

特集

今日の都市開発問題と住民本位のまちづくりレポート

## 被災地に持ち込まれた

## 「コンパクトシティ」事業の実態（宮城・山元町）

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター世話人

阿部重憲



山元町「コンパクトシティ」の仕掛けと概要



がり、新市街地との格差は拡大の一途をたどっています。

津波で町の三分の一、農地の六割が浸水

山元町は、宮城県の東南端に位置し、一九五五年に旧山下村と坂元村が合併して発足した自治体です。東側には太平洋が広がり、平坦な田園地域と西側の里山地域により構成されています。隣の巨理町と並びいちご（苺）の産地として知られ、仙台広域都市圏のベッドタウンでもあり、県内では最も温暖な気候で「宮城の湘南」とも称されています。

東日本大震災による被害は甚大で、大津波によって町総面積の三七・二％に相当する二千四百軒が浸水し、死者は六百三十七人（災害関連死二十人を含む）、住宅の被害は四千四百四十棟に及びました。

さらに、町の農地面積の約六〇％（千四百十六軒）が浸水し、いちご農家は百二十九戸のうちほとんどの百二十五戸が被災し、沿岸部を走る通勤通学の足であるJR常磐線も流出しました。

その被災地に、当時、国・国土交通省が、中心市街地への投資の集中や行政サービスの効率化（コ

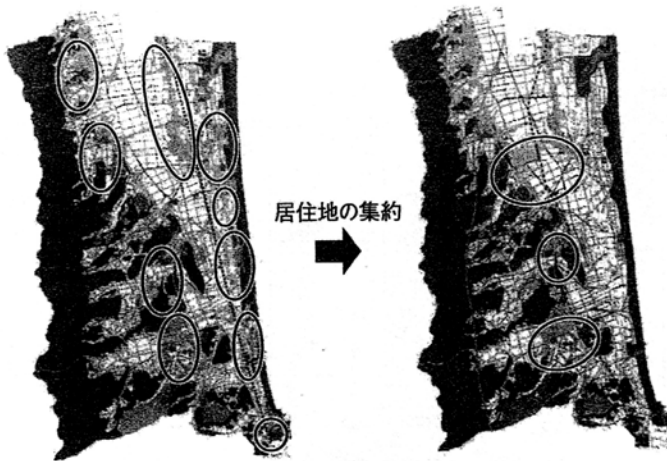
スト削減）を目的に推進していた「コンパクトシティ化」（市街地面積の縮小、集落の統合）が持ち込まれたのです。それから九年目、猛進してきた「コンパクトシティ事業」の目標であるJR常磐線の内陸移転と、三つの新市街地が整備され、被災者の集団移転等が進みました。

しかし「コンパクトシティの実現」、「創造的復興」の裏側にある影・歪みが顕になり、復興とコンパクトシティ事業そのものが鋭く問われています。なかでも、目に見える歪みが、被災者の移転元地・跡地を中心にその周辺にも広

山元町の復興のテーマである「コンパクトシティの実現」の立役者は、被災者・町民ではなく国と宮城県でした。とりわけ宮城県の動きは素早く、被災直後の二〇一一年四月頭からスタートした県の「復興まちづくり計画」（原案）の町提示案には、「常磐線を内側に移して、山下地区と坂元地区を内陸に移転して集約する案をベースにバリエーションを描く」とされています。もうこの段階で、コンパクトシティの中身にまで踏み込んでいたのです。

その後、町に巨大公共事業の柱である復興まちづくり事業（山元

図1 居住地の集約(山元町)



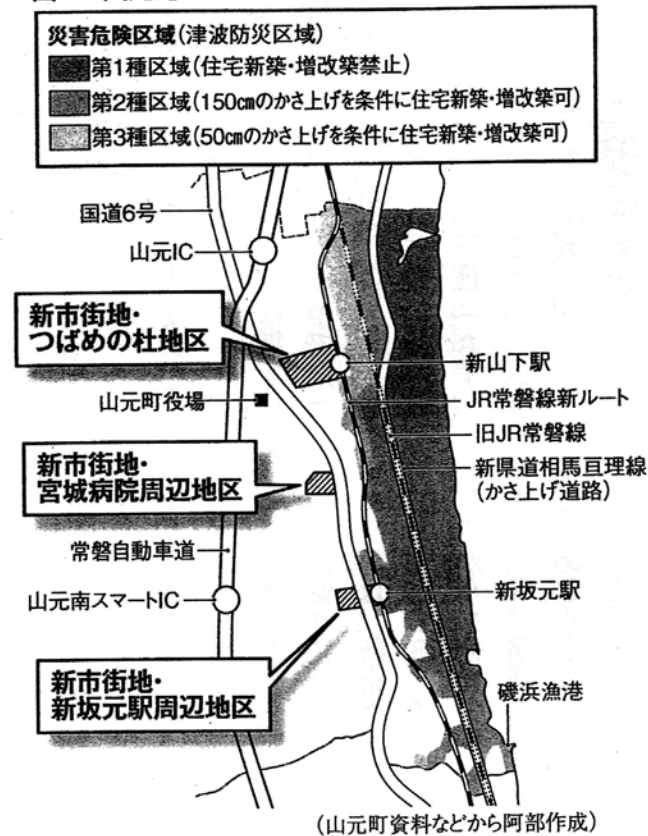
【コンパクトなまちづくりを目指して】

従来の分散されていた状態から新駅を中心とした新市街地へ集落を集約します。これにより、震災による人口減少や急増する高齢者の孤立化を抑制し、コミュニティ活動の活性化を図ります。また、生活利便施設の立地誘致と優良宅地の供給により、町外からの移住・定住を促進します。

（「山元町震災復興記録誌 復興の歩み」から）

十二月策定。計画期間は一年（一八年）における「コンパクトシティ」は、復興推進の「グランドデザイン（土地利用）」のテーマとして掲げられました。その内容を簡単に紹介します。一つは、津波

図2 山元町におけるコンパクトシティ事業概略図



町での実施事業は、津波復興防災拠点整備事業、防災集団移転促進事業（以下、集団移転または集団移転事業）、復興公営住宅整備事業）と建築制限がセットになって「復興まちづくり計画」として提案されました（「復興まちづくり初期期物語」、一六年三月発行・監修——宮城県土木部）。

特に宮城県の場合は、「宮城県震災復興計画」（一一年九月策定。計画期間は一年〜二〇年で政府の復興期間と同様）の基本理念及び復興のポイントで明らかにしている「高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、沿岸防災の観点から被災教訓を活かした『災害に強いまちづくり宮城モデルの構築』」が、被災市町の復興まちづくり事業をリード、後押しすることになりました。山元町の「コンパクトシティの実現」もそのモデルの一つにすぎません。

居住地の三カ所の新市街地への集約、職住分離を推進  
「山元町震災復興計画」（一一年

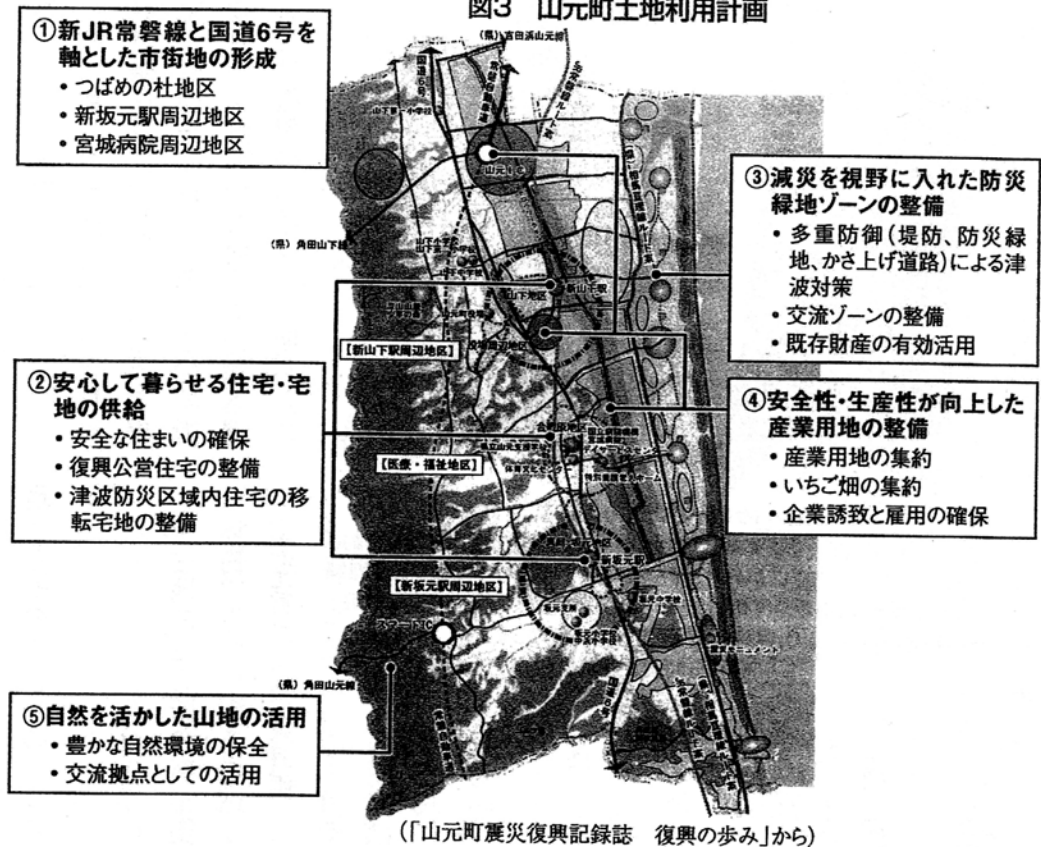
浸水域を災害危険区域（住宅新築の制限）に指定し、区域内の住宅などを内陸部に移転（その跡地は町が買い取る）させ、移転跡地を産業用地として集約（農業用地と農業以外の土地に）するものです。二つ目は、宅地と農地などが混在している田園地域の職住分離を図るため、JR常磐線の内陸部移設を図り、国道六号と合わせて二つの軸を形成し、その上で津波浸水域の住宅地・集落を三つの新市街地に移転・集約するものです。三つ目は、多重防御を標榜する

旧来からの田園地域が広がる状況の下で、復興期間内に三つの新市街地を実現するには、相応の規制・支援策が必要になります。そこで、国・県の指導の下に町が急

被災者支援の分断によるコンパクトシティの推進

防潮堤や二線堤（新）県道相馬亘理線のかさ上げ）、防潮林、緑地の整備です（図1、2、3参照）。

図3 山元町土地利用計画



いで手を打ったのが、災害危険区域(後に「津波防災区域」に変更)指定による住宅建設の規制でした。

まだ被災者の大津波への恐怖感

冷めやらぬ中、復興の迅速性を強調し、限界のある津波シミュレーションを盾に、県内被災市町最初の災害危険区域指定をおこないました。指定面積は千九百四十五畝

と広大で、津波浸水域に対する災害危険区域指定の割合は八一%と、隣接する巨理町の一五%を大きく上回りました(県平均は三三%、堤防整備などの沿岸防災の観点をもふまえて指定される)。

さらに問題なのは、町は災害危険区域を津波浸水深によって第一種(新築・増改築禁止)、第二種(百五十センチかさ上げを条件に新築・増改築可)、第三種(五十センチかさ上げを条件に同)の三区に分け、住宅再建支援(国の被災者生活再建支援制度を補完する町独自の住宅再建支援補助。以下、再建支援)の内容を分けたことです。

浸水深がわずか一メートルの差で再建支援の格差を設けること自体が疑問であり、むしろ被災者を分断し、コンパクトシティ事業をやりやすくしたのではないかと疑わざるを得ません。

当時、被災者の住まいの再建意向は大きく分かれており、それは、二〇一一年六月と九月におこなわれた住まいの再建方法アンケート

ト調査結果にも示されています。

六月の調査では、新市街地(住宅団地と災害公営住宅に区分)での住宅再建を考えている被災者は五〇・六%と半数で、それ以外の単独移転は二八・三%、現地再建二〇・九%でした。コンパクトシティ事業は、新市街地に住民を集約しようとするものですから、この結果からも住民合意抜きのコンパクトシティ事業の推進であったことはあきらかです。

さらに九月の調査では、新市街地での住宅再建意向は四二・六%と減少し、「復興事業は待てない」という意向も含まれる単独移転は三九・四%と増加しました。そして「単独移転」のうちの六割が町外への移転意向を示していました。

一一年十二月の町震災復興計画策定後も、JR常磐線の内陸移転や再建支援の格差が著しい災害危険区域指定について、多くの反対意見、見直し要望・要求等が相次ぎました。なお、これらについて

は現在も町議会などで問題にされています。

特に町のコンパクトシティ事業の推進に対する不満が一気に噴き出したのは、一三年十二月の議会でした。沿岸部被災地区住民（磯及び笠野地区）からの集団移転の請願を町執行部が認めなかったことが発端となって、町長は①町民との合意形成を図ろうとしない、②職員との意思疎通に欠ける、③議会軽視（説明責任の欠如）という内容の問責決議が全会一致で可決されました。そして、この軋轢はひろがり、集団移転先の新市街地の用地買収にも影響しました。

### 止まらない人口減少と進行する地域環境の荒廃

被災前から人口減少が続いていましたが、被災による六百人を超える死亡者と千三百人超の人口流出は、町の復興の大きな足かせとなっています。

町震災復興計画の将来人口予測

では、二〇二〇年には一万二千九百十八人まで減少し、計画期間が終了する二〇一八年（復興計画期間終了年）の将来人口は一万三千七百人と設定していました。しかし、一九年四月時点で一万九千二百二十三人と、二〇年の将来人口を大きく下回っています。現在の人口減少率も県内で三番目の高さです。

急激な人口減少は、復興計画の推進に大きな影響を与え、復興公営住宅や宅地供給の目標数もなかなか定まらず、入居・供給時には空き家、空き地問題として顕在化しました。特に復興公営住宅については、若年人口の流出による世帯の小規模化（例えば高齢者世帯）が進み、計画とのミスマッチによる空き室が発生しました。

移転元地・跡地の災害危険区域には、さまざまな事情で現地再建を選択した被災者の住宅があり、生活が続けられています。特に第一種区域は、町による宅地等の買い取りがなく、多くの空き地と住宅等が混在する地域になってお

り、空き地には雑草が生い茂り、荒地化が進み、新市街地とは対照的に住環境の悪化が急速に進行しています。

一方、第一・二種区域での移転再建支援に対する要望も出されていましたが、区域内移転に限っての新規の再建支援は一七年度に入ってからでした。いずれにしても、このような環境悪化を放置すれば、コンパクトシティ事業による二次、三次災害を呼び込み拡大することにつながっていきます。

### コンパクトシティの再編・解体や学校統合の問題も

震災による地域社会・生活全体へのダメージと広大な災害危険区域指定（新築住宅の禁止）、新市街地への住宅移転、人口流出による行政区等のコミュニティ組織の再編が迫られています。

震災前は二十二の行政区でしたが、沿岸部を中心にその半数の行政区で災害危険区域指定がおこな

われ、新築住宅が禁止され、持続可能なコミュニティ形成が困難になっています。

前述しましたが、地区住民がまとまって集団移転を求めてきた町笠野地区の場合、震災前の二〇一〇年は二百四十四世帯でしたが、被災後の災害危険区域指定により大半が転出（新市街地への移転ではなく単独移転が多いとのこと）し、一六年にはわずか四十四世帯となってしまいました。

そのうちの十九世帯が、津波防御を目的とするかさ上げ県道相馬巨理線の計画ルートの手側に取り残されるといふ事態になりました。当然住民はルート変更を町・県に求めましたが受け入れられず、新たな津波防御策の検討を迫られることになりました。

隣の新浜地区は、被災前の一〇年は八十六世帯でしたが、被災により大多数が他に移転し、一六年には五世帯となり、かつての地区の住民組織は活動停止に追い込まれました。

このような流れは、復興に逆行

する小中学校再編の動きとなり、震災後の一三年には町教育委員会から「長期的な視野から小学校二学区、中学校一学区」(現在、小学校四校、中学校二校)の基本方針が示されました。

その後、「小学校は将来的に一学区区として再編を進めるべきと考える」(一八年十月「山元町小・中学校再編検討報告書」とされました。一九年十二月には住民説明会が開催されましたが、住民からは「学校は防災や交流の拠点で地域からなくすべきではない」などの不安の声が上がった(「河北新報」一九年十二月三日付)という状況も報じられています。

### 東部沿岸部のほ場整備と土地利用をめぐる問題

東部沿岸部では、復興交付金による大規模なほ場等基盤整備事業(山元東部地区農山漁村地域復興基盤整備事業)がおこなわれてい

ます。この事業も県の「創造的復興」として進められ、その内容は、①買い取った移転跡地を集約し、有効利用(公共用地活用も含む)を図ることと、②大規模ほ場整備を進め、これを活用する農業経営組織の育成をおこなうこととされています。

この中の、特に農地の集約について焦点を当てると、それ自体の担い手確保(法人化)と非農地所有者の同意を得るための土地利用促進策の確立(県と町の連携による)が大きな課題となっています。事業予算も当初の八十億円から百七十八億円に膨れ上がり、事業期間も二〇二〇年度までとなっていますが、農地の集約(換地)が遅れ、さらに一時利用地指定による営農再開となっても土壤改善をめぐる課題(支援の必要性)などもあり、先行きが懸念されています。

また町は、現状からはおよそ想像できない土地利用構想を描いており、事業終了後の農振農用地の見直し等で、改めて深刻な問題が突きつけられると考えます。

なお、沿岸部から内陸部に移転して復興をすすめているいちご生産は、被災前の家族経営から法人組織に様変わりし、現在四カ所のいちご団地を中心に展開されています。ここでもさまざまな問題が生じていますが、何と言っても大型栽培施設の整備に要した借入金返済が現在と将来を左右する課題となっており、これにふさわしい安定した生産と収益確保、経営の持続性の維持、さらには今後の災害を回避していくための対策などが必要不可欠になっています。

◇ ◇

山元町では、被災直後に大量の人口流出に襲われ、現在も続く人口減少に悩まされていますが、その要因は、六割を超えていた町外通勤と疲弊が進む地域経済です。

この問題と向き合うためには、町の個性・魅力である職住混合の田園文化を振興するという基本に立ち返ることが不可欠ですが、これは進行中のコンパクトシティによる職住分離とは全く異なる道です。

町長は、コンパクトシティが「行政コストの削減」にもつながると主張していますが、今回の三つの新市街地への集約戸数(整備計画)七百四十一区画・戸は、これまで膨大なエネルギーと事業費を投入しているにもかかわらず、震災による町の住宅被害の全壊・大規模半壊の二六・九%、また現在の世帯総数の一五%程度です。

このような結果と、関連して発生・拡大した移転元地・跡地における問題、さらには今後予測される問題への対応も含めての被災地・山元町に持ち込まれたコンパクトシティ事業の評価・検証が求められていると考えます。

#### 「付記」

新市街地の現在の姿については、山元町つばめの杜、合戦原、坂元の地名検索で確認することができます。また山元町のコンパクトシティの詳細については、同町都市マスタープランを検索してください。

(あべ・しげのり)