

福島県新地町での復興支援の経験からこれからの復興まちづくりを考える

(株)地域計画連合 東北復興支援室 菅原康晃
同 江田隆三、合田恵宣、後藤弘幸

【発表概要】

福島県新地町においては、東日本大震災からの復興まちづくりの一環として防災集団移転促進事業が円滑に概成しトップランナーとなっている。町内全 7 団地での同時着工を経て、平成 26 年 4 月には宅地の引き渡し概ね終り、続々と住宅再建が進んでいる。その特徴は「オーダーメイド方式」ともいえるような、被災者意向を丁寧に把握しニーズを反映した宅地整備、災害公営住宅建設である。

事業の早期進捗のみならず、被災者の満足度が高い復興まちづくりとなったのは、土地条件に恵まれた点もあるが、町の授援力、住民の地域力、コンサルタントの総合力の 3 条件が揃ったからといえる。自治体が「地域」のニーズから発想し、特性をいかす計画的な考えをもつこと、住民が地域協働活動に取り組むこと、コンサルタントが「まち医者」のような継続的な関係をつくりだすことが重要と考える。

1. 新地町の被災状況と応急対応

(1) 新地町の概要

福島県相馬郡新地町は、県の北東端に位置し、国道 6 号、JR 常磐線（代行バスで運行中）が町を南北に貫いている。福島市まで 65 km（車で 80 分）、仙台市まで 54 km（車で 60 分）の距離にある。町域は、東西 7.2 km、南北 6.5 km で正方形に近い。東側が太平洋に面し、沿岸中央に釣師浜漁港、南東端に相馬港、西側は阿武隈山系の鹿狼山（標高 453m）を中心とした森林、その間に農地が広がる海、山、里の自然の豊かな町である。被災前は人口 8,387 人、世帯数 2,654 世帯（住民基本台帳、平成 23 年 3 月 1 日）であった。被災後は人口 7,946 人、世帯数 2,664 世帯（同 26 年 8 月 1 日）と減少傾向にある。

(2) 被災状況と応急対策

新地町では東北地方太平洋沖地震による震度 6 強の揺れと、その 54 分後に到来した大津波（高さ約 13m）により概ね標高 10m 未満の区域が浸水した。浸水面積は町域の約 5 分の 1 に及ぶ 904ha で、598 戸の住宅が全半壊し（津波被災は全壊 468 戸）、JR 常磐線は約 4 km の線路が流失、新地駅は全壊した。

未曾有の被害に町役場は応急対応に追われたが、被災 4 日目に行われた避難所の再編や仮設住宅への入居は町民側と協議の上、集落単位を重視して行われ、復興が円滑に進んだ要因の 1 つとなっている。

2. 新地町における防災集団移転促進事業の概要

(1) 計画策定の枠組み

計画づくりの支援は、国土交通省の直轄調査（市街地復興パターン概略検討）を受託した（株）地域計画連合が平成 23 年 6 月から担当した。地域計画連合は新地町において 20 年前から総合計画、都市計画等のコンサルタント業務を行っており、地域事情を熟知していた。支援の枠組みは、翌年度には町発注へと引継いで市街地整備のコーディネーターや防災集団移転促進事業の計画・設計等を担っており、町役場は住民と随所で対話を図り、円滑な事業進捗に繋がっている。

(2) 防災集団移転促進事業の事業化の流れ

仮設住宅への入居後の 6 月実施のアンケート調査を手始めとして適地調査や計画検討に着手し、9 月から被災集落毎の懇談会を重ねて再建方向を複数示した。しかし被災地の買取価格が不明なままでは意

表 新地町防災集団移転促進事業、事業化までの経過

	復興への動き	防災集団移転促進事業の合意形成等	
平成 23 年	3月 ●東日本大震災(3/11)		
	5月	●元の集落単位をいかし、仮設住宅への入居開始	
	6月 ●国交省復興パターン概略検討着手	構想検討(6~8月) 被災6集落の再建方針 (現地か移転か、移転の場合の候補地選定)	
	7月 ●新地町復興計画策定委員会(第1回)	●仮設住宅への入居完了(町内の被災者分) ●被災者アンケート(1)(配布497、回収378)	
	8月 復興パターン土地利用検討		
	9月 ●「新地町災害危険区域の指定に関する条例」議決	●被災集落行政区長ヒアリング(6集落別) ●地区別復興懇談会(第1回)(6集落別、再建の進め方等。出席者計481名)	
	10月 ●復興構想決定(10.13)	●地区別復興懇談会(第2回)(6集落別、再建の進め方等、出席者計390名) ●被災者アンケート(2)(懇談会出席者、回答290名)	
	11月 ●国交省復興パターン詳細検討着手		
12月 ●災害危険区域の告示	●移転先土地所有者との懇談会(4地区別)		
平成 24 年	1月 ●新地町復興計画(第一次)(1/24) ●移転促進区域の買取価格等の公表	集落毎の再建の方向性整理(8~12月) 被災6集落の再建方針 ・沿岸部の被災集落は集団移転 ・駅周辺の中島は区画整理で現地再建 ・意見が分れる小川原添は小規模住宅地区改良	
	3月 ●復興交付金事業計画(第1回配分通知)	個別の意向確認と事業計画案の作成(1月~3月) 個々の再建意向を反映した計画検討	
	4月		
	5月	移転希望者と協議しつつ団地計画の検討、事業計画の作成(基本計画)(4~7月)	
	7月 ●復興整備協議会により、防集事業計画書の同意(7/27)		
	9月 ●復興整備協議会により防集団地開発行為の同意 ●移転先用地の買取終了 ●移転元用地の買取開始	7団地の基本設計、実施設計(8月~)	
	10月	●第1回の団地計画懇談会(4/23~27)参加申込を集計し、新団地のイメージ図(案)を作成し提案	
	11月 ○復興整備協議会にて土地区画整理事業(区域)の同意	●第1回公営住宅入居者懇談会(5/24) ●第2回の団地計画懇談会(WS)(5/29~6/1) ●第2回公営住宅入居者懇談会(7/10) ●第3回の団地計画懇談会(WS)(7/11,12,18~20)	
	12月 ●防集団地の農地転用同意 ●7団地の伐採、造成着工	●第4回の団地計画懇談会(WS)(10/18~26)	
	平成 25 年	1月 ●防災緑地(移転元跡地)の都市計画決定	7団地の造成工事
		2月	●住宅建築無料相談会(1/25~2/27) ○愛宕東災害公営住宅(防集外)着工(1/31) ○被災高齢者共同住宅(防集外)着工(2/4)
		3月	●移転先5団地の現地見学会と区画検討(3/9、16、3/23、31)→区画決定
6月		○防災緑地ワークショップ開始(初回=6/6)	
7月		●住宅建築無料相談会その2-1	
8月 ●富倉団地引渡し式(8/20)		●防集団地の空き区画への追加受付	
9月 ●雁小屋西団地引渡し式(9/17)		●第2回現地見学会(9/20=作田東から順次実施)	
10月		○防災緑地ワークショップ終了(第5回=10/17)	
11月 ○区画整理及び津波復興拠点整備事業の認可(11/18)		●住宅建築無料相談会その2-2 ○被災高齢者共同住宅(防集外)竣工(11/6) ○愛宕東災害公営住宅(防集外)竣工(12/24)	
12月			
26 年	3月 ●7団地の造成竣工(公園、集会所等は継続)		

向が固められないため、年末にかけては進捗が滞っていた。これを打開するため年明けの 1 月には周辺自治体に先駆けて沿岸部の移転促進区域の買取り価格提示を行い、さらに個別相談会を行った上で、3 月に事業参加の正式な申し込みとして、希望宅地面積も含めて意向を把握した。これを受け 4 月には、移転団地毎の懇談会へと移行し、団地の計画を後述のワークショップ (WS) も開きつつまとめていった。

並行して復興整備協議会の開催や防災集団移転の事業計画書の作成など事業化手続きを進め、平成 24 年 4 月には国土交通省都市安全課との協議で、従前敷地の評価額は地目でなく実態ベースとすることや、1 宅地 100 坪を超えて購入となる場合の扱い等を確認している。この中で防集事業の Q & A を独自作成し、住民に配ったことも有効だったと考えている。

平成 25 年 3 月には現地見学と区画決めの懇談会を開催した。区画決めは住民にとって重大な関心事であり、基本的には宅地規模別に話し合いを重ねて決めたが、多人数の団地では無記名の予備調査も一部で行うなど慎重に進め、最終的には抽選へと至った区画もあった。また別途、住宅建築無料相談会を UIFA JAPON (国際女性建築家会議日本支部) の協力を得て 1 月末から 11 月まで 3 次にわたり催した。宅地造成の工期については資材等の不足から長引いたものの、平成 25 年 8 月の富倉団地の引渡しを手始めに、翌年 4 月には全団地の宅地造成が概成した (一部の団地での公園や集会所等は工事継続中)。

3. 特徴的な試み

(1) オーダーメイドの防集事業・・・移転先は選択、敷地規模は自由に

新地町では被災した沿岸集落の自力再建と公営住宅入居意向を丁寧に取り、オーダーメイド方式で合意形成を図り、7カ所の高台移転計画を早期に実現した。

移転先団地の選択については、望む人には元の集落の方と一緒に移転できるようにし、団地総戸数を大きめに想定した複数の地区から選択してもらった。1 集落 1 地区に限る必要はなかった。また、5 世帯以上が集まり、土地は地主の内諾を得れば、防集事業として町が団地をつくと説明しており、2 グループがこれを活用し、当初から町が検討していた 5 団地のほかに 2 団地を追加している。

一方、敷地規模に関しては、従前の一戸平均 202 坪に対し、防集事業による「平均 100 坪」では駐車場、漁師や農家の作業スペースなどに不安が聞こえていた。そこで 100 坪超の部分は原価で購入してもらい (国庫補助の対象外) 方法で解決し、150、200 坪など、希望に近い敷地を整備できるようにした。

施工中においても、早い段階 (H25 年 3 月) に移転先の区画決めを行って各移転者が接道など敷地条件を反映した住宅設計に着手できるようにしたほか、各宅地への上下水道の接続位置などについても意向確認を行っている。さらに少しでも早い住宅着工を可能とするため、県知事の特認を受け、開発行為の完了検査前の住宅着工を認めるなど、きめ細かな対応により早期の再建意向に応じている。これらの結果、平成 26 年 8 月末現在の住宅着工率 (建築中と入居済の合計) は 76.4%と高い値になっている。

(2) 復興まちづくりの合意形成が成功した要因

① 被災前からの地区の自治活動が盛んな地域

新地町は小規模な町であるが、旧村単位の 3 小学校と 1 中学校がある。15 の行政区、3 つの小学校の生活圏を基礎としたまちづくりが進められていた。15 の行政区の区長とは、町役場と顔が見える関係が構築されており、行政区の自主的な活動を促す「コミュニティ活性化事業」(コミュニティの自主的な事業費を町が助成する) を継続していた。また、平成 23 年 3 月の被災時までには 2 年がかりで策定された第 5 次総合振興計画には、行政区ごとの地域づくりの課題と方向がとりまとめられていた。

表 新地町の防災集団移転団地における着工率
 (平成 26 年 8 月末現在。災害公営住宅は除く)

写真 住宅再建が進む新地町、大戸浜団地
 (平成 26 年 8 月末)

団地名	区画数	着工率 (着工+入居)		建築中		入居済	
		着工済数	着工率	建築中	建築率	入居済	入居済率
作田東	16	13	81.3%	8	50.0%	5	31.3%
作田西	28	18	64.3%	14	50.0%	4	14.3%
岡	18	16	88.9%	4	22.2%	12	66.7%
雁小屋	58	41	70.7%	38	65.5%	3	5.2%
大戸浜	23	18	78.3%	16	69.6%	2	8.7%
富倉	8	8	100.0%	2	25.0%	6	75.0%
雁小屋西	6	6	100.0%	0	0.0%	6	100.0%
合計	157	120	76.4%	82	52.2%	38	24.2%



② 震災後の懇談会と早め早めの情報提供

沿岸から内陸への高台移転の考えは住民に強く、ぶれることなく町の方針として、平成 23 年 8 月には住宅を禁止する建築制限を条例化した。国の制度・予算は決まっていなかったが、高台移転を進める方向で、初期には被災集落毎に懇談会を行い、町の復興計画の考えを伝えるとともに、住民の意見を聞いた。また、買取価格は 24 年 1 月に公表し、個別相談会など安心して移転できる環境づくりに努めた。

移転先団地の用地買収についても、平成 23 年 12 月という早い時点で移転先の地権者と懇談会にて構想図を示し、用地買収の協力をお願いして意向調査を行っていたことや、事情があつて賛成できない地主の用地は予め除外して計画し、なるだけ分筆せずを買うなど周到な取り組みを行い早期に達成した。

③ 新たな計画団地のワークショップ

平成 24 年 4 月からは、計画団地ごとの会合を始めた。WS を行うと時間がかかることを事前に住民に話したが、それでも納得のいくものにしたいという意見で WS 形式を採用した。また、WS も当初は代表のみで行う案も示したが、希望者全員が進めるという意見が多く、結果として参加率 120% (1 世帯から 2 名以上が参加する) という状況であった。町としては、計画づくりをオープンに行う WS 方式は初めての試みであったが、町職員の努力は住民との信頼関係をさらに強めるものになった。

「急がば回れ」で WS が行われ、移転者の希望に基づく、オーダーメイドによる高台移転がなされた。計画・設計案の修正作業は数知れなかったが、より満足度が高いプランになったと考える。



4. 今後の復興まちづくりに向けて

多くの住民と町役場、コンサルタントの 3 者の信頼関係を基礎とする丁寧な合意形成プロセスは、結果として早期の復興まちづくりとして結実したのである。

平時のまちづくりにおいても、自治体・住民・コンサルタントの信頼関係が必要なことは変わらない。

復興まちづくり、防災まちづくりを確かなものにするためには、自治体が「地域」のニーズから発想し、特性をいかす計画的な考えをもつこと、住民が地域自治・地域防災・地域福祉などの地域協働活動に取り組むこと、コンサルタントが「まち医者」として継続的に地域に関わることができる関係をつくりだすことが重要と考える。