



みやぎ県民センター ニュースレター

J R大船渡線BRT 大船渡駅
(岩手県大船渡市 2020年12月)

80号(特別号)
2022年4月16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2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。

東日本大震災 復興検証

復興まちづくりを検証する(その二)

前回(みやぎ県民センターニュースレター78号(特別号)掲載)では、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」(以下「とりまとめ」)の前半部分である「1. 市街地復興事業の概括」(P1)と「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)の問題点等について紹介しました。今回は、その続きである「3. 復興に関する計画プロセスの留意点について」(P26)と「4. 復興事業の進め方」(P34)の問題点にふれます。

特に今回は、計画策定の推進(プロセス)と市街地復興事業(以下、復興まちづくり事業)の実施(注1)の中心的な課題である「住民合意形成」についてです。被災者にとっては、生活再建と地域・コミュニティの復興は一体であり、その見通しを明らかにしていくのが「住民合意形成」の積重ねと「住民主体」の形成です。しかし、全体を通じて事業のスピードと個別意向の把握に係わる方法・技術論についてのまとめとなっており、「住民合意形成」の検証には至っていないようです。

(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. 住民合意と住民主体形成を一体的に進めることが鉄則である ビジョンありきの復興・生活再建ではない

「3. 復興に関する計画プロセスの留意点について」(P26)の前半部分((1)被災直後における力強い発信の必要性、(2)時代を先取りした明確なビジョンの確立と共有)では、発災後のリーダーシップや復興ビジョン・ロードマップの提起の重要性についてふれ、これらを「地域一体となって確立・共有することが重要」と重要な指摘がされています。

しかし、「力強い発信」とか「時代を先取りした明確なビジョンの確立」というタイトルには全く同意できません。「力強い発信」よりも正確な実態把握と問題意識、見通しについての共有・共感です。また「時代を先取りした明確なビジョンの確立」は全く的外れであると指摘せざるをえません。これは国の「創造的復興」を受けての表現と考えられますが、ビジョンあつての復興、生活再建ではないことをあらためて明らかにしておきます。

コミュニティの自治力とそのリーダーシップが重要

上記の項目の後から「(3) 集落・世帯レベルから個人レベルまでの意向把握と情報提供」(P28)と「(4) 意向変化への対応」(P30)、「(5) 意向把握における時間軸の考え方」(P32)が記されています。ここでの内容は、主に復興まちづくり事業の事業計画を固める事と被災者の事業参加同意との調整をいかに迅速かつ効率的に行うのかが中心になっています。

「地域の将来を検討するに当たっては、個人レベルでの意向とともに、地域コミュニティ総体として、自らの集落の将来をどのように考えるのか、という観点から、集落の将来を皆で考え、今後の方向性をとりまとめていくような、集落レベルでの意向把握も併せて重要である」(P28)と指摘されている内容は重要ですが、「集落レベルでの意向把握」の前提となる集落レベルの合意形成がなければ意向把握は困難です。住民主体の形成と家族、個人の再建方法の確立、事業参画意志の確認(意向把握)それぞれの違いと関連、プロセスが最も重要であり、この流れの中で正確な個人と集落の意向把握が可能となり、被災者が求めている復興まちづくりに繋がっていきます。

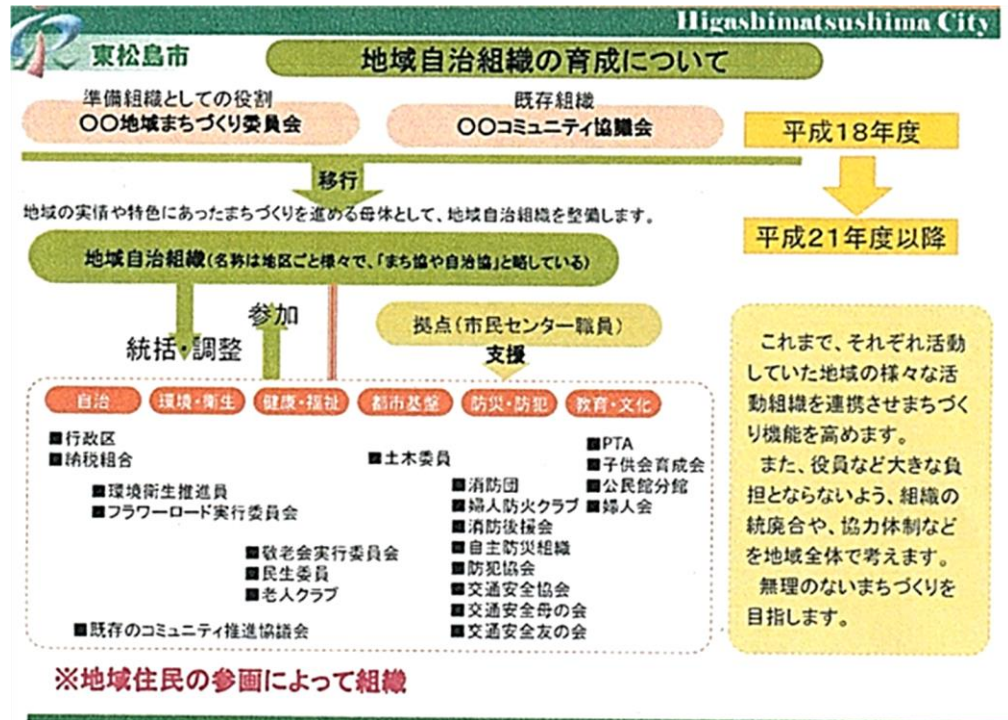
一つの事例として宮城県東松島市を取上げています。ここでは「震災から1ヶ月という早い時期から防災集団移転促進事業を検討し、被災者に、具体的な再建費用など明確な再建プランを提示したことにより、早期の事業化を実現した」との紹介になっていますが、ここに至る同市のまちづくりの取組を抜きにして「早期の実現」はなかったと考えます。

東松島市

市民協働のまちづくり(都市内分権)から住民主体の復興へ

東松島市は、2005年4月に旧矢本町と旧鳴瀬町が合併して誕生しました。この前提には石巻市を中心とした広域合併の回避があります。市は、2007年度から本格的に協働のまちづくりに着手(準備開始は2005年)し、2008年には小学校区を基本とした8地区を対象に地域自治組織を設立しました。翌年の2009年には市まちづくり基本条例を制定し、地区公民館を同市民センターに移行し、自治組織が指定管理者になりました(図1)。以来、各地区では地区まちづくり計画を策定し、地区まちづくり交付金制度による各種事業費(一括交付、地区センター維持管理費や役員報酬も含まれる)が展開されるようになりました。

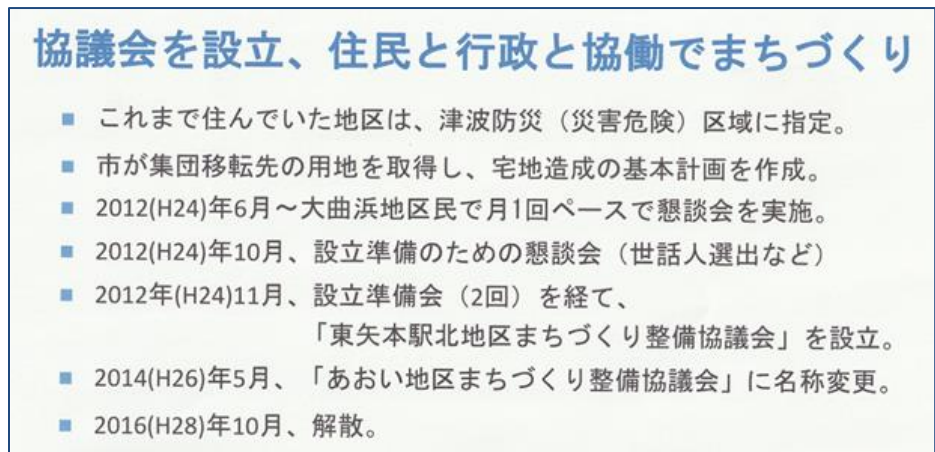
図1



出所：東松島市作成資料

このような取組による地域自治の醸成の中で東日本大震災に遭遇しました。特筆されるのが震災直後の一刻を争うガレキ処理です。市は県北部連続地震（2003年）の際の分別なしで多額の費用を要した教訓をふまえて、今回は地元建設業者発注と被災者雇用で地場産業と被災者の生活を守りました。この事が、被災者同士の交流やこころのケアにもつながりました。また、協働のまちづくりによる市民と行政との結びつきによって、防災集団移転事業の用地買収も地元と一体で取組むことが可能となり、市長のリーダーシップも発揮され、全面買収の土地区画整理事業（一人施行）に至りました（防集事業による区画整理地区の保留地買収も可能という特例措置もある）。野蒜北部丘陵地区の買収は、2011年内に完了し、一方2012年12月には東矢本駅北（後にあおい）地区まちづくり整備協議会され、本格的な復興まちづくりに着手しました。

図2 あおい地区まちづくり整備協議会の経過



あおい地区で、なぜこれだけ大規模かつ迅速な集団移転事業をできたのか。その最大の要因は、上記の協働のまちづくりの積重ねてと合わせて、当初から移転先に希望者全員が入居できるという条件だったからです。その結果、みなし仮設や仮設住宅に分かれていても交流を深め、様々な課題を検討し、「まちづくり通信」も毎月発行し、復興（生活再建）への展望を住民自らが共有（合意形成）する事ができたからです。

<あおい地区の住民主体によるまちづくりの住民合意形成の内容>

- ① 土地利用計画の変更が実現した
- ② 自ら画地評価を行って面積調整をした
- ③ 宅地の位置は、くじ引き（抽選）でなく話合いで決めた
- ④ 街並みルール「自らの制約」ではなく「お互いのルール」と理解した
- ⑤ 災害公営住宅のプランも入居位置も自らで決めた
- ⑥ 住み始めてからの自治組織も事前に決定した
- ⑦ 共用空間の計画も豊かな暮らしのルールもみんなで決めた

2.復興事業のあり方そのものが問われている

住民合意と事業同意は全く異なる

「とりまとめ」の「3. 復興に関する計画プロセスの留意点について」の「(4) 意向変化への対応」の復興まちづくりの進め方について、【意向把握と事業計画反映の流れのイメージ（全体像）】では、初期対応段階→調査計画段階→事業計画段階→事業実施段階というような進め方のなっています。また、「4. 復興事業の進め方」(P34) では、事業推進の立場から発災直後の初期対応段階から調査計画段階、さらには事業計画段階、事業完了後というような流れになっています。このような進め方は、事業の効率化、迅速化を基本にした住民の事業同意（参画）を前提にしており、このような機械的、直線的な事業推進が住民・コミュニティの分断（制度選択等）に繋がりました。効率化、迅速化も、一方的にそのこと自体を目的化してはならないのです。「何のために何を効率化するのか」についての住民合意形成も求められます。

国の復興パターン調査による復興まちづくり事業の押し付け

「(2) 地区別の土地利用方針（復興パターン）での復興市街地の計画」(P35) では、各地の取組を①現地再建、②高上再建、③新市街地整備、④高上再建+高台移転と「4 パターンに分類できる」としています。しかし、その内容は3事業1セットと極めて単純です。様々な課題についての総合性や関係性が求められる復興ですが、そのスタートからパターン検討とは、一面的な工学的発想であり、奇異に受け止めた被災者・関係者も多いのではないかと考えます。いずれにしても、防潮堤建設と災害危険区域指定と合わせた復興パターン=3事業1セットの「加速度的推進」であり、旧来からの中央集権的な都市計画制度と合わせて考えると、上からの事業の押し付けが前提の復興であったと言っても過言ではないと思います。

ただ、岩手県の被災市町村では地区別計画を重視しているケースも多く、復興パターン検討調査も地域の考え方を取り入れられたところもあります。釜石市の場合は「とりまとめ」でも紹介されているように、地区別の検討を行い同市東部地区においては面整備や嵩上げを行わない自主再建、つまり復興パターンを選択しないという合意に至っています。「とりまとめ」に必要なことは、パターン化に付随する問題・課題（例えば、安全至上主義と事業の巨大化、避難計画の軽視、職住分離、地域生活文化の破壊等との関連）も含めて評価・検証することです。中でも「市街地の形成に当たっては、被災者の意向を踏まえて、既存市街地・集落の居住空間や生活機能の活用や連携、道路や堤防等の他の施設との関係を検討した上で市街地形成のあり方を検討していくことが重要である」（P39）と結んでいます。しかし、「意向を踏まえて」ではなく「被災者、被災地の主体・合意形成を基本に」ということではないかと考えます。

住民合意形成こそが復興の「迅速性」を保障する

宮城県知事のトップダウンによって膠着した復興まちづくりの状況を切り開いたのも住民合意形成です。この好例が、気仙沼市内湾地区の復興まちづくりです。知事の防潮堤建設（国・県の方針）の押し付けと地元住民の景観を重視する意向の対立の中で、住民自らが「内湾地区復興まちづくり協議会」を設立し、県知事が主張する防潮堤の高さを抑えるための運動を展開しました。その結果、県知事が方針を転換し、調整案によって決着（2014年1月）しました。ここまで大震災から2年10ヶ月もの月日を要しましたが、問題解決に導いたのは住民主体・合意形成に向けた市民のイニシアティブです。

その後、内湾地区の「まちづくりのグランドデザイン（商業再生ビジョン）」も固まり動き出しましたが、土地区画整理事業が先行したため、再びまちづくりが暗礁に乗り上げそうになりました。しかし市民運動が県当局を動かし、その危機を乗り越えました。こうした中で、いわゆる「二段階仮換地指定」という「加速化措置」（当局の表現ですが、一面のみしか言い当てていません）がその役割を發揮しました。内湾地区のまちづくりに関わった阿部俊彦さん（立命館大学准教授）は、『内湾地区における10年の復興プロセスから得た知見』

（「建築とまちづくり」2021.3）

として、①基盤整備よりも、住民の要望に基づいた建物再建を考えると、②急いでいても、丁寧なプロセスで復興まちづくりを進めること、③住民主体の復興まちづくりを前提とする仕組みをつくることの重要性を指摘されています。



出所：気仙沼観光推進機構ホームページ

図3 気仙沼市内湾地区の復興まちづくり事業

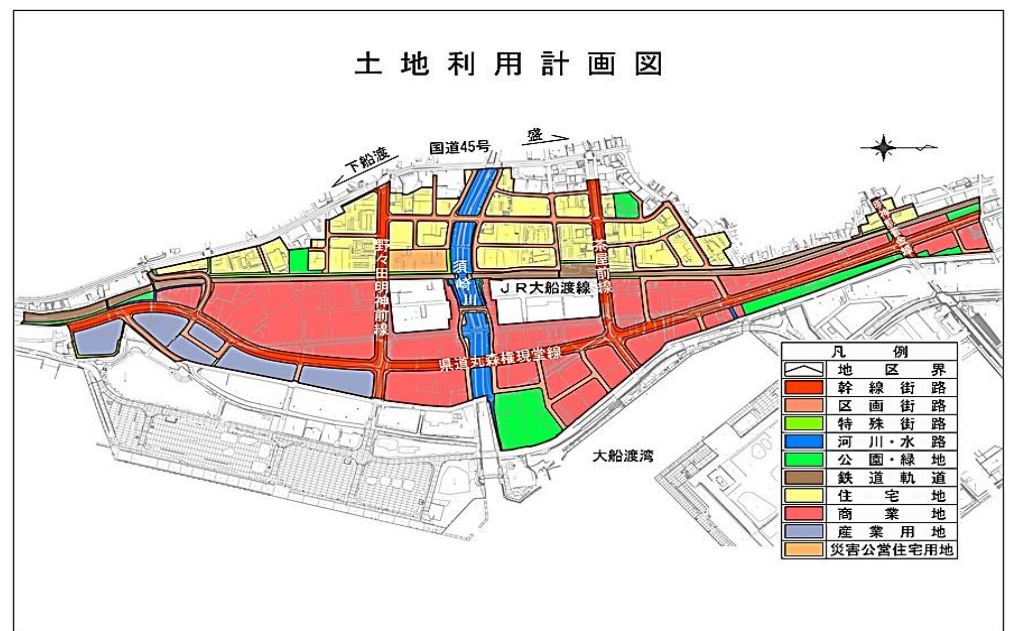


被災住民の現実に即してこそ復興まちづくり事業の意味がある

(その一)でも強調しましたが、復興まちづくり事業の評価は、事業後の土地利用に表れます。従って「(3)復興市街地の事業手法の選定等について」(P37)と「(4)復興事業後の市街地の活用と維持管理」(P41)は一体となった分析が求められます。現在、土地利用率が問題になっているのは、特に移転元地を含む土地区画整理事業地区です。問題の根源は、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の特例措置(防集;住宅団地の規模要件の緩和、区画整理;市街化調整区域の自治体施行、減価補償地区(注1)以外でも緊急防災空地の用地取得費、嵩上費支援)等に起因しています。

また「(3) 復興市街地の事業手法の選定等について」の中で大船渡駅周辺地区の申出換地（注2）の取組について紹介しています。これは他の陸前高田・高田地区や南三陸町・志津川地区の申出換地よりも、その効果や実効性について緻密に検討され、実施に移され事例であり、生活再建と地区内所有地の運用、利用（活性化）をしっかりと関係付けており、申出換地の中でも最も優れています。なお、女川町の中心部における申出換地は、中心部における事業構築を目的としており、前記よりも限定的な取組（事業者参画）です。このような違いは、今後の被災地の持続可能性に直接かかわる内容であり、その評価・検証を求めたいと考えます。

図4 大船渡駅周辺地区土地区画整理事業



出所：大船渡市ホームページ

- (注1) 事業後の地価上昇が期待できず、多くの公共用地を確保した場合に地区全体の宅地総価格が減少してしまう地区を減価補償地区といいます。実際は公共用地分を先行買収し、減価補償金を交付しなくともすむようにしています。
- (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。

復興庁 震災から10年間の復興政策の評価へ

復興庁は今年度から「教訓継承事業」として、有識者を交えて検討を始める方針です。これまでの復興政策の評価や課題を整理すること。成果は今後起こり得る首都直下地震や南海トラフ地震など大規模災害に活かすといえます。どこまで本気で成果物をまとめるのか、注視していきましょう。