

## 東日本大震災の住宅再建・まちづくりのいま

### ～福島県新地町での現地ヒアリング記録～

多田 忠義

#### 東日本大震災から4年が経過

東日本大震災から4年が経過した。多くの報道やレポートでは、住宅再建は道半ばであることが報告されている。一方、多田（2015）は、住宅再建に地域差がみられることを指摘し、地域毎の取り組みや実態にも目を向ける必要があることを考察している。

そこで本稿は、著者らが福島県新地町で14年12月に実施した現地ヒアリングに基づき、住宅再建やまちづくり、それらをコーディネートする人材の存在について報告し、大規模災害からの回復に生かせる教訓や示唆について取りまとめた。

#### 福島県新地町の被災状況

福島県新地町は、福島県の北東端に位置し、北は宮城県山元町、西は同丸森町と接している人口8.0千人、世帯数2.7千戸の町である（15年3月1日現在）。農漁業が主な産業で、東北電力と東京電力へ電力供給を担う相馬共同火力発電所（石炭ボイラー、出力200万kW）が立地

する。

東日本大震災による被災状況や避難状況等をみると、死者は町民の1%、住家被害は世帯数ベースで20%を超えることがわかる（図表1）。仮設住宅の入居率は低下しているが、現在も約半数で避難状態が続いている。

#### 避難所から移転先決定まで

新地町復興推進課提供の資料によれば、震災直後、町内に設置された複数の避難所に最大で2,384人が身を寄せた。しかし、緊急避難であったため集落のまとまりを考慮することができなかった。そこで、阪神・淡路大震災での教訓に基づき、被災後早期に集落毎に避難先を割り当て直し、避難者を再配置した。この点が新地町の特徴といえる。

新地町では、震災以前から集落の結びつきが強く、集落組織がしっかり運営されてきた。集落と町とは震災以前から様々な面で協力関係にあったこともあり、震災後に行政側が取りまとめた避難所の再配置が早期に実現したとみられる。

また、こうした協力・信頼関係があったことから、住民自ら移転候補地の地主の内諾を得るといった持ち込み型の防災集団移転団地が2ヶ所存在するほか、11年から開

図表1 福島県新地町の被災状況

死者(14年3月1日現在)	118人	住家被害(世帯)			
津波浸水域	904ha	全壊	大規模半壊	半壊	
14年12月末現在		地震	467	30	19
供与済プレハブ仮設住宅	573戸	津波	7	15	92
うち、入居戸数	299戸	計	474	45	111
みなし仮設等入居戸数	35戸				

(資料)新地町「新地町 震災と復興 50年後の新地人へ」、福島県土木部提供資料より作成

注 みなし仮設住宅とは、震災などで住居を失った被災者が、民間賃貸住宅等を仮の住まいとして入居した場合に、その住宅を国や自治体が提供するプレハブ仮設住宅に準じるものと見なす住宅のこと。

催された懇談会や意向調査、住民ワークショップなどを通じ、災害公営住宅、防災集団移転促進事業をスムーズに進めることができたといえる（注1）。

なお、新地町では、かつて相馬共同火力発電所が立地する際、集団移転を余儀なくされたときに、町が主導して調整したこともあり、そのノウハウが今回の震災でも生かされた、といった経験談が聞けた。

注1 「特集 集団移転から見えてくるまちづくりのカタチ 『やっぱり新地がいいね』 住民こそ、まちの主役」、月刊 地域支え合い情報 Vol.17 p7-8

## 宅地買取価格の早期提示と住民ニーズへの柔軟な対応

もう一つの特徴は、被災3県（岩手、宮城、福島の3県）のなかでいち早く被災宅地の買い取り価格を提示したことである。このため、被災者は早期に住宅再建への道筋を描くことができ、行政側も住民のニーズにきめ細やかに対応することができた（江田 2014）。

また、農漁業を基盤とする町での住宅再建であったため、防災集団移転促進事業で供給される宅地を一律100坪までとすることに被災者が難色を示した。新地町では、被災前の敷地が平均で202坪であったこともあり、100坪以上の部分は被災者自身が購入し、補助事業外の扱いにすることで、住民ニーズに対応させてきた（注2）。

こうした新地町における被災から住宅再建までのプロセスを追うと、①震災前から築かれている集落内のつながりや、集落と行政との協働・信頼関係が住宅再建を進めるうえで意見や情報集約を可能

にさせていること、また、②柔軟な行政サービスを提供したこと、これら大きく二つの特徴を指摘することができる。これらは、次の災害リスクに備えなければならない自治体にとって示唆に富むと考えられる。

注2 注1と同じ

## 外部委託に依存しないまちづくり

津波で被災したJR常磐線新地駅（注3）の再建と一体的に実施されている新地駅周辺市街地整備（注4）では、かさ上げした土地に災害公営住宅、一般宅地、地域振興や交流に関する地区、そして産業地区を整備する計画である。

総務省（注5）によれば、14年10月時点で2,255人が全国の自治体から被災自治体へ派遣されているほか、任期付職員の採用や市区町村職員OBの活用等を行い、年々増員となっているが、それでも被災自治体の多くは深刻な職員不足に直面している。こうした実態から、土地区画整理や災害公営住宅等の事業は、（独）都市再生機構（UR）へ委託するケースが多くみられる（注6）。

新地駅周辺のまちづくりを担当する部局では、10名の課員のうち5名が自治体からの派遣である。しかし、新地町ではURに委託せず、直接まちづくりを行っている。町が直接関与することによって、住民ワークショップの開催なども直接手掛けることができるようになり、手薄になりがちな職員と町内との意思疎通がうまくいくようになり、よりよいまちづくりを実現できるとの考えから、直接事業を実施していると聞いた。

また、新地町では、14年に相馬LNG基地の建設工事が始まっており、駅前の産

業地区に LNG 関連企業の立地が期待できることもまちづくりを後押ししたとみられる。18 年には相馬港から LNG を受け入れ、仙台～新潟間の天然ガスパイプラインに接続する予定となっており、震災復興における一過性ではない産業の立地、定着がみられることも新地町の特徴といえよう。

注3 JR 東日本公表データによれば、震災前直近 5 年（06～10 年度）の新地駅 1 日当たり平均乗車人数は 328 人であった。

注4 新地駅周辺被災市街地復興土地区画整理事業（23.7ha）と津波復興拠点整備事業（18.4ha、うち交付金適用は 12.0ha）で構成されている。

注5 平成 26 年度における東日本大震災に係る地方公務員の派遣状況等の公表（平成 26 年 10 月 1 日時点）

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei11\\_02000049.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000049.html)（15 年 3 月 17 日閲覧）

注6 「UR の震災復興支援の取組み（15 年 1 月 31 日）

[http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyuokijishinn/kasoku\\_1-5/5meeting/150131-7.pdf](http://www.thr.mlit.go.jp/Bumon/B00097/K00360/taiheiyuokijishinn/kasoku_1-5/5meeting/150131-7.pdf)（15 年 3 月 18 日閲覧）」によれば、14 年 12 月時点の見通しで、復興市街地整備 57 地区中 22 地区を受託（面積では 65%にあたる 1,130ha）。また、災害公営住宅では、29,150 戸の供給計画に対し、UR は 6,270 戸（22%）を供給する計画となっている。

## 日常のつながりが鍵となるまちづくり

新地町では、震災後のまちづくりを住民参加のワークショップを通じて実現してきた。この運営や将来を担う人材育成を目的として設立された「NPO 法人みら

いと」の存在にも触れたい。

この法人は、震災を契機に、商工会青年部メンバーや町内の若手などが中心となって立ち上げた団体で、町と協働で、本格的な復興活動が実現できるよう、福島県が認証した NPO 法人である。住民協働型のまちづくりや防災のコーディネーター、ワークショップをはじめ、多岐にわたる事業を展開している。また、14 年 3 月より町内で復興支援活動を行っている福島県の復興支援員の受入れ団体としての役割も担っている。

新地町では、この NPO 法人以外にも、震災前から「アイラブしんちサークル」などをはじめとする住民主体の団体がまちづくりを展開していることも現地で確認した。

## 新地町復興からの示唆

震災前からの住民と行政とのつながりに加え、NPO 法人のような業種横断的なまちづくりの団体まで、多様な主体が新地町の復興に取り組んでおり、その多くが震災前からの活動やつながりを持っていることが共通する特徴である。大規模災害が地域に与える物理的、心理的ダメージは予見できないものもあるが、被災時に早期、柔軟に力を発揮できたのは、新地町の場合、震災前の組織や、行政、集落、民間それぞれ同士のつながりがあるからこそである。

限られた時間での現地ヒアリングであったが、得られた教訓は、防災のために備えるという姿勢だけでなく、「町に住み、町をより良くしていこう」という住民一人一人の参加を通して築かれるつながりや、集落、業界団体等の地道な活動が、早期復興を実現するうえで重要な役割を

担っている、という点である。その結果、行政は災害時においても住民に対して柔軟な対応を実現しているように見えた。

新地町でも高齢化が進む中、集落の役員若返りや役員選出などでどう調整していくかが課題と聞く。こうした集団移転後に直面する諸課題に対し、引き続き住

民一人一人の参加が鍵となっていくことは間違いない。

### 参考文献

江田隆三 (2014) 「福島県新地町・防災集団移転促進事業」『建築雑誌』 Vol. 129 No. 1655 p44-45

多田忠義 (2015) 「東日本大震災の住宅再建に関する地域差」『農林金融』 Vol. 68 No. 3 p62-77

写真 1 移転団地内で完成間近の災害公営住宅



写真 2 防災集団移転先で建設の進む戸建住宅



写真 3 新地駅周辺整備遠景



写真 4 新地駅舎の杭打ちとかさ上げ工事



写真 5 橋脚等の建設が進む常磐線内陸移設工事

写真 6 工事車両の長い列



写真はすべて著者撮影 (14年12月)