

ISSUE BRIEF

東日本大震災と復興まちづくり

—津波防災の観点から—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 724 (2011. 9. 22.)

はじめに

I 復興まちづくりの取組み

- 1 国の動向
- 2 被災自治体の動向

II 復興まちづくりの課題と方策

- 1 津波防災とまちづくり
- 2 高台移転

おわりに

東日本大震災から5か月余が経過し、津波による深刻な被害を受けた地域では、がれきの撤去作業などが進んでいる。しかし、復興の原動力となる市町村は甚大な被害を受け、膨大な復旧・復興業務も抱えていることから、復興まちづくりへ向けた動きは必ずしも順調であるとはいえない。被災した人々が大震災による被害を克服し、希望をもって新たな生活を始められるよう、復興まちづくりに関する計画の迅速な策定、実施が求められている。

本稿では、国や被災自治体による復興方針や復興計画などの復興まちづくりの取組みを紹介し、また、現在、クローズアップされている津波災害に対応したまちづくりとその方策としての高台移転について、概要及び課題を、8月18日時点の情報に基づき整理した。

国土交通調査室・課

ふるかわ こうたろう いのいえ のぶあき ながすえ りょう
(古川 浩太郎・井家 展明・長末 亮)

調査と情報

第724号

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の巨大地震（マグニチュード 9.0）は、東日本の太平洋沿岸を中心に非常に高い津波を観測し、各地に甚大な被害をもたらした。国土交通省が行った津波被災地の現況調査¹によると、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の 6 県 62 市町村の浸水区域面積は、東京 23 区の面積の約 9 割に相当する約 535 km²に及んだ。また、浸水区域の被災した建物棟数は約 21 万 9000 棟であり、その内訳は、全壊約 12 万棟（流失した約 7 万 8000 棟を含む。）、大規模半壊約 3 万 6000 棟、半壊約 4 万棟、一部損壊約 2 万 3000 棟であった。

東日本大震災から 5 か月余が経過し、津波による深刻な被害を受けた地域では、がれきの撤去作業などが進んでいる。しかし、復興の原動力となる市町村は被災により行政機能を低下させて、膨大な復旧・復興業務も抱えていることから、復興まちづくりへ向けた動きは必ずしも順調であるとはいえない。被災した人々が大震災による被害を克服し、希望をもって新たな生活を始められるよう、復興まちづくりに関する計画の迅速な策定、実施が求められている。

本稿では、国や被災 3 県（岩手、宮城、福島）の自治体による復興方針や復興計画など、復興まちづくりの取組みを紹介し、その中で、現在、クローズアップされている津波災害に対応したまちづくりとその方策としての高台移転について、概要及び課題を整理する。²

I 復興まちづくりの取組み

1 国の動向

（1）東日本大震災復興構想会議の提言

4 月 11 日に発足した政府の「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭真防衛大学校長）は、復興ビジョンを議論するため、12 回の会合を開催し、6 月 25 日に「復興への提言—悲惨のなかの希望」（以下「構想会議提言」という。）を決定、菅直人内閣総理大臣に手交した。

構想会議提言の内容は、地域づくりの考え方や、雇用・生活再建対策、再生可能エネルギーの導入促進、特区制度の活用、復興財源の確保、原子力災害対策など多岐にわたっている³。

復興まちづくりとしては、災害時の被害を最小化する「減災」⁴という考え方が重要であるとし、大津波に対しては「逃げる」ことを基本とする防災教育の徹底やハザードマップの整備などソフト面の対策を重視することとしている。また、高齢者や弱者にも配慮した

¹ 国土交通省「（報道発表資料）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.
<http://www.mlit.go.jp/report/press/city07_hh_000053.html>

² 本稿は、平成 23 年 8 月 18 日時点の情報に基づいている。

³ 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.<<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>>

⁴ 「減災」とは、堤防、ダム等の構造物による被害の抑止には限界があることを踏まえ、一定の被害発生を容れた上で対策を検討することを意味する概念であり、近年広く使用されている（例えば、永松伸吾『減災政策論入門』弘文堂、2008、pp.85, 197.）。また、別の論稿では「被害が発生することを前提とした対応を用意し、被害の最小化に努める」と説明されている（河田恵昭『「減災」と地域防災』『減災』vol.1, 2006, p.14.）。

表1 構想会議提言のポイント（復興まちづくり関係）

第1章 新しい地域のかたち

(1) 地域づくりの考え方

- ・ 今後の復興は、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方が重要である。水際で構造物に頼る防御から、「逃げる」ことを基本とするソフト面の対策を重視しなければならない。
- ・ 防潮堤等に加え、交通インフラ等を活用した地域内部の第二の堤防機能を充実させ、土地のかさ上げを行い、避難地・避難路・避難ビルを整備する。加えて、災害リスクを考慮した土地利用・建築規制を一体的に行うなど、ソフト・ハードの施策を総動員することが必要である。
- ・ 高齢者や弱者にも配慮したコンパクトなまちづくり、くらしやすさや景観、環境、公共交通、省エネルギー、防犯の各方面に配慮したまちづくりを行う。また、再生可能エネルギーと生態系の恵みを生かす地域づくりや、地域の自給力と価値を生み出す地域づくりを行うべきである。

(2) 地域類型と復興のための施策

【類型1】 平地に都市機能が存在し、ほとんどが被災した地域

【類型2】 平地の市街地が被災し、高台の市街地は被災を免れた地域

【類型3】 斜面が海岸に迫り、平地の少ない市街地と集落

⇒ 類型1～3は、高台移転が基本となるが、土地利用規制や避難路、避難ビル等の整備により安全性を向上させて平地を活用する。

【類型4】 海岸平野部

⇒ 二線堤機能と土地利用規制とを組み合わせる。

【類型5】 内陸部や、液状化による被害が生じた地域

⇒ 被災住宅・宅地に「再度災害防止対策」を推進する。宅地復旧等の支援を行う。

(3) 既存復興関係事業の改良・発展

- ・ 防波堤・防潮堤等の「線」による防御から、河川、道路、まちづくりも含めた「面」による「多重防御」への転換が必要である。
- ・ 防波堤、防潮堤の整備事業、防災集団移転促進事業、土地利用規制などの既存の手法も、復興に適用できるかどうか検証を行い、必要に応じて改良を施すことが必要である。

(4) 土地利用をめぐる課題

- ・ 都市計画法、農業振興地域整備法等の土地利用計画手続きを一本化し、土地利用の再編等を速やかに実現できるような仕組みを構築しなければならない。
- ・ 権利者の所在や境界等が不明な土地についての必要な措置を考慮しなければならない。

(5) 復興事業の担い手や合意形成プロセス

- ・ 市町村主体の復興、住民間の合意形成とまちづくり会社等の活用、官民連携やNPO等による被災地の復興、復興を支える人的支援、人材の確保が必要である。

(6) 復興支援の手法

- ・ 津波災害に強い地域づくりの基本となる新たな一般的な制度を創設する必要がある。
- ・ 必要な人材・ノウハウの提供、財政措置、規制緩和、制度上の特例措置など、地域の多様なニーズに対応できる広範なメニューを準備しなければならない。とりわけ、土地利用計画手続きの一本化・迅速化にあたっては、「特区」手法が有効である。

（出典）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；「復興への提言」のポイント（国土交通省関係）（第1回国土交通省東日本大震災復興対策本部会合（資料3）2011.6.28.を基に筆者作成。

コンパクトなまちづくりや、くらしやすさ、景観、環境、公共交通、省エネルギーなどに配慮したまちづくりを実施することなども挙げられている。

さらに、こうした考え方にに基づき、被災地を5つの地域類型に分けて、各々の復興施策のポイントを提示している。特に、平地にある都市機能や市街地が被災した地域について、代わりに、後背地の山を切り崩して宅地造成を行うことなどにより住居などを高台に移転する「高台移転」の施策を打ち出したことが特徴的である。

このほか、防災集団移転促進事業、土地利用規制などの既存制度の改善や、土地利用の再編等を速やかに実現できるように、都市計画法（昭和43年法律第100号）、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）等の土地利用計画手続きの一本化、津波災害に強い地域づくりの基本となる新制度の創設などがポイントとされている。（以上、表1参照）

（2）復興まちづくり関連の法律

東日本大震災発生後、これまでに、震災関連の法律が数多く成立している。復興まちづくりに関連する法律の1つとして、東日本大震災により未曾有の甚大な被害を受けた市街地の健全な復興を図るため、4月29日に「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）が公布された。⁵

これまで、被災市街地における建築制限は、建築基準法（昭和25年法律第201号）第84条の規定に基づき、災害発生の日から最長2か月までしか指定区域内の建築を制限・禁止することができなかったが、この法律（第1条）により、甚大な被害を受けた地域については、最長8か月（11月11日）まで建築制限が可能となった。通常災害では、被災後2か月以内に復興に向けたまちづくりの方針策定などの手続きを行うことが見込まれるが、今回の震災で甚大な被害を受けた市町村の中には、方針の策定や諸手続きの実施が困難な地域もあったため、建築制限の期間が大幅に延長されることになった。⁶

（3）東日本大震災復興対策本部の復興基本方針

6月24日、菅総理大臣を本部長とする「東日本大震災復興対策本部」が、同日公布の「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）に基づき、内閣に設置された。

同本部は、7月29日に「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した⁷。この基本方針は、政府による復興のための取組みの全体像を示すものである。復興期間を平成23年度からの10年間とし、復興需要が高まる平成27年度までの5年を「集中復興期間」と位置付けた。復興期間10年間における復旧・復興対策の事業規模（国・地方の公費分）

⁵ このほか、復興まちづくりに関連するものとして、国又は県が被災自治体に代わって公共土木施設の災害復旧事業等の工事を施行できるよう特例を定めた「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律（平成23年法律第33号）」（公布：平成23年4月29日）や、津波対策に配慮したまちづくりの推進などを定めた「津波対策の推進に関する法律（平成23年法律第77号）」（公布：平成23年6月24日）、大量に発生したがれきを被災自治体に代わって国が処理できるよう特例を定めた「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）」（公布：平成23年8月18日）等がある。

⁶ 国土交通省「（報道発表資料）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案について」2011.4.22.<http://www.mlit.go.jp/report/press/house05_hh_000240.html>

⁷ 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.<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>> なお、この基本方針は8月11日に改定され、復興財源に活用した年金臨時財源2.5兆円の償還に関する記述が一部加筆された。

は、23兆円程度であるが、「集中復興期間」にその約8割の19兆円程度（平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算を含む。）を投入することが見込まれている。

この基本方針による復興まちづくりに関する施策⁸は、基本的に構想会議提言を踏まえた内容となっている。ただし、後述するように、構想会議提言の中で強調されていた「高台移転」については明記されていない。

（4）具体的な取組み

国土交通省では、東日本大震災復興基本方針や同省内の「社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会」等の提言を踏まえて、被災した地方公共団体による復興計画等の作成に資するため、具体的な施策が進められている。

例えば、平成23年度第1次補正予算では、事業予算71億円の「津波被災市街地復興手法検討調査」が実施されることになった。この調査は、津波被災市街地の復興に向けた取組みを支援するため、被災状況等の調査・分析を行い、被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた市街地復興のパターンを検討し、これを地方公共団体に提供することを目的としている。⁹

7月11日には、「平成23年東北地方太平洋沖地震による津波の対策のための津波浸水シミュレーションの手引き」が公表された。この手引きは、様々な規模の津波による浸水範囲などを把握することができる津波浸水シミュレーションに関する実施方法等を具体的に示すことで、被災自治体による復旧・復興計画の策定を支援するものである。¹⁰

7月22日には、国土交通省等により「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」がとりまとめられた。このガイドラインは、被災地の復興のために被災自治体が早急に建築や開発を誘導するエリアを明確化する必要があることから、あらかじめ国が被災地に共通する考え方や支援策を示すことで、土地利用等の円滑化・促進を図ろうとするものである。¹¹

このほか、現在議論されている「復興特区制度」に係る立法措置の中で、土地利用の再編等を速やかに実現できる仕組みが検討されているほか、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり制度」を具体化するため、新たな法制度の創設も検討されている。¹²

2 被災自治体の動向

（1）岩手県

⁸ この基本方針では、「災害に強い地域づくり」、「大震災の教訓を踏まえた国づくり」という項目の中で、地域づくり・まちづくりに関する復興施策が列挙されている。（同上、pp.7-11, 22-28.）

⁹ 国土交通省「（報道発表資料）被災地における復興計画策定に対する国の支援について」2011.6.15.<http://www.mlit.go.jp/report/press/city08_hh_000007.html>

¹⁰ 国土交通省「（報道発表資料）平成23年東北地方太平洋沖地震による津波の対策のための津波浸水シミュレーションの手引きについて」2011.7.11.<http://www.mlit.go.jp/report/press/river03_hh_000360.html>

¹¹ 国土交通省「（報道発表資料）津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドラインについて（技術的助言）」2011.7.22.<http://www.mlit.go.jp/report/press/city07_hh_000051.html>

¹² 国土交通省「（報道発表資料）「東日本大震災復興基本方針における国土交通省関連施策の概要」について」2011.7.29.<http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo08_hh_000043.html>

(i) 復興計画

岩手県は、4月11日に「岩手県東日本大震災津波復興委員会」の初会合を開催した。その後検討を重ね、8月11日に県議会の承認を得て、「復興基本計画」¹³と「復興実施計画（第1期）」¹⁴からなる「岩手県東日本大震災津波復興計画」を策定した。復興計画期間は、平成23年度から平成30年度までの8年間である。復興委員会のメンバーは、岩手県とつながりが深い委員で構成されている¹⁵。

復興基本計画の復興まちづくりに関する部分については、津波シミュレーションを参考にして、住宅地、商業地などの地域を適切に配置し、公共・公益施設を安全性の高い場所に配置するほか、避難ビル、防災公園などを配置するとしている。より具体的には、市町村が作成する復興プラン等の参考としてもらうためとして、被災の程度（大・中）と土地利用の形態（都市型・集落型）により、復興パターンを3つに分類している。被災の程度が大きかった都市部では、都市再生型のまちづくりを考え、住宅地、商業地、公共公益施設エリアを高台に配置し、避難ビルや避難タワーを徒歩で避難可能な距離に設ける。一方、被災の程度が中程度であった都市部では、都市再建型を基本に考える。住居は高所やビルの上層に移転するが、臨海部の商店や事業所は当該地で再建することを前提に、防災施設を設けることで津波に対処する。最後に、集落型では、コミュニティを崩さないよう集団で高所や山際への移転、地盤のかさ上げなどを行うほか、職住分離を可能とする道路などを整備する。なお、詳細な事業については、「復興実施計画（第1期）」に掲載されている。

(ii) 建築制限

岩手県は、復興方針を示すのに長期間を要することから¹⁶、建築基準法第39条の規定に基づき、沿岸部を「災害危険区域」に指定し、沿岸市町村に対して建築制限を可能にする条例制定を働き掛けた。同法第39条は、津波や高潮などによる危険が著しい区域（災害危険区域）について、地方公共団体が条例で建築制限を定めることができるとする規定である。ただし、住居については建築禁止が認められるものの、そのほかの建築物については禁止まではできないと解されている¹⁷。しかし、住民の生活再建に支障が出ることなどを理由に、市町村は慎重姿勢を取っており、条例制定は行われていない¹⁸。

(iii) 市町村

市町村の復興計画は、被災範囲が広く、行政機能を失った自治体も多いため、阪神・淡路大震災に比べて策定のペースが遅いとされている¹⁹。このような状況の下、いち早く復興に向けて動き出したのは、大船渡市である²⁰。同市は、3月下旬に北海道奥尻町（奥尻

¹³ 岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」2011.8.<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/kihonkeikaku.pdf>

¹⁴ 岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興実施計画 第1期」2011.8.<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/pdf_doc/jisshikeikaku.pdf>

¹⁵ 「東日本大震災3カ月、東北復興計画策定急ぐ、宮城・岩手、津波に強い街柱に」『日本経済新聞』2011.6.11.

¹⁶ 「東日本大震災 建築制限、トップに差」『河北新報』2011.4.25.

¹⁷ また、建築基準法第39条は安全確保に主眼を置く期限のない規制である。一方、宮城県で用いられた同法第84条は、まちづくりが目的の期限付き規制である。同上；建築法令実務研究会編「災害危険区域」『わかりやすい建築基準法の手引』新日本法規出版、2001、pp.348-350.

¹⁸ 「浸水市街地の建築制限で溝」『東京新聞』2011.7.14；「津波跡 苦渋の新店」『読売新聞』2011.8.4.

¹⁹ 「市町村の復興計画難航、産業振興・街づくり、国の方針定まらず」『日本経済新聞』2011.5.14.

²⁰ 「東日本大震災発生4カ月 復興手探り、岩手・大船渡」『毎日新聞』2011.7.10.

島)を、4月上旬に新潟県小千谷市を視察し、4月20日に災害復興基本方針を発表²¹し、5月12日に復興計画策定委員会の初会合を開催した。6月中には市内11か所で地区懇談会を開催し、住民の意見を復興計画に取り入れようとしている²²。「大船渡市復興計画骨子」²³では、住宅の高台移転や宅地のかさ上げなどにより、安全な居住環境を整えることや、住宅移転希望者への支援を行うこと、新たな居住環境でも人と地域のつながりが保てるように配慮することなどが盛り込まれている。ただし、地区懇談会でも住民は必ずしも高台移転に賛成の意見ばかりではなく²⁴、同市が行った住民アンケートでも住民の意見は割れている²⁵。

(2) 宮城県

(i) 復興計画

宮城県は、5月2日に有識者会議「宮城県震災復興会議」を発足させた。この会議は、8月まで月1回、計4回開催され、復興計画(案)を8月を目途として策定し、9月の県議会に提示することを予定している。大所高所から考えてもらいたいとの村井嘉浩知事の意向により、有識者の構成については、県内在住かどうかにはこだわらず、大手シンクタンク幹部、大学教授などが名を連ねている²⁶。

8月17日に示された「宮城県震災復興計画(最終案)」²⁷によると、復興計画の期間は、平成23年度から平成32年度までの10年間とされている。復興まちづくりに関する内容としては、高台移転・職住分離(住宅、行政庁舎、学校、病院などの施設を高台に移転するとともに、職住分離を図る。)、多重防御による大津波対策(幹線道路や鉄道などを高盛土構造とする堤防機能の付与、防潮堤の背後に防災緑地の設置など)、安全な避難場所と避難経路の確保(津波避難ビル・避難タワーの建設、学校の防災機能の充実・強化)などが挙げられている。また、エコタウン²⁸の形成も挙げられており、被災から再建する住宅や復興住宅については、太陽光発電を積極的に導入するなどの構想が提示されていることが特徴的である。

より具体的には、県全体を地域特性により、「三陸地域」、「石巻・松島地域」、「仙台湾南部地域」の3地域に区分し、それぞれの地域について復興イメージを提示している。「三陸地域」は、山地や斜面・丘陵地が大半を占め、平地が少ない地形であるため、高台移転・職住分離や防衛施設を併用する。一方、「仙台湾南部地域」は、平地が広がる地形であるた

²¹ 大船渡市「災害復興基本方針」2011.4.20.<<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1305072727404/index.html>>

²² 大船渡市「『復興に向けた地区懇談会』の開催結果について」<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1306739052138/files/kondankaikekka_0707.pdf>

²³ 大船渡市「大船渡市復興計画骨子」2011.7.8.<<http://www.city.ofunato.iwate.jp/www/contents/1306286190855/>>

²⁴ 前掲注(22)

²⁵ 住宅が被災した人のうち「高台に移転」が42%、「同じ場所に再建築」が14%、「補修などにより入居」が17%。(「東日本大震災 被災3県、独自復興計画 国への期待込め」『毎日新聞』2011.5.30.)

²⁶ 前掲注(15)

²⁷ 宮城県「宮城県震災復興計画(最終案)」2011.8.<<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/keikaku3-1.pdf>> (最終アクセス日:2011.8.23.)

²⁸ 「省エネルギー設備や太陽光、バイオマスなどの再生可能エネルギーを活用した分散型のエネルギー設備を積極的に導入し、地域内で生み出されたエネルギーを次世代送電網(スマートグリッド)などを使って地域内に供給する環境に優しいまち」(同上, p.79.)

め、多重防御によりまちづくりを行う。両地域の特徴を併せ持つ「石巻・松島地域」については、基本的には高台移転・職住分離によりまちづくりを行い、高台の確保が困難な地域では、多重防御により対応している。なお、詳細な事業については、「宮城県震災復興計画事業概要書」²⁹に掲載されている。

(ii) 建築制限

宮城県は、4月7日、建築基準法第84条に基づき、被害の特に大きかった気仙沼市、東松島市、名取市、南三陸町、女川町について、震災発生後2か月の建築制限をかけ、5月11日に、建築制限を9月11日まで延長した³⁰。当該期間中、建築制限区域内では、新築、増築、改築、移転が制限される（修繕工事、リフォーム工事などは可能である。）。また、7月1日に建築制限の対象に山元町を追加した。このほか、独自に建築制限の権限を持つ石巻市も同様に、9月11日まで制限を行っている。³¹

(iii) 仙台市

政令指定都市である仙台市は、5月に「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」を策定済みであり、10月に「仙台市震災復興計画」を決定する予定である³²。このビジョンでは、復興計画期間は、平成23年度から平成27年度までの5年間である。内容としては、津波被害が甚大であった東部地域について、①家屋流失・1階天井まで浸水した地域、②床上1m以上の浸水やがれきが建物内に流入した地域、③床上浸水した地域、の3つに分類し、①については集団移転などによる安全性の確保、②と③については集団移転のほか、宅地の盛土、避難施設の設置などを行い、居住地の集約化や現位置での市街地の再生を行うことが盛り込まれている。また、多くの宅地被害が発生した仙台駅から半径5km圏内については、応急対策、安全確保を行いつつ、現地での生活再建を基本とする復旧方策について検討し、再建していくことが盛り込まれている。なお、同市は、復旧・復興事業には5年間で1兆円が必要であると試算している³³。

(3) 福島県

福島県は、5月13日に第1回福島県復興ビジョン検討委員会を開催し、7月末を目途に復興ビジョンを策定する方針を示した。8月11日に公表された「福島県復興ビジョン」³⁴では、「ハード・ソフト両面から防災機能が抜本的に強化されたまちづくり」を掲げるほか、「将来像を共有しながら進める災害に強い地域づくり」として、道路に津波減災機能を付加すること、堤防、防災林、道路、鉄道などを組み合わせることで防災機能の向上を図る

²⁹ 宮城県「宮城県震災復興計画事業概要書」<<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/keiku3-2.pdf>>

³⁰ 「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）により、建築制限が最長8か月まで延長可能となったことによる。

³¹ 宮城県「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第1条第1項及び第2項に基づく被災市街地における建築制限」2011.6.30.<http://www.pref.miyagi.jp/kentaku/110311_earth/kenchikusidou/110511_seigentokurei.htm>; 「宮城県が建築制限 計画的な復興目指す」『朝日新聞』2011.4.8; 「浸水市街地の建築制限で溝」『東京新聞』2011.7.4.

³² 仙台市「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」2011.5.<http://www.city.sendai.jp/fukko/_icsFiles/afieldfile/2011/05/30/visionhp.pdf>

³³ 「仙台復興に1兆円」『読売新聞』2011.8.4.

³⁴ 福島県「福島県復興ビジョン」2011.8.<<http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/fukkouvision.pdf>>

ことなどが盛り込まれている。復興計画の策定は、12月末までを目途としている。福島県は原発事故への対応に追われていることから、復興計画の策定はほかの2県よりも遅れているのが現状である。

Ⅱ 復興まちづくりの課題と方策

1 津波防災とまちづくり

我が国の地震災害史上、津波による被害は度重ねて発生しており、これまで防波堤・防潮堤等の海岸保全施設の整備を中心とする対策が講じられてきた。しかし、東日本大震災においては、「浸水域は極めて広範囲であり、その勢いは信じ難いほどに巨大」³⁵と形容された大津波が東北地方を中心とする太平洋沿岸の都市や集落を直撃した。生活の営為を根こそぎ崩壊させた津波の猛威は、従来の対策の限界を明らかにし、その見直しを迫るものとなった。壊滅的な被害を受けた被災地が復興・再生していくための課題は多くの領域・分野に及んで存在するが、復興まちづくりの観点からは、大規模な津波災害に対応可能なまちづくり（以下「津波防災まちづくり」という。）を行うことが1つの焦点となろう。

7月6日、国土交通省の「社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会」（部会長：福岡捷二中央大学研究開発機構教授）は、今後の津波対策に関して「津波防災まちづくりの考え方」を緊急提言した（以下「緊急提言」という。）。ここでは、「今回のような大規模な津波が発生した場合でも、なんとしても人命を守るという考え方にに基づき、ハード・ソフト施策の適切な組合せにより、減災（人命を守りつつ、被害をできるだけ軽減する）のための対策を実施する」という方針を掲げるとともに、津波防災まちづくりの根幹となる新たな発想として、①地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフト施策を組み合わせ、総動員させる「多重防御」の考え方、②海岸保全施設等による「線」による防御から、「面」の発想に基づく河川、道路、土地利用規制等を組み合わせたまちづくりへの転換、③迅速・安全な避難のための対策、④地域の基盤となる産業、コミュニティ、歴史・文化等を生かしつつ津波のリスクと共存することによる地域再生・活性化等の4項目を示した³⁶。このような考え方にに基づき、緊急提言は、今後解決すべき課題を指摘している。個々の事項に踏み込んで紹介することはできないが、その概要を表2に整理した。

2 高台移転

（1）津波防災まちづくりの方策

緊急提言が示すとおり、津波防災まちづくりの実践に当たっては、各地域の状況を考慮しつつ、例えば、津波の襲撃を直接抑止するための施設整備から事前のハザードマップ作成や地域防災活動に至るまで、ハード及びソフト両面の諸施策を重層的に動員することとされている。本節では、その中から、過去の大規模な災害時に実施されているほか、構想会議提言や自治体の復興計画に記載され、報道記事や研究者による論稿等においても言及

³⁵ 東日本大震災復興構想会議 前掲注(3), p.5.

³⁶ 社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会「緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」2011.7.6, p.3.<<http://www.mlit.go.jp/common/000149628.pdf>> なお、文章の引用に当たっては、必要に応じて要約・省略した。

されるなど、復興まちづくりの重要な要素として関心が寄せられている高台（高地）や内陸部への住宅等の集団移転（以下「高台移転」と総称する。）を取り上げ、問題点も含めて概要を整理することとしたい。

表2 津波防災まちづくりの課題

項目	概要
(1) 国の役割	<ul style="list-style-type: none"> 津波災害に強いまちづくりのための制度的基盤の整備、基本的指針の制定。 技術的な面における市町村への支援。
(2) 災害に対する情報共有・意志疎通・避難計画	<ul style="list-style-type: none"> 正しい防災知識、防災教育の普及・啓発。 地域ごとの具体的な避難計画、備蓄計画を検討。 津波ハザードマップ作成、防災訓練の実施、情報収集・伝達体制確保（その際、まちづくり・土地利用に関する合意形成が重要）。 津波検知、観測情報の伝達システムの高度化等に係る技術開発、整備。
(3) 土地利用・建築構造規制	<ul style="list-style-type: none"> 建築基準法（昭和25年法律第201号）に基づく災害危険区域制度の活用。 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）に基づく開発行為・建築物の構造規制等を参考にした制度の導入。 土地利用規制は、一律的ではなく、地域の多様な実態、ニーズに応じ、見直しも可能なものとすることを検討。
(4) 津波防災のための施設の整備等	<ul style="list-style-type: none"> 海岸保全施設等は、社会経済的視点、まちづくりやソフト施策等との組合せを考慮して整備。施設に過度に依存した防災対策には限界があることを認識しつつ、低頻度・大規模な外力に粘り強さを発揮する構造とすることを検討。 二線堤、宅地・公共施設の盛土等を「津波防護施設」として位置付け、活用。 地域コミュニティ、歴史・文化等を重視したまちづくりを前提とした集団移転、住宅中高層化、街区のかさ上げ等の検討。 (2)におけるソフト施策をハード面でも支援する、安全、迅速な避難のための避難路、避難場所等の計画的確保。 被災地域の孤立を防ぐための道路網・港湾等ネットワークに係る対策。
(5) 早期復旧・復興を図るための制度	<ul style="list-style-type: none"> 農地、宅地の一体的整備に係る手続のワンストップ化、所有者不明の土地の取扱い等の特例措置の検討・実施。 被災時のがれき処理方法、仮設住宅設置場所、物資流通確保策等の事前決定。 国土交通大臣が行う TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）派遣等によって行う被災状況調査等支援活動を円滑・確実にを行うための制度上位置付けの明確化。
(6) 計画的・総合的な津波防災まちづくり推進のための仕組み	<ul style="list-style-type: none"> 事業の縦割りを排した柔軟な組合せ、国・地方の連携による「総力戦」により実施。 津波防災・減災に係る多様な制度を地方公共団体の計画に位置付け、計画的・総合的に推進。 今回の被災地以外でも、津波による大きな被害を受ける可能性がある地域においては、対策実施状況の点検、必要な対策の迅速な実施。

（出典）社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会「緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」」2011.7.6, pp.4-6. を基に筆者作成。なお、文章や表記は、適宜要約した。

（2）防災集団移転促進事業

高台移転は、押し寄せる津波を回避するという視点からは、安全性が高く有効な防災対策である。東北地方の太平洋沿岸地域は、過去にも繰り返し津波災害に見舞われており、津波による激甚な被害が発生した明治三陸地震（明治29年）や昭和三陸地震（昭和8年）

の後には、集落の高台移転が行われた³⁷。

東日本大震災の復興過程における高台移転の実施に際して適用が想定される制度上の枠組みとして、「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)³⁸に基づく「防災集団移転促進事業」がある。この制度は、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(10戸以上)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。防災集団移転促進事業を実施しようとする地方自治体(原則として市町村)は、あらかじめ計画(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、当該自治体に対して経費の4分の3を補助する³⁹。この制度が創設された昭和47年以降、実施された集団移転は延べ35団体、1,834戸を数えるが⁴⁰、過去20年以内の事業の実施状況は表3のとおりである。

表3 防災集団移転促進事業実施状況(過去20年以内)

実施年度	団体名	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戸である。

(出典) 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>>を参照して筆者作成。

³⁷ 例えば、昭和三陸地震の後、宮城県では15町村60部落、岩手県では20町村42部落が高台移転や敷地のかさ上げを行った。併せて宮城県では「海嘯罹災地建築取締規則」(昭和8年6月30日県令)が制定され、知事が指定した区域においては知事の許可なく住居等が建築できないこととされた。中島直人・田中暁子「巨大津波に向き合う都市計画・津波に強いまちづくりに向けて」『都市問題』102(6), 2011.6, pp.5-6.

³⁸ この法律は、昭和47年7月に九州、四国、東北地方等に犠牲者410名、建物全半壊・流失4,339棟、床上・床下浸水19万4,691棟の被害をもたらした豪雨を契機に制定された。国土交通省「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)スキーム図」<<http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushuu-scheme.pdf>>

³⁹ 「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」第7条に定められた①住宅団地の用地取得及び造成に要する経費、②移転者の住宅団地における住宅の建設若しくは購入又は住宅用地の購入に対する補助に要する経費、③住宅団地の公共施設の整備に要する経費、④移転促進区域内の農地等の買取りに要する経費、⑤移転者の住居移転に際して必要と認められる農林水産業に係る生産基盤の整備及びその近代化のための施設整備に関する経費、及び⑥移転者の住居の移転に対する補助に要する経費が補助対象となる。また、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.

⁴⁰ 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>>

(3) 問題点

しかし、高台移転計画の前に立ちはだかる障壁は少なくない。第一は、地方自治体に掛かる財政負担の重圧である。先述のとおり、防災集団移転促進事業においては国が経費の4分の3を補助することとされているが、人口減少や高齢化が進み、財政基盤が脆弱な多くの被災自治体にとっては、過重な負担となることが避けられない。宮城県の試算によると、高台移転を目指す沿岸12市町59地区(13,900戸)⁴¹の復興まちづくりに係る基盤整備費は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)であり、12市町の負担額は8591億円(同2830億円)に達する⁴²。しかし、12市町の平成22年度当初予算合計は約2158億円(うち土木費約250億円)に過ぎず、「国の補助拡大がなければ市や町の財政は破綻する」(村井嘉浩宮城県知事)、「高台移転を進めているが、巨費の負担には耐えられない」(井口経明岩沼市長)として、国の補助上限撤廃が強く求められている⁴³。

第二に、移転に向けた住民の合意形成も容易ではない。例えば、岩手県山田町が5月から6月にかけて町民(全6,888世帯)を対象に行った復興に関するアンケート調査(回答数3,161)では、今後住みたい場所について、「これまでと同じ地区で高台などに住みたい」(46.7%)及び「町内の他の地区で高台などに住みたい」(11.5%)を合わせて58.2%が高台等に居住する意思を示した⁴⁴。しかし、同町を含め、被災地には漁業、水産業等に携わる住民が多く、高台に住居を移す「職住分離」に対しては、「生まれ育ち、漁をしてきた海のそばは離れられない」、「港から離れたら(時化や津波の際に)船を守れない」という反対意見も強い⁴⁵。また、宮城県女川町は、早期の復興実現や行政サービス上のメリットから移転先を高台の1か所に集約する計画を策定した。しかし、漁業等に従事する住民は、高台移転については容認しつつも、これまで集落単位で生活し、漁業を営んできたこと、漁村の集約は漁港の統合にもつながること等を理由に集約化に対しては難色を示したことから、同町は集約化の方針を撤回した。⁴⁶

この他にも、平地が少ない三陸沿岸地域における用地確保の困難さ、海に近い移転先を求めて急傾斜地を切り崩す工事による新たな土砂災害発生等の危険性、長期間にわたる大規模な土木工事が地域や住民の生活の継続性に及ぼす影響への懸念等が指摘されている⁴⁷。

⁴¹ 独自に復興事業を行う仙台市並びに被害が比較的軽度であった利府町及び松島町を除く。

⁴² 国の負担には限度額があるため、市町の負担分は4分の1を超えるとされている。「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要する事業費)」(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>>

⁴³ 「高台移転負担きつい 首長から注文続出」『朝日新聞』(宮城版)2011.6.30; 「集団移転具体化 足踏み」『読売新聞』2011.8.11; なお、国は補助率を現行の75%から80~90%に引き上げる方針であることが報道されている。「集団移転 補助率引き上げ」『読売新聞』2011.7.29.

⁴⁴ 「津波の危険性があってもこれまでの場所(自宅)に住みたい」という回答は15.6%であった。山田町「山田町の復興に関するアンケート調査結果報告」2011.6.30, p.9.<http://www.town.yamada.iwate.jp/saigai/fu_cyouasa1.pdf>

⁴⁵ 「集団移転 住民戸惑い」『日本経済新聞』2011.6.10; 「「高台へ」住民合意が鍵」『毎日新聞』2011.6.11; 「仕事の場と何キロも離れることは漁業を辞めることに限りなく等しい」という指摘もある。室崎益輝「「高台移転」は誤りだ—本当に現場の視点に立った復興構想を」『世界』820, 2011.8, p.56.

⁴⁶ 「女川町の漁村集約に「反対」相次ぐ」『MSN産経ニュース』2011.5.22.<<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110522/dst11052218360014-n1.htm>>; 「高台移転、課題は山積」『日本経済新聞』(東北版)2011.7.13; 「漁村の集約化を断念」『河北新報』2011.8.11.

⁴⁷ 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, pp.67-75; 北原

加えて、阪神・淡路大震災後、移住先の応急仮設住宅や復興公営住宅において多数の孤独死が発生した事態を繰り返さないため、移転に際しては地域住民の繋がりやコミュニティ維持に対する配慮が欠かせない要件となろう⁴⁸。

このような中、国土交通省等は、7月22日に「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」（前出）を発表した。ここでは、被災自治体が復興方針を定めるに当たっては、先行的に開発を誘導するエリアを設けた上で、当該エリアの土地利用を「業務系」及び「居住系」に大別し、前者については津波に対する安全度に加えて地域産業にとっての利便性や業務内容を考慮して立地を決めるとしている。また、後者（住宅、病院、福祉施設等）については、津波リスクの低い内陸側のエリアから誘導・調整することを基本としており、津波災害の回避と被災者の職業・生活再建との両立を図ったものと言えよう⁴⁹。

一方で、「東日本大震災からの復興の基本方針」（7月29日決定。前出）においては、高台移転は明記されず、「地域の実情に即して多様な用途の立地が可能となるよう、土地の買い上げ等も可能な「防災集団移転促進事業」を総合的に再検討する」と記されるにとどまった。現時点では、国の予算措置を含めて具体的な方針は明らかにはなっていない⁵⁰。

おわりに

政府は、現在、東日本大震災復興基本方針に基づき、復興のための具体的施策を実施するため、平成23年度第3次補正予算の編成作業を進めている。また、国土交通省では、今秋の臨時国会の提出に向けて、津波防災まちづくりの考え方を具体化した「津波防災まちづくり法案（仮称）」の検討に入るとされている⁵¹。ようやく復興まちづくりを実現する仕組みが整う方向に進みつつある。国は、今後、地方による復興まちづくりに対する支援などの取組みをより一層加速させることが求められている。

啓司「法制度と向き合う真の復興まちづくりとは」『ジュリスト』1427, 2011.8.1-15, pp.35-39. 等を参照。

⁴⁸ 阪神・淡路大震災後の応急仮設住宅における孤独死数は233人であった。また、復興公営住宅では平成12年以降毎年50人前後が孤独死しており、応急仮設住宅時代を含めた累計は1,000人近くにのぼる。塩崎賢明「住宅・コミュニティは復興したか—阪神・淡路大震災の10年と新たな災害」『月刊自治研』543, 2004.12, p.29; 「阪神・淡路大震災と中越地震—復興の経験が遺した教訓と提言」『週刊ダイヤモンド』4377, 2011.4.23, p.96.

⁴⁹ 東日本大震災復興対策本部事務局・農林水産省・国土交通省「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」2011.7, pp.1-3.<<http://www.mlit.go.jp/common/000161020.pdf>>

⁵⁰ 前掲注(7), p.8; 関連して「被災地 募るいら立ち」『朝日新聞』2011.7.30; 「集団移転具体化 足踏み」『読売新聞』2011.8.11.

⁵¹ 「津波防災 まちづくり新法」『朝日新聞』2011.7.7; 「国交省 津波防災まちづくり法制定へ」『日刊建設工業新聞』2011.7.8.