【2017年度秋季全国大会（学術講演会）ワークショップ】

災害危険区域を考える

Masayoshi TANISHITA : Chuo University

Akinari ABE : Keio University Graduate School of

Media and Governance

Nobuyuki ARAI : Tohoku Institute of Technology

Shoji SASAKI : Former President of Policy Research Institute

for Land, Infrastructure, Transport and Tourism

Masato MIYAZAKI : Saitama University

谷下 雅義*

阿部 晃成**

新井 信幸***

佐々木晶二****

宮崎 雅人*****

<ワークショップの背景と目的>

谷下 東日本大震災から6年半経過しました。2014年11月、不動産学会で「新しい東北と土地利用」というタイトルでワークショップを開催しました。そこで指摘された課題の1つ「災害危険区域」をテーマに今回再度ワークショップを企画しました。

「災害危険区域」は建築基準法の39条に規定されています。津波、出水、土石流、がけ崩れなどの危険が著しいため、住宅や福祉施設など居住用建築物の新築、増改築を制限する区域です。私の専門の土木における堤防整備とも大きく関連しますし、都市計画や固定資産税など不動産学とも広く関わる大事な問題と考えています。

私の震災復興における問題意識は、「復興の実感はどこから生まれるのか」にあります。住まいや仕事が戻ること、あるいは土木インフラの復

旧・整備が復興だという見方もあります。しかし、それだけなのか？いろいろな分野の方がいろいろなかたちで主張されているように、地域の自然、歴史、文化がどのように継承されるのか、そしてそれらも含めて、被災された方々の希望や誇りの再生も重要ではないか。これを考えるにあたり、「住宅を建ててはいけない」という災害危険区域指定は、非自発的に移転する人を生み出します。そういう人たちにとっての希望や誇りは何なのかということを考えています。

東日本大震災ではL1堤防の整備を前提にL2津波（発生頻度はきわめて低い、甚大な被害をもたらす最大クラスの津波）のシミュレーションを行って、一定以上浸水する区域での住宅建築を禁止しました。いくつか例を挙げると、気仙沼では1cmでも浸水する土地、南三陸では2m以上浸水する土地が災害危険区域。陸前高田は敷地単位ということになっています。

谷下 雅義*（たにした まさよし）正会員・中央大学理工学部

阿部 晃成**（あべ あきなり）慶應義塾大学大学院

新井 信幸***（あらい のぶゆき）東北工業大学工学部

佐々木晶二****（ささき しょうじ）元国土交通政策研究所所長

宮崎 雅人*****（みやざき まさと）埼玉大学経済学部

本ワークショップの実施にあたり、本学会より謝金をいただきました。また議論に参加していただいた皆様に謝意を表します。なお本報告は科研費・基盤研究B(17H03367)の研究成果の一部です。

岩手、宮城、福島 の 3 県で震災前、建築用地になっていたところの約17%、1万6,000haが防災集団移転事業（防集）やがけ地近接等危険住宅移転事業（がけ近）とセットで災害危険区域が導入されています。低地の宅地を震災前の7割ぐらいの価格で買収してもらい、高台での住宅再建の費用に充てることができますが、宅地以外の土地は買収されず、低地は公有地と私有地が混在することになります。

また浸水した土地に再度住んでもらうために、かさ上げ土地区画整理事業が行われています。しかしこの事業は長期を要し、6年半経過した今でも事業が続いています。

では、復興はどのぐらい進んでいるのでしょうか。1つの指標は人口です。平成の大合併で雄勝町など周辺6町が加わった石巻市は、市全体で見ると1980年をピークにゆるやかに減少していますが、旧雄勝町は減少しつづけていた人口がさらに震災で大きく減りました。中でも広く災害危険区域に指定された旧雄勝町中心部は、2000年に2,000人以上いた人口が2015年は141人になっています。10分の1以下になる復興って何なののでしょうか。市町村合併がなかったら、このような復興計画は作られなかったのではないのでしょうか。

また三陸では漁業が基盤産業です。その1つ、河川におけるサケの漁獲量の推移をみると、震災後、多くの河川で震災前の平均を大きく下回っています。基盤産業の弱体化は自治体の財政力の低下にもつながります。

災害危険区域に関する私の論点は以下の通りです。非自発的に転出した世帯がどれぐらいあるのか、著しい危険とは何なのか。なぜ堤防とまちづくりは一体的に議論できないのか。公有地と私有地が混在する低地をどうしていくのか。そして自治体の財政はこれからどうなっていくのか。このワークショップではこれらについて議論できればと思っています。

今から4名のゲストにお話ししていただきます。最初に前国土交通政策研究所長の佐々木さんから

制度設計について、2番目に埼玉大学の宮崎先生からは地方財政の観点からお話をいただきます。その上で現場の状況について、まちづくりの観点から東北工業大学の新井先生に。そして災害危険区域に暮らしていた阿部さんに雄勝の状況についてお話ししていただきます。その後、フロアとの意見交換ができればと思っています。

<話題提供>

佐々木 私は、今年7月に国土交通省を退官しました。東日本大震災当時、都市局総務課長として津波復興拠点事業などの予算要求を行い、その後、2013年に災害対策基本法の改正や大規模災害からの復興に関する法律を立案しました。私は、基本的に都市計画と防災復興を専門としており、本も書いています。災害危険区域は建築基準法に基づいていますが、土地利用規制と復興の接点の話であり、強い関心をもっています。今日はその問題意識を述べたいと思います。

まず、災害危険区域は、先ほど谷下先生からありましたように、建築基準法に示されています。古い法律で住宅禁止から何でもできるようになっている一方で損失補償の規定はありません。現在、法律で強い規制を行う場合、損失補償をするかしないかという規定が明記されますが、その規定もない。運用は市町村にお任せ、条例に丸投げしているという古いタイプの法律です。それが復興の現場に混乱をもたらしたことが前提として重要です。

また先ほど谷下先生からもありましたが、「防集」とか「がけ近」、簡単に言うと移転を促進する制度とリンクしています。これらは災害危険区域制度創設後にできているので、理屈上、災害危険区域が適切かどうか、効率的か、あるいは今申し上げた補償が要るかどうかというのは、これらの制度とは関係なく災害危険区域単独で本来考えていたといえます。

災害危険区域をなぜ補償なしで指定できるのかについては屁理屈をこねないと説明困難です。損失補償の要否については、積極的目的か消極的目

的か、対象は特定か一般的か、それから侵害の程度が大きい小さいか、という議論をします。災害危険区域指定は、安全については消極的目的と考えられ、補償不要という方に働きますが、対象は限定されるため、補償が要するという方に働く。結局決め手は何かというと、侵害の程度が小さいと言わなければならないのですが、実際にそうか。東北大学で名誉教授になられ、亡くなられた生田先生は、そもそもL2対応で災害危険区域を活用することは問題があると教科書に書いています。なぜかという、災害の発生確率が高いところ、例えば10年に1回来るようなところであれば、当然対象となる住宅の価値とか土地の価値も下がっている、そこを禁止あるいは制限しても侵害の程度は少ないということで理屈が立つ。しかし、千年に1回来るところというのは、住宅が千年もつわけでもないため、そこに住んでいる方なり、住もうとする方に対して禁止すると減価が大きい。侵害の程度が大きいので、無償を前提にした災害危険区域指定は問題があるという根本的な議論があります。

しかし、今ここでそもそも指定してはいけないと言っても現場を混乱させるだけです。今後どうするかということを考えなければいけないと思います。

災害危険区域では住宅の禁止以外に別の形で禁止をしている例もあります。木造はダメ、低層階に住宅はダメなどいろいろなバリエーションが行われています。先ほど言ったように、侵害の程度をできるだけ軽減するという意味では、現場に沿った柔軟な規制の仕方、住宅禁止以外のことも含めて考えるほうが適切であると考えます。

しかし、国土交通省や復興庁はこの点についてはっきり言っていません。私も国土交通省にいたのですが、ここまで思いが至らず、災害危険区域はどちらかというと丸投げ状態でした。結果、0か1かというところもあるし、基本的に不許可だが市長が認めた場合にはよいというところもありますし、大船渡のようにゾーン分けを行い、禁止

のところは一部だけ、あとは段階的にやるというところもあります。いろいろなバリエーションが生まれました。地元の実態を踏まえてバリエーションをつくったこと自体を積極的に評価すべきと考えます。39条は柔軟性がある、もしくはバリエーションを内在している制度と理解しておくのがよいと思います。

また住民参加手続も大きな論点です。先ほどお話ししたように、古い法律のため、その手続がありません。実際には、地元の方に丁寧の説明しているところとそうでないところがあります。今法律をつくるのであれば、きちんと住民参加手続もつくると思いますし、住民に説明しないと決められないと思います。住民の理解を得ようとすると、やはりいろいろな侵害のバリエーションがあったほうが望ましいという議論になると思います。

指定基準などは国がつくれますので、技術的なことをきちんと踏まえた上で、住宅禁止が段階的になるといったバリエーションを規定して、がけ近とか防集ともリンクさせたような仕組みにするとうよいと思っています。

もう1つは、災害危険区域における虫食い状の民地の問題です。防災集団移転で買った土地は市町村が所有しています。一部の市町村では、公有地と公有地の間の虫食いになった民地を国の全額補助で買わせてほしいと言っていますが、目的なく国民の税金を投入するわけにはいきません。

防災集団移転事業は簡単に言うと、津波の場合、低地の土地を高台に移す権利、下の土地を買うところと上の住宅団地をつくる支援措置だけがあります。本来は移しながら、同時に下の低地の土地を必要に応じてまとめる仕組み、土地を交換したりまとめたりする制度自体を防集法の中に仕組んでおくべきでした。もちろんそこまでとてもできないという人もいるかもしれませんが、災害予防制度として使うときなどに、跡地をまとめる制度があるとよいと思います。

宮崎 今日は、私の専門である財政学、地方財政論の観点から災害危険区域と固定資産税についてデータを使って報告します。

災害危険区域自体に詳しいわけではありませんが、固定資産税収から見たときにこれがどういう影響を与えているのかということをデータから紹介したいと思います。

冒頭に谷下先生のほうから、非自発的・自発的転出というお話がありましたが、そういった影響は固定資産税以外に、例えば法人住民税とか法人住民税にも影響を与えると思うのですが、今回はそれらの影響は割愛したいと思います。

早速データに移ります。ここでは震災前の2010年と2014年のデータを整理しました。まず市町村別の地方税収全体の変化を簡単に見ていくと、増えているところと大きく減っているところ、特に福島県内の除染特別区域内の税収減がきわめて大きいといえます。法人税割は復興事業の影響もあって伸びています。

固定資産税は土地家屋と償却資産にわかれます。償却資産については復興とあまり関係ない影響も入っているので、ここでは議論しません。

土地と家屋を見ると、土地では3割強が岩手で減っておりまして、これは除染区域を除くと大きい。沿岸部以外のところも1割程度減っているのです。土地にかかる固定資産税の減少率というのはきわめて大きいといえると思います。

家屋も同様に震災前と比べると大きく減少しています。大きいところとそうでないところがあり、1番大きく減らしているのが大槌で7割減です。次が、私が調査で2～3回伺った南三陸です。次いで、冒頭に出てきた陸前高田が56.3%減、次が山田で49.5%減と続きます。飛ばしましたが、女川も大きく減らしています。

両者の関係を散布図で示すと、土地にかかる固定資産税収が大きく減っている市町村は家屋も大きく減らしていることがわかります。

次に総務省の課税状況調査関係資料から、土地にかかる固定資産税収の推移を示します。震災前

の7億円が、震災直後に大きく減少し、2014年に5億円ということで、7割程度まで戻してはいるのですが、震災前の水準には戻っていません。

この大きく減少している要因の1つとして災害危険区域があります。まず、指定による評価額の低下があります。加えて、非課税地籍が増加しました。災害危険区域に指定し、自治体が土地を買い上げたために固定資産税が課せられない土地が増えることによって、固定資産税収が大きく減っています。ただし、課税免除の影響も税収減の中にあるので、どの程度災害危険区域が減少させているのかを正確にこのデータからは読み取ることができません。課税免除の影響と災害危険区域の指定による減少というのが交ざったかたちで税収にあらわれてきています。南三陸の町役場の人にも確認したのですが、課税免除は徐々に減ってきているということですので、やがて税収に与えた影響、災害危険区域の指定が税収に与えた影響のみがこの税収にあらわれてくるだろうと思います。

次に、都市計画税がどの程度変化しているのかを3県の中でも都市計画税を課している自治体のデータを比較しました。これを見ると、震災後、課税を廃止した陸前高田の都市計画税が大きく減少しています。それ以外にも仙台は若干、石巻、塩釜、気仙沼で大きく都市計画税収を減らしています。免除と災害危険区域の指定の影響が交ざった状態ですが、税収が大きく減っています。

もちろん、移転先で新たに土地ができていますが、トータルでみると固定資産税収や都市計画税収は被災前の水準まで回復していないことがわかりました。今後も評価替えが3年に1回行われていくので、徐々に戻っていくとは思いますが、沿岸部で震災前の水準まで戻すことができるかはわかりません。

税収減に対応して、地方交付税が自治体に交付されることにはなるのですが、財政力が低下すると、過疎自治体として財政運営をしていくということになります（注：大船渡市を除く岩手県の沿岸市町村（宮古市は一部）が過疎自治体であり、

2017年4月の法改正により陸前高田市や宮城県気仙沼市も指定された。他の宮城県の沿岸市町村では南三陸町・山元町そして石巻市の一部が該当する。今後も、税収がどの程度戻るかは大きな問題になると思います。

新井 私は、1人1人の暮らしの豊かさを追求する建築計画という分野を専門にしています。

震災時、仙台にある私の家や大学は平気だったのですが、近くの沿岸地域が大変なことになりました。その復興をサポートしようと考え、荒浜という仙台市内の沿岸地域で1番大きな集落の住民の取組のサポートに入ったという経緯があり、今日はその紹介をさせていただきます。

まず荒浜の概要です。世帯数750。防潮林、松林があって、そこにすっぽり埋まっている地区です。また貞山堀といって、伊達政宗が計画したコメとか塩とかを運んだ運河があります。この辺りは明治期になってようやく開通しました。地域の魅力の1つで400年ぐらいの歴史があります。仙台市の市街地から10kmも離れておらず、車で20分ぐらいなので十分仙台の通勤圏であり、新興住宅も多い地区でした。漁師や農家の方々も少しいますが、ほとんどの方がサラリーマンでした。

津波により、9割以上の家屋が流出し、186名の方が犠牲になりました。

それまで荒浜には津波は来ないと言われていました。実際、400年間、犠牲者が出る大津波には遭っていませんでした。慶長大津波（1611）の後、ここを開墾するために住み始めたという話もあります。その前は貞観（869）の大津波であり、そういうスパンで津波が来ているようです。それ以外は人的被害の記録がありません。明治や昭和の大津波では浸水はしたようですが、大きな被害が出るような津波ではありませんでした。

震災後、仙台市はT.P.6m程度だった防潮堤を7.2mに高くするとともに、荒浜地区がすっぽり入るかたちで災害危険区域を指定しました。L1津波は数十年から百数十年に一度の津波を想定し

たものですが、仙台平野では津波ではなく高潮を基準として7.2mの防潮堤を復旧しました。ただし、今次津波はそれを超えてしまうので、浸水する区域はみんな集団移転という発想になっています。しかし、逆に言うと、百数十年は津波の被害を受けない区域です。

多くの人たちは、高速道路の西側、津波がほとんど来なかったところに移転しました。当時、地下鉄を仙台でつくっていきまして、その終点の駅が近くにあり、どうやらあまり人が乗らなそうだったので、この災害を機に、そこに移転してもらおうという市の意図も見え隠れします。

一方で現地再建を求める人たちも約20世帯いました。この話は後ほどします。

災害危険区域の土地をどうするか、具体的な計画はまだありません。ただ、危険ということで、5,000人ぐらいが避難できる丘をつくる計画を市は立てています。なら、丘の上にまちをつくり、現地再建を希望する人たちが住めるようにしてほしいと住民の方々は市に伝えてきましたが、話は進んでいません。

災害危険区域は、津波による危険の特に著しい区域を市長が指定するものですが、400～500年は安全なのに著しい危険なのかがどうしても疑問となります。住宅の用に供する建築物を建築してはならないと仙台市の条例には書いてあるが、ホテルとか旅館とか宿泊施設は可能となっている。そっちのほうが多人数の人が使う施設で避難が難しいので、住宅より危ないかもしれません。

この区域指定のプロセスを簡単にご紹介します。2011年10月に仙台市が沿岸地域の被災した人たちに、荒浜以外も含めてアンケートをとったところ、移転したいと明確に言っている人たちが33%。移転対象になるというのはなんとなくわかっていたので、やむを得ないという人が5割。移転対象になっても元の場所で生活したいという人が10%いました。この間説明会を1回やったかやらなかったかというような感じでしたが、仙台市議会の賛成多数で、災害危険区域指定が決まりました。

現地再建を求める一部の人たちが撤回を求めて行政と対立するという構造になりました。多くの土地が市に売却されましたが、売らない人も当然います。佐々木さんが先ほどおっしゃったように虫食いあるいは歯抜けになっています。

そんな中で、現地に住み続けたいという人たちが何かしらまちづくりとして応援できないかと考え、私たちがサポートするようになりました。「荒浜再生を願う会」という20～30世帯ぐらいのグループです。

最初は「指定は許されない」ということで、2012年6月ぐらいまで訴訟を起こそうという話がありました。勝てるかもしれないが、勝ったからどうなるというのもよくわからない。またお金も時間もかかることから、対立ではなく対話の方向で行こうとなりました。

住むことはできないが、「ふるさと」として戻す活動だったり、まちづくりなどなどの専門家を呼びながら、本当にこういう災害危険区域が正しかったのか、あるいは今後のまちづくりの方向性はどうあるべきか、そんなことを話し合ったり、将来像づくり、いろいろ中に住むとしたらみたいなことも考えたりしました。今は跡地の利活用をどうするかということを住民の人たちと話し合っています。

最初、残りたいという人たちは自分の土地に黄色いハンカチを掲げました。貴田喜一さんは自宅跡にピザ窯をつくり、みんなに来てもらってふるまいました。貞山堀で釣り大会や被災前後の写真を開きました。その後、貴田さんはみんなが集まれるスペースとして「荒浜里海ロッジ」をつくり、現在、震災復興の語り部として活躍されています。温暖また魅力的な海辺もあるため、休みになると人が集まってきて、ピザ窯でピザをつくったり、バーベキューをしたり、さまざまなイベントをやっています。繰り返しますが、災害危険区域です。

それ以外にも息子さんがプロのスケートボーダーの方は、自分の土地に練習場をつくりました。

ビジネスとしても成り立っているようです。スケートボードパークは災害危険区域内にもう一か所できています。海辺の図書館という面白い取り組みもやっています。自宅の跡地に、地域の歴史や新たな取り組みなどを紹介するような書籍を置いたり、展示したり、いろいろなイベントをやっています。また漁師さんはいち早く番屋を建て赤貝漁をされています。

専門家を呼んでの公開討論会も行いました。室崎先生や谷下先生にも来ていただきました。やはり住民の合意を必要としない意思決定プロセスには疑問があるとか、危険ということに対して発生確率や頻度が想定されていない、それで本当に危険を定義していいのか。さらに命を守るために移転を促しているが、サバイバル、生きるか死ぬかだけではなくて、ふだんの生活、ライフという視点をもっと大事にする必要があるのではないか、といった話をしてきました。

会の皆さんはみな自力再建しています。土地を売ってなくても、いつか、子供たちあるいは孫の世代が戻れる日まで頑張るみたいな話をされていますが、その一方で買い取った土地をどう仙台市が使っていくか、あるいはまだ使われていない土地をどう活用していくか、といったことをみんなで話し合っています。

仙台市は、買い取った土地を借地で使ってもらおうと利用者を公募しました。公募に応じた人が10組ぐらいいましたが、大して積極的に使おうという感じではないので、広大な空き地がどうしてもできてしまいます。

最後に、こうしたまちづくりを応援している側から、またいろいろ現場から見て、災害危険区域指定について提案をしたいと思います。1つは、低頻度大規模災害のための制度設計が必要だということです。災害危険区域は、ずっと危ないというところにかけてきた制度だと思いますが、荒浜のように低頻度大規模災害にあたる津波について、地域による多様性を認めた制度設計としていくべきと思っています。低頻度といっても明日来るか

もしれない、明後日来るかもしれないから移転したほうがいいという人がいますが、それは、この壺を買わないとあなたは不幸になるという危機意識をあおる靈感商法と同じではないか。冷静に、頻度について考える必要があります。

もう1つは、佐々木さんが指摘されたように、決定プロセスです。私権に強い制限が及ぶにも関わらず住民合意のプロセスが不十分ではトラブルを生み出す原因となります。仙台市に限ってですが、移以外の安全策というのが検討されていない。先ほど紹介した避難の丘というのをつくるのであれば、その上にまちをつくるという選択肢もあったと思います。住宅は禁止と言いながら、同時に跡地利活用を推進しています。これは危険を真剣に意識しているわけではなく、むしろ移転したいという人たちのニーズに合わせて危険区域をかけたと考えられます。住宅構造などに制限を設けるなど残りたいという人たちの希望も考慮した、例えば、低頻度災害危険区域といった指定もありうると思います。

阿部 私は、最初に谷下先生から話があった、2000年に約2,100人暮らしていたが、復興事業が全部終わっても百数十人しか住まない雄勝町中心部から来ました。2005年に石巻市と合併するまで、ここが町の中心で、役場、病院、小中学校、そして商店街もありました。

私は震災当時22歳で、実家の手伝いをしておりました。津波で一晩、一家7人で漂流するという経験をしています。その後、中心部の被災者たちが自分の復興を考える住民組織「雄勝地区を考える会」を立ち上げ、私もその活動に関わってきました。今は慶應義塾大学大学院の修士課程に在籍しています。

雄勝町は、気仙沼市、南三陸町の南側、女川町の北側にあります。2011年2月末現在で世帯数が1,637世帯、人口が4,300人、高齢化率が39%でした。津波による被害は、死者156名、行方不明なども合わせて243名。犠牲者率は5.6%です。建物

の約8割、79.7%が全壊流出し、大規模半壊、半壊、一部損壊も合わせると89.6%が被災しました。中心部にあった諸機能は、基本的にすべて流されました。

約500億円の復旧・復興事業費が投入され、約300世帯、500人ぐらゐが戻り、600世帯、1,400人の町になりました。一方で、約1,000世帯、2,700名近い方が雄勝町を離れて石巻市の中心部や仙台市付近に移りました。

本来L1対応の堤防を建てればその内側は住宅を建ててもよいのではないかと思われるかもしれませんが、この雄勝町に関していうと、被災前のT.P.4mから約10m高さの堤防を建てても津波シミュレーションで浸水するため、市街地全域に対して災害危険区域が指定されました。

高台の移転地が完成したのが今年の7月です。つまり、震災から6年4カ月たって、やっと高台移転、住宅再建できる場所ができたという状態です。今年の11月時点で家が2軒ぐらゐ建ちました。高台には災害公営住宅や我が家を含めておよそ30世帯が移転する予定です。

低地には漁協や鉄工所などいくつかの建物が建っていますが、それ以外はほとんど利用の見込みはありません。また海岸堤防の用地としても買収されています。

災害危険区域指定の問題は4つあります。まず物理的な分離です。浸水しなかった場所に仮設住宅をつくるができなかったこともあり、従前地域から離れ、てんでばらばらに移転団地に行き、物理的に離れ、集落コミュニティの多くはほとんど解体されてしまいました。

2つ目が階層の分離です。資金的に余裕のある世帯は、行政の復興事業に頼らず、自分で田んぼを買って造成して家を建てました。逆に、余裕のない世帯は行政の復興事業を待って、そこに集中して入ることになりました。出ていく方々の中でも階層により分かれました。資金的に余裕がある世帯、我が家も含まれると思いますが、住宅再建して6年たちます。余裕のない方に関しては、今

やっと住宅再建が始まったということで、時間的にも分かれました。

さらに、私が一番大きいと考えるのが、精神的な分離です。残った人、戻った人、高台移転で地元に戻った人たちが、出ていった人たちを裏切り者と呼ぶことがあります。これはかなり根が深いです。人口が急減する雄勝町の復興を考えると出ていった人たちの存在が大切だといくら私が言っても、ほかの方々は「あいつらは裏切り者だ、なんで残った俺たちが出ていったやつらのことなんて考えないといけないのか」という話になってしまう。これが、いろいろな意思決定に悪影響を与えています。

そして、災害危険区域指定により、自分の家を自分の土地に建てるという、震災を受けて家を失った人間にとっての一番の復興体験が失われてしまう問題があります。今の我が家は同じく被災した親戚などに土下座してお金を借りて、2011年4月に土地・建物を買って生活しています。ここを買い、自分の部屋を持ったときに、立ち直ったと思えました。逆に、土地を失い、住宅を建てられないことによって、家を建てる機会がなくなった方々は、どのタイミングで復興したと思えるかはかなり難しいと感じます。

最後に、佐々木先生のお話でもありましたが、雄勝中心部における決定プロセスについて紹介します。2012年12月に災害危険区域に指定され、高台移転が決まると、制度としての住民参加はなくなります。その後、行政内部で復興案がどんどん変わっていきました。その結果、当初468世帯が戻りたいと言っていたのが、280人、224人と減って、2014年6月187人になりました。今は150人を切っています。

災害危険区域指定を含め市民の納得感のない復興計画では、結局インフラなどが整っている地域に住民は出ていってしまいます。また被災者の復興という面では、出ていった人たちがどこへ行ったか、本当に生活再建できているかがきわめて大事です。私は土地ではなく、人を見て復興を行え

る制度が必要だと考えています。ただ、土地からみても、人からみても、災害危険区域はかなりデメリットが多く再考の余地が大きい、というのが現場から見た率直な実感です。

＜フロアとの意見交換＞

質問者（小栗） 千葉商科大学の小栗といいます。私は石巻に頻繁に通っていました。前半の佐々木さんと後半のお二人のお話、行政の立場と住んでいる人の立場で、大きな乖離を感じました。特に、新井先生の発表では、今回の災害危険区域指定、あるいは低頻度の津波に対して住宅立地を禁止することについて靈感商法とまでおっしゃられた。とんでもない発言ですが、これが実感だと思います。すなわち、われわれは震災を受けた直後はものすごくショッキングでした。でも、千年に1回の津波だと言われると、それだけで本当に建てていけないと言っているのか。

私の問題意識は臨海部の開発をどう考えるべきかにあります。かつて人が住んでいなかった臨海部は、車で人が移動できるようになり、住むようになった。石巻で今回津波にやられたエリアというのはかつて人が住んでおらず、戦後のモータリゼーションとともにできたまちが多かった。そういうところにまちをつくってきたということ自体がある種不動産開発の幻想ではないかと思っています。**佐々木** 災害危険区域というのは、住宅の禁止を例示しているだけで、それ以外の制限もできることになっています。例えば、大船渡では、1階に住宅とか寝室をつくらなければ、2階を住宅するのを認めています。私は、こうした構造とか階層別用途制限などをつけることで住宅立地を認めるということを積極的に評価すべきと考えています。

なぜそういうことを言っているかという点、先ほどの仙台の例もそうですが、あくまでも土地利用規制であり、土地を全部買い取ることはできません。つまり、残る方がいることを前提にして考えていく必要があります。ゾーニングを分けるとか特定の方は市長の許可で建物を建てることで

きるというような柔軟性を持った災害危険区域の運用のほうがむしろ望ましいといえます。

そういう意味で、新井先生や住み続けたいという方々とバッティングしているわけではないと考えています。

もう1つ論点があります。中央防災会議で百年確率のL1津波は防潮堤で、それ以上の低頻度の大津波（L2津波）は都市側というか市街地で対応すると決めました。それを踏まえて、国土交通省の中で議論をしてきましたが、このこと自体を再検証しないといけません。今回はこのL1、L2津波対策の考え方が正しいと仮定して、防災集団移転とかがけ近事業が行われました。しかし、元に戻って今後のことを考えたときに、本当に防潮堤で全部L1津波対応をやるべきなのか、L1も防潮堤で全部やらないで都市側と避難計画で対応すべき部分もあるのではないかと。多重防御というか、防潮堤と土地利用と避難という関係で全体を見直す中で考えるべき問題であり、災害危険区域だけの議論はあまり意味がないと思います。

新井 理念としてのコンパクトシティは私も賛同します。しかし、今そこに住んでいる人たちの強制的な移転はなかなかできません。今回震災、津波があって、半強制的に移転させることになりました。しかし本当に居住地選択の自由を奪うほどの危険があるといえるのか、あるといっても相当先になる。市民が自発的に移転するなら何の問題もありません。行政がコンパクトシティにしたいからという根拠で災害危険区域をかけて移転させるということが本当に正しいかどうかとなると、住み続けたいという人たちの自由を守る必要もあるのではないかとというのが、私の意見です。

荒浜のみならず、例えば鎌倉や湘南など多くの方が海辺に暮らしています。津波があって少し怖いというのはあるかもしれませんが、みな住みたいから住んでいます。強制的に移転させるのであれば津波に遭う前に行うべきであり、遭ってから移転させるというのはあまり意味がないのではないのでしょうか。危険を回避するなら、今湘南の人

たちを強制的に移転させるという話になります。しかし、そこには人々の暮らしや文化があり、それらを押しつけることは簡単にはできません。ならば、津波があったからできるというのもおかしいのではないかと。もう1度そこに建てる自由も守るべきと思っています。もちろん危険性、その頻度を含めて考えて自由をどの程度に設定するか、また小規模かつ低密になってしまうかもしれない集落コミュニティの持続可能性を詳細に検討する必要がありますし、その結果を導くための意思決定のプロセスを丁寧にやっていく必要があります。

阿部 まず今回のL1、L2対応は間違っていると思っています。私が移転する高台は、海拔というと30何mあるので、今次以上にさらに大きい津波が来ても浸水しないと思います。しかし、大雨については25年に1回程度までしか考えておらず、50年あるいは百年に1回の大雨は想定外になっています。確かに津波からは安全ですが、それ以外の側面からは安全ではない可能性がある。むしろ大雨の方が頻度が高い。しかし、行政も関わっている学者もこのことを言いません。千年に1回でも安全のために高台や内陸に行くといっているのに、25年に1回以上大雨が来ると崩れるかもしれないとは言えません。つまり、L1、L2の考え方は、津波だけはあてはまるかもしれないが、津波以外のさまざまな災害には対応していない。今回、内陸に行った人たちが、河川災害を受けないかといえば、決してそうではなく、実際に岩手県岩泉町では被害が生じています。

次に、海辺にできた、かつては人の住んでいなかった地域、石巻でいうと南浜町あたり、雄勝町も昔は山沿いに住んでいました。低地でも山際に住んでいた。それが人口増加に伴って、海側を開拓し、津波のリスクの高いところに進出していったというのは事実だと思います。一方で、その海辺に、50年以上住んできた方々の暮らし、その方々が積み上げてきた文化やソーシャルキャピタルが積み重なっている。被災後、それらを生かさない、金がかかる上に地域コミュニティの質も

悪くなると思います。

最後に、高台や内陸移転は災害前にこそ行う施策という新井先生のお話ですが、全くそのとおりで、来た後に言われても困ります。しかも、直後の生活が壊れているタイミングでいわれても冷静な議論はできません。実際、この災害危険区域、高台移転、内陸移転に伴う負の側面はこれから25～30年、今回被災を受けた高齢者の方々が亡くなるまでずっと続くと思います。

こう考えると、そもそもL1、L2の考え方を基礎にしてしまった時点で、大きなボタンの掛け違いがあったと感じています。

質問者（板垣） 横浜国立大学の板垣勝彦と申します。憲法の居住移転、職業選択の自由を制約するというのはよほどの場合でないと許されません。危険な区域に戻りたいという人がいれば戻ってもらっていいと思います。ただし、自己責任で戻ってもらわないといけな。この自己責任には2つの意味があります。

まず千年に1度津波が起こるとか、あるいは50年に1度大雨が起こるとか、すべてリスクというものとの兼ね合いで、そういうリスク含みの土地であるということを意識した上で、居住地を選択する。そしていざそういうリスクが現実化したとき、つまり災害が起こったときには速やかに避難する。

もう1つ大事なのが、そこで命が失われたり大けがをしたりしたとしても、行政に責任を問わないということです。今はいろいろおかしな世の中になっていまして、木曾の御嶽山に登った人たちが、火山で死んだからといってなぜか行政に責任を問う。あれはもう弁護士が金儲けのためにやっているだけではないか。そういうことをするから行政としては、災害危険区域という施策をとらざるを得ないところがある。法律の専門家の中でこういうことを言うと袋叩きにされますが、なんでもかんでも国に責任を問うという考え方がそもそもおかしい。

新井先生もおっしゃるとおり、日本の国土は危

険だらけです。一定のところで国に責任を問うたり、行政に甘えたりするのはやめましょう。そうしないと、それこそ阿部さんらがおっしゃるとおり、住みたいところに住めなくなります。高台の話も全くそうなのですが、完全に安全なものなんてこの世にない。そこから先は行政もわからないと言わざるを得ないのです。なんでもかんでも国に甘えるのはやめて、そこに住むのは自由、自己責任だというふうにしないと、最終的には国民自らの首を絞めることになります。

谷下 貴重なコメントありがとうございます。宮崎先生、質問あるいは補足があればお願いします。**宮崎** 私は南三陸に2度ほど、陸前高田へは1度しか行ったことがないので、被災地の細かい状況についてよくわからないのですが、議会という民主的なプロセスは経ています。法律が古いとはいえ、形式的には民主主義的に決まっているはずなのに、どうしてここまで自治体でバリエーションがあって、またもめごとが起こるのかというのが不思議です。

税収面から見ると、これから減少するのは目に見えていて、これからは地域の民主主義、協働していくことが不可欠なのに、どうしてこじれるのか、もう少し教えていただきたいです。

新井 条例は議会の過半数で決まるわけですが、それで本当に私権制限してよいか。議員が50%以上賛成すれば、コンパクトシティにしたいからといって、その外側に住んでいる人たちが移転させられてよいのかというのが問われています。外から見れば確かに議会を通じた民主的なプロセスに見えますが、佐々木さんのお話にあったように、侵害の程度が重いにもかかわらず補償も住民手続もないのです。これがこじれの基本的な原因と考えられます。

阿部 雄勝町の事例でいいますと、市町村合併が大きく影響しています。仙台市荒浜地区でいえば、例えば荒浜議会みたいなものがあって、その被災した人たちが決定するのであれば、そもそも今回のような住宅立地をすべて禁止するという決定

はしないと思います。雄勝でもしないと思います。なぜかという、当初移転したい方が3割ぐらい、残りたいという方が3割ぐらいで、残り4割は今後のため、将来のことを考えてどちらともいえないという状況でした。災害危険区域がどれだけ危険で、どのような安全対策をすべきかを自分たちが決めるならまだしも議会が決める。仙台市でいったら津波で被災したところのごくわずかで、津波で被災していない方々が「あそこは危ない」といって災害危険区域を決めました。そのため、住み続けたいという方々は素直に納得できなかった。雄勝の場合も同じです。「あんたらは危険だ、内陸に来ればいい」と気軽に言われます。しかし、「内陸では頑張れない」という人が、私も含めてたくさんいます。

あと、板垣先生の命の自己責任の話ですが、私もそのとおりの話だと思います。最終的に危険な状態になったときに命は誰が守れるのか。戦争や他者からの攻撃であれば、その防衛を国にお願いするという話になると思いますが、自然災害に関しては、命は自己責任でやるしかないと思っています。

佐々木 建築制限の法律・条例には2つあります。1つは建築基準法84条で災害直後2カ月まで制限できます。もう1つは阪神・淡路のときにつくった被災市街地復興特別措置法やその後の三重の建築制限で都市計画にしています。都市計画で権利制限するためには、主体の公共性、住民参加そして市議会で専門的な判断をしているという3つの根拠が求められます。その意味では、災害危険区域というのは、主体は公共団体ですが、広域合併したために、指定地区がすごくミクロになると、住民手続として不十分になっている可能性があります。都市計画法でも広域的な都市計画は通常の都市計画手続ですけれども、よりミクロの地区計画では手続が丁寧になっています。その意味で広域になった市町村で、小さな地区のことを決めるときの手続として、今の議会手続が十分かどうかというのが1点です。

それから、これはL1、L2の議論と絡みますが、

そもそものぐらゐの危険度で設定すべきかは、かなりテクニカルな話です。谷下先生に補足してほしいのですが、地震や津波の発生確率はよくわかっていない。気象とは異なり、大して起きているわけではないのでサンプルが少ない。津波シミュレーションも海底地盤や流体方程式のモデリングを変えると答えが変わり、技術的な幅がものすごく大きい。クリアな技術基準がないまま、L1また規制のバリエーションを考える計画論ははっきりしません。今回は「とにかくうまく使って補助金をもらってください」と市町村に投げているので、まじめに規制するところと地元に合わせて柔軟にやるところといったバリエーションが生まれたというのが実態です。

未来志向で、災害研究や制度改正の方法、またいろいろ問題になっている跡地利用をどうするか、どういう制度がよいかを考える必要があります。

質問者（板垣） 佐々木先生もおっしゃっていましたが、何か政策ということを進める際には、もう少し利害を持っている人たちの考えや思いをきめ細かく聞く必要があると思います。

あと、阿部さんに以前お話を伺った際、雄勝町意思決定の仕組みというのが、どうも怪しげな仕組みで、高台移転がいつの間にか天から降ってきたみたいに決められてしまっていたという話があったのですが、よかったらその話をしたいだけませんか。

阿部 かつて復興基本計画市民検討委員会の方に「災害危険区域や高台移転は誰が決めたのですか」と聞いたら、「国が決めたんでしょう」と言われました。自分たちが決めると一切思っていない。実際の災害危険区域は石巻市議会で決めています。高台移転の防災集団移転促進事業は住民が決めるということになっています。ここに矛盾があつて、そもそも広域合併をしなくても、合併する前の旧雄勝町の段階の意思決定からゆがんでいたといえます。雄勝町で災害危険区域が指定されたとき、「これは決定事項です。その上で地域として防集に参加するか、しないか。参加しないのであれば、

災害危険区域の土地は買い取りません」という説明がなされました。「だから、皆さん防集に同意してくださいね」というのが、行政の同意のとり方でした。一方、牡鹿や石巻の街中では違ったと聞いています。

質問者（板垣） いろんな人の利害が関わっている話なのだから、公開の場でどうするかを決めましようとなればよかった。オープンな場があれば、反対の意見も当然出てきます。つまり1番の問題は意思決定過程にあると思います。

阿部 災害危険区域の指定は、防集とかがけ近と組み合わせて被災者再建の具体的手法の1つになっているので、被災者が困らないようにと行政が指定を急いだと思います。そのため、これからは被災者の生活再建と地区の安全対策をわけて考える必要があります。今回は災害危険区域を指定しないと被災者が住宅再建できないし、資金繰りに困るとなって、住民同意がまだできておらず、もっと一人一人の話を聞かないといけないと担当者の方々もわかっているが、急がないと再建が遅れるということで、とにかく推し進めた。結果としてもめるという話になっています。災害危険区域にして厳しい制限をかけるということと今被災した方々の生活をどう再建していくかという話を、リンクし過ぎないことが大事だと思います。

質問者（鐘ヶ江） 面白いお話をありがとうございました。立命館大学歴史都市防災研究所の鐘ヶ江と申します。大船渡では1960年のチリ津波の後、高台移転をした集落があり、今回の津波でも残っているところがたくさんあります。一方でソーシャルラーニングが薄れ、世代が変わったりして、降りてきて被災した集落もあります。

もう1つ、今日話題になった専門家と行政と住民の科学に基づく判断についてもコメントします。私は2009年のイタリアの中部地震以降、ラクイラ市と協定を結んで調査をしています。イタリアでは2008年から続いていた群発地震を踏まえ、専門家7人を招集して地震予知を行いました。彼らは可能性がないとはいえない、でもあるともいえない

いという判断をしました。副知事がとにかく早く避難している人を帰したいということで帰した後、大きな地震が発生し、309人が亡くなりました。専門家は殺人罪に問われ、2012年に禁固刑になりました。その後、2014年に無罪になっています。

専門家の発言と行政がそれをどう判断するかの間にはかなり差があり、制度をつくったり、強制的に避難させたり、させなかったりするという判断はとても難しい。イタリアでは住民は帰りたいと言い、専門家ははっきりしないと正直に言ったので無罪になった。そういう意味で、先ほども佐々木さんがおっしゃいましたが、まだわかっていないことだらけなのに判断をしないといけない状況です。住民に情報を開示して、住民が判断する余地も少しはあげないと、政府が言ったからというタイプの決め方は問題が大きい。専門家と行政と住民の関係を考え直す必要があると思います。

佐々木 今後のことを考えると、災害危険区域にしても高台移転にしても、事前防災ということで、京大の牧先生や明治の中林先生が一生懸命やっていますが、災害に予防的に対応していく。そうすると、住民と行政の間でも平時からいろんな議論ができます。そういうことを一緒にやりながら、もし災害危険区域が使いにくい、防集が扱いにくいのであれば、制度改善をあらかじめやっておくというのが大事だと思います。

<まとめ>

谷下 L1津波の精度などについても余裕があれば議論したかったのですが、時間の都合によりこれで終わりたいと思います。

いろいろな話が出ましたが、佐々木さんの話に集約されているように、災害危険区域の規制内容の多様化とともに利害調整手続の整備、また防集やがけ近とあわせ虫食いになる土地の交換分合が容易にできる制度改正を進めていく必要があるというのがまとめです。

きょうは、朝早くからありがとうございました。拍手で終わりたいと思います。