

公共政策ワークショップ I 最終報告書

ワークショップ A

東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の
問題点と課題に対する実証研究Ⅲ
(災害復興・予防対策編)

平成 25 (2013) 年度

＜はじめに＞

(1) 研究の契機

平成 23 年（2011 年）3 月 11 日 14 時 46 分、宮城県牡鹿半島の東南東 130km の太平洋の海底を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の規模は M9.0 で、日本列島周辺においては観測史上最大の地震であった。この津波を起因とする津波が、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部を襲い、壊滅的な被害を与えた。

この地震及び津波の災害、すなわち東日本大震災による死者・行方不明者はおよそ 19,000 人、建築物の全壊・半壊戸数は約 40 万戸にのぼる。政府見解によれば、この大震災によってもたらされた直接的な被害額はおよそ 16～25 兆円であると算定されている。

東日本大震災の発生から約 2 年 10 ヶ月が経過したが、被災地の復興の進捗はすべての分野において順調であるとはいえない。復興の妨げとなっている問題を分析し、復興を加速させるための金銭を含む援助の在り方や事務作業や手続き面を見直す必要があるのではないだろうか。また、東日本大震災では多くの特例的措置が取られ、被災地に対し手厚い施策が施されている点もある。今後大きな災害が発生した際に今回の災害と同様の措置が行えるのかといった持続可能性の観点からも、東日本大震災における復興施策のあり方について、検討していく必要があると考える。

さらに、復興政策の見直しと並行して、今後日本において発生が予測される自然災害への予防政策のあり方についても検討する必要があると考える。これに当たり、東日本大震災によってもたらされた被害から得た教訓を活かしていくことが不可欠であるといえる。

(2) 研究の目的

本研究報告書は、上述した巨大地震とその地震の発生に伴い、特に東北地方及び関東地方の太平洋側沿岸部に壊滅的な被害をもたらした津波及び地震、すなわち東日本大震災を踏まえて、日本の災害復興及び災害予防のあり方の問題点を実証的に研究し、まとめたものである。

ワークショップ・プロジェクト A（以下「WSA」という。）では、平成 23 年（2011 年）から 3 年にわたり、我が国の災害対策法制の問題点と課題に対する共同研究を進めてきた。本報告書は、平成 23 年（2011 年）度の WSA（以下「WSA2011」という。）が災害への応急対応から復旧対応の入口までを研究対象とし、平成 24 年（2012 年）度の WSA（以下「WSA2012」という。）が災害への復旧対応から復興対応の入口までを研究対象にしてきたことを受けて、過去 2 年間の研究を引き継ぐ形で、平成 25 年（2013 年）の WSA（以下「WSA2013」という。）では災害への復興対応と災害予防対応を研究対象とした。すなわち、被災地の復興を前進させる政策のあり方について既存制度の見直しの検討を行い、今後起こりうる災害に対する予防政策のあり方の検討も行った。その際、文献などを通じた調査に加えて、被災地や関係機関を対象にしてヒアリング調査を行い、調査を通して浮き彫りになった問題・課題を分析した上で、国・自治体・その他関係機関といった異なる主

体が担うそれぞれの役割とその分担のバランスについて慎重な検討を行い、首都直下型の地震や南海トラフ沿いの巨大地震・津波等、今後発生が予測される大規模な自然災害にも対応できる政策を提言することを心がけた。

(3) 報告書の構成

本報告書は全 5 章から構成される。

第 1 章は総論である。ここでは、我が国の災害対策の歴史を見た上で、災害に対応するために制定されてきた災害関係諸法の概要をみる。本報告書を書き進めるにあたって使う「復興」や「予防」といった用語についても、ここで定義づける。その上で、過去の WSA の研究成果とそれらが今般の法改正に与えている影響と、過去の研究の震災発生から 2 年が経過した被災地が抱える問題を踏まえた上で、WSA2013 が行う研究について概観する。

第 2 章以降は、復興・予防における東日本大震災を踏まえた我が国の災害対策の法律、制度上の問題点を論じる。特に、各論として、復興の財源及び被災者支援金、用地取得、住宅の耐震化、地域防災計画について重点を置き、地方公共団体及び関係機関へのヒアリングを通した実証研究を行う。

第 2 章は復興まちづくり事業について論じる。復興事業が当初の予定より後ろ倒しになっている原因として、用地の取得が困難な状況が挙げられていることに問題意識を持ち、土地収用法の改正、区画整理の手法改善、防災集団移転促進事業の移転用地などについて提言を行う。

第 3 章では復興の財源及び被災者支援金に関わる問題を扱う。特に被災者が早期に復興する上で重要な支援制度である被災者支援制度・復旧制度・復興交付金・復興基金の各制度に対して、実務上の問題を指摘する。

第 4 章は住宅の耐震化について述べる。特に、不動産の中古市場において住宅が耐震化されているかどうかの物件の価値に反映されていないという点や段階的耐震改修施策に問題意識を持ち、その改善策を中心に提示していく。

第 5 章は地域防災計画について述べる。実証研究として、宮城県加美町の地域防災計画改正作業に携わったことを踏まえた報告を行う。これに文献研究や災害対策基本法改正、過去の WSA における提言を踏まえ、また、行政区長等に対して行ったヒアリングを活かして、加美町地域防災計画の改定案の作成に反映させたことに基づくものである。

目次

第1章 総論	1
1-1 我が国の災害対策	1
1-1-1 災害対策関係諸法の概要	2
1-1-2 災害対策のフェーズと言葉の定義	18
1-2 過去の報告書の成果	26
1-2-1 WSA2011 の成果	26
1-2-2 WSA2012 の成果	27
1-3 WSA2013 の問題意識	30
1-3-1 災害対策の持続可能性	31
1-3-2 予見可能性の確保	32
1-3-3 自助・共助の重要性と防災計画への住民の関与の必要性	33
1-4 日本の自然災害リスクのマネジメント	34
1-4-1 日本全体の防災政策の地域性・地域バランスの考慮の必要性	35
1-4-2 自治体の機能維持	40
第2章 復興まちづくり	44
2-1 土地収用手续における早期工事着手	44
2-1-1 土地収用手续の概要	44
2-1-2 東日本大震災における土地収用手续の迅速化施策	53
2-1-3 ヒアリング	55
2-1-4 提言	59
2-2 土地区画整理事業	61
2-2-1 土地区画整理事業の概要	61
2-2-2 東日本大震災での活用・対応	67
2-2-3 ヒアリング	68
2-2-4 提言	69
2-3 防災集団移転促進事業	73
2-3-1 防災集団移転促進事業の概要	73
2-3-2 東日本大震災での活用・対応	78

2-3-3	問題点.....	85
2-3-4	ヒアリング	89
2-3-5	課題解決の方向性	97
2-3-6	提言	105
第3章	被災者支援制度と財政.....	111
3-1	被災者支援制度	111
3-1-1	災害弔慰金法.....	111
3-1-2	被災者生活再建支援法	113
3-1-3	被災者支援制度に対する仮説及び問題意識	116
3-1-4	ヒアリング調査	117
3-1-5	提言	122
3-1-6	現行制度の改善	125
3-1-7	今後の検討課題	126
3-2	災害復旧制度・復興交付金	129
3-2-1	災害復旧制度	129
3-2-2	激甚災害制度	130
3-2-3	復興交付金	132
3-2-4	災害復旧制度・復興交付金に対する仮説及び問題意識	136
3-2-5	ヒアリング調査	136
3-2-6	提言	139
3-3	復興基金	141
3-3-1	復興基金の概要	141
3-3-2	「取崩し型復興基金」	143
3-3-3	仮説及び問題意識	146
3-3-4	ヒアリング調査	147
3-3-5	提言	150
第4章	住宅の耐震化	152
4-1	建築物の耐震改修促進.....	152
4-1-1	建築物の耐震改修の必要性.....	152
4-1-2	建築物の耐震化の現状	160
4-1-3	既存の制度と支援措置	167

4-2	住宅の耐震改修を促進する視点.....	169
4-2-1	住宅の建て替え推進.....	169
4-2-2	既存住宅の耐震改修の促進.....	170
4-2-3	次善策としての既存住宅の耐震改修.....	171
4-3	中古住宅における耐震化促進.....	172
4-3-1	中古住宅流通市場における住宅耐震化の現状と課題.....	172
4-3-2	問題意識及び仮説.....	183
4-3-3	ヒアリング調査結果及びそこから浮かび上がった問題点.....	184
4-3-4	ヒアリングを踏まえた分析.....	191
4-3-5	提言.....	192
4-4	簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助制度.....	196
4-4-1	住宅の耐震改修.....	196
4-4-2	耐震改修を促進する自治体の取り組み.....	198
4-4-3	ヒアリング調査とそこから浮かび上がってきた問題点.....	203
4-4-4	簡易耐震改修及び段階的耐震改修の意義.....	208
4-4-5	提言.....	209
第5章	加美町地域防災計画の改定.....	212
5-1	我が国の防災計画体系.....	212
5-1-1	防災計画の概要.....	212
5-1-2	防災基本計画.....	213
5-1-3	防災業務計画.....	214
5-1-4	地域防災計画.....	215
5-2	加美町地域防災計画改定の概要.....	217
5-2-1	加美町概要.....	217
5-2-2	改定の基本方針.....	220
5-3	ヒアリング結果.....	221
5-3-1	地域の多様性.....	221
5-3-2	公助の限界.....	222
5-3-3	住民の防災意識.....	222

5-4 改定事項素案	224
5-4-1 ヒアリング結果を踏まえての改定事項素案	224
5-4-2 業務継続体制についての改定事項素案	224
5-4-3 広域連携についての改定事項素案	225
5-5 今後の地域防災計画のあり方	226
5-5-1 地域防災計画作成のスタンス	226
5-5-2 地域防災計画に盛り込むべきこと	226

おわりに

ヒアリング調査先

参考文献一覧

参考資料 1
参考資料 2
参考資料 3
参考資料 4
参考資料 5
参考資料 6

第 1 章 総論

1-1 我が国の災害対策

(1) 災害対策の歴史

我が国は、その位置、地形、地質、気候などの自然的な条件から地震、台風、大雨、土砂崩れなど、多種多様な自然災害が発生しやすい国土である。これまでに多くの自然災害が発生したが、我が国は災害を経験するたびに、その教訓を活かして防災体制の整備・強化、国土保全の推進、災害情報の伝達手段の充実などに取り組み、災害への対応力を向上することに努めてきた。

我が国の災害対策には、実際に起こった災害を受けてその当時の社会的状況を踏まえ各法が整備されてきたという特徴がある。昭和 21 年（1946 年）の南海地震を契機に、災害救助法が整備され、災害応急対策など災害発生時に社会秩序の維持を目的とした被災地への費用負担が規定された。昭和 34 年（1959 年）の伊勢湾台風を契機にして、昭和 36 年（1961 年）に我が国における災害対策の中核を担う災害対策基本法が整備された。昭和 48 年（1973 年）の桜島大噴火を受けて、のちの活動火山対策特別措置法のもととなる活動火山周辺地域における避難施設等の整備等に関する法律が成立した。また、昭和 53 年（1978 年）の宮城県沖地震によって建築基準法が一部改正され、耐震基準の強化が規定された。平成 7 年（1995 年）の阪神淡路大震災の後には、地震防災対策特別措置法、耐震改修特別措置法、大規模災害からの復興に関する法律などが整備され、災害対策基本法の改正も行われた。

日本ではこれまで、今日までに経験してきた災害からの教訓を踏まえた災害対策を行うことに努めている。東日本大震災を受けて、我が国の災害対策はまたしても新たな課題に向かい合うことになった。従来の防災という概念に加えて、大規模な災害の被害を軽減しようとする減災という概念が重要視されつつある。減災を目指すのは、災害による被害をゼロにすることはできないが、人命の保護を最優先事項としてできる限り被害を食い止めることである。このように東日本大震災から得られたその他の教訓とあわせた我が国の災害対策諸法の見直しが行われ、改正に反映されている。

(2) 災害対策関係諸法

以下、我が国における災害対策関係諸法を確認する（図 1-1-1 を参照）。日本の災害対策関係諸法を予防、応急、復旧・復興に分けた場合、予防及び復旧・復興フェーズにかかる法律の数が、応急フェーズに関する法律の数よりも圧倒的に多いことがわかる。大多数のものは単一のフェーズについてのみの規定を置いているが、大規模地震対策特別措置法や津波対策の推進に関する法律、河川法等のように複数のフェーズにまたがって条文を置いている法律もある。我が国災害対策法制を包括している災害対策基本法は、予防、応急、復旧・復興のすべてのフェーズに関わる規定を置いている。

類型	予防	応急	復旧・復興
	災害対策基本法		・激甚災害法
	大規模地震対策特別措置法		《被災者への救済援助措置》
	津波対策の推進に関する法律		・災害弔慰金の支給等に関する法律
	・建築物の耐震改修の促進に関する法律	・災害救助法	・被災者生活再建支援法
	・地震財特法	・消防法	・雇用保険法
	・地震防災対策特別措置法	・警察法	・中小企業信用保険法
	・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	・自衛隊法	《災害廃棄物の処理》
	・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法		・廃棄物の処理及び清掃に関する法律
	・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法		《災害復旧事業》
	・南海トラフ巨大地震対策特別措置法（継続審議中）	・水防法	・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律
	・首都直下地震対策特別措置法		・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法
火山	活動火山対策特別措置法		・被災市街地復興特別措置法
風水害	河川法		《保険共済制度》
	・砂防法		・森林国営保険法
	・森林法		・地震保険に関する法律
	・地すべり等防止法		《災害税制関係》
	・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律		災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律
	・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		
地滑り 崖崩れ 土砂流			
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

図 1-1-1 主な災害対策関係法律の種類別整理表

出典：内閣府「主な災害対策関係法律の種類別整理表」¹より作成

1-1-1 災害対策関係諸法の概要

東日本大震災を受けて、今日までに既存の法律の大幅改正がなされ、新たな法律も制定された。以下では、我が国における災害対策の中核を担っている災害対策基本法とその改正、東日本大震災を契機に新設された大規模災害からの復興に関する法律と、本報告書の中で特に参照する災害に関連する法律（WSA2011 と WSA2012 で参照されたものを含む。）についてみていく。

(1) 災害対策基本法

① 立法の経緯

災害対策基本法（以下「災対法」という。）は、昭和 34 年（1959 年）の伊勢湾台風を契機として、昭和 36 年（1961 年）に災害対策の一般法として制定された法律である。伊勢湾台風は、死者及び行方不明者が 5,000 人を上回り、甚大な被害をもたらした。当時、災害への対処方法を規定した法律は存在せず、災害応急対策に関する個別法のみが制定されていた。目的が異なる個別法を駆使することで同災害には対応したが、災害対策には整合性も統一性も欠けていた。当時の災害対策では国及び地方公共団体等の責務が不透明だった。

¹ 内閣府 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kenkyu/saigaitaisakuhousei/1/pdf/1_sanko2.pdf（2014 年 1 月 15 日アクセス）。

たことが、十分な対応ができなかった原因の一つだったと考えられる。

② 災対法の概要

このような経緯で制定された災対法は、国民の生命、身体及び財産を災害から保護することにより、社会の秩序維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている。

表 1-1-1 は現行の災対法の概要である。

表 1-1-1 災害対策基本法の概要

1. 防災に関する責務の明確化 ・国、都道府県、市町村、指定公共団体等の責務 ・住民等の責務
2. 防災に関する組織－総合的防災行政の整備・推進 ・国：中央防災会議、緊急災害対策本部 ・都道府県・市町村：地方防災会議、災害対策本部
3. 防災計画－計画的防災行政の整備・推進 ・中央防災会議：防災基本計画 ・指定行政機関・指定公共機関：防災業務計画 ・都道府県・市町村：地域防災計画
4. 災害対策の推進 ・災害予防 ・災害応急対策 ・災害復旧 - 各段階における各実施責任主体の果たすべき役割や権限を既定
5. 財政金融措置 ・原則：実施責任者負担 ・例外：激甚災害時の国による特別財政援助等
6. 災害緊急事態 ・災害緊急事態布告、緊急災害対策本部の設置 ・緊急措置

出典：内閣府 「災害対策基本法の概要」²より作成

③ 平成 25 年（2013 年）までの災対法改正

災対法見直しのための検討は、先行する政府の各検討会、研究会等での検討成果も踏まえ、中央防災会議に下に設置された専門調査会「防災対策推進検討会議」（座長：内閣官房長官）で行われた。その結果、災対法改正は平成 24 年（2012 年）と 25 年（2013 年）に 2 度にわたって行われることとなった。以下では、各年度において行われた改正内容をみる。

1) 平成 24 年（2012 年）改正の内容

平成 24 年（2012 年）の改正では、次の 3 点について特に改正が行われた。

1 点目は、広域大規模災害に対する即応力の強化についてである。大規模災害時の情報収

² 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/090113saitai.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

集等の強化や、地方公共団体間の応援体制の強化に関する規定などが盛り込まれた。

2 点目は、大規模広域災害時における被災者対応の改善についてである。被災住民の受け入れに関する調整規定などが盛り込まれた。

3 点目は、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域防災力の向上について、災害への備えに係る自助努力の中に住民の責務として災害教訓の伝承が盛り込まれた。

図 1-1-2 は平成 24 年（2012 年）改正の概要である。

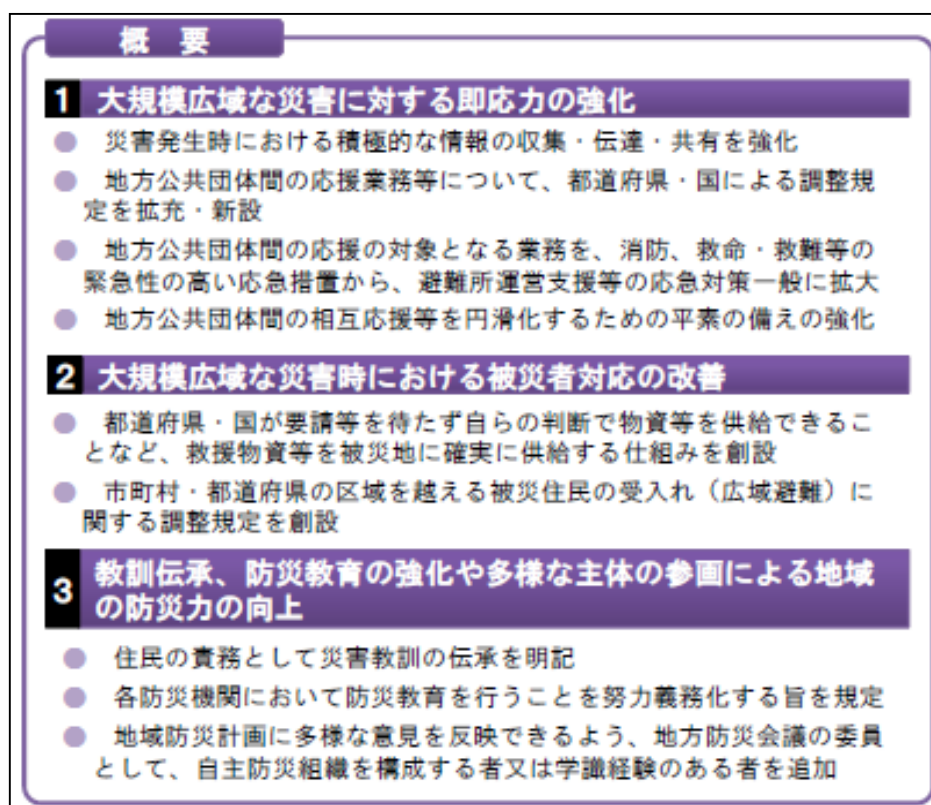


図 1-1-2 平成 24 年（2012 年）災害対策基本法の改正の概要

出典：内閣府『『第 1 弾』災害対策基本法の改正の概要』³

2) 平成 25 年（2013 年）改正の内容

一方、国民の権利義務に関する事項や費用負担を含めた国のあり方に関わる事項といった、検討に時間を要する課題については平成 25 年改正に持ち越された。同時に大規模災害復興法の新設があり、すべての法改正事項が災害対策基本法だけに盛り込まれたわけではないが、特に注目すべき次の 4 点の改正を説明する。

1 点目は、国による災害応急対策の代行制度が設置されたことである。大規模かつ広域な災害時に本来市町村や都道府県が行うことが想定されている業務ができなくなった際に、

³ 内閣府、p.1 http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/hourei_gaiyou.pdf（2013 年 12 月 9 日アクセス）。

国が当該業務を応急措置として代行できるようになった。

2点目は、避難行動要支援者の名簿作成義務が規定されたことである。従来、避難行動要支援者の円滑な避難を実現するためには名簿の作成が必要とされていたが、個人情報保護法との関係で名簿作成が進まなかった。しかし、この改正で、提供された個人情報の目的外使用をしないことなどを条件に市町村長は本人の同意を得た上で消防や警察などに平常時から名簿情報を提供することになった。

3点目は、「減災」の考え方など災対法の基本理念が制定されたことである。まず、「減災」については、災害の発生を防ぎきることは不可能であるとの基本認識に立ち、予防対策、応急対応、復旧対策、復興対策などの災害対策のあらゆる分野における一連の取り組みを通じてできるだけ被害の最小化を図る「減災」の概念の徹底が必要である、との規定が置かれた。災害対策の基本理念は、災対法第2条の2に新設された（表1-1-2参照）。

4点目は、災害応急対策等に関する事業者の事業活動の継続についての努力義務が規定されたことである。企業等の事業者に対して災害時における事業活動の継続と国や地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するよう努める旨の規定が創設された。

以上4点の主要な改正内容を記したが、その他の改正事項については図1-1-3を参照されたい。

表 1-1-2 災対法における基本理念⁴

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・災害発生を常に想定すること。・国、地方公共団体等の適切な役割分担と相互の連携協力の確保・各住民の防災活動や多様な主体が自発的に行う防災活動の促進・災害に備えるための措置の一体的実施、過去の教訓を踏まえた改善・災害の状況把握と人材、物資等の適切な配分を通して人命の優先的保護を図る・被災者の事情を踏まえた適切な被災者の保護・災害発生時における速やかな復旧、復興 |
|--|

⁴ 災害対策基本法第2条の2より作成。



図 1-1-3 平成 25 年（2013 年）災対法改正の概要

出典：内閣府「災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要」⁵

(2) 災害救助法

① 立法の経緯

災害救助法（以下「救助法」という。）は、昭和 21 年（1946 年）に発生した南海地震を教訓として制定された、我が国における最初の災害関係法である。これは生活保護法とともに日本国憲法第 25 条で保障されている生存権を具現化したものである。救助法の目的は、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会秩序の保全を図ることにある。

② 法律の概要

救助法による救助は、主に都道府県知事が行い、市町村長がこれを補助することになっている。救助の種類は、表 1-1-3 のように大きく次の 10 に分けることができる。

⁵内閣府、前掲注 3、p.2。

表 1-1-3 救助法に規定される救助の種類

災害救助法に規定される救助の種類
(1) 避難所、応急仮設住宅の設置
(2) 食料、飲料水の給与
(3) 被服、寝具等の給与
(4) 医療、助産
(5) 被災者の救出
(6) 住宅の応急修理
(7) 学用品の給与
(8) 埋葬
(9) 死体の捜索及び処理
(10) 住居又はその周辺の土砂等の障害物の除去

出典：津久井進 他『「災害救助法」徹底活用』⁶

また、災害に際して、迅速な救助の実施を図るために、必要な物資の給与、施設の管理、医療、土木工事等の関係者に対する従事命令等の強制権が確保されている。

救助法は、本来発災直後の災害応急対策に関する規定を定めている法律であるが、現状としては同法の一部が災害復旧に関する内容についても規定しているといえる。

③ 平成 25 年（2013 年）改正の内容

平成 25 年（2013 年）の改正によって、救助法の所管省庁が厚生労働省から内閣府に移ることになった（図 1-1-3 参照）。被災者保護対策を円滑に実施するための改善の一環として、被災者救助の応援に要した費用を一時的に国が立て替える仕組みが創設された。

(3) 大規模災害からの復興に関する法律

① 立法の経緯

東日本大震災では政府の想定を超えた大規模・広範な被害が生じ、様々な対応が後手に回ってしまった。これを踏まえ、今後、東日本大震災クラス以上の「特定大規模災害」が起きた際、国や地方公共団体が復興に取り組む手順を予め定めて被害への対応を確立するために制定されたのが大規模災害からの復興に関する法律（以下「大規模災害復興法」という。）である。「この法律は、大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与することを目的」としている（大規模災害復興法第 1 条）。

今日までにも、炊き出しや仮設住宅の提供など被災者保護を目的とした救助法や、住ま

⁶ 津久井進 他編、『「災害救助法」徹底活用』、p.40。

い再建のために被災者生活再建支援法などの目的別の個別法はあったが、大規模広域災害を想定し恒久的な復興手順を定めた法律はなかった。しかし、平成 25 年（2013 年）6 月 26 日付けで大規模災害復興法が制定されたことによって、今後想定される南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの大規模広域災害に向けた、復興についての法整備が一応整ったといえる。

② 法律の概要

復興法には「特定大規模災害」からの復興の手順が予め規定されており⁷、災対法から復興の章が抜き出されたものであるとも解することができる。

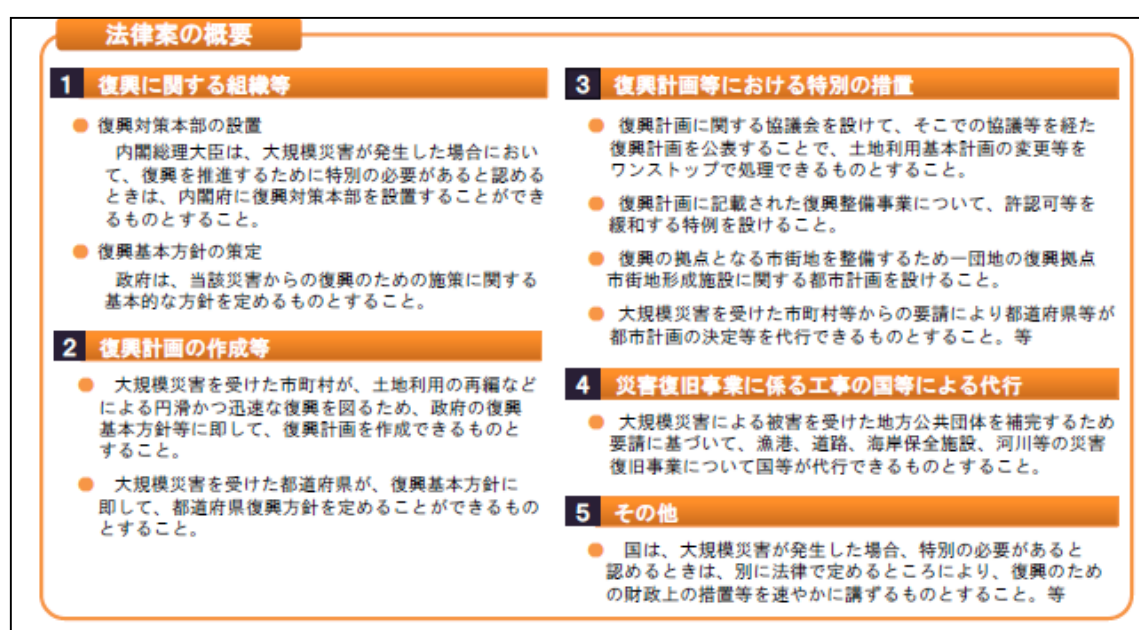


図 1-1-4 大規模災害復興法の概要

出典：内閣府「大規模災害復興法の概要」⁸

③ 現時点での懸念点

災害からの復興を進めるためには財源の確保が不可欠である。しかし、大規模災害復興法には財源に関する規定が不明確である。復興の一義的責任は被災自治体にあるが、広域大規模災害時には国からの財政的援助が欠かせない。財源の確保は、その時点での財政状況を踏まえて方法を決めることが必要である点は理解できるが、財政の確保及びその運用に関する規定を、大規模災害復興法に置くことが必要であると考えられる。

⁷ 大規模災害復興法第 3 条：「大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うものとする。」

⁸ 内閣府 http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu_gaiyou.pdf (2014 年 1 月 20 日アクセス)。

(4) 東日本大震災復興基本法

① 立法の背景

東日本大震災復興基本法（以下「復興基本法」という。）は、平成 23 年（2011 年）6 月 24 日に、東日本大震災からの復興に向けた基本理念や基本的施策等を定めるものとして制定された。「この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において我が国にとって未曾有の国難であることに鑑み、東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに現在及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、東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他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及び復興庁の設置に関する基本方針を定めること等により、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」としている（東日本大震災復興基本法第 1 条）。

② 法律の概要

復興基本法では、国は、東日本大震災からの復興のための施策に関する基本的な方針⁹を定め、これに基づいて、復興に必要な措置を講ずることとしている。例えば、復興に必要な資金を確保するために復興債を発行することや、地域における創意工夫を活かした復興への取り組みを推進するために復興特別区域制度等を活用することが規定されている。また、組織的な対応としては、基本的な方針の企画、立案、総合調整を行うために、内閣総理大臣を本部長とする「東日本大震災復興対策本部」が設置され、有識者による政府の「東日本大震災復興構想会議」を当該本部の下に置くことが定められた。さらに、復興策の企画・立案、総合調整等を担う組織として「復興庁」を期間限定で設置することが規定された。

(5) 南海トラフ巨大地震対策特別措置法

① 立法の背景

平成 25 年（2013 年）11 月 22 日に、将来的に高い確率で発生が予測される南海トラフ巨大地震への備えに対して、国が自治体に財政的な支援を強化する特別措置として成立した。本特別措置法は「南海トラフ巨大地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、緊急対策区域の指定、地震観測体制の整備、各種計画の作成及び計画に係る特別の措置等について定めることにより、既存の地震防災対策に関する法律と相まって、南海トラフ巨大地震に係る地震防災対策の推進を図る」ことを目的としている（南海トラフ

⁹ 東日本大震災復興対策本部による東日本大震災からの復興の基本方針（平成 23 年 7 月 29 日）「国は…被災地域における社会経済の再生及び生活の再建と活力ある日本の再生のため、国の総力を挙げて、東日本大震災からの復旧、そして将来を見据えた復興へと取組みを進めていかなければならない。なお、未だ多数の方々が避難所生活など困難な生活を余儀なくされており、国は、地方公共団体・民間等とも連携し、仮設住宅の建設等により早急に、避難所生活を解消するとともに、仮設住宅における生活環境の改善、災害廃棄物の処理、ライフライン、交通網、農地・漁港等の基盤等の復旧を急ぐ。」

フ巨大地震対策特別措置法第 1 条)。

② 法律の概要

本特別措置法が適用される区域は、大規模地震対策特別措置法第 3 条¹⁰⁾によって規定された地震防災対策強化地域と、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法第 3 条¹¹⁾に示された東南海・南海地震防災対策推進地域、そしてこれらの周辺地域のうちで南海トラフ巨大地震が発生した際に特に著しい地震被害が生ずる恐れがあるため緊急に地震防災対策を推進する必要があると内閣総理大臣が指定した地域である。

上記対象地域における緊急対策推進基本計画は内閣総理大臣がその案を作成して閣議決定にかけることになっており、それをもとに緊急対策実施計画が策定される。

また、東海から九州地方の太平洋沿岸で高い津波が予測される地域が「津波避難対策特別強化地域」に指定され、自治体が計画・実施する避難タワーや避難路の整備などに、国が費用の一部を支援する制度となっている。

¹⁰ 大規模地震対策特別措置法第 3 条「内閣総理大臣は、大規模な地震が発生するおそれが特に大きいと認められる地殻内において大規模な地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災に関する対策を強化する必要がある地域を地震防災対策強化地域（以下「強化地域」という。）として指定するものとする。」

¹¹ 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法第 3 条「内閣総理大臣は、東南海・南海地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、東南海・南海地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）として指定するものとする。」



図 1-1-5 南海トラフ巨大地震対策特別措置法の概要

出典：自民党「南海トラフ巨大地震対策特別措置法案 概要」¹²

¹² 自民党 https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-127.pdf (2014 年 1 月 20 日アクセス)。

(6) 首都直下地震対策特別措置法

① 立法の背景

首都直下地震対策特別措置法は、平成 25 年（2013 年）11 月 22 日に、首都直下地震の防災対策を強化するために制定された。本特別措置法は、首都直下地震に関して初めて成立したものである。この法律の目的は「首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、首都直下地震緊急対策区域の指定、緊急対策推進基本計画の作成、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成、首都中枢機能維持基盤整備等地区の指定並びに首都中枢機能維持基盤整備等計画の認定及び認定基盤整備等計画に係る特別の措置、地方緊急対策実施計画の作成並びに特定緊急対策事業推進計画の認定及び認定推進計画に基づく事業に対する特別の措置について定めるとともに、地震観測施設等の整備等について定めることにより、首都直下地震に係る地震防災対策の推進を図ること」とされている（首都直下地震対策特別措置法第 1 条）。

② 法律の概要

本特別措置法では、首都直下地震が発生した際に、国の中枢機関を維持するための対策を国に求めるほか、大きな被害が予測される区域を「緊急対策区域」として国が指定し、指定された自治体は、被害を軽減するための事業継続計画などを策定できることになる。

指定された緊急対策区域において緊急対策推進基本計画が策定され、それに基づいて、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画や地方緊急対策実施計画、特定緊急対策事業推進計画等を作成することが求められ、首都中枢機能維持基盤整備等地区における特別の措置を講ずることが可能となる。



図 1-1-6 首都直下地震対策特別措置法の概要
出典：自民党「首都直下地震対策特別措置法（案）概要」¹³

¹³ 自民党 https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/121541.html（2014 年 1 月 20 日アクセス）。

(7) 気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律

① 立法の背景

東日本大震災や平成 23 年台風 12 号などの大雨災害等を踏まえ、災害発生の危険性をわかりやすく伝えるためには、情報を改善するとともに、情報を国民に対して確実に伝達する手段を確保する必要性が高まった。我が国では今後 30 年以内に南海トラフ巨大地震や首都直下地震などが発生する確率が高い状況であり、このような重大な災害リスクに対応するための対策が重要視されるようになった。

② 法律の概要

この法改正のポイントは 2 点ある。

1) 特別警報の実施

まず 1 点目は、特別警報の実施が定められたことである。大津波警報や大雨洪水警報といった通常の警報を発令する基準をはるかに超える大規模広域災害が予測される際に、この度新設された特別警報が発令されることになる。通常の警報よりも一段階上位に位置づけられ、災害時に危険性の周知を徹底化させる役割が期待される。

2) 気象台の役割の強化

もう 1 点は、海洋気象台を管区気象台に統合する措置が講じられたことである。従来は管区気象では陸域の現象の解析及び予測を行い、海洋気象台では海域の現象の解析及び予測を行っていたが、当該改正を経て、新設された特別警報等を適時に的確に実施するために気象台の一体化が行われた。海洋気象台は廃止され、今後は管区気象台等によって災害時の現象解析及び予測が行われることになる。

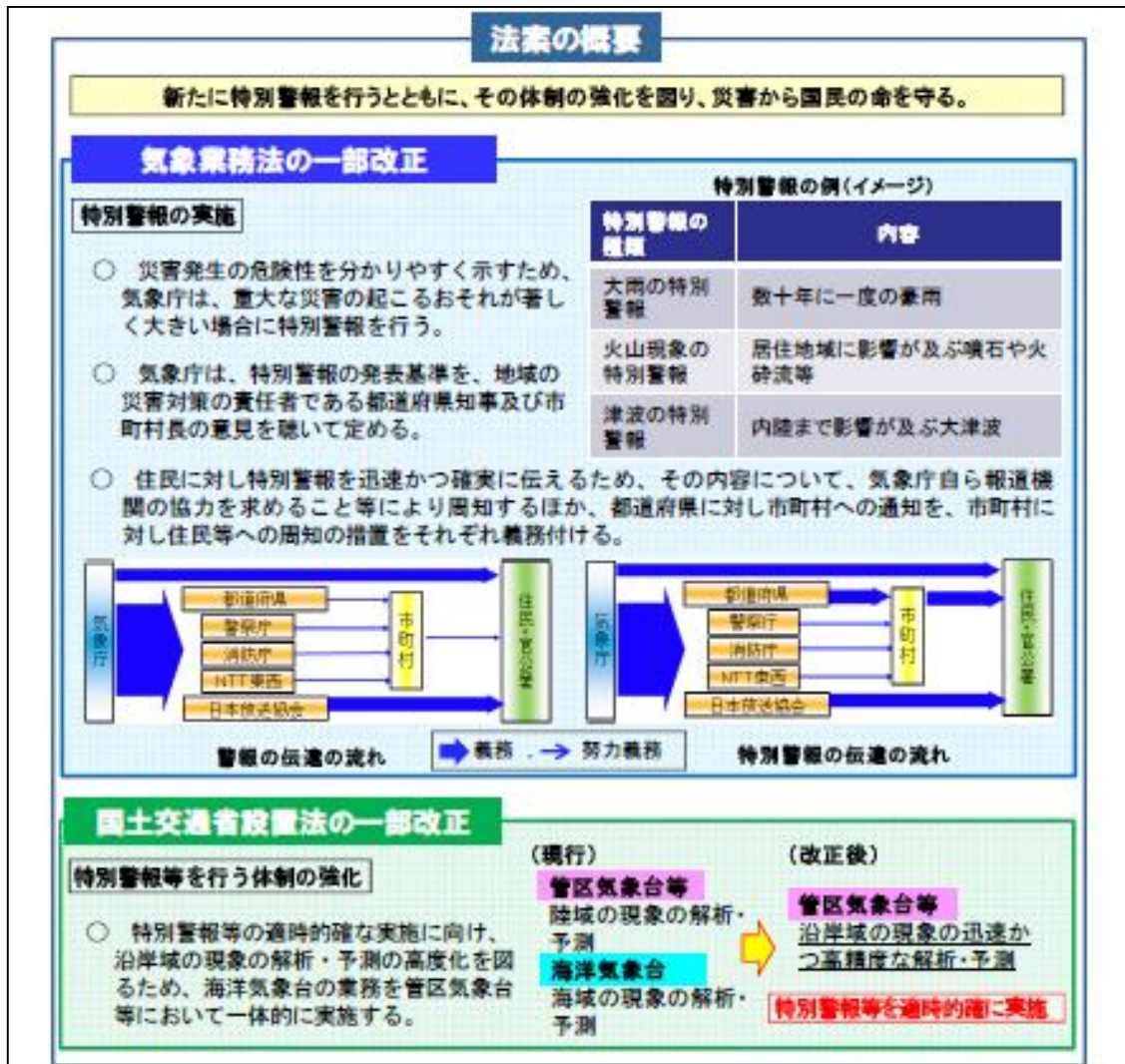


図 1-1-8 気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律の概要
 出典：気象庁「気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律案 概要」¹⁴

(8) 津波防災地域づくりに関する法律

① 法律の背景

将来起こりうる津波災害の防止・軽減のために、全国で活用できる一般的制度を創設し、ハード及びソフトの政策を組み合わせた多重防御が必要である。この法律の目的は、「津波による災害を防止し、又は軽減する効果が高く、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の整備、利用及び保全（以下「津波防災地域づくり」という。）を総合的に推進することにより、津波による災害から国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、国土交通大臣による基本指針の策定、市町村による推進計画の作成、推進計画区域における特別の措置及び一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画に関する事項に

¹⁴ 気象庁 <http://www.mlit.go.jp/common/000991210.pdf> (2014 年 1 月 20 日アクセス)。

について定めるとともに、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備並びに津波災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築物の建築等の制限に関する措置等について定め、もって公共の福祉の確保及び地域社会の健全な発展に寄与すること」とされている（津波防災地域づくりに関する法律第1条）。

② 法律の概要

1) 基本方針と津波浸水想定

津波防災地域づくりの基本方針を、国土交通大臣が策定することとなっている。国が打ち出す基本方針に基づき、各都道府県知事は津波浸水想定を設定して公表する。基本方針と津波浸水想定を双方を受けて、各市町村は津波防災地域づくりを総合的に推進するための計画を策定する。

2) 津波防護施設の管理

また、都道府県知事又は市町村長は盛土構造物等の津波防護施設の新設及び改良をはじめとする管理を行う。

3) 津波災害警戒区域等の指定

さらに、都道府県知事は警戒避難体制を特に整備すべき土地区域を津波災害警戒区域として指定することや、津波災害から住民を保護するために一転の開発行為及び建築を制限すべき区域を津波災害特別警戒区域として指定することができるようになった。

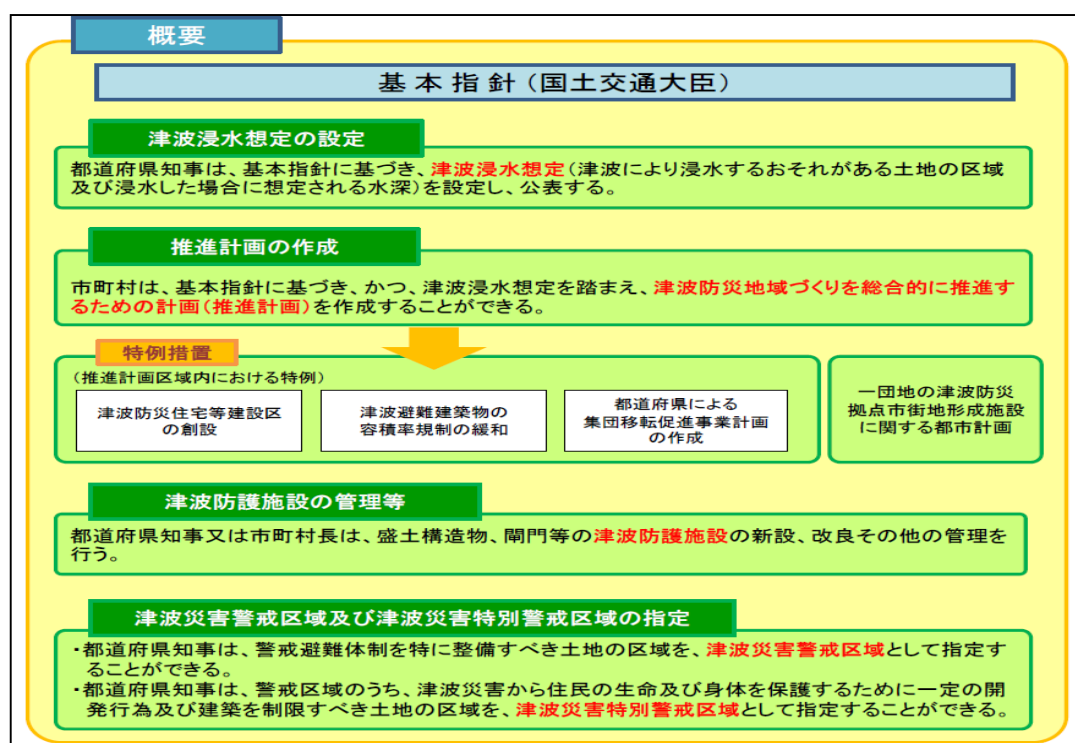


図 1-1-9 津波防災地域づくりに関する法律の概要

出典：国土交通省「津波防災地域づくり法の概要」¹⁵

¹⁵ 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/000188247.pdf>（2014年1月20日アクセス）。

(9) 道路法等の一部を改正する法律案

① 法案改正の背景

高度経済成長期に集中的に整備された道路の老朽化の進行が深刻化していることや、今後発生が予測される災害への対策として「命の道」を確保する必要性があると考えられた。これらを受けて、道路の適正な管理を図るために、予防保全の観点を踏まえて道路の点検を行う規定や災害時の道路啓開の迅速化等の措置を講ずる必要性が意識された。

② 法案改正の概要

法改正の主要点は2点ある。

1) 道路構造物の予防保全・老朽化対策

1点目は、道路構造物の予防保全・老朽化対策を打ち出したことである。道路の維持・修繕の充実といったハード面での対策と、大型車両の通行の適正化というソフト面での対策が講じられた。

2) 道路の防災・減殺対策の強化策

2点目は、道路の防災・減殺対策の強化策が打ち出されたことである。災害時の対応として、緊急輸送路などの防災上重要な経路を構成する道路における物件等の占有を禁止・制限すること、民間団体等と道路管理者の間に協定を締結して道路啓開等を実施することが推進されている。



図 1-1-10 道路法等の一部を改正する法律の概要

出典：国土交通省「道路法等の一部を改正する法律案 概要」¹⁶

1-1-2 災害対策のフェーズと言葉の定義

(1) 災害対策の4つフェーズとWSAの関わり

一般に、災害対策には4つのフェーズがあるといえる。その4つのフェーズとは、災害が起こった際に対応する「災害応急」（以下「応急」とする。）、その後災害からの復旧を目的とする「災害復旧」（以下「復旧」とする。）、そこに続く「災害復興」（以下「復興」とする。）、そして、次に発生が予測される自然災害への対応力を高める「災害予防」（以下「予防」とする。）である。

なお、本報告書における「災害」とは、特に断らない限り、自然災害を指すこととする。災対法においては、「災害」は「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土砂流、高潮、地震、津波、地滑りその他異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義されており、この定義においては異常な自然現象による被害のみならず人為的原因による被害¹⁷もまた災害に含まれている。災対法は、相当な規模の被害の発生につながる可能性の

¹⁶ 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/000990945.pdf>（2014年1月20日アクセス）。

¹⁷ 人為的原因による被害として、政令では放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その

ある自然現象や人為的事故を対象とし、異常な自然現象だけでなく人為的原因によるものであっても「災害の規模（社会的に見て重大な被害をもたらす程度）」を対象災害とする一つのメルクマールにしていると考えられる¹⁸。この定義から、東日本大震災による津波や地震動による災害は無論、福島第一原子力発電所の事故も「災害」に含まれる。しかし、本報告書では、原発事故は自然災害ではないため扱わないこととする。

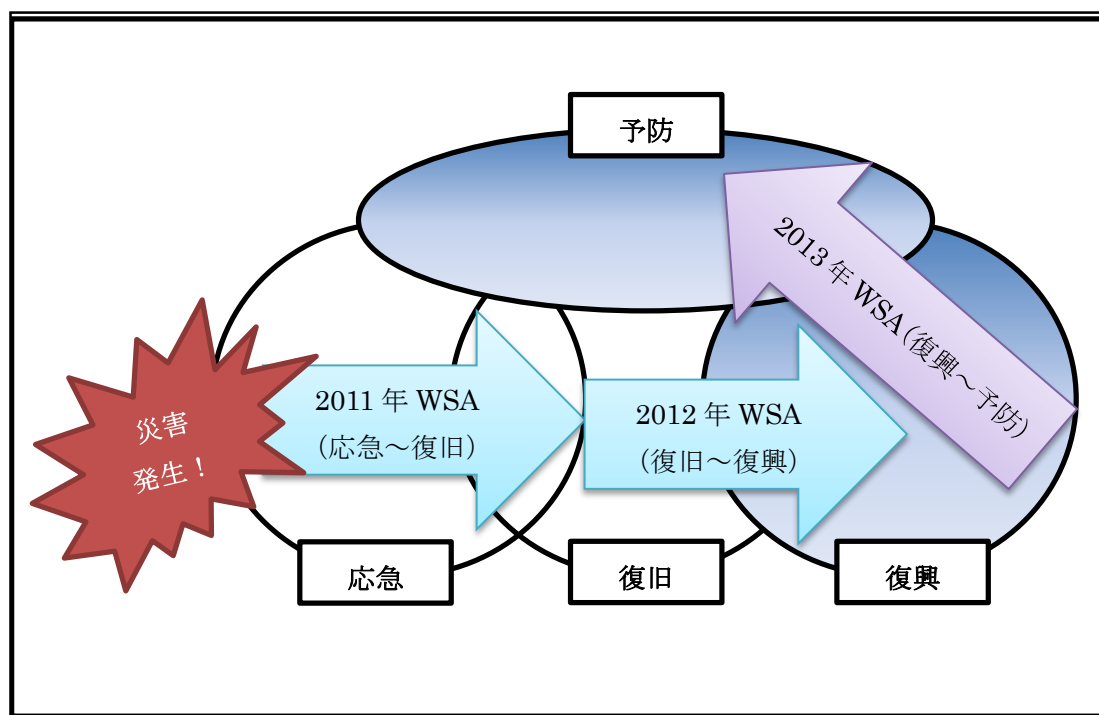


図 1-1-11 災害対策の 4 つのフェーズと WSA の関わり

これら災害 4 つのフェーズは、4 つが独立して存在するのではなく、応急から予防までの各フェーズが強く結びついているといえる。よって、1 つのフェーズのみにおける対応策を考えるのみではなく、「復興を通じた予防」といった複数のフェーズの重なりをもつ施策も重要になると考えられる。

以下、災害対策の 4 つのフェーズを WSA2013 として改めて定義する。

① 応急

災対法は第 50 条第 1 項において、「災害応急対策は、（次の各号に掲げる事項について）災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防禦し、又は応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために行なうもの」と定められており、本報告書においても応急を上記のように定義する。

他大規模な事故により生ずる被害が挙げられている。

¹⁸ 生田長人『防災法』、p.6。

応急に該当する行為¹⁹の多くは、直接かつ即時に人命等に影響するものであるため、これらの行為を行う責任者²⁰は、災対法の規定により、法令又は防災計画の定めるところにより、実施を義務付けられている。

② 復旧

復旧とは、被災した施設やものを災害前の状況に戻すための活動を指す。災対法における規定は、災対法においては、平成 24 年、25 年改正を経る以前にはわずか 4 条²¹しかなく、災害復旧計画に関する規定などの復旧を計画的に進めるための規定は置かれていなかった。

本報告書では WSA2012 を引き継ぎ、復旧を、「従前の機能や効用を回復するもの、又は回復することが著しく困難若しくは不適當である場合において、代替施設等の整備を行うもの及び被災者の生活の再建を図るもの」と定義する。ここでいう「回復することが著しく困難」とは、地盤沈下により水没した道路のように原形復旧することは可能ではあるが、莫大なコストを要する場合等をいい、「不適當」とは、人口減少等で従前の規模を保つ必要のない施設等を想定している。この定義をおくことで、原形復旧にとどまらず、現在の被災地の状況に合わせた対応をとれるようになることが期待できる²²。

③ 復興

本報告書では WSA2012 を引き継ぎ、復興を、従前以上の機能や効用をもつようにするもの、又は将来において持続可能なまちづくり及び地域社会の再生等に対する必要の施策を行うものをいう。復興においては、これから地域が必要とする持続可能なまちづくりを視野に入れる形で、国及び被災自治体が必要な施策を行えるように定義を行う必要がある²³。

災害復興については、法律上、明示的な定義が存在しないため、大規模災害復興法及び復興基本法において示されている復興の意味をみる。

1) 大規模災害復興法

大規模災害復興法第 3 条によれば、「大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うもの」とされている。

¹⁹ 災対法第 50 条第 1 項各号「一.警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項、二.消防、水防その他の応急措置に関する事項、三.被災者の救難、救助その他保護に関する事項、四.災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項、五.施設及び設備の応急の復旧に関する事項、六.清掃、防疫その他の保健衛生に関する事項、七.犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項、八.緊急輸送の確保に関する事項、九.前各号に掲げるもののほか、災害の発生の防衛又は拡大の防止のための措置に関する事項」

²⁰ 災対法第 50 条第 2 項「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者」

²¹ 災害復旧の実施責任を定める第 87 条、災害復旧事業費の早期決定を定める第 88 条、災害復旧事業費を決定した場合等における中央防災会議への報告を定める第 89 条、そして、国の負担金等の早期交付等を定める第 90 条。

²² WSA2012、『公共政策ワークショップⅠ 最終報告書 プロジェクト A 東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究Ⅱ（災害復旧制度）』、pp.310－311。

²³ WSA2012、前掲注 22、pp.311。

2) 東日本大震災復興基本法

また、復興基本法では第 2 条が当該法律の基本理念を示しており、これは全 6 号²⁴から構成されている。

東日本大震災からの復興に際して、第 1 号では「未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等、甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の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及び一人一人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にすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。この場合において、行政の内外の知見が集約され、その活用がされるべきこと」が規定されている。

第 2 号では「国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。この場合において、被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと」が規定されている。

第 3 号では「被災者を含む国民一人一人が相互に連帯し、かつ、協力することを基本とし、国民、事業者その他民間における多様な主体が、自発的に協働するとともに、適切に役割を分担すべきこと」と規定されている。

第 4 号では「少子高齢化、人口の減少及び国境を越えた社会経済活動の進展への対応等の我が国が直面する課題や、食料問題、電力その他のエネルギーの利用の制約、環境への負荷及び地球温暖化問題等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと」を規定している。

第 5 号では「イ 地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、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、ロ 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、ハ 地域の特色ある文化を振興し、地域社会のきずなの維持及び強化を図り、並びに共生社会の実現に資するための施策」を推進されるべきことが記されている。

3) 復興の目的

これらの基本理念から、復興は、被災地における原形復旧といった単なる復旧にとどまることなく、活力のある日本の再生を視野に入れながら、住民一人一人が主体となって自

²⁴ 東日本大震災復興基本法第 2 条第 6 号「原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと」とされており、この度の原発事故について特に取り扱わない本報告書においては、同条第 6 号に関する記述を省く。

らの地域の持続可能なまちづくり及び地域づくり等を行うことを目的にしているといえる。

4) 復旧と復興の区分

復興と復旧がひとくくりにされ、住民不在のままでまちづくりの議論がされているところもある。復旧は従前の機能を復活させること、つまり災害前に存在していた機能を再度発揮することができるように回復させることを本質としている。しかし、災害復興は、被災地のこれからの姿を念頭に置き、元あった機能を回復するのではなく、新たに関係を構築するという方向性に立っており、目線は将来に向けられているといえる。だからこそ、新しい関係を構築して被災地が復興するには、被災自治体及び地域住民が主体の持続可能なまちづくり及び地域づくり等を行うことが重要であると考ええる。

④ 予防

1) 予防の定義

予防とは、「災害が発生することを未然に防止するため、或いは災害が拡大することを未然に防止するために、平常時に行われる行為」²⁵と定義する。予防といってもその具体的な目的や手段は様々である。その中でも、人の生命や財産を守るために極めて重要なものや、災害の発生と拡大を防止する上で確実に実施される必要があるものについては、法に一定の規定において確実かつ計画的な実施がなされるようになっている。

災対法上の予防の概念には狭いものと広いものがある。狭義の予防と広義の予防は、義務と責務によって区別することができる²⁶。

2) 狭義の予防

狭義の予防には、災対法 46 条（災害予防及びその実施責任）第 1 項各号に挙げられている事項²⁷が該当する。これらの事項は同条第 2 項²⁸からも窺えるように、法令の規定により予防の実施について責任を有する者に対して義務として課されているものであり、応急対策を円滑に行うために必要な備えにあたるものに限定して、これら事項の確実な実施を義務付けたものと解することができる。

3) 広義の予防

一方、広義の予防については、災対法第 8 条（施策における防災上の配慮等）第 2 項において防災上重要な事項を列挙した上で「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない」と

²⁵ 災害が拡大することを防止するために行われる行為については、これを災害が発生する以前の段階で行う場合は「災害予防」に該当し、災害発生中又は直後に行う場合は「災害応急対策」に該当する。

²⁶ 生田、前掲注 18、pp. 69—76。

²⁷ 災対法第 46 条第 1 項「一 防災に関する組織の整備に関する事項、二 防災に関する教育及び訓練に関する事項、三 防災に関する物資及び資材の備蓄、整備及び点検に関する事項、四 防災に関する施設及び設備の整備及び点検に関する事項、五 災害が発生した場合における相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項、六 前各号に掲げるもののほか、災害が発生した場合における災害応急対策の実施の支障となるべき状態等の改善に関する事項」

²⁸ 災対法第 46 条第 2 項「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害予防の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害予防を実施しなければならない。」

規定し、国及び地方公共団体に対して、努力義務を課している。

(2) 言葉の定義

① 大規模災害と広域大規模災害

1) 大規模災害と広域大規模災害の区分

ここでは、災害を規模で分け、大規模災害と広域大規模災害をそれぞれ定義する。今日に至るまで、自治体ごとに条例を用いてこれらを定義することはあったが、大規模災害と広域大規模災害が法律で厳密には定義されていなかった。しかし、大規模災害と広域大規模災害とでは、国の果たす役割やどの程度の国費を投入するかといった議論を行うに当たっては 2 つの言葉を整理する必要がある。復興に関する財政措置やその他の特例措置を行うにあたっては、これらの定義がなされることが必要であると考え。

2) 本報告書における定義

本報告書では WSA2012 を引き継ぎ、救助法が適用された市町村等のうち、次のいずれかに該当する場合に、大規模災害であると扱うこととする。

- i) 災害震度が 6 強かつ震度 6 弱以上を観測した市町村等の数が 5 以上あるとき
- ii) 住宅又は公共施設の全壊戸数が一定数以上のとき
- iii) または政令で特に指定するもの

他方、広域大規模災害については、大規模災害にあてはまる市町村等の数が合計 20 を超える時、または政令で特に指定するもの、と定義する。この定義によれば、阪神淡路大震災及び東日本大震災は、広域大規模災害にあてはまることになる²⁹。

3) 特定大規模災害

また、大規模災害復興法第 2 条に定義されている特定大規模災害を見ておく。同法第 2 条第 1 項では、特定大規模災害を「著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該非常災害に係る災害対策基本法第 28 条の 2 第 1 項 に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう」としており、災対法第 28 条の 2 第 1 項の緊急災害対策本部が設置される災害とは「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認め」られるものを指す。これらは特定大規模災害を定義づけるものではあるが、どのような災害を特定大規模災害と位置付けるのか、その基準が必ずしも明確ではない。

② 防災

災対法では防災について「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における災害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう」と規定されている。防災が対象とする時間的範囲は広範であり、災害予防という災害が起きる前の対応、災害応急対策という災害が起きた直後の対応、災害からの復旧・復興を図るための対応、という段階が含まれている。

それぞれの段階については、1-1-2 (1) の災害対策の 4 つのフェーズにおいて行った

²⁹WSA2012、前掲注 22、pp.311-313。

定義を参照されたい。

③ 減災

減災とは、「災害による被害をできるだけ小さくする取り組み」³⁰であると定義する。災害の発生を防ぎきることは不可能ではあるが、大規模な災害が発生した場合は人命を守ることが最も重要であることを前提にした上で、災害対策のあらゆる分野で、予防対策、応急対策などの一連の取り組みを通じ、できる限り被害の最小化を図ることが大切である。

数十年から数百年に一度起こりうる規模の自然災害についてその被害を最小限にとどめ、人名のみならず社会及び私人の財産を保護しようとすることは重要だが、千年に一度起こりうる規模の自然災害については、被害を人為的に抑え込むことに限界があるため、減災という考え方が極めて重要になってくると考えられる。

④ 自助・共助・公助

1) 言葉の定義

防災における主体を考える際に重要とされる概念として、「自助・共助・公助」がある。国、地方自治体、公的機関の責務と国民の責務の問題に深く関わるところがあり、また、ある防災活動が自助と共助両方の作用によって成り立っていることもあるため、厳密に区別することは難しい。しかし、本報告書では、個人が災害に対して備えることを「自助」、公的機関が地域に対して支援を行うことを「公助」とし、地域内の主体がその二つを補完するために助け合うことを「共助」であるとする。

自助・共助・公助を定義するにあたって、内閣府の解釈を参照したい。内閣府では「公助」を「行政による『公助』」とし、防災において公的機関が行う施策を公助とみなしている。また、「自助」、「共助」については、「自分の身は自分で守る『自助』」、「地域や身近にいる人どうしが助け合う『共助』」と述べた上で、「身のまわりの人を助けるには、まず自分自身が無事でなければ」ならないとし、「『自助』があつての『共助』」であると述べている³¹。

2) 災害対策における公助の必要性

WSA2013における災害対策に公助が必要な理由についても議論した。まず落雷によってある地域のうちの1軒が燃えてなくなってしまうような災害の場合、災害の被害者はまず自助による自己復旧を試みる必要があると考える。被災の状況によっては、地域コミュニティによる共助が機能することによる被害者の生活再建支援が期待できる。ところが、地域コミュニティによる共助が対応できない、あるいは地域全体が被災し共助が機能しないような災害の場合では、そのまま看過すれば地域全体の社会基盤が失われるおそれがある。

このような場合には、自助及び共助のみでは生活再建が困難なケースが発生し、公助によって補うべきと考えられる状況が発生する。

³⁰ 内閣府「みんなで減災」http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/minna_web2010_all.pdf (2014年1月20日アクセス)。

³¹ 内閣府「減災のてびき」<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/tebiki.html> (2014年1月20日アクセス)。

公助の主体としては、まずは第一義的に甚大な被害を受けた地域が属する市町村の行政が考えられる。地域に対する公による救助として、自治体が条例で弔慰金支給を規定するなどの対応が現に存在する。今回の災害において、被害の大きかった宮城県山元町では条例に基づいて「損害見舞金」といった独自の被災者支援を行った³²。また 13 年前に起きた鳥取県西部地震では、鳥取県が、「鳥取県西部地震被災者向け住宅復興補助金」を創設し、鳥取県西部地震の被災者の住宅復興に対して助成を行うなど、多くの支援を実施した³³。さらに広域大規模災害になれば、上記のように公助を必要とする状態になる地域が増加し、地方公共団体だけでなく、国が社会秩序維持のために災害対策を行う必要があるため、救助法に基づく救助が存在しており、災害規模等の条件に応じて運用されていると考えられる。

³² 山元町災害対策本部「被災者支援制度について」

http://www.town.yamamoto.miyagi.jp/jishin/pdf/sien_gaiyou.pdf (2014 年 1 月 14 日アクセス)。

³³ 鳥取県住宅政策課「鳥取県西部地震と被災者再建支援制度」<http://www.pref.tottori.lg.jp/12715.htm> (2014 年 1 月 14 日アクセス)。

1-2 過去の報告書の成果

過去二年に渡り、WSA は東日本大震災における日本の法政策についてフェーズを分けて検討し、提言を行った。2011 年度は災害対策の応急期から復旧期の入り口、2012 年度は復旧期から復興の入り口についてを研究対象としたため、今年度の WSA2013 で復興・予防のフェーズを検討するに当たり、過去の報告書の問題意識及び提言の内容について整理を行うものとする。

1-2-1 WSA2011 の成果

(1) 問題意識

WSA2011 は、東日本大震災において市町村機能の喪失（陸前高田市・南三陸町）や、町長の死亡（大槌町）、県庁との連絡途絶など、地方公共団体の対応能力を大きく超える事態が続出した事態を重視した。その中から特に、応急期・復旧期における的確な対応の実現を問題意識とし、補完性の原理を応用して「国が災害応急対策に積極的に関与すべき」という方向性で提言を行った。

(2) 提言と制度改正

具体的には、以下の 2 点①円滑な初動体制の実現・各行政主体の役割の明確化と、②救助法による被災者支援制度の改善に重点をおいて研究を行った。

① 円滑な初動体制の実現・各行政主体の役割の明確化

1) 行政機関や実働部隊の連携の強化

東日本大震災により、多くの東北太平洋沿岸部で著しく甚大な被害が発生したことにより、初動期において、災対法の規定が前提としていた被災市町村からの支援要請ができない、出てこない状況に陥った。そのため行政組織が被災地域の状況を確認するまでに対応の遅れが生じた。また、地方整備局や自衛隊、消防、警察、日本赤十字といった実働組織による広域的な支援による救助活動が多くの人命を救ったことを受け、円滑かつ迅速な初動対策を行うために行政機関や実働部隊の連携の強化を提言した。

2) 円滑な避難実現と物資輸送の必要性

また、広域大規模災害時の避難は国民一人ひとりによる自助努力によってなされるものとして、被災者の早期かつ円滑な避難の実現の必要性がある。輸送については、「くしの歯作戦」³⁴による道路啓開が救助活動の迅速化だけでなく、その後の人・物資の行き来を促したという教訓から、被災地域への交通輸送ルートの早期確保、そして物資輸送の円滑化を訴えた。

³⁴ 「くしの歯」作戦とは、国土交通省東北地方整備局が東日本大震災で大きな被害を受けた三陸沿岸地区の道路啓開・復旧を決断し、名付けたもの。東北道、国道 4 号から津波被害で大きな被害が想定された沿岸部の国道 6 号、45 号への進出のための「くしの歯型」救援 15 ルートを通行可能にした。

3) 役割の明確化

さらに、自治体、国のみならず住民やコミュニティにも災害対策の役割があるとして、それぞれの主体ごとにフェーズや災害の規模に合わせた役割の明確化の必要性を訴えた。

② 災害救助法による被災者支援制度の改善

1) バウチャーの導入

WSA2011 では、被災者支援制度についても改善を提言した。現行の救助法では、災害直後に市場が機能してない状況を想定しており、また災害支援による私有財産形成を防ぐ目的もあって、被災者に直接現金を支給する現金給付を行わず、原則として現物給付による救助を規定している。しかし、被災直後の応急段階から復旧段階に移行するにつれて、被災者の生活の状況やニーズも多様化し、また、現物給付にかかる事務コストの負担などの観点から、たとえば避難所において食費補助として現金給付ではなく、チケット制のバウチャー方式を取り入れるほか、住居における借り上げ民間賃貸住宅の家賃補助バウチャーを取り入れることによって、家賃補助を行う際の入居計画を、入居者・業者・行政の三者契約から業者と入居者と貸主のみの交渉で可能にするといった提言を行った。

2) 仮設住宅・応急修理の復旧期の位置づけ

加えて、WSA2011 は、救助法が短期一過性の災害を前提とした必要最低限の支援を定めており、初動期、応急救助期、復旧期というような時系列的な区分がないことを指摘した。具体的には救助法第 23 条の救助の中で、「仮設住宅」「応急修理」の規定を削除して、仮設住宅や応急修理を応急期から復旧期に位置づけ総合的な支援制度の必要性を論じた。

(3) 成果

WSA2011 の提言は、平成 24 年(2012 年)以降の法改正に通じている点が見受けられる。まずは災対法における国の権限強化といった内容は、平成 24 年(2012 年)、平成 25 年(2013 年)の災対法の改正にも「大規模広域災害に対する即応力の強化等」といった内容で反映されている。

1-2-2 WSA2012 の成果

(1) 問題意識

WSA2012 では復旧・復興のフェーズにおける問題を研究した。岩手県と陸前高田市、宮城県と南三陸町・気仙沼市・石巻市・仙台市といった 2011 年度から引き続きヒアリングを受け入れてくださった地方公共団体に加え、女川町や石巻市雄勝総合支所・牡鹿総合支所に対してもヒアリングを実施した。また、沿岸部の水産加工事業者、労働局やハローワーク、被災住民といった多くの主体から聞き取り調査を重ねることにより実証研究を行い、「地方主体の復興」「コスト意識をもった復興事業」の必要性を指摘した。

(2) 提言と制度改正

WSA2012では、被災自治体と国の役割とのバランスをはかりつつ、今後発生しうる災害にも柔軟に対応できる法制度を整備するために、復旧と復興の入り口までの政策提言を行った。具体的には住居・まちづくり・雇用の観点において提言を行ったため、以下詳細を紹介する。

① 住居

救助法において、応急仮設住宅の支給規定が存在しているが、この仮設住宅は中小規模・一過性災害を想定しているため、災害発生後一定期間の使用に耐えうるものでしかない。

さらに一度給付すれば救助法としては「救助完了」とみなされるために、応急期にとどまらず、復旧・復興時に至るまで住宅の提供を必要とする場合において、仮設住宅を救助と位置付けることは議論の余地がある。そこで、WSA2012は災害救助法から仮設住宅の規定を外し、仮設住宅法（仮称）を新たに制定することで、復旧・復興期に至るまでの住宅提供を可能にする必要があるという提言を行った。さらに、仮設住宅の一つの形態である「借上げ民賃」について入居してから原則 2 年程度経過後には、被災者に対するバウチャー制度を用いた家賃補助制度を提唱し、激変緩和期間を設けた上で、本来の市場家賃へのソフトランディングすることを提言した。

また、従来の応急仮設住宅と、災害公営住宅などの恒久住宅との中間的な存在である仮設公営住宅（仮称）を、いわば準恒久住宅として位置づけ、その制度構築を試みた。

② まちづくり

まちづくりの分野においては、居住域の集約を行う必要性を訴えた。一定の必要性が認められる場合には、制度本来の扱いでは災害危険区域とすべき土地であっても災害危険区域指定を解除して、その地にかさ上げ等防災上必要な整備を行って居住域を集約するといった提言を行った。災害復旧事業に関する制度は原則災害復興事業へ適用できないことを受けて、復興まちづくり交付金・復興特例債の創設といった持続可能かつ柔軟な復興予算制度構築の必要性を論じた。

③ 震災後の状況変化に応じた雇用対策の実施

東北の沿岸被災地域において、震災によって一時的に職を失うこととなった水産加工業や漁業従事者が、がれき処理などの緊急雇用基金による建設業就労期間を終え、再就労を行うにあたって復旧・復興のフェーズごとにどのような対策が必要であるかを検証した。

石巻市の水産加工に従事する女性労働者の雇用の維持とコミュニティの再生を図る目的で、被災した中小企業等のグループに対して事業費の 4 分の 3 を支給するグループ補助金における共同財を利用した福利厚生向上の提言を行ったほか、グループ補助金を受給した事業者への事後チェックを強化する必要があることを提示した。その他、行政、商工会議所、民間各種セクター間の総合調整の必要性と市町村が県と国との二つの組織との調整が必要だったことを踏まえた二重行政の制御や、広域大規模災害時における産業・雇用対策の法制度上の確立についても提言を行った。

④ 復興における財源

以上３つのテーマからの提言を実現させるための財源の確保として、東日本大震災からの復興に係る新たな国庫補助及び地方財政措置の提言を行った。具体的には復興に関するまちづくり事業全般に適用可能な「復興まちづくり交付金」及び復興に関する特別の地方財政措置として「震災復興特例債」の創設を提言した。

(3) 成果

WSA2012の提言内容は、現在様々な法改正に通じている点が見受けられる。災対法における理念規定の追加や、大規模災害復興法の成立がある。今後の災害法制においても、各提言が改正に反映されることを期待したい。

1-3 WSA2013 の問題意識

(1) 震災発生から 2 年 10 か月経過した時点における検討

前項にて先行研究として WSA2011、WSA2012 の成果を確認した。当時と震災発生から 2 年 10 か月がたつ現在では状況の変化がみられる。救助法改正の必要性については、救助法の所管が厚生労働省から内閣府に移行しといった変更があったことなどを契機として、今後も現行の救助法による災害救助施策が真に被災者を救済するかの検討が行われていくべきと考えられるほか、本来復旧事業として行うべきはずの事業が、復興事業として復興交付金を用いて実施されているケースがあることが存在していることも分かった。災害復旧制度のメニュー拡充の必要性とともに、引き続き検討を続けていく必要がある。

我が国は震災からの復興のフェーズに入りつつあると考えると同時に、改めて災害予防の強化を考える時期でもある。そこで、過去 2 年の WSA における研究を踏まえ、WSA2013 では、地方公共団体および関係機関からのヒアリング調査を行うことで、東日本大震災からの復興及び今後大災害が発生した場合の予防施策を進めていく上で政策・制度の問題を分析し、問題解決に資すると考えられる提言を行うこととする。

(2) 「冷静に考え周到に準備する」

その際、WSA2013 がテーマとして掲げたことが、「冷静に考え周到に準備する」ということである。現在の復興施策が今回の震災復興及び将来の災害においても機能するのかという点から再検討し、その上で今後の災害に備えるにはどのような改善が必要であるかをヒアリングや現場視察に基づき、周到な備えに必要な事項を考えた。

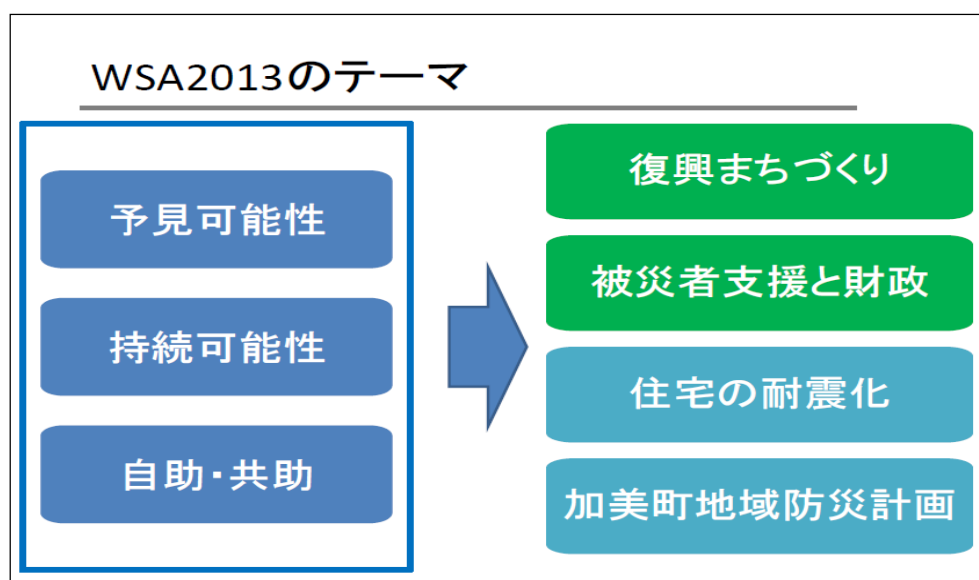


図 1-3-1 WSA2013 のテーマ

(3) 各論として取り扱った事項

各論として深く掘り下げた事項としては、復興まちづくり、被災者支援と財政、住宅の耐震化、加美町地域防災計画の改定の4分野における現行制度の実効性・有効性を検討した。また、我が国の災害法体制は被災者の自助による自己再建を基本として想定していることから、公助の関与すべき範囲はどこまでであるのか、といった検討も念頭に置くことを心掛けた。

一方、大震災発生からある程度の時間を経た現時点で、災害対応の在り方を今後の災害対策法制度の持続可能性と実効性を念頭に置いた上で、冷静に議論を行うべきだという考え方も重視した。復興には被災前の状況以上の地域の活性化なども期待されるため、被災地における復興の在り方を考えると、国の機関だけではなく被災自治体及び住民にとって地域の将来を考えることにもつながり、一概に迅速だけが求められるものではない。そのため、復旧・復興施策の必要性の是非も含めて地域の在り方を行政・住民その他の主体で十分に議論する必要がある、今回の震災で得た災害対策の教訓を、法制度や運用において反映させ、将来起こる災害発生に備えることもまた重要である。

今後、復興に関わる支援制度などは、震災発生後の暮らしの見通しが早期に立つよう、支援の予見性の確保が望まれるであろう。また、予防の観点としては、将来の災害に向けた実効性ある対策が、将来にわたり本来の仕組みとして持続可能性をもつ必要がある。

さらに、災害発生時の避難、及び自主再建の在り方、コミュニティによる防災と行政の策定する地域防災計画との関連といった視点からは、災害対策における自助・共助・公助の重要性和防災計画への住民の関与の必要性についても今後議論がなされていくべきであると考え。以下、詳しく説明していくこととする。

1-3-1 災害対策の持続可能性

(1) 持続可能な被災者支援制度

今回の東日本大震災からの復興に関する施策として、非常に手厚い措置が取られた。例えば、被災者生活再建支援金や災害弔慰金といった制度は、被災者の生活再建を支援したものとともいえる。しかし、将来大規模な災害が発生した際も同様に支援を行うことは果たして可能なのだろうか。東日本大震災での措置が広域大規模災害における行政による支援の前例として被災者及び被災自治体への支援の一つの指標または基準になることも考えられる。一方、現在発生の可能性が危惧されている南海トラフ地震や首都直下地震が起こった際、その被害を被る国民の数はおそらく東日本大震災よりはるかに多いと考えられ、昨今の我が国における財政状況の厳しさを考慮すれば、将来予想されている大規模災害に東日本大震災での支援と同程度の支援を行うことは難しい。そのため、今回の被災者支援制度の実施の実態を十分に把握した上で、将来の広域大規模災害において同等の支援を行うに必要な財源が確保できるかについて検討する必要がある。

東日本大震災において、従来の災害対策の法体系が中小規模で一過性の災害への対応を

主に想定していたために、地方公共団体が従来通りの方法で応急、復旧、復興の各段階において支援を行うことが難しい局面があった。特に、財政力の弱い被災市町村の負担の軽減が必要であり、また、県レベルでも負担の軽減が必要となったことから、市町村に対して実質、負担ゼロの支援が行われた。しかし、この方法は、将来の災害対策のスキームとして持続可能であるかについては相当疑問であり、再検討の必要性が高いと考える。

また、被災後の時間経過によるフェーズごとに検討が必要とされる課題もある。制度の運用について、用途の制限があるなど、給付する地方公共団体や利用者である被災者にとっての改善を行うことで、今後の災害発生時に、より適切な救助及び被災者支援を行うことは可能ではないかと考える。

(2) 予防の充実による復旧・復興コストの低減

また、予防施策の拡充によって、将来災害が発生した際の復旧・復興にかかるコストを事前に軽減することにより、将来の災害対応における持続可能性を持たせることも検討されなければならない。東日本大震災では甚大な津波被害が発生し、多くの建築物・住居がその被害にあったが、今後発生しうる災害に備え、津波による大きな被害が想定される地域に予防の観点から住居の移転を計画的に行うべきケースもある可能性もある。

建物の倒壊被害は復旧および復興のフェーズにおいての問題にとどまらず、時に応急時の道路啓開にも支障をきたすおそれがある。このような事態を防ぐために、事前に建物の耐震化によって、応急時の避難、消防活動、緊急物資輸送等の支障の回避、倒壊によるがれき等の除去及び住宅再建等の諸経費発生を事前に防ぎ、災害対策の全体的なコスト削減を図ることが必要であろう。これに関連して、住宅の中でも特に中古住宅の耐震改修促進および段階的耐震改修施策について第4章で検討し、提言を行っている。

1-3-2 予見可能性の確保

東日本大震災では、復興に関わる施策においても、制度の創設や大胆な運用の見直し、大幅な国庫支出の拡充や特例措置がなされた。その復興制度に関わる問題として、今回は切実な被災地の必要性を受けて途中から新たに導入されたり、運用が大きく変更されたりした支援制度が多かった。また、現在実施されているこれら支援制度について、必要とする手続きの面や被災者間の支援の程度の均衡などの観点から、制度内容が被害の実態に即しているとは必ずしも言えず、さらに見直さないと次の広域大規模災害でも適用や運用に苦勞することが予想される状況がある。これらについて、将来も適用される支援制度として整えておくことが、今後発生する広域大規模災害での被災者が未来の生活を考えるための予見可能性の確保という面で必要であると考ええる。

例えば、被災者生活支援金給付に関する手続きが早まることにより、給付される資金の全体的なあらましがわかり、生活の見通しがつくといった予見性が確保され、被災者の自立再建に資することが期待される。復旧・復興のための事業用地取得の仕組みが改善され、

それが円滑に実施できるようにしておけば、住宅建設及び新しい地域づくりにおいて住民のイメージがわき、早期の復旧・復興に資するであろう。

このように被災者の自立を促し、滞ることなく復興を行うためには支援制度及び運用にどのような改善が必要とされるのか、といった視点から、各論において、被災者支援制度、用地取得や土地区画整理事業、防災集団移転の移転先・移転跡地の活用についての諸問題に対して検討し、提言を行っている。

1-3-3 自助・共助の重要性和防災計画への住民の関与の必要性

東日本大震災においては、災対法で地域の災害対応の中心と位置づけられている地方公共団体の職員や施設が甚大な被害を被った結果、応急期に公助が発揮されず、避難勧告避難指示において、個人の判断や住民の相互の声かけによる避難はもとより、地域の共助の力によって多くの避難者が救済された。このため、大震災発生以降、個人の日ごろの備えに加えて、町内会・自治体といったコミュニティによる防災活動に注目が一層集まるようになった。

その中で、市町村単位よりさらに細かい地区単位における災害発生時の対策を規定する地区防災計画の制度が災対法の改正で盛り込まれた。この地区防災計画も含め、地域防災計画に地域住民の意見を反映させるといった取り組みの必要性が高まっている。

この視点に関して、WSA2013では、宮城県加美町の地域防災計画改定に際して、同町の依頼を受けて、計画的な防災行政の推進と地域住民等の防災活動における指針として機能するものとなるよう、地域防災計画の改正案の作成を行った。その作業において、中新田・宮崎・小野田地区の行政区長及び防火クラブの責任者や婦人会代表といった地域の代表者にヒアリング調査を丁寧を実施し、今後の地域における災害対策についての意見や自主防災活動の実態を明らかにした。我々のこの問題意識が地域の災害対策に資するものかを検討しつつ、より実効性のある地域防災計画の改正を試みた経緯は、各論の第5章に記載している。

1-4 日本の自然災害リスクのマネジメント

第2章以降、復興・予防に関する問題意識に基づき、検討を行うが、ここではWSA2011、WSA2012、WSA2013を通して全てのフェーズについて研究の対象としてきたことを踏まえ、日本の災害対策法制全体の在り方についても、災害から2年と10ヶ月が経った現在、改めて検討を行うこととする。日本における自然災害リスクのマネジメントという観点から、国全体としての自然災害リスクに対するマネジメントの必要性和、自治体の災害に対する対応力の強化の必要性和、について以下述べることとする。

(1) 国全体としての自然災害リスクに対するマネジメント

現在、防潮堤の建設や土地のかさ上げなど被災地に対する災害予防施策に対して多くの資源が投入されている一方で、日本全体に視野を広げれば、南海トラフ地震や首都直下の地震など、今後発生が危惧される災害に対しても対策を行う必要がある。そのため、国全体として防災対策の資源配分について議論する必要がある。

そこで、震災発生から2年10ヶ月近くが経過しようとしている今、大震災での対応を冷静に振り返り、将来にわたり我が国における自然災害のリスクをどのようにマネジメントしてすべきかという視点で、防災施策の地域バランス及び自治体の機能維持の必要性について論じていくことにする。

東日本大震災の被災地においては、今後発生するおそれのある災害に備えた新たな防災施設の整備が進められている。東日本大震災において非常に大きな被害が発生したことを考えれば、甚大な被害の発生を再び繰り返さないためにも、被災地で生活している人々を守る防災施設の整備が必要である。現在、被災地に新たに防潮堤を立てる必要から多くの資源が被災地に投入されている。その一方で、今後発生が危惧されている南海トラフ地震・首都直下型地震への対策も考えていく必要がある。また、直下型地震やその他災害におけるリスクは多かれ少なかれ日本の全ての地域が抱えているといっても過言ではない。防災策の地域バランスの視点も持たなければならないだろう。

(2) 自治体の災害に対する対応力の強化

また、東日本大震災は、地震そのものの規模及びその被害において「想定外」の震災であったこともあり、自治体庁舎が被災し応急時の自治体機能に支障が出るという従来の災害法制が想定していないケースが発生した。地方公共団体及び関係機関においては、今後、広域・大規模災害が発生した際の自治体対応を、災対法の改正等も踏まえて改めて考えていかなくはならないだろう。

1-4-1 日本全体の防災政策の地域性・地域バランスの考慮の必要性

(1) 東日本大震災からの復旧・復興対策の持続可能性

① 宮城県における防潮堤建設に関する現状



図 1-4-1 宮城県防潮堤整備予定の高さ

出典：朝日新聞「防潮堤復旧、着工 1 割 被災 3 県、かさ上げ難航」³⁵

まず、宮城県の防潮堤について考えたい。村井知事は、防潮堤の高さは数十年～百数十年に一度の発生が予想されるレベル I (L1)³⁶と呼ばれる規模の津波に対する防潮堤を作る方針を打ち出している。³⁷しかし、宮城県気仙沼市の例にみられるように、復興まちづくりや住居の再建と防潮堤建設をパッケージにして議論した結果、県の方針に従った規模の防潮堤は地域ニーズが反映されたものではなく、画一的な防潮堤整備計画の受け入れを迫るものであるとも考えられる。住民は漁業従事者が多く、生業に影響が出るほか、港町としての景観への悪影響を懸念する声もある。また、高台移転で人が住んでいない地域にも L1 防潮堤を整備する必要性についても疑問の声が上がっている。

② 岩手県における防潮堤建設に関する現状

一方、岩手県では、住宅などの防御の対象となるべき施設がない陸地（農地や山林）の場合、地元の同意を前提に原形復旧にとどめる地域があるため、L1 対応より堤防高を低く造るケースもある。陸前高田市の広田湾の一部漁港では防潮堤の高さを 12.5 メートルにする計画を 8.1 メートルに変更するなど、県内 13 漁港で基本計画高を引き下げた。その結果、これまでに全ての建設予定地で住民の同意を得られており、未だ防潮堤建設の合意が 100% に至らない宮城県と対照的であるといえる。

³⁵ 朝日新聞デジタル版 <http://www.asahi.com/special/10005/TKY201202290908.html> (2012 年 3 月 1 日)。

³⁶ 施設の供用期間に発生する可能性が高い津波で、防災施策の必要性がある。一方 L2 津波はその地点で想定される最大規模の津波を指す。発生頻度は数百年～千年に一度で、減災の必要があるとされる。

³⁷ 河北新報「焦点 一大震災から 2 年半／防潮堤建設、3 県に差／異なる被災状況、分かれる県の対応」(2013 年 9 月 6 日)。

③ 奥尻町における防潮堤建設に関する現状



図 1-4-2 奥尻町避難路

出典：奥尻町「奥尻町の津波対策」³⁸

先例としては、20 年前に北海道南西沖地震を経験した奥尻町においては、防潮堤を作らない地域が存在する。旧幌内集落は南西沖地震の際大規模な土砂崩れが起こった地域であり、旧幌内集落は島の東南側にある青苗地区への移転を行った。そのため、幌内集落は現在いくつかの立て看板を残すのみの荒れ地となっており、その場所には他の沿岸部と異なり防潮堤がない。人が住まないため、そこにはあえて強固な防潮堤を造る必要はないという判断に基づくものである。

また、防潮堤の造り方にも工夫がみられ、海拔 0m 地点から数メートルの高さをコンクリートで固めるのではなく、かさ上げた道路に少し高いフェンスを設けることで防潮堤の役割を果たしている地域もあれば、青苗漁港区域内の「望海橋」のように、防潮堤の外側に漁業加工場を設置し、海の傍での生業を可能にする傍ら、強固な人工地盤を整備し、津波発生時は漁業従事者のみならず全島民を収容可能なシェルターとしている地域もある。

④ 防災施策の地域での検討の必要性

このように、防潮堤といってもそのあり方には地域ごとの状況を反映した対応があり得るため、各自治体は改めて復興の主体であるところの地域住民と防潮堤建設について十分な検討を行うべきではないかと考える。宮城県気仙沼市では、東日本大震災を受けて有識者や商業関係者からなる「気仙沼市震災復興会議」、市内農林水産業組合の代表や自治会長や地域代表者からなる「気仙沼市復興推進会議」、市出身者及び在住者からなる「気仙

³⁸ 奥尻町「奥尻町の津波対策」<http://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/detail/00001065.html>（2013 年 12 月 19 日アクセス）。

沼市震災復興市民委員会」が設置され復興について地域と行政及び有識者が検討する機会が設けられており、他の被災自治体においても、名称の差はあれ、このように協議会及び市民委員会を設置している。

(2) 南海トラフ地震について

① 南海トラフ地震の特徴

東日本大震災以後、広域大規模災害対応を取る必要性の認識が相当高まった。たとえば、今後発生する可能性が高いとされている南海トラフ地震の主な特徴としては、「超広域にわたり強い揺れが発生すること・超広域にわたり巨大な津波が発生するとともに、第1波の津波のピーク到達時間が数分と極めて短い地域が存在することが挙げられる。また、このような最大クラスの地震と津波により、東海、西日本を中心として 甚大な被害が想定され、さらに、首都圏をはじめ、我が国全体の生産や消費に影響を与えることが想定される」³⁹とあり、将来も広域災害が起こる可能性はあり、人的・物的被害は東日本大震災以上になることが予測される。

② 南海トラフ地震の被害想定

南海トラフ地震については、平成 23 年（2011 年）8 月に内閣府に設置された「南海トラフの巨大地震モデル検討会」によって、南海トラフ巨大地震対策を検討する際に想定すべき最大クラスの地震・津波について検討が進められ、関東から四国・九州にかけての極めて広い範囲で強い揺れと巨大な津波による広域災害が想定されることとなった。

³⁹ 中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」p.2。

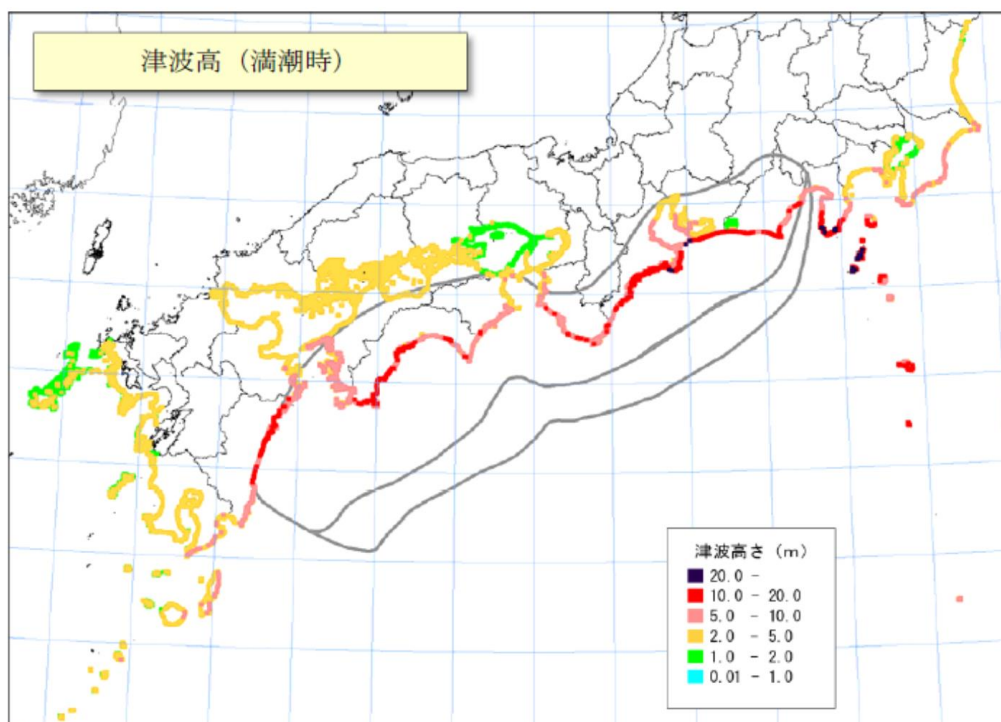


図 1-4-3 南海トラフ巨大地震における津波高の被害想定
出典：中央防災会議「南海トラフ巨大地震について（最終報告）」⁴⁰

特に、津波については、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波を想定した結果、津波高 10m 以上の巨大な津波が 13 都県にわたる広い範囲で襲来することが想定される」⁴¹とされた。西日本を中心に、東日本大震災を超える甚大な人的・物的被害が発生し、我が国全体の国民生活・経済活動に極めて深刻な影響が生じる巨大災害になるものと想定されている。平成 25 年（2013 年）11 月には、南海トラフ巨大地震対策特別措置法が成立し、個別法を設けての対策が今後も行われることとなった。

この大規模広域災害に備えるための防潮堤等の防災投資を、L1 を意識した現在の被災地と同レベルに行うとすれば、全国的に見れば莫大な費用がかかるのは明らかであり、そのような防災投資が持続可能なものであるか、議論を進める必要がある。

⁴⁰ 中央防災会議 http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130528_houkoku_s1.pdf (2014 年 1 月 8 日アクセス)。

⁴¹ 中央防災会議、前掲注 39、p.2。

(3) 首都直下地震等首都圏で想定される大災害について

① 首都直下型地震対策見直しの必要性

東日本大震災によって、首都圏においても、大量の帰宅困難者の発生をはじめ、電力等の不足による通勤の困難、燃料を始めとする物資の不足の発生など、様々な災害対策上の課題が顕在化した。これにより、従来取り組んできた首都直下地震対策につういても、抜本的な見直しが必要となった。

② 首都の特殊性

我が国の首都東京には、政治、行政、経済の中核機能が高度に集積しており、首都直下地震によってこれらの機能に著しい支障が生じると、我が国全体の国民生活や経済活動が危機に陥るだけでなく、海外への被害の波及も想定される。

また、膨大な人口や構造物等が集中するため、首都直下地震による人的・物的被害や経済被害の想定は甚大になるのは明らかである。このような国難とも呼ばれる状況を回避するため、東日本大震災を踏まえて現行の首都直下地震対策を検証し、その充実・強化を図ることは、喫緊の課題である。平成 25 年（2013 年）11 月には首都直下地震対策特別措置法が成立し、また、12 月には政府の新たな被害想定が発表されたことから、今後も重点的な対策が取られることが予想される。

③ 直下地震の予測不可能性

首都直下地震はいつ起こっても不思議ではないため、早急に住宅及び官公庁の庁舎などの建築物の対策、首都中枢機能を維持する他の対策、災害発生時の帰宅困難者問題への対策などに取り組まなければならないが、その推進は多様な主体の連携・協力を必要とすることから容易ではないだけでなく、十分に対策を進めるには膨大な費用がかかるのは確実である。防災対策の持続性の観点からは、優先的な対策に絞り込んで着手するなどの方法をとる必要があるだろう。

なお、地震災害以外にも豪雨による利根川水系や荒川水系の堤防決壊のリスクなど、予想される風水害に対しても対策をとる必要があると考えられ、首都中枢機能を災害から守ることは容易なことではない。

(4) 全国防災の必要性

① 個別法による災害対策の必要性

先述したように、南海トラフ地震や首都直下型地震において個別法を設ける理由としては、被災エリアのなかに人口が多く、日本経済を支える産業立地があり、物流の集中する地域でもあることで、国全体の経済及び国民活動に影響を与えることが多大であることが予測されるため、他の地域より充実した災害対策が必要とされる重点地域として対応する必要性が高いことがあげられるであろう。

② 防災施策の地域バランスの再検討

しかし、これらの地域以外にも震度の大きい地震が発生する可能性が高いところがあり、たとえば北海道の一部などがそれにあたる。また、活断層による直下地震の発生も考えると、日本全国どこでも震度 6 クラスの地震が発生する可能性があると考えられている。また、風水害や最近発生が増加している竜巻の被害などは、本来全国どの地域においても起こりうる災害といえる。したがって、日本においては、全国のどこでも防災施策の拡充に取り組む必要がある。そこで、東日本大震災の甚大な被災地である東北 3 県での防災対策や、南海トラフ地震や首都直下地震に備えた個別法を設けている地域の災害対策と比較して、他地域が著しく劣る防災対策の水準に陥ることがないように、全国防災の観点から、防災施策の地域バランスを再検討する必要があると考える。

③ 過大な防災インフラの抑制

現状における、全国各地の防災対策は、その地域での各種自然災害の被害想定の大きさ、防災施設の整備率などに基づいて防災予算の振り分けが行われていると一般的には考えられるが、各種の自然災害の発生頻度や被害想定がまだ整っていない災害も多く（たとえば火山対策など）、使用する基準を具体的に何に置くべきかについても考えて、地域的なバランスをより強く意識していく必要があるのではないかと考える。

現在、東日本大震災における防災インフラ建設に多額の国費が投入されているが、各々の事業が真に必要なものであるか否か、最優先で完成させるべきものであるかどうかなど、地域性を考慮しつつ、検討する必要があるだろう。前述のように、東日本大震災の被災地においては、復興まちづくりの観点から地域の賛同が得られておらず、また高台移転や過疎の進行などによって「守るべき対象がない」ような防潮堤の建設が議論されているが、これらは防災対策の全国バランスからの観点からも注視しなければならないケースである。

国・地方の財政状況が逼迫している今日、防災リスクや地域性などあらゆる視点を考慮に入れて入れた上で、地域ごとに真に必要な防災施設・防災インフラを整備していく必要があり、国全体の自然災害のリスクのマネジメントに基づいて再検討する冷静さが求められていると考える。その際、国全体の資源配分と、地域の声を反映させることは、時に矛盾するおそれがある。しかし、資源が限られていることを念頭にいた上で国全体としてあるべき配分を考慮し、過剰な投資を地域の実情に即して縮小する姿勢を持つことが、我が国の自然災害リスクのマネジメントに求められていると考える。

1-4-2 自治体の機能維持

(1) 東日本大震災における自治体機能維持の必要性

① 行政機能喪失

今回の大震災では、自治体庁舎や自治体の幹部の多くが被災するという、従前の防災法が想定しない自治体の統治機能の著しい低下という事態の発生があった。大槌町では、町役場庁舎に甚大な被害が出たほか、災害発生時に先頭で指揮を執るはずの町長が死亡した。



図 1-4-4 岩手県大槌町旧庁舎

災害発生時、自治体が果たさなくてはならないとされる役割は多い。被災自治体は被害の確認・情報の集約発信、受援体制の構築など必要とされる役割がある。「災害応急対策については、現行の法制は中規模・一過性の災害には対応できるが、大規模・激甚な災害、長期にわたる継続的な災害が発生した場合の仕組みが備わっていない。今の災対法は、行政が全部の災害応急対策をできることが前提となっているが、今回のように行政機能が喪失した場合の対応について、どのような規定を置くべきか検討すべき」⁴²という意見が中央防災会議で取り交わされた。

② 自治体機能の被災に対する実際の対応

また、情報の収集や発信、行政情報のバックアップにも問題があった。津波による庁舎の喪失を免れた自治体でも、情報通信手段の喪失などの理由で情報の発信・集約ができなかった。そのために沿岸の市町村からのからの応援要請が遅れ、受援体制も整える際に時間がかかった。これが結果として、初動期における自治体ごとの支援の格差が生まれた原因の一部にもなったと考えられる。よって、広域大規模災害が発生した際に自治体が行政として災害対応を迅速に行うことのできる体制を整えることが必要であり、そのためには、

⁴² 中央防災会議「災害対策法制のあり方に関する研究会（第1回） 議事概要」p.2
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kenkyu/saigaitaisakuhousei/1/pdf/1_gaiyou.pdf（2014年1月15日アクセス）。

平時より自治体の業務継続体制の整備および他主体との協力体制をあらかじめ準備しておくことが必要ではないかと考える。

業務継続体制については、企業における「事業継続体制」と同義であると考えられ、業務継続とは、「企業や組織にとって欠くことができない重要な事業あるいは業務（以下「重要業務」という。）を選び、それを許容される時間内に復旧できるようにし、中断が許されない重要な業務は中断させないようにすること」⁴³である。自然災害リスクのマネジメントにおいて、自治体の重要業務を継続させることが、被害軽減及び迅速な復旧に必要であると考えられる。

（2）自治体機能維持における問題

① 自治体の業務継続体制の必要性

被災時に自治体機能を維持するために、拠点の面で必要とされる主な施策には2つの方向があると考ええる。

1) 第一に、庁舎に対して十分な耐震事業を進め、必要に応じて建て替えの対象にすることで、現在の拠点を災害に強いものにすることである。

2) もう一つは、想定外の事態や地震における火災の発生などの複合的な事態にも備えて、平時から代替拠点を確保し、必要なバックアップ機能を持つことである。これらの双方の対策が推進されるべきであろう。

また、被災自治体としては、膨大な災害対応業務を処理するため、被災者の保護・救助を他の自治体に依頼し、また、他地域からの人的な支援受け入れを行うことを、災対法の関連改正も活用して、平常時から計画し、訓練していく必要があるであろう。

② 自治体における業務継続計画策定の必要性

また、地方自治体についても業務継続計画（Business Continuity Plans 以下「BCP」という。）の策定・運用による対応が考えられる。

民間事業者に対しては、災対法第49条の3により、「災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務について、災害応急対策又は災害復旧の実施に際し物資供給事業者等（災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者その他災害応急対策又は災害復旧に関する活動を行う民間の団体をいう。以下この条において同じ。）の協力を得ることを必要とする事態に備え、協定の締結その他円滑に物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」とされ、物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置が明記されている。

民間事業者も災害発生時には重要事業の継続の必要があり、事業継続計画（BCP）を策定し、継続的な改善を進めている企業も大企業を中心に着実に増えている。このように、

⁴³ 丸谷浩明、『事業継続計画の意義と経済効果』、p.2。

民間事業者に対して災害発生時の事業継続体制が求められていることを受ければ、自治体においても、災害時の業務継続体制を整備する必要性があることは否定できない。

③ 物資供給事業者との連携

行政としては、自らの災害時の事業継続力を高めるとともに、企業の事業継続マネジメントの導入を支援し、さらに、大災害が発生した際の、地方公共団体と物資供給事業者との提携を積極的に推進する必要がある。地域防災計画の中には、宮城県加美町のように大規模災害発生時の物資供給事業者による支援協定をあらかじめ記載するところもあり、東日本大震災の教訓を踏まえ周到な事前対策を行うというアプローチもあると考える。

第2章 復興まちづくり

今、東日本大震災の被災地では、復興に向けた各種事業が進められている。当該事業としては、防潮堤や道路等公共インフラ整備、災害公営住宅や防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という。）、津波復興拠点整備事業、あるいは土地区画整理事業（以下「区画整理」という。）などが主として挙げられる。各種事業の実施に際しては、一般に住民合意、事業計画の策定、事業用地に係る調査設計、用地の取得そして工事という手順⁴⁴が踏まれる。

区画整理を除くほぼ全ての事業は用地の取得を含むところ、本作業の進み具合は事業全体の進捗に大きく関わってくる。防集事業を例に挙げると、仮に移転住民間で移転先の場所や土地割りに関する合意が取れていたとしても、当該移転先地の地権者の不同意やその他手続上の障害などにより、工事に着手できないあるいは計画自体の変更や凍結を余儀なくされる場合もある。

今回のように被害が甚大であり生活基盤を失った住民が多く存在する災害からの復興にあたっては、被災者の生業や地域の産業再生の前提として早期の住宅再建が求められる。この点、特に災害公営住宅整備や防集事業などの事業に関して、少しでも障害を取り除き事業を促進する必要がある。

2-1 土地収用手続における早期工事着手

2-1-1 土地収用手続の概要

土地収用手続とは、公共の利益となる事業の実施と私有財産権の調整のために存在する制度である。日本国憲法第29条は、一方で第1項において「財産権は、これを侵してはならない。」とし、他方第3項において「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」とすることで、公共の福祉の要請がある場合には、正当な補償を支払って、私有財産を公共のために用いることができると規定している⁴⁵。

憲法第29条第3項の規定を受け、土地収用法は、公共の利益の増進と私有財産との調整の下、国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とし、公共の利益となる事業の用に供するための土地の収用等に関して規定する。社会が円滑に活動を継続するためには、各種の公共公益事業を実施する必要があるが、それらの用地取得に関して代替性が認められるとは限らない。用地の代替性がなく、地権者が買収に同意しない場合、事業継続に支障が生じる。そのため、特定の公共公益事業のために土地を必要とするときには、土地所有者の意思に反したとしても強制取得を行いうる制度が必要とされることが立法の根拠と

⁴⁴ 岩手県「社会資本の復旧・復興ロードマップの概要」<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=39327>（2014年1月19日アクセス）。

⁴⁵ 岐阜県県土整備部用地課「事業認定申請事務の手引き」、p.1。
<http://www.pref.gifu.lg.jp/kendo/yochi-shuyo/tochishuyo/tochishuyo-kankei.data/1tochishuyouhou.pdf>（2014年1月19日アクセス）。

される⁴⁶。

同法では、収用又は使用することができる公共の利益となる事業が限定列举されており（第3条）、当該事業に係る所定の審査手続が定められている。なお、第三条に掲げる事項以外にも、都市計画事業に係るみなし規定（都市計画法第69条）、あるいは住宅地区改良事業における改良地区内の土地の整備（住宅地区改良法第13条）や材料置場又は作業場としての土地の一時使用（河川法第89条）など、調査等のための立入り時において付与されている個別法における収用権も存在する⁴⁷。

（1）土地収用手続の流れ

土地収用法における収用手続は、事業認定庁において公益性等の審査を行う事業認定手続と収用委員会において収用裁決や補償金額を決定する収用裁決手続に大別できる（図2-1-1参照）。

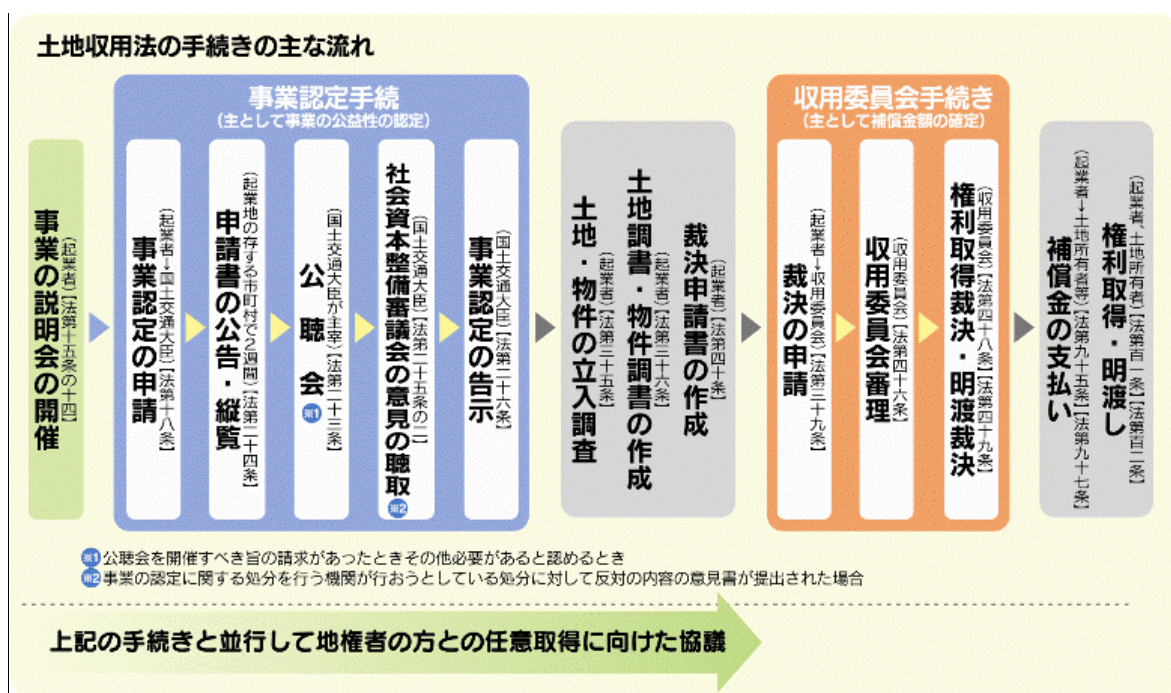


図2-1-1 土地収用手続の流れ

出典：国土交通省関東地方整備局「土地収用法の手続の主な流れ」⁴⁸

⁴⁶ 小澤道一、『逐条解説土地収用法（第2次改正版）』、p.41。

⁴⁷ 岐阜県、前掲注45、p.7。

⁴⁸ 国土交通省関東地方整備局

http://www.ktr.mlit.go.jp/syuto/gaiyo/gaikan/sintyoku/01shuuyouhou_flow_popup.html（2014年1月19日アクセス）。

① 事業認定手続

事業認定に関しては、申請の準備段階として申請書の作成と事前説明会の開催（第 15 条の 14）、事業認定の申請（第 18 条）、事業認定庁における審査、申請書類の縦覧並びに公聴会の開催（第 23 条、第 24 条）、そして事業認定の告示（第 26 条）が行われる。

② 収用裁決手続

収用裁決に関しては、申請準備として土地・物件調書の作成（第 36 条～38 条）、裁決申請書の作成と裁決の申請（第 39 条、第 40 条、第 47 条の 3）、裁決申請書の公告・縦覧並びに所有者による意見書の提出（第 42 条、第 43 条）、裁決手続の開始・登記（第 45 条の 2、第 45 条の 3）、審理、現地調査・鑑定（第 46 条、第 62～65 条）、権利取得・明渡裁決（第 47 条、47 条の 2、48 条、49 条）が行われる。

③ 手続に要する期間

このような各手続に要する期間としては、事業認定段階では、申請書類作成や事前説明会の開催に 3～8 か月、あるいは 1～2 年程度、事業認定の申請に約 10 日、事業認定庁における審査、申請書類の縦覧等に約 3 か月、そして事業認定の公示に約 3 週間、合計 7 か月～1 年程、あるいは 2 年以上の時間が必要となるとされる。

また収用裁決段階では裁決申請がなされてから裁決までおよそ 8 か月⁴⁹を要し、上の事業認定を含め収用手続全体では 1 年 3 か月～2 年の時間がかかる。

(2) 土地収用制度の特徴

① 対象事業の限定

土地収用制度は、社会の公共の利益を増進するために認められるものであり、対象事業は土地を収用するだけの公共性・公益性が要求される。公共・公益事業として認められている事業は多数にのぼり、主体は公的主体に限定されず、電力会社などの営利法人であっても認められる事業も存在する⁵⁰。

同法では、公共性・公益性のチェックについて、第 3 条において形式的に限定し、第 20 条にもとづいて個別の事業が土地収用に足るものであるかについて実質的に審査を行うものとなっている。

なお、憲法第 29 条第 3 項の私有財産を「公共のために用ひる」の意味について、公共の用とは公共の利益を含む意味であって、必ずしも物理的に公共の使用のためでなければならないわけではないと解されている。そのため、収用の結果として特定私人が受益者となっても、収用全体の目的が公共の用のためであれば収用が認められる（宅地買収計画取消請求事件判決）⁵¹とされる。しかし、農地買収は特定の公益事業のために行われるものではな

⁴⁹ 神奈川県「土地収用 Q&A」<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f654/p7895.html>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁵⁰ 小澤、前掲注 46、p. 42。

⁵¹ 日笠完治「判批」長谷部恭男・石川健治・宍戸常寿編『憲法判例百選 I』（2013）、p.222。

いため、「土地収用」とはいえないとされる⁵²。

② 強制取得・原始取得

土地取得は、公益事業を実施するために必要な土地を起業者のために、土地所有者の意思を無視して行われる強制取得である。事業実施を確実にさせるために、効果を確実に発生させる必要が有るため、収用による取得は原始取得であると解されている⁵³。

また、被収用者の氏名・住所が不明であっても、収用手続きを進行させることができ、収用の効果を発生させることができる不明裁決を行うことができる。

③ 完全補償

同法上の損失補償については、「完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をなすべき」と判示されている（土地収用補償金請求事件判決）。

なお、補償とは異なるが、収用手続きに関しては、租税特別措置法において特別控除の規定がある。土地収用法等の法律により収用される土地等の譲渡所得について、都市計画認可が行われている場合など買取申出を拒むときは収用されることとなる買取について、または、地方公共団体等が自ら居住する者に向けた 50 戸以上の一団地経営のための買取については、譲渡所得に係る 5,000 万円の特別控除が適用される（租税特別措置法第 33 条第 1 項 1 号、第 2 号、第 4 号）⁵⁴。

④ 慎重かつ複雑な手続

権利者保護に万全を期する必要があるため、事業認定手続及び裁決手続は慎重なものとなっている。一方で、事業の円滑な実施を図る上で手続の迅速化が求められるために、土地収用法では、代行閲覧や調書作成手続の特例、調書作成の特例、不明裁決制度、指名委員制度、書留郵便による補償金等支払の制度、代理人の数の制限といった手続の迅速化のための規定も置かれている。

(3) 各種要件

① 収用適格事業

土地収用法に基づいて収用手続きを行うことができる事業は第 3 条に列挙されている事項のみであり、道路やダムに代表されるこれら事業を収用適格事業と呼ぶ。

1) 公益性

同法第 3 条各号に挙げられている事項は、公共性・公益性が認められる事業とされている。従来公共性・公益性のある事業とは、主に主体及び供給物という 2 つの観点から、行政が共同施設のため行う事業と考えられており、例えば道路や水道、鉄道事業などがこれに当たる。

⁵² 小澤、前掲注 46、p.42。

⁵³ 小澤、前掲注 46、pp. 42－43。

⁵⁴ 復興庁「被災者のための住宅団地整備のための用地取得に係る課税の特例」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/IKENsankoshiryo.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

2) 一団地の住宅事業

唯一「国・地方公共団体・公社・公団が一定地域内で行う 50 戸以上の住宅経営（第 3 条第 30 号）（以下「団地住宅」という。）」は、結果として私人に占有権を設定するものであり、「公共の用に供する」ものとは言いがたいが、公的団体が自ら居住するため住居を必要とする者に対して供給するということで広義の公共施設とされた⁵⁵。このため、要件として国等が経営主体であること、都市計画法上の特定地域内であること、50 戸以上の規模であること等の制限が付されているものの、戦災や高度経済成長期の人口集中等、私人のみでは対応しきれない住宅政策を実現するものとして意義ある規定となっている。なお、本規定に基づいて買取公営住宅供給事業のため住宅を買い取ることは可能であるが、起業者が住宅建設なく宅地の造成のみを行うことは対象事業に該当しないとされる。

3) 新たな類型

上記事業は住宅であったが、さらに 1960 年代には「首都圏近郊整備区域及び都市開発区域の整備に関する法律」における工業団地造成事業に代表されるように、宅地など最終的に私的利用に供するものに関しても収用権が付与された。これら工業用宅地等に公共性が認められる理由としては、都市計画内での都市機能分散など全体としての都市問題解決への一環として位置づけられることという計画性や、あるいは首都圏における過密化防止のための受け皿という計画の特定の内容に公共性を見出した等諸説存在する⁵⁶。

このように現在の収用制度においては、通常の公共財のための事業に加え幾つかの新たな類型も登場している。

② 事業認定

また、土地収用法上の適格事業に該当するかどうかを含め審査を行う事業認定手続では、はじめに言及したような流れに沿いながら、次の 4 要件を検討していくことになる。

1) 収用適格事業項目

第一は、事業が第 3 条各号の 1 に掲げるものに関するものであることである。本規定に関する判断は基本的に羈束行為であると解される。

2) 事業遂行能力

第二は、企業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であることである。本要件は、事業施行に係る免許や手続上要求がある場合の整備計画の策定の有無など法的な観点、予算上の措置が講じられているかなど資金面、あるいは組織・人員の観点から客観的判断を行うことを規定する。

3) 公正・合理的な利用

第三は、事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであるということである。本要件は、当該土地がその事業の用に供されることによって得られるべき公共の利益と失われる私的ないし公共の利益とを比較衡量し、前者が後者に優越すると認められるこ

⁵⁵ 安本典夫「市街地再開発事業『民営化』の法的検討—再開発会社制度に即して—」、p. 333 <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/02-6/yasumoto.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁵⁶ 安本、前掲注 55、p. 334。

とを意味する。ここでは、事業計画自体が過大若しくは過小ではないか、また他の各種計画と整合性を保っているか、あるいは居住の利益や経済的利益がどれ程失われるか等を考慮する。具体的には、宅地や農地、山林あるいは原野荒地等種別による有用性、現実には人が居住しているもしくは経営が行われているなどの利用状況が勘案される。

4) 公共・公益上の必要性

そして第四は、土地を収用し、又は使用する公共・公益上の必要性があるものであるということである。これは、他の要件で考慮される事項以外について収用・使用という取得手続きをとることの必要性、またその必要性が公共・公益目的に合致しているかの観点から広く判断を加える規定である。

(3) 収用裁決手続

① 裁決の申請

収用裁決の申請には、土地の所有権を取得するための裁決申請と、収用しようとする土地にある物件を撤去して土地の明渡しを受けるための明渡裁決の申立ての 2 つがあり、明渡裁決の申立は裁決申請と併せてまたはその後に行われる。

1) 裁決申請請求

事業認定の告示後は、土地所有者・関係人（抵当権者などを除く。）はいつでも起業者に対して自己の権利に係る土地について裁決申請請求をすることができる。

2) 補償金支払請求

事業認定の告示後は、土地所有者・関係人は裁決前であっても、土地に関する補償金の支払いを請求することができる。

3) 明渡裁決の申立

裁決申請があり、明渡裁決の申立がされていない場合、土地所有者などからも収用委員会に対して明渡裁決の申立ができる。

② 裁決申請書の受理、公告・縦覧

1) 受理

裁決申請などがあったときは、収用委員会は法令適合性について審査を行い、その写しを関係の市町村長に送付し、土地所有者・関係人に通知する。

2) 公告・縦覧

市町村長は、申請または申立があったことを公告し、公告の日から 2 週間書類を縦覧する。その際、土地所有者・関係人は、縦覧期間中に収用委員会に収用する土地の範囲や権利関係、損失の補償などについて、意見書を提出することができる。

③ 裁決手続開始決定、登記

裁決申請書の 2 週間の縦覧期間が経過すると、収用委員会は裁決手続の開始を決定してその旨公告し、土地を管轄する登記所に裁決手続開始の登記を嘱託する。登記されている権利については、収用委員会と起業者はこの時点の権利者を当事者として扱う。

④ 審理

縦覧期間後、収用委員会は当事者の出席を求めて、審理を開催する。起業者に対しては事業計画、交渉経過、収用地、補償などを、土地所有者、関係人に対しては意見書の内容の説明、要求する補償内容、明渡しの期限などについての意見などの事項について意見を聴き、意見の対立する点を整理し、結審する。

⑤ 裁決

収用委員会では、争点について必要な調査、検討を行い、裁決を行う。裁決前に当事者間で合意が成立した場合は任意契約をして裁決申請を取下げるか、収用委員会で和解調書を作成することができる。

権利取得裁決があると、起業者は権利取得の時期までに土地所有者や関係人に補償金を支払い、権利取得の時期に土地の完全な所有権を取得する。明渡裁決があると、起業者は明渡しの期限までに補償金を支払い、土地所有者や関係人は物件を移転して土地を明け渡さなければならない。明け渡さないときは、起業者の請求によって知事が代執行することができる。

⑥ 和解

裁決前に当事者全員の間に裁決すべき事項について合意が成立した場合は、収用委員会に和解調書の作成の申請をすることができる。収用委員会は和解の内容を審査したうえで、当事者全員の出席のもとに和解調書を作成する。和解調書が作成されると、裁決があった場合と同様の効果が生じ、当事者は和解の成立・内容について争うことができなくなる。

(4) 緊急時における手続

土地収用手続は慎重な手続をとっているため、緊急に事業を行う必要がある場合などについては用いることが難しいおそれがある。そのため、各種の手続が土地収用法上に規定されている。

① 不明裁決手続

1) 不明裁決

権利者の住所も氏名も不明であるとき、権利者の氏名は確知しているが、住所が不明であるとき（土地収用法第 48 条第 4 項但書）、土地又は物件に関する所有権又は所有権以外の権利の帰属をめぐって争いがあるとき、土地又は物件に関する所有権以外の権利の存否をめぐって争いがあるとき、隣接者間で土地の境界に争いがあり、収用しようとする土地の地番が不明であるとき（同法第 48 条第 5 項）の場合においては、収用委員会は不明裁決を行うことができる。

上記の場合のように、裁決で明らかにすべき事項の一部に不明の点があっても、不明のまま、又は「甲又は乙」などとして裁決することができることになっており、このような裁決を一般に「不明裁決」と呼んでいる。

2) 補償金の供託

不明裁決がなされた場合、起業者は収用しようとする土地又は物件の所在地を管轄する供託所（法務局）に補償金を供託することになる。

3) 公示送達

収用委員会は、土地収用法施行令第 5 条第 1 項の規定により、不明裁決が行われた場合など、送達を受けるべき者の住所、居所、その他の送達すべき場所を確知できない場合、又は施行令第 4 条第 2 項の規定によることができない場合においては公示送達を行うことができる。

なお、外国居住者に対しても、住居所等が判明している限り、書留郵便等により送達する必要があり、外国居住者であるがゆえに直ちに公示送達を行うことができるわけではない⁵⁷。

同施行令第 5 条第 2 項により、公示送達は、送達すべき書類の送達を受けるべき者にいつでも交付する旨を都道府県の掲示場に掲示するとともに、都道府県の公報に掲載して行うものとされている。

公示送達の効力については、同施行令第 5 条第 5 項の規定により、その掲示を始めた日の翌日から起算して 20 日を経過した時に送達があったものとみなされる。

② 緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用

土地の収用又は使用を行う場合は、本来土地収用法第 3 章・第 4 章に定める手続を経るべきものである。しかし、これらの手続は財産権の保障と適正手続の趣旨から、慎重かつ複雑なものとなっている。災害時などにおいて緊急に事業を施行する必要がある場合に、十分に対応することが出来ない。そのため、緊急時には、簡易な手続による土地の使用を認める規定が置かれている。

1) 非常災害の際の土地の使用

第 122 条は、非常災害時という特殊性のために、事業認定による公益判断を経ていなくても、市町村長などの許可により、土地の緊急使用を認めた規定である。

緊急使用の実体的要件としては、（i）非常災害に際したものであること、（ii）施行を必要とする事業が第 3 条各号の 1 に規定するものであること、（iii）事業施行の目的が公共の安全の保持にあること、（iv）事業を特に緊急に施行する必要があることの 4 つがある。

その事業内容としては恒久的な工事は含まれていないと解されている。その理由は、第 4 項の規定により、使用期間が 6 ヶ月以内とされていることから、あくまでも災害に対処するための暫定的・臨時応急的な事業として施行させるものに限定されると解されている。ただし、起業者が事実上恒久工事を行うことも可能である。その場合について、使用許可期間内に、現状回復を行うか、権原を取得することが前提であるべきだとされる⁵⁸。

⁵⁷ 小澤、前掲注 46、p. 733。

⁵⁸ 小澤、前掲注 46、p. 607。

2) 緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用

第 123 条は既に裁決申請を行っている土地について緊急に事業を施行する必要がある場合における土地の使用について規定している。第 123 条は裁決の申請に係る事業を緊急に施行する必要がある場合に、収用委員会が起業者に対して土地の使用許可を行うことができることを規定している。明渡裁決が遅延することによって第 123 条における使用は、裁決までの暫定的なつながりとしての性質を持つ⁵⁹。

第 123 条による使用は、第 122 条による使用と比較すると、(i) 事業認定による公益判断を経ているため、使用の実体的要件が緩和されていること、(ii) 使用期間が一律に 6 ヶ月とされていること、(iii) 担保の請求があるときの見積補償の払渡しが必要であることなどの点において異なっている⁶⁰。

第 123 条の緊急使用の要件としては、(i) 申立てようとする土地について既に裁決申請が行われていること、(ii) 事業を緊急に施行する必要があること、(iii) 明渡裁決が遅延することによって事業の施行が遅延すること、(iv) 事業の施行遅延の結果、災害を防止することが困難となり、その他公共の利益に著しく支障を及ぼすおそれがあることの 4 点が存在している⁶¹。

なお、明渡裁決が遅延することによって事業の施行が遅延することについては、明渡裁決の遅延及びこれによる事業施行の遅延という事実が現実が発生していることを要し、将来の進捗により遅延するおそれがあるのみでは認められないとされる⁶²。

③ 公共用地の取得に関する特別措置法

高度成長期に土地需給が逼迫し、公共用地の取得が困難となったため、土地収用法上の収用手続では長期間を要することから、昭和 36 年（1961 年）に「公共用地の取得に関する特別措置法」が制定された。同法では、高速道路や空港などの特定公共事業について、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業に必要な土地などの取得に関し、土地収用法の特例などを定めている。

同法の特徴として、緊急裁決ができることがある。緊急裁決とは、明渡裁決が遅延することによって事業の施行に支障を及ぼすおそれがある場合には、起業者の申立てが合った際には、損失補償について審理が尽くされていないとしても、明渡裁決を行うことができる。（同法第 20 条）

なお、緊急裁決の場合、必ずしも補償額を確定させる必要はなく、概算見積りによる仮補償金を定めれば足りる（同法第 21 条）。

⁵⁹ 小澤、前掲注 46、p.611。

⁶⁰ 小澤、前掲注 46、pp.611－612。

⁶¹ 小澤、前掲注 46、p.613。

⁶² 小澤、前掲注 46、pp.612－613。

2-1-2 東日本大震災における土地収用手続の迅速化施策

(1) 用地取得加速化プログラム

収用手続に関して、復興庁、法務省、国土交通省による用地取得加速化プログラムにおいて、運用面での対応策が打ち出されている。

① 土地収用手続の迅速化

1) 事業認定手続

国交省職員による実務研修の実施や土地収用法上の事前説明会と他の説明会の開催を兼ねることによる効率化、申請準備作業⁶³、事業認定手続きにおける審査期間の短縮⁶⁴等による事業認定手続の迅速化が図られている。また、収用手続の実施そのものを促すため、いわゆる3年8割ルールによる、遅くとも用地取得率80%又は用地幅杭打設後3年のいずれか早い時期を経過した時点までの収用手続への移行や任意買収と並行した収用手続の進行等を内容とする事業認定適期申請ルールの周知が進められている⁶⁵。

2) 収用裁決段階

収用裁決段階でも、収用裁決手続きにおける指名委員制度の活用及び事務局体制の強化や所有者が不明の場合の不明裁決の手続における起業者向けの明確化、収用手続迅速化に向けた全国の運用事例の調査、共有等による加速化が図られている⁶⁶。

② それ以外の迅速化の措置

収用手続の迅速化ではないが関係があるものとして、財産管理人制度の円滑な活用と戸籍事項証明書及び住民票の写し等の交付請求への対応がある。財産管理人制度の円滑な活用については、後述する。

被災自治体が復興事業にかかわる用地取得業務を遂行する上で戸籍事項説明証明書等の確認が必要であることから、各市町村に対して、被災自治体から復興事業にかかわる戸籍事項説明書等の交付請求が合った場合には迅速に対応することの依頼を行っている⁶⁷。

③ 特別控除の適用

税の観点からは、現時点では都市計画事業の認定がないものの都市計画事業に準ずる事

⁶³ 復興庁「東日本大震災の被災地における土地収用制度の活用について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6b_130405_tuu_chi.pdf (2014年1月19日アクセス)。

⁶⁴ 復興庁「東日本大震災の被災地における土地収用制度の活用について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6a_130405_tuu_chi.pdf (2014年1月19日アクセス)。

⁶⁵ 復興庁「復興事業における事業認定適期申請ルールの周知等について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6d_131003_tuu_chi.pdf (2014年1月19日アクセス)。

⁶⁶ 復興庁「東日本大震災の被災地における土地収用制度の活用について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6c_130405_tuuchi.pdf (2014年1月19日アクセス)。

⁶⁷ 復興庁「東日本大震災の被災自治体から復興事業に伴う戸籍事項証明書及び住民票の写し等の交付請求があった場合の対応について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_4a_130619_tuu_chi.pdf (2014年1月19日アクセス)。

業として行う一団地の住宅建設の整備と認められる場合には、租税法特別措置法第 33 条 1 項第 2 号における譲渡所得に係る 5,000 万円控除ができる特例措置が設けられた⁶⁸。なお、本特例措置を受けるにあたっては、都市計画一団地の住宅施設計画標準に該当すること等の要件を満たしかつその証明書の交付がなければならない。

さらに同措置に関しては、敷地の整備は事業施行者が行い、住宅施設の建設は被災者が行う場合でも適用可能であるとの運用を明確化するとされている。すなわち防災手段移転等被災者向けの住宅団地整備についても同措置を援用できるということになる。

このような措置がなされた背景には、土地を提供する地権者の側から見れば、同じ被災者のための住宅団地用地でも、事業の性格により課税の有無が変わることに不公平感が生じる状況があると考えられる⁶⁹。

(2) 岩手県による収用手続等への要望

① 東日本大震災津波からの復興の加速化に向けた岩手県からの提案・要望書

岩手県では、平成 26 年度政府予算編成に向け、政府に対して要望・提言を行っている。「東日本大震災津波からの復興の加速化に向けた岩手県からの提案・要望書」において、土地収用手続の迅速化については、以下の 3 点を要望している。

具体的な要望内容は以下の通りである。

① 土地収用法第 20 条に定める事業認定手続の迅速化

今後用地取得に向けた取組が本格化する道路事業についても、防潮堤事業と同様に事業認定手続の迅速化が図られるよう要望します。

② 土地収用法第 122 条に定める緊急使用の対象拡大

防潮堤等の海岸保全施設は、住民の生命及び財産を守るため早急に整備する必要があることから、恒久的な施設を整備する事業についても土地収用法第 122 条に基づく緊急使用の対象とするよう要望します。

③ 土地収用法第 123 条に定める緊急使用許可期間の更新

復旧・復興事業に係る裁決申請等については、所有者不明をはじめ様々な事由による案件が同時に多数見込まれ、裁決までに時間を要することが懸念されることから、現行の許可期間（6 か月）の更新を可能とするよう要望します。

② 土地収用の特例制度の要望

岩手県は岩手弁護士会との共同研究による事業用地取得の迅速化のための特例制度を国に対して要望している。土地収用法の特別措置法の創設などにより、着工までの期間を通

⁶⁸ 復興庁、前掲注 54。

⁶⁹ 内閣府「平成 25 年度税制改正（地方税）要望事項」

http://www.cao.go.jp/zei-cho/youbou/2013/doc/reconstruction/25y_reconstruction_t_02.pdf (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

常より1年～1年半短縮できるとしている。

土地収用制度では事業認定手続について、特例制度の創設により既存の市町村復興整備協議会の同意で可能とする。また、私有財産との調整手続や補償金の支払い手続などを担う独立性の高い第三者機関である機構を設置することで、事業者が機構に補償見積額を預納すればできるようにするものである（図2-1-2 参照）⁷⁰。

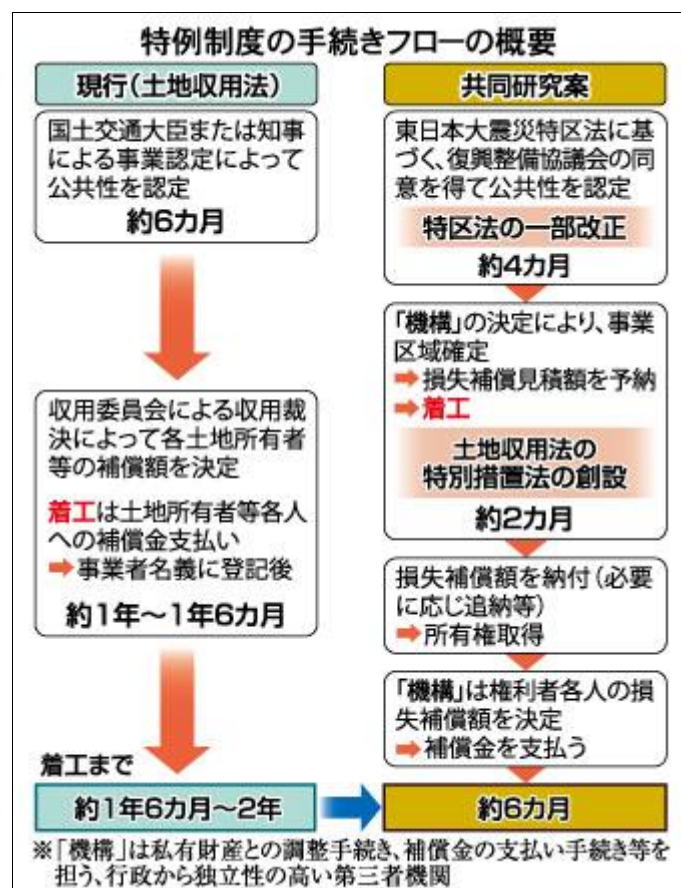


図2-1-2 岩手県と岩手弁護士会による土地収用特例制度の概要

出典：岩手日報「復興用確保へ特例案 迅速化に向け県などが国に要望」⁷¹

2-1-3 ヒアリング

ヒアリングでは、収用制度全般に関する問題意識と、手続を進める上での障害についてどのようなものがあるかを伺った。

(1) 収用制度全般について

① 収用の認識

個人財産を強制的に取り上げる側面を持つ収用手続については、積極的な適用を想定し

⁷⁰ 岩手日報「復興用確保へ特例案 迅速化に向け県などが国に要望」

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/y2013/m11/sh1311261.html> (2014年1月21日アクセス)

⁷¹ 岩手日報、前掲注70。

ている市町村は少なく、この傾向は比較的住民との距離が近い地域やコミュニティが発達している地区などで多く見受けられた。

② 収用の時期・判断基準

これらを踏まえ実際どのような場合に収用手続を行うべきかについては、様々な回答が出ており更なる検討が必要となる。例えば防潮堤事業について、合意難航の要因が相続関係の処理や用地境界の確定などではなく買取価格であれば、一定程度の交渉後に収用手続へ移行しても良いという見方があった。あるいは防集事業に関して、地権者の 9 割が賛成し 1 割が反対しているような場合には収用手続が必要であるという意見もあった。

このような判断基準等に関しては、自治体が依るべき指針があってもよいとのヒアリング結果があった。その点、東北地方整備局では、既存の指針として「3 年 8 割ルール」が存在するが、当該ルールの存在自体知らない場合や、8 割に達するまでは収用手続を開始できないといった誤解をしている場合があることから、再度の通知を行ったということである。

③ 収用手続の課題

また、自治体においては、収用手続は依然として時間がかかる制度との認識があった。あくまで任意交渉決裂後に収用手続に移行するという前提ではあるが、加速化措置を踏まえても手続き期間が長いとの回答があった。あるいは、災害公営住宅事業や後述する防集事業に関して、仮に収用手続を用いることができたとしても計画変更を通じた事業実施とあまり差がないのではないかと意見もあった。

特に、住宅再建を伴う事業については、住民が別の場所に再建先を見つけ移動する、あるいは親戚の元など他自治体に転出してしまうおそれがあり、一層の迅速性が求められているという背景がある。

④ 不明裁決の活用

起業者である自治体では、手続に手間と時間がかかることなどの収用手続の使い勝手の悪さが指摘された。特に、山間部においては、相続登記がなされておらず、真の土地所有者が不明である場合や、法定相続人が多数存在するなどの問題が同時多発的に発生している土地については、不明裁決による用地取得が必要である。

不明裁決の活用についても通知されているが、不明裁決について法改正による調査義務の緩和や手続の簡便化がなされているわけではない。宮城県収用委員会によると、遺産分割協議の不調といった権利に争いがある場合を始めとして地権者の居所がわかっている場合は、比較的不明裁決を行いやすいとのことであった。一方で、山間部等で相続登記がなされておらず、真の土地所有者がわからない場合には、調査義務が緩和されることはなく、調査する必要があるとのことであった。

調査義務の緩和がなされていないが、調査の事務的な負担の軽減が現場からは要請されているため、公示送達の場合も含めて調査義務の緩和の必要がある。

⑤ 立法措置の可能性

自治体では、収用制度だけでなく、他の事業においても、過去に例を見ない災害である

ことや迅速な復興の必要性があることから、既存制度の延長である復興事業制度への不満が強く、震災復興における特例的な措置の要望が強かった。一方で、宮城県収用委員会では、土地収用による補償は、被災者支援という側面も有しており、安易な手続緩和は望ましくないという意見を伺った。ただし、宮城県収用委員会においても、今回の震災復興では既存制度の問題点が明らかになったことにより、新たな立法措置の必要性についても言及された。

強引な措置は、地権者が訴訟手続をとるリスクを高める。訴訟による紛争解決は、時間と手間がかかることからかえって、事業が遅れることにつながる可能性があるため、立法措置による場合は、財産権の保障と適正手続の観点から、手続的保障を担保する必要があると考える。

(2) 岩手県の要望について

前述した岩手県による国に対する要望について、提言の背景について岩手県にヒアリングを行うとともに、要望に関する手続を行う行政庁に対しても提言に対する評価のヒアリングを行った。

① 土地収用法第 20 条に定める事業認定手続の迅速化

1) 岩手県

片岸海岸の防潮堤事業は、県が公表している復旧・復興事業のロードマップに平成 27 年までに一定程度完成することを掲げていた。片岸海岸の防潮堤事業用地では 41 人による共有地において持分所有者が全員氏名以外不明である場合等、収用によらなければ取得困難な土地があった。その際、事業認定に 2 年もかかってしまうと、予定期限までに事業を完了することができなくなってしまうため、事業認定にかかる期間を出来る限り短縮する必要があった。

片岸海岸の防潮堤事業では、昨年 11 月から事業認定である東北地方整備局と協議を行い、約 4 ヶ月で事業申請書を概成することができた。モデル申請書ということで作成したため、岩手県では、他の事業についても今後の活用を予定している。

2) 東北地方整備局

防潮堤は用地の代替性がないためモデル化を行いやすい事業だが、他の事業、例えば道路については線での整備になることもあり、事業の種類が多様であることからモデル事業化しにくいとのことであった。東北地方整備局では、まず防集団地への取り付け道路についてモデル事業化の検討を行っていると同った。

3) 分析

この点、将来的には防集団地の取り付け道路や三陸道等の重要事業の典型的な事業パターンの性格ごとにモデル事業化を行い、マニュアル化を行うことで、今後の大規模災害からの復興においても迅速な復興に役立てることができると考える。

② 第 122 条に基づく使用許可の恒久的施設への範囲拡大

1) 岩手県

現状、防潮堤が完成しないと、後背地にある市街地整備を行うことができない。第 122 条の緊急使用によって恒久的な防潮堤の早期着工を行うことができれば、工事過程で用地を取得するということによって、市街地復興が速く進むと考えている。

現行制度でも暫定的な防潮堤を作ることはできるが、暫定的な防潮堤をつくるのは二重投資になる。

2) 宮城県収用委員会

宮城収用委員会では、「第 122 条については事業認定を経ておらず、必ずしも収用裁決を得られるか疑問である。収用裁決が得られなかった場合、恒久的な施設を作ったとしても、原状回復を行わなければならない。」とのことであった。

3) 分析

第 122 条に基づく使用許可については、許可権者が市町村長等であり、財産権の保障や適正手続の観点から、活用することが難しいと考える。

③ 第 123 条に定める緊急使用許可期間の更新

1) 岩手県

第 123 条に定める緊急使用の許可申請を行った事例は、岩手県が起業者の事例としてはなく、岩手県収用委員会の案件として国土交通省の直轄事業の事例があった。

第 123 条に基づく緊急使用の場合、裁決が 6 ヶ月までに降りなかった場合に起業者に原状回復義務が発生する。緊急使用許可が下りても、裁決が降りなければまた元に戻さなければならないという法律になっている。

そのため、岩手県としては、使用期間である 6 ヶ月以内に裁決が降りなかった場合には、6 ヶ月の期間を更新することによって、一旦作ったものについては保全したいという意向であった。起業者の立場としては、裁決が降りなかった場合に公共のお金を使って原状回復をしなければならないので、今のままの制度で活用するのは難しいとのことであった。

2) 宮城県収用委員会

第 123 条に基づく緊急使用の許可は、事業認定後に収用委員会が行うものであるから、却下裁決によって土地の取得が行えないリスクは極めて低い。ただし、緊急使用の許可の更新によって、地権者が長期間不安定な立場に置かれることが懸念される。

3) 分析

第 122 条の使用許可とは異なり、第 123 条は事業認定による公益性認定を経ていることから、収用が認められないことは考えにくい。そのため、期間更新を認めることの弊害は極めて少ないと解する。

2-1-4 提言

この節では、土地収用法第 123 条に定める緊急使用についての改善の提言を行う。現在、復興庁等関連省庁により、土地収用手続を始めとした復興事業のための用地取得の迅速化がなされているが、早期の工事着手を目的として提言を行う。

(1) 使用による工事着手の必要性

事業認定後の裁決に関わる迅速化の取組については、指名委員制度の活用や収用委員会事務局体制の強化がなされているものの、裁決までの期間が長期化しないようにするという取組が中心であって、裁決期間の短縮といった迅速化の方策が実施されているわけではない。また、裁決に関わる手続は、被収用者の財産権の保護上欠かせない手続であり、安易に短縮することが難しいと考える。そのため、裁決までの期間については、その間の緊急的な土地の使用によって、迅速な工事着工が可能とする制度を拡充すべきだと考える。

その点について、岩手県では、事業認定前には土地収用法第 122 条に定める緊急使用の対象拡大、事業認定後には土地収用法第 123 条に定める緊急使用許可期間の更新によって工事着手を図りたいという意向を有している。しかし、第 122 条に定める緊急使用については市町村長等の許可によって行われるものであるから、事業認定を経していない段階での使用も考えられ、収用裁決が下りないリスクがあることを事業認定庁や収用委員会で指摘された。そこで、この制度を緩和することには難しい面があると考えられる。

(2) 第 123 条に定める緊急使用の許可期間の更新

① 収用裁決のリスク

第 123 条に定める緊急使用の許可については、第 122 条に定める緊急使用と異なり、事業認定後に収用委員会が使用許可を決定するため、収用裁決が下りないリスクは比較的小さいと考えられる。

第 123 条第 2 項において、使用期間は 6 ヶ月としており、使用許可の更新を行うことが出来ないとされており、例外を認めていない。しかし、起業者は、復興事業を進めていく段階で事案が多数持ち込まれ、収用委員会の能力を超えた場合に 6 ヶ月内に収用裁決が下りない事態が発生することを懸念している。そのため、僅かでも使用期間が終了するまでに収用裁決が下りないリスクが存在する場合、使用によって恒久的施設の整備に踏み切ることが出来ないという懸念を聞いている。

② 許可期間の更新

この問題を解決するために、第 123 条の緊急使用の許可期間の更新を認めるべきだと考える。ただし、長期間にわたって使用によって占有が行われると、長期間にわたって被収用者が不安定な立場に置かれることになるため、必要最低限の許可の更新に要件を限定すべきだと考える（図 2-1-3 参照）。

③ 第 123 条改正の提言

以上のことから、土地収用法第 123 条第 2 項を

使用の許可の更新は、行うことが出来ない。ただし、災害復旧で早急に実施しなければならない事業が集中し、収用委員会に持ち込まれる案件が急増して対応の遅延の恐れが生じている場合などやむを得ない事情があり、使用期間のうちに裁決を行うことが出来ない場合には、許可更新を行うことができる。

と改正するべきであるとする。

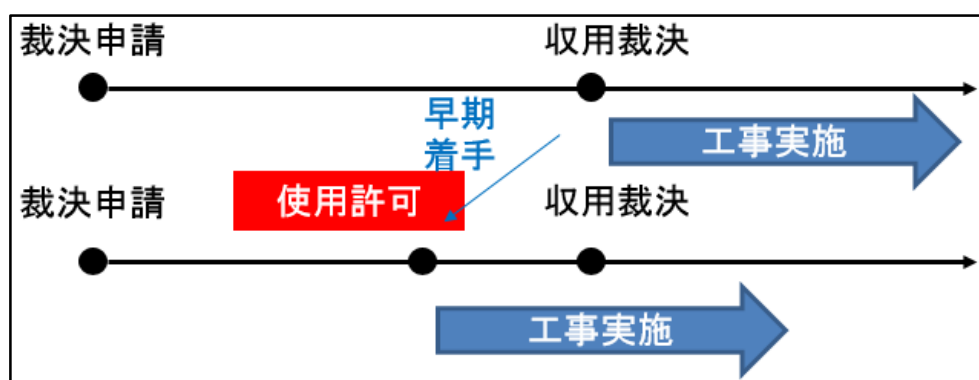


図 2-1-3 使用許可による早期工事着手のイメージ

また、第 123 条の緊急使用の要件のうち、i) 明渡裁決が遅延することによって事業の施行が遅延すること。ii) 事業遅延の結果、災害を防止することが困難となり、その他公共の利益に著しく支障を及ぼす虞があること。の要件の解釈を緩和すべきである。

i) については、明渡裁決の遅延及びこれによる事業施行の遅延という事実が現実が発生していることを要し、将来の手続の進行により遅延することが予見されるにすぎないときは、この要件を充たさないとされているが、大規模な災害での復旧事業において緊急使用を用いる場合には、趣旨からして予見される場合についても使用許可を認めるべきである。

ii) については、復旧事業については、「災害の防止」に含まれない場合もあるが、復旧されなければ「公共の利益に著しく支障を及ぼす」という判断を所管省庁の解釈として明示すべきである。

なお、今回の提言では岩手県による土地収用の特例制度のような収用手続自体の見直しは行わなかったが、東日本大震災からの復旧・復興事業においても既存の制度の枠組みでは迅速な復興は難しいという意見を多く聞いている。今後、想定されている南海トラフ巨大地震のような東日本大震災を超えるであろう巨大災害に対応するためには、国家緊急権の法制化等、制度自体の見直しが必要であるとする。

2-2 土地区画整理事業

2-2-1 土地区画整理事業の概要

(1) 概要

区画整理は、土地区画整理法（以下「区画整理法」とする。）に基づいて、都市計画区域内において、道路や公園等の公共施設の整備改善や宅地の利用増進を図るために、土地区画形質の変更と公共施設の新設又は変更を行う事業である。公共施設と宅地の総合的な整備を行うことが可能であること、地域の特性に応じて多くの目的に対応したまちづくりが可能であることから、区画整理は市街地整備の代表的な手法となっている。

区画整理は、平時における中心市街地の再開発等の手法として使われるだけでなく、震災復興（第二次世界大戦後の復興事業）や震災復興（関東大震災、阪神・淡路大震災復興事業）といった復興事業にも大きな役割を果たしてきており、東日本大震災においても多くの地域で復興事業の手法として用いられている。なお、阪神・淡路大震災からの復興に際し、被災市街地復興特別措置法が制定され、区画整理においても換地の特例制度などの措置が行われた（図 2-2-1 参照）。

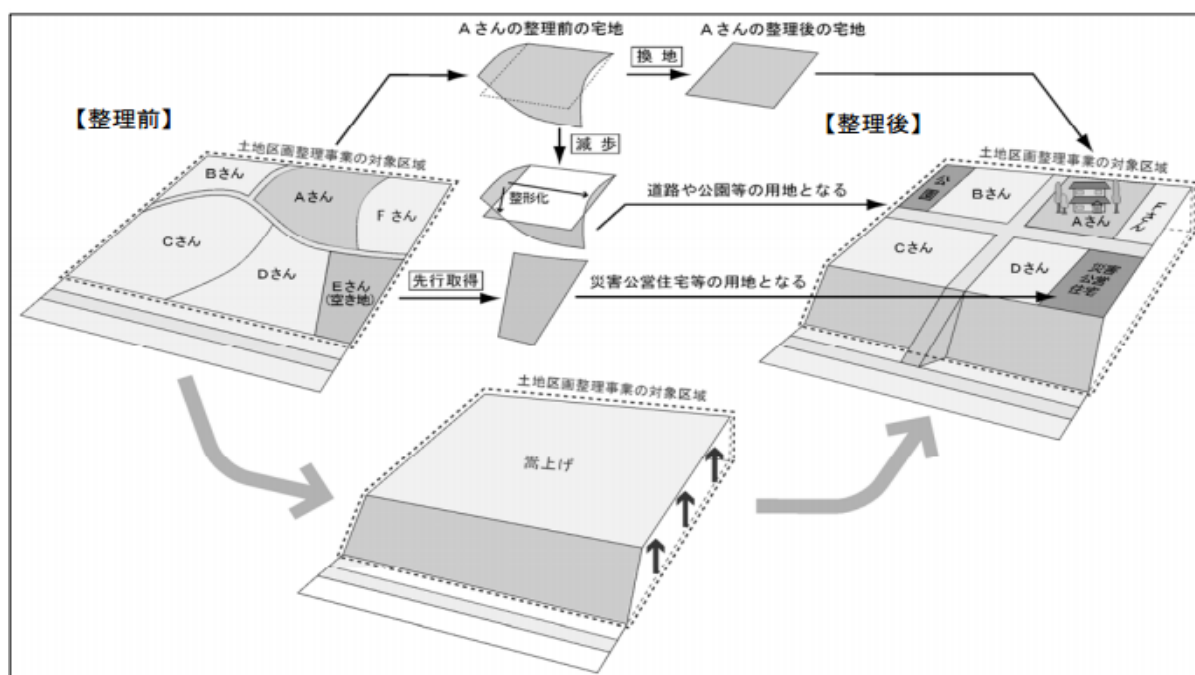


図 2-2-1 区画整理のイメージ

出典：山田町「山田町復興まちづくりかわら版第 4 号」⁷²

⁷² 山田町 http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/kawaraban/4-1.pdf（2014 年 1 月 20 日アクセス）。

(3) 区画整理の流れ

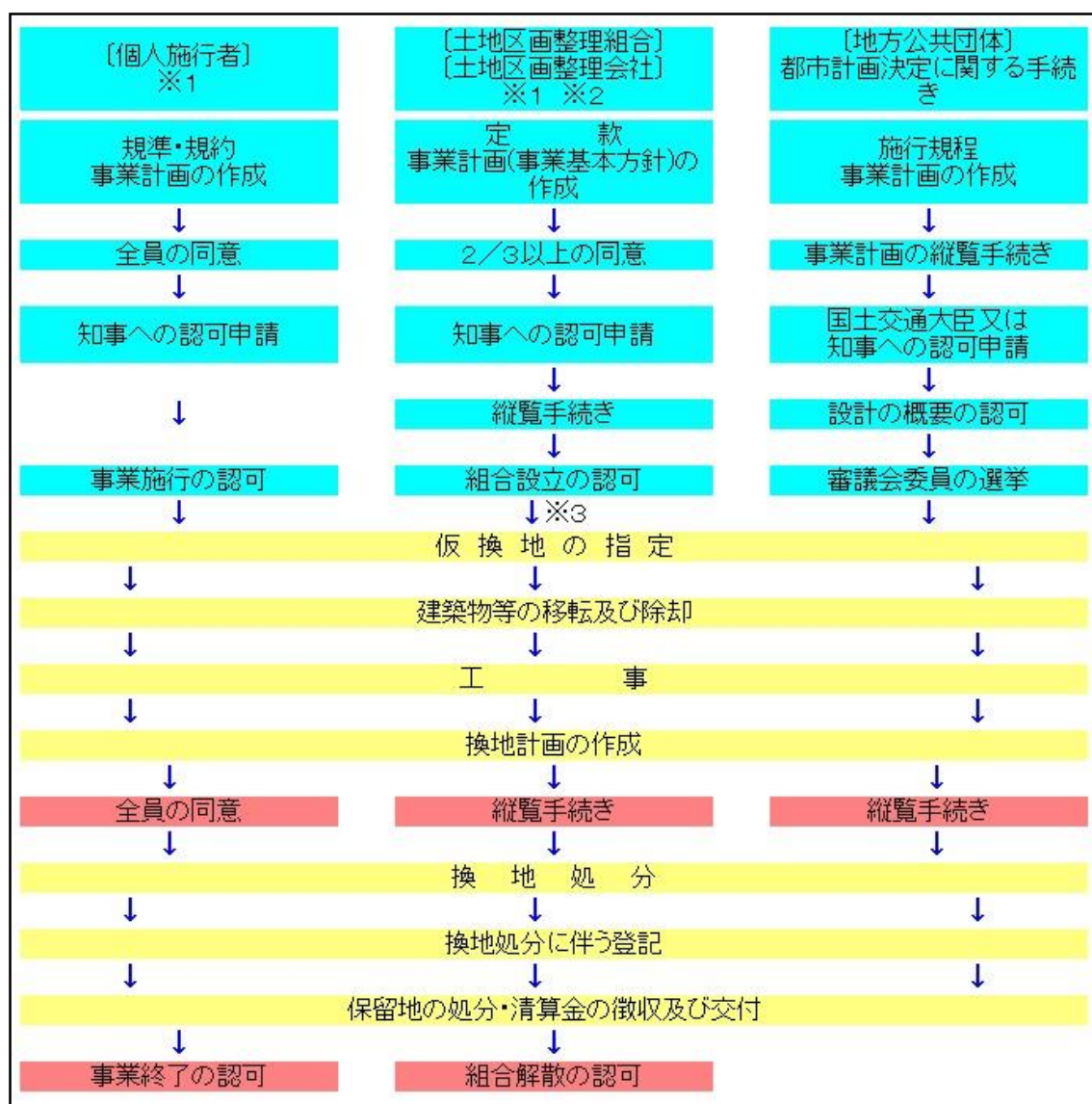


図 2-2-2 区画整理事業の流れ

出典：宮城県「土地区画整理ハンドブック」⁷³

① 事業決定

区画整理は、都市計画区域内でしか行うことができない（区画整理法 2 条第 1 項）。都道府県は、一体として市街化したところ、市街化する可能性のあるところを、市町村の境界にとらわれずに実態に即して都市計画区域を決定する⁷⁴。都道府県・市町村、国土交通大臣、

⁷³ 宮城県 <http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/tosikei/kukaku-tetuduki.html> (2014 年 1 月 20 日アクセス)。

⁷⁴ 都市計画法 5 条及び都市計画法施行令第 2 条により、市、または人口が 1 万人以上で、かつ、商工業その他の都市的業態に従事する者の全就業者数に対する比率が 50%以上の町村の中心市街地を含むという基

都市再生機構といった公的主体が行う区画整理は、必ず都市計画で定められなければならない。また、区画整理の都市計画は、市街化区域・非線引き都市計画区域内でしか定められない（都市計画法第13条第1項第12号）。つまり、市街化調整区域では定められないことになるが、特区法によって東日本大震災の復興事業としての区画整理では緩和されている。

都市計画で区画整理を決定するときに、事業を施行する区域やその中の根幹的道路などをあらかじめ決定する決定手続（都市計画法第12条）は、通常の都市計画の決定手続と同様である。

② 事業計画の決定

施行規程と事業計画を定める段階は、事業の最も根幹的なことを決める重要な段階である。なお、組合施行の場合は定款と事業計画を定めた上で、地権者の3分の2の同意を得て設立認可を受ける（区画整理法第14条1項）。

公的主体施行の場合には、組合施行のように地権者が直接決定に参加することではなく、その代わりに土地区画整理審議会を設置して、その委員を地権者が選挙で選び、重要事項についてはその同意・意見聴取が必要とされている（区画整理法第56条以下）。

③ 地積の算定

登記簿に記されている各宅地の地積は、不正確な場合が少なくない。その理由として、登記・公図の制度が課税とリンクしながら展開されてきた経緯から、税金対策上、少なめな地積が記されてきたことがある。不正確な地積に対応した換地処分がされた場合には、不満が出てくることが想定される。しかし、全ての宅地の地積算定には多くの手間と時間がかかることから、災害復興の区画整理の場合、生活復興のために事業を急がなければならないという事情と反する。地積の決定方法が施行規程に定められるべきこととされている。

本来は実測地積を基準とするのが合理的である。施行区域が広汎な地域に渡ることや、災害復興などの迅速な施行を要すること、公簿と実測の差が少ないといった事情が存在する上で、希望者は実測地積にすることができるという救済措置が存在していれば、原則公簿地積によるという便宜的手法も認められるとされる⁷⁵。

④ 決定手続

市町村施行では、施行規程は市町村条例として制定する。事業計画の決定は議会議決を経ないので、公衆の縦覧、意見書の提出、知事の認可、市町村の決定・公告といった手続が存在する。

事業計画の決定の公告・組合設立の認可の公告等があれば、権利制限が発生する（区画整理法第78条）。

準がたてられている。

⁷⁵ 大場民男、『続 区画整理—その理論と実際—』、p.163。

⑤ 換地計画決定

換地には裁量が存在するが、その裁量にも限度があり、最も重要なものとして照応原則がある。照応原則とは、従前の土地と同様の性質・状況の土地を換地として与える必要があるということである。区画整理法第 89 条は、換地と従前の宅地の位置、地積、地質、水利、利用状況、環境等が照応するようにしなければならないと規定している。

区画整理によって、道路や公園の新設、改良が行われるため、変化した地域の状況の下で照応しているかについては、専門技術的な判断の要素がある。しかも、換地についての換地処分時点の状況を考慮した照応であるから、予測を含むものとなる。

⑥ 換地計画決定手続

換地計画決定にあたって、施工者は 2 週間公衆の縦覧に供しなければならない。利害関係人は縦覧期間内に意見書を提出することができる。施工者はその内容を審査し、採択すべきと認めるときは換地計画に必要な修正を加え、採択すべきでないと考えるときは、意見書提出者に通知しなければならない（区画整理法第 88 条）。

⑦ 仮換地の指定

施工者は、換地処分前に工事または換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる。公的主体施行の場合、施工者は土地区画整理審議会の意見を聴く必要がある。なお、個人施工者は全ての地権者の同意を得なければならない。組合は総会等の同意が必要である。

仮換地指定は、その仮換地となるべき土地の所有者・従前の宅地の所有者に対し、仮換地の位置・地積・指定の効力発生日を通知して行う。仮換地が指定された場合、従前の土地の使用・収益権者は、換地処分の公告があるまで仮換地の使用・収益ができるようになり、従前の土地の使用・収益権を失う。しかし、この時点では従前の宅地の所有権を失うわけではなく、換地処分の公告がある日までは施工者が管理する。ここでいう「使用・収益権者」については、地上権・永小作権・賃借権・質権は含まれるが抵当権は含まれない。施工者は必要があると認めるときは、仮精算金を徴収または交付することができる。

なお、仮換地指定の性質は、換地予定地の指定であり、その変更は申出がない等の場合は慎重であるべきとされる。また、区画整理における仮換地間の境界は、多くの場合に擁壁等で区分され、後の変更は一般的に困難である。換地予定地であるとして建築物等が建築された場合は、仮換地の指定変更は不可能に近くなるとされる⁷⁶。

⑧ 換地計画と仮換地指定

法律上は仮換地の規定の前に換地計画の規定があり、まず換地計画を定めて換地予定地的な仮換地を指定することを想定していたものと思われる。また、それが合意形成上も望ましいことは言うまでもない。

しかし、実際には工事の進行の中で若干の見直しも必要になり、それに応じて清算金も変わってくるため、換地計画を決定してしまうと動きが取れなくなるおそれがあるとして、

⁷⁶ 大場民男、『土地区画整理法等を使う』、p.51。

換地計画は仮換地・工事が全部終了して決定する運用がなされている。その代わりに、仮換地指定の前に法律に定めのない換地設計を示して合意形成を行うところもあれば、示さずに事業を行うところもある。

⑨ 移転方法

1) 直接施行

区画整理法第 77 条に基づいて移転もしくは除却を行った後、工事の着工（直接施行）を図ることができる。また、建築物等が存在しない場合であれば、区画整理法第 80 条に基づいて、所有者及び占有者の同意を得ることなく工事を行うことができる。

2) 中断移転

使用収益ができない期間が生まれてしまう場合、中断移転を行うことができる。中断移転とは、仮換地指定の使用収益開始日を従前地の使用収益停止日とは、異なる日に定めて通知する仮換地指定を行う移転方法のことである。中断移転の場合、地権者には従前地も仮換地も使用収益できない中断期間が発生する。通常、中断期間中は、地権者は仮住まいで対応し、仮換地の使用収益開始後に再移転する。

(4) 区画整理事業の性質

① 減歩

区画整理は、公共施設が不十分な区域では、地権者からその権利に応じて少しずつ土地を提供させ（減歩）、この土地を道路・公園などの公共用地が増える分に充てる他、その一部を売却し事業資金の一部に充てる方法をとっている。事業資金は、保留地処分金その他、公共側から支出される都市計画道路や公共施設等の整備費（用地費分を含む）に相当する資金から構成される。これらの資金を財源に、公共施設の工事、宅地の整地、家屋の移転補償等が行われる。

地権者にとっては、区画整理後の宅地の面積は従前に比べ小さくなるものの、都市計画道路や公園等の公共施設が整備され、土地の区画が整うことにより、利用価値の高い宅地が得られる。施工者にとっても、費用負担を抑えつつ、市街地整備を行うことが出来るため全国の多くの地域で行われている⁷⁷。

② 減歩に対する補償

なお、施行後の公共用地率が大きい地区においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を「減価補償地区」といい、宅地総価額の減少分が「減価補償金」として地権者に交付される。実際の事業では、減価補償金相当額をもって宅地を先行買収し、公共用地に充てることにより、従前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を交付しなくてすむよ

⁷⁷ 国土交通省「土地区画整理事業とは」

<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm> (2014 年 1 月 20 日アクセス)。

うにしている⁷⁸。

③ 地権者の同意取得

区画整理の最大の課題として、地権者との友好的な関係の維持があげられる。小規模な事業として行うことが前提とされている個人施行の区画整理の場合、施行に全ての地権者の同意が必要とされる（区画整理法第8条第1項）。公共主体施行の場合は、土地区画整理事業審議会の意見を聴く必要があるが、地権者の同意は法的には義務付けられてはいない⁷⁹。

表 2-2-1 地権者の同意要件

	人数要件	面積要件
個人施行者	全員同意	なし
組合	3分の2以上の土地所有者かつ3分の2以上の借地権者の同意	面積あたり地権者（土地所有者・借地権者）の3分の2の同意
公的施行者	なし	なし

出典：下村郁夫「土地区画整理事業の換地制度」より作成

しかし、区画整理は施行地区内の全ての土地にかかわる事業であり、長期間に渡る事業であることから地権者の反対が起きやすい。そのため、施行者や監督官庁は強制力の行使に消極的であり、施行者等は地権者の反対を減少させるため多大な努力を払ってきた⁸⁰。

④ 地権者の反対理由

地権者の反対理由として最大の理由は減歩への抵抗であるが、それを大きく大別すると、1) 減歩負担、2) 平均減歩率との乖離、3) 小規模宅地の減歩負担がある。1) については、減価買収による減歩率の軽減による解決策があるが、予算の制約が存在する。2) については、通常の事業施行前に行われる地権者への説明では、平均減歩率への言及に留まる。そのため、平均減歩率よりも高い減歩負担を強いられた地権者は事業への反対者となる傾向が強い。そのため、施行者は平均減歩率からの乖離が少なくなるように努めてきた。3) については、同一の減歩率であったとしても小規模宅地は大規模宅地と比べて換地後の利用について制約を受けやすい。このため、小規模宅地の地権者は減歩率の緩和を強く主張する傾向にある上、小規模宅地が多い区画整理は少なくない。特に、近隣の区画整理において、小規模宅地への減歩緩和が行われている場合、施行者は地権者の要求を無視することが出来ない⁸¹。

⁷⁸ 国土交通省、前掲注 77。

⁷⁹ 下村郁夫『土地区画整理事業の換地制度』、pp.50－51。

⁸⁰ 下村、前掲注 79、p.50。

⁸¹ 下村、前掲注 79、pp.51－54。

2-2-2 東日本大震災での活用・対応

前述したように東日本大震災においても、被災市街地の復興手法として土地区画整理事業が用いられている。平成 25 年 3 月 11 日付国都市第 312 号「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」によると、(1)早期工事着手の方策として①土地区画整理審議会の選挙手続の短縮、②土地区画整理事業の工事实施に関する地権者の同意（起工承諾）の活用、(2)円滑な事業進捗のための所有者不明の土地の柔軟な取扱いとして公告をもって書類の送付に代えること（公示送達）の運用が、国土交通省都市局市街地整備課長から各県及び仙台市の土地区画整理担当部局長宛に通知されている。

(1) 土地区画審議会の選挙手続の短縮

区画整理法施行令では、災害の場合における選挙の特例として、第 42 条の 2 で『災害の発生により急施を要する土地区画整理事業であつて、法第 98 条第 1 項の規定による仮換地の指定をすみやかに行うことが特に必要であり、かつ、国土交通大臣が適当と認めて指定したものに係る土地区画整理審議会の委員の選挙に関し第 20 条、第 21 条第 1 項及び第 3 項、第 22 条第 2 項並びに第 24 条第 2 項の規定を適用する場合には、第 20 条及び第 21 条第三項中「20」とあるのは「2 週間」と、第 21 条第 1 項中「2 週間」とあるのは「1 週間」と、第 22 条第 2 項中「20 日前」とあるのは「10 日前」と、第 24 条第 2 項中「10 日」とあるのは「5 日」とする。』と定めている。

(2) 起工承諾の活用

区画整理に関する工事については、区画整理法第 98 条第 1 項の規定により、仮換地指定の後に着手するのが原則であるが、仮換地指定の前であっても、区画整理法第 78 条第 1 項に規定する損失補償を伴う場合を除き、区画整理事業の工事实施に関する地権者の同意を得られた箇所から順次工事を実施することが可能である。

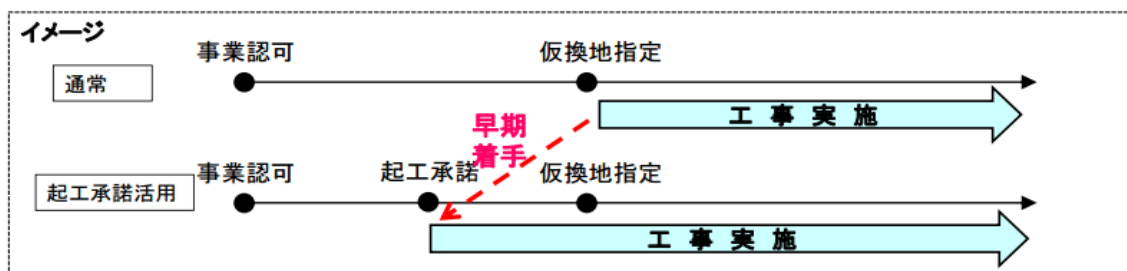


図 2-2-3 起工承諾のイメージ

出典：復興庁「土地区画整理事業における起工承諾の活用を通じた早期工事着手」⁸²

⁸² 復興庁

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2-3_sankou.pdf
(2014 年 1 月 19 日アクセス)。

(3) 公示送達

所有者不明の土地が存在する場合、区画整理においては、区画整理法第 133 条第 1 項の規定により、換地処分の際などにおける土地所有者等への通知に当たって、公示送達を行うことができる。

なお、同法第 133 条第 1 項の「過失がなくて」の要件を充足するためには、通常は、登記簿、戸籍簿及び住民票の調査、周辺聞き取り調査等の施行者が一般に行うと想定される調査をすることによってもなお、書類の送付を受けるべき者の住所等を確知できないことをもって足りると解される。

2-2-3 ヒアリング

実施事業の視点として当初は防災集団移転促進事業に主眼を置いてきたが、ヒアリングにおいて区画整理に関する問題点を指摘された。

(1) 区画整理制度

① 区画整理と津波復興

手続に時間がかかりすぎるため、事業期間に追い立てられるような復興事業となってしまう。その際、迅速な復興事業の遂行にあたり、用地取得が障害となり、用地取得の最大の障害として地権者の同意取得があるという意見の市町村が複数存在した。

また、区画整理法は市街地を想定した法律なので、土地の価値が低い山まで取り込んだ、土地の価値の上下が激しい土地において、区画整理を行うことについて相当無理があるという意見も伺った。

陸前高田市では、震災復興での実施の場合には迅速性の要請が強く、強制的な手続を一段と行い易くする制度的裏付けが必要であり、「1000 年に一回の災害なのだから、1000 年に一回使える制度がほしい」との意向であった。

② 都市計画事業としての区画整理

都市部とは異なり、市街化区域以外は都市計画決定がなされていないため、区画整理を行うことが出来ない地域があることが、複数の被災市町村で指摘された。特に、防災集団移転促進事業跡地について、用地の集約のために区画整理のような面的整備事業を行いたいが、既存の制度下では手段がないとのことであった。

(2) 起工承諾

① ヒアリング

1) 起工承諾と強制力

起工承諾は区画整理法上定められたプロセスでないことから、起工承諾によって工事着工を図るしか手段がないが、問題がないか不安を抱いている市町村も存在した。

また、起工承諾が区画整理法上の措置ではなく、民法上の契約であることから、強制力

がないため、工事着手を行うことが出来ず、穴あき状態になってしまうおそれがあるとされた。そのような場合、仮換地指定を行うことが想定されるが、仮換地指定を待つ必要があり、更なる事業の遅延のおそれがあるため、何らかの強制力を発揮することができる手法の必要性が指摘された。

2) 暫定的な仮換地指定との併用

釜石市の平田地区における区画整理では、国道 45 号線の事業用地についてのみ起工承諾による工事着手を図っていることが確認された。残置物がない場合は起工承諾による工事着手を図っているが、残置物がある場合については起工承諾によることができないため、暫定的な仮換地指定によって対処しているとのことであった。

暫定的な仮換地指定とは、一部土地のみ仮換地指定を行い、後に全域の仮換地指定を行う際に、撤回するものである。その際には、使用収益を前提とせずに、暫定の仮換地指定先と後の仮換地指定先には同一性はないとのことであった。

② 分析

1) 地区による起工承諾の活用状況の違い

平田地区では、起工承諾による工事着手は限定的に行われていたのに対して、10～20m のかさ上げを伴う地区における区画整理については事業地区の全域もしくはそれに近い地域で起工承諾による工事着手を図っているようである。

その背景として、平田地区では 2、3m のかさ上げを伴うが、従前の土地と大きく変化するわけではなく、施行者や地権者が区画整理後の想定を立てやすい。一方、10～20m のかさ上げを伴う地区については、従前の土地から区画整理後の土地がどのようなものになるのかが想像しにくく、具体的な換地計画をたてることが難しいこともあり、地権者の同意取得が困難であると推測する。

2) 仮換地指定前の強制的手段がないことについて

全面的に起工承諾による工事着工を図っている地区について、地権者の未同意等により起工承諾による工事着手ができない場合、工事の虫食い状態が発生することになる。虫食い状態により、仮設工事の増加や事業費の増大といった望ましくない事態を招く。

特に、東日本大震災の被災市町村での区画整理はかさ上げを伴うため、工事の虫食い状態の発生は通常の区画整理の場合よりも深刻な影響がある。

2-2-4 提言

この節では、(1) 一部区画のみの仮換地指定の先行事例集の作成と、(2) 運用の改善では効果があがらない場合における起工承諾の法定化の 2 つの提言について検討する。

(1) 一部区画のみの仮換地指定の先行事例集の作成

① 被災地での区画整理の現状

現在、多くの被災市町村の中心市街地の復興まちづくりとして、土地のかさ上げを伴う

区画整理が行われている。原則として工事は仮換地指定後に行われるものであるが、合意形成に時間を要している等の原因により仮換地指定が復旧・復興事業に必要とされる迅速なスケジュールには間に合わないことから、大半の被災市町村では仮換地指定前にいわゆる起工承諾によって、早期の工事着工を図っている。

しかし、起工承諾は区画整理法上に規定された手続ではなく、民法上の契約によるものであり、契約なくして強制的な工事着手が可能となる法制度が用意されていないため、工事着手を行う地域の全ての地権者の同意を取る必要がある。調査によって、8～9割程の高い同意率であることが判明したが、それでも地権者の未同意や所有者不明等の原因によって、工事着手を行うことが出来ない土地があり、工事着手の阻害要因となっていることがわかった。また、起工承諾は区画整理法に基づくものでない地権者との契約であり、区画整理法第78条に基づく損失補償を行うことはできない。そこで、区画整理法の枠外の損失補償を行うことには様々な問題も懸念されるため、実務上、損失補償を伴う場合は実施すべきでないという運用が確定的になされており、例えば、地権者がほとんど使用収益を行っていない場合などに限られ、建築物等が存在する土地については起工承諾契約を締結することが出来ない。

② 一部土地のみの先行的仮換地指定の実施

しかしながら、土地のかさ上げ工事を行う区画整理の場合、一部の地権者の未同意や所在不明の地権者が存在することによって工事着手が出来ない土地が存在すると、その部分の工事着手が出来ないだけでなく、周辺の土地についても工事着工が困難となり、工事費の増大や工事期間の延長を招くこととなるので、一体的にかさ上げを含む宅地造成工事を行えるような対策が必要である。

従来の区画整理においては、仮換地指定後の換地の変更は原則として行うべきではないという運用が行われてきた。その理由は、例えば、仮換地指定を行うと一般に仮換地の使用収益を認めることとなるので、そこに住居等が建築され、擁壁等により境界が明確化された場合、境界の変更は非常に困難となるからである。また、一度、仮換地指定をする前に地域住民の合意を取り付けた場合、何らかの理由でそれを変更するには、再度、地域住民の合意を取り付けることに膨大な手間と時間がかかることが想定されることも理由である。

津波被害を受けてかさ上げを行う区画整理の場合、未同意の地権者や所有者不明の土地について、その土地について暫定的に仮換地指定を行い、使用収益権を付与したとしても、住宅等の建築が行われるとは考えにくいし、懸念があるなら、使用収益権を付与せず損失補償（例えば後述の中断移転など）で対応できる可能性が高いと思われる。そのため、便宜的に起工承諾を得ることが出来なかった一部土地についてのみ仮換地指定を行い、地権者の全体への公平性の観点から、全体の合意形成が完了した後、指定した仮換地の位置や面積の変更が必要な場合には、先行の仮換地指定を撤回した上で、再度の仮換地指定を行うことで、工事着工を図ることが可能であると考ええる。

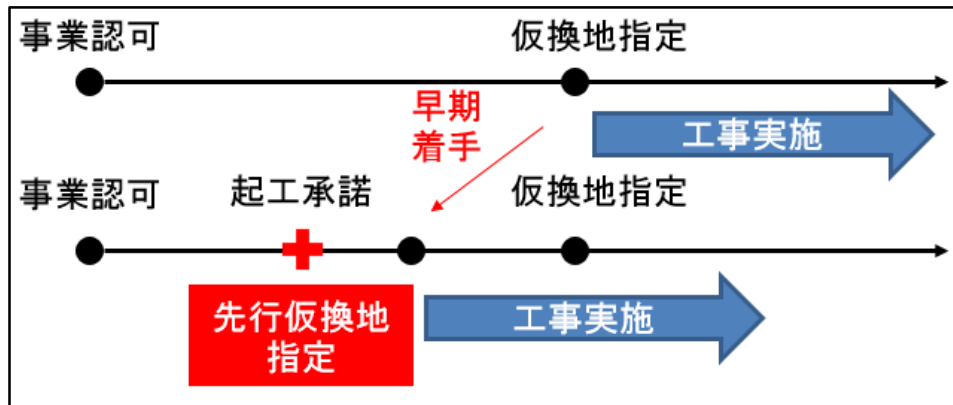


図 2-2-4 先行的仮換地指定による早期工事着手のイメージ

なお、過去の事例としては、名取市下増田臨空土地区画整理組合による区画整理事業において、反対地権者に対して『1人1筆仮換地指定』⁸³による先行的仮換地指定と区画整理法第77条の直接施行が行われている⁸⁴。

③ 先行的仮換地指定後の流れ

その後の手続としては、その土地に建築物等が存在しない場合については、区画整理法第80条による工事着工が可能である。区画整理法第80条は、仮換地を指定した場合において、使用または収益することができる者がなくなった従前の宅地については、施工者等は、その宅地の所有者又は占有者の同意を得ることなく、区画整理の工事を行うことができると規定している。

また、津波被災した地域内とはいえ残存建築物等が存在し、損失補償を伴うため、起工承諾による工事着工を行うことが出来ない場合については、区画整理法第77条による移転・除却によることが考えられる。区画整理法第77条第1項は、施工者は第98条第1項の仮換地の指定を行った場合、従前の宅地に存在する建築物等について移転又は除却することができると定めている。なお、かさ上げを伴う区画整理の場合、曳家工法等の直接移転は困難であることから、実際には、除却とその再建費用の補償によることが実態となることが想定される。

かさ上げによって、工事前及び工事期間中は使用収益を行うことができないため、中断移転により対処する必要がある。

④ 手法の周知の必要性

以上のような手法により、早期の工事着工が可能であることから、その旨を各施工者に対して通知した上で、先行事例集を作成することで区画整理の早期の工事着工を促すことができると考える。ただし、このような方法は、従来の区画整理に従事してきた地方自治

⁸³ 大場民男、「続々 区画整理—その理論と実践—」、pp. 295-301。

⁸⁴ 大場民男、「最新 区画整理—その理論と実践—」、pp. 171-172。

体の担当者からすれば、仮換地指定は一体的に一度で済ませべきという常識を覆す方法であるため、その手法について詳しい情報提供と留意点の提示が不可欠となると考えられ、国土交通省等が早急にそれを行うべきであるとする。

(2) 起工承諾の法定化

① 起工承諾が法定化されていないことの問題点

(1) で取り上げた手法により、工事着手を図ることが制度上は出来るはずであるが、例えば、一部の地権者に対してのみ仮換地指定が行われることで、他の地権者の反発が大きくなり、円滑な事業運営が行えなくなることも考えられなくはない。その場合については、起工承諾を区画整理法に規定し、法定手続化することも提案できると考える。

すなわち、現状、起工承諾が区画整理法上規定されている手続でないことから、区画整理法第 78 条の損失補償を用いることができない。また、法定化された手続でないことから、強制力を付与することができない問題を解決する必要がある。

② 解決策

まず、起工承諾を区画整理法上に規定し、仮換地指定や建築物等の移転・除却の場合と同様に、起工承諾による工事着工の場合においても、区画整理法第 78 条の損失補償を行うことができるようにして、これにより、迅速な工事着工を可能とするという趣旨である。

また、この場合の起工承諾については、非常災害の際の緊急に施行する必要がある事業の場合、全地権者の同意に代えて、土地区画整理審議会の同意によって、当該地域の地権者の工事実施に関する地権者の起工承諾が得られたものとみなすことにより、迅速かつ一体的な工事着工を可能とすべきだと考える。なお、起工承諾を法定化する前提として、仮換地指定と換地処分の間に変更がなく、仮換地指定までの間に地権者の同意を得るための交渉期間が必要であることがある。そのため、起工承諾を区画整理法上に強制力を付与する際には、前述した先行的仮換地指定を行うことができないようにする必要がある。

2-3 防災集団移転促進事業

2-3-1 防災集団移転促進事業の概要

ここでは、本章で取り上げる防集事業について、その制度概要と適用状況など基礎的な知識を確認していく。

(1) 制度概要

制度の概要として、まず本制度の趣旨と定義を確認した後、事業の主要要素である移転先地、移転跡地ならびに災害危険区域について記述を行う。

① 趣旨と定義

1) 趣旨

防集事業とは、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（以下「防集法」という。）において規定される事業である。本法は、昭和 47 年（1972 年）7 月の豪雨災害等による被害を契機に議員立法されたものであり、豪雨、洪水、高潮その他異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法第 39 条第 1 項により指定された災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住宅の集団的移転を促進することをその趣旨とする⁸⁵。

2) 定義

集団移転促進事業とは、同法により地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の一団の土地を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行う事業と定義されている。また、防集法は、地方公共団体に係る下記の負担について、補助対象経費としてその 4 分の 3 を国が負担する旨を規定する法律である。

② 移転先地

防集事業では、地方公共団体は、移転先となる住宅団地を整備し、当該宅地を被災者に譲渡もしくは賃貸する。また移住者は、購入等をした宅地において、居住する住宅を建設もしくは購入する。この際、地方公共団体は、自らが実施する住宅団地の整備費を負う他、移住者について移転の費用や宅地等取得に係る利子相当額の助成を行うことになる。

これら地方公共団体にかかる諸経費について、上述防集法により、例えば住宅団地における住宅建設等の補助として、一戸当たり最大 406 万円の利子補給額の国庫補助が行われる。

なお、防集法による措置とは別に税制に関しては、移転先用地を譲渡した者に対して特定住宅地造成事業等のために土地等を譲渡した場合の譲渡所得の特別控除として、所得税に係る 1,500 万円の控除が適用される（租税特別措置法第 34 条の 2 第 2 項第 3 号イ、都市計画法第 29 条）⁸⁶。

⁸⁵ 国土交通省「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和 47 年法律第 132 号）スキーム図」 <http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushuu-scheme.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁸⁶ 国土交通省「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（ガイダンス）平成 25 年 9

③ 移転跡地

また移転促進区域内については、地方公共団体は宅地等の買取を行うことができ、当該買取の対価は移転住民にとって再建資金の役割を果たすこととなる。

この移転促進区域内の宅地及び農地の買取に関しては、東日本大震災復興交付金交付要綱において以下の規定がされている。

移転促進区域内の宅地及び農地の買取りに関する事業

- 1) 移転促進区域内に所在するすべての住宅の用に供されている土地（現に住宅の用に供されている土地及び東日本大震災により滅失した住宅又は当該災害により損壊したため取り壊した住宅の用に供されていた土地等をいう。）を買い取ること。
- 2) 当該事業により取得した土地を譲渡し、交換し、又は担保に供してはならないこと。
- 3) 当該事業により取得した土地の区域を、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 39 条第 1 項の災害危険区域として、建築禁止である旨を条例で定めるとともに、当該区域に係る防災植林その他の措置を講ずること。

1) については、津波災害からの復興にあたって、移転促進区域において災害危険区域の建築制限に係る条例が許容する建築物（例えば一定の構造耐力を有する水産加工業関係の事業所や商業施設等）が立地することも想定される。この場合、既に立地意向を表明している企業等が存在するのであれば、土地売買は被災者と当該企業等との間で直接行うこととし、防集事業の復興交付金を活用した当該用地の買取りは行わないことが望ましいとされる。仮に、防集事業の復興交付金を活用して買い取った土地を企業等に売却する場合には、当該土地の買取りに係る国費相当額を国庫に返還することが必要とされている。

④ 災害危険区域

2) について、防集事業では移転促進区域内の宅地等の取得費を国庫補助対象とするには、取得した土地の区域を災害危険区域に指定し、条例により建築制限を行うことが要件となっている。

建築基準法

（災害危険区域）

第 39 条 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

2 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

建築基準法第 39 条に基づく条例を制定する際には、必ずしも全ての建築物の建築を禁止する必要はない。条例による建築制限の内容については、「風水害による建築物の災害防止について(昭和 34 年発住第 42 号)」及び「津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について(技術的助言) (平成 23 年 11 月 17 日国住指第 2570 号)」(以下両方を併せて「技術的助言等」という。)を参考としてきめ細かな対応を図り、土地の有効活用と被災地の復興を阻害することがないように留意することが重要であるとされている。

また、住居の集団的移転が行われた後に、再び津波等の災害に対して脆弱な構造の住宅が建設されることがないように、移転跡地を建築基準法第 39 条第 1 項に基づく災害危険区域に指定し条例による建築制限を行うが、移転促進区域の設定と災害危険区域の指定の順序には特に定めはなく、事業を実施しやすい方法で行うことが可能である。

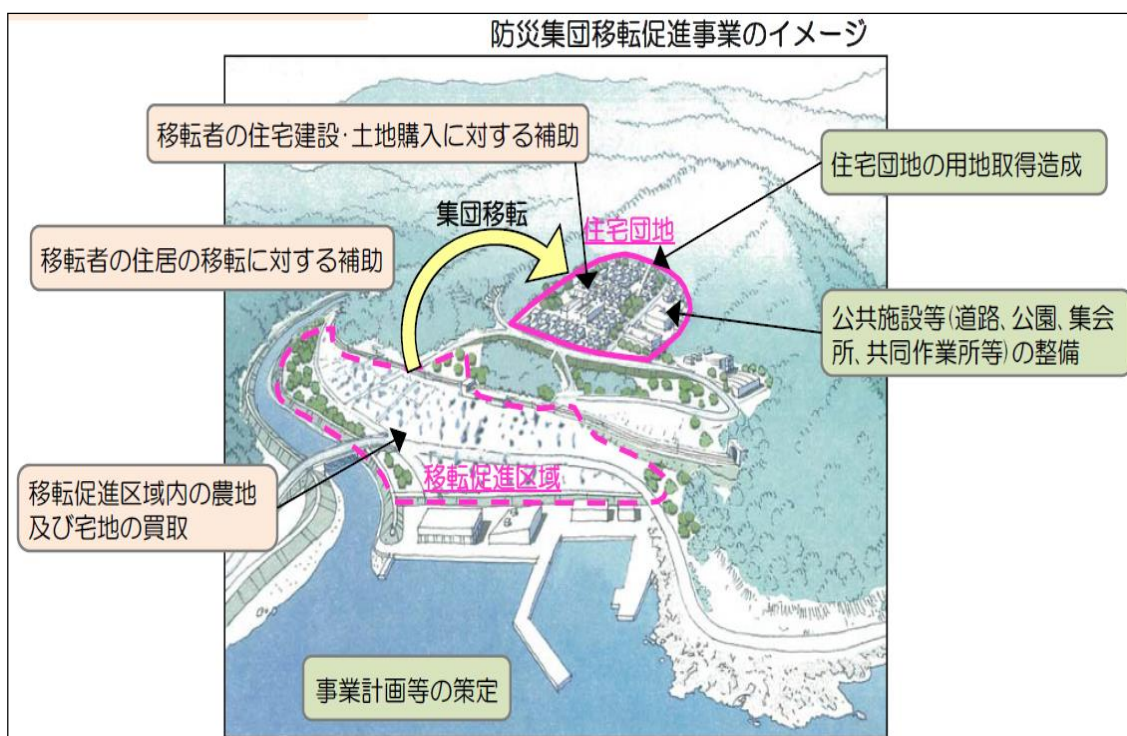


図 2-3-1 防災集団移転促進事業のイメージ

出典：国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」⁸⁷

(2) 実施状況

昭和 47 年(1972 年)から平成 18 年(2006 年)までの本事業の実施状況としては、計 35 の自治体において、1,834 戸の移転がなされている。一案件における移転戸数は 10 戸から 329 戸と様々であるが、特に 10~30 戸規模が多く見受けられる。移転の実施を災害の観点から見ると、集中豪雨・大雨・台風が 16 件、山腹崩壊・崖崩れ・地すべり・地殻変動が

⁸⁷ 国土交通省 p.3 <http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/pamphlet23.pdf> (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

8 件、地震が 5 件、火山噴火が 5 件、雪崩が 1 件である⁸⁸。

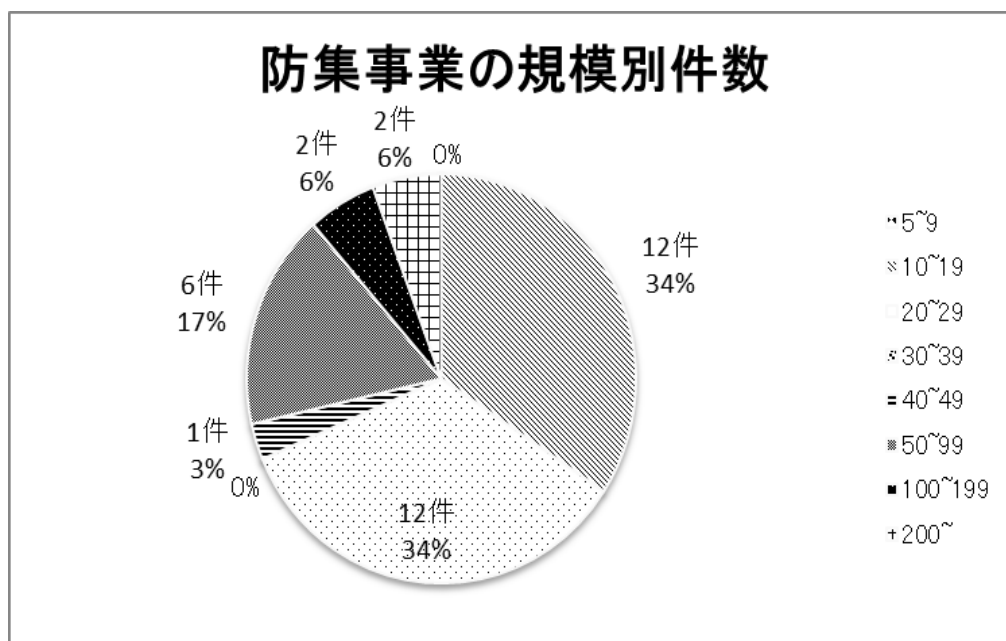


図 2-3-2 防集事業の規模別件数

出典：国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」⁸⁹より作成

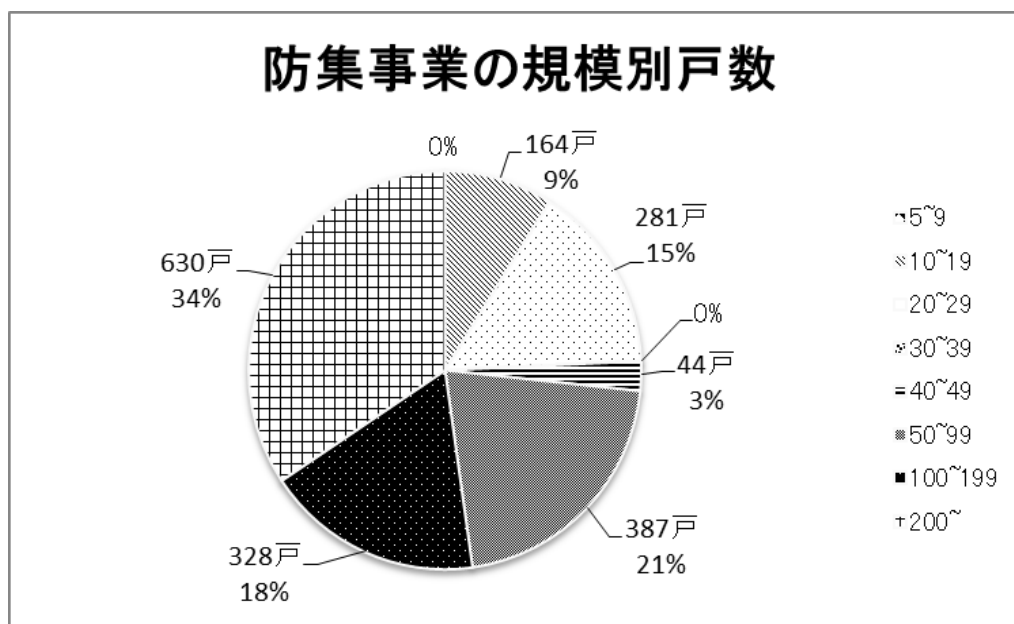


図 2-3-3 防集事業の規模別戸数

出典：国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」⁹⁰より作成

⁸⁸ 国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」

<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushujoukyou.pdf> (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

⁸⁹ 国土交通省、前掲注 88。

⁹⁰ 国土交通省、前掲注 88。

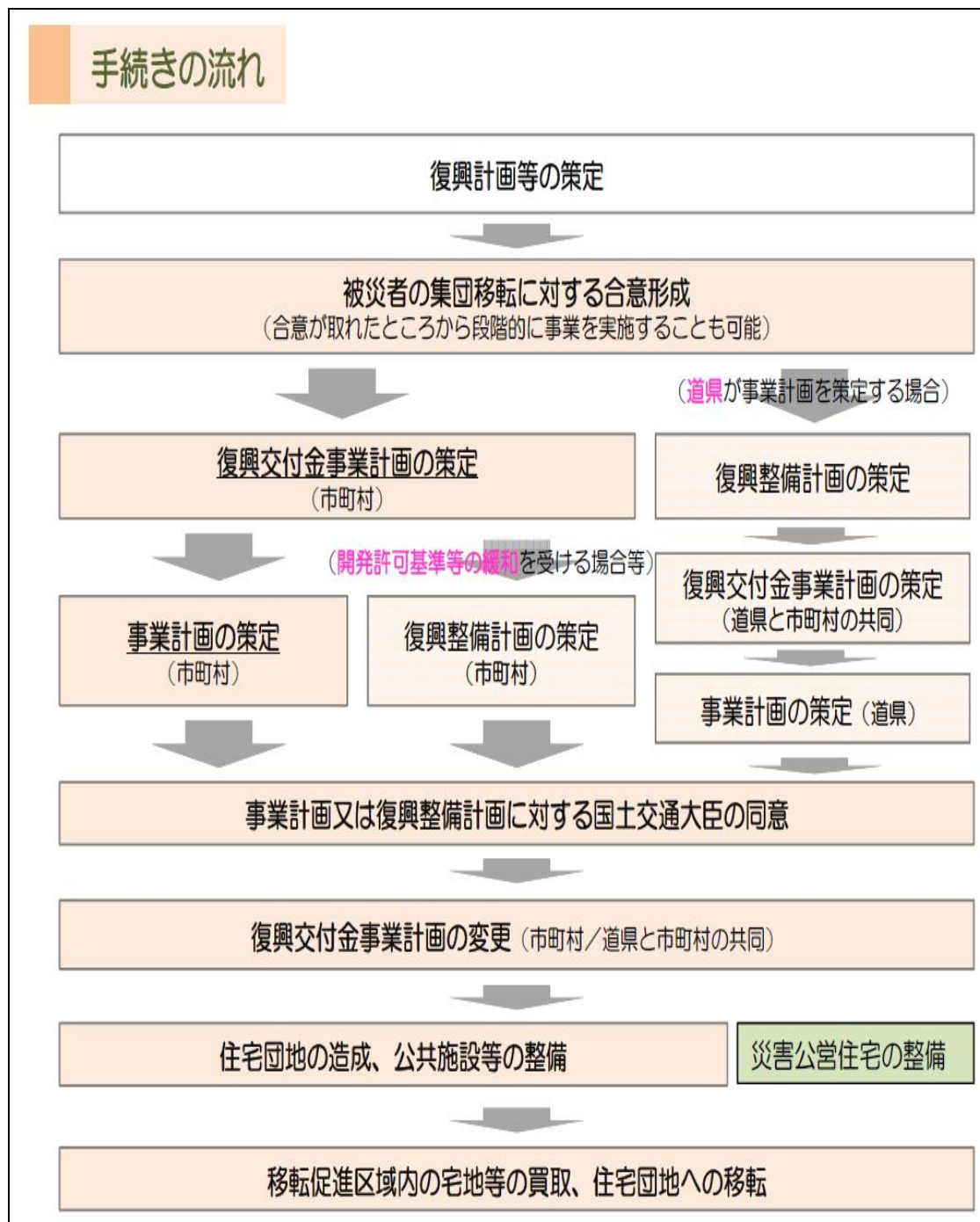


図 2-3-4 防災集団移転促進事業の流れ

出典：国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」⁹¹

⁹¹ 国土交通省、前掲注 87、p.6。

2-3-2 東日本大震災での活用・対応

ここでは、上で外観した防集事業について、今回の復興における適用状況とその際財政措置、移転先地そして移転跡地分野で実施された特例措置等について記述を行う。

(1) 防集事業の活用

① 実施件数

平成 25 年（2013 年）9 月現在東日本大震災に係る防集事業は、岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県において、全 24 市町村 333 地区で計画がされており、造成計画戸数の合計は 16,984 戸にのぼる⁹²。

事業の実施規模を 5-9 戸、10-19 戸、20-29 戸、30-39 戸、40-49 戸、50-99 戸、100-199 戸、200 戸以上の 8 つの範囲に分け集計したものが以下二つの表である。

規模別の件数を見ると、数値が高いのは 5-9 戸が 91 地区で 28%、10-19 戸が 79 地区で 24%、最低は 40-49 戸が 14 地区で 4%であり、50 戸未満の地区を全て合わせると 78% を占める（図 2-3-5 参照）。また戸数を見ると、200 戸以上が 6,700 で 39%、10-19 戸が 1,073 で 6%となっており、50 戸未満地区の合計は 25%である（図 2-3-6 参照）。

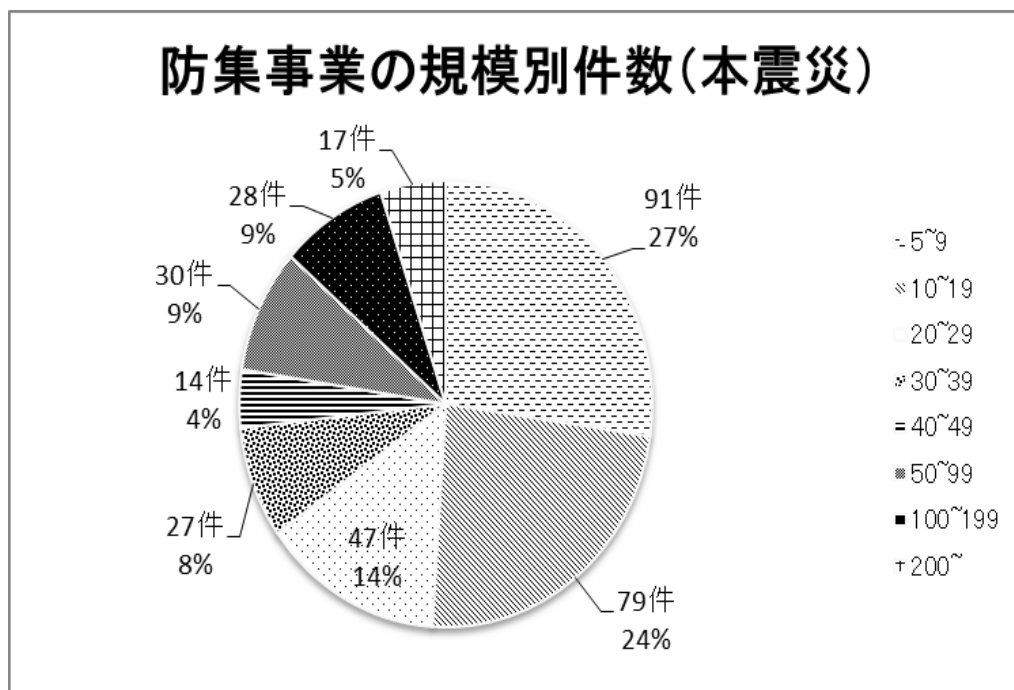


図 2-3-5 防集事業の規模別件数（本震災）

出典：復興庁「市町村別・地区別工程表 住まいの工程表」⁹³より作成

⁹² 復興庁「市町村別・地区別工程表 住まいの工程表」平成 25 年 9 月現在

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20131029132209.html>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁹³ 復興庁、前掲注 92。

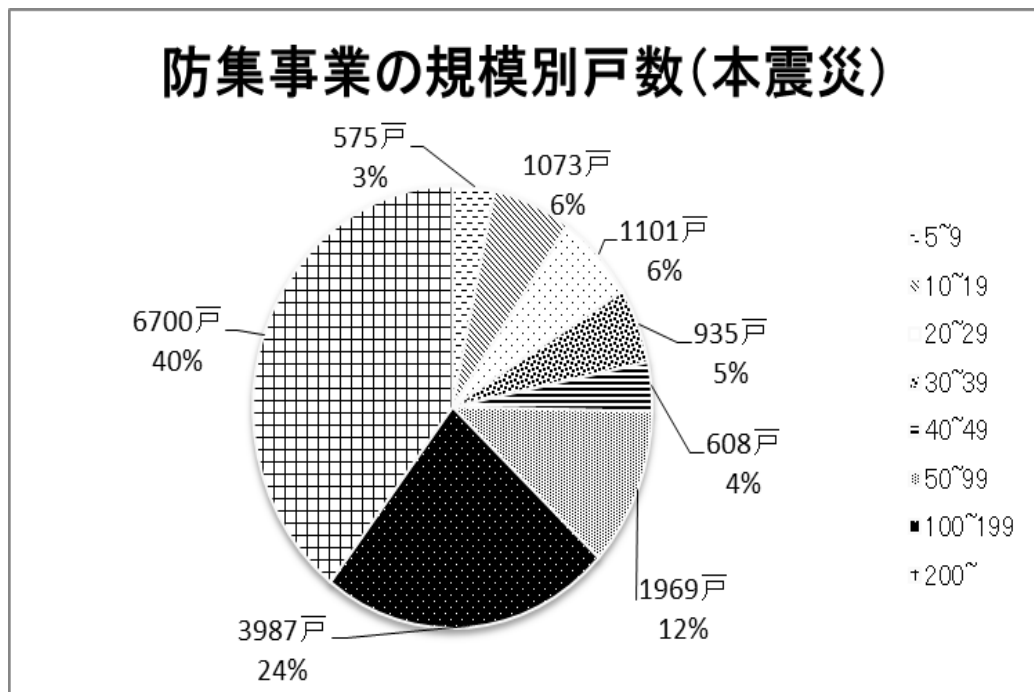


図 2-3-6 防集事業の規模別戸数 (本震災)

出典：復興庁「市町村別・地区別工程表 住まいの工程表」⁹⁴より作成

② 実施事業費

また、平成 25 年（2013 年）9 月時点⁹⁵での復興交付金の交付額から見る実施事業費は、道路事業や区画整理事業などを含む復興まちづくり分野における約 1 兆 5,699 億円の内およそ 4,693 億円であり、最も多い災害公営住宅整備事業の約 4,729 億円に続く額となっている。

③ 進捗状況

区画整理や漁業集落防災機能強化事業を含む民間住宅等用地としての整備進捗状況を見ると、平成 25 年（2013 年）現在岩手県で 3%、宮城県で 5%、平成 27 年度（2015 年）ではそれぞれ 58%と 51%と予想されている⁹⁶。

(2) 財政措置について⁹⁷

今回の復興に際しては、防集法制に基づく財政措置に関して様々な特例がなされている。

⁹⁴ 復興庁、前掲注 92。

⁹⁵ 復興庁「復興の現状と取組」、p.84

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20130925_sanko1-2.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁹⁶ 復興庁「『住まいの復興工程表』の更新（25 年 9 月末現在）について」

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20131030_sumainokouteihyou.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

⁹⁷ 国土交通省、前掲注 88。

まず新たな補助対象として、公益的施設用地の取得造成費、さらに国土交通大臣が認める場合における用地取得造成費から譲渡価格を控除した額が追加された。

また従来からの補助対象についても、移転者の宅地購入や住宅建設に対する利子補給に関しては、406万円までとされていた補助額を最大708万円（内訳として、住宅444万円、住宅用地206万円、宅地造成58万円）まで認められることとなった。住宅団地の取得造成費の限度額に関しても、単価に関して1㎡当たり23,980円を加算するとともに、国土交通大臣が認める場合は限度額を適用除外できることとされた。

さらにそもそもの国庫補助率については、従来地方公共団体が負担していた4分の1の部分に関して、その内2分の1（全体の8分の1）には復興交付金、残りの2分の1（同8分の1）には震災復興特別交付税が措置されることとなった。これにより、今回の復興に際しては地方公共団体は防集事業を実質負担なしに行うことができるようになった。

この他にも補助対象経費の合計限度額の撤廃など、財政措置に関しては多くの特例が設けられている（図2-3-7参照）。

■国の補助等（東日本大震災復興交付金及び震災復興特別交付税による措置）

補助対象経費に対して補助率（3/4、ただし事業計画等策定費は1/2）分の復興交付金が交付され、さらに、地方負担分について以下の措置が講じられるので、地方負担は発生しません。

- 1) 地方負担分の1/2について追加的に復興交付金を交付
- 2) 残りの1/2について震災復興特別交付税を交付

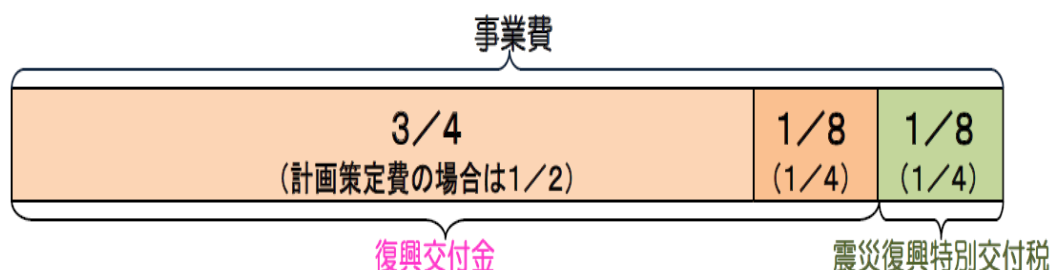


図2-3-7 復興交付金及び震災復興特別交付税による措置

出典：国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」⁹⁸

(3) 用地の取得について

① 用地取得の障害

本事業を行う際移転先用地の確保が必要となるが、所有者の所在や相続人の存否不明、多数相続、抵当権処理、合意形成の難航などの阻害要因が発生した。

所有者の所在不明とは、取得する用地の所有者について、その現所在が特定できない状態を指す。また相続人の存否不明とは、対象用地の所有者が死亡したがその相続人が存在

⁹⁸ 国土交通省、前掲注87、p.2。

するかどうか分からない状態を指す。これらの事態は、後述するように登記手続の放置が主たる原因として挙げられる。

合意形成の難航とは、事業計画そのものや土地の買取単価に関して、復興事業で必要とする用地の地権者が反対し買収に応じないことを指す。このような問題が発生した場合、行政はまず計画内容の調整等を通じて再度交渉を行うことになるが、それでも合意が得られなくかつ当該用地での事業実施が避けられないときは、一般的な公共事業に関しては2-1で述べた収用手続の適用も想定される。

以上各種阻害要因が生じたことから、国においては前掲加速化プログラムにおいて対応がなされている。用地取得全体に関して、権利者調査等の業務の外注化や外部専門家による勉強会などの支援がある。抵当権の処理に関しては、自治体と市中銀行間でのガイドラインが作成されている。

② 財産管理人制度

また土地所有者や相続者の不明に関しては、二種類の財産管理人制度の活用が謳われている。当該制度に関して、前提として既存の仕組みを確認すると以下ようになる。

1) 不在者財産管理人制度⁹⁹

1つは不在者財産管理人制度であり、不在者の財産権が行使されずに散逸するままとすることを回避する趣旨の下、民法第25条に規定されている。要件は、不在者が財産管理できないこと、利害関係人または検察官からの申し立てがあること、管理の実益のある財産の存在することである。効果は、家庭裁判所に選任された財産管理人が当該不在者の財産に関する管理、保存、及び裁判所の許可の上処分を行うことができるようになる。これまでの適用事例としては、例えば北海道南西沖地震に際し奥尻町において司法書士を財産管理人に指定した案件が3つある。

2) 相続財産管理人制度¹⁰⁰

もう一つは相続財産管理人制度であり、相続財産の無管理状態を解消し法的安定性を図る趣旨に立脚し、要件は相続が開始したこと、相続人のあることが明らかでないこと、相続財産が存在することである。効果は、相続財産を法人とし、その管理を相続財産管理人に委ね、上記不在者財産管理人制度とほぼ同様の内容である。先に挙げた奥尻町では、地権者の死亡が法律上確定しその相続人の存在が不明である場合において、司法書士を相続財産管理人に指定した案件が1つある（民法第951条、第952条、第957条、第958条、第958条の2等）（図2-3-8参照）。

⁹⁹ 国土交通省「土地所有者情報調査マニュアル」

<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2012/04/86b28ea3d56717bdb99ff2ff3720c4e5.pdf>（2014年01月19日アクセス） pp.36-39。

¹⁰⁰ 国土交通省、前掲注99、pp.40-44。

3) 手続の加速化¹⁰¹

その上で上記二制度に関しては、2-1-2 で触れた用地取得加速化プログラムにおいて手続の迅速化が図られている。必要期間で言うと、財産管理人の選任申立について、管轄裁判所の変更や書類作成の柔軟化等を通じて1か月程度から1～2週間以内へ、また権限外行為許可の申立及び審判についても、3週間程度から約1週間への短縮が可能とのことである。

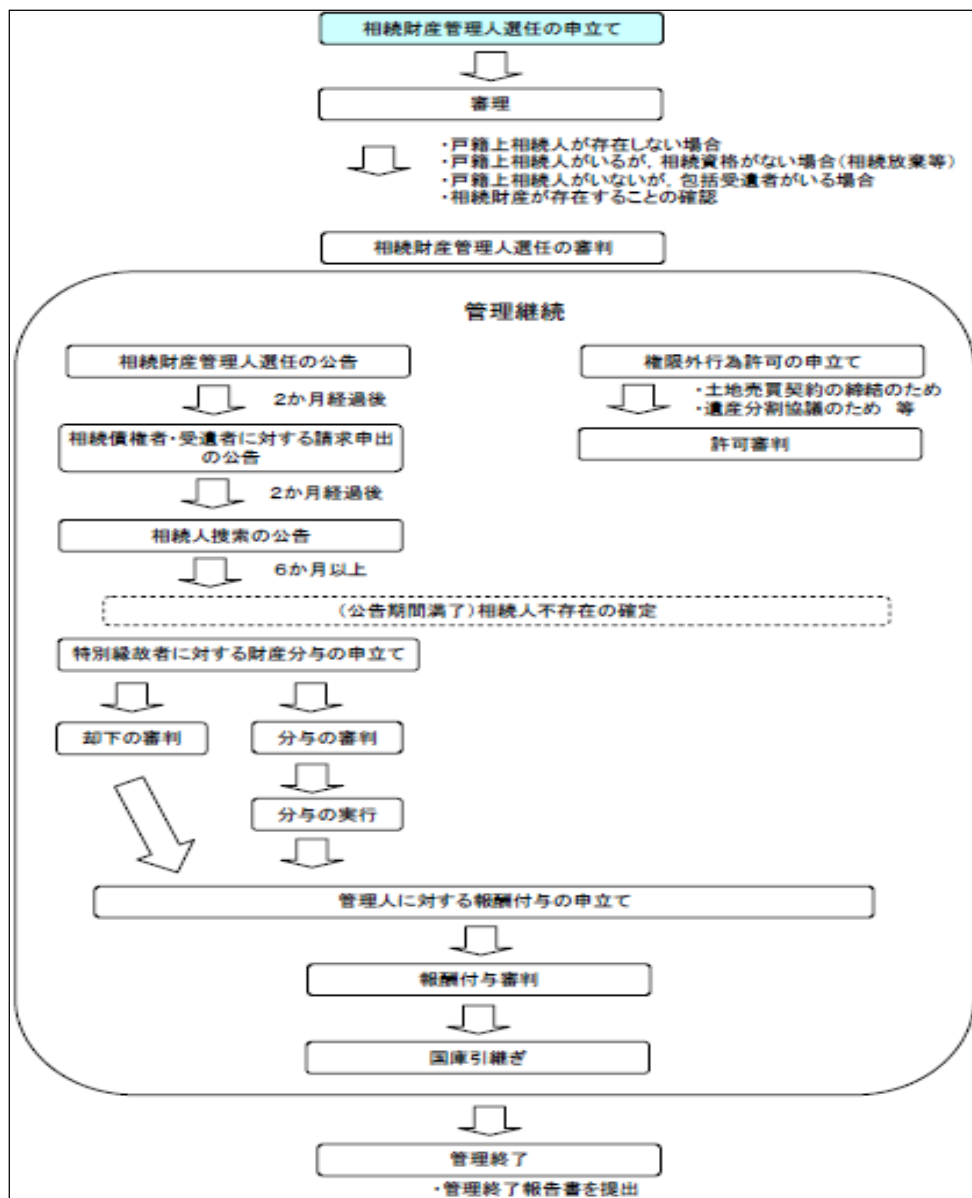


図 2-3-8 相続財産管理人制度について

出典：復興庁「震災復興事業における財産管理制度の利用に関する Q&A」¹⁰²

¹⁰¹ 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」、p.3

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_tf5_siryou1.pdf (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

¹⁰² 復興庁、p.19

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_5e_qasendai_tu

③ 計画の変更

上の財産管理人制度を含め所有者等の不明や多数相続など各種障害については対策が取られているが、それでも対象用地を取得できない場合は事業凍結を回避するため計画の変更が行われることとなる。

通常の場合当該変更の際し再度計画策定の事務作業が必要となるが（防集法第 3 条第 4 項、同条第 1 項）、軽微な変更に該当する場合は届出のみをもって足りるとされ（同条第 7 項）、当該変更は国土交通省令で定めることができる。

この点今回の加速化措置では、上記省令を通じて次の様な簡素化が図られている。軽微な変更として「直近の国土交通大臣が同意した集団移転促進事業計画の補助対象事業費の合計額の 20%未満の変更」が対象となることが通知されている¹⁰³（防集法施行規則第 4 条第 2 項関連）。また、上記補助対象事業費の合計額の 20%以上の変更についても、土地の価格上昇にともなう事業費の増額分を除いて取り扱うことを可能にするなどの通知もなされている¹⁰⁴（図 2-3-9 参照）。

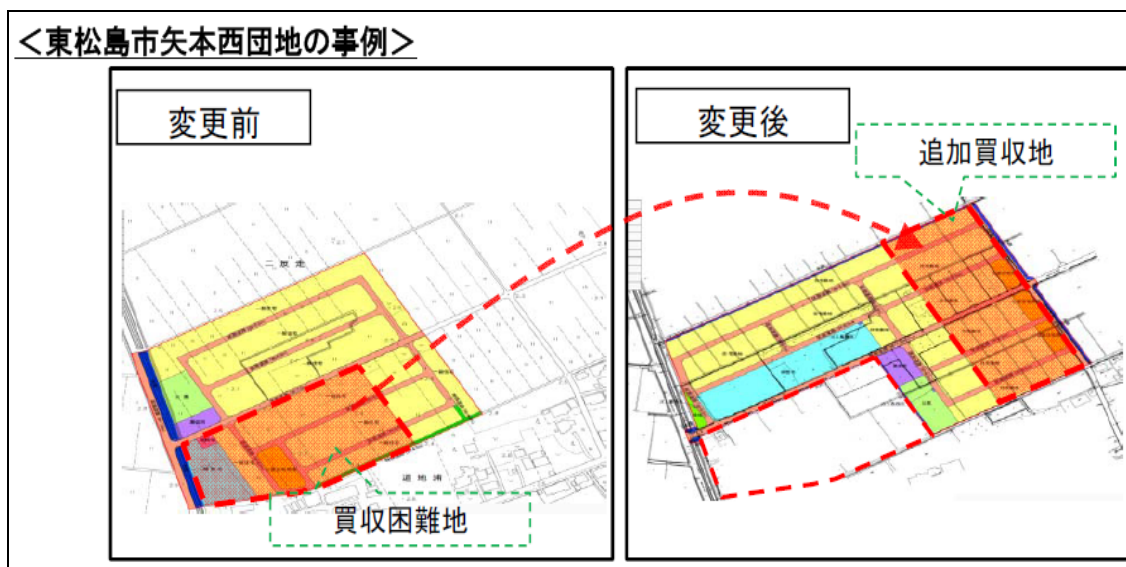


図 2-3-9 事業計画の変更

出典：復興庁「防災集団移転促進事業における事業計画変更の簡素化」¹⁰⁵

④ 税制上の特例

税制に関しては、一定の公共主体が取得する土地等の譲渡所得に係る特例として所得税

uchi.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹⁰³ 復興庁「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」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2a_130327_tuuchi.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹⁰⁴ 復興庁「集団移転促進事業計画の軽微な変更の運用について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2b_130926_tuuchi.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹⁰⁵ 復興庁

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2-1_sankou.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

及び法人税に係る 2,000 万円の特別控除が適用される（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第 11 条の 5 第 2 項）。また、2-1-2 で述べたように、都市計画事業に準ずる事業として認定を受けたものについては、さらなる特例として防集事業のような宅地造成に関しても譲渡所得の控除規定がある。

なお、津波防災地域づくり法上の一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定を行い、住宅団地として計画に位置づけ、都市計画事業認可を取得して実施する場合も同種の特例が適用される。

（4）跡地の利用

① 買取対象の緩和

東日本大震災復興特別区域法

1 集団移転促進事業の特例及び制度改正の概要

四 移転促進区域内の土地取得要件の緩和（法第 78 条第 2 項、集団移転促進法施行規則第 6 条第 4 号関係）

移転促進区域内の宅地及び農地の買取に要する経費については、移転促進区域内の全ての宅地及び農地を買い取る場合に限り補助の対象となっていたが、今回の改正により、住宅の用に供されている土地以外の土地の買取りを補助の要件から除外することとした。

従来は移転促進区域内の全ての農地及び宅地を買い取る場合に限り取得費用が国庫補助対象とされていたが、今回の東日本大震災復興特別区域法における集団移転促進法施行規則の改正により、住宅用途に係る宅地（現に住宅の用に供している敷地及び東日本大震災より滅失した住宅の敷地等）のみを買い取れば国庫補助対象となり、その他の土地については必ずしも買い取る必要はなくなった。

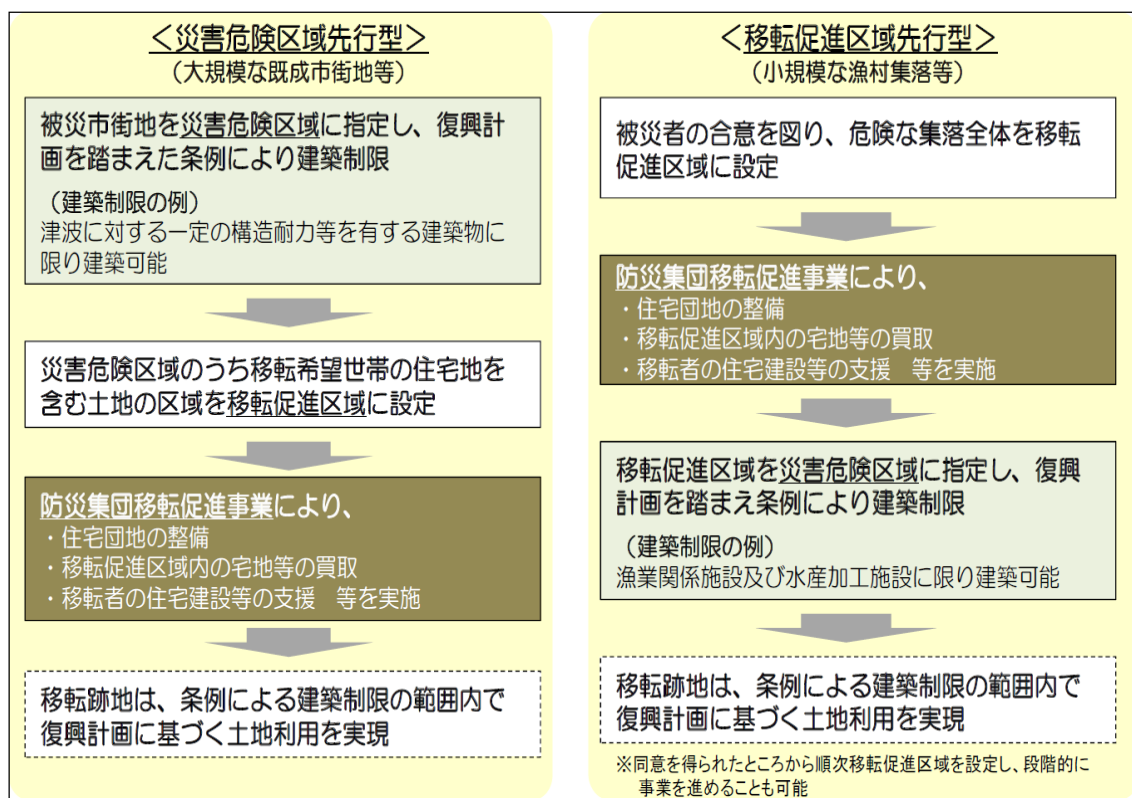


図 2-3-10 防集事業の進め方

出典：国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」¹⁰⁶

② 移転要件の緩和

東日本大震災復興特別区域法

1 集団移転促進事業の特例及び制度改正の概要

五 住宅団地の規模要件の緩和（施行令第 8 条第二項、規則第 11 条第 1 項関係）

特定集団移転促進事業又は復興交付金事業計画に記載された集団移転促進事業を実施する場合においては、住宅団地の規模要件を 5 戸（移転しようとする住居の数が 10 戸を超える場合にはその半数以上の戸数（国土交通大臣が特別な事情があると認める場合を除く。））とすることとした。

2-3-3 問題点

様々な特例措置の元数多くの計画が予定されている防集事業であるが、本制度が対象としていなかった大規模災害、津波災害への適用により、当初の想定を超えた問題点が浮かび上がってきている。ここでは、財政措置など各分野における問題点について記述する。

¹⁰⁶ 国土交通省、前掲注 87、p.4。

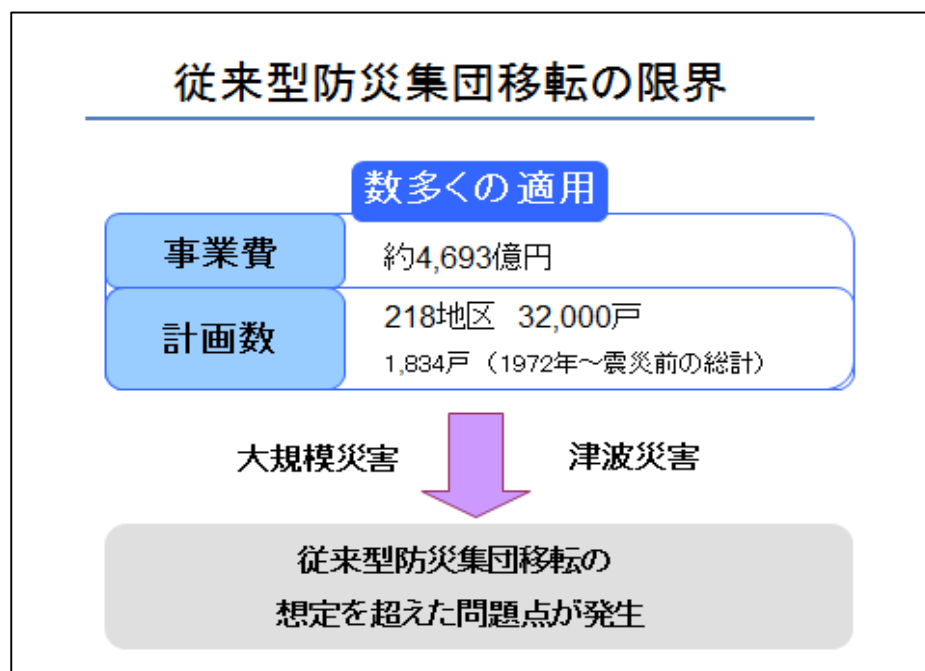


図 2-3-11 従来型防集事業の限界

(1) 手厚い財政措置と他制度との均衡

現在の活用状況として確認したように、東日本大震災からの復興に際しては利子補給や造成費の上限額、そして国庫負担率など様々な点で措置がなされたため、現場においては非常に使い勝手の良い事業となっていると言える。実際に、被災県の復興計画においても多重防御と高台移転という 2 本柱として掲げられている¹⁰⁷こと、また計画戸数や事業費額からもその効果は伺える。

ただし、復興まちづくりの事業は防集事業だけではないため、かさ上げを伴う区画整理事業など各地域の被災状況に合わせた事業選択が本来的に望まれるところである。この点、現在防集事業の制度設計は他の復興まちづくり事業と比較した場合大変手厚い補助であることから、それら各事業間の支援格差の発生、さらには防集事業の過度な適用を促した一因となったのではないかと考える（図 2-3-11 参照）。

(2) 移転先用地の確保

上述した現行の国の対策は用地取得の問題解決を体系的に行い一定程度の効果があると思われるが、所有者等不明の問題に関しては次の二制度について改善の余地があると考えられる。

① 相続財産管理人制度

第一に相続財産管理人制度については、加速化プログラムにおいて想定されている財産

¹⁰⁷ 宮城県「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～」p.9、p.11、p.71 等 <http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36636.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

管理人制度の内、不在者財産管理人制度に関しては、運用面の加速化効果もあり、迅速な適用が可能になったと言える。

しかしながら、相続財産管理人制度に関しては、元々の規定として公告期間が定められている。このため、書類作成や管理人選定など運用面でどれ程簡素化が図られたとしても、管理人選任の申立や選任の際の公告手続により、最低でも10か月の待機期間が発生することになる（図2-3-6参照）。この点、一部自治体の声にもあるように、早期展開が求められる復興事業について十分に使い勝手のいい制度とは言い難いのではないかと考える。

② 不明裁決制度

第二に不明裁決制度については、2-1-1で触れたように、権利者等不明の問題に関して、案件の関係者数によっては不明裁決手続を用いる方が好ましい場合がある。当該状況が発生する主な要因としては、対象の土地について長期に渡る所有権移転や相続に係る手続の放置があり、これは地目で言えば農地や山林あるいは原野に多く見られる現象である。

1) 移転先の高台

上記のような土地を実施事業の観点から見ると、関係性の深い類型の一つとして防集事業が挙げられる。本事業では移転先地として高台等を選定することになるが、当該移転先地は山林等であり、上記権利者等不明の状況が想定される¹⁰⁸ことから、加速化措置の体系で言えば不明裁決を用いることが望ましい場合もある。

しかしながら、現行制度では防集事業は土地収用法上の適格事業とは規定されていない。このため財産管理人を用いる際当該管理人を多数選定するという煩雑な作業を取らざるを得ず、かつ、特に相続に係る制度は前述の問題点から長期の待機時間が発生する事になる。

2) 計画の変更の可能性

この点について現状の措置では、2-3-2で紹介したように、当該対象用地にこだわることなく計画の変更を行うことにより加速化を図るとされている。

しかしながら、計画の変更は、事業手続を計画策定や調査から再度はじめる事を意味し、移住者にとっては住宅完成の延期、行政にとっては追加の調査費用が発生する事となる。

また、事前に幾つかの移転先を用意していたとしても、はじめに想定した最適地から変更するということは将来的に利便性の低い候補地に後退していく事を意味する。あるいは、自治体の地理やその被災程度によっては、そもそも計画変更が可能な程土地の余裕がない場合も考えられる。

③ 問題点解決の方向性

1) 手続期間の短縮

以上のように所有者等不明の問題について、現状の財産管理人制度による加速化措置には限界があり、特に相続財産管理人制度に関して、何らかの手続期間の短縮が必要と考える。

¹⁰⁸ 公益財団法人 東京財団 <http://www.tkfd.or.jp/research/project/project.php?id=63> (2014年1月19日アクセス)。

2) 収用適格事業化

また、防集事業について、2-1 で見たように収用手続自体が運用改善により短期実施が可能になったこと、さらに現状想定されている計画変更作業の弊害を鑑みれば、本事業を収用適格事業化する方向性もあり得るのではないかと考える。

(3) 移転跡地の有効利用

防集事業の移転跡地に関して、従来は移転の要件として移転促進区域内の全住民の合意が必要であったところ、今回のような大規模災害においては全員合意が困難であったことから、事業の迅速な実施のために実施要件が緩和されている。これにより、住民は移転促進区域内であっても、その場に留まり現地再建を行うことが可能となった。

ところが、当該要件緩和に伴い、本来発生することのなかった「住宅残存」状態が生じ、移転後の跡地利用に支障を来すことが懸念されている。

また、今回の東日本大震災の特例で買取対象の補助が宅地のみに限定されたため、移転跡地の集約にも困難が生じている。補助の対象外となる土地の買取は中小の自治体にとっては財政的に難しいため、全ての土地を買取ることができず、買取った公有地が点在することになる。また、仮に一定の面積の集約が成功したとしても、有効な活用計画が無い場合でも問題となってしまう。このように移転跡地に関して想定される問題を分類すると、次の3類型が考えられる。

- 1) 住宅残存状態(移転促進区域内に住宅が残存し、人が住み続けている状態)
- 2) 公有地点在状態(自治体が宅地以外の買い上げを行うことができず、公有地が点在している状態)
- 3) 跡地利用計画白紙状態(自治体が一定の土地を買い上げたものの、有効な利用方法がなく放置されている状態)

1) の問題は、全面合意および全員移転が条件とされる防集事業においては、本来であれば生じるはずのない問題であり、要件緩和という措置を講じたことにより新たに発生したものである。

2) の状態では、公有地が点在しているため、有効な活用につながらないおそれがある。また、公有地の譲渡や交換が禁止されているため、民間への管理委託もできないことになる。

3) の状態では、跡地の所有権は自治体側にあるため、その土地の管理費用は行政が負担しなければならず、有効な活用方法がなければ自治体の負担は非常に大きくなってしまふ。

2-3-4 ヒアリング

2-3-3 までに述べた基礎的情報を踏まえた上で、下記のヒアリングの主軸による現地調査を行い、同調査の結果から復旧復興現場における課題抽出を試みた。(1) では作成したヒアリング調査票に対する回答の集計を行い、(2) では同回答および調査項目外で重要と思われるヒアリング結果について課題点を抽出した。なお、ここで挙げる調査結果は一部抜粋であり、各対象に係る調査票および詳細な回答については巻末資料を参照されたい。

(1) ヒアリング結果の概要

① ヒアリングの主軸

これまで述べてきたように権利者等不明の分野と防集事業に焦点を当てながら、ヒアリング調査は主に次の5点を確認することとした。

1) 用地取得の阻害要因

権利者等不明をはじめ各種要因の内実際の現場で問題となっているのはどの要素か、想定できていなかった要素はないか、あるいは現状の加速化措置の効果はどの程度感じられるかを確認した。なお、本分野に係る質問は、防集事業のほか、海岸事業や災害公営住宅を含む復旧復興事業一般に関するものである。

2) 財産管理人制度の運用状況

各自治体における本制度の需要や実際に使用した場合の災害復興事業に係る使い勝手を確認した。この際は特に相続財産管理人について、迅速性の観点から問題はなかったかを伺った。

3) 防集事業の実施状況

本事業について、用地取得はどのように進行したか、計画変更は行ったかなどを確認した。この際は権利者等不明の案件を念頭に置きながら、収用事業として本事業を行うことへのご意見も伺った。

4) 移転跡地の利用方法

本事業の跡地について、将来の計画としてどのような利用方法が想定されているか、また公有地点在の回避のため買取対象を「農地および宅地」に拡大することへの印象を伺った。

5) 財政措置の評価

移転住民の住宅建設に係る利子補給や事業費に係る自治体の負担割合等、従来制度あるいは今回の特例措置について、その必要性などに関する意見を伺った。

②ヒアリングの結果

1) 阻害要因

凡例 ×：なし ○：あった ◎：特にあった

	所有者等 不明	多数相続	抵当権処理	地図混乱	計画反対	買取単価
釜石市	○	○	○	◎	×	○
大船渡市	○	○	×	×	×	○
陸前高田市	○	○	◎	×	◎	◎
気仙沼市	○	○	×	×	○	◎
南三陸町	○	○	×	○	○	○
女川町	○	○	○	×	○	◎
石巻市	◎	◎	○	○	◎	◎
仙台市	×	×	×	×	×	×
奥尻町	○	○	○	×	◎	◎
岩手県	◎	◎	○	○	×	○
宮城県	○	○	○	○	○	○

ヒアリング項目について、当初「合意形成の難航」として処理していた部分は、当該難航の理由として主に計画反対と買取単価の問題があるため、二分して評価した。また、初回のヒアリングにおいて地図混乱の話題が出たため、これを項目に追加した。

先に触れたように、一部ヒアリング先から地図混乱に関する回答があり、その他自治体からも多少の回答を得た。本要因については現在モデルケースにおいて法務局との間で調整が進められているとのことであり、今後検討を進める場合は当該調整の結果を調査することになる。

2) 財産管理人制度

凡例 ×：なし ○：あった ◎：特にあった

釜石市	大船渡市	陸前高田市	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	仙台市	奥尻町	岩手県	宮城県
○	×	○	○	○	○	×	×	○	○	○

岩手県片岸海岸でのモデルケースによる運用や2-1-2で言及した用地取得加速化プログラムとしての周知公表等もあり、今回の震災に関しては多くの自治体で活用されていることが確認できた。また、先の北海道南西沖地震の際にも本制度が使われており、その使い勝手等に関するお話も伺うことができた。

3) 防災集団移転促進事業

凡例 ×：なし ○：あった ◎：特にあった /：回答なし

	事業の遅れ	計画の変更	収用化の有用性
釜石市	×	○	×
大船渡市	×	×	×
陸前高田市	○	○	○
気仙沼市	○	○	○
南三陸町	○	×	×
女川町	○	○	○
石巻市	◎	○	○
仙台市	×	×	×
奥尻町	×	○	○
岩手県	○	○	○
宮城県	○	○	/

「事業の遅れ」に関しては、1) 阻害要因と対応した回答を多数頂き、また当該状況への対処として「計画の変更」の回答がおおよそ連動していた。「収用化の有用性」は、現行法上にはないこともあり回答が分かれる部分であった。

4) 跡地利用の計画

凡例 ×：未定 ○：計画中 ◎：あり /：回答なし

釜石市	大船渡市	陸前高田市	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	仙台市
×	×	×	○	◎	×	/	◎

跡地利用の計画については、ヒアリング時点では「未定」の回答が多かったものの、今まさに意向調査を行っているという状況があることも確認できた。また、計画案として想定されているものとしては、現状防災緑地や公園等が多く挙げられていた。

5) 買取対象の拡大

凡例 ○：有効活用に資する ×：有効活用に資さない

釜石市	大船渡市	陸前高田市	気仙沼市	南三陸町	女川町	石巻市	仙台市
○	○	○	○	○	○	○	○

買取対象に関して、その範囲が拡大されること自体については今後跡地の有効活用に資するとの回答を頂いた。ただし本論点は、次の(2) ヒアリング結果の分析で述べるように、自治体の財政面も同時に考慮しなければならない部分である。

6) 財政措置

防集事業の実施に際して、種々の財政措置の有無と事業実施のし易さ、区画整理事業等

他の復興まちづくり事業と復興基金の関係、あるいは一戸当たりの宅地造成費などのお話を伺った。

(2) ヒアリング結果の分析、課題抽出

上記ヒアリング結果をもとに、以下では復興事業の阻害要因、防集制度の課題あるいは土地収用制度への認識などに係る分析と課題抽出を行う。

① 阻害要因

1) 多数相続等

多数相続や抵当権処理に関しては、回答数自体は多くあったものの、おそらく計画変更による対処や最悪でも時間をかければ解決できる等の理由から、自治体においてはそれ程重視されていなかった印象がある。他方、復旧復興事業一般についてはあるが、岩手県においては「特に、相続未処理が多数（665 件）存在しており、権利調整の長期化が懸念」、「明治時代の多数共有地（旧入会地）で相続が手付かずの場合には、数代に渡る膨大な数の相続人との交渉や当事者間における遺産分割協議が必要となるなど、現行の手続きによる早期着工は困難」との回答を頂いている。

今後の検討を進める場合は、特に上記県内の案件に注目しながら、多数相続については加速化措置に挙げられている収用制度の活用や当該用地のみの遺産分割協議の実施の効果を測ることになる。

また抵当権処理については、陸前高田市など被災市街地に係る区画整理の障害となっている案件があり、当該障害の解消を念頭に置いた検討となる。

表 2-3-1 岩手県内の権利者調査の状況

地区数	件数	懸案件数（平成 25 年 9 月末現在）							懸案割合
		所有者不明	行方不明	共有	相続未処理	抵当権等	重複調整	合計	
143	4,915	29	28	218	665	690	△80	1,550	31.50%

出典：岩手県 ヒアリング資料「復旧・復興事業に係る用地取得の現状・課題等について」

2) 所有者等不明

所有者等不明に関しては、およそ全てのヒアリング先から回答があった。ただし、所有者の所在地不明と相続人の存否不明の区別、各案件の関係者数などの詳細な数値までは十分に得られていないため、今後検討を進める場合はこれらの情報収集を並行して行う必要がある。

3) 計画反対・買取単価

計画反対や買取単価に関しては、ほぼ全てのヒアリング先から回答があり、用地取得に際して最終的な障害の一つと考えられる。ただし前者については、その対処方法が非常に

強制力の強い内容となることが懸念される。後者については、民間事業者による住宅地域の買取価格との比較において国や県等の間で調整された行政側の買取価格が低いことが背景にある事が確認された。

4) 地権者の意識

地権者の意識変化として、被災一年半の間で 100ha を超える買収を行うことができた石巻市では、「災害当初は被災者への支援の気持ちによりなんとか用地の確保ができたが、(ヒアリング当時において) 2 年 7 か月経った今では先祖代々の土地財産を手放すことに対する抵抗感が高まってきている」との現状も聞かれた。

② 財産管理人制度の課題

両財産管理人制度について、上記のように所有者等不明の要因自体はあるものの、本制度の案件はそれ程多くなかった。このため、災害時での本制度の使い勝手に関する回答は少なく、特に相続財産管理人制度に関しても、管理人選任の公告手続についてなど 2-2-3 で挙げたような改善要望は特段存在しなかった。但し、これら回答以外のヒアリング結果で注目すべき部分を以下に二点記述しておく。

1) 売買契約締結の時期

第一に法制度面として、相続財産管理人制度については、法定公告期間の終了と売買契約締結の時期に関して自治体間での認識の違いが見受けられた。前述仮説の通り相続人捜査の公告まで(計 10 か月)を想定した案件がある一方で、相続債権者・受遺者への請求申出の公告(計 4 か月)終了後契約締結をした事例もあった。この点に関しては、他の自治体や法務局等の解釈を確認した後、統一した指針を作成及び周知する必要があると考える。

2) 事務手続

第二に運用面では、両管理人制度について、実際に本制度を適用した自治体からは登記などの手続が煩雑であったとの意見も伺った。このため今後検討を進める場合は、当該事務手続の実情などについて、一部自治体で現在進行している事例に沿った追加の意見調査を行う必要がある。

なお、いくつかの自治体からは財産管理人と類似の制度として成年後見人制度の話題も出た。「相続権利者 7 名のうち施設に入居している 1 名との交渉を行うため後見人制度を利用している事例が存在するが、多少時間を要する程度で用地取得には支障はない」との詳細を伺った。

③ 防集事業に係る用地取得の課題

前述各種阻害要因により、防集事業においても事業進行の遅れが発生していた。当該状況への対処として、多くの自治体で計画変更や前段階での危険地の排除などが行われていた。

1) 移転先地の選定方式

そのような対処をできる限り避けるという意味も含め、移転先地選定にあたってはコミュニティ主導型という方式を取る自治体もあった。本方式ではまず自治会など地域が移転

候補地を選定し、この提案を受けた行政が当該候補地の調査や権利者との交渉を行うことになる。

この際コミュニティと地権者の間で内諾が取れている場合も少なくないが、その後市との買取価格決定の際に合意を得られないこともある。また当然のことながら提案を受けた候補地の調査段階で懸案事項が生じた場合、上記のような変更や回避の対処が取られる点は他の方法と変わらない。

2) 計画の変更と非代替性

当該計画変更や危険地回避という手段に関しては、實際上取り得る唯一の対処方法ということもあり、本対処を促進する国の加速化措置についても肯定的な意見があった。

ただし事業地選定を行う自治体の現場では、元々地形的に移転先となる土地が少ないという事情から、また変更場所があるといっても、山を削る程度、地盤の造成のし易さ、あるいは取り付け道路等基盤の整備のし易さなど事業費や経済性の観点から、現状対策への懸念も見受けられた。また移転住民にとっても、特に移転者の多くを漁業者が占める半島部においては、生業の観点から代替地が乏しいという現状もある。以下、関連するヒアリング内容の一部抜粋を記載する。

「地形的に移転先となる土地の数が少ないが、なるべく山を切り崩して造成をするということは避けたい。」、計画の変更が行いにくい場合として「取得困難地が中心部にある。リアス式海岸により地理的条件で候補地が近くに無い。急峻な地形により、大きな法面が発生、取付道路も延長が長くなる（工事費増）。漁業権の関係や漁船、資材の管理上、従前地周辺で漁港や漁場が見える場所。季節風の影響を受けない場所の選定。漁業集落によっては、南又は東の方角からの敷地へ入るなど、配置の問題。」が挙げられるとのことをお話を伺った。

3) 収用適格事業化

以上現状の計画変更手段に係る問題点や移転先および移転者の将来性等を考慮した際、防集事業にも非代替性があり、「同事業を収用適格化することで助かる場所もあるのではないか」、「最初から一部は難しい所をやめようとなっていたが、事業用地の確保が第一なので、制度として新たにご提案いただけるなら収用法を適用していただければと思うとの声があった。他方、既に移転予定地の取得が済んでいる、移転候補地が多数存在する、あるいは後述するように収用手続は依然として時間がかかる等の理由から、現在の任意事業でよいとの意見もあった。

④ 移転跡地の利用方法

現段階では、移転跡地利用に関しては未定という自治体が大多数である。この背景には、防集事業を実現するためには、まず移転に関する住民合意や移転先の用地の確保を優先しなければならないという点が挙げられていた。

ただし、どの自治体も全くの白紙というわけではなく、防災公園や防災緑地のほか、企業の誘致や土地を集約して貸すことを検討している自治体もあった。

また、跡地を有効に活用するためには、買取対象を宅地だけでなく、農地や商業用地等にも拡大するほうがより効果的であるという意見を全ての自治体から頂いた。しかしながら、当該土地の買取は国による補助の対象外となるため、財政的には難しいとのことであった。

⑤ 防集事業の財政措置

1) 復興基金による支援格差の穴埋め

防集事業の実施において、利子補給の増額など今回の特例措置による国の負担は地方公共団体にとって大きな補助になった旨回答があった。

他方で、充実した支援制度が整っている防集事業については、次の様な自治体の実情もあることを伺った。「本来的には、この基金（第2回目配分）を使わずとも、同じ被害を受けている方々に、同じような制度で救済があればそれにこしたことはないが、それがないということで、自治体がこの差がおかしいということで、国に訴えかけた。隙間を埋めることについて、国は第2回の交付を行い、細かい制度設計は地方自治体に任せた。そのため、津波浸水区域への住宅再建支援は、使途の制限があるのではなく、国に地方から訴えかけた制度である。」

このように、対象となった者と他の事業の対象者となった者、さらには特段の事業対象とならなかった者の間で住宅再建支援の格差が生じ、これを是正する目的で、各自治体において独自の住宅再建支援が行われ、当該格差是正に自治体が疲弊していることが明らかとなった。

また、「昨年度は住宅系の支出が過大であったが、ステージが変わってきていて、今年度に関しては産業。この産業にどれだけ力を入れるかというところで、5年先が変わってしまう。」と言う声も伺った。本発言に表れているように、支援策は本来各自治体の裁量で決定されるものではあるが、他の自治体の支援内容との均衡を保つことが求められ、財政的な余裕がなく、かつ他に注力すべき復興分野があるにも関わらず、住宅支援に基金の大半が充てられている現状があった。この点、財政力のある自治体においては独自の財源で手厚い支援を行っている場合や、自治体による復興基金の使途の違いにより、自治体間の支援格差が広まる問題が発生した。

これらの沿岸自治体間の格差是正の目的で自治体が国に要望したものが、津波浸水地域における住民定着やまちづくりの推進のために地域の実情に応じた独自の住宅再建支援策を講じることができる2回目の復興基金の配分である。このような背景が、今回の取崩し型復興基金の大きな特徴として本来的に使途が自由とされているにも関わらずその使途の多くが住宅支援に充てられている点につながるものといえる。

2) 事業に要する経費

移転先の造成費用として、地域によって差異はあるものの、ある自治体の一地区における宅地整備費は、一戸当たり5,000万円ほど、総額で365億円かかるのお話もあり、非常に経費のかかる事業であると言える。そのため、平時の一般会計規模が数百万の自治体

にとっては通常実施することができない事業であるとの感想を伺った。

表 2-3-2 自治体予算と防集事業費

単位：百万円		石巻市	気仙沼市	大船渡市
一般会計予算（平成 25 年）		226,000	158,281	96,026
	復興事業費	169,090	132,769	72,960
	防集事業費	39,193	29,887	10,121
	通常分	56,910	25,511	23,066

出典：石巻市「石巻市の平成 25 年度当初予算案の概要」¹⁰⁹、
気仙沼市「平成 25 年度気仙沼市の予算」¹¹⁰、大船渡市「平成 25 年度予算」¹¹¹より作成

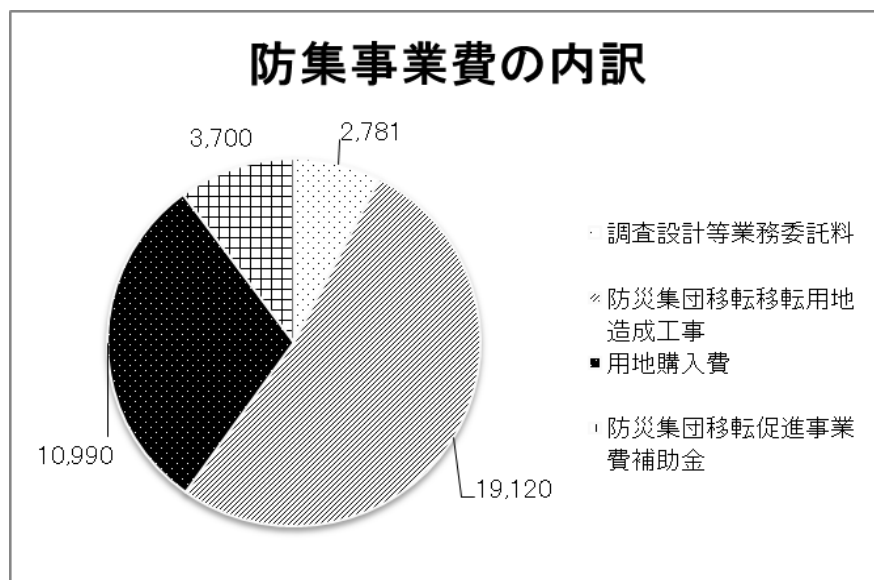


図 2-3-12 防集事業費の内訳（一例）（単位：百万円）

出典：石巻市「石巻市の平成 25 年度当初予算案の概要」¹¹²より作成

¹⁰⁹ 石巻市、p.1、pp.20-21

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10103000/0001/25toushoyosangaiyou.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹¹⁰ 気仙沼市、p.1、p.8

<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1368084670815/files/H25yosan.pdf>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹¹¹ 大船渡市、<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1366710884928/index.html>（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹¹² 石巻市、前掲注 109。

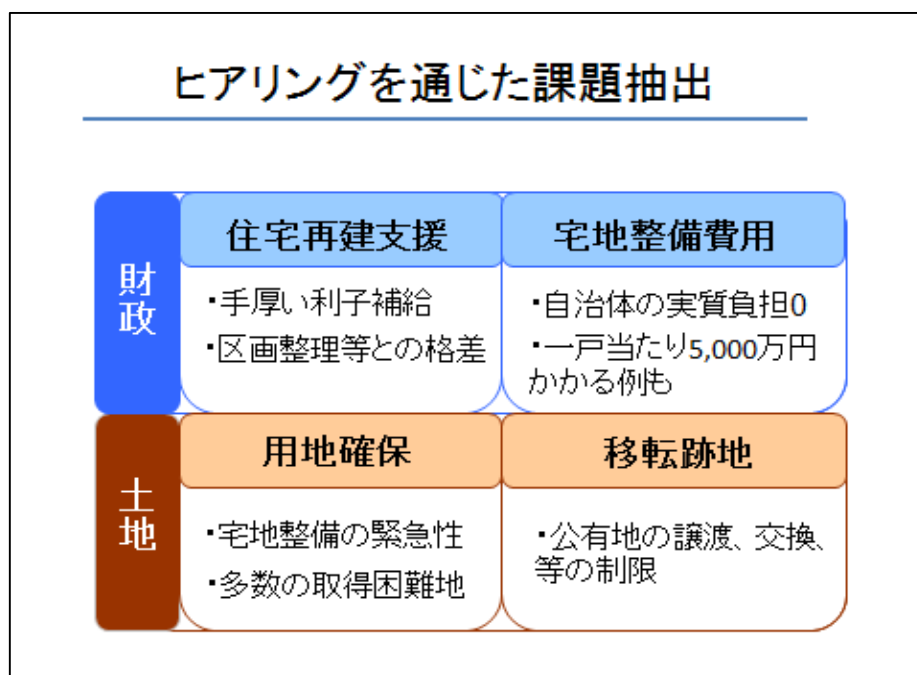


図 2-3-13 ヒアリングを通じた課題抽出（抜粋）

2-3-5 課題解決の方向性

ここでは、2-3-4 で抽出した復旧復興現場における課題解決に向けて、財政措置、移転先地そして移転跡地の各分野に係る検討の方向性を示すとともに、後の提言に関わる論点についての整理を行う（図 2-3-13 参照）。

(1) 制度自体の見直し

初めに記述したように、防集事業は東日本大震災の被災地でも多く実施されており、復興における住宅政策の大きな柱の一つとなっている。ところが、事業の適用状況の現状を見ると、当初の計画数がおよそ 1,700 戸に対し、移転希望世帯がその 4 割の約 730 世帯にとどまる市町村も出てきており¹¹³、本来区画整理や災害公営住宅事業で対応すべき案件もあったのではないかという点が疑問視される。

また、先のヒアリング調査結果でも触れたように、防集事業を行った今般の被災地では防集事業について見直しを求める声も出ている。例えば移転先地に関しては、移転戸数や選定候補地によって非代替性のある場合でさえ一律に任意事業とされていること、また移転促進区域に関しても、前述のように有効活用に係る制限などが存在していることがある。あるいは財政措置に関しては、特に区画整理との関係で、事業補助の制度間格差が大きいことなどが挙げられる。

¹¹³ NHK 東北 web、平成 25 年（2013 年）12 月 9 日
https://www.facebook.com/permalink.php?id=240205372740793&story_fbid=553540271407300
 （2014 年 1 月 19 日アクセス）。

① 防集事業の想定していた災害

これらの指摘が出る要因は、本制度において大規模な津波災害が想定されていないことと考えられる。2-3-1で確認したように、制度趣旨として主に豪雨、洪水、高潮等の災害が念頭に置かれており、同趣旨は現実には実施された災害種別ごとの件数にも現れている（図2-3-11 参照。津波災害は地震の内の1件のみ）。確かにこのような災害についてであれば、比較的発生する確率が高いことから当該地域に人が居住を続けることが将来的にも危険という要件は妥当である。また、火山噴火を含めこれらの災害は促進区域にとどまることが事実上困難な場合が多いことから、災害危険区域設定や当該区域の有効活用が制限されることも納得できる。

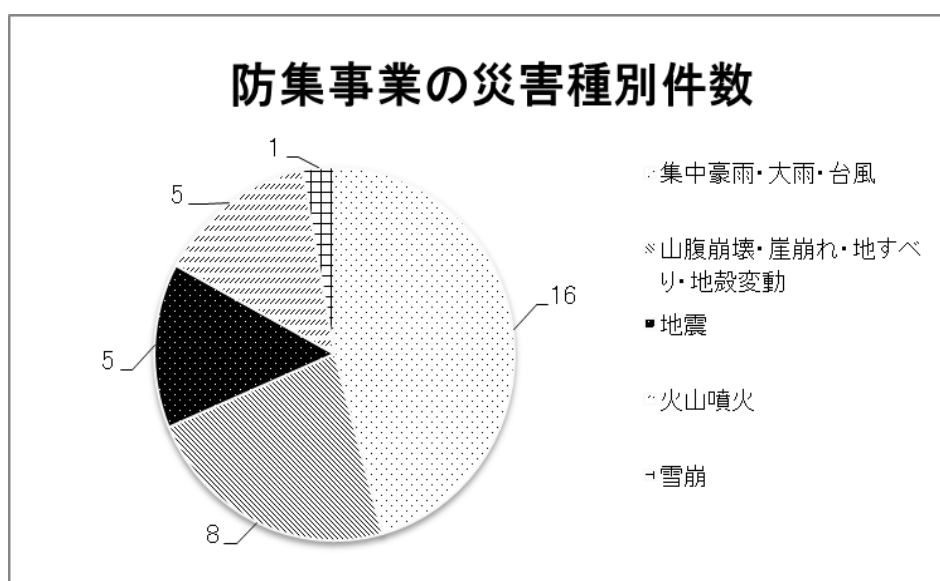


図 2-3-14 防集事業の災害種別件数

出典：国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」¹¹⁴より作成

② 南海トラフ地震への対応

しかしながら今回の震災復興のように津波災害への対策が行われている案件では、本制度が想定しているような災害とは特性が異なると言える。被災後も従前通りの使用が可能である土地について、数百年に一度程度の津波に備え将来にわたり活用制限をかけることの妥当性が問題となる。また対津波災害として唯一実施された北海道南西沖地震での移転も、島のごく一部分という立地あるいは移転促進区域の規模からすると、同事例におけるすべての部分を一般化できるとも言い難い。

当該現状に対して国は特段の法改正や新制度の創設は行わず、あくまで若干の運用変更を通じた現行制度の適用を想定していると思われる。この点、以上の様な問題を含んだ防集制度全般に関しては、南海トラフ地震など今後適用が想定される災害に向けて検討を加

¹¹⁴ 国土交通省、前掲注 88。

えておくことが有益と考える（図 2-3-15 参照）。

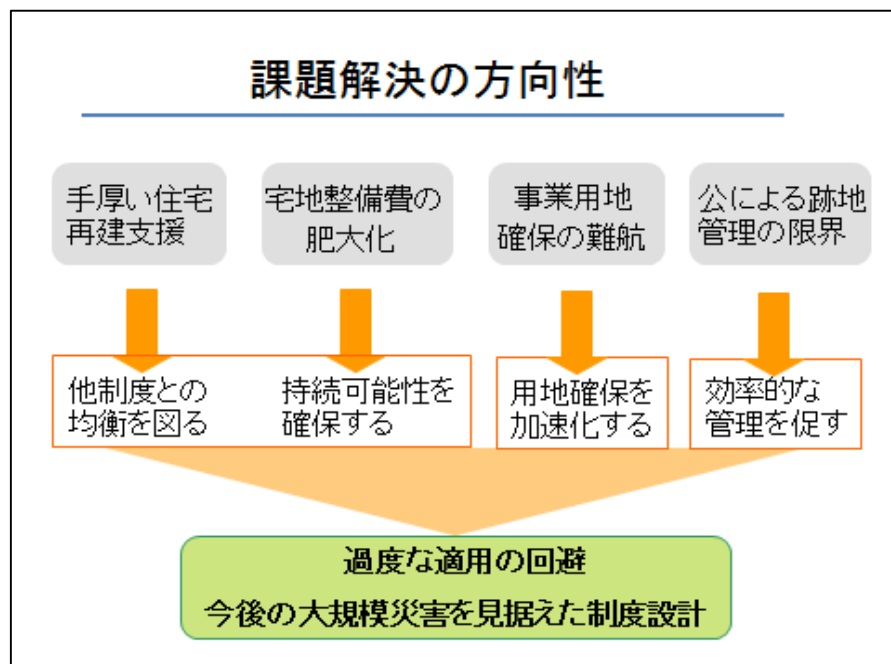


図 2-3-15 課題解決の方向性

(2) 移転先地

ヒアリング調査結果にあるように、移転先地に関しては、種々の阻害要因により未だ取得作業が完了していない案件、あるいは現時点では取得が終了しているものの計画変更等を強いられたため当初の想定より事業が後ろ倒しになった事例が数多く存在した。本課題については、各種障害に対する選択肢の一つとして、または計画用地の取得を早期に確定する手段として、防集事業に関しても収用手を適用することができる制度整備が必要と考える。

本件に関して、以下では法制度、自治体実務、国の対応そして跡地利用を含む制度構築の4点から検討を行う。

① 法制度上の検討

収用手続については、2-1-1で確認したように土地収用法がその規定を行っている。本法に則しながら、以下では収用適格事業と事業認定の2点に関して記述する。

1) 収用適格事業

まず適格事業の類型については、防集事業と性質が類似する現行規定として前掲団地住宅、及び収用権に関係して工業団地造成を例にとると、次の3点が問題となる。

i) 社会的要請

第1は社会的要請である。私的供給物である団地住宅や工業団地造成に公共性が認められた背景には、戦災による国民の住宅喪失や都市化による主要地域での人口集中及び住宅不足など、行政による住宅政策なくしては対処しきれない社会的状況が存在していた。

当該視点に基づき今回の震災を見てみると、ヒアリング結果分析や防集事業に係る問題意識で述べたように、大勢の被災者についてその住まいが奪われたことにより、復興事業の柱としてこれを早急に整備しなければ、各人の生活から地域の産業延いては東北地方を含む日本全体の再生が果たせるとは言い難い現状がある¹¹⁵。もちろん本来の公共事業とは異なるものの、災害復興における宅地造成は緊急性及び非常性の観点から他の新類型と同様に公共性・公益性を見いだせると考える。

ii) 規模

第 2 は規模である。団地住宅規定においては、その供給物が私的側面を持つことへの対応として、50 戸以上という住宅個数を設定する事により、当該地域での重要性を担保した。

この点、当該個数の設定はそもそも明確な立法根拠に基づいたものではなく、かつ平常時での住まいの政策と災害時の政策は異なる性質を持つと考えられる。現実としても 2-3-5 で示したように、50 戸以上の案件数はそれ程多くなく、半数以上にものぼる 50 戸未満の計画をカバーすることができない。

そのため、本規模要件については、一方で少なくとも従来防集事業が規定していた 10 戸以上の案件であればその途を開くが、他方住宅と宅地造成という供給物の違いについては、後述する手続規定の設置によってその重要性を担保することとする。

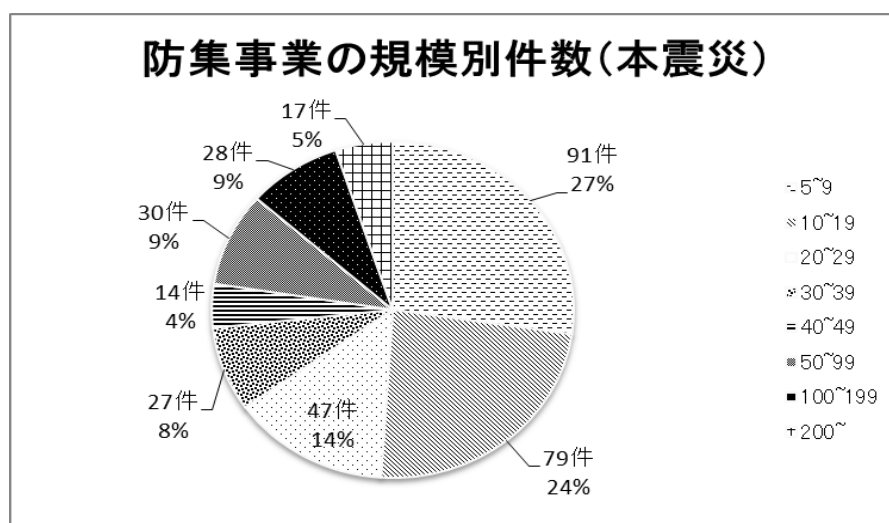


図 2-3-5 (再掲) 防集事業の規模別件数 (本震災)

出典：復興庁「市町村別・地区別工程表 住まいの工程表」¹¹⁶より作成

¹¹⁵ 参考：東日本大震災復興基本法第 2 条第 1 号「未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の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及び一人一人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にすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。」

¹¹⁶ 復興庁、前掲注 92。

iii) 計画性

また第3は計画性である。ここで言う計画性としては、主に次の二つの考え方がある。

1つは、土地利用計画による権利制限の合理化とそれを手続的に担保する計画策定が重要とする考えや、一つの都市計画内においてある施策が全体的な都市問題解決の一環となるとする考え方など、都市計画自体に公共的側面を認める立場がある。

もう1つは、都市計画（にもとづく収用）は特定状況における各事業の公共性・公益性によって理由づけられるとの見方もある。今日までの事例を見ても、例えば工業団地造成に関しては、人口過密化が進行していた首都圏において、工場分散の受皿として建設するという計画内容がその公益要素を持っていた。また、新住宅市街地開発法に関しても、住宅難で生存基盤が揺らいでいた大都市圏において、良質の住環境を供給するという計画的建設が収用権の大きな根拠となっていた。¹¹⁷

この点、計画性について後者寄りの判断基準に依れば、12万棟以上もの住宅が全壊し¹¹⁸未だ多くの者が恒久的な住宅を確保できていない被災地において、災害公営住宅や自力再建の場所を提供する宅地造成事業に公益的側面がないとは言い切れないのではないかと考える。ただし計画性に係る前者の立場にも配慮するため、上記復興整備計画等を活用する形態を採る場合でも、当該形態は都市計画制度を参考にしたできる限り厳格な手続にする必要がある。

2) 事業認定要件

また事業認定要件に関して、以下では収用という手段の比較衡量を行う際論点になる2点を記述する。

i) 意思と能力

第一は起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であることである。本要件については、防集事業は当該被災地の自治体が復興事業として行うこと、本事業には国庫補助が出ること、さらに東日本大震災においては復興整備計画を策定することなどから、特段の支障は生じないと考える。

ii) 土地の適正、合理的利用

また第二は土地の適正、合理的利用についてである。一方で防集事業が持つ公共の利益性はこれまで述べてきた通りである。他方失われる利益としては、高台として使用する土地は主に山林や原野であるため、一般の収用に想定される居住利益の縮減は少なく、また現在当該土地で林業等が行われていることも多くないため、侵害利益はそれ程高くはない

¹¹⁷ 安本典夫「市街地再開発事業『民営化』の法的検討―再開発会社制度に即して―」、p.332
<http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/02-6/yasumoto.pdf>（2014年1月19日アクセス）。

¹¹⁸ 消防庁「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災について）（第148報）」
<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/148.pdf>（2014年1月19日アクセス）。

と考える。

他方対象地の規模に関しては、必要最小限でなければいけないことから、一部自治体で言われているような将来的な住民回帰や人口増を念頭に置いた計画についての認定は難しいという点は付け加えておく。

iii) 非代替性

防集事業に関してより重要となるのは、事業の非代替性の問題である。道路や防潮堤等従来の公共事業はその実施場所が当該用地部分でなければならないものであったが、これに対して新類型の事業は対象用地を変更しても実現できる可能性を持つものである。そのため、例えば団地住宅事業はその事業実施地を第一種低層住宅専用地域から準住居地域に限定することで収用適格事業としての規定を置いた。

この点宅地造成については、先の計画性部分で述べたような復興整備計画等から当該用地の適地性を理由づける方向性もあるが、現行制度では防集事業はあくまで任意事業とされ、問題が生じた場合は計画の変更を行うしかない状況である。

② 自治体実務上の検討

このような前提に立った現行制度の枠組み内で非代替性について述べることは困難であることから、次に当該制度を実行する現場の認識に基づき、以下二点の検討を加えていく。

1) 迅速性の要請

一つ目に今回の復興事業について、特に住まいの政策に関して、当該事業完了の早さが焦点となっていた。住民の視点から言えば、本来最大 2 年間で規定されている仮設住宅の供給期間が終了した段階で、自力再建や公営住宅の形式を問わず、何らかの形で住宅に係る復興は完了するものと想定するのが自然であろう（建築基準法第 85 条第 4 項関連）。

ところが現状では、当該段階での事業完了率は岩手県で 3%、宮城県で 5%にとどまり、更には仮設住宅の供給期間を 1 年間延長することにさえなっており¹¹⁹、住民の他自治体への流出が生じている地域も多い。

また自治体の視点からも、事業費補助の関係上、集中復興期間である平成 23 年（2011 年）3 月から平成 28 年（2016 年）3 月までに事業を完了させる必要があり、早期の用地取得と着工が急がれている。

この点防集事業に係る計画の変更は、当該計画地における軽微な修正については非常に有用な対処である。しかしながら、ヒアリング結果にもある通り、当該地の中心部など主要部分や大部分に係る障害があった場合は、別候補地に関して要望の収集と選定、地質調査さらには地権者交渉の段階を再度行わなければならない。当然このような作業は複数案件に関して並行して進められることもあるが、それでも全体でかかる期間や完了が後ろ倒しになる点は変わらないと言える。

¹¹⁹ 復興庁「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130402_kasetujuutakuenntyoku.pdf (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

発災後 2 年 10 ヶ月が経過した現在では、本事業に係る用地処理が片付いている事例も多いが、そもそも当該処理に際して計画変更以外の手段が取り得たならば早期の事業着手ができた可能性もあったのではないかと考える。

表 2-3-3 民間住宅等宅地の整備に係る進捗状況

(宅地供給時期・累計)							(単位：戸)
	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度以降	(調整中)	計
岩手県 (進捗率)	2 (0%)	285 (3%)	1,307 (15%)	5,126 (58%)	8,542 (97%)	(295)	8,837 (100%)
宮城県 (進捗率)	102 (1%)	654 (5%)	2,851 (24%)	6,190 (51%)	11,226 (93%)	(831)	12,057 (100%)
福島県	48	512	758	758	2,469	(0)	2,469

出典：復興庁『『住まいの復興工程表』の更新（25 年 9 月末現在）について』¹²⁰

2) 移転候補地への要請

二つ目に防集事業を実施する現場においては、本制度の代替性についても様々な認識が聞かれた。ここでは、ヒアリング結果から特に関連する現場の声を記載する。

i) 自治体の視点

自治体の視点からは、現行制度の枠組みがあるため、当然計画の変更や凍結をもって事業を進める自治体が多かったのは事実である。しかしながら、ヒアリング結果と分析で明らかにしたように、事業実施に際しては種々の制約があるのもまた事実である。

具体的には、元々面積が大きいあるいは被災範囲や山地の傾斜等の状況により、移転候補地が限られるという地理的制限が挙げられる。また費用的にも、計画の変更や凍結を前提とした場合、多数の候補地を確保する段階で当該各地に関して事前調査の経費が発生する。造成段階でも、当該土地の地盤や既存の整備状況が劣化する地での作業となり、余分な追加費用が必要にもなってくる。

ii) 住民の視点

また住民の視点からも、当該計画地に対する要望は存在するものである。内容面で言えば、住民の生業や移転後の生活環境を考慮した場合、移転候補地が限られてくる事がある。

例えば今回のような津波災害に対する防集事業であれば、移転住民の大半に漁業関係者が含まれることになる。同業種に従事する者の多くは、従来漁を行っていた区域については自分たちの漁場という意識を持っており、当該区域を離れた移転はおよそ望まない。さらに同区域の中でも、もちろん被災の経験から海の見えない場所へ移転希望する者もいる

¹²⁰ 復興庁、前掲注 96。

が、大半の事業者は、従来の住まいに近くかつ自宅から潮の状態を確認しやすい場所を希望することになる。

③ 国の対応の検討

これまで述べてきた防集事業と収用手続の関係について、現在の制度では本事業単体の収用は行えないことになっている¹²¹。

ただし、2-1-1 や 2-3-2 で触れたように、税制分野においては若干の対応が取られている。ここでは、厳密な都市計画上の事業ではなくそれに準ずる事業という類型ができ、かつ従来認められていなかった宅地造成にまで対象が広がり、さらに当該内容は都市計画区域外にも場合により適用できるとされている。

これは、防集事業に係る用地確保の現状が地権者にとって収用に近い認識を持たれていること、また当該認識に基づくと実際に収用事業として用地を提供する場合との課税差に感じる不公平さを解消するための施策¹²²だと考えられる。同趣旨は、復興庁より提出された平成 25 年（2013 年）税制改正要望案『復興整備計画に位置づけられた防災集団移転促進事業等の事業により移転・整備する住宅団地の用地に供するために、土地が収用適格事業に相当するものとして制度上認められた枠組みにより地方公共団体に買い取られた場合における譲渡所得の控除額の引上げの創設要望』からも読み取れる。

上記対応を見る限り、税制関連の話ではあるが、国においても防集事業に関する移転先用地の獲得が難航している状況、震災復興の特殊事情、さらには当該用地の代替性の乏しさは認識されていると考えられる。

(3) 移転跡地

移転跡地に関しては、上記ヒアリング結果にあるように、大きく分けて穴あき状態の解消と将来の活用方法という 2 点について様々な現状を伺った。この点、前者に関しては跡地の買取対象拡大という方策が想定されるが、これは買取対象の拡大のみならず国による財政補助の追加を含む議論であることからより慎重な考察が必要であると考え。他方後者に関しては、今般の特例措置として土地の譲渡交換等が認められる場合もあり得るとされたところ、当該措置を要望する声も聞かれていたことから、今後の大規模災害に際してもこれを認め効率的な管理を促進することが望ましいと考える。

(4) 財政措置

ヒアリング分析でも述べたように、防集事業に係る補助制度の充実には各被災自治体間で

¹²¹ 復興庁「一用地取得加速化プログラムの具体的内容」、p.2

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_youchi.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

¹²² 参考：内閣府「平成 25 年度税制改正（地方税）要望事項」

http://www.cao.go.jp/zei-cho/youbou/2013/doc/reconstruction/25y_reconstruction_t_02.pdf（2014 年 1 月 19 日アクセス）。

の支援格差、そして区画整理等との補助格差の穴埋め作業の要因となっていた。

このような事態の根本にあるのは、そもそも防災集団移転促進事業を本震災の広範な津波被災地に適用したことにあると考えられる。元々本事業に手厚い住宅再建への支援があるのは、従前地の危険性が差し迫ったものである場合に移転を強く促すためであり、その分他方で移転後の従前地の利用は厳しく制限するという設計になっている。これに加えて本震災では、復興交付金事業により防集事業の特例として、本来の防災集団移転促進事業に補助率のかさ上げや要件緩和、対象施設の充実などが行われたため、本事業が積極的に活用されることとなったと考えられる。

この点、これらの手厚い利子補給等が存在した故に、本来かさ上げを伴う区画整理を行えば住宅再建を行うことができた案件などにおいても防集事業を行ったことで莫大な費用がかかり、二次補正で区画整理に利子補給を付けざるを得なくなった。

しかしながら、今後東日本大震災と同様あるいはそれ以上の大規模な津波災害が発生した場合、果たして今回のような手厚い支援措置が行うことが可能か、また仮に行われた場合、再び自治体が本事業対象者以外の住宅再建支援との格差是正に苦悩する事態が起きることが予想されることから、防集事業に関して何らかの改善が必要であると考ええる。

2-3-6 提言

2-3-5 までの検討を踏まえて、本報告書においては、津波災害についての新たな防災集団移転促進事業（以下、「津波用防集事業」）を提言する。本防集事業は、その趣旨として、従来制度がおおよそ想定していなかった大規模災害や津波災害に対してその特性を考慮した制度設計を行うものである。具体的な制度の柱としては次の3点が挙げられる。

第1に移転先地については、起業者たる行政に収用権を付与する。これにより、住宅を失い仮設住宅で生活をしている方々に対する早期の宅地供給、およびその前提となる事業用地の確保を図る。

第2に移転跡地については、従来制度における利用制限を緩和し、企業等への土地の譲渡や交換などを認めることとする。これにより、災害危険区域内部における土地の有効な活用と管理を促し事業後の地域の持続可能性向上を図る。

第3に本防集事業に係る財政措置については、現状の手厚い利子補給および造成費用の補助を減額することとする。これにより、行政と移転住民双方にとって過度な適用を抑制するとともに、他の復興まちづくり事業との均衡を図る。

以上、一方で従来制度よりも冷静な事業適用を要請するが、他方、真に必要な案件に関してはより一層災害特性に応じた制度構築を狙う（図2-3-16参照）。

提言

津波用防災集団移転促進事業の創設

- ① 利子補給・造成費補助を減額する
- ② 起業者に土地の収用権を付与する
- ③ 跡地の譲渡・交換等を認め、活用を促進する

	従来制度(本則)	東日本大震災の特例	本提言
住宅取得に係る利子補給	406万円	708万円	なし
造成費用	上限あり	上限なし	上限あり
財政負担の割合	国75% 地方25%	国100%	国75% 地方25%
収用権	なし	なし	あり
跡地の譲渡等	不可	可	可

図 2—3—16 提言の概要

(1) 移転先地に係る提言

① 提言

防災集団移転促進事業に関して、被災者の安全が確保された生活再建の観点から、緊急性がある一部の事業について収用対象事業に格上げすることを提言する。具体的な改正事項は次の2点である。

第1に、緊急性のある一部の防災集団移転促進事業について、手続として、集団移転促進事業計画（以下、「事業計画」）に係る協議会または審議会の設置および当該事業計画の縦覧を行う。

第2に、この協議会または審議会の議決を経た事業計画に基づく防集事業のための土地取得について、施行者に収用権を付与する。

② 趣旨

防集事業については、東日本大震災の実例から、例えば、被災者の居住地について再度の深刻な被災の可能性が高く、一方、移転先の土地の候補が極めて限られているような場合、被災者の安全が確保された生活再建の観点から、移転先の土地を早急に取得する必要性が高い。そこで、移転先確保の高い公益性や、取得先の土地の代替性の低さを前提として、移転先の土地取得に収用権を付与するのが有効と考えられる。ただし、その実現のためには、事業計画の妥当性や客観性を確保するのにより手厚い制度設計が必要と考えられ

るため、都市計画の手続きを参考にしながら、事業計画の縦覧と協議会または審議会の議決を経るという慎重な手続を設ける。この手続を踏んだ場合には、収用制度を通じた用地の取得や税額控除等の効果を発生させることにより、用地取得の加速化を狙うものである。移転先地の地権者にとっては、税制面での代替地の取得の特例や 5,000 万円の特別控除が求められるため、その権利保護にも資すると考えられる。

③ 具体的内容

上記の趣旨に基づき、手続に関する提言として、防集事業実施の際に次の 2 点を経ることとする。

1) 協議会または審議会における検討

1 点目として、防集事業の事業計画を策定する際には何らかの協議会や審議会を設置しその認可を受けるものとする。

当該会のパターンとしては、次の三つが想定される。

i) 都市計画審議会型

第 1 は、既存の都市計画審議会を活用するものである。本方式は、市町村都市計画審議会において、学識経験のある者や移転住民の代表となる者、あるいは関係行政機関の職員を出席させた上で事業計画の検討を行うものである。本審議会の審議事項は、移転地区、設計概要、移転先地の選定理由など、現行法において復興整備協議会及び復興整備計画が関連するものとする。

本方式の特徴として、一方では元々都市計画に係る審議会を防集事業や都市計画区域外の事業について活用することが問題となるが、他方平時からの制度であるため迅速に組織できること、都市事業について専門性が高いことなどは利点であると言える。

ii) まちづくり協議会型

第 2 は、まちづくり協議会を参考にするものである。本方式では、防集事業の移転促進区域において集団移転協議会を設置する。本協議会の構成員は、当該防集事業により移転する者を主とし、その他学識経験のある者などを委員として選任することができる。また、本協議会の協議事項は移転に係る住民の意思確認、対象地区の確定、移転先地の選定などとし、協議会は当該協議の結果を起業者に提出する。その後起業者は、当該協議結果を尊重しながら、住宅団地の設計等事業計画（あるいは復興整備計画）を策定する。なお、防集事業の進め方として市町村主導型が取られた場合は、起業者は事業計画を一旦策定した後、当該計画について協議会への説明会を開催することとする。

本方式の特徴は、実際の防集事業実施に際して現場で取られている手順を改めて規定することにある。これは移転促進区域に存在していた自治会や地区の集団が防集事業の提案を行ういわゆるコミュニティ先導型と呼ばれるものであるが、他方移転住民の主張が強く出るおそれがあること、計画の客観性が担保し難いことは大きな欠点であると言える。

iii) 復興整備協議会型

第 3 に、復興整備協議会を利用する方式も考えられる。復興整備協議会（特区法第 47 条）

を、または今後の大災害で一般的に使う場合には、復興協議会（大規模災害復興法第 11 条）をその基礎とし、収用権等を付与する際には、当該移転事業による移転者の代表と学識経験のある者を構成員に追加し、協議する方法である。

本方式の特徴としては次の 2 つが挙げられる。1 つ目は、従来の防集事業の枠には収まらない大規模災害や津波災害に焦点を絞った対応となる点である。すなわち、大雨や土砂崩れなどこれまで適用できていた事例については手を加えないが、問題が浮き彫りとなった今回の震災、同種の事態が想定される南海トラフ地震あるいは今後大規模災害復興法が適用される災害に向けた制度となる。関連して 2 つ目には、復興整備協議会は今回の災害、復興協議会は今後の大規模災害における、それぞれ重要事項の協議と決定を行うための組織である点が挙げられる。既存の組織である点は、都市計画審議会の活用と同様のメリットがある（図 2-3-17 参照）。

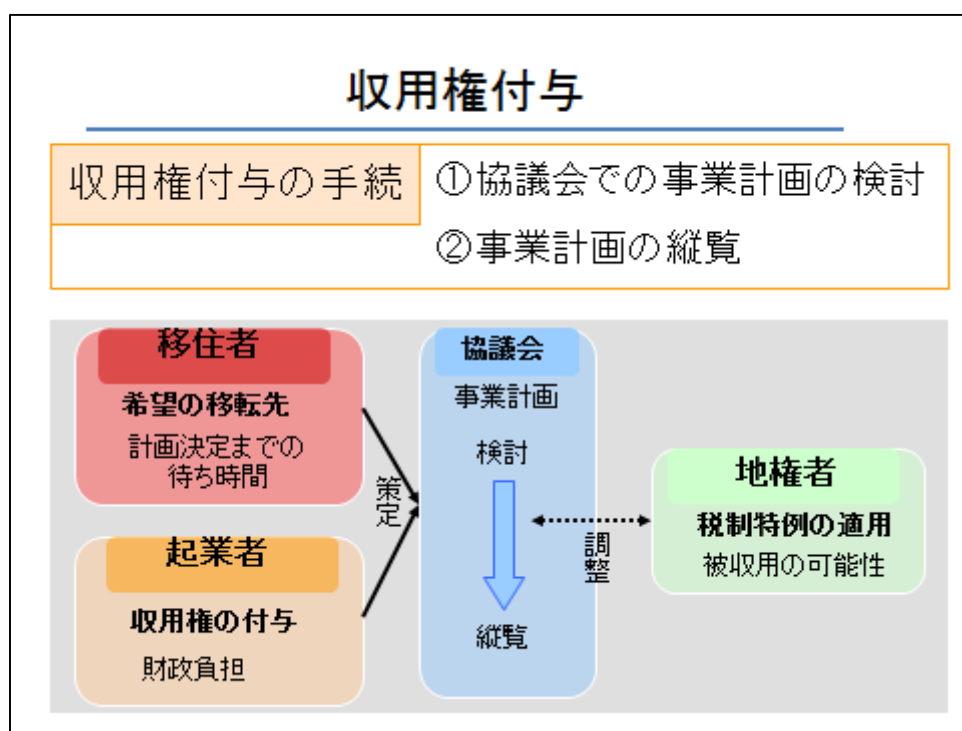


図 2-3-17 復興整備協議会型の収用権付与

2) 計画の縦覧と意見書の提出

防集事業に関する手続の二点目として、上記いずれかの会による検討を経て事業計画が決定される際は、起業者はその旨を告示し、当該事業計画を縦覧に供することとする。ここでは都市計画法第 17 条を参考に、本縦覧の期間は 2 週間とし、当該期間中は地権者等利害関係人は意見書を提出できるものとする。

④ 法令への落とし込み

以上の内容を法律条文に落とし込む際は、次の 2 つの方法が考えられる。

1) 一つに、防災集団移転促進事業法を創設する方法が考えられる。本法において上記協議会または審議会の設置、事業計画の縦覧等の手続の規定、さらに防集事業の定義を置くと共に、土地収用法においては当該防集事業を収用適格事業に指定することとする。本方法は、現行の防集法が財政措置的法律であることと比較すると、事業手続の法定化、収用適格事業への指定、さらに防集事業全体の見直しを行うには適する形と言える。

2) また、もう一つの方法として現行防集法の枠組みを用いることも考えられる。ただ、財政措置法の中に事業内容の規定を置こうとすることや、現行法の改正を通じて実質的に新たな法律を作ることもあり得ることからすると、上述の新規立法とさほど変わりはないとも言える。

3) なお、前述復興整備協議会型を取る場合は次のようになる。まず、特区法第 53 条「集団移転促進事業の特例」において、収用権付与の特例を追加する。また、特区法第 47 条第 4 項「次の各号に掲げる協議を行う場合には、当該各号に定める者を協議会の構成員として加えるものとする」において、上記追加特例と学識経験者等構成員の指定を規定する。その上で、防集法において、当該 2 つの条文に関して、大規模災害復興法第 17 条および第 11 条第 4 項での読み替えを行う旨規定する。

⑤ 効果

以上の様な手続の設置および収用権の付与を通じ、各主体にとっては次の様な効果もたらされと考えられる。

1) 起業者にとっては、現行より手続が相当増えて煩雑にはなるものの、用地取得の困難に直面した場合、計画変更を強いられず、強制的に移転先の土地が取得でき、あるいは不明裁決等の活用で、用地確保の困難性の一部が回避できる。あるいは収用権を背景とすることで、買収交渉が進みやすくなる場合がある。

2) 移転住民にとっては、審議会の議論や縦覧等のため、任意買収が可能である場合よりも移転時期が現行より遅くなる可能性があるが、移転先の土地が希少な場合には、移転先の確保が確実にできる可能性が高まり、将来の生活見通しが立つとも言える。

3) 地権者にとっては、土地の譲渡の拒否ができなくなるが、現行制度で生じている収用対象事業の場合との譲渡所得控除の格差は解消できる。また、防集事業に関しては、上述不明裁決の様にそもそも当該権利者等が不明な土地について収用を行うという需要もある。

(2) 移転跡地に係る提言

移転跡地については、移転促進区域内の土地に関して譲渡や交換等を認めることとする。この点は、今回の東日本大震災に係る特例措置として国において変更されたガイドライン¹²³の方針と同旨である。

¹²³ 国土交通省「防災集団移転促進事業の跡地利用等の具体化」、p.5

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_kasokuka3_sankou.pdf (2014 年 1 月 19 日アクセス)。

(3) 財政措置に係る提言

財政措置に関して、防集事業に係る利子補給と造成費用補助を見直すこととする。元々の防集事業の利子補給について、大規模な津波災害の被災地に広範に適用するには手厚すぎるのではないかという制度の持続可能性を鑑みると、防集法第 7 条 2 項の利子補給については、削除すべきであるとする。

第3章 被災者支援制度と財政

3-1 被災者支援制度

災害復旧段階における生活再建に関しては、従前は自力で行うことが原則とされていたため被災した個人への公的支援は自力では生活再建が困難な状況にある被災者等、支援の対象を限定して行われてきた。これは私有財産形成の問題と、自助努力との兼合いによるものであると考えられる。以下では、災害による人命の損失や障害についての救済制度として災害弔慰金の支給等に関する法律(以下「災害弔慰金法」という。)および被災者生活再建支援法について検討していく。

3-1-1 災害弔慰金法

災害弔慰金法は、災害による被災者に対して、災害弔慰金、災害障害見舞金、災害援護資金貸付等の対策を規定している。

(1) 災害弔慰金法成立の経緯¹²⁴。

災害弔慰金法は昭和48年(1972年)に成立した法律であるが、同年5月24日「災害弔慰金構想」を取りまとめた上、天野光晴氏から「個人災害救済制度の従来の経緯に照らして画期的な制度として位置づけ、国民の念願に応えよう」と取りまとめた旨の報告がなされた。構想の骨子は、

1) 政府は、市町村が大規模災害で死亡した者の遺族に支給する災害弔慰金について、予算措置によりその2分の1を補助する。

2) 補助の対象となる弔慰金の額は1件につき10万円を限度とするというものであった。これに対して、国側の見解として、砂田重民総理府副長官が「国が直接弔慰金を支給することは適当ではないという考えを持ち続けていた。しかし、現実には災害死亡者の遺族に対して、自主的な判断で弔慰金を支給する市町村が増えている。弔慰金を支給する市町村に、国が補助することは十分に意義がある。」と述べた。

このように災害弔慰金法は、本来は「個人災害救済」のための制度として、「弔慰金を支給する市町村に国が補助する制度」として制定されたものであると考えられる。

(2) 改正の経緯

この法律により支給される弔慰金の限度額は、制定時の昭和48年は50万円であったが、その後昭和50年(1974年)100万円、昭和51年(1975年)150万円、昭和53年(1977年)200万円、昭和56年(1980年)300万円にそれぞれ引き上げられ、また昭和57年(1981年)には災害障害見舞金の支給を行うための法律改正が行われた。さらに、後述するように平成3年(1991年)には、雲仙普賢岳噴火災害を契機として支給限度額が500万円に引

¹²⁴ 八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」レファレンス No.682、pp.37-38。

き上げられ、現在に至っている¹²⁵。

(3) 災害弔慰金制度

現行の災害弔慰金制度においては、死亡者の遺族（配偶者、父母等）に対しては災害弔慰金が支給される。支給額は主たる生計者が災害により死亡した場合、市町村はその世帯に 500 万円、その他の家族が死亡した場合には 250 万円を上限に支給することとなっている¹²⁶。この支給に対して、都道府県が 4 分の 3 を市町村に補助し、国は都道府県負担分の 3 分の 2 を負担する¹²⁷（表 3-1-1 参照）。この負担割合については、大規模災害時においては、小規模地方自治体に多数の死者が発生した場合、その地方自治体の負担が大きくなる。例えば、岩手県陸前高田市においては、弔慰金の支給額が 23 億円に上り、年間の税収を上回る事態となった¹²⁸。

(4) 災害障害見舞金

災害による負傷、疾病で精神または身体に著しい障害が出た被災者には災害障害見舞金が支払われ、重度の障害を被ったのが生計維持者であれば、最大 250 万円、その他の者の場合、最大 125 万円となる¹²⁹。

表 3-1-1 災害弔慰金の概要

災害弔慰金	支給遺族	配偶者、子、父母、孫、祖父母、兄弟姉妹
	支給金額	生計維持者が死亡した場合 500 万円
		その他の者が死亡した場合 250 万円
災害障害見舞金	支援の対象	重度の障害：両眼失明、要常時介護、両上肢、ひじ関節以上切断等
		労災 1 級相当あるいは重い重複障害
	支援金額	生計維持者 250 万円
		その他の者 125 万円

出典：厚生労働省「災害弔慰金、災害障害見舞金の概要」¹³⁰より作成

¹²⁵ 八木、前掲注 124、pp.39 - 40。

¹²⁶ 災害救助実務研究会編『災害弔慰金等関係法令通知集』、p.12。

¹²⁷ 災害救助実務研究会編、前掲注 126、p.14。

¹²⁸ 中川秀空「被災者生活支援に関する制度の現状と課題」調査と情報 No.712、p.8。

¹²⁹ 災害救助実務研究会編、前掲注 126、pp.15-17。

¹³⁰ 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou4.html>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

表 3-1-2 災害弔慰金の支給状況

	支給済件数	うち被災 3 県	支給済額	うち被災 3 県
災害弔慰金	19,499 件	19,294 件	580 億 5,125 万円	573 億 7,375 万円
災害障害見舞金	78 件	74 件	1 億 3,125 万円	1 億 2,500 万円

出典：復興庁「復興の現状と取組」¹³¹より作成

(5) 災害援護資金

災害援護資金は、災害により負傷又は住居、家財の被害を受けた者に対して、生活の再建に必要な経費を貸し付ける制度であり、「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付に関する法律（現行の「災害弔慰金の支給等に関する法律」）」の制定により昭和 48 年(1973 年)に創設された（表 3-1-3 参照）。

表 3-1-3 災害援護資金制度概要

実施主体	市町村
対象災害	都道府県内で災害救助法が適用された市町村が 1 以上ある災害
受給者	対象災害により負傷又は住居、家財に被害を受けた者
貸付限度額	350 万円（所得制限あり）
利率	3%（3 年措置）※特別な場合 5 年

出典：厚生労働省「災害援護資金の概要」¹³²より作成

「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」では、償還期間を 10 年から 13 年に延長、利率を 3%から無利子（保証人あり）あるいは 1.5%（保証人なし）に引き下げる等の特例措置が取られている¹³³。

3-1-2 被災者生活再建支援法

(1) 成立背景

平成 7 年（1995 年）に発生した阪神・淡路大震災は、広範囲で多数の住宅が全壊するなど、著しい被害を受け自力では生活の再建が困難な多くの被災者を生み出し、それまでの低利融資や税の減免等による支援が中心であった公的支援制度では対応できないという限界を明らかにした。こうした事情・教訓を踏まえ、平成 10 年（1998 年）に「被災者生活再建支援法」が成立した¹³⁴。

¹³¹ 復興庁

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131129_gennjoutotorikumi.pdf（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹³² 厚生労働省

http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/shikingaiyou.pdf（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹³³ 中川、前掲注 128、p.9。

¹³⁴ 永松伸吾、『減災政策論入門』、p.60。

(2) 趣旨・目的

被災者生活再建支援法は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けたものであって、経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難な者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を利用して、支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」を目的とする¹³⁵。

(3) 改正経緯

制度発足当時は、被災者の生活再建のために必要な生活用品の購入等に要する経費を対象として限度額 100 万円が支給されていたが、平成 13 年（2001 年）の鳥取県西部地震による住宅被害に対して、片山善博鳥取県知事（当時）が県の単独事業として住宅再建に対する支援を行ったことを契機として、平成 16 年（2004 年）の改正により全壊世帯で最高 200 万円の居住関係経費の支給を追加した。さらに平成 19 年（2007 年）の改正において、従来の「生活関係経費」と「居住関係経費」の区分を撤廃し、住宅の被害程度に応じて支給する「基礎支援金」と住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」に再編され、使途の限定をしない定額渡し切り方式とし、収入要件及び年齢要件も撤廃された¹³⁶。

(4) 支援内容

被災者生活再建支援法は、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に生活の再建を支援するため支援金を支給することを規定している。

表 3-1-4 住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）

	住宅の被害程度	
	全壊等	大規模半壊
支給額	100 万円	50 万円

出典：内閣府「被災者生活再建支援制度の概要」¹³⁷ より作成

支援金としては、被災世帯に対しては基礎支援金として、

- 1) 全壊世帯には 100 万円、
- 2) 大規模半壊世帯には 50 万円が支給される（表 3-1-4 参照）。

¹³⁵ 永松、前掲注 134、p.61。

¹³⁶ 中川、前掲注 128、p.5。

¹³⁷ 内閣府

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/080818gaiyou.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

表 3-1-5 住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）

	住宅の再建方法		
	i) 建設・購入	ii) 補修	iii) 賃借 (公営住宅を除く)
支給額	200 万円	100 万円	50 万円

出典：内閣府 「被災者生活再建支援制度の概要」¹³⁸より作成

加算支援金として、i) 居住する住宅を建設し又は購入する世帯には 200 万円、ii) その居住する住宅を補修する世帯には 100 万円、iii) その居住する住宅（公営住宅を除く）を賃貸借する世帯には 50 万円が支給される。例えば、複数世帯で住居が全壊となり、かつ新たに家を新築又は購入する場合に、被災者生活再建支援金は基礎支援金、加算支援金の合計で 300 万円が支給される（表 3-1-5 参照）。

(5) 仕組み

被災者生活再建支援法は、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を運用して支援金を支給することとしている。そのため、都道府県は議会の議決を経て、支援金の支給に関する事務の全部を国の指定を受けた被災者生活再建支援法人（財団法人都道府県会館）に委託している（図 3-1-1 参照）。

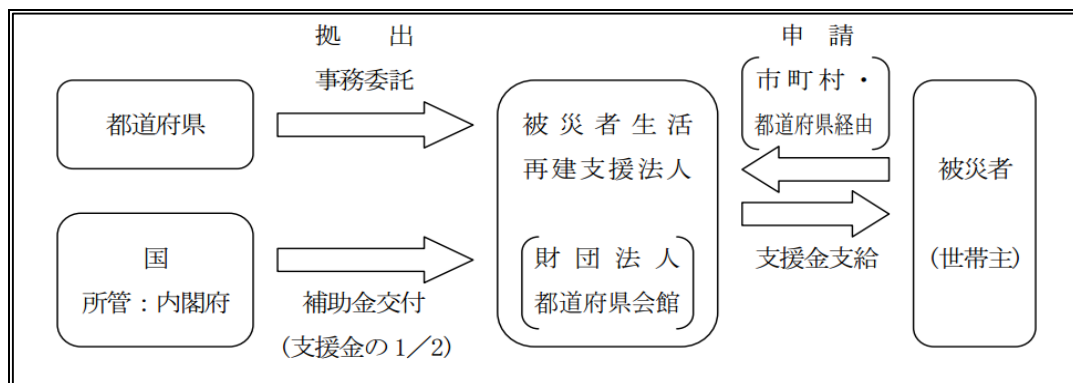


図 3-1-1 被災者生活再建支援金の仕組み

出典：財団法人都道府県会館「被災者生活再建支援制度の概要」¹³⁹

基金が支給する支援金の財源は、基金の運用益を充てるものとして、2 分の 1 に相当する額を国が補助するとされている（18 条）。なお、東日本大震災に限った措置として国の補助率を 50% から 80% への引き上げが行われた¹⁴⁰。

¹³⁸ 内閣府、前掲注 137。

¹³⁹ 財団法人都道府県会館

<http://www.tkai.jp/shienjigyo/pdf/seidogaiyo.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁴⁰ 黒田武一郎「特別交付税の機能についての考察」地方財務 No.698、pp.35-36。

(6) 支給状況

被災者生活再建支援金の東日本大震災における支給状況は、基礎支援金が約 190,000 世帯で、加算支援金が約 100,000 世帯に支給されており、被災 3 県が大半を占めている。

表 3-1-6 東日本大震災における被災者再建支援金の支給状況

	世帯数	うち被災 3 県	支給額	被災 3 県
基礎支援金	188,535 世帯	171,633 世帯	1,502 億円	1,383 億円
加算支援金	104,844 世帯	92,103 世帯	1,270 億円	1,101 億円
合計			2,772 億円	2,484 億円

出典：復興庁「復興の現状と取組」より作成¹⁴¹

3-1-3 被災者支援制度に対する仮説及び問題意識

被災者の生活再建を支援する制度には、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法に基づく災害弔慰金、災害援護資金、災害救助法など複数の制度が存在する。死者・行方不明者が 2 万人近くに上る前例の無い災害となった東日本大震災において各種支援制度は有効に機能したのか、特に現行制度の問題を考える上で以下の 3 点について検討を行うことにした。

(1) 東日本大震災における各種被災者支援制度の負担割合に関する問題

上記問題を考える上で、まず、東日本大震災における各種被災者支援制度の負担割合に着目することにした。

1) 災害弔慰金に関して、負担割合が国 2 分の 1、都道府県 4 分の 1、自治体 4 分の 1 の負担割合がとなっているが、東日本大震災のような広域大規模災害においては、これらの被災自治体の負担割合が過大になっているのではないかな。

2) 被災者生活再建支援金の財源は、本来は国が 5 割、都道府県が 5 割とされており、都道府県の相互扶助の観点で拠出した基金を取り崩す形で運用されている。

東日本大震災財特法の一部改正により、東日本大震災に限った措置として国の補助率を 50% から 80% に引き上げた。また、地方負担（20%）のための基金積み増し分について、平成 23 年度第 2 次補正予算で増額される特別交付税により全額手当する対応を行った¹⁴²。

しかし、これをはるかに上回る支出が予想される首都直下の地震や南海トラフ地震等の今後の大規模災害において、現行の仕組みで対応できるのかという点については検討の必要性があるのではないかな。

(2) 被災者支援を目的とする制度が複数の法律で存在することによる問題

被災者の生活再建を支援する制度には、被災者再建支援法、災害弔慰金法、災害援護資金、災害救助法などがある。これらは災害が発生するたびに制定・改正が行われてきてお

¹⁴¹ 復興庁、前掲注 131。

¹⁴² 復興庁、前掲注 131。

り、被災者支援制度が別個の法律でバラバラに存在している状況である。災害の度につきはぎ的に制度が創設されることで、制度間の間に漏れや支援の偏りが存在するなど、被災者支援制度全体を考えた場合に整合性が取れなくなっているのではないかな。

(3) 各種被災者支援制度における実務上の問題の存在

各種被災者支援制度が中小規模の災害を想定しており、東日本大震災のような広域大規模災害においては、支援を行う自治体において顕在化した問題があるのではないかな。

3-1-4 ヒアリング調査

(1) ヒアリング調査の目的

以上の問題意識に基づき、各種被災者支援制度が本震災でどのように機能し、現場でどのような問題が発生しているのかについて、東日本大震災の被災自治体にヒアリング調査を行った。ヒアリングでは主に、被災者支援制度の財源、負担割合、運用等においてどういった点を問題と感じているのかについて意見を伺った。本節においては、論点ごとにヒアリング調査で得られた知見を記述する（具体的なヒアリングの内容に関しては巻末の参考資料を参照）。

(2) ヒアリング結果及び分析

自治体ヒアリングにおいては、東日本大震災という大規模災害によって、これまでの災害では表面化していなかった被災者支援制度の問題が明らかとなった。また、阪神・淡路大震災など過去の災害においても問題点が指摘されていたが、改善が図られていない制度が存在することも明らかになった。

① 災害弔慰金

1) 大規模災害における災害弔慰金制度の限界

3-1-2 でも述べた通り、東日本大震災においては約 570 億円の弔慰金の支給が行われた。本制度の負担割合は、国 2 分の 1、都道府県 4 分の 1、市町村 4 分の 1 であるが、東日本大震災においては震災復興特別交付税により自治体の実質負担をゼロとする措置を行った。小規模災害においては、本制度の負担割合について問題は発生しないが、東日本大震災においては災害弔慰金の支給が過大となり、例えば岩手県陸前高田市では約 23 億円の支給額となり年間税収である 18 億円を上回る事態も見られた。

これらの東日本大震災を踏まえた自治体の負担割合の認識としては、東日本大震災のような大規模災害では無理だが、中小規模災害においては平時においては市町村に一定の負担があるのはやむを得ないとする意見が見られた。加えて国が全額出すことによって自治体側が過大な支給に走るのではないかなというモラルハザードへの懸念も見られた。

こういった意見がある一方で、多くの自治体が今回のような広域大規模災害においては自治体だけでの負担は難しく、交付税措置がなければ自治体の負担は過大となり自治体財

政が逼迫していたという回答であった。

以上からも、災害弔慰金制度が東日本大震災のような災害によって中小規模の市町村において膨大な死者が出ることを想定しておらず、本来の負担割合で対応を行う場合には、自治体の負担が過大になることが明らかとなった。

2) 大規模災害における自治体への財政支援の必要性

東日本大震災においては、弔慰金支給だけでなく他の被災者支援制度や復旧・復興事業のために財政需要が高まることから、今回のように自治体負担を実質ゼロとする措置がなされなければ、災害弔慰金支給だけでなく他の事業にも影響が出ることが懸念された。

実際、一部の自治体において、財政の見通しが立たないことにより復旧・復興施策に遅れが出る自治体も見られた。そのため、国の財政支援の必要性とともに、これらの支援に対する予見可能性の確保が必要と考えられる。災害の規模が中小規模の場合、自治体の財政をひっ迫することはなかったと思われるが、今後想定される首都直下型地震や南海トラフ地震においては、東日本大震災の数倍の支給が見込まれている。

このような広域大規模災害においては、今回のように国が実質的に全額措置するような対応を行わなければ、自治体の財政に大きな影響が出るおそれがあることから、広域大規模災害時の自治体への財政支援が必要である。

3) 支給対象の適否

自治体ヒアリングにおいては、弔慰金支給の対象について以下のような問題が明らかになった。例えば、同居の家族に支払うのは良いが、全く関係のない親族に支給されることもあるとのことであった。また、生計維持者の定義がはっきりしていないために、生計維持者が世帯主と混同される事態が起こった。そのため、運用や中身が本当に適切かという制度そのものへの検証が必要ではないかとの意見が見られた。加えて、災害弔慰金における支給金額は、死亡者が生計維持者であるか否かで分かれており、人の命に対して 500 万円と 250 万円の差があることについて、複数の自治体において問題が指摘された。

死亡したのが生計維持者かそれ以外で支給額が異なる現在の要件に関しては、災害弔慰金を実質的には弔意ではなく、本来は 3-1-2 で述べたように、生活再建として制度化されたものであるからではないかとも考えられる¹⁴³。

4) 災害関連死の審査に係る手法や基準の必要性

弔慰金支給にあたり災害関連死の審査を行う場合、市町村独自で行う場合と、県に委託を行う場合がある。どちらの場合においても、審査が煩雑である点や認定基準が示されず調査の内容・手法が標準化されていないために自治体ごとにばらつきが出る点が問題点として挙げられた。災害弔慰金における災害関連死は、阪神・淡路大震災においては、発災後一ヶ月以内という基準を設けたが、今回はそれを設けず新潟県中越地震で長岡市が設けた基準を紹介するのみとなっている。調査の内容、手法についてマニュアルや認定基準の

¹⁴³ 神戸都市問題研究所震災復興政策研究会「給付金行政の実態と課題」都市政策No.86、p.112。

類は存在せず、自治体職員が対応に苦慮している実態も明らかとなった。

ただ、一律の基準を定めることで逆に該当しないケースも出てくるとも懸念される。県や市町村により状況は異なるため、ある程度柔軟性を持たせた目安が必要とされる。

② 災害援護資金

1) 災害援護資金の制度改善の必要性

国が県を通じて被災者に貸し付ける災害援護資金の問題が複数の自治体から寄せられた。東日本大震災の特例である、i)貸付期間の大幅な延長、ii)特例による使途制限がなくなったこと、iii)償却期間の延長、により被災者が借りやすい制度となった。貸付が長期間に渡り申請が可能になった為に、住宅ローンの頭金など本来目的とは異なる使用目的が目立つようになったことが明らかになった。借りやすい制度となっている一方で、借受人が償却困難になった場合は原則として市町村が焦げ付き部分を負担することとなっており、市町村が被災者への貸付回収に骨を折り、赤字も被るという構造になっており、この事務に対する財政上の援助が事実上無い点が問題点として挙げられた。

2) 災害援護資金の焦げ付きに対する懸念

災害援護資金に関しては、阪神・淡路大震災においては積極的に活用されたが焦げ付きが多い結果となっている。神戸新聞によると、「災害援護資金は 5 万 6,422 人が計約 1,309 億円を貸し付けの結果、平成 23 年（2011 年）3 月現在、全額返済したのは 4 万 1,397 人で返済総額は約 1,072 億円。本来の返済期限（10 年）は過ぎたが、1 万 2,981 人（約 196 億円分）の返済が残っている」¹⁴⁴状況である。

事業主体である市町村が一定程度のリスクを負わざるを得ないという意見もある一方で、今回の震災においては、貸付受付期間が平成 33 年（2021 年）までと極めて長期間に渡り、今回も同様の焦げ付きが問題となることが懸念される。

③ 被災者生活再建支援金

1) 大規模災害における被災者生活再建支援制度の限界

3-1-3 でも述べた通り、被災者生活再建支援制度は、被災者の自力再建を支援する重要な枠組みである。本制度は国と都道府県の相互扶助で成り立つ制度であり、財源は都道府県が拠出する基金から 2 分の 1、国の補助が 2 分の 1 とされており、本来は都道府県の基金の運用益から拠出されるものである。基金の拠出額については、設立時に運用資金として必要な総額 600 億円のうち 80%を各都道府県の世帯数割、残り 20%を均等割りで拠出することを全国知事会で決定し、平成 11 年度と平成 16 年度の 2 回に分けて拠出し、災害発生時に活用してきたとのことであった。

東日本大震災発災時の基金残高は約 540 億円であり、基金の運用益だけでは支給額を賄えず、基金を全額取崩しても基金残額が枯渇した。そのため、必要な支出額を踏まえて、

¹⁴⁴ 神戸新聞 NEXT「阪神・淡路大震災災害援護資金 償還期限 3 度目延長へ 内閣府方針」（2014 年 1 月 12 日）

全国知事会が国と協議した結果、国と都道府県の負担割合を 8 : 2 とすることとし、支出見込額となる 4,400 億円の 20% (80%は国庫負担) を同様の算出方法により追加拠出しているとのことであった。これらの地方負担分についても震災復興特別交付税措置で対応したため、実質的に国が 100%を負担した。

2) 今後の大規模災害における制度の持続可能性の問題

東日本大震災における限界とともに、被災者生活再建支援制度は今後発生が予想される首都直下型地震や南海トラフ地震では、東日本大震災の数倍の支出が見込まれるため、既存の負担割合では、各都道府県の追加拠出は極めて困難であり、本制度による支援の実現可能性についても問題視している自治体が大半であった。

東日本大震災を経て支給額が膨大となる広域大規模災害において対応が難しいことが本制度の課題として改めて明らかとなったが、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金による支援というのが本制度の根幹であり、実質的に全額国庫負担での対応を行い地方負担が発生しないことによって、都道府県の相互扶助の目的が崩壊しその根幹が変質するのではないかという懸念も寄せられた。また、このままの枠組みでは国にとっても財政負担が過大である点を考慮すると、広域大規模災害時は本制度の枠組みとは別の支援制度の検討が必要ではないかとの意見も頂いた。

これらの結果からも、今後の広域大規模災害に備えて、本制度の持続可能性をいかに確保するかが課題であると言える。

3) 被害認定の難しさ

被災者にとっては、住家被害に着目した制度であり地盤被害が考慮されないという問題や、自治体にとっても住居被害の基準が曖昧であり被害状況確認が困難であること、罹災証明の発行の集中等で自治体の事務負担が過大であること、罹災証明書の位置付けなどに苦慮しているという声が見られた。

一方で、東日本大震災では、津波による流失か航空写真や衛星写真で確認でき、電気・水道等のライフラインが失われ、居住困難な状態が続くと見られる区域に居住していた世帯を長期避難世帯として取り扱う、あるいはサンプル調査で、1 階天井まで浸水していたことが明らかな区域の住宅全てを全壊とするなど、調査を簡便化する方針を国が示している。

支給手続きについても、住民票に代わり口頭質問で本人確認をするなど、手続きの簡素化も図られている。しかし、被災自治体のみで適切かつ迅速な被害認定調査や手続きを実施するには、あまりにも被害が甚大であったため、他自治体からの職員派遣が必要となる事態となった。

4) 世帯の捉え方に対する疑問

世帯の捉え方として、例えば 2 人世帯と 5 人世帯に一律の支援を行うことが果たして適切であるのか。また、生計を別にしているという世帯分離なら良いが、同じ家に 10 人が住民票上 1 世帯として住んでいる場合と、10 人で同居していても住民票上分離しているという場合は、実質的に同じ境遇であるにもかかわらず全く異なる支援がなされる制度となっ

ている。これらについては世帯単位ではなく個人単位で支援を行う方が実態にあった支援が可能ではないかとの指摘も見られた。

5) 事後チェックの必要性

現状の被災者生活再建支援金制度においては住宅の被害の程度に応じて一律に支払われる基礎支援金、再建方法に応じて支払われる加算支援金があるが、支給方法は定額渡し切り方式で支給が行われている。具体的には基礎支援金については、住宅の被害程度を示す罹災証明書により支給され、加算支援金については契約書による確認のみとなっている。

このため、定額渡し切りの支給となっており実績報告は不要となっている。審査が不十分であるため、実態とそぐわない支給が行われていても事後チェックが十分に行えないことが明らかとなった。加算支援金について実際に住居の再建を行ったかどうかの確認が曖昧な制度となっているために、支給と再建の実態が矛盾するおそれも自治体ヒアリングにおいては見られた。

実際には虚偽の申請があった場合や、実際に住宅を建てていない場合は、返還の手続きが取られるべきであるが、膨大な支給の中で、一件ごとに真実かどうかを確認するのを市町村だけで調べるのは難しい。発覚時点でしか不正をチェックできないことから、不正を監視するには曖昧な制度となっており、実体にそぐわない支援が行われる場合がある。以上の問題は今後の大規模災害においては同様の事態が発生することが予想されることから、今後は運用の改善を検討していく必要があると考える。

④ 被災者支援制度が別の法律で複数存在することによる問題

被災者の生活再建を目的とした災害弔慰金、災害障害見舞金等の各種支援制度は大規模災害が発生するたびに制定・改正が行われてきており、被災者支援制度が別個の法律で独立して存在している状況である。自治体ヒアリングにおいては、各被災者支援制度が複数の法律で存在することにより、制度を所管する国の省庁が複数にわたり、考え方が相違する部分があり、対応に苦慮する場面があるとの声も聞かれた。

また、現在の被災者支援制度の法制度は全体的に体系化されていないために複数の法令で同一の被災者支援を行うと法令間で矛盾が生じる懸念があるとする意見や、管轄している省庁をそれぞれ別の法律で縛ることなくわかりやすく集約してもらいたいとの意見があった。加えて被災者目線でいうと、被災後の状況に応じた支援の全体像が分かりにくく支給の際の世帯の捉え方についても各種支援で異なることで混乱が見られた。生活再建や自立に向け将来の見通しが立ちにくいのではないかと意見も頂いた。

⑤ 自治体の組織体制の問題

平成 25 年（2013 年）、災害救助法や災害弔慰金制度の所管が内閣府へ移管され、主要な被災者支援制度は内閣府に一元化されている。しかし、制度の統合や一元化を行う際には地方自治体の人的資源、部局体制について考慮する必要がある点がヒアリングで明らかになった。

被災自治体においては震災時に初めて知った制度を割り振っていかねばいけない状

況であり、法律の所管が移行されたとしても複数の支援制度を被災直後に他の業務と兼務しつつ一つの部署で対応するということまでは困難である。地方自治体における人的資源、部局体制が揃っていなければ、災害発生時には混乱することが懸念される。

また、本震災においては応援職員の存在があり何とか業務を行うことができたように、災害時には各支援制度を別の部署で担当せざるを得ないほどであったとの声が寄せられた。このことは、国の組織だけではなく、地方自治体がそれに対応した体制が構築できることが必要となることを示したといえる。

3-1-5 提言

本節では、今までヒアリング結果等から導き出した問題の解決策を提示していく。

(1) 被災者生活再建支援制度と災害弔慰金を統合

被災者支援制度全体の改善を図る目的で被災者生活再建支援制度と災害弔慰金を統合することを提言する。

① 制度の一本化の必要性

支援制度の統合の目的としては、現在の被災者を支援する制度は別な法体系であるためである。それぞれの法律の目的に合う被災者を別々に支援することとなり、被災者支援全体を考えた場合に統一性がないものとなっており、これを解消することが必要となる。

1) 各種支援制度の性質とその変化

支援対象が違う両制度を統合することの是非に関しては、両制度の趣旨が制定当初から変化してきていることが挙げられる。まず、災害弔慰金に関しては、設立時の議論から「弔慰の気持ち」を名目上の趣旨として設立されたが、生計維持者とそれ以外のもので支給金額に大きな差を付けている実態からも実質的には生活支援を目的としていると考えられる。また被災者生活再建支援法に関しても、制定当初は、実費支給による住宅再建、被災者再建の制度と言えたが、現在は住家被害に応じて、支援金を定額渡切りにしていることから分かるように事後チェックが難しい制度となっている。

これらのことから、被災者生活再建支援金の制度趣旨が、住宅被害をカバーする制度から、住家被害に遭った人の生活再建を支援する制度に変わってきたものとする。つまり、この制度は、設立当初の趣旨と現在の実態が変化し、生活支援に重きが置かれてきているといえる。

2) 被災者支援制度が複数あることの弊害

同じ生活再建を目的とした制度となっている災害弔慰金と被災者生活再建支援制度に関して問題がヒアリングで見られた。同じ被災者の生活再建を支援する制度が法律で別々に規定されており、支給要件や必要書類等が異なり被災者にとって理解し難いものとなっている。加えて自治体における事務負担も膨大となり、被災者・自治体双方の負担となっているため、制度の創設経緯、支援対象などから別の制度として存在していたものを、被災

者支援の枠組みの中で統合した制度とすることが、自治体被災者双方にとって必要である。

その他にもヒアリングでは制度ごとに担当部署が別れていること、被災者も要件の違いから混乱が見られるとの意見があった。現在、災害弔慰金の所管が内閣府に移管されたことで、制度の所管官庁が一元化されていることや、制度趣旨の実態が平準化してきていることも考慮すると、各種制度を一元的に管理し、被災者制度全体を見渡せる制度・法律とすることが必要である。加えて制度ごとに負担割合が異なることは責任の所在が曖昧となっている点も解消する必要がある。

② 統合による効果

災害弔慰金と被災者生活再建支援金を統合することで、自治体・被災者双方にとってメリットがあると考えられる。

1) 自治体にとってのメリット

統合によって被災者支援の部門を一つにすることにより、自治体の職員を効率的に配置できるようになる点である。ヒアリングでは、支援制度を扱う部署が異なることにより事務負担が過大である点が指摘されたことから、統合を行うことで一体の支援が行えることでこの点が解消されるものとする。一体的な被災者支援が行えないとする地方自治体からの声があったことから、被災者支援が一本で行えることは望ましいと考える。

2) 被災者にとってのメリット

被災者にとっての利点は二つある。

i) 一つ目は、一つの制度とすることで、被災者にとって自分がどの支援を受けることが出来るかが分かりやすくなるという点である。両制度を一体として新たに支援体制を構築することで、支給要件の違いによる混乱が解消されるものとする。

ii) 二つ目は、制度を現状に合わせて改善を図ることで、被災者間の支援の差についても納得性を得られるものになるといえる（図 3-1-2 参照）。

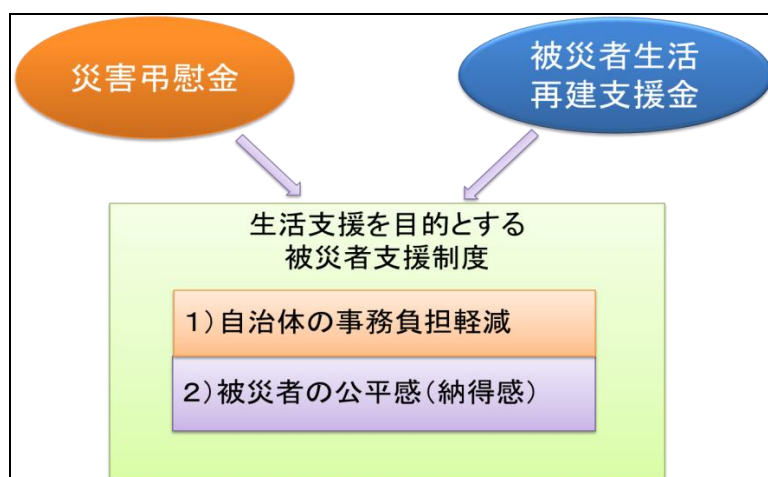


図 3-1-2 被災者支援統合のメリット

(2) 財源確保のための恒久的基金の創設

東日本大震災において被災者支援に要する多額の財源確保の必要性が認識されたことを踏まえ、大規模災害時の各種被災者支援制度の財源を確保する目的で、平常時から災害時の財源を積み立てる基金の創設を提言する。

① 恒久的災害基金の必要性

内閣府の資料によると、南海トラフ地震においては被災者生活再建支援に必要な財源は8兆円とも言われる。本震災においては、災害が発生した直後から、復旧・復興のために多額の財政需要が発生したが、これらの財源を短期間に確保することは東日本大震災以上の被害が予想される災害においては極めて難しいと考えられる。本震災の経験も踏まえると、被災地における産業の復旧・復興の遅れは被災地に留まらず日本全体に対して影響を及ぼすとともに、事前の準備なく広域大規模災害に見舞われることは対外的には日本の経済力低下に伴う国債信用失墜に代表される様々な面で負の影響を及ぼすことが想定される。以上のことから、広域大規模災害時の国の財政状況の逼迫について何らかの軽減策が必要となることから、中長期的な視野で災害対策のための財源を積み立てておくべきである。

② 恒久的災害基金の目的および用途

本震災においては、被災者生活再建支援制度の支払いが相互扶助を超える支払いに対して国の負担を増やす措置や地方負担分の特別交付税措置が行われ、災害弔慰金に関しても地方負担分を震災復興特別交付税で措置された。本制度は東日本大震災のように災害弔慰金や被災者生活再建支援金にみられた通常の負担割合を超える負担が発生した場合、又は復興が必要とされる大規模災害時に、必要な財源を確保する必要から設けるものである。

③ 恒久的な基金の仕組みと財源規模

恒久的な災害基金の仕組みとしては、都道府県による積立を行う相互扶助による基金制度とする。基金の運用形態に関して、基金の運用益でカバーできる災害規模の場合には基金の運用益を使うことを第一とし、それでも足りない広域大規模な災害の場合には積み立てた基金を取崩すこととする。なお、恒久的災害基金への出資の形態は基金を毎年積み上げていく方式を取ることとする（図3-1-3参照）。

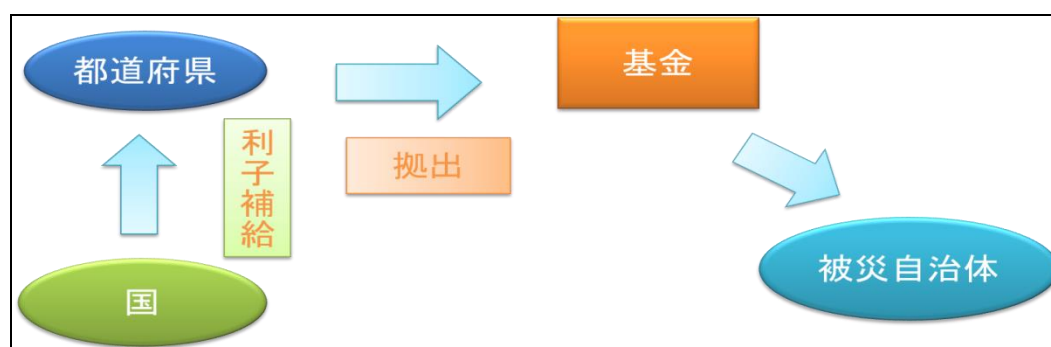


図 3-1-3 恒久的基金の仕組み

仮に南海トラフ地震で支出が見込まれる 8 兆円について 30 年で積み立てを行うと仮定した場合には、毎年約 2600 億円の積み立てを行う必要があり、47 都道府県で単純割りすると 1 県約 50 億円の積み立てが毎年必要となる。

都道府県の拠出に関しては、財政力や人口等も考慮した上で拠出額に傾斜を付けることが必要である。また今後の災害発生確率等により基金による受益の度合いは地域により異なることが予想されることから、これらを考慮した拠出方法が必要となる。

大規模災害に備えた本基金を運用していくにあたっては、都道府県が毎年多額の拠出を行うことが必要となる。毎年の多額の拠出は容易ではなく、年度予算による積立てが困難な場合には、都道府県は中長期的視点で地方債を起債し積み増しを行う場合も予想される。

これに対して国は発行した地方債に対して利子補給を行うものとする。これにより、地方の負担軽減を行い基金の持続可能性を確保する。

3-1-6 現行制度の改善

前項では、長期的な視点で支援制度を統合することによって各支援制度の抜本的な改善を図ることを提言したが、本項では短期・中期的な視点で個々の制度改善を図ることを提言する。

(1) 災害弔慰金

① 災害弔慰金の位置づけの変更及び支給要件の改正

前述のように、弔慰金は弔慰の気持ちを表すとする一方で、生計維持者とそれ以外の者とで差を付けている現状がある。制度趣旨と実態が乖離していることから、制度の趣旨を実態に合せる必要がある。このため、災害弔慰金に関しては、「亡くなった遺族への弔慰を表す」趣旨から、「家族が亡くなった方への生活支援」という形に、法的位置付けを変更する必要がある。

加えて前述したようにヒアリングでも支給要件による問題が見られたことから、現在の支給遺族の要件に「生計を一にする」という条件を加えることで、制度的にも生活支援のための制度とするべきである。生活再建支援金とすることで、弔慰を表す気持ちと、生活再建支援の要素が強い支給金額の差の矛盾を解消することができる。

② 災害関連死に関する共通のガイドラインの作成

災害関連死に該当するかどうかは市町村が判定を行うが、ヒアリングでは判断基準や調査手法が確立されていないとのことであった。調査手法が確立されていない中での調査は、自治体にとって負担が大きい。一方で、厚生労働省は支給判定に関する事例について新潟県中越地震の長岡市における基準を提供しているに留まっている。災害弔慰金に関しては、調査に慎重さが求められる一方で、迅速性が求められるものである。東日本大震災においては、過去の災害に比べ、関連死の申請が多く、自治体では認定作業が続いている。今後の広域大規模災害においても同様の事態が発生することが予想されることから、国がガ

イドラインを示すべきである。

3-1-7 今後の検討課題

本項では、今回提言することはできなかったが、今後検討が必要な事項について問題点の指摘と解決の方向性について記述することとする。

(1) 被災者生活再建支援金

① 性格の変化

被災者生活再建支援制度は、当初から大きく制度が変わり住家被害と再建方法に応じた定額・渡し切りの制度となっている。特に住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金についてはヒアリングにおいても支給対象者の自己申告に期待するしかなく、厳格な事後チェックを前提としていない制度となっており、再建方法の確認が必ずしも十分に行えていない。加えて、本来提出書類の確認を行う都道府県会館が必ずしも審査を行えていないとの声も自治体から寄せられた。

大規模災害時における確認業務が都道府県会館、地方自治体双方にとって難しいことが明らかになったことから、加算支援金についても何らかの制度変更が必要であると考ええる。

試案として加算支援金を住宅再建に使用目的を限定したバウチャー(金券等)の支給に変更すべきであると考ええる。バウチャーにすることにより、使途の異なる品目への使用を制限できると考える。それにより、加算支援金において懸念されるモラルハザードを軽減できるものと考えられる。加算支援金支給に係る事務負担が問題とされていたことから、自治体の加算支援金支給の手間を省くことにも繋がる。一方で比較的高額なバウチャー支給となることが想定されるために、バウチャーに関しては慎重な制度設計が必要であると考ええる。

(2) 災害援護資金

国が県を通じて被災者に貸し付ける災害援護資金の問題が複数の自治体から寄せられた。

① 市町村の焦げ付き負担について

3-1-5の②で述べたように被災者にとって借りやすい制度となっている一方で、借受人が償却困難になった場合、原則として市町村が焦げ付き部分を負担することとなっており、市町村が被災者への貸付、回収の事務負担、焦げ付きの負担、という構造になっており、この事務に対する財政上の援助が事実上ない点が問題点として挙げられた。

災害援護資金に関しては、阪神・淡路大震災においては積極的に活用されたが焦げ付きが多い結果となっている。

今回の震災においては、貸付受付期間が平成 33 年(2021 年)までと極めて長期間に渡り、今回も同様の焦げ付きが問題となるのではないかという声が聞かれた。焦げ付いた場

合の債務に関しては、一義的に市町村が背負うものとされており、改善を求める意見が見られた。

以上からも、焦げ付きの多い貸付制度を続けていくのは被災者、行政にとっても望ましいことではないことから、件数が多い阪神・淡路大震災の経験を踏まえて制度改善が必要であるとする。

② 援護資金の使途について

援護資金の使途についてヒアリングにおいては、特例により貸付が長期間に渡り申請が可能になったことや、使徒制限が為に、住宅の頭金など当初想定されていない使われ方があったとのことであった。これは、数多くの特例を創設したことにより、当初の趣旨と異なる使途に使われることとなった。そこで、援護資金については、生活バウチャーなどの渡切り制度と、発災後数年経過した際の生活支援には低利融資など、新たな制度設計を行う必要がある。

(3) 総合的支援制度のあるべき全体像

前節の提言では災害弔慰金と被災者生活再建支援制度を総合的な支援制度として考えているが、今後の大規模災害においてはより拡張した制度の構築が必要であるとする。今回検討はできなかったが、総合的な被災者支援制度に今後入れ込んでいくべきとする。制度を以下で挙げていくこととする。

1) 災害救助法に基づく応急修理

災害救助法に基づく応急修理は、54 万円を上限に、現物給付の原則により実施されるものであるが、手続きや要件が複雑であることが WSA2011 のヒアリングによって明らかになっている。応急修理は罹災証明書による証明が必要であることから、復旧期における被災者支援制度とするべきであるとする。これらの制度は、生活再建支援金と性質が酷似しているものであり、一体として支援制度を構築していく必要がある。

2) 雇用

雇用については雇用調整助成金などの既存制度を特例的に適用するなど、必ずしも東日本大震災の為に作られた制度ではなかったといえる。今後発生が予想される大規模災害においては、より大規模な雇用不安が発生する可能性がある。こうした災害ごとに出てくる新しい被災者支援ニーズにおいては現行では包括する制度が存在しないので、新たな支援制度を創設あるいは法律を整備する必要がある。

しかし、総合的な被災者支援制度を創設した場合には、必要な制度を入れることができるようになる。つまり、総合的な被災者支援制度の趣旨に合えば、その時々発生するニーズに応じた制度を柔軟に創設できるといえる。

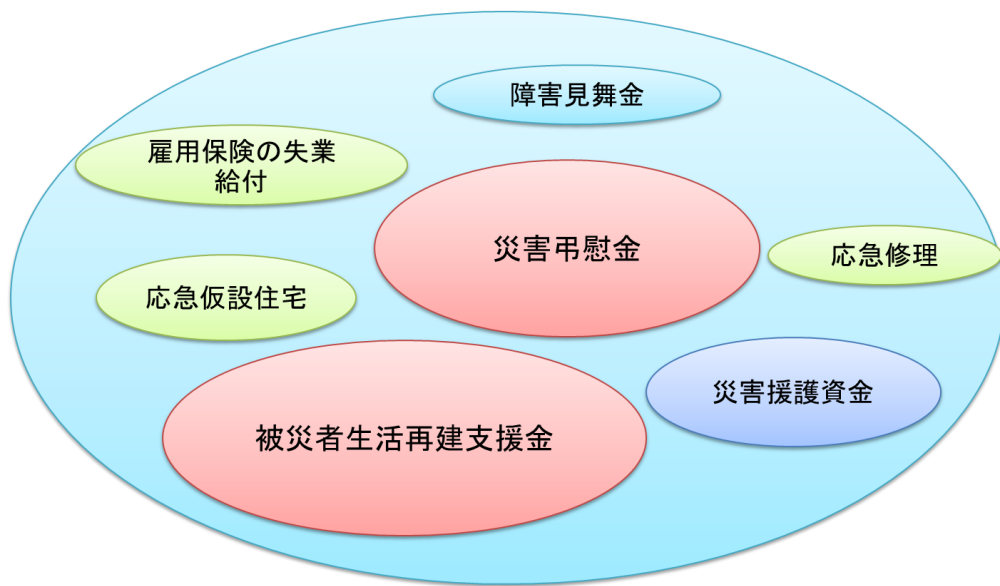


図 3-1-4 被災者支援制度の全体像

3-2 災害復旧制度・復興交付金

3-2 では、東日本大震災における災害復旧事業と、復興交付金事業について取扱う。東日本大震災ではインフラを中心とした災害復旧事業の遅れが地域の復興を阻害していると考えられる。本章では自治体ヒアリングにおける災害復旧制度と復興に資する制度として導入された復興交付金の課題とそれに対応する解決策を提言する。

3-2-1 災害復旧制度

(1) 災害復旧制度の概要¹⁴⁵

災害により河川や道路等の公共土木施設、農林水産業施設、学校等文教施設などが被害を受けた場合、地方公共団体等が実施する復旧事業のうち一定のものは国がその経費を負担又は補助する制度が設けられている。

災害により各種施設に被害が発生した場合、速やかに復旧する必要があるが、こうした復旧事業は災害という不測の事態に対応するものであり、国がその経費の一部を負担又は補助することにより迅速な復旧の実現を図るというものである。

事業費のうち国庫負担金等を除いた地方公共団体の負担部分について、相当部分に起債の充当が認められるなど、地方公共団体等の負担の軽減が図られている。

(2) 災害復旧制度の背景

災害は発生の時期・規模の予測が困難である点、災害復旧に必要な費用は大きく変動するものである。自然災害によって施設が被災し災害復旧事業を実施するにあたっては、災害復旧等の事業実施に伴う大きな費用への対応が必要となる。これを個別の地方公共団体のみで負担することは困難であり、国の支援が不可欠となる¹⁴⁶。

(3) 災害復旧制度の仕組み

地方公共団体は、災害が発生した場合には被災箇所について災害復旧を申請し、それに基づいて災害査定が行われ災害復旧事業費が決定される。この災害復旧関係事業費における国庫負担は 2/3 以上と非常に高率である。加えて交付税措置により実質的な地方公共団体の負担は最大でも 1.7%となる¹⁴⁷。

¹⁴⁵ 生田長人『防災法』、p.134。

¹⁴⁶ 国土交通省「災害復旧事業（補助）の概要」

http://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/bousai/saigai/hukkyuu/ppt.pdf (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

¹⁴⁷ 国土交通省、前掲注 146。



図 3-2-1 災害復旧制度の仕組み

出典：国土交通省「災害復旧事業（補助）の概要」¹⁴⁸

3-2-2 激甚災害制度

(1) 激甚災害制度の概要¹⁴⁹

激甚災害制度とは、「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」（以下「激甚災害法」という。）に基づく制度であり、政府は激甚災害法に基づき、国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成措置を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、中央防災会議の意見を聴いた上で、政令でその災害を「激甚災害」として指定するとともに、当該激甚災害に対し適用すべき措置を併せて指定することとしている。

激甚災害に指定されると、地方公共団体の行う災害復旧事業等への国庫補助のかさ上げや中小企業者への保証の特例等、特別の財政助成措置が講じられる。なお激甚災害の指定は、中央防災会議が定めている「激甚災害指定基準」（本激の基準）及び「局地激甚災害指定基準」（局激の基準）による（図 3-2-2 参照）。

¹⁴⁸ 国土交通省、前掲注 146。

¹⁴⁹ 内閣府「激甚災害制度について」

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/seido.pdf>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

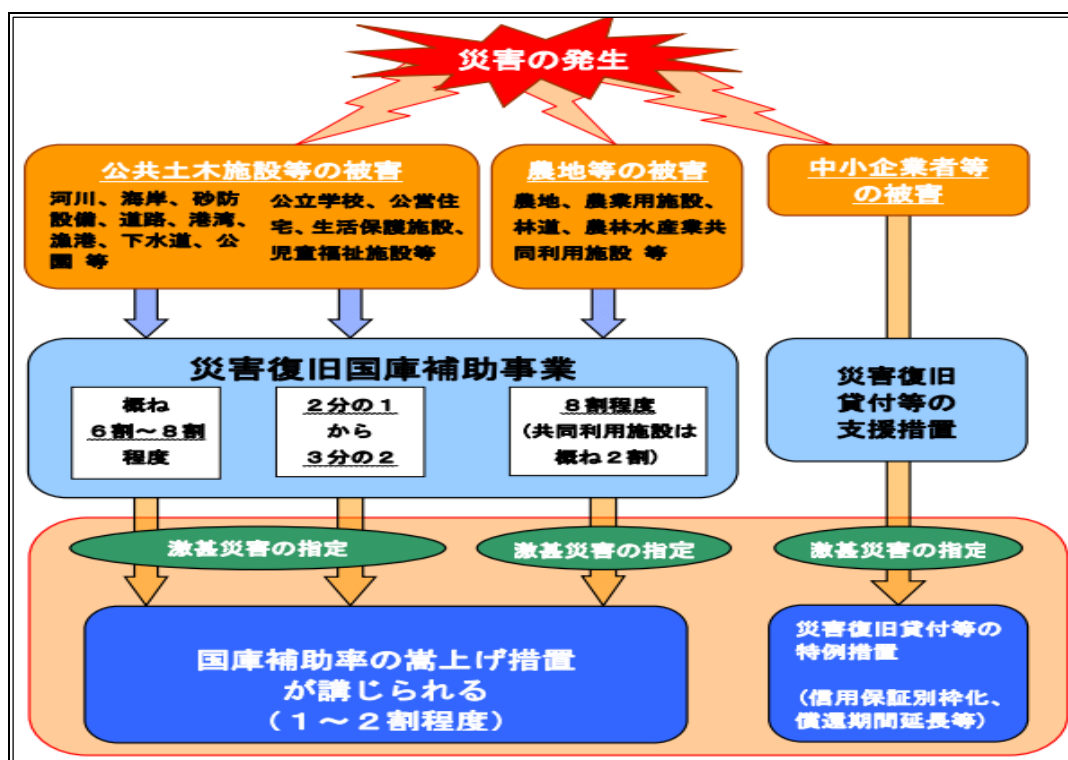


図 3-2-2 激甚災害法の仕組み

出典：内閣府「激甚災害制度について」¹⁵⁰

(2) 激甚災害法に基づく主要な適用措置

激甚災害指定基準（本激）では、全国を単位として積み上げられた被害額を基準としているため、当初はある特定地域に激甚な被害を及ぼした災害であっても全国レベルで見れば大きな被害とはならず、指定基準を越えない状況が生じていた。そこで市町村単位の被害額を基準とする局地激甚災害指定基準を昭和 43 年（1968 年）に創設し、限定された災害で多大な被害を被った地域に対して各種の特例措置が適用されることとした¹⁵¹。

従来の全国レベルの激甚災害は「本激」、局地激甚災害は「局激」とされ、本激の場合は都道府県および市町村、局激の場合は市町村に対する公共土木施設の災害復旧事業に要する経費に係る国庫補助率のかさ上げ等、特別の財政助成措置が講じられる¹⁵²。

¹⁵⁰ 内閣府、前掲注 149。

¹⁵¹ 内閣府、前掲注 149。

¹⁵² 生田、前掲注 145、p.135。

3-2-3 復興交付金

(1) 復興交付金の概要

復興交付金は、著しい被害を受けた地域の速やかな復興のために、被災した地方公共団体が自らの復興プランの下で進める地域づくりを財政面で支援することを目的に創設された。復興交付金は、次のような特徴がある。

① ワンストップ化

通常、地方公共団体が国の補助金等の交付を受けるには事業ごとの申請が必要であるが、復興交付金を活用する場合は、自ら作成した計画に含まれるすべての事業についてパッケージで、財政的な手当を受けることができる。

② 執行の弾力化・手続きの簡素化

事業間で資金を流用したり、基金を設置したりすることで、執行を弾力的に行う。また、交付金の交付・繰越・変更などの手続きが、通例の補助金等の場合より簡素化されており、より迅速に手続きを進めることができる。

③ 事業対象

復興交付金の対象となるのは、震災によって著しい被害を受けた地域において、集団移転などの復興地域づくりが必要となる場合にそれと不可分の事業である。

地方公共団体は、復興地域づくりに必要な事業として一括化されたハード事業（基幹事業）の中から地域のニーズに合ったものを選択できる。さらに、基幹事業に関連して地方公共団体が実施する事業（効果促進事業等）を広く対象とする使途のための使い道の自由度が高い資金も、確保することができる（図 3-2-3、図 3-2-4 参照）。

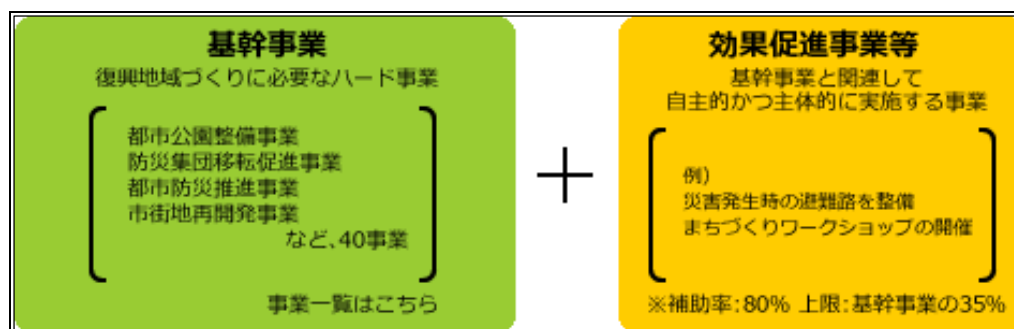


図 3-2-3 基幹事業と効果促進事業

出典：首相官邸「復興交付金」¹⁵³

¹⁵³ 首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/fukukou/organization/reconstructiongrant.html> (2014 年 1 月 24 日アクセス)。

表 3-2-1 基幹 40 事業一覧

文部科学省	
1	公立学校施設整備費国庫負担事業(公立小中学校等の新增築・統合)
2	学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)
3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業
4	埋蔵文化財発掘調査事業
厚生労働省	
5	医療施設耐震化事業
6	介護基盤復興まちづくり整備事業(「定期巡回・随時対応サービス」や「訪問看護ステーション」の整備等)
7	保育所等の複合化・多機能化推進事業
農林水産省	
8	農山漁村地域復興基盤総合整備事業(集落排水等の集落基盤、農地等の生産基盤整備等)
9	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業(被災した生産施設、生活環境施設、地域間交流拠点整備等)
10	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業(麦・大豆等の生産に必要な水利施設整備等)
11	被災地域農業復興総合支援事業(農業用施設整備等)
12	漁業集落防災機能強化事業(漁業集落地盤嵩上げ、生活基盤整備等)
13	漁港施設機能強化事業(漁港施設用地嵩上げ、排水対策等)
14	水産業共同利用施設復興整備事業(水産業共同利用施設、漁港施設、放流用種苗生産施設整備等)
15	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業
16	木質バイオマス施設等緊急整備事業
国土交通省	
17	道路事業(市街地相互の接続道路)
18	道路事業(高台移転等に伴う道路整備(区画整理))
19	道路事業(道路の防災・震災対策等)
20	災害公営住宅整備事業(災害公営住宅整備事業、災害公営住宅用地取得造成費等補助事業等)
21	災害公営住宅家賃低廉化事業
22	東日本大震災特別家賃低減事業
23	公営住宅等ストック総合改善事業(耐震改修、エレベーター改修)
24	住宅地区改良事業(不良住宅除却、改良住宅の建設等)
25	小規模住宅地区改良事業(不良住宅除却、小規模改良住宅の建設等)
26	住宅市街地総合整備事業(住宅市街地の再生・整備)
27	優良建築物等整備事業(市街地住宅の供給、任意の再開発等)
28	住宅・建築物安全ストック形成事業(住宅・建築物耐震改修事業)
29	住宅・建築物安全ストック形成事業(がけ地近接等危険住宅移転事業)
30	造成宅地滑動崩落緊急対策事業
31	津波復興拠点整備事業
32	市街地再開発事業
33	都市再生区画整理事業(被災市街地復興土地区画整理事業等)
34	都市再生区画整理事業(市街地液状化対策事業)
35	都市防災推進事業(市街地液状化対策事業)
36	都市防災総合推進事業(津波シミュレーション等の計画策定等)
37	下水道事業
38	都市公園事業
39	防災集団移転促進事業
環境省	
40	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業

出典：復興庁「復興交付金について」¹⁵⁴

¹⁵⁴ 復興庁 http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130117_koufukingaiyou.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)。

④ 交付までの流れ

地方公共団体による「復興交付金事業計画」の提出から交付金の交付まで、図 3-2-4 のような流れで進め、交付決定までの一連の手続きでは、復興庁が一元的な窓口となっている。

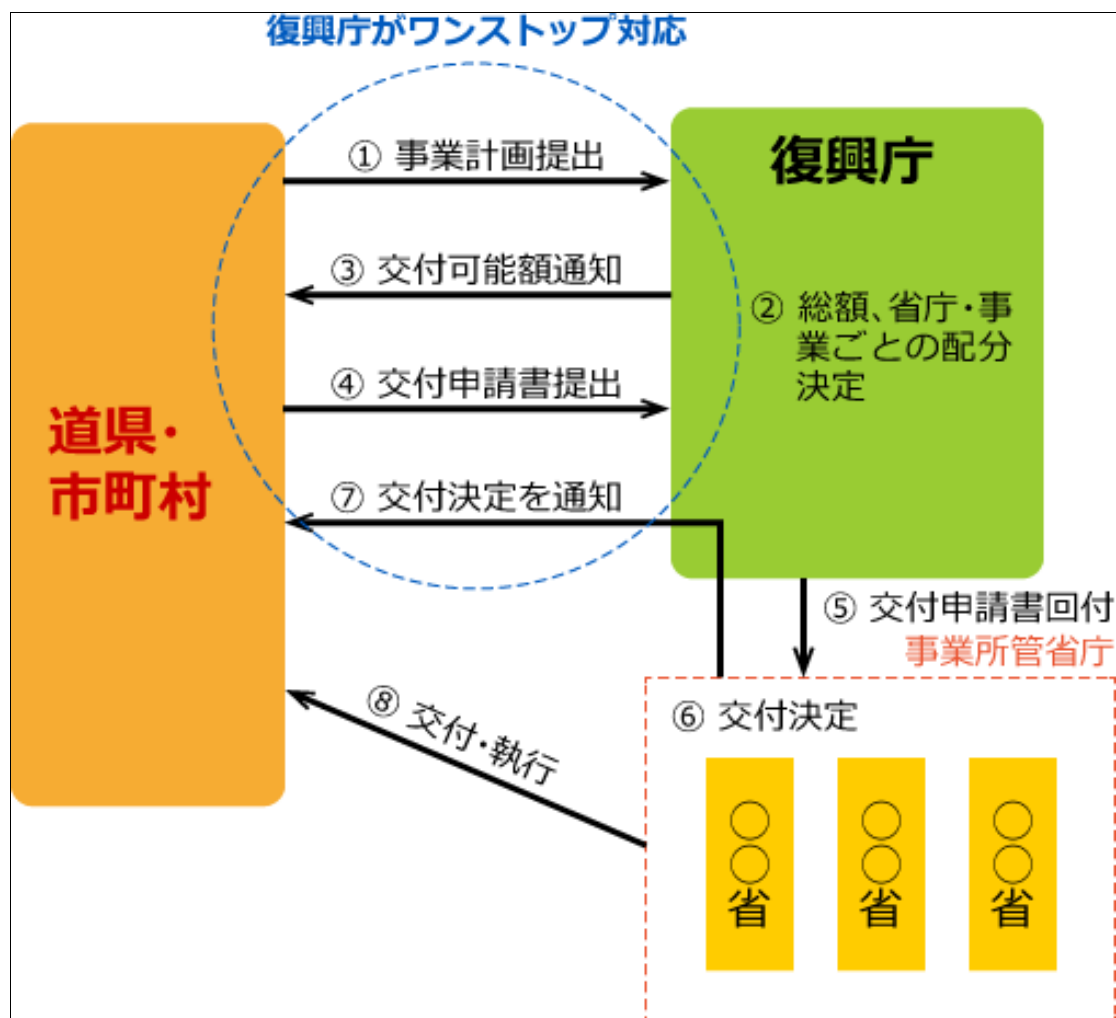


図 3-2-4 交付金申請手続き

出典：復興庁「復興交付金について」¹⁵⁵

¹⁵⁵ 復興庁、前掲注 154。

⑤ 地方負担の有無

復興交付金事業計画に含まれる事業に関する地方負担は、1) 追加的な国庫補助、2) 震災復興特別交付税の加算によって、全て措置される（図 3-2-5 参照）。

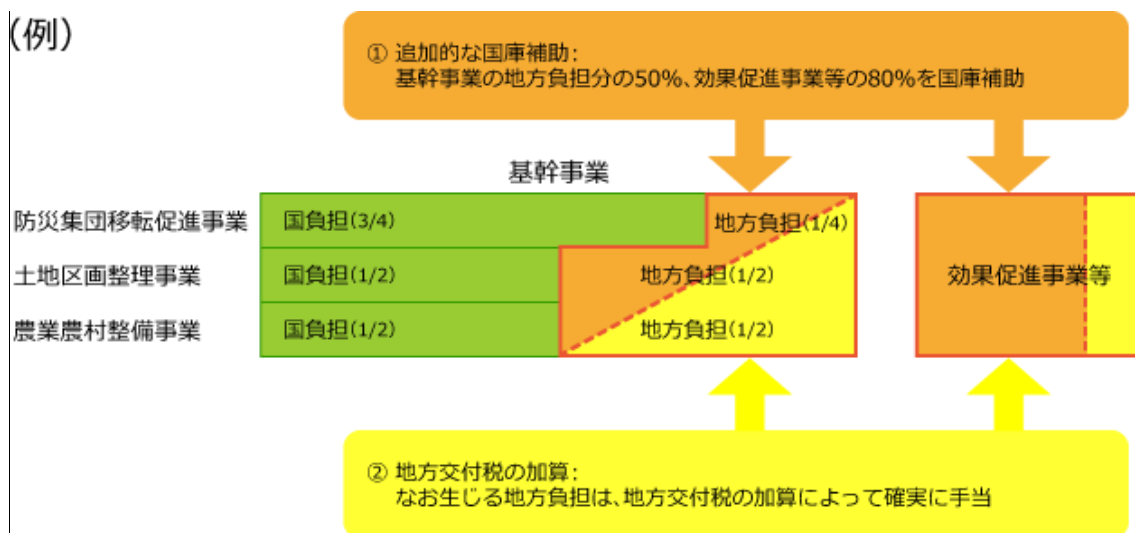


図 3-2-5 国と地方の負担の割合

出典：復興庁「復興交付金について」¹⁵⁶

⑥ 配分状況

平成 24 年（2012 年）3 月の第 1 回配分から平成 25 年（2013 年）11 月の第 7 回配分までの合計額は表 3-2-1 の通りである。

表 3-2-2 申請状況と配分状況

	事業費	国費
申請額	2 兆 713 億円	1 兆 6,216 億円
配分額	2 兆 2,339 億円	1 兆 8,062 億円

出典：復興庁「復興交付金について」¹⁵⁷

表の通り、申請額よりも配分額のほうが多い現状となっている。これは、一部事業について、複数年度分の予算が措置されたためである。

⑦ 主な事業

- ・防災集団移転促進事業（28 市町村（219 地区、約 1.2 万戸）、約 4,812 億円）
- ・災害公営住宅整備事業（56 市町村（約 1.8 万戸）、約 5,069 億円）
- ・道路事業（49 市町村、約 2,657 億円）

¹⁵⁶ 復興庁、前掲注 154。

¹⁵⁷ 復興庁、前掲注 154。

3-2-4 災害復旧制度・復興交付金に対する仮説及び問題意識

(1) 東日本大震災における現行の災害復旧制度の機能

東日本大震災のような大規模な津波災害においては、公共施設等に甚大な被害を受けたが、単なる復旧に留まらない事業が必要となり現行の災害復旧制度では、本震災の復旧・復興を行っていくにあたり弊害があるのではないかと考えられる。特に災害復旧制度の原形復旧原則によって、大規模な海溝型地震とそれに伴う大津波による大規模な地盤沈下に対して、従来型の災害復旧事業にこれらの事態に対応したメニューが存在しないことによる弊害が発生しているのではないかと考えられる。

(2) 東日本大震災における復興交付金と災害復旧制度の関係

復興交付金は地域の復興に資する事業に対して配分されるものだとされるが、事業メニューを見ると、インフラ系を中心とした実質的な復旧事業が多いのではないかといえる¹⁵⁸。ここでは東日本大震災における復旧と復興の区分けはどのようなになっているのかを検討する。

3-2-5 ヒアリング調査

(1) ヒアリング調査の目的

上記の問題意識から、東日本大震災においては復旧・復興に係る災害復旧制度・復興交付金がどのように機能しており、現場でどのような問題が発生しているかについて、東日本大震災の被災自治体に対してヒアリング調査を行った。ヒアリングの内容としては、主に災害復旧制度の現状と問題について調査を行った。具体的には、原形復旧原則や適用期間、補助率、復旧メニュー等について本震災でどういった問題があったか。また復興交付金と災害復旧事業をどのように棲み分けているのかに関して聞き取りを行った。本節においては、論点ごとにヒアリング調査で得られた知見を記述する（具体的なヒアリングの内容に関しては巻末の参考資料を参照）。

(2) ヒアリング結果及び分析

① 災害復旧制度

1) 災害復旧制度の原形復旧原則に関する問題

東日本大震災においては災害復旧制度の原形復旧が原則であるため、自由度がない点が特に問題となっていることが分かった。特に今回のように津波災害においては、被災した市役所、学校などの高台移転や地盤のかさ上げを必要とする場合が多い。そのために移転を必要とする復旧が原則として認められないなど、同じ場所に同じものを建て直すという原形復旧原則が津波災害にうまく対応できない点が明らかとなった。

交渉により移転やかさ上げを伴う復旧が認められた場合でも、移転に伴う用地費が対象

¹⁵⁸ 稲葉馨 他編、『今を生きる―東日本大震災から明日へ!復興と再生への提言〈3〉法と経済』、p.85。

とならない点は津波を想定していないといった意見や、海岸付近の下水処理施設のかさ上げ事業などにおいては相当程度の交渉が必要であったという意見も見られた。

こういった事態が本震災では多く見られ、街そのものが破壊され高台移転やかさ上げを行う必要がある自治体においては原形復旧で対応できない事業が多く、災害復旧制度は柔軟性がないとの意見が多かった。一方で、災害復旧制度はもとあった機能を復元する機能復旧という原形復旧原則の例外が認められており、今回は防潮堤などでは柔軟に機能復旧が図られたとの意見もあった。

街そのものが被災し高台移転やかさ上げを行う必要がある場合、現行の災害復旧制度だけでは対応は難しく、復興交付金事業や社会資本整備総合交付金など複数の制度を併用する事例が多く見られた。このことから複数の事業のそれぞれの調整に苦勞する自治体も見られ、制度が複数あることによる弊害あることが分かった。

以上からも、災害復旧制度に大規模な津波災害時について特例措置を設けるべきではないかと考える。

2) 災害復旧制度の適用期間に関する問題

原形復旧原則と併せて、災害復旧事業の適用期間についても問題点が挙げられた。災害復旧事業は基本的に災害発生から 3 年を事業適用期間としている。

東日本大震災においては延長措置がなされ適用期間が 5 年となっているが、大規模な津波災害に特有の問題として土地区画整理事業のような面的に全部を見直す事業を行うにあたっては、工事の完了後に建物の復旧を行わなければならない点や大規模災害で被災面積が大きく、複数の事業主体に係る場合には他事業との調整や地元住民との合意形成に相当の期間を要する点が懸念として挙げられた。このように事業着手に時間を要することから、仮に予算が措置されたとしても災害復旧制度の適用期間内では事業が終了しないために、予算の執行が行えなくなる恐れがある。このため災害発生から一律の期間で定められる災害復旧事業の適用期間について何らかの改善が必要ではないか。

② 復興交付金

1) 復興交付金と災害復旧事業の役割について

復興交付金事業の中には本来的に復旧事業とするべき事業が入っているといえる。例えば、漁港施設の機能強化事業・漁港集落防災機能強化事業・水産共同利用施設復興整備事業が挙げられる。漁港の再建を行う場合、災害復旧事業において漁港施設や岸壁の補強工事を行うことができる。

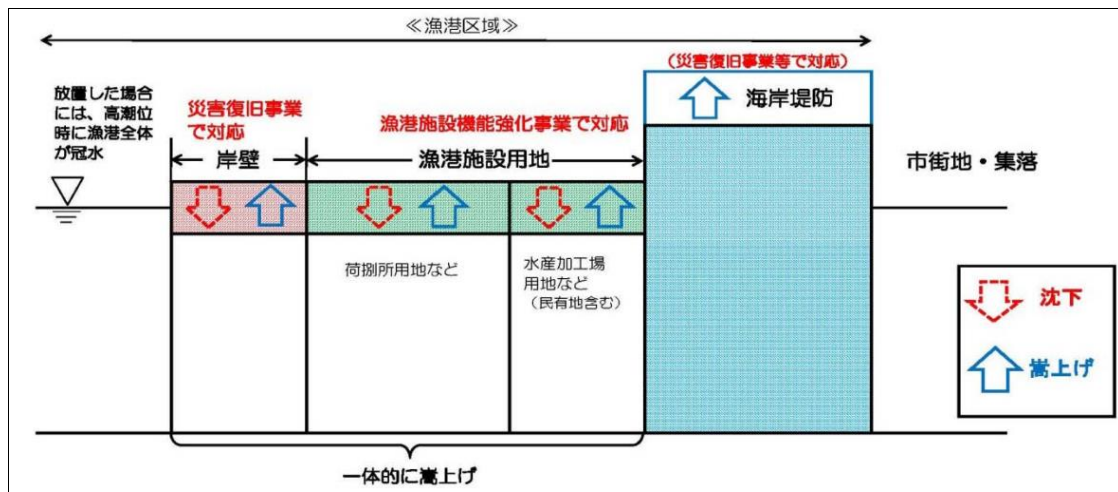


図 3-2-6 漁港の嵩上げイメージ

出典：復興庁「復興交付金 基幹事業」¹⁵⁹

一方、施設のさらなる嵩上げや、その一帯を構成する漁港後背地に関しては、復興交付金事業が活用されることとなる。このことは復興交付金事業が実質的に災害復旧制度の対象範囲の拡大を図った制度ということができる。しかし、漁港の用地と施設は一体で管理されるものであり、両者が別な制度で施設の復旧と地盤のかさ上げを行うことで自治体側に進度調整を要するなどの弊害が見られた。具体的には、別の制度であるゆえに同時発注が出来ないという問題である。実際、両者は一緒に施工しないと不具合が生じるものであり、復旧制度と復興交付金事業にズレがないように工事の施工管理の調整を行うことが難しく、一つの制度で認められれば現場管理が行い易いという意見を伺った。

2) 大規模な地盤沈下等への対応策

このような大規模な地盤沈下等が発生する災害は今まで想定されていないとみられるが、今後発生が予想される南海トラフ地震等でも発生することが考えられる。これらについては、東日本大震災においても、復旧制度と復興交付金事業の制度を併用する場合には、前述の問題が発生するおそれがある。

¹⁵⁹ 復興庁

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)。

3-2-6 提言

東日本大震災においては、災害復旧事業による災害復旧事業が多数行われた。一方で、WSA2013 が実施した自治体ヒアリングにおいては、国が補助する災害復旧事業の範囲が津波災害や広域大規模災害に必ずしも対応していないことが明らかになった。ここでは、前章で述べた復旧制度の諸課題への提言を行う。

(1) 大規模な津波災害時の災害復旧事業予算の基金化

災害復旧事業に係る国の補助の予算措置は、早期復旧の観点からも原則として被災年を含めて 3 年（東日本大震災においては特例で 5 年）以内とされているが、ヒアリングでは被災地において復旧事業の適用期間が問題となっていることが明らかとなった。東日本大震災のような広域大規模な津波災害においては災害復旧事業の予算を基金として運用できる特例を認めるべきであると提言する。

現状、財政法による予算の繰越制度は存在するが、予算の単年度主義からもこれらはあくまで例外的な場合に用いられる制度である。加えて適用期間をいたずらに延長させることは迅速な復興の要請と必ずしも合致するものではない。しかし、被災地の災害復旧事業の完了には時間を要することが予想され、例えば港湾施設の復旧工事は 2015 年度までに行うことは難しい状況である¹⁶⁰。復旧期間内に事業の完了が難しい一方で、災害復旧事業の完了は被災地の復興に欠かせないものである。つまり本震災においては、適用期間が特例で 5 年間となっているが、広域大規模災害時には柔軟性のある予算措置を行える制度整備が必要であると考えらる。

以上の点から、予算措置について着手できない事情を考慮した上で、災害復旧費を各事業主体が管理する基金にプールできるようにすべきである。基金を創設し復旧予算を管理することで、年度を越えて災害復旧事業を行うことができ、災害復旧予算を確実に措置できるようになる。

(2) 災害復旧事業における機能復旧の大規模津波・地震災害の特例

自治体ヒアリングにおいては、津波災害において高台移転や嵩上げが必要な場合等には、原形復旧では対応できない事態が多く見られたことから、一体的なインフラ整備が必要な個所については原形復旧原則の例外である機能復旧を広域大規模津波・地震災害の特例として設けることを提言する。

東日本大震災においては、大規模な津波被害によって下水処理施設におけるかさ上げを伴う復旧事業や移転を伴う学校、市役所、道路の復旧のように、地盤沈下による浸水、災害危険区域に指定された場所で被災前と同じ状態で復旧することが望ましくない大規模な津波災害に特有の現象が存在した。また、今後発生が予想される南海トラフ地震における

¹⁶⁰ 宮城県「東日本大震災からの復旧・復興事業の進捗状況について」（平成 25 年 12 月末現在）
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/240592.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

大規模津波や地震動、またそれによる地盤の沈下や隆起などの大規模な津波・地震災害においても同様の事態が発生することが予想され、災害復旧制度の原形復旧原則では迅速な復旧事業が行えないおそれがある。こうした原形復旧するのが相応しくない事例については、積極的に機能復旧を認めるべきである。

(3) 災害復旧における大規模津波・地震災害の特例を設ける

東日本大震災において特例として認められた交付金事業の一部について、一体的なインフラ整備が必要な地域については災害復旧事業の事業範囲に積極的に織り込むことを提言する。

東日本大震災においては、例えば漁港の整備事業は災害復旧制度に加えて復興交付金事業が活用されている。漁港の岸壁の整備やかさ上げは災害復旧事業でできるが、背後施設のかさ上げ等については、災害復旧事業ではなく、復興交付金で措置されることとなった。

両者はかさ上げ高等については相互に調整する必要がある。しかしながら、復旧制度だけでなく復興交付金など複数の制度を併用することになったため、同時発注ができないことで相互の調整が複雑となり被災市町村の負担が大きい点が問題として挙げられた。

このことは、本来一体として整備することで初めて機能する漁港施設の復旧制度について、東日本大震災のような大規模な津波災害や海溝型地震による地盤沈下を想定しておらず、交付金事業の一部が本来的な災害復旧事業としての補助対象から漏れていたことを表している。漁港施設を例にすると、漁業施設の整備等を除いた、地盤のかさ上げやそれに伴う上下水道の整備インフラの要素が強いものに関しては災害復旧の事業範囲とすべきである。

これら復興交付金や今回の東日本大震災における財特法で新たに補助対象となった集落排水施設整備などは東日本大震災の特例であり、今後同様の措置がされるかは不透明である。しかし、今後発生が予想されている南海トラフ地震においても東日本大震災と同様の津波被害や地盤沈下・隆起が発生することも予想される。災害発生後に、災害復旧事業で行うべき事業か他の制度を使うかなどの判断を行うと、迅速な復旧復興の阻害要因になることが予想されることから、今回の震災の事例を参考にしつつ事業範囲の考え方については柔軟に考えるべきである。

3-3 復興基金

3-3-1 復興基金の概要

(1) 復興基金の沿革

復興基金は、平成 3 年（1991 年）の雲仙普賢岳噴火の際に設立されたのが最初であり、長崎県は県の出資金、義援金、貸付金を基に 1090 億円規模の「雲仙岳災害対策基金」を設立した。基金は住宅、産業、観光など、被災地の復興のために幅広く活用された。その後も阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災などにおいても復興基金が設立されることとなった。

表 3-3-1 主な復興基金の設置状況

名称	設置期間	基金規模	事業規模	形態
雲仙岳災害対策基金	1991.9～ 2002.8	1,090 億円	約 323 億円	運用型
阪神・淡路大震災 復興基金	1995.7～	9,000 億円	約 3,540 億円	運用型
新潟県中越大震災 復興基金	2005.3～	3,050 億円	約 647 億円	運用型
東日本大震災 復興基金	2011.12～	3,007 億円	3007 億円	取崩し型

出典：黒田武一郎「特別交付税の機能についての考察」より作成¹⁶¹

(2) 運用型基金

① 運用型基金の概要

運用型基金とは、自治体が借り入れた資金を運用のために設立した財団に無利子で貸付け、その利息分を復興財源として活用するものである。

② 阪神大震災における運用型基金の概要

ここでは、阪神・淡路大震災において採用された「指名債権譲渡方式」による復興基金（以下、運用型基金）について説明する。

- 1) 被災した兵庫県と神戸市が金融機関から資金の貸付を受ける。
- 2) その資金を財団として設立する基金に無利子で貸し付ける。この際、別途自治体の持ち出し、義援金等も基金に組み入れる。
- 3) 基金は得た資金で金融機関から兵庫県と神戸市に対する債券を購入し、債権利子を受け取り事業資金とする。
- 4) 国は自治体に地方交付税法の改正により地方交付税で金融機関に支払う債券利子の大

¹⁶¹ 黒田武一郎、「特別交付税の機能についての考察」、地方財務 No.698、p.47。

半を（6分の5の95パーセント）を補給する¹⁶²。

この基金が受け取る利子を基に、被災者の生活・住宅の再建、など従来の行政が個人補償の形成につながるとして不可能であった被災者支援を行った（図 3-3-1、図 3-3-2 参照）。

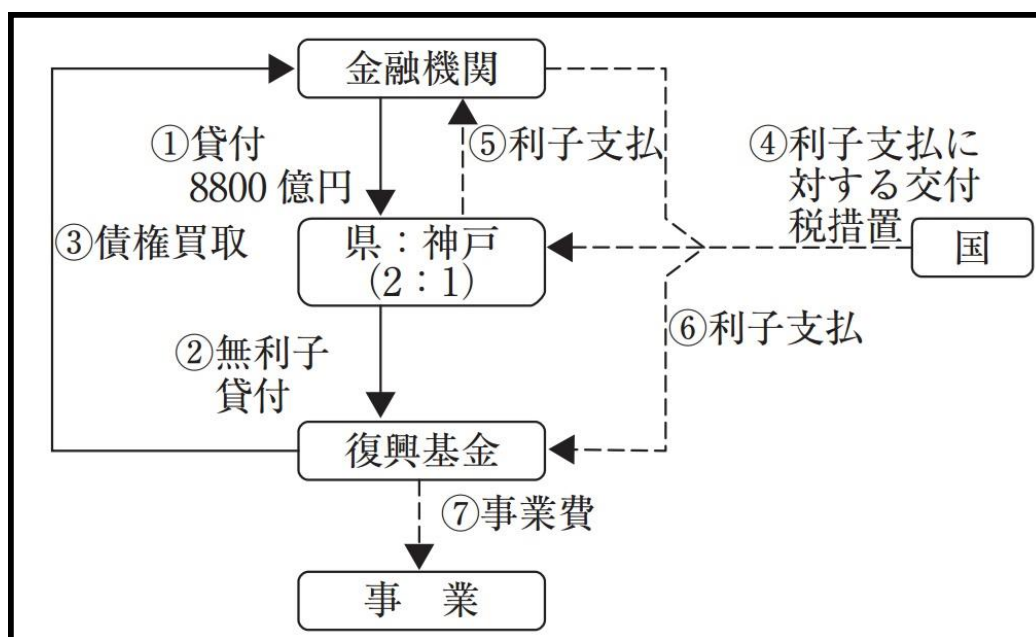


図 3-3-1 阪神・淡路大震災における復興基金の仕組み

出典：青田良介「災害復興事業の一手法」¹⁶³

¹⁶² 黒田、前掲注 161、pp.46-48。

¹⁶³ 青田良介、「災害復興事業の一手法」、災害復興研究 No.2、p.130。

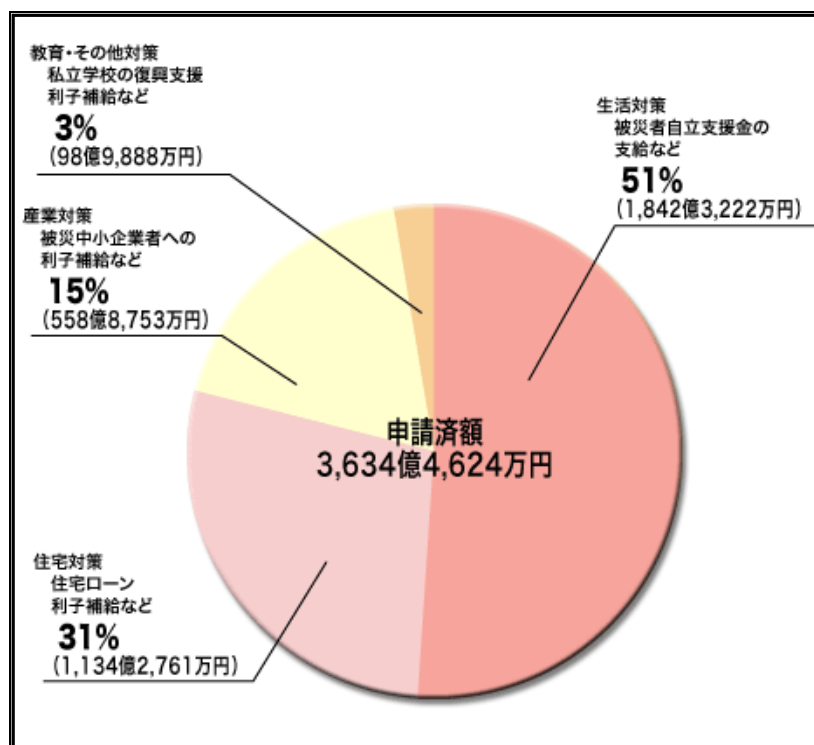


図 3-3-2 阪神・淡路大震災における復興基金の使途
公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金「基金の概要」¹⁶⁴

3-3-2 「取崩し型復興基金」

(1) 取り崩し型基金の概要

東日本大震災からの復興に向けて、被災団体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興・雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かに対処できる資金として、復興基金が創設された。特定被災地方公共団体である 9 県が基金を設置することとなる場合について、阪神・淡路大震災における措置等を踏まえ、第 2 次補正により増額された既存の特別交付税により 1,960 億円が措置された¹⁶⁵ (図 3-3-3 参照)。

¹⁶⁴ 公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金

<http://www.sinsaikikin.jp/kikin/index.htm> (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

¹⁶⁵ 総務省「東日本大震災に係る『取崩し型復興基金』の創設」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

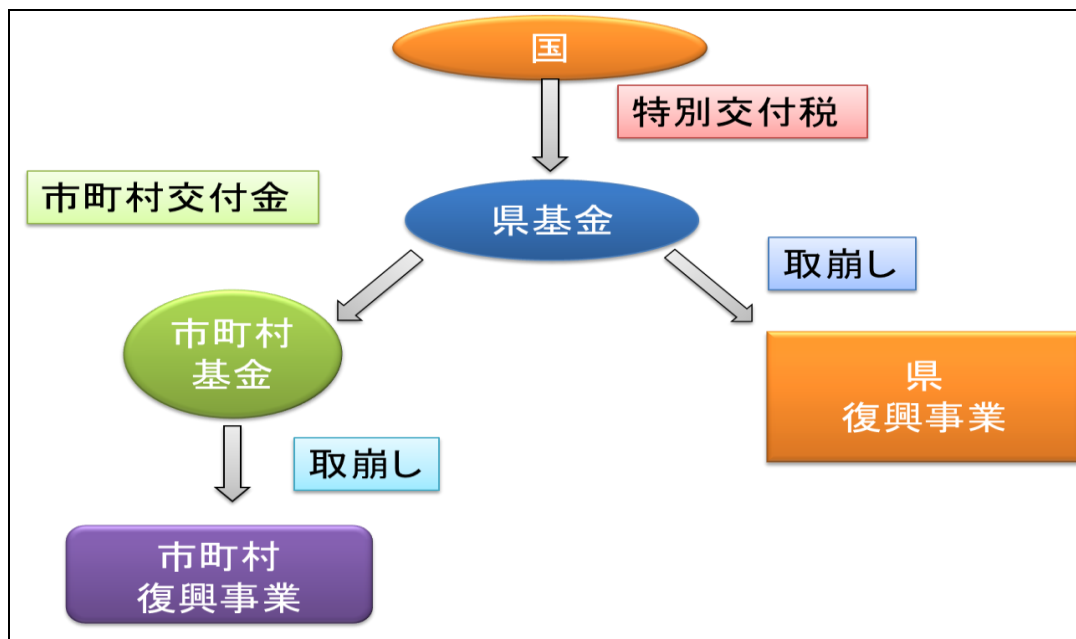


図 3-3-3 取崩し型基金の仕組み

(2) 取崩し型復興基金設立の背景

東日本大震災では従来の運用型ではなく、資金を積み立て必要なときに取崩して財源等に充てる「取崩し型基金」が設立された。この背景には、自治体が迅速かつ自由に使える財源を確保できる点を重視したこと、現在の低金利の状況では運用型の基金が成り立ちにくいこと、自治体に起債をする余力が無いことなどが考えられる。

また現状の災害法制は、応急・復旧期の規定が大半を占めており、地域独自の復興の取組にあたっては、地方が独自に実施することが求められてきた。しかしながら、現在の被災自治体の状況は、税収の落ち込みなどによって財政が逼迫している場合が多く、単独で事業を行うことが困難なケースが多いのが実情である。また地域の復興に当たっては、上述したように、社会基盤のみならず生活再建・地域産業の復興などによる地域社会の再生が重要であり、これらの復興を実現するためには単にインフラの復旧にとどまらず被災地独自の取り組みを支える仕組みが必要とされている点からも、自由に使える財源確保の要請があったことも基金設置の目的として考えられる（表 3-3-2 参照）。

表 3-3-2 復興基金第 1 回交付額

（単位：億円）

青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	栃木県	千葉県	新潟県	長野県	合計
80	420	660	570	140	40	30	10	10	1960

平成 23 年 12 月分の特別交付税により措置（平成 23 年 12 月 14 日交付）

出典：総務省『東日本大震災に係る「取崩し型復興基金」の創設』¹⁶⁶

¹⁶⁶ 総務省、前掲注 165。

(3) 取崩し型復興基金の使途・運用

配分された交付税は各県が造成する復興基金に充てられ、基金を具体的にどのように活用するかは財源が地方交付税であることから各県の判断に委ねられている。各県は、きめ細かな事業を実施するという基金の趣旨から、市町村事業に十分に配慮した運用を実施しているとされる¹⁶⁷。復興基金の活用状況としては、県で行う事業と、市町村交付金として県から各市町村に配分されるものとに大別される。実際の市町村交付金額を見ると、約 5 割が地域の実情に応じた復興事業を実施するための市町村交付金として配分され、各市町村の独自支援に充てられている。独自支援の使途としては、被災者生活再建支援、地域コミュニティ支援、地域産業支援等に充てられている（表 3-3-3 参照）。

表 3-3-3 県復興基金から市町村への配分額

(単位：百万円)

	基金規模	特別交付税措置額	市町村交付金額
青森県	8,000	8,000	4,000
岩手県	42,600	42,600	21,000
宮城県	66,000	66,000	33,000
福島県	57,000	57,000	28,500
茨城県	15,733	14,000	7,000
栃木県	4,000	4,000	2,000
千葉県	3,000	3,000	2,000
新潟県	1,000	1,000	500
長野県	1,000	1,000	592
合計	198,333	196,600	98,592

出典：復興庁「復興の現状と取組」¹⁶⁸

(4) 第 2 回復興基金配分

平成 24 年には、津波による被災地域において安定的な生活基盤の形成に資する施策を通じて住民の定着を促し、復興まちづくりを推進する観点から、被災団体が、地域の実情に応じて弾力的かつきめ細かに対応することができるよう、被災県の復興基金の積立て等について、震災復興特別交付税の増額により措置された¹⁶⁹（表 3-3-4 参照）。

¹⁶⁷ 復興庁「復興の現状と取組」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131129_gennjoutotorikumi.pdf (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

¹⁶⁸ 復興庁、前掲注 167。

¹⁶⁹ 復興庁、前掲注 167。

表 3-3-4 各県への交付額

(単位：億円)

青森県	岩手県	宮城県	福島県	茨城県	千葉県	合計
5	215	709	103	5	11	1,048

平成 24 年度 3 月分の震災復興特別交付税により措置 (平成 25 年 3 月 25 日交付)

出典：復興庁 「復興の現状と取組」¹⁷⁰

制度の支援対象は、津波により被災（全壊）した持ち家住宅のうち防災集団移転促進事業等の対象とならない住宅であり、対象となる経費は住宅再建支援に要する経費である。上記の配分を受けて、実際にどのような支援を行うかについては、被災団体が地域の実情に応じて決定を行う。

3-3-3 仮説及び問題意識

東日本大震災においては、復興に向けて被災団体が地域の実情に応じて単年度予算の枠に縛られずに弾力的かつきめ細かに対処できる資金として、取崩し型復興基金が創設されたとされる。運営方式としては現在の低金利の状況では従来の運用型基金は有効ではないことから、取崩し型基金により対処することとして特別交付税により措置された。阪神・淡路大震災で活用された運用型とは異なる、行政が直接運営する復興基金が有効に機能したのか、また本制度の問題にはどのようなものがあるかについて検討を行った。

(1) 復興基金設立に係る迅速性の問題

東日本大震災では取崩し型復興基金を、阪神・大震災では財団方式の復興基金を創設してきた。このように、現行制度では大規模災害の度に復興基金を設立してきた基金の設立時等における行政手続きや、運用型の基金の場合には、資金造成のため発行された地方債支払利子の交付税措置などの関連法制の規定はあるが、復興基金自体の法的根拠は曖昧なままである。また、基金が法的根拠を持たないことにより基金の統一的な適用方針も存在しない。それにより基金の柔軟性を確保する一方、復興基金の枠組みが予め定められていないことで、行政手続きや予算措置などの作業をその都度行う労力と時間的ロスがあり、迅速な支援の妨げになるのではないかと考える。

(2) 復興基金の用途制限による支援の柔軟性の問題

津波浸水区域でありながら高台移転の対象外になった地域への支援のために取崩し型復興基金が平成 25 年（2013 年）1 月に 1,047 億円措置された。従来、復興基金とは使い道を自治体が自由に決められるのが特徴の一つであったが、今回のような復興基金は使い道を事実上限定する補助金としての側面が強いのではないかと考える。

¹⁷⁰ 復興庁、前掲注 167。

3-3-4 ヒアリング調査

(1) ヒアリング調査の目的

自治体の独自支援の重要な原資となる復興基金がどのように機能し、現場でどのような問題が発生しているのかについて東日本大震災の被災自治体にヒアリング調査を行った。

ヒアリングの内容としては、1) 復興基金の現在の執行状況とその背景について、2) 復興基金の迅速性、配分時期、配分額、配分基準、基金の使途、基金の運営、法的枠組みがない点等でどういった問題があるか、について被災自治体の意見を伺った。本節においては、論点ごとにヒアリング調査で得られた知見を記述する。(具体的なヒアリングの内容に関しては巻末の参考資料を参照)。

(2) ヒアリング結果及び分析

① 復興基金の迅速性に関する問題

1) 基金設立について

設立手続きに関して、今回の取崩し型復興基金においては、行政による直営方式の基金が設立されたが、これらに係る手続きは地方自治法第 241 条第 1 項¹⁷¹による条例による基金の設立のみである。

自治体で新たに基金を設立する場合とともに、震災前からあった既存の基金を復興基金として活用する例も見られたことから、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の運用型基金で見られたような設立に係る煩雑な作業はなく、基金設立自体に問題意識は見られなかった。

2) 迅速性の確保について

時期により適切な支援内容があるため、復興基金の配分時期が遅いという認識がなかったという意見が見られた一方で、被災者の自力支援を促進するためにも早期の措置が必要であるとの意見がみられた。

② 独自支援を行う上での財源の見通しに関する課題

復興基金の交付について復興基金そのものが設置される否かで自治体で行える支援にも影響が出てくることから、復興基金設立やその後の追加配分が行われるか不透明な点から、財政の見通しが立たないという意味で問題があるという意見も多くみられた。

1) 財源の見通しと復旧・復興諸施策の遅れ

今回の復興基金は平成 23 年(2011 年)度の 1 回目の 1,960 億円の配分と、平成 24 年(2012 年)度の 2 回目の 1,047 億円の住宅再建向けの配分が被災地のニーズに応える形で行われた。ただ財源見通しの遅れが生じ、それに伴い復旧・復興諸施策、特に住宅再建分について市町村独自の住宅再建支援制度の創設や拡充の対応時期に遅れが出た自治体も見られた。中には基金対象となる事業を、基金設置前に既に行っていた自治体も見られた。

¹⁷¹ 地方自治法第 241 条第 1 項「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」

ヒアリングで明らかになった問題点としては、復興基金が設立されるか、また追加の配分が行われるかについて、国の支援の有無が不透明なことにより事業の見通しが立たないことから、復興施策に遅れが出たという点である。被災者の自力再建支援策は早い段階で国が一律の基準を示すべきとの意見もあったことから、復興基金の迅速な交付や予見可能性の確保が必要ではないかと考える。

2) 予見可能性の確保の必要性

自治体の実態にあった支援を行うという意味で、事後的な対応にならざるを得ない面もある。しかし、復興基金の有無によって自治体が行える独自支援の幅も変わってくることから、どのような規模や性質の災害において国からどういった支援が行われるかについて枠組みを定める必要性は高いと思われる。特に、支援がない前提で基金対象となる事業を復興基金設立前に行っていた自治体も見られた点からも、復興基金に関わる法的規定がない現状を改め、どういった災害でどのような支援を行うかを明確化するとともに、大規模災害時に迅速に立ち上げが行えるよう復興基金の枠組みを定める必要がある。これにより同様の措置が大規模災害に起こった際には、同様の事態を防ぐためにも、予見可能性の確保が重要であると考えられる。

③ 復興基金の使途に関する問題

1) 国の支援制度による住宅支援格差

今回の取崩し型復興基金の大きな特徴は、使途の多くが住宅支援に充てられている点である。その背景には、国の支援がある防集や区画整理や、がけ近制度等の対象者と、同様の被害を受けていて対象から外れる被災者の支援の格差を是正する目的で復興基金が使われたことが明らかとなった。

具体的には、特に防集においては移転促進区域内の住宅地を市町村が買い上げ、集団移転先の住宅再建に対しては最大 708 万円の利子補給が手当てされるなど、被災者にとって非常に手厚い支援がなされている。また、高台移転による新たな宅地造成等には多額の費用がかかるが、東日本大震災においては被災自治体の財政力を考慮し、復興交付金および震災復興特別交付税により全額国庫負担となることとなった。自治体にとっても被災者にとっても手厚い支援制度となっているが、一方で各制度の対象外の場合、例えば、防集においては、同様の被害を受けていたが災害危険区域外に居住していた被災者との支援の格差が問題となった。

これまで個人の住宅再建を巡っては、支援制度が無いあるいは少ないという観点から支援制度の創設拡充が主な論点となってきた。今回の東日本大震災では、既にある制度の恩恵を受けられる人と受けられない人の間の格差の問題が大規模に発生し、被災者、地方自治体双方が対応に苦慮したといえる。

2) 自治体の独自支援による格差是正

これらの国の制度との格差是正が、復興基金は自治体の住宅再建の独自支援に充てられた要因となっている。支援の手厚さについては、本来各自治体の裁量で決定されるもので

はあるが、他の自治体の支援内容との均衡を保つ目的で、財政的な余裕がないにもかかわらず、住宅支援に基金の大半が充てられている状況であった。つまり、財政力のある自治体においては、独自の財源で手厚い支援を行っている場合や、自治体による復興基金の使途の違いにより、自治体間の支援格差が広がる問題が発生した。これらの被災自治体間の格差是正の目的で自治体が国に要望したものが、津波浸水地域における住民定着やまちづくりの推進のために地域の実情に応じた独自の住宅再建支援策を講じることができる復興基金の2回目の配分である。

以上のような背景があり、復興基金は住宅支援に多くが充てられたことが明らかとなった。復興基金の住宅支援以外の使途としては、産業支援やコミュニティ支援等への活用も考えられるが、現実的には住宅支援で多くを使うことになり、復興のための産業支援等どこまで支援できるかが見通せないとの意見も見られた。

今後の大規模災害においては、復興基金が本来の趣旨として自由に自治体の復興に使えるよう、津波を想定した住宅支援制度全体の改善が必要であると考ええる。

④ 復興基金の配分基準に関する問題

東日本大震災では県の復興基金から市町村基金に配分が行われたが、多くの自治体で人口、被害額、被災戸数などの一律の基準で算定される現在の配分額やその配分基準についての問題を伺った。例えば、中心市街地の多くが全壊した自治体と海沿いの一部が被災した自治体では状況が異なり、同一の基準で配分額が決定される仕組みではなく自治体の被災の程度や財政力など個別事情を考慮した上での配分が必要ではないかとの意見も見られた。また、1回目の配分については、他市町村への配分と共に、そもそも国から各県へ交付される額が被災程度に合っていないとする自治体も見られた。

今回の配分基準に関しては、一律に定めた結果、必ずしも被災程度に合っていない配分実態も一部で明らかになったことから、今後設立される復興基金においては配分基準に関しては迅速性と公平性のバランスを取ることが必要であると考えられる。

⑤ 復興基金の形態に関する問題

復興基金の運営方式として、財団法人が運営する方式と行政の直営方式を各自治体で自由に選択できることとなっていたが、実際にはヒアリングを行った全ての自治体において直営方式が採られていた。従来用いられてきた運用型ではなく、取崩し型が用いられた理由としては、既存の県組織で運営でき、かつ追加コストがかからないことや、議会を通じて間接的に住民が基金に関与できるなどの運用型にはないメリットも自治体ヒアリングからは聞かれたが、他にも年度を超えて使える自由な財源を被災地が早急に必要としていたということが理由として挙げられた。

つまり東日本大震災の被災地においては、実質的には使途制限のない国による一括補助金のような形を採る他なかったということである。その結果、今回基金の運営方式は自由とされていたが、運用型を選択でない切迫した状況であったことに加えて、手続き的な面

から行政による直営方式を採らざるを得なかったことが明らかとなった。

これらは年度と使途を柔軟にした補助金に近いものであり、従来の基金にあったような将来の財政の安定を得る効用はないが、仮に運用型で基金を造成する場合には、運用を行うことから、取崩し型の数十倍の原資が必要となり、かつその原資を運用することで得る果実を支援に充てるために、昨今の低金利の状況においては短期的に活用できる金額が非常に限られることが予想される。

現在の被災自治体の状況は、税収の落ち込みなどによって財政が逼迫している場合が多く、単独で事業を行うことが困難なケースが多いのが実情である。そのため、災害の発生時期や規模等によりその都度適切な基金の形態は検討されるべきだが、東日本大震災のような広域大規模災害においては、今回のような使途制限のない一括補助金に近い財政措置は、被災地独自の取組みを支える仕組みとして今後も必要とされると考える。

3-3-5 提言

(1) 東日本大震災型の復興基金の制度化

東日本大震災において、取崩し型復興基金が設立されたが、今後の大規模災害に備えるために復興基金の規定を大規模災害復興法に明記し、復興基金の仕組みを制度化することを提言する。

① 復興基金法定化の必要性

現状、我が国の災害対策法制に復興基金の規定はない。災対法第 8 章において財政金融措置を定めているが、復興基金に関する記述はなく大規模災害復興法においても第 57 条において「必要と認める場合、復興のための財政措置を行う」と定めているに留まっている。

これまでの大規模災害や本震災においても年度を繰り越して使える自由度の高い仕組みとして復興基金の重要性が認識されたことを踏まえれば、災害直後の応急・復旧対応に当たると同時に復興基金の設立も早急に検討されなければならない。また将来の大災害において国の地方自治体への復興支援の予見可能性を確保する必要性がある点も踏まえると、復興基金の基本的な枠組みを大規模災害復興法に規定すべきであると考ええる。

特に今回の災害のような広域で大規模な災害が発生し、財政状況が脆弱な自治体に大きな被害が発生した場合には、運用型の復興基金を設立することは困難であり、緊急的に大量の資金を供給する必要性に迫られることとなる。

② 復興基金の法定化

以上を踏まえると、大規模災害復興法の第4章に下記のような規定を設けるべきである。

1. 地方公共団体は、特定大規模災害の発生した場合には、地方自治法 241 条の基金を設けるものとする。
2. 地方公共団体が前項により基金を設けた場合は、国は、予算の範囲内で、当該基金の財源に充てるために必要な資金として、特別地方交付税交付金を必要に応じて交付するものとする。

復興基金に法的根拠を持たせることにより、災害発生時における復興基金の役割を明確化することができ、迅速性や予見可能性が確保される。

③ 復興基金の形態

1) 運用型と取崩し型

復興基金をどのような形態で設立するかについては、本震災においては、低金利で運用益が期待できにくい状況や、早急に多額の支払いが必要だった状況からも、従来用いていた運用型による運用益を財源とする復興基金ではなく、取崩し型復興基金が用いられた。

今後の大規模災害においてこういった形式の復興基金が望ましいかは、災害の規模や復興基金の性質により適切な形を選択すべきである。本震災で活用された取崩し型基金による支出は、特に2回目の交付において使途が津波浸水区域に居住する住民で、防集の対象外となっている住民の住宅再建を支援する使途に限定している。これらは国からの補助金に近い性質となる点もあり、国の税金を直接被災者に渡しているのと同様であると言える。

こういった点からも、復興基金の使途に着目した場合は、税金を直接被災者に交付するのではなく、自由な使途で長期間に渡り活用しかつ財源の長期的な見通しが立ち将来への安心を得るという意味でも運用型に利点がある。また阪神・淡路大震災で運用型復興基金を設立した兵庫県・神戸市のように起債余力があり長期間に渡る復興事業を行っていく場合には運用型の復興基金が検討されるべきである。

2) 取崩し型復興基金

しかしながら、東日本大震災のような広域大規模災害においては、早急に被災者支援等の多額の支出を行う必要性が生じ、その財源を確保する必要があったことから取崩し型復興基金が設立されたとされる。大規模災害時の被災自治体の事務量が膨大であることや、財団設置は設立に手間がかかる点からも、運用型の基金設立は困難である。また、当初投入した基金の運用益でしか支出できず、額が小さく現実的ではないことから、今回のような取崩し型復興基金の活用が必要となるといえる。

本震災で用いられた取崩し型基金の仕組みは、将来の安定した財源を得るという意味での本来の「基金」とは性質が異なる。本震災では、取崩し型復興基金には課題も現れたが、大規模災害時に被災者支援が急がれる場合の復興事業を推進する重要な枠組みとして、今後発生が予想される首都直下地震や南海トラフ地震においても必要性が高いと考えられる。

第4章 住宅の耐震化

東日本大震災では、特に東北地方沿岸部における津波被害が深刻であったが、内陸部では地震による建築物への被害も生じていた。これを受けて、今後、発生が想定されている首都直下地震や南海トラフ地震に備え、災害予防政策の一環として、建築物の耐震性の確保を進めていく必要がある。

本章では、建築物の中でも、生活の基盤である、住宅に焦点を当て、住宅の耐震化を進める重要性や現状等を踏まえた上で、中古住宅売買を通じた中古住宅の耐震化促進と簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助を通じた耐震性の向上について述べる。

4-1 建築物の耐震改修促進

4-1-1 建築物の耐震改修の必要性

(1) 予防政策としての建築物の耐震改修促進

① 予防と減災

我が国の国土は自然災害の影響を受けやすい位置づけになっており、今日までに様々な自然災害の被害を被ってきた。その度に国や自治体は自然災害への対応力を高める努力を重ねてきた。だが、自然災害への対応力を向上する取り組みを重ねても、その被害の全てを抑えることができないことを、我が国はこれまでの被災経験から学んできた。

東日本大震災は、従来の自然災害への対応策を駆使して対応できる災害ではなく、この大震災がもたらした被害は、当時、想定外として評価された。この評価を受けて、自然災害の被害を最小限に抑えるための重要な概念として、従来の防災に加えて、減災を目指し、これに力を入れることが重要な課題として位置づけられるに至った。

② 予防政策の改正

自然災害の被害を最小化するための予防政策は多岐分野にわたり、さまざまな取り組みが行われている。東日本大震災やこれまでの自然災害からの教訓として、国および自治体が力を入れている予防政策としては、例えば、建築物の耐震化の促進や地方公共団体相互の応援協定の確立、地方公共団体における備蓄の充実や防災訓練の実施に関する取り組みなどを挙げることができる。この度の大震災を受けて、法改正がなされたところもあり、これら取り組みを運用面だけでなく、法律面からも促進させることが図られている。

③ 建築物の耐震化

数ある予防政策の中でも、本報告書では、建築物の耐震化を促進することに重点を置く。さらに建築物の中でも、特に住宅の耐震化を促進することに以下の研究の焦点を当てる。なぜなら、住宅の耐震化を進めることが、今後我が国において発生が予測される巨大地震に備え、その被害規模を抑制する手段として有効な手段の1つであると考えられるからである。

(2) 建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定と法改正

① 建築物の耐震改修の促進に関する法律の制定

住宅をはじめとする建築物の耐震化促進は、主に、平成 7 年（1995 年）1 月に発生した阪神・淡路大震災から得た教訓である。同大震災を受けて、同年には建築物の耐震改修の促進に関する法律（以下「耐震改修促進法」という。）が制定され、以来、住宅及び特定建築物の耐震改修を促進し、地震の揺れに対する建築物の対応力を向上させることが図られることになった。同法は阪神・淡路大震災が起こった平成 7 年（1995 年）に制定され、平成 18 年（2006 年）に 1 度目の、そして平成 25 年（2013 年）に 2 度目の法律改正がなされている。政府は、住宅及び特定建築物の耐震化率を平成 27 年（2015 年）までに 90% まで高めることを目標の 1 つとして掲げており、これを実現する施策を複数打ち出している。

② 平成 18 年（2006 年）改正

平成 18 年（2006 年）改正では、主に以下の 3 点につき規定が置かれることになった。

- 1) 1 点目は計画的な耐震化の推進である。国が基本方針を作成し、地方公共団体は耐震改修促進計画を作成することが定められた。
- 2) 2 点目は建築物に対する指導等の強化である。道路を閉塞させる住宅等に指導・助言を実施したり、地方公共団体による指導等の対象に学校、老人ホーム等が追加されたり、地方公共団体の指示に従わない特定建築物を公表することが規定された。
- 3) 3 点目は支援措置が拡充されたことである。耐震改修計画の認定対象に一定の改築を伴う耐震改修工事等が追加された（図 4-1-1 を参照）。

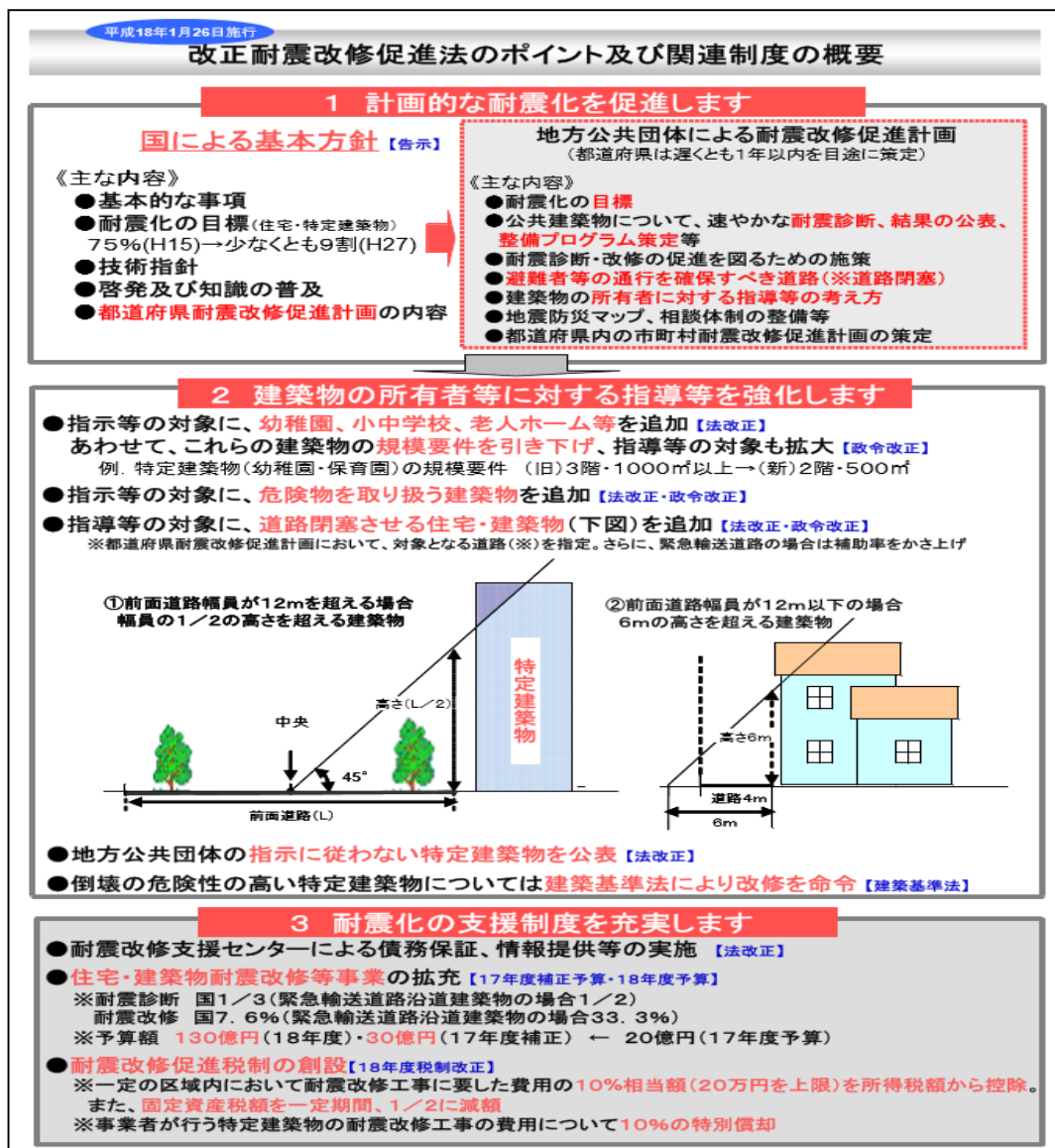


図4-1-1 平成18年（2006年）耐震改修促進法改正の概要

出典：国土交通省「平成18年1月26日施行 改正耐震改修促進法のポイント及び
関連制度の概要」¹⁷²

③ 平成25年（2013年）改正

平成25年の改正内容は、東日本大震災の教訓を受けたものになっている（図4-1-2を参照）。主な改正点は2点である。

1) 建築物の耐震化を促進するための規制の強化

¹⁷² 国土交通省 http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070125_4/01.pdf（2014年1月23日アクセス）。

1 点目は、建築物の耐震化の促進のために規制が強化されたことである。不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物等に対する耐震診断と耐震診断結果の公表を平成 27 年度までに行うことが義務付けられた。また地方公共団体が指定する緊急輸送道路等の避難路沿道建築物及び都道府県が指定する庁舎や避難所等の防災拠点建築物についても、地方公共団体が指定する時期までに耐震診断を受け、その結果を公表することが義務化された。さらに、すべての建築物の耐震化を促進するために、マンションを含む住宅などについても耐震診断及びその必要性に応じた耐震改修の努力義務が創設された。

2) 建築物の耐震化の円滑な促進措置

2 点目は、建築物の耐震化の円滑な促進の措置が拡充されたことである。耐震改修計画の認定基準が緩和されたり、容積率・建ぺい率の特例が設けられた。耐震性に係る表示制度も創設され、耐震性が確保されている旨の認定を受けた建築物はその旨を表示できるようになった。また、区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る決議要件が緩和されることになった。この他にも、建築物の耐震化を促進するための取り組みとして、住宅の改修や建て替え等に対する緊急支援や耐震診断の義務付け対象建築物に対する緊急的支援、耐震改修促進税制が拡充されたりしている。これらの取り組みは、自治体が支援措置を設けていない場合にも国から直接的に支援を受けられるように整備されており、建築物所有者にとっては手厚い支援措置となっている。



図 4-1-2 平成 25 年（2013 年）耐震改修促進法改正の概要
出典：国土交通省「建築物の耐震改修の促進に関する法律の概要」¹⁷³

(3) 東日本大震災と耐震改修促進の効果

① 東日本大震災の地震の被害

東日本大震災では、津波での被害が甚大であったために、地震での住宅被害についてはあまり注目が集まらなかった。しかし、東日本大震災においても地震による住宅被害は生じていた。例えば、東日本大震災において、最大震度 7 を記録した宮城県栗原市¹⁷⁴では全壊 57 棟、大規模半壊 28 棟、半壊 342 棟、一部損壊 4,553 棟という被害が生じている。ま

¹⁷³ 国土交通省 http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku_house_fr_000054.html（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

¹⁷⁴ 栗原市「東日本大震災」<http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/11,97,68,html>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

た、栗原市と同様に宮城県の内陸部で津波被害のなかった、大崎市¹⁷⁵では、全壊 594 棟、大規模半壊 233 棟、半壊 2,190 棟、一部損壊 9,134 棟、登米市¹⁷⁶では、全壊 201 棟、大規模半壊 441 棟、半壊 1,354 棟、一部損壊 3,359 棟という被害が生じている。このことから、東日本大震災においても地震による住宅被害が生じていたということができる。



東日本大震災後の宮城県栗原市若柳福岡の全壊家屋の様子
出典：栗原市「震度 7 東日本大震災－栗原市の記録」¹⁷⁷

② 今後発生が予測される巨大地震の被害規模

地震による建築物への被害規模は、今後発生が予測されている南海トラフ沿いの巨大地震や首都直下地震においても危惧されているところである。

南海トラフ沿いの巨大地震の被害想定では、建築物の耐震化率が現状の 79%である場合、全壊棟数約 627,000 棟、倒壊による死者数約 38,000 人と想定されている。しかし、旧耐震基準の建物の建替や耐震補強等が行われ、現状よりも建物の耐震性が強化された場合の効果を推計すると、全壊棟数は約 118,000 棟に減少し、倒壊による死者数も約 5,800 人と大幅に減少する効果があると予測されている（図 4-1-3 を参照）。

¹⁷⁵ 大崎市「被害状況・避難所情報」http://www.city.osaki.miyagi.jp/20110311jisin/201105_jisin02.html（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁷⁶ 登米市「被害状況について」

<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/bousai/documents/higaijyokyo250227.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁷⁷ 栗原市「震度 7 東日本大震災－栗原市の記録」 p2

http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/11,2111,c,html/2111/kurihara-kiroku_06.pdf（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

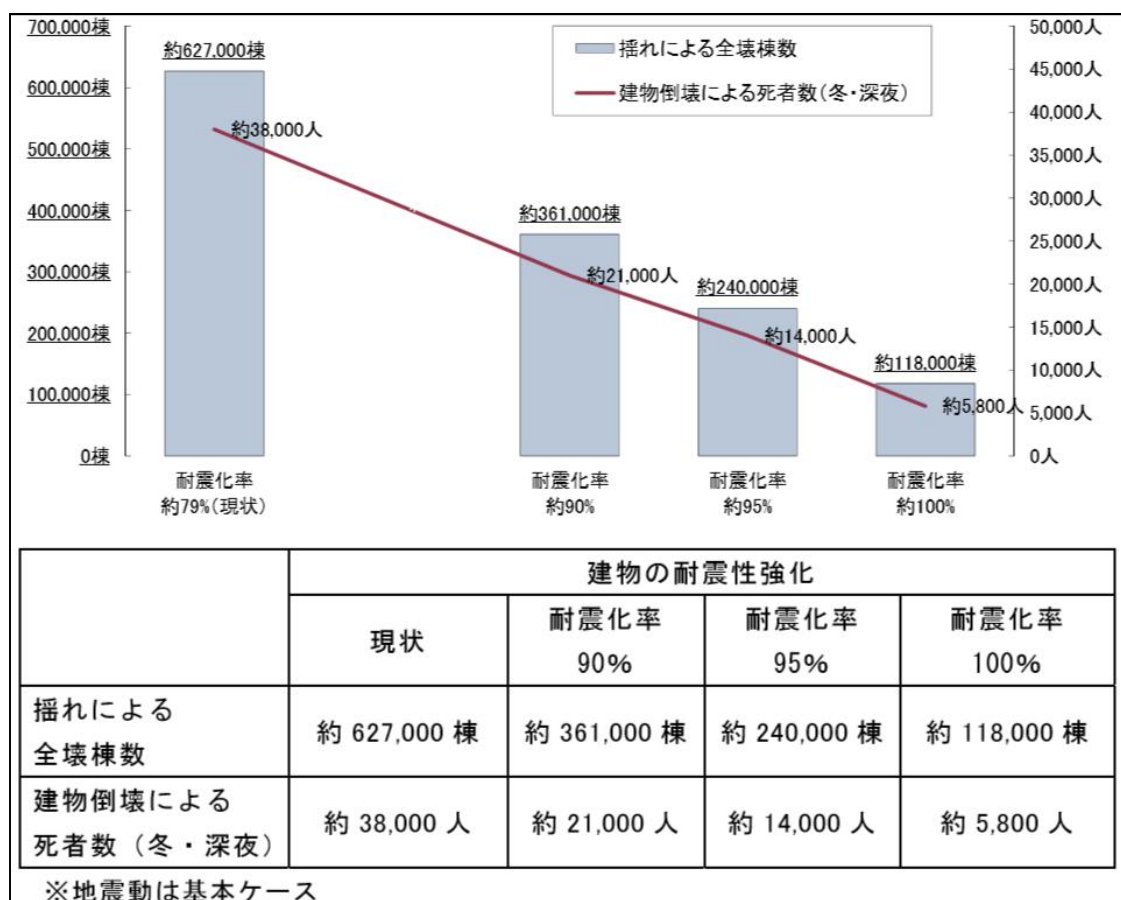


図 4-1-3 建物の耐震性が強化された場合の効果

出典：内閣府「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」¹⁷⁸

経済的な被害の面でも、現状のままであれば、被害額は 67.4 兆円であるのに対して、耐震化などの対策を施した場合は、35.1 兆円と大幅に減少することが予想されている（表 4-1-1 を参照）¹⁷⁹。

¹⁷⁸ 内閣府 http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku/pdf/2_1.pdf（2014 年 1 月 20 日アクセス）。

¹⁷⁹ 総務省消防庁審議会・検討会等「南海トラフ巨大地震、首都直下地震対策について」
http://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/intellectual_meeting/first_intellectual3/handout3.pdf（2014 年 1 月 20 日アクセス）。

表 4-1-1 防災・減災対策の効果の試算

(単位:兆円)

		基本ケース		陸側ケース	
		対策なし	対策あり	対策なし	対策あり
民間	建物	67.4	35.1	119.1	51.1
	資産	16.1	8.6	29.2	12.4
準公共	電気、ガス、通信、鉄道等	0.6	0.5	0.9	0.6
公共	上水道、下水道	2.4	2.4	3.7	3.7
	交通	2.9	2.9	4.3	4.3
	その他	8.3	6.7	12.2	8.3
被害額合計		97.6	56.1	169.5	80.4
防災・減災効果※		—	42.5%	—	52.6%

※対策なしと比較したときの被害額減少率

出典：内閣府「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」¹⁸⁰

また、首都直下地震の場合は、東京湾北部でマグニチュード 7.3 の地震が生じた際に、揺れによる全壊は、木造で約 12 万棟、非木造で約 3 万 2 千棟と予測されている（表 4-1-2 を参照）。

表 4-1-2 首都直下地震（M7.3）での揺れによる全壊棟数試算

項目	5時	8時	12時	18時
揺れによる全壊	(木造) 約 120,000棟 (非木造) 約 32,000棟 合計 約 150,000棟			

出典：内閣府「直接的被害想定結果について」¹⁸¹

さらに、建築物への経済的被害が約 55.2 兆円に上るとされている¹⁸²。しかし、住宅の耐震化などの対策を行うことで、その被害額は大幅に減少することが試算されている。

③ 建築物の耐震化促進の重要性

これらのことから、建築物の耐震化を促進することは重要であるといえる。建築物の

¹⁸⁰ 内閣府 http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130318_shiryos3.pdf（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁸¹ 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/syousai/pdf/13/shiryos2-1.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁸² 内閣府「これまでの首都直下型地震対策」
<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/pdf/taisaku.pdf>（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

耐震化を促進するために、上述したような耐震改修促進法の改正を通して国及び自治体が様々な取り組みを行っているのである。しかし、今回の改正は、主に特定建築物の耐震診断・耐震改修に注目した内容になっており、住宅の耐震化を進める施策についてはまだ考える余地があるといえる。

住宅の耐震化は、施策のあり方によっては、個人の私財形成に寄与してしまう可能性があり、施策のあり方を十分に議論しなければならない。

4-1-2 建築物の耐震化の現状

以下では、日本における建築物の耐震化の現状を概観する。住宅の耐震化及び特定建築物の耐震化状況を見た上で、建築物の耐震性を評価する耐震基準について触れる。

(1) 住宅の耐震化の現状

住宅の耐震化は国の重要政策の一つにも位置付けられており、今後発生が予測される自然災害に対応する手段として国が力を入れているものである。住宅の耐震化を促進するために今日までに国では様々な側面から取り組みを行っている（4-1-3の既存制度を参照）。

これらの取り組みは主に平成7年（1995年）の阪神淡路大震災から教訓を得て導入されたものであり、今日までに我が国における住宅の耐震化率を向上する上で非常に効果的だったといえる。国は平成27年（2015年）までに住宅の耐震化率を90%にまで上昇させることを当面の目標として掲げている（図4-1-4を参照）が、上記した今までの取り組みでは、この目標を達成することは難しいといえる。

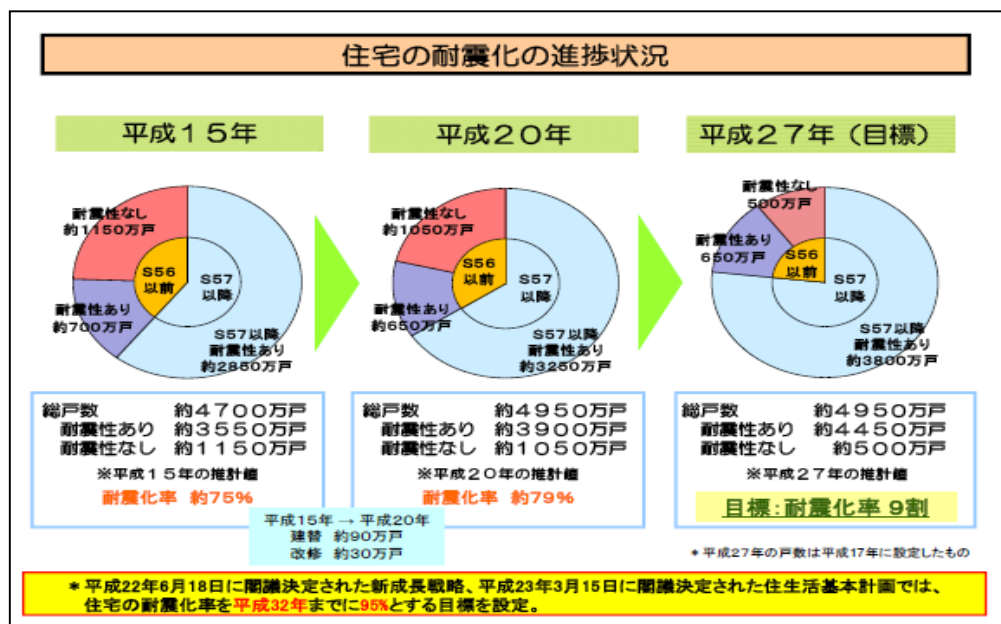


図4-1-4 住宅の耐震化の進捗状況

出典：国土交通省「住宅の耐震化の進捗状況」¹⁸³

¹⁸³ 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/000188412.pdf>（2014年1月23日アクセス）。

(2) 住宅の耐震化が進まない理由

住宅の耐震化が進まない理由は主に 3 点ある。これらの理由は、内閣府が平成 21 年(2009 年)に行った「防災に関する特別世論調査」からも明らかにされている(図 4-1-5 を参照)。

① 「お金がかかる」

理由の 1 点目は、「お金がかかる」という耐震改修工事に係る費用面の懸念である。耐震改修工事にはおよそ 200 万から 250 万の費用がかかるとされており、国及び自治体からの補助を受けたとしても住宅所有者には大きな費用がかかる。

② 「必要性を実感できない」

理由の 2 点目としては、耐震改修工事の「必要性を実感できない」ということが挙げられる。自然災害に対する危機感の薄さや新築の住宅に住んでいることから、耐震改修工事の必要性が低いと考えていることが分かる。

③ 「集合住宅や借家などに住んでおり、自分だけでは判断できない」

3 点目としては「集合住宅や借家などに住んでおり、自分だけでは判断できない」という事情から耐震改修工事の合意を得られないことが挙げられる。

④ その他の理由

また、耐震改修工事に「どうやって着手・施工したらよいかわからない」といった理由や、「面倒だから」、「見た目が悪くなるから」といった理由もあり、費用負担といった金銭的負担に関する理由や技術的な理由以外の理由が、耐震改修工事の施工を阻んでいるものと考えられる。

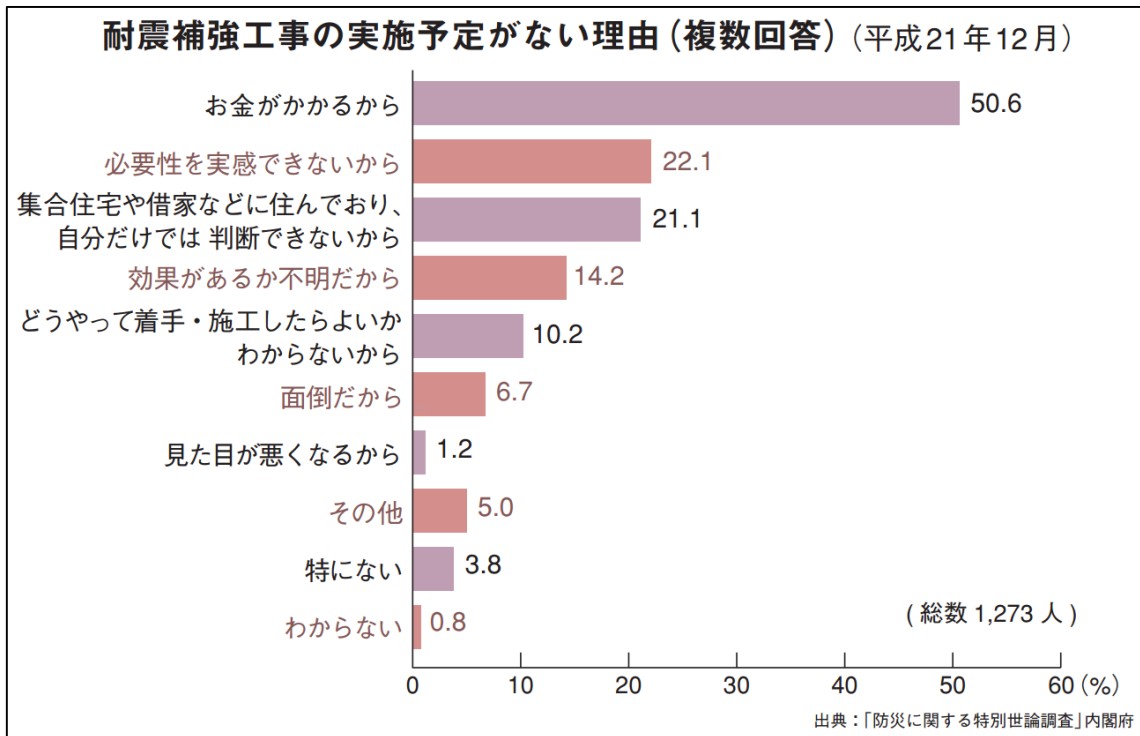


図 4-1-5 耐震補強工事の実施予定がない理由

出典：内閣府「ぼうさい」¹⁸⁴

（3）特定建築物の耐震化の現状

耐震改修促進法に定められた特定建築物の耐震化率は、平成 20 年（2008 年）に約 80%と推計されている。国は平成 27 年（2015 年）までに 90%という目標を掲げており、それを達成するには、平成 17 年から 10 年間で約 5 万棟の耐震化（うち耐震改修は約 3 万棟）が必要とされているのに対し、平成 15 年から 20 年までの改修・滅失は約 2 万棟という状況である。

国土交通省が平成 24 年（2012 年）8 月時点で集計したところ、所管行政庁の指示対象となっている特定建築物（病院、店舗、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物、小中学校等、幼稚園・保育所、老人ホーム、危険物の貯蔵場などで一定規模以上のもの）で、旧耐震基準で建てられたもののうち、耐震診断が実施されたものの割合は 68.5%、耐震性があると判明しているものの割合は 48.1%となっている。規模別に見ると、大規模な建築物の耐震化が遅れており、床面積 5,000 m²以上のものの耐震診断実施率は 59.3%、耐震性があると判明しているものの割合は 41.0%にとどまっている。

¹⁸⁴ 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h21/03/pdf/bs1003.pdf>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

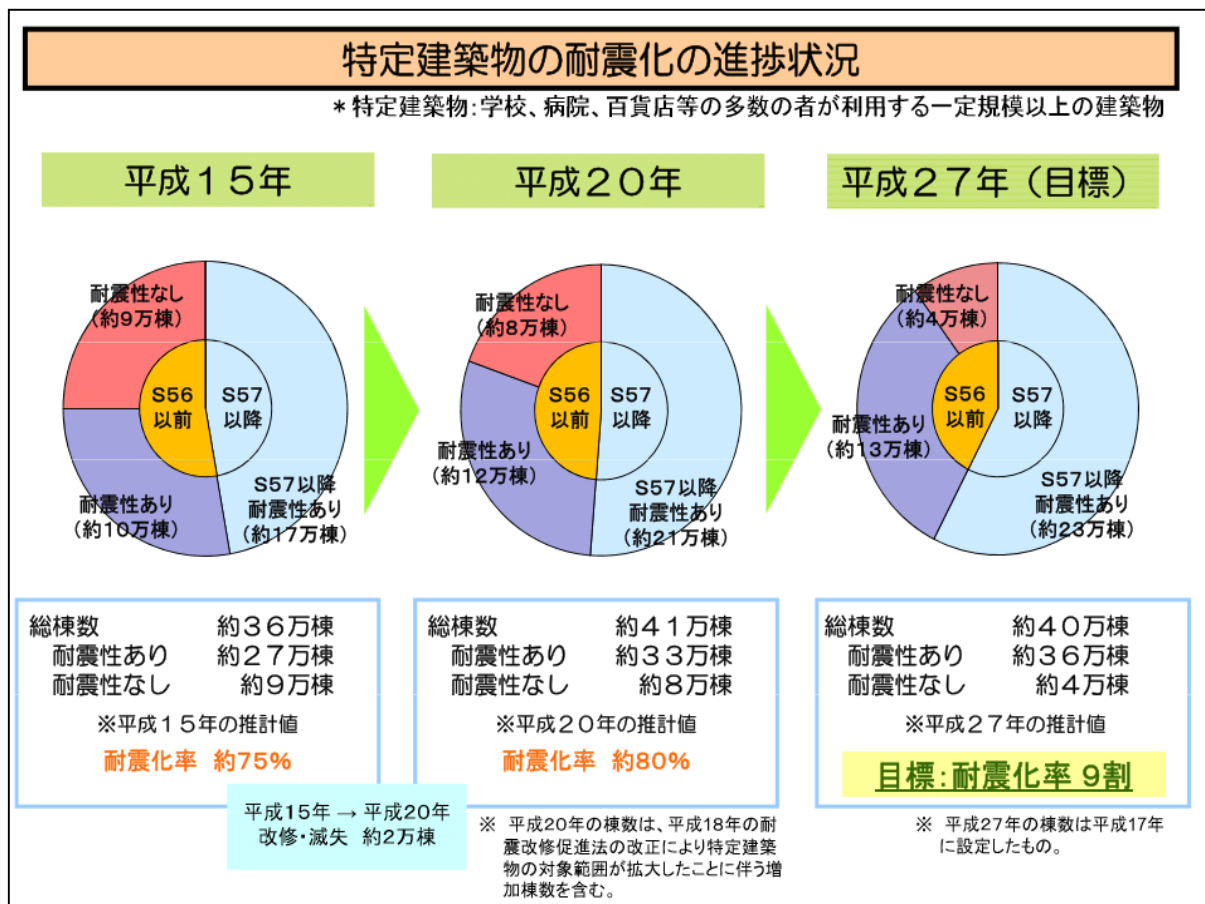


図 4-1-6 特定建築物の耐震化の進捗状況

出典：国土交通省「特定建築物の耐震化の進捗状況」¹⁸⁵

① 学校施設¹⁸⁶

学校施設は、幼児児童生徒の学習・生活の場であるとともに、災害時には地域住民の緊急避難場所としての役割を果たす。このことから学校施設の安全性の確保、防災機能の強化は極めて重要である。平成24年(2012年)4月現在、公立小中学校の耐震化率は84.8%であり、文部科学省は、平成27年度までのできるだけ早い時期に公立学校施設の耐震化を完了させることを目標としている。公立学校の耐震化については、地震防災対策特別措置法に基づき、国から自治体に1/2の国庫補助が行われる。また、公立学校の校舎、体育館等で大規模な地震により倒壊または崩壊の危険性が高いもの(Is値0.3未満)については補助率が2/3に引き上げられる。

¹⁸⁵ 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/000188416.pdf> (2014年1月23日アクセス)。

¹⁸⁶ 文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/houdou/___icsFiles/afieldfile/2012/07/31/1324007_1.pdf (2014年1月6日アクセス)。

② 病院¹⁸⁷

病院は、災害時において、当該病院内の患者や職員の安全確保だけでなく、被災者に迅速かつ適切な医療を提供する重要な施設である。病院の耐震化率は平成 22 年（2010 年）時点で 56.7%である。このうち、地震発生時の医療拠点となる災害拠点病院及び救命救急センターの耐震化率は 66.2%となっている。平成 21 年度から 23 年度の補正予算等で措置された医療施設耐震化臨時特例交付金により各都道府県に設置された基金（医療施設耐震化臨時特例基金）を活用した耐震改修により、災害拠点病院及び救命救急センターの耐震化率は 8 割強となる見通しとなっている。また、災害拠点病院については平成 24 年（2012 年）3 月 21 日に指定要件の見直しが行われ、経過期間を設けながら、診療機能を有する施設の耐震化が義務付けられている。

③ 防災拠点となる公共施設等¹⁸⁸

公共施設等は、多数の利用者が見込まれるほか、地震災害の発生時には災害応急対策の実施拠点や避難所になるなど、防災拠点としても重要な役割を果たしている。平成 23 年度末時点で地方公共団体が所有又は管理する防災拠点となる公共施設等（社会福祉施設、文教施設（校舎、体育館）、庁舎、県民会館・公民館等、体育館、診療施設、警察本部・警察署等、消防本部・消防署所など）は 191,042 棟で、このうち 79.3%で耐震性が確保されている。消防庁では、従前から公共施設等耐震化事業（事業費の 90%を起債対象とし、その元利償還金の 50%を交付税算入）を実施しており、このうち、地震による倒壊の危険性が高い（Is 値 0.3 未満）庁舎や避難所については、平成 21 年度から交付税算入率を 2/3 に引き上げている。また、東日本大震災の教訓を踏まえて新たに設けられた緊急防災・減災事業では、地方財政措置について、事業費の 100%を起債対象とし、その元利償還金の 70%を交付税算入している。

（4）建築基準法の改正と新耐震設計基準

建築基準法における耐震設計基準の改正の変遷から、建物の大まかな耐震性能を推測することが可能である。

① 昭和 56 年（1981 年）の耐震設計基準の改正

建築基準法は、昭和 53 年（1978 年）の宮城県沖地震後に、耐震設計法が抜本的に見直され、昭和 56 年（1981 年）6 月から現在の新耐震設計基準が施行されている。

平成 7 年（1995 年）1 月に発生した阪神・淡路大震災では、昭和 56 年（1981 年）以前の建物に大きな被害が発生したが、昭和 57 年（1982 年）以降の新耐震設計基準の建物では被害が少なく、新耐震設計基準に適合した建物の耐震強度が実証された。それ以降、「昭

¹⁸⁷ 厚生労働省「病院の耐震改修状況調査の結果について」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002i02h.html>（2014 年 1 月 6 日アクセス）。

¹⁸⁸ 総務省「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」

http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h24/2411/241130_1houdou/01_houdoushiryou.pdf（2014 年 1 月 6 日アクセス）。

和 56 年以前の耐震基準の建物」や「昭和 56 年（1981 年）以降の新耐震基準による建物」という表現がされるようになった。

② 木造住宅の耐震設計基準の改正

木造住宅に関する耐震基準は、建築基準法の昭和 56 年（1981 年）改正で壁（耐震壁）量規定の見直し等が行われ、さらに平成 12 年（2000 年）には、地耐力¹⁸⁹に応じた基礎の特定、継手・仕口の仕様特定、耐力壁のバランス計算などの改正がなされた（図 4-1-7 参照）。

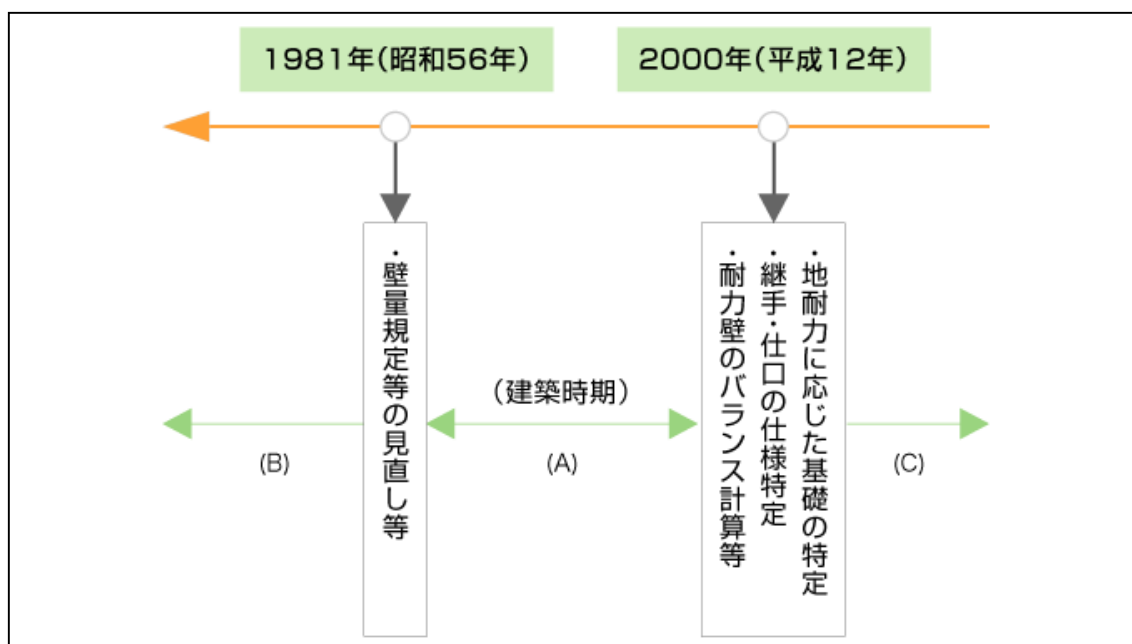


図 4-1-7 耐震基準の改正

出典：全日本不動産協会「建築基準法の改正と新耐震設計基準」¹⁹⁰

したがって、法律の規制の面からは以下のことが言える。

- 1) 昭和 56 年（1981 年）改正以前の建物は、新耐震設計基準以前の建物であって、その求める耐震性を満たしていない可能性がある。
- 2) 昭和 56 年（1981 年）改正から平成 12 年（2000 年）改正の間に建てられた木造建築物の中には、新耐震基準で建てられているものの、地盤に対して不適切な基礎であったり、耐震壁の配置にバランスを欠くといった建物も存在する可能性がある。
- 3) 新耐震設計基準以降の非木造の建物及び平成 12 年（2000 年）改正以後の木造建築物については、正しく設計・施工等がされていれば、安全性が高い建物になっている。

¹⁸⁹ 地耐力とは地盤がどの程度の荷重に耐えられるか、また、地盤の沈下に対して抵抗力がどのくらいあるかを示す指標である。

¹⁹⁰ 全日本不動産協会 http://www.zennichi.or.jp/low/low_0604.php（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

③ Is 値

昭和 56 年（1981 年）に改正された現在の耐震基準では、大地震時に必要な「保有水平耐力」¹⁹¹を建物が保有しているかどうかを検討するように規定している。「建物の耐震強度が 50%」と言われる場合、建物の保有水平耐力が必要な耐力の 50%であるという意味で使われている場合が多い。一方、昭和 56 年（1981 年）以前の旧基準の建物は、設計法が現在と異なるため、現在と同様な「保有水平耐力」に基づく方法で耐震性の検討を行うことができない。このため、耐震診断では建物の強度や粘りに加え、その形状や経年状況を考慮した耐震指標：Is 値を計算する。

耐震改修促進法等では耐震指標の判定基準を 0.6 以上としており、それ以下の建物については耐震補強の必要性があると判断される。今までの地震被害の研究から Is 値は 0.6 以上あれば安全と判定されるが、それは以下の理由によるものである。図 4-1-10 は鉄筋コンクリート造建築物と昭和 43 年（1968 年）十勝沖地震(M7.9、震度 5)および昭和 53 年（1978 年）宮城県沖地震(M7.4、震度 5)で中破以上の被害を受けた鉄筋コンクリート造建築物の 2 次診断の結果を比較したものである。

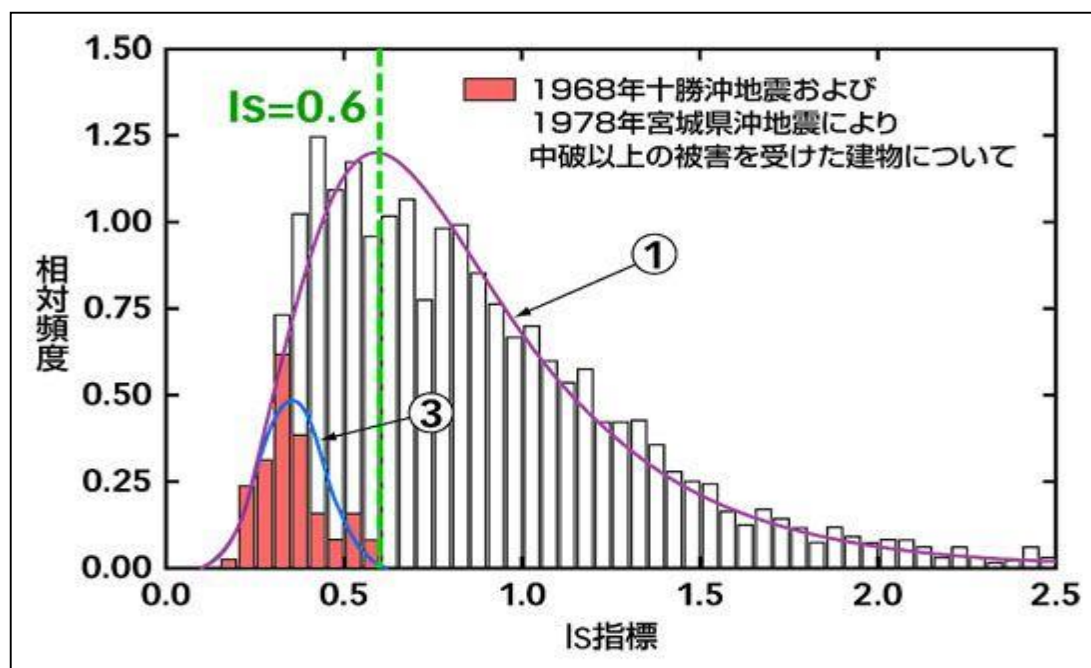


図 4-1-8 地震被害を受けた建物の Is 値分布¹⁹²

出典：耐震ネット「3. 耐震性能と Is 値（耐震指標）について」

①：被害地震を未経験の建物の Is 値の分布

③：1968 年十勝沖地震及び 1978 年宮城県沖地震で中破以上の被害を受けた建物群の IS 値分布（Is 値が 0.6 以上の場合、中破以上の被害を受けていない）

¹⁹¹ 保有水平耐力とは、建物が地震による水平方向の力に対して対応する強さのことである。

¹⁹² 耐震ネット

http://www.taisn-net.com/solution/online_seminer/sindanhokyou/b0da0e0000006sq9.html#block_top2 (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

この分布によると震度5程度では、Is 値が0.6以上の建物に中破以上の被害が生じていないことがわかる。また、Is 値が0.6を下回るとIs 値が低くなるに従って被害を受ける可能性が高くなることがわかる。

これらのことからIs 値と大地震の被害を比較すると以下のことがいえる。

- 1) Is 値が大きくなると、被災度は小さくなる傾向が見られる。
- 2) Is 値が0.6を上回れば被害は、概ね小破以下となっている。
- 3) Is 値が0.4から0.6の建物では多くの建物に中破以上の被害が生じている。
- 4) Is 値が0.4以下の建物の多くは倒壊または大破している。

4-1-3 既存の制度と支援措置

今日、既存の制度及び支援措置としては、耐震診断と耐震改修の費用を補助するものや、税制面から耐震改修を促進するための特例措置、住宅の耐震改修工事については住宅金融支援機構の融資を活用できるようにするなど、様々な側面から耐震改修促進策が実行されている。以下、主なものを記述する。

(1) 「住宅・建築物耐震改修事業」

まず、住宅及び建築物の耐震診断と耐震改修の費用を補助することを定めている「住宅・建築物安全ストック形成事業」¹⁹³である。この事業は「住宅・建築物耐震改修事業」、「住宅・建築物アスベスト改修事業」、「がけ地近接等危険住宅移転事業」の3事業から成っているが、ここでは「住宅・建築物耐震改修事業」のみを取り上げる。

① 耐震診断への補助

「住宅・建築物耐震改修事業」では、住宅・建築物に対して耐震診断を実施する際、住宅に対しては民間業者が実施する場合、その費用の1/3は国が、1/3は地方公共団体が補助を行い、地方公共団体が実施する場合は国が1/2を補助することが定められている。また、住宅以外の建築物に対しても同様に、民間業者が実施する場合、その費用の1/3は国が、1/3は地方公共団体が補助を行い、地方公共団体が実施する場合は国が1/3を補助することとなっている。

② 耐震改修への補助

耐震改修工事への補助については、住宅の場合、費用の23%（国が11.5%、地方が11.5%）が交付され、住宅以外の建築物に関しても公共建築物の場合、国が費用の11.5%を交付し、民間建築物の場合、費用の23%（国が11.5%、地方が11.5%）が交付されることになっている。緊急輸送道路沿道、密集市街地、津波浸水区域等の沿道の住宅の場合はその交付率

¹⁹³ この事業は、既存の住宅と建築物のストックの最低限の安全性確保を促進するために実施されている。この事業は、耐震診断及び耐震改修等を行う「住宅・建築物耐震改修事業」、アスベスト対策の計画的誘導及びアスベスト含有の有無に関する調査を行う「住宅・建築物アスベスト改修事業」、災害の未然の防止を図り崖地の崩壊等による自然災害が発生する恐れが高い土地から居住者自身の自助努力による住宅の移転について支援等を行う「がけ地近接等危険住宅移転事業」の3事業から構成されている。

がかさ上げされ、その費用の 1/3 は国が、1/3 は地方公共団体が補助を行う。緊急輸送道路沿道、密集市街地、津波浸水区域等の沿道、避難所等の防災拠点の建築物の場合は、公共建築物は、国が 1/3、民間建築物の場合は 1/3 は国が、1/3 は地方公共団体が補助を行う。

③ 東日本大震災後の緊急支援

「住宅・建築物耐震改修事業」の補助交付率は、平成 24 年度補正予算と平成 25 年度補正予算によって、緊急支援として、住宅の改修・建て替え等に対しては上記した通常の支援に加えて一戸あたり 30 万円の補助を交付することになり、平成 25 年（2013 年）耐震改修促進法改正によって耐震診断に義務付け対象建築物となったものに対しては、耐震診断については費用の 1/3 だった支援が 1/2 になり、耐震改修工事については 11.5%から 1/3 になった。

（2）耐震改修促進税制

次に、耐震改修を促進する税制措置をみる。平成 18 年度の税制改正で耐震改修促進税制が創設され、住宅に関しては所得税と固定資産税の特例措置が講じられている。具体的な内容としては、所得税については、耐震改修工事費の 10%、最大 20 万円が所得税から控除されることになっている。また、固定資産税については、最長 3 年間¹⁹⁴固定資産税が半額になる。これらの特例措置の対象になるのは、現行の耐震基準を充たす改修工事が行われた場合のみとなっている。

（3）住宅金融支援機構による融資制度

最後に、住宅金融支援機構による耐震改修・建て替えに関する融資制度について触れておく¹⁹⁵。住宅金融支援機構は、政策上重要ではあるが民間金融機関では対応が困難なものについて融資している。融資の対象にしている住宅は、区分所有マンションや賃貸マンション、戸建て住宅となっている。区分所有マンションについては当該機構が認めた保証機関が債務保証をする場合に無担保で債務融資を行ったり、賃貸マンションについては耐震改修工事を行う際に金利を低くして融資を行ったりしている。戸建て住宅についても、耐震改修工事を行う場合には融資の対象とし、高齢者が所有し居住する戸建て住宅の耐震改修工事については、生存中は利息のみを返済し死亡時に元金を一括返済するリバースモーゲージ¹⁹⁶のような制度を設けている。

¹⁹⁴ 平成 18 年～21 年に工事を完了した場合は 3 年間、平成 22 年～24 年に工事を完了させた場合は 2 年間、平成 25 年～27 年に工事を完了させた場合には 1 年間、それぞれ固定資産税が半額になるという特例的な措置である。

¹⁹⁵ 独立行政法人住宅金融支援機構 まちづくり推進部「住宅金融支援機構の耐震改修・建て替えに関する融資制度」http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol_49/05.pdf（2014 年 1 月 24 日アクセス）。

¹⁹⁶ リバースモーゲージとは、自宅を保有するが現金が少ないという高齢者世帯が自宅を手放さずに資金調達を行うための手段である。返済は本人が死亡した時点で担保となっている自宅を、ローンの貸し手が売却することにより返済される仕組みとなっている。収入や現金が少ない高齢者でも、持ち家があれば生活のための現金を得ることができ、生存中の返済がいらないという特徴がある。

4-2 住宅の耐震改修を促進する視点

住宅の耐震化を進めていくには、複数の方法がある。ここでは、考えられる手段として、住宅の建て替えを行うことと、既存住宅の耐震改修を行うことを検討する。

4-2-1 住宅の建て替え推進

(1) 建て替えを行うことの有効性

手段の一つとして、古い住宅の建て替えを行うこと、つまり新築することで住宅の耐震性を確保することが挙げられる。新築することで、旧耐震基準に基づいて建築されていた住宅が新耐震基準で立て直されることになり、確実に求められる基準を満たすことができる。また、新築することで、耐震性だけでなく、古く修繕が必要だと思われる浴槽や台所といった水回りや、間取りの変更やバリアフリー化などが可能になるため、耐震性を確保すると同時に、住宅所有者がより住みやすいと考える環境をつくることができる。

(2) 建て替えの推進策¹⁹⁷

① マンションの建替え推進

現状、住宅の建て替えを進めることを目的とした取り組みが国及び自治体によって行われている。特に、国は、老朽化したマンションの建て替えの円滑化を図ることが、都市再生や居住環境の向上の観点から急務であると考え、平成 14 年（2002 年）にマンションの建替えの円滑化等に関する法律を制定している。

マンションの建替えを推進する支援制度について、たとえば、優良建築物等整備事業や都心共同住宅供給制度などがある。

1) 優良建築物等整備事業

優良建築物等整備事業とは、市街地の環境の整備改善、良好な市街地住宅の供給等にするため、土地の利用の共同化、高度化等に寄与する優良建築物等の整備を行う事業について、その費用の一部の助成を行うものである。この事業は、首都圏整備法に規定する既成市街地・近郊整備地帯及び都市開発区域や近畿圏整備法に規定する既成市街地・近郊整備地帯及び都市開発区域、市街地総合再生計画の区域に指定されている区域等によりのみ適用される。

事業適用区域内にあるマンションの建替えを促進する支援策としては、建替え決議等の前における調査設計計画費に対する補助や建て替え決議後における調査設計計画費等に対する補助などがある。

2) 都心共同住宅供給事業

都心共同住宅供給事業とは、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する

¹⁹⁷ 国土交通省「資料 2 建替え支援制度」

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/mansei/2207jitsumu/5_siryu2.pdf (2013 年 12 月 14 日アクセス)。

特別措置法に位置づけられた事業であり、東京23区・大阪市・名古屋市の旧市街地のうち重点供給地域内で行われる良質な中高層住宅の建設等に関する事業について認定を受けた者に対し、国、地方公共団体が必要な助成を行うものである。

マンションの建替えの補助としては、調査設計計画費や土地整備費、共同施設整備が対象となっている。

② 戸建て住宅の建て替え推進

戸建て住宅の建て替えについては、マンションと異なり、公益性を認めにくいいため、国等の事業では補助の対象にはなりにくいのが現状である。しかし、自治体独自の制度の中には、戸建て住宅を対象にした建て替えの促進策もある。以下、主だった自治体の取り組みを紹介する。

1) 東京都木造住宅密集地域整備促進事業

東京都は木造住宅の所有者へ建て替え補助を行っている。150㎡以上の協調建て替えについて建築設計費や除去費等が3分の1補助される。

2) 大阪市民間老朽住宅建替支援事業

大阪市では、2以上の土地所有者等が2以上の敷地で行う協調建て替えや共同建て替えについて、設計費や除去整地に係る費用、空地等の整備等に係る費用が3分の2或いは2分の1助成されることになっている。

4-2-2 既存住宅の耐震改修の促進

これまで見てきたように、住宅の耐震性を確保するための手段として、住宅の建て替えを行うことは有効であるが、建て替えを具体的に支援するメニューが少なく、特にマンションの建て替えを支援するものが多い。確かに公益性の観点から、戸建て住宅の建て替えを支援していくことは、個人の私財形成に資してしまう危険があるため行いにくい。戸建て住宅の所有者は、補助を受けずに住宅の建て替えを行うことになる。

(1) 住宅を建て替える際の困難

しかし、すべての住宅所有者が住宅の建て替えを行えるわけではない。やはり建て替えには費用がかかるため、必要な費用を賄うことができず、建て替えを断念せざるをえない場合がある。また、住宅の耐震性が問題になる住宅の特徴としては、旧耐震基準に基づいて建築されている木造住宅が多く、その所有者も高齢である場合が多い。高齢の住宅所有者が住宅の建て替えを積極的に行うとは考えにくい。

(2) 既存住宅の耐震化

住宅所有者が建て替えを望まないが、耐震化を進める必要がある場合には、建て替えをせずに既存住宅の耐震化をすることが重要であると考えられる。既存住宅の耐震改修は、住宅を新築するよりも確実に費用を抑えることができるため、住宅の耐震性を確保したくても

費用面からこれを困難と考えていた住宅所有者が、耐震改修工事をすることができる。

4-2-3 次善策としての既存住宅の耐震改修

(1) 既存住宅の耐震改修の推進

住宅の耐震化を進めていく手段として、建て替えと既存住宅の耐震化を検討した。これを受けて、以下では、既存住宅の耐震化を進める手段について研究を行うことにする。

確かに、住宅の建て替えを行うこと、住宅の耐震性を確保する上で有効性の高い策であるかもしれない。しかし、この最善策をとることができない住宅所有者がいる中で、住宅の耐震化を進めるためには、次善の策として既存住宅の耐震改修を推進していくことが肝要であると考ええる。

(2) 既存住宅の耐震改修を促進する 2つのアプローチ

本報告書では、既存住宅の耐震化を促進するために大きく 2つのアプローチについて考える。まず 1つ目のアプローチとして、中古住宅売買を通して既存住宅の耐震化を促進する。もう 1つのアプローチとして、既存住宅の簡易耐震改修及び段階的な耐震改修を通して耐震化を促進する。

4-3 中古住宅における耐震化促進

4-3-1 中古住宅流通市場における住宅耐震化の現状と課題

(1) 日本の中古住宅流通市場

① 中古住宅流通市場と耐震化の関わり

住宅の耐震化という事前の災害対策は、住宅市場などの住宅政策の分野とも密接にかかわる¹⁹⁸。住宅所有者が地震のリスクを認識していなくても、住宅市場により耐震性が評価されていれば、耐震化は住宅の資産価値を高めるはずである。耐震化への投資のメリットが地震後に事後的に得られるのではなく、資産価値の増加として事前に得られる。このような状況になれば、住宅所有者は地震による被害の軽減のためだけでなく、資産価値を高めるための耐震化を行うようにインセンティブが与えられるはずである。

しかし、現状では、既存住宅を適正価格で売買する中古住宅市場が形成されていない。日本では、住宅を新規に建築するにあたり、既存住宅としての流通を想定していないのである。つまり、住宅が売却可能な資産となっていない。

「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」（平成 19 年（2007 年））¹⁹⁹によれば、従来から、日本の住宅は長期の使用を前提とした、市場から評価される個人資産としての位置づけが弱い。住宅の資産価値は、取得後ただちに評価が下がり、築後 20～30 年程度でゼロと査定されるのが一般的である。既存住宅の流通が想定されておらず、耐震化等のメンテナンスの成果が市場で評価される仕組みになっていない。このため、メンテナンスも適切に行われない悪循環に陥っている。

¹⁹⁸ 佐藤主光・小黒一正、『震災復興』、p.181。

¹⁹⁹ 経済産業省「今後の住宅産業のあり方に関する研究会」

http://www.meti.go.jp/policy/jyutaku/jyutaku_vision/files/20070604_04.pdf (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

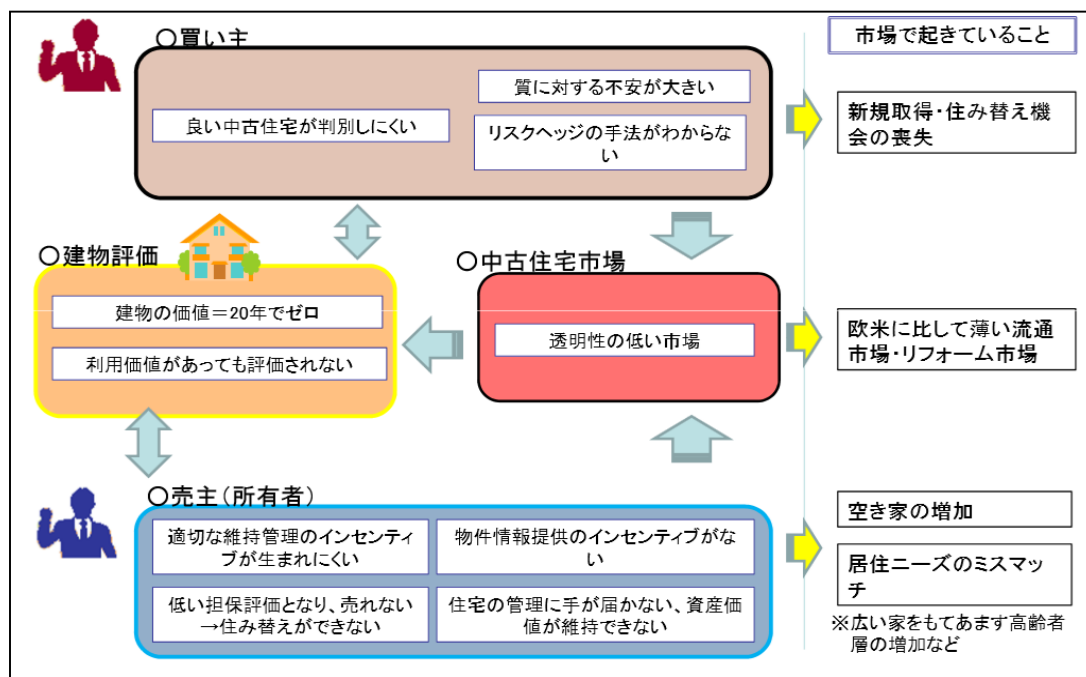


図 4-3-1 中古住宅市場における負の連鎖

出典：国土交通省東北地方整備局²⁰⁰

② 中古住宅流通市場における情報格差

中古住宅流通市場において、住宅の耐震化が進まない要因には、住宅の耐震性に関わる情報の格差がある。

宅地建物取引業法および同法施行規則では、旧耐震基準の住宅の売買・交換にあたっては、耐震診断受診の有無と、耐震診断を受けたものであるときは、その内容について書面を交付して説明しなければならないという「重要事項説明」の対象に定められている。耐震診断の結果が説明される対象は、耐震診断を受けた住宅であり、耐震診断を受けていないものは「耐震診断の有無」で「無」とされる。

10 耐震診断の内容		
耐震診断の有無	有	無
耐震診断の内容		

図 4-3-2 重要事項説明の様式

出典：国土交通省「重要事項説明の様式例」²⁰¹

²⁰⁰ 国土交通省東北地方整備局「ヒアリング参考資料」平成 25 年（2013 年）11 月 19 日。

²⁰¹ 国土交通省「重要事項説明の様式例」<http://www.mlit.go.jp/common/000231695.pdf>（2014 年 1 月 23

このことから、旧耐震基準の住宅所有者の中には、耐震診断を受けて耐震性が不足していることが明らかになると売却の阻害要因になると考えるものもいる。そのため、売却を円滑に進めるため、耐震診断を受けずに耐震性不明としておいたままにしておくことが予測できる。不動産仲介業者としても、住宅を売却することにより仲介手数料が得られるので、住宅を売却する際、築年数以外に、耐震性が確保されていないと判断できるような、売却の阻害要因となる情報は提供しない傾向になるだろう。

このような現状では、住宅の売主、買主、仲介業者の間に情報の格差が生じてしまう。

(2) 日米英の中古住宅流通市場比較

① 情報提供のあり方の比較

日本では、物件の瑕疵を知った時から1年以内であれば追求できる瑕疵担保責任に係る民法の規定がある。米英では、瑕疵を見つけるのは基本的に買主の責任とされ、瑕疵に対する主要な救済手段は買主負担による任意保険加入となっている。

また、米国では、50州のうち33州で売主に情報開示義務が定められており、英国では、ソリシター（事務弁護士）の質問には売主が知り得る正しい情報をもって答えなければならないという原則に基づき、取引が行われている²⁰²。日本でも、売買時において売主が過去の履歴や隠れた瑕疵などについて情報提供する告知書が利用される場合もあるが、任意の制度であり、売主に不利な情報は十分に提供されているとは言い難い。

そうした情報の非対称性を解消する術としての中古住宅の検査についても、英米と日本で大きな開きがある。米国のインスペクション、英国でのサーベイヤーの利用は、それぞれ買主の8割にもものぼるとされているが、日本ではインスペクションの利用は1割にも満たない状況である。

② 建物評価手法の比較

英米では、一般的に住宅の評価は土地建物を一体で取り扱い、取引事例比較法で評価されるが、日本では、建物と土地が別個に扱われ、建物に関して原価法、土地については取引事例比較法が用いられている。英米では、住宅価値が一律に経年減価しないため、中古住宅の流通価格が新築価格を上回ることもあり、年を経るごとに価値を増すものもある。

③ 日本の中古住宅流通市場の特徴

これに対し、日本では、民法の瑕疵担保責任又は瑕疵保険制度はあるが、情報開示、インスペクションの活用が不十分で、質への不安がある。また、戸建の建物評価は、原価法で新築物件より相当な減価をした価格とされるのが一般的である。

日本の中古住宅流通市場は、建物評価の改善、質に対する不安の解消に向けた取組等が未だ大きな課題であるとされる²⁰³。

日アクセス）。

²⁰² 国土交通省「中古住宅の流通促進・活用に関する研究会」、p.2
<http://www.mlit.go.jp/common/001002569.pdf>（2014年1月23日アクセス）。

²⁰³ 国土交通省、前掲注202、p.4。

④ 諸外国の住宅取引

宮城県宅地建物取引業協会のヒアリングより、アメリカではエージェントの間にエスクローが入るので片手取引になっているということを伺った。また、イギリス、フランス、ドイツでは利益相反の規定があり、片手取引が中心に行われているという。その片手取引の多くが手数料の上限が無いということであった。

以下、イギリス、アメリカの片手取引の事例を紹介する。

⑤ イギリスの住宅取引

イギリスでは、住宅取引において、不動産業者仲介業者は買主と売主を引き合わせる役割を果たすのみで、事務弁護士（ソリシター）が契約に関する業務を売主・買主の代理として行う。双方代理はできず、売主・買主各自が別のソリシターを雇用する（図 4-3-3 参照）²⁰⁴。

1) 法律の専門家（ソリシター）の役割

買主側のソリシターは、①売主の特定、負債等の調査、②計画許可、建築確認等の調査、③共同住宅では、管理組合、管理費、保険等の情報把握、などを行う。

売主側のソリシターは、不動産表示、権原番号、価格、売主の身元、危険性や罰金、基本条件等を明記した契約書を作成する。

契約はソリシター同士の対応で進められる。契約に際して買主に重要な項目を説明し、売主には情報開示義務があり、売主側のソリシターには質問に答える義務がある。ソリシターは賠償保険に入ることが義務付けられ、住宅取引における責任は重い。ソリシターの雇用は法で規定されているわけではないが、融資や法的な問題により、ほとんどの取引で雇用されている。

2) 不動産仲介業者の役割

売り手・買い手がまず始めにコンタクトを取るのが不動産仲介業者である。売主から仲介の依頼を受けた不動産仲介業者は建て看板の設置、チラシ広告、インターネットへの物件登録などの販売活動を行うとともに買い手への物件紹介を行う。

買い手から売り手へのオファーは不動産仲介業者を介して行われることが一般的であり、売買の条件等について双方の同意が得られるまでの両者間の調整が不動産仲介業者の主な役割となる。²⁰⁵ただし、この段階での合意内容については法的拘束力はない。

ソリシターへの依頼が行われる時期は、一般的に、売主・買主間で法的拘束力のない合意が行われてからであり、それまでの売主・買主間の調整役としての機能も果たすことになる。

²⁰⁴ 齊藤広子・中城康彦「英国の中古住宅取引制度の変化と専門家の役割」日本建築学会学術講演梗概集 2011 年 8 月、p.1445。

²⁰⁵ 不動産流通近代化センター「イギリスの住宅購入プロセスの概要」、p.48

<http://www.kindaiika.jp/wp-content/uploads/2010/11/hip2.pdf>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

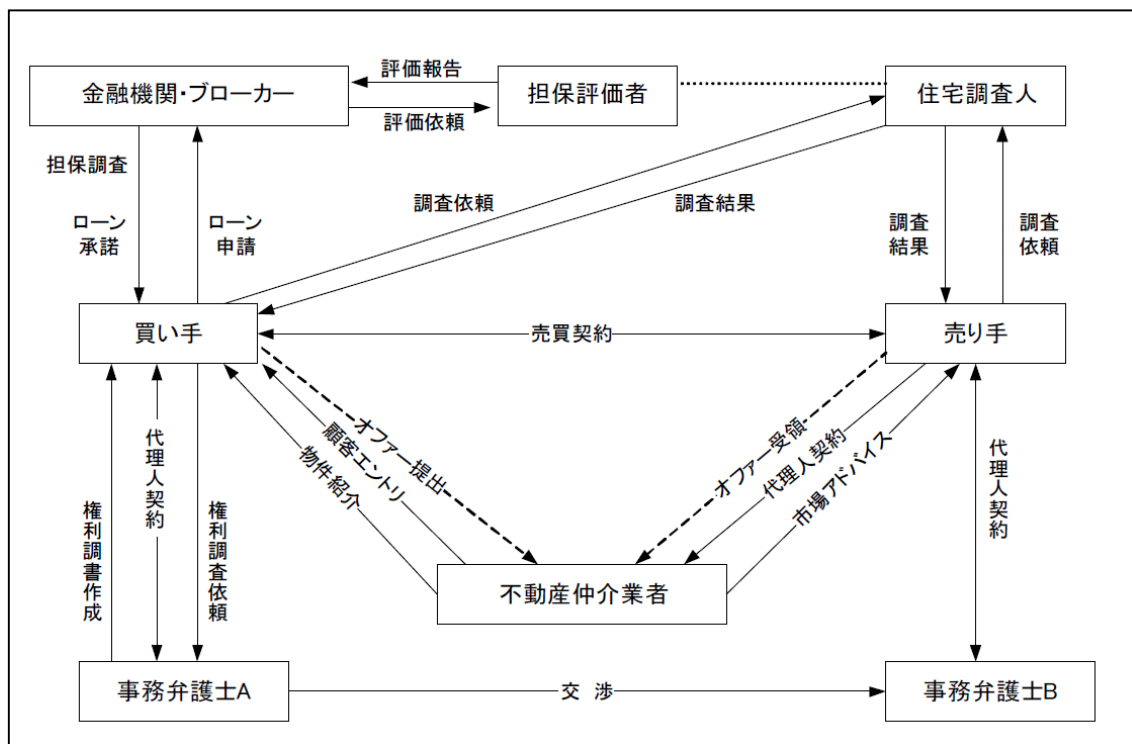


図 4-3-3 英国の住宅取引

出典：社団法人住宅生産団体連合会

「住宅の長寿命化に関する海外調査及び検討業務報告書」²⁰⁶

⑥ アメリカ（カリフォルニア州）の住宅取引

カリフォルニア州の中古住宅取引²⁰⁷は 2 段階に分けられ、第 1 段階は、売主と買主がそれぞれ依頼する不動産エージェントを介して交渉し、その時点の情報を前提とした合意（仮契約）をする。第 2 段階は仮契約に基づき、エスクローを開設し、より詳細な情報の提供・取得を行い契約内容を確定して確実に契約を履行する（図 4-3-4 参照）。

1) 不動産エージェント

カリフォルニア州では、不動産エージェントは依頼者の代理人として契約内容が依頼者の希望や意思に合致するよう、相手方のエージェントと交渉を重ねる。イギリスとは違い、法律の専門家ではなく、州リアルター協会が規定する書式をチェックする方法で契約書を作成する。売主のエージェントは売主の情報開示義務に協力する必要がある、不十分な場合は責任を問われる。報酬は売主が支払い、双方のエージェントの合計で 6%程度である²⁰⁸。

2) エスクロー会社

²⁰⁶ 社団法人住宅生産団体連合会「住宅の長寿命化に関する海外調査及び検討業務報告書」、p.34。

²⁰⁷ 中城康彦 他「米国の中古住宅取引における契約内容の確定と履行」日本建築学会学術講演梗概集 2011 年 8 月、p.1447。

²⁰⁸ 中城、前掲注 207、p.1447。

エスクロー業務の認可を受けた法人で、第三者機関として契約の履行を確実に行う²⁰⁹。資金と書類の管理、取引に関連する金銭の授受と清算、取引決算に係る事務の代理人の役割を担い、登記を行う。エスクローを開設し、エスクローオフィサーが中心となって関連機関や関係者からの書類の収集とチェックを行い、情報開示や契約内容には関与しない。報酬は1%程度で、売主と買主で折半して負担する。

図 4-3-4 カリフォルニア州の住宅取引体制

²⁰⁹ 中城、前掲注 207、p.1447。

⑦ 既存住宅の売買に伴う費用負担の日米比較

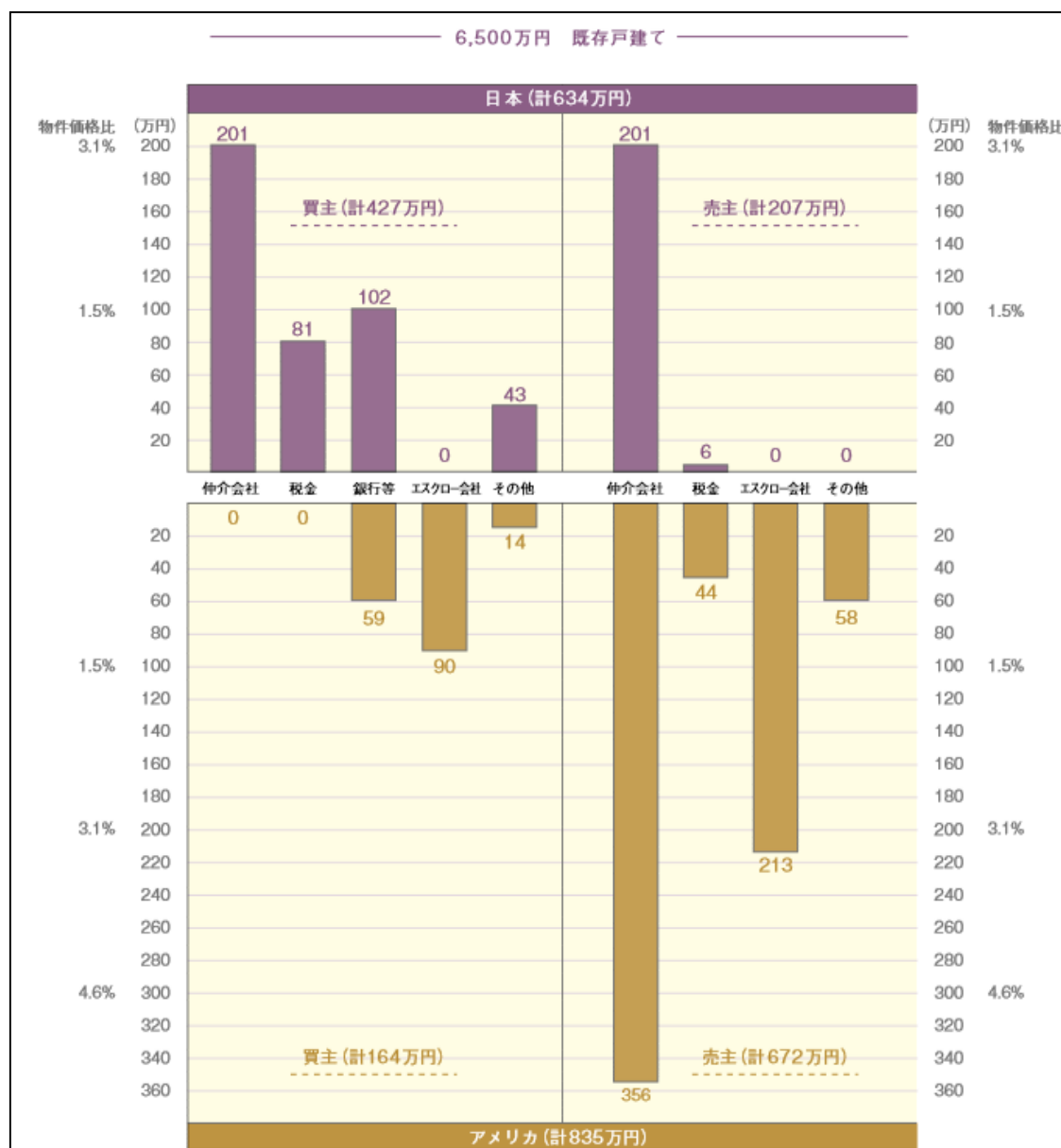


図 4-3-5 「既存住宅の売買に伴う費用負担 日米比較」

出典：リクルート住まい研究所「既存住宅流通活性化プロジェクト」²¹¹

図 4-3-5「既存住宅の売買に伴う費用負担 日米比較」より、6500 万円の不動産取引を行ったときに発生する取引コストを日米間で比較すると、米国では不動産会社に支払う仲介手数料は売主側が負担することになっており、売主側の方が負担するコストが高い。

²¹¹ リクルート住まい研究所「既存住宅流通活性化プロジェクト」、p.35

http://www.jresearch.net/house/jresearch/kizon/pdf/kizon08_02.pdf (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

税金及び住宅ローンを借りるためのコストは日本のほうが高い。また、米国では取引に多くのプレイヤーが関わるため消費者が負担する取引全体のコストは米国の方が高い。

⑧ 中古住宅の平均価格と仲介手数料

国土交通省平成 20 年住生活総合調査結果²¹²によると、中古住宅の購入に要した経費「中古住宅を買った」場合に要した経費をみると、平均で、全国で 2,375.5 万円、関東大都市圏で 2,795.6 万円、中京大都市圏で 2,706.7 万円、京阪神大都市圏で 2,867.4 万円となっている。そこから、全国平均の約 2400 万円で仲介手数料を計算すると両手取引の場合 2400 万円の 3%が買主・売主双方から入るので 144 万円、片手取引の場合 2400 万円の 3%が片方から入るので 72 万円となる。

表 4-3-1 「中古住宅を買った」とするものの取得経費

単位：%

	総計 (含不明)	～ 490 (万円)	500～ 990 (万円)	1000～ 1900 (万円)	2000～ 2900 (万円)	3000～ 3900 (万円)	4000～ 4900 (万円)	5000～ 5900 (万円)	6000～ 7900 (万円)	8000～ 9900 (万円)	10000～ (万円)	平均 (万円)
全国	100.0 (504)	5.1	9.0	34.0	20.2	11.3	4.3	1.6	0.8	1.3	1.3	2,375.5
関東大都市圏	100.0 (203)	4.2	4.2	30.3	20.0	17.6	8.6	3.0	0.6	3.0	1.0	2,795.6
中京大都市圏	100.0 (29)	2.2	1.4	39.0	23.3	15.2	0.5	2.8	8.2	0.0	1.3	2,706.7
京阪神大都市圏	100.0 (90)	4.7	11.0	25.1	22.4	11.1	3.3	0.0	0.0	0.5	3.5	2,867.4
その他の地域	100.0 (181)	6.7	14.6	41.8	18.9	3.7	0.7	0.7	0.2	0.0	0.5	1,604.8

() 内は実数 単位：千世帯

※「その他の地域」の平均は概算値

出典：国土交通省「平成 20 年住生活総合調査結果」²¹³

(3) 耐震性情報の格差を解消するための既存施策

① 耐震診断

耐震診断とは、既存の建築物で旧耐震基準で設計され耐震性能を保有していない建物、新耐震基準で建てられた建物でも劣化等が懸念される場合、現行の耐震基準で耐震性の有無を確認することである。

まず予備調査により、建築物の概要や使用履歴、増改築、経年劣化、設計図書の有無等の内容を確認し、耐震診断のレベルを判定する。調査結果から構造の耐震性の検討・評価を行い、耐震診断の実施後は依頼に応じて耐震補強案及び概算工事費等も提示する。

耐震診断の方法には以下の 3 段階がある。

1) 1 次耐震診断

1 次耐震診断とは、各階の柱と壁の断面積とその階が支えている建物重量から計算する最も簡便な方法である。設計図面が残っていれば建物の詳細な調査を行わなくても短時間で計算できる。1 次診断では、柱・壁の水平断面積が必要となる。よって各階においての各通

²¹² 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/000132799.pdf> (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

²¹³ 国土交通省、前掲注 212。

りの開口の大きさ、又は壁の水平断面寸法が必要となる。図面が無い場合は全ての寸法を計測する事になる。

2) 2次耐震診断

2次耐震診断とは、各階の柱と壁のコンクリートと鉄筋の寸法から終局耐力を計算して、その階が支えている建物重量と比較する計算する方法である。コンクリートの圧縮強度・中性化等の試験、建物の劣化状態（ひび割れ・漏水・鉄筋錆・コンクリート爆裂）などの調査が必要となる。1次診断より結果の信頼性が高く、公共建築物（学校・庁舎等）で最も多用され、通常耐震診断を行う場合は二次診断が用いられる。

3) 3次耐震診断

3次耐震診断とは2次診断の柱と壁に加えて梁も考慮して計算する、現行建築基準法の保有水平耐力計算とほぼ同程度のレベルで建物の終局耐力を計算する方法である。

② 重要事項説明

宅地建物取引業法第35条で、宅地建物取引業者は売買契約の締結前に一定の事項について重要事項の説明として書面を交付して説明する義務がある。14号では、個人と業者に区分し、国土交通省令・内閣府令で定めた事項を説明することが規定されている。

具体的には宅地建物取引業法施行規則第16条の4の3の5号で、当該建物が、耐震診断を受けたものであるときは、その内容を説明する規定がある。しかし、昭和56年（1981年）6月1日以降に新築の工事に着手したものを除くという点には注意が必要である。昭和56年（1981年）に建築基準法が改正され新基準になっているので、それについては説明の義務はなく、それ以前の古い建物について、耐震診断を受けた場合はそれを説明するという規定である。

宅地建物取引業法の解釈・運用の考え方（ガイドライン）では、建物の耐震診断の結果の説明義務は、売主及び所有者に当該耐震診断の記録の有無を照会し、必要に応じて管理組合及び管理業者にも問い合わせた上、存在しないことが確認された場合は、その照会をもって調査義務を果たしたことになる、耐震診断の実施自体を宅地建物取引業者に義務付けるものではない。また、売主にしかわからない過去の履歴や隠れた瑕疵などについて、売主に告知書を提出してもらい、将来の紛争の防止に役立てることが望ましい。

③ インスペクション

インスペクションは既存住宅の売買やリフォーム工事の際に買主や発注者等に対して、対象となる住宅や工事の品質や性能に関する情報を提供するために行う検査である。

米国では、州によって異なるが、取引全体の70～90%の割合でインスペクションが行われ、すでに常識となっている。

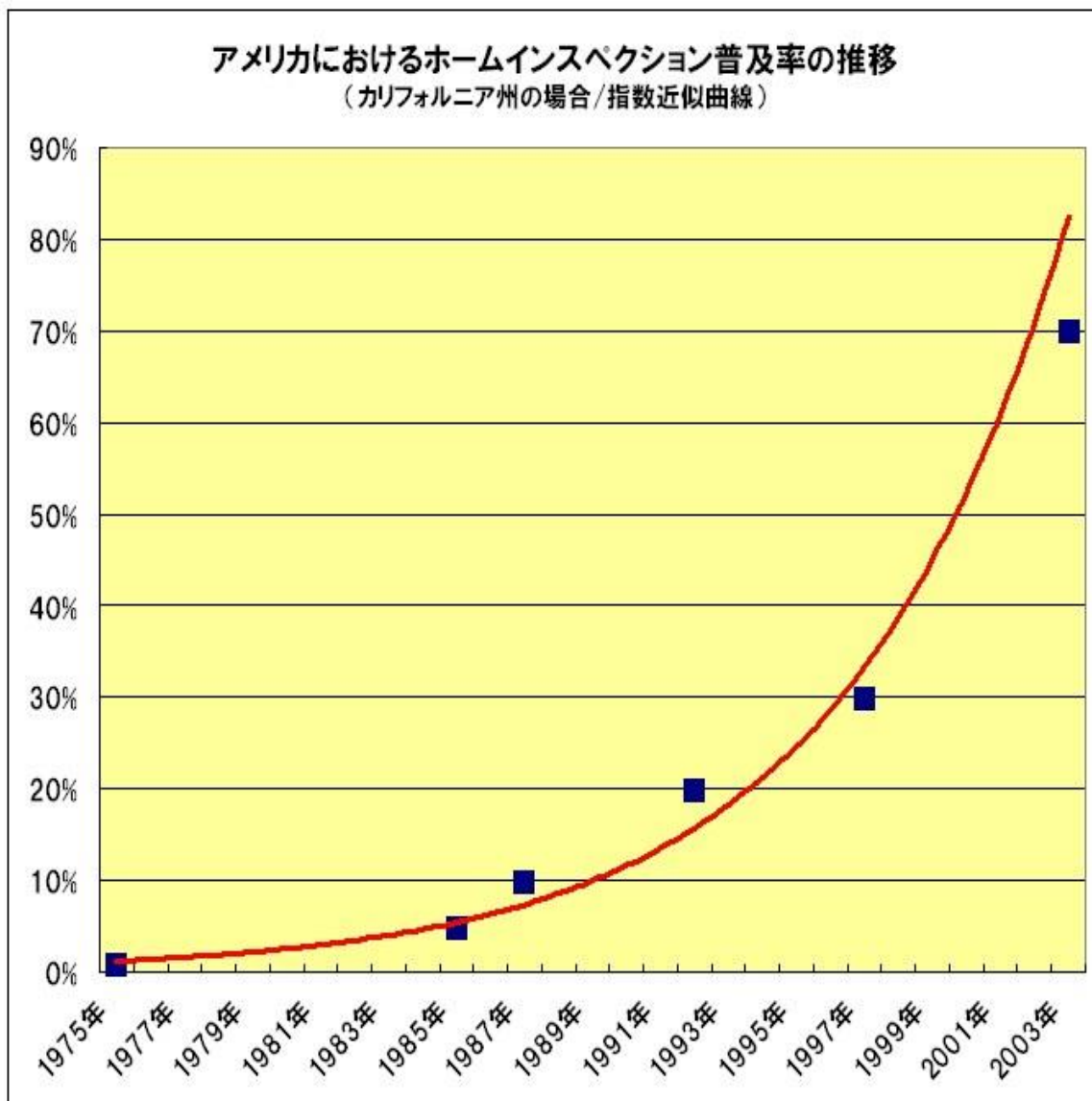


図 4-3-6 アメリカにおけるホームインスペクション普及率の推移

出典：日本ホームインスペクターズ協会「ホームインスペクション（住宅診断）とは」²¹⁴

日本では現在、このインスペクションの利用は 1 割にも満たない。インスペクションが普及することで、住宅の品質について、消費者の目も行くと考えられる。

国土交通省では、平成 25 年（2013 年）の 6 月に既存住宅インスペクション・ガイドラインを作成した。これは、従来のインスペクションはそれぞれの業者によりバラバラの基準で行われていたため、共通して実施されることが望ましい事項をまとめるためにつくられた。これにより、提供されるサービスの格差がなくなることが期待される。

²¹⁴ 日本ホームインスペクターズ協会 <http://www.jshi.org/what/>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

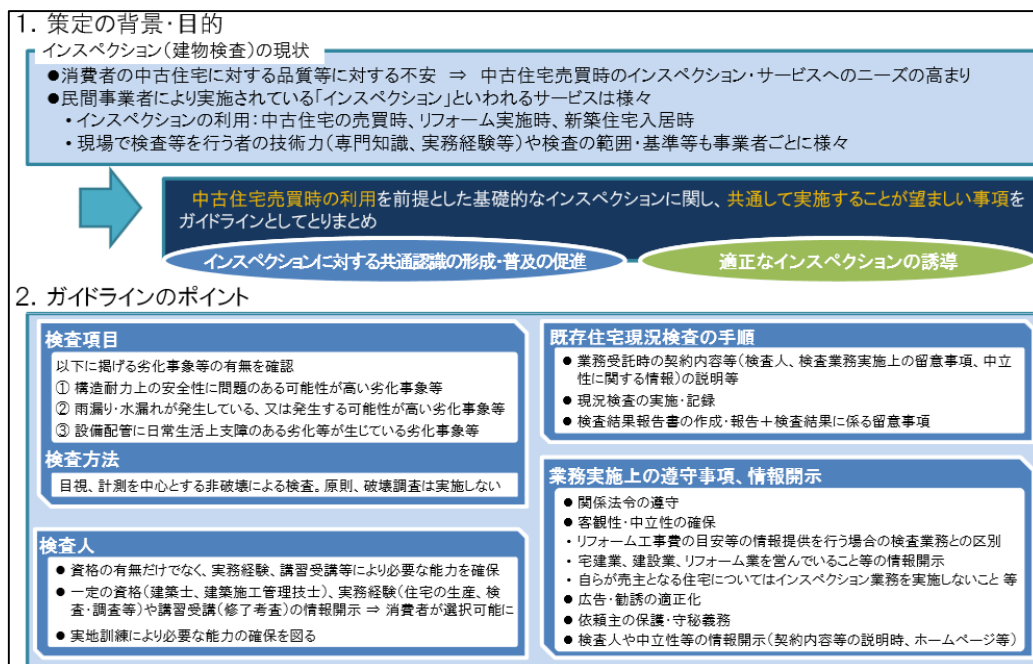


図 4-3-7 「既存住宅インスペクション・ガイドライン」の概要

出典：国土交通省東北地方整備局²¹⁵

④ レインズ (REINS)

REAL ESTATE INFORMATION NETWORK SYSTEM (不動産流通標準情報システム) の略称で、国土交通大臣から指定を受けた全国 4 個所の不動産流通機構が運営している不動産情報交換のためのコンピュータ・ネットワーク・オンラインシステムである。

不動産業者が、売手から売却依頼を受けた物件情報をこのレインズに登録し、買手から購入依頼があった物件の情報を買手に伝えるために用いられる。専任媒介契約等による売買物件等を登録し、宅建業者間で広く情報を交換することにより、不動産流通の円滑化を促進している。

また、宅建業者から登録された個別の成約情報を活用した市場情報を提供することで、不動産流通市場の透明化を促進している。

²¹⁵ 国土交通省東北地方整備局、前掲注 200。

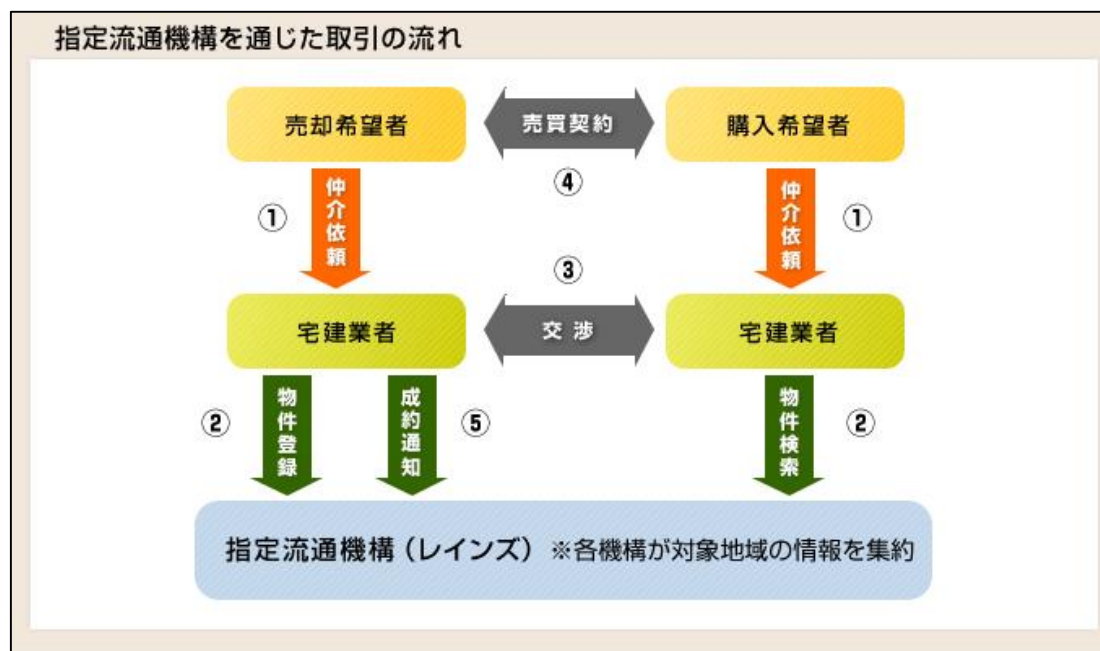


図 4-3-8 レインズを通じた取引の流れ

出典：不動産ジャパン「指定流通機構（レインズ）とは」²¹⁶

4-3-2 問題意識及び仮説

(1) 中古住宅市場における耐震化の促進

耐震性が確保されている住宅が中古住宅流通市場において価格面で適切に評価されることは、売り主にとって住宅耐震化を行うインセンティブになり、中古住宅流通市場において耐震性が確保されている住宅が増え、耐震化が促進され则认为。

(2) 消費者の多様化

今日、消費者の住宅に対する選好が多様化している。住宅購入にあたって探した住宅を調査したところ、「中古住宅のみ」または「主に中古住宅」と回答した人は 40%に及んでおり、この割合は「年々微増」しているといわれている²¹⁷。彼らが中古住宅購入時に受けたサービスについても調査がなされており、その結果として「耐震診断」が最も受けたサービスとして挙げられた。これに続き、「ホームインスペクション」が受けたサービスとして挙げられた。また、これとは別の調査²¹⁸では、耐震性が確保されている中古住宅であれば価格が高くても、買い手の購入意欲は下がらないことを明らかになっている。これを受けて、中古住宅の耐震化を促進することが重要な課題であるといえる。

²¹⁶ 不動産ジャパン <http://www.fudousan.or.jp/kiso/sale/reins.html> (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

²¹⁷ (社)不動産流通経営協会が平成 22 年(2010 年)4 月 1 日～平成 23 年(2011 年)3 月 31 日に購入した住宅の引き渡しを受けた 959 世帯を対象に行った調査結果。住宅形態の内訳は、新築住宅購入者が 318 世帯、中古住宅購入者が 641 世帯だった。

²¹⁸ 村山明生 他「既存不適格住宅の耐震性向上に係る社会技術の研究」、社会技術研究論文集、pp.346-347。

(3) 適正な価格評価をする市場整備

中古住宅の耐震化を促進するためには、耐震性を確保している住宅が価格面で適切な評価を受け、耐震性を確保している住宅が高く取引され、そうでない住宅が安く取引される市場が整備される必要がある。

(4) 耐震性に係る情報格差

現在、中古住宅の取引時には、当該中古住宅が旧耐震基準に基づいて建てられている場合に限って、耐震診断受診の有無を買い主に説明することになっている（新耐震基準で建てられた中古住宅の場合はこのような説明が不要とされている）。また、旧耐震基準で建てられていても耐震診断受診の有無が不明な場合はその旨が説明されるのみとなっている。中古住宅の耐震性についてはこの程度の説明しか行われず、売り主・買い主・仲介業者の間の情報量の格差が大きいことがわかる。

この情報量の格差を解消していくことが、中古住宅の耐震性が適切に価格面で評価されるために重要だと考える。これを解消すべくインスペクションを適宜利用している取引もある。売り主が取引前にインスペクションを行っているケースや、買い主が売り主に依頼して行うケースがある。インスペクションが行われることで取引される住宅の状態を第三者の視点から知ることができ、売り主・買い主・仲介業者が適切な評価をすることに資すると考えられる。買い主が耐震性が確保されている中古住宅を選考しそれを適切な価格で購入するようになれば、売り主も住宅の耐震改修を行うインセンティブが働くと期待できる。取引に先んじて積極的にインスペクションを行うためには、仲介業者がインスペクションを売り主と買い主の双方に紹介することが重要であると思われる。

4-3-3 ヒアリング調査結果及びそこから浮かび上がった問題点

(1) 愛知県建築住宅センターへのヒアリング

① 中古住宅として売買される物件の中で耐震化が行われないものが多い要因

日本人は中古住宅を購入する際に耐震性について意識をしていないことがうかがえた。リフォーム実施状況の調査では、中古住宅を購入後に耐震化する人は3.1%、売る前に耐震化して付加価値をつけてから売る人は4.2%しかおらず、耐震性よりも内装や設備のほうに重点が置かれている実態がある。東日本大震災や阪神大震災など、大きな地震があった際は一時的に耐震性は意識されるが、それでも実際に耐震改修を行うことにはつながっていない。基本的に日本人は耐震性への意識が希薄であり、それが耐震化が行われない要因である。また、建築基準法が改正されても遡及適用されないため、既存不適格の住宅として残ってしまうことも課題である。

中古住宅販売前におけるリフォームの実施状況

- ・買取再販を行うに当たっては、約4分の3でリフォームを実施している。
- ・リフォーム箇所は、クロス、床・畳やキッチン、洗面所、浴室、トイレといった水回りが多い。

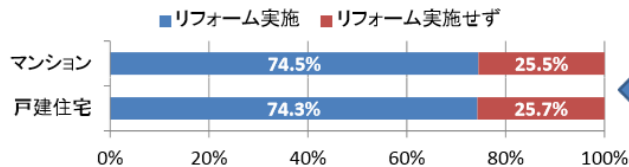
【買取再販におけるリフォームの実施状況】

全国宅地建物取引業協会連合会のモニター会員へのアンケート結果

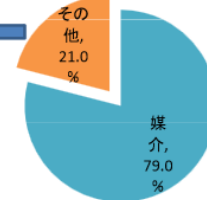
過去5年間に買取再販を行ったもののうちリフォームを実施した割合

調査期間 平成23年4月19日～5月10日／有効回答数 594件

全国宅地建物取引業協会連合会



宅地建物取引業者が扱う売り物件の契約形態



(財)不動産流通近代化センター「指定流通機構の活用状況について(平成22年度分)」より

【買取再販に際して行ったリフォームの内容】

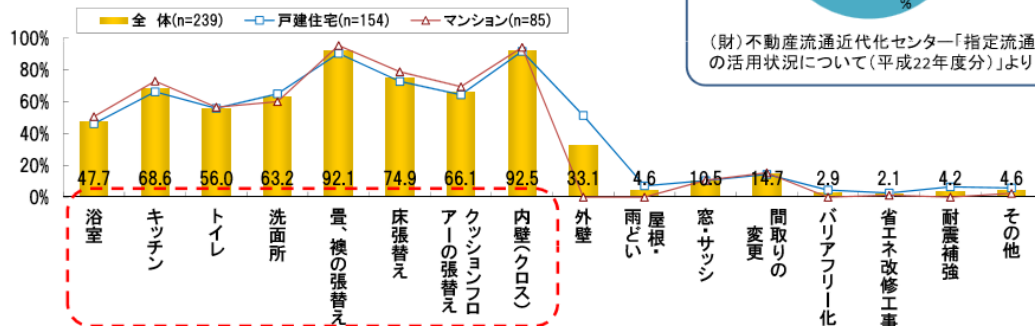


図 4-3-9 中古住宅販売前におけるリフォームの実施状況

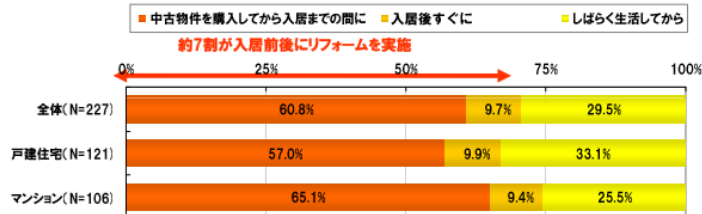
出典：国土交通省「中古住宅流通におけるリフォームの実施状況」²¹⁹

²¹⁹国土交通省「中古住宅流通におけるリフォームの実施状況」、p.2
www.mlit.go.jp/common/000184626.pdf (2014年1月23日アクセス)。

中古住宅購入後におけるリフォームの実施状況

- ・中古住宅の購入者でリフォームを実施した人のうち、約7割が入居前後にリフォームを実施している。
- ・リフォーム箇所は、クロス、床・畳やキッチン、洗面所、浴室、トイレといった水回りが多い。
- ・中古住宅販売前と同様に、水回りや内装をリフォームしているものが多い。

【中古物件を買ってから最初のリフォームの時期】



中古住宅購入者に対するアンケート結果
調査期間 平成22年12月13日～12月17日
有効回答数 227件
本検討会のために日経BP社において行ったもの。(補助事業により公募・実施)

【中古住宅を買ってから最初のリフォームの内容】

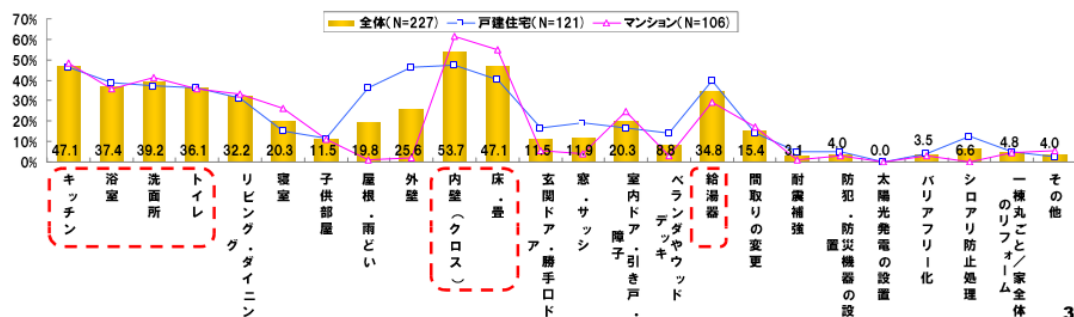


図 4-3-10 中古住宅購入後におけるリフォームの実施状況

出典：国土交通省「中古住宅流通におけるリフォームの実施状況」220

② 耐震性がある物件と耐震性がない物件の価格差

実態としても、耐震性の確保されている住宅と、確保されていない住宅の価格差はないようである。その理由として、耐震性への意識の低さというのが挙げられた。意識がないため、その情報も出されず、結果として価格差もつかず、耐震性を確保しておくインセンティブがないという悪循環になっている。

③ 買い手に情報を与えるための課題

1) 仲介業者がすべきこと

仲介業者は物件情報のシステムを確立し、耐震性の情報が消費者に明らかにすること、また、住宅の維持管理を促し、住宅の品質を保証する制度も求められると

2) 行政がすべきこと

行政は、現状でも補助金を出すなど、十分に耐震化促進への施策を行っているという認識であった。特に愛知県や名古屋市では戸別訪問やダイレクトメールなどで訴えかけている。しかし、それでも成果にはあまりつながっていないようである。さらに行政ができることとして、買取再販する際に耐震化を行った仲介業者への減税が効果的ではないかとい

220 国土交通省、前掲注 219、p3。

う意見が挙げられたが、これ以上行政の施策を求めることは難しく、行政が関与する以外にも耐震化を進める方策を考える必要がある。

④ 耐震性の有無により価格差がつくようにするシステムの構築

実際に耐震性のある住宅と耐震性のない住宅の価格差はなく、それは消費者や仲介業者の意識が低いことが要因である。価格差をつけるためには仲介業者が住宅の耐震性について、Is 値を明らかにし、消費者にも伝え、耐震性を意識させる必要がある。しかし、仲介業者の意識も希薄であるため、仲介業者間でも情報の格差がある状況でもある。そのため、情報システムとして、仲介業者が必要な情報を得ることができる第三者情報機関の必要性がうかがえた。

(2) 国土交通省東北地方整備局へのヒアリング

① 中古住宅として売買される物件の中で耐震化が行われないものが多い要因

中古住宅として売買される物件で、耐震化がどの程度行われているかという消費者の消費行動や消費意識は抑えられていないとのことだった。耐震化の進捗については、耐震改修促進法、助成制度もつくって誘導しているが、最後のもう一息が足りず、平成 27 年度（2015 年）に 9 割という目標は今のペースでは到達は難しいという認識であった。

② 耐震性がある物件と耐震性がない物件の価格差

実態としても、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅の価格差はなく、それは中古住宅市場の未発達が原因であるということだった。耐震性も含め、消費者は住宅の品質に関して関心がなく、住宅を比較して検討するという行動が見られないため、そのような行動を促すことが課題である。

価格を決定するのは消費者の消費行動であり、現状では耐震診断の結果が値段に影響を与えていないと考えられる。仲介業者にとっても、値段が高い方が手数料がたくさん入るので、価格を下げるインセンティブは働かない。しかし、自然な消費行動によって、耐震性のない住宅を市場から排除していく必要はある。

③ 耐震性の有無により価格差がつくようにするシステムの構築

新たな建物評価手法の構築・普及や中古住宅市場活性化ラウンドテーブルなど、中古市場の拡大や質の向上に向けて話を始め、消費者の住宅価格の相場観を醸成したいということだった。最終的には消費者がなぜその価格であるのか理解できるようにする必要があると考えられる。

④ 日本でインスペクションの利用が十分になされない理由

インスペクションには政府としても重要視しており、注目しているが、認知度が低く、利用状況は 1 割程度である。知らなかった（71.5%）という理由で利用しない方が多いため、知ってもらえば、利用する人も増える可能性があると考えている。インスペクション・ガイドラインの策定も行ったことで、より普及をうながし、消費者が住宅の品質に注目するようにしていく必要がある（図 4-3-11 参照）。

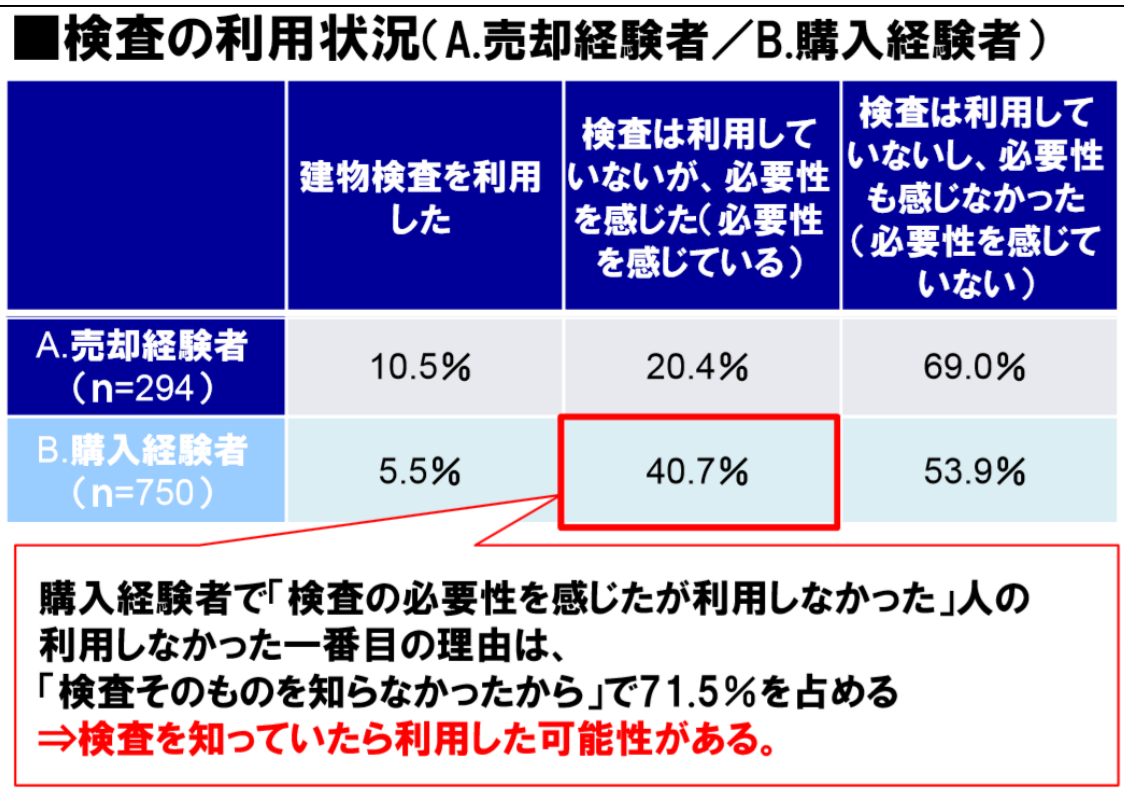


図 4-3-11 インспекションの利用状況

出典:国土交通省「インспекションの現状等(事業者及び消費者へのアンケート結果)」²²¹

⑤ インспекションの費用負担者及びアクセス主体

売主、買主が自由にアクセスし、費用負担は買主が負担することが多い。しかし、インспекション業者もいろんな業者に営業はしている。仲介業者が、買主がインспекションやりたいというときに紹介する形もあるが、あまりシステムにはなっていない。

⑥ インспекションにおける仲介業者と業者の連携

今年 6 月の中古住宅の流通促進・活用に関する研究会の報告書に、事業者間連携によるワンストップサービス等の取り組み強化の必要性が記述されている。売主も買主も素人なので、そこに専門家集団がどう関わるか、という話である。誰に相談したらいいかわからないという消費者もいるので、どこかに行けばワンストップでサービスが受けられるということが必要である。

⑦ インспекションの義務化

義務化をするのは義務化をしないと国民が等しく不利益を被る場合である。まだその段階ではなく、使いたい人が使える制度の構築が重要である。あと 10 年したら、義務化も視

²²¹ 国土交通省

<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/jutaku-kentiku.files/kashitanpocorner/03-consumer-files/14-inspection-guideline-files/reference1.pdf>

野に入り、インスペクターの資格も建築士と同様にできるかもしれない。まずは、市場で市民権を得るようにする必要がある。

(3) 宮城県宅地建物取引業協会へのヒアリング

① 中古住宅として売買される物件の中で耐震化が行われないものが多い要因

宅建事業者でさえ耐震性に関する情報を把握していないため、流通させる際にアドバイスできないという現状がある。また、耐震診断により、耐震性が無いことが明らかになった場合は、住宅が売れなくなるという懸念もあり、宅建業者としては不利益になるため、耐震性を明らかにしないと考えられる。このようなことが中古住宅として売買される物件の中で耐震化が行われないものが多い要因であると考えられる。

② 買い手に情報を与えるための課題

1) 仲介業者がすべきこと

仲介業者が、耐震化のメリットやインスペクションについての知識がないという現状の問題点があるため、仲介業者が顧客に説明できるように、教育を行っていく必要がある。耐震改修をした住宅には住宅ローン控除があることを説明できる不動産業者は非常に少ない。戸建ての耐震改修については 150 万円くらいだが、住宅ローン控除についてはこれよりも控除されることになる。これが説明できれば、耐震改修を行って住宅ローン控除を受けるという動きができ、耐震化促進への非常に強い武器になる。

知識がなく、情報提供もできず、右から左に物件を動かして手数料をもらうという仲介ではなく、買主にとっての有益な情報を提供し、その手続きを手伝い、それに対する対価をもらう形が今後はよりマッチしていくと思われる。取引に対する付加価値をつけることで結果として、扱う戸数も増えることにつながる。

2) 行政がすべきこと

行政は減税などのメリットをつくり、誘導していくしかない。義務化も考えられるが、外部不経済のないものの義務化は難しいと思われる。まずは長期的に耐震性の確保が当たり前となる市場を形成する必要がある。

3) 売主がすべきこと

住宅の履歴を残すことが必要である。それがインスペクションの助けにもなる。その認識があり、情報蓄積している売主には、インスペクションを促しやすい。今まで情報も持っていなかった方にインスペクションを提案しても理解されない。情報蓄積や保存、建物価値の保存を行えば、下がる住宅価値が戻る仕組みになれば、売主も協力してくれると考えられる。

③ 両手取引と片手取引の割合

現在の大半の取引において、大手事業者が関わっており、物件の囲い込みがされているため、「両手取引」が多くなっている。それを裏付けるデータとして、大手事業者の取引件数上位 2 社の、三井不動産リアルティネットワーク、住友不動産販売では、1 物件における

平均手数料率が5%を超えている。片手取引の場合は手数料率が3%、両手取引の場合は6%であるので、この2つの事業者では両手取引が7割以上行われていると言える。

④ 両手取引の弊害

宅建事業者は両手と言われる売り主と買い主の両方から手数料をもらう形が多く、売り主に不利にならないように動いてきた。そこで耐震診断やインスペクションを行うことに消極的になっており、できるだけやらない方向で動いている。

両手取引におけるトラブルとして、Aさんから売却を依頼されてた物件に対して、他社からBさんにご紹介したいので見せてほしいと連絡が入っても、「その物件は現在商談中です。」などと言って、他社に紹介させないということがある。こうして時間を稼ぎながら、自分の会社で買主を探して「両手取引」にしようとする。

最後まで売主がこのことに気づかなければトラブルにならないが、買主が知っている方である場合など、売主が気づいてしまった時にトラブルになってしまう。

顧客の希望する条件に合った物件を探し、税、保険、ローンなどの取引に付随する情報を提供する買主に寄り添った仲介業が定着すればトラブルは減ると考えられる。

⑤ 片手取引

できる限り買主に寄り添った取引を進めていくべきというのは一つの考えではある。古い体質の仲介事業者は、手数料が両方から入ればいいので、むしろ瑕疵が見つかり売買がされないと損する業者も多く、大多数はその形である。両手取引で、ただ物件を売り、手数料収入を得れば良いという取引は改める必要があると考えられる。

⑥ 日本でインスペクションの利用が十分になされない理由

仲介事業者は、インスペクションにより住宅の状態が良くないことが分かり、取引が中止になることを危惧して、インスペクションに積極的でない。アメリカなどの諸外国では、不動産の物件情報サイトに結果を掲載することになっているため、情報量の格差が解消できる。しかし、日本は情報があつたとしても、それを公開できる場所が整備されていないため情報量の格差が生じてしまうと考えられる。

⑦ インスペクションの国家資格化

国家資格化はインスペクションの統一した基準に絡んでくる。国交省の考えは、国家資格化に伴い、幅広い内容のインスペクションを狭める懸念があるため、内容を幅広くし、窓口が大きいインスペクション・ガイドラインを作成するに至った。現在提供されているインスペクションには差があるが、いままで行っていた人が引き続きサービスを行うことに配慮し、サービス内容を狭めることができず、国家資格化が難しくなった。国家資格には、サービス内容・基準を狭め、一斉にその内容・基準を満たすように動くことが必要になる。

4-3-4 ヒアリングを踏まえた分析

(1) ヒアリングから抽出した課題

現在の中古住宅市場では、建物評価に関して、建物の価値が 20 年でゼロになり、利用価値があっても評価されない、買手にとって、良い中古住宅が判別しにくく質に対する不安が大きい、売主にとって、適切な維持管理のインセンティブが生まれにくく、資産価値が維持できない、物件情報を提供するインセンティブがない、などのように負の連鎖に陥っている。

このような現状の中で、耐震性に関しても、中古住宅市場において、

- 1) 買主が耐震性について関心がない
- 2) 買主が耐震性について関心があっても、耐震性に関する情報を得ることが難しい
- 3) 売主、仲介業者は耐震性の情報を出したがない

という問題が存在している。また、これらのことにより、中古住宅の耐震性が評価されず、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅の間で、価格差がないということにもつながっている。

(2) 解決の方向性

今後の中古住宅市場では、消費者のニーズに沿った付加価値の高いサービスが提供され、住宅が価値を維持し、国民資産の保全・形成につながり、ライフステージに応じた住み替えがなされるような市場を構築していく必要がある。これまでのスクラップ＆ビルドの社会から、優良な住宅ストックを適切に維持管理し、活用していく社会にしなければならぬ。その中で、耐震性についても、住宅の評価をする際の重要なファクターの一つとして、位置づけられ、耐震性が確保されていることにより、中古住宅の価値が高まるのが大事であると考え。以下、具体的な方向性を示す

① インспекションの検査項目への耐震性の追加とインспекションの普及

住宅の品質に関する情報量の格差を解消するために、インспекションが重要な役割を果たすと考え。そこで、大きな地震が発生しやすいという日本の特徴を考慮し、耐震診断に重点を置いたインспекションを導入することを検討する。

しかし、現状ではインспекションは日本に根付いていない。そのため、インспекションを普及させる方策も併せて検討し、将来は、インспекションが国家資格化され、中古住宅の売買の際に必ず実施されていくことを目指す。

② 耐震性情報を得られやすい仲介制度の構築

現在、多くの仲介業者は、単に物件を売主から買主に渡し、双方から仲介手数料を得る両手取引を行っている業者が多いとヒアリングで伺った。これにより、仲介業者としては、住宅が売れば手数料が儲かるので、耐震性も含めた住宅の品質に関して強く意識をしないで業務をしている。そのため、仲介業者は住宅の情報を把握せずに、買主に情報が伝わることもないという状況になってしまう。仲介業者が顧客に有益な情報を提供し、より付

加価値のある取引を行うことで、耐震性の情報も顧客に伝わり、耐震性を意識されるようになると思う。

4-3-5 提言

(1) 中古住宅市場の現状と課題

現在の中古住宅市場では、以下の 1) ～4) の負の連鎖に陥っている。

- 1) 建物評価に関して、建物の価値が 20 年でゼロになり、利用価値があっても評価されない
- 2) 買手にとって、良い中古住宅が判別しにくく、質に対する不安が大きい
- 3) 売主にとって、適切な維持管理のインセンティブが生まれにくく、資産価値が維持できない
- 4) 物件情報を提供するインセンティブがない

このような現状の中で、耐震性に関しても、中古住宅市場において以下の 1) ～4) の問題が存在している。

- 1) 買主が耐震性について関心がない
- 2) 買主が耐震性について関心があっても、耐震性に関する情報を得ることが難しい
- 3) 売主・仲介業者は耐震性の情報を出したがない

これらのことにより、中古住宅の耐震性が評価されず、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅の間で、価格差がないということにもつながっている。

中古住宅の耐震性を確保するためには、中古住宅流通市場において、耐震性の情報が得られるようになり、耐震性が意識され、それを通じて、耐震性の有無により中古住宅の価格差がつくことで、耐震性が確保された住宅が流通する環境づくりが必要であると考え、以下の提言を行う。

(2) 中古住宅流通市場を利用した中古住宅の耐震性確保への提言

① インспекションの検査項目への耐震性の追加とインспекションの普及

1) インспекションの検査項目への耐震性の追加

インспекションの検査項目に、必須事項として耐震性について盛り込むことを提言する。その上で、インспекションと耐震性の評価を同時に普及させる手段として、インспекションおよび耐震性の重要性をまとめたテキストを作成・配布し、仲介業者の認知度を向上させる。そして、将来的には、インспекターを国家資格化することを提言する。

現在、国の政策は良い住宅物件は残していこうという流れになっている。このような流

れを後押しする形で、耐震性の確保された優良な住宅を残していくために、インスペクションと耐震診断等による耐震性の評価を同時に普及していくことが重要になってくるだろう。

ところが、我が国は地震が起こりやすいにもかかわらずインスペクションの必須項目に耐震性の評価が盛り込まれていないのが現状である。そこで、まず、インスペクションの項目に必須事項として、中古住宅の耐震性について耐震診断などにより評価することを盛り込むべきであると考ええる。

2) インスペクションの普及

次に、インスペクションを普及させる方策であるが、ヒアリング結果から、インスペクションの利用が 1 割に満たない理由として、利用者の方に知られていない、国交省のPR不足、仲介業者の勉強不足などの問題点が挙げられた。そこで、仲介業者もインスペクションの有用性を認知すれば、仲介時にそのメリットの説明やインスペクターの紹介をすることにつながることを期待できる。次に、国交省が、インスペクションとその必須項目とした耐震性の評価の重要性の説明と、これらを仲介時に説明しなかった場合のデメリットやトラブルについてまとめたテキストを作って配布し、教育していく。これらの業務は、宅建協会などに補助金を出し、委託して行うこともできると考える。

3) インスペクターの国家資格化

さらに、上記のような方策を行い、将来的にインスペクションが普及し、積極的な利用がされるような市場が整備されたときには、インスペクションの項目や検査方法について基準を統一し、法律により国家資格とする意義は大きいと考える。インスペクターが国家資格化されることで、インスペクションの認知度および信頼性をさらに向上させることができると思われ、インスペクションの一層の普及および活用を促すことができると考える。

② 耐震性情報を得られやすい仲介制度の構築

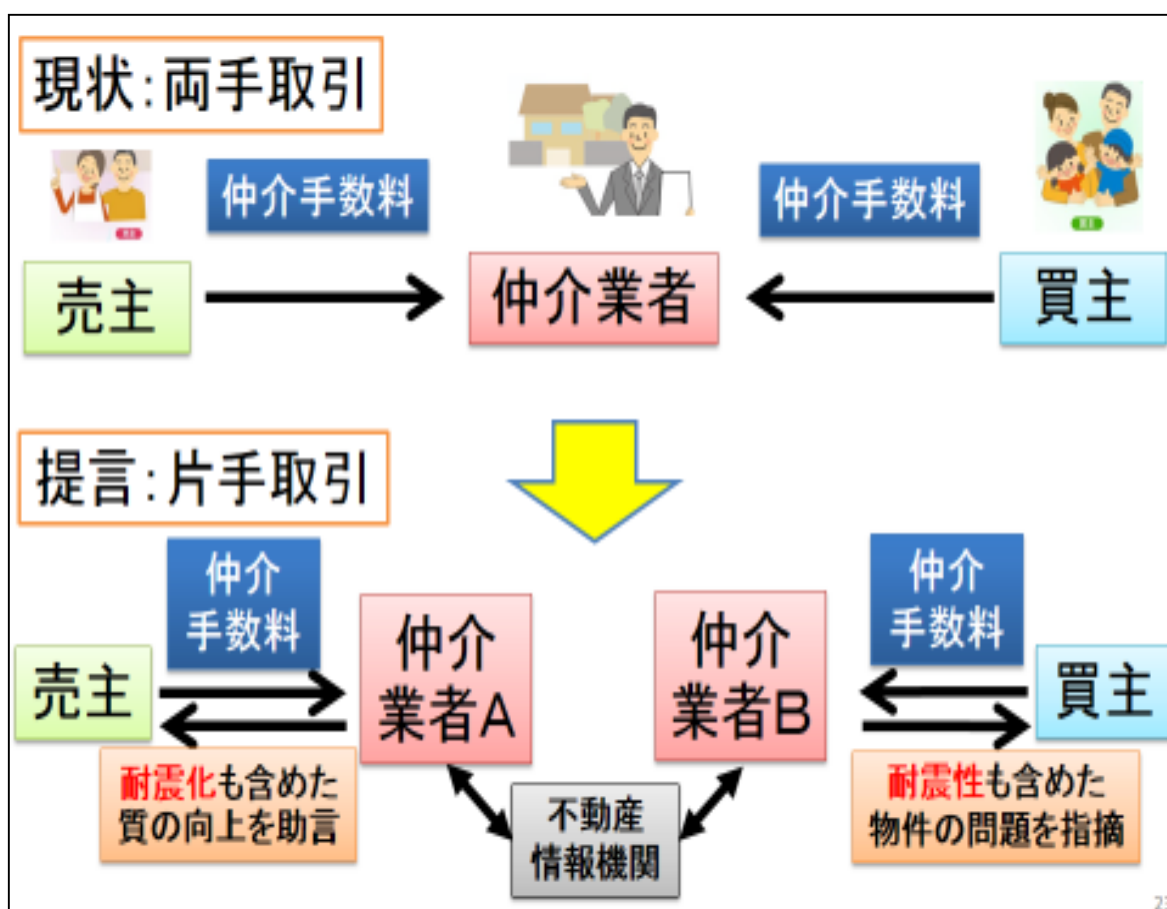


図 4-3-12 仲介における「片手取引」促進のイメージ

1) 片手取引の促進

中古住宅の売買の際に売主、買主にそれぞれ別の仲介業者が仲介を行い、双方に寄り添って取引を仲介する「片手取引」を行うことを提言する。

現状では、仲介業者は、売主と買主の両方から手数料収入を得ていること（両手取引）が多い。そのため、仲介業者としては、住宅が売れば手数料が儲かるので、住宅の品質に関して強く意識をしないで業務をしているという問題点がある（宮城県宅建協会のヒアリングより）。耐震診断やインスペクションに関しても、もし住宅に問題が見つかってしまえば取引が中止になり、手数料収入も得られなくなってしまうため、仲介業者は積極的に行わない、という指摘もあった。このような状況では、耐震性の確保されている中古住宅の売買が促進されることは考えにくいと思われる。

そこで、現在、多くの仲介業者が行っている両手取引ではなく、売主、買主の片方のみから手数料をもらう「片手取引」を推進すべきと考える。売主と買主の間に入り、右から左に物件を動かして手数料をもらうといったビジネスモデルではなく、売主、買主の双方

に別の仲介業者がついて、それぞれにとって有益な情報を提供し、その手続きのサポートを行うことで、その対価としての手数料を、両手取引と同程度もらうというビジネスモデルを普及すべきと考える。仲介業者が顧客にとって有益な情報を得るためには、不動産情報機関を整備する必要もある。

2) 仲介手数料上限の撤廃

「片手取引」を推進する方策として、より顧客にとって付加価値のある仲介取引には、現在定められている仲介業者の仲介手数料率上限を撤廃することが考えられる。また、買主側に立つ仲介業者であれば、耐震性に問題がある中古住宅の購入を仲介する場合、耐震性の改善の必要性を買主に説明し、耐震改修を行うことになった場合には、一般の業者よりも安心して安く耐震改修・リフォームなどができる提携業者を紹介し、買主が任意の選択として提携業者を選んだ場合には、紹介料をもらうなども一つのビジネスモデルとして考えられる。

4-4 簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助制度

4-4-1 住宅の耐震改修

(1) 耐震改修の現状

耐震改修工事が行われていないことが問題視され、工事の実施が急がれている住宅をみる。昭和 56 年（1981 年）以前に建てられた住宅は旧耐震基準で建築されており、現行制度における充たすべき耐震基準を充たしていない既存不適格住宅と判断される可能性が高い。日本においては平成 20 年（2008 年）の時点でこのような既存不適格住宅が約 1050 万戸あると見込まれており、これを平成 27 年（2015 年）までには半減させることが国としての目標だ。耐震改修工事を実施する必要があるのは昭和 56 年（1981 年）以前の旧耐震基準に基づいて建設された住宅、特に木造住宅が多い。

旧耐震基準に基づいた住宅であっても、耐震性が確保されている住宅があることも述べておく。特に、豪雪地域にある木造住宅は柱が太いなどといった雪害による被害が想定されるため耐震性が高い造りになっている場合が多く、これが地震の被害の縮小化にも功を奏した例もあった。例えば、平成 19 年（2007 年）3 月 25 日に石川県輪島市西南西沖の日本海で発生した M6.9 の能登半島地震では、豪雪地帯特有の太い柱が住宅に用いられ耐震性が確保されていたことによって、住宅の倒壊を抑えることができ、人的被害が最小限に食い止められた²²²。

(2) 求められる住宅の耐震性

住宅の耐震性としてはある程度のものが求められる。建物の耐震性を判断する基準であるが、昭和 56 年（1981 年）以前に建てられた建物は、現在とは異なる耐震性の基準を用いて建築されており、現在の耐震基準（新耐震基準）²²³で耐震性の検討に用いる「保有対水平耐力」を用いてその耐震性を判断することが適切ではない。本章では、特に、昭和 56 年（1981 年）以前に建築された住宅についてみていくため、旧耐震基準で建てられた建築物の強さを表すのに使う耐震指標（Is 値）を用いることとする。この耐震指標の数値は、高いほど耐震性が確保され、地震発生時により高い確率で安全性を確保できる。国土交通省の基準では、当該数値が 0.6 未満の場合は「震度 6 の地震で崩壊、倒壊する危険性がある」と判断され、当該数値が 0.3 未満の場合は「震度 6 の地震で崩壊、倒壊する危険性が高い」と判断される。国は、現在、当該数値 1.0 を確保することによって住民の安全を守ることができると考えており、この 1.0 を充たす耐震改修工事に対して重点的に補助を行っている。

また、個人の住宅と異なり学校の建物などは地震時の避難所になることから、校舎など

²²² 国際長寿センター「地域社会の迅速な対応が地震被害を最小限に」

http://www.ilc-japan.org/chojuGIJ/pdf/05_03.pdf（2014 年 1 月 13 日アクセス）。

²²³ 昭和 53 年（1978 年）の宮城県沖地震などの大規模な地震を契機にして、昭和 56 年（1981 年）6 月 1 日に建築基準法の耐震性能についての基準が改正された。改正後に建築された建物は、すべて新耐震基準で建設されている。なお、先の阪神・淡路大震災では、新耐震基準で設計された建物には大きな被害がなかったことが報告されている。

の建物が確保すべき耐震性はより高めておく必要がある。

(3) 耐震改修が必要な住宅

表 4-4-1 住宅の耐震化の現況

【住宅・建築物の耐震化の現状】		
	住宅（共同住宅含む）	建築物
	うち戸建木造住宅	
総数	約 4700 万戸	約 340 万棟
	約 2450 万戸	
耐震性を満たす(割合)	約 3550 万戸（約 75 %）	約 220 万棟（約 65 %）
	約 1450 万戸（約 60%）	
耐震性が不十分(割合)	約 1150 万戸（約 25 %）	約 120 万棟（約 35 %）
	約 1000 万戸（約 40%）	

※国土交通省推計
 ※住宅は平成 15 年住宅・土地統計調査をもとに推計
 ※建築物は平成 14 年 3 月建築着工統計調査、都道府県アンケート等をもとに推計

出典：国土交通省「I 住宅・建築物の耐震化に関する現状と課題」²²⁴

表 4-4-1 から、耐震性が不十分だといわれている住宅は、平成 15 年（2003 年）時点で約 1,150 万戸²²⁵であり、このうち約 1,000 万戸が木造戸建て住宅であることがわかる。このデータから、耐震性が不十分な住宅において木造戸建て住宅が占める割合は約 87%であることがわかる。そこで、特に耐震化を進める必要があるのは、木造戸建て住宅であるといえる。

また、住宅・土地統計（平成 20 年）によると、「昭和 55 年以前建築の木造住宅」は全国で 1,150 万戸あり、うち「家計を支える者（世帯主）」が 65 歳以上の木造住宅は 616 万戸、55 歳～64 歳の木造住宅は 294 万戸である。この統計は平成 20 年のものであることから、平成 25 年（2013 年）時点では「昭和 55 年以前建築の木造住宅」の世帯主の 8 割近くが 60 歳以上、5 割が 70 歳以上となっていると推察される²²⁶。耐震改修が必要な以上の現状をふまえ、以下では木造戸建て住宅に注目し、木造住宅の耐震改修を促進する取り組みについて検討する。

²²⁴ 国土交通省

<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/taishin/jisinnbousaisuisinkaigi/jisinnnsiryou3.pdf>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

²²⁵ 耐震性が不十分な住宅約 1,150 万戸は、全て昭和 56 年（1981 年）以前に旧耐震基準に基づいて建設されたものである。図 4-1-7「住宅の耐震化の進捗状況」を参照。

²²⁶ 大沼健太郎「住宅耐震化に向けた課題と方策案」NRI パブリックマネジメントレビュー March 2013、vol.116、p3。

4-4-2 耐震改修を促進する自治体の取り組み

(1) 自治体による取り組みの現状

既に紹介した各種制度や支援措置を通して、住宅の耐震改修が促進されてきた。これらの取り組みが今日まで我が国における住宅の耐震改修を促進してきたことは事実であるが、今後も同様な取り組みを行っていくことで目標としている住宅耐震化率 90%が達成できるとは限らない。

以下では、国が創設した補助制度の導入以外の方法を通して住宅の耐震化促進を図るという自治体独自の方法に注目する。

今日では、住宅の耐震化について何らかの補助制度を設けている市区町村は、耐震診断で全体の 81.6%、耐震改修で全体の 77.4%にのぼる²²⁷。自治体独自の取り組みは財政負担を伴うこともあるため自治体間で差が見られる。しかし、国の制度である耐震改修にかかる所得税の税額控除の適用は、自治体による耐震改修にかかる補助制度の対象となる区域の住民に限定されるため、国土交通省は、住宅の所有者が税制上の支援を受けることから、補助制度の整備を求めている。

戸建て住宅の耐震化にかかる国の補助制度では、耐震診断には地域要件を設けない一方で、私的財産への公費投入となる耐震改修については「道路閉塞」の原因になる場合に限られる等の厳しい条件を設けている。そこで自治体では、耐震診断については国の補助制度を活用しつつも、耐震改修については地域要件を課さずに独自制度によって対応しているところが多い²²⁸。

(2) 自治体の取り組み

① 簡易耐震改修工事

自治体独自の耐震改修促進方法として、簡易耐震改修への補助を行っているところがある。簡易耐震改修工事とは、国が求める耐震指標 1.0 を満たす耐震改修工事より簡易なもので、耐震性能が改修前に比較してある程度は向上する改修工事であり、例えば、寝室や居間のみといった住宅の一部を耐震化する工事も含まれる。簡易耐震改修工事では構造的耐震指標 1.0 を充たすことはできないため、これを基準とした耐震化率の上昇には寄与しないことになる。

しかしながら、指標が 1.0 に満たなくても居住者の生命、身体の安全をある程度確保できる効果があるとして、自治体の中には簡易耐震改修への補助を導入しているところもある。

²²⁷ 週刊住宅オンライン「巨大地震への備え急げ」

<http://www.shukan-jutaku.com/backnumber/190> (2014 年 1 月 22 日アクセス)。

戸建て住宅の耐震化に関する自治体独自の補助制度は数多くあるが、共同住宅の耐震化に関する自治体独自の補助制度は多くない。共同住宅の耐震診断に関する補助制度をおいている自治体は全体の 33.8%で、耐震改修に関する補助制度をおいている自治体は全体の 29.3%となっている。

²²⁸ 大塚路子「住宅耐震化の現状と課題」『調査と情報第 568 号』

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0568.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)。

補助制度を設けている自治体は複数ある²²⁹が、ここでは例として、東京都墨田区が取り組んでいる簡易耐震改修工事について紹介する。

1) 墨田区の簡易耐震改修工事

墨田区では、平成 17 年（2005 年）9 月に「墨田区木造住宅耐震改修促進助成条例」が制定され、翌年 1 月から木造住宅の耐震改修促進助成事業を行っている。事業の一環として、地域住宅交付金を活用して、木造住宅の所有者・居住者が耐震改修工事を行った場合にその費用の一部を助成している。ここでいう耐震改修工事には一般的な耐震改修工事と簡易改修工事の二種類がある。

簡易改修工事では、住宅の一部分のみの補強についても補助の対象にしている。一般に耐震補強の必要性が高い住宅ほど十分な改修には多額の費用がかかるため耐震改修を躊躇してしまうが、この助成制度を用いることで、住宅所有者・居住者にとっては、比較的軽い負担で少しでも耐震性を高めることができる。また、この助成制度では、建物所有者だけでなく、借家人でも助成の対象になる。墨田区としては、この制度により、地震が起きた際に、住宅は使用できなくなったとしても、区民の生命を守ることを最低限の目標にしているといえる。

表 4-4-2 墨田区の住宅耐震改修助成制度

		耐震改修工事	簡易改修工事
工事内容		総合評点を 1.0 以上にする改修工事	耐震性能が改修前に比較して向上する改修工事
助成限度額 (補助率)	緊急対応 地区内	一般 50 万円 (1/2) 高齢者等 70 万円 (2/3)	一般 25 万円 (1/2) 高齢者等 30 万円 (2/3)
	緊急対応 地区外	—	一般 15 万円 (1/3) 高齢者等 30 万円 (2/3)

出典：大塚路子「住宅耐震化の現状と課題」²³⁰

²²⁹ 森保宏「リスクの視点に立った既存不適格木造住宅の実効ある耐震改修戦略」REAJ 誌 2010 Vol.32 No.5、p.280。

²³⁰ 大塚、前掲注 228。

2) 簡易耐震改修工事体験者の声

実際、この制度を活用し、本来補助の対象外となりうる耐震改修工事を、墨田区で行った事例がある。借家人として耐震指標 1.0 に満たない耐震改修工事を行い、工事に際して助成金を受け取り、安心感を手に入れたというものである。以下、表 4-4-1 において墨田区の補助制度を活用した住宅居住者へのインタビューを抜粋する。

このような耐震改修工事によって、少しでも住宅の耐震性を向上させることで、住宅所有者・居住者の住宅に対する安心感を高めることができるといえるだろう。

借家人でも助成金で補強ができた __大野田さん

木 谷さん：大野田さん、こんにちは。大野田さんの補強工事はクローズアップ現代でも取り上げられました。大野田さんはどのようにして補強工事を行われたのでしょうか。

大野田さん：私の家は借家でしたが、大家さんとの話し合いによって補強工事ができることになりました。

木 谷さん：借家人が補強して助成金がもらえる制度は墨田区だけなのです。平塚などでは、自分の建物でないと補強への助成金はもらえないのです。補強をしていかがですか。

大野田さん：安心できるようになりました。

木 谷さん：借家人であり、1.0 に満たない簡易補強工事を行った大野田さんの事例は各地でも有名で、平塚でも紹介させてもらっています。見学会などお邪魔して拝見させてもらったこともあります。補強には、いくらくらいかかりましたか。

大野田さん：70 万円くらいです。助成金は、25 万円くらいでした。

図 4-4-1 墨田区の簡易耐震改修体験者の声

出典：墨田区耐震補強推進協議会「耐震事例 体験者の声」²³¹

② 簡易耐震改修工事の重要性

上記した体験者の話からも分かるように、一部の自治体によって創設されている簡易耐震改修工事への補助制度は、十分な耐震性を確保する耐震改修工事の費用を賄うことができない場合や、家主側で工事ができない際に借家人として耐震改修を行う場合の困難の解消に導く手段として、有効なものであることが分かる。住宅所有者・居住者は各々のニーズに合った手段を選ぶことができるようになる。

ただし、簡易耐震改修工事は耐震指標 1.0 を満たすものではないため、耐震化を完全に達成するための施策ではなく、減災を目的とした手段であるといえる。

(3) 名古屋市の取り組み

次に、住宅の耐震化を進めるための先進的な取組として、愛知県名古屋市が平成 21 年度から補助制度を設けている住宅の段階的耐震改修への補助制度をみてみる。

²³¹ 墨田区耐震補強推進協議会 <http://sumidakutaishin.jp/?cat=22> (2014 年 1 月 24 日アクセス)。

段階的耐震改修工事とは、一気に十分な耐震改修ができない場合に、段階的に住宅の耐震性を向上させ、最終的には国が求める構造的耐震指標 1.0 を満たす耐震性を達成することを目標にした耐震改修工事のことである。このことから、段階的耐震改修工事は、最終的には十分な耐震化まで視野に入れた施策であるといえる。

① 段階的耐震改修工事への補助制度

名古屋市が行っている段階的耐震改修工事は、旧耐震基準で建築された木造住宅（戸建て及び長屋・共同住宅）で耐震指標が 0.7 を満たさないものを対象にしている。段階的耐震改修は、本来なら一度の耐震改修工事で耐震指標を 1.0 に向上させるところを、二段階に分けて 1.0 を達成することを認めるものである。一段階目では耐震指標 0.3 未満の住宅を 0.7 に向上させ、二段階目で 0.7 から 1.0 に引き上げることが予定されている（図 4-4-2 を参照）。

一度に耐震指標 1.0 を達成するよりも、段階的に行う方が第一段階での支出を抑えることができるというメリットがある。耐震改修に係る費用を懸念し、耐震改修を足踏みしていた住宅所有者にとっては、まず必要となる費用を抑えることができ、より手軽に耐震改修に着手する行うことが可能になる。

現在名古屋市が行っている段階的耐震改修では、一段階目の耐震改修には最大で 40 万円、二段階目では最大で 50 万円の補助を行っている。なお、同市は段階的耐震改修だけでなく一度の改修で耐震性を高める一般的耐震改修への補助も行っており、これについても最大 90 万円の補助を行っている。補助額から、一般的耐震改修と段階的耐震改修の双方の間でバランスをとっていることが分かる。

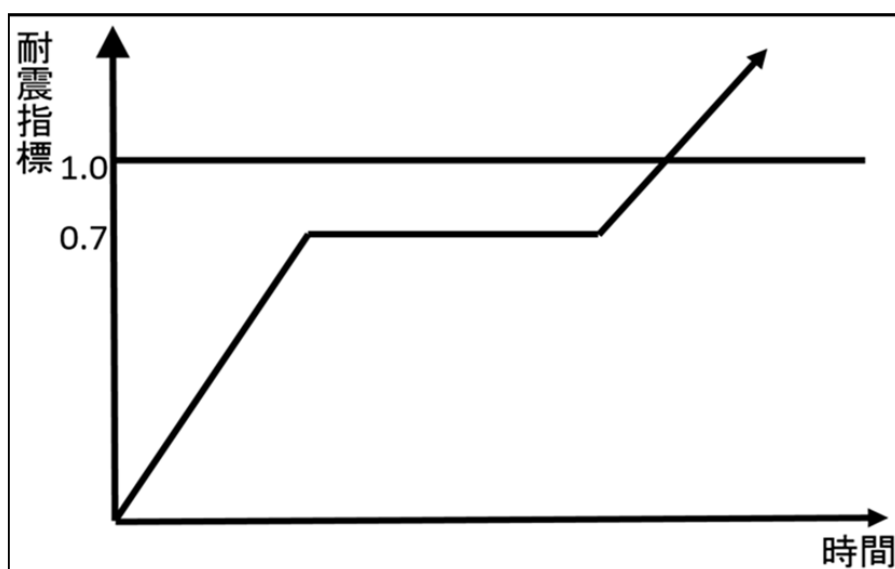


図 4-4-2 段階的耐震改修の進め方

② 段階的耐震改修への補助制度の導入経緯

名古屋市が段階的耐震改修に対しても補助を行う契機になったのは、愛知建築地震災害軽減システム研究協議会において発表された耐震指標が 0.7 を達成すれば地震が起こった際に大幅に死傷者数を減らすことができるとの研究結果だった（図 4-4-3 を参照）。

名古屋市は、県内の三国立大学法人である名古屋大学、名古屋工業大学、豊橋技術科学大学と提携・協力して研究を重ね、同市においては、耐震指標 0.7 を満たすことで、東南海・南海地震が発生した場合、住宅が倒壊・大破する確率を示す全壊率を、ほぼゼロに近づけることが可能であることを明らかにした。

耐震指標 1.0 を達成する改修工事を行うことを費用面から困難に感じる住宅所有者が多い中で、同市としては、最低限市民の命を守るために耐震改修工事をしやすくする制度として、段階的耐震改修工事への補助を認めるに至った。

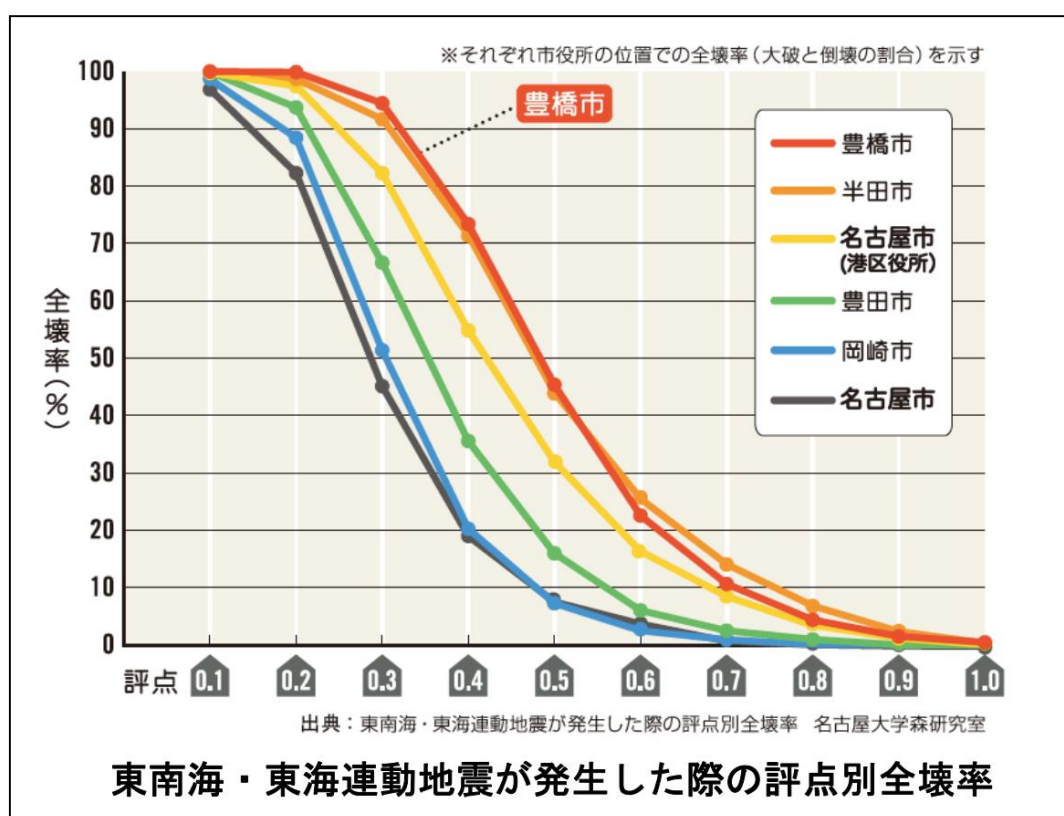


図 4-4-3 東南海・東海連動地震が発生した際の評点別全壊率

出典：愛知県「愛知県建築物耐震改修促進計画－あいち建築減災プラン 2020－」²³²

²³² 愛知県「愛知県建築物耐震改修促進計画－あいち建築減災プラン 2020－」 p.18

<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000049/49456/gensai2020-honbun-4.pdf> (2014 年 1 月 23 日アクセス)。

③ 段階的耐震改修への助成によって期待される効果

耐震指標 0.7 を達成する耐震改修工事は、耐震指標 1.0 を達成する耐震改修工事を行うよりも簡易な耐震改修工事を行うことになるため、費用を抑えることができる。よって、このような耐震改修工事にも補助を出すことによって、今まで費用がかかることを理由に耐震改修工事を行ってこなかった人が工事を実施しやすくなると期待できる。

ただし、耐震指標 0.7 を達成することでは、名古屋市内の平均で東南海・南海地震に対しておおかた全ての住宅が全壊を免れると考えられているとはいえ、より震源に近い地域において建物の全壊が発生する可能性は 1 割程度見込まれる。したがって、より確実な耐震改修の効果を確保するには、国が求める耐震基準 1.0 まで耐震性を高めていくことが肝要である。

よって、第一段階の改修でも一定の効果を期待できるが、最終的には耐震基準 1.0 を満たすことで住宅の安全性を確保することが、段階的耐震改修工事の目指すところであると考えられる。

4-4-3 ヒアリング調査とそこから浮かび上がってきた問題点

段階的耐震改修工事について、名古屋市都市住宅局耐震化支援室、東北地方整備局、岩手県県土整備部建築住宅課、そして仙台市都市整備局住環境部住環境整備課へヒアリング調査を実施した。

名古屋市都市住宅局耐震化支援室を対象にしたヒアリング調査では、一般的な耐震改修への補助制度と並ぶ形で段階的耐震改修への補助制度を導入した経緯をはじめ、導入時の懸念や困難、現状と今後の課題等について伺った。また、耐震改修工事を行っていく手段の一つとして段階的耐震改修や簡易耐震改修工事への補助を行っていくことについて、国土交通省東北地方整備局、岩手県県土整備部建築住宅課、そして仙台市都市整備局住環境部住環境整備課を対象にヒアリング調査を行った。

(1) 段階的耐震改修への助成制度導入時の懸念及び困難—名古屋市

① ヒアリング調査結果

戸建て住宅の段階的耐震改修及び共同住宅・長屋の段階的耐震改修への補助制度の導入が検討された際には、住民から反対論が出るということとはなかった。一方、議会の中では当該制度の導入について葛藤があった。

市の耐震改修促進計画では耐震化率 90% を目標に掲げて、耐震指標 1.0 を超えることが想定されているが、段階的改修が一段階目で止まってしまった場合には、その計画との間に矛盾が生ずるとの懸念があった。段階的耐震改修が完成しない場合には、耐震化率の直接の向上に結び付かないことを危惧する考えであったと言える。このような懸念があったが、段階的耐震改修工事が耐震化率の上昇に直接的に寄与しなくても、人の生命身体も守ることができるとの結論に至り、段階的耐震改修工事への補助制度が求められた。

② 調査結果の分析

以上のヒアリング調査より、耐震指標 1.0 を満たして住宅の耐震化率を向上することを長期的な目標として設定しつつ、現状でできるだけの耐震化を図り、耐震指標 0.7 を確保することで地震が起きた際に最低限命を守ること目標と位置付けていることがわかる。

もし耐震化率 1.0 を達成基準とするを目的としているならば、段階的耐震改修を行うことがかえって遠回りとなってしまうおそれがある。しかし、命を守るという視点からいえば、段階的耐震改修を行う意味はあり、少しでも耐震性を上げた方が生命及び身体への被害を確実に減らすことができると考える²³³。なお、地震の際の被害を少しでも軽減するという目的で、耐震シェルターや防災ベッドへの補助も認められていることについても類似の経緯があるといえる。

国が提示する耐震指標 1.0 を満たさない改修工事に対しても補助を行うことに、自治体が独自の判断を行っているといえる。

(2) 段階的耐震改修への助成制度の現状―名古屋市

① ヒアリング調査結果

制度導入以来の実績としては、23 戸（平成 21 年度）、43 戸（平成 22 年度）、70 戸（平成 23 年度）、58 戸（平成 24 年度）となっており、予算要求していた件数を超える実績があり、期待していた効果は達成されている。段階的耐震改修を行うことへの市民の要望が増え、予算要求していた件数を超える実績があった際に、耐震化として確保している予算の範囲を超えることがなければ、市民の要望に応えるようにしている。

また、段階的耐震改修工事への助成を申請する人は 50 歳以上の住宅所有者である場合が圧倒的に多く、一般的耐震改修の費用を賄うことができないが耐震改修の必要性を感じるとの理由から段階的耐震改修を選択している。工事の具体例としては、建物外部からの補強を中心に行い、日常生活への影響を少なくなるように配慮したものや、耐震改修工事費が多くなるため、とりあえず一段階目までの工事を行ったものがある。

平均的な一般耐震改修工事費は約 250 万円で、平均的な段階的耐震改修工事費（一段階目の耐震改修工事のみ）の約 200 万円の方が安い、一段階目と二段階目の耐震改修工事費を合わせると、一般的な耐震改修高費用よりも高くなることもある。ただ、これらは平均費用であるため、耐震改修方法を選択するにあたっては、個々の条件により費用は異なってくる。段階的耐震改修は新しい制度であり、一段階目が終わったら一定の期間内に二段階目の工事をするといった決まりもないため、一段階目の工事で止めてしまっているところが多い。

²³³ 井戸田秀樹「東日本大震災の建築物被害と東海・東南海地震対策について」
<http://www.taishin-chita.net/pdf/kenshu16-Idota.pdf>（2014 年 1 月 23 日アクセス）。

② 調査結果の分析

以上の結果より、段階的耐震改修への補助制度が平成 21 年（2009 年）に導入されてから今日に至るまで、当該補助制度は期待以上の効果を上げていることが分かる。段階的耐震改修への補助を申請する件数は各年度の予算枠を超える状態が続いており、同市としても予算の許す限り市民の要望に応えようとしている。

しかし、一段階目の耐震改修で耐震指標 0.7 を一応達し、工事を中断してしまうことで、二段階目の耐震改修を行うことに足踏みするケースが多いことは懸念される。一段階目が終わった後で、いつまでに二段階目を行う必要がある、といったような決まりがあるわけではないため、市民の側としても二段階目の工事をすぐ行おうとはしていないと推測される。一段階目の改修工事で住民が止まってしまい、二段階目が行われないことは、十分な安全確保の面からは望ましくないため、二段階目の工事を行うように、行政の側で働きかけを行うことも重要になると考えられる。たとえば、一段階目の工事を完了した住宅所有者に対してダイレクトメールや戸別訪問を行うなど、個人に直接的に働きかけを行うことなどが採りうる手段として挙げられる。

（3）段階的耐震改修工事の効果—名古屋市

① ヒアリング調査結果

名古屋市が行う段階的耐震改修への補助は、東海地震や東南海・南海地震だけでなく、内閣府でも発生が想定されている中部圏・近畿圏直下の地震の被害も抑えるものとして捉えられている。

東南海・東海連動地震で想定されている震度を超える大地震が生じた際には、評点 0.7 を満たしている住宅でも大きな被害が生じる可能性を否めないが、このような場合でも、耐震指標 0.7 の達成する耐震改修工事は有効だと考えられている。現在想定されている東南海・東海連動地震の震度を超える地震が起こる場合に備えたとすると、改修工事費が上昇してしまい、段階的耐震改修すら行うことができなくなる可能性があると考えている。

本来の制度としては、段階的耐震改修については、二段階まで行われることを想定しているため、一段階で工事が止まってしまっている状態が続くとなると、制度意義が問われるのではないかという懸念がある。

② 調査結果の分析

段階的耐震改修工事への補助制度は、東南海・東海連動地震のほかに、中部圏・近畿圏直下の地震の被害にも対応することが想定されており、第一段階の改修工事でも、被害の低減に有効性があると考えられている。現名古屋市は、現在被害が想定されるケースの地震に対して、少しでも住宅の耐震性を高めることを重視していることが分かる。

段階的耐震改修が一段階目で止まってしまう状況は好ましくなく、段階的に耐震指標 1.0 を達成できるように長期的な取り組みをしていくべきと考えられる。

(4) 段階的耐震改修への国による補助－国土交通省東北地方整備局

① ヒアリング調査結果

100%の耐震化を進めていく上で、段階的耐震改修を行っていくことに意味がある場合もあるが、中途半端な耐震改修をすることなく、最終的には最低基準を満たす耐震改修を行うことを目的にしなければならない。

段階的に耐震改修を行うことが有益なのであれば、それを支援することはできる。そのような段階的耐震改修を行うのであれば、最終的に耐震改修の最低基準を満たす計画をきちんと立てなければならない。段階的耐震改修を否定するのではない。段階的耐震改修の効果の説明が曖昧である場合は否定するかもしれないが、自治体の取り組みを柔軟に受け入れるということが基本的な姿勢であるため、入りの部分で当該制度を否定することはない。

② 調査結果の分析

原則として、国が求める耐震基準を達成することを求めるということであった。ただし、段階的な耐震改修についても、自治体の取り組みは柔軟に受け入れるということであった。

(5) 段階的耐震改修への自治体による補助－岩手県

① ヒアリング調査結果

段階的耐震改修工事への補助とは、小規模の耐震化であっても補助金を出すということだ考えられるが、少額の補助を市町村や県で、どの程度行うことができるかということについても考えなければならない。

耐震指標 1.0 未満、たとえば 0.7 を達成するために補助を出すということについては、0.7 でも効果はあると思われる。あとは、これを制度として、システムとして実行していくときの課題だと思われる。

自治体としては、耐震改修を行うならばある程度のところまで耐震性を上げたいと考えているが、そこまで到達することが難しい住民への代替案として、段階的に耐震改修を行うことについては評価できるものとする。

② 調査結果の分析

自治体としては少しでも耐震化を進めたいと考えているようであり、耐震指標 1.0 まで到達することが難しい住宅所有者に対して、段階的耐震改修という手段を用意すること自体には否定的ではないといえる。

(6) 段階的耐震改修への自治体による補助－仙台市

① ヒアリング調査結果

段階的に耐震改修を行っていくことの効果については、地域性もあるので、一概に言えない。特に東南海の方は、少しでも耐震化するなら、ということで助成をしているようだ。仙台市の場合は、安全性を確保することができるというものに対して制度を活用する

ことを進めるという形をとっているため、段階的に耐震改修を行っていくことは今の段階では、難しいと考える。

耐震性能以外でも大都市の方では、一部屋だけリフォームするのに助成を行ったり、ツドだけ耐震化すれば助成を行ったりするといったこともあるが、阪神・淡路大震災をみると、直下型地震の場合は十分な耐震性が確保されていないと、倒壊してしまうおそれがある。

また、東日本大震災の地震は海洋型のプレート地震だったが、仙台は活断層を持っており、活断層地震は起きる可能性も否めない。長町利府断層は町の中を通っている状況を見ると、家全体を耐震化しないと、そこに住んでいる人の安全にはつながらない。よって、住宅の一部を耐震化するなら助成を行う、という流れにはなかなかならない。異なる種類の地震を抱えているということが他の都市と違うといえる。

② 調査結果の分析

仙台市としては、耐震指標 1.0 を満たさない耐震改修に助成を行うことは難しいという判断だった。直下型地震への効果が懸念されていることから、段階的耐震改修については地域によって考える必要があると思われる。

(7) その他

①耐震改修を動機づける重要性ー岩手県

1) ヒアリング調査結果

耐震改修を促進するために一番重要なことは、住宅所有者に対し動機づけをすることである。住宅所有者が耐震改修しようと思わなければ、補助の意味をなさず、耐震改修は進まないおそれがある。よって、耐震改修の重要性についての普及・啓発活動を行っていくことは重要だと考える。

今まで様々な取り組みがなされてきているが、それでも所有者が耐震改修への意識が不十分だと感じる原因としては、耐震改修以外の模様替えやリフォームのような投資効果を実感しにくいというところにあると考える。

また、今の古い家を次の世代に受け継がないといった考えもある。昭和 56 年（1981 年）以前に建てられた住宅が古くなるに伴ってその住民も年を重ねるため、古い住宅を次に引き継がないという判断をしている可能性もある。

さらに、耐震診断の費用は少額であり、現在は復興事業に人的資源が割かれているため、少額なサービスがあまり注目されていないのではないかという懸念もある。

2) 調査結果の分析

住宅の改修でも、耐震改修は、リフォームや模様替えより価値を感じにくいということが実情と考えられる。また、古くなった住宅を次の世代に受け継がない人もいる。さらに、被災地特有の事情ではあるが、住宅の耐震化を促進するよりも、被災地の復興を加速するためにマンパワーの多くが割かれているのが現状であり、現時点で住宅の耐震改修に重点

的に人を割くことは難しいといえる。

② 耐震改修工事に伴う住民にとっての不都合－仙台市

1) ヒアリング調査結果

仙台市において行われている耐震改修工事のほとんどが住みながらの工事である。部屋ごとに行っていくので、使えない部屋が出てくることもあるが、その時は部屋を移動すればよく、ほとんどが壁の改修を主な工事としているため、荷物などは置いておいても構わない。高齢者の方も一時的に引っ越しをすることなどはなく、そこまで負担にはならない。

2) 調査結果の分析

仙台市で行う耐震改修では、ほとんどの場合、住民が耐震改修の対象となる建物に住みながら耐震改修が行えるということで、住民が一時的に引っ越すことを強いられることが耐震改修を阻む要因ではないと考えられる。

③耐震改修工事費用と補助額の関係－仙台市

1) ヒアリング調査結果

それぞれの都市の平均の耐震改修工事の価格を見ると、補助金が高いところは工事費が高額であるということが判明した。仙台市の平均価格は 180 万円となっているが、だいたい半額は補助金で出すことになる。一方、名古屋市では平均金額が 250 万円となっている。また、横浜市においても高いことも明らかとなった。

2) 調査結果の分析

補助金として出す金額が高いと、その分耐震改修工事価格そのものが上昇する可能性があると考えられる。

4-4-4 簡易耐震改修及び段階的耐震改修の意義

以上のヒアリング結果からも窺えるように、簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助を行っていくことの是非については、大きく分けて 2 つの意見がある。1 つ目は、耐震指標 1.0 を基準とする耐震化率の向上には直接的には繋がらないとしても、地震が起こった際に居住者の生命身体の安全をできるだけ確保して死者数の低減化を図るために、簡易な耐震改修や段階的耐震改修工事への補助を行っていくべきという意見である。

一方、地震が起こっても居住者が安心できる耐震性を確保できると国が認めている構造耐震指標 1.0 を達成する耐震改修工事への補助は積極的に取り組んでいくという意見もある。以下では、これら双方の意見を受けた上で、段階的耐震改修工事への補助の意義について考える。

(1) 簡易耐震改修及び段階的耐震改修工事への補助制度に対する肯定的な考え

① 耐震改修の費用負担軽減

簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助制度を導入することで、まず、費用負担の面から安全性の面で十分なレベルの耐震改修を行うことができなかった住宅所有者・居住者

が、耐震改修工事を行うことができるようになる。少しでも住宅の耐震性を向上することができれば、地震が起こった際の被害を抑えることができると期待できる。

② 災害発生時の被害軽減

また、簡易耐震改修及び段階的耐震改修工事の第一段階では、地震が起こったときにもある程度被害を軽減することができ、全壊の可能性がゼロになるとまではいかなくとも、全壊率を下げることもできると期待できる。耐震指標が 1.0 未満の状態にあっても、住宅の耐震性が高められていれば、住宅への被害や居住者の生命身体への被害は軽減することができるといえる。また、震度が極めて大きいと想定される地域ではある程度全壊が発生するとしても、

そのような地域は限られる。その周辺の地域では震源地から離れ、震度がより小さくなれば、全壊をほぼ免れる効果が生じる。

(2) 簡易耐震改修及び段階的耐震改修への補助制度に対する否定的な考え

簡易耐震改修及び段階的耐震改修では、国が求める耐震指標 1.0 を満たすことができない可能性が高く、結果として 1.0 を基準とする耐震化率の向上に寄与せず、住民の住宅に対する安全・安心が十分には確保されないという問題がある。

この点から、一度の耐震改修工事で耐震指標 1.0 を達成することを促進し、あるいは新築に建て替える支援をする方が、住宅所有者・居住者の安全性・安心感に資するという考え方である。

しかし、これらは公的な補助制度を利用したとしても、大きな費用がかかってしまうので、多額の費用を負担できる住宅所有者には効果があると思われるが、そうでない者には別の方法で耐震化を行ってもらいが必要が残ることが問題になっている。このことは、簡易な耐震改修や段階的耐震改修への補助に否定的な行政主体でも認識はされている。

4-4-5 提言

我が国における住宅の耐震改修の促進への意識は、東日本大震災の地震を受けて、今再び高まっていると言える。国による耐震改修促進法の改正や自治体独自の耐震改修工事の促進策など、住宅の耐震改修を促進する動きがあることは明確である。

確かに、阪神・淡路大震災以降、我が国における住宅の耐震化は進んだ。現在も住宅の耐震化率 90%を平成 27 年度までに達成すべく、国および自治体で取り組みが行われている。しかし、それでも、住宅の耐震化を進める上で、最後の一押しが難しい現状がある。耐震化が進まない住宅の内訳をみると、旧耐震基準に基づいて建築されたものが多く、中でも 55 歳以上の人が所有者となっている木造住宅がおよそ 80%を占める。これらの木造住宅の耐震化を進めていくことが、我が国における住宅の安全性を固めていく上では不可欠だと思われる。

そこで、主に高齢者が所有者となっている木造住宅の耐震改修を促進し、安全性を確保

するための手段の1つとして、簡易な耐震改修や段階的耐震改修への補助制度の導入と、その導入の有効性を検証するための自治体と地元研究機関との連携の必要性を提言する。

(1) 簡易な耐震改修や段階的耐震改修を耐震改修促進メニューの一つとして地域を限定して導入

簡易な耐震改修や段階的耐震改修の効果を期待できる自治体においては、これら改修への補助（一度に十分な耐震性を持つまでに改修をする場合と遜色のないもの）を導入し、耐震改修を進める手段を増やすことを提言する。

① 木造住宅耐震化への補助の必要性

例えば、高齢者が所有する木造住宅の耐震化を進めるためには、耐震指標 1.0 を満たす耐震改修工事には相当の費用がかかるので、これを負担できず工事を諦めてしまうという状況の改善が必要であろう。そこで、より安い費用である程度の耐震性が確保できる簡易な耐震改修や段階的耐震改修の制度を導入し、この改修も行政の補助対象とする。

② 名古屋市の例からみた有効性

段階的耐震改修への補助制度を導入し、補助を行っている名古屋市では、木造住宅を所有している 50 歳以上の市民から同制度の申請が多い。段階的耐震改修への補助を申請する理由として多いもので、耐震改修コストを抑えることができるということが挙げられている。名古屋市は、補助対象にしているレベルの第一段階の改修でも有効性が高いとの研究成果を踏まえており²³⁴、住宅所有者に完全な安全レベルではないものの、効果のある耐震改修工事を促すことができるようになるかと判断している。

③ 利点と問題点

簡易な耐震改修や段階的耐震改修の費用面以外の利点として、一般的な耐震改修と比較して簡易な工事になるため、改修工事中に家具を大量に移動する、自分の家に他人が頻繁に立ち入るなどの煩雑さをある程度省くことができることも挙げられる。

一方で、耐震指標 1.0 を満たすまでの改修が実現しないことが懸念される問題点がある。これは、段階的耐震改修への補助を行っている名古屋市においても問題と認識されている。この対応策としては、十分に安全となるまでの工事を促すため、ダイレクトメールの発送や自治体職員が個別訪問を行うことなどが考えられる。

また、全国の自治体に対して一律に導入を推奨するのは慎重に考えるべきであろう。地域によって地盤の固さや想定される震源地から距離に差があるため、耐震指標 1.0 を満たさない場合に、居住者の生命・身体の安全の確保にあまり効果が期待できない地域もあると考えられるので、その判断は、それぞれの自治体に委ねるべきと考える。

²³⁴名古屋市で行われている段階的耐震改修は、一段階目の改修で耐震指標 0.7 以上 1.0 未満を満たし、二段階目で 1.0 を満たすことに補助を行っている。耐震指標 1.0 は、「極めて稀に発生する地震（震度 6 強～震度 7）」に対し「倒壊しない」という限界に対して定められた数値である。だが、1.0 の効果が発揮されると考えられる「極めて稀に発生する地震」は、文字通りその発生確率が低い。そこで、発生確率が比較的高い震度 6 弱以下の地震に対する対策を打つことも非常に重要であると考えられる。

④ 制度導入の対象となる自治体

簡易な耐震改修や段階的耐震改修への補助制度を導入していく効果が高い自治体として、1.0 を満たす耐震改修工事を行うことが困難な住民が多いとみられる地域が考えられ、地域の地震危険度なども合わせて検討する価値があるであろう。なお、そのような地域でも、時間をかけても良いが、最終的には国が求める耐震指標 1.0 を満たすことを目指すべきことは忘れてはならないと考える。

(2) 関係主体の連携を通じた更なる耐震技術の開発

以上のように、簡易な耐震改修や段階的耐震改修の導入の是非やどのレベルまでの耐震改修を補助対象として認めるかの判断は、各自治体に委ねられるべきであろう。この判断を行うにあたっては、自治体が独自に調査・研究するだけでなく、土木・建築学科がある地元大学をはじめとする地元研究機関や関係する産業界と連携して共同研究をすることが合理的であると考ええる。

自治体は積極的に地元研究機関や関係する産業界と連携し、政策的有効性の根拠を検討した上で補助制度の導入に踏み切るべきであると考ええる。

また、愛知県建築住宅センターのヒアリングでは、より安い工法を研究・開発していくことが必要であると伺った。間接的ではあるが、このような費用を軽減する研究・開発を関係主体が連携して継続して行っていくことも耐震化を進める一助になると考える。

(3) 木造集合住宅の耐震化の促進

木造住宅の耐震化については、戸建て住宅だけでなく、賃貸住宅として使われていることが多い木造の集合住宅の耐震化の促進ももちろん重要である。高齢者を含む低所得者が居住している可能性が高い木造賃貸住宅は、耐震化の取り組みが遅れる可能性が高く、主要な施策対象として位置づけられるべきである。

名古屋市においては、段階的耐震改修への補助制度は、戸建て住宅のみならず木造集合住宅も対象となっているが、補助申請の数は多くない。しかしながら、耐震指標 1.0 を達成する耐震改修ほど改修費用がかかるわけではないことから、集合住宅の耐震改修を行う際に問題になることが多いと考えられる家賃の値上げについて値上げ幅を小さくできると考えられ、実施しやすいと期待される。そこで、簡易な耐震改修や段階的耐震改修の補助を戸建て住宅に対して導入する地域においては、木造集合住宅の耐震化についても合わせて助成対象にすべきと考えられる。

第5章 加美町地域防災計画の改定

本章では、WSA2013 が取り組んだ宮城県加美町の地域防災計画改定について報告する。加美町地域防災計画改定は、東日本大震災によって東北地方を中心に甚大な人的・物的被害が発生し、その被害がこれまで想定されていた災害とかけ離れたものであったため、防災体制について見直す必要があることから行われたものである。

5-1 我が国の防災計画体系

本改定に取り組むにあたって、地域防災計画について、その目的および意義について、我が国の防災計画体系での位置づけも踏まえて確認を行った。

5-1-1 防災計画の概要

(1) 目的

昭和 58 年（1963 年）に制定された災対法では、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にする」（災対法第 1 条）とあり、そのための手段となる施策として、「防災計画」の作成が明記された。

防災計画とは、「防災基本計画及び防災業務計画並びに地域防災計画」のことである。防災計画は、明確な目標をもって、多様な主体によって行われる様々な行為を整理し、秩序立て、補い、重点化し、災害の種類とリスクの程度に対応して、過不足ない災害対策を実現するために策定されるものである²³⁵。

(2) 意義

災害対策を計画の形で体系化しておくことの意義として、以下の 3 点が挙げられる²³⁶。

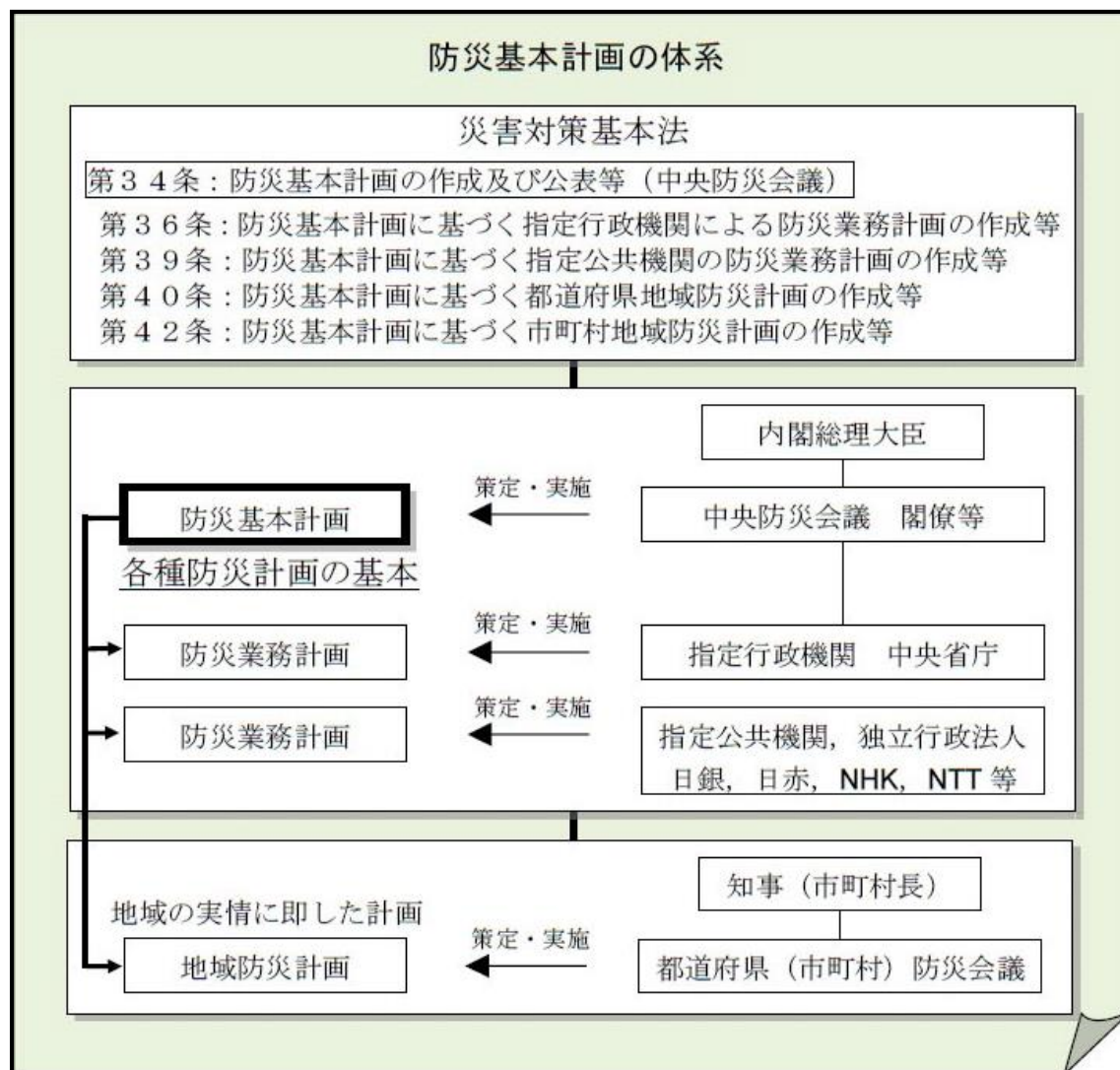
- 1) 災害防止に関する社会的連帯性を明確にし、あらゆる可能な政策を発見すること
- 2) 災害防止を十分に行うための各種の政策の選択を容易にすること
- 3) 国民経済的視点から政策の採用を合理的なものとするための妥当な基準をえること

(3) 体系

中央防災会議が作成する国の防災計画が「防災基本計画」、指定行政機関及び指定公共機関が作成するものが「防災業務計画」、地方防災会議が作成するものが「地域防災計画」である。各作成主体が、それぞれ災害時にとるべき措置を具体的に定め、防災体制の整備に努めている。

²³⁵ 生田長人、『防災法』、p.55。

²³⁶ 小高剛、『行政法各論 有斐閣法学叢書 3』、p.168。



出典：内閣府「防災情報のページ 防災計画」²³⁷

5-1-2 防災基本計画

(1) 定義

防災基本計画は、我が国の災害対策の基本が定められた計画であり、内閣府の中央防災会議によって策定される。また、中央防災会議は、防災に関する科学研究の成果及び発生した災害の状況及びこれに対して行われた災害応急対策の効果を勘案し、防災基本計画に検討を加え、必要に応じて修正しなければならないため、防災基本計画は過去の災害や防災体制の変化を踏まえて適宜修正がなされている（災対法第34条第1項）。

²³⁷ 内閣府 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/index.html>（2014年1月21日アクセス）。

(2) 内容

防災基本計画には、

- 1) 防災に関する総合的かつ長期的な計画
- 2) 防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項
- 3) 前各号に掲げるもののほか、防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるものが定められなければならない（災対法第 35 条第 1 項）。

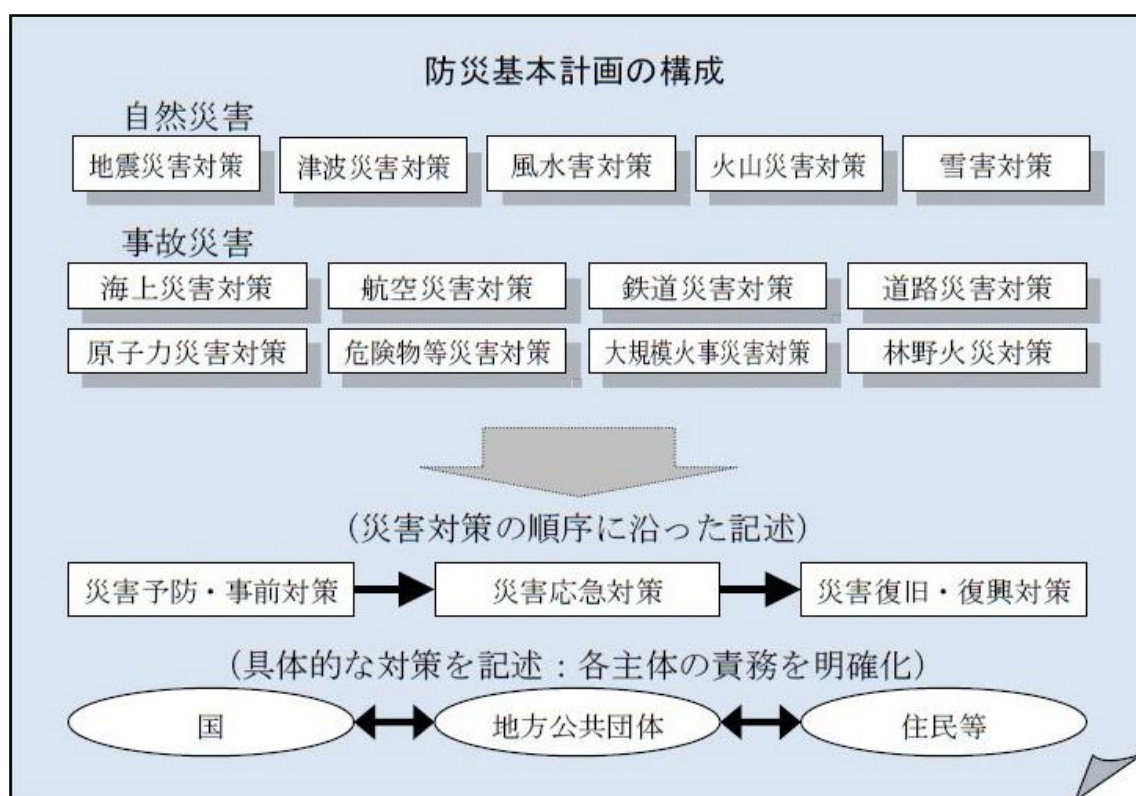


図 5-1-2 防災基本計画の構成

出典：内閣府「防災情報のページ 防災計画」²³⁸

5-1-3 防災業務計画

(1) 定義

防災業務計画は、国の事務分野を担当する指定行政機関及び防災に関係の深い公共・公益業務を担っている指定公共機関が、各機関の所掌事務または所掌業務について防災上とるべき措置等を定める計画である²³⁹。防災業務計画は、それぞれが矛盾せず、連携をとって一体として大きな効果を発揮することができるよう、作成に当たって他の防災業務計画

²³⁸ 内閣府、前掲注 237。

²³⁹ 生田、前掲注 235、p.58。

との調整が図られる仕組みとなっている（災対法第 37 条第 2 項）。

指定公共機関の定める防災業務計画には、災対法上は他機関との連携調整について明確な規定が置かれていないが、その性格から指定行政機関の定める防災業務計画と同様、他の防災業務計画との調整が図られなければならない（災対法第 39 条）。

（2）内容

防災業務計画には、

- ① 所握事務について、防災に関しとるべき事項
 - ② 所握事務に関し地域防災計画の作成の基準となるべき事項
- が定められなければならない（災対法第 37 条第 1 項）。

5-1-4 地域防災計画

地域防災計画は、地域において実施すべき防災事務・業務を定めた横断的計画である。地域防災計画には、都道府県単位で都道府県防災会議が策定する「都道府県地域防災計画」と、市町村単位で市町村防災会議が策定する「市町村地域防災計画」がある。地域防災計画に定められる内容は、都道府県地域防災計画と市町村地域防災計画とでは、その性格の違いから、内容が異なる部分がある²⁴⁰。

（1）都道府県地域防災計画

① 定義

都道府県地域防災計画は、都道府県の行う防災業務だけでなく、県内の市町村、その区域を管轄する指定地方行政機関、指定公共機関が行う防災に関する事務と業務の大綱が定められる仕組みになっている。これは、都道府県の地域内で行われる主要な防災機関の防災活動が横断的に整合性のとれた形で効果的に実施されるよう、総合的に調整する必要から来ているものである。ただし、指定行政機関（国の府省庁・行政委員会等）が作成する防災業務計画に抵触することは許されない（災対法第 40 条第 1 項）²⁴¹。

② 内容

都道府県地域防災計画には、

- 1) 都道府県の地域防災に関し、国の指定地方行政機関（国の地方支分部局）、都道府県、市町村防災上重要な施設の管理者が処理すべき事務または業務の大綱
- 2) 防災施設の新設・改良、調査研究、教育・訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、予報・警報の発令・伝達、避難、消火、水防、避難、救助、衛生その他の災害応急対策・災害復旧に関する事項別計画

²⁴⁰ 生田、前掲注 235、p.59。

²⁴¹ 市村充章『大震災と日本の法政策』p.18。

- 3) その地域の災害に関する措置に必要な労務、施設、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等の計画
 - 4) その他、防災会議が必要と認める事項
- が定められなければならない（災対法第 40 条第 2 項）。

（2）市町村地域防災計画

① 定義

市町村地域防災計画は、都道府県地域防災計画のような各防災機関の計画調整を行うことを目的としておらず、市町村の地域内で行われる具体的な防災措置の内容を明らかにすることが主たる役割とされている。市町村の防災会議は、国の防災基本計画に基づき、その地域の地域防災計画を適宜修正しなければならない。ただし、指定行政機関が作成する防災業務計画及び都道府県が作成する都道府県地域防災計画に抵触することは許されず（災対法第 42 条）、都道府県知事への報告が義務付けられ、知事は、都道府県地域防災会議の意見を聞き、市町村防災会議に対して必要な助言と勧告を行うことができる²⁴²。

② 内容

市町村地域防災計画には、都道府県地域防災計画の 1) ～4) を同様に定めなければならない。また、市町村地区内の居住者と事業者が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画について定めることができる。

（3）地区防災計画

① 定義

地区防災計画は、災対法平成 25 年（2013 年）改正によって、創設された計画である。地区居住者（一定の地区に居住する者と事業所を有する事業者）が、素案を作成し、市町村防災会議に提案する仕組みとなっている（災対法第 42 条第 3 項）。

② 内容

地区防災計画の内容に関しては、以下の事項が考えられる²⁴³。

- 1) その地区の防災に取り組む基本的な考え方
- 2) 災害予防として平常時に取り組むべき諸事項…訓練、防災マップの作成、避難地、避難ルートの確認、防災設備、器具等の整備、食料等の備蓄、情報連絡網の整備、要援護者の把握、研修の実施等
- 3) 災害応急時に実施する諸事項…避難の誘導、安否の確認、要援護者の避難支援、被災者の救出・救護等

²⁴² 市村、前掲注 241。

²⁴³ 生田、前掲注 235、p.139。

- 4) 災害応急時に防災行政側の要請を受けて実施する諸事項.....災害予警報の伝達、避難の指示、勧告等の伝達等
- 5) 災害直後に取り組むべき諸事項
- 6) 近隣の地区防災計画及び地域防災計画との関係に関する事項
- 7) 計画の実施に必要な費用に関する事項
- 8) 計画の推進体制に関する事項
- 9) その他

5-2 加美町地域防災計画改定の概要

本改定に取り組むにあたって、WSA2013 は、加美町の特徴の分析を行い（5-2-1）、東日本大震災の教訓も踏まえて改定の基本方針を定めた（5-2-2）。

5-2-1 加美町概要

（1）地理的特徴

加美町は、宮城県の北西部に位置し、東西に約 32 k m、南北に約 28 k m、面積は約 461 平方キロメートルあり、県内でも有数の面積を有している。西部は奥羽山脈を隔てて山形県尾花沢市に、南部は宮城県色麻町に、北部から東部にかけて宮城県大崎市に接している。地形としては西部、北部、南部が山岳、丘陵地となっており、ブナなど豊かな森林を有する船形山や、加美富士と呼ばれ加美町のシンボルとなる薬菜山がそびえている。丘陵地から、鳴瀬川、田川などが町を貫流し、その流域は肥沃な田園地帯が広がりをみせ、丘陵地帯、高原、平野部における四季折々の自然の変化が満喫できる。

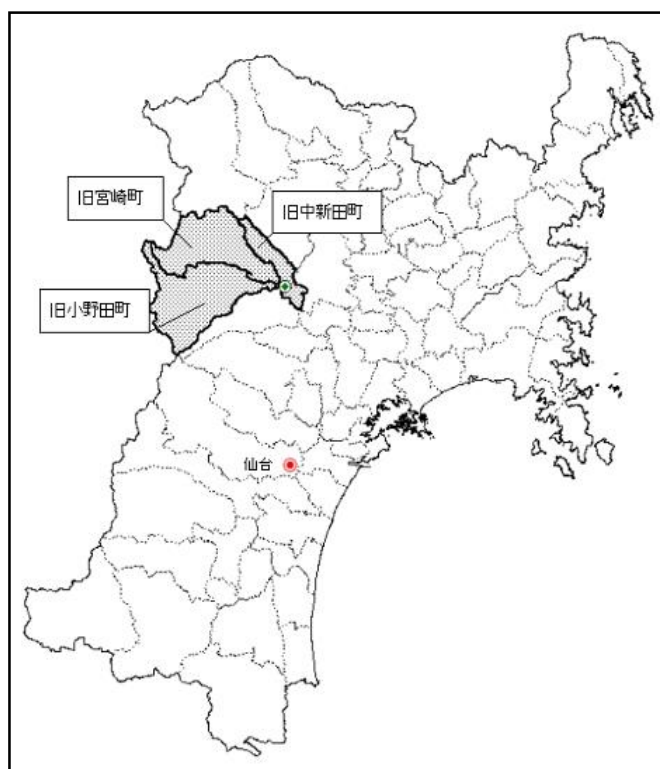


図 5-2-1 加美町地図

出典：(財) 関西情報・産業活性化センター「宮城県加美町」²⁴⁴

(2) 気候

加美町の気象は、寒暖の差が大きい内陸型気候に属し、西部の山岳・丘陵地域は降雪量も多く豪雪地帯に指定されている。過去 5 年間の平均気温は 11.2℃、年間平均降水量は 1,186mm であり、冬から春にかけて北西風が強い地域である。

本町の気象状況を見ると、3 月から 5 月にかけて大陸からの季節風が奥羽山脈に遮られフェーン現象を起し火災が発生しやすい時期である。5 月から 7 月にかけては梅雨前線が停滞して降雨量が増え、8 月から 10 月にかけては台風に見舞われる。11 月から 3 月までは降雪・積雪があり、空気が乾燥する。

(3) 合併

現在の加美町は、平成 15 年（2003 年）に旧中新田町・旧小野田町・旧宮崎町の 3 町が合併して誕生した町である。そのため、現中新田地区・現小野田地区・現宮崎地区は、それぞれの地区の特性が大きく異なる。中新田地区は町の中心である市街地を有しており、小野田地区と宮崎地区は中山間地にある農村地域が主である。

²⁴⁴ (財) 関西情報・産業活性化センター

<http://www.think-t.gr.jp/ryoukin/02kamimachi2.html>（2014 年 1 月 21 日アクセス）。

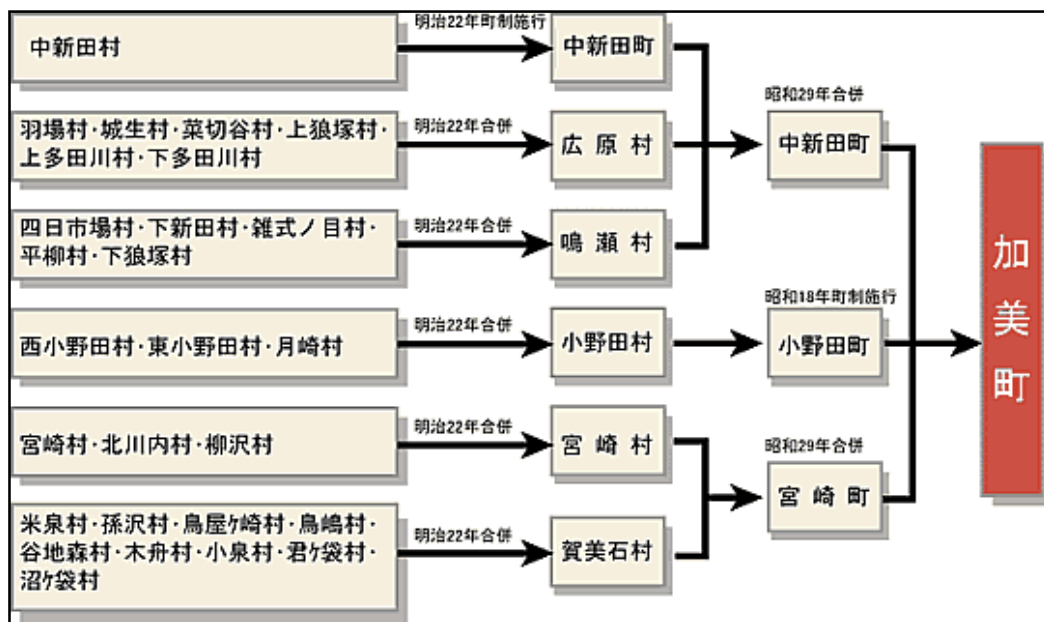


図 5-2-2 加美町形成図

出典：加美町役場「加美町の紹介」²⁴⁵

(4) 東日本大震災被害状況

① 人的被害

死者	0 名
行方不明者	0 名
軽傷者	33 名

② 家屋被害

家屋被害	全壊	8 棟
	大規模半壊	5 棟
	半壊	30 棟
	一部損壊	749 棟

③ ライフライン

電気停電	0 戸
ガス漏れ	0 戸
水道断水	0 戸

④ その他

火災数	0 戸
孤立集落	0 戸
特に被害の大きい箇所	0 戸

²⁴⁵ 加美町役場

<http://www.town.kami.miyagi.jp/syokai/06.jsp> (2014 年 1 月 21 日アクセス)。

5-2-2 改定の基本方針

(1) 「減災」の理念を重視

災害の発生を防ぎきることは不可能であるという基本認識に立ち、災害対策のあらゆる分野について、予防対策、応急対策、復旧対策、復興対策の一連の取り組みを通じて被害の最小化を図る「減災」の考え方に基づいて行う。たとえ被災したとしても、人命が失われないことを最重視して、計画の見直しを行う。

(2) 地域事情を考慮

加美町は中山間地で積雪寒冷地であるという立地条件であり、高い高齢化率と低い居住密度、強い地域ネットワークを有する等の社会条件や、中小企業が多く、農林業・商業や観光業が主な産業であるという経済条件を有している。これらの地域的、社会的、経済的特性を考慮して、見直しを行う。

(3) 東日本大震災の教訓を活かす

① 業務継続体制の確保

東日本大震災では、自治体そのものが被災し、自治体の機能が喪失または低下してしまった事例がある。岩手県大槌町、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町では、市街地の大部分の被災、役場・市庁舎の津波による壊滅、職員の多数が犠牲になるなど、多くの自治体において想定外の事態が発生し、自治体の機能喪失・低下を招き、応急対応が困難となってしまった。これは自治体の施設や職員が被災し、機能不全になることを想定していなかったことなどが要因であると考えられる。そのため、地域防災計画を支えるものとして、災害時における業務継続体制の構築が必要であるとする。

② 大規模広域災害の想定

東日本大震災のような単一の都道府県・市町村では対応が困難な災害の場合、現行の仕組みでは対応できないという問題点が露呈した。大規模広域災害に備えるためには、国や都道府県または自治体間での支援体制を構築し、広域的な連携や調整を図る必要がある。

5-3 ヒアリング結果

本改定において、加美町の地域事情を考慮し、計画の実効性を高めるために、行政区長及び婦人会長等を対象にヒアリング調査を行った。ヒアリングの質問票に関しては、WSAの過去の研究や近年の災対法改正を基に作成した（具体的なヒアリングの内容に関しては巻末の参考資料を参照）。

5-3-1 地域の多様性

ヒアリングを通して、加美町という 1 つの町内でも地域の多様性が存在している事が明らかになった。以下、特に顕著であった 4 点を記述する。

(1) 備蓄

農村部では、備蓄が比較的充実していた。農業用の重機や、ロープやリアカーや担架なども各家庭が有していた。非常時でも、各家庭が備蓄品を持ち寄ることにより、各地区での災害応急に対応することは可能ということだった。

一方、都市部では、各家庭に重機等もなく、食料や水もほとんど備蓄されていなかった。非常時となっても、各家庭の持ち寄りには期待できず、支援に頼らなければならないということだった。

(2) 女性の参画

各行政区には、婦人会が存在していたが、その活動内容の充実度には大きな差があった。毎週のように集会を開き、ボランティア活動をしているものや、月に一度集まるかどうかというもので、同じ町内でもバラつきがあった。

また、各行政区の区長および区長の下の評議員には女性が存在しなかった。つまり、行政区レベルの住民自治にはまだまだ女性の参画が進んでいないといえる。

(3) 住民情報の把握

農村部では、民生委員と協力し、地域内の災害要援護者の情報を把握している傾向が強かった。強固なコミュニティもその大きな要因の一つだろう。

しかし、都市部では、情報の把握について不十分な地区も見受けられた。民間賃貸住宅や公営住宅では、隣の住民とも面識がない場合もあるとのことであった。

(4) 想定している災害

中山間地域では、その地理的特徴から、土砂崩れや雪害を懸念していた。一方、鳴瀬川流域では、河川の氾濫を警戒しており、町に重点的に取り組んでほしいとの要望もあった。

5-3-2 公助の限界

また、ヒアリングから、災害対応における公助の限界についても明らかになった。以下、顕著であった3点を記述する。

(1) 役場の初動

発災後約72時間は、役場は人命救助を優先で対応する必要があり、各地域の避難や災害要援護者の援助にまで手が回らないとのことだった。それらを踏まえ、住民で対応できることは共助でやっていかなければならないという認識の地区もあった。

(2) 情報伝達の限界

多くの地区の災害情報の伝達手段は、電話と役場職員による直接伝達であった。この手段では不十分であり、情報伝達が不可能なときには、役場に頼らず住民の手で避難等の判断を行っていくべきという意見もあった。

(3) 住民独自の災害情報

災害情報に関して、行政が把握していないものを住民側が発見しているケースがあった。これらの情報を持っている住民は、行政への報告や、他住民に対して周知を行う必要があるとのことだった。

5-3-3 住民の防災意識

また、加美町内の各行政区を訪問したが、区ごとに地域防災に関する課題を抱えていた。以下、顕著であった4点を記述する。

(1) 防災意識の差

加美町の中には、防災意識が高く様々な活動を行っている地区も見受けられた。しかし、その一方で、「加美町は地盤が硬く、今まで一度も大きな災害に見舞われたこともないから、大丈夫だろう」という認識から、防災意識が低い地区も存在した。

(2) 地域防災の担い手と後継者

防災意識が比較的高く、活動が充実している地区でも、その担い手や後継者に問題を抱えていた。農村部の第二種兼業農家と都市部では、男性は日中に勤めに出るため不在となることが多いとのことであった。また、中山間地では、高齢化が著しく、若者がほとんどいない地区もあった。さらに、全地区共通で、現役世代は仕事や家事が忙しく、地域防災活動に参加する余裕がない者が多いとのことだった。このように、地域防災の担い手や後継者は不足する傾向にあった。

(3) 防災組織の活動内容

町内の多くの地区で自主防災組織を設置していた。しかし、組織はあるものの、一度も避難訓練等の活動を行っていない地区や、定期的な組織の見直しを行っていない地区もあった。したがって、この組織が機能するかどうか分からないという懸念を抱いている地区もあった。

(4) 避難所の把握

緊急時の避難場所として、一次避難所、一般の避難所、福祉避難所の3種類が存在する。しかし、行政区長レベルでもそれらの区分が明確になされていなかった地区もあった。また、特に一般の避難所と福祉避難所の区分が明確に認識されていないことも明らかになった。

5-4 改定事項素案

WSA2013 は、加美町役場職員と住民に対するヒアリング、現地視察、意見交換会への参加を通して、地域防災計画改定素案を作成し加美町役場に提案を行った。その改定事項素案について、一部抜粋して紹介する。

5-4-1 ヒアリング結果を踏まえての改定事項素案

(1) 避難所についての改定

避難所については、一次避難所、一般の避難所及び福祉避難所の区分が明確になされていないことや、把握が不十分であることがヒアリングを通して明らかになった。

したがって、本改定では、指定避難所等の区分を明示した表示板の整備を行うとともに、避難場所等を記載した地図の作成と住民への配布を行うこととした。

(2) 女性の参画についての改定

女性の住民活動への参画について、現段階ではまだ不十分であることが明らかになった。しかし、避難所において女性の視点からの支援が必要であることは、過去の WSA が行ったヒアリングでも確認されている。

したがって、本改定では、女性が避難所運営組織の副リーダーとなることを積極的に推奨することとした。

(3) 備蓄についての改定

農村部の備蓄は比較的充実していること、その反面、都市部の備蓄については、不十分であり、改善の余地が多いことが確認された。よって、本改定では、備蓄の強化を都市部である中新田の中心部に限定すること、具体的には避難場所等と位置付けられる中新田体育館に備蓄倉庫を整備し、期間についてもこれまでの3日間から1週間とすることとした。

5-4-2 業務継続体制についての改定事項素案

(1) 災害情報管理についての改定

災害情報の管理や災害対策に必要な住民情報、及び災害対策本部の設置場所等はすべて役場が中心だが、庁舎及び設備の老朽化を考慮し、通信設備等の複合化及び多ルート化や各種データの保管等についても検討を行うこととした。また、新しい通信システム等の導入により、設備の操作等も専門化、複雑化することが予想されるため、町職員に対しては、通信設備の使用方法等について研修する機会を設け、その習熟を図る。また災害時の停電に備え、無停電電源装置、直流電源装置、非常用発電設備等の整備を行うこととした。

(2) 電源及び非常用通信手段についての改定

加美町及び防災関係機関は、それぞれの機関の主要な施設・設備において、自家発電設備等の整備を図り、十分な期間の発電を可能とするための燃料の備蓄や通信途絶時に備えた衛星携帯電話の整備等非常用通信手段の確保に努めることとした。

また、N T Tの協力を得て、学校等に災害時に優先通話が可能となる公衆電話の整備等を進めるよう努めることとした。

(3) 代替拠点についての改定

加美町および防災関係機関は、庁舎等の防災拠点について、被災した場合の代替拠点等バックアップ対策について検討することとした。また、これらの代替施設においても最低限必要な対応ができるよう、衛星携帯電話等の通信設備の設置や非常用発電機の燃料確保の方法について検討することとした。

5-4-3 広域連携についての改定事項素案

(1) 物資の輸送協定についての改定

加美町では、民間事業者に委託可能な災害対策に関わる業務（災害時の支援物資の管理・輸送）については、ヤマト運輸と加美町郵便局との間で協定を締結している。よって、今後は、民間事業者のノウハウや能力等の活用を図ることとした。

(2) 遠方の市町村の相互応援協定についての改定

加美町は、相互応援協定の締結に当たり、近隣の市町村に加え、大規模な災害等による同時被災を避ける観点から、遠方に所在する山形県山形市及び千葉県市川市との間に協定締結を締結している。相互応援体制の強化充実に資するため、必要に応じ協定締結市町村間での平常時における訓練及び災害時の具体の応援等に係る情報交換を行うこととした。

(3) 総合防災訓練についての改定

総合防災訓練は、人口密集地や防災活動が困難な区域等地域の実情を考慮しながら開催し、自衛隊等防災関係機関、本町と災害協定を締結している市（山形県山形市及び千葉県市川市）の職員の参加も得ながら、多くの住民が参加する実践的な訓練とするとともに、訓練実施後は、訓練結果について事後検討を行うこととした。

また、訓練の実施に当たっては、男女共同参画の視点を取り入れ、女性の積極的な参加が得られるよう努めるとともに、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等の災害時要援護者の視点に立ち、災害時要援護者本人の参加を得て避難所への避難誘導訓練等を行うことなどに努めることとした。

5-5 今後の地域防災計画のあり方

前節までは、WSA2013 が行った加美町における地域防災計画改定についての紹介を行った。しかし、本改定で行った手法や内容は、他自治体の地域防災計画作成及び改定に活用することが可能であると考ええる。

5-5-1 地域防災計画作成のスタンス

(1) 公助の限界と自助・共助の重要性

本改定を通して、災害対策には公助の限界から、住民の自助・共助が非常に重要であることが明らかになった。しかし、全ての住民が一定の防災意識を備えていることはなく、ボトムアップが必要である。

(2) 住民が防災について検討する機会の提供

本改定は、地区の代表と面談を行うことで、その地区の課題抽出、および住民の防災の重要性を再認識する非常に良い機会となったと評価できる。

(3) 住民の地区防災計画の作成

住民の災害意識のボトムアップのためには、災対法の平成 25 年（2013 年）改正で規定された地区防災計画を住民側が主体的に作成することが望ましい。地域防災計画作成において、本改定のような住民と面談を行う手法を採用し、住民が防災について検討する機会を提供することが可能となれば、住民の主体的な地区防災計画の作成を促進できるだろう。

5-5-2 地域防災計画に盛り込むべきこと

本改定を踏まえ、今後全国の地域防災計画の作成および改定は、特に以下の 4 点に留意すべきである。

(1) 減災

東日本大震災の教訓を踏まえ、同震災クラスの地震を想定した防災体制の確立を図るとともに、そういった最大クラスの地震に対しては、被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方にに基づき、対策を講じることが重要である。

そのため、耐震化等のハード対策によって地震による被害をできるだけ軽減するとともに、それを超える地震に対しては、防災教育の徹底など、ソフト対策により人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせて災害に備えなければならない。

(2) 地域性

地域防災計画の実効性を向上させ、地域防災力の向上を図るためには、地域の事情を十分に計画に反映させることが重要である。具体的には、地域防災に関しての住民ニーズや出来ることと出来ないことの区分、女性の参画度合や災害時要援護者にも留意した地域コミュニティの状態を把握し、計画を作成する必要がある。

また、上記の地域事情は日々変容していくものであるため、定期的な計画の見直しも必要である。

(3) 業務継続体制

東日本大震災の教訓を踏まえ、自治体の庁舎及び職員が被災し、自治体機能が喪失・低下するといった事態を想定しておく必要がある。

そのため、優先度の高い通常業務の継続のために配備体制と動員基準、責任者不在時における指揮の順位といったことを事前に定めておく必要がある。

(4) 広域連携

東日本大震災の教訓を踏まえ、想定外の大規模災害が起きても、行政、防災機関が的確に対応できる体制を整えなければならない。

そのため、近隣市町村のみならず、都道府県の区域を越えた地方公共団体間における相互応援協定の締結などにより、広域応援について円滑に実施できる体制を確保すべきであり、多種多様な団体との災害時の応援協定の締結を推進する必要がある。

＜おわりに＞

本ワークショップは一昨年度、昨年度 WSA の研究を引き継ぎ、「災害復興・予防施策」に対して実証研究を行った。WSA2013 が三年間のまとめであることを念頭におき、これまでの研究の総括として災害対策全体に対してのありかたを問おうとする我々の試みである。そしてどのテーマにおいても、現状の施策の有効性を、災害発生から 2 年 10 ヶ月が経つこの時点であるからこそ冷静に検討し、東日本大震災によって得た教訓をもとに今後のリスクに対して周到に備えることを意識した。

特に復興まちづくりについては、土地収用法の改正や区画整理の手法改善、津波用防集事業の創設を提言した。

また、被災者支援と財政については、被災者支援制度の統合や復興基金の必要性を提言することで東日本大震災の経験から今後の発生が予想される大規模災害においても実効性のある施策の提言を行うことによって、復興を通じた予防のありかたについて検討した。

また、予防施策として住宅の耐震化において提言を行った。耐震化が進まない状況に対して段階的耐震改修への補助の導入及び中古住宅市場において購入者が住宅の耐震性に関する情報を得られやすい仕組みを構築することを目的とした。

さらに、東日本大震災を踏まえた地域防災計画の改定を宮城県加美町において実施することで、三年間の研究を現実の防災政策へ反映させる試みを行った。これらは、現地視察並びにヒアリング調査、およびワークショップ内で重ねた議論に基づく研究成果である。

今回は主に災害対策における復興及び予防対策を中心に検討を行ったが、被災地域におけるコミュニティの再生など、東日本大震災からの復興に関する論点及び、今回の震災対応で新たに導入された諸制度の効果およびその評価については今後も検証を行っていく必要があると考える。

＜謝辞＞

本報告書は、東日本大震災発直後から災害対策に関わっていらっしゃる数多くの方々からのご協力、ご示唆を頂いた。

復興庁宮城県復興局石巻支所の石塚昌志復興推進官には、昨年度に引き続き東北大学公共政策大学院での最終報告会にてコメンテーターとして講評をいただき、「復興とはなにか」を考える上で貴重なご助言をいただいた。

加美町内 19 行政区の区長および婦人会長等の方々には、ヒアリング調査にて地域における防災の実情や、地域の実情や地区ごとの防災事情などについて地域防災計画改定に際し多くのご指摘をいただいた。

そしてヒアリング調査実施にあたっては、復興庁宮城復興局、国土交通省東北地方整備局、盛岡地方法務局、岩手県、宮城県、愛知県、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、石巻市、東松島市、仙台市、南三陸町、女川町、加美町、名古屋市、淡路市、奥尻町、宮城県収用委員会、宮城県宅建協会愛知県建築住宅センターから、非常に多忙にも関わらずヒアリング調査にご協力いただいた。

なお、仙台市、国土交通省東北地方整備局には、職業実習生として受け入れていただき、現在実施している災害復興事業についてご教授いただいた。

島田明夫教授はじめ、丸谷浩明教授、西田主税教授、小森繁教授、金谷吉成准教授の被災地の復興を心より願う情熱と、法政策上の問題として冷静に検討する姿勢をご教示いただいた。ご多忙の中、ワークショップの時間だけでなく現地調査やサブゼミにおいても多くのご指導・ご鞭撻をいただいたことに、心より感謝申し上げたい。

本報告書は、以上の方々からのご協力なしには完成し得なかった。この場を借りて、調査等にご協力頂いたすべての方に厚く御礼申し上げるとともに、我々の研究が東日本大震災からの復興および今後の災害予防に資することを心より望む。

【ヒアリング調査先】

本報告書を作成するにあたり、下記の方々のご協力を頂きヒアリング調査を実施した。
調査先の役職名はすべてヒアリング調査当時のものである。

1. 行政機関

調査実施日	調査先
平成 25 (2013) 年 4 月 16 日 (火)	南三陸町役場 総務課 課長 三浦清隆氏 企画課 課長 阿部俊光氏 陸前高田市役所 企画部まちづくり戦略室 室長補佐 熊谷重昭氏 建設部建設課 主事 畠山拓也氏 気仙沼市役所 震災復興・企画部震災復興・企画課 政策・調整係長 菅野拓哉氏 女川町役場 復興推進課復興調整係 係長 阿部直子氏 石巻市役所 復興政策課 課長 大塚智也氏
4 月 23 日 (火)	復興庁宮城復興局 参事官 軸丸真二氏 参事官補佐 遠藤直章氏 仙台市役所 復興事業局震災復興室 参事兼震災復興室長 梅内淳氏 主幹 横野幸一郎氏
4 月 30 日 (火)	宮城県庁 震災復興・企画部震災復興推進課 課長 小林一裕氏 副参事兼課長補佐 中澤正人氏 伊藤修二氏
5 月 7 日 (火)	加美町役場 総務課危機管理課危機管理室 室長 早坂安美氏 専門監 熊谷和寿氏

5月14日（火）	国土交通省東北地方整備局
9月10日（火）	淡路市役所 危機管理部 次長兼危機管理課長 中川富夫氏
9月25日（水）	愛知県庁 ※文書回答 建設部建築担当局住宅計画課防災まちづくりグループ 村松氏
10月7日（月）	釜石市役所 復興推進本部事務局 係長 佐々木義友氏 主任 菊池郁氏 復興推進本部用地調整室 室長 長野勝氏 係長 小林剛氏 復興推進本部都市整備推進室 室長補佐 本間良春氏 産業振興部水産農林課基盤整備係 係長 山崎勝氏 総務企画部財政課 財政係長 佐野正治氏 保健福祉部地域福祉課 課長補佐兼地域福祉係長 山崎教史氏
10月10日（木）	復興庁宮城復興局 参事官 後藤史一氏 参事官補佐 遠藤直章氏
10月17日（木）	石巻市役所 復興事業部復興政策課 課長補佐 中村恒雄氏 復興事業部土地利用課 課長補佐 齋藤友宏氏 復興政策部地域共同課 主幹 宮川和久氏 福祉部生活再建支援課 主任主事 堀内伸弥氏
10月18日（金）	大船渡市役所 災害復興局 局長 佐藤高廣氏 復興政策課 課長 佐藤良氏 課長補佐 及川吉郎氏 用地係長 大和田達也氏 生活福祉部地域福祉課 生活支援係長 平山求氏 生活支援係主任 藤原明美氏
10月25日（金）	奥尻町役場 総務課長 竹田彰氏
10月28日（月）	気仙沼市役所 震災復興・企画部 震災復興・企画担当 小野寺憲一氏 社会福祉部社会福祉事務所児童福祉係 所長補佐兼障害福祉係長 金野多賀子氏 主幹兼児童福祉係長 藤村克郎氏

	計画・調整課 課長補佐兼企画係長 菅原正浩氏 財政課 主幹兼財政係長 三浦利行氏 用地課 課長補佐兼用地第一係長 村上和夫氏
10月29日（火）	陸前高田市役所 企画部 部長 菊池満夫氏 総務部財政課 課長 熊谷正文氏
10月30日（水）	南三陸町役場 企画課 課長 阿部俊光氏 上席主幹兼政策調整係長 菅原義明氏 上席主幹 林田昭義氏 保健福祉課被災者支援係 上席主幹 佐藤英雄氏 復興用地課 用地第1係長 仲村孝二氏 用地第2係長 山内徳雄氏
11月7日（木）	名古屋市役所 住宅都市局耐震化支援室企画係 係長 木野村暢彦氏 技師 大澤匡裕氏 市街地整備部耐震化支援室支援係 技師 宮武伸行氏 財政局財政部アセットマネジメント推進室 係長 森本恭行氏
11月7日（木）	岩手県庁 復興局総務企画課 主任主査 筒井信弘氏 主任主査 北島太郎氏 主任 浜守豊司氏 主査 土澤智氏 復興局生活再建課 主査 才川拓美氏 主査 内藤和宏氏 県土整備部県土整備企画室 主査 日向満氏 県土整備部建築住宅課 主査 吉野靖氏 総務部総合防災室 防災危機管理担当課長 大畑光宏氏
11月14日（木）	女川町役場 総務課財政係 係長 木村稔氏 生活支援課 参事 今村等氏 技術主幹 三浦浩氏 復興推進課 係長 鈴木邦重氏 係長 阿部直子氏 技術参事 佐々木政廣氏 建設課漁港係 技術参事 堂賀貞義氏

	宮城県庁 ※文書回答 総務部危機対策課 及川氏 土木部建築宅地課 渡辺氏 土木部道路課 岩見氏 土木部用地課 梶原氏 土木部土地総務課 千坂氏 保健福祉部震災援護室 千葉氏 総務部消防課 大村氏 総務部財政課 遊左氏 農林水産部農林水産総務課 佐藤氏 教育庁施設整備課 西塚氏
11月19日（火）	国土交通省東北地方整備局
11月26日（火）	仙台市役所 ※文書回答 復興事業局震災復興室 千葉玲子氏 遠藤弘一氏 復興事業局移転用地課 財政局用地課 西村貴子氏 財政局財政課管理係 管理係長 橋浦潮氏 財政局財政課資金係 資金係長 猪狩健一郎氏 財政局資産税企画課 都市整備局住環境整備課・建築指導課 建設局道路部道路管理課維持係
12月9日（月）	宮城県庁 保健福祉部震災援護室震災援護班 主幹 千葉智幸氏 主任主査 白鳥義郎氏 主事 白川英介氏
12月11日（水）	仙台市役所 都市整備局住環境部住環境整備課 課長 阿部康則氏 建築防災係 佐々木友里氏
12月12日（木）	仙台市役所 健康福祉局社会課 佐藤幸喜氏
12月13日（金）	東松島市役所 復興政策部復興都市計画課 技術副参事兼都市整備班長 五野井盛夫氏 技術主幹 森祐樹氏 技術監 吉田治氏

平成 26 (2014) 年 1 月 23 日 (水)	釜石市役所 復興推進本部都市整備推進室 黒島孝文氏

2. その他

8 月 6,7 日 (火,水)	加美町地域防災計画改定のための区・町会・婦人会ヒアリング調査 (計 31 名)
11 月 8 日 (金)	愛知県建築住宅センター 耐震評定課 課長 西川由己氏 技師 児玉文香氏
11 月 22 日 (金)	宮城県宅地建物取引業協会 係長 阿部淳市氏
11 月 26 日 (火)	宮城県収用委員会 事務局 主任主査 伊藤智明氏 主事 讃井平氏

【参考文献】

(1)参考書籍

- ・ 荒秀ほか編 『都市計画法規概説』 信山社(1998)
- ・ 生田長人 『防災の法と仕組み』 東信堂(2010)
- ・ 生田長人 『防災法』 信山社(2013)
- ・ 生田長人 『都市法入門講義』 信山社(2010)
- ・ 市村充章編 『大震災と日本の法政策』 丸善プラネット(2013)
- ・ 稲葉馨ほか編 『今を生きる－東日本大震災から明日へ!復興と再生への提言〈3〉法と経済』 東北大学出版会(2013)
- ・ 大場民男 『土地区画整理法等を使う』 三恵社(2010)
- ・ 大場民男 『続区画整理－その理論と実際－』 新日本法規(1997)
- ・ 大場民男 『続々区画整理－その理論と実践－』 新日本法規(2000)
- ・ 大場民男 『最新区画整理－その理論と実践－』 新日本法規(2007)
- ・ 小澤道一 『逐条解説 土地収用法 第二次改正版 上・下』 ぎょうせい (2003)
- ・ 鍵屋一 『よくわかる 自治体の防災・危機管理のしくみ (第1次改訂版)』 学陽書房(2011)
- ・ 小高剛 『行政法各論 有斐閣法学叢書 3』 有斐閣(1984)
- ・ 災害救助実務研究会編 『災害弔慰金等関係法令通知集』 第一法規株式会社(2006)
- ・ 佐藤主光ほか 『震災復興：地震災害に強い社会・経済の構築』 日本評論社(2011)
- ・ 三辺夏雄ほか編 『法治国家と行政訴訟－原田尚彦先生古稀記念』 有斐閣(2004)
- ・ 下村郁夫 『土地区画整理事業の換地制度』 信山社(2001)
- ・ 高橋滋ほか編著 『リスク・マネジメントと公共政策』 第一法規(2011)
- ・ 津久井進ほか 『「災害救助法」徹底活用』 クリエイツかもがわ (2012)
- ・ 津久井進 『大災害と法』 岩波新書 (2012)
- ・ 土地収用法令研究会編 『Q&A 土地収用法：平成13年改正のポイント：完全施行版』 ぎょうせい(2002)
- ・ 土地区画整理法制研究会 『逐条解説土地区画整理法』 ぎょうせい (1995)
- ・ 永松伸吾 『減災政策論入門』 弘文堂(2008)
- ・ 中村八郎 『新たな防災政策への転換』 新日本出版社(2012)
- ・ 平川新ほか 『東日本大震災を分析する』 明石書店(2013)
- ・ 丸谷浩明 『事業継続計画の意義と経済効果』 ぎょうせい(2008)
- ・ 山崎栄一 『自然災害と被災者支援』 日本評論社(2013)
- ・ 和久克明 『風穴をあけろ－「被災者生活再建支援法」成立の軌跡－』 ひょうご双書 (2004)

(2) 参考論文・雑誌

- ・ 青田良介 「給付金行政の実態と課題」 『都市政策 No.86』 (1997)
- ・ 青田良介 「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題」 『自治総研通巻 405 号』 (2012)
- ・ 磯崎初仁 「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」
『レファレンス.N o.682』 (2007)
- ・ 磯崎初仁 「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題 (上) ー円滑・迅速な復興と地方分権ー」 『自治総研通巻 403 号 2012 年 5 月号』 (2012)
- ・ 磯崎初仁 「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題 (下) ー円滑・迅速な復興と地方分権ー」 『自治総研通巻 405 号 2012 年 7 月号』 (2012)
- ・ 大塚路子 「住宅耐震化の現状と課題」 『調査と情報第 568 号』 (2007)
- ・ 大沼健太郎 「住宅耐震化に向けた課題と方策案」 『NR パブリックマネジメントレビューMarch 2013 vol.116』 (2013)
- ・ 角松生史 「「古典的収用」における「公共性」の法的構造 (一) ー一八七四年プロイセン土地収用法における「土地所有権」と「公共の福祉」」 『社会科学研究 46 巻 6 号』 (1995)
- ・ 角松生史 「「古典的収用」における「公共性」の法的構造 (二) ー一八七四年プロイセン土地収用法における「土地所有権」と「公共の福祉」」 『社会科学研究 47 巻 5 号』 (1996)
- ・ 角松生史 「土地収用事業における「公益」の観念ー一八七四年プロイセン土地収用法を素材としてー」 『社会科学研究 48 巻 3 号』 (1996)
- ・ 角松生史 「「計画による公共性」・再考ードイツ建設法における「計画付随的収用」」
『法治国家と行政訴訟 ー原田尚彦先生古稀記念』 (2004)
- ・ 梶座圭太郎 「地方分権時代の住宅耐震化促進策」 『地域生活学研究』 (2010)
- ・ 黒田武一郎 「被災者生活支援に関する制度の現状と課題」 『調査と情報 No.712』 (2011)
- ・ 小池拓自ほか 「大規模災害の復興対応と地域(財政)運営」 『農林金融 2011・8』 (2011)
- ・ 小池拓自ほか 「平成 23 年度第 3 次補正予算と今後の課題」 『調査と情報第 729 号』 (2011)
- ・ 神戸都市問題研究所震災復興政策研究会 「特別交付税の機能についての考察」 『地方財務 No.698』 (2012)
- ・ 齊藤広子ほか 「英国の中古住宅取引制度の変化と専門家の役割」 『日本建築学会学術講演梗概集 (関東) 2011 年 8 月』 (2011)
- ・ 佐藤主光 「阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割」 『安全安心社会研究所ワーキングペーパー : WP-2007-001-J 』 (2007)
- ・ 佐藤主光 「防災政策が個人の自助努力に与える影響」 『経済学的視点を導入した災害政策体系のあり方に関する研究報告書』 (2009)
- ・ 中川秀空 「災害復興事業の一手法」 『災害復興研究 No.2』 (2010)

- ・ 中川秀空「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」『レファレンス No.682』(2007)
- ・ 中城康彦ほか「米国の中古住宅取引における契約内容の確定と履行」『日本建築学会 学術講演梗概集（関東） 2011 年 8 月』(2011)
- ・ 中村いずみ「急がれる既存建築物の耐震化」『立法と調査 2013.4No.339』(2013)
- ・ 林敏彦「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」『災害復興 研究第 3 号』(2011)
- ・ 日笠完治「私有財産を『公共のために用ひる』の意義」『憲法判例百選 I〔第 6 版〕』(2013)
- ・ 平松弘光「土地収用事業における公益性の認定」『早稲田法学 64 巻 4 号』(1989)
- ・ 丸谷浩明「木造住宅耐震補強を地域所団体が密接連携して推進する方策の考察－先進事例の水平展開を念頭に－」『都市住宅学 55 号』(2006)
- ・ 見上崇洋「土地収用における公益性判断の裁量統制」『政策科学 13 号』(2006)
- ・ 村山明生ほか「既存不適格住宅の耐震性向上に係る社会技術の研究」
- ・ 『社会技術研究論文集 Vol.1』(2003)
- ・ 森保宏「リスクの視点に立った既存不適格木造住宅の実効ある耐震改修戦略」『REAJ 誌 Vol.32No.5』(2010)
- ・ 八木寿明「都市づくり・住宅復興・まちづくり」『都市住宅学 No.10』(1995)
- ・ 八木寿明「被災者生活支援に関する制度の現状と課題」『調査と情報 No.712』(2011)
- ・ 安本典夫「市街地再開発事業「民営化」の法的検討」『立命館法学 2002 年第 6 号』(2002)
- ・ 渡部喜智「災害時の公的支援に対する経済学の視点」『会計検査研究No32』(2005)

(3) 参考ウェブサイト

- ・ 愛知県「愛知県建築物耐震改修促進計画－あいち建築減災プラン 2020－」
<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000049/49456/gensai2020-honbun-4.pdf>
(2014 年 1 月 23 日アクセス)
- ・ 朝日新聞デジタル版「防潮堤復旧、着工 1 割 被災 3 県、かさ上げ難航」
<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201202290908.html> (2012 年 3 月 1 日アクセス)
- ・ 石巻市「石巻市の平成 25 年度当初予算案の概要」
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10103000/0001/25toushoyosangaiyou.pdf>
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 一般財団法人関西情報・産業活性化センター「宮城県加美町」
<http://www.think-t.gr.jp/ryoukin/02kamimachi2.html> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 岩手県「社会資本の復旧・復興ロードマップの概要」
<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=39327> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 岩手県「東日本大震災津波からの復興の加速化に向けた岩手県からの提案・要望書」
<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=46438> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ NHK 東北 web 平成 25 年「防災集団移転の希望数半分以下」 (2013 年 12 月 9 日)
<http://www3.nhk.or.jp/tohoku-news/20131209/3636081.html> (2013 年 12 月 9 日アクセス)
- ・ 大崎市「被害状況 住家の被害」
http://www.city.osaki.miyagi.jp/20110311jisin/201105_jisin02.html (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 大船渡市「平成 25 年度予算」
<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1366710884928/index.html> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ All About 住宅・不動産「住宅・不動産」
http://allabout.co.jp/r_house/ (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 奥尻町「奥尻町の津波対策」
<http://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/detail/00001065.html>
(2013 年 12 月 19 日アクセス)
- ・ 株式会社東京海上日動リスクコンサルティング「災害対策基本法改正案の閣議決定」
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/201305271.pdf
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 株式会社野村総合研究所「住宅耐震化に向けた課題と方策案」
<http://www.nri.com/jp/opinion/region/2013/pdf/ck20130302.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)

- ・ 河北新報「焦点一大震災から 2 年半／防潮堤建設、3 県に差／異なる被災状況、分かれる県の対応」
http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1071/20130906_01.htm (2013 年 9 月 6 日アクセス)
- ・ 加美町「加美町の紹介」
<http://www.town.kami.miyagi.jp/syukai/06.jsp> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 関西学院 災害復興制度研究所「復興交付金基幹事業」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>(2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 気象庁「気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律案」
<http://www.mlit.go.jp/common/000991210.pdf> (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 岐阜県 県土整備部用地課「事業認定申請事務の手引き」
<http://www.pref.gifu.lg.jp/kendo/yochi-shuyo/tochishuyo/tochishuyo-kankei.html>
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 栗原市「震度 7 東日本大震災－栗原市の記録」
http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/11,2111,c,html/2111/kurihara-kiroku_06.pdf
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 栗原市「東日本大震災（平成 23 年東北地方太平洋沖地震）」
<http://www.kuriharacity.jp/index.cfm/11,97,68,html> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 経済産業省「今後の住宅産業のあり方に関する研究会－議論の中間的な取りまとめ－」
http://www.meti.go.jp/policy/jyutaku/jyutaku_vision/files/20070604_04.pdf
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 気仙沼市「平成 25 年度気仙沼市のよさん」
<http://www.city.kesennuma.lg.jp/www/contents/1368084670815/files/H25yosan.pdf>
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 公益財団法人東京都 防災・建築まちづくりセンター「住宅金融支援機構の耐震改修・建替えに関する融資制度」
http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol_49/05.pdf
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金「東日本大震災からの復旧・復興事業の進捗状況について（平成 25 年 12 月末現在）」
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/240592.pdf> (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 公益社団法人全国不動産協会「宅建業法改正！耐震診断・アスベスト調査が重要事項説明に」
http://www.zennichi.or.jp/low/low_0604.php (2014 年 1 月 24 日アクセス)

- ・ 公益財団法人東京財団「空洞化・不明化が進む国土にふさわしい強靱化対策を～失われる国土Ⅱ～」
<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2012-06.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 厚生労働省「東日本大震災復興支援 Q&A (第 1 版)」
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/hukkou_shien_qa01.pdf
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 厚生労働省「病院の耐震改修状況調査の結果について」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002i02h.html> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 厚生労働省「復興の現状と取組」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131129_gennjoutotorikumi.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国際長寿センター「地域社会の迅速な対応が地震被害を最小限に」
http://www.ilc-japan.org/chojuGIJ/pdf/05_03.pdf (2014 年 1 月 13 日アクセス)
- ・ 国土交通省「既存住宅インスペクション・ガイドライン」
<http://www.mlit.go.jp/common/001001034.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 国土交通省「既存住宅インスペクション・ガイドラインについて」
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/jutaku-kentiku.files/kashitanpocorner/03-consumer-files/14-inspection-guideline-files/inspection-guideline-illustrations.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 国土交通省「建築物の耐震改修の促進にかかる法律等の改正概要(平成 25 年 11 月施行)」
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/jutakukentiku_house_fr_000054.html
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「今後の建築基準制度のあり方について(第一次答申)」「住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について」
<http://www.mlit.go.jp/common/000989177.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 国土交通省「住宅・建築物の地震防災対策の推進のために」
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/070610/01.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 国土交通省「I 住宅・建築物の耐震化に関する現状と課題」
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/taishin/jisinnbousaisuisinkaigi/jisinnsiroyo3.pdf> (2014 年 1 月 23 日アクセス)
- ・ 国土交通省「住宅・建築物の耐震化について」
<http://www.mlit.go.jp/common/000188412.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「集団移転促進事業計画作成マニュアル」
<http://www.mlit.go.jp/common/000211392.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)

- ・ 国土交通省「集団移転促進事業計画の軽微な変更の運用について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2b_130926_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「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」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2a_130327_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「集団移転促進事業計画策定済み地区について（平成 25 年 6 月末時点）」
<http://www.mlit.go.jp/common/001007327.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「重要事項説明の様式例」
<http://www.mlit.go.jp/common/000231695.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「資料 2 建替え支援制度」
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/mansei/2207jitsumu/5_siryou2.pdf
(2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「中古住宅の流通促進・活用に関する研究会」
<http://www.mlit.go.jp/common/001002569.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「中古住宅流通におけるリフォームの実施状況」
www.mlit.go.jp/common/000184626.pdf (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 国土交通省「中古不動産流通市場の活性化に向けた施策の展開について」
www.kanagawa-takken.or.jp/kaiin/tyukohu.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 国土交通省「津波防災地域づくり法の概要」
<http://www.mlit.go.jp/common/000188247.pdf> (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 国土交通省「道路法等の一部を改正する法律案概要」
<http://www.mlit.go.jp/common/000990945.pdf> (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 国土交通省「第五版都市計画運用指針」
http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyou_shishin/pdf/shishin_h1811.pdf
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「土地区画整理事業とは」
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm>
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「土地収用制度調査研究会報告」
https://www.mlit.go.jp/pubcom/01/pubcom03/pubcomt03-1_.html
(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 国土交通省「土地所有者情報調査マニュアル」
<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2012/04/86b28ea3d56717bdb99ff2ff3720c4e5.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)

- ・国土交通省 「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」
<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/pamphlet23.pdf>(2014年1月21日アクセス)
- ・国土交通省「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（ガイダンス）平成25年9月」
<http://www.mlit.go.jp/common/001014480.pdf>（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省「被災者生活再建支援制度の概要」
<http://www.tkai.jp/shienjigyo/pdf/seidogaiyo.pdf>（2014年1月24日アクセス）
- ・国土交通省「平成18年1月26日施行 改正耐震改修促進法のポイントおよび関連制度の概要」
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070125_4/01.pdf（2014年1月24日アクセス）
- ・国土交通省「平成20年住生活総合調査結果」
<http://www.mlit.go.jp/common/000132799.pdf>（2014年1月25日アクセス）
- ・国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」
<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushujoukyou.pdf>(2014年1月21日アクセス)
- ・国土交通省「防災集団移転促進事業及び都市防災総合推進事業について」
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/3/pdf/3_2.pdf（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省「防災集団移転促進事業における事業計画変更の簡素化」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2-1_sankou.pdf（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省「防災集団移転促進事業の跡地利用等の具体化」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_kasokuka3_sankou.pdf（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和47年法律第132号）スキーム図」
<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushuu-scheme.pdf>（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省「補助制度 その他 がけ地近接等危険住宅移転事業」
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/23gake.html>（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省関東地方整備局「土地収用法の手続の主な流れ」
http://www.ktr.mlit.go.jp/syuto/gaiyo/gaikan/sintyoku/01shuuyouhou_flow_popup.html（2014年1月21日アクセス）
- ・国土交通省国土交通政策研究所「東日本大震災を踏まえた行政の業務継続計画(BCP)」
http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/pri_review_46.pdf(2013年11月2日アクセス)

- ・ 財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部「平成 24 年被災者生活再建支援法関連調査報告書」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/saiken24.pdf> (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 参議院「東日本大震災から 1 年を経ての外交分野の取組と課題— 「開かれた復興」と原子力安全に向けた国際的対応 —」
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120601054.pdf (2013 年 11 月 2 日アクセス)
- ・ 自民党「南海トラフ巨大地震対策特別措置法概要」
https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-127.pdf (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 自民党「首都直下地震対策特別措置法案概要」
https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/121541.html (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 社団法人住宅生産団体連合会「住宅の長寿命化に関する海外調査及び検討業務報告書」
<http://www.jutaku-sumai.jp/seisaku/life.pdf> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 社団法人不動産流通経営協会「不動産流通業に関する消費者動向調査〈第 16 回 (2011 年度)〉」
http://www.homenavi.or.jp/frk/about/teigen/11shouhisha_doukou.pdf (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 週刊住宅オンライン「巨大地震への備え急げ」
<http://www.shukan-jutaku.com/backnumber/190> (2014 年 1 月 22 日アクセス)
- ・ 首相官邸「激甚災害制度について」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/seido.pdf> (2014 年 1 月 23 日アクセス)
- ・ 消防庁「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災について) (第 148 報)」
<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/148.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 墨田区耐震補強推進協議会「耐震事例 体験者の声」
<http://sumidakutaishin.jp/?cat=22> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 全国知事会「東日本大震災からの復興を加速化するための提言」
<http://www.nga.gr.jp/news/h25.7.tizisiryō4sasi.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 仙台家庭裁判所「震災復興事業における財産管理制度の利用に関する Q&A」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_5e_gasendai_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)

- ・ 総務省「企業における情報セキュリティガバナンスのあり方に関する研究会 報告書 参考資料 事業継続計画策定ガイドライン」
http://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/6_bcpguide.pdf (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 総務省「基金の概要」
<http://www.sinsaikikin.jp/kikin/index.htm> (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 総務省「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h24/2411/241130_1houdou/01_houdoushiyou.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 耐震ネット「耐震性能と Is 値（耐震指標）について」
http://www.taisai-net.com/solution/online_seminer/sindanhokyou/b0da0e0000006sq9.html#block_top2 (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 中央防災会議「災害対策法制のあり方に関する研究会（第 1 回）議事概要」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kenkyu/saigaitaisakuhousei/1/pdf/1_gaiyou.pdf (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_report.pdf (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130528_honbun.pdf (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 東京都収用委員会
<http://www.shuyou.metro.tokyo.jp/TOP/index.html> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 東北弁護士会連合会「被災地の復興を促進するため、新たな法制度及び制度の改正・改善を求める決議」<http://t-benren.heteml.jp/web/archives/239> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 鳥取県住宅政策課「鳥取県西部地震と被災者再建支援制度」
<http://www.pref.tottori.lg.jp/12715.htm> (2014 年 1 月 14 日アクセス)
- ・ 都道府県会館「被災者生活再建支援制度の概要」
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/080818gaiyou.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 登米市「東日本大震災による被害状況等について（第 99 報）」
<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/bousai/documents/higaijyokyo250227.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)

- ・ 内閣府「主な災害対策関係法律の類型別整理票」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kenkyu/saigaitaisakuhousei/1/pdf/1_sanko2.pdf
 (2014 年 1 月 15 日アクセス)
- ・ 内閣府「減災のてびき」
<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/tebiki.html> (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 内閣府「災害援護資金の概要」
http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/shikingaiyou.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/hourei_gaiyou.pdf (2013 年 12 月 9 日アクセス)
- ・ 内閣府「災害復旧事業（補助）の概要」
http://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/bousai/saigai/hukkyuu/ppt.pdf
 (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「大規模災害復興法の概要」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/houritu_gaiyou.pdf (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 内閣府「直接的被害要諦結果について」
<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/syousai/pdf/13/shiryo2-1.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「なぜ、住宅の耐震化が進まないのか？」
<http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h21/03/pdf/bs1003.pdf> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku/pdf/2_1.pdf (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130318_shiryo3.pdf
 (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 内閣府「日本の災害対策」 <http://www.bousai.go.jp/linfo/pdf/saigaipanf.pdf>
 (2013 年 11 月 2 日アクセス)
- ・ 内閣府「東日本大震災に係る『取崩し型復興基金』の創設」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・ 内閣府「被災者生活再建支援制度の概要」
<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/080818gaiyou.pdf> (2014 年 1 月 27 日アクセス)

- ・ 内閣府「防災に関してとった措置の概況 平成 25 年度の防災に関する計画」
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/H25_honbun_1-4bu.pdf
 (2013 年 10 月 30 日アクセス)
- ・ 内閣府「平成 25 年度税制改正（地方税）要望事項」
http://www.cao.go.jp/zei-cho/youbou/2013/doc/reconstruction/25y_reconstruction_t_02.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 内閣府「みんなで減災」
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/minna_web2010_all.pdf
 (2014 年 1 月 20 日アクセス)
- ・ 神奈川県「土地収用 Q&A」 <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f654/p7895.html>
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 日本弁護士連合会「復興の現状と取組」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20130925_sanko1-2.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 日本弁護士連合会「東日本大震災復興支援 Q&A（第 1 版）」
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/hukkou_shien_qa01.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 日本ホームインスペクターズ協会「ホームインスペクション（住宅診断）とは」
<http://www.jshi.org/what/> (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・ 東日本大震災復興対策本部事務局「東日本大震災復興特別区域法資料」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/shiryo.pdf> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 復興庁「鶴住居川・片岸海岸の簿朝廷事業をモデルケースとする用地取得の迅速化の取り組みについて」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/20130426_boucyouteimodelcase.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 復興庁「災害弔慰金、災害障害見舞金の概要」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou4.html> (2014 年 1 月 24 日アクセス)
- ・ 復興庁「市町村別・地区別工程表 住まいの工程表（平成 25 年 9 月現在）」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20131029132209.html>
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・ 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第二弾）の公表について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130409_kasokukasochi_2r.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)

- ・復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_tf5_siryou1.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「「住まいの復興工程表」の更新（25 年 9 月末現在）について」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20131030_sumainokou-teihyou.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「提案：災害復興事業の一手法」
http://www.fukukou.net/publications/bulletin/files/book_009_teian.pdf
 (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・復興庁「土地区画整理事業における起工承諾の活用を通じた早期工事着手」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_2-3_sankou.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し（主な指標・①）、（主な指標・②）」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131125_mitinoritomito-shi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供給期間の延長について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130402_kasetujuutakuenntyau.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災に係る『取崩し型復興基金』の創設」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000132404.pdf (2013 年 1 月 24 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災の被災自治体から復興事業に伴う戸籍事項証明書及び住民票の写し等の交付請求があった場合の対応について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_4a_130619_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災の被災地における土地収用制度の活用について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6b_130405_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災復興交付金 Q&A」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405qa.pdf> (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/shiryo.pdf> (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・復興庁「被災者生活再建支援制度－事務の手引き－〔平成 22 年 9 月改訂〕」
http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/hisaishaseikatsusaiken_tebiki.pdf
 (2014 年 1 月 27 日アクセス)

- ・復興庁「被災者のための住宅団地整備のための用地取得に係る課税の特例」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/IKENSankoshiryo.pdf>(2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「復興交付金」
<http://www.kantei.go.jp/fukkou/organization/reconstructiongrant.html>
 (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・復興庁「復興交付金について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130117_koufukingaiyou.pdf
 (2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・復興庁「復興事業における事業認定適期申請ルール の周知等について」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20131021_6d_131003_tuuchi.pdf (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「復興整備計画の活用状況」
http://www.reconstruction.go.jp/portal/sangyou_nariwai/20130522093903.html
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「復興の現状と取組」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20130925_sanko1-2.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・復興庁「―用地取得加速化プログラムの具体的内容―」
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_youchi.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・不動産ジャパン「指定流通機構（レインズ）とは」
<http://www.fudousan.or.jp/kiso/sale/reins.html>
 (2014 年 1 月 25 日アクセス)
- ・北海道「北海道南西沖地震 復興まちづくりに係る用地の処理及び移転補償について（未定稿）」
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sr/gkg/nanseiokijishinyoutisyoriitenhosyou_No.1.pdf
 (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・宮城県「土地区画整理ハンドブック」
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/tosikei/kukaku-tetuduki.html> (2014 年 1 月 21 日アクセス)
- ・宮城県「復興交付金基幹事業」
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>(2014 年 1 月 27 日アクセス)
- ・宮城県「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～」
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36636.pdf>(2014 年 1 月 21 日アクセス)

- ・ 宮城県「宮城県の都市計画 都市計画の理解のために」
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/44501.pdf>(2014年1月21日アクセス)
- ・ 木造耐震ネットワーク知多「東日本大震災の建築物被害と東海・東南海地震対策について」
<http://www.taishin-chita.net/pdf/kenshu16-Idota.pdf> (2014年1月23日アクセス)
- ・ 文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/houdou/__icsFiles/afieldfile/2012/07/31/1324007_1.pdf (2014年1月24日アクセス)
- ・ 山田町「山田町復興まちづくりかわら版第4号」
http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/kawaraban/4-1.pdf
(2014年1月21日アクセス)
- ・ 山元町災害対策本部「被災者支援制度について」
http://www.town.yamamoto.miyagi.jp/jishin/pdf/sien_gaiyou.pdf (2014年1月14日アクセス)
- ・ リクルート住まい研究所「既存住宅流通活性化プロジェクト」
http://www.jresearch.net/house/jresearch/kizon/pdf/kizon08_02.pdf (2014年1月25日アクセス)

復興まちづくりに関するヒアリング

1-1 国土交通省東北地方整備局	p.2
1-2 岩手県	p.8
1-3 宮城県	p.12
1-4 釜石市（2013年10月7日）	p.15
1-5 釜石市（2014年1月23日）	p.19
1-6 大船渡市（2013年10月18日）	p.22
1-7 大船渡市（2013年12月11日）	p.27
1-8 陸前高田市	p.29
1-9 気仙沼市	p.34
1-10 石巻市（2013年10月17日）	p.38
1-11 石巻市（2013年12月16日）	p.41
1-12 東松島市	p.44
1-13 仙台市	p.48
1-14 奥尻町	p.50
1-15 南三陸町	p.54
1-16 女川町	p.58
1-17 宮城県収用委員会	p.62

凡例

(1) 調査票として作成していた設問

Q 調査の際追加で伺った設問

<回答> . . . 設問に対する回答

<分析> . . . 回答に係る筆者の評価

1-1 国土交通省東北地方整備局調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 19 日（火）

(1) 防潮堤や防災集団移転促進事業など各種事業に係る用地の取得について、どのような障害が発生していますか。

＜回答＞

1. 所有者又は相続人の不明 2. 多数相続 3. 抵当権処理 4. 地図混乱
5. 合意形成の難航

＜分析＞

取得が困難な要因として、選択肢で示したものは全て存在したとのことであり、特に国有地の海岸線や森林が多い場合が大きな要因として挙げられた。具体的には国道 45 号のいわゆる復興道路と呼ばれる三陸縦断自動車道事業において、数代にわたる相続放置や行方不明者の発生があり、収用法や財産管理人制度を進めているとの現状を確認することができた。

(2) 用地取得の方法として任意交渉と土地収用がありますが、被災自治体では後者への移行時期を決めかねている状況があります。この点、復旧復興事業に係る収用の事業認定において、判断基準や配慮すべき事由としてどのようなものがありますか。

＜回答＞

復興庁を中心に国交相と法務省等の関係機関が集まり、加速化のタスクフォースを立ち上げて、プログラムを作成した。

被災自治体に対しては、平成 25 年 10 月 3 日付で適期申請ルール の周知として事務局長からの通知があった。

＜分析＞

収用手続きの実施に係る判断材料として、3 年 8 割ルールが挙げられた。この度本ルールが改めて取り上げられた背景には、関係市町村において通知の存在自体を知らない、あるいは「3 年 8 割に満たない案件は収用をしてはいけない」との誤認識があったとの実態を確認することができた。

その上で、収用法の適用を促すことについては、事業認定庁という公平な立場でできるものとして、運用面の改善を多く行っているとのことであった。具体的には、モデル事業をマニュアル化し、書類の作成も名前を変更すればいい状態にするという取り組み等を伺った。

この点、収用手续によることになった後の改善は非常に充実しているが、市町村ヒアリングにおいては収用の実施自体について消極的な見方もあったことから、同手続に乗せるまでの方策も検討する必要があると考える。これについては、後述する道路事業分野におけるモデル事業化を想定していたため、当該ヒアリング部分で記述を行う。

(3) 津波復興拠点整備事業に関して、本事業が土地収用法上の適格事業に追加されたことにはどのような理由や経緯があったのでしょうか。

＜回答＞

津波復興拠点整備事業は予算制度上の名称であり、交付金で予算的に補助するというものである。津波防災地域づくり法では一団地の津波防災拠点形成施設が有り、これは都市計画決定ができ、事業認可を受けると収用権は付与されうるものである。

<分析>

ヒアリング調査の段階では津波復興拠点整備事業と津波防災地域づくり法における一団地の津波防災拠点形成施設を混同していたが、これを予算制度上の概念と都市計画決定に基づき収用手続を適用できる事業に整理することができた。

(4) 防災集団移転促進事業に関して、移転先用地の確保や所有権者の不明などに対応するため、同事業を土地収用法における適格事業化することについて、その必要性はあると考えますか。

(1 を回答した場合) 仮に収用手続きを通じて同移転促進事業を行う場合、その公益性認定や訴訟リスク等の観点から、実現可能性があると考えますか。また、当該可能性を高める条件付等ございましたら併せてご回答ください。

<回答>

防集制度はそういうものではなく、性質が違う。今回出来た制度ではなく、かつ特定性はないので収用対象とはされていない。

設問中「(1 を回答した場合)」の前提にはないが、防集は土地の特定性という意味では、ここであなければいけないという理由が立ちづらく、防潮堤や道路とは性格が異なるのではないか。

<分析>

防集事業に関しては、従来の収用可能である事業との違いを多くご教授頂いた。例えば防潮堤など一般的な収用適格事業との関係では、土地の特定性がない点が挙げられた。また、都市計画決定に基づく収用との関係では、特定の地域に住宅を誘導するものではなく移転者の合意形成により実施する点が挙げられた。

この点、自治体ヒアリングにおいて、地理的要因により適地が少ない場合があることや都市計画区域外での防集事業の需要が多いことを伺っていたことから、後述防集事業と収用権の質間においてご意見を頂戴した。

また、以上の様に現状収用事業ではないことで、事業地の決定や計画の変更が行いやすい点もあり、これらのメリットも十分考慮する必要があるとのご指摘も頂いた。

(5) 防災集団移転促進事業時に適用する建築基準法 39 条「災害危険区域」に関して、本当に高台移転をすべきであったのかという点について、もう少し適用を制限すべきだったのか、あるいは今回の事例でよかったのか等、どのような評価をお持ちですか。

<回答>

いい悪いというものをお答えする立場ではないのかなと思う。復興についてもまちづくりなので、地方分権の流れの中で、市町村が密接した地域のことを考え、一義的に取り組むものである。

ただ行政の判断のみではなく、条例の手続きを経て、議会を含めその自治体で危険であると総合判断したということであるから、国はそのかけ方について言う立場ではない。

<分析>

防集事業に係る国と地方の関係について回答を頂いた。災害危険区域指定についても、指定のかけ方は様々あるが、国は「この地域にかけろ」等の指導はしておらず、市町村の決定を尊重する姿勢が強調されていた。その上で、自分が持っている地域で居住制限がかけられた住民が訴

えたときに、はじめて災害危険区域の必要性が勝負され得るということであった。

この点、跡地利用に係る災害危険区域指定に限らず、移転先地に係る必要性についても、当該市町村の被災状況と判断を示すことができ、必要に応じて国や都道府県の審査が入る仕組みもあり得るのではないかと考える。

また、議論の前提として災害危険区域と防集事業は切り離して考えるべきとのご指摘も頂いた。

(6) 防災集団移転促進事業に関して、事業実施後の跡地利用の障害としてどのような要因を懸念されていますか。

＜回答＞

障害ということではないが、「跡地だから使わないといけない」ということではなくて、具体的な土地利用のニーズを把握して使って欲しいと思う。

ただ、土地を抱えて維持管理がかかるのはその通りなので、民間に移すとか管理しやすいよう交換するとかの活用を考えることは、地域事情に応じて積極的に進めるスタンスである。

＜分析＞

防集事業の跡地利用に関しては、当該跡地に係る具体的なニーズが重要になることが強調されていた。

この点については、地域事情に最も明るい被災自治体の意思決定が第一義的にあるということが設問（５）での回答と共通していると思われる。ただし、実際の自治体におけるヒアリング調査では、「移転先地の確保が最優先されてきたこと。そのため跡地利用の要望については今まさにアンケートをはじめている所が多いこと」が明らかとなっており、詳細なニーズに基づいた利用案を提示するには時期を待つ必要があると考える。

Q: 事業認定手続のモデルケースについて、岩手県では防潮堤事業を取り上げ行っているということでしたが、道路等他の事業に関してはどうでしょうか。

＜回答＞

岩手県からも道路事業をマニュアル化してほしいとの話が出たが、道路の場合は防潮堤と違い多様性があり、モデル化はなかなか難しいのが実状である。

＜分析＞

モデルケース化を通じた収用手続の加速化に関しては、対象となる事業の種類が大きく関係してくるとのご指摘を頂いた。特に道路事業については、例えば現道が混雑しているから新たに作るとか、空港ができたので連絡道を作るとか、事業によって色々なパターンがあることが問題となるようである。復興に係る案件としては、防集移転先ともう一つの移転先を結ぶような道路をどうするか検討しているとの現状を教えて頂いた。

この点、回答にもある通り、場所や目的が様々存在する道路事業に関しては、各自治体における個別事例を調査する必要があるため、現時点でモデル化をすすめることは容易ではないと考えられる。

また、実際に収用が行えるかということに関しては、計画に裁量性があると、公益性の問題から事業認定は難しくなるとのご指摘があった。他方、例えば山間部を通る道路に関して、難しい

土地があっても簡単に付け替えない場合も有り、そこしかないという即地性が出てくることもあるという実状も伺った。

Q: (3) において都市計画事業と収用権のお話が出ました。この点、都市計画にそのような強制力が存在するのはどのような根拠に基づくのでしょうか。また、当該根拠を都市計画を行えない地域にも見出そうとすることに関してはどのように思われますか。

<回答>

都市計画そのものが個人の権利を制限するものであるもので、縦覧行為や専門家の都市計画審議会などの慎重な手続きを踏んで決定することになり、計画には唯一性がある。

一方で移転者の意向などその土地が良いという事もあるかと思うが、他方土地所有者にとっては強い私権の制限となるので、本当にそこでなければいけないことを証明できるのかが懸念される。

<分析>

収用権と私権の調整について様々な指摘を頂いた。都市計画制度を一例にとると、時間をかけた検討や民主的な議論などの計画策定プロセスが重要な要素であることが確認できた。

この点、復興まちづくりにおいて作成される自治体復興計画程度では個人の権利制限には耐えることができず、事業計画への意見公募や第三者による検討作業などが必要になると考える。

その上で、防集事業の法的性質についてもお話を伺った。上記のような検討作業を追加する場合は法定事業性が強まることになるが、これにより事業の柔軟性が薄まることも考慮しなければいけないとご指摘頂いた。

この点、制度の検討を行う際は、その対象を防集事業全般とするかあるいは大規模災害に限定するかなど、自治体における使い勝手も視野に入れる必要があると考える。

Q: 収用手続の加速化と裁決手続、および不明裁決について。

<回答>

収用手続は個人財産に関わることなので、行政機関とは別の収用委員会が「起業者が最善を尽くし調査したのか、誠意を持って対応したか」等を問うことになり、裁決が延びる状況があった。

行方不明がはじめてから分かっている状況であれば不明裁決の活用が考えられるが、起業者にどこまで調査を求めるか収用委員会の判断も関わってくるのでなかなか難しい様子である。

<分析>

収用手続の加速化に係る主体には事業認定庁のほか収用委員会が存在し、特に補償分野を担う同委員会での慎重な手続について、委員会間での情報交換や指名委員制度などのお話を頂いた。

この点については、下記的不明裁決分野と共に同委員会へのヒアリング調査の際確認を行う事項とする。

また、不明裁決については、戸籍調査以上に相手方に当たり一回は交渉や通知をすべきかが現場で問題となることを伺った。具体的な例としては、岩手県片岸海岸において登記名義人のみで 40 数名、相続人を入れて約 600 名の名前が調査されており、それらに対しどうアプローチしていくかを検討しているところであるとのことであった。

この点については、自治体ヒアリングにおいては公示送達により簡便に済ませたいとの声があったところ、どうしてもということがあれば特別法のような立法はあるのかもしれないが、現状そこまではしていないとのことであった。

以上

1-2 岩手県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 14 日（木）

対象者：

県土整備部	県土整備企画室	管理担当（用地・財産）主査	日向	満氏
	建築住宅課	主査	吉野	靖氏

【1. 土地の取得】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか

<回答>

1. はい

<分析>

取得用地の3割が、相続未処理や多数権利者による共有のために取得に時間を要することが懸念される。

用地取得に関わる問題を解決するために、釜石市でモデル事業を行っている。問題のうち、1番には筆界未定地、2番には所有者不明、他には多数相続などの問題が存在している。多数相続としては、相続人が38人いる事例があり、相続人間の意見調整に時間がかかっている。

(3) 災害時に用地取得を行うにあたって、復旧復興の迅速性と住民の合意を考えた時、交渉から収用手続きへ切り替えるタイミングが難しいと感じたことはありましたか

<回答>

1. はい

(4) 上記移行判断について、そのタイミングはいつ頃が適切と考えますか。またこの点、平常時における適期申請ルールのように、自治体が依るべき指針が必要だと感じますか

<回答>

1. はい

<分析>

交渉から収用手続の着手に切り替える指針があるとわかりやすいが、事業ごとに判断するものなので、実現性は低い。

現状3年8割ルールが存在するが、H25に国土交通省から通知があったこともあり、同意率が8割を超える必要はないと考える。事業にどれだけの公益性があり、どれだけのものを守る事業なのかというところで判断する必要がある。

【2. 土地の使用許可】

(1) 土地収用法123条1項に規定されている「緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用」を申請したことはありますか

<回答>

2. ない

<分析>

岩手県の収用委員会の案件としては、岩手県の事業ではないが、国土交通省で施工している直轄事業で活用したというケースがある。123条なので、収用裁決申請をしている案件で、裁決まで時間がかかるということで、緊急に工事を行う必要があったという事情があったようである。

123条の場合、土地の使用の開始時期から6ヶ月以内に裁決されなかった場合に、条文上起業者が原状回復をしなければならない。仮に防潮堤を一旦作ったとしても、裁決が降りなければ原

状回復をしなければならない。万が一、6 ヶ月以内に裁決が降りなかった場合には、6 ヶ月の期間を更新することによって一旦作ったものについては保全したいということであり、6 ヶ月以内に降りないということが懸念されるので、そういった場合には更新できるような法改正をして欲しい。

起業者としては、裁決が降りなかった場合に、公共のお金を使って原状回復をしなければならないので、今のままの制度で活用するのは難しい。

(2) 土地収用法 122 条の緊急使用について、貴県は「現時点での暫定的・臨時応急的事業の限定を改め、防潮堤等恒久的施設への対象拡大するべき」との見解を示していますが、その背景をお教えてください

<回答>

122 条については裁決申請等が必要ではなく、災害等が発生した際に緊急的に使用しなければならないという時には、市町村長の許可により使用できるが、仮設のものに限るという運用がされている。

防潮堤ができないと背後につくる市街地が守れないということになるので、いかに速く守るための施設をつくるかということで、122 条で早期工事着手を行い、作っていく過程で用地を取得するということによって、まちづくりが速く進むと考えている。

<分析>

防潮堤等の海岸保全施設は、住民の生命及び財産を守るため早急に整備する必要があるため、恒久的な施設であっても 122 条の緊急使用を活用したいという趣旨である。

【3. その他の質問】

Q: 事業自体の反対による遅れはないのか。

<回答>

用地交渉の熟度が進んでいないため、例えば、価格不満などといったところまで現状行き着いていないというのが実態である。これからそういった問題も出てくるのかもしれないと想定はしている。

Q: 事業自体の反対の場合の対応は説明会などによる任意交渉なのか。

<回答>

基本的には任意による解決で、納得して頂いて売買契約の締結をしたいというのが前提になる。ただし、復旧・復興事業の場合、迅速性の要請があり、収用法の手続と並行して両方の手続を行う必要がある。

Q: 事業認定の迅速化について国へ要望している背景は何か。

<回答>

岩手県ではいくつか事業認定を受けている事業があるが、道路事業であれば事前相談が始まってから事業認定までに 1 年、ダム事業であれば 2 年かかっていた。今回の防潮堤事業は、県で公

開している復旧・復興事業のロードマップに 27 年までには一定程度完成する目標を公表している状況であり、所有者不明土地は収用によらなければ取得が難しいであろうということが見込まれていた。

事業認定に 2 年かかってしまうと、27 年度までに完成することは不可能であるため、事業認定にかかる期間をできるだけ短くし、難航する案件については少しでも早く権利を取得していきたいという状況であった。昨年の 12 月から事業認定庁である東北地方整備局と協議しておよそ 4 ヶ月程度で申請書の概成することができた。モデル申請書ということで作成したので、他の事業についても同じものを使って更に加速させていこうと取り組みをしている。

Q: 災害公営住宅事業において収用手続を検討しているか。

＜回答＞

収用ではなく任意交渉による取得を行っている。災害公営住宅は防潮堤よりも速くつくる必要がある事業であると考えており、収用手続が速くなってスピード感を持ってやってきているが、それよりも更に早く災害公営住宅は整備する必要があると考えている。

事業認定で 1 年かかるとすれば、それだけ災害公営住宅の整備が遅れる。防潮堤のように建てる場所が限定されるわけではないので、建てられる場所を探して建てた方が速いと考えている。

＜分析＞

の収用適格化についても、同じ趣旨であると思われる。また、防集の場合、居住用地以外にも商業用地なども存在しており、それらの用地についても収用適格化することができるかについて、特に検討が必要である。

Q: 用地取得について懸念している事項はあるか。

＜回答＞

用地取得について一番懸念していることは、相続未処理地が多数存在しており、相続人間の権利調整がどうしても時間がかかるということ。相続関係がまとまらないからと言って、即収用手続というわけにも行かないので、その部分をどうやって早くしていくかということが、これから用地取得において重要になってくると考えている。

Q: 収用を強行した場合、地域コミュニティに悪影響がある恐れと、収用手続をとっても早期着工に資さない可能性の存在があるのではないか。

＜回答＞

後々に問題を残すということについてはあるかもしれないが、それをしてもやらなければいけない事業かによって判断すべき。所有者が不明であれば交渉不可能のため収用によるしかない。収用手続は任意交渉と同じくらい時間がかかるため、並行して行うというのが現在の岩手県としてのスタンスである。

以上

1-3 宮城県調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 11 月 15 日（金）

対象者：

土木部用地課 梶原氏

【1. 土地の取得】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

1. 所有者或いは相続人の不明 2. 多数相続 3. 抵当権処理 4. 合意形成の難航 5. その他
地域：県内全域

(2) 同移転促進事業に関して、事業実施後の移転促進区域内部はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が宅地や農地以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると思いますか。

<回答>

活用については、原則的に市町村及び住民において検討・決定する事項であるため、回答不可。

(3) 災害時に用地取得を行うにあたって、復旧復興の迅速性と住民の合意を考えた時、交渉から収用手続きへ切り替えるタイミングが難しいと感じたことはありましたか。

<回答>

1. はい

現時点では、災害復旧・復興事業において収用手続きに移行した事案はないが、今後、事業の完了時期から見込んだ収用手続きを開始すべき時点において、相手方と合意形成中である場合、収用手続きへの移行の判断が難しいものと考えしている。

(4) 上記移行判断について、そのタイミングはいつ頃が適当と考えますか。またこの点、平常時における適期申請ルールのように、自治体が依るべき指針が必要だと感じますか。

<回答>

災害復旧・復興事業は、定められた時点において事業完了することが必須であることから、収用手続きによる土地取得が工事着手時点までに完了する時点で申請を行う必要がある。

1. 必要である

決められた期限内に事業完了をさせるべく、収用裁決申請をすべき適期を設定している。

【2. 土地の使用許可】

土地収用法 123 条 1 項に規定されている「緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用」を申請したことはありますか。

<回答>

2. ない

【3. 財産管理人制度】

現在岩手県では両財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、これらの制度の必要性を感じますか。

<回答>

1. はい

当該制度を利用せずに用地取得を行うと仮定した場合、土地収用法による取得の方法のみとなり、当該制度と比較して時間を要するため。

1. 必要性はある

公共事業の実施においては、用地取得が事業実施の鍵であり、早急な用地取得のため期間短縮は必要である。

以上

1-4 釜石市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 7 日（月）

対象者：

復興推進本部	用地調整室	室長	長野	勝氏	
		係長	小林	剛氏	
	都市整備推進室	室長補佐	本間	良春氏	
産業振興部	水産農林課	基盤整備係	係長	山崎	勝氏

【1. 土地の取得】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

(水産農林課/ 防潮堤事業)

1. はい

室浜地区、桑ノ浜地区、平田漁港、佐須漁港、嬉石漁港

1. 所有者或いは相続人の不明、4. 合意形成の難航、5. その他（既存底地が地図混乱しているため）

(用地調整室/ 防集等その他の事業)

2. いいえ

不在者財産管理人：箱崎町第4地割（仮宿地区）

成年後見人制度：唐丹町字花露辺（花露辺地区）

成年後見制度を適用しているのが花露辺地区で、相続権利者7名のうち一人が施設に入っているため後見人を立てなければ処理できない状況だった。

(2) 特に防災集団移転促進事業を行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために、事業着手が遅れている地域はありますか。

<回答>（用地調整室）

遅れている地域はない

<分析>

取得が困難となる要因については、事業の種類により次の二つの回答を得た。

一方で防潮堤事業に関しては、山つけする箇所が含まれる場合は地図混乱が特に問題となることであった。一筆が広大で復元が困難な山の土地については、地籍調査の状況も大きく関係してくるため、外枠を取り一度白地にした後別図を作る方法など法務局と様々調整をしているという現状を伺った。

他方で防集事業に関しては、その土地でなければいけないということではないため、交渉が難航しても当該土地は計画から外し買わないので基本的に問題はないとのことであった。その上で、ある程度時間がかかると思われる案件として不在者財産管理人や成年後見人制度を用いる案件が挙げられた。

この点、津波による被災の範囲や元々の地形などにより、移転先として選択できる用地に限りがある自治体において、本市と同様に取得困難地を外して移転計画を進める対応がどの程度取れるかは確認する必要があると考える。

(3) 同移転促進事業に関して、事業実施後の移転推進区域内部はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が宅地や農地以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

<回答>（都市整備推進室）

今後詳細設計を進めるなかで、決定する見込み。

1. 有効活用に資する

<分析>

活用方法の想定に関しては、現在まさに考えているところであるとのことだった。市全体として企業誘致を考えており、地区によっては観光に力を入れる場所もあるが、まだ聞き取りを行う段階であるとの現状が確認できた。

そのような全 16 地区の防集事業の内、唯一決定しているのは花露辺地区であり、比較的小規模な集落であったことから住民合意が取れ、共同作業施設を置く計画があると伺った。

土地の買収に関しては、宅地と農地以外も買いに行っていており、市として貸すなり譲渡するなりを使用方法として検討しているとのことであった。

この点、跡地買取費の補助を受けられるのは「宅地および農地」以外の買収や対象地の貸与・譲渡の禁止と定められているところ、本市と同様の対応が他の自治体でも取れるかは各地で確認する必要があると考える。

なお、利用用途を含む計画の進行と住民の流出に関して、当初から比べると自分で再建したいという方が出ているところもあるとの現状も伺うことができた

(4) 災害時に用地取得を行うにあたって、復旧復興の迅速生徒住民の合意を考えたとき、交渉から収用手続きへ切り替えるタイミングが難しいと感じたことはありましたか。

<回答> (水産農林課)

2. いいえ。(これからなので、2 番といたしましたが、住民合意できない内容によると思います。)

(5) 上記以降判断について、そのタイミングはいつ頃が適当と考えますか。またこの点、平常時における適期申請ルールのように、自治体が依るべき指針が必要だと感じますか。

<回答> (水産農林課)

合意できない内容が、用地買収金額であれば、ある程度の交渉後に収用手続きでよろしいかと思いますが、隣接者と用地境界とか第 3 者的要因であれば、収用手続きのタイミングは難しくなりますので、指針などがあれば良いと思う。

<分析>

まず実施する事業として、上で取扱った防集事業と異なり、従来からの収用事業であり特に即地性の強い防潮堤事業に関しては収用実施の検討がなされることが確認できた。

その上で用地取得が難航する要因として、地図混乱など隣接者問題が存在する場合、収用手続が妥当かという問題意識があるとの声もあった。

この点、当該要因を含む収用事業の実施として同市でのモデル事業が行われており、指針等の作成を目指す場合は当該モデル事業の結果を活用していくことが想定される。

【2. 土地の使用許可】

土地収用法 123 条 1 項に規定されている「緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用」を申請したことはありますか。

<回答> (水産農林課)

1. ある（これからなので、想定で回答します。案件が発生しましたらやります。）

<分析>

実際にはまだであるが、土地所有者の不明があることは確定しているので、収用をかけて当該土地を先行して防潮堤の建設に使用していきたいとの声が聞かれた。

この点、【1】（4）および（5）で触れたように、防潮堤事業に関しては、早期着工のため収用手続を用いる選択肢は実務上も十分あり得ると考えられる。

【3. 財産管理人制度】

（1）特に相続財産管理人制度について、当該管理人と実際に用地の売買契約を締結する段階としてはいつ頃を想定していますか。

<回答>

（用地調整室）その他 現在協議調整中

（水産農林課）3. 相続人搜索の公告（民 958）期間満了後

<分析>

まだ実際の適用はされていないが、契約締結時期として「相続人搜索の公告期間満了後」が挙げられた理由には、誰もいない場所に発生した相続権者の債権等は管理人に管理・精算等を行ってもらいたいという点が挙げられた。

また公告期間の長さに関しては、規定を無視することはできないので、公示行為を行って 10 か月かかるのは致し方ないとのことであった。ただそのために当該場所が使えなくなるのは困るので、土地 123 条の不明者の施工を同時に行うことで不都合はなくなるとの想定も伺った。

この点、収用手続の実施可能性が高い防潮堤事業に関しては、現状国の加速化プログラムにより行われている運用面の改善に加え、使用許可認定に係る要件や期間の見直しも課題解決の一手段になると考えられる。

（2）上記各公告期間に関して、手続迅速化の観点から、法定されている「2 か月（6 か月）以上」の期間を短縮する必要性があると考えますか。

<回答>（用地調整室）

2. 必要性はない

<分析>

本回答の理由としては、件数がわずかであり全事業への影響が少ない点が挙げられた。実際、釜石市全体では約 2,600 筆の土地取得を予定しているが、管理人制度の適用はそのうち一件のみであり、当該案件も数ヶ月で解決する見込みであるとのことであった。

この点、本市と同様に案件が少ない自治体においては現状の加速化プログラムによる措置で十分であるという現場の状況が確認されたと考える。

以上

1-5 釜石市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2014 年 1 月 23 日（水）

対象者：

復興推進本部 都市整備推進室 黒島 孝文氏

Q: 先日、釜石市市内の被災市街地復興区画整理事業としては初めての仮換地指定を平田地区において行いましたが、他地区と比較してはやかった背景としてどのようなものがあるのでしょうか。

<回答>

釜石市市内では、片岸、鶴住居、嬉石松原、平田の4地区において区画整理事業を行っている。

全地区で減価買収を行う必要がある。平田地区以外の地区では、減価買収以外に災害公営住宅等の用地を買収する必要がある。また、売却希望者が市の想定よりも多く、用地選定や売却希望者間の公平性の確保のため、売却希望者への説明等の調整に時間を要した。特に、鶴住居地区では、減価買収の他に、小中学校や災害公営住宅、下水処理場と大量の用地買収の必要がある。

平田地区では、市の想定よりも売却希望者が少なかったため、調整が不要であったこと、減価買収のみであったため用地買収が単純であったことが、早期の仮換地指定につながった。

コンサルが優秀であったことも、早期の事業進行の要素である。

<分析>

釜石市での区画整理事業では、事業への反対者に対する説明などよりも、減価買収の売却希望者に対する調整が時間を要したようである。他市町村とは異なり、大地権者の反対等、事業自体への反対による遅延は見られなかった。

減価買収の用地はどこでも構わないわけではなく、換地先として不人気の山際の土地等は避けるべきである。

Q: 住民の合意形成に時間を要したか。

<回答>

通常の区画整理事業では、現地に人が住んでおり、また、区画整理事業は施行者である市に大きな権限が与えられることから、合意形成に時間がかかる事業である。しかし、復興事業としての区画整理事業では、現地に居住者がいないことで合意形成に苦労した面はあるが、逆に時間を要しなかった面もある。また、地権者も早期復興を望んでいること等から、平田地区では平時の半分程度の期間で仮換地指定を行った。

また、平田地区ではもともと道路整備が不十分で、不便であることから区画整理事業を行うメリットがあった。

<分析>

区画整理事業等の都市計画事業については、応援職員やコンサルのノウハウに頼る部分が大いだが、その際、方言や派遣元の権利者と被災地の権利者の価値観の違い等が説明の障害となる場合がありうる。

Q: 地権者への説明の際に、具体的な換地計画等を示しているか。

<回答>

まず、権利者には仮換地指定についての一般的なルール（国道沿いの土地はできるだけ国道沿いに換地、角地はできるだけ角地で換地等）の説明は行っている、一方で、仮換地指定は権利者への相談ごとではなく、行政処分であることは、住民への説明時にもできるだけ伝えている。

仮換地案は通知書を発送する前に各権利者に説明を行い、平田地区では権利者の85%が説明を

受けている。その際出た意見・不満については区画整理審議会に報告した上で、仮換地案を審議会に諮問し、答申をいただくという手順を踏んでいる。

また、平田地区では震災時に居住実態があった土地についてはかさ上げを行ったエリアに換地するが、なかった土地についてはかさ上げを行わないエリアに換地した。

<分析>

平田地区では、防潮堤による津波の減殺効果を計算して、T.P.（東京湾平均海面）7m の高さにするため、2、3m 程度のかさ上げとなる。10～20m もかさ上げを行うものではないため、具体的な換地先について説明を行うことができたようである。

Q: 起工承諾についてどのように行っているか。

<回答>

平田地区では国道 45 号線の仮道路用地部分について残存物がない土地のみ、起工承諾による工事着手を図っている。残存物がある土地は、暫定の仮換地指定を行うことで工事着手を図っている。ただし、三陸国道事務所の工事が残念ながら入札不調により、工事着手はまだである。

暫定の仮換地指定についおなぐあては、後日に取消しし、再度仮換地指定を行うものである。その際、暫定の仮換地指定時には本来の換地より減歩率を高く設定しておき、本来の仮換地指定の時にトラブルが生じないような工夫をしている。

また、起工承諾を限定的に活用しているため、穴あき状態になることはない。なお、反対地権者に対する暫定の仮換地指定については否定的に解する。

<分析>

反対地権者に対する暫定の仮換地指定について否定的に解する理由は、本来、起工承諾による工事着手は限定的に行うべきであって、反対地権者に対しては全体の仮換地指定を行うことで強制力を発揮するべきものであるからである。

Q: 区画整理事業と津波復興からの整合性についてどう考えるか。

<回答>

整合性はあると考える。かさ上げについても、単にかさ上げだけを行う事業はなく、他に選択の余地がない。区画整理事業は便利な手法なため、使い勝手の悪さは感じていない。

ただし、嬉石松原地区は戦災復興事業等により、既に道路整備がなされているため、災害公営住宅の用地を確保すると用地選択の余地が少ないため、仮換地がしにくい面がある。津波復興拠点整備事業による全面買い取りの方が、照応等を気にする必要がなく、簡便である。ただし、釜石市では拠点数の制限がネックとなり、嬉石松原地区では用いることができない。

<分析>

区画整理事業について、区画整理による道路等の変更が多い方が少ない場合と比べて、仮換地の自由度が大きいことが確認された。

以上

1-6 大船渡市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 18 日（金）

対象者：

災害復興局 復興政策課 課長補佐 及川 吉郎氏

用地係長 大和田 達也氏

【1. 土地の取得】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

峰岸、神坂、小河原、港・岩崎、浦浜南、浦浜東

1. 所有者あるいは相続人の不明、2. 多数相続、4. 合意形成の難航

<分析>

用地取得の阻害要因として、上記の要素が存在した現状を確認することができた。具体的に、所有者等不明については、戦時に朝鮮人と結婚しており、韓国の国籍まで追跡できなかったため取得を諦めたという詳細も伺った。また、多数相続については、あまりにも関係者が多い場合は借りるか計画から外すという対応を採ること、合意形成の難航については、価格面で折り合わないことが若干あったが計画自体への反対はなかったこととお話頂いた。

また、当該要因により計画に若干の変更があった、あるいは今後計画変更が必要となる地域として6つの地域を挙げて頂いた。

この点、(2) で挙げられた地域を含め、計画変更に関する聞き取り調査として再度のヒアリング実施を考えている。

(2) 特に防災集団移転促進事業を行うにあたり、移転先の用地取得が困難な為に事業着手が遅れている地域はありますか。

<回答>

1. ある

中赤崎（時間がかかっており、用地の取得に移れていない）

困難なケースとしては、地域が話す段階では価格の話はしないため、市が価格交渉を行った際に合意を得られなかったケースは何件かあった。その場合は、その場所を計画から外して移転するという形で対応している。

(1) を回答した場合)

仮に「防災集団移転促進事業に係る用地取得が土地収用法上の収用適格事業化」されたとすれば、当該問題の解決に資すると感じますか。

<回答>

2. いいえ

土地収用法は個人の財産を半強制的に召し上げるという側面があり、大船渡市のようなコミュニティが発達し、比較的住民と行政の距離が近いエリアには適さない。時間をかけてでも、合意を得て提供してもらう形を採る。

<分析>

取得が困難な地域はあるとの回答であったが、同市では基本的に地域（コミュニティ・自治会）が移転したいという候補地を選定し、市に提案するという形を採っているため、市が交渉に入る段階ではコミュニティと地権者の間で内諾は取れており、用地取得が困難となるケースは非常に

少ないとの実態を伺った。

ただし、上記地域による候補地選定の段階では価格の話はしないため、市が価格交渉を行った際に合意を得られなかったケースは何件もあり、その際は当該場所を計画から外す形で対応しているとのことであった。

以上の点について、他自治体でのヒアリングにおいても住民間のコミュニティが強く形成されていた地域では防集事業が円滑に進行したとのことを鑑みると、むしろ市街地に近く行政主導で行う場合や被災から年月が経過し住民間での意識変化があった場合でどのように用地を確保するかが問題なると思われる。

その上で、用地確保の一手段としての収用手続については、個人の財産を半強制的に召し上げるという側面があり、前述のようにコミュニティが発達し、比較的住民と行政の距離が近い同市においては適さないのご意見を頂戴した。また、仮に本手続を採用するとしても、現状の加速化措置では依然として時間がかかるという印象も伺うことができた。

この点、収用手続に関しては利用を決定した後の期間短縮はもちろんであるが、前提として同手続を行えるような意識づくりが求められていると考える。本件については、例えば3年8割ルールのような基準値の公表や一定事業のモデルケース化など国による施策も望まれるところであり、後の国土交通省地方整備局ヒアリング等で意見を伺おうと考えている。

(3) 同移転促進事業に関して「移転促進区域内の有効活用のため、その土地買取りの対象を宅地及び農地以外も含めるべき」との意見がありますが、その必要性はあると考えますか。

<回答>

1. 有効活用に資する

移転推進区域内の活用について、現段階では白紙の状態。しかし、市が一面を買い取るわけではないため、穴あき状態が生じる、買った土地と買わない土地が混在してしまうため、なかなか有効活用するという事は難しいだろう。今後自治会と話し合って決めていく予定。

買取対象の幅を拡大すれば、利用の幅は大いに広がるだろう。しかし、市の財政的にその余裕はなく、実現は厳しいだろう。

<分析>

穴あき状態回避のため買取対象の幅を考えることはもちろんであるが、同時に買取に係る財政支援のあり方、延いては防集事業全体において何にどれ程の補助をすべきかも検討していく必要があると考える。

(4) 災害時に用地取得を行うにあたって、復旧復興の迅速性と住民の合意を考えた時、交渉から収用手続へと切り替えるタイミングが難しいと感じたことはありましたか。

<回答>

2. いいえ

過去に大船渡市において土地収用によって用地を取得したという事例はない。今後、災害復旧・復興で土地収用法が適用になる事業があったとしても適用することはない。あくまでも任意交渉で進めていく予定。

<分析>

同市においては過去に土地収用によって用地を取得したという事例はないため、今後災害復旧・復興で土地収用法が適用になる事業があったとしても適用することはないとのご意見を頂戴した。

この点は、(2)において記述した内容に通じると考える。

【2. 土地の使用許可】

土地収用法 123 条 1 項に規定されている「緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用」を申請したことはありますか。

<回答>

2. いいえ

<分析>

【1】の(4)と同様、同市において収用手続を適用することは考えられていないため、同手続による土地の使用許可申請も当然に存在しない。

【3. 財産管理人制度】

現在岩手県では両財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、これらの制度の必要性を感じますか。

<回答>

1. はい

今現在、防災集団移転に限らず、他の災害復興事業においても、所有者や相続人不明の事業用地は存在しない。しかし、海洋系の事業において出現することが予想されるので、その際は収用ではなく財産管理人の選定で対応していく予定。

<分析>

所有者不明等への対応手段として財産管理人制度と収用手続を検討する場合、一方で同市のように管理人制度で対処可能なきもあれば、関係者数や取得用地の規模などにより後者が望ましいときもあり得ると考える。本内容については、今回のヒアリング結果と岩手県釜石市片岸海岸の事例を対比させながら考察することを想定している。

【4. その他】

Q: 防集事業に関する各種補足。

<回答>

事業の進め方として、地域ごと被災し自治会が機能していない地域に関しては、市役所が主導で場所を選定して行うが、件数としてはごく少数である。

移転先地の選定については、地形的に候補となる土地の数は少ないが、なるべく山を切り崩して造成をするということは避けたい。

事業進捗について、迅速性は重視している。意向調査からも読み取れるが、事業が遅れてしまうと住民は他の自治体に転出してしまう。

<分析>

同市での事業形態については、【1】(2) で記述したように地域主導のものが多く、その際は各地域に支援の団体、大学や専門家あるいは任意の検討委員会が入り、復興計画に反映されるランドデザインを作成することもあることとお話頂いた。

移転先の候補地については、土地の事前調査費や宅地の造成費など、事業実施に係るコストの視点から問題地の除外や計画の変更の有効性も検討する必要もあると考える。

本事業による宅地造成の戸数については、現状必要とされる数に限定されることから、住民が自力で再建先を見つけること、あるいは親戚等の元へ移ることなどを回避するため、なるべく早く事業を進めたいとの実状を伺うことができた。

以上

1－7 大船渡市調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 12 月 11 日（水）

対象者：

災害復興局 復興政策課 用地係長 大和田 達也氏

(1) 前回調査の際、峰岸や神坂、港・岩崎、浦浜南地区などにおいて計画変更を実施した或いは今後必要性が出てくる旨のお話を伺いました。この点、それらの変更が検討されたのにはどのような背景があったのでしょうか。

<回答>

峯岸：用地選定段階において賛同を得られず、
神坂及び港・岩崎：価格等買い取り交渉の難航、
浦浜南：多数相続及び一部相続人不明。

(2) 計画の変更を行う場合、新たな計画の策定や候補地の調査等が必要となりますが、その事業費や作業時間など、金銭的または時間的におよそどの程度の追加コストがかかりますか。

<回答>

基本計画の段階での計画変更のため、進捗にはあまり影響はなかったと思います。

(3) 計画の変更が有効に機能しにくい状況としてどのような場合が挙げられますか。

<回答>

防災集団移転促進事業は任意事業であるため、地権者の協力なしでは実施できない。計画箇所
で協力が得られない場合は別の場所を探すしかありません。

以上

1-8 陸前高田市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 29 日（火）

対象者：

総務部 財政課 課長 熊谷 正文氏

企画部 部長 菊池 満夫氏

【1. 用地取得手続き】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

<分析>

用地取得が困難となる要素として、被災後の期間経過による地権者の心情変化、土地の買取単価、相続等法律関係の処理など、地図混乱以外の幅広い事項が挙げられた。中でも抵当権に関しては、問題地が予定している市街地の真ん中に存在するため、計画を移動させることができない案件があり、どのように処理するか検討しているとのことであった。

この点、抵当権処理に限らず、各種阻害要因が計画地域の重要部分に位置し、かつ当該地域を変更することが容易ではない場合は、計画変更など従来の方法では対処できない案件も発生してくると思われる。

また実施事業別に見ると、一方で防集事業については、約 27 ヶ所の計画について用地取得は解決していた。他方で区画整理事業については、かさ上げに伴い土を入れるための起工承諾が必要となるが、関係する地権者がおよそ 1,600 人存在し、交渉が難航しているという実態が明らかになった。

この点、現在東日本大震災の被災地で行われている区画整理事業は、一般的な本事業に含まれないかさ上げ作業を行うため、起工承諾や仮換地指定などについて不都合が生じているのではないかと考えられる。

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

2. いいえ

(2) (1 を回答した場合) 復興の迅速性や住民合意等の観点から、収用に踏み切ることができるのはどのような場合だと考えますか。

<回答>

時期はなかなか言えない。

<分析>

収用手続の実施に関して、現時点では検討している案件はないとのことであった。ただし今後については、その場所でなくてはならない事業のため計画を変えることができず、かつ話し合いでも進まない場合は、最終的な手段として可能性は無くはないとの声もあった。

その上で、実際に収用手続に踏み切る時期に関しては、一方で住宅再建を待つ人々がいるが、他方で地主の方々の感触もあることから、一概に何年頃などの基準は作れないとのことであった。

この点、収用手続に関して、実際に復旧・復興事業を行う自治体にとっては地権者などのように権利調整を行うかが問題となることから、仮に本手続きの簡素化等を提言する場合にも対象者の財産権にどの程度配慮できるかが重要になると考えられる。

また区画整理に関しては、前設問と関連して、起工承諾の了解を取る簡便な方法がないか要望

しているという現状が聞かれた。

(3) 特に防災集団移転促進事業を行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。

＜回答＞

1. ある

防集については最終的にまとまってはいるが、単価や抵当の問題は存在した。
ただ、計画変更のため若干の遅れはあったが、用地取得は現時点では大体終わっている。

(3) (1 を回答した場合) 防災集団移転促進事業について、仮に本事業が土地収用法上の適格事業化されたとすれば、当該問題の解決に資すると感じますか。

＜回答＞

1. 問題解決に資する

陸前高田市での需要はないが、適格事業化しておけば助かるという所もあると思う

＜分析＞

事業着手に関して、買取単価や抵当権の問題が存在した案件については、計画変更に伴う事業の後ろ倒しが生じたが、最終的にはまとまったとのことであった。

そのため同市においては適格事業化の需要はないが、例えば地権者の 9 割は OK だが 1 割は反対となった場合で、かつその場所しかないという案件については、あるに越したことはないとの声も聞かれた。

この点、防集事業の収用適格化については、半島部分を多く含む自治体と、同市のように区画整理による市街地復興が主要事業となる自治体など、被災や復興事業の状況が大きく関係してくると思われる。

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の跡地はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が宅地や農地以外（商業用地など）に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

＜回答＞

活用方法については、現在未定であるが、今後の土地利用が一番大きな課題である。

1. 有効活用に資する

＜分析＞

跡地の活用方法に関しては、アンケート調査に入っただけであるとの現状が確認できた。跡地に係る現場の問題点としては、次の二点が挙げられていた。

第一は土地が点在してしまうことであり、整備できる場所は一部分に絞られてしまう点が聞かれた。そのため、不動産の交換のように土地を集約化することができないかと県に検討してもらっているとのことであった。第二は利用用途の制限がかけられていることであり、あと地を貸して収益を上げることできない仕組みが障がいとなっているとの声があった。

これらを前提とし、具体的な活用方法に関しても、考えられるものは倉庫や小屋程度であり、

また公園も管理費がかかるということが指摘されていた。

この点、事業の現場で意識されているのは将来的に役に立つ活用の実現や維持管理費の抑制であることから、土砂災害などと異なり比較的跡地の利用が可能である津波災害に関しては、従来通りの活用制限について制度の持続可能性の視点を織り込む必要があるとも考えられる。

【2. 財産管理人制度】

現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、陸前高田市では当該制度の改善の必要性を感じますか。

<回答>

2. いいえ

交渉の際これを使う事によってスピード化が図れる等この制度を使う可能性は高いと思うし、今後複数の案件が出てくれば問題点も出てくると思う。

<分析>

同市における適用実績は一件のみであり、本制度に関する問題点は特に感じられないとのことであった。

この点に関して、他の自治体と同様、今後複数の案件が出てくれば改善点も生じるが、現時点では国の加速化プログラムにおける措置で対処できていると考えられる。

【3. その他】

Q: 防集事業について、津波災害に対して使用することへの認識をお聞かせください。

<回答>

はじめから防集しかないと思っていたが、後にながね近が出てきた。そのため、災害危険区域外でも使用できるなど二つの制度の差は何かを考えることとなった。防集は津波に対する考え方ではないないので、今後矛盾するのではないかなと思う。

<分析>

防集については、復興現場においても、大規模な津波災害についてどこまで妥当な制度なのかという問題意識があると言える。

この点、今回の震災において抜本的に法律を変更することができないため既存制度を転用したことについて、上記の移転先地や移転跡地など各分野において適当であった部分を整理する必要があると考えられる。

Q: 区画整理事業について、平時での実施では 20~40 年ほど期間がかかること場合もあるが、震災復興的な実施の場合の強制的手続きを一段やりやすくする制度を作るというのもあり得るのではないのでしょうか。

<回答>

まさにそういう制度的裏付けが必要だと思う。市長も「1000 年に一回の災害なのだから、1000 年に一回使える制度がほしい」と言っている。

今の地権者の中には「この建物を残しておく。谷底に残っても構わない」と言う人もいるので、

これを強制的に区切るようにしないと区画整理ができない。

<分析>

市街地を整備する陸前高田市のような地域では、ごく一部の者によって街全体の復興に支障をきたす場合は強制的な手段が必要だという考え方もある。

この点、背景には今回のような大規模災害時の事業は通常の事業と異なるという意識があると言え、特に昭和 20 年代から存在している土地区画整理法に関しては非常時を意識した検討も必要となると考えられる。

以上

1-9 気仙沼市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 28 日（金）

対象者：

用地課 課長補佐兼用地第一係長 村上 和夫氏

【1. 用地取得手続】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

<分析>

市の行う事業が多岐にわたっているため一概に言うことは出来ないが、事業毎に相続処理や買い取り単価、計画自体への反対、設計上の問題などが発生している。

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

2. いいえ

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。

<回答>

1. ある

<分析>

気仙沼市では防集事業について、プロポーザル方式により、施工区単位で順に事業を行っている。難度が低いものから先行着手する形となったため、今後は問題が増加することが想定される。

防集事業の土地収用法の適格化については、使えるかもしれないが、中小市町村が使う手法としては大げさすぎるという評価であった。また、適格化による不明裁決の活用については問題解決の一助になるかもしれないということであった。

用地取得交渉については、通常の場合には地権者の同意を得てから用地選定を行うが、復興事業の場合、適地を選定してから地権者との交渉を開始したため、地権者の態度が硬化していることがある。

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の跡地はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が商業地など「宅地や農地」以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

<回答>

(移転推進区域内の活用)

被災跡地については、原則、防災緑地等の減災に資する事業に使うという法律の趣旨になっている。ただし、旧市街地が被災した地域では、従来最も土地利用があった土地が、災害危険区域となっており、住居としての利用ができない状況となっている。

当初は制度の制約もあったが、防災集団移転のガイダンスが変更され、制度も若干緩和された。そのため、復興事業の推進に資する企業の誘致や産業振興のための物販施設、地域で行うイベントのための広場等への利用を想定している。

(買取対象の拡大)

1. 有効活用に資する

<分析>

市が買い取った被災跡地の点在について、土地管理に困難な状況が想定される。例えば草刈りをするとしても、点在している中では行いにくい。地元の方に管理をお願いする一方で、地域での利用のための提供を検討している。

跡地の買取対象拡大については、現状では気仙沼市では買い取りは宅地のみ行っている。宅地の買い取りには国庫補助があるのに対して、農地は国庫負担がなく市町村の負担となる。商業地などにも範囲拡大したとしても、国庫補助が伴わないと実効性がない。

【2. 財産管理人制度】

(1) 現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、気仙沼市では当該制度の改善の必要性を感じますか。

<回答>

1. はい

<分析>

国による迅速化措置は評価されていたが、時間的な短縮はなされるが、手続的な簡略化がなされていない。

(2) その他、用地の取得全般に関して、制度あるいは運用上改善すべき点などがありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

用地取得については厳格な手続きとなっているため、復興事業について簡素な手続で用地取得ができる法整備を以前より要望を行っている。

【3. その他の質疑応答】

Q: 防集事業跡地について商業施設などは建築できることになっているが、そのために用地を集約後にかさ上げすることを検討しているか。

<回答>

現在、そのような制度を国に対して要望している。現状、集約方法が一筆交換しかないため、いくつもの土地を交換により集約することは現実的ではない。有効活用のために区画整理事業のような面整備の手法を取り入れたいと考えている。

しかし、気仙沼市では市街地の一部のみが都市計画区域となっているため、区画整理事業を行うことが出来ない。都市計画区域に編入すれば良いという意見もあるが、ハードルが高いと感じる。また、そのような手法は、地権者の権利を制限するため、地権者にも十分配慮する必要もある。

Q: 現状の用地取得手続は時間が掛かり過ぎることが問題なのか。

<回答>

時間が掛かり過ぎるため、事業期間に追い立てられるような復興事業になってしまっている。
その際に用地取得がネックとなる。

Q: 用地取得の最大のネックは住民同意か。

＜回答＞

まさしくその通りである。

以上

1-10 石巻市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 17 日（木）

対象者：

復興事業部	土地利用課	課長補佐	齋藤 友宏氏
	集団移転対策第 1 課	技術課長補佐	大壁 勇彦氏

【1. 用地取得手続】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

1. 所有者或いは相続人の不明 2. 多数相続 3. 抵当権処理 4. 地図混乱 5. 合意形成の難航

2年7か月が過ぎて、あれだけ大変だった被害の記憶が薄れ、今後被災にあまり合わなかった用地を買収する段階で、被災者への支援という気持ちよりも、先祖代々の土地（財産）を手放すことへの抵抗感が高まってきており、取得の困難さが増してきている。

<分析>

選択肢として用意していた阻害要因は全て存在していたとのことであった。特に合意形成に関しては、被災から月日が経過するに従って先祖代々の土地（財産）を手放すことへの抵抗感が強まっているという実態を伺うことができた。また、高台移転先の山林は買取単価の低さや数代に渡る未相続が多く、例えば相続関係図を作ると150人という筆など、取得が難しい場所として挙げられた。

この点、所有者等不明の土地については現状財産管理人制度の活用が進められているが、関係人の数が莫大な案件等に関しては収用手続の利用も選択肢となりうるのではないかと考えられる。

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。また、仮に本事業が土地収用法上の収用適格事業化されたとすれば、当該問題の解決に資すると感じますか。

<回答>

1. ある

1. 問題解決に資する

<分析>

そもそも高台移転先を選ぶにあたっては、造成がしやすいか、費用が高額化しないかを検討すること、そのため計画地の変更は不可能ではないがそれだけ生活環境や経済的に条件の悪い場所になってしまうことが明らかとなった。

その上で、事業地の変更が余儀なくされる場合、あるいは(1)でも触れたように地権者の数が膨大になる場合においては、一般事業というよりは収用事業ということで適地に住まいを設ける事が必要なおもあるとの意見があった。

この点、造成や取り付けなどの基盤整備費や将来何十年に渡り生活が営まれる将来性を鑑みれば、特定の用地を確保する必要性が存在する案件もあり得ると考えられる。

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の移転促進区域内部はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が宅地や農地以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか・B

<回答>

1. 有効活用に資する

<分析>

現在災害危険区域に指定している 469ha には 7,060 世帯ほどの権利者がおり、買取意向があればそれぞれの土地の単価を鑑定して買い取るという事業に着手しているとのことであった。約 2,000 人に対して買取希望が発送されており、およそ 1,300 人から買い取りのが示されている現状を確認することができた。

【2. 財産管理人制度】

現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、貴庁では当該制度の必要性を感じますか。

<回答>

1. はい

<分析>

本回答は移転跡地の買収に主眼が置かれたものである。移転先地に関連したものは【1】(1) および (3) を参照されたい。

財産管理人制度が必要となる背景として、市街地住宅地の被害が大きく、相当数の市民の方々が死亡・行方不明となっていることが挙げられた。ただし、買取が行いやすい土地から順次手続きを行っているため、本制度を適用する土地がどの程度存在するか把握するためにはもう少し時間の経過が必要とのことであった。

この他復興事業への「迅速・低廉」な手続きが可能になったことについて非常に有効なことだとの回答があったことから、復興庁や家庭裁判所による事業説明など現在の加速化プログラムは実務上有効に機能しているのではないかと考えられる。

【3. その他】

Q: 個別の防集事例について、保安林を解除してまで計画地での事業実施を図った案件もあるが、このように特定の場所でなければならないという候補地が存在するものなのでしょうか。

<回答>

漁業者にとって当該指定を解除してまで移転するというのはひとつの考え方だと思う。大抵半島部は漁業者が移転するので、自分の生業を含めてそこが適地だと考えているのだと思う。

<分析>

【1】(3) と関連して、防集事業の移転先については、例えば漁業者にとって漁港までの近さや漁場を確認しやすい位置に配慮した高台位置など、将来における移転住民の生業の視点も重要になってくると考えられる。

以上

1－11 石巻市調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 12 月 16 日（月）

対象者：

復興事業部土地利用課 課長補佐 齋藤 友宏氏 他

(1) 本事業について、国においては事業計画の軽微な変更を届出で足りるとするなど、住宅団地の柔軟な変更と当該事務作業の軽減が図られています。この点、これまで移転先地の変更を行ったことはありましたか。また、移転先地の変更とはどのような事情があるときに検討されることなのでしょうか。

<回答>

1. はい

移転先地の権利者の意向の変化及び相続権利者の反対など

(2) 計画の変更を行う場合、新たな計画の策定や候補地の調査等が必要となりますが、その事業費や作業時間など、金銭的または時間的にどの程度の追加コストがかかるものなのでしょうか。

<回答>

半島部では、山林等を計画地としているため、地形測量を追加で実施し、予定戸数が入る面積が確保できるか検証し、住民への計画平面図を提示し了解を得る。その後、土質調査、用地測量を実施する。移転先地の変更の場合その規模によるが候補地調査等に約 200 万円経費がかかる。その他、開発行為等許認可を含めると計画進捗が3ヶ月程度遅れる。

(3) 計画の変更が機能しにくい状況としてはどのような場合が挙げられますか。

<回答>

取得困難地が中心部にある。

リアス式海岸により地理的条件で候補地が近くに無い。

急峻な地形により、大きな法面が発生、取付道路も延長が長くなる。(工事費増)

漁業権の関係や漁船、資材の管理上、従前地周辺で漁港や漁場が見える場所。

季節風の影響を受けない場所の選定。

漁業集落によっては、南又は東の方角からの敷地へ入るなど、配置の問題。

<分析>

防集事業の移転先決定に際しては、自治体における元々の地理的条件とそれに伴う宅地造成費用、あるいは移転者の生業など様々な要素が考慮されており、計画地の変更はまさに当該要素が劣後する移転先地になることがわかった。

この点、事業費の増大と今後の大規模災害において同様の補助ができるかという制度の持続可能性、また移転後何十年にも渡って生活基盤となる将来性の観点から計画変更の可否について検討が必要であり、特に後者については移転先地に係る非代替性の根拠にもなり得ると考えられる。

(4) その他用地取得全般に関して、現在お困りの点やご意見等ございましたらお教えてください。

<回答>

任意事業であるため、移転戸数が確定に時間を要す。戸数の変化や戸建て⇒公営の変化により、造成面積の確定に時間がかかる。事業計画から用地買収や立木補償など被災自治体が対応するには、合意形成から事業事務手続き等負担が大きい。買収地が山林のため、未相続等が多いこと。また、土地の価格が低いため、相続手続きをしていただく同意が困難な傾向にある。

<分析>

防集事業では必要最低限分しか宅地造成を行うことができないため、回答にあるような戸建から災害公営住宅への変更や移転の取りやめ等は大きな問題となる。

この点、移転先に関して非代替性等を認め収用権付与を検討する場合は、収用手続によって取得された土地が計画通りに使用されない可能性もあることは十分考慮する必要があると考える。

以上

1-12 東松島市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 12 月 13 日（金）

対象者：

復興政策部 復興都市計画課

技術副参事兼都市整備班長 五野井 盛夫氏

技術主幹 森 祐樹氏

技術監 吉田 治氏

Q: 防集事業に係る跡地利用の方法について。

＜回答＞

現地復興の場合はその場所に事業を投下できるが、跡地になったところは土地利用の別な転換を図ることになるので、果たして投資効果があるのかが問われることになり、移転させた跡地の利用は難しい。

虫食い状態の発生は買取義務がなくなったことによるため、私たちとしては買わなければいけないという方にしてもらいたい。

具体的な活用方法として、メガソーラーや公園化の話は出るが、それでは働くところがなく、維持管理費もかかる。

＜分析＞

移転跡地に関しては、土地の穴あき（虫食い）状態への対処に大変苦勞しているとのことであった。買取義務がなくなったことが主たる要因として挙げられ、広範囲に被害があった場合は跡地買取を義務付ける制度となると良いとのご意見を頂いた。そのほか、神社仏閣や道路など一部買えないもの以外全ての買取を行おうとしているが、その中にも「生まれ育った場所なので残しておきたい」等の声もあるとのことをお話を伺った。

また、活用方法としてリサイクル系の施設の案も出てくるが、「ふるさとががれき置き場になるのか」などの意見を頂戴するという実状も伺った。

さらに、市による土地の買取自体については、全国の税金を頂いて整備することになるので、事業の見込みがないところに関してどう説明するかが大きな問題となるとのことであった。

Q: 防集事業に係る土地の収用権について。

＜回答＞

制度として新たにご提案いただけるなら、収用法を適用していただければと思う。

ただ、移転先の決定に際しては土地情報を見ながら二転三転したところもあり、「ここでなければいけない、この場所が絶対なんだ」という必然性は付けづらいかもしれない。

＜分析＞

移転先地を選定する際は、最初から一部は難しい所を回避することにしており、さらに法務局データをもらってどこに抵当権があるかなどは地域で調整していたという事業の流れを教えて頂いた。ただ同時に、事業用地の確保が第一であるため、強制的に買えばいいと思うとのご意見も伺った。

この点については、収用権の付与に関して積極的なお話ではあったが、他方回答にもあるように非代替性の問題は存在しているため、個別具体の案件において必要に応じて権利を認めるような制度構築が必要であると考えます。

また、収用手続によることでの税分野におけるインセンティブに関して、同市では一団地の住宅施設規定を準用するための 50 戸に満たない地域があったが、たまたま当該地域の地権者は 5,000 万に満たない方々だったので控除対象の問題が発生しなかったという実態もご教授頂いた。

Q: 防集事業による宅地造成のコストについて。

<回答>

基準の 3,500 万や 5,000 万超えるのはよくないが、野蒜は 7,500 万ほどかかっている。

移転者の数が少ないのに山を切るとなるのはもう大変な話であり、離半島部はとてもではないが造成できないということで、事業を一つに統一してきたという経緯もある。

<分析>

防集事業に係る移転先地の造成には非常に高額な費用がかかっていることが確認できた。

この点、事業の持続可能性の観点から、公的資金を投入してどこまで整備をすべきなのか、また今後の大規模災害において同様の措置が取れるかなどを冷静に検討する必要があると考える。

Q: 防集事業に係る事業費補助について。

<回答>

移転住民に係る利子補給については、もちろんないと困ると思うが、それが被災者の気持ちや方針にどれほど影響したかは現時点では何とも言えない。

宅地造成費などに係る特例措置については、今回の 100%国庫負担がなければ事業は当然できないであろう。

<分析>

利子補給に関しては、まだ移転先は完成しておらず補給を受けた人はいないという前提の元、三回行った説明会においては、それ程利子補給の関心は高くなかったかというお話を伺った。

国庫補助に関しては、平時の一般会計が 130 億ほどの市町村において、野蒜丘陵地の造成だけで 365 億円使うことを考えれば、震災がなければ出来ない、しやらない代物であるとの印象を伺った。

Q: 復興まちづくり交付金について。

<回答>

復興は復興で一定の期間で完結して、復興と絡んではいるがそれ以外の急いでやれない部分というものがあり、その源が担保されるのは大きいと思う。高台移転して終わりというわけではなく、イニシャルは交付金で出るが、ランニングコストは自治体の負担である。

復興における行政課題は長年のものと災害に起因する二つがあるが、100%受けているので混ざってしまっている部分もあるので、自治体の負担も伴い身銭を切れば、交付金が来ても優先順位付けができると思う。

<分析>

復興事業の実施と自己負担の関係について、身を切らない財源だと事業の優先順位が付けづらいというお話を伺った。

また、維持管理費について、同市は公営住宅を 1,010 個作ったが、震災の時から公共施設を維持管理できないという話もあったところであり、スピード優先の整備にある程度目途が経って来た段階でそろそろ考えないといけないとのご感想を頂いた。

以上の点に関して、持続可能性の観点から復興まちづくり事業を見た場合、回答にもあるように、一部自治体負担が発生する分自由度の高い復興まちづくり交付金が果たす役割も大きいので

はないかと考える。

Q: 防集事業と他制度の関係について。

＜回答＞

現地再建については、助成内容が結果的にがけ近と同じになったこともあり、防集事業による移転先地の整備に時間がかかるということで、個別移転に結構流れたこともあった。

そのため、防集団地の戸数が整備要件ギリギリまで近づいてきているという問題があり、これが達成できない市町村も出てくるのではないかなと思う。

＜分析＞

防集事業には団地整備の2分の1要件があるが、同市では全移転対象数2,418戸の内、その内5割とすると1,200以上は全体で移さなければいけないが現状1,288戸まで減ってきているというお話を伺った。

この点、防集事業は今回の復興まちづくり事業の主力として位置づけられ当初多くの適用計画がなされていたが、時間が経つにつれて、他制度によってカバーできる案件も多かったのではないかと考えられる。これについては、その適用を促す要因として想定される利子補給や造成被補助などの影響を確認しながら、将来の災害における適正な適用に繋がるよう検討を加えていこうと考えている。

また、現実には防集事業の件数が減少する要因として、事業進捗の話が挙がった。全7地区ある同市の計画において、区画整理でやっている東矢元と野蒜は仕上がり時期に時間がかかっており、今はローンを組めているが、2、3年後は組めなくて災害公営に入る方や、防集をやめてしまうなど数が動く可能性が非常に高いとの声が聞かれた。

Q: 防集事業に係る都道府県の役割について。

＜回答＞

宮城県だけの話になるかもしれないが、これだけ被害が甚大かつ広大になると、都道府県の役割も大きくなってくると思う。その点、新しい防集制度を考える際は、市町村が事業主体ではあるが都道府県の役割も明確化してほしい。

＜分析＞

市町村の現場では、防集事業に関しても都道府県の役割に関するご意見をお持ちであった。

この点、現行法上都道府県の代行規定も存在することから、同規定について、実際に適用される場面の想定や都道府県側の意見などを検討する必要もあると考える。

以上

1－13 仙台市調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 11 月 26 日（火）

対象者：

財政局用地課 西村 貴子氏

復興局震災復興室 遠藤 弘一氏

【1. 用地取得手続】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

いいえ

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

いいえ

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。

<回答>

ない

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の跡地はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が商業地など「宅地や農地」以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

<回答>

- ・市街化区域内・・・区画整理事業による敷地の大区画化を経て産業系土地利用促進
- ・市街化調整区域内・・・都市公園・緑地等への活用・メモリアル事業としての活用等を促進（買取対象の拡大）

1. 有効活用に資する

【6. 財産管理人制度】

現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、貴庁では当該制度の改善の必要性を感じますか。

<回答>

いいえ

以上

1-14 奥尻町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 25 日（金）

対象者：

総務課長 竹田 彰氏

【1. 用地の取得】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

たくさんある。

1. 所有者或いは相続人の不明 2. 多数相続 3. 抵当権処理 5. 合意形成の難航

用地の売買は、平常時も含め、スムーズに進むこともあれば、相続手続きや農地法による農用地の縛り或いは宅地などの障がいがあることもある。特に難しい相続は、2代、3代前まで探る必要も出てくる。奥尻町の中では、たった15坪の土地の中に33人の関係人がいた事例もあった。

また、オーナーが遠くにいたり相続関係が続いていたりして、故郷意識のない東京在住の人にたどり着くこともある。被災地に行ったことも見たこともない人にとっては、情けなどの感情はなく、ただ土地単価のみの要素で良い悪いの話になる。

だから、まちづくりの際の用地取得は大変であるし、また住民合意と用地処理は全く別のものである。住民と土地所有者は全く別にいるということであり、イコールだと思って進めると大変ではないか。まちづくりは熱意と情熱であると考えてる。

<分析>

用地取得が困難になる要素としては、特に多数相続の処理が煩雑であった。また、関係者が遠隔地にいる場合は単価の問題が大きくなる。

合意を取る相手としては、地域住民よりも地権者との交渉が難航するとの話を伺った。

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

2. いいえ

収用手続きの実行はない。

収用法の議論はしたが、「やらない」という結論で実務行動。

<分析>

奥尻島の復興では、迅速性や予測可能性を重視して半強制的な事業も展開されていた。あくまで収用手段は使用していないものの、平時と災害時を区別した強制的な手続が必要という考え方もある。

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。また、仮に本事業が土地収用法上の収用適格事業化されたとすれば、当該問題の解決に資すると感じますか。

<回答>

2. ない

本町においては遅れた地域はない。

(収用適格事業化について)

1. 問題解決に資する大規模災害においては大きな解決策の一つと考える。

Q: 防集が行われた地区について、今現在はどうのような生活圏になっているか。

<回答>

高台は商店があり、道路もあるので車や歩きで行き来できる。低地部は当初三分の二程の人たちが住んでいたが、今は逆転して高台の方に三分の二の方が住んでいる。土量が足りなくなったので、山をひとつ削ってここに区画を作った。高台での生活に関して、もちろん文句は言われる。お年寄りの方からは「風の強い冬は大変だ」と言われるが、完璧なものではない。

【2. 財産管理人制度】

(1) 相続財産管理人制度に関して、青苗地区に係り申立がなされた 1 事例において、管理人選定や権限外行為許可の時期等、手続がどのように進化したか教えてください。

(4) 不在者財産管理人制度に関して、申立がなされた 3 事例において、管理人選定や権限外行為許可の時期等、手続がどのように進化したか教えてください。

Q: 現在東日本大震災に関して、国の方で財産管理人制度の適用が促進されている。この点奥尻町で使用してみた感想として、災害時でも問題なく適用できる制度だと思うか。

<回答>

適用した後にクレームはなかった。だから、ある程度接触できる人にとっては使わなければならない、東北でもつかっていいかなと思う。

ただ法務局はバックアップする必要があるのではないかな。嘱託登記などの登記手続きでかなり時間がかかった。また相続相関図をきっちり作る必要があるが、これも凄く煩雑な作業であるため、内部的な作業が大変だと言える。

Q: 特に相続に係る財産管理人制度では合計約 1 年にものぼる広告期間が設定されているが、迅速性の観点からどう感じたか。

<回答>

奥尻ではそこまでないが、長ければダメ。

あとは、20 年前は無かったけど成年後見人制度ができたからこれも利用した方がいいかなと思う。用地に関しては判子をもらいに所有者や相続者にあたりに行くことになるが、倒れている人や会話できない人もたくさんいるので、それに対しては後見人等が必要でしょう。

<分析>

財産管理人制度については、制度として特に問題は感じられない。他方、相続相関図の作成など事務的な手続の手間がかなりあるとのことであった。

【3. その他】

Q: 復興基金について。

<回答>

復興基金の制度も義援金を原資として創設した。国と北海道と奥尻町三者間のもので、義援金 190 億円のうち 40 億円を見舞金とした残額を復興基金という制度として条例で作った。阪神淡路

大震災では財団型だったが、奥尻ではそれができないので町条例で作った。73 個程の項目を作り、造船や中古船あるいは農機具等特に生業関連に力を入れた。

一般の人に対しては家を一軒建てたら 700 万円、多いところでは 800 万円の補助、また旅館については一般に 1 億円ほど必要になるところ、上限 4500 万円まで出すことにした。今現在は全額を使い切り条例も無い。

基金は目的基金なので、目的達成若しくは残額なくなった時点で終了である。一番長く残っていた項目としては奨学資金基金が挙げられる。南西沖地震に際して 2 歳の女の子が助かったが親は犠牲となったため、その子が社会人になるまで中学、高校、大学の間支払いを行った。

Q: 将来の災害に備えて事前に積み立てて置くということは考えていないのか。

＜回答＞

大事だと思う。ただ今の自治体はそこまで余裕がないとも思う。基本的に予備費があるが、積立分も必要だと思う。ただこれができるのは裕福な自治体でしかなく、今は自治体が疲弊している状況でしょう。

この場合、各自治体に格差が生じることになる。例えば 100 億積める所とそうではない所が出てくるわけであり、それなら都道府県単位で行えばいいと考えることもできる。東北でも自治体間で格差があるだろうから、基金を市町村単位まで下ろすと、市はいいとして町だと厳しい。

以上

1-15 南三陸町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 30 日（水）

対象者：

企画課 課長 阿部 俊光氏

復興用地課 用地第 1 係 係長 仲村 孝二氏

 用地第 2 係 係長 山内 徳雄氏

【1. 用地取得手続】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

<分析>

困難な理由としては、相続人の同意取得や買取価格があがった。買取価格が妥結できなかった理由としては、地目と現況の利用状況の違いによる価格差によるもの。

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

2. いいえ

<分析>

収用の先例がない上、収用手続に時間がかかりすぎることが指摘された。

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。

<回答>

歌津地区

<分析>

防集事業の場合、コミュニティ維持の観点からも強制的な手法は好ましくないとされた。

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の跡地はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が商業地など「宅地や農地」以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

(移転推進区域内の活用)

区画整理事業用地や復興記念公園という形で、高台移転以外のどちらかといえば都市計画に準ずるような事業用地として計画している。市街地のかさ上げに早くても2年はかかるので、直接的な土地利用の照会はまだ来ていないが、企業の調査は来ている。ただ、宅地として利用する土地もあるため、どこまで企業立地のために使えるかはわからない。

(買取対象の拡大)

1. 有効活用に資する

<分析>

町が土地を取得しても、現状では集約できず、虫食い状態であり有効活用ができない。任意買取で買い取ることもできなくはないが、財政的な負担が大きく、国からの補助が必要である。

虫食い状態の原因としては、国庫補助が宅地のみであること以外に、抵当権処理や相続処理、境界未画定などの問題が発生している場合も存在している。

跡地の利用についてはかなり問題意識を持っているようであり、特に、買い上げなかったが放置されることが予測される土地の管理をどうするのが問題だと考える。

【2. 財産管理人制度】

現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、南三陸町では当該制度の改善の必要性を感じますか。

<回答>

2. いいえ

<分析>

運用改善により、約2週間という短期間で手続きを行うことができた。また、本来ならば不在者の住所の裁判所での申請となるが、起業者側の裁判所で行うことができ、非常に有効に活用することができたという評価であった。

【3. その他の質疑応答】

Q: 独自でかさ上げを行った土地に関しては、災害危険区域から除外するのか。

<回答>

現状では条例で規制を行っていて、今後は社会情勢の変化もあると思われるが、今のところ規制解除の予定はない。災害危険区域の指定は国庫補助を受けて高台移転をするというものであるから、工場などであれば利用できるが、宅地への利用の禁止はしばらく変更する予定はない。

Q: 防集跡地について公園にするというのも1つの考えではあるが維持費がかかるため、放置するという考えられるのではないか。

<回答>

高台移転後に以前の居住地が放置されている土地になっているのを見たときに、住民が納得感を得ることができないのではないか。公園を作った場合でも、地域住民の管理で行われるのではないか。

Q: 防災集団移転や区画整理事業は本来津波災害に対応したものではないが、それらを利用することについての弊害についてはどうか。

<回答>

使い勝手が非常に悪い。既存の制度に費用を投入しただけのため、事業を進めていると問題にぶつかり、問題を解決したと思ったらまた別の問題にぶつかる。

区画整理事業については、津波復興のためのかさ上げを伴うことを想定していない。

Q: 漁業集落地域には区画整理ができない点についてはどうか。

<回答>

漁業集落地域に思い切って区画整理事業や都市改良事業の概念を投入してはどうかという意見もある。

Q: 建築基準法39条のような町民の権利制限をすることについて、町としては行いにくいといっ

たことはなかったか。

<回答>

漁民は現地再建を希望しており、町民の意見としては、高いところには行きたくないというのが今でもある。しかし、余震の時に、津波の心配がなく、高台に移転して良かったという意見があった。土地に対する執着心というのは、時間とともに薄まっていくのではないか。

Q: 南三陸町では災害危険区域内にどの程度住宅が残っているのか。

<回答>

ゼロに近い。指定区域から除外して再建した事例はあるが、現指定区域内には残っていない。最初は防災集団移転に参加して欲しいとお願いしたが、それでも現地再建を希望したという形である。規制前に再建した人もいる。

Q: 危険だが既に住宅が建っている地域について、住宅を強制的に移転させることについてどう考えるか。

<回答>

居住の自由と財産権の観点から難しい。

以上

1-16 女川町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 15 日（金）

対象者：

復興推進課	係長	阿部	直子氏
	係長	鈴木	邦重氏
	技術参事	佐々木	政廣氏

【1. 用地取得手続】

(1) 海岸施設や復興公営住宅整備など各種事業を行う際、取得が困難な土地はありましたか。

<回答>

1. はい

<分析>

取得困難な土地が存在するが全域が困難なわけではなく、取得が困難な対象がいる。所有者不明、多数相続、抵当権の存在、合意形成の難航など困難な理由は様々である。

土地区画整理事業と並行して防災集団移転促進事業も行っているが 土地単価に震災減価率を乗じているので、同意取得の阻害要因となっている場合がある。また、1ha に及ぶような土地所有者が存在しており、換地等説明しても納得してもらえないこともある。

(2) 各種事業用地の取得のため、収用手続きの実行を検討した案件はありますか。

<回答>

2. いいえ

(3) 特に防災集団移転促進事業の行うにあたり、移転先の用地取得が困難なために事業着手が遅れた地域はありますか。

<回答>

1. ある

<分析>

地権者全員の同意を得るのが非常に困難であり、時間がかかっている。女川町の場合は地籍調査を行っており境界が画定している場合が多いので、境界の問題が少なく、比較的事業はスムーズに行えている。なお、用地取得の遅れにより、事業自体が遅れた事例は今のところはない。

現行制度が想定していないような大災害に対しては、運用変更による改善には限界があり、私権の大幅な制約を行わなければ早急な復旧・復興は難しいという評価であった。一筆の土地の権利確定に数ヶ月かかる場合も多い。問題解決のため土地区画整理事業の法手続きの簡略化や収用等法的な用地取得手続の簡素化等が必要となってくる。

(4) 同移転促進事業に関して、事業実施後の跡地はどのような活用が想定されていますか。また、仮に当該区域内の土地買取対象が商業地など「宅地や農地」以外に拡大された場合、地域の有効活用に資すると考えますか。

<回答>

1. 問題解決に資する

<分析>

跡地については、離半島部では水産加工場用地としての需要もなく、漁具置き場としての使い道しかないようである。

買い取り範囲の拡大については、先行事例として緊急防災空地整備事業が平成 24 年にあった。区画整理と併用する場合には、買い取りにより自由な土地配置ができるようになり、公共減歩を

引き下げることで換地される地権者の負担を減らすことができる。また、買い取りによって被災者の生活再建に資する。

【2. 財産管理人制度】

(1) 現在岩手県では不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度を適用した事例が進行していますが、女川町では当該制度の改善の必要性を感じますか。

<回答>

2. いいえ

<分析>

財産管理人制度については、非常に迅速かつ簡便に手続を行うことが出来き、使い勝手の良いという評価である。通常では費用もより多くかかったはず。手続面についても件数が少なかったこともあり満足である。

(2) その他、用地の取得全般に関して、制度あるいは運用上改善すべき点などがありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

大災害時には、簡易な手続を法制化する必要がある。細かく、見えないところで時間と労力がかかっている。用地の権利取得に関する手続を簡便化し、ヒト・モノ・カネ・ジカンを復旧・復興工事等に振り向けるべき。

【3. その他の質疑応答】

Q: 防集事業の収用適格化について、実施主体が住民との距離に近い市町村に強権的な手法である収用権の行使が行い得るか。

<回答>

復興事業には迅速性の要請が強いため、行い得る。

Q: 起工承諾の活用が国交省の通達で周知されていたが、女川町における活用状況はどうか。

<回答>

同意率については約9割。通常、換地後に工事を行うが、民法上問題ないということになっているものの、区画整理法上規定がない起工承諾で工事着手せざるを得ない。

Q: 現状の起工承諾で十分か。

<回答>

遠隔地に在住しているなど、地権者との連絡を取るだけで時間がかかる。仮換地指定を行えばいいのであろうが、仮換地指定を待つ必要があり、更に事業が遅れる。

Q: 現状の区画整理制度への評価についてどう考えるか。

<回答>

区画整理法は市街地を想定した法律であるので、土地の価値が低い山間部まで含めた復興事業は、法律の想定外なのではないか。

Q: 白地（都市計画決定地域外）での区画整理への要望はあるか。

<回答>

離半島部では跡地の買い取りを行っているが、町有地が虫食い状態になっている。地方部の現状に合った区画整理のような法的なサポートの下で事業ができれば、進捗が見込める。

Q: 災害危険区域内で買い取った町有地の譲渡・担保が可能になったメリットを感じるか。

<回答>

今の段階では、まだ考えられない。

Q: 防集事業の収用適格化した場合、都市計画のフレームを使う理由。

<回答>

強制権を持たせる場合、法的な裏付けが必要になるため、既存制度だと都市計画しかない。ただ、地方部については都市計画を持ち込むのは無理がある。

以上

1-17 宮城県収用委員会調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 26 日（火）

対象者：

事務局 主事 讃井 平氏

主任主査 伊藤 智明氏

【1. 土地の使用許可】

(1) 裁決申請から権利取得裁決・明渡裁決まで、通常どの程度の期間がかかるのでしょうか。

<回答>

直近 10 年の平均期間が 8 ヶ月。近年は事務改善により、4 ヶ月程度で終わる事例もある。なお、標準処理期間は設けられていない。

(2) 土地収用法第 123 条「緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用」について、同条第 2 項により期間の更新は認められていませんが、これまで 6 ヶ月の使用許可期間を過ぎても裁決が出ないという案件はございましたか。

<回答>

2. いいえ

<分析>

極めて事例が少なく、宮城県では昭和 44 年に 1 件のみ。そのため、期間が過ぎた事例もない。他の県の事例を見ても、6 ヶ月以内に裁決が出ている。

許可期間の更新については、使用許可は権原を取得しないものであるから、起業者・地権者双方とも不安定な立場に置くものであるから、消極的に行うべきである。

使用許可の活用については、使用許可と収用裁決の両方の手続を行う必要が出てくるので、裁決に注力した方が望ましい。

(3) 同法第 122 条の緊急使用について、一部自治体では「現時点での暫定的・臨時応急的事业の限定を改め、防潮堤等恒久的施設への対象拡大すべき」とのご意見を伺いました。仮に当該対象拡大を実現しようとする場合、どのような点が問題になると思われますか。

<回答>

恒常的施設用地に使用許可を出した後、権利取得裁決を出すことができない事態が生じた場合に問題になると考える。

<分析>

122 条の緊急使用については、事業認定を経ていないため、場合によっては裁決手続の前段階で頓挫する恐れがある。その際に、恒常的な設備を作ってしまった時の処理をどのようにするのかについての法整備が必要なのではないか。

仮設施設と恒常的施設の二重投資を防ぎたいという実務上の要請については理解できるが、権利取得できなかった場合のリスクが大きい。

【2. 土地収用手続の加速化】

(1) 現在国における用地取得加速化プログラムでは、収用裁決手続における指名委員制度（同法第 60 条の 2）の活用が挙げられています。この点、本制度を用いることによりおよそどの程度の期間短縮が図られるのでしょうか。また、地権者の権利保全の観点など、他方で留意すべき点等ございましたら併せてご回答ください。

<回答>

指名委員制度については、収用委員会が非常勤の合議体ということで弾力的に動けないため、特定の委員に権限を持たせて、並行して案件を処理することをできるようにするものである。複数案件が同時に持ち込まれた場合に、並行して委員が審理を行った後に、委員会として裁決を行う。指名委員制度により1つの案件が劇的に短くなるということはない。

指名委員が指揮した審理や調査の結果については、委員全員がそれぞれの有する専門的知見から、慎重に事案を検討し、裁決を行うことで、一定の身長差を確保している。

<分析>

現状では、復旧・復興事業の案件が収用委員会の処理能力以上に持ち込まれていることはないため、指名委員制度は利用していない。今後は、案件が増えることが見込まれることから、制度の活用を検討している。

裁決手続については、期間がかかるのが縦覧や公告などの短縮できない手続や、土地所有者とのやりとりなので安易に簡略化できない。同じ議論を繰り返さないなどの工夫によって期間を短縮して行くという方向性になる。後は、事務局の能力向上が必要であり、事務局の体制強化が行われている。

(2) 上記加速化プログラムでは、所有者不明の土地等の存在が見込まれる被災地において、不明裁決（同法第48条第4項但書）の適切な活用も謳われています。本制度に係る「確知することができないとき」として、起業者はどの程度の調査活動を行うべきと考えられていますか。

<回答>

一般化することは困難であり、補償の趣旨の1つが生活再建を支えることであるならば、起業者は厳しい調査義務を課されるべきだと考える。なお、不明裁決の類型としては、権利関係の争い、行方不明、行方不明の場合には、海外移住の場合と失踪の場合などがある。宮城県で問題になっているのは、登記簿が不正確のため所有者不明というものがある。

個別の事例において調査の必要性というのが変わってくるため、宮城県では個別の事例に応じて調査が行き詰まったかの判断を行っている。例えば、海外に移住した事例でも、移住という事情をもって調査義務が課されないわけではない。外務省に資料を当たらなければならないし、親族が見つかったら更に調査する必要がある。完全補償・正当補償という観点から、厳しく調査義務を課している。委員長の言葉だが、土地を塩漬けにするのはよくない。調査が行き詰まる事由としては、海外移住の場合もあるが、相続関連の場合が多い。

登記の記載が氏名のみで住所不明という類型については各県悩んでいる事柄ではあるが、相続協議の不調の場合については、簡単に不明裁決にしてしまう。所有者が行方不明の時に、どこまで調査義務を課すのかが問題である。所有権を主張する人たちに助けになる調査が必要となる。収用委員会に債権を確定させる権限が法律上あれば不明裁決をしなくて済む。

<分析>

調査を行わないと供託金を支払う相手が妥当なのか判断できないという事情も存在する。結果的に虚偽の外観を創出した真の所有者の権利をどこまで保護すべきかという議論も存在するが、真の所有者に通知する利益と起業者の負担との比較衡量により、判断する必要がある。

(3) 防災集団移転促進事業について、自治体の中には「移転先地確保のため、案件によっては収用手続によるべき場合もある」とのご意見を伺いました。仮に当該収用適格事業化を実現しようとする場合、どのような問題点があると思われますか。

<回答>

防災集団移転事業に一般的対世的公益性の有無が一番の問題点になるように思う。

3 条の事業は概括的ではなく列挙事項になっている趣旨としては、収用事業を限定しているものだと推測できる。道路などについては一般的な人に対しても利益があるのに対して、防集についてはたしかに広い範囲での利益があるものの、基本的にそこに住んでいる人たち以外は利益を受けることができない事業であり、一般的な公益性に欠けるのが一番の問題ではないか。結果として、行政コストの削減などの効果がないわけではないが、直接的な利益ではないので 3 条の趣旨ではないと思う。

(4) その他、震災復興のための用地取得に関してご意見等がございましたらご回答ください。

<回答>

質問票でも言及されている加速化プログラムや各委員会の事務改善は既存の法制度の枠組みのものである。これにより、事務処理能力の向上等は見込まれるが、震災復興を迅速に行うには不足であると思う。

今回の震災自体が土地収用法の想定している事態を超えているように思えるため、このような事態を乗り切るためには、言及されているように特定の事業の収用適格化等、立法措置が必要なのではないかと思う。収用委員会でも、復興については協力したいが、財産権の保護ということをしつかりやっていく必要があるし、地権者も被災者であるので、適切な立法が必要なのではないか。収用法は財産権と公共事業の間に立つものであるから簡単に改正されるべきものではないが、環境が変化しており、収用法も時代に合わせて変えていく必要がある。

今までも問題は存在していたのかもしれないが、大量に案件が持ち込まれてきたことによって問題が顕在化してきている。例えば、海外に移住してしまっただけで送達を受け取らない人がいた場合、民事訴訟法では書留に付する郵便によって送達した効果をもたらすことができるが、収用法ではそもそも海外の場合、書留がないので法の不備がある。また、成年後見人については収用をどうするのかといった規定もない。

【3. その他の質疑応答】

Q: 土地収用法第 122 条と 123 条を比較した際に、123 条は事業認定後であるため、却下裁決のリスクは少ないのではないかと。

<回答>

リスクは少ないと考える。ただし、使用許可は 6 ヶ月までで後は裁決を出すべきだという考えなのかもしれない。

Q: 土地収用法第 122 条の方が期間を限定するべきなのではないかと。

<回答>

解釈が割れている事項で、条文上は更新を妨げるものはないが、趣旨としては例外的なものなのではないかという考えもある。

Q: 土地収用法第 122 条と異なり、却下裁決のおそれがないのであれば 123 条の使用許可の更新を問題ないのではないか。

<回答>

却下裁決というのはめったにない。少なくとも宮城県ではない。

裁決が下りるのであれば、先に許可で工事着手を行った後に裁決を行うべきだという趣旨の意見であると思うが、立法措置が行われれば特段反対する理由もないと思う。

<分析>

期間更新を認めないのは、使用という不安定な立場を長期間継続させたくない趣旨であると思われる。使用許可の後に裁決を行う予定であれば、デメリットも少ないように思われる。

なお、使用許可の場合、明渡裁決と異なり、立木などの定着物を取得できないため、財産の形質を保持する必要がある問題が存在する。

Q: 安易に手続の簡略・省略を行った場合、訴訟リスクが拡大するおそれがあるか。

<回答>

おそらくそうであると思う。訴訟が起こされるとかえって事業が遅れる可能性もある。

Q: 財産管理人制度との使い分けはどのように行われているのか。

<回答>

財産管理人については、家裁の許可があれば権限者として任意交渉が可能になる。財産管理人も所有者の 1 人として収用裁決手続に取り込む場合もあり、不明裁決を行わずに済む。財産管理人制度は、不明者の調査を行わずに済むので手続の迅速化に資する場合もあるが、事業の枷になる場合もある。

行方不明者が単独の場合には財産管理人で、多数いる場合については収用で一括して行うという場合分けを行っている。反対している人と、行方不明の人の両方がいる場合についても、収用で一括して行うという使い分けである。一義的には起業者側の判断であるが、収用の場合は事業認定のハードルが高く、費用も期間もかかるので、財産管理人制度の利用を起業者側に情報提供することもある。

Q: 公示送達の利用についてどのような状況か。

<回答>

まず、公示送達は、権利の争いがある場合はどちらかに送ればいいので、所有者不明の時に行うものである。去年も常磐道の案件で行っている。

<分析>

手続き上の問題なのでやらなければならないが、この案件では所有者がアメリカ在住であったが、公示送達を行ったのは山元町であったため、実効性に検討の余地がある。

Q: 送達の問題点について何かあるか。

＜回答＞

もっと良いやり方として、新聞やインターネットの活用などが考えられる。また、公示送達は20日待たなければならない。起業者は公示送達以外にも海外への送金手続もあるため、いつ権利取得と明渡の期限にするのか悩んでいた。公示送達で行うべきなのか、書留郵便に付する送達が外国にもできるのか、この場合はどちらのほうが早いのかを検討していた。

ただ、行方不明の場合には、公示送達によるしかない。法制度に広く食い込む問題意識だと思うが、公示制度一般として、隠れた権利者を拾い出すものではあるが、確認する人は少ないように思える。

会社法ではインターネットの活用が進んでいるが、収用手続の場合、個人情報やセキュリティ上、インターネットの活用については進めにくい面がある。

以上

被災者支援制度・財政に関するヒアリング

2-1 岩手県	p.69
2-2 宮城県（2013 年 11 月 15 日）	p.72
2-3 宮城県（2013 年 12 月 9 日）	p.79
2-4 釜石市	p.83
2-5 大船渡市	p.89
2-6 陸前高田市	p.94
2-7 気仙沼市	p.99
2-8 南三陸町	p.104
2-9 女川町	p.107
2-10 石巻市	p.112
2-11 仙台市（2013 年 11 月 26 日）	p.116
2-12 仙台市（2013 年 12 月 12 日）	p.120

凡例

(1) 調査票として作成していた設問

Q 調査の際追加で伺った設問

<回答> . . . 設問に対する回答

<分析> . . . 回答に係る筆者の評価

2-1 岩手県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 7 日（木）

対象者：

復興局総務企画課	主任主査	筒井	信弘氏
	主任主査	北島	太郎氏
	主任	浜守	豊司氏
	主査	土澤	智氏
復興局生活再建課	主査	内藤	和宏氏
	主査	才川	拓美氏

【1. 被災者支援制度】

Q: 弔慰金の支給状況はどのようになっていますか。

<回答>

弔慰金が 24 年度末 166 億 8 千万 25 年度 8 月末 9,700 万、災害障害見舞金は 24 年度末で 2,300 万円。

(1)『災害弔慰金』の自治体負担割合は 4 分の 1 ですが、東日本大震災においては自治体の負担が過大になったため国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等で対応しました。

東日本大震災を経て、本制度の自治体負担割合は適切であったと考えますか。

<回答>

県は財政規模が大きいので負担には感じない。今回は県負担がゼロになった。

Q: 災害関連死について。

<回答>

案件が整理されないまま審査会に持ち込まれて苦勞している。丁寧な審査をするには時間がかかる。訪問、ヒアリング、医療機関に協力を依頼するとは一件あたり 5250 円資料代として請求される場合もある。これら調査へのお金、マンパワーへの補助はない。

また、認定基準は示されていない。ただしそれ以上に、調査の内容、手法が標準化されていないのが問題である

<分析>

災害関連死の調査について、調査手法や、その費用が自治体に負担であることが明らかになった。

Q: 被災者生活再建支援制度の負担割合についてどのような基準で拋出額を決めているか。

<回答>

知事会から指示が来ている、震災を受けて 23 年度に 10 億 3 千万円支出している。均等分と世帯分を併用している。知事会が決めている。

Q: 被災者支援制度の態勢はどのようになっているか。

<回答>

救助法、弔慰金が内閣府に移管されたが、態勢の変更はない。弔慰金、被災者再建支援制度は従前から福祉部局。最初は福祉部門でやっていたが、復興部局にやってもらうことになった。他県だと移管前から防災で持っているところもあった。

【2. 災害復旧制度】

Q: 災害復旧制度についてどのような問題がありますか。

<回答>

災害復旧は現状復旧、今回は災害復旧が大部分の地域で使えない。

防潮堤、橋の高さは柔軟に見てもらった。

査定は交付金より前に終わったので問題ではなかった。復旧で出来ず、復興で出来た。機能向上がどうしても混ざってくる。社会資本整備総合交付金など複数の制度を使うのでまとめてくれればありがたいという話はある。山を切るとかは地理的条件、資材高騰などで標準単価では対応できないという問題がある。

緊急的にしなければならないのは災害復旧で行っている。機能を回復したいのは交付金。時間ではなく、役割で分類を行っている。境界線上のメニューはない。機能で考えている。災害復旧でできない部分の対応。市街地整備、まちづくりは復興交付金で行っている。どっち使うか悩むということはない。また、防潮堤が決まらないとまちづくりできない。その逆もしかり。

【3. 復興基金】

Q: 復興基金についてどのような問題がありますか。

<回答>

復興基金はこれからのまちづくりに関して、追加の措置が必要。現在は、住宅再建と被災企業の支援。一回目の復興基金出来る前から独自支援を打ち出していた。高台移転とそれ以外の隙間を埋めるではなく。人口流出防止の観点から支援を行った。2回目は宮城県の方から隙間を埋めるためにと要望があった。岩手県では、隙間を埋めるため、既に支援を行っていた。速さを求めたので、財団方式は採用しなかった。使い勝手のいい制度なので、被災後速やかに交付される仕組みであればより良いと思う。

Q: 復興基金の迅速性について問題ありましたか。

<回答>

基金対象となる事業で既にやっている事業もあったのもっと早ければ有りがたかった。早ければ早い方がいい。国と現場（県・市町村）では対応すべきスピードが違う。

以上

2-2 宮城県調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 11 月 15 日（金）

対象者：

保健福祉部	震災援護室	千葉氏
総務部	消防課	大村氏
農林水産部	農林水産総務課	佐藤氏
土木部	土木総務課	千坂氏
教育庁	施設整備課	西塚氏
総務部	財政課	遊佐氏

【1. 被災者支援制度について】

(1) 東日本大震災における県内各市町村の『災害弔慰金』支給額はどのようになっていますか。

＜回答＞（震災援護室）

平成 25 年 3 月 31 日現在

支給件数 10,601 件

支給額 31,525,000,000 円

(2) 『災害弔慰金』の自治体負担割合は 4 分の 1 ですが、東日本大震災においては自治体の負担が過大になったため国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等で対応しました。

東日本大震災を経て、本制度の自治体負担割合は適切であったと考えますか。

＜回答＞（震災援護室）

適切である。災害弔慰金の支給は市町村の自治事務であることから、4 分の 1 程度の市町村負担は妥当である。

(3) (2) を踏まえて、今後発生が予想される大規模災害に備え、国、都道府県と市町村の負担割合

を見直す必要はあるとお考えですか。

＜回答＞（震災援護室）

必要性はない。

ただし、今回と同様の大規模災害で、復旧・復興のための財源がひっ迫する場合には、特別地方交付税措置が必要である。

(4) 『被災者生活再建支援金』は、国と都道府県の相互扶助で基金を運営しており、災害ごとに基金への拠出を行うとされておりますが、その拠出額と算定方法はどのようになっていますか。また、東日本大震災においては、貴県ではどの程度の拠出を行いましたか。

＜回答＞（消防課）

基金の拠出額については、設立時に運用資金として必要な総額 600 億円のうち 80%を各都道府県の世帯数割、残り 20%を均等割で拠出することを全国知事会で決定し、平成 11 年度と平成 16 年度の 2 回に分けて拠出し、災害発生時に運用してきました。今回の東日本大震災においては、基金残額が枯渇することが明らかであったため、追加拠出額 880 億円を同様の算出方法により拠出しており、宮城県の追加拠出額は、世帯数割、均等割合わせて約 16 億円となっています。

(5) 東日本大震災においては『被災者生活再建支援金』について、従来の負担割合では自治体が

過大な負担になるため、国の負担割合を大幅に引き上げることで対応しました。東日本大震災を経て、本制度の県の負担割合は適切であったと考えますか。

＜回答＞（消防課）

適切である。負担割合については、東日本大震災において必要な支出額を踏まえ、全国知事会に

において適切と思われる負担割合を国と交渉した結果のため、適切であると考えます。

(6) (5) を踏まえて、今後発生が予想される大規模災害に備えるために、国と都道府県の積立て額や負担割合を見直す必要はあるとお考えですか。

<回答> (消防課)

必要性はあるが、実現は難しい。今後発生が予想される「首都直下型地震」や「東海・東南海・南海連動型地震」では、東日本大震災の数倍の支出が見込まれるため、既存の負担割合（都道府県 1/2 国 1/2）では、各都道府県の追加拠出は極めて困難と思われます。

都道府県間の相互扶助の目的を有する本制度の運用に当たっては、全額国庫負担での対応は不可能と思われるため、大規模災害においては、本制度の枠組みとは別に、全額国庫負担での支援制度の検討が必要と思われます。

(7) 被災者を支援する制度には大きく、災害弔慰金、被災者生活再建支援制度、復興基金などがありますが、被災者支援制度が別な法律および制度で複数存在することで、どのような問題があると考えますか。

<回答>

(消防課)

制度毎に要件や必要書類等が異なり、被災者が理解しにくいこと、制度を所管する国の省庁が複数にわたり、省庁毎に考え方が相違する部分があり、対応に苦慮する場面があること等です。

(震災援護室)

人的被害に対する制度と住居被害に対する制度であり、制度の創設経緯、対象等相違する部分があるが、被災者支援の枠組みの中で統合した制度とすることも被災者の視点から見て必要と考える。

【2. 各種災害復旧制度及び復興交付金について】

①激甚災害法、②公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、③農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律、④公立学校施設災害復旧費国庫負担法の各制度についてお聞きます。

(1) 東日本大震災を踏まえて、①～④の各災害復旧制度にはどのような課題があると考えますか。

<回答>

(①、③林業振興課)

査定用設計委託費等補助について。激甚災害に指定された災害査定申請に要した委託費に係るものが対象であるが、その他の災害に係る委託費も事業主体の費用負担が大きいため、軽減を図れるよう、激甚指定の場合も含め、補助対象要件の緩和や経費補助の拡充が必要。

(①、③農村整備課)

災害復旧事業は原形復旧を原則としているが、大規模災害時には単なる復旧にとどまらず、地域の復興を見据えた取り組みが欠かせない。このため大規模災害時に備え、国の財政的支援も明

確にした災害復旧事業制度の整備が必要と考える。

災害復旧事業にかかる予算措置は、通常の災害では3年（東日本大震災は5年）とされているが、大規模災害時には他事業との調整や、地元住民との合意形成に相当の期間を要することから、長期間の予算措置を行える制度整備が必要と考える。

（①、②森林整備課）

被災規模が甚大で被災箇所が多く早急な復旧が求められる中、災害復旧事業に関わる各種事務手続き等は一部簡素化されているが、従来の手法を踏襲したものであるため災害申請から工事完了までの各種手続きに多くの時間を要している。また、財源が、予算の種別や年度毎に分かれているため、執行上の制約等により、現場状況等に応じた柔軟な対応がしづらい状況となっている。

（②、③水産業基盤整備課）

②、財源については法律で確保されており問題が生じていないが、災害査定業務を経る必要がある。

災害査定前の緊急着手も可能であるが、施設が限定されているため、全ての施設の早期着手とはならない。

（①、②防災砂防課及び土木総務課）

①、②とも長年施行されている制度であり、制度自体に特に課題は見当たらないと考える。

（④教育庁施設整備課）

津波により被災し、移転再建の必要な学校の復旧費に係る地元負担が大きくなっている。災害復旧事業に係る建物の新築復旧基本単価は震災前と同じであり、復興需要の高まりからくる資材・人件費の高騰で実勢価格との差が大きくなっていることによる。

（2） ①～④の各災害復旧制度は原形復旧が原則とされていますが、そのために災害復旧制度では行えず、復興交付金において実現できた事業があれば教えてください。

<回答>

（①、③農村整備課）

農地災害復旧において、今後の地域農業の再構築を見据え、災害復旧事業と復興交付金を活用した農地整備事業（農山漁村地域復興基盤総合整備事業）との合併施工により、被災農地の大区画化と農地の集積等の推進が可能となった。

（①、③水産業基盤整備課）

災害復旧事業では対応出来ない、設計基準年の見直し（最新基準による設計）に伴う、災害費の超過分を復興交付金で行っている。

（①、②防災砂防課及び土木総務課）

そもそもの事業設計が異なるので、災害復旧制度で施行できない部分を復興交付金等で施行するという話ではない。災害復旧制度と復興交付金制度とは制度趣旨が異なるという前提であるが、津波により壊滅的な被害を受けた地域における、復興計画等に位置付けられた市街地相互の接続道路や、高台移転等に伴う道路の整備（線形や幅員の変更など、原形復旧にとどまらない道路整備）。

(3) (2) を踏まえて、貴県が活用した①～④の各災害復旧制度の事業の中で、i. インフラ復旧など早急に機能を回復する必要のあるスピードが重視される事業、ii. 時間をかけつつ被災住民の意向を可能な限り反映する形で行われるべき事業を、それぞれ教えてください。

i. インフラ復旧など早急に機能を回復する必要のあるスピードが重視される事業

<回答>

(①、③林業振興課)

林道施設災害復旧事業

(①、③農村整備課】

・事業の種類にかかわらず、被災住民の生活や産業活動に大きな影響を与えるものは、スピードが重視される。

・農地・農業用施設災害復旧においては、農業生産活動に支障を及ぼす場合などには、スピードが重視される。

(①、②森林整備課)

林地荒廃防止施設等災害復旧事業。

(②、③水産業基盤整備課】

② インフラの重要な施設の災害復旧を対象とする事業で有り、スピードが重視される。

(①、②防災砂防課及び土木総務課)

災害復旧事業の全てにおいて、スピードが重視される。

(④教育庁施設整備課)

県立学校の災害復旧事業

ii. 時間をかけつつ被災住民の意向を可能な限り反映する形で行われるべき事業

<回答>

(①、③林業振興課)

基本的には該当なし。ただし、地域住民から復旧方法に関する強い要望がある場合に限り合意形成を図りながら行う。

(①、③農村整備課)

・都市計画やまちづくり計画など、今後の復興の計画を見据えた上で行われるべきものは、時間をかけるべきと考えられる。

・農地災害復旧においては、単なる復旧にとどまらない抜本的な再構築に取り組むため、農地整備事業と合併施工を行う場合などは時間をかけた合意形成が必要と思われる。

(①、②森林整備課)

林地荒廃防止施設等災害復旧事業。海岸防潮工の復旧（地域住民の意向を踏まえた町づくり計画に基づく、防潮工の位置・高さ・構造等の決定）。

(①、②防災砂防課及び土木総務課)

原形復旧に止まらないものである場合、災害復旧に住民の意向を反映させることは重要であるが、やはり災害復旧事業であるので復旧スピードも重要。時間をかけつつとあるが、無制限に時間をかけるのではなく、期限を設定して議論すべき。

iii. どちらともいえない事業

<回答>

(①、③農村整備課)

・ケースバイケースであり、事業の種類によって早急にとか、住民合意に時間をかけてと言うことではなく、各々の事業の中でも個々の事情により、迅速さが求められるもの、時間をかけた合意形成が必要なものがあると思われる。

【3. 復興基金（取り崩し型）について】

特別地方交付税等により各県に造成される復興基金（取り崩し型）についてお聞きします。

(1) 現在の復興基金（取り崩し型）については、設置時期や配分基準などの問題があるとされていますが、貴県においては当該復興基金にどのような問題があると考えますか。

<回答>（財政課）

国から基金設置に関する具体的な内容が示されてから、財源（特別交付税）が交付されるまで、相当な時間を要しており、早期復興に向けて事業を行うためにも、迅速な財源措置が必要と考える。

(2) 貴県における復興基金（取り崩し型）設立の法的根拠は何ですか。

<回答>（財政課）

地方自治法第 241 条第 1 項。「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」

(3) 国から県の復興基金（取り崩し型）への特別交付税の配分時期は適切であったと考えますか。

<回答>（財政課）

適切ではない。(1) に同じ。

(4) 一般的に復興基金は、財団法人が運営する方式や、行政が直接運営する方式等がありますが、貴県においては復興基金（取り崩し型）についてどのような運営方式を採っていますか。またその方式を採用したのはなぜですか。

<回答>（財政課）

本県では【直営方式】を採っている。理由としては「既存の県組織で運営できる（追加コストゼロ）」、「議会を通して間接的に県民が基金に関与できる」等が挙げられる。

(5) 大規模災害発生時に取崩し型復興基金が迅速な対応ができるよう、法律等により取崩し型復興基金の基本的な枠組みをあらかじめ制度として構築しておく必要性についてどう考えますか。

<回答>（財政課）

必要性はあるが、実現は難しい。設置する基金を【運用型】にするのか【取崩し型】にするの

か、運営方式を【財団方式】にするのか【直営方式】にするのかなど、災害の発生時期や規模等により条件が変わる可能性があるため。

以上

2-3 宮城県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 12 月 9 日（月）

対象者：

保健福祉部	震災援護室	震災援護班	主幹	千葉	智幸氏
			主任主査	白鳥	義郎氏
			主事	白川	英介氏

【1. 災害弔慰金について】

(1) 災害弔慰金について、生計維持者とそれ以外の者で支給額が分かれています。その意味で、災害弔慰金制度は被災者の生活再建の色が濃い制度だと考えていますが、その点を県ではどのように認識していますか。

<回答>

生計維持者 500 万円とその他 250 万円と今の制度としては分かれています。もともとは保険等が発展していない時代に自然災害で亡くなったことに対する弔意という性格であり、制度創設当時の額は少なかったが災害の度に見直しされて現在の額となった経緯がある。

東日本大震災においては災害弔慰金該当者が多く、人の命に対して 500 万円と 250 万円の差があるのはおかしいという話は聞いている。本来の制度趣旨もあると思うが、そこは生活再建として今後どうしていくべきかを踏まえて、今後議論していく必要もあるかと思っている。

(2) 弔慰金の負担割合について。今回交付税措置がなされたが、この措置がなければ県として過大な負担でしたか。また大規模災害時の対応を制度化しておくことに関してはいかがでしょうか。

<回答>

金額的にはかなりの額になっているので、もし交付税措置がなければ、自治体としての負担はかなり過大だったと考えている。復旧・復興のための財源が逼迫する中で自治体の負担にならないように、今回同様特別地方交付税等の措置が必要である。

(3) 災害関連死の認定は市町村が県に委託する場合がありますが、市町村を行う場合と県で審査を行う場合とで認定率に差が出る点が指摘されています。認定の基準や手法が明確にされていないことが背景に考えられますが、ガイドラインの作成や審査手法の確立、基準の明確化が必要だとお考えでしょうか。

<回答>

結果的に認定率の相違があるかもしれない。審査については、県の審査会でも基本的な考え方を各委員と共有し審査を行っている。カルテ等個別の資料をもとに、委員の専門的な見地から個別判断を行う。明確な基準が実質ないことや、それぞれの審査会の委員の見解もさまざまであると思うので、個別判断による結果の違いがあるのかもしれない。

今回長岡の基準が用いられたが、東日本大震災の場合は津波被害ということもあり、中越地震とは状況が異なるため、そのまま適用することはできない。特に東日本大震災では低体温症等で後に亡くなるケースや、津波を飲んで後日肺炎を起こして亡くなるケースも見られた。むしろ津波を飲んでの死亡は、直接死に近いのではないかと捉えている。その点で、基準よりも、ガイドライン・目安の方が望ましく、ある程度運用で柔軟性を持たせることが必要と考える。一律に基準を定めてしまうと、該当しないケースも出てくる。また県や市町村によりそれぞれ状況は異なるため、ガイドラインを定めた上で、個別に判断するという形が望ましいと思う。

<分析>

審査手法や基準が明確化されていない現状において、何らかの措置が必要と考えられる。一律の

基準ではなく、ある程度柔軟性を持たせたガイドライン等が今後必要である。

(4) その他、災害弔慰金に関して課題はありますか。

＜回答＞

津波で一家全員が亡くなった場合に、災害弔慰金は支給できる範囲が定まっているが、誰も受け取る方がいない例が今回結構あった。法改正されて同居または同一生計の兄弟姉妹は支給対象として拡大されたが、それでも宙に浮く分も出てきている。残された遺族に対するお悔みの気持ちなので、対象者がいなければ災害弔慰金は支給しない。ただ、人が亡くなったのになぜという声が親戚の方々から出てきている。

【2. 災害援護資金について】

(1) 援護資金の借り手が有利になっている一方で、貸倒れた場合には市町村が責任を負う形になっていますが、その点どのように認識していますか。

＜回答＞

今のところは6年据え置きということなので本格的な償還はまだ先である。ただし、阪神の例を見ると、かなりの金額が未返済というのは現実としてある。基本的には給付ではなく、貸付け制度なので、安易に免除するものではないと国や県では考えている。ある程度事業主体である市町村がリスクを負わざるを得ないというところは問題意識を持っている。生活再建を果たしてもらって、お金は返していただく必要がある。その上で、免除要件が法律で定められているので、今回の償還期間が来てもなお10年間無資力であるということが追加となっている。ただそこが具体的にどういうケースでということ、市町村の方でも不安を持っていることは県にも届いている。今後、市町村とも情報共有しながら対応していくと考えている。

(2) 事業主体である市町村がある程度リスクを負わざるを得ないが、焦げ付きの分の負担は厳しいのではないのでしょうか。

＜回答＞

阪神の例を聞いていると、返すのに支障がないのに返さないケースが見られる。そういったケースで、市町村で裁判を起こすということもある。基本的には返せるのか、返せないのかについては、市町村で調査をする必要はあると考えている。今回の震災でもかなりの被害があったので、離職せざるを得ない、生活保護を受けざるを得ない場合もある。そういった場合には、十年間無資力という要件にあてはまれば、免除できる。免除することになれば、援護資金負担割合は県が1/3 国が2/3 の負担となっている。

(3) 東日本大震災における宮城県内の貸し出しはかなりの数になっていると思いますが、負担はどうでしょうか。

＜回答＞

かなりの負担になると思う。平成25年11月末現在で約23,000件の援護資金を貸し出している。仙台市を除く市町村で約8,000件程度。今回の援護資金に関しては、額としては、平成25

年 11 月末現在の貸付済み額として県全体で約 389 億円程度。

(4) 援護資金の需要のピークはいつごろ訪れるのでしょうか。

＜回答＞

県でも試算しているが、仙台市を除く県貸付け分では、平成 23 年度が一番多くて約 4500 件。当座の資金がない方が多いと思われる。額で言うと仙台市を除くと、約 87 億円を県で貸し付けている。平成 24 年度約 2900 件で約 54 億円を貸し付けている。今年はだいぶ減っている。しかし、今後住宅再建でどれだけ需要があるか。減少傾向だが、また若干増えるのではないかと思っている。

平成 30 年 3 月まで貸付けをしていて、今は住宅再建で家を建てる時に全壊で流出している場合は、350 万円まで貸し付けるので、住宅を新たに購入する方々についても最近でも貸し付けはしている。防災集団移転促進事業がまだ完成していない。今仮設に入っていて、建設できる用地が出来たら家を建てたいという人もいる。その方々の一部は援護資金を借りて、支援金あとは保険金や自己資金を充てて、住宅再建を果たす人が今後増えてくると思う。

(5) 災害援護資金は本来震災が起きてから 3 か月しか借りられず、6 年据え置き後に 7 年程度で全額を返さないといけない制度となっています。頭金を始めとした住宅再建にこれを充てるのは本来の使われ方ではないのではないのでしょうか。

＜回答＞

通常だと家を新築するのであれば、住宅ローンを 30 年程度で組んだ方が良いと思う。今回、利子補給も 400 万円程もあるので、返済を考えれば銀行でローンを組んだ方が使いやすいと思う。実際に県に来ている書類だと、頭金に充てるとか引っ越し費用に充てる例はあるが、災害援護資金は物的担保を取らないし、市町村から見ればリスクはある。高齢者などはローンが組みづらいことも考えられる。ただ、例えば、土地の買い上げ等があり、少し不足しているという方に関しては制度として活用しやすいと思う。今回は制度変更で、利率が法律で 3%が 1.5%になり、保証人を立てれば、無利子にもなる。

(6) 阪神・淡路大震災の事例等からも今後懸念されていることは何かありますか。

＜回答＞

債権管理について。今専用のシステムを利用している自治体もあるが、その経費は手当てされないため独自財源となる。また償還に伴って、年に 1 回か 2 回、納入通知書を送付するようになるので、それに対して入金の確認等の事務負担は増える。償還されないで、徴収する段階になった場合、例えば神戸市では、ある程度の職員を債権管理のために雇っているという話も聞いている。そういった費用は、基本的には市町村負担となる。仙台市もかなりの額を貸し付けているので同様の事態が懸念される。

＜分析＞

災害援護資金の償還に伴う経費や事務負担の増加が阪神大震災においてはみられ、東日本大震災においても同様の事態が懸念される。

2-4 釜石市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 7 日（月）

対象者：

総務企画部財政課 財政係長 佐野 正治氏

保健福祉部地域福祉課 課長補佐兼地域福祉係長 山崎 教史氏

【1. 復興交付金について】

(1) 国により災害復旧費の補助率のかさ上げを行う激甚災害法を始めとした従来の法律では補助の対象外である一方で、復興交付金で行うことができた災害復旧事業があるとされておりますが、貴自治体においてはどのようなものがありますか。

<回答>

漁港施設機能強化事業、学校建設事業

復興事業と復旧事業が混じっている（例：漁港工事）から復旧事業でやるのか復興事業でやるのかの棲み分けが大変である。

【2. 復興基金について】

(1) 取崩し型復興基金について、本制度のどのような点が問題であると考えますか。

<回答>

措置されている額が少ない。一回目の交付額は30億円、二回目の交付は33億円（二回目はひも付きだった）。30億円の使い道は住宅再建が中心、足りないが、2015年度までに計画的に使用し、終了年度に若干残高が残る程度にしていく。

(2) 貴自治体における取崩し型復興基金はどのような法律等に基づいて設立されていますか。

<回答>

釜石市復興まちづくり基金条例。

県の方から条例を作ってくれと指導があった。

(3) 国の復興基金設立のタイミングは、貴自治体のニーズに応えるにあたり適切な時期であったと考えますか。

<回答>

第二回配分の制度間格差解消のための基金配分は、被災者の自力再建を促進するためにも早期の措置が必要。後から交付税として配るぐらいなら制度としてあってもいいのではないのか。独自支援のチキンレースとなっている現状はかなりの負担である。

<分析>

大規模な津波災害時に特化した支援制度がないため、現状の制度の拡充を行って対応した被害が表れていることがわかる。

(4) 一般的に復興基金は、財団法人が運営する方式や、行政が直接運営する方式等がありますが、貴自治体ではどのような運営方式を採っていますか。またその方式を採用したのはなぜですか。

<回答>

市が直接運営する方式を採用。今回は他に選択の余地はないものとする。

県の方からこうしてくれと言われていた。そもそも発想がなかった。

(5) 現在の復興基金における個人補償の問題についてどのように考えていますか。

<回答>

税金を投入すべき個人補償は自治体ごとの基準に依らず一律の基準で支給すべき。周りの進んでいる自治体を見ながら、向こうがこのくらいやるなら、問題ないだろうという感じで進めた。

(6) 復興基金創設の際には法律改正等手続等があり設立に時間を要しますが、基金に関する法の整備や迅速な設立のための仕組みを設ける必要性についてどう考えますか。

<回答>

被災自治体に対する財政支援や被災者への支援をどのような仕組みで行うか議論する過程に置いて復興基金を含めたテクニカルな面を考えるべき。後で制度を随時設けるのは大規模災害なのである程度仕方のないことであるが、事前にあると助かる。

(7) その他、復興基金に関して、改善点などありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

被災者の自力再建支援策は早い段階で国が一律の基準を示すべき。
復興交付金の産業支援が一次産業に特化しており、地域のニーズと完全にマッチングしないことから、早期復興を成し遂げるために自由裁量のある復興基金の積み増しを希望する。

【3. 被災者支援】

(1) 『災害弔慰金』の自治体負担割合は4分の1ですが、東日本大震災においては自治体の負担が税収を上回る自治体も見られたことから、国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等に対応しました。これらを踏まえた上で『災害弔慰金』制度の自治体負担割合および持続可能性について、どう考えますか。

<回答>

災害の規模によるところが大きいと思う。地方交付税措置がなければ釜石市としても負担は数億円ということになったので、今回のような措置をとっていただければ、市町村としても対応できる。なので、今回の措置を予め制度としてできるのであれば理想であると思う。小規模災害の場合は、自治体で負担する形になると思うが、その線引きは難しいと思う。今回のような大規模災害が発生すれば自治体だけの負担というのは難しいので、今回と同様の措置か全額国庫負担と制度で定めることが必要。

Q: 市町村が建て替えることについて問題がありましたか。

<回答>

今回は、精算払いではなく概算払いで国からお金が降りた。市が一旦負担するという形ではなかったため、非常に助かった。今回のような大規模災害であると、今後も同様の措置が必要である。なければ釜石市としても非常に苦しかった。概算払いで決済するということも、制度として盛り込んでおいて欲しい。確定してお金が出るまでの事務手続きも非常に大変であり、お金が入るまで時間がかかるため、その点を考慮しても概算払いにしていきたいと思う。

事務手続きで大変な点として、死亡者の確定なので、より慎重さが求められる。災害関連死の審査等にもかなり時間が取られる。弔慰金の支給が決定すれば早く支払うというのが遺族の方への誠意だと思うので、スピード面を支えることも必要。

(2)『被災者生活再建支援金』・『災害弔慰金』等の被災者の生活再建を目的とした被災者支援制度が複数あることによる弊害があるとされています。貴自治体においてはどのような問題があると考えますか。

＜回答＞

制度が混同されるとか、併設されているから混乱させられるという認識はなかった。ただ、被災者生活再建支援金の交付対象が世帯主ということで定められているが、世帯主という意味合いが災害弔慰金の場合に生計維持者と混同されたという事態が起こった。

世帯主であっても生計維持者でないというパターンも結構あるので、それによって500万円か250万円かという大きな違いが弔慰金に関してはあるので、世帯主が亡くなったのに、250万円というのが理解できないという相談があった。生計維持者の定期がはっきりしなかったのが不自由だったので、見直して欲しい。

災害弔慰金の方については、現行の制度で仕方がないと思う。生活再建支援金の方が、複数世帯と単身世帯というように分けてはいるけれども、二人の世帯も五人の世帯も同じ支援でよいのかという疑問点はある。世帯単位ではなく、個人単位で支援を行う必要性について感じた。

住民票上世帯分離している家庭とされていない家庭があるので、別の世帯であったと訴えられても、裏付けとなるものがなければ認められない。個人単位の方が実態にあった支援が可能となったと思う。

世帯主と生計維持者が違うケースとしては、世帯主は旦那となっていることが多いが、奥さんが同等の年金をもらっている場合には、旦那は生計維持者にはならない。そのケースが釜石では比較的多かった。女性の社会進出の背景もある。扶養に入っていない場合、単純にどちらの収入が多いということになってしまう。

＜分析＞

夫婦で同じ額の年金をもらっている場合に片方がなくなっても生計維持者ではないとされるなど、生計維持者の定義が必ずしも時代に合致しなくなっていることが分かる。

Q: 役所内の態勢について問題はありましたか。

＜回答＞

釜石市は防災計画上被災者に関する支援業務が福祉部門に偏っていた。災害救助・応急も福祉部門で行った。遺体の身元確認安置も福祉部門で行った。すぐに義援金や生活再建支援金等の業務に移れば良かったが、当面の支援物資などに関する被災者支援に追われていた。その後支給を発表した瞬間、相談件数が非常に多くなった。

弔慰金や支援金の確定までのマニュアルはない。なので、業務上のトラブルはあった。生活再建支援金は、生活の根拠があるかないかで家が釜石市にあっても支援の対象にならないこともある。住所上は釜石市になっているが住んではない人もいて、住んでいたけど住民登録は他にあると

いう人との公平感の観点から問題があった。住んでいたという証明がないと対象にならない。その点の説明が困った。

Q: 被災者支援制度が複数存在することの弊害についての問題がありますか。

＜回答＞

2 つあるという世帯主と生計維持者。世帯の単位でよいのか、居住実態について、世帯分離というところでの支援の違いに対応できていないのではないかな。

最初に制度を動かした時よりも、柔軟な対応ができる。初めは支援の対象が非常に狭かったが、より被災者の支援に近い範囲での対応が可能となっている。しかし、これらも後付けである。最初から制度として存在しなかったものが、徐々に緩和されていく。被災者の支援の幅が広がるので悪いことではないが、最初の説明との食い違いが生じてしまう。

Q: 独自支援について問題ありましたか。

＜回答＞

国の交付金を使って各市町村が独自の支援策を講じているので、この2つだけではまだまだ不十分なのではないか。複数世帯で合計300万円という再建支援金が足りないのでは、各市町村で制度を持った。釜石市でも住宅再建に関する支援金で、この加算支援金の建設購入が認められた場合は、県と市から100万円、市単独で100万円の補助事業がある。

(3) 大規模災害時において、災害弔慰金における市町村の負担が過大にならないような財源の確保を予め行う必要性についてどう考えますか。

＜回答＞

必要性は感じる。基金創設について市として基金を積み立てていくのであれば、災害から年数が経っていくに連れて、災害対策への予算割合が下がっていくだろうことが懸念される。今だと、災害がいつ来るかという思いで熱心に取り組むだろうが、年数が経つとどうなのか。県単位で行うのが理想である。

Q: 小規模災害でも弔慰金の支出は厳しいのか。

＜回答＞

普段から弔慰金とか生活支援金の予算を見ていない。起こるかどうかわからないことに何人分とかキープしておくことは負担になる。使わない場合は繰越となる。現状では、臨時的に予算を組んで行う。

(4) 被災者支援制度全般の財源・負担割合等に関して、改善点などがありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい

＜回答＞

生活再建支援制度の長期避難区域の指定については、被災者支援の公平性が保たれるよう慎重な運用が必要だと思う。

日赤からの家電の現物支給も悩ましかった。事務量として多かった。住宅困窮に至ってない世帯にはやらない。社宅が用意されたところや実家に避難したところ。不公平感。窓口となる役所にはいろいろ負担が大きかった。

避難所の設営は実際にできなかった。避難所は 88 箇所。避難所として予定されたところは津波で流されたため、自然発生的に避難所ができ、後付けで指定された。最後まで自主運営されたところもあった。

避難所での生活が原因で体調を崩して亡くなった、弔慰金の災害関連死となる。ストーブの備蓄もなかった。

一本化については、弔慰金はあくまで亡くなった人のためのもの、住宅に全く被害がなくても弔慰金の対象となる人はいる。遺族ということになるので、県外市外の受け取り。住宅再建支援金は、市内の人が対象。再建支援金の支援範囲が広ければよい。

義援金と再建支援金の違い。これで混同された。弔慰金は別のものというのはわかりやすい。義援金は区分が違うところもある。義援金は半壊でも対象、再建支援金は大規模半壊からである。

以上

2-5 大船渡市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013年10月18日（金）

対象者：

生活福祉部 地域福祉課 生活支援係長 平山 求氏

生活支援係 主任 藤原 明美氏

【1. 被災者支援制度】

(1) 災害弔慰金制度の自治体負担割合は4分の1ですが、東日本大震災において国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等で対応しました。東日本大震災を経て、本制度の自治体負担割合は適切であったと考えますか。

<回答>

生活保護の負担割合と同じである。生活保護の負担割合の根拠は必ずしも明確ではないが、被保護者が国民であると同時に、当該自治体の市民であるから、あるいは、10割を国や県の負担にして市町村の負担がないと、財政規律が保たれなくなる。比較的中小規模の災害における災害弔慰金の財政負担であれば、生活保護の負担割合と同様に、現行の負担割合も致し方ないかもしれないが、東日本大震災のような大規模な災害における負担については、必ずしも適切ではないと思う。なお、参考までに、もともと市町村負担分は特別交付税措置の対象となっている。

<分析>

一定の自治体負担については財政規律の観点から致し方ないが、東日本大震災のような広域大規模災害においては必ずしも適切ではない点が指摘された。大規模災害時の自治体への財政措置が必要であると考ええる。

(2) 今後発生が予想される大規模災害に備え、国、都道府県と市町村の負担割合の見直しや、国と都道府県による基金形式の新しい制度にする必要はあると考えますか。

<回答>

東日本大震災のような大規模な災害における負担については、激甚災害法等で、負担割合を変えて頂いた方が良いかと思う。尚、基金形式にするか、その都度、予備費で対応するのかといった、歳入科目がどこかは市町村レベルではあまり興味がない。むしろ、基金にすることによって「被災者生活再建支援法」のような運用になるのか、基金が直接、市町村に送られてくるかどうかに興味を持つ。強いて予備費の難点を指摘すれば、大災害で死者多数により支給額が爆発的に増大し予備費が枯渇した場合に、補正予算や新年度予算が成立するまで遺族への支給が一時滞る場合が発生することである。

(3) 東日本大震災において災害弔慰金の支給が過大であったという認識はありますか。

<回答>

過大・過小の程度は、どこかに線引きがあって決まるものだと思う。それが多いか少ないかは議論になるが、例えば、生活保護は憲法24条25条から来るので、国が全額負担すべきという意見が自治体ではある。ただ、実務は市町村でやらなければならない。そうすると財源は国から出て、事務は自治体がやるということになれば、どうなるかということ。来るものは拒まずという感じになりかねない。全額出すとなったなら、放漫財政になりかねない。

Q: 災害弔慰金の問題としては制度の財源の話よりも運用の問題が多いのでしょうか。

<回答>

そもそもの支給対象が適切かという制度そのものへの検証も必要ではないかと思う。例えば、

同居の人々に支払うのは良いが、全く関係のない親族に支給されることもある。それは本当に払う意味があるのか、という現場レベルも制度上の問題点が出る。災害による死亡は、悲しみや怒りの持っていくようながないので、国や自治体がお悔みで、お支払いするという事なので、それ自体は否定しないが、運用や中身が本当に適切かということは精査すべきだと思う。

<分析>

制度趣旨や目的が実態とそぐわない事態も見られるようである。現在の制度の運用や中身が本当に適切か制度そのものへの検証が必要である。

(4) 被災者を支援する制度には大きく、災害弔慰金、被災者生活再建支援制度、復興基金などがありますが、被災者支援制度が別な法律および法律で複数存在することでどのような問題があると考えますか。

<回答>

特に問題はない。むしろ統合した方が混乱は激しいと思われる。なぜなら同じ被災者支援でも法定受託事務もある。財源も行政法上の処分庁も違う。これらを一緒くたにして運用することは困難である。関係法令が分散していると、混乱するという意見もあるかもしれないが、数百ならともかく数種類程度、理解しておくのは、担当者としてはやむを得ないと思う。ただし、複数の法令で同一の被災者支援を行うと、法令間で矛盾が生じる可能性がある。法律の目的や趣旨があり、それぞれ微妙にそれぞれ異なる。

<分析>

現状複数制度があることによる問題はなく、種々の課題があることから趣旨や目的が異なる制度を統合することについては懸念が見られた。

Q: 議論されているものとして、弔慰金はお見舞いの形とされているが、実際の使途は生活再建に充てられているということで、他制度と統合しても良いという意見もありますがその点いかがお考えでしょうか。

<回答>

被災者支援金の住家被害と、災害弔慰金の人的被害を一本化したらどうかということは、なきにしもあらず。実際今回の義援金については、住家被害の義援金と人的被害の義援金との二本立てで走らせているので、そういう形の義援金スタイルの形に法律・法制が変わっていくということはあるかなと思う。その2つを一本にするということは、一部と二部で分けてなくはないと思う。総則、債権、親族みたいな形で。

(5) その他、被災者支援制度全般で、改善すべき点などありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

災害援護資金の取り扱いについて、全額国が県を通じて貸し付けてくれるが、もろもろの問題がある。①本来であれば、「災害が発生した月の翌月から起算して3か月」間しか貸付期間がなかったのが、特例により平成29年度末までと大幅に延長されたこと。②生活再建のための融資

との制約があったが、その特約を特例により用途を問わないこととなった。③償却期間が特例により延長された。④上記の通り「借りやすく」なった。しかし、借受人が償却困難になった場合、原則として市町村が焦げ付き部分を負担することとなっている。融資する際は、「国⇒県⇒市町村⇒借受人」という金の流れがあり、償還する際はその逆の流れとなるが、債務者の履行遅滞の場合「債務者≠市町村⇒県⇒国」という図式となる。国が借受人に有利な貸付ルールを作り、市町村に融資まではするが、市町村が被災者への貸付、回収に骨を折り、赤字も被る、という構造になっている。この事務に対する財政上の援助も事実上ない。その結果、積極的に利用された阪神大震災でも16%未だに焦げ付いている。

<分析>

被災者にとって借りやすい制度となった一方で、原則として市町村がその焦げ付きを負担する仕組みについて、阪神の事例からも同様の事態が予想されることから、改善の必要性が指摘された。

【2. 復興基金について】

(1) 現在の復興基金について、設置時期や配分基準等の問題があるとされていますが、貴自治体においては復興基金にどのような問題があると考えますか。

<回答>

復興事業が本格化する中、被災地の財政需要の変化を的確に捉え、復興に要する事業の地方負担分に対する財政措置の継続的な充実及び確保が必要である。復興交付金での抜本的な対応が困難であり、かつ地域事業が反映される産業の本格復興や浸水区域の土地利用といった課題などに、迅速かつ柔軟に対応していくため、市町村が自由に運用できる復興基金の追加交付などの財政措置が必要である。

<分析>

復興基金と共に地方負担を措置する制度である震災復興特別交付税の継続的な措置が同時に必要ではないか。

(2) 県の取崩し型復興基金の市町村への基金交付金の配分時期は適切であったと考えますか。

<回答>

復旧・復興事業費分の平成23年度交付分、住宅再建分の平成24年度交付分とも各年度末に市町村に交付されており、財源見通しの遅れに伴い復旧・復興諸施策への対応の遅れが見られた。特に、住宅再建分については、市町村独自の住宅再建支援制度の創設や拡充の対応時期の遅れが見られた。

<分析>

復興基金の財源見通しの遅れによる復興施策対応の遅れ等が見られたことから、復興基金の迅速な交付や予見可能性の確保が必要であると考えます。

(3) 大規模災害発生時に復興基金が法律により基本的な枠組みを予め制度として構築しておく必要性についてどう考えますか。

<回答>

大規模災害の発生時において、被災市町村が必要な被災者支援対策や復旧・復興事業に迅速に対応するためには、予め復興基金や復興交付金などの災害対応の諸制度を構築しておき、財政措置の状況を明確にしておく必要があると考えている。

(4) その他復興基金に関して自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

平成 24 年度に交付された住宅再建分の交付金については、防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業の対象者並びに地震による滅失や持家以外の者に対する住宅再建支援にも使用できるように、国に置いて対象の拡大を図ってもらいたいと考えている。

以上

本ヒアリング調査は、担当者の個人的な見解として伺いました。

2-6 陸前高田市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 29 日（火）

対象者：

企画部 部長 菊池 満夫氏

総務部 財政課 課長 熊谷 正文氏

【1. 被災者支援制度について】

(1) 災害弔慰金の自治体負担割合は4分の1ですが、東日本大震災において国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等で対応しました。東日本大震災を経て、本制度の4分の1の市町村負担割合は適切であったと考えますか。

<回答>

東日本大震災においては、自治体負担が実質ゼロになる措置があり負担が重いということとはなかった。ただ、これがすべての場合に適用されるものでもないので、国の支援制度がなければ厳しいと思う。平成23年度早々に特別交付税が交付され、ほとんど災害弔慰金等で使うような状況だった。そういう意味で、制度上きちんとした裏付けとなるものがあれば、4分の1負担でも良いが、できることならば負担はない方が良い。

税収的には17-18億円だったところ、負担総額が10億円程だったかと思う。当然何らかの財政的支援制度がないと厳しい。沿岸では被災の度合いが異なる市町村も出てくる。2万人都市の陸前高田市で1000人ほどなくなった場合、人口は5万人都市で1000人しか亡くなっていない場合では、負担度合いが異なる。そのため、4分の1負担が適切かというより、被災度合や財政力を考慮する形が必要かと思う。

<分析>

災害弔慰金における支給対象が膨大な場合には、4分の1の市町村負担は過大であり、何らかの財政措置が必要であることが分かった。

(2) 被災者支援制度には、災害弔慰金、被災者生活再建支援制度、復興基金などがありますが、これらの制度が別な法律および制度で複数存在することでどのような問題があると考えますか。

<回答>

これらは我々も初めて知った制度だった。その中でまず災害弔慰金の支給、続いて生活再建支援制度が出てきた。こういった国の制度だけでは住宅再建は無理だという時に、復興基金が出てきた。その時その時で考えるものが違うわけだが、復興に向けてステップを踏んでいく時に、ある程度国がどういった支援を行うかが明確にされていれば、我々としてもやりやすかったと思う。被災した中で、支援制度をどう進めるかについて、最初は大変だった気がする。常にやっている事業ではないので、財政的な支援制度はどういうものがあるかといったこと等の窓口となりフォローしてくれる所があると良いと思う。どうしても国や県も縦割りで来るので、その中で横断的な部署があると非常にやりやすい気はする。

<分析>

どういった支援制度があるかなど、支援制度の全体像が分かりにくいものとなっている。また自治体が復興を進めていくにあたり、国の支援の明確化が必要である。また各制度が縦割りとなっている点が問題であるとのことであった。

Q: 他自治体ですと災害救助法は厚生労働省で被災者生活再建支援制度は内閣府ということで、支援制度の扱う課が異なる自治体が多かったのですが、陸前高田市ではどのような体制となっていますか。

<回答>

今は被災者支援室にて一括で扱っている。ただ、震災当初は今と異なり、手が空いている人間を部署に関係なく充てるといような状況だった。他の市町村と違うのは、職員が多く亡くなったので、とにかく手が空いている人がその部署をやるという形だった。

(3) その他、被災者支援制度全般で、改善すべき点などがありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

陸前高田市ではやっと宅地の造成にかかったところで建物をこれから建てようという人たちが出てきている段階だが、家の確保という意味で、先に自力再建が出来る人たちを積極的に支援していくことによって、災害公営住宅や防災集団移転事業に係る公費を減らすことができるのなら早いし、公的負担も少ないので、そちらの方を充実させた方がいいのではないかと思います。防災集団移転事業は金がかかる。全額国費の制度ではあるが、結局国民の税金ということになるのなら、一個一個の支援制度を充実させた方が効率的ではないか。

<分析>

防集事業に係る膨大な経費への懸念とともに、自力再建を支援する制度の充実をさせる必要性が確認された。このことは防集事業以外への支援が必要であることであるといえる。

【2. 災害復旧制度について】

(1) 東日本大震災を踏まえて、災害復旧制度に関する財政制度にはどのような課題があると考えますか。

<回答>

原形復旧なので自由度がない。特に文科省の復旧事業について国庫補助率が低い。災害復旧はその場で建てるというのが原則なので、用地費が対象にならない。それについて震災復興特別交付税で見るところもあるが、津波災害を想定していないと思う。津波の場合すべて高台に移るので、原則同じ場所に同じものをという災害復旧は非常に限られる。

Q: 用地費以外で復旧制度は津波を想定していないと感じる点や仕組みはありますか。

<回答>

災害復旧の原形復旧原則については、津波については移転するしかないという点が欠けているかと思う。最初はそれを原則論で来たが、要求して要求してやっと移転でも良いということになった。ただ、それでも用地はほとんどが認められない。

その他の問題として、例えばコミュニティセンターを建てる場合、文科省の災害復旧事業がある。ただ復旧事業も本当に復旧するだけの費用が出るのであれば良いが、基準単価で割るため、実際に建てる場合の単価と差があった場合には、その差を埋めなくてはならない。

<分析>

移動を伴う事業が多い津波災害においては原形復旧原則がネックとなっているようである。また、原形復旧原則以外にも各事業によっては補助率や補助対象について津波災害を想定していな

い仕組みが多いことが指摘された。このことから、災害復旧制度に大規模な津波災害時について特例措置を設けるべきではないかと考える。

【3. 復興交付金制度について】

(1) 復興交付金制度の期間事業の中で、災害復旧制度に組み入れるべき事業があるとお考えですか。

<回答>

基本的には考えられない。というのは逆に災害復旧が縛りになる場合もある。例えば消防庁舎を建てようとするとき、以前の消防庁舎は 30 数年前の建物で大きくするしかなかった。それも津波で全壊したので、それに併せた建物を作るという時に災害復旧の場合、前と同じ規模でそれ以外は認められない。そういうところに出てきたのが、復興交付金だった。ただ、復興交付金の場合には今度は建物を建てる際に、災害復旧のもともとの部分とここがどう違うのか等、その意義づけが必要となる。無駄なものを作るなということは十分に分かるが査定が厳しい。やはり復興交付金は縛られているので、厳しく査定され国の形に合ったものでないと使えない。災害復旧の足かせになっているので復興交付金を自由に使わせてほしい。

<分析>

復興交付金においても施設を建てる際の意義付けや査定が厳しく、災害復旧事業における機能復旧に近いものがあると考ええる。

【4. 復興基金について】

(1) 現在の復興基金については、貴自治体においてどのような問題があるとお考えですか。

<回答>

額が少ない点が問題である。第 1 回目第 2 回目の交付を併せて 70 億円程だが、今のシミュレーションでは住宅支援だけで終わってしまいそう。本当の住宅再建が始まるのは、区画整理事業が終わってから。今のところ防集事業については国の制度があるので、国の制度を使えるが、区画整理事業地内ではそういう制度がないので、そこに差が出てくるので、市として独自に区画整理事業地内に家を建てようという人に支援することになると、その数が多いので復興基金が本当に足りるのか。金額的にもっと大きくなれば、市としては財源があるので機動的に動けるかと思う。

また市町村によっても配分が異なる。市の独自事業という形で支援を行うが、近隣の自治体で支援を行えば、やらないわけにはいかない。その分をイコールにしていくと、持ち出しが多くなってしまう。

<分析>

防集事業を始めとした国の手厚い支援制度との格差是正や、他市町村との支援格差の均衡のために、復興基金の支出が多くなっており、今後の財源確保について懸念が見られた。

(2) 復興基金の配分の基準についてはどのような問題があるとお考えですか。

<回答>

今回の場合は、被災者の人数、被災戸数等で算定されているが、中心市街地に被害があった所と周辺部では状況が異なる。中心市街地がやられたということは、官公庁から商店まで全てが被災したということなので、そういった所と海沿いの一部がやられている場合とは状況が異なるので、一律の基準では難しいと思う。その被害程度によって変わってきても良いのではないかな。陸前高田市の場合、中心市街地が全壊しているので、そこを区画整理事業で再建しようとする、その区画整理事業の対象者が多い。防集事業は別の国の制度で利子補給が付いているが、区画整理事業はないので独自支援でやらなければいけなくなる。

<分析>

ここでも防集事業と区画整理事業の支援格差が問題となっている。陸前高田市においては、二つの制度格差を独自支援で埋める必要性が高いといえる。

(3) 市町村の復興基金は、国からの交付税で造成される県の復興基金を経て交付されますが、国が復興基金設置を決定した時期や基金交付金の配分時期は適切であったと考えますか。

<回答>

適切でなかったとは思っていない。というのは支援にもそれぞれのステージがある。避難所の人たちをケアするときに、復興基金が来たとしても恐らくそれについて考える余裕はなかったと思う。その次の段階に被災者支援という意味でまず仮設住宅の問題がある。その次の街づくりをどうするという時に、復興基金が来ることで、住宅再建に支援していくと考えられたので、遅いということはないと思う。もちろん早すぎるということもない。

ただ、第2回の配分がもっと早くなっていれば、住宅支援制度の考え方がもっと充実していたと思う。とりあえず、住宅を建てたい人のために本当に今必要だということに支援していたが、第2回の配分があったことで一軒当たり100万にするとか、住宅ローンにも支援しましょうとか、後から支援内容を考えたので、最初から原資がその規模だったら、充実した支援制度を考えられたかなと思う。

(4) 大規模災害時に復興基金が迅速な対応ができるよう、復興基金の設立・運用などの基本的な枠組みをあらかじめ法律で定めておく必要性についてどのように考えますか。

<回答>

最初からこういう制度があるのだということが分かっていたら、こちらとしても対応の仕方が変わってくるので、法律なり制度でしっかりしていれば動きやすい。制度だけではなく、財源の裏付けが必要であり、あとは国で財源をどう見つけてやるかということ。

<分析>

時期により適切な支援内容があるため、復興基金の配分時期が遅いという認識はみられなかった。しかし、復興基金の配分の見通しが立たなかったことで、独自支援の対応に影響が出ていることから、予見可能性を確保する必要がある。

以上

2-7 気仙沼市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 28 日（月）

対象者：

震災復興・企画部	震災復興・企画担当	小野寺憲一氏
社会福祉事務所	所長補佐兼障害福祉係長	金野 多賀子氏
	主幹兼児童福祉係長	藤村 克郎氏
計画・調整課	課長補佐兼企画係長	菅原 正浩氏
財政課	主幹兼財政係長	三浦 利行氏

【1. 被災者支援制度について】

(1) 災害弔慰金の自治体負担割合は4分の1ですが、東日本大震災において国は自治体負担を実質ゼロとする特別地方交付税措置等で対応しました。東日本大震災を経て、本制度の4分の1自治体負担は適切であったと考えますか。

<回答>

法律で決まっているものなのでそこが適切だったかという点、負担額も大きいところなので、会計的な部分ではやりくりや国から入ってくるタイミング等で大変だったと思う。財政的には、措置がなければ約10億近くの負担はかなり過大である。

(2) 今後発生が予想される大規模災害に備え、国、都道府県と市町村の負担割合の見直しや、災害の規模や財政力に応じて負担割合を予め定めておく必要性について感じましたか。

<回答>

今回は通知が早く出ていたと思う。仮に遅かったらそういう話もあったかと思うが、今回は早々に来ていたということなので、今後の要望等はなかった。平成23年5月には通知が来ていたので、災害弔慰金の支給が始まる前には、示されていたので、実際負担が一旦はありつつも、後から補填されることが分かっていたので安心感があった。

<分析>

支給が始まる前に補填があることが分かることによる安心感があったことから、予測可能性が重要であることが分かる。

(3) 被災者を支援する制度には、災害弔慰金、被災者生活再建支援、災害援護資金などがありますが、被災者を支援する制度が別な法律および制度で複数存在することでどのような問題があると考えますか。

<回答>

様々な制度が初めて知るものばかりで、とにかく係を割り振ってやっていかなければならない状況だった。これを一つの部署で対応するところまでは大変だと思う。専門の部署の立ち上げや支援部署ができれば、集中的に扱うことはあったかもしれない。

<分析>

震災直後には、支援制度を他の業務と併せて行わなければならず、負担軽減の必要性が確認された。

(4) その他、被災者支援制度全般に関して、改善すべき点などがありましたら自由なご意見をお聞かせください。

<回答>

生活再建支援制度について制度自体に問題があるのではないかと。例えば、アパートの2階などに住んでいる場合、1階が被害を受けて全壊扱いであれば、全額で支援金をもらうことができるのは実態とそぐわないのではないかと。義援金も同様で、やはり不公平感は被災者の中から出てくる。

【2. 災害復旧制度について】

(1) 東日本大震災を踏まえて、災害復旧制度にはどのような課題があると考えますか。

<回答>

原形復旧が原則のため、自由度がないと感じる。東日本大震災は被災規模がこれまでの災害に比類しない大きさなので、街そのものが壊れているという事態が気仙沼以外にも多く見られる。

そのため、新たなまちづくりという観点が、何か所も必要になり、そのような観点から柔軟な対応が可能となるように、制度の運用や改正が必要と考えている。

また、土地区画整理事業のような面的整備が必要な地区の上に建造物を建てるとか、地下に水道管等を敷き直すことなど、災害復旧に当たる事業もある。しかし基本的に災害復旧事業の期間が被災から5年間となっているが、面整備が5年で終わらないところも出てくるので、面整備終了後にその上に建物を立てるときに、災害復旧事業が活用できないことになるかと困る。いずれにしても3年とか5年という期間を区切られては困るので、事業終了後まで継続的な財政措置をお願いしたい。

<分析>

東日本大震災のような大規模災害においては、災害復旧制度の原形復旧が障害となっているといえる。また、適用期間の考え方が実態と必ずしも合っていないことが分かる。

Q：災害復旧事業の期間のお話がありましたが、広さが問題だということなののでしょうか、それとも事業手法として面的整備が入るような災害であり面整備だと当然、その復旧のために時間がかかるからというようなことなののでしょうか。

<回答>

ケースバイケースだと思うが、一つは先ほど言った面整備の入る所は当然その通りだと思う。もう一つは、例えば、学校や公民館が被災した場合に、同じ場所に災害復旧制度で建てられるが、その場所に建てて良いのか、新しい街に変わるのでどこに建てるのか検討する時間がどうしても必要となる。住民合意なり住民の理解を得るための議論の時間がほしい。特に移転を伴うようなものについては、ケースバイケースで考えて欲しい。その結果、同じ場所に建物が建つことにはなるかもしれないが、時間制限による行政主導の再建手法で良いのかという思いがある。

<分析>

災害復旧事業が5年で終了しない懸念や、東日本大震災においては災害復旧事業に着手するにあたり住民合意を含めた検討時間が必要である点が指摘された。災害発生から一律の適用である災害復旧事業の期間については何らかの措置が必要であると考えます。

(2) 復興交付金制度の期間事業の中で、災害復旧制度に組み入れるべき事業があると考えますか。

<回答>

災害復旧は原形復旧、交付金は復興事業という大まかな棲み分けがあり、災害復旧事業と交付金事業は重複しないように調整している。実施している中で、復旧事業に入れるべきなのは漁港

施設の機能強化事業。災害復旧事業で岸壁を補強する工事ができるが、実際には漁港の用地も漁港の施設は統一管理されているものなので、災害復旧でできないかなと思う。実際は一緒に施工しないと不具合が出るので、復旧制度・交付金がずれないように発注しているところ。

【3. 復興基金について】

(1) 現在の復興基金について使途の制限や配分等に関してどのような問題があると考えますか。

<回答>

第2回の津波被害でのエリアでの住宅再建の基金の配分は地方が求めたもの。津波被害に対応した制度は国にはなかったが、住宅再建に絡むものとしては、今回「がけ近」という制度を津波被害に適用した。本来的には、崖の下で危険があるために移転する場合に、住宅建設時に利息相当に対して補助金を出すというものであるが、今回はがけ地ではなく災害危険区域から移転する場合にがけ近の制度で使うことになった。そうすると災害危険区域という一本の線によって、同じような被害を受けていても、中に入っていれば支援が受けられて、外であれば支援は受けられないという面的な面で差が出る。

本来的には、この制度を使わずとも、同じ被害を受けている方々に、同じような制度で救済があればそれに越したことはないが、それが無いということで、自治体がこの差がおかしいということで、国に訴えかけた。隙間を埋めることについて、国は第2回の交付を行い、細かい制度設計は地方自治体に任せた。そのため、津波浸水区域への住宅再建支援は、使途の制限があるのではなく、国に地方から訴えかけた制度。

<分析>

津波災害に対応した支援制度がないことに加え、それを補うためにがけ近が適用された訳ではあるが、適用される住宅とされない住宅の間で深刻な格差が生まれた。二回目の復興基金に使途の制限があったのは自治体が使途を明らかにして要望したからということが判明した。

(2) 市町村の復興基金は、国からの交付税で造成される県の復興基金を経て交付されましたが、第2回目の交付決定のタイミングや、県からの配分時期については適切であったと考えますか。

<回答>

ある程度迅速に対応して頂いたのかなと思う。現場で困っていることに制度が対応してくるという形だった。復興基金に関して、今後どのくらいの使いようがあるかを想定していかなければならない。阪神でも同じような基金があったので、そこでの使い方を見れば、今後どれくらいの需要があるかは想定できるところもあるが、異なる部分もあると思われる。例えば、阪神では仮設住宅の延長について、一定期間以降は基金で対応したと思うが、今回については国がどこまで面倒見るか分からない。

阪神の例のように使うだろうと残しておいても、後から財源が来るかもしれない。その時、あれに使っておけば良かったというようなことが起きるかもしれない。財源があるなら今の要望に応えるかということで気仙沼では産業復興の独自支援に基金を充てている。阪神淡路の時のように仮設住宅の維持管理やみなし仮設の家賃補助等を、一時期以降は基金で続けて下さいということになれば、あとは一般財源を投入するしかない。ただ、昨年度は住宅系の支出が過大であったが、

ステージが変わってきていて、今年度に関しては産業。この産業にどれだけ力を入れるかというところで、5年先が変わってしまう。

<分析>

基金の使途として住宅支援への支出が多い状況であるが、財源の見通しが立たないことで他の事業に今後どれだけ充てられるかが懸念される。国からどれだけの支援がなされるかといった予見可能性の確保が必要である。阪神の頃は財団型で毎年運用益が得られるものであるが、今回の基金は取崩し型なので性質の違いで自治体が使途及び財源の見通しに苦慮していることが分かった。

(3) 復興基金の配分基準について適切であったと考えますか。

<回答>

第1回の基金の配分のときには、各県への配分があまりにも被災程度に合っていなかった。宮城県と岩手県で比較すると、岩手県に手厚く配分された。そのせいもあって、岩手県で、独自に住宅再建に対して100万円の補助を打ち上げられたのは岩手県。同じことを宮城県ではできない。

(4) 今後大規模な災害に備えるためには、国と都道府県の相互扶助で運営する恒久的な復興基金の必要性についていかがお考えでしょうか。

<回答>

自由に使える基金というのがあれば当然ながらあった方が良いと思うが、国の財政の部分なので、その規模はどこまでかというのは検討の仕方かなと思う。余力があれば当然作ってもらって良いがこれだけの規模のものを今の財政状況で確保出来るのか。

以上

2-8 南三陸町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 30 日（水）

対象者：

企画課	課長	阿部 俊光氏
	上席主幹兼政策調整係長	菅原 義明氏
保健福祉課被災者支援係	上席主幹	佐藤 英雄氏

【1. 被災者支援制度】

Q1:被災者支援制度の負担について

弔慰金や生活再建支援金は相互扶助的な考え方が基盤にあると考えている。だから平時からの負担があってもやむを得ないものだと考える。一方で防集やがけ近など個別の支援制度は補助でありこれで生活再建を行えというのは違うと考える。生活再建支援金や弔慰金は国民みんなで負担するものであると考える。負担割合は別に考えたとしても、一定程度の負担はあるべきであると考えている。

(1)被災者を支援する制度が別な法律および制度で複数存在することでどのような問題があると考えますか

罹災証明の被害認定について、多くの生活支援は罹災証明書が必要になる。しかし基準に照らして被害認定を行うと、被害が無いようで全壊であるケースや被害が大きいように見えても半壊になるケースがある。もっと基準をわかりやすくしてもらいたい。

義援金や支援金などを管轄している省庁を別々の法律で縛るのではなく、わかりやすく集約してもらいたい。

Q2:被災者生活支援制度と弔慰金は部署が分かれていますか

保健福祉課で双方行っている。

Q3:運用上では弔慰金と被災者生活支援制度は齟齬がありますか

被災者にとっては用語が難しく、どの制度に自分が該当するのかまたは自分が支給を受けているのかということがわかりにくく、申請や相談のため役場へ何回も足を運ぶといったこともある。

例えば義援金は国、県、町でそれぞれ第四次若しくは第五次配分まであり、それぞれ対象者区分（人的・住家等）も異なるため、職員にとってもそれぞれの制度のわかりやすい説明が求められる。

Q4:罹災証明の発給はどこでおこないましたか

罹災証明は固定資産の関係で税務課が行った。

税金や医療費の免除等何に使えるか分からないがとりあえずもらうという方も多く、当時は10枚20枚の発給もあった。

(2) その他、被災者支援制度全般の財源・負担割合等に関して、改善すべき点などがありましたら自由なご意見をお聞かせ下さい

わかりやすく迅速に配れるようにしてもらいたい。

弔慰金の関連死は悩ましい。町の担当者だけでは判断が困難なため、医者や弁護士を入れた県の審査会に審査委託している。町役場は日々の被災者の相談業務だけでも対応件数が非常に多い。

Q5:南三陸町で関連死の申請・認定はどのくらいありましたか

申請が 35、6 件、認められたのが 20 件である。

津波により病院に運ばれた人が退院直後に亡くなったが病死扱いされたことがいた。

以上

2-9 女川町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 14 日（木）

対象者：

総務課	財政係	係長	木村	稔氏
生活支援課		参事	今村	等氏
復興推進課		係長	鈴木	邦重氏
		係長	阿部	直子氏
建設課	漁港係	技術参事	堂賀	貞義氏

【1. 災害弔慰金について】

(1) 東日本大震災においては災害弔慰金について支給額が税収を上回る事態となった自治体もありました。今回は特別地方交付税で措置され、自治体負担は実質的にゼロとなりましたが、今回の震災を経て本制度の4分の1の自治体負担に関してどのように考えますか。

<回答>

4分の1負担では女川町でも過大な負担であった。他市町村と比べ、原発の立地等もあり、ある程度備えがありなんとか耐えたという思いもあるが、今回のような大災害となると4分の1の負担については、できれば全額国の施策として見てもらえればと思う。

(2) 東日本大震災を経て、国と都道府県と市町村の負担割合の見直しや、災害の規模や財政力に応じて負担割合を変えていくような方法については、いかがお考えでしょうか。

<回答>

災害の規模によって負担を区分けすることは逆にどうなのか。自治体の規模もそれぞれある。その中で女川町は原発の誘致である程度余裕があるが、小さい自治体でこれらの負担は厳しいのではないと思う。災害規模が影響すると思うが、自治体規模によって復興までの期間とか税収が見込めなくなること考えられる。ある程度大きな基準を設け、一定以上であれば全額国で負担します、それ以下であれば一部負担はしてもらおうという形の方が、望ましいのではないか。細かい基準にしまうと、財政規模や人口規模というようなもので、後々復興にも影響が出てくるのではないか。

(3) その他、被災者支援制度全般で改善すべき点などありましたら、自由なご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

(既に被災者生活再建支援金 加算支援金(建設・購入)を受給したり災証明上の世帯主または当該世帯の世帯員のその後の災害公営住宅の入居について。)

被災者生活再建支援金の権利者(申請者受給者)は震災時点のり災証明上の世帯主と規定されていて、加算支援金(建設・購入)の申請必要書類は建物に関する契約書のみで、契約書の名義(発注者)については、り災証明上の世帯員であれば誰でも可であり、建物完成、移転完了の前に申請受給することができる。ただしあくまで申請者及び受給者はり災証明上の世帯主であり、り災証明上の世帯主が実際にその住宅に住むことが必要であるが、実際に住んだかどうか、また、当該建物の登記上の所有者等についても確認ができない(建物完成前に申請受給できるため)。

加算支援金(建設・購入)受給後、災害公営住宅に入居することについては、被災者生活再建支援金の制度上は特に禁止する規定はなく、始めからこれありきは思わしくないが、やむを得ない事情であれば仕方がない。

これに対し災害公営住宅の基本的な入居要件は住宅を滅失した方であり、既に加算支援金を申請受給した世帯(特にり災証明上の世帯主)が災害公営住宅に入居したいといった場合、既に住宅を取得したものと判断し災害公営住宅の入居は不可とするべきか、災害公営入居希望者が再建住宅の登記上の所有者でなければ、また、災害公営住宅入居希望者がり災証明上の世帯主(支援

金権利者)でなく世帯員であれば可とするべきか等の判断について、国県では明確な基準がなく、事業主体で判断しなければならない。市町によって取扱いが不公平にならないように、できれば国または県で既に加算支援金(建設・購入、補修)を受給したり災上の世帯主又は世帯員の災害公営住宅の入居の可否の判断について、ある程度の基準及び方針について定めていただきたい。(被災者生活再建支援金の権利者等について)

被災者生活再建支援金の申請及び受給権利者はあくまで災証明上の世帯主とされているため、例えば震災時点で災証明上の世帯状況は主・妻・子だった世帯が、震災後に主世帯と妻子世帯で離婚してしまった場合、生活困窮の妻・子に権利がなくなってしまう等の事例がある。

また、先にも述べた加算支援金(建設・購入)と災害公営住宅の関係の問題点は平成24年度の下半期頃から検討され始めた問題であり、特に早い段階(平成23年度、24年度上半期頃)に加算支援金(建設・購入)を申請受給された方の中には、災証明上の世帯構成が主、妻、子、子の妻、子の子という世帯等で、再建住宅の契約者は子で、メインで再建住宅に住むのも子世帯であり、主と妻はそもそも災害公営住宅に入居しようと考えていたが、加算支援金を申請するうえで契約書の名義は災上世帯員であれば可能であり、申請できてしまうため、申請者である災上世帯主が加算支援金(建設・購入)を申請受給してしまうと災害公営住宅との関係で後々問題が発生する可能性があることを知ることが困難だった時点で、加算支援金を申請受給してしまった等の事例もある。

これらのことから、被災者生活再建支援金の権利者が災証明上の世帯主であることについて、場合によっては災上主以外でも権利者たりえる柔軟な対応が可能になれば良いと思われるパターンもある。

<分析>

被災者生活再建支援金に支給においては世帯の捉え方が災害公営住宅との関係においても問題となっていることが明らかとなった。被災者支援において、支援対象の捉え方について今後の検討が必要である。

【2. 復興基金について】

(1) 復興基金には使途や配分基準など、どのような問題があると考えますか。

<回答>

できれば色を付けてほしくない。特に第2回目の交付に関しては基本ほとんどが津波浸水区域で人口流出防止のために補助制度を町独自で作った。町全体の7割が浸水した割には、市町村の交付額を見ると少ないと感じる。産業ベースや人口ベースで交付されたところもあったので、被害が少なくても人口が多いところには配分されてしまっている。

(2) 東日本大震災を経て、各市町村への配分はどのような基準に依るべきであると考えますか。

<回答>

基準がないことには配れないと思うが、7割浸水したといっても、面積からすると小さい街なので、やはり今回配分が少なかった。人口規模が少ないから配分額が少ないと言われると何も言えないが、市町村に対する被災規模ということなら逆にもっと貰えたのかなという気もする。

全てが被災戸数や人口などの数字。規模の小さい自治体はどうしても配分が少なくなる。一つの単位として見て、どのくらいの数が被災したかというような形で、何か基準を作って頂けたらと思う。

<分析>

従来の財団型ではあまり問題とされていなかった、自治体への配分基準が問題になる点が取崩し型復興基金の特徴であると言える。

【3. 災害復旧制度について】

(1) 復旧事業を進めるにあたり、災害復旧制度においてどのような課題があると考えますか。

<回答>

防波堤、岸壁、船揚場など、様々な施設があり、約 200 の施設が被災した。今回の災害復旧は、激甚災害ということで通常の災害と異なり結構柔軟性がみられた。災害の全容を把握するのに、時間と労力がかかるということで、発注に関しても簡易な設計書で発注し、現場を精査しながら進めるというスタンス。通常災害の場合、施設の復旧延長など厳格にチェックされて余計なものは作らない原形復旧が基本であるが、今回は特に、1m前後、地盤が沈下するなど根本的に設計条件を見直す必要性が生じたため、原型復旧ではなく、もともとあった機能を復元するという内容になっている。補助の対象は漁港施設のすべて。

<分析>

漁港施設の復旧事業に関して女川町内において機能復旧が柔軟に認められたといえる。

Q: 漁港は対象になりますが、漁港の後背地の嵩上げというものはどのようなになっていますか。

<回答>

それは、漁港施設機能強化事業という別の事業（水産庁事業）。補助率も 98.9%とほとんどは国費で見てもらって助かった。

ただ工事の発注方法がネックになっている。県から別々の事業と一緒に発注してはならないとされている。そこが一番の難点。例えば、事業を異にする隣あわせの道路と用地を別々に発注した場合、同じ現場に複数の業者が入ることが想定される。そうすると、複数の業者が同一の現場で稼働することになっても双方、工程をうまく調整してくれればいいのだが、理想どおりいかないうちがある。会社は当然利益を求めるので効率の良い工程でやりたいし、使う資材も違ってくる。その辺柔軟な発注手法が許されればと思う。複数の事業を漁港一括りで発注することを認めてもらえば、いい形で工事が進捗すると思う。

<分析>

漁港の復旧について、通常の前形復旧とは異なり機能復旧が認められたために特に問題はみられなかったが、復興交付金事業との併用について同時発注ができない点が指摘された。

(2) その他災害復旧制度について自由なご意見をお聞かせください。

<回答>

激甚災害の制度で助けられている。今回の制度に関してはこれといって不満はない。欲を言えば、柔軟なメニュー。もともとあったものを復元するのが主たる目的だと思うが、付随して機能を増大できるものを認めてもらえれば大変助かる。

以上

2-10 石巻市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日： 2013 年 10 月 17 日

対象者：

復興政策部復興政策課 課長補佐 中村 恒雄氏

福祉部生活再建支援課 主任主事 堀内 伸弥氏

【被災者支援制度について】

Q: 生活再建支援制度について石巻市での状況を教えてください。

＜回答＞

再建方法に応じて加算支援金を支給されるが、複数世帯で 200 万円支給される。基礎支援金は平成 23 年度中に大半が支給された。仮設住宅に住んでいて、再建方法が決まっていない人は加算支援金を受け取っていない。基礎支援金に関して必要な物は、支給申請書、罹災証明書の原本、預金通帳の写しだけである。加算支援金については契約書のコピーのみ必要であり、実績報告は不要である。完成前の支援である。仮に 100 万円の家を買っても 200 万円もらえる。建設をしたかどうか曖昧な制度。虚偽、建てていない、住んでいない場合は返還の手続きをしてもらうのが制度の作りであるが、様々な特殊事情により契約をしたが、建てられない。石巻市で被災をしても、県外、石巻市外で建ててもらえるものとなっている。例えば、沖縄に建てることもできる。それを確認するのは難しい。登記簿を出させるにしてもそもそも実績報告が不要なものとなっている。金額も再建の中であれば使途を問わない。気づいた時点でないと返還の対応はできない。市町村が県を通じて都道府県会館が審査をして支給の決定を行う。

矛盾するケースがこれほどの災害になると発生する。どさくさ紛れ、詐欺のようなケースが存在する。罹災証明も混乱の時だったので十分な審査ができなかった。亡くなった名前の方が親族の方が良かれと思って取った。罹災証明書上では亡くなっている人だったので、本来なら支援金の対象者ではないが、口座は生きていたので支援を使ってしまったというケースがあった。建てようと思ったが、事情があって建てられずにお金を返しにきた人がいた。一個一個真実かどうかを確認するのを市町村だけで調べるのは無理。最初の混乱期は早く支援金を受け取りたいという声が多く、審査は極端な話スルーしていた。今は審査を厳しくしている。早い者勝ちかという話はある。早く行き届くのはいいが、不正を監視するには曖昧な制度である。

平成 25 年 8 月 31 日現在、基礎支援金・加算支援金全体件数 63,600 件のうち、支給済み件数は基礎支援金が 31,061 件、加算支援金が 16,198 件となっている。数字に当てはまらない人は、仮設住宅に住んでいる。これだけの数字をチェックするのは大変なので、判明時点でしか不正をチェックできない。

＜分析＞

加算支援金の支給が提出書類の審査のみであり、必ずしも再建を果たしたかの事後チェック機能が果たせていないことが明らかになった。

Q: 義援金について。

＜回答＞

義援金については、第一次から第五次配分まで行われた。被災者生活再建制度をもって、義援金の申請とした。義援金については、被災時点の家族構成を基準とするので、離婚した場合に問題が生じる。被災時の世帯主に支給するので、世帯主の同意が無ければ支給はされない。被災者の間で周知がされていない様子である。

Q: 弔慰金について。

＜回答＞

災害弔慰金については、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づいて、市が条例に基づいて支給順位等を決める。対象遺族は法、順位は市が決める。法改正により、兄弟姉妹も同居生計が同じくしている場合もらえるようになった。

関連死の問題、小さい町だと宮城県に委託をしている状態。これほど大規模になると線引きが難しい。厚労省からの基準はない。中越地震の時に長岡が出した基準を厚労省が引き出しているにすぎない。今も判定会を開いている。審査会は職員では難しいので医者や弁護士が委員になってもらうが、自治体ごとに当然ばらつきが出る。

同じ被災で亡くなっているのに片方がもらえる、もらえないとなっているのではないかな。判定委員を固定するか、国が細かい基準を作るべきではないか。最近、弁護士会の提言では地域事情を反映させるべきである。と言っているが。これだけの規模では難しい。マンパワーが足りない。基準も何もない。

支給済みは3,522件。直接死3,227件、関連死は245件として認定されている。見込みよりは申請は減っている。今でも相談はある。手続きを忘れている人、心情が落ち着いてようやく申請という人もいる。いつまで申請が続くのか、時間が経つほど因果関係の立証が難しい。基準がない、マンパワーは不足、判断が難しい。

審査期間もかなり時間が掛かる。直接死での問題、トラブルもある。支給順位は子、父母、孫、祖父母とある。支給順位は相続を参考に定めたと思われるが、亡くなった人が震災前に離婚しており、死亡者の遺族は子供と父母がいるが、死亡者と子どもは疎遠。一方、葬式を挙げ、お墓を持っているのは死亡者の父母。こうなった場合の判断は難しい。見舞金的な性格をいえば、父母に支給するのが筋であるが、そういう点では悩ましい。250万、500万という金額が大きいものなのでトラブルの種になる。支給前になると市が審査する必要があるが、「かかわり合い」を審査する資料は遺族が作成した申立書といった作文等、誰が葬儀をあげたかなどを審査するのは大変。3,000人以上も亡くなると色々な話が出てくる。一家数人が亡くなっていると、親族が葬式をあげるが、支給はされないという事態。戸籍上のつながりだけで判断していいのかという話がある。

＜分析＞

弔慰金の支給に関して、個別事情の審査に自治体が苦悩している様子が明らかになった。

Q: 援護資金について。

＜回答＞

援護資金、返済不能の場合は市町村が肩代わりするが、原資が国なので、丸投げするようなことはやめてほしい。制度が複雑、件数が多い。阪神、今回の経験を踏まえて制度改善を訴えていきたい。援護資金の返済の見通しは良くないのなら、被災者再建支援制度のような、渡し切りの支援金を手厚くするぐらいのほうがいいのではないかな。

Q: 復興基金について。

＜回答＞

津波浸水区域 319 億円、を活用して住宅再建の補助事業を 5 月から始めている。

狭い中心部に住民の半数が住んでいる。内陸に全壊した地域すべてを移動するのは、規模、事業量からみても難しい。危険区域指定を最小限にして、二線堤で最大限海側に持って行った。危険区域指定 6,500 世帯全壊家屋は 22,000 世帯、17,000 世帯は何の支援策はない。防集は引越時代、移転先確保、利子補給がある。危険区域外の人が多い。仙台市は単独でやるといって、反応が石巻市にきた。660 億仙台市と同じ支援をするとかかる。沿岸部 15 市町を要望してようやく 330 億円措置された。するかしないかという議論もあるが、被災したことは同じ、防集と差をつけるのは難しい。支援策を当初から設定して置くことは重要。今後の災害でも似たようなことが起こりえる。どういう形で支給するとは別に、制度構築を図る必要があるのではないかと。岩手県と宮城県では差が大きい。岩手は県レベルで行うが、宮城県では行わなかった。現状でも差が開いている。

＜分析＞

宮城県と岩手県で復興基金に対する考え方の違いが明らかになった。また支援策を当初から設定しておく必要性が確認された。

Q: 復興交付金について。

＜回答＞

復興交付金、1,400 億円、執行率は半分。27 年度までとなっているが、終わるわけがない。災害公営住宅は平成 29 年度。となっている。10 年間は見てもらいたい。交付金事業でも 4,000 億円から 5,000 億円かかる。震災復興特別交付税も措置してもらいたい

地盤沈下して、排水ポンプで排水しているが、維持管理がかかる。維持管理費は年間 5 億円かかる。下水道区域外も地盤沈下しているのでどういう手段で対策するか考えている。

震災によって新たに恒久的にかかる費用は、今後、普通交付税等で措置してもらうように要望していきたい。

Q: 復興基金の時期、配分方法について。

＜回答＞

復興基金一回目の 85 億円は使い道がソフト事業に限られている。2 回目は住宅再建に限定されている。石巻市では、震災当初、応急対応に精一杯で仮設住宅建設（半分しか作れなかった）、罹災証明の発行、生活支援制度などにおわれていた。事業展開は 24 年度からだった。石巻市的には、当初の膨大な震災対応のため、遅いと感じたことはなかった。支給額が県任せでいいのか。国が配分方法を決めるべきではないか。

以上

2-11 仙台市調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2013 年 11 月 26 日（火）

対象者：

健康福祉局 健康福祉部社会課 佐藤 幸喜氏

財政局 財政課管理係 橋浦 潮氏

資金係 猪狩 健一郎氏

【1. 被災者支援制度について】

(1) 東日本大震災を経て本制度の4分の1の市町村負担割合は適切であったと考えますか。

<回答>

今般の震災に当たっては、特別交付税措置により実質的な本市負担分は圧縮されたものと理解しており、今後の災害においても今般の震災と同様にその災害規模等に応じ国又は県において弾力的な対応ができれば良いものとする。

(2) 被災者を支援する制度には、災害弔慰金、被災者生活再建支援制度などがありますが、被災者を支援する制度が別な法律および制度で複数存在することでどのような問題があると考えますか。

<回答>

被災者支援制度等において、適格要件に差異が生じるおそれがある。当課の所管業務であれば、災害義援金と被災者生活再建支援制度とでは、支給の可否について最終的な判断を行う部署が異なっており（災害義援金は当課、被災者生活再建支援制度は財団法人都道府県会館）、上記のような事例が生じる可能性がある。

【2. 災害復旧制度について】

(1) 東日本大震災を踏まえて、災害復旧に関する財政制度にはどのような課題があると考えますか。

<回答>

復旧に当たりその工法まで指定されるなど、施設管理者として市民の安全確保に向けた対策を講じるためには、別途市費負担が生じる。

補助対象の考え方については、疑問のあるものも多い。例えば、同じ学校給食センターでありながら、PFI 手法を活用し運営しているセンターが補助対象外とされた事例がある。また、プレハブ校舎の設置については、校舎が被害を受けた学校において早急な児童生徒の学習環境確保のためやむなく設置したものであるが、事後に「半壊」の判定に至らなかったものは補助対象外とされるなど、結果的に市費負担が生じた事例がある。

学校施設の災害復旧においては平成 25 年度まで査定が続いたものもあり、国の体制を含め課題があると言わざるを得ない。

比較的規模の小さな復旧工事については、事前に事務の簡素化について文部科学省の了承を得て、写真等の資料を簡便に対応してきたにも関わらず、査定の段階では、挙証資料不十分となり補助対象外とされるなど、机上査定の手法や要求資料が事前に明示されないため、結果的に市費負担が生じた事例がある。

<分析>

文部科学省の補助事業に関して特に問題が多いという回答であった。災害復旧制度は省庁ごとに考え方が異なるというヒアリング結果が他自治体で出ていたが、こういった点で表面化したといえる。

Q: 東日本大震災を踏まえて、激甚災害に関する財政制度にはどのような課題があると考えますか。

＜回答＞

スピード感のある効率的な復旧・復興事業を推進するためには、省庁ごとの補助金等の一括化に加え、補助協議や補助査定等々の事務手続きの簡略化が必要と考える。

一部の補助金等は県を通じて市町村に交付されるものもあるが、それぞれで予算計上が必要となり、また事務手続きも増加することなどから、効率的な事業執行のためには市町村を対象とする全ての補助金等について、国から市町村に直接交付されることが望ましい。

【3. 復興基金について】

(1) 現在の復興基金については、貴自治体においてどのような問題があると考えますか。

＜回答＞

宮城県に交付された 660 億円のうち、県内市町村に配分するとされた額は 330 億円。県人口のおよそ半数を有する仙台市に配分された額はこのうち約 58 億円であったことから、配分額（配分基準）について仙台市として諸手を挙げて賛同できるとは云い難く、又交付金の交付目的に即した使途制限は自ずと存在してはいるものの、これらが受け容れ難いもの（問題）とは捉えていない。

(2) 市町村の復興基金は、国からの交付税で造成される県の復興基金を経て交付されますが、国が復興基金設置を決定した時期は適切であったと考えますか。

＜回答＞

発災が平成 23 年 3 月であったのに対し、国が取崩し型復興基金の創設を発表したのは平成 23 年 10 月であり、国の第 3 次補正で予算措置された。被災自治体とすれば早期決定・公表が好ましいことに異論はないが、事前の制度的備えがない中、新規施策の立案期間や決定までの各種手続に要する時間等に鑑みれば、当時の社会・政治状況の下では可及的速やかに対応いただいたものと認識している。

(3) 県から市町村への基金交付金の配分時期は適切であったと考えますか。

＜回答＞

適切である。

交付配分額については平成 23 年 11 月には県から示されており、実際の交付を平成 24 年 1 月に受けているため。

【4. 新たな復興基金の在り方】

(1) 大規模災害発生時に迅速な対応ができるよう、復興基金の設立・運用などの基本的な枠組みをあらかじめ法律で定めておく必要性についてどのように考えますか。

＜回答＞

大規模災害からの復旧・復興に当たり一地方公共団体における対応には限界があることから、

国の財政支援が不可欠であり中でも被災地の実態にあわせた自由度の高い復興基金の創設が必要である。

国においても阪神淡路大震災や東日本大震災等を経て震災からの復旧・復興に向けた地方公共団体における復興基金設立の必要性は認めているものと認識している。

しかしながら、従来は果実運用型を採用する一方、東日本大震災時には取崩型を採用するなど、復興基金のスキームについては、被害の規模や社会経済情勢等を考慮する必要があり、法律においてこの基本的な枠組みを定めていくには様々なハードルがあると考えられる。

(2) その他、復興基金に関して自由なご意見をお聞かせ下さい。

＜回答＞

既存の補助メニューは、被災直後の災害救助やインフラの復旧などその必要性に議論の余地のない場合には機能するものの、生活再建やきめ細かな対応等、地域の実情に応じた多様な政策目標と手段が必要な分野に対しては、全国一律の対応は困難であり国や都道府県が制約を加えることなく、被害状況等に応じて活用可能な復興基金の設置が不可欠である。

以上

2-12 仙台市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 12 月 12 日（木）

対象者：

健康福祉局 健康福祉部社会課 佐藤 幸喜氏

【1. 災害弔慰金について】

(1) 弔慰金は弔意の気持ちを表すというものであるが、生活支援の側面が強いと考えているがどのように考えているか。

＜回答＞

実務上は考えていない。条例に基づいて支給しなければならないので、位置づけ趣旨を考慮する必要はない。法律を読むと個人の救済制度の一環という説明である。自然災害による死亡は不可抗力であり、遺族の苦しみを持って行くところがないというところから始まっている。

(3) 他の制度と災害弔慰金に比べると問題はあるか。

＜回答＞

実務上の問題というに関連死。判断に迷う事例が出てきている。

(4) 震災関連死の判断基準、県に委託している場合の認定率などか。

＜回答＞

仙台市は独自に関連死に該当するか否かの判定を行う委員会を設置し、その判定を行ってきているが、その判定にあたっての判断基準が国から明確に示されていない。参考として、新潟の基準での基準は示されているが、本来であれば、全国一律での基準を示していただく必要があるものとする。仙台市は認定率が高い。逆に全国一律で判断基準がないことで、ある程度弾力的な運用ができる面もある。

【2. 災害援護資金について】

(1) 援護資金について、仙台市の貸し出しは多いという話を聞きましたが、いかがでしょうか。

＜回答＞

震災直後は特に家財の被害を理由とした申請が多かった。現在は、家財の被害を理由とした申請の受付を中止している。震災直後は基準を満たせば貸し出しを行っていた。

(2) 阪神大震災では焦げ付きがあったが、懸念しているか。

＜回答＞

自己破産をして返せないという申請が今年度だけで100件近くある。

＜分析＞

償還期間前であるが、既に返済不能者が発生していることが明らかになった。

(3) 制度の改善の必要性はあるか。

＜回答＞

仙台市の負担を減らす免除を要望しているが、国からは返済時期でもないのにそのような話ができないと言われている。国も被災者には利用してくださいと言っているが、役所には返せない人には貸していないはずであると言っている。

(4) 回収する事務作業を考えてもバウチャーなどの方が当初の目的に合致するのではないか。

<回答>

回収のために専門の部署を立ち上げなければならない。事務負担を考えるとそういう考えもあるかもしれない。

【3. その他】

(1) 被災者生活再建支援制度について。事後チェックはできるものか。

<回答>

できない。平成 19 年以前は実費支給であったが、事務作業負担軽減のために渡切りにした。加えて、仙台市は当該制度の受付窓口であるが、支給は財団法人道県会館が所管しており、最終的にはそこが判断するので、仙台市はできない。ただし、解体はチェックを行っている。持家じゃない場合、登記と異なる場合もあるので。しかし、これが限度である。例えば修理は家に入らないといけないから難しい。

<分析>

基礎自治体においては、被災者生活再建支援制度における事後チェックを行う権限がないことが分かった。このことは、実質的に被災者支援制度の加算支援金が基礎自治体段階においては渡切りに近い形となっているといえる。

(2) 救助法も移管された場合には社会課の仕事となりそうか。

<回答>

救助法の所管をする場合、社会課になりそうだが、現状でも弔慰金や被災者生活再建支援をやっているので、大変になるだろう。救助法の適用の判断もある。例えば、救助法移管の要望を出してはいるが、受け入れ態勢は整っていない。検討が十分に進んでいないようだ。

(3) 各被災者支援制度の担当部門を分散した方が効率的ではないか。

<回答>

現状回り始めると大きな支障はないと思われる。似たような人が対象となるのが多いので情報共有も図れる。組織が別だとそれぞれ提出書類を複数必要になるが、同じなら罹災証明書も一通でよくなる。

(4) 二つの制度を今挙げたが、他の制度についてもありますか。

<回答>

仙台市には被災者支援全体を取りまとめる部局が存在しない。復興室は復興のみというのが建前となっている。義援金を含め社会課となっている。役所内では問題ないが、市民目線ではどうか。途中まではある課がまとめていたが、いまはそれも止めてしまった。コールセンターで取りまとめのようなことはしているが、窓口は無い。これは本庁よりも区役所が困っているようだ。

以上

耐震化に関するヒアリング

3-1 国土交通省東北地方整備局	p.124
3-2 岩手県	p.131
3-3 宮城県	p.136
3-4 愛知県 (2013 年 9 月 25 日)	p.139
3-5 愛知県 (2013 年 11 月 21 日)	p.143
3-6 仙台市	p.147
3-7 仙台市	p.152
3-8 名古屋市 (2013 年 11 月 7 日)	p.157
3-9 名古屋市 (2014 年 1 月 22 日)	p.168
3-10 宮城県宅地建物取引業協会 (2013 年 11 月 22 日)	p.171
3-11 宮城県宅地建物取引業協会 (2014 年 1 月 16 日)	p.180
3-12 愛知県建築住宅センター	p.183

凡例

(1) 調査票として作成していた設問

Q 調査の際追加で伺った設問

<回答> . . . 設問に対する回答

<分析> . . . 回答に係る筆者の評価

3-1 国土交通省東北地方整備局調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 19 日（火）

【1. 中古住宅耐震化と中古住宅流通市場について】

(1) 中古住宅として売買される物件の中で、耐震化が行われないものが多いのは、どのような要因があるのでしょうか。

<回答>

中古住宅として売買される物件で、耐震化がどの程度行われているかという消費者の消費行動や消費意識は抑えられておらず、実際に市場に出回ったもので何%が耐震化されているかまでは抑えきれていない。耐震化は特に平成7年の阪神大震災以降、耐震改修促進法、助成制度もつくって誘導しているが、最後のもう一息が足りない。平成27年度に9割という目標は今のペースでは到達しない。そこで、今年耐震改修促進法の改正を行った。

<分析>

現状では、政府として、中古住宅の売買において、耐震化がどの程度なされているかなど、消費者の消費行動や意識は公式には認識していないということであった。

(2) 中古住宅として売買される物件の中で、耐震改修がなされ価値がある物件と耐震改修されていない物件との間にあまり価格差がないと言われていますが、実態としてはいかがですか。実態的にも価格差がない場合はその理由も教えてください。

<回答>

中古住宅市場の未発達に起因していて、耐震性のみならず、住宅の品質、性能に関して、消費者の関心がない。自動車では、消費者はスペックやどれだけお金を出せるか比較して何社も回って決めるが、住宅ではその行動が見られない。一生で一番高い買い物である住宅でそういう行動がないことに関しては、住宅の品質をわかりやすく示すものとして、住宅性能表示制度をやっている。既存住宅の耐震や省エネを含めたリフォーム、性能向上について、長期優良住宅という制度もある。今年度、既存住宅の評価基準を作ろうとしており、耐震性も長寿命化の重要なファクターなので、基準もつくられることになる。今年6月閣議決定した「日本再興戦略」の中で、既存住宅のインスペクションや長期優良住宅化のための基準等の整備、既存住宅の建物評価に係る指針策定等を今年度中に行うことになっている。

<分析>

実態としても、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅の価格差はなく、それは中古住宅市場の未発達が原因であるということだった。耐震性も含め、消費者は住宅の品質に関して関心がなく、住宅を比較して検討するという行動が見られない。そういう行動を促すために住宅性能表示制度や長期優良住宅制度などの施策を行っている。

(3) 中古住宅を購入する際、買い手はその住宅について耐震性や耐火性、維持管理状況といった様々な情報を得たいと考えます。このような買い手の要求はどうすれば満たすことができると考えますか。①仲介業者がすべきこと、②行政としてすべきこと、③売り主の義務としてすべきこと、についてそれぞれお考えを教えてください。

<回答>

①仲介業者がすべきこと

宅地建物取引業法第 35 条で、宅地建物取引業者は売買契約の締結前に一定の事項について重要事項の説明として書面を交付して説明する義務がある。14 号では、個人と業者に区分し、国土交通省令・内閣府令で定めた事項を説明することが規定されている。

具体的には宅地建物取引業法施行規則第 16 条の 4 の 3 の 5 号で、当該建物が、耐震診断を受けたものであるときは、その内容を説明する規定がある。昭和 56 年 6 月 1 日以降に新築の工事に着手したものを除くという点には注意が必要である。昭和 56 年に建築基準法が改正され新基準になっているので、それについては説明の義務はなく、それ以前の古い建物について、耐震診断を受けた場合はそれを説明するという規定である。

宅地建物取引業法の解釈・運用の考え方（ガイドライン）では、建物の耐震診断の結果の説明義務は、売主及び所有者に当該耐震診断の記録の有無を照会し、必要に応じて管理組合及び管理業者にも問い合わせた上、存在しないことが確認された場合は、その照会をもって調査義務を果たしたことになり、耐震診断の実施自体を宅地建物取引業者に義務付けるものではない。また、売主にしかわからない過去の履歴や隠れた瑕疵などについて、売主に告知書を提出してもらい、将来の紛争の防止に役立てることが望ましいとなっている。

②行政としてすべきこと

宅建業者に対して制度の周知、個別の相談や必要な指導をこれまで通りやっていくこと。

③売主の義務としてすべきこと

義務はないが、必要な情報提供を怠り、将来問題が生じた場合に、民事上の責任を問われる可能性はある。売主としては、宅建業者に協力し、情報開示を行うことが必要だと考える。

<分析>

仲介業者は、重要事項説明において、耐震診断を行っていない場合は説明義務はないが、それにより、住宅の売主には、耐震診断をして耐震性が確保されていないとなった場合、売却に不利になるので、耐震診断をあえて行わないこともあると思われる。また、宅建業者への制度の周知や、売主の情報開示も重要であると考えられる。

（4）日本においてインスペクションの利用が十分になされない理由は何であると考えますか。

<回答>

既存住宅のインスペクションは非常に重要である。インスペクションは見える部分の建物検査であり、非破壊検査などさらに詳しい検査もある。インスペクションは政府でも 5 年ほど前から着目し、普及しようとしている。

利用状況は、1 割程度である。知らなかった（71.5%）という理由で利用しない方が多い。もっと知ってもらえば、利用する人も増える可能性がある。インスペクションが普及することで、住宅の品質について、消費者の目も行くだろう。現状では、インスペクションはバラバラの基準でやっている。どこに頼んだかによって運命の分かれ道になっているが、それを共通項目はまとめるため、既存住宅インスペクション・ガイドラインを今年の 6 月に策定した。これを普及させながら、より消費者の目を品質に向けていきたい。

<分析>

インスペクションには政府としても重要視しており、注目している。しかし、認知度は低く、

利用状況は1割程度である。今年インスペクション・ガイドラインの策定も行い、より普及をうながし、消費者が住宅の品質に注目するようにしていくということだった。

(5) 築年数を重ねていても耐震性が確保されている物件あるいは耐震改修を行い耐震性が確保されている物件であれば価格面で高く評価され、そうでないものが安く買われる市場になれば、住宅の所有者が耐震診断、耐震改修を行うインセンティブになると考えます。そのためには、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅との間に十分な価格差がつく必要があると考えます。このような価格差をつけるために、どのような方法が考えられますか。

<回答>

消費者としては性能が良い方がいいが、当然値段も張ることになる。だが、値段の張り方が明らかでないため、中古住宅の流通促進・活用に関する研究会の報告書を踏まえて、新たな建物評価手法の構築・普及のため、リフォームしたら価格が上がるなどの仕組みを構築する研究を始めている。もう一方の流れとして、中古住宅市場活性化ラウンドテーブルの設置がある。価格に乗せるために銀行が設定する金融担保が重要なファクターなので、金融機関もラウンドテーブルに入り、国土交通省と金融庁が手を結んで、中古市場の拡大や質の向上に向けて話を始めたところである。

最後は消費者がどこまでお金を払うかが重要で、地震が起これば耐震性が必要という話になるが、それに対して1000万円の住宅が1300万円になったら、買うかということ、安い方がいいとなる。そこを、技術的な知見なども含めて、価格の上がり方の相場観を醸成していけると、消費者にもより伝わり、消費者が自分で考えていけるものさしになると考えている。

<分析>

性能が良いものは値段も張るが、その値段の張り方が明らかでない。そのため、新たな建物評価手法の構築・普及や中古住宅市場活性化ラウンドテーブルなど、中古市場の拡大や質の向上に向けて話を始め、消費者の住宅価格の相場観を醸成したいということだった。最終的には消費者がなぜその価格であるのか理解できるようにする必要があると考えられる。

【2. その他質疑応答】

Q: 売主は、耐震診断をして耐震性が確保されていないとなった場合、売却に不利になるので、耐震診断をあえて行わないことはあるのでしょうか。

<回答>

耐震診断をやるとマイナスの結果が出る場合に、売主がやらないと判断することもあるかもしれないが、それは売主の判断に任されるところである。

<分析>

耐震診断で、明らかにマイナスの結果が出ると考えられるときには、売主はあえて耐震性を不明とするため、耐震診断行わないことが予測される

Q: 耐震診断をやっていて、耐震性無しとなった場合、本来なら評価額は下がってもいいと思うが、実際はどうでしょうか。

<回答>

評価額にどう反映しているか調査を行っていないのでわからない。結局、値段は消費行動によるので、消費者がそれを低い価値だと思わないと、値段は下がらない。耐震性に関しては金額決定の重要なファクターでないので価値があまり下がらない。消費者の中では、耐震診断をしていない建物は買わない方もいるので、そういう行動が増えると、耐震診断をしていないと市場にも出れないことになると思う。

<分析>

値段を決定するのは消費者の消費行動であり、現状では耐震診断の結果が値段に影響を与えていないと考えられる。仲介業者にとっても、値段が高い方が手数料がたくさん入るので、値段を下げるインセンティブは働かないと考えられる。しかし、自然な消費行動によって、耐震性のない住宅を市場から排除していく必要はあると考えられる。

Q: 最高の耐震化はやはり建て替えをすることでしょうか。

<回答>

ストック活用は良いストックは残し、全て残すことではない。明らかに耐震性がなく、耐震改修・補強をやっても基準をクリアしなさそうなものは、良いものに建て替えて、それを今後長く使っていくという制度のほうがいい。

<分析>

全ての住宅を耐震化して残していくのではなく、良い住宅を残し、悪い住宅は良いものに建て替えて残していくということが重要である。

Q: 木造住宅でも大工さんがお金をかけてつくった本当に良いものを残していくことが必要になってくるのでしょうか。

<回答>

欧米に比べて住宅の寿命が日本は短い、それは今壊れたものが何年前に建てられたかのデータである。30、40年前に建てられたものは戦後の資材もない中、大量供給したので、質は良くないものが多い。それが適正な消費行動によって壊されるのは嘆くことではない。ただ、戦後の状況はそうだが、それ以前のものはすごく良いものが建っていて、立派な木を使って、質の良いものが造られている。それを残そうとすると、今の生活様式に合わないこともあるから、適切にリフォームをして、使っていく必要はある。そういう意味でも既存住宅の長期優良住宅制度は普及させていきたい。

<分析>

日本は欧米に比べて住宅の寿命が短い、適正な消費行動により質の良くないものが建て替えられていると考えれば、悪いことではないと考えられる。良いものは適切にリフォームし、使っていくことが重要である。

Q: 中古住宅購入者の消費行動について。

30代ぐらいの住宅一時取得者層は平均年収が減っているため、新築に手を出せず、中古に手を

出さないといけない。そういう人はいろんな住宅展示場を回り目が肥えているので、そういう人たちがもっと多くなるといい。車を買うときは新車と中古車の両方見ると思うが、住宅でもそういう消費行動が一般的になっていけば良いと思う。そのためには、中古住宅は性能がわかりにくいので、インスペクションなどで、よりわかりやすく消費者に示さなければいけない。重要事項説明以外にも消費者に情報が伝わる必要がある。

<分析>

住宅の一次取得者層では、所得の面から、新築ではなく中古住宅を買うようになっている。そのような人は、住宅展示場を回るなど、住宅性能を気にしている。そういう行動が増え、性能がわかりやすく伝わる必要があると考えられる。

Q: 英米では住宅は 200 年もつので、新築を買うよりも中古を買う方が一般的であり、安全確保のためにインスペクションがあるが、今後日本もそうする必要があるのでしょうか。

<回答>

やはり良いストックが増えてくると、自然とそのニーズが出てくると思う。そのときに基準があいまいだと良くないので、基準ではないがガイドラインをつくった。

<分析>

欧米のように良い住宅が流通する中古住宅市場を形成できれば、インスペクションの普及も進んでいくと考えられる。

Q: インスペクションの費用は誰が負担することが多いですか。また、インスペクションは仲介業者が業者と連携して行うのか、それとも売主、買主が自由にアクセスしているのでしょうか。今後、普及させるうえで、仲介業者と業者の連携は必要になるのでしょうか。

<回答>

買う側が費用を負担することが多い。この家を買おうと思っているが、最後に背中を押してほしい時に利用する方が多い。

基本的には売主、買主が自由にアクセスしている。ただ、インスペクション業者もいろんな業者に営業はしている。仲介業者が、買主がインスペクションやりたいというときに紹介する形もあるが、これはあまりシステムにはなっていない。

仲介業者とインスペクション業者の連携について、今年 6 月の中古住宅の流通促進・活用に関する研究会の報告書に、事業者間連携によるワンストップサービス等の取り組み強化というのがある。売る人も買う人も素人なので、そこに専門家集団がどう関わるか、という話である。正直誰に相談したらいいかわからないという人もいるので、それはどこかに行けばワンストップでサービスが受けられるということは必要だと思う。

<分析>

インスペクションは売主、買主が自由にアクセスし、買主が費用を負担することが多い。事業者間の連携については、売主、買主は素人なので、ワンストップでサービスが受けられるようにする必要はあると考えられる。

Q: インスペクションを普及させる強引な手法として義務化もあると思うが、それについてはどう考えますか。

＜回答＞

義務化をするのは義務化をしないと国民が等しく不利益を被る場合である。まだその段階ではなく、使いたい人が使える制度の構築が重要である。あと 10 年したら、義務化も視野に入り、インスペクターの資格も建築士と同様にできるかもしれない。

省エネ基準も 2020 年に向けて義務化しようとなっているが、最初は誘導から始まり、市場でその行動が市民権を得てきたことによって、次に義務化をする動きになっている。

耐震改修促進法の改正で、不特定多数の者が利用する建物などに耐震診断を義務化したが、それは所有者よりは利用者に迷惑がかかるので、まずはそういう重要なものから義務化することになった。個人住宅は地震で倒れても迷惑かかるのは所有者本人なので本人の意識が上がる必要があるが、これが倒れて緊急輸送道路をふさぐとなると、義務化の対象になる。外部不経済があるものは義務化できるが、外部不経済のないものは、自己責任により、義務化ということにはならない。

＜分析＞

インスペクションを現段階で義務化するということは難しい。現状では使いたい人が使えるように制度を構築しなければならない。まずは誘導を行い、その後義務化ということになる。

耐震化のほうは不特定多数の者が利用する建物などに耐震診断を義務化したが、やっとなような重要な建物の義務化ができたという状況である。

以上

3-2 岩手県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 7 日（木）

対象者：

県土整備部 建築住宅課 吉野 靖氏

(1) 東日本大震災での地震による住宅への被害はどの程度だったのですか。(戸建ておよび集合住宅が受けた被害について)

<回答>

半壊以上の被害は2万4,534万戸(平成25年7月25日現在)。最新は2万5,023棟。戸建てと集合住宅を合わせた数(津波被害を受けたものを含めている)となっていて、別々に統計をとってはいない。

内陸部に限っては、震源地に近い沿岸部(地域)に限って、被害が大きかったといえる。

(2) 住宅耐震化の進捗状況はいかがですか。

<回答>

民間の住宅の耐震化の状況に関する調査や把握は、特には行っていない。戸建の木造住宅の耐震化や耐震診断の状況については、震災後の傾向として、沿岸の被災地については、津波被害が甚大で耐震どころではないので、実際にはできていない。

震源地に近い岩手県の内陸部の自治体、たとえば一関とかでは地震の被害が大きかったため、耐震診断を行う件数が増加傾向にある。震源地に近い県北部の盛岡では(診断は)減少している。まとめると、沿岸部は耐震診断を行えておらず、県南部では増加傾向にあり、県北部では減少傾向にあるということだ。

一番の耐震化は建て替えであり、耐震診断・耐震改修を行うよりも住宅の建て替えを行う方が多いのではないかとと思われる。

<分析>

特に沿岸部では津波の被害が甚大で、住宅の耐震化を行うことすらできないのが現状である。復興に必要なマンパワーの確保も難しい。

住宅の耐震化と言っても、耐震診断・耐震改修を行う住宅所有者もいるが、住宅の建て替えを通して耐震性を高めることを選択する人もいる。後者の人の方が多いと考えられる。

(3) 平成25年の耐震改修促進法の改正により、住宅の耐震改修が努力義務として規定されました。この改正を受けて岩手県として新しい耐震化政策を考えていますか。

<回答>

2. 現状の政策を維持する

新しい政策は考えていない。今の政策を維持していこうと考えている。実際、マンパワー不足であり、他の優先度の高いところに人を割くことになっている。現在は被災地の復興に人を割いている。

<分析>

被災地の復興を急ぐという被災地独特の事情があり、限られたマンパワーを復興関連の業務に割いている。そのため、住宅の耐震化促進政策の優先順位は比較的低いと考えられる。

(4) 岩手県では県及び市町村が木造住宅の耐震改修を促進するための費用の一部を補助する様々な事業を行っているとは拝見しておりますが、県庁HPでは、盛岡市を除くすべての市町村に

おける事業の応募戸数が募集（予定）戸数に満たないという状況が掲載されております。市町村において耐震改修応募戸数が募集（予定）戸数に満たない理由をお聞かせください。

<回答>

1. 住宅耐震改修が一部補助されても自己負担が大きいため、改修を諦めてしまう

耐震改修促進計画を平成 18 年に策定して、目標を設定しても、耐震診断を受ける件数は減ってきている（東日本大震災がある前から減少傾向にあった）。おそらく、全国的にみても、耐震改修を受ける件数は減少する傾向にあると思われる。

住宅所有者への動機づけが一番の肝心要のところである。重要性を知らせるといった普及・啓発活動は重要だと思われる。今まで色々取り組んできているが、それでも所有者が耐震改修しようと思わない原因は、やはり、耐震改修以外の機能を向上するような模様替えやリフォームのように、投資効果を実感しにくいというところにある。また、今の古い家を次の世代に受け継がないといった考えもある。昭和 56 年以前に建てられた住宅が古くなるに伴ってその住民も年を重ねる。古い住宅を次に引き継がないという判断もある。もう 1 つは、耐震診断は小額であるのに対して、補助申請等に必要となる書類作成の事業者負担が大きいこともある。

岩手県としては、これまでの政策を引き続き行うことになる。しかし、耐震改修促進計画は 10 年計画であり、10 年経った後に財政状況が厳しい中で、引き続き予算を割けるかどうかかわからない。ただ、住民からのニーズがある場合には、規模は縮小するかもしれないが、やるべきことはやらなければならない。

県内市町村において、改修費用の一部助成がなされても費用負担ができずに耐震改修を足踏みしてしまうこともあると思われる。耐震診断をして改修する人はいるが、少ないといえる。耐震性が弱いほど多額の費用をかけて耐震改修を行うことになってしまう。仮に子供がその家を引き継ぐのであれば、リレーローンを組んで、建て替えを行うことになる。すべてを補助するとすれば耐震改修をする人が増えるかもしれないが、すべてを補助することなどありえない。補助割合を増やすという手段があるが、予算が決められている中で、補助割合を増やせばその分補助を受けられる住宅の数が減ることになる。

<分析>

耐震診断・耐震改修への補助に対する申請件数が予定数に満たない理由の 1 つとして、補助がなされても住宅所有者が費用を負担することができないということが挙げられる。

ただ、このような申請件数は震災が起こる前から減少傾向にはあった。住宅の耐震化に十分な価値を見出すよりも、リフォームや建て替えを通して耐震化をすることにより価値を見出し、そちらの経費を投入する人が増えていると考えられる。また、古くなった住宅を次の世代に受け継がない人もいる。

（5）私たちは住宅の耐震改修を促進する政策を考えており、政策案の 1 つとして部分的な耐震改修（部分的耐震改修とは、耐震診断評点 1.0 には満たないが、一定以上に耐震性能が向上する改修のこと）を補助することを検討しています。部分的な耐震改修への補助が認められれば、現行政策による補助においてもなお費用負担の面から耐震改修を断念した方も、耐震改修することができるようになると考えます。部分的耐震改修への補助を認めることに実現可能性はあると考

えますか。

<回答>

3. どちらともいえない

少しでも耐震化すれば補助金を出すということだと思うが、少額の補助を市町村なり県なりで、どの程度やっていけるか…というところだと思われる。

評点 1.0 未満、たとえば 0.7 を達成するために補助を出すということについては、0.7 とかでも効果はあると思われる。たとえば震度 5 の地震に対しては評点 0.5 の耐震性で住宅が壊れることはないが、震度 6 の時にはだめだという話だろう。確かに、効果はあると思う。あとは、これを制度として、システムとして実行していくときの課題だと思う。

自治体としては、耐震改修を行うならばある程度のところまで耐震性を上げてほしいと考えている。ただ、そこまで持っていけない人たちのための受け皿として、段階的に耐震改修を行うことは良いと思う。

<分析>

段階的耐震改修への補助の必要性については言及されてはいないが、自治体としては少しでも耐震化を進めたいと考えているようであり、耐震指標 1.0 まで持っていけない住宅所有者の受け皿として、段階的耐震改修という手段を用意すること自体には否定的ではないといえる。

(6) 平成 25 年の耐震改修促進法改正により、集合住宅の耐震改修を行う際の決議要件が緩和されましたが、これによって集合住宅の耐震改修は促進されると思いますか。

<回答>

改正が行われたことによって、耐震化が進むか否かはわからない。改正を経て決議要件は緩和されてやりやすくなったが、耐震化に投資するか否かは個人の価値判断による。マンションの場合は、個人住宅に比べて、転売することを目的にしている人もいるようで、そこについての投資効果をどう考えるかだが、決定打にはならないようだ。岩手県では、盛岡市以外には分譲マンションがあまりない状況である。耐震改修促進の所管については、県と盛岡市は同等な立場なので県としてはあまり検討していない。

<分析>

法改正がなされたことにより、集合住宅の耐震改修は行いやすくなったと言えるが、実際に耐震改修が促進されるかどうかは分からない。

また、個人の（戸建て）住宅に比べて、集合住宅を転売する目的で建築する場合もあるが、耐震性の確保を確保することの意義が見出しにくいと考えられているようだ。

(7) その他

Q: 投資効果という話があるが、我々は、市場を通した住宅の耐震化を進めていくインセンティブについても検討している。インセンティブづけについてどう考えるか。

<回答>

建物の耐震性に関する表示制度については今回の改正にあるが、そういったインセンティブづけもあると思われる。表示制度については、これを既に実施しているところもある。実際に表示

制度を利用するところとは、大きく 2 つあると予想される。1 つは旅館とかの商業施設が施設の耐震性を P R の一環で利用する場合で、もう 1 つは中古住宅の流通ではないだろうか。インセンティブも大切だが、古いホテル旅館などは耐震改修ができず、客が減少して廃業することも考えられ、このような事態はいかがなものか。

<分析>

平成 25 年改正で建物の耐震性を表す表示制度について規定されたが、岩手県ではこの活用について戸惑っているのが現状であるようだ。この制度を活用するとなると、対象は大きく分けて 2 つ：旅館などの商業施設と中古住宅になると考えられている。

Q: 国の補助と自治体の補助はどうあるべきと考えますか。

<回答>

国は予算規模も大きいので補助額を上げることができる。また、自治体としても補助していくことが必要だと思う。地域内にある建物は地域のものであるから。国だけで補助を行うのではなく、自治体も補助を行うべきである。ただ、地域だけで補助額すべてを負担することは厳しい。

今回の耐震改修促進改正では、その対象がある程度絞られている。緊急的に耐震改修を進める必要があったから。国策として行ってもらおうと、緊急的かつ瞬発的な対応を行いやすくなる。

<分析>

耐震改修促進策を実行するにあたり、補助は国及び自治体の双方によって行われるべきといえる。ただ、緊急的かつ瞬発的な対応が求められるときは、国策として行うことが効果的だといえる。

Q: 今の耐震改修では生命と財産を守ることという目的としており、段階的耐震改修では生命を守ることを目的としていますが、このような段階的耐震改修に公金を投入することについては、どう考えますか。

<回答>

そういった耐震改修にニーズがあって、その耐震改修をすることで少しでも耐震性が高められるのであれば、現在の評点 1.0 よりも低い数値を設定することについての説明はできると考える。

今回の震災で注目されたのは、耐震性ではなく地盤だった。実際、建物の上部構造よりも地盤に起因する被害が多かった。こういったことを今後の施策に生かしたいと思う。

<分析>

今回の震災で注目されたのは耐震性ではなく地盤であったことを改めて明らかになった。今後は住宅の耐震化促進を行うにと同時に、地盤の強化にも経費を投入することが検討されるべきといえる。

以上

3-3 宮城県調査報告書

調査方法：文書回答

調査日（返答日）：2013 年 11 月 15 日（金）

対象者：

土木部建築宅地課 渡辺氏

土木部道路課 岩見氏

【1. 特定建築物の耐震化をめぐる現状について】

(1) 国は平成 27 年までに特定建築物の耐震化率を 90%にすることを指針として打ち出しています。現在の進捗状況はいかがですか。

〈回答〉

多数の者が利用する特定建築物の耐震化率の目標を 90%として平成 19 年 5 月に宮城県耐震改修促進計画を定めています。計画作成当時の平成 18 年 3 月末時点では 69%, 現在把握している最新の耐震化率は平成 25 年 3 月末時点では 87% (速報値) です。

(2) 東日本大震災の地震を受けて、特定建築物の耐震化の進捗状況に変化はありましたか。

〈回答〉

2. 変化がなかった

公共建築物の耐震化率は 94%まで向上している。民間建築物の耐震化率は 83%にとどまっているが、震災復旧の影響が把握できない状況にある。

なお、耐震改修促進法の改正により、耐震診断の促進に取り組むこととしている。

(3)

①自然災害による被害を予防するために様々な制度や政策が策定・実施されています。数ある制度・政策の中で、特定建築物の耐震化促進の重要度の高さはどの程度ですか。

〈回答〉

1. 重要性が極めて高い

②上記①で回答した理由を教えてください。

〈回答〉

宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画において、取組 31 宮城県沖地震に備えた施設整備や情報ネットワークの充実の中で、多数の者が利用する特定建築物の耐震化率の目標を掲げ耐震化を進めているため。

また、宮城県耐震改修促進計画において、多数の者が利用する特定建築物の耐震化率の目標として 90%を掲げており、特に公共建築物については、防災上重要な拠点施設及び多数の県民が利用する施設等の耐震化を優先するなど、防災対策上の重要度・緊急度を踏まえながら耐震化を進めているため。

【2. 社会インフラの耐震化をめぐる現状について】

(1) 近年、社会インフラの老朽化が深刻であり、その対策が必要であると言われています。特に災害対策の面では緊急輸送道路の整備を急ぐ必要があると思いますが、現在の進捗状況はいかがですか。

〈回答〉

宮城県における緊急輸送道路上の橋梁の耐震化については、昭和 55 年以前の道路端仕方所にに基づき設計された橋りょうで、且つは市長 15 ミリ以上の複数形間を有する橋りょう（橋脚がある橋梁）を対象に平成 24 年度予算までで対策済みである。また緊急輸送道路上の橋りょう

うの老朽化対策については、早期又は予防的な修繕が必要な橋梁（42 橋）を対象に、平成 31 年度までに対策予定である。

(2)

①東日本大震災の地震を受けて、緊急輸送道路の耐震・老朽化対策は、進捗状況に変化はありましたか。

〈回答〉

1. 変化があった

②どのような変化があったか教えてください。

〈回答〉

耐震対策の重要性が言われ、国（国土交通省）の事業メニューが拡充され、現在、社会資本総合交付金（復興枠）により、緊急輸送道路に限らず重要な橋梁について、橋梁の耐震補強に取り組んでいる状況である。

(3)

①自然災害による被害を予防するために様々な制度や政策が策定・実施されています。数ある制度・政策の中で、緊急輸送道路の耐震老朽化対策の重要度の高さはどの程度ですか。

〈回答〉

1. 重要性が極めて高い

②上記①で回答した理由を教えてください。

〈回答〉

緊急輸送道路に限らず、管理施設全般について老朽化が進み、また昨年発生した笹子トンネル天井板落下事故を起因とした道路施設の適切な管理を図るため、定期点検及び道路ストック総点検の実施や、長寿命化計画に基づく修繕補修を進めているところである。

以上

3-4 愛知県調査報告書

調査方法：文書回答

調査日（返答日）：2013 年 9 月 25 日（水）

対象者：

建設部 建築担当局 住宅計画課 防災まちづくりグループ 村松氏

(1) 現在の耐震化率はどの程度ですか。耐震化進捗状況はいかがですか。

<回答>

平成 23 年度時点で、県内における住宅の耐震化の現状は、居住世帯のある住宅総数約 280 万戸のうち、約 240 万戸は耐震性があると推計され、耐震化率は 85%である。

しかし、耐震性がないと判断される住宅が約 40 万戸存在することから、これらの住宅の耐震化の促進に努めていく。

表-愛知県における耐震性のある住宅の割合(平成 23 年度時点) 単位:戸(居住世帯のある住宅に限る)						
分類	全数	新耐震住宅 (耐震性あり)①	新耐震以前住宅		耐震性のある住宅 ①+②	割合※
			耐震性あり②	耐震性なし		
木造	1,315,200	804,700	173,600	336,900	978,300	74%
木造以外	1,487,200	1,131,700	290,800	64,700	1,422,500	95%
計	2,802,400	1,936,400	464,400	401,600	2,400,800	85%

H20 住宅土地統計調査等から推計
※(①+②)/全数

『愛知県建築物耐震改修促進計画—あいち建築減災プラン 2020—』 p9

(2) 現在、自治体としてどのようにして耐震化を促進していますか。自治体独自の耐震化促進策を実行している場合、その効果を教えてください。

<回答>

耐震化の促進として、耐震診断、耐震改修、人材育成を行うよう働きかけている。耐震改修にあたっては耐震改修費助成を行っている。人材育成としては、愛知県建築物地震対策推進協議会事業の耐震診断員養成講座や愛知建築地震災害軽減システム研究協議会事業の耐震化アドバイザー養成講座等がある。減災の促進として、段階的耐震改修の促進、耐震シェルター等設置の促進、家具の転倒防止の促進がある。また、防災まちづくりや普及・啓発活動にも取り組んでいる。

上記取組の効果としては、次のようなものがあげられる。

まず、耐震診断・耐震改修費補助事業の効果としては、市町村担当者の意見から、耐震化への有効な事業であるといえるが、一方で、県民からは、工期や工事費の面で一度に評点 1.0 以上にする耐震改修が困難であるという意見も多くある、このため、今後は評点 1.0 を目指した段階的な耐震改修が可能となる施策等を検討していくことが求められる。

次に、耐震診断ローラー作戦について。申し込み数は堅調な伸びを示しているが、申し込み率は年々減少傾向にある。今後は一般的に耐震診断や耐震改修に消極的な高齢者世帯に対してよりわかりやすい説明を行い、効仕込率の向上を図っていく必要がある。

続いて耐震出前講座については、市町村担当者からの威厳では好意的な結果を得ている。

最後に、高齢者住宅耐震リフォーム促進事業について。既存施策に対して居住者からの申し込みを待つだけでなく、安価な方法や費用対効果の高い方法など利用者ニーズにあったさまざまな施策を設けて積極的に提案していくことも、さらなる耐震化・減災化を図っていくうえで効果的であるといえる。

<分析>

さまざまなアプローチ（耐震改修への補助といった比較的ハードなものから、普及・啓発といったよりソフトなアプローチまで多岐にわたっている）を通して住宅の耐震化を図っていることがわかる。耐震化率の引き上げを目指すとともに、減災化を積極的に行っていることもわかる。

(3) 現状の耐震化は遅れていると思われますが、その原因は何であると考えていますか。

<回答>

住宅の耐震診断を受けて、その結果「判定値 1.0 未満（倒壊する可能性がある）」と判定された場合、耐震改修を行いますか、といった質問に対し、6 割弱の人が倒壊の危険があっても「耐震改修をしない」と答えている。平成 21 年にも同様のアンケート調査を行ったが、「耐震改修をしない」人は増加傾向にある。

上記アンケートで「耐震改修をしない」と回答した人に、さらに、耐震改修をしない理由を問うたところ、「資金がない」人が約半数を占めることが分かった。

なお、以上の結果は、愛知県防災局が住宅の耐震に関して、平成 23 年におこなったアンケート調査から得られたものである。

また、耐震改修は、リフォーム工事と違い、壁の中に筋交いを入れたり、合板を貼ったり、押し入れの中を補強したりといった効果が見た目ににくい工事であるため、改修工事後に実感として得られる満足度が得られにくい工事であるかもしれない。さらに、独居老人の場合、高い改修費を払っても自分一人しかいないという話もある。

<分析>

耐震改修を行う必要が高いにも関わらず、耐震改修を行わないという判断をする人が増える傾向にある。その理由として最も多いのは、工事費用を賄うことができないということのようだ。工事費用を軽減させるような耐震改修手段を県とする必要があり、その結果として、昨年から愛知県が取り組み始めた段階的耐震改修の補助があると考えられる。

(4) 今年度に耐震改修促進法が改正され支援が拡充されていますが、これにより耐震化促進がどの程度加速され则认为ますか。

<回答>

促進法の改正については、国の施策であること、また愛知県としては、前例がないということもあり、診断義務化によりどの程度耐震化が進むか、ということに関してご期待に添えるような回答は致しかねる。（東京都では、既に建築物の耐震診断の義務化に関する条例を制定し、補助の拡充と併せて促進に取り組んでいる）

(5)

①個人の費用負担の高さが耐震化の促進を阻む要因の一つと言われています。費用負担を軽減すれば、耐震化はより進むと认为ますか。

<回答>

1. 耐震化は進む

②個人の費用負担を軽減する政策の実現可能性について、どのように考えますか。

<回答>

耐震化を進めるために、耐震改修費の補助を行っている。

費用負担だけすれば耐震化は進むか、ということそれだけではないと考えるが、耐震改修をしない理由が「お金がないから」というだけである場合は、有効な施策であると思う。

(6)

①現在、部分的な耐震改修については補助がなされていません。部分的な改修への補助を認め、個人的費用負担の軽減に繋げることで、耐震化は進むと考えますか。

<回答>

部分改修は耐震化ではなく減災化を進める

②部分的耐震改修への補助政策の実現可能性について、どのように考えますか。

<回答>

愛知県では、平成25年度より段階的耐震改修費補助を行っている。

また、部分的な耐震改修につきましては、減災化促進施策であり、耐震化促進施策ではない。

<分析>

部分的な耐震化を行っても、住宅の耐震化率を引き上げることはできないことが明らかである。部分的耐震化は減災政策の1つであると理解すべきである。一方、愛知県が現在取り組んでいる段階的耐震改修は最終的に評点1.0以上の耐震性を目指すものである。段階的耐震改修は、評点1.0を満たすことで住宅の耐震化率上げをすることを目的とする耐震化促進策である。

(7) 耐震化を進める上での、個人の自助努力を促すインセンティブは何だと考えますか。

<回答>

(2)と同様の回答とする。

また、国の税制優遇もその一つと考える。

以上

3-5 愛知県調査報告書

調査方法：文書回答

調査日（返答日）：2013 年 11 月 21 日（木）

対象者：

建設部 建築担当局 住宅計画課 防災まちづくりグループ 村松氏

【1. 段階的耐震改修への補助について】

(1) 現在、耐震改修への補助制度としては、改修後の耐震指標が 1.0 を超えるものに補助することが一般的です。一方、愛知県では、改修後の耐震指標が 1.0 に満たない住宅へも段階的改修として補助を行うという先進的な制度を実施していることを伺いました。このような制度の実施理由と同制度を導入した経緯と合わせて教えてください。

<回答>

耐震改修が進まない原因の一つとして、工期や工事費の面で一度に耐震診断の評点を 1.0 以上にする耐震改修が困難なことが挙げられる。また、これまでの愛知県の補助実績から耐震診断の評点の悪いものほど耐震改修されない傾向にある。一方、既往の研究により、評点 0.7 以上に耐震改修することで、住宅の全壊率が大きく低減され、高い減災効果が得られることがわかってきた。そこで、それまでのような評点 1.0 以上にする耐震改修だけでなく、耐震改修工事を 1 段階目に評点 0.7 以上、2 段階目に評点 1.0 以上にするような段階的耐震改修を促進することで評点の低い住宅の全壊を防ぐことを目指している。

<分析>

工期や工事費の面で一度に耐震診断の評点を 1.0 以上にする耐震改修工事が行われない原因を解消するための手段として、段階的耐震改修が導入されたことがわかる。1 段階目の耐震改修工事で評点 0.7 を達成することを掲げているのは、既往の研究により、同数値が確保する耐震性によって高い減災効果が得られることが分かったからである。

(2) 段階的耐震改修費補助の対象となる住宅の種類を教えてください。また補助を受けるための条件も教えてください。

<回答>

木造戸建て、木造共同住宅、非木造住宅といった民間住宅を対象にしている。

(3) 段階的耐震改修補助の補助率、補助金額はどのようになっているのでしょうか。補助対象となっている各々の住宅について教えてください。

<回答>

県の補助限度額：30 万円

補助率（国 1/2、県 1/4、市町村 1/4）

(4) 段階的耐震改修への補助を行った実績（耐震改修を行った具体的件数）と効果について教えてください。同制度を導入した当初期待されていた効果は達成されていますか。

<回答>

今年度から制度を創設しているため、実績はまだ出していません。

(5) この制度を導入するにあたり、困難に感じることはありましたか。制度導入の議論の中で、何か弊害となるものがありましたら教えてください。

<回答>

困難に感じることは、特になかった。

(6) 耐震指標 1.0 以上を満たす耐震改修工事を 2 段階に分けて行くと、1 度に行う場合よりもコストが増えることや設計上の弊害などが出てくることが懸念されると思いますが、實際上このような弊害はあるのでしょうか。

<回答>

そういったケースはあるかと思われませんが、一概には回答致しかねます。

(7) 賃貸の共同住宅の場合、耐震改修工事をしてしまうと家賃が上がるなどの借家人への不都合があるのではないかと考えられます。こういった不都合に対して、どのような対策を行っていますか。

<回答>

特になし。

(8) 現在、愛知県のように住宅の段階的耐震改修への補助を行っている自治体は多くありません。他の自治体に段階的改修への補助が広まらない理由は何であると考えますか。

<回答>

他都道府県の事情であるため、愛知県としては、回答致しかねます。

【2. マンションなどの耐震改修の補助について】

(1) 平成 25 年の耐震改修促進法の改正により、マンションなどにおける耐震改修をする場合の決議要件が 3/4 から 1/2 に緩和されました。この改正を受けて、愛知県におけるマンションの耐震改修は促進されると思いますか。

<回答>

1. はい

耐震改修の促進のための国の施策であるため。

(2) マンションなどの耐震化を促進していくために、段階的耐震改修への補助をマンションなどへも認めることの必要性を感じますか。

<回答>

1. はい

少しでも耐震性を向上させることは、大切であると考えている。

ただし、最終的に愛知県が目標としているのは、耐震化であるため、耐震改修を促進していくという目標を掲げている。

<分析>

マンションなどの耐震化を進めるために、段階的耐震改修への補助をマンションなどへの認めることが必要だと考えていることがわかる。愛知県は住宅の耐震化率を引き上げることが目標としているため、段階的耐震改修が段階途中で終わらないようにすることが欠かせないということ

になる。

【3. 段階的耐震改修への国からの補助について】

現在、国では、段階的耐震改修への助成は行っていますが、今後、国でも補助を認めるべきだと思いますか。

<回答>

耐震化促進の施策としての国庫補助があります。

以上

3-6 仙台市調査報告書

調査方法：文書回答

調査日（返答日）：2013 年 11 月 26 日（金）

対象者：

都市整備局 住環境部 住環境整備課

建築指導課

建設局 道路部 道路管理課 維持係

財政局 資産税企画課

【1. 住宅の耐震化について】

(1) 東日本大震災における、津波以外での住宅の被害状況は公表されていますか。戸建て住宅と集合住宅について、それぞれ教えてください。

<回答>

公表していません。

(2) 東日本大震災の地震を受けて、住宅耐震化の進捗に変化はありましたか。また、その変化の背景にはどのようなことが考えられますか。戸建て住宅と集合住宅について、それぞれ教えてください。

<回答>

戸建住宅においては、震災後、被災した家屋の安全性への不安から耐震診断の申し込は急増したが、改修工事については対応できる工務店が見つからないなどの理由でなかなか進まなかった。マンションにおいては被災箇所の復旧工事が優先され、結果として耐震化については対応できない状況であった。

<分析>

東日本大震災を受けて、耐震診断が急増したということで、市民の耐震化への意識が高まったと言える。しかし、被災地という事情により、なかなか耐震化にはつながっていないようである。

(3) 平成 25 年の耐震改修促進法の改正により、住宅の耐震改修が努力義務として規定されました。この改正を受けて仙台市として新しい耐震化政策を考えていますか。

<回答>

2. 現状の政策を維持する

上記回答の詳細について教えてください。

<回答>

住宅の耐震化について、仙台市では平成 20 年に策定した耐震改修促進計画の中で住宅の耐震化率の目標を定め、各種の支援制度を実施している。今後も引き続き、これらの制度を活用し、耐震化の促進に努めていく。

(4) 私たちは戸建て住宅の耐震改修を促進する政策を考えており、政策案の 1 つとして部分的な耐震改修（部分的耐震改修とは、耐震診断評点 1.0 には満たないが、一定以上に耐震性能が向上する改修のこと）を補助することを検討しています。部分的な耐震改修への補助が認められれば、現行政策による補助においてもなお費用負担の面から耐震改修を断念した方も、耐震改修することができるようになると思います。部分的耐震改修への補助を認めることに実現可能性はありと考えるますか。

<回答>

2. 実現可能性はない

上記回答の理由を教えてください。

<回答>

部分的な耐震改修では建物全体の安全性が確保できないことから、仙台市では補助の要件として建物全体として評点が 1.0 を超える改修工事が基本であると考えている。

<分析>

仙台市としては、部分的な耐震改修への補助の実現可能性は低いと考えられる。

(6) 今日において、集合住宅の耐震化が進まないことが問題視されており、対応が急がれています。集合住宅の耐震化が進まない主な原因は耐震改修をすることについて住民の合意がとれないことにあると考えられます。これを受けて、平成 25 年の耐震改修促進法の改正により、大規模な耐震改修を行う際の決議要件が従来の 4 分の 3 から 2 分の 1 に緩和されました。これにより、集合住宅の耐震改修は促進すると思いますか。

<回答>

3. どちらともいえない

上記回答の理由を教えてください。

<回答>

仙台市における特殊な事情ではあるが、震災被害の修繕で積立金を使ってしまったマンションが多く、合意形成がなされたとしても、費用の工面ができない。積立金がある程度貯まるまで、耐震改修を実施することは難しいようである。

<分析>

被災地という特殊事情もあるため、合意要件が緩和されても、必ずしもマンションの耐震化につながるわけではないと考えられる。

【2. 特定建築物の耐震化をめぐる現状について】

(1) 仙台市における特定建築物の耐震化率の状況はどうなっていますか。主要な建築物についてそれぞれ教えてください。

<回答>

平成 20 年に策定した市耐震改修促進計画において、特定建築物（改正法第 14 条第 1 号）の耐震化率は 84% となっています。

- (用途別耐震化率)
- ・病院・診療所：80%
 - ・学校・体育館・幼稚園・保育所等：81%
 - ・百貨店・劇場・ホテル等：84%

(2) 国は平成 27 年までに特定建築物の耐震化率を 90% にすることを指針として打ち出しています。その目標に対して、現在の進捗状況はいかがですか。

<回答>

目標に向けて、耐震化の推進に努めているところです。

(3) ①東日本大震災の地震を受けて、特定建築物の耐震化の進捗状況に変化はありましたか。

<回答>

1. 変化があった

②（上記①で1と回答した場合）

どのような変化があったか具体的に教えてください。

<回答>

解体や建替えにより、耐震化が進捗していると考えます。

（4）今年の耐震改修促進法の改正により、不特定多数の者が利用する建築物等に対して耐震診断の義務化・耐震診断結果の公表がなされるようになります。これにより特定建築物の耐震化は促進されると思いますか。

<回答>

1. 促進できる

上記回答した理由を教えてください。

耐震診断の義務化による規制強化と支援制度の拡充により、耐震化が促進されるものと考えます。

【3. 社会インフラの耐震化・老朽化をめぐる現状について】

（1）数ある社会インフラの中でも、私たちは特に災害対策の面では緊急輸送道路（橋梁・トンネルなど）の整備を急ぐ必要があると考えています。緊急輸送道路の現在の整備状況はいかがでしょうか。

<回答>

本市では、緊急輸送道路の特に、橋梁の耐震化が必要であるものと考えております。また、トンネルについては、道路ストック総点検に基づき、来年度までに全てのトンネルについて完了する予定であり、緊急輸送道路にあるトンネルは、今のところ危険な個所はございません。今後、長寿命化に向けて、補修のあり方について検討していきたいと考えています。

整備状況（橋梁

（平成24年度末現在）

	要対策橋梁数	対策済	整備率
落橋防止対策	83	81	97.5%
橋脚補強	63	34	54.0%

（2）緊急輸送道路（橋梁・トンネルなど）の整備を進めていくうえで生じる問題や今後生じることが予測される課題があれば、ぜひ教えてください。

<回答>

修繕を行う際には、詳細設計を行っているが、橋桁の舗装下など全ての個所を確認することは困難なため、施工時において、舗装を剥がした結果、損傷が確認される等、発注後、追加補修が必要な個所が出てきており、工事費の増額が相次ぎ、限られた予算の中での対応に苦慮している。

また、今後の長期的な面での課題としては、橋梁やトンネルの高齢化に伴い、長寿命化計画の策定を策定、延命化を図ることとしているが、延命化にも限界があり、やがては橋梁やトンネルの架け替え等が必要となる時期がやってくると考えている。その場合には、特に緊急輸送道路の

構造体は、交通量も多く、長大橋であったり、長いトンネルであることから、架け替え等の際には、施工の面や、予算的な問題が生じてくるものと考えられる。

以上

3-7 仙台市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 12 月 11 日（水）

対象者：

都市整備局 住環境部住環境整備課 課長 阿部 康則氏

建築防災係 佐々木 友里氏

Q: インスペクションについて。

＜回答＞

インスペクションは国交省でも始めようとしており、特に東北地方では、不動産団体が中心に、中古住宅の流通促進のモデル事業をつくろうとしている。非常におもしろい取り組みである。インスペクションをどのレベルで行うかは地域性もあるので業界団体の状況を見守っている。意識の問題もあるので、その辺を踏まえながら支援していくところは支援していかないといけない。中古住宅の流通は住宅政策の一つの柱で、仙台市も宅建協会とともに、取り組みを進めている。

＜分析＞

仙台市としても中古住宅流通に関してインスペクションに注目し、重要性を感じているようであった。業界団体と協力して普及を促していく必要があると考えられる。

Q: 空き家、廃屋について。

＜回答＞

東北地方は空き家、廃屋の雪害などで、環境に及ぼす影響がある。仙台市では、今回の議会で、議員立法による空き家条例が上程されている。仙台でも空き家の適正管理に関して、一つの条例をつくってでも、管理適正化を進めていかないといけないというもの。

条例の中身は、解体するときの費用を出すようなものではなく、所有者の適正管理を促すもの。適正に管理をすることが社会のなかでの義務として、やっていただくというのがメインである。それでも進まないとなると、行政代執行などの罰則もある。日本海側などの豪雪地帯では空き家解体を支援していくものが多いが、仙台市では支援をするというよりも、適正管理を促していくもの。

＜分析＞

仙台市でも空き家に対して、条例をつくろうとしているなど、対策が始まっているところである。空き家の解体を支援するというよりも、適正管理を促す方向であるということだった。

Q: 片手取引について。

＜回答＞

片手取引は非常におもしろいと思う。実際、大きな物件の売買だと、お互いにそれぞれの情報を提示して、逆に相手としてはそれをちゃんとチェックして、買い求めるというのが、今の主流になっている。不動産取引では、買う側がそれなりの知識のある方の助言を得て、売却するための情報をちゃんと公開してもらい、それに合わせて適切な価格を判断するという形でやってしまうというケースが望ましい。それが小さな物件でもできるようになってくればいいと思う。非常におもしろい考え方だと思う。

＜分析＞

大きな物件の不動産取引の場合では、売主が情報を公開し、それをもとに買主が価格を判断する事例もあり、それが住宅でも必要だと考えられる。

Q: 仙台市の耐震化助成のスタンス。

<回答>

耐震化について、持ち家と賃貸物件では見方が違う。仙台市の場合、ほとんど持ち家物件に対する助成しかしていない。アパートや賃貸マンションは、運用物件なので、ビジネスをする方の責任で適正にやってもらうのが行政の考え方である。

仙台市としては、人命を守るという観点から、持ち家を重点的に助成している。しかし、個人資産の形成につながるので、公共がどこまで支援するか、それが適切な助成額であるかはなかなか難しい。

Q: 名古屋市の段階的耐震改修について。

<回答>

大都市では、一部屋だけのリフォームへの助成や、極端な話だと、ベッドだけの耐震化への助成もあるが、直下型地震の場合は、建物の性能がないと、倒壊してしまう。仙台も長町利府断層があるので活断層地震は起きる可能性がある。それを考えると、一部補強したから大丈夫と言えない。家全体を耐震化しないと、そこに住んでいる方の安全にはつながらない。そうすると、仙台市では、一部耐震化したから助成するという流れにはなかなかならない。

地域性もあるので、一概に言えない。特に東南海の方は、少しでも耐震化を進めるということで助成をしているケースもある。仙台市の場合は、今の段階では、難しい。

<分析>

仙台市は、耐震指標 1.0 を満たさない耐震改修に助成を行うことは難しいということだった。海溝型と直下型の 2 種類の地震から市民を守ることを考えることが必要だと考えられる。段階的耐震改修については地域によって考える必要がある。

Q: 東日本大震災でのマンションの被害について。

<回答>

戸建て住宅の場合は、全壊判定を受けたらほとんどのケースで建て直さないといけないが、マンションの場合はそうではない。例えば 100 戸のマンションがあつて、一部のフロアだけが壁が壊れてしまった場合でも、全壊判定がでる。なので、今回マンションの全壊判定が 100 以上出ているが、ほとんどは直して復旧して、また住んでいる。

主要構造部である基礎が壊れて（杭が折れて）しまって倒れて傾斜してしまったところで、何件か解体まで進んでしまったケースはある。

<分析>

マンションの場合、一部が壊れてしまっただけでも全壊判定がされ、戸建住宅とは罹災判定のレベルが違うということがわかった。仙台市では、ほとんど復旧ができたようである。

Q: マンションの耐震改修については耐震改修促進法の改正がされて、合意要件の緩和がされたり、補助も手厚くなってきているが、今後の見通しはいかがでしょうか。

<回答>

仙台市は平成 20 年に「仙台市耐震改修促進計画」をつくり、住宅には手厚い助成はしている。

戸建て木造住宅の耐震診断では、所有者が 1 割負担で、あとは仙台市が負担している。改修も、国の基幹事業だと 23%だが、上限 60 万で半額まで負担している。分譲マンションも診断、改修に助成を行っている。法律では義務化もされてない住宅でも仙台市はランクを上げて、助成している。

法改正による今回の大きな違いとして、住宅は「努力義務」に上がっているが、仙台市はその前から助成している。今回特に、義務化になったのは不特定多数が利用する大規模な建築物なので、増えるとすればそちらが増えると思う。

<分析>

仙台市では住宅の耐震化について手厚い助成を行っているという認識である。平成 25 年の耐震改修促進法の改正では、大規模建築物に関して耐震化が進むのではないかという認識であった。

Q: 東日本大震災の後で、耐震改修をする人が劇的に増えたなどの状況の変化はあったのでしょうか。

<回答>

耐震改修よりも耐震診断で、23 年度は戸建て木造住宅の件数が 1000 件近くになった。通常だと 500 件くらいであり、倍増した。地震をうけて不安なので耐震診断を受けたいという意識が 23 年度は高まった。その後は通常に戻ってきている。診断をした方で、その後改修も行う方は通常半分ぐらいである。

Q: 耐震診断の申請が特に多かった地域はあるのでしょうか。区で言うとどこですか。

<回答>

泉区、青葉区、太白区あたり。もともと区ごとの戸数も開きがあるので、住宅自体の母数が、宮城野区、若林区は少ない。耐震診断の対象となる建築物は鶴ヶ谷、折立などの古い住宅団地のところに多い。

Q: 耐震改修を行う際に、一定期間住宅を空けないといけないなど、住人への影響はあるのでしょうか。

<回答>

ほとんどが住みながらの改修工事ができる。部屋ごとにやるので、使えない部屋が出ることもあるが、その時は部屋を移動していただいている。壁の改修がメインなので、荷物などがあっても構わない。高齢者にとってもそこまで負担にならないと思う。

<分析>

仙台市で行う耐震改修では、ほとんどが住人の方が住宅に住みながら耐震改修が行えるということであった。住人が一時的に引っ越さなければいけないなどの煩雑さはないと考えられる。

Q: 高齢者で所得が少ないから、耐震改修に踏み切れない方は多いのでしょうか。

<回答>

費用面より、必要性の問題である。自分しかこの家に住まず、子供たちは別に家を持っている

という場合、そこまでお金をかけてあと何年使うのかを比較して考えている方が多い。

<分析>

高齢者の方は本当は費用を出せないわけではなく、必要性を感じられないため、耐震改修を行わないということが多いようである。

Q: 改修価格と補助額の関係について。

<回答>

それぞれの都市の平均の工事価格を見ると、補助金が高いところは工事費が高いという結果がある。仙台市の平均価格は180万円で、だいたい半額は補助金が出る。名古屋市の平均の工事費は250万円なので高い状況。あとは横浜市も高い状況である。これは補助金の額が高いから工事費も高くなる可能性もある。

<分析>

補助金を出す分によって需要が拡大して、その分価格が上がるという市場メカニズムになっていると考えられる。名古屋市は0.7でも補助をしているから、価格が上がっているのかもしれない。

Q: 仙台市としてインスペクションが普及するような取り組みは行っているのでしょうか。

<回答>

なぜ普及しないかという理由は、宅建業者が中古住宅を売買するときに、それを保証できないからと聞いている。築後20年経過すると建物価値ゼロで土地の価格だけで売って、上物（建物）の保証はしない。だから、そもそもインスペクションがいない。重要事項説明では土地だけのことを言えば良くなり、建物はおまけで売買しているのが今の現実であろう。

取り壊して建て替えることを前提で売買を行うので、20年たったら建物価値はゼロというのが不動産業界の現状。ただ、20年たったら本当にゼロではないので、それをうまく利活用し、売る人も買う人も幸せになる方法はないかというのが今の新しい考え方であろう。

<分析>

同じ時期に建った家でも、あまり質が良くない住宅と、しっかりした立派な住宅とは全然違うが、一律築後何年で評価されてしまうことは問題である。維持管理をしっかりとっている住宅となんの手入れもしていない住宅が同じ評価だったらおかしいのではないか。本当に良いものを耐震化して優良なストックとして残していくということが耐震化にもつながっていくと考えられる。

以上

3-8 名古屋市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013年11月7日（木）

対象者：

住宅都市局 耐震化支援室 企画係

係長 木野村 暢彦氏

技師 大澤 匡裕氏

財政局 財政部 アセットマネジメント推進室

係長 森本 恭行氏

住宅都市局 市街地整備部 耐震化支援室 支援係

技師 宮武 伸行氏

【1. 住宅の耐震化について】

(1) 現在の耐震化率はどの程度ですか。耐震化進捗状況はいかがですか。

<回答>

名古屋市内の住宅の耐震化率（平成 22 年度）は、木造住宅が 60.7%、非木造住宅が 94.7%であり、市全体としては 83.7%の耐震化率となっている。「名古屋市建築物耐震改修促進計画」では平成 27 年度までに、耐震化率 90%を目指している。

<分析>

木造住宅の耐震化が進んでいない現状がある。しかし、市としては 83.7%という比較的高い耐震化率を達成している。木造住宅以外の建築物の耐震化率が、全体としての耐震化率を上げていると考えられる。

(2) 現在、自治体としてどのようにして耐震化を促進していますか。

<回答>

自治体としてはこれまでに様々な取り組みを行っている。耐震診断申込書を各戸配布したり、耐震診断済者を対象にした耐震化促進支援制度の案内送付、講座や出前トーク、各種イベントを活用した啓発活動、広報なごやや地下鉄等の中吊り広告、テレビ・ラジオ・新聞等を活用した耐震化の PR、地域の役員やボランティア、建築士等が耐震化を訴える戸別訪問等を行っている。

<分析>

住宅の耐震化を促進するために、様々な手段をとっていることがわかる。テレビ CM や広報を活用した手段もあれば、個別に住宅を訪問するような直接的な手段もある。

(3) 現状の耐震化は遅れていると思われますが、その原因は何であると考えますか。

<回答>

高齢者の耐震改修への動機づけが困難である。市として耐震改修助成をはじめて 10 年が経過しているため、市民の関心が比較的低い方が残っている。

借家人と所有者の合意形成が困難なため借家の耐震改修が進まない。また、耐震改修費用が高額なため、改修を足踏みすることも原因の 1 つとなっている。

<分析>

ここで挙げられる原因は大きく 4 つある。

1. 高齢者の耐震改修への動機づけの困難性
2. 市民の関心の希薄化
3. 借家の耐震改修を行う際の合意形成の困難性
4. 高額な耐震改修費用

これらの原因に対してそれぞれアプローチしていく必要があるといえる。

(4) 今年耐震改修促進法が改正されたことにより耐震化促進がどの程度加速されると考えますか。

<回答>

建物所有者の経費負担を軽減させることは、耐震化促進の観点からは有効に働くと考えられる。しかし、どの程度加速するか今の段階ではわからない。

今回の法改正では、大規模建築物や沿道建築物の耐震化促進のための措置が大きな柱となっていて、例えばこの沿道建築物には住宅も含まれる。しかし、この法改正は住宅の耐震化を進めることを第一の目的としているとは考えられない。沿道建築物が災害時に倒れて道を塞いでしまうことを避けることが目的であり、これによって沿道にある住宅の耐震化が進むことはあると思われるが、それが第一の目的ではないと思われる。

<分析>

住宅の耐震化を促進する手段として、建物所有者の経費負担を軽減するという方法の他に、法で規定することでほぼ強制的に耐震化を進めるということが考えられる。

しかし、後者の手段では住宅の耐震化を行うことが副次的な効果として期待されるものであるといえるため、住宅の耐震化そのものを直接的に促進するものとは考えられない。

(5) 個人の費用負担の高さが耐震化の促進を阻む要因の 1 つとされていますが、費用負担を軽減すれば耐震化はより進むと考えますか。

<回答>

個人の負担を軽減すれば耐震化は進むと考える。そのために、今まで名古屋市では、多くの市民の声に応え、住宅の耐震改修等について補助制度の拡充を行ってきた。今後の取り組みをしていくにあたっては、住宅以外の耐震化支援とのバランス等も考慮する必要があると感じている。

<分析>

耐震化を進めるために、住宅所有者の費用負担を軽減することには有効であると考えられる。実際、費用負担の軽減を求める市民の声もあり、それを受けて補助制度の拡大を行っている。

(6) 耐震化を進めるうえでの、個人の自助努力を促すインセンティブは何であると考えますか。

<回答>

過去の耐震診断の申し込み状況をみると、大きな地震が起こった年度は実績が伸びるが、年月の経過とともに件数が減っていく傾向が見られる。日頃から危機意識をもって取り組んでもらう必要があり、継続的な広報・啓発を実施していくことが重要だと考えられる。

<分析>

市民は、大きな地震の後に住宅の耐震化への補助を申請する傾向にあり、このことから市民に平時から地震に対する危機意識をもってもらうことは難しいといえる。

【2. 木造住宅の段階的耐震改修の補助について】

(1) 現在、耐震改修への助成制度としては、改修後の耐震指標が 1.0 を超えるものに助成をすることが一般的です。一方、名古屋市は、改修後の耐震指標が 1.0 に満たない住宅へも段階的改修として助成を実施していることを拝見しました。このような制度の実施理由と同制度を導入した経緯と合わせて教えてください。

<回答>

評点 1.0 以上にするには費用面等により現実的には困難である申請者がいる中、名古屋市としては、最低限市民の命を守るための耐震補強工事をしやすくするために実施した。また、評点 0.7 以上にすると死亡者数がかなり減るといふ、愛知建築地震災害軽減システム研究協議会の研究成果を受けて導入した。

段階的耐震改修を行うことの是非について、市民からの意見はあまりなかった。

<分析>

目標とする評点を一般的に求められる 1.0 よりも 0.7 に一旦設定することで、地震が起こった際に最低限市民の命を守ることに重点をおいていることがわかる。段階的に達成すべき評点として 0.7 を置いた根拠は、愛知建築地震災害軽減システム研究会の研究成果に求めることができる。

(2) 段階的耐震改修への助成を行った実績（耐震改修を行った具体的件数）と効果について教えてください。同制度を導入した当初期待されていた効果は達成されていますか。

<回答>

実績としては、23 戸（平成 21 年度）、43 戸（平成 22 年度）、70 戸（平成 23 年度）、58 戸（平成 24 年度）となっている。効果としては、予算要求していた件数を超える実績があり、期待していた効果は達成されている。

段階的耐震改修を行うことへの市民の要望が増え、予算要求していた件数を超える際は、耐震化として確保している予算の範囲を超えることがなければ、市民の要望に応えるようにしている。

段階的耐震改修を行う人は年齢でいえば 50 代以上の方が大多数で、一般の耐震改修費用を賄うことができないため、段階的耐震改修を選択している。

耐震化で大枠の予算を組んでおり、その中の段階的耐震改修予算を確保しているが、この予算規模は今まで特に変わっていない。予算要求としては、一般の耐震改修 500 件、段階的耐震改修 30 件といった規模になっている。HP に掲載されている一般の耐震改修補助への申請件数をみると予算要求している 500 件には到底満たないが、大目に予算を割くことになっている。

平均的な一般の耐震改修工事費（250 万円）は、平均的な段階的耐震改修工事費（200 万円）よりも高くなっているが、1 段階目の耐震改修工事費と 2 段階目の工事費を合わせると、一般的耐震改修を行うよりも費用が大きくなることもある。段階的耐震改修は新しい制度であり、1 段階目が終わったら一定の期間内に 2 段階目の工事をするといった決まりもないため、1 段階目の工事で止めてしまっているところが多い。本制度が導入されてから 2 件しか、段階的耐震改修を完了させていない。

<分析>

このヒアリング結果より、段階的耐震改修への補助制度が平成 21 年に導入されてから今日に至るまで、当該補助制度は期待以上の効果を上げていることが分かる。段階的耐震改修への補助を申請する件数は各年度の予算枠を超える状態が続いており、同市としても予算の許す限り市民の要望に応えようとしている。

しかし、1 段階目の耐震改修で耐震指標 0.7 を一応達し、工事を中断してしまうことで、2 段階目の耐震改修を行うことに足踏みするケースが多いことは懸念される。1 段階目が終わった後で、いつまでに 2 段階目を行う必要がある、といったような決まりがあるわけでないため、市民の側

としても２段階目の工事を行うことを億劫に感じることもあると推測される。

(3) この制度を導入するにあたり、困難に感じることはありましたか。制度導入の議論の中で、何か弊害となるものがありましたら教えてください。戸建て住宅の段階的耐震改修と共同住宅・長屋の段階的耐震改修の場合について、それぞれ教えてください。

<回答>

戸建て住宅の段階的耐震改修の導入に際して、特に困難に感じたことや弊害に思った事はなかったが、議会の中では導入に際して葛藤があったようだ。市の耐震改修促進計画では、耐震化率90%を目標に掲げて、評点1.0を超えることを想定しているが、段階的改修が１段階目で止まってしまった場合、その計画と矛盾するのではないかと声があった。耐震化率の直接の向上に結び付かないということが懸念されたと思われる。この懸念は段階的耐震改修だけでなく、耐震シェルターや防災ベッドへの支援に対してもいえることである。これらのことをいくら行っただとしても耐震化率の上昇に寄与しない。このような矛盾が懸念される中で、助成が認められたのは、これらのことが耐震化率の上昇に寄与しなくても、人の生命身体も守ることができるなら導入すべきだとの結論に至ったからだ。現在、議会では、建築物の耐震化を進めることについて各党が積極的な姿勢を示しており、耐震化率を上げることを目的としているのみではなく、「減災」という視点から（住宅が倒壊しても）人の命を守るということを目的としている。

また、共同住宅・長屋の段階的耐震改修の導入に際しても、特に困難に感じることや弊害だと思うことはなかった。戸建て住宅の段階的耐震改修と異なるのは、改修工事をするにあたって住民合意が必要になってくるということだが、住民合意形成の難しさは、段階的耐震改修を行う前から問題になっていることであり、これを確実に解決する方法はない。名古屋市としては、住宅部でこの問題を扱っているが、合意形成のトラブルを解決できる専門家がいるわけではなく、相談窓口を開設し、住民合意をはじめとする住宅に関する相談等について対応している。

<分析>

住宅の耐震化を進める手段として活用できるものが増えることについては、市民から特に否定的な意見が出ることはなかった。行政が行うもので、住宅所有者個人の支出が軽減されるような政策については、市民としても、受容しやすいものであるということがわかる。

(4) 耐震指標1.0以上を満たす耐震改修工事を２段階に分けて行くと、１度に行う場合よりもコストが増えることや設計上の弊害などが出てくることが懸念されると思いますが、實際上このような弊害はあるのでしょうか。

<回答>

もともと２段階の耐震改修を行うことを想定しているが、現在は１段階目で止まっている状態。制度導入から日が浅いため、これから２段階目の申請が増えることを期待しているが、増えないのであれば対応を考える必要があると思われる。

(5) (4) で弊害があると回答した場合は、どのようにそれら弊害に対応し、２段階目の耐震改修

工事を促しますか。

<回答>

2段階目を行うことがレアケースであるため、この質問には回答しづらい。2段階目がより頻繁に行われるようになれば、弊害を解消するための取り組みを行うことにはなると思う。

耐震改修への補助額が、1段階目の改修では40万円、2段階目では50万円となっているのは、2段階目を行うインセンティブを与えるためである。2段階目まで補助を受けると合計90万円の補助が受けられることになっているが、これは一般的な耐震改修への補助額90万円とバランスをとった結果である。平成23年度に一般的な耐震改修への補助額を60万から90万に上げているが、これは東日本大震災とは無関係である。平成22年度から23年度にかけて、国が期間を限定して、一般的耐震改修への補助額を上乗せしたことを契機に、60万から90万へ補助を拡大した。

非課税世帯に関しては、費用負担の影響が大きいので、補助額が高めに設定されている。非課税世帯で耐震改修への補助を申請するのは全体のおよそ7%で、段階的耐震改修への補助を申請するのは大体4%くらいである。

<分析>

1段階目の耐震改修で止まってしまい、2段階目の耐震改修に踏み切っていないケースが見られ、今後は1段階目の耐震改修工事で止まらないような工夫が重要になってくると思われる。

現在、1段階目の改修への補助額よりも2段階目の補助額を高く設定することで、2段階目の耐震改修の実施を促進しているものと思われるが、その効果が不明瞭であることは否めない。

(6) 賃貸の住宅の場合、耐震改修工事をしてしまうと家賃が上がるなどの借家人への不都合があるのではないかと考えられます。こういった不都合に対して、どのような対策を行っていますか。

<回答>

稀に耐震改修に伴う家賃相談を受けるが、市としては介入できる立場ではないため特に対応策を挙げているわけではない。『住まいの窓口』を開設して、その窓口が対応し、時に専門家が介入している。市に申請としてあがってくるものとしては、既に議論がまとまったものが多いためか、家賃交渉等でもめている声は極稀にしかない。

市としては、耐震改修工事を行う住宅の所有者に対して、仮の住まいとして公営住宅を活用できるが、これは使われたことがない。建築士が住みながら耐震改修工事を行えるように検討している。耐震改修中の部屋が使用できないことはあるかも知れないが、住宅全体が使用できなくなることはあまりないようである。

<分析>

賃貸住宅の耐震化を行う際の不都合に対して市が行っていることは特にない。住宅の耐震化を行う際に、住宅所有者が生活するに不都合がないように市としても取り組んでいるが、その取り組みが活用されたケースは少ないといえる。

(7) 現在、名古屋市のように住宅の段階的耐震改修への助成を行っている自治体は多くありま

せん。他の自治体に段階的改修への助成が広まらない理由は何であると考えますか。

<回答>

名古屋市の段階的耐震改修を先進的な取り組みとして他都市が受け入れ、この導入に関する相談を受けることはある。県外では2市が段階的耐震改修を導入している状況である。愛知県は今年度から県内の市町村を対象にした段階的耐震改修への補助を行っている。各市町村とも県の取り組みを受けて制度導入を検討すると思われるが、制度導入に際して、名古屋市が抱えた葛藤を抱えることになると思われる。

自治体の財政力不足が段階的耐震改修の導入を阻んでいるというよりも、各市町村における政策分野の優先順位の問題だと思われる。

<分析>

名古屋市の取り組みに意義を見出し、同様の補助制度の導入を検討している自治体もある。しかし、このような取組がまだまだ広い範囲で導入されない理由としては、自治体によって政策の優先順位が異なることが挙げられる。

【3. マンションの耐震改修の助成について】

(1) 平成25年の耐震改修促進法の改正により、マンションなどにおける耐震改修をする場合の決議要件が3/4から1/2に緩和されました。この改正を受けて、名古屋市におけるマンションの耐震改修は促進されると思いますか。

<回答>

決議要件 3/4 が障害で耐震改修が進んでいないマンションがどれくらいあるのかは把握していないが、そういったマンションについては改修が進むと考えられる。

(2) マンションなどの耐震化を促進していくために、段階的耐震改修への助成をマンションなどへも認めることの必要性を感じますか。

<回答>

どの程度まで改修すれば一定の安全性が確保されるのかが実験等によって証明されれば、段階的改修についても検討していきたい。

マンションなどの非木造住宅に関しては約95%の耐震化率となっているため、やはり政策の優先順位としては、木造住宅の耐震化が高いということになってくる。

【4. 段階的耐震改修への国からの助成について】

現在、国では、非木造住宅の段階的耐震改修への助成は行っていないですが、今後、国でも助成を認めるべきだと思いますか。

<回答>

現時点において、名古屋市は国から、木造住宅の段階的改修への助成について、補助を受けている。非木造住宅についても助成を認めるためには段階的改修により一定の安全性が担保されることが前提になると思われる。その耐震レベルがわかるのであれば、高額な改修工事費が支障となっていて非木造住宅の耐震改修工事が行えない人も工事を行いやすくなると思われるため、助

成を認めてもらいたい。

<分析>

非木造住宅についても、段階的耐震改修をすることで一定の安全性が担保されるのであれば、段階的耐震改修への助成を認めるべきと考える。段階的に耐震指標 1.0 を達成できるように長期的な取り組みをしていくことが欠かせないが、段階的に安全性を確保していくことで減災を図ることが重要だと考える。

【5. 特定建築物の耐震化】

(1) 現在の特定建築物の耐震化率ほどの程度ですか。耐震化の進捗状況はいかがですか。

<回答>

名古屋市内の特定建築物の耐震化率(平成 22 年度時点)は、多数の者が利用する建築物が 77%、危険物の貯蔵所または処理場が 58%、通行を確保すべき道路の沿道建築物は 70%となっている。

「名古屋市建築物耐震改修促進計画」では、平成 27 年度までに耐震化率 90%を達成することを目標にしている。

市有建築物については耐震化が進んでいるが、特に民間の建築物については耐震化が進んでいないと思われる。

(2) 特定建築物の耐震化が進まない理由は何ですか。

<回答>

特定建築物の耐震化が進まないことの原因を突き止めるために、民間建物所有者等にヒアリング調査(N=1800)を行った。その際に聞かれた意見としては、①耐震化の必要性は理解しているものの耐震改修工事費用等の負担が重い、②耐震工事対応時並びに改修時の通常業務継続への影響が大きい、③改修・建替の選択にかかる迷い、④賃貸床を有する場合は、店子撤退時に対応が限定されることがある。

(3) 耐震改修を進める上で、国の補助額を増やすことは必要だと考えますか。

<回答>

建物所有者の費用負担を軽減させる一定の効果があるため、耐震化促進の観点からは有効に働くと考えられる。

不特定多数の者が利用する大規模特定建築物については、25 年法改正によって、耐震診断が義務化された。沿道建築物については耐震診断を義務化している自治体もあるが、これらについて診断を義務化するのであれば、その診断費用は基本的に自治体をもつことになる。また、耐震診断を行っても、それで耐震改修が進むわけではなく、アクションを起こしてもらう必要がある。診断だけでなく耐震改修に関しても、補助を行っていくことが大事だと思われるが、財政の問題も一方ではある。

(4) 特定建築物については耐震化の遅れと並んで老朽化が進んでおり、その対応を急ぐ必要があるといわれています。老朽化対策を進めることにより耐震化も促進できますか。

＜回答＞

基本的に、老朽化対策イコール耐震化ではないので、直結しない。建築物に必要な性能要件を確保するためには適正な維持管理水準を確保する必要があるが、究極的な老朽化対策として新築建替えを行うのであれば、構造躯体や設備関係も含めて耐震化の促進となる側面も有する。

老朽化対策をどのように捉えるかによって、それが耐震化と関わるか否かがわかる。耐震改修とリフォームの違いなんかもある。耐震改修に関しては補助が出るが、リフォームに関しては補助が出ないことになっている。耐震改修については一定の基準を達成するという目標があるが、リフォームをすることによって要求される水準が達成されるかどうかはわからない。

（5）市設建築物について耐震改修コストを削減するために、特定建築物の統廃合は必要だと考えますか。

＜回答＞

名古屋市では、計画的に耐震対策に取り組み、防災拠点施設及び災害時に要援護者が専ら費用する施設について優先的に対策を進め、平成 22 年度までに概ね完了した。したがって、耐震改修コストを削除するために、施設の統廃合が必要になるとは考えていない。

しかし、市有建築物は昭和 40 年代から 60 年代を中心に集中的に整備された結果、今後一斉に老朽化が進み、従来どおりの維持管理・更新の手法では、一時期に大きな財政負担が発生すると思われる。そこで、持続可能で健全な施設の維持管理に向けて長寿命化の推進や、施設の集約化による機能統合などを進めていく必要性を感じている。

（6）市設建築物について、特定建築物を維持していくためには、耐震改修コストや種々のメンテナンス費用等がかかります。これを踏まえた上で、特定建築物の持続可能性をどのように考えますか。

＜回答＞

従来どおりの維持管理・更新の手法では、老朽化する施設が急増し、必要な施設整備費が増加するのが見込まれ、維持可能でかつ健全な状態で施設を維持管理していくためには、これまでのサービスの目的ごとに施設を整備する「施設重視」から、施設保有量を減らしても機能を維持する「機能重視」へ転換していくことが必要と考える。

（7）特定建築物の耐震化をさらに促進するために現在検討されていることがあれば、是非教えてください。

＜回答＞

利用者の安全を確保する社会的責務があることを建物所有者に理解していただくためにも、市場原理による建物評価のような外部圧力が生じる措置も効果があるかもしれないと考えている。ここで念頭に置いているのは、改正耐震改修促進法第 22 条による安全性にかかる認定制度である。

市場原理。たとえば、耐震改修したスーパーを見える形で認定すれば、耐震性が確保されているスーパーで買い物をするようになるかも知れない。集客のために、スーパーとしても耐震改修

を行うことに積極的になるかも知れない、ということを考えている。

耐震改修促進法第 22 条の認定制度は、今回の改正で規定されたものだが、自治体によってはこれを先進的に行ってきたところもあったようだ。しかし、認定制度が十分に普及しているとの話は聞かない。認定制度は任意の制度であるから、どのくらい積極的に取り組まれるかはわからない。自治体を取り上げることによって知名度が上がれば、建物の耐震性に対する意識がより高まり、耐震性が確保されている建物が選ばれるようになるかも知れない。

名古屋市としては、この認定制度に取り組んでいく予定をしている。しかし、優先順位からいって耐震診断の義務化されたものへの対応や諸般の事務手続きの方が優先度が高いと思われる。

【6. その他】

Q: 名古屋市としては今後も段階的耐震改修への補助を継続しますか。

＜回答＞

市としては、今後も部分的耐震改修への補助を行っていくことを予定している。一度導入した制度は、よほどの理由がない限り撤回することはできない。今後、2 段階目の改修工事が行われれば問題はないが、それが行われないのであれば、制度の意味を考え直すことになる。段階的耐震改修では耐震化率の上昇には寄与しないが、人の命を守ることはできるものとして、政策として受け入れていくことになると思われる。

現在、2 段階目を行っていない人に対して、特に 2 段階目の工事を推奨するお知らせ等は送っていない。2 段階目を推奨するダイレクトメール等でお知らせをしていくことも今後検討する必要があると思われる。

＜分析＞

名古屋市は今後も引き続き、段階的耐震改修への補助を行っていくことを予定している。耐震改修が 1 段階目で止まってしまうように、2 段階目を常に促していくような取組が重要になるとと思われる。

Q: 耐震改修を促進するために行政が行い得る取り組みとして、どのようなものがありますか。

＜回答＞

耐震化を促進する方法として、耐震化する手段を多様化することが考えられる。耐震改修は、市として今日まで約 10 年取り組んできたが、無関心な人にはなかなかその重要性が伝わらない。そこで耐震化促進メニューを増やして、少しでも関心を持ってもらおうと考えている。最近では無料耐震診断を行うような NPO があったりして、行政以外からのアプローチが有効になってくると考えられる。ただ、NPO によっては利益を追求するところもある。行政としても、NPO との連携は進めていくが、どの NPO とどんな連携ができるのか個別判断は必要と思われる。

また、NPO の診断を受けて、耐震改修を行う必要があることがわかって、市の助成制度を適用できるわけではない。市の無料診断を受けてはじめて、市の助成制度を利用することができることになっている。

＜分析＞

耐震改修促進手段の多様化を図りながら、住宅の耐震化に関する関心が薄い市民に対して、い

かにアプローチするかも考えていく必要がある。NPO と連携して、行政とは異なった方向からアプローチすることも、有効になる場合があると考えられる。

以上

3-9 名古屋市調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2014 年 1 月 22 日（水）

対象者：

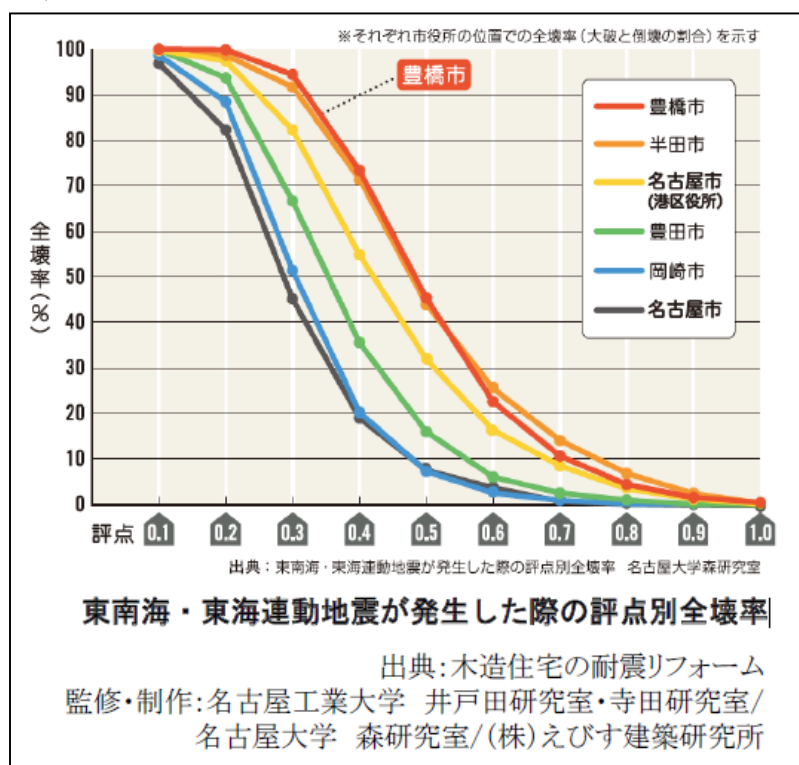
住宅都市局 市街地整備部 耐震化支援室 支援係 技師 宮武 伸行氏

(1) 現在、名古屋市では木造住宅の段階的耐震改修への補助を行っていますが、この取り組みは、東海地震や東南海・南海地震だけでなく、内閣府でも発生が想定されている中部圏・近畿圏直下の地震の被害を抑えるものと考えてよろしいでしょうか。

<回答>

1. はい

(2) 昨年 11 月 7 日（木）に行ったヒアリング調査では、東南海・東海連動地震が発生した際に評点 0.7 を達成することによって住宅全壊率が大幅に下げることができ、人の生命身体を保護できるという研究を踏まえて段階的耐震改修を導入したとの経緯を伺いました。



①東南海・東海連動地震で想定されている震度を超える大地震が生じた際には、評点 0.7 を満たしている住宅でも大きな被害が生じる可能性を否めないと考えます（上記グラフでは、評点 0.7 が確保されていれば建物全壊率はほとんど 0%ですが、大きな地震が起きた際には評点 0.7 を確保していても全壊率が 10%や 20%になる可能性が否めないと考えられます）。

このような場合でも、評点 0.7 の達成する耐震改修工事は有効だと考えますか。

<回答>

1. はい

② 上記回答の理由を教えてください。

<回答>

現在この地域で想定されている地震は東南海・東海連動地震であり、段階的耐震改修はその地震で想定されている震度に対し効果的であるため。

また、それ以上の震度まで想定すると改修工事費がアップし、段階的耐震改修すら行うことが

できなくなる可能性があるため。

<分析>

現時点で発生が予測されている地震については、段階的耐震改修工事をしていく効果があると考えられる。予測されている以上の地震についても予防政策を行っていくことが重要であるだろうが、このような地震に対応するとなると耐震改修工事費が上昇してしまい、段階的耐震改修工事すら行い得なくなってしまう。少しでも減災を勧めることを目的とすれば、現在のように少しでも住宅の耐震性を向上することが重要だと思われる。

(3) 昨年のヒアリング調査の際、「平均的な一般耐震改修工事費は約 250 万円で、平均的な段階的耐震改修工事費（1 段階目の耐震改修工事のみ）の約 200 万円の方が安い、1 段階目と 2 段階目の耐震改修工事費を合わせると、一般的な耐震改修高費用よりも高くなる」とのご回答をいただきました。

一般的耐震改修と段階的耐震改修（1 段階目のみ）の工事費差額がおおよそ 50 万円という中で、段階的耐震改修を選択した住宅所有者の事例を、是非、具体的に（工期や工事に関する住宅所有者からの要望等）教えてください。

<回答>

工事費については、平均的な耐震改修工事費を事例にあげており、耐震改修の方法を選択するにあたっては、個々の条件により違ってくる。

その中で、段階的改修を行った事例としては以下のようなものがある：

- ・建物外部からの補強を中心に行い、日常の生活への影響が少なくなるようにしたもの。
- ・耐震改修工事費が多いため、とりあえず第 1 段階までの耐震改修を行うもの。

<分析>

段階的耐震改修の 1 段階目と一般的耐震改修の工事費用差額が 50 万円に取っている中で段階的耐震改修を行った事例としては、建物外側からの補強を中心に行い日常生活への影響を少なくするようにしたものや、耐震改修工事が多大になるためとりあえず住宅の耐震性を高めることがある。

日常生活への影響を抑えながら、とりあえず、少しでも住宅の耐震性を高めることが重要であると考えられていることが分かる。

以上

3-10 宮城県宅地建物取引業協会調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 22 日（金）

対象者：

係長 阿部 淳市氏

(1) 中古住宅として売買される物件の中で、耐震化が行われないものが多いのは、どのような要因があるのでしょうか。

<回答>

宅建業者が中古住宅の流通を把握していて、情報の多くは宅建業者に集まってくる。中古住宅の情報として、耐震化の有無については備考欄にしか掲載することができない。現在はレインズといった国土交通省が指定する不動産サイトがあるが、そういったサイトに耐震性に関する情報を載せる項目がないといった事情がある。宅建事業者が耐震性に関する情報自体をきちんと把握できないため、流通させる際にアドバイスをすることができないといった事情もある。耐震改修をする前の段階として耐震診断受ける必要があるが、特に 3.11 後は、耐震診断を経て耐震性がないことが明らかになった場合、その住宅を売りづらくなるといった怖さもある。被災地においては、流通させる際に、耐震診断をしなくても買い手が住宅の見た目について満足すれば、住宅が売れるといった状況があるので、耐震診断を受けることによって不利益を被ることが懸念される。建物の瑕疵担保責任の問題もあり、現状では土地のみの価格で販売し、住宅の価値をゼロと査定している。土地の価格だけで評価しているという簡単な方向に流れていると思われる。

<分析>

宅建業者でさえ、住宅の耐震性に関する情報を把握していないという現状がある。また、耐震診断により、耐震性が無いことが明らかになった場合は、住宅が売れなくなるという懸念もあり、宅建業者としては不利益になるため、耐震性を明らかにしないと考えられる。

Q: 中古住宅をリフォームする件数と中古住宅を購入・取り潰して新築する件数は、どのくらいの割合になっているのでしょうか。

<回答>

土地の価格で売買された物件のうち、建物が新耐震以降に建築されている物件については、古い物件でも何年かは住もうと考える人が多い。旧耐震で建てられた住宅については、その安全性を心配して、取り潰す人が多い。仲介業者としても、瑕疵担保責任が生じてくるため、更地にして新しいものを建てることを提案する人が多い。

その場合、建築事業者が売り主になっているなら建築条件付きで販売することが多いが、基本的には個人が売り主になっていることが多く、仲介業者がいくつかある建築事業者を紹介する仕組みになっている。仲介業者は紹介手数料を手に入れることになる。

<分析>

旧耐震基準で建てられた住宅に関しては、取り潰して新築する件数が多いという現状である。その場合、個人が売主であることが多いため、建築条件付きで販売することは少なく、仲介業者が建築事業者を紹介する仕組みとなっている。

Q: 仲介業者は、売り主から仲介手数料を得る。建築メーカーからは紹介料を得る。という形になっているということでしょうか。

<回答>

今までは宅建事業者は“両手”と言われてきた。すなわち、売り主と買い主の両方から、仲介

手数料をもらうという形が多かった。売り主に不利にならないようにというニュアンスで動いてきた場合もある。そこで関わるのが、先ほどの耐震診断や徐々に浸透してきたインスペクションである。もともと仲介を主な事業としてやってきたところからすれば、これらを行うことに消極的になっている。

質問にあるような形態の取引を行っているところはまだ少ないが、買主に寄り添った仲介モデルとして一つのビジネスモデルになっていて、少しずつ確立されて来ていて、先進事例としてしばしばメディアでも紹介され、消費者に浸透しつつある。

<分析>

宅建業者は両手取引を行うことが多いため、売主に不利にならないように、耐震診断やインスペクションに消極的である。

(3) ①住宅を購入する際に、買い手からの情報を得たいという要求を満たすに仲介業者がすべきことはどのようなことがあると考えますか。

<回答>

買主に寄り添ったモデルとして、仲介事業者への教育が必要である。耐震化のメリットやこのビジネスモデルでの取引の流れなどを勉強しないといけない。瑕疵保険、インスペクション、耐震化、などによって、顧客にどういうメリットがあるのかを事業者にも PR しなければいけない。

東北でも東北地区中古住宅流通促進協議会という会が発足している。そこでは取引する際の流れや、メリット、やらなければならないことを講習会という形で教育している。それを今後も継続してやらなければいけない。

<分析>

仲介業者が、耐震化のメリットやインスペクションについての知識がないという現状の問題点があるため、仲介業者が顧客に説明できるように、教育を行っていく必要がある。

Q: 売るものではなく、住み続ける人に対する対策も課題ですね。ここで死にたいという高齢者には何か説得材料はないでしょうか。

<回答>

金融機関が定年された方に、家を担保に生活費用のお金を貸すリバースモーゲージがある。しかし、やれるのは大都市の地価の高いところだけである。銀行の話では、リバースモーゲージで評価できるのは土地の 6~7 割ぐらいで、その要因は、何年生きるかわからず、貸した時点での価値が下がる可能性もあり、それ回収できるかわからないからである。そのため、できるだけ金融機関が痛まないヘッジを組むと、6 割ぐらいの価値でしか貸せない。うまくリバースモーゲージという制度が確立すれば、住み続ける方にも良いのではないかと思う。

<分析>

高齢者に対する耐震化への説得材料として、リバースモーゲージが考えられる。しかし、現状では、大都市の地価の高いところで行えないことや、相続人予定者が反対するなどの懸念事項がある。

Q: 仲介業者は現在、売主、買主の両方についていることが多いということであったが、今後片方につくことは考えられるのでしょうか。

＜回答＞

業界団体として片手推奨はしていない。ただ、リフォーム事業者と提携して、買主に寄り添った取引引きもある。しかし、このモデルを推奨すると国会議員のなかで両手禁止しようという話にもなってくる。それなので業界としては、片手でいいとはいえない。

できる限り買主に寄り添った取引を進めていくべきだ、というのは一つの考えではある。長期的には売主にも寄り添っているというのが理想である。両手にこだわった仲介事業者は、取引が成立して両手の手数料が入ってくればいいので、インスペクションをして瑕疵が見つかって取引が成立しなくなると損するという業者も多い。

＜分析＞

業界としては、片手取引を推奨はできないということであったが、買主に寄り添った取引が望ましいという話があることもわかった。両手取引で、ただ物件を売り、手数料収入を得れば良いという取引は改める必要があると考えられる。

(3) ②住宅を購入する際に、買い手からの情報を得たいという要求を満たすに行政がすべきことはどのようなことがあると考えますか。

＜回答＞

ローン控除などのメリットを打ち出し、一般消費者が利益を実感しやすいようなものを増やす。避難道に隣接した大規模建物には耐震診断義務化されたように、住宅も義務化するなども考えられるが、住宅の耐震性を確保することが当たり前となり、住宅の価値保存や情報システムの確立などが議論されないと難しいと思われる。

＜分析＞

行政は減税などのメリットをつくり、誘導していくしかない。義務化も考えられるが、外部不経済のないものの義務化は難しいと思われる。まずは長期的に耐震性の確保が当たり前となる市場を形成する必要がある。

(3) ③住宅を購入する際に、買い手からの情報を得たいという要求を満たすに売主がすべきことはどのようなことがあると考えますか。

＜回答＞

住宅の履歴を残していくことが必要である。それによってインスペクションの助けにもなる。そういう認識があり、情報蓄積している方が売主になった時には、インスペクションをしやすい、促しやすいというのはある。いままで住宅履歴等の情報を蓄積していなかった方にインスペクションをしましょうと言っても理解されづらい。なので、情報を蓄積したり保存することへのメリットが増えていけばいいと思う。建物の価値の保存をやっていけば、下がっていく住宅価値が戻る仕組みにしていけば、売主も協力してくれるだろう。

＜分析＞

住宅の履歴を残しておくことは非常に重要である。それにより、インスペクションなども促し

やすくなる。このようなことが建物の価値保存につながる仕組みにする必要がある。

(4) 情報量の格差を解消するにはインスペクションは有用な手段だと考えている。インスペクションが広まらない原因は何であると考えますか。

＜回答＞

仲介事業者は、住宅の状態が良くないことが分かり、取引が中止になることを危惧して、インスペクションをしり込みする事情がある。アメリカなどの諸外国をみると、不動産の物件情報サイトに結果を掲載することになっているため、情報量の格差が解消できる。しかし、日本は情報があつたとしても、それを公開できる場所がない。国交省はレイنزをそのような情報サイトとして位置付けることを考えている。

＜分析＞

インスペクションが広まらない理由として、仲介業者が取引の中止を恐れ、積極的でないことがある。アメリカの例など、インスペクションは情報量の格差を解消するために有用であるが、現状の日本では情報を公開する場が整備されていない。

Q: 今までの中古物件は優良と判断できないものが多かったかもしれないが、これからの中古物件については優良なものが増えていくのでしょうか。

＜回答＞

今後は、中古住宅としてすべての中古住宅が残る必要はなく、新耐震以前のものについては基本的には更地解体にするなど、優良なもののみを残していくことになると思われる。現在は優良なものとうそでないものが混在している状態のため、インスペクションや耐震診断をしていくことになる。そうすると、市場には優良な物件が残り、普通に購入する場合に高い確率で優良な物件をつかめるようになる、というのが最終的な目標である。

＜分析＞

全ての住宅を残していくのではなく、優良な物件を残していくために、インスペクションや耐震診断を行っていき、市場に優良な物件を流通させていく必要があると考えられる。

Q: 10年後には市場の状況も変わっていくのでしょうか。

＜回答＞

中古住宅流通促進事業を推進する団体が、全国で14できた。当初、インスペクションは全ての中古住宅に対して実施することを考えていたが、数が膨大になる。旧耐震の住宅にもインスペクション・耐震診断をすると、瑕疵も大きくなってしまう。昨今、宅建事業者や仲介業者に対する瑕疵の追及が厳しくなっている。調べれば判明した瑕疵については責任が追及されるようになってきた。宅建業者としては、瑕疵について知らなかった・情報がなかったという状態にしたい、という思いがあり、古い物件や新耐震以前の物件については、できるだけインスペクションをしたくないという思いがあった。

国交省や国の政策が良い物件だけ残せばいい、というスタンスであることがわかってきた。これからは100年持つ優良住宅を増やしたいという考え方になっている。

<分析>

宅建業者は瑕疵の追求が厳しくなり、情報がなかったという状態にしたいため、インスペクションに消極的だった。しかし、国の政策としても良い物件だけを残すというスタンスであるため、全ての住宅にインスペクションをする必要がないという認識になっている。

Q: インスペクションを国家資格化し、将来的には義務化していくことについて、どのように考えますか。

<回答>

国家資格化はインスペクションの統一した基準に絡んでくる。国交省の考えは、国家資格化に伴い、幅広い内容のインスペクションを狭める懸念があるため、内容を幅広くし、窓口が大きいインスペクション・ガイドラインを作成するに至った。現在提供されているインスペクションには差があるが、いままで行っていた人が引き続きサービスを行うことに配慮し、サービス内容を狭めることができず、国家資格化が難しくなった。国家資格には、サービス内容・基準を狭め、一斉にその内容・基準を満たすように動くことが必要になる。

<分析>

国家資格化については、インスペクションの内容を狭めることが懸念されるため、現状では難しいと考えられる。

Q: 現在インスペクションを行う際のメリット・デメリットとして、どのようなことがあるのでしょうか。

<回答>

事前インスペクションを行うことが重要ではないかと考えている。インスペクションには様々なサービスが含まれているため、有料になっている。これでは広めることが難しい。そこで、東北地区の協議会が推奨するのは、資格や技術レベルが一定以上あるリフォーム業者がきちんとしたインスペクションを行えることや、リフォーム事業者が見積もりを取りに行くとき（見積もりは基本無料なので）にインスペクションを行うことができるのではないかと考えられる。無料でサービスを提供できれば、インスペクションを広めることができるのではないかと。

中古住宅は瑕疵保険を掛けることが任意になっているが、瑕疵保険にはインスペクションが必要なので、インスペクションを広げるには中古住宅に対する瑕疵保険を義務化することも考えられる。中古住宅に瑕疵保険をつければ、そのような新耐震基準の既存不適格住宅についてもインスペクションが行われ、耐震性が注目されることになるだろう。

<分析>

現在、インスペクションは有料で行われているが、無料にする方策も考える必要がある。また、事前インスペクションが必要である瑕疵保険を中古住宅に義務化することも考えられるが、実現性は検討が必要であると思われる。

Q: 不動産業者の勉強不足について。

<回答>

耐震改修をした住宅に対しては住宅ローン控除が受けられることを説明できる不動産業者は非常に少ない。情報としては聞いたことがあっても、詳細を知らないため、客に勧めることができない。これを知っている事業者は、扱っている物件について 100%耐震化していると言い切っており、二極化している状態にある。コストがどのくらいかかるかわからないといったことについて、戸建ての耐震改修については 150 万くらいだろうが、住宅ローン控除についてはこれよりも控除されることになる。これがきちんと説明できるようになれば、耐震改修を行って住宅ローン控除を受けるという動きができると思われる。住宅ローン控除は非常に強い武器になる。

<分析>

耐震改修をした住宅に住宅ローン減税があるなど、耐震改修のメリットについて説明できる不動産業者が少ないという課題があることが判明した。

Q: 住宅ローン控除を説明できない不動産業者が多いのはなぜでしょうか。

<回答>

1 つは勉強不足で、もう 1 つは国交省のアナウンス不足である。右から左に物件を動かして手数料をもらうという売り主・買い主の間に入るのではなく、買い主の側について、売り主側についている人と仲介する。売り主にとっての有益な情報（たとえば、この物件にはローン控除が使えるなど）を提供し、その手続きを手伝い、それに対する対価をもらう形が今後はよりマッチしていくと思われる。取引に対する付加価値をつけることで結果として、扱う戸数も増えることにつながる。これをすると、今までは両手取りだったところが片手取りになる。だが、片手取りでもリフォーム事業者とかとタッグを組むことで、リフォーム事業者から紹介料を手に入れることはできると思われる。

<分析>

不動産業者に知識をつけさせること、国交省からのアナウンスを促すことが必要であると考えられる。また売主、買主にとって有益な情報提供を行うため、より取引に付加価値を付けた片手取引を行っていく必要がある。

Q: レインズについて。

<回答>

レインズとは不動産事業者が扱う物件サイトで、媒介手続きを載せなければならない。任意で載せるものもある。日本は情報を出すことに遅れていて、10 年でやっとここまで進んできたが、まだ時間がかかるだろう。物件情報の蓄積を義務化していないため、新築でも 30 年で住宅の価値がゼロになるのなら情報は蓄積しない、というのが今の感覚である。だが、情報を残すことで、定期的に必要な事がわかり、適切なリフォームもできるようになる。

<分析>

日本は物件情報を公開することに関して遅れている。リフォーム履歴など、物件情報を残しておく必要がある。

Q: 住宅は大きく旧耐震基準で建てられたものと新耐震基準で建てられたものの 2 つに分けるこ

とができるが、旧耐震基準でも丈夫な住宅はあるのでしょうか。

<回答>

古民家については中古住宅とは全く別のものとして捉えている。例えば、耐震性を数値で表せないが、実は耐震性が確保されていたりするので、寿命が長い。住宅を新耐震か旧耐震か2つに分け、旧耐震のものについては、今まで通り一定の期間が経ったら土地の価値のみを価格に反映する。新耐震のものについては、インスペクション・耐震診断を行い、耐震性なしと判断されれば耐震改修を行い今後に残していく流れができるといいと思われる。

<分析>

旧耐震基準で建てられた住宅でも優良な住宅や新耐震基準で建てられた住宅は、インスペクションや耐震診断・改修を行い、残していくようになると良いと考えられる。

Q: 定期的にリフォームを行われれば、質も確保され、価値も更新されていき、優良物件が残っていく良い循環が生まれる。このようなことが理想的なののでしょうか。

<回答>

非常に大きな問題は、建物価値が30年でゼロになってしまう現状である。今まではスクラップ・アンド・ビルドが基本で、住宅にお金をかけて価値を保存しなかった。資産価値が積み上げるのではなく目減りするため、最終的に日本の資産価値として残る金額は少なく、何十兆円が毎年失われていく。諸外国ではリフォームなどが価値として蓄積される。国交省と金融庁のラウンドテーブルでは、資産価値、固定資産税の考え方について勉強会を始めた。数年でもものになるとは思わないが、話し合いが始まったということは大きい。

<分析>

建物価値が30年でゼロになってしまう現状は国の資産としても残っていかないため問題である。今後、住宅流通では建物も一定のリフォームがされているものなどは、価値を出し、国の資産として残していく必要がある。

Q: 被災地の住宅の耐震化について。

被災地で限定すると、3.11の地震で被害のあった住宅は、築年数ではなく建っている場所が問題だった。そのため、壊れなかったから大丈夫という意識があり、耐震診断が進まないという現状がある。物件がないので耐震診断をしなくても売れることも大きい。手間をかけずに売れてしまうのが、通常の状態に戻ったら、耐震診断も必要になってくると思う。

<分析>

被災地では、物件が少ないため、耐震性や耐震診断の有無にかかわらず、物件が売れるという現状である。今すぐに耐震化を進めていくということが難しい状況である。

Q: 空き家の固定資産税について。

<回答>

古家が解体されないことも問題である。家が建っていることで固定資産税が半減されるという宅地に対する固定資産税の問題があり、それが解体されない一つに理由になっている。解体した

ら、その土地自体が税金上がることを懸念して解体されない。そこも変えないといけない。実際に住んでいるかも要件に必要なのではないかと考えられる。そういうふうに変わっていけば、住宅地として扱われなくなると分かるので、古家持っていてもしょうがないとなり、解体しよう、売ろうという次のサイクルに回っていく。全国で空き家増加の問題が話題になっているが、危険家屋が解体されないでいる状態も、固定資産税の問題と絡んでいる。

<分析>

古い家が、土地の固定資産税の優遇のために残されてしまうことも問題であるとわかった。住んでいない住宅の土地への固定資産税は本来の税率で課税する必要があるのではないか。

以上

3-11 宮城県宅地建物取引業協会調査報告書

調査方法：文書回答

実施日（返答日）：2014 年 1 月 16 日（木）

対象者：

係長 阿部 淳市 氏

(1) 中古住宅売買において、「両手取引」、「片手取引」が行われる割合はそれぞれの程度なのでしょうか。

<回答>

現在の大半の取引において、大手事業者が関わっており、物件の囲い込みがされている。それを裏付けるデータとして、大手事業者の取引件数上位 2 社で、1 物件における平均手数料率が三井、住友では 5%を超えている（片手は 3%）。

(2) 「両手取引」で売買が行われた場合、買主に十分な情報提供がなされず、売買成立後に買主から不満が出ることやトラブルになるケースはどの程度あるのでしょうか。また、具体的にどのようなトラブルがあるのでしょうか。典型的なケースがあれば教えてください。

<回答>

よく聞く話として、A さんから売却依頼をされた物件に対して、他社からお客様 B さんにご紹介したいので見せてほしいと連絡が入っても、B さんが当該物件を気に入ってしまい話がまとまってしまうたら、売却依頼をしている A さんからしか手数料をもらえない『片手取引』になってしまう。そこで、「その物件は現在商談中です」などと言って、他社に紹介させないといった事態が起こる。こうして時間稼ぎをしながら、自分の会社で買主を探して『両手取引』にしようとする。

また、なかなか買主が見つからない場合は A さんに対して価格が相場に合わないで値下げするよう求める。

最後まで売主がこの事に気づかなければトラブルになりませんが、買主が知っている方だったりした場合にトラブルになってしまう。

(3) 「片手取引」で売買が行われた場合、「両手取引」の場合と比べて、買主の不満やトラブルの発生は少なくなるという認識でよろしいでしょうか。

<回答>

現在の慣例（希望者がいる場合に希望する物件を紹介する）で取引を行っている場合は、両手、片手での違いは、前記のトラブル以外あまりない。

しかし、買主に寄り添ったエージェント型の仲介業（顧客の希望する条件に合った物件を探し、税、保険、ローンなどの取引に付随する情報を提供する）が定着すればトラブルは減ると考える。

(4) 諸外国では、「片手取引」が中心に行われている国はどの程度あるのでしょうか。

<回答>

アメリカではエージェントの間に入るエスクローが居るので片手取引になっている。その他、イギリス、フランス、ドイツも利益相反に関する規定がある。しかし、片手の多くが手数料の上限が無い。

(5) 「片手取引」がより行われるようになるためには、どのような取り組みが必要になるのでしょうか。何かお考えがあれば、ご意見をお聞かせください。

<回答>

エージェント型を目指すか利益相反規定を作るのかの問題はあるが、手数料上限を撤廃し、提供するサービス（ローン斡旋、リフォームの斡旋、各税制、優遇の情報提供）を明確に打ち出し、依頼者が納得するような取引をすること。また、これを根付かせること。

いち早くこれを実践すれば、他社の競争に晒されない指名営業が可能となり、いずれはスタンダードになると考える。

まだ、日本の不動産取引では少ない事例だが、新しい方向に移行するには時間が必要。

Q: その他の意見。

<回答>

そもそも論ですが、宅建協会としては両手取り引きがダメだとは考えていない。むしろ、片手だけにというのはNOである。

売主から物件をお預かりした場合に、物件を囲い込んでしまうことをNOと考えております。レインズの物件掲載についても昨年10月より「元付け業者による登録物件の正当な事由のない紹介拒否行為の禁止」という新しい規定が盛り込まれた。

有益な情報とは、取引可能な価格、その価格で購入を希望する買主の情報が、別の仲介事業者が保有している場合、両手を意識するあまり売主に伝えられないことを指している。

以上

3-12 愛知県建築住宅センター調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 11 月 8 日（金）

対象者：

耐震評定課長 西川 由己氏

技師 児玉 文香氏

(1) 中古住宅として売買される物件の中で、耐震化が行われないものが多いのは、どのような要因があるのでしょうか。

<回答>

一般の人が住んでいる建物は数十年で建て替えられる構造のため、日本人の DNA に住宅に関する価値観が薄いのではないかと。不動産の価値の中に住宅は土地に付帯する程度であるという価値観でしかないので、それを変えないといけない。宅建協会の調査では、中古住宅を購入後に耐震化する人は 3.1%、売る前に耐震化して付加価値をつけてから売る人は 4.2% しかいない。室内のクロスや畳の張替えなど内装や設備を改善する人に比べると圧倒的に少なく、耐震化は中古住宅の付加価値の一つになっていない。東北地方や阪神など、地震の被害を受けた地域は違うかもしれないが、基本的に耐震化は日本人の意識から外れている。それを意識づけないといけない。

<分析>

日本人は中古住宅を購入する際に耐震性について意識をしていないことがうかがえた。耐震性よりも内装や設備のほうに重点が置かれている実態がある。東日本大震災や阪神大震災など、大きな地震があった際は一時的に耐震性は意識されるが、それでも実際に耐震改修を行うことにはつながっておらず、基本的に日本人は耐震性への意識が希薄である。

(2) 中古住宅として売買される物件の中で、耐震改修がなされ価値がある物件と耐震改修されていない物件との間にあまり価格差がないと言われていますが、実態としてはいかがですか。実態的にも価格差がない場合はその理由も教えてください。

<回答>

現実に耐震性のあるものとないものの価格差はない。耐震診断をして耐震改修を行っても、買う人に意識がないため、価格差がでない。仲介業者の意識も希薄である。そのため価格差はつかないし、価格差があったら売れなくなる。耐震性の情報はチラシのどこにも書いていないため、耐震改修の成果がどのくらい価格に反映されているかも不明である。

<分析>

実態としても、耐震性の確保されている住宅と、確保されていない住宅の価格差はないようである。その理由として、耐震性への意識の低さというのが挙げられた。意識がないため、その情報も出されず、結果として価格差もつかず、耐震性を確保しておくインセンティブがないという悪循環になっている。

(3) 中古住宅を購入する際、買い手はその住宅について耐震性や耐火性、維持管理状況といった様々な情報を得たいと考えます。このような買い手の要求はどうすれば満たすことができると考えますか。①仲介業者がすべきこと、②行政としてすべきこと、③売り主の義務としてすべきこと、についてそれぞれお考えを教えてください。

<回答>

①仲介業者がすべきこと

中古住宅の物件情報システムを確立すること、及び中古住宅の保証制度が仲介業者の責務である。住宅の値段を下げないためには、維持管理が重要なファクターであり、建設当時に維持管理

計画をつくることが重要である。維持管理により、いつ買っても新築から数年程度の状態が保証されていることが重要である。

建築基準法が遡及適用はされないことも耐震化が遅れる原因でもある。仲介業者が住宅を売る際、その時点での法律の基準を満たすことを義務付けることも重要だと思う。

仲介業者が別の住宅を紹介し、車のディーラーのように住宅を下取りする制度もあるといい。仲介業者が下取りし、その時の耐震基準に合ったものにし、情報をクリアにして売ること、常に耐震性が優れたものが残っていくのではないかな。

情報の格差を解消するために仲介業者がいることも重要である。また、宅建業者だけではなく、技術的知識のある建築業者など建築の専門家を含めた組織が必要だと思う。耐震性に関して既存不適格であるという情報はなく説明もないため、重要事項説明で耐震性説明を確実にさせる必要がある。

<分析>

物件情報のシステムを確立するなど、耐震性の情報が消費者に明らかになる必要がある。また、建築基準法が改正されても遡及適用されないため、既存不適格の住宅として残ってしまうことに問題意識を持っていることもうかがえた。

②行政としてすべきこと

行政がやれるのは減税や補助金を出すことではないか。私的財産に税金を充当することが難しいのであれば、中古住宅の売却の際大きく所得税の減税を行い、また、耐震補強をした中古住宅を買う際、固定資産税の減税などが考えられる。耐震改修促進法も変わり、大規模建築物の耐震診断が促進され、老人ホーム・病院等の耐震改修が促進すれば、ある程度避難弱者が助かる率が増えるが、死者数がどの程度減るかは疑問である。行政による耐震改修促進の必要性を感じるが、住宅に関してはこれ以上は難しいかもしれない。

愛知県の状況では部落ごとに、区の役員と戸別訪問行っており、名古屋市ではDMなどもやっている。そこまでやっても耐震改修をやる人が少ない。継続してやらなきゃいけないが、限度がある。それが成果になるかは難しい。補助金を一件あたり上限 90 万円まで出しているが、これまでのやり方を継続するしかない。結果的に、減税、補助金を上手く使ったシステム構築を行い、耐震性がある長期優良住宅をふやすことにつながる。

<分析>

行政は、現状でも補助金を出すなど、十分に耐震化促進への施策を行っているという認識であった。特に愛知県や名古屋市では戸別訪問やダイレクトメールなどで訴えかけている。しかし、それでも成果にはあまりつながっていないようである。さらに行政ができることとして、買取再販する際に耐震化を行った仲介業者への減税が効果的ではないかという意見が挙げられた。

③買主がすべきこと

人任せにせず、安かろう悪かろうなので自分で調べる必要がある。現状のように、安かろう良かろうと思ひ物件を購入し、数年後クレーマーとなることは無くす必要がある。

国土交通省だけでなく、消費者に良いシステムにするために消費者庁も頑張る

ほしい。

<分析>

買主は自分で調べることが大事である。それを行政がサポートする仕組みが必要である。これまで住宅の耐震性は国土交通省が主に政策を行ってきたが、消費者に関わる部分でもあるので、消費者庁も何らかの政策でサポートする必要がある。

(5) 貴センターのウェブページにおいて、貴部署では、耐震診断・改修計画の内容について第三者評価業務が行われている旨を拝見しました。第三者目線から建築物の耐震性を評価することについて、以下の質問させていただきます。

①建築物の耐震診断・改修計画の内容に関する第三者評価業務の依頼は、どのようなタイミングで申請されることが多いですか。

<回答>

5. その他

上記の回答への理由を教えてください。

<回答>

申請の主な建物用途は行政所有の庁舎や学校建物であること、また、民間建物においても、分譲の共同住宅（管理組合からの申請）やオフィスビル、ショッピングセンター等物品販売店等であるが、これらは、その建物の売買を直接の目的とし耐震診断・改修されるものではなく、その建物を利用する者の地震時の命の確保を目的としているため。

建物所有者や管理者から申請があった耐震診断や耐震改修計画について第三者として評価する。申請者は建物の売買としての価値を上げようとしてではなく、地震での倒壊の危険があるから申請してくるのが目的とすることがほとんど。地震後の命を守るために申請してくる人がほとんどである。

<分析>

愛知県建築住宅センターでは、建築物の耐震診断・改修計画の内容について第三者評価を行っている。評価を申請される建物は主に行政庁舎や学校、民間建物の大規模なものが多い。申請の目的は地震への危険性を危惧してのものが多い。

②貴部署が第三者評価業務を行うことが、評価の申請者に対してどのような影響を与えますか。実際に見られる影響を、具体的に教えてください。

<回答>

当センターに設ける、学識者及び実務経験者からなる耐震構造委員会にて最新の知見を取り入れ、工学的な判断による審査がなされることにより、安心感を与えることができる。年間、改修計画 150 件、耐震診断 30 件ぐらいの評価を行っている。

<分析>

第三者評価を行うことで、建物の正確な耐震性が明らかになり、申請者に安心感を与えることができる。

③現在、貴部署による第三者評価業務は、住宅に対してはほぼ行われていないと伺っています。今後、同様の第三者評価業務を住宅に対して行うことを想定していますか。

<回答>

3. どちらともいえない

上記回答への理由を教えてください。

<回答>

申請受理の対象としていないわけではないが、現状として申請がない。戸建て住宅のような小規模の建物に、②で述べた耐震構造委員会の判断まで必要なのか、安くない申請料を出してまで、耐震構造委員会の判断が必要なのかという点がある。専門家の耐震構造委員会の高度な知識を要するものではないため、受付をしていないわけではないが、増えるとは思えない。センター発足当初は住宅の耐震診断を行う業者も少なかったため、その業務も行っていた。現在は業者も増えたので、当センターとしては、大規模な建築物を対象にしたより高度な業務に移行している。

<分析>

センター発足当初は住宅の耐震診断を行っていたが、現在は大規模建築物を主な対象とし、業務を行っている。

④仮に、今後、第三者評価業務を住宅に対しても行うこととした場合、どのような効果があらわれると考えますか。

<回答>

戸建てや木造住宅に関しては、実情に合わせて、当センターとは違う仕組みで第三者の評価を行う必要はある。

<分析>

住宅についても、何らかの形で耐震性に関する第三者評価を行う仕組みが必要であるという認識であった。

(6) 私たちは、中古住宅流通市場において耐震性の有無がより重視されて価格付けが行われるようになれば中古住宅耐震化を促進できると考えています。築年数を重ねても耐震性が確保されている物件あるいは耐震改修を行い耐震性が確保されている物件であれば価格面で高く評価され、そうでないものが安く買われる市場になれば、住宅の所有者が耐震診断、耐震改修を行うインセンティブになると考えます。そのためには、耐震性が確保されている住宅と確保されていない住宅との間に十分な価格差がつく必要があると考えます。このような価格差をつけるために、どのような方法が考えられますか。

<回答>

仲介業者が Is 値を説明し、数値を明記することが大事である。仲介業者に診断を義務化すればいいのではないかな。耐震診断は旧耐震のものに対して、新耐震と同等の耐震性があるかチェックするものであるため、説明義務は昭和 56 年以降のものまでにするのは難しい。

また、各仲介業者の上位の組織が、HP で情報を公開するなど、情報をオープンにする必要がある。第三者機関の HP に物件情報を蓄え、売りたい人は情報提供し、買いたい人も情報にアク

セスできる仕組みなどが考えられる。情報をすべて第三者機関に上げることで、全国どこでも均一の情報が手に入り、情報の格差が解消されるのではないか。その場合、行政は均一な情報を公開するためのガイドラインなどを作成する必要がある。

<分析>

住宅の耐震性について、Is 値を明らかにし、消費者にも伝える必要があるという認識であった。仲介業者間でも情報の格差がある状況もあるという。そのため、情報システムとして、仲介業者がアクセスできる第三者情報機関の必要性がうかがえた。

Q: その他、住宅の耐震化を進めるためにはどのようなことが必要だと考えますか。

<回答>

耐震化の工事費を安くすることも重要である。愛知県では最高 90 万円まで補助しているので、工事費をその 90 万円に近くなるよう抑えられれば耐震改修が促進されるだろう。工事費を安価にする方法を考えていく必要はある。

また、行政が仲介業者に、耐震性を上げたものには減税し、その分物件を高く売れるなどの措置を講じる、耐震性を上げたものは固定資産税を安くするなど、耐震性の有無で何らかの評価がされ、情報も公開されることで、買い手の意識も変わるのではないか。

例えばプリウスなど環境に優しいものは減税されるように、耐震性が上がったものに減税や中古住宅として売るときに取引税を減税すれば、買主は減税されるものを買うようになるだろう。愛知県は長期優良住宅を減税しているため、長期優良住宅の申請が全国で一番多い状況にある。例えば 50 万円高くなっても減税で帳消しになるなら耐震改修を行うだろう。それがエコカー減税のようにわかりやすいシステムだといいと思う。

<分析>

耐震改修の工事費を安くするために、新たな技術開発を行っていくことも耐震化促進には重要なことである。耐震改修が安くて簡単にできるなら、さらに促進していこう。また、仲介業者や消費者への減税も効果的である。エコカー減税のような消費者にわかりやすい減税システムを構築し、それをアピールしていく必要もある。

以上

地域の防災力向上に関するヒアリング

4-1 石巻市	p.189
4-2 奥尻町	p.197

凡例

- (1) 調査票として作成していた設問
- <回答> . . . 設問に対する回答
- <分析> . . . 回答に係る筆者の評価

4-1 石巻市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 17 日（木）

対象者：

総務部	危機対策課	課長補佐	齋藤	真也氏
復興政策部	地域協働課	共同推進担当主幹	宮川	和久氏
	復興政策課	課長補佐	中村	恒雄氏

【1. 地域防災計画について】

(1) 地域防災計画を策定するにあたり、住民の方から意見を取り入れることはありましたか。その場合、どのような項目に反映されましたか。

<回答>

2. なかった

ただし、パブリックコメントにて意見を募集することは行った。

<分析>

石巻の地域防災計画は、地震災害、津波、風水害、原子力の4編構成になる。パブリックコメント以外で特に意見募集を行わなかったが、パブコメによって住民からの意見を募集している。石巻市の防災計画改定は5年に1度行っているが、H20（又はH19年度）の改正時でもパブコメ以外の方法で意見をもらうことはなかった。原子力編に関しては、上位計画の通りに行政のすべきことを定めたものという意味合いが強く、原子力編を含め地震風水害地域防災計画は市の防災会議で策定するものである。市民の方が300ページを超す防災計画を読んでコメントをすることは現実的には難しい。しかし、住民に関する記述として防災訓練、防災知識の普及のほか避難行動及び備蓄の必要性等を行政からのメッセージとして伝えている。そのような点については計画策定後に住民に伝えていくとのことであった。

(2) 地域住民に最も身近な自治体である市町村が、主体的に市町村地域防災計画を策定すべきだという意見もあります。市町村が計画を策定する際に、上位計画に抵触する内容が記載できないために、実効的な地域防災計画が策定できないようなケースはありますか。

<回答>

2. なかった

上位計画との抵触は、つまり法律に抵触するという。国及び県が防災基本計画及び県地域防災計画で作成基準等を示しており、避難所運営や避難場所等に関して市の防災計画で詳細を書くというイメージである。

(3) 今後の災害に備える上で、コミュニティの協力や意見をどのような分野で取り入れることを期待していますか。

<回答>

被災時の避難所の運営 防災訓練への参加について期待する。内容が重なるが、コミュニティによる避難所運営。行政だけではすべての避難所を管理できない。地域住民に避難所運営委員会を作ってもらった必要があるのではないか。防災訓練などについて住民の参加と意見がほしい。また、防災計画策定後、避難行動計画を作成、住民の方とのワークショップを行い、備蓄や高台非難などについて周知を行っていきたいと思っている。

(4) 地域防災計画について、その他課題を感じていることがありましたら教えてください。

<回答>

国の計画もそうだが、地域防災計画は目標数値が書いてないことがほとんど。検証のために数

値目標などを書く必要があるのではないか。被害状況が想定できないため、第三次想定 of 陳腐化したデータしか使えない。震災からの復旧が終わらない段階では県も想定を出すことが困難ことであることを承知しているが、被害想定のない防災計画は具体性に欠けるので、県が被害想定を早急に出すことを期待している。

地域防災計画に復興について事前に定める必要性については、正直なところ、復興については書けない部分が多いのではないかと。大規模災害からの復興について何らかの内容は書くことになると思うが、現実的には地域防災計画とは別に復興計画の中で記載することになる。

【2. 地区防災計画について】

(1) 地区防災計画策定への住民参加について伺います。市町村単位の地域防災計画より、さらに小さな地域単位での防災計画を策定する自治体が存在すると伺いましたが、現在貴自治体では地区防災計画を策定する必要はあると考えますか。

<回答>

災害対策基本法では、地区防災計画は一定の地区の事業者及び住民等が共同して市の防災会議に提案するものであり、自治体が策定するものではない。また、当該箇所の施行が平成 26 年 4 月 1 日になるので、具体的な内容は不明である。

<分析>

災害対策基本法に規定された地区防災計画については、国の法律が読みづらいが、災害対策基本法改正に関する国の説明会では地区防災計画は町内会レベル単位の計画を想定しており、一定の地区の事業者及び住民等から共同で防災会議に提案するというものである。法律上は提案があれば、それを取り入れるというもので自治体で作るというものではないため、コメントし難いとのことだった。

(2) 地区防災計画を策定する場合、住民の方から意見を取り入れる予定はありますか。その場合、どのような項目を想定していますか。

<回答>

地区防災計画ではなく、津波避難計画を基に住民の方に避難計画を作ってもらうことを考えている。

現在、津波避難計画を作成しており、それが出来上がり次第、避難方法・避難所の運営などについて住民とのワークショップを行う予定である。

地区防災計画については国の説明会が行われていない段階であり、言及できないが、一定の地区の事業者及び住民等が共同して案を市の防災会議に提案し、それを受けて地域防災計画に定めることになる。

<分析>

災対法改正が来年 4 月からで何とも言えないが、地域防災計画は大綱しかないと、地区防災計画を乗せるということは地域防災計画のバランスが悪くなるため、別冊子で用意したほうがよいのではないかと考える。しかし、国の説明ではどうしても地域防災計画に載せるという方

針であるため、納得できるか否かは今後の説明次第ではないかとのことだった。

地区防災計画は自主的に作るものかということについて、やる気があるところが作るものであり、まずは作ってもらい市の防災会議に提案してもらえればと考えている。石巻市内で意識の高いところはすでに自主防災組織等が自主的に作っている。行政はそのようなところに対してアドバイスをするというかたちで関わっているとのことだった。

【3. BCP について】

(1) 自治体による業務継続計画（BCP）についてお伺いします。東日本大震災を契機として、企業のみならず自治体においても業務継続体制を構築する必要があるということを伺いました。東日本大震災が発生した 2011 年 3 月当時、貴自治体で業務継続計画はございましたか。

<回答>

2. なかった

被災当時、業務継続計画はなかった。今後その必要性を考えている段階である。被災時には無くとも住民情報などのバックアップをとってあったため、文書業務に関しては大きな支障がなかったと考える。

(2) 前項で 2. なかった とお答えの場合、貴自治体における東日本大震災発生後、業務継続計画の必要性はありますか。

<回答>

1. 必要性がある

<分析>

BCP を策定する必要性としては、発災時の業務優先度づけや人員の割り振りといったところにあるのではないかとのことだった。

(3) 既存の地域防災計画もしくは地域防災計画の修正・改定によって業務継続体制を構築する形もありますが、自治体が地域防災計画とは別に業務継続計画を策定する必要性はありますか。

<回答>

1. ある

別に作成する意味は本当にあるのかと思う場面もある。地域防災計画は策定しているのが防災会議であり、市自体ではない。また、地域防災計画については市民の生命・財産を守ることが目的であり、業務継続計画は震災があっても市民へのサービス継続という趣旨で策定するためそれぞれ作るべきである。東京都などの BCP は地域防災計画と並立しており、共通する内容もあるとは考える。応急・復旧など各フェーズでいかに必要な人員を確保するかという点であれば、今後 BCP が必要であると考ええる。

【4. 住民との協働について】

(1) 住民の意見を取り入れる際、関わった集団は震災前からあった地域のつながりに基づく集団と考えますか。それとも避難などで出来た震災後の新しいつながりに基づく集団であると考えますか。また、集団の規模はどの位の大きさでしょうか。

<回答>

1.震災前の地縁的つながり 2.震災後の地縁的つながり

(規模について)

3 世帯以上

石巻市コミュニティの状況は、地縁型コミュニティである。町内会・自治会・契約構などの地縁型コミュニティと行政区が混在しており、役割も地域の歴史や活動内容の相違により、業務内容や連合組織の一本化ができていない状況。

震災前に活動していた町内会が、震災後に活動休止・解散している地区もあり、コミュニティの再生・再構築が喫緊の課題となっている。仮設住宅団地のコミュニティについては、は 50 世帯を目安に自治会を立ち上げている。

<分析>

ヒアリングでは、さらに詳細な石巻市のコミュニティの状況について伺った。

町内会によっては、人が落ち着かなければ町内会が再開できない、役員・会員の被災によって集まるきっかけを失い連絡が取れず永久休止というケースもある。行政区組織は現在 399 行政区。震災前は市長公約に基づく住民自治組織を立ち上げるため旧 6 町毎に集まりをも行っていたが、東日本大震災が起こりリセットされた。平成 24 年 4 月時点では、比較的被害が少なかった河南地区の住民自治協議会が存在するほか、山下地区や桃生地区などでも協議会設立に向けて勉強会を行っている。行政としては、新たに住民自治組織を立ち上げ、住民自ら運営させていくための生みの苦しみ状態であるが、住民の自治意識をいかに育てていくかが重要だと考えている。

集落保全といった意味でのコミュニティ、河北地区では集会施設などの公民館活動で生まれたコミュニティもある。復旧期には自主防災組織が被災者に対して炊き出しを行った。被災エリアで町内会役員が被災していた時期は、町内会長が避難所運営の取りまとめも行っていた。仮設説住宅の自治会設立に向けては市役所や NPO と協働しながら 32 自治会が設立されたが、現在は 34 自治会。

仮設住宅の自治会はあくまで仮のものであり、自治会設立の相談なども行政で行っている。石巻仮設住宅自治連合推進会は県外の NPO の支援を受けて設立。最初は各自治会の連絡会の性質が強かったが、事業実施主体として方向転換し勉強会や仮設説自治会間の交流イベントを企画実施している。133 団地中 40 団地の自治会長が賛同し、参加している。

その他、「みやぎ復興応援隊」事業の応援隊員派遣を活用し、雄勝・北上・牡鹿地区など 6 地区で復興のための活動支援を行っている。震災後、町内会等で開催するイベント企画自体が減ったことを受けて、コミュニティづくり支援補助金を創設し、平成 24 年度から町内会や仮設自治会等の住民自治組織が住民が自ら催すイベントに対し 1 団体に年一回 5 万円の補助金を支給しているが、支給上限枠を上げるべきなどの意見がでており、現在検討中である。

(2) 住民の方から意見を取り入れるにあたって、苦勞した点はありましたか。また、よりよい意見を引き出すためにどのような工夫をされましたか。

<回答>

事業毎に担当部課で市民が参画・意見を聞くための市民会議等を組織し、施策に反映させている。そのような手法で意見を吸い上げ雄勝でも復興まちづくり協議会委員が組織され、地域の意見をまとめている。北上地域まちづくり委員会は旧6委員会のひとつだが、任期が切れたことにより休止している地区もある中、委員を委嘱し復興のまちづくり事業に参加している。役員・会長だけの意見のみではなく、若者や女性の意見が必要。会長との連絡がとれる方が必要なので、会長から若い人を推薦してもらい、その人の意見を聞くという方法も考えられる。震災後国内外で活躍するNPOやNGOの方々が石巻に入ってきている。その方々と石巻のNPOや市民団体とが協力している。

住民会議からの意見を促す手法としてはファシリテーターの役割が効果的。石巻の気質として消極的なところがあり、人々の意欲を引き出す工夫が必要。大学などの専門家との協力。今後は担い手がいないと町内会などのコミュニティが高齢化のなかで維持できない。

(中村氏より補足)

復興推進会議などは大学の先生などにも協力してもらってやっている。会議後にも引き続き意見を募集して反映している。女性や子どもの意見は、また別の組織を設けてそこからの意見を吸い上げている。

もともとの町内会の世話役などに声がけをしている。しかし、市街の住民は仮設入居で分散しているため、集めるのが難しい。住民会議を立ち上げて、参加してくれるのは役員の方に限られている。しかし、震災から2年半たつと各々の私生活のコミュニティに向いてしまう。ボランティアやNPOを活用してモチベーションを上げていく必要がある。

(3) 今後コミュニティとの共同に必要なことについてその他感じていることがありましたら、ご記入願います。

<回答>

今後必要となることとして、

- ① 壊滅地域の自治会の再生・再構築
- ② 新市街地や災害公営住宅での新たなコミュニティの構築
- ③ 被害が少なかった地域での地縁型からテーマ型コミュニティ（新たな住民自治システム）への移行
- ④ 仮設住宅へのコミュニティ支援

仮設住宅から出ていく人がいて虫食い状態になってしまいうであろうコミュニティの再編が課題。仮設住宅に残っている人のために社会福祉協議会社共・福祉部等関係課と協力してケアが必要。

※課題は多いが、一つずつ取り組んでいく予定である。

<分析>

石巻市としては、住民との防災の取り組みとしては避難・避難所運営を特に重視しており、ワークショップの手法や石巻に参入しているコミュニティ分野のNPOとの協力により住民の意見を引き出そうとしている。もともと合併で増えた地域もあり、震災前からコミュニティ形成に向けて準備をしていたことから、震災後も早い時期からコミュニティ再建に力を入れているのではないかな。

復興の各施策を進めていく際に、早くコミュニティの回復を行うことが行政と住民の協働を促すといったことが言えると考えられる。WSAではコミュニティの分野で提言をまとめる事ができなかったが、地域コミュニティの回復の重要性は復興を考える際に避けては通れない事項である。

以上

4-2 奥尻町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2013 年 10 月 25 日（金）

対象者：

総務課長 竹田 彰氏

【1. 地域防災計画について】

(1) 地域防災計画を策定するにあたり、住民の方から意見を取り入れることはありましたか。その場合、どのような項目に反映されましたか。

<回答>

2. なかった

地域防災計画に関しては行政主導で行われ、議員からなる災害特別委員会が参与しているため、住民からの意見を取り入れてない。一方、復興計画に関しては、「奥尻の復興を考える会」を設置し、被災した地域住民からの意見を取り入れた。復興計画に住民の声を反映させることは大事であるが、何を取り入れるかは行政の最終判断に基づくと考える。

【2. コミュニティについて】

(1) 復興施策に地域住民の意見を取り入れる際、関わった集団は震災前からあった地域のつながりに基づく集団と考えますか。それとも避難などで出来た震災後の新しいつながりに基づく集団であると考えますか。

<回答>

2. 震災後の地縁的つながり

しいて答えるならば、震災後の地縁的つながりといえる。コミュニティは出来て潰れるものである。

<分析>

奥尻の防集に関して「行政主導型であり、町が分断された」と言われたことがあるが、そんなことはない。当該防集には50人程の対象者がおり、この場所に行こうと言ったところ、「灯台付近の場所が空いているじゃないか、俺らは漁師だし港の近くがいい」となって、18人ほどがそこに行きたいということになった。行政としては、実現は厳しそうだが土地所有者に掛け合ってみるということで動いた。この案は町の考えではなく住民のアイディアで動いたのであり、全く違和感はないとのことだった。

(2) 住民の方から意見を取り入れる場合、どのような方法で行いましたか。

<回答>

住民による委員会の設置。先述の「奥尻の復興を考える会」がある。

(3) 住民の方から意見を取り入れるにあたって、苦労した点はありましたか。また、よりよい意見を引き出すためにどのような工夫をされましたか。

<回答>

1. あった

苦労した点としては、アンケートを実施しても、被災直後、発災1年後、2年後では回答が違ふこと。家を建てる人の場合では、はじめは「俺は建てる」と言う人が、後に「ダメだ、公営住宅に行く」ということもある。東日本で行われているアンケートでも、時期によって内容が変わ

っているのではないか。集団心理や異なる情報源、或いは仮設住宅の中で何かの話を聞いて、ぶれることがある。工夫した点としては、住む予定の区画が決まり、町の復興に対して見通しを立てることで、住民の側からアイデアが出たり、土地の交渉に応じてくれるといったことがあった。

(4) コミュニティについて、その他感じていることがありましたら、ご記入願います。

<回答>

地域のとの交渉について。防災集団移転事業などにおいては、計画実施のデッドラインから逆算して、住民との交渉時間を制限した。住民の意見は極力反映するが、最終的には行政が決定し、それについて住民に理解してもらうというやり方でないと事業を迅速に進めることはできない。奥尻では仮設住宅から1年以内には次に住む予定区画を割り当てた。住む場所が決まると生業の復活にも積極的になってくれる。

幌内集落の移転について。幌内地区は南西沖地震発生時大規模な土砂崩れが発生した箇所であり、当時住んでいた住民は青苗地区に防集で集団移転した。残った跡地に関して再利用の話もあったが、防潮堤を作らず、用地として利用しないという判断を行った。

<分析>

東日本大震災では現状復旧を推し進めている節もあるが、必要に応じて跡地利用をやめ、防潮堤を整備しないという選択肢は、避難路を整備するなど島全体のリスクマネジメントを考慮した上での選択であれば可能であると感じた。また、奥尻町の防潮堤の造り方にも減災を意識した工夫がみられ、海拔0m地点から数メートルの高さをコンクリートで固めるのではなく、かさ上げた道路に少し高いフェンスを設けることで防潮堤の役割を果たしている地域もあった。また、防潮堤の外側に漁業加工場を設置し、海の傍での生業を可能にする傍ら、強固な人工地盤を整備し、津波発生時は漁業従事者のみならず全島民を収容可能なシェルター的な施設を備えていた地域もあった。

このように、防潮堤といってもそのあり方には地域ごとの状況を反映した対応がありうるため、各自治体は改めて復興の主体であるところの地域住民と防潮堤建設について議論する必要があるのではないかと。

コミュニティに関しては、コミュニティとの交渉期間について「計画実施の期間から逆算して交渉のリミットを決め、最終的には行政の判断に基づいて行う」という手法は、仙台市の荒浜や閑上地区の防集移転問題が難航している現状と比べ対照的であると考えられる。

また、分野と特徴が違う問題ではあるが、用地取得における主権者の合意と行政の計画に対する住民参加の性質の違いを改めて感じた。

以上

加美町地域防災計画改定のための区・町会・婦人会ヒアリング

1 災害情報の収集と伝達	p.201
2 安全な避難	p.204
3 備蓄の充実	p.207
4 避難所における生活支援	p.209
5 地域における防災力の向上	p.211
6 今後の地域防災に望むこと	p.214

凡例

(1) 調査票として作成していた設問

<回答> 設問に対する回答

<集計結果> 選択肢付きの設問に対する回答

<分析> 回答に係る筆者の評価

【ヒアリング実施概要】

日時：平成 25 年 8 月 6 日（火）、7 日（水）実施

ヒアリング場所：宮城県加美町

ヒアリング対象者：宮城県加美町の行政区長・婦人会長（計 31 人）

【1. 災害情報の収集と伝達（区・町会）】

災対法の平成 24 年（2012 年）改正において、災害発生時における積極的な情報の収集・伝達・共有を強化する（災対法第 51 条）ことが定められた。よって、災害時における、役場から住民代表への情報伝達および住民代表から住民への情報伝達が、どのように行われているかとその評価について確認する設問を作成した。

(1) では役場から住民代表への情報伝達手段、(2) では (1) の評価、(3) では住民代表から住民への情報伝達手段、(4) では (3) の評価、(5) では情報伝達終了後の避難の呼びかけについてヒアリングを行った。

(1) 災害の発生の危険性が高まっている時に、町役場から「避難指示」又は「避難勧告」が出されたときに、その災害情報はどのような手段で町役場から伝えられますか。（複数回答可）

＜集計結果＞

選択肢	件数
1. 防災無線	2
2. 災害時優先電話	0
3. 通常電話	12
4. インターネットメール	0
5. エリアメール	0
6. SNS	0
7. 衛星電話	0
8. 広報車	5
9. 職員からの直接伝達	9
10. その他	5

＜分析＞

災害情報の伝達について、町役場からの伝達手段としては「通常電話」や「直接伝達」、「広報車」という手段が多く採られているとのことだった。東日本大震災でもほとんど被害がなかったため、「防災無線」の利用はほとんどなく、「災害時優先電話」や「衛星電話」は全く普及していないそうである。

(2) (1) で挙げた手段で十分だと考えますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 十分である	12
2. 不十分である	8
無回答	1

<分析>

結果としては、「十分である」との回答がやや多かった。その理由としては、今までに(1)で挙げられた伝達手段が困難となるような事態を経験していないからとのことだった。

しかし、東日本大震災を踏まえて、大規模な災害を想定した場合、現状のままでは対応できないという認識から、「不十分である」との回答もあった。

(3) 町役場から(1)の災害情報が伝達された時には、区・町会の住民に、どのような手段で伝えますか。(複数回答可)

<集計結果>

選択肢	件数
1. 直接伝達	20
2. 電話	2
3. インターネットメール	0
4. SNS	0
5. その他	3

<分析>

行政区長から住民への災害情報伝達手段として、大多数の行政区で「直接伝達」という手法が採られているとのことだった。行政区長の下には、数名の班長がおり、有事の際には班長に連絡すれば、班長が担当の住民に連絡する体制が確立されていた。

(4) (3) で挙げた手段で十分だと考えますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 十分である	15
2. 不十分である	4
無回答	2

<分析>

(2)と比較して、「十分である」との回答が多かった。加美町の場合、コミュニティが非常に強固であるため、住民間でのスムーズな情報伝達が可能とのことだった。

一方、「不十分である」との回答理由としては、直接伝達が難しい場合の代替策がないことへの危機感からであった。

(5) 町役場から(1)の災害情報が伝達された時には、区・町会の住民に対して、一緒に避難所へ避難するように呼び掛けますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 呼びかける	8
2. 呼びかけない	7
3. 場合によって呼びかける	3
無回答	2

<分析>

回答としては、「呼びかける」と「呼びかけない」がほぼ同数であった。しかし、前提として、加美町は避難を実施しなければならない災害を経験したことがなく、実際に起こってみなければわからない側面が強いことを考慮しなければならない。

【2. 安全な避難（区・町会）】

災対法の平成 25 年（2013 年）改正によって、住民の避難や災害要援護者の援護について大幅な改定がなされた。よって、現時点での避難体制や、災害要援護者の援護がどの程度可能であるかを確認する設問を用意した。

（1）では各地区での避難場所、（2）では避難場所までの避難経路、（3）では各地区での災害要援護者の把握、（4）では災害要援護者の援護についてヒアリングを行った。

（1）災害の発生が差し迫っている場合や災害が発生した場合における区・町会指定の緊急的な一時避難場所（公園等）、一般の避難所（学校等）、福祉避難所（福祉施設等）はそれぞれどこですか。

<回答>

地区名	行政区	一時避難所	一般の避難所	福祉避難所
宮崎地区	鶯沢区	地区集会所	各自で対応	無回答
	切込区	公民館	地区の避難所	無回答
	西川北区	地区集会所	災害後に検討	無回答
	東町区	ブロックごとに異なる	宮崎中学校	無回答
	南永志田区	地区集会所	公民会館	無回答
	上小路 1 区	集会所	無回答	無回答
	鳥屋ヶ崎区	地区集会所	小学校	無回答
中新田地区	羽場区	集会所	中新田小学校 広原小学校	無回答
	下狼塚区	下狼塚材木振興センター (株)タカノフーズ	無回答	無回答
	南町区	無回答	中新田小学校 中新田中学校 中新田高校 中新田体育館	福祉センター
	下新田上区	無回答	中新田交流センター	無回答
	城生区	高台,作業場	中新田図書館 中新田小学校	無回答
	田川区	集会所	中新田小学校	無回答
	漆沢区	集会所	体育館	無回答
	小瀬区	集会所	無回答	無回答

小野田地区	東上野目区	集会所,神社,寺	無回答	無回答
	東鹿原区	公民館	鹿原小学校	無回答
	雷区	集会所	東小野田体育館	福祉センター
	中区	無回答	体育館	体育館

<分析>

行政区長でも、避難所の場所が明確に把握されていないことが明らかになった。特に、福祉避難所については存在自体が認識されていないことが顕著であった。また、3つの避難所、特に一時避難所と一般の避難所の区分が明確になされていないという問題もあり、改善の必要性がある。

(2) (1)の避難所への避難経路については、あらかじめ決めてありますか。決めてある場合において、その避難経路は区・町会の住民にどのような形で周知されていますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 決めてある	10
2. 決めてない	10
無回答	1

(1と回答した方)(複数回答可)

選択肢	件数
1. 回覧板	2
2. 掲示板	0
3. 広報誌	1
4. 避難訓練で確認	4
5. 看板	0
6. インターネット	0
7. 防災パンフレット	0
8. その他	1

<分析>

避難経路に関して、回答は「決めてある」と「決めていない」が半数であった。しかし、「決めていない」の理由として、避難所への経路がそもそも一つしかない、限られているとのことで、定める必要がないケースもあった。

(3) 区・町会内にお住いの寝たきりの高齢者や障害者などの「災害時要援護者」の情報については、把握していますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 完全に把握している	15
2. 部分的に把握している	6
3. 把握していない	0

<分析>

災害時要援護者の情報に関しては、加美町内のほとんどの行政区において、ある程度把握されていることがわかった。各行政区とも、民生委員と行政区長が連携して行われているようである。

(4) (3) で 1, 2 と回答した方にお聞きします。災害時要援護者の避難について、区・町会内での支援は可能ですか。

<集計結果>

選択肢	人数
1. 十分にできる	9
2. 部分的にできる	8
3. できない	2
無回答	2

<分析>

災害時要援護者の援護について、加美町内の多くの行政区で「十分にできる」、「部分的にできる」とのことだった。加美町の特徴の一つである強固なコミュニティによる結果であると考えられる。

一方で、「できない」という意見の理由としては、行政区側に援護のノウハウや機材がないため、その場になってみなければわからないとのことだった。

【3. 備蓄の充実（区・町会・婦人会）】

災対法の平成 25 年（2013 年）改定によって、生活必需物資の備蓄は住民の責務とされた。よって、現時点で備蓄がどの程度なされているかについて確認する設問を用意した。

（1）では救命・救助時の機材の備蓄、（2）では生活必需品の備蓄についてヒアリン

（1）大規模災害が発生した後当面の間において、各区・町会が自立して住民の生命を守り近隣の救助・救命活動も行えるように、地域全体でどのような必要物資の備蓄を進めていますか。

<回答>

地区名	行政区名	備蓄の内容
宮崎地区	鶯沢区	特になし、各家庭の農具の持ち寄りで対応。
	切込区	竹竿、担架、毛布。
	西川北区	ガスコンロ(プロパン)、トラクター。
	東町区	農家からの持ち寄りで対応。
	南永志田区	特になし
	上小路 1 区	特になし、農具を緊急時に使用。
	鳥屋ヶ崎区	トラクター。
中新田地区	羽場区	チェーンソー、スコップ、ロープ。
	下狼塚区	なし
	南町区	町に任せている。
	下新田上区	集落としては備蓄なし。
	城生区	重機以外は揃っている。
	田川区	ほぼ揃えられていない。
小野田地区	漆沢区	各家庭の持ち寄り、山仕事の重機。
	小瀬区	各家庭、発電機と電灯は役場から配備済み。
	東上野目区	各家庭の持ち寄り、発電機は役場から配備済み。
	東鹿原区	各家庭からの持ち寄り。
	雷区	各家庭からの持ち寄り。テント、シート、ロープ。
	中区	発電機、テント、投光器。農家からの持ち寄り。

(2) 食料等生活必需品については、最低限 1 週間程度の備蓄が必要であるとされておりますが、住民からの持ち寄り等も含め、備蓄は十分に確保されていますか。またどのような備蓄を進めていますか。

＜集計結果＞

(備蓄の程度)

選択肢	人数
1. 十分に確保されている	11
2. ある程度確保されている	9
3. あまり確保されていない	2
4. 確保されていない	6
無回答	1

(備蓄の内容) (複数回答可)

選択肢	件数
1. 飲料水	8
2. 食料	12
3. 燃料	3
4. 医薬品	0
5. 日常的な消耗品	4
6. その他	0

【4. 避難所における生活支援】

本大問は、主として過去年度の研究におけるヒアリング結果や問題意識の実態調査を行うものである。避難所での運営に関して、行政と地域住民間の役割分担や当該人選の男女比率、あるいは女性や避難所に来ることができない被災者（以下、在宅避難者）の視点について確認する設問を用意した。

（1）では自主的な組織による運営、（2）では女性による運営、（3）では要援護者等多様なニーズへの配慮、（4）では在宅避難者への対応についてヒアリングを行った。

（1）避難所の運営に当たっては、町の職員や学校の教職員による運営から、住民が相互に助け合う自治的な組織による主体的な運営にできるだけ早く移行することが望ましいとされていますが、このような形での避難所の運営は可能でしょうか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.可能である	15
2.ある程度可能である	5
3.やや難しい	4
4.難しい	5
無回答	1

<分析>

全体的に「可能である」旨の回答が多く見受けられた。その理由としては、地区の規模が比較的小さいことなどにより、地域コミュニティが形成されていること、避難所内の運営戸数もそれほど多くないこと、区長や安心安全パトロール隊など自主防災組織との間で連絡体制が確立していることが挙げられた。

他方「難しい」旨の回答の背景には、災害の経験が多くないことから、上記連絡体制が現実機能するかわからない、そもそも避難所運営自体を考えたことがないという回答があった。また、仮に自主的な組織が運営を行うとしても、行政と異なり本来的には住民を指導する立場にないことから、リーダーシップを発揮してまとめていけるかを疑問視する声もあった。

（2）避難所の運営に当たっては、女性が責任者に加わり、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、子供のいる家族等への配慮や男女共同参画の視点が必要であるとされていますが、このような協力関係は可能でしょうか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.可能である	18
2.ある程度可能である	8
3.難しい	2
4.難しい	2

<分析>

運営自体に関しては、特に高齢女性へのケアは女性が行うのが適切であるとの意見があった。

その上で、実際の協力可能性としては、「可能である」旨の回答が大半を占めた。その理由としては、防火クラブや母の会、JA 女性部などの組織が充実していること、当該組織に関して地域女性の参加率が高いことが挙げられていた。

なお、今後更なる改善を図るとすれば、各組織を繋げる役員会があったほうが良いとの意見や、場所によっては主体となる女性が消極的な地区もあるという指摘も考慮する必要がある。

(3) 避難所において、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児や子育て家庭、食事制限のある方のニーズや男女のニーズの違いに配慮することは可能でしょうか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.可能である	12
2.ある程度可能である	9
3.やや難しい	3
4.難しい	5
無回答	1

<分析>

本設問に関して、積極的な回答としては、先述のような各種自主防災組織が充実していること、あるいは当該組織がなくとも知り合い同士で自然と配慮できる環境がある点が挙げられていた。

他方消極的な意見の背景には、本分野は各家庭による対応が望まれるものであるとの意見や、前提となる個人情報の確保が問題となるとの懸念が存在していた。

(4) 避難所には来られず、在宅での避難生活を余儀なくされている住民に対しても、避難所とほぼ同レベルの物資やサービスの提供が行き届くようにすることは可能でしょうか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.可能である	18
2.ある程度可能である	9
3.やや難しい	1
4.難しい	1
無回答	1

<分析>

「可能である」旨回答の理由としては、共助の精神に基づき、避難所に届いた応援物資を対象家庭に送る体制は構築できること、高齢者に対するおにぎりや漬物等の配給サービスが既に存在することなどが挙げられた。

ただし、元気な方々による自主的活動または行政部門の仕事という認識、あるいは被害の大小と物資量の関係など配給方法によるトラブルには注意すべきという回答もあった。

【5. 地域における防災力の強化】

前大問の回答にも表れていた通り、防災に係る地域の住民や各種組織の果たす役割は非常に大きいものがある。そのため、防火クラブや母の会、安心安全パトロール隊のような組織の充実、当該組織や地域全体を支えるリーダーの育成、あるいは住民各人への意識啓発に関して、その現状や課題を調査する設問を作成した。

(1) では防災リーダーの育成、(2) と (3) では主要施策である防災訓練に関して地域内での連携および実働部隊との協力関係、(4) では新設された地区防災計画についてヒアリングを行った。

(1) 地域における防災力の強化を図るためには、平時からの区・町会・婦人会等の地域コミュニティの活動や地域における防災リーダーの育成が必要であるとさせていますが、具体的にどのような活動がなされていますか。また、今後どのような活動が必要であると思われますか。(複数回答可)

<集計結果>

(現在行われている活動)

選択肢	件数
1.研修会	8
2.防災ミーティング	3
3.防災訓練	20
4.見廻り	13
5.行っていない	2
6.その他	8

(今後必要と思われる活動)

選択肢	件数
1.研修会	3
2.防災ミーティング	1
3.防災訓練	3
4.見廻り	2
5.必要ない	9
6.その他	9

<分析>

地域防災力強化のため現在行われている活動としては、防災訓練が最も多い回答であった。このほか選択肢以外では、芋煮会と連動した防災訓練、回覧板での呼びかけ、東日本大震災の被災地への現地視察、消防団による搜索訓練や全戸訪問、各班長の防火指導員の取得など様々な活動が挙げられた。

また、今後必要と思われる事として言及されていたのは、若者の参加であった。パトロール隊

から消防団、あるいは婦人会まで共通して、上記活動に対する若い人の参加率をどう向上させるかがひとつの課題とのことであった。

(2) 区・町内会などの地域レベルでの防災訓練の実施に当たっては、学校、自主防災組織、区・町内会、婦人会など地域に関係する多様な主体が連携して参加する訓練を行う必要があるとされていますが、このような防災訓練は可能だと思われますか。その理由もあわせてお聞かせください。

<集計結果>

選択肢	件数
1.可能である	15
2.ある程度可能である	10
3.やや難しい	0
4.難しい	3
無回答	2

<分析>

当然前設問にあるような若者の参加率は懸念されているものの、多様な主体との連携に関しては、現状実際に行っているという回答が数多く聞かれた。

例えば、毎月お茶っこ会を開催し、親睦を深めると同時に、町役場から指導を受けたバケツリレーや人工呼吸の仕方、あるいは消火器の使い方を共有するというお話も伺った。

(3) 災害発生時に必要となる実動部隊（消防・警察・自衛隊等）と協同した避難所設営・炊き出し訓練などを実施することの必要性についてはどうと思われますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.必要である	22
2.必要でない	8

<分析>

「必要である」との回答について、具体的な実施内容としては、通常の炊き出しのほか、芋煮会を同時開催するようなイベント性を含んだ訓練の開催、情報伝達方法や避難誘導の確認などが挙げられた。

また、実施の方法としては、行政区ごとではないより広い地域単位で行うべき、あるいは実施後にはフィードバックが必要との声もあった。

(4) 加美町地域防災計画の改定を踏まえて、区・町会レベルでのより詳細な「地区防災計画」を策定する必要性についてはどうと思われますか。

<集計結果>

選択肢	人数
1.必要である	19
2.必要でない	9
無回答	2

(必要であると回答の方)

実現可能性はあると思いますか。その理由も合わせてお聞かせください。

選択肢	人数
1.可能である	6
2.ある程度可能である	5
3.やや難しい	2
4.難しい	3
無回答	3

<分析>

地区防災計画について、その必要性自体に関しては、大災害に備えるため個別地域で準備することが求められるとの意見があった。

ただし、この点は防災訓練やマニュアルを充実させることで十分、あるいはそもそもやる気や災害の被害意識をそこまで持っていないという声もあったことは留意する必要がある。

その上で計画の実現可能性に関しては、予算的余裕や区長の実行力があれば防火クラブ等との協力により実現できるという回答の一方で、何十ページにも及ぶものは作成できない、また作成後各家庭に行き届かせる方法も考えなければ行けないとの意見もあった。

【6. 今後の地域防災に望むことをご自由にお聞かせください】

<分析>

数多くの自由意見が寄せられたところ、分野ごとに見ていくとおおよそ次の五点に整理できる。

(1) 地域の特性

各地区の関係性について、もともと3つの町が合併しているため、お互いの意見調整が難しい部分があるとのことであった。また、各地区内においても、街中など新規入居者が多い場所においては、従来から住民が変化していない所と比べ、特に情報伝達に関する施策を行う必要があるとの指摘があった。

(2) 防災計画全般

防災計画の体系として、各行政区で防災を考えるためにも町としてのスタンスを明示して欲しいとの意見があった。また、現状の計画に関しては、当該地域防災体制が加美町全域でできたのは最近であるため、特に救護の分野について、実効性の検証が必要との指摘があった。

さらに、住民への周知という点では、どのようにして各家庭に行き渡らせるか、理解してもらうか考える必要があるとのことであった。

(3) 防災施設

防災拠点に関して、防災本部が持ち回りになっている現状を改め、一つの場所に町の防災拠点を作るべきとの意見があった。

(4) 備蓄

備蓄物の保管場所に関して、現在は役場に集中させているが、各部落ごとに所有することもないのではないかと回答があった。また、避難所における備蓄品に関しては、車いすや毛布、ラジオ、乾電池などがあればより便利であるとの声があった。

(5) 人材育成

これまでの設問の繰り返しにはなるが、これまでの被害が少ないことによる防災意識の薄さ、また防災訓練などの各種活動や婦人会等の運営における若者の参画が強く望まれるとのことであった。

以上

【参考法令】

災害対策基本法

発令 : 昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号

最終改正 : 平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 54 号

改正内容 : 平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 54 号[平成 25 年 10 月 1 日]

(目的)

第一条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

七 防災計画 防災基本計画及び防災業務計画並びに地域防災計画をいう。

八 防災基本計画 中央防災会議が作成する防災に関する基本的な計画をいう。

九 防災業務計画 指定行政機関の長（当該指定行政機関が内閣府設置法第四十九条第一項若しくは第二項若しくは国家行政組織法第三条第二項の委員会若しくは第三号ロに掲げる機関又は同号ニに掲げる機関のうち合議制のものである場合にあっては、当該指定行政機関。第十二条第八項、第二十八条の三第六項第三号及び第二十八条の六第二項を除き、以下同じ。）又は指定公共機関（指定行政機関の長又は指定公共機関から委任された事務又は業務については、当該委任を受けた指定地方行政機関の長又は指定地方公共機関）が防災基本計画に基づきその所掌事務又は業務について作成する防災に関する計画をいう。

十 地域防災計画 一定地域に係る防災に関する計画で、次に掲げるものをいう。

イ 都道府県地域防災計画 都道府県の地域につき、当該都道府県の都道府県防災会議が作成するもの

ロ 市町村地域防災計画 市町村の地域につき、当該市町村の市町村防災会議又は市町村長が作成するもの

ハ 都道府県相互間地域防災計画 二以上の都道府県の区域の全部又は一部にわたる地域につき、都道府県防災会議の協議会が作成するもの

ニ 市町村相互間地域防災計画 二以上の市町村の区域の全部又は一部にわたる地域につき、市町村防災会議の協議会が作成するもの

(基本理念)

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- 一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。
- 二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。
- 三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。
- 四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。
- 五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。
- 六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

(緊急災害対策本部の設置)

第二十八条の二 著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第四十条第二項の規定にかかわらず、閣議にかけて、臨時に内閣府に緊急災害対策本部を設置することができる。

災害救助法

発令 昭和 22 年 10 月 18 日号外法律第 118 号

最終改正 平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 54 号

改正内容 平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 54 号[平成 25 年 10 月 1 日]

(目的)

第一条 この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

(都道府県知事の努力義務)

第三条 都道府県知事は、救助の万全を期するため、常に、必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならない。

(救助の種類等)

第四条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

2 救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

3 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

東日本大震災復興基本法

発令 : 平成 23 年 6 月 24 日号外法律第 76 号

最終改正 : 平成 23 年 12 月 16 日号外法律第 125 号

改正内容 : 平成 23 年 12 月 16 日号外法律第 125 号[平成 24 年 2 月 10 日]

(目的)

第一条 この法律は、東日本大震災が、その被害が甚大であり、かつ、その被災地域が広範にわたる等極めて大規模なものであるとともに、地震及び津波並びにこれらに伴う原子力発電施設の事故による複合的なものであるという点において我が国にとって未曾有

の国難であることに鑑み、東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに現在及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、東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他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及び復興庁の設置に関する基本方針を定めること等により、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する。

(基本理念)

第二条 東日本大震災からの復興は、次に掲げる事項を基本理念として行うものとする。

- 一 未曾有の災害により、多数の人命が失われるとともに、多数の被災者がその生活基盤を奪われ、被災地域内外での避難生活を余儀なくされる等甚大な被害が生じており、かつ、被災地域における経済活動の停滞が連鎖的に全国各地における企業活動や国民生活に支障を及ぼしている等その影響が広く全国に及んでいることを踏まえ、国民一般の理解と協力の下に、被害を受けた施設を原形に復旧すること等の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及び一人一人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にすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきこと。この場合において、行政の内外の知見が集約され、その活用がされるべきこと。
- 二 国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。この場合において、被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと。
- 三 被災者を含む国民一人一人が相互に連帯し、かつ、協力することを基本とし、国民、事業者その他民間における多様な主体が、自発的に協働するとともに、適切に役割を分担すべきこと。
- 四 少子高齢化、人口の減少及び国境を越えた社会経済活動の進展への対応等の我が国が直面する課題や、食料問題、電力その他のエネルギーの利用の制約、環境への負荷及び地球温暖化問題等の人類共通の課題の解決に資するための先導的な施策への取組が行われるべきこと。
- 五 次に掲げる施策が推進されるべきこと。
 - イ 地震その他の天災地変による災害の防止の効果が高く、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
 - ロ 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

- ハ 地域の特色ある文化を振興し、地域社会の絆（きずな）の維持及び強化を図り、並びに共生社会の実現に資するための施策
- 六 原子力発電施設の事故による災害を受けた地域の復興については、当該災害の復旧の状況等を勘案しつつ、前各号に掲げる事項が行われるべきこと。

大規模災害からの復興に関する法律

発令 平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 55 号

最終改正：平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 55 号

改正内容：平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 55 号[平成 25 年 8 月 20 日]

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、大規模な災害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るため、その基本理念、政府による復興対策本部の設置及び復興基本方針の策定並びに復興のための特別の措置について定めることにより、大規模な災害からの復興に向けた取組の推進を図り、もって住民が安心して豊かな生活を営むことができる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 特定大規模災害 著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該非常災害に係る災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第二十八条の二第一項に規定する緊急災害対策本部が設置されたものをいう。

（基本理念）

第三条 大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進することを基本理念として行うものとする。

（復興協議会）

第十一条 特定被災市町村等は、復興計画及びその実施に関し必要な事項について協議（第四項各号に掲げる協議を含む。）を行うため、復興協議会（以下「協議会」という。）を組織することができる。

(財政上の措置等)

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。

南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法

発令 : 平成 14 年 7 月 26 日号外法律第 92 号

最終改正 : 平成 25 年 11 月 29 日号外法律第 87 号

改正内容 : 平成 25 年 11 月 29 日号外法律第 87 号[平成 25 年 12 月 27 日]

(南海トラフ地震防災対策推進地域の指定等)

第三条 内閣総理大臣は、南海トラフ地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、南海トラフ地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）として指定するものとする。

首都直下地震対策特別措置法

発令 : 平成 25 年 11 月 29 日号外法律第 88 号

最終改正 : 平成 25 年 11 月 29 日号外法律第 88 号

改正内容 : 平成 25 年 11 月 29 日号外法律第 88 号[平成 25 年 12 月 27 日]

(目的)

第一条 この法律は、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、首都直下地震緊急対策区域の指定、緊急対策推進基本計画の作成、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成、首都中枢機能維持基盤整備等地区の指定並びに首都中枢機能維持基盤整備等計画の認定及び認定基盤整備等計画に係る特別の措置、地方緊急対策実施計画の作成並びに特定緊急対策事業推進計画の認定及び認定推進計画に基づく事業に対する特別の措置について定めるとともに、地震観測施設等の整備等について定めることにより、首都直下地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的とする。

気象業務法

発令　　：昭和 27 年 6 月 2 日法律第 165 号

最終改正：平成 25 年 5 月 31 日号外法律第 23 号

改正内容：平成 25 年 5 月 31 日号外法律第 23 号[平成 25 年 10 月 1 日]

(予報及び警報)

第十三条 気象庁は、政令の定めるところにより、気象、地象（地震にあつては、地震動に限る。第十六条を除き、以下この章において同じ。）、津波、高潮、波浪及び洪水についての一般の利用に適合する予報及び警報をしなければならない。ただし、次条第一項の規定により警報をする場合は、この限りでない。

- 2 気象庁は、前項の予報及び警報の外、政令の定めるところにより、津波、高潮、波浪及び洪水以外の水象についての一般の利用に適合する予報及び警報をすることができる。
- 3 気象庁は、前二項の予報及び警報をする場合は、自ら予報事項及び警報事項の周知の措置を執る外、報道機関の協力を求めて、これを公衆に周知させるように努めなければならない。

第十三条の二 気象庁は、予想される現象が特に異常であるため重大な災害の起こるおそれが著しく大きい場合として降雨量その他に関し気象庁が定める基準に該当する場合には、政令の定めるところにより、その旨を示して、気象、地象、津波、高潮及び波浪についての一般の利用に適合する警報をしなければならない。

- 2 気象庁は、前項の基準を定めようとするときは、あらかじめ関係都道府県知事の意見を聴かななければならない。この場合において、関係都道府県知事が意見を述べようとするときは、あらかじめ関係市町村長の意見を聴かななければならない。
- 3 気象庁は、第一項の基準を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。
- 4 前二項の規定は、第一項の基準の変更について準用する。
- 5 前条第三項の規定は、第一項の警報（第十五条の二第一項において「特別警報」という。）をする場合に準用する。

津波防災地域づくりに関する法律

発令　　：平成 23 年 12 月 14 日号外法律第 123 号

最終改正：平成 23 年 12 月 14 日号外法律第 123 号

改正内容：平成 23 年 12 月 14 日号外法律第 123 号[平成 24 年 6 月 13 日]

(目的)

第一条 この法律は、津波による災害を防止し、又は軽減する効果が高く、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の整備、利用及び保全（以下「津波防災地域

づくり」という。)を総合的に推進することにより、津波による災害から国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、国土交通大臣による基本指針の策定、市町村による推進計画の作成、推進計画区域における特別の措置及び一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画に関する事項について定めるとともに、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備並びに津波災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築物の建築等の制限に関する措置等について定め、もって公共の福祉の確保及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

土地収用法

発令　　：昭和 26 年 6 月 9 日法律第 219 号

最終改正：平成 25 年 12 月 13 日号外法律第 111 号

改正内容：平成 25 年 12 月 13 日号外法律第 111 号[平成 25 年 12 月 13 日]

(この法律の目的)

第一条 この法律は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。

(土地を収用し、又は使用することができる事業)

第三条 土地を収用し、又は使用することができる公共の利益となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない。

(事業の認定の要件)

第二十条 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる。

- 一 事業が第三条各号の一に掲げるものに関するものであること。
- 二 起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること。
- 三 事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること。
- 四 土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること。

(権利取得裁決)

第四十八条 権利取得裁決においては、次に掲げる事項について裁決しなければならない。

- 一 収用する土地の区域又は使用する土地の区域並びに使用の方法及び期間
- 二 土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失の補償

三 権利を取得し、又は消滅させる時期（以下「権利取得の時期」という。）

四 その他この法律に規定する事項

- 2 収用委員会は、前項第一号に掲げる事項については、第四十条第一項の規定による裁決申請書の添附書類によつて起業者が申し立てた範囲内で、且つ、事業に必要な限度において裁決しなければならない。但し、第七十六条第一項又は第八十一条第一項の規定による請求があつた場合においては、その請求の範囲内において裁決することができる。
- 3 収用委員会は、第一項第二号に掲げる事項については、第四十条第一項の規定による裁決申請書の添附書類並びに第四十三条、第六十三条第二項若しくは第八十七条ただし書の規定による意見書又は第六十五条第一項第一号の規定に基いて提出された意見書によつて起業者、土地所有者、関係人及び準関係人が申し立てた範囲をこえて裁決してはならない。
- 4 収用委員会は、第一項第二号に掲げる事項については、前項の規定によるのほか、当該補償金を受けるべき土地所有者及び関係人の氏名及び住所を明らかにして裁決しなければならない。ただし、土地所有者又は関係人の氏名又は住所を確知することができないときは、当該事項については、この限りでない。
- 5 収用委員会は、第一項第二号に掲げる事項については、前二項の規定によるのほか、土地に関する所有権以外の権利に関して争いがある場合において、裁決の時期までにその権利の存否が確定しないときは、当該権利が存するものとして裁決しなければならない。この場合においては、裁決の後に土地に関する所有権以外の権利が存しないことが確定した場合における土地所有者の受けるべき補償金をあわせて裁決しなければならない。

（非常災害の際の土地の使用）

- 第二百二十二条 非常災害に際し公共の安全を保持するために第三条各号の一に規定する事業を特に緊急に施行する必要がある場合においては、起業者は、事業の種類、使用しようとする土地の区域並びに使用の方法及び期間について市町村長の許可を受け、直ちに、他人の土地を使用することができる。但し、起業者が国であるときは当該事業の施行について権限を有する行政機関又はその地方支分部局の長が、起業者が都道府県であるときは都道府県知事が、事業の種類、使用しようとする土地の区域並びに使用の方法及び期間を市町村長に通知することをもつて足り、許可を受けることを要しない。
- 2 前項の規定によつて使用する土地の区域並びに使用の方法及び期間は、公共の安全を保持するために必要且つやむを得ないと認められる範囲をこえてはならない。
 - 3 市町村長は、第一項本文の規定による許可をしたとき、又は同項但書の規定による通知を受けたときは、直ちに、起業者の名称、事業の種類、使用しようとする土地の区域並びに使用の方法及び期間を土地の所有者及び占有者に通知しなければならない。
 - 4 第一項の規定による使用の期間は、許可があつた日（同項但書の場合にあつては、市

町村長に通知をした日) から六月をこえることができない。

(緊急に施行する必要がある事業のための土地の使用)

第二百二十三条 収用委員会は、第三十九条の規定による裁決の申請に係る事業を緊急に施行する必要がある場合で、明渡裁決が遅延することによつて事業の施行が遅延し、その結果、災害を防止することが困難となり、その他公共の利益に著しく支障を及ぼす虞があるときは、起業者の申立により、土地の区域及び使用の方法を定め、起業者に担保を提供させた上で、直ちに、当該土地を使用することを許可することができる。

2 前項の規定による使用の期間は、六月とする。使用の許可の期間の更新は、行うことができない。

3 収用委員会は、第一項の規定による許可をしたときは、直ちに、起業者の名称、事業の種類、使用しようとする土地の区域並びに使用の方法及び期間を土地の所有者及び占有者に通知しなければならない。

4 起業者は、第一項の場合において、土地所有者及び関係人の請求があるときは、自己の見積つた損失補償額を払い渡さなければならない。

5 第一項の規定による使用の許可があつた後、明渡裁決があつたときは当該明渡裁決において定められた明渡しの期限において、第四十七条の規定によつて却下の裁決があつたときはその裁決の時期において、第一項の規定による使用の許可は、第二項の規定にかかわらず、その効力を失う。

6 第八十三条第四項から第七項までの規定は、第一項の規定によつて提供すべき担保並びにその取得及び取りもどしについて準用する。この場合において、同条第四項中「前項」とあるのは「第二百二十三条第一項」と、同条第五項及び第六項中「工事を完了」とあるのは「補償の支払を」と、同条第五項中「耕地の造成による損失の補償」とあるのは「損失の補償」と読み替えるものとする。

公共用地の取得に関する特別措置法

発令 : 昭和 36 年 6 月 17 日法律第 150 号

最終改正 : 平成 20 年 6 月 18 日号外法律第 75 号

改正内容 : 平成 20 年 6 月 18 日号外法律第 75 号[平成 20 年 6 月 18 日]

(目的)

第一条 この法律は、土地等を収用し、又は使用することができる事業のうち、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業に必要な土地等の取得に関し、土地収用法（昭和二十六年法律第二百十九号）の特例等について規定し、これらの事業の円滑な遂行と土地等の取得に伴う損失の適正な補償の確保を図ることを目的とする。

(特定公共事業)

第二条 この法律において「特定公共事業」とは、土地収用法第三条各号の一に該当するものに関する事業若しくは都市計画法（昭和四十三年法律第百号）の規定により土地を収用し、若しくは使用することができる都市計画事業のうち、次の各号の一に該当するものに関する事業又は当該事業に係る土地収用法第十六条に規定する関連事業で、起業者が第七条（第四十五条において準用する場合を含む。）の規定による国土交通大臣の認定を受けたものをいう。

一 高速自動車国道又は一般国道

二 鉄道事業法（昭和六十一年法律第九十二号）による鉄道事業者又は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が設置する幹線鉄道のうち政令で定める主要な区間

三 空港法（昭和三十一年法律第八十号）第四条第一項第一号から第四号までに掲げる空港

四 都の特別区の存する区域又は人口五十万以上の市の区域における交通の混雑を緩和するため整備することを要する道路、駅前広場、鉄道又は軌道で政令で定める主要なもの

五 電気通信役務に対する需要の急激な増加に対応するため整備することを要する電話施設のうち、都の特別区の存する区域若しくは人口五十万以上の市の区域に設置する政令で定める主要な施設又は政令で定める主要な市外通話幹線路の中継施設

六 一級河川若しくは政令で定める二級河川若しくはそれらの河川に設置する政令で定める主要な治水施設又は広域的な用水対策を緊急に講ずる必要のある地域に給水するため設置する政令で定める大規模な利水施設

七 電気事業法（昭和三十九年法律第百七十号）による一般電気事業、卸電気事業又は特定電気事業の用に供する発電施設又は送電変電施設で政令で定める主要なもの

八 前各号に掲げるもののほか、前各号に掲げるものと同程度に公共の利害に重大な関係があり、かつ、その整備の緊急性があるもので政令で定めるもの

九 前各号の一に掲げるものに関する事業のために欠くことができない通路、橋、鉄道、軌道、索道、電線路、水路、池井、土石の捨場、材料の置場、職務上常駐を必要とする職員の詰所又は宿舎その他の施設

(緊急裁決)

第二十条 収用委員会は、特定公共事業に係る明渡裁決が遅延することによつて事業の施行に支障を及ぼすおそれがある場合において、起業者の申立てがあつたときは、土地収用法第四十八条第一項各号及び第四十九条第一項各号に掲げる事項のうち、損失の補償に関するものでまだ審理を尽くしていないものがある場合においても、まだ権利取得裁決がされていないときは権利取得裁決及び明渡裁決を、すでに権利取得裁決がされてい

るときは明渡裁決をすることができる。

第二十一条 前条第一項の裁決（以下「緊急裁決」という。）においては、土地収用法第四十八条第一項各号及び第四十九条第一項各号に掲げる事項のうち、損失の補償に関するものについては、裁決の時までに収用委員会の審理に現われた意見書、鑑定の結果その他の資料に基づいて判断することができる程度において裁決すれば足りるものとする。ただし、損失の補償をすべきものと認められるにかかわらず、補償の方法又は金額について審理を尽くしていないものについては、概算見積りによる仮補償金（概算見積りによる同法第九十条の三第一項第三号に掲げる加算金及び同法第九十条の四の規定による過怠金を含む。以下同じ。）を定めなければならない。

土地区画整理法

発令　　：昭和 29 年 5 月 20 日法律第 119 号

最終改正：平成 23 年 8 月 30 日号外法律第 105 号

改正内容：平成 23 年 5 月 25 日号外法律第 53 号[平成 25 年 1 月 1 日]

（土地区画整理審議会の設置）

第五十六条 都道府県又は市町村が第三条第四項の規定により施行する土地区画整理事業ごとに、都道府県又は市町村に、土地区画整理審議会（以下この節において「審議会」という。）を置く。

- 2 施行地区を工区に分けた場合においては、審議会は、工区ごとに置くことができる。
- 3 審議会は、換地計画、仮換地の指定及び減価補償金の交付に関する事項についてこの法律に定める権限を行う。
- 4 審議会は、その任務を終了した場合においては、廃止されるものとする。

（建築物等の移転及び除却）

第七十七条 施行者は、第九十八条第一項の規定により仮換地若しくは仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定した場合、第百条第一項の規定により従前の宅地若しくはその部分について使用し、若しくは収益することを停止させた場合又は公共施設の変更若しくは廃止に関する工事を施行する場合において、従前の宅地又は公共施設の用に供する土地に存する建築物その他の工作物又は竹木土石等（以下これらをこの条及び次条において「建築物等」と総称する。）を移転し、又は除却することが必要となつたときは、これらの建築物等を移転し、又は除却することができる。

（移転等に伴う損失補償）

第七十八条 前条第一項の規定により施行者が建築物等を移転し、若しくは除却したこと

により他人に損失を与えた場合又は同条第二項の照会を受けた者が自ら建築物等に移転し、若しくは除却したことによりその者が損失を受け、若しくは他人に損失を与えた場合においては、施行者（施行者が国土交通大臣である場合においては国。次項、第百一条第一項から第三項まで及び第百四条第十一項において同じ。）は、その損失を受けた者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならない。

（仮換地の指定）

第九十八条 施行者は、換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる。この場合において、従前の宅地について地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有する者があるときは、その仮換地について仮にそれらの権利の目的となるべき宅地又はその部分を指定しなければならない。

（仮換地の指定の効果）

第九十九条 前条第一項の規定により仮換地が指定された場合においては、従前の宅地について権原に基づき使用し、又は収益することができる者は、仮換地の指定の効力発生の日から第百三条第四項の公告がある日まで、仮換地又は仮換地について仮に使用し、若しくは収益することができる権利の目的となるべき宅地若しくはその部分について、従前の宅地について有する権利の内容である使用又は収益と同じ使用又は収益をすることができるものとし、従前の宅地については、使用し、又は収益することができないものとする。

（使用収益の停止）

第百条 施行者は、換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、換地計画において換地を定めないこととされる宅地の所有者又は換地について権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を定めないこととされる権利を有する者に対して、期日を定めて、その期日からその宅地又はその部分について使用し、又は収益することを停止させることができる。この場合においては、その期日の相当期間前に、その旨をこれらの者に通知しなければならない。

建築基準法

発令　　：昭和 25 年 5 月 24 日法律第 201 号

最終改正：平成 25 年 12 月 13 日号外法律第 112 号

改正内容：平成 25 年 12 月 13 日号外法律第 112 号[平成 25 年 12 月 13 日]

(目的)

第一条 この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

(災害危険区域)

第三十九条 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

2 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律

発令　　：昭和 47 年 12 月 8 日法律第 132 号

最終改正：平成 17 年 10 月 21 日号外法律第 102 号

改正内容：平成 17 年 10 月 21 日号外法律第 102 号[平成 19 年 10 月 1 日]

(定義)

第二条 この法律において「移転促進区域」とは、前条に規定する災害が発生した地域又は同条に規定する災害危険区域のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域をいう。

2 この法律において「集団移転促進事業」とは、この法律によつて地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の一団の土地（以下「住宅団地」という。）を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行なう事業をいう。

(集団移転促進事業計画の策定等)

第三条 市町村は、集団移転促進事業を実施しようとするときは、集団移転促進事業の実施に関する計画（以下「集団移転促進事業計画」という。）を定めなければならない。この場合においては、あらかじめ、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

(国の補助)

第七条 国は、集団移転促進事業を実施する市町村又は都道府県に対し、次の各号に掲げる経費について、政令で定めるところにより、それぞれ四分の三を下らない割合によりその一部を補助するものとする。

- 一 住宅団地の用地の取得及び造成に要する経費（当該取得及び造成後に譲渡する場合を除く。）
- 二 移転者の住宅団地における住宅の建設若しくは購入又は住宅用地の購入に対する補助に要する経費
- 三 住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設その他の政令で定める公共施設の整備に要する経費
- 四 移転促進区域内の農地等の買取りに要する経費
- 五 移転者の住居の移転に関連して必要と認められる農林水産業に係る生産基盤の整備及びその近代化のための施設の整備で政令で定めるものに要する経費
- 六 移転者の住居の移転に対する補助に要する経費

東日本大震災復興特別区域法

発令 平成 23 年 12 月 14 日号外法律第 122 号

最終改正：平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 60 号

改正内容：平成 23 年 8 月 10 日号外法律第 93 号[平成 26 年 1 月 1 日]

(復興整備協議会)

第四十七条 被災関連市町村等は、復興整備計画及びその実施に関し必要な事項について協議（第四項各号に掲げる協議を含む。）を行うため、復興整備協議会（以下「協議会」という。）を組織することができる。

(集団移転促進事業の特例)

第五十三条 被災関連都道府県は、被災関連市町村から特定集団移転促進事業（復興整備計画に記載された集団移転促進事業をいう。以下この条において同じ。）に係る集団移転促進事業計画（集団移転促進法第三条第一項に規定する集団移転促進事業計画をいう。以下この条において同じ。）を定めることが困難である旨の申出を受けた場合においては、当該申出に係る集団移転促進事業計画を定めることができる。この場合における集団移転促進法第三条第一項、第四項及び第七項並びに第四条（見出しを含む。）の規定の適用については、これらの規定中「市町村」とあるのは「都道府県」と、集団移転促進法第三条第一項中「集団移転促進事業を実施しようとするときは、」とあるのは「東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第二百二十二号）第五十三条第一項の規定により同項

の申出に係る」と、「定めなければならない。この場合においては」とあるのは「定める場合においては」と、同条第四項中「第一項後段」とあるのは「第一項」と、「都道府県知事を経由して、集団移転促進事業計画を」とあるのは「集団移転促進事業計画を」と、「当該都道府県知事は、当該集団移転促進事業計画についてその意見を国土交通大臣に申し出ることができる」とあるのは「当該都道府県は、当該集団移転促進事業計画について、あらかじめ、関係市町村の意見を聴かなければならない」と、同条第七項中「都道府県知事を経由して、国土交通大臣に」とあるのは「国土交通大臣に」とし、同条第八項の規定は、適用しない。

- 2 特定集団移転促進事業を実施する場合における集団移転促進法第三条第二項第三号及び第七条第一号の規定の適用については、集団移転促進法第三条第二項第三号中「住宅団地の」とあるのは「住宅団地（移転者の住居の移転に関連して必要と認められる医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のため必要なものの用に供する土地を含む。第五号並びに第七条第一号及び第三号において同じ。）の」と、集団移転促進法第七条第一号中「場合を除く」とあるのは「場合であつて、当該譲渡に係る対価の額が当該経費の額以上となる場合を除く」とする。
- 3 第四十六条第二項第四号二に掲げる事項には、集団移転促進事業に関する事項（集団移転促進法第三条第二項各号に掲げる事項（前項の規定により読み替えて適用する同条第二項各号に掲げる事項を含む。）を併せて記載するものに限る。）を記載することができる。
- 4 被災関連市町村等は、協議会が組織されている場合において、復興整備計画に前項に規定する集団移転促進事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、国土交通省令で定めるところにより、会議における協議をするとともに、国土交通大臣の同意を得なければならない。ただし、会議における協議が困難な場合は、この限りでない。
- 5 被災関連市町村等は、協議会が組織されていない場合又は会議における協議が困難な場合において、復興整備計画に第三項に規定する集団移転促進事業に関する事項を記載しようとするときは、当該事項について、内閣府令・国土交通省令で定めるところにより、あらかじめ、内閣総理大臣を経由して国土交通大臣に協議をし、その同意を得なければならない。
- 6 前項の規定により被災関連市町村が第三項に規定する集団移転促進事業に関する事項について国土交通大臣に協議をしようとするときは、あらかじめ、当該事項を被災関連都道府県知事に通知しなければならない。この場合において、通知を受けた被災関連都道府県知事は、当該事項を復興整備計画に記載することについて、その意見を国土交通大臣に申し出ることができる。
- 7 国土交通大臣は、第四項又は第五項の同意をしようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議をしなければならない。

地方自治法

発令　　：昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号

最終改正：平成 25 年 12 月 13 日号外法律第 112 号

改正内容：平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 60 号[平成 25 年 12 月 20 日]

(基金)

第二百四十一条 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

2 基金は、これを前項の条例で定める特定の目的に応じ、及び确实かつ効率的に運用しなければならない。

3 第一項の規定により特定の目的のために財産を取得し、又は資金を積み立てるための基金を設けた場合においては、当該目的のためでなければこれを処分することができない。

4 基金の運用から生ずる収益及び基金の管理に要する経費は、それぞれ毎会計年度の歳入歳出予算に計上しなければならない。

5 第一項の規定により特定の目的のために定額の資金を運用するための基金を設けた場合においては、普通地方公共団体の長は、毎会計年度、その運用の状況を示す書類を作成し、これを監査委員の審査に付し、その意見を付けて、第二百三十三条第五項の書類と併せて議会に提出しなければならない。

6 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

7 基金の管理については、基金に属する財産の種類に応じ、収入若しくは支出の手続、歳計現金の出納若しくは保管、公有財産若しくは物品の管理若しくは処分又は債権の管理の例による。

8 第二項から前項までに定めるもののほか、基金の管理及び処分に関し必要な事項は、条例でこれを定めなければならない。

災害弔慰金の支給等に関する法律

発令　　：昭和 48 年 9 月 18 日法律第 82 号

最終改正：平成 23 年 8 月 30 日号外法律第 100 号

改正内容：平成 23 年 8 月 30 日号外法律第 100 号[平成 23 年 8 月 30 日]

(趣旨)

第一条 この法律は、災害により死亡した者の遺族に対して支給する災害弔慰金、災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対して支給する災害障害見舞金及び災害に

より被害を受けた世帯の世帯主に対して貸し付ける災害援護資金について規定するものとする。

(災害弔慰金の支給)

第三条 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、条例の定めるところにより、政令で定める災害（以下この章及び次章において単に「災害」という。）により死亡した住民の遺族に対し、災害弔慰金の支給を行うことができる。

2 前項に規定する遺族は、死亡した者の死亡当時における配偶者（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者を含み、離婚の届出をしていないが事実上離婚したと同様の事情にあつた者を除く。）、子、父母、孫及び祖父母並びに兄弟姉妹（死亡した者の死亡当時その者と同じくしていた者に限る。以下この項において同じ。）の範囲とする。ただし、兄弟姉妹にあつては、当該配偶者、子、父母、孫又は祖父母のいずれもが存しない場合に限る。

3 災害弔慰金の額は、死亡者一人当たり五百万円を超えない範囲内で死亡者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して政令で定める額以内とする。

(災害援護資金の貸付け)

第十条 市町村は、条例の定めるところにより、その区域内において災害救助法（昭和二十二年法律第百十八号）による救助の行われる災害その他の政令で定める災害により次に掲げる被害を受けた世帯で政令の定めるところにより算定したこれに属する者の所得の合計額が政令で定める額に満たないものの世帯主に対し、生活の立て直しに資するため、災害援護資金の貸付けを行うことができる。

一 療養に要する期間がおおむね一月以上である世帯主の負傷

二 政令で定める相当程度の住居又は家財の損害

2 災害援護資金の一災害における一世帯当たりの限度額は、政令で定める。

3 災害援護資金の償還期間（据置期間を含む。）は、十年を超えない範囲内で政令で定める。

4 災害援護資金は、据置期間中は無利子とし、据置期間経過後はその利率を延滞の場合を除き年三パーセントとする。

被災者生活再建支援法

発令 : 平成 10 年 5 月 22 日法律第 66 号

最終改正 : 平成 23 年 8 月 30 日号外法律第 100 号

改正内容 : 平成 23 年 8 月 30 日号外法律第 100 号[平成 23 年 8 月 30 日]

(目的)

第一条 この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。

(被災者生活再建支援金の支給)

第三条 都道府県は、当該都道府県の区域内において被災世帯となった世帯の世帯主に対し、当該世帯主の申請に基づき、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）の支給を行うものとする。

2 被災世帯（被災世帯であつて自然災害の発生時においてその属する者の数が一である世帯（第五項において「単数世帯」という。）を除く。以下この条において同じ。）の世帯主に対する支援金の額は、百万円（大規模半壊世帯にあつては、五十万円）に、当該被災世帯が次の各号に掲げる世帯であるときは、当該各号に定める額を加えた額とする。

一 その居住する住宅を建設し、又は購入する世帯 二百万円

二 その居住する住宅を補修する世帯 百万円

三 その居住する住宅（公営住宅法（昭和二十六年法律第百九十三号）第二条第二号に規定する公営住宅を除く。）を賃借する世帯 五十万円

3 前項の規定にかかわらず、被災世帯が、同一の自然災害により同項各号のうち二以上に該当するときの当該世帯の世帯主に対する支援金の額は、百万円（大規模半壊世帯にあつては、五十万円）に当該各号に定める額のうち最も高いものを加えた額とする。

4 前二項の規定にかかわらず、前条第二号ハに該当する被災世帯であつて政令で定める世帯の世帯主に対する支援金の額は、三百万円を超えない範囲内で政令で定める額とする。

5 単数世帯の世帯主に対する支援金の額については、前三項の規定を準用する。この場合において、第二項及び第三項中「百万円」とあるのは「七十五万円」と、「五十万円」とあるのは「三十七万五千円」と、第二項中「二百万円」とあるのは「百五十万円」と、前項中「三百万円」とあるのは「二百二十五万円」と読み替えるものとする。

(国の補助)

第十八条 国は、第七条第一号の規定により支援法人が交付する額及び同条第二号の規定により支援法人が支給する支援金の額の二分の一に相当する額を補助する。

(地方債の特例)

第十九条 第九条第二項の規定に基づく都道府県の支援法人に対する拠出に要する経費については、地方財政法（昭和二十三年法律第百九号）第五条各号に規定する経費に該当

しないものについても、地方債をもってその財源とすることができる。

公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法

発令　　：昭和 26 年 3 月 31 日号外法律第 97 号

最終改正：平成 11 年 12 月 22 日号外法律第 160 号

改正内容：平成 11 年 12 月 22 日号外法律第 160 号[平成 13 年 1 月 6 日]

（目的）

第一条 この法律は、公共土木施設の災害復旧事業費について、地方公共団体の財政力に
適応するように国の負担を定めて、災害の速やかな復旧を図り、もつて公共の福祉を確
保することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「災害」とは、暴風、こ（ゝ）う（ゝ）水、高潮、地震その他
の異常な天然現象に因り生ずる災害をいう。

2 この法律において「災害復旧事業」とは、災害に因つて必要を生じた事業で、災害に
かかった施設を原形に復旧する（原形に復旧することが不可能な場合において当該施設
の従前の効用を復旧するための施設をすることを含む。以下同じ。）ことを目的とするも
のをいう。

3 災害に因つて必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧することが著し
く困難又は不適当な場合においてこれに代るべき必要な施設をすることを目的とするも
のは、この法律の適用については、災害復旧事業とみなす。

4 この法律において「標準税収入」とは、地方公共団体（地方公共団体の組合を除く。
以下本条、第四条及び第四条の二において同じ。）が地方税法（昭和二十五年法律第二百
二十六号）に定める当該地方公共団体の普通税（法定外普通税を除く。）について同法第
一条第一項第五号にいう標準税率（標準税率の定のない地方税については、同法に定め
る税率とする。）をもつて、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）で定める方
法により算定した地方税の収入見込額をいう。

（国庫負担）

第三条 国は、法令により地方公共団体（港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）に基
づく港務局を含む。以下第四条、第四条の二及び第六条第一項を除き同じ。）又はその機
関の維持管理に属する次に掲げる施設のうち政令で定める公共土木施設に関する災害の
災害復旧事業で、当該地方公共団体又はその機関が施行するものについては、その事業
費の一部を負担する。

- 一 河川
- 二 海岸
- 三 砂防設備
- 四 林地荒廃防止施設
- 五 地すべり防止施設
- 六 急傾斜地崩壊防止施設
- 七 道路
- 八 港湾
- 九 漁港
- 十 下水道
- 十一 公園

(国庫負担率)

第四条 前条の規定により地方公共団体に対し国が費用の一部を負担する場合における当該災害復旧事業費に対する国の負担率は、当該地方公共団体について、その年の一月一日から十二月三十一日までに発生した災害につき、第七条の規定により決定された災害復旧事業費の総額を左の各号に定める額に区分して通次に当該各号に定める率を乗じて算定した額の当該災害復旧事業費の総額に対する率による。この場合において、その率は、小数点以下三位まで算出するものとし、四位以下は、四捨五入するものとする。

- 一 当該地方公共団体の当該年度（災害の発生した年の四月一日の属する会計年度をいう。以下本条及び第八条の二において同じ。）の標準税収入の二分の一に相当する額までの額については、三分の二
- 二 当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二分の一をこえ二倍に達するまでの額に相当する額については、四分の三
- 三 当該地方公共団体の当該年度の標準税収入の二倍をこえる額に相当する額については、四分の四

建築物の耐震改修の促進に関する法律

発令 平成 7 年 10 月 27 日法律第 123 号

最終改正 平成 25 年 5 月 29 日法律第 20 号

改正内容 平成 25 年 5 月 29 日法律第 20 号[平成 25 年 11 月 25 日]

(目的)

第一条 この法律は、地震による建築物の倒壊等の被害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、建築物の耐震改修の促進のための措置を講ずることにより建築物の地震

に対する安全性の向上を図り、もって公共の福祉の確保に資することを目的とする。

(要安全確認計画記載建築物の所有者の耐震診断の義務)

第七条 次に掲げる建築物（以下「要安全確認計画記載建築物」という。）の所有者は、当該要安全確認計画記載建築物について、国土交通省令で定めるところにより、耐震診断を行い、その結果を、次の各号に掲げる建築物の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める期限までに所管行政庁に報告しなければならない。

- 一 第五条第三項第一号の規定により都道府県耐震改修促進計画に記載された建築物
同号の規定により都道府県耐震改修促進計画に記載された期限
- 二 その敷地が第五条第三項第二号の規定により都道府県耐震改修促進計画に記載された道路に接する通行障害既存耐震不適格建築物（耐震不明建築物であるものに限る。）
同号の規定により都道府県耐震改修促進計画に記載された期限
- 三 その敷地が前条第三項第一号の規定により市町村耐震改修促進計画に記載された道路に接する通行障害既存耐震不適格建築物（耐震不明建築物であるものに限り、前号に掲げる建築物であるものを除く。） 同項第一号の規定により市町村耐震改修促進計画に記載された期限

(耐震診断の結果の公表)

第九条 所管行政庁は、第七条の規定による報告を受けたときは、国土交通省令で定めるところにより、当該報告の内容を公表しなければならない。前条第三項の規定により耐震診断を行い、又は行わせたときも、同様とする。

(建築物の地震に対する安全性に係る認定)

第二十二条 建築物の所有者は、国土交通省令で定めるところにより、所管行政庁に対し、当該建築物について地震に対する安全性に係る基準に適合している旨の認定を申請することができる。

- 2 所管行政庁は、前項の申請があった場合において、当該申請に係る建築物が耐震関係規定又は地震に対する安全上これに準ずるものとして国土交通大臣が定める基準に適合していると認めるときは、その旨の認定をすることができる。
- 3 前項の認定を受けた者は、同項の認定を受けた建築物（以下「基準適合認定建築物」という。）、その敷地又はその利用に関する広告その他の国土交通省令で定めるもの（次項において「広告等」という。）に、国土交通省令で定めるところにより、当該基準適合認定建築物が前項の認定を受けている旨の表示を付することができる。
- 4 何人も、前項の規定による場合を除くほか、建築物、その敷地又はその利用に関する広告等に、同項の表示又はこれと紛らわしい表示を付してはならない。

(区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定)

第二十五条 耐震診断が行われた区分所有建築物（二以上の区分所有者（建物の区分所有者等に関する法律（昭和三十七年法律第六十九号）第二条第二項に規定する区分所有者をいう。以下同じ。）が存する建築物をいう。以下同じ。）の管理者等（同法第二十五条第一項の規定により選任された管理者（管理者がないときは、同法第三十四条の規定による集会において指定された区分所有者）又は同法第四十九条第一項の規定により置かれた理事をいう。）は、国土交通省令で定めるところにより、所管行政庁に対し、当該区分所有建築物について耐震改修を行う必要がある旨の認定を申請することができる。

2 所管行政庁は、前項の申請があった場合において、当該申請に係る区分所有建築物が地震に対する安全上耐震関係規定に準ずるものとして国土交通大臣が定める基準に適合していないと認めるときは、その旨の認定をすることができる。

3 前項の認定を受けた区分所有建築物（以下「要耐震改修認定建築物」という。）の耐震改修が建物の区分所有等に関する法律第十七条第一項に規定する共用部分の変更に該当する場合における同項の規定の適用については、同項中「区分所有者及び議決権の各四分の三以上の多数による集会の決議」とあるのは「集会の決議」とし、同項ただし書の規定は、適用しない。

宅地建物取引業法

発令 昭和 27 年 6 月 10 日法律第 176 号

最終改正：平成 25 年 11 月 27 日号外法律第 86 号

改正内容：平成 25 年 6 月 21 日号外法律第 56 号[平成 25 年 12 月 20 日]

（媒介契約）

第三十四条の二 宅地建物取引業者は、宅地又は建物の売買又は交換の媒介の契約（以下この条において「媒介契約」という。）を締結したときは、遅滞なく、次に掲げる事項を記載した書面を作成して記名押印し、依頼者にこれを交付しなければならない。

一 当該宅地の所在、地番その他当該宅地を特定するために必要な表示又は当該建物の所在、種類、構造その他当該建物を特定するために必要な表示

二 当該宅地又は建物を売買すべき価額又はその評価額

三 当該宅地又は建物について、依頼者が他の宅地建物取引業者に重ねて売買又は交換の媒介又は代理を依頼することの許否及びこれを許す場合の他の宅地建物取引業者を明示する義務の存否に関する事項

四 媒介契約の有効期間及び解除に関する事項

五 当該宅地又は建物の第五項に規定する指定流通機構への登録に関する事項

六 報酬に関する事項

七 その他国土交通省令・内閣府令で定める事項

- 2 宅地建物取引業者は、前項第二号の価額又は評価額について意見を述べるときは、その根拠を明らかにしなければならない。
- 3 依頼者が他の宅地建物取引業者に重ねて売買又は交換の媒介又は代理を依頼することを禁ずる媒介契約（以下「専任媒介契約」という。）の有効期間は、三月を超えることができない。これより長い期間を定めたときは、その期間は、三月とする。
- 4 前項の有効期間は、依頼者の申出により、更新することができる。ただし、更新の時から三月を超えることができない。
- 5 宅地建物取引業者は、専任媒介契約を締結したときは、契約の相手方を探索するため、国土交通省令で定める期間内に、当該専任媒介契約の目的物である宅地又は建物につき、所在、規模、形質、売買すべき価額その他国土交通省令で定める事項を、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣が指定する者（以下「指定流通機構」という。）に登録しなければならない。
- 6 前項の規定による登録をした宅地建物取引業者は、第五十条の六に規定する登録を証する書面を遅滞なく依頼者に引き渡さなければならない。
- 7 前項の宅地建物取引業者は、第五項の規定による登録に係る宅地又は建物の売買又は交換の契約が成立したときは、国土交通省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を当該登録に係る指定流通機構に通知しなければならない。
- 8 専任媒介契約を締結した宅地建物取引業者は、依頼者に対し、当該専任媒介契約に係る業務の処理状況を二週間に一回以上（依頼者が当該宅地建物取引業者が探索した相手方以外の者と売買又は交換の契約を締結することができない旨の特約を含む専任媒介契約にあつては、一週間に一回以上）報告しなければならない。
- 9 第三項から第六項まで及び前項の規定に反する特約は、無効とする。

（重要事項の説明等）

第三十五条 宅地建物取引業者は、宅地若しくは建物の売買、交換若しくは貸借の相手方若しくは代理を依頼した者又は宅地建物取引業者が行う媒介に係る売買、交換若しくは貸借の各当事者（以下「宅地建物取引業者の相手方等」という。）に対して、その者が取得し、又は借りようとしている宅地又は建物に関し、その売買、交換又は貸借の契約が成立するまでの間に、取引主任者をして、少なくとも次に掲げる事項について、これらの事項を記載した書面（第五号において図面を必要とするときは、図面）を交付して説明をさせなければならない。

- 一 当該宅地又は建物の上に存する登記された権利の種類及び内容並びに登記名義人又は登記簿の表題部に記録された所有者の氏名（法人にあつては、その名称）
- 二 都市計画法、建築基準法その他の法令に基づく制限で契約内容の別（当該契約の目的物が宅地であるか又は建物であるかの別及び当該契約が売買若しくは交換の契約であるか又は貸借の契約であるかの別をいう。以下この条において同じ。）に応じて政令

で定めるものに関する事項の概要

三 当該契約が建物の貸借の契約以外のものであるときは、私道に関する負担に関する事項

四 飲用水、電気及びガスの供給並びに排水のための施設の整備の状況（これらの施設が整備されていない場合においては、その整備の見通し及びその整備についての特別の負担に関する事項）

五 当該宅地又は建物が宅地の造成又は建築に関する工事の完了前のものであるときは、その完了時における形状、構造その他国土交通省令・内閣府令で定める事項

六 当該建物が建物の区分所有等に関する法律（昭和三十七年法律第六十九号）第二条第一項に規定する区分所有権の目的であるものであるときは、当該建物を所有するための一棟の建物の敷地に関する権利の種類及び内容、同条第四項に規定する共用部分に関する規約の定めその他の一棟の建物又はその敷地（一団地内に数棟の建物があつて、その団地内の土地又はこれに関する権利がそれらの建物の所有者の共有に属する場合には、その土地を含む。）に関する権利及びこれらの管理又は使用に関する事項で契約内容の別に応じて国土交通省令・内閣府令で定めるもの

七 代金、交換差金及び借賃以外に授受される金銭の額及び当該金銭の授受の目的

八 契約の解除に関する事項

九 損害賠償額の予定又は違約金に関する事項

十 第四十一条第一項に規定する手付金等を受領しようとする場合における同条又は第四十一条の二の規定による措置の概要

十一 支払金又は預り金（宅地建物取引業者の相手方等からその取引の対象となる宅地又は建物に関し受領する代金、交換差金、借賃その他の金銭（第四十一条第一項又は第四十一条の二第一項の規定により保全の措置が講ぜられている手付金等を除く。）であつて国土交通省令・内閣府令で定めるものをいう。以下同じ。）を受領しようとする場合において、第六十四条の三第二項の規定による保証の措置その他国土交通省令・内閣府令で定める保全措置を講ずるかどうか、及びその措置を講ずる場合におけるその措置の概要

十二 代金又は交換差金に関する金銭の貸借のあつせんの内容及び当該あつせんに係る金銭の貸借が成立しないときの措置

十三 当該宅地又は建物の瑕（か）疵（し）を担保すべき責任の履行に関し保証保険契約の締結その他の措置で国土交通省令・内閣府令で定めるものを講ずるかどうか、及びその措置を講ずる場合におけるその措置の概要

十四 その他宅地建物取引業者の相手方等の利益の保護の必要性及び契約内容の別を勘案して、次のイ又はロに掲げる場合の区分に応じ、それぞれ当該イ又はロに定める命令で定める事項

イ 事業を営む場合以外の場合において宅地又は建物を買ひ、又は借りようとする個

人である宅地建物取引業者の相手方等の利益の保護に資する事項を定める場合 国土交通省令・内閣府令

ロ イに規定する事項以外の事項を定める場合 国土交通省令

- 2 宅地建物取引業者は、宅地又は建物の割賦販売（代金の全部又は一部について、目的物の引渡し後一年以上の期間にわたり、かつ、二回以上に分割して受領することを条件として販売することをいう。以下同じ。）の相手方に対して、その者が取得しようとする宅地又は建物に関し、その割賦販売の契約が成立するまでの間に、取引主任者をして、前項各号に掲げる事項のほか、次に掲げる事項について、これらの事項を記載した書面を交付して説明をさせなければならない。

一 現金販売価格（宅地又は建物の引渡しまでにその代金の全額を受領する場合の価格をいう。）

二 割賦販売価格（割賦販売の方法により販売する場合の価格をいう。）

三 宅地又は建物の引渡しまでに支払う金銭の額及び賦払金（割賦販売の契約に基づく各回ごとの代金の支払分で目的物の引渡し後のものをいう。第四十二条第一項において同じ。）の額並びにその支払の時期及び方法

- 3 宅地建物取引業者は、宅地又は建物に係る信託（当該宅地建物取引業者を委託者とするものに限る。）の受益権の売主となる場合における売買の相手方に対して、その者が取得しようとしている信託の受益権に係る信託財産である宅地又は建物に関し、その売買の契約が成立するまでの間に、取引主任者をして、少なくとも次に掲げる事項について、これらの事項を記載した書面（第五号において図面を必要とするときは、図面）を交付して説明をさせなければならない。ただし、その売買の相手方の利益の保護のため支障を生ずることがない場合として国土交通省令で定める場合は、この限りでない。

一 当該信託財産である宅地又は建物の上に存する登記された権利の種類及び内容並びに登記名義人又は登記簿の表題部に記録された所有者の氏名（法人にあつては、その名称）

二 当該信託財産である宅地又は建物に係る都市計画法、建築基準法その他の法令に基づく制限で政令で定めるものに関する事項の概要

三 当該信託財産である宅地又は建物に係る私道に関する負担に関する事項

四 当該信託財産である宅地又は建物に係る飲用水、電気及びガスの供給並びに排水のための施設の整備の状況（これらの施設が整備されていない場合においては、その整備の見通し及びその整備についての特別の負担に関する事項）

五 当該信託財産である宅地又は建物が宅地の造成又は建築に関する工事の完了前のものであるときは、その完了時における形状、構造その他国土交通省令で定める事項

六 当該信託財産である建物が建物の区分所有等に関する法律第二条第一項に規定する区分所有権の目的であるものであるときは、当該建物を所有するための一棟の建物の敷地に関する権利の種類及び内容、同条第四項に規定する共用部分に関する規約の定

めその他の一棟の建物又はその敷地（一団地内に数棟の建物があつて、その団地内の土地又はこれに関する権利がそれらの建物の所有者の共有に属する場合には、その土地を含む。）に関する権利及びこれらの管理又は使用に関する事項で国土交通省令で定めるもの

七 その他当該信託の受益権の売買の相手方の利益の保護の必要性を勘案して国土交通省令で定める事項

4 取引主任者は、前三項の説明をするときは、説明の相手方に対し、取引主任者証を提示しなければならない。

5 第一項から第三項までの書面の交付に当たっては、取引主任者は、当該書面に記名押印しなければならない。

奥付：

東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究Ⅲ
(災害復興・予防対策編)

平成 26 年 1 月 31 日

東北大学公共政策大学院 公共政策ワークショップⅠ

プロジェクト A 平成 25 年度

メンバー：小森絢 櫻庭悠平 積潤一 妹尾雄介 高野翔太

早川怜花 平田陽介 宗修平

指導教員：島田明夫教授 丸谷浩明教授 西田主税教授 小森繁教授 金谷吉成准教授