集団移転を伴う広域災害からの復興計画策定プロセスと 計画実施に向けての課題

The Process of Drawing up Reconstruction Plans in Extensive Disaster-hit Areas Including Community Relocation and Challenges in the Implementation of Plans

〇石川 永子¹ Eiko ISHIKAWA

¹財団法人ひょうご21世紀研究機構人と防災未来センター Disaster Reduction and Human Renovation Institution

This study summarizes the transition of the roles of national, prefectural and municipal governments and changes in issues hampering the reconstruction plan development processes by local governments, focusing on Town A, Miyagi Prefecture, where the author has been engaged in supporting activities for reconstruction planning as a quasi-resident adviser since one month after the earthquake. The study also clarifies the position of town and city reconstruction projects, particularly for residential reconstruction projects, including community relocation for the recovery of extensive tsunami-hit areas covering multiple prefectures, as well as challenges in community relocation.

Keywords: Plan for Recovery, Wide Area Disasters, Community Relocation

1. 研究の背景と目的

東日本大震災の災害対応においては、「保健師など の専門職を含む人材支援や物資支援など、広域の被災 地に限られた資源をどのように効果的に配分するか」 という調整や、被災県や市町への応援・受援体制の構 築が大きなテーマとなった。一方で、被災地の復興は、 基本的には各市町村が復興計画を策定するが、広域災 害からの復興という特殊性から、中小規模災害以上に 「被災地が多様な地域性を持つこと」「国・県・市町 といった行政機関や市民・民間団体等の多くの主体の 合意形成に向けての調整の困難であること」が復興を 考える上での課題となった。また、未曽有の巨大災害 であったために、復興財源および復興事業に関する制 度が遅れ、それらを明確化する前に、各自治体は復興 計画を策定せざるを得ない状況となった。本研究では、 筆者が震災1カ月後から半常駐体制で復興計画策定支 援に入った、宮城県 A 町の復興計画の策定プロセス を中心に、広域津波災害からの復興におけるまちの再 建、とりわけ、集団移転を伴う住宅再建のプロジェク トの位置づけとその課題を明らかにする。

2. 東日本大震災の復興計画策定過程

東日本大震災の主な被災地である3県(岩手・宮城・福島)での、市町村の復興計画策定における県の役割はそれぞれ異なっている。岩手県は、地域性により地域の復興を3パターンに分けて基礎となる考え方を示した上で市町村の主体的な計画策定の後方支援に

徹したのに対し、宮城県は早い段階で市町村に対して 市街地の具体的な土地の提案を行いその後も県土木部 を中心に助言・調整を行ったという意味で対象的であ る。また、福島県は、原子力災害で警戒区域となって いることや、内陸部の地震動による建物被害への対応 や観光等で風評被害など、県内の被害状況や対応すべ き事項が多く、県の復興計画策定時に市町村と話し合 うことはあったが、市町村の復興計画の策定に対して の十分な支援は 2012 年 3 月の段階では困難な状況で ある(1)。A町の震災復興計画は、震災前からあった町 の総合計画の流れを引き継ぐものとして作成された。 土地利用については、震災前の居住エリアの後背地の 比較的近いところに高台があるため、市街地、集落部 ともに被災家屋の集団移転を計画している。表1に、 復興計画のうち特に土地利用計画を中心に、計画の策 定と計画を事業化するプロセスを時系列でまとめた。

3. 広域災害である東日本大震災の復興計画の策定・ 事業化の状況と課題

特に行政機能が低下した小規模沿岸市町村における 復興計画策定体制の構築のために、国土交通省は制度 の新設や緩和措置の検討と共に、市町村が直轄調査に よる専門コンサルタントにある程度自由に作業を依頼 出来る体制をつくって間接的に支援を行った。宮城県 は土木部を中心に広域インフラや港湾施設などについ て複数市町村と調整する役割を担った。また、表-1 からもわかるように、新制度や財源が明らかになる前

表一1 A町の復興計画の策定と実施プロセス(震災から1年間)

										●発売の製料 変更 第二個 2 第三個 2 第三個 2 第三個 2 第三個 2 第三個 2 第三										
					名に配布				<u> </u>						<u></u>					
		S # 40			●##50UK#UR#			D	様かがら間が今後的 住宅時の追求 前様の次定						発行連絡の計画権					
								Î			- 8立総会	CONTRACT NO.	4000		経済のでは、 ・ は は に は に に に に に に に に に に に に に					
				高台が製みとままして関する他は関連 の日本は、1 に関する他は関連	液合物はど注まいて関する場所会		●株別市設施展集権連合総の銀市中職業の決定 2011.1111~2013.3.10		ある市田中国等事業の ほっち 重新の者は 事業を上した事業を素素 の第一の対はし選手を検討 事業年後と生活的は、妻子 を選手を上手の際し出力に シェでの検討	・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・	● 4種区まちグリ協議会設立総会	東京の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本の 日本	金が位置をおいい日本を設立が会		施格力のプロスを 国際・施力を 通過を 企業の を でを でする を できる を できる では できる できる できる できる できる できる できる できる できる できる					
				1000 PM	1000年	一日本日本	◆株別市街地県県株長選 2011.1111~2015.8:10	御り神がもとこれを引		新华 扣權		H			×	1				権政 推奨が出端の意思権の 信仰
					And the second s	第二間子会は現金 ●都市計画書館会は	製造の実施は非常	A MARK	の 業業子もの利みを行せ方 に関する後的 まま川 まちゃくいまったシスペロ かのからまった。 お着 を経験がある。 表表 を経験がある。 表表 を経験がある。 表表 を経験がある。 表表 を表現を表示を使し、表示 表示を表示している。 また 表示を表示している。 また 表示を表示といる。 また 表示を表示といる。 また 表示を表示を表示といる。 また 表示を表示を表示といる。 また 表示を表示を表示といる。 また 表示を表示を表示を表示といる。 また 表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表示を表			●64位 均和用物類人業	K-0-14		銀座監備事業力ルテの 作成、事業主法の修訂 事業力テンニール機計 高台連びの議事的機計 最終本産者 国土 支援者のの機能フ スカッゴ手機関列	・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・ ・	施施国金銭の有益可能 の成となる のの表を のの表を のの表を のの表を のの表を のの表を ののまた。 ののまたの。 のの。 ののまたの。 のの。 のの。 のの。 のの。 のの。 のの。 のの。 のの。 のの。		14版 三種語類語の 位置等とまたべり の数を行の発言	
		金融銀行の会員	田田幸福市 10					3つの業をもつした検討	(人士權, 14%, 各种的智能 (1)	#HATESH#	◆	15		第四項語の「関する治療研究を設け	g§	施工年用中地の金融外部の 施口	(1) (日本の事に)			
		96000	21	Û				6	(他の事業 10% 14 年 14	年度を開発を行る。	ASSTURABLE STATE	1世日土地町(第二間する8番		日本公司第 ~	高化化物の事業の 機関部の計画 住宅・改建部用等の 関連機能の検討	は解析剤を5詳出 複数の検討		避難用的関係(個人 対象)		
		(2)Min	• felk	を開発的会に回り は同まもがりを同間を				日本市本第二		642年第2817年度	(各地区無温から)	- Table 1								
		• m(B(1)	発展技術	ā				●工程表の様形の国際音楽は	2410	●4差区除職等第打合社 (注限代表等)以路、路路。				●工程等の推出の	市内ではお金属を含金 株式の表面が発展では 株式の表面が表現である。 たりの発展がある。 本当の表面がある。 本当の表面がある。 本当の表面がある。 本当の表面がある。 本当の表面がある。 本当の表面がある。			避難実施調査(地区・ 無計単位)の検討		
	- 1000年本十七年									●4地区部署(注限代票署					(111)					
銀行き部屋																				
## P																				
		相	1000年11日		H	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·			(交場内の) 作業 直 を で の の の の の の の の の の の の の		が出る。	Ħ.			(2場内の作業 /国の直轄調 査					
諸災地の動産	は魅力なっていること	(実験計画に関する町の会議・発表		住房の参画・常見反映	都市計画区域を含む市街地の土地利用					集落館の土地利用						産業の再生		製な形成	広域インフラ(道路・鉄道など)	住宅の再建

から、先の直轄調査を中心とした実務レベルでの調整 会議が、国の動きを伝えながら市町村のニーズを把握 する場となった。

しかし、被災市町村の復興計画は、具体的な事業名や規模、内容については復興計画に盛り込むことは難しく、復興計画そのものが中間的な計画になった。そのため、復興計画を策定する過程で、住民説明会や地域懇談会等を行う際も、計画を財政的な裏付けがとれない状況で説明せざるをえず、被災市町は厳しい立場にあった。さらに、事業実施段階では、地域の合意形成の熟度の差がよりはっきりしてくる。ただし、この差は、A町のように小規模な町よりも、合併して広域となった市の離半島部の集落のほうが顕著ではある。加えて、市町単独事業や、国から被災者への支援金への市町によつ加算金や各種支援など、市町の財政力の格差が被災者支援の差として表れ、不公平感を抱く被災者がいるのも現実である。

また、集落部だけでなく、町の中心部においても、 高台住宅地造成の規模について、実際に定住する世帯 数をシビアに計算して計画する必要があり、人口減 少・高齢化社会のなかで、成熟期の本当の意味で豊か な復興、持続可能なまちづくりとは何かを問われてい る。

4. 広域で地域性が多様である被災地の復興の課題

東日本大震災では、広域避難や市町村外借上げ仮設 住宅や建設仮設住宅の入居に伴う人口移動を契機とし た復興事業規模の調整が重要な課題になってきている。 地域の復興計画を考える上では、被災地のコミュニティ (住民組織) の多様が多様なため、合意形成の方法についても配慮が必要である。例えば、A 町では、それぞれの集落の世帯や各地区の漁協に受け継がれてきた地先漁業権を持って漁業が成り立っている。集落それぞれがライバルという意味では隣接する集落との関係性は複雑で集落の統合については丁寧に検討する必要がある。また、多くの集落では、入会地などの財産を持つ世帯が「契約講(あるいは契約会)」という組織をつくっており、その代表者と行政区の自治会長が異なることも多い。集団移転先に集落内の契約講が所有する土地を希望する集落も多く、合意形成に向けて土地の共同所有者である契約講会員だけでなく、実際に移転する集落住民全体との話し合いの場づくりなど、独特の課題もある。

また、復興事業の手法として、市街地では、区画整理事業、防災集団移転促進事業、拠点市街地整備事業 (新法:津波防災地域づくり法)、漁村部では、防災集団移転促進事業、漁村集落整備強化事業等を計画する市町村が多い。これらの概要をまとめたものが表ー2である。実際、市町村では、各事業の実施要件やメリットデメリットを鑑みて、パズルのように重ねあわせながら計画をすすめている。事業によって被災者への支援内容や移転先地の宅地の提供時期や面積などが異なるため、被災者側からみて格差として見えてしまう可能性があり、制度の溝をどのように埋めていくい、住民の理解を得られるかも大きな課題である。これらの支援内容の格差を埋めるために基礎自治体単独助成などで調整するという案も検討されたが、既存の事業制度は、似たような事業内容を持っていたとしても目

表-2 高台移転に関する主な事業の概要

		実施可能な工事															
	事業目的	老朽・被災 建物の除 却	用住宅用	自力再建 用住宅用 地の造成	公益的施 設用地の 取得	公益的施 設用地の 造成	公営住宅 用地の取 得	公営住宅 用地の造 成	公営住宅 の建設	水道・排 水等の整 備	都市施設 の用地取 得	都市施設の 用地の造成・ 工事	土地の 嵩 上げ	漁業施設用地 の取得施設整 備・地盤嵩上 げ・道路建設			
防災集団移転促進事業	危険区域からの居住者の移転と安全 確保	0	0	0	0	0	- (0)	- (0)	-	0	×	×	×	×			
津波復興拠点整備事業	津波復興拠点を緊急に整備	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-			
被災市街地復興土地区画整理事業	被災した市街地の復興の推進	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-			
災害公営住宅整備事業	住宅に困窮する低額所得者に対する 住宅の供給(賃貸)	-	-	-	-	-	0	0	0	0	-	-	(0)	-			
漁業施設機能強化事業	漁港の復旧に際した機能回復・強化・ 災害に強く生産性の高い水産業・漁 村づくりの推進	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0			
都市公園整備事業	都市公園の整備(良好な環境の創 造)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○(公園 のみ)	○(公園の み)	-	-			
がけ地近接等危険住宅移転事業	災害の未然防止 居住者地震の自助 努力による住宅の移転支援	0	-	-	-	-	-	-			-	-	-	-			
小規模住宅地区等改良事業	住環境の整備・災害防止	0	-	-	-	-	0	0	0	0	-	-	-	-			
		被災者支援									成立要件·制限事項						
	事業目的	移転跡地 の買上げ		移転先地 の賃借	引越料等 の助成	住宅建設 のローン 利子補給	土地購入 のローン 利子補給	一次産業 をやめる 人への助 成	コミュニ ティ向ナ施 設の建設	移転跡地 の居住禁 止条件あ り	戸数要件 あり	1 戸あたりの 敷地面積制 限あり	1市町村 での実施 個所制限 あり	事業用地の面 積上下限条件 あり	人口密度 の最低条 件あり		
防災集団移転促進事業	危険区域からの居住者の移転と安全 確保	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	×	×	×		
津波復興拠点整備事業	津波復興拠点を緊急に整備	0	0	(0)	-	-	-	-	(0)	-	×	×	0	0	0		
被災市街地復興土地区画整理事業	被災した市街地の復興の推進	(換地)	(換地)	(換地)	(0)	-	-	-	(0)	-	0	×	×	0	(0)		
災害公営住宅整備事業	住宅に困窮する低額所得者に対する 住宅の供給(賃貸)	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-		
漁業施設機能強化事業	漁港の復旧に際した機能回復・強化・ 災害に強く生産性の高い水産業・漁 村づくりの推進	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
都市公園整備事業	都市公園の整備(良好な環境の創 造)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	×	×	0	×		
がけ地近接	災害の未然防止 居住者地震の自助 努力による住宅の移転支援	0	-	-	-	0	0	-	-	0	×	×	×	×	×		
小規模住宅地区等改良事業	住環境の整備・災害防止	-	-	-	Δ	-	-	-	0	-	0	×	×	0	0		

的が異なるため困難であるとも言われている。しかしながら、被災者の住宅再建となりわいの再生に関する多様なニーズにあわせて、段階的に宅地や公営住宅を提供していくことが必要である。例えば、市街地では、拠点市街地整備事業で先行買収して公営住宅を建設し、高齢者等を早期に仮設住宅から移し住環境を整えると共に、震災前の民間賃貸住宅に居住していた世帯や、子世帯が会社員等の三世代の家族などで比較的早く住宅再建の資金的目途が立ちやすい層への宅地供給を行う。その後、一定の面積割合以内で生活関連の店舗などの建設が新たに認められた防災集団移転促進事業で、住宅や店舗併用住宅を移転させ、それらの土地を買い上げたあと、旧市街地での事業再開を希望する店舗や加工場などを区画整理事業で再編するなどの方法を考える必要がある。

補注

(1) 2012年3月に実施した、岩手・宮城・福島各県の市町村の復興計画に関する業務を担当する部局への聞き取り調査による