

標題 高齢化時代におけるコンパクトな復興まちづくりのあり方

氏名(所属) 赤川 俊哉(株式会社オオバ 震災復興事業本部)

1. はじめに

平成23年3月11日の東日本大震災の発災から1年半が過ぎた。この間、被災地の多くは一日も早い復旧・復興をめざし、被災者、自治体共に日々奮闘し続けている。

このような中、発災から1年余りで殆どの被災地では復興計画を策定し、この復興計画を具現化するために復興交付金を活用して復興事業が動き始めた。

本論では、私が発災直後から被災地復興支援に入った、宮城県山元町を題材に、被災前から抱える人口減少、少子高齢化等の地域課題と向き合いながら進める復興まちづくりのあり方について論述する。

2. 被災前の宮城県山元町

宮城県山元町は、宮城県東南端に位置し、東を太平洋、北を亶理町、西を角田市、南を福島県新地町と接する町域面積 64.48 k²の宮城県内では最も温暖な地域として「宮城の湘南」と称されていた。

また、山元町は宮城県内でも数少ないイチゴの産地としても有名で、隣接する亶理町と共に仙台いちごの一大産地が形成されていた。

山元町は、昭和の大合併で旧山下村と坂元村が一緒になり、旧集落から引き継いだ22行政区(療養所を除く)の山元町が誕生した。

山元町の人口は、1995年の18,815人をピークに年々減少を続け、10年後の2005年には17,713人と1,000人を超える減少となった。さらに5年後の2010年には16,704人と前の10年を超える勢いで急激に人口が減少した。

また、年齢別の人口を見ると、65歳以上人口は1995年に3,815人、20.7%だったものが、2010年には5,284人、31.6%と宮城県内でも有数の高齢化率となっている。

このような人口減少と少子高齢化の進展は、山元町においては震災前からの最大の課題であった。

▼山元町の位置図



震災がなかった場合の実績と推計値

項目		1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
実数	0~14歳	2,865	2,423	1,972	1,691	1,462	1,259	1,095	925
	15~64歳	12,135	11,675	10,823	9,729	8,331	7,094	6,182	5,455
	65歳以上	3,815	4,439	4,918	5,284	5,814	6,093	5,942	5,559
	総数	18,815	18,537	17,713	16,704	15,607	14,447	13,220	11,939
構成比	0~14歳	15.2	13.1	11.1	10.1	9.4	8.7	8.3	7.7
	15~64歳	64.5	63.0	61.1	58.2	53.4	49.1	46.8	45.7
	65歳以上	20.3	23.9	27.8	31.6	37.3	42.2	44.9	46.6

3. 宮城県山元町の被災状況

平成23年3月11日14時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の巨大地震が発生し、山元町では震度6強を観測した。

同日、15時50分頃、発災後約1時間で大津波が襲来した。山元町は太平洋に面した海岸線が11kmも続く平坦地であるため、津波は町の東南端の海岸部で高さ14m、北東端でも高さ8mを超え(国土技術政策総合研究所調査)、その勢いのまま内陸に入り込み大きな被害を及ぼした。

津波による浸水範囲は24k²、町域面積64.48k²の37.2%が浸水した。また、浸水域にかかる人口は8,990人と山元町の総人口の53.8%が浸水域に暮らしていた。

人的被害としては、死者632人、行方不明者1人、合計633人の尊い命が失われた。

家屋被害としては、全壊家屋が2,217棟（うち1,013棟が流出）、大規模半壊家屋が534棟、半壊家屋が549棟、一部損壊家屋が1,138棟の4,438棟の家屋が被害を受けた。

被災直後、山元町では、住民の安全を第一に津波被害の激しい沿岸部について避難指示区域を定めた。その後、仮堤防の整備に合わせて一部に避難指示区域の解除、立ち入り許可区域を設定し、平成23年11月には、建築基準法第39条に基づく災害危険区域（第1種から第3種）を被災市町村の中で最も早く定めた。これにより、山元町では、沿岸地域南北約11km、東西約1.7kmの約1900haに建築制限が設けられ、12の行政区に含まれる沿岸地域の数多くの集落で住宅建築に対して規制されることになった。

4. 宮城県山元町の震災復興計画

宮城県山元町では平成23年12月に「山元町震災復興計画」を策定した。

震災復興計画では、大津波で被災した沿岸地域に対して災害危険区域を定めて、人々の生命の安全を守る事を第一に、内陸部に集まって暮らすコンパクトシティを掲げ、鉄道の移設と合わせた駅を中心とした新市街地2カ所、病院と一体となった新市街地を1カ所、合計3カ所の新市街地を整備し、新しいまちづくりを目指している。

また、被災した沿岸地域については、防潮堤による1線堤、新県道相馬亘理線（被災したJR常磐線跡地利用）を高盛土構造とした2線堤、被災地沿岸部の防潮林の再生と津波防災緑地の整備など、多重防御による安全性の確保を図るものである。

さらに、山元町の震災復興計画には、復興に加えてもう一つ大きな役割があった。それは、被災前からの人口減少、少子高齢化の課題に対応するためのまちづくりである。

被災直後、700名近い方が亡くなり、1000名を超える住民が町外に転出した。その結果、2011年末現在で14,628人まで減少し、10年後の2020年には13,000人を割り、2030年には10,800人、高齢化率45%を超える超高齢社会の町になることが予想されている。

このため、震災復興計画では、居住地ゾーン、産業用地ゾーン、防災緑地ゾーン、山地の4つの明確な土地利用ゾーン区分を行い、居住地ゾーンに集中して人々が住むことによって、公共サービスの効率化を図り、医療・福祉サービスの充実、子育て支援サービスの充実、交通ネットワークの充実を実現し「災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり」「だれもが住みたくなるようなまちづくり」「つながりを大切にするまちづくり」を目指している。

▼復興計画図



震災による人口減を考慮した推計値

項目		2011	2015	2020	2025	2030
実数	0~14歳	1,482	1,301	1,132	1,004	856
	15~64歳	8,709	7,606	6,452	5,636	5,022
	65歳以上	4,437	4,983	5,334	5,240	4,904
	総数	14,628	13,889	12,918	11,880	10,782
構成比	0~14歳	10.1	9.4	8.8	8.5	7.9
	15~64歳	59.5	54.8	49.9	47.4	46.6
	65歳以上	30.3	35.9	41.3	44.1	45.5

注 四捨五入の関係で年齢3区分別人口の合計と総人口は一致しない場合がある。

5. 山元町の復興まちづくりの課題

(1) 被災者意向の把握と流出人口の増加

山元町の震災復興計画を進めるにあたり、被災者に対する住民意向確認を数回に分けて行った。

震災復興計画における新市街地に対する考え方や将来のまちづくりに対するアンケート調査を平成23年6月と9月の2回行い、各種規制や復興方針等の考え方等に関する住民説明会は平成23年6月、9月、10月、11月の4回、さらに新市街地等への移転意向、被災地売却意向等の個別面談については平成24年1月から2月の1ヶ月間、7月の約20日間の計2回、様々な形で時間をかけて行ってきた。

しかし、災害危険区域内に居住し移転を必要とする世帯は約2700世帯おり、その多くが応急仮設住宅、見なし仮設住宅で窮屈な生活を強いられている。

このため一日も早く通常の暮らしに戻るために、「復興にかかる時間を待てられない」と単独移転等の自力再建に踏み出す人も多くなってきている。

また、災害危険区域内の被災者の中には、被災直後から通勤、通学等の問題や身体的理由、親族等との関係等により町外で暮らす人々も少なくない。

この結果、右記に示すように、1月から2月にかけて行った個別意向確認結果と7月の結果を比較してみると、単独移転が急激に増えていることが分かる。さらにその内訳を見ると、6割以上が町外移転を希望している。このように、町外移転希望者が増加しており人口減少がさらに進むことが懸念される。

(2) 自治体と被災者との対話

山元町では、被災直後に町のあるべき姿を描き始めていた。それは、被災前からの課題である人口減少と少子高齢化の課題に対応するため、コンパクトで歩いて暮らせるまちづくりを実現するために都市構造を造り変えるチャンスと見定めていた。

しかし、被災者の中には住み慣れた土地で暮らすことへの愛着や望郷から被災地居住を望む者や、再建資金不足から被災地居住を望む者、さらにはイチゴ生産や漁業など生産現場の近くで暮らすことへの利便性を望む者も少なくなかった。

このように、被災者の個別事情により災害危険区域内での居住を求めるものも多く、人口減少・少子高齢化の中で、将来の安全性や行政サービスの充実等を考え、復興まちづくりを進めようとする自治体との間に考え方の相違も見受けられる。

(3) 新市街地のあり方

山元町の新市街地は新駅を中心とした新市街地2地区と病院を核にした新市街地1地区の3つの地区を移転対象地区と定め、災害危険区域内居住者を防災集団移転促進事業によって移転させる計画である。

また、災害危険区域の中でも津波による浸水深が比較的浅い第3種の災害危険区域については、居住を認めながらも移転を希望する人にはガケ地近接等危険住宅移転事業を活用して、移転先団地を津波復興拠点整備事業で整える計画となっている。

しかし、被災者中には移転場所に迷っている者や、個別面談に応じない者、連絡のとれない者など、被災者の移転住宅フレームが定まらない等の問題が復興を遅らせる一つの要因となってきている。

▼今後の住まいの再建方法アンケート結果

	再建方法				合計	比率イメージ ①②③④
	①住宅団地	②災害公営	③単独移転	④親地再建		
第一種	198 27.3%	243 33.5%	264 36.4%	20 2.8%	725 100.0%	
第二種	38 13.7%	105 37.9%	92 33.2%	42 15.2%	277 100.0%	
第三種	27 6.3%	125 29.3%	67 15.7%	207 48.6%	426 100.0%	
区域外	2 2.0%	37 36.3%	12 11.8%	51 50.0%	102 100.0%	
合計	265 17.3%	510 33.3%	435 28.4%	320 20.9%	1,530 100.0%	

※報告書R12)の数値から、その他・無回答などを除いて再集計した。

○第2回面談結果速報値(24.7.12~7.31)

	再建方法				合計	比率イメージ ①②③④
	①住宅団地	②災害公営	③単独移転	④親地再建		
第一種	237 24.9%	245 25.8%	463 48.7%	6 0.6%	951 100.0%	
第二種	61 19.5%	97 31.0%	129 41.2%	26 8.3%	313 100.0%	
第三種	37 6.1%	126 20.9%	167 27.7%	273 45.3%	603 100.0%	
区域外	6 4.7%	42 32.6%	28 21.7%	53 41.1%	129 100.0%	
合計	341 17.1%	510 25.6%	787 39.4%	358 17.9%	1,996 100.0%	

※無回答は含まない。

	単独移転の内訳			合計	比率イメージ ①②③
	町内	町外	未定		
第一種	115 24.8%	280 60.5%	68 14.7%	463 100.0%	
第二種	31 24.0%	74 57.4%	24 18.6%	129 100.0%	
第三種	20 12.0%	112 67.1%	35 21.0%	167 100.0%	
区域外	11 39.3%	12 42.9%	5 17.9%	28 100.0%	
合計	177 22.5%	478 60.7%	132 16.8%	787 100.0%	

6. 人口減少・少子高齢化に対応した山元町の復興まちづくりのあり方

(1) 人口減少と少子高齢化に対応したコンパクトな復興まちづくりの実現

人口減少に対応するためには魅力あるまちづくりを行い、人々が住みたくなる環境づくりが必要である。このため、新市街地の魅力の一つであるJR常磐線については、復旧時期を明確に公表してもらい住民の将来設計に役立ててもらおうと共に、新市街地における商業業務施設、公共施設等の早期整備を進めている。特に、商業業務施設の誘致については、地元商業者をはじめ、中小大手の小売業者への進出意向等のマーケティングと共に企業誘致PR等を行い、復興事業の整備時期を見越した企業誘致を進めている。また、医療施設に隣接する新市街地については、社会福祉法人等への福祉施設整備の意向を確認しながら誘致PRを進め、数件から進出意向が表明された。このように復興事業と合わせてコンパクトに歩いて暮らせる範囲内に、様々な機能集積を進め、行政サービスコストの軽減と快適な暮らしを実現することで人口減少、少子高齢化に対応するまちづくりができると考えた。

(2) 全町民対象の復興まちづくり協議会の開催

発災後1年半が過ぎた現在、復興まちづくりの骨格が定まり、復興交付金も交付され始めたことから、復興まちづくりをより推進させるために、全町民を対象とした新市街地の将来のまちづくりを考える「復興まちづくり協議会」を設けた。

復興まちづくり協議会では、新市街地の土地利用や、まちづくりルールを話し合いで定めるのみならず、地元協議会を中心とした地域自治体制をつくり、新たな公として新市街地の自立運営も将来的には委ねることとしている。

これによって復興まちづくりに対する自治体と住民との考え方の相違を協同で検討することで、新しい復興まちづくりを一步前進させることができると考えた。

(3) 新市街地形成における復興事業の複層化

山元町では、復興事業を進めるために数度に亘り被災者の個別意向確認を行っている。しかし、全ての被災者から移転・被災地買取り意向等を聞く事はできず、新市街地における住宅フレームが正確に定まらない問題が生じていた。

この問題を解決するために、山元町では防災集団移転促進事業における新市街地内の移転先住宅エリアと津波復興拠点整備事業における住宅エリア、災害公営住宅エリアを重なり合う形で定め、仮に防災集団移転促進事業で移転者が増減した場合でも、防災集団移転促進事業における見込み数がオーバーした場合を、他事業で吸収できる形を考えた。

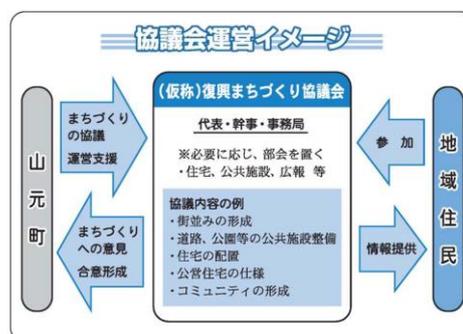
これにより必ずしも被災移転者数を確定せずに予測値を含めて事業規模を定め、最終的には津波復興拠点整備事業地内の住宅地でカバーできるよう工夫し事業を進め、住宅フレームの曖昧さを復興事業の複層化によりカバーし、復興まちづくりのスピードアップを図ることが可能となった。

さらに、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業における公益施設用地を活用し、商業業務施設、公益的施設の誘致を進め、生活環境の整った、歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりの実現に向け、確実に動き出した。

7. おわりに

復興まちづくりは、被災前のまちを造り直すものではないと考える。そこに暮らす人々が復興によって前の生活よりも何かが向上している必要があると考える。このため山元町においては、コンパクトな新市街地に様々な行政サービスや公益施設が集約することで、これまで町民が経験したことのない快適さや利便性、安全性、安心感を享受し、「復興してよかった」と思えるまちづくりこそが本当の復興だと感じている。

▼協議会運営イメージ



▼復興事業の組み合わせイメージ

