

## 論壇 東日本大震災復興土地区画整理事業の進捗状況に思う

全日本土地区画整理士会報 No.176, pp.2-4, 201509

足利工業大学工学部  
教授 築瀬範彦

### はじめに

2011年3月11日から早や4年半という時間が過ぎようとしている。今夏は戦後70年という節目の年でもあり、8月中は新聞・テレビ等、マスコミの報道も「戦後」に関するものが多く、被災地の状況を知るニュースは随分と少なかったように感じる。

一方、原発に関する報道も休止中の川内原発の再稼働の是非について論じるものが多いようだ。3.11後、計画停電のせいで暖房器具が使えない寒い三月を過ごした者としては、あまり観念的な議論には違和感も覚える。とは云え、被災直後の南相馬市で住民の不安を目の当たりにした経験から、安全と安心を求める住民心理は身に染みてわかっているつもりだ。原発については、この4年半の各電力会社の安全対策の充実に期待したい。

### 区画整理の進捗

8月13日時点の復興庁資料<sup>1)</sup>では、震災直後の推計約47万人の避難者がようやく20万人を切るレベルまでになったことを伝えている。これには、災害復興住宅の建設が進んだことや寸断された道路網が復旧していることが大きく貢献しているのだろう。

さて、復興事業として施行されている区画整理についてこの4年半の動きを考えてみたい。大量の瓦礫の撤去、津波や原発の直接的な被害や避難により所在もはっきりしない地権者への説明会、基準点の特定も困難な中での境界の確定等、平常時では想定できない技術的な課題を関係者の皆さんのご努力によって克服しつつ進められている区画整理であるが、何にも増して被災直後の人心の落ち着かない中での合意形成と地方中小自治体に共通の人的リソースの限界

が大きな問題であるように伺っている。

そうした中、今年度5月末時点に集約された区画整理の進捗状況の数字を見れば、復興区画整理の全50地区中、使用収益が開始された仮換地の面積が整理後の宅地面積の20%以上に達している地区が幾つかある。中には宮城県女川町の宮ヶ崎地区、東松島市矢本駅北地区等のように移転先の造成を先に進めて、既に全域を使用できるようにした地区もある。これらの地区ではインフラが既に整備され、公営住宅等の建設が進められているように聞いている。区画整理を新規の宅地造成事業として上手く使い、移転先を確保した事例と言えよう。

また、前述した20%前後の使用収益開始率を示しているいわき市岩間地区、宮古市田老地区、大槌町吉里吉里地区等は土地利用計画図を見る限り、二線堤を設け、その内側や外側で集中的に工事を進めているように感じた。しかし、以上の記述は、あくまで50地区の進捗率表やWEBサイトからの情報<sup>2)</sup>を著者が勝手に解釈したものに過ぎない。

大半の地区の仮換地指定率は高いものの使用収益を開始しているエリアは未だない状況である。この数値の乖離の背景には、おそらく工事のための仮換地指定を行い、従前宅地の使用収益権を停止しているからであって、仮換地の使用収益を前提とした指定ではないことがうかがえる。進捗率の数値から、読み取れることは、未だ地権者が仮換地に建築行為をするまでにかかりの時間が必要だという厳しい現実である。

組合施行であれば、合意形成を先行させ、組合発足時にはある程度の換地設計案を示すことも可能だろうが、公共団体施行やかつての公団施行等では厳密に法手続きに則って進めるため、事業認可時点で換地案を示すことなどできない。

そうした中で開発された起工承諾方式（従前地の賃借による工事施工）により、工期短縮を工夫するのが精一杯だったと記憶している。

例えば、ニュータウン建設という大都市郊外の農地や山林を対象とした区画整理であっても数百ヘクタール規模のものは最初の仮換地指定までに事業認可から数年を要したものであった。小規模宅地権利者の多い港北ニュータウンでは合意形成に10年の歳月を必要とした<sup>3)</sup>。また、先買地率が高く、集中的に工事が施行できた竜ヶ崎ニュータウンでさえ、事業認可から第1回仮換地指定まで約4年を要したと記憶している。

こうした古い記憶を辿ってみても今回の津波の被害、瓦礫撤去、避難者への説明等々、困難な条件が複合した復興地区の区画整理が早急に進む筈はないのはわかっている。それでも仮設住宅から復興住宅へ引っ越したニュースなどを見聞きすると、つい、自分の知っている区画整理のイメージで、事業が進んだことを想像してしまうのである。

現地で苦勞されている方々、それ以上に新しい宅地での建築を一日千秋の思いで待っている地権者の方々の気持ちを思うとき、本稿を綴りながら、統計的な数字を眺めて「まだ、使用収益率が低い地区が多い」などという不遜な気持ちを抱く自分を戒めている。

### 復興区画整理とは何か

かつての酒田大火の後の迅速な復興区画整理の計画立案とその実施や、阪神淡路大震災後の復興計画の立案と実施は、既に多くの優れた論考<sup>4)</sup>がある。しかし、東日本大震災はこれら災害と比べて被災規模も格段に大きな上、福島原発事故が加わり、当初は混乱を極めた。また、被災自治体の多くは人口規模も小さく行政職員も限られていた。

こうした困難な条件下で立案された復興計画を再評価することが、今後の災害に備える意味でも必要だろう。

まずは、国交省の「津波被災市街地復興手法

検討調査」に代表される一連の調査の果たした役割の大きさを改めて確認しておきたい。しかし、緊急時に情報も不十分な中、短期間で復興計画を立案せざるを得なかったという限界は当然ある。それ故に反省点、特に、中央で行われた意思決定の過程を再検討して見る必要もあるだろう。

また、土地区画整理事業が都市計画事業であることはいうまでもないが、区画整理は整理前後での宅地の価値の照応を前提に成立している。また、住宅も基本的には個人の資産である。緊急時、復興事業という枠組みの中で過去百年にわたり積み上げられて来た法体系との整合性をどこまで保つべきか、こうした課題も整理する必要があるのではないだろうか。

もちろん、2011年3月から数か月間、関係省庁の担当者や意見を求められた有識者達も、当時、私心なく復興事業に邁進しながら、様々な制約の中で、後から振り返れば、意を尽くせなかった点も多いことであろう、緊急時の意思決定の在り方等も再度思い返して（もちろんあってほしくはないが）、次の復興の機会に役立てるような研究も必要となってくるであろう。

9月に入り、復興について初動期の首長のリーダーシップを再評価する報道など<sup>5)</sup>も見受けられるようになった。心強い限りである。

参考資料)

1) 復興庁ホームページ：

[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20150828\\_hinansha.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20150828_hinansha.pdf)

2) 女川町、石巻市、宮城県、岩手県、いわき市、宮古市ホームページ等を参考

3) 1969年に施行区域都市計画決定、1974年事業計画認可、1979年第1回仮換地指定（第1地区）

4) 例えば、西山康雄（2000）：危機管理の都市計画、彰国社、中山憲久（2015）：「住民主権型減殺のまちづくり」、ミネルヴァ書房

5) 9月5日付日本経済新聞朝刊2面「東北復興初動の重み」