

【ポイント】

- ・東日本大震災の際には、関係省庁が多数に及ぶことなどを踏まえて、東日本大震災に特化した臨時的な復興法制が制定された。
- ・その後、内閣府を中心にして恒久化が試みられたが、すべての恒久化することはできていない。
- ・緊急事態対応についても、超法規的措置の一部は関係省庁の了解がとれず恒久化できていない。
- ・応急時の災害救助法の運用については、臨時的な通知と内閣府告示改正等の双方が行われており、必ずしもその仕分けは明確ではない。

1. はじめに

『土地総合研究』2020年夏号においては、不動産と経済の特集の一部として、「最新の防災・復興法制について」（以下「土地総合研究土地総合研究拙稿」という）を執筆し、その中で、東日本大震災の際に講じられた臨時的な措置とその後の恒久的措置を明らかにした。

その概要は以下の図表1のとおり。

(図表1) 東日本大震災の際の臨時的措置とその後の恒久的措置

災害予防		緊急事態		応急		復旧・復興	
臨時的措置	恒久的措置	臨時的措置	恒久的措置	臨時的措置	恒久的措置	臨時的措置	恒久的措置
・2013年災対法改正(地区防災計画制度、避難行動要支援者名簿、指定緊急避難場所等)		超法規的通知の発出(書類簡素化9、生命5、健康13、財産1、その他5)		・広域離受け入れ都道府からの国への求償可	・2013年災害救助法改正(広域離受け入れ都道府からの国への求償)	・復興基本法、復興庁設置法	大規模災害復興法
・2013年津波防災地域づくり法				・ホテル等利用の避難所可	・2017年告示(ホテル等利用避難所)	・復興特区法(推進計画)	
・南海トラフ特別措置法				・福祉避難所の補助加算	・2017年告示(福祉避難所の補助加算)	・復興特区法(整備計画)	
・国土強靱化法				・借上型応急仮設可	・2017年告示(借上型応急仮設の明記)	・復興特区法(交付金計画)	大規模災害復興法
				・応急仮設住宅用地の造成費を補助対象		・災害復旧工事代手法	
				・応急仮設住宅のエアコン、ガスコンロを補助対象		・建築制限特例法	
		補助国道を国が超法規的に道路管開	・2013年災対法改正(医療施設特例、墓理法特例等)				
			・2013年災対法(国による応急措置代行規定)				
			・2013年、2020年の道路法改正(国の道路管開代行規定)				
			・2015年災対法改正(国の災害廃棄物処理代行規定)				

(備考) 赤字部分は恒久的措置が講じられていないことについて、課題があるもの、黄色の部分は運用上の問題で課題はあるもののそれほど深刻ではないもの、青色部分は一般化すれば違憲の疑いがあるとされることから恒久化措置は不要なものを意味する。

本稿においては、土地総合研究拙稿で十分に明らかにできなかった、なぜ当初から臨時的な措置ではなく恒久的な措置で立案できなかったのか、また、時間がある程度経過したのちに、臨時的措置のうち恒久化できないものが生じた原因は何なのか、について分析を行う。

2. 復旧・復興対策について

(1) 基本的な視点

図表1のとおり、東日本大震災に対する復旧・復興対策は、すべて臨時的措置としてまず法制化され、その後、2013年の大規模災害からの復興に関する法律でその一部が法制化かされている。

そもそも、緊急事態及び応急対応と異なり、復旧・復興対策としての法制度は最初から恒久的な法制度として制度設計することも可能である。例えば、1995年の阪神・淡路大震災の際には、被災市街地復興特別措置法という恒久的な法制度が創設されている。

このため、以下、阪神・淡路大震災と東日本大震災とを比較しながら、恒久的な措置が当初から講じられなかった原因を明らかにする。

その次に、大震災直後から時間をおいた段階で一部の恒久化に止まった原因を分析する・

(2) 阪神・淡路大震災と東日本大震災との比較

阪神・淡路大震災の際には、筆者は、上記の被災市街地復興特別措置法の立案担当者であったのでその時点での背景は正確に把握できる。これに対して、東日本大震災の際には法案立案責任者ではなかったため、関係者¹⁾にインタビューを行って分析を進めた。

その結果は、図表2のとおりである。

(図表2) 阪神・淡路大震災と東日本大震災の際の立法時の背景

阪神・淡路大震災時	東日本大震災時	東日本大震災時の立案方針
●都市直下地震で被災した地区が都市中心だったので、関係する省庁が建設省都市局・住宅局に限定されていた。	●都市、農漁村を含めて被災したため、国土交通省、農林水産省など多くの省庁に関する特例事項が求められていた。	●内閣府地方活性化本部事務局が調整を行ったが、各省庁の意見を円滑にまとめるため、まず、東日本大震災に限定して、立法内容のとりまとめを行った。
●復興にあたって補助率引き上げなどの特段の財政措置を講じる話が存在しなかった。	●復興事業の財源確保の論点が生まれていて、財政措置とセットで議論する必要があった。	●財務省などとの調整を円滑に行うためには、復興事業など予算に関する制度は、東日本大震災に特化した形で整理した。
●自社政権時ではあったが、比較的、制度立案にあたっての政治的なプレッシャーは少なかった。	●民主党、自民党、公明党からは、立案にあたって、何か東日本大震災被災地に対して、特別な対策をとるべき、という政治的なプレッシャーが強かった。	●東日本大震災被災地に対して特別な対策を講じるというために、東日本大震災に特化した法制度になった。

なお、図表2に掲げた理由から、東日本大震災時には、政府全体としては、東日本大震災に特化した法制度となった一方で、国土交通省は、「津波防災地域づくり法」という、災害予防中心の法律を同時に提案し、そのなかに、一団地に津波防災拠点市街地形成施設（予算名では津波復興拠点整備事業）を創設するなど、一部ではあるが、恒久化の努力を行っていた。

(3) 2013年時点での恒久化措置の内容と恒久化が一部に止まった原因

上記のとおり、東日本大震災に対する対策としては、特別な対策を講じるという目的などから東日本

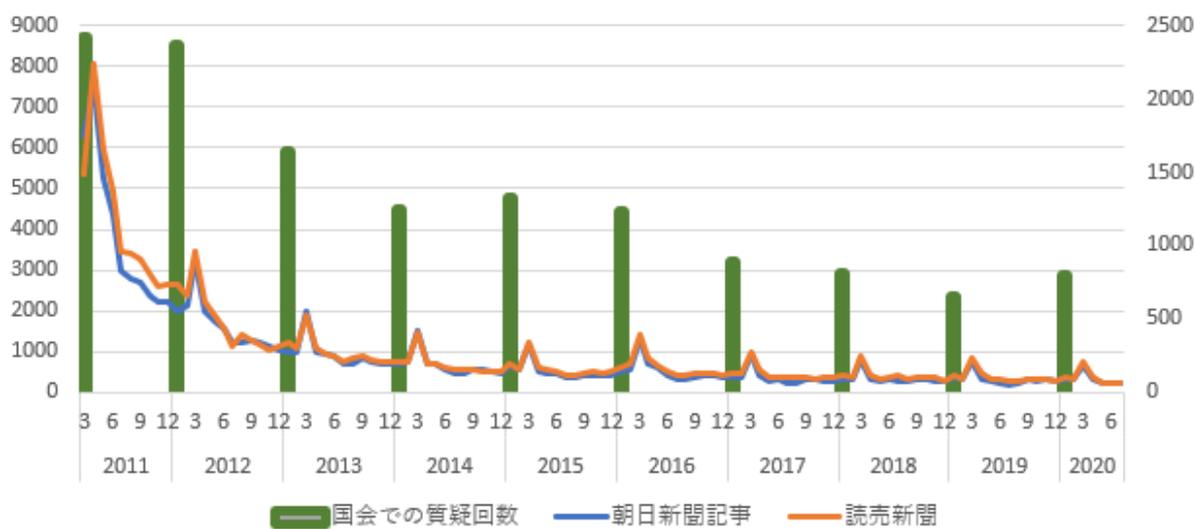
大震災に特化した法制化が図られた。しかし、復旧・復興制度全体を所管する内閣府（防災担当）では恒久化の課題を認識しており、2013年の「大規模災害からの復興に関する法律」という恒久的な復興法を創設するにあたって、できるだけ多くの規定が恒久化できないかという問題意識で立法化作業を進めた。

その時点で筆者は内閣府の立案作業の責任者だったが、その当時、具体的に法案関係の関係省庁との調整を行った担当者²へのインタビューを行いながら分析を行った。

まず、2013年改正の作業を行っていた2012年末の段階では、東日本大震災直後に比べ、東日本大震災に関する報道が減少するなど、世論による制度創設への後押しの勢いが減少してきたことが確認できる。

図表3は、毎月の朝日新聞、読売新聞の東日本大震災に関する記事数の推移³を示しており、2012年末ころでは、ピークに比べて4分の1以下になっていた。

(図表3) 東日本大震災に関する毎月の記事数及び国会（常会）での質疑回数



(備考) 朝日新聞及び読売新聞の記事件数は左の軸の目盛り、国会の質疑件数は右に軸の目盛りとなっている。
 なお、3月が毎年山となっているのは、3月11日前後で記事が増加するためである。

なお、国会での質疑回数⁴（常会に限る）の減少スピードは新聞報道の記事数の変動よりも緩やかだが、これは、東日本大震災以降の恒久化のための法律の審議（大規模災害からの復興に関する法律を含む）が、2013年以降も、後述の道路法改正など、断続的に行われたことが原因と推測される。

このような東日本大震災への世論の関心が下がってきていることは、大規模な自然災害に対する恒久的な復興法制を立案し、各省庁と調整する上で、マイナス要因となった。

この結果、まず、財政措置を伴う部分の恒久化を断念した。しかし、この点は、大規模な自然災害が発生した時点での国民及び国会が判断すべき事項でもあり、そもそも将来の財政事情も不明ななかで、復興交付金制度などの措置を恒久化するのは望ましいこととも言えないと判断した。

ただし、将来、大規模な自然災害が発生した場合には、特別な財政措置を講じるという姿勢を明らかにするため、財務省の理解をえて、以下の条文を大規模災害からの復興に関する法律に規定した。

第五十七条 国は、第三条の基本理念にのっとり、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの円滑かつ迅速な復興のため特別の必要があると認めるときは、当該特定大規模災害の規模その他の状況を踏まえ、当該特定大規模災害の発生時における国及び地方公共団体の財政状況を勘案しつつ、別に法律で定めるところにより、当該特定大規模災害からの復興のための財政上の措置その他の措置を速やかに講ずるものとする。

次に、東日本大震災特別区域法のうち、復興推進計画のいわゆる規制緩和の部分については、公営住宅の入居資格要件の特例期間の延長、譲渡処分要件の緩和など今後の大規模災害からの復興のために必要な規定があったものの、既述の世論の後退及び「具体的な被害の規模態様が分からなければ、アプリアリに特例をセットすることは困難」という建前論を突破することができず、恒久化ができなかった。

このような今後の大規模災害に対する具体的な被害態様が分からないという建前論に対しては、東日本大震災を含んだ恒久的な措置を当初から立案できなかった弊害と考えることもできる。

結果としては、大規模災害からの復興に関する法律においては、土地利用計画の特例、土地区画整理事業、住宅地区改良事業、防災集団移転促進事業などの事業制度の特例、地籍事業や災害復旧事業の大臣代行等の規定の創設などを中心として制度化することになった。

ただし、できるだけ恒久化措置を広げるという観点から、東日本大震災の臨時的措置にはなかった、都市計画決定の大臣代行、空港の災害復旧工事の大臣代行規定を追加している。

3. 緊急事態対応について

(1) 基本的な視点

東日本大震災が発生した直後の対応においては、当然、法改正を行う余裕がないことから、超法規的措置で対応せざるをえなかったことは土地総合研究拙稿で述べたとおりである。

緊急事態が収まって以降は、恒久化を行うことが可能となり、現実にも、図表1で示した通り、2013年の災害対策基本法での医療施設等の特例、墓地埋葬法の特例などの規定が創設されている。

これらに恒久化の対応に関しても、以下、国民保護法の比較等の観点から、課題を分析する。

(2) 2013年災害対策基本法改正で恒久化措置が一部に止まった理由

大規模な災害時における超法規的措置については、関係省庁の法律の原則を大きく逸脱するものと考えられることから、恒久化措置を講じることがそもそも難しい側面がある。

特に緊急事態対応の制度改正は、必ず大規模な自然災害がある程度落ち着いてから議論になることから、それぞれの元の制度を所管する省庁の積極的な協力がないと制度化が困難である。

そこで、平時から類似の規定を整備している国民保護法と比較して、分析する。

国民保護法と比較してみると、大部分は2013年災害対策基本法で特例措置を講じることができたが、外国人医師の医療活動に関する特例については、国民保護法に規定があるものの、災害対策基本法では制度化ができなかった。

現時点では、当時の厚生労働省と内閣府との詳細な調整状況は確認できていない。ただし、現時点でも、内閣府の規制緩和等のリストに外国人医師の医療活動を認める通知はあえて掲載していないこと、当時の医師会が反対したことが医師会のHPで確認できることから、厚生労働省が2013年立案時点では、

恒久化に対して消極的になっていたと推測できる。

図表1に示したとおり、国土交通省道路局が2013年及び2020年に道路法改正を提案し、道路啓開の際に国土交通大臣が代行できる規定を創設したのは、東日本大震災だけでなく、2016年の熊本地震などでも国土交通大臣の代行が求められたという実態を反映して、継続的に、国土交通大臣の緊急事態対応能力を高めたものとして評価できる。

なお、2015年の環境大臣の災害廃棄物の処理代行規定については、2013年当時に内閣府（防災担当）からは代行規定を入れることを提案したものの、当時の環境省担当者がこれを断ったにもかかわらず、法案閣議決定直前に環境省事務方のトップから代行規定を創設するように指示されたが、制度化が間に合わなかったという背景がある。このため、道路法の改正と異なり、過去のミスの埋め合わせの性格が強い。

4. 応急対応について

(1) 基本的な視点について

応急対応は、被災者が避難所で生活している時期であり、土地総合研究拙稿でも明らかにしたとおり、災害救助法の運用、すなわち、の大災害直後は、内閣府参事官等による臨時の通知で随時対応しつつ、時期をみて、内閣府告示の改正及び災害救助法事務処理要領の改訂で対応することになる。

ただし、そもそも災害救助法自体が参事官等の通知で弾力的に運用することを想定しているので、大災害の発生したのちに、すべてを恒久化する必要があるものとはいえない。また、災害救助法の運用はそれ自体が国の補助とリンクしていることから、2（3）の復旧・復興対応での財政措置と同じく、恒久化が難しい側面を持っている。

よって、以下では、災害救助法の運用に関して、恒久化自体はある程度例外的であることを前提したうえで、恒久化した措置とそれ以外の措置との分析を行い、その特徴を明らかにする。

(2) 災害救助法の運用の恒久化事項の特徴

災害救助法の運用のうち東日本大震災での臨時的な措置及び恒久化された措置は、土地総合研究拙稿の図表7で示している。

その特徴は以下のとおり。

- ①東日本大震災直後に参事官等の通知でみとめた、避難所として旅館等が指定できること、応急仮設住宅として賃貸住宅が活用できることについては、2017年3月の内閣府告示改正によって恒久化されている。
- ②この恒久化の動きは、東日本大震災以降の熊本地震の通知でも、福祉避難所での補助加算、小規模応急仮設団地での集会所設置について、2017年3月告示で恒久化するなど対応が続いている。
- ③その一方で、臨時的な措置として、災害の都度、通知しているものとしては、避難所でのエアコンなどが補助対象となること、応急仮設住宅に例外的に自宅半壊者も入居できること、応急仮設住宅のための用地の造成費や借地料の補助対象化などがある。
- ④一方で、臨時的な通知では示されていないもので恒久化した措置としては、災害救助法事務処理要領を2017年4月に改訂して、トレーラーハウスを避難所として活用できること、簡易ベッドを避難生活長期化に伴い補助対象化とすること、2019年10月の内閣府告示改正で自宅が準半壊した者でも応急修理を

認めるなどの措置があげられる。

⑤さらに、継続的に避難所の一日一人あたりの補助支出額の引き上げ、応急仮設住宅の単価アップを行っている。

以上述べたとおり、臨時的な措置としての参事官等の通知対応、恒久的な措置としての内閣府告示改正、災害救助法事務処理要領改訂が、頻繁に行われているが、臨時と恒久措置との明確な対応方針は、その実績からみて明確に整理できない。

あえて特徴を特記するとすれば、財政支出に大きく影響するものについては、内閣府告示で明確化している。

5. 災害予防について

災害予防については、図表1のとおり、各種対応がされており、むしろ制度乱立気味であることは別に述べたとおりである⁵。いずれにしても災害予防は常に恒久的な措置として制度化されているので、今回の議論では扱わない。

6. まとめ

本稿では、東日本大震災及びその後の防災・復興法制及び運用基準について、臨時的措置という形でなぜ講じられたのか、その後の恒久化の取組を難しくした原因は何かについて分析を行った。

筆者も、このような分析を行ったとしても、これから、東日本大震災の際の臨時的措置を恒久化するのは極めて困難であることは十分に理解している。

むしろ、東日本大震災時及びその後の取組が、どういう背景や原因に基づいて恒久化できなかったかを本稿において明らかにしたので、将来発生する大規模な自然災害に対応した法制度や予算制度など立案する際には、国家公務員の皆さんが、本稿を活用して、関係省庁と的確に調整し、できるだけ恒久的な措置の実現を図ることを期待するものである。

(佐々木晶二)

¹ 2012年時点での国土交通省都市局都市計画課の課員。

² 2012年時点での内閣府災害対策法制室の室員。

³ 朝日新聞は聞蔵Ⅱ、読売新聞はヨミダス歴史館を用いて、「東日本大震災」で検索した記事数をカウントしている。

⁴ 国会議事録検索システムにおいて、「東日本大震災」で質疑を検索し、その件数をカウントしている。

⁵ 拙著『最新 防災・復興法制』（第一法規、2017）12頁参照。