

東日本大震災復興土地区画整理事業の 進め方に関する一考察

— 宮城県石巻市を事例として —

中央工学校土木測量系 兼任講師 栗田 和夫

未曾有の大災害をもたらした東日本大震災の津波による市街地の復旧及び復興の進め方について、石巻市の復興まちづくり実施計画策定を事例とし、市街地開発事業としての復興を視点とする被災市街地復興土地区画整理事業の進め方に関するコンサルタントの立場から体験に基づく一考察とする。

1. 東日本大震災の被害の概況

(1) 東日本大震災概況

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、マグニチュード9.0、東北を中心に死者15,883名

(宮城県9,537名)、行不明者2,671名(宮城県1,308名)、建築物全壊126,646戸(宮城県82,957戸)、半壊272,300戸(宮城県155,174戸)(いずれも平成25年6月10日現在)となっている。これはこれまでの建物崩壊と火災による災害が中心であった関東大震災、阪神・淡路大震災と比較し、今回の東日本大震災は、大規模な津波による、我が国、観測史上最大規模の地震であった。

(2) 石巻市の被災状況

石巻市の用途地域面積における津波の浸水被害の面積割合は、7割(2,310ha)を超える被害となっており、これは、東松島市の最も高い8割に次ぐ値となっている。人的被害は甚大で、死者・行方不明者数は3,600人(平成25年12月末現在)となっている。

津波の高さは、牡鹿地区の観測地点で最大8.6m以上を観測、市街地沿岸域においては、工場や事業所をはじめ、学校・病院等の公共施設が壊滅的な被害を受けた。地震にともなう地盤沈下は深刻で、牡鹿地区鮎川の120cm沈下をはじめ、市内の広範囲で地盤沈下や液状化が発生した。

写真1-1は、日和山公園から被災地域を眺める手前が門脇(復興区画整理予定地)、向こうが南浜町(南浜シンボル公園予定地)で津波の被害の甚大さを物語る。



図1-1 宮城県沿岸15市町(津波被害)



写真1-1 石巻市門脇・南浜町（平成24年4月撮影）



写真1-2 女川町の倒壊ビル（平成25年3月撮影）

写真1-2は、横倒しになった女川公番、震災遺構として検討されている。

2. 石巻市における復興計画への動き

(1) 災害発生から建築制限等の動き

災害発生の日から都市計画上の動きとして、被災市街地における建築制限がかけられた。こ

れは大規模災害時に適用される建築基準法84条による制限で最長2ヶ月間制限できることが定められている。更に発生から6ヶ月後（平成23年9月12日）には、被災市街地復興特別措置法第5条による「被災市街地復興推進地域」が都市計画において定められた。制限が行われる期間としては、災害の発生した日から起算して2年（平成25年3月10日）と定められ、この2年の期間において、各事業実施等の選択が行われることになる。（図2-1 参照）

なお、指定された被災市街地復興推進地域は、津波による被害が甚大であった市街地沿岸域で、西部地域207.9ha、中部地域226.2ha、東部地域15.3haとなっている。（図2-2 参照）

(2) 石巻市復興基本計画の概要

①基本計画の概要

「石巻市震災復興基本計画」が平成23年11月に策定されている。基本的な考え方は、「災害に強いまちづくり、産業・経済の再生、絆と協働の共鳴社会づくり」を基本理念としている。復興目標を平成32年度と定め、復旧期（平成23年度～25年度）、再生期（平成26年度～29年度）、発展期（平成30年度～32年度）としている。

②土地利用の考え方

今後のまちづくりとしては、甚大な被害を被った津波を重視した課題を踏まえるとともに、人口減少、高齢化、コミュニティ機能低下

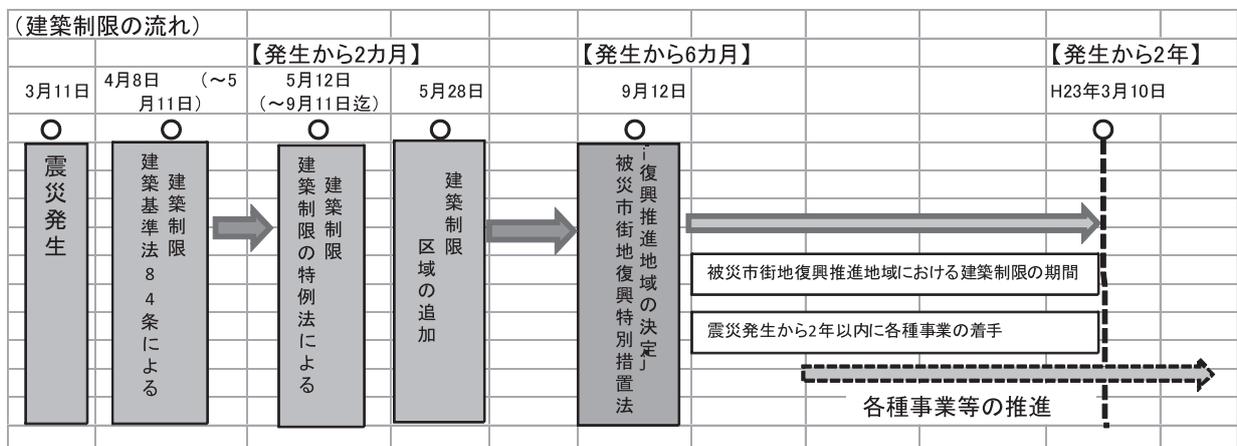


図2-1 被災市街地復興推進地域に関する経緯の流れ



図2-2 被災市街地復興推進地域図

などに対応した、災害に強い安全・安心のまちづくりのための土地利用を目指している。多重防御による安全確保として、基本計画では、津波、高潮から人命や財産を守るため、海岸堤防や河川堤防により市街地の防御を目指すこととしている。しかし、完全防御は困難として、堤防機能を有する高盛土道路や防潮林を整備することにより津波の減勢を図ることとしている。

3. 復興事業と土地区画整理事業

(1) 復興事業における土地区画整理事業

これまでの復興事業は、まちの姿を災害前の以前の状態に戻すことであり、自治体による公共施設としての道路・橋梁・河川等の施設整備から始まり、供給施設としての電気・電話・水道・ガス等の施設管理者による普及、そして所有者による建物の再建など、それぞれの復興事業主体によって事業化がおこなわれることになる。しかし、現実的には、狭隘道路、避難施設や避難路などの問題を抱えたままの元のまちの姿の復興は、望ましいとはいえない。

(2) 復興事業における土地区画整理の流れ

これまでの復興事業の流れについて、神戸市と石巻市の事例比較をおこなった。

①神戸市の事例

神戸の震災は、大都市型で密集市街地の老朽木造家屋の倒壊及び火災による被災となってい

る。神戸市は、震災後、都市計画事業と土地区画整理事業による復興計画が定められるまで、建築基準法による被災市街地における建築制限を最長2カ月間とした。従って、災害発生2ヶ月間で、事業の方向性を定める必要性があったが、関係住民等の衆知には避難所、仮住まいなど困難な状況下にあった。そこで、「第1段階」として、行政が復興事業を責務として実施する地区に、新たな都市計画法による制限をおこない、「第2段階」として、関係住民の意向・考えを聞く機会を設け、市長への要望事項等の提案を行うこととしている。市長は、提案内容を尊重し、整備計画案を策定し、新たな都市計画施設の追加決定と事業認可によって事業化するという方式をとっており、これが「2段階都市計画」と言われている。

②石巻市の事例

石巻市の震災は、地方都市における沿岸域での津波による家屋の流失・倒壊及び火災による被災となっている。当市の復興の事業の流れは、前述したとおり建築制限の動きとして、当初の建築基準法による制限を経て、被災市街地復興推進地域が定められ、災害発生から2カ年間の制限が定められた。

復興事業の進め方としては、2カ年の間に、基本的に復興推進地域において復興計画に沿った市街地開発事業が選択されることになる。当初は、住民説明会及びまちづくり勉強会

が、ほぼ町内会ごとに開催され、市からの状況説明などがおこなわれた。その後、住民の代表者からなる「まちづくり協議会」が設置され、復興まちづくりについて議論されることになる。まちづくり協議会は、意見の集約にあたり意向確認調査や住民説明会を実施し、市長への要望書のとりまとめを行った。市長は、要望書を受け、引き続いて市主催による個別面談会の開催を経て、土地区画整理事業等の事業区域の都市計画決定を進めることとしている。石巻市は、事業化において、2カ年間の住民主体の意見集約期間を設けたことになる。結果として、事業認可は、震災発生から2年以降となり、地元などからは事業への進捗に対して「遅すぎる」という不満もだされている。

③神戸市と石巻市との復興事業化比較

両市の復興事業の流れの違いは、第一に都市計画決定までの期間の違いがある。神戸市は、建築基準法による建築制限の2カ月を基準としている。石巻市は、被災市街地復興推進地域の建築制限がかかる2カ年間となっている。この違いが、その後の事業の進め方にも関わってくる。それぞれの違いは、一長一短があると思われるが、主な違いについて一考する。

	メリット	デメリット
神戸市	短期間での復興要整備地区を決定（事業化の確保）	関係住民の意見・意向確認集約なく決定（行政主導への不満）
石巻市	住民意見・意向確認を経て事業区域決定（住民主体の意向反映）	事業区域の決定まで不安（生活設計が立てづらい不満）

- ・神戸市の場合、「2段階都市計画」として、住民意向確認等を行っているが、事業認可において時間差が生じており、最も時間がかかったケースが4年半と長期となっている。
- ・石巻市の場合、都市計画決定前に、まちづくり協議会設立や住民説明会などの意見集約を経て区域が決められていることから、比較的その後の事業進捗に与える影響は少ないことが考えられる。

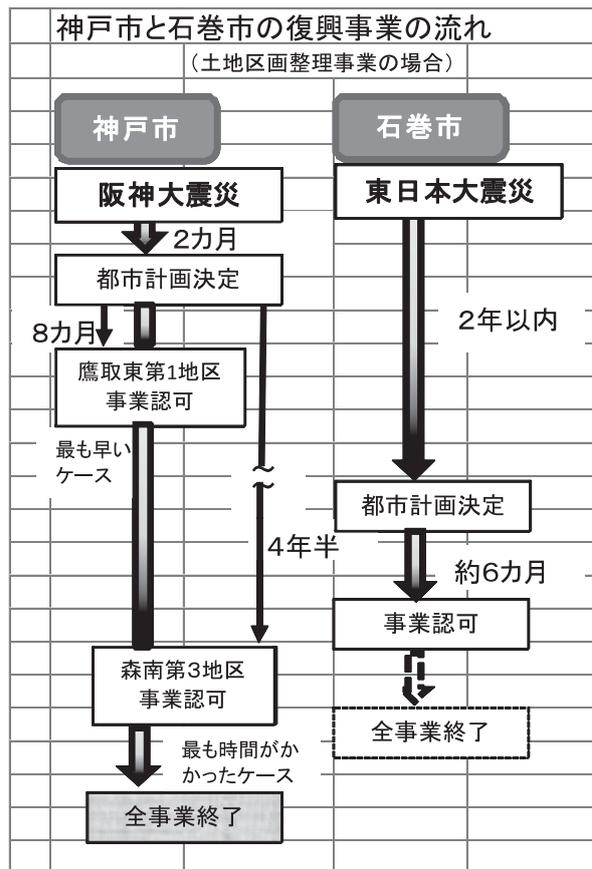


図3-1 復興事業の流れ

4. 復興土地区画整理事業区域の選定について

石巻市湊北地区を事例とし、復興土地区画整理事業の区域選定について、検討する。

(1) 石巻市湊北地区の被災状況等

湊北地区は、旧北上川左岸に接する被災市街地復興推進地域の北側に位置している。8町内会からなっており、北側から「不動町・八幡町・湊町一丁目・湊町二丁目（情和会）・湊町二丁目（表情会）・湊町三丁目・湊町四丁目・川口町」で、復興まちづくりの説明会等は、この町内会ごとに進められてきた。（図4-1 参照）

地区の被災状況は、八幡町の内海橋周辺及び南側の地域において、津波による被害が甚大であり残存家屋が少ない。被災から1年を経過する住民説明会や勉強会がおこなわれる頃から、次第に、残存する家屋のリフォームなどによる再建が徐々に進行してきている。図4-2は、平成24年12月時点での残存家屋等の状況である。残存家屋は、比較的北側の不動町及び南側の湊

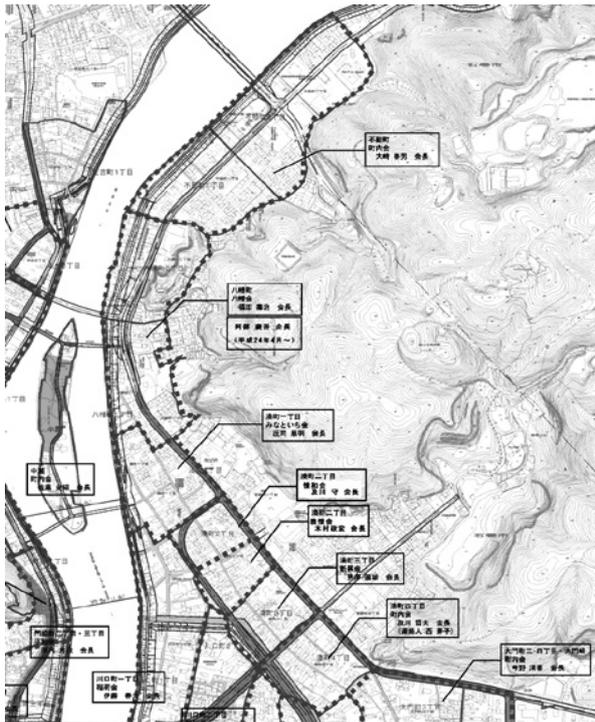


図4-1 湊北地区の町内会と事業予定区域

町三丁目や湊町四丁目に再建されている状況がうかがえる。

(2) 復興土地区画整理事業の区域選定

① まちの復興の前提

復興の前提は、地元住民による現地の復旧から始まると言っても過言ではない。しかし、これは、全体的な嵩上げを前提としている場合などは、極力、事業の負担を避けるため建築制限を優先することになる。石巻市の場合、広域的な地盤沈下(約65cm)のため嵩上げが困難であるとし、排水対策においては、ポンプ場設置による対応としている。そのことにより、建築行為等の制限(許可条件:階数2階以下、300㎡未満など移転が容易なもの等)の範囲で、現地盤での再建が容認されている。さらに、要望事項として、地区内再建家屋に考慮した、移転等が生じない措置が要望されている。なお、住民の意向により、「まちづくりイメージ図(案)」が作成され、協議会で議論がつくされ、

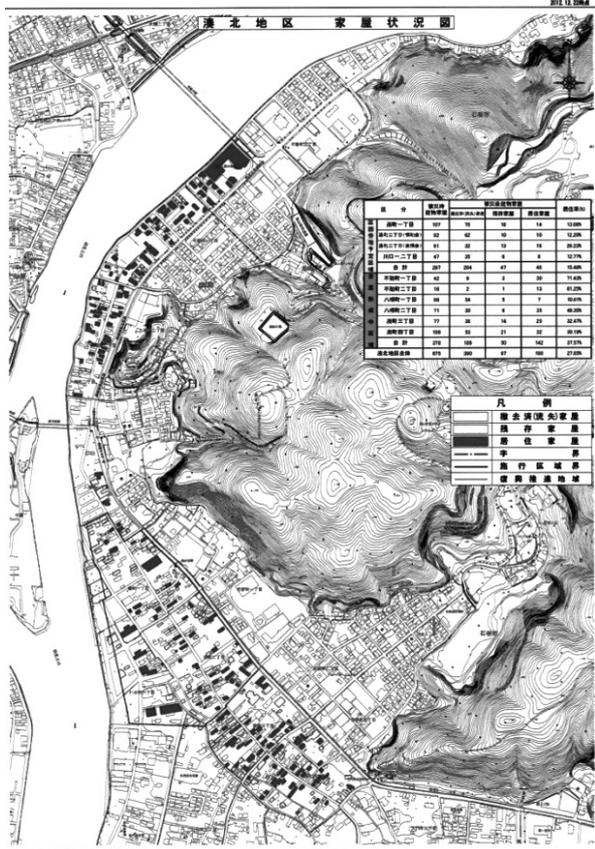


図4-2 湊北地区家屋残存状況



図4-3 まちづくりイメージ図(案)

住民説明会に提案されている。

②復興区画整理の選定について

復興のまちづくりを前提とした湊北地区における復興区画整理の主な選定理由は、次のとおりである。

- ・被災状況及び再建状況等を考慮（残存家屋等）
- ・まちづくり協議会の設立（組織化の状況）
- ・住民主体の意向重視（合意形成の状況）

以上の事項等を考慮し、事業区域の選定を行った。結果は、残存家屋が少なく、協議会が設置され、意向確認調査結果（概ね賛同率70～80%）を考慮し、要望書が取りまとめられ、市長に提出された「湊町一丁目、湊町二丁目（情和会・表情会）、川口町」の4町内会による区域が選定された。

なお、湊北地区では、これまでの一般的な区画整理で大きなウエイトを置く選定理由の大規模都市施設等の整備要件は、あまり考慮されていない。

5. 問題点と課題の整理

石巻市におけるこれまでの復興まちづくりの問題点と課題について次に箇条書きで整理を行った。

- ・町内会ごとにおける復興まちづくりの意向取りまとめは、町内会ごとに状況が異なる。
- ・被災市街地復興推進地域等の土地所有者を対象としたアンケート調査（今後の住まい等に関するアンケート調査「平成24年8月～3月31

日実施）によれば、3割～4割の住民が戻りたくない移転、土地を処分などと回答しており、もとの街並み形成は、望めない。

- ・地元地権者の意向を優先とする区域選定は、大規模都市施設（高規格道路・高盛土道路など）が事業区域から外れる場合が出てくる。また、事業区域から取り残された区域の扱い。
- ・住民主体として、まちづくり協議会では、意見集約や事業化について決められない場合もある。

なお、住民側では意見集約や計画などの取りまとめでは、専門家の支援が必要とされる場合があるが、国境無き医師団を念頭として設立される一般社団法人災害総合支援機構（平成26年3月設立予定）の住民サイドに立った活動に期待したいところである。

6. まとめ

復興区画整理事業の選定理由は、基本的に、2年間における住民合意形成の結果に大きなウエイトが置かれている。行政は、住民・まちづくり協議会からの市長への要望書を前提として、事業化への方向性を探ることとしている。概ね2年間の合意形成を是非とするのか、神戸方式との比較において、今後の事業の進捗状況が問われることになる。

なお、石巻市での被災市街地復興区画整理事業の平成26年2月28日時点での状況は次の表の通りとなっている。

表6-1 被災市街地復興土地区画整理事業（既成市街地：平成26年2月28日時点）

	地区名	面積(ha)	都市計画決定(年月)	事業計画決定(年月)	完成目標年次	備考
1	下釜第一	12.1	平成25年3月	平成25年11月	平成29年次	住居系
2	新門脇	23.7	平成25年2月	平成25年9月	平成30年次	住居系
3	湊北	14.8	平成25年3月	平成25年9月	平成30年次	住居系
4	湊東	29.6	平成25年2月	平成25年9月	平成31年次	住居系
5	湊西	40.4	平成25年6月	平成26年1月	平成32年次	業務系
6	中央一丁目	1.5	平成25年8月	平成26年1月	平成29年次	住居系
7	上釜南部	38	早期整備検討中		平成32年次	業務系
8	下釜第一南部	9	早期整備検討中		平成32年次	業務系
9	下釜第二南部	14	早期整備検討中		平成32年次	業務系

被災市街地復興推進地域において事業化された地区は早期整備検討中も含め、9地区となっている。そのうち、6地区が事業計画決定にいたっている。

7. あとがき

石巻市での復興事業化活動は、平成25年3月末までであったが、その後、宮城大学での公益社団法人日本不動産学会の発表を機に再訪する機会（平成26年11月）を持つことができた。そして、その夜には、久しぶりに地元の方々とお酒を酌みかわし、また、翌日には、現地を歩いていると声をかけられ、お茶っこを進められた。そして、まちづくり協議会の会長宅にもお邪魔し、お話を聞くことができたが、みな一様に、復興の遅延のため息交じりに語る姿が印象に残った。しかし、旧北上川の護岸工事が始



写真7-1 旧北上川左岸の護岸工事（平成26年11月撮影）

まっており、少しずつではあるが確かな復興の足音が聞こえて来る感じが感じられた。

【参考資料】

石巻市ホームページ・「復興情報」等