

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 21 日現在

機関番号：30106

研究種目：挑戦的研究（萌芽）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K18543

研究課題名（和文）津波被災地における高台移転事業の実証的研究：行政法学および民法学の観点から

研究課題名（英文）An study on new residential relocation projects (as managed retreat) in tsunami-affected areas

研究代表者

竹田 恒規 (Takeda, Tsunenori)

北星学園大学・経済学部・講師

研究者番号：40347745

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：1993年の地震・津波で被災した奥尻島青苗地区で行われた高台移転事業（防災集団移転事業及び漁業集落環境整備事業）について、計画策定、行政と住民による合意形成、事業実施の各段階での法的論点を検討した。

人口減少と高齢化に直面する地域で、早期の住宅確保を可能とする市街地整備、生業確保の環境整備が肝要だったことを確認できた。円滑な用地確保には、（近時改正されつつある）登記制度の整備、用益権・担保権の処理が重要であることを確認した。用地確保の事務処理にあたる自治体職員の実務能力を維持・向上させること、知識・能力・経験を持つ他自治体職員の応援態勢の必要を確認できた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

災害復興では、必要以上の市街地整備、人口縮減・高齢化と市街地整備とのミスマッチ、用地処理の困難による復興の長期化が指摘される。過去の記録と分析が、将来の災害復興を少しでも改善できるかもしれない。本研究の社会的意義はそこにある。また、社会の実態をより踏まえた方法論による法律学の必要が言われる。本研究も、実務の一次資料を踏まえて考察してきた。裁判例の羈絆から解放された法律学の可能性の追究が本研究の学術的意義であった。

もっとも、達成できたかどうかは心許なく、さらに精進を、と考えている。

研究成果の概要（英文）：In this project, We dealt with the new residential area relocation project (as managed retreat) that was carried out in the Anae district of Okushiri Island, which was damaged by the earthquake and tsunami. We examined legal issues at each stage of planning, consensus building between administration and residents, and project execution.

We confirmed that, in areas facing depopulation and aging, it is essential to develop town areas that would enable early securing of housing, and to improve the environment for securing livelihoods. And also that it is important to improve the registration system (which is being revised recently) and to handle usufructuary rights in order to smoothly secure sites. Maintain and improve the practical ability of local government officials who are in charge of the administrative processing of site acquisition, and support from other local government officials who have knowledge, skills, and experience is critically important.

研究分野：法律学

キーワード：高台移転事業 managed retreat 防災集団移転促進事業 漁業集落環境整備事業 災害復興法学 行政法学 民法学

様式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

本研究は、東日本大震災からの復旧・復興過程を目の当たりにし、自然災害からの復旧・復興に、法学者はどう寄与できるのかを問うたところから始まっている。災害からの復旧・復興法制（さらに防災法制）の確立には、過去の経験を活かすことが不可欠であろう。

そこで我々は、1993年7月12日の北海道南西沖地震と津波から奥尻町が復旧・復興する過程に着目した。2015年から数度にわたり、復旧・復興の過程、とりわけ高台移転の具体的な経過を検証する現地調査を奥尻島にて行い、奥尻町役場での復旧・復興に関する資料の閲覧、震災当時の町職員として実際の実務に携わった方や被災者の方々へのインタビューなどを通じて、被災と復興の「現場」には、貴重な一次資料・史料が未整理のまま残されていることが判明した。しかし同時に、多くの資料が公文書としての保存期限が過ぎ、廃棄され、散逸の危機にあることも判明した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、

- (1) 行政法学及び民法学の観点から、奥尻島被災地(特に青苗地区)の復旧・復興過程について基礎資料を収集・整理し記録化すること
- (2) それら基礎資料に基づいて行う、復旧・復興過程の多角的視点からの法的検討

であった。東日本大震災からの復興の過程で、奥尻島、特に青苗地区の復旧・復興過程が注目を浴びたことも本研究において、奥尻島青苗地区を「舞台」に設定した理由である。奥尻島は、1993年7月の北海道南西沖地震と津波により甚大な被害を受けたが、行政・地域住民の協力と全国からの支援で、発災後5年で完全復興が宣言された。

青苗地区の復旧・復興過程に関して検討されるべき法的論点は、

- ① 防災集団移転事業・漁業集落環境整備事業を実施し高台移転に至るまでの計画策定・政策形成・合意形成（住民参加）の過程の法的分析
- ② 用地取得手続の実態分析と用益権・担保権の消長についての調査と分析
- ③ 物的担保の帰趨・実務上の取扱いについての調査と分析

がある。

3. 研究の方法

(1) 災害復旧・復興に関する文献資料の収集と検討 法律学的観点からは第一に、災害復旧・復興を扱った先行業績を収集・検討することで、これまで法律学が災害復旧・復興にどのような論点を発見し、課題をどう解決してきたかを明らかにした。第二に、「災害復興法学」として確立しつつある研究領域の最新の知見を学ぶ。また、社会学・財政学・経済学・まちづくり等の観点からの災害復旧・復興を扱った文献資料を収集・検討することによって、隣接諸科学と「対話」しながら法律学的検討を行うための道筋を見いだすこととした。

(2) 奥尻島での現地調査・関係機関への調査 奥尻町役場に所蔵されている復旧・復興過程を記録する文書の収集と整理を、おおむね次の3つのユニットに分節しながら行った。すなわち、

- ① 奥尻町及び北海道の災害復興計画の策定過程(奥尻町役場・北海道庁・建設省のやりとりも含む)、復興手段として防災集団移転事業・漁業集落環境整備事業が選択され実施される過程、義援金の配分と使途の決定過程を基礎資料からたどり記録化する作業ユニット
- ② 高台移転にあたっての用地取得の実態を示す資料の収集と整理に関する作業ユニット
- ③ 復旧・復興の全般に携わった町職員OBや北海道庁からの応援職員、さらには被災者(＝高台移転・土地整備の経験者)へのインタビューにより当時の状況・苦労・被災地が現在抱える課題を記録化する作業ユニット

である。

(3) 北海道庁所蔵の文書の収集と分析 奥尻島の復旧・復興過程に関して北海道庁が所蔵する文書は、道立文書館が断片的に保管しているに過ぎない。これを収集・分析するとともに、奥尻町役場所蔵の文書と照合しながら復興事業の計画策定と事業実施の過程を立体的に明らかにした。

(4) 資料のアーカイブ化と検討 収集した資料を、震災復旧・復興過程、とりわけ高台移転の具体的な過程に沿ってアーカイブ化する作業に取り組んだ。同時に、必要に応じて研究会等の機会をもち問題意識・情報・知見の共有を図った。

(5) 以上のような作業を経た上で、後述(4.)のように、研究成果をまとめることができる。また、研究成果の一部を論考や学会発表により発信することができた(5.)。

なお、本来2020年度末までとされていた補助期間は、コロナ禍により3度にわたり期間延長を認められ、2023年度末となった。コロナ禍により、本来行うべき検討を行うことができなかつたものもある。さらに当初は、東日本大震災からの復旧・復興にまで研究範囲を拡大したいと考えていたが、広範囲の移動を伴う活動を自制したことで、そこまで至らなかった。また、離島であり医療資源が豊富にあるとはいいがたい奥尻島に、ウイルス・キャリアとして訪問してしまった場合の奥尻島の方々への迷惑を考え、延長期間内にも訪問することは控えた。事情を賢察いただければ幸いである。

4. 研究成果

(1) 奥尻島は、北海道渡島半島の西に位置する離島であり、同島南端に位置するのが青苗地区である。漁業を中心とする第1次産業とそれを資源にした観光業が同島経済の主たる駆動源である。1993年7月12日の「北海道南西沖地震」とそれに因る津波は、同島の西海岸に甚大な被害を与えた。特に青苗地区は数度にわたる津波の来襲と火災で壊滅的な被害を被った。

1985年以降の国勢調査によれば、奥尻町の人口は一貫して減少している。人口構成の点でも、生産年齢人口と年少人口の比率は減少し続けている一方で、老年人口の高止まりが見られる。もっとも、この人口及び人口構成の推移は、北海道内の利尻島や礼文島と同傾向である。被災が人口減少をもたらしたと結論づけることは早計であろう。我々が探求すべきは、人口減少を所与とした、災害復興の「サイズ」である。

(2) 被災後の避難所の設置・運営、被災者への生活支援、仮設住宅の開設が行われる中、1993年8月9日、北海道庁内に「災害復興対策推進委員会」が設置され、企画振興部(当時)を中心に復興計画の立案と復興事業の選択について検討が開始された。

北海道庁の主導で復興計画が立案されたことについては、

- 「複数の集落が壊滅した奥尻町……では、被害があまりにも大きく広範多岐にわたっていたことから、通常の災害のように関係機関が個々にその所管する復旧事業を進めることは困難」であったこと
- 「災害復旧事業だけで地域としての復興を図り得」ないであろうこと
- 「地域の復興を進める中心となるべき被災町村〔奥尻町もその1つである〕が、まちづくりなどの専門的なノウハウに乏しく、独力で計画を樹立・推進していくことが難しい状況」にあったこと

が背景にあったとされる。「現場」ではない北海道庁主導で復興事業が立案されることには、当然のことながら、「現場」のニーズに沿った復興事業が行われるか疑問がありうる。この点については、「地元住民・自治体の意向を十分反映させることを前提と」すべきこと、同町策定の復興計画の素案「を町村に示しながら、復興計画の早期立案・推進を支援する」方針が確認されている。実際にも、北海道庁からは、奥尻町役場に応援の職員が派遣されるとともに(後述)、町役場職員を中心に、住民のニーズをきめ細かに調査しながら、細部の調整が行われている。この実際のニーズとの擦り合わせは、計画策定段階にとどまらず、事業実施の段階に至るまで行われた(計画当初に予定されていた集団移転事業が規模を縮小して行われたことも確認できる)。

(3) 1993年9月に北海道庁が「全戸高台移転案」と「一部高台移転案」の2案を奥尻町に提案した。しかし、この段階では、予算的裏付けや事業手法(補助事業の具体案)は確定していない。一方では、北海道庁が国土庁(当時)等と予算的裏付けや事業手法について検討が行われる。他方では、同年10月以降、奥尻町役場により住民への説明会等を通じて、「現場」のニーズとのすりあわせが行われる。そのためにも、町役場の事務処理体制の強化が必要となる。そこで、10月1日付けで奥尻町災害復興対策室長に北海道庁檜山支庁地方部振興課主幹の職員が着任した(実態に即して言えば、この職員の方は、被災直後の7月18日に他の職員とともに「とりあえず行ってこい」と奥尻島に長期派遣され、町役場・北海道庁・自衛隊・報道機関などの調整に当たっていた。インタビューでは、「さあ、帰ろう、もうそろそろいいのかな、と思った10月1日に、町長に、お前残れ、と言われて町職員になってしまったわけです」と語ってくれた)。

住民への説明会は自治会ごとに3回実施され、その他にも町職員が個別に説明と意向聴取を繰り返して行われた。同時に、「奥尻の復興を考える会」(住民団体)がアンケートを実施し、それも計画の具体化に反映されている。この間の住民の関心(懸念)は、大雑把にまとめると、

- ① 防潮堤の是非及び高さ
- ② 移転に必要な土地の買収の行方と価格
- ③ 住宅移転の用地確保の見通し

にあったと推測される。①は景観の問題にとどまらず、仮に防潮堤が建設された場合、自らの仕事場である海と漁港を、随時、目と耳で確認できるのか、といったレヴェナントな問題である。②と③は、将来の生活・住宅の再建に直結する問題であり、仮設住宅の使用期間が2年に限定されていたことから、自宅再建のタイミングとの関連で、当事者にとってレヴェナントであったことは言うまでもない。また、高齢の被災者からは、経済的・時間的観点から、公営住宅への入居を希望する意向が示される場合もあった。公営住宅の整備戸数についても、戸別訪問での調整を

経て、戸数が決められていく。

(4) 青苗1~4区(現在の青苗地区の中心地にほぼ相当する地域)は漁業集落環境整備事業(水産庁所管)を実施、青苗岬に近い5区については防災集団移転促進事業(国土庁所管)を実施することになるが、前者は総事業費の41.7%を町費負担とし、後者については総事業費の26.2%を町費負担としている。この点、東日本大震災からの復旧・復興事業について、被災自治体の事業費負担を実質的にゼロにしたことと著しい対照をなす。当時事業実施にあたった職員の方によれば、「むしろ町費負担にしたことにより、必要な事業規模を意識することができた」と語ってくれた。被害規模の違いや経済環境の違いもあるので単純に彼我の是非を問うことは慎まなければならないが、このことは、留意しておきたい。

(5) 1994年度から上記事業の実施の段階になる。これ以降、事業実施に必要な土地の取得に膨大な作業量が振り分けられることになる。それに伴い、奥尻町役場の事務執行体制の拡充が行われた。すなわち、災害復興対策室長の下に、新たに用地課を設置し、同町から新たに2名の職員の派遣を受けた。用地の取得については、93年8月の段階から、土地区画整理の手法と任意買収の手法が北海道庁内で検討されていたが、土地区画整理に関する町役場の経験や減歩に対する住民の抵抗感の予想から、必要な土地の全部について任意買収で取得する方針を採用した。

用地取得に際して特筆すべき点は2点ある。第1は、必要な用地を取得する際に、対象となる土地の所有者と筆界の特定とが必要になるが、筆界の特定に際しては、原則として、登記簿に依拠してこれを行ったことである。被災により、測量の実施が実際上不可能であったこと、測量に長期間を費やすことになること、さらには、地震により島全体ねじれるように隆起と沈降を起こしたことが登記簿に依拠した筆界確定の理由(事情)であった。北海道庁の報告書は「ラフトもいえる方法」を可能にした鍵が、街づくりについての住民全体の合意があったことだと指摘している。特筆すべき第2の点として、必要となる土地を取得した後、全地を合筆し、その後分筆することで、(新しい)筆界を確定させたことである。災害復旧・復興が遅々として進まない最大の理由は、用地確定の遅延であろう。全地買収・合筆・分筆後の新筆界の確定という手法は、事業全体がスムーズに実施できた鍵だったと考えられる。

(6) 最後に、奥尻町役場職員として、北海道庁職員として奥尻復興に尽力された方へのインタビューより、我々が心にとどめておくべき、言葉を上げさせていただく。我々のつたない研究は、これらの言葉を、地方自治体の(元)職員から引き出すためのものだったかもしれない。

「超法規と言われていたんですかね…。一応、法律の許す範囲のなかで動いているつもりではいるんですけど。

今のお役人さんは、行間を読まないようですね。行と行の間のスキマってあると思うんですけど。自分の腹を括ってやる、というところがないんですね。また上司も、それをやらせていないんじゃないかと思うんです。それなら、現場優先でやって良いというふうにした方が、もっと面白いことができるのかな、と思うのですが…。」

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計16件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 16件）

1. 著者名 足立清人	4. 巻 61(1)
2. 論文標題 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」について	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 91 - 113
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 61(2)
2. 論文標題 界紛争型ケースにおける「取得時効と登記」再論（1）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 35 - 59
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 61(2)
2. 論文標題 境界紛争型ケースにおける「取得時効と登記」の問題について - 旭川地判令和3年3月1日の評釈	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 243 - 257
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 竹田恒規、足立清人、定池祐季、神谷裕一、竹田彰、宮田康宏、渡部和正	4. 巻 60(1)
2. 論文標題 奥尻復興の秘けつを聞き出す：高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー（2）-災害復興を考えるシンポジウムの記録-	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 31 - 52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 竹田恒規、足立清人、定池祐季、神谷裕一、竹田彰、宮田康宏、渡部和正	4. 巻 60(2)
2. 論文標題 奥尻復興の秘けつを聞き出す：高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー（3）-災害復興を考えるシンポジウムの記録-	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 1 - 19
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 60(1)
2. 論文標題 抵当権と所有権留保との競合について - 担保権の競合（1） -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 1 - 16
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 竹田恒規、足立清人、定池祐季、神谷裕一、竹田彰、宮田康宏、渡部和正	4. 巻 59(2)
2. 論文標題 奥尻復興の秘けつを聞き出す：高台移転事業の概要と実務当事者へのインタビュー（1）-災害復興を考えるシンポジウムの記録-	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 45 - 65
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 59(2)
2. 論文標題 抵当権の効力の及ぶ目的物の範囲について（5）	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 北星論集（経済学部）	6. 最初と最後の頁 29 - 43
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 59(1)
2. 論文標題 抵当権の効力の及ぶ目的物の範囲について(4)	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 北星論集(経済学部)	6. 最初と最後の頁 1 - 21
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 59(2)
2. 論文標題 預貯金債権の共同相続について-最大決平成28年12月19日金法2058号6頁の検討を通じて(4・完)-	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 北星論集(経済学部)	6. 最初と最後の頁 195 - 205
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 59(1)
2. 論文標題 預貯金債権の共同相続について-最大決平成28年12月19日金法2058号6頁の検討を通じて(3)-	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 北星論集(経済学部)	6. 最初と最後の頁 105 - 116
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 平井廣一、足立清人	4. 巻 68(1)
2. 論文標題 地租改正と地主的土地所有の歴史的な性格: 経済史と法制史・民法的観点から(1)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 経済学研究(北海道大学大学院経済学研究院)	6. 最初と最後の頁 103-113
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 平井廣一、足立清人	4. 巻 68(2)
2. 論文標題 「地租改正と地主的土地所有の歴史的な性格：経済史と法制史・民法的観点から(2)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 経済学研究(北海道大学大学院経済学研究院)	6. 最初と最後の頁 17-47
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 57(2)
2. 論文標題 預貯金債権の共同相続について：最大決平成28年12月19日金法2058号6頁の検討を通じて(1)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 北星論集	6. 最初と最後の頁 117-131
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 足立清人	4. 巻 58(2)
2. 論文標題 預貯金債権の共同相続について：最大決平成28年12月19日金法2058号6頁の検討を通じて(2)	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 北星論集	6. 最初と最後の頁 95-117
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 足立清人、竹田恒規、篠田優	4. 巻 2018年3月
2. 論文標題 奥尻町青苗地区の復旧・復興過程、特に高台移転と土地整備の調査と研究：行政法および民法の観点から(2)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 北星論集(経済学部)	6. 最初と最後の頁 1-7
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 竹田恒規
2. 発表標題 災害復興と行政法理論：奥尻町青苗地区（93年北海道南西沖地震）のケーススタディ
3. 学会等名 北海道大学公法研究会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 竹田恒規
2. 発表標題 災害復興まちづくりにおける意思決定・合意形成・事業実施の過程 平成5年青苗地区ケースに係る整理と法律学的分析
3. 学会等名 第25回自治体法務合同研究会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

『外国人』による土地取引の法律学的考察 https://www.frk.or.jp/kenkyu_jyosei/30.html
--

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	足立 清人 (Adachi Kiyoto) (80405620)	北星学園大学・経済学部・教授 (30106)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------