

【ポイント】

- ・東日本大震災の復旧・復興対策としては、基本は法改正という形式で対応されたが、一部、法律の解釈等を明らかにする通知が関係省庁から発出されている。
- ・これらの通知は、原則、法律解釈の範囲内と解される。ただし、土地区画整理法に基づく仮換地を二度に分けて行う通知については法解釈上の議論すべき点がある。
- ・仮換地指定を二度に分けて行う運用は、津波被災地のように現状で土地所有者等の利用が想定できない場合に限定して行うべきである。

1. はじめに

筆者は拙稿「最新の防災・復興法制」¹において、緊急事態期及び応急期においては、関係省庁から法解釈を明確化するものから、「超法規的な通知」まで、各種の通知が発出されたことを明らかにした。

その上で、復旧・復興期の対策については、東日本大震災特別区域法等各種の法改正が行われ、具体的な被災地の問題に対しては法律レベルでの対応が行われたことから、各省庁の通知による運用ではなく、具体的な立法状況について分析をした。

しかし、その後、復旧・復興期における関係省庁の通知についても多数発出されたことが確認できたものの、現時点でHPなどのリンクが切れの情報もでてきている。

このため、現時点で把握できる復旧・復興期の通知について収集・分析を行うとともに、一定の法的評価を行い、平時における法律の解釈を越えている通知について、安定的に制度を運用するための前提条件を整理する。

2. 東日本大震災の復旧・復興対策としての通知の概要

(1) 当該通知の把握方法

緊急事態期における通知については、内閣府が「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」というタイトルで各省庁から発出された通知の項目を発表している²。応急期についても、厚生労働省及び内閣府が災害救助法の通知を公表している³。

これに対して、復旧・復興期の通知については、まとまった情報源は存在しない。

このため、以下においては、国土交通省及び農林水産省における通知をそれぞれの省庁HPから収集して分析する。通知の選定基準としては、原発被災地関係を除き、市街地整備、まちづくり、農地、農村整備、基盤整備に係るものを対象としている。

(2) 国土交通省の通知

国土交通省の関与する東日本大震災関係の通知について収集した結果⁴⁵は、**図表1**のとおりである。

(図表1) 国土交通省が復旧・復興対策として発出した通知等

| | 法・予算など制度の解釈を説明するもの | 事業の進捗状況や実績を説明するもの |
|------------|---|---|
| 市街地整備全般 | 「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイドンス)」(2012年1月) | |
| | 「東日本大震災の被災地における水産基盤整備とまちづくり事業との連携について」(2012年4月2日) | |
| | 「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイドンス)」(2012年6月) | |
| | 「住宅再建・まちづくりの復興事業に係る所有者不明等の場合の用地取得の迅速化及び入札手続きの早期化について」(2013年4月4日) | |
| | 「復興まちづくり事業による宅地造成に係る情報提供及び相談対応について」(2014年9月11日) | |
| 土地区画整理事業 | 「津波被災市街地における土地区画整理事業の早期工事着手等に向けた方策について」(2013年3月11日) | 「被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例」(2014年3月) |
| | 「津波被災市街地における土地区画整理事業によるかさ上げ等の工事の早期着手に向けた仮換地指定に係る特例的取扱いについて」(2014年1月30日) | |
| 津波復興拠点整備事業 | 「津波被災市街地における津波復興拠点整備事業の早期工事着手等に向けた方策について」(2014年1月16日) | |
| 防災集団移転促進事業 | 「集団移転促進事業計画作成マニュアル」(2012年5月) | 「東日本大震災被災地における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧」(2019年12月末現在) |
| | 「防災集団移転促進事業における先行的な額の確定等について」(2014年6月30日) | |
| | 「防災集団移転促進事業により造成した住宅団地においてやむを得ず生じた空き区画の処分等について」(2014年6月30日) | |
| | 「東日本大震災の被災地において防災集団移転促進事業により取得した移転促進区域内の土地の使用及び貸付けについて」(2014年3月6日) | |
| | 「集団移転促進事業計画の軽微な変更の運用について」(2013年9月26日～) | |
| | 「集団移転促進事業計画の軽微な変更の取り扱いについて」(2013年3月27日) | |
| 住宅・建築 | 「東日本大震災を罹災都市借地借家臨時処理法が適用される災害に政令指定しないことについて」(2011年9月30日) | 「応急仮設住宅の発注計画について」(2011年4月19日) |
| | 「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施行令第41条第2項の規定に基づく告示について」(2017年3月31日) | 「応急仮設住宅着工・完成状況」(2013年4月1日) |
| | 「東日本大震災に係る被災市街地復興特別措置法第21条に規定する住宅被災市町村について」(発出日不明) | 「応急仮設住宅の完成見通し(市町村別)について」(2013年6月14日) |
| | | 「被災者向け公営住宅等情報センターの設置について」(2011年3月18日) |
| | | 「公営住宅等、UR賃貸住宅の受入可能総数と入居決定の状況」(2012年9月3日) |
| | | 「応急危険度判定実施状況」(2011年8月10日) |
| | | 「被災住宅補修のための無料診断・相談制度について」(2011年3月30日) |
| | | 「被災者に対する住宅の補修・再建相談現地相談窓口の追加について(郡山・水戸)」(2011年4月7日) |
| 道路 | | 「復興道路・復興支援道路の開通見通しが「約9割」確定」(2016年10月28日) |
| 海岸 | 「東日本大震災を踏まえた津波防災対策の基本的な考え方」(公表日時不明) | 「地域の状況に応じた海岸堤防の高さ等の見直し」(2020年6月) |
| | | 「復旧・復興事業の進捗状況」(2020年6月) 「岩手県・宮城県・福島県の海岸堤防の高さ」(2020年3月) |

(2) 農林水産省の通知

農林水産省の関係する東日本大震災関係の通知について収集した結果⁶は、図表2のとおりである。なお、農林水産省の報道資料において項目だけ確認できるものの、既にリンク切れなどで具体的な資料を把握できないものもある⁷。

(図表2) 農林水産省が復旧・復興対策として発出した通知等

| | 法・予算など制度の解釈を説明するもの | 事業の進捗状況や実績を説明するもの |
|-------------|---|--|
| 東日本大震災特別法特別 | 食料供給等施設の整備に係る特例(農地法及び森林法の特例)(発出日不明) | |
| | 「東日本大震災復興特別区域法に基づく食料供給等施設整備事業の実施に関するガイドライン」(2012年1月27日) | |
| | 「漁業権の免許の優先順位の特例(漁業法の特例)」(発出日不明) | |
| 水産 | 「災害に強い漁業地域づくりガイドライン」(2012年3月) | |
| | 「漁港の津波避難に関するガイドライン(津波避難誘導デッキの計画・設計)【暫定版】」(2014年6月) | |
| | 「平成23年東日本大震災を踏まえた漁港施設の地震・津波対策の基本的な考え方」(2013年8月30日) | |
| | 「東日本大震災の被災地における水産基盤整備とまちづくり事業との連携について」(2012年4月2日) | |
| 農業・農村 | 「農業・農村の復興マスタープラン」(2011年8月) | 「過去の復興事例等の分析による東日本大震災への示唆～農漁業の再編と集落コミュニティの再生に向けて～」の公表について」(2011年11月4日) |
| | 「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」(2011年7月22日) | 「東日本大震災の被災自治体への技術者派遣について」(2020年3月31日) |
| | 「移転して営農することを希望する被災農家等の支援施策について」(2011年10月21日) | |
| | 「学校の復興とまちづくり(3省連携による復興支援)」(2011年12月6日) | |
| 林野 | | 「東日本大震災について～『みどりのきずな』再生プロジェクト」における民間団体との連携について～」(2012年5月28日) |

3. 東日本大震災の際の復旧・復興対策に関する通知の評価

(1) 基本的な分析

東日本大震災の際の復旧・復興対策については、緊急事態期、応急期に比べると、東日本大震災の発生後、法改正などの制度改正のための必要な時間的余裕があったことから、東日本大震災特別区域法など必要な法制度及び復興交付金制度などの予算制度が講じられている⁸。

このため、緊急事態期における通知のように法令の基準を越えた運用を認める「超法規的な通知」は基本的に存在しないと考えられる。図表1及び図表2の通知の内容を分析した結果においても、法律または予算などの制度の解釈を明らかにしたものである。

ただし、唯一の例外として、「津波被災市街地における土地区画整理事業によるかさ上げ等の工事の早期着手に向けた仮換地指定に係る特例的取扱いについて」(2014年1月30日、以下「仮換地指定通知」という)が通常の法解釈の限度を超えている可能性があるため、以下、分析する⁹。

(2) 仮換地指定通知について

ア 仮換地指定通知の内容

仮換地指定通知の要点としては、

- ①第一段階の仮換地指定として、原則として、使用収益されていない土地を対象にして、現位置に仮換地を指定する。
- ②この仮換地指定によって土地の所有者等は使用収益ができなくなる。(使用収益を開始できる日を「別に定めて通知する日」と指定通知書に記載する)
- ③施行者は土地の所有者等の同意を得ずに工事を行うことができる。
- ④工事の進捗にあわせて換地設計に合わせた仮換地指定を行う。

イ 仮換地指定通知の背景

仮換地指定通知が発出された背景としては、土地所有者等の同意をえて工事を行う起工承諾という手法だけでは工事が円滑にできない、という要望が、岩手県陸前高田市から国土交通省都市局に寄せられ、それに緊急に対応する必要があったことがあげられる。

ウ 仮換地指定通知の法的な論点

仮換地指定は、土地区画整理法第98条第1項に基づいて行われるが、同条第2項に基づく「換地計画において定められた事項」または「この法律に定める換地計画の決定の基準」を考慮しなければならないとされている。

当該通知での状況は、「換地計画において定められた事項」は存在しないので、土地区画整理法に定める換地計画の決定の基準が重要になる。土地区画整理法では換地計画の決定の基準としては、換地の特例規定を除けば、土地区画整理法第89条の照応の原則しかない。

照応の原則自体は法文の文言上抽象的であり、明確に現地での仮換地を否定するものではない。しかし、土地所有者等の同意なしに工事を行う権限を施行者に付与することからみて、「公共施設の整備改善及び宅地の利用増進」という法目的に全く合致しない現状のままの仮換地指定にそのような効果を持たしていいのかという疑問が生じる。

また、当該通知では、第一段階の仮換地としての使用収益の発生日を「別に定めて通知する日」にしており、結果として、従前の土地と仮換地の後（第一段階では全く同じ土地）の双方の利用収益が否定されることになる。

この点についても、東京地方裁判所昭和34年3月4日判決によって、「仮換地の使用開始日を別に定める場合」でも仮換地指定は無効ではないと判示している。このため、仮換地としての使用収益の発生日を「別に定めて通知する日」に定める点についても、形式的には違法とは解されない。

ただし、この場合であっても、同法第101条第1項の規定により、従前地も仮換地後の土地も双方とも使用収益ができなくなった場合には、「通常生ずべき損失を補償しなければならない」と規定している。

この点の対応については、当該通知は自覚的であって、津波被災市街地では実際に仮換地の対象となる土地自体が現実には不能になっていることを持って、「通常生ずべき損失」は発生しないと考えている。

(3) 仮換地指定通知の活用方法

この仮換地指定通知に基づく二段階の仮換地指定については、当該通知発出の背景となった陸前高田市と女川町¹⁰で活用されている。

この手法については、注10で引用した土屋論文では、普遍化が望ましいということが前提の記述になっている。

しかし、(2) ウに述べたとおり、二段階の仮換地という運用自体を土地区画整理法がそもそも想定しているのかについて疑問がある。特に、従前地及び仮換地指定後の従後地の双方の使用収益が停止された場合に、施行者が土地所有者等に対して通常生ずべき損失を補償しなくて良い場合、具体的には、大規模な災害後の復興事業であって、仮換地時点で土地所有者等の使用収益が事実上想定されない場合に限定して、活用することが適切と考える。

4. まとめ

本稿においては、東日本大震災の復旧・復興対策に関し、国土交通省及び農林水産省から発出された通知を収集・分析した。

さらに、その通知のうち、通常の法律の解釈の枠を越えている可能性のある通知である、「津波被災市街地における土地区画整理事業によるかさ上げ等の工事の早期着手に向けた仮換地指定に係る特例的取扱いについて」(2014年1月30日)について、法的な論点及び安定的に当該通知を運用するための前提条件として、「大規模な災害後の復興事業であって、仮換地時点で土地所有者等の使用収益が事実上想定されない場合に限定すべき」点を明らかにしたところである。

(佐々木晶二)

¹ 『土地総合研究』2020年夏号掲載。

http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/hukyuu/0603_2.pdf

² 以下のURL参照。<https://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/241212/item241212.pdf>

³ これらの通知は日本災害復興学会がアーカイブとして公表している。<https://f-gakkai.net/archive-notifications/notification-of-disaster-relief-act/>

⁴ 検索システムを用いて、「国土交通省」+「東日本大震災」+「図表1の一番左の列の用語」でヒットしたHPを分析した結果である。関係するリンクは以下のGoogleドキュメントに記載している。

<https://docs.google.com/document/d/1JGgHweUDwZjzg09f2W2wrzP5r053diHJGbe06D4WLFY/edit?usp=sharing>

⁵ なお、注4の手法では国土交通省発出の総ての通知が収集できていない可能性がある。例えば、「国土交通省」+「東日本大震災」+「海岸」で検索しても、拙著『政策課題別都市計画制度徹底活用法』(ぎょうせい、2017)58頁で分析している、2011年7月8日通知「設定津波の水位の設定方法等について」(水管理・国土保全局海岸室等)

https://www.mlit.go.jp/report/press/river03_hh_000361.html がヒットしなかった。また、そもそも国土交通省が発出した通知でHPに掲載されていないものの存在も当然想定できる。しかし、現時点で、一定の基準で通知を網羅的に把握することには意味があると考えられる。

⁶ 農林水産省の関係通知については、「農林水産省」+「東日本大震災」で検索したが、緊急事態期、応急期の通知はヒットするものの、復旧・復興期の農地、農村、水産基盤などの通知はヒットしない。このため、農林水産省の報道資料における「東日本大震災」関連ページ https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/arc/arc_press_201103.html#2307 の報道資料の項目(2014年3月まで)を確認して、復旧・復興期の通知で農地、農村、水産基盤に関係するものをピックアップして個別にHPなどから通知等を収集した。ただし、リンク切れの資料も複数あり、網羅的でない可能性が高い。

しかし、現時点で収集することには一定の価値があると考えられる。関係するリンクは以下のGoogleドキュメントに記載している。<https://docs.google.com/document/d/1JGgHweUDwZjzg09f2W2wrzP5r053diHJGbe06D4WLFY/edit?usp=sharing>

⁷ 2011年4月21日「東日本大震災について～災害復旧の迅速化に向けた災害査定簡素化について～」、2011年5月25日「東日本大震災について～津波による冠水被害からの除塩事業による水田の復旧について～」、2012年8月13日「被

災地主要漁港の高度衛生管理の導入について～復興に向けた水産物流通機能の強化～」は、農林水産省の報道資料の項目に記載され、復旧・復興に関するものと推察されたものの、具体的な内容に関する資料を収集できなかった。

⁸ 『土地総合研究』2020年夏号掲載。

http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyouokijishinn/hukyuu/0603_2.pdf

⁹ 当該通知を分析するにあたっては、通知を発出した時点での国土交通省都市局官房審議官及び都市局市街地整備課法制担当の室長からヒヤリングなどを行った。

¹⁰ 土屋信行「女川町はなぜ「仮の仮換地指定」を大規模に実施したのか」（区画整理士会報 2017.7 No. 187）49頁以降参照。