

東日本大震災以降に成立した復興関係法等からみた復興まちづくりの再検証

都市研究センター副所長兼研究理事
前内閣府大臣官房審議官（防災担当）兼災害対策法制企画室長
佐々木晶二

（まえがき）

筆者は前職において、大規模災害からの復興に関する法律及び災害対策基本法等の一部を改正する法律（共に平成 25 年 6 月に成立）の法案立案作業の責任者であった。その法案立案作業の中から得られた知見に基づき、二つの法律の概要とそこから得られる東日本大震災の復興まちづくりの再検証の視点、さらには、具体的に、津波対策として実施すべき土地区画整理事業の今後のあり方、防潮堤と復興まちづくりの関係、地区防災計画の活用方法、用地取得方法の迅速化方法、防災集団移転促進事業で移転促進地域に市町村が取得した土地の集約方法の 5 点について詳しく、具体的な対応策の提案を提示したい。

I 大規模災害からの復興に関する法律及び災害対策基本法等の一部を改正する法律から得られる、復興まちづくりを再検証する全般的な視点

1. 大規模災害からの復興に関する法律からの視点

(1) 大規模災害からの復興に関する法律の概要

この法律は、東日本大震災において、法律に基づく復興対策の実施の遅れが生じたことを踏まえ、あらかじめ、大規模な災害が発生した場合の政府の体制、

政府の基本方針とその定めるべき事項、市町村の復興計画とその定めるべき事項、復興事業を実施するにあたっての様々な特例を整理し、事前に法制化したものである。

(2) 大規模災害からの復興に関する法律からみた復興まちづくりの再検証の視点

法制上は、この法律は、東日本大震災の復興には適用されないものの、東日本大震災の復興過程で課題となった論点を踏まえて立案されたものであることから、この法律に新たに加えられた視点は、復興まちづくりの視点として重要である。

例えば、政府の復興基本方針においては、人口の将来の見通しや土地利用の方針を定めることとしている。この観点は、復興事業が少子高齢化の中で無駄で過大な投資とならないようにするためにも重要であるが、残念ながら、東日本大震災においては、被災地の人口の将来見通しや土地利用の方針が示されることはなかった。そのほか、この法律では義務づけられた、市町村が復興計画を策定する際の住民参加手続きや、都道府県が管理する部分がおおい防潮堤についての都市施設としての都市計画決定などの手続きについても、東日本大震災の復興過程では十分に実施されなかった可能性がある。その他のこの法律に基づく

再検証の視点については、注1参照。

2 災害対策基本法等の一部を改正する法律からの視点

(1) 災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要

災害対策基本法等の一部を改正する法律においては、応急段階において、市町村や都道府県の機能が失われるような大規模災害の場合に、国の災害緊急事態の特例や、国が都道府県や市町村を代行する規定を整備するとともに、災害予防段階においても、あらかじめ、一時的な緊急避難場所と生活をする避難所を分けて指定すること、避難活動の時に支援が必要となる方々の名簿を個人情報保護条例の規定にかかわらず、整備し、一定の条件の下で外部利用を図ることなど、災害予防段階で対応の充実を図っている。また、共助の促進という観点から、地区住民が率先して予防段階、応急段階での防災活動を自ら地区防災計画として策定し、それを法定の地域防災計画に位置づける制度も創設された。

(2) 災害対策基本法等の一部を改正する法律からみた復興まちづくりの再検証の視点

復興まちづくりは、今後発生する可能性のある同規模の災害に対する予防的機能をもったまちづくりという側面を持っていることから、災害対策基本法の特に予防という観点が重要である。特に、地区防災計画のような地域の共助という取り組み、避難を中心としたソフトな取り組みの重視という災害対策基本法の改正の視点というのは、現在の復興ま

ちづくりの再検証の視点となりうる。その詳細は注2参照。

II 津波被災地における土地区画整理事業の実施の注意点

(1) 東日本大震災における土地区画整理事業の現状

大規模な土地区画整理事業を計画している陸前高田市においても、既に、全域地区事業認可が行われたが、今後とも、事業実施に併せて、土地区画整理事業の施行地区を狭めることは重要と考える。

(注3)

さらに、今後予想される南海巨大トラフ地震に備える観点からも、現時点で明らかになってきている、津波被災地での土地区画整理事業の教訓を明らかにしたい。(注3)。

(2) 津波被災地における土地区画整理事業の実施の注意点

ア. 津波被災地のうち、低地として残す地域は土地区画整理事業の施行区域に含めるべきではないこと。

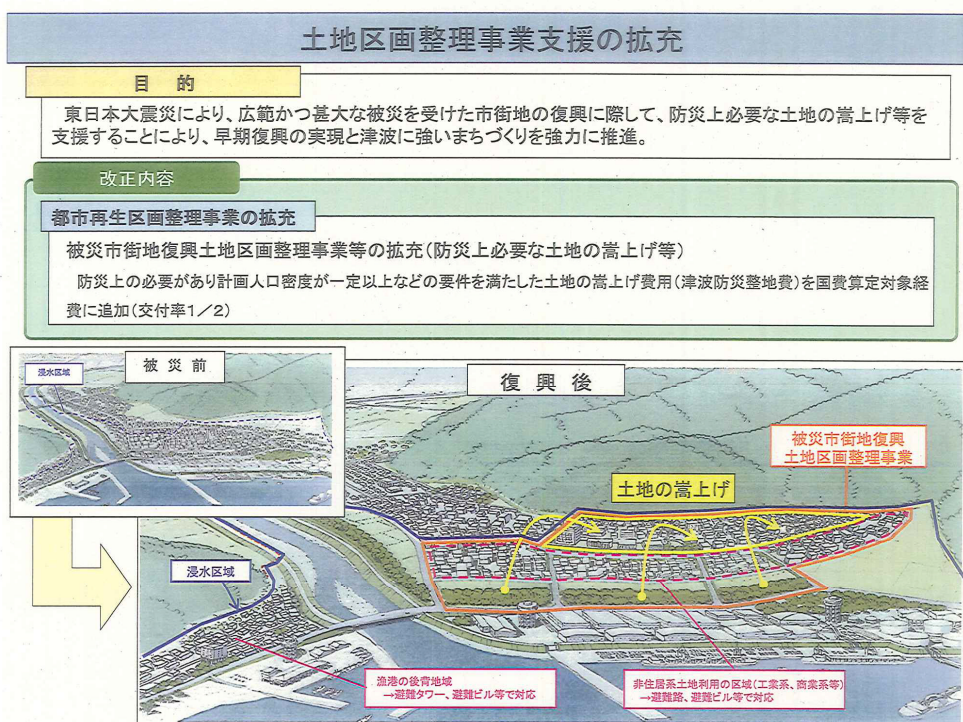
平成23年度第3次補正で土地区画整理事業の盛り土造成費が補助対象となることが明らかになったが、その際の記者発表資料では、低地から高台に宅地を飛ばす場合に低地も含めて、土地区画整理事業の施行区域にするイメージ図が示されている(注4)。

しかし、低地部分から高台に移転したい地権者は多いものの、低地に移りたい地権者がほとんど存在しないことから、土地区画整理事業の換地設計で、低地から高台に換地を定めることは非常に困難である。仮に、低地に保留地を集めれば、

保留地処分金がほとんど確保できず、土地区画整理事業の採算性が確保できない。また、低地をすべて都市公園にするというのも、復興計画上都市公園の必要性を説明することが困難である。

このような津波被害にあった低地については、陸前高田市でも追加的に実施し（図表－１）

ているように、低地部分は防災集団移転促進事業として、希望者の土地を市町村が買収して、土地区画整理事業の施行地区である盛り土地区又は高台に造成された土地を、低地の土地を売却した地権者が購入するという対応をすべきである。



-7-

（注）右下の図の、下から上に飛ばす黄色の矢印が問題。出典は注4参照。なお、この図面は第3次補正予算の付属資料であり、当時、著者は都市局総務課長であったので、十分に図面をチェックができなかったことについては、申し訳なく思う。

イ. 土地区画整理事業の施行地区は、現地再建の意向等を随時把握して、施行地区の減少に努めること。

土地区画整理事業で津波の被害にはあったものの、盛り土で対応する地区については、造成工事を終えて、従前の地権者が住宅等を建築できるまで、東日本大

震災の現状をみれば、少なくとも4年以上の年月がかかる。このため、従前地権者が現地に戻って再建する意向は、被災後、時間の経過に伴って、現地での再建意向が減ってくる。これを踏まえ、地権者に対するアンケートを随時行って、土地区画整理事業の盛り土地区の面積を随

時変更して縮小を図ることが適当である。

土地区画整理事業を高台で実施する場合にも、低地の土地を売却して、売却した土地の近くの高台の土地を購入する意向についても、高台での造成工事の終了が待ちきれずに、離れた土地での再建に

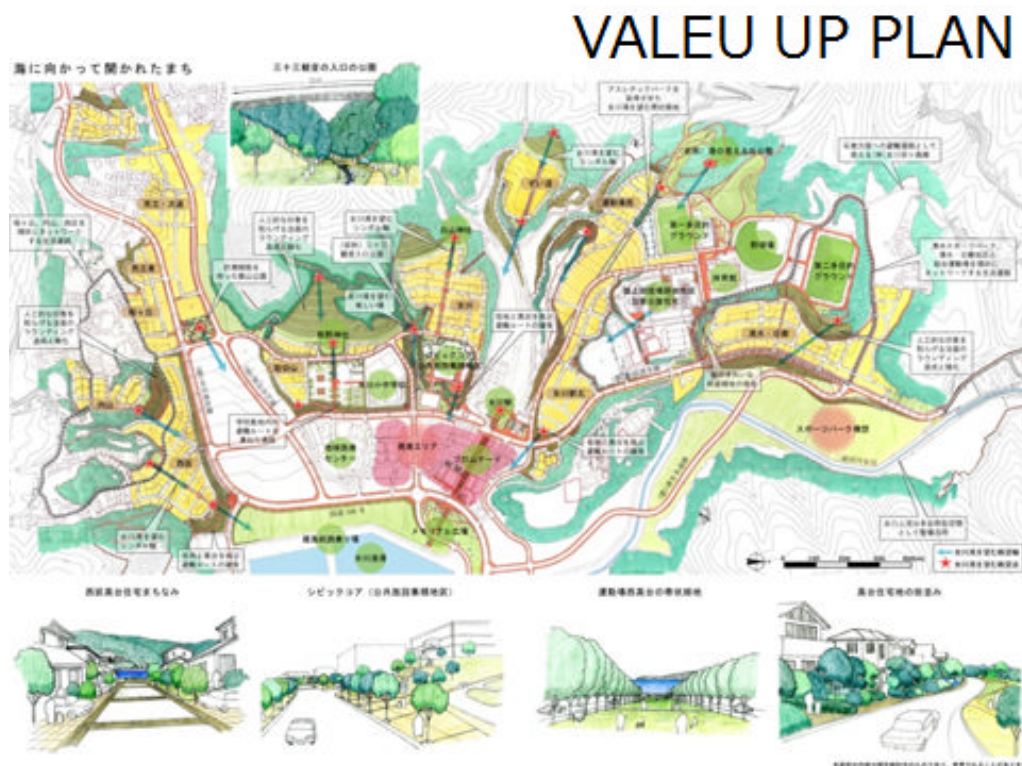
流れる傾向にあるので、意向把握を随時行って、高台造成の区域についても、見直しを図ることが適当である。女川町では都市プランナーの宇野健一氏（注5）の努力で施行区域の縮小案がまとまってきている。

（図表－2）当初の女川町の事業計画案



（注）女川町の図面は、この図面以下、宇野氏提供。

(図表-3) 宇野氏の提案した事業区域縮小案



ウ. 換地の特例である「津波復興住宅等建設区」及び「復興一体事業」は今後の津波被災地で用いることは慎重であるべきこと。

津波復興住宅等建設区を定めた場合は、土地区画整理事業を施行する区域の全域の地権者から、換地の申し出を受けることが前提となる。このため、上記イ.に記載したような地権者の意向の変化を踏まえて、施行区域の縮小を図り、又は、工区を分けて、先行的に特定の地区の工事を行うことができない。この換地の特例と同じ効果は、ア.で記載したとおり、防災集団移転促進事業によって、地権者が低地の土地を売って高台の土地を購入することで十分に実現することから、具体的にメリットのない津波復興住宅等建設区を事業計画に定める必要は乏しいと

考える。

また、土地区画整理事業と土地改良事業を一体的に実施する「復興一体事業」については、低地から高台へ移った後の土地を田畑として活用する場合に有効になると想定していた。しかし、に述べたとおり、低地から高台への移転については、防災集団移転促進事業で実施することが適当であること、また、従前宅地であった地区を田畑に戻すという具体的なニーズが乏しいこと、二つの事業を同時に行うことから手続きも複雑になること、東日本大震災の被災地においても、実際に行われている地区はないと理解しており、復興一体事業をあえて活用するには慎重であるべきと考える。

エ. 土地区画整理事業の事業計画を設計す

るにあたっては、できるだけ既存の道路を尊重した道路計画とすること。

今回の津波被災地においては、従前から津波の被害にあっており、その際の復興事業として、旧法等に基づく土地区画整理事業等を実施していることによって、相当程度既存の道路が整備されている場合が多い。このような場合には、無理に、幹線道路を直線的に整備することによって、従前の区画道路設計を大幅に変更することを避け、できるだけ既存の道路設計を尊重して、道路設計、宅地割を行うべきである。

そもそも阪神・淡路大震災で火災により延焼した密集市街地であれば、区画道路の整備によって、再度災害を防ぐという意義について地元地権者を含めて理解しやすい。しかし、津波による被災市街地においては、盛り土を行うことには理解がしやすいものの、区画道路や幹線道路の整備というのは、津波への防災機能を有するものではなく、地元の地権者の理解も得にくいことを、関係者は再確認すべきである。

要は津波の被災地において、再度災害を防ぐために盛り土を行うことが、土地区画整理事業の主たる目的であり、それをもって事業目的は達すると考えられ、無理に道路を新設したり、既存道路との

線形をかえる道路設計や都市公園の整備などは地元住民の理解をえることが難しいと考える。

なお、土地区画整理事業の設計についての法令上の縛りは、施行規則第9条に規定されているものに限られるのであり、その以上の細かな技術基準は、技術的助言として国土交通省からしめられているものであるが、市町村による土地区画整理事業の実施及び都道府県による設計の概要の認可は、自治事務であり、技術的助言に縛られるものではないことにも、施行者である市町村は十分に留意すべきである。

なお、女川町では、宇野氏が、当初書かれた大幅に既存の道路設計を変更する案から、既存の道路の線形を生かす案を具体的に提案し、現実に事業計画が変更されている。また、切り土地区においても、地形を生かした造成計画に変更している。これによって、桜の植えられている斜面も保存が可能となり、また、切り土、盛り土が減り、擁壁も減るなど、コストの縮減と将来の監理コストを軽減しつつ、空間価値をあげる取り組みをしている。このような取り組みを、国、県、市町村とも是非とも各地区において、展開して欲しい。

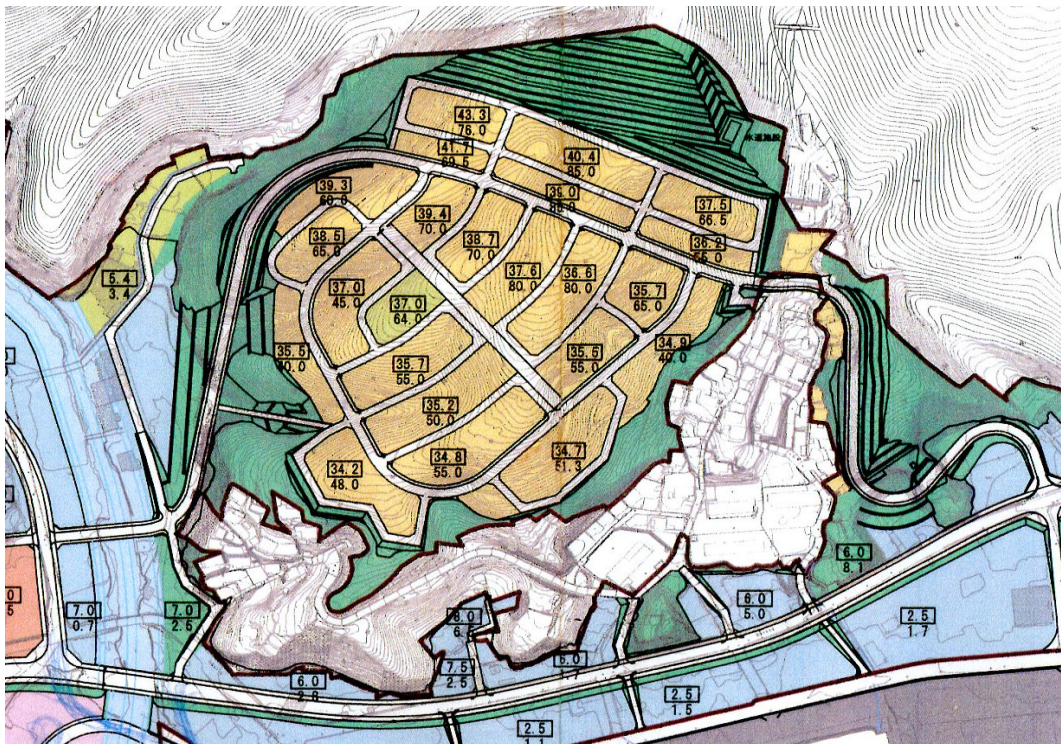
(図表-4) 従前の既存道路を大幅に変えた事業計画案



(図表-5) 宇野氏が作成した既存道路を生かして桜並木を保存した事業計画



(図表-6) 大幅に切り土を行った従前の事業計画案



(図表-7) 宇野氏が斜面の地形を利用して切り土を減らすとともに管理が難しい擁壁をなくした事業計画案



Ⅲ 海岸保全施設の高度と復興まちづくりの計画調整について

1 東日本大震災を踏まえた、海岸保全施設の高度の基準と復興まちづくり関係の制度の立案経緯について（重要な法令・通達等の発出時期順の整理）

- (1) 平成 23 年 6 月 24 日、津波対策の推進に関する法律施行。この法律第 13 条第 2 項では、国及び地方公共団体は、津波による被害の特性を踏まえ、津波により被害を受けた地域の復旧及び復興に当たり、当該地域の産業の復興及び雇用の確保に特に配慮するよう努めなければならないと規定されている。
- (2) 平成 23 年 6 月 26 日中央防災会議「東北地方太平洋地震を教訓にした地震・津波対策に関する専門調査会中間とりまとめ（注 6）。以下の記述あり。「一方、海岸保全施設の整備についてみると、これらは設計対象の津波高までに対しては効果を発揮するが、今般の巨大な津波とそれによる被害の発生状況を踏まえると、海岸保全施設等に過度に依存した防災対策には限界があったことが露呈された。」（p 4）「東北地方太平洋沖地震や最大クラスの津波レベルを想定した津波対策を構築し、住民の生命を守ることを最優先として、どういう災害であっても行政機能、病院等の最低限必要十分な社会経済機能を維持することが必要である。このため住民の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせて、ソフト・ハードのとりうる手段を尽くした総合的な津波対策の確立が必要である。」（p 8）「海岸保全施設等の整備の対

象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない。しかしながら、人命保護に加え、住民財産、地域の経済活動の安定化、効率的な生産拠点の確保の観点から、引き続き、比較的頻度の高い一定程度の津波高に対して海岸保全施設等の整備を進めていくことが求められる。」（p 9）

- (3) 平成 23 年 7 月 8 日通知、農林水産省農村振興局防災課・水産庁防災漁村課・国土交通省水管理・国土保全局海岸室・港湾局海岸・防災課「設定津波の水位の設定方法等について」（注 7）。記者発表資料において、以下の記述あり。「現在、東日本大震災の被災市町村では復興計画づくりが進んでいますが、まちづくりの計画の策定のためには、復旧が行われる海岸堤防の高度（天端高）が明らかになっていることが重要です。本通知では、痕跡高や歴史記録・文献等の調査で判明した過去の津波の実績と、必要に応じて行うシミュレーションに基づくデータを用いて、一定頻度（数十年から百数十年に一度程度）で発生する津波の高さを想定し、その高さを基準として、海岸管理者が堤防の設計を行うこととしています。」

- (4) 平成 23 年 9 月 28 日最終報告、中央防災会議「東北地方太平洋地震を教訓にした地震・津波対策に関する専門調査会最終報告（注 8）→海岸保全施設の整備の考え方は中間とりまとめと同じ。
- (5) 平成 23 年 10 月 21 日発表、平成 23 年度国土交通省第 3 次補正予算の概要。以下の記述あり。「全面買収、かさ上げに補

助する津波復興拠点整備事業の創設、防災集団移転促進事業に対する大幅な用件緩和、土地区画整理事業に対するかさ上げの補助対象化」(注9)

(6)平成23年11月16日提言、国土交通省「海岸における津波対策検討委員会提言(注10)」→平成23年7月11日の課長通知と内容は同じ。

(7)平成23年12月14日、津波防災地域づくり法公布。この法律の第10条によれば、市町村の定める推進計画において、海岸保全施設等の整備に関する事項、津波防護施設等の整備に関する事項を定めることとされている。

(8)平成24年1月6日、東日本大震災復興交付金制度要綱策定(注11)。→国土交通省分は、国土交通省第3次補正予算と内容は基本的に同じ。

(9)平成25年6月28日、災害対策基本法等の一部を改正する法律において、地区の避難計画や備蓄計画を地区単位で自主的にさだめ、それを地域防災計画に位置づける地区防災計画の制度が創設された(注12)。

(10)平成25年6月28日、大規模災害からの復興に関する法律公布。この第10条第2項において、市町村の定める復興計画においては都市施設としての防潮の施設、津波防護施設等を定めることとされている。

(11)平成25年11月29日公布された、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律においては、第12条において、市町村が定める津波避難対策緊急事業計画で、避難施設及び避難路の計画を定めると

ともに、補助率を引き上げることとしている。

2 海岸保全施設の高さの基準と復興まちづくりの時期のずれについて

(1)平成23年3月11日の東日本大震災の発災後、平成23年6月の中央防災会議の専門調査会で、高頻度と低頻度の津波に分けて、高頻度の場合の津波については、海岸防災施設の整備の必要性を述べたのち、同年7月に国土交通省、農林水産省の課長通知によって、高頻度は数十年から百数十年に一度の津波については、海岸保全施設で対応し、それ以上の低頻度の津波については、地域防災計画、都市計画で対応するように通知している。

(2)この海岸保全施設の整備水準の事実上の地方公共団体の通知の段階では、市町村が実施する復興まちづくりの内容は不明であったが、10月21日の国土交通省の補正予算の記者発表において、防災集団移転促進事業の要件緩和、土地区画整理事業のかさ上げ補助などが明確化され、低頻度の津波について、復興まちづくり側で対応することが可能になった。

(3)この海岸保全施設の基準の通知と、復興まちづくり側の制度が固まる時期のずれから、海岸保全施設の基準については、防災集団移転促進事業等の復興まちづくりの事業内容の充実が反映されていない。また、復興まちづくりの事業内容が明らかになってからも、その内容に変更を加えていないことから、海岸保全施設の基準は、復興まちづくりの事業内容

に左右されないものと海岸法を所管する国土交通省水管理・国土保全局、港湾局等は考えていると想定される。

3 海外防災施設の高さの基準についての課題

(1) 平成 23 年 7 月の農林水産省・国土交通省の課長通知においては、海岸保全施設の整備水準は、市町村の復興計画の与件として先に示されるべきものと整理されている。しかし、津波対策の推進に関する法律第 13 条第 2 項では、国に対して復旧事業においても、産業の振興と雇用の確保に特に配慮するよう求めていること、同年 11 月に制定された津波防災地域づくり法においては、市町村の推進計画において、海岸保全施設の整備に関する事項を定めることとされ、海岸保全施設の計画に一定の市町村の関与が認められていること、平成 25 年 9 月に制定された大規模災害からの復興に関する法律においても、市町村の復興計画に都市施設として防潮に関する施設を定めることができるとされていることからみても、新しい法制度下においては、海岸保全施設が「与件」で、市町村が定める復興計画が「従」たるものではなく、相互に連携をとりあって計画を練り上げるものと考えべきである。より、具体的にいえば、市町村や住民が地元の観光などの産業や漁業などの観点、景観などのまちづくりの観点から、より低い海岸保全施設を希望した場合には、十分、海岸管理者はその意見と調整すべきであ

り、一方的に海岸管理者の意見を強行すべきものではない(注 13)(注 14)。

(2) 平成 24 年 1 月に決定された東日本大震災復興交付金制度要綱に基づけば、防災集団移転促進事業による低地からの高台からの移転、土地区画整理事業による盛り土事業の補助対象化、さらには漁業集落整備事業などによって、低頻度に対応した巨大津波に対しても、都市計画、復興まちづくりの事業によって対応することが可能であり、そのような計画内容になっている地区も多い。このような場合には、必ずしも高頻度(数十年から百数十年に一度)の津波に対しても、復興まちづくりと土地利用規制によって対応できているので、論理的にいつ海岸保全施設が、高頻度の津波対応で必要ということにはならない(理屈上は海岸保全施設が不要な場合もありえる)。また、ほとんど人家の存在しない地域を対象にした高頻度の津波対応の海岸保全施設は、費用対効果という観点からも無駄といえよう。災害復旧事業は採択時事業評価を実施しないといえ、無駄な事業が進められていいということにはならない。

(3) 平成 25 年 11 月に成立した、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律においては、第 12 条において、市町村が定める津波避難対策緊急事業計画で、避難施設及び避難路の計画を定めるとともに、補助率を引き上

げているといった、避難を中心の対策がとられている。これは、今後の災害予防という観点から海岸保全施設を整備する場合には、事業主体である都道府県が半額を負担することから、高頻度(数十年から百数十年に一度)の津波を前提とした高さの海岸保全施設であっても、整備の具体的な目処が立たないことから、まず、避難して人命を守るという観点から、避難のための政策に集中して施策の充実を図ったものである。これに対して、東日本大震災の被災地においては、災害復旧事業として海岸保全施設を整備することから地元負担がわずかで大部分の整備は、被災地以外の国民が負担することになる。東日本大震災の被災地以外においては、まず、命を助けるための避難を中心とした施策しか特別法で位置づけられていないこととのバランス(注14)からみても、東日本大震災の被災地においても、地域住民が避難活動で対応し、海岸保全施設の高さを低くしてほしいという要望であれば、海岸管理者は、かたくなに計算上の高頻度の津波に対応する高さの海岸保全施設に固執する必要はないと考える。このような場合には、地域住民の意向を踏まえて、災害対策基本法等の一部を改正する法律で創設された地区防災計画を定めることによって、避難を地域全体の意志として位置づけるとともに、海岸保全施設の高さを抑えることがありえるのは当然である。

IV 地区防災計画を、復興まちづくり・防災まちづくりに活用する考え方

1 地区防災計画の特徴(災害対策基本法(以下「同法」という。)第42条第3項、第42条の2)

地区防災計画の制度的な特徴は以下のとおりである。

- (1) 地区防災計画は、市町村の一定の地区にいる居住者や事業者を提案主体として位置づけていること。都市計画法の地区計画でも提案できる者は土地所有者、借地権者に限定されているのに対して、地区防災計画はそこに住んでいる住民、そこで事業をしている事業者を対象にしていること。
- (2) 定められる内容が、予防段階での防災訓練、防災活動に必要な物資や資財の備蓄、災害発生時の住民や事業者の相互の支援など、地区の防災活動について、広く対象としていること。
- (3) 地区の居住者や事業者は、共同して、市町村防災会議に地区防災計画の素案を提案できる。この場合に、過半数とか3分の2といった厳密な要件は存在しないこと。
- (4) 市町村防災会議は地区防災計画を定める必要性の有無を判断して、必要性があると判断したときは、市町村地域防災計画に当該地区防災計画を定めなければならないとされている。必要性があれば市町村に策定を義務づけていること。
- (5) 市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合には、一定の地区の居住者や事業者は自動的に、その計画に従って防災活動をするよう努力義務が課され

- (2) 当該逃げ地図では、東日本大震災の被災地では、今次津波の到達点を起点とし、当該被災地以外では、過去、最大の津波の遡上ラインと道路の交点を起点として、津波到達時間までに避難できるルートを明らかにする。
- (3) 津波到達時点までに避難できないルートがある場合には、ショートカットする避難路の整備、津波避難ビルの指定など、地区住民が了解できる案を作成する。
- (4) 逃げ地図のその起点の周辺に緊急避難場所が市町村によって既に指定されている場合は、その指定緊急避難場所を記載し、また、指定されていない場合には、地区住民で話し合っ、必要と地区住民が考える指定緊急避難場所を記載する。
- (5) また、避難行動要支援者名簿が既に当該地区に提供されている場合（注 18）には、その要支援者ごとに具体的な支援の方法（例えば、自動車で例外的に避難することを認める）を地図にポイントを落として記載する。当該名簿が提供されていない場合には、提供された段階で記載を追加する。
- (6) 観光地などにおいては、旅館など事業者に対して、観光客に対する逃げ地図の周知を努めることを記載する。
- (7) 以上の内容、具体的には、逃げ地図、緊急指定避難場所、避難行動要支援者の居所と避難方法、旅館など事業者の観光客への周知活動、などを記載したものを、当該地区協議会で了解したうえで、地区協議会名、区長名あるいは自治会長名など、そのまとまった地区を表現する代表者名（注 19）で、〇〇地区防災計画の素案として、市町村長に提出する。
- (8) 市町村長は、通常、地区の協議会が当該地区の地区防災計画を策定しているのに対して、当該地区防災計画の策定が不要と判断することは想定できない（注 20）。地区防災計画の内容のうち、緊急避難所の指定、避難路の整備、避難行動要支援者名簿の提供状況など、市町村の対応状況を確認し、市町村としての実現可能性をきちんと踏まえた上で、市町村防災会議において、〇〇地区防災計画として、市町村地域防災計画の一部に定めることとする。
- (9) なお、避難路の整備、避難ビルの指定や避難タワーの建設など、避難施設の整備にあたっては、都市計画マスタープランにも位置づけるとともに、国土交通省都市局の都市防災総合支援事業の支援を受けることが可能となる。（なお、都市計画マスタープランへの位置づけは、当該支援事業に必須ではない。）

4 地区防災計画の策定と復興まちづくりの関係について

- (1) 地区防災計画が策定された場合については、例えば、津波を前提したものであれば、当該地区において、既往最大規模の津波、つまり低頻度（1000年に1回）の津波に対しても、地区住民や事業者の共助によって、少なくとも人命は助かる枠組みができたといえる。
- (2) これを前提とした場合には、高頻度の津波（数十年から百数十年の津波）に対しても、人命は助かる枠組みができていることから、復興まちづくりの観点から、高頻度の津波を前提とした天端高よりも、地区住民が低い天端高での海岸保全施設

を求めた場合について、地区住民が避難することにより生命が助かる仕組みで十分としているのに、海岸管理者がその地区住民の意思を乗り越えて、高頻度の津波を前提にした天端高を主張する根拠はなくなると考える。

- (3) また、海岸保全施設の天端高さの計画が既に定まっても、まだ未竣工の段階で、復興まちづくりの宅地が整備され、住民の居住や事業者の事業は始まることになる場合にも、既往最大津波での避難計画を地区防災計画で策定しておくことによって、住民や事業者の不安を抑制しつつ、早期の生活や事業の再建を進めることが可能となる。

5 地区防災計画と防災まちづくりとの関係について

- (1) 東日本大震災の被災地以外での高頻度の津波、低頻度の津波が想定される地区においては、津波到達時間が短いため、新たなショートカットの避難路の整備、避難タワーなどの避難施設の整備が必要となるケースが多いと想定される。
- (2) その場合には、特に、市町村の防災部局と都市計画部局が連携して、地区から提案された避難路の整備や津波避難施設の整備について、事業計画を策定するとともに、厳しい財政事情の中で効率的かつスピーディに整備する方法を検討して、その回答をもって、地区防災計画に策定することが必要である。
- (3) また、避難活動だけでは、例えば津波到達時間が短く人命が救えない地区については、防災集団移転促進事業などを災害予防的に実施することによって、集落

の高台への移転を促進することも必要となる。この場合にも、防災部局と都市計画部局の連携は必須となる。

- (4) いずれにしても、南海トラフ巨大地震などで津波が想定されている地区は多数存在することから、市町村が地区単位での逃げ地図作成に働きかけていくとともに、学会や大学などがその作成に技術的支援をしていくことが必要と考える。

6 地区防災計画の活用にあたっての今後の課題

- (1) 津波については、地区協議会で住民等が議論して作業する逃げ地図という仕組みが存在するが、密集市街地などでの延焼や道路遮断などを含めた、避難路の計画や緊急避難場所の指定など、より住民との共同作業ができるようなシステムづくりが必要である。
- (2) 市町村地域防災計画は毎年見直し義務がかかっているが、地区単位の地区防災計画について、一定期間ごとに見直し、リボルビングをかける仕組みが必要である。
- (3) 地区防災計画を記載する地域防災計画と、避難路の整備や延焼遮断帯の整備などを記載する都市計画マスタープランの日頃からのすりあわせが重要である。
- (4) 地区防災計画の策定を支援する仕組み、被災地においては、効果促進事業の活用など、市町村が地区防災計画の策定に前向きになるインセンティブが必要である。また、学会など学識経験者による技術支援の充実も重要である。

V 用地取得の迅速化方策と法的措置

1 復興事業の用地取得の加速化についての議論の現状

岩手弁護士会及び岩手県においては、土地収用法の特例となる特別措置法の制定を政府に要望していた（注 21）。

これに対して、当初、政府は、法改正は必要ないとして、「用地取得加速化プログラム」を発表し、用地取得の運用上の改善を目指していた（注 22）。

この運用上の改善については、いずれも的確なものとするが、ややテクニカルな面に偏っていることはいなめない。岩手県弁護士会が指摘しているように、復興事業のうち、防災集団移転促進事業及び災害公営住宅建設事業については、収用対象事業でないこと、それによって、強制的な買収ができないという点で法制面の課題は依然として残っていた。

これに対して、国会において議員立法が行われ、防災集団移転促進事業の移転先の住宅団地の予算上の要件である 5 戸以上についても、都市計画上の都市施設の対象となるよう、東日本復興特別区域法等の一部改正が成立した。

同時に、収用裁決の申請書類の簡素化、緊急使用の期間の期間を一年に延長するなどの措置が講じられた（注 23）。

これによって、岩手県弁護士会等が要望していた、用地取得の円滑化が図れることを期待したい。

なお、さらに、用地取得の円滑化のための議論が必要となる場合に備えて、必要な法制面での可能性を検討しておく。

2 都市計画手続き、収用手続きの改善の可能性

(1) 都市計画手続きの拡充の可能性

大規模災害からの復興に関する法律第 42 条により、特定大規模災害等を受けた都道府県知事から要請があり、かつ、当該被災都道府県における都市計画に係る事務の実施体制その他地域の実情を勘案して必要があると認めるときは、国土交通大臣が都市計画決定をするという措置が創設されている。

現在の東日本大震災の県の都市計画部局の体制を考えると、都市計画事業認可は十分行えると考えられるが、今後の巨大災害に備えて、同様の要件で、都市計画事業認可についても、国土交通大臣が代行する規定を置くことが適切と考える。公共用地の取得に関する特別措置法においても、特定の公共事業の場合に、本来、都道府県知事の事業認定の代わりに、国土交通大臣が事業認定を行う場合をもうけているが、都市計画事業認可についても同様の措置を講じることは可能と考える。

(2) 収用手続きの改善の可能性

都市計画事業認可を受けた後は、土地の権利取得、明け渡しは収用委員会の裁決をもって行うことになる。また、土地収用法第 48 条第 4 項但し書きに基づき、権利者が不明である場合には、不明裁決を行うことができる。また、土地の権利について争いがある場合などの裁決についても土地収用法第 48 条第 5 項に必要な規定が整備されている。

このため、土地収用委員会による裁

決の手続きが踏襲すべきと考える。(岩手県弁護士会の提案では新しい第三者機関をつくるとしているが、収用委員会の手続きは憲法第 29 条第 3 項の「私有財産は正当な補償の下に、これを公共のために用いる、という趣旨を体現したものであり、また、実務上も裁決例が積み上がっていることから原則としてこの仕組みを活用することが適当である。)

しかし、体制からみると、土地収用委員会事務局は、年間の裁決数が数件である県も多く、事務局体制も脆弱であることから、東日本大震災における用地取得案件を扱うためには、大幅な人員を他の都道府県や地方整備局の用地部から応援を仰ぐ必要があると考える。

このため、東日本大震災以降の災害に適用するとされている、「大規模災害からの復興に関する法律」第 53 条の、都道府県の委員会から他の都道府県の委員会や国土交通省への職員派遣の要請等の規定を、東日本大震災までさかのぼって適用すべきである。

また、今後の大規模災害を想定した場合には、収用委員会が早期に裁決を行うことができる、緊急裁決（公共用地の取得に関する特別措置法第 20 条と同じもの）及び、国土交通大臣による裁決の代行（同法第 38 条の 2）の規定を整備すべきである。なお、国土交通大臣の裁決の代行は、公共用地の取得に関する特別措置法第 38 条の 2 の「収用委員会が一定の期間に裁決しない」という場合ではなく、都市計画の

代行と同じく、都道府県収用委員会から代行の要請があり、収用委員会事務局の体制等地域の実情からみて必要な場合に限定すべきと考える。

3 財産管理制度の改善の可能性

(1) 不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度の現状

復興事業を実施する地区において、対象土地の所有者が判明しない場合や相続人が不明な場合には、民法第 28 条及び第 952 条等に基づいて、利害関係人又は検察官から財産管理人の選任を家庭裁判所に申請し、その選任された管理人が土地の売却等、保存行為を超えた行為を行う場合には、再度、家庭裁判所の許可を受けて行うことができる。

この制度については、実際の公共事業の現場では、財産管理制度の方が、土地収用委員会の手続きよりもむしろ迅速に行えるとの分析もあり、(注 24)、これらの制度についても拡充を検討すべきである。(岩手県弁護士会の提言では、財産管理人制度は一切言及がないが、現実に動いている制度をより使いやすくするという地道な改正も必要と考える。

(2) 不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度の拡充の可能性

この双方の財産管理人制度については、利害関係人又は検察官から管理人の要請を行うと規定しているが、実務上は、公共事業を行う国や地方公共団体も利害関係人と認められている。実務として、被災地の市町村の職員が管理人申請のためのすべての書類をそろえて準備す

ることは大変であることから、利害関係人に、「復興事業を施行する国又は地方公共団体の職員」を明記すること加えて、「復興事業の全部又は一部を受託した、独立行政法人都市再生機構の職員又は地方住宅供給公社の職員」を明記することによって、市町村職員の申請書類の収集事務を、都市再生機構の事務所の全国ネットワークや、地方住宅供給公社の全国協議会ネットワークを活用して、戸籍謄本等の資料収集を可能とすべきである。

また、都市計画決定した都市計画施設の区域内の土地について、不在者管理人及び相続財産管理人の選任の申し立て並びに土地売却にあたっての権限外行使の許可の申し立てがおこなわれた場合にあっては、家庭裁判所は速やかに審判しなければならないと法律上明記すべきである。なぜなら、都市計画施設の区域内の土地については、都市計画法上、収用すべき緊急性のある土地であることから、家庭裁判所においても可能なかぎり迅速に裁決することが必要であるためである。

また、家事事件手続法の特例として、独立行政法人都市再生機構等から不在者、相続人の状況や対象となる土地の現況等について書面等を受けた場合で相当と認めるときは、家事事件手続法第 56 条に定める調査及び証拠調べをしないことができるものとする。(特定競売手続における現況調査及び評価等の特例に関する臨時措置法第 3 条参照)
(注 25)

(3) 戸籍法の謄本請求権限の拡充

財産管理人の選任にあたっては、不在者や被相続人の戸籍の入手が不可欠である。現行の戸籍法では、国又は地方公共団体の機関は、法令の定める事務を遂行するため必要がある場合には戸籍謄本等の交付を請求することができる(戸籍法第 10 条の 2 第二項)とされている。

これに加え、上記(2)において、復興事業を受託した独立行政法人都市再生機構の職員及び地方住宅供給公社の職員(他都道府県の地方住宅供給公社が復興事業を受託している場合であって、当該地方住宅供給公社の職員から依頼を受けた他の地方住宅供給公社の職員を含む)も戸籍法の特例として戸籍謄本等の交付等の請求ができるよう、戸籍法の特例を設けるべきである。この場合には、独立行政法人都市再生機構及び地方住宅供給公社の職員には、当該戸籍謄本等に係わる守秘義務を法律で明記すべきである。

4 これらの法律事項を措置すべき法律について

今回の議員立法では、東日本大震災特別区域法と大規模災害からの復興に関する法律の双方で改正された。これは、東日本大震災の復興過程だけでなく、今後の巨大災害からの復興過程でも活用できるようにあらかじめ法制面の措置をすることを意味しており、適切であると考えられる。

なお、今回、法制面の検討を行った部分については、東日本大震災の復興過程で使う可能性の有無までは確認していな

いが、少なくとも、今後の巨大災害の復興過程では必要になるものと考えている。

このため、「大規模災害からの復興に関する法律」において、必要な規定を整備することによって、今後の大規模災害に対応することができるようにすることは最低限必要と考える。仮に、東日本大震災の復興過程にも適用する場合には、法的な点にはなるが、「大規模災害からの復興に関する法律」の附則を改正して、一部の規定について、東日本大震災の復興事業にも適用するようにした方が、制度の一覧性としては優れていると考える。

VI 防災集団移転促進事業で市町村が取得した移転促進区域内の土地の集約手法について

1 現状認識

東日本大震災において、津波被害の大きかった地区においては、市町村が低地で、津波に対して危険な地域を、災害危険区域に指定した上で、土地を買収し、土地を売却した地権者は、市町村が高台に造成した住宅団地の宅地を購入する、いわゆる「防災集団移転促進事業」が335地区で実施されている（注26）。

この事業によって、移転促進区域内に市町村は多数の宅地を保有することになるが、土地の売却意向のあった地権者の土地を、市町村が五月雨式に買収することになるので、小規模な市町村所有の宅地が散在して存在することになり、市町村から見ると跡地利用がしにくいとの問題点が指摘されている（注27）。

2 現行の換地手法での対応

土地の集約をする手法としては、都市計画区域内では土地区画整理法による換地手法、農業振興地域内では土地改良事業による交換分合が存在する。しかし、土地区画整理事業は本来、公共施設の整備に伴って土地の換地を行う手法であり、土地改良事業は農地を集約して農業生産性をあげることが目的の手法であり、その手続きは複雑である。

現状における被災地でのニーズは、今後の土地利用の可能性を高めるために、市町村所有の土地を集約しておきたい、というものであり、道路などの公共施設の整備を目的とするものではなく、また、農地の集約による農業生産性の向上が目的のものでもない。

そのため、被災市町村にとって、簡便な手続きで、かつ、地権者に譲渡所得税、法人税、登録免許税、不動産取得税がかからない形で、土地の集約化をしたいという制度の必要性があると考えられる。

ちなみに、なんらかの法的枠組みを使わずに、任意に小規模で散在した市町村所有の宅地と、個人や法人が所有している宅地を交換した場合には、個人が交換により取得する宅地は、居住が不可能な地域にあるので居住用財産の買い換え特例が使えず譲渡所得税がかかる可能性があり、法人が交換により取得する宅地についても現状では事業の見込みがない場合には、事業用資産の買い換え特例が適用されず、法人税もかかる可能性がある。このため、なんらかの法的枠組みの対応なしには円滑に土地の集約化を図ることは困難と考える（注28）。

3 新たな制度運用の提案

(1) 制度運用の基本的方向

市町村が、被災した個人や法人の宅地と市町村保有地を交換して、市町村保有の土地を集約し、今後の復興につながるような跡地利用につなげていくという目的に沿った、柔軟で、かつ、防災集団移転促進事業の移転促進区域の実情にあった制度が重要である。

具体的には、第一に、都市計画区域内外に共通の枠組みであること、第二に、被災者に対して土地の交換等によって税負担が生じないこと、第三に、ほとんどの土地が市町村所有となっていて、ごく一部の土地が民有地に残る場合と、市町村有地が散在する場合の双方にうまく適用できること、第四に、市町村と地元住民などとの間で将来の利用構想がつくられる間、建築行為について一定のブレーキがかかる仕組みであること、第五に、簡易な手続きであること、第五に、どうしても任意の交換に地権者が応じてくれない場合には、伝家の宝刀のように強制力が発揮できる仕組みであること、に留意する必要がある。

(2) 広場に関する都市計画の活用

現状において、市町村有地が散在する地区においては、現時点では、具体的な土地利用の方向があきらかでない場合が多い。ただし、旧漁村地域であれば、漁業支援施設と広場、旧観光地域であれば、観光支援施設と広場など、広場などのオープンスペースを核としながら、一部、市町村有地を活用して建築物を建築する意向がある場合が多い。(換言すれば、それほど、大きな床需要はない状況の地域が多い。)

その一方で、市町村と現地の住民等という異なる意見調整を始めたばかりの地区が大半であること、その中で、民有地で抜け駆ける的に建築物がたつと意見調整がかえって難しくなることなどの懸念も聞こえてくる。

このため、広場の都市計画を散在している市町村有地と民有地を対象にして都市計画決定(都市計画法第11条第1項但書によって都市計画区域外も可能)したうえで、都市計画の理由書において、おおまかな当該地区の土地利用の方針、例えば、漁業広場と目指すとか、観光広場、産業広場、参道広場といった建築物とオープンスペースが一体となった広場を目指すといった記載することによって、都市計画法第53条の許可手続きによって、抜け駆ける的な建築行為は、都市計画に適合しないとして排除することが可能となる。

また、散在する市町村有地と民有地の整序については、民有地を市町村が買収し、代替地として市町村が保有する土地を提供するという位置づけを行うことによって、市町村有地と民有地の交換について、譲渡所得税、法人税の繰り延べ、不動産取得税の非課税は、通常都市計画施設の区域内の土地の取得と代替地の提供と同じように処理が可能である。登録免許税については、通常都市計画施設の区域内の代替地の取得には適用されないが、東日本大震災の被災地では、かなり一般的に被災した土地のかわりに土地を取得した場合の登録免許税の費買い税措置が認められているので、これが認められる可能性がある。

なお、都市施設を都市計画決定した場合には、都市計画事業認可を受ければ強制的に市町村が強制的に土地を取得することも

可能となるので、最後の意見調整のための伝家の宝刀も用意できることになる。

具体的に施設が整備された段階では必ずしも都市公園法の都市公園として管理する必要はなく、市町村有地も含めて、地域住民が管理する広場として位置づけるなど、柔軟な管理手法の活用が重要である。

むしろ、現行都市公園法についても、漁業広場、観光広場、産業広場など、建築物とオープンスペースが一体となった広場の新しい柔軟な利用形態を積極的に認めるよう、自由使用の原則とか、建坪率制限を2割程度まで緩和するなどを内容とする制度設計に、規制緩和する必要があると考える（注29）。そもそも、広場は公園と違って建物に囲まれた空間を意味することが多く、一定程度の建物が広場の周辺に立地することは当然想定できることから、緑を前提とする公園とは違った規制があってしかるべきと考える。

都市計画広場の都市計画決定段階での区域の決定方法としては、市町村所有地がほぼまとまっている時は、その区域を対象として区域をかけることが想定される。また、市町村所有地と民有地が散在しているときは、その双方の区域を含んで、都市計画広場の区域を都市計画決定して、その区域内で、一定の用途の建築物を誘導する区域と広場にする区域を区分して、土地の交換を進めることも考えられる。

(3) 一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画

都市計画区域内などで、相当の床需要が見込まれる地域において、市町村有地と民有地が散在している場合には、そもそも建築物を制度的に許容する、一団地の津波防

災拠点市街地形成施設に関する都市計画を決定することも考えられる。

これによっても、広場の都市計画と同じく、税制上の特例、都市計画法第53条による抜け駆ける建築行為の抑制、伝家の宝刀としての強制力も確保できる。

ただし、一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画は、同時に、建築物に関する容積率の最高限度など、何か建築物の制限内容を定める必要があるのと、特定業務施設と公共施設などの位置と規模を定める必要があることから、使い方がある程度はつきりしている地区や、現状でほとんど市町村有地がまとまっていて、仮の建築物や公共施設の案に基づいて都市計画決定をしても問題が生じない場合に限り、適用することが適切と考える。

Ⅶ まとめ

東日本大震災の復興計画及び復興事業、さらには今後予想される巨大災害からの復興計画及び復興事業に備えて、「大規模災害からの復興に関する法律」及び「災害対策基本法等の一部を改正する法律」を整備したが、さらに、東日本大震災の復興を円滑に進める観点から、法制的な改善の必要性、新しい制度及び運用の提案などを整理してみたものである。具体的に政府において、現場のニーズを的確にとらえ、今後とも、的確な対応をとられることを切に希望するものである。

(補注)

- 1) 大規模災害からの復興に関する法律からみた復興まちづくりに対する検証の視点は以下のURLのⅡ参照。

- http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04.pdf
- 2) 災害地対策基本法等の一部を改正する法律からみた復興まちづくり、防災まちづくりの検証の視点は以下のURLのII参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf
- 3) 以下のURL参照。
<http://shoji1217.blog52.fc2.com/blog-entry-1563.html>
- 4) 以下のURL参照（別紙の7ページ）。
<http://www.mlit.go.jp/common/000170245.pdf>
- 5) 宇野健一さんは、有限会社アトリエU都市空間計画室代表取締役
- 6) 以下のURL参照
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/tyuukan.pdf>
- 7) 以下のURL参照
http://www.mlit.go.jp/report/press/river03_hh_000361.html
- 8) 以下のURL参照
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/houkoku.pdf>
- 9) 以下のURL参照。
http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo05_hh_000073.html
- 10) 以下のURL参照。
http://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000429.html
- 11) 以下のURL参照。
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130322_youkou.pdf
- 12) 以下のURL参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf
- 13) 海岸法第2条の3第3項において、「都道府県知事は、海岸保全基本計画を定めようとするときは、あらかじめ関係市町村長及び関係海岸管理者の意見を聴かなければならない。」第5項において、「関係海岸管理者は、前項の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、あらかじめ公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」と規定しており、海岸法の観点からも、海岸保全基本計画を定めるときは、市町村の意見を聞くとともに、必要に応じて住民の意見を反映させる措置を講じることとなっている。これを一段進めて、津波対策の推進に関する法律、津波防災地域づくり法の趣旨からは、より一層、地元市町村及び
- 住民と、海岸管理者である都道府県知事は密接な調整が必要と考える。
- 14) 先に掲げた平成23年7月8日の通知においては、堤防の天端高は、(中略) 海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺環境との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者が適切に定めるものであることに留意する。」と記載されている。また、平成23年11月16日の海岸における津波対策検討委員会提言においては、上記通知で掲げられた留意点に加え、「港湾及び漁港への利用者への配慮にも努めることが必要である。」と記述されている。これらの環境保全、周辺環境との調和、公衆の利用や港湾及び漁港の利用者への配慮をするためには、当然地元市町村及び住民の意見を尊重する必要があり、海岸管理者向けの通知等においてもそれらの必要性は認識されていると解される。
- 15) 現在の東日本大震災の被災地の復旧、復興事業は基本的に大部分が国費で実施されており、これは、被災地以外の国民が実質費用負担していると考えられることができる。この被災地以外の国民に対しては、避難施設、避難路の整備を中心とした「逃げる」津波対策を制度的に前提にしながら、東日本大震災の被災地では、高頻度（数十年から百数十年）に一回の津波は海岸保全施設で食い止めるという「ハードで防ぐ」という事業を実施することについて、「均衡がかけているのではないか」という問題意識である。これは、だからといって、全国をすべて「ハードで防ぐ」という趣旨ではなく、東日本大震災の被災地においても、ベースは「逃げる」津波対策を原則としつつ、地域住民の理解がえられ、費用対効果も高い地区については、ハードの対応も考えるといった、高頻度（数十年から百数十年に一度）の津波に対しても、ソフト、ハードの双方から検討するのが、東日本大震災の被災地と、被災地外との国民に対する整備の水準のバランスの取り方と考える。
- 16) 逃げ地図は、以下のURL参照。
<http://www.nigechizuproject.com/>
- 17) 地区の単位は、協議や話し合いがまとまりやすい、既存の地域のまとまりの単位を活用することが望ましい。
- 18) 避難行動要支援者名簿は全市町村の作成が義務づけられているが、それを外部に事前に提供する相手については、民生

委員になるのか、自治会長になるのか、など、事前に市町村地域防災計画において示されることになっている。また、その名簿を保持する者には守秘義務が課されることになる

- 1 9) 災害対策基本法上は、「地区の居住者及び事業者が共同して」提案することになっているが、過半数等の要件は必要ないので、その地区協議会を代表する肩書きと氏名で提案すれば足りるものである。
- 2 0) 法律上は市町村が地区防災計画の策定の必要性を判断することになるが、地元住民等がまとまってその素案を作成する段階においては、避難活動等を地区の共助で行う地区の意向が存在していることから、これを否定する理屈は市町村には事実上存在し得ないという意味である。内閣府が最近まとめた「地区防災計画ガイドライン」のp 37には、「例えば、極めて対象範囲が限定された防災計画のようなものが計画提案として市町村防災会議に提案された場合には、一般には、市町村地域防災計画に位置付けるのになじまないと判断されることが想定されます。」と記載されているが、なぜ、範囲の狭い地域に限定されている地区防災計画を市町村の地域防災計画に位置付けるのになじまないのか、立法作業者としては全く理解できない。(以下のURL参照。<http://www.chikubousai.go.jp/pdf/guidline.pdf>)
- 2 1) 以下のURL参照。
http://www32.ocn.ne.jp/~iwate_ba/
- 2 2) 以下のURL参照。
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_youchi.pdf
- 2 3) 以下のURL参照。
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18601017.htm
- 2 4) 以下のURL参照。
<http://www.skr.mlit.go.jp/kikaku/kenkyu/h23/pdf/12.pdf>
- 2 5) 小口幸人弁護士から指摘をいただいたように、不在者財産管理人や相続財産管理人は、本来、財産の保全のための保存行為を行うことが職務であり、特段の位置づけなしに、売却処分のような権限外行為の許可申請を自主的に家庭裁判所が行う可能性は低いし、仮にした場合であっても家庭裁判所が許可するかどうかは一律にはいえない。このような財産管理人の性格を考えると、例えば、復興事業のために都市施設の都市

計画決定がしてある区域内の土地について、復興事業の事業者(事業の受託者を含む)から、売却の申し出があった時には、当該財産管理人は、家庭裁判所に権限外行為の許可の申請をしなければならない、といった規定を創設する可能性も検討する必要がある。また、当該申請を受けた家庭裁判所は、買取価格が適正なものであると認めるときは、売却処分を許可しなければならない、といった規定も検討しよう。法律が司法機関である、家庭裁判所の判断をどれだけ縛れるかといった議論もありうるが、取用事業として最終的には強制的に買取できることが明らかになっている、都市施設の都市計画決定区域内であれば、財産管理人への権限外行為についての許可申請の義務づけ、家庭裁判所での判断事項を価格審査だけに限定するという法律改正事項もありうると考える。

- 2 6) 以下のURL参照。
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20140318_higashinippondaishinsai_fukkoh.pdf
- 2 7) 関係する記事多数あり。例えば、
<http://www.yomiuri.co.jp/homeguide/news/20140407-OYT8T50009.html> 参照
- 2 8) 国税については、居住用財産の買い換え特例の100%買い換えが平時でも存在しており、東日本大震災特例で、事業用資産についても買い換え特例が100%でできている。また、登録免許税も免税となっている。(参考
http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/ss230428s.pdf)。地方税も不動産取得税は東日本震災特例で非課税となっている。(参考
http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2011/explanation/PDF/p845_875.pdf)。これらの特例が災害危険区域内で当面使用目的のない個人又は法人が所有する宅地と市町村が保有する使用目的のない宅地の交換について、適用できるかどうかには、疑問がある。なんとか現地の税務担当部局との調整で免税なり繰り延べがされる可能性があるが、疑義があることは間違いないので、きちんとした制度設計が必要と考える。
- 2 9) 広場とか空地といったオープンスペースについては、より人々の賑わいの空間としての価値を重視する考え方が都市計画の分野では主流となっており、従来の植物とか樹木を中心とした都市公園から、都市のオープンスペースと建築物の一体的な空間とそ

こへの賑わいの導入を目指した、新しい「広場」概念の構築と制度化が求められる。

(参考文献)

- 1) 山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社)
- 2) 津久井進『大災害と法』(岩波新書)
- 3) 平山洋介ほか『住まいを再生する』(岩波書店)
- 4) 日本住宅会議『東日本大震災住まいと生活の復興』(ドメス出版)
- 5) 牧紀男『復興の防災計画』(鹿島出版会)
- 6) 大西隆ほか『東日本大震災復興まちづくり最前線』(学芸出版社)
- 7) 関満博『東日本大震災と地域産業復興』(新評論)
- 8) 塩崎賢明ほか『東日本大震災復興の正義と倫理』(クリエイツかもがわ)
- 9) 上昌弘『復興は現場から動き出す』(東洋経済新報社)
- 10) 関西大学社会安全学部『検証東日本大震災』(ミネルヴァ書房)
- 11) 『浜からはじめる復興計画』(ディテール別冊 2012年04月号)
- 12) 佐藤滋編『東日本からの復興まちづくり』(大月書店)
- 13) 室崎益輝ほか『震災復興の論点』(新日本出版社)
- 14) 牧紀男『災害の住宅誌』(鹿島出版社)
- 15) 伊藤滋ほか『東日本大震災への提言』(東京大学出版会)
- 16) 西村康雄『「危機管理」の都市計画』(彰国社)
- 17) 土地収用法実務研究会編著『土地収用法一問一答』(ぎょうせい)
- 18) 財産管理実務研究会『新訂版 不在者・相続人財産管理の実務』(新日本法規出版株式会社)
- 19) 野々村哲朗ほか『相続人不存在・不在者財産管理事件処理マニュアル』(新日本法規出版研究会)
- 20) 堀田裕三子『これからの住まいとまち』(朝倉書店)
- 21) 伊藤哲朗『国家の危機管理』(ぎょうせい)
- 22) 関西大学災害復興制度研究所編『検証被災者生活再建支援法』(関西大学)
- 23) 海堂尊監修『救命』(新潮文庫)
- 24) 河田恵昭『逃げましょう』(共同通信社)
- 25) 関西大学社会安全学部『防災・減災のための社会安全学』(ミネルヴァ書房)
- 26) 本間勇輝ほか『3 years 復興の現場から、希望と愛をこめて』(A-WORKS)
- 27) 山下祐介ほか『人間なき復興』(明石書店)
- 28) 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会『土業・専門家の災害復興支援』(クリエイツかもがわ)
- 29) 岡本正ほか『自治体の個人情報と共有の実務』(ぎょうせい)
- 30) 室崎益輝ほか『市町村合併による防災力空洞化』(ミネルヴァ書房)
- 31) Jan Gehl "How to Study Public Life" (Island Pr)