

IV-45

災害復興計画の立案プロセスと評価に関する研究

北海道大学 学生員 岸 邦 宏

北海道大学 正 員 高 野 伸 栄

北海道大学 正 員 加 賀 屋 誠 一

1. 本研究の背景と目的

近年、阪神大震災に代表されるように大きな災害が発生し、各方面で防災対策が研究されている。しかし被災後のまちづくりの中心となる災害復興計画についての研究例は少ない。実際は各被災地により災害復興計画の違いが見られ、復興が順調に進んでいる地域がある一方で、財源確保や復興計画の着手の遅れなどの問題点も生じている地域もある。そこで、改めて災害復興計画のあり方を見直す必要がある。

本研究は北海道南西沖地震の奥尻町を中心に、事業制度、義援金に着目し、災害復興計画を立案プロセスから体系化するとともに、これからの災害復興計画のあるべき方向性について提案する。

2. 奥尻町災害復興計画の概要

2-1 復興計画策定の経過

奥尻町には復興計画に関わる専門的部署がなく、独自に復興を進めていくことは困難であった。そこで奥尻町は北海道に災害復興計画の立案、支援を要請した。北海道は「南西沖地震災害復興対策推進委員会」を設置し、被災地域のまちづくり復興計画の立案は、推進

表1 奥尻町青苗地区復興計画立案プロセス

年月日	事 柄	国	道	町	住民
H5. 7.12	北海道南西沖地震発生				
8. 9	南西沖地震災害復興対策推進委員会 土地利用構想案検討	○	○		
9.24	土地利用構想案を奥尻町に提示		○	○	
9.30	奥尻町議会			○	
10.28	第1回住民説明会			○	○
11.22	第2回住民説明会			○	○
11.22	奥尻町議会			○	
	青苗地区一部高台移転案決定				
12.3	具体的な復興計画素案作成		○		
12.19	奥尻町に復興計画素案提示		○	○	
12.20	奥尻町議会			○	
	復興計画素案決定				
	漁業集落環境整備事業				
	防災集団移転促進事業決定				
12.21	災害復興基金創設		○	○	
H6. 1~3	住民対象の土地問題の話し合い			○	○
6.13	漁業集落環境整備事業承認	○		○	
7	本格的な復興工事始まる		○	○	
8.19	防災集団移転促進事業承認	○			
H7. 3	住宅地区画割最終決定			○	○

(○印は行政、住民が直接携わった項目)

委員会の中の「まちづくり対策プロジェクトチーム」が行った。

2-2 奥尻町青苗地区のまちづくり復興計画

青苗岬周辺地区は「防災集団移転促進事業」を適用し、住民は高台に造成した団地に移転する。低地部市街地については、防潮堤の背後を天端高まで盛土し、「漁業集落環境整備事業」により宅地、道路、避難路等の整備を行うとともに、新たな団地を造成する。

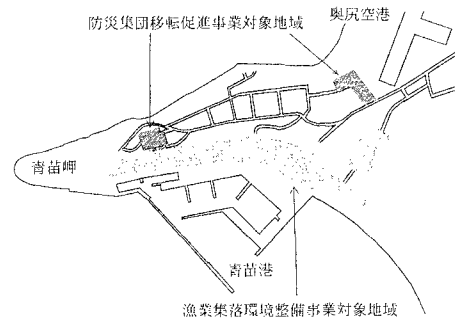


図1 青苗地区まちづくり復興計画

3. 事業制度から見た奥尻町災害復興計画

奥尻町復興計画において中心となっている事業について表2にまとめる。

表2 奥尻町復興計画まちづくり事業制度

	漁業集落 環境整備事業	防災集団移転 促進事業
	事業所管	国土庁
事業所管	水産庁	国土庁
対象地域	漁港とその背後地域	移転促進地域
期 間	H 6. 6 ~ H 9. 3	H 6. 8 ~ H 7. 12
整備対象	宅地造成、道路、下水道、防災安全施設等	
国の補助率	1 / 2	2 / 3

これまでの奥尻町以外の復興計画の中心として用いられてきた事業制度は土地区画整理事業である。しかし、奥尻町が表2のような事業制度、特に漁業集落環境整備事業を適用した背景には、次のような点で大きなメリットがあった。

①復興に要する時間が短時間で済む

②地区全体を一括して整備でき、かつ旧市街地外の

団地造成も整備の対象にできた。

③整備の対象が広い（下水道整備、用地買収等）

④国からの補助率が高い

早期復興、新たな団地造成が必要であった奥尻町にとって、土地区画整理事業よりも適用価値の高かった事業制度であった。しかし、漁業集落環境整備事業は奥尻町が漁業のまちであるという条件で適用できたものであり、阪神大震災の神戸市のような都市部では、従来のように土地区画整理事業中心にならざるを得ない。

4. 奥尻町復興計画の問題点と事業制度の限界

(1) 交通ネットワークが整備されていない

奥尻町の復興計画は地区ごとのまちづくりが中心であり、島全体の交通ネットワーク計画は立てられていない。震災時に道路が寸断され、火災の消火活動に支障があった教訓が生かされていない。

(2) 防災上の施設の適正配置がなされていない

青苗地区の低地部は住民の意向により住宅地を優先した結果、公共施設用地は1区画だけになった。防災を考慮した施設配置の計画は見られない。

これには、奥尻町の災害復興計画の事業制度において次のような課題が考えられる。

(1) あくまでも整備の対象が「集落」であるため、島全体を考えた整備はできない。

(2) 事業制度がいわゆる「縦割り」であるため、1つの事業で公共施設まで含めた総合的なまちづくりができない。

5. 義援金の有効活用

奥尻町復興計画の特徴として、既存の事業制度では対応できない部分を補うために、義援金を活用した災害復興基金を設立したことが挙げられる。これにより住民が住宅を新築する際の補助や、コミュニティーセンター等公共施設の整備、防災対策等が行われている。表3のように、奥尻町の復興計画の総事業費のうち、災害復興基金の占める割合は約半分であり、奥尻町の災害復興計画は義援金に依存している面が大きい。

表3 奥尻町災害復興計画事業費（単位：千円）

総事業費	27,972,658
災害復興基金	13,963,528 (49.9%)

奥尻町の事業数は他の町村に比べて非常に多く、内容も細かい。住民が生活をしていくために必要な資金についてはほとんどの分野で援助している。

6. 災害復興計画の体系化

奥尻町と、阪神大震災の神戸市の災害復興計画を比較し、災害復興計画を図2のように復興時間・計画対象の2つの軸で体系化する。奥尻町は短時間・個別的に、神戸市は長時間・総合的にそれぞれ位置づけることができる。

表4 奥尻町、神戸市の災害復興計画

	奥尻町	神戸市
まちづくり	漁業集落環境整備事業 防災集団移転促進事業 短時間・個別的	区画整理事業 長時間・総合的
復興の主導	北海道 統一的	兵庫県、神戸市 分割的
義援金	災害復興基金を設立 個別的に有効	災害復興基金はない 十分ではない
課題	総合的、長期的な計画	既存の枠を超えた組織 復興計画の早期着手 義援金に頼らないための財源の確保

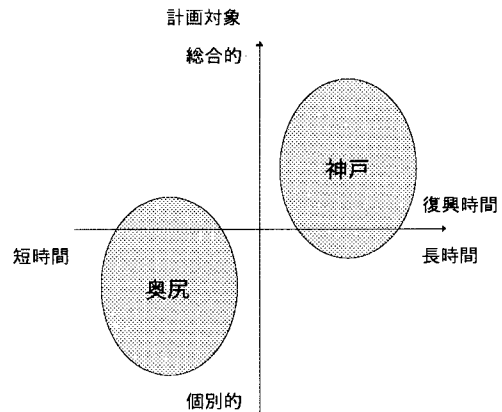


図2 災害復興計画の体系化

7. これからの災害復興計画

これまでの災害復興は、災害発生という異常時であるにもかかわらず、土地区画整理事業等の平常時に用いる事業の組み合わせによって行ってきた。近年、防災対策において危機管理の重要性が叫ばれているが、事業制度においても災害復興のための危機管理が必要である。漁業のまちという条件で奥尻町が適用した漁業集落環境整備事業のような、地区を包括的に短時間で整備できる事業が、都市部でも対応できるように、かつ災害時専用として制度化するべきである。また、奥尻町と神戸市では、義援金によって、特に住民の生活再建において復興が明暗を分けた。義援金に頼る復興ではなく、国が災害時の財源確保のために保険や積立を行うなどの制度化が必要である。