

東日本大震災の応急・復旧・復興過程における条例制定に関する分析

An Analysis of the Enactment of Ordinances in the Emergency, Recovery, and Reconstruction Processes after the Great East Japan Earthquake

佐々木 晶二*1

Shoji SASAKI

本研究では、第一に、東日本大震災で被災した津波被災市町村が応急・復旧・復興過程で制定した条例について、実態分析を行う。第二に、市町村の事務負担を軽減し機動的な対応を可能とする観点から、現行法における「平時では条例が必要にもかかわらず災害時には条例制定を省略する特例」を指標にして、把握した委任条例の前提となる法律について、条例制定義務付けを省略する可能性を分析する。第三に、工場立地法の準則緩和に関する条例、災害危険区域条例、土地区画整理事業に関する条例、災害弔慰金に関する条例のそれぞれ前提となる法律ごとに、条例制定を省略とする法改正提案を行う。

キーワード: 東日本大震災、委任条例、災害危険区域、工場立地法、災害弔慰金

Keywords: The Great East Japan Earthquake, Ordinances mandated by law, Disaster Danger Area, Factory Location Law, Condolence money for disaster

1. 研究の背景及び目的

東日本大震災の応急・復旧・復興過程において、地方公共団体は多くの条例を制定し、その大部分が、法律の委任規定に根拠を持つ委任条例である。

一方で、現行法には、「平時では条例等の議会手続を義務付けていても、災害時には、市町村の事務負担を軽減し機動的な対応を可能とするため、条例など議会手続を省略する特例措置」を整備した規定が存在する。

しかし、今回の委任条例の前提となる法律では、これらの特例措置が講じられておらず、結果として、多数の委任条例が制定され、これが、市町村に過大な事務負担を発生させ機動的な対応への阻害要因となった可能性は否定できない。

以上の問題意識を踏まえ、本研究においては、第一に、東日本大震災の応急・復旧・復興過程で制定された条例の実態把握を行う。第二に、現行法において、「平時では求めている条例制定等の議会手続について、災害時には省略している法律の具体的な条項」を把握する。第三に、この現行法の条項を指標にして、今回把握した条例の前提となる法律について、条例制定の義務付けを省略するための制度改善の可能性を分析するとともに、既存の法体系からみて実現可能な法改正の提案を行う。

大災害の際の条例制定について、阪神・淡路大震災以降、概括的な分析が行われている⁽¹⁾。また、条

例を含めた地方公共団体の独自施策という視点からの分析も存在する⁽²⁾。しかし、東日本大震災の応急・復旧・復興過程に限ってみると、国の法律レベルでの分析は進んでいる⁽³⁾ものの、委任条例に関しては、建築基準法第39条に基づく条例⁽⁴⁾（以下「災害危険区域条例」という。）、「災害弔慰金の支給等に関する法律」⁽⁵⁾（以下「災害弔慰金法」という。）に基づく条例など個別法に基づく委任条例の分析に止まっていて、条例の全体像及びその課題を述べたものは存在しない⁽⁶⁾。

本研究は、東日本大震災の応急・復旧・復興過程における条例制定の全体像を把握するとともに、委任条例の前提となる法律に関し改正提案を行うものであり、ここに本研究の独自性、新規性がある。

2. 津波被災市町村における条例制定の状況

2.1 対象市町村、対象条例及び分析手法

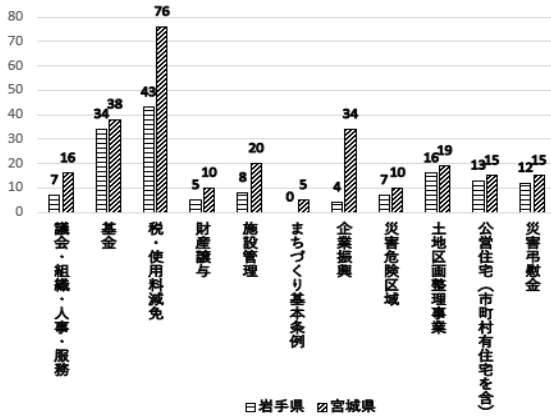
本研究では、市町村の条例制定に伴う事務負担に着目していることから、分析対象市町村を、東日本大震災によって市町村役場自身が大きな被害を受け、条例制定の事務負担が過大になった可能性が高い、岩手県、宮城県津波被災市町村（以下「津波被災市町村」という。）とする⁽⁷⁾。分析手法としては、津波被災市町村において、東日本大震災の応急・復旧・復興過程で制定又は改正された条例を抽出するため、条例条文上に「東日本大震災」という用語が

*1 一般財団法人土地総合研究所専務理事 公益財団法人都市計画協会 上席調査・研究員

存在する条例を網羅的に収集し⁽⁸⁾、分析する。

2.2 条例制定状況

東日本大震災の応急・復旧・復興過程における条例制定状況は図1のとおりである⁽⁹⁾。



(図1) 県別・内容別条例制定数

図1のうち、左からみて、「議会・組織・人事・服務」のうちに含まれる「議会基本条例」、「まちづくり基本条例」のすべて、「企業振興」のうち助成金等の支給条例がいわゆる自主条例であり、その他は委任条例である。

3. 大災害の応急・復旧・復興過程における条例の位置付け

3.1 現行法における平時の必要的条例制定事項と災害時における特例

地方自治法において、条例制定を義務付けている事項及び地方議会議決を義務付けている事項は、表1の列A・Bのとおりである。また、行23の権利制限に関する事項については、表1列Aの地方自治法に加え、その他の法律でも、多数の条例委任規定が存在する。これは、地方分権推進委員会意見(2000年8月8日)において、従来、地方公共団体の規則に委任していた、権利義務規制について、「機動性という観点から規則等を行うことに相当な合理性のある場合を除き、条例委任とする」という見解が示され、これに基づき、個別法の改正の際に条例委任規定が整備されたためである⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾。

災害時での条例等議会手続を省略している法律上の特例規定のうち、地方自治法及び施行令を調べた結果⁽¹²⁾、表1列Cのとおり、地方自治法第179条に基づく専決処分(以下「専決処分」という。)が存在する。また、地方自治法以外の法律についても網羅的な抽出作業を行った結果⁽¹³⁾、表1列Dのとおり、事務委託、代替執行、税の徴収、権利制限の分野に限

って、法律において「平時に義務付けている条例制定又は議会議決を災害時に省略する特例」が存在する。また、関係規定の解説書などから、条例制定等の議会手続を踏まえては、地方公共団体が災害時に機動的に対応できないため、法律によって議会手続を省略した規定を設けた趣旨が確認できる⁽¹⁴⁾。

逆に、表1列Dの結果からは、組織全般や予算、財産取得など、市町村運営そのものや財政に長期的な影響が出る分野については、当該特例は存在しないことも確認できる。

3.2 東日本大震災の応急・復旧・復興過程での条例評価の視点

2.2で抽出した委任条例の前提となる法律について、市町村の事務負担を軽減する観点から、現行法上の規定は一定の合理性を有すると仮定し、現行法での条例制定省略特例を分野ごとに比較して、条例制定手続を省略する法改正の可能性はあるか、について分析する。

具体的には、表1列Dに示すとおり、現行法において条例省略特例が存在する分野については、法改正によって条例手続省略の可能性のあるものとして、具体的に法改正提案を検討する。

専決処分については、そもそも条例が対象になるかについては議論があること、現行法の規定上も「議会の招集が困難なこと」が要件となっており、市町村の事務負担軽減という目的では専決処分できないと解されていること⁽¹⁵⁾から、本研究では、列Cの専決処分を比較対象事例としては用いない。

なお、自主条例については、市町村が自主的に条例制定をしたものであり、委任条例における「国の法律による条例制定義務付けに伴い、過大な市町村事務負担が発生していないか？」という論点は存在しないことから、この分析の対象外とする。

4. 東日本大震災の応急・復旧・復興過程における条例分析

4.1 議会、組織、人事、服務に関する条例

この分類に該当する条例としては、議会基本条例以外は、地方自治法に委任根拠を持つ議員報酬、監査委員会等に関する条例である。

この分野の委任規定については、表1の行1列Dのとおり、条例制定を省略する現行法は存在しない。また、条例の内容も、地方公共団体の自律的な運営に不可欠な内容であり、条例制定に特段の論点は存在しない。

(表1) 現行法における平時の必要的条例制定事項等及び災害時での条例制定等省略特例

分野		A 地方自治法上、条例制定が 必要な事項	B 地方自治法上、議会議決 又は議会同意が 必要な事項	C 地方自治法での 災害時議会議決 省略特例	D 地方自治法以外の法律での災害時条例・議会議決省 略特例
1	地方公共団体 全般	3、4①、90、91、100、102、102 の2、109、138、138の4、156、1 58、161、172、191、200、202、 202の3、202の4、202の5、202 の7、202の8、203、203の2、 204、204の2、207	6④、6の2、7、7の2、8の 2、9、9の2、9の3、9の5、 90、91、117、137、145、 162、196、196の2、243 の2の2、259、263の2		
2	連携協約		252の2		
3	協議会		252の2の2		
4	共同設置		252の7、252の7の2		
5	事務委託	252の16、252の17の3	252の14		災対法69:市町村の事務委託、75:都道府県の事務 委託(254の14③の議会議決を省略)
6	地方公共 団体の組 織体制に 関すること	代替執行	252の16の2		災対法73:知事の応急措置代行、大規模災害復興法 42:市町村都市計画決定の都道府県による代行、 43②、45②、46②、47②、48②、50①、51②:市 町村が実施する災害復旧工事の知事代行(252の 16の2③の議会議決を省略)
7	都道府県知事 の事務を市町 村が処理	252の17の2	252の17の2		
8	政令指定都市	252の20、252の20の2	252条の21の3、252の 20の2		
9	中核市		252の24		
10	特別区	282	281の4		
11	一部事務組合		286の2、287の3、287 の4、290		
12	広域連合	291の2、291の8	291の2、291の3、291の 7、291の11	179:専決処分 (162副知事等 選任、252の20 の2:総合区長の 選任を除く議決 事項(条例制定 を含む))	
13	財産区	295、296、296の2、296の4	295		
14	相互救済事業		263の2		
15	公共的団体等		96①十四		
16	予算	209、218、233の2、241、243の 3	96①二、三、211、233の2		
17	財務に関 すること	税・分担金、手 数料等の徴収 に関する事	228、231の2	96①四	地方税法附則55条:東日本大震災の際の固定資産 税免除等(免除等の特例対象について、平時では条 例制定を求めているが、東日本大震災対応では、市 町村長の指定・公示で特定)
18	支出				
19	契約		96①五		
20	外部監査	252の36、252の39、252の40、 252の41、252の43	252の39、252の35、		
21	財産及び 地方公共 団体の権 利義務に 関すること	財産の取得、 処分、権利の 放棄	96①六、七、八、九、十、 十二、十三、237、238の6		
22	公の施設の設 置及び管理	244の2①、244の2③、④、⑨	96①十一、244の2		災対法49の11:避難行動要支援者名簿の外部提 供、49の15:個別避難計画情報の外部提供(名簿等 の外部提供は平時では同意がなければ条例で可能 になるが、災害発生時では条例不要) 建築基準法84:被災地建築制限 建築制限特例法1に基づく被災地制限延長(災害防 止のためには条例が必要(建築基準法39)だが、災 害後には条例不要で特定行政庁の判断で可)
23	権利制限 に関する事 項	住民に義務を 課し、または、 権利を制限す るもの	14②		
24	その他	議決範囲の追 加	96②		
25	罰則	14③			

(備考)数字は条文、丸数字は項、漢数字は号を表す。法律名のない数字は地方自治法、施行令は地方自治法施行令を示している。
D列の下線の引いてある特例が「平時には条例が必要で災害時には条例制定が必要となる特例」、下線がない特例が、「平時には議会議決が必要で、災害時には議
会議決が不要となる特例」を示している。
「建築制限特例法」とは、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」をいう。以下同じ。

4.2 基金、税・使用料減免、財産譲与に関する条例

この分野に該当する条例としては、震災復興のための基金設置、税や使用料を被災者に対して減免、さらに、市町村所有の財産の譲与や交換に関する条例であり、いずれも地方自治法に根拠をもつ委任条例である。これらは、表1列Dの行16、17、21、22に関するものであり、条例制定を緩和する法律は存在しない⁽¹⁶⁾ことから、これらの条例制定に特段の論点は存在しない。

4.3 施設管理に関する条例

この分類に該当する条例としては、復興事業の結果として整備された恒久的な建物(名称は交流センターなど)の設置管理に関するものである(なお、市町村有住宅については後述する)。この条例は、表1の行22列Dに関するもので、この分野では、条例制定省略の特例は現行法で存在せず、また、施設の設置管理は将来の財政負担にも大きく影響する重要な判断であることから条例制定は必要であり、これらの条例制定に特段の論点は存在しない。

4.4 まちづくり基本条例

この分野に該当する条例としては、東日本大震災を契機として制定された、地域のまちづくり活動を促進することを目的とする条例である。具体的には、以下の条例（括弧内は制定年）であり、いずれも、制定年からわかるとおり、東日本大震災の際の復興計画策定のためではなく、将来のまちづくりのために理念的な事項を定める条例である。

- (1) 仙台市協働によるまちづくりの推進に関する条例（2015年）
- (2) 仙台市障害を理由とする差別をなくし障害のある人もない人も共に暮らしやすいまちをつくる条例（2016年）
- (3) 仙台市防災・減災のまち推進条例（2017年）
- (4) 岩沼市環境基本条例（2015年）
- (5) 南三陸町安全・安心なまちづくり条例（2014年）

これらの条例は、まちづくりを円滑に進めるための自主条例であり、現行法による特例との比較による分析は必要ない。

以下、補足的に、阪神・淡路大震災の際のまちづくり条例との比較を行う。阪神・淡路大震災の際には、1995年に神戸市ほか5市が、震災復興を円滑に進める目的で、一定の建築行為に対する届出義務を住民や事業者に課すことなどを内容とする、震災復興緊急整備条例等を定めている⁽¹⁷⁾。

一方で、東日本大震災の際には、建築行為等に届出義務を課すまちづくり条例は策定されなかった理由としては、阪神・淡路大震災の際には、バラ建ち抑制のための既存法が建築基準法第84条に基づく2ヶ月の被災地建築制限規定のみであったのに対して、東日本大震災の際には、建築制限特例法の制定や2カ年の建築・開発制限を行う被災市街地復興推進地域などの法制度が準備され、また、現実にも活用された⁽¹⁹⁾という、法律の対応状況に違いであると推測できる。

4.5 企業振興に関する条例

企業振興に関する条例には、三つのタイプが含まれている。

第一のタイプは、地元の被災企業を支援するための助成金や利子補給などを規定している条例である。これは、市町村が自らの独自施策を展開する自主条例であって、表1列Dの特例との比較は必要ない。

第二のタイプは、「中小企業への融資を保証した信用保証協会が借り入れた事業者に対して求償権を

行使した際に、信用保証協会が市町村に支払う納付金について、市町村が権利放棄を行うもの」である。これは、行21に属する、地方自治法に基づく委任条例であるが、行21列Dのとおり、この分野で条例制定を緩和する法律はない。また、市町村が保有する権利の放棄であり長期にわたって市町村財政に影響することから条例制定は不可欠であり、特段の論点は存在しない。

第三のタイプは、工場立地法の基準緩和を行う条例である⁽²⁰⁾。これは委任条例であり、対象分野としては、表1行23列Dに含まれ、法律による条例制定省略も存在することから、市町村の事務負担軽減のために、条例制定を省略する法改正の可能性について、以下、論じる。

この条例は、具体的には、東日本大震災復興特別区域法（以下、「特区法」という。）第28条に基づき、工場立地法に規定する緑地及び環境施設（以下「緑地等」という。）の敷地面積に対する面積比率（以下「面積率」という。）の緩和をすることを内容とするものである。工場を建設する場合の緑地等の面積率自体が、事業者に対して義務を課すものであることから、その緩和についても法律又は条例の根拠規定が必要である。

一方で、特区法第28条の規定は、平時での規制緩和を行う総合特別区域法第23条と全く同じであり、平時の規定をそのまま災害の際の対応に反映させて、条例委任の規定をおいた可能性が高い。

しかし、3.1で引用した地方分権推進委員会意見においても、機動性が必要な場合には、条例でなく規則等で定めることを許容していること、表1の行17列Dは税制ではあるものの、具体的な制限内容である固定資産税の免除等の対象物件について災害時には条例でなく市町村長の指定に委ねた事例があることを踏まえると、工場立地法の緑地等の面積率を緩和する際に、工場立地法の規定において、条例ではなく、「市町村長が定める規則による」又は「市町村長の指定による」という規定を創設する可能性はある。

なお、実際に東日本大震災の際に制定された条例を個別に確認した結果でも、面積率の緩和数値のみが規定され、市町村ごとの独自の規制内容を定めたものは存在しない。このため、「市町村長の規則」又は「指定」という形式で、緑地等の面積率の緩和を市町村長の判断に委ねたとしても、実態として特段の支障はない。

4.6 災害危険区域条例

災害危険区域という、住宅の建築を制限又は禁止する制度は、表1の行23列Dに該当するものであり、条例制定省略の現行法も存在することから、法改正によって条例制定が省略できないかを検討する。なお、侵害留保理論および地方自治法第14条第3項の規定⁽²¹⁾を踏まえれば、法律で詳細な権利制限の内容や必要な手続を定めていない限り、建築基準法の現行規定のように条例を制定することが必要になる。

第一に、条例省略特例を検討するにあたっては、実際の災害危険区域条例の内容を分析すると、表2のとおりである。地域の事情等に応じて、「建築行為を一般的に禁止する場合と一定の適用除外を認める場合」、「住居のみを対象とする場合と住居以外に社会福祉施設、宿泊施設等を対象とする場合」、さらに「区域区分をして規制内容を変える場合」に区分されるパターンに分けられていることが確認できる。

(表2) 災害危険区域関係条例の分類

規制強度	規制対象	区域区分	具体の市町村
全部禁止	住居のみ	なし	仙台市、塩竈市
	住居プラスα(社会福祉施設など)	なし	石巻市、南三陸町
適用除外あり	住居のみ	なし	陸前高田市、大槌町、岩泉町、名取市、女川町、岩沼市
		あり	宮古市、釜石市、山田町
	住居プラスα(社会福祉施設など)	なし	気仙沼市、亶理町
		あり	大船渡市、東松島市

第二に、このパターンを法律で取り組んで、条例省略ができないかを次に検討する。まず、建築基準法の現在の体系では、条例に委ねる以外の形での住民参加等の民主的な制度設計は想定することは困難である⁽²²⁾。このため、権利制限の内容や手続を詳細に定めている都市計画法をベースに制度設計を検討する。

都市計画に定める計画事項は、柔軟に法律に規定できることから、これらのパターンを盛り込んだ都市計画制度の設計は可能である。具体的には、都市計画法の地域地区の一つとして、「市町村が、都市計画の計画内容として、規制対象、区域区分を選択して定めるとともに、建築物の構造、床面の高さ等によって当該制限内容を適用除外できる」ことを規制内容とする都市計画制度を法制化することは可能である⁽²³⁾。

以上のように、都市計画法等を改正し、災害危険区域と同じ機能を果たす地域地区制度を用意すれば、市町村職員が事務負担軽減のために、災害危険区域条例策定と都市計画決定手続に相互を比較して、より適切な手法を選択することが可能となり、災害法

制としても望ましいと考える。

4.7 土地区画整理事業に関する条例

この条例は、市町村が施行する土地区画整理事業の施行規程について、土地区画整理法第53条及び同法施行令第1条第2項に基づき制定したものであり、分野としては、表1行23に該当する。このグループは他法令で災害時に条例省略規定が存在することから、法改正によって条例義務付けが災害時に省略できないかを検討する。

実際に策定された条例内容は表3のとおりであり、保留地処分の抽選の可否、事業前の面積の確定方法など、一定のパターンが存在する。

一方で、現行法において条例で定めることが必要な施行規程については、組合の定款に相当するものなので条例形式をとったと説明されており⁽²⁴⁾、参考にした組合が定款を定める場合や、さらに市町村が設立する地方住宅供給公社が施行規程を定める場合には、条例ではなく、住民参加手続を経て、都道府県知事の認可という第三者の審査手続によることになっている⁽²⁵⁾。

これを踏まえると、大災害の際の市町村の事務負担を軽減するという観点からは、施行規程を条例で定める手続に加え、「表3の列A(具体的な事務所の場所)、列B(事業における市町村の財政負担の明記)列C(保留地処分の仕方、一般競争入札、抽選、随意契約)、列D・E(土地区画整理審議会の人数)、列F(事業前の面積確定基準、登記面積か実測面積)を記述した施行規程を市町村が定め、縦覧及び意見書提出などの住民参加手続を経て、都道府県知事の認可をする」という、市町村設立の地方住宅供給公社等に準じた手続規定を法改正に創設することは災害時の特例として実現可能と考える。

なお、八郎潟村を設置する際の特別法である「大規模な公有水面の埋立てに伴う村の設置に係る地方自治法等の特例に関する法律」の第6条では、議会が存在しない場合は知事の承認で条例が制定できると規定されている。

その制度趣旨について、政府側は「都道府県の補完的な調整機能から、都道府県の機関が(議会を)便宜代行することは地方自治法の建前から許される」⁽²⁶⁾と説明している。この法律の規定及び政府側の説明も、この制度提案を補強する事例となる。

(表3) 土地区画整理事業関係条例の内容

市町村名	土地区画整理事業条例名	A 事務所の設置場所	B 行政の財政負担	C 保留地処分手続の特例	D 土地区画整理審議会委員数	E うち学識経験者数	F 基準地積の確定
1 宮古市	宮古市宮古都市計画事業田老地区土地区画整理事業施行規程	□	○	C	10	2	Y
2 宮古市	宮古市宮古都市計画事業近内地区土地区画整理事業施行規程	□	○	抽選	10	2	Z
3 大船渡市	大船渡都市計画事業大船渡駅周辺地区土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
4 陸前高田市	陸前高田市計画高田地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	20	3	Y
5 陸前高田市	陸前高田市計画今泉地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	15	3	Y
6 釜石市	釜石都市計画鶴住居地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	1	X
7 釜石市	釜石都市計画嬉石松原地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	1	X
8 釜石市	釜石都市計画片岸地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	1	X
9 釜石市	釜石都市計画事業野田定内地区土地区画整理事業施行条例	□	○	C	12	2	Z
10 釜石市	釜石都市計画平田地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	1	X
11 大槌町	大槌都市計画事業震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
12 山田町	山田都市計画事業織笠地区震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
13 山田町	山田都市計画事業山田地区震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
14 山田町	山田都市計画事業大沢地区震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
15 山田町	山田都市計画事業山田国道45号周辺地区震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
16 山田町	山田都市計画事業織笠地区(跡浜区域)震災復興土地区画整理事業施行条例	□	○	C	10	2	Y
17 仙台市	仙塩広域都市計画事業仙台市蒲生北部被災市街地復興土地区画整理事業施行規程	□	○	A	10	2	登記簿に基づき市長が実測
18 石巻市	石巻市震災復興土地区画整理事業施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
19 石巻市	石巻市被災市街地復興土地区画整理事業施行に関する条例	□	○	C	10	2	Y
20 塩竈市	仙塩広域都市計画事業塩竈市北浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	C	10	2	Y
21 塩竈市	仙塩広域都市計画事業塩竈市藤倉二丁目地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	C	10	2	Y
22 気仙沼市	気仙沼都市計画事業被災市街地復興土地区画整理事業施行規程を定める条例	□	○	指名競争、随意契約又は抽選	10	2	Y
23 名取市	仙塩広域都市計画事業名取市開上地区被災市街地復興土地区画整理事業等の施行に関する条例	□	○	C	15	3	Y
24 多賀城市	仙塩広域都市計画事業多賀城駅周辺地区土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	C	10	2	Y
25 岩沼市	仙塩広域都市計画事業岩沼市矢野自西地区土地区画整理事業施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
26 東松島市	石巻広域都市計画事業大曲浜地区被災市街地復興土地区画整理事業施行規程を定める条例	□	○	A	10	2	Y
27 セツ浜町	仙塩広域都市計画事業菖蒲田浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
28 セツ浜町	仙塩広域都市計画事業花洲浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
29 セツ浜町	仙塩広域都市計画事業代ヶ崎浜A地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
30 セツ浜町	仙塩広域都市計画事業代ヶ崎浜B地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
31 女川町	石巻広域都市計画事業女川町荒立被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
32 女川町	石巻広域都市計画事業女川町陸上競技場跡地被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
33 女川町	石巻広域都市計画事業女川町被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
34 女川町	石巻広域都市計画事業女川町宮ヶ崎被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	A	10	2	Y
35 南三陸町	南三陸町志津川都市計画事業志津川地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	□	○	C	15	3	Y

(備考)□は各市町村でそれぞれの規定内容となっていることを、○は各市町村で同一の内容となっていることを示している。Aは、「抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約」を、Cは、「規定なし(地方自治法の原則、一般競争、指名競争、随意契約又はせり売り)」を、Xは「地籍調査を実施した宅地は登記面積、その他は実測面積」、Yは「登記面積」、Zは「実測面積」を示している。

4.8 公営住宅(市町村有住宅を含む)に関する条例

この分類に属する条例は、公営住宅法第48条に基づく条例と、これと類似した市町村保有の賃貸住宅でありながら公営住宅法の適用を行わない、市町村有住宅に関する条例がある⁽²⁷⁾。

公営住宅及び市町村有住宅については、4.3と同じく、表1の行22列Dに関するもので、条例制定省略の現行法は存在しないこと、また、将来の市町村の財政負担にも大きく影響する重要な判断であることを重視し、表4のとおり、市町村ごとに入居者資格要件の決定手続等には一定のパターンは見受けられるものの、条例制定を省略することは困難と考える。

ただし、実際に制定されている公営住宅条例の内容については、課題が存在することから、補足的に述べる。

表4に示しているとおり、入居者資格要件につい

ては、列ABCに示しているとおり、被災市街地復興特別措置法、東日本大震災特別区域法及び福島復興再生特別措置法に基づく特例について、法律と同じ内容を市町村条例で規定している。しかし、行26列BCのとおり、法律と同じ内容の規定を条例で設けていない町が存在する。

公営住宅法第48条では、法律で定めること「以外」の公営住宅の管理に関して必要な事項について条例制定を求めていることから、法律と全く同じ規定を条例で定めることは、本来は不要である。

このような条例制定になった背景には、国土交通省が以前から標準条例として地方公共団体に示している条例条文案に、法律と同じ規定を定めることを示していることによる⁽²⁸⁾。

(表4) 公営住宅に関する条例の内容

	A			B				C			D			E			F			G			H			I				
	入居者資格要件									入居者資格要件の決定手続									家員の決定手続											
	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法	被災市街地特別措置法	復興再生特別措置法	東日本大震災特別区域法
1 宮古市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2 大船渡市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3 久慈市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4 陸前高田市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5 釜石市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6 大槌町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7 山田町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8 岩泉町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9 田野畑村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10 普代村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
11 野田村	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
12 洋野町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
13 仙台市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
14 石巻市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
15 塩竈市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
16 気仙沼市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
17 名取市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
18 多賀城市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
19 岩沼市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
20 東松島市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
21 亘理町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
22 山元町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
23 松島町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
24 ケー浜町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
25 利府町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
26 加美町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
27 安川町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
28 南三陸町	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

(備考)○は法律と同一の内容となっていることを、□は各市町村でそれぞれの独自の規定内容となっていることを、意味している。

大災害が将来発生した時には、国は、そのたびに、法改正を行い、当該大災害に伴う被災者に対して、入居者資格要件を全国一律に緩和することが想定される。その場合にも、条例改正を行わずに入居者資格要件の緩和ができれば、被災市町村職員の事務負担の軽減となる。このため、今後は、国土交通省から地方公共団体に対して、「公営住宅法第48条に基づく条例は、法律で規定している内容そのものを定めることを要せず、法律の内容を修正する部分または法律で規定していない部分を条例で規定することで足りる」という新しい法解釈を周知していくことが適切である⁽²⁹⁾。

4.9 災害弔慰金に関する条例

この分類の属する条例は、災害弔慰金法第3条及び第8条の規定に基づいて、市町村が制定したものである。表5は災害弔慰金に関する国会議事録を抽出したものであり⁽³⁰⁾、その行3答弁のとおり、災害弔慰金は見舞金の性格のもの、即ち被災者に受給権があるものではないものと政府側は整理している。これを前提にすれば、表1の必要的条例制定事項のいずれの分類にも該当せず、政策的に条例委任をしていると整理できる。よって、災害時での事務負担軽減

のために条例制定委任を省略できないか、について分析を行う。

(表5) 災害弔慰金法に関する国会議事内容

国会	委員会等	期日	議事の概要
1	第75回 衆議院災害対策特別委員会	1975/8/19	○水田説明員 たいだいま御質問のありました災害弔慰金の支給に關します法律は、御承知のとおり公費で、いわゆる市町村の条例で自然災害でお亡くなりになられた方のお見舞い金を支給する自治体がふえてまいりましたことにかんがみまして、昨年制定されたわけでございます。
2	第76回 衆議院災害対策特別委員会	1975/11/5	○水田説明員 弔慰金の制度につきましては、市町村でやはり条例で災害の見舞い金を出すという制度をとられるところがふえてまいりましたので、これを全国的に普及させるために議員立法で一昨年弔慰金に関する制度がつくられたわけでございます。
3	第77回 衆議院災害対策特別委員会	1976/2/12	○水田説明員 災害弔慰金に關します法律は、まず一つは沿革的なものが現実にありまして、これを無視するわけにはいかないと思います。それは御承知のとおり、市町村段階におきまして、条例で、いわゆる自然災害で死亡なさった方に対して自治体として死亡弔慰金と申しますか、死亡見舞い金を出す、こういう制度が一般化してきたことにかんがみまして、これに対して、全国普及を図るために国も応分のこ入れをしてその助成を図る、こういう意味合いで議員立法によりまして超党派的に制定された法律でございまして、その意味しますところは、いわゆる自然災害が発生して、そこで亡くなった方に対して社会的な一つのお見舞い金を出すという思想のものではないか、このように考えている次第であります。
4	第177回 参議院厚生労働委員会	2011/3/24	○政府参考人(清水美智夫君) 今お尋ねの災害弔慰金でございますけれども、一定規模以上の災害により死亡した方々の御遺族に対して支給されるものでございまして、支給する主体は市町村でございます。各々の市町村が既に条例を制定されていると思いますので、それに従って支給するものでございます。ただ、今市町村の状況がどういふ状況かといふと、もう御承知のとおりでございます。行方不明の方の御遺族の問題、あるいは避難所への支援、様々なことで市町村も非常に大変な状況でございます。一刻でも早く支給したいという思いはみんな市町村関係者も関係者も私も同じ思いでございますけれども、実務上、必ずしも全ての市町村で一斉に早期にということにはなりにくい面がございます。各々の市町村におきまして、体制等々によることも多いかと思ひます。
5	第177回 衆議院災害対策特別委員会	2011/4/7	○大塚副大臣 災害弔慰金は、一定規模以上の災害により死亡した方々の御遺族に対して支給されるものでありますが、市町村が、条例で定めるところにより支給をするものであります。この支給については、各市町村とも多数の行方不明者がいらつしゃる中で、支給の対象となる御遺族を捜す必要があるということ、さらには、市町村も被害を受けておりますために、今支給事務まで手がつけられないという状況を聞いております。
6	第177回 衆議院災害対策特別委員会	2011/8/23	○岡本大臣政務官 また、七月二十九日に兄弟姉妹を支給対象に加える法改正がされた際、本来、災害弔慰金は、市町村が条例で定めるところによって支給するものとなっておりますが、市町村の条例改正を待たずして災害弔慰金が支給できる旨の通知を發出したところでございます。

第一に、災害弔慰金については、東日本大震災の際の支給に伴う市町村の事務負担については、国会での議論が確認できる。表5の行4及び行5の政府側答弁では、「災害弔慰金の支給自体が市町村の事務が混乱しており遅れていること」を述べ、表5の行6の政府側答弁では、「2013年の災害弔慰金法改正で兄弟姉妹を支給対象者に追加する改正を行った際に、市町村の条例改正を待たずに災害弔慰金を支給するという特例通知を發出したこと」を述べている。これらから、「東日本大震災の際に災害弔慰金に関する事務負担が過大となっており、さ

らに法改正に伴う条例制定作業もその事務負担に追加されたため、これを軽減するための対応を国がとった」ことが推測できる。

第二に、災害弔慰金法が条例委任、特に、法律で規定した内容を再度条例で定めることを求めている理由について分析する。まず、政府側の国会答弁では、表5の行1,2,3のとおり、条例義務付けについて、「災害弔慰金法制定より前に市町村の条例による見舞金などの制度が存在した」という沿革的な理由を説明している。また、災害弔慰金法議員立法担当議員による文献⁽³¹⁾においても同旨の説明をしている。

第三に、災害弔慰金に関する条例の実際の制定状況は表6の通りである。表6によれば、市町村で独自の内容を定めたものは存在せず、災害弔慰金、災害援護資金とも、詳細な内容(列A, C, D, E)まで法律の内容と一致している。その一方で、兄弟姉妹を遺族に追加した法律改正に伴い、災害弔慰金の支給順位を従来の遺族順位の最後に位置付ける規定(列B)が必要となるにもかかわらず、改正漏れがあること(行10, 11, 13, 18, 20のB列参照)、2018年の災害弔慰金改正によって、災害援護資金の利率が引き下げられることになったが、内閣府の通知⁽³²⁾にもかかわらず、改正漏れ(行11, 26の列F参照)が生じている。

以上の分析をまとめると以下の通りである。

災害弔慰金法が制度枠組み自体を条例で再度規定していることについては、表1の必要的条例制定事項に該当せず政策的な理由のみであり、この政策的な理由としても、立案者側の説明では、沿革によるということである。

しかし、制定後50年弱経過している現在では、沿革的な理由は条例義務付けの十分な根拠ではない。また、法律の趣旨に反して、多数の条例の改正漏れが生じ、条例義務付けに伴う実務的な問題が生じている。

よって、現時点で、災害弔慰金法が、法律の内容を再度条例で規定することを求めていること自体には強い疑義があり、法改正の必要性は大きい。例えば、改善策としては、「災害弔慰金法の枠組み自体は、災害弔慰金法の規定のみで、効果が発生するようにする。その上で、国庫補助対象の範囲内であっても、市町村の独自の判断に委ねる部分について、条例で緩和できる旨の規定⁽³³⁾を設ける」という条文構成が適切と考える。これによって、市町村の自主性の確保と同時に、大規模災害からの応急時にお

る市町村職員の仕事負担を軽減することが期待できる。

(表6) 災害弔慰金等に関する条例の内容

	災害弔慰金			災害援護資金		
	A 遺族の範囲	B 兄弟姉妹の順位	C 弔慰金の金額	D 東日本大震災時の利率	E 東日本大震災時の据置期間	F 現在の利率(据え置き期間後)
1 宮古市	○	あり	○	○	○	A
2 大船渡市	○	あり	○	○	○	A
3 久慈市	○	あり	○	○	○	A
4 陸前高田市	○	あり	○	○	○	A
5 釜石市	○	あり	○	○	○	A
6 大槌町	○	あり	○	○	○	A
7 山田町	○	あり	○	○	○	A
8 岩泉町	○	あり	○	○	○	A
9 田野畑村	○	あり	○	○	○	A
10 普代村	○	なし	○	○	○	A
11 野田村	○	なし	○	○	○	B
12 洋野町	○	あり	○	○	○	A
13 仙台市	○	なし	○	○	○	A
14 石巻市	○	あり	○	○	○	A
15 塩竈市	○	あり	○	○	○	A
16 気仙沼市	○	あり	○	○	○	A
17 名取市	○	あり	○	○	○	A
18 多賀城市	○	なし	○	○	○	A
19 岩沼市	○	あり	○	○	○	A
20 東松島市	○	なし	○	○	○	A
21 亘理町	○	あり	○	○	○	A
22 山元町	○	あり	○	○	○	A
23 松島町	○	あり	○	○	○	A
24 セツ浜町	○	あり	○	○	○	A
25 利府町	○	あり	○	○	○	A
26 女川町	○	あり	○	○	○	B
27 南三陸町	○	あり	○	○	○	A

(備考)○は災害弔慰金の支給等に関する法律と同じ規定を条例にしていることを示している。Aは「保証人がある場合には無利子、いない場合には、1.5%」、Bは「3%」を示している。

5. まとめ

本研究においては、東日本大震災の応急・復旧・復興過程において、津波被災市町村が制定した委任条例について、実態把握を行った。次に、現行法における災害時の条例省略特例との比較を行い、工場立地法の準則緩和に関する条例、災害危険区域条例、土地区画整理事業に関する条例、災害弔慰金に関する条例の前提となるそれぞれの法律について、災害時における市町村の仕事負担を軽減し機動的な対応を可能とする観点から法改正提案を行った。

なお、本研究で行った、災害時における条例制定省略特例の検討の際には、現行法の規定が一定の合理性をもって分野ごとに整備されているという仮説に基づき、現行法における当該特例の分野ごとの整備状況を指標にして分析している。しかし、現行法の分野ごとの特例整備状況自体が課題を含んでいる可能性はゼロではない。本研究では、現行法の特例自体を検証することまではできていない。この点を含んだ、より総合的な観点からの条例制定省略特例の検討については、今後の課題としたい。

6. 謝辞

査読をいただいた先生方の丁寧かつ親身なる指導に感謝申し上げます。

補注

- (1) 村中洋介「災害と自治体の条例制定-兵庫県西宮市「災害に強いまちづくり条例」を事例に-」法政論叢49巻1号(2012)、(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構『被災地のまちづくり検証を踏まえた新たな地域管理手法の構築報告書』(2008)18頁、太田敏一ほか「神戸市復興計画策定過程の評価と考察」地域安全学会論文集No.10(2008)218頁参照。
- (2) 山崎栄一「自治体による被災者への独自施策」先端社会研究第5号(2006)77頁、山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社、2013)第4章参照。
- (3) 岡本正『災害復興法学の体系』(勁草書房、2018)、岡本正『災害復興法学I』『災害復興法学II』(慶應義塾大学出版会、2014、2018)、津久井進『大災害と法』(岩波書店、2012)、生田長人・周藤利一「防災の法制度に関する立法政策的研究その1」国土交通政策研究第114号(2014)、生田長人・周藤利一「防災の法制度に関する立法政策的研究その2」国土交通政策研究第114-2号(2015)参照。
- (4) 松本英里、姥浦道生「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集 Vol.50 No.3(2015)、児玉千絵、窪田亜矢「建築基準法第39条災害危険区域に着目した土地利用規制制度の理念に関する研究」都市計画論文集 Vol.48 No.3(2013)、春原浩樹ほか「災害危険区域内における建築物の安全性向上に関する政策研究」GRIPS Discussion Paper 16-32(2017)参照。
- (5) 中村万里絵「災害弔慰金の支給対象者について」中央大学大学院研究年報第46号(2017)参照。
- (6) 佐々木晶二「東日本大震災時における災害復興制度の概要とその後の展開」自治実務セミナー(2021.3)が例外的に東日本大震災時の条例分析を概括的に行っている。本研究はその分析をさらに発展させたものである。
- (7) 分析対象市町村は、岩手県の陸前高田市、宮古市、釜石市、大槌町、大船渡市、山田町、田野畑村、久慈市、岩泉町、野田村、普代村、洋野町、宮城県の気仙沼市、石巻市、女川町、南三陸町、岩沼市、七ヶ浜町、亘理町、名取市、多賀城市、仙台市、山元町、東松島市、塩竈市、利府町、松島町である。
- (8) 収集方法は、条例ウェブアーカイブで、「市町村名」+「東日本大震災」で検索した。ただし、災害危険区域及び土地区画整理事業に関する条例は、東日本大震災という用語を条例に含まない場合があるので、追加収集として、「市町村名」+「災害危険区域」と「市町村名」+「土地区画整理事業」で検索を行った。条例アーカイブスは、以下のURL参照。
<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>(最終閲覧2021年6月10日)
- (9) 収集した条例に関するデータセットは、
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WkGot9A6FHkr9K-SZqOha36CtNc7Lfk4ttc9EKmurEds/edit?usp=sharing>で公表する。
- (10) 規則委任から条例委任に個別法改正が行われた経緯については、門山泰明『条例と規則』(ぎょうせい、2003)

74頁-78頁参照。

- (11) 例えば、2000年の都市計画法改正で、条例で開発許可基準の強化又は緩和ができることを内容とする、都市計画法第33条第3項が追加された。
- (12) 地方自治法及び地方自治法施行令において、「災害」又は「緊急」という用語を用いている条文を抽出して、災害時に議会手続を省略する特例の有無を確認している。
- (13) 3.2で述べるとおり、列Dの項目は条例規定省略可能性の指標に用いるため、網羅的に把握しておくことが必要である。このため、第一に、Westlawの法令検索を用いて、現行法及び施行令から、「緊急」又は「災害」かつ(「条例」又は「議会」)の用語含む条文を検索して、地方自治法以外の法令における条例・議会手続省略特例を抽出した。第二に、東日本大震災の際の条例省略特例を確認するため、国会議事録検索システムを用いて、「東日本大震災」かつ「条例」で検索をかけ、その結果、第183回国会衆議院本会議(平成25年3月14日)の新藤義孝総務大臣の答弁から、「東日本大震災の津波被災地における固定資産税特例が条例ではなく市町村の指定・公示によること」が確認できたことから、それを追記している。第三に、応急時の基本法である災害対策基本法(以下「災対法」という。)及び復旧・復興の基本法である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。)の規定と地方自治法の規定とを比較して、都道府県が市町村を代行する規定が災害時での条例不要特例であることを確認して、それを追記している。
- (14) 災対法第69条及び第75条の災害時の事務委託について事前の議会承認を省略した特例について、『逐条解説災害対策基本法第三次改訂版』(ぎょうせい、2016)429頁では「災害時に、地方自治法に基づく議会の議決の手続を経てからでは、緊急の場合に即応し得ないこととなるおそれがあるため、本条は特例を設け」たとする。また、内閣府政策統括官(防災担当)「大規模災害からの復興に関する法律について」(2013年6月21日、いわゆる施行通知)によれば、大規模災害復興法第42条に基づく都市計画代行については、「大規模災害が発生した場合、被災した地方公共団体においては、行政機能の低下や専門的な知識・経験を有する職員の不足などによって、復興のために必要となる都市計画の決定等所要の措置を自ら速やかに講ずることが困難となることも想定され」るため特例を設けたことを、同法第43条から第52条の災害復旧事業に関する代行については、「東日本大震災では、被災による行政機能の低下等によって、自ら災害復旧事業等を実施することが困難な地方公共団体が発生し」「こうした事態は今後発生が懸念される大災害でも想定される」ことから特例を創設したと述べている。内閣府政策統括官(防災担当)通知は以下のURL参照。
http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/shiko_01.pdf(最終閲覧2021年6月10日)
- さらに、建築制限特例法について、第177国会参議院国土交通委員会(2011年4月28日)において、当時の川本住宅局長は「今回の東日本大震災、被災地域が極めて広範で甚大な被害が出ておりますし、また市町村の行政機能そのものが損なわれているということ」から、条例手続なしに建築制限をする本制度をお願いしていると答弁している。
- (15) 専決処分の対象に条例が含まれるという実務解釈は

- 松本英昭『逐条地方自治法第9次改訂版』(学陽書房、2017、以下「松本逐条」という。)628頁参照。条例が含まれるべきではないという主張は、岩本浩史「長の専決処分」鳥取県立大学総合政策論叢第21号(2011)35頁参照。また、松本逐条627頁では、専決処分には、議会招集が困難な客観的状况が必要とする。さらに、2012年地方自治法改正によって法律上の専決処分発動要件が「普通地方公共団体の長において議会の議決すべき要件について特に緊急を要するため議会の招集する時間の余裕がないことが明らかであると認めるとき」と厳格化されており、この改正の趣旨からも、安易に専決処分を行うことは法律上前提とされていない。改正経緯等は岩崎忠「2012年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研通巻411号(2013)参照。
- (16) 表1の行17列Dの特例は、地方税法において、固定資産税の特例を創設する際に市町村条例に委任せずに、市町村長の指定に委ねたものである。一方で、津波市町村が制定した税関係の条例は、地方税法で個別の特例が存在しない事項に対して、市町村の独自の判断で、地方税法第367条の一般的な固定資産税の条例による緩和規定を用いたものである。よって、この行17列Dという法律による個別の対象に対する税制特例は参考事例にはならない。
- (17) (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構『被災地のまちづくり検証を踏まえた新たな地域管理手法の構築報告書』(2008)18頁参照。
- (18) この経緯については、佐々木晶二「阪神・淡路大震災に対する都市計画法法制上の対応について」新都市Vol.70 NO.12(2016)参照。
- (19) 東日本大震災における建築制限特例法の実績について、宮城県の気仙沼市、名取市、東松島市、女川町、南三陸町、山元町(以上宮城県指定)、石巻市で、6ヶ月延長は1854.2ha、8ヶ月延長は1143.8haである。また、被災市街地復興推進地域の指定状況は、岩手県陸前高田市、大槌町、釜石市、宮城県石巻市、女川町、気仙沼市、名取市、東松島市、南三陸町、仙台市で合計2506.4haである。以上、国土交通省資料による。
- (20) 工場立地法の準則緩和のための条例制定市町は、石巻市、塩竈市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、女川町、南三陸町である。
- (21) 地方自治法第14条第2項では、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定している。
- (22) 都市計画法には根拠をおかず建築基準法のみ根拠を置いて、一定の区域に対して土地利用規制を行う現行法の仕組みは、日影規制(第56条の2)、都市計画区域外の建築物敷地規制(第68条の9)、建築協定策定可能地域(第69条)であり、いずれも条例制定がセットになっている。
- (23) 佐々木晶二『都市計画制度徹底活用法』(ぎょうせい、2017)16頁参照。
- (24) 第19回国会参議院建設委員会(昭和29年4月13日)における渋江操一政府委員の答弁参照。
- (25) 組合が土地区画整理事業を行う場合には、土地区画整理法第14条に基づき知事が認可、市が設立した地方住宅供給公社が事業を施行する場合には、同法第71条の2に基づき、知事が認可することになっている。
- (26) 第46回国会参議院地方行政委員会(昭和39年5月7日)における佐久間彊政府委員答弁参照。
- (27) 市町村有住宅に関する条例に該当するものは、大船渡市有住宅条例である。
- (28) 1996年時点の公営住宅標準条例案は以下のURL参照。
<https://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/sgml/089/80000147/80000147.htm>, (最終閲覧2021年6月10日)
 上記標準条例案の2018年改正は、以下のURL参照。
<https://www.mlit.go.jp/common/001369102.pdf>(最終閲覧2021年6月10日)
- (29) 以上の公営住宅条例に関する論点は 佐々木晶二「応急仮設住宅と災害公営住宅との連携のための法制度上の提案について」日本災害復興学会論文集 No.13(2019)参照。
- (30) 弔慰金に関する答弁は、国会会議検索システムを用いて、「災害」+「弔慰金」+「条例」で検索し、その上で、「災害弔慰金法制定時の条例との関係を述べたもの」「東日本大震災直後の条例制定に関する状況を述べたもの」を抽出した。
- (31) 佐藤隆『自然災害に対する個人救済制度』(中央法規出版、1987)107頁では、市町村が条例を定める構成をとった理由として、「第一に災害の発生状況その他の事項について地域性があること、第二に従来から市町村において災害弔慰金・災害見舞金の支給等さまざまな個人救済措置を講じられていたこと、第三に災害発生状況の把握、被害者の状況の調査等の事務にあたるのは市町村が適当であること、第四に住民の死亡に対し弔慰金の支給を行うことは、地域住民のいわば精神的な共同性に基づくものであり、これは市町村が適当であること」と記述している。しかし、第二の経緯的な理由以外は、十分な説得力を持っていない。特に、被災者生活再建支援法が第一、第三、第四のすべての理由又はそれに類似する理由が該当するにもかかわらず、条例に一切委任していないことからみても、その説得力のなさは明らかである。
- (32) 内閣府通知は以下のURL参照。
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb_h30fu_02cao_196.pdf(最終閲覧2021年6月10日)
- (33) この提案の前提としては、法律と条例の関係について、宇賀克也『地方自治法概説(第3版)』(有斐閣、2009)150頁-162頁及び松本英昭『要説地方自治法(第九次改訂版)』(ぎょうせい、2015)260頁-294頁、さらに、最高裁徳島市公安条例事件(最判昭和50.9.10)における「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」という考え方に基づいている。ただし、災害弔慰金制度は国の補助制度とリンクしていることから、国庫補助対象の範囲内であって、市町村が柔軟に法律の規定を条例で変更できる範囲を明示するため、法律上に条例で緩和できる規定を整備することが適切と考える。