

【ポイント】

・東日本大震災以降で、国会議事録、国会提出後未成立の法案、津波被災地の県及び市の議事録を分析した結果、多くの場で議論されている未改正の復興法制の主なものとして、以下の3つがある。

- ①被災者生活再建支援金の支給額の引き上げ
- ②復興事業の用地取得手続の簡素化
- ③20年程度の仮設・簡易住宅の建設

1. はじめに

東日本大震災時に講じられた復興法制について、東日本大震災のみに対応した「臨時的措置」と、東日本大震災以降の大災害に対応できる「恒久的な措置」にわけて分析を行い、「臨時的措置」で止まっていて、次の大災害に対応できる形、すなわち、「恒久的措置」とはなっていない具体的事項を、拙稿「最新の防災・復興法制について」(『土地総合研究』(2020年夏号))及び土地総研リサーチ・メモ「東日本大震災での臨時的措置の恒久化状況とその背景について」(2020年8月31日)において、明らかにした。

本稿では、これらの「臨時的措置」に止まっていること自体も問題であるものの、それに加えて、「東日本大震災時にそもそも臨時的措置自体も講じられない項目のなかにも、東日本大震災の教訓として、改正すべき事項があるはず」という仮説をたてた。

この仮説を検証するために、東日本大震災以降の国会及び県市の議事録を分析して、東日本大震災後の復興過程で法改正の議論がされたにもかかわらず、法改正が実現していない事項の抽出を行う。

2. 分析の手法

国会議事録及び国会議案並びに津波被災地の県及び市町村の議事録を分析して、具体的に法改正が求められている項目を明らかにする。

具体的な手法としては、国会議事録において東日本大震災の復興過程で法改正を求めているものの抽出¹、国会の議案から、東日本大震災の復興過程で法改正案が提出されているものの成立していないものの抽出²、津波被災地の県及び市町村の議事録から、国に対して法改正を求めているものの抽出³を行い、分析した。

3. 分析結果

(1) 国会議事録の分析

国会議事録において、議事のなかで法改正を提案しながら、現時点で実現していない項目は図表1のとおりである。なお、赤色のセルは、国会で議論されたものの現時点まで法改正が行われていないものである。以下の図表で同じである。

なお、灰色に網掛けの行は政府側が「東日本大震災の教訓としての法改正はすでに対応した」と発言したものである。

被災者生活再建支援金の支給額の引き上げ、用地委員会による簡易な手続による権利取得、20年程度の寿命の仮設住宅・簡易住宅の供給などの指摘が特徴的である。このうち、被災者生活再建支援金関係及び用地取得関係は、(2) で記述するとおり、野党側から法案が提出されている。

(図表1) 国会の議事録において東日本大震災以降の復興プロセスでの法改正を求めているもの（法改正が実現していないものに限る）

	国会	委員会等	期日	議事の概要
1	第183回国会	衆議院本会議	平成25年5月9日	○高橋千鶴子 被災者生活再建支援法改正(支援額の引き上げ)
2	第183回国会	衆議院災害対策特別委員会	平成25年5月23日	○小宮山泰子 大規模災害復興法に規制のあり方、規制緩和の手続の基準の創設
3	第186回国会	参議院東日本大震災復興特別委員会	平成26年3月26日	○紙智子 被災者生活再建支援法改正(支援額の引き上げ)
4	第186回国会	衆議院東日本大震災復興特別委員会	平成26年4月3日	○階委員 用地委員会による縦覧のみで権利取得を認める制度創設
5	第186回国会	参議院国土交通委員会	平成26年6月3日	○吉田忠智 防潮堤など海岸保全施設を環境アセスメント法の対象にする制度改正
6	第189回国会	衆議院内閣委員会	平成27年5月15日	○大西(健)委員 災害時における地方公共団体の情報集約のための自治体個人情報保護法の創設
7	第190回国会	参議院災害対策特別委員会	平成28年3月30日	○国務大臣(河野太郎君) 2012年、2013年の災対法改正、2013年の大規模災害復興法改正によって、必要な措置は講じたと認識
8	第190回国会	衆議院東日本大震災復興特別委員会	平成28年4月22日	○林政府参考人 東日本大震災の教訓としては災対法など大きな枠組みは整備されたと認識
9	第190回国会	参議院決算委員会	平成28年5月23日	○末松信介 20年もつ仮設住宅、簡易住宅を災害救助法、建築基準法を改正して認めるべき
10	第197回国会	衆議院予算委員会	平成30年11月2日	○階委員 被災者生活再建支援法改正(支援額の引き上げ)
11	第200回国会	衆議院災害対策特別委員会	令和元年11月28日	○高橋(千)委員 被災者生活再建支援法改正(支援額の引き上げ)

(2) 未成立の法案の分析

東日本大震災からの復興プロセスに対応した国会に提出された法案のうち、内閣提出法案のうち未成立のものは存在しない。野党提案の法案のうち、国会に提案されたものの、審議未了又は継続審議となっている法案は図表2のとおりである。なお、全法案とも未成立なので、赤色をつけている。

特徴的な点は以下のとおりである。

- ① (1) にのべた被災者生活再建支援法の支給額に引き上げ
- ②用地委員会による簡易な手続による権利取得
- ③災害弔慰金支給の参酌基準の作成
- ④集団移転促進事業の移転促進区域における不在者財産管理人制度の特例

(図表2) 国会に提出されたものの未成立な、東日本大震災後の復興関係の法案

	法案名	審議状況	法案の概要
1	東日本大震災からの復興の推進のための復興整備事業の実施に必要な権利者による土地等の処分の迅速化に関する法律案	○184, 185国会で衆議院継続審議 ○186国会で衆議院審議未了	○復興事業のため不在者財産管理人の特例
2	東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案	○186国会で衆議院継続審議 ○187国会で衆議院審議未了 ○190国会から193国会まで衆議院継続審議 ○194国会で衆議院審議未了 ○196国会から203国会まで衆議院継続審議	○用地委員会が2週間縦覧で、権利取得裁決 ○用地委員会の手続中使用裁決 ○そのうち、用地委員会が補償裁決
3	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	○186国会で参議院審議未了	○周辺市町村の被災世帯を一体として被災世帯として支給対象にする
4	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	○190国会から193国会まで衆議院継続審議 ○194国会で衆議院審議未了 ○196国会から203国会まで衆議院継続審議	○支給額を最大500万円に引き上げ
5	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	○190国会から193国会まで衆議院継続審議 ○194国会で衆議院審議未了 ○196国会から197国会まで衆議院継続審議 ○198国会で撤回	○支給参酌基準の作成、公表 ○合議制機関の設置努力義務
6	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	○198国会から203国会まで衆議院継続審議	○支給参酌基準の作成、公表
7	東日本大震災からの復興の推進のための相続に係る移転促進区域内の土地等の処分の円滑化に関する法律案	○192国会から193国会まで衆議院継続審議 ○194国会で衆議院審議未了 ○196国会から203国会まで衆議院継続審議	○集団移転促進事業の移転促進区域における不在者財産管理人の特例
8	大規模災害からの復興に関する法律の一部を改正する法律案	○192, 195, 197, 198, 200, 201, 203国会で参議院審議未了	○復興の財源は、積立金等の活用、国会議員の歳費、国家公務員の給与等の削減で行い、安易に税制上の措置に頼らない旨の方針を明記

(3) 津波被災地の県及び市における議会議事録での法改正要望事項

津波被災地の県及び市における議会議事録から、国に対して法改正を求めるべきという議論がされた議事を抽出すると図表2のとおりである。赤のセルは現時点で法改正が未成立なもの、黄色のセルは議事後に法改正が実施されたものである。

特徴的なものとしては、

- ①岩手県議会の用地取得制度に対する要望（上記（1）及び（2）の用地委員会による簡易な手続による権利取得と同じ）
- ②被災者生活再建支援金の支給額の引き上げ
- ③仙台市で活発に行われた災害救助法の権限委任に関するものである。

(図表3) 津波被災地の県・市の議会で議論された法改正要望事項⁴

	岩手県	宮城県	久慈市	宮古市	陸前高田市	気仙沼市	仙台市
1	○速増知事(平成25年12月定例会平成25年12月2日)用地取得制度についての国への要望状況	○八島利美(令和2年9月定例会10月06日)被災者生活再建支援金の支給額増額の要求	○山内市長(平成23年第28回定例会6月23日)弔慰金を兄弟姉妹に支払うための法改正が必要	○山本市長(平成23年6月定例会6月2日)復興特区制度が必要	○戸羽市長(平成27年第1回定例会3月5日)被災者生活再建支援法の野党提出改正案について、支給額の増額、半環の対象化に賛成の意向	○菅原市長(平成30年第95回定例会)平成30年2月26日東日本大震災事業者再生支援機構法の延長に賛成	○奥山市長(平成23年第3回定例会(第6日目))災害救助法の権限委任を国に働きかける
2	○小野共(平成26年2月定例会平成26年3月3日)用地取得制度の改善の要求、国の本気度を問う						○奥山市長(平成23年第4回定例会(第2日目))災害救助法の権限委任を国に働きかける
3	○岩淵誠(平成26年9月定例会平成26年10月14日)概ね県の要望内容が超党派の改正で実現したという認識						○奥山市長(平成25年第4回定例会(第6日目))災害救助法の権限委任を国に働きかける
4							○奥山市長(平成28年第2回定例会(第2日目))災害救助法の権限委任を国に働きかける
5							○大槻まちづくり政策局長(平成28年第4回定例会(第4日目))国で災害救助法の検討が開始された。しっかり権限委譲に取り組む
6							○大槻まちづくり政策局長(平成29年第1回定例会(第6日目))国で災害救助法の検討が開始された。しっかり権限委譲に取り組む
7							○奥山市長(平成29年第2回定例会(第2日目))政令市間で意見が異なるものの、災害救助法の権限委任を国に働きかける
8							○郡市長(平成29年第4回定例会(第2日目))知事会が反対しているものの、災害救助法の権限委任を国に働きかける
9							○大槻まちづくり政策局長(平成29年第4回定例会(第6日目))国で災害救助法の報告書がでた。しっかり権限委譲に取り組む
10							○大槻まちづくり政策局長(平成30年第1回定例会(第2日目))国の方針を踏まえ、他の政令市と仮設住宅関係団体で協議開始。で災害救助法の法改正を目指す
11							○郡市長(平成30年第1回定例会(第3日目))災害救助法の権限委任が実を結びつつある
12							○郡市長(平成30年第2回定例会(第2日目・第3日目))災害救助法の改正を踏まえ、宮城県と協議する
13							○郡市長(平成30年第3回定例会(第3日目))宮城県知事と直接話しをした
14							○郡市長(平成30年第4回定例会(第2日目))宮城県との協議は順調に進んでいる
15							○郡市長(平成31年第1回定例会(第3日目))宮城県と結めの協議をしており、近く国に申請する

4. 東日本大震災の復興プロセスで措置された法制度の整理

3の国会議事録、国会提出法案で未成立のもの及び津波被災地市議会での議事録での指摘項目を、指摘内容別に整理すると図表3のとおりである。

なお、図表3の上段は、1. で記述した、「臨時的措置」と「恒久的措置」の対応状況を参考までに示している⁵。赤色は、臨時的措置が行われたものの恒久的措置がおこなわれなかったものを示している。

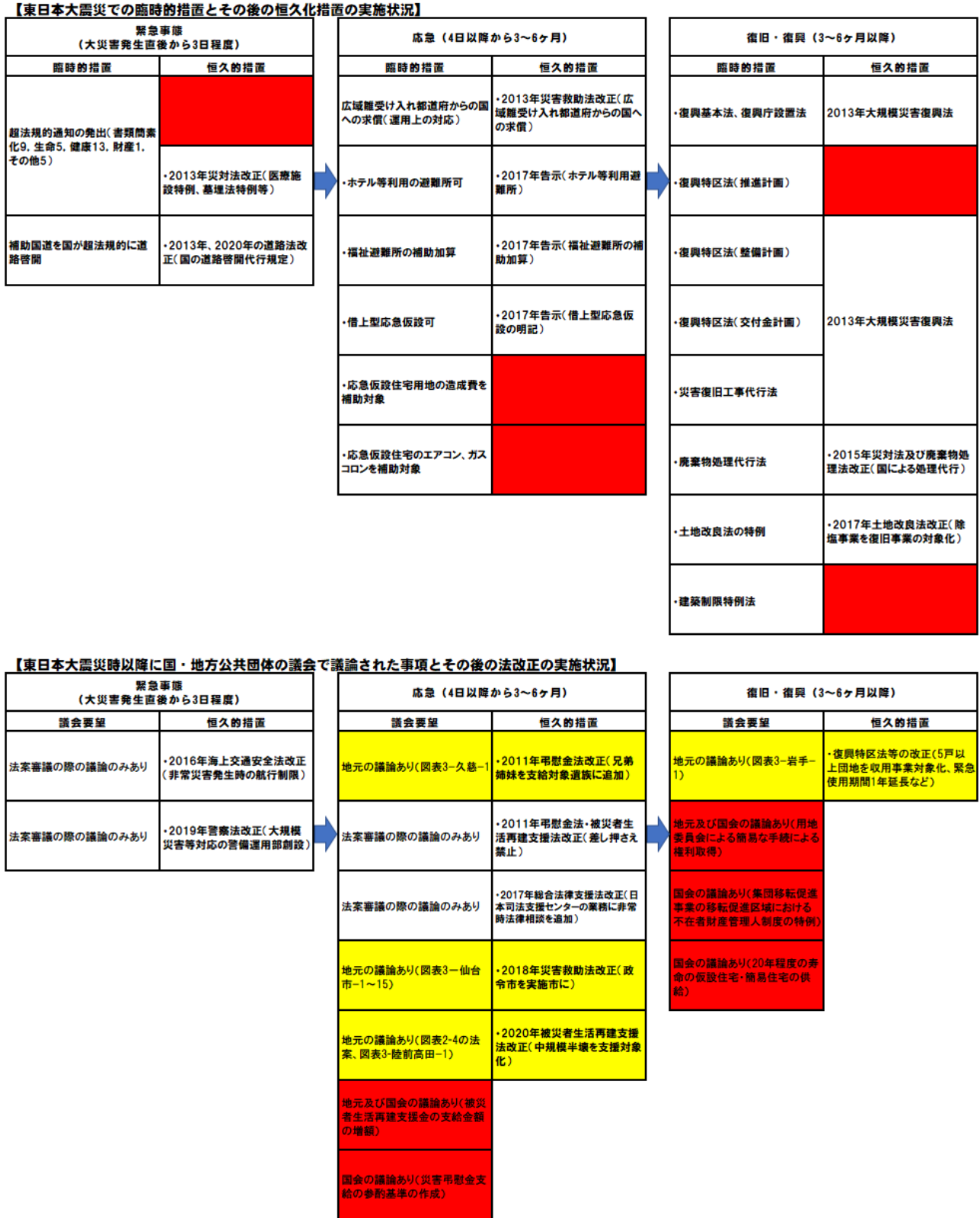
後段の国及び地方公共団体の議会での議論と法改正の対応状況について、黄色のセルに示したものは法改正が行われたもの、赤色は法改正が行われていないものである。

このうち、法改正が行われなかった項目で特徴的なものは、

- ①被災者生活再建支援金の支給額の引き上げ
- ②復興事業の用地取得手続の簡素化

③20年程度の仮設・簡易住宅の建設の3つである。

(図表3) 東日本大震災後に、議会で議論されたものの法改正がされていない事項等



5. まとめ

本稿では、東日本大震災時及びそれ以降の復興において、国及び地方公共団体の議会の議事録等を通じて、法改正の提案が行われたものの、現実に法改正が行われていない事項を抽出した。

これらの事項について、今後の大規模災害に備えてどのような対応をとるべきかについて、今後検討を進めていきたい。

なお、現時点での若干の論点を提示すると、以下のとおりである。

- ①被災者生活再建支援金の支給額の引き上げについては、仮に小規模な災害であれば対応可能であるとしても、南海トラフ巨大地震など、東日本大震災の被害よりも一桁多い、何百兆円といわれる被害に対して国の財政や経済が対応可能なのか、また、経済学者が指摘しているように、支給額の引き上げは事前の耐震性、耐火性の優れた住宅改修などへのディスインセンティブになるのではないかと、という点に議論が必要と考える。
- ②復興事業の際の用地取得の手続の簡素化等については、①のような財政問題などの課題もなく、積極的に検討すべきと考える。その際には、いわゆる所有者不明土地法によって、所有者不明土地に限って、5戸以上の住宅施設整備事業を実施する場合に、知事の裁定で権利取得が可能となっているが、この措置で不十分な点を検証していくことが重要と考える。
- ③20年程度もつ仮設・簡易住宅については、災害救助法と公営住宅法の間制度であるものの、公営住宅が災害から時間経過を空室が目立つ傾向があることから、実態に即した提案と考えられ、積極的な検討が必要と考える。

(佐々木 晶二)

¹ 国会議事録検索システムにおいて、「東日本大震災」＋「法改正」＋「必要」で検索を行った。

² 衆議院、参議院に提出され、未成立の法案のうち、復興に関するものを、衆議院のHPから抽出した。なお、衆議院HPには参議院提出法案も記載されている。

³ 岩手県及び宮城県の本会議議事録、津波被災地の市町村のうち、検索システムをHP上に用意しており、検索可能な市町村（実際には、両県の津波被災地のうち、塩竈市を除いたすべての市）の本会議議事録から、「東日本大震災」＋「法改正」＋「必要」で検索を行った。

⁴ 議会質問及び答弁のうち、仙台市の質疑は、質問と回答が同じ趣旨なので、仙台市長及び行政側の答弁のみを記載している。

⁵ 臨時的措置及び恒久的措置の抽出方法は、緊急事態については、内閣府が東日本大震災直後にとりまとめた規制緩和等の通知の一覧表及び口頭での大臣指示が論文で確認されている道路啓開のものを取り上げている。詳細は、拙稿「震災緩和通知に関する法的検討」（日本災害復興学会論文集 No. 16, 2020. 10）14頁-23頁参照。応急期については、避難所運営など応急期対応の基本法である災害救助法の関係告示及び事務処理要領を取り上げている。詳細は、拙稿「最新の防災・復興法制について」（土地総合研究 2020年夏号）33頁-44頁参照。復旧・復興期は、復興庁HP上の復興庁関連法令から、基本法及び設置法並びに復旧・まちづくりの部分抽出している。詳細は、拙稿「東日本大震災時及びそれ以降の復興制度に関する内容及び課題について」（『都市計画』（349号）掲載予定）参照。