

研究ノート

「防災集団移転促進事業」ノート

足立 清人

目次

1. はじめに(解題)
2. 東日本大震災における防災集団移転促進事業の概要
3. 防集事業の運用と課題
4. 防集事業に関わる私法(・法律学)上の課題
5. おわりに

1. はじめに(解題)

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震と、それによる大津波が、東北地方および北関東地方を襲った。沿岸部は、大津波により、壊滅的な被害を被った。東日本大震災である。ニュース報道による震災の状況を見て、あまりの被害状況に言葉を失った。2016年3月、震災から5年が経過したが、未だ完全復旧・復興は成しえていない^{1,2)}。その間、法学者(研究者)には何ができるのかを自問自答していた³⁾。震災からの復旧・復興に関わる政府(国土交通省、復興庁、法務省など)の取組みの発表や、研究者の研究報告・論文、雑誌の震災復旧・復興特集などを散見していると、災害復旧・復興法制の見通しの悪さ・分かりづらさを感じざるをえなかった⁴⁾。日本は、地震、津波、台風、噴火など、自然災害が多発する国であるにもかかわらず、災害からの復

旧・復興に関しての体系的な法制、そして、そのための(法学的な観点からの)基礎資料と研究が整備されていない(それらが整備されていれば、防災にも繋がるし、いざ、自然災害が生じたときに、災害からの復旧・復興に役立つのではないか)。

津波による災害からの復旧・復興(高台移転など)に関しては、東日本大震災より前に、奥尻町の復旧・復興の経験が存在する。そこで、奥尻町の復旧・復興過程に関わる資料に当たってみた。しかし、これも、自治体が編集した記録と、都市計画、まちづくり、建築、地方財政、地域経済などの観点からの研究資料は見ることはできたが、復旧・復興に関わる法学的な観点からの研究資料は見つけることができなかった。私は、(東日本大震災からの復旧・復興に関して何らかの参考になるのではないかと、思い⁵⁾)、2015年度に、本学経済学部経済法学科の同僚である篠田優教

キーワード：防災集団移転促進事業、東日本大震災、災害復旧・復興、災害復興法学、奥尻町

授(民法)と竹田恒規専任講師(行政法)にお願いをして、学内特定共同研究「奥尻島復旧・復興過程の民法学的・行政法学的考察」を立ち上げた。奥尻町復旧・復興関連の資料(自治体による行政関係の資料、研究資料など)を収集し、2015年9月には、奥尻町の視察と、当時の実務担当者へのインタビューを行い、有意義な情報を得ることができた⁶⁾。奥尻町の復旧・復興過程での高台移転と市街地整備では、防災集団移転促進事業と漁業集落環境整備事業(水産庁)⁷⁾が活用された。防災集団移転促進事業は、東日本大震災での高台移転でも活用されている⁸⁾。

本稿は、東日本大震災からの復旧・復興における防災集団移転促進事業の運用のされ方を学ぶのと、その運用に当たっての私法(・法律学)上の(とりわけ土地に関わる⁹⁾)課題を抽出することを目的とする。東日本大震災における防災集団移転促進事業と、奥尻町の復旧・復興(高台移転)の際に活用された防災集団移転促進事業とは、その間の改正などにより、その内容は異なる部分もある。しかし、現行の防災集団移転促進事業の運用と課題を知ることによって、奥尻町の復旧・復興過程での防災集団移転促進事業の運用、ひいては奥尻町の復旧・復興過程全体を検討していくに当たっての問題意識と視角を得ることができるのではないかと考える。したがって、本稿は、あくまで今後の研究のための覚書であり、新たな知見を披露したり、問題提起をしたりするものではない。

2. 東日本大震災における防災集団移転促進事業の概要

(1) 防災集団移転促進事業の定義

まず、防災集団移転促進事業(以下、防集事業と略する)とは、「『豪雨、洪水、地すべり、雪崩等の自然災害が発生した地域又はこれらの災害が発生する恐れのある地域におい

て、住居の居住に適当でないと認められる区域を移転促進区域とし、その区域内の住宅について、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するために、住民の意思を尊重しながら住宅の集団移転を推進する』ことを目的として、1972年に創設された」制度である¹⁰⁾。これまで、たとえば、1994・1995年に北海道南西沖地震からの復興で奥尻町において(55戸)、1996～1998年に雲仙・普賢岳噴火災害からの復興で島原市において(19戸)、2001年に有珠山噴火災害で北海道虻田町において(152戸)、2005・2006年に新潟県中越地震からの復興で、新潟県長岡市(14戸)と新潟県河口町(25戸)で実施された。しかし、今回の東日本大震災におけるほど大規模な事業が行われたことはない¹¹⁾。

被災地の復旧・復興の手法としての防集事業については、従来、自治体や研究者から、使い勝手の悪さが指摘されていた。それを受けて、国土交通省は制度改正を行い、その改正内容が、2012年1月に、「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(ガイドンス)」としてまとめられた¹²⁾。本ガイドンスは、防集事業だけではなく、土地区画整理事業や津波復興拠点整備事業の改正内容についても触れるものだが、以下では、防集事業に関わる部分のみを(とりわけ土地に関する部分に重点を置いて)抜粋する。

(2) 東日本大震災からの復旧・復興における防災集団移転促進事業の改正

防集事業とは、「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」(以下、「防集法」と呼ぶ)に基づいて、災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団移転を目的とした事業である。事業を施工する地方公共団体に対しては、事業費の一部が補助される。東日本大震災においては、津波によって甚大な被害を被った地区に居住していた住民の住居を、安

全な場所、たとえば高台などに集団で移転させるために、防集事業が活用されている。

東日本大震災では、その被害地域が青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県と広範囲にわたり、津波によって市街地の機能が完全に喪失してしまった地域も多かったことから、以下の点について、改正が行われた。

- ①被災地市町村などの財政負担の一層の軽減（補助限度額の引上げ、戸当たり限度額の不適用、計画策定費の補助対象化など）
- ②移転先住宅団地における生活に必要な多様な施設などの立地促進（住宅団地に関連する公益的施設の用地取得造成費の補助対象化など）
- ③小規模な漁村集落などにおける円滑な事業実施（住宅団地の規模要件の緩和など）
- ④移転する被災者の負担の軽減（移転および住宅建設費に係る補助限度額の引上げ）

加えて、復興交付金制度および震災復興特別交付税（「復興交付税」）制度が創設され、防集事業を含む各種事業の施行に要する地方負担が実質的に生じないようにされた。

防集事業実施までの手続きは、後掲、資料1を参照されたい。

(3) 集団移転促進事業計画の作成

防集法では、事業計画の策定主体は、市町村に限定されていたが、東日本大震災への適用に限っては、市町村が事業計画を策定することが困難である旨申し出た場合には、都道府県が市町村に代わって策定することができることとされた（東日本大震災復興特別区域法第53条1項）。

事業計画を策定していくに当たって、事業計画の策定単位は、一つの事業地区を単位として策定することも、市町村の区域全体を単位として複数の事業地区をまとめて、1つの事業計画とすることも可能とされた。

防集法の趣旨から、集団移転が必要な区域内にある居住に適当でない住宅の敷地は全て移転促進区域とすることが基本的な考え方となる。そのためには、市町村が関係被災者の経済状況や移転に関する意向を十分に把握し、合意形成に向けて努力することが重要となる。合意形成のためには、宅地などの買取単価、住宅団地の賃料単価および譲渡単価、移転費助成、住宅建設等に対する助成、災害公営住宅の規模および家賃などについての情報を被災者に提示しながら、自力再建か災害公営住宅入居か、土地取得か借地かなどの住宅団地での住まい方に対する意向を調査し把握することが重要になる。このように関係被災者の合意の下で事業を進める任意事業である点が、防集事業の特徴である（メリットであり、デメリットである）。一部被災者の移転反対などの意見のために合意形成が進まない場合、防集事業そのものが遅れ、被災者の安全確保や生活再建に支障が生じる事態も考えられることから、このような場合には、移転に賛成する被災者を対象に移転促進区域を設定して事業計画を策定し、事業を進めながら移転反対者を含む全体の合意形成に向けた努力を続け、その後の状況の進展に応じて、事業計画を変更するなど、柔軟な対応をすることで、事業の推進を図ることが重要とされる。

用地買収に伴う補償費などについて、移転先の住宅団地のための用地取得に関しては、土地所有者に対して取得対象土地の対価の支払いに加えて、土地取得に伴い通常生ずべき損失に対する補償（通損補償（建物等移転補償、動産移転補償、営業補償、仮住居補償、営業補償、移転雑費補償など））を行う場合にも、補助対象となることが明確化された。また、移転元の移転促進区域内の土地の買取りについては、一般の公共事業における通損補償に相当する費用（動産移転料、移転雑費、農業廃止に伴う費用など）、および、買取り

の対象となる土地に残存する住宅その他の土地に定着する物件の移転料も補助対象となることが明確化された。

(4) 移転促進区域 (移転元の土地)

移転促進区域とは、災害などにより住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を行うべき区域である。

東日本大震災の被災地の状況における防集事業の実施地区は、「移転促進区域先行型」と「災害危険区域先行型」に大別されると言われる。「移転促進区域先行型」とは、比較的小規模な集落などでは、現地での居住の安全確保が困難であることから、基本的には、集落全体の高台移転を前提に、移転促進区域を先行して設定し、移転後に災害危険区域を指定して、建築制限を行う方式である。他方で、「災害危険区域先行型」とは、津波により既成市街地が大規模に被災した地区において、被災市街地全体を対象に災害危険区域を先行して指定し、復興後の市街地を前提に必要な建築制限を行ったうえで、当該建築制限のもとでは、自力再建が困難であるなどの理由で、高台への移転を希望する被災者の住宅が集合していた区域を移転促進区域として後から設定する方式である。被災地の状況に応じて、いずれかの方式が選択される。

移転促進区域内の宅地などの買取りに対する国庫補助の要件として、災害によって再び居住者の生命・財産が危険にさらされるような住宅が建設されることがないように、移転後は、建築基準法39条に規定する災害危険区域に指定し、条例により必要な建築制限を行うことが求められている。従来は、移転促進区域内のすべての農地および宅地を買い取ることが、国庫補助の対象とされていたが、今回の防集法施行規則の改正により、宅地のみを買い取れば、国庫補助の対象となった。

災害危険区域での条例による建築制限の内容については、技術的な助言を参考として、土地の有効活用と被災地の復旧・復興を阻害

することがないように留意しなければならない。

防集事業により取得した土地は、譲渡したり、交換したり、担保に供してはならない。地方公共団体が土地を取得した後に、復興の進捗状況に応じて当該土地の譲渡や交換の希望があり、計画的な跡地利用を促進する観点から、当該譲渡または交換を行うことが必要となった場合には、それは妨げられない。防集事業で取得する土地は、東日本大震災の場合、広範囲にわたる場合もあることから、公共施設用地や産業用地の確保、土地造成に係わる発生土や資材置き場の確保など、地域の実情に応じて、計画的に土地の譲渡、交換、集約などを行い、跡地の利用を促進していくことが重要とされる。

移転促進区域内の宅地などの土地価格の評価については、一般の公共事業により用地を取得する場合と同様、契約締結時における正常な取引価格による算定がなされるべきであるとされる。

公共事業用地の取得については、近傍類地の取引価格を基準として、土地の位置、形状など画地の状態、街路などの整備状況、交通アクセスなどの土地価格形成上の諸要素を総合的に比較考量したうえで、地価公示価格または地価調査価格を基準として、正常な取引価格が算定されている。同様に、被災地における公共事業用地の取得においても、契約締結時における正常な取引価格をもって補償されるべきであるとされる。被災後の土地の基準となるべき取引事例がない場合には、被災前の取引事例をもとに、震災の影響による価格形成要因の変動に伴う価格の補正を適切に行う必要があるとされる。移転促進区域内の宅地を買い取る場合にも、これに準じて土地価格の評価が行われ、震災に伴う土地需要の減退、道路や鉄道が損壊したことによる土地の効用価値の減少、災害危険区域の指定に伴う建築制限などによる土地の効用価値の減少

など、減価要因を考慮するとともに、震災後のインフラなどの復旧や地域経済の回復の見通し、復興計画などによる将来における当該宅地などの効用回復の見通しなど、増価要因も併せて考慮して、総合的に判断される¹³⁾。上記の留意点を踏まえた内容が鑑定書に記載されるよう、土地の鑑定評価を依頼しなければならないとされる¹⁴⁾。

(5) 住宅団地（移転先の土地）の整備

防集事業は、「地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の一団の土地…を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行う事業」（防集法2条2項）であるから、住宅団地を整備するのが必須である。新たに住宅団地を整備するほか、安全な場所にある既存の住宅団地や、既存集落の中にある空地を住宅団地として活用することも可能である。既存の住宅団地や既存集落などの空地を活用するに当たっては、当該空地に係わる整地や生活道路の再整備を実施する場合、それらに要する費用も交付金の対象とすることができる。

防集事業で整備した住宅団地への移転対象者は、被災時に移転促進区域内に居住していた者であり、居住者の住宅が持家であったか、借家であったか、あるいは、敷地が自己の土地であったか、借地であったかは問われない。移転促進区域内の土地に所有権や借地権、あるいは、住宅の所有権を持つ者であっても、被災時に居住していなかった場合には、移転資格がない（ただし、病氣療養のために入院していたなど、相当の理由がある者は除かれる）。

今回の制度改正によって、住宅団地への住居の移転に関して必要と認められる医療施設、官公庁施設や購買施設、その他の施設で居住者の共同の福祉または利便のために必要な公益的施設の用に供する土地の取得造成費が補助対象となった。住宅団地の設計に当たっては、周辺の自然環境や地形などの諸条

件を踏まえるとともに、自助・共助を支えるコミュニティの形成などを想定しながら、住宅敷地、道路・公園などの公共施設および公益的施設の規模・仕様・効果的な配置などを検討することが重要とされた。さらに、建設される住宅や災害公営住宅などのデザインや素材、植栽、区画道路の線形や舗装、自然地形などにも配慮し、美しい町並みや景観を形成し、それらが保全されるような措置を講ずることも考慮すべきとされた。

事業計画における住宅団地の規模は、移転促進区域から移転する住居の個数によって決まる。移転先を1つの住宅団地とする必要はなく、複数の住宅団地に分散することも可能であり（後掲、資料2を参照）、住宅団地内の災害公営住宅を移転先とする場合には、当該災害公営住宅のうち移転先とする個数を、住宅団地の規模に算入することもできる。住宅団地内での最低戸数については、従来、10戸とされていたが、制度改正により、5戸とされた。移転後の住宅団地内で、最小限のコミュニティを確保するためには、ある程度の個数の住宅がまとまって立地することが必要だからである。住宅団地内の住宅敷地や災害公営住宅の住戸は、コミュニティの形成に支障のない範囲で、自然地形を生かしながら間隔を空けて配置することや、既存集落内に散在する空き地を活用して5戸以上の住宅敷地を整備することも可能である。

住宅団地の基準面積は、660㎡に移転戸数を乗じた面積に、公益的施設用地（制度改正により、新たに用地取得造成費の補助対象になった）の面積を加えた面積である。また、住宅敷地面積は、平均面積の上限が330㎡とされている。住宅団地内の個別の土地の住宅敷地の面積が一律である必要はなく、一部に330㎡を超える敷地があっても、平均が330㎡であれば問題ない。住宅敷地の周りの法面は、住宅敷地の一部とみなされるので、法面を含んだ面積が330㎡以下にならなければならない

いが、住宅団地の地形によっては、住宅敷地として利用できる面積が小さくなることもありうる。その場合、法面を斜面緑地（公共施設）として取り扱うなどによって、住宅敷地の面積を確保することができる。

住宅団地の位置の選定は、津波被害や宅地被害などを勘案し、再度の津波被害や滑動崩落の恐れがない場所を選定するなど、安全性の確保に努めなければならない。他方で、被災者の生活や就労などについても配慮する必要がある。自然環境、日常生活の利便性、鉄道駅などの交通インフラや、就業地へのアクセスなどの観点も考慮しなければならない。また、住宅団地造成のコストや、道路や上下水道などのインフラの整備および維持管理に必要なコストなども勘案して、複数の案を比較検討したうえで、総合的な評価を行って、選定しなければならない。住宅団地の位置は、被災者の新しい生活の場所となるからである。

今回の制度改正によって、住宅団地の面積の3割を上限に、公益的施設用地の取得造成費が補助の対象になった。公益的施設とは、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所、公民館、福祉施設、役場の出張所などである。なお、防集事業とは別に、公益的施設の整備を目的とした国庫補助制度がある場合には、そちらの活用が優先される。公益的施設の設置主体が民間の場合、原則として、公益的施設用地を分譲する。

防集事業により整備した敷地を事業主体である市町村または道県が分譲する場合の価額は、基本的には分譲時における適正な時価（不動産鑑定評価額などを参考に決定した価格）とすべきであり、分譲敷地の整備に要する費用を、その譲渡収入で全額回収できるよう、住宅団地の位置や造成方法などを決定することが望ましい。しかし、地形上の制約や、安全性の確保などのために、分譲敷地の整備

に要する費用を分譲敷地の譲渡収入で全額回収することが難しい場合のために、今回の制度改正によって、国土交通大臣が特に認めた場合に、分譲敷地の整備に必要な費用のうち分譲敷地を適正な時価で売却した場合の譲渡収入では回収できない部分を補助の対象とした。

(6) 国庫補助、地方財政措置および関連税制

防集事業は復興交付金の補助で行われる。通常の防集事業の補助率は、3/4（計画策定費の補助率は1/2）であるが、今回、地方負担分の1/2は別途国庫負担となり、平成23年度第3次補正予算により、残りの1/2は復興交付税として手当てされることになって、基本的に事業主体（市町村や道県）の負担は生じないことになった。また、防集事業の実施に当たって、被災者が移転促進区域内の土地を事業主体に売却する場合、事業者が住宅団地を整備するに当たって、地権者が住宅団地用地を事業主体に売却する場合、そして、被災者が住宅団地などで住宅を建設または購入する場合に活用可能な税制の特例措置が定められた。

(7) 他事業との連携

防集事業は、土地区画整理事業、災害公営住宅整備事業などと組み合わせて実施することができる。被災地の効果的かつ効率的な復旧・復興のためにも、複数の事業の組み合わせを検討することが必要とされる。

ここでは、土地に関わるか、著者が関心のある事業と防集事業との関連を抜粋する。

(イ) 土地区画整理事業

防集事業により住宅団地用地を取得し、その後住宅団地用地を含む区域において、土地区画整理事業を実施して住宅団地を整備する場合、土地区画整理事業により造成工事が行われて、住宅団地が換地として確保されることになるが、この場合、減歩により換地面積の方が小さくなるので、減歩後に住宅団地として必要な住宅敷地面積が確保されるよ

う、予め取得すべき土地面積を決定するなどして、土地区画整理事業と十分な調整が必要となる。

また、移転促進区域を含む区域で土地区画整理事業を実施する場合には、防集事業により取得した移転促進区域内の宅地などを公共用地などとして活用することや、土地を集約して整形したうえで、災害危険区域の建築制限に係わる条例が許容する公共建築物などの敷地として活用することが可能である。なお、津波被災地を土地区画整理事業などにより嵩上げしたら、建築制限を行う必要もなく、戸建て住宅の建設が可能となることが明らかになった場合には、当該津波被災地の住居を集団移転する必要がなくなるので、防集事業を実施することは適切ではないとされる。

(ロ) 災害公営住宅整備事業

防集事業の実施に当たっては、移転促進区域内の被災者すべてが、自らの費用で住宅を再建できるわけではなく¹⁵⁾、経済的理由などにより、災害公営住宅への入居を希望する者も多く見込まれる。防集事業では、災害公営住宅が整備される区域も住宅団地として位置付けて、移転者が入居する戸数を住宅団地の戸数に算入することが認められている。

災害公営住宅は、共同住宅だけではなく、戸建て形式の住宅も整備可能であり、入居者の収入に見合った家賃が設定されること、東日本大震災復興特別区域法第4条に基づき復興推進計画を作成して内閣総理大臣の認定を受けると、整備後耐用年数の1/6の期間の経過後に他に入居希望者がいなければ現入居者に払い下げることができることなどから、移転推進区域から移転する被災者に多様な住宅の選択肢を提供することが可能となる。

住宅団地内で災害公営住宅を整備することが復興交付金事業計画の作成時には決まっていなかったが、防集事業着手後に、移転者の意向の変化などにより、防集事業で取得済みの住宅団地に災害公営住宅を整備することが

決まった場合などについては、復興交付金事業計画を適宜変更するなどして、復興交付税の交付額が的確に算出されるよう留意しながら、円滑に事業執行がなされる必要がある。

(ハ) がけ地近接等危険住宅移転事業

がけ地近接等危険住宅移転事業とは、災害危険区域内などにある既存不適格住宅などの移転を目的とする事業である。この事業は、防集事業のように、住宅団地に関する戸数要件はなく、移転元の土地の買取りはできないが、危険住宅の除却費、そして、危険住宅に代わる新たな住宅の建設などの費用が国庫補助の対象となっていることから、住宅団地に係わる戸数要件が満たされないなどのために防集事業を実施できない場合には、本事業を活用することが可能である¹⁶⁾。

(ニ) 住宅金融支援機構による支援制度

①災害復興住宅融資

移転促進区域から移転する被災者が住宅団地などで住宅を建設または購入（敷地の取得も含む）する際に利用できる低利融資制度である。東日本大震災の被災者向けに拡充されている。

②フラット35

移転促進区域から移転する被災者が住宅団地などで住宅を建設または購入（敷地の取得も含む）する際に、り災証明証を交付されていない場合や、災害復興住宅融資では融資額が十分でない場合に、利用できる制度である。東日本大震災の被災者向けに特別な措置がなされている。

(8) 災害交付金交付要綱（別表）について

今回の制度改正により、住宅団地の用地取得造成費の補助基本額が、特例により加算された。

被災者が、住宅団地内で、住宅用地を購入し、住宅を建設または購入するためにする借入れの利子相当額が補助される。

被災者の住居の移転に対する補助として、

①動産移転料（引っ越し代など）、②移転雑

費(転居通知費用など), ③仮住居などの費用, ④移転促進区域内の家屋などの除却費用(家屋の基礎などの構築物が残存している場合の撤去費用も含む), ⑤離農者などに対する離農などに伴う費用などの経費については, 施行自治体が, 移転した被災者に実費相当額を補助した場合に, 交付金が交付される。

防集事業は, 移転促進区域内の宅地などの買取りや住居移転などについての強制力のない任意事業であるため, 移転促進の予定区域内の被災者の住宅再建の意向を把握し, 事業計画案の策定や修正を繰り返して, 被災者を含む関係者の合意を形成することが必要である。東日本大震災では, 事業計画策定費が新たに補助対象に追加され, 復興交付金を活用して事業計画を策定することが可能になった。

3. 防集事業の運用と課題

ここでは, 防集事業に実際に関わったり, 震災からの復旧・復興を研究対象にした都市計画, まちづくりや建築などの研究者・実務家, および, 防集事業に携わった自治体職員らによる文献資料から, 防集事業の運用¹⁷⁾とそれに関わる課題などを抽出する。以下, 福田健志「防災集団移転促進事業の現状と課題」レファレンス64巻12号(2014年)137頁以下に概ね従って, 事業計画の策定, 移転元地の取扱い, 移転先地の造成工事, 移転先の住宅団地のまちづくり(コミュニティの維持・形成)の順番で見ていく。

事業計画の策定段階では, 防集事業が被災関係者の合意のもとで事業を進める任意事業である(この点が, 防集事業の最大のメリットである)ことから, 事業を進めるためには, 移転促進予定区域内の被災住民の生活状況や生計を調査し, 移転に関する意向をくみ上げていくことが必要となる¹⁸⁾。自治体の意向と被災住民の希望がかみ合わずに, 事業計画の

策定に時間を要した地域も存在した。

防集事業の対象となる移転促進区域は, 災害危険区域に指定される(建築基準法39条)。その結果, 同区域内に住宅を建築することは禁止される。このように, 災害危険区域の指定は, 被災住民のその後の生活に影響を与える。地域によっては, 移転促進区域内の住民の不満が昂じて, 地域の分断が生じた場合もあった。自治体は, 大学の研究者や, コンサルタント会社や都市プランナーなどの実務家を交えた説明会を開催するなどして, 住民の意向・不満を汲み上げ, 地域の分断を防ぐことに留意していた(後述)。

移転先の住宅団地の造成工事段階においては, 用地を取得するに当たって, 土地の所有者を特定することができなかつたり, 土地の譲渡の合意を得るのに時間がかかたりして, 用地の取得が円滑に進まなかった地域も存在した。復興庁などは, 用地の取得を円滑に進めるために, 財産管理制度や土地収用制度¹⁹⁾の手続きなどを簡素化する措置を講じた(「用地取得加速化プログラム」²⁰⁾)。住宅団地における画地(個人の住宅地)の割り当てについては, 話し合いによって決定されたが, 話し合いがうまくいかない場合には, 抽選で決定された。

移転先の住宅団地のまちづくりについて, 自治体は, 移転前から, 大学の研究者(都市計画, まちづくり, 建築などの研究者)やコンサルタント会社などの実務家に加わってもらって, ワークショップを開催するなどして, 住民のコミュニティの維持・形成に積極的に取り組んだ²¹⁾。文献資料を概観するに, コミュニティの維持・形成については, 研究者・実務家, そして自治体ともに, 最大限の配慮をしていたように思われる(これまでの自然災害からの復旧・復興の経験が活かされていたのだろう)。移転先の住宅団地の住民の高齢化や, 移転に伴う生活環境の変化などから, コミュニティの継続的な維持・形成はなかな

か難しいようである（高齢化・過疎化の問題は否応なしに押し寄せてくる²²⁾）。

他方で、移転元地については、自治体による被災住民の土地の買取りが難航したり、買取りの対象が原則として宅地に限定されることから、農地など買取り対象外の土地が移転促進区域内に散在することになり、一体的な土地の利用が困難になる地域も予想された。そのための対応策として、土地区画整理事業や、公有地との交換や買取りなどが提案され、それらによって土地を集約することが求められた。復興庁は、「防集移転元地等を利活用する場合の支援パッケージ」を用意することで自治体の取組を支援している²³⁾。

全体として、移転元地の買取りの遅れや、住宅団地のための用地の確保・取得などの事務手続きの煩瑣さなどから、防集事業、ひいては復興事業自体の長期化・遅れが見られる地域も存在する。事業の長期化・遅れの結果、住宅団地への移転希望者の自力住宅再建や、住宅団地以外の土地への転出などにより、住宅団地への移転希望者が減少するなどして、当初の事業計画の見直しが必要になった地域も見られる²⁴⁾。また、住宅団地や公営住宅団地に空きが生じている地域もあるようである。

4. 防集事業に関わる私法（・法律学）上の課題

ここでは、震災からの復旧・復興に携わった法律実務家の報告や、復旧・復興に関わる法学者の研究から、防集事業実施に関連する私法（・法律学）上の問題点を（網羅的ではないが）抽出する。防集事業の実施に当たって、私法（・法律学）上、一番問題になるのが、土地に関わる問題である²⁵⁾。

土地所有者の死亡後、当該土地の相続登記がなされないまま、震災にあったか、または、土地所有者が、震災により死亡した場合、相

続人を搜索し、相続登記を経由したうえで、相続人の合意を得て、当該土地を取得しなければならない。相続人の搜索では、相続人が多数存在して、行方が分からない者がいることもあり、（複数の）相続人を把握することができたとしても、相続登記を行い、防災事業の趣旨・計画を説明し、用地取得の合意を得ていく作業は、用地取得加速化措置（「用地取得加速化プログラム」）が講じられていたとしても、時間も手間もかかる作業であった²⁶⁾。

また、そもそも土地の所有者が、登記簿上、明らかでなかったり、登記簿上、共有地について、共有者全員の氏名が記載されておらず、共有者が不明だったり、あるいは、相続人のうち行方不明の者がいたり、相続人がいない場合もあった。このような場合に、当該土地を取得するためには、交渉の相手方を確定しなければならない。土地の所有者や共有者が不明だったり、相続人のうち行方不明の者がいた場合には、不在者財産管理制度（民法25条1項）が、相続人になる者がいないことが明らかになった場合には、相続財産管理制度（民法952条）が活用された²⁷⁾。いずれも家庭裁判所によって選任される（東日本大震災では、「用地取得加速化プログラム」により、家庭裁判所による手続きの簡素化・迅速化などが進められている）。

また、集落、自治会や町内会などの地縁による団体が土地を所有していた場合、従来、団体名義で登記することができなかったもので、その代表者名義などで登記がなされていたが、地方自治法の改正により、市町村長の許可を受けた「地縁による団体」に法人格が与えられ（「認可地縁団体制度」）、認可地縁団体名義での登記が認められた。しかし、この改正でも、当該土地の所有名義人が死亡していた場合、その相続人全員の合意が必要だったので、現実には、認可地縁団体名義での登記は困難だった。けれども、2014年に、

認可地縁団体が所有する土地に関する登記の特例制度が設けられ、地方自治法260条の38が定める要件が充たされれば、相続人全員の合意に代えて、市町村長が証明書を発行することで、認可地縁団体が単独で認可地縁団体の名義での所有権の移転登記を申請することが可能になった。そこで、複数の所有者がいる共有地の取得に当たって、本制度を活用することができないかが模索されている²⁸⁾。

さらに、移転元・移転先の取得予定の土地に、すでに消滅した抵当権など、担保関係の登記が残存している場合、自治体は抵当権などの負担付きの土地を買い取ることができないので、残存している登記の抹消が問題になる。この場合も、その登記の抹消のためには、抵当権者などを検索、把握しなければならず、時間と手間を要することになる²⁹⁾。

同様に、移転元・移転先の取得予定の土地の筆界が明らかでない場合も、自治体は原則として買収に応じない³⁰⁾。復興事業や防集事業の遅延の原因ともなっていることから、行政の関与が求められている。

移転元・移転先の取得予定の土地の所有者などが不明な場合、復興庁などは、上記の財産管理制度の活用に加えて、土地収用制度の活用を提案し、その手続きの簡素化・迅速化を行っている。ただ、土地収用については、補償金の支払が行われるとはいえ、個人財産である土地を強制的に収用する制度であることもあり、問題は多いようである³¹⁾。

地震による地殻変動によって土地が動いたことから地図の修正が必要となる³²⁾。地図修正作業、そして不動産登記法14条1項地図の作成作業は、震災からの復旧・復興に当たっても必要であるし、将来の災害に備えての防災的観点からも整備が要請される。

防集事業の現場では、土地に関して、以上のような私法上の問題が生じている（もちろん、これらの問題に限られるわけではない）。その結果、移転元・移転先の土地の取得が遅

れ、震災からの復旧・復興事業自体に遅れが生じている（自治体は、取得困難な土地が存在する場合、当該土地を除いて事業計画を練り直し、図面を引き直すことになる）。被災地の住民の生活の基盤である土地整備の遅れは、被災者の生活や心身に直接影響を及ぼすことになるだろう³³⁾。

実務法律家・法学者の間でも、移転先の住宅団地での被災住民のコミュニティの維持・形成が問題視されている³⁴⁾。

最後に、（本節のテーマからは逸れるが、）防集事業自体についても問題提起がなされている。すなわち、災害予防のための土地利用規制としての防集事業の性質と妥当性である。東日本大震災で発生した大津波のような発生頻度の低い災害に対応するために、移転元地への居住の禁止など、厳しい規制を課すことは、規制に伴う客観的な受益と損失の均衡を図るべきであるとする比例原則に抵触するおそれが強く、基本的には、ふさわしいとはいえないという指摘である³⁵⁾。行政法的な観点からの指摘であるが、私法上の土地所有権規制としても考えておかないとならない問題であると思われる。

5. おわりに

本稿の目的は、1に記したように、奥尻町の復旧・復興過程（とりわけ青苗地区）での防集事業（高台移転）の調査の問題意識と視角を得ることにあつた。東日本大震災からの復旧・復興における防集事業の運用と展開、ならびに、その都市計画・まちづくり上および私法（・法律学）上の（とりわけ土地に関わる）課題について、（つまみ食いのにはあるが）概観することができた。今後は、現行の防集事業の展開と、その課題をフォローしつつ（検討自体をさらに進めて）、そこで得られた問題意識と視角をもとに、共同研究のテーマである奥尻町の復旧・復興過程の資

料の整理と体系的な記録（アーカイブ化）を進める。奥尻町の復旧・復興過程の調査終了後、東日本大震災の復旧・復興過程の調査に取り組む（奥尻町復旧・復興過程の調査と同様、東日本大震災からの復旧・復興過程の資料の整理と体系的な記録（アーカイブ化）を予定する）。

ところで、2016年4月14日（～16日）に、熊本地震が発生した。東日本大震災や奥尻町の震災のように津波による被害はなかったが、ニュース報道で見ると、被害状況は痛ましいものである。度重なる自然災害を前にして、再び、法律家（広義）は何をすることができるだろうか³⁶⁾。法律実務家は、相談業務などを通じて、被災者の具体的な支援を行うことができる³⁷⁾。法学者（研究者）は、何をするすることができるか。事後的な対応として、自然災害からの復旧・復興過程を整理し、それを体系的に記録して、復旧・復興法制の問題点を指摘していくことが可能であり、必要である³⁸⁾。これは、将来の自然災害に対しての事前の対応ともなる（防災への寄与・貢献）。復旧・復興過程に実際に何らかの貢献をしていくことはできないだろうか。私は、3に記した都市計画・まちづくり・建築などの大学研究者による取組みが参考になるのではと考えている。それらの研究者のような技術的・実践的な支援は確かに難しいが、法学者（研究者）が被災者（土地・建物の所有者や、借家人・借地人であることもあろう）の多様な主張や利害の調整役として、被災者支援に実際にコミットしていくことはできないだろうか。たとえば、移転先の住宅団地の計画策定のワークショップでは、住宅ローンについての質問や、画地をいかに割り当てていくか、また、境界をどうするか³⁹⁾などの問題が議論の俎上に上がっている。このような問題に対して、法学者（研究者）がワークショップに加わることで、何らかのアドバイスをすることはできないだろうか（コミュニティ維持への

参与。もちろん、（法学者（研究者）が、災害復興法制について勉強し、それに通じていないとまらない⁴⁰⁾。たとえ具体的なアドバイスができなくても、被災地の法的なニーズを吸い上げ、適切な機関に橋渡しをしていくことは可能である。また、法学者（研究者）は、ワークショップにおける多様な主張や利害を解きほぐして、妥当な解決を導き出すことにも寄与することができるのではないだろうか。災害復旧・復興の過程において法学者（研究者）は何ができるのか、考えていかないとまらない課題である⁴¹⁾。

(了)

1) 復興の状況については、復興庁HP「東日本大震災からの復興の状況と最近の取組 平成27年11月版」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/201511_pamphlet.pdf) (2016年5月6日)を参照。

2) 東日本大震災から5年を機に、法律雑誌でも特集が組まれた。「特集 東日本大震災5年—被災地/日本の法的課題」法時88巻4号4頁：「特集 震災復興支援の現状と課題」登情652号15頁：「特集 震災から5年 現場から問いかける課題と復興・防災・減殺への提言」ひろば4頁：「特集 震災と金融—復興から創生へ—」金法2037号7頁など。

3) 2012年8月には、被災の状況を自分の足で見るために、八戸から仙台まで、沿岸部を自転車で縦断した。2013年8月にも、石巻・女川周辺を自転車で視察した。

4) 災害復旧・復興法制の整理、そして、災害復旧・復興法学の確立は、多くの法学者、法律実務家が指摘するところである。飯孝行「被災地における法と法律家の役割」法時88巻4号4頁以下：岡本正『災害復興法学』（2014年）i頁「プロローグ」以下：吉田邦彦「居住福祉法学から見た『弱者包有的災害復興』のあり方（上）・（下）」法時81巻9号42頁・81巻10号96頁を参照。

なお、災害復旧・復興に関わる法制・法律については、飯「被災地における法と法律家の役割」6頁以下：松岡勝実「災害復興の法と政策—『復興』の過程を大局的に見る—」（松

- 岡勝実・金子由芳・飯孝行編著編『災害復興の法と法曹～未来への政策的課題～』(2016年)所収)5頁以下:吉江鴨洋「復興支援・住宅再建の法的問題」(松岡・金子・飯編『災害復興の法と法曹』所収)138頁以下を参照。
- 5) おそらく同じ意図をもった取組みとして、北海道大学 工学研究院 建築都市空間デザイン部門 空間計画分野 教授 森傑研究室の試みがある。森と研究室の学生による「奥尻のその時と現在から学ぶ」(通称「奥尻シート」と呼ばれる)(2011年)が、その成果である。北海道大学 建築計画学研究室のHP (<http://www.hucc.hokudai.ac.jp/~g20927/kenchikukeikaku/Home.html>) (2016年5月6日)で見ることができる。
- 6) その成果については、本学経済学部北星論集第56巻2号(2017年3月発行予定)で報告する。
- 7) 漁業集落などにおける生活環境の改善や防災安全の確保などを総合的に図るために、漁業集落排水施設整備、水産飲雑用水施設整備、地域試験利活用基盤施設整備、特認事業などの衛生関連施設の設置や、漁業集落道整備、防災安全施設整備、土地利用高度化再編整備、用地整備、特認事業などの防災関連施設の設置を行う水産庁管轄の事業である。
- 8) 東日本大震災における高台移転(集団移転)の手法について、大橋洋一「集団移転」法教372号11頁以下。
- 9) 土地に拘るのは、足立がそもそも土地と所有権の問題に関心があるからであり、さらに、土地は生活の基盤であることから、土地への着目を通じて、被災者の生活全般への配慮も可能になると考えるからである。
- 10) 田中正人「集団移転事業による居住者の移転実態とその背景」日本建築学会計画系論文集76巻665号1251頁。
- 11) 中川雅之・齊藤誠「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」(齊藤誠・野田博編著『非常時対応の社会科学 法学と経済学の共同の試み』(2016年)所収)83頁。
- 12) 「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(ガイダンス)」国土交通省HP (<http://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf>) (2016年5月6日)を参照。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パンフレットについても、国土交通省HP (<http://www.mlit.go.jp/common/001049801.pdf>) (同年5月6日)を参照。
- 13) 奥野治幸「固定資産税(評価)関係 防災集団移転促進事業の買取り土地価格と関連性」税67巻6号(2012年)79頁によれば、契約締結時の価格は、震災の影響による減価要因が圧縮されて、土地価格は、被災以前の価格に近づいていくことが考えられるとされたが、中川・齊藤「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」84頁によれば、実際には、被災以前の価格の80%程度の買取価格であったようである。
- 14) 公益社団法人 日本不動産鑑定士協会連合会では、「東日本大震災における不動産の価格等調査のための運用指針」(No.1~3)を公表している。「公益社団法人 日本不動産鑑定士協会連合会」HP (<https://www.fudousan-kanteishi.or.jp/>) (2016年5月6日)を参照。なお、「東日本大震災の被災地における防災集団移転促進事業に係る土地評価の研究」については、会員限定のため、参照することができなかった。
- 15) 住宅の自力再建者については、近藤民代・柄谷友香「東日本大震災の被災市街地における自主住宅移転再建者の意思決定と再建行動に関する基礎的研究:岩手県および宮城県の沿岸9市町村の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して」日本建築学会計画論文集81巻719号(2016年)117頁を参照。
- 16) 本事業の活用および本事業と防集事業の併用については、近藤民代「東日本大震災におけるがけ地等危険住宅移転事業の活用実態と役割に関する研究」日本建築学会大会学術梗概集(関東)(2015年):同「東日本大震災におけるがけ地近接等危険住宅移転事業の活用実態と期待される役割に関する基礎的研究—岩手県および宮城県の被災自治体および被災者に対する調査を通して」日本建築学会計画系論文集80巻715号(2015年)2043頁を参照。後者の資料2043頁によれば、がけ地近接等危険住宅移転事業と防集事業の相違点は、両事業は、「共に災害危険区域に立地する住宅を対象とし、住宅購入および土地取得に対して支給される補助金の金額はおおよそ同額である。異なるのは第1に防集事業は『集団』による移転、がけ金事業は『個人』による移転を対象としていること、第2に防集事業は移転先として住宅団地を形成することが事業主体に義務付けられていることである」とされる。
- 17) 東日本大震災の被災地での防集事業の実施

の記録は、たとえば、八甫谷邦明「震災レポート 復興まちづくりの試みと課題『安全な高台へ移り住む 小泉地区の防災集団移転事業』季刊まちづくり1207号（2012年）102頁：宇野健一「都市プランナーの役割 気仙沼市登米沢地区における防災集団移転促進事業を通じて」季刊まちづくり1307（2013年）42頁：宮城県岩沼市建設部復興整備課「防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業の取り組み事例（特集 東日本大震災から3年）」建築マネジメント技術430号（2014年）24頁：岩沼市建設部復興整備課「玉浦西地区まちづくり検討委員会：想いは未来へ：岩沼市防災集団移転促進事業（特集3・11人々の記憶とまちづくり）」地方自治職員研究47巻3号（2014年）25頁：江田隆三「福島県新地町・防災集団移転促進事業」建築雑誌129巻1655号（2014年）44頁：福田健志「防災集団移転促進事業の現状と課題」レファレンス64巻12号（2014年）144頁：石川幹子「『みどり』がもたらす地域力形成効果～宮城県岩沼市防災集団移転促進事業対象地～『玉浦西地区』を事例に」都市緑化技術96号（2015年）2頁：中川・齊藤「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」77頁などを参照。

気仙沼市小泉地区の防集事業には、奥尻町の防集事業に携わった札幌の設計事務所アトリエブランクと、東日本大震災後、その復旧・復興に役立たせるため奥尻島の復興過程を一つのシートにまとめた（通称）「奥尻シート」の作成者である北海道大学工学研究院の森傑教授が携わった。宮城県気仙沼市における防集事業における事業計画の概要および移転先の宅地計画の空間的特徴に関しては、石丸時大、森傑、野村理恵「復興整備計画からみる防災集団移転促進事業の空間的特徴 気仙沼市の協議会型集団移転に注目して」日本建築学会計画論文集80巻715号1979頁（2015年）などを参照。

- ¹⁸⁾ 中野英夫「東日本大震災における防災集団移転促進事業と復興の課題」租税研究775号（2014年）19頁。
- ¹⁹⁾ 手続きが簡素化されたが、土地収用制度の事業認定件数は少なかったようである。
- ²⁰⁾ 復興庁HP「住宅再建・復興まちづくり」（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/index.html>）および「用地取得加速化プログラム」（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub->

[cat1-15/20131021_youuchi.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_youuchi.pdf)）（2016年5月6日）を参照。

- ²¹⁾ コミュニティの維持・形成の支援については、たとえば、園田千佳・坂本慧介・石川幹子「復興まちづくりの計画策定プロセスにおける住民ワークショップの役割に関する研究：宮城県岩沼市における復興まちづくりを通して」都市計画論文集48巻3号（2013年）849頁：渡辺尚見・脇田祥尚・竹内泰・近藤将輝・相澤啓太「防災集団移転促進事業における住宅再建のコミュニティ形成支援の手法：宮城県仙台市片浜・古谷館地区を事例に」学術講演梗概集2013（都市計画）1099頁：藤沢直樹・糸永浩司・関野菜恵・西本尚人「防災集団移転促進事業による住民参加型での高所移転促進住宅地計画づくりの合意形成の過程：岩手県大船渡市碓石地区での復興支援を通じて その1」学術講演梗概集2013（農村計画）49頁：岩澤拓海「仙台平野における防災集団移転：岩沼市玉浦地区」建築雑誌129巻1655号（2014年）25頁：浦江健太・脇田祥尚・竹内泰・近藤将輝・相澤啓太・中尾謙太「震災復興におけるコミュニティ形成に関する研究：宮城県気仙沼市松崎浦田防災集団移転協議会促進事業を事例として」学術講演梗概集2014（都市計画）1141：高橋進吾・市古太郎・連建夫「防災集団移転事業から発展した参加住民共同での『家づくり』について：気仙沼市階上長磯浜地区でのアクションリサーチ」日本建築学会大会学術講演梗概集2015（都市計画）275頁などを参照。
- ²²⁾ 奥尻町の高台移転した住宅団地や土地の高上げが行われた漁港周辺の市街地にも、高齢化・過疎化の進行が見られた（あくまで足立の主観である）。
- ²³⁾ 復興庁HP「防災集団移転促進事業の移転元地等を利活用する場合の支援施策パッケージ」（http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20151218_motochi-package.pdf）（2016年5月6日）を参照。
- ²⁴⁾ 中野英夫「東日本大震災における防災集団移転促進事業と復興の課題」租税研究775号（2014年）22頁、29頁：近藤民代・柄谷友香「東日本大震災の被災市街地における自主住宅移転再建者の意思決定と再建行動に関する基礎的研究：岩手県および宮城県の沿岸9市町村の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して」117頁を参照。

澤田雅浩「復興のための居住地計画に関する一考察—住まいの再建だけでない暮らしの再建の一助となるような計画づくり」農村計画学会誌32巻4号472頁によれば、住まいの再建だけでは、暮らしの再建には結び付かないことが多く、生業との関係や、暮らしを支える様々な仕組みをどう確保するかの検討が、事業計画策定時に配慮できないことで、結果的に、地域の復興を阻害する可能性があることは意識しておきたいとされる。

- ²⁵⁾ 概括的に、津久井進「被災地の住宅問題と法」法時88巻4号17・18頁：野村祐「時の流れは解決してくれない～被災地で顕在化する登記制度の問題点～」登情652号4頁。
- ²⁶⁾ 濱口宏明「相続登記未了問題と所有者不明土地問題概論～震災復興の現場で起こっていること～」登情652号(2016年)21・22頁：河内謙治「被災地非常勤職員からみた被災地支援と現状」登情652号33頁：伊東光「被災地自治体職員からみた被災地支援～認可地縁団体の登記手続の特例の活用例～」登情652号38頁：野村裕「時の流れは解決してくれない～被災地で顕在化する登記制度の問題点から」登情652号7頁：小柳春一郎「土地の公示制度の課題—取引安全円滑と情報基盤」論究ジュリ15号95・96頁。
- ²⁷⁾ 若松智子「復興の現場における司法書士業務～財産管理人制度の活用～」登情652号26頁以下(若松が関わった事例が紹介されている)：濱口「相続登記未了問題と所有者不明土地問題概論」21・22頁。
- ²⁸⁾ 伊東「被災地自治体職員からみた被災地支援」37頁以下(本制度を用いた試みが紹介されている)：野村裕「時の流れは解決してくれない」7・8頁。
- ²⁹⁾ 濱口「相続登記未了問題と所有者不明土地問題概論」22頁、24頁：若松「復興の現場における司法書士業務」28頁：河内「被災地非常勤職員からみた被災地支援と現状」33頁。他方、移転元の土地の抵当権の消滅(解除)および移転先の土地への抵当権の設定の実務については、住宅金融支援機構 東北支店 東北復興支援室「防災集団移転促進事業への対応と新たな相談業務への取組」季報住宅金融28巻21-23頁を参照。震災・被災における債務問題については、個別の研究が必要であると考えている(奥尻調査でも追及したい)(小淵太郎「民法における二重債務問題」論究ジュリ6

号53頁を参照)。

- ³⁰⁾ 若松「復興の現場における司法書士業務」28頁、31頁：伊東「被災地自治体職員からみた被災地支援」38頁。
- ³¹⁾ 河内「被災地非常勤職員からみた被災地支援と現状」32・33頁の土地収用に関わる河内の筆致は歯切れが悪い(活字化できない問題に直面したのだろう)。
- ³²⁾ 震災後の地図作成作業について、安保豊人「地図修正作業の現状と課題」登情652号43頁。小柳「土地の公示制度の課題」93頁以下も参照。
- ³³⁾ 吉田(たとえば、吉田「居住福祉法学から見た『弱者包有的災害復興』のあり方(上)」43頁以下：同「居住福祉法学と福島原発被災者問題—特に自主避難者の居住福祉に焦点を当てて(上)」判時2239号9頁以下：同「居住福祉法学から見た災害復興法の諸問題と今後の課題——とくに東日本大震災(東北大震災)の場合」復興7巻2号3頁以下)が危惧する被災者の居住に対する公的補償については、確かに問題も多いが、改善されつつあるように思われる。しかし、被災者の生業補償については、批判的な検討と積極的な改善の提言が必要である。
- ³⁴⁾ 石川哲・河崎健一郎・杉岡麻子・米村俊彦・秋山靖浩・山野目章夫「[座談会]被災地におけるコミュニティの再建と法律家の役割」法セ685号2頁。吉田「居住福祉法学からみた『弱者包有的災害復興』のあり方(下)」96・97頁：同「居住福祉法学から見た災害復興法の諸問題と今後の課題——特に東日本大震災(東北大震災)の場合」復興14号11・12頁などを参照。実務法律家・法学者の考えるコミュニティと、都市計画、まちづくりの研究者・実務家のいうコミュニティには微妙な違いがあるように感じられる。
- ³⁵⁾ 生田長人「土地利用と防災」論究ジュリ15号49・50頁、51・52頁。中川・齊藤「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」86-89頁、96-100頁を参照。
- ³⁶⁾ 河上正二・安永正昭「『震災と民法学』を考える」論究ジュリ6号5・6頁を参照。
- ³⁷⁾ 法律実務家は、復旧・復興過程における相談業務や、実際に対策や立法を提案するというかたちでの支援が考えられる。たとえば、弁護士については、岡本「震災復興法学」、司法書士については、前述の「特集 震災復興の現状と課題」登情652号、土地家屋調査士に

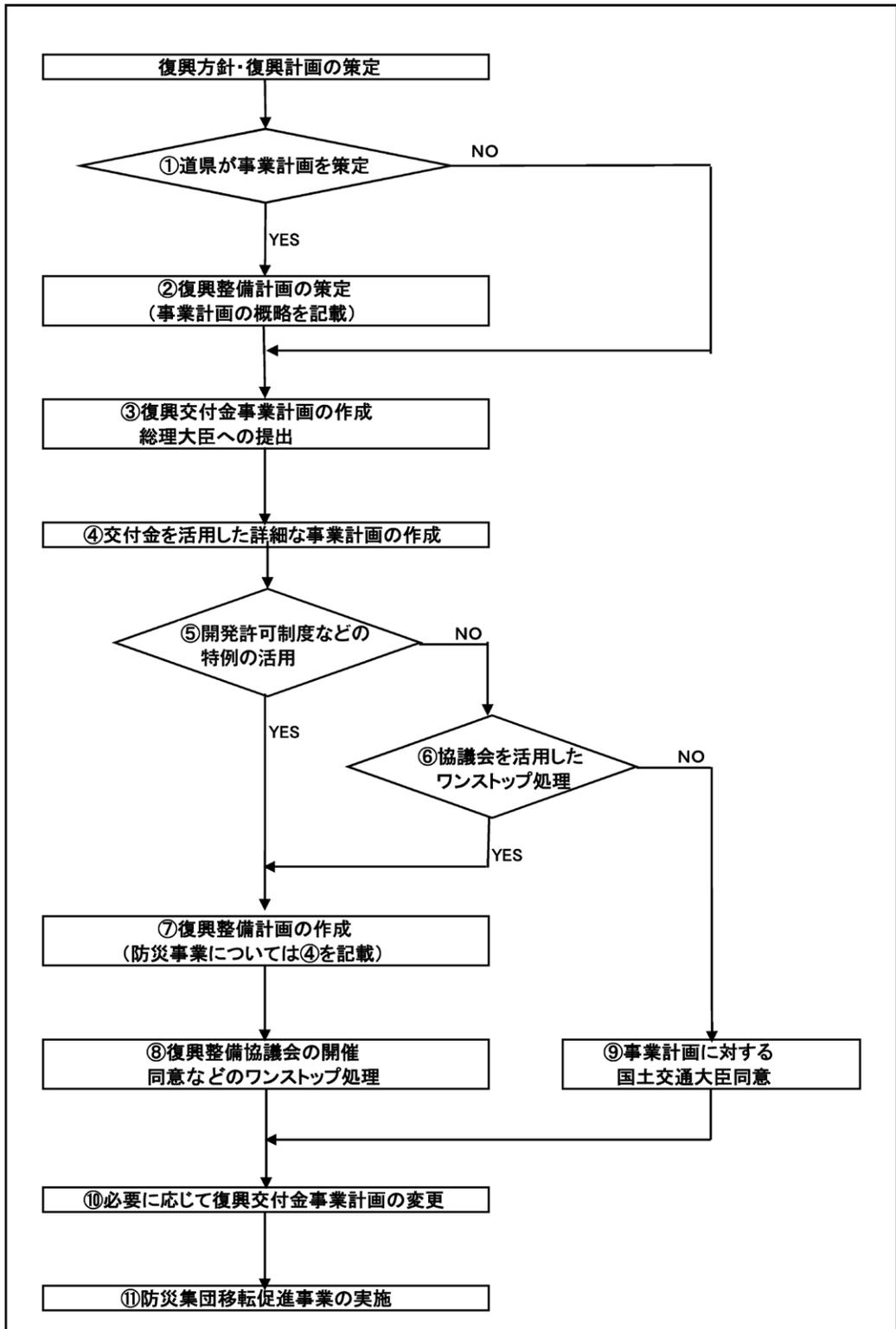
については、地籍問題研究会・平成28年度通常総会及び第15回定例研究会「東日本大震災により生じた地籍情報の課題～震災5年を迎えて～」(平成28年3月19日(土)於:東北学院大学)を参照。

ところで、藤沢直樹他「防災集団移転促進事業による住民参加型での高所移転住宅地計画づくりの合意形成の過程」49頁によれば、大船渡市では、弁護士・司法書士・土地家屋調査士・中小企業診断士・不動産鑑定士・建築士などの専門士業協会で構成された「災害まちづくり支援機構」と大学研究室とが協働で、地域住民を主体とした復興まちづくり計画の策定を支援した。

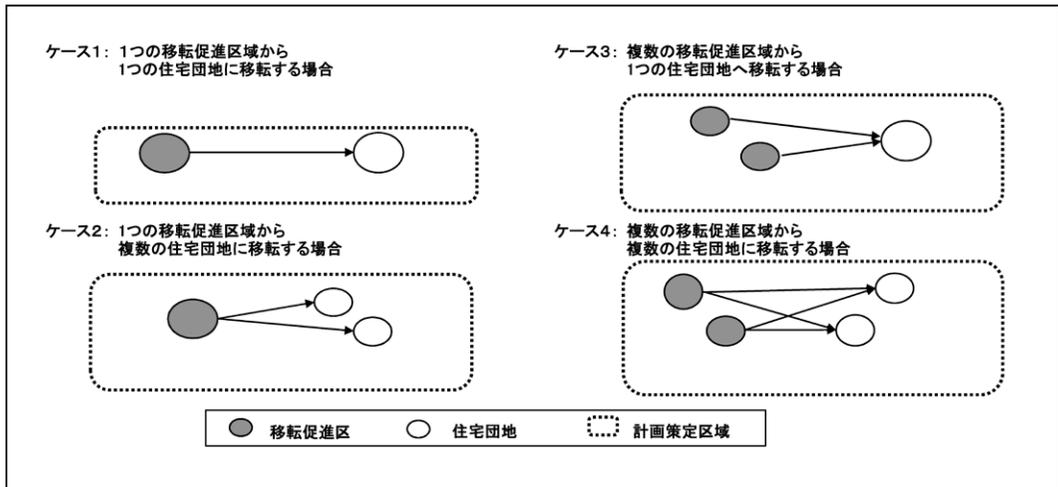
- ³⁸⁾ 震災直後の小粥太郎「東北大学『行政法・民法合同ゼミ』の活動—東日本大震災に関する法律問題の研究」法セ685号27頁は、被災地にある東北大学の法学教員・法学部学生の取組みとして重要である。
- ³⁹⁾ 高橋進吾・市古太郎・連健夫「防災集団移転事業から発展した参加住民での『家づくり』について：気仙沼市階上長磯浜地区でのアクションリサーチ」学術講演梗概集2015(都市計画)276頁を参照。
- ⁴⁰⁾ 団体法に関わる支援も考えられる。また、この種の取組みは、法社会学的な実地研究にも繋がる。
- ⁴¹⁾ この点、吉田邦彦の一連の取組みは評価でき、参考になるものである。とりわけ吉田「居住福祉法学から見た災害復興法の諸問題と今後の課題」3頁以下を参照。

※本稿は、2015年度北星学園大学・特定共同研究「奥尻島復旧・復興過程の民法学的、行政法学的考察」による研究成果の一部である。

資料 1 事業実施までの主な手続きの流れ



資料2 事業計画策定単位の基本的考え方



(資料1, 2ともに、「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 (ガイダンス)」から引用した。)

