

標題 震災復興土地区画整理の進め方と今後の取組みに向けた一考察

氏名(所属) 栗田 和夫 ((有)アーバン京葉研究所代表 中央工学校土木測量系兼任講師)

1. はじめに

震災復興土地区画整理事業の進め方において、阪神・淡路大震災の神戸市と東日本大震災の石巻市を事例とし、市街地開発事業としての復興を視点とする事業の進め方について比較検討を行い、問題点と課題の整理を行う。さらに、今後の復興事業の進め方について、これまでの現状と我が国の状況を踏まえた、今後の取組みに向けた方向性を探ることとする。

2. 震災被災状況等概要

1) 三大震災被災状況等

我が国の関東、阪神、東日本の三つの大震災について、「三大震災復興過程比較研究シンポジウム」(平成26年9月8日開催)では、次のような、主な特徴などが指摘されている。(表一1. 三大震災の比較参照)

関東大震災は、9割が焼死となっており、阪神大震災は、8割が建物や家具による圧死である。そして、東日本大震災では、9割が津波による水死となっている。このそれぞれの死因の違いはもとより、時代背景などからも復興における違いが読み取れる。

表2-1. 三大震災被災状況等比較表

	関東大震災 (M7.9)	阪神大震災 (M7.3)	東日本大震災 (M9.0)
発生日時	1923年9月1日 午前11時58分	1995年1月17日 午前5時46分	2011年3月11日 午後2時46分
死者・行方不明者	約10万5千人	6,437人	1万8,498人
経済被害	6兆9千億円	9兆6千億円	16兆9千億円
主な被害状況の特徴	9割が焼死。同時多発した火災が接近する台風の強風で広がる。	8割が建物や家具による圧死。老朽化した木造住宅やアパートの倒壊が相次ぐ。	9割が水死。避難の遅れ、過去の津波被害の教訓生かされず。
その他	帝都復興計画が財政難などから縮小。区画整理など限定的な街づくり復興。	初動の遅れ、自治体と自衛隊の連携不足。	仮設住宅整備や街づくり構想、宅地造成の遅れ、コミュニティの分断。

出典：三大震災復興過程比較研究シンポジウム(朝日新聞掲載)

2) 神戸市の震災被災状況

神戸市の被害の状況は、人的被害が死者4,571人、負傷者14,678人となっており、建物被害においては、全壊67,421棟、半壊55,145棟、全焼6,965棟、半焼80棟、部分焼270棟で、のべ焼損面積819,108㎡となっている。特に、大都市型の災害として交通ネットワークの寸断が上げられ、阪神高速道路3号線、同5号湾岸線等の倒壊、鉄道の寸断、海上都市へのアクセスの寸断など甚大な被害をもたらした。さらには、戦災を免れた地域や古い住宅が密集した地域で火災が発生するなど、既成市街地中心部での被害が顕著であった。

3) 石巻市の震災被災状況

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、宮城県内の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、死者・行方不明者数3,599人(平成26年8月現在)となっており、建物被害は、全壊20,035棟、半壊13,044棟、一部損壊23,615棟となっている。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。



図2-1. 神戸市震災被害残存住宅率図

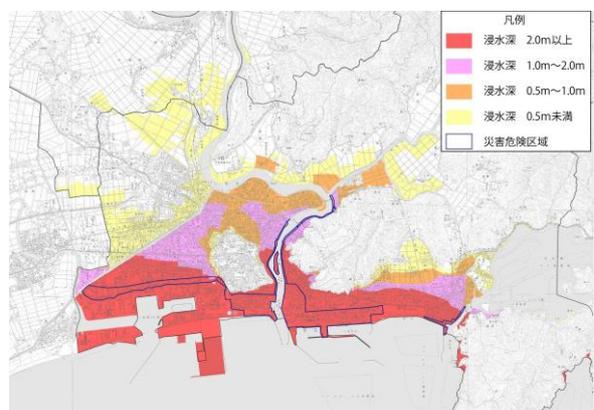


図2-2. 石巻市浸水被害状況図

3. 震災復興計画の概要

1) 震災復興における前提条件の違い

今後への解決策として、主に考えられるのは、火災による焼死は、木造密集市街地における耐火建築物と適切なオープンスペースの確保が想定される。また、建物や家具による圧死は、耐震性を考慮した計画とすることによって、ある程度の安全、安心の居住環境を確保できることになる。しかし、津波による水死においては、安全、安心の居住環境を確保することは、防潮堤や嵩上げなどの津波からの防御を前提とすることになるが、完全に不安を取り除くまでには至らないのが実情である。

関東及び阪神の復興では、早い段階において現地での復興の動きが起きてくるが、東日本では、津波に対する不安があり、同じ場所で復興することを断念する人が出てくるなどの動きとなっている。

2) 神戸市震災復興計画の概要

(1) 神戸市の災害発生から建築制限等の動き

神戸市は、特に被害が甚大であり、かつ、道路・公園の整備などにより、都市機能の更新を図るべき区域において、建築基準法第84条に基づく建築制限を6地区（約233ha）に適用し、地震発生から2ヶ月間、無秩序な建築行為の制限を行った。そして、この建築制限の切れる1995年（平成7年）3月17日に、土地区画整理事業（124.6ha）と市街地再開発事業（25.9ha）の都市計画決定が行われている。さらに、同時期、市条例による重点復興地域指定告示（24ヶ所、1,225ha）が行われている。

(2) 神戸市の復興基本計画の概要

神戸市の復興まちづくりの目標を「復興にあたっては、単に震災前の姿に戻すにとどまることなく、震災の経験や教訓を生かし、より安全で快適な、にぎわいと魅力あふれるまちをめざし、「アーバンリゾート都市づくり」に資する復興を進めていくことが重要」と定義している。復興計画の事業実施期間を概ね10年の2004年（平成16年）目標年次と定め、なお、復興計画終了後の2005年度に、復興の過程で生じた課題の解決を図るとともに、震災と復興過程の経験や教訓を生かしたこれらからの神戸づくりの指針となる「新たなビジョン（中期計画）」（目標年次：2010年）を策定した。このように、「復興計画」終了後も、残された復興課題については、一般施策の中でさらに継続して取り組みを行うこととしている。

3) 石巻市震災復興計画の概要

(1) 石巻市の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3-1. 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3-2. 参照）

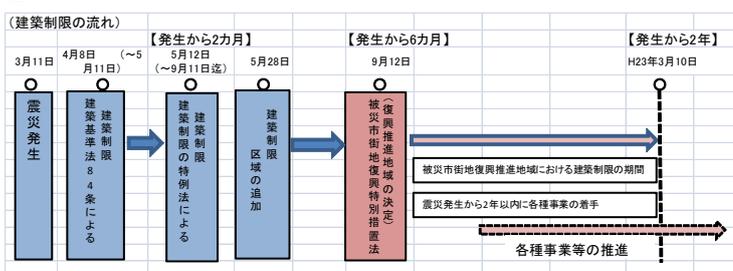


図3-1. 被災市街地復興推進地域に関する経緯の流れ



図3-2. 石巻市被災市街地復興推進地域図

(2) 石巻市の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。

4. 復興事業における土地区画整理事業

1) 神戸市の復興土地区画整理事業

神戸の震災は、前述したとおり、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。

表4-1. 神戸市復興土地区画整理事業概要

	地区名	面積 (ha)	事業計画決定 (年月)	換地処分	地震発生から換地処分までの期間	被災率
1	森南第一地区	6.7	平成9年9月	平成15年2月	8年1ヶ月	66%
2	森南第二地区	4.6	平成10年3月	平成15年2月	8年1ヶ月	66%
3	森南第三地区	5.4	平成11年10月	平成17年3月	10年2ヶ月	66%
4	六甲道駅北地区	16.1	平成8年11月	平成18年3月	11年2ヶ月	67%
5	六甲道駅西地区	3.6	平成8年3月	平成13年7月	6年6ヶ月	70%
6	松本地区	8.9	平成8年3月	平成16年12月	9年11ヶ月	80%
7	御菅東地区	5.6	平成8年11月	平成15年4月	8年3ヶ月	92%
8	御菅西地区	4.5	平成9年1月	平成17年3月	10年2ヶ月	83%
9	新長田駅北地区	59.6	平成8年7月 (42.6ha) 平成9年3月 (17ha追加)	平成23年3月	16年2ヶ月	80%
10	鷹取東第一地区	8.5	平成7年11月	平成13年2月	6年1ヶ月	98%
11	鷹取東第二地区	19.7	平成9年3月	平成20年3月	13年2ヶ月	91%

注) 都市計画決定は、平成11年5月全地区。他に組合施行が2地区。
被災率= (全壊+半壊+全焼) / 全棟数 (%)

2) 石巻市の復興土地区画整理事業

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。

表4-2. 石巻市復興土地区画整理事業 (既成市街地部: 平成26年9月時点)

	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

3) 神戸市と石巻市の復興事業化比較

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。この違いは、その後の事業の進め方に関わってくるが、その違いには、一長一短があると思われる。

①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。

②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。

5. 問題点と課題の整理

①神戸市：都市計画決定において、事業確保を優先とする行政主導の問題はあるが、第2段階での意見の集約を図る2段階方式は、事業の結果として評価されるものと考えられる。

②石巻市：都市計画決定までの2カ年間の住民説明会等を経た事業は、その後概ね6ヶ月で事業認可に至っており、評価に値すると考えられる。しかし、当初事業化の想定をしていた3地区においては、取りまとめの見通しが立っていないことには問題が残る。特に、津波災害では、安心・安全を前提とし事業化は、不安を抱く住民もあり、湊北地区復興土地区画整理事業の例では、3割を超える地権者が戻らないとするアンケート調査の結果も出ている。

神戸市の場合、最長でも13年2ヶ月の換地処分を経て、ほぼ街並みの完成に至っているが、石巻市の場合、約3割の転出希望者があるなど、20年後に於いて、もとのまちの姿を想定することは困難と思われる。

6. 今後の取組みに向けて

神戸市の場合、大震災の3年前に第4次都市計画マスタープランがほぼ終了し発表直前にあったことは、市のおかれている状況や課題のレビューがなされ、今後の方向性についても市全体の成果の共有がなされていたこととして幸いであったとの報告がある。今後の取組みの方向性としては、市町村全体をとらえた、コンパクトな集約型都市構造をも前提としたまちづくりの基本方針（都市計画マスタープラン策定の準用）を見直す必要性があり、そのうえで、地域の実情に沿った復興計画の策定が急がれる。

1) 都市計画マスタープラン策定のうえでの事業計画決定

津波災害の場合は、居住環境の面で安全・安心確保が問題となるとともに長期展望に立った、市町村全体をとらえたマスタープランの策定が望ましく、早い段階（約1年）で提示すると同時に都市の骨格形成を前提とした行政主導の区画整理事業等の都市計画決定が望まれる。なお、住民意見の反映には、インターネットの活用等で避難市民も計画に参画していく方策を構築していく必要がある。

2) 早期復興三要件

早期の復興計画策定は、地域住民のまちづくりの方向性が定まらないことに対する不満・不安等への対処が必要であり、そのための必要要件として、次の三つの要件が考えられる。

一 地域復興計画策定ノウハウ：大都市部では、比較的、ノウハウを持っている住民がいる場合が多いが、地方都市では、住民側でノウハウを支援する組織体が必要となり、その対応策が望まれる。

二 地域リーダーの発掘：リーダーシップを発揮する人材が重要であり、人材育成等の必要性がある。

三 信頼関係の構築：官民一体の常なる信頼関係の構築は、事業化等の進捗において大きく影響してくる。

いずれの場合も、官民一体の研修・勉強会等の必要性が考えられるが、例として一般社団法人災害総合支援機構などの支援のもと住民サイドにおいても復興計画の策定等が進められることが望まれる。

7. まとめ

大都市、地方都市によっても状況が異なるが、市町村全体を見通したマスタープランを前提とする地域の復興計画が望まれるとともに、早期の復興が重要であり、常なる早期復興三要件なるものへの対応策が望まれる。

【参考文献】神戸市及び石巻市ホームページ・「震災復興計画」等

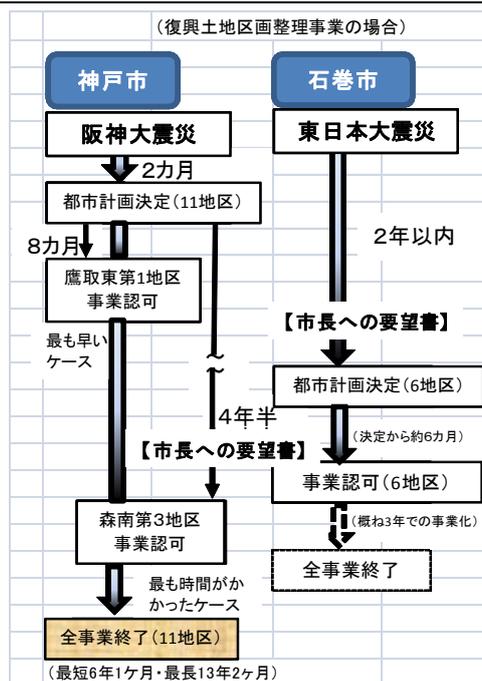


図4-1. 神戸市と石巻市の復興事業の流れ