

「被災土地に定期賃借権を設定」 の提言

河北新報社編集局報道部主任 佐々木 篤

1 はじめに

河北新報社（仙台市）は、2011年3月11日に発生した東日本大震災からの復興に向けて東北が歩むべき針路として3分野11項目からなる独自の「提言」をまとめ、12年1月1日付の河北新報朝刊に掲載した。まちづくり、産業などにまたがる具体的な提言のうち「高台移住の促進・定着／被災土地に定期賃借権を設定」は、数百年に1度とされる巨大津波の襲来によって、一瞬にして住まいを失った被災者の生活再建を支援する本格的な救済策である。約半年間に及んだ提言の取りまとめ、提言を実現に導くための企画特集記事の取材を通じて分かったことは、国の「防災集団移転促進事業」をはじめとする現行の法制度だけでは、広かつ多様な被災地・被災者を救済することはまず不可能という現実だった。提言の実現に向けては、従来の法体系に縛られない新しい法制度の誕生が待たれる。本稿では、提言の策定経過を振り返りながら定期賃借権の設定について詳細な解説を試みるとともに、河北新報が震災からの約1年半の間に報じた関連記事を通して被災地の今を伝える。

2 提言の経緯

河北新報社は東日本大震災で被災した仙台市に本社を置き、東北6県を主な取材・発行エリアとする新聞社である。12年11月の発行部数は朝刊約44万4000部、夕刊約7万6000部となっている。

東日本大震災の発生からちょうど3カ月がたった11年6月11日付で、一力雅彦社長を委員長とする「東北再生委員会」【表1】を設置した。被災地の言論機関が果たすべき責務として、これからの東北の地域像を読者・被災者とともに考える必要があると判断したためだ。同日付の朝刊1面に掲載した社告【記事1】には「大きな被害を受けた岩手、宮城、福島3県の復興を中心に、東北全体の振興を視野に入れた多角的な議論

表1 東北再生委員会の構成（敬称略、五十音順）

【委員長】		
一力	雅彦	河北新報社社長
【委員】		
伊東	豊雄	建築家
黒田	昌裕	東北公益文科大学長
今野	秀洋	元経済産業審議官
首藤	伸夫	東北大名誉教授
藤原	作弥	元日銀副総裁
増田	寛也	元総務相
【専門委員】		
阿部	重樹	東北学院大教授
大滝	精一	東北大大学院経済学研究科長
小野田	泰明	東北大大学院教授
数井	寛	東北大理事
神田	玲子	総合研究開発機構研究調査部長
小松	正之	政策研究大学院大教授
鈴木	貴博	日本政策投資銀行東北支店長
鈴木	素雄	河北新報社論説委員長
須能	邦雄	石巻魚市場社長
松澤	伸介	東北経済連合会副会長
宮原	育子	宮城大教授

を進め、その成果を発信していきます」とある。

委員会は地域経済や産業、防災、まちづくりなどの専門家を中心に、いずれも東北にゆかりのある委員6人、専門委員11人を委嘱した。同年6月21日の第1回委員会を皮切りに12月までの約半年間で委員会3回、専門委員会6回、被災地での現地調査3回を繰り返した。そこでの議論を基に事務局による取材を加味し、河北新報社の責任で提言としてまとめ、12年1月1日付朝刊1面【記事2】と特集面の計5カ面を割いて公表した。

3 被災地起点

提言は、全体の考え方や基本理念を表した序文と、「安全安心のまちづくり」「新しい産業システムの創生」「東北の連帯」の3分野に振り分けられた11項目の具体的プロジェクトからなる【表2】。

記事 1

東北再生委員会を設置

被災地の復興へ提言

河北新報社は11日付で、東日 報社代表取締役社長が務めま
 半世紀にわたる復興と新たな東 委員と専門委員は備し方が
 北の被災地に向けたミッションを 委員と専門委員は備し方が
 示すため、東北再生委員会を 委員と専門委員は備し方が
 設置した。

委員は、学識経験者を中心 委員と専門委員は備し方が
 に、いずれも東北にゆかりの 委員と専門委員は備し方が
 ある委員1人と専門委員1人で、 委員と専門委員は備し方が
 構成。委員長は一方は河北新 委員と専門委員は備し方が
 多角的な議論を進め、その成果

2011年6月11日
 河北新報社

東北再生委員会

(敬称略、五十音順)

【委員】 一力雅彦(河北新報社代表取締役社長) 伊東豊雄(建築家) 黒田昌裕(東北公益文科大学長) 今野典洋(三菱商事取締役、元経産省審議官) 若藤伸夫(東北大名管教授) 藤原伸彦(元日銀副総裁) 増田寛也(元総務相、元岩手県知事)

【専門委員】 河野重樹(東北学院大経済学部教授) 大塚晴一(東北大大学院経済学研究科長) 小野田泰明(東北大大学院工学研究科教授) 数井寛(東北大理事、前東北経済産業局長) 神田穂子(総合研究開発機構研究調査部長) 小松正之(政策研究大学院大教授) 鈴木貴博(日本政策投資銀行東北支店長) 鈴木康雄(河北新報社論説委員長) 須藤邦雄(石巻魚市場社長) 松沢伸介(東北経済連合会副会長) 富原真子(宮城大専攻圏学教授)

各項目を貫く基本理念は「おこす」「むすぶ」「ひらく」の三つ。「おこす」はゼロからの創造的発想、「むすぶ」は人や地域の絆、「ひらく」はグローバルな視野をそれぞれ意味している。序文では「東北の、東北による、世界のための復興」というキャッチフレーズも明示した。これは、委員の1人で野村総合研究所(東京)の顧問を務める増田寛也氏(元総務相、前岩手県知事)からお知恵をいただいた。

提言の取りまとめに当たっては、既存の法制度や先例にとらわれず、柔軟な発想で「災後」の東北像を描くよう努めた。自治体が策定する復興計画のように網羅的なものとはせず、あえて重点的な課題設定にとどめているのが特徴だ。

そして何より、被災地に本社を置き、東北をエリアとする新聞社であるからこそ「被災地起点」と「東北の一体性」の視点を強く意識した。

政府が設置した東日本大震災復興構想会議をはじめ、多くの研究機関や業界団体などから提言が相次いで出されている中で、あえて河北新報社が提言を世に問う意義はこの2点に尽きると言っている。

4 高台移住の促進・定着

提言の取りまとめに至った経緯を振り返ってみたい。

委員会・専門委員会の議論が進むにつれて、被災地では待望の仮設住宅が建設ラッシュを迎え、被災者は混乱を極めた避難所生活からようやく脱出できた。それと同時並行で被災自治体はそれぞれ復興計画の策定を進め、災後の新しいまちづくりの青写真を被災者に順次提示した。

各自治体の復興計画は被災程度などによって若干の個性は認められるものの、1万8000人を超える死者・行方不明者を出した津波被害をどう「減災」するかという視点から、高台移住の原則に立っている点でほぼ共通している。各自治体は復興計画をまとめるに当たり、やはり減災を前面に打ち出した東日本大震災復興構想会議の「復興への提言／悲惨のなかの希望」を下敷きにした。

「復興への提言」は被災地からの移住を促す現行の枠組みとして、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の二つを例示している【表3】。しかし、集団移転は地域の合意形成が難しく、区画整理は事業完了までに長い時間を要するなど課題が多い。現行制度に頼るだけの高台移住の

表3 事業制度の目的と主な適用イメージ

【防災集団移転促進事業】

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区域内にある住居の集団的移転を目的とした事業。被災地域内の区域を非居住系の土地として利用する場合や、住宅について想定浸水深を前提に建築制限を行う場合に適用が考えられる。

【土地区画整理事業】

被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備できる事業。原住地での復興を基本とする地区や、移転の受け皿となる市街地の整備への適用が考えられる。防災上、安全な土地を確保する観点から隣接する丘陵地と一体的に整備したり、市街地のかさ上げ（盛り土）を行ったりすることができる。

※国土交通省「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」より

促進は、当初から難航が予想された。

総務省がまとめた「防災集団移転促進事業実施状況」【資料1】によると、集団移転は東日本大震災の発生以前に、1972年の集中豪雨に伴う秋田県河辺町（現秋田市）の11戸から新潟県中越地震（2004年）に伴う小千谷市の63戸まで、延べ35の自治体で実施された実績がある。しかし、移転戸数は329戸が最も多かった。35自治体を足し合わせても1834戸にとどまる。全壊だけでも13万戸近い東日本大震災とは、とても比べもの

資料1

防災集団移転促進事業実施状況

実施年度	団体名		移転戸数	原因となった災害
	都道府県名	市町村名		
昭和47～48	秋田県	河辺町	11	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	宮崎県	えびの市	23	S47. 7 集中豪雨による山腹崩壊
48	"	北郷町	14	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
48～49	熊本県	倉岳町	50	S47. 7 九州大雨
"	"	姫戸町	176	S47. 7 九州大雨
"	"	龍ヶ岳町	329	S47. 7 九州大雨
"	滋賀県	愛東町	59	S47. 9 台風20号
"	愛知県	小原村	22	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	"	藤岡村	27	S47. 7 梅雨前線による集中豪雨
"	島根県	益田市	11	S47. 7 の豪雨による崖崩れ
49	山形県	平田町	16	S49. 3 地すべり
49～50	"	大蔵村	20	S49. 4 山崩れ
"	徳島県	神山町	25	S49. 7 台風8号
50	青森県	佐井村	20	S50. 7 集中豪雨
50～51	"	岩木町	16	S50. 8 集中豪雨
51	"	黒石市	44	S50. 8 集中豪雨
52～53	兵庫県	相生市	23	S51. 9 台風17号
"	徳島県	穴吹町	70	S51. 9 台風17号
53～54	福島県	熱塩加納村	13	S53. 6～7 の豪雨による地すべり
54	宮城県	仙台市	27	S53. 6 宮城県沖地震
56～57	北海道	蛇田町	21	S52. 8 有珠山噴火に伴う地盤変動
"	新潟県	守門村	21	S56. 1 雪崩
"	"	長岡市	15	S55.12 地すべり
"	青森県	三戸町	12	S56. 6 集中豪雨
58～59	東京都	三宅村	301	S58.10 三宅島噴火災害
"	熊本県	松島町	10	S57. 7 地すべり
平成5～7	長崎県	島原市	90	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
6	鹿児島県	溝辺町	12	H 5. 8 平成5年8月豪雨災害
6～7	北海道	奥尻町	55	H 5. 7 北海道南西沖地震災害
"	長崎県	深江町	15	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
8～10	"	島原市	19	H 3. 6 雲仙岳噴火災害
13	北海道	蛇田町	152	H12. 3 有珠山噴火災害
平成17～18	新潟県	長岡市	27	H16.10 新潟県中越地震等
"	"	川口町	25	H16.10 新潟県中越地震
"	"	小千谷市	63	H16.10 新潟県中越地震
計	延べ35団体		1,834	

表4 東日本大震災の被害状況

人的被害（人）		建物被害（戸）	
死者	行方不明者	全壊	半壊
15,875	2,725	129,656	266,834

※2012年12月5日現在、警察庁まとめ

にならない【表4】。

規模の小さい集落が高台移住するのに向いている集団移転に対し、人口が多い中心市街地の復興には区画整理を適用する被災自治体が多いようだ。区画整理は戦災や1995年の阪神大震災でも活用されたが、現実には厳しい。兵庫県がまとめた「復興土地区画整理事業の進捗状況」【資料2】によると、阪神大震災の後に県内20地区で進められた区画整理が最終的に完了したのは2011年3月末。震災発生から実に16年もの月日を要した。しかも実施面積は20地区を合わせても255.9haにすぎず、例えば白砂青松で知られる高田松原が失われた陸前高田市内で区画整理が計画されている621haの半分にも満たない。

東北の被災地の多くは、震災が発生するしばらく前から少子高齢化、人口減少に伴う活力低下が深刻化していた。高台移住が難航して実現までに時間がかかればかかるほど活力低下に拍車がかかり、復興どころか復旧さえおぼつかない。将来の首都直下地震や南海トラフ巨大地震などに備える観点からも、提言の柱の一つである「安全安心のまちづくり」に「高台移住の促進・定着」を盛り込むことにした。

5 埋もれた提言

では、具体的にどんなプロジェクトを提言すべきか。東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」のたたき台となった検討部会【表5】の議事要旨を読み進めるうちに、ヒントになりそうなキーワードが目飛び込んできた。

11年4月20日、首相官邸で開かれた第1回会合だった。検討部会の専

資料2

復興土地区画整理事業の進捗状況

H24.4.1

都市名	地区名	施行者	面積	都市計画 決定年月	事業計画 決定年月	仮換地指定 開始年月	工事着工 年月	換地処分 完了年月
神戸市	森南	市	16.7 (6.7)	H7.3	H9.9 (第一地区)	H10.3	H10.4	H15.2
			(4.6)		H10.3 (第二地区)	H10.11	H10.12	H15.2
			(5.4)		H11.10 (第三地区)	H12.5	H12.6	H17.3
	六甲道駅西	市	19.7 (3.6)	H7.3	H8.3 (西地区)	H8.11	H8.12	H13.7
			(16.1)		H8.11 (北地区)	H9.2	H9.3	H18.3
	松本	市	8.9	H7.3	H8.3	H8.11	H8.12	H16.12
	御菅	市	10.1 (5.6)	H7.3	H8.11 (東地区)	H9.10	H9.10	H15.4
			(4.5)		H9.1 (西地区)	H10.1	H10.1	H17.3
	新長田・鷹取	市	87.8 (59.6)	H7.3	H8.7 (新長田駅 北地区)	H9.1	H9.1	H23.3
			(8.5)		H7.11 (鷹取東 第一地区)	H8.8	H8.9	H13.2
(19.7)			H9.3 (鷹取東 第二地区)		H9.9	H9.9	H20.3	
渡川町1・2丁目	組合	1.5		H8.11	H9.5	H9.5	H14.9	
神前町2丁目北	組合	0.5		H8.12	H9.9	H9.9	H12.12	
芦屋市	芦屋西部	公団	21.0 (10.3)	H7.3	H10.5 (第一地区)	H11.8	H11.8	H15.5
			(10.7)		H10.3 (第二地区)	H11.3	H11.3	H17.2
	芦屋中央	公団	13.4	H7.3	H8.6	H9.8	H9.8	H14.5
西宮市	森具	市	10.5	H7.3	H8.2	H8.11	H9.1	H13.10
	西宮北口駅北東	市	31.2	H7.3	H8.11	H9.10	H9.10	H20.10
尼崎市	築地	市	13.7	H7.8	H7.12	H9.2	H9.3	H19.11
淡路市	富島	市	20.9	H7.3	H8.11	H9.12	H10.1	H21.10
被災市街地復興推進地域 13地区 土地区画整理事業地区数 20地区			面積計 255.9ha	換地処分完了地区数：20地区				

表5 東日本大震災復興構想会議検討部会（敬称略、五十音順）

【部会長】		
飯尾	潤	政策研究大学院大教授
【部会長代理】		
森	民夫	長岡市長
【専門委員】		
五十嵐	敬喜	法政大教授
池田	昌弘	NPO法人全国コミュニティライフ サポートセンター理事長
今村	文彦	東北大大学院教授
植田	和弘	京都大大学院教授
大武	健一郎	大塚ホールディングス副会長
玄田	有史	東京大教授
河野	龍太郎	BNPパリバ証券チーフエコノミスト
西郷	真理子	都市計画家
佐々木	経世	イーソリューションズ社長
莊林	幹太郎	学習院女子大教授
白波瀬	佐和子	東京大大学院教授
神成	淳司	慶応大准教授
竹村	真一	京都造形芸術大教授
團野	久茂	連合副事務局長
馬場	治	東京海洋大教授
広田	純一	岩手大教授
藻谷	浩介	日本政策投資銀行参事役

門委員で法政大教授の五十嵐敬喜氏（公共事業論）が「定期借地権的な発想で何年か政府が借り上げて、要は地代を払いながら生活再建を援助していくということと、個別所有権に基づいた個別土地利用ではなくて、全体的な土地利用、みんなで考える総有概念に基づいて、全体的にみんなでその土地、空間を共同利用することによって、新しいまちづくりをしていくというようなしくみを、大幅に導入しないといけない」と声を上げた。

都市計画家の西郷真理子氏も「土地の利用と所有を分けて、利用権を共同化することによって、難しいと言われているコンパクトシティが実現できるのではないかと」と五十嵐氏のアイデアを補足した。効率的な土地利用と流動化を促す意見は、他の専門委員からも相次いだ。定期借地権を活用した新たな枠組みの創設はこうして、検討部会の主要な論点の

一つになったかに見えた。

しかし政府は終始、慎重な姿勢を崩さなかった。6月25日に取りまとめられた「復興への提言」には「なお、地域住民のニーズを汲み取りながら、適切な主体が、土地所有者の総意を受け借地権を設定するなどの土地利用方式も、今後の地域の将来ビジョンを実現していくためには有用である」と、わずか数行の文章が添えられるにとどまった。借地権の文言こそ盛り込まれたが、国の一括借上げの手法や土地所有権の在り方には踏み込んでいない。それは、既存の枠を超える制度創設の見送りを意味していた。

6 単独移転の限界

一方で、被災地では集団移転の問題点が日に日に顕在化していた。仙台市宮城野区では被災した集落が集団移転を希望したが、市が災害危険区域の指定を見送ったため防災集団移転促進事業の適用を受けられないケースが出てきた。100m先の市道から向こう側は移転対象となったのにもかかわらずだ。気仙沼市など他の被災地でも、同様の問題が続々と浮上した。

防災集団移転促進事業には「災害危険区域の指定」に加え、「5戸以上の合意」などの条件が付く【表6】。宮城県の粗い試算によると、津

表6 防災集団促進移転事業の要件（東日本大震災の場合）

【移転促進区域】

東日本大震災の被災地の中で、住民の生命、身体および財産を津波などの自然災害から保護するために、住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域。

【住宅団地の整備】

「①5戸以上」かつ「②移転住戸の半数以上」の住宅が集団的に建設できる規模でなければならない。

※国土交通省パンフレットより

波で全壊した県内の住宅約6万戸のうち集団移転の対象となる災害危険区域内にあるのは約1万6600戸。さらに災害公営住宅への入居が想定される約1万2300戸を差し引いても、なお3万戸以上が残る計算となる。県は、この少なくとも3万戸が防災集団移転促進事業によらない単独移転を迫られる可能性があるとみている。3万戸を被災市町別にみると、特に津波被害が甚大だった石巻市が約1万4000戸と半数を占める。

もちろん災害危険区域内であっても5戸以上の合意形成に至らなかったり、自治体が移転先として確保、整備する住宅団地や災害公営住宅以外への移転を希望したりする世帯は、防災集団移転促進事業の適用対象外となる。これらの事情を考慮すると、東日本大震災の被災者の住宅再建は【図1】のように整理される。現行制度の防災集団移転促進事業と土地区画整理事業だけでは、広大かつ多様な被災地全体を網羅的に救済することは不可能だ。

単独移転でも、阪神大震災を契機に制定された被災者生活再建支援法によって1世帯当たり最大300万円の支援金を受け取ることができる。しかし、集団移転の対象世帯に国が行う被災土地の買い取りや、708万

図1 被災者の住宅再建

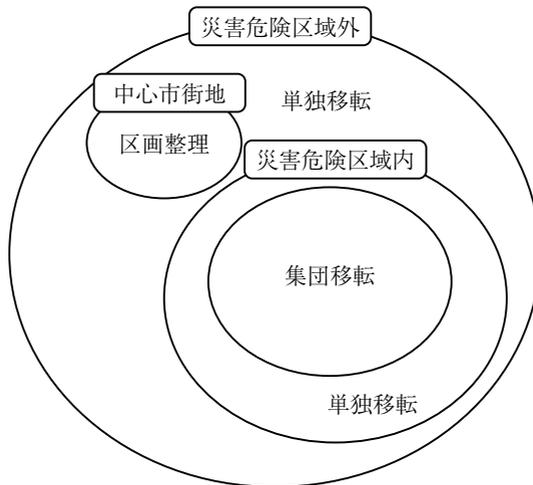


表7 住宅再建の支援策

	単独移転	集団移転		
		災害公営住宅に入居	住宅を建設または購入	
			宅地を借地	宅地を購入
被災者生活再建支援金 (基礎支援金)	○ 100万円	○ 100万円	○ 100万円	○ 100万円
被災者生活再建支援金 (加算支援金)	○ 200万円	×	○ 200万円	○ 200万円
土地買い取り	×	○	○	○
土地の譲渡所得特別控除	×	○	○	○
引っ越し代補助	×	○ 最大78万円	○ 最大78万円	○ 最大78万円
災害復興住宅融資	×	×	○	○
住宅ローンの 利子補助	×	×	○ 最大444万円	○ 最大708万円
住宅ローン減税	×	×	○	○

※国土交通省パンフレットなどより

円が上限の住宅ローン利子補給といった支援策は受けられない【表7】。

7 定期賃借権

そこで河北新報社は現行制度の隙間を埋める施策として、五十嵐氏らのアイデアを取り入れた新たな制度を「高台移住の促進・定着」の具体的なプロジェクトと位置付けることに決めた。なお、この段階では借地借家法に基づく既存の定期借地権の枠組みをそのまま活用できるかどうか判断できなかったため、新しい制度の名称については五十嵐氏のアドバイスも踏まえて「定期賃借権」とした。

河北新報社が提案する定期賃借権の設定は、①移住を希望しながら地域で合意形成に至らなかった世帯②自治体が確保する宅地以外への移住を希望する世帯一などが対象となる。沿岸部の津波被災地から、高台や内陸部への移住に適用できる。

自治体が事業主体となり、被災土地を30年、50年などの一定期間借り上げる。防災集団移転促進事業は国が土地を買い取るが、定期賃借権では買い取り価格を参考にした妥当な額の地代を土地所有者に分割して支払う。

被災者は、自治体に土地の所有権を預ける代わりに地代を受け取る形になる。地代には被災者救済のための生活補償の意味が含まれており、移住先の住宅建設費や公営住宅の家賃の足しにすることが可能だ。

制度設計は柔軟であるべきで、必要な予算は国費に限定しなくても、全国や海外からの投資を呼び込めば可能性はさらに広がる。自治体はこれらの国費・投資を資金源として地代支払いや移住先の土地造成、公営住宅建設に充てる。被災土地を再開発する自治体にとっては、面的で一体的な青写真を描きやすいというメリットがある。

五十嵐氏は「人口が著しく流出している被災地は、人口減社会と状況が似ている。地域の意向を受けて自治体などが土地全体を所有し、集团的または計画的に利用する在り方を被災地に活用できないか」と指摘する。

河北新報社は3分野11項目の提言を受けて、12年1月下旬から12月下旬まで「東北再生 あすへの針路」と題し、提言に至った背景や実現に向けた課題を探る企画特集記事を連載した。2月22日から29日までの第2部では「高台移住の促進・定着／定期賃借権の設定」を取り上げ、現地ルポを交えながら計8回にわたって提言の意義とその効果を詳しく掘

記事3



り下げた（12年2月24日付「③もう一つの選択肢」、【記事3】など）。

8 「総有」とは？

政府が「復興への提言」に定期賃借権を明記するのをためらったのはなぜか。東日本大震災復興構想会議で五十嵐氏らは、定期賃借権を設定して国と自治体が被災土地を借り上げ、震災復興のための公共的利用を促すべきだと訴えた。霞が関の官僚は、この「公共の福祉」の概念が、絶対的な個人の土地所有権を侵害することになりかねないと受け取ったようだ。

日本の法制度は、所有権や財産権の尊重を大前提としている。土地の所有や利用の在り方に踏み込もうとする五十嵐氏ら専門委員の意見に対し、内閣法制局、法務省サイドが中心となって「土地収用と同じく私権制限に当たる」などと難色を示した。

河北新報社の取材に、復興庁の担当者は「そもそも土地の収用などは厳密な手続きが必要で、法体系に与える影響が大きすぎる」と説明した。担当者は「復興特区などで扱える問題ではなく、東日本大震災復興構想会議の2カ月ほどの短時間で結論を出すのは無理だった」と明かす。

五十嵐氏は検討部会で、絶対的な土地所有権に対置する概念として「総有」という考え方を持ち出した。震災前に公表していた「現代総有論」(10年9月、季刊まちづくり28号)で、五十嵐氏は「現代の都市問題を解決するために総有的所有・利用という新しい所有権概念を構築する」と宣言していた。

バブル経済に伴う地価高騰の局面では、土地は最大の商品であり、土地でさえあれば山や森でも買い占められた。日本では絶対的な権利とされる土地所有権そのものが商品になったわけだ。

しかし、近年は当時と正反対の現象が目立つようになってきた。まず林業の衰退などに伴い山林が荒れ放題となり、その傾向は農地へ波及した。いわゆる「耕作放棄地」の拡大だ。それがさらに居住地にも及んだ

のが「限界集落」と言えよう。限界集落は、集落全体の所有権放棄とみることもできる。

限界集落は、地方の沿岸部や中山間地に限った話ではない。五十嵐氏によると、東京都新宿区の戸山団地（総戸数2300）は住民の半数以上が65歳以上。北九州市門司区の後楽町団地の高齢化率は実に90%近くに達する。マンションの老朽化も深刻だ。02年にはマンション建て替え円滑化法が成立したが、住民同士の利害関係や思惑が入り乱れ、合意形成はなかなか進まないという。

こうした問題を解決に導くための概念が、総有である。総有では、村落共同体などの主体が土地全体を所有し、その構成員が集団的に利用する。得られた利益は構成員に配分されるが、土地に対する総有的な権利を共同体の外部に売却することはできない。共同体からの離脱は権利の放棄とみなされる。「入会権」「共同漁業権」などを思い浮かべれば分かりやすいだろう。

現代において総有の主体はかつての村落共同体ではなく、会社や法人、組合、さらには自治体やNPOなどがふさわしいという。五十嵐氏は「日本の都市政策は、今日まで一貫して『都市の膨張』を前提にして作られてきた」「都市計画、すなわち『土地所有権に対する規制』は、土地所有権が活発である場合には有効だが、逆に不活発、あるいは死を迎えつつある場合には意味をもたない」と指摘する。

9 小笠原に学ぶ

特別措置法などによって定期賃借権をより弾力的に運用し、復興を急ぐべきだとの声は震災後、官僚OBからも上がっていた。元自治事務次官の松本英昭氏は「市街地、農地、森林など各種土地規制をいったん白紙にして、新たに市町村に特別の賃借権を認めるべきだ」と訴える。

松本氏がこう主張する背景には、1968年に小笠原諸島が日本に復帰した際、特措法づくりを担った経験がある。松本氏は河北新報社の取材に

「防災集団移転促進事業で復興をすべて進めるのは難しい。他地域へ行きたいという人もいる。それを許す仕組みにならないと意味がない。特措法なら自由度が広がる」と話した。

松本氏の主張は「新しい日本をつくる国民会議」（21世紀臨調）が2011年4月に出した緊急提言「復興の道筋を早急に定めよ」にも盛り込まれた。21世紀臨調共同代表の西尾勝氏は12年9月に宮城県であったセミナーで、国が長期にわたって土地を借り上げ、賃料を被災者に支払う法定の賃借権導入を提唱し「被災者の生活支援と復興計画策定の時間確保を両立できる」と述べた（12年9月11日付、【記事4】）。こうした背景は、企画特集「④埋もれた提言」で詳しく報じた（12年2月25日付、【記事5】）。

記事4



記事5



10 市街地再開発のツール

五十嵐氏が主張する総有をツールとし、市街地再開発を成功させた事例が高松市にあった。高松丸亀町商店街は、商店街や地権者が設立したまちづくり会社が定期借地権を設定して土地を借り上げ、再開発を行った。「コミュニティ主体の開発」の輝ける成功事例として、全国から年間約1万3000人の商業者や行政関係者が視察に訪れる。企画特集では「⑤市街地再開発のツール」（12年2月26日付、【記事6】）と題して取り上げた。

全長470mの商店街は7区画に分けて再開発が進められ、最初の区画「壺番街」は06年12月に完成した。8階建てと10階建てのビルは上層階が分譲マンション。空洞化が進んでいた再開発前と比べ、売上げは3倍の約33億円に増えた。

高松丸亀町商店街振興組合のホームページによると、地権者は再開発後もそれぞれ土地を所有し続け、定期借地権契約を結んでまちづくり会社に貸し出している。建物は最初からまちづくり会社が所有、運営している。まちづくり会社は家賃収入から、建物の管理コストなど必要経費を除いた利益を地権者に分配している。

つまり、地権者は再開発事業に対して土地を投資し、地代として配当を得るスキームとなっている。土地

記事6



の所有と利用が分離されているため、まちづくりの観点から土地を合理的に利用することができるだけでなく、建物を一体的に運営できるというメリットもある。

高松丸亀町商店街の再開発に携わった都市計画家の西郷真理子氏は、高松の成功事例が「被災した商店街の再生にも必ず役立つ」と確信する。11年8月から東日本大震災最大の被災地・石巻市を度々訪れ、商店街再開発のノウハウを復興に生かそうと奔走している。

11 苦悩する自治体

11年11月18日付の河北新報【記事7】は、集団移転の対象外となる被災者を救済する仙台市独自の支援策についてまとめた。市は災害危険区域内（約2000戸）から集団移転先以外へ単独移転するケースや、区域外でも津波による浸水が想定される地域であれば、防災集団移転促進事業の適用と同等の利子補給や引っ越し費用などの助成を行うことにした。

記事7



集団移転と、集団移転の適用外となる自力再建との格差を改善できないか。企画特集「⑥自治体の工夫」（12年2月27日付、【記事8】）では、いち早く独自策を打ち出した仙台市などを事例に、同じ被災者なのに支援の厚みが異なる現行制度の矛盾を浮き彫りにした。独自支援は財政規模の大きい自治体や、被災規模が比較的小さかった自治体に限られる。

自治体の苦悩は企画特集の連載が終了した後、12年夏ごろから各自治体の集団移転計画が前進するのに伴いより顕在化した。石巻市の試算によると、集団移転の対象区域外の全壊世帯約1万5000戸に仮に仙台市並みの支援策を講じるとすると、約550億円もの膨大な財源が必要になることが分かった（12年7月5日付、【記事9】）。

全壊世帯が約8400戸に上る気仙沼市も同様だ。市は、災害危険区域内から早期移転して住宅を再建したため集団移転の適用外となった世帯約300戸、災害危険区域から外れた約2100戸、これら2つのケースに該当しない約2000戸を対象に独自の支援策を打ち出した。住宅を再建するすべての世帯に何らかの支援が行き渡るよう制度設計した結果、財源は総額約35億円に達した（12年8月30日付）。

平地の少ない宮城県女川町は、中心部の住宅再建に土地区画整理事業を導入する。宅地の約44%を10m前後かさ上げし、現地再建を希望する約500世帯が対象となる見通しだ。町は、区画整理は集団移転で高台を造成するのに比べ時間も費用も大幅に節減できるとみているが、利子補給や引っ越し費用の支援はない。同じ被災者なのに不公

記事8



平が生じるのは避けた
いが、町内での自宅再
建に最大200万円を補
助する総額20億円の独
自支援策を既に打ち出
しており、これ以上の
独自策は財政を破綻さ
せかねない（12年7月
22日付）。

12 政府の反応

苦悩する被災自治体に対し、政府の反応は冷や
やかだった。初代復興相を務めた平野達男氏は復
興庁発足から半年近くが経過した12年8月に河
北新報社のインタビューに応じ、独自の支援策を
打ち出した自治体への財政措置について「土地区
画整理事業や防災集団移転促進事業はかなり充
実した制度に見直した。一方、個人の住宅再建に
対する国の支援は慎重にならざるを得ない。今後
の災害への先例になるため議論が必要。自治体が
独自でやるのは建前上、何も言えない。ただ地域
間で生まれる差は難しい問題でもある」と述べる
にとどまった（12年8月10日付）。

独自支援策の原資として取り崩し型の復興基金の拡充などを求める声
が自治体から出ていることに対しては、平野氏は「どう使うかは自治体
の考え方だが、基金は100%が国の交付金。個人に充てるのは慎重であ
るべきだとのスタンスは変わらない。支援への知恵がないわけではない
が、現段階ではまだ明らかにはできない」と答えた。



記事10

宮城県と被災した沿岸市町は12年10月の復興交付金第4次申請で、災害危険区域外の住宅再建に対する市町の独自支援に関する要求を見送った。国が「個人資産の形成につながる」と交付金活用に否定的な姿勢を崩さないためだ。県は交付金による市町間格差解消の次善の策として、県の取り崩し型復興基金を積み増し、これを財源に市町の独自支援が可能になるよう国に働き掛けざるを得なくなった（12年10月23日付）。

こうした働き掛けが実ったのか、平野氏は翌23日の閣議後の記者会見で、市町の独自支援について「自治体財政への影響を考えなければならない。遅くとも来年度予算には何らかの形で盛り込みたい」と述べ、財政措置を講じる考えを明らかにした。平野氏は「被災自治体は相当覚悟を決めて独自での支援を考えている。対象の家屋数はものすごい数に上るため、何ができるかを検討している」と説明した（12年10月24日付、【記事10】）。



13 原発災害との接点

五十嵐氏が主張する総有の概念は、福島第1原発事故によって避難生活を余儀なくされている住民の救済策としても大いに力を発揮しようだ。福島県飯舘村で避難住民の支援活動に取り組んでいるNPO法人「エコロジー・アーキスケープ」理事長で日本大教授の糸長浩司氏らは、定期借地権を活用して村民の村外移住を促す新たな法制度の制定を提案している。

飯舘村は11年4月22日に計画的避難区域に指定され、全村民約6000人が村外で避難生活を送っている。12年7月17日には避難区域が見直され、村内の20地区は「帰還困難区域」（年間放射線量50ミリシーベルト超）、

記事11

立ち入りは自由にできる「居住制限区域」(20ミリシーベルト超50ミリシーベルト以下)、早期帰還を目指す「避難指示解除準備区域」(20ミリシーベルト以下)の三つに再編された。

帰還困難区域は、村の南端に位置する長泥地区(74世帯276人)のみで、制限区域は15地区(1662世帯5262人)、準備区域は4地区(208世帯795人)。帰還困難区域は午前8時から午後5時までに限って立ち入りできるが、宿泊はできない。長泥地区には外部と結ぶ道路6カ所にバリケードが設置され、住民は暗証を使って鍵を開けて立ち入りする(12年6月16日付、【記事11】)。

飯舘村が12年7月にまとめた復興計画(第2版)によると、村民の3割が仮設住宅や公営宿舎に居住し、残る7割が借り上げの民間住宅に住んでいる。また、村民の8割が県庁所在地の福島市、隣接する伊達市と川俣町の3市町に避難している。町は、住民の帰還を促す避難指示解除の時期を15～17年と見込んでいる。

系長氏らは12年6月、長泥地区の住民を対象にアンケートを行った。90人のうち33人が「将来的にも、長泥に戻らない公算が高い」と回答し、放射線量が「国が平時の安全基準としている水準(年間1ミリシーベルト未満)を下回る」ことを条件に戻ってもいいと考えている29人を上回った。

飯舘村は復興計画(第2版)で避難生活が続く村民を、帰還の条件さえ整えば村に帰る「戻りたい人」、子どもの健康を考えてしばらく様子を見たいなどと考えている「戻りたくとも戻れない人」、村外でいいか



ら早く通常の生活を再開したいとする「戻らない人」の三つに分類。多様で複雑な村民一人一人の思いに寄り添い、きめ細かな支援策を展開する方針を示している。

しかし、具体的な支援策は村内の徹底除染、村外への公営住宅整備、借り上げ住宅制度の延長と家賃補助などにとどまり、従来の枠組みを大きく超えるものはない。「避難住民が30年、あるいは50年安心して暮らせる場所を作り、そこで1世代か2世代生活する。放射線量が確実に下がったら、村に帰ることを考える。そうした二つの住み方を認めてほしい」と糸長氏は訴える。

14 二拠点居住促進法

こうしたアイデアを新しい法制度として端的に表現したのが、糸長氏のNPO法人が12年3月に公表した「原発災害二拠点居住促進法」の法案だ。その骨子によると、新法は原発事故で避難を強いられた住民に①避難の権利②移住の権利③帰還の権利—の三権を保障。国は、除染が必要な土地に定期借地権を設定し、避難住民に借地料を支払う。移住の対象は5戸以上のコミュニティー単位とし、除染によって元の自治体に帰れる条件が整ったら住民に権利を戻す。

避難住民の意向を尊重して選定した低線量の土地に新しい定住環境を整備し、宅地や農地、教育施設、商業施設、工場などを配置する。借地料や宅地・農地の造成費、施設の建設費も国、東京電力の負担とする。定期借地期間でも、避難住民は自宅の管理や墓参、祭りなどの行事への参加の際にはいつでも戻れる一時帰宅権を認める。糸長氏は「日本の法体系は『公』と『私』だけで、『共』へのまなざしが抜け落ちている。自治体ではない、集落や集団への支援があってしかるべきだ」と話している。

福島県内では原発事故から1年半以上が過ぎた今になっても、16万人を超える県民が長期の避難生活を強いられている。12年9月22日には、

住民の長期避難が続く双葉郡 8 町村と南相馬、田村、川俣、飯舘の 4 市町村と受け入れ側の自治体が、避難者の新たな生活拠点となる「仮の町」の在り方を話し合う協議会が発足している（2012年 9 月 23 日付、【記事 12】）。

仮の町は事実上、一つの自治体の中に別の自治体を置くことになる。この機会に自治体と住民の関係につ

いて新たな制度設計に乗り出すことが望ましく、例えば土地と人の一体性が損なわれていても、特例として自治体と住民の間関係存続を認める手続きなどが必要だろう。そうした議論を深める上で、糸長氏らが提唱する二拠点居住促進法は示唆に富む足掛かりとなり得る。

15 おわりに

宮城県南部の山元町が被災した2629世帯を対象に実施した意向調査によると、4世帯に1世帯近い23.9%が集団移転に参加せず、町外での自力再建を希望していることが分かった。町が町内の3カ所に整備する新市街地内への集団移転を選んだ世帯は42.6%と半数以下にとどまった。町は、壊滅的な被害を受けたJR常磐線の復旧や、住宅団地の整備に時間がかかっていることが原因とみている（12年 9 月 13 日付）。

記事12



被災地の多くが今、人口流出によりかつての地域コミュニティーを維持できるかどうかの瀬戸際に立たされている。復興への道のりは、長くて曲がりくねっていると覚悟を決めたつもりだった。現実はしかし、被災地に身を置いているわれわれでさえ想像が及ばないほど厳しい。

被災地復興に向けた提言に「定期賃借権の設定」を盛り込むべく調査に着手し、引き続き企画特集の取材に取り掛かった11年中から12年初にかけては、各自治体の集団移転計画策定の遅れがようやく指摘された時期だった。その大きな理由としては、平地の少ない三陸のリアス式海岸では用地の確保が難しい上、自治体の担当職員も被災したため極度のマンパワー不足に陥っていたことなどが挙げられる。

それ故に当時はまだ高台移住の具体的な青写真を描いている被災地・被災者はごく少数に限られ、提言や企画特集に対する読者の反応もこちらが期待していた通りとは決して言えなかった。事実、岩沼、石巻両市の事業計画が全国のトップを切って国の同意を得たのは企画特集の連載終了後、震災から1年以上がたった12年3月29日のことだった。集団移転の動きが各地でようやく本格化したのは、12年の春から夏にかけてとさらにずれ込んだ。

河北新報社の集計では、防災集団移転促進事業は岩手、宮城、福島3県の26市町村の計337地区で合わせて約2万8000戸を対象に計画されている。このうち、震災から約1年半が経過した12年9月1日までに国の同意が得られたのはおよそ半数の162地区に過ぎない（12年9月11日付、【記事13】）。国土交通省の「集団移転促進事業計画策定済み地区について」【資料3】によると、12年11月30日現在の計画策定済み地区数は151、対象世帯は2万3872戸にとどまっている。

高台移住をめぐる現行制度の壁については、最近是全国紙もかなり注目しているようだ。「被災住宅 再建に明暗／集団移転対象外、国助成なし／市町村の補助に格差」（12年9月7日付、朝日新聞）、「独自移転に重い負担／工費は自腹、手続き複雑／国の支援策なし」、（12年10月1日付、朝日新聞）、「街の復興 制度に限界／難航する集団移転／住民・

地権者 合意進まず」(12年10月7日付、毎日新聞)などと、各社は1年半の節目にだいぶ紙幅を割いた。

巨大津波や地盤沈下で危険が増大した低地から高台への移住は、時に猛威を振るう自然から地域住民の命を守り、子々孫々にまで被災の教訓を伝える最も有効な手段の一つである。しかし、これまで繰り返し述べてきたように高台移住をめぐる現行の法制度は十分ではなく、移住したくてもできない不平等が生じる可能性が高まっている。

被災世帯に最大300万円を支給する被災者生活再建支援法は、1995年の阪神大震災をきっかけに法制定の必要性が指摘され、98年に制定された。当時はコミュニティー維持に必要最小限の公助としての性格が強く、支給限度額が100万円だった上に用途は家財道具などに限られていた。

その後、2000年の鳥取県西部地震で鳥取県が住宅再建に最大300万円を支給する独自の支援策を講じたことが契機となり、07年に現行のような渡し切り方式の支給へと改正された経緯がある。つまり、現行の法制



資料3

集団移転促進事業計画策定済み地区について(平成24年11月30日時点)

県名	市町村名	地区名	移転促進区域(移転元)からの移転戸数(戸)※	事業期間	県名	市町村名	地区名	移転促進区域(移転元)からの移転戸数(戸)※	事業期間	
宮城県	野田村	城内・米田・南浜地区	109	平成24年度～27年度	宮城県	大沢地区	大沢地区	114	平成24年度～26年度	
		花露辺地区	17	平成24年度～25年度			舞根2地区	39	平成24年度～26年度	
		根浜地区	48	平成24年度～26年度			附上長根浜地区	79	平成24年度～27年度	
		荒川地区	19	平成24年度～26年度			豊米沢地区	5	平成24年度～26年度	
		森ノ浜地区	29	平成24年度～26年度			小泉町地区	123	平成24年度～27年度	
		室浜地区	79	平成24年度～26年度			尺越地区	31	平成24年度～26年度	
		釜石市	番崎地区	105			平成24年度～26年度	小鮎地区	41	平成24年度～26年度
			本郷地区	38			平成24年度～26年度	舞根1地区	40	平成24年度～26年度
			稲崎白浜地区	36			平成24年度～26年度	榑ヶ浦地区	23	平成24年度～26年度
			西谷地区	10			平成24年度～26年度	小ヶ沢地区	26	平成24年度～26年度
	尾崎白浜地区		16	平成24年度～26年度		大溝地区	80	平成24年度～27年度		
	藤丹地区		177	平成24年度～26年度		道根2地区	38	平成24年度～27年度		
	雄堂地区		389	平成24年度～27年度		渡路上内田地区	6	平成24年度～26年度		
	船越・田の浜地区		432	平成24年度～27年度		渡路上杉の下地区	5	平成24年度～26年度		
	小細浦地区		10	平成24年度～25年度		松崎前浜地区	24	平成24年度～26年度		
	門之浜地区		21	平成24年度～25年度		松崎浦田地区	46	平成24年度～27年度		
	田浜地区	18	平成24年度～25年度	赤松石炭地区		8	平成24年度～26年度			
	大船渡市	泊地区	20	平成24年度～25年度		赤岩小田地区	5	平成24年度～26年度		
		崎浦地区	46	平成24年度～26年度		藤川川原地区	7	平成24年度～26年度		
		港・福崎地区	46	平成24年度～25年度		大谷町山地区	11	平成24年度～26年度		
		浦ノ東地区	21	平成24年度～25年度		本郷菅谷地区	15	平成24年度～26年度		
		浦浜南地区	24	平成24年度～26年度		小泉沢地区	6	平成24年度～26年度		
		小浜原地区	155	平成24年度～26年度		小泉地区	13	平成24年度～26年度		
		長巻地区	228	平成24年度～27年度		鶴立地区	63	平成24年度～27年度		
		米崎地区	307	平成24年度～27年度		宿地区	27	平成24年度～27年度		
		小友地区	213	平成24年度～27年度		浪根一区	27	平成24年度～27年度		
		広田地区	74	平成24年度～27年度		浪根一沢地区	14	平成24年度～27年度		
	陸前高田市	赤浜地区	140	平成24年度～27年度		蟹が壁地区	8	平成24年度～26年度		
		渡板地区	45	平成24年度～27年度		松崎丸森地区	5	平成24年度～26年度		
		西吾古里地区	177	平成24年度～27年度		島崎地区	72	平成24年度～27年度		
		小沢・地地区	93	平成24年度～27年度		蔵知川界分地区	20	平成24年度～27年度		
		安地区	463	平成24年度～27年度		大沢地区	132	平成24年度～27年度		
		町方地区	816	平成24年度～27年度		大谷青葉地区	5	平成24年度～26年度		
		崎山地区	20	平成24年度～27年度		津谷大沢地区	7	平成24年度～26年度		
		赤前地区	245	平成24年度～27年度		田所地区	18	平成24年度～27年度		
		法之船地区	27	平成24年度～26年度		仙台市宮城野区	2,541	平成24年度～27年度		
		高浜・法之浜地区	136	平成24年度～27年度		仙台市東部地域	1,545	平成24年度～27年度		
	大沼町	鹿立浜地区	471	平成23年度～25年度		馬場・増山地区	59	平成24年度～27年度		
		小室地区	11	平成24年度～26年度		築木・星の浜地区	69	平成24年度～27年度		
		横浦地区	24	平成24年度～26年度		藤沢地区	10	平成24年度～27年度		
		竹津地区	10	平成24年度～25年度		港地区	27	平成24年度～27年度		
		小瀬倉・清水田地区	45	平成24年度～26年度		田の浦地区	40	平成24年度～27年度		
		松分地区	45	平成24年度～26年度		野田津地区	47	平成24年度～27年度		
		十八成沢地区	77	平成24年度～26年度		真庭地区	27	平成24年度～27年度		
		鯉浦地区	22	平成24年度～25年度		平福地区	21	平成24年度～27年度		
		前瀬浜地区	15	平成24年度～25年度		津の宮・瀬浜地区	40	平成24年度～27年度		
		名巻地区	64	平成24年度～26年度		清水地区	106	平成24年度～27年度		
	宮古市	船越地区	74	平成24年度～26年度		志津川地区	1,321	平成24年度～27年度		
		熊沢・大湊地区	11	平成24年度～25年度		保呂島・田尻地区	47	平成24年度～27年度		
		小指地区	20	平成24年度～25年度		泊浜地区	50	平成24年度～27年度		
		萩浜地区	19	平成24年度～26年度		伊重前地区	236	平成24年度～27年度		
		海浜地区	23	平成24年度～25年度		楯浦地区	13	平成24年度～27年度		
		大浜地区	10	平成24年度～26年度		渡尻谷地区	69	平成24年度～27年度		
		渡板地区	12	平成24年度～25年度		長溝水・刈川町	36	平成24年度～27年度		
白浜・高塩谷地区		44	平成24年度～26年度	刈川町	1,919	平成24年度～27年度				
釜谷崎地区		12	平成24年度～25年度	亶理町	576	平成24年度～26年度				
月浦地区		13	平成24年度～25年度	東松島市	2,418	平成24年度～28年度				
岩手県	大谷川浜地区	26	平成24年度～26年度	花洲浜山地区	378	平成24年度～27年度				
	羽坂・森浜地区	5	平成24年度～25年度	黒瀬川中田地区	62	平成24年度～25年度				
	小治・大室地区	60	平成24年度～26年度	松ヶ浜浜地区	61	平成24年度～25年度				
	佐津地区	24	平成24年度～26年度	下増田地区	157	平成24年度～25年度				
	小竹浜地区	7	平成24年度～25年度	塩川地区	69	平成24年度～27年度				
	折原・崎新地区	17	平成24年度～26年度	山元町	1,575	平成24年度～27年度				
	磐石地区	15	平成24年度～26年度	山元町	826	平成24年度～27年度				
	稲巻津地区	27	平成24年度～26年度	相馬市	19	平成24年度～27年度				
	大塚浜地区	46	平成24年度～26年度	宮沢地区	13	平成24年度～27年度				
	小瀬浜地区	105	平成24年度～27年度	鎌野賀地区	38	平成24年度～25年度				
鮎川浜地区	176	平成24年度～27年度	走出地区	21	平成24年度～27年度					
石巻市	谷川浜・祝浜地区	45	平成24年度～26年度	新地町	358	平成24年度～27年度				
	立浜地区	19	平成24年度～25年度	南相馬市	1,037	平成24年度～27年度				
	小島地区	18	平成24年度～26年度	計	23市町村151地区	23,872				
	明神地区	42	平成24年度～25年度							
	藤澤中心部A地区	26	平成24年度～26年度							
	藤澤地区	19	平成24年度～25年度							
	水浜地区	51	平成24年度～26年度							
	分沢地区	18	平成24年度～25年度							
	横川地区	19	平成24年度～26年度							
	月浜・吾浜地区	18	平成24年度～26年度							
にっこり団地地区	54	平成24年度～26年度								

※移転促進区域からの移転戸数には、本事業で整備する住宅団地以外に移転する戸数も含む。

度も災害を教訓にその都度見直され、進化を遂げたと言える。

首都直下地震や南海トラフ巨大地震の発生想定域は、国内では人口や産業、国家機能が最も集中している地域にほど近い。そこで予想される被害の規模は、東日本大震災の以前から過疎が進んでいた三陸沿岸の比ではない。

今こそ東日本大震災で得られた知見を生かし、高台移住の促進につながる新たな法体系の構築を急ぐべきではないか。安全安心のまちづくりは、震災による多くの犠牲に報いることにもなる。

(了)