

東日本大震災からの復興

—石巻市における市街地再開発事業について—

石巻市 建設部 都市計画課 課長補佐兼都市計画係長 相原 春彦
あいはら はるひこ

1. はじめに

石巻市は、宮城県東部地域の旧北上川河口に位置し、人口約13万4千人(令和6年2月末現在)、面積約555平方キロメートルの県下第2の都市です。藩政時代には「奥州最大の米の集積港」としてその名を全国に知られ、明治から昭和にかけては、金華山沖漁場を背景に漁業のまちとして栄え、さらに昭和39年に新産業都市の指定を受けてからは、石巻工業港が開港するなど、工業都市としても発展を遂げてきました。平成に入り、石巻専修大学が開学するとともに、三陸縦貫自動車道が開通するなど21世紀を迎え、さらなる発展が期待されていました。

平成23年3月11日午後2時46分に発生した東北地方太平洋沖地震では、震度6強の激しい揺れと、その後に沿岸域全域に襲来した巨大津波により、多くの人命と財産が失われました。津波による浸水範囲は、市域の約13%、平野部では約30%の被害になり、旧北上川を遡上した津波により、海岸から離れた内陸部でも被害がありました。中心市街地では、無堤だったこともあり流出した車や船などによる建物被害、浸水による都市機能の麻痺など、深刻な被害がありました。

平成23年12月に策定した「石巻市震災復興基本計画」において、「災害に強いまちづくり」を基本理念の一つとして掲げ、本市における市街地部は津波避難を前提とし、海岸保全施設や高盛土道路などの多重防御による「まちづくり」を目指すことになりました。

その中で、組合施行による第一種市街地再開発事業により3地区が事業完了に至っております。大震災からの復興にあたって、私たちが取り組んできました内容、課題などについて、御紹介させていただきます。

2. 市街地再開発事業の経緯と概要

事業区域は、石巻市中心部のJR石巻駅から東側に位置する商業地域であり、江戸時代から川湊として栄えたエリアですが、ほかの地方都市と同様に後継者不足問題やモータリゼーション進展に伴う郊外部への都市構造の拡大及び三陸縦貫自動車道の開通による郊外型大型店の相次ぐ出店により、中心市街地の衰退が大きな問題となっておりました。そのような状況において、冒頭に述べましたように東日本大震災が発生し、ほぼ全域が浸水した中心市街地は、古い店舗や家屋が密集していたこともあり、建築物は大きな被害を受けました。その後、解体を余儀なくされ更地となった土地は利用されないまま空閑地で占められることとなり、さらなる人口流出と空き店舗の増加により、都市機能の低下が深刻な課題となって現れました。

この課題に対処するために、地域住民との連携により商業及び居住の再生と活性化に向けた取組を推進し、市街地再開発事業も活用しながら新しいまちづくりを目指すこととしました。具体的には、地元商店主や住民らが中心となり、震災を機に集まった専門家らの協力を得て、中心市街地の復興に向けたまちづくりの検討が行われ、3地区

で市街地再開発事業の機運が高まり、被災者への一刻も早い住宅供給を目指して事業が進められました。

中央三丁目1番地区(平成24年11月22日都決)では、被災した方々へ一刻も早く住宅を供給したいとの地権者の意向から住宅部分は全て分譲住宅として整備しました。また、施設1階にはコンビニエンスストアや学習塾、美容室、カフェ等日常的に利用できる店舗を誘致し、良好な居住環境となるよう計画しています。

立町二丁目5番地区(平成25年3月22日都決)では、地権者の所有する庭園を取り囲む形の事業区域とし、中庭のような空間構成としました。通りに面した1階には、商業施設や高齢者福祉施設等を配置し、駐車場はその奥に配置して、通りの賑わいが連続するように計画しています。

中央一丁目14・15番地区(平成25年10月25日都決)では、堤防整備との協調により堤防一体空間として川とまちを繋ぎ、自然との調和のとれた空間として整備したほか、今後も起こり得る津波災害対策として、逃げ遅れた周辺住民や来街者が、一時的に避難できる津波避難ビルに指定し、災害時における安全に寄与できるような計画としています。

これら3地区に共通する考え方としては、浸水を免れた2階以上の階層へ分譲住宅や復興住宅を設け、1階はピロティ形式の駐車場や店舗、事務所などで利用することとしています。

3. 事業にあたっての課題

被災地において市街地再開発事業を進めるにあたり苦慮した点をいくつかご紹介させていただきます。

(1) 被災建物の取扱い

被災地特有の課題として、倒壊家屋・事業所等の解体撤去、いわゆる公費解体ですが、市街地再開発事業の施行区域内において公費解体を申請した物件があった場合の申請物件の取扱い、費用負担の問題です。公費解体では、対象物件の罹災判定が全壊・大規模半壊・半壊の建物が対象で、申

請物件についての権利放棄に同意することが条件となっており、解体費用について申請者の負担はありません。一方、市街地再開発事業では、評価基準日時点における従前の宅地、借地権又は建築物に対応して、従後の敷地持分、施設建築物の一部が与えられることとなり、権利変換期日をもって権利が置き換わります。また解体費用については補助対象となりますが、一部は施行者の負担です。

事業を進めていった際、解体費用について同一の建物が対象で二重にならなければ、公費解体、市街地再開発事業による補助のどちらを選択しても問題無いか、また、公費解体の対象建物が、評価基準日時点では現存しているケースが考えられ(公費解体の申請済みであるが未解体)、権利変換計画上どのように取り扱うべきか苦慮しました。公費解体の制度上、権利放棄しているが、実態に即した評価により資産価値が認められる分については、権利変換対象資産として扱えるかどうかです。

そこでまた新たに出てきた問題が、被災による滅失・流失前の従前資産で権利評価してよいかという問題です。被災し公費解体申請した建物について従前資産として評価した場合、評価基準日時点で現存しているケースと滅失済みのケースが出てしまいます。被災により建物を失った地権者と被災したが建物が残った地権者が徐々に混在する状況で、建物を失った地権者は土地代だけでは十分に従後床が得られず、建物が残った地権者との間に大きな差が生じ、地区内の権利者間で利害の均衡が保たれません。建物を失った地権者にとっては事業に参加するメリットがあまり感じられなくなり、事業に同意するのかがという問題です。

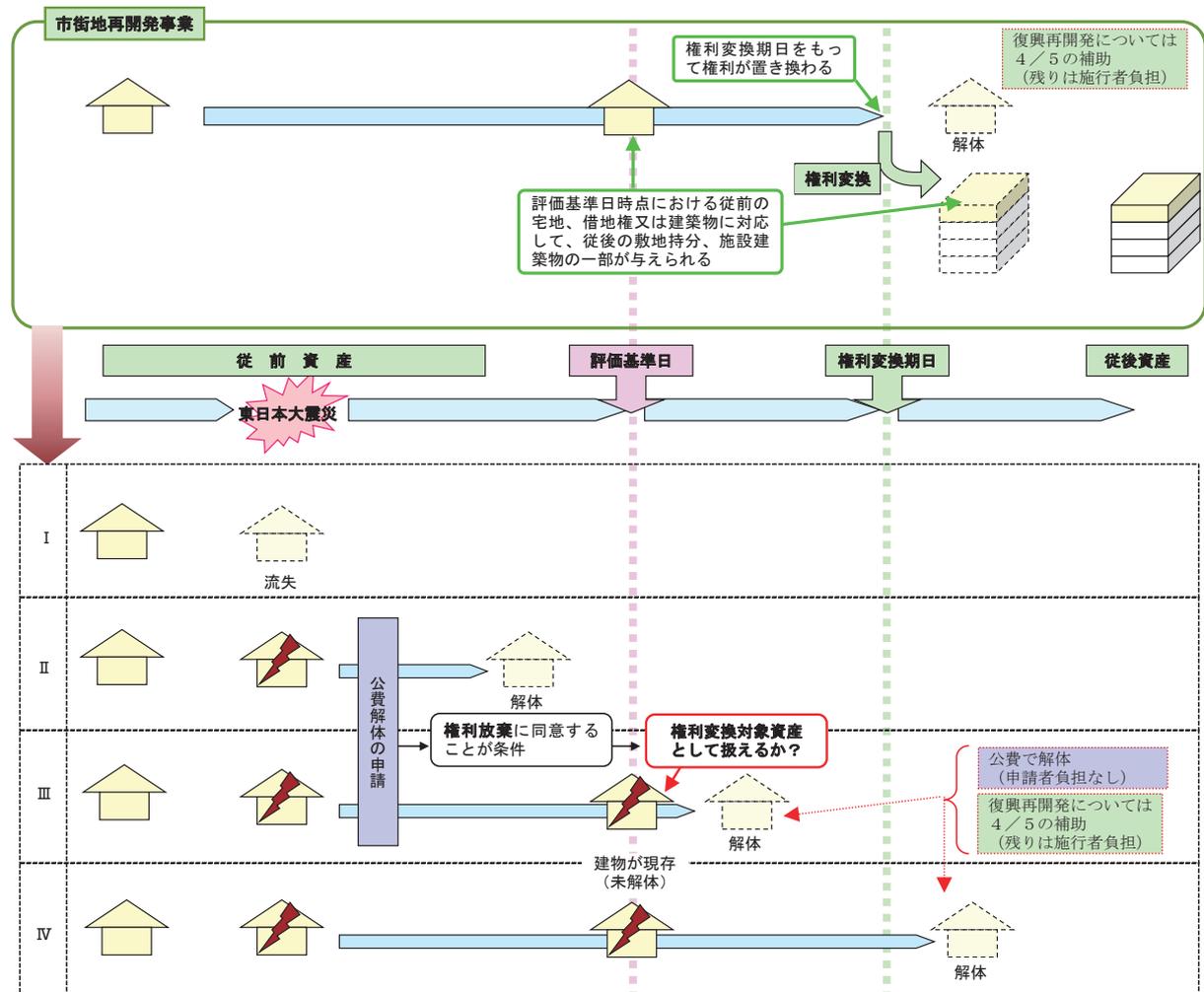
国土交通省にも何度か相談し、被災で滅失、流失しても登記簿等の根拠に基づいて従前物件で評価できる仕組みを模索しました。全員同意型の権利変換であれば、組合員の全員同意のもと、評価基準日等にとられない権利設定はできる(都市再開発法第110条)と思われませんが、何でもありになることを避けるため、地元で統一のルールを

定めて、それに基づいて、組合が権利変換基準を決めるようにしました。また、解体費の二重取りにならないように注意すれば、それぞれ別の事業として、権利変換では、公費解体の申請に関わらず、評価しても問題ないとの見解を頂きました。

その結果、通常、評価基準日に存在しない建物は、従前資産として権利変換や補償の対象とならないが、全員が被災した中で、まちの復興のために共同で立ち上げた事業経緯があり、また、建物の解体の判断も不可抗力的な要因であった事業地

区では、合意形成や権利者間の平等性を鑑み、組合で補償基準を定めただうえで、任意の補償であるその他の補償として補償することとしました（権利変換は行わず、補償としてのみ対応）。被災建物の取扱いについては、組合で定めた損失補償基準にて、その他の補償として、「地域の特性上、補償すべきことが合理的であると判断すべき補償項目が発生した場合において、補償するものとする。東日本大震災発生時点（平成23年3月11日）に存在していたが、評価基準日までの間に、周囲の

市街地再開発事業における東日本大震災による倒壊家屋・事業所解体撤去（公費解体）の取扱いについて



《課題》
公費解体を申請している建物を権利評価して良いか？

(備考)
●公費解体の制度上は、申請時点で、その対象について権利放棄することに同意している

防災・安全性の確保を理由として解体された建物については、従前建物相当額の一部を補償することができる。」と定め、地権者の合意形成を図りました。現存しない建物については、法務局の図面や建物所有者が保管していた設計図書、当時の写真、聞き取り等により、補償会社が調査、算定を行いました。当然、補助対象外であり、資金計画上も影響があることから、地権者全員の同意のうえで行っています。

また、地区によっては、事業区域内の建物が、ほぼ全て全壊、建物が残っていても大規模半壊という地区もありました。その地区では、再開発組合の立ち上げに至る前に、各地権者が自らの判断により被災した建物の解体、復旧又は新建物の設置を独自に行いました。本来、市街地再開発事業においては、明渡し日に実際にある建物等の資産又はそれに付随する損失を補償するものですが、その地区においては、既に解体を行った組合員がおり、そのまま、補償をした場合、組合員間でバランスが保てなくなると組合において判断し、補償基準を定めるにあたり、震災後に復旧又は新たに設置された建物等を対象として補償することを基本原則として、「東日本大震災により、地区内のすべての建物が、全壊または大規模半壊となり、大半が公費解体等により損失補償対象となる物件を失ったことを鑑み、原則として東日本大震災後、整備された物件に関する損失補償を行うものとする。」と決めました。なお、当時、地区内には修繕若しくは新たに設置した建物と修繕せずに手付かずの建物があり、これらを所有権を基礎とする91条補償により補償した場合、修繕せずに残存している建物も補償せねばならないため、建物補償を91条補償から97条補償に項目を整理し直しています。

(2) 復興公営住宅と事業費按分

一般的に市街地再開発事業を行うにあたって床処分先の確保は事業を進めるうえで非常に重要ですが、特に地方都市で行う市街地再開発事業にとっては、床需要が低迷していることもあり非常に厳しい状況です。事業者側にとっては床処分先の

確保と事業の安定、自治体側にとっては、被災者への早急な住まいの提供ということで、本市でも市街地再開発事業で住宅を整備し、その床を復興公営住宅として市が購入することとしました。そこで問題になったのが、事業費に入る国費の取扱いです。地区によっては、一刻も早く被災者へ住まいを提供すべきとの考えから、建築する住戸を全て分譲とした地区もありましたが、ほかの2地区については、被災者の負担軽減を鑑み、事業費の取扱いについて県や市と協議を進め、床処分先としての復興公営住宅との協議が完了するのを待ちました。

市街地再開発事業で保留床を整備するにあたり、復興交付金が充てられる復興公営住宅部分には国費の二重補助となることから市街地再開発事業の補助は充当できません。そのため、事業費の費用按分、補助対象の考え方を整理しました。

まず、復興公営住宅、再開発施設建築物の整備費用が明確となるよう建築工事ではできる限り個別積み上げを基本としました。また、調査計画設計費や補償費など、全体に係るものについては復興公営住宅と市街地再開発事業で費用按分することとしました。以上の仕分けによって、復興公営住宅の整備原価、市街地再開発事業の補助対象事業費を算出しました。復興公営住宅の買取は完成後に一括での支払いとなりますが、市街地再開発事業の補助は業務項目ごと(設計や補償、工事等。通常は年度ごとの補助だが、本市では、復興交付金基金による補助であること、被災した地権者たちの負担を軽くするため業務項目ごとに補助を出すこととした。)に行われるため、各補助申請時点で事業費を按分し、復興公営住宅分を市街地再開発事業の補助対象額から控除した形で組合へ補助を行いました。事業費の按分にあたっては、建物費と土地費に大別し、業務ごとに分類しました。分類が困難な事業費項目については、両者按分とし、建物費と土地費の合計額の比率によって双方に配分を行っております。

建物費の按分比率は、専有面積と共用面積を合算したものを専用使用面積とし、全体に占めるそ

の比率を専用使用面積比率として事業費を算出しました。その際、それぞれの専有面積は明確ですが、共用部分については、やむを得ないものを除いて公営住宅の管理とするか再開発補助対象側の施設の管理とするかの仕分けを行っております。共用部分のうち、管理区分を定めることができないやむを得ないものは全体共用とし、面積按分や事業費按分が必要なときは、前述した専用使用面積の比率で按分しました。算定する面積は施工床面積を対象とし、外部施設（駐輪場、ゴミ置き場等の一部）及び庇については対象としないこととしました。また、外部階段、開放廊下は全て面積の対象としますが、バルコニーは公営住宅の床面積の算定においては、その面積の1/3とすることになっており、それを準用しております。

土地費の按分比率の設定については、専有面積×効用比によって算出される効用積数をその全体で除した土地持分比率で公営住宅と市街地再開発事業の按分を行いました。土地費については、最終的に共有となる敷地の土地持分比率によって按分することが適当と考えられます。この土地持

分比率は、専有面積と効用比の乗数を効用積数とし、その効用積数で除した割合を指しています。その土地持分比率は、本来的には権利変換計画によって設定されるものであり、それ以前においては資金計画作成準備作業の中で、不動産鑑定士の意見を聴取するなどして概定させることとしました。なお、床の収益性から設定される効用比は事業地区ごとの立地や用途、プランによって異なることから、事業地区間において統一することは不適であり、不動産鑑定士等の意見を参考に個別に決定しました。

公営住宅の買取価格については引渡し時の一括支払いとなるので、清算時の最終的な工事価格の割合によって全体事業費を公営住宅と市街地再開発事業側とで配分することが望ましいですが、前述したように市街地再開発事業においては、年度ごとの補助金交付があり、その都度の事業予算によって交付申請を行うものであるため、事業完了時の清算にはなじまないと考えました。そのため、補助申請の時点における適正な按分比率を設定し、その按分比率をもって補助申請することとし、そ

例) 専用使用面積比率の考え方

	専用使用面積	面積比率
公営住宅	3,900	54.17%
専有面積	3,000	
供用面積	900	
再開発施設	3,300	45.83%
専有面積	2,500	
供用面積	800	
小計	7,200	100.00%
全体共用	1,000	
公営住宅	542	54.17%
再開発施設	458	45.83%
合計	8,200	100.00%

仮に、実施設計費1億円とすると、

$$\text{公営住宅負担分} = 1 \text{ 億円} \times 54.17\% = 5,417 \text{ 万円}$$

$$\text{再開発事業負担分} = 1 \text{ 億円} \times 45.83\% = 4,583 \text{ 万円} (= \text{再開発補助対象事業費})$$

例) 土地持分比率の考え方

	専有面積	効用比	効用積数	土地持分比率
公営住宅	3,000		300,000	55.56%
住戸・集会室	3,000	100	300,000	
再開発施設	2,500		240,000	44.44%
住宅	2,000	100	200,000	
商業	500	80	40,000	
合計	5,500		540,000	100.00%

仮に、除却整備費1億円とすると、

$$\text{公営住宅負担分} = 1 \text{ 億円} \times 55.56\% = 5,556 \text{ 万円}$$

$$\text{再開発事業負担分} = 1 \text{ 億円} \times 44.44\% = 4,444 \text{ 万円 (＝再開発補助対象事業費)}$$

の業務の完了時点で補助額は確定するものとし、仮にその後のプラン変更等で按分比率が変化した場合においても、完了済みの補助事業の差額について遡及しないこととしました。

(3) 権利者の意向の変化

被災地における事業において、どの事業にも当てはまりますが権利者の意向の変化とその対応には特に気を使いました。他の事業ほどではないものの、権利変換計画に直接影響するため、事業の各段階において権利者の意向状況の把握に努めました。本市で完了した3地区のうち2地区は権利者も5名と少なく意向の変化もほぼありませんでしたが、1地区は権利者が20名ほどで、しかも震災により全ての建物が全半壊または流出しており、仮設住宅等での生活を余儀なくされていました。事業化に進む前段階の任意の協議会時点では参加者は15名、うち市街地再開発事業による建築物への入居希望は3名、保留が11名、転出希望が1名という状況でした。被災してまだ時間も経って心身の整理がつかない方、家族(権利者)を失い相続未了という方、そもそも、今をどう生きていくか必死の状況下で再開発なんて考えていけないという状況であったと思われます。震災から2年近く経過した準備組合時代には20名全ての

方に参加いただき、入居希望8名、保留2名、転出希望10名でしたが、権利変換計画の段階では、入居希望2名、転出希望18名という状況になりました。当然、事業計画に影響はあるものの、被災した権利者のそれぞれの事情もあり、復興公営住宅による床買取や組合による床直販などで、何とか事業完了に至ることができました。主な転出理由としては、被災による移転先での生活や仕事の都合、竣工までに時間がかかりすぎることや息子が戻って来ない等でした。

4. 被災地における市街地再開発事業

震災からの早期の復旧・復興、被災者への恒久的な住宅の提供、衰退している中心市街地の再生という目的を達成するため、本市では市街地再開発事業も活用しながら中心市街地の復興を目指しました。被災した状況下においては、権利者それぞれの置かれた状況を踏まえ、各種利害や権利の調整を図りながら、都市計画事業として事業成立性も担保しつつ事業を進め、法に基づく事業計画認可や権利変換計画認可、また、それに至る各種手続きの中でこれまで述べたような様々な課題に対しても一定の調整が行われる市街地再開発事業は一つの有効な手法ではないでしょうか。一方で、

紙面の都合上省略しましたが、本市でも市街地再開発事業を断念し、任意事業として合意形成を図った地区もあり、市街地再開発事業が全てとは思っておりません。行政からの押し付けや、再開発をすることが目的ではなく、被災状況や権利者の目指したいことを踏まえた地域の将来像を描き、それを実現するためにはどのような手法があるのか、その一つの手法が市街地再開発事業であり、それを支えていくのが行政であり、コンサルではないのかと思います。

5. おわりに

本市がここまで復興できましたのは、課題が出るたびに状況を踏まえつつ親身になって御指導、御助言をしていただいた復興庁、国土交通省の皆様や、地元に入り被災した権利者に寄り添いながら事業化に向けて一緒に取り組んでいただいた自治体派遣職員などの仲間やコンサルなど、そのほか多くの皆様方に支えられて、ここまでくることができました。この場をお借りし改めまして心より感謝申し上げます。

それぞれ立場は異なりますが、大震災からの復興という一つの大きな目標に向かい一緒に進んできたことで、事業が完了した今でも事業を通じて知り合えた方々とは様々な相談に乗っていただき、このご縁を大切にしたいと思えます。

復興交付金を活用した復興事業は完結したものの、一部にはまだ被災したままの低未利用地が残っております。また、残念ながら整備された再開発ビルにも空き店舗が生じている状況です。今後の課題はそれら低未利用地をどのように有効活用していくか、空き店舗をどのように埋めていくか。市街地再開発事業は被災地における復興の有効な手法の一つであると前述しましたが、地方都市においては整備後の床需要には特に注意したうえで検討を進めていただきたいと思います。

最後に、能登半島地震により、お亡くなりになられた方々の御冥福をお祈りするとともに、被災された方々に心よりお見舞いを申し上げます。復旧・復興までの道のりは平坦な道ではありません

が、一日でも早く当たり前の日常を取り戻せることを心より願います。