



# みやぎ県民センター ニュースレター

七ヶ浜町松ヶ丘の防災集団移転団地。宮城県内で数少ない「差込型防災集団移転」です。(22年2月撮影)

78号(特別号)

2022年2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1回目。

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。

## 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

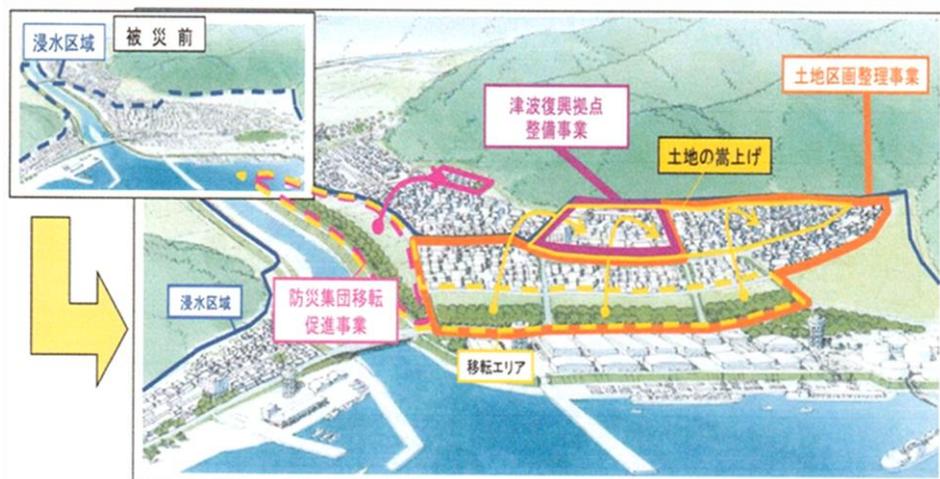
## 東日本大震災 復興まちづくりを検証する(その一)

### はじめに

東日本大震災から10年目の昨年3月末に標記の「とりまとめ」(同委員会座長：岸井隆幸・日本大学特任教授)が公表されました。市街地復興事業とは復興まちづくりの3事業のことで、**防災集団移転促進事業と土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業**を指します。

「とりまとめ」の目的は、東日本大震災の「復興・創生期間の最終年である本年度(R2年度)に市街地復興事業の検証を行い、南海トラフ地震等の切迫する大規模災害に向けて、得られた教訓をとりまとめる」(本文)ことです。さらに国は、これをふまえて「津波被害からの復興まちづくりガイドランス」(2016年作成)を改訂することになっています。従って、この「とりまとめ」は、今後の大規模災害からの復興まちづくり事業を左右するものと考えられます。本号ではこの「とりまとめ」の検討を通じ、東日本大震災における市街地復興事業を考えます。

図1 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の役割



本論は、被災地・被災者本位または主体の復興（「人間の復興」）という視点から復興まちづくり事業のかかえる問題等を明らかにし、検証委員会の「とりまとめ」の目的・内容の評価を行います。また、いわゆる「創造的復興」の今後を見据えるチェックポイントにもしたいと考えています。

「とりまとめ」の内容は行政用語で記され、大変とつきにくいですが、本文の構成は「1. 市街地復興事業の概括」と「2. 復興計画・復興まちづくり計画の策定に向けた基本的な考え方」、「3. 復興に関する計画プロセスの留意点について」、「4. 復興事業の進め方」、「5. 各事業の特徴と留意点について」、「さいごに」となっています。この組立てを平易な表現にすると、国の津波被災からの復興まちづくり事業及び成果を紹介し、その問題・課題を検討・集約した上で、今後の復興計画・事業と事前復興のあり方についてまとめています。

今回の（一）では、上記5つの項目の内、「1. 市街地復興事業の概括」と「2. 復興計画・復興まちづくり計画の策定に向けた基本的な考え方」の問題点についてふれます。

### 縦割り行政の限界があらわな『とりまとめ』

周知の様に、復興まちづくり事業の前提である津波防災、つまり防潮堤建設や災害危険区域指定の検討段階から、様々な問題が噴出し新聞等多くのマスメディアでも取り上げられてきました。特に今日問われているのは、巨額の予算を投じた復興の巨大土木工事の実施をめぐる事業効果と事業実施自体の妥当性です。象徴的な問題が人口流出で、被災地の持続可能性の根幹である社会的基盤が崩壊しつつあります。あらためて地域の生活や文化、自然を全く考慮しないで強行した復興まちづくり事業・巨大土木工事の意図を鮮明にする必要があります。

「とりまとめ」全体に関係しますが、まずこの本文の検証目的の問題にふれざるを得ません。「1. 市街地復興事業の概括」の「（7）市街地復興事業の課題と本検証委員会の目的」（P17）では、その目的を「例えば」という表現で、「事前復興まちづくりのあり方」と「事業のスピードと適切な規模」、「変革の契機にふさわしい土地利用」（創造的復興のことを言っています）としています。しかし、これでは行政の縦割りに沿った土木事業としての事業評価にすぎません。さらに先に進むと、関連部局（国土交通省都市局）の復興まちづくり事業の“事業評価”、特に加速化、迅速化（特に土地区画整理事業の「遅れ」が懸念されていた）に焦点が当てられています。そして問題の文章は「スピード感のある事業実施と、時間をかけた住民意向の把握・反映との間には、トレードオフの関係はあるが」（P17）です。これでは、被災者主体と行政主導を天秤にかけるようなもので、この検証の本質が示されていると考えます。言うまでもなく、復興まちづくり事業の目的は被災者、被災地の生活再建と復興です。住民意向の把握・反映と住民合意は一体です。

#### トレードオフ

何かを達成するためには何かを犠牲にしなければならない関係のこと。

## 1. 復興まちづくり事業の直面する問題を読み取ることができない

「1. 市街地復興事業の概括」(P1)では、津波被害の状況と国や被災市町村の動き、復興まちづくり事業の全体像と特徴(法規制緩和)についてふれています。そして復興の遅れを判断するための事業期間や、事業規模の評価に関係する土地活用状況等について述べ、最後に検証委員会の目的を記しています。しかし、被災地からすれば、復興まちづくり事業の目的は、被災地と生活の持続可能性であり、そのための効果が示されているのかどうかのポイントです。ところが、そのような点についての明確な指摘や評価はありません(事業後の土地活用や住宅・宅地供給数は公表されています)。

### 復興まちづくり事業が住まいの再建に果たした役割は極めて小さい

被災3県において実施された復興まちづくり事業の全体像について見ると、高台移転を目的とする防災集団移転促進事業が321地区と最も多く、続いて土地区画整理事業は65地区、津波復興拠点整備事業24地区となっています。事業費は、検証委員会資料(2020年6月)によると防災集団移転促進事業が28市町村で5,583億円、土地区画整理事業が22市町村4,632億円、さらに津波復興拠点整備事業が17市町、1,374億円です。

ここで、住まいの再建について防災集団移転促進事業と土地区画整理事業が、被災3県全体でどのような役割を果たしたのかについて見てみます(次ページ表1)。まず、被災3県の全壊・半壊戸数が35万戸(100%)であり、この内被災者生活再建支援金の加算支援金支給件数が14万戸(40.0%)で、一方の加算支援金支給なしが実に6割の21万戸となっています。いかに加算支援金支給なしで住まいの再建をしているかが示されています。また、公営住宅への入居が、移転元地の買取あり4,500戸(1.3%)、同買取なし25,500戸(7.3%)と合わせて8.6%となっており、公営住宅の役割は一定果たされているのではないかと見ることができます。

しかし、高台又は内陸移転と称された防災集団移転(同団地へ)は、8,400戸(2.4%)と少ないです。また、土地区画整理地区内での再建も9,400戸(2.7%)と合わせて5.0%程度であり(表1)、二つの事業で1兆円以上(従前地買取に関わる事業費は含まれるが)になりますが、住まいの復興に占める割合は低く、この事態をどのように評価するのが重要です。さらに復興庁HPに掲載されている「面整備事業による民間住宅等用地及び災害公営住宅の供給時期」の注釈では「土地区画整理事業による供給宅地は、上物(建物)が未定であるため、1画地を1戸分と計算している」とのことであり、前記の戸数の全てが住宅再建に結び付いているとは言えないことも指摘しておきたいと思います。

表 1 被災 3 県住宅全半壊住宅 再建の全体像（塩崎賢明作成。データ更新及び加工筆者）

（単位；戸 太字%は 35 万戸に対する割合）

| 被災者生活<br>再建支援金 | 加算支援金あり       |               |                 | 加算支援金なし          |                | 被災 3 県全半壊計 |
|----------------|---------------|---------------|-----------------|------------------|----------------|------------|
|                | 140,000       | 40.0%         |                 | 210,000          | 60.0%          |            |
| 従前地買取          | 防集移転          | 区画整理          | 自力再建            | 自力再建             | 公営住宅           | /          |
| 買取あり           | 8,400<br>2.4% | 9,400<br>2.7% | 24,000<br>6.9%  | —                | 4,500<br>1.3%  |            |
| 買取なし           | —             |               | 98,200<br>28.1% | 180,000<br>51.4% | 25,500<br>7.3% |            |

出所) 住宅会議 No.112 2021 年 6 月

注1) 被災 3 県の全半壊戸数 35 万戸、被災者生活再建加算支援支給世帯 14 万戸

注2) 出所；国土省 市街地復興事業検証委員会「とりまとめ」(R3.3 データに更新)

**事業の加速化、迅速性をことさら重視、評価している「とりまとめ」**

「(2) 被災直後における国や地方公共団体の取組」(P2) では、事業ありきの国の復興構想会議提言をはじめ、被災市町村の復興支援を目的とした「津波被災市街地復興手法検討調査」や復興まちづくり事業の手引書「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」(以下、ガイドンス)の市町村への提供を評価しています。しかし、これらの取組(防潮堤建設計画と災害危険区域指定等も含む)は、いわゆる公共土木事業に必要な土地利用のゾーン区分と、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)に偏っています。

これらが迅速性、スピードアップを掛け声に活用され、結果として被災地、被災住民の分断と対立が広がりました。それが「住民合意」や「被災者主体」の問題として社会問題化し、国は慌てて(かどうかは分かりませんが)「【被災自治体向け】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(合意形成ガイドンス)」(2012 年 6 月国土交通省都市局・住宅局)を作成しました。この混乱を増幅させたのが宮城県であり、あらためて同県の「広域調整」の役割に関わる検証も求められています。

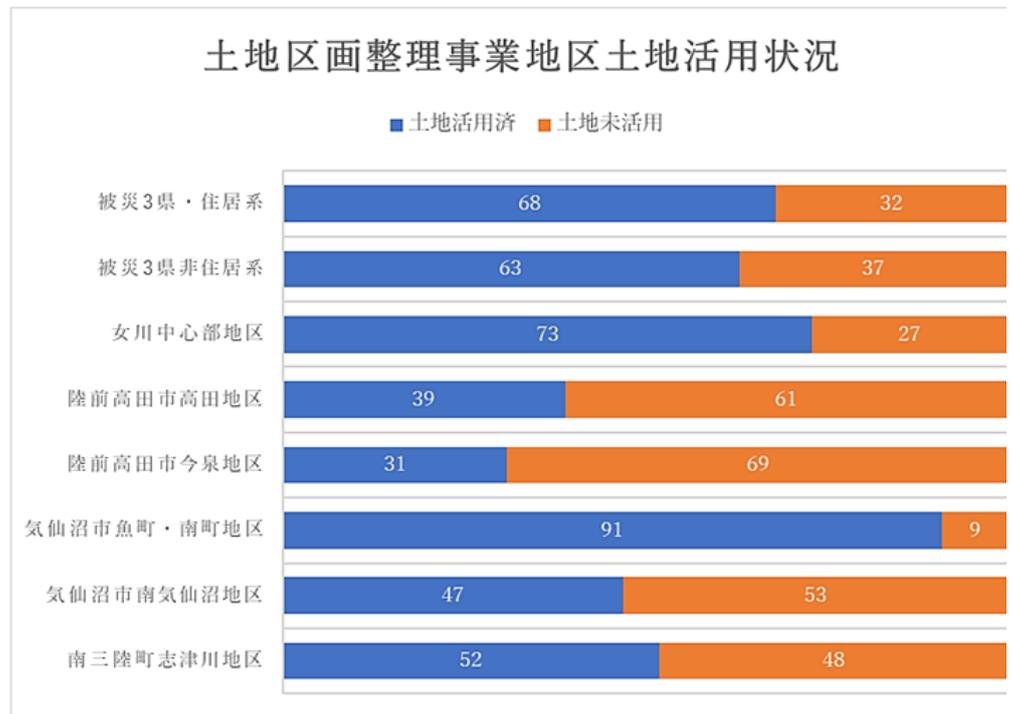
「(5) 市街地復興事業の事業期間」(P12)については、被災地における土地区画整理事業の施行期間と同時期に行われた全国の公共団体施行を比較して、被災地のケースは「1/4 程度に短縮されている」としています。しかし、予算措置や復興特区法による特例制度など様々な方策を取り入れた復興まちづくり事業と、困難な条件を抱えた事業も含まれる一般の公共団体施行の比較で事業期間の評価をするのはあまりにも安易です。いずれにしても復興計画策定や事業のプロセスの正当性との関係についての分析が不可欠です。また、全体を通じて優れたリーダーシップと行政の対応、住民合意が事業期間を左右しているとも言えます。様々な復興まちづくり事業の技術的な「加速化措置」のみが事業期間を決定づけているわけではありません。

**事業の巨大化やその背景となる問題には迫っていません**

「(6) 計画規模の設定」(P14)では、防災集団移転事業と土地区画整理事業について取り上げられています。それぞれの事業の規模が適切であったかどうかについて、被災後10年を経た事業地区の土地活用状況から検証しています。方法として間違っていないと思いますが、今後とも事業地区の土地活用状況を定期的に把握し、詳細なデータを公開していくことによって、事業実施の妥当性、規模、プロセス等の妥当性が明らかになります。2020年12月時点の土地活用率は、防災集団移転促進事業が平均で96%であり、土地区画整理事業地区は住居系68%、非住居系63%となっています(注1)(図2)。

ここで問題にしたいのは、土地区画整理事業の土地活用の定義及び調査データそのものです。肝心の土地活用の定義が極めてあいまいです。もし土地活用に農地や資材置き場などの未建築地が含まれているとすれば、それらは市街地復興という目標とは異なる利用であり、それらを区分して評価する必要があります(注2)。もちろん実態は復興なので被災前の農地利用が回復されるのはあってしかるべきですが。いずれにしても、被災市街地復興の目標からは、建築済宅地としての利用実態(ビルトアップ)を把握した上での事業適用、規模の評価を行う必要があります。

**図2 土地区画整理事業地区における土地活用状況**



(注1) 国交省「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会－とりまとめ」(2021.3)

(注 2) 復興庁「東日本大震災からの復興に係る土地区画整理事業における土地活用状況」2020 年 12 月末現在)の脚注では、「注 1) 宅地面積に、農地、鉄道用地、社寺、墓地、鉄塔用地等は含まない。注 2) 「土地活用済」とは、建築済のほか、農業的利用や駐車場利用等、何かしら土地活用を行っている状態をいう。」というように農地と農業的利用の関係があいまいです。また、一般的に土地区画整理事業の事業計画に示される宅地には私有地の種目として田、畑が含まれますので、土地活用の対象を具体的に明示することが必要です。

このような問題を含む事業地区の土地活用率ですが、「とりまとめ」にある移転元地は低く、移転先では高い(防災集団移転促進事業地区 96.4%)との指摘は、宅地を移転元地から移転先に移ったわけで当たり前のことです。そして、この移転が直接、あるいは引き金になって、多くの地区で事業規模が膨れ上がり(一方での小規模住宅地の出現)しました。事業地区の土地活用率が低い直接的な理由は、移転元地の全面的な嵩上げと基盤整備(土地区画整理事業)にあります。従ってこの責任は、制度設計をした国にあり、決して被災自治体の責任ではありません。

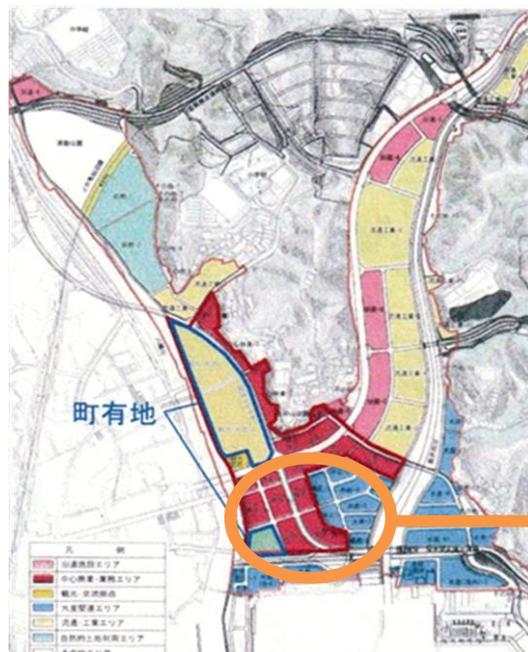
また、このような問題のある土地活用率ですが、既に公表されているデータにも事業及び事業の進め方に関わる問題点が示されています。図 2 に被災 3 県の土地区画整理事業地区及び一部の地区の土地活用率を示しました。まず、全体的に一様ではなくかなりバラついていることがわかります。女川町中心部地区及び陸前高田市の高田地区、今泉地区は、それぞれ 100ha 以上の大規模事業ベスト 3 に該当します。それぞれの面積は 198.2ha、189.8ha、113.0ha です。土地活用率はご覧のように女川町と陸前高田市では相当の開きがあります。陸前高田市の高田、今泉の両地区はまだ 30%台ときわめて低い状況です。しかし、「とりまとめ」では土地区画整理事業適用の是非が問われる土地活用率の低さ(ムダに直結)の要因はどこにあるのかという点についての掘り下げがありません。土地活用率の比較とその要因を分析すれば、事業と進め方の根幹に関わる問題が明らかになりますが、そこまでは至っておらず、これで果たして検証と言えるのか疑問であるということです。

次ページの図 3 に南三陸町志津川地区を示したのは、高台移転後の移転跡地利用のための典型的な土地区画整理事業の一つだからです。まちづくりと活性化のために「中心商業・業務エリア」を計画し、店舗等の再開をする権利者の土地(換地)を集約しました。ところがこのような意図とは裏腹に、にぎわいの軸である「しおさい通り」周辺の土地利用はほとんど進んでおりません。

一方、気仙沼市の魚町・南町地区と南気仙沼地区ですが、土地活用率はそれぞれ52%と47%と異なりますが、まちづくりへの住民の主体的な取組の差が、被災前との人口減少（2010年12月～2020年同月の人口減少率は、それぞれ26%、52%減である）に影響し（注3）、それがこの結果に示されているようです。ここで取り上げたのは、ごく一部に過ぎませんが、特に住民の主体的な取組の重要性という視点からの検証によって復興まちづくり事業の問題点と課題・責任が浮かび上がり、今後の取り組み方も明確になります。

（注3）「建築とまちづくり」No.505 2021年3月号 特集；東日本大震災からの復興10年目の実相

図3 南三陸町志津川志津川地区・中心商業エリアに広がる空宅地



土地活用が進まない  
「しおさい通り」周辺。  
右側道路の先は「さんさん  
商店街」。

## 2. 再び「理念・計画なき復興」が繰返される？

### 事業の過度な迅速性、効率性の追求による問題が見えていない

「とりまとめ」の2つ目の項目である「2. 復興計画・復興まちづくり計画の策定に向けた基本的な考え方」（P18）の問題点を記します。まず「（2）総合的・分野横断的な観点を踏まえた計画のあり方」（P20）では、主に津波防災計画のあり方について「住民や被災市町村によって考え方も異なる中、合意形成に時間をかけながら計画策定を進めた」という表現があります。この点は、岩手県と宮城県で大きな差がありました。後者は、県知事のトップダウンが先行し、一部に合意形成に時間を割いた事例はあるものの、多くの被災市町の復興計画、取組の障害になりました。

いずれにしても、政官財主導（中央集権）の復興まちづくり事業自体がトップダウンですから、「とりまとめ」においてこの点を問題視することはないとは思いますが。繰り返しになりますが、事業の迅速性、効率性の追求は、本来時間を要する復興計画策定と住民合意形成を駆逐したと言っても過言ではありません。特に復興まちづくり事業の手引書である国の「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」は、極めて効率性を重視した筋書であり、トップダウン推進に大いに寄与したと考えます。

### 事業の前提となる計画の住民合意の必要性には踏み込んでいない

「(3) 持続可能性が確保された計画策定」(P22)に記載されている移転先の小規模化についても、その要因は津波防災の安全至上主義、特例措置による防災集団移転促進事業の要件緩和（集団移転は5戸以上）であり、合意形成よりも事業の迅速性を優先したことと関係します。加えて宮城県の安全至上主義や職住分離の方針は、小規模化に拍車をかけましたが、その指摘は全くありません。宮城県の復興まちづくり事業を所管した県土木部がまとめている『宮城県復興まちづくりのあゆみ』（2021年3月）の「はじめに」には「人口減少、高齢化のさらなる進展が見込まれる中、(中略)10年後20年後を見据えた持続可能なまちづくり」と、事業と地域の持続可能性の切り離しも意図するような表現も見られます。

「(5) 人の復興と、地域の復興の関係について」(P24)で特に問題なのは「人の復興」と「地域の復興」を別々に捉えていることです。前述のようなトップダウンによる広範囲の建築制限と復興まちづくり事業の押し付けによって、被災地が崩壊しているのです。特に宮城県は、被災後すぐさま沿岸部集落の集約化を唱えましたが、これは日ごろから効率性でしか地域を見てない表れであり、フィジカルプラン（空間や施設機能配置）主義の結果です。地域が崩壊しているにもかかわらず「今後はこころの復興だ」などと繰り返している事にも、森を見ようとしなない行政の姿勢が表れています。少なくとも「とりまとめ」では、復興とは失った関係、つまり、人と人、人と地域、人と事、モノの関係を被災者自身、そして住民主体で取り戻すことであると明記すべきです。「(6) 平時のまちづくりとしての事前復興の重要性」(P25)において、今後大変重要な「事前復興」を「例えば立地適正化計画に基づくコンパクトなまちづくり」(P25)と括るようなシナリオであってはなりません（この点についてはあらためてふれます）。