

平成27年9月4日

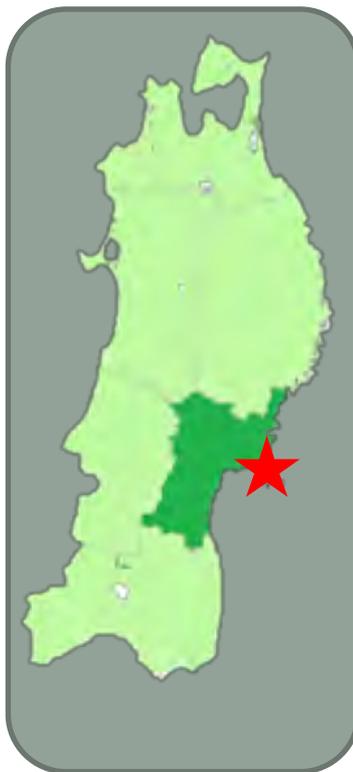
石巻市における復興事業に携わって

石巻市役所 総務部総務課 法制企画官
弁護士 野村 裕

自己紹介

- 2013年5月 石巻市役所に着任
 - 当初任期2年＋1年延長＝2016年4月まで
 - 東京生まれ東京育ち
 - 2001年 東京の法律事務所で弁護士業務を開始
 - 2004～06年 日本銀行に出向
 - 取扱分野は幅広かったが、企業（金融分野ほか各種）のコンプライアンス・危機管理・不祥事対応などが中心
- 「今までの仕事は一旦忘れて、復興の仕事を！」

宮城県 石巻市



平成17年に1市6町が大合併
面積555平方キロ

仙台～石巻市**中心部** 約1時間
市中心部～**半島部** +約1時間

石巻市の被害状況

- 東日本大震災における最大規模の津波被災自治体

	石巻市の被害	全国の被害	(占める割合)
死者・不明者数	3,600人	18,465人	(19.5%)
全壊した住家数	2.0万棟	12.5万棟	(16.1%)
津波浸水面積	73km ²	561km ²	(13.0%)
災害廃棄物 (処理必要推計量)	428万t	2,802万t(3県計) (参考:岩手県584万t)	(15.3%)

- 総合支所(合併した旧町の役場) 2か所が最上階まで浸水・全壊
- 「津波による」全壊住家がほとんどを占める→再建の困難
- 石巻市の行政職員数(被災時800→応援等により現在1300)に比して甚大な被害!

石巻市の被害状況

・ 応急(プレハブ)仮設住宅 及び「みなし仮設」住宅

○整備・入居状況（平成27年7月末現在） * 石巻市作成資料

	申請 件数	整備戸数		空き 戸数	入居者	
		箇所数	戸数		件数	人数
①応急仮設住宅	—	133	7,122	2,134	4,988 (7,102)	10,563 (16,788)
②民間賃貸住宅	7,267	—	—	—	3,566 (5,808)	9,148 (15,482)
合 計					8,554 (12,910)	19,711 (32,270)

※()内の値は、ピーク時の数値。

①応急仮設住宅…平成24年6月 ②民間賃貸住宅…平成24年5月

- ・ あと**8500世帯以上**が「仮設」を脱し、住まいの再建を果たすことが必要
(参考) H27.6末の人口14.9万人 (震災前16.3万人 →8.4%減)

被災自治体の(石巻市の)ToDoリスト!?

- 救助・捜索 / 道路啓開 / 災害廃棄物の撤去
- 行政サービス、医療・介護サービスの再開 / 公立学校の再開
- 生活インフラ・道路・下水道・施設・漁港その他の応急復旧(～本格復旧)
- 避難所運営 ~ 仮設住宅建設・入居 / 仮設住宅の管理・入居者対応
- 罹災判定
- 各種給付等(生活再建支援金、災害弔慰金、災害援護資金貸付、義援金配分、住宅再建に関する独自支援…)
- 災害廃棄物処理 / 被災家屋の解体・撤去
- 防災計画・防災施設の整備(防波堤・防潮堤、河川堤防、その他避難施設等…)
- 高台移転(集団移転促進事業 被災元地の買取り、移転先団地の用地取得・造成・区画整備、被災者への貸付け・分譲)
- 土地区画整理事業(被災した市街地、また、移転先団地) / 市街地再開発事業
- 災害公営住宅の整備
- 仮設住宅入居者の住まいの再建支援
- 産業用地の整備
- 産業(職業)の復興に関する各種施策(事業者への補助金、漁業・水産加工業及び農業等の再生・振興、6次産業化、企業の引留め・誘致、緊急雇用創出事業…)
- コミュニティ構築支援 …その他諸々

(* 国や県が中心となる内容も含む)

被災自治体の(石巻市の)ToDoリスト!?

- 一つ一つにつき、予算の確保、計画案の策定、住民への説明、入札・発注といった一連の作業を伴う
- 自治体が「初めて経験する事務・事業」が多い、進めている途中で制度や取扱いが変更になった内容も多い
- 個々の市民・被災者との**個別的な対応を要する**
(=省力化が難しい)内容も多い
 - 罹災判定、仮設住宅入居、被災家屋の解体、各種生活再建支援の給付、住まいの再建意向の確認(再建の支援)、それに基づく集団移転先団地等の整備、被災元地の買取り、その他事業用地の買収、土地区画整理事業区域内地権者との協議・交渉、仮設住宅からの退去…

= 大規模被災自治体

面積や人口に対して大きな割合で被災した自治体では、職員数に比して膨大な事務・事業を抱えることとなった

→ 現在も慢性的なマンパワー不足が続く

当職の職務

- 市役所内のあらゆる部署からの法律相談が中心
(市民からの法律相談は受けていない)
- 市民の多くが被災、膨大な事業、巨額の予算、全国の事業者が市内で活発な経済活動
 - 様々な法的検討事項が発生することは必然
 - 震災後、市職員は不安を抱えながら進んできた
- 石巻市の市民・国民に対する「説明責任」のフォロー
- 赴任後2年間で事案・事件数で400件以上

災害復興のボリューム感、スケジュール感

- 災害時、行政に対する住民の期待・要望は最高潮に達する
 - 行政にしかできないことを行政が担当するのは当然だが・・・
 - 事業の必要性・優先順位？
- 巨大な災害、甚大な被害、多数の被災者、膨大な復興事業。復興に時間がかかるのは当然のこと。
 - 時間がかかることを見越した制度となっているか？（仮設住宅等）
 - 大規模被災自治体にとっての「**集中復興期間＝5年**」は長くない

住まいの再建に関する復興事業

防災集団移転促進事業(高台移転)

- 移転先団地造成 市街地計108ha+半島部46地区160ha
- 被災元地買取り 約**6600戸**が対象

土地区画整理事業

- 新市街地6地区 (農地→市街地の移転先団地)
- 既存市街地9地区(192ha想定) (**権利関係複雑**)

復興公営住宅(災害公営住宅)

- 整備目標**4500戸**(市街地部3850戸、半島部650戸)

防災集団移転促進事業(高台移転)

- 「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」(昭和47年制定)に基づく事業
- 事業の特徴と難点
 - ① 「1戸ごとの被災者に着目」して、被災元地の買取り～移転先団地の整備～住宅建築補助～移転費用等を1本の糸でつなぐような事業
 - ② 被災者数が多くなると、意向を把握することが難しい
 - ③ 意向の変化により移転先団地の整備戸数が変わって、たびたび計画変更を要することになる

防災集団移転促進事業(高台移転)

- 復興計画策定の初期において、移転促進区域(災害危険区域)の設定が必須
 - 防潮堤の高さ等を前提とした津波浸水シミュレーション
- 移転促進区域内なら、被災した土地を自治体に相当額で買い取ってもらえるし、移転先団地に入居する権利を得られる
 - 「移転促進区域に設定された、現地再建を望む被災者」もいるが、現実的には逆の声が大きい
- 移転促進区域を後から動かすと、被災者は生活再建の計画を練り直すことになる
 - 行政としても変更が難しい(防潮堤の計画変更も難しい)

防災集団移転促進事業(高台移転)

(私見)

- 大規模津波被災時に備えて・・・
 1. 「被災元地の買取り」や「移転先団地の整備」等を、それぞれ別個の事業として集团的に処理できる制度(紐づけを緩和した制度)が必要ではないか
 2. 「防潮堤の整備計画」や「災害危険区域」が住まいの再建の先決問題とならないような制度が必要ではないか

(補足)

- 石巻市の市街地部における集団移転先団地(新市街地)では、重ねて、土地区画整理事業を実施
 - 土地の用途等含め、柔軟性を広げる意味がある

不動産権利処理の問題

- 官民が大量の不動産取引「売買」「賃貸借」「不動産ローン」
- 数世代前から相続登記未了の土地(法定相続人が多数)
 - ①相続調査の困難、②全員の了解を取り付けるのが困難
- また、所有権は問題がなくても、設定後何十年も経った「**抵当権**」「**仮差押え**」「**仮登記**」「**買戻特約の付記登記**」など各種の権利が障害となるケースも多い
 - 上記①、②は同様に当てはまる
 - しかも、権利は明らかに失われており、**無駄な作業**となる

(ご参考:拙稿)

「津波被災自治体の復興に取り組んで／数十年単位の時の経過を反映できる登記制度の必要性を痛感」(月刊登記情報639号8頁)

不動産権利処理の問題

- 「私権」の処理が復興の妨げとなっている現実
- では、私権を制限すべきなのか？ →NO
- 不動産に対する個人の財産権を守るための「必要かつ十分」な法制度(実体法＋登記制度)となっているか？ という観点
 - 民法では最長10年間しか効力のない「買戻し特約」の登記が、100年経っても簡単に消せない！
 - 平時にはまだ我慢できた「不都合」も、大規模災害時の大量・迅速処理の必要性の下では看過し得ない
- 平時における法整備・制度の見直しの重要性
- 時間は、解決してくれない(相続は複雑化する一方)

被災地で考える「復興」

災害からの「復興」の目的・目標

= 個々の「被災者」が幸福な生活・環境を取り戻す

→ 常に「被災者」を中心に考える

しかし、個々の「被災者」の置かれた状況は多様

生活再建 = [家庭環境 +] 住まいの復興 + 職業の復興

いずれも「他人が決めて、与える」ことはできない

金銭は解決にはならない（助けにはなっても）

被災者自身の力を引き出すために、
行政はいかなる施策を講ずればよいのか？



悩み

(連絡先)

石巻市役所 総務部総務課 0225-95-1111(代表)

法制企画官／弁護士 野村 裕

yun.ishinomaki@gmail.com

参考文献等

- 「東日本大震災からの復興
～最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して～」
* 石巻市公式ウェブページにPDFファイルあり



食彩・感動 いしのみま

がんばろう！石巻