

標 題 復興土地区画整理事業に於ける今後の事業の進め方
～ 石巻市復興支援を事例として ～

氏名（所属あ） 栗田 和夫 （中央工学校 土木測量系 兼任講師）

1. はじめに

2024年、辰年の元日、能登半島地震の発生は、昨今の災害の頻度・激甚化する不安の幕開けとなった。輪島市の朝市の災害は、広範囲にわたる災害状況であることを鑑みるに、面的総合的な被災市街地復興整備事業の必要性を感じざるを得なかった。

小生は、東日本大震災に於いて、石巻市の被災市街地復興推進地域における復興土地区画整理事業に係る機会を得た。当初の「今後の住まいに関する個別相談会」から、復興土地区画整理事業の都市計画決定まで関わる貴重な経験を得ることができた。

本稿においては、これまでの経験なども踏まえ、今後における、復興土地区画整理事業の在り方について、事前復興及び住民対応での事業の進め方などの視点から提言をまとめることとしたい。

1)復興区画整理事業の起源

復興土地区画整理事業の起源は、大正12年9月の東京・横浜を襲った関東大震災に見ることができる。被害の主な状況は、木造家屋の火災によるものであり、その焼失区域全域が震災復興事業の対象とされた。ただちに大正12年発布された「特別都市計画法」により、帝都復興の事業として土地区画整理事業が主として用いることとされた。ここにおいて、密集市街地における区画整理の技術・理論が形成され、多くの区画整理技術者が養成されることとなり、全国への区画整理発展の原動力となった。

2)これまでの主な復興区画整理事業

これまでの主な復興区画整理事業には、前述した関東大震災の復興区画整理事業から始まるといえるが、わが国では、自然災害とは異なる、もう一つの復興区画整理事業がある。それは、太平洋戦争の空襲被害からの戦災における戦災復興区画整理事業である。昭和20年（1945）終戦後における、戦災復興土地区画整理事業は、昭和21年9月「特別都市計画法」が制定され、10月には、115都市6万5,000haが戦災都市に指定された。

- ・ 地方都市を重視し、既成市街地を中心に行ったことが特徴である。
- ・ 名古屋・広島の高規格道路、仙台、境、鹿児島、姫路、富山などの広幅員の並木道、都心の公園などがある。
- ・ 施行者は、国による施行ではなく、地方自治の観点から市（一部県）が主導となっているのが特徴である。

いづれにしても、多くの都市の骨格をなす都市基盤は、この戦災復興土地区画整理事業によって整備され今日に至っているところがおおきく、貴重は社会資本となっている。

ここでは、我が国における、もう一つの復興区画整理事業として紹介することにとどめる。

なお、関東大震災における焼失面積は3,636ha、全焼建物366,000戸で、これに対して戦災における被害状況は、焼失面積15,867ha（東京）、全焼建物764,000戸（東京）と戦災の被害規模が格段に大きい。また近年では、平成7年1月17日の阪神淡路大震災と平成23年3月11日の東日本大震災における復興区画整理事業が大規模な復興事業としてあげられる。また、熊本地震においては、益城町での被害が甚大であり、復興区画整理が実施されている

2. 復興支援とは

1) 復興支援の方法・関わり方

復興支援の方法及び関わり方としては、「物的支援、人的支援、情報・資金面、精神面（メンタル）」など多岐にわたるものと考えられる。

復興事業に着目していえば、石巻市を事例として、東日本大震災復興特別区域法（復興特区法）に基づく復興整備計画としては、次の事業などがあげられる。

土地区画整理事業においては、石巻市では14地区が事業認可となっている。

防災集団移転促進事業では、48地区が計画されており、又、災害公営住宅整備事業においては、県営住宅が主ではあるが、区画整理事業に伴う事業化となっている。なお、津波復興拠点整備事業は、石巻市では、対応されていない。

2) 時系列的における復興内容

時系列的に復興の内容も異なってくるが、ここでは、復興区画整理事業を前提として、その復興支援についての主な内容は、概ね、次の段階別に整理できる。

- ・現状把握：被災状況と被災者の実態被災調査（アンケート調査及び個別面談等）

アンケート調査は、初期的には、「今後の住まいについて：・地域での再建希望　・別の地域に移転希望」などについて、伺う内容となっている。

- ・計画策定：組織作り（まちづくり協議会等）、住民説明会、合意形成、プラン作り等

まちづくり協議会の組織化は、神戸市などの復興区画整理事業を進める際の事例にみられる。

- ・実行支援：事業化段階での制度活用と事業実施
などがあげられる。

3) 復興支援者の心構えとして

復興支援者の心構えとして、経験上から言えば、支援者は、被災者から見て、立場の違いもあるが、いわば『よそ者』であり、区画整理事業などの長期にわたる事業化を進めるにおいては、地元地権者との信頼関係の構築が大切な第一歩と考えられる。

なお、震災の状況によっては、復興支援の方法も大きく変わってくることは、当然である。

3. 三大震災における復興区画整理事業

1) 三大震災における復興区画整理事業の概要

① 関東大震災復興区画整理の概要

関東大震災は、帝都復興事業の実施機関として設置された帝都復興院により想定案が策定され事業がすすめられた。想定案は、次の2案である。

1 案、超過収用による幹線道路沿道の整備

2 案、区画整理により市街地全体を区画道路も含めて再整備となっている。

しかし、財政規模の圧縮要求や道路幅員の縮小など、減歩に対する反対等、道路規模の縮小、築港、運河の削除等の見直しがおこなわれた。一方、区画整理は、減歩で道路用地が確保でき、限られた予算で大きな事業が出来ることから推奨されることとなった。なお、施行主体は、重要地区を国がその他を東京市及び横浜市が実施することとなった。

この震災復興事業は、焼失区域全域を対象とされたが、その反面、非焼失区域が土地区画整理事業区域から除外された結果となり、密集木造市街地が結果として残ることになり、将来に問題を残すこととなった。

②阪神淡路大震災の概要

阪神淡路大震災を契機として、平成7年に制定された「被災市街地復興特別措置法」において被災市街地復興推進地域が都市計画に定めることが出来ることとなった。被災市街地復興推進地域内において市町村の責務等として整備する必要性の措置を講じなければならないとされ、推進地域内で実施される土地区画整理事業を「被災市街地復興土地区画整理事業」と称している。

・神戸市の復興事業計画の進め方について

神戸市の震災復興計画の進め方については、通称、神戸方式として「二段階都市計画」により進められている。「第一段階」として被災から2ヶ月後に被災市街地復興推進地域と施行区域や骨格となる道路・公園などの都市計画決定をおこない、その後「第二段階」として、まちづくり協議会等を通して住民との話し合いによる合意形成をはかり、身近な生活道路や街区公園等についての都市計画決定を行う方式により事業がすすめられることとなった。結果として、事業認可が最も早かったのが「鷹取東第一地区」(8カ月)で、最も時間がかかったケースは、「森南第三地区」(4年半)となっている。

③東日本大震災の概要

東日本大震災の被害は、地方都市における広域的な沿岸域での津波による家屋の流失・倒壊及び火災によるものである。

・石巻市復興計画の進め方について

石巻市の例によれば、被災市街地復興推進地域内において、2カ年の間に、市街地開発事業が選択されることとされ、住民説明会等が開催された。まちづくり協議会が組織され意見の集約にあたり市長への要望書のとりまとめがおこなわれ、意向に沿った土地区画整理事業区域の都市計画決定が、被災から概ね2カ年間でおこなわれている。

2)三大震災における被災状況及び復興区画整理事業の特性

・三大震災の被災状況及び復興区画整理事業等の特性としては、主に次の様に整理される。

被害状況の特徴として、関東大震災は、同時多発した火災による焼死が9割となっている。阪神淡路大震災では、建物や家具による圧死が8割であり、そして東日本大震災は、津波による水死が9割と死因がそれぞれ異なっている。この違いは、復興事業の進め方に於いても、異なる結果となってくる。また、法制度に於いても、特別都市計画法や被災市街地復興特別措置法によるなどの違いがある。その他としては、財政難による規模縮小や自治体等との連携不足、そして仮設住宅整備場での問題などがあげられている。

・さらに、三大震災前提条件の違いによる対応策等に於いては、被災者の安全・安心の視点から、居住環境を考慮した復興の仕方が望まれた。対応策に於いては、耐火建築及び延焼防止の高幅員街路整備や耐震構造、高台移転などが主な復興事業となっている。また、新たな法制度措置として、阪神・淡路大震災後に於いて、ボランティア活動を支援する新たな制度として、平成10年に特定非営利活動促進法が制定されるなどや、さらには無電柱化の推進に関する法律などがあげられる。なお、次に示す表―1. は、これらの復興区画整理事業の特徴として整理したものである。

表―1. 三大震災における被災状況及び復興区画整理事業の特性

	関東大震災 (M7.9)	阪神大震災 (M 7.3)	東日本大震災 (M 9.0)
発生日時	1923年9月1日 午前11時58分	1995年1月17日 午後 前5時46分	2011年3月11日 午後 2時46分
死者・行方不明者	約10万5千人	6,437人	1万8,498人
経済被害	6兆9千億円	9兆6千億円	16兆9千億円
主な被害状況の特徴	9割が焼死 。同時多発した火災が接近する台風の強風で広がる。	8割が建物や家具による圧死 。老朽化した木造住宅やアパートの倒壊が相次ぐ。	9割が水死 。避難の遅れ、過去の津波被害の教訓生かされず。
復興土地区画整理事業	旧特別都市計画法（国、東京市、横浜市施行：約 3,400ha 震災復興土地区画整理事業）	被災市街地復興特別措置法（市施行：約 256ha 被災市街地復興土地区画整理事業）・平均規模12.7ha	被災市街地復興推特別措置法（市町村施行：約 1,555ha 被災市街地復興土地区画整理事業）・平均規模29.9ha
その他	帝都復興計画が財政難などから縮小。区画整理など限定的な街づくり復興。	初動の遅れ、自治体と自衛隊の連携不足。	仮設住宅整備や街づくり構想、宅地造成の遅れ、コミュニティの分断。
出典：三大震災復興過程比較研究シンポジウム他			

4. 神戸市・石巻市に於ける震災復興事例比較

1) 神戸市復興区画整理事業の概要

神戸方式で都市計画決定が実施された、松本地区、新長田駅北地区、六甲駅北地区など、市施行6地区（表―2. 参照）がある。公共減歩が新長田駅北地区に於いて突出して大きい、概ね10%にみたっていない。事業面積は、概ね20haとなっている。なお、最終換地処分は、新長田駅北地区（59.29ha）及び六甲駅北地区（16.1ha）が2025年で、もっとも長期となっている。他地区は、概ね10年前後となっており、神戸の市街地は、現在では、整備された街並みが広がっている。

表―2. 神戸市復興区画整理事業の一覧（市施行6地区）

事業の内容等										土地利用				事業収支		
施行地区名	施行者名	都市計画決定日	認可公告日	最終換地処分公告日	事業終了年度	事業面積(ha)	減歩率	公共減歩率	保留地減歩率	合算減歩率	施行後 公共用地面積	宅地面積	保留地面積	合計面積	収入内訳 国庫補助(百万)	支出計(百万)
①	松本地区震災神戸市	19950317	19960326	20041224	2019	8.94	8.5	0.0	0.0	8.5	3.70	5.24	0.00	8.94	22706	24991
②	新長田駅北地神戸市	19950317	19960709	20110328	2025	59.29	27.2	0.0	0.0	27.2	23.91	35.38	0.00	59.29	103400	103400
③	六甲道駅北地神戸市	19950317	19961106	20060329	2025	16.06	8.5	0.0	0.0	8.5	6.53	9.52	0.00	16.06	35315	35313
④	鷹取東第一地神戸市	99999999	19951130	20010221	2015	8.50	8.8	0.0	0.0	8.8	3.32	5.13	0.00	8.44	4990	9978
⑤	御管西地区震神戸市	99999999	19970114	20050324	2014	4.56	6.4	0.0	0.0	6.4	1.96	2.60	0.00	4.56	4452	10218
⑥	鷹取東第二地神戸市	99999999	19970305	20080324	2012	19.59	9.2	0.0	0.0	9.2	8.42	11.17	0.00	19.59	15168	36106
平均値						19.49	11.4	0.0	0.0	11.4						
※神戸方式（震災発生から2ヶ月後に都市計画決定・1999年3月17日）、減価補償金地区と保留地減歩率無し																
※令和5年度版区画整理年報（公益財団法人区画整理促進機構）																

2) 石巻市復興土地区画整理事業の概要

石巻市は、都市計画決定が、被災市街地復興推進地域の建築制限がかかる、概ね被災から2年後の2013（平成25）年3月までを目途としている。公共減歩は概ね20%前後となっている。

表－3. 石巻市復興区画整理事業の一覧（規制市街地・市施行8地区）

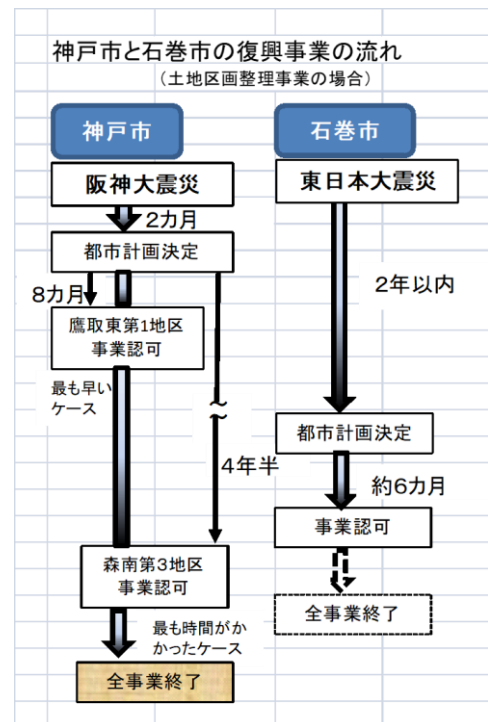
事業の内容等										土地利用				事業収支	
施行地区名	施行者名	都市計画決定日	認可公告日	最終換地処分公告日	事業終了年度	事業面積(ha)	公共減歩率	保留地減歩率	合算減歩率	公共用地面積	宅地面積	保留地面積	合計面積	収入内訳 国庫補助 (百万)	支出計 (百万)
① 下釜第一	石巻市	20130329	20131101	20181026	2018	12.10	18.1	0.0	18.1	3.52	8.58	0.00	12.10	2090	2090
② 新門脇	石巻市	20130219	20130920	20190125	2018	23.69	27.7	0.0	27.7	9.01	14.67	0.00	23.69	8787	8787
③ 湊北	石巻市	20130329	20130920	20210326	2023	14.84	19.9	0.0	19.9	4.93	9.91	0.00	14.84	3590	3590
④ 湊東	石巻市	20130219	20130920	20220318	2022	29.64	14.3	0.0	14.3	7.37	22.27	0.00	29.64	4140	4140
⑤ 中央一丁目	石巻市	20130816	20140114	20180209	2017	1.45	19.0	0.0	19.0	0.54	0.91	0.00	1.45	1399	1399
⑥ 湊西	石巻市	20130621	20140114	20211126	2022	40.44	7.2	0.0	7.2	15.10	25.34	0.00	40.44	7798	7798
⑦ 上釜南部	石巻市	20150115	20150327	20210326	2021	37.61	7.5	0.0	7.5	9.98	27.63	0.00	37.61	3620	3620
⑧ 下釜南部	石巻市	20150115	20150327	20220129	2022	25.41	6.3	0.0	6.3	8.68	16.73	0.00	25.41	4165	4165
平均値						30.86	20.0	0.0	20.0						
※全てが、減価補償金地区、保留地減歩無地区															
※令和5年度版区画整理年報（公益財団法人区画整理促進機構）															

なお、事業施行面積は、概ね30haで、神戸市と比較し概ね10ha程度規模が大きい。復興事業計画では10年間の令和3年3月をもって事業終了目標としている。事業進捗状況は、2021（令和3）年度をもって、ほぼ区画整理事業は、最終換地処分としている。しかし現在13年を迎え、区画整理事業の現地は、一般住宅の建設は進んでいるとはいいいがたい。

3) 神戸市・石巻市事業の流れ

神戸市と石巻市の事業の違いとして、神戸市では、行政主導型の短期間での都市計画決定（被災2ヶ月後）には、住民からの反対意見が多くだされた。また、石巻市では、被災市街地復興推進地域に於ける2カ年間の建築制限に於いて、生活設計が立てづらいとの不満の声が寄せられた。都市計画決定の違いによるものとは一概に言えないが、神戸市では、今現在2地区が事業終了（2025年）に至っていない。石巻市は、2023年までには、全ての事業終了となっている。

都市型災害と地方型災害としての違いに於いて、一概には、言えないが、都市部での早期復興を目途とする事業の進め方や、地方部での行政への期待（これまでの行政主導型）など（例：市はどう考えているのか、市長はどう考えているのか等）に対応して、事業の進め方においては、理解と協力を得ながら進めて行くこととなった。（図－1. 参照）



図－1. 神戸市・石巻市事業の流れ

5. 事業を進めるにあたっての留意点及び創意工夫について

次に石巻市の復興区画整理事業を進めるにあたっての問題点・課題について、留意点など、概ね事業の流れに沿って整理してみることとする。

① 初期段階のアンケート調査

初期段階のアンケート調査では、「今後の住まいに関する相談会」として、「世帯の状況について、今後の住まいについて」の調査を行った。被災された人は、心の整理のできていない方もあり、時間がかかる場合もある。被災状況に応じた身近な会話などから話を進めて行くなどの対応が望まれる。

②事業実施における賛否を問うアンケート調査

「反対・反対・反対」のアンケート調査の内容に、役所は、動揺し、相談を受けた。アンケートを書いた本人に直接会って、話を聞いたところ、その方（信頼のおける職業の方）は「私は、区画整理に反対なわけでない。あの会長が、気に食わないんだ。」という事情を聞き、ほっとしたわけである。しかし、信頼関係のなさからの、文言となった「反対」の文面には、今後事業を進めて行く場合、信頼関係の構築は、復興支援者と被災者は勿論、地域住民間での信頼関係を図っていく重要性を感じた。

③住民説明会での反対意見

住民説明会での反対意見において、「反対・反対」と言い続けたらどうするんだ。との質問を受けた。反対者は、不動産業を営む（駐車場・アパート経営）方で、減歩は困るというものであった。公共団体施行は、組合施行の3分の2以上の同意の必要性は無いわけであるが、できれば全員同意が望ましく、他からは、反対の意見は出ていなかった。事業を進める必要性を意識する中では、毅然とした態度で、「区画整理の趣旨をご理解頂き、ご支援とご協力をお願いして行くこととなります。」と、会場の皆さんの同意も得ながら、反対意見に対する説明を行った。

④長期的な視点での復興計画

事前のアンケート調査結果において、「戻りたくない。同じところには住みたくない」との意向が約3割（特に女性の方に多い傾向）あり、また、高齢化も進行している。そうした状況のなかで、復興区画整理後の住宅立地等の市街化が懸念されるところであった。

少子高齢化及び人口減少は、全国的な問題でもあり、そうした点を考慮した、復興計画が望まれるわけであるが、被災当初に於いては、早期の復興をはやるあまり、長期的な視点での街のあるべき姿が見逃されやすいのも事実である。今後に於ける、事業の進め方に係って来ると思われるが、事前復興計画として、住民の意見・意向を取りまとめるべく、特に、各ハザードマップに想定される「危険区域」については、事前な復興計画を立ておくことが、早期の復興・将来においても望ましい市街地形成が期待される。

6. おわりに

災害における復興区画整理は、今後とも事業の進め方に於いて、模索を続けてい行くことと思われるが、平時にこそ、事前復興としての、計画を住民間で、話し合い、さらに行政の法制度の活用、例えば、地区防災計画策定、都市計画マスタープランでの位置づけなどが、あげられる。

最後に、復興の事業化にあたっての教訓として、「地元の話をご公平にまんべんなく聞く、信頼関係を築きながら、自信と勇気をもって復興支援にあたる。」こととしたい。

【参考資料】

- 1) 石巻市ホームページ
- 2) 令和5年度版区画整理年報（公益財団法人区画整理促進機構）
- 3) 栗田和夫：東日本大震災復興土地区画整理事業の区域選定等の方策に関する調査研究（平成25年度公益社団法人日本不動産学会第29回学術論文）
- 4) 栗田和夫：復興土地区画整理事業の類型化と対策の方向性に関する検討調査研究（平成27年度公益社団法人日本不動産学会第31回学術論文）
- 5) 栗田和夫：復興支援と区画整理 ―石巻市を事例として―（一般財団法人全国建設センター：令和6年度研修 区画整理）