

東日本大震災における復興事業の手法に関する事例研究

福島工業高等専門学校 フェロー会員 霜田 宜久

1. はじめに

東日本大震災は、地震や津波災害だけでなく、原発事故も引き起こし、東北地方の沿岸部に多大な被害をもたらした。8年近くが経過した現在も被災地では復興事業が進められている。本研究では、津波被害により被災した福島県いわき市薄磯地区と放射能汚染による避難指示が解除された福島県楢葉町のコンパクトタウン（現在「笑ふるタウン」）の復興事業の整備手法に焦点を当て、その復興経緯を調査し、それぞれの整備手法のメリットデメリットを比較することにより、今後東海地方等で予想される津波被害の復興事業に役立てようとするものである。

研究方法は、両地区の復興事業を市や町の資料から経緯を調査し、担当部署や住民に対しヒヤリングを行った。こうした調査に基づいて、それぞれが取った整備手法のメリットデメリットを比較検討した。

2. 復興事業の面的整備手法について

東日本大震災の復興事業では、面的な整備手法として、主として土地区画整理事業、防災集団移転促進事業が用いられている。土地区画整理事業は津波被害にあった権利関係の複雑な市街地の復興に対して、防災集団移転促進事業は急がれる被災者の高台移転に対し、丘陵部を買収してそこに町をつくる手法として活用されている。

薄磯地区は、浸水した市街地の復興と隣接する丘陵部への高台移転も含め土地区画整理事業で行った。楢葉町のコンパクトタウンは、都市計画法に基づく開発許可制度を活用して復興事業を行った。なお楢葉町は、福島第一原発事故の放射能汚染による避難指示が解除された後のコンパクトタウンの整備であり、津波被害ではないが復興事業であり、整備手法の比較が可能と判断した。

3. 1 薄磯地区について

薄磯地区は東日本大震災により津波被害を受け、地区内 344 戸のうち全壊 301 戸という大きな被害

を蒙った。その後の復興事業では、図 1 に示すように浸水被害を受けた既成市街地 27.0 h a と隣接する丘陵部の高台移転地を合わせた面積 37.2 h a を、土地区画整理事業で市施行により実施した。高台移転地を防災集団移転促進事業で行わなかったのは、地元の復興委員長さんの話では、条件となる全員同意が困難と考えられたからということであった。

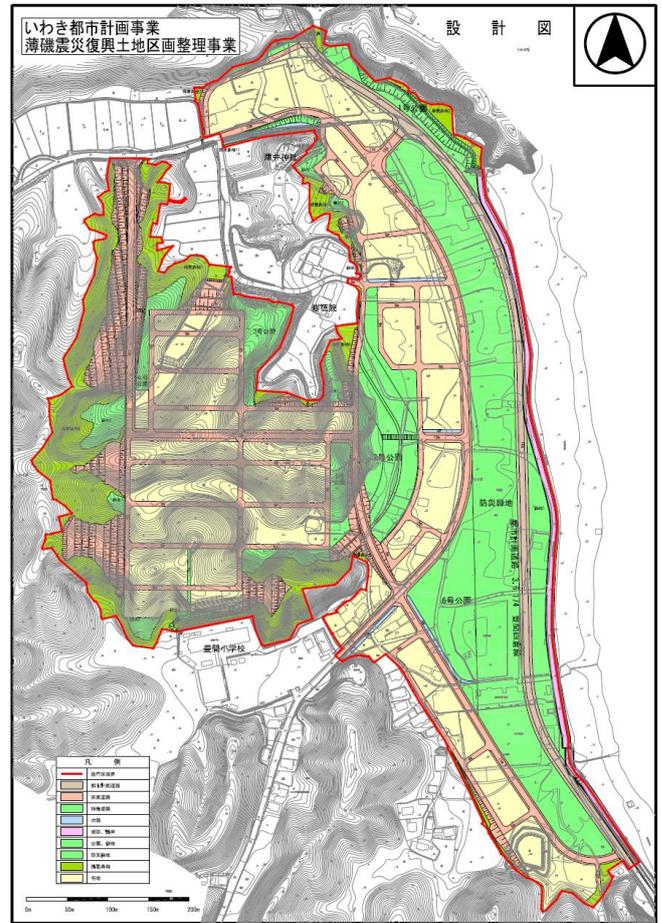


図 1 薄磯地区設計図（いわき市役所）

薄磯地区の土地区画整理事業は、平成 23 年 3 月の震災後、平成 24 年 8 月に都市計画決定が、平成 25 年 2 月に事業認可が、そして平成 26 年 3 月から仮換地の指定が行われ、平成 30 年 2 月に換地処分となり、その後家が建ち始めている。平成 30 年末時点で家が完成ないし建築中の宅地は、185 宅地中 58 宅地である。そのうち 17 宅地はここに住まなくなった地権者

キーワード 東日本大震災、復興事業、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、開発許可制度

連絡先 〒970-8034 福島県いわき市平上荒川字長尾 30 福島工業高等専門学校 TEL0246-46-0879

が市などに土地を売却し、それを地区外の人がいし建築ないし建築中のものである。低い宅地化率は、建築が可能となった換地処分までに、概ね7年が経過したことが大きく影響していると考えられる。

3. 2 コンパクトタウンについて

檜葉町は、福島第一原発の事故により町に避難指示が出され、平成27年9月5日にそれが解除された。それに先立って檜葉町は平成24年4月に檜葉町復興計画を策定し、それに基づいて檜葉町土地利用アクションプラン²⁾を平成26年4月に取りまとめた。これは3つの柱からなっており、その一つが図2に示すコンパクトタウンである。

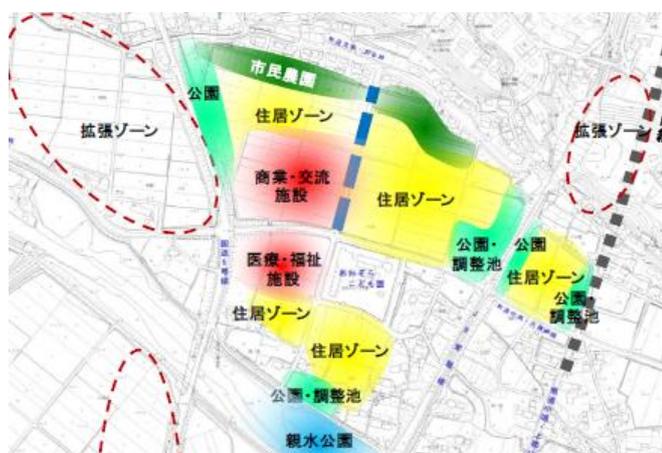


図2 コンパクトタウン（檜葉町）

面積23haのコンパクトタウンは、住居ゾーン12ha、商業ゾーン3.4haなどからなっている。用地買収や工事の設計は、平成27年9月の避難指示解除後から実施し、工事は平成29年3月から30年3月にかけて実施された。並行して復興住宅140戸や商業施設の建設が実施され、平成30年6月からスーパーや飲食店などの商業施設が順次開業し、同じ頃住宅も入居が行われた。事業費30億円のうち28億円が国費と県費で残り2億円を町が負担した。現在住居ゾーンの一部で分譲宅地の販売が行われている。檜葉町の帰還率は、平成30年末現在で約5割と避難指示解除前のアクションプラン作成時のアンケート調査の3割から大きく増加している。これは避難指示解除前から復興計画の策定等の準備をしていたものの、解除後から2年9か月という短期間で用地買収や設計・工事が完了し、住宅やスーパー、食堂などが完成したことが影響しているものと考えられる。

4. 事業手法の比較

薄磯地区で採用した土地区画整理事業は、主とし

て都市改造型のまちづくり手法で、事業実施前と後の地権者の換地の公平性を重視するため、審議会の設置など慎重を期すためにどうしても手続きに時間がかかる難点がある。しかし、津波被害のあった市街地部は権利関係が複雑であり、復興にあたってはそれを整理しながら復興事業を行うため、復興には時間がかかっても土地区画整理事業で実施するのが妥当と考えられる。また、防災集団移転促進事業は、高台への移転関係者が多くと全員同意に時間がかかる、あるいは困難になる、といった難点がある。

一方で、コンパクトタウンで採用した開発許可制度は、一般に民間デベロッパーが丘陵部や田畑などを買収して宅地造成する時に使われる手法であり、手続きが簡単のため事業期間が短くて済む、という利点がある。またどの程度の住民が戻ってくるか不明な状況の中でも、例えば、少なめな開発面積で市や町が事業を始め、足りなければ追加開発するといったことも可能である。さらに被災住民以外の人も住むことができ、実際檜葉町では町の住民以外の人へも宅地分譲を行っている。開発規模もある程度の規模の開発が可能であり、そのため住宅だけでなくスーパーや食堂、医療施設など住民が生活するうえで必要最低限の機能を満たすことも可能となる。

5. まとめ

薄磯地区のような被災した市街地整備と丘陵部の高台移転地区を含む復興事業において、高台移転への造成は、高台への移転がはっきりしない中では、防災集団移転促進事業では全員同意が難しくなる。そのため開発期間の短縮と移住者が確定しない中で柔軟な開発が可能な開発許可制度の活用は、選択肢の一つと考えられる。また、早期に高台移転地が造成されることにより、帰還率も高まるものと考えられる。さらにある程度の規模の開発が可能となり、商業施設等の生活関連施設も立地しやすくなる。

こうしたことから今後東海地方等で予想される津波災害の復興事業において、開発許可制度を活用することも検討すべきと考える。

参考文献

- 1) いわき市都市建設部都市復興推進課(2018)、「いわき復興への軌跡」
- 2) 檜葉町(2014)、「檜葉町土地利用計画アクションプラン」