

【ポイント】

- ・東京都震災復興マニュアルに記載されている「地域協働復興推進条例」は、大災害からの復興段階で策定する必要性は乏しい。
- ・災害危険区域制度は、基本的な類型を土地利用計画制度として、条例委任を必要としない形式で立法する余地がある。
- ・公営住宅関係の条例、工場立地法の緑地等の基準緩和のための条例、弔慰金関係の条例については、そもそも災害時に条例制定を地方公共団体に求める必要性に疑問がある。

1. はじめに

首都直下地震など大規模な地震に備えて、東京都では事前に復興準備を進めるという観点から、事前復興にあたっての詳細なマニュアルを作成している。

そのうち、東京都震災復興マニュアル復興プロセス編では、地域住民の積極的な参画を促すために「地域協働復興推進条例」の制定を市区町村に促すとしている¹。

地域住民の積極的な参画を促すことを事前に準備して条例を定めておくことには異論はないものの、仮にその条例が定められていない場合に、復興段階で市区町村ごとに「地域協働復興条例」を敢えて定める必要があるかについては、議論が分かれている²。

その一方で、1995年の阪神・淡路大震災の直後に、筆者が立法事務責任者を務めた「被災市街地復興特別措置法」の立案作業にあたっては、被災地の地方公共団体職員に過大な負担をかけないように、法律で規定できるものはできるだけ法律または政省令で規定し、条例委任をしないで済むように条文上、措置した。

このように、大規模な災害発生直後においては、平時における「地方分権促進のための条例委任の規定拡大」という発想とは異なり、「被災地の地方公共団体職員に過大な事務負担をかけずに、被災地の地方公共団体が、復興計画の策定や事業実施などを円滑に進める」という観点からの分析が必要である。

以上の視点を踏まえ、東日本大震災の際の市町村における条例制定や改正状況を把握したうえで、復興の円滑化のために必要な視点を提示する。

なお、本リサーチ・メモは、『土地総合研究』2020年夏号での拙稿「最新の防災・復興法制」³の「4. 東日本大震災以降の条例改正の状況」の補足である。

2. 東日本大震災後の条例制定の状況

(1) 東日本大震災以降における条例制定状況

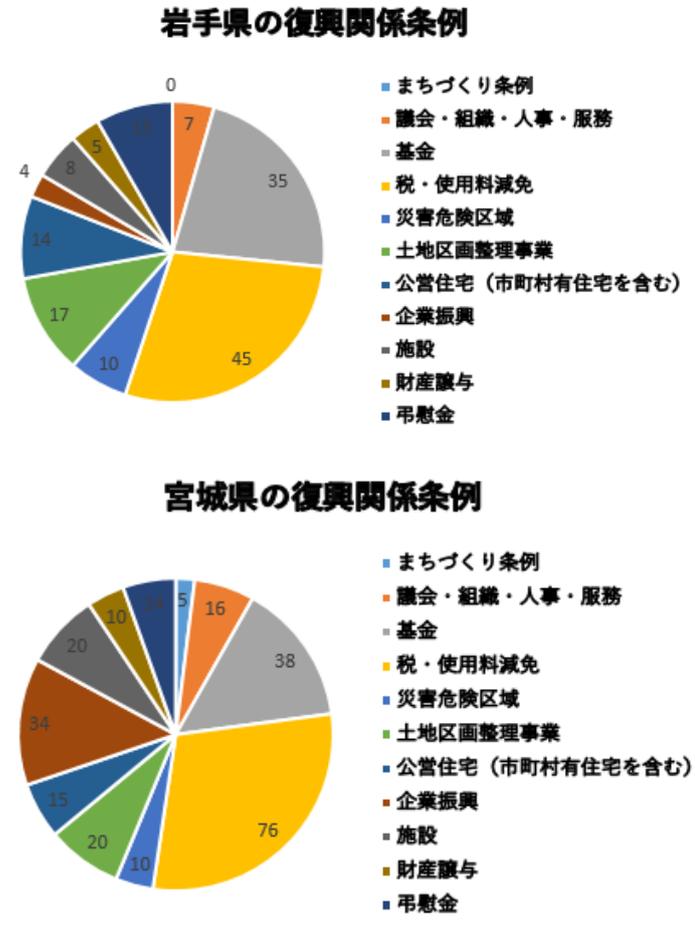
以下の条例に関する分析においては、被災した市町村が大きな被害を受けて、応急、復興段階で事務負担が増加している場面を想定していることから、東日本大震災によって地震の被害だけでなく津波被害も受けた、岩手県、宮城県沿岸域の市町村を対象にして⁴、条例制定状況を把握した。

その把握方式としては、条例ウェブアーカイブを活用した⁵。

(2) 岩手県及び宮城県の大東日本震災以降の復興関係条例制定状況

岩手県及び宮城県の津波被災地における復興関係の条例制定状況は図表1のとおりである⁶。

(図表1) 岩手県及び宮城県の復興関係条例



3. 東京都の提唱している「地域協働復興推進条例」に相当する条例の制定状況と復興時での当該条例の制定の必要性

(1) 「地域協働復興推進条例」類似条例の制定状況

東京都震災復興マニュアル復興プロセス編14頁によれば、「地域協働復興推進条例」の主な内容は「地域復興協議会の組織、責務、活動内容」とのことである。

類似の内容を定めた条例を、上記2で行った作業から抽出すると、岩手県の市町村では存在せず、宮城県では、

- ①仙台市協働によるまちづくりの推進に関する条例（2015年）
- ②仙台市障害を理由とする差別をなくし障害のある人もない人も共に暮らしやすいまちをつくる条例（2016年）
- ③仙台市防災・減災のまち推進条例（2017年）
- ④岩沼市環境基本条例（2015年）
- ⑤南三陸町安全・安心なまちづくり条例（2014年）

である⁷。

(2) 「地域協働復興推進条例」の災害発生直後での制定必要性

東日本大震災における条例制定状況を見ると、岩手県ではそもそも「地域協働復興推進条例」類似の条例が制定されていないこと、宮城県でも、15市町村のうち3市町にとどまること、また、制定時期も、最短で震災後2年以上経過してからであったことが明らかである。

この結果から、大規模な自然災害の直後に、地域協働復興推進条例を制定する必要性については、強い疑義が生じると言わざるを得ない。

なお、「東日本大震災の被災地の市町村は、東京都などに比べて、まちづくり活動があまり活発でないため、条例制定の必要性が認識できなかった」という反論も予想される。しかし、まちづくり活動が活発な仙台市においても、仙台市東部被災地に対するまちづくり説明会などは、2011年8月から翌年にかけて行われ⁸、これらの地元調整が済んだ2015年以降に、「地域協働復興推進条例」に類似した内容をもつ、いわゆる、まちづくり条例が制定されている。

このことからみても、大規模な自然災害からの復興計画や復興事業を立ち上げているという、地方公共団体職員の事務負担がピークとなっている時点では、「地域協働復興推進条例」類似の条例を制定する意義は乏しいと判断できる。

この結論は、大規模な自然災害発生前に、予防的な意味で、地域協働復興推進条例を制定することの意義を否定するものではない。

4. 東日本大震災の条例の制定必要性

(1) 条例制定の必要性の検討の視点

東日本大震災の際に被災した市町村で制定された条例を分析するにあたって、

第一に、法律に委任された条例ではなく、市町村自らの権限によって制定された自主条例であれば、それは市町村の事務方自体がその必要性を認識して制定したものであり、問題がないと考える⁹。

第二に、法律で委任された条例に関する評価軸としては、

- ①地方公共団体の運営自治に関係するものか、否か
- ②住民に義務を課し、権利を制限するものであるか、否か
- ③仮に住民に義務を課し、権利を制限するものであっても国の法律によって規律することで対応できないものか、否か
- ④住民に義務を課し、権利を制限するものでないにもかかわらず法律で条例に委任している場合には、復興段階で、条例委任が適切であるのか、否か

の観点から、評価を行う。なお、この評価軸自体は、他の先行研究などで示されたものではなく、筆者が現時点で提示した仮説であり、より一層の検討が必要である。

以下、条例の性格別に条例制定の必要性について分析する。

(2) 「議会・組織・人事・服務」「基金」「施設」及び「財産譲与」に関する条例について

これらに関する条例は、地方自治法にも根拠を持っているが、そもそも、「議会・組織・人事・服務」に関する条例は、議会や行政主体の運営に関すること、「基金」に関する条例は、議会の予算編成権を縛るものであること、「施設」は市町村が新たに施設管理という将来の住民の財政負担の開始を明

らかにするものであること、「財産譲与」に関する条例は市町村の財産を無償または低額で譲渡するもので市町村の資産に影響を与えるものであり、(1) ①の地方公共団体の運営自治にあたるものとして、条例で定めるのが適当であり、大災害からの復興段階であっても、条例制定に特段の問題はないと考える。

なお、「企業振興」の分類に入れた、保証協会への損失補償契約に基づく回収権の法規に関する条例も、「財産譲与」と同じく、市町村の資産に影響を与えるものであり、条例制定が必要と考える。

(3) 「税・使用料減免」に関する条例について

市町村税に減免、国民健康保険税、介護保険料の減免などの「税・使用料減免」に該当する条例は、住民の義務に直結するものであり、「なんからの民主的手続を経て定められる法規」（以下「法規」という）の形式で規律する必要があること、さらに市町村財政に直結する特例であることから、市町村財政などを踏まえて、市町村ごとの条例によって特例を講じることは、(1) ②③の基準を踏まえ、是認されるべきものとする。

(4) 「災害危険区域」に関する条例について

災害危険区域は、住宅の建築を禁止または制限することを目的としており、住民の義務に直結するものであり、法規の形式で規律することが必要である。現行建築基準法第34条では規制内容を条例に委任しているが、(1) ③の基準に照らし、法律でその内容を規定できないか、について検討する。

東日本大震災の際に制定された災害危険区域に関する条例については、区域全体の住宅建築を禁止する内容の条例、区域の区分を分けて、住宅禁止の地区、一定の構造基準を満たさない住宅建築を禁止する地区などに分けるなど、一定の多様性がある。

よって総てを一律に法律で規定することは難しい。

しかし、都市計画法に基づく土地利用規制にならって、モデル的な利用制限（例えば、住宅禁止を原則とし、市町村長の許可で例外的に住宅建築を可能とする内容）については、都市計画制度として、法律で制度化し、それを必要に応じて、市町村が条例で上乘せ、横出し規制ができるように、法制度を整備する可能性はあると考える。

(5) 「土地区画整理事業」の施行に関する条例について

市町村が施行する土地区画整理事業については、土地区画整合法第53条に基づき、土地区画整理事業の名称、施行地区に含まれる地域の名称、土地区画整理事業の範囲、事務所の所在地、費用の分担に関する事項、保留地を定めようとする場合においては、保留地の処分方法に関する事項、土地区画整理審議会並びにその委員及び予備委員に関する事項（委員の報酬及び費用弁償に関する事項を除く。）などを条例で定める必要がある。

しかし、地方住宅供給公社が施行する場合には、同法第71条の2、第71条の3に基づく、施行規程は住民の意見を聞きつつ知事の認可で足りるものとされている。

土地区画整理事業は強制的に土地等の権利を移転するものであるため、法規で手続は定める必要はあるものの、(1) ③の基準に照らし、法律で手続規定を書き切れないかは議論の余地がある。

ただし、市町村が施行する土地区画整理事業について、現状のままで、条例で施行規程を定める場合

と、現在の地方供給公社のように、住民の意見を聞きつつ知事の認可で足りる手続とするのと、どちらが被災地の市町村職員の事務負担の軽減につながるかは一概には判断できない。仮に、後者の方が実務的には事務負担の軽減につながるのであれば、その方向での立法措置を検討する価値があると考えられる。

(6) 「公営住宅等」に関する条例について

大規模な災害が発生した後は、公営住宅法第23条に規定する入居者資格のうち、住宅困窮条件を、恒久法としては被災市街地復興特別措置法第21条によって、東日本大震災の特化した臨時的措置として、東日本大震災特別区域法第20条、福島復興再生特別措置法第28条及び第40条によって撤廃している。

この法律によって入居資格要件は緩和されているようにも解釈できる。しかし、現実には、公営住宅法第48条の「事業主体は、この法律で定めるもののほか、公営住宅及び共同施設の管理について必要な事項を条例で定めなければならない。」に基づいて、市町村の公営住宅管理条例には入居資格条件が規定されていることから、市町村では法律制定以外にも条例改正を行う実態となっている。

この特例は、住民に義務を課したり権利を制限するものではなく、また被災地に共通して一律に緩和するものなので、(1) ④の基準からみて、あえて条例で定める必要はないと考える¹⁰。

(7) 企業振興のうち「工場立地法の緑地等基準の緩和」のための条例について

東日本大震災復興特別区域法第28条に基づき、工場立地法に規定する緑地及び環境施設の立地基準の緩和のために条例を制定する事例が見られる¹¹。

工場立地法の緑地等の制限は、同法第4条に基づき、経済産業大臣等が定める準則にその基準を譲っている。もともと原則は全国一律の基準であることから、東日本大震災の際にも、被災地の被災状況を踏まえて、経済産業大臣等が準則のなかに東日本大震災被災地の特例を記述すれば足りるものである。

このような条例委任規定は、(1) ④の基準からみて、あえて条例委任をする必要はないと考える。特に、もともとの基準が、国の法律でなく大臣が定める準則であることからみて、一層、その必要性には強い疑問が生じる。

(9) 災害弔慰金に関する条例について

災害弔慰金に関しては、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき、弔慰金及び見舞金の支給、さらに、災害援護資金の貸し付けについて、すべて市町村の条例で定めることを求めている。

東日本大震災の際には、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」第103条に基づき、災害援護資金の貸し付けの金利引き下げ、及び据え置き期間の延長を行っているが、弔慰金法の規定により、それを受けた条例制度が関係市町村の総てに求められた。

しかし、災害弔慰金や援護資金の支給自体の内容は国の法律改正及び補助内容で規律され、市町村ごとの特色を発揮する部分はないこと、また、住民に義務を課したり、権利を制限するものではないことから、(1) ④の基準からみて条例制定の必要性があるかについては強い疑義を抱かざるを得ない。

この論点は、そもそも「災害弔慰金の支給等に関する法律」が法律で規律している内容を再度繰り返す形で市町村条例に規定することを求めている理由、そしてそれを大規模な災害の発生直後の制度改善の条例改正を市町村に求める必要性について、厳しく検証する必要があると考える。

5. まとめ

本稿は、東京都震災復興マニュアルに記載されている「地域協働復興推進条例」の必要性から分析を始め、このタイプの条例については、東日本大震災の条例制定の実態からみて、大規模な災害発生直後に条例制定を行う必要性が乏しいことを明らかにした。

その上で、実際に東日本大震災の際に市町村が制定又は改正した条例のうち、市町村職員や議会の事務負担の軽減から、どうしても条例制定を求めなければいけないかについて検討を行った。

この観点からの先行研究を十分に把握できなかったことから、後段の分析は仮説に止まっており、より緻密な検証が必要と考えている。

(佐々木晶二)

¹ 東京都震災復興マニュアル復興プロセス編 14 ページ参照。

https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/001/000/404/purosesu.pdf

² 筆者は、2020 年度東京都都市復興訓練に、協力者として参加しているが、筆者と一緒に参加している他の協力者の学識経験者のなかには、大規模な災害からの復興段階でも条例制定が必要との意見がだされている。

³ 拙稿は以下の URL 参照。 http://www.lij.jp/html/jli/jli_2020/2020summer_p033.pdf

⁴ 福島県沿岸市町村は津波の被害と同時に原子力被害も受け役所自体が移転するなど役所機能自体が大きく損傷をうけたこと、さらに、現在、依然として復興途中であることから、今回の分析の対象からは除外した。

⁵ 以下の URL 参照。 <https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>

⁶ 条例ウェブアーカイブで、「市町村名」＋「東日本大震災」で検索した。ただし、災害危険区域及び土地区画整理事業に関する条例は、東日本大震災という用語を条例に含まない場合があるので、追加して、「市町村名」＋「災害危険区域」と「市町村名」＋「土地区画整理事業」で検索を行った。

⁷ 図表 1 では、地域協働復興推進条例に類似の条例は「まちづくり条例」に分類している。

⁸ 『東日本大震災仙台市復興五カ年記録誌』第 6 章参照。

http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/documents/02_contents.pdf

⁹ いわゆる自主条例に分類される条例としては、3 (1) で例示した「地域協働復興推進条例」類似の条例のほか、

①図表 1 の企業振興に分類した、陸前高田市企業立地奨励条例、宮古市中小企業振興資金融資に関する条例、大槌町小規模企業振興条例、大船渡市企業立地奨励条例、気仙沼市企業立地奨励条例、気仙沼市中小企業・小規模企業振興基本条例、南三陸町中小企業・小規模事業者等振興基本条例、名取市企業立地促進条例、仙台市中小企業活性化条例、東松島市企業立地優遇条例が、

②図表 1 では税・使用料減免に分類した、気仙沼市奨学金貸与条例、石巻市奨学金貸与条例、石巻市牡鹿地区市民バスの運行に関する条例、山元町敬老祝金及び特別敬老祝金支給条例、東松島市敬老祝金等支給条例がある。これらの条例は 4 (1) の基準に従い、以下の分析の対象外とする。

¹⁰ この論点についての詳細は、拙稿「応急仮設住宅と災害公営住宅との連携のための法制度上の提案について」（日本災害復興学会論文集 No. 13, 2019.2）参照。 <https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2020/09/ronbun13-02.pdf>

¹¹ 具体的な条例名は、気仙沼市東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、石巻市東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、女川町東日本大震災復興特別区域法第 2 8 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、岩沼市東日本大震災復興特別区域法第 2 8 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、七ヶ浜町東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、亘理町東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、名取市東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、多賀城市東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、山元町東日本大震災復興特別区域法第 2 8 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、東松島市東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、塩竈市東日本大震災復興特別区域法第 2 8 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例、松島町東日本大震災復興特別区域法第 28 条第 1 項の規定に基づく準則を定める条例である。