

IV-2

災害復興計画の立案プロセスに関する研究

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
 北海道大学 正 員 佐藤 馨一

1. はじめに

平成5年7月に北海道南西沖地震で大きな被害にあった奥尻町では、現在懸命な復興に取り組んでいる。奥尻町は漁業と観光を産業の中心とするまちで、阪神大震災に見舞われた神戸のような大都市とは、地域の規模、産業構造、住民の生活など、様々な面で違いがあり、そしてそれらが復興計画にも反映されている。

本研究では奥尻町の復興計画を取り上げ、具体的な立案プロセスをまとめ、計画の背景にある実情や問題点、そして復興に必要な要素を示し、復興計画のあるべき方向性を提案する。

庁内の横断的な調整組織として、平成5年8月9日に「南西沖地震災害復興対策推進委員会」を設置した。そして、3つのプロジェクトチームをおき、各部門の課題について検討した。

また、北海道では臨時特別の組織として、企画振興部に「南西沖地震災害復興対策室」を設置した。ここでは国、地元町村などとの総合窓口として、復興対策に関わる総合的施策の企画及び総合調整等の事務を処理するとともに、南西沖地震災害復興対策推進委員会に関わる運営事務を担当している。

2. 奥尻町災害復興計画の概要

2-1 北海道の復興対策の動き

(1)取り組みの経緯

北海道南西沖地震発生後、複数の集落が壊滅した町村では、被害があまりにも大きく広範多岐にわたっていたことから、通常の災害のように関係機関が個々にその所管する災害復旧事業を進めるだけでは、地域全体の復興は望めない状況にあった。そして、復興を進める中心となるべき被災町村にとって、まちづくりなどの専門的な分野について、独自に計画を進めていくことは困難であった。

このような状況をふまえ、北海道では地元住民・自治体の意向を十分反映させることを前提として、被災地のまちづくり計画などの復興計画の素案を策定し、これを町村に示しながら復興計画の早期立案・推進を支援していくこととした。

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	住宅地区区割最終決定			○	○

(○印は行政、住民が関係のある項目)

(2)推進体制

被災地域の復興対策を総合的に支援するために、道

A Study on Process of Devising A Disaster Reconstruction Planning
 by Kunihiro KISHI, Shin-ei TAKANO, Seiichi KAGAYA and Keiichi SATOH

(3)復興計画策定の経過

奥尻町は復興計画に関わる専門的部署がなかった。そこで奥尻町からの要請もあり、直ちに北海道において被災地域の復興計画の素案を作成し、奥尻町の復興計画の策定を支援していくこととした。

被災地域のまちづくり復興計画の立案は、前述の「南西沖地震災害復興対策推進委員会」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

(1)復興計画素案の概要

北海道は、土地利用構想案について、

- ①抜本的対策を講じる、居住地を津波に対して最も安全な高台へ全戸移転する案
- ②漁師まちであり職住近接を考慮して、低地部に避難路・避難場所等の安全性を確保の上、漁師まちゾーンとした一部高台移転案

の2案を奥尻町に提示した。

奥尻町はこれをもとに議会に説明し、また2度の住民説明会を開いて意向をとりまとめた。漁業のまちであり、海に近い従来の市街地に住みたいなどの要望も出たことから、一部高台移転案が了承された。

(2)復興計画の概要

①青苗岬周辺地区のまちづくり

「災害危険区域」に指定し、終末処理場、記念公園等を整備する。住民は全戸高台に移転し、移転者等のための2ヶ所の団地を造成する。事業手法は国土庁所管の「防災集団移転促進事業」を奥尻町が事業主体として行う。

②低地部市街地のまちづくり

防潮堤の背後を天端高まで盛土し、宅地、道路、公園、避難路、上下水道等の整備を行うとともに、公共施設整備により不足する宅地を確保するため、新たな団地の造成を行う。なお、団地の造成により発生する残土を市街地の盛土材に充てる。事業手法は水産庁所管の「漁業集落環境整備事業」を奥尻町が事業主体として行う。

このほか、岬周辺地区は既存の防潮堤を原型復旧し、漁港背後の低地部は天端高海拔5.9m～11.7mで市街地を取り囲む形で建設する。

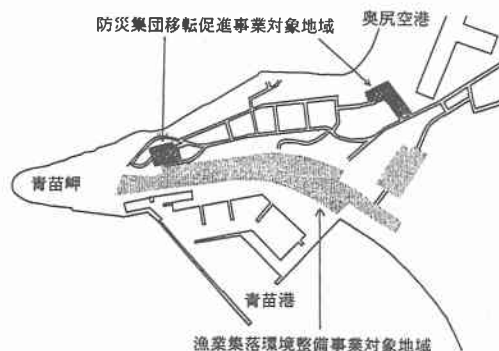


図1 青苗地区まちづくり復興計画

2-3 奥尻町の住民の動き

復興計画の住民説明会は地区単位で2度行われ、そこで青苗地区の一部高台移転案や防潮堤の背後を盛土する計画が住民から求められた。しかし、その他の目立った動きはなく、「奥尻の復興を考える会」があるが、住民の苦情を奥尻町に伝えるのが主な活動である。

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「漁業集落環境整備事業」と「防災集団移転促進事業」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	農林水産省	国土庁
対象地域	漁港とその背後地域	移転促進地域
期間	H6.6～H9.3	H6.8～H7.12
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

これらの事業制度の特長は、

- ①国からの補助率が高い
- ②地区全体をまとめて整備できる
- ③整備の対象が幅広い（下水道整備、用地買収など）である。一方で、他地域の復興計画の中心として用いられる事業制度に区画整理事業があるが、漁業集落環境整備事業を適用した理由は、次のような点で大きなメリットがあったからである。

- ①区画整理事業では計画だけでも長期間を要し、す

くに復興にとりかかれぬ。

②区画整理事業では対象地域内だけの整備になるが、漁業集落環境整備事業では区域外の団地造成も整備の対象となった。

奥尻町の实情に適した漁業集落環境整備事業であるが、漁業のまちであるからこそ適用できたとも言える。神戸のような都市部では、区画整理事業が中心にならざるを得ない。

4. 奥尻町の復興計画の問題点

(1)交通ネットワークが整備されていない

青苗地区や稲穂地区など、地区ごとの復興計画は進んでいるが、地区と地区を結ぶ道路の整備は復旧のレベルでしか行われておらず、代替道路等の計画は立てられていない。また、道路の幅も狭いところが多く、拡幅の計画も立てられていない。南西沖地震で青苗地区は火災が発生した。奥尻町全体で10台の消防車のうち、道路が寸断されて他の地区の消防車は青苗地区まで行けず、青苗地区の2台の消防車で消火活動にあたらざるを得なかったという教訓が生かされていない。

(2)防災上の施設の適正配置の計画がなされていない

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、公共施設の用地は1区画だけになってしまった。防災を考慮した施設配置の計画は見られない。

5. 事業制度の限界

奥尻町の事情に適した「漁業集落環境整備事業」ではあるが、4. で出てきた問題点について、事業制度において次のような課題も考えられる。

(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。

対象が地区内だけに限られているので、その中での防災施設の整備は防火水槽、街路灯の設置だけになっている。そのため島内の道路ネットワークの計画などに対応できない。

(2)事業制度の「縦割り」

公共施設の建設は他の事業制度を適用しなければならず、1つの事業で施設までも含めた総合的なまちづくりをするには限界がある。既存の事業制度ですべての計画に対応できず、それを補うために、奥尻町では義援金を有効に活用している。

6. 災害復興計画における義援金

6-1 災害復興基金

既存の事業制度では対応できない部分を補うために、災害復興基金による支援事業が行われている。これは全国の多くの人々から寄せられた義援金を有効に活用するため、北海道が行政では行えない細かい対策を進めていくために創設した。基金の設置主体や設置方法、支援事業の内容などについて、長崎県の「雲仙岳災害対策基金」を参考に協議を行った。

6-2 基金支援事業

復興基金による支援事業は、被災者の生活や生業支援など各町村が共通して実施する「基本的支援事業」と、各町村ごとに実情に応じて独自に実施する「その他の支援事業」に区分される。奥尻町の具体的な区分別の事業数は表3のとおりである。

表3 奥尻町復興基金支援事業区分別事業数

基本的支援事業		数	その他の支援事業		数
区分	数	区分	数	区分	数
生活安定	6	生活安定	1		
住居安定	4	住居安定	1		
農業	2	農業	3		
漁業	2	漁業	12		
商工業	2	商工業	1		
観光	4	観光	3		
教育	1	まちづくり	14		
		防災	7		
		保健・衛生	2		
		その他	3		
	計	21		計	47

住居安定の区分には、被災者が住宅を取得する際に助成される「住宅取得費助成事業」、住宅新築時に家具、家財購入費が助成される「家具、家財購入費助成事業」が含まれている。被災者は見舞金と合わせて、1250万円が助成されたことになる。しかし、実際には助成金の他に、各自で住宅金融公庫等に融資を受けなければならない人が多い。また、残債がある人は融資も受けられず、資金に余裕が出るまで公営住宅に入居しており、全てが満足できるというわけではない。

表4 住宅新築時の助成金額

事業名	助成金額(円)
住宅取得費助成事業	7,000,000
家具家財購入費助成事業	1,500,000
見舞金	4,000,000
計	12,500,000

しかし、奥尻町の事業数は他の町村に比べて圧倒的に多く、事業の内容も細かい。基本的支援事業は各町村共通である。その他の支援事業は奥尻町47事業に対し、大成町9事業、瀬棚町17事業、北檜山町13事業、島牧村7事業である。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されており、まちづくりについても復興基金を利用して新たな公共施設の建設の計画がある(表5)。

一方で、島全体の道路ネットワーク計画は、復興基金支援事業についても触れられていない。実際のところ、奥尻町は道路についての課題を位置づけていない。

表5 復興基金支援事業による公共施設

- ・コミュニティプラザ
- ・集会所
- ・津波資料館
- ・青苗基地公園
- ・生涯学習センター(仮称)
- ・高齢者生活福祉センター

要することが奥尻町にとって不利なことであった。また、③に関連してくるが、計画立案の主導権が北海道にあったということが、関係機関との調整がスムーズに進み、早い復興につながった。

③権限の一括

奥尻町が独自に復興計画を策定できないと判断し、北海道に依頼したことが、復興計画が早く決定し、スムーズに復興が進むことにつながった。雲仙普賢岳噴火の島原市復興計画も、長崎県の調整の機能がよく働いた。大規模な災害の復興計画には、国、都道府県、市町村の間で主導権をはっきりさせる必要がある。都道府県が一括してまとめるのが望ましいと言える。

④財源確保

全国から寄せられた義援金が、奥尻町にとって非常に有効であった。既存の事業制度では対応できない部分を埋め合わせることができた。しかし、もしも義援金が集まらなかったら、これだけの計画ができなかったことになる。そのような点では義援金に頼っている実情は問題であると言える。

7. 災害復興計画に必要な要素

奥尻町復興計画の特徴は、次のようにまとめることができよう。そしてこれらが復興計画時に指針を与えるために必要な要素と言える。

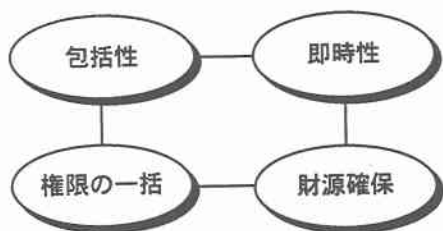


図2 奥尻町復興計画の特徴

①包括性

まちづくりの中心である「漁業集落環境整備事業」、「防災集団移転促進事業」は、地域の宅地造成、道路、下水道等の整備といった対象が幅広くあった。奥尻町のような、都市部に比べて規模が小さい地域に適した事業制度だったと言える。

②即時性

奥尻町の復興計画の決定までに要した時間は、比較的短かったと言える。一つにはまちづくりの事業制度がすぐ事業に着手できるものであったことが要因である。前述したが区画整理事業では計画だけで長期間を

8. 奥尻町災害復興計画から阪神大震災の課題へ

7. で述べた災害復興計画に必要な要素は、阪神大震災復興計画の課題に置き換えることができるのではない。

「包括性」を考慮すると、まちづくりは区画整理事業中心に進めることになるが、この区画整理事業が計画に時間を要し、「即時性」という面では適さない。また「権限の一括」については、神戸市が政令指定都市であることから、兵庫県と同等の立場にあり、両者の間での調整が進んでいない。これが「即時性」にも影響を与えている。ここでは兵庫県と神戸市との間に、通常の枠を超えた組織を作っても良いのではないか。そして「財源確保」という面では、住民の生活支援において明らかに奥尻と神戸では格差が生じている。義援金に頼らない財源確保の施策が必要である。

9. おわりに

本研究は奥尻町の復興計画の立案プロセスを事業制度の観点からまとめ、問題点や復興計画に求められるものを示し、それを阪神大震災復興の課題として提言した。今後都市圏も含めた災害復興計画のあるべき姿を研究していきたい。