

被災地における住宅再建動向と課題

2013.11.11

農林中金総合研究所

専任研究員 出村雅晴

震災復興に向けて最優先すべき課題は生業と住宅の確保であり、それによって初めて住民の生活が安定する。その前提となる復興計画の策定が被災自治体で進められており、2012年8月末時点で、市街地復興パターン¹⁾の検討調査を実施した43市町村すべてで復興計画が策定された。地域づくりの中心となるのが、防災集団移転促進事業(以下「防集事業」)、土地区画整理事業(以下「区画整理事業」)、漁業集落防災機能強化事業(以下「漁集事業」)による土地整備である。防集事業(大臣同意)は334地区、区画整理事業は(都市計画決定)46地区が13年6月末時点で事業着手の前提となる法定手続きを終え、漁集事業も33地区で事業費措置が済んでいる(注1)。しかし、防集事業の工事着手率は36%、漁集事業も32%にとどまり、区画整理事業は工事着手率こそ63%となっているものの、工事を完了した地区数はゼロという状況で、その進捗は遅々としている(同)。

多くの自治体が、個別事業の事業計画策定や具体的な事業実施に取り組んでいるが、浸水被害の状況や地域の土地条件などを反映したさまざまな課題に直面している。その課題について整理する。

(注1)復興庁ホームページ「復興の現状と取組」(13年9月25日)

1 土地整備事業における岩手、宮城両県の特徴

民間住宅や災害公営住宅用の宅地を供給する土地整備事業における両県の特徴は、漁集事業の活用²⁾に表れている。岩手県の場合は、関係する11市町村のうち陸前高田市を除く10市町村の29地区で同事業が計画されているのに対し、宮城県では、関係する21市町村のうち同事業を予定しているのは女川町(1地区)と塩釜市(3地区)の2市町だけであり、その違いは歴然である(注2)。

防集事業では、移転促進区域の設定と災害危険区域の指定が行われ、住居の集団移転後の跡地は、条例によって建築基準法第39条第1項に基づく建築制限が課され、基本的には自治体が収用することとなる。これに対して、漁集事業は集団移転も可能だが建築制限がなく、地盤をかさ上げた土地での現地再建も可能となる。しかも、移転先の宅地面積や戸数などの制約もなく、柔軟な対応が可能である。被災跡地の買取りや住宅再建費用の支援がないことが難点とされたが、他の事業との組み合わせや自治体独自の再建支援策で、実質的にこれらを補完することも可能である(注3)。

もちろん、両県の対応差については、被災状況や漁業依存度、あるいは高台での用地確保の実現性などさまざまな要因が作用しているものと思われるが、筆者が両県の被災した漁業地域を見て回った限り、そればかりではないようにも思う。この点に関しては、いずれ機会を作って関係自治体に確認したいと考えている。

津波防災の重要施設となる防潮堤の建設に関しても、両県の対応の違いが指摘されている。国

から方針が示され、県などが整備を進めている防潮堤は、レベル 1(注4)対応が基準となっているが、岩手県が地域の地形や事情を踏まえて防潮堤の高さを引き下げるなどの対応をとったことで「すべての建設予定地で住民の同意を得た」が、宮城県では堤防高の変更に応じないことが一因で、「地元同意が69%(7月末現在)にとどまっている」と報道されている(注5)。この報道は、「防潮堤建設は住民の意向を踏まえて柔軟に対応するべきで、造らずに備えるという選択肢がないのはおかしい」との有識者の指摘も紹介している。

このような両県の対応の違いは震災被害直後にも見られた。宮城県は建築基準法第84条に基づく「被災市街地における建築制限」をかけ、岩手県は建築基準法39条に規定する「災害危険区域」の指定を基本的な方針とした点である(注6)。この場合も、岩手県のほうが相対的に弾力的な対応方針をとったと言え、水産加工業などの復興スピードの差に帰結した。

(注2)民間住宅や災害公営住宅用の宅地を供給する土地整備事業に限定したものである(他の事業では宮城県でも漁集事業が利用されている)。

(注3)岩手県の複数の自治体関係者は、漁集事業の導入理由として、「被災跡地は何らかの事業を入れれば買取りの対象になり、防集事業に見劣りしない」ことを指摘した。

(注4)レベル 1(L1)は、「数十年から数百年に1回発生する、頻度の高い津波」(明治三陸津波レベル)で、「堤防により津波から背後地を完全に防御することを目指す」と定義される。レベル 2(L2)は、「数百年から千年に1回発生する、最大規模の津波」(東日本大震災津波レベル)で、「津波が堤防を越えることは許容するが、堤防の決壊防止と浸水被害を最小限にとどめることを目指す」もので、逃避行動等他の対策も含めて減災を図るとされている。

(注5)「防潮堤建設 3県に差」河北新報13年9月6日付

(注6)「災害危険区域」と「被災市街地における建築制限」との主要な違いは期間と対象であり、前者が「定めなし」「住居以外は禁止できず、制限にとどまる」といった特徴を有している。

2 土地整備事業における課題

(1)住民の合意形成

津波被災地における土地利用計画は、高台や内陸への地区単位での集団移転を中心とするものが多いが、名取市閑上(ゆりあげ)地区のように現地再建の方針を採る事例もある。いずれにしても地域住民との調整が欠かせないが、これが第一の課題で、難航している事例もある。

その例の一つが名取市閑上地区である。現地再建とする名取市の計画に対して、津波への恐怖から内陸への移転を希望する住民も多く、区画整理事業地のかさ上げ面積も、当初の70haから45haに、さらに32haへと修正されるなど、復興計画は揺れ動いている。仙台市宮城野区の蒲生北部地区は、その逆の事例である。仙台市は災害危険区域に指定したうえで、住宅については防集事業を利用して集団移転し、跡地は区画整理事業によって土地の業務利用を前提とした都市基盤整備を行うこととしている。これに対して、住宅を修復して住み続けている人、あるいは工場などを修復して事業を再開した人たちが反対活動を展開している。若林区の荒浜地区でも、住民団体が現地再建を求めて活動を続けるなど、集団移転方針を採る自治体でも現地再建を希望する人もいる。

津波防災の重要施設となる防潮堤の建設に関しても、住民合意が難航している事例も多い(前

掲注 4)。防潮堤の高さや位置ばかりでなく、防潮堤建設の是非を問う活動も展開されている。

住民の安全確保と地域経済の再生を図りたい行政と生活を再建したい住民側の考え、この両者のバランスが住民合意には不可欠であり、各種の協議会などを通して合意形成が進められている。住民の入居する仮設住宅が分散した場合など、合意形成がスムーズに行かない場合には行政主導となることも多いが、その後の地域のあり方に影響するだけに、住民の合意形成をどう進めるか、大きな課題となっている。

(2) 用地確保と造成工事

その一方で、時間との戦いもある。長期戦に耐えられる住民ばかりとは言えず、時間の経過とともに地域外への転出も増える。その要因の一つになっているのが、用地確保と造成工事の遅れである。

「(岩手)県の調べでは、5月末現在、事業を予定している用地4,518件のうち、所有者不明や相続未処理など何らかの問題を抱えているのは1,609件、35.6%に上る」(注7)。筆者が関係自治体の関係者に話を伺った際にも、境界が不明である、墓地や遺跡が多い、相続人不明などがその理由として指摘された。この点に関しては、国も財産管理制度の運用見直しなどの加速化措置(注8)で対応し、さらに首相も被災地の用地取得を短縮する「用地取得加速化プログラム」に言及(注9)している。こうした対応で、今後一定程度改善が進むものと見られるが、抜本解決に超法規的な対応が必要とされるケースもあり、なお課題として残る。

これに加えて、海岸部に平地が少ない自治体では移転先の候補用地そのものが少なく、あっても小規模なため同一地区の移転先を分散せざるをえない事例もある。こうした用地の取得交渉には多くの人手と時間が必要であり、この点(人手不足)を指摘する自治体もあった。

また、土地の利用計画が決定され、実際に土地の造成工事が開始された地区においても、建設関係資材の不足や高騰、作業員不足などが影響し、自治体の工事入札の不調や工事の遅れが出ている(注10)。

(注7)「用地取得 迅速化拒む現行制度」<復興への道 いわて東日本大震災 検証と提言 第14部まちづくりの「壁」>岩手日報13年7月12日付

(注8)復興庁ホームページ>復興に向けた取組>復興の現状と取組>住宅再建・復興まちづくりの加速化措置 参照。

(注9)「住宅再建迅速に 被災地の用地取得を短縮」日本経済新聞13年10月20日付

(注10)「住宅再建・移転 歩み遅く」など。読売新聞13年9月12日付

3 災害公営住宅と自立再建

集団移転地では、災害公営住宅に入居するか自ら住宅を再建することになる。自治体では被災者の意向調査などを踏まえて事業計画を策定するが、その後さまざまな事情で被災者の意向も変わる。女川町の事例(注11)では、自立再建の計画戸数520戸に対して、希望戸数は第1次面談時(12年夏)315戸だったものが、第2次面談時(13年春)では251戸に減少した。減少した主な理由として「当初は自立再建を希望したが、時間がたって気持ちが変わった」「女川町で自立再建したいが、復興に時間がかかっており、待ってられない」などが挙げられている。災害公営住宅に

についても、当該地域の生活インフラの違いなどを反映して、建設場所別では計画戸数と入居希望戸数のアンバランスが見られ、今後の調整が必要な事例もある。

集団移転先が元の地域から離れた場所に造成され、あるいは地区全体が移転する場所がなく移転先が分散する場合には、コミュニティの分断や生活基盤（商店、医療機関、金融機関など）の欠落も懸念される。国も、震災前は住宅と公共施設に限定していた高台移転地について、計画面積の3割以内でスーパー病院など公益施設の用地造成を認めるなど、利便性向上の措置をとってはいる。しかし、移転団地内の顧客だけを想定したこれら施設の経営は困難で、現に自治体担当者からは「各団地への食料品販売店舗などを募集したが、団地そのもののまとまりが小さいこともあって、希望する事業者がいなかった。買い物支援システムなども考えないといけないかもしれない」との指摘があった。コミュニティの分散は、地域での生活そのものを変容させる

また、北海道奥尻町の事例では、いったん災害公営住宅に入居した人のうち相当数が持ち家を新築して転出している（注 12）。この点、「住宅復旧はスピードが必要だが、その一方で将来的には公営住宅が余るという問題がある。この兼ね合いをどうするか、悩ましい」との心情を吐露した自治体担当者もいた。さらに、「高齢者が多いため、いずれ災害公営住宅の維持・管理が問題になる」として、独自の住宅取得支援措置を講じて自力再建を促進する方針としている自治体もある。

このように課題が残るなか、被災自治体は課題を一つ一つクリアしながら復興を進めている状況にある。

（注 11）女川町HP>女川町復興計画>各種資料 第1回個別面談（2012年7～8月実施）結果および第2回個別面談（2013年3～6月実施）結果概要

（注 12）『復興』の教訓：奥尻20年／4 災害住宅、空き室増加」毎日新聞（北海道版）13年7月7日付

（でむら まさはる）