

復興まちづくり 特別号(3)

復興の制度・事業
を考える

県民センター ニュースレター

2015年1月31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

この特別号(3)で扱う復興まちづくりの制度・事業は、ほとんどの被災地の復興まちづくりの前提となっている災害危険区域指定と防災集団移転促進事業、被災市街地復興土地区画整理事業である。しかし、被災市町のすべての動きを把握してはいないので、部分的な指摘にならざるを得ないことをあらかじめ断っておく。

■災害危険区域指定による主権制限

・防災のための集団移転促進事業に係わる国の財政上の特別措置等に関する法律の第1条(趣旨)に「この法律は(中略)災害が発生した地域又は(中略)災害危険区域のうち、住民の居住に相当でないと認められる区域内にある住居」を対象に活用され、第2条(定義)では、それらの区域を「移転促進区域」に指定するものとしている。従って災害危険区域の指定が移転支援の前提ではなく、また災害が発生した地域ということで移転支援(「移転促進地域」の指定)が可能である。しかし、今回は災害危険区域が防災集団移転促進事業による宅地買収の国庫補助要件となっているため、被災地のほとんどが右倣えで同区域の指定が行われている。

・この災害危険区域指定で特に問題なのは、現地再建希望者がいるにも関わらず、その意向を踏まえた対応(住民合意形成を含む)を行っていない場合や、その逆の移転希望者が多数存在しているにも関わらず、様々な理由で指定しないケースもある。一方、災害危険区域指定が国の移転支援の条件であることを地区全体に周知し、共有できた地区は、指定が比較的スムーズに行われている。

・災害危険区域指定は防潮堤建設や土地のかさ上げ問題等と絡んでくるが、その判断に共通しているのが津波シミュレーションの結果だ。問題は行政が被災者にこの結果のみをシミュレーション自体の様々な限界(地震発生場所や地形変動の予測は不可等)を棚上げして説明していることである。

・仙台市でも災害危険区域指定と現地再建希望者をめぐることが顕在化している。市は発災後早々に「住民の意向に関わらず、市が集団移転を強く推進」(仙台市開示文書2011.3.29「仙台市都市整備局内打合せ資料」)とし、仙台市復興計画中間案で災害危険区域指定案を示した。しかし、住宅の新築禁止という主権制限に係る内容であることから地区挙げての指定反対の動もあり、最終的には区域を縮小し、2011年12月議会で条例改正案が可決(共産党のみ反対)された。これにより若林区荒浜地区や井土地区はコミュニティの崩壊・分断に追込まれた。またこの混乱の中で、公費負担による家屋解体が進められ、最終的に災害危険区域指定から外れた地区で修繕すればまだ居住可能な住宅まで解体されてしまった。が、このような事態に対し仙台市は責任をとろうとはしていない。

・一方、住宅再建支援の枠からも外れる災害危険区域外のいわゆる「白地地区」も広がっている。特別号(1)では石巻市の東部市街地を紹介したが、仙台市の東部地区でも広大な白地地区がひろがっている。仙台市の場合は田園集落であるが、これらの地区に共通するのは、安全を求めている自主移転か、あるいは地元・現地再建のいずれかの選択となるが、現地再建の場合、高齢者の生活サポートが復興の大きな課題となっている。自主移転者の跡地も災害危険区域ではないので行政による買収はなく、これらへの固定資産税の課税復活によって事態はより複雑化する可能性もある。

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回目の本号は「復興まちづくりの制度・事業をめぐって」を掲載しています。

なお、特別号(1)(2)は県民センターホームページをご覧ください。

■様々な問題を孕む防災集団移転促進事業

・今回の大規模災害は、集団移転の規模にも反映している。これまでの集団移転は主に一つの地区・集落等を対象としていたが、今回は、津波浸水地区全体の移転の受け皿となる大規模な住宅団地の整備が特徴的である。もちろん地区、集落単位での集団移転が多いが、生業と住まいの一体的な展開が不可欠な小規模な漁業集落においても機械的な災害危険区域の指定によって、暮らしから無理やり居住が引き離され、コミュニティの維持が不可能になった地区が多い。

・大規模な集団移転は当然、形成されてきた都市構造や住民の生活に重大な影響を与える。防災集団移転促進事業の移転は、主に居住部分を対象とするため、地方の特性である職住一体から職住分離への転換が余儀なくされる。特に沿岸部小都市では高台への集団移転が進めば、住まいとそれ以外の土地利用に資する市街地の分断（高低差の著しい市街地空間も出現）が発生することになる。これは移動手段の確保だけでは問題の解決は不可能である（図1）。

自立再建のための高台団地(A及びA'エリア)希望受付について ⇒ 10月末を期限

対象者Ⅰ. BCエリアの居住者宅地(抵当権等により売却できない)…A'エリア又はAエリアへの換地希望

対象者Ⅱ. A'エリアの居住者宅地…Aエリアへの換地希望

対象者Ⅲ. A'エリアの従前居住者で緊防空事業により土地売却された方(自立再建希望)

…A'エリア又はAエリア居住希望(土地購入等)

今回の面談結果と10月末までの上記希望受付結果を踏まえ、土地利用見直し検討を実施します。その結果、高台団地計画戸数に余力が生じた場合に、一定の基準を設け、自立再建に係る移転ルールの見直しを実施します。

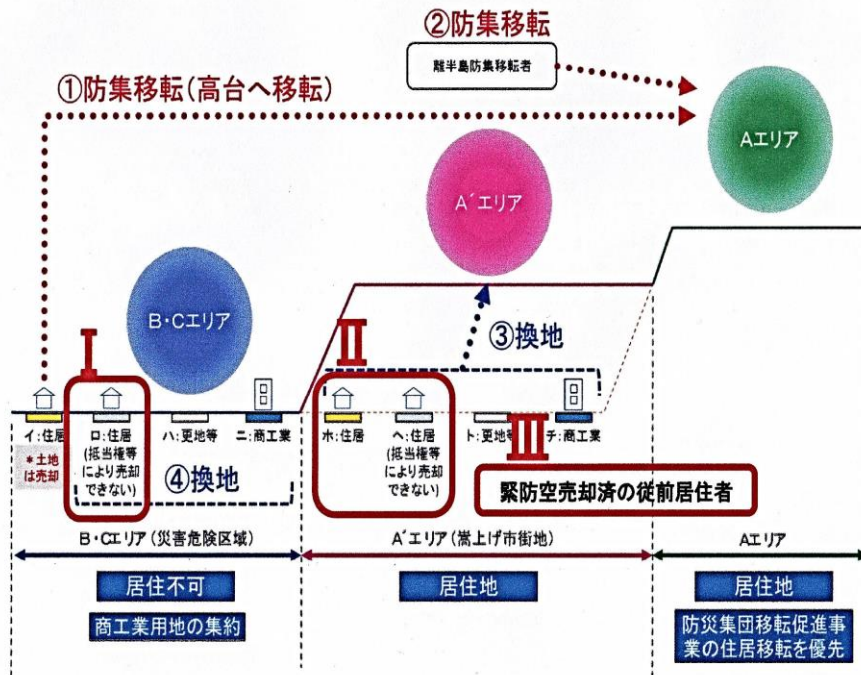


図1 女川町の高台移転と土地利用（出所：女川町）

・住宅の高台移転とは別に離れた市街地に再びグループ補助などを活用して、それぞれ事業所を再建するという二重の投資も困難を極めている。このためにまちづくり会社等を組織し公設民営による施設運営（店舗等の再建者はテナントとして入居）を選択している被災地もある。しかし、既に先進の観光・交流都市でさえも、集客は時間的にも限定されることが明確になり、ハコモノ依存の集客ではなく都市との連携・共生型事業の展開を模索しており、復興においてもこの方策を確立しない限り、内発的な復興を展開することは不可能である。

・また都市側の事情である都市機能の集約や「コンパクトなまちづくり」を掲げる被災地における集団移転は多くの問題がある。例えば仙台市では、集団移転の主旨とはほど遠い、既存の開発地区に散在する空宅地を移転先の対象にしている。山元町の集団移転についても特別号（2）で取り上げたが、集団移転先の新たな市街地に2.7haの商業・業務地を計画しているが、若年層の人口流出で住宅への入居キャンセルが相次ぎ、その計画が成り立つのかどうか問われて今日、生活再建の中心に位置付けられている防災集団移転事業が資材や人件費の高騰で事業費も増額せざるを得なくなり、最終的には移転者の住宅再建の資金計画に跳ね返えり、集団移転からの辞退も相次いでいる。このように被災者の生活再建が自由競争の市場原理下に晒されているということ自体が異常である。

・さらに今後は、移転元の跡地活用が大きな問題であり、その管理だけでも膨大な財政負担となる。多くの被災地では集団移転で買取った宅地を土地区画整理事業で集約化することになっており、それらの活用が図られなければ、膨大な投資が無駄になる可能性もある。

■宅地利用に結びつくのか被災市街地復興土地区画整理事業

・県内の津波被災のほとんどの市街地で、被災市街地復興土地区画整理事業が計画・実施されている。その目的は、道路・緑地等の公共施設の整備や移転跡地の集約、かさ上げ宅地の整備、さらには新たな土地利用への転換を図るための活用などである。

・当初から土地区画整理事業は長期化すると懸念されていたが、2014年11月末の着工は24地区で、着工率は71%であり、宅地の引渡しを行った地区は極めて少ない。これまで防潮堤や事業目標をめぐる合意形成の遅れなどの問題をかかえた地区（名取市閑上地区等）も同事業に着手しているが、同事業地区内への集団移転や復興公営住宅の整備を計画している地区（気仙沼市魚町・南町地区等）も多く、市街地が形成されるまでには相当の期間を要するものと考えられ、人口流出が止まらないのではないかと懸念されている。

・津波被災自治体の中で最大規模の土地区画整理事業施行面積をかかえる女川町では、自力再建者の半分以上が町外流出するなど事業環境が悪化する中で、計画対象を縮小しながらの展開になっているが、職住分離という問題の一方で、かさ上げ地区の地盤の安定性、安全性や段差（負担）の問題が顕在化している。

・仙台市の北蒲生地区では約100haの規模の被災市街地復興土地区画整理事業が計画されている。移転か現地再建かの十分な論議もせず、被災者が逡巡している間に仙台港周辺及び背後地を業務系専用の「港地区復興特区ゾーン」として住民追い出しの方針を固め、早々に震災復興計画に位置付けた。さらにその後の土地区画整理の事業計画の都市計画決定の手続きの正当性も疑わしい。住民の合意形成の要望には耳を貸さず、都市計画に対する住民の意見書などについても、事業に関係のある点のみを取り上げ、さらに住民への公述取下げの働きかけ等、その一連の対応は、これまでの非民主的な都市計画の体質をさらけ出す結果となった。

・一方、七ヶ浜町の花浜地区の土地区画整理事業は、災害危険区域指定を前提にするのではなく、被災者との話を踏まえ、住宅の現地再建ができるエリアと業務系の土地利用ができるエリアを設け、土地使用が可能になる仮換地後に業務系を対象に災害危険区域の指定を行うようにした（図3）。また、多賀城市の宮内地区の土地区画整理事業は、災害危険区域指定はせず、これまでの歴史やコミュニティ活動を継承するため、安全対策として地区を囲むように防災緑地を計画し、宅地のかさ上げや災害公営住宅用地の整備を行っている。

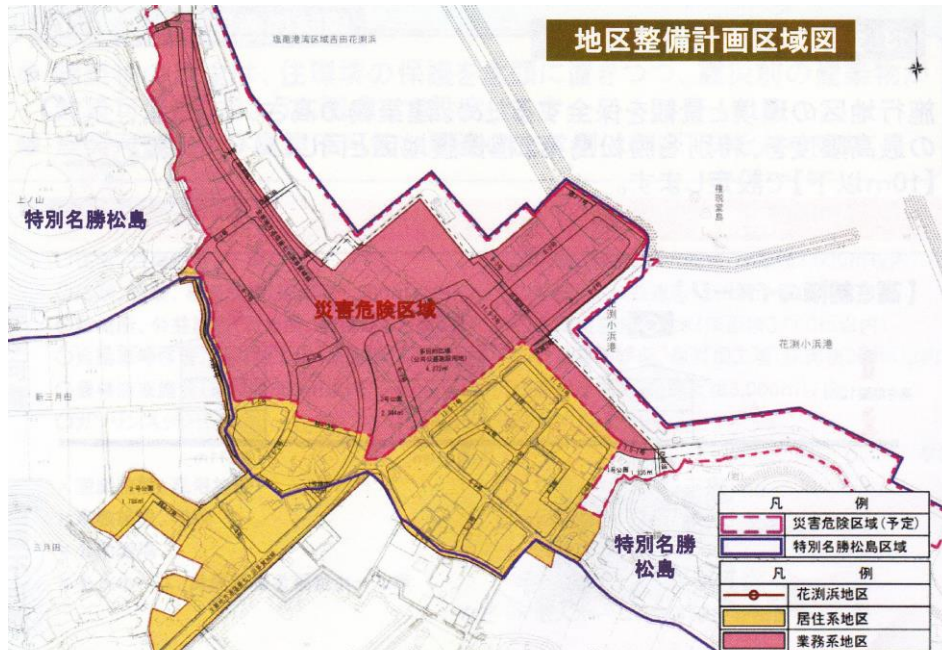


図3 七ヶ浜花浜地区（出所：七ヶ浜町）

■復興まちづくり制度の検証が求められている

・「津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針」（2011年12月27日。以下、「同基本的指針」）では、その基本理念を「最大クラスの津波が発生した場合でも『なんとしても人命を守る』という考え方で、地域ごとの特性を踏まえ、既存の公共施設や民間施設も活用しながら、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせて総動員させる『多重防御』の発想により、国、都道府県及び市町村の連携・協力の下、地域活性化の観点も含めた総合的な地域づくりの中で津波防災を効率的かつ効果的に推進する」としている。

・しかし現実には、例えば国・県が防潮堤建設、市町は復興まちづくり事業推進というようにそれぞれバラバラの動きになっており、前記の基本理念が目標とする「総合的な地域づくりの中で津波防災を効率的かつ効果的に推進する」という状況にはなっていない。特に多くの被災市町が津波浸水想定の手法である津波シミュレーションの結果を絶対的な条件として、防潮堤高や主権制限を伴う災害危険区域を定めている。

・「津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針」の『多重防御』についてであるが、高台移転や巨大防潮堤、地盤のかさ上げを前提にしなくとも、避難施設や避難路の整備を計画的にすることにより、充分、復興に耐えうるまちづくりが可能な被災地もあるが、公共インフラ整備に関わる支援の優位性（制度上の）から防災集団移転促進事業や土地区画整理事業を実施している被災市町が殆どである。

・防災・減災施策の組み合わせの『多重防御』という表現自体も適切ではない。前述の津波シミュレーションの結果を受けての防御なので、防潮堤や二線堤など二重三重の「線的防御」の発想に陥ること必然である。言うまでもなくこのような線的防御には、自然からの分断という危険性を孕んでいる。また、かさ上げ道路等のように、これまで自然界に存在しなかった施設は地震と津波による二重の破壊も考えられ、「なんとしても人命を守る」ではなく「人の命に係わる慎重さ」こそが重要である。

・東日本大震災の教訓と課題をふまえ、緊急を要する課題への法的対応として災害対策基本法の改正と大規模災害からの復興に関する法律が制定された。特に後者は、今回の復興の教訓から、地域住民の意向の尊重ふまえ、生活再建・経済復興を図り、安全な地域づくりを行うものとする基本理念を掲げている。それ自体は評価するが、内容を見ると公共インフラ整備事業中心で、今回の津波防災・減災の仕組を改めて法制度化したものと言わざるを得ない。

・これまでの東日本大震災の復興の状況をふまえると、何よりも被災自治体が主体になることを前提に中央から地方へ、都市から地域への分権と自治の推進が重要である。その上にとって復旧・復興に向けての即応力（今回の災害対策基本法改正のポイントの一つでもあった）、目標と手続に関わる住民合意形成と協働を確立する力、さらには復旧・復興のプロセスをマネジメントする能力（施策の検証、見直し）等が発揮されるような事前の取り組みと法整備が求められている。

*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）の各市町担当部局ヒアリング情報を基礎にしております。