

東日本大震災における津波災害と復興まちづくり — 集団移転を中心に —

古川 浩太郎

目次

はじめに

I 東日本大震災の津波災害

II 復興まちづくりに向けた取組みと現状

1 政府の主な施策

2 被災自治体の現状

III 集団移転

1 防災集団移転促進事業

2 集団移転をめぐる動向

3 問題点

おわりに

はじめに

平成23（2011）年3月11日に発生した東日本大震災は、我が国観測史上最大規模のマグニチュード9.0の地震が引き起した巨大な津波によって、東北地方の太平洋沿岸を中心とする広範な地域に甚大な被害を与えた。

地震の発生から現在まで約11か月が経過した。この間、政府は復旧及び復興対策に取り組み、復興に向けた基本方針（「東日本大震災からの復興の基本方針」）の決定をはじめ、所要の法律制定や4次にわたる補正予算編成による財源措置を講じてきた。また、被災地の地方公共団体（以下、主として市町村を念頭に置いて「被災自治体」という。）⁽¹⁾では政府の基本方針を受けて復興計画の策定が進みつつあり、津波災害からの復興・再生に向けた地域づくり（以下「復興まちづくり」という。）の具体的な施策に着手すべき段階を迎えている。しかし、東日本大震災の被災地域は極めて広範囲であったこと、沿岸部の津波被害は大きく、特に岩手、宮城及び福島各県においては壊滅的な状態であったこと、被災自治体の多くは人口減少、高齢化、地域産業の衰退等の構造的問題を抱える中、庁舎自体が津波被害を受けた自治体もあり、被災によって行政機能が大幅に損なわれたこと等の要因が重なり、現時点では復興まちづくりに向けた動きが顕著になっているとはいえない。

本稿においては、東日本大震災における津波災害や、復興まちづくりに向けた政府及び被災自治体のこれまでの取組みを概観する。その上で、津波災害に対応した復興まちづくりの基幹的な施策として注目されている、高台や内陸への住宅等の集団移転に関し、現状や問題点を整理することとした⁽²⁾。

(1) 本稿においては、特に断らない限り、津波による被害が特に大きかった岩手、宮城、福島3県の自治体を対象とする。

I 東日本大震災の津波災害

自然災害としての東日本大震災の最大の特徴は、津波による被害の大きさであろう。平成24年1月24日時点における震災による死者は15,845人（他に行方不明者3,375人）を数えるが、そのほとんどは津波による溺死とされている⁽³⁾。

津波の災禍は、東北地方及び関東地方の太平洋沿岸に位置する6県（青森、岩手、宮城、福島、茨城及び千葉）の62市町村に及んだ。被災地域のうち、岩手県及び宮城県の三陸沿岸地方は、典型的なリアス式海岸を有するという地形的要因に加え、沖合海域（水深数千m）の海底地形の作用によって津波が増幅し、被害が拡大することから、我が国における津波の常襲地帯の一つとされ、歴史上度重なる被害を受けてきた（表1）⁽⁴⁾。近代以降では、明治三陸地震（明治29（1896）年6月）及び昭和三陸地震（昭和8（1933）年3月）の津波によって激甚な被害が生じている。しかし、東日本大震災の津波は、その高さにおいても浸水面積においてもこれらを上回り、9世紀（869年）にこの地方を襲ったとされる「貞観地震」の津波以来の規模となった⁽⁵⁾。

気象庁は、観測された痕跡から推測される津波の高さについて、表2のとおり発表した。同行が発表する津波警報における「大津波」は、「高いところで3m程度以上」⁽⁶⁾と説明されてい

表1 三陸地方に津波被害を及ぼした主要な地震

発生年	マグニチュード	被害状況
貞観11（869）	8.3	城郭、倉庫、門櫓、垣壁等の崩落・倒壊多数。津波が多賀城下を襲い、溺死約1,000。
慶長16（1611）	8.1	震害は軽く、津波被害が大きかった。伊達領内で犠牲者1,783、南部・津軽で人馬の犠牲約3,000。
延宝5（1677）	7.5	陸中（八戸）に被害。津波による家屋流潰約70。
宝暦12（1763）	7.4	陸奥八戸で大地震。寺院、民家が破損。津波あり。
安政3（1856）	7.5	津波が三陸及び北海道南岸を襲撃。南部藩で流失93、潰106、溺死26。
明治29（1896）	8.2	明治三陸地震。震害はなし。津波が北海道から牡鹿半島に至る海岸に襲来、岩手県を中心に犠牲者21,959人。家屋流失・全半壊10,000以上、船の被害約7,000。
昭和8（1933）	8.1	昭和三陸地震。震害は少。津波が太平洋岸を襲い、三陸沿岸で被害甚大。犠牲・不明者3,064、家屋流失4,034、倒壊1,817、浸水4,018
昭和35（1960）	9.5	チリ地震。日本各地に津波来襲。北海道南岸、三陸沿岸、志摩半島等で被害大きく、全国の犠牲・不明者142、家屋全壊1,500余、半壊2,000余。

（出典） 国立天文台編『理科年表 平成23年』丸善、2010、pp.714-746；河田恵昭『津波災害—減災社会を築く—』岩波書店、2010、p.87；「過去の地震・津波被害」気象庁ホームページ
<http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/higai/higai-1995.html> 等を参照して筆者作成。

(2) 本稿は、古川浩太郎・井家展明・長末亮「東日本大震災と復興まちづくり—津波防災の観点から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』724号、2011.9.22に基づき、その後、原則として平成24年1月26日までに得られた情報をもとに、新たに作成したものである。

(3) 緊急災害対策本部「平成23（2011）年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」官邸ホームページ
<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201201241700jisin.pdf> また、地震発生から1か月間に岩手県、宮城県及び福島県において検視等が行われた死者1万3135人のうち92.4%に当たる1万2143人の死因は溺死であると判明した。『平成23年版警察白書』警察庁ホームページ
<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h23/honbun/index.html>

(4) 河田恵昭『津波災害—減災社会を築く—』岩波書店、2010、pp.86-88。

(5) 例えば、都司嘉宣『千年震災—繰り返す地震と津波の歴史に学ぶ—』ダイヤモンド社、2011、pp.11-13。

るが、東日本大震災における津波の水位は、多くの地点でこの基準を大幅に超えるものとなった。防潮堤を乗り越え、激流となって市街地に上陸した津波は、倒壊した建築物の瓦礫に加え、自動車、船舶等を含む大量の漂流物を発生させ、それらは新たな災害の誘因ともなった⁽⁷⁾。また、津波が陸地の斜面を遡った標高（遡上高）は、岩手県宮古市（姉吉地区）において40.4mに達した。これは、明治三陸地震における岩手県綾里（りょうり）村（現大船渡市）の記録（38.2m）を上回る史上最高地点である⁽⁸⁾。

表2 観測された津波の高さ

観測地点		痕跡等から推定した津波の高さ
青森県	八戸	6.2m
岩手県	久慈港	8.6m
	宮古	7.3m
	釜石	9.3m
	大船渡	11.8m
宮城県	鮎川（石巻市）	7.7m
	仙台港	7.2m
福島県	相馬	8.9m

（出典）「現地調査による津波観測点付近の津波の高さについて」（報道発表資料）2011. 4. 5. 気象庁ホームページ
<http://www.jma.go.jp/jma/press/1104/05a/tsunami20110405.pdf> を参照して筆者作成。

国土交通省が浸水痕跡調査等を通じて把握した津波による浸水区域は、東京都23区の面積（約622km²）の約86%に相当する535km²（うち4割超が浸水深2m以上）に及んだ。浸水区域内では約22万棟の建築物が被災し、そのうち流失を含む全壊は約12万棟に上った⁽⁹⁾。空前の規模の津波によって、被災地における生活の営為は文字通り根こそぎ奪い去られると同時に、防潮堤等の海岸保全施設による防御の限界を認識させられることともなった。

II 復興まちづくりに向けた取組みと現状

1 政府の主な施策

平成23年6月24日、復興に関する基本理念を定めた「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）が公布された。7月29日には、本法律に基づき内閣に設置された東日本大震災復興対策本部により、国による復興の基本方針であると同時に、被災自治体の復興計画策定に資するための国の復興のための取組みの全体像としての役割を有する「東日本大震災からの復興の

(6) 発表される津波の高さは、3m、4m、6m、8m及び10m以上の5種類である。「津波警報、注意報、津波情報、津波予報について」気象庁ホームページ http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/index_tsunamiinfo.html

(7) 着火した漂流物（瓦礫、油等）が津波で山際に運ばれ、そこで瓦礫が燃えて延焼、山林火災につながった事例が報告されている。「津波火災 山ぎわで拡大」『朝日新聞』2011.11.17.

(8) 森下慎一「宮古市で観測史上最大の40m超の津波遡上高」『日経コンストラクション』2011.8.8, p.35.

(9) 「東日本大震災による被災現況調査結果について（第1次報告）」2011.8.4. 国土交通省ホームページ http://www.mlit.go.jp/report/press/city07_hh_000053.html

基本方針」(以下「基本方針」という。)が策定された⁽¹⁰⁾。基本方針は、6月25日に東日本大震災復興構想会議(平成23年4月11日設置。議長・五百旗頭真防衛大学校長)が発表した提言(「復興への提言―悲惨の中の希望」)を前提としたものである。復興期間は10年間、復興に要する事業規模(国・地方の公費分)は少なくとも23兆円程度とされ、復興需要が高まる当初の5年間は「集中復興期間」(事業規模は少なくとも19兆円程度)と位置づけられている⁽¹¹⁾。

基本方針において、津波防災対策は「災害に強い地域づくり」の一環として組み込まれ、たとえ被災したとしても人命を守ることを最重視し、被害の最小化を目指す「減災」の考え方に拠ることとしている。そして、被災地域の地形、市街地の位置、被害状況等に応じて、ハード(防潮堤等の海岸保全施設の整備、復興のための市街地整備、集団移転等)及びソフト(避難訓練や防災教育の実施、津波ハザードマップの整備、土地利用規制・建築規制等の柔軟な適用等)両面の施策の組合せから成る「多重防御」に基づく「津波防災まちづくり」を推進する方針を示している⁽¹²⁾。

基本方針に基づく復興まちづくりに関連する法律として、津波防災を視野に入れた被災地の土地利用手続の簡素化、財政・税制・金融上の各種特例措置、被災自治体が復興目的のために自由に支出することができる復興交付金の創設等を内容とする「東日本大震災復興特別区域法」(平成23年法律第122号)が平成23年12月14日に公布、同26日に施行された。また、津波防災まちづくりに関する全国で活用可能な一般的な制度を創設する必要性に基づき、復興事業に当たって地方自治体が取るべき施策を盛り込んだ「津波防災地域づくりに関する法律」(平成23年法律第123号)が同じく12月14日に公布された。この他、復興に係る国の施策の企画・調整を行うとともに被災自治体に対する国の一元的な窓口としての機能を担う「復興庁」を内閣に設置することを目的とする「復興庁設置法」(平成23年法律第125号)が平成23年12月16日に公布されている。なお、復興庁は、平成24年2月10日に設置されることが決定した⁽¹³⁾。

一方、東日本大震災発生後の財政需要に対応するため、平成23年度補正予算が4次にわたり編成されている。このうち、復興事業の財源を確保することを主眼とした平成23年度第3次補正予算(総額約12兆1025億円。うち東日本大震災関連約11兆7335億円(第1次補正予算における基礎年金国庫負担の年金特別会計繰入減額分の補てん2兆4897億円を含む))は、「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」(平成23年10月7日閣議決定)に基づき、震災発生から8か月以上を経た11月21日に成立した。

2 被災自治体の現状

(1) 概況

平成24年1月現在、岩手県、宮城県及び福島県における被災地のライフライン、交通機関等、日常生活を支える社会基盤については、津波によって家屋が流失した地域、東京電力福島第一

(10) 8月11日、第1次補正予算における財源として転用した基礎年金の国庫負担維持に必要な2.5兆円を復興債で補填するための償還財源を、復旧・復興事業の財源に加算することが追記された。

(11) 「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011.7.29決定、2011.8.11改定)pp.3-5。東日本大震災復興対策本部ホームページ<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>>

(12) 同上、pp.7-8。

(13) 「復興庁の開庁について」2012.1.23。東日本大震災復興対策本部ホームページ<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E3%80%90%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%91%E3%80%91%E5%BE%A9%E8%88%88%E5%BA%81%E3%81%AE%E9%96%8B%E5%BA%81%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6.pdf>>

原子力発電所事故による警戒区域等を除いて機能が復旧している⁽¹⁴⁾。また、応急仮設住宅（必要戸数53,053戸）は、福島県分の一部を除いてほぼ完成しており（岩手県では平成23年8月、宮城県では同年9月に全戸完成）、平成23年11月時点の入居率（入居世帯数／完成戸数）は岩手県94.4%、宮城県95.0%（福島県は78.5%）に達している⁽¹⁵⁾。

しかし、現時点においては、被災自治体による復興まちづくりを目指す動きが本格的に始動したとはいえないのが実情である。津波による浸水被害を受けた地域においては、住宅等の建築制限が継続しており、土地利用計画に基づく新たな事業への着手等には至っていない被災地が大半である。ここでは、このような現状を念頭に置き、被災自治体における復興計画の策定状況や、被災地における建築制限の現状等を概観することとしたい。

(2) 復興計画の策定状況

岩手県は、平成23年8月11日、「岩手県東日本大震災津波復興計画」を策定した⁽¹⁶⁾。本計画においては、津波防災対策の基本的な考え方として、「再び人命が失われることがない多重防災型まちづくりと防災文化を醸成し継承することを目指す」⁽¹⁷⁾とされており、政府の基本方針に沿った内容である。その上で、「海岸保全施設」、「まちづくり」及び「ソフト対策」を適切に組み合わせた「多重防災型まちづくり」の手段（ツール）の一つとして「高所移転（住宅団地）」が掲げられており、「コミュニティの維持を考慮しながら、高台や安全な高さまで嵩上げた場所に住宅を移転する」、「地形や防災施設との関係及び生活の利便性、経済性等を総合的に検討し、より有利な方法を選択する」及び「職住分離を可能とする安全な住宅地を確保する」という考え方が示されている⁽¹⁸⁾。

宮城県も、平成23年10月18日に「宮城県震災復興計画—宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ」を策定した。ここでは、復興計画実現のためのポイント（10項目）の一つとして、「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」を掲げている。具体的には、住宅、行政庁舎、病院等の高台への移転、水産業・観光業等が主要産業である沿岸部においては地域の状況に応じた「職住分離」の実施、多重防御による大津波対策、津波避難ビルの建設等による安全な避難場所及び避難経路の確保等に取り組むこととされている⁽¹⁹⁾。

また、福島県は、平成23年12月28日に「福島県復興計画（第1次）—未来につなげる、うつくしま」を策定した。ここでは、12項目にわたる「復興へ向けた重点プロジェクト」の一つとして「津波被災地復興まちづくりプロジェクト」が含まれ、土地区画整理や集団移転等を含む

(14) 「復旧の現状と復興への取組」2012.1.23. 東日本大震災復興対策本部ホームページ

〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E3%80%90%E5%8F%82%E8%80%83%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%94%E3%80%91%E5%BE%A9%E6%97%A7%E3%81%AE%E7%8A%B6%E6%B3%81%E3%81%A8%E5%BE%A9%E8%88%88%E3%81%B8%E3%81%AE%E5%8F%96%E7%B5%84%EF%BC%88%E6%9C%8823%E6%97%A5%E7%8F%BE%E5%9C%A8%EF%BC%89.pdf>〉

(15) 「応急仮設住宅着工・完成状況」2012.1.23. 国土交通省ホームページ 〈<http://www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf>〉；

「東日本大震災復旧・復興インデックス—2011年12月更新」p.20. 総合研究開発機構ホームページ

〈<http://www.nira.or.jp/pdf/1103report.pdf>〉

(16) 本計画は、復興に向けての原則や取組みに関する「復興基本計画」及び具体的な施策や工程表に関する「復興実施計画（第1期）」から構成される。

(17) 「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」p.13. 岩手県ホームページ

〈http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/kihonkeikaku_30_3sho.pdf〉

(18) 同上, p.17.

(19) 「宮城県震災復興計画—宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ」pp.9, 11. 宮城県ホームページ

〈<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/keikaku.pdf>〉

多重防衛による総合的防災力の向上、防災訓練強化や防災リーダー育成等による防災意識の高い人づくり・地域づくり、及び市町村の再生まちづくり支援等が掲げられている⁽²⁰⁾。

次に、市町村の状況を見よう。平成23年11月に時事通信社が岩手県、宮城県及び福島県の被災37市町村（岩手県12、宮城県15、福島県10）の復興計画について行ったアンケート調査においては、約84%（31市町村）が震災復興計画を既に策定済み又は同年末までに策定予定と回答した⁽²¹⁾。その後、岩手県及び宮城県の被災自治体は、同年12月末までにすべて復興計画を公表した。しかし、原子力発電所事故の影響下にある福島県では、調査時点において復興計画が策定済みの自治体は相馬市のみであり、年末までに策定予定とした自治体も3市町にとどまった⁽²²⁾。その後、いわき市及び南相馬市が平成23年末までに新たに計画を策定したほか、広野町が平成24年1月に復興計画の素案を発表している⁽²³⁾。

(3) 被災地における建築制限

復興まちづくりに向けた出発点の一つは、津波による浸水被害が生じた土地について、被災者がその場所に再び居住することを容認するか否か（集団移転の実施の是非）も含め、将来に向けた利用計画を定めることであるといえよう。それに先立ち、浸水の危険性がある場所への住宅等の建築を避けるという安全面への配慮や、復興計画に伴う土地区画整理等を行う以前に建物が無秩序に建築されることを防止する目的から、被災した地域の土地に建築制限が課される場合がある。

震災発生から1か月余が経過した平成23年4月18日、岩手県の達増拓也知事は、被災した沿岸12市町村に対し、「建築基準法」（昭和25年法律第201号）第39条第1項に定める「災害危険区域」（津波、高潮、出水等による危険の著しい区域）を指定し、被災地域の安全を確保するという観点から住宅等の建築を禁止する条例制定を働きかける方針を示した⁽²⁴⁾。しかし、被災者（土地所有者）の私権を制限することに対する躊躇等から、現時点では災害危険区域に関する条例を制定した県内の自治体はなく、津波で浸水した土地では仮設店舗、事業所等の建築が行われている状態にある⁽²⁵⁾。そのような中、陸前高田市は、平成23年12月、復興計画の策定に当たり、市街地635haを対象に、岩手県内の被災自治体としては初めて「被災市街地復興特別措置法」（平成7年法律第14号）に基づく「被災市街地復興推進地域」に指定する方針を示した。指定期間（災害発生の日から2年以内）においては、住宅等の建築を行うことは可能であるが、2階以下であること、容易に移転又は除却ができること、敷地規模が政令で定める面積以下であること等の

20 「福島県復興計画（第1次）—未来につなげる、うつくしま」p. 18. 福島県ホームページ
〈<http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/fukkoukeikaku01.pdf>〉

21 「特集・津波被害の沿岸37市町村調査」2011.11.30 〈<http://jojo.com/apps/c/ijamp/kiji/view/50.do>〉

22 同上

23 「いわき市復興事業計画（第1次）」いわき市ホームページ

〈<http://www.city.iwaki.fukushima.jp/10327/12333/013295.html>〉；「南相馬市復興計画心ひとつに 世界に誇る 南相馬の再興を」南相馬市ホームページ 〈<http://www.city.minamisoma.lg.jp/mpsdata/web/5118/keikakouhyou.pdf>〉 この他、新地町が平成24年1月までに復興計画を策定する予定であるとしている。新地町ホームページ
〈<http://www.shinchi-town.jp/>〉

24 「平成23年4月18日知事会見記録」岩手県ホームページ

〈<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=32005&ik=0&pn=14>〉；「危険区域の建築制限 12市町村対象 県、条例制定促す方針」『岩手日報』2011.4.19.

25 「建築制限の前 沿岸地に着工」『朝日新聞』2011.5.27；「被災地の建築制限」『読売新聞』2011.6.22；「津波後 苦渋の出店」『読売新聞』2011.8.4. なお、平成23年9月までに岩手県内の浸水地域では157件の建築確認が行われた。「高台移転は難航」『日刊建設工業新聞』2011.12.28.

条件を満たし自治体の許可を得なければならない等の条件があり、実質的には制限が課された状態である⁽²⁶⁾。

一方、宮城県は、同年4月8日、「被災市街地における建築制限の区域の指定」(宮城県告示第282号)に基づき、被災地の復興に係る都市計画や土地区画整理事業の実施に当たって無秩序な建築や投機目的の土地取引を防止するという、岩手県とは異なる趣旨から建築基準法第84条第1項に基づく建築制限を実施した⁽²⁷⁾。建築制限を行う期間は、条文上は延長を含めて災害発生の日から2か月間であるが、「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」(平成23年法律第34号)に基づき、災害発生の日から6か月(延長の場合、最長8か月)以内の期間における建築制限を行うことが可能となった。

延長期間は同年11月10日までに終了し、制限対象とされていた6市町のうち山元町を除く5市町は、建築制限が解除された地域を「被災市街地復興推進地域」(前出)に指定した。一方、山元町は、集団移転の実施を視野に入れて、建築基準法第39条第1項(上記)に基づく災害危険区域に関する条例を施行した。具体的には、町の3分の1に相当する面積を災害危険区域に指定し、建築制限(想定される津波の浸水深に応じて、禁止又は土地の高上げによって許可)を実施している⁽²⁸⁾。また、12月16日には政令指定都市である仙台市が「仙台市災害危険区域条例」を改正し、「津波による危険の特に著しい区域で市長が指定するもの」を災害危険区域に新たに加え、東日本大震災において甚大な津波被害を生じた宮城野区及び若林区の一部を当該地域に指定した⁽²⁹⁾。

なお、福島県においては、相馬市、南相馬市及び新地町において建築基準法第39条第1項に基づく災害危険区域を指定し、住宅等の建築を制限している⁽³⁰⁾。

Ⅲ 集団移転

1 防災集団移転促進事業

復興まちづくりのランドデザインにおける基軸の一つであり、津波災害からの安全確保、倒壊・流失した住宅の再建、浸水した土地の利用方法等の観点から注目を集めている施策として、津波が遡上しない高台(高地)や内陸への地区又は集落を単位とする住宅等の移転(以下、文脈に応じて「集団移転」又は単に「移転」という。)がある。東日本大震災復興構想会議の提言(平成23年6月25日。前出)においては、被災地域を地形や津波被害の状況に応じて5つの類型に区分し、「高台移転」を基本とする復興計画が示された。また、本提言を受けて決定された政府

⁽²⁶⁾ 「復興特別法の建築制限 陸前高田市が指定へ」『岩手日報』2011.12.22。

⁽²⁷⁾ 「建築基準法第84条第1項に基づく被災市街地の建築制限について」宮城県ホームページ

〈http://www.pref.miyagi.jp/kentaku/110311_earth/kenchikusidou/110408_84jou.htm〉:「宮城県、被災市街地の建築制限」『河北新報』2011.4.8。当初の対象は気仙沼市、東松島市、名取市、南三陸町、女川町の3市2町。7月1日から山元町が加わった。建築制限区域においては、停車場、官公署等の公益上必要な応急仮施設等以外の建築(新築、増築、改築及び移転)は禁止される。併せて「建築基準法第84条第2項に基づく被災市街地における建築制限の期間の延長について」宮城県ホームページ〈http://www.pref.miyagi.jp/kentaku/110311_earth/kenchikusidou/110411_84entyou.htm〉を参照。

⁽²⁸⁾ 「宮城の建築制限終了」『朝日新聞』2011.11.10:宮城県内では、その後政令指定都市の仙台市が建築基準法第39条に基づく条例を制定しているほか、福島県相馬市、南相馬市、新地町においても条例を制定している。「高台移転は難航」『日刊建設工業新聞』2011.12.28。

⁽²⁹⁾ 「仙台市災害危険区域条例の改正及び沿岸部の災害危険区域の指定について」2011.12.16。仙台市ホームページ〈http://www.city.sendai.jp/business/d/1201272_1434.html〉

⁽³⁰⁾ 『日刊建設工業新聞』前掲注⁽²⁸⁾

の基本方針（前出）においては、「高台移転」という表記は用いられなかったものの、「減災」の考え方に基づく多重防御策の一部として、「地域の実情に則して多様な用途の立地が可能となるよう、土地の買上げ等も可能な「防災集団移転促進事業」を総合的に再検討する」⁽³¹⁾とされている。

防災集団移転促進事業は、移転を実施するに当たって適用が想定される現行制度上の枠組みである。本制度は、昭和47年7月に九州、四国、東北地方等に死者410名、建物全半壊・流失4,339棟、床上・床下浸水19万4691棟等の被害をもたらした豪雨災害（47・7豪雨）を契機に制定された「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）を根拠とする。具体的には、豪雨、洪水、高潮等の異常な自然現象による災害が発生した区域又は建築基準法第39条第1項の規定による「災害危険区域」のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域（移転促進区域）に所在する住居の移転を促進することを目的とする。従って、建築基準法第39条第1項に基づく災害危険区域の指定（及びそれに伴う建築制限の実施）と集団移転の関連は、極めて密接である。

本制度に基づき移転を実施しようとする地方自治体（原則として市町村）は、予め計画（集団移転促進事業計画）を定めて国土交通大臣に協議し、同意を得なければならない。国は、防災集団移転促進事業費補助金交付要綱（昭和48年自治疎第4号）に基づき、当該自治体に対して補助対象経費（表3）の4分の3を補助する⁽³²⁾こととされている。しかし、東日本大震災の被災自治体の多くは、人口の減少や高齢化が進行し、財政基盤が脆弱であることから、過重な財政負担となることが予測された。そのため、被災自治体側からこの点に関して強い憂慮の念が示され、国による補助の大幅な拡充が求められていた⁽³³⁾。

これを受けて、政府は平成23年10月7日の東日本大震災復興対策本部において、追加的な国庫補助と地方交付税の加算により復興事業の地方負担を全額手当てする方針を示した⁽³⁴⁾。そして、平成23年度第3次補正予算及び東日本大震災復興特別区域法の施行に伴い、補助対象経費については、地方負担分（4分の1）も含めて復興交付金及び復興特別交付税が充当されることとなり、被災自治体の財政負担は回避された⁽³⁵⁾。併せて、1戸当たりの補助限度額（東日本大震災の被災地の大半は1戸当たり1655万円）の不適用をはじめとする制度改正（表4）が行われている⁽³⁶⁾。

(31) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」2011.7.29（2011.8.11改定）p.8. 東日本大震災復興対策本部ホームページ〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/110811kaitei.pdf>〉

(32) 実際には、市町村等の負担分については特別交付税等の地方財政措置が適用され、実質的には国が約94%を負担する。（第177回国会衆議院環境委員会議録第6号 平成23年5月17日 p.4.）しかし「防災集団移転促進事業費補助金交付要綱」において、補助限度額（東日本大震災の被災自治体の大半においては1戸当たり1655万円）が設けられており、これを超える分は自治体の負担となることも問題とされていた。国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/youkou17beppyou.pdf>〉

(33) 宮城県の試算によれば、高台移転を目指す同県の沿岸12市町59地区（13,900戸）の復興まちづくりに係る経費は2兆1079億円（うち防災集団移転促進事業に係る事業費4250億円）、12市町の負担は8591億円（同2830億円）に達する。「復興のための概算事業費について（沿岸市町の復興事業まちづくりに関する事業費）」（第9回東日本大震災復興構想会議資料）2011.6.11. 〈<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou9/murai.pdf>〉 村井嘉浩宮城県知事は、「国の補助拡大がなければ市や町の財政は破たんする」と述べていた。「集団移転具体化 足踏み」『読売新聞』2011.8.11.

(34) 「復興特別区域法案（仮称）の基本的な考え方」2011.10.7. 東日本大震災復興対策本部ホームページ〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/02_2tokku.pdf〉

(35) 東日本大震災復興特別区域法に定められた復興交付金は、本来の補助対象経費（国負担分：4分の3）及び地方負担分（4分の1）の50%を対象に交付され、残余（地方負担分（4分の1）の50%）に対しては、震災復興特別交付税が交付されることによって、地方自治体の財政負担は生じない。

表3 防災集団移転促進事業における補助対象経費

対象経費	内容(補足)
(1)住宅団地用地の取得造成費用	住宅団地用地(公益的施設用地を含む)の取得造成に関する費用。ただし、分譲する住宅敷地等については、市場価格で譲渡した場合の譲渡収入を超える部分が補助対象。
(2)移転者の住宅敷地購入・住宅建設に対する補助費用	住宅団地において住宅を建設・購入(敷地の購入を含む)する移転者に対し、ローン利子相当額を助成するための経費。
(3)住宅団地における道路、飲用水供給施設、集会施設等の公共施設の整備費用	—
(4)移転促進区域内の宅地等の買取費用	移転促進区域内の宅地等を契約時の正常な価格で買い取るための経費。ただし、事業主体が移転促進区域内の全ての宅地を買い取り、その土地の区域を災害危険区域として必要な建築禁止措置を講じた場合に限り補助対象となる。
(5)移転者の住居の移転に関連して必要な共同作業所等の整備費用	農業等に従事する移転者に対し賃貸するための共同の作業所、加工所、倉庫を住宅団地内に整備するための経費。
(6)移転者の住居の移転に対する補助費用	移転者に対し、引越費用、建物の取壊し費用((4)の費用として計上する場合を除く)等を助成するための経費。
(7)事業計画等の策定費用	—

国土交通省「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」国土交通省ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/pamphlet23.pdf> を参照して作成。一部の字句を省略、変更した。

本制度に基づいて実施された集団移転は、これまで延べ35団体、1,834戸を数えるが⁽³⁷⁾、過去20年以内の状況は表5のとおりである。しかし、毎日新聞社が東日本大震災発生から9か月経過(平成23年12月11日)を機に岩手県、宮城県及び福島県の市町村長に対して行った復興の現状に関するアンケート調査の結果によると、沿岸37市町村において約17,500戸が集団移転を想定しており、制度創設以来約40年間の累計実績を遥かに超える規模の移転が計画されていることがわかる⁽³⁸⁾。

なお、本制度創設以前に実施された移転の例として、明治三陸地震や昭和三陸地震による津波被災の後に岩手、宮城両県の一部の被災地で行われた集団移転がある。特に昭和三陸地震の際には、県が主導して計画的な移転が試みられ、岩手県18町村38集落(すべて集団移転)、宮城県15町村60集落(11集落は集団移転、その他は各戸移転)が移転した⁽³⁹⁾。しかし、これら(チリ地震(1960年)に地盤嵩上げを行った1地域を含む)のうち30地域(集落)について内閣府が調査を行ったところ、東日本大震災によってそのうちの21地域が再び津波による被害を受けたことが判明した⁽⁴⁰⁾。

(36) 「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業」国土交通省ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/pamphlet23.pdf>

(37) 国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況」<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushujoukyou.pdf>

(38) 「被災42自治体 3割「事務能力 限界」」『毎日新聞』2011.12.11。このアンケートは42市町村長に対して行われたが、移転に関する質問は、沿岸部の37市町村長が対象となった。

(39) 「高地移転と土地利用規則」(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第5回会合資料) p.1。内閣府防災情報ホームページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/higashinohon/5/1.pdf>

(40) 同上、p.6:「高台移転でも津波被害」『日本経済新聞』2011.7.11:「高台移転21集落 再び津波」『読売新聞』2011.7.11。

表4 防災集団移転促進事業の制度改正（平成23年度第3次補正予算）

目的	改正内容
(1)被災自治体に対する財政的支援の充実	①補助限度額の引上げ（用地取得費、造成費に応じた補助の加算、借入金利子相当額補助を406万円→708万円に引上げ）、戸当たり限度額（一般市町村で1,655万円）の不適用（交付率3/4）
(2)多様な用途の立地を可能とする移転への対応	②住宅団地の用地取得・造成費について、移転者等に分譲する場合も分譲価格（市場価格）を超える部分を補助対象化
	③住宅団地に関連する公益的施設（病院等）の用地取得・造成費の補助対象化
(3)円滑な事業実施の支援	④住宅団地の規模要件の緩和（10戸以上→5戸以上）
	⑤市町村による移転元の区域内の土地取得要件の緩和（農地・宅地すべての買取り→住宅用途以外の買取りは義務としない）

（出典）「平成23年度第3次補正予算案における主な復興関連施策」2011.11.10, p.8. 復興対策本部ホームページ〈<http://www.cas.go.jp/jp/fukukou/pdf/kousou13/shiryou1-1.pdf>〉を参照して筆者作成。

表5 防災集団移転促進事業実施状況（過去20年以内）

実施年度	自治体	移転戸数	原因となった災害
平成5～7	長崎県島原市	11	雲仙岳噴火災害（平成3年6月）
平成6	鹿児島県溝辺町	12	豪雨災害（平成5年8月）
平成6～7	北海道奥尻町	55	北海道南西沖地震（平成5年7月）
同	長崎県深江町	15	雲仙岳噴火災害（平成3年6月）
平成8～10	長崎県島原市	19	同
平成13	北海道虻田町	152	有珠山噴火災害（平成12年3月）
平成17～18	新潟県長岡市	27	新潟県中越地震（平成16年10月）等（注1）
同	新潟県川口町	25	新潟県中越地震（平成16年10月）
同	新潟県小千谷市	63	同
	延べ9団体（注2）	379（注2）	

（注1）新潟・福島豪雨（平成16年7月）を含む。

（注2）制度創設（昭和47年）以来の移転実施件数は、延べ35団体、1,834戸。

（出典）「防災集団移転促進事業実施状況」国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushujoukyou.pdf>〉を参照して作成。

2 集団移転をめぐる動向

(1) 被災自治体

平成23年11月に時事通信社が岩手県、宮城県及び福島県の沿岸部の被災37市町村（岩手県12、宮城県15、福島県10）の復興計画について行ったアンケート調査（前出）⁽⁴¹⁾によれば、このうち、29市町村（78.3%）が集団移転の実施を検討している。移転を検討する理由は、自治体によって若干差異は見られるものの、総じて、「津波から人命と住まいを守るためには、高台

(41) 前掲注(2)

移転が効果的だから」(岩手県宮古市)、「二度と津波で人命を失わないため」(岩手県田野畑村)という防災・安全上の理由に集約することができよう。同時に、大半の自治体においては、防潮堤等の海岸保全施設の整備、避難路の整備・確保、市街地の嵩上げ、防災教育、情報伝達手段の充実等、集団移転以外の津波対策も想定しており、多重防御体制をとることが検討されている。これを裏付けるように、朝日新聞社が平成23年10月に同じく37市町村を対象に実施した別のアンケート調査では、26市町村(70.3%)が津波浸水地を居住地として活用する可能性があるとして回答している。その理由には、「高台移転は事業費がかさむ」(岩手県陸前高田市)、「高台の土地に限られる」(宮城県女川町)等が挙げられており、移転事業が容易ではない事情が窺われる⁽⁴²⁾。

一方では、少数ではあるが、移転を予定していない被災自治体もある⁽⁴³⁾。このうち、宮城県多賀城市は、津波によって市域の3分の1に相当する面積(662ha)が浸水し、死者188人(うち市民143人)、全壊及び大規模半壊家屋3,158棟(津波浸水区域内)の被害が生じたが⁽⁴⁴⁾、復興に向けた土地利用の基本方針として、原則として移転は行わず、現在地で再建することとしている。同市は、防潮堤や盛土上の防災林等による多重防御策を講じることにより、東日本大震災の津波と同規模の津波が来襲した場合でも、市内の居住地区全域の浸水深は概ね2m未満と予測されることをその根拠に掲げるとともに、「個人の資産を減らさず、市民の経済的負担を少なくするため」とも説明している⁽⁴⁵⁾。また、このような方針に基づき、仙台港に近接し、東日本大震災による津波浸水深が4mを超えた地域に災害公営住宅を建設する計画が存在する。しかし、津波を経験した市民からは、「心情的に、もうここでは暮らせない」、「公営住宅を他の地域に造らないのか」等、批判や懸念の声も少なくない⁽⁴⁶⁾。

(2) 住民の意向

このように、被災自治体の多くが復興計画の一環として集団移転の実施を検討する方針を示しているが、住民の意向は必ずしもそれと同調するものとはなっていない。一部の被災地(岩手県野田村等)において移転に向けた自治体との合意形成に至ったことや、住民が主体となって候補地を選定し、移転事業に取り組んでいる先行事例等(宮城県女川町等)が報じられているが⁽⁴⁷⁾、多くの被災地では、移転に対する住民の賛否は分かれており、住民間又は自治体との間で合意を得るに至っていない状況にある。

(42) 「津波浸水地、再活用」7割『朝日新聞』2011.10.10.

(43) 宮城県多賀城市、岩手県洋野町及び同普代村。他に「未定」と回答した自治体もある。

(44) 「多賀城市における東日本大震災の被害状況概要(平成24年1月20日現在)」多賀城市ホームページ
(http://www.city.tagajo.miyagi.jp/saigai/sa-hisaizyohou_gaiyou.pdf)

(45) 「多賀城市震災復興計画」p.15. 多賀城市ホームページ
(http://www.city.tagajo.miyagi.jp/saigai/sa-hukkoukeikaku_keikaku.pdf) : 「再生の針路 点検・復興計画(15)多賀城市」『河北新報』2011.12.26. 国土交通省が行った被災現況調査によると、津波浸水深と建物の被災状況の関係について、一般的な傾向として、浸水深2m以下の場合は建物が全壊となる割合は大幅に低下するとされている。「東日本大震災による被災現況調査結果について(第1次報告)」2011.8.4. 国土交通省ホームページ
(<http://www.mlit.go.jp/common/000162533.pdf>) なお、多賀城市は、時事通信社のアンケート調査の回答時には、集団移転を選択しない理由として、①津波対策(多重防御策)を行えば、今回と同規模の津波でも市内居住地区の浸水深は2m未満、②避難施設、避難路等の整備、③早期の生活再建、④住み慣れた地域での生活再建、⑤狭小地域で危険地区の指定を行えば今後のまちづくりが困難、及び⑥個人負担や財産権への影響を考慮、の各点を挙げていた。

(46) 「再生の針路 点検・復興計画(15)多賀城市」『河北新報』2011.12.26.

(47) 岩手県野田村では、一部の世帯が高台への集団移転に関して村と正式合意したが、これは、高台移転に向けた住民と自治体の初の正式合意である。「高台移転 初の合意」『朝日新聞』2011.12.5; 女川町の事例については「住民が独自選定 女川・竹集団移転の候補地」『毎日新聞』2012.1.16.

ここでは、具体例として、宮城県内の被災地のうち、仙台市及び女川町が各々住民に対して実施したアンケート調査の結果を概観しよう。仙台市は、津波により被災した東部地域（宮城野区及び若林区）の復興まちづくりの基礎資料とするために、平成23年10月から11月にかけて、被災地区住民を対象に住宅等の再建に関するアンケート調査を実施した。同市は、「仙台市震災復興計画」（平成23年11月30日）において、各種の防災施設の整備を行ってもなお津波浸水深が2mを超え、家屋流失等の被害が予測される地区（以下「移転対象地区」という。）における住宅の新築、増築等を禁止し、より安全な地域への集団移転を促進する方針を定めているが⁽⁴⁸⁾、アンケートは、東部地域を南北に通過する自動車専用道路（仙台東部道路）以東（海岸寄り）の

表6 集団移転に対する被災住民の意向（仙台市東部地域）

	移転対象地区	移転対象地区外	合計（比率）
集団移転に同意	864	397	1,261（56.1%）
移転したい	333	397	730（32.5%）
移転はやむを得ない	531	—	531（23.6%）
元の場所で生活希望	108	766	874（38.9%）
無回答、不明等	28	85	110（5.0%）
合計	1,000	1,248	2,248（100.0%）

（注） 単位は人。斜字は内訳を表す。

（出典） 「住宅等の再建に関するアンケート調査の結果がまとまりました」（記者発表資料）仙台市ホームページ〈http://www.city.sendai.jp/report/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/11/25/cyosakekka.pdf〉を参照して筆者作成。

表7 集団移転に対する被災住民の意向（女川町）（注1）

	町中心部	離半島部	町全体
高台移転を希望	35.0	48.4	37.6
震災前の居住地近くの安全な高台	15.4	30.3	18.6
町中心部の安全な高台	8.8	8.2	8.5
安全な高台（場所を問わず）	10.8	9.9	10.5
女川町外への移転を希望	11.4	13.7	11.1
元の場所等での生活を希望	36.1	25.2	33.1
震災前と同じ居住地	32.0	19.1	28.5
震災前と同じ地域	4.1	6.1	4.6
その他	6.2	7.3	6.3（注2）
無回答	11.3	4.7	10.0
合計	100.0	100.0	100.0

（注1） 単位は%。斜字は内訳。回答総数は、町中心部1,652、離半島部466計2,118世帯。出典資料には合計値と比率のみ記載されている。

（注2） 出典（p.6）においては8.2とされているが、女川町復興対策室への照会に基づき修正した数値を記載した。

（出典） 「女川町復興まちづくりに関するアンケート調査 調査結果」2011.10. 女川町ホームページ〈<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/20111109.hukkou.kekka.pdf>〉を参照して筆者作成。

土地・建物所有者4,806人（うち移転対象地区1,787人、移転対象地区外3,019人）を対象に行われた。

移転の意向に関する質問への回答を表6に整理した。移転対象地区（回答者1,000人）においては、「移転したい」（333人／33.3%）及び「移転はやむを得ない」（531人／53.1%）を合せて864人（86.4%）が移転に同意したが、108人（10.8%）は引き続き元の場所で生活することを望んでいる。一方、移転対象地区外（回答者1,248人）においては、元の場所での生活を希望する住民が61.4%（766人）を占めるが、3割を超える住民（397人／31.8%）が「移転対象地区にならないが、移転したい」と回答しており、津波災害からの安全に対する強い願望を看取することができる。そして、移転対象及び対象外両地区の結果を合計すると、移転に同意する回答が「移転したい」及び「移転はやむを得ない」を合わせて1,261人（56.1%）と過半数を占めるが、元の場所で生活することを望むとする回答も874人（38.9%）に上っている⁽⁴⁹⁾。

女川町では、平成23年8月から9月にかけて町内の全3,510世帯を対象にアンケート調査を実施した（一部は9月から10月にかけて再調査）。集計結果は町中心部及び離半島部に区分され、さらに地区（中心部12、離半島部13）別にも発表されている（表7。アンケートの集計結果には、回答世帯数の合計値及び各項目の回答比率（%）のみが記載されている）。それによると、町全域（町中心部と離半島部の合計）では住宅再建を行う場所の希望として、「被災前の居住地近くの安全な高台」（18.6%）、「町中心部の安全な高台」（8.5%）及び「安全な高台（場所を問わず）」（10.5%）を合せて37.6%の住民が移転による再建を希望した（この他女川町外への移住を希望する意見が11.1%あり、これを加えれば48.7%が移住希望となる）。一方、「震災前と同じ居住地」（28.5%）、「震災前と同じ地域」（4.6%）を合せて33.1%が震災前の地域での居住を希望している。そして、回答（住宅再建希望場所）の選択理由としては、「住み慣れた地区を離れたくない」が46.7%で最も多いが、「津波災害を受けたくない」も29.6%に達しており、移転に対する賛否両論を裏付ける結果となっている⁽⁵⁰⁾。

大都市近郊の海岸平野に位置し、企業等への勤務や農業に従事する住民が多い仙台市東部地域と、三陸海岸に面し、漁業・水産業を基幹産業とする女川町では、移転に対する住民の考え方も異なることが推測される。しかし、2つの被災自治体のアンケート結果を比較分析すること自体が目的ではないため、ここでは、いずれの地域においても移転に対する住民の意向は一樣ではないことを確認するにとどめておきたい。

3 問題点

津波の猛威から生命・財産の安全を守ることを重視する観点からは、津波が到達しない高台等へ住居を移すことは、確実かつ有効な対策である。「理想的には、まちそのものをすべて高台に上げてしまうことである」（大西隆東京大学教授）とする指摘もある⁽⁵¹⁾。

しかし、集団移転は被災者にとって最も根源的な生活基盤である住居の立地に係る問題であ

(48) 「仙台市震災復興計画」 pp.33-34. 仙台市ホームページ

http://www.city.sendai.jp/fukko/_icsFiles/afieldfile/2011/11/30/shinsai-fukko-HP.pdf

(49) 「住宅等の再建に関するアンケート調査の結果がまとまりました」（記者発表資料）2011.11.25. 仙台市ホームページ

http://www.city.sendai.jp/report/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/11/25/cyosakekka.pdf；「仙台沿岸部、移転望む世帯対象地区外も3割」『朝日新聞』（宮城全県）2011.11.26.

(50) 「女川町復興まちづくりに関するアンケート調査 調査結果」2011.10. 女川町ホームページ、

<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/20111109.hukkou.kekka.pdf>

(51) 大西隆「被災者・被災地主導による自立復興と全国からの連帯支援」；伊藤滋ほか編『東日本大震災 復興への提言 持続可能な経済社会の構築』東京大学出版会、2011、p.39.

り、移転の影響は多くの局面に波及することが避けられない。ここでは、高台移転を実施するに際し、指摘されている問題点の中から主要なものについて整理を行いたい。

(1) 費用負担

第一点は、移転に際しての住民の費用負担である。前述のとおり、当初懸念された被災自治体の財政負担は発生しないこととなった。しかし、防災集団移転促進事業における国の補助対象は、表3（前出）に示したとおり、基本的には自治体による移転地の取得・造成費や、住宅を建設・購入する際の借入利子補助に係る経費等の範囲にとどまる。そのため、被災住民が移転先で住宅を新築する費用や、そのための土地の購入、賃借等に係る費用等は、原則として自らが負担しなければならない。

被災住民が震災前に居住していた土地は、自治体がいり上げることが想定されているが、「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施行規則」（昭和47年自治省令第28号）第6条第1号においては、国の補助対象となる自治体による住宅団地の用地取得及び造成に要する経費について、「適正な時価を基準として算定した住宅団地の用地の取得に要する費用と当該用地の造成に要する工事費の合算額で国土交通大臣が定めるところにより算定した額」と定められている。現時点では、被災した土地の買上価格に関する具体的な方針やガイドラインは示されていないが、時価を基準とする場合、津波による浸水被害を受けた地価の下落が買上げ価格に反映し、その分住民の負担が増加する⁽⁵²⁾。実際の負担額は、諸条件に応じて変動することが予測されるが、例えば、仙台市のシミュレーションによれば、個人負担が約3000万円に達するモデルケースも想定されている⁽⁵³⁾。また、宮城県山元町の試算の例では、造成地を町から借り、30坪の自宅を建築した場合は1200万円とされているが⁽⁵⁴⁾、住宅や財産を失った被災者にとっては極めて重い負担であるといえよう。津波によってほぼ全住宅が流失した仙台市若林区（荒浜地区）の被災地においては、当初、住民の大半が移転を希望していたが、自己負担の試算額が公表された後は元の居住地での再建を主張する声が目立つようになり、住民間に亀裂が生じている状況が報じられている⁽⁵⁵⁾。

このような中、宮城県東松島市は、移転を促進するため、現在の時価に復興計画の土地利用分を上乗せした価格で買い取る方針を表明した。また、仙台市は集団移転先での借地料について期間及び金額の上限を設けて免除するほか、山元町のように、町が整備する住宅団地に移転して住宅を建築する場合に最大150万円を直接補助する等、独自の対策を講じている被災自治体もある⁽⁵⁶⁾。

52) 日本不動産研究所の分析によると、全壊地域（津波による被害が甚大で、建物の大半が全壊判定され、都市インフラがほとんど破壊された地域）における地価は、事業計画の進捗度等に応じて30%から60%下落する。「東日本大震災に関する土地評価-震災が地価要因に及ぼす影響」『不動産調査』381、2011.7、p.30。日本不動産研究所ホームページ

〈http://www.reinet.or.jp/?page_id=3761〉；また、国税庁が平成23年11月1日に発表した路線価の調整率表では、最大8割の下落が生じているとされた。「東日本大震災に係る調率表」（一般の土地等用）国税庁ホームページ

〈http://www.rosenka.nta.go.jp/chousei/ipan_frm.htm〉；「被災地路線価 最大8割減」『読売新聞』2011.11.1 夕刊。

53) 「集団移転 自己負担が壁」『朝日新聞』2011.10.3；「沿岸→内陸移転 仙台市が試算「負担3000万円」住民に波紋」『東京新聞』2011.10.22 夕刊。

54) 「浸水地 規制か活用か」『朝日新聞』2011.11.10

55) 「集団移転 重い負担」『朝日新聞』2011.12.5；「未来図作り 住民激論」『読売新聞』2011.12.11。

56) 「土地買い取り額上乗せ」『河北新報』2011.12.14；「再生の針路 点検・復興計画（14）東松島市」『河北新報』2011.12.25。なお、同市においては、被災地内の12地点を選んで不動産鑑定士が評価した結果に基づき、「震災前の97-80%の価格」という買取価格の目安を示した。「集団移転 心配は元手」『読売新聞』2012.1.22；「集団移転に150万円」『朝日新聞』2012.1.26。

(2) 「職住分離」の影響

第二点は、移転による「職住分離」がもたらす影響である。東日本大震災の被災自治体の多くは、東北地方の太平洋沿岸に位置し、その属性は各々異なるものの、漁業、水産業等を主要産業とする場合が少なくない。常に海と向き合いながら生計を営んできた住民にとって、海岸や漁港を離れ、高台や内陸へ住居を移すことが職業及び日常生活上で多大な影響や制約に結び付くことは想像に難くない。実際、「生まれ育ち、漁をしてきた海のそばは離れられない」（宮城県女川町）、「港から離れたら船を守れない」（同）として、移転には難色を示す住民も少なくない⁽⁵⁷⁾。また、「魚市場から離れた場所が居住地となると町の活気が失われる。住民の『戻って住みたい』との意向が強い」（同気仙沼市）として市街地の衰退を懸念する声も上がっている⁽⁵⁸⁾。

前述のとおり、明治三陸地震及び昭和三陸地震の後には集団移転が試みられた。明治三陸地震後の移転が奏功し、昭和三陸地震では津波災害を免れた集落（岩手県吉浜村等）もあったが、他方では、一度移転を行った被災住民が数年後に再び被災前に住んでいた場所へ戻り、再び津波災害に見舞われた集落も存在した。例えば、岩手県唐丹（とうに）村（小白浜、本郷両地区。現釜石市）では、明治三陸地震による津波によって、全290戸中272戸が流失し、人口1,502人中1,244人が犠牲になる壊滅的被害を受け、村の収入役等が中心となって山腹に宅地を造成した。しかし、その後豊漁が続いたこともあり、時日の経過とともに日常生活の利便性を求めて徐々に元の海浜部への再移住が行われた。加えて、大正2（1913）年に発生した山火事のために移転集落の多くが焼失したこと、水の便の悪い高台を離れる動きに拍車がかかり、最終的には元の場所に集落が再形成された。その結果、昭和三陸地震の津波によって260戸の集落のうち208戸が流失・倒壊するという惨禍を重ねることとなった。移転が定着しなかった原因について、越村俊一東北大学准教授は、①移転先から海までの距離が遠すぎたこと、②移転先での飲料水の不足、③交通路の不便、④先祖伝来の土地に対する執着心、⑤豊漁が契機となり、海辺の仮小屋を本宅とするようになったこと、⑥大規模火災による集落の焼失（唐丹村）、⑦仮小屋が定住家屋に発展したこと、及び⑧主に山間部から津波未経験者が移住してきたことの各項目を指摘している⁽⁵⁹⁾。

明治三陸地震からは116年、昭和三陸地震からも79年が経過した現在、これらの事情が現在にそのまま該当すると考えることは難しい。都司嘉宣東京大学准教授は、「沿岸は避難ビルの役割を果たす水産加工場の建設だけを認め、住宅建築は制限が必要。車で動ける時代でもあり、「通勤漁師」に発想を転換すべきだ」と述べ、移転の必要性を指摘している⁽⁶⁰⁾。

しかし一方では、室崎益輝関西学院大学教授のように、「津波の恐ろしい経験をした後になお元の低地に住みたいというのは、防災意識が低いからではない。海のそばに住むことが、仕事だけではなく、歴史や文化を背負って生きることであり、海を捨てたら自分たちの存在価値はないとわかっているからである」として、移転によって海との一体的なつながりが失われることへの懸念も示す見解もある⁽⁶¹⁾。津波防災まちづくりに当たっては、生命の安全確保の重

57) 「高台へ」住民合意が鍵『毎日新聞』2011.6.11：「集団移転 住民戸惑い」『日本経済新聞』2011.6.10。

58) 「津波浸水地、再活用」7割『朝日新聞』2011.10.10。

59) 唐丹村における移転の経緯も含め、越村俊一「1896年明治三陸地震津波」『広報ほうさい』28, 2005.7, p.19.による。引用に当たり一部の表現を改めた。併せて、山下文男『津波と防災—三陸津波始末—』古今書院, 2008, pp.25-26；山口弥一郎『山口弥一郎選集 第6巻 日本の固有生活を求めて』世界文庫, 1972, pp.409-417；「高台移転地に津波」『読売新聞』2011.11.10.を参照。なお、唐丹村（小白浜地区）における山火事について、山口（同書）p.410.には、「1927年4月の山火事」という記述がある。

60) 「高台移転地に津波」『読売新聞』2011.11.10。

要性は論をまたないが、同時に、地元産業も含めた地域社会の持続性への配慮もまた不可欠の要件である。このことはまた、移転をめぐる住民間の合意形成の困難さにもつながっているといえよう。

(3) 人材不足

第三点として、集団移転事業自体に係る問題ではないが、移転を含む復興まちづくり事業に取り組む人材が不足している現状を挙げておきたい。前述のとおり、集団移転の規模は前例のない規模の戸数が対象となることが見込まれており、被災によって行政機能が低下した多くの被災自治体にとって遠大な事業となることは想像に難くない。

そのような状況に直面する被災自治体においては、復興まちづくり事業、特に集団移転や土地区画整理事業に携わる専門的知識を有する人材の不足が顕著化しつつある⁽⁶²⁾。国や被災地以外の地方自治体は、震災発生直後から、多数の職員を支援要員として被災地に派遣してきた⁽⁶³⁾。しかし、「集団移転を進めるためには、被災者一人一人の了解を得ないといけないが、短期間で調整するには役所の人手が足りない」(村井嘉浩宮城県知事)⁽⁶⁴⁾、「専門家や技術者の不足が復興全体の最大のボトルネックになるのではないか」(達増拓也岩手県知事)⁽⁶⁵⁾という両県知事の発言に見られるように、復興まちづくりに本格的に取り組む段階を迎えて、問題は深刻さを加えている。また、毎日新聞社が被災3県の42市町村長に対して行ったアンケート調査(前出)⁽⁶⁶⁾においても、11人の首長が復興に向けた最大の課題として、「自治体の事務能力や人員の限界」を挙げた⁽⁶⁷⁾。「今後は一層、膨大な事務量が発生し、現在の市職員体制では復興事業の執行は実質的に不可能」(亀山紘宮城県石巻市長)⁽⁶⁸⁾等、厳しい回答が寄せられており、復興まちづくりの基幹事業である集団移転を円滑に進めるためには、要員の確保を含めた体制の整備が急務であるといえよう。

その他、集団移転をめぐるっては、山地が海岸に迫り平地が少ない三陸沿岸地域においては移転先用地の確保が容易ではないこと、海に近い場所に宅地を造成するため急傾斜地を切り崩す工事は自然環境への影響や新たな土砂災害発生の危険性があること等の問題点が指摘されている⁽⁶⁹⁾。加えて、移転が完了するまでには長い期間を要することから⁽⁷⁰⁾、多くの被災自治体に共通する問題である高齢化や過疎化の進行に歯止めが掛からなくなることを懸念する声も強い⁽⁷¹⁾。

(61) 室崎益輝「高台移転は誤りだ 本来に現場の視点に立った復興構想を」『世界』820, 2011.8, p.56.

(62) 「険しい被災地の街づくり」『朝日新聞』2011.11.27.

(63) 被災自治体への国家公務員の派遣は平成24年1月23日時点で延べ約68,600人(暫定値)であった。「被災自治体への国家公務員の派遣状況」総務省ホームページ〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000143857.pdf〉また、他地域からの地方公務員の派遣人数は、平成23年10月1日時点で延べ73,802人であった。「東日本大震災による被災地への地方公務員の派遣状況調査」総務省ホームページ〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000136485.pdf〉

(64) 「水産支援は投資 村井・宮城県知事」『毎日新聞』2011.12.10.

(65) 平成23年11月10日の東日本大震災復興構想会議の席上での発言。「東日本大震災復興構想会議(第13回)議事要旨」内閣官房ホームページ〈<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou13/youshi.pdf>〉

(66) 前掲注⁽³⁸⁾

(67) 「被災42自治体 3割「事務能力限界」」『毎日新聞』2011.12.11.

(68) 「復興事業に人手の壁」『毎日新聞』2011.12.11.

(69) 例えば、平山洋介「危機は機会なのか?東北復興まちづくりに向けて」『世界』820, 2011.8, p.71; 坂和章平「東日本大震災にみる不動産と復興計画・復興立法をめぐる諸問題」『市民と法』69, 2011.6, pp.100-101.

(70) 時事通信社が被災37自治体に対して復興計画に関して行ったアンケート(前出)によると、計画期間は10年と回答した被災自治体が最も多く(岩手4、宮城8、福島4)、平均を算出するとは約8.3年である(未定及び「5~10年」と回答した自治体を除く33自治体)。

おわりに

「1000年に一度」と称される規模の巨大津波によって引き起こされた人的・物的被害の大きさ、被災地の広さ等から、復興に向けた行程は長期化することが予測される。早期の復興は、被災地住民の総意であり、政府の復興対策本部は、「防災集団移転促進事業や復興公営住宅等の円滑な事業実施に向け、市町村において地域住民との調整を円滑に進めていくことが最大の課題である」⁽⁷²⁾としている。しかし同時に、多くの被災自治体において移転をめぐる住民間の賛否が分かれている現状のまま事業の実施を急ぐことは、都市や集落の街並みや景観を変えることにとどまらず、地域コミュニティを分断し、住民が望む復興まちづくりのあり方から乖離することが危ぶまれる⁽⁷³⁾。住民が「被災前の生活を取り戻した」と実感できるためには、どのような形で都市や集落の再生を目指すのか、その目標を地域ごとに共有し、合意形成を図ることが、とるべき第一の手順であろう。

「人命を守るため、津波の危険性がある場所に居住しない」という観点からは、集団移転は当然に導き出される選択肢であり、災害危険区域の指定、移転先の選定、土地所有権の移転、津波によって浸水した土地の評価・買上げ等所要の施策の円滑な実施を図らなければならない。しかし、同時に、復興まちづくりは、集団移転を行うことによって完結するものではなく、被災地住民の生活を取り巻く状況や多様な課題との接点を見失わないことが求められる。その中で、真の意味で「津波に強い」まちづくりとは何かを問い続けながら、住民の視点に立ち、住民と被災自治体の協働を通じて、復興への道筋を模索していかなければならないであろう。

(71) 被災住民からは、「安全性は譲れない。ただ、早く街づくりを進めることも重要だ。時間がかかれば人が離れて戻らなくなる」(宮城県名取市)等の意見も出されている。「待ち切れぬ 集団移転」『日本経済新聞』2011.10.30.

(72) 「主要課題の現状と対応方針」2012.1.23. 東日本大震災復興対策本部ホームページ

(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/%E3%80%90%E8%B3%87%E6%96%99%E7%BC%92%E3%80%91%E4%B8%BB%E8%A6%81%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E3%81%AE%E7%8F%BE%E7%8A%B6%E3%81%A8%E5%AF%BE%E5%BF%9C%E6%96%B9%E9%87%9D.pdf>)

(73) 例えば、平山洋介神戸大学教授は、「復興まちづくりに必要なのは、大型プロジェクトばかりを構想し、壮大な空間改造に大量の時間を使うのではなく、人生と地域の連続性を取り戻すために、住む場所を早急に整え、被災者を迅速に救い出す方向性である」と指摘している。平山 前掲注(69), p.68.