

阪神・淡路大震災についての救援・復興に関する特別立法について

大森政輔

その時系列的概観（1）

- 一 関東戒厳司令部条例
 (九月七日)

二 はじめに
 いまなお数多くの人が避難所生活を余儀なくされ、被災者の悲しみは愈えないが、各地から多くの救援の手も差し延べられ、微かな復興の福音も聞こえ始める。

三 救援・復興の体制づくり
 救援・復興のための特別立法

四 大震災当日から二月一七日まで
 二月二四日以降
 おわりに
 (以上、本号)

一 はじめに
 本年一月一七日午前五時四六分ころ発生した大地震は、阪神・淡路地域に甚大な被害を及ぼした。その被害の程度は、時の経過とともに増大し、三月二六日現在では、死亡五四九七人、行方不明者二人、負傷者三万六八二〇人、建物・全壊九万二九三八戸、同・半壊八万六二一九戸、被災公共建物五四九箇所に上っている。

二 生活必需品ニ関スル暴利取締ノ件など
 (九月一一日)

三 米穀ノ輸入税免除ノ件など
 (九月一二日)

四 臨時物資供給令など
 (一〇月一九日)

五 郵便貯金郵便為替等ノ権利ノ申告ニ関スル件
 (一一月一日)

六 震災地ノ行政庁ニ對シ出願、請求ノ他ノ手続ヲ為スベキ期限ノ延期ニ關スル件
 (一一月二二日)

七 法人ニ對スル破産宣告ニ關スル件
 (一二月二四日)

八 開港場内ニ於ケル仮設建築物等ニ關スル件など
 (九月一九日)

九 帝都復興審議会官制
 (九月二三日)

十 東京府及神奈川県ノ市街地建築物等ニ適用区域内ニ於ケルスル件など
 (九月二三日)

の協賛による次の法律が公布されている。

・特別都市計画法

・震災二因リ租税ヲ減免セラレタル者ノ法令上ノ納稅資格要件ニ関スル法律

・復興事業ノ施行ニ伴ヒ支払フベキ金額ヲ国債証券ヲ以テ交付スル等ニ関スル法律

・震災善後公債法

2 本稿の視点

関東大震災当時と現在を比較すると、憲法を頂点とする社会体制は大きく異なるから、前記措置のうちでも、戒厳令に関する件は、当時の時代を反映したものとして、今回と対比のしようがないが、その他の件については、今回の震災に際しても、救援・復興施策の企画立案をするについて参考になつた点が少なくなつと思われる。もちろん、現在ではわが国の社会は当時とは比較にならないほど複雑化し、また、一般的には国民の生活の水準も著しく上昇している関係上、今回の大震災に際して採られた措置の内容

は、当時に比べてより詳細に、より多様なものとなつている。しかし、双方の措置をマクロの視点から比較すると、時代が大きく隔たつても、大災害が発生した

場合に必要となる緊急特別の措置の内容は、本質的には大きく異なるものではないことが判る。そこで、この経験を踏まえて、今後の災害対策の一環として、大震災対策立法マニュアルともいいうべきものを作成しておくことは、有益である思われる。

本稿においては、阪神・淡路大震災に際してその救援・復興のために、政府が講じた既存の法令に基づく各種の支援措置に加えて、立案・制定した多くの緊急・特別の法律・政令について、その内容の紹介を通じて、政府の救援・復興への取組みの過程と結果を跡づけて概観し、その経緯を記し残すこととした。このことが今後により充実した災害対策立案の一助となり、また、被災者の気持ちの支えとして些かなりとも役立つならば、わが故郷である神戸の地に帰省中、大震災に遭遇した筆者としては、望外のようこびである。

一 救援・復興の体制づくり

- 1 「平成七年度（一九九五年）兵庫県南部地震非常災害対策本部」および「兵庫県南部地震緊急対策本部」の設置

責任者、各省庁の官房長などを構成員とする)が設置され、緊急立法の企画立案の推進が図られた。

- 2 阪神・淡路復興委員会の設置
- 3 阪神・淡路復興対策本部の設置

地震発生四日後には第一三二回国会（常会）が召集され、二月一七日には、阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案が提出され、同二二日には成立した。この法律（平成七年法律第一二号）は、①「阪神・淡路地域の復興は、国と地方公共団体とが適切な役割

により、「内閣総理大臣の諮問に応じて、平成七年の兵庫県南部地震による災害に關し、関係地方公共団体が行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する事項を調査審議し、及び当該諮問に

関連する事項について、内閣総理大臣に意見を述べること」を所掌事務とする「阪神・淡路復興委員会」を設置し（平成八年二月一四日までの期限付き）、同日、その組織等を定める「阪神・淡路復興委員会令」（平成七年政令第二四号）も制定されて、同委員会は直ちに活動を開始した。同委員会は、内閣総理大臣が学識経験のある者のうちから任命する委員七人（委員長は下河辺淳）によって組織されるほか、特別の事項について国家的見地から意見を述べる特別顧問（後藤田正晴元内閣官房長官・平岩外四經濟団体連合会名譽会長）が置かれた。

分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、阪神・淡路地域における生活の再建及び経済の復興を緊急に図るとともに、地震等の災害に対し将来にわたって安全な地域づくりを緊急に推進し、もって活力ある関西圏の再生を実現すること」を基本理念とし、②総理本府に、阪神・淡路地域についての関係地方公共団体が行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」を五年の期限で設置し、その本部長には内閣総理大臣、副本部長には国務大臣、本部員にはその他全ての國務大臣が充てられ、③本部の事務を処理するため、事務局を置くことなどを規定し、同日、事務局の組織を定めるなどのための阪神・淡路復興対策本部組織令（平成七年政令第三四号）が制定された。

4 震災の呼称

今回の大震災の呼称については、従前からの慣例に従い、気象庁により「平成七年（一九九五年）兵庫県南部地震」と命名されたが、地震による災害については、その規模が特に大きいことに加え、今後の復旧・復興施策の推進の際に統一的な名称が必要となることから、災害名

を付することとし、二月一四日の閣議口頭申し合わせにより「阪神・淡路大震災」と呼称されることになった。

三 救援・復興のための特別立法

〔大震災の当日〕

1 災害救助法に基づく救助の実施など

一般に災害に際しては、まず、災害救助法に基づく救助を行うことが制度上予定されているが、今回の大震災についても、兵庫県下の神戸市など一〇市一〇町、大阪府下の大坂市など五市の区域において、災害にかかる者の救出等、避難所の設置、炊き出しその他による食品の給与、飲料水の供給、応急仮設住宅の供与等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、死亡した住民の遺族に対しては災害弔慰金の支給（第三条）、負傷し又は治ったときに精神又は身体に一定程度の障害がある住民に対しては災害障害見舞金（第八条）の支給、一定の被害を受けた低所得世帯主に対しては災害援護資金の貸付け（第一〇条）が行われることになる。

〔一月一四日〕

2 平成七年の兵庫県南部地震についての激甚災害の指定及びこれらに対し適用すべき措置の指定に関する政令（平成七年政令第一一号）

国民経済に著しい影響を及ぼし、か

つ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、または被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、既に、激甚災害に対する法律（昭和三七年法律第一五〇号）があり、災害が現実に発生した場合の具体的な対応として、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、同時に、同法に予定する財政援助等の措置のうち当該激甚災害に対しても適用すべき措置を定めることとされる。

この政令は、発生した災害による具体的被害が確定し、その復旧事業の内容が固まつた段階で制定されるのが通例である。しかし、今回の大震災に際しては、復興に対する国の姿勢を明らかにすることは、復興に対する國の支えにもなることなどが被災者の心の支えにもなることから、一月二〇日には、「兵庫県南部地震による被害に対し、速やかに手続を進めた上で、激甚災害指定による特別の措置を講じるものとする」旨の閣議決定が

行われた。これを受けて、大震災の一週間後である一月二四日には、標記政令が早くも制定された。

この政令によれば、まず、「平成七年の兵庫県南部地震による災害」（この時点では、このように呼称されていた）を法律第二条第一項の「激甚災害」として指定するとともにこれに適用すべき措置を具体的に指定した。その措置は多岐にわたっているが、その概要は、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中小企業信用保険法による災害関係保証の特例、③中小企業近代化資金等助成法による貸付金等の償還期間等の特例、④事業協同組合等の施設の災害復旧事業に対する補助、⑤中小企業者に対する資金の融通に関する特例、⑥公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助、⑦私立学校施設災害復旧事業に対する補助、⑧市町村が施行する伝染病予防事業に関する負担の特例、⑨母子及び寡婦福祉法による国の貸付けの特例、⑩罹災者公営住宅建設事業に対する補助の特例、⑪小災害債に係る元利金償還金の基準財政需要額への算入等、⑫雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例である。

されている、中小企業者及び中小企業団体並びに医療関係施設の開設者に対する国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、環境衛生金融公庫及び社会福祉・医療事業団からの災害融資について、激甚災害の例に準じて、貸付利率の軽減、中小企業信用保証の特例措置など講じるべき具体的な措置が決定された。

〔二月三日〕

2の政令は、二月三日に一部改正され（平成七年政令第一九号）、適用すべき措置の追加として、①農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置、②農林水産業協同利用施設災害復旧事業費の補助の特例、③小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への算入等が定められた。さらに、二月二八日には、再び前記政令は一部改正され（平成七年政令第四一号）、震災の統一呼称に従い、その題名中の「平成七年の兵庫県南部地震」を「阪神・淡路大震災」と改めるとともに、後記の財政援助・助成特別法（平成七年法律第一六号）第二条第一項の特定被災地方公共団体について公立社会教育施設災害復旧事業に対する補助等の規定を特別に適用することとした。

3 罹災都市借地借家臨時処理法第二五条の二の災害及び同条の規定を適用する地区を定める政令（平成七年政令第一六号）

罹災都市借地借家臨時処理法のうち特定の規定は、政令で定める災害のため滅失した建物がある場合に準用され（第二五条の二）、その規定を適用する地区は、災害ごとに政令で定める（第二七条第二項）こととされている。阪神・淡路大震災により多數の建物が倒壊又は焼失したことからがんがみ、標記の政令により、法第二五条の二の災害として今回の大震災およびこれに伴つておこった火災を定め、当該災害について同条の規定を適用する地区として、兵庫県のうち神戸市など一〇市一町、大阪府のうち大阪市など一二市が定められた。

これによる特例措置は多岐にわたるが、主なものとしては、罹災建物が滅失した当時におけるその建物の借主は、①その建物の敷地またはその換地に借地権の存しない場合には、その土地の所有者に対し、政令の施行日である二月六日から二年以内に建物所有の目的で賃借の申出をすることによって、他の者に優先して、相当な借地条件で、その土地を賃借することができ（第二条第一項）、また、その建物の敷地またはその換地に借地権の存する場合には、その借地権者に対する譲渡の申出をすることによって、他の者に優先して、相当な対価で、その借地権の譲渡を受けることができ（第三条第一項）、②その建物の敷地またはその換地に、その建物が滅失した後、その借主以外の者により、最初に築造された建物について、その完成前賃借の申出をする」とによって、他の者に優先して、相当な借家条件で、その建物を賃借することができる（第一四条第一項）ことになる。

また、罹災建物が滅失した当時から、引き続き、その建物の敷地またはその換地に借地権を有する者は、その借地権の登記およびその土地にある建物の登記がなくとも、これをもって、施行日から五年以内にその土地について権利を取得した第三者に対抗することができる（第一〇条）。

罹災都市借地借家臨時処理法は、現代のよう区分建物の普及を想定して規定されていないため、賃貸マンションなどの借地借家関係がどのように規律されるかについては、必ずしも明らかではなく、今後に残された問題である。

この法律は、二月一七日に提出して即日衆・参両院を通過して成立したが、これを受けて、同日、同法施行令（平成七年法律（平成七年法律第一一号））

年政令第二九号)が制定され、法律の施行に伴い必要となる雑損控除の特例の対象となる親族および雑損の範囲、関税法に基づく申請等に関する期限の延長についての手続などを定めた。

なお、この国税特例法及び後記6の地方税の特例法については、後に紹介するところ、大震災関係の租税特別措置の第二弾として、その一部改正法案が三月二十四日に提出されて、即日成立した。

5 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(平成七年法律第一〇号)。この改正法律は、前記4の国税特例法による租税減免の前提として、一般的に、所得税の軽減免除または徴収猶予等の適用対象となる所得限度額を六〇〇万円から一〇〇〇万円に引き上げたうえ、その減免所得限度額につき、①全額免除される限度額を三〇〇万円から五〇〇万円に、②二分の一軽減される限度額を四五〇万円から七五〇万円に、③四分の一軽減される限度額を六〇〇万円から一〇〇万円に引き上げたものである。

この法律も二月一七日に提出されて即日成立し、これを受けて、同日、同法令の一部が改正され(平成七年政

酬等に対する源泉所得税の徴収猶予または還付を受けることができる所得限度額がそれぞれ引き上げられた。

6 地方税法の一部を改正する法律

(平成七年法律第九号)

この法律は、前記4の国税特例法に対応するものであり、阪神・淡路大震災により、被災者の住宅家財等について生じた雑損につき、住民税の所得割の納税者の選択により、平成六年の所得から控除ができる」ととしたものである。

これも、前同様二月一七日に提出されて即日成立し、これを受けて、同日、同法施行令の一部が改正され(平成七年政令第二七号)、前記雑損控除の特例の対象となる雑損の範囲等が定められた。なお、国税について採られた所得税の減免のための所得限度額の引上げ等に対応する措置は、地方税にあっては、条例の定めに委ねられていることにかんがみ、いわゆる減免通達によりその旨の徹底が図られた(地方税の減免の所得限度額引上げ等につき、平成七年二月二〇日付け自治税企第三号自治事務次官通達、同減免措置につき、平成七年三月九日付け自治税企第五号自治省税務局長通達)。

法施行令及び平成四年八月十七日から平成六年二月二十八日までの間に預入される特定の預金者に係る定期郵便貯金の利率決定における市場金利の勘案方法に関する郵便貯金法施行令の特例を定める政令(平成七年政令第三〇号)

法施行令及び平成四年八月十七日から平成六年二月二十八日までの間に路大震災からの復興であることは言うまでもない。

建築基準法第八四条によれば、特定行政令(建築主事を置く市町村の区域についてはその市町村の長、他の市町村の区域については都道府県知事)は、市街地に災害があった場合において都市計画または土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内を限り、その区域内における建築物の建築を制限または禁止することができ(第一項)、この期間は、建設大臣の承認を得て、さらに一月を超えない範囲内において延長することができるとしている。現に、例えば、神戸市においては、森南地区など六地区約二三三ヘクタールの被災地域につき、①主要構造部が木造、コンクリートブロック造等で、階数が二以下であり、かつ、地階を有しないもの、②地方公共団体等が震災復興事業の一環として行うもの、③応急仮設建築物、工事用仮設建築物等、④その他特定行政庁が震災復興事業に支障がないと認めて許可したもの、を除き、建築制限の措置を講じた。

8 被災市街地復興特別措置法(平成七年法律第一四号)

阪神・淡路大震災の本格的復興施策についての法律の第一弾である。この法律の仕組みは、阪神・淡路大震災のみに対応するものではなく、一般に、大規模な火災、震災その他の災害を受けた市街地の緊急かつ健全な復興を図るためにもの

緊急かつ健全な復興を図るために、急速この特別措置法が制定されることになつたのである。

この法律は、(1)被災市街地復興促進地域の設定、(2)土地区画整理事業の特例措置、(3)市街地再開発事業の特例措置、(4)住宅供給等の特例措置などを規定している。

(1) 被災市街地復興促進地域の設定について

①大規模な災害により相当数の建築物が滅失したこと、公共施設の整備の状況、土地利用の動向からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあることおよび緊急かつ健全な復興を図るために土地整理事業等を実施する必要がある区域について、都市計画に被災市街地復興促進地域を定めることができる。(2) 市街地復興促進地域については、名称、位

置および区域を定めるほか、その区域内

の市街地の緊急復興方針および建築行為の制限が行われる期間の満了の日を定めるものとし、③市町村は、緊急復興方針に従い、できる限り速やかに、被災市街地復興促進地域内の土地について、地区計画その他都市計画の決定、土地区画

整理事業、市街地再開発事業等の実施等必要な措置を講じなければならず、④被災市街地復興促進地域において災害発生の日から二年内で都市計画に定められた日までに建築物の建築を行おうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならぬが、その許可を受けられないためその土地の利用に著しい支障をきたす場合には、土地所有者等は、土地の買取りを請求することができる」と定められる。

(2) 土地区画整理事業の特例措置について

①被災市街地復興促進地域内の土地の区域における土地区画整理事業で、住宅

不足の著しい地域において施行されるも

の用に供するための保留地を定めることができ、②宅地の所有者の申出または同

意に基づきその宅地について換地を定めない場合に、清算金の交付に代えて、施行地区内または施行地区外において施行

者が建築または取得する住宅およびその敷地等で換地計画において定めるものを与えることができる」と定められる。

(3) 市街地再開発事業の特例措置について

被災市街地復興促進地域内の第二種市

街地再開発事業については、都市再開発法第三条の二第二号のイ（不良建築物の比率）およびロ（重要公共施設の整備の

必要性）の要件を要しないこととした。

(4) 住宅供給等の特例措置について

大規模な災害により滅失した住宅に居住していた者について、災害発生後三年間は、収入等にかかる公営住宅および改良住宅への入居を認めることとした。

この法律は、二月一七日に提出されて同月二十四日に成立し、これを受けて、同日、同法施行令（平成七年政令第三六号）が制定され、公営住宅等を建設する法人、被災市街地復興促進地域内における都道府県知事の許可を要しない行為、被災市街地復興促進地域内における土地の買取りの申出の相手方となる者等について定められた。

（おおもり・まさすけ 内閣法制次長）