災により滅失した住宅に居住していた者、(イ)復興推進計画の区域内の都市計画事業等の実施に伴い移転が必要になった者です。

公営住宅入居者等への譲渡処分要件の緩和

従前耐用年限の1/4を経過後、特別な事由があるときは入居者等に譲渡することができることとされています（木造7.5年、準耐火11.25年、耐火17.5年、公営住宅法第44条第1項）。

この点について、耐用年数が1/6に期間を短縮されました（木造5年、準耐火7.5年、耐火11.7年）。

また譲渡対価は、公営住宅・共同施設の整備、修繕又は改良に充てなければならないとされていますが、地域住宅計画に基づく事業に充てることも可能とされました。

なお、譲渡の価格は時価とされる見込みです。

Q : 47

災害弔慰金制度はどのような制度ですか、また現状の課題は何ですか

A

災害弔慰金制度とは、震災によって死亡した者の遺族について、当該遺族の生計を主として維持していた者が死亡した場合には、遺族に500万円が、それ以外の場合には250万円が支給される制度です（災害弔慰金の支給に関する法律及び同施行令）。

対象となる遺族は、各市町村の条例によって定められていますが、多くの場合、配偶者、子、父母、祖父母及び兄弟姉妹（ただし、同居又は生活を同じくしていた場合に限る。）とされています。支給の順位については主として生計を維持されていた兄弟姉妹以外の遺族が優先され、同順位の遺族がいる場合の順序は、配偶者、子、父母、孫、祖父母、兄弟姉妹となっています（一部異なる市町村があります）。窓口は、各市町村役場です。

なお、東日本大震災発生当初は、各市町村の条例では支給対象遺族に兄弟姉妹を含めないものが多かったのですが、死亡した方と同居ないし生計を同一にしていた兄弟姉妹に支給されないという事態が発生したため、当連合会及び各地の弁護士会において、兄弟姉妹も含めるよう提言等を行った結果、条例の改正が行われ、兄弟姉妹も支給対象となったという経緯があります。

震災直後に死亡した場合でなくても、震災により死亡した場合には災害弔慰金が支給されます（いわゆる震災関連死）。数か月後に死亡した場合や、自殺によって死亡した場合でも災害弔慰金が支給されることがありますので、遺族が、震災の影響で死亡したと感じている場合には、各市町村役場に弔慰金の申請をされることをお勧めします（実際に、多くのケースで関連性有りとは判断されています。）。

申請があった場合、各市町村が設置した支給審査委員会又は各市町村から委託を受けた各県の支給審査委員会（いずれも医師、弁護士及び学識経験者等で構成）が因果関係の有無を判断し、決定しています。

この決定に不服がある場合、異議申立て又は取消訴訟及び義務付け訴訟で争うことが可能ですが、それぞれ不服申立て時間は60日及び6か月となっていますので、早めに専門家に相談することをお勧めします。

なお、災害弔慰金の因果関係に関する判断としては、大阪高判平成10年4月28日の「死期が迫っていたか否かは...（中略）...相当因果関係の存否の認定を左右するものではないというべきであって、たとえ病気のために死期が迫っていて、震災がなくても、数時間あるいは数日後にその病気が原因となって死亡する可能性がある場合であっても...（中略）...、震災がなければ...（中略）...、少なくともその時期には未だ死亡という結果が生じていなかったと認められる以上は...（中略）...相当因果関係の存在を肯定するのが相当である」という判旨が参考

になります。

現状の課題としては、とりわけ震災関連死について、各市町村及び各県の審査に時間がかかっており、いまだ災害弔慰金が支給されていない件が散見されることと、災害弔慰金の制度及び震災直後に亡くなった場合でなくても、数多くのケースで災害弔慰金が支給されていることが周知されていないことがあります。

特に、制度の周知が十分でないことから生じている潜在的未支給件数は、相当数に上る恐れがあり、広く周知されることが求められています。

なお、本問とは直接関係ありませんが、震災によって障害等を負った方に災害障害見舞金が支給されます（生計維持者が傷害等を負った場合は250万円、その他の場合は125万円、災害弔慰金の支給等に関する法律及び同法施行令）。これも、災害弔慰金同様、具体的内容は条例で制定されていますが、現状では、障害等の程度が重度の場合でないと支給されない状況にあり、要件の緩和と対象者の範囲拡大が課題となっています。

Q : 4 8

被災者が生活保護制度を利用するに当たって、留意すべき点は何ですか

A

避難先での保護の申請・受給

被災によって本来の居住地を一時的に離れて遠方に避難している場合であっても、避難先において「現在地保護」を受けることができます（平成23年3月17日付厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。その場合、通帳など資産を証明する書類などが十分になくても柔軟な取扱いをすべきものとされています（同月29日付厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

また、体育館・公民館等の避難所における生活扶助費は、居宅基準を計上すべきものとされており（同前）、炊き出しその他の食品等の給与を受けていたとしても、その分収入認定されて減額されるということはありません。

被災時の生活保護の支給費目

保護を受けている人（被保護者）が、被災して住めなくなった家屋や避難所、仮設住宅から一般賃貸住宅に転居する場合には、敷金、保証金や引っ越し代等を支給してもらうことができます。

また、被災によって手持ちの物が何もなくなったときには、炊事用具、食器等の家具什器費（24,900円。特別基準40,000円）、布団類（16,900円）、被服費（12,700円）、おむつ代（21,000円）などが一時扶助として支給され得ます。

義援金等の給付金の収入認定

被保護者が義援金その他の給付金を受領したとしても、自立更生計画書を提出し、世帯の自立更生のために必要と認められた額は、収入認定から除外され、そのまま持つておくことができます。

自立更生費用としては、被災によって壊れた物の回復に要する経費のみならず、教育費（子どもの塾代、参考書代、修学旅行代等）、就職費（運転免許等の資格取得費等）、介護費等が幅広く認められており、場合によっては数百万円に達することもあり得ます。

直ちに使う予定がない場合でも誰かに預託することは不要であり、計画どおりに費消されず残余が生じた場合でも、差額分の用途を予め報告等すれば、新たな計画を立てなくても自立更生費用と認定され得ます（平成23年5月3日付厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

義援金その他の給付金を受領した人が、これから生活保護を申請する場合にも、同様に自立更生計画書を提出すれば、自立更生費用として認められたお金を持ったまま、生活保護費を受け取ることができます。

自動車保有と生活保護

生活保護受給者の自動車保有については、厚生労働省の課長通知で厳しく制限されているのが実情ですが、厚生労働省社会・援護局長が、2011年4月19日の参議院厚生労働委員会において、「行方不明のご家族をお捜しになるためであるとか、そういった特別な事情がある場合の自動車といったものはこの通知（3月17日付保護課長通知）に該当しますので、処分されなくとも生活保護の適用というものが十分考えられる」と答弁しています。また、「概ね6か月以内に就労により保護から脱却することが確実に見込まれる者であって、保有する自動車の処分価値が小さい」場合にも保有が容認され得ます（実施要領第3の9-2）。

実家等に避難している場合の世帯認定

親族や知人宅に一時的に身を寄せて避難している人が生活保護申請をした場合、親族等と申請者を同一世帯として機械的に認定することは適切ではないとされています（平成21年12月25日付厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

被災者のみの世帯として、生活保護が開始されれば、「親戚、知人宅等に一時的に寄宿していたものが転居する場合」として、新住居への敷金や引っ越し費用等の支給がされ得ます（実施要領第7の30の12）。

Q : 49

復興計画の具体化，実施過程で，災害救助法上の留意点，とりわけ仮設住宅の利用における留意点は何ですか

A

災害救助法は、「応急的に，必要な救助」（災害救助法第1条）を行うことを目的としています。その守備範囲は災害直後の混乱期ですから，復興段階における施策とは基本的に連動していません。

しかし，東日本大震災のような大規模災害となりますと，被害からの回復が長期にわたって遷延することとなるため，災害救助を要する時期も長期に及びます。

したがって，急性期から復興期に至る連続性が求められることとなりますし，先々の復興を意識した救助の実施が必要となります。復興計画においても，仮設住宅から円滑に移行できるよう，災害救助の諸施策に留意しなければなりません。

災害救助の中で中心となるのは応急仮設住宅の供与です（同法第23条第1項第1号）。仮設住宅の供与期間は原則として2年とされていますが（建築基準法第85条第4項），1年ごとに更新することが認められており（特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第7条），阪神・淡路大震災では最長5年間供与された例があります。

とはいえ，仮設住宅の廃止時期は，復興計画の実行による恒久住宅の完成時期によって決まってくるものですから，仮設住宅の供与期間について，1年ごとに明け渡しの切迫感に悩まされることのないよう，復興計画を明確化するべきです。

この居住環境には様々な問題があり，また，全く知らない多くの被災者が同じ仮設住宅で生活することとなり，この居住環境の改善や，住民間のコミュニティ・交流の確保・改善は，復興計画による恒久住宅の取得が実現されるまで，併行して整備が図られる必要があります。

復興計画を立てる際には，あくまでも被災者の生活を第一に考える必要があります。計画策定の段階には，被災者は未だ仮設住宅等に入居中の場合が多く，災害救助の真ただ中にあります。被災者の生活の現状を十分に汲んで計画を立てることが求められますが，災害救助の運用の実情を，よく把握することを欠かしではなりません。

復興計画の実施による恒久住宅の確保への過程は，復興計画の実施計画，どの地域の被災者がどのような事業手法により，どこで恒久住宅用地を取得するか，また自力で住宅建設の不能又は困難な被災者が，復興公営住宅を賃借して住まいを確保するなど，様々な事業の実施に伴い，異なった対策を余儀なくされます。

復興まちづくりに当たり住民間の協議の場を確保し、活発な意見交換ができるようにするためには、本来、同じ地区の住民が同じ場所の仮設住宅に入居できるようにする必要があります。まちづくり計画を煮詰める段階になるまでに、集落再集合のための仮設住宅の移転（引っ越し）は認めるべきでしょう。

応急仮設住宅は、プレハブ住宅メーカーからリースを受けて被災者に供与するのが一般ですが、東日本大震災では、仮設住宅を地方自治体が保有し、住民への払い下げを予定し、恒久住宅としての性能を備えた仮設住宅を建てている自治体もあります。

復興特区法では、災害公営住宅（復興住宅）を被災者に払い下げする期間を短縮する特例措置を設けています。独立行政法人中小企業基盤整備機構は、仮設共同店舗の提供をしていますが、これも自治体に無償提供し、自治体が払い下げなどを行うことも予定しています。こうした柔軟な払い下げ措置を、応急仮設住宅についても活用するのが望ましいといえます。

復興をスムーズに進めるためには、既存の住宅を維持して利用することが合理的です。

災害救助としての住宅の応急修理（災害救助法第23条第1項第6号）は、日常生活をする上で必要な最低限度の部分について52万円を限度に修理を認めるものですが、こうした限定的な運用ではなく、できるかぎり広く、使いやすい運用とすることが復興に資するものといえるでしょう。

災害救助法は、財政負担法と位置付けられ、厚生労働省が所管して、国の財政負担の一般基準を定めています。この一般基準は、非常に低水準であるため、これを限定的・硬直的に運用すると、かえって被災者にダメージを与え、それが尾を引いて、その後の復旧・復興に悪影響を及ぼすこととなります。

東日本大震災では、国が災害救助法の弾力的運用を呼び掛けたにもかかわらず、必ずしも災害救助がうまく機能しませんでした。その原因の一つは、国の運用原則（災害救助の5原則； 平等の原則， 必要即応の原則， 現在地救助の原則， 現物給付の原則， 職権救助の原則）に引きずられたという点が挙げられます。

こうした運用原則を見直し、新災害救助の6原則（人命最優先の原則， 柔軟性の原則， 救助費国庫負担の原則， 生活継承の原則， 自治体基本責務の原則， 被災者中心の原則）など、とりわけ「生活継承の原則」のように、復興後の生活に継承していく工夫と柔軟性が求められます。

恒久住宅の確保の過程では、被災地域及び被災者の事情によって今後様々な異同が出てくることも必須です。現状ある仮設住宅から恒久住宅へ転居する被災者が順次増加する（反面、仮設住宅地で空室が増加していく）時期も来ると思われ

ます。

また、仮設住宅用地は、中には地域の住宅用地として安全良好な土地を利用していることも多く、本来は恒久住宅用地としても有用である土地が多いと見られ、随時仮設住宅用地を恒久住宅用地へ転換するニーズも出てくることと思われま

す。
その場合、仮設住宅の整理統合という問題が改めて被災者の方に求められる事態に至ると思われませんが、このような事態に対して、硬直で画一的な対応ではなく、現に生活されている被災者の生活の保持やニーズに対応することを基本に、被災者の立場にたった調整が必要と考えられます。

なお、災害救助法及び仮設住宅の問題とは異なりますが、復興特区法において、応急仮設建物の活用に係わる事業を復興推進計画に定め、内閣総理大臣の認可を得た時には、店舗、工場、社会福祉施設、校舎等の応急仮設建築物については、現行の存続期間（2年3か月、建築基準法第85条）を、当該計画に定められた期間の範囲で延長（当初1年の延長をして、延長期間満了により再延長も可能）することができるとする特例が設けられました（復興特区法第17条第1項）。

第5章 復興実現のための被災者の取り組みへの支援

Q : 50

復興計画について，十分な情報を得るためにはどうすればよいのですか

A

復興計画の情報取得の必要性

被災地域の復興の主体は住民であり，住民が主体的に自己決定するためには復興計画についての十分な情報や知識が必要です。特に，正確で十分な情報が得られれば住民の将来に対する不安を軽減することができ，また，復興に対する意欲も喚起されるはずで

す。逆に，正確な情報が住民全体に伝わらずに一部の者にしか伝わらない場合や，誤った情報が伝わった場合は，住民の合意形成の妨げとなり，場合によっては住民間の対立を生むおそれがあります。

説明会

地域で住民集会を開いて，ここに自治体の職員を呼んで説明会をしてもらいましょう。住民の質疑応答をここで行って理解を深めてください。復興計画がある地域では自治体も住民に復興計画を理解して欲しいので，住民の要請があれば，これに応じて地域で説明会を実施するのが通常ようです。

奥尻島の津波災害では，200人規模の住民全体を集めた集会だけでなく，30人規模の人数を少なくした複数の集会，個別訪問による説明を町が繰り返し実施しました。ここでは，早期に，復興プラン，義捐金の処理，不動産の価格等，住民が最も関心がある内容が具体的に提示されました。これにより住民の復興計画への理解が深まり合意の形成を促しました。

仮に地域（集落等）が多数あるので説明の要請に応じられない場合でも，自治体は住民団体の代表に対する資料を配付した説明会をするはずなので，代表がこの資料の写しを配布して住民に説明会を行うことも検討の対象となります。そこでの住民の質問をリストにして，代表が自治体に行って質問してください。このように，代表が住民と自治体の間に介在して両者のコミュニケーションをとるようにします。

自治体議員からの取得

自治体の議員によっては，積極的に，行政や地方議会からの情報を流すことがあり，これらの議員の協力を得て，自治体の正確な情報をタイムリーに得る事ができます。

インターネットの情報

関係省庁のホームページに復興についての情報が掲載されています。復興計画については国土交通省の情報が最も重要であり、また、農林水産省、内閣府にも有益な情報が掲載されています。また被災地自治体のホームページにも復興計画の情報が掲載されています。

自治体の訪問

住民団体の代表者等が自治体を訪問して情報を収集する場合は、必ず複数の人で行ってください。自治体職員等のやりとりを客観的に確認することができますとともに、代表者と自治体との間で適正な間合いを保つことができます。

専門家の活用

専門家を呼んで防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等の復興制度の勉強会を開いたり、現地の見学会を行ったりして、専門知識や情報を得ることができます。また、権利関係がわからないところは専門家に調査してもらうことができます。

まちづくりの専門家は、前記の住民の代表者の場合と同様に、住民と自治体との間に介在して、コミュニケーションを取ることができます。この場合、専門家は自治体の説明を、専門知識を背景に住民にわかりやすく正確に説明することが期待できます。

また、自治体からの情報収集は、専門家が聴取した方が非公式な情報も得ることができる面があります。これは自治体の専門家に対する信頼や、住民に正確に情報を伝えることができることへの期待、更に自治体の苦勞を誰かに理解して欲しいという心理等によるものです。阪神・淡路大震災では、自治体は記者発表等の時は波及効果を考慮して慎重に発表していましたが、専門家に対してはざっくりばらんに情報を開示するようなこともありました。

Q : 5 1

広域避難者の情報収集と個人情報保護法の関係で、行政は個人の避難情報を開示できないのでしょうか

A

開示できます。この点については、今般、当連合会が2011年6月17日付けで公表した「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」を参照ください。

上記意見書では、「個人情報保護条例は、個人情報の共有を許容している。災害時における要援護者情報の外部提供については、本人の同意を不要とする典型的な場合である。したがって、積極的に外部提供を行わなければならない、個人情報保護を理由に提供しないことは、かえって要援護住民の安全と保護という市町村の責務の懈怠につながりかねない。すなわち、各地方公共団体は、個人情報保護条例を策定して、本人同意を前提としない目的外使用や外部提供についての要件を定めているところ、災害時に要援護者の安否確認を目的とする情報提供は、各条例に根拠のある『生命・身体・財産の安全確保のため、緊急かつやむえないとき』又は、『公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき』に該当し、外部提供が正当化される典型的な場合である。市町村によっては、『住民の利益になることが明らかな場合』には外部提供に本人同意を要しないとの要件が規定されており、それに該当することも明らかである。したがって、個別事情を勘案するまでもなく、高齢者や障がい者等要援護者の安否確認のために、要援護者情報を外部提供することは正当である（なお、性質上、災害時要援護者情報の外部提供は一刻の猶予もないから、これを審査会の意見に付すなどの運用は厳に慎むべきである。）旨、指摘されています。

なお、東日本大震災において、南相馬市では、安否確認のための職員不足から、地元の福祉団体の協力を得ながら要援護者の安否確認等を行うこととし、身体障害者手帳及び療育手帳を持つ約1000人分の名簿の情報を共有して、福祉事業所等による訪問調査を依頼しました。このような適切な判断と対応が求められています。

内閣府・総務省は、かねてより、個人情報保護に関する誤解と過剰反応を改め、地方公共団体において、個人情報を適切に共有するべく、国民生活審議会意見「個人情報保護に関する取りまとめ」及び個人情報保護関係省庁連絡会議決定「個人情報保護施策の今後の推進について」（いずれも2007年6月29日）等を取りまとめ、災害時、事故時、緊急時、虐待対応等において、関係機関による個人情報共有について、条例の適切な解釈・運用に努めてきました。

また、内閣府・総務省・厚生労働省による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(2006年3月)では、災害時に要援護者情報の収集・共有につき、本人の個別同意方式には限界があることから、「関係機関共有方式(保有情報を本人の同意を得ず関係機関等の中で共有する方式)」の積極的活用を推奨しています。

東日本大震災では、まさにこの方式が徹底されなければならないところ、残念ながら地方公共団体の理解が不十分であることは上記のとおりであり、国は、「再度の周知徹底を行うべきである。」と指摘しています。

さらに、横浜市では、この要援護者の個人情報の保護の関係については、以下のとおり対応することとしたとのことです。すなわち、「『横浜市個人情報の保護に関する条例』を厳格に遵守するとともに、条例の規定に即した『避難システム策定の手引き』に従って、災害時要援護者に係る個人情報に関しては、災害時の迅速かつ的確な避難支援につなげられるように、現行『横浜市防災計画』での市民への非開示の原則を変更します。ついては、目的・範囲・内容を限定したルールに則り、本人の同意を得て、防災関係機関及び地域の民生委員、自治会・町内会(連合・単位)等の自主防災組織役員、地域防災拠点運営委員会役員、消防団役員(以下、「民生委員等」という。)に対して、積極的に要援護者情報を開示、提供することとします。」というものです。

Q : 5 2

復興推進計画，復興整備計画について，住民参加の手続はありますか

A

復興推進計画の認定申請の提案

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）が復興特別区域基本方針に即した形で作成し，内閣総理大臣に認定申請することができます（復興特区法第4条第1項）。この場合，復興推進事業の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に特別地方公共団体に提案することができます（同法第4条第4項）。住民や住民団体は，復興推進事業の実施に密接な関係を有する者に該当すると解されるので，この提案をすることができますと考えられます。

なお，復興推進事業を実施しようとする者，すなわち民間事業者も上記提案をすることができます（同法第4条第4項第1号）。

国と地方の協議会

内閣総理大臣，内閣総理大臣から指名された国務大臣と復興推進計画の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することができます（同法第12条第1項）。

そして，当該協議会には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あります（同法第12条第4項第4号）。住民や住民団体は，上記のとおり復興推進事業の実施に密接な関連を有する者に該当すると解されるので，この構成員に加わることができると考えられます。

なお，復興推進事業を実施している者やしようとしている者，すなわち民間事業者もこの構成員に加わることができます（同法第12条第4項第3号）。

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ます（同法第13条第1項）。（地域協議会についてはQ54を参照。）

地域協議会には，特定地方公共団体が必要であると認めるときには，復興計画及びその実施に密接な関連を有する者，構成員として加えることができるとしてあります（同法第13条第3項第2号）。住民や住民団体は密接な関連を有する者と解されるので，構成員に加わることができると考えられます。

なお，復興推進事業を実施している者やしようとする者，すなわち民間事業者もこの構成員に加わることができます（同法第13条第2項第2号）。

復興整備計画の作成

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協働して作成できるとされています(同法第46条第1項)。そしてこれを作成するときは、あらかじめ公聴会の開催等、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されています(同法第46条第5項)。そこで、住民及び住民団体は公聴会に参加することができるのと同時に、住民の意思を反映する措置として、意見書の提出やアンケート調査等の措置を講じることができる可能性があります。

復興整備協議会

被災関連市町村等は、復興整備計画及びその実施に必要な事項を協議するために、復興整備協議会を組織することができるとしています(同法第47条第1項)。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ます。そして、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されています(同法第47条第3項)。住民や住民団体は上記のとおり密接な関連を有する者と解されるので、復興整備協議会の構成員になることができると考えられます。国の復興特別区域基本方針においても、地域の実情に応じて、地域住民の意見を反映させるために必要な者を加えることも可能としています。

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(同法第48条第4項)、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の提出ができます(同法第48条第5項)。従って、住民と住民団体は、復興整備計画等の公衆への縦覧を受け、また、これに対する意見書を提出できます。ただし、縦覧及び意見書提出の期限は公告の日から2週間なので注意が必要です。

Q : 5 3

住民と行政の協働をはかって復興まちづくりを行うには、どのようにすればよいですか

A

対等な関係

Q 5 8 で述べるとおり、行政と対等な関係で協議して、その意向を復興計画に反映するためには、住民が、復興についての十分な情報と知識を持つことが必要です。そのためには専門家の協力が不可欠です。

また、住民と行政の協働をはかるためには、個々の住民の意向がバラバラでは行政は対応することができないことから、住民の意見のまとめを行わなければなりません。

住民の意見をまとめたものが行政に伝えられない場合は、行政も単なる陳情と扱って、住民をカウンターパートナーとして対等なものとは見てくれません。Q 5 8 の住民間の合意の形成や、アンケート調査等による住民の意見集約を行い、これを住民代表が行政に提示することが必要です。

Q : 5 4

復興特区法中で定められた，地域協議会とはどのような組織ですか，また被災者にとって有効に活用できるものですか

A

地域協議会

特定地方公共団体は，復興推進計画等の作成及び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ます（同法第13条第1項）。

ただし，設置を要する例外があります。地域協議会の必要的構成員として，特定地方公共団体と，民間事業者が定められています。また，Q52のとおり，特定地方公共団体が必要であると認めるときは，復興推進計画及びその実施に関し密接な関係を有する者及び特定地方公共団体が必要と認める者を任意的に構成員として加えることができます（復興特区法第13条第2項第3項）。住民や住民団体は密接な関連を有する者と解されるので，構成員に加わることができると考えられます。

なお，復興推進事業を実施している者やしようとする者，すなわち民間事業者もこの構成員に加わることができます（同法第13条第2項第2号）。

組織・構成員・権限

地域協議会が組織されていない場合，住民や住民団体は，特定地方公共団体に対して，地域協議会を組織するように要請することができます（同法第13条第5項）。この場合，正当な理由がある場合を除き特定地方公共団体は要請に応じなければなりません（同法第13条第6項）。また，地域協議会が組織されているのに住民や住民団体が構成員になっていない場合は，自己を構成員にするように申し出ることができます（同法第13条第8項）。この場合，特定地方公共団体は正当な理由がある場合を除き申し出に応じなければなりません（同法第13条第9項）。

地域協議会で協議が整った事項については，特定地方公共団体や民間事業者をはじめとする地域協議会の構成員は協議を尊重しなければなりません（同法第13条第10項）。このように協議会の決定には特定地方公共団体や民間事業者等が協議の尊重義務を負うことになるので，住民や住民団体が協議会を通じて復興推進計画やその実施についてその意思を反映することができます。

ちなみに，国の復興特別区域基本方針（2012年1月）においても，「密接な関係を有する者」として民間実施主体やNPO，地域住民の代表者も想定され，また利害関係を有する団体も計画段階からの意見交換や調整を行うことも重要であるため，構成員となることが望ましいとされています。

Q : 5 5

復興について，住民間の話し合いや，合意の形成，自治体への要請等をするためには，どのようにすればよいですか

A

団体の形

住民の復興まちづくりのための団体が必要になります。身近にある住民の団体として，自治会（集落，行政区），商店会，老人会，青年会，婦人会等，様々な団体があります。既存の自治会等をそのまま復興まちづくりの団体にする場合もあり，また，自治会や商店会その他の団体等を母体にして，これらがいくつか集合した団体が新たにつくられることもあります。避難者の連絡先も調査して連絡するようにしましょう。

また，まちの復興についての話し合いは，必ず個人の権利にかかわることなので，被災地に住んでいない所有者（不在地主等）に声をかけ，これを構成員にすることが重要です。権利関係が分からない場合は，専門家の協力を得るなどして法務局で地域の不動産の所有者を確認することが必要です。

役員には従前の団体の役員が就任したり，新たな役員が就任する場合があります。そして，事務局，役員会，総会（住民集会）等の機関をもつのが通常です。

話し合いの進め方

話し合いでは，一部の人が長々と意見を言い続けたり，同じ話が蒸し返されて議論がなかなか進行しなかったり，気が弱くて発言できない人がいたりなど，住民の意見交換を適正に行って，合意を形成することは，必ずしも容易ではありません。

そこで，話し合いの目的や，当日決定すべきことを予め定めていることが必要です。また，話し合いをする場合は，1人が長時間話さない，他人の意見を聞くようにする，人の意見を否定しない，一度皆で決まったことを蒸し返さないなどの会議のルールを定めておくことが必要です（後注）。

また，議事の進め方としては，最初は全員が1人ずつ意見を言い，この意見のうち同種のをまとめる，その後は自由討論にする。この場合，話がかみ合うように議論を進め，話が脱線した場合は調整して進行させるという流れが考えられます。したがって，司会者の技量が必要となり，通常はまちづくりの専門家がこれを行っています。

また，協議の不参加者が，「自分はその様なことは知らない」と言い出して，話を蒸し返すことが良くあります。そこで，前記のルールを事前に告知するとともに，不参加者に対して情報の公開を行う必要があります。話し合いの議

事録を作成して配布することやニュースを発行して配布してください。

さらに、復興まちづくりは未来に希望をもって活力あるものにしていくためには、若者のニーズや意欲が不可欠です。

また、これはあくまで進め方の一例に過ぎません。各団体の特徴に応じて工夫して下さい。

復興への男女共同参画の視点と若者の積極的な参加

女性や若者が自由にまちづくりへの意思を表明し、対応して参加していくことが非常に重要です。

住民説明会や住民間の話し合い、協議の現場には、女性の積極的な参加が重要です。復興を目指した生活の問題は、女性により切実な問題も多いと思われます

また未来へ向けてのエネルギーと意欲をもった若者の積極的な参加が重要なこともいうまでもありません。

男性ばかりが話をするとう女性は話しづらくなる面があり、また、中高年の前では若者が発言しにくく、会議自体に参加しなくなることもあるので、女性や若者の分科会をつくることも考えてみてください。

ロバーツ・ルールといって、アメリカの議会の事例を手本にしたルールがあります。それには、議事手続のルールとして以下の4つの権利を掲げており住民活動に利用されていますので参考にしてみてください。

多数者の権利(過半数の賛成で決めること)、少数者の意見が傾聴されること、構成員個人の権利(1人1票の原則等)、欠席者の権利(委任状、事後の報告等)

復興特区法第11条に基づく申請を行おうとする特定地方公共団体(地域協議会を組織するものに限る)又は同法第4条第9項の認定地方公共団体は、政府に対し新たな規制の特例等の提案ができることとされています。

また、復興特別区域制度による新たな規制の特例等の適用を受けて事業を実施しようとする者(民間企業、NPO等)は、特定地方公共団体に対して、提案の要請を行うことができるとされています。

さらに、認定地方公共団体等は、新たな規制の特例等復興の円滑かつ迅速な推進に関する措置について、国会に対して意見書(復興特別意見書)を提出することもできます。

これらの提言制度は、被災者のニーズにもとづくものとして、住民団体等は、認定地方公共団体等に対し、提案書、復興特別意見書の提出等を要請し、ニーズの実現を図ることも可能となり得ます。

Q : 5 6

阪神・淡路大震災の時に、まちづくり協議会が復興まちづくりの活動をしたそうですが、これはどのようなものですか、またこれを作るにはどうすればよいのですか

A

まちづくり協議会とは、住みよいまちづくりを推進することを目的とし、地区の住民の大多数によって構成され、まちづくりを推進する団体です。

自分たちのまちを、住民主体でつくるためには、まずまちづくりを推進する組織を作る必要があります。それがまちづくり協議会です。

まちづくり協議会を結成し、行政に認定されると、住民は、行政に対し、活動費の援助や専門家の派遣を求めることができます。

また、行政から、まちづくりに関する情報や資料の提供を受けることができます。さらに進んで、行政に対し、住民は、自分達のまちの将来像を「まちづくり提案」として策定することができるし、行政と「まちづくり協定」を締結することができます。

まちづくり協議会は、住民のまちづくりについての意見を行政に反映させ、行政と対等に話し合うために必要な組織です。

神戸市は、全国に先駆けて、1981年12月に「まちづくり条例」を制定しています。

条例が制定されたきっかけは、1960年代の神戸市公害反対運動です。公害反対運動を進める中で、長田区真野地区は、住宅街区と工場街区を分離したり、道路を拡張し、長屋の共同建替えを進めるといった住民主体のまちづくり構想を市に提案し、市とまちづくり協定を締結しています。

市長は、もっぱら地区の住みよいまちづくりの推進を目的とする団体で、地区の居住者事業者及び土地又は家屋の所有者の大多数が構成員となり、その活動を支持しているものを「まちづくり協議会」と認定します。

神戸市まちづくり条例は、1995年の阪神・淡路大震災で、大変注目され、住民主体のまちづくりに活用されました。

神戸市では、震災2か月後の3月17日に都市計画決定がなされましたが、住民は、拙速な都市計画決定に反発し、まちづくり協議会が結成されました。震災後に結成されたまちづくり協議会は、58に上ります。

住民は、区画整理や市街地再開発計画に対し対案を出し、計画された大きな公園や道路を変更させるという成果を生んでいます。復興事業終了後には、多くのまちづくり協議会は解散しましたが、その後も新たなまちづくりを目指してまち

づくり協議会は活動を継続しています。現在、神戸市では94のまちづくり協議会が活動しており、景観を守るルールづくりの作成や密集市街地の整備事業等に取り組んでいます。

まちづくり協議会は、住民の大多数の支持を得ていることが必要です。

まちづくり協議会の構成員となる住民の資格には、特に制限はありません。地区内の居住者、事業者、土地や建物の所有者であれば、まちづくり協議会を結成することができます。

実際には、まちづくり協議会の世話人には、自治会、婦人会、商店会等の地域の団体の役員が当たる場合が多く見られます。

まちづくり協議会の結成は、まず、地区内の有志が結成を呼びかけるところから始まります。自分たちのまちを作ろうという熱意がある有志なら、誰でも呼びかけることができます。

対象となる地域は、住民のコミュニティーとしての一体感が必要であるので、小学校の校区等が対象となります。

まちづくり協議会を結成するには、まず住民に、自分たちの手で、自分たちのまちを作っていくという共通認識が作り出される必要があります。住民が自分たちのまちの将来像について話し合うという意識がなければ、住民の大多数の支持を得ることはできません。まずは、住民が集まって、まちの将来像について意見を交換する場を多く持つことが必要です。

住民の集まりには、まちづくりプランナーや建築家という専門家に来てもらい、まちづくりの方法についてアドバイスしてもらうことも必要です。

また、自分の生活をどうしていくかについて、一人一人の住民の意見やニーズを出してもらう必要があります。とくに今回の大震災では、遠方に避難している住民も多いので、全住民に対するアンケートをきめ細かく実施する必要があると思われる。

このような準備活動を経てまちづくり協議会を結成したら、自治体の認証を得て、活動費の助成や専門家の派遣を求めることができます。

さらに進んで、住民の意見が集約されたら、行政に対し、住民の「まちづくり提案」を提出し、行政と「まちづくり協定」を締結することになります。

今回の東日本大震災でも、今後、まちの復興が本格化していくものと考えられ、行政の側から復興計画及び事業計画が提案されるでしょうが、住民のニーズ、要求と一致するとは限りません。住民は行政の復興計画、事業計画に対し、自らまちづくり提案を作成し、より住民のニーズ、要求と合致したまちづくりを進めていかなければなりません。そのためには、まちづくり協議会が被災地に結成されることが求められます。

Q : 5 7

阪神・淡路大震災の復興まちづくりの時に、まちづくり協議会を結成すればどのようなメリットがありましたか

A

まちづくり協議会を結成して、復興まちづくりに取り組むメリット

まちづくり協議会は、市に対して活動費の助成や、専門家の支援を要請することができます。また、市から資料や情報の提供を受けることができます。そして、住民間のまちづくりについての意見交換を行って合意を形成し、市に対して「まちづくり提案」を行うことができます。

更に、提案を踏まえた市との協議により「まちづくり協定」を締結することができます。このまちづくり協定は、建築基準法第12条第41項第1号の「地区計画」(住民の合意に基づいて、それぞれの地区の特性にふさわしいまちづくりを誘導するための計画)となります。このように、まちづくり協議会を結成することにより、専門家の協力のもとに、行政と対等に協議を行ってルールを制定することができます、住民の意思を直接まちづくりに反映することができるというメリットがあるのです。

対等な交渉力

行政と対等に話し合いができるためには、住民が十分な知識と情報を身につけていなければなりません。例えば、防災集団移転促進事業がどのようなものであるか、土地区画整理事業がどのようなものであるかを知る必要があります。また、過去の災害における復興まちづくりの成功例・失敗例を知る必要があります。そして、自分たちの地域で現に実施されようとしている復興まちづくりの計画が、どのようなものかを理解する必要があります。このような理解を前提に、自分たちのまちづくりを考えて決定することが必要です。そのためには、建築士、弁護士、コンサルタント等の専門家の協力を受けることが必要になるのです。

ニュースなどの発行

避難者や不在地主等、地区外に居住する人がいるので、まちづくりの進展、協議会の決議等について、住民に情報が提供されなければならないので、まちづくりニュースなどの発行が必要です。

都市計画決定の変更

阪神・淡路大震災の際、神戸市は震災からわずか2か月で都市計画決定を行いました。これは建築基準法による建築制限の期間が最長で2か月なので、この期

間に都市計画決定を行うことが必要だったからだとされています。そして、従前、都市計画決定は一度なされると変更されることはほとんどありませんでした。しかし、ある地域では、まちづくり協議会の活動で、学習会やアンケート調査を繰り返して住民の対案についての合意を形成して、神戸市に対案を提出して、都市計画決定の重要な変更を実現しました。このように、まちづくり協議会は、阪神・淡路大震災の後は、まちの復興計画に住民の意思を反映するために重要な役割を果たしました。

東日本大震災の復興まちづくりにおいて

東日本大震災の被災地域には、神戸市のまちづくり条例のような制度がある地域はありません。しかし、このような制度があれば住民の意思を復興計画に反映することができます。当連合会では、東日本大震災の被災地域の自治体がまちづくり協議会への助成や専門家派遣制度を設置し、この費用を国が負担すべきであると提言しています。

今後、被災自治体は、中長期的な視野をもって、住民との合意、協調を図り得るまちづくり協議会を推奨し、復興交付金等を財源に上記制度を参考にして、住民の自主的なまちづくりを支援する制度をつくることが必要と考えられます。

Q : 5 8

住民の復興まちづくりに対応するため、町内会、自治会、住民の会や条例にもとづくのではないまちづくり協議会等の任意の住民の団体、グループ等で、復興計画を協議、対応していますが、それで十分ではないのですか

A

被災地では、現状、従来の自治会、町内会等の住民組織及び住民協議会や住民の会等あるいはまちづくり協議会という名称の任意の団体、住民のグループが、復興計画について、市町村からの説明を受け、協議を行っています。復興計画の対象地域は多種、多様であり、被災地全体において関係する住民の集団として見れば、多大な数に上るとみられます。もちろん、任意の団体での協議がつくされ、行政はその声を反映すべきですが、市町村の条例で認められる「まちづくり協議会」を設立し活動することは、以下のとおり、より有益といえます。

第1に、住民間において、地域の復興まちづくりという共通の目標・目的に向かって協力し合っていくための組織をつくるという意味で、住民の意識を、より積極的かつ協調的なものとするとともに、住民の連帯意識を強め、十分な住民間内部の協議調整を図ることができます。復興まちづくりは、基本的に住民の復興への意欲とニーズそして協調が必要となります。

第2に、市町村は、条例によってまちづくり協議会を、復興計画の協議の相手方の当事者として制度的に認め、その協議を充実させ、意見を可能な限り反映することに努めるものとされ、協議の対等性をより確保できます。

さらに、住民の団体的な活動、運営が円滑にできるように、施設利用や運営費、通信費、事務費等の助成の他、専門家やボランティアのまちづくり協議会に対する支援について、助成を図る等、住民の復興への活動を、制度的に保障することにつながります。また助成の受け皿としても、正規の復興実現の組織的体制の中に、被災者の団体グループが位置付けられ、一方では住民側も、より責任ある当事者として助成を受けて充実した対応が図れることとなります。

第3に、復興過程は相当の長期にわたり、まちづくり協議会を組織して住民も経験を重ねることにより、復興実現までの住民の結束を維持し、またグループにおけるリーダー育成等にも寄与することができ、被災者が孤立しない息の長い復興への取り組みを行うために、より有効な対応が可能といえます。

地域コミュニティの恒久的組織として既に町内会、自治会が存在しますが、それらとは別に、震災復興という目的をもって活動する地域性をもった自治組織が、より有効な役割を果せるでしょう。

Q : 5 9

まちづくりで、住民同士が対立した例があると聞きますが、このようなことを避けるにはどうしたらよいですか

A

事例

阪神・淡路大震災の時は、復興まちづくりの過程で、住民同士が対立した例が少なからずありました。大規模火災のあった地域で、住民が「戸建派」と「集合住宅派」に対立した例があります。また、マンションの損壊したところでは、住民が「補修派」と「立替派」に別れて対立し、住民が住民に対する訴訟を提起して10年以上争った例があります。

住民同士の対立

住民間でも、年齢、家族構成、資産収入等によって個々の事情が異なっており、必ずしも利害が一致するわけではありません。しかし、復興まちづくりは住民が一体となって、信頼関係のもとに協力して行うべきもので、復興に向けるべきエネルギーを被災者同士の争いに費やすのは、被災地の最大の悲劇といえます。

経験上は、正確な情報が一部の住民のみに伝わっている場合や、誤った情報が伝わっていた場合に、住民間の方針がわかれやすいものです。このためには中立的な立場の専門家の介在によって、情報を住民全体に正確に伝えることが必要です。実現可能な複数の選択肢を用意して、それぞれの方針のメリット、デメリットを明確にして情報を提供すれば意見は収斂してゆき、対立に至ることは回避することができます。

また、自治体の側も奥尻島の津波災害の復興のように、復興計画の内容について、住民全体の大規模の説明会から小規模の複数の説明会、さらに、個別の説明等を何回も丁寧に行うべきでしょう。これに対して、行政や一部の住民が一定の方向に計画を導こうとして、正確な情報の共有がなされなかった場合等に、住民間の対立を招いた例があります。

Q : 6 0

復興計画の問題は、専門的で難しい問題が多く、専門家のアドバイスや指導を受けたいと思いますが、専門家にどのような役割を求めることができますか、また住民に費用負担がないようにするには、どうすればよいですか

A

専門家の役割

専門家の役割は、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業等の法律制度や復興計画を住民にわかりやすく説明すること、行政の情報を収集してこれを住民に提供すること、復興に必要な実現可能な選択肢を具体的に提示すること、住民の適正な意見交換を実現して、住民の合意形成をサポートすること、住民の意見を集約して自治体に伝えることなどです。

国の支援事業

ボランティアとしての無償の専門家の支援活動は、一定の期間はともかく長期間の復興まちづくりに継続的にかかわることを期待することは困難です。被災者が無償で行政等からの支援を受ける方法としては、以下の方法が考えられます。

内閣府の地域づくり支援事業（専門家派遣事業）

申請は被災自治体が行います。詳しくは以下のとおりです。

統括事務局 内閣官房地域活性課 統合事務局

(<http://www.chiiki-info.go.jp/files/eventdata/e687.pdf>)

国土交通省の復興まちづくり人材バンクの創設

被災地の地域再生のため、復興を目指した被災者が、検討、協議及び判断をするためには、各分野の専門的知識、判断を要し、その助言を得て、実現のためのバックアップを必要とします。国土交通省は、2012年12月に、まちづくりの専門家を登録してデータベース化し、自治体に紹介し「復興まちづくり人材バンク」を創設しました。

この制度によるまちづくりの専門家が、具体的に自治体の要請で復興まちづくりの支援にあたることとなった場合の援助措置も図られる見通しです。

また既登録の専門家に加え、被災住民の要望に基づき、自治体の判断で支援専門家の拡充・活用が図られることも見込まれます。

総務省による復興支援員の配置

総務省はこの度、東日本大震災の被災地に住民と行政の橋渡し役となって、地域再生を後押しする「復興支援員」を配置することを決めました。

この復興支援員は、県や市町村が民間から募集して採用し、自治体、町内会

等の住民団体単位で地域を担当することが予定され、NPO関係者、ボランティア経験者及び地元で生活する被災者らが想定されています。

もちろん、まちづくり協議会が設立されるに至った場合、この活動も支援することになるでしょう。

国の特別交付税を財源として、被災地である岩手県、宮城県、福島県を含む9県と復興特区対象地域の222市町村が補助対象地域とされています。

今後、国の制度の他に自治体独自の制度が創設される余地もあり、種々の民間の専門家や支援員等の人材の援助を受けられる派遣制度が整備され、拡充される見込みがあり、住民の方々がある程度まとまって、この派遣要請をすることが有効になってきます。

兵庫まちづくりアドバイザー派遣事業

兵庫県の専門家制度で、阪神・淡路大震災の復興まちづくりに携わった専門家を被災自治体の申請で派遣します。費用は兵庫県が負担します。事業内容のお問い合わせ先は以下のとおりです。

(兵庫県都市政策課 都市政策係

電話078-362-4324, FAX078-362-9487)

大学の研究者が研究目的で実施する場合

大学や省庁から支出する研究費で行う研究活動です。

復興交付金で被災自治体が専門家派遣のための独自の制度を実施する場合

現時点ではこのような制度は、被災自治体で実施されていませんが、今後早急に望まれます。

今後行政との協力関係はもとより、被災地の住民の住居、生活と産業等の復興を図るためには、学者・研究者・コンサルタント等の他、建築士、弁護士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、司法書士、税理士、医療、介護、福祉等の実務専門家等とともに、ボランティア活動として被災者の自主・自立の活動を支えてきた民間人等が協力し合って、総合的・複合的かつ継続して復興支援を行う必要性が高くなってくると考えられます。

第6章 過去の災害復興の実例から導かれる対応と課題

Q : 6 1

これまでの我が国の災害において、被災者の住宅再建支援策については、どのような対応がされてきたのですか

A

被災地の復興は、被災者が被災地に定住を決意し、「住」を再建して初めて実現できるものであり、もとより住宅再建支援が復興施策としてきわめて重要です。しかし、これまでの災害での行政対応をみる限り、「偶々義援金による対応が可能であった場合にだけしか、十分な住宅再建支援ができない」という現実があります。

これを何とかしなければ、「東日本大震災の災害復興もままならない」という状況に陥る可能性が否定できません。しかし、このような現状を打破しようとする動きは、雲仙普賢岳噴火災害、北海道南西沖地震津波災害、そして、阪神・淡路大震災をきっかけとして現在まで続いています。

住宅再建支援制度の創設についての提言の嚆矢は、当連合会の1994年2月に取りまとめた「地震等被害住宅共済制度」の創設提言であり、阪神・淡路大震災の後の1995年10月には、兵庫県が「新しい住宅地震災害共済保険制度」（保険料年額1万6800円（木造）、7600円（非木造）、100㎡1700万円 - 1㎡当たり17万円 - の保険金）の創設を提言するとともに、当連合会が改めて、1996年3月に、「地震被害住宅等復興共済保険制度」（共済掛金年額1万2000円、1200万円一律の共済金）の創設を提言しています。

これらの提言を契機として、全労済・連合・日本生協連・兵庫県により「自然災害に対する国民的保障制度を求める国民会議」が組織され、1997年2月には、2500万人署名を政府に提出しています。また、その頃には、住宅再建支援制度の議員立法を目指して、自民党・社会党・新党さきがけの与党国会議員により「日本を地震から守る国会議員の会」（地震議連）が結成され、その一方で、野党においても住宅再建支援についての議員立法の動きがあり、これらの一連の動きが実を結び、1998年5月には「被災者生活再建支援法」を成立させました。

しかし、被災者生活再建支援法の成立時においては、その内容（支給金が低額で支給要件が厳格）からして、住宅再建支援とは到底いい難いものであり、その後も、「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとする」という同法附則第2条に基づいて立法運動が継続され、国会議員は、地震議連をいったん解散したものの、直ちに、「自然災害から国民を守る国会議員の

会」(以下、「自然災害議連」といいます。)を組織して、そこに再結集しました。

自然災害議連は、その後も、住宅再建支援制度の法制化を精力的に目指し、2000年4月には、100㎡1700万円 - 1㎡当たり17万円 - を住宅再建支援金とする(公費方式の)「被災者住宅再建支援制度骨格」を提言し、同年12月には、ほぼ同じ内容の(共済方式の)「被災者住宅再建支援制度骨子」を提言しています。そしてさらに、2003年7月には、最高額を500万円の支援金とする被災者生活再建支援法の改正試案を提言しています。

このような動きにあわせるかのように、2003年8月には全国知事会が住宅再建支援制度の創設を国に緊急要望し、2001年6月には鳥取県が上限額300万円の被災者住宅再建支援制度を創設して、2003年10月には上限額100万円の宮城県被災者住宅再建支援金交付がなされています。

このような流れの中で、2004年4月に被災者生活再建支援法の改正が行われましたが、支給額の増額と支給要件の一部緩和があったものの、住宅再建支援とは程遠い内容に過ぎませんでした。そして、2007年11月の第3回改正に至って初めて、現在の被災者生活再建支援法の支援内容となり、被災直後の基礎支援金が100万円、住宅再建時の追加支援金が200万円となりました。

なお、住宅再建支援制度の立法運動の中心的存在であった兵庫県は、法制度としての制度創設がままならないなか、国により住宅再建支援制度が創設されるまでの暫定的な対応として、独自で任意加入の共済制度である「住宅再建共済制度(フェニックス共済)」を創設しています。これによれば、住宅1戸当たり年額5000円の掛金で最高600万円の住宅再建資金が供与されることとされています。

住宅再建支援制度の創設については、これまでも災害の度に議論され、住宅再建支援のための法制度の検討も何度となくなされてきました。そして、現行の被災者生活再建支援法は、国会議員等の精力的な働きにより、住宅再建支援制度の議論と検討の過程で成立したものであって、住宅再建支援制度が構築されるまでの一時的な法制度として位置付けるべきものです。

いずれにしても、この議論と立法運動の過程で、せめて支援金額500万円から600万円程度の住宅再建支援法制度が構築されていれば、東日本大震災の被災者が住宅を再建するに際して、極めて重要な役割を果たすことになったと思われれます。

しかし、このような新しい制度創設のための議論は、今からでも遅くはありませんし、東日本大震災の被災者支援のために利用できるような新しい制度構築も不可能ではないと考えるべきです。実際に、兵庫県は、被災者生活再建支援法が成立した直後に、阪神・淡路大震災の被災者に対し、同様の内容の支援策を実施しています。

Q : 6 2

復興基金制度の沿革と課題はどのようなものですか

A

我が国で初めて被災者支援のために設けられた復興基金は、1991年9月創設された「雲仙普賢岳噴火災害のときの長崎県の財団法人雲仙岳災害対策基金（以下、「雲仙岳復興基金」といいます。）」です。

それまで、我が国の災害対策制度は公共施設の復旧・インフラ整備等、いわゆる「公共事業」が中心で、「被災者に対する直接支援」という手法が採られたことはありませんでした。

しかし、雲仙普賢岳噴火災害では（東日本大震災における東京電力原発放射能災害と同じように）、災害対策基本法によって警戒区域の設定がなされ、それにより被災住民に経済的損失が発生したことから、復興基金による「被災者への直接支援」が、被災者の運動として議論されるようになったのです。

「被災者への直接支援」とは、被災者に対し直接的に何らかの公的給付（名目は何でも構いません。）を行うことを意味します。雲仙普賢岳噴火災害当時の政府は、「被災者の復興は自助努力が原則で、個人の資産形成に資する公的助成は許されない。」「被災者への直接支援は、公費支出の公共性・公平性に反する。」などという行政原則を盾に、被災者への直接支援を頑なに拒んでいました。

そこで、長崎県は、「自然災害による過去の損失の補償・補填をするものではなく、被災者の将来の生活再建支援を行うものである。」という説明の下に、1991年9月、当時の政府を説得して雲仙岳復興基金を創設し、いわば「間接的」に被災者を「直接支援する」というやり方を確立させたのです。

しかし、長崎県は、「行政で行う各種の災害復興対策制度を補完するもの」「住民等の災害からの立ち上がり重点を置いた助成事業」等と説明する一方で、「形を変えた補填事業を実施する、行政を一步踏み出す事業を行う」ともいっており、その基金事業の目的が、（被災者の経済的損失を補償又は保障するというわけにはいかなかったものの）少なくとも、将来の生活再建支援のために「被災者の直接支援」にあったことは明らかです。

復興基金は、一般的に、公益法人としての財団法人を設立して、そこに公的資金を投入し、その公的資金を運用した利子収入により、被災地や被災者への復興支援を行うものです。長崎県は、1991年9月に財団法人雲仙岳災害対策基金という公益財団法人を設立して300億円基金を創設し、1996年4月までに1000億円基金（ただし、別に30億円の基本財産）として、それを2001年度まで運用してきました。

1991年9月当初における基金資金の捻出方法は、借入利息の償還に対する地方交付税措置を前提にして国からの起債許可を得て、「長崎県が大蔵省資金運用部から年利5～6%の貸付を受ける」というものであり、それを雲仙岳復興基金に無利子で貸し付け、さらに同基金がそれを銀行に預け入れて運用し、その利子収入を復興支援に投入するという構造になっていました。

長崎県が大蔵省資金運用部に返済しなければならない利息の95%については、地方交付税で国が補填すること（要するに、国はその部分の利息徴収をしないこと）になり、しかも貸付元金は取り崩しませんので、結果的に、95%の利子相当分の公費が被災者支援等に費消されるということになります。

ところが、その後のバブル経済崩壊の影響により市場金利が極端に下がったために、上記手法では基金事業の運営が不可能となり、1000億円基金に増設した1996年には、その資金捻出の手法が変えられました。すなわち、長崎県は、国から起債許可を得た上で（国の地方交付税措置の了解を得た上で）、今回は、銀行から長崎県自体が借入れをおこし、その際の借入利息を年利3%に固定して、その借入金元金を雲仙岳復興基金に無利息で貸し付け、同基金は、これを元手にして銀行から「長崎県に対する上記貸付債権」を買い取る（指名債権譲渡を受ける）、という手法にしたのです。

これにより、雲仙岳復興基金は、貸付金債務者である長崎県から年利3%の安定した利子収入を得ることができ、被災者等への復興支援が可能となりました。

このような手法は、本来的には、行政が公的資金をもって被災者に直接的な支援をすべきところを、自治体が創設する財団法人を使うことによって、間接的に資金投入する形態にしているに過ぎず、単なるマネーロンダリングであり迂遠であるという批判も実際にあります。しかし、政府が前記のような行政原則を堅持する限り、自治体としてはやむを得ない手法ともいえます。

しかし、それ以上に、復興基金制度には重要な役割（有用性、有効性）があります。すなわち、復興基金が災害の現場・復興の現場に一番近い場所に設立されるものであることから、その事業遂行の判断に現場の意見（被災者の実情と要求、地元自治体の考え方等）が反映されやすく、しかも、復興事業の対応を弾力的かつ迅速に行うことができるという利点です。復興基金制度は、縦割り行政の間に創られたものであり、その間隙の中で根を張り巡らすように事業展開することになりますから、被災地の自治体（都道府県、市町村）にとっては、“被災地・被災者の痒いところに手が届く”事業の展開が必要であり、それが復興基金によって可能となります。

Q : 6 3

これまでの災害での住宅再建支援はどうされていましたが、復興基金での対応もされているのですか

A

1991年の雲仙普賢岳噴火災害の際には、我が国には法制度としての住宅再建支援制度はなく、また、そのような議論もなされていませんでした。しかし、雲仙普賢岳噴火災害に限っていえば、多額の義援金が寄せられ、それにより義援金基金が創設されたこともあって、自治体は災害当初から被災住宅の再建支援を重視し、そしてそれを実行することができました。また、1993年の北海道南西沖地震津波災害に際しても、奥尻町は、190億円の義援金のうち90億円で義援金基金を創設し、その潤沢な資金で住宅再建支援事業を実施しています。

雲仙普賢岳噴火災害の被災者が住宅を再建する場合に、その再建資金を念頭に実施された行政的施策は次のとおりとなります。

まず、義援金の配分として、住宅が全壊した被災者に対し合計450万円が支給されています。この義援金配分は、当初から全壊した住宅を再建する際に資金が必要となることを念頭に置いてなされたものです。

次に、雲仙岳復興基金（島原市・深江町の義援金基金も含む。）からは、住宅再建時助成事業として、住宅が全壊した世帯で住宅再建をする被災者に対し合計550万円が助成され、さらに、住宅被災者生活再建助成事業として、住宅全壊世帯へ家財購入助成金合計150万円（長崎県・島原市・福江町の負担金合計）が支給されています。

以上の金額だけで合計1150万円となりますが、そのほかにも、住宅再建資金となり得る原資として地震保険金・建物更正共済金等があり、さらには、被災地域の防災工事関係に関する土地建物の公共買収金や移転補償などがありました。

そのほかにも、被災者用住宅団地造成促進助成事業（行政基金）により、被災者用住宅団地の造成及びその販売を行った長崎県住宅供給公社に対し造成費用の銀行借入金につき約13億6000万円の利子補給（助成）を行い、被災者への宅地分譲価格を低減化しています。

北海道南西沖地震津波災害の際に、奥尻町が災害復興基金の施策として実施した

住宅再建支援策及びそれに関連する支援策は、次のとおりです。

まずは、住宅取得費助成事業として、全壊等の被災世帯が住宅を取得する場合に定額700万円を助成しています。それとは別に全壊世帯への義援金400万円が配分されており、住宅再建に供することが可能となった金員は合計1100万円となります。

そのほかにも、住宅解体費助成事業として、住宅が全壊等の被災世帯で、住宅を再建する場合に住宅を解体する被災者に対し、1世帯当たり30万円を限度として解体費用を助成しています。

また、宅地基礎上げ工事費助成事業として、住宅全壊で住宅を再建する場合に、基礎上げ工事をする被災者に対し、1世帯当たり30万円を限度として工事費が助成され、さらに、定住促進土地購入・住宅新築助成事業として、町の防災計画に基づく危険地帯居住者で、町内の安全な地区に土地購入し住宅建築する被災者に対し、土地購入の場合に限度額100万円、住宅建築の場合に定額350万円を助成しています。

そして、その支援内容は、1世帯当たり合計1500万円前後となっており、雲仙普賢岳噴火災害を上回るものとなっています。

以上のとおり、雲仙普賢岳噴火災害、北海道南西沖地震津波災害の際の住宅再建支援は、そのいずれもが「義援金頼り」の施策であり、宿命的なことではありませんが、その後の大規模災害の被災者支援に普遍化して繋げることができませんでした（阪神・淡路大震災では、その総損害額の規模が凄まじかったことから、全壊世帯等に配分された義援金は40万円程度に留まったとされています）。

しかし、2000年の鳥取県西部地震の際には、当時の片山善博知事が限度額300万円の住宅復興補助金支給を行っており、2001年には条例でそれを制度化して、被災者住宅再建支援制度を創設しています。

このほかにも、2003年の宮城県北部連続地震に際して、宮城県は100万円を限度とする被災住宅再建支援金の交付を行っています。

そして、これら自治体の住宅再建支援（その支援金の支給）は、それまでの行政が拠り所となっていた「被災者の復興は自助努力が原則で、個人の資産形成に資する公的助成は許されない。」「被災者への直接支援は、公費支出の公共性・公平性に反する。」という行政原則を打ち破るものとして高く評価できるものです。しかし、その支援金額が、義援金によるところが大きい雲仙普賢岳噴火災害や北海道南西沖地震津波災害時の施策には遠く及びません。

被災者の各種支援の中でも最も資金力を必要とする住宅再建支援については、本来であれば1000万円レベルの支援が望まれます。

Q：64

雲仙岳復興基金には「行政基金」と「義援金基金」があったと聞いていますが、それはどのようなものですか

A

雲仙岳復興基金は、平成3年9月に長崎県の出捐金20億円（基本財産）と貸付金280億円（合計300億円）で創設されましたが、同年11月には国民から寄せられた義援金のうちの30億円を基金に拠出して義援金基金を創設し、1992年10月には30億円の義援金を追加増額して合計60億円の義援金基金としています。

また、1991年12月には、長崎県が主導し、島原市に30億円の「島原市義援金基金」を、深江町にも18億円の「深江町災害対策基金」をそれぞれ創設しています。

国の地方交付税措置を前提とした1000億円基金が、結果的には公的資金をもって被災者支援を行うものであり、元金の取崩しが不可とされていたのに対し、義援金基金は、当然のことですが、元金取崩しも可能となっていました。

そして、一般に、公的資金をもって創成した1000億円基金を「行政基金」と称し、一方、義援金をもって創成した60億円基金や島原市・深江町の基金を「義援金基金」と称していました。

雲仙普賢岳噴火災害では、長崎県、日本赤十字社、島原市、深江町等を通じて合計233億円の浄財（義援金）が国民から寄せられ、義援金として被災者に直接配分される一方、災害の長期化と復興事業の複雑さや被災者の公平性等を考慮して義援金の一部を復興基金に拠出し、多様な災害復興事業に対応しようとしたのです。

同様の義援金基金は、北海道南西沖地震津波災害で甚大な被害を被った奥尻町でも、道や同町に寄せられた義援金のうちの90億円を原資として創設されています（ただし、奥尻町では行政基金は創設されていません。）

確かに、義援金基金は、行政基金と違って厳格な行政の原理・原則にあまり縛られず、被災者の直接支援の中でも損失補填に近いような支援事業も可能となります。しかし、義援金基金は、雲仙普賢岳噴火災害や北海道南西沖地震津波災害等のように、総損害額が比較的小さく、かつ義援金が多く集まるような災害であれば有効ではありますが、災害規模や災害時の経済情勢に左右されるという欠点があり、どのような災害にも対応できるような普遍性がありません。阪神・淡路大震災や今回の東日本大震災などの大規模災害では、その効用はほとんど期待ができません。

Q：65

雲仙岳復興基金では、被災者への直接支援として、どのようなことが行われましたか

A

雲仙岳復興基金は、1000億円の行政基金（元金取崩し不可）と60億円の義援金基金（元金取崩し可）とで創成されていましたが、その基金収入実績をみると、行政基金の利息収入が240億8894万円、義援金基金の利息収入が6億5921万円となっています。

したがって、被災者支援等の災害復興対策に投入された同基金の資金は、行政基金から240億円、義援金基金から66億円ということになります（ただし、義援金基金は解散時点で9億円程度が残り、それをもって新たにボランティア支援基金を創設していますので、実際には56億円程度が災害復興対策に使われたものと思われる。）。

長崎県は、これらの基金により捻出した災害復興対策資金の用途について、「被災者の自立支援や被災地の総合的復興・振興事業の支援のためのもの」と位置付け、「行政で行う各種の災害復興対策制度を補完するもの」と説明していました。

しかし、その一方で、「形を変えた補填事業を実施する。行政を一步踏み出す事業を行う。」ともいっており、実際に、雲仙岳復興基金では、それまでには考えられなかった被災者への直接支援策が実施されています。

まず、被災者の生活再建支援としては、当時の国土庁が行った食事供与事業（避難所から仮設住宅に移った被災者へ1人1000円の現金支給。4人家族で月額約12万円の支給）を補うものとして、生活雑費支援事業、新生活支援事業等が行政基金により実施され、それぞれ4人家族で月額約15万円の食事費（生活費）が現金支給されています。

国土庁が要綱によって実施した食事供与事業が極めて画期的な直接的被災者支援であった上に、それに加え、さらに食事供与額（生活雑費）を増額しています。

次に、被災者が住まい（住宅等）を再建する際の資金援助として各種の住宅再建支援策が実施されています（その詳細は後述します）。例えば、住宅再建時助成事業（行政基金1/2，義援金基金1/2）、警戒区域内残存住宅再建時助成事業（義援金基金）、住宅確保助成事業（義援金基金）、住宅被災者生活再建助成事業（義援金基金）、避難住宅家賃助成事業（義援金基金）、家財置

場のための倉庫等確保助成事業（義援金基金）、移転費用助成事業（義援金基金）などがそれに当たります。

しかし、そのほとんどが義援金基金によるもので、私有財産としての住宅の再建支援については、さすがに、「なるべく行政基金を使わずに義援金基金を使う」という方針であったのかもしれませんが。

いずれにしても、このような基金による住宅再建支援や義援金により、住宅建物を再建しようとする被災者は、1世帯当たり最大で1150万円ほどの支援金の援助を受けています。

また、被災者の事業再開のための資金援助が手厚く実施されています。例えば、事業再開準備助成金支援事業（行政基金）として農林業者・漁業者・中小企業者等の事業者に1事業者当たり一律50万円を助成していますし、社会福祉施設等移転改築助成事業（行政基金）として移転施設1件当たり平均770万円程度が助成されています。またほかにも、警戒区域から他の地域に移転して医療関係施設を再開する場合には、その経費の2分の1又は200万円のいずれか低い額が助成されています。

さらに、被災者の就職支援又は被災地事業所の再開支援のために、事業所支援と従業者支援の両面から助成金の支給がなされており、噴火被害地域就職奨励金支給事業（行政基金）として再開事業者に就職した者へ奨励金10万円を支給し、被災休職者常用就職支度金支給事業（行政基金）として被災休職者を常用雇用した事業者に支度金10万円を支給しています。また、被災休職者雇用開発助成金支給事業（行政基金）として被災休職者を雇用した事業者に賃金の一部（1人につき月額5万円又は2万5000円）を1年間助成し、就業訓練受講奨励金支給事業（行政基金）として被災者が職業訓練を受ける場合に受講奨励金月額11万円から12万円を支給しています。

雲仙普賢岳噴火災害の被災地が農業を主とした集落であったことから、農業を生業とする被災者に対する直接支援は、最も手厚いものの一つとなっています。

例えば、避難家畜牧草助成事業（行政基金）として牧草購入経費の3分の1、農地借上促進・整備等助成事業（行政基金）として小作料の3分の2（6万円が限度）、貸し手助成として農地の賃貸人に対し10a当たり2万円、農業協同施設等再建助成事業（行政基金）としてその費用の2分の1、被災営農施設等再開助成事業（行政基金）としてハウス・農舎等の再建費用の2分の1、作目転換等技術研修助成事業（行政基金）として作目転換技術研修手当日額3100円等、果樹種苗供給助成事業（行政基金）として果樹苗木取得費の2分の1、避難畜舎等借上助成事業（行政基金）として借料の2分の1の範囲の助成、園芸用ハウスリース助成事業（行政基金）として被災農家にリースする目的でハウスを整備し

たときにその整備の2分の1を助成しています。これらは、通常の行政施策としては考えられず、復興基金がなければなし得なかった復興施策といえることができます。

Q : 6 6

雲仙普賢岳噴火災害の際に、防災集団移転促進事業等は、どのように実施されたのでしょうか、また問題点等はなかったのでしょうか

更に宅地・農地等の「嵩上げ事業」が実施されたそうですが、どのようなものでしたか

A

雲仙普賢岳噴火災害の際には、火砕流や土石流により家屋を流焼失したり、警戒区域の設定で入域が禁止されたり、あるいは、防災工事で自宅を買収されたりして、元の場所での自宅の再建が困難になった被災者のために、住宅再建支援事業が行われています。

被災地域である水無川流域、中尾川流域の被災者は、持ち家の家族がほとんどであり、被災地の復興のためには、「持ち家家族を持ち家家族として復興させないと、地元定着型の真の被災地復興ができない」と考えられました。

そこで、長崎県は、長崎県住宅供給公社によって、3箇所の被災者住宅団地（船泊団地51区画、仁田団地141区画、宇土山団地32区画）の造成及び販売を行い、また、深江町においても、長崎県町村土地開発公社によって大野木場団地を造成し販売しております。

長崎県住宅供給公社等による団地造成は、被災者用の住宅団地であったことから、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業が適用されましたが、宅地分譲を予定していたことから、被災者に対する分譲価格の低廉化が喫緊の課題となっていました。そのために、長崎県は、雲仙岳災害対策基金（雲仙岳復興基金）によって「被災者用住宅団地造成促進助成事業」を行い、同公社の銀行借入利息に対して13億6000万円の助成金を供与するなどの対処がなされています。

雲仙普賢岳噴火災害の被災地には、水無川から氾濫した土石流災害によって多くの家屋が土石に埋没してしまった地域（安中地区）がありました。もちろん、個人レベルでの復旧が困難であることから、防災集団移転促進事業等によって集団移転することも考えられないわけではありませんでしたが、土地の狭い島原市ではまとまった代替地を探すことが簡単ではなく、しかも、防砂工事等の公共事業による土地建物買上げの対象とならず移転費用の捻出もままならないという被災者もいたことから、被災住民の多くは、地元安中地区での住宅再建を希望していました。しかし、この地域の防災工事は、蛇行した水無川の防災工事とともに、その一方で、土石流氾濫（予測）地域の縁に導流堤（砂防ダム）を築かなければならず、それらに囲まれた地域（安中三角地帯）は「低地化」するおそれがある

あったのです。そこで、安中三角地帯の住民らは、そこを嵩上げして安全な土地とした上での地元での生活再建（住宅再建）を希望し、それができないか模索しました。

結局、安中三角地帯では、総事業費90億7000万円（当初見積額約103億円）で、約6メートル（最高で約8メートル、最低でも約3メートル）の土地の嵩上げ工事が実現しました。もちろん、嵩上げされた安中三角地帯には、宅地形成に土地区画整理事業が、農地形成に農地基盤整備事業が適用されて、被災者の負担を低く抑えることができました。

しかし、その構想の当初においては、嵩上げ工事自体には既存の制度に適当な公共事業がなく、そのままでは被災者自身の負担となり、その実現が不可能ではないかとも考えられていましたが、被災住民の発意により、「噴火口から流出して氾濫している土石を安中三角地帯の被災者私有地に捨てさせることにし、その土石によって嵩上げを行い、しかも、その一方では、土石の土砂持込料（土捨料）を徴収することによって、それを嵩上げ工事の原資とする」という手法を採用しました。

以上のような経過で、あまりに大きな事業規模であることから住民自身が事業者となることが困難であったことから、島原市が「安中三角地帯嵩上げ工事」の事業主体となり、島原市が工事・施行・管理業務を島原市土地開発公社に委託し、同公社が国と長崎県から土捨料（土捨て対策費）をいったん受領し、これを工事発注費や地権者への移転補償費等に充てるという方式が採られました。

要するに、この事業は、住民の発意から始まったものであり、安中三角地帯を民地のまま土捨場にすることで嵩上げ材料を確保するとともに、島原市が土捨料を徴収することで、嵩上げ事業の事業費としたのです。既存の災害法制に適当な公共事業が準備されていない場合であっても、アイデア一つで被災者の復興を成し得るといった典型的な例だといえます。

Q：67

奥尻島における震災・津波被害の際，集団移転に関する事業等はどのように実施されたのですか

A

奥尻島の被害

1993年7月12日に震度6の北海道南西沖地震が発生し，奥尻島(奥尻町)を津波が襲い，また大規模火災が発生しました。最大津波高は藻内地区の29mで人的被害はほとんど津波によって生じました。青苗地区では，低地である岬地区が津波と火災で建物が全壊・流失・全焼で集落が壊滅し，旧市街地では一部が浸水して建物被害が生じました。初松前地区と稲穂地区は津波で建物が全壊，流失で集落が壊滅しました。死者172人，行方不明26人，全壊437戸，半壊88戸の被害が発生しました。

土地利用構想案

青苗地区では，北海道庁が同年9月24日に「青苗地区の土地利用構想案」を奥尻町に提示しました。これは，全戸移転案，すなわち岬地区と旧市街地を高台に移転して，跡地は水産関連施設用地にする案と一部移転案，すなわち，岬地区は全戸高台に移転し，旧市街地のうち浸水地域は水産関連施設用地にするとともに非浸水地域は嵩上げをして居住地区にし，緊急時の高台避難対策を講じるという案の2つです。10月29日の住民説明会では，全戸移転案，一部移転案，どちらとも言えない，の3つの意見に別れましたが，最終的に一部移転案に集約しました。12月19日に北海道庁は一部移転案に基づく「復興計画素案」を策定し，1994年3月に事業計画が策定されました。

買取方式と区画整理方式の検討

土地の嵩上げは，漁業集落環境整備事業(用地買取方式)(水産庁)と土地区画整理事業(建設省)の2つの方法があります。これを町は以下のとおり比較しました。費用の負担では，用地買取方式(以下「用地買取」)では国が50%で，道と町が50%であり，土地区画整理事業(以下「区画整理」)では国が31%で，道と町が69%であり，用地買取方式の方が町の負担が少ない。事業の着手終了の早さでは，用地買取は直ちに着手できるが買取にかかる期間が不明であり，区画整理は着手には時間がかかるが完了時期の目途は立つ。権利調整では用地買取は権利者多数で権利者不明の土地等があり手続きが困難だが，区画整理では法の規定で手続きが進められる。権利関係の不明確な土地は，用地買取は失踪宣告，相続財産管理人選任，不在者財産管理人選任等の法手続きが

必要だが、区画整理は換地処分通知等につき公示送達で実施可能であるというものです。

以上から、用地買収は権利調整や権利者確定に時間と費用がかかり、また、事業完了の目途が明確でないとの問題がありますが、権利者の大半が島にいて合意が取れる可能性が高く、また、島民が一刻も早い事業の着手を望んでいることから、費用の負担が少ない用地買収を採用することにしました。

高台移転も、当初は漁業集落環境整備事業で行おうとしましたが、水産庁の適用できないとの回答により国土庁の防災集団移転促進事業（買収方式）を取ることになりました。

事業方針

買収用地については、市街地は跡形もなく撤去されたことから、個々の所有地の地積測量は多大な費用と時間がかかることが予想されました。そこで 全部の土地を登記簿の地積をもって町が一括買い上げる、買収後の土地を全地一旦合筆する、嵩上げの場合は街区測量を行って分筆する、宅地は一区画当たり最低面積 70 m²として買収時と同一単価で再分譲する、ただし、商店等広い区画を必要とするときは全体の受給を見極めて弾力的運営をする、(なお、区画整理と異なり「減歩」はありません。) 嵩上げでは分譲地の決定は被災前の居住の利益を尊重する、との基本方針に基づいて実施しました。

そして、再生事業の早期開始が被災者の希望であることから、地元の主要な関係者の口頭の合意があること、未承認地を除外した工事は困難なことから、町の責任で用地買収前に着工を開始しました。ただし、これは、人数が少ない集落であるからできたことであり、リスクが高く一般化できる方法とは言えないでしょう。

付随手続

土地に設定されている抵当権は、所有者と抵当権者の協議で一旦、消滅させて分譲後に取得する土地に設定することになりますが、主要な抵当権者に対しては、町や道が訪問してまちづくり計画についての説明を行って協力を求めました。

津波による行方不明者については、危難失踪として失踪宣告の手続をしました(民法第30条)。これは親族の気持ちを配慮して、町が申立人にならず、被災後1年を経過した段階で町が親族に家庭裁判所に対する申立を依頼しました。

津波による行方不明者以外で、所有者や相続人の行方不明の場合不在者財産管理人の選任申立てを行いました(民法第25条)。この場合、財産管理人が土地を処分するために、裁判所の許可を受けています(民法第28条)。

所有者の死亡が法律上確定しており、その相続人の存在が不明な場合は、相続財産管理人の選任を行いました(民法第952条)。

土地の造成後の分配

嵩上げについては、造成終了の目途がついた一団の土地ごとに、希望者を対象とする説明会を開催して、その席で希望者の話し合いで分譲地を決定しました。

高台移転の場合は、防災集団移転事業の該当者に対する分配を実施して、更に分配後の区画につき、一般被災者への分配を実施しました。一般被災者については、土地取得後直ちに住宅建設できる者を募集しました。これらの分配方法は、1回の抽選で選択順位を決め、上位の者から希望する宅地を選択する方法によりました。

売買契約・登記

用地測量の実施によって、当該区画の面積が定まり、分筆登記が行われるとともに売却価格が確定します。これに基づいて町と購入者との売買契約を締結します。

復興事業の完成

青苗地区では町の「青苗地区まちづくり基本計画」により岬地区は、防災集団移転事業（国土庁）によって、高台に新たな団地を造成して全戸が移転しました。移転後の跡地は、建築基準法第39条第1項の「災害危険区域」に指定して建築制限を行い、公園となっています。旧市街地は、漁業集落環境整備事業（水産庁）によって防潮堤の背後に6mの嵩上げをして宅地を整備しました。

初松前地区では町の単独事業である「まちづくり集落整備事業」によって防潮堤の背後に3mの嵩上げをして宅地を整備し、宅地26区画とともに公営住宅を設置しました。

稲穂地区では、漁業集落環境整備事業（水産庁）によって用地を整備し、防潮堤の背後に5m嵩上げをして宅地を整備し、公営住宅、教職員住宅を設置しました。

基金事業

町には、190億4800万円の義援金が集まりました。これは阪神・淡路大震災の1792億円より少ない額ですが、義援金額/被害額で見ると、阪神・淡路大震災が1.8%だったのに対し、奥尻津波災害では28.6%であり、被害の規模に比較して高額の義援金が集まったことがわかります。

そこで、町は義援金を原資として以下の町独自の被災者支援事業を実施しました。住宅取得費用助成事業（住宅を取得又は大規模修繕する場合の経費の一部助成）、住宅基礎上げ工事費助成事業（海岸沿いに住宅を再建する場合の基礎建設経費の助成）、住宅解体費助成事業（被災住宅の解体費の一部助成）、

家具・家財購入費助成事業（住宅取得費等の支援として、家具・家財住宅購

入費助成)。これは被災者生活再建支援法が制定や改正される前であり、画期的な施策といえます。

合意の形成

町は、復興プラン、義捐金の処理、土地の価格の評価等について早期に具体的な内容を提示しました。そして、説明会は200人規模の住民全体を対象とするもののほか、30人規模の複数の住民説明会、戸別訪問による説明等を何度も繰り返しました。また、自治体の議員の尽力等で正確で十分な情報が常に住民に流されたことから不安感が除去され、協働作業場等の生業に関する事業の着手が早期になされたことから住民の復興への意欲が高まりました。

そして、住民も、災害3か月後に「奥尻の復興を考える会」(当初105世帯、約200人)を設立して勉強会を実施し、計画についてのアンケート調査を行い、住民の意向を行政に提示しました。青苗地区では当初、全戸移転が多数派でしたが、「海が見える土地が望ましい」(漁業従事者)、「住み慣れた地域に居住したい」(高齢者)等の意見を受け、1995年11月に総会で一部移転案が採用されました。

このように、十分な情報提供と意見交換によって合意が形成されたため、まちづくり復興計画に不満を持つ被災住民はほとんどおらず、復興事業も早期に実現するとともに、震災被災を原因とする人口流失もありませんでした。

過疎・高齢化・漁業衰退

復興後は年々過疎高齢化が進んでいるとの見解がありますが、過疎高齢化は災害以前から生じており災害や復興事業の影響ではありません。また、漁獲高も年々減少しているとの見解もありますが、これも、災害前から生じており、その原因は200海里漁業水域、資源の枯渇、漁業人口の減少によるもので、災害や復興事業の影響ではありません。町の産業は復興までの間3年程度休止状態にありましたが、この間は建築土木関連の復興特需があったのでこれに従事することが出来ました。また、復興事業の完了後も産業構造の大きな変化はありません。このように、過疎・高齢化・漁業衰退は災害や復興を原因とするものではなく、これに対応する別個の措置を講ずることが必要です。

以上

[まちづくりに関する研修会 講師一覧(開催順)]

- 2011年8月29日「復興まちづくりの方法」
戎 正晴 会員 (明治学院大学院法務職研究科教授)
「被災地の復興ニーズについて」
野呂 圭 会員 (仙台弁護士会)
- 同年 10月14日「復興まちづくりについて」
野崎 隆一 氏 (一級建築士・(株)遊空間工房代表取締役・まちづくりプランナー)
- 同年 11月 4日 「震災時における漁業者支援と漁業権の基礎知識」
勝川 俊雄 氏 (三重大学准教授・生物資源学)
- 同年 11月16日「東日本大震災における農林水産省の対応について」
真鍋 郁夫 氏 (農林水産省経済局災害総合対策室長)
- 同年 12月 7日 「東日本大震災における復興について」
和田 信貴 氏 (国土交通省都市局都市計画課長)
- 同年 12月27日 「過去の被災者支援策とその提言 - 住宅再建支援を中心として - 」
福崎 博孝 会員 (長崎県弁護士会)
- 2012年2月16日 「東日本大震災における都市再生機構の取り組み」
佐々木 公陽 氏 (独立行政法人都市再生機構 全国まちづくり支援室長)

[東日本大震災復興支援Q & A執筆者]

岡本 正 (第一東京弁護士会)	中野 明安 (第二東京弁護士会)
小口 幸人 (岩手弁護士会)	西野百合子 (兵庫県弁護士会)
小久保哲郎 (大阪弁護士会)	福崎 博孝 (長崎県弁護士会)
繁松 祐行 (大阪弁護士会)	古殿 宣敬 (兵庫県弁護士会)
津久井 進 (兵庫県弁護士会)	森川 憲二 (兵庫県弁護士会)
永井 幸寿 (兵庫県弁護士会)	

東日本大震災復興支援Q & Aの作成に当たって、上記講師の各氏に研修と資料の御提供等をいただき、多大な御協力をいただきました。また執筆者各位にも御尽力いただきました。

さらに、被災地の弁護士会の会員から、情報提供をはじめ、様々な御支援・御協力をいただきました。深くお礼申し上げます。

日本弁護士連合会
東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部