

【ポイント】

1. 阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て、我が国では、法律、予算などの復興まちづくり制度が整備されてきている。
2. 今後直面する大災害からの復興計画、復興事業を実施する際には、これまでの実績が1つの基準になる。
3. 現状では復興まちづくり制度を一覧できる情報が乏しいことから、将来の復興関係担当者のために情報を整理する。

1. はじめに

本年1月1日の能登半島地震で見られるように、今後とも地震、風水害などの大災害に見舞われ、そこからの復興まちづくり事業が課題となることが想定される。復興まちづくり事業には、基盤施設や建築物などのハード整備が必要となることから、法律や国の予算制度に基づいた復興まちづくり制度が重要になる。

復興まちづくり制度は、阪神・淡路大震災、東日本大震災において、法律や予算制度が整備され、それが1つの基準となって、今後の大災害には、その適用や改善が議論されることになるとと思われる。

筆者は、建設省、国土交通省職員として、阪神・淡路大震災、東日本大震災の際の復興まちづくり制度について、法律制定や予算措置整備などを担当したことから、その際に問題意識やなお残っている課題などについて、本稿において明かにしたうえで、将来の大災害の際の復興まちづくり担当官への情報提供をしたいと考えている。

2. 本稿で述べる復興まちづくり制度の枠組み

大災害が発生した場合に応急対応として、生存者救出から、避難所開設、応急仮設住宅と時間経過にしたがって施策が展開していくが、応急対策と併行して、復興まちづくりについても、①被害調査、②建築物のバラ建ち抑制、③復興計画策定、④復興事業実施などを進めていくことになる。本稿で述べようとしている項目は、表1のとおりである。

なお、災害の規模や被災状況に応じて、対応措置の内容は変化するものである。

表1 本稿で述べる復興まちづくり制度の概要

| | 発災から2ヶ月 | 2日以降2年以内 | | それ以降 |
|----------|------------------------|------------------------|--------------------------|------------------|
| 被災者の生活実態 | 避難所生活 | 避難所生活(最長6ヶ月程度) | 応急仮設住宅生活 | 基盤整備済み地区から順次住宅再建 |
| 被害調査 | 3(1)被災家屋の現況調査 | | | |
| バラ建ち抑制 | 3(2)特定行政庁による被災市街地の建築制限 | 3(3)被災市街地復興推進地域の都市計画決定 | | |
| 復興計画作成 | | 3(4)まちづくり協議会の設立 | | |
| | | 3(5)県の復興方針市町村の復興計画の作成 | 3(6)土地利用規制・事業・施設の都市計画決定 | |
| 復興事業実施 | | | 3(7)土地区画整理事業、市街地再開発事業の実施 | |
| | | | 3(8)一団地の復興拠点市街地形成施設事業の実施 | |
| | | | 3(9)防災集団移転促進事業の実施 | |
| | | | 3(10)液状化対策事業の実施 | |
| | | | 3(11)災害公営住宅の建設 | |

(備考) 横軸のタイムラインはおおむねのものである。

3. 復興まちづくり制度の概要と課題

(1) 被災家屋の現況調査

地震や風水害などによって被害にあった地域において、復興まちづくりを計画的に進めるためには建築物や宅地道路のインフラなどの被災状況を把握する必要がある。また、この作業によって大まかな被災地区の面積、実施する予定の事業手法などを仮定して、被災地での復興まちづくり制度を活用するにあたっての大まかな予算規模を把握し、国における補正予算などの特別予算措置につなげていくために不可欠である。

阪神・淡路大震災の際には、都市直下型地震であり、復興事業が当初から不可欠であることが明らかであったことから、発災当日から職員を現場に把握するなど被災状況の把握に着手した。

近年は、国土地理院、防災科学研究所などのほか、国際航業等の地図会社が撮影した航空写真などが提供され、ただちに公表される¹ことから、現地にいなくても、これらのデータをもちいて、市町村の都市計画担当課職員などは、早期に被害状況のおおまかな把握をすることが期待される。その際には、ある程度まとまって家屋が延焼、倒壊した地区、津波被災地区、液状化が発生した地区など、広がりをもって被害が集中している地区の抽出が、作業の第一歩となる。

なお、当初の大まかな被災状況の把握は市町村が主体的に行うことが想定されるが、その後の詳細な実態把握については、東日本大震災の際には国土交通省が全額国費で実施しており、能登半島地震における

¹ 能登半島地震における国の機関及び地図会社の対応については以下の Web サイト参照。
<https://internet.watch.impress.co.jp/docs/column/chizu3/1559006.html> (最終閲覧 2024 年 3 月 1 日)

被災状況調査も同様に対応がとられている。

(2) 特定行政庁による被災市街地の建築制限の活用

復興事業を着手するには一定の時間がかかるが、それまでの間に住民がバラバラに住宅などを再建する（いわゆる「バラ建ち」）と、当該事業実施にあたって再度の取壊しが必要となり費用が無駄になるとともに、全体として事業が遅れて被災者の生活再建も遅れてしまう。

このため、建築基準法第 84 条に基づいて特定行政庁が土地区画整理事業を実施するために必要な地区を対象に、2 ヶ月を限度として、建築禁止など建築制限をかけることができる。

東日本大震災の際には、この制限は、表 2 の複数の市町村で適用された。

表 2 東日本大震災時での建築基準法第 84 条制定指定市町村

| | 対象市町村 | ha |
|-----|----------|-------|
| 岩手県 | なし | |
| 宮城県 | 気仙沼市 | 669.8 |
| | 名取市 | 102.7 |
| | 東松島市 | 162.7 |
| | 女川町 | 273.6 |
| | 南三陸町 | 175.7 |
| | 以上、宮城県指定 | |
| | 石巻市 | 434.1 |

(備考) 国土交通省住宅局資料による。

なお、東日本大震災の際には、特定行政庁の指定による建築制限が法律によって延長されたが、これは建築行為が起こりにくい津波被災地に限定されたものと解されており、一般的な大災害の被災地に同様な措置が講じられる可能性は低い²。

(3) 被災市街地復興推進地域の都市計画決定

実際の復興を進めるための復興計画を策定するには、上記 (2) の 2 ヶ月間では住民との十分な意見調整が不可能である。このため、阪神・淡路大震災時に被災市街地復興特別措置法が制定され、被災市街地復興推進地域という都市計画制度が創設された。この被災市街地復興推進地域は、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの事業を実施する地区に加え、道路からのセットバックなどの建築誘導を地区計画で行うことを予定する地区も対象にできる³。その指定イメージは図 1 のとおりである。

² 佐々木晶二博士論文「東日本大震災以降に発生された生命・財産に関する法律及び超法規的通知の実態及び今後の改善のあり方に関する研究」(2022年3月) 159頁-160頁参照。 <https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/records/2005689> (最終閲覧 2024年3月1日)

³ 被災市街地復興推進地域は、土地区画整理事業、市街地再開発事業の対象地区のみ都市計画決定できるという見解が一部の学者にあるが、それが誤りであることについては、佐々木晶二「阪神・淡路大震災に対する都市計画法制上の対応について」新都市第 70 巻第 12 号 (2016) 57 頁-60 頁参照。

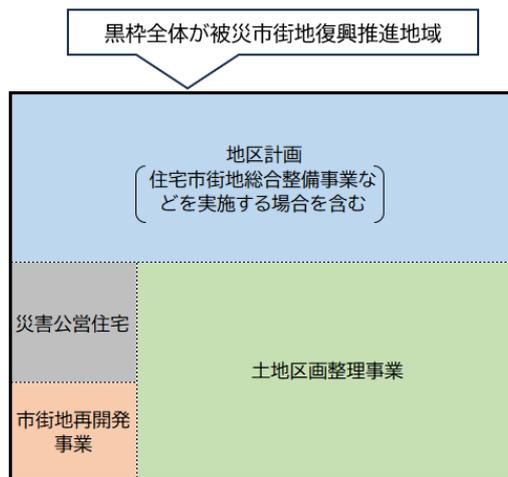


図1 被災市街地復興推進地域の指定イメージ

東日本大震災の際に都市計画決定された被災市街地復興推進地域は表3のとおりである。

表3 東日本大震災時での被災市街地復興推進地域を都市計画決定した市町村

| | 市町名 | 地区名称 | 地区面積 (ha) |
|------|----------------|-----------------------|-----------|
| 岩手県 | 陸前高田市 | 陸前高田地区 | 626.5 |
| | | 平田地区 | 23.7 |
| | 釜石市 | 鶴住居地区 | 82.2 |
| | | 釜石東部地区 | 62.7 |
| | 大槌町 | 町方・安渡地区 | 103.5 |
| | | 吉里吉里地区 | 23.7 |
| | | 沢山地区 | 25.7 |
| | 赤浜地区 | 11.2 | |
| 宮城県 | 仙台市 | 蒲生北部地区被災市街地復興推進地域 | 99.3 |
| | 名取市 | 閑上 | 121.8 |
| | 石巻市 | 石巻西部地区被災市街地復興推進地域 | 207.9 |
| | | 石巻東部地区被災市街地復興推進地域 | 15.3 |
| | | 石巻中部地区被災市街地復興推進地域 | 226.2 |
| | 東松島市 | 東松島野蒜地区被災市街地復興推進地域 | 202.4 |
| | | 東松島大曲地区被災市街地復興推進地域 | 54.4 |
| | 女川町 | 被災市街地復興推進地域 | 218.3 |
| | 気仙沼市 | 南気仙沼地区被災市街地復興推進地域 | 137.3 |
| | | 松岩・面瀬地区被災市街地復興推進地域 | 44.5 |
| | | 鹿折・魚町・南町地区被災市街地復興推進地域 | 84.9 |
| 南三陸町 | 志津川被災市街地復興推進地域 | 123.4 | |

(備考)国土交通省都市局「令和4年度都市計画現況調査」による。

また、阪神・淡路大震災、東日本大震災の際には、被災市街地復興推進地域内での土地区画整理事業に対して、税制上の措置と予算上乘せ措置が講じられている。

(4) まちづくり協議会の設立

被災地で復興まちづくりの事業などを実施するためには、被災した住民の意見と、再度の災害を防ぐための復興まちづくりをめざす市町村との意見のすり合わせが必要となる。

このため、被災市街地復興推進地域の区域の全部又は一部など、復興まちづくり事業を行政側が進めようとする地区には、地域の代表者（若い世代や女性なども参画することが望ましい）が中心となり、都市

計画・まちづくりの専門家が支援する、まちづくり協議会⁴を設立し、行政との調整を進めることが重要である。

阪神・淡路大震災の際には、神戸市内の土地区画整理事業、市街地再開発事業を実施した地区ではいずれもまちづくり協議会が設立され、住民の意見との調整に多大な貢献をしている。これに対して、東日本大震災では、住民意識の違いもあってまちづくり協議会の活動は十分ではなかった。

しかし、今後の大災害にあたっては、住民意識の高まりも想定されることから、まちづくり協議会の活動が前提となると想定される。また、神戸市の事例では、地震発生以前から活動が開始されていた地区の協議会ほど、充実した成果があがったことから、災害が起こる前から、大災害の発生確率の高い地区では、まちづくり協議会の立ち上げを進めておくことが必要である。

なお、阪神・淡路大震災の際には、まちづくり協議会の活動には県に設置された復興基金から支援がされている。

(5) 県の復興方針、市町村の復興計画の作成

阪神・淡路大震災、東日本大震災の際には、県、市町村がそれぞれ復興計画を策定していた。東日本大震災が発生した後の2013年には、大規模災害からの復興に関する法律が制定され、このなかでは、東日本大震災の際に市町村の復興計画がほとんど具体的な人口見通しを設定せずに策定されていたこと⁵を踏まえ、国及び都道府県が復興方針を定め、市町村が具体的な復興計画を策定するという枠組みが整備されている。

今後の大災害からの復興にあたっては、この法律に基づき、広域調整を行う都道府県において人口見通しや土地利用方針を策定し、それに基づいて市町村が復興計画を策定することが期待されている。

なお、東日本大震災の復興過程では、国土交通省が全額国費で市町村の復興計画の策定支援を行っている。

(6) 土地利用規制、事業、施設の都市計画決定

復興まちづくりのためにはその実現のために必要な都市計画決定をする。具体的には、まず、事業手法として、以下に述べる、土地区画整理事業、市街地再開発事業のほか、一団地の津波防災拠点市街地形成施設、地区計画による建替誘導などの手法の得失を理解して、適切に使い分けるために都市計画決定を行う。それに併せて、用途地域などの土地利用規制についても変更をする。

この事業手法の使い分けについては、大災害が発生した後に国が用意をする補助金の内容などを把握しながら選択していくことが重要になる。

なお、大災害の際には、市町村が都市計画決定手続きを実施することが困難なことも想定されることから、大規模災害からの復興に関する法律第42条に基づき、都道府県が市町村を代行して都市計画決定をすることができる。

⁴ この協議会の名称は様々なものがあり、東京都震災復興マニュアル11頁では、地域復興協議会という名称を用いている。www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/000/404/purososetu.pdf
(最終閲覧 2024年3月1日)

⁵ 佐々木晶二「大災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて」民間都市開発推進機構 URBAN STUDY Vol. 57 参照。<https://www.minto.or.jp/products/research/urban/detail157.html>
(最終閲覧 2024年3月1日)

(7) 土地区画整理事業、市街地再開発事業の実施

日本において官等大震災以降、大災害からの復興事業の基幹事業は土地区画整理事業であり、阪神・淡路大震災の際にはそれに加えて市街地再開発事業が実施された。市街地において火災で延焼した地区、区画道路が未整備な地区、津波被害や液状化被害がまもって生じた地区など、基盤整備や盛土工事などが必要な地区では、これまでの復興事業において土地区画整理事業が活用されてきた。

さらに、阪神・淡路大震災の被災地では、図2に示すとおり、高度利用のニーズがあったことから市街地再開発事業が複数地区で実施された。

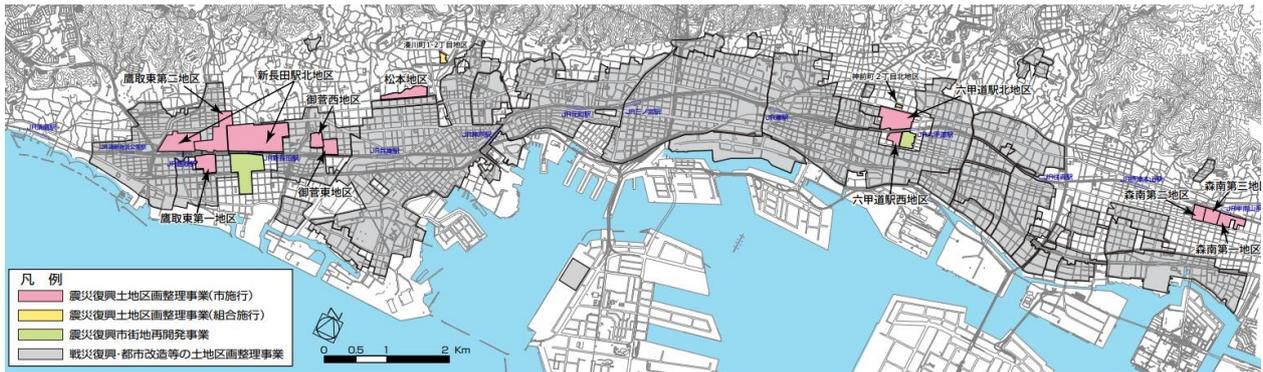


図2 神戸市における復興のための土地区画整理事業、市街地再開発事業の活用状況

これらの事業についての実際の補助内容は、大災害が起こった後に国土交通省と財務省が協議し、補正予算などの成立によって確定するものであるが、阪神・淡路大震災の際には、土地区画整理事業の補助対象に主要区画道路が追加され、市街地再開発事業の補助率がかさ上げされた。東日本大震災の際には、特に、土地区画整理事業での補助対象に盛土費用が追加され、補助率については、市街地再開発事業その他の復興事業と並んで、実質全額国費補助となっている。

(8) 一団地の復興拠点市街地形成施設事業の実施

東日本大震災の復興過程では、被災地での経済的な見通しが立ちにくいことから、先行的に復興拠点を整備し、それを段階的に拡張していくことを想定して、図3のとおり、買収型の一団地の津波防災拠点市街地形成施設(予算名:津波防災拠点整備事業)が用意され、用地費補助も整備された結果、実際にも24地区で実施されている。

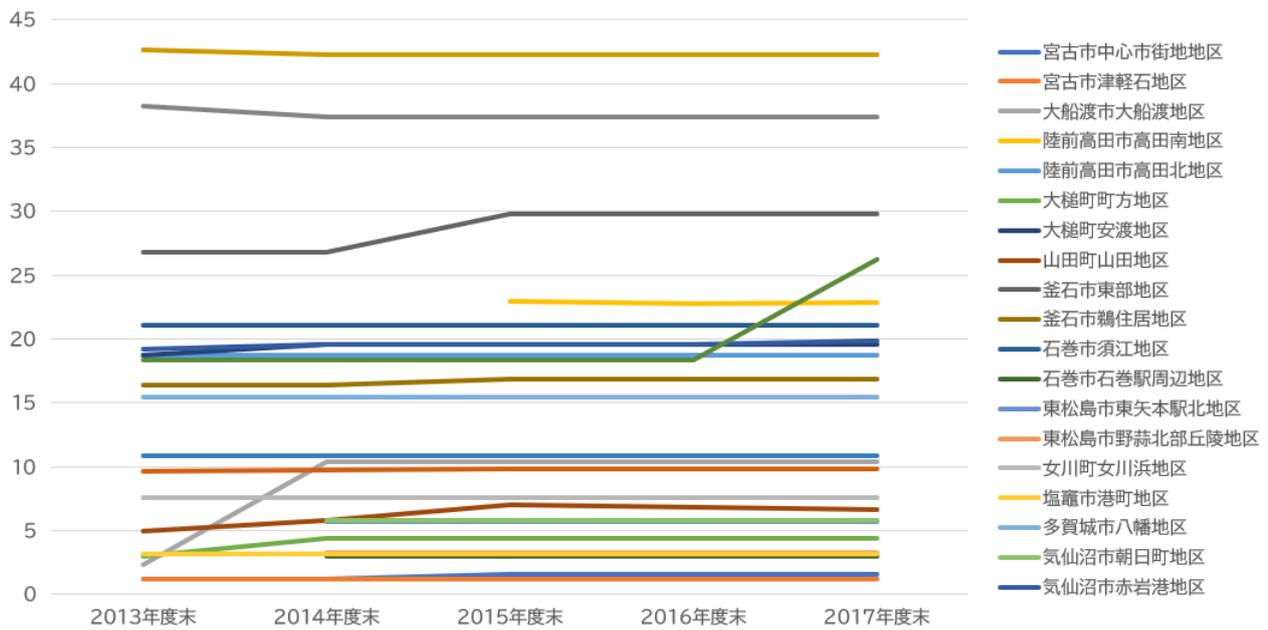


図3 一団地に津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定の対象面積推移

さらに、原子力災害を受けた福島県の被災地においても、図4のとおり、この買収型の事業手法が活用されている。



図4 一団地の復興再生拠点市街地形成施設の活用状況

(備考) 関係資料に基づき筆者作成。

また、実際の都市計画決定にあたっては、国土交通省の運用指針においても、一度にすべての計画事項を定めなくてもよいとの考え方が示され、実際にも、陸前高田市高田地区の一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画では、建築物に係る計画事項について「別途都市計画において定めるとおりとする。」と定め、都市計画決定手続きの煩雑さを回避する運用がされている。

今後の大災害にあたっては、用途買収費の補助を伴う全面買収型の事業手法についても、活用の可能性を検討する必要がある。

(9) 防災集団移転促進事業の実施

大災害が発生した後の復興計画では、災害前の居住地からまとめて安全な場所に移転するということがありえる。その手法としては、防災集団移転促進事業がある。

東日本大震災の津波被災地では、津波の被害にあった低地から高台に移転するために、防災集団移転促進事業を実施し、その実績は295市町村、移転戸数は37,001戸となっている。

今後の大災害によっては、東日本大震災のように、津波被災地である低地から高台に移転場合、逆に、山間部の集落からまとめて市街地に移転する場合（2004年の中越地震では30戸が山間の集落から集団移転）などが想定されるが、いずれの場合にも、この事業手法は適用できる。

この事業手法は、事業手法自体が明確に法律に位置付けられていないので、大災害発生後の予算によって支援内容が左右されるが、東日本大震災の事例では、図5のとおり、移転者の宅地買収費用、住宅の建設費用、移転先の住宅団地の用地取得費用、造成費用が補助対象になっている。

国庫補助対象事業

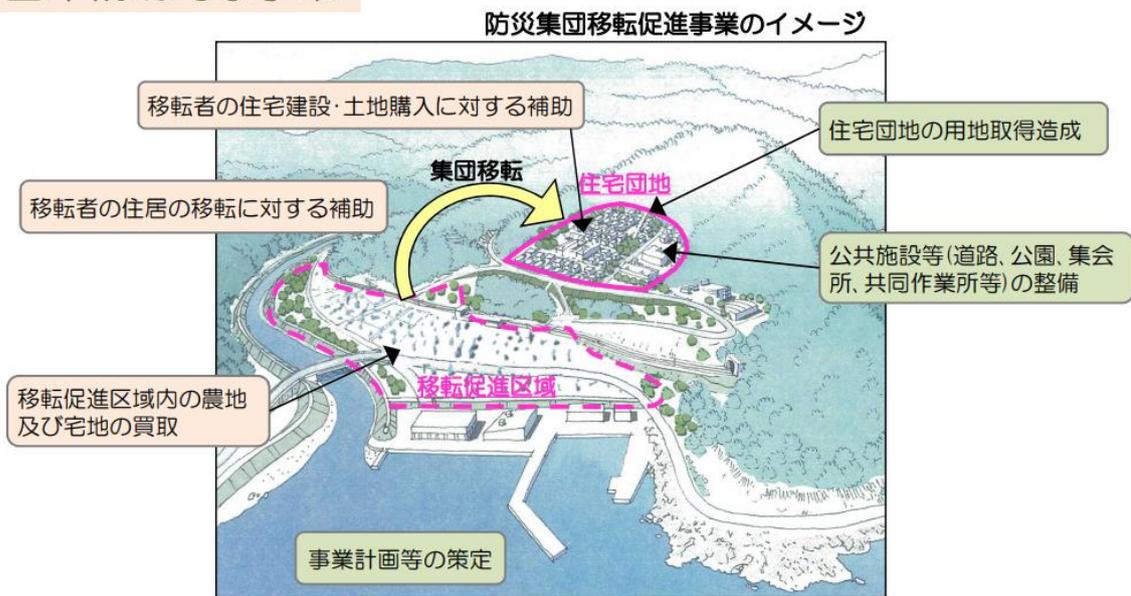


図5 東日本大震災の際の防災集団移転促進事業の支援内容

(10) 液状化対策事業

東日本大震災の際には、千葉県などを中心に液状化被害が集中したことから、液状化対策推進事業が創

設されている。道路などの公共施設の実施する関連で必要となる民間宅地の対策工事分までを公費で対応するというものであって、手法としては、図6のとおり、道路と宅地の境界部分に格子状の連続壁をつくるタイプと道路に地下排水工を設置して地下水位を下げるタイプが想定されている。



図6 液状化対策事業での事業イメージ⁶

なお、液状化対策事業については、東日本大震災時の予算制度整備自体で具体的な事業手法が確定していないこともあり、民間側の負担が大きいという課題が存在する⁷。

(11) 災害公営住宅の建設

災害公営住宅とは、公営住宅のうち、住宅を失った被災者向けに整備されるもので、整備主体は、県または市町村である。東日本大震災に対応して、30,077戸が供給されている。

補助率は、建設型の公営住宅で、通常の2分の1補助から、一般災害で3分の2、激甚災害で4分の3にかさ上げされると法定されている。なお、東日本大震災の際には、用地費も補助対象になっている。

これまでに述べてきた様々な復興事業に併せて、災害公営住宅を計画的に整備することが、被災者の生活再建のために不可欠である。

4. まとめ

⁶ 以下の国土交通省のWebサイト参照。 <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466245.pdf> (最終閲覧 2024年3月1日)

⁷ 佐々木晶二「最新の技術的知見に基づく既存宅地における液状化対策の提案(検討メモ)」民間都市開発推進機構 RESEACH MEMO 2016年4月参照。 https://www.minto.or.jp/assets/pdf/memo/research_35.pdf (最終閲覧 2024年3月1日)

3. において、大災害からの復興過程で活用可能な復興まちづくり制度の概要を明らかにした。ただし、これ以外にもこれまでの災害時に活用された復興制度は存在することには注意が必要である。

また、既に述べたとおり、これらの復興まちづくり制度のうち、事業制度の予算措置については、大災害が発生した後に補正予算等で明らかになることから、その都度確認して適用の仕方を検討することが不可欠である。

ただし、大規模災害からの復興に関する法律の立案過程において、財務省関係者とも議論した結果、以下のとおり、大災害の際には特別の財政措置を講じる規定が、法律で定められている。この趣旨を踏まえ、国の関係職員が適切な予算要求をされ、被災者、被災地の支援に役立つことを期待している。

大規模災害からの復興に関する法律

(財政上の措置等)

第五十七条 国は、第三条の基本理念にのっとり、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの円滑かつ迅速な復興のため特別の必要があると認めるときは、当該特定大規模災害の規模その他の状況を踏まえ、当該特定大規模災害の発生時における国及び地方公共団体の財政状況を勘案しつつ、別に法律で定めるところにより、当該特定大規模災害からの復興のための財政上の措置その他の措置を速やかに講ずるものとする。

(佐々木晶二)