

## 住民主導による持続可能な復興まちづくりを推進する制度の整備を求める決議

南海トラフでは、今後 30 年以内に 70 から 80%の確率で、マグニチュード 8 から 9 程度の地震が発生すると評価されており、近畿地方においても地震と津波による甚大な被害が想定されている。この南海トラフ地震・津波について対策を行うことは、喫緊の課題である。

1995 年（平成 7 年）1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、災害発生のおよそ 2 か月後に再開発に関する都市計画決定がなされたが、他方で、住民の転出を止めることができず、町の個性や特性を無視した住民不在の都市計画であったと指摘されている。

2011 年（平成 23 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災では、津波による被害がとりわけ甚大であった。これを受けて、国の中央防災会議は、数十年から百数十年に一度発生する頻度の津波（L1 津波）については防潮堤によって対応する旨を決定し、ほとんどの地域で、その地域の個性や特性を考慮することなく一律の基準による防潮堤が多額の費用をかけて建設された。

他方で、防潮堤によって守られるべきはずの土地が利用されることなく放置されたり、住民のために高台移転や土地の嵩上げを決定し造成工事が行われたものの住民が転出して戻らなかつたりする事例も少なくない。

自然災害による被害が発生したときは、速やかに復旧・復興がなされなければならない。他方で、現実に災害が発生した後に、復旧・復興を急ぐ余り自然環境や歴史文化環境に対する配慮を欠いた事業が行われることもある。東日本大震災で被災沿岸部に建設された防潮堤の例がそれを示している。また、災害発生後に、住民をはじめとする利害関係者の意見を適切に反映させて納得のできる事業内容にすることは、時間的に困難である。加えて、被害の状況に応じた利害対立が先鋭化することも避け難い。

自然環境や歴史文化環境に十分に配慮し、かつ住民など利害関係者の意見を反映させ、住民が住み続けたいと考えるまちを復興する復興事業計画を策定することは、自然災害発生後に、短時間で、行政が立案し、実行するという現在の制度では極めて困難である。

そのためには、災害が発生する前から、住民たちが自分たちのまちを知り、想定される被害の内容を理解し、今後の地域社会のあるべき姿を思い描きながら災害に備えることが必要である。

これを実現するために、防災にとどまらず減災及び復興に関する計画を事前に行う「事前復興計画」の策定が不可欠である。加えて、「事前復興計画」の策定にあたり、地域住民に対し地域防災に関連する情報にアクセスする権利を認め、主体的に「事前復興計画」策定に参

画する機会を確保し、その意見を「事前復興計画」に反映する必要がある。そして、防災及び減災の実効性を確保するため、策定された「事前復興計画」は、現実に自然災害が発生する前の段階から実施・実行し、その計画を実現できるようにするべきである。

よって、当連合会は、以下のとおりの施策を、国及び地方公共団体に求める。

国及び地方公共団体は以下の立法措置を採ること

- 1 自然災害発生前から、地域社会のあるべき姿について議論し、それに基づいて復興計画（「事前復興計画」）を策定する手続を災害法制の中に明確に位置付け、策定のための予算措置を伴う制度として確立すること
- 2 「事前復興計画」策定にあたっては地域住民の意見を反映する手続を経なければならぬことを明記すること
- 3 「事前復興計画」策定に地域住民の意見を実質的に反映させるために、十分な情報公開を行うよう措置を講じることを明記すること
- 4 「事前復興計画」策定に地域住民が参加し、意見表明できるよう、集会の場の確保や、専門家による助言が受けられるよう支援措置を講じることを明記すること
- 5 策定された「事前復興計画」を自然災害の発生を待つことなく実施できる制度とすること

以上のとおり決議する。

2019年（令和元年）11月29日

近畿弁護士会連合会

## 提 案 理 由

### 第 1 過去の自然災害における復興計画で指摘された問題点

#### 1 阪神・淡路大震災

##### (1) 阪神・淡路大震災

1995年（平成7年）1月17日午前5時46分に淡路島北部を震源として発生したマグニチュード7.2の兵庫県南部地震は、阪神・淡路大震災を引き起こした。

阪神・淡路大震災は、日本で初めての大都市直下型の大地震であり、その人的被害は死者6434人、行方不明者3人、負傷者4万3792人に及び、当時、戦後最大の被害となった。また、建物の被害も全壊住家10万4906棟、半壊住家14万4274棟にのぼった（2006年5月19日消防庁確定）。

##### (2) 神戸市における復興計画の策定経過

この被害の中心地であった神戸市は、1995年（平成7年）1月26日に「震災復興計画に関する基本的な考え方」を示し、同月31日には「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を発表し、住家の復興に関する基本的な方針を取りまとめた。さらに、翌2月1日には建築基準法84条に基づく建築制限を市内6地区、約233haに適用した。神戸市は、同月23日に、土地区画整理事業（6地区125ha）や第二種市街地再開発事業（2地区26ha）の計画案を、新聞折り込み広報により全戸配布した。これらの計画の縦覧期間は同月28日から3月13日までのわずか2週間であり、縦覧場所は神戸市役所近くのわずか1か所だけであった。震災直後の混乱の中で、住民が縦覧し意見を述べることは極めて困難な状態であった。それでも、神戸市都市計画審議会には2000以上の意見書が提出され、その多くは手続の不当性を述べるものであった。

ところが、同年3月14日の神戸市都市計画審議会及び同月16日の兵庫県都市計画審議会の承認を経て、同月17日には都市計画決定がなされた。このように、2か月という極めて短期間で都市計画決定がなされた背景には、建築基準法84条の建築制限期間中に都市計画を定めようという意図があったものとされている。

##### (3) 復興計画の問題点

#### ア 住民不在との指摘

このように極めて短期間に、行政によって復興都市計画が立案され、都市計画決定がなされたことに対し、当初から被災当事者の批判は強かった。この批判を受け、兵庫県知事は、住民との対話が不十分であるとして「二段階都市計画決定方式」を採用することを公表した。この二段階都市計画決定方式とは、第一段階では、行政が計画の区域、事業手法、都市計画施設などの大枠を定め、第二段階で、計画区域の住民によってまちづくり協議会を結成させ、その意見を具体的な

計画に反映させていくというものである。

この二段階都市計画決定方式については、住民参加が実現されたとか、住民主導であったとして積極的に評価する意見もある。しかしながら、第二段階における「住民参加」や「住民主導」は、あくまで、第一段階における行政による決定の枠内で意向反映するものに過ぎなかった。実際、第二段階における住民の意見によって第一段階で決定された主要施設の変更を行えた例はごくわずかであり、しかもその変更内容は第一段階の大枠に影響を与えるようなものではなかった。第一段階として行政が決定した都市計画事業そのものを取りやめたとか、事業種類の変更を行った地域はなかった。

結局のところ、住民の合意に基づいて復興まちづくりが行われたとは言い難く、この二段階都市計画決定方式により住民参加が実現したとか、住民主導のまちづくりが行われたと評価することは、正しい評価ではないと考えられる。

#### イ 新長田駅南地区再開発事業

神戸市が行った復興事業の中で、その問題点があらわになっている事業が新長田駅南地区再開発である。この復興事業の計画面積は20.1ha、総事業費は約2710億円である。また、震災前の人口は約4600人、権利者数は2126人とされている（神戸市の2016年度の外部監査結果報告書による。）。この再開発事業は、神戸市が地区内に全土地を買収し、44棟のビルを建築する計画となっている。2019年（令和元年）8月時点で41棟が完成しており、最終的には約3000戸の住宅と、8万4500㎡の商業施設を整備することが計画されている。当初は、2003年度（平成15年度）末が完成予定であったが、現実には2019年（令和元年）8月時点でも完成していない。

この事業については、2007年（平成19年）の時点ではあるが、地区内に生活していた権利者1588人のうちの714人（約45%）が地区外に転居したとの指摘がなされている。また、20haの地区内に40を超えるビルを建設するという再開発計画の過大さも指摘されている。

結局、新長田駅南地区再開発事業では、多額の事業費を投入して復興事業を行って多数のビルを建設したが、事業費に見合った効果を得ることはできず、なによりも、復興まちづくりの主役であるはずの従前居住者の約半数は転居を余儀なくされた。

## 2 東日本大震災

### (1) 東日本大震災

2011年（平成23年）3月11日午後2時46分に宮城県牡鹿半島沖を震源とするマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震により発生した東日本大震災では、地震

と津波により広範な地域が壊滅的な被害を受けた。人的被害は死者 1 万 9689 人、行方不明者 2563 人、負傷者 6233 人であった。また、建物被害は全壊住家 12 万 1995 棟、半壊住家 28 万 2939 棟にのぼった（2019 年 3 月 8 日消防庁災害対策本部発表）。

## (2) 防潮堤建設の法的根拠

東日本大震災では、特に沿岸部における津波被害が甚大であり、震災直後から防潮堤の建設が問題となった。防潮堤は、海岸法 2 条 1 項に定める「海岸保全施設」であり、多くの場合、海岸基本方針に基づいて都道府県知事が定める海岸保全基本計画（海岸法 2 条の 3 第 1 項）に基づき建設される。また、東日本大震災により破堤した防潮堤については、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づく災害復旧事業として建設なされている。

## (3) 防潮堤建設に関する住民参加規定等の不存在

防潮堤建設について住民意見反映の手続は明記されていない。まず、海岸法においては、都道府県知事等が海岸保全基本計画を定めようとする場合、「必要があると認めるときは、あらかじめ公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」とされている（海岸法 2 条の 3 第 5 項）。したがって、住民意見反映のための手続を取るか否かは都道府県知事等の裁量に委ねられている。また、住民参加手続の内容についても定められていない。さらに、災害復旧事業においては、住民参加や意見反映の手続は全く定められていなかった。

また、海岸保全施設である防潮堤には環境影響評価法の適用がない。そのため、東日本大震災の後には、巨大な防潮堤が、環境影響評価を経ることなく建設された。

## (4) 東日本大震災後の対応

東日本大震災を受けて、2011 年（平成 23 年）6 月 26 日、中央防災会議は「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～今後の津波防災対策の基本的考え方について～」を公表した。ここでは L1 津波（数十年から百数十年に 1 回の津波）については防潮堤によって対応し、L2 津波（東日本大震災時のような 1000 年に 1 回程度の最大クラスの津波）については高台移転、避難を軸とした土地利用、防災施設などを組み合わせたハード・ソフトの総合対策により対応するという考え方を示した。

これらを受けて、各県において防潮堤の建設が行われることとなり、過去に発生した L1 津波を対象としてシミュレーション等を行って設計津波を想定し、それに基づいた防潮堤の計画がなされた。しかし、住民の意見は防潮堤の高さを決定するにあたってほとんど反映されていない。たとえば、当時の宮城県知事は「（前略）これはやはり L1 を堅持していくべきだと思います。（中略）住民の意思のとおり高さを変えることが、本当に県民のためになるのかどうか。私は決してそうではないと

思います。（後略）」と述べ、たとえ住民の意思に反していたとしても L1 津波を設計想定として計画された防潮堤の高さを堅持する意向を明らかにしていた。

このように、防潮堤の高さを決するにあたって住民の意見はほとんど反映されていない。また、防潮堤の高さをどのようなものとすべきかについては、本来、防潮堤によって守るべき後背地の利用をどのようにすべきか、というまちづくりの観点と無関係に決定することはできないはずである。ところが、上記のような一律の基準によって防潮堤の高さを決することとなったため、まちづくりの観点とは無関係に防潮堤が建設され、その広大な後背地が何の用途にも利用されず放置されたままになっている地区が出現することとなった。

#### (5) 東日本大震災における復興事業

地域の復興については地域ごとにそれぞれ取り組まれているが、被災後 8 年の状況を率直に見る限り、問題が多いと言わざるを得ない。

たとえば、宮城県気仙沼市の小泉地区では巨大な防潮堤が建築されたが、この防潮堤をめぐって地域が二分される事態が起きた。上記のとおり、中央防災会議が L1 津波については防潮堤によって対応するとの方針を決定したのを受けて、宮城県は、小泉地区について、震災前の防潮堤高さ 5.5m であったものを高さ 14.7m、底辺の長さ約 80m の巨大な防潮堤を計画した。小泉地区は漁業の町であり、従前、海岸と生活が一体となった地域であった。上記の L1 津波に対応するという基準は、このような地域の個性や特性を何らは考慮していない。また、防潮堤の高さを決するにあたって地域住民の意見を反映させる手続は行われず、住民説明会が開催されたのみである。また、L2 津波によって浸水すると想定される地域について建築基準法 39 条 2 項に基づく災害危険地域に指定するという対応がとられたことから、多額の事業費をかけて防潮堤を建設したものの後背地の利用は進まず、ただ広大な更地が存在するだけの状態になっている。

気仙沼市小泉地区のみならず、建築基準法上の危険区域として指定して居住不能な地域となったまま放置された地区や、高台移転を決定したが結果として移転先に住宅再建した住民がわずかで多くの住民が他地域に転居してしまった地区、巨大な嵩上げ事業を実施して造成地が確保できたが、そこで居住や事業を行う住民が少なく、空き地のままの状態になっている地域などが少なからず存在する。

さらに、東日本大震災では復興特別区域法の適用により、様々な手続緩和が行われたが、その中で、住民の意向反映の手続が略されたことによる影響は大きい。復興まちづくりが人任せ・行政任せとなり、まちの個性や特性に対する配慮を欠き、また住民の意向に反したものとなった。その結果、住民が、自らが暮らしてきた地域に愛着を持って生活を営むことができず、転居という決断をせざるを得ないとい

う事態も生じている。これは住民にとっての本当の復興ではない。

東日本大震災における復興事業では、巨額の費用をかけて復興事業が行われたものの、復興の主体であるべき住民が納得し満足できる復興に結びつかない事例も多く指摘され、阪神・淡路大震災の復興まちづくりの取組において指摘された数々の課題は克服されていない。

## 第2 過去の自然災害から明らかとなった課題

### 1 問題ある対応が繰り返されていること

阪神・淡路大震災における復興は、神戸市における住民不在の復興計画に顕著に表れているように、そもそも最初から住民の意向を尊重しようという思想が薄かったところに問題があった。その結果、本来、復興の主役となるはずの住民の多くが地域外に転居するという事態を招いた。このような復興事業の問題性は、多くの研究者や市民団体が厳しく批判してきたところである。しかし、その教訓は必ずしも制度に反映されず、課題が残されたまま東日本大震災が発生するまで16年の月日が経過した。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災の教訓が生かされず、むしろ同様の問題が繰り返される結果となった。防潮堤について国が一律の基準を示し、それにしたがって防潮堤の建設が実行されることとなり、防潮堤を造るか否か、あるいはどこに、どの程度の高さの防潮堤を造るのかなどについて、地域の特性や住民の意見が反映されることなく防潮堤が建設された。その結果、長大な防潮堤は完成したものの、防潮堤によって守られるべき後背地は利用されないという典型的事例のほか、住民の意向に反する復興事例が数々存在する。

### 2 明らかになった課題

#### (1) 復興計画策定について住民意見反映手続が法定されていないこと

阪神・淡路大震災や東日本大震災の経験を通じて明らかとなった問題をいくつかあげるとすれば、まず、復興計画策定について、住民の意見を反映させることが制度として保障されていないという点がある。災害対策基本法を頂点とする災害法制には、住民の意向を反映する仕組みが皆無に等しく、災害時において被災者は保護の対象とされるだけで、復興という事業に参画する主体として意識されていない。その結果、本来、住民によって意思決定がなされるべき復興まちづくりについて、十分な住民参加がなされることなく、行政が計画を策定し、実行するということが繰り返されている。

#### (2) 事前の検討がなされていないこと

他方で、災害対応のあり方・復興のあり方に対する事前の検討が十分になされているとは言い難い。また、現実には災害が発生した後には、被害の状況によって利害

の対立が先鋭化するなどして議論を尽くすことが困難なことは東日本大震災後の状況からも明らかである。

住民の側も、まちの再建にあたって、何を目指し、何を議論し、何を実行したらよいか全く見当もつかず、当惑して住民意見を反映することもなく、あるいは行政に依存し、結果として意に沿わない形で復興が進み、それを受け入れられない住民は他に転居するほかないという事態が生じている。

### (3) 平時の際の制度の限界

また、平時の制度の転用の限界が指摘できる。阪神・淡路大震災における拙速な復興方針の決定は、都市計画法や土地区画整理法、建築基準法といった平時における都市整備の法制度をそのまま災害時に適用し、平時の論理で災害時の混乱を乗り切ろうとしたところに無理があったと言わざるを得ない。

### (4) 環境に対する配慮の欠如

東日本大震災後に建築された防潮堤は従前の規模をはるかに超えるものであった。しかしながら、制度上、環境影響評価の対象とはなっておらず、しかも、国が一律に基準を示した結果、地域の自然環境や歴史文化環境に配慮がなされることなく巨大な防潮堤が建設されることとなった。

## 第3 あるべき制度

### 1 速やかな復興の必要性和事前復興計画

災害からの復興が速やかになされるべきは当然のことである。災害のダメージが大きければ大きいほど、復興の計画は大きいものとなり、結果として時間がかかることとなる。しかし、復興に要する期間が長期にわたることになれば、地域住民に与える影響も深刻なものとなる。被災地の住民は日々の生活を送らなければならない、仮設住宅等の劣悪な環境下で長期間暮らすことは人権の観点から問題があるし、また、地域が復興しなければ事業等を行うこともできず、生計を維持することもできない。したがって、一刻も早く被災者が生活再建できるように、その基盤となる復興まちづくりを速やかに行わなければならない。

このように速やかに復興の要請を満たしつつ、復興計画に住民意見を十分に反映させるためには、発災後に復興について検討を始めては間に合わない。そこで、事前に災害からの復興について検討して計画をしておくこと、すなわち「事前復興計画」を災害法制に明確に位置付けることが必要である。事前復興計画とは、自然災害発生前から、地域社会のあるべき姿について議論し、それに基づいて復興計画を策定することを意味し、阪神・淡路大震災の教訓を経て国の中央防災会議等で用いられたのを契機に普及した手法である。災害対策に積極的に取り組む地方公共団体では、その地



域で想定される災害に対し、被害の最小化につながる都市計画やまちづくりを推進する効果的な方法として取り組まれている。ただし、法律上の制度として確立されていないことから、計画策定の取組の有無、そして計画の内容、具体的な手続の在り方等については地域差が大きく、普遍性のある法的制度として確立するに至っていないのが実情である。

しかし、南海トラフ巨大地震をはじめ想定される大災害への対策として、また、被災後の復興まちづくりにおいて住民意見を反映させる方法として、事前復興計画は法的制度として確立させる必要性が高い。

## 2 住民参加の必要性

災害復興の目的は、災害によって被害を受けた者の人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生し活性化することにある。被災地の社会機能とは、自然環境や歴史文化環境はもとより、そこにある生活や文化など、その地域で生活していた住民によって作り出されてきたものを含むものである。したがって社会機能を再生し活性化させるためには、その担い手である住民が主体となって復興のあり方を決定すべきことは当然のことである。他方で、住民を単なる保護の対象として位置付けて意思決定のプロセスの中心から排除し、行政主導で復興事業を行った結果、復興されるべき住民が地域外に転居することを余儀なくされるなどの弊害を生み出していることは、過去の災害復興事業が示すとおりである。

この点につき、日本弁護士連合会も、2012年（平成24年）4月20日に「防災対策推進検討会議中間報告に対する意見書」を取りまとめ、復興の主体は被災者であること、被災者は復興のあり方を自ら決定する権利を有すること、復興には被災地の民意の反映と少数者への配慮が必要であること、復興には被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならないことなどを指摘している。また、2014年（平成26年）11月20日の「防潮堤建設についての意見書」でも、地域住民との合意形成と、住民の意見を十分に反映させる手続の整備が必要であると指摘しているところである。

地域の自然環境や地域の特性、文化・習俗等の歴史文化環境を知るのは地域住民であり、地域の個性や特性を復興に反映させるためには、地域住民の参画が重要である。さらに、まちの社会機能を再生し活性化していくのは住民であるから、住民が住み続けたいと願うまちに復興していくことは、まちを持続可能なものとしていくために不可欠なものというべきである。

## 3 十分な情報公開

住民が復興まちづくりについて検討し、意思決定を行うためには、十分な情報が適切な時期に公開されなければならない。実質的な参加を実現するために、必要な情報

が公開されなければならないことは当然のことである。

たとえば、被害想定がどのようなものであり、その被害想定はどのような根拠に基づいているのか、その対策にはどのようなものが考えられ、どの程度の費用を要するのか、環境に対する影響はどのようなものであるかなど、必要十分な情報が公開されなければ、実質的な参加を実現することはできない。

#### 4 意思決定への参画の保障

単に形だけの意見表明の場が与えられただけでは、住民参加がなされたとは言えない。検討に十分な時間的余裕をもった参画が保障されなければならない。

また、住民が自らの意思を適切に表明できるようにするためには、どのような情報の提供を受けるべきか、提供を受けた情報をどのように理解すべきかなどについて、様々な分野の専門家による助言を受けられるようにしておく支援措置が必要である。加えて、住民が集会等を行い、意見交換を行える場を自由に利用できるようにすることが不可欠である。

事前復興計画の策定に地域住民の意思を反映させる法的手続を形式的に保障するのみならず、意思決定への参画を実質的に保障するため、地域住民の集会の場の確保や、専門家による助言が得られるように制度的、財政的な支援措置を講じる必要がある。

#### 5 自然災害発生前から復興計画を実現できる制度とすること

たとえ事前復興計画が策定されたとしても、自然災害が発生してからでないと計画実行ができないとしたら、防災や減災の効果は期待できず、また、住民の意思を反映した計画の実現を果たすこともできなくなる。災害対策で重要なのは十分な被害想定と周到な準備である。災害による被害を想定しつつも、自然災害の発生前からできる限り実行できるようにする必要がある。そこで、策定された事前復興計画を自然災害の発生を待つことなく実施できる制度とするべきである。

### 第4 事前復興計画に関する現在の各地の取組

既に、東京都が東日本大震災前から事前復興の取組を始めている。また、近畿圏では、最近になって和歌山県美浜町が事前復興計画を取りまとめている。徳島県では美波町由岐地区において事前復興計画の策定が行われた。

これら取組は注目に値するものであるが、「事前復興」という概念が定着しておらず、また法制度上の位置付けもないため、たとえば、東京都や美浜町では住民参加の観点が乏しいと言わざるを得ない。また、美波町では住民が参加して議論がなされたものの、法制度に位置付けられていないことから予算措置に限界があり、その実現性に乏しいという課題がある。

## 第5 結語

以上から、「事前復興」を制度化するとともに、そこに住民の意見反映、住民参加の手續をきちんと位置付け、これを実効性のあるものにするための工夫や予算措置を講じることが必要と考え、頭書のとおり決議を求めるものである。

以上