

集団移転を伴う広域災害からの復興計画策定プロセスと 計画実施に向けての課題 ～東日本大震災の宮城県A町における復興計画策定支援を通じて～

The Process of Drawing up Reconstruction Plans in Extensive Disaster-hit Areas
Including Community Relocation and Challenges in the Implementation of Plans
Through Reconstruction Planning Support in A-Town, Miyagi Prefecture, Devastated
by the Great East Japan Earthquake

石川 永子

Eiko ISHIKAWA

ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution Kobe, Japan, ishikawae@dri.ne.jp

This study summarizes “the transition of the roles of national, prefectural and municipal governments” and “changes in issues hampering the reconstruction plan development processes by local governments”, focusing on A-Town, Miyagi Prefecture, where the author has been engaged in supporting activities for reconstruction planning as a quasi-resident adviser since one month after the earthquake. The study also clarifies the position of town and city reconstruction projects, particularly for residential reconstruction projects, including community relocation for the recovery of extensive tsunami-hit areas covering multiple prefectures, as well as challenges in community relocation.

The challenges presented here may contribute to envisaging a scenario for reconstruction if another great earthquake, which in all likelihood may occur, should devastate wide areas covering several prefectures, for example in places such as Southeast Sea or Southern Sea of Japan.

Keyword: Plan for Recovery, Wide Area Disasters, Group Relocation

1. はじめに

東日本大震災の災害対応においては、「保健師などの専門職を含む人材支援や物資支援など、広域の被災地に限られた資源をどのように効果的に配分するか」という調整や、被災県や市町への応援・受援体制の構築が大きなテーマとなった。

一方で、被災地の復興は、基本的には各市町村が復興計画を策定するが、広域災害からの復興という特殊性から、中小規模災害以上に「被災地が多様な地域性を持つこと」「国・県・市町といった行政機関や市民・民間団体等の多くの主体の合意形成に向けての調整の困難であること」が復興を考える上での課題となった。また、未曾有の巨大災害であったために、復興財源および復興事業に関する制度が遅れ、それらを明確化する前に、各自自治体は復興計画を策定せざるを得ない状況となった。

本研究では、筆者が震災1カ月後から半常駐体制で復興計画策定支援に入った、宮城県A町の復興計画の策定プロセスを中心に、「国、県、市町

の役割の推移」「市町の計画策定において課題となった事項の推移」を整理しながら、広域津波災害からの復興におけるまちの再建、とりわけ、集団移転を伴う住宅再建のプロジェクトの位置づけとその課題を明らかにする。

これらの課題は、東南海・南海地震などの、今後発生するであろう、複数の県を巻き込む広域的な災害の復興時のシナリオを描くために必要となるであろう。

2. 東日本大震災の被災地の多様性

(1) 人口の推移と産業構成

東日本大震災の被災地は、図1・図2のように、仙台市市街地やその周辺のベッドタウン化した市町と、農業・漁業が産業の中心となっている地域にわかれる。前者は人口増加がみられ高齢化率も全国平均約23%に近いが、後者は、この1990年から2010年の間に20%近く人口が減少し高齢化率が30%を超えるところも多い。本研究でとりあ

げる宮城県A町は後者の事例であり、2009年3月時点で、総人口が17995人、高齢化率が29.1%（町の中心の地区28.3%、漁村部25.8%～37.7%）という町である。養殖を含む漁業は、タコや牡蠣、ワカメなどが豊かな海からとれ、水産業に関連して、食品加工業や観光、運搬業などが一連のループとなって産業を支えていた。

（2）地形と人口の分布

また、地形的にみれば、東日本大震災の被災地は、仙台平野から福島にかけての比較的平坦な土地が海沿いに広がっている地域と、宮城県北部から岩手県にかけてのリアス式海岸とよばれる海岸沿いに平坦な地はほとんどなく、すぐ高台が存在する地形にわかれる。A町は後者であり、人口の半分以上が20以上の小規模な海岸沿いの漁村に居住している。これらの住民は半農半漁の世帯や、漁業に関連する会社等に勤める人が多い。

（3）被害状況

これらの沿岸の市町村は、約30年ごとに発生する宮城県沖地震の対策を考えて、住民の津波防災の意識も高い。しかし、想定を超える津波に打ちひしがれ、被災地全体で死者15,854名、行方不明3,145名、A町では、死者444名、行方不明者は349名となった。建物被害は、全壊が129280戸、半壊が254512戸であり、うち、南三陸町では、全5421戸のうち、全壊が3168戸、半壊が143戸であった。A町では、町全体の6割が半壊以上の被害を受けたが、そのほとんどが全壊で津波で家を失った。また、家だけでなく仕事の間を失った被災者が多い。

3. 東日本大震災の復興計画策定過程

（1）東日本大震災の各市町村の復興計画の策定状況

東日本大震災は15都道県で災害救助法の適用を受ける広域災害となったが、2012年1月の段階で、青森・岩手・宮城・福島・千葉・長野の6県に、復興計画を策定済みまたは策定予定の市町村が存在する。

主な被災地である3県（岩手・宮城・福島）での、市町村の復興計画策定における県の役割はそれぞれ異なっている。岩手県は、地域性により地域の復興を3パターンに分けて基礎となる考え方を示した上で市町村の主体的な計画策定の後方支援に徹したのに対し、宮城県は早い段階で市町村に対して市街地の具体的な土地の提案を行いその後も県土木部を中心に助言・調整を行ったという意味で対症的である。また、福島県は、原子力災害で警戒区域となっていることや、内陸部の地震動による建物被害への対応や観光等で風評被害など、県内の被害状況や対応すべき事項が多く、県

の復興計画策定時に市町村と話し合うことはあったが、市町村の復興計画の策定に対しての十分な支援は2012年3月の段階では困難な状況である。

（2）A町の復興計画の概要

南三陸町の震災復興計画は、震災前からあった町の総合計画の流れを引き継ぐものとして、まちの将来像を「自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち」とし、3つの目標「安心して暮らせるまちづくり」「自然と共生するまちづくり」「なりわいと賑わいのまちづくり」と、2つの方針「町と地域が力を合わせ協働で取り組むまちづくり」「町の主体性を堅持し国・県と連動して進めるまちづくり」から成り立っている。特に、「安心して暮らせるまちづくり」では、震災前の居住エリアの後背地の比較的近いところに高台があるため、市街地、集落部ともに被災家屋の集団移転を計画している。集落部は主に防災集団移転促進事業（図3）、市街地部は防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、拠点市街地整備事業の組み合わせによるまちづくり（図4）を計画している。そのうち、市街部に関しては、後述する復興財源および新制度が（平成23年度第三次補正予算）公表された後に変更している（図5）。

（3）A町における復興計画策定および計画の事業化

復興計画策定過程における市民参加などの詳細は石川（2011）に記載されているので、本稿では、主に復興計画策定および計画の事業化における「国、県、市町の役割」「市町の計画策定において課題となった事項の推移」について整理する。

表1に、復興計画のうち特に土地利用計画を中心に、計画の策定プロセスと計画を事業化するプロセスを時系列でまとめた。また、図6は、復興計画策定のための体制である。

復興計画を策定体制は、1）町役場内の体制、2）国や県と町役場との連携体制、3）学識経験者などからなる計画策定会議、4）町民会議から成る。

4. 広域災害である東日本大震災の復興計画の策定・事業化の状況と課題

東日本大震災の復興計画の策定・事業化の過程において、被災市町村の業務体制はどのようなものであったか、県や国はどのような役割を果たしたか、について被災地の広域性の観点から述べる。

1）行政機能が低下した小規模沿岸市町村における復興計画策定体制の構築

東日本大震災では、多くの市町村職員が犠牲になった。また、岩手県陸前高田市や宮城県女川町、

同県 A 町等では津波により庁舎が被害を受けたり流出した。また、宮城県山元町など地震動による被害のために市町村の庁舎で業務を継続できないところもあった。また、業務を行う際に必要な職場内の様々な資料等も流失した市町村もあった。このため、災害対応にあたる役場の行政機能の低下も懸念された。

応援を受ける町の「受援体制」の構築も課題となった。関西広域連合は、所属府県ごとに支援先の担当県を決める「ペアリング支援」を行い、特に被害の大きかった市町村に現地支部を置き、組織的、継続的に支援を行った。それ以外にも、全国から多くの自治体職員等が行政機能の回復や被災者支援に訪れ活動したが、自治体職員法に基づく応援職員の中長期派遣がはじまった 2011 年 6 月以前は、1 週間という比較的短期間で交代する職員が多かった。

6 月以降は、派遣先の職員の辞令をうけ被災市町村職員として勤務する応援職員、復興計画策定業務の担当者は土木技術職や、土地区画整理事業の実務経験者が被災市町村に派遣された。また、興宮営住宅建設事業の検討を行うための都市再生機構（UR）の職員らが、被災市町村職員をサポートした。A 町の復興計画策定支援の長期派遣職員は、宮城県から 1 名、震災後に応援協定を締結した兵庫県下の市町村から 4 名、過去に火山噴火災害で被災した市町村から 1 名の計 6 名が継続的には派遣されている。

しかし、A 町を含む沿岸部の市町村は、半数を超える住宅が半壊以上となっている。そのため、道路や土地利用などの再検討を求められるだけではなく、非常に多くの地区の復興計画を同時進行ですすめていかななくてはならない。地域の合意形成のためには、その地域を良く知った被災市町村の職員と技術系の応援職員が組んで地元に入っていくことが多い。その際に、どうしても地元の意向をふまえてある程度パターン化された提案をせざるを得ない事情がある。これはマンパワーだけ

の問題ではなく、同時並行ですすすめている地域計画が、それぞれの地域性を考慮した上である程度の公平性を担保しないと、それぞれの地域が他の地域と比較しはじめて収拾がつかなくなる可能性があることがあげられる。特定の地域だけ合意形成に時間をかけて凝った計画をつくったり、他の地域では行っていない支援メニューを用いると、他の地域から苦情が入ったりするなどがあるからである。さらに言えば、被災市町村が東日本大震災の復興事業の予算を確保するためには、後述する復興整備計画の作成や復興交付金の申請を行い、国からよい回答を得て事業の実行性を担保してはならない。特に高台移転等の参加者数や移転地などを具体化して早期に市町村内のより多くの地域の計画の熟度を上げる必要がある。国土交通省や都市計画協会が復興まちづくりの人材バンクを開設するなど、地域ごとの復興まちづくりのプランニングや合意形成支援を行っているが、各地区に専門家が入れれば事業計画がすすむといった単純なものではない。地元の事情に精通して市町村内の各地区のまちづくりの相互のバランスや調整したり進捗状況を管理するようなマネジメントを行う人材や、各地区の計画の財源確保のための諸手続きなどを行う人材が行政側に必要である。各地区の計画の質を上げようとする、こういった行政が行う業務が煩雑になり、大半が浸水した市町村では事業そのものが遅れていくリスクが伴うため、事業の主体となっている市町村としての責任を果たす上でも困難であるという難しさがある。

2) 国 県 市町の役割

被災市町村の復興計画の策定と計画の事業化に向けた、国、県、市町村の役割を図 7 に示す。

国は、各市町村に対して、専門コンサルタントを派遣し市町村の担当部局の業務を支援した。また、津波被害を減らすために多重防御の考え方や堤防の高さの決定し、後背地の土地利用の考え方

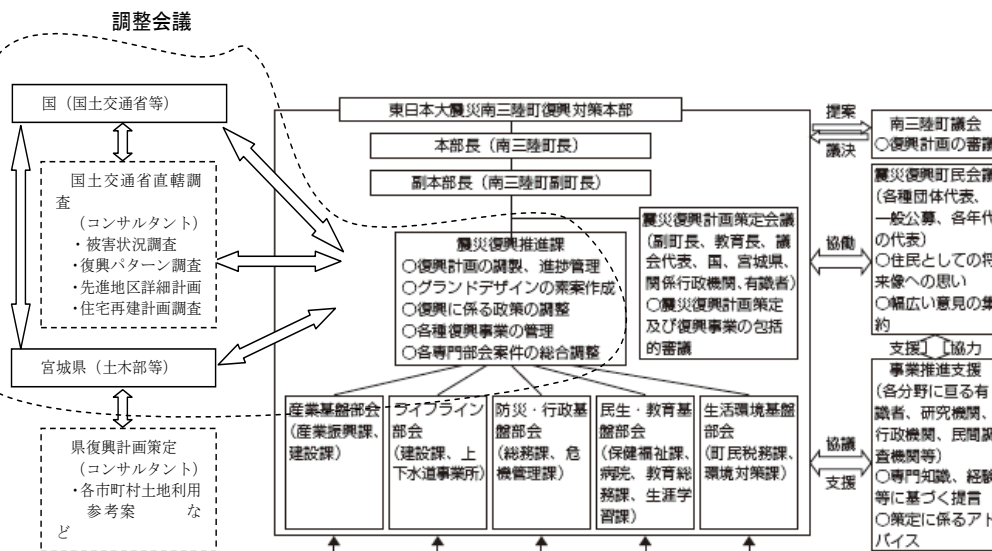


図 1 A 町における復興計画策定体制

[テキストを入力してください]

を示した。県は、県の復興計画のなかで基本となる方針を示したほか、県が管理する道路や港湾などの復旧計画に関する市町村との調整、災害査定、復興交付金申請など復興財源に関する市町村の申請書類のとりまとめと国とのパイプ役などを果たした。先に述べたとおり、各県で市町村への関わり方が異なった。岩手・宮城・福島の3県では、土地利用や高台移転に関する制度の緩和措置に関する要望などについて、担当部局で集まって会議を行っていた。

広域災害からの復旧・復興のために、特に調整が必要となった事項として、1) 復旧復興事業のための財源措置、被災集落の高台移転等の既存事業制度の要件緩和や支援拡充、新しいまちづくり制度の活用をふまえた土地利用計画の検討や復興交付金の活用、2) 国の復興構想会議が示した津波防災に関する方針に基づく、複数府県にまたがる津波防御施設や避難路となる道路整備に関する国や県の再建方針と各自治体の復興計画の調整があげられる。

1) 2) の両方について、国土交通省が行った被災市町村への直轄調査事業が大きな役割を果たした。また、2) については、各県の土木部等の担当課が中心となり、国と連携して調整を行った。震災前から土木や都市計画に関する技術職等が少なく上に、被災して行政機能が低下した各市町村の復興計画策定のために、国土交通省は、震災後一年間に計約70億円の予算で都市計画関連のコンサルタントに、1) 被害状況の把握等、2) 復興計画の検討と資料の作成を委託した。その後、各市町村のなかで先行して地域の計画の検討が住民の合意を得ながら進んでいる地区に対して、3) 地域計画の詳細検討の業務を委託した。これらの業務は国が委託契約をコンサルタントに発注したものである。しかし、実際には、被災市町村がある程度自由に業務を依頼できるよう配慮されていた。

A 町では、7月頃までに、各市町村が復興計画策定のために必要な建物や土木構造物の被害の現地調査をまとめ、流失した土地や家屋の基礎図面やデータの収集や復旧などを行った。また、後述する津波シミュレーションの結果に基づき、市街地の土地利用ゾーニングの検討、高台造成で発生し浸水域を嵩上げする土量の計算や事業費の積算などを行った。これらのコンサルタントの業務を指導・監督する立場として、各市町村に国の担当が配置され、平均月1~2回程度、各市町村にて、国、県の各市町村担当者と市町村の復興計画に関わる職員、関係するコンサルタントを集めて実務者による調整会議が行われた。

被害が大規模で広域にわたるため、関係機関が多く予算規模も大きい東日本大震災の復興財源は、民主党政権のもと調整に時間がかかり、震災後約7カ月後ようやく2011年の第三次補正予算で明らかになった。その間にも市町村は、国の復興財

源が未定のまま、住民に計画を説明し合意形成をはかり復興計画を策定せざるをえなかった。特に小規模市町村では、町の年間の歳入に比べ復興事業の見積額は非常に高い。また、市町村の財政状況を考えれば、国の事業ではまかなえないような地域性に応じた市町村単独事業を組める余裕はない。そのような状況のなかで、未確定な内容ではあったものの、実務レベルでは、国の予算措置や事業制度の緩和の検討動向をにらんだ実質的な議論と調整がなされた。しかし、特に市街地の土地利用のゾーニングや道路、土地の嵩上げ住宅地の造成面積などは、例えば9月に復興計画の素案が作成され12月最終的に国や県との調整の上で、復興財源および新制度が(平成23年度第三次補正予算)公表された後に変更している。

このようなことはA町に限らない。市町村は、復興計画を策定したことで、市町村は基本的な復興の方針を示し、国に対して事業費を説明する根拠とすることはできたが、具体的な事業名や事業規模など実現に向けての具体的な内容は書きづらい状況で、あくまでも国が事業費を出してくれればという仮定のもとに作成した中間的な資料という面も否めない。また、2) については、基本的には、堤防などの港湾・河川施設や、国道県道などは、国や県が管理するものであるから、その復旧には管轄する国や県が担当する。しかし、これらの土木施設は、地域構造に大きな影響を与えるため、各市町村の復興計画との整合性をとる必要があるため、県を中心に、市町村との実務者レベルの調整が行われた。堤防高さの検討は、比較的頻度の高い津波(L1レベル)と、今回のような低頻度津波(L2レベル)について、国や県でシミュレーションを行い、L1レベルで堤防の高さを設定し、市町村の土地利用計画をもとにL2レベルの計算を行い調整した。

5. 広域で地域性が多様である被災地の復興の課題

東日本大震災の被災地は広域であるために地域性も多様である。本章では、広域災害からの復興の課題について、地域性の観点から述べる。

1) 広域避難に伴う人口移動を契機とした復興事業規模の調整

沿岸部の漁業を主産業とした地域では、復興過程で、震災前からの人口減少と高齢化に拍車がかかることが懸念されている。特に、復興の方針として、震災前と同じ場所に再建できず高台へ移転することを明らかにしている市町村の被災者は、住宅再建と、雇用も含めた生活の再建の見通しがたたないと、特に若年層を中心に内陸の周辺市町村などに転出していく可能性が高い。

A 町を例にみても、環境のよい宿泊施設等のある内陸の市町村への広域避難が行われたことや、用

地不足により町村境界を越えて応急仮設住宅が建設された。また、民間空き住宅を活用した県の借上げ仮設住宅が多用されたことから、民間借家のストックが多い都市部に、若い世代を中心に多くの世帯が転居することとなった。このような利便性の良い地域に転居した世帯が、震災前に居住していた市町村が計画する復興まちづくりによって、もとの地域に戻ってくるかどうかは不確定である。全国に避難している町民に復興の見通し、まちづくりの方向性を早く伝えること、雇用や産業再生など、元のように安心して暮らせるまちをつつていくことをアピールし、これらの世帯の意向をどのように復興計画に取り入れるかが問われている。

高台への移転を検討する市町村では、移転先造成地の面積を可能な限り無駄のないよう計画して、コンパクトで交通弱者となる高齢者にも快適な日常生活がおくれるまちづくりを目指す必要あり、人口推計に頭を悩ませている。また、災害直後は、東北の地域性もあって従前のように比較的大きな戸建て住宅を自力で再建しようとする世帯が多かったが、時間がたつにつれて市町村の公営住宅への入居者希望者が増える傾向があり、公営住宅の供給戸数の検討も大きな課題となっている。人口減少・高齢化社会のなかで、成熟期の本当の意味で豊かな復興、持続可能なまちづくりとは何かを常に考えながら走らなくてはならないし、シビアに人口に見合った新たなまちづくりを考えていかなくてはならないだろう。

2) 被災地のコミュニティ（住民組織）の多様性による集団移転計画の多様性

広域な被災地では、多様なコミュニティの特性があり、これらに考慮した復興まちづくりが行われる必要がある。ここでは、集団移転を伴う復興事業の合意形成に際して配慮すべき点について A 町を例にのべる。

1 つ目は合意形成の方法である。A 町では、それぞれの集落の世帯や各地区の漁協に受け継がれてきた地先漁業権を持って漁業が成り立っている。集落それぞれがライバルという意味では隣接する集落との関係性は複雑で集落の統合については丁寧検討する必要がある。また、多くの集落では、入会地などの財産を持つ世帯が「契約講（あるいは契约会）」という組織をつくっており、その代表者と行政区の自治会長が異なることも多い。集団移転先に集落内の契約講が所有する土地を希望する集落も多く、合意形成に向けて土地の共同所有者である契約講会員だけでなく、実際に移転する集落住民全体との話し合いの場づくりなど、独特の課題もある。

2 つ目は、既存の事業制度と被災地の住環境の実態の相違である。東日本大震災で実施される漁村の高台移転には、防災集団移転促進事業が活用されることが多いが、1 戸あたりの移転先地の面積は約 3 3 0 m²であり、漁業や農業用の倉庫なども含めた被災地の住宅敷地面積と比べると非常に狭いことから合意形成に時間がかかる地域も多い。とはいえ、高台を造成する費用は高額であるため、実際には高台に移転したあと地域住民が費用を出し合うなどして周辺地を整地して住宅敷地を広げられるように、復興事業で行う移転団地の配置計画やアクセス路の工夫が必要である。また、移転先の権利関係についても、町からの借地ではなく分譲してほしいという意見が多かった。特に集落部では土地の所有に対するこだわりは強い。

3 つ目は、移転後には建築基準法 39 条の居住制限がかかる跡地利用に関して、である。集落部では移転跡地をそのまま漁業や農業用具の倉庫にしたいなどの要望もあり、買い上げ希望者と希望しない者が分かれる。虫食い状に買い上げても土地の活用や管理に困るため集落ごと買い取るかどうかまとめて判断してもらうか、あるいは倉庫な

表 2 高台移転に関する主な事業の概要

事業目的	実施可能な工事													
	老朽・被災建物の除却	自力再建用住宅用地の取得	自力再建用住宅用地の造成	公益的施設用地の取得	公益的施設用地の造成	公営住宅用地の取得	公営住宅用地の造成	水道・排水等の整備	都市施設用地の取得	都市施設用地の造成・工事	土地の嵩上げ	漁業施設用地の取得・造成・整備・道路建設		
防災集団移転促進事業	○	○	○	○	○	- (○)	- (○)	○	×	×	×	×		
津波復興拠点整備事業	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-		
被災市街地復興土地地区整備事業	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○	○	-		
災害公営住宅整備事業	-	-	-	-	-	○	○	○	-	-	(○)	-		
漁業施設機能強化事業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○		
都市公園整備事業	-	-	-	-	-	-	-	-	○(公園のみ)	○(公園のみ)	-	-		
がけ地近接等危険住宅移転事業	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
小規模住宅地区等改良事業	○	-	-	-	-	○	○	○	-	-	-	-		
事業目的	被災者支援											成立要件・制限事項		
	移転跡地の買上げ	移転先地の購入	移転先地の賃借	引越料等の助成	住宅建設のローン利子補給	土地購入のローン利子補給	一次備蓄をよめる人への助成	コミュニティ同時建設の建設	移転跡地の居住禁止条件あり	戸数要件あり	1戸あたりの敷地面積制限あり	1市町村での実施個所制限あり	事業用地の面積上下限条件あり	人口密度の最低条件あり
防災集団移転促進事業	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×
津波復興拠点整備事業	○	○	(○)	-	-	-	-	(○)	-	×	×	×	○	○
被災市街地復興土地地区整備事業	(換地)	(換地)	(換地)	(○)	-	-	-	(○)	-	○	×	×	○	(○)
災害公営住宅整備事業	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-
漁業施設機能強化事業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
都市公園整備事業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	×	×	○	×
がけ地近接	○	-	-	-	○	-	-	-	○	×	×	×	×	×
小規模住宅地区等改良事業	-	-	-	△	-	-	-	○	-	○	×	×	○	○

[テキストを入力してください]

どを1か所に集め、それ以外の土地を買い上げるなどの検討が必要となってくる。一方で、商業や水産加工業の建物（住居と併用を含む）と住宅が混在する市街地では、住宅と住民が利用する日用品や生活にかかわるサービス業（美容院など）店舗は高台に移り、主に町外からの観光客向けの土産物屋や飲食店、水産加工場などは被害を受けた市街地で再編する。三陸地域は、津波が来る度に高台への移転を繰り返す歴史がある。しかし、時が経つにつれて、海に近く利便性の高い平地に建物が建築され被害にあうという地域が多い。高台移転による減災まちづくりは移転事業が完了した時点が終わりではない。それらのまちをどのように保っていくのか、移転跡地をとどのように活用し建築行為をルール化していけるのかが、本当の意味での津波に強い復興まちづくりといえよう。

また、被災者の住宅再建を考えた時に浸水した移転跡地の買い取り価格が大きな関心事になってくる。国は被災した後の現地点で評価するのではなく復興事業で整備された後の価値で評価するという方針をだしたが、より具体的にわかりやすくするために、A町を含む複数の市町村で国の生活再建支援制度等による支援金や土地の買い取り価格などから、住宅再建の経費のモデル案を住民に示し、各世帯が検討しやすいように工夫している。

3) 住宅再建と産業再建の関係性を考える上での重要な視点

漁業とその関連産業が経済の基盤となっている地域の復興には、住宅再建のみならず、なりわいの再建とのバランスが重要である。しかし、被災者の属性によってニーズが異なるため多様な被災者の生活再建にあわせた復興事業の設計が必要となってくる。同じ市町村のなかでも、市街地に居住していた世帯は早期の住宅再建を求めるのに対し、漁業関係者からは住宅再建よりも産業再建のための施策を優先することを求める。漁業が再開できないと住宅を建設する費用を確保する見通しも立たず、雇用を求めて若い世代が流出するという理由からである。

復興事業の手法として、市街地では、区画整理事業、防災集団移転促進事業、拠点市街地整備事業（新法：津波防災地域づくり法）、漁村部では、防災集団移転促進事業、漁村集落整備強化事業等を計画する市町村が多い。これらの概要をまとめたものが表4である。実際、市町村では、各事業の実施要件やメリットデメリットを鑑みて、パズルのように重ねあわせながら計画をすすめている。事業によって被災者への支援内容や移転先地の宅地の提供時期や面積などが異なるため、被災者側からみて格差として見えてしまう可能性があり、制度の溝をどのように埋めていくか、住民の理解を得られるかも大きな課題である。これらの支援内容の格差を埋めるために復興交付金などで調整

するという案も検討されたが、既存の事業制度は、似たような事業内容を持っていたとしても目的が異なるため困難であるとも言われている。

しかしながら、被災者の住宅再建となりわいの再生に関する多様なニーズにあわせて、段階的に宅地や公営住宅を提供していくことが必要である。例えば、市街地では、拠点市街地整備事業で先行買収して公営住宅を建設し、高齢者等を早期に仮設住宅から移し住環境を整えると共に、震災前の民間賃貸住宅に居住していた世帯や、子世帯が会社員等の三世代の家族などで比較的早く住宅再建の資金的目途が立ちやすい層への宅地供給を行う。その後、一定の面積割合以内で生活関連の店舗などの建設が新たに認められた防災集団移転促進事業で、住宅や店舗併用住宅を移転させ、それらの土地を買い上げたあと、旧市街地での事業再開を希望する店舗や加工場などを区画整理事業で再編するなどの方法を考える必要がある。

6. おわりに

本稿では、宮城県A町の事例をととして、広域津波災害である東日本大震災における復興において重要な論点として、行政の復興計画策定の体制と多様な地域課題への対応の面から、5つの点を指摘した。すなわち、1) 行政機能が低下した小規模沿岸市町村における復興計画策定体制の構築、2) 国や県と各市町村の復興計画の実務的な調整、3) 広域避難に伴う人口移動を契機とした復興事業規模の調整、4) 被災地のコミュニティ（住民組織）の多様性による集団移転計画の多様性、5) 住宅再建と産業再建の関係性、である。

補注

(1) 2012年3月に実施した、岩手・宮城・福島各県の市町村の復興計画に関する業務を担当する部局への聞き取り調査による。

(2) A町のホームページに掲載された復興計画策定の体制図に加筆。なお、この図は筆者が所属する研究所と町で相談して作成したものである。

参考文献

1) Eiko ISHIKAWA, Kunihiro FUKUTOME, Namiko MINAI, Hiroataka, IKEDA, Masahiro, SAWADA, Taro ICHIKO, Itsuki NAKABAYASHI, "econstruction with Victim Relocation and Environmental Transition after a Disaster: A Case Study of the Marmara Earthquake in Turkey", The International Symposium on City Planning, Nara, Japan, 2010. 10

2) 石川永子「南三陸町における震災復興計画の策定プロセス」月刊自治研 11月号, 2011, 11

3) 池田浩敬, 石川永子, 「中山間地域における復興手法としての集団移転事業の特性と課題」地域安全学会梗概集 No. 18pp. 21-24, 2006

4) 石川永子, 池田浩敬, 澤田雅浩, 中林一樹, 「被災者の住宅再建・生活回復から見た集団移転事業による被災集落の復興に関する研究 - 新潟県中越地震における被災集落の事例を通して -」, 都市計画学会 学術研究論文発表会論文集 2008

復興計画策定に関するフェーズ	混沌期	始動期	復興計画策定期	停滞・待機期	国・県との調整期	事業計画期	事業推進期						
	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
A町内の出来事	●地震 ●仮庁舎設置		●震災復興計画担当課が発足! ●長期応援職員配属 応急仮設住宅の引き渡し						●第三次補正予算成立				●交付金二次申請 ×切
復興計画に関して課題となっていること		復興計画の策定体制の構築 市民参加の方法の検討	移転制度およびその運用方法に関する情報収集 既存制度の緩和や支援拡充の要望ポイントの整理	住民に対する高台移転事業に関する説明 住民意向の把握	市街地: 鉄道や道路と土地利用の関係性の検討 集落部 集落の移転場所や統合など 移転に関するアウトラインの作成	被災市街地復興推進地域の位置に関する県との調整 B地区の土地の買収と移転計画(議会とのやりとり)	公表前の復興財源や新制度の詳細に関する情報が少なく、事業計画をたてにくい	新制度の効果的な活用方法、既存制度との組み合わせかた 低地部の賑わいをつくる土地利用 道路計画	集落毎の移転事業計画の作成(集落の合意形成) 移転先予定地に埋蔵文化財がある場合の対応	無駄のない造成計画づくり 復興交付金の申請事業のとりまとめ		市街地: 堤防の方式によって町の景観や眺望に問題あり	
復興計画に関する町の会議・発表	震災復興計画策定会議 震災復興町民会議		●会議(1) 委員募集	●会議(2) ●会議(1) ●会議(2)	●会議(3) ●会議(3) ●会議(4) ●会議(4) ●調整会議 ●会議(5) ●会議(4) ●提言書提出							●会議(5)	
住民の参画・意見反映				地域懇談会(23回) 復興まちづくり意向調査			被災市街地復興推進地域に関する説明会		高台移転と住まいに関する意向調査 高台移転と住まいに関する説明会				
復興計画全般		●復興方針骨子公表 ●復興事例勉強会開催(職員向け)		先行区域の計画(直轄調査4)募集		●復興計画案策定			●復興計画策定			●交付金一次申請 ×切	
都市計画区域を含む市街地の土地利用	会合・発表事項 役場内の作業/国の直轄調査		●工程表の提示(国調査事業コンサル) 県土木: 市町対象説明会	被災市街地復興推進地域の区域設定 県国との調整 3つの案をもとにした検討 ・(自然景観 減災 財源の観点からの検討) ・高台移転の事業概算額の算出 ・住宅・店舗等用地の算出根拠の検討 県土木: 市町打合せ	●都市計画審議会(1) 都市計画案の縦覧 ●被災市街地推進区域事前協議・回答 追加案をもとにした検討	●都市(2)計画審議会(2) ●被災市街地復興推進地域の都市計画案の決定 2011.11.11~2013.3.10		●被災市街地推進区域 県本協議・回答				●まちづくりだより配布	
集落部の土地利用(20以上の集落の移転)	会合・発表事項 役場内の作業/国の直轄調査	●A地区移転事業打合せ(住民代表等)以降、継続。	●工程表の提示(国調査事業コンサル) 防災集団移転促進事業の緩和方針: 限度額撤廃/交付金からの支出	移転事業現行制度勉強会(各地区、集落から希望により随時開催) B地区土地買収に関する検討 ●B地区移転用地購入案議会議決 ●A地区まちづくり協議会設立総会 ●B地区移転用地の寄付受入 ●A地区まちづくり協議会設立総会	●B地区説明会 B地区意向調査 ●B地区移転用地購入案議会議決 ●A地区まちづくり協議会設立総会	高台移転と住まいに関する説明会		●A地区まちづくり協議会設立総会 ●B地区移転用地の寄付受入 ●A地区まちづくり協議会設立総会	●先行3集落 災害危険区域に関する説明会				
産業の再生(土地利用に関するもの)				●店舗等用地の算出根拠の検討 ●高台移転の事業概算額の算出 ●住宅・店舗等用地の算出根拠の検討	●高台移転の事業概算額の算出 ●住宅・店舗等用地の算出根拠の検討 ●県を介して国と集団移転事業制度の適用条件や要件緩和に関する調整	●復興整備事業カルテの作成、事業手法・スケジュールの検討 ●高台造成の議事的検討 ●農林水産省 国土交通省との農転ワンストップ手続 ●説明 ●新制度および既存制度変更点の説明会	●町内事業者への意向調査 ●漁業関連事業の早期再開を考えた事業手法の組み合わせの検討(市街地)						
減災対策(土地利用に関するもの)			避難実態調査(地区・集落単位)の検討	●避難実態調査(個人対象) ●津波シミュレーション 堤防・水門方式の検討	●津波シミュレーション 堤防・水門方式の検討	●まちづくり案にもとづくL2シミュレーションの検討 ●L1シミュレーション 津波シミュレーション手法の指導							
広域インフラ(道路・鉄道など)(土地利用に関するもの)						●JR駅 三陸道開通IC位置等とまちづくりの整合性の検討			三陸道のルート、IC位置調整				
住宅の再建(土地利用に関するもの)				●住宅・店舗等用地の算出根拠の検討					●災害復興公営住宅修繕 災害査定				

