

復興まちづくり
特別号(1)
復興の主体を考える

県民センター ニュースレター

2014年9月1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

この号の内容

当センターの「住まいと暮らしの再建プロジェクトチーム」では、この間の県内の防災集団移転促進事業・土地区画整理事業・復興公営住宅整備事業の問題点や課題をまとめました。

ニュースレター特別号で今後3回にわたって掲載いたします。今号では第一回目として「復興の主体を考える」を掲載します。

2回目は「復興まちづくりの目標と手続を考える」、3回目は「復興まちづくりの制度・事業を巡って」を順次掲載予定です。

■本論のねらい

・東日本大震災の発生から3年半を経過し、2015年度を最終年度とする集中復興期間（復興交付金の期限）も残り一年半となった。

・復興の遅れは言うまでもなく、市街地・集落の消失も現実化する中で、これまでの復興から何を学び、どのように改められなければならないのか。また、今後想定される大規模災害に向け、何を教訓としなければならないのか等、本格的な検討が求められている。

・認めがたいが、集中復興期間内に被災者の住宅再建を実現することは困難になっており、宮城県知事自らが、整備を予定している復興公営住宅の1/4が2016、2017年度にずれ込むと発表している。過日、青森、岩手、宮城、福島の4県知事が集中復興期間の延長と国の特例的支援の継続についての要望書を復興庁に提出した（8/10）。

・各地で住宅再建の基盤となる復興まちづくりの基幹事業である防災集団移転事業や土地区画整理事業（今回の復興の最大の特徴）のさらなる遅れも明確になっており、特に土地区画整理事業は集団移転の受け皿としての役割を担っている地区も多く、その遅延は深刻な事態に帰結するのではないかと懸念されている。

・一方、国レベルでは東日本大震災から得られた教訓をふまえ、災害対策の充実強化のため「災害対策基本法等の一部を改正する法律」と「大規模災害からの復興に関する法律」が制定された。これらは今回の東日本大震災の復興には適用されないとしているが、被災地の立場としては、これまでの復興まちづくりの施策の再検証に資するとともに、新たな制度の適用について検討し、今日の復興を先導または後押ししていくことが求められている（効果促進事業として展開も）。

・また、これらの法制定の背景となる教訓について明確にされる必要があるが、法立案作業の関係者は、東日本大震災の復興に当たっては、被災地の人口の将来見通しや土地利用の方針が示されず、過剰投資に結びつくのではないかとことや、市町村の復興計画の住民参加の手続きや、都道府県管理の防潮堤（都市施設として）の都市計画手続きの問題があるのではないかと指摘している（*1）。

・確かにそのようなことはあるのかも知れないが、本稿では、国の復興制度そのものが、被災地・被災者の実情に沿った内容になっているのか、また県・市町の対応が被災者の生活再建に資する内容になっているのか等について、県内の公共インフラ（防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、復興公営住宅整備）整備に係わる事例を紹介しながらその問題点や課題を考えてみたい。

・政府の『東日本大震災からの復興の基本方針』（平成23年7月29日。東日本大震災復興対策本部）でも、「東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本」（基本方針の1 基本的考え方）であり、さらに「地域の資源を活かした

地域・コミュニティ主体の復興を基本」（基本方針の4 あらゆる力を合わせた復興支援）とすることを明確にしている。

・しかし、明らかに現実とは異なっている。発災直後から津波防御と公共インフラの復興に向け、国土交通省による「東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務」が全被災地で一斉に取組まれ、被災市町村の復興計画もこれに左右され、その中で問題の巨大防潮堤建設や大規模かさ上げ・高台移転等のシナリオが組み込まれた。特に宮城県の場合は、前述の地域・コミュニティ主体の復興とは全く異なり、巨大防潮堤建設を前提とするような上意下達の様相が長期にわたって固定化され、これが復興まちづくりの大きな障害となった。

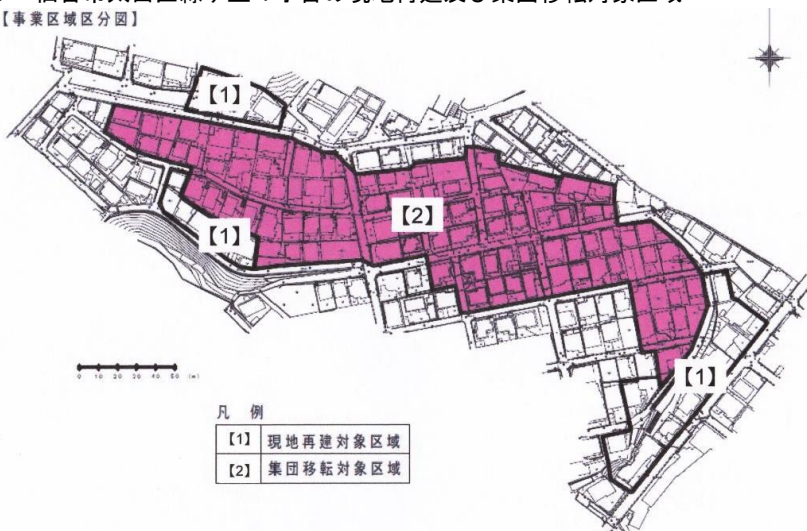
・その一方、旧来からの伝統的なコミュニティが継承されていたり、被災前から地域分権・協働型のまちづくり進められていた地域においては、復興の中心となる主体が形成され、復興を先導する役割を果たしている。

■仙台市における二つのケース

・まず、仙台市における「住民主体の復興」と「住民不在の取組（復興）」の典型的なケースを挙げる。前者は、市南部の丘陵地・宅地造成地における宅地被災の取組である。広い範囲で地滑りや擁壁崩落などが発生したが、宅地被害への公的支援が確立されていない中、2011年の7月には、緑ヶ丘・折立両地区の住民が中心となり、「宅地被害ネットワーク」が設立され、その運動が市と国を動かした。特に緑ヶ丘4丁目地区では「防災集団移転促進事業」と「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」の二つの公共事業（全額国庫負担）が適用され、要件外の宅地についても市独自の助成制度を確立した。この中で緑ヶ丘4丁目被災者の果たした役割は大きく、市長との会見をいち早く実現し、宅地被害は津波被害に劣らない深刻な被害であるとの発言を引出し、住民の主導による説明会、相談会を重ね、市の宅地保全審議会の集団移転区域設定に対する要請、専門家や法律家との意見交換、対外的なアピールなどを行いながら、新たな支援制度の創設と防災集団移転事業を仙台市とともに取組み、実現した（図1）。

図1 仙台市太白区緑ヶ丘4丁目の現地再建及び集団移転対象区域

【事業区域区分図】



・一方、津波被災による全壊流失（死亡者186名）の同市若林区荒浜地区においては、被災者が避難所生活の最中、集団移転や災害危険区域指定を示唆しながら、市の『復興ビジョン（案）骨子』にもその内容が盛り込まれた。地区の被災者による“荒浜復興まちづくり実行委員会”が設立さ

図2 荒浜移転まちづくり協議会ニュース

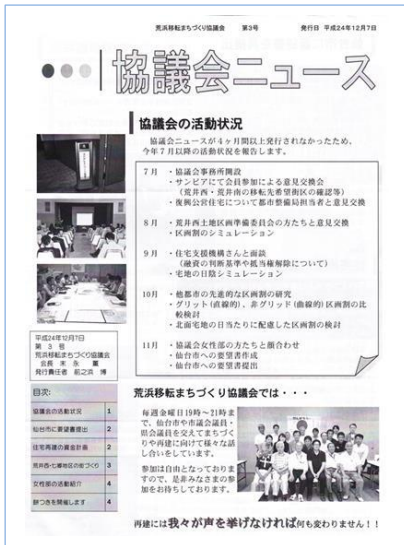
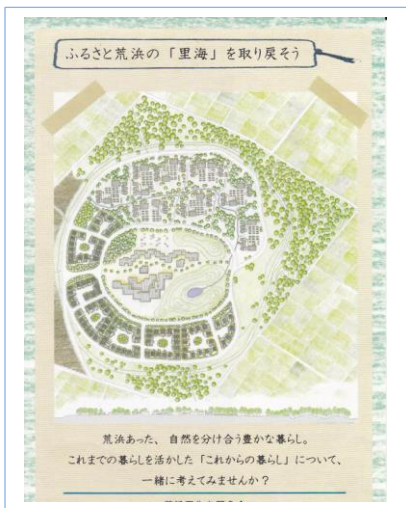


図3 荒浜再生を願う会発行のパンフレット



れ、移転と現地再建双方の検討・論議が行われたが、2011年11月の「仙台市震災復興計画」の議決（全会派賛成）と同12月の「災害危険区域条例」改正案の議決（共産党反対）を契機に、移転グループと現地再建グループに分裂し、地区全体で取り組むふるさと再生へのシナリオづくりの道は絶たれた。移転グループは、仙台東部道路西側の荒井地区への集団移転を目指す『荒浜移転まちづくり協議会』を組織（図2）し、住宅再建支援制度の拡充を求める一方で、個別相談や住宅の共同発注等に取り組んでいる。また、現地再建希望者は『荒浜再生を願う会』を設立（図3）して、災害危険区域の見直しを求め、広範に及ぶ支援者とのネットワークを形成し活動を続けている。他、当地区以外においても仙台市の震災対応により、コミュニティが分断され、消滅の危機にある地区がある。

・このコミュニティ分断の背景には、仙台市の行政改革（市場原理、競争原理）による支所の廃止や政令市移行後の「権限なき区政」に示される、一貫した管理主義、功利主義的な都市運営がある。

■岩沼市におけるコミュニティ本位の集団移転

・岩沼市では、玉浦地区（旧玉浦村）の6地区の集団移転について、各地区のコミュニティの維持継承のため、それぞれから移転希望地を提示してもらい、地区代表者会（懇談会）で絞り込んだ。そして同市が移転対象地区住民と移転先周辺住民、学識経験者による「玉浦西地区まちづくり検討委員会」を2012年6月に組織し、28回の会議を重ね、2013年11月に移転計画を取りまとめた。内容は多岐に及び、土地利用計画や画地・公共施設配置、まちづくりのルール等の他、施設・地区管理、避難計画、交流等コミュニティの運営に関わる事項についても検討を深めた。

・2014年4月末には、全ての移転先宅地の引き渡しを完了し、県内の津波被災地では最も早い集団移転となったが、被災前の集落と現在の集団移転地における空間的文化的差異は大きく、今後、高齢化に伴う移転地のコミュニティとしての社会的な持続性や移転元の利用・管理とも関係付けながら見ていく必要がある。

・さらに移転者は被災前の地区ごとにまとまっていたものの、宅地が災害公営住宅の場合、戸建と集合住宅に分けられ、自力再建も分譲と借地（借地料は固定資産税相当額、30年間）とがあり、これらがコミュニティ・空間形成に様々な影響をもたらすものと考えられる（図4）。

図4 岩沼市玉浦西地区防災集団移転事業の概要（出所：岩沼市資料）

- (1)玉浦西地区の戸数 336戸
 - ①集団移転の戸数 269戸／・自己建築（分譲・借地）158戸 ・災害公営住宅111戸
 - ②集団移転以外の戸数 67戸／・災害公営住宅（林・その他地区）
- (2)玉浦西地区の予定人口 約1,000人



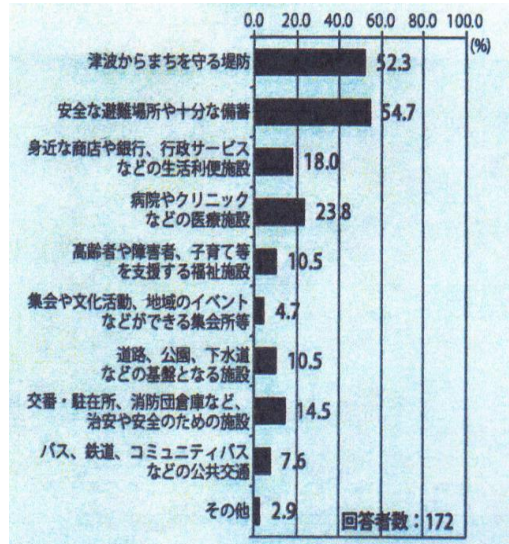
■石巻市東部地域における被災者の主体づくり

- ・石巻市市街地の東部に位置する松並・緑町は、東日本大震災の津波被災により、甚大な家屋被害と多くの犠牲者を出した。しかし災害危険区域の指定からは除外され、防災集団移転事業や土地区画整理事業の対象にはならず、国の5省40事業には該当しないいわゆる「白地地区」として、自力再建が求められている地区である。地形的には平坦地であり、避難場所の確保は難しいが、商業施設等の生活利便施設があり、中心部へのアクセスもしやすく、利便性に優れた地区である。
- ・当地区の被災者自身によるまちづくりの動きは、仮設住宅や被災地域での小集会としてスタートし、2012年10月に「石巻住まいと復興を考える会連絡協議会」（石巻住まい連）が発足し、様々な考えの人々が参加する住民組織に育った。「松並・緑町復興まちづくり住民協議会」（2013年1月発足）もその一つである（図5）。
- ・当協議会は、今日まで市との話合も含め十数回に及ぶ住民集会等を行い、2回の「まちづくりワークショップ」を実施し、市長への陳情書提出、集会所再建交渉などを進めてきた。特に2013年2月に行われた第1回「まちづくりワークショップ」では、「防災とまちづくり」について意見を出し合い、その結果を16項目の要望として取りまとめ、それぞれについて石巻市の回答を得ることができた。
- ・その後、新たなコミュニティ形成に向け、災害公営住宅内集会室と震災前の松緑会館再建の一本化の方向を探ることになり、建設（災害公営住宅の1階部分に170㎡の集会所）が決まった。
- ・2014年2月には再び「まちづくりワークショップ」を行い、コミュニティ活動の重要性と地区の暮らしやすさを改めて確認し、防災まちづくりの課題についても明確にした（避難時（高齢者支援）体制、避難拠点・タワー整備、避難施設指定、避難ビル（工場等）の分散配置、避難路の整備等）。（図6）
- ・当協議会としては、今後市に対し①「白地地区」の自力再建への公的支援制度確立、②現地再建に向けての生活環境の整備、③ハザードマップづくりと防災まちづくりの充実を求めて行くことにしている。
- ・石巻住まい連の活動は、行政が機能不全に陥った中で、各地域における復興まちづくりの主体づくりを自ら担い、さらにその主体による被災地復興の目標づくりを支援するという大きな役割を果たしている。今後は、当協議会で取り上げられている防災まちづくりへの取組を、改正災害対策基本法による被災地区住民が主体的に定めることができる地区防災計画策定の先導的な実践として、市・県・国のバックアップが必要となっている。

図5 松並・緑町復興まちづくり住民協議会ニュース



図6 松並・緑町復興まちづくりの課題と住み続けるために重要と考えられる施設



謝辞
本稿は、みやぎ県民センター「住まいと暮らしの再建プロジェクトチーム」（主査：福島かずえ）の活動からの知見と「みやぎ復興まちづくり交流集会パート2」の報告（佐立昭、小椋正博）、第56回自治体学校（於仙台）分科会9の現地報告（阿部重憲、佐立昭）を基礎としております。

<注>
（*1）佐々木昌二（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）『東日本大震災以降に成立した復興関係等からみた復興まちづくりの再検証』以下のURL参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u58_08.pdf