

居住10年目を迎えた岩手県陸前高田市仮設住宅における被災者の暮らし（最終報告）：被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題(10)

| | |
|-----|---|
| 著者 | 宮城 孝, 山本 俊哉 |
| 出版者 | 法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会 |
| 雑誌名 | 現代福祉研究 |
| 巻 | 21 |
| ページ | 95-120 |
| 発行年 | 2021-03-01 |
| URL | http://doi.org/10.15002/00024264 |

居住 10 年目を迎えた岩手県陸前高田市 仮設住宅における被災者の暮らし（最終報告）

－被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題 X－

宮 城 孝¹⁾
山 本 俊 哉²⁾

【抄録】 2021年3月11日、東日本大震災の発生から10年の歳月を迎える。本稿は、東日本大震災で被災した岩手県陸前高田市における仮設住宅に関する調査研究について、2012年から10回にわたって掲載してきた最終報告である¹⁾。

まず、陸前高田地域再生支援研究プロジェクトの本市における約10年に及ぶ調査研究や支援活動を振り返ると共に、前半では、本市で最後まで唯一残った滝の里仮設住宅の区長へのインタビューの内容、また、この10年間の仮設住宅の変遷の時期区分を、「仮設住宅への移転・居住初期」、「居住中期」、「居住後期（仮設住宅の収縮期）」、「居住終了期（仮設住宅の集約・解体期）」の4期に設定し、各ステージの特徴の概略について述べている。その上で、仮設住宅を地域再生のベースキャンプ的な捉え方をする必要など仮設住宅支援のあり方について考察を加えている²⁾。

後半では、仮設住宅の長期居住を招いた陸前高田市の復興計画・復興事業について検証するために、これまでの陸前高田市でのフィールドワークを振り返りつつ、住宅再建に関わる防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業、復興土地区画整理事業の三事業について、他の三陸市町村と比較・検証することによって、陸前高田市における復興事業の進め方の問題について論述している。

なお、本研究プロジェクトの約10年に及ぶ調査研究等の成果を、2020年12月に、宮城 孝、山本俊哉、神谷秀美・陸前高田地域再生支援研究プロジェクト編著『仮設住宅 その10年－陸前

¹⁾ これまでの我々陸前高田地域再生支援研究プロジェクトによる、特に2011年からの仮設住宅自治会長へのインタビュー調査の結果などについて、その詳細を法政大学現代福祉学部紀要『現代福祉研究』第12号（2011年度）から第20号（2019年度）のフィールドワーク実践報告に、「被災住民のエンパワメント形成支援による地域再生の可能性と課題」のⅠ～Ⅸとして掲載している。

²⁾ 本稿における陸前高田市の応急仮設住宅に関する論述の対象は、建設型の応急仮設住宅に限定している。地方自治体が、公営住宅や民間賃貸住宅を借り上げて被災者に供与する「みなし仮設住宅」については含んでいない。陸前高田市においては、みなし仮設住宅の入居戸数107戸、301人であり、建設型の約5%となっている。

¹⁾ 法政大学現代福祉学部教授 Ⅰ 10年目を迎えた仮設住宅と被災者の暮らしの変遷 執筆

²⁾ 明治大学理工学部教授 Ⅱ 長期居住を招いた陸前高田市の復興計画・復興事業の検証 執筆

高田における被災者の暮らし』として、御茶の水書房から刊行しており、合わせて参照していただければ幸いである。

【キーワード】 東日本大震災 仮設住宅の長期化 被災者の暮らし エンパワメント
復興計画 復興事業 住宅再建 災害公営住宅 土地区画整理事業 集団移転

I 10年目を迎えた仮設住宅と被災者の暮らしの変遷

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災から10年の歳月が経とうとしている。

岩手県で最も甚大な被害にあった陸前高田市において、震災発生から10年が経過し、2021年3月末をもって、全ての応急仮設住宅が解消されることとなった。阪神・淡路大震災による仮設住宅が全て解消されたのが、震災発生から5年である。確かに、被害の規模の大きさやリアス式海岸という地理的条件による土地確保の困難性という違いがある。しかし、10年という歳月は、発生直後小学校1年生であった児童は、高校生となっている。被災者一人一人の人生において、あまりに長い年月である。陸前高田市において、最後まで残された滝の里仮設住宅には、このような子ども2人の家族4人で4畳半二間という狭い仮設住宅において10年間暮らさざるをえなかった方々がいる。近代化されたわが国において、このように長い年月を仮設住宅で暮らさざるを得なかった原因や背景、また仮設住宅における暮らしの営みや困難性について、検証すべきではないかと考える。

東日本大震災の後も熊本地震や北海道胆振地方地震をはじめ、震度6以上の地震が繰り返し起っている。また地震だけでなく西日本豪雨など風水害による災害も繰り返し起っている。このように頻発する自然災害にどのように向き合うのか。災害が起った直後、マスメディアによって、被災地域の深刻な被災状況や突然災害に襲われた地域住民の困窮した様子が盛んに報道される。しかし、発生から時間が経過するとともに、その報道の回数や量は、極端に減少する。大規模な災害が起ってから、被災地は、どのように復興を経ていくのか、また被災地の住民は、どのように生活の再建をなしていくのか、そこにどのような営みや困難性があるのか。中・長期的な視点からこのことを明らかにせずして、真に大規模な災害に向き合うことはできないのではないだろうか。

また、2020年に入って世界中を震撼させているコロナ禍は、自然世界から放たれたウイルスと人間社会はどう向き合うのか、グローバル化された国際社会のあり様や基本的な生活スタイルのあり方を含めて、我々に根本的な課題を投げかけている。

陸前高田地域再生支援研究プロジェクトは、2011年5月から陸前高田市において、被災住民自

身が地域の再生、生活再建に向けてその課題を話し合い、主体的な取り組みを行うことを支援してきている。そして、仮設住宅および被災地域におけるコミュニティ形成のあり方を共に模索しながら、陸前高田市の復興における地域再生のモデルづくりに寄与することを目的として、約 10 年間活動を続けてきた。本プロジェクトは、地域福祉、都市計画・まちづくり、社会学、社会疫学など専門領域が異なる研究者・実務家で構成されている。

本プロジェクトの調査研究活動も、約 10 年に及びこれまで随時開催してきた研究会も 70 回を超えている。また、毎年 8 月に実施してきた 10 回に及ぶ陸前高田の仮設住宅団地の自治会長へのインタビュー調査、仮設住宅に居住する被災世帯への 3 回のアンケート調査、地域再生のための各種のワークショップなどの活動に参加した大学教員、実務家、大学院生、学部生は、述べ約 600 人を超えている。

筆者の研究生活において、これほど長く領域の異なるメンバーと研究活動を継続できたことはない。それは、陸前高田の仮設住宅などで、日々懸命に生きている人々の姿こそが、我々に分野を超えてこれだけ調査研究を続けるエネルギーを与えていただいたのではないと思う。あらためて皆様に心から感謝の意を表したい。

2012 年 3 月から 10 回に渡り掲載してきた本稿も、今回が最終報告となる。なお、本研究プロジェクトの約 10 年に及ぶ調査研究の成果を、2020 年 12 月に、宮城 孝、山本俊哉、神谷秀美・陸前高田地域再生支援研究プロジェクト編著『仮設住宅 その 10 年—陸前高田における被災者の暮らし—』として、御茶の水書房から刊行している。こちらも合わせてご覧いただければ幸いである。なお、本書の出版にあたっては、独立行政法人日本学術振興会より科学研究費補助金・研究成果公開促進費（2020 年度、課題番号：20HP5161）の助成を得ている。

2. 10 年目を迎えた仮設住宅の状況

東日本大震災の発生から約 9 年 5 ヶ月が経過した 2020 年 8 月上旬に、陸前高田市において、最後の仮設住宅団地となった滝の里団地を訪問し、世話役をしている区長の A 氏にインタビューを行った。

【倫理上の配慮】

この A 氏を始め、今回の関係者へのインタビュー調査の実施にあたっての倫理上の配慮について、事前に調査の目的、内容、方法等について記した文書を調査対象者に送付するとともに、実施の際にも、口頭で回答は自由意思であり、回答しなくても不利益とならないことを説明し、承諾書に署

名していただいた上で実施している。写真撮影については、撮影前に許可を得て撮影するとともに、報告書等への掲載を承諾していただいている。また、コロナウイルスの感染防止策について、マスクの着用や換気の実施など十分な対策を講じた上で実施している。なお、本調査研究に関する倫理上の配慮に関する一連の手続きについて、事前に法政大学大学院人間社会研究科研究倫理委員会に審査を申請し、承認を得ている（2020年8月7日法政大学大学院人間社会研究科研究倫理委員会200101_2号）。

我々の調査によると、陸前高田市内の仮設住宅団地は、2019年度には14ヶ所が存在していたが、2019年度末までに13ヶ所が解体・撤去されている。滝の里団地は、震災から10年目を迎える2020年度唯一残された団地となっていた。

A氏の世帯は、仮設住宅を2度転居している。最初は、内陸部の矢作町の仮設住宅に約6年居住し、その団地が市の仮設住宅の撤去・集約化計画に基づき、解体・撤去されたため、その後同じ矢作町の仮設住宅に転居し、2年間区長として世話役をされている。

住宅再建をする高田町のかさ上げ地の土地の引き渡しが、予定していた時期よりかなり遅くなり2019年秋となったため住宅の建設が遅れ、仮設住宅を2度転居せざるを得なかったとのことである。2020年4月にこの滝の里仮設住宅に転居してきて、行政から依頼され、区長として行政との連絡役を引き受けている。

A氏によると、2020年8月現在、被災世帯が約20世帯は確実に居住しているとみられるが、公式の資料がないので正確な世帯数は不明である。その内の3世帯は、初めからずっと滝の里団地で暮らしている世帯とのことである。その中には、4人の三世代家族で、入居以来ずっとこの団地に居住している世帯がある。空き室となっている住戸もあるが、世帯分離が認められておらず、一戸の狭い環境で非常に長期間暮らさざるを得ない状況が続き、お孫さんたちは、二段ベッドで寝ていたとのことであった。現在の居住世帯は、A氏を初めほとんどが他の団地から転居してきた世帯となっている。また、派遣職員などによる目的外使用が約30世帯とのことである。4月から転居した世帯は5世帯とのことである。行政からは、2021年3月末までに退去をしなければならないと言われていたが、文書が届くのみで特にアドバイス等はないと述べていた。

滝の里団地では、これまで朝の8時30分にラジオ体操をしてそのあとコーヒーを飲んで雑談をしていたが、現在は、3人から4人程が集まっているとのことである。毎年6月に草刈りのボランティアが来ていたが、今年はコロナの影響で来ていない。現在は、A氏ともう一人の居住者で行っている。また、社会福祉協議会の職員が時々、戸別に巡回をしているとのことである。

A氏は、この9年を振り返り、周りの知り合いは、高台や災害公営住宅に転居しており、自らが

これほど長く仮設で暮らすことになるとは思わなかったと述べていた。

A 氏へのインタビューから、陸前高田市において仮設住宅に居住する被災世帯は、確実に震災発生から 10 年となる 2021 年 3 月まで存在することが確認されたのである。しかもそのほとんどが、仮設住宅から仮設住宅に転居してきた世帯となっている。

震災発生から 10 年を迎える陸前高田市では、国営の追悼・祈念施設である高田松原津波復興祈念公園が 2019 年秋から開園されている。また、2020 年 8 月には 600 人収容の市立文化会館が開館され、さらに、市立博物館が再建され 2021 年春に開館予定となっており、公共の建築物の建設・開館ラッシュが続いている。その一方、市内の、特に高田町と気仙町の今泉地区のかさ上げした地区では、相変わらず広大な空き地が広がっている。

10 年という長期にわたる仮設住宅に居住せざるを得ない被災者の存在とその一方、多くの大型の公共建築物と高田町と気仙町今泉地区の広大なかさ上げ地に広がる空き地の風景のギャップは、筆者にとって、「復興とは何か」、「本来、優先すべきものは何だったのか」について、重く問い直すものとなっている。



写真 1 最後の仮設住宅となった滝の里団地



写真 2 滝の里仮設住宅団地の区長 A 氏へのインタビュー風景（2020 年 8 月）

3. 仮設住宅の変遷の時期区分と各ステージの特徴

図 1 は、陸前高田市の仮設住宅における被災世帯の居住戸数の変遷を示したものである。2011 年は建設戸数であり、2012 年からは、我々の研究プロジェクトが毎年 8 月に仮設住宅自治会長にインタビュー調査を実施した際に、被災世帯に限って居住している数を把握したものである。ある時期から、仮設住宅に目的外使用として、支援自治体の職員などが居住しており、それらの数は除

いている。

この図によると、仮設住宅に居住する被災世帯数が減少していったステージが、3回あることがわかる。一度目は、2014年から15年にかけてである。二度目は、2016年から2017年にかけてである。さらに、三度目は、2017年から2018年にかけてである。

これらの変化と、陸前高田市における復興や仮設住宅に関する施策の状況などから、陸前高田市における仮設住宅と被災者の暮らしの変遷を、以下の4つのステージに区分する。

第Ⅰ期は、「仮設住宅への移転・居住初期」であり、時期としては、2011年5月頃から2011年12月末頃までの期間である。

第Ⅱ期は、「居住中期」であり、2012年1月頃から2014年9月末頃までの期間である。

第Ⅲ期は、「居住後期（仮設住宅の収縮期）」であり、2014年10月頃から2017年3月末頃までの期間である。

第Ⅳ期は、「居住終了期（仮設住宅の集約・解体期）」であり、2017年4月頃から仮設住宅が、すべて撤去され居住者がいなくなるとされる2021年3月末までの期間である。

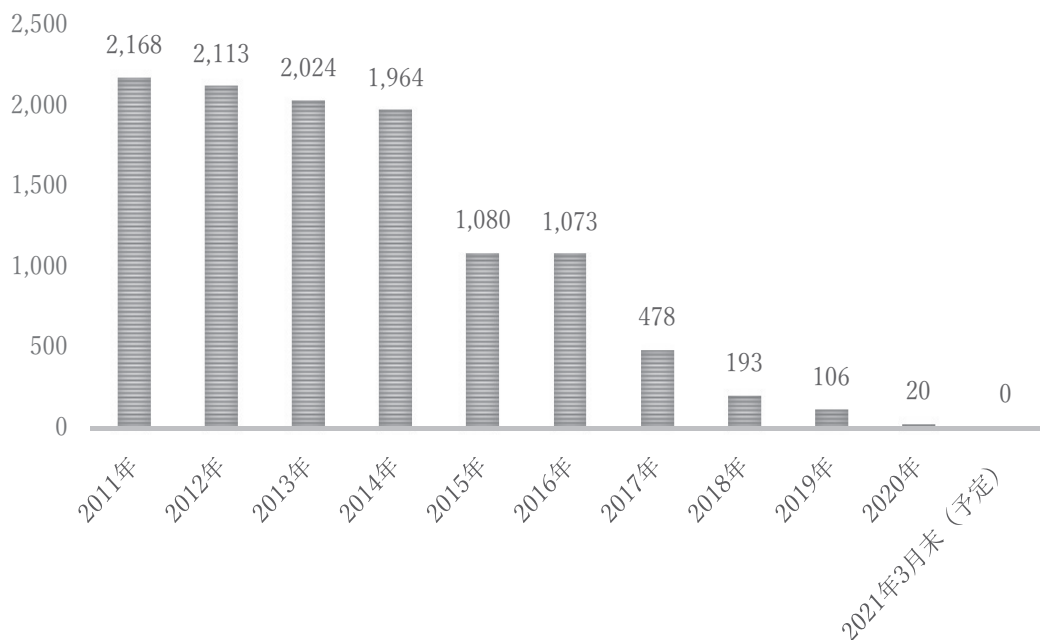


図1 陸前高田市の仮設住宅における被災世帯の居住戸数の推移

*各年の8月の調査による自治会長が把握している数値。2011年は建設戸数。

以下、これらの各期における陸前高田の仮設住宅や復興の状況の特徴について、紙幅の都合により、概略のみ述べておくこととする。

1) 第Ⅰ期 仮設住宅への移転・居住初期

（2011 年 5 月頃～ 2011 年 12 月末頃までの時期）

このステージは、劣悪な環境で、プライバシーが制限された避難所から、徐々に仮設住宅への移転が進み、被災者は、ようやく落ち着ける環境を確保することができた状況である。その一方、生活再建や地域の復興に向けた政府や自治体行政の施策が確定していないこともあり、被災者は、将来に向けて、大きな不安を抱えていた。

また、各仮設住宅団地において、自治会が組織化され、仮設住宅の居住環境の課題、居住者の相互交流、外部支援の受け入れなどの活動について、試行錯誤しつつ開始された時期でもある。

陸前高田市は、政府の方針に従って、復興計画素案を作成し、地区別説明会を 10 月中旬から 11 月に各地区で 1 回のみ実施し、災害復興計画を 12 月 21 日に、市議会で可決承認している。この時期、被災者は、市内外の仮設住宅等に分散して居住しており、特に被害が甚大であった気仙町今泉地区や高田町地域の被災住民は分散した状況にあり、必ずしも、被災者の意見や要望を十分に反映する機会や場が保証されていなかった。

2) 第Ⅱ期 居住中期

（2012 年 1 月頃～ 2014 年 9 月末頃までの時期）

このステージは、仮設住宅における暮らしが半年から 3 年余りを経た期間であり、仮設住宅における暮らしが徐々に定着化し、積極的にコミュニティ形成を図った団地もあった。その一方、被災者にとって住宅再建や生活再建について、非常に不安が強まった時期でもある。

この間の被災世帯の仮設住宅からの移転は、述べ 272 世帯と全体の 12.5%にとどまっている。その内、自力再建が 171 戸となっており、陸前高田市においては、一部を除いて住宅再建による仮設住宅からの移転は、未だ本格化していなかった。

この時期の最後では、中心市街地以外の比較的規模の小さい防災集団移転促進事業の工事が徐々に完了するとともに、陸前高田市で最初の災害公営住宅が完成し、入居者の募集が開始された。まだほんの一部ではあるが、被災者にとって最も重要である住宅再建の実現が見え始めた時期でもある。その一方、気仙町今泉地区や高田町地区やその他の地区では、まだ住宅再建や復興まちづくりの具体的な道筋が不透明であったため、逆に不安が増したとも言えよう。

3) 第Ⅲ期 居住後期（仮設住宅の収縮期）

（2014 年 10 月頃～ 2017 年 3 月末頃までの時期）

このステージは、仮設住宅における居住が 4 年を過ぎた 2014 年 10 月から震災発生から 6 年を経

た2017年3月末頃までの約2年半余りの期間であり、陸前高田市における復興事業が本格化した時期である。先ず2014年10月に、市内で最初の災害公営住宅の入居が開始された。また、防災集団移転事業による高台移転の造成が終了し、移転が始まる地区が増えていき、ほぼ移転が終了する地区も出始める。

この期間の仮設住宅からの移転は、約1,400世帯を超え、この時期の最後には、仮設住宅における被災世帯の居住率は、20%強となり、団地内では、空き室が目立つようになっていく。

その一方、高田地区や気仙町今泉地区では、大規模な嵩上げや高台地区の区画整理事業が本格化するものの、非常に大規模な工事のため、完成の見込みが大幅に遅れ、これらの地区の従前居住世帯に先行きに対する不安が広がっていった時期でもある。その意味で、被災地における住宅や生活再建において、地域間や世帯間の「目に見える差」が広がった時期でもあると言える。

その結果、仮設住宅に居住する被災世帯は、2014年8月現在の1,898世帯から、2015年8月には、1,080世帯とかなり減少するが、翌年の2016年8月は1,073世帯であり、ほとんど変わらず、移転が停滞する状況を示している。次に移転の変化を示すのは、県営栃ヶ沢災害公営住宅(301戸)の入居が開始されてからとなる。

この時期の最後には、仮設住宅における被災世帯の居住率は、20%強となり、団地内では、空き室が目立つようになっていく。残された仮設住宅の居住者には、仮設住宅における暮らしの長期化に伴う「取り残され感」、「孤立感」が増す一方、コミュニティを維持する困難性や深刻な問題が散見されるようになる。

4) 第Ⅳ期 居住終了期(仮設住宅の集約・解体期)

(2017年4月頃～2021年3月末までの時期)

このステージでは陸前高田市において、中心市街地や大型の公共施設が次々と完成し開設され、新たな道路や橋の建設が進み、町の様相が日々刻々と変化していく一方、震災発生から6年以上を経て、仮設住宅に残された被災者にとっては、その暮らしが非常に長期化していった時期である。仮設住宅の撤去・集約化が本格的に開始され、それにともなって余儀なく仮設住宅から仮設住宅に転居せざるを得ない事態が生じる。そして、居住世帯の減少化にともない、自治会は解散され、滝の里やモビリアなどの団地を除いて、ほとんどコミュニティ活動はなくなっていく。

また、震災から7年から8年目頃までに、壊滅的な被害にあった高田町や気仙町今泉地区における大規模な高台やかさあげ工事がほぼ完成するものの、住宅施工業者による工事の遅れや順番待ちなどにより、住宅の完成が遅れ、仮設住宅からの移転が停滞する状況が生じる。この時期仮設住宅の数は、年々減少するものの、最後の2021年3月末滝の里団地からの移転まで、ロングテールの

な状態として存続することとなる。

仮設住宅によっては、仮設住宅の撤去・集約化の年限を延長せざるを得ない状況が生じる。その結果、陸前高田市における仮設住宅からの完全な移転は、震災発生から 10 年を経た 2021 年 3 月末に、最後の仮設住宅である竹駒町滝の里団地からの移転によってようやく完了することとなる。

陸前高田市における 2020 年 12 月 31 日現在の人口は、18,635 人であり、震災前の 2011 年 2 月現在の 24,246 人と比べ、5,611 人の人口減を示している。このことは、津波による犠牲者を除いたとして、陸前高田市を離れた世帯もかなりの数となっていることを示している。この点は、大規模災害における被災者の生活再建、住宅再建の時期を考慮した施策のあり様が大きく問われていると言えよう。

4. 仮設住宅に暮らす被災者支援のあり方をめぐって

これまで、陸前高田市における仮設住宅の変遷を 4 期に分けて、特に仮設住宅で暮らす被災者の状況に焦点をあてて述べてきた。これらを振り返り、仮設住宅に暮らす被災者支援のあり方をめぐって若干の考察を加えたい。

わが国における終戦後の大規模自然災害において、これほど長期に仮設住宅に暮らさざるをえなかった要因について、今後の南海トラフ、首都圏直下型地震に備える意義としても十分に社会的に検証する必要があると考える。陸前高田市行政は当然としても、様々な関係者や関係機関による社会的な検証が求められよう。

その要因の一つとして、陸前高田市の復興計画、また復興計画にもとづく事業が、果たして被災者の暮らしの再建、また住宅再建を優先していたのか、筆者は、大きな疑問を持たざるを得ない。その一つとして、少子・超高齢化という我が国の現実に適切に対応していたか検証する必要がある。国の復興予算に依存した従来型のハード優先の復興事業の過大化が、ひいては、被災者の生活再建と住宅再建を著しく遅らせ、また人口の流出をもたらしたのではないかと考える。この点の検証については、山本によるⅡ **長期居住を招いた陸前高田市の復興計画・復興事業の検証** に譲ることとする。

第二に、復興計画の策定や事業の実施過程において、また、仮設住宅における暮らしが長期化する過程において、被災者のニーズや声を的確に把握していたのか、その努力を十分にしていたのかと問われると考える、我々の被災世帯へのアンケート調査、また仮設住宅団地の自治会長へのインタビュー調査においても、先の見えない不安、わかりにくい制度、住宅再建の時期や条件の変更など、めまぐるしく変わる状況下において、確かな情報の提供に関するニーズが非常に多く寄せられ

てきている。陸前高田市は、全団地に自治会長がおり、熱心に団地内のコミュニティ形成に取り組んでいた自治会長が多かったことから、もっと自治会長のネットワークを活用した情報提供や相談支援を図ることができたのではないかと考える。

第三に、仮設住宅におけるコミュニティの形成をどのようにとらえるべきか、再考する必要があるだろう。それは、被災者が単なる新たな住宅再建までの期間を過ごす場としてだけでなく、被災地における地域の再生、生活再建のベースキャンプとしてとらえるべきであると考え。事実、我々が関与した気仙町要谷や福伏地区、広田地域では、仮設住宅のコミュニティを活かし被災者の相互コミュニケーションが十分に働き、早期に防災集団移転事業による住宅再建が実現している。逆の側面から言えば、地域の再生が非常に遅れた高田地域や気仙町今泉地区においては、先に示したように、近隣同士の被災世帯が別々の仮設住宅に入居したため、地域の再生を図る相互コミュニケーションが十分に機能しなかったことが大きな要因となっている。

第四に、陸前高田市においてこのように非常に長期に仮設住宅で暮らさざるを得ない状況になったことを考えると、支援の初期段階において、各地区別に仮設住宅の居住世帯への支援体制を確立しておく必要があると考える。例えば、子どもがいる世帯への配慮や障害者や高齢者へのいる世帯への配慮など、個別的な相談・支援の体制について、外部支援団体の協力を得ながら構築する必要があると考える。また、これまで述べてきたように、ステージごとに困難な状況も大きく変化をする。そのような状況に対応する柔軟性やニーズに的確に対応する支援の手法について多くの示唆を与えていると考えられる。

新たな地域で新たな暮らしを始めた数名の仮設住宅の元自治会長が、「仮設住宅では、お互いが同じ環境で、同じ苦勞を分かち合いながら助け合うコミュニティをつくることができた。しかし、新しい地域では、まだ住民同士の顔が見えず、先行きに不安がある。」と述べている。

最後に、このことから仮設住宅は、ただ単に物理的に提供された被災者向けの住宅という意義のみではなく、被災地の住民が、主体的に暮らしの再建と地域の再生を図る前線基地となる可能性を有していると述べておきたい。被災地に関わる外部支援団体や支援者は、このような視点で仮設住宅をとらえ、被災住民のエンパワメントを形成する支援こそが求められると言えよう。

II 長期居住を招いた陸前高田市の復興計画・復興事業の検証

5. 仮設住宅の長期居住と住宅の自力再建に影響を与えた復興事業の検証

東日本大震災は、人口減少と高齢化が進行する時代に、それがすでに深刻な問題として顕在化していた地域で広域に渡って発生した災害であった。災害は一般に、こうした問題を加速することが知られているが、復興の進め方によっては、それを減少、緩和することは可能である。そのためには、被災者の日常生活を早期に回復する必要があり、その基盤となる住宅の早期再建が不可欠である。

仮設住宅は、それを準備する場所であり、復興計画・復興事業は、仮設住宅の居住期間にそれを実現する道筋を作る道具立てである。ところが、東日本大震災では、仮設住宅の居住が長期化した。特に、陸前高田市の仮設住宅は居住 10 年目を迎え、前述したとおり、まだ多くの被災者が残っていた。

確かに東日本大震災は、近年の地震の中では最大級であったし、陸前高田市の被害は甚大であった。同じように津波浸水区域が広く、庁舎が被災した市町でも、仮設住宅の居住は長期化した。しかし、陸前高田市のような復興事業に伴う住宅再建の遅れがその主たる理由ではなかった。陸前高田市は、仮設住宅の建設も、防災集団移転促進事業の着手も、災害公営住宅の建設も、他の市町村よりも早かったが、復興土地区画整理事業の工事完了は大幅に遅れた。工事完了を早めるために、宮城県東松島市の野蒜北部地区と同じように仮設のベルトコンベアを導入した。しかし、事業は長期化した。今泉地区の標高 125m の愛宕山を海拔 45m まで切り崩す工事が難航したこともあるが、復興土地区画整理事業の区域が東日本大震災で最大であったことが響いた。

本研究チームは、陸前高田市の仮設住宅に暮らす被災者に寄り添い、自治会長インタビューに加え、居住者アンケートを数回実施してきた。居住 3 年目の 2013 年 8 月に実施したアンケートでは、「仮設住宅では死にたくない」「5 年間は覚悟しないとならないのか」と言い、市の復興に関する情報提供と協議は不十分だと答えた回答者が 7 割を超えていた。居住 6 年目になっても、情報提供と協議は不十分だという不満は強く残っていた。地区全体が土地区画整理事業の対象になった今泉地区に戻って住宅を再建する予定の居住者にその傾向が強く、情報提供は 59%、住民参加は 66% が充分でないと回答していた。「当初は 1～2 年と思ったけど、もう 4 年も経つ。少なくともあと 3 年も仮設住宅に住むと思うと、住宅再建はまだ真剣に考えられない。」と、市が進める復興事業と

³ 鈴木大隆・石井旭・斉藤茂樹・川村壮「陸前高田市における住まいの再建推進方策に関する調査研究」北海道立総合研究機構建築研究本部，調査報告 No.401,2019 年 3 月

住宅再建の遅れに対し、正直な思いを吐露する自治会長が少なくなかった。

ところで、鈴木大隆らは、陸前高田市の建築計画概要書に基づき、2011年4月から2017年3月までの6年間で、公共が宅地整備しない自力再建は1,000棟を超えており、それらも一因となり、災害公営住宅の計画戸数や土地区画整理事業の区画数を減らして整備が進められたことを述べている³。本研究チームは、上記の仮設住宅の調査と並行して、2017年度から科研費・基盤研究(B)「被災者の主体性と専門家の関与に着目した東日本大震災の復興事業のプロセスの検証」(研究代表:山本俊哉)の研究を3年間にわたって進めてきた。同研究では、陸前高田市の復興に関わってきた関係者のインタビューを重ねながら、他市町村の復興計画・復興事業の担い手や研究者を交えて議論をしてきた。それらを通して、陸前高田市の復興事業の進め方の問題点が浮き彫りになった。

そこで、以下の本稿では、これまでの陸前高田市でのフィールドワークを振り返りつつ、住宅再建に関わる防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業、復興土地区画整理事業の三事業について、他の三陸市町村と比較・検証し、陸前高田市における復興事業の進め方の問題を論述する。

6. 防災集団移転促進事業の進め方の比較・検証

本研究チームは、陸前高田市の仮設住宅の調査を通して、気仙町長部と広田町の複数の仮設住宅団地で、それぞれ自主的に地区内への集団移転を検討していたことを把握するとともに、仮設住宅自治会長などの依頼を受け、防災集団移転促進事業の勉強会やワークショップなどの支援を行ってきた。同じ仮設住宅団地や近傍の仮設住宅団地で暮らす居住者が集会所などで顔を合わせ、自主的にアンケートをとって協議してきたことから、高台への防災集団移転の住民合意は他地区と比べて早かった。両地区の被災者の自主的主体的な取り組みは、他地区における防災集団移転促進事業の取り組みを先導した。また、住民らが地権者と交渉して選定した既存集落内の移転先の用地を陸前高田市が認めたことで、市内最大規模の米崎町脇ノ沢団地(74区画)を最後に、土地区画整理事業と併せて進めた高田・今泉地区を除く28団地(358区画)の宅地造成工事が2015年末までに完了した。

他の市町村ではどうであったか。隣の大船渡市は当初、防災集団移転促進事業による被災住宅の移転先の用地を高台に造成する方針であったが、その位置や宅地割を巡って住民合意が難航したことに加え、宅地造成が難しい土地であったことから、既存集落内へ分散移転する方針に切り替えた。防災集団移転促進事業の規模要件を下回る移転先の用地については、複数合わせて一地区として認めるよう復興庁に掛け合った。それが認められたことで既存集落内に差し込むように移転する「差し込み型」と呼ばれる移転計画が市内各地で作成された。中には、図2に示す大船渡市赤崎町の清

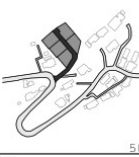


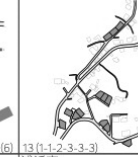
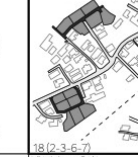
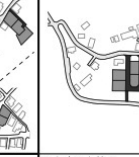

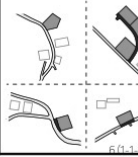
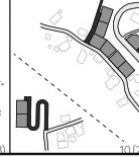
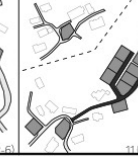
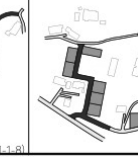
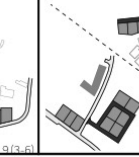
| 住民主導 | 対象地域 | 大船渡市 越喜来地域・赤崎地域・末崎地域 | | | | 大槌町 吉里吉里地域 | | 陸前高田市 長部地域 |
|-------|-----------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| | 計画経緯 | 1. 規模要件未済の移転に対する復興庁への問い合わせ。 2. 移転者親族等が所有する土地の積極的な活用。 | | | | 1. 協議会による既存集落（高台）への移転方針。 2. 限られた町有地の転用。 | | 1. コンサルタントによる再建に関する助言。 2. 移転者親族の土地活用。 |
| 計画宅地図 | 地区名 移転戸数 (宅地構成) | 船浦①  | 輪巻(小川原)  | 上山(小川原)  | 梅神  | 吉里吉里①(吉里吉里四丁目)  | 双六  | |
| | 計画宅地図 | 佐野  | 清水  | 浦近仲・西  | 浦近南  | 浦近東・再建  | 双六 / 双六第三  | |

図2 大船渡市と大槌町と陸前高田市に見られた「差し込み型」の集団移転（作成：関口裕也）

水地区のように、既存集落内に1区画ずつ分散した「差し込み型」の集団移転も認められた。

こうした「差し込み型」は大船渡市だけでなく、他市町村でも見られた。例えば、大槌町の吉里吉里では、移転先の候補地において人骨等の埋蔵物が出土したため、既存集落内の教員用住宅用地（公有地）を活用して「差し込み型」の分散移転を進め、住宅再建を急いだ。陸前高田市でも気仙町長部の双六地区では、被災者の親族が所有していた土地を移転先地を選び、5戸未満の宅地に分散移転していた⁴。

移転宅地の整備タイプを取り付け道路の通り抜けか否か、新設か否かに着目して、通り抜け道路新設型・行き止まり道路新設型・既存道路活用品に分類したところ、大船渡市では既存道路活用品が最も多く、10地区/21地区と半分近くを占めた。一方、陸前高田市は、通り抜け道路新設型が最も多く、14地区/28地区と半数を占め、既存道路活用品は2地区のみだった。

大船渡市と陸前高田市の移転宅地整備タイプごとに1戸あたりの事業費の平均を見ると、既存道路活用品は、大船渡市が15.4百万円/戸で、陸前高田市が13.5百万円/戸であった。一方、通り抜け道路新設型は、大船渡市が32.2百万円/戸に対し、陸前高田市は38.2百万円/戸と6百万円高く、行き止まり道路新設型は、大船渡市が13.1百万円/戸に対し、陸前高田市は43.5百万円/戸と、30.4百万円も高かった。全体平均を見ると、大船渡市の防災集団移転促進事業は23.5百万円に対し、陸前高田市は38百万円と、15.5百万円も高かった。なお、ここには図3に示す通り、陸前高田市には下沢地区と下矢作地区の行き止まり道路新設型がそれぞれ141.9百万円/戸、95

⁴ 山本俊哉「三陸被災地における差し込み型集団移転事業の検証」日本建築学会大会（関東）学術講演梗概集，2020年9月

⁵ 関口裕也・山本俊哉「大船渡市と陸前高田市の防災集団移転促進事業の移転宅地整備と事業費の比較検証」日本建築学会大会（北陸）学術講演梗概集，2019年9月

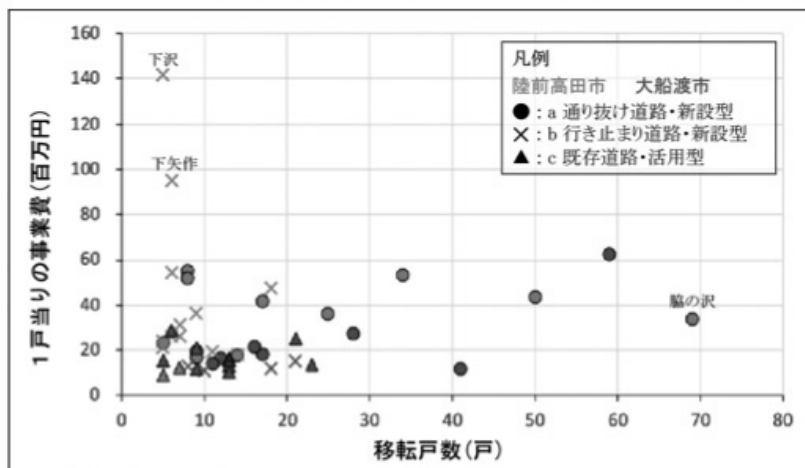


図3 陸前高田市と大船渡市の移転宅地整備タイプ別に見た事業費と移転戸数

百万円/戸という突出した金額になっていることに留意する必要がある⁵。

こうした一戸当たり約1億円から1億4千万円もの造成費がかかる事業は、移転先が急勾配な斜面地や既存道路から離れた高台にある。建設費だけでなく、今後は維持管理費も生じるし、既存集落から離れていて、住宅地として必ずしも良好と言えない場合が少なくない。それに対し、既存集落の空き地を活用した「差し込み型」は、費用があまりかからないだけでなく、コンパクトな集落を持続していく上でも効果的である。「差し込み型」は人口減少が進む地域において賢明な選択と言えよう。

移転先が土地区画整理事業区域内に組み込まれた陸前高田市今泉と高田町中田地区の防災集団移転促進事業は、実質的には宅地造成費がもっとかかっている。土地区画整理事業区域に組み込まれたことで、被災者にとっては宅地造成の時期が大幅に遅れただけでなく、その分譲価格及び借地料が大幅に上昇した。

高田町中田地区では、広田町の取り組みに倣って、自主的主体的に住民協議会を設立して移転先の候補地を選定して住民合意を進めていたが、同協議会の菅野明宏代表(当時)によると、突如陸前高田市から移転先が土地区画整理事業区域内に決まったと知らされたという。陸前高田市の都市計画課によると、当初は二つの事業を重ねる予定はなかったという。しかし、宅地の場合は計画人口密度を「40人/ha以上」にするという震災復興土地区画整理事業の条件を満たすため、中田地区の防災集団移転促進事業が組み込まれた。結果的に、移転先の購入価格は移転元(被災者の従前居住地)の買収価格の2倍以上高くなり、100万円単位的大幅な差が生じた。また、購入を断念して賃借に切り替えても、借地料は当初説明されていた金額よりも大幅に高くなった⁶。

7. 災害公営住宅事業の進め方の比較・検証

気仙町長部や広田町など各地の集団移転の住民協議会には、住宅再建の資金がなく、災害公営住宅に入居せざるを得ない住民が何人かいた。そこで、漁村部である広田町と気仙町長部の要谷地区の住民協議会からそれぞれ一戸建てタイプの災害公営住宅の要望書が提出された。当時、国土交通省住宅局では災害公営住宅事業のメニューには一戸建てタイプもあることを周知していた。しかし、陸前高田市建設課は建設用地がないことと公平性の原則からそれは認められないとして各地域に一団地でまとめて中高層の集合住宅タイプの災害公営住宅の建設を進めた。東日本大震災で被災したなどの市町村でも、図 4 に示す通り、漁村部に行くと集団移転の団地内に木造の一戸建てタイプが建てられているが、陸前高田市ではそれが見られないどころか、土地区画整理事業区域外では、中高層の集合住宅タイプの災害公営住宅がポツンと建てられた。

その結果、陸前高田市の災害公営住宅の入居率（2019 年末）は、他市町村と比べて低かった。特に漁村部では 7 割にも満たない数字になっていた。表 1 に示す通り、陸前高田市は、宮古市以北の市町村や隣の大船渡市よりも遅れたが、釜石市・大槌町・山田町よりも早く災害公営住宅を完成

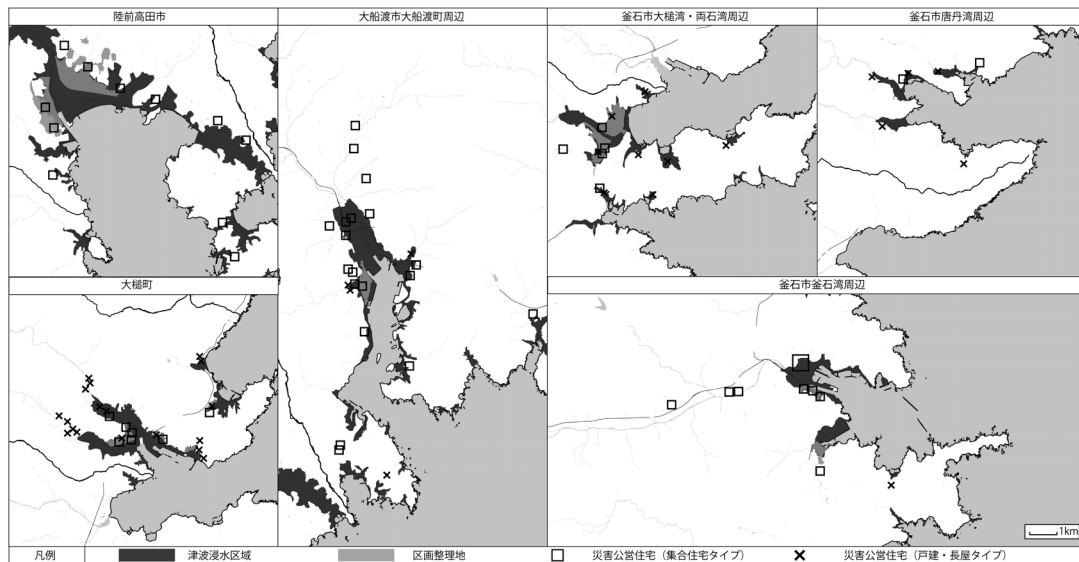


図 4 岩手県沿岸南部市町村における災害公営住宅の分布図（作成：原田拓海）

⁶ 白木彩夏・山本俊哉「震災復興土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の合併施行の検証」日本建築学会大会（関東）学術講演梗概集，2020 年 9 月

表1 岩手県沿岸市町村における災害公営住宅の完成年度と入居率 (2019年12月)

| | 全壊戸数 (戸) | 整備戸数 (戸) | 入居率 (%) | | | 完成した災害公営住宅 (戸) | | | | | | | | |
|------------|-------------|-------------|---------|------|------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|
| | | | 全体 | 市街地 | 漁村部 | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | |
| 岩手県 | 19508 | 5833 | | | | | | | | | | | | |
| 岩手県 沿岸部 | 田野畑村 | 225 | 63 | 92.1 | | | | 17 | 46 | | | | | |
| | 岩泉町 | 177 | 51 | 84.3 | | | | 51 | | | | | | |
| | 宮古市 | 2677 | 766 | 96.4 | | | | 40 | 213 | 490 | 23 | | | |
| | 山田町 | 2762 | 640 | 92.2 | | | | | 72 | 167 | 249 | 116 | 36 | |
| | 大槌町 | 3579 | 876 | 98.7 | 99.6 | 98.3 | | 125 | 36 | 244 | 27 | 284 | 150 | 10 |
| | 釜石市 | 2957 | 1316 | 97.8 | 98.2 | 95.2 | 54 | 183 | 165 | 60 | 554 | 198 | 102 | |
| | 大船渡市 | 2791 | 801 | 92.6 | 93.2 | 91.0 | 56 | 7 | 181 | 386 | 171 | | | |
| | 陸前高田市 | 3807 | 895 | 82.5 | 86.4 | 69.0 | | | 218 | 242 | 375 | 60 | | |

させた。しかし、2019年末時点の平均入居率は、他市町村よりも10ポイント以上低く82.5%にとどまっており、漁村部に至っては他市町が90%を超えていたのに対し、陸前高田市の漁村部は69%にとどまった。

こうした入居率の低さは、建設タイプを中高層の集合住宅タイプに限定したことだけが理由ではない。入居者の意向把握の方法にも他市町村と大きな違いが見られた。以下、明治大学大学院博士前期課程の原田拓海の修士論文「岩手県沿岸南部における災害公営住宅の研究プロセスの検証」の調査結果に基づき、比較・検証する。

陸前高田市は、2012年6月に「陸前高田市公営住宅供給基本方針」を策定し、市内の全1,000戸の供給計画を定めた。その戸数の計算の根拠にしたのが、2011年12月から2012年2月に陸前高田市復興対策局が実施した「土地区画整理事業・防災集団移転促進事業 意向確認調査」(2012年3月23日集計)の結果から災害公営住宅入居希望者率18.8%を割り出し、それに被災世帯数3,842世帯を乗じて750世帯と試算した。それに自立再建希望世帯の時限入居分(退去後は老朽公営住宅からの転居を受け入れ)として250世帯を加えて1,000戸とした。この試算検討には、専門家も市民代表も参加せず、担当課の建設課で進められた。その結果、住宅の自力再建者や市外への転出者の数は考慮せず、いわば井勘定で数字が定められた。

陸前高田市が時限入居分をカウントしたことや被災しなかった公営住宅からの転居の受け皿とすることは、復興交付金の使途として疑義があるが、問題はこの数字の見直しが3年後の2015年度中頃に行われた1回のみだったことである。しかもその間に実施された入居意向の把握は、2013年10月の災害公営住宅入居仮申し込みと2015年5～6月に実施した住宅再建に関する意向調査、それに2012年10～11月に実施した高田・今泉の両地区対象の住宅等移転意向調査の3回だけであった。大船渡市では計画策定後に意向調査を8回実施し、供給計画戸数を3回見直した。釜石市と大

槌町もそれぞれ意向調査を 6 回実施し、供給計画戸数を 6 回見直した。それと比較すると、入居希望者の意向把握が不足し、計画の見直しが適切ではなかったと言わざるを得ない。

他市町の進め方をもう少し詳しく見てみよう。大船渡市は、まず供給戸数の計画を立てる前に意向調査を 3 回実施している。しかも復興計画を担当した都市計画課が実施した意向調査のほかに、災害公営住宅を担当した住宅公園課が 2012 年 4～5 月に自ら調査を実施した。潜在的に入居が予想される世帯に対しては、応急仮設住宅支援協議会が住民へ直接入居希望などを把握した。800 戸の計画戸数を定めた翌年度も住まいに関する意向調査を行い、災害公営住宅の入居仮申し込みを通じた意向調査も合計 7 回を数え、計画個数の見直しは 3 回を数えた。供給する住宅タイプについては、大船渡市も陸前高田市と同様に、当初は集合住宅タイプの災害公営住宅の供給を基本にしていて、同市漁村部の末崎町泊里地区から戸建ての災害公営住宅の整備の要望書が出され、市はこれを受けて戸建ての災害公営住宅の整備要件を策定して、同地区に整備した。

釜石市も、震災直後は復興計画の担当課が意向調査を行ったが、住宅再建の希望登録からは災害公営住宅の担当課が主体となり意向調査を進めた。また、震災以前から地域担当の職員を置く体制を敷いていたことからその職員が住民に直接ヒアリングをすることもあった。釜石市は、防災集団移転事業区域内に戸建て住宅の災害公営住宅を設置するなど他の復興事業と関連づけて整備したため、陸前高田市と比べると完成年次が少し遅くなったが、生活再建未定者への意向確認調査や入居仮申し込みの意向調査を何度も重ね、その結果を踏まえて、多くの団地が完成を迎えていた 2017 年 4 月までに供給戸数を調整した。

陸前高田市と同様に庁舎が被災した大槌町では、復興局復興推進室が 2012 年 1 月に行なった住宅再建に関する意向調査に基づき災害公営住宅の供給計画戸数が算定された。その数値の精度を上げるため、学識経験者や住民でもある各種専門家が参加した災害公営住宅整備検討委員会において対策を検討し、第 2 回住宅再建に関する意向調査を実施した。供給が需要を上回ると管理コストが高くなる懸念から、従前のまちなイメージにも馴染み、将来的に払い下げが可能かつ比較的解体が容易である木造戸建タイプを多く採用した。加えて、計画戸数を減らすことに尽力し、災害公営住宅の完成がピークを迎える 2016 年度下半期から 2017 年度に本申し込みに合わせ、最終的な意向確認を行い、入居辞退があった際には可能な限り建設を中止した。

以上のように、他の岩手県沿岸南部の市町村では、意向調査を何度も把握し、それを踏まえて供給戸数及び建設計画を見直してきた。一方、陸前高田市は岩手県住宅課からの見直しの要請がありながらも、頑なに当初計画をほとんど変えずに進めた。その結果、ニーズとマッチしない災害公営住宅が他の復興事業とは無関係に建てられ、竣工当初から空き住戸がいくつも生じた。

8. 復興土地区画整理事業の進め方の比較・検証

陸前高田市の仮設住宅の長期居住に最も大きな影響を与えたのが、高田地区と今泉地区の復興土地区画整理事業であった。地区別で見ると、女川中心部地区(198ha)と最大だが、高田地区(186ha)と今泉地区(112ha)はそれに次ぐ規模で、市町村別で見ると、両地区を合わせた陸前高田市の298haは、三陸被災地で最も大規模であった。

事業費も、陸前高田市の復興土地区画整理事業は三陸被災地で最も高く、1,729億円(防災集団移転促進事業を含む)であった。その数字は女川町(772億円)、東松島市(806億円)の2倍であった。単位面積当たりの事業費は今泉地区が約7.4億円/haであり、女川中心部地区の約3.1億円/haの2倍を超えていた。東松島市の野蒜北部地区も山を崩して土砂を運搬するのに仮設のベルトコンベアを設置して注目を集めたが、単位面積当たりの事業費は女川中心部地区と同じ約4.1億円/haで、今泉地区はその1.8倍であった(図5・表2)。

注目すべきは、その事業期間(清算期間を除く)の長さである。女川中央部地区は6年間、野蒜北部地区は4年間であるのに対し、高田地区と今泉地区の事業は8年間以上とかなり長期間に及んだことである。

同じように大規模な復興土地区画整理事業を実施しながらも事業費を比較的少なく抑え、しかも早期に事業を終わらせた女川町と東松島市は、どのように事業を進めてきたのか。その両市町に、住宅の高台移転を早期に決めて土地区画整理事業は低地の非住宅系の土地利用のために低地のみに

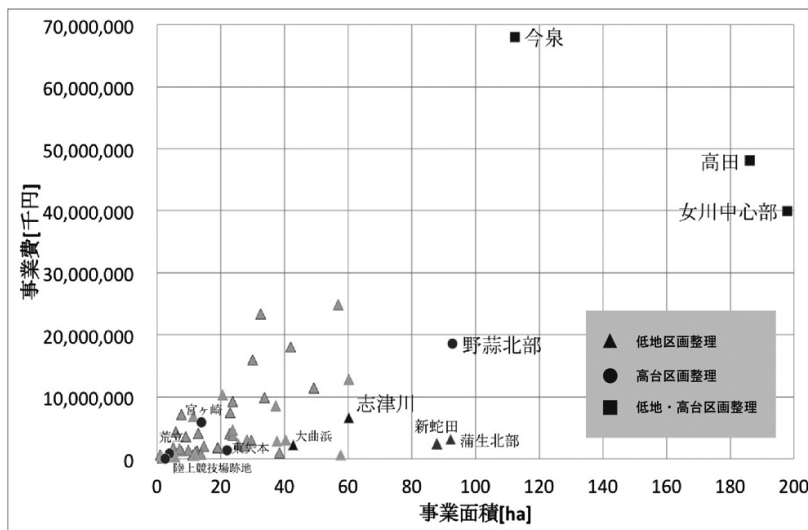


図5 復興区画整理事業の事業費と事業面積の比較 (作成：白木彩夏)

表 2 対象 4 市町村の事業面積・事業費・ビルドアップ率（作成：白木彩夏）

| 市町村 | 事業地区名 | 事業面積 [ha] | 事業費 [千円] | 事業費／面積 [千円／ha] | 戸数 [戸] | 住宅 BU 率 [%] | |
|-------|----------|--------------|-------------|-------------------|-----------|-------------|--------|
| | | | | | | 戸数 BU | 面積 BUa |
| 陸前高田市 | 高田 | 186.1 | 72,244,891 | 388,205 | 353 | 21.0 | 17.2 |
| | 今泉 | 112.4 | 83,318,441 | 741,267 | 181 | 28.5 | 23.4 |
| | 合計 | 298.5 | 155,563,332 | 521,150 | 534 | 23.1 | 19.5 |
| | 合計（防集込み） | 298.5 | 172,912,969 | 579,273 | 534 | 23.1 | 19.5 |
| 女川町 | 中心部 | 198.0 | 61,638,930 | 311,308 | 754 | 57.3 | 48.9 |
| | 宮ヶ崎 | 14.0 | 7,240,453 | 517,175 | 81 | 90.2 | 88.2 |
| | 荒立 | 4.0 | 1,411,000 | 352,750 | 46 | 90.2 | 90.2 |
| | 陸上競技場跡地 | 2.5 | 47,762 | 19,105 | 200 | 100.0 | 100.0 |
| | 合計 | 218.5 | 70,338,145 | 321,914 | 1,081 | 65.3 | 59.2 |
| | 合計（防集込み） | 218.5 | 77,188,438 | 353,265 | 1,081 | 65.3 | 59.2 |
| 東松島市 | 野蒜北部丘陵 | 92.8 | 37,796,291 | 407,288 | 404 | 90.2 | 90.0 |
| | 東矢本 | 21.9 | 3,707,408 | 169,288 | 578 | 99.7 | 99.5 |
| | 大曲浜 | 42.7 | 6,041,000 | 141,475 | 0 | | |
| | 合計 | 157.4 | 47,544,699 | 302,063 | 982 | 95.5 | 94.2 |
| | 合計（防集込み） | 157.4 | 80,642,386 | 512,340 | 982 | 95.5 | 94.2 |
| 南三陸町 | 志津川 | 60.0 | 11,284,410 | 188,074 | 0 | | |
| | 防集団地 | 55.9 | 14,064,845 | 251,607 | 786 | 92.1 | 88.5 |
| | 合計 | 115.9 | 25,349,255 | 218,717 | 786 | 92.1 | 88.5 |

導入した南三陸町を加え、陸前高田市の進め方と比較して検証する⁷。

1) 女川町の復興土地区画整理事業の進め方

女川町は、震災から 1 ヶ月後に地元の産業界を一つにまとめた復興連絡協議会（FRK）が設立され、行政に頼らず、民間ベースで復興まちづくりのビジョンの検討を進めた。防潮堤の計画は当初、直壁型を想定して検討していたが、専門家の意見に耳を傾け、直壁型は高さ 25m を支えるには危険で、底地幅 75m を要する台形型だと女川浜には余裕がなく、無理だと考え、防潮堤を整備しない意見をまとめた。前町長も防潮堤を整備しない代わりに地盤を嵩上げする方策を早期に選択して復興土地区画整理事業を導入した。また、現町長が女川駅前を中心に都市機能を集約するため、町を二分していた堀切山を削る選択をしてその事業区域を拡大した。女川町の事業担当者及びそれを

⁷ 白木彩夏・山本俊哉「東日本大震災における大規模土地区画整理事業に関する考察」日本建築学会大会（北陸）学術講演梗概集，2019 年 9 月

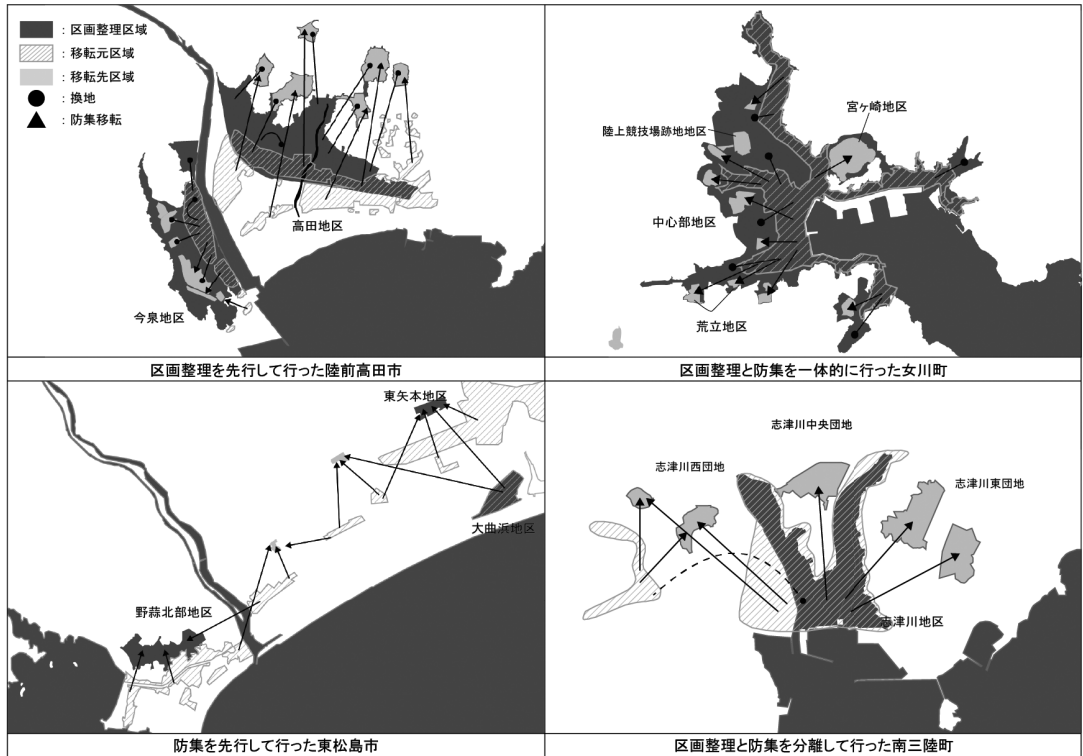


図5 陸前高田市と女川町と東松島市と南三陸町の復興事業区域図 (作成：白木彩夏)

支援した都市計画コンサルタントの末祐介によると、土地区画整理事業を広域にすることで、土地を集約するだけでなく、被災以前からの土地所有者は換地、借地人は町有地を借りられ、早期復興を図ることができたという。なお、復興土地区画整理事業には、住宅地は「40人/ha以上」とする要件があるが、計画段階ではそれはあまり意識せず、意向が変化した場合高台区域を削減するという考えで臨み、住宅地の嵩上げ補助金のためという認識であったため、嵩上げの部分のみ満たすように計画したという。

女川町は、地権者全員への土地利用の意向調査を早期に実施した。それを踏まえて売却意向者の土地の先行買取りや起工承諾による造成工事を先行的に着手した。詳細な要望を調査し、申出換地を組み合わせることで住民の要望に応え、必要な整備を最小限に止めた。また、防災集団移転促進事業を土地区画整理事業のほぼ全域に同時にかけることで、土地の売却意向者には高台への移転を促進し、土地の売却ができない者には換地で嵩上げ造成地へ移転を実施した。

商業・水産加工業関係者全員への事業再開の意向調査も早期に実施して、産業エリアの区域を決めた。早期の事業再建意向を示した地権者には、初期造成エリアに先行的に換地し、土地活用に迷

う地権者には後期造成エリアに換地する方針を立てた。これにより大規模区画整理でありながら、造成工事を早めることを可能にした。

宮ヶ崎地区の復興土地区画整理事業の見直しも特筆すべき点である。同地区の事業認可案は、山を平らに造成するため、女川町全体切土量の 4 分の 1 にあたる 250 万 m^3 を切土するものであった。南三陸町の行政担当者は、この造成案だと問題が多いと判断し、都市プランナーの宇野健一にこの造成方法の見直しを依頼した。2012 年 6 月のことである。事業変更許可後に地盤調査をしたところ、表土のすぐ下に硬岩があることが判明したため、更に見直しを重ねた。そして、現町長と事業担当者が住民や学識経験者を交えて公開で議論を行う女川町復興まちづくりデザイン会議での議論を経て、雛壇状に山を削る案をまとめた。その結果、切土量は約半分の 100 万 m^3 にとどめ、宅地面積は約 7 割に減らすことができた。大規模工事であるものの、工期は当初よりも約 3 ヶ月短縮することができた。

2) 東松島市の復興土地区画整理事業の進め方

東松島市は、住宅の早期再建を最優先する復興計画の基本方針を 2011 年 6 月に定め、被災した低地を災害危険区域に指定し、防災集団移転促進事業をメインに高台へ移転する計画を策定した。移転先について住民意向調査を実施し、その結果から被災住宅の移転先は移転元地の場所にかかわらず自由に選べることにした。また、その結果をもとに移転先とその規模を定めた。

移転先地のうち、東矢本地区（現・あおい地区）は東矢本駅の北側に位置し、市は震災以前から整備する計画を持っていた。もう一つの野蒜北部地区は、被災した JR 仙石線の野蒜駅周辺地区の後背地であり、両地区とも土地区画整理事業を導入する前に、市が事業区域の土地を全面買収した。土地区画整理事業は、その権利関係の調整に多大な時間がかかることがわかっていたからである。

両地区とも、道路や公園などを整備して宅地を区画割するために移転先地を全て保留地とし、防災集団移転促進事業の費用でその土地を買い上げて、宅地整備の事業費とした。また、住宅は全て借地かつ 30 年間借地料を無料として被災者の負担の軽減を図った。これにより早期の住宅再建が可能になった。住宅の再建を急ぐため、市の財政支出を厭わなかった結果、ともに 4 年間で復興土地区画整理事業を完了させ、東北 3 県の中でも早期に終了した。

残りの大曲浜地区は、被災跡地の利活用のために産業用地として 2014 年度に土地区画整理事業を開始し、2019 年度に整備を完了した。企業を誘致するとともに、都市公園として矢本海浜緑地を復旧した。

3) 南三陸町の復興土地区画整理事業の進め方

南三陸町は、住宅は高台、生業は低地という職住分離を基本とした土地利用方針を2011年7月に打ち出した。そして、防災集団移転促進事業を導入して住宅を高台へ移転し、被災した低地の一部に復興土地区画整理事業を導入して産業・商業用地とした。

南三陸町では、東松島市と同様に、防災集団移転促進事業によって移転元地を買い上げたため、多くの町有地が発生した。そこで、そのモザイク状に点在した町有地を活用するために土地区画整理事業を導入し、事業再開希望者向けに換地した。すなわち、被災低地を住宅地ではなく商業・業務用地として利用するために土地を分合して、敷地規模の大きな街区を形成するとともに、事業再開を希望する場所や時期などに関する詳細な意向調査を踏まえて移転元の土地と移転先の土地を交換した。また、商業の早期再開希望者には、南三陸町が先行整備した「南三陸さんさん商店街」に建物を用意し、再開した事業が軌道に乗った後に換地した土地で再建できるようにした。従前地での再建を望む場合や経済状況から借地できない場合など、被災者の意向や状況に応じた換地を実施し、段階的な事業再開の受け皿として土地区画整理事業を利用した。加えて、利用目的のない地権者には、共同利用の短冊換地を行い、空き地（未利用地）を減らした。

震災前は、志津川地区の西側にも市街地が広がっていた。南三陸町は復興にあたって市街地を縮小するため、その西側の被災地を土地区画整理事業区域から外したが、住民の中には換地したいという意向も多く、不満の声が上がった。しかし、新たな都市計画を決定しようとする、数年単位での復興事業の遅延が危ぶまれた。そこで、土地区画整理事業の支援を行っていたUR（都市再生機構）の提言により、多く残る町有地と土地区画整理事業区域外の任意の換地を行った。これにより住民の要望へ柔軟に対応し、土地区画整理事業区域内の空き地（未利用地）を減らした。

4) 陸前高田市の復興土地区画整理事業の進め方

陸前高田市は、他の市町よりも少し早い2011年5月に復興計画策定指針を策定・決定した。高田地区と今泉地区に土地区画整理事業を導入することは、至極当然のことだったようで、国の直轄調査の予算措置や岩手県が示した復興イメージ図でもその旨が記されていたこともあり、その後も市の幹部の間では特に異論はなかったという。ただし、その区域のイメージは、高田地区はJR大船渡線よりも高台側、今泉地区は国道45号線など気仙川と並行する幹線道路よりも高台側の被災低地であり、それぞれの高台を含んだ範囲ではなかった。

⁸ 「防災まちづくり～東日本大震災の復興の現場から都市の未来を考える」第7回都市再生フォーラム（独立行政法人都市再生機構、2012年6月15日）のパネルディスカッション <https://www.ur-net.go.jp/produce/information/forum007e.html>

陸前高田市の復興計画策定委員会の中井検裕委員長が「最初の数ヶ月は、ほとんど防潮堤に関する議論が中心となっていました」⁸と述懐しているように、戸羽太・市長は当時、防潮堤の高さが決まらなると土地利用計画は定まらなるとして、一貫して高さ 15m の防潮堤の整備を要請していた。一方、私たち研究チームが 2011 年 6 月に高田第一中と長部小の避難所と仮設住宅で暮らす合計 166 世帯を対象に実施した市民意向調査では、回答者の 40% が「すべて高台で生活し、低地を利用しないまち」を 1 位にあげていた。第 2 位が「以前通りの堤防をつくり、低地には避難路を整備し、その上で高台に住み、低地で働けるまちをつくる」が 31% で、合計 7 割以上が高台居住を選択していた。筆者がこの結果を市長に直接説明した時、市長は苦虫を噛み潰して聞いていた。

ケセンきらめき大学と岩手県中小企業家同友会気仙支部と陸前高田青年会議所を母体とする地元実業者団体の陸前高田千年みらい創造会議（代表：田村満）が 2011 年 8 月にまとめた「防災メモリアル学研都市（仮称）陸前高田」構想は、防潮堤は不要として住宅地や公共施設は南三陸町のように高台に上げ、被災低地は防災に関する学術研究および産学連携、自然エネルギータウン創造、第一次産業復興を三本柱とした土地利用をヴィジョンとして示した。市長らは、防潮堤と JR 大船渡線がないこと、奥尻島の高台移転費用が 23 百万円 / 世帯もかかったことを理由に反対した。先に述べた他の市町では、住宅の高台移転を早々と決めたが、陸前高田市では、住宅の高台移転を求めた住民や地元実業者らと、高い防潮堤建設を求めた戸羽太市長らの主張が鋭く対立して平行線をたどった。

中井委員長によれば、市は当初、防潮堤と気仙川水門の整備を前提として、国の方針よりさらに一段の安全性の確保を目指し、最大クラスの津波（L2 津波）でも浸水しないような嵩上げを行った上で平地部の積極的な利用を考えていたが、高田地区と今泉地区での素案説明会での高台移転への要望と、軟弱地盤における高い盛土に対する安全性に対する懸念が多く、「被災者に選択肢を示すという意味で、物理的に可能な限りの高台候補地を加える方向で素案を修正した」⁹という。

陸前高田市の都市計画課によると、当初計画の事業区域は明確ではなく、事業認可の段階で絞り込めば良いとしていた。事業認可に向けた住民説明会では、高田地区では JR 大船渡線を北側（高台側）に移動して高田地区の嵩上げ部分をやや狭くするのに加え、今泉地区の「高台①」と「高台⑧」を取りやめたが、嵩上げ部分の範囲を大幅に見直すことはせず、盛土の高さをさらに高くする説明がなされた。

陸前高田市では、土地区画整理事業区域の対象地区の住民意向調査が 3 回行われた。現地再建の希望者もいたが、当初から高台への移転希望者が圧倒的に多かった。土地区画整理事業の長期化が

⁹ 中井検裕「津波被災地の都市計画：一都市計画技術者としての報告」自治研究、第 89 巻第 1 号、pp3-19、2013 年 1 月の p10

予想されたため、その完了を待たずに地区外での自力再建を選ぶ者が増えた。自力再建したため意向調査に回答しなかった者は全て、嵩上げ地の土地を希望する者として数えられた。時間の経過により住民の意向は変化したが、市は計画戸数をほとんど変えず、低地部の市街地再生と宅地確保にこだわり、必要以上に過大な事業が進められた。

その結果、当初から予想されたことが現実になり、高田地区と今泉地区の土地区画整理事業区域の住宅再建は大幅に遅れた。高田地区も今泉地区も嵩上げされた区域には未利用地が8割を占めた。市が2018年に行った意向調査によれば、利用予定のない土地は77%（未回答を除く）であり、前年の同様の調査より10ポイント増えた。2019年4月撮影の航空写真をもとに割り出した高田地区の建築率は2割、今泉地区もまだ2～3割にとどまっている。中井委員長は「人口減少も考え、もう少し規模を小さくすればよかった。これまでがらんとするは予想できなかった」¹⁰と振り返る。市は2019年1月から地権者と土地利用希望者をマッチングさせる土地利用促進バンク制度を創設したが、成約は2020年7月末の時点で、まだ16件（高田地区13件、今泉地区3件）にとどまっている。

5) 復興土地区画整理事業の進め方の比較・検証

土地区画整理事業は、関東大震災や戦災、そして阪神淡路大震災の復興事業でも使われてきた。延焼火災を再び起こさないためには、単なる復旧だけでなく、道路の拡幅や公園の整備などのインフラ整備が必要不可欠という認識のもとで土地区画整理事業が導入された。

そもそも土地区画整理事業は、人口の増加と宅地の利用増進に伴う地価の上昇を前提にしている。地権者が少しずつ土地を提供（減歩）して事業主体者が取得する土地（保留地）は、道路や公園などの地区内に必要な公共用地に提供するほか、その一部を売却して事業費に充てる。そのため、財政負担が少ない事業として認識されている。しかし、あくまでも地価の上昇が前提である。地価が下降すると、想定してきた土地価格では保留地が売れず、売却先が見つからず、事業費が不足して事業の遂行が困難になる。そのため、三陸被災地の復興土地区画整理事業には、様々な形で保留地の売却に税金を投入し、減価を保証して事業を成立させてきた。

土地区画整理事業は、土地の権利関係の調整や地権者の合意を伴うため、事業規模が大きくなればなるほど、計画の立案と策定に相当の時間がかかることは自明であった。このため、住宅再建は全て高台に移転することを決めた南三陸町は、土地区画整理事業は高台には適用せず、低地の非住宅系の土地利用のために土地の交換分合を行い、早期の事業再開者には「さんさん商店街」の建物

¹⁰ 毎日新聞 2019年9月8日「東日本大震災8年半 中心街がらん 陸前高田 利用予定なし77%」

を用意した。東松島市は、防災集団移転促進事業などを使って土地を先行取得した後、権利関係の調整を伴わない土地区画整理事業を実施した。女川町は、土地の売却意向者には高台の土地と換地し、土地をそのまま保有したい者には嵩上げ地への移転を促すこととし、売却意向者の土地の先行買取りや起工承諾による造成工事、早期の事業再建を希望する者には初期造成地への換地を進めることで合意形成と住宅及び事業の再建を早めた。

いずれも、行政内部及び行政側に計画を調整し、横断的に軌道修正するまちづくり専門家がいたため、こうした戦略的な対応ができたと言える。陸前高田市にも派遣職員を含めた行政職員や復興事業を支援する UR（都市再生機構）にそうした専門的な能力を有する者がいたはずであるが、残念ながらその能力を発揮する機会がなく推移した。

復興土地区画整理事業だけに限らず、災害公営住宅もそうであるが、他の市町では丹念に住民や地権者の意向を把握し、それを踏まえて弾力的に計画を見直してきた。しかし、陸前高田市では、意向調査の機会が少なく、市の計画立案者と住民の協議は他市町と比べて圧倒的に少なかった。また、移行や意見を把握しても、当初の計画をあまり見直すことなく事業を進めた。

9. 終わりに

東日本大震災の復旧・復興は、民主党政権から自民党政権に移る政治的に混迷した時期に計画が立てられ、事業が進められた。その事業費は基本的に全額国費であったため、基礎自治体の計画・事業者の中には、国費が全額出るならできるだけ使うというモラルハザードに陥っていた者が少なからずいたという批判は否めない。

来るべく南海トラフ巨大地震の復旧・復興は、こうした全額国費の事業は到底無理だろう。限りある財源の下で持続可能な再生を図ることは、今後の災害の復旧・復興の大原則である。そのためにも、地域の復興よりも人の復興、すなわち、インフラ整備よりも早期の住宅再建を優先することを基本にしなければならない。

陸前高田市の復興事業の進め方の検証から得られた教訓と課題を踏まえると、インフラ整備と土地利用はセットして考え、大船渡市のように被災を免れた市街地や集落に住宅等を差し込むことを積極的に進めていく必要があるだろう。また、被災者の自律的な生活再建を促進するために、復興計画や復興事業はより小さな地域単位で決めること、そして時間的な経過とともに段階的に復興していく道筋をつけることがとても重要であると言える。

参考文献等

- ・ 陸前高田市ホームページ
- ・ 日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編『東日本大震災と地域福祉 一次代への継承を探るー』中央法規、2015年
- ・ 鈴木大隆・石井旭・斉藤茂樹・川村壮「陸前高田市における住まいの再建推進方策に関する調査研究」北海道立総合研究機構建築研究本部, 調査報告 No.401, 2019年3月
- ・ 山本俊哉「三陸被災地における差し込み型集団移転事業の検証」日本建築学会大会(関東)学術講演梗概集, 2020年9月
- ・ 関口裕也・山本俊哉「大船渡市と陸前高田市の防災集団移転促進事業の移転宅地整備と事業費の比較検証」日本建築学会大会(北陸)学術講演梗概集, 2019年9月
- ・ 原田拓海「岩手県沿岸南部における災害公営住宅の研究プロセスの検証」明治大学大学院博士前期課程修士論文, 2020年2月
- ・ 白木彩夏・山本俊哉「東日本大震災における大規模土地区画整理事業に関する考察」日本建築学会大会(北陸)学術講演梗概集, 2019年9月
- ・ 白木彩夏・山本俊哉「震災復興土地区画整理事業と防災集団移転促進事業の合併施行の検証」日本建築学会大会(関東)学術講演梗概集, 2020年9月
- ・ 田口諒・山本俊哉「女川町復興まちづくりデザイン会議を通じたデザイン調整のプロセスと特徴」日本建築学会大会(北陸)学術講演梗概集, 2019年9月
- ・ 中井検裕「津波被災地の都市計画：一都市計画技術者としての報告」自治研究、第89巻第1号、pp3-19、2013年1月
- ・ 中井検裕「復興計画の主な論点と課題：陸前高田から」きたかみ震災復興ステーション、2011年11月29日 http://kitakamicity.jp/fukkou/?page_id=740
- ・ 宮崎汐里「陸前高田市ではなぜ過大事業が進行し続けるのかー膠着した災害対策スキームと自治体の政策能力の関係に注目して」2016年度中央大学大学院法学研究科政治学専攻修士論文、2017年3月