

論 説

地方自治体と復興計画

和泉田 保 一

目次

序

1. 東日本大震災復興特別区域法上の諸復興計画と自治体復興計画
 - (1) 復興特区制度上の計画の構造と作成手続
 - ① 復興推進計画（4条）
 - ② 復興整備計画（46条）
 - ③ 復興交付金事業計画（77条）
 - (2) 地方自治体独自の復興計画
 - ① 地方自治体独自の復興計画の意義
 - ② 自治体復興計画の策定手続

2. 大規模災害からの復興に関する法律の制定と復興計画
 - (1) 制定過程と立法の意義
 - (2) 都道府県復興方針と市町村復興計画
 - ① 都道府県復興方針
 - ② 2013年復興法上の市町村復興計画

3. 各種の復興計画についての検討
 - (1) 検討
 - ① 行政計画としての復興計画の意義
 - ② 計画策定手続について

③ 諸復興計画についての検討

(2) 小括

結びにかえて

序

本稿は⁽¹⁾、東日本大震災からの復興の過程において被災地方自治体が作成した各種の復興計画を対象として、その意義と課題について検証・検討を行うものである。ここでいう復興計画とは、具体的には、「東日本大震災復興特別区域法⁽²⁾」(以下、「2011年特区法」という。)による復興特区制度上の三種の計画⁽³⁾および同法に規定されるものではないが実際上同震災後に多くの地方自治体で作成された復興計画⁽⁴⁾を指す。また、2013年の「大規模災害からの復興に関する法律⁽⁵⁾」(以下、「2013年復興法」という。)の制定により、前示の諸計画に対応するものの一部⁽⁶⁾が同法上の計画に位置づけられることになったことから、2013年復興法上の復興計画⁽⁷⁾についても対象とする。

2011年特区法は、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって基本理念⁽⁸⁾に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推

(1) 本稿は、基盤研究(A)「大規模震災と法」(研究課題番号:24243018, 代表・東北大学大学院法学研究科稲葉馨教授)における分担研究者としての研究の成果の一部である。

(2) 平成23年法律第122号。

(3) 「復興推進計画」, 「復興整備計画」, 「復興交付金事業計画」の三種である。

(4) 被災四県が策定したものと、被災市町村が策定したものがある。

(5) 平成25年法律第55号。

(6) 上述のうち、復興整備計画にあたる部分を含む「市町村復興計画」および「都道府県復興方針」が、2013年復興法上の計画に位置づけられることとなった。

(7) 前注の「都道府県復興方針」及び「市町村復興計画」である。

進と活力ある日本の再生に資することを目的とし（1条）、その実現の手段として特区制度を採用するものであり、同法上の復興計画作成は行政部門によるその一連の執行過程において中心的地位に位置けられている。また、2013年復興法は上記特区制度の一部を引き継ぐとともに、国の基本方針、都道府県の復興方針、市町村の復興計画の作成に関する規定を明記し、法律上の位置づけを与えるものである。このように、東日本大震災からの復興過程においては、行政計画という行為形式たる復興計画が重要な手法として用いられているのであるが、そのことが、「基本理念」に即した「復興」および「再生」に具体的にはどのように作用し、そのことはどう評価されるのか。本稿はこのような観点からこれら諸復興計画について法学的にその意義と課題について検討するものである。

本稿の構成としては、まず、2011年特区法に規定される諸復興計画および2013年復興法制定以前の自治体復興計画について（1.）、次いで、2013年復興法上の復興計画について（2.）、それぞれの概要と「復興」および「再生」の課程における法的位置づけについて確認した上で、「行政計画」という行政の行為形式についてのこれまでの行政法学上の研究の成果を踏まえて諸復興計画について検討・考察を行い、これらを元に問題点を指摘してゆく（3.）こととする。これら作業を通じて、大規模災害からの復興の過程において、行政計画という行為形式を用いることの必要性和意義とを検討し、そのことから敷衍して、諸復興計画に存する問題等、特に、計画作成手続における問題や課題について明らかにしたい。そして、今後の大規模災害における地方自治体の復興計画のあり方についての、より深化した議論および実践のため一助となることを究極的な目標とする。

(8) 東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）2条各号に規定されている基本理念を指す。

1. 東日本大震災復興特別区域法上の諸復興計画と自治体復興計画

(1) 復興特区制度上の計画の構造と作成手続

東日本大震災からの復興のための方策の一つとして、国は、2011年特区法を制定し、復興特区制度⁽⁹⁾を創設した⁽¹⁰⁾。特区制度は三種類から成り、被災地方公共団体がそれを利用するためには、種類ごとにそれらに対応する復興計画、すなわち、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金計画を作成する必要がある。しかし、被災地方公共団体は、一方で、この特区制度とは独立した独自の復興計画を作成していた。そして国は2013年に2013年復興法を制定し、今後発生する「特定大規模災害⁽¹¹⁾」の際に、被災した地方自治体⁽¹²⁾が復興計画を作成できる旨を規定した。これら一

(9) 復興特区制度に関する先行研究として、斎藤浩「復興特区の仕組みと運用・改正の課題(1)・(2)・(3完)」立命館法学341号20-47頁・342号34-95頁・343号23-54頁(2012年)、安本典夫「東日本大震災復興特区法の検討課題」名城法学61巻1号(2012年)143-176頁、磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題(上)・(下)」自治総研403号1-31頁・405号26-56頁(2012年)、原田大樹「震災復興の法技術としての復興特区」社会科学研究第64巻第1号(2014年)174-191頁、金子由芳「災害復興における国家と私権のゆくえ：東日本大震災とアジア」小柳春一郎編『災害と法』(国際書院・2014年)49-91頁、地方公共団体の復興計画に関する先行研究として、佐々木晶二「東日本大震災以降に成立した復興関係法等からみた復興まちづくりの再検証」UrbanStudy Vol.58(民間都市開発推進機構・2014年)、公益財団法人日本都市センター編『被災自治体における住民の意思反映』(2014年)がある。また、防災関連法体系全体の考察に及ぶものとして、生田長人『防災法』(信山社・2013年)、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」国土政策研究第114号(2014年)がある。

(10) 2011年特区法による復興特区は、構造改革特区法(2002年)、地域再生法(2005年)、総合特区法(2011年2月法案提出)の諸法による特区創設の一連の流れと軌を一にするものである。参照、原田・前掲書、斎藤・前掲書。

(11) 特定大規模災害とは、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る災害対策基本法第二十八条の第二項に規定する緊急災害対策本部が

連の計画には共通して「計画」という呼称が与えられているが、法的な位置づけや効力あるいは作用において相当の違いがある。ここでは、上掲の諸計画それぞれについて制度と計画の仕組みと概要とを確認し、各種の計画の法的位置づけ、意義、機能についてみてゆくこととする。なお、東日本大震災からの復興に当たっては、津波防災地域づくりに関する法律¹³⁾の規定においても同法に基づく移転事業等のための推進計画作成が予定されており、市町村がこの推進計画作成することで、津波防災住宅等建設区の創設・津波避難建設物の容積率の緩和が可能となるなどの措置が用意されているが、2011年特区法による復興計画を中心として行う本稿の検討からは除外することとする。

まずは、2011年特区法上の三つの復興計画であるが、これらの基本として、「東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担、相互の連携協力の確保」によるべきであることとともに、「被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を生かして行われるべきものであること」（1条）が前提となっている¹⁴⁾。そして、この制度上の諸計画作成することができる地方自治体は限定されており、その限定のための概念が、「特定被災区域」すなわち、「その全部又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二条に規定する市町村の区域（政令で定めるものを除く。）又はこれに準ずる区域として政令で定めるもの」である（4条）。また、その全部又は一部

設置されたもの（2013年復興法2条1項）とされる。

(12) 2013年復興法上、「特定被災地方公共団体等」という、とされている。

(13) 平成23年12月14日法律第123号。

(14) 「創意工夫」を活かすことを強調する復興特区制度に関して、このような手法は「純然たる福祉的再建支援ではなく、新自由主義的な経済刺激策であったのではないかと疑念を表明し、それは「むしろ選別的な補助金措置を通じた、私権の現有秩序に対する国家介入」であると批判するものとして、参照、金子・前掲注（9）54-57頁。

の区域が特定被災区域である地方公共団体を、「特定地方公共団体」という（4条）。

① 復興推進計画（4条）

復興推進計画とは、特定の区域を指定してこの計画に位置づけ、記載し、国に申請し、内閣総理大臣の認定を得ることで、当該区域において、住宅、産業、まちづくり、医療等について規制緩和、課税の特例、利子補給等の特例を受けることができるとするものである⁽¹⁵⁾。

東日本大震災後の比較的早い時期から、復興のために総合特区法案の活用あるいは新たな特区制度の立案が検討され、また、兵庫県や民間から、総合特区制度の有効活用の提言や同種の提案が相次いだ⁽¹⁶⁾とされるが、地域活性化特区等の総合特区を指定し、規制緩和・税制上の支援・財政や金融上の支援をすることによって特定の地域における戦略的チャレンジを支援しよう⁽¹⁷⁾という総合特区制度の趣旨は、この復興推進計画制度に最もよく反映されていると考えられる。

特定地方公共団体は、都道府県、市町村が単独又は共同して復興推進計画を作成することができる。その内容として、復興推進計画の区域・目標・目標達成のために推進しようとする取り組み内容、復興産業集積区域、復興居住区域、復興特定区域のいずれかの区域、目標を達成するための復興推進事業の内容・実施主体、復興推進事業毎の特別措置の内容その他必要な事項を定めることができる。

(15) 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年12月）。

(16) 原田・前掲注（9）180頁。

(17) 内閣官房＝内閣府「総合特区制度について」（url=<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/Sogotoc/siryou/pamph.pdf>）。また、総合特区制度については、内閣府地方創生推進室のウェブサイトを参照（url=<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/>）。

作成に当たって、計画および必要な事項に関し必要な事項について協議するため、復興推進事業を実施する者等による「復興推進協議会」を組織することができる（13条1-3項）。これを組織しているときは、同計画の作成にあたり計画に定める事項について協議しなければならない（4条6項）。

認定申請に当たっては、関係地方公共団体及び復興推進事業の実施主体の意見を聴かなければならない（4条3項）。

なお、復興推進事業を実施しようとする者又は当該区域における復興推進事業の実施に関し密接な関係を有する者（民間企業等を含む）は、申請をすることについての提案をすることができる（4条4項）。

認定申請を受けた内閣総理大臣は、復興特別区域基本方針⁽¹⁸⁾に適合すること、当該計画の実施が復興の推進と区域の活力に寄与すること、円滑かつ確実に実施されると見込まれること、の三つの基準に適合するときは、関係行政機関の長の同意を得たうえで認定するものとされる（4条9,10項）。

上記のことから、同計画の位置づけとしては、内閣総理大臣の認定行為を中心に考えると、作成すること自体は、法律の規制を特例として緩和し、また、計画所定の事業に対して給付を得るための必須要件であり、その内容が上記三つの基準に適合することが必要とされる。そして、認定行為は、法律の規制を法律（2011年特区法）に従って緩和し、あるいは租税を減額する効果を生じさせ、あるいは利子補給の根拠となる。

他方、被災した地方公共団体における復興プログラムの一部としての観点からは、国の示したメニューに沿った復興推進計画を立てて申請し認定を得ることによって、所定の規制緩和、利子補給を受けることがで

(18) 2011年特区法3条において、政府が定めるべきことが規定されている。内容については、復興庁「復興特別区域制度」ウェブサイトを参照（[url=http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_25.html](http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_25.html)）。

きる、すなわち、復興プログラム全体のうち、当該計画部分について国内の他の地域より一定のアドバンテージを以て事業を進めることができる制度と位置づけられる。

また、事業に関連する民間事業者も申請をすることについての提案をすることができることになっており（4条4項。再掲）、特区制度で重視される「地方の創意工夫」の本来の担い手である民間セクターの参画も期待できるようになっている。この観点から見ると、地方やその民間事業者の要望を国法上の規制の緩和等に反映させる手段としても位置づけられる。

また、規制の特例措置等に関する新たな提案の仕組みとして、復興特別意見書の提出制度(11条)。国と地方の協議会(12条)が設けられている。後者については、実際に、岩手県（2013年9月17日）と宮城県（2012年8月7日）で実施されている¹⁹⁾。

② 復興整備計画（46条）

復興整備計画は、特定災害地域内であって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し、若しくは近接する地域など（46条1項1～4号所定）を区域とする市町村（「被災関連市町村」という。）が単独又は都道府県と共同して、これを作成することができる（46条1項）。同計画には、計画区域、目標、土地利用に関する基本方針、復興整備事業・主体・区域等、期間等を定めることとされ（同条2項）、通例、復興整備協議会（首長、知事、大臣、学識経験者等によって構成される（47条2-4項。))で同意し、また、対象内容によって必要とされる追加的手続要件を満たしたうえで作成、公表することで、復興整備事業として

19) 同協議会の国会報告も行われている ([url=http://www.reconstruction.go.jp/topics/001168.html](http://www.reconstruction.go.jp/topics/001168.html))。

定められた被災地の復興に資する地域整備を促進するためのハード事業等13事業（集団移転促進事業，市街地再開発事業，土地改良事業，土地区画整理事業など）について，下記の特典を受けられることになる。

同計画が対象としている事業および特例とは，i)土地利用計画変更の一元的処理（48条），ii)復興整備事業の実施に際して必要な許認可等の一元的処理（49条，50条），iii)土地改良事業などの計画決定の一元的処理（52-55条），iv)復興整備事業に係る個別の特例（許可基準等の緩和，事業制度の創設・拡充等。49-53条等）の大きめに4種類に分類される。これらは，復興に向けたまちづくり・地域づくりに必要となる市街地や農業生産基盤の整備等に関する計画であり，専ら，土地利用に関して必要な許認可等について，その一元的処理あるいは許認可要件の緩和を可能とするものと特徴づけられる。その中でも，i～iiiは，土地利用規制制度の体系を構成するところの，ゾーニング規制の設定・変更（i），それに基づく開発規制（ii），土地改良事業のような積極的な整備事業（iii）について，それらの一元的処理等を認めることで復興のための土地にかかる基盤の事業の実施の迅速化を図る特例である²⁰。

具体的には，i)は，土地利用基本計画や都市計画等のゾーニング規制の変更について本来必要な権限庁（知事あるいは大臣）による決定行為を，同計画の作成・公表に代替させるものであり，後に実施すべき整備事業に必要な土地利用計画の変更にかかる複数の決定行為を集約することにその主眼がある。この一方で，本来必要な行政組織内（大

20) 磯崎・前掲注（9）（下）29頁以下は，一般に土地利用の制度は，「土地利用の「計画」を定めて将来実現しようとする姿を定めたくうえで，民間による土地利用を「許認可」によって受動的にコントロールするとともに，公共主体による「事業」によって土地利用を能動的に展開するものと捉えることができ」，上述のi～iiiそれぞれの計画がこの制度分類の各々に対応しているとする。なお，参照，磯崎「土地利用と環境配慮」大塚直＝北村喜宣編『環境法学の挑戦－淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念』（日本評論社・2002年）288-290頁。

臣や他地方公共団体)における協議や同意は存置されており、また、行政組織の外部の者を交えた手続として、やはり、本来必要とされる2週間の縦覧、利害関係人等への意見書提出の機会の付与、審議会開催等の諸手続もまたこの作成手続に吸収されてはならず、別途履践する必要がある。

ii)については、復興整備計画に当該事項を記載して作成、公表することで土地利用制限にもとづく開発統制に対応して必要な許認可処分の効力が生ずることになっているが、本来必要な所管大臣との協議および本来の許認可権者の同意を得なければならないこととされている(49条1,2項)。このように、実質的には、許認可処分を協議を経た上の「同意」で代替するという特例であるということが出来る。なお、この許認可処分たる行為の相手方は、地方公共団体である場合と私人である場合の両方があり得る。

iii), iv)については、上述のような付加的手続要件は設けられておらず、その旨を記載した計画を必要な協議を経た上で作成・公表することで、iii)については、所定の整備事業(土地改良事業、集団移転促進事業、住宅地区改良事業等)の計画が定められたこととなり(但し、計画決定後の公告等の手続については平常時と同様に実施しなければならない。)iv)については、所定の特例(創設された宅地・農地一体整備事業、拡充された防災集団移転促進事業や県営土地改良事業等が活用可能となる、環境影響評価手続の緩和等)が適用されることとなる。

これら諸制度は、2011年特区法が選択可能な内容と特例を定め、その中から適用したい特例を地方自治体が選択し復興整備計画に記載して作成することによって具体化する仕組みであり、そのことによって、本来法律上必要な許認可や決定を、計画の作成あるいは「同意」として質的に変更しつつ、さらに一元的処理を可能としたものということが出来る。

上記四種の制度を利用する場合に復興整備計画を作成することになる

が、作成に際して、被災関連市町村等は、あらかじめ、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ものとする（46条5項）こととされ、そのための適切な措置を講ずることによって上記計画内容に住民の意見を反映することが可能であり、そのことが期待されている²¹⁾。

また、被災関連市町村等は、同計画およびその実施に関し必要な事項について協議するため、「復興整備協議会」を組織することができる（47条1項）。同協議会は、被災関連市町村と被災関連道府県の長が基本的な構成者である（同条2項）が、必要により、国の関係行政機関の長、復興整備計画に密接な関係を有する者等をこれに加えることができる（同条3項）し、土地利用基本計画等に関する協議を行うときは、原則として国土交通大臣などの関係者を加えるものとされており（同条4項）、行政機関内部の者のみならず、「復興整備計画に密接な関係を有する者」については、協議に参画できることになっている。

③ 復興交付金事業計画（77条）

復興交付金事業計画は、特定地方公共団体である市町村が単独又は都道府県と共同して作成することができることとされ（77条1項）、著しい被害を受けた地域の復興地域づくりに必要であるとして²²⁾法令で規定された40事業（道路事業、集団移転促進事業、土地区画整理事業、公的施設整備など）から選択してこの計画を作成し、内閣総理大臣（復興庁）に提出することで、国の予算の範囲において次述の特典を受けられるというものである。すなわち、当該事業実施に係る地方の負担を全て国が

²¹⁾ 前掲の「基本理念」を示す東日本大震災復興基本法第2条第2項には、「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべき」であることが明記されている。

²²⁾ 東日本大震災復興対策本部事務局・前掲注（15）51頁。

手当し、その執行についての弾力化（事業計画全体をパッケージで復興局等に提出することができる。事業間流用や基金設置が可能である。）、
手続の簡素化（交付・繰越・変更等に係る諸手続の簡素化）を享受できる。国は、提出があったときは、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で交付する（78条2項）。

こうしたことから、同計画の作成は直接何らの効力を有するものではないが、その提出は、交付の申し込みとなり、その内容は、国による被災自治体に対する特例的な給付の合理性の根拠となる。

（2）地方自治体独自の復興計画

① 地方自治体独自の復興計画の意義

＜策定状況＞

周知の通り、2013年復興法が制定されるまでは、地方自治体独自の総合的な復興計画に関して法律の規定は存在しなかった。従って、復興計画やそれに類するものについて、策定²³自体しない選択もあり得るし、策定したとしても記載すべき事項・内容については各地方自治体が自由に取捨選択することになる。

また、発災直後においては、国による被災自治体への支援体制が未だ確定せず²⁴、地方自治体が復興計画を策定したとしても、事業の特例や交付金等の支援制度とのリンクも明確ではなく、壊滅的な被害を受けた被災自治体として、計画内容の財政的制度的実現根拠も薄弱であったといえる。

²³ 2011年特区法及び2013年復興法は、各法に規定する諸復興計画については「作成」するものと規定する。非法定の復興計画についてもこれに倣うことが考えられるが、本項目で参照する後掲注（26）のアンケートにおいては、非法定復興計画について「策定」という語を使用しているため、こちらに合わせることにする。

²⁴ 2011年特区法案骨子（案）が公表されたのは、10月17日であった。

そうした状況下でありながら、多くの被災自治体は自主的に復興計画を策定した²⁵⁾。2012年3月に内閣府（防災担当）が公表したアンケート調査²⁶⁾（以下、「アンケート」という。）によれば、特定被災地方公共団体である9県・178市町村、特定被災区域222市町村のいずれかに含まれる地方公共団体9県・227市町村のうち、既に復興計画を策定しないことが明らかであった市町村を除いた9県・109市町村に対して送付した質問に対して回答を寄せた8県・78市町村のうち、策定済み・策定作業中・策定予定のうちいずれかと回答した自治体が4県・63市町村（35%）であった²⁷⁾。なお、策定しない自治体では、その理由を、被害が軽微、局地的であったためとする回答が大部分であった²⁸⁾。また、被災地が部分的であるという自治体の中には総合計画の一部として位置づけるところもあった²⁹⁾。

<策定の理由>

このように、沿岸地域にあり津波被害を受けるなどして重大な被害を被った市町村の多くが復興計画を策定したということが出来るが、法律上の規定もなく優遇措置の条件としても位置づけられていない復興計画を策定した理由はどこにあったのだろうか。アンケートによれば、四県はいずれも、「住民等に対して、復興のビジョン、見通し等を示すため」及び「被害が甚大であったため」という選択肢を選択しており、市町村

25) 後掲注(26)のアンケートによれば、平成23年9月までに策定した市町村は、回答市町村57のうち19%、10月～12月には44%が策定した。つまり平成23年中に策定した市町村は63%に及ぶ。

26) 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」（2012年）。(url= http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/pdf/201204_higashinohon.pdf)

27) 内閣府（防災担当）・前掲書2-4頁。

28) 内閣府（防災担当）・前掲書8頁。

29) 例えば、宮城県山元町。参照、内閣府（防災担当）・前掲注(26)51頁。

は「住民等に対して、復興のビジョン、見通し等を示すため」とするものが最も多く(96%)、「被害が甚大であったため」(77%)がこれに続いている。また、制度が固まるまでは、国の助成制度等に認定されるために、あるいは国への要望の根拠として復興計画策定が必要であると考える自治体が多かったと思われる³⁰⁾。ウェブサイトでその旨を明記している市町村もある³¹⁾。

また、実際上の問題として、各種事業や交付金を認定するにあたって、自治体毎の全体計画の中に位置づけられているべきであるという立論は正当であり説得力がある。

<内容>

ここでは、それら復興計画の内容について詳細に分析する余裕はないため、特徴を把握するに止める。

県計画については、アンケート時点において、青森県、岩手県、宮城県、福島県が策定済みであった。

例えば、岩手県³²⁾は、今後の復興に当たって、様々な分野の取組を総合的かつ効果的に行うとともに、国・県・市町村はもとより、県民、企業、NPOなど地域社会のあらゆる構成主体が一体となって取り組むた

(30) 過去の災害における復興計画の位置づけからの類推が考えられる。例えば、阪神・淡路大震災からの復興に際しての兵庫県や神戸市等の復興計画策定と予算措置の関連について、竹前希美「被災自治体における復旧と復興の財政制度—阪神・淡路大震災の被災地への訪問を踏まえて—」レファレンス2013.3, 89頁以下を参照。また、アンケートの個別意見記述(釜石市など)からも窺われる。

(31) 例えば、仙台市「復興交付金事業計画」ウェブサイトでは、「復興交付金事業計画は、……「仙台市震災復興計画」に掲げた事業について、東日本大震災復興交付金を活用することによって、財政的にも計画の実行性確保を図ります」と明記している (url= http://www.city.sendai.jp/fukko/1203291_2757.html)。

(32) 岩手県「東日本大震災津波復興計画」ウェブサイト (url= http://www.pref.iwate.jp/fukk_oukeikaku/keikaku/18258/008990.html)。

めの指針として策定した（基本方針）。構成としては、「基本方針」と「復興計画」に分かれており、前者が、復興に向けての基本理念や取組内容のあらまし等について定めるものであり、後者は、具体的に取り組む施策や事業、工程表等について定めるものとされる。「復興計画」は、更に、復興に向けての、目指す姿や原則、具体的な取組の内容等を示す「復興基本計画」と、施策や事業、工程表等を示す「復興実施計画」の2つの計画で構成されており、計画期間は、平成23年度から平成30年度としている。

基本計画の概要としては、その目標を、「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」としており、それに向けた3つの原則を、まず、「安全」を確保した上で、被災者が希望をもって「ふるさと」に住み続けることができるよう「暮らし」を再建し、「なりわい」を再生することとする。そして、3つの原則のもとに、10分野の取組を位置付け、具体的な取組の内容とその考え方を示すとともに、長期的な視点に立ち、復興を象徴するリーディング・プロジェクトとして三陸創造プロジェクトを掲げる。

また、2011年8月に復興実施計画（第1期）が発出されており、内容には具体的な事業まで記載されているところ、2011年特区法による国の復興政策がその後打ち出されたこと等を受けて、2012年8月の改訂を経ることになる³³。

この他、四県の策定した復興計画は、いずれも、基本的な理念から具体的な事業を網羅していることにおいて共通している。

一方、市町村の策定した復興計画については、アンケートによれば、その階層的構造について、全体計画のみを定めたものが回答全57市町村

33) 岩手県と同様に、国の復興施策が定められたことによって、復興計画を改めた市町村として、仙台市震災復興計画などがある。

中54%で、全体計画と地区別計画を定めたものが44%であり³⁴⁾、この点において市町村毎の差異が目立っている。例えば、気仙沼市震災復興計画³⁵⁾は後者に当たり、形式的には一部構成であるが、その中で復興の基本理念と目標を示す部分があり、計画の7本の柱を据えて取組方向を定め、その上で、地区別計画や重点事業、それらの推進方法を具体的に規定している。

その他、アンケートによれば、復興計画で重視した内容として、「産業、生業を再生する」「安全なまちをつくる」「まちづくりについての方向性を示す」「住民、地域団体の意向を反映させる」という選択肢の順で多くが選択した（いずれも8割超の団体が「非常に重視」「重視」としている。）という。

② 自治体復興計画の策定手続

策定の手続としては、アンケートによれば、「策定した」と回答した57市町村のうち、基本的に内部的に幹部職員等による策定組織・会議を作り策定したものが大多数であり、他方、議会の関与は、委員会設置（30%）、議決（25%）、議員等が策定委員会のメンバーとして加わった（18%）と、いずれも半数を下回っている。

有識者等による検討委員会の設置の状況としては、策定主体として設置したものが32%、提言・答申のために設置したものが28%、設置しなかったものが21%であった。検討委員会設置のメリットとしては、「学術的・専門的アドバイスを受けられた」（60%）、「産業、文化等について、地域の実情にあったアドバイスを受けられた」（44%）とするものが上位であった。

³⁴⁾ 内閣府（防災担当）・前掲注（26）14頁。

³⁵⁾ 気仙沼市「震災復興計画」ウェブサイト（url= <http://www.city.kesenuma.lg.jp/www/contents/1389054300072/index.html>）。

策定に当たっての住民説明会等の開催状況であるが、36団体が開催しており、その理由として、「住民への説明や意向把握が必要と行政が判断した」(97%)、「住民側から開催を求める意見があった」(11%)とするものがあった。住民説明会等開催のメリットとしては、「復興に向けた課題を、住民の立場から知ることができた」(86%)、「住民の様々な意見を計画に反映させることができた」(75%)を挙げるものが上位であった。

他方で、課題点・不十分だった点として、「高台移転などの制度、方針が決まらず、説明・回答が難しかった」(42%)を選択するものが比較的高位であった。また、少数ではあるが、「仮設住宅や避難先が分散し、連絡や集まるのが難しかった」(19%)、「住民が、復興について具体的に考えられる段階でなかった」(17%)を選択するものがあり、いずれも、策定期をどの時点とするかについての考慮要素として軽視すべきではない問題であると考えられる。

2. 大規模災害からの復興に関する法律の制定と復興計画

(1) 制定過程と立法の意義

東日本大震災の教訓を活かした防災対策の充実・効果を図る政府は、2011年10月に中央防災会議の専門委員会として、関係閣僚や学識経験者から構成される「防災対策推進検討会議」を設置し、法制、運用その他防災対策全般にわたっての見直し作業に取りかかった。その成果を踏まえて、災害対策基本法は二回にわたって改正が行われ、2013年6月には2013年復興法が制定される。これが、わが国で最初の、大規模災害からの復興に関する一般的な枠組みを定める法律ということになる³⁶⁾。

36) 改正前の災害対策基本法には、「災害復興」の文言が使用されているのは8

2013年復興法³⁷⁾は、基本理念として、「大規模な災害からの復興は、国と地方公共団体とが適切な役割分担の下に地域住民の意向を尊重しつつ協同して、当該災害を受けた地域における生活の再建及び経済の復興を図るとともに、災害に対して将来にわたって安全な地域づくりを円滑かつ迅速に推進すること」(3条)を掲げ、東日本大震災復興基本法においては見られなかった、「地域における生活の再建及び経済の復興を図る」べきことを明示した³⁸⁾。また、特徴的な点として、国について「復興基本方針」、都道府県について「都道府県復興方針」、市町村については「復興計画」を作成することができる旨が定められ、法定計画としての地位が与えられた。

まず、国についてであるが、従来の大規模災害における復興の枠組みは、発災後、その都度特別法の制定により対応してきたところ、同法制定より、閣議決定により復興対策本部を設置し(4~7条)、「復興基本方針」を策定することが可能となった(8条)。これにより、迅速な対応が可能となったとされる³⁹⁾。

特定大規模災害(定義は前掲注(11))が発生した場合において、当該災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、臨時に内閣府に復興対策本部を設置することができる(4条)。

条3項の一方所のみであった。参照、生田長人「災害復興のための制度のあり方」生田編『シリーズ防災を考える4 防災の法と仕組み』(東信堂・2010年)179頁。

37) 同法についての行政官による解説として、佐々木晶二「大規模災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて」Urban Study Vol.57(民間都市開発推進機構・2013年)、志田文毅「東日本大震災を教訓とした災害対策関連法政の見直し「第2弾」について—「災害対策基本法等の一部を改正する法律」及び「大規模災害からの復興に関する法律」の概要—」地方財政52巻8号(2013年)50-85頁等がある。

38) 佐々木・前掲書。

39) 志田・前掲注(37)69頁。

作成の手続であるが、復興対策本部が復興基本方針の案を作成しようとするときは、あらかじめ、復興対策委員会の意見を聴かなければならないとされ（6条2項）、委員は、関係地方公共団体の長又は優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命することとされている（7条4項）。つまり、基本方針案の策定において、関係自治体の長等から構成される委員会の意見を聴取する義務が規定された。

基本方針は、上述の基本理念ののっとり定めるべきものとされ（8条1項）、定めるべき事項として、特定大規模災害を受けた地域における「人口の現状及び将来の見通し」、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項等が規定されている（8条2項各号）。

（2）都道府県復興方針と市町村復興計画

① 都道府県復興方針

特定大規模災害を受けた都道府県の知事は、復興基本方針に即して、当該都道府県の区域に係る当該特定大規模災害からの復興のための施策に関する方針を定めることができることとされた（9条）。

定めるべき事項としては、当該都道府県における「人口の現状及び将来の見通し」、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項等が規定されている（9条2項各号）。

作成の手続であるが、都道府県知事は、都道府県復興方針に他の地方公共団体と関係がある事項を定めようとするときは、当該事項について、あらかじめ、当該他の地方公共団体の長の意見を聴かなければならず（9条3項）、同復興方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、関係市町村長に通知し、かつ、内閣総理大臣に報告しなければならず（9条4項）。報告を受けた同復興方針について、内閣総理大臣は、必要があると認めるときは、知事に対し、必要な助言又は勧告をすることがで

きる (9条5項)。

② 2013年復興法上の市町村復興計画

特定大規模災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し、若しくは近接する地域等⁽⁴⁰⁾の該当地域の市町村は、単独で又は都道府県と共同して、基本方針及び復興方針に即して、復興計画を作成することができる (10条1項)。

復興計画には、次に掲げる事項を記載するものとされた (10条2項1-7号)。

- 1 復興計画の区域 (以下「計画区域」という。)
- 2 復興計画の目標
- 3 当該特定被災市町村における人口の現状及び将来の見通し、計画区域における土地利用に関する基本方針 (土地の用途の概要その他の内閣府令で定める事項を記載したものをいう。以下「土地利用方針」という。) その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項
- 4 第2号の目標を達成するために必要な次に掲げる事業 (以下「復興整備事業」という。) に係る実施主体、実施区域その他の内閣府令で定める事項
イ～カ (市街地開発事業、土地改良事業、復興一体事業、集団移転促進事業等が列挙)
- 5 復興整備事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務その他の地域住民の生活及び地域経済の再建に資する事業又は事務に関する事項
- 6 復興計画の期間

(40) 同法10条2項各項に規定されている。

7 その他復興整備事業の実施に関し必要な事項

作成に当たっての手續としては、当該市町村等は、復興計画を作成しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされている(10条5項)。また、復興計画及びその実施に関して協議するため、市町村長と都道府県知事のほか、必要と認める者を構成員とする「復興協議会」を組織できることとされた(11条1項)。同協議会は、被災関連市町村と被災関連道府県の長が基本的な構成者である(同条2項)が、必要により、国の関係行政機関の長、復興整備計画に密接な関係を有する者等をこれに加えることができる(同条3項)し、土地利用計画基本計画等に関する協議を行うときは、原則として国土交通大臣などの関係者を加えるものとされている(同条4項)。

復興計画等における特別の措置として、2011年特区法でいう「復興整備事業」の「土地利用計画等の変更許認可等の一括処理」「事業計画許認可等の一括処理」、「許認可等の特例」を引き継ぎ(12~29条など)、新たに、「一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画」が規定されている(41条)。これらの点については、2011年特区法における復興整備事業の内容や手續とほぼ同様であるため、記述を省く。但し、市町村復興計画作成に際して組織することができる復興協議会について、2011年特区法における復興整備協議会とは異なり、整備事業以外の計画内容に関しても協議することができるようになっている。

同法制定の意義としては、立法措置を待たずして閣議決定により迅速に基本方針を定めることができるようになったこと⁽⁴¹⁾、そして、都道府県復興方針、市町村復興計画に法律上の位置づけが与えられたこととされるが、後二者の地方自治体計画(方針)に関して、具体的にはどのよ

(41) 志田・前掲注(37)、佐々木・前掲注(37)。

うな影響があるのであろうか。

ひとつは、復興計画の法的な位置づけが明確になり規定すべき内容も明示されたため、作成が迅速化されうるといえる点であろう。盛り込むべき項目自体から検討していたのでは、時間がかかるのは自明である。

一方、法定化に伴って、国の基本方針、都道府県の復興方針、市町村の復興計画間の序列が明記されることとなったが、このことについては、次項において触れることとする。

3. 各種の復興計画についての検討

(1) 検討

① 行政計画としての復興計画の意義

これらの諸復興計画は、行政法学において「行政計画」という行為形式に分類される。行政計画の定義には諸説あるが、「行政権が一定の公の目的の実現のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」⁽⁴²⁾と説明されるとおり、「目標の設定」と「手段の総合的提示」が主要な要素であることについては共通している⁽⁴³⁾。上述の諸復興計画は、災害からの復興を目的として、諸々の方策の観点からその手段を提示するものとして共通しているものの、特区制度に係る三計画のうち、復興整備計画以外については、いずれも具体的な事業を前提として、規制の緩和や給付の側面から国が準備した特例制度が適

(42) 塩野宏『行政法Ⅰ 第五版補訂版』（有斐閣・2013年）213頁。

(43) 芝池義一は、この二要素を以てしても、行政の他の行為形式との比較における行政計画の固有性を示すものではないとしている（芝池・「行政計画」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系Ⅱ』334頁）。西谷剛・後掲注（44）8-9頁は、これに同意しつつも、それでもなお、この二要素は現代社会の特徴に対応した現代的要素であることは事実であり、その要素に着目した行政手法を意識的に捉えることの意義は大きいとする。

用できる部分についてその都度、「計画」を作成するものであり、やや総合性に欠ける。むしろ、高台移転や嵩上げ現地再建等の具体的な事業の実施を中心として捉え直した方が、移転先の土地の利用計画を変更し、必要な許認可を取ることにについては手続の一元化を、また各種交付金を受けることができ、各々特区制度を有機的総合的に利用できるようになっているものと捉えることができる。このように、防災集落移転事業あるいは市街地再生土地区画整理事業のような目的と手段のセットに即した計画があるとすれば、それこそが、「行政計画」の定義によく該当する。また、「復興」を目標としてそのための手段を総合的に提示するものである自治体の復興計画も同様である。復興整備計画も、専ら土地利用についてはあるが、目標と手段（総合的）とを提示するものである。ともあれ、以下、諸復興計画についての法学的検討作業に入ることとする。

この作業を行うに当たって、行政計画に関する研究の諸成果⁴⁴⁾を参考としたい。実定法上の各種行政計画について精緻な分析を行い、それまでの行政計画に関する研究成果の集大成として位置づけられる西谷剛の論考は、上述の、「目標の設定」及び「手段の総合的提示」が、変化（例えば人口逡減社会への変化）と専門分化という現代社会において特徴的な課題に対応するために必然的に必要とされるのであるとし、変化が激しければ将来の状態を見通すことが困難であり、この点に対応するために「目標の設定」が必要とされ、専門分化が激しければ全体のまとまりを図ることが困難となるにもかかわらず、人間には他者との協同が必須なのであり、この点に対応するために手段総合性が必要とされるのだと

44) 行政計画についての先行研究として、遠藤博也『行政計画法』（学湯書房・1976年）、宮田三郎『行政計画法』（ぎょうせい・1984年）、芝池義一「行政計画」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系2』（有斐閣・1984年）333-363頁、西谷剛『実定行政計画法 プラニングと法』（有斐閣・2003年）を参照。

指摘している⁽⁴⁵⁾。また、そうであれば、多種多様な手段を用いるにあたって、それらを効果的・効率的に実行してゆくプログラムの機能も必要となる。そして、大規模災害からの復興を実現する際においてもこの状況はよく当てはまっており⁽⁴⁶⁾、ここに行政計画を活用する意義がある。

次いで、西谷は、行政計画の特長的な機能を、利害の調整⁽⁴⁷⁾、公益性の維持⁽⁴⁸⁾にあることを指摘している。

利害調整機能については、組織内の上下における調整、水平的関係における平行的なそれ、そして私人と行政機関あるいは私人間の調整が考えられる。西谷は、利害には可視的なものもあるが、将来の利益は通常は不可視であるため、それを可視化するために諸利害をあえて一堂に集めて比較する場(計画)が必要であるとする⁽⁴⁹⁾。そうであれば、前提として、利害調整にあたっては、所与の利害状況等について、できるだけ多くの情報が集まるべきことの必要性が導出される。また、そのための調整の場において、調整を実質化するためには、一方向的なものではなく、双方向あるいは多方向的な調整⁽⁵⁰⁾がより望ましいことになる。

公益性維持機能について言及する論考は多数あるが、整理すれば、法律が抽象的に定めた「公益」について、具体的な状況に合わせて多種多様な手段を以てプログラムの現実化させてゆく過程において、行政の入り込む余地が増えるほどその裁量範囲が増加するため⁽⁵¹⁾、行政計画と

(45) 西谷・前掲注 (44) 13頁。

(46) 但し、専門分化については、手法の分化や地域の分化と読み替えるべきかもしれない。

(47) 西谷・前掲注 (44) 19頁。

(48) 西谷・前掲注 (44) 22頁。

(49) 西谷・前掲注 (44) 20頁。

(50) 安本・前掲注 (9) 172頁は、この点、2011年特区法の協議会制度について双方向性・多方向性を有するものとしている。

(51) 遠藤・前掲注 (44) 26頁。

いう枠組みによって裁量範囲を限定し、公益性を維持するという機能である⁵²。この点について、先述の未知の状況への対応の必要の観点からいえば、計画策定に関わる主体は、具体的な局面における利害状況・現実等の所与を条件として実現可能でより優れた方策を探り、それが計画内に取り込まれることで公益性を獲得するのであり、いわば、計画は公益性を発見する手段であるともいえる⁵³。

なお、公益性に関連して、その前提として、行政計画の行政府を立法府の元に服従させる機能に着目する論考がある⁵⁴。また、原田大樹は、震災復興特区制度について、一国二制度排除論や立法による規制を緩和するのは行政や地方議会ではなく立法であるべきであるという原理を前提として、「現行の地方自治制度によっては対応しがたい規制・課税の地域ごとの減免について特別な実体的・手続的ルールを国の立法者が設定することにより、規制・課税の実質的な意味における立法作用を地方に移譲する仕組みとみることができる」と説明する⁵⁵。この点および上述の裁量範囲限定の観点からは、法律による行政の原理の立場から、立法と行政の権力の分立や国会と地方議会の差異を維持しつつ、立法の内容を実施する役割・権限を地方自治体に委譲して具体的に現実化するための仕組みとして用いられている点に、行政計画としての復興計画の意義が見いだされる。また、そのことは、地方自治体こそが、復興施策の実施主体として「具体的な局面における利害状況・現実」に直面するの

52) この点に関して、生田は、計画全体の持つ公共性が、個々の事業の公益性を補完するとしている。参照、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」国土政策研究144巻97頁（生田執筆箇所）。

53) 公共性と計画の関係について、遠藤・前掲注（44）50頁は、公共性の内容とは計画の合理性であるとする。参照、西谷・前掲注（44）22-3頁。

54) 遠藤・前掲注（44）26頁において、ドイツにおけるそのような議論について紹介されている。

55) 原田・前掲注（9）190頁。

であり、また、復興の対象たる被災地のそれに最も近くにあり、最も多くの情報に接しうる立場にあるという点からも正当化される。

以上を整理すると、行政計画の機能は、変化と専門分化という状況に対応しつつ課題を解決するために、立法府がそのコントロールを留保しつつ行政府（震災特区制度においては、復興庁や地方自治体）に具体的権限を委譲する仕組みであり、そこでは複雑な利害を調整しつつ法律の趣旨が具体化されてゆくのであるが、そこにおいて、当初は未知であった公益を発見する過程でもあること、そして、具体化のための手段が総合的であることに、その特長がある。そして、そのような特長は、大規模災害からの復興においても有用であり、そこに行政計画が用いられる意義がある。

従って、諸復興計画の作成・策定において、上記の特長は十全に活かされるべきであり、本稿では、この観点から諸復興計画について検討することとする。そのために、次の通り2つの異なる側面からそれぞれ相違する重要な機能に着目し、その機能が有効に活かされる仕組みとなっているか否かの点について評価する。すなわち、「未知なる公益の発見」の観点からは、計画対象地域の復興やそれに関わる利害についての情報が余すところなくインプットされる可能性があること、そしてそれを前提とした利害調整が実質的になされることが重要であり、計画作成・策定過程における地方自治体の情報がどれだけ計画決定に反映されるのか、そして、住民等の直接参加等による参画の機会はどれだけ確保されているかの点が評価の対象となる。一方、「立法府による（行政府の）コントロール」の観点からは、計画の有する法的枠組の維持機能、すなわち裁量範囲の限定が重要であり、各地方自治体からの発案や要望について、立法機関のコントロールのもと、法的枠組を遵守させる立場から計画の内容を限定することができる可能性の多寡が対象となる。また、各地方自治体の利害が衝突する場合には、最も公益に適合した取捨選択を行う

機能の如何が重要であり、この点も対象となる。

そして、ひとまずは、双方はトレードオフの関係にあると考えられる。つまり、適法性・公益性の確保を重視するあまり上意下達の調整手続に偏すれば⁵⁶⁾、未知なる公益性の発見可能性が殺がれ、ひいては創造的な施策の実施が阻害されるであろう。逆に、適法性・公益性確保の手続が貧弱であれば、結果として、不公平な資源配分等に帰結し、また、法律による行政の確保が危機に陥ることになるかもしれない。

② 計画策定手続について

上記の視点を評価軸として、各種復興計画の法的性質とその作成において履践される手続について着目し、検討することとする。行政計画策定手続一般について、西谷⁵⁷⁾は、直接利害調整手続（利害関係人の意見申出、公聴会など）、間接利害調整手続（行政機関相互間の協議、議会付議）、客観性・科学性確保手続（審議会付議、調査など）、情報提供手続（理由付記、説明会、縦覧、公示、通知など）の四種に分類し、前二者を利害調整の場を設定するものであり、後二者をその基礎手続であるとする。

そして、一般論として、国民の権利保護の観点から、規制効計画⁵⁸⁾については直接利害調整手続が必要と考えられ、実際その旨規定している法令も多数あるが、規定しないものもある（開発計画等）。

他方、内部効計画においてはこのような手続の必要性は導出すること

56) ただし、上意下達的な調整手続きがそれ以外の調整よりも適法性や公益性確保に資するという立論が真であるかどうかについては、立ち入って検討していない。

57) 西谷・前掲注（44）133頁以下。

58) 効力に着目した計画の分類としては、内部効計画、外部効計画（更に、規制効・給付効に細分される）の分類が一般的である。参照、西谷・前掲注（44）75頁以下。

はできず、実際上も、定めないことが通例であるという。給付効計画についても同様であり、一般に直接利害調整手続規定はないとされるが、例外的に、集団移転促進事業計画のように「住民の意向を尊重しなければならない」と規定されているものもある⁵⁹⁾。

直接利害調整手続に関して、手続法的な適法性の維持の点から、私権を制限する計画策定には利害関係者が参加する直接利害調整手続は必須であるということになるが、内部効や給付効計画の作成においては、必須であるとはいえないだろう。しかし、「未知なる公益の発見」の立場からすれば、多くの者の参加があった方が、より多くの情報が寄せられ、選択の可能性が高くなるものと思われる。但し、却って議論の紛糾を招来するというデメリットも考えられる。この点について、調整手続に際しての適切なマネジメントが可能であるならば、問題は緩和されるであろう。

間接利害調整手続のうち、行政機関相互間の協議・同意・認可等の手続は、計画内容を実質的に決定し、かつ、諸計画間の整合性を確保する最も重要な手続であるとされる⁶⁰⁾。この間接利害調整手続について、各計画相互における階層的関係についても留意する必要がある。これには、基本計画と実施計画の関係、および垂直的関係と並列的關係が想定される。計画間の垂直的上下関係として「国の〇〇計画に方針に即して」と規定されていれば、国の〇〇計画が上位にあり、それに反する計画は許されないことになる。また、決定等に当たって、「市町村長の意見を聴かなければならない」と規定されている場合は、市町村長が一応の優位にあることを意味する⁶¹⁾。

(59) 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和47年法律第132号）第4条。

(60) 西谷・前掲注（44）159頁。

(61) 西谷・前掲注（44）88頁以下。

間接的利害調整たる議会付議（あるいは関与）については、行政の民主的統制の観点からは議会が計画行政への関与を強めるべきであるとも考えられるが、西谷は、細部に及ぶ計画についてすべてを国会がオーソライズすることには、基本的で確定的な事項と弾力的可変的細部を分担することが国会と内閣の関係であることから疑問ありとし、その境界は国会自らが判断し、行政計画についていつでも自らが重要と判断する事項を法律や予算議決その他により介入できるような原則（西谷は、「法律優先の原則」という）があればよい、とする⁶²。

大規模災害からの復興においては、地方議会の関与についても検討の対象となる⁶³。この場合、地方議会は、むしろ、立法府の権限を委譲された行政府たる地方自治体の一機関として関与する。この観点からは、地方議会の関与は、住民の代表としての調整、すなわち、直接利害調整手続の一種と見るべきであろう⁶⁴。

間接利害調整手続に関して、「立法府によるコントロール」の立場からいえば、適法性・公益性の維持の点から、垂直的關係における上意下達的な調整が重要であると考えられるのであろうが、上述の通り、計画は権限移譲のための仕組みであることに留意すべきである。そして、「未知なる公益の発見」の立場からは、より現場に近く、具体的事情について情報をより多くを有する側を劣位に置くような調整は阻害要因となり得る。

客観性・科学性確保手続および情報提供手続については、上述の双方

62) 西谷・前掲注(44)160頁。

63) 川村一義「震災復興と地方議会の統合機能」本誌、201-52頁は、この局面における地方議会の役割について、特に、その統合機能の可能性について探求する論考である。

64) 2011年特区法、2013年復興法いずれにおいても、諸復興計画の作成にあたって議会の議決を必要とするか否かについては明示しておらず、首長がその要否を判断することになる。

の利害調整手続における議論の共通基盤を形成する上で重要であるといえる。特に、前者は災害復興の観点からは特に重要な問題に関わる。例えば、嵩上げ再建と高台移転を選択するに当たって、どのようなレベルの津波がどのような頻度で起こりうるのかは極めて重要な問題であり、その条件がまちづくりに決定的な影響を及ぼす。この点は自然科学の領域に属する問題ではあるが、今回の復興過程において起こっている防潮堤の高さに関する問題⁶⁵⁾は、それにとどまらない論争を提起している。建造すべき防潮堤の高さの基準は、2011年9月提出の中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」による報告（今回のような巨大な津波（L 2 津波：500～1000年に一度）は物理的に防禦せず、避難を中心とした減災対策を採り、それに対して、比較的頻度の高い津波（L 1 津波：数十年～百数十年に一度）については、防潮堤による防災対策を採る、というもの）により、防潮堤の高さは各県により10数メートルの高さに決定されていたが、巨大津波を防禦できない防潮堤のためにそのような大建造物を海岸に作ることで景観が大幅に変わるなど大きな問題が生ずることで、反対する住民が続出した。この問題は、客観的・科学的な判断のみならず、それを前提にして、いかなる選択をするのか、その選択権は誰にあるのかという問題を含んでいる。「選択」については価値判断に属する問題であり、その判断に基づく政策の影響を直接に受ける住民が決定に加わることができるべきであろう。つまり、「未知なる公益の発見」のための直接利害調整手続が必要だったにもかかわらず、なされなかったことに問題があると考えられる。科学的事実に関する問題か、規制効を伴うような選択に関する

⁶⁵⁾ 「防潮堤問題」については多数の論文が発出されているが、さし当たって参照、平野勝也「防潮堤整備に関する問題点の整理と解決」土木学会景観・デザイン研究講演集 No. 9（2013年）123-6頁

問題で直接利害調整手続を要するのかについての適切な峻別・判断を行うことの必要性・重要性を示唆する。

以下、上述の諸概念とその性質付けを使用し、この観点から、諸計画について具体的に検討してゆくこととする。

③ 諸復興計画についての検討

<2011年特区法の復興特区制度における諸計画について>

復興推進計画は、内閣総理大臣の認定行為により実現する。この認定を中心に考えると、その作成自体は、法律の規制や法定の租税を特例的に緩和し、また、計画所定の事業に対して給付を得るための認定行為の必須要件であり、その内容が法定の三つの基準(基本方針に適合すること、当該計画の実施が復興の推進と区域の活力に寄与すること、円滑かつ確実に実施されると見込まれること)に適合することが必要とされる。つまり、この観点から見ると、復興推進計画はその具体的内容が法定の三つの基準を満たしていることの証明手段となっている。この意味で、同計画は、申請者たる被災自治体の申請内容の法律および公益適合性を認可権者である内閣総理大臣が求めるための手段となっており、申請者たる地方自治体に対する統制手段(適法性・公益性の維持のための間接利害調整手続(専ら下向き)の上下間調整)に位置づけられる。

一方、被災地方公共団体における復興プログラムの一部であるという観点からは、国の示したメニューに沿った計画を立てることによって、当該計画部分について、規制緩和、租税の減額、利子補給という、他の地域よりもアドバンテージを以て復興事業を進めることができる手段である。そして、事業に関連する民間事業者も提案をすることができることになっており、特区制度で重視される「地方の創意工夫」の本来の担い手である民間セクターの参画も期待できるようになっているし、更に制度そのものの創設等についての提案制度(11条)、国と地方の協議制

度(12条)も用意されている。そして、この観点からは、地方の必要や要望を、国法の緩和等に具体的に反映させる手段、つまり、組織としての下位から上位への、あるいは、実施機関から法律解釈担当機関への要望伝達手段(間接利害調整手続(専ら上向きの上下間調整))として位置づけられる。復興推進計画作成に当たっては、復興推進事業を実施する者等による「復興推進協議会」を組織することができ(13条1-3項)、これを組織しているときは、同計画の作成にあたり計画に定める事項について協議しなければならない(4条6項)とされ、成員の構成から同協議会は直接・間接双方の利害調整手続であるといえるが、その効果が現実化するか否かは、内閣総理大臣の認定にかかっている。

復興推進計画にかかる直接利害調整手続について、現実には、11条の提案制度、12条の復興推進協議会に見られるのみであるが、同計画作成のためには、それを経ることが必須とはなっていない。その要否について、同計画を給付効計画であるとみれば⁶⁶⁾必須とまではいえないであろうが、国家予算等の資源の配分の適正の観点⁶⁷⁾からは、特に、資源が限られるような場合には、利子補給部分についても含め、直接利害調整手続を設けることが望ましいであろう。このことは、復興交付金計画についても妥当する。

復興交付金計画は、特定地方公共団体である市町村が、国が示した40事業から被災自治体を選択して実施すべき事業計画を立て、当該計画を受けて国は被災自治体に対する特例的な交付金の給付について検討し、予算の範囲内で交付するという仕組みとなっている。このことから、復興交付金計画は、同制度における給付の申込みとしての意義を有し、同計画は交付を決定する際の、要件適合性とその事業に予算を支出する合理

(66) 原田・前掲注(9)の、法律の規制や法定の租税を緩和するという観点からは、それも規制効計画であるとみることも可能であると思われる。

(67) 参照、西谷・前掲注(44)23頁。

性を担保するという機能（適法性・公益性の維持のための間接利害調整手続（専ら下向きの上下間調整））を有する。

被災地方公共団体における復興プログラムの一部としての観点からは、国の示したメニューに沿った計画を立てることによって、所定の給付を受けことができ、一般財源の持ち出しを押さえて、復興のための事業を進めるための手段と位置づけられ、復興交付金計画の内容は、国が財源の配分について優先順位等をするための考慮要素となるが、地方自治体が地方の実情を中央政府に示す機能を果たすことにもなる（上向きの上下間調整）。

上記の二種類の計画は、それらに対する国の認定なり採択なりの決定の前提にしかすぎず、計画作成の効果は間接的なものであり、一方、国の認定・不認定あるいは採択・不採択という権限は、地方自治体に対する下向きの上下間調整の背後にあって拒否権ともいべき最終手段としても作用しうる。これらに対して、復興整備計画は、国による認定や決定を経ることなく、作成・公表自体に効果が付与される点で異質である。すなわち、作成・公表することで直ちに外部効計画（かつ、規制効計画）として効果を持つ。これに呼応して、2011年特区法上、被災関連市町村等は、復興整備計画を作成しようとするときは、あらかじめ、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ものとする（46条5項）とされている（直接利害調整手続）。

復興整備計画のうち、土地利用変更計画変更、必要な許認可および土地改良事業などについての一元的処理（前述 i ~ iii）に関する部分については、本来必要な権限府（知事である場合が大部分であるが、大臣である場合もある）による複数の決定や許認可、事業認可を、同計画の作成・公表の一本に代替させるものである。これらの計画作成については、復興整備協議会についての規定があり、関係各行政機関や同計画に密接な関係を有する者等の利害を調整する機能を有している（直接・間接双方

の利害調整手続)。その一方で、具体的事業について平常時においては法的に必要とされる行政組織内(大臣や他地方公共団体)における協議や同意(間接利害調整手続)、また、行政組織の外部の者を交えた手続として本来必要とされる2週間の縦覧(情報提供手続)、利害関係人等への意見書提出の機会の付与(直接利害調整手続)、審議会開催(客観性・科学性確保手続)等の諸手続については、計画作成手続に吸収されてはならず、別途履践しなければならないことになっている。

復興整備計画のうちの個別の特例(ivに該当。創設された宅地・農地一体整備事業、拡充された防災集団移転促進事業や県営土地改良事業等の活用、環境影響評価手続の緩和等)については、法律所定の上記事項について、同計画に記載したうえで作成、公表することにより、法律に定めるところにより特例的制度を利用することが可能となっている。

<自治体復興計画の位置づけ>

上記と比較して法的位置づけが困難であるのが、地方自治体独自の復興計画である。実際に作成された復興計画の多くが、上述の特区制度に係る諸計画とは分離独立して作成されている。

これらの多くは、その自治体の基本理念を定め、それを元に具体的な計画としての分野毎の施策や事業あるいはエリア毎ごとの整備方針を規定している⁶⁸⁾(基本理念を復興方針、整備方針を復興計画などとして二部構成を取っているものが比較的多い⁶⁹⁾)。前述の特区制度上の計画と比較すると、当該自治体の全域について網羅されていること、土地や文化的背景あるいは産業的基盤が計画に反映されていること、地域相互間の調整がなされていること、などがその特徴として挙げられる。また、

(68) 例えば、前述の岩手県や気仙沼市の例を想起されたい。

(69) 内閣府(防災担当)・前掲(26)14頁。

自治体間によって相違はあるが、計画作成にあたって慎重な検討や住民の意見の反映がなされている例が多いようである⁽⁷⁰⁾。佐々木晶二⁽⁷¹⁾によれば、ワークショップを実施した市（大船渡市、釜石市等）、意見公募を実施した市（仙台市、多賀城市、岩沼市等）および公聴会を実施した町（女川町等）がある⁽⁷²⁾。直接利害調整手続については、この復興計画は厳密には外部効計画であるとはいえ、必ずしもそれが必須であったともいえまい。

なお、議会付議の状況に関して、上述アンケート調査によれば、策定済みだった57市町村中、議会に委員会を設置（30%）、議決（25%）、議員等が策定委員会のメンバーとして加わった（18%）となっている。

以上のことから、差し当たって、計画間での相互調整がなされていること（間接利害調整手続における計画間調整）、住民の意思が反映されうること（直接利害調整手続。但し、その施策の実現が国の認可や予算措置の如何に依存する場合は、その効力は間接的であるにすぎない。）、地域の特性を考慮したものであることが想定される。そしてこのような計画は、前記の特区制度上の諸計画の上位にあってそれらの整合性を確保するところのマスタープラン⁽⁷³⁾としての位置づけを有するものと考えられ、その位置づけからも、また、現実に策定手続に配慮がなされていることから、地方自治体における復興計画の地位の高さが窺わ

(70) 内閣府（防災担当）・前掲（26）19頁以下。

(71) 佐々木・前掲注（37）。

(72) 北海道・東北市民オンブズマンネットワークも、各地方自治体の復興計画の策定過程についてアンケート調査を行い、公表している。（url= <http://www.ombudsman.jp/taikai/2012fukko.pdf>）

(73) マスタープランの定義について、西谷・前掲注（44）82頁は、「多段階的計画構造における基本的または包括的な内容を持った上位計画をいう。」としている。

れる。その一方で、特区制度その他の国の補助制度とのリンクを持たない限りは、大部分が予算的な裏付けを持たない計画に過ぎないことになる⁽⁷⁴⁾。岩手県等の復興計画が、国の復興特区制度の規定に合わせて改訂されたという事情を鑑みれば、当該自治体の意思として、個別の復興事業の選択や事業間の整合性が図られるべきであるにもかかわらず、特区制度上の事業として採択されるか否かで実現性に差異が生ずるおそれがあり、そのことが、計画自体を必要性や計画内整合性よりも採択可能性に偏重したものに歪めるおそれがあることが指摘できる⁽⁷⁵⁾。

<2013年復興法上の復興計画について>

2013年復興法により法律上の根拠を得ることになる市町村復興計画の一部は、2011年特区法上の復興整備計画と同様の位置づけも有する。従って、この部分については前述の復興整備計画についての記述が妥当する。しかしながら、大きな変更点は、2013年復興法には都道府県の復興方針及び市町村の復興計画が法律上の計画として位置づけられたことである。

都道府県復興方針は、「復興基本方針に即して」定めることができる(9条)ことから、国の立場からは、間接利害調整手続、それも専ら下向き
の上下間調整の手段であることが明白であり、市町村復興計画も、「復興基本方針(特定被災都道府県が都道府県復興方針を定めた場合にあっては、復興基本方針及び当該都道府県復興方針)に即して」、それも「内閣府令で定めるところにより」定めることができる、とあり、読み方に

(74) アンケートにおける自治体職員の個別意見において、財源の裏付けのない計画になったことについての負の意識が垣間見られる。内閣府(防災担当)・前掲注(26)49頁等。

(75) アンケートの個別意見において、既存の補助制度が利用できない場合には、「住民に提示する案が本当に実現できるのか、制度面の検討が必要となる」とする回答がある(内閣府(防災担当)・前掲注(26)35頁)。財政的に実現可能性がなければ、せっかく策定・作成した計画も修正せざるを得ないであろう。

よっては、下向きの調整を淀みなく浸透させる意気込みが感じ取れる。このことは、法定前においてそのような限定は付されていなかったことと比較すると、中央集権化を助長し、地方の自主性をスポイルするものであると指摘せざるを得ない。特に、市町村復興計画における中央集権化の浸透は、「未知なる公益の発見」という観点からは望ましくないであろうし、地方の創意工夫を重視する特区制度の理念からも乖離することになる。

これに対して、複数の市町村計画間の調整をその上位にある都道府県復興方針が行い、複数の市町村計画間ならびに複数の都道府県間方針の調整を最上位にある国の基本方針が行うという側面を捉えれば、上位計画（方針）が計画間調整の機能を担っているということもでき、限定された資源の最適な配分が必要である場合には、「立法府によるコントロール」の立場からは必ずしも批判にあたらぬという反論もあり得る。現実の運用において特に、計画間調整の機能が十全に発揮されることを期待したい。

作成手続として、都道府県復興方針については、作成にあたって、あらかじめ、関係する他の地方公共団体の長の意見を聴かなければならない（間接利害調整手続）と規定されている（9条4項）が、この点、聴かれる相手が優位にあると考えられるが、一方、作成の報告を受けた内閣総理大臣は、必要がある場合、必要な助言又は勧告をすることができる（同条5項）（下向きの上下間調整）こととされている。なお、市町村復興計画とは異なり、住民の意見を反映する手続については規定されていない⁷⁶⁾。

(76) 志田・前掲注(37)71頁は、「私権を制限する土地利用規制に直結するものではないため、住民意見反映手続は規定されていない」ものの、「円滑かつ迅速な復興を図るためには、それぞれの地域の実情に応じて、意見公募、説明会、意見交換会等を実施することが期待される」とする。

市町村復興計画については、復興協議会を組織することができる旨が規定されており、復興整備事業に該当する計画については2011年特区法の復興整備協議会と同様な役割が規定されている一方で、協議事項はそれに限定されない広範な内容を対象とすることができる（直接・間接双方の利害調整手続）（11条2,3項）。また、復興計画の作成に際しては、あらかじめ、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされる（10条5項）（直接利害調整手続）。

なお、復興計画について、定めるべき内容のひとつとして、「当該特定被災市町村における人口の現状及び将来の見通し」が規定されている（10条2項3号）点は、計画内容の客観性・科学性の確保に資するものであり、その公益性の確保・発見のための基本となる。

（2）小括

以上の検討を踏まえて、次の事項について指摘したい。

第一に、自治体独自の復興計画の意義についてである。2013年復興法制定までは、法的には全くその根拠を与えられておらず、同法においても、記載事項については法律上の位置づけが付与され、復興協議会に協議できる点が規定されはしたが、やはり復興整備計画部分と比較すると内容は乏しい。こうした位置づけからすると、復興整備計画（2013年復興法においては同計画該当箇所）等のような、法的効果とのリンクを有する計画と比較して、その地位は低く、計画策定の必要性やそれに向けての地方自治体の士気は上がらないように見える。また、復興整備計画等の委任命令やマニュアルも含めた規律密度の高さからしても、そちらの方にリソースを傾注せざるを得ず、比較上、自治体独自の復興計画に費やす労力は劣後してしまうことになるのではないかと懸念される。

しかしながら、多くの自治体が策定したという現実、アンケートの回答の内容、実際上の同計画の作用等から考えると、その事実上の地位は

高位にあることがわかる。初期のうち、将来の姿を住民に示す意義が強かったようであるし、岩手県等の復興計画をみると、復興の理念、方針、全体像、それらに基づく諸事業、年次計画等が示されており、つまり、それにより住民には復興の過程全体を知り、将来像を描き予想することができるようになってきているのである。自治体の復興計画は、このように自治体毎の復興の理念を示し将来を描く最上位のマスタープランとしての意義を有する。そして、復興特区制度が定められた後は、それら規制緩和や給付のために比較的断片的に作成されるそれぞれの復興計画について、全体の視点から意義付けを行い、整合性を確保する機能が期待されるはずである。2013年復興法の文言には、そのような表記はみあたらないが、市町村が作成する唯一の総合的な法定計画であることから、以上のように解釈すべきである⁷⁷⁾。

第二の点として、2011年特区法、2013年復興法いずれにおいても、計画作成の際の手続として、法定の直接利害調整手続が貧弱であるという問題がある。2011年特区法においては復興整備計画、2013年復興法においては市町村復興計画を作成するにあたって、「市町村等は、あらかじめ、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」べきものとする規定があるのみである⁷⁸⁾。この点については、一面、被災状況によって必ずしも十分な手続を取ることができるような状況でないこともあり得るので、選択の余地が残してあるという善解が可能である

(77) 志田・前掲注(37)71頁によれば、復興に当たって、「個々の事業がそのよう優先順位等を勘案せずに個別に拙速になされることや、復興の取組がインフラ整備偏重となることは避けなければならず、このため、「地方公共団体が任意に定めた復興計画と」2011年「特区法によって設けられた復興整備計画とを併せた形で」制度化したのであり、従って2013年復興「法の復興計画は、市町村における復興のマスタープランとして機能すべきものである」とされる。

(78) 各種協議会において利害関係者を加えることが可能であるが、参加者が限定される等、特殊な例として位置づけられよう。

し、必要に応じて十分で手厚い手続をとることもでき、それを妨げるようなものでもない。また、そもそも、東日本大震災復興基本法の基本理念には「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」(2条)が明記されており、その他、「復興整備計画作成マニュアル」⁽⁷⁹⁾には、「復興整備事業は、復興に向けたまちづくり・地域づくりのための事業であり、地域の住民の方々の意向を反映しながら、構想から実施に至るプロセスを順次進めていくことが重要で」(1頁)ある、と明記されてもおり、フローチャートにもその手続が組み込まれて示されている。実際、自治体復興計画策定においては、自主的に策定委員会の設置、アンケート調査、公聴会等を実施した地方公共団体が相当数みられる。このように、現実の運用可能性に鑑みれば、批判に当ることではないようにもみえる。

しかし、上記のように必要な措置に関する裁量が広範であるということは、計画作成主体にとって都合のよい手続を選択することも許容されることを意味する。また、現実到大災害に遭った際に、必要な手続が明確に規定されていないのでは、具体的にどのような手続をとるべきか対応に苦慮することもあり得る。従って、講じうる必要な「措置」について、もう少し詳細に規定しておくことが望ましいと考える。

第三に指摘したいのが、国の地方自治体に対する制約の多さについてである。特に、復興特区制度に関する諸計画についていえることであるが、特区制度の仕組みは、地方の創意工夫を擲い上げ活かすところにその主眼があるにもかかわらず、「政省令によるところにより」あるいは上位計画により許容されるのでは、活力の多くが殺がれるおそれがある。また、認定等のための手続の厳格さが、上述のような事務の繁雑さによるリソース浪費を招来してしまうという危惧が払拭できない。

(79) 復興庁・平成24年1月発出。

そもそも、復興特区制度自体に、前述したとおり、特例ルールを許容するための国による地方に対する法的統制という機能が内在している。加えて、給付事業については国は財政的なイニシアティブをも有しており、畢竟、計画における調整機能は、専ら下向きの上下間調整システムとして作用してしまうことも懸念される。財政的な優位と劣位の立場に起因して、更に、自治体が、復興特区制度にかかる計画を中心に据え、国の特例制度に合わせることに偏重した自治体復興計画ができあがってしまう懸念にも繋がる。

加えて、2013年復興法においては、都道府県復興方針は国の基本方針に則して作成され、市町村復興計画は基本方針や都道府県復興方針に即して作成されることと明記され、都道府県復興方針に対して国は、必要な勧告までできることになった。このような上意下達規定が明示されたが、上述した、市町村復興計画をマスタープランとした、地方の将来を見据えた現実に即した復興プログラムの作成と実現を阻害しないように運用されることも要請されるはずである。

そのような観点からすると、そもそも、適法性・公益性の維持が、専ら、「立法府によるコントロール」あるいは、国から地方自治体に対する上下間調整によってもたらされるという擬制自体に対して疑問が生ずる。そのような擬制は、地方自治体や地元の要望がもともと違法で公益に適合しないものであることを前提にしているのではないか。そうでないなら、下向きの上下間調整は、専ら、計画間調整として存在し機能することになるはずである。

結びにかえて

仮に、以上で指摘したとおり十分に手厚い住民の意見反映手続が採用され、また、上下間調整が適正に行われたとしても、克服すべき問題

は少なくない。例えば、復興計画には、短期間に策定しなければならない部分と、将来を見据えて落ち着いて取りかからなければならない部分が混在しているし、個人に権利制限を課したり、移転先と費用や負担を確定してしまう具体的な部分と、コミュニティの将来のあり方についてを決定する抽象的かつ思案的・模索的部分が混在しているという問題もある。

前者（迅速性と着実性）については、特に生業に関わる基盤の復興について当てはまることで、例えば将来の需要予測に即してどのような産業を興してゆくべきかを検討しなければならない一方で、検討に時間がかかっていつまでも生業を再開することができなければ、生存に関わる。後者については、分割して議論することが比較的可能であるかもしれないが、意見反映の手续における適切なマネジメントがなければ、紛糾を招来しがちな問題である。

いずれにせよ、このような諸課題には正解は存在せず、そこで求められるのは、科学的な事実を根拠にしたうえで、住民の意向を十分にくみ取り、何が現実的に相対的によりよい解決策であるのかを発見することができる計画作成のルールないし仕組みなのであろう。そして、この手続において適切な調整を実現するためには、平常時からそのためのルールを作っておくこと、そして実践しておくことが重要であるように思われる。そもそも、地方自治の場において住民の意見を反映させなければならない課題は常に存在するし、そのような手続を実現する可能性は開かれつつある⁸⁰⁾。また、災害からの復興の目標点を描くことと、自分たちの住む地域や自治体の将来を描くこととは非常に似通ったものであるし、後者については、本来、地方自治体およびその住民に日常から求め

80) 例えば、地方分権改革以降における、市民参加手続を内容とする条例の増加を想起されたい。

られるべきはずの作業である。思えば、人口減少や産業の停滞の問題は平常時においても問題として存在していたのであり、そのような問題が災害時に過酷な形で顕在化するだけのことである。地方自治体や住民には、このような問題点についてどのように対応してゆくのかについて平常時から研究し、場合によっては住民同士で話し合うことが求められるのではないだろうか。

以上を敷衍すると、平常時における常設的な市民参加手続の導入と実践が必要ではないかと思われる。例えば、1983年に行政手続法研究会が提案した、土地利用あるいは公共事業計画確定手続についてのアイデア⁽⁸⁾を常設的に採り入れる意義は高く、また、本稿で見てきた復興計画作成手続の問題にも適用可能であると思われる。そこに規定されている「意見聴取手続」は、計画確定庁に利害関係者の意見聴取を具体的に義務付けており、また、「計画確定集中効」は復興計画をめぐる争訟方法についても明確な見通しを与えるであろう。

(8) 参照、行政手続法研究会「報告」ジュリ810号（1984年）54頁。