

## 災害復興における都市計画事業の課題と論点

関西大学 社会安全学部 教授 越山 健治  
こしやま けんじ

### 1 災害復興と都市計画の関係

1919年の都市計画法の成立から現在までの都市計画事業の実施経緯を見ると、日本において災害復興と都市整備手法の関係性は非常に深いものであることがわかる。越澤の研究<sup>1)</sup>や石田の研究<sup>2)</sup><sup>3)</sup>では、幕末以来の災害復興事例を紐解き、東京を中心にさまざまな被災地で道路拡幅及び整備・宅地区画の整理・公共空間の配置など、計画的に土地利用を再編する事業的な取り組みが安全対策として実行され、このような災害復興を通じて、国内の都市・地域の空間的防災力が向上したことを指摘している。特に関東大震災復興及び戦災復興時には、特別都市計画法の下、被災地に広大な土地区画整理事業を実行し、東京だけでなく全国主要都市の基盤整備とともに事業手法の展開が図られたことは周知の事実である。

災害復興と土地区画整理事業の実態については、大沢・岸井の研究<sup>4)</sup>で、20世紀に実施された災害復興土地区画整理事業事例について体系的に整理されており、実施面積が合計7660.1ha、そのうち関東大震災復興が45%、3485ha(うち東京3098ha、横浜358ha)であること、面積で見ると震災が16地区4144.6haで最大であるが、次いで火災が82地区2017.6ha、水害が10地区963.8haであること、合計実施自治体が133であり地区数が178となることを論じている。ここから多くの災害復興でこの手法が主体的に使用されていることが示されている。さらに築瀬の研究<sup>5)6)</sup>では、災害復興

と土地区画整理事業との歴史的経緯について分析し、その手法の対応力について論じている。

一般に、大規模災害は広範囲にわたる面的な物理被害を伴う。日本でたびたび繰り返される自然災害や都市火災は、その原因となるハザード(危険因子)の影響範囲に空間的連続性があるので、そこに存在する社会構造物に面的な被害を発生させる。大規模な被災空間に対して、その被災地を再建するにしても、他に移転するにしても、新たな土地利用計画の設定が必要となる。つまり災害後の復興過程において、失われた構造物の再建とともに、公的所有・民間所有双方が混在した土地の再整備が求められることとなる。災害復興時に、この公共性を多分に内包した面的整備が求められる際、一定の公的資金を投入し都市計画的な事業手法が用いられることは、近代から現代の法制度設計からして至極当然のことであろう。

一方、この制度上の制定目的からすると、災害復興においてこれら被災した土地の再整備に都市計画的な事業手法を投入するためには、安全性というキーワードが必須となる。「安全な市街地形成のため」という理念は制度の根幹であり、この目的に資するために公共的支出が可能となるというロジックは不可欠である。つまり、事業を行うことにより、危険な地区を安全にする、とことが大前提である。

しかし、このことは別の視点でとらえると、災害前の状況が「空間的に危険であった」と事後的

に定義することを意味する。歴史的に都市計画的手法が関係する災害復興は都市火災事例が多いが、それは、都市火災が木造密集市街地の存在を原因とした災害事例であり、都市の密集危険性を危険因子として、公共用地を含めた土地再編という手法が、被災後の空間安全性を向上させる結果を生み出すという構図を持つためである。水害や津波災害、土石流災害後の復興においても、嵩上げ手法と合わせて土地区画整理事業が利用されるが、同様の構図であると言える。対象とする災害のハザードがあり、そこに空間としての物理的脆弱性が存在し、その克服手法として空間再編、すなわち土地利用再編がなされている。

災害復興における都市計画的事業手法のもう一つの機能は、被災地における土地再編に伴って、新規宅地開発が必要となる場面が多々存在する点にある。復興時の空間的安全性を担保するために、公共基盤等で対策を実行した場合や、想定するハザードへの物理的制御手法を回避した場合、つまり居住地移転をする場合には、住宅を中心とした都市機能を担保する民間宅地が十分に確保できない場合がある。このような場合に、新規宅地供給を行う手法として都市計画的事業が用いられる。

以上のように、災害復興において「公共性」「安全性（危険性克服）」「開発性」を備えた大規模な空間整備を実行する手段として、都市計画的事業が用いられてきており、またその事実から、今後も主手法として活用されていく傾向は変わらない現状にある。

## 2 災害復興時に用いられる代表的な都市計画的事業手法

災害復興において活用される事業手法として代表的なものを以下に挙げ、その特徴と課題について説明する。

### ① 土地区画整理事業

先述したとおり、都市計画事業である土地区画整理事業を用いて、被災後の基盤整備・宅地区画

整理を行う事例は非常に多く見られ、大規模災害後の都市再建の代表的な手法である。災害復興時は、適用要件の緩和・補助率の増加等、被災状況に即した措置を施し「復興」土地区画整理事業として実行される。阪神・淡路大震災（1995）において、兵庫県で20地区・約255ha、東日本大震災（2011）において岩手県で18地区・約354ha、宮城県で34地区・約1038ha、福島県で6地区・約161haが施行、または施行中であり、現代においても最も大規模な整備手法となっている。

この方法は、災害や防災に特化したものではなく一般的なものであり、またこれまでの災害復興事例でも主要な手法であったことから、ほぼ法的根拠や制度・手順が事前に整理されている。それ故、新たな制度設計を行うよりは迅速かつ確実に事業を実行できる。被災という緊急事態発生時に大規模な予算を必要とする都市整備を国・自治体が計画する際、この「手法の確実性」は非常に大きな選択肢となる。

一方で、災害後の安全空間を設定するための公共空間の増分があること、それにより結果的に狭小敷地の建物再建が非常に困難になること、この事業制度だけでは従前借家層の対応が難しいこと、災害後の環境で換地処理等含め土地権利調整に予想以上に時間を有すること、など、数多くの課題が阪神・淡路大震災事例を含め指摘されている。

### ② 市街地再開発事業

土地区画整理事業と同様に、日常使われる都市計画事業手法を災害復興時に適用するものである。土地区画整理事業と比較すると、空間を垂直方向に整備することから事前と事後の変化が劇的であり、単位面積あたりの事業費も高騰することから、より慎重な住民合意形成と事業計画が必要で、一般に相応の時間を要する事業である（地権者が多い場合）。この手法も言わずもがな、戦後の日本の都市整備、特に密集市街地となった都市部の駅前開発等に多大な貢献を果たしてきたものである。

災害復興事例としては、酒田大火（1976）の事例（個人施行）や東日本大震災（2011）における

石巻市、塩釜市（組合施行）、須賀川市事例（市施行）があるが、いずれも事業面積自体は2ha未満である。ただし酒田大火の事例は、土地区画整理事業と一体的に整備されており全体規模は20haを越える。一方、都市被害が顕著であった阪神・淡路大震災（1995）においては合計6カ所（神戸市2カ所、西宮市1カ所、宝塚市3カ所）で震災復興市街地再開事業として実施されており、宝塚以外は単独、または土地区画整理事業と合わせ、大規模な土地整備となっている。またこれらはいずれも第二種市街地再開事業となり管理処分方式で施行されている。つまり災害復興時という点の緊急性・公共性を強調した施行方法となっており、「災害復興としての面的整備」という特徴を強く示している。

災害復興において市街地再開事業を実施するには、事前にある程度の調査・検討が存在しているか、災害後において相応の事業性を担保できる場所でないか、と実行が難しい。一方で、第二種方式にみる全面買収方式について、土地買収を通じて被災者支援方策となることや、従前居住者の受け皿住宅の供給、公共施設供給の前倒しなど段階的な進捗管理が実行できる可能性など、災害復興における方策のヒントとなる部分が抽出できる。

さて、通常の土地区画整理事業は、20世紀後半の土地価格停滞期から既存市街地の整備手法として限界を指摘されており、阪神・淡路大震災復興に適用した際にはその不十分性や矛盾を露呈することになった、と安藤<sup>7)</sup>は指摘している。この点は市街地再開事業も同様である。また双方とも、災害復興時であっても、事業収益性の担保、公共空間設計の妥当性など、一般時の制度規定に委ねられる部分が多々存在する。さらに手続き等が制度的に確立していることから、復興時の状況による事業の不確実性への対応が難しく、計画決定し、事業費決定をした後で計画変更を状況に応じて何度も行うことは容易ではない。

つまり、これらはいくまで災害時への適用であることから逃れられず、制度の根幹が持つ硬直性

と災害復興の持つ特性が対立することは否めない。また、同時に両者とも、開発・整備による事業性を持つ手法であり、従前居住者環境整備の視点よりは、都市空間・地域空間開発に焦点を当てたものである。戦後の日本の都市成長過程では、脆弱な都市基盤の再整備が住宅環境を向上させ、また開発により地域の活性化に直接的に影響を及ぼすといった災害時の被災地再建に寄与する環境条件であったが、現代ではそのことが逆に災害復興手法としての対応力を欠いてきたともいえる。このことは近年の災害事例において、大規模な復興事業の進捗とともに、「被災地の復興に必要なだったのか？」<sup>8)</sup>といった議論が見られることに端的に表れているといえる。

おそらく、阪神・淡路事例以降、これら事業手法を用いて被災後の復興都市を計画し、実施してきた関係者および専門家のほとんどは、「現代の災害復興環境において事業が計画通りに運ぶ」とは考えていないであろう。それは災害というタイミングで使用する点で、事業制度が持つ限界でもある。しかし、災害復興において、事業を計画する際に、また事業を実行している中で、そのようなことは表面化しないし、することに意味があるとも思えない。また途中で大規模な方向修正を可能にする方法も存在しない。そもそも政策的に許されないだろう。その結果として、「事業のための復興」、つまり事業を実施・遂行することが目的化してしまう。復興を実現する手段であった事業が、しばらくすると事業を実行する目的のために復興という名目を利用している、といったら言い過ぎだろうか。

### 3 災害復興時に用いられるその他の事業手法の特徴

中山間地の地震災害、土砂災害等で、災害危険区域指定とともに利用される防災集団移転促進事業や、密集市街地の不良住宅整備を目的とした住宅地区改良事業および小規模住宅地区等改良事業、漁業集落の生活環境整備を念頭においた漁業集落環境整備事業などが、これまでの災害復興時の面

的整備に活用されてきた<sup>9)</sup>。防災集団移転促進事業は、北海道南西沖地震（1993）、東日本大震災（2011）の津波被災地の集落再建において、漁業集落環境整備事業と共に活用されただけでなく、雲仙普賢岳災害（1991）や新潟県中越地震（2004）など土砂災害・地盤災害においても中山間地の集落再建を実行する事業として活用されている。また住宅地区改良事業の活用は、阪神・淡路大震災（1995）の兵庫県芦屋市・尼崎市の事例等があり、また小規模住宅地区等改良事業を活用した中越地震（2004）の小千谷市事例および、福岡県西部地震（2005）の玄界島事例が着目されている。玄界島事例は、離島という特殊性はあるものの、事業面積が7.4haと区画整理事業並の全面整備となっており、居住連続性の確保や迅速性を含め特徴的な事例である。

これらは前述の都市計画事業と違い、もともと事業手法としては規模がそれほど大きいことは想定されておらず、災害の被害特性や地域の状況に応じて活用されてきたものである。しかし最も大きな違いは、被災者の居住連続性に対する立ち位置にある。これらはいずれも集落、住宅地区を対象として居住環境整備や維持が目的であり、土地空間の開発による公共事業性を全面に意識するものではない。事業対象が、場所か人かといわれるならば、人の割合が高いものであり、その点から災害復興における手法としての相性がよいといえる。

一方で、制度成立の歴史的経緯や、実行における対立事例の存在、用地買収方式による多額の公共投資、居住禁止・土地収用など強制力を伴うことへの慎重性、空間の全面的整備の必要性、従前居住者合意形成および調整の困難性、対象範囲の限定性など、国・地方自治体側から積極的かつ主要手法として災害復興に活用する事業制度とは言いがたい。特に、住宅再建という私有財産に直接的に影響する事業に「公共性」をどこまで持たせるか、といった法全体を支える根幹について十分な議論が必要である。言い換えるなら、この点を避けて災害復興事業手法を再構築することは難し

いということである。

#### 4 災害復興都市計画事業手法の再構築と論点の整理

災害復興時の都市計画事業と、通常の都市計画事業との違いは、被災という事実であり、同時に被災者の存在がある。災害復興の土地空間整備において、その対象空間に被災前が存在し、そこが予期せず意図せず被災した、という状況設定なしに推し進めることはできない。同時に、被害により物理的な構造物を失った「人」の存在を十分に認識することが必要である。この点を踏まえ、災害復興時の土地空間整備に関する論点をいくつか提示したい。

##### ① 災害復興において災害後の空間安全性が持つ公共性とは何か？

1章で指摘したように災害復興において、面的整備の公共事業を実施するためには、被災という観点から、①災害前の被災原因となる空間的問題の所在、②事業実施における問題解決、③問題解決に資する公共性、が求められる。

この空間的問題解決のレベルをどこに設定すべきなのか、という論題は、東日本大震災被災後の津波防御において議論されたことが記憶に新しい。また都市火災対策という歴史的に都市計画事業と関係の深い事例においても、結局必要な空間性能や空間量が議論され設定され今日に至っている。土砂災害、高潮災害、洪水対策など、基本的な構図は、「ハザードに対抗する空間を創出し、そのために既存の空間を減じる、または放棄し新規に供給する」である。津波であれば、防潮堤設置および地盤高上げの設定、浸水想定区域と社会基盤設定の位置関係等があり、火災であれば、建物密集度の軽減、延焼遮断帯配置、都市内空地の配置等となる。双方とも、居住も含めた用途・構造制限の指定もあり、用地買収や収用、土地の提供に関する一定の強制力も存在する。基本的にはいずれも空間性能に寄与する因子である。

結果として事業終了後の空間安全性は格段に

上昇することは間違いないし、そこに公共投資としての役割が帰結する（都市計画事業であれば利便性も加わる）。被災した事実がある以上、その対抗策を物理的に設定することは予測リスクを相手に行う防災事業に比べて容易である。被災した現実からして、同規模の同様事業を実施するよりも時間も短縮できるだろう。

しかしこの過程（プロセス）で、従前居住者の生活継続性は空間とともに途絶する。それは物理的被災という事実だけではなく、復興事業過程でも増幅され続ける。これが「復興災害」と呼ばれる所以である。繰り返しになるが、20世紀に通用した開発整備型の復興手法は、この人々のプロセス被害を顕在化させている時点で明らかに限界を示している。

災害後の公共事業評価は、数年後に地域が獲得できた空間安全性・利便性が、復興プロセスの中で失われる生活機能の逸失利益や、空間喪失・変化が生み出す精神的な負荷、さらには空間計画やその調整にかかる参画コストを上回るものでなければ、復興時の公共投資を伴う手法として評価することはできないのではなからうか。または、その復興プロセスにおける損失の軽減策や支援策を内包した総合的な復興事業全体としてデザインされなければならないと考える。

## ② 住民主体の復興まちづくりとの融合点とは？

災害復興において住民主体のまちづくりと復興計画の融合は現代社会において欠かせない論点であろう。日常における都市計画にも住民参加が重要視され、徐々に制度設計もなされてきた。公共開発型の基盤整備中心のマクロな国土・都市計画から、ミクロなレベルのまちづくりへと視点も主体も変わりつつある。この潮流において、災害復興は、さらに住民を被災者という存在として強く認識する必要があるだろう。しかし一方で、被災という瞬間から住民主体のまちづくりができるものでもない。住民側にも計画主体にも、その準備がない中で災害復興は開始される。被災後の空間整備における当面のキーワードは、迅速性であり、

法制度上も、建築制限措置などを実装し、できるだけ早く都市計画事業として動き出すことを見据えている。もちろん被災者側も、迅速性を切望する。何も決まらない状況が最も不安となり、見通しが立たないからである。

しかしながら、個々のまちの空間を再建する復興の道筋は多様である。もともと持つ特性があり、将来の方向性があり、現状の課題がある。被災レベルも様々である。準備がない中で、被災した中で、通常よりも合意形成・計画策定に時間がかかることは間違いない。また、被災後の復興状況の変化とともに、人々の意識も変化し選択肢も変わる。たとえ確定的に事業が行われても、その上で動く人々は流動的である。それは本来の被災者が持つ特性である。被災者の変化に呼応する復興事業の形を空間整備手法の点からも新たに創出する時期になっていると考える。少なくとも現状の手法が、十分な解法を提供しているとは思えない。

## ③ 大規模災害復興への備えとして

一定程度都市環境が整備され、人口動態が緩やかな減少に向かう現代日本社会において、大規模かつ迅速性を有する面的整備を実行する機会は限られており、その一つが災害復興であろう。漫然と次を迎えるのではなく、相応の準備をしておくことが必要であるし、その教訓課題を私たちは有している。

例えば、阪神・淡路大震災において復興都市計画事業を行う上で一つの解として「二段階都市計画決定」が生まれた。これは、戦後の都市復興計画事業を支えた法制度の迅速性を担保する部分と、その後発展した住民主体性を担保する部分の、当時における融合策であったといえる。大きな枠を先に決定し、中身を後から考える、という方法であるが、これでも事業遂行にあたり、行政と住民、住民と住民において多くの対立や課題が発生し、その事実が積み上がっている。

その後の地域復興では、これら課題を反面教師として、種々の事業を工夫し、活用した事例も積み上がってきたが、超巨大災害となった東日本大

震災で、十分に対応がなされ、経験と事例が活かされたかといわれると、未だ不十分と言わざるを得ない。これまでとは、被害度が異なる、規模が違う、数が違う、地域が違う、と「違う」点はたくさんあるが、それにも関わらず土地整備に使用している手法の根幹メニューは変わらない。そう考えると、手法の欠如、または手法の限界と考える方が自然であろう。次回があるとするなら、おそらく同様の課題に直面するという事は、多くの人が予想するところである。

結論として、日常法が規定する事業手法を災害復興環境に適用させる復興手法の枠組みに時代背景を含めて限界があり、もうそろそろ根底を置き換えた制度設計の議論を開始してはどうだろうか。もちろん事前の防災対策の実施、住民・行政側の知識向上、日常のまちづくり活動の活性化、などなどがトータルで準備されてこそ対応できるものであるが、その中でも公共性のある事業制度が有する根幹的思想の転換は、全体への影響力が大きい。まずは、そこから組み立て直すことが必要ではなかろうか。その中で、今回手法の詳細記述をしていないが、東日本大震災後に法制度化された津波復興拠点整備事業は、災害復興の状況下で策定されたものであり、可能性を秘めている。津波に限らず災害復興の大規模面的整備の手法として、一つの議論の方向性を示していると考えられる。

#### 参考文献

- 1) 越沢明 (2005) 復興計画, 中公新書
- 2) 石田頼房 (2004) 日本近現代都市計画の展開, 自治体研究社
- 3) 石田頼房 (1987) 日本近代都市計画史研究, 柏書房
- 4) 大沢昌玄・岸井隆幸 (2005) 災害復興土地区画整理事業の実態, 土木学会土木計画学研究・講演集 Vol. 32 (CD-ROM 所収)
- 5) 築瀬範彦 (2012) 災害復興のための土地区画整理の形成過程に関する制度史的考察, 土木史研究 Vol. 32, pp. 55-66, 土木学会
- 6) 築瀬範彦 (2014) 土地区画整理の制度形成に関する史的考察, 土木学会論文集 (D2), Vol. 70, No. 1, pp. 53-64, 土木学会
- 7) 安藤元夫 (2004) 阪神・淡路大震災 復興都市計画事

業・まちづくり, 学芸出版社

- 8) 内閣府防災ホームページ, 阪神・淡路大震災教訓情報資料集, 4-4-02, 02 第 2 段階計画的都市計画, [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_awaaji/download/pdf/4-2-2.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaaji/download/pdf/4-2-2.pdf) (2020. 8. 10 閲覧)
- 9) 内閣府防災 (2016) 復旧・復興ハンドブック [http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output\\_html\\_1/images/dept/cao\\_fukkou/handbook.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/images/dept/cao_fukkou/handbook.pdf) (2020. 8. 10 閲覧)
- 10) 塩崎賢明 (2014) 復興<災害> 岩波新書
- 11) 大沢昌玄・岸井隆幸 (2013) 災害復興土地区画整理事業の施行者に関する基礎的研究, 都市計画論文集 Vol. 48, No. 3, pp. 711-716
- 12) 大沢昌玄・岸井隆幸 (2018) 災害復興土地区画整理事業の発災から都市計画決定・事業認可・換地処分までの時間的経過, 都市計画論文集 Vol. 53, No. 3, pp. 776-783
- 13) 都市再開発法制定 50 周年記念誌作成実行委員会 (2019) 都市再開発法制定 50 周年記念 時代を画した再開発事業, 公益社団法人全国市街地再開発協会
- 14) 渡辺俊一 (1993) 日本近代都市計画の成立期: 研究の課題と成果, 土木学会論文集 No. 464, IV-19, pp. 1-11
- 15) 国土交通省都市局 (2012) 東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について (ガイダンス) <https://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf> (2020. 8. 10 閲覧)