

復興まちづくり 特別号(2)

復興の目標・手続き
を考える

県民センター ニュースレター

2014年11月8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

■なぜ目標（または計画）、手続きなのか

・「特別号(1)復興の主体を考える(本年9月1日号)」では、被災者主体の重要性とその現状・問題点についてふれたが、今回は、復興に向けての目標(又は計画)と手続について考える。特に手続については、今回の復興で問題となっている住民の合意形成を取り上げる。

・この目標と手続をめぐるのは、今回の復興まちづくりの検証に関わる諸見解(*1)で被災自治体の問題として取り上げられているが、根本的には我が国の公共インフラ整備における事業主義又は開発主義がある。様々な公共事業において、その目標・計画や手続よりも事業実施に軸足を置くということが連綿と続けられ、被災前、財政問題の深刻化や都市計画・建築関連法制度の抜本的な改正の気運の高まりの中、事業偏重に待ったがかけられたかのようであった。しかし、東日本大震災を契機にその事業主義が“完全復活”を遂げつつある。

・特に今回の復興は、市街地・集落の津波被災という現実直面し、高台移転・集団移転、多重防御(特に防潮堤整備)がその目標に掲げられ、公共インフラ整備がその主役を演じている。

・国から「集中復興期間」と「事業規模」が示され(「復興の基本方針」)、そのメニューである5省40事業と言われる復興交付金事業が明らかにされると、被災地は先を競うように事業化に走り、熟慮を要する復興の目標・計画(例えば地域産業やコミュニティの再生等)や手続(住民合意形成)は隅に追いやられ、あらためて被災地復興の持続可能性が大きなテーマとして急浮上した。

・公共インフラ整備に関わる復興まちづくりは、震災後に国土交通省都市局から示された「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイダンス)」(2012年6月)によって推進されることになったが、これは文字通り事業ガイダンスであり、しかも防災集団移転促進事業と土地区画整理事業、津波復興拠点事業のみの運用を示すに止まり、これらの事業への国の支援が手厚いこともあり、被災地では集中的に実施されている。

・本来、事業(「復興交付金事業計画」)の前には、復興の目標(又は計画)が明示されなければならないが、それとは程遠い規制緩和が中心の「復興推進計画」、及び復興整備事業を網羅する「復興整備計画」の作成に止まっている。

・このような進め方への批判も含め、各地で防潮堤建設等への被災住民の反対運動が広がった。この事態に対応するため、国は「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイダンス)」(平成24年6月)を作成し、住民合意の形成を誘導しようとしたが、既にその時期を失った地区も少なくなく、同ガイダンスに「事業計画を作り上げていく手続きに決まった方法があるわけではない」とも記しているように、ほとんど活用されなかった。またこの活用に至らなかったという背景には、被災自治体の多くが住民参加や協働に対する取組に習熟していなかったという点もある。

・また、復興の柱である生業やコミュニティ再生の目標とその実現プロセス(具体的かつ詳細な)が示されないことが、人口流出の要因となっており、公共インフラ整備が過剰投資になる可能性が大きくなっている。

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ています。

ニュースレター特別号第1回目では「復興の主体を考える」を掲載しました。

2回目の今回は「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・事業をめぐる」を順次掲載予定です。

なお、9月1日の特別号(1)は県民センターホームページをご覧ください。

■復興か、都市開発事業か

・復興まちづくりが、まさに都市開発事業になっている代表格が仙台市である。「仙台市震災復興計画」では津波防災対策の柱を①県道かさ上げなどによる津波減災（多重防御）と②避難のための施設整備、③安全のための内陸への移転としている（図1）。特に③の内陸部への移転を強力に進めている防災集団移転事業のそのものが都市開発事業である。この事業は移転先を地下鉄東西線のターミナル駅の周辺と定め、利用率向上等と直接関連付け、都心部における都市再生関連施策・事業への波及効果をも想定した集団移転事業となっている（*2）。当然、このような政策目標が前提の『同震災復興計画』には、市議会を巻き込んでいるが市民・被災者の意向は反映されていない（*3）。

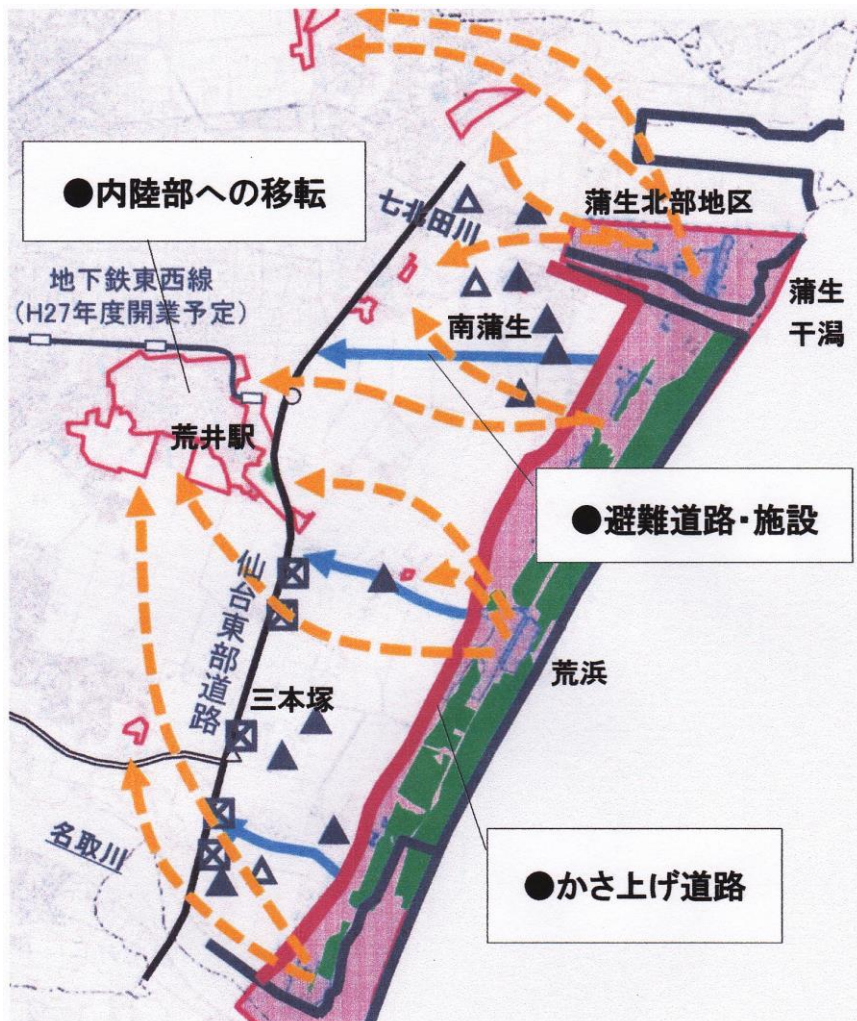


図1 仙台市の津波防災対策

・特に宮城県の場合は、防潮堤建設がまるで復興の主目標のように扱って来ており、例えば気仙沼市内湾地区の防潮堤は、当初の高さが6.2mであったが、被災住民は観光地としての景観を守るために「内湾地区復興まちづくり協議会」を設立（2012年6月）し、幅の広い運動を展開した。2013年9月には県知事が「同協議会」の意見交換会に出席し、これまでの方針の転換意向を伝え、事態の収拾を図った。

・山元町は、震災復興計画において「コンパクトなまちづくり」(*4)を目指して、流失したJR常磐線を約1キロメートル内陸部に移設し、その新駅周辺地区3カ所での市街地形成と22行政区の集約化をかかげている。しかし、この間多くの被災住民から、JR線の内陸移転に対する異論を始め、県内ではいち早く指定した災害危険区域の見直し要求や集落単位の集団移転の要望等が相次いだ。そして2013年の12月議会では、町長は「町民との合意形成を図ろうとしない」ことなどを主旨とする問責決議が全会一致でなされた。この軋轢はひろがり、集団移転先用地の強制収用の問題も浮上し、同町が掲げる「コンパクトなまちづくり」の根底が揺らいでいる(図3)。



図3 山元町の移転対象区域と復興整備事業区域(出所:山元町)

・山元町は人口流出も著しい。東日本大震災前の2010年末には17,000人前後であったが、2014年の初めには13,000人余で、この間1/4の人口減少となっている。これは集団移転事業にも影響し、2014年8月末に発表された同町の移転先入居者の公募結果は、未だ意向を明確にしていない被災世帯が160戸と多く、移転住宅団地(分譲・借地)の公募273戸に対し申込は58%の157世帯、災害公営住宅も421戸の公募に対し申込は85%の358世帯に止まっている。特に若年層の人口流出は、災害公営住宅への入居にも表れ、多世代入居タイプの空室化に直結している。

・以上のように、県内の復興まちづくり事業を見ると、旧来からの都市開発事業と全く変わらないケースやそれを上回る市街地構造を改変するような大規模公共インフラ整備事業もある。しかし、これらの事業が多くの問題を孕みつつも、迅速性が求められる中で、その検証や見直しの機会が失われているのではないかと考えられる。

■コミュニティ本位、主体の復興まちづくり

・前述の「都市開発型復興」等の一方で、被災前からのコミュニティ・集落を基礎にした住民本位の復興まちづくりを進めている被災市町・地区もある。これには特別号（1）で紹介した岩沼市玉浦西地区を始め、東松島市及び七ヶ浜町の復興まちづくり、気仙沼市本吉町小泉地区などが該当する。

・東松島市における移転促進区域内の移転戸数は、2,400世帯と県内最大の規模となったが、移転先のまちづくりの協議を先行させながら集団移転を推進している。被災世帯を市内7カ所の集団移転地（内陸部・高台）へ集約（JR線移設、駅近接地）し、各地区とも移転宅地と災害公営住宅を整備する。移転を機に他地区に移ることも可能とし、災害公営住宅のみの団地も計画している。集団移転事業の内容が固まった時期も早く、移転促進区域2,418戸の内、集団移転による住宅再建は1,288戸（対移転促進区域内住宅数53.3%）で、自力再建717戸、災害公営住宅入居571戸である。災害公営住宅団地は395戸（同16.3%）である（2014年7月）（図4）。



図4 東松島市防災集団移転計画（出所：東松島市資料）

・野蒜北部地区の地価上昇に先んじた大規模な先行買収（かつてのゴルフ場予定地）の市長決断やコミュニティ本位の集団移転推進を支えているのは、被災前からの長期に及ぶ市民自治強化の流れである。東松島市は、平成の大合併の際には石巻市を中心とした広域合併に加わず近隣との合併に止め、2009年4月からは市内8地区の自治組織を中心とした「地域分権」・協働のまちづくり（拠点の市民センターの指定管理も含む）に力を入れてきた。集団移転に取り組む「野蒜地区復興協議会」もその流れの一つである野蒜まちづくり協議会が母体である。この組織は2008年4月設立され、震災後の復興部の活動を経て、2012年11月に「同復興協議会」が設立された（図5）。

移転先名	東矢本駅北団地	矢本西団地	牛網団地	野蒜北部丘陵団地	室浜・大浜・月浜団地
協議会名	東矢本駅北地区まちづくり整備協議会	矢本西地区まちづくり整備協議会	牛網地区まちづくり整備協議会	野蒜地区復興協議会	宮戸地区復興まちづくり委員会
設立日	平成24年11月21日	平成24年12月19日	平成24年12月20日	平成24年11月25日	平成24年2月20日
整備計画戸数	集団移転273戸 災害公営307戸 合計 580戸 (約1,950人)	集団移転87戸 災害公営40戸 合計 127戸 (約420人)	集団移転45戸 災害公営29戸 合計 74戸 (約250人)	集団移転278戸 災害公営170戸 合計 448戸 (約1,500人)	集団移転34戸 災害公営25戸 合計 59戸 (約190人)
事業推進体制	専門部会 1.宅地・公共施設計画検討部会 2.区画決定ルール検討部会 3.街並み検討部会 4.広報部会 5.研修・イベント部会 6.その他役員会で必要と判断する部会	役員会 総会	役員会 総会	専門部会 1.復興部会 2.医療福祉部会 3.産業振興部会 4.教育施設部会 5.高台移転部会	宮戸地区復興まちづくり委員会、各浜地区会

図5 東松島市集団移転「まちづくり協議」（出所：東松島市資料）

・七ヶ浜町の場合は、津波浸水地域が町域の 36.4%で、被災世帯の割合も 59.8%（被害世帯数 3,927 世帯／震災前世帯数 6,568 世帯）と多いが、比較的順調に住宅再建が進んでいる。それは岩沼市や東松島市と共通するがコミュニティ単位で復興が進められているということである。町当局は「町域も狭く、他市町のように移転場所の選択の余地はなく、仙台の通勤圏であり、人口流出や家族の離散も少ない。中心部もなく利便性にも地域差がない。その上、人口密度も高く、狭い町の 4 割近くが被災を受けたということは、復興のやり方も自ずから決まってしまう」「移転場所も限られ、用地取得の理解も得やすかった。復興方針も早めに確立することができた」とコメントしている（図 6）。

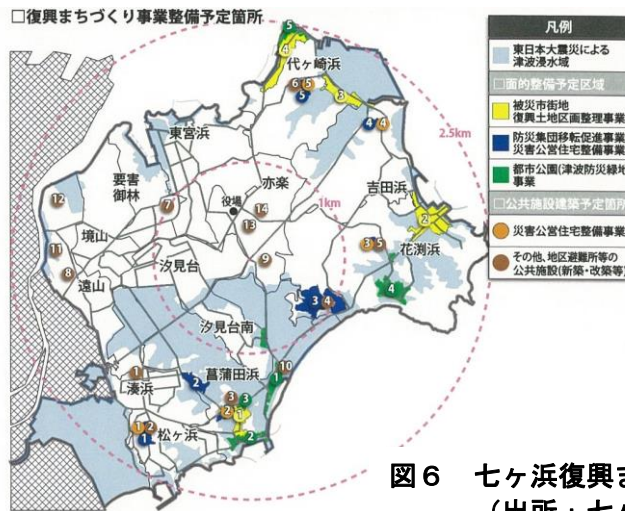


図 6 七ヶ浜復興まちづくり事業
(出所：七ヶ浜町資料)

・七ヶ浜町の震災復興計画の復興方針のトップには「コミュニティに配慮した地域復興」が掲げられ、次いで「津波に強いまちづくり」「都市基盤の迅速な復興」となっている。町は被災直後の 2011 年 4 月の個別相談から始まった意向調査の精度を上げ、同年の 9 月には被災者の 80%超、翌 2012 年 3 月には 96%の正確な意向を把握した。従来からコミュニティ活動は活発であり、地区ごとにまちづくり協議会を設立し、集団移転のためのワークショップには、高齢化への対応や地域との一体性の確保を考慮し、入居者以外の地域の区長、民生委員なども参加している。

・気仙沼市小泉地区では、県内でもいち早く住民発起による防災集団移転事業に取り組んできた。同地区 518 世帯の内、約半数の 266 世帯が流出・全壊であったが、人的被害は少なかった。文教施設は高台にあり、避難訓練も行っていたこともその要因である。避難所で集団移転の話を持ち上がり過去の復興事例等を学習し、合意形成の必要性を認識し、専門家の協力を得て 2011 年 4 月「小泉地区の明日を考える会」を立ち上げた。移転計画は被災前のコミュニティを基本に、地形や共有空間、バリアフリーなどを考慮に入れた事業計画を作成し、宅地も公開の話合で決めた。

・同地区の計画は住民合意で進めたが、仮設住宅生活の長期化や建設費の上昇等が重なり、事業着手時の自力再建の 90 戸が 58 戸に減少し、逆に災害公営住宅への入居希望が 30 戸から 37 戸に増加している。このように特に自力再建が大幅に減少したが、キャンセルされた宅地の対策や造成工事の変更などを行いながら事業を継続している。また、移転元地の防潮堤建設の合意形成が図られていないが、建設工事の動きによる被災住民の分断も予想され、雇用や移転跡地利用問題も加わり、時間の経過とともに住民合意をめぐる状況は厳しくなっている。

<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法等からみた復興まちづくりの再検証』

(※ 2) 地下鉄東西線沿線地区の乱開発の誘発と都心部の都市再生プロジェクトや都市再生緊急整備地域指定への波及効果が想定される。

(※ 3) 詳しくは、日本住宅会議『東日本大震災からの住まいと生活の復興』（ドメス出版）遠州尋美「仙台市の現場から：歪められた『市民参加』」参照

(※ 4) 一般的には、都市拡大の弊害から中心部の都市機能の回復を目指す目標・概念として「コンパクトシティ」が掲げられるが、山元町や仙台市等においては都市機能集約及び投資の「選択と集中」（効率性）を過大視し、コミュニティや生業再生の視点に欠ける。

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）、各市町担当部局ヒアリング情報を基礎にしております。