



みやぎ県民センター ニュースレター

石巻市計画道路「門脇流留線」が開通（3月25日）。6ページに関連記事 出所石巻市

81号（特別号）
2022年5月20日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

国交省がまとめた東日本大震災復興まちづくりの検証内容の検討から、復興まちづくりの教訓を考えます。本号はそのシリーズの第3回目（最終回）。

執筆は県民センター「住まいPT」副責任者の阿部重憲さん（県民センター世話人）です。

1～7 ページ 復興まちづくりを検証する（第三回）

8～9 ページ 県内公共工事ピークから60%減

東日本大震災 復興検証

国交省『東日本大震災津波被害からの市街地復興事業検証委員会—とりまとめ』から

復興まちづくりを検証する（その三）

本「復興まちづくりを検証する」企画の（その一）：ニュースレター78号、（その二）：同80号では「とりまとめ」の「1. 市街地復興事業（注1）の概括」（P1）から「4. 事業の進め方」の問題点にふれました。この（その三）では、「5. 各事業の特徴と留意点について」以降「さいごに」も含めて、全体の問題点を集約します。

（注1）前回同様、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業を指します。

1. 計画なき復興まちづくり事業

まちづくりとはかけ離れた防災集団移転促進事業

最初に「5. 各事業の特徴と留意点について」（P45）の「（1）防災集団移転促進事業」（P45）の問題点を述べます。当該事業は、本文の（特徴）と（留意点）でも指摘していますように、あくまで移転を目的とした任意事業（都市計画決定を要しない）であることからまちづくりとして取り組まれず、これまで育まれて来た地域文化の継承や事業後の地域の持続可能性に禍根を残すことになりました。個人の移転意向のみに焦点が当てられれば、各自その時々々の経済条件や意向等で判断せざるを得ず、多くの被災地でコミュニティ・被災者の分断に至りました。被災自治体の中には、津波シミュレーションによる災害危険区域の区分と移転支援策の差別化を機械的に連動させ、住宅再建の選別を行うような自治体すらありました。

このような防災集団移転促進事業の問題を深刻にさせたのが宮城県です。同県は、被災地全体を対象に漁港・集落の集約化の方針を打ち出しましたが、これ自体は住民の反発により実現できなかったものの、この考え方は市町村の事業の取組方にも反映し、沿岸部から市街地等への移転を促進させました。また、移転の際の土地買収が宅地のみであったため、生産（移転元地）と生活（高台）が全く切り離されるといふ事になり、生業の復興の障害にもなっています。一方、移転先においても高齢化が進み持続不可能な地区が増えています。いずれにしてもこのような事態は、移転のための移転という目標なき事業の迅速性、効率性の追求に起因しており、「とりまとめ」でもこれらの事実、因果関係を明確にすることが求められています。

都市開発に利用された防災集団移転促進事業

特に防災集団移転事業を「機能集約」という都市開発のために適用した仙台市の問題を指摘しておきたいと思います。被災直後に「住民の意向に関わらず、市が集団移転を強く推進」（仙台市都市整備局内の震災発生直後の打合せ資料）するとして、仙台東部エリアにおける「多重防御」「避難施設」「内陸移転」の方針を固め、沿岸部一帯に災害危険区域の指定を行いました。被災者の移転先は、市の「都市計画の方針（都市計画マスタープラン）」のコンパクトシティ構想の流れに沿った鉄道沿線エリアを対象として、特に同構想の主軸である地下鉄東西線の利用客増加（沿線開発）に焦点が当てられました。被災者にとっては、地価の安い沿岸地区から一気に高地価のエリアへの移転になりました。住宅・宅地の価格差も大きく、災害公営住宅の家賃も高くなり、津波被災の市町村の中でも、被災者の生活と居住環境を顧みない最も過酷な巨大防災集団移転事業であったと思います。

その実態と問題の一部を紹介します。この内、地下鉄東西線の荒井駅周辺には、移転先が4か所ありました。いずれもが土地区画整理事業地区内（被災市街地復興土地区画整理事業ではありません）で、震災前からの事業着手が2地区、震災直後からが2地区です。まず仙台市荒井土地区画整理事業（市施行、149.9ha）は1986年度の事業着手から震災時まで25年を経過しており、集団移転に適するようまとまった宅地はありませんでしたが、その中に点在するいわゆる“売れ残り”の宅地を移転先に充てました。一方、荒井東土地区画整理事業地区（組合施行33.7ha、事業着手2009年度）では市営住宅用地が確保されていたため、集団移転の要請に応えると同時に、土地区画整理の事業環境の改善にもなりました。他の荒井西地区（図1）と荒井南地区（組合施行、17.7ha、事業着手2013年）は、いずれも震災後の移転先需要を見越した事業であり、この2地区の事業規模は必要な移転用地を大幅に上回る官民一体の惨事便乗型都市開発になりました。

図1 防災集団移転促進事業の移転用地を大幅に上回る規模の荒井西土地区画整理事業（組合施行 46.8ha、事業着手 2013 年） 出所：仙台市資料



集団移転のモデル事業地区でも問題が

防災集団移転促進事業のモデルとして岩沼市の玉浦西地区が取り上げられています。しかし、その経過には様々な問題があり、これらの評価をふまえた教訓を引き出すことが求められています。当地区の事業は、被災した沿岸部の6つの集落を内陸部に移転集約しました。しかし、当該地区に移転したのは被災前515世帯の内282世帯（54.2%）であり、いち早く集団移転を決めた長谷釜地区でさえ70%弱です。中でも被災前20世帯の藤曾根地区は、8世帯（40.0%）のみの移転で、他は当該地区外での再建となっており、結果として藤曾根地区の解散という事態に至りました（（公財）後藤・安田記念都市研究所調査報告書）。このような状況をふまえますと「とりまとめ」にある「防災集団移転促進事業は、迅速・柔軟で、多様な被災者のニーズに対応可能な仕組み」（P46）という評価は適切とは言えず、進め方次第ではコミュニティ崩壊に直結しやすい事業であるとも言えます。

2. 巨大公共土木事業の中心的役割を果たした土地区画整理事業

「（2）土地区画整理事業」（P47）を実施したのは、被災3県の復興パターン調査対象の31自治体（岩手県11、宮城県15、福島県5）の内、7割弱（67.7%）の21自治体（岩手県7、宮城11県、福島県3）で、合わせて65地区（岩手県19、宮城県38、福島県8地区）でした。さらに、土地区画整理事業の面積も1,890haと、防災集団移転事業820ha、津波拠点整備280haを大きく上回り、また後者の2つの事業地区は土地区画整理事業の活用により実施されたエリアも多く、巨大化した公共土木事業の中心としての土地区画整理事業の役割が浮き彫りになっています。

これからも土地区画整理事業が果たした役割が問われる

土地区画整理事業の実施対象は、移転先（高台等）と津波被災市街地並びに移転元地です。この中の津波被災市街地と移転元地の事業地区には、土地利用目的が明確な津波復興拠点整備地区を含む場合もありますが、その他のエリアには移転対象外の大量の民有地が含まれ、今後とも土地区画整理事業の適用が適切であったのかが問われます。特に宮城県の場合は、県（特定行政庁）の権限で、実際に事業実施に移された面積以上のエリアを対象（気仙沼市、名取市、東松島市等）に、建築基準法第 84 条と新たな建築制限特例法による建築制限（私権制限）を 8 か月もの長期にわたって行いました。

被災地の多くの土地区画整理事業は、立地条件等から考えても土地区画整理事業の実施による地価上昇は期待できず、本来であれば、同事業の成立が困難でした。また、地形的な制約から大規模な緑地（法面）が発生してしまい、公共減歩が過大になり事業実施が困難な地区が少なくありませんでした。しかし、復興特区の推進計画及び整備計画の特例措置（緊急防災空地整備事業の適用）、交付金による事業の実施によって土地区画整理事業が可能となり、移転先整備も一体的、複合的に事業エリアに含まれる巨大公共土木事業（宮城県女川町や岩手県陸前高田市）に結びつきました。

地区ぐるみの集団移転が土地区画整理事業にのみこまれる

陸前高田市高田地区、今泉地区では土地区画整理事業ありきの中、事業期間短縮を目的とした先行着手を区域外等で行い、規模縮小による計画変更が困難になるような展開となり、地区単位の高台移転がそのまま事業規模の拡大に直結しました。事業後の効率的な土地利用を図るために申出換地（注 2）を行ってはいるものの、未活用地問題の長期化、深刻化が予想されます。

（注 2）申出換地とは、土地区画整理事業の換地計画において、一定のまとまりのある範囲を定め、そこに換地を申出る仕組み。



図 2 陸前高田市高田地区被災市街地復興土地区画整理事業の変更；2013 年 8 月事業説明会資料。上図「認可済の地区」が先行着手部分

行政主導の欠陥が露呈した仙台市蒲生北部地区土地区画整理事業

都市政策を優先させた仙台市の復興まちづくり事業でしたが、土地区画整理事業の進め方も、住民合意形成とは真逆の住民意向無視の典型でした。特に際立ったのは、復興の中心事業である防潮堤建設と土地区画整理事業、防災集団移転促進事業の対応（例えば説明会）がそれぞれバラバラで被災者も混乱し、市民から住民合意形成の場づくりを求める意見書が提出されましたが、仙台市は「公共団体施行は地権者の同意は必要なし」の回答でした。このような対応は、都市計画制度そのものの欠陥を示しています。当地区でも、一連の復興まちづくり事業の実施を前に、災害危険区域の指定を強行し、現地再建希望者の地区外移転を促すための切り崩しを行いました。最後に被災地に残ったのは8戸のみでしたが、これらの被災者の現地再建のための住宅再建支援は一切ありませんでした。また、仙台市は買収の宅地（市有地）は土地利用の効率化を図るために集約しましたが、残された8戸は元の場所のまま（原位置換地）で安全対策も全くなく、住宅の老朽化等それぞれの事情による利用転換をせざるを得ないような状況になっています（参照「東日本大震災100の教訓－地震・津波編」みやぎ震災研究センター他編クリエイツかもがわ）。

■ 「とりまとめ」全体の基本的な問題点

① 縦割り行政の域を出ない事業（市街地復興事業）検証

「とりまとめ」は、全体として復興まちづくり事業を如何に進めるのか—事業主義—という考えが基本に据えられています。その復興まちづくり事業は、永年にわたって育まれて来た地域の生活や文化（歴史、自然）の復興・継承ではなく、高台移転と市街地整備という一つの物理的、空間的再編を追求する巨大公共土木事業でした。具体的には、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業、津波防災拠点整備事業が一体となって、通常のスクラップ&ビルド事業として展開されました。

「とりまとめ」はこの事は表に出さず、復興まちづくり事業または市街地復興事業という行政の縦割りを基本に、津波で市街地等が破壊された後のハード面での建設事業に焦点を当て、今後の事業のあり方、事業論のための課題を集約したものです。そもそも関東大震災の復興からの流れをくむ市街地復興は、国の統治システムである組織と法制度、そしてこれらと一体となった制度と技術によるものであり、3事業もその延長線上にあります。

② 「計画なき事業」の迅速性、効率化追求の先には

上記のように、復興まちづくり事業は3事業が一体となって行われたのですが、その進め方も一方的です。まず、被災直後からの建築制限や災害危険区域指定によって、自由な選択と復興まちづくりの機会が奪われ、高台移転等を目的とした防災集団移転事業に絞り込まれ（追い込まれ）、それに追い打ちをかけるように土地区画整理事業（最大のねらいは所有権—抵当権—の移動）と買収事業である津波防災拠点整備事業が実施されました。事業主体は市町村とされましたが、実際はマンパワーとノウハウを兼ね備えた復興CM方式とよばれる官民の事業複合体でした。このような事業複合体が、今後の大規模災害後に、またまた「復興を変革の契機」のスローガンをもとに「スピード感のある事業実施」（市街地復興事業の加速化

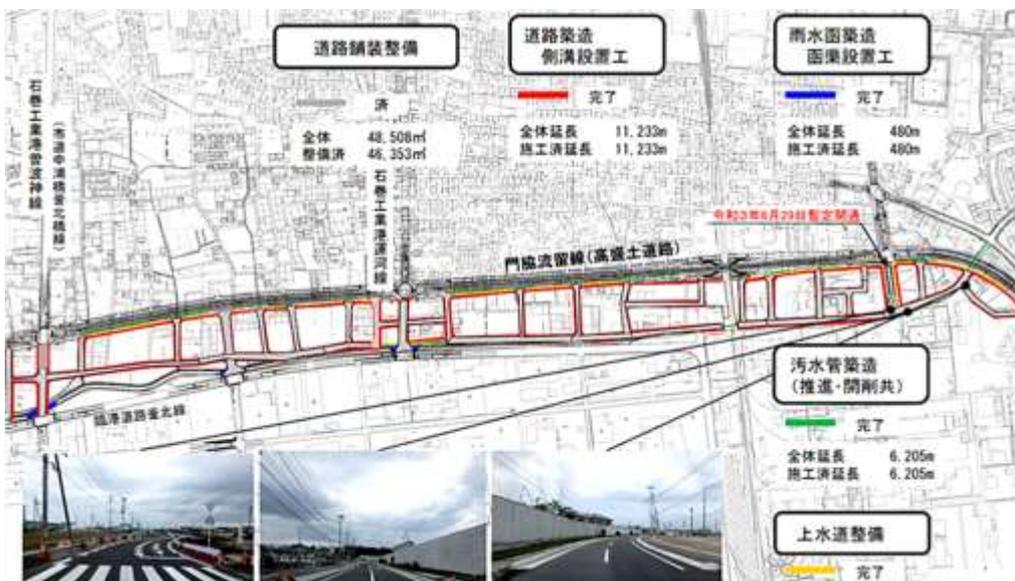
措置)のために、事業のさらなる迅速化、効率化(『加速化措置等』)を図れば被災地の復興はどうなるでしょう。上記のようなスクラップ&ビルド事業が事業巨大化の“凶器”にならないという保証はどこにもありません。

③ 特に、土地区画整理事業の徹底検証が必要

既に「とりまとめ」事業地区における未活用地問題を取り上げているように(留意点:これからの区画整理の基本的方向)(P47)では、「事業規模の適正化」が課題であることを認めています。しかし何故事業が巨大化したのかという問題についての掘り下げは全くありません。細かな分析は改めての機会にしますが、特に巨大化している事例の共通点は、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の一体化が図られている被災地です。つまり防災集団移転促進事業を土地区画整理事業に取り込んだ方が、より便利で効率的な道路の整備が実現され、また都市計画事業である後者の方が実現性は担保されるという背景(法的にも地権者の同意が必要でない)もあります。また移転元地には移転対象にならない土地が残される訳ですから当然膨大な未活用地が残されます。ましてや南三陸町のように、事業地区内の町有地と地区外の民有地を交換しているので、利用区分を目的とした申出換地をしても余程の事情がなければ土地利用には結びつかないと考えられます。「とりまとめ」では、防災集団移転促進事業を含めて「総合的なまちづくり」をするためには、津波復興拠点整備事業や土地区画整理事業との「各種事業の連携」が必要と明記されていますが、この連携が巨大化につながったことも明らかにする必要があると考えます。

また、土地区画整理事業には別の問題もあります。それは、移転先や移転元地は含まれない浸水した既成市街地の土地区画整理事業です。特に石巻市に集中しており、これらの浸水市街地における街路や防災施設(高盛道路)の整備は、用地買収事業でも可能だったのではないかという事です。つまりこれらの事業は、津波被災便乗型の面整備・土地区画整理事業であったのではないかと考えざるを得ないケース(下釜南部地区等)であり、この面からの再評価が必要です。

図3 石巻市下釜南部地区土地区画整理事業



④ 住民合意形成に対する認識（必要性、重要性）が希薄である

復興まちづくり事業に対する県、市町村の対応はそれぞれ大きく異なります。これまでも指摘して来ましたが、岩手県のように地域の自主性を重視する考えと宮城県のスッパダウンの取組み方には大きな違いがありました。それは、津波防災の方針、復興まちづくりの考え方、プロセス、結果（成果）に表れています。

また、市町村が国の復興パターンの検討結果をそのまま復興計画に取り入れ、行政主導で事業を進めたのか、それとも主体的に住民・コミュニティ本位で取組んだのかが、その後の復興やコミュニティ形成に大きな影響を与えています。いずれにしてもこの違いが表れているのは、「住民合意形成」を基本的に正当なプロセスを経たのかどうかの違いです。しかし、「とりまとめ」における住民合意形成の主旨は、「世帯単位だけでなく一人一人の意向を丁寧に把握することが重要である」と表現しているように合意形成を避けつつ、個々の住民の事業（参画）同意という技術的な課題に矮小化しています。

なお「とりまとめ」が「住民合意形成」に切り込まない（切り込めない）のは、現行の都市計画制度自体が中央集権的統治を担う仕組みの一部として機能し、特に自治体施行の土地区画整理事業は「事業計画の縦覧、意見書提出機会」は設けられているものの、関係権利者の同意の割合等については、認可の要件とされていない（土地区画整理事業運用指針）からです。

⑤ 「今後の復興まちづくりへの教訓」（P52）の考え方について

東日本大震災の復興において展開された復興まちづくり計画（事業）は、公共土木事業に必要な土地利用のゾーン区分や、宅地・道路などの都市機能の配置を定めた空間・施設計画（フィジカルプラン）に過ぎません。

明確にしておきたいことは、この空間・施設計画を実現する『加速化措置』のみが一人歩きするような状況は繰り返してはならないし、あらためてその『加速化措置』をビルトインするような目的の「事前復興」であってはならないという事です。「とりまとめ」の要所に見られる「事前復興」と「立地適正化計画」（注3）との関連付けの問題ですが、例えば政令指定都市の「立地適正化計画」を概観しますと、その多くが少子高齢化下におけるさらなる大都市再構成戦略＝都市拠点開発戦略の様相を呈しており、「事前復興」という名の「事前確定又は開発プロジェクト」ではないかと指摘せざるを得ません。現にこのような「立地適正化」「事前復興」への疑問、リアリティのなさについての指摘も少なくありません。復興そして減災の真の意味が問われています。それはフィジカルプラン、公共土木事業戦略（現行都市計画及び事業制度）が主導する災害復興からの大転換（政府の政策が原因の「社会のトレンド」も含む）が前提になります。

（注3）国の新たなまちづくり制度。少子高齢化を背景とした持続可能な都市経営を行うために都市全体の構造を見直し、都市機能や交通等によって構成される『コンパクト・プラス・ネットワーク』を形成するために創設されました。

県内公共工事 ピークから 60%減

2021 年度の宮城県内公共事業の合計額は前年比 67.1%で 6 年連続してマイナスでした。公共工事のピークは 2015 年度の 8659 億円で、そこから 59.7%落ち込んで 3488 億でした。2011 年度からの 11 年間に巨額が投じられた公共事業。その概要を振り返ります。

昨年 3 月で政府が定めた「復興・創生期間」は終了しました。宮城県内だけでも 2011 年度からの 11 年間に 7 兆 1515 億円にも上る公共工事費が投じられました。「国や自治体は工事の発注先に前払い金を納める際、発注先の倒産などに備えて保証を付けるのが一般的（毎日新聞 20 年 6 月 16 日）」で、この保証業務は東日本建設業保証（東京）等 3 社合同で「公共工事前払金保証統計」の請負金額を公表しています。日銀もこの統計数値を各種報告で引用しています。本号で扱う数字はこの統計に拠ります。

図 4 宮城県公共工事請負額の推移 単位：百万円

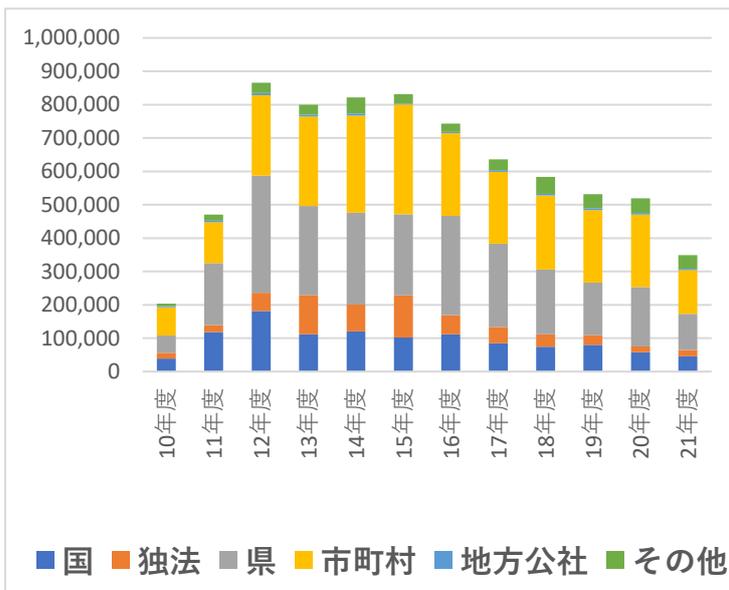


図 4 は宮城県の公共工事請負金額の 2010 年度以降の推移を示したものです。多額の復興交付金や社会資本総合交付金が交付された県・市が発注元になっているケースが多いことが分かりますが、15 年度以降、請負額は減少し続けました。

しかし、震災前の 10 年度の 2040 億円と比べれば、21 年度はその 1.7 倍もの公共工事が行われていて、減少したとはいえ、かなりのボリュームになっています。しかし、「今後も公共工事が減ることは間違いない（復興庁）同」状況です。「県民経済計算」によると、宮城県の公共依存度（県内総支出が公共投資等に依存する割合。全国平均は 23.1%/18 年度）は、11 年度の 28.5%から 24.9%（19 年度）に低下していますから、今後公共依存度がどう変化するか、注視する必要があります。

多額の公共工事により建設業の売上高も大きく変化しました。宮城県全体では1兆3790億円（2012年）から2兆2006億円（2016年）へとこの5年間で160%も伸長しました（RESAS地域経済分析システム）。図5は石巻市の2010年からの業種別売上高の推移を示したものです。石巻市は全国有数の水揚を誇る水産のまちで、震災前、水産加工業を含む製造業は全産業の23%と卸・小売業に次ぐボリュームでした。しかし、それは震災翌年には建設業と逆転し、19年時点でも製造業は建設業の売上高よりも少ない状態が継続しています。

石巻市の「従業者数（事業所単位）」は2009年65,659人でしたが、2016年には56,666人に減少しました。建設業従事者は6,564人から6,819人に増加しましたが、石巻市全体では人口減少が続くなかで、従業者数が減少していることは、建設業以外の産業が弱体化している可能性を示しています。

政府は10年間の復興期間の終了を受け、「第2期復興・創生期間」を2026年3月までと決めました。10年間の「手厚い」財政支援にたよらず、いわば自走の復興事業が求められることとなりますが、地域経済の衰退や震災で失った販路などをどう克服していくか。帝国データバンクは、激変した経営環境のなかで、業種によっては「震災で被ったダメージから完全に回復できない」（22年3月8日）事態も想定せざるを得ないことを指摘しています。

より複雑さを増した11年目以降の震災からの復興は、震災直後より難易度の高いものになっているともいえます。

図5 石巻市の業種別売上高推移（21年3月3日朝日新聞報道データを県民センター加工）

