

□震災復興の現状と課題 ～「コンパクトシティ」は夢か幻か～

東北大学 姥浦道生

1. はじめに

2011年3月11日に、東日本大震災とそれに伴う津波によって多くの被害がもたらされた。それから3年以上が経過し、各地で復興の取り組みが進められている。しかし、その取り組みは必ずしも順調に進んでいるわけではない。最初に決まったかに思われた防潮堤の問題がいまだに各地で反対運動に晒されていたり、資材費や人件費の状況による建設費の高騰によって施工が予定価格内に収まらなかったり、課題はまだ山積である。

そのような復興をめぐる生じている問題の一つが、土地利用に関する問題である。

津波被災からの復興は、一般に土地利用の大幅な改変を伴う。というのは、これまでも一定の頻度で一定の規模の津波に襲われてきた地域において、二度とそのような被害を出さないように街を計画しようとする、多くの場合、防潮堤をはじめとした構造物で防御しきれるものではなく、高台の林地や内陸部の農地等の転用・造成とそこへの移転が必要となる。そして結果として想定されている被災地の空間像とは、居住機能は適正規模の高台に移転させることで安全性とコンパクト性を確保・維持しつつ、低平地は産業用地として活用することで雇用を創出し、以て高台の居住機能の維持にも結び付ける、というものである。将来的な人口減少にも耐えうるような利便性、効率性、活性を有する、持続可能ないわゆる「コンパクト

シティ」(そもそも必ずしも一極集中的なものは理想とされていないことには注意が必要である)の実現である。

しかし、残念ながらそのような望ましい姿になっていない被災地も見られる。

そこで本稿では、はじめに各地で行われている復興土地利用計画の内容を見た上で、その土地利用的課題について述べていく。

2. 復興に関する土地利用計画のパターンと土地利用類型

非常に大雑把に言って、復興土地利用計画は以下のパターンに分けられる。(さらに細かくは、②の中に「半移転元低平地」ともいうべき類型があるが、ここでは省略する。)

(1) 高台(内陸部)移転タイプ(①移転高台+②移転元低平地)

防潮堤の建設によっても津波からの十分な安全性が確保されない場合には、近隣の高台または内陸部(以下、両者を合わせて「移転高台」という)に集落ごと移転することになる。この場合、一般には防災集団移転促進事業という事業が使われ、移転元となる土地(以下「移転元低平地」という)には災害危険区域の指定がなされると同時に、当該事業の移転促進区域の設定がなされ、当該区域に居住していた人は国か

らの補助を受けつつ高台等の住宅団地に移転することになる。

(2) 原地再建タイプ（事業あり）（③原地再建型土地区画整理事業）

防潮堤の建設により一定の安全性が確保される場合には、原地で再建することになる。その際に、安全性の確保のために土地のかさ上げが必要な場合や、もともと道路や公園などの都市基盤整備が不十分であり、“復興”と言える従前より優れた街を作るためにはそれらの整備が必要な場合には、土地区画整理事業を行い、その目的を達成することになる。

(3) 原地再建タイプ（事業なし）（④白地地域）

今次津波によって浸水したものの、防潮堤またはいわゆる二線堤の建設により安全になり（すなわち防潮堤建設後のL2シミュレーションにおける想定浸水深が概ね2m以下になる）、また一定の都市基盤整備もなされている場合には、特段の面的整備事業も行われない。事業が入らないという意味で、業界ではこのような区域を「白地地域」と呼んでいる。ここにおいては、被災直後から特段の規制がかかっていない場合がほとんどであり、個別的自主再建はいつでも可能である。

以下では、これらの3つの事業タイプに基づく4つの土地利用計画区域類型に基づき、それぞれの区域内の土地利用の現状と課題を見ていくことにする。

3. 復興に際しての土地利用的課題

① 移転高台

防災集団移転促進事業を行うためには移転需要があることが前提となる。そこでの需要算定のベースになっているのは、住民に対する意向

調査である。

しかし、その住民の意向が時の経過と共に大幅に変化してきている。特に、当初は「希望」として高台への移転を考えていたものの、その金銭的負担の大きさや銀行融資等の厳しさ等の現実直面して、それを断念する人々が増えてきている。または、最近の資材や人件費の上昇に伴う工事費の高騰により、自力再建意向・能力のある世帯であっても、多少時期を遅らせるという選択肢を想定している場合もある。さらには、他自治体も含めた別の場所に移転したり、すでに再建したりしている場合もある。

このような需要の変化を事前に見通すことは、非常に困難である。また、意向の変化に応じた団地の縮小化も一部では行われているが、すべてに対応することは、計画の遅れにつながることもあり、困難である。そのため、当初予定していた団地の規模が過大になってきており、造成当初から空き地が散見されるものも出てくることになる。例えば、亘理町では、事前の意向調査をもとに、200区画の防災集団移転団地内宅地のうち20区画で空きが生じているという（河北新報2013年12月13日）。とはいうものの、逆に言うと9割埋まっているわけで、成績としては悪くはない。石巻市においては二次募集段階ではあるが、応募率が5割を切っている移転団地もいくつか見られるし、山元町においても平均で6割程度である。

② 移転元低平地

移転元低平地については災害危険区域の指定がかけられ、居住系の土地利用は禁止される（写真1）。一方で、産業系の土地利用は許容されるため、工業や漁業などの利用が行われることになる。

しかし、平野部においては、このような土地が大規模に発生する——しかも単なる大規模空地ではなく、低いとはいうものの少なくとも主



写真 1 : 移転元地の現況 (東松島市大曲地区)

観的な津波リスクを抱えている区域であり、かつ所有権が細かく分散している — ため、それに対応する十分な需要が存在しない場合も見られる。またリアス海岸においては、小さな浜が分散的に存在しているため、その個別的な発生量は小さいものの、逆に需要も内発的なものに限られ、小さい。

このような地域においては、まず土地区画整理事業等を通じた土地利用・権利関係の集約化による土地利用の効率性の向上とインフラの効率的廃止が求められる。それは大規模な工事ではなく、大規模な土地利用の整理であり、事業費の安い敷地整序型区画整理である。

さまざまな事情からそれが難しい場合には、現状を基本としつつもマイクロな単位での土地利用を個別的機動的に図っていく必要がある。そのような場合に求められるのが、地区レベルの土地利用マネジメントの仕組みである。

③ 原地再建型土地区画整理事業

ここでは今次津波によって壊滅的な被害を受

けたものの、土地区画整理事業を行うことで都市基盤整備を行い、従前より住環境の改善した街にして、被災者が継続的に居住しようという意向を持つインセンティブにすることが狙われている。また実質的には、公共による用地買収により土地を売却したいという被災者の意向を叶えるという、副次的な効果もある。

しかしながら、場所によっては転出を希望する被災者の所有地の合計面積がこれらの論拠に基づく公共による土地買収面積を上回っている場合もある。その場合、今後事業が進行した後に、その買われなかった売却希望地が有効活用されることになるか、または空き地として放置されるのかは今の段階では判別がつかないものの、後者となる可能性も捨てきれない。さらには、日本人的土地に対する執着からとりあえずは所有し続けるものの、本人は別の場所ですでに再建しているため、どのような利活用を行うのかを決めていない場合もある。所有地の売却や地区外への移転を希望しているのは、被災地の土地区画整理事業全体で所有者の約43%で

あり、住み続けたい、土地を持ち続けたいという意向を有していたのは約50%であるという(2014年3月9日読売新聞)。このように、多額の公費をつぎ込んで土地区画整理事業を行ったものの、土地が有効活用されず、そこに低密市街地が形成されつつある。

④ 白地地域

被災直後から個別的自主的再建は可能であり、床下浸水または多少の床上浸水だった場合や津波の流速が遅かった場合など、被害の度合いが小さかった地域については、修繕・再建が早々に進化した。しかし一方で、地域によっては今次津波によって壊滅的な被害を受けつつも、防潮堤が建設されることによってL2津波からもシミュレーション上は安全になるとして、そのまま放置されている地域もある。石巻市・渡波地区が典型例である(写真2)。

4. おわりに

以上見てきたように、復興の過程においてはコンパクトな街・集落を作ることが当初の目標として掲げられたものの、実際に形成されている街・集落は、いずれもスカスカな、超低密な利用となりつつある。その原因は、被災者の意向の変化に加え、そもそも人口が減少し、いかに「縮小」していくかということ課題としていた地方都市において、新たな高台造成という、いわば都市の「拡大」を行ったことも指摘できる。そして、超高齢化・人口減少が急激に進行している東北地方においては、この状況はさらに深刻化する一方である。

今後は、これらの課題を少しずつ解いていくことが、我が国の人口減少都市のリーディング事例として重要になってくる。



写真2：白地地域の現況(石巻市渡波地区・道路の左側が白地地域)