

標題 早期復興を実現するための事業化手続きの工夫

氏名(所属) 株式会社サンワコン 齊川 佳広

1. はじめに

東日本大震災の被災地における各種事業の早期事業化に向けては、既存の被災市街地復興特別措置法に加え、東日本大震災復興特別区域法に基づく復興交付金や復興整備計画の作成による行政手続のワンストップ化等制度的な改善がなされてきた。また、事業手法の一つである被災市街地復興土地区画整理事業においても、津波防災整地費の拡充がなされる等、区画整理の早期事業化に向けた制度的な課題への対応が図られてきた。

しかしながら、特に壊滅的な被害を受けた被災市町村の中心部においては、事業化するまでの過程で、被災者の生活再建意向と計画全体との擦り合せや並行して進められる各種復興事業との調整など、事業化できるレベルまでには相当の期間を要するのが現状であり、事業化手続きにのせる計画自体が固まらないというのが実情であった。

一方、被災者目線でみると、復興に向けた計画策定の説明はあるものの、肝心の工事着手がなかなか行われない現状から、将来の生活再建への見通しなど、復興に対する不安や不満が募っていた。

本稿では、これらの課題に対応するため、岩手県陸前高田市の今泉地区（以下「当地区」と略する）で取り組んだ「早期復興を実現するための事業化手続の工夫（先行整備地区の設定による段階的事業化）」について記述する。

2. 地区の概要と復興計画案策定の経過

(1) 被災前の地区特性と被災の状況

当地区は岩手県陸前高田市の中心部である高田地区や「奇跡の一本松」が残った高田松原に気仙川を挟んで隣接する住宅を中心とした市街地で、江戸時代には伊達藩の直轄地として栄えた町であり、当時の面影を残す建築物や歴史的な催しも存在するなど、歴史性の高い市街地であった。しかし、東日本大震災による大津波（高さ約14m）によって、死者・行方不明者：約220名、建物全半壊率約99%と歴史的建物も含め市街地はほぼ壊滅した。



図1-位置図



奇跡の一本松



代々大肝入を世襲した大肝入屋敷
(大庄屋)



気仙大工が築いた明治期以来の古い
商家が並ぶ重厚な町並み



山車同士がぶつかり合う
「けんか七夕祭り」

(2) 復興計画案の基本的方針とその策定経緯

復興計画案を作成する経緯として、被災後の住民アンケート調査結果では高台移転を希望する住民の割合が50%を超える高い状況であったが、周辺の山林は急傾斜地を含むなど、造成が困難な地形であったことから、低地市街地は、『区画整理』で嵩上げして、極力、低地部で土地利用し、高台市街地は、『区画整理』又は『防災集団移転促進事業』で開発して、小学校等の公共施設と高台希望者の移転地を確保する考え方としていた。

しかし、住民説明をしたところ、高台移転を増やして欲しいとの要望が強く出たことで、復興計画の方向性を見直し、三陸沿岸道路等を中心に各種関連する復興事業との協議調整を短期間で重ね、再度検討した結果、住民意向を反映したかたち（高台移転地の増加）で復興計画案の基本的な方針を決定した。

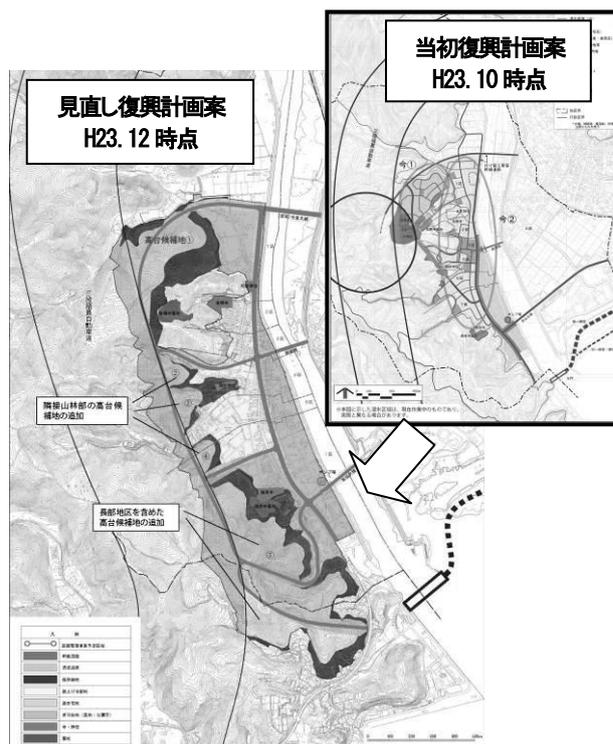


図2—復興計画案（住民説明会資料より）

3. 事業推進上の課題と問題点

本地区では、「被災者の一日でも早い生活再建を実現すること」が最も重要視されており、早期工事着手を実現するために早期の事業化が求められていた。

しかし、計画検討の初動期段階であったことから、様々な情報収集や関係機関との協議調整をこれから本格化させる段階であり、通常の区画整理事業とは全く異なるスピード感で事業化を進めなければならない状況であった。

このような状況を背景に、早期事業化を実現するためには、以下のような実務的な課題を抱えていた。

課題Ⅰ：大規模工事による事業費増加と事業スケジュールとの整合性

高台移転地を大幅に増加した計画見直しに伴い、地区南側の高台で大規模な切土工事（ベルトコンベアによる土砂搬出）が必要となるため、膨大な残土処理に対する各種事業間の調整や事業費増加への対応が必要であった。

また、事業費だけでなく、その造成期間が最低でも3年間を要するなど、被災者の早期生活再建に向けた工程上のボトルネックになっていた。

課題Ⅱ：事業化手続き上に必要な基本的条件整理が未着手

当地区も含め、並行して進めている高田地区や三陸沿岸道、国道45号、340号や防潮堤など、各種復興関連事業全体も計画検討の初動期段階であり、区画整理の施行地区や都市計画道路等の都市計画決定をするための条件整理や協議が整わない状況であった。

課題Ⅲ：合意形成に資する権利者意向等の情報と時間の不足

事業化の条件となる合意形成に資する権利者意向の把握が必要であったが、意向を確認するための人員不足や相続などの権利関係の情報不足しているなど、対象地区の権利者全員を対象にした権利者意向等の把握には、一定の期間を要することが確実であった。

4. 各種課題をふまえた計画策定手順の構築

前項の課題を解決するには相当の時間を要することが確実で、権利者の合意形成の内容も含まれる等、解決に必要な時間が非常に不確定であり、これらの解決に必要な調整期間が被災者の生活再建時期の遅れに直結する状況であった。また、区域の一部である南側山林については、造成工事に最低でも3年程度要することが必要であり、早期生活再建には一刻も早い工事着手が求められるなど、事業化までのスケジュール的なリスクを抱えていた。

そこで、国や県等の関係機関との調整をふまえた結果、都市計画及び区画整理事業の計画変更を『ありき』として、早期整備が必要な地区の一部を先行地区として事業認可し、先行地区の工事着手に向けた準備と並行して、先行地区も含めた拡大地区の合意形成ならびに各種関係機関協議を行い、事業化熟度を段階的に高める計画策定の手順を構築することで、スケジュール的なリスクを最小化する取り組みを行った。

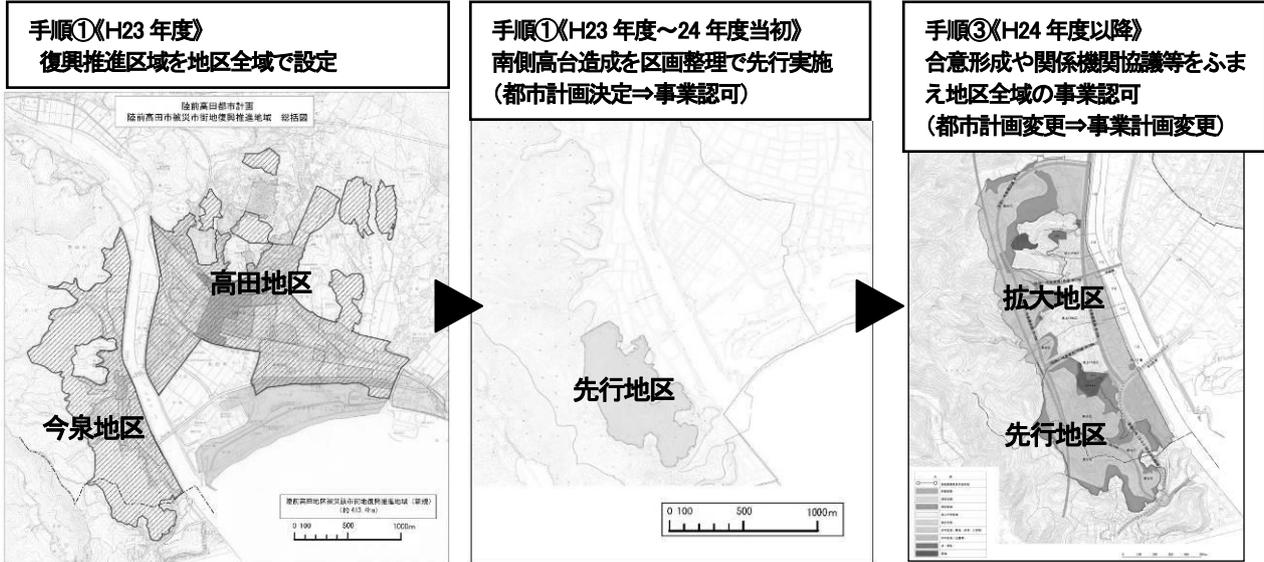


図3-計画策定の手順

5. 計画策定手続きの実践とその成果

(1) 早期工事着手の実現

先行地区については、上記の計画策定手続きを実践した結果、平成24年2月8日付けで復興推進地域と先行地区の区画整理区域を都市計画決定し、平成24年9月26日付けで先行地区の事業認可を岩手県内第1号で受けた。その後、用地買収や立木補償、起工承諾等の手続きと並行して、UR都市機構によるCM方式での工事発注を採用したことで、平成25年当初から工事に着手するなど、工事着手までの期間を最小化するとともに、ベルトコンベアによる土砂搬送施設を実現したことで、早期供用開始が可能となった。(平成28年度には先行地区の一部で供用開始を予定)

(2) きめ細やかな合意形成活動の実施

先行地区を早期に事業化したことで、地区全体の事業プランを慎重に検討する期間を確保することが可能となった。そこで、事業フレームの基礎となる将来の生活再建意向を確認するため、「意向確認調査」を個別面談方式により行うことで、事業に対する不安や不信感を払しょくするとともに、詳細な生活再建意向を把握し、最適な事業プラン構築の基礎情報を収集した。



ベルトコンベア施設全景(出典:清水JV HP)



意向確認調査の実施風景

(3) 最適な事業プランへの見直し

意向確認調査の結果を精査した結果、高台移転希望よりも高台の計画ボリュームがかなり過剰であるということ、各種関係機関との協議調整をふまえた結果、相当な残土が生じるといった新たな課題が生じた。

そのため、高台の一部について事業区域からの除外や事業認可を受けている先行地区の造成計画高や造成範囲を縮小するなど、大胆に事業の見直しを検討し、紆余曲折を重ねながら、復興推進地域と区画整理区域の都市計画変更を経て、先行地区の認可から1年半遅れの平成26年2月28日付けで先行地区の変更も含め全体地区での事業認可を得ることができ、現在、仮換地指定に向けた換地設計作業を進めているところである。

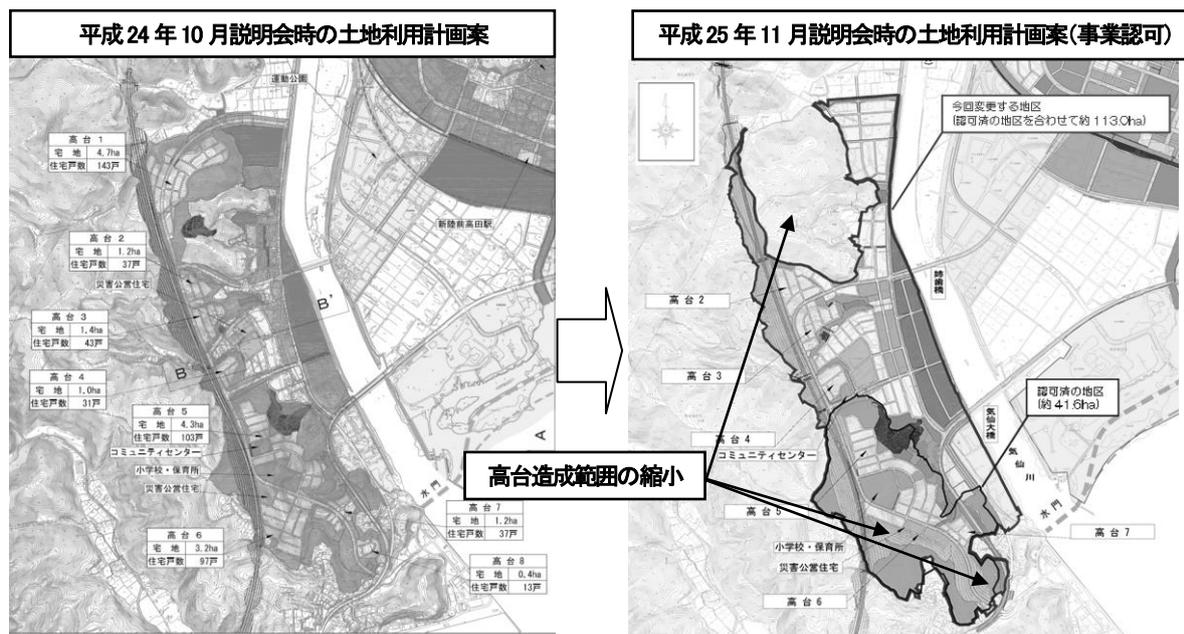


図4—計画見直しの概要

6. 現在の評価と今後の課題（考察）

土地区画整理事業の事業化手続きにあたっては、資金計画等の計画実現性を確認した上で、一定の合意形成の見通しを確保し事業化することが一般的であるが、本地区の場合は、『早期復興』という明確な目的と『早期工事着手』という優先すべき内容を達成するために、既成概念を取り払って、「計画変更ありき」で区域の一部を早期事業化する手続き手法を採用した。

結果的に本地区の場合、前項までに記載した3つの成果を得ることができただけでなく、被災者の方々に工事着手という復興への進捗を実感してもらえたことが非常に大きな成果であると考えている。

しかし、一方で計画の精度の向上に伴って新たな意向（補償の問題等）が出てきたり、時間の経過とともに意向が変化（別の場所での自主再建等）したりといった課題にも直面している。そのため、今後も事業規模の再検討も含め柔軟に対応することが求められるが、計画の大幅変更等により住民が混乱することの無いよう、被災者の目線に立って合意形成と計画見直しのバランスを確保することが必要であると考えます。

7. おわりに

業務を通じて微力ながら被災地の復興に関われたことは、技術者として非常に貴重な経験であった。今後もこの経験を活かしてできる限り社会に貢献していきたいと思う。

最後に、本地区のこれまでの取り組みに関わられた方々に深く敬意を表するとともに、一日も早い陸前高田市の復興を切に願うものである。