

検証テーマ『復興体制－復興に関する法整備等』

検証担当委員 戎 正晴

戎・太田法律事務所 弁護士（兵庫県弁護士会）

（要 約）

1 はじめに

阪神・淡路大震災の復興過程においては、震災に対応するため17件の特別立法が行なわれ、平成10年には、兵庫県の熱心な取り組みの成果として「被災者生活再建支援法」が制定されている。

今般の震災対応の法的整備の特色として、未曾有の大惨事であったにもかかわらず、基本的に既存の法制度（法律ないし下位法令）による対応が中心であり、従来の法制度の枠組みを超えるような新たな発想による法制度設計が見られなかったことが挙げられよう。既存の法制度に「復興」という明確な法概念がなく、かつ既存の法体系中のバリエーションも少ないため既存の法制度に縛られ、的確な施策が実行できなかった面があるのではないか。

ここでは、現行法の適用状況や新法の検討を通じて、今後の法制度設計上の課題を抽出し、あるべき復興法制への展望を素描する。

2 震災前の法制度整備状況の概要

○災害対策に関する法律

- (1) 災害対策基本法
- (2) 災害応急対策に関するもの…災害救助法、消防法等
- (3) 災害復旧時の国庫負担に関するもの…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等

3 復興に関する法制度整備ないし法制度運用への取り組み状況

(1) 震災発生直後の取り組み

ア 体制の整備～災害対策基本法など～

(7) 「兵庫県南部地震非常災害対策本部」及び「兵庫県南部地震緊急対策本部」の設置と法制度整備体制の確立

震災当日、政府は、災害への応急対策を推進するため、災害対策基本法第24条に基づき、総理府（当時）に「平成7年（1995年）兵庫県南部地震非常災害対策本部」の設置を決定し、1月19日には、一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣内に内閣総理大臣を本部長とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」を設置した。さらに、同月27日には、「兵庫県南部地震復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム」を設置し、緊急立法の立案体制を整えた。

(4) 「阪神・淡路復興委員会」の設置

緊急を要することもあって、当時の法令上の措置は、政令での対応が可能なものが先行して実施された。2月10日には、総理本府組織令を一部改正して、学識経験者により構成される「阪神・淡路復興委員会」（下河辺委員長）が設置された。

(ウ) 「阪神・淡路復興対策本部」の設置

第132回国会（通常）が震災4日後の1月20日に召集され、22日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が成立した。同法に基づき、「阪神・淡路復興対策本部」が設置され、事務局等の組織を定める組織令も併せて制定された。

イ 被災者救助～災害救助法等～

○救助の実施

災害救助法に基づき、兵庫県下の10市10町、大阪府下の大阪市等5市の区域内において、被災者の救助が実施された。また、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害弔慰金、災害障害見舞金の支給が実施された。

災害救助法は、救助を都道府県の機関委任事務（必要な場合職権の一部を市町村長に委任できる）としていた（現在はいわゆる法定委託事務）。したがって、災害救助にあたっては国の基準・指導によらねばならないことになる。

いわゆる一般基準は厚生労働省（当時厚生省）により規定されているが、現場に応じた救助を弾力的に実施するため、国との協議による特別基準の設定がなされる場合があり、大震災時には、避難所の設置期間や応急仮設住宅の建設費用等に特別基準が活用された。しかし、協議に時間と労力を要し、制度上は可能な現金支給は実施されなかった。

ウ 大量の瓦礫処理

震災直後の取り組みの中で特筆すべきは家屋の公費解体である。廃棄物処理法に基づく補助金交付要綱が改正され、家屋解体やがれき等の廃棄物処理は格段に進んだ。

廃棄物処理法第22条は、国が「災害その他の事由により特に必要となった廃棄物の処理を行うために要する費用」の一部を補助することができる」と定めている（同条2号）。その適用と申請の手続きに関しては補助金交付要綱に規定があるが、これまで「処理」という概念は「解体」を含まないものとして理解されていた。

しかし、要綱を今般の改正で「市町が解体の必要があると判断した家屋、事業所等であって、廃棄物として処理することが適当であると認められるもので、所有者の承諾のみに市町が行う解体、收拾、運搬及び処分を行う処理事業」を国庫補助の対象とすることが認められたのである。改正の理由は、「被災者の負担軽減を図り、被害の影響が甚大である」というところにあるが、あくまで、大震災のみの適用であり、その後の災害に伴う廃棄物処理については従来どおりの処理費用に対する補助しか認められていない。

エ 激甚災害の指定及び罹災都市借地借家臨時処理法の適用地区指定に関する政令の制定

(7) 「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」は、災害が発生した場合、政令により当該災害を「激甚災害」として指定するとともに、同法が予定する財政援助等の措置のうち当該激甚災害に適用すべき措置を定めるとしている。大震災において特筆すべきは、この政令の制定までのスピードであり、大震災では、一刻も早く復興に対する国の姿勢を明らかにするとの見地から、震災1週間後の1月24日に政令が制定された。

(4) 罹災都市借地借家臨時処理法の優先的借地権等の規定は、政令で定める災害で滅失した建物がある場合に適用され、かつその規定を適用すべき地区も政令で定めるとされている。同法は、滅失した建物の借家人が一定の要件のもとで、他の者に優先して相当な借地条件で当該建物の敷地を借地できることや当該敷地に最初に築造された建物について他の者に優先して相当な借家条件で当該建物を賃借できること等の特例を定めるものである。

(2) 復旧期及び復旧初期（H7～H11）の新立法

ア 復興関係等

(7) 被災市街地復興特別措置法（2月26日施行）

本法は、被災した市街地を緊急に復興し、防災に優れたまちづくりを実現するために、大震災のみならず今後の大規模災害時に対応できるよう恒久的な制度として立案・制定された。既存の制度を補完する方式で、新たな都市計画制度の創設や土地区

画整理事業、住宅供給などについての特例措置をその内容とする。

(4) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（3月24日施行）

マンション等区分所有建物が全部滅失した場合の再建手続きの特例や大規模滅失の場合の買取請求権の行使に関しての特例を定めたものである。区分所有者相互間の買取請求権の行使期限（始期）を延長したほか、3年間に限り、敷地共有持分権者全員の同意ではなく、再建のための集会を開催して5分の4以上の賛成での再建決議をすることにより再建できるようにした。

(5) 阪神・淡路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（3月1日施行）

阪神・淡路大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助や社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を定めたものである。

イ 租税関係

(7) 阪神・淡路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（震災特税法）及び同改正（3月27日施行）

被害が広域で同時・大量・集中的に発生したことをふまえ、被災者、被災企業の被害に対する早急な対応、被災地における生活・事業活動の復旧への対応を図るなどの目的で、所得税、法人税その他国税関係の法律についての特例を定めたものである。

(4) 災害被害者に対する租税の減免・徴収の猶予等に関する法律（2月20日施行）

災害被災者の所得税の負担の軽減を図るため、災害減免法の適用対象となる者の所得限度額を600万円から1000万円に引き上げる等の措置を講じたものである。

(5) 地方税法の一部改正（3月27日施行）

滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとして取得するなどした家屋・償却資産に係る固定資産税や被災市街地復興推進地域内で実施される土地区画整理事業に係る不動産取得税について特例を定めたものである。

4 今回の震災復興における法制度整備の特徴と成果

(1) 法制度整備の特徴

ア 必要最小限の立法措置

今回の震災復興における法制度整備の特徴の第1は、必要最小限度のみの立法措置にとどまっていることである。中には、被災市街地復興特別措置法や被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法のように今後予想される同規模の災害に向けての立法もあったが、そのほとんどは、いわば対処療法的に立法されている。

イ 既存の法制度の枠内での立法措置

第2に、法制度整備が、法制度全体との整合性という要請はあるにせよ、既存の法制度のバリエーションの範囲内での立法にとどまっており、決して新たな法理論に基づくものではなかったことである。運用の面においても、例えば、災害救助の現場では現物支給以外のメニューはついに実施されることがなかった。また、財務当局の「個人資産に公費は投入しない」との基本的な考え方やいわゆる「焼け太り絶対否定論」の壁も最後まで崩されることがなかった。この点は、被災者生活再建支援法が見直された現在でも住宅建設費本体への支援が認められていないことに端的に現れている。

(2) 法制度整備の成果

ア 総論的検討

(7) 主な成果

第1に、初期の段階で災害対策基本法等が見直され、災害時の体制や災害対策の仕組みの充実・強化に向けての改善が図られた点は一応の評価はできよう。現地対策本部の法定化や消防組織法上の緊急消防援助隊（当初は要綱設置）の創設などはその例

である。

第2に、瓦礫処理の公費負担（特に建物の解体費のそれ）が早い段階で決定され実現したことは大いに評価できる。公費による解体がなされたゆえに必要以上に建物が解体されたという批判がないではないが、都市部において初めて発生したこれだけの大規模な災害において、建物の解体が全面的に個人の負担でなすべきものであるとの従前の取り扱いがなお維持されていたならば、これだけ早い復興（特に住宅復興）は望み得なかつたであろう。

第3に、震災後の早い段階で特別立法が迅速に制定され、それら特別法による早期の復旧が推進されたことは評価すべきである。国の補正予算等による集中的な復旧事業に係る財政措置や被災住民の公的負担の軽減は被災地が早期に復興するために不可欠の措置であったといえる。

(4) 残された課題

○不十分な組織間調整の仕組み

後述するように、災害時における様々なレベルでの関係機関間の調整が必ずしも充分ではない。広域災害時にはより綿密な組織間調整の仕組みの確立が求められる。

○災害救助のメニューの硬直性

現物支給のみによる救助や特別基準の際の国との調整の煩雑さなどが、救助メニューの多様化を妨げており、被災者の多様なニーズに対応仕切れていない面がある。この点災害救助法制の見直しが必要である。

○重要な特例措置の未制度化

瓦礫処理の公費負担など今後の大規模災害時にも予想される仕組みに関しても恒久的な制度として整備されることはなかつた。

イ 各論的検討

(7) 税務上の特例措置についての検証

税務上の特例措置について、近畿税理士会神戸支部による検討結果をふまえ、ここで若干の検証をしておきたい。

○課税庁の対応は素早く、被災後8日目には申告期間を延長する等の特例が打ち出され、その後も弾力的な運用がなされた点は評価できる。国税通則法の「理由のやんだ日」や所得税法の「災害のやんだ日」の解釈に関しては、原則的には平成7年1月17日をもってその日とする解釈が出されたが、被災者や税理士事務所の実状を考えれば、ライフラインや交通機関等が復旧された時点や災害が引き続き発生する恐れがなく復旧に着手できる状態になった時点を基準とすべきであろう。

○所得税に関しては、災害減免法と雑損控除のいずれか有利な方法を選択することで所得税の全部または一部の軽減をすることが可能であった。また本来平成7年分の所得税において適用されるところを特例措置で平成6年分の所得税において適用を可能としたことは画期的なことであった。しかし、いずれの選択が有利か、より簡略化したわかりやすい制度にすべきであろう。

○所得税の雑損控除において「住宅・家財等に対する損害額の簡易計算」が対価の算定が困難であると認められたことから、定型的な取り扱いを認めたものであるが、納税者の事務負担を軽減する取扱いは評価されるべきである。しかし、罹災証明書における判定内容と簡易計算による被害割合が食い違うなどの混乱が見られたこと、マンションでは区分所有者により被害の程度が異なる場合があるにもかかわらず「同一マンション同一被害」が原則とされたこと等の問題があった。

○平成9年4月1日以降消費税率が引き上げられたが、住宅の再建が遅れた被災者は税負担が増加することになってしまった。再建のための建物にかかる消費税は従前の税率に据え置くような措置が考慮されて然るべきであった。また、「復興」をいうのであれば、固定資産税や不動産取得税の軽減措置の特例期間のさらなる延長や、

軽減対象の範囲のさらなる拡大が望まれる。

5 今回の震災復興における法制度整備の検証

(1) 復興の主体面からの検証

地元主体の復興体制づくりという面では、阪神・淡路復興委員会等の設置など一定の仕組みが用意された。しかし、未だ不十分であり、地方主体の復興を国が支えるという法的な仕組みの法的整備が強く求められるところである。

また、市民主体の復興を実現するためにも地域の自治体等が主体的に復興に取り組めるような法制度が不可欠である。もちろん復旧・復興の地域間格差を解消する観点からは国の関与は必要であるが、基本的には国が後方支援ないし側面援助に徹するような制度が望ましい。

(2) 復興施策面からの検証

○復興メニューの一括提示がなされなかったこと

阪神・淡路大震災では、復興基金により住宅対策、生活対策、産業対策等について被災者等のニーズを踏まえた、きめ細かな対策が講じられた。総事業数は113事業、総事業費は約3,500億円にのぼっている。「基金」という柔軟性のある立案・実施の主体であった点を活かし、きめ細やかな施策が講じられたことは高く評価されるべきである。

しかし、その一方で、様々なメニューが次から次へと後追いで実施されたため、市民から見れば支援メニューの全体がわかりにくい面があったことも否めない。また、市民主体の復興を目指すのであれば、復興施策についての選択権が市民に保障されてしかるべきである。いわゆる復興メニューの一括提示こそが本来のあるべき姿であったといえよう。ただ、メニューの選択に際しては、復興の各段階において、被災者の意思決定に対する十分な情報の提供と意思決定への支援策が講じられなければならない。そうでなければ真の意味で市民に復興メニューの選択権を保障したことにはならないからである。

○復興基金の評価ないし位置付けについて

復興基金は、通常の行政施策では実施することが困難な個人の資産形成につながる事業を可能にした。また、自治体行政の枠を超えて被災地全体で共通の事業を公平に実施することを可能にした。要するに、復興基金という仕組みを採用したことによって、行政による施策化が及ばない事業を機動的・弾力的に展開することが可能になったわけである。復興基金による各種の支援策は被災者の生活支援面で特に大きな役割を果たしたものであり、その意義は高く評価できる。

しかし、復興に関する法制度整備という観点から見た場合、復興基金についてはなお次の2点を課題として指摘することができる。

第1に、「復興」ということからすれば、行政の施策との役割分担が問題である。復興基金は行政による施策化が困難な個人の資産形成につながるような事業を可能にした。

しかし、後に述べるように、被災地の単なる「復旧」ではなく「復興」までを法がカバーすべきものであるとすれば、個人の資産形成につながる事業であっても、それは当然に行政が法の下で事業化ないし施策化すべきものであろう。今後の法制度整備の中で、復興基金を制度化するとしても、従来からある「個人資産には公費を投入しない」という考え方や「焼け太り全面否定論」を是としたままの制度化では大いに問題がある。

第2に、復興基金は、震災後の平成8年に施行された「地方交付税等の一部を改正する法律」に基づき、地方交付税法の附則を改めることによって法制上実施が可能になったものであり、しかも10年間という時限的な措置であった。復興基金の設置根拠をこのような措置に求め続ける限りは、復興基金を設置するために今後もその都度立法的な措置や金融機関との調整等の面倒な作業を繰り返さなければならないことになり、設置までに無用の時間と労力が費やされることになるのである。

(3) 広域災害への対応という面からの検証

阪神・淡路大震災後に自衛隊法が改正され（第68条の2）、災害派遣の際の要請手続が簡素化されると共に市町村長が知事に連絡できない場合は防衛庁長官に通知すべきものとされた。市町村長に自衛隊への災害派遣を要請する権限を認めなかったことに対しては批判もあるが、複数の府県ないし市町村間にまたがる大規模広域災害が発生した場合、一つの市町村長は他の市町村の状況を含めた全般的な被害状況や救助能力、救助活動等を掌握できないことや、複数の市町村長からの要請が錯綜し、自衛隊が部隊等を派遣するに際して部隊運用上の的確な判断が困難となる事態が予想されること等を考えれば妥当な法制度整備であったといえよう。

しかし、知事が各市町村にまたがる被災状況等を的確かつ迅速に把握することができなければ救助が遅延する恐れがあるため、災害情報が知事へ迅速に集中する仕組みが整備される必要がある。

(4) 災害派遣における自衛隊の役割という面からの検証

自衛隊の災害発生時の出動については、自衛隊の重要な任務として国民の間で認知されている。しかし、自衛隊法は「直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるもの」（第3条第1項）と規定しており、災害派遣任務はこのうちの「公共の秩序の維持」としての任務であると解されているから、災害派遣は「必要に応じ」て行なわれる「従たる任務」として現行法上位置付けられていることになる。

このように、災害派遣が従たる任務として位置付けられているため、自衛隊法上も、知事等の派遣要請に対して「事態やむを得ないと認める場合には部隊等を救援のため派遣することができる」（法83条）とされており、自衛隊自身が、緊急性・公共性・非代替性について自ら判断し、必要と認める場合に派遣を実施しているのが実情である。

また、自衛隊の装備については、主たる任務である防衛出動に必要な装備を調えることが基本であり、従たる任務としての災害派遣に要する装備を整備することは依然困難とされている。

今日、戦争だけではなくテロや事件、災害などわが国において発生する危機は様々である。このような多様な危機的事態から国民を守るため、自衛隊（特に陸上自衛隊）にはこれまでも増して多様な役割が期待されているといえるのではないか。世界有数の災害大国であるわが国の自衛隊にあって、これまでどおり災害派遣が「従たる任務」と位置付けられることが果たして妥当か再検討の余地が大いにあると思われる。

(5) 住宅再建支援という面からの検証

生活の基盤は「住」にある。「住」が安定しなければ生活の安定はないから、被災者の住宅再建への支援は、生活支援の中でもとりわけ重要であるといえる。

しかし、阪神・淡路大震災前はもちろんのこと、震災後に成立した「被災者生活再建支援法」においても住宅の再建は支援の対象外とされた。平成16年4月の同法の改正により「居住安定支援制度」が新たに創設され、解体費や仮住居費、ローン関係経費等被災者が住宅を再建する際の関係経費が支援の対象とされたことは一歩前進ではあったが、肝心の建築費・購入費本体は支援対象外とされた。

建築費本体等への支援が立法化されなかったのは、個人資産への公費投入をかたくなに拒否し続ける国の姿勢が貫かれたからであるが、建築費本体等への支援がなければ真の意味での住宅再建支援とは言えず、被災地全体で考えても住宅復興は進まない。また、解体撤去が不要なケースやローン関係経費がないケースなどを考えると、住宅に同じ甚大な被害を受けた被災者間で支給額に大きな開きが出るなど不公平を生ずる。この点、兵庫県が「居住安定支援制度補完事業」の実施に踏み切り、国の制度が是正されるまでの間、法の限度額の範囲内で建築費本体等への支援を率先したことは高く評価されるべきであるが、建築費本体等への支援が居住安定支援の内容として当然に立法化されるべきであったとい

わねばならない。この点については、新潟県中越地震や平成16年に列島各地を襲った風水害でも問題になっている。

6 今後への提案

(1) 災害対策基本法等の点検強化

ア 災害対策本部長を中心とした組織間調整の仕組みを強化すること（災害対策基本法第23条第6項、消防組織法第19条、同第24条の2、自衛隊法第83条）

災害対策本部長としての知事には災害対策にあたる関係諸機関を総合的に調整する機能を果たすことが強く求められており、知事の総合調整機能は有効な災害対策の立案・実施にとって極めて重要である。

しかし、阪神・淡路大震災では、県と警察・消防・自衛隊等の災害時の実動部隊との間で情報の共有化が十分ではなく、機関相互の調整にも手間取ったことから、迅速かつ的確な応急対策の実施が妨げられた。

法制度上、災害対策については、第一次的な責務は市町村にあるが、大規模災害時には都道府県の役割が重要になる。そこで、組織間の調整を迅速・的確に行ない、災害対策本部が有効に機能しうる仕組みが確立されなければならない。

問題はどのような法制度整備が考えられるかであるが、組織間調整の迅速化・適正化のためには災害対策本部長たる知事に直接実動部隊の指揮命令権を規定する方法もあり得る。しかし、平常時の意思決定にも関与しておらず、情報も持ち合わせていない組織を災害の発生と共に指揮命令系統下に置き、これを駆使することは容易ではない。

大規模災害時における県の責務を十分に果たすためには、人命救助等の応急対策活動を各組織がバラバラで行うのではなく、事前に応急対策活動ごとの主たる責任組織と協力組織を明確に定めておくとともに、被害想定等に基づく応援要員の確保や広域的な応急対策活動に係る警察・消防・自衛隊等の組織間調整など災害対策本部長が指示または総合調整を行なうべき基本的事項や仕組みが明確なものになっていなければならない。

さらに、国の現地対策本部との連携についても役割分担等を含めて事前に十分な整理が必要である。加えて、いわゆる市町村消防の下ではその消防能力にも自治体によって差があり、大規模災害や広域災害への対応が十分でない場合があり得る。そこで、そのような災害への対応力を高めるため、都道府県内の市町村の同意を得て広域連合や事務委託等の手法を活用することによって、都道府県が消防についてより積極的に関与できる仕組みを創設することが考えられる。また、市町村合併により消防機関の広域再編成を積極的に進めることも一つの対応策である。

イ 地方防災会議の平時における機能を強化すること（災害対策基本法第14条）

地方防災会議は、現状を見る限りでは、災害発生時の役割以上に平常時を中心とした調整機関として機能しているといえる。阪神・淡路大震災においても、災害発生直後に災害対策本部を中心とした体制が組まれているため、地方防災会議が開催されたのは平成7年3月になってからであり、その目的も地域防災計画の抜本的見直しであった。このような実状を踏まえた地域防災会議の役割の見直しが必要である。

今後は、地域防災計画の作成・推進にとどまることなく、地域防災に関する基本方針の策定や重要事項の審議等平常時の機能を強化する方向で所掌事務を見直すべきである。

ウ 情報の収集・伝達の仕組みを充実させること（災害対策基本法第53条）

大規模災害発生時には情報収集機能が麻痺することも十分に予想されるが、大震災においても被害の全容把握に困難を来し、十分な情報がないまま初動時を乗り切らざるを得なかった。

現在の災害対策基本法では、地方からの情報伝達、すなわち市町村から都道府県、国への被害報告義務は明示されているが、国から地方への情報の伝達については特段の定めを置いていない。しかし、現実には情報の伝達を双方向化し、複線の情報ルートを構

築するのでなければ、真の情報の共有化には至らず、対策の前提となる情報の収集・伝達としては不十分であると考えられる。

そこで今後は、市町村→県→国という情報の流れを基本としつつ、国との間で情報の双方向性（国の情報のフィードバック）を徹底し、実動機関から都道府県への直接の通報義務の明示等情報の共有化のための仕組みの強化に取り組むべきである。

(2) 災害救助法に基づく応急救助の在り方を見直すこと

ア 現金給付の積極的活用

応急救助については、徹底した現物主義が採用されている。災害救助法の救助メニュー中に「生業に必要な資金の給与」が規定されているにもかかわらず、現在に至るまで現実に運用・実施された実績はない。また、同法は、都道府県知事が必要ありと判断した場合には金銭を支給して救助をなし得る旨を規定するが、その運用にあたっては、通達で「特に金銭支給を認められている場合を除き、現物をもって行ない、真にやむを得ない事情がある場合で、金銭支給を行なう必要のあるときは事前の大臣協議をする」よう定められている。

このような通達が存在する以上、金銭支給はよほどの事態でもない限り実施されないであろう。もちろん、現物給付より現金給付の方が常に優れているとは断言できず、災害や被災者の状況等により判断されるべきではあるが、現物給付に固執した現行の救助実務では実際のニーズに応じた多様な救助の実施は困難であろう。

平成10年5月、被災者生活再建支援法が成立し、一定の限度ではあるが現金給付制（全壊世帯等に対し100万円を限度とする生活再建支援金の支給）が採用された。また、同法の改正により200万円を上限とする居住安定支援制度も設けられた。このような法制化の流れからすれば、現物給付にこだわり続けるべき理由はないと考えられる。少なくとも今後の災害については、現物給付一本主義を見直し、弾力的な判断を可能にしておくべきである。

イ 都道府県知事の裁量権の拡大を

また、大震災では、救助の在り方が、避難所→応急仮設住宅→恒久住宅というように、いわば単線型の支援が中心であった。そのため、避難所をはじめ多くの救助に係る期間の延長や単価の引き上げ、仮設住宅の規格・設備、入居者の選定、賃貸住宅の借り上げ、応急修理、ワクチンの手配など一般基準によっては実施しがたい事態が多く見られ、先述したように、国との協議に必要以上の時間と労力が費やされた。震災後、地方分権一括法の施行に伴って災害救助法適用にあたって大臣協議が不必要とされたほか、福祉避難所や福祉仮設住宅が運用で認められるなど災害救助法の運用の一部の改善が見られた。また、平成16年10月の新潟県中越地震の後には、大震災の経験が活かされ、国との協議は以前より円滑に行われるようになってきているといわれる。

しかし、より一層弾力的な運用を可能にするためには、都道府県知事の裁量の幅をさらに拡張すべきである。

(3) 自衛隊の任務としての災害救助の位置付けを見直すべきこと

自衛隊は、その本務が直接・間接の侵略からの防衛にあることは当然であるから、例えば自衛隊中に災害派遣を主たる任務とする部隊を創設するようなことは妥当ではない。また逆に、シビリアンコントロールの見地からすれば、たとえ災害時といえども、戦闘部隊が安易に運用されることにも問題がある。

しかし、わが国最大の実動部隊であり、その機動力・輸送力、さらには組織としての自己完結性、危機への対応能力など大規模災害発生時に国民の生命・身体、財産を守るために大きな能力を有していることもまた確かである。自衛隊は、自然災害から国民を守るためにその能力をより一層発揮すべきである。新潟県中越地震においても、大震災後に見直された自主派遣の判断基準が自衛隊の迅速な展開に役立っており、災害応急活動の中で自衛隊が占める役割も確実に拡がりつつある。わが国は残念ながら世界有数の災害大国であ

り、外交等の努力により戦争は避け得ても災害から逃れることはできない。今後、東南海、南海地震など広域にわたる大規模災害が懸念される中、消防や警察との役割分担も考慮しつつ自衛隊の任務における災害救助の位置付けについて、より積極的な方向で見直す必要があるのではないか。この点についての国民的議論が望まれる。

(4) 復興における私権の制限を認めること

大規模災害発生時、特に災害発生直後には、混乱を收拾し、秩序を維持するために行政による非常大権的な措置が必要となる場合がある。もちろん憲法の制約内であることや法令の根拠があることは必要ではあるが、警察的、消防的措置が実行される中で個人の権利が制約される場面のあることには国民的合意がなければならない。

また、復興の過程、特にまちづくりを推進するためにも、一定限度私権（特に財産権）を制限することが求められる。建築基準法や被災市街地復興特別措置法等による建築制限がその典型であるが、共有地の利用に関する合意形成の特例や所有権の不行使に対する制約などが考えられてよい。建物の再築等共有地の変更・処分は民法上全員の同意が必要であり、マンションのような団体による多数決主義は採用されていないが、共有者間で合意形成が進まない場合には当該共有地を含む地区全体のまちづくりが進まないという事態を招く。

そこで、たとえば、被災市街地復興特別措置法上の復興推進地区内では持分の多数決主義を採用し、全員一致ではない多数決による共有地の変更を可能にするような立法が検討されてよいのではないか。

また、災害に強いまちづくりを推進するためには、所有権のみならず借家権に対する制約もやむをえないものとして認められるべきである。借地借家法により借家権が保護されているため、その解消が困難なことから住宅復興が困難なものになる場合がある。

既に震災後に立法された「密集市街地の整備の促進等に関する法律」（平成8年）や「マンション建替え円滑化法」（平成14年）においては、地区内の建替えを要する賃貸住宅や危険・有害マンションが建て替えられる場合の借家権について一定の補償的措置と引き換えに借地借家法の適用除外を認め借家権の解消を可能にしているが、このような借家権への制限が今後はさらに多くの事業法下で認められてよい。

また、被災者間で家主の負担において権利としての借家の回復を認める「罹災都市借地借家臨時処理法」は改廃すべきである。災害時の住宅供給は災害救助法制で政策的に考えられるべきであって、私人間の権利義務として固定化して考えることは妥当ではない。

(5) 大規模災害での特例措置の制度化を検討すべきこと

大規模災害が発生してから特例的な措置を講ずるというのでは、対応が場当たり的になったり、対応の遅れや誤りにもつながりかねない。そこで、大震災の経験を踏まえ、その際に取りられた特例措置については予め法律により制度化しておくべきである。

第1に、公費による瓦礫処理の取り扱いである。いわゆる建物の公費解体は阪神・淡路大震災のみに適用される特例措置として要綱の改正により実現したものであるが、都市部における大規模災害発生時には被災建物の迅速な解体・撤去が初動対応として必要不可欠な措置である。この点、被災者生活再建支援法が制定され、個人による解体・撤去費用が居住安定経費として支援対象とされたことで制度化は不要であるとの見解もあろうが、個人による対応を期待するというのでは被災地全体の救援活動、復旧・復興に支障を来すことは明らかであるから、なお立法化の必要があるというべきである。

第2に、復興基金である。阪神・淡路大震災で復興基金が果たした役割の大きさを考えれば、地方交付税措置と指名債権譲渡という法形式を組み合わせた復興基金の基本的な枠組みを予め法制度化しておき、被災地復興ないし被災者支援のための基本的な制度として確立しておく必要があるというべきである。

(6) 「復興」の意味内容を明らかにし、これを法的概念として確立すること

「復興」という用語は、災害対策基本法第8条3項にわずかに一箇条登場するのみであ

る。同項は「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に務めなければならない」と規定している。

国の中央防災会議が災害対策基本法第34条に基づき定める防災基本計画においては、「災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項」が地域防災計画において重点を置くべき事項の一つとして位置付けられ、地方公共団体は迅速な原状復旧を目指すか、または災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定め、必要な場合にはこれに基づき復興計画を作成するものとされている（ちなみに、災害対策基本法では、都道府県地域防災計画で定めるべき事項は、同法第40条第2項第2号で災害予防、災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画とされており、「復興」については明示されていない）。

「復興」は「復旧」とは異なり、その意味内容を確定することが困難なためか、あるいはその到達点（どこまでいけば復興したと言えるのか）が不明確であるためか、法制度上の位置付けとしては、国及び地方公共団体の抽象的な努力目標にとどまっている。

「復旧」と復旧を超える部分についての取り扱いがいかに異なるかの具体例であるが、平成16年の台風第23号による災害によって河川の堤防が決壊し、甚大な被害が生じたことは記憶に新しいところである。災害復旧においては、被災した箇所を原状に復旧するだけでは再び災害が発生する恐れがあるため、地域の防災に十分な効果が得られない場合は、被災した箇所とその周辺を合わせた一連の改良（改良復旧）が認められている。

しかし、国の補助率は、災害復旧については3分の2以上であるのに対し、改良復旧にあっては2分の1と地元負担の割合が高くなっている。そのため、大規模災害において再度の災害を防止するために改良復旧を行う場合には地元の財政的負担が大きくなるうえ、被災箇所を中心に事業を行った場合、本格的な河川改修事業との整合性で問題が生ずる可能性もある（災害の規模により全体に占める改良分の割合が制限されることがありうる）。

平時からの計画的な予防対策は当然として、一旦被災した場合には、同じ被害の発生を二度と繰り返さないよう災害に強い地域づくりを計画的・戦略的に推進することが肝要であるから、本格的な河川改修事業の一部として災害復旧とこれに伴う改良復旧とを一体的に実施し、災害復興につながる仕組みを制度的・財源的に担保することが重要であると思われるのに、法制度上は補助率の違いに見られるように「復旧」と復旧を超える部分とが峻別されている。

たしかに、「復旧」を超える部分については、まちづくり一般や住宅施策一般、経済政策一般の補助や支援などと重複する面もないわけではない。また、復旧以上に他の自治体等とのバランスに配慮が必要であるとは言えるであろう。

しかし、今回の検証で明らかになったのは、「復旧」まではともかく、「復興」に関しては制度的保障がないということである。そのことが、必要以上に時限的な措置が設けられる、あるいは被災地への特例的な積極的措置（特区的発想）が検討されつつも見送られるなど復興の壁の原因になっていることは明らかである。また「復興」という言葉が「復旧」に比べてマイナスの回復以上にプラスをもたらすイメージが強いためか、「焼け太り絶対否定論」等が頑強に主張され、施策に大きな限界があるということである。

今後の法制度整備の出発点として、今後の取り組みの中で「復興」の意味内容を明らかにし、これをより明確な法定な概念として確立することが何よりも重要であると考えている。

復興とは、一旦衰えたものが再び興って盛んな状態に戻ることである。思うに、法が「復旧」とは異なる「復興」という文言を用いたのは、マイナス回復のための措置・支援にとどまらず、被災者及び被災地に災害前に比してプラスをもたらす施策をも是認した趣旨であると解される。このように考えるならば、復興の過程で被災地を特区化する構想もむしろ法の趣旨に合致するといえよう。また他方、いわゆる「焼け太り絶対否定論」や「個人資産に公費は投入しない」という発想が施策の壁になるのは法の趣旨に合致しないといえるであろう。

(7) 提案としての復興基本法

ア 復興に関する基本法制定の必要性

これまでの検証の結果、復興に関する制度的な保障を欠いていることが明らかになった。今後も引き続き発生するであろう災害に備えて予め復興の主体、復興に関する国と地方との責任分担、支援の内容、財源手当等復興の基本的な枠組みについて基本法を制定しておくべきである。ただし、現在進行中の三位一体改革等地方分権方策の動向を反映するなど、今後ともその内容等について議論を深めていく必要がある。

イ 復興基本法の目的

国と地方公共団体の役割分担のもとに、被災地域住民の意向を尊重しつつ共同して被災地域の生活及び経済の自立的発展を迅速に推進し、自然災害に対して安全な地域づくりを促進し、地域住民の生活の安定と活力ある被災地域の再生を実現することである。

ウ 復興基本法の内容

(7) 復興こそがゴールであること

被災地域におけるあらゆる取り組みは、災害復旧やそれに伴う改良ではなく被災状態からの復興こそがゴールであることを確認することが必要である。

(1) 復興の概念

復興とは、都市構造の改変や産業基盤の改変、市街地の再形成や都市機能の更新等中長期的課題の解決も視野に入れた概念であることの確認が必要である。

(2) 災害復興特別推進地域の指定

復興基本法が適用される地域については、災害救助法の適用区域内に限るものとし、関係都道府県知事の申請（関係市町村長と予め協議）に基づき内閣総理大臣が指定するものとする。

(3) 復興の体制

国、都道府県、市町村の役割が明記される。中央と地方との関係では、被災地復興についての第一次的な決定権は地方にあること、国は後方支援ないし側面援助に徹することを明記する。また地方における都道府県と市町村との関係については、復興の段階が災害発生初動期とは異なり、ある程度落ち着いた段階にあることを考えれば、権限の分配等に関しては平常時の両者の関係が概ね維持されるべきであろう。

(4) 復興計画

災害復興特別推進地域においては、関係都道府県知事が災害復興計画を作成（関係市町村長と予め協議）し、内閣総理大臣の承認を申請する。内閣総理大臣は承認にあたって関係行政機関の長と協議する。内容面では、基本的に災害対策基本法34条による基本計画の内容に依拠し、被災者への多様な支援メニューの概要まで含むものとする。

(5) 復興財源

災害復興計画に基づき実施する事業に充てるための地方債の起債等につき特別の配慮をすることと復興基金を創設することを明記する。

(6) 地域内住民の民意反映の仕組み

地域内において実施されるまちづくりについて、住民に提案権を認めるなど住民主体のまちづくりが推進されるような仕組みを盛り込む。

(本 文)

1 はじめに

阪神・淡路大震災の復興過程においては、震災に対応するため17件の特別立法が行なわれ、平成10年には、兵庫県の熱心な取り組みの成果として「被災者生活再建支援法」が制定されている。

今般の震災対応の法的整備の特色として、未曾有の大惨事であったにもかかわらず、基本的に既存の法制度（法律ないし下位法令）による対応が中心であり、従来の法制度の枠組みを超えるような新たな発想による法制度設計が見られなかったことが挙げられよう。既存の法制度ないしその拡張のバリエーションによる対応のみで大規模災害への対応として十分であったのであれば、今後は、バリエーションの弾力化・多様化等の方向を目指せばよいことになるが、「復旧」から「復興」の段階へ進むにつれ、既存の法制度に「復興」という明確な法概念がなく、かつ既存の法体系中のバリエーションも少ないため既存の法制度に縛られ、的確な施策が実行できなかつた面があるのではないか。

ここでは、現行法の適用状況や新法の検討を通じて、今後の法制度設計上の課題を抽出し、あるべき復興法制への展望を素描する。

2 震災前の法制度整備状況の概要

(1) 法制度の沿革

ア 戦前の法制度の概要

我が国の災害対策に関する法制度は、明治13年に制定された備荒儲蓄法が出発点であるといえる。同法には、罹災困窮者に対する食料等の支給をはじめ、罹災者救助の内容が定められていたが、大規模な風水害が頻発し、明治32年に新たに罹災者救助基金法が制定された。同法では、道府県で基金を設置し、単年度の救助額が一定の要件を満たした場合、国からの補助金が支出される仕組みになっていた。

イ 災害救助法等の制定

終戦間もない昭和21年12月、昭和南海地震が発生し、中部地方から九州地方にわたり甚大な被害をもたらした。この災害への対処にあたり、罹災者救助基金法では、都道府県により救助水準がまちまちで、関係機関相互の連携も十分図れないため、昭和22年に災害救助法が制定された。

災害救助法では、被災者救助を組織的に行うための規定や救助費用に係る国と都道府県の分担についての規定などが設けられている。この頃、消防組織法、消防法、水防法なども次々に制定された。

*災害救助法制定前にみられた都道府県ごとの救助水準の問題は、改めて今日的な課題になる可能性があるのではないか。阪神・淡路大震災を教訓に、被災者生活再建支援法が制定され、平成16年には居住安定支援制度も盛り込まれた。

しかしながら、住宅本体への支援が認められないなど、いくつかの課題が残されたこともあり、被災地の実情とのギャップを埋める形で都道府県の独自制度が設けられる例が増えている。もとより、被災者や地域のニーズに迅速、的確に応えるため、地方が主体的に対策を工夫することは当然ではあるが、一方で、県境を越えると、同一

程度の被害に対する給付金額が異なり、住民にとって割り切れない感情が生じている。

また、災害の状況や地域性等から地方公共団体によって対応が異なるにしても、都道府県の財政力で何とか対応できる災害を基準に仕組みを設けると、阪神・淡路大震災のような災害ではどうなるかという

問題もある。災害は都道府県域にとどまるとは限らないのであり、法の定めが不十分なのであれば、それを是正し、救助内容の妥当性を高め、地域性等、必要に応じて、地方公共団体が運用の工夫等を講じるというのがあるべき姿であろう。

ウ 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等の制定

戦後しばらくの間、度重なる大型台風の襲来など、大規模な災害の発生が相次ぎ、増大する災害復旧費は地方財政を大きく圧迫していた。そのため、昭和26年に、地方公共団体がその標準的な行政事務の遂行を著しく妨げられない限度を超える経費については国庫負担とする「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」が制定された。

同法では、公共土木施設の復旧経費について、地方公共団体の標準税収入と比較して、国庫負担率を定めている。この時期に、「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」や「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」が制定された。

エ 災害対策基本法の制定

昭和34年、伊勢湾台風が襲来し、死者・行方不明者は5千人を超える被害をもたらした。この災害により、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災体制の整備の必要性が強く指摘され、昭和36年に我が国の災害対策の一般法となる災害対策基本法が制定された。なお、このとき、災害救助法からかなりの規定が災害対策基本法に移された。

災害対策基本法は、防災に関する責務や組織、防災計画、災害の予防、応急対策及び復旧の各段階でそれぞれの主体の果たすべき役割や権限、財政金融措置と災害緊急事態についての規定などがある。

オ 激甚法の制定

災害対策基本法の制定以前は、大規模災害のたびに国庫負担率の嵩上げ措置等を講じるための特例法が制定されており、時間的な遅れや対策ごとの調整が不十分といった様々な問題点が指摘されていた。

災害対策基本法では、特に激甚な災害が発生については、地方公共団体に対する国の特別の財政援助、被災者に対する助成等を行うこととされ、これを受けて、昭和37年に「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」が制定され、災害復旧事業に対する国庫補助の嵩上げ措置や、中小企業者に対する支援措置等が講じられている。

(2) 災害対策関係法律

我が国の災害対策は、以下の関係法律によって推進されている（*は、阪神・淡路大震災当時には制定されていなかった法律を示す）。

ア 災害対策基本法

イ 基本法関係

- ・大規模地震対策特別措置法
- ・原子力災害対策特別措置法
- ・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*
- ・石油コンビナート等災害防止法
- ・海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律

ウ 災害予防関係

- ・河川法
- ・海岸法
- ・砂防法

- ・地すべり等防止法
- ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律
- ・森林法
- ・特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法
- ・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
- ・活動火山対策特別措置法
- ・豪雪地帯対策特別措置法
- ・地震防災対策特別措置法*
- ・台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法
- ・建築基準法
- ・建築物の耐震改修の促進に関する法律*
- ・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*
- ・気象業務法
- エ 災害応急対策関係
 - ・消防法
 - ・水防法
 - ・災害救助法
- オ 災害復旧・復興、財政金融措置関係
 - ・激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律
 - ・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
 - ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法
 - ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫負担法
 - ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法
 - ・公営住宅法
 - ・天災による被害農林水産業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法
 - ・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律
 - ・鉄道軌道整備法
 - ・空港整備法
 - ・被災市街地復興特別措置法*
 - ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法*
 - ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律*
 - ・被災者生活再建支援法*
 - ・農林漁業金融公庫法
 - ・農業災害補償法
 - ・森林国営保険法
 - ・漁業災害補償法
 - ・漁船損害等補償法
 - ・中小企業信用保険法
 - ・小規模企業者等設備資金助成法
 - ・住宅金融公庫法
 - ・地震保険に関する法律
 - ・災害弔慰金の支給等に関する法律
- カ 組織関係
 - ・消防組織法
 - ・海上保安庁法
 - ・警察法

- ・自衛隊法
- ・日本赤十字社法

3 復興に関する法制度整備ないし法制度運用への取り組み状況

(1) 震災発生直後の取り組み

ア 体制の整備～災害対策基本法など～

(7) 「兵庫県南部地震非常災害対策本部」及び「兵庫県南部地震緊急対策本部」等の設置と法制度整備体制の確立

震災当日、政府は、災害への応急対策を推進するため、災害対策基本法第24条に基づき、総理府（当時）に国土庁長官を本部長（途中で小里国務大臣と交代）とする「平成7年（1995年）兵庫県南部地震非常災害対策本部」の設置を決定し、神戸市に現地対策本部（現地対策本部は平成7年4月4日付で廃止）を置いた。また、1月19日、一体的かつ総合的な対策を講ずるため、内閣に内閣総理大臣を本部長とする「兵庫県南部地震緊急対策本部」を設置した。さらに、1月27日には、復旧・復興について緊急に立法措置が必要な事項について検討するため、同じく内閣内に小里国務大臣を担当大臣とし、事務担当の内閣官房副長官を事務総括責任者とする「兵庫県南部地震復興対策緊急立法検討プロジェクトチーム」を設置し、緊急立法の立案体制を整えた。

また、被災自治体でも、1月17日に災害対策基本法に基づく災害対策本部が設置された。

(4) 「阪神・淡路復興委員会」の設置

緊急を要することもあって、当時の法令上の措置は、政令での対応が可能なものが先行して実施された。2月10日は、総理本府組織令を一部改正して、平成8年2月14日までの期限付きで学識経験者により構成される「阪神・淡路復興委員会」（下河辺委員長）を設置し、後藤田正晴・平岩外四特別顧問を置いた。その目的は、内閣総理大臣の諮問に応じて関係地方公共団体が行なう復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる復興のための施策に関し総合調整を必要とする事項につき審議し、意見を述べること」であった。

(4) 「阪神・淡路復興対策本部」等の設置

第132回国会（通常）が震災4日後の1月20日に召集され、22日に「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」が成立した。同法に基づき、総理本府内に内閣総理大臣を本部長として、阪神・淡路地域についての関係地方公共団体が行なう復興事業への国の支援その他関係行政機関が講ずる復興のための施策に関する総合調整などを所掌する「阪神・淡路復興対策本部」を設置し、事務局等の組織を定める組織令も併せて制定された。

兵庫県では、災害対策本部体制のなかで、復旧・復興対策についても推進していたが、3月15日に、新たに制定された条例に基づき兵庫県阪神・淡路大震災復興本部が設置された。また、関係市町においても復興本部が設置された。

イ 被災者救助～災害救助法等～

災害救助法に基づき、兵庫県下の10市10町、大阪府下の大阪市等5市の区域内において、①被災者の救助、②避難所の設置、③炊き出しその他による食料の支給、④飲料水の供給、⑤応急仮設住宅の供与などの救助が迅速に実施された。また、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害弔慰金、災害障害見舞金の支給が実施された。

災害救助法は、救助を都道府県の機関委任事務（必要な場合職権の一部を市町村長に委任できる）としていた（現在はいわゆる法定委託事務）。したがって、災害救助にあたっては国の基準・指導によらねばならないことになる。

いわゆる一般基準は厚生労働省（当時厚生省）によりこと細かに規定されているが、

現場に応じた救助を弾力的に実施するため、国との協議による特別基準の設定がなされる場合があり、阪神・淡路大震災時には、避難所の設置期間や応急仮設住宅の建設費用等に特別基準が活用された。

しかし、協議に時間と労力を要し、現場における事態の進展になかなか追いつかないという状況もみられた。また、全ての救助が現品による救助であり、制度上は可能な現金支給は実施されなかった。

ウ 大量の瓦礫処理

震災直後の取り組みの中で特筆すべきは家屋の公費解体である。家屋の解体は本来個人の財産権行使の場面であるから、行政が関与する事項ではないはずであるが、2月28日、廃棄物処理法に基づく補助金交付要綱が改正されたことにより、被災地における家屋解体や瓦礫等の廃棄物処理は格段に進んだ。

廃棄物処理法第22条は、国が「災害その他の事由により特に必要となった廃棄物の処理を行うために要する費用」の一部を補助することができる」と定めている(同条2号)。この補助は一種の奨励的な性格を有する補助であり、補助率については施行令で「2分の1以内」とされている。その適用と申請の手続きに関しては補助金交付要綱に規定があるが、これまで「処理」という概念は「解体」を含まないものとして理解されており、解体そのものが補助の対象とされたことはなかった。

しかし、要綱を今般の改正で「市町が解体の必要があると判断した家屋、事業所等であって、廃棄物として処理することが適当であると認められるもので、所有者の承諾のものに市町が行う解体、收拾、運搬及び処分を行う処理事業」を国庫補助の対象とすることが認められたのである。解体・処理事業の対象となったのは、①個人住宅、②民間分譲マンション、③中小事業者の民間賃貸マンションと事業所等であった。改正の理由は、「被災者の負担軽減を図り、被害の影響が甚大である」というところにあるが、あくまで、阪神・淡路大震災のみに限定された適用であり、その後の震災等の災害に伴う廃棄物処理については従来どおりの処理費用に対する補助しか認められていない。

エ 激甚災害の指定及び罹災都市借地借家臨時処理法の適用地区指定に関する政令の制定

(ア) 「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」は、災害が発生した場合、政令により当該災害を「激甚災害」として指定するとともに、同法が予定する財政援助等の措置のうち当該激甚災害に適用すべき措置を定めるとしている。阪神・淡路大震災において特筆すべきは、この政令の制定までのスピードである。それまでは、被害が確定し復旧事業等の内容が固まった段階で政令が制定されるのが通例であったが、阪神・淡路大震災では、一刻も早く復興に対する国の姿勢を明らかにすることが重要であるとの見地から、震災1週間後の1月24日に政令が制定された。

措置の内容は多岐にわたるが、①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助、②中小企業者に対する資金の融通に関する特例、③被災者公営住宅建設事業に対する補助の特例等12の分野に及ぶ。なお、同政令は、2月3日及び2月28日の2回にわたって改正され、適用すべき措置の追加等がなされた。

(イ) 罹災都市借地借家臨時処理法の優先的借地権等の規定は、政令で定める災害で滅失した建物がある場合に適用され、かつ、その規定を適用すべき地区も政令で定めるとされている。阪神・淡路大震災では、2月6日に兵庫県下10市11町、大阪府下12市に同法に基づく政令が施行された。

同法は、滅失した建物の借家人が一定の要件のもとで、他の者に優先して相当な借地条件で当該建物の敷地を借地できることや当該敷地に最初に築造された建物について他の者に優先して相当な借家条件で当該建物を賃借できることや、建物の滅失により借地権が第三者に対する対抗力を失っても政令の施行日から5年はなお対抗力を有する等の特例を定めるものである。

(2) 復旧期及び復興初期（H7～H11）の新立法

ア 復興関係等

(ア) 被災市街地復興特別措置法（2月26日施行）

本法は、被災した市街地を緊急に復興し、防災に優れたまちづくりを実現するために、阪神・淡路大震災のみならず今後の大規模災害時に対応できるよう恒久的な制度として立案・制定された。既存の制度を補完する方式で、新たな都市計画制度の創設や土地地区画整理事業、住宅供給などについての特例措置をその内容とする。

主な内容は次のとおりである。

- ① 大規模な災害によって相当数の建築物が滅失したこと等一定の要件のもと都市計画において「被災市街地復興推進地域」を定めることができる。
- ② 同推進地域内では、災害の日から具体の都市計画決定または事業認可があるまで（最長2年）建築行為が禁止される。
- ③ 同推進地域内での土地地区画整理事業においては、換地の特例として復興共同住宅区の設定ができることや、清算金の交付に代えて住宅等の給付を行えること、公営住宅や防災施設に供するため一定の土地を保留地として定めることができる等の特例が認められる。
- ④ 同推進地域内においては、通常の要件を具備していなくても第二種市街地再開発事業を施行することができる。
- ⑤ 公営住宅の収入条件等の入居資格の緩和や地域内での住都公団や住宅供給公社の委託による住宅の建設・管理が認められる。

(イ) 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（3月24日施行）

本法は、マンション等区分所有建物が全部滅失した場合の再建手続きの特例や大規模滅失の場合の買取請求権の行使に関しての特例を定めたものである。区分所有者相互間の買取請求権の行使期限（始期）を6ヶ月から1年間に延長したほか、3年間に限り敷地共有持分権者全員の同意ではなく、再建のための集会を開催して5分の4以上の賛成での再建決議をすることにより再建できるようにした。また、その間の共有物分割請求を禁じた。

(ウ) 阪神・淡路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（3月1日施行）

本法は、阪神・淡路大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助や社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を定めたものである。

イ 自衛隊関係

阪神・淡路大震災後に発表された「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」は、大規模災害対策を国土防衛、国際貢献と並ぶ自衛隊の役割の三本柱として明確に位置付けた。また、自衛隊の自主派遣についても判断基準が明確化された。災害対策用の装備についても、一部とはいえ平成7年度の補正予算により、人命救助システム等の装備品の整備が図られた（防衛出動用のものを災害対策用に使用するものと整理されている）。さらに、災害対策基本法改正との関連で、警察官がその場にはいない場合には緊急通行車両の通行を確保するため必要な措置を取る権限を自衛官に付与したほか、現場の自衛官に対して、警戒区域の設定、他人の土地・建物の一時使用、応急措置の障害となるものの除去、住民や現場にいる者への応急措置への従事命令等の応急効用負担が条件付きで認められた。

ウ 租税関係

(ア) 阪神・淡路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（震災特税法）及び同改正（3月27日施行）

本法は、被害が広域で同時・大量・集中的に発生したことを踏まえ、被災者、被災企業の被害に対する早急な対応、被災地における生活・事業活動の復旧への対応を図

るなどの目的で、所得税、法人税その他国税関係の法律についての特例を定めたものである。

(イ) 災害被害者に対する租税の減免・徴収の猶予等に関する法律（２月２０日施行）

本法は、災害被災者の所得税の負担の軽減を図るため、災害減免法の適用対象となる者の所得限度額を６００万円から１０００万円に引き上げる等の措置を講じたものである。

(ウ) 地方税法の一部改正（３月２７日施行）

本法は、滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとして取得するなどした家屋・償却資産に係る固定資産税や被災市街地復興推進地域内で実施される土地区画整理事業に係る不動産取得税について特例を定めたものである。

エ その他阪神・淡路大震災に関する特例措置に関するもの

(ア) 阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法

(イ) 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法

(ウ) 阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立の手数料の特例に関する法律

(エ) 阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律

(オ) 阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律

(カ) 阪神・淡路大震災に対処するための平成６年度における公債の発行の特例に関する法律

(キ) 平成６年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律

オ 上記以外のもの

その他、阪神・淡路大震災以降に制定された法律のうち主なものとして、以下の法律があげられる。

(ア) 建築物の耐震改修の促進に関する法律

(イ) 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

(ウ) 地震防災対策特別措置法

(エ) 特定非営利活動促進法

(オ) 被災者生活再建支援法

(カ) 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律

また、重要な改正がなされた法律のうち主なものとして、以下の法律があげられる。

(ア) 災害対策基本法

- ・ 非常災害対策本部及び緊急災害対策本部の設置要件の緩和
- ・ 緊急災害対策本部の構成員の強化
- ・ 現地災害対策本部の法定化
- ・ 海外からの支援受け入れに係る緊急政令
- ・ 市町村長による都道府県知事に対する自衛隊の災害派遣の要請
- ・ 市町村長による防衛庁長官等への災害状況の通知
- ・ 災害派遣された自衛官への権限付与（一定の要件の下での警戒区域の設定、応急公用負担）
- ・ 都道府県公安委員会による交通規制の強化（広域にわたる規制、区域を指定した交通規制措置ほか）
- ・ 運転者のとるべき措置に係る規定の追加
- ・ 警察官による緊急車両の通行確保のための措置
- ・ 地方公共団体の相互の協力に係る規定の追加
- ・ 被害状況の報告（都道府県に報告できない場合の市町村から内閣総理大臣への報告

ほか)

- ・都道府県知事による市町村の事務の代行
- ・施策における防災上の配慮（地方公共団体の相互応援に関する協定の締結、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境整備、高齢者、障害者等特に配慮を要する者への必要な措置）
 - ＊都道府県知事等の自衛隊への災害派遣要請にあたって明らかにすべき事項については、自衛隊法施行令で一部削除等がなされた。

(イ) 消防組織法

- ・緊急消防援助隊の法定化

阪神・淡路大震災に係る法律一覧

法律名	施行日 (平成7年)	概要
①地方税法の一部を改正する法律	2月20日	阪神・淡路大震災（以下「震災」と略）により住宅や家財等の資産について損失が生じたときは、平成7年度個人住民税において、平成6年中の所得につき、当該損失の金額を雑損控除の適用対象とすることができる特例を実施する。
②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の一部を改正する法律	2月20日	震災の被害者を含む災害被害者の所得税の負担軽減を図るため、災害減免法の適用対象となる者の所得限度額を現行の600万円から1000万円に引き上げる等の措置を講ずる。
③阪神・淡路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	2月20日	震災による損害について、平成6年分の所得税に対して「雑損控除」と「災害減免法による所得税の減免」の選択を前倒しして適用することができる特例措置等を実施し、また、今回被災した関税延納制度利用者の納期限の再延長等や緊急救援物資等の臨時開庁手数料等の免除等について特例措置を講ずる。
④阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	2月24日	震災による著しい被害を受けた地域において、その被害が未曾有のものであることから、地域の復興についての基本理念を明らかにするとともに、阪神・淡路復興対策本部の設置等を定めることにより、地域の復興を迅速に推進する。
⑤被災市街地復興特別措置法	2月26日	震災で被災した市街地を緊急に復興し、防災性の高いまちづくりを実現するとともに、今後大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう、都市計画、土地区画整理事業、住宅の供給等に関する特別措置を講ずる。
⑥阪神・淡路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	3月1日	震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助並びに社会保険の加入者等についての負担の軽減、中小企業者及び住宅を失った者等に対する金融上の支援等の特別の助成措置を行う。
⑦阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例等に関する法律	3月1日	震災に対処するために必要な財源を確保するため、平成6年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるとともに、財政法第4条第1項ただし書きの規定により同年度において追加的に発行される公債の発行時期及び会計年度所属区分の特例に関する措置を定める。
⑧平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律	3月1日	地方財政の状況にかんがみ、震災に伴う特別交付税の特例増額等、平成6年度分として交付すべき総額の特例を設ける。

法律名	施行日 (平成7年)	概要
⑨ 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法	3月1日	震災に伴う対策の一環として、①許可等の有効期間等の延長に関する措置、②法令に基づく届出等の義務の期限内不履行の免責に関する措置を設ける。
⑩ 阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法	3月1日	震災を受けた地域における多数の失業者の発生に対処するため、当該地域において計画実施される公共事業にできるだけ多数の被災失業者を雇い入れ、その生活の安定を図る。
⑪ 阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律	3月13日	震災により被災した地方公共団体で、統一地方選特例法に規定されている選挙期日においては選挙を適正に行うことが困難と認められる市町村、又はその市町村を包括する府県の任期満了による選挙の期日を平成7年6月11日にするるとともに、選挙の期日を延期された議会の議員、又は長の特例を設ける。
⑫ 阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律	3月17日	平成7年1月17日において、震災の被災地区に住所等を有していた者が、震災に起因する民事に関する紛争につき、同日から平成9年3月31日までの間に、民事調停法による調整の申し立てをする場合には、その手数料を免除する。
⑬ 阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律	3月24日	震災による被害の状況にかんがみ、破産宣告及び最低資本金制度に関する経過措置の特例を定める。
⑭ 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法	3月24日	震災による被害の実情にかんがみ、大規模な火災、震災その他の災害で政令で定めるものにより区分所有物が滅失した場合に、その建物の再現等を容易にし、もって被災地の健全な復興に資するため、建物を再建するための要件を緩和し、また、その再建に関する敷地の共有者間の利害の調整のための制度を導入する。
⑮ 阪神・淡路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の一部を改正する法律	3月27日	震災による被害が広範な地域に渡り、同時・大量・集中的に発生したことを踏まえ、被災者、被災企業の被害に対する早急な対応及び被災地における生活・事業活動の復旧等への対応を図るため、所得税、法人税その他国税関係法律の特例を講ずる。
⑯ 地方税法の一部を改正する法律	3月27日	震災により滅失・損壊した家屋・償却資産に代わるものとして取得等した家屋・償却資産に係る固定資産税等、及び被災市街地復興推進地域内で行われる土地区画整理事業に係る不動産取得税について特例措置等を講ずる。

4 今回の震災復興における法制度整備の特徴と成果

(1) 法制度整備の特徴

ア 必要最小限の立法措置

今回の震災復興における法制度整備の特徴の第1は、必要最小限度のみの立法措置にとどまっていることである。中には、被災市街地復興特別措置法や被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法のように今後予想される同規模の災害に向けての立法もあったが、そのほとんどは阪神・淡路大震災という過去において一回的に発生した災害からの復興という目的で、いわば対処療法的に立法されている。運用の面においても、瓦礫処理といった決して阪神・淡路大震災に固有の問題ではないにもかかわらず、わざわざ今回に限っての特例であることを明言しているものすらあった。

結局、大規模災害における被害者の権利利益の保全等に係る特例措置の具体的内容が事前に予見・特定できるものについて、あらかじめ国会からの授権を受け、発災時には政令で指定して措置する仕組みを一般制度化しておくこととし、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」が制定された。

【16本の阪神・淡路大震災関連立法の整理】

○恒久法化されているもの

- ・被災市街地復興特別措置法
- ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
- ・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の一部を改正する法律

○個別的、時限的措置とされたもの

- ・阪神・淡路大震災に対処するための平成6年度における公債の発行の特例に関する法律
- ・平成6年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律
- ・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律（うち最低資本金の制限に関する特例に関する部分）
- ・阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律
- ・阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律

○財政・税制措置等で被害の態様や実情等に応じて具体的に定められるものとされたもの

- ・阪神・淡路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
- ・阪神・淡路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
- ・阪神・淡路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の一部を改正する法律
- ・地方税法の一部を改正する法律（1次）
- ・地方税法の一部を改正する法律（2次）
- ・阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法

○権利利益等の保全等に関するもの→定型化、一般化

- ・阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法
- ・阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律（うち法人の破産宣告の特例に関する部分）・阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立の手数料の特例に関する法律

【特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律の主な内容】

○特定非常災害の指定

[法適用の要件]

- ・著しく異常かつ激甚な非常災害であるもの
 - *具体的には、次の点を総合的に勘案して判断される。
 - ・死者・行方不明者、負傷者、避難者等の罹災者が多数発生していること。
 - ・住宅の倒壊等の建物被害が多数発生していること。
 - ・交通やライフラインが広範囲に途絶していること。
 - ・これらの被害により地域全体の日常生活や業務環境が破壊された状況にあること。
 - ・本法に定める措置を講ずることが特に必要と認められるもの
- 行政上の権利利益に係る満了日の延長に関する措置
 - 期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置
 - 債務超過を理由とする法人の破産宣告の特例に関する措置
 - 民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置
 - 建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例に関する措置

イ 既存の法制度の枠内での立法措置

第2に、法制度整備が、法制度全体との整合性という要請はあるにせよ、既存の法制度のバリエーションの範囲内での立法にとどまっており、決して新たな法理論に基づくものではなかったことである。根本的な発想の転換は見られなかった。運用の面においても、例えば、災害救助の現場では現物支給以外のメニューはついに実施されることがなかった。また、財務当局の「個人資産に公費は投入しない」との基本的な考え方やいわゆる「焼け太り絶対否定論」の壁も最後まで崩されることがなかった。この点は、被災者生活再建支援法が見直された現在でも住宅建設費本体への支援が認められていないことに端的に現れている。

(2) 法制度整備の成果

ア 総論的検討

(ア) 主な成果

第1に、初期の段階で災害対策基本法等が見直され、災害時の体制や災害対策の仕組みの充実・強化に向けての改善が図られた点は一応の評価はできよう。現地対策本部の法定化や消防組織法上の緊急消防援助隊（当初は要綱設置）の創設などはその例である。

第2に、瓦礫処理の公費負担（特に建物の解体費のそれ）が早い段階で決定され実現したことは大いに評価できる。公費による解体がなされたゆえに必要以上に建物が解体されたという批判がないではないが、都市部において初めて発生したこれだけの大規模な災害において、建物の解体が全面的に個人の負担でなすべきものであるとの従前の取り扱いがなお維持されていたならば、これだけ早い復興（特に住宅復興）は望み得なかったであろう。

第3に、震災後の早い段階で特別立法が迅速に制定され、それら特別法による早期の復旧が推進されたことは評価すべきである。国の補正予算等による集中的な復旧事業に係る財政措置や被災住民の公的負担の軽減は被災地が早期に復興するために不可欠の措置であったといえる。

(イ) 残された課題

○不十分な組織間調整の仕組み

後述するように、災害時における様々なレベルでの関係機関間の調整の仕組みが必ずしも充分とはいえない。災害応急対策ごとに、各機関の責任、役割等が具体的に明確にされないと、せっかくの災害対策本部の体制強化も不十分なものとどまってしまふことになる。また、広域災害時にはより綿密な組織間調整の仕組みが必要である。

○災害救助のメニューの硬直性

災害救助の在り方にも再考が必要ではないか。現物支給のみによる救助や特別基準

の際の国との調整の煩雑さなどが、救助メニューの多様化を妨げており、被災者の多様なニーズに対応仕切れていない面がある。この点災害救助法制の見直しが必要である。

○重要な特例措置の未制度化

瓦礫処理の公費負担（特に、家屋の解体費用の負担）など今後の大規模災害時にも当然に予想される事態に対する制度に関しても、恒久的な制度としては整備されなかったものがみられる。

イ 各論的検討

(ア) 税務上の特例措置についての検証

税務上の特例措置については、その効果の直接的な検証が困難であることもあって、これまでその効果を検証したものはほとんど見あたらない。そこで、近畿税理士会神戸支部による検討結果をふまえ、ここで若干の検証をしておきたい。

○まず、課税庁の対応は素早く、被災後8日目には申告期間を延長する等の特例が打ち出され、個別の延長申請によりさらに期限が延長されるなど弾力的な運用がなされた点は評価できる。

○相続税についても申告期限が延長されたが、平成7年1月17日当日死亡した場合の期間延長は認められていなかった。

○期限延長に関しては、国税通則法の「理由のやんだ日」や所得税法の「災害のやんだ日」の解釈に関し、原則的には平成7年1月17日をもってその日とする解釈が出されたが、被災者や税理士事務所の実状を考えれば、ライフラインや交通機関等が復旧された時点や災害が引き続き発生する恐れがなく復旧に着手できる状態になった時点を基準とすべきであろう。

○所得税に関しては、災害減税法と雑損控除のいずれか有利な方法を選択することで所得税の全部または一部の軽減をすることが可能であった。また本来平成7年分の所得税において適用されることを特例措置で平成6年分の所得税において適用を可能としたことは画期的なことであった。しかし、いずれの選択が有利か、そして地方税に関する減免措置や雑損控除の特例との組み合わせが複雑であるため、被災者が判断するのには相当の困難を伴った。より簡略化したわかりやすい制度にすべきであろう。

○所得税の雑損控除において「住宅・家財等に対する損害額の簡易計算」が対価の算定が困難であると認められたことから、定型的な取り扱いを認めたものであるが、納税者の事務負担を軽減する取り扱いは評価されるべきである。しかし、罹災証明書における判定内容と簡易計算による被害割合が食い違うなどの混乱が見られたこと、マンションでは区分所有者により被害の程度が異なる場合があるにもかかわらず「同一マンション同一被害」が原則とされたこと等の問題があった。

○平成9年4月1日以降消費税率が3%から5%に引き上げられたが、住宅の再建が遅れた被災者はこれにより税負担が増加することになってしまった。再建のための建物にかかる消費税は従前の税率に据え置くような措置が考慮されて然るべきであった。また、「復興」をいうのであれば、固定資産税や不動産取得税の軽減措置の特例期間のさらなる延長や、軽減対象の範囲のさらなる拡大が望まれる。

5 今回の震災復興における法制度整備の検証

(1) 復興の主体面からの検証

地元主体の復興体制づくりという面では、阪神・淡路復興委員会等の設置など一定の仕組みが用意されたことはある。しかし、未だ不十分であり、地方主体の復興を国が支えるという法的な仕組みの法的整備が強く求められるところである。震災等は異なり、災害は広域的かどうかはともかく一地域を対象とするものが多いと考えられる。今日の地方分権

状況に鑑みれば、どのように復旧・復興するかについては、第1次的には当該地域こそが復旧・復興の主体となるべきである。特に、復旧段階を過ぎた復興の段階においては、地域が地域の特色を活かしつつ創造的な復興をなすよう最大限の権能が付与されて然るべきである。

また、復興の段階においては、当該地域に住む市民の主体的な取り組みも極めて重要であり、市民主体の復興を実現するためにも地域の自治体等が主体的に復興に取り組めるような法制度が不可欠である。もちろん復旧・復興の地域間格差を解消する観点からは依然として国の関与は必要であるが、基本的には国が後方支援ないし側面援助に徹するような制度が望ましい。

(2) 復興施策面からの検証

○復興メニューの一括提示がなされなかったこと

阪神・淡路大震災では、復興基金により住宅対策、生活対策、産業対策等について被災者等のニーズを踏まえた、きめ細かな対策が講じられた。総事業数は113事業、総事業費は約3,500億円にのぼっている。「基金」という柔軟性のある立案・実施の主体であった点を最大限に活かし、きめ細やかな施策が講じられたことは高く評価されるべきである。

しかし、その一方で、様々なメニューが次から次へと後追いで実施されたため、市民から見れば支援メニューの全体がわかりにくい面があったことも否めない。また、市民主体の復興を目指すのであれば、復興施策についての選択権が市民に保障されてしかるべきである。その意味では、時間の経過に伴ってメニューが追加されていくのではなく、当初から多様なメニューを確保しておき、被災者が各々の事情や希望に応じて選択できるような、いわゆる復興メニューの一括提示こそが本来のあるべき姿であったといえよう。

災害の種類、規模、被災地の実情等により求められる対策も異なってくるが、今後の大規模災害に備えて、基本的な復興メニューについては、阪神・淡路大震災時の活用実績（別表のとおり）を参考にしながら、あらかじめ体系的に整理しておく必要があるといえるべきである。

ただ、過酷な状況に置かれている被災者に真に自己責任を伴う自己決定をさせることが可能かという問題は別途検討する必要がある。メニューの選択に際しては、復興の各段階において、被災者の意思決定に対する十分な情報の提供と意思決定への支援策が講じられなければならない。そうでなければ真の意味で市民に復興メニューの選択権を保障したことにはならないからである。

○復興基金の評価ないし位置付けについて

復興基金は、「行政」ではなく「基金」という特質を活かし、通常の行政施策では実施することが困難な個人の資産形成につながる事業を可能にした。また、自治体行政の枠を超えて被災地全体で共通の事業を公平に実施することを可能にした。要するに、復興基金という仕組みを採用したことによって、行政による施策化が及ばない事業を機動的・弾力的に展開することが可能になったわけである。復興基金による各種の支援策は被災者の生活支援面で特に大きな役割を果たしたものであり、その意義は高く評価できる。

しかし、復興に関する法制度整備という観点から見た場合、復興基金についてはなお次の2点を課題として指摘することができる。

第1に、「復興」ということからすれば、行政の施策との役割分担が問題である。「行政ができないから基金で」という発想こそが再検討されなければならないのではないか。復興基金は行政による施策化が困難な個人の資産形成につながるような事業を可能にした。そして、そのことこそが基金の一番の存在理由であるともいえた。

しかし、後に述べるように、被災地の単なる「復旧」ではなく「復興」までを法がカバーすべきものであるとすれば、個人の資産形成につながる事業であっても、それは当然に行政が法の下で事業化ないし施策化すべきものであろう。今後の法制度整備の中で、復

興基金を制度化するとしても、従来からある「個人資産には公費を投入しない」という考え方や「焼け太り全面否定論」を是としたままの制度化では大いに問題があるというべきである。

第2に、復興基金は、震災後の平成8年に施行された「地方交付税等の一部を改正する法律」に基づき、地方交付税法の附則を改めることによって法制上実施が可能になったものであり、しかも10年間という時限的な措置であった。復興基金の設置根拠をこのような措置に求め続ける限りは、復興基金を設置するために今後もその都度立法的な措置や金融機関との調整等の面倒な作業を繰り返さなければならないことになり、設置までに無用の時間と労力が費やされることになるのである。

復興基金事業の内容と申請状況（平成16年5月現在）

区 分		事 業 内 容	申 請(5/15現在)②	
			件 数	金 額
住 宅 対 策	持家の再建・購入 ・補修に対する支援	住宅を再建・購入する場合の 住宅融資に対する利子補給等 被災者住宅再建・購入支援事業 補助、民間住宅共同化支援、被災 マンション建替支援利子補給	40,547	453
		住宅債務償還特別対策、県・市 単独住宅融資利子補給、高齢者 特別融資利子補給他	21,637	111
		小 計	62,184	564
	賃貸住宅入居者 への支援	民間賃貸住宅等の家賃の初期負 担軽減のための助成	38,524	393
	賃貸住宅建設等 への支援	公的・民間賃貸住宅等の建設費へ の助成・利子補給・家賃の助成	15,374	108
	そ の 他	宅地防災、まちづくりへの支援等	—	53
		計	—	1,118
産 業 対 策	災害復旧資金 借入等の支援	被災した中小企業等の災害復旧 資金借入金に対する利子補給	36,543	364
	新規成長事業等 への支援	新規成長事業を展開しようとする 企業者への助成等	—	28
	雇用対策事業	被災者の雇用促進や雇用安定の ための事業主への助成	—	114
	そ の 他	商店街等、観光復興事業助成等	—	28
			計	—
生 活 対 策	被災者自立支援金 の支給	被災者の生きがいある自立生活 を支援するための支援金の支給	146,827	1,441
	生活復興資金 利用者の支援	生活復興資金を借り入れた被災 者に対する利子補給	29,255	71
	そ の 他	被災者の生活復興の支援等	—	291
			計	—
教育・その他の対策		私立学校の復興や文化財復旧、 周年記念事業等への助成	—	68
合 計			—	3,523
特別会計除く 合 計			—	3,510

復興基金事業申請状況等一覧表

NO.1

(平成16年5月15日現在)

区分	事業名 (受付開始年月)	年度	申請状況		
			件数	金額	
住 宅 対	持家の再建・購入 ・補修に対する支援	1 被災者住宅購入 支援事業補助(7.7)	7~16年度	13,478 戸	千円 14,635,326
		2 被災者住宅再建支援事業 補助(賃貸除く)(7.7)	7~16年度	20,270 戸	21,407,500
		3 民間住宅共同化支援 利子補給(7.7)	7~12年度	2,938 戸	4,047,657
		4 被災マンション建替 支援利子補給(7.7)	7~16年度	3,861 戸	5,238,444
		小 計	—	40,547 戸	45,328,927
		5 住宅債務償還 特別対策(7.12)	7~16年度	2,020 戸	2,020,000
		6 県・市町単独住宅 融資利子補給(7.7)	7~16年度	4,175 戸	2,409,712
		7 高齢者特別融資 利子補給(9.2)	8~16年度	17 戸	43,574
		8 定期借地権方式による住宅 再建支援事業補助(8.10)	8~16年度	109 戸	289,027
		9 復興土地区画整理事業 等融資利子補給(10.4)	9~16年度	384 戸	140,002
		10 小規模共同建替等 事業補助(9.6)	9~16年度	122 戸	243,968
		11 隣地買増し宅地規模 拡大利子補給(9.12)	9~16年度	12 戸	9,034
		12 高齢者住宅再建支援 事業補助(10.2)	9~16年度	10,547 戸	4,747,634
		13 被災マンション共用部分 補修支援利子補給(7.12)	7~11年度	1,345 戸	182,459
14 大規模住宅補修 利子補給(8.10)	8~11年度	2,906 戸	951,322		
小 計	—	21,637 戸	11,036,732		
策	民間賃貸住宅 入居者等への支援 賃貸住宅建設者等 への支援	15 民間賃貸住宅家賃負担 軽減事業(8.10)	8~11年度	38,524 戸	39,291,001
		16 災害復興準公営住宅 建設支援事業補助(7.7)	7~11年度	8,231 戸	4,728,469
		17 特定借上・特定目的公共賃貸 住宅建設支援事業補助(8.4)	8~11年度	1,749 戸	1,486,855
		18 被災者住宅再建支援事業 補助(賃貸のみ)(7.7)	7~11年度	2,287 戸	2,750,431
		19 被災者向けファミリー賃貸住宅 建設促進利子補給(7.11)	7~11年度	2,386 戸	1,528,085
		20 学生寄宿舍建設促進 利子補給(7.11)	7~9年度	44 戸	8,653
21 被災者向けコレクティブ・ハウ ジング等建設費補助(9.5)	9~16年度	677 戸	327,127		
小 計	—	15,374 戸	10,829,620		

復興基金事業申請状況等一覧表

NO.2

(平成16年5月15日現在)

区分	事業名 (受付開始年月)	年度	申請状況	
			件数	金額
住宅対策	22 総合住宅相談所設置 運営事業補助 (7.6)	7~16年度	(相談件数225,892件) (ヘルパー派遣347件)	千円 645,603
	23 ひょうご輸入住宅総合センター 設置運営事業補助 (7.9)	7~10年度	4 件	367,700
	24 復興まちづくり支援 事業補助 (7.9)	7~16年度	(アドバイザー派遣365件) (コンサルタント派遣443件) (まちづくり活動助成575件)	1,696,121
	25 宅地防災工事融資 利子補給 (7.9)	7~11年度	137 件	75,653
	26 被災宅地二次災害防止 対策事業補助 (7.9)	7~11年度	174 件	320,579
	27 被災宅地二次災害防止 緊急助成 (10.4)	10~11年度	17 件	62,664
	28 生活福祉資金貸付金 利子補給 (8.8)	8~11年度	4,507 件	86,231
	29 景観ルネサンス・まちなみ 保全事業補助 (9.6)	9~13年度	274 件	446,795
	30 災害公営住宅入居予定者 事前交流事業補助 (9.12)	9~12年度	66 件	27,476
	31 公営住宅入居待機者 支援事業補助 (10.5)	10~11年度	1,120 件	1,217,982
	32 災害復興グループハウス 整備事業補助 (10.5)	10~11年度	26 件	155,747
	33 持家再建待機者等 支援事業補助 (10.7)	10~11年度	204 件	176,459
	34 公営住宅特別交換(暫定 入居)支援事業補助 (10.7)	10~11年度	126 件	21,700
	小計		—	—
計			—	111,786,990
産業対策	1 緊急災害復旧資金 利子補給 (7.10)	7年度	24,889 件	28,347,292
	2 事業再開者・新規開業者 支援資金利子補給 (9.12)	9~16年度	40 件	13,608
	3 政府系中小企業金融機関 災害復旧資金利子補給(7.8)	7~16年度	8,350 件	5,567,672
	4 国民生活金融公庫(生衛災 害貸付)融資利子補給(7.8)	7~16年度	2,895 件	1,604,277
	5 環境事業団融資 利子補給 (7.8)	7~11年度	0 件	0
	6 農林漁業関係制度 資金利子補給 (7.6)	7~11年度	159 件	53,516
	7 港湾運送事業者等 復興支援利子補給 (7.9)	7年度	24 件	27,701
	8 民有海岸保全施設復旧 融資利子補給 (7.9)	7~11年度	8 件	317,591
	9 本格復興促進支援 利子補給 (10.1)	9~16年度	178 件	433,955
小計		—	36,543 件	36,365,612
新規成長事業等 への支援	10 産業復興ベンチャー キャピタル制度 (8.4)	7~16年度	59 件	752,316
	11 新産業構造拠点地区進出 企業賃料補助 (9.4)	9~16年度	—	741,623

復興基金事業申請状況等一覧表

NO.3

(平成16年5月15日現在)

区分	事業名 (受付開始年月)	年度	申請状況		
			件数	金額	
産	新規成長事業等への支援	12 新産業構造拠点地区中核的施設建設費補助・利子補給(10.4)	9~16年度	0件	千円 0
		(特別会計)新産業構造拠点地区形成促進助成金交付事業(9.3)	9~16年度	—	1,341,512
	小計	—	—	2,835,451	
産	雇用対策事業	13 被災者雇用奨励金(7.7)	7~11年度	10,013件	5,005,298
		14 雇用維持奨励金(7.7)	7~10年度	7,862件	1,613,343
		15 被災者就業支援事業(9.4)	9~16年度	登録者数 181人 (H16.5)	4,787,402
小計	—	—	11,406,043		
業	その他	16 商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業補助(7.5)	7~8年度	51件	125,075
		17 路線バス災害復旧費補助(7.9)	7~8年度	4件	96,620
		18 地域産業活性化支援事業補助(7.5)	7~16年度	78件	1,317,517
		19 テレビCM放映事業補助(7.9)	7~8年度	2件	105,000
		20 会議・大会等誘致奨励金交付事業補助(7.9)	7~8年度	214件	14,300
		21 観光復興リレーイベント開催事業補助(7.9)	7~8年度	20件	15,067
		22 観光対策推進事業補助(9.3)	8~9年度	2件	456,118
		23 商店街・小売市場復興イベント開催事業補助(9.4)	9~16年度	291件	339,778
		24 震災復興高度化促進事業補助(9.4)	9~13年度	13件	25,834
		25 商店街・小売市場共同施設建設費補助(9.4)	9~16年度	134件	162,920
		26 小規模製造企業復興推進事業補助(9.6)	9~16年度	34件	74,702
		27 被災商店街復興支援事業補助(9.4)	9年度	5件	15,000
		28 被災商店街コミュニティ形成支援事業補助(9.12)	9~16年度	10件	9,500
		29 店舗共同化促進利子補給(10.1)	9~13年度	0件	0
		30 被災商店街空き店舗等活用支援事業補助(10.4)	10~16年度	23件	10,855
		31 共同店舗実地研修支援事業補助(10.4)	10~16年度	11件	5,361
		32 小規模事業者事業再開支援事業補助(10.10)	10~16年度	40件	37,864
小計	—	—	2,811,511		
計	—	—	53,418,617		
生活対策	被災者自立支援金の支給	1 被災者自立支援金(9.4)	9~16年度	146,827件	144,072,398
		生活復興資金貸付金利用者への支援	2 生活復興資金貸付金利子補給(8.12)	8~11年度	29,255件

復興基金事業申請状況等一覧表

NO.4

(平成16年5月15日現在)

	事業名 (受付開始年月)	年度	申請状況	
			件数	金額 千円
生 活 対 策	他			
	3 ふれあいセンター設置 運営事業補助 (7.6)	7~10年度	設置211か所 運営243か所	1,297,002
	4 「こころのケアセンター」 運営事業補助 (7.6)	7~12年度	—	1,443,754
	5 応急仮設住宅共同施設 維持管理費補助 (7.9)	7~10年度	82 件	5,580,603
	6 災害復興ボランティア 活動補助 (7.6)	7~16年度	18,388 件	1,651,634
	7 元気アップ自立 活動補助 (7.9)	7~11年度	273 件	59,200
	8 フェニックス・ステーション 設置運営事業補助 (7.9)	7~11年度	5 件	456,170
	9 被災地域コミュニティプラザ 設置運営事業補助 (7.10)	7~16年度	設置329か所 運営 64か所	10,173,018
	10 地域集会所再建費 補助 (7.9)	7~10年度	227 件	846,314
	11 私道災害復旧費補助 (7.9)	7~12年度	65,295 m	1,188,704
	12 民間防犯灯復旧費 補助 (7.10)	7~12年度	2,307 灯	7,445
	13 外国人県民救急医療費 損失特別補助 (7.10)	7年度	11 件	7,492
	14 医療関係施設復興 融資利子補給 (7.7)	7~11年度	10 件	9,750
	15 小規模共同作業所 復旧事業費補助 (7.9)	7~9年度	22 件	189,782
	16 消費生活協同組合貸 付金利子補給 (7.12)	8~10年度	23 件	11,320
	17 被災外国人県民 支援活動補助 (8.4)	8年度	6 件	2,700
	18 仮設住宅スポーツ遊具 等設置補助 (8.7)	8年度	262 件	72,581
	19 「生活復興県民ネット」 設置運営事業等補助(8.10)	8~16年度	—	1,470,940
	20 復興地域コミュニティ 拠点設置事業補助 (9.3)	8~11年度	1 件	4,051
	21 住宅再建型宅地整備 事業補助 (9.2)	8~12年度	32 件	27,848
	22 被災地求職者特別 訓練事業補助 (9.4)	9~12年度	4 件	85,684
	23 高齢世帯生活援助員 設置事業補助 (9.5)	9~16年度	—	2,469,638
	24 いきいきライフサポート 事業補助 (9.5)	9~11年度	—	153,871
	25 アルコールリハビリ テーション事業補助 (9.6)	9~14年度	—	223,157
	26 いきがい「しごと」づくり 事業補助 (9.6)	9~16年度	—	254,739
	27 コミュニティプラザ等医療 相談事業補助 (9.6)	9~16年度	—	52,612

復興基金事業申請状況等一覧表

NO.5

(平成16年5月15日現在)

事業名 (受付開始年月)		年度	申請状況	
			件数	金額
生活 対 策	他			千円
	28 健康づくり支援 事業補助 (9.4)	9~10年度	2件	137,304
	29 医療情報ネットワーク 整備事業補助 (9.12)	9年度	80件	8,000
	30 生活支援マネジメント システム事業補助 (9.7)	9~16年度	—	186,346
	31 健康アドバイザー 設置事業補助 (9.7)	9~11年度	3件	201,093
	32 災害復興公営住宅等空家 入居者支援事業 (9.10)	9~16年度	5,747戸	854,942
小計		—	—	29,127,694
計		—	—	180,292,111
教 育 対 策	1 私立学校復興支援 利子補給 (7.9)	7~8年度	87校	412,286
	2 私立専修学校・外国人学校施設 等災害復旧費補助 (7.9)	7~8年度	7校	70,832
	3 私立学校仮設校舎 事業補助 (7.5)	7~9年度	33校	327,292
	4 私立専修学校・外国人学校授業 料等軽減補助 (8.1)	7年度	41校	326,473
	5 私立専修学校・外国人学校教育 活動復旧費補助 (7.11)	7年度	45校	132,443
	6 文化財修理費助成 事業補助 (7.6)	7~16年度	78件	543,292
	7 歴史的建造物等修理 費補助 (7.9)	7~16年度	294件	1,051,771
	8 私立登録博物館修理 費補助 (7.9)	7~11年度	5件	141,689
	9 私立博物館相当施設 修理費補助 (7.9)	7年度	2件	13,933
	10 私立博物館類似施設 修理費補助 (7.9)	7~10年度	10件	185,656
	11 被災地芸術文化 活動補助 (8.6)	8~16年度	1,603件	348,238
計		—	—	3,553,905
そ の 他	1 追悼行事関連文化 復興事業補助(7.12)	7年度	5件	38,022
	2 震災周年追悼・記念行事 関連復興事業補助(8.11)	8~16年度	—	1,764,656
	3 被災者自立復興支援事業 (復興支援館管理運営) (8.7)	8~14年度	—	686,733
	4 震災復興広報強化事業 (9.3)	8~16年度	—	754,042
計		—	—	3,243,453
合計(113事業)		—	—	352,295,076

(3) 広域災害への対応という面からの検証

例えば、阪神・淡路大震災後に自衛隊法施行令や災害対策基本法が改正され、災害派遣の際の要請手続が簡素化されると共に市町村長が府県知事に連絡できない場合は防衛庁長官に通知すべきものとされた。市町村長に自衛隊への災害派遣を要請する権限を認めなかったことに対しては批判もあるが、複数の都道府県ないし市町村間にまたがる大規模広域災害が発生した場合、一つの市町村長は他の市町村の状況を含めた全般的な被害状況や救助能力、救助活動等を掌握できるものではないことや、複数の市町村長からの要請が錯綜し、自衛隊が部隊等を派遣するに際して部隊運用上の的確な判断が困難となる事態が予想されること等を考えれば妥当な法制度整備であったといえよう。

しかし反面、知事は制度上市町村長よりも正確な情報を掴むことが困難な地位にある。知事が各市町村にまたがる被災状況等を的確かつ迅速に把握することができなければ救助が遅延する恐れがあることは明らかであるから、災害に関する情報が知事へ迅速に集中する仕組みが同時に整備される必要がある。

(4) 災害派遣における自衛隊の役割という面からの検証

自衛隊の災害発生時の出動については、自衛隊の重要な任務として国民の間で認知されている。しかし、自衛隊法は「直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるもの」(第3条第1項)と規定しており、災害派遣任務はこのうちの「公共の秩序の維持」としての任務であると解されているから、災害派遣は「必要に応じ」で行なわれる「従たる任務」として現行法上位置付けられていることになる。

このように、災害派遣が従たる任務として位置付けられているため、自衛隊法上も、知事等の派遣要請に対して「事態やむを得ないと認める場合には部隊等を救援のため派遣することができる」(法第83条)とされており、自衛隊自身が、緊急性・公共性・非代替性について自ら判断し、必要と認める場合に派遣を実施しているのが実情である。

また、自衛隊の装備については、主たる任務である防衛出動に必要な装備を調えることが基本であり、従たる任務としての災害派遣に要する装備を整備することは依然困難とされている。災害派遣は、自衛隊の組織力・機動力・特殊技能・自己完結性などを前提に、現有の装備品を活用することによって地方公共団体が行なう防災に関する事務及び事業を支援するためのものであると考えられているのである。そのため、費用負担を明記した法令は存在しないが、阪神・淡路大震災の際も、兵庫県と自衛隊との間で「平成7年兵庫県南部地震による災害派遣に関する協定」が締結され、災害派遣部隊の糧食費・被服維持費・医療費・車両等の燃料及び修理費以外の災害派遣に要した経費は県の負担となっている。

今日、戦争だけではなくテロや事件、災害などわが国において発生する危機は様々である。このような多様な危機的事態から国民を守るため、自衛隊(特に陸上自衛隊)にはこれまでも増して多様な役割が期待されているといえるのではないかと。国においては、国際平和協力活動を主たる任務に追加しようとしているようであるが、世界有数の災害大国であるわが国の自衛隊にあって、これまでどおり災害派遣が「従たる任務」と位置付けられることが果たして妥当か再検討の余地が大いにあると思われる。

(5) 住宅再建支援という面からの検証

生活の基盤は「住」にある。「住」が安定しなければ生活の安定はないから、被災者の住宅再建への支援は、生活支援の中でもとりわけ重要であるといえる。

しかし、阪神・淡路大震災前はもちろんのこと、震災後の平成10年5月に成立した「被災者生活再建支援法」においても住宅の再建は支援の対象外とされた。平成16年4月の同法の改正により「居住安定支援制度」が新たに創設され、解体費や仮住居費、ローン関係経費等被災者が住宅を再建する際の関係経費が支援の対象とされたことは一歩前進ではあったが、肝心の建築費・購入費本体は支援対象外とされた。

建築費本体等への支援が立法化されなかったのは、個人資産への公費投入をかたくなに

拒否し続ける国の姿勢が貫かれたからであるが、建築費本体等への支援がなければ真の意味での住宅再建支援とは言えず、被災地全体で考えても住宅復興は進まない。また、解体撤去が不要なケースやローン関係経費がないケースなどを考えると、住宅に同じ甚大な被害を受けた被災者間で支給額に大きな開きが出るなど不公平を生ずる。この点、兵庫県が「居住安定支援制度補完事業」の実施に踏み切り、国の制度が是正されるまでの間、法の限度額の範囲内で建築費本体等への支援を率先したことは高く評価されるべきであるが、建築費本体等への支援が居住安定支援の内容として当然に立法化されるべきであったといわねばならない。

この点については、新潟県中越地震や平成16年に列島各地を襲った風水害でも指摘されている。

6 今後への提案

(1) 災害対策基本法等の点検強化

ア 災害対策本部長を中心とした組織間調整の仕組みを強化すること（災害対策基本法第23条第6項、消防組織法第19条、同法第24条、同法第24条の2、3、自衛隊法第83条）

災害対策本部長としての知事には災害対策にあたる関係諸機関を総合的に調整する機能を果たすことが強く求められており、知事の総合調整機能は有効な災害対策の立案・実施にとって極めて重要である。

しかし、阪神・淡路大震災では、県と警察・消防・自衛隊等の災害時の実働部隊との間で情報の共有化が進まず、機関相互の調整にも手間取ったことから、迅速かつ的確な応急対策の実施が妨げられた。いわゆる市町村消防であることなどの法制度的な理由もあるが、当初は各機関が別々に行動し、重複した捜索・救助活動がなされたり、救援物資の輸送、瓦礫の処理など重要な場面で調整に必要以上の労力が費やされ、結果的に非効率な応急対策を招いた。

法制度上、災害対策については、第一次的な責務は市町村にあるが、大規模災害時には都道府県の役割が重要になる。そこで、組織間の調整を迅速・的確に行ない、災害対策本部が有効に機能しうる仕組みが創設されなければならない。

問題はどのような法制度整備が考えられるかであるが、組織間調整の迅速化・適正化のためには災害対策本部長たる知事に直接実働部隊の指揮命令権を規定する方法もあり得る。しかし、平常時の意思決定にも何ら関与しておらず、情報も持ち合わせていない組織を災害の発生と共に指揮命令系統下に置き、これを駆使することは容易ではない。

大規模災害時における県の責務を十分に果たすためには、人命救助等の応急対策活動を各組織がバラバラで行うのではなく、事前に応急対策活動ごとの主たる責任組織と協力組織を明確に定めておくとともに、被害想定等に基づく応援要員の確保や広域的な応急対策活動に係る警察・消防・自衛隊等の組織間調整など災害対策本部長が指示または総合調整を行なうべき基本的事項や仕組みが明確なものになっていなければならない。

さらに、国の現地対策本部との連携についても役割分担等を含めて事前に十分な整理が必要である。加えて、消防について付言するならば、いわゆる市町村消防の下ではその消防能力にも自治体によって差があり、大規模災害や広域災害への対応が十分でない場合があり得る。

そこで、そのような災害への対応力を高める必要があるが、そのためには、都道府県内の市町村の同意を得て広域連合や事務委託等の手法を活用することによって、都道府県が消防についてより積極的に関与できる仕組みを創設することが考えられる。また、市町村合併により消防機関の広域再編成を積極的に進めることも一つの対応策である。なお、フランスでは、1996年の法令改正により、市町村や市町村間広域消防から県消防への組織改編が行われている。

以上のような課題は、東南海・南海地震のような広域的な大規模災害の場合、より厳しいものになる。現地災害対策本部も含めた国と都道府県の関係、都道府県間の連絡調整の仕組み、実動部隊との関係、全国的な応援システムなど、指揮命令や指示、調整等の仕組みの具体的なシミュレーションが不可欠であろう。例えば、警察の場合、管区警察という広域対応の組織があるが、消防の場合はどうかなど、様々な観点から議論が必要がある。

イ 地方防災会議の平時における機能を強化すること（災害対策基本法第14条）

地方防災会議は、現状を見る限りでは、災害発生時の役割以上に平常時を中心とした調整機関として機能しているといえる。阪神・淡路大震災においても、災害発生直後に災害対策本部を中心とした体制が組まれているため、地方防災会議が開催されたのは平成7年3月になってからであり、その目的も地域防災計画の抜本的見直しであった。このような実状を踏まえた地域防災会議の役割の見直しが必要である。

今後は、地域防災計画の作成・推進にとどまることなく、地域防災に関する基本方針の策定や重要事項の審議等平常時の機能を強化する方向で所掌事務を見直すべきである。

ウ 情報の収集・伝達の仕組みを充実させること（災害対策基本法第53条）

大規模災害発生時には情報収集機能が麻痺することも十分に予想されるが、阪神・淡路大震災においても現実に被害の全容把握に困難を来し、十分な情報がないまま初動時を乗り切らざるを得なかった。消防・警察等最前線にいる実働部隊はそれなりに現場情報を収集していたはずであるが、各々の組織内部での情報のやり取りにとどまり、総合調整機能を果たすべき県には情報が迅速に伝達されなかった。

現在の災害対策基本法では、地方からの情報伝達、すなわち市町村から都道府県、国への被害報告義務のみが明示されているにすぎず、国から地方への情報の伝達については特段の定めを置いていない。しかし、現実には情報の伝達を双方向化し、複線の情報ルートを構築するのであれば、真の情報の共有化には至らず、対策の前提となる情報の収集・伝達としては不十分であると考えられる。

そこで、今後は、市町村→県→国という情報の流れを基本としつつ、国との間で情報の双方向性（国の情報のフィードバック）を徹底すること、実動機関から都道府県への直接の通報義務の明示等情報の共有化のための仕組みの強化に取り組むべきである。

(2) 災害救助法に基づく応急救助の在り方を見直すこと

ア 現金給付の積極的活用

災害救助法に関しては、既に述べたことではあるが、現状では応急救助について徹底した現物主義が採用されている。救助メニュー中に「生業に必要な資金の給与」が規定されているにもかかわらず、現在に至るまで現実に運用・実施された実績はない。また、同法は、都道府県知事が必要ありと判断した場合には金銭を支給して救助をなし得る旨を規定するが、その運用にあたっては、通達で「特に金銭支給を認められている場合を除き、現物をもって行ない、真にやむを得ない事情がある場合で、金銭支給を行なう必要のあるときは事前の大臣協議をする」よう定められている。

このような通達が存在する以上、金銭支給はよほどの事態でもない限り実施されないであろうことは容易に想像できる。もちろん、現物給付より現金給付の方が常に優れているとは断言できず、災害や被災者の状況等により判断されるべきではあるが、現物一本主義に固執した現行の救助実務では実際のニーズに応じた多様な救助の実施は困難であり、被災地の実情に応じた弾力的な対応は不可能である。米国では、ノースリッジ地震の際に、食料購入用クーポン、小切手、家賃補助などの手法も講じられている。

平成10年5月、被災者生活再建支援法が成立し、一定の限度ではあるが現金給付制（全壊世帯等に対し100万円を限度とする生活再建支援金の支給）が採用された。また、同法の改正により200万円を上限とする居住安定支援制度も設けられた。このような法制化の流れからすれば、現物給付にこだわり続けるべき理由はないと考えられる。

少なくとも今後の災害については、現物給付一本主義を見直し、弾力的な判断を可能にしておくべきである。

イ 都道府県知事の裁量権の拡大を

また、阪神・淡路大震災では、救助の在り方が、避難所→応急仮設住宅→恒久住宅というように、いわば単線型の支援が中心であった。そのため、避難所をはじめ多くの救助に係る期間の延長や単価の引き上げ、仮設住宅の規格・設備、入居者の選定、賃貸住宅の借り上げ、応急修理、ワクチンの手配など一般基準によっては実施しがたい事態が多く見られ、先述したように、国との協議に必要以上の時間と労力が費やされた。震災後、地方分権一括法の施行に伴って災害救助法適用にあたって大臣協議が不必要とされたほか、福祉避難所や福祉仮設住宅が運用で認められるなど災害救助法の運用の一部の改善が見られた。また、平成16年10月の新潟県中越地震の後には、阪神・淡路大震災の経験が活かされ、国との協議は以前より円滑に行われるようになってきているという報告がある。

しかし、より一層弾力的な運用を可能にするためには、都道府県知事の裁量の幅をさらに拡張し、国との協議を不要とする事項を増やすべきである。

阪神・淡路大震災の後に、被災者生活再建支援法が制定されるなど、一定の法的整備が進められている。こうしたなか、災害からの応急・復旧・復興プロセス全体を見据えたとき、被災者の住宅再建や生活再建の仕組みはどのようなのか、さらに充実すべきものがないのか等を十分議論する必要がある。まず住宅再建や生活再建のあるべき全体像を明確にすること、そして、それらのメニューを法制度としてどのように整理すべきかを検討するなかで、災害救助法の位置づけや救助内容についての整理についてもあわせて考えていく必要があるだろう。

(3) 自衛隊の任務としての災害救助の位置付けを見直すべきこと

自衛隊はわが国の国防上欠くことのできない唯一の戦闘部隊であり、その本務が直接・間接の侵略からの防衛にあることは当然であるから、例えば自衛隊中に災害派遣を主たる任務とする部隊を創設するようなことは妥当ではない。また逆に、シビリアンコントロールの見地からすれば、たとえ災害時といえども、戦闘部隊が安易に運用されることにも問題がある。

しかし、わが国最大の実動部隊であり、その機動力・輸送力、さらには組織としての自己完結性、危機への対応能力など大規模災害発生時に国民の生命・身体、財産を守るために大きな能力を有していることもまた確かである。自衛隊は、自然災害から国民を防衛するためにその優れた能力をより一層発揮すべきである。新潟県中越地震においても、阪神・淡路大震災後に見直された自主派遣の判断基準が自衛隊の迅速な展開に役立っており、災害応急活動の中で自衛隊が占める役割も確実に拡がりつつある。わが国は残念ながら世界有数の災害大国であり、外交等の努力により戦争は避け得ても災害から逃れることはできない。今後、東南海、南海地震など広域にわたる大規模災害が懸念される中、消防や警察との役割分担も考慮しつつ自衛隊の任務における災害救助の位置付けについて、より積極的な方向で見直す必要があるのではないか。この点についての国民的議論が望まれる。

(4) 復興における私権の制限を認めること

大規模災害発生時、特に災害発生直後には、混乱を收拾し、秩序を維持するために行政による非常大権的な措置が必要となる場合がある。もちろん憲法の制約内であることや法令の根拠があることは必要ではあるが、警察的、消防的措置が実行される中で個人の権利が制約される場面のあることには国民的合意がなければならない。

また、復興の過程、特にまちづくりを推進するためにも、一定限度私権（特に財産権）を制限することが求められる。建築基準法や被災市街地復興特別措置法等による建築制限がその典型であるが、共有地の利用に関する合意形成の特例や所有権の不行使に対する制約などが考えられてよい。建物の再築等共有地の変更・処分は民法上全員の同意が必要で

あり、マンションのような団体による多数決主義は採用されていないが、共有者間で合意形成が進まない場合には当該共有地を含む地区全体のまちづくりが進まないという事態を招く。

そこで、たとえば、被災市街地復興特別措置法上の復興推進地区内では持分の多数決主義を採用し、全員一致ではない多数決による共有地の変更を可能にするような立法が検討されてよいのではないか。

また、災害に強いまちづくりを推進するためには、所有権のみならず借家権に対する制約もやむをえないものとして認められるべきである。借地借家法により借家権が保護されているため、その解消が困難なことから住宅復興が困難なものになる場合がある。

既に震災後に立法された「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」（平成9年）や「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」（平成14年）においては、地区内の建替えを要する賃貸住宅や危険・有害マンションが建て替えられる場合の借家権について一定の補償的措置と引き換えに借地借家法の適用除外を認め借家権の解消を可能にしているが、このような借家権への制限が今後はさらに多くの事業法下で認められてよい。

また、被災者間で家主の負担において権利としての借家の回復を認める「罹災都市借地借家臨時処理法」は改廃すべきである。災害時の住宅供給は災害救助法制で政策的に考えられるべきであって、私人間の権利義務として固定化して考えることは妥当ではない。

(5) 大規模災害での特例措置の制度化を検討すべきこと

大規模災害が発生してから特例的な措置を講ずるというのでは、対応が場当たり的になったり、対応の遅れや誤りにもつながりかねない。そこで、例えば、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」にみられるように、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、その際に取りられた特例措置については予め法律により制度化しておくべきである。

第1に、公費による瓦礫処理の取り扱いである。いわゆる建物の公費解体は阪神・淡路大震災のみに適用される特例措置として要綱の改正により実現したものであるが、都市部における大規模災害発生時には被災建物の迅速な解体・撤去が初動対応として必要不可欠な措置である。この点、被災者生活再建支援法が制定され、個人による解体・撤去費用が居住安定経費として支援対象とされたことで制度化は不要であるとの見解もあろうが、個人による対応を期待するというのでは被災地全体の救援活動、復旧・復興に支障を来すことは明らかであるから、なお立法化の必要があるというべきである。

第2に、復興基金である。阪神・淡路大震災で復興基金が果たした役割の大きさを考えれば、地方交付税措置と指名債権譲渡という法形式を組み合わせた復興基金の基本的な枠組みを予め法制度化しておき、被災地復興ないし被災者支援のための基本的な制度として確立しておく必要があるというべきである。

(6) 「復興」の意味内容を明らかにし、これを法的概念として確立すること

「復興」という用語は、災害対策基本法第8条3項にわずかに一箇条登場するのみである。同項は「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」と規定している。

国の中央防災会議が災害対策基本法第34条に基づき定める防災基本計画においては、「災害復旧・復興の実施の基本方針に関する事項」が地域防災計画において重点を置くべき事項の一つとして位置付けられ、地方公共団体は迅速な原状復旧を目指すか、または災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指すかについて早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定め、必要な場合にはこれに基づき復興計画を作成するものとされている（ちなみに、災害対策基本法では、都道府県地域防災計画で定めるべき事項は、同法第40条第2項第2号で災害予防、災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画とされており、「復興」については明示されていない）。

「復興」は「復旧」とは異なり、その意味内容を確定することが困難なためか、あるいは

はその到達点（どこまでいけば復興したと言えるのか）が不明確であるためか、法制度上の位置付けとしては、国及び地方公共団体の抽象的な努力目標にとどまっている。

「復旧」と復旧を超える部分についての取り扱いがいかに異なるかの具体例であるが、平成16年10月の台風第23号による災害によって河川の堤防が決壊し、甚大な被害が生じたことは記憶に新しいところである。災害復旧においては、被災した箇所を原状に復旧するだけでは再び災害が発生する恐れがあるため、地域の防災に十分な効果が得られない場合は、被災した箇所とその周辺を合わせた一連の改良（改良復旧）が認められている。

しかし、国の補助率は、災害復旧については3分の2以上であるのに対し、改良復旧にあっては2分の1と地元負担の割合が高くなっている。そのため、大規模災害において再度の災害を防止するために改良復旧を行う場合には地元の財政的負担が大きくなるうえ、被災箇所を中心に事業を行った場合、本格的な河川改修事業との整合性が問題になる可能性もある（災害の規模により全体に占める改良分の割合が制限されることがありうる）。

平時からの計画的な予防対策は当然として、一旦被災した場合には、同じ被害の発生を二度と繰り返さないよう災害に強い地域づくりを計画的・戦略的に推進することが肝要であるから、本格的な河川改修事業の一部として災害復旧とこれに伴う改良復旧とを一体的に実施し、災害復興につながる仕組みを制度的・財源的に担保することが重要であると思われるのに、法制度上は補助率の違いに見られるように「復旧」と復旧を超える部分とが峻別されている。

たしかに、「復旧」を超える部分については、まちづくり一般や住宅施策一般、経済政策一般の補助や支援などと重複する面もないわけではない。また、復旧以上に他の自治体等とのバランスに配慮が必要であるとは言えるであろう。

しかし、今回の検証で明らかになったのは、「復旧」まではともかく、「復興」に関しては制度的保障がないということである。そのことが、必要以上に時限的な措置が設けられる、あるいは被災地への特例的な積極的措置（特区的発想）が検討されつつも見送られるなど復興の壁の原因になっていることは明らかである。また「復興」という言葉が「復旧」に比べてマイナスの回復以上にプラスをもたらすイメージが強いためか、「焼け太り絶対否定論」等が頑強に主張され、施策に大きな限界があるということである。

今後の法制度整備の出発点として、今後の取り組みの中で「復興」の意味内容を明らかにし、これをより明確な法定な概念として確立することが何よりも重要であると考えている。

復興とは、一旦衰えたものが再び興って盛んな状態に戻ることである。思うに、法が「復旧」とは異なる「復興」という文言を用いたのは、マイナス回復のための措置・支援にとどまらず、被災者及び被災地に災害前に比してプラスをもたらす施策をも是認した趣旨であると解される。このように考えるならば、復興の過程で被災地を特区化する構想もむしろ法の趣旨に合致するといえよう。また他方、いわゆる「焼け太り絶対否定論」や「個人資産に公費は投入しない」という発想が施策の壁になるのは法の趣旨に合致しないといえるであろう。

(7) 提案としての復興基本法

ア 復興に関する基本法制定の必要性

これまでの検証の結果、復興に関する制度的な保障を欠いていることが明らかになった。今後も引き続き発生するであろう災害に備えて予め復興の主体、復興に関する国と地方との責任分担、支援の内容、財源手当等復興の基本的な枠組みについて基本法を制定しておくべきである。ただし、現在進行中の三位一体改革等地方分権方策の動向を反映するなど、今後ともその内容等について議論を深めていく必要がある。

イ 復興基本法の目的

国と地方公共団体の役割分担のもとに、被災地域住民の意向を尊重しつつ共同して被災地域の生活及び経済の自立的発展を迅速に推進し、自然災害に対して安全な地域づくりを促進し、地域住民の生活の安定と活力ある被災地域の再生を実現することである。

ウ 復興基本法の内容

(ア) 復興こそがゴールであること

被災地域におけるあらゆる取り組みは、災害復旧やそれに伴う改良ではなく被災状態からの復興こそがゴールであることを確認することが必要である。

(イ) 復興の概念

復興とは、都市構造の改変や産業基盤の改変、市街地の再形成や都市機能の更新等中長期的課題の解決も視野に入れた概念であることの確認が必要である。

(ロ) 災害復興特別推進地域の指定

復興基本法が適用される地域については、災害救助法の適用区域内に限るものとし、関係都道府県知事の申請（関係市町村長と予め協議）に基づき内閣総理大臣が指定するものとする。

(ハ) 復興の体制

国、都道府県、市町村の役割が明記される。中央と地方との関係では、被災地復興についての第一次的な決定権は地方にあること、国は後方支援ないし側面援助に徹することを明記する。また地方における都道府県と市町村との関係については、復興の段階が災害発生初動期とは異なり、ある程度落ち着いた段階にあることを考えれば、権限の分配等に関しては平常時の両者の関係が概ね維持されるべきであろう。

(ニ) 復興計画

災害復興特別推進地域においては、関係都道府県知事が災害復興計画を作成（関係市町村長と予め協議）し、内閣総理大臣の承認を申請する。内閣総理大臣は承認にあたって関係行政機関の長と協議する。内容面では、基本的に災害対策基本法34条による基本計画の内容に依拠し、被災者への多様な支援メニューの概要まで含むものとする。

(ホ) 復興財源

災害復興計画に基づき実施する事業に充てるための地方債の起債等につき特別の配慮をすることと復興基金を創設することを明記する。

(ヘ) 地域内住民の民意反映の仕組み

地域内において実施されるまちづくりについて、住民に提案権を認めるなど住民主体のまちづくりが推進されるような仕組みを盛り込む。

【主な参考文献】

- (1) 総理府、阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」（2000年2月）
 - (2) 兵庫県「阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録」（1996年6月）
 - (3) 兵庫県、震災対策国際総合検証会議「震災対策国際総合検証事業検証報告」（2001年1月）
 - (4) 内閣府「防災白書（平成15年版）」（2003年7月）
 - (5) 兵庫県「地方分権検証事業報告書（消防・防災部会）」（2004年4月）
 - (6) （社）全国防災協会「災害復旧関係事業のあらまし」
 - (7) 「ジュリスト」N○1070（1995年6月）
 - (8) 宇野裕「生活再建支援の政策論」（自然災害科学、2002年）
 - (9) 災害対策制度研究会「図解日本の防災行政」（2003年9月）
- *上記のほか、行政資料をはじめ、各種資料を参考にした。