

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

○石川 永子¹
Eiko ISHIKAWA¹

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、未曾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

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る、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－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か、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

	事業目的	実施可能な工事													
		老朽・被災建物の除却	自力再建用住宅用地の取得	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	○	○	○	○	○	- (○)	- (○)	-	○	×	×	×	×	
津波復興拠点整備事業	津波復興拠点を緊急に整備	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	
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	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○	○	-	
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)	-	-	-	-	-	○	○	○	○	-	-	(○)	-	
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)	-	-	-	-	-	-	-	-	○(公園のみ)	○(公園のみ)	-	-	-	
か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	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
小規模住宅地区等改良事業	住環境の整備・災害防止	○	-	-	-	-	○	○	○	○	-	-	-	-	
	事業目的	被災者支援								成立要件・制限事項					
		移転跡地の買上げ	移転先地の購入	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	コミュニティ向け施設の建設	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	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×
津波復興拠点整備事業	津波復興拠点を緊急に整備	○	○	(○)	-	-	-	-	(○)	-	×	×	○	○	○
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)	(○)	-	-	-	(○)	-	○	×	×	○	(○)
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)	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-
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)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	×	×	○	×
かけ地近接	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	○	-	-	-	○	○	-	-	○	×	×	×	×	×
小規模住宅地区等改良事業	住環境の整備・災害防止	-	-	-	△	-	-	-	○	-	○	×	×	○	○

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必要がある。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