

標題 東日本大震災からの復興に向けたUR都市機構の取り組みについて

氏名(所属) 茂木 貴志(所属 UR都市機構 宮城・福島震災復興支援局)

1. はじめに

UR都市機構では、4つの業務フィールドの内の1つに「災害復興フィールド」を位置づけており、今般の東日本大震災においても発災以降今日まで、組織を挙げて被災地における災害復旧・復興支援に取り組んでいる。本稿では、UR都市機構の行っている、これまでの取組状況について報告するとともに、復興事業を取り巻く課題状況とこれに対応した取組の状況等について、女川町における実例を紹介しながら報告を行う。

2. UR都市機構の東日本大震災への対応状況について

UR都市機構では、発災後直ちに理事長を本部長とする総合災害対策本部を設置し、国または地方公共団体の要請等を受け、被災地において以下の取組を行ってきている。

(1) 復旧支援(平成23年3月～)

- ① 被災者の方へのUR賃貸住宅の提供(延べ969戸を提供(H24.8.6時点))
- ② 応急仮設住宅建設用地の提供(2地区で事業用地約8haを提供)
- ③ 応急仮設住宅建設支援要員の派遣(岩手・宮城・福島各県に延べ181名を派遣)
- ④ その他(被災宅地危険度判定士を仙台市に派遣)

(2) 復興計画策定支援(平成23年4月～)

県知事からの要請を受け、岩手・宮城・福島県下の被災市町村における復興計画策定等の技術支援として公共団体に技術職員を派遣(1県・18市町村に対し、延べ54名を派遣)

(3) 復興まちづくり支援(平成24年1月～)

・東日本大震災復興特別区域法における業務の特例(第74条※1)等に基づき、被災公共団体からの委託を受けた復興市街地整備(土地区画整理事業・防災集団移転促進事業・津波復興拠点整備事業等)、要請または委託を受けた災害公営住宅整備の事業実施を支援。

※1 独立行政法人都市再生機構法第11条第1項に規定する業務のほか、委託に基づき、同条第3項各号の業務(公表された復興整備計画に記載された復興整備事業に係るものに限る)を行うことができる。

・現在までに、16の被災市町村と復興まちづくりを協力して実施するための覚書、協定等を締結し、これに基づき復興市街地整備20地区、災害公営住宅整備17地区(約1,000戸想定)について支援を開始している。(表1参照)

表1 URが支援する主な復興事業の事業種別内訳

事業種別	URが支援する地区数(※2)
土地区画整理事業	17地区
津波復興拠点整備事業	3地区
防災集団移転促進事業	17地区
災害公営住宅整備事業	約1,000戸

※2 復興市街地整備事業については20地区を事業種別、事業地区単位別に集計

3. 復興計画の実現に向けた主な課題(復興市街地整備事業を中心として)

UR都市機構では、その前身である住宅・都市整備公団時代に阪神・淡路大震災においても復興支援を行ってきている。どちらの震災も被災規模が極めて大規模であるが、今回の被災では、被害の主因が津波であること、また被災地の地域特性等から、復興を取り巻く状況に大きな違いが見受けられる。このうち、今回の被災の特徴と復興の早期実現に向けた課題として主な事項として、被災地で復興支援に取り組む立場で実感している点を以下に挙げる。

- (ア) 津波被害の特徴として、市街地の相当割合が壊滅的被害を受けていること（女川町等、市街地のほぼ全域が壊滅的被害を受けている都市がある）。また津波対策として、高台移転、内陸移転等、居住地の移転を伴っていること。この結果、復興計画、復興事業は規模が大きいだけでなく、都市・地域の根本的改造となっていること。
- (イ) 高台移転、内陸移転等の居住地の移転に際しては、移転地の選定や移転規模の確定のため、被災者の合意形成、意向確認のプロセスが必要であり、これが事業着手に時間を要する要因になっていること。
- (ウ) 被災地の公共団体は仙台市以外は、阪神・淡路の被災公共団体に比して規模が極めて小さく、マンパワー（特に技術者）が圧倒的に不足していること。
- (エ) 生業にかかわる産業インフラ（水産加工団地等）が壊滅的被害を受けており、地域の再生に向け生業の早期回復への対応が喫緊の課題となっていること。

被災地では、一刻も早く「住まいと生業」を復興することが強く求められており、復興まちづくり事業を具体化するに当たっては、関連する事業を、上記の課題に対応しながら、スピーディに事業実施することが求められている。

4. 課題対応の状況等 ～女川町の復興支援における状況を事例として～

UR 都市機構は、女川町の意向を受け、町と「パートナーシップ協定」を平成24年3月に締結しており、中心市街地や離半島部の漁村集落も含め、女川町の全体の復興に向けて総合的にサポートしていくこととしている。本項では、女川町の復興計画、事業の概要について触れたうえで、現在までの事業実施の取組にみられる課題への対応状況について説明したい。

(ア) 女川町の復興計画、事業の概要

女川町は、宮城県北東部、本震災の震源地に近接する牡鹿半島の付け根に位置する公共団体である。震災前の人口は約9,900人、宮城県沿岸部で津波被害を受けた15市町の中で最も人口規模が小さい公共団体であり、被災による人的被害が極めて大きかった（死者550名、行方不明者281名（H24.10.2時点））。また典型的なリアス式の地形を有しており、被災前の市街地はリアス地形の低地部に位置しており、中心市街地と漁村集落それぞれが壊滅的被害を受けている。

① 復興計画の概要

女川町では平成23年5月から復興計画の策定に着手し、同9月に計画作成が完了している。復興計画では、基本目標として「とりもどそう、笑顔あふれる女川町」を掲げ、これに基づく復興方針として以下の5つの柱を据えている。

- ・安全・安心な港町づくり《防災》
- ・港町産業の再生と発展《産業》
- ・住みよい港町づくり《住環境》
- ・心身ともに健康なまちづくり《保健・医療・福祉》
- ・心豊かな人づくり《人材育成》

また、これらの柱を踏まえた復興まちづくり方針として、中心市街地と離半島部の集落について、ともに居住地の高台移転を基本とし、以下のとおりの計画としている。

【中心市街地部整備方針】（図2参照）

- ・居住地は安全な高台に整備することを基本
- ・中心部に公益施設の集約拠点を整備
- ・地区のつながりや一体感を確保しコンパクトな市街地形成を図る

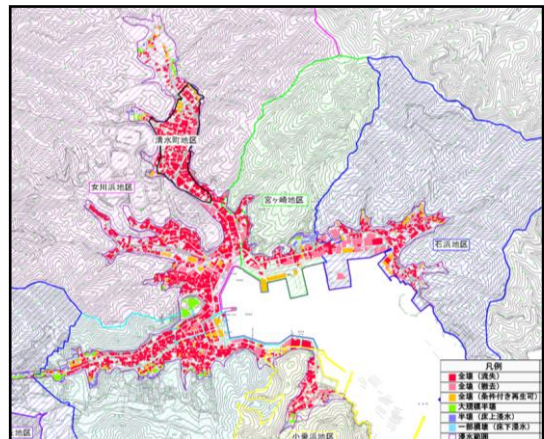


図1 中心部被災状況【出典：女川町資料】

【離半島部整備方針】（図3参照）

- ・居住地は安全な高台に整備することを基本。被災区域は居住以外の土地利用に制限
- ・離半島部の魅力である漁港や景観を維持し、津波浸水区域の有効活用により活力のあるまちづくりを目指す。

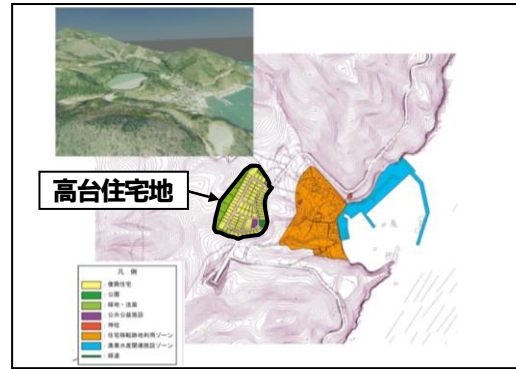
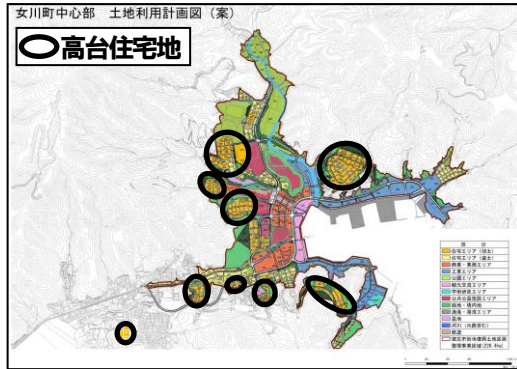


図2 復興計画（中心市街地）【出典：女川町資料】

図3 復興計画（離半島部）【出典：女川町資料】

② 復興事業の概要（中心市街地の事業全体計画と着手済み事業について）

中心市街地の復興事業については、全域について土地区画整理事業を予定し、これに防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業、水産基盤整備事業をそれぞれ合併施行することを予定しており、土地区画整理事業については既に都市計画決定を了している（平成24年3月告示、面積約226ha）。

（図4参照）当該事業については、区域全体について個別地権者の意向確認を了しており、これを踏まえて事業計画認可に向けた計画の取り纏めを急いでいるところであるが、これとは別に、同区域内で地元の合意形成の熟度が高い部分、公共団体保有地等早期着手の条件を備えているエリアを、住宅の早期確保と水産業の早期再開に向けた「先行プロジェクト」と位置づけ全体区域中で先行して事業化を進めてきており、既に事業認可を受け事業に着手している（図5参照）。URはこれらの事業について施行者である女川町から包括的な受託を受け事業を推進している。

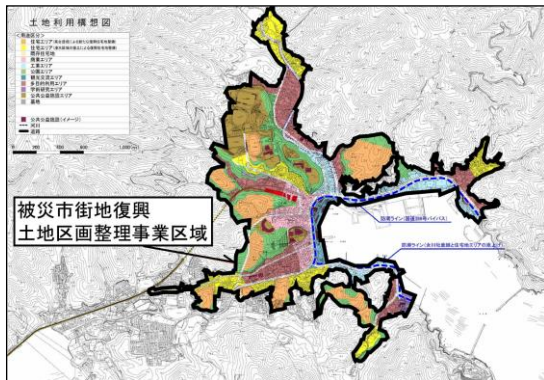


図4 区画整理区域決定図【出典：女川町資料】

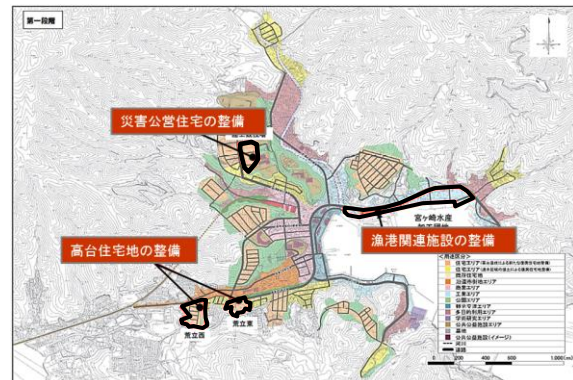


図5 先行プロジェクト位置図【出典：女川町資料】

（イ） 女川町の復興まちづくり事業における課題への対応状況、等

（1） 先行買収方式を活用した防災集団移転促進事業の住宅団地の早期整備

被災した住宅の移転については、一般的に、防災集団移転促進事業により移転対象となる低地部の宅地の買い取りと移転先の高台の住宅団地の用地取得・造成整備を行うこととなるが、女川町の中心市街地部においては移転対象の居住者が多数に及ぶため、この合意形成及び個別意向の確認に時間を要することとなっている。

このため、女川町においては、移転先の高台の住宅団地の用地を、復興交付金に依らず町の基金（土地開発基金）を活用し先行買収し、買収できなかった土地も含め土地区画整理事業を活用することにより一体的な整備を行い、整備後の町所有地の宅地を防災集団移転促進事業を活用し住宅団地として用地

取得する方式を取り入れている。この方法により、高台移転に対する合意形成に要するプロセスと並行しながら、高台の移転先住宅団地の整備に着手が可能となり、スピーディな住まいの再建が可能となっている。

(2) 生業の早期再生に向けた水産庁所管事業との合併施行の実施

女川町は水産業を主力産業とする都市であり、生業の場の早期再建のためには、女川漁港に隣接する水産加工団地を整備し水産関連施設を早期に再建することが必要となっている。このため、受け皿となる水産加工団地を復興まちづくり先行地区とし、水産庁所管の水産基盤整備事業を導入し、併せて土地所有者の権利再編を行うため土地区画整理事業との合併施行を行うこととしている。URは、平成24年4月に水産庁との間で「東日本大震災の被災地における水産基盤整備とまちづくり事業に関する水産庁とUR都市機構の連携について」協定を締結しており、このことにより水産庁からの技術支援を得ながら水産庁所管事業も含め包括的受託者として事業の推進に当たることが可能となった。女川町の水産基盤整備事業の受託は、当該連携に基づく第1号事業である。(図6参照)

(3) CM方式を活用した設計・施工一体型発注による効率的な業務実施

今回の復興まちづくり事業は、事業実施段階においても、高台移転を具体化するため大規模な土工事を含む設計・施工を短期間に完成する必要がある施工上の工夫が必要であること、被災地の実情に応じ発注者側のマンパワー不足に対応する発注方式が必要なこと、合意形成を踏まえた事業全体の計画の確定には時間を要することから一般的な工事手順では工事の着手が遅れることが懸念されること、等の課題があり、これらに対応する設計・施工の発注方式が求められている。UR都市機構では、国土交通省での検討を踏まえ、「CM方式を活用した設計・施工一括発注方式」をモデル的に実施することとしている。この方式は、発注者支援に加え、調査・設計、工事施工まで含めた一体型発注を複数の事業・地区を対象として一括して契約することが可能になることから事業のスピードアップ、マンパワー不足への対応策として期待できること、その構成要素として設計VE方式、オープンブック方式を採り入れていることから、早い段階から民間の創意工夫を採り入れることによりコスト縮減と期間短縮、地元活用等が期待できること等、現下の被災地の課題状況に即した発注方式として活用が期待されている。女川町の事業は、UR都市機構の同発注方式の第1号として実施されている。(図7参照)

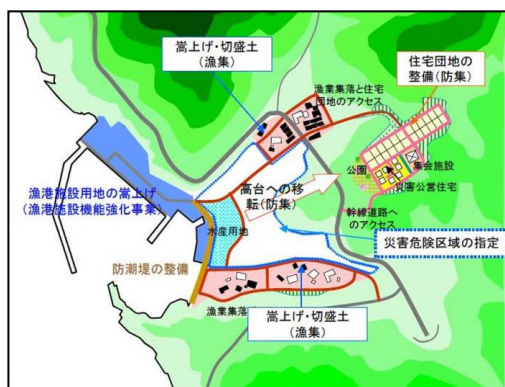


図6 水産庁連携イメージ図【出典：女川町資料】

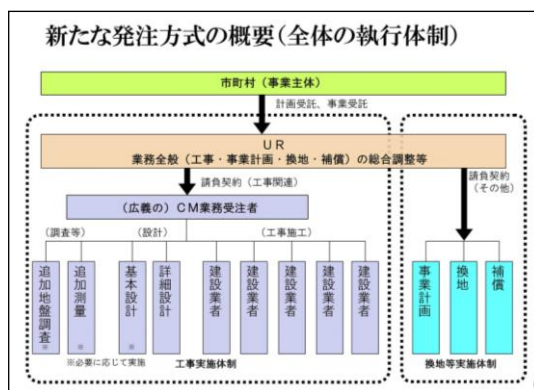


図7 新たな発注方式概要図

5. おわりに

復興まちづくり事業はようやく着手に至った段階であり、「住まいと生業」への対応が中心的取組となっている。今後は、商業者の再建等の賑わい再生、移転住宅地におけるコミュニティ再生、高齢化や過疎化に対応する地域活性化等、総体としての地域の復興・再生に向けた取組が更に必要となってくると思われる。UR都市機構も、女川町を始め支援先公共団体と連携を密にし、これらの課題に向き合い地域の復興と再生に貢献していきたいと考えており、関係する分野の方々へこうした取組に対するご協力、ご理解を願ひ、本稿の結びとしたい。

【謝辞】 本稿の作成に当たって、ご協力いただいた女川町の関係者の皆様に、日頃の業務でのご理解、ご協力を含め、深く感謝の意を表します。