東日本大震災の復興事業の３つの再検証ポイント

（一財）民間都市開発推進機構都市研究センター副所長兼研究理事
前内閣府大臣官房審議官（防災担当）兼災害対策法制企画室長　佐々木晶二

０．まえがき

大規模災害からの復興に関する法律及び災害対策基本法等の一部を改正する法律（共に平成25年６月に成立）の法案立案作業の中から得られた知見に基づき、二つの法律（概要は注１及び注３）から得られる東日本大震災の復興まちづくりの再検証の視点（注２及び注４）の中で、特に、過大に都市計画決定された土地区画整理事業の縮小の事業手法、防潮堤と復興まちづくりの関係、地区防災計画の活用方法の３点について、具体的な対応策を提示する。

１．過大な区域の都市計画決定をした土地区画整理事業の縮小案

1.1　現状分析

大規模災害からの復興に関する法律からみた復興まちづくりの再検証の視点で指摘したとおり、復興計画の策定の際に人口の将来見通しを適切に設定し、その減少分を事業計画に反映していない市町村がほとんどである。このため、例えば、復興事業のメインの事業の一つである、土地区画整理事業の規模が少子高齢化に対応しない規模になっている可能性がある。また、現状では、土地区画整理事業が盛り土費用を実質国費負担とすることから、現地再建の可能性がある地区全体について、土地区画整理事業の都市計画決定をしている可能性がたかい。しかし、土地区画整理事業が事業手続きに時間がかかることから、現地再建意向が減ってきているときいており、この観点からも、土地区画整理事業の規模が過大になっている可能性が高い。

このため、現在都市計画決定がされている地区の中で、実際に実施する土地区画整理事業の施工の区域を減らす制度的仕組みの検討が必要である。

1.2　法制度の制約

土地区画整理事業は土地区画整理法等に基づく強制権限のある法定事業手法であることから、以下の３点の原則について前提にしなければならない。

（１）照応の原則―土地区画整理事業においては、土地の場所は動かさずに、整形化して周囲に公共施設を整備するいわゆる現地換地が原則でこれを照応の原則という。この原則をやぶって土地を他の場所に移転した場合には照応の原則という法律違反なので、不満がある地権者がいる場合には、訴訟で施行者が敗訴するリスクがある。

（２）照応の原則の例外である「津波復興住宅等建設区」、すなわち、施行地区から土地所有者が申し出た場合には、法律の規定で明確に照応の原則を適用除外にして、土地を移して換地ができる制度のこと。この制度は、従前の土地の配置状況から、現地再建をしたい土地所有者を集めるための制度。しかし、この「津波復興住宅等建設区」を定めた場合には、その希望者は都市計画決定をした施行地区全体に当然分散して存在することから、まとめて一つの施行地区の事業を開始して、全体の地区から申し出を受ける必要がある。＝工区分けして段階的に施行できない。

（３）施行地区を工区分けして段階的に施行した場合、換地は工区内で行わなければならない。工区を越えて換地した場合、宙ぶらりんの権利が発生するため。もしくは工区を越えて全体で換地計画を決定しなければならない。

1.3　計画技術によって法制約に対して実態的に対応する場合

（１）　前提となる地域の状況

土地区画整理事業の都市計画決定をした区域に、現地再建希望者と現地再建非希望者が散在している場合であって、一定の地区単位で比較的地域のまとまりがあり、地区単位で意見のとりまとめができるケースが前提となる。

（２）　計画技術上の対応

住民の意向がまとまった地区単位で、工区分けをするとともに、工区の中で実際に現地再建希望者に対応する敷地分の宅地を盛り土し、それに関連する交通基盤を整備する。これによって、クラスター的に盛り土工事をする部分をネットワークする形とし、規模を縮小して工事を実施する。

なお、法制的な課題については、小規模な地区内での飛び換地であるということと、地区内で綿密な合意形成が十分できることから、法制度の厳密な制約については、事実上、問題にならない（注５）。

1.4　法制約を踏まえて、事業手法の組み合わせなどで対応する場合

（１）　前提となる地域の状況

土地区画整理事業の都市計画決定をした区域に、現地再建希望者と現地再建非希望者が散在している。そして、その例えば中心部など特定の地区に現地再建の希望者を集めて工事をし、それ以外の現地再建の意向のない土地については、当面工事が必要ない。

（２）制度的な対応策の案

ア　案１　地区全体を施行地区として、「津波復興住宅等建設区」を中心部に設定して、地区全体から申し出換地を受ける。

この場合の課題としては、地区全体の仮換地指定を同時に行わなければならないが、その際に、うまく、地区内の建設地区を希望する者と、現地で土地は保有したいが現地再建はあきらめた人、転出したい人との間を調整して、膨大な規模の地区で仮換地設計ができるかが疑問である。

また、地区転出者の土地を買収する手法が存在しない。（なお、減価補償地区であれば、減歩緩和のために買収することも可能。）

さらに、「津波復興住宅等建設区」 の対象に、例えば、業務施設や商業施設の用地がならないのが問題となりえる。

イ　案２　先に先行する地区に工区設定をするとともに、その地区に移転したい人は、土地区画整理事業ではなくて、防災集団移転促進事業で移転する。

この場合の長所は、 移転する元の土地を買収する予算も復興交付金で国費がでること、また、移転先の土地に事前に市町村が買収する場合について復興交付金で国費がでることにある。また、税制上も、 防災集団移転促進事業で移転する場合、２０００万円控除があるとともに、震災復興特例で、登録免許税、不動産取得税が免税になっているので、土地区画整理事業に比べ税制上不利にはならない（注６）。

課題としては、移転元の土地について、災害危険区域をかける必要がある。災害危険区域の技術的性格からあまり恣意的にかけることは困難であり、移転しない地権者の了解がとれるよう、災害危険区域の制限内容を柔軟に対応する必要がある（注７）。

なお、工業用地、商業用地については、防災集団移転促進事業での移転の対象にならないことは課題となりうる。

ウ　案３　中心部に災害復興公営住宅（戸建て、長屋だて想定）を計画して、用地買収を行う。基本的には災害復興公営住宅とその周辺を工区設定して土地区画整理事業を実施する。

この場合の長所は、現地自立再建を希望する地権者は、その希望に添った住宅の設計を市町村に依頼し、5 年経過後に災害公営住宅を払い下げてもらうことも可能であり、移転先の地区にあたる地区で自立再建を希望しない地権者は、土地を公営住宅の補助で買い取ってもらうが可能である。

短所としては、移転元の土地購入費を支援する制度がない。（この仕組みと、防災集団移転促進事業と連

携することによってその部分は解消できる。）また、公営住宅を間に入れるので、店舗付き住宅や商業施設、業務施設には対応が難しい。さらに、公営住宅の払い下げのときに、うまく、居住者に払い下げられるかについては工夫がいる。

エ 案４　一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定を行い、地区内のうちの現地立て替えの意向のない土地を市町村が買収する（津波復興拠点整備事業で全額国費もち）。基本的には、一団地の津波防災拠点市街地形成施設及びその周辺と連絡道路を第一期の工区として土地区画整理事業を実施する。

この場合の長所は、移転先に土地を持っていて、転出希望のある地権者の土地を、商業施設や業務施設の用地として、市町村が復興交付金で取得することができることがある。

課題は、 津波復興拠点整備事業は原則１町村２カ所までとされているので、これを、土地区画事業を縮小するという観点から、3 地区目の津波復興拠点整備事業を復興庁、国土交通省を説得できるかが不透明である。また、公営住宅と同じく、移転元の土地を持っている人の土地購入費を支援する制度はない。（商業施設、業務施設の用地については、防災集団移転促進事業でも買収することが困難。）

1.5　土地区画整理事業を縮小して実施するアイディアについての暫定的とりまとめ

（１）現地再建を希望する地権者と現地再建の希望がない地権者が土地区画整理事業の地区内で散在状態にある場合について、まず、地権者の意見調整がしやすい、例えば一定の住民の合意が形成しやすい地区単位で考えて、工区を分けて、小規模な盛り土地区をクラスター的に整備するという、法制度を気にしないで、実態として実現する計画論がありえる。

（２）法制度の制約要因を前提にした場合、東日本大震災復興特別区域法に基づく「復興津波住宅等建設区」の制度を使って、集約換地する手法は、工区分けもできず、規模を縮小して事業を実施するのに最も大きな制約のある手法となる。

（３）法制上の照応の原則を外す方法としては、防災集団移転促進事業によって、中心部など先行して工事を実施する地区に、地区外から現地再建意向のある人を移転させる方法が最も有力である。この制度は住宅地については、税制上の土地区画整理事業と同等の支援措置があり、問題が少ない。ただし、商業施設用地や業務施設用地の移転については、移転元の土地を買収する制度は復興交付金では存在しない。移転先の土地については、津波復興拠点整備事業（注９）で用地取得を市町村がすることができる。

２. 海岸保全施設の高さと復興まちづくりの計画調整について

2.1　東日本大震災を踏まえた、海岸保全施設の高さの基準と復興まちづくり関係の制度の立案経緯について（重要な法令・通達等の発出時期順の整理）

（１）平成 23 年 6 月 24 日、津波対策の推進に関する法律施行。この法律第 13 条第 2 項では、国及び地方公共団体は、津波による被害の特性を踏まえ、津波により被害を受けた地域の復旧及び復興に当たり、当該地域の産業の復興及び雇用の確保に特に配慮するよう努めなければならないと規定されている。

（２）平成 23 年 6 月 26 日中央防災会議「東北地方太平洋地震を教訓にした地震・津波対策に関する専門調査会中間とりまとめ（注 10）。以下の記述あり。「一方、海岸保全施設の整備についてみてみると、これらは設計対象の津波高までに対しては効果を発揮するが、今般の巨大な津波とそれによる被害の発生状況を踏まえると、海岸保全施設等に過度に依存した防災対策には限界があったことが露呈された。」（ｐ４）「東北地方太平洋沖地震や最大クラスの津波レベルを想定した津波対策を構築し、住民の生命を守ることを最優先として、どういう災害であっても行政機能、病院等の最低限必要十分な社会経済機能を維持することが必要である。このため住民の避難を軸に、土地利用、

避難施設、防災施設などを組み合わせて、ソフト・ハードのとりうる手段を尽くした総合的な津波対策の確立が必要である。」（ｐ８）

（３）「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、海岸の環境や利用に及ぼす影響などの観点から現実的ではない。しかしながら、人命保護に加え、住民財産、地域の経済活動の安定化、効率的な生産拠点の確保の観点から、引き続き、比較的頻度の高い一定程度の津波高に対して海岸保全施設等の整備を進めていくことが求められる。」（ｐ９）

（４）平成 23 年 7 月 8 日通知、農林水産省農村振興局防災課・水産庁防災漁村課・国土交通省水管理・国土保全局海岸室・港湾局海岸・防災課「設定津波の水位の設定方法等について」（注 11）。記者発表資料において、以下の記述あり。「現在、東日本大震災の被災市町村では復興計画づくりが進んでいますが、まちづくりの計画の策定のためには、復旧が行われる海岸堤防の高さ（天端高）が明らかになっていることが重要です。本通知では、痕跡高や歴史記録・文献等の調査で判明した過去の津波の実績と、必要に応じて行うシミュレーションに基づくデータを用いて、一定頻度（数十年から百数十年に一度程度）で発生する津波の高さを想定し、その高さを基準として、海岸管理者が堤防の設計を行うこととしています。」

（５）平成 23 年 9 月 28 日最終報告、中央防災会議「東北地方太平洋地震を教訓にした地震・津波対策に関する専門調査会最終報告（注 12）→海岸保全施設の整備の考え方は中間とりまとめと同じ。

（６）平成 23 年 10 月 21 日発表、平成 23 年度国土交通省第 3 次補正予算の概要。以下の記述あり。「全面買収、かさ上げに補助する津波復興拠点整備事業の創設、防災集団移転促進事業に対する大幅な用件緩和、土地区画整理事業に対するかさ上げの補助対象化」（注 13）

（７）平成 23 年 11 月 16 日提言、国土交通省「海岸における津波対策検討委員会提言（注 14）」→平成 23 年 7 月 11 日の課長通知と内容は同じ。

（８）平成 23 年 12 月 14 日、津波防災地域づくり法公布。この法律の第 10 条によれば、市町村の定める推進計画において、海岸保全施設等の整備に関する事項、津波防護施設等の整備に関する事項を定めることとされている。

（９）平成 24 年 1 月 6 日、東日本大震災復興交付金制度要綱策定（注 15）。→国土交通省分は、国土交通省第 3 次補正予算と内容は基本的に同じ。

（１０）平成 25 年 6 月 28 日、災害対策基本法等の一部を改正する法律において、地区の避難計画や備蓄計画を地区単位で自主的にさだめ、それを地域防災計画に位置づける地区防災計画の制度が創設された（注 16）。

（１１）平成 25 年 6 月 28 日、大規模災害からの復興に関する法律公布。この第 10 条第 2 項において、市町村の定める復興計画においては都市施設としての防潮の施設、津波防護施設等を定めることとされている。

（１２）平成 25 年 11 月 29 日公布された、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律においては、第 12 条において、市町村が定める津波避難対策緊急事業計画で、避難施設及び避難路の計画を定めるとともに、補助率を引き上げることとしている。

2.2　海岸保全施設の高さの基準と復興まちづくりの時期のずれについて

（１）平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の発災後、平成 23 年 6 月の中央防災会議の専門調査会で、高頻度と低頻度の津波に分けて、高頻度の場合の津波については、海岸防災施設の整備の必要性を述べたのち、同年 7 月に国土交通省、農林水産省の課長通知によって、高頻度は数十年から百数十年に一度の津波については、海岸保全施設で対応し、それ以上の低頻度の津波については、地域防災計画、都市計画で対応するように通知している。

（２）この海岸保全施設の整備水準の事実上の地方公

共団体の通知の段階では、市町村が実施する復興まちづくりの内容は不明であったが、10 月 21 日の国土交通省の補正予算の記者発表において、防災集団移転促進事業の要件緩和、土地区画整理事業のかさ上げ補助などが明確化され、低頻度の津波について、復興まちづくり側で対応することが可能になった。

（３）この海岸保全施設の基準の通知と、復興まちづくり側の制度が固まる時期のずれから、海岸保全施設の基準については、防災集団移転促進事業等の復興まちづくりの事業内容の充実が反映されていない。また、復興まちづくりの事業内容が明らかになってからも、その内容に変更を加えていないことから、海岸保全施設の基準は、復興まちづくりの事業内容に左右されないものと海岸法を所管する国土交通省水管理・国土保全局、港湾局等は考えていると想定される。

2.3　海岸防災施設の高さの基準についての課題

（１）平成 23 年 7 月の農林水産省・国土交通省の課長通知においては、海岸保全施設の整備水準は、市町村の復興計画の与件として先に示されるべきものと整理されている。しかし、津波対策の推進に関する法律第 13 条第 2 項では、国に対して復旧事業においても、産業の振興と雇用の確保に特に配慮するよう求めていること、同年 11 月に制定された津波防災地域づくり法においては、市町村の推進計画において、海岸保全施設の整備に関する事項を定めることとされ、海岸保全施設の計画に一定の市町村の関与が認められていること、平成 25 年 9 月に制定された大規模災害からの復興に関する法律においても、市町村の復興計画に都市施設として防潮に関する施設を定めることができるとされていることからみても、新しい法制度下においては、海岸保全施設が「与件」で、市町村が定める復興計画が「従」 たるものではなく、相互に連携をとりあって計画を練り上げるものと考えるべきである。より、具体的にいえば、市町村や住民が地元の観光などの産業や漁業などの観点、景観などのまちづくりの観点から、より低い海岸保全施設を希望した場合には、十分、海岸管理者はその意見と調整すべきであり、一方的に海岸管理者の意見を強行すべきものではない（注 17 ）（注 18 ）。

（２）平成 24 年 1 月に決定された東日本大震災復興興交付金制度要綱に基づけば、防災集団移転促進事業による低地からの高台からの移転、土地区画整理事業による盛り土事業の補助対象化、さらには漁業集落整備事業などによって、低頻度に対応した巨大津波に対しても、都市計画、復興まちづくりの事業によって対応することが可能であり、そのような計画内容になっている地区も多い。このような場合には、必ずしも高頻度（数十年から百数十年に一度）の津波に対しても、復興まちづくりと土地利用規制によって対応できているので、論理的にいって海岸保全施設が、高頻度の津波対応で必要ということにはならない（理屈上は海岸保全施設が不要な場合もありえる）。また、ほとんど人家の存在しない地域を対象にした高頻度の津波対応の海岸保全施設は、費用対効果という観点からも無駄といえよう。災害復旧事業は採択時事業評価を実施しないとはいえ、無駄な事業が進められていいということにはならない。

（３）平成 25 年 11 月に成立した、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律においては、第 12 条において、市町村が定める津波避難対策緊急事業計画で、避難施設及び避難路の計画を定めるとともに、補助率を引き上げているといった、避難を中心の対策がとられている。これは、今後の災害予防という観点から海岸保全施設を整備する場合には、事業主体である都道府県が半額を負担することから、高頻度（数十年から百数十年に一度）の津波を前提とした高さの海岸保全施設であっても、整備の具体的な目処が立たないことから、まず、避難して人命を守るという観点から、避難のための政策に集中して施策の充実を図ったものである。これに対して、東日本大震災の被災地においては、災害復旧事業として海岸保全施設を整備することから地元負担がわずかで大部分の整備は、被災地以外の国

民が負担することになる。東日本大震災の被災地以外においては、まず、命を助けるための避難を中心とした施策しか特別法で位置づけられていないこととのバランス（注１９）からみても、東日本大震災の被災地においても、地域住民が避難活動で対応し、海岸保全施設の高さを低くしてほしいという要望であれば、海岸管理者は、かたくなに計算上の高頻度の津波に対応する高さの海岸保全施設に固執する必要はないと考える。このような場合には、地域住民の意向を踏まえて、災害対策基本法等の一部を改正する法律で創設された地区防災計画を定めることによって、避難を地域全体の意志として位置づけるとともに、海岸保全施設の高さを抑えることがありえるのは当然である。

３．地区防災計画を、復興まちづくり・防災まちづくりに活用する考え方

3.1　地区防災計画の特徴（災害対策基本法（以下「同法」という。）第 42 条第 3 項、第 42 条の２）

地区防災計画の制度的な特徴は以下のとおりである。

（１）地区防災計画は、市町村の一定の地区にいる居住者や事業者を提案主体として位置づけていること。都市計画法の地区計画でも提案できる者は土地所有者、借地権者に限定されているのに対して、地区防災計画はそこに住んでいる住民、そこで事業をしている事業者を対象にしていること。

（２）定められる内容が、予防段階での防災訓練、防災活動に必要な物資や資財の備蓄、災害発生時の住民や事業者の相互の支援など、地区の防災活動について、広く対象としていること。

（３）地区の居住者や事業者は、共同して、市町村防災会議に地区防災計画の素案を提案できる。この場合に、過半数とか 3 分の２といった厳密な要件は存在しないこと。

（４）市町村防災会議は地区防災計画を定める必要性の有無を判断して、必要性があると判断したときは、市町村地域防災計画に当該地区防災計画を定めなければならないとされている。必要性があれば市町村に策定を義務づけていること。

（５）市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合には、一定の地区の居住者や事業者は自動的に、その計画に従って防災活動をするよう努力義務が課されることになる。これは計画の提案については、全員同意が事前に必要でないにもかかわらず、法的には緊急時などに地区防災計画に従う努力義務が全員に発生することを意味すること。

3.2　地区防災計画に関連する災害対策基本法上の法制度

（１）緊急避難場所の指定（同法第 49 条の４）

市町村長は、洪水、津波などの以上な現象ごとに、緊急時に一時的に避難する緊急避難所を指定しなければならない。

（２）避難行動要支援者の名簿の作成及び事前の開示（同法第 49 条の 10、第 49 条の 11）

市町村長は、避難において支援が必要な者の名簿を、個人情報保護条例の規定にかかわらず、他の目的で作成された名簿等を活用して、その氏名や住所又は居所などを内容とする避難行動要支援者名簿を作成しなければならない。

また、市町村長は、本人の同意を事前にえることを前提として、民生委員など避難行動の支援の実施に係わる関係者（その範囲は市町村地域防災計画に定めるものとする）に対して、名簿情報を提供するものとする。

3.3　逃げ地図の作成から地区防災計画の策定までのプロセス（案）

（１）自治会長などを通じて、一定のまとまりのある地区の住民及び学生に声をかけて、逃げ地図作成の地区協議会を実施し、逃げ地図（注 20）を作成する（注 21）。

（２）当該逃げ地図では、東日本大震災の被災地では、今次津波の到達点を起点とし、当該被災地以外では、過去、最大の津波の遡上ラインと道路の交点を起点と

して、津波到達時間までに避難できるルートを明らかにする。

（３）津波到達時点までに避難できないルートがある場合には、ショートカットする避難路の整備、津波避難ビルの指定など、地区住民が了解できる案を作成する。

（４）逃げ地図のその起点の周辺に緊急避難場所が市町村によって既に指定されていれば、その指定緊急避難場所を記載し、まだ、指定されていない場合には、地区住民で話し合って、必要と地区住民が考える指定緊急避難場所を記載する。

（５）また、避難行動要支援者名簿が既に当該地区に提供されている場合（注 22）には、その要支援者ごとに具体的な支援の方法（例えば、自動車で例外的に避難することを認める）を地図にポイントを落として記載する。当該名簿が提供されていない場合には、提供された段階で記載を追加する。

（６）観光地などにおいては、旅館など事業者に対して、観光客に対する逃げ地図の周知を努めることを記載する。

（７）以上の内容、具体的には、逃げ地図、緊急指定避難場所、避難行動要支援者の居所と避難方法、旅館など事業者の観光客への周知活動、などを記載したものを、当該地区協議会で了解したうえで、地区協議会名、区長名あるいは自治会長名など、そのまとまった地区を表現する代表者名（注 23）で、○○地区防災計画の素案として、市町村長に提出する。

（８）市町村長は、通常、地区の協議会が当該地区の地区防災計画を策定すると考えているのに対して、当該地区防災計画の策定が不要と判断することは想定できない（注 24）。地区防災計画の内容のうち、緊急避難所の指定、避難路の整備、避難行動要支援者名簿の提供状況など、市町村の対応状況を確認し、市町村としての実現可能性をきちんと踏まえた上で、市町村防災会議において、○○地区防災計画として、市町村地域防災計画の一部に定めることとする。

3.4　地区防災計画の策定と復興まちづくりの関係について

（１）地区防災計画が策定された場合については、例えば、津波を前提したものであれば、当該地区において、既往最大規模の津波、つまり低頻度（１０００年に１回）の津波に対しても、地区住民や事業者の共助によって、少なくとも人命は助かる枠組みができたといえる。

（２）これを前提とした場合には、高頻度の津波（数十年から百数十年の津波）に対しても、人命は助かる枠組みができていることから、復興まちづくりの観点から、高頻度の津波を前提とした天端高よりも、地区住民が低い天端高での海岸保全施設を求めた場合について、地区住民が避難することにより生命が助かる仕組みで十分としているのに、海岸管理者がその地区住民の意思を乗り越えて、高頻度の津波を前提にした天端高を主張する根拠はなくなると考える。

（３）また、海岸保全施設の天端高さの計画が既に定まっていても、まだ未竣工の段階で、復興まちづくりの宅地が整備され、住民の居住や事業者の事業は始まることになる場合にも、既往最大津波での避難計画を地区防災計画で策定しておくことによって、住民や事業者の不安を抑制しつつ、早期の生活や事業の再建を進めることが可能となる。

3.5　地区防災計画と防災まちづくりとの関係について

（１）東日本大震災の被災地以外での高頻度の津波、低頻度の津波が想定される地区においては、津波到達時間が短いため、新たなショートカットの避難路の整備、避難タワーなどの避難施設の整備が必要となるケースが多いと想定される。

（２）その場合には、特に、市町村の防災部局と都市計画部局が連携して、地区から提案された避難路の整備や津波避難施設の整備について、事業計画を策定するとともに、厳しい財政事情の中で効率的かつスピーディに整備する方法を検討して、その回答をもって、地区防災計画に策定することが必要である。

（３）また、避難活動だけでは、例えば津波到達時間

が短く人命が救えない地区については、防災集団移転促進事業などを災害予防的に実施することによって、集落の高台への移転を促進することも必要となる。この場合にも、防災部局と都市計画部局の連携は必須となる。

補注

1）　大規模災害からの復興に関する法律の概要は以下のＵＲＬのＩ参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04.pdf

2）　大規模災害からの復興に関する法律からみた復興まちづくりに対する検証の視点は以下のＵＲＬのⅡ参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_04.pdf

3）　災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要は以下のＵＲＬのＩ参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf

4）　災害地対策基本法等の一部を改正する法律からみた復興まちづくり、防災まちづくりの検証の視点は以下のＵＲＬのⅡ参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf

5）　事実上問題が発生しないという意味は、照応の原則は、実態として地権者が了解すれば事実上若干の飛び換地も現実に行われているように、訴訟などのもめごとにならなければ実態上許容されるということを意味している。さらに、本稿では、小規模に工区を設定して地権者の同意を得る、クラスター的な計画を想定していが、そもそも地区内での地権者の同意がきめ細かくとれる範囲では、もっと異なった地区単位で工区を設定するなど、計画技術論的には、もっと様々なバリエーションがありえると考える。計画論として、検討が進むことを期待する。

6）　国税については、居住用財産の買い換え特例の１００％買い換えが平時でも存在しており、東日本大震災特例で、事業用資産についても買い換え特例が１００％できくことになっている。また、登録免許税も免税となっている。（参考 http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/ss230428s.pdf）。地方税も不動産取得税は東日本震災特例で非課税となっている。　（参考 http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2011/explanation/PDF/p845_875.pdf）。よって、土地区画整理事業の制度の外で、土地の買い換え等を行っても、税制上は土地区画整理事業で行うのと同等の特例が講じられており、地権者に損失は生じない。

7）　災害危険区域は、建築基準法第 39 条に基づき「地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。」と規定されている。一方で、防災集団移転促進事業によって、移転促進区域に対しては、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第１条により災害危険区域に定められた区域の中から移転促進区域を定めることとなっている。実態として、曼荼羅上に移転して中心部に現地再建したい地権者と再建の意向がない地権者が存在している場合には、災害危険区域の制限内容について、一定の条件を満たした場合には商業、業務以外にも一定の住宅の建築を認めるなど、弾力的な制限にして、再建意向のない地権者の了解をえることが重要である。

8）　防災集団移転促進事業と公営住宅の組み合わせは、そもそも防災集団移転促進事業で移転先の住宅団地の用地費がでるので、単純に、移転先の住宅団地の一部に災害公営住宅が立つケースと実態は同じである。

9）　津波復興拠点整備事業の都市計画上の要件については、注１３の制度要綱、「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用のガイダンス」（http://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf参照）のほか、箱物である津波防災拠点施設及び津波復興拠点支援施設については、社会資本整備交付金に含まれる都市再生整備計画事業及び都市防災総合推進事業における類似施設と同様の要件が付される運用がされているので注意が必要である。

１０）　以下の URL 参照
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/tyuukan.pdf

１１）　以下のＵＲＬ参照
http://www.mlit.go.jp/report/press/river03_hh_000361.html

１２）　以下のＵＲＬ参照
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/houkoku.pdf

１３）　以下の URL 参照。
http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo05_hh_000073.html

１４）　以下の URL 参照。
http://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo03_hh_000429.html

１５）　以下の URL 参照。
http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130322_youkou.pdf

１６）　以下の URL 参照。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf

１７）　海岸法第２条の３第３項において、「都道府県知事は、海岸保全基本計画を定めようとするときは、あらかじめ関係市町村長及び関係海岸管理者の意見を聴かなければならない。」第５項において、「関係海岸管理者は、前項の案を作成しようとする場合において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。」と規定しており、海岸法の観点からも、海岸保全基本計画を定めるときは、市町村の意見を聞くとともに、必要応じて住民の意見を反映させる措置を講じることとなっている。これを一段進めて、津波対策の推進に関する法律、津波防災地域づくり法の趣旨からは、より一層、地元市町村及び住民と、海岸管理者である都道府県知事は密接な調整が必要と考える。

１８）　先に掲げた平成 23 年７月８日の通知においては、堤防の天端高は、(中略) 海岸の機能の多様性への配慮、環境保全、周辺環境との調和、経済性、維持管理の容易性、施工性、公衆の利用等を総合的に考慮しつつ、海岸管理者が適切に定めるものであることに留意する。」と記載されている。また、平成 23 年 11 月 16 日の海岸における津波対策検討委員会提言においては、上記通知で掲げられた留意点に加え、「港湾及び漁港への利用者への配慮にも努めることが必要である。」と記述されている。これらの環境保全、周辺環境との調和、公衆の利用や港湾及び漁港の利用者への配慮をするためには、当然地元市町村及び住民の意見を尊重する必要があり、海岸管理者向けの通知等においてもそれらの必要性は認識されていると解される。

１９）　現在の東日本大震災の被災地の復旧、復興事業は基本的に大部分が国費で実施されており、これは、被災地以外の国民が実質費用負担していると考えることができる。この被災地以外の国民に対しては、避難施設、避難路の整備を中心とした「逃げる」津波対策を制度的に前提にしながら、東日本大震災の被災地では、高頻度（数十年から百数十年）に一回の津波は海岸保全施設で食い止めるという「ハードで防ぐ」という事業を実施することについて、「均衡がかけているのではないか」 という問題意識である。これは、だからといって、全国をすべて「ハードで防ぐ」という趣旨ではなく、東日本大震災の被災地においても、ベースは「逃げる」津波対策を原則としつつ、地域住民の理解がえられ、費用対効果も高い地区については、ハードの対応も考えるといった、高頻度（数十年から百数十年に一度）の津波に対しても、ソフト、ハードの双方から検討するのが、東日本大震災の被災地と、被災地外との国民に対する整備の水準のバランスの取り方と考える。

２０）　逃げ地図は、以下のＵＲＬ参照。
http://www.nigechizuproject.com/

２１）　地区の単位は、協議や話し合いがまとまりやすい、既存の地域のまとまりの単位を活用することが望ましい。

２２）　避難行動要支援者名簿は全市町村の作成が義務づけられているが、それを外部に事前に提供する相手については、民生委員になるのか、自治会長になるのか、など、事前に市町村地域防災計画において示されることになっている。また、その名簿を保持する者には守秘義務が課されることになる。

２３）　災害対策基本法上は、「地区の居住者及び事業者が共同して」提案することになっているが、過半数等の要件は必要ないので、その地区協議会を代表する肩書きと氏名で提案すれば足りるものである。

２４）　法律上は市町村が地区防災計画の策定の必要性を判断することになるが、地元の住民等がまとまってその素案を作成する段階においては、避難活動等を地区の共助で行う地区の意向が存在していることから、これを否定する理屈は市町村には事実上存在し得ないという意味である。

参考文献

補注１）及び３）の論考の最後に掲げた参考文献をもって代える。