

# なぜ、小規模孤立型の高台防災移転計画が発生したか？—その政策決定過程の分析—

稲村 肇

フェロー会員 東北工業大学教授 都市マネジメント学科 (〒982-8577仙台市太白区八木山香澄町35-1)

E-mail:hajime.inamura@gmail.com

東日本大震災による被害者の住居移転計画が進められている。この計画は平野部では比較的順調に進む一方、海岸に山が迫る地域では小規模高台移転が多く、将来の過疎化が懸念されている。また、小規模高台開発は擁壁や取付道路に費用がかかり、非常に非効率なものであるとなっている。本研究はこうした非効率で未来の見えない移転計画が進行させた6つ原因の政策決定過程を明確にすることを目的としている。すなわち、①一律に高台移転の原則を決めたこと。②高台移転の推進のために、災害危険区域を原則として全て非居住地域としたこと。③このため、高台移転が完全に行政の責任になったこと。④第三次補正で市町村の負担がゼロになり、モラルハザードが起こったこと。⑤世論、マスコミの早期復興の大合唱が市町村を追い詰め、安易な小規模、山探しに走らせたこと。

**Key Words :** *isolated settlement, east-japan great earthquake, reconstruction system, budget allocation*

## 1. 背景と目的

図-1 は石巻市牡鹿半島の鹿立浜の高台防災集団移転計画の平面図である。高さ50mほどの山の中腹を切り開き12,200M<sup>2</sup>の土地に住宅10棟の宅地を造成する予定である。

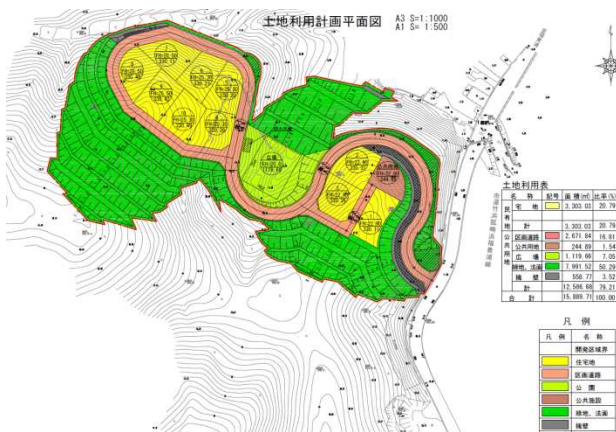


図-1 鹿立浜の高台防災集団移転計画

この地域の周辺には被災した5つの漁村があり、6地区の防災集団予定地に53戸の宅地を造成する。すなわち、地区あたりの平均戸数は10戸以下となっている。表-1は石巻市半島部4浜の移転事業費を示している。この地

区の接続道路を含めた事業費は約33億円で1戸当たり6,200万円程度の費用がかかる。(漁港の修復事業は除く) こうした移転地域に未来はあるのだろうか？

表-1 石巻市半島部4浜の移転事業費

事業名	対象地域	事業費(千円)	事業年度
道路事業(接続道路等)	福貴浦浜付近	700,000	24~28
道路事業(接続道路等)	狐崎浜付近	300,000	24~28
道路事業(接続道路等)	竹浜・牧浜付近	500,000	24~28
防災集団移転促進事業(6戸)	【石巻】竹浜地区	215,386	24~
防災集団移転促進事業(11戸)	【石巻】鹿立浜地区	469,704	24~25
防災集団移転促進事業(15戸)	【石巻】牧浜地区	394,420	24~26
防災集団移転促進事業(21戸)	【石巻】福貴浦地区	741,364	24~26
1戸当たり	62,658千円	合計	3,320,874

図-2は近くの牧浜地区の人口構成の推移である。

牧浜地区の2010年の人口は33世帯75人、高齢化率は36%である。震災後は更に人口が減少しており、ここに計画している15戸の住宅に住民は戻ってくるのだろうか？(こうした非効率な事業は数十ヶ所あるが、もちろん土地に恵まれた立派な計画も存在する)

本研究はこうした非効率で未来の見えない移転計画が進行させた5つの直接的な要因が生じた背景と原因を明確にすることを目的としている。

すなわち、直接的要因とは次の5つである。

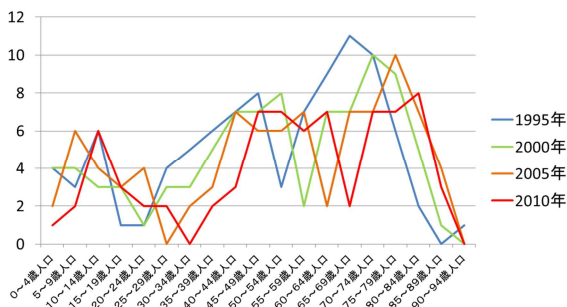


図-2 牧浜地区の人口構成の推移 (国勢調査)

- ① 一律に高台移転の原則を決めたこと。
- ② 高台移転の推進のために、災害危険区域を原則として全て非居住地域としたこと。
- ③ このため、高台移転が完全に行政の責任になったこと。
- ④ 第三次補正で市町村の負担がゼロになり、モラルハザードが起こったこと。
- ⑤ 世論、マスコミの早期復興の大合唱が市町村を追い詰め、安易な小規模、山探しに走らせたこと。

そこで本研究ではこうした事態を招いた経緯を以下の7点から検討、分析することを目的とする。

- ① 復興構想会議 (H23. 4. 14～6. 25) 全 12 回の議事録および提出資料
- ② 復興構想会議検討部会 (H23. 4. 20～6. 14) 全 8 回の議事録および提出資料
- ③ 東日本大震災からの復興の基本方針と東日本大震災復興対策本部・同幹事の組織論
- ④ 建築基準法 (39 条、84 条) とその適用
- ⑤ 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の成立経緯と適用
- ⑥ 平成 23 年度第三次補正予算と第 179 回国会、予算委員会、本会議の議事録
- ⑦ 復興交付金と復興交付税の制度

## 2. 資料の分析

### 2.1 復興構想会議 (H23. 4. 14～6. 25) 全 12 回

復興構想会議は防衛大学校長五百旗頭真氏が議長、御厨貴東大教授が議長代理を含む 15 名で構成された。4 月 14 日に第 1 回が開催されたが、その際すぐに、五百旗頭議長から議長提出資料が提出され、そこにすでに「高台に住宅・学校・病院等をつくる。」と書いてあり、また財源としての公債の発行、震災復興税の言葉が出ている。このことから高台防災集団移転は事務局 (内閣・国土交

通省) の基本方針であったことがうかがわれる。復興構想会議は第 4 回ぐらいまでは、各委員が自分の分野や考え方などを披露し、それについて話したりして、直接提言に結びつくような議論はなされていない。第 5 回に電力問題、復興まちづくり、水産業の振興 (漁業権問題) などが話われた。しかし、まちづくりの議論の主題は、①仮設住宅を巡る問題、②復興住宅の供給問題、で、高台移転問題は殆ど話しわれていない。第 8 回、第 9 回に検討部会報告がなされた。

第 8 回の報告は 35 ページにわたるパワーポイント資料で、その目次は以下の通りである。

1. 地域経済社会の再生 : (1) 医療・介護・福祉、(2) 雇用、(3) 地域産業・企業の再生・創造
2. エネルギー・環境
3. 減災・地域づくり : (1) 減災の考え方、(2) 土地の権利関係の調整主体 (まちづくり会社等)

また、第 9 回の報告は 34 ページにわたるパワーポイント資料で、その目次は以下の通りである。防災集団移転の事業手法がまず紹介され、各種の事業例の後、7 ページ目に建築基準法による災害危険区域の指定の実例として、南三陸町の条例が示されている。

1. 減災・地域づくり : (1) 津波防災の地域づくり・土地利用をめぐる諸課題、(2) 災害に強い交通ネットワーク
2. その他 : (1) イノベーションによる成長産業の創出、(2) 復興と情報通信技術、(3) 地域における文化の復興、(4) 災害の記録、教訓の伝承・発信、(5) 復興のための財源確保

この報告がさしたる議論も無く、最終報告「復興への提言～悲惨の中の希望～」となった。

第 9 回では部会報告として、パワーポイント 34 ページ (うち、14 ページが減災・地域づくり) にわたる資料が A4 議事録にして 15 ページ、約 1 時間の説明 (うち、防災集団移転 3 分程度、災害危険区域指定 2 分程度) のあと、10 分程度議論があり、すぐ財源問題に移行して、その後、計画については議論されていない。

### 2.2 復興構想会議検討部会 (H23. 4. 20～6. 14) 全 8 回

上記の経緯からすれば最終報告はこの検討部会での提案が基礎となったはずである。しかし、復興構想検討会議においても第 5 回ぐらいまでは、各委員が自分の分野や考え方などを披露し、討議が殆どであった。構想会議に部会報告を提案したり、検討するような議論はなされていない。5 月 11 日の第 5 回会議の終わりの数分で、具体的な政策の議論・提案をするワークショップ開催の提案がなされた。ワークショップは一応開かれた形になっているようだが、そうした情報は一般には殆ど流れてい

なかった。実際には御厨東大教授や霞ヶ関の各省庁の若い官僚が中心となったと思われる。第6回、第7回の検討部会ではそのワークショップからの報告があった。議事録など全てが非公開で具体的情報は無いが、その内容は議事録からうかがえる。

ワークショップは4つあるわけですね。社会保障、雇用、教育と書いて、こういう分野を全体で概観するというのをやりました。それから、エネルギー、環境ということで、今、中身を申し上げますが、それから防災、地域づくり、これも広い範囲のことを一緒にしました。それから、地域産業、経済、まさにこれは製造業から水産業に至るまでいろいろなことを議論いたしました。(第6回議事録p12)

防災地域づくりに関しては最後の10分程度で説明と質疑がされただけで、計画に関する議論は殆どされていない。このようにして、ワークショップの報告がほとんど100%そのまま部会報告となった。そのことは以下の第6回部会の飯尾部会長発言で明らかである。

「済みません、私の不手際でもう時間になっておるんですけども、まだ1つ残っております。もう御用の方は御退席いただいて結構でございます。もう少しお付き合いいただきたいと思ひまして、防災・地域づくりでございます。出られた方は御記憶かと思いますが、防災・地域づくりは御希望の方が多かったので大きな部屋にしたのでございますが、大きな部屋にするお役所の方も大勢来られまして、何となくワークショップと言うには立派すぎる机になりましてやや議論があれでしたので、今後、考えたいと思ひます。(第6回議事録 p39)

この事実は御厨教授の読売新聞コラムによっても裏付けられる。すなわち：

「提言」をまとめるプロセスに、与野党とも「政治」は全くと言って良いほど、関与も介入も無かった。菅(総理)さんだけが、独自の発想と考え方に基き支え続けたと言うことである。推進力を徹底的に欠いていた「復興構想会議」は若き官僚達と一部の政務の人たちの献身的協力と、メディアの積極的な報道がなければ、至る所で立ち往生したものである。

(2011年8月7日読売新聞1面のコラム「地球を読む」)

結局、復興構想会議の最終報告は霞ヶ関の若い官僚が書いたと言って間違いは無いだろう。上記のように部会におけるワークショップの資料は非公開であるが、議事録から見ると、先の第8回、第九回構想会議に提出された部会報告のパワーポイント資料とほぼ同様であると思われる。

### 2.3 「東日本大震災からの復興の基本方針」と東日本大震災復興対策本部・同幹事の組織

復興対策本部は復興の大方針である「復興の基本方針」を8月11日に発表した。これは復興会議の提言を十分配慮している。これにより、被災地の現在の状況の5割は決まったと言って差し支えない。そもそも復興対策本部は菅総理大臣を本部長とし、各省庁の大臣などが本

部員となる。最高組織である。そして、実際提言などをまとめるのが幹事団で幹事は官僚のトップである各省庁の事務次官が務めている。すなわち、霞ヶ関の若き官僚達が書いたワークショップ提案が検討会議⇒構想会議⇒復興対策本部⇒幹事団と1周回っただけで、霞ヶ関の各省庁の思いのままに基本方針が出来たのである。基本方針の冒頭にある以下の文章に発想の根幹が見られる。

表-2 第3次補正予算  
(経済産業省分：経済産業省 web より)

(<http://www.meti.go.jp/main/yosan2011/checksheet/index.html>)

		(単位：百万円)
番号	事業名	補正予算額
1	国内企業立地推進事業費補助金	295,000
5	がんばろう ふくしま産業復興企業立地支援事業	170,000
16	イノベーション拠点立地推進事業	35,000
27	福島県における医療福祉機器・創業産業拠点整備事業	39,493
34	定置用リチウムイオン蓄電池導入支援事業費	21,000
35	被災中小企業復興支援リース補助事業	10,050
37	建築物節電改修支援事業費補助金	15,000
38	エネルギー管理システム導入促進事業費補助金	30,000
39	浮体式洋上ウィンドファーム実証研究事業	12,500
40	住宅用太陽光発電導入支援復興対策基金造成事業費補助金	86,993
41	住宅用太陽光発電高度普及促進復興対策基金造成事業費補助金	32,395
43	再生可能エネルギー発電設備等導入支援復興対策事業	32,599
47	探鉱・資産買収等出資事業出資金	20,250
55	自家発電設備導入促進事業	29,988
72	日本政策金融公庫出資金(危機対応円滑化業務)東日本大震災復興特別貸付等関連	95,500
73	日本政策金融公庫出資金(中小企業事業)東日本大震災復興特別貸付等関連	61,500
74	経営安定関連保証等対策費補助事業	30,100
79	被災中小企業施設・設備整備支援事業(被災中小企業等の早期復興に向けた資金支援等)	40,000
	小計	1,057,368
	東日本大震災復興関連事業=合計	1,236,106

“国は、被災地域における社会経済の再生及び生活の再建と活力ある日本の再生のため、国の総力を挙げて、東日本大震災からの復旧、そして将来を見据えた復興へと取組みを進めていかなければならない。”

そこには活力ある日本経済再生の名の下に、被災地の復興よりも復興の名を借りた霞ヶ関の戦略が見て取れる。

表-2は経済産業省の第三次補正予算1.24兆円の事業予算である。(92事業中、100億円以上の18事業を示した)これを見れば、経済産業省の通常の事業の多くが、東日本大震災からの復興(日本経済の再生)の名を借り、復興特別会計で実施されていることがわかるだろう。

### 2.4 建築基準法(39条、84条)とその適用

建築基準法の第三十九条を下記に記す。



第三十九条 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

2 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

この第1項から明らかなように、これは浸水域＝災害危険区域ではないことを示している。更に第2項においては“災害防止上必要なものは条例で定める。”とされており、災害危険区域＝建築禁止でないことを示している。実際、全国各地に災害危険区域は指定されているが、建築禁止区域にした例は少ない。表-3は全国の災害危険区域の指定とそこにおける建物の状況を示している。ところが多忙の中、何の指導もなかった自治体は、浸水域の全域または大半を危険区域に定め、その殆ど全てを建築禁止区域にしてしまった。この誤解を生んだ大きな原因が、復興構想会議の検討部会資料に実際例として出された、下記の南三陸町の条例であるとする。

第2条南三陸町災害危険区域は、次のとおりとする。

第3条前条に規定する災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築は、禁止する。

このように、第2条で津波浸水域の特定の地域を災害危険区域に指定し、第3条でその全てを非居住地域としている。更に検討部会資料では災害危険区域と殆ど関係しないチリ地震津波等の浸水域の図（図-3参照）を同時に掲載している。南三陸町を知らない多くの人は、色塗り部分が災害危険区域で、同時に非居住地域であると誤解するだろう。その結果、その後市町村が作成した復興整備計画では、広大な地域が非居住地域となり、膨大な被災者が我が家（敷地）を追われ、広大な移転用地の準備が必要となったのである。

そもそも、建築基準法はこのような大規模な住民移転を想定していないと思われる。このため、同法第八十四条においては“特定行政庁は、市街地に災害のあった場合、土地区画整理事業のため必要があるときは、災害が発生した日から一月以内の期間を限り建築物の建築を禁止することができる”とある。もし、大規模な移転を想定していたならば、1ヶ月という短期間が指定されるわけではない。実際、昭和34年の伊勢湾台風の際も災害危険区域は広大エリアが指定されたが、居宅建築禁止区域は港湾の埋め立て地域のみであり、北海道南西沖地震の奥尻島でも集団移転はわずか55戸であった。

広大な防災移転用地の取得が市町村を苦しめ、復興を遅らせる最大の要因となった。

表-3 災害危険区域の指定（上位3位まで：1999年現在）

指定理由	指定箇所数	区域内面積 (ha)	区域内建物	
			住宅	非住宅
急傾斜地崩壊	15,528	21,259	301,798	32,694
出水	21	988	446	669
津波・高潮	3	6,636	74,000	39,034

防災科学技術研究所・自然災害情報室・防災基礎講座より引用

[http://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza\\_taiou/s05tochiriyo/landuse.htm](http://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/s05tochiriyo/landuse.htm)

#### ■建築基準法第39条に基づく災害危険区域の指定

○事業概要  
津波、高潮、出水等による危険が著しい場所を地方公共団体が条例で災害危険区域に指定し、当該区域内における住居の建築禁止、構造や地盤面の高さに関する制限等の建築制限を条例で規定することができる。

○津波に対して災害危険区域が指定された事例  
(例)宮城県南三陸町災害危険区域設定条例  
(平成17年10月1日条例第152号)(抄)

第1条 この条例は、建築基準法(昭和25年法律第201号)第39条第1項及び第2項の規定に基づき津波、高潮、出水等による危険の著しい区域として南三陸町災害危険区域を設定する。

第2条 南三陸町災害危険区域は、次のとおりとする。

字名	区域
志津川字南町	88番地、89番地以南
志津川字大森町	97番地、98番地
志津川字旭ヶ浦	全域
戸倉字戸倉	169番地から196番地まで

第3条 前条に規定する災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築は、禁止する。

附則  
この条例は、平成17年10月1日から施行する。

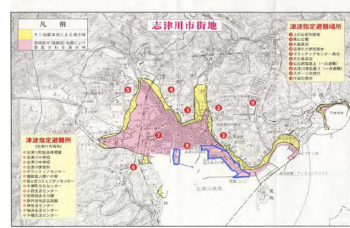


図-3 建築基準法39条の説明に添付された図

## 2.5 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の成立経緯と適用

歯止めのない、膨大な防災集団移転を推進した、最大の要因は財政負担ゼロ”全額国費”を原因とした、地方自治体の財政モラルハザードであろう。

全額国費の根拠となったのが、昭和47年7月豪雨・大水害をきっかけとして国の補助を定めた“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”である。ここでは国費による補助率を事業費の3/4とし、以下の費用への適用を定めた。

- ① 住宅団地の用地取得造成、② 移転者の住宅建設・土地購入に対する補助(借入金の利子相当額)、③ 住宅団地の公共施設の整備、④ 移転促進区域内の農地等の買い取り、⑤ 住宅団地内の共同作業所等⑥ 移転者の住居の移転に対する補助

しかし、25%の地元負担は疲弊した小規模な被災自治体にとって不可能なことは明らかだった。村井知事は第9回復興構想会議でA町の例として”今の制度では人口1万人予算規模60億円の自治体に1000億円を超える負担が生じる”と訴えている。被災県の知事や首長達の補助率アップの訴えに、いち早く対応して、復興交付金による全額国費化を仕掛けたのは、地方交付税交付金を所管する総務省の官僚であった。復興交付金という名の国

費全額負担は地方主権の中心をなす補助制度の根本原理を覆すものである。地方は自らの事業に対し、何の予算制約がないことになった。こうした、予算に関する仕組みの大変更も殆ど何の議論もないまま、先の復興構想会議の提言に盛られ、東日本大震災からの復興の基本方針として決定された。

## 2. 6 平成 23 年度第三次補正予算と第 179 回国会、予算委員会、本会議の議事録

100%国費化によるモラルハザードを防ぐ最後の砦が国会審議のはずであった。9兆円を超える震災復興の本予算(1次補正、2次補正を含め15兆円)を審議する第179回国会予算委員会は11月2日から11月10日まで、5回にわたって開催された。しかし審議内容は、財源問題・道路、病院などの復旧問題、原発、除染問題が中心であり、高台移転問題や復興交付税問題は討論されることは全くなかった。こうして、11月10日の本会議で可決成立した。

第3次補正の所管省庁別の予算額が表-4に示されている。地方自治体が自分で計画し実施する事業に対応する東日本大震災復興交付金1.56兆円と比較して各省庁の予算が膨大であることが分かる。この中の多くの事業が被災地とは何の関係もない遠隔地で実施されている。

表-4 第3次補正までの復興予算

組織	予算額(百万円)
内閣官房	105,462
総務省	2,093,314
法務省	7,160
外務省	18,678
財務省	989,359
文部科学省	109,255
厚生労働省	636,644
農林水産省	1,099,017
経済産業省	1,695,734
国土交通省	5,819,234
環境省	806,807
防衛省	161,551
復興交付金	1,561,200
予算合計	15,103,415

また、経済の再生のための事業として、災害と殆ど関係ないような外郭団体にも貴重な予算が投下されているのである。これが、復興の基本方針に、“**経済の再生なくして復興なし**”“東日本大震災の教訓を生かす”という文言を入れた、霞ヶ関の戦略の結果である。

すなわち、経済再生の目的で大震災の名を借りた「通常の経済対策」に予算が配分され、震災の教訓を生かすとして、被災地と無関係の「通常の防災対策」に予算がつぎ込まれたのである。(参考文献 18 参照)

## 2. 7 復興交付金と復興交付税の制度

防災集団移転・災害公営住宅等、市町村が比較的自由に復興プロジェクトに使える予算は上記のわずか1.56兆円である。(平成24年度2,900億円、25年度5,900億円で計2.44兆円となっている)総務省の2.1兆円に含まれる、市町村の裏負担分を合わせても2.2兆円程度であり、総額19兆円の予算の大半は国の直轄事業または関連事業に充てられている。復興予算はその後とも国の関連事業を中心に膨張し、平成25年末現在25.3兆円となっているが、その多くは従来から進めてきた各省庁の看板替えであり(参考資料 18 参照)、それが一般会計の膨張を隠す役割を果たしている。その流れで、復興交付事業も総額3兆円程度になっている。

復興交付金事業は地方自治体の自由に使えるという建前であったが、実際は5省庁の管轄の40事業に限定され、それも厳しい国の指導があるため事業の中心は防災集団移転事業と災害公営住宅事業となっている。(第7回交付時-2013.11.29 まで、総額22,339億円、うち2事業費・計9,982億円)

## 3. 結論

### 3. 1 高台移転の原則が決定された経緯

復興構想会議の議論、復興構想会議検討部会の議論、東日本大震災からの復興の基本方針を巡る議論の分析の結果分かったことは以下のことである。復興構想会議は「復興への提言」を出した。しかし、実質は(御厨教授と)若き官僚達が書いたシナリオだった。=>彼らは国を憂い、真剣に検討した。しかし、それと同時に、霞ヶ関の各省庁は所管の予算獲得に向け、まっしぐらに19兆円の補正予算に群がっていった。

### 3. 2 防災集団移転に関する法令と運用

建築基準法の適用時例と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の検討の結果以下にことが分かった。居住不可能な地区で高台移転するために、防災集団移転のスキームを使うことは悪

い選択では無い。しかし、適切な移転地が近隣に無い地域に一律に適用することに無理があった。災害危険区域指定と非居住地域の指定は別問題であるのに同一視され、とてつもない数と面積の移転地を探す必要が生じ、行政は完全に機能不全となった。

(石巻市の場合 65 浜の住民を 54 地区に集団移転を行う必要が生じた)

### 3.3 高台移転計画の策定、認可に関する予算・経緯

平成 23 年度第三次補正予算の審議経緯を検討した結果、以下のことが分かった。総務省の仕掛けた、復興交付税による裏負担で、防災集団移転促進事業は国費 100%となり、被災市町村はモラルハザードに陥った。(無理矢理でも住民と合意がとればどんな復興計画でも、いくらかかっても大丈夫)

もちろん宅地造成費の目安は存在する。今回は過去の例を参照し、3,000 万円/戸程度(平米当たりの造成単価から計算: 関連道路を含む)であったが、移転戸数の減少と共に崩壊して 5,000 万円となった。現在は人数に格差が生じ、事業費も帳尻あわせ状態(コストの高い事業と安い事業を組み合わせ、基準内に収める)となっている。用地取得の困難性を無視したマスコミや世論による「早くしろ、何をしているんだ!」の大合唱が、市町村の担当部局・担当者を追い詰めていった。休耕田など比較的広く、平坦な適地と思われる土地は未相続などの理由で所有権が複雑または不明で早期取得は不可能だった。担当部局はやむを得ず、容易に取得可能な単一(少数)地主の山地の土地の取得に向かわざるを得なかった。さらに、復興交付金の上限が見えてきたことから、「交付申請は長く続かないのではないか」という思いで、担当者は今も(平成 26 年 1 月)「新たな過疎地の形成の不安がある計画」づくりに奔走している。

### 3.4 将来への提言

我が国は、想定外の大災害で法的整備も予算手当も全く準備が出来てなかった。他国の例を見れば、オーストラリアで 2011 年の東日本大震災とほぼ同時期に発生した大水害の復興にあたった、“クイーンズランド州復興庁”のように、組織、人材、資金を集中的に投資できたら現

在の状況は大きく変わっていただろう。もし我が国が道州制で、仙台近郊に強力な復興庁が出来ていたら、こうはならなかったかもしれない。

国交省(特に都市局)も総務省も大規模集団移転で最悪に近い選択肢をとった。いかに有能な霞ヶ関の官僚達でも、このような大災害の経験が無く、遠い東京で活動し、土地勘もない中では、現在以上の選択肢は考えられなかったのであろう。今からでも非居住地域を見直し、L1 堤防内で浸水深の浅いところでのまちづくりをすれば、助かるところもあるかもしれない。しかし、それを誰も言い出せないし、今更言っても何も変わらない。

今からやるべきは、東海、東南海、首都圏大地震に備え、以下の準備をすべきと考える。

#### 1) 強力な復興庁の設立

現在、復興庁は 500 人程度の体制であるが、復興を主体的に進めるためには(他国の例から)4 倍程度人員が必要と思われる。この人数を緊急に招集し、機能させるためには、予め各省庁・上位自治体からの出向の制度、権限委譲、職員給与の各省庁負担などの予算措置を定めておく必要がある。

#### 2) 国、県、市町村、国民の責任分担の明確化

アメリカやオーストラリアの多くの州では個人の災害損害保険は半強制となっており、地方政府が保険料の約半額を補助している。個人と公共の責任分担を明確にするためにも、保険制度の普及が重要と思われる。

#### 3) 柔軟な防災集団移転の方法

被災地の近隣に都市がある場合は近傍に移転、近隣に適当な土地がない場合は、被災地から若干離れた土地にコンパクトに移転地を造る、など集団移転には柔軟性が必要である。また災害危険区域の指定と非居住地域の指定は別物であり、個人の自由意思を尊重する意味で非居住地域の指定は最小限にするべきと考える。

#### 4) 復興計画の策定と指導体制

今回の震災のように大規模災害が弱小市町村を襲った場合、十分な数のスタッフや専門知識を持たない市町村が自身で復興計画を作成することは極めて困難である。このために計画策定のガイドラインの設定や指導・協力体制を法制化し、予め用意する必要があると思われる。

#### 5) 非常時のための土地権利調整等の法整備

人口減少下においては放棄農地、放棄宅地などが多く、相続など、所有権の特定が困難な場合が少なくない。ま

た、適地が農地であった場合の転用についても問題がある。この場合の土地の借用や収用の法手続を定めることにより、適地取得の迅速化を図る必要がある。

#### 6) 財源手当・予算配分の方法

今、震災では被害額の概算から予算総額が決定し（5年間 19 兆円、10 年間 23 兆円）、いきなり増税による国民負担が決定された。予算の使い道の決定がその後になり、復興予算が通常の全国の防災等に流用されたため、予算が不足し現在は5年間で25.3兆円程度となっている。一般会計予算と復興特別会計との予算の峻別は現在においても緊急の課題といえる。

#### 4. おわりに

今回の震災は様々な面で、我々に計画の不在、計画学の無力を突きつけた。実際、インフラ建設・管理の担当者も研究者も殆ど何も出来ない中で3年の月日が流れた。本研究では「こうしたことがなぜ起こったか」を追求してきた。これが近い将来に発生するとされる、東海、東南海震災等に生かされることを望む。東日本大震災の犠牲者の冥福を祈る。

#### 参考文献

- 1) 第1回東日本大震災復興構想会議（平成23年4月14日）から第12回東日本大震災復興構想会議（平成23年6月25日）までの議事録および提出資料
- 2) 第1回東日本大震災復興構想会議検討部会（平成23年4月20日）から第8回東日本大震災復興構想会議検討部会（平成23年6月14日）までの議事録および提出資料
- 3) 御厨貴：2011年8月7日読売新聞1面のコラム「地球を読む」
- 4) 東日本大震災復興構想会議：復興への提言～悲惨のなかの希望～、2011.6.25
- 5) 東日本大震災からの復興の基本方針
- 6) 東日本大震災復興基本法
- 7) 復興庁基本法
- 8) 建築基準法
- 9) 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
- 10) 第179回国会予算委員会第1号（平成23年11月2日）から第5号（平成23年11月10日）議事録
- 11) 第179回国会 本会議、第7号（平成23年11月10日）議事録
- 12) 平成23年度予算、第1次～第4次補正予算
- 13) 財務省：23年度予算のポイント
- 14) 名古屋市臨海部防災区域建築条例  
<http://www.city.nagoya.jp/jigyuu/category/39-6-3-2-6-0-0-0-0-0.html>
- 15) 宮城県復興整備協議会資料（14市町村）：  
<http://www.pref.miyagi.jp/site/hukkousien/seibikyo>

[ugikai.html](#)

16) 復興庁：復興の現状と取り組み（H25.11.29）

<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20131029113414.html>

17) 国立国会図書館：平成23年度第3次補正予算と今後の課題、調査と情報、第729号

18) 国土交通省：平成23年度第3次補正予算チェックシート

[http://www.mlit.go.jp/page/kanbo05\\_hy\\_000209.html](http://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_000209.html)

19) 復興庁：東日本大震災復興交付金交付要綱[平成25年3月13日]

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/000437.html>

20) 国土交通省：国土交通省復興交付金交付要綱附属編

21) 国土交通省都市局：東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について、  
<http://www.mlit.go.jp/common/001014480.pdf>

注) 文中9ポイント、ボールド文字部分は原文引用

# **WHY, MANY SMALL AND ISOLATED MOUNTAINOUS AREAS HAVE BEEN CHOSEN FOR HOUSING LAND DEVELOPMENT FOR DISASTER VICTIMS**

Hajime INAMURA

| 8

Collective Relocations of houses for victims of East Japan Great Earthquake and following Tsunami have been carried out by local governments. Although some large projects in plain field are going well, many small projects at steep coastal area are very difficult in social and financial viewpoints. This paper discusses “Why, many small and isolated mountainous area have been chosen for housing development for tsunami disaster victims”. Major findings are as follows: 1) Because central government offered a general rules to locate a new residential area at the enough higher land comparing with an estimated water level of rarely happen tsunami wave. 2) Most of affected residential area is designated as disaster vulnerability area and prohibited to build a new house. 3) As a result, local governments are forced to find very wide land area for tsunami victims.