

東日本大震災復興特区法の検討課題*

—— 復興推進計画・復興整備計画区域制度を中心に ——

安 本 典 夫

はじめに

1. 東日本大震災特別区域法の構成
 - (1) 今次の復興法制体系
 - (2) 「東日本大震災復興特別区域法」の構成
2. 復興特区制度の構造
 - (1) 復興推進計画区域制度の構造
 - (2) 復興整備計画区域制度の構造
3. 特区法制の検討課題
 - (1) 今次復興地域づくり課題の特色
 - (2) 「特区」という手法
 - (3) 包括的・総合的内容
 - (4) 「一元化」(計画決定の一元化、事業認可・許可等の一元化)
 - (5) 協議会システム
 - (6) 民間活力の活用

おわりに

* 本稿は、地籍問題研究会平成23年度第2回研究会(2011年12月10日於早稲田大学)における報告「特区制度と地籍・土地所有・利用法制の課題」をベースにまとめたものである。

はじめに

2011年3月11日、東日本大震災と、それに伴う大津波、さらには原子力発電所事故が発生して10か月たった。多くの方が亡くなり、また被害を受け、今なお困難の中で苦闘されている。原発事故は、未だなおおさまっていない。国をあげての復興への取組みが必要である。

この復興に関して、関東大震災からの復興（帝都復興院とその総裁・後藤新平を中心としたもの）が、しばしば引き合いに出される。しかし、今次災害とそれとはかなり事情が異なる。関東大震災は、日本社会が全体として若い時代に、しかも日本の中心地・東京を中心としたものであった。したがって、そこでの復興政策も、都市の器を震災を機に大きく作り替えるものが中心であり、大規模な区画整理と公園・幹線道路の整備を軸とした都市改造が行われた⁽¹⁾。

しかし、現在は、日本全体として「高齢社会」を迎えている。しかも今回の被災地は、高齢化、人口減少がひときわ進み、また、経済面の中心地でもない。「器」を作りなおせば何とかなる、という状況ではない。生活再建には、生活の場、すなわち住居と居住地域の再建・再生のみならず、雇用の確保など、自己の労働に拠る生活の再建と確保の施策（および災害による労働能力の損傷に対しては社会的な手当て）が不可欠であることが、改めて示された。商工業・農林水産業などの産業政策、それも大きな事業場だけでなく個々の人の生業なども含めた地域経済の再生・振興策、あるいは高齢者対策その他の福祉政策などと併せて、まさに総合的に進められなければならない⁽²⁾。

-
- (1) 関東大震災からの復興都市計画については、福岡峻治『東京の復興計画』（日本評論社、1991）115頁以下、石田頼房『日本近現代都市計画の展開』（自治体研究社、2004）117頁以下、なお横浜復興に即して、山田操『京浜都市問題史』（恒星社厚生閣、1974）104頁以下など参照。
 - (2) 既に多くの論が展開されているが、たとえば、学芸出版社編集部編『[東日本大震災・原発事故]復興まちづくりに向けて』（学芸出版社、2011）113頁以下、

この大災害からの復興のために、多くの施策がたてられ、その遂行のために、東日本大震災復興基本法（2011.6）はじめ、いくつかの法令が制定された。その中で、注目すべきは「復興特区」制度がとられたことである。これは、日本がこれまでに経験したことのないこの課題を、いわばオーダーメイドの制度を作りながら総合的に進めようというものと考えられる。

本稿では、地域の再建、人々が生活を取り戻す、という視点から、この復興特区法制の構造と法的問題について、「地域づくり」とそこでの土地問題等に焦点をあてた検討を試みる⁽³⁾。

ただ、これについて論じるには、私自身、事実を認識し、法令を読み込み、関連資料や文献にあたり、そして理論的に深める、それらのいずれもきわめて不十分な段階にしかない。しかし、その段階であっても、現在考えていることを述べることによって、動きつつある今の段階で問題を提起し、批判を受け、また様々な教示をいただくことが必要ではないか、それによって研究を進め復興への何らかの寄与ができないか、と考えた。敢えて「研究ノート」という形で公にする所以である。

1. 東日本大震災特別区域法の構成

(1) 今次の復興法制体系

(a) 東日本大震災復興法体系

東日本大震災復興基本法 10 条で、区域を限って「復興特別区域制度」を活用し、地域における創意工夫を生かして復興に向けた取組を推進するものとし、復興特別区域制度について速やかに必要な法制上の措置を講ずるとした。これを受けて、東日本大震災復興特別区域法が、2011 年 12 月

141 頁以下、佐藤滋編『東日本大震災からの復興まちづくり』（大月書店、2011）99 頁以下など参照。

(3) 今次災害の三大要因は地震・津波・原発事故であり、特に原発事故は地域の復興に、きわめて深刻な、かつ長期にわたる困難をもたらしている。しかし、それは原子力法制固有の問題をはらみ、それ自体独自の検討を要するため、本稿では論及することができなかった。

7日に制定、同月26日に施行された（以下、単に「法」という場合、本法を指す）。これらの法制の全体の見取り図は、次のようになる。

	基本法	個別実施法
阪神淡路大震災	阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律	15の個別法 被災市街地復興特別措置法等
東日本大震災	東日本大震災復興基本法	いくつかの個別法 復興庁設置法 東日本大震災復興特別区域法 津波防災地域づくり法等

(b) 特別法としての東日本大震災復興特別区域法

阪神淡路大震災からの復興に際して制定された被災市街地復興特別措置法は、以後、同法上の要件を充たせばどこでも適用される一般法として制定された⁽⁴⁾が、東日本大震災復興特別区域法は、その名の通り、東日本大震災からの復興に適用される特別法として制定された。

特別法は、憲法95条「地方自治特別法の住民投票」の必要性の有無が問題となるが⁽⁵⁾、相当に広い範囲で、多くの地方自治体が関わるため、その必要性についての争いは生じないと判断されたのだろう。

なお、同日に制定された津波防災地域づくり法⁽⁶⁾は一般法である。この

(4) 東日本大震災復興に際しても、たとえば東松島市大曲浜地区・野蒜地区が同法にもとづく「被災市街地復興推進地域」に指定された。http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukkou/fukkou/proarea.html, visited 8 Jan. 2012.

(5) 一般の法律に対して特別の地方公共団体に対する特別の規律を定めたもの。1個の地方公共団体である必要はなく、複数の地方公共団体に関する法律の場合も含まれる。横須賀・呉・佐世保・舞鶴に適用された旧軍港市特例法が住民投票にかけられた例参照。辻村みよ子『憲法 [第3版]』（日本評論社、2008）520頁。

(6) 社会資本整備審議会計画部会と交通政策審議会交通体系分科会計画部会（いずれも部会長・福岡捷二中央大研究開発機構教授）「緊急提言・津波防災まちづくりの考え方」（2011.7.6）の、「ハード・ソフトを組み合わせた多重防御の発想による防災・減災対策」という考え方が、その基本にあると思われる。

大震災からの復興地域づくりのみならず、将来津波被害のおそれのある地域においても、津波災害を防ぐ地域づくりを進めることを目的としている。

(2) 「東日本大震災復興特別区域法」の構成

政府は、東日本大震災復興基本法 2 条の基本理念にのっとり、かつ、同法に規定する東日本大震災復興基本方針に基づき、復興特区における復興推進事業、復興整備事業および復興交付金事業等の実施による復興の円滑・迅速な推進に関する基本方針を定める（法 3 条）。

このように、復興特区には、復興推進計画区域、復興整備計画区域、復興交付金事業計画区域の 3 種のものがある。それぞれ、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画を定め、それらの計画が公表されると特別措置がとられることが、法律に定められている。

以下で、復興推進計画、復興整備計画について、その内容と特別措置を見ていこう⁽⁷⁾。

2. 復興特区制度の構造

(1) 復興推進計画区域制度の構造

(a) 復興推進計画

復興推進計画は、端的に言えば、個別規制・手続の特別措置や税制上の特別措置等を受けるための計画である。

計画事項⁽⁸⁾は、(i) 区域、目標、(ii) 推進しようとする取組の内容、(iii) 上記(i) の区域内に、復興産業集積区域、復興居住区域、その他地域

(7) 復興交付金事業計画は、特定地方公共団体の市町村が単独または都道府県と共同で作成し国に提出し、特定地方公共団体の都道府県が市町村と共同で作成し国に提出する。国は、復興交付金事業計画に基づき、予算の範囲内で交付金を交付する。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」（2011.12）（以下「復興特区法資料」として引用）19 頁以下参照。

(8) 計画は、特定の特別措置の適用を受けようとするもののみについて作成できる。必要な場合には、追加・改定してよい。特定テーマ・特定区域のみを対象とした計画も作成できる。

の課題の解決を図る取組を推進すべき区域を定める場合はその区域、特別措置の内容、実施主体である。

(b) 復興推進計画の作成と実施の過程

「特定被災区域⁽⁹⁾」である地方公共団（「特定地方公共団体」）は、単独または共同で計画を作成し、内閣総理大臣の認定を得る。その際、関係地方公共団体・実施主体の意見を聞くこととされている。なお、復興推進事業を実施しようとする者、復興推進事業実施に関し密接な関係を有する者も、復興推進計画の提案権⁽¹⁰⁾をもつ。

内閣総理大臣は、次の基準を充たせば認定する。復興特別区域基本方針に適合、復興の円滑・迅速な推進と活力の再生に寄与、円滑・確実な実施見込がある。

計画の作成と実施のために、県の区域ごとに国と地方の協議会がおかれる。これには、国の関係行政機関と特定地方公共団体が構成員となるほか、民間事業者等を構成員として加えることができる。

また、特定地方公共団体は地域協議会を組織する。民間事業者等は、特定地方公共団体に対し、地域協議会組織を要請することができる。

これらの協議会において協議が調った事項について、構成員は、尊重義務を負う。

(9) 「特定被災区域」とは全部もしくは一部の区域が東日本大震災に際し災害救助法が適用された同法第2条に規定する市町村の区域（政令で定めるものを除く）またはこれに準ずる区域として政令で定めるものをいう。災害救助法2条は、「市町村（特別区を含む）の区域（指定都市については市の区域もしくは市の区の区域）」と規定している。具体的には、厚生労働省「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の適用について（第11報）」（2011.3.24）（厚生労働省HP）に列挙された市町村から、東京都の区域を除き（法4条1項、法施行令2条1項）、かつ「これに準ずる区域」として指定された市町村（法4条1項、法施行令2条・別表）を加えたものである。一覧は、前掲「復興特区法資料」注(7)2頁参照。

(10) 特定地方公共団体は「当該提案に基づき申請するか否か」を通知しなければならず、申請しない場合には、理由を提示する義務がある。

また、復興推進計画が定められ、認定を受けると、下記(c)のような特別措置が定められているが、特定地方公共団体は、国に新たな特別措置を提案することができる。民間事業者等（「新たな規制の特例措置等の適用を受けて事業を実施しようとする者」）は、特定地方公共団体に対し、国に提案をするよう要請することができる。このように、特別措置が必要に応じて拡充されることが想定されている、すなわち法制度内容が将来に向かっていわば「開かれている」ことも、本法の特色といっていいただろう⁽¹¹⁾。

(c) 復興推進計画による特別措置

(ア) 復興推進計画による規制・手続に関する特別措置として多くのものが定められている⁽¹²⁾が、やや恣意的にいくつかあげると次のようになっている。

区域内の水産動植物養殖事業が大震災の影響のため停滞し、かつ地元地区内居住の漁業者のみでは必要な施設整備・人材確保等が困難と認められるときは、主目的が漁業であり常時従事者中心に構成されている法人であって⁽¹³⁾、同養殖事業開始の具体的な計画を有し、経理的基礎・技術的能力・社会的信用を有し、地元地区の活性化に資する経済的社会的効果を及ぼすことが確実なものに、その種の漁業権の免許をすることができる。

復興の円滑・迅速な推進に必要な建築物の整備促進事業については、

(11) このスキームのイメージについては、前掲「復興特区法資料」注(7) 39頁。

(12) 前掲「復興特区法資料」注(7) 5頁以下、21頁以下参照。

(13) 地元漁民7人以上が組合員・社員・株主である法人（株式会社の場合は非公開）であって、漁業を主たる目的とする、組合員・社員・株主の過半数が当該海区での同種漁業に経験がある等、組合員・社員・株主の3分の2以上がその営む事業に常時従事、組合員・社員の出資額、株式数の合計の過半を常時従事者が有するなど（漁業法16条6項・8項）。このような法人がどういふものを現実の意味するか、株式会社の場合「地元漁民株主が7人以上」、「地元漁業経験者が株主の過半数」という要件がどれほどの意味を持ちうるか、の検討は必要であろう。なお、市街地再開発事業の施行権を認められる再開発会社の検討については、安本典夫「市街地再開発事業の『民営化』——再開発会社制度に即して——」立命館法学286号(2003.3) 317頁以下。

用途地域において原則禁止の建築物を建築することができる。

復興の円滑・迅速な推進に必要な建築物の整備促進事業については、特別用途地区における建築制限を条例で緩和するにあたり、国交大臣の承認は不要とされる。

応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長（建築基準法 85 条関係）

公営住宅等の整備に係る入居者資格要件は、住宅困窮要件のみとして、親族の同居要件、入居者の収入要件ははずす。

津波被災地域で食料供給等施設整備事業（農林水産物加工・販売施設、バイオマスエネルギー製造施設等食料の安定供給の確保または地域の農林水産業復興に資する施設）については、地域協議会の協議で農地転用許可・林地開発許可手続の一元化をし、一定の要件の下で優良農地であっても整備を認める。

鉄道ルートの変更について計画に定め、鉄道事業者の同意を得て申請し、国交大臣の同意を得て認定がなされると、鉄道事業法第 7 条の認可・届出とみなす。

被災地における医療機関・介護施設等に係る基準等に特例を認める。

政省令で規定する規制のうち地方公共団体の事務に係るものについては、条例での特例措置を可能とする。

(イ) 復興推進計画による税制等に関する特例⁽¹⁴⁾についても、そのイメージをつかむため、やや恣意的にいくつかあげる。

国税の法人税では、復興産業集積区域内では、区域内に新設されたものについて地方公共団体の指定があれば 5 年間無税⁽¹⁵⁾、区域内の事業所で指定を受けると、指定期間（5 年間）内について給与等支給額の一定割

(14) 前掲「復興特区法資料」注 (7) 7 頁以下参照。

(15) 対象法人の要件は以下のものである。復興推進計画の認定の日以後に設立、被災者を 5 人以上雇用、かつ、給与等支給額の総額が 1,000 万円以上、認定復興推進計画に記載された事業のみを行う、復興産業集積区域内に本店、積立て事業年度において、区域外に事業所等を保有しない、指定事業年度に事業用に取得等をした機械・建物等の取得価額が 3 億円以上（中小法人等は 3,000 万円以上）

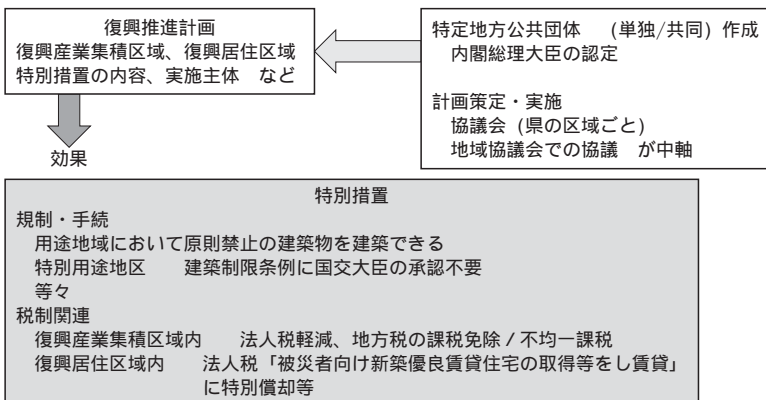
合を税額控除（平成 28 年 3 月 31 日まで～）、指定を受けると、取得等をした機械・装置・建物・構築物については特別償却または税額控除（平成 28 年 3 月 31 日までの間）。～ は選択適用される。また、復興産業集積区域内で指定を受けたものは、開発研究用減価償却資産の取得等の即時償却等の特例が認められる。

復興居住区域内で、住居確保寄与事業を行う指定法人は、被災者向け新築優良賃貸住宅の取得等をしそれを賃貸した場合に、特別償却等が認められる。

復興産業集積区域内で、指定法人の推進計画記載の産業集積形成事業に係る事業税等⁽¹⁶⁾の地方税の課税免除または不均一課税をした場合、地方公共団体の減収に対して地方交付税により補填する。

復興推進計画実施上の中核事業⁽¹⁷⁾に、資金融資を受けた場合の利子補給金を支給する。

(d) 復興推進計画区域制度の全体像



(16) 事業税・不動産取得税・固定資産税

(17) 貸付額 3 億円以上の事業対象

(2) 復興整備計画区域制度の構造

(a) 復興整備計画

復興整備計画は、土地利用の再編等による復興整備事業を迅速に行うための特例許可、手続の一元的処理（ワンストップ化）、新たに創設された事業制度の活用等、などのための計画といえる。

計画事項は、(i)復興整備計画の区域、(ii)復興整備計画の目標、(iii)土地利用方針、(iv)復興整備事業、(v)期間である。

この「(iv)復興整備事業」とは、「(ii)復興整備計画の目標」を達成するために行われる次の事業である（法 46 条 2 項 4 号）。復興のための社会基盤を整備する事業といえよう。

市街地開発事業（都市計画法）⁽¹⁸⁾

土地改良事業（土地改良法）

復興一体事業⁽¹⁹⁾

集団移転促進事業（防災集団移転促進法）⁽²⁰⁾

住宅地区改良事業（住宅地区改良法）

都市施設該当施設整備事業⁽²¹⁾（「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」の整

(18) これには、土地区画整理事業（土地区画整理法）、新住宅市街地開発事業（新住宅市街地開発法）、工業団地造成事業（首都圏近郊整備地帯・都市開発区域整備法、近畿圏近郊整備区域・都市開発区域整備開発法）、新都市基盤整備事業（新都市基盤整備法）、住宅街区整備事業（大都市域における住宅・住宅地供給促進特別措置法）、防災街区整備事業（密集市街地整備法）がある（都計 12 条 1 項）。

(19) 復興一体事業とは、復興整備計画区域内の土地の区域であって東日本大震災による被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域又はこれに隣接・近接する地域において、市町村が次に掲げる事業を一体的に施行する事業をいう（57 条 1 項）。

一 土地区画整理事業

二 農業用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設の新設・管理・変更

三 客土、暗渠排水その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業

(20) 「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に関する法律」（以下「集団移転」とも略称）。同法によれば、「集団移転促進事業」とは、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（「住宅団地」）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なう事業をいう（2 条 2 項）。

(21) 正確には「都市計画法第 11 条第 1 項各号に掲げる施設の整備に関する事業」

備事業を含む)

津波防護施設整備事業（津波防災地域づくり法）

漁港漁場整備事業（漁港漁場整備法）

保安施設事業（森林法）

液状化対策事業⁽²²⁾

造成宅地滑動崩落対策事業

地籍調査事業（国土調査法）

住宅施設、水産物加工施設その他円滑・迅速な復興に必要な施設の整備事業

(b) 復興整備計画の作成・実施の過程

被災関連市町村は、単独または都道府県と共同して、復興整備計画を作成する。「被災関連市町村」というのは、特定被災区域内⁽²³⁾の、さらに要件を付加された地域が存する市町村である。付加された要件は以下のものである。(i) 次のいずれかに該当。震災被害により土地利用状況が相当程度変化した地域、およびこれに隣接・近接する地域、震災の影響により多数の住民が避難・住所移転した地域、およびこれに隣接・近接する地域、

上記 ・ 地域と自然・経済・社会・文化等において密接に関係する地域で、 ・ 地域住民の生活再建を図るための整備が適切な地域、そのほか、震災被害を受けた地域で、市街地の円滑・迅速な復興が必要な地域。

(ii) 市街地整備事業、農業生産基盤整備事業、その他地域の円滑かつ迅速な復興のための事業を実施する必要がある地域（46条）。

復興推進計画を作成する「特定地方公共団体」は、「特定被災区域である地方公共団体」だから、復興推進計画を作成した区域内的、上記の要件を充たす区域で復興整備計画を作成することとなる。

(22) 「市街地液状化対策事業」には、「都市再生区画整理事業」と「都市防災推進事業」がある。東日本大震災によって液状化した市街地など、一定の要件の下で、前者は土地区画整理法にもとづいて同法に定められた施行者が、後者は都道府県・市町村が行うもので、国の補助の上乗せがなされる。

(23) 「特定被災区域」については、復興推進計画の項参照

研究ノート

作成に際して、国等への協議、公聴会、公告・縦覧等の所定の手続が必要とされる。

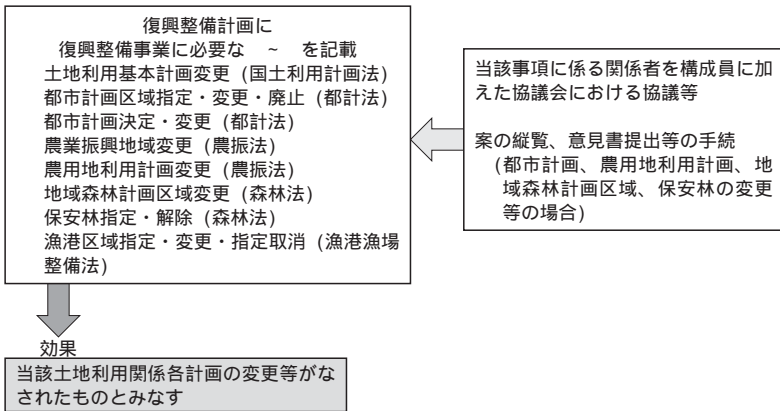
また、計画策定、実施の協議のため、復興整備協議会が設置される(47条1項)。構成員は被災関連市町村長と被災関連都道府県知事であるが(同条2項)、任意に加えることができる構成員(任意的構成員)として、国の行政機関の長、復興整備計画およびその実施に密接な関係を有する者、被災関連市町村長が必要と認める者(同条3項)がある。また、協議内容に即して、関係行政機関・密接な関連を有する者は構成員としなければならない(必要的構成員)(同条4項)。

(c) 土地利用関係計画の変更等の一元的処理

復興整備計画に、復興整備事業実施に関連して行う土地利用関係計画の変更等(下記～)を記載して計画決定、公表をすると、当該土地利用関係各計画の変更等がなされたものとみなされる。

土地土地利用基本計画の変更(国土利用9条)、都市計画区域の指定・変更・廃止(都計5条)、都市計画の決定・変更(都計18条、19条等)、農業振興地域の変更(農振6条、7条)、農用地利用計画の変更(農振8条、13条)、地域森林計画区域の変更(森林5条)、保安林の指定・解除(森林25条の2、26条の2)、漁港区域の指定・変更・指定取消し(漁港漁場整備6条)。

このような事項を計画決定するには、当該事項に係る関係者を構成員に加えた協議会における協議等と、案の縦覧(2週間)、利害関係人への意見書の提出機会の付与等の手続(都市計画、農用地利用計画、地域森林計画区域、保安林の変更等の場合)が必要である。



(d) 復興整備事業実施の許認可・決定等の一元的処理⁽²⁴⁾

被災関連市町村等が、復興整備計画に、復興整備事業の実施に必要な許認可等事項(イ～チ)を記載して計画決定し、公表すると、復興整備事業にかかわり、各許認可等があったものとみなされる。

イ 開発行為等の許可(都計29条、43条)、ロ 都市計画事業の認可・承認(都計59条)、ハ 農地転用の許可(下記ものを除く)(農地4条等)、ニ 農用地区域での開発行為の許可(農振15条の2)、ホ 保安林等における立木の伐採等の許可(森林34条等)、ヘ 国立・国定公園特別地域の工作物新築等許可または普通地域の工作物の新築等届出(自公20条、33条)、ト 漁港区域における工作物の建設等の許可(漁港漁場整備39条)、チ 港湾区域の工事等許可、臨港地区の工場新設等届出等(港湾37条、38条の2等)。

このような復興整備計画を作成するには、協議会の協議等の手続と、各許認可権者の同意が必要である。

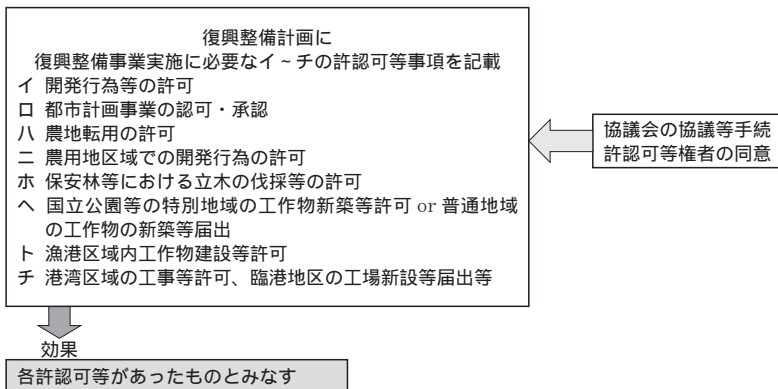
なお、復興整備事業実施に2ヘクタールを超える農地転用が必要な場合、その旨の土地利用方針を、協議会における協議等の手続と農林水産大臣の

(24) 前掲「復興特区法資料」注(7)45頁参照。

研究ノート

同意を得て記載し、計画決定・公表すると、農地転用の許可があったものとみなされる。この場合の農林水産大臣の同意要件が別途法律に定められている⁽²⁵⁾。

また、次の事業について、復興整備計画に記載して計画決定し、公表すると、それぞれの事業計画が定められたものとみなされる。 県営土地改良事業計画に定めるべき事項を記載すると（土地改良施設管理者との協議を経て）、県営土地改良事業計画が定められたものとみなされる。 集団移転促進事業計画を記載すると（国土交通大臣の同意）、集団移転促進事業計画が定められたものとみなされる。 住宅地区改良事業に関し、改良地区を計画に指定すると（国土交通大臣の同意）改良地区の指定があったものとみなされ（住改4条）、住宅地区改良事業計画を記載すると（国土交通大臣との協議）、住宅地区改良事業計画が定められたものとみなされる（住改5条）。



(e) 復興整備事業の実施要件、内容に係る特例⁽²⁶⁾

(ア) 開発行為等の許可（都市計画法）の特例 開発許可基準は、都市

(25) 同意要件は、イ 震災被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域または隣接・近接地域、ロ 被災関連市町村の復興のため必要かつ適当、ハ 被災関連市町村の農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがない、というものである。

(26) 前掲「復興特区法資料」注（7）42頁以下参照。

計画区域全域に適用される都計法 33 条基準と、市街化調整区域のみに適用される同 34 条基準がある。下記「の地域」の市街化調整区域内の開発行為等で、地域の復興等のために必要と知事が認め、復興整備計画に記載した場合、34 条基準は適用しない。

震災被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域またはその隣接・近接地域、多数の住民が避難もしくは移転を余儀なくされた地域または隣接・近接地域、上記 地域と密接な関係を有し、 地域住民の生活再建のため整備が適切な地域。

(イ) 復興整備計画に記載された土地区画整理事業・復興一体事業は、次の要件を充たせば、市街化調整区域において施行できる⁽²⁷⁾。震災被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域またはその隣接・近接地域、多数の住民が避難もしくは移転を余儀なくされた地域またはその隣接・近接地域、上記 地域と密接な関係を有し、かつ 地域住民の生活再建のため整備が適切な地域。

(ウ) 復興整備計画に記載された集団移転促進事業については、(i) 計画を都道府県が策定できる (集団移転 3 条)、(ii) 国の補助が公益的施設用地造成等の経費についてもなされる (集団移転 7 条)、(iii) 国の補助が住宅団地等用地造成等で経費が譲渡対価を上回った場合になされる (集団移転 7 条)。

(エ) 復興整備計画に住宅地区改良事業に関して「居住用建築物損壊」が存する区域の記載をすると、それは不良住宅とみなして住宅地区改良法が適用される (住改 2 条)。

(オ) 復興整備計画に特定漁港漁場整備事業計画を記載すると (農林水産大臣の同意)、特定漁港漁場整備事業計画が定められたものとみなされる

(27) 通常の土地区画整理事業は、都市計画区域内で施行しなければならず、かつ、個人施行・組合施行・区画整理会社施行以外のものは、都市計画決定した施行区域でないと施行できない。個人施行・組合施行・区画整理会社施行についても、市街化調整区域を含めて施行するのは、限定されている (区画整理 9 条 2 項、21 条 2 項、51 条の 9 第 2 項)。

(漁港漁場整備 17 条)。

(f) 新たな事業の創設⁽²⁸⁾

(ア) 復興一体事業 (土地区画整理事業 + 農用地改良・保全事業⁽²⁹⁾の一体的施行事業) の創設 被災関連市町村は、「震災被害により土地利用の状況が相当程度変化した地域またはその隣接・近接地域」で復興一体事業の事業計画を作成し、知事の認定を受けると、土地区画整合法上の事業計画認可とみなされる。そして、それには、津波災害防止・軽減のため、住宅・公益的施設集約区域を定めることができる。

(イ) 一団地の津波防災拠点市街地形成施設事業の創設 (津波防災地域づくり法に規定) 一団地の津波防災拠点市街地形成施設 (復興拠点となる市街地が有するべき住宅・業務・公益等施設を一団の施設としてとらえたもの) を都市施設として都市計画に定めることができるとされた。これにより、全面買収方式が可能になる。

(g) 復興整備事業の実施の円滑化等に係る特例⁽³⁰⁾

(ア) 復興整備事業実施区域で、被災関連市町村が指定する区域内では、建築行為等は届出しなければならず、その違反に対して勧告がなされうる。これは、事業実施に妨げとなる建築物等が生じるのを防ごうとするものである。

(イ) 復興整備計画の作成・復興整備事業の実施等のための測量・調査に必要な場合は、他人の占有土地への立入り、障害物の伐除、土地の試掘等を行うことができる。

(ウ) 地籍調査は原則として市町村が行っているが、復興整備計画に「国土交通省が行う地籍調査」を記載した場合、国土交通省が当該地籍調

⁽²⁸⁾ 前掲「復興特区法資料」注 (7) 46・48 頁参照。

⁽²⁹⁾ 被災関連市町村——復興一体事業により生じた農業用排水施設等を管理

⁽³⁰⁾ 前掲「復興特区法資料」注 (7) 51 頁以下参照。

査を行う（国土調査2条、6条の4等）。

（工）復興整備事業（事業認定を受けた事業等に限る）実施者は、筆界特定登記官に対し、実施区域内の土地と隣接地との筆界について、土地所有者の承諾を得て、筆界特定を申請できる。所在不明の土地所有者についてはその承諾は不要とされる（不登131条）。

（オ）復興整備事業として行われる土地区画整理事業、鉄道・軌道の建設・改良事業については、環境影響評価法に基づく手続ではなく、簡略化された環境影響評価手続でよいとされる。

（カ）独立行政法人都市再生機構は、受託業務の要件として「業務に支障のない範囲内」（都市再生機構11条）とされているが、復興整備計画記載の復興整備事業については、その要件を充たしていなくても業務を受託できる。

（キ）復興整備事業実施区域内では、農用地区域の変更に係る要件を満たし、かつ復興整備計画期間満了によって、農用地区域から除外される。

（農振13条）

（ク）津波防災地域づくり法の特例もいくつか定められている。

3. 特区法制の検討課題

(1) 今次復興地域づくり課題の特色

(a) 土地利用規制の既存システム

従来の土地利用規制の既存システムは、都市地域については都市計画法にもとづく土地利用規制と開発許可、建築基準法にもとづく建築確認、農村地域については農業振興地域整備法にもとづく農業振興地域設定と、ここでの農業上の用途区分、そしてその中の農用地区域内での農地確保については農地法にもとづく農地転用規制、森林地域は森林法にもとづく林地開発許可（これ自体はあまり規制力をもたない）と保安林での伐採等の規制、自然の残された地域では、自然環境保全法上の特別保全地域での一定の行為規制、自然公園法にもとづく国立・国定公園、都道府県立自然公園の中の特別地域での一定の行為規制、そして、これら相互間の調整（例：都市

的土地利用と農業的土地利用の競合が生じた場合)は、国土利用計画法上の土地利用基本計画およびその下での指針にしたがって利用調整がなされる。

もっとも、国土利用計画法はほとんど機能しておらず、これら土地利用規制においては、総合性はなかった。



(b) 今次復興における課題

たとえば、2011(平成23)年11月7日に復興計画を決定した岩手県野田村の計画⁽³¹⁾を見てみよう。

ここでは、住宅を高台移転し、低地の住宅地域は産業地域や農地などに転換する、などが盛り込まれている⁽³²⁾。移転先に住宅市街地を形成するのであるから、都市計画法上の開発許可が必要であるにとどまらず、森林であれば森林法の、農地であれば農振法・農地法の規制をクリアしなければならない。

また、その市街地形成・移転の事業にどのような事業手法を用いるか。防災集団移転促進法を用いるのはもちろんであるが、これは市町村の事業費支出に国庫補助を定めた法律であって、事業手法は、法制にもとづかない任意事業として行うか、それとも土地区画整理事業(土地区画整理法)その他の強制力をも備えた法定事業との組み合わせで行うか。また、農地も従来とは別のところに整備される必要

(31) 野田村HP (<http://www.vill.noda.iwate.jp/>) 参照。

(32) もっとも、このような事業内容自体についても、種々の議論がある。阿部泰隆「大震災・大津波対策の法政策」自治実務セミナー 2011年7月号など。

も出てきうる。土地改良法にもとづく事業も、従来の事業実施要件とは異ならざるをえない。

さらに、移転後の低地には、住宅を抑制し、業務ゾーンあるいは農地などとするになると、従来の都市計画法・建築基準法にもとづくゾーニングの抜本的改編が予定されることとなる⁽³³⁾。

地域の復興・再生の事業は、このように、地域の土地利用秩序の抜本的再編、事業の組み合わせと総合的調整を必要とする。それらは、従来の個別法制の枠を超えて、総合的に行われなければならない。東日本大震災復興特区法が求められる所以である。

上記のような課題を担うべく制定された東日本大震災特区法は、いくつかの特徴をもっている。それらの特徴点に着目しつつ、その意義と問題点・検討課題を指摘することとしたい。

(2) 「特区」という手法

(a) 特区という手法の展開

「特区」という手法を採り入れた法制は、すでに構造改革特別区域法（構造改革特区）、総合特別区域法（国際戦略総合特区、地域活性化総合特区）に見られ、また、都市再生特別措置法や地域再生法も、特定の区域を限って法の適用に特別の扱いをする、という意味では共通したものをもち⁽³⁴⁾。そ

⁽³³⁾ これをもって、「既存の土地利用規制の効力停止」が言われることもある（復興構想会議での意見など）。しかし、既存の規制の効力停止だけでは、無秩序状態になる。抽象的な規定のみ定め、あとは具体的状況に応じて「停止命令」「改善命令」等々の方策をとることは、何等の具体的規範も明らかにされないままのため、権利保障上大きな問題をはらむ。また、実効性もない。なぜなら、停止命令をしても、これへの違反について行政代執行はできない（「原状回復命令を出して代執行」はできるが）となるおそれがある、刑罰を科すのみである（裁判手続を経て。しかも構成要件不明確で憲法 31 条違反）。そうかといって、「新たな土地利用計画をまずつくり、その後、復興事業・復興活動」という訳にもいかない。復興に向けての公的事业・民間活動はそれを待てない。まさに、公的復興事業・民間復興活動を進めつつ、新たな土地利用計画を実現しなければならないのである。

⁽³⁴⁾ 「地域活性化に係る制度の比較」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/pdf/hikaku.pdf>, visited 31 Dec. 2011 など参照。

の意味では、まったく新しいものではない。

(b) 構造改革特別区域法

構造改革というのは、市場原理こそが経済活性化の柱となるという立場から、様々な規制がその市場への参入を妨げ、既得権益の保護の機能を果たしているとの認識の下、それを打ち破る規制改革（基本的には規制緩和）を行うことによる民間活力の活用、民業拡大を行うというものである。

全国的な規制改革の実施をまたず、さしあたり地域を限定して構造改革を進めるという目的で、構造改革特区制度が導入された。特区制度は、また、「規制は全国一律でなければならない」という考え方から、「地域の特性に応じた規制を認める」という考え方に転換を図り、地域の実態に合わせた規制改革を図るという趣旨をも有するとされる。

この法律の仕組みの基幹的な部分は、地方公共団体が特定の事業を実施し、あるいは民間の特定事業実施を促進すべく「構造改革特別区域計画」を作成し、それに対して内閣総理大臣が、地域活性化に効果があるとして認定すると、この法律に定められた規制の特例措置が適用される、というものである。

特例措置の内容は、内閣総理大臣の決定する「構造改革特別区域基本方針」の別表で定められる。従来設置者が地方公共団体・一定の法人（学校法人等）に限られていた学校⁽³⁵⁾・病院・特別養護老人ホームについて、民間事業者（会社、非営利法人等）による設置が認められる、あるいは、その構造改革特別区域内の特産農産物を用いた酒類の製造について特例が認められる、などがある。

(35) 例えば株式会社による学校設置の認定要件として、地域の特性を生かした教育の実施の必要性、地域産業を担う人材の育成の必要性、その他の特別の事情に対応して、教育・研究を株式会社設置の学校が行うことが適切かつ効果的、とされている。

(c) 総合特別区域法

総合特別区域法は、地方公共団体が、当該地域の特性を活用し、かつ、民間事業者・地域住民等と連携を図りつつ行う取組により、地域経済に活力をもたらす、国際競争力（「国際戦略総合特区」）や地域活性化（「地域活性化総合特区」）⁽³⁶⁾を図ろうというものである。

いずれかの総合特区に指定されると、区域内の地方公共団体は、法令所定の事業⁽³⁷⁾を実施するものとして各総合特別区域計画をつくり、内閣総理大臣がそれを認定する。そうすると、その計画に基づく事業に対する次のような特別の措置がとられる。規制・制度改革（政令に定める規制・基準を条例によってある程度変更できる）、財政支援（総合特区推進調整費より）、

税制による支援（投資税額控除や特別償却、所得控除など）、金融による支援（0.7%限度の利子補給）がなされる。

(d) 「特区」の基本的な性格

特区という制度のもっとも基本的趣旨は、「規制は全国一律でなければならない」という考え方の打破にあるといえよう。構造改革特区の場合は、「地域の特性に応じた規制を認める」、具体的には「地域の特性に応じた規制緩和」ということになる⁽³⁸⁾。総合特区は、地方分権——民主党政権下での新しい言い方によれば「地域主権」⁽³⁹⁾にもとづいて、地方公共団体自

⁽³⁶⁾ 国際戦略総合特区は資源を集中投下するため、地域を限定的に絞り、地域活性化総合特区はなるべく広く指定するとされている。

⁽³⁷⁾ 地域活性化総合特区に関しては、規制の特例措置の適用を受けるものとして、地域活性化総合特別区域通訳案内士育成等事業、特定農業者特定酒類製造事業、民間事業者特別養護老人ホーム設置事業、特定水力発電事業、地域活性化に資する経済的社会的効果を及ぼすものとして、一定の農林水産業振興に資する事業、子育ての支援・健康の保持増進など社会福祉増進・保健医療向上に資する事業、観光の振興に資する事業などがある。

⁽³⁸⁾ 各地方公共団体ごとの「規制緩和競争」によって、全国的な規制制度に穴をあけ、規制緩和を推し進め、それによって「既得権益保護構造」の打破を図る、ということが目指されていたものと思われる。

⁽³⁹⁾ 「地域主権」概念が、「地方分権」とも「住民自治」とも異なる独自の意味を持つか、そもそも法的概念として成り立つか、なお検討の必要がある。シンポジ

らの計画作成による地域振興策を、規制制度・税財政制度の両面からバックアップすることが主要な意図となってきた。東日本大震災復興特区は、それに対して、近代以降前例のない大災害からの復興の特殊性から、特区制度の必要性がいわれている面が大きい。すなわち、特別の事情に着目しての特例制度であって、上記の特区と異なり、それが将来全国に広がっていくことは、必ずしも意図されてはいない。しかし、規制制度に関しては⁽⁴⁰⁾、ここでの経験を踏まえて、一部全国的制度として構成することも、念頭におかれているといえようか。他方、予算措置を含む施策については、今次復興の特殊性が強調され、その意味で「特別」区域とされた面もあるのではないか。

今一つの特徴は、施策の総合化、手続のワンストップ窓口である。構造改革特区法にもとづく「構造改革特別区域基本方針」に、新たな規制の特例措置の整備等についての提案は、内閣官房において受け付ける、一元的に受け付けた提案については、内閣官房が提案者の意向を踏まえ、他の制度所管部署と調整の上で担当部署を決定し、内閣官房で検討するもの以外は、担当部署に送付する、とされていた。すなわち、従来は各省ごとの施策が縦割りで行っていたものを、特区として一元化する方向が既に見られた。総合特区法、地域再生法においても、交付の申請・決定がワンストップ窓口で、手続を一本化して行われるとされた⁽⁴¹⁾。この手続一元化・ワンストップ処理の点も、東日本大震災特区法で、いわば目玉の一つとされた。

ウム「地域主権改革とローカルルール」におけるコメント（名城法学 61 巻 2 号（2011）38-39 頁）参照。

- (40) たとえば下記の手続一元化のうちの一部のものなどは、一般的制度の中に取り込まれるものが出てくるかもしれない。
- (41) 地域再生法では、内閣府が、地方公共団体の地域再生計画を（例えば）5 年分まとめて認定すると、地方公共団体の判断で「年度間の事業量の変更」「他の類似事業への充当」が可能となり、交付金交付に係る事務手続は、省庁が連携し一体的に実施される。

(3) 包括的・総合的内容

(a) 復興推進計画の包括性・総合性

(ア) 従来からの特区制度のうち、構造改革特別区域法は、規制緩和、すなわち地域を限定して規制を緩和あるいは穴抜きをすることにより産業振興を図る、というのが中心的な課題であった。そこでは施策の包括性・総合性は中心的な課題とはされなかった。たとえば、農家民宿等における濁酒の製造免許の要件緩和のために特区申請・認定がなされる⁽⁴²⁾、などである。

それに対して、総合特別区域法にもとづく国際戦略総合特区・地域活性化総合特区の制度は、地方自治体が、自らの地域の活性化の戦略を組立て、それにもとづいて政令に定める規制・基準を条例によってある程度変更できることとし、また、税制面での優遇、国による財政支援、金融支援（利子補給）をする、というように、一定の総合性をもってきた。そして、そこでの特別措置は、指定の申請に際して、地方公共団体の側から提案するとされている。もっとも、基本的な狙いが資金の集中にあるだけに、税財政・金融支援措置は、かなり限定的になることも予想される。総合特区第一次指定は、2011年12月22日に行われたが（国際戦略総合特区：7地域、地域活性化総合特区：26地域）、どのような特別措置が具体的にどうなるかは今後の展開に委ねられる。

(イ) 今回の復興推進計画は、包括的・総合的という面では、この総合特区の流れをひきつつ、規制緩和、規制・事業遂行制度の一元化、さらにより強い予算上の手当てを含む施策を包含するものである。この予算上の手当てを含む包括的施策は、今次災害復興の特別の要請にもとづくという意味合いが強いと思われる。

(42) 大阪府高槻市「高槻・とかいなか創生特区」の場合。

<http://www.city.takatsuki.osaka.jp/db/seisui/seisaku-tokainakatokku.html>, visited 31 Dec. 2011.

(b) 復興整備計画の包括性・総合性

(ア) 復興整備計画とそれにもとづく復興整備事業も、たとえば「低地の市街地での住居を抑制しつつ、安全な場所に住宅市街地を形成」するために、多様な事業手法と規制緩和とを組み合わせることによって、市街地形成の仕組みはかなり構成された。

問題は、「低地の市街地での住居を抑制」をどうするか、である。「事業用建築物を許容しながら住居のみ規制する」ことは、都市計画法上の用途地域では工業専用地域のみである。しかし、同法の想定する工業専用地域が、今次被災地域に当てはまるケースは、あったとしてもごく限定されよう。なお、農地に転換すれば、農地法が適用され、すべての種類の建築敷地への転用が同法による規制に服することとなる。

(イ) 津波防災地域づくり法上の「特別警戒区域」では、学校・病院・福祉施設のような避難上特別の配慮が必要な建物建築、およびそのための開発行為の制限はなされうる（同法 73 条・82 条）。その規制対象は条例で拡大はできるが（同法 73 条 2 項 2 号）、この規定にもとづいて広く住居一般の禁止を条例で規定するのは困難ではないか。

(ウ) 他方、建築基準法上の災害危険区域の制度がある。すなわち、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（建基 39 条 1 項）⁽⁴³⁾、同区域内では、住居用建築物禁止や、それ以外の災害防止上必要な建築制限ができる（同条 2 項）⁽⁴⁴⁾。

これと、防災集団移転促進法の組み合わせが考えられている。同法は、移転促進区域からの集団移転事業を（原則として）市町村が行うのに、国が補助をするということを定めている。この「移転促進区域」は、災害

(43) 今次津波の被災地でも、いくつかの市町村で条例（例えば仙台市災害危険区域条例）によって災害危険区域が指定された。

(44) なお、建築基準法 84 条にもとづく被災市街地における建築制限は、復興を都市計画または土地区画整理事業で行うために、その障害となる建築物の建築を制限するためのものであって、趣旨は異なる。

が発生した地域か、または 建築基準法 39 条 1 項に規定する災害危険区域でなければならない。今回の震災復興に関しては、「建築制限の無いエリアでは、集団移転の事業に際して原則として土地の買取りはしない」という方針のようである⁽⁴⁵⁾。これによって、一応の総合性は確保されうるといえようか。

(エ) 従来住宅市街地として用いられてきた土地の地域で、住宅としての利用を制限するに、何らかの他の施策と併せて行うことが適切であることは確かである。ただそれが、防災集団移転促進事業のみというのでは、限定的すぎる。これは、津波防災地域づくり法などの法律で、より多様な方策をも展望しながら、さらに踏み込んで定めることが期待された。

(4) 「一元化」(計画決定の一元化、事業認可・許可等の一元化)

(a) 計画決定の一元化、事業認可・許可等の一元化

「一元化」すなわち計画決定の一元化、事業認可・許可等の一元化は、復興整備計画に即して構成されている。

土地利用計画の変更等の一元的処理とは、復興整備事業関連の土地利用関係計画変更等(法 48 条 1 項に指定)を復興整備計画に記載すると、当該土地利用関係各計画の変更等がなされたものとみなす、というものである。たとえば、土地区画整理事業は都市計画区域内でないといけない(区整 2 条 1 項)が、都市計画区域外で復興整備事業として土地区画整理事業を行うこととし、都市計画区域の指定・変更を復興整備計画に記載すると、都市計画区域の指定・変更があったことになる。

また、復興整備事業の実施の許認可等の一元的処理とは、復興整備事業実施に必要な許認可等事項(法 49 条 1 項・3 項に指定)を、復興整備計画に記載すると、それら各許認可等があったものとみなす、というものである。たとえば高台に市街地を形成しようとする場合、開発行為の許可、農地転

(45) 佐々木晶二(国土交通省都市局総務課長)「第三次補正及び復興特区法案等に基づく復興まちづくり施策の概要とポイント」4(3) 参照。

用の許可、保安林の立木の伐採許可が必要であるとして、これら許可事項を復興整備計画に定めると、これらの許可があったものとみなされる。

このように、復興整備計画に定めることにより、土地利用計画変更・許認可等が一元的に処理されることとなる。

(b) 各計画・許認可における適正な手続の保障

(ア) このように一元化したとき、それぞれの計画決定、許認可等に際して必要とされる考慮事項、参加等は、どのように保障されるか。

計画変更については、当該事項に係る関係者（たとえば都市計画区域変更であれば、その権限行使を所管する県の機関）を構成員に加えた協議会における協議等が必要とされる。また、案の縦覧、利害関係人の意見書提出などの手続きなど、通常の都市計画変更の場合と同様の手続きを踏まなければならない。また、許認可の一元化についても、協議会の協議等手続と、関連許認可等権者の同意が、整備計画を定める際に必要とされている。こうして、通常の参加手続および通常の場合の行政機関のチェックは、維持されている。

逆にいえば、復興整備計画を決定するまでに、これら個別の同意等を事前に個別に得ておく、そのために県の各部課等関係機関をまわって調整をしなければならないのであれば、一元的処理は名だけのものになる。おそらくは、その事前調整自体が、関係各部課からの参加を得て集団的に行われることになろうか。

(イ) もっとも、それは、個別決定ごとに所管部課によって稟議制度によって意思形成がなされてきた従来の意思決定システムに何らかの変更を求めることになろう。

また、それらを組み合わせて総合した復興整備計画の決定には、固有の合意形成、正当性の手続的確保が必要となる。しかし、法は、ただ「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（法 46 条 5 項）と規定するのみである。そこには、権利としての参加権はない。しかし、一本化した計画は、それ独自の十分な手続的根拠をもって正当性を

保障されるべきである⁽⁴⁶⁾。条例でより丁寧な合意形成の手続を定めることも必要となろう。

なお、いろいろな復興整備事業が決まっていくのは、必ずしも時間的に一致して進む訳ではない。したがって、復興整備計画も、いったん決まった後も、追加、修正、変更等は次々と必要になろう。この場合、そのための復興整備計画手続（の重さ）と、柔軟性・機動性とが矛盾を生じかねないケースも予想される。計画決定事項の、丁寧に合意形成を行うべき重要事項、柔軟な展開をはかるべき事項の振り分けも求められよう。

(c) 復興整備計画に係る紛争の解決

(ア) 復興整備計画には、上記のように、事業計画決定や事業認可、開発許可その他の許認可という効果をもつ事項が含まれる。したがって、これが取消訴訟その他抗告訴訟の対象となることに疑いはない。

(イ) 抗告訴訟の対象となるのは、これらの効果をもつ事項を含む、一体としての復興整備計画か、それとも、復興整備計画は、可分な各事項それぞれが束になったものであるとして、個別事項ごとに抗告訴訟の対象となると考えるか。

前者の立場にたてば、たとえば、住宅市街地の高台移転事業に際して、A：高台の甲地の農地転用、B：甲地での開発許可が必要な場合、それが1つの復興整備計画で定められ、その計画決定・発表により二つの許可がなされたとみなされた場合、その抗告訴訟の対象は、これらが合わさって1つの復興整備事業の決定であるから、その事業計画は一体のものとして、抗告訴訟の対象になると考えられる。

これに加えて、従来由市街地を住宅混合市街地から「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」の市街地とするため、C：旧市街地での収用——

(46) ドイツにおける大規模施設設置の計画確定手続における手続の一本化とそれに関わる問題については、山田洋『大規模施設設置手続の法構造——ドイツ行政手続論の現代的課題——』（信山社、1995）2頁以下など参照。

そのための都市計画事業の認可（土地収用法上の事業認定とみなされる）を行う場合、それも一体のものとして抗告訴訟にのせるか。さらに、復興整備計画で漁港整備を行うため、D：「漁港区域内工作物建設等許可」とみなされる事項を復興整備計画に載せて決定する場合も、同様に考えるか。

(ウ) 復興整備計画全体が一体のものとして抗告訴訟に載せられるとしたら、「みなし許認可」によって法律上の利益を害された甲がその取消訴訟を提起して勝訴すると、処分性の認められる他の「みなし許認可」も、あわせてその効力が否定されることとなる。こうして甲の提起した取消訴訟で取消判決が出されると、復興整備計画全体の効力が否定されることとなるが、取消判決の第三者効について相対的効力説をとる限り、復興整備計画の失効は甲との利害関係についてのみ及びにすぎない。絶対的効力説をとると、すべての関係に及びることとなるが、しかしこの結論はとれないだろう。

(エ) 復興整備計画全体が一体のものとして抗告訴訟に載るという立場をとると、「みなし許認可」によって法律上の利益を害された甲が提起した訴訟と、「みなし許認可」によって法律上の利益を害されたとして乙が提起した取消訴訟とは、同じ復興整備計画の効力を争うものとして、併合審理されることになろうか。

(オ) ただ、開発許可についての取消訴訟には審査請求前置主義が規定されている（都計51条）。「みなし開発許可」についても、特に法律の除外規定がない限り、それは適用されることとなる。したがって、が「みなし開発許可」の場合、それによって法律上の利益を害された甲がその取消訴訟を提起するには開発審査会への審査請求とその裁決を経なければならない。「みなし許認可」を提起して、そこで、「みなし開発許可」の違法性をも俎上にのせる場合、それについての審査請求前置が求められるか。甲との関係で復興整備計画、ひいては「みなし開発許可」が失効することとなれば、審査請求前置主義の法的たてまえからすると、この場合も審査請求前置が求められることとなるか。

(カ) いずれの点についても、抗告訴訟の対象を一体としての復興整備

計画とすることには、かなり無理がある。したがって、計画の各事項について（抗告訴訟の対象となるものについては）個別に抗告訴訟に載せて争う、と構成する方がよからう。

しかし、これは復興整備計画の一体性をいうことと矛盾しないか。事例は異なるが、土地区画整理事業における換地計画⁽⁴⁷⁾も、その性格上、一体的計画であるが、それを権利者が争う場合には、それにもとづいて引き続き行われるであろう自己に対する換地処分⁽⁴⁷⁾の範囲で抗告訴訟に載せると考えられる。計画遂行過程でのその一体性と、訴訟で争うときにそれを切り分けることとは、本質的な矛盾関係にはたたないといえよう。

(キ) ただ、本来は、立法に際して、それに関する紛争をいかに適切に解決するか、行政不服申立て・訴訟なども含めて規定すべきであろう。紛争が生じることは、望ましいことではないが、利害の輻輳する多数の人が関わる場所では避けられない。「紛争が起こらない」という想定で制度設計をするのではなく、起こっても適切に、混乱を生ぜしめないよう解決することが必要である⁽⁴⁸⁾。

(5) 協議会システム

(a) 協議会制度

手続一元化を象徴するものとして、協議会制度がある。復興推進計画の策定・実施について、協議会（県の区域ごと）、地域協議会での協議が中軸におかれている。復興整備計画についても、復興整備協議会が組織される。後者の基本的構成員は被災関連市町村長と被災関連都道府県知事であり、任

(47) 換地計画の処分性については、否定する判例が少なくないが、個々人の権利について具体的に決定する効果をもつものであり、紛争の成熟性もきわめて高く、処分性は認められるべきであると考ええる。安本典夫『都市法概説』（法律文化社、2008）279頁参照。

(48) 計画に関わる訴訟の適切なあり方についての検討も、既にいくつかなされている。たとえば、国土交通省都市・地域整備局都市計画課「人口減少社会に対応した都市計画争訟のあり方に関する調査業務 報告書」（2009）、大橋洋一「都市計画の法的性格」自治研究 86 巻 8 号（2010 年）24 頁以下。

意的構成員として、国の行政機関の長、復興整備計画およびその実施に密接な関係を有する者、ならびに被災関連市町村長が必要と認める者、そして協議内容に即して、関係行政機関・密接な関連を有する者が必要的構成員とされる。各構成員は、協議成果について尊重する責務を負う。

津波防災地域づくり法にも、協議会の規定がある。

この協議会方式は、既存の法律でも、最近とられるようになってきている。国土形成計画法は、首都圏・東北圏等々の国土形成計画広域地方計画に関して、広域地方計画協議会での協議を踏まえて大臣が計画を定めることとし、その協議会メンバーに、都道府県知事、政令市市長、経済界代表、国のブロック機関長などがなるものとした⁽⁴⁹⁾。

総合特区法も、国と地方の協議会、地域活性化総合特別区域協議会を規定している。

(b) 協議会制度をどう考えるか

「知事への協議」・「知事の同意」という手続、あるいは「行政機関による民間事業者への指導」というプロセスは、従来から法制の上で、あるいは実務上よく見られた。これは、「1対1」の上下関係という構成であった。それに比べて、この、複数関係者の参加による協議会という手続は、より透明な・双方向的な手続といえる。しかも、多面的調整もやりやすい。いわゆる「双方向型プロセス」⁽⁵⁰⁾・「多方向型プロセス」である。

検討課題の一つは、協議会の構成である。法案立案者は、民間事業者が入ることはもちろん想定しているように思われる。それ以外の住民や住民団体、環境保護団体その他、多様な関係者が適切に関わり得るか、それをどう確保するか。

また、協議会で協議が整った事項について構成員は尊重責務を負うが、

(49) もっとも、実際にはこの協議会がどれほど機能しているかについては、疑問も呈されている。

(50) 大橋洋一『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008）18頁以下参照。

これと各団体の意思決定の民主主義との関わりが問題となりうる。特に、地方自治体の場合、議会の議決権、特に予算についての審議・議決権との関わりで緊張関係にたつケースも予想される。

なお、また、実際には、協議会の正規の会議の前に細かい調整が担当者間でなされることも考えられ、それらの協議会手続と、事業の追加・修正のため柔軟な計画変更の必要性との調整も、現実には問題となりうると思われる。もっとも、その点については、協議会自ら手続を定めることとなる(法 47 条 9 項)⁽⁵¹⁾。

(6) 民間活力の活用

(a) 復興と民間活力の活用

災害からの復興は、社会基盤の復興にとどまらず、生活の復興、地域経済の復興、そして地域社会の復興である。それはまさに「民間」の力の復興そのものである。特に、成熟期に入ったわが国の、そして従来から経済的に弱かったこの被災地域の復興には、そのような「民間」の力の再生・復興のための、独自の、固有の施策が求められる。復興産業集積区域内での税の特別措置等々は、そのような意味をもつものとして、重要な位置づけを与えられる。

また、復興の社会基盤を整備する復興整備事業自体にも、「被災関連市町村等以外の者」、すなわち都市開発機構や民間事業者の参入も期待されており、その実施者をも復興整備計画に記載することとなっている(法 46 条 3 項)。

(b) 民間事業者による復興整備事業

もっとも、元の法律上、国・地方公共団体のみが行うものとされている

(51) 変更の一般的な手続と「軽微な変更」の特例については法 46 条 7 項に規定がある。

ものもあり⁵²⁾、土地改良区・水産業協同組合および通常の民間企業などの民間事業者が行いうるものとしては、次のものとなる（国、地方公共団体、都市再生機構・地方住宅供給公社・土地開発公社以外のもののみ記載）。

市街地開発事業

土地区画整理事業（土地区画整理法）—— 土地区画整理組合、区画整理会社、個人

新住宅市街地開発事業（新住宅市街地開発法）—— 要件を充たす土地所有法人

市街地再開発事業（都市再開発法）—— 市街地再開発組合・個人（第一種のみ）、再開発会社

住宅街区整備事業（大都市法）—— 住宅街区整備組合、個人

防災街区整備事業（密集市街地整備法）—— 個人、防災街区整備事業組合、事業会社

土地改良事業（土地改良法）—— 土地改良区

都市施設該当施設整備事業—— 事業施行者は限定されていない

漁港漁場整備事業（漁港漁場整備法）—— 水産業協同組合

液状化対策事業（都市再生区画整理事業）—— 土地区画整理組合、区画整理会社、個人

地籍調査事業（国土調査法）—— 土地改良区

住宅施設、水産物加工施設その他円滑・迅速な復興に必要な施設の整備事業—— 事業施行者は限定されていない

52) 以下のものは、国・地方公共団体に限られているものと思われる。市街地開発事業（工業団地造成事業（首都圏近郊整備地帯等整備法等）—— 地方公共団体、新都市基盤整備事業（新都市基盤整備法）—— 地方公共団体）、復興一体事業—— 市町村、集団移転促進事業（防災集団移転促進法）—— 地方公共団体、住宅地区改良事業（住宅地区改良法）—— 市町村、（特別の事情あれば）都道府県、津波防護施設整備事業（津波防災地域づくり法）—— 都道府県・市町村、保安施設事業（森林法）—— 国・都道府県、液状化対策事業（都市防災推進事業）—— 都道府県・市町村、造成宅地滑動崩落対策事業—— 地方公共団体

(c) 民間事業者の発言権

(ア) これらの民間事業者の発言権について、かなり多く規定されている。

復興推進計画に関わり、民間事業者等には、復興推進計画の提案権、特定地方公共団体に対し、特別措置を国に提案をするよう要請できる、協議会には民間事業者等も構成員にできる、特定地方公共団体に対し、地域協議会の組織を要請することができる、とされている。

さらに、復興整備協議会にも、復興整備事業を実施する民間事業者は、構成員となることができる。すなわち、民間事業者が、復興整備計画およびその実施に密接な関係を有する者として任意的構成員となり（法 47 条 3 項）、協議内容に即して必要的構成員ともなる（同条 4 項）。また、被災関連市町村長が必要と認める者として、任意的構成員となることもありえよう（法 47 条 3 項）。

(イ) 民間事業者の特別の発言権を規定するのは、先行する総合特別区域法で見られたものである。総合特区法では、民間事業者（「事業を実施しようとする者」、「事業を実施し、又は実施しようとする者」、「事業を実施し、又は実施すると見込まれる者」）には、特区指定の申請の提案（同法 31 条 3 項）、新たな規制の特別措置の提案（33 条 2 項）、地域活性化総合特別区域計画の提案（35 条 5 項）、国と地方の協議会の構成員に加える（34 条 4 項）、地域活性化総合特別区域協議会を組織するよう要請（42 条 5 項）、地域活性化総合特別区域協議会の構成員（42 条 2 項）などが規定されていた。

同法の特徴を色濃く引き継いだ復興推進計画に関して、同様に多くの民間事業者の発言権保障規定がおかれたのである。また、復興整備計画にも、ややニュアンスは異にしながらも、発言権が認められる。

(ウ) 復興整備事業に関与する以上、事業施行者の発言権は重視されるべきことはいうまでもない。しかし、それによって影響を受ける住民、場合によっては利益を害されかねないと危惧する住民の権利保障との関わり、その住民の発言権の保障との関わりは、十分に考える必要があるだろう。特に、復興整備事業は、強制力も伴うことがあるため、問題が生じるとし

研究ノート

たら、より強いものがある。

復興整備計画に関する協議会参加は、上記のように「復興整備計画およびその実施に密接な関係を有する者」、「被災関連市町村長が必要と認める者」という、いわばより広い利害関係者の参加をも含む規定となっている。この適正な運用が特に重要であろう。

おわりに

以上、東日本大震災復興特区法の構造の理解をした上で、今次復興地域づくり課題の特色をふまえ、それに対処するための本法にもとづく特区制度の検討課題を、復興整備計画・復興整備事業を中心に、「特区」という手法、包括的・総合的内容、「一元化」(計画決定の一元化、事業認可・許可等の一元化)、協議会システム、民間活力の活用、の5点に整理した。

もっとも、それぞれの点について、踏み込んだ法的検討が必要なことはもちろんであるが、現段階ではそれに至っていない。また、制度・法令の理解自体に、不十分な点、さらには間違いもあるかもしれない。「はじめに」で述べたように、敢えてこの段階で公にし、ご批判・ご教示をいただいて、さらに研究を進め、復興にささやかなりとも寄与したいと考える。

[2012.1.10 脱稿]