

東日本大震災に学ぶ復興計画・事業の課題

—岩手県での経験による私見—

Issues of the Planning and Projects in the Recovery from the Great East Japan Earthquake

三宅 諭*

Satoshi MIYAKE

1 はじめに

東日本大震災から10年が経過し、福島県を除く多くの地域で大規模な復興事業が終局を迎えつつある。被災後の崩れた家屋や瓦礫が散在する状況を目の当たりにしつつ、手探りで被害状況調査から少しずつ復興に向けて尽力された自治体職員他多くの方々に敬意を表したい。

国内外からの手厚い復興支援に加えて東日本大震災復興基本法や復興交付金制度が創設されたこともあり10年でここまで到達できたが、それまでの災害復興と同じような対応であれば、未だ基盤造成の途中であったことだろう。一方で、東日本大震災で津波の威力を目の当たりにしたことで南海トラフ地震津波への備えが一層指摘されるようになり、津波避難タワーの建設や事前復興の検討を進めている地域も増えている。さらにこの10年の間にも、熊本地震（2016年）や西日本豪雨災害（2018年）など災害は各地で発生しており、今後も多様な災害の発生が予想され、その対策が急がれている。

本稿では筆者が関わった災害復興の取り組みを振り返り、今後も予想される災害復興に向けて、都市・地域計画の課題を提起する。

2 復興計画策定への取り組み

(1) 計画策定に向けた調査体制

被災直後、国交省だけでなく都市再生機構からも職員が派遣され、各自治体の被害状況調査等の業務支援が行われた。その後、被害状況調査と復興パターン検討を行う直轄調査が国交省から発注され、都市計画コンサルタント会社が各自治体に常駐して調査が行われた。復興パターン検討の調整会議には都市計画分野を中心とした学識も委員として加わり、自治体と協力して調査検討が進められた。結果的に多くの自治体において、直轄調査で検討された復興パターンが復興計画の素案となってお

り、この体制は効果的であったといえる。

沿岸自治体は岩手県内でも人口減少が進んでおり、建築・土木専門職員のいない自治体もあった。そのような過疎地域が大規模土木事業を伴う復興に向けた計画策定を進めていくことは容易ではなく、直轄調査によって調査経験の豊富なコンサルの常駐を実現し、支援協力体制を構築したこと、早期の計画策定につながったことは評価できる。一方で、学識の選定が特定分野に偏っており、土木的視点中心となったのは否めない。ただし、災害復興では基盤整備先行になるのは仕方ないことであり、復興計画策定および事業計画策定までを射程とする体制と考えれば、土木分野と他分野で学識委員を派遣することは今後の災害復興でも参考になる。例えば土木以外の分野をその地域特有の課題に密接する分野とすることで、復興計画の視野を広げることができる。また、複数人の学識のうち1名を地元大学教員にすれば長期かつ一貫的な復興支援に繋がることも期待できる。

今回は国交省が直轄調査を実施したが、筆者が関わった中には水産庁予算で復興調査を進めていた自治体もある。直轄調査と調査内容が重なると被災者に負担を掛けることになるので、直轄調査が重複しないよう役割分担を調整したが、災害時に省庁別の業務調整を現場が行うのは労力と時間の無駄である。2031年まで設置される復興庁がそれを担えば、分野横断的な取り組みも期待できる。

(2) 計画策定プロセス

被害状況調査と復興パターン検討を同時並行で進める余裕は被災自治体にはなく、多くの自治体で復興パターンを検討した調整会議の結果を自治体が設置した委員会で検討、承認するプロセスとなっている。委員会メンバーの選定は自治体によって異なるが、復興パターン検討過程で住民の意向調査や住民検討会、ワークショップなどが行われている。また、内陸を含めて遠方に避難した

*岩手大学 Iwate University

キーワード：1) 計画策定, 2) 事業制度, 3) 防潮堤, 4) 土地利用, 5) 中心市街地

被災者にも避難先で説明会を開催するなど、大規模災害にも関わらず住民との対話による計画策定が取り組まれている。中には、まちづくり協議会を起ち上げて、協議会の決定事項を取り入れることを行った自治体もある。被災前の平時に住民参加による計画策定に不慣れな地域であったことを踏まえると、非常時にもかかわらず新しい取り組みを実施できたことは行政を支援する体制が影響しているといえる。

さらに岩手県の場合、防潮堤の高さ設定についても地域の判断を尊重している。被災前から防潮堤が整備されていたこともあるが、中央防災会議で設定したL1防潮堤高さを限度に各地域に高さ決定を任せたことで、防潮堤高さに対する大きな反対運動は起きていない。実際に建設された防潮堤を見て想像より圧迫感を受ける意見は所々で聞くことができるが、全般的には地域の判断した結果が受け入れられているといえよう。

しかし、これらの取り組みが十分であると断言できない。一部の声しか拾えていない可能性もあるし、個別に聞くと本音は違うこともある。加えて、被災していない人は発言しにくく、被災者の意向のみで町の将来像を決定していることも考えられる。住民の合意形成は重要であるが、調整会議のように専門の見地から検討し、判断する場も必要である。時間経過だけでなく、被災直後の混沌とした状況と生活が落ち着きつつある状況で意見は変わるが、重要な意思決定に住民意見を反映させることは重要である。早期に判断しない方が良いという意見もある。しかし、全体計画に影響を与える施設の決定を遅らせることは復興事業の遅延につながることを含めて、専門的立場から客観的に助言することが求められる。

(3) 事業制度への対応

激甚災害に指定されることで国庫補助率が上がるなど財政援助を受けることはできる。しかし、通常の災害復興では事業費の一定割合を自治体は負担しなければならない。今回の復興で最も際立った制度の一つが復興交付金である。広域かつ悲惨な被害状況と沿岸自治体の脆弱な財政状況から、復興を支える基盤として復興交付金が制度化された。基幹事業の地方負担分の50%を国庫補助とし、それでも生じる自治体負担分を地方交付税の加算で補充するという、いわゆる100%補助制度である。負の側面も指摘できるが、この復興交付金制度によって、自治体は財政的負担を気にすることなく復興計画を検討することができたのは事実である。

一方で、基幹事業が限定されていることと、従来の事業を基本として東日本大震災に適用できるように変更されていること、効果促進事業の内容が不明なことなど、自治体も学識もコンサルも様々な事業条件を検討する必

要があった。復興パターン検討調査の担当職員を通じてその都度内容を確認しつつ勉強会を開催するなど事業制度への対応も求められた。

今後も大規模災害復興では事業制度の変更が予想されるが、東日本大震災復興交付金制度のような手厚い補助を期待することは難しいだろう。スピードが求められる災害復興においては、ビジョンに向けた計画策定と実現可能な事業メニューを両睨みしながら調整していくことが必要で、事前復興の検討のような備えが重要になる。

3 主な復興事業の成果と課題

空間整備に関する事業は複数あり、多くの自治体で複数事業を組み合わせることで単独事業では足りない点を補う工夫をしている。ここでは事業別ではなく空間別に成果と課題を概観する。

(1) 防潮堤

被災直後から議論になったが、結果的にほとんどの自治体で被災前より高い防潮堤が建設された。防潮堤の高さと形状は海岸地域毎に地域との協議で決定されている。それにも関わらず防潮堤の高さ、形状が問題として取り上げられており、決定プロセスより提示される高さおよび形状の検討プロセスの透明性と共有が求められる。

防潮堤の高さと形状は堤内の土地利用だけでなく復興計画全体に影響を与えるため早期に判断することが求められた。実際には高さを決定する論拠が乏しく、津波シミュレーションに頼ることとなり、中央防災会議で決定されたL1を基本とした海岸地域が多い。防集で移転したために守る住宅がなくなり被災前の高さのままとした地域や、L1より低い高さを選択した地域もある。しかし、ほとんどの地域でL1高さととなったことは、高さ設定の計画論がないことを示している。

また、形状も用地と土量確保に左右される。造成工事と土地利用を調整しつつ決定したところもある。盛土式は高さに応じて底辺を広くする必要があり、少ない平地部を失うことになる。緑化することで圧迫感軽減などの景観配慮は可能であるが、実際には高田松原復興祈念公園など限定的にしか実施されていない。一方、直立式の場合、残る低平地利用の問題が発生する。漁具干し場や共同利用倉庫などの建設用地として利用しても全てを利用することは難しい。また平地の広い地域で盛土式の防潮堤を整備すると、今回の津波で浸水しなかった区域で浸水する可能性も生じる。さらに、防潮堤を整備する際に隣接地に重機が入ることや、直立式の防潮堤の場合に杭を打つことから、防潮堤整備の遅れは隣接地を含めた周辺区域の事業計画に影響を与えることになる。つまり、防潮堤の高さと形状はあらゆることに影響を与える要因

である。全体計画における防潮堤の計画・設計論の不在が今回の復興で表面化したといえる。

(2) 土地利用

今回の復興では浸水区域からの移転と低地部の災害危険区域指定、浸水した土地の嵩上げ整備が積極的に行われており、これまで繰り返してきた再移転と被災の可能性は低くなっている。むしろ移転によって生じた空き地(元地)と土地区画整理事業等で整備した土地の未利用が問題として指摘されている。

被災前に比べて事業所数が減少すること、世帯数が減少することは予想されていた。公表されていないが筆者が関わった地域でも人口推計を行っており、人口減少と土地問題は予想された。ほぼ全額国費の復興交付金事業による未利用地発生が負い目あるいは責任感になっているのではないだろうか。

災害危険区域の空き地が問題視されるが、災害危険区域は被災する可能性の高い区域である。水産加工施設や商業施設などの事業施設の建設は可能であるが、需要がなければ無理に利用する必要はない。防集で事業用地を買収できないために民有地が虫食い状に存在し、土地の利活用が限定される。それを解決するために土地区画整理事業を行った場合もある。将来、需要が出てきた時に利活用すればよく、“空地=良くない”という視点で利活用されていないことを問題とすることではないだろう。

移転先として造成された住宅地でも空き地問題はみられる。被災者が多いほど造成面積、規模が大きくなるため工事も長期化する。今回の復興では、工事費用が高くなっても少しでも早く工事を完了する方法が選択され、予想された期間よりも早く造成工事を完了している。それでも住民の意向は変化し、空き地が発生している。戸数が多いほど造成面積も大きく、長期化しやすい。また造成面積が大きいほど山を大きく掘削するため工事着手後の規模縮小が難しくなる。その結果として空き地が多くなる。小規模団地の場合は早期完了することもあって空き地が少なくなっている。今回の復興で岩手県、宮城県で多くの団地が造成されているので、そのデータ蓄積を活かして、歩留まりを含みつつ微修正を可能とする計画・設計論が確立されれば、今後の災害復興では空き地発生割合が減っていくと期待される。

また移転元地ではメガソーラー用地、防災緑地、公園として利用を図った例が見られる。移転元地は限られた平坦地である。ソーラーパネルを設置するのに適している場所ではそれも一つの方法であろう。野田村では移転元地に都市公園を整備したが、高台造成で搬出される土の処理と再利用も視野に入れたものであり、単純に公園を整備すれば良いというものではない。大規模な公園を

整備すれば維持管理の負担が大きくなるので、将来的な運用も含めて計画することが求められる。

大槌町では町方地区の三陸鉄道より南側を災害危険区域に指定して嵩上げも行っていない。嵩上げしなかった低地部には公園と鎮魂施設が計画されており、二つの施設に挟まれた区域は、自噴水を活かした湧水エリアとして活用する方向で整備が進められている。都市的な土地利用に限らず地域の特性に応じた利用方法がこれから各地で検討されていくことが期待される。

(3) 中心市街地

今回の復興の大きな特色の一つが津波復興拠点整備事業であろう。復興拠点として指定した区域を全面買収して基盤整備を行うことができるので、地権者が買収に同意すれば早期整備が可能になる。実際には土地の嵩上げや区域縁辺部との調整が必要になるが、それでも広域的な面整備を進める中で先行的に基盤整備できるのは、早期再建を求められる病院や消防などの公共施設整備、日常生活に必要な商業施設整備にはメリットが大きい。

人口減少の加速が予測される中で商業施設再建は不安も多いが、津波復興拠点整備事業は全面買収方式のため整備後に所有と利用の分離が可能で、柔軟なテナント誘致が期待できる。ただし、空き店舗が発生した場合を含めて空洞化を防ぐためにはマネジメントが重要で、大船渡に代表されるようにまちづくり会社を設立している例が見られる。各地でまちづくり会社が設立されており、その活躍が期待される。

陸前高田市で先行的に商業施設が整備された時、周辺の土地区画整理事業区域では使用収益が開始されておらず、住民利用が進むのか、他の商業施設の再建、住宅の再建が進むのか不安も多かった。しかし、最近では他の事業所の再建が進んで少しずつまちの様相が見え始めている。まちの中心となる拠点区域を先行的に整備することで活力低下を防ぐという試みはこれからが本番である。まちづくり会社だけでなく、行政、住民、事業者が積極的にまちを使いこなしていくことが求められる。

4 今後の災害復興に向けて

(1) 早期支援体制の構築

今回の復興では復興庁が設置され、総括的かつ横断的役割が期待された。窓口は一つでも省庁の異なる問題ではそれぞれ相談が必要になるなど、現場からは当初の期待と異なる意見が聞こえてきた。しかし、今回が初めての試みであり、出来なかったことより出来たことを評価するべきである。災害復興において省庁横断調整は必ず必要になる。この経験を次に活かすことが重要である。

また、今回は国交省が大規模な直轄調査を早期に実施

したが、所管省庁は本質的問題ではない。災害発生時に迅速かつ適切に技術職員の少ない自治体を支援する体制構築が重要である。都市再生機構が早い段階から自治体へ職員を派遣していたように専門技術集団を現場に派遣できる体制も求められる。

被災自治体も他の自治体から専門職に限らず応援職員を受け入れているが、地域のことを知っている方が状況把握や住民とのコミュニケーションも図りやすい。したがって、平時から自治体間での職員交流を検討することも考えられる。

(2) 復興計画の位置づけ

平成23年度は沿岸自治体では新しい総合計画を施行する初年度であった。被害の大きさから復興が長期になることが想定され、復興計画を総合的な計画として検討することも求められた。しかし、災害復興は非常時の取り組みであり、早期に優先的かつ重点的に取り組むべき実現可能な内容を求められる。また被災者との対話、合意形成は重要視されるが、被災していない住民は意見を出しにくく、被災者以外との合意形成はほとんど図られない。その意味では偏った計画といえる。さらに復興事業に取り組んでいる場合でも被災者以外の住民サービスを行政は考えなければならない。したがって、復興計画を総合的な計画として策定するのではなく、あくまでも非常時の計画として位置づけ、事業進捗に合わせて新しいまちづくり計画を策定し、平時のまちづくりへと移行することが求められる。

加えて、災害復興では実現性が必要になるため、事業手法に適するように計画しがちである。事業ありきではなく、地域の将来像を描きながら実現性を検討し、将来計画と事業計画を擦り合わせていくことが大切である。

(3) 未利用地のとらえ方

今回の復興ではたくさんの未利用地が発生している。事業実施にあたり復興庁、県、市町村で設置した復興協議会で何度も計画内容を検討、修正しているので、計画が過剰というのではなく、長期化による変化に対応できなかったと捉えるべきだろう。

未利用地が広がっている事に対して批判が寄せられるが、長期的視野で見ても良いのではないだろうか。これまでは人口増加に対応するために限られた土地を少しでも有効に使おうと日本人は努力してきた。狭い土地の中でいかに高度利用するかが求められてきたのだが、これからは人口減少が続くので、ゆったりと低密度の土地利用を図り、新しい質的価値を創り出すような思考の変化が求められる。

また、自然を切り開き土地開発をしてきた経験から人

工的土地利用を考えるが、これからは自然に戻す事業も必要だろう。復興事業で自然破壊を行った分、市街地に積極的に自然を取り戻すという考え方である。災害危険区域指定された土地は海に近い低地部で、人が近づきやすい場所である。被災前の防潮林が住民の散歩道として利用されていたように、人が利用しやすい自然空間は新しい生活と価値を創り出すことだろう。

(4) 事業制度の見直し

様々な事業を組み合わせることで対応可能であるが、前提となる基幹事業が人口減少時代の事業手法として適切なのかは要検討であろう。土地区画整理事業を行っている区域も本来の目的ではなく、嵩上げや換地のためにやっている場合もある。複数の事業を組み合わせることで課題対応することは工夫であるが、複雑になるほど調整も必要になり、長期化につながる。もう少し簡潔な事業制度を検討する必要がある。復興庁の役割が期待される。

また、被害規模、被総額が東日本大震災より大きくなると予想されている南海トラフ地震の復興では、今回のような復興交付金制度は期待できないだろう。自治体負担のある場合には、今回のように複数事業を組合せても、予算的制約から事業実現の難航が予想される。さらに、生活再建支援に対する補助も難しくなるだろう。

復興交付金制度自体は良い仕組みなので、基幹事業内容と法制度、運用については見直しが必要であろう。

5 おわりに

本稿では、計画策定の体制、土地利用、事業制度などの枠組みで筆者の経験を振り返りながら今後の災害復興に向けた問題提起を試みた。大規模津波被害は他にも予想されているが、今回のような手厚い支援を期待できるのか疑問である。この10年間にも各地で大規模災害が発生しているが、東日本大震災ほどの支援を受けているとは言い難い。東日本大震災は特例で、その知見は限定的になるかもしれない。しかし、この10年が社会に問い掛けたのは、人口減少社会における災害復興の本質的難しさと対策の重要性である。

災害がなくなることはない。気象変動にともなう雨量変化は著しく、河川氾濫による被害は大きくなると予想される。人口減少社会で自治体の対応力も限られる中、毎年のように災害が発生し、復興が求められるのなら、根本的な災害対応と復興支援の体制を国家として考える必要がある。

なお、本稿では生活、生業を取り上げなかった。まだ再建途上であり、新しいまちの基盤の上で豊かな新しい生活、生業が築かれることを期待している。