

岩手県大槌町にみる東日本大震災の復興課題

島田 恵 司

1. はじめに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災は、われわれに多くの教訓をもたらした。災害予防（防災・減災）、災害応急対策（避難等）、災害復旧（復旧・復興）のそれぞれについて、これまでの対策に重大な反省点、もしくは欠陥があったことを、この震災は教えている。本稿は、震災後の復旧・復興対策に絞って、しかも、大槌町という一つの地域に焦点を当てて課題を考察するものである。

はじめに、本稿の限界を述べておかねばならない。現地調査を二度行っているが、限定的な聞き取りに終わっている⁽¹⁾。また、当然ながら復興対策といっても、震災後から現在（2013年9月）までのものでしかない。

しかしそれでもなお、大災害時における課題の一端を記すことに意義はあると考えている。第一は、特定地点の調査が、制度一般の考察では見落とされる問題を発見できる可能性があることである。国の制度（法令、予算）は画一的であり、個別市町村が抱える課題は特殊課題として片づけられることがある。もちろん、一地点の観察結果をすべて一般化することはできないが、具体的な解決策を考える契機となるかもしれない。

第二は、災害復興策は、なによりも、住民の生活再建として行われる必要があるからである。一見素晴らしく思える復興構想も、住民生活の再建には結びつかない可能性もある。できるだけ地域に密着してみることにより、住民の立場からみた復興課題を考えてみたい。

(1) 著者は、2013年4月24～26日に町役場、岩手県庁、岩手大学、さらに8月19～20日に町役場、住民、県庁にて、聞き取り調査を行っている。いうまでもなく、状況や制度に関する誤解などの記述の責任はすべて筆者にある。

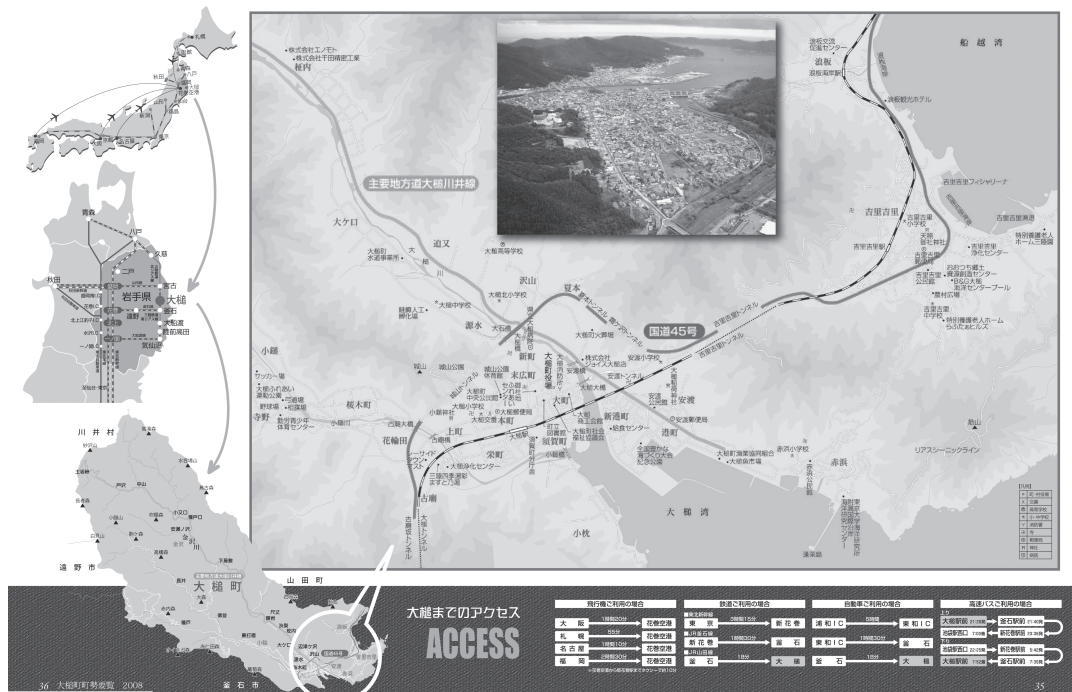
2. 大槌町の概況と被災状況

(1) 大槌町の概況

はじめに大槌町の概況を説明する。同町は、岩手県の三陸海岸にあり、釜石市の北に接している。面積は約2万haであり、東京23区全域の三分の一程もあるが、このうちの可住面積は2,227haと1割に過ぎない。大半が山林で、山が海に迫る典型的なリアス式海岸の地形である。

人口は、震災前、2010年の国勢調査段階で16,516人、世帯数は5,824世帯であった。通勤・通学先をみると町内が多いが、釜石市へも多い⁽²⁾。地元産業といえば漁業で

<図表1> 岩手県大槌町の位置



出典：大槌町町勢要覧2008年版より

(2) 2010年国勢調査によると、従業・通学者（県内）6,114人のうち、町内・従業通学者は3,680人（60.2%）であり、町外は釜石市が2,001人（32.7%）と断トツである。

あり、漁業就業者は561人、水産加工場は17あった（2003年漁業センサスより）⁽³⁾。

また、町の成り立ちとしては、明治の大合併で大槌村・小槌村・吉里吉里村が合併して大槌町となり、昭和の合併で、陸部の金沢村（かねざわむら）と合併して現在の区域となった。なお、平成の大合併では、釜石市との合併協議が行われたが合併はしなかった⁽⁴⁾。

（2）被災状況

大槌町は、東日本大震災における被害のもっとも大きかった自治体の一つである。死者・行方不明は合わせて1,234名、家屋（住家）の被災は、4,069棟に達した⁽⁵⁾。津波の浸水域は4km²（国土地理院による）に及び、特に町の中心部である町方（まちかた）地区では、被災者率は14.9%にのぼり、家屋については一部損壊の1棟を除き、すべて（1,421棟）が全壊した（町方地区の数値は大槌町復興基本計画による）。

被害を大きくした原因は、火災であったといわれている。ストーブの灯油が漏れ出し、何かの拍子で引火して燃え広がり、プロパンガスが断続的に爆発したという。堤防のために津波が引かない地域では、三日間、燃え続けたという⁽⁶⁾。

当初の住民の避難状況は、よくわかっていない。避難所は40～45カ所もあり、そこに避難していた人が最大時7,448人（2011年3月12日）であったという⁽⁷⁾。しかし、当時あった住宅のうち（6,130：2008年住宅土地統計調査）、6～7割が被害を受けたことからすると、友人・知人宅に身を寄せた避難者も多かったはずである。当時の人口約1万6千人の少なくとも6～7割、すなわち約1万人が避難を余儀なくされたと思われる⁽⁸⁾。

大槌町においては、行政も甚大な被害を受けた。町役場は津波に流されて全壊し、

（3）今回、漁業についての考察はできていない。岩手県全体としては、2013年7月現在、稼働漁船、漁獲高とも約7割、復旧しているが、大槌町は被害漁船672隻に対し復旧は250隻だという。原因は大槌漁協（859人）が2012年1月に経営破たんし、新漁協（同年3月設立）には280人とかつての組合員の1/3しか加入していないためである。

（4）法定合併協議会設置案の議会提案まで至ったが、釜石市議会は可決したが、大槌町議会は否決した（2008（平成20）年11月28日）。

（5）死者・行方不明と被災家屋の数は、大槌町が作成した「東日本大震災津波・大槌町被災概要（復興編）」（2013（平成25）年4月1日）による。

（6）現地ヒアリングに基づく。同様の記述が竹沢2013、11頁にある。

（7）震災翌日、火災のためという。麦倉他2013、20頁

（8）当時の混乱状況については、竹沢2013、東野2012

職員140名のうち40名が死亡した。町長と課長職など町幹部職員のほとんどが亡くなり、役場機能は麻痺状態に陥った。この状況の中で、遠野を中心としたNPOと遠野市が行った支援活動は特筆に値する⁽⁹⁾。

大槌町では町長の死亡によって副町長が職務代理を務めたが、3カ月後（6月21日）に任期切れとなり、震災後に課長職についたばかりの総務課長が町長の職務代理となる。新しい町長の選挙は、震災後6カ月近くが経った8月28日であった⁽¹⁰⁾。

3. 復興の進展状況

(1) 大槌町における復興の経緯

<図表2> 復興に関わる大槌町の動き

大槌町復興年表

		大槌町の動き		国・県の動き
2011年	3月11日	マグニチュード9.0地震発生 津波浸水高 10.7m (役場付近) 浸水面積 4 km ²		
			4月14日	東日本大震災復興構想会議設置
	4月22日	町、住民へのお知らせ「東日本大震災の津波浸水区域における建築行為見合わせへのご協力依頼について」	4月29日	「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」施行
	6月21日	副町長退任、総務課長・町長職務代理	6月24日	東日本大震災復興基本法制定
	8月11日	全避難所、閉鎖	8月11日	岩手県東日本大震災津波復興基本計画策定
	8月28日	町長選挙 碓川豊氏当選 町議選13名当選		
	9月30日	災害復興基本条例制定 災害復興基本方針策定	9月26日	岩手県「岩手県湾岸における海岸堤防高さの設定について」1回目（10カ所）発表
	同	町出身・副町長議会同意		
	10月7日	国（国交省）、県出身・副町長議会同意		

(9) NPOと遠野市役所の支援活動は、沿岸部の多くの地域にわたっている。遠野まごころネット2013、遠野市2013、参照。

(10) 新町長に当選した碓川豊氏は、大槌町の元総務課長であり、2011年4月に予定されていた町長選挙に向け、2010年末に退職していた。

	10月10日	地域復興協議会第1回全体会以降、各地域で協議会で最大4回開催	10月20日	岩手県「岩手県湾岸における海岸堤防高さの設定について」2回目(14カ所)発表
	12月4日	地域復興協議会第2回全体会(これにて終了)	12月7日	東日本大震災復興特別区域法制定(12/26施行)
	12月26日	大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画 議会議決の上、策定	12月14日	津波防災地域づくりに関する法律制定(12/27施行)
2012年	1月	町、復興交付金申請	1月15日	国、復興交付金事業計画の提出を各県に通知(月末締切)
	3月	町内10カ所、町外5カ所で土地利用計画(案)の住民説明会開催	3月初旬	国、各市町村に交付可能額を通知
	5月7日	町・都市計画審議会「被災市街地復興推進地域」決定/事実上の建築規制区域の決定		
	5月	町「東日本大震災津波復興計画・実施計画(第1期)」策定/土地利用計画案の確定		
	5月～	町内・各地域で断続的に「復興まちづくり懇談会」実施		
	7月5日	町、都市再生機構と協定締結		
	8月	町「居住意向調査」実施(戸別)		
	9月	防災集団移転事業大臣同意(赤浜9/4、町方ほか9/24)		
	9月10日	町・都市計画審議会「土地区画整理事業4地区、および町・都市計画道路5路線の変更」9/27県同意、9/28決定	9月20日	県都市計画審議会「大槌都市計画道路の変更」決定/事前縦覧・意見書提出1件、9/28決定
	12月12日	町議会、町民8団体の請願・不採択		
	12月14日	災害危険区域に関する条例制定		
	同	土地区画整理事業施行条例制定		
	2013年	1月	町「第2回住宅再建に関する意向調査」実施	
2月26日		大槌町復興整備計画、復興整備協議会で同意	2月12日	県・都市計画審議会「町方地区震災復興土地区画整理事業の事業計画案に対する意見書の審査」
3月1日		災害危険区域・告示(株)復興まちづくり大槌、設立		
3月7日		土地区画整理事業の県認可		
4月1日		国(国交省)県より、新たな副町長就任		
5月		土地区画整理事業審議会 選挙、6月審議開始		
6月		この間、各地区で、まちづくり懇談会開催		
7月19日		町・都市計画審議会「津波防災拠点市街地域形成施設(町方地区、安渡地区)」決定		
8月	初めての災害公営住宅完成・入居開始			

町長の選出によって、大槌町の復興への歩みが本格的に動き出したとあってよいであろう。計画策定に先だって、大槌町災害復興基本条例が9月に制定され、町は復興方針を決定する⁽¹¹⁾。そして、条例に基づいて住民が全員参加する「地域復興協議会」が始まる。10月10日、第1回の全体会が行われ、その後、町内10地区に分かれて住民の話し合いが行われ、12月4日、第2回全体会で各地区の計画が発表された。町としての大槌町東日本大震災津波復興計画・基本計画（以下、町・復興基本計画という）は、議会の議決を経て12月26日に決定されている⁽¹²⁾。

このころ、国はようやく復興に向けての具体的な法整備を行った。東日本大震災復興特別区域法（以下、復興特区法とする）の施行（2011年12月26日）である⁽¹³⁾。国は、復興のあり方を検討する東日本大震災復興構想会議を2011年4月に設置し（閣議決定）、6月には東日本大震災復興基本法を制定していた。しかし、これらは復興に関して自治体が行う仕事を具体的に規定したものではなかった。復興特区法は施行されたものの、現地周辺は冬季（遠野市など山間部は積雪期間）に突入しており、復興は事実上、1年間をロスしたことになった。

復興特区法によって、復興交付金制度が発足し、翌2012年1月に慌ただしく、第1回の復興交付金事業計画の申請と県によるとりまとめが行われる。国の通知から締切までわずか2週間であった⁽¹⁴⁾。復興交付金は、基幹事業としてハード整備に関わる5省40事業があり、市町村ごとに事業計画を策定し、県を通じて復興庁に提出する。地方負担分の1/2は地方交付税で措置され、さらに残り1/2についても2011年度第三次補正予算で復興交付税が交付されることになり、国が100%負担する仕組みであった⁽¹⁵⁾。

(11) 復興基本方針は、4つの柱（①多重化した防災機能を持つ災害に強いまちづくり、②被災した町民生活の再建、③地域経済の振興、④町民による町民のためのまちづくり）を軸として進めるというものである。

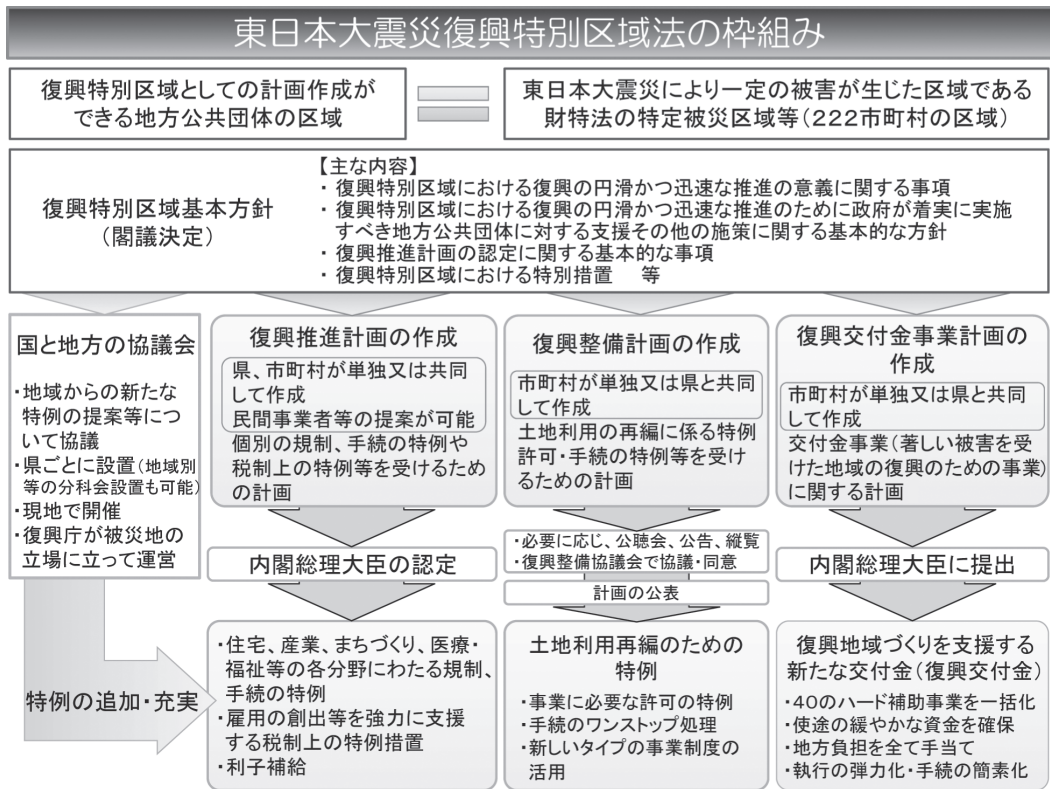
(12) 復興基本計画の決定は、県内でもっとも遅かった。なお、この復興基本計画は、2011年度から2018年度までの8年間を計画期間としており、実施計画の期間を、第1期と第2期は3年間とし、第3期を2年間としている。これに基づき大槌町は、2013年度までの第1期実施計画を2012年5月、策定している。

(13) 復興特区法の制定経緯、内容については、磯崎2012参照。

(14) 東日本大震災復興対策本部事務局が各県・市町村に発した「東日本大震災復興交付金事業計画の提出（第1回）について」という通知文は、2012年1月16日付であり、締切は1月31日だった。

(15) 国負担はそれぞれ、防災集団移転促進事業が3/4、土地区画整理事業が1/2、津波復興拠点整備事業が1/2となっている。

<図表3> 東日本大震災復興特別区域法の枠組み



出典：東日本大震災復興対策本部事務局2011年12月作成「東日本大震災復興特別区域法資料」より

復興交付金は一括して申請できるが、交付金の制度そのものは補助金制度と同じ各省所管であって、交付要綱や審査などは平常時の国庫補助金制度と変わりはない。大槌町の場合、第一次交付決定は、2012年3月2日に通知されている。

第6回までの交付決定額は以下のとおりであり、当初、岩手県の交付率が高く、宮城、福島両県が低かったことが大きく報道された。その後の状況をみると、むしろ宮城、福島両県の交付率の方が高くなっている。ただ、当初、宮城県(県及び市町村)が申請した県道の嵩上げ費用や、博物館建設費、下水道事業などが不採択となってお

<図表 4> 復興交付金決定額

被災三県における復興交付金交付決定額（第6回まで）

（単位：億円）

		第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	
	交付決定	2012/3/2	2012/5/25	2012/8/24	2012/11/30	2013/3/8	2013/6/25	計
岩手県	申請額	1,001	718	354.8	1,699	429	174	4,375.8
	交付額	957.2	980.6	594.3	2,401.7	510.3	218.3	5,662.4
	交付率	104.6%	73.2%	59.7%	70.7%	84.1%	79.7%	77.3%
宮城県	申請額	2,657	978	956.6	4,628	1,510	198	10,627.6
	交付額	1,437.8	1,703.6	1,020.7	5,059.1	1,657.6	284.3	11,163.1
	交付率	54.1%	174.2%	106.7%	116.9%	109.8%	143.6%	105.0%
福島県	申請額	1,101	335	102.4	836	167	163	2,704.4
	交付額	603.4	370.9	182.1	986.5	349.4	122.9	2,615.2
	交付率	54.8%	110.7%	177.8%	118.0%	209.2%	75.4%	96.7%

出典：復興庁「復興交付金事業計画の提出状況・配分状況・進捗情報」をもとに作成

り、交付金支出についての誘導は行われた、と考えるべきだろう⁽¹⁶⁾。

おカネが付いても、実際の復興事業そのものには、国や県の認可や同意を必要とするものが多い。土地利用関係はその典型例である。そのため復興特区法は、復興交付金の事業計画とは別に、市町村が「復興整備計画」を策定する、としている。復興整備計画を策定し、国と県と町が構成員となる「復興整備協議会」で協議し同意が得られれば、事業に必要な許可や同意が一度に得られる仕組みである（ただし、2ha以上の農地転用や防災集団移転事業は、別途、大臣同意が必要となる）。

ただ、復興整備計画を策定するまでには時間がかかる。なぜなら、都市計画など、まちづくりの構想が確定しないと復興整備計画を策定できないからである。しかも、根幹的事業に国や県の関与が平常時のままであり、問題があった。大槌町は2012年3月、住民に対し土地利用計画案についての説明を開始し、5月から町・都市計画審議会において順次、都市計画決定を行っていくのであるが、これは次節で詳細に述べる

(16) 朝日新聞2012年3月30日「（記者有論）復興と地域主権 被災地をもう裏切るな 蔵前勝久」、井家展明「宮城県の復興まちづくりの現状と課題——石巻市の取組みを中心に」レファレンス2012年6月号58頁、参照。当時の平野復興大臣は「まずは住宅再建から」という発言をしていたというのが、地域によってはそうならないところもあったであろう。最近、公園等が採択されるようになってきているというのが、陸前高田市の防災公園は、今年度不採択となっている。

ことにする。

それを踏まえて事業内容の大筋を決め、大槌町が、復興整備計画を策定し、復興整備協議会で同意を得ることができたのは、震災からほぼ2年が経った2013年2月26日のことであった。

ところで、国が今回制定した復興特区法の目玉ともいえる施策は、「復興推進計画」（復興特区）の策定による法令の特例である。この「復興推進計画」は、各県や市町村が震災後に独自に策定する復興計画とは異なり、内閣総理大臣が認定した場合（認定復興推進計画という）だけ、実現可能となるものである。地域事情に合わせて、法令の緩和が期待されたが、実際には、国が用意した限定的なメニューから地域が使える制度を選択するものに過ぎない。

これまで国に認定された復興推進計画と申請した自治体は、**図表5**のとおりであり、岩手県は、他県に比べると個別市町村ではなく県として申請することに力を入れているようである。大槌町に係るものとしては、公営住宅入居資格要件などの特例（被災者について同居要件と収入要件を無しとし払い下げ期間を短縮する：県全体）、応急仮設建物の存続延長の特例（公的施設や医療機関などの仮設建物の使用延長：県全体）、医療・福祉に関する特例（医療機関や福祉施設の配置基準の緩和：県全体）、それに、利子補給金の支給の特例（地域内の砕石プラント会社への融資を行う銀行への利子補給：大槌町単独）が認められている。

この「復興推進計画」による国の認定は、農地転用などについては具体的な計画地点を踏まえたものでなければならず、極めて限定的で運用も厳格である⁽¹⁷⁾。

(17) 岩手県は、2012年3月以降、再生可能エネルギーのための復興特区を目指し県に協議会を設置、国と調整しているが、時間がかかっている。

<図表5> 認定された復興推進計画と自治体（東北三県のみ）

2013年10月11日現在

項目	認定された自治体
1. 住宅の確保	
1-1 公営住宅等の整備に係る入居者資格要件の特例	岩手県、福島県59市町村
1-2 公営住宅の被災者への譲渡制限期間を耐用年限の1/4から1/6に短縮	岩手県、福島県59市町村
2. 産業の活性化	
2-1 食料供給等施設（農林水産物加工・販売施設、バイオマスイエネギー製造施設等）の整備について、農地転用許可や林地開発許可に係る手続の一元化及び優良農地での整備を可能とする特例	石巻市
2-2 工場立地法及び企業立地促進法における緑地規制の特例	宮城県34市町村
2-3 漁業権の免許に関する特別の措置	石巻市
2-4 応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例	岩手県、宮城県10市町、石巻市、塩竈市、南相馬市、福島県30市町村
2-5 他の水利使用に従属する小水力発電に関する河川法等の手続の簡素化	
2-6 仮設店舗等についての都市公園の占用に関する制限の緩和（政令事項）	
3. まちづくり	
3-1 建築基準法における用途制限に係る特例	釜石市、七ヶ浜町、女川町、南三陸町
3-2 特別用途地区における建築物整備に係る手続の簡素化	
3-3 バス路線の新設・変更等に係る手続の特例	
3-4 鉄道ルートの変更に係る手続の特例	
4. 医療、福祉等	
4-1 確定拠出年金に係る脱退一時金の特例	岩手県、宮城県、福島県59市町村
4-2 医療機器製造販売業等の許可基準の緩和（省令事項）	岩手県、宮城県、福島県
4-3 被災地における医療・介護確保のための特例（省令事項）	岩手県、宮城県、福島県
4-4 被災地の薬局等の構造設備基準の特例（省令事項）	岩手県
5. 補助金等により取得した財産を転用する承認手続の特例	
6. 税・金融上の特例措置	
6-1 産業集積関係の税制上の特例	岩手県、釜石市、宮城県34市町村、仙台市、塩竈市、石巻市、宮城県17市町村、宮城県11市町、多賀城市、東松島市、岩沼市、仙台市、気仙沼市、いわき市
6-2 復興居住区域における被災者向け優良賃貸住宅の特別償却・税額控除	石巻市
6-3 「復興推進計画の区域」において地域の課題の解決のための事業を行う株式会社に対する出資に係る所得控除	石巻市
6-4 復興特区支援利子補給金	大槌町、宮古市、釜石市、塩竈市、石巻市、仙台市、白石市、大和町、会津若松市、南相馬市、磐梯町、いわき市、田村市、川俣町、鏡石町、三春町、下郷町、福島県59市町村、福島市、会津若松市、田村市、天栄村、新地町

出典：復興庁「復興推進計画の認定状況」より作成。一つの項目に、同じ自治体名があるのは、内容の異なる申請をしているためである。ゴシックは、岩手県及び同県内市町。

(2) 最大の課題としての土地利用

復興の最大の課題は、土地利用である。いうまでもなく、津波が湾岸地域の建物を壊滅させたからである。ここでは大槌町の実態に即しながら、土地利用に関わる課題として、①暫定的な建築制限、②災害危険区域の指定、③防災集団移転促進事業、④土地区画整理事業、⑤災害公営住宅の建設、⑥津波復興拠点整備事業、について順に述べる。

① 暫定的な建築制限

震災後の土地利用で、まず必要となるのは建築制限である。まちづくりの計画が確定するまで、暫定的に家屋などの建築を止めてもらわなければ、計画的なまちづくりはできない。宮城県は、震災直後から、被災市街地の建築制限を規定する建築基準法84条を使って、建築を制限する手法を採用⁽¹⁸⁾したが、岩手県では、建築基準法39条による「災害危険区域」の指定を各市町村が行うよう求めた。

両条文の大きな違いは、指定区域と期間、対象、そして権限の主体である⁽¹⁹⁾。84条は都市計画区域内に限定されるが、39条には区域の限定はない。期間については、84条が最大8カ月間（今回のみ）だが、39条は期限の定めがない。また、対象についても84条は都市計画区域内の全ての建築物に及ぶ（特例はある）が、39条は住居に関する規定が中心となり、店舗や工場などは例外となりうる⁽²⁰⁾。84条は、特定行政庁になっている市以外は県が指定するが、39条は、市町村も指定主体になることができる。

岩手県の被害は都市計画区域に留まらなかったもので、県の方針はその意味では適合していたが、期間が無期限となりうる問題があった。一旦「災害危険区域」に指定されれば、防潮堤などの条件変更がない限り、原則として同じ場所に住めなくな

(18) 建築基準法84条は、災害の際、特定行政庁が土地区画整理事業のため必要な場合、区域を指定して最長2カ月間、建築制限ができるとする。国は、宮城県の求めに応じて、この建築制限についての特例法を制定し、今災害に限り、建築基準法84条の2カ月間を最長8カ月延長できる、とした（東日本大震災の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：2011年4月29日施行）。なお、被災市街地特別措置法による建築制限も可能であったが、建築基準法84条と同様、対象は都市計画区域内に限定されている。

(19) 罰則についても、若干の違いはある。84条は、当該建築主に100万円以下の罰金が法定され、39条は、50万円以下の罰金規定が条例で可能、という規定なので、設けないこともできる。後に作られた大槌町の災害危険区域条例には罰則規定がない。

(20) 建築基準法39条（災害危険区域）は、地方公共団体が、条例で、危険の著しい区域を災害危険区域として指定し、住居用の建築物禁止などを定める、としている。

る。住民合意は簡単ではない。また、市町村が地区を指定しても、建築確認の権限は県にあるので、建築がダメな地域の建物に建築確認がおりるという不整合が起こる可能性があり、実際、県内で問題が発生した⁽²¹⁾。

結局、大槌町が採用したのは、震災の約1カ月後に建築行為を見合わせるようお願い文を配布して、協力を仰ぐことだった⁽²²⁾。現地を見る限り、大槌町民は、これに協力したとあってよいだろう。しかし、営業施設については、大型ショッピングセンターなどが浸水域で営業を始めてしまう（同年12月22日）。住民生活に必須の店舗ではあったかもしれないが、一般商店など他の施設はどうしてダメか、基準は明らかでない⁽²³⁾。

しかし、かといって、建築基準法84条でうまくいくかといえば、そうでもない。対象が市街地に限定され、しかも法律上の権限者が特定行政庁となっているので、大半は県が区域を指定することになる。県全体で画一的な方針となる可能性は高い⁽²⁴⁾。

なお、大槌町が法律に基づく建築制限を最初に行ったのは、1年以上が経った2012年5月のことであり（町・都市計画審議会による決定）、しかもそれは、被災市街地復興特別措置法（5条1項）に基づく「被災市街地復興推進地域の指定」によるものであった。この指定は、同法の復興プロセスに則ったもので、その範囲は災害危険区域だけでなく土地区画整理事業などの他の事業区域を含む広範囲なもの

(21) 「浸水区域に作業場建設 陸前高田、食べていくため」岩手日報2011年6月10日付。

(22) 「本災害の津波浸水区域において、町の復興に向けた方針が決まるまで当分の間、被災した家屋の修繕を除き、建築行為を見合わせていただきますよう」と記し、「法に基づく建築制限ではなく、行政指導によるもの」とも断っている（2011年4月22日「町民の皆様へお願い」）。

(23) 町商工会が行った説明会では不満が噴出したという（東野2012、26頁）。その後、一般商店については、2011年12月、廃校となった北小学校に約40店舗の「福幸きらり商店街」を開設した。

(24) 建築基準法84条による規制を行った宮城県では、特定行政庁である石巻、仙台を除き一様に建築規制をかけたため、その硬直的運用に反発があった。例えば、「焦点/建築制限、事業者焦り/復興計画遅れ足かせ」河北新報2011年7月18日。

となった⁽²⁵⁾。

② 災害危険区域の指定

建築制限は、その後の土地利用計画の策定に繋がっている。町全体を災害危険区域として広範囲に指定することは困難であっても、いずれは、津波による浸水域のうち、どこまでを居住範囲とするかを決めなければならない。それは、住居の設置を禁止する地域（災害危険区域）をどこに設定するかを意味している。

移住を強要される住民が納得するには、防潮堤や土地の嵩上げの高さ、移住先などの関連する条件の確定が前提となるはずである。しかし、防潮堤については、その高さが県から発表されたのは2011年9～10月であり、町として、ほぼ確定的な考えを示したのは翌年5月の実施計画であった。

また、災害危険区域（建築基準法39条）で制限される建築物は不確定であった。国は、2012年1月に災害危険区域の指定について、「必ずしも全ての建築物の建築を禁止する必要はない」との見解を示す⁽²⁶⁾。結局、大槌町が災害危険区域を指定する条例を制定したのは2012年12月であり、対象地域を告示したのは、震災後2年経った2013年3月であった⁽²⁷⁾。後述する防災集団移転促進事業や土地区画整理事業、災害公営住宅の建設など土地利用の全体像が固まった段階のことであり、そのころでないと住民に得心してもらえなかったということだろう。

図表6のうち、黒く塗られた部分が災害危険区域であり、ほとんどが古くからの住宅地である。

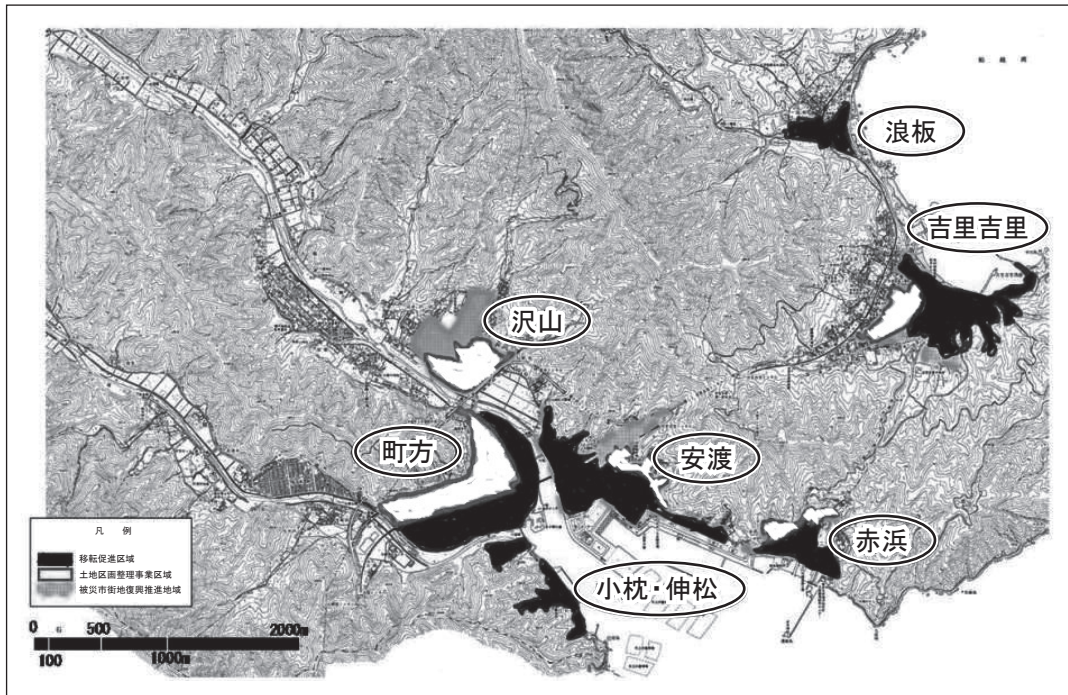
(25) 一般には、市街地が大きな災害にあった場合、建築基準法84条による建築制限か、もしくは被災市街地復興特別措置法による建築規制を行うことで復興を進めることが想定されている。被災市街地復興特別措置法は、まず、被災市街地復興推進地域（以下、推進地域という）を指定して、建築制限地域を設定し、その後、土地区画整理事業などを行う仕組みになっている。推進地域では、建築行為に県知事の許可が必要となる。今回被害を受けたのは、市街地だけではなかったため、国は、同法の対象を拡充し、都市計画区域だけでなく復興交付金事業計画の区域内でも支援の対象とした。もっとも、同法の推進地域を都市計画決定しないと、一部の支援を受けられない特例がある。「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）」（国交省都市局（以下、単に「ガイダンス」とする）2～8頁）参照。

(26) ガイダンス1～12頁

(27) 大槌町では、災害危険区域への居住について、当初、柔軟な姿勢をとっていたが、徐々に、禁止とする姿勢を明確にしていったようである。小枕・伸松地域は、当初、全戸移転の予定であったが、地元残留希望が4戸から14戸に増えたという（東野2013、143頁）。こうしたことが町の姿勢を変えた背景にあるのかもしれない。しかし、条例に罰則はないので、追認することになりそうである。

＜図表6＞ 大槌町の災害危険区域のおおよその位置

土地利用計画（大槌町全体）



出典：大槌町復興実施計画（2012年5月）を加工した。計画段階のため決定区域と若干の違いがある。

③ 防災集団移転促進事業

災害危険区域に指定されると、その地域の人々は住居を、原則、移転しなければならない。人々を集団で移住させる事業が、防災集団移転促進事業である⁽²⁸⁾。平坦な土地の少ない大槌町では、新たに山を切り開くしかない。後述するように、土地の買収と造成には、相当な時間を要する。事業対象となる用地も分散することが避けられない。さらに問題なのは、時間が経つにつれて住民の意向が変化していくことである。昔のように大半が漁業で生計を立てていた時代ではなく、待つことの

(28) 根拠法は、「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」（防集法、と呼ばれる）であるが、今回に限り、被災者負担の軽減などの措置が行われた。復興整備計画とは別に、国交大臣の同意が必要（復興特区法53条4項）。大槌町は、同法の集団移転促進事業が行われる区域である「移転促進区域」と建築基準法39条による「災害危険区域」を同義語として、住民に説明している。

できる期間は人によって異なる。健康等により途中で事情が変わる人も出てくる。

本事業については、すでに2012年9月、大臣同意が得られているが、事業実施に向けて何度かの計画変更を経る必要があるだろう。

④ 土地区画整理事業

災害危険区域に指定されない地域でも、津波が浸水した土地は嵩上げしたい。そのために、道路の拡幅や公共施設の整備をするという名目で、土地区画整理事業（以下、区画整理という）が行われる（**図表6**の灰色線で囲んだ白い部分の5カ所。ただし、沢山地区の区画整理は、その後、行われなくなる）。国も、今回震災では区画整理が行われる地区内に限って、一定の要件を満たせば、土地の嵩上げを認めた⁽²⁹⁾。

国土交通省によれば、今回の津波による建物被害の調査結果から、浸水の深さ2mに大きな境界があり、それより浅いと被害の割合が大幅に低下するという⁽³⁰⁾。地域によって差はあるが、岩手県ではこれが土地の嵩上げの目安となっているようである。ちなみに大槌町中心地域である町方地区の嵩上げは2.2mである。

区画整理は、一般に長い時間と労力を要する事業である。神戸市において、阪神・淡路大震災の区画整理がすべて終了したのは2011年3月末のことであり、実に16年間かかった。区画整理は、土地・建物という個人にとって最大の財産を対象とし、多くの場合、縮小変更や移動を求め、地権者など人々の合意を必要とし、しかも透明な決定過程と公平性が要請される。大槌町の場合、区画整理が必要となる場所は4カ所、52.4ha、総事業費199億円にも及ぶ大事業となる。また、区画整理には、県の同意や認可などの手続きが必要となる。これは平常時と変わらないため問題点を後述する。

このように、土地区画整理事業は経験の乏しい町役場にとって大きな負担となったといえるだろう。

(29) 嵩上げが認められるのは、計画人口密度（40人/ha）以上の区域、計画されている海岸保全施設等を前提とする、既往最大津波（今次津波等）に対して浸水しない程度まで、という条件がある（ガイダンス2～9頁）。なお、嵩上げについては、ほかにも後述する津波復興拠点整備事業で公的施設を設置する場合も嵩上げが認められているが、民間事業では区画整理事業を行うしかない（ガイダンス3～6頁）。

(30) 「津波市街地復興手法検討調査（とりまとめ）」国交省2012年4月、3-5～7頁。ただ、平地が広い地域では、浅い浸水でも死亡率が高くなる。

＜図表7＞ 大槌町における土地区画整理事業の全体像

大槌町の土地区画整理事業		
地 区	面積 (ha)	金額 (億円)
町方	29.7	131
吉里吉里	9.1	30
安渡	6	14
赤浜	7.6	24
合 計	52.4	199

⑤ 災害公営住宅の建設

防災集団移転促進事業や区画整理は、自分で家を再建する人が対象である。しかし、金銭的に住宅の新築はできない人もいる。さらに、防災集団移転促進事業や区画整理は時間がかかるので、高齢等の理由から自宅再建を諦める人もいる。

人々が早期の災害公営住宅建設を求めるのは当然だろう。大槌町の場合も多くの人々が公営住宅への入居を希望し、建設予定戸数は被災世帯全体の約1/4、980戸となった。このうち、町建設が480戸、県建設が500戸で、県建設分の半数250戸は町が管理する。

ただ、災害公営住宅についても新たに土地を確保する必要があり、当然、道路や上下水道の敷設など公共工事も伴う。そのため多くの空き地のある平野部のようなわけにはいかない。

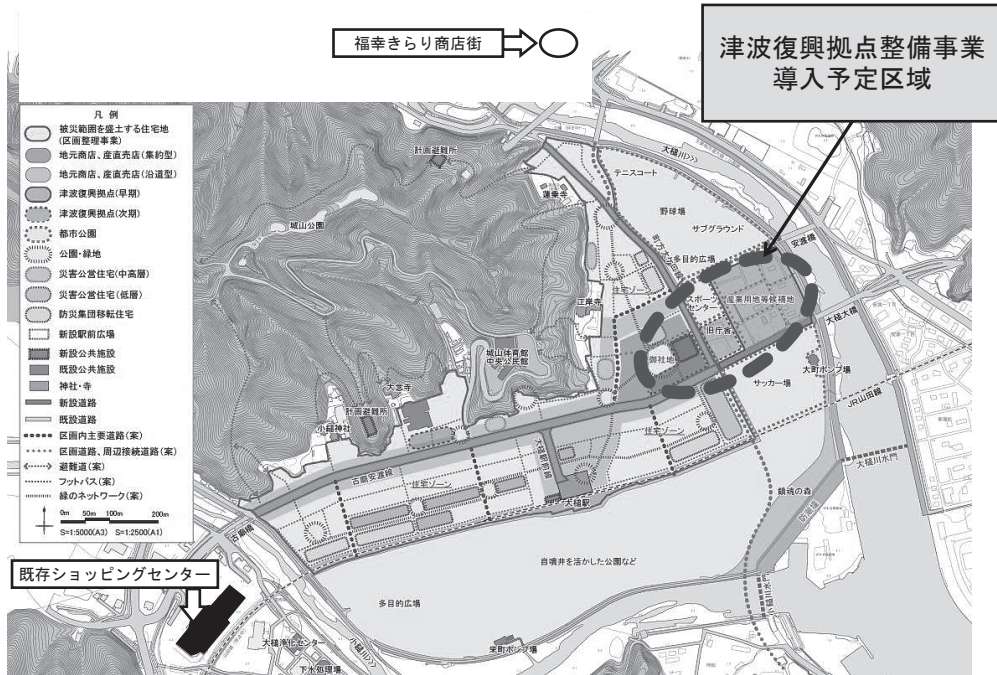
⑥ 津波復興拠点整備事業

最後は、復興にあたって市街地の拠点を作る津波復興拠点整備事業である。国は、復興特区法と同時期に、これとは別に「津波防災地域づくりに関する法律」を制定している（2011年12月27日施行）。同法は、全国の津波災害が想定される地域全体にかかるものであるが、東日本大震災の被災市町村（5県27市町村）については、この法律に基づいて復興のための復興拠点を建設できる、とした。

2013（平成25）年度になって国は、大槌町についてこの事業を2カ所で認め、町は2013年7月に町都市計画審議会でも都市計画決定を行った。今後、都市計画事業の認可を県から得る作業を経て事業を開始することになる。ただ、筆者は、こうした事業は初期の段階で町として決められる制度にすべきだったと考えている（後述する）。

<図表8> 津波復興拠点整備事業の一つである町方地区の様子

町方地区津波復興拠点整備事業



出典：町方地区まちづくり懇談会・説明資料を加工した

4. 復興の課題

(1) 復興の遅れ — やむを得ないものと、そうでないもの

① 土地利用全般に関わる課題

以上、復興事業に関わる土地利用の基本的な事業を説明したが、これだけでも容易でない。遅れている、と簡単に言えるような仕事量ではない。千年に一度の大災害であり、前例のない大規模な復興作業である。

それに加えて、地域特有の難しい課題がある。まず、地籍調査事業が行われていない土地が多いことである。地籍調査とは、土地を実際に測量して境界を確認し正

確な面積を確定する作業のことで、国土調査法に基づいて行われる⁽³¹⁾。日本では、全国的にみてもまだ50%しかこの作業が終わっていない。大槌町の地籍調査の終了実績は43%に過ぎず、今回の事業の対象となる湾岸部や河川周辺部はほとんど未調査であった⁽³²⁾。そのため、本来なら土地を一つ一つ、所有者の立会のもとで実測していかなければならない。

それだけでなく、都会の人には信じられないかもしれないが、未登記の土地が多い。一般に農山村地域では、所有者が死亡しても登記をやり直すことが少ない。このため、じつに明治以来、登記の変更がなされていない場合が多々ある。その場合、買収が必要となると、相続に關係する親戚縁者を調べなければならなくなる。相続人が100人を超える事例もあるという⁽³³⁾。

大槌町の場合、土地の買収の場合、特別の方式を採用して時間短縮を図っている。実測登記されている場合は、立会をせず登記面積で買収をしたり（立会省略方式と呼んだという）、土地全体で登記されている面積を按分し買い取るという方法も行っているという⁽³⁴⁾。

② 土地区画整理事業にかかる課題

大槌町においては、区画整理についての都市計画の県同意と事業の県認可に時間がかかっている⁽³⁵⁾。まず、区画整理についての都市計画決定を行い、その後、都市計画事業の認可を得る手続きを行うことになる。

前述のように、大槌町の復興実施計画が作られたのは2012年5月であり、この段階で区画整理が行われることが示されていた（2012年度開始予定）。しかし、実際に町の都市計画審議会で審議されたのは2012年9月10日で、決定は9月28日だった。そしてさらに、県の都市計画審議会で意見書が審議されたのが2013年2月12日であり、事業について県の認可が得られたのは、2013年3月7日であった。

(31) 地籍調査を国土調査という人もいるが、国土調査は正確には、地籍調査、土地分類調査、水調査の三種のことである（国土調査法2条）。

(32) 碓川2013、83頁。なお、地籍調査の実施状況については、国土交通省「地籍調査webサイト」で全国の市町村を調べることができる。

(33) 碓川2013、82頁

(34) 大槌町HP参照。http://www.town.otsuchi.iwate.jp/docs/2012110500033/

(35) 第一次分権一括法によって、市の都市計画決定に対する県の同意は廃止されたが、町村については同意が残った（2011年8月2日施行）。また、市の都市計画決定についても、事前協議の段階で協議が成立しなければ、正式な協議に上げないということなので、従前通りの県関与が行われているといっただろう。

この間、大槌町と岩手県との間でどのようなやりとりが行われたかは不明である。しかし、県の都市計画審議会は、2012年度には4回（通常は3回）しか開催されておらず、それに合わせて県と町との間で、事前の協議が行われていたものと思われる。

一般には、市町村の都市計画決定に県の同意が必要とされる場合、**図表9**（この図そのものは他県のものであるが）のように複雑な手続きを経なければならない。県との間では、事前調整→下協議→事前協議→協議と四段階の協議が必要とされている。これらを省略もしくは簡易化できれば時間は相当に短縮できるだろう（ただし、県との協議がなくとも、計画に道路、JR、河川、農地などがあれば、関係機関との協議は必要である）。非常時においては都市計画に係る協議と事業の認可を並行して行うことも考えられてよいのではないか。

区画整理については、訴訟も多く、行政として慎重を期する必要があることは分かるし、市町村側が権限移譲を望んでいないのは事実かもしれない。大槌町の場合も、町方地区では、道路の拡幅や公共用地の確保を行うため、そのまま施工すれば減歩率は14.26%（県161回都市計画審議会議事録より）にもなる。住民の不満は大きいだろう。

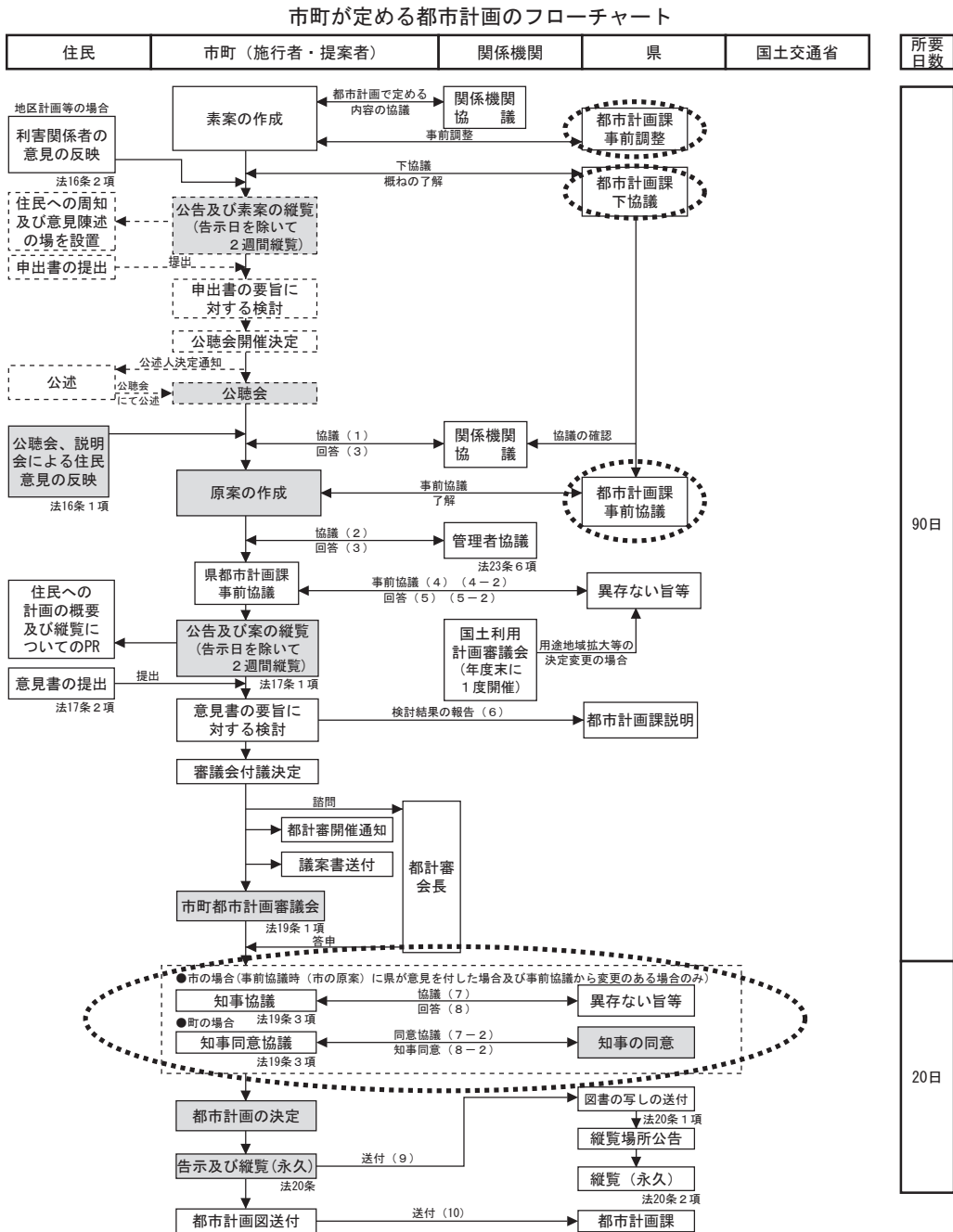
しかし、住民の土地・建物のあり方を決めるのに、市町村が全面的な責任を持たないということ自体が問題なのではないか。筆者は、こうした場面においてこそ、自己決定・自己責任が必要であると思うのだがいかがだろうか。また、県の審議会に住民意見が提出される仕組みになっており、実際に審議されている。しかし、現地から遠く離れた盛岡市で行われる審議会にだれが聴きに行くのだろう⁽³⁶⁾。町におかれる土地区画整理審議会は、住民参加で行われる。しかし、大槌は県が関与して決めているということになれば、不明朗部分が生じることは免れないであろう。

大槌町の区画整理は、当初の実施計画段階（2012年5月）では、沢山地区を含む5カ所で行われる予定であった。しかし、町の都市計画審議会決定の段階（2012年9月）で沢山地区が除かれ4カ所となっている。このとき町方地区の区画範囲も変更されている⁽³⁷⁾。

(36) 岩手県163回都市計画審議会2013年2月13日議事録26～31頁

(37) 実施計画段階と町都市計画審議会の決定が異なった点は、いずれも、県（国）との協議で変更になったと思われる。沢山地区に対しては、事業が町負担となったこと、区画整理を行うと自宅再建が遅れる、と説明されたようである（町議会2012年9月11日開催、議事録12頁）。

<図表9> 市町村の都市計画事業に対する、県と市町村の協議の例



点線の楕円部分が事前調整、下協議、事前協議、協議。

出典：A県「都市計画手続きの手引き」より作成

筆者が、もっとも問題だと考えるのは、本当は、土地の嵩上げだけを目的とすればよい地区もあると思われることである。震災時、避難する自動車の渋滞が発生したところもあったので、道路の拡幅が必要な個所もあるかもしれない⁽³⁸⁾。しかし、市街地には、空き家や空き地も多かったはずである。区画整理を行えば、権利者に不均衡が生じないよう（土地の位置、面積、土質・水利、環境等に配慮し公平に作成する）換地計画の対象にしなければならない。

区画整理は、もともと、事業後に不動産価値が上昇するという前提から成り立つものである。土地が減っても価値が上がるから良いはずだという理屈であるが、現地でそれを信じる人はいないだろう。制度の前提が成立しない状況である⁽³⁹⁾。区画整理でなくとも、国が浸水域の一定の高さまで土地の嵩上げを認めていれば、このような事業は必要なかったのではないか。

大槌町でも、沢山地区では防潮堤と水門ができることを理由に、嵩上げだけでなく区画整理そのものを取りやめている。このことは、区画整理という手法が、津波対策そのものであることを物語っている。わざわざ複雑な制度を導入する必要はないだろう。

また、区画整理では、「減価補償金」というかたちで、事実上、対象となる民有地の買い上げを行っている⁽⁴⁰⁾。減価補償金については、減価補償金相当額の算出方法など不明朗で、データは施行者だけが握っている、という批判がある⁽⁴¹⁾。

この際、市町村に土地の買い上げ権があることを明確にし、他方で、減価補償金

(38) 筆者は、避難を徒歩のみとするのは非現実的と考えている。徒歩避難が困難な高齢者が多いだけでなく、自動車が生活必需品となっている地域が多いからである。ただ、無条件に自動車使用を許容するのではなく、事前登録制や住民同士の乗合を取り入れる必要がある。当然、平時の訓練が必要となる。

(39) 阪神・淡路大震災の区画整理でも、価値上昇は見込まれないという指摘はあった。この検証の中から、今後の区画整理のあり方として、実質減歩ゼロ（私道負担程度までの減歩）とすることで、これまでの生活を大きく変えないようにする、という提案があり、説得的である（安藤2004、33～36頁）。

(40) 「減価補償金」（土地区画整理法109条）は、区画整理によって施行前の宅地が狭くなって宅地総額が減少した場合に、その差額を補償するものである。しかし、実際の事業では、減価補償金相当額によって、公共用地などに充てるという名目で先行買収を行っている。

(41) 坂和1996、397～398頁。大槌町の土地区画整理事業・対象地区は、減価補償地区となっており「買い上げは行わない」としつつ、実際には国の緊急防災空地事業を導入して買収を行っている（大槌町議会第3回議会2012年9月11日開催、議事録11～12頁）。しかし、事業計画の明細、資金計画は明らかにされていない。

の算出根拠を含めた詳細な資金計画を住民（少なくとも土地区画整理審議会の委員）に公開すべきであろう。そんなことをすれば、もっと労力を要することになるという批判があるかもしれない。しかし、区画整理には最終的には住民合意が必要である。行政が何か隠しているのではないかという不信は、かえって事業を遅らせることを指摘しておきたい。

③ 人員不足

震災の時、大槌町の正規職員は136人であった。このうち、34人（町長を含む）が亡くなった⁽⁴²⁾。2013年4月現在で、町の正規職員は154人となったが、自治体や企業からの派遣職員が79人いる。町の要望は90人というので、なお11人不足している⁽⁴³⁾。不足しているのは一般職が一番多いが、専門職のうち土木系、建築系職員の不足が目立っている。

かつて町の正規職員は194人（1998年度）であったというから、集中改革プランなど行政改革による人減らしによる人員不足が一つの原因であることは確かだろう⁽⁴⁴⁾。しかし、これまで述べてきたように、復興のための土木・建築関連の事業に多くの専門職を必要とすることは間違いない。これは、ほかの被災地でも同じである⁽⁴⁵⁾。

しかも、まちづくりに関する権限の多くは、これまで都道府県にあって、市町村、特に町村にはなかった。同じような規模の町（山形県遊佐町）を見てみると人口約15,000人で職員数は139人、うち土木系職員は7人に過ぎない。大槌町でも、かつての人員は同じようなものであろう（震災で土木技術系職員も亡くなっている）。これに対し、現在の大槌町の職員配置を見ると、復興局の用地建築課、都市整備課、復興推進課という土地利用に直接関係すると思われる部署に59人もいる。このうち、町職員は20人（正規13人、任期付き7人）である⁽⁴⁶⁾。

問題なのは、職員を派遣する側の市町村も人的な余裕がないことである。1994年に328万人いた地方公務員は、2012年には277万人に減っている⁽⁴⁷⁾。岩手県は、国

(42) 震災時には、臨時職員6人と正規職員、合わせて、40人が亡くなっている。

(43) 総務省「平成25年度東日本大震災被災市町村への職員派遣について（全国市長会、全国町村会スキームによる中長期的な職員の派遣）」（2013年9月1日現在より）

(44) 碓川2013、125頁

(45) 総務省データによれば、被災三県が要望する職員派遣人数は1,448人で、うち土木・建築系職員が630人と、43.5%を占めている（脚注43参照）。

(46) 2013年8月5日現在、大槌町職員配置図より算出（大槌町広報2013年8月20日号）

(47) 総務省「2012（平成24）年地方公共団体定員管理調査結果」より

が任期付職員を採用し被災自治体に派遣する制度を創設するよう要望しているが、筆者はさらに進めて、震災時及び復興に関わる職員派遣（人的支援）について、法律を作るべきだと考える。土地利用に関わる職員を全国から計画的に、しかも長期にわたって派遣し続けなければならない状況にある。そのような制度を作り、国の責任（役割と担当部署）を明確にすることが必要である⁽⁴⁸⁾。

大災害時における法制度が必要だというのは、派遣職員についてはあまりに多くの問題があるから、である。派遣職員の受入側は、派遣元との協定や、旅費などの支払いなど調整事務だけでなく、頻繁に起こる引き継ぎなどの負担が大きい。ただでさえ、負担の多い地元市町村にそれらの仕事を負わせるのは酷である。また、派遣される職員についても、大きなストレスがある⁽⁴⁹⁾。強い使命感がなければ、長期間の任務は務まらないだろう⁽⁵⁰⁾。

派遣職員と地元住民との間に、軋轢がみられるのも事実である。岩手県の都市計画審議会に提出された意見書には、事業に反対する理由の一つに派遣職員が計画を作成していることが挙げられている⁽⁵¹⁾。また、町議会でも住民の不安を代弁する意見が出ている⁽⁵²⁾。町村など自治体職員と住民との距離が非常に近い地域では、仕事以外でも知人関係であることが多い。そこに、いわば赤の他人が入って信頼関係を築くというのは、大変に難しい。しかも、仕事は、区画整理というもともと人間関係が大切、とされる分野である⁽⁵³⁾。

(48) 自治法上の職員派遣（250条の17）は、平常時のもので、受入れ側の負担、派遣側自治体や職員の多さを想定していない。また、総務省自治行政局公務員部公務員課が仲介などを担当しているが、直接、職員を採用し派遣することはしていない。

(49) 大槌町では、区画整理担当の派遣職員が2013年1月に自殺している（碓川2013、67頁）。

(50) 筆者は、川越市から大槌町に派遣された職員から話を聞いたが、地域の役に立ちたいとする献身的な姿勢に敬服した（2013年5月10日ヒアリング）。

(51) 岩手県第163回都市計画審議会（2013（平成25）年2月12日開催）議事録28頁

(52) 直接的には、派遣職員の交代によって、個別の住民担当も代わることへの危惧である。大槌町議会第4回議会（2012年12月12日開催）議事録72～73頁

(53) 区画整理の専門誌「区画整理」（街づくり区画整理協会・発行）では、住民との信頼関係づくりの難しさが縷々語られる。例えば、あるコンサルタントは、「（区画整理技術者の基本スタンスは、）地元から『こいつは信頼できるな』と思われることではないだろうか。極端に言えば、『嘘をついていないな』『この人なら信じてみるか』という心境になってもらうことだ」（内藤芳治「まちづくりは『情熱』と『品格』から」区画整理2009年10月号37頁）という。

(2) 国・県・町の役割分担に関わること

① 国に関わること

復興は、市町村が主体となって行われるべきだといわれ、これまで見たように、現実に市町村が多くの仕事を行っている。しかし、国や県の関与そのものは、平常時のままとなった。その問題点をいくつかの事例から考えたい。

まず、復興交付金である。前述のように、基幹事業として5省40事業が決められており、事業の大半はこの中から選ぶしかない。避難路の整備やワークショップの開催などは効果促進事業といわれ基幹事業費の35%以内と決められている。申請は、復興交付金事業計画として復興庁に一括して提出することができるワンストップ対応と宣伝された。

しかし、実際には、復興庁が、市町村の事業を一件ごとに審査し各省の意向に則さないものは不採択とした。そして、最終的には、市町村からの申請を各省の要綱にあうように誘導した。はじめは住宅関連事業から、というように。また、個別の規制緩和ができるという復興特区法に基づく「復興推進計画」もメニューは決まっており、限定列举に過ぎない。しかもなお、農地転用などはハードルが高い。

そもそも、復興対応については、国の役割は限定的なものとするべきである。市町村で策定した復興計画を基に、県計画を立て、さらに国の計画へと反映させていくべきではないか。例えば、津波復興拠点整備事業の国による個所付け（復興交付金事業計画の採択）にも問題がある。国は、岩手県において2012年度は釜石市、陸前高田市、2013年度は山田町、大船渡市と大槌町で、当該事業を採択した。国は、事業としての成熟度を見ているらしいが、人の住む場所が決まった後に、町の拠点を決めることに違和感を覚える。町の歴史をたどれば、普通は、初めに中心や軸があって徐々に住宅や道が形成されているだろう。住居を確定させてから、後から場所も含めて拠点事業を行うという発想は、上から目線、と筆者には思える。

今回の震災では、応急仮設住宅のように国が直接関わることの限界が明らかになった例もある⁽⁵⁴⁾。応急仮設住宅は、災害救助法によって県に設置義務があるとされ、県と協定を結んだプレハブ建設協会（大手住宅メーカーなどで構成）が供給する仕組みとなっている。しかし、今回の震災では国交省の要請で、住宅メーカーも直接供給を行った。プレハブ建設協会には規格建設部会と住宅部会があって、前

(54) 以下の記述は、主に大水2013による。

者は、建設現場の飯場のようなプレハブ、後者はアパートに似た作りだという。仮設住宅の供給は間に合わず、結果として公募による地元建材を使った地元業者による建設も行われた。それでも数が足りず一般の民間アパートなどへの入居もみなし仮設というかたちで認められることになる。

いうまでもなく、プレハブ住宅の評判は散々で、一方、公募業者による仮設は恒久住宅としても使えそうなほどであった。しかも、プレハブ建設協会の仮設は、暑さ寒さ対策がなく、夏に向かって建設されたので暑さの不満の多さから、最初に網戸の設置が行われ、その後寒くなるに連れて、断熱強化、風除室の設置、ホットカーペット配布、水道管防止対策、(凍結防止ヒーターが発火し) 消火器設置、風呂の追炊き、と次々に追加対策をせざるを得なくなる。設置費用は、標準240万円とされているものが、ついに600万円以上もかかったという。

一方、建設場所も問題で、ほとんどの市町村の建設予定地のリストは使いものにならなかったという。真面目にリスト化したところも半数は浸水。ひどいところは単に児童公園や公民館と定性的にしか書いていなかったというのである。しかし反対に、岩手県住田町のように、町独自の判断で断熱材の入った独自規格の仮設を、しかも震災直後の3月22日に作ったところもある。

筆者は、仮設住宅も原則として市町村の建設とすべきだと思う。もちろん、周辺市町村など水平間協定も必要だろう⁽⁵⁵⁾。少なくとも、建設予定地と建築方法は、市町村自身が計画を立てておかなければ実効が伴わない。「仮設」といえども、実際は2年3カ月(災害救助法上の居住期間)どころか5～6年も住む可能性がある住居なのである。

② 県に関わること — 防潮堤

次に、復興対策に関わって、県の役割について述べておきたい。復興特区法においては、復興交付金のまとめ役、復興整備計画の国への仲介役、復興推進計画の策定が規定されている。また、都市計画や農地転用などについては、平常時同様、国に代わって市町村に関与する役を担っている。また、復興道路関連など県としての事業も行っている。ここでは、復興に関わる県事業として、防潮堤について述べたい。

防潮堤の整備は、震災復興事業の最大の課題といってよいだろう。例えば、その

(55) 応急仮設住宅の建設費用は、国負担とすべきである。

高さや位置をどのように設定するかで、災害危険区域の対象地域はまったく変わってしまい、防災集団移転促進事業の規模、区画整理の嵩上げの高さ・有無も変更しなければならなくなる。津波被災地における土地利用の根幹といってよいのである。

人々の関心も高い。大槌町の碓川豊町長が、「海の見えるつい散歩したくなる、こだわりのある『美しいまち』」という公約を掲げて当選したこともそれを物語っている。

町は、復興基本計画（2011年12月）で「県が示した防潮堤の高さを基本とし検討します」とし、実施計画（2012年5月）では「海岸保全施設の設定条件（町の考え方）」として下記の表を示した。県が示した案が、ほぼそのまま採用されたのである⁽⁵⁶⁾。しかし、住民からは未だに防潮堤についての不満が出る。

防潮堤の高さは、町の中心部の町方地区や安渡地区で、14.5mとなる。5階建てのビルの高さに相当する。また、これだけ高い防潮堤を作るには、底幅は60～80mになるといわれている。それが、町の中心の海岸一帯に配置されるのである。

海岸線が消滅するため環境への影響も大きいのが、災害復旧事業で行われるため、環境アセスメントは適用除外となり実施されない⁽⁵⁷⁾。防災・減災の観点からも、防潮堤が高いと海が見えなくなり、津波到来の発見遅れや過剰な安心感から、かえって被害が大きくなるという指摘もある。いずれにしても、町長の公約とは大き

<図表10> 大槌町における防潮堤の高さと形

海岸保全施設の設定条件（町の考え方）

湾区分	地域名	施設名	協議項目		管理者
			復旧高	線形	
大槌湾	町方	防潮堤・水門	14.5m	現状	岩手県
	小枕	防潮堤	6.4m	現状	
	安渡	防潮堤	14.5m	変更（流線型）	
	赤浜	防潮堤	6.4m	現状	
船越湾	吉里吉里	防潮堤	12.8m	現状	
	浪板	防波堤・防災林	4.5m	現状	

出典：大槌町・東日本大震災津波復興計画・実施計画2012年5月、34頁

(56) ただし、赤浜地区と小枕地区では従来通りの高さとする事になった。

(57) 環境影響評価法52条2項で、災害対策基本法による災害復旧事業は対象外とされている。

く異なる町となるのは確実であり、反発する住民がいるのも無理はない。

なぜ、このようなことになったのか。調べてみると、国の中央防災会議は、震災後に、これとは正反対の提言を行っている（2011年6月26日）。すなわち「海岸保全施設等の整備の対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の影響や利用に及ぼす影響などを考慮すると現実的でない」（下線、筆者）とした⁽⁵⁸⁾。

ところが、その直後（7月6日）、国交省はまったく異なる緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」を出す。そこには、「海岸保全施設等の構造物による防災対策については、……比較的頻度の高い一定程度の津波レベルを想定して……国土を保全することを目標とする」（下線、筆者）とし、わざわざ国の役割として「基本的な指針を……国が定める」とまで記している⁽⁵⁹⁾。そして、さらにその直後（7月8日）、国交省は農水省と共同で、全国の海岸管理局宛に「設計津波の水位の設定方法等について」という通知を発する。表題は、防潮堤の高さの基準となる通知とは思えないが、通知文の中には「東北地方太平洋沖地震により被災を受けた海岸保全施設の災害復旧計画は、下記により示す方法により求めた設計津波の水位を踏まえ、策定するものとする」（下線、筆者）とある。防潮堤の高さの基準を示したのである⁽⁶⁰⁾。そして、そこには「原則として一定の頻度（数十年から百数十年に一度程度）で到達すると想定される津波」を想定するよう記述されている⁽⁶¹⁾。

岩手県が発表した防潮堤の高さは、国が示した基準を基に算定したものであった。県は、震災直後、津波防災技術検討委員会⁽⁶²⁾を設置し独自に検討を行っていたが、結局、国の意向に従ったのである。

(58) 中央防災会議・東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会・中間とりまとめに伴う提言「今後の津波防災対策の基本的考え方について」2011年6月26日

(59) 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2011年7月6日

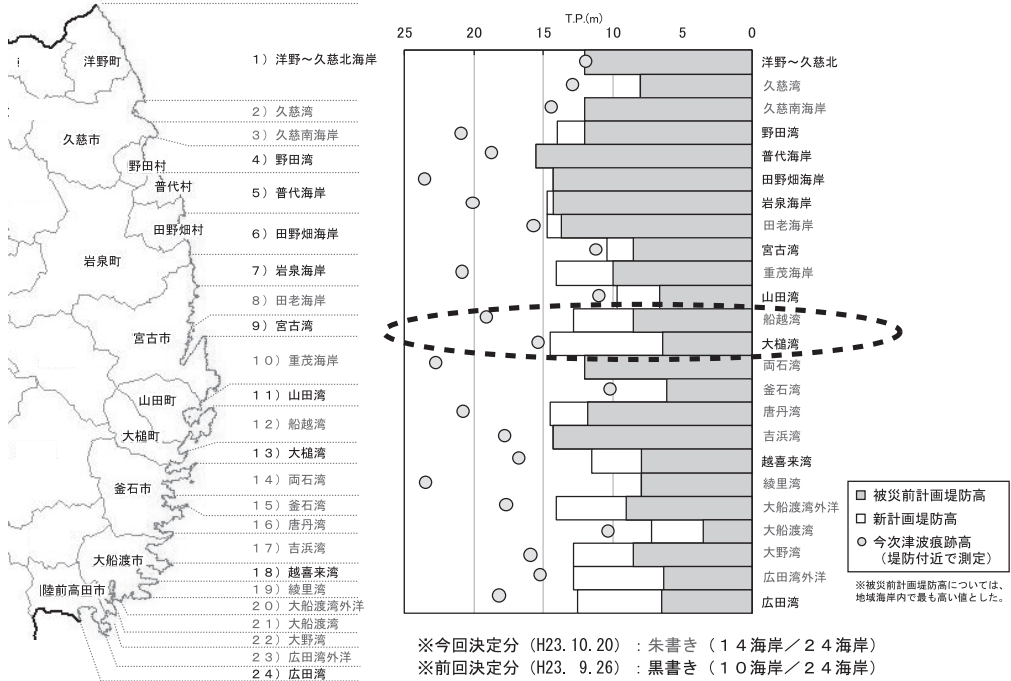
(60) 国交省HP http://www.mlit.go.jp/report/press/river03_hh_000361.html でみることができる。ここには「～復興計画策定の基礎となる海岸堤防の高さ決定の基準～」という副題が付けられている。

(61) 百年に一度程度の津波をレベル1（L1）、千年に一度程度のものをレベル2（L2）と呼ぶ。今回はL1を想定した防潮堤ということになっている。

(62) 岩手県HP http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/tsunamibousai.html

<図表11> 岩手県が発表した防潮堤の高さ

岩手県沿岸の海岸堤防高の設定



出典：岩手県が2011年10月20日に発表した防潮堤の高さ、黒点線内が大槌町

実際のところ、町が開いた会議における住民の意見は割れている。この高さを是認する人もいれば、反対する人もいたという⁽⁶³⁾。震災直後で、津波の恐怖が生々しい時期であり、自分の経験則が判断の軸になるのは当然であろう。防潮堤が高くて津波が来るのを確認できなかった人もいれば、もっと高ければ怖い思いをせずに済んだ人、あるいは死なずに済んだ人もいるかもしれない。

問題の核心は、防潮堤だけを取り出して、その高さを決定したことである。防潮堤の高さは、本当は、まちづくり全体と関連している。高台への移転、土地の嵩上げ、避難ビルの設置、避難路の整備、そして日常的な避難訓練、すべてが組み合わさって、はじめて津波対策ができる。土地の嵩上げをどの程度にするかは、防潮堤の高さとセットである。高い防潮堤を作ったところで、避難ビルや避難路はいらな

(63) 東野2012、115頁

いということにならない。すべてを一緒に考える必要がある。ところが、防潮堤は、県の事業だということで、県が単品で決める仕組みになっている。

県の提案はあくまでも素案とするか、もしくは他にいくつもの選択肢があるべきであって、最終決定は市町村が行うべきである。防潮堤を作るのは県の仕事でも、住むのは市町村の住民である。

③ 市町村の役割に関わること — 公営住宅条例の制定

災害復興事業の一環として、前述のように大槌町は、980戸の災害公営住宅を建設する予定である。大槌町は、どのような公営住宅を建設するのだろうか。

ちょうど「地域主権」一括法（第一次一括法）の義務付け・枠付け改革によって、公営住宅法が改正され、入居基準、整備基準が緩和され、2013年3月末までに条例制定を行うとされたところであった。これまで公営住宅に入居するには同居者がいることが条件となっており、収入基準も全国画一的なもので、住戸の建て方に関わることもについても国の定める整備基準に従うことが義務付けられていた。しかし、同居基準はなくなり、収入基準についても、通常の入居対象者（本来階層といわれる）については、月収相当額が158,000円未満という政令基準を参酌して決めればよく、整備基準も省令を参酌すればよくなった。自治体の自由度が広がったのである。

全国の自治体では、単身者でも入居可能にしたり、低年齢層の多子世帯に特に枠を広げたり、集会所などを周辺住民も利用可能としたり、あるいは環境に配慮した整備を行うとしたり、様々な条例改正の取組みが行われている⁽⁶⁴⁾。大槌町においても、災害公営住宅整備計画検討委員会が設置されて検討が行われた⁽⁶⁵⁾。

町長も、特に部屋の広さについて、たとえ単身者であっても里帰りする親族への配慮から広い間取りとすることを期待していたようである⁽⁶⁶⁾。ところが、町の町営住宅条例と規則を見る限り、独自性はない。岩手県の県営住宅条例と瓜二つである。わずかに入居選考委員会を設置すること（町条例8条）と、単身者でも可とする規定が経過措置（同、附則4）としてあるだけである（ただ、同居要件について

(64) 内閣府「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の条例」参照。

(65) 2012年8月7日に設置され6回程度開催。非公開。委員会報告のような条例検討の内容や議事録についても公開されていない。委員長は大月敏雄東大准教授、県職員2名、町議会議員2名など15名で構成、副町長は3人も入っている。

(66) 碓川2013、191～193頁

は、のちに岩手県が申請した復興推進計画が国に認定され（2013年8月27日）、住宅困窮要件を満たせば、同居要件と収入要件を満たすものとされ、払い下げ期間も緩和された（木造、通常7年半を5年）。

町の条例は、国と比べても独自性に乏しい。障害者等の収入基準（裁量基準といわれる）の上限が、214,000円（県と同じで、従来の政令規定）と国の上限よりもやや低い金額となっているだけで、整備基準も国が定める通りである。法律でも同居基準規定が削除されたというのに、条例本則では、それさえ外されていない⁽⁶⁷⁾。

町条例と県条例が瓜二つなのは、災害公営住宅を町だけでなく県が約半分作ることが影響しているのではないか。県条例に揃えなければ、町営住宅と県営住宅とで入居者の条件に差異が生じてしまう。しかし、この夏、初の公営住宅を募集しながら空き室が生じたのは、対象者を広げられなかったためであろう⁽⁶⁸⁾。

もっとも、住民の不満は、家賃の高さにもあった。低収入者には、東日本大震災特別家賃低減事業（同対象要綱：国住備第200号、2012年1月10日）で10年間は低く抑えられるが、その後徐々に引き上げられる。なお、家賃については分権改革の対象外で、条例で低額化したり、自由に決めたりすることはできない。

町は、2013年8月、一般新築住宅を自己再建した場合の援助金を総額で、最大550万円から600万円に増額する措置を行った。国の震災復興特別交付税を財源としたものだが、人口流出への歯止め策としては、これしかないのかもしれない。

④ 市町村における官僚の存在（いわゆる天下り）

震災以降、岩手県沿岸部では、国から市町幹部への出向が目立っている。現在の岩手県湾岸部市町への官僚の幹部登用は、次の通りである。国交省と年齢の若さが特徴といえようか。

(67) 町の災害公営住宅の募集案内を見ると、単身者も2DK（55㎡）まで応募可能となっている（ただし、優先順位は第2位で、普通は1DK（45㎡））。また、条例上は、敷金を3カ月分徴収することになっているが（町条例18条）、住民への説明文書には「免除」となっている（大槌町まちづくり復興ガイドブック34頁）。

(68) 大槌町初の公営住宅の応募状況は、辞退などで空きが生じた。決定率は、吉里吉里の集合住宅は25/34で74%、大ヶ口は63/70で90%だったという（2013年9月5日NHKニュース）。

<図表12> 岩手県沿岸部における市への官僚の副市長、副町長への就任状況

		初代			二代目		
		出身	年齢	就任期日	出身	年齢	就任期日
久慈市	副市長	財務省	60	20120601			
宮古市	副市長	総務省	33	20110704			
釜石市	副市長	国交省	58	20110603	財務省	28	20120401
大船渡市	副市長	国交省	38	20120401			
陸前高田市	副市長	内閣府	35	20110801			
大槌町	副町長	国交省	46	20111107	国交省	43	20130401

出典：各自治体HPなどから作成

表のように岩手県沿岸部の全ての市が、副市長に国の官僚をおいている。どうしてこのようなことになるのだろうか。

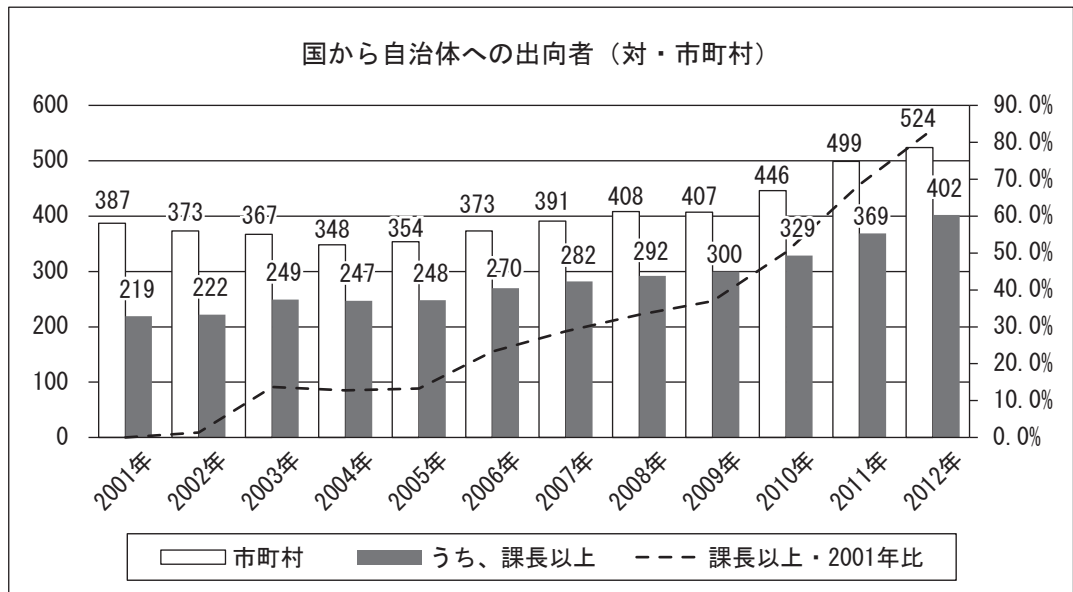
国と自治体、どちら側の働きかけで行われているかは、必ずしも明らかではない。しかし、大槌町の場合、新町長誕生後、わずか1カ月余で議会の同意を得ている（2011年10月7日）。このことから、町の要請に国が応えたと考えるのが自然だろう⁽⁶⁹⁾。

確かに官僚を町の職員にすることに利点があると思われがちである。個人として、知識や力量があり、中央省庁に人間関係があり、結果として関連業務についてのスピードアップが見込まれる。復興に関わる法令や手続きのすべてを正確に理解するのは、至難の業である。国家公務員として同じであろうが、担当経験者であれば知っている当然であるし、少なくとも関連情報に到達するルートは知っている、はずである。事業を実現するにあたり、様々な意味で効果的な方法を知っている可能性もある。

調べてみると、2000年の分権一括法施行以降、かえって国から市町村への出向者が増えている。国家公務員の自治体への出向は、これまで都道府県の比率が高かった。傾向は変わらないが、近年はむしろ都道府県への出向は減少し（2001年1,219人、2012年1,198人：総務省調）、市町村への、しかも課長以上の管理職への出向が急激に増えている。2011年からの増加が特に著しいことが、この図からわかるだろう（2010年比、2011年12.2%増、2012年22.2%増）。

(69) 新町長は、選挙前に、当選如何に関わらずすぐやるべきこととして、「副町長や幹部に国や県の役人をひっぱり。予算や事業のパイプ役だ。『最低限、人脈や専門知識があるだけでもいい』」と述べたという（東野2012、71頁）。

<図表13> 官僚の市町村への出向（天下り）の推移



出典：「国と地方公共団体との間の人事交流状況」⁽⁷⁰⁾より作成

こうした官僚の登用には、弊害があることを忘れてはいけない。国のやり方を見出すことができなくなる。官僚は優秀かもしれないが、国が行おうとする画一的で、統一的な手法が使われる可能性は高い。それに、市町村の幹部ともなれば、職員全体にその考え方や手法が行き渡るかもしれない。

大槌町の場合、副町長3人の役割がそれぞれ、国交省出身が復興担当、県職員出身が産業振興担当、町職員出身が内部調整、と明確に決まっている。町長決済は、原則としてそこを通過したものだけとなる。復興事業の全体が国交省出身者によって掌握されている仕組み、とあってよいであろう。担当職員が、いくら独自施策を打ち出そうとしても、ここで止まってしまう。

町としての個性は消えるのではないか。少なくとも、市町村主導の復興、市町村発案の独自施策は大丈夫なのだろうか⁽⁷¹⁾。

(70) 総務省人事恩給局が毎年8月15日時点のものを、翌年1月頃に公表している。

(71) 前述したように、町は、公営住宅についての検討委員会を非公開にし、結果として独自施策を打ち出さなかった。その原因は、ここにあったと考えるのは見当違いだろうか。

(3) コミュニティに関すること

震災に合わせて語られることが多い問題に、コミュニティがある⁽⁷²⁾。大規模な震災においては行政が機能せず、住民同士の助け合いが救助・救援の要となることが多いからである。その意味では、大槌町は、まさに住民同士やボランティアによる助け合いによって、もっとも困難な時期を克服したといえるだろう⁽⁷³⁾。

震災時におけるコミュニティの存在は、初期救助、避難所運営、その後の仮設住宅における健康福祉やメンタリティの維持、等々欠くことのできないものである。この点、復興時におけるコミュニティへの配慮はどのように行われているのだろうか。

現在、大槌町において応急仮設住宅は48カ所もあり、入居している人は1,773世帯、4,352人である（2013年9月30日現在）。震災による被災世帯は約4,000世帯なので、被災世帯数としては半分以下になっている。「みなし仮設」として民間アパートへの入居も認められているので町外に出ている人がおり、すでに自力で住居を建設した人などがある、ということであろう⁽⁷⁴⁾。

仮設住宅には、従来の近隣世帯が入居しているかということ、そうでもない。仮設住宅自体が、計画した場所に建てられず、48の仮設住宅団地の中には、わずか7戸というところもあれば、20戸未満のところも12ある。また、高齢など個人の必要性に応じて、避難所から順次移動したこともある。結果として、近所同士の仮設入居は2割しかできていない⁽⁷⁵⁾。

東北三県における仮設住宅における孤独死は、震災から2年半で81名という⁽⁷⁶⁾。

(72) 例えば、小原2013参照

(73) ただ、大槌町において強固なコミュニティがあったかといえば、必ずしもそうではないようである。海側、山側は昔からのものがあつたが、町の中心部はそうとも言えないという指摘がある（竹沢2013、135～168頁）。ただ震災直後の吉里吉里地区には、まるで独立国のように強固な団結があつたという（同、108～134頁）。全体として、震災直後の大槌町の救援状況については、遠野地区など他地区からのボランティアやNPOの存在が大きかったようである（遠野まごころネット2013、遠野市2013参照）。

(74) 仮設住宅への入居者は、当初（2011年8月）2,039世帯4,732人（東野2012、90頁）だったので、約2年で266世帯380人が退去したことになる（もっとも入居者には派遣職員もいるがカウントされているか不明）。

(75) 2011年に行った岩手大学の仮設住宅住民へのアンケート（1,308票回収、回収率33%）によると、近所になりたい人たちと入居したいと希望し、「できた人」は19.5%で、「できなかった人」は、半数以上の50.7%であった（岩手大学震災復興プロジェクト2012、19頁）。

(76) 2013年9月11日共同通信配信。岩手県21人、宮城県37人、福島県23人という。

阪神・淡路大震災の際には、2年間で127人⁽⁷⁷⁾であった。仮設住宅数は、今回、東北三県で約53,000戸（みなし仮設などを含めると116,000戸）、阪神・淡路大震災は約48,000戸（うち、入居33,000戸）と状況は異なっているが、決して少ないとは言えないだろう。

町としては、コミュニティ維持への配慮も行っていて、災害公営住宅の入居に際しグループ入居優先枠を作った。ただ、災害公営住宅は少しずつしか供給できない。したがって入居募集も地区別ではなく、毎回、全町民へと呼び掛けざるを得ない。公営住宅については、一旦入居しても、その後、移り住むことを認めるべきではないか（現在はできない）。防災集団移転促進事業の移転先も同じように土地が小さく複数の場所になる。

他にも難題がある。地域住民にとってふれあいの核となるのは、小学校である場合が多いが廃校となった。これまで大槌地区には4校あったが、2013年4月、小中一貫校として1校に統合された。

コミュニティ形成に繋がる新たな住民組織づくりは、大槌町に課せられた大きな課題となるだろう。その点、防災対策は、住民同士の繋がりを形成する良い契機となる。日常的な防災訓練、避難施設の共同運営、さらに、それらについての話し合いなどを充実させていくべきだろう⁽⁷⁸⁾。

（4）土地利用全般に関すること

① コンパクトにならない、ということ

大槌町のまちづくりは、ほかにも問題がある。中心地域である町方地区が半分の面積になり、他の地区も周辺部に移らざるを得ない。これまで、町の中心部に町役場、銀行、郵便局、警察、消防、病院などすべてが揃い、コンパクトシティの典型であっただけに、大きく様変わりせざるを得ない⁽⁷⁹⁾。

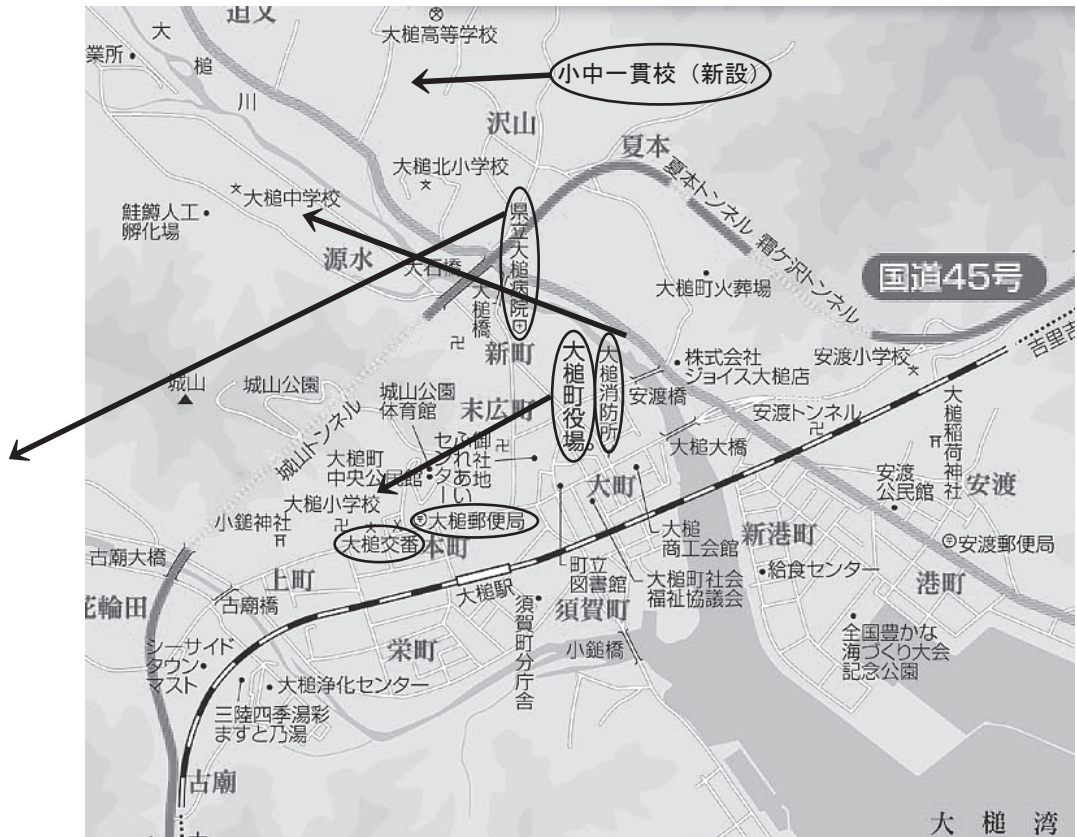
町には、大槌川と小槌川という二つの川が流れ込んでおり、復興事業によって二つの流域に住宅等が作られ、町は二つに大きく分かれることになる。このため、町は二つの地域を結ぶトンネル（三枚堂・大ヶ口地区横断道路：総工費約20億円）の

(77) 神戸弁護士会「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅——調査報告と提言——」1997年3月より

(78) 岩手大学と各地区の住民とで、自主防災活動についての取組みが、震災直後から継続的に行われている（岩手大学地域防災研究センターHP参照）。

(79) 大槌町は、県立病院、小中一貫校、消防署の位置を2012年末に決定している。

<図表14> 大槌町における主要公共施設の移設計画



出典：町勢要覧2008を加工した。楕円で囲んだ施設が矢印のように移設される

建設を国や県に強く要望している⁽⁸⁰⁾。今となつてはこの方法しかない、ということであるが、本来なら別のやり方があったように思える。

町の分断については、住民の日常生活にとって影響が大きいのは学校と病院だろう。小中一貫校が沢山地区という大槌川の上流にでき、県立病院がもう一方の川、小槌川の上流の寺野地区という場所にできる。両方の施設とも、利用者は子どもと高齢者という交通弱者であるため、公共バスを走らせるしかない。本来であれば、町の中心近くにあることが望ましいが、少なくとも公共交通網のルートに乗るよう

(80) 碓川2013、195頁。平成25年度施政方針（1－3：第1回町議会定例会2013年3月14日も同内容）。

なところに建設できればよかった。

なぜ県立病院は、このような場所になったのか。県や病院の意向は、この震災で1 cmでも浸水したところではダメだという。震災時、県立病院は、3階建の2階まで浸水するという被害にあった。このことが直接の理由のようである。最悪の非常時を経験したのである。しかし、平常時はどうか。中心部の町方地区は、2.2mの嵩上げと14.5mの防潮堤によって今回と同じ津波でも浸水しない地域となる。それでも危険だから、病院はダメというなら住民も同じなのではないだろうか。もちろん、最悪の事態を考えて、様々な特別な避難手段は講じておくべきだろう。しかし病院だけが遠く離れるというのは、いかななものであろう⁽⁸¹⁾。この際、訪問診療を軸として患者をそれぞれの家で診ることにし、病院は医師たちを派遣するという方向転換もありうるかもしれない⁽⁸²⁾。

大槌町にとって重たい課題は、町にとってヘソとなる地域の形成である。前述のように、国は、2013年度になって大槌町における二つの津波復興拠点整備事業を採択した（町方地区と安渡地区）。しかし、これがうまくいくかは分からない。

図表8を見ると分かるように、町にはすでに「マスト」という大きなショッピングセンターが開店している。また、2014年には隣の釜石市にイオンが巨大店舗の開店を予定している。こうした中、町内の商店の多くは、現在、小学校跡に「福幸きり商店街」を作っていて同所で営業の継続を要望しており、これに町方地区や安渡地区で拠点事業が行われるとなると、小さな町のヘソは四分五裂となってしまう。

すべてを自ら決めるまちづくりであったら、住民は果たしてこのような選択をしたのだろうか。

② 民間活用による復興

町はCM（コンストラクション・マネジメント）という一括委託方式によって、今後の復興事業を進めようとしている。CMとは新たな包括的委託方式のことで、

(81) 岩手県は、20の県立病院を抱え医療機関を大きく県立に依拠している。医師不足と経営難が続き、2009年には内陸部の病院の無床化をめぐる、県と議会・住民が強く対立した。また、大槌町の医師は、人口10万人あたり0.56人であり、岩手県は1.81人。全国の2.19人よりはるかに少ない（厚労省2010年医師・歯科医師・薬剤師調査）。町は足元を見られているように思えてならない（栗田2012参照）。

(82) 陸前高田市や石巻市では、震災で病院が破壊され患者は家庭にいるため、訪問診療を軸とした体制に転換し、医療と福祉が共同して患者に対応する「地域包括ケア」が進んだという（NHKスペシャル「シリーズ東日本大震災 逆境からの再出発～高齢者を支える医師たちの挑戦」（2013年10月25日放映））。

国交省の説明書によれば、その委託先（CMR：コンストラクション・マネージャー）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計、発注、施工の各段階で、設計の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの管理業務を行うことだという。要するに、発注から建設まで、公共事業の丸投げである。

大槌町においては、都市再生機構（UR）が町を支援し、CMRという管理者を選定するにあたっては、専門家を入れた委員会が選定することになっている。町職員の人手不足があつて、しかも建材高騰などのため入札不調が続く中、時間短縮という意味もあつて、こうした新手の手法が導入されることになったようである。

しかし、公共事業については、これまでも過大な費用、談合、費用の追加請求など多くの問題が発生している。丸投げによって、事業内容が不透明化し、民主的統制から遠くなることは間違いない。大槌町の場合、CMRの選定委員会も、要綱の規定上、非公開となっている。選定過程は公表されることになっているが、どこまでかは不明である。せめて、詳細な議事録を作成して、公開請求がなくとも、すべてを公開すべきである⁽⁸³⁾。

また、大槌町は、「（株）復興まちづくり大槌」を2013年3月1日に設立した。社長は町長が兼任し、大槌町出身者など3人が働いている。会社の目的は、役場の人手不足、民間事業へのサポートと町長は説明し、具体的な仕事としては「住民説明会の企画運営、広報業務、公共施設の指定管理支援……町の交流人口が拡大するような魅力をつくること」だという⁽⁸⁴⁾。

この会社の仕事はこれまで役場が行ってきたものである。端的に言えば、役場業務の軽減が目的ということであろうか。それとも、役場では不向きな民間支援ということなのだろうか。いずれにしても、会社を常時監視する公的な組織があるわけではない。その動きは住民から見えにくいものになるだろう。

いずれの民間利用も、復興という非常時とはいえ疑問が残る。安易な民間利用は、かえって、非効率や過大な費用をもたらすし、住民意向から逸脱する。そうでなくとも、画一化、没個性化に繋がる可能性が高い。効率を追求すれば、全国標準や画

(83) 大槌町復興整備事業CM業務選定委員会設置要綱によれば、選定委員は6人。委員に守秘義務を課し、「選定結果及び経緯については、速やかに公表を行う」とあるものの、議事録の作成、公開の規定はない。

(84) 碓川2013、130～133頁。復興まちづくり大槌のHPによると、2014年4月に開設が予定されている、工事関係者用の簡易宿泊施設「（仮称）復興ヴィレッジ大槌」の支配人募集業務などを行っているようである。

一的な方法を用いるしかない、からである。

5. 住民参加という課題

(1) 町長の理念と現実との齟齬

町は、本格的な復興を進めるにあたって、2011年9月30日、復興基本条例を制定し、復興基本方針を策定した。そこには、「町長は、……復興対策の実施に当たっては、町民等及び復興町民組織の適正な合意形成に努めなければならない」（4条3項：下線、筆者）とある。また、復興方針にも「今回の震災で市街地の大部分を失った事から、ゼロからの出発ということで町民の声が届く、町民による町民のためのまちづくりを行います」（下線、筆者）とある。

前述したように、町は当初、全町を10地区に分けて地域復興協議会を作り、復興に向けての方向性を全住民が地区ごとに話し合った。その後も、2012年3月に土地利用計画案の説明会を開催したように、事あるごとに対住民への説明会を各地区で開催してきている⁽⁸⁵⁾。住民への説明は丁寧とあってよいだろう。

しかし、肝心の自治体決定について、住民意見が反映できているかは、また別の問題である。2011年12月に復興基本計画が決定されたのだが、その後、復興の具体計画となる実施計画（2012年5月決定）については、2012年3月に説明会は行われたものの、住民が入った審議組織が作られた形跡はない。その後、建築規制を行う被災市街地復興推進地域（特別措置法による）の都市計画決定（同5月）についても、十分な住民参加が行われたのか不明である。住民説明会で出された意見や質問についても、2012年3月までのものは公開されているが、その後はごく一部しか公開されていない⁽⁸⁶⁾。災害公営住宅の入居基準を決める「災害公営住宅・整備計画検討委員会」も会議は非公開で行われ、議事録や資料さえ公開されていない。

その点、議会も同様である。実質的な決定の場となっている全員協議会は、議事録

(85) このほか、2013年8月からは「復興戦略会議」を設置した。委員は住民12人で年3回開催。2014年度から始まる第2期復興実施計画の策定について意見を述べるという。

(86) 第3回町方地区まちづくり懇談会（2012年11月23日開催）、第2回沢山地区まちづくり懇談会（2013年1月26日開催）における主な質疑だけはweb上で公開されている。ただ、それも住民からの質問に決まったことを答えているだけで、意見を施策に反映させるものとはなっていない。

が公開されておらず、2013年3月ころから委員会も非公開が増えているという⁽⁸⁷⁾。

(2) 住民参加の実態と住民の行動

町は、住民説明の際、「これは決定ではない」と説明するという。住民への説明は、通常各地区1回で時間の制約もある。しかも、住民は多くの不満を抱えているし、一様ではない。そうであれば、その場を収める言葉としてはこれしかなかったのかもしれない。

最初に行われた復興基本計画を議論する、住民全員が参加できる地域復興協議会でも、第2回全体会で配布された資料に次のように赤字で印刷されていた（下線、筆者）。

<注 意>

- ・各地域復興協議会から提案して頂いた復興計画につきましては、12/4（日）開催の第2回大槌町地域復興協議会全体会で決定されるものではありません。今後さらに町及び復興関連会議で協議を行い、『大槌町震災復興計画』として議会に提案し、承認を得ることになります。

この日に決定するのではなく、まだ住民参加の機会があるように思える書き振りである。しかし、実際には住民意見を聞く場はなく、復興基本計画は議会の承認で決定した。

土地利用計画案についても、確かに、住民説明会は決定の場ではなく⁽⁸⁸⁾、町の都市計画審議会が決定の場である。しかし、町の都市計画審議会には住民代表の委員はいない⁽⁸⁹⁾。

つまり、説明会など一般住民が参加して意見を述べる会議には決定権はない、とい

(87) 「閉鎖性強める大槌町」朝日新聞岩手版2013年4月13日。

(88) 町が作った質疑応答の記録をみると、住民の「地域復興協議会では、防潮堤や盛土に頼らないで減災に重点を置いた復興まちづくりを求める意見もあった。若い世代の意見も採り入れて進めることも検討してほしい」という発言に対し、町は「この計画が最終決定ではなく（下線、筆者）、これからも皆さんの意見を聞いて、計画づくりを進めていきます」と答えている（2012年3月「住民説明会で寄せられた主な質疑など」より）。

(89) 商工会、農業委員会代表、県職員、議員4名のほか、学識者2名の計9名。第一次分権改革で、法令上も都市計画審議会に公募住民など住民が入ることができるようになったが、使われていない（都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令、3条2項）。

うことなのであるが、そのように述べると角が立つので、まだ案の段階だと説明しているのだろう。

そのような経緯から、大槌町の住民団体は7団体共同で、まちづくりへの企画運営に住民を参加させるように求める請願書を議会に提出する（「まちづくり及び町づくり会社の企画運営の参画に関する請願書」2012年12月3日）。

その内容は、「私たちのふるさと大槌の復興にあたり、まちづくり計画や町づくり会社のあり方について役所だけで企画決定するのではなく、町民の声に耳を傾けるとともに私たちもその企画決定の過程に参画させていただくよう請願します」（下線、筆者）とあり、請願内容には「説明会に見られるように町の一方的な説明に終始し、事業上の手続きだけで進めているように見受けられます」という⁽⁹⁰⁾。ところが、議会はこれを継続審議にもせず、不採択とした。

（3） 住民間協議で決定できるか

今回、住民同士の協議で意見がまとまったかといえ、そうはならなかったかもしれない。防潮堤の高さ、宅地や道路の嵩上げなど、未だに様々な意見が住民の間にあるようである。例えば、職員40人が死亡した旧役場庁舎の存続問題についても、町は、遺族や住民を入れた検討委員会で議論したが、意見は保存・解体と対立したままだったという⁽⁹¹⁾。

しかし、このような経験が初めてであることを割り引かなければならない。これまで、土地利用に関することを住民同士で議論して決める経験そのものがなかったはずである。恒常的に住民が議論する場が必要であって、そのような訓練を経て、初めて、このような事態に対処できるようになる、のではないか⁽⁹²⁾。

(90) 請願したのは「NPO法人ぐるっと大槌」「NPO法人吉里吉里国」「フラワールート45」「菜の花プロジェクト」「大槌町青年団体連絡協議会」「新生おおつち」「大槌まごころネット」の7団体。

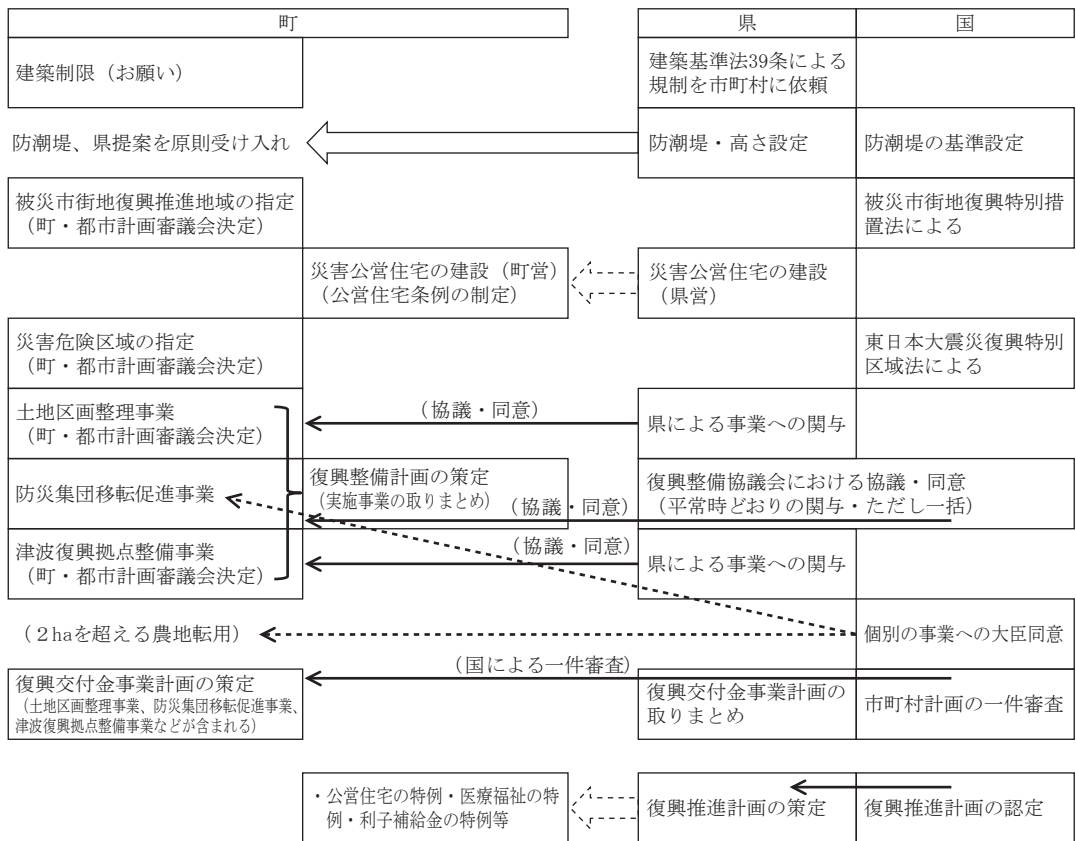
(91) 東野2013、201頁。町は、最終的に、旧役場庁舎の一部を保存する方向で検討することにした（2013年4月19日）。

(92) 島田2013。筆者は、これまで行政が行ってきた「市民参加」を「住民間協議」へと発展させる必要があると考えている。

6. おわりに

以上、土地利用を中心に、大槌町における復興状況と課題について述べてきた。東日本大震災の復興は、市町村中心に行われるべきと唱えられ、実際に多くの仕事が町によって行われている。しかし、その実態は多くの課題を孕んでいる。

<図表15> 大槌町から見た復興事業に関する町・県・国の関係



- * ◀ は、決定権限が県にあることを示す。点線の矢印は事実上の決定権限。
- * ◀ は、県や国が同意を含む関与を行っていることを示す。
- * ◀---- は、国による個別の事業に対する関与があることを示す。
- * この他、復興交付金事業計画には、土地区画整理事業などが含まれるので、個別の事業にも国からの関与がある。

土地利用に関して言えば、防潮堤の高さは国が基準を示して県が決め、区画整理など都市計画事業は、平常時と同様に県の同意が必要とされる。復興交付金の審査は、市町村ごと一件ごとに行われるため、復興についての各事業は国の補助事業と同じように国に決定権があるのと同じである。すべて、国の統制の下で行われている。国からの人事交流という人的な統制も含め、町による自治的な決定ができる範囲は、広いとは言いがたい。

しかし、仮に、町に全権限があったとして、建築制限、災害危険区域の設定、中心市街地の整備など、住民意見を反映しながら訴訟に耐えうる計画策定や事業展開を行うのは大変なことだろう。条例制定ひとつをとっても、被災を受けた町だけで作るのは酷なように思える。

そこで考えられるのは、県の支援である。災害の時だけでも、市町村に全面的な肩入れをすることはできないだろうか。県が市町村の事務を担えない理由として、県と市町村では同種の仕事でないこと、県が行うと全県画一的になること、県としても復興事業で手一杯であること、などが挙げられる。しかし、少なくとも復興事業については、県の関与が行われるものが多く、県としても事業を知り尽くしているはずである。画一的になるということについては、県の意向を市町村決定より下位に置くなど、市町村意向を軸とする仕組みを作ればよいだろう。県の人員が不足するのであれば、国に応援を要請できるのではないか（国と県との人事交流は、従来かなり盛んであった）。

岩手県沿岸部に対する震災時の救援では、支援部隊として本当に機能したのは、遠野市であった。岩手県は、遠野市に「岩手県災害対策本部遠野支援基地」を置いたが、県としてその場で意思決定できる体制は構築できていない⁽⁹³⁾。遠野市が支援の拠点となりえたのには布石があった。2007（平成19）年、遠野市が中心になって岩手県沿岸地域9市町村による「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が結成されていた。この協議会の枠組みで訓練や提案など実践的活動も行っていて、これが活きた。このことから考えると、市町村は、災害直後の救援体制だけではなく、復旧・復興事業についても、自分たちで協議体を作って、対策を綿密に練っておくしかない、のかもしれない。

しかし、復興に関わる法律と予算は国が作るもので、災害の際の特例制度が必要である。災害時における国や県の関与の廃止、制度の自由度拡大によって、市町村の自主的な決定

(93) 遠野市2013、58～59頁。県は県職員2人を連絡員として交代制で、遠野市災害対策本部に駐在させた。しかし、県は山田町からの避難者200人を受け入れ要請しながら、その後、遠野市に連絡しなかったり、県立釜石病院からの米の搬送依頼がありながら、対応ができなかったり、県の対応は疎かであった。

に配慮する仕組みにしなければならない。今回の仕組みは、変えるべき点が多々ある。

にもかかわらず、政府は、2013年6月、東日本大震災の対策を踏まえた恒常的な復興法として「大規模災害からの復興に関する法律」を制定した。その内容は、復興特区法とほとんど同じであり、国に権限が集中し過ぎている。

大規模災害における復興制度は、国や県の関与のあり方、復興交付金のあり方、市町村への支援のあり方など、今一度、検討する必要がある⁽⁹⁴⁾。

(しまだ けいじ 大東文化大学准教授)

キーワード：大槌町／東日本大震災／土地利用／
国の役割／住民参加

(94) 復興のあり方について、かなり辛口の評価になったが、大槌町の本当の復興を心から望んでいるからにほかならない。現地ヒアリングなど、多忙の中、ご協力をいただいた皆さまに心より感謝申し上げます。

<参考文献>

- 安藤元夫『阪神・淡路大震災 復興都市計画事業・まちづくり』学芸出版社 2004年
碓川豊『希望の大槌——逆境から発想する町』明石書店 2013年
岩崎忠『「地域主権」改革』学陽書房 2012年
大水敏弘『実証・仮設住宅——東日本大震災の現場から』学芸出版社 2013年
加瀬和俊編『わが国水産業の再編と新たな役割』農林統計協会 2006年
国土交通省都市局市街地整備課『土地区画整理法要覧平成25年版』ぎょうせい 2013年
坂和章平編『まちづくり法実務体系』新日本法規 1996年
鮫島信行『日本の地籍』古今書院 2004年
竹沢尚一郎『被災後を生きる——吉里吉里・大槌・釜石奮闘記——』中央公論新社 2013年
遠野市『3・11東日本大震災 遠野市後方支援活動検証記録誌』遠野市 2013年
遠野まごころネット編『新・遠野物語』荒蝦夷 2013年
東野真和『大槌町 震災からの365日』岩波書店 2012年
東野真和『大槌町 震災2年目の365日』岩波書店 2013年

<参考論文>

- 磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上・下）」自治総研 2012年5月号、7月号
飯島淳子「国と自治体の役割分担——『連携』の可能性」ジュリスト（1427）2011年8月1—15号
岩手大学震災復興プロジェクト「大槌町仮設住宅住民アンケート調査報告書」2012年3月
北原啓司「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年8月1—15号
栗田但馬「大震災後の北東北地域社会の実態と復旧・復興課題——岩手の地域医療の事例を中心に——」立命館大学・社会システム研究（24号）2012年3月
小原隆治「平成大合併と地域コミュニティのゆくえ」（室崎益輝/幸田雅春編『市町村合併による防災力空洞化』ミネルヴァ書房2013年所収）
塩崎賢明「復興都市計画決定の問題点」（都市計画学会・復興防災問題研究特別研究委員会編『安全と再生の都市づくり——阪神・淡路大震災を超えて』学芸出版社1999年所収）
島田恵司「住民参加から住民間協議へ——都市内分権を題材として」（地方自治叢書26『参加・分権・ガバナンス』敬文堂 2013年発刊・予定 所収）
麦倉哲・飯坂正弘・梶原昌五・飯塚薫「東日本大震災被災地域に見られた救援・助け合いの文化」岩手大学教育学部教育実践総合センター研究紀要・第12号 2013年
岩手大学震災復興プロジェクト『大槌町仮設住宅住民アンケート調査報告』2012年3月

<国関係資料>

- 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（ガイドランス）」2012（平成24）年1月
国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律について」2012（平成24）年3月
復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」2012年2月