

# 東日本大震災後の復旧・復興と法律学の役割

宮崎 幹朗

## 1 はじめに

2011年3月11日に発生した東北三陸沖を震源地とする大地震とその後の津波は、東北3県を中心に甚大な被害をもたらした。1万5千人を超える人々が犠牲となり、なお5千人近い人々が行方不明のままとなっている。また、多くの人々が生活の場を奪われ、避難生活を余儀なくされている。現在でも生活の再建に目途が立たず、仮設住宅に暮らしている人々も多い。津波により壊滅的被害を受けた福島第1原子力発電所の事故処理は未だに収束しておらず、近隣地域の多くの人々が福島県内のみならず、県外への避難生活を余儀なくされている。さらに、発電所事故の影響による農林水産物の放射線汚染による出荷停止などもあり、農林水産業に携わる人々への被害も続いている。

被害を受けた人々の暮らしは今後いかに再建されていくべきなのか。壊滅状態となった各地域の復興と今後の地域づくりをいかに考えていくべきなのか。3・11からほぼ1年を過ぎても具体的なイメージはできあがっていない。震災後の復興に向けた施策がスムーズには進んでいないといういらだちの声は被災地のみならず、全国各地でおこっている。

このような中で、はたして法律あるいは法律学はどのような役割を果たすべきなのか。考えなければならぬ課題は多い。雑誌「法律時報」2011年5月号(83巻5号)では「東日本大震災への緊急提言」が特集されている。雑誌「ジュリスト」は2011年8月に「東日本大震災～法と対策～」という特集を組んでいる(1427号)。その後、雑誌「法学教室」は2011年9月号(372号)において「法律学にできること～東日本大震災を契機に考える」という特集を組み、雑誌「法学セミナー」

も2011年11月号(56巻11号)と12月号(56巻12号)で「3・11大震災の公法学Part1～“震源地”としての原発, “生命線”としての情報」, 「3・11大震災の公法学Part2～国家がなすべきこと, 民間がなすべきこと」という特集を組んでいる。法学セミナー2012年2月号(685号)では「3・11大震災と暮らしの再生Part1～コミュニティの再建と法律家」の特集がある。また、雑誌「法律のひろば」も2011年9月号(64巻9号)において「東日本大震災をめぐる動向と復興に向けた対応」という特集を掲載している。その他にも、雑誌「立法と調査」2011年6月号および7月号(317号, 318号)では「東日本大震災(上)(下)」の特集があり、政府が取り組むべきさまざまな課題や現に取り組んでいる状況について述べている。雑誌「金融法務事情」2011年4月25日号(1920号)は「東日本大震災後の法務対策」を特集し、雑誌「商事法務」2011年8月5日・15日合併号(1939号)では「日本再生と資本市場」を特集し、金融経済状況の面から震災に対する取り組み状況等について触れている。

大震災が引き起こしたさまざまな被害や問題を検証し、それらの問題をどのように解決・処理していくべきかについては、既存の法律の運用、監督行政庁からの通達や行政指導等の行政的措置によって解決することが可能な問題もあることは間違いない。しかし、被災地や住民が被った未曾有の被害からの復興を考えると、既存の法律の改正や新たな立法が必要となる問題も多い。このことは、すでに阪神淡路大震災後の復旧・復興に際しての立法や行政措置等による諸施策を思い起こせばよいだろう。

いずれにしろ、これらの諸問題を法律学の立場から検討していく必要性は高い。たとえば、前述

のジュリスト1427号の特集では20項目について検討しており、法学教室372号の特集では17の項目をあげている。個別的にいくつかの法領域に関する問題を列挙するだけでも、相当数にのぼる。憲法に関わる問題として、日本国憲法と非常事態・緊急事態法制、震災時における基本権保障など。行政法の領域では、震災対策に関する国と自治体の役割分担・自治体間の連携、集団移転に関する行政サービスの問題、震災廃棄物処理問題、震災後の環境保全などの問題。民法に関する問題として、震災後の財産権保障、震災後の不動産登記手続き、行方不明者の身分関係と相続手続き、事情変更による履行不能問題、原子力発電所事故の損害賠償など。商法に関するものとしては、震災後の商業登記手続き、大規模災害と損害保険契約、震災後の生命保険金請求手続き、震災後の株主総会に関する問題、金融機能の確保問題などがあり、労働法に関わるものとしては、大規模災害時の解雇や雇用契約問題、雇用対策問題などがあげられる。その他にも、復興に関する財政問題、被災者の生活支援のあり方（行政と民間・ボランティアの連携）、復興計画・復興まちづくりのための法整備問題、原子力政策・エネルギー政策に関する問題など、さまざまな問題が法律的問題として議論すべき課題としてあげられる。これらの中から、当面必要とされる問題について、法律学の立場から考えるべき課題について検討してみる。

## 2 被災地における法律相談について

法律学がまず取り組むべき課題として、被災者の生活に関わるさまざまな問題に対する適切なアドバイス・相談という役割が欠かせない。

日本司法支援センター（法テラス）は、3月11日の大震災発生直後から、対策本部を設置し、被災地域における状況把握を進めるとともに、「被災者支援特命室」を設置し、被災者支援業務を開始している。被災直後においては、被災者の衣食住の確保の次にすべての判断の基礎となる正確な情報の把握が必要であるとの認識のもとで、国や自治体の法制度や相談窓口の紹介等の情報提供に力を注ぎ、コールセンターを設置し、被災者への情報提供に対応することとし（法テラス・サポートダイヤル）、各地の専門家の協力を得て、無料法律相談業務を開始した<sup>(1)</sup>。また、法テラスでは、民事法律扶助を活用して被災地へ出張による巡回相談もおこなってきたほか、日本弁護士連合会および各地の弁護士会と協力して、4月29日～5月1日までの3日間、宮城県各地の避難所102か所に延べ300名の弁護士を派遣して法律相談をおこなうという「宮城県下避難所相談会」を実施するなどしている。さらに情報提供や法律相談の拠点となる臨時出張所の設置もすすめられた<sup>(2)</sup>。また、東京電力による原子力被害者への損害賠償に関する問題については、各地域の弁護士会で説明会・相談会を実施しており、第三者機関である「原子力損害賠償紛争解決センター」による和解の仲介業務も進められている。

個別の弁護士会の取り組みについては、たとえば、仙台弁護士会では3月14日に災害対策本部を設置し、被災した県民に対する法律相談等の必要な措置を進めることとなった。具体的には、フリーダイヤルによる被災電話相談を3月23日から開始し、当初の3か月だけでも6,500件近い相談が寄せられている<sup>(3)</sup>。また、仙台弁護士会館における法律相談においては、震災関係の相談につい

(1) 無料法律相談については、日本弁護士連合会、東京弁護士会、第1東京弁護士会、第2東京弁護士会と共催で実施した「東日本大震災電話相談」のほか、仙台弁護士会と共催で実施した「東日本大震災仙台電話相談」、岩手弁護士会と共催で実施した「東日本大震災岩手電話相談」、日本司法書士会連合会等と共催した「東日本大震災被災者・避難者支援司法書士無料電話

相談」がおこなわれた。

(2) 法務省民事局ほか「法務行政の東日本大震災への対応」法律のひろば64巻9号10頁以下参照。約3か月の間に、約7,000件の相談があったという。

(3) 中谷聡「仙台弁護士会の震災復興支援活動について」ジュリスト1427号126頁。

ては無料とする扱いを始め、石巻市役所で2名を派遣して震災関連の無料法律相談も実施した。その他にも、沿岸部の各自治体からの要請も受けて、出張相談も実施したことが報告されている。電話等による相談については、震災後の情報不足の状況の中で、被災者の不安を軽減するという意味で、相談への対応は主として被災者への情報提供という意味合いが強かったと指摘されている<sup>(4)</sup>。その後、震災を原因として発生した法的紛争を解決するための「震災ADR」を実施するなどして、被災者のための支援活動を続けている。

法テラス、日本弁護士連合会、各地弁護士会および弁護士連合会等が実施した無料法律相談について、日本弁護士連合会が把握している件数は、8月5日時点で約2万6,000件に達している<sup>(5)</sup>。日本弁護士連合会が実施している「東日本大震災電話相談」だけでも、11月18日時点でのべ5,656件の相談が寄せられている。これらの相談の中では、「原子力損害」に関する相談件数が1,004件あり、最も多くなっている。続いて、「工作物責任・相隣関係」607件、「不動産賃貸借(借家)」588件、「行政(震災関連法令)」558件、「遺言・相続」436件、「住宅・車・船等のローン、リース」331件となっている。

日本弁護士連合会は、各地の法律相談事例について、震災とは無関係のものを除き、23の類型に分類し、データベース化を進めている。その分析結果を集計して、6月23日、8月22日、10月1日の3次に分けて公表している。8月時点において、岩手県、宮城県、福島県および茨城県の相談事例約1万7,000件を対象とした相談事例の分析について「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第2次分析)」を公表しているが、これによると、各地域によって被災者の抱える問題が異な

ることが指摘されている<sup>(6)</sup>。10月には、約2万8,000件を対象として「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第3次分析)」を公表している<sup>(7)</sup>。日本弁護士連合会災害復興支援委員会幹事である岡本正によれば、分析の結果として、以下のような特徴が指摘されている。

岩手県においては、「震災関連法令」が最も多く(32.4%)、次が「遺言・相続」21.2%、「住宅・車・船等のローン、リース」12.1%である。「震災関連法令」とは、「被災者生活再建支援制度」や「災害弔慰金」などの行政サービスに関することが含まれるが、これらに関する情報提供にとどまらず、世帯認定の問題や親族間での分配などの相談も含まれている。また、津波被害が深刻であった沿岸部では、自宅をはじめとしてすべての財産を失う一方、住宅ローン等の借金だけが残された被災者が多く、また、死者や行方不明者の家族による相続等に関する相談が多い。「住宅ローン」と「相続」問題が深刻な問題となっていることが分かる。ただし、岡本正によれば、これらの問題について国や金融機関の既存債務への対応方針が明確でなかった時期に多かったため、被災者からの相談に対して明確な解決指針が示せなかったという「ジレンマ」があったことが述べられている。また、相続に関する相談については、相続放棄の熟慮期間である3か月が迫っている旨を弁護士等によって周知徹底させる活動をおこなったことなどに伴って件数が増加したものと考えられている<sup>(8)</sup>。第3次分析の結果を見ると、「震災関連法令」29.1%、「遺言・相続」24.3%、「住宅・車・船等のローン、リース」11.5%となっており、大きな変化は見られない。

第2次分析からは、宮城県における相談については、上位から「不動産賃貸借(借家)」20.8%、

(4) 前掲・中谷聡・ジュリスト1427号127頁。

(5) 岡本正「東日本大震災相談分析結果の報告」法律のひろば64巻9号18頁。

(6) 前掲・岡本正・法律のひろば64巻9号19頁以下参照。

(7) [www://http.nichibenren.or.jp/library/ja/special\\_](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/report3.pdf)

[theme/data/report3.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/report3.pdf) 参照。

(8) なお、相続放棄の熟慮期間については、「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄すべき期間に係る民法の特例に関する法律」が6月21日公布・施行され、被災者の相続放棄の熟慮期間が11月30日まで延長された。

「震災関連法令」19.5%、「工作物責任・相隣関係」11.3%となっている。特に「不動産賃貸借(借家)」と「工作物責任・相隣関係」が多かったことについては、人口が約103万人の仙台市の中心部が震度6強という激震に襲われ、その後も大規模な余震が続いたことが影響しているものと岡本正が指摘している。ただし、これらの相談は月を経るごとに減少し、次第にこれらの問題が収束していったことがうかがわれる。相談を受けた弁護士が無料法律相談において丁寧な対応を繰り返し、当事者の話し合い等によって双方が納得できる解決を目指したことによって、将来の紛争を予防することができたものと考えられる。この一般的な傾向に対して、避難所に避難している被災者からの相談については、異なった結果が出ている。4月29日～5月1日に日本法テラス、日本弁護士連合会、各地弁護士会等が宮城県下の95か所の避難所で実施した1,000件を超す法律相談の結果によれば、「震災関連法令」30.5%、「住宅・車・船等のローン、リース」18.0%、「不動産所有権(滅失問題を含む)」14.1%、「遺言・相続」12.5%、「不動産賃貸借」9.2%となっている<sup>(9)</sup>。避難所で生活している被災者のほとんどが津波等によって自宅が全壊された人であったことが影響している。住宅を失ったが、住宅ローンだけが残っているという人が多かったことが分かる。第3次分析では、「不動産賃貸借(借家)」21.1%、「震災関連法令」17.1%、「遺言・相続」12.3%、「工作物責任・相隣関係」9.8%となっており、若干の変化が見られる。震災後の時間の経過とともに、相続関係の相談が増加してきた傾向がうかがえる。

福島県における相談については、第2次分析によれば、第1位が「原子力発電所事故等」32.1%であり、続いて「工作物責任・相隣関係」17.7%、「震災関連法令」14.0%、「不動産賃貸借(借家)」13.6%、「住宅・車・船等のローン、リース」9.1%

の順である。福島原子力発電所事故の影響で、これに関する相談が他の相談よりもかなり多い。原子力発電所事故に伴う非難命令等による避難者の今後の住居の見通しや、自宅は残っているもののいつ帰宅できるか分からない状態での住宅ローンの支払い問題など、福島県独自の問題がある。その一方で、宮城県や岩手県における相談の傾向と同様に、「不動産賃貸借(借家)」の相談や「工作物責任・相隣関係」に関する相談は3月および4月に多かったものの、次第に減少する傾向を示しており、法律相談によって問題の自主的解決が促進されたものといえる<sup>(10)</sup>。第3次分析では、「原子力発電所事故等」36.2%、「震災関連法令」12.8%、「工作物責任・相隣関係」12.1%、「不動産賃貸借(借家)」10.9%、「住宅・車・船等のローン、リース」9.4%となっており、変化はほとんどない。

茨城県における相談については、第2次分析では「工作物責任・相隣関係」が51.9%と圧倒的に多く、続いて「不動産賃貸借(借家)」10.1%、「不動産所有権」6.8%、「消費者被害」5.0%、「震災関係法令」4.4%となっている。茨城県については、北部沿岸部が津波による甚大な被害を受けていることのほか、断続的に続いた余震による建物被害が多いことと広範囲にわたって液状化被害が出ていることが大きな特徴としてあげられる。したがって、水戸市や日立市などの都市地域において、地震による建物損壊に関する相談事例が多かったが、時間が経つにつれて次第にこれらの相談が減少しつつある傾向は他の県と同様である。しかし、液状化問題が深刻な地域では、建物の取り壊しや改修等に関する費用に関する相談のほか、地盤沈下した土地の損害賠償や補修責任に関する相談が多く、不動産の評価や今後の都市計画のあり方について、行政と専門家との協力の必要性がある部分である<sup>(11)</sup>。第3次分析でも、「工作物責任・相隣関係」46.8%、「不動産賃貸借(借

(9) 前掲・岡本正・法律のひろば64巻9号21頁の図2-2参照。

(10) 前掲・岡本正・法律のひろば64巻9号22頁参照。

(11) 前掲・岡本正・法律のひろば64巻9号23頁参照。

家)」11.9%、「不動産所有権(滅失問題を含む)」6.5%、「震災関連法令」6.2%で、大きな変化はない。

以上のように、法テラスや各地の弁護士会等が進めている無料法律相談の状況からは、当面の生活に関する事柄についての相談が多いことがうかがえる。したがって、被災者が個別的に抱える問題について適切なアドバイスをおこなうことによって、問題の解決や不安の解消が図られることとなった部分も多かったであろうことは否定できない。その意味では、被災者の当面の生活支援について法学が果たした役割が大きかったといえる。ただし、具体的な問題解決のためには、さらに踏み込んだ法的処理が必要となるものも多い。たとえば、どの県でも相談件数が多かった不動産賃貸借などの借家契約に関する問題について考えても、相談して解決できる問題だけであるわけではない。建物が滅失した場合には賃貸借契約は当然に終了するものと解されているが<sup>(12)</sup>、どのような状態によって滅失と判断すべきについてはこれまで裁判で争われている事例も多い<sup>(13)</sup>。したがって、貸していた建物や借りていた建物が使用は困難だが、建物としては残存している場合や、建物の多くの部分は滅失したが、借家人が使用している部分だけは残存している場合など、判断が難しいケースでは、問題の処理にはさらに時間がかかることも予想される。また、マンション等の区分所有建物の復旧や建て替えについても、現行の「建物の区分所有等に関する法」の規定があるが、区分所有者の合意を得ながら実際の問題を処理していくにはかなりの時間を要することは明らかである<sup>(14)</sup>。

原子力発電所事故に伴う損害賠償問題、自宅崩

壊後の生活再建問題など、まだ根本的な被災者支援や生活復旧支援のほか、被災地の復興そのものが進まなければどうしようもない問題も多く残されている。むしろ、そのような問題の方が重大な問題として残っていると見てよいだろう。これらの問題に関する法律相談等の必要性が今後さらに高まっていくことが予想される。しかし、復旧・復興のための諸制度が整備されない限りは、この種の法律相談等が求められても、被災者に対して真に必要な情報が提供されることにはならない点に留意しなければならない。

### 3 政府による当面の措置について

東日本大震災によって、地域住民のみならず、国の出先機関や自治体の建物や職員にも被害が及び、さまざまな行政サービスについても支障が生じた。一部の機関については、庁舎の使用ができず、業務を停止せざるを得ないところもあった。被災地における戸籍事務や登記事務などをはじめとして、種々の行政サービスの執行に問題が生じた機関や自治体は多かったし、場合によっては被災住民からのさまざまな相談にも十分には対応できないことも多かった。そのような中で、法務局などの国の機関は、被災した自治体からの要請に基づいて、職員の派遣や被災地での巡回相談等をおこなうなどしてきた<sup>(15)</sup>。各省庁は、それぞれの所掌事項に関する事柄について、被災者の生活支援等に関する情報提供などを進めている<sup>(16)</sup>。また、多くの事柄の中では、法律の制定や改正等が必要なものもあり、これらの側面について見ると、当初の3か月に限ると、内閣提出の法律案は20件に過ぎず、政令の制定も39件で、決してスム

(12) たとえば、最高裁昭和42年6月22日判決民集21巻6号1468頁など。

(13) 秋山靖浩「借家の帰趨——建物の滅失の概念を中心として」ジュリスト1434号19頁以下参照。

(14) 小柳春一郎「区分所有建物被災——基本的法理と東日本大震災での新展開」ジュリスト1434号31頁以下参

照。

(15) 前掲・法務省民事局ほか・法律のひろば64巻9号8頁以下参照。

(16) たとえば、各種の関連情報については、以下のホームページから閲覧できる。

<http://www.kaitei.go.jp/saigai/index.html>

ーズな対応が進んだという状況にはないように思われる。

政府は、被災直後に「東北地方太平洋沖地震災害対策本部」を設置し、被災者支援をはじめとするさまざまな取り組みを開始した<sup>(17)</sup>。「東日本大震災」という用語が公式に明確に現れるのは、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」においてであるとされる<sup>(18)</sup>。この法律の第2条第1項に「東日本大震災」とは「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害」をさすものと定義している。政府は被災地域に対する財政支援について、この東日本大震災による被害を「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」の第2条第1項の「激甚災害」に指定し、適用地域を局地的なものに限定せずに、全国の地域に及ぶ扱いとした上で、災害救助法の適用を受ける地域を青森県から東京都までの11都県241市区町村とするなどして、広範囲にわたって被害を受けた自治体や住民に対する支援措置を進めるための法整備を進めたことがうかがえる。非常に広範な地域にわたって応急の救助措置が必要と判断したことを示している。市町村の中には非常に甚大な被害を受けた自治体も多く、被災自治体に対する特別の財政援助や被災者への特別の助成措置等が求められ、そのために「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」が制定され、9県と148市町村がこの法律に定める「特定被災地方公共団体」となっている。これらの法律等に基づく措置が震災直後に直ちに対応しなければならないものであったことを示している。

政府は、5月20日に「東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の方針」を公表し、居住の支援、がれきの撤去、インフラの

復旧などを主たる対象とした当面の取り組みとそのスケジュールを明らかにした<sup>(19)</sup>。この当面の「方針」によれば、たとえば、居住支援については、仮設住宅を5月末までに約3万戸完成させるなどするほか、不足分については公営住宅や公務員住宅等の活用と民間賃貸住宅の活用によって補い、8月末までに希望者全員の入居をめざすものとしている。がれきの処理については、5月17日時点でがれきの仮置き場へ約370万トンが搬入されているとして、各県別にがれき処理の実行計画を策定し、8月末までに生活環境に支障が生じる可能性があるがれきの撤去と仮置き場への移送を完了させるものとしている。その他、電気・水道・ガス等のライフラインの復旧を5月末までに完了させることや、家屋流出地域においては各事業者の復旧支援を進めるなどが盛り込まれている。交通網については、主要な交通網の整備は5月中旬までに復旧したとして、太平洋沿岸地域の鉄道や仙台空港の各施設の本復旧に向けた取り組みを順次進めていくなどしている。港湾については、各都市および地域産業の復旧・復興を踏まえて順次本復旧に取り組んでいくものとしている。このような復旧・復興に向けた取り組みのほか、緊急の災害防止対策として、河川・海岸・土砂災害・地盤沈下・液状化に対応する対策を講じることが取り組みの「方針」の中に明記されている。

以上の「方針」を進めるにあたって求められる財政支援について、「東日本大震災に対応するための特別の財政援助及び助成に関する法律」が制定され、特別の災害復旧事業に対する補助等について定めている。また、福島原子力発電所事故に伴う避難住民等への支援については、「東日本大震災における原子力発電所の事故に係る災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発災害

(17) 現在の政府の各種対策については、「緊急災害対策本部」、「原子力災害対策本部」、「復興対策本部」の3つの対策本部体制で進められている。

(18) 稲葉馨「東日本大震災と政府対応」ジュリスト1427

号21頁。

(19) 平成23年東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部が2011年5月20日付けで公表したものである。

事務処理特例法)が8月に成立・施行されており、避難者が避難先の自治体においても住民と同様の行政サービスが受けられることとし、その費用を国が負担するという事になっている。

しかし、これらの取り組みはあくまでも「当面」のものであり、根本的な震災後処理になるものではない。被災者の居住支援についても、仮設住宅などの住居確保は一時的なものであり、将来に向けた被災者の安定的な住居の確保はまた別個に考慮しなければならない。がれき処理についても、あくまでも「仮」置き場への移送によるがれきの撤去が進められるだけで、がれきの最終処分についてはまた別個に検討しなければならない<sup>(20)</sup>。根本的なライフラインの復旧や交通網の整備は、各被災地域の現状を踏まえて、その復旧・復興による新たなまちづくりを前提にして進めなければならないものであり、各地域の復興まちづくりが計画され、実行されていく中で取り組んでいくべきことがらとなる。

また、政府は、各省庁の所管事項について東日本大震災に関連した事項についての規制緩和等を進めており、内閣府は11月8日時点におけるこれらの状況について公表している。これらの事項は204に及んでおり、政令・省令によるもののほか、事務連絡、通達、告示によるものも多数含まれている。また、法律の改正によるものも相当数に及んでいるが<sup>(21)</sup>、まだ検討すべき問題も残されている。12月7日には、被災地の復興について税制等の優遇措置や規制緩和措置によって支援することを目的としたいわゆる「復興特区法」が参議院本会議で可決し、成立したが、詳細な運用等に關

するルールや基本方針については、内閣に委ねられている。

このような状況を見れば、当面処理すべき細かい点についてはできるだけ迅速に適切な対応を講じていったものと言えるが、本来の復旧・復興に向けた取り組みについてはなかなか進展していないといえることができる。

#### 4 東日本大震災復興基本法について

東日本大震災後の復興について、基本となるのは「東日本大震災復興基本法」である<sup>(22)</sup>。この法律が6月に成立したものの、この法律に基づいて設置されるはずの復興庁は12月初旬段階においても未だ設置されておらず、ようやく与野党の修正協議を経て、12月6日に衆議院で「復興庁設置法案」が可決され、12月9日参議院で可決、成立した。復興庁は各省庁の事業を統括監理する組織として位置づけられており、他の省庁より一段高い立場から復興に係る予算の要求や配分を一括しておこなうものとされている。また、関係自治体の要望等を一元的に受け付けるなど対応窓口を一本化し、復興事業の推進に当たることとされている。復興庁は2021年3月末までの期間において設置される暫定的な組織であるが、ようやく大震災からの復興に向けた中核となる組織が設置されることになり、2012年2月9日により設置された。根本的な復興に向けた取り組みは今からということであり、復興への道はまだ遠いという状況にある<sup>(23)</sup>。

政府は震災からほぼ2か月後の5月13日に「東

(20) 最終的ながれき処理について、被災した各県以外の都道府県・市町村等におけるがれき処理が求められているが、予定通りには進んでいない。がれき処理を受け入れる自治体においても、特に福島原発事故の影響による放射線汚染問題への不安から住民からの反対の意見もある。

(21) たとえば、法律制定がおこなわれたものとして、震災特例旅券に関する「東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律」と「同法施行令」などがある。

(22) 立法の経緯については、寺西香澄「東日本大震災からの復興に向けた第一歩～東日本大震災復興基本法案～」立法と調査318号3頁以下、岩崎忠「東日本大震災復興基本法の制定過程」自治総研394号48頁以下参照。

(23) 10月20日に召集された第179国会において、復興庁設置法案のほか、復興予算を組み込んだ第3次補正予算案、復興財源確保法案、東日本大震災復興特別区域法案、津波防災地域づくり法案等の復興諸施策に関する審議が進められ、順次可決成立した。

日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。その後、衆議院東日本大震災復興特別委員会での議論がおこなわれ、自民党からも「東日本大震災復興再生基本法案」が提出された後、民主党、自民党、公明党の3党による修正協議がおこなわれ、政府および自民党がそれぞれ提出した両法案が撤回された上で、政府案に一定の修正を加えた「東日本大震災復興基本法案」が民主党、自民党、公明党の3党共同で衆議院東日本大震災復興特別委員会に提出され、委員長提案の議員立法として、6月10日に衆議院で可決された後、6月20日に参議院で可決され、成立し、6月24日に公布・施行された。この法律の概要は以下のとおりである<sup>(24)</sup>。

東日本大震災復興基本法第1条は、復興についての基本理念を定めたものであり、現在および将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に向けて、震災復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備などの基本となる事項を定めるとともに、東日本大震災復興対策本部の設置と復興庁の設置方針を定めること等によって、東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図ることを目的として掲げている。

第2条は、今後の国、地方公共団体の施策や国民の活動の指針となるように東日本大震災からの復興の理念を整理したものである。今回の東日本大震災からの災害復興方策についての基本認識として、多数の人命が失われたこととともに、多くの被災者がそれまで居住していた地域の外での避難生活を余儀なくされていることと企業活動や国民生活に支障を及ぼす等の影響が全国に及んでいることを踏まえて、国民一般の理解と協力のもとで、単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策を立て、一人ひとりの人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるような復興によって、新たな地域

社会の構築と21世紀半ばにおける日本のあるべき姿の実現を推進しようという理念を示している。そして、具体的に推進されるべき施策として、災害防止の効果が高く、何人も将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを進めるための施策。被災地域における雇用機会の創出と持続可能で活力ある社会経済の再生を図るための施策。地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆の維持および強化を図り、共生社会の実現に資するための施策、の3つが挙げられている(2条5項)。特に、共生社会の実現に関する部分については、与野党の修正協議において追加されたものである。ここでは、国や自治体の役割分担と相互連携が強調され、共助の精神に基づく国民全体の協力と連帯が強調されていることに注目すべきである。民主党政権が進める「新しい公共」理念があらわれている。

第3～5条では、それぞれ国の責務、地方公共団体の責務、国民の努力を定めている。第2条に定めた基本理念にのっとり、それぞれがおこなうべき責務や努力を定めたものである。国は「東日本大震災復興基本方針」を定め、必要な法律を定めるなどの措置を講じることとなっている。第2条の基本理念に対応して、第5条においては「相互扶助と連帯の精神」に基づいた国民の助け合いの努力が規定されている。これらの条項も与野党の協議で追加されたものである。

第6条～10条は基本的施策を定めたものである。この部分は政府案にはなかったもので、修正協議を通して盛り込まれたものである。第6条は、国に東日本大震災からの復興に関する施策を迅速に実現するため、第3条の規定により講じる措置を円滑かつ弾力的に執行することを求めている。第7条は、復興資金の確保に関するもので、国が予算の徹底的な見直しと財政投融资に係る資金や民間資金の積極的な活用などの措置を講じることによって、復興のための資金の確保に努める

(24) 法律の解説について、東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興基本法の解説」法律のひろば

64巻9号4頁以下参照。また、飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー683号10頁以下。



ものとしている。第8条は、復興債の発行に関するもので、復興債とその他の公債を区分して管理するとともに、別に法律で定める措置等によって、国はあらかじめ償還の道筋を明らかにすることとしている。第9条は、復興に係る資金の流れの透明化を国に義務付けるものであり、国民が東日本大震災からの復興の担い手であることを踏まえて財政の透明化を特に求めている。第10条は、「復興特別区域制度」に関する規定であり、被災地域の自治体からの申し出によって、区域を限って特例措置等を適用することを認めるというものである。地域ごとの創意工夫を生かして復興を進めるべきということから規定されたものであるが、具体的内容は今後検討していくこととされている。

第11条は「東日本大震災復興対策本部」を内閣府に置くという規定であり、以下第12～23条がこれに関連する規定である。対策本部長は内閣総理大臣とされ(第13条)、復興対策担当大臣および内閣官房長官を副本部長とし(第14条)、その他の全閣僚、内閣副官房長官、副大臣、大臣政務官、関係行政機関の長が本部員を構成することとなっている(第15条)。第16条は幹事に関する規定であり、関係行政機関の職員から内閣総理大臣が任命するものとなっている。第17条は「現地对策本部」に関する規定であり、被災地域の自治体と直接向き合う現場機能の確立という面から、本部の地方機関として各府省の出先機関の総合調整をおこない、被災自治体から見てワンストップでの対応が可能となるように、現地对策本部を置くこととし、各府省の副大臣を現地对策本部長、国の地方行政機関の長を本部員とするものとしている。現地で迅速に調整や実質的判断をおこなうことができるようにしている。第18条には「東日本大震災復興構想会議」に関する規定が置かれ、以前から設置されていた復興構想会議を法律に基づく行政組織として位置づけた。また、第19条は、原子

力発電設備の事故による災害を受けた地域の復興に関して、政令によって関係自治体の長と原子力関連技術や当該地域の経済事情等に関して優れた知見を有する者で構成される合議制の機関を置くことができるものとし、専門的議論をおこなうこととしている。この合議制機関の調査審議は復興構想会議の調査審議を踏まえておこなわなければならないものとされている。また、これらの会議体は必要な場合には関係行政機関等に対して、資料の提出や意見の表明、説明その他の協力を求めることができることとなっている(第20条)。第21条は事務局、第22条は主任大臣について定めており、第23条は本部に関して必要な事項は政令で定めるものとする規定である。

第24条は「復興庁」の設置に関する規定である。復興庁に関する詳細は、別途法律で定めることとされているが、期間を限って設置されるものとなっている。なお、「東日本大震災復興対策本部」は「復興庁」設置の際に廃止され、東日本大震災復興対策本部とその組織の機能は復興庁と復興庁に置かれる組織に引き継がれることとされている。しかし、復興庁の設置とともに、本格的な復興計画もこれからという段階である。

復興基本法の基本法としての性格をどのように把握するかについては、災害基本法との関連で問題となる。当然のことながら、東日本大震災が災害基本法第2条に規定する「災害」に当たることについて異論はないだろう。その意味では、災害基本法の適用あるいは災害基本法の改正という形での「追加」という形での対応が考えられる。あるいは、一般的に適用される復興基本法の制定という形での対応も考えられる。むしろ、今後も予想される東海地震、南海地震および南海地震の危険性を視野に入れれば、恒久的な復興のための法整備の必要性も指摘されていた<sup>(25)</sup>。しかし、今回の災害について、当初から「想定外」との言葉が繰り返されてきた。また、収束が見えない原

(25) 生田長人「今回の震災の特徴と災害法制のあり方」  
ジュリスト1427号7頁など参照。

子力発電所事故処理に関する問題を考慮する必要性もある。そのような中で、今回、政府は阪神淡路大震災の場合と同様に、特別立法としての「東日本大震災復興基本法」を制定し、これに基づく個別諸立法によって復興施策を遂行するという手法・形式を選んだこととなる。飯島淳子は、そもそも復旧の局面が過去の災害の度に編み出されてきた諸個別法の蓄積を有するのに対して、復興の局面は十分な法制度を有していなかったと指摘する<sup>(26)</sup>。インフラなどの迅速な原型復旧については、緊急時の法制度を必要とするため、復旧を視野に入れた施策の遂行のために個別法が必要とされてきたのに対して、すべてが瓦解した状況下における復興はゼロから新たな整備が求められるものであり、緊急に対応するというよりも基本的に通常時の法制度の適用によるものであるべきとする考えが潜んでいたからと指摘している。今回の東日本大震災復興基本法は、通常の法制度ではなく東日本大震災からの復旧・復興のみを対象とする特別措置として今回の復旧・復興に対処することを鮮明にしたこととなる。

## 5 復興計画と新しい地域づくりの指針

東日本大震災復興基本法の基本理念からすれば、大震災後の被災地域の地域づくりは地域住民が主体となって担うべきものといえる。しかし、その前提としてさまざまな法制度の整備をどのように考えるかという問題がある。とりわけ、地域の復旧・復興の主体である地域住民の意思を統合していかなければならない市町村の人的・物的資源の回復の必要性と地域社会そのものの回復の必要性を考慮しなければならない。

被災地の復興に向けた優遇措置や規制緩和措置を認める「復興特区」についてはすでに指摘した

が、これについては、被災自治体が単独でも共同でも申請できることとなっている。活用する特例措置について、復興に関わる計画を策定し、国に申請することとなっている<sup>(27)</sup>。また、津波被害の大きかった各自治体における「復興計画」については、12月初旬の段階で、15市町村にとどまっているが、12月中の計画策定予定を含めると29市町村となり、東北3県の沿岸自治体37市町村のうち約8割の自治体で、住宅の高台移転等を含む新しい地域づくりの構想が検討されている<sup>(28)</sup>。

また、総理大臣の私的諮問機関であった「東日本大震災復興構想会議」が6月25日に発表した「復興への提言～悲惨の中の希望」においては、新たなまちづくりや地域づくりの基本的考え方として「減災」という側面が強調され、これまでの防波堤や防潮堤等の建設による「線」での防御だけではなく、河川・道路・建物も含めた「面」による防御という方針やハード面のみならずソフト面も含めた施策の必要性が強調されている点にも留意する必要がある。各地域の地形、産業、住民の暮らし等の状況はそれぞれの地域によって異なるのであって、それぞれの地域の特性に合わせた復興への取り組みが求められる。これについて、復興構想会議の提言では、代表的な地域をモデルとして、住民の高台移転、土地利用・建築規制、土地の嵩上げ、避難路・避難ビル等の避難対策、二線堤機能の充実等の5つの施策をあげている。特区制度については、すでに「水産業復興特区」、「再生利用エネルギー導入促進特区」、「医療産業集積特区」などが主張されている<sup>(29)</sup>。しかし、このような構想について、自治体や地域住民等の真摯な合意が得られるかどうかという問題もある。地域の人々・組織間の対立を生じさせる可能性も否定できない<sup>(30)</sup>。これらの制度をいかに有用に活用するかは、被災した各市町村に委ねられてい

(26) 前掲・飯島・法学セミナー683号11頁。

(27) 申請に必要な「計画」については、「復興推進計画」、「復興整備計画」、「復興交付金事業計画」のいずれかとされている。

(28) 愛媛新聞2011年12月11日付け記事参照。

(29) 前掲・飯島・法学セミナー683号14頁参照。

(30) たとえば、「水産業復興特区」をめぐる宮城県知事と漁業協同組合との対立問題などがあげられる。濱田武士「水産業の再生と特区構想の行方」ガバナンス2011年9月号18頁参照。

る。国や県からのトップダウンではなく、市町村からのボトムアップが求められるものであり、市町村においても役場からのトップダウンではなく、住民からのボトムアップが必要である。その意味で、各市町村がいかに関わり地域の合意を形成していくかが今後の被災地の復旧・復興を考える際に重要な観点となる。しかし、住民の利害調整が困難な場面については、誰かが決断しなければならない側面もあることは否定できない。そのような場合において、市町村長や市町村議会の決断が必要とされることもあるものと思う<sup>(31)</sup>。さまざまな住民の意見や利害をどのように調整していくかは各地域の復旧・復興を考える上で真に重要な問題となることは疑いがない。

また、各地域の特徴や特性に応じた施策の検討だけが必要なのではない。各地域における相違とともに、共通の事項も存在しているからである。とりわけ甚大な津波被害を受けた沿岸地域はそのほとんどが農業や漁業を主たる産業とし、産業基盤（農地、漁港）と生活基盤（集落、住宅）が密接につながっている土地利用形態を有しており、産業と生活と地域コミュニティが密接な関連性を持っているため、これらを一体的にとらえて復興に取り組む必要性がきわめて高いという点であるという指摘もある<sup>(32)</sup>。地域の特性に対応して重点的に取り組むべき事項は存在するけれども、産業と生活の復旧・復興が地域コミュニティの再生とも結びついているという点において共通の施策の必要性も高いことは忘れてはならない。

## 6 復旧・復興の主体としての市町村と住民の役割

阪神淡路大震災後の復興については、神戸市の場合のように、市町村が国と県の支援を受けなが

ら、地域住民によって組織されたまちづくり協議会と向き合い、協調しながら復興に対して中心的役割を果たしてきたことは知られている。それに対して、今回の東日本大震災からの復興については、被災した沿岸市町村は自治体自身が人的にも物質的にも壊滅的と言えるほどの被害を受けており、復興の主体として復興に取り組むべき体力は残っていない。大規模災害において、自治体自身が被災し、行政が通常の機能を発揮しえない状況に陥ることはありがちなことであり、被災地や被災者に対する支援にかかりきりにならざるを得ない結果、日常的な業務のみならず、復旧や復興に向けた取り組みにまで手が回らなくなる<sup>(33)</sup>。その意味では、行政、とりわけ住民に最も身近な行政組織である市町村では十分に機能しない場合がありうる。

したがって、今回の震災からの復興に当たっては、国が中心となって、県と協力しながら市町村を支援することによって復興への道筋をつけることを考えざるを得ない。新たな立法や法律の改正、復興のための組織づくりや財政上の措置など多面的に行財政のあらゆる部分に国の主導力が及ぶことになる。そのために、復興のための「基本法」が必要とされ、今後の防災地域づくりに向けた法整備が進められようとしているわけである。また、復興を進める中核的組織として「復興庁」が設置され、復興に関する企画・立案・調整の機能を有し、復興に向けた事業を実施していく強力な行政庁が求められたわけである。財政面についても、財政的補助の横出し、公共事業やがれき処理の執行などを国の事業としておこなうことなどを通して、復興に関する事業が実質的に国家事業として位置づけられていると言ってよい<sup>(34)</sup>。国の役割が強く求められていることも確かである。しかし、国の行政権限が縦割りであり、規制権限

(31) 増田寛也は、最終的に非情な決断は住民に近い市町村長ではなく、県知事が下すべきであると指摘している。川勝平太・東郷和彦・増田寛也『「東北」共同体からの再生』（藤原書店）83頁の増田発言参照。

(32) 宮入興一「東日本大震災の特徴と復旧・復興の諸課

題」環境と公害41巻1号6頁参照。

(33) 榊島博志「国・自治体の責務とその限界」ジュリスト1427号10頁。

(34) 前掲・飯島・法学セミナー683号14頁。

と補助金を駆使して中央官庁が地方自治体を実質的にコントロールすることの弊害はつとに指摘されてきたことであり、災害のための法制度のあり方を考える際には、むしろ縦割り行政の排除の視点が必要である。各省庁の枠を超えた復興のための指針・ガイドラインの策定や各省庁からは独立した「復興庁」の組織や権限のあり方にはそのような配慮がうかがえる部分もある。

いずれにしても、国や県は市町村がその能力を最大限発揮できるように、必要な制度や支援策を実施していくことが求められており、市町村の立て直しに向けた努力が必要である。震災からの復興の後の地域づくりには、地域住民と市町村の自立がなければならないからである。国が中心となって復興の推進のための役割を果たすべくとしても、それは市町村への支援であり、民間企業との協力のもとで大規模な復興事業を推進することができたとしても、それによって当然に市町村が自治体として復興するわけではない。また、国の事業や支援は、個々の地域コミュニティや集落、あるいは地域の各住民までを射程に収めることはできない<sup>(35)</sup>。大規模な復興事業が進んでも、それ自体によって地域社会や地域コミュニティが当然に再構築されるわけではないからである。国や県などの行政組織がどこまで被災した自治体や住民を支援するべきかという問題を考える場合に、どこからが住民自身の手委ねられるべき問題なのかということも考慮しておく必要がある。

地域の「絆」はそこに暮らす住民相互の関わりの中で形成されていくものであって、「人と人をつなぐ」役割までを国や県に求めることはできない。地域の住民自身が築いていくべきものである。その意味では、復興事業を進めることと、地域社会ないし地域コミュニティを再構築すること

は別次元のものである。ボランティアのような人と人の関わりを前提とした私人の活動はもともと行政外のものであり、市場経済の枠外のものであり、直接的な経済効果を生み出すものではない。しかし、そのような活動もまた地域にとって不可欠なものであり、被災者自身、地域に暮らす住民自身がその地域で生活するという当たり前のことが普通におこなわれるために、住民相互の扶助意識と行動は必要である。

復興の主体として、復興まちづくり会社に関する議論がある<sup>(36)</sup>。また、地域主体の「地区」ないし「集落」単位による「再生まちづくり」の必要性も指摘されている<sup>(37)</sup>。しかし、論じる人によってそのイメージはさまざまである。なぜ、行政主体でもなく、民間事業者でもない主体が復興のための地域づくりの主体となるべきなのか。その組織のあり方や機能・役割は何か。行政との連携のあり方はどうするのか、といった問題について検討していく必要がある。東日本大震災の特徴として、地震そのものによる災害に加えて、津波による被害や原子力発電所事故による被害のように複合的な災害であることがあげられる。2つ目に被災した地域がきわめて広範に及んでいること、3つ目に地域住民の被害が大きく、地域の基幹産業であった農林水産業や地場産業が壊滅的被害を受けたことがあげられる。東日本大震災対策本部の「東日本大震災からの復興の基本方針」によれば、復興の主体は、まず地域の特性を把握している市町村であり、国は財政、人材、ノウハウ等の面について必要な制度設計や支援をおこない、県は広域的な施策の実施と市町村との連絡調整と補完をおこなうものとされている。同時に、新しい公共理念によって、民間の力が最大限に発揮されるように行政が支援をおこなうとしてい

(35) 前掲・飯島・法学セミナー683号15頁。

(36) たとえば、中村研二・寺崎友芳『東日本大震災 復興への地域戦略』（エネルギーフォーラム新書）238頁以下参照。

(37) 佐藤滋「地区再生まちづくりを核とした復興まちづ

くりの方法と展望」季刊まちづくり32号（2011年10月号）5頁以下では、場所の多様性を基盤にして地域に根ざした個性的なまちづくりが起これり、それらが編集・統合されて「地域の再生」という「復興」が可能となる旨を述べている。

る。そのような方針を踏まえた上で、従来のまちづくり会社とは異なる新たなまちづくりの主体が求められていることは間違いがない。

## 7 新しい地域づくりのための 土地利用調整ルール

新たな地域づくりのための法律学の役割を考えるについて、新しい地域づくりのための土地利用という問題を検討してみる。言うまでもなく、新しいまちづくりや地域づくりのためには、まず、津波によって壊滅的な被害を受けた個々の地域の土地利用の調整のためのルールが求められる。

これまで、津波による災害については特別な法律制度は存在していなかった。そこで、6月24日には「津波対策の推進に関する法律」が制定され、津波対策に関するさまざまな法令が制定され、法制度化が進められている。津波被害を受けた地域を元どおりに戻すということにとどまらず、これまで以上に地域住民が安全・安心に暮らすことができる地域を作っていくことが求められる。国や自治体の責務として、国民や住民の生命・身体・財産を守ることが求められる以上、単なる復旧に留まるのではない地域づくりが必要である。しかし、そのために利用できる土地は限られているから、どのような形で土地の利用調整を図るべきかが問題となる。

土地利用調整の一般的なルールとして、建築基準法の規制がある。建築基準法第39条では災害危険区域の指定に関する規定が置かれており、第84条では被災市街地における建築制限に関する規定がある。被災市街地における建築制限については、今回の大震災の場合の特別立法で、その制限期間は最長8か月まで延長可能となっている。宮城県では、石巻市や気仙沼市などの6市町村の市街地について建築基準法第84条に基づく建築制限を出しており、県が許可した建物以外の建築行為

を禁止している。岩手県では、建築基準法第39条に基づき、津波で壊滅的被害を受けた沿岸地域を「災害危険地域」に指定している。このように既存の法律を活用している例はある<sup>(38)</sup>。建築基準法とは別に、阪神淡路大震災を契機に創設された「被災市街地復興特別措置法」もあるが、今回の大震災に当たっては利用されていない。

土地利用に関するルールとして、7月22日には、農林水産省と国土交通省による「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」も策定されているが、これは被災地域の段階的な復興を進めていくために、建築や開発を先行的に誘導していくことが目的とされている。たとえば、復興のための最大の問題とも指摘される高台移転を例にあげて考えてみる。現時点で、住民の高台移転については、土地区画整理事業としておこなう方法と防災集団移転促進事業としておこなう方法とが存在していることが指摘されている<sup>(39)</sup>。土地区画整理事業としておこなう場合には、被災地と比較的隣接した場所を移転先として考慮する必要があるなどの地理的条件が前提とされる。また、換地処分が必要となるほか、清算金支払いまでの権利関係調整に長期間が必要となるなど運用面での問題もある。これらの問題を踏まえて事業をおこなうには自治体に高い事業遂行能力が求められることになるため、この手法を用いた集団移転はかなりハードルが高いものといえる。

これに対して、防災集団移転促進事業は防災の観点から住民の集団移転を促す国庫補助事業であり、1972年に制定された「防災のための集団移転促進事業に関する法律」が根拠法となる。今回のような津波被害のほか、豪雨、洪水等の異常な自然現象により災害が発生した地域のうち、住民の生命・身体・財産を災害から保護するために、住民の居住に適当でないと認められる区域からの住民の住居の集団的移転を促進させる事業である。

(38) 北原啓司「法制度と向き合う真の復興まちづくりとは」ジュリスト1427号35頁参照。

(39) 大橋洋一「集団移転」法学教室372号11頁参照。

市町村が実施する事業であるが、実施の前に国土交通大臣と協議し、その同意を得た上で「集団移転促進事業計画」を定めなければならないこととなっている。この事業に関する国庫補助は経費の4分の3であり、市町村は経費の4分の1については自己負担しなければならないが、地方債を発行して財源とすることが認められている。本来、この事業では、住宅を対象としたものであるが、今回の大震災に関しては、病院、学校、特別養護老人ホームなどの医療施設、教育施設、社会福祉施設などの公共的施設のほか、スーパーマーケットなどの商業施設もその対象とする必要性があり、その方向で検討されている<sup>(40)</sup>。このような形での集団移転の場合には、とりわけ農地と住宅地との利用調整の問題をスムーズにおこなう必要性がある。既存の法制度に照らした既存農地と既存住宅地との個別調整という問題とは別に、特別な被災地復興のための調整という視点からの円滑な運用が求められる<sup>(41)</sup>。大局的見地に立った土地利用調整のための行政手続きが求められている。

また、既存の法制度によらず、特別な仕組みによって復興を計画する制度として、前述の「特区制度」の活用があげられる。被災地域の復興に向けて、民間活力の活用と市町村の行政手続き上の負担の軽減等を効率的に図るためには、このような制度が整備され、これを柔軟に活用することが求められる。

実体法的な側面に注目すれば、私的所有の絶対性と土地利用の公共性の関係をどのように考慮するかという問題につながる。各個人の土地所有と土地利用の絶対的保障は、公共的視点からの土地利用を困難にする可能性が高い。津波による被災地域の復興だけでなく、一般的な開発行為に関

しても私人の土地所有権の絶対性が疑問視されてきたことは疑いが無い。しかし、もともと所有権の絶対性が保障されるとしても、「公共の福祉」の観点からの制約を受けることは当然であり、所有権者の意図にはすぐわない土地利用についても土地収用手続きが規定されている。その意味で、土地所有は絶対的とは言い難いものであるが、今回の大震災からの復興計画の一環として、土地利用に関する個人の権利へのさまざまな制約が想定される。個々の被災地における土地利用に関する計画が、現行法の想定する範囲にとどまるものかどうかの問題となる。その場合に、今回のような大震災からの復興という局面においては例外的に土地所有や土地利用に関する土地所有権を制約するという考え方が必要とされるかもしれない。そのような所有権概念の変化が見られることも確かである<sup>(42)</sup>。

## 8 おわりに

被災地域で今後も暮らし続ける地域住民が自分たちの「まち」や「むら」をどのように再生していくことを望んでいるのかが問われなければならない。飯島淳子は「唯一の正解はなく、それぞれの現場で当事者が——時に過酷な緊張・対立を経て——それぞれの答えを生み出していくしかない。他者（なかでも法学者）がなしうること、ないし、なすべきことが仮にあるとするならば、その一つは、適切な手続的ルールの設定であろう」と指摘している<sup>(43)</sup>。国が主体となって復興のための制度を整備し、市町村が復興のための計画を策定し、国や県の支援を受けて復興事業に取り組んでいくという行政的手続きプロセスの中で、被

(40) 前掲・大橋・法学教室372号12頁。

(41) 前掲・大橋・法学教室372号13頁。また、有田博之「被災農地・農村集落の復旧と復興」都市問題102号(2011年6月号)24頁では、生産基盤と集落環境整備を一体的に進める点に着目して、「集落地域整備法」の活用も検討すべきとする。

(42) たとえば、五十嵐敬喜「復興構想会議の『提言』と土地所有権」ガバナンス2011年8月号27頁では、公共的見地からの土地所有について「総有」論を主張している。

(43) 前掲・飯島・法学セミナー683号14頁。

災した地域住民、農業協同組合や漁業協同組合のような中間団体、地域づくりのためのNPO等の中間法人・公益法人、さらに被災地に暮らす住民たちがどのような形で関わっていくべきかということが重要になる。被害を受けた多くの人々や企業などの組織・団体の参加という問題を考える際には、地域の将来像を考慮した地域づくりのための復興計画が求められるが、他方で被災者や被災した企業等にとっては早急な生活の立て直しが切迫した問題として存在している。また、地域の再建や地域の再生については、さまざまな利害の対立も生じる可能性もある。そのような中で、どのような利害調整をおこない、議論への参加を保証していくのかということは、手続き的側面において重要な事項となり、法律学が検証しなければならない重要な問題となる。東日本大震災からの復興計画の策定から実行に至る過程を通して、開かれた議論の場を確保・保障していく手続きが尊重されなければならないし、そのような手続きが保障されるような制度の設計が求められる。また、今後想定されるさまざまな災害に立ち向かうために、今回の復興計画の策定・実行のプロセスの中で、多くの人々の利害の調整がどのように図られていったのかを検証し、今後の防災・減災への取り組みを進めることがこれからの法律学の重大な役割でもある。

もう1つ気になっている問題がある。大災害からの復興を既存の法制度とは異なる特別立法や特別措置で進めていき、既存の法制度のあり方そのものがあまり問題とされていない。大村敦は「復興的精神」と題するエッセイの中で、関東大震災後の「焼跡バラック問題」と「火災保険における地震約款」を論じた牧野英一の「所有権及び契約の自由の合理性は、近来特に疑はれつつあるところであるし、其の社会的効果に関連しては、19世紀の資本主義の結果として発生した社会問題が、著しく世の難問になって居るのである」という文

章に触れて、具体的な法解釈論や立法論が主張されるにせよ、緊急時の応急措置に終わらせるべきではなく、基本的思想の転換への契機としてとらえるべきという牧野の主張に理解を示している<sup>(44)</sup>。しかし、阪神淡路大震災後の復興の際も、今回の大震災からの復興に際しても、特別立法や特例措置という形で復興が進められようとしている。すでに関東大震災後の復興問題を考える際に指摘されていたことを私たちは再び目にしている。

21世紀の法律学が目指すべき姿は、今回の大震災からの復興が果たされたときに、もう少しはつきりとした形で見えてくるだろうか。東日本大震災からの復興が果たされたときに、新しい法制度の姿が見えてくるようにすることが現代の法律学が果たすべき役割であると言えよう。

(44) 大村敦「復興的精神」法学教室372号1頁。