

# 「復興まちづくり再考『職住分離』『高台移転』が もたらした復興の姿」

## 第3報告 事業ありきに縛られた復興計画

2024年2月12日  
阿部重憲 新建築家技術者集団／都市プランナー

1

### 問題提起 骨子

1. 旧来からの市街地復興（ハード事業）の繰り返し
2. 東日本大震災における市街地復興（ハード事業）の特徴
3. トップダウンとコミュニティ本位・主体の復興のせめぎ合い
4. ハード事業中心の市街地復興の問題は今後も拡大

2

# 1. 旧来からの市街地復興(ハード事業)の繰り返し ……中央集権・官僚主導＝震災復興・都市計画制度の限界と問題

## ○戦前からのハード事業中心の 市街地復興

- 1919年都市計画法：都市計画事業が中心。土地区画整理事業の位置付けも
- 1923年関東大震災時：特別都市計画法→震災復興（図1）。
- 1968年新都市計画法制定→阪神・淡路大震災の復興  
 →土地区画整理・再開発事業強行



出所 仙台市震災復興誌

図1 仙台市震災復興土地区画整理事業区域

- 1992年：都市計画マスタープラン  
 →ハード事業の個所付け
- 土地利用は「建築の自由」が支配  
 →規制緩和の流れ（都市再生）の中での東日本大震災からの復興  
 ……「反計画の時代」（石田）
- 依然として「上意下達」の都市計画制度：県の区画整理の権限（図2）  
 →区画整理組合設立、個人施行認可、  
 建築制限84条（特別区）他



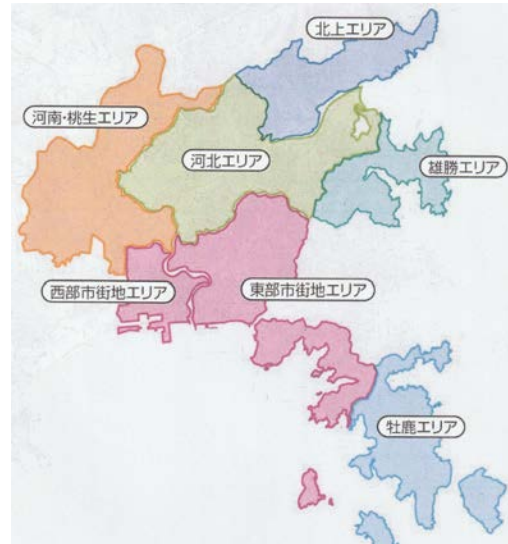
図2 公共団体施行土地区画整理事業の流れ

出所 新潟県資料

○平成の大合併(1999年～)が、復興の大きな障害



図4 石巻市エリア区分  
出所 市震災復興基本計画



## 2. 東日本大震災における市街地復興(ハード事業)の特徴

- 制度設計の背景には、経済界の要請(「日本再生」)と規制緩和、「選択と集中」
- 復興構想会議提言は、高台移転前提の『ハード事業方針』
- 被災自治体が、推進・整備・交付金事業計画を作成し、国の支援を得る。  
→ 基幹事業の殆どがハード事業
- 基幹事業の適用は一部に限られる

図5 復興構想会議提言 高台移転イメージ

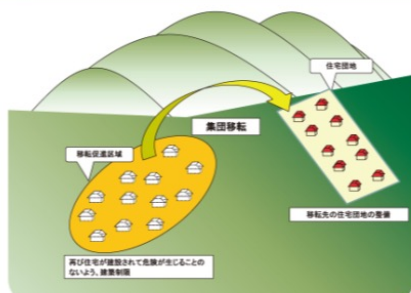


表1 基幹事業の適用 出所 復興庁有識者会議資料

図表 3-1-19 基幹事業の活用事例

住まいの確保	災害公営住宅整備事業	63 市町村	7,049 億円
	防災集団移転促進事業	28 市町村	5,519 億円
	都市再生区画整理事業	22 市町村	4,628 億円
生業の再建	水産・漁港関連施設整備事業	36 市町村	2,778 億円
	農地整備、農業用施設等整備事業	40 市町村	2,111 億円
都市機能の形成	津波復興拠点整備事業	17 市町	1,371 億円
	道路事業	50 市町村	5,692 億円
	下水道事業	27 市町村	3,135 億円
	都市公園事業	21 市町村	652 億円
教育環境の整備等	公立学校等の施設整備・環境改善事業	22 市町村	147 億円
	その他、保育所の整備、下水道区域外の浄化槽の設置等を実施		

※金額は事業開流後の事業費  
資料) 復興庁 HP URL: [https://www.reconstruction.go.jp/topics/20220729\\_fukkoukoufukinseidogaiyou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/20220729_fukkoukoufukinseidogaiyou.pdf)

## ○国交省は3事業に絞込み:復興パターンの検討とガイダンス(事業運用基準)作成

### ■3事業

防災集団移転促進事業、  
土地区画整理事業、  
津波復興拠点整備事業

### ■復興パターン

- 被災市街地に限定。津波浸水深と建物被害及び死亡率との関係。居住可否のしきい値である浸水深2mを導出。
- 都市特性（「市街地（準市街地）」「集落」）に応じた復興パターン：移転ありき  
→歴史・文化、コミュニティ、社会関係は考慮なし（機械的、無機的区分）

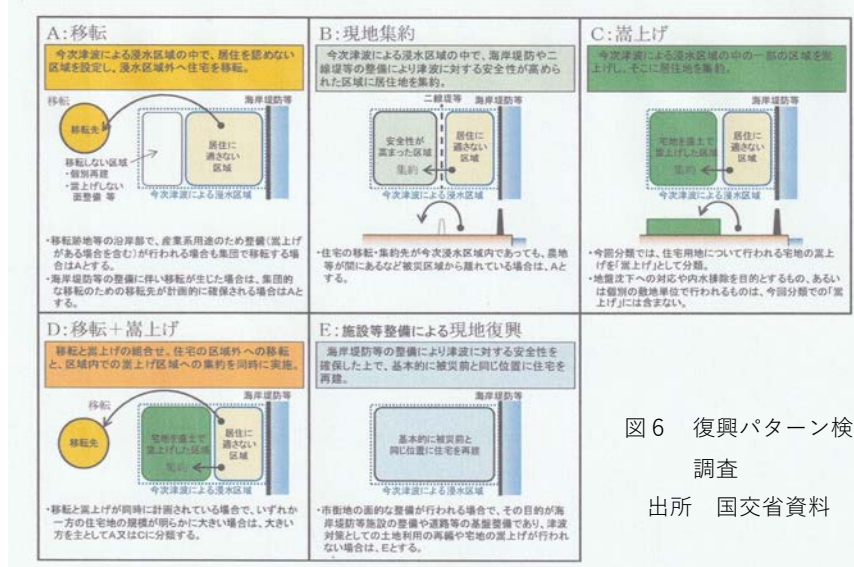
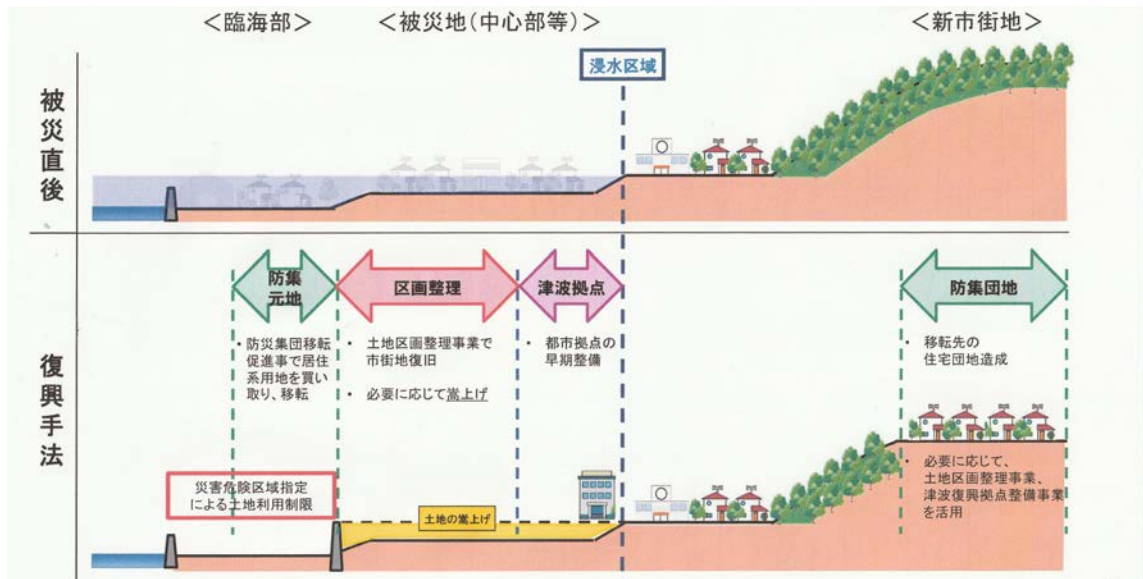


図6 復興パターン検討調査  
出所 国交省資料

## ■防災集団移転促進事業と土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業の適用

図7 出所 国交省市街地復興検証委員会



# 市街地復興整備事業ガイドス →迅速な事業合意と実施

## ①防災集団移転促進事業の迅速な展開

図8 出所 国交省ガイダンス

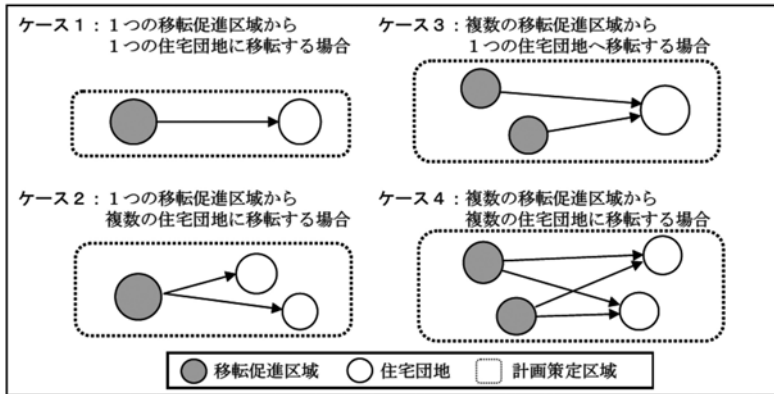
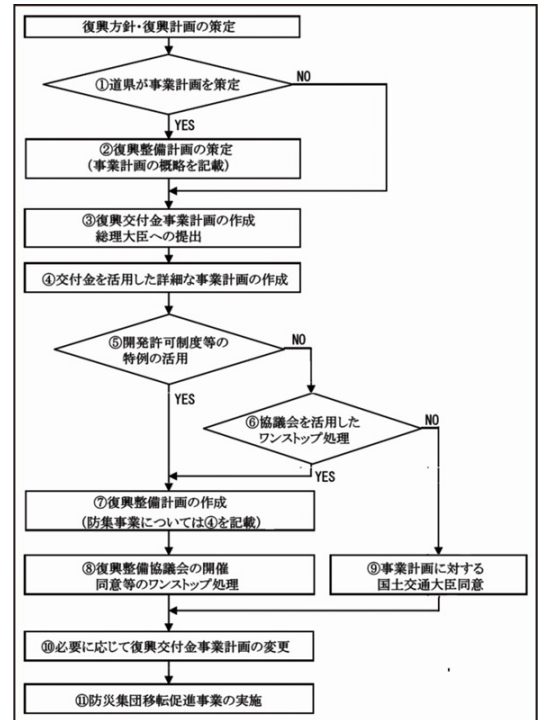


図9 防集事業の流れ



## ②3事業の一体的推進 (図10)、③用地買収支援 (緊急防災空地整備事業他、図11) ④嵩上げ支援 (図12) 等は事業の過大化にも

図10 3事業の一体的推進 出所 女川町資料

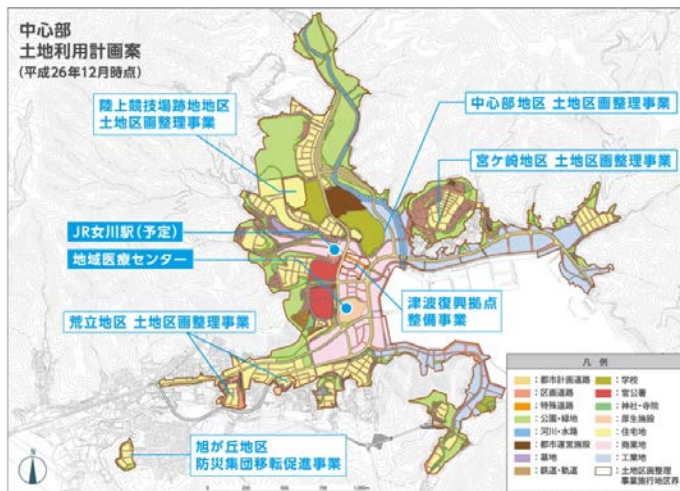


図11 用地買収支援 出所 区画整理・街づくりフォーラム 2014分科会 福島健志

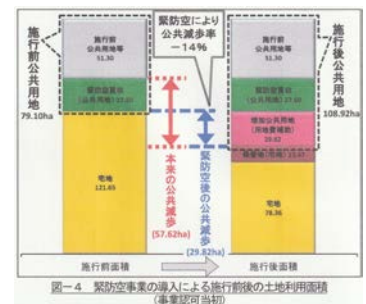
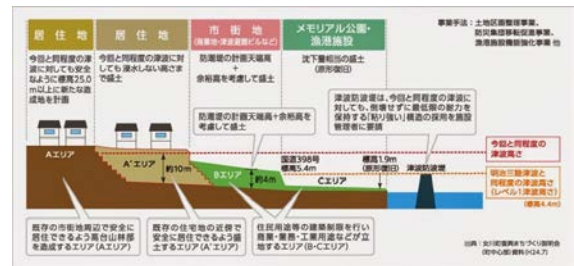
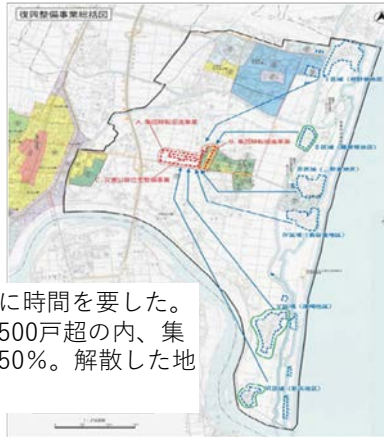


図12 嵩上げ支援 出所 女川町資料



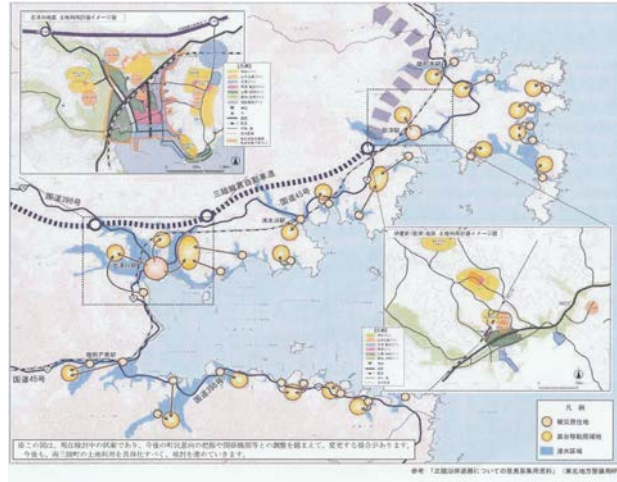
○宮城県は、建築制限（特に84条。阪神・淡路大震災時の面積の6倍）と延長のための特例法制定の働きかけや、被災自治体への復興まちづくり計画（案）の提案（介入）を行った。  
 →国の復興パターン検討調査や被災自治体の復興計画にも影響を与えた（図13、図14）。

図13 岩沼市玉浦地区  
 （集落の集約）



・合意形成に時間を要した。  
 従前戸数500戸超の内、集団移転は50%。解散した地区も。

図14 南三陸町復興計画の土地利用計画（集約）



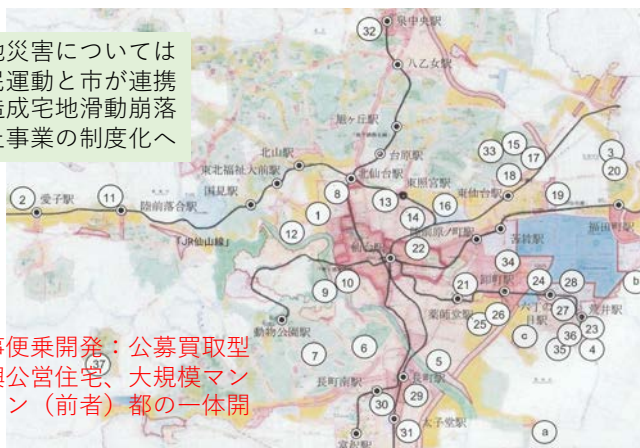
### 3. トップダウン復興事業とコミュニティ本位・主体の復興のせめぎ合い

○事業同意の推進力は、3事業の適用と生活再建（共通：①集団移転、②単独移転、③災害公営住宅入居）のマッチング（制度に合わせる）

【仙台市】都市機能の集約が移転目的に

図16 仙台市復興公営住宅の位置：鉄道沿線、周辺

宅地災害については住民運動と市が連携し造成宅地滑動崩落防止事業の制度化へ



惨事便乗開発：公募買取型復興公営住宅、大規模マンション（前者）都の一体開発（「都市再生」との連携）

図15 仙台市防災集団移転促進事業

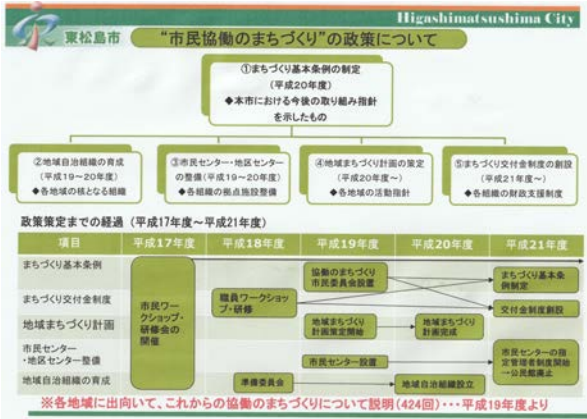




# 〇トップダウン事業とのせめぎ合いの中で、コミュニティ本位・主体の復興も

図23 東松島市防災集団移転

【東松島市】市民協働による復興  
図22 震災前までの市民協働の流れ

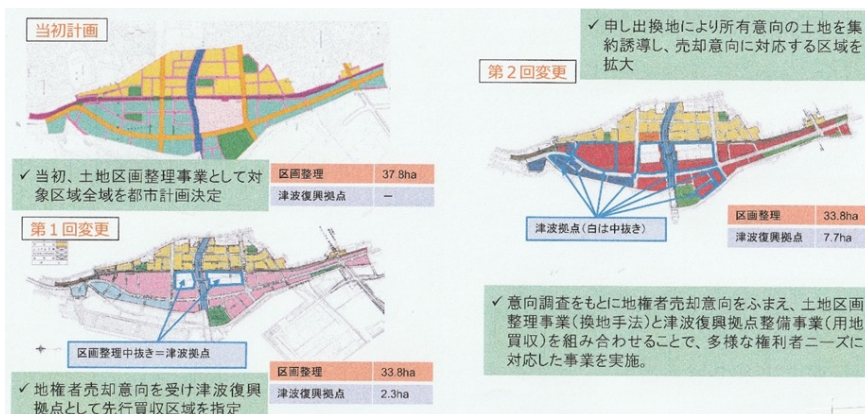


出所 東松島市資料

# 【大船渡市】コミュニティの意向を重視した復興 →地区独自の復興を追求

図25 同意向調査

図24 大船渡駅周辺区画整理計画経過



出所 国交省市街地復興事業検証委員会とりまとめ

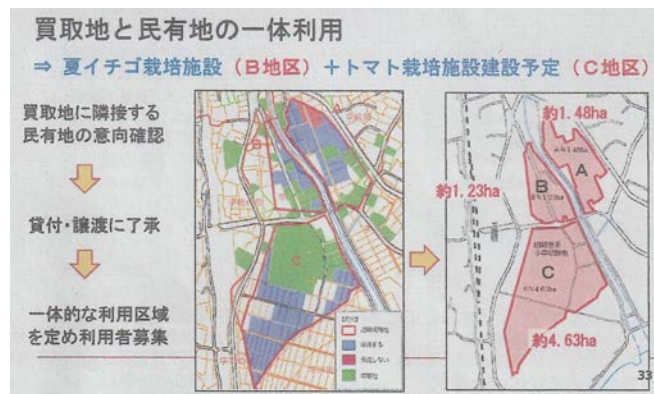




図26 防集事業 差し込み式  
大船渡市末崎地区



図27 市買取り地と民有地の  
の一体的利用

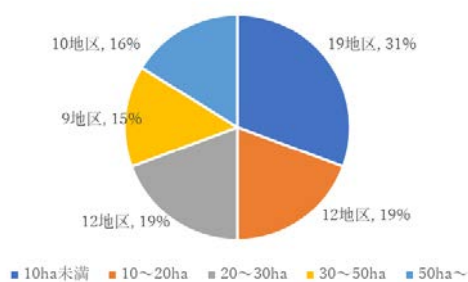


出所 大船渡市復興資料

## 4. ハード事業中心の市街地復興の問題は今後も拡大

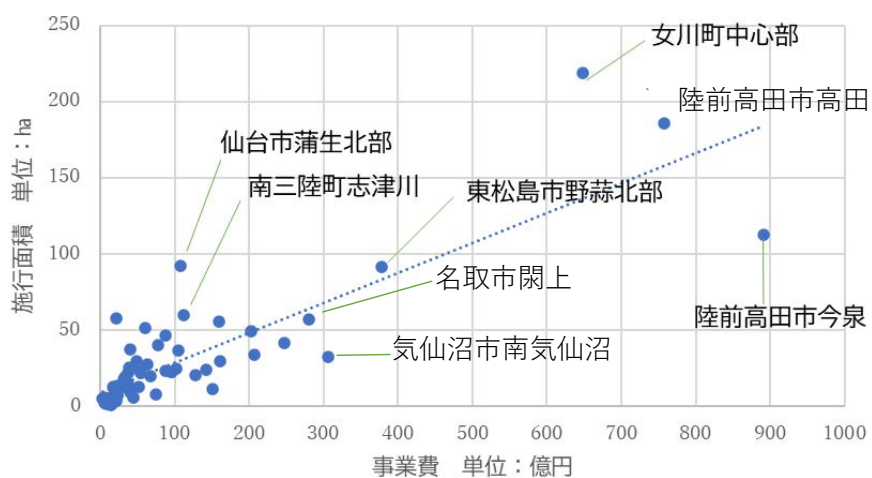
- 宮城県内の事業地区の規模が大きい。
- 高台移転、嵩上げ一体が規模と事業費を引上げ（次頁も参照）

図28 土地区画整理事業規模別集計



注) 図28、29とも女川町中心部は4地区をまとめた。計62地区

図29 土地区画整理事業 施行面積×事業費



出所 「復興土地区画整理事業の記録」公益社団法人街づくり区画整理協会

○復興パターンと3事業の一体的展開に翻弄された市街地復興

- ・既に、事業規模が過大、職住分断、孤立化等地域の持続可能性に関する指摘がある
- ・計画・復興パターン・事業の評価は、今後の土地利用の進捗状況と内容によって示される(次頁へ)。
- ・今後の災害でも再び繰り返される可能性が？(大規模災害復興法)

図30 地区別の復興パターンと3事業の関係 (岩手、宮城県。30ha以上)

パターン	市町村	地区	区画整理面積	住居・非住居	災害危険区域		被災地居住再建			移転先整備		
					高台移転	跡地整備	現状復旧	嵩上復旧		新市街地		
現地再建	釜石市	鶴住居	49.2	住			区画	津波				
	南三陸町	志津川	60.0	非	防集	区画						防集
	石巻市	上釜南部	37.6	非	防集	区画						
	石巻市	湊西	40.4	非	防集	区画						
	東松島市	大曲浜	51.2	非	防集	区画						
	仙台市	蒲生北部	92.1	非	防集	区画						
	名取市	関上東	57.5	非	防集	区画						
嵩上再建	大槌町	町方	30.0	住	防集			区画	津波	防集		
	大船渡市	大船渡駅周辺	33.8	住				区画	津波			
	気仙沼市	南気仙沼	32.5	住	防集			区画		防集		
	気仙沼市	鹿折	42.0	住	防集	区画		区画		防集		
	名取市	関上	56.8	住	防集			区画		防集		
新市街地整備	石巻市	新蛇田	46.5	住							区画	防集
	東松島市	野蒜北部丘陵	91.5	住	防集						区画	津波
嵩上再建 + 高台移転	陸前高田市	高田	186.1	住	区画	区画		区画	津波		区画	防集
		今泉	112.4	住	区画	区画			区画		区画	防集
	女川町	中心部	198.2	住	区画	区画			区画	津波	区画	防集

注) 国交省市街地復興検証委員会資料を加工、加筆

○事業規模、あり方をめぐる問題が浮き彫りになりつつある

- ・土地活用済が8~9割超の地区は、活用目的が明確(移転先団地等)
- ・活用済が7割未満の地区が60%以上。(65地区全体では活用済7割、伸び率2%/年)
- ・戦略的なまちづくりに取組んだ地区は、活用済の割合が高い(大船渡駅周辺他)
- ・直近の事業地区の土地利用実態調査研究報告には、厳しい現実も.....

図31

国交省公表の土地活用済の割合 (%)

2022.12 岩手・宮城県30ha以上

\* 土地活用済：建築済のほか農業的利用や駐車場利用等、何かしら土地活用を行っている状態



漠然としたデータで、検討を要する。

