

奥尻町青苗地区の復旧・復興過程, 特に高台移転と 土地整備の調査と研究: 行政法および民法の観点から(1)

足立 清人 竹田 恒規 篠田 優
Kiyoto ADACHI Tsunenori TAKEDA Yu SHINODA

目次

1. はじめに(本号)
2. 災害復旧・復興, 特に高台移転事業と土地整備に関わる研究史(以下, 次号)
3. 奥尻町青苗地区の復旧・復興過程, 特に高台移転と土地整備の事業実施過程の考察
4. まとめ

[Abstract]

Investigation of the Recovery and Reconstruction Process, especially the Upland Relocation and Land Development in the Aonae District of Okushiri Town: From the Point of View of Administrative Law and Civil Law

This paper collects and studies materials and documents concerning the disaster recovery and restoration, the upland relocation, and the land development of Okushiri Town, especially the Aonae District, which suffered from an earthquake off the southwest coast of Hokkaido. The materials and documents which record the recovery and reconstruction of Okushiri Town were mostly unorganized. We organize the materials and documents and archive them. We apply them to the recovery and reconstruction process and study them from the point of view of administrative law and civil law. Finally, we summarize the results and make recommendations for recovery and reconstruction from this disaster.

1. はじめに

2011年3月11日14時46分, 三陸沖を震源とした「東北地方太平洋沖地震」が発生した。地震の規模はマグニチュード9.0, 最大震度は7を記録し, 日本での観測史上最大の地震であったとされる¹⁾。地震による被害だけではなく, 地震直後に襲来した巨大津波により, 東北および北関東地方の太平洋沿岸地域は壊滅的なダメージを被った。福島県浜通り中央に位置する福島第一原子力発電所も, この巨大津波の直撃を受けた。原子力プラントが破壊され, 放射性物質が拡散したことで, 周辺地域に深甚な被害をもたらした(放射能被害は, 周辺地域に限らず, 東日本一帯に及んだ)。

この地震・津波による災害は, 「東日本大震災」と命名され, 地震・津波による被害, そして原子力発電所事故による放射能汚染とが重なった巨大「複合災害」²⁾となった。

震災から約5年半が経過した現在の復旧・復興状況は, 復興庁HP³⁾によれば, 復興に向けた道のりの「集中復興期間」を終えて, 「復興・創生期間」にあるとされる。避難者数が, 約15万人(2016年7月), 仮設住宅等(公営住宅等, 民間住宅(みなし仮設住宅), 仮設住宅)への入居者数が, 121,061人(うち被災3県(岩手県・宮城県, 福島県)の仮設住宅入居者数は, 51,296人)(2016年6月)とされる。被災者支援の課題として, 避難の長期化に伴う心身のケアや, 仮設住宅からの移転が挙げられてい

キーワード: 災害復興法学, 奥尻町(島), 北海道南西沖地震, 災害復旧・復興, 東日本大震災
Key words: Disaster Recovery and Revitalization Law, Okushiri Island (Town), Earthquake off the Southwest Coast of Hokkaido, Disaster Recovery and Restoration, The Great East Japan Earthquake

る。住宅再建に向けた取組み(災害公営住宅の整備・高台移転)は、「計画策定」,「用地取得」段階から、「工事実施」段階に移行している。平成28年6月末の時点で、高台移転(防災集団移転促進事業, 土地区画整理事業, 漁業集落防災機能強化事業の3事業による)と災害公営住宅ともに、被災3県で97%以上が事業に着手されている。完成した戸数は、高台移転が約47%, 災害公営住宅が約63%とされる(もっとも、福島県では、災害公営住宅については、原発避難からの帰還者向け災害公営住宅の戸数は含まれていず、また、高台移転については、原子力災害により面整備事業の計画が未着手・未策定の旧警戒区域の戸数は含まれていない)。住宅再建とまちの復興については、計画に沿った住宅再建と、必要に応じた計画の見直し支援が必要とされ、具体的な課題・対応として、①計画通りの住宅再建の進捗に向けた実務支援や、住宅の自力再建の支援、②新たな「まち」の交通網の形成、医療・介護提供体制の整備など、③発展基盤となる交通・物流網の整備(復興道路・復興支援道路など)が挙げられている。震災に加えて、原子力発電所事故による被害も伴う福島県の避難の状況は、福島県全体の避難者数が約8.9万人(平成28年7月19日)、避難指示区域からの避難者数が約5.7万人(平成28年7月12日)とされる。避難指示区域が漸次的に解除が準備され、放射能汚染に対しても、除染計画が策定され、面的除染が進行している。

復旧・復興の現状・進捗度合いをどう評価するかは、地震・津波による災害が、被災3県にとどまらず、東北および関東地方にも及んだ広域災害であったことから考えても(しかも、日本においては未だ経験したことのない本格的な原発被害も含む)、難しいところだが、復旧・復興事業の遅れを指摘する声も多い。復旧・復興事業の遅れの原因は、いろいろと考えられるが、岩手県・宮城県・福

島県の被災3県の太平洋沿岸地域の自治体の街・集落全体が、巨大津波の来襲により根こそぎ奪われたことも、その原因であると考えられる。住民の生活の基盤である住居が流失や、倒壊・損壊によって失われ、あとに残った土地も、将来、来襲するかもしれない津波に対しての防災・減災の観点から、居住禁止区域に指定されるなどして、居住困難な土地となった。これらの土地では、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業や漁業集落防災機能強化事業によって、住民の高台移転や土地整備が行われている。その過程での地権者の特定や用地取得の困難さなども、事業の遅れの一因となっている⁴⁾。

ところで、地震・津波による災害について、我われには、「北海道南西沖地震」による奥尻町の被災経験が存在する^{5), 6)}。1993年7月12日22時17分、北海道南西沖(奥尻島を含む)を震源とした、マグニチュード7.8の「北海道南西沖地震」の発生により(奥尻島には当時、地震計が設置されていなかったため、震度6と推定されている)、最大29mにも達したとされる巨大津波が奥尻島を襲った。この巨大津波により、奥尻島北端の稲穂地区、南端の初松前地区と青苗地区、西海岸の幌内地区と藻岩地区などの集落が壊滅的な被害を受けた。人的被害は、死者が172人、行方不明者が26人、重軽傷者が143人、住宅被害は、全壊住宅が437棟(442世帯, 1,242人)、半壊住宅が88棟(88世帯, 276人)、一部損壊住宅が827棟(1,126世帯, 2,256人)、床上・床下浸水住宅が58棟(58世帯, 186人)とされた⁷⁾。震災からの復旧・復興のために、「生活再建」,「防災まちづくり」および「地域振興」の三つを柱とした「復興基本計画」が策定され、各事業計画の完成年度が、1997(平成9)年度とされた。とりわけ被害の大きかった青苗地区では、水産庁の事業である漁業集落環境整備事業により、防潮堤の背後の土地に盛土がなされて、土地整備と宅地造成が行われ、さらに、国土庁所管の

防災集団移転促進事業により，津波被災地からの高台移転が行われた。こうして奥尻町は，1998（平成10）年10月の定例議会で，震災からの「完全復興」を宣言した。

したがって，東日本大震災，特に津波による災害からの復旧・復興を考え検討するに当たっては，奥尻町の復旧・復興過程を調査し検討することが有意義である。特に，震災当時，奥尻町で2番目の大きさの集落で，高台地区を除く集落全域が巨大津波に飲み込まれて，壊滅状態になった青苗地区の復旧・復興過程が参考となるだろう^{8),9)}。先述のように，青苗地区では，東日本大震災からの復旧・復興のためにも活用されている，防災集団移転促進事業と漁業集落環境整備事業により，高台移転と土地整備が行われたからである。

ところで，奥尻町の復旧・復興に関する研究を調べてみると，社会学，都市計画・まちづくり，建築学，財政学，地域経済学などの分野からの研究は存在する¹⁰⁾が，法学者の研究では，岡林伸幸「奥尻町の復興計画」名城法学45巻1号（1995年）が見られるのみである¹¹⁾。奥尻町，特に青苗地区の復旧・復興過程—高台移転や土地整備に特化した法律学による研究は，そもそも存在しない¹²⁾。そこで，我われは，奥尻町の復旧・復興過程，特に青苗地区の高台移転と土地整備を，法律学の観点からフォローし検討することを思い立った。高台移転と土地整備の過程に着目する理由は，土地が，人びとの生活・生存の基盤でもあり（まち，コミュニティの基盤でもある），土地問題の解決（所有者の特定，被災地や移転先地の買取り，被災者などへの土地の売渡しなど）が，復旧・復興のための事業計画を効果的に進めていくための重要なファクターであると考えからである¹³⁾。復旧・復興過程に関わる法制の中核となる法分野は，行政法であり，復旧・復興事業執行の具体的な手続過程において，権利関係の特定や調整で，民法が問題になる。したがって，

本学において行政法を担当すると竹田と，民法を担当する篠田と足立とが共同して，2015年度に，本共同研究を組織した¹⁴⁾。

2015年9月と2016年9月の奥尻町での実地調査では，奥尻町役場や教育委員会で，復旧・復興に関わる大部の資料を閲覧し，本共同研究に関わる資料を選別した。また，震災当時，町役場職員として，復旧・復興業務に携わった方が¹⁵⁾や被災者に，インタビューを行った。その結果，被災と復旧・復興の「現場」には，貴重な一次資料が未整理のまま残されていることが判明した。また，震災から20年以上が経過して，被災者も高齢化し，島外に移転する者もあり，震災の記憶が失われつつあることも明らかになった。さらに，2015年度には，北海道庁に対して，奥尻町の復旧・復興過程に関わる資料の情報開示請求を行った。ここでも同様に，一次資料が未整理のまま残されていることが判明し，その多くが，公文書としての保存期限が過ぎつつあり，散逸・廃棄の危機にあることが分かった。

本研究は，①未整理かつ散逸・廃棄の危機にある一次資料を収集して，時系列に配慮しつつも，体系の観点から資料を整理すること，すなわち，一次資料を「アーカイブ化」することと，②震災当時，町役場，災害復興対策室に在職した職員の，復旧・復興の実体験と問題意識（苦労話や憤りも含む）や，実際に震災を経験した被災者の「ナマの声」のような「書かれなかった資料」を収集，記録し，整理すること，そして，③復旧・復興，とりわけ高台移転と土地整備の具体的な事業実施プロセスを，既存の法分野を横断した研究組織—行政法学者と民法学者の協働作業による総合—によって，実証的に検討することを目的とする。③については，マクロな視点から，防災集団移転促進事業と漁業集落環境整備事業の実施において，事業実施の意思形成と住民の合意形成がどのように行われたのか，事業実施における実務上の問題点（新市街地・

移転元地の設計・整備、移転元地と移転先地の買収価格や移転先地の売渡価格の決定、画地の割当てなど)はどのように処理されたのか、それらは法的にどのような意義づけをもつのかを明らかにし、他方、ミクロな視点から、高台移転・土地整備に当たっての用地取得の手續(地権者の特定や交渉など)がどのように行われたのか、用地の買取り・売渡しや交換の実態はどのようなものだったのか、用地をめぐる権利関係(利益権や担保権など)はどのように処理されたのかについて、具体的にフォローし、問題点を抽出する。マクロな視点は、主に、竹田が担当し、ミクロな視点は、篠田と足立が担当する。このような資料整理と研究から、我われは、災害からの復旧・復興に必要な法制度と理論を提供しようと考えている。

日本は災害多発国である。地震や津波による災害だけではなく、火山の噴火や台風(大雨、強風、洪水、高潮など)による災害が、毎年、日本のどこかで発生している。2016年だけでも、4月14日と16日の熊本地震(14日の地震は、地震の規模が、マグニチュード6.5で、最大震度7を記録し、16日の地震が、地震の規模がマグニチュード7.3で、最大震度6強を記録)によって、熊本県周辺では大きな被害が生じ、同じ熊本で、10月8日には、阿蘇山が噴火して、周辺地域に火山灰が降灰して、農作物などに被害を与えた。また、2016年の夏には、大型の台風が日本各地に上陸し、大雨、強風、高潮などにより大きな被害を残した。北海道の道東地域では、台風10号による大雨で、国道・鉄道などのライフラインが分断された。さらに、最近でも、10月21日に鳥取県中部を中心に、地震の規模がマグニチュード6.6、最大震度6弱の地震が発生し、余震が続いた。多発する災害、とりわけ東日本大震災を契機に、「災害復興法学」の確立が提唱されている¹⁶⁾。「災害復興法学」の特徴は、経験的・実践的であること¹⁷⁾と、法

分野横断的(学際的)・総合的な点にある¹⁸⁾。奥尻町の復旧・復興過程、特に高台移転と土地整備の事業過程を、行政法と民法の観点からフォローし、関連資料を整理し、アーカイブ化を目指す本特定共同研究は、「災害復興法学」に、その資料を提供し、学問としての充実・成熟に寄与することになるだろう。将来の災害に対しての防災・減災のための資料を提供することにも繋がるであろう。

本稿では、まず、災害からの復旧・復興過程・法制に関わる研究史を、高台移転と土地整備に着目して、行政法および民法の観点から振り返る。次いで、本特定共同研究で収集した、奥尻町、特に青苗地区の復旧・復興過程に関わる資料を整理して(アーカイブ化)、その資料を復旧・復興の具体的な事業実施の過程に当てはめていき、行政法および民法の観点から、若干の考察を行う。最後に、本特定共同研究から得られた理論と教訓をまとめ、災害からの復旧・復興に必要な法制度と理論の提言を行う¹⁹⁾。

(足立、竹田、篠田)²⁰⁾

(続)

-
- 1) 「東北地方太平洋沖地震」の詳細については、気象庁HP「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」(http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/2011_03_11_tohoku/) (2016年11月4日)を参照。
- 2) 河田恵昭「巨大複合災害としての東日本大震災」(関西大学 社会安全学部編『検証 東日本大震災』(ミネルヴァ書房、2012年))1頁以下。
- 3) 復興庁HP「復興の現状」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20160829_genjou.pdf)と「復興の現状と課題」(http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/160809_gennjyoutokadai.pdf) (2016年11月4日)を参照。
- 4) 「特集 震災復興支援の現状と課題」登情652号15頁以下に掲載されている復興支援に携わる実務家の論考に、その一端を垣間見ることができる。

- 5) 奥尻町の被害、復旧・復興の概要は、北海道奥尻町『蘇る夢の島！北海道南西沖地震災害と復興の概要〔改訂版〕』（2014年）を参照（奥尻町HP（<http://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/detail/00001025.html>）からダウンロードすることができる（2016年11月4日））。ちなみに、奥尻町HPでは、「奥尻町津波ハザードマップ」が公開されている（<http://www.town.okushiri.lg.jp/hotnews/detail/00001776.html>）（2016年11月4日）。
- 6) 東日本大震災をきっかけに、奥尻町の復旧・復興が再び注目された。たとえば、北海道大学 建築計画学研究室では、東日本大震災発生後、その復旧・復興計画に役立てるために、「シート『奥尻のその時と現在から学ぶ』（2011年）」を作成した（http://www.hucc.hokudai.ac.jp/~g20927/kenchikukeikaku/Project_Library.html）（2016年11月4日）。本特定共同研究も、同様の問題意識から立ち上げられた（法律学の分野では、本特定共同研究以外に、奥尻町の復旧・復興過程に着目している取組みは、現時点では見当たらない）。
- また、震災当時、奥尻町役場の災害復興対策室に在職した竹田彰氏（現・奥尻島津波語りべ隊（まちづくり・住民合意・防潮堤等））によれば、東日本大震災後、多くの国会議員・地方議会議員、自治体職員や研究者などが、奥尻町の復興状況の視察に訪れたとのことである（竹田氏によれば、法学者・法実務家の視察は聴かないとのことである）。
- 7) 震災当時の奥尻町の人口は、4,556人、世帯数は、1,778世帯であった。
- 8) 奥尻町の北端にある稲穂地区でも大きな被害が生じたが、稲穂地区の復旧・復興は、漁業集落環境整備事業により、被災地に盛土をするかたちで土地整備と住宅の再建が行われた。
- 9) 2015年9月と2016年9月の奥尻町実地調査と、北海道立文書館での資料調査によれば、青苗地区の高台移転と土地整備の過程では、東日本大震災でのそれと同様な問題が発生し、対応がなされていた。
- 10) その代表が、関孝敏・松田光一編著『北海道南西沖地震・津波と災害復興 激甚被災地 奥尻町の20年』（北海道大学出版会、2016年）である。奥尻町の復旧・復興を、震災当時から約20年にわたってフォローしてきた関孝敏と松田光一らによる調査・研究の成果である。
- 11) 岡林の論考は、奥尻町の被災状況と、復旧・復興の概略の報告にとどまる。阪神・淡路大震災からの復旧・復興との比較研究が指向されていた。
- 12) 1995年1月17日に発生した「兵庫県南部地震」による「阪神・淡路大震災」以降、公法分野では、震災からの復旧・復興過程の法制度的側面（本稿の問題関心に近いものとして、都市計画に関わる法制度も含む）に関しての研究の蓄積がある。
- 13) 本特定研究の立ち上げを呼びかけた足立が、土地・所有権問題に関心があることも、高台移転と土地整備にこだわった災害復旧・復興過程・法制を研究対象とした理由の一つである。土地所有権論は、近年、論じられなくなっているが、震災を契機に、再び、土地所有権のあり方について考えることも無意味ではないと思われる。生活・生存の基盤である土地所有権のあり方・保障を考えることは、究極的には、人格的権利・生存権の尊重に繋がると考える（足立）。
- 14) 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」、2016年度 特定共同研究「奥尻町一特に青苗地区一復旧・復興過程の調査と研究：行政法および民法の観点から」として採択され、助成を受けている。本特定共同研究の進展と完成のためには、次年度以降も申請を継続していく。
- 15) 震災当時、災害復興対策室に在職した竹田彰氏には、ひとかたならぬ世話になった。
- 16) 淡路剛久「東日本大震災と災害法学」論究ジュリ15号 巻頭言。『『生存権』概念を基礎として、学際的拡大をはかり、必要な政策の案出のために学際的法学分野として『災害法学』を構築ないし発展させること』を提唱する。本特定共同研究も、まさに淡路の提唱に即するものである（足立）。
- 「災害復興法学」を実践するものとして、法実務家によるものだが、津久井進『大災害と法』（岩波新書、2012年）；岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会、2014年）が公刊されている。また、生田長人『防災法』（信山社、2013年）は、災害に関わる法制を、防災から災害救助・復旧・復興まで体系的に叙述したものである。
- 17) 「災害復興法学」は、池田恒夫「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題・1」法時69巻12号9頁で引用されている末広巖太郎の言

葉「事実で法（理論）を洗う」（丸括弧内は池田による補充）を实践する場・分野でもある。池田は、『「事実で法（理論）を洗う』とは、頭の中で机上のプランとしては成り立つ理論でも、複雑な現実によって検証して、それぞれの社会において一定の構造を持つ現実の深みから学んで再考察する試みでなければならない」という。本特定共同研究も末広・池田の主張に賛同するものである（足立）。

¹⁸⁾ 災害からの復旧・復興に関する研究は、公法分野からの研究が圧倒的に多いように思われる。私法分野については、阪神・淡路大震災以降、主に借地・借家問題を中心に研究が展開されてきた。災害からの復旧・復興を総合的に検討し考察していくためには、公法分野と私法分野の協働が必要である。この二つの分野をどのように連結し、どのように協働していくのか、その効果的な方法はまだ分からないのだが、本特定共同研究を通して、それを見つけていくことができると考えている（足立）。

¹⁹⁾ 現在進行中の東日本大震災からの復旧・復興過程との比較対象、また何らかの寄与を行うことができれば、とも考えている（足立）。

²⁰⁾ 本稿では、各章・節の担当者を、末尾に記す。また、本文・注で示される各人の意見・主張についても、文尾に名前を表記する。示された意見・主張は、各人が責任を負うものである。

【謝辞】

本研究は2015年度北星学園大学特定研究費の助成を受けたものである。