

報告書

平成 26 年 1 月 15 日（水）から 1 月 16 日（木）に創政会にて会派視察研修を行いましたので、その概要を下記のとおり報告いたします。

平成 26 年 2 月 10 日

名取市議会議長 山口 實 様

会派名 創政会
代表 佐々木 哲男



記

- 1 研修期間 平成 26 年 1 月 15 日（水）～1 月 16 日（木）
- 2 研修場所 1 月 15 日 岩手県大槌町 岩手県釜石市
1 月 16 日 岩手県陸前高田市 宮城県東松島市
- 3 行程表 別紙のとおり
- 4 参加人員 4 名 <氏名>佐々木哲男 丹野政喜 長南良彦 荒川洋平
- 5 研修内容 別紙のとおり
- 6 所 感 別紙のとおり



創政会視察研修報告書

日時：平成 26 年 1 月 15 日

10:00~12:00

訪問先：岩手県大槌町

震災復興の現状について

丹野政喜 佐々木哲男 長南良彦 荒川洋平

1) 東日本大震災の被災概要

大槌町における被災状況は、死亡者 802 人、行方不明者 428 人の計 1,230 人、また、関連死は 50 人である。震災時 15,994 人であった人口は、自然減少と転出による人口流出が止まらず、25 年 12 月末現在の人口は 3,260 人減少の 12,734 人となっている。

また、津波による浸水面積は 431 h a。宅地の 52%、商業地の 98% が浸水し、家屋全壊が 3,359 棟、大規模半壊・半壊等が 713 棟。被害額は約 770 億円と壊滅的な被害を被った。

現在、町内 48 か所の応急仮設住宅に 1,961 世帯、4,352 人が、町外に 3,000 人が避難し不自由な生活を強いられている。

2) 復興街づくりの概要

復興計画の策定にあたっては、住民主体のまちづくりを目指し、町内 10 地区で地元住民が組織した「地域復興協議会」が中心となって協議を深め策定した。

また、まちづくり（土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業）を促進するため、独自の支援策 6 事業を設定して意欲的に取り組んでいる

実施計画では、「海に見えるつい散歩したくなるこだわりのある「美しいまち」をコンセプトに復興期（23～25 年度）、再生期（26～28 年度）、発展期（29～30 年度）の 3 期 8 年を設定して、震災復興に向けた基本的な方向性を示している。

3) 災害公営住宅について

災害公営住宅については、高台移転を基本とし、980 戸の整備を目指している。このうち、500 戸を岩手県が建設（うち 250 戸を町に委譲管

理。) 480 戸を町が建設し管理する。整備計画の策定にあたっては、「災害公営住宅整備計画検討委員会」を設置し第三者の目線から検討した。また、「大槌町災害公営住宅設計ガイドライン」を策定し、公営住宅における基本的な考えを示すことで、民間開発においても良好な住環境が保証されるように取り組んでいる。

さらに特徴的なことは、災害公営住宅の建設にあたっては、地元企業の育成と雇用の創出を図ること、地場産材の活用策を最大限に発揮できる方策を検討している。そして、入居者の配置にあたっては、高齢者や弱者を地域で見守り支えあるよう、多様な世代による交流を意識した配置計画となっている。平成 25 年度の供給戸数は 125 戸。平成 26 年度までに、全体供給計画(980 戸)の半数程度の供給を目指すとしている。

4) 考察

大槌町を襲った津波は、旧役場付近で 10.7 メートル。町長はじめ 40 名の職員の方々が犠牲となられた。また、公共施設も壊滅的な被害をうけ、唯一残った給食センターに災害対策本部をおいて、初期の震災対応にあたらなければならなかったと説明があった。

行政機能がストップした状況のなかでの取り組みは、さぞ困難が伴ったことだろう。現在も全国から 240 名の職員の方々が支援職員として復興事業にあたっている。説明していただいた大槌町復興局の西迫三千男用地建設課長も大阪府堺市からの出向で陣頭指揮にあたっている。

しかし、外からの客観的な視点が町づくりに活かせる部分も大きいのではないか。

現地調査で見せていただいた大ケ口地区の災害公営住宅、屋敷前地区の災害公営住宅は、私がこれまで描いていた市営住宅の延長のような姿ではなく、斬新なデザインと機能的な配置、地域コミュニティを創出するために必要な広場や集会所が含まれた、魅力ある空間となっている。また、大ケ口地区の災害公営住宅の一部には、これまでの公営住宅では認められていなかったペットの飼育が可能な棟や車椅子に対応した住居の棟も建設され、2013 年地域住宅計画賞を受賞している。

人口流出が止まらない大槌町においては、災害公営住宅にも子育て世代の流入と定住促進を念頭に置いた工夫が随所にみられる。

子育て世代を戸別住宅に居住させ、将来払い下げる。その際、現在 2 戸 1 となっているものを将来 1 戸に改造し、三世代で居住できるように工夫している。また、団地の共有スペースとして、子育てがしやすい広場やコミュニティスペースを設けているのだ。

住み続けたい住宅とはどうあるべきなのか、また、入居者が主体的に管理運営に参加できるコミュニティはどうあるべきなのか。そして、震災後にあって歴史や文化を継承できる魅力ある地域とはどうあるべきなのか・・・など、突き詰めて考え、災害公営住宅のデザインや配置、人の動線まで配慮された先進事例だと思える。名取市は昨年 11 月に待ち望んでいた事業認可を得て、これから本格的な事業着手となる。それぞれの市町村の違いは認めながらも、参考にすべきは貪欲に学び活かしていくべきであろう。

どんな自治体であっても一度にできるわけではないのだ。先進事例としての成功例や失敗例に学びながら、名取市独自の魅力ある災害公営住宅の整備を進めていくことが大切であると感じた。

釜石市における震災復興の現状について

荒川洋平 丹野政喜 佐々木哲男 長南良彦

1.はじめに

釜石市では東日本大震災により、死者 888 人・行方不明者 153 人・被害家屋 4,658 戸と甚大な被害を受けた。震災前の人口は 39,996 人であったが、震災後 38,030 人まで減少した。現在も人口は減少傾向で、平成 25 年 12 月末現在 36,940 人となっている。

現在は、被災した 21 地区でそれぞれ復興まちづくりが取り組まれている。事業の内訳は区画整理事業、津波復興拠点整備事業が 5 地区で防災集団移転促進事業が 13 地区、漁業集落防災機能強化事業が 3 地区となっている。

2.鵜住居地区の復興まちづくり

釜石市北部に位置し、津波により壊滅的な被害を受けた地域で、583 人の死者行方不明が出ている。鵜住居川河口付近の砂浜は消滅し防潮堤は約 500m にわたって破壊され、水田は水没した。

平成 25 年 11 月から、被災市街地復興土地区画整理事業と津波復興拠点整備事業を用いてのまちづくりが、UR 都市再生機構に委託され着工している。図 1 を見て分かる通り、津波の避難拠点となる小学校と中学校を中心としたまちづくりで、国道や JR 山田線なども復旧する。防潮堤は水門とセットで高さを T.P14.5m に整備する予定だ。

まちづくりの説明を聞いている中で素晴らしいと感じたところは、まちのイメージがしっかり出来ているところだ。公共施設の配置や避難路の整備、特に中心となる学校の建築物は「100 年を超えて、街の風景を守る建築であるために」と題し、山を削ってそれぞれ小学校、中学校を建設し、ブリッジで繋ぐといった手法を使っている。

このイメージを作るまでは、何度も大学や専門家の協力を得て住民とワークショップを開催したという。

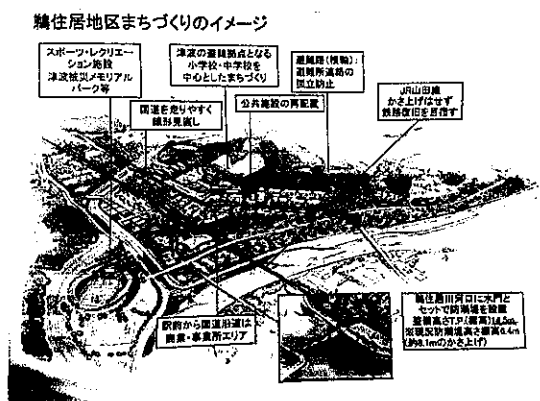


図 1 鶺鴒住居地区の復興まちづくりイメージ

3.上中島復興公営住宅について

釜石市の内陸部に位置し、商業施設なども隣接する利便性の高いのが、この上中島地区である。震災当初釜石市には内陸部に仮設住宅を建設する適当な土地がなかった。そのとき釜石市に支店を置く、新日鐵住金株式会社が社宅やテニスコートなどの土地を提供し仮設住宅が建設された。その流れで復興公営住宅もいち早くここに建設されることになった。整備手法は民設市買取型を採用し、施工は地元企業の共同体で建築主は新日鐵興和不動産株式会社と、地元企業の協力体制を確立した。さらに RC 構造で入札不調となると、すぐに新日鐵住金の技術である※NS スーパーフレーム工法に設計を切り替え、5 ヶ月半という短い工期で建設した。

図 2 は上中島復興公営住宅で 3 階建て 1LDK と 2LDK の 2 タイプの間取りがあり、全 54 戸となっている。入居は昨年始まっていて、津波浸水区域でないことや利便性が高いことなどから人気があるという。さらに 2 期

3 期の工事も始まっており 156 戸が建設される予定だ。

市職員がこれから問題と語っていた点は、コミュニティの維持だという。ここはまだ自治会組織も出来ていないため、入居者同士の関係が薄いようだ。これから中庭に畑や花壇を整備し、入居者同士のふれあいの場としたい考えがあるようだ。



図 2 上中島復興公営住宅

※スチール（薄板軽量形鋼）別ウィンドウで開くと構造面材（構造用合板、石膏ボード、セラミック系面材など）を使用した「屋根パネル」「床パネル」「壁パネル」とで構成された、ハイブリッドなパネル工法。

4.考察

釜石市の復興計画は 21 地区と広範囲であるが、それぞれの地区は小規模なところが多かった。名取市とは地形も規模も違うところがあるが、参考になるべきところも多かったように思う。

まずは、住民との関わり方だ。鶴住居地区では、大学や専門家の協力を得てワークショップを何度も開催し、住民の方から復興まちづくりの案出してもらった。住民の中には14.5mの堤防を整備するとしても安全を不安視する方もいるという。しかし、安全か安全でないかの二元論ではなく、どんなまちづくりが必要かという議論を続け、魅力ある鶴住居地区の復興計画を完成させた。安全か安全でないかの議論に多くの時間を費やし、肝心のまちの中身が決まっていない名取市関上地区とはあきらかにプロセスが違う。釜石市は震災前から人口が減少傾向にあり、震災後も減り続けていますが、「この計画は可大ではないか？」という指摘はありませんかと、この地区の復興事業担当職員に質問をすると、「可大な計画かもしれないが決めなければいけない」という答えが返ってきた（図3）。やはり、進める強い意思を持った職員がいることが、誰も経験したことのない大震災からの復興には必要なのかもしれない。

各復興事業の施工には※CM方式という方法が採用されている。復興住宅建設での設計変更でも感じたが、釜石市は事業を早期に完了させるという考えが伺える。名取市関上もこれから本格的な事業が始まっていく中で入札不調や資材、人材不足という問題が予想される。そういった事態を解決し、いかにスケジュールに遅れを出さず進めていくかを今から考え、対応していくことが重要だと感じた。

※「建設生産・管理システム」の一つであり、発注者の補助者・代行者であるCMR（コンストラクション・マネージャー）が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、コスト管理などの各種マネジメント業務の全部又は一部を行うもの。



図3 釜石市職員から説明を受ける様子

参考サイトURL

・釜石市復興まちづくり基本計画
<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10,18690,c.html/18690/20111222-145802.pdf>

・撓まず 屈せず 復旧・復興の歩み
<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10,23495,c.html/23495/20130220-115049.pdf>

■視察先：岩手県陸前高田市

(報告者：佐々木哲男)

■視察項目：震災復興の現状について

□被害状況

東日本大震災の津波は、明治 29 年(1896 年)、昭和 8 年(1933)年の三陸地震津波、昭和 35 年(1960 年)のチリ地震津波など過去に発生した津波の想定をはるかに超え、津波浸水高は、気仙川河口部で T P 13.8m にも達したほか、気仙川を遡上した津波は内陸約 8km 地点の横田町金成地区まで到達するなど、中心市街地のほぼ全域や沿岸の集落地の大半を含む、約 1,300ha にも及ぶ浸水や地震による地盤沈下、津波による浸水で大規模な被害をもたらした。

また、市内全体の建物被害では、全壊 3,159 戸を含む 3,368 戸が被災し、人的被害も、発生時の総人口 24,246 人に対して、亡くなられた方や行方不明者を合わせて 2,000 名近い方々が犠牲となるなど甚大な被害をもたらした。

高田松原海岸の防潮堤は、チリ地震津波等から市街地を防御するため、防潮堤の高さは T P 5.5m で整備されていたが、第一線堤、第 2 線堤の防潮堤は、原型を一部残すのみで、2km にわたる白浜青松の国指定名勝高田松原とともに壊滅的な被害を受けた。

□復興計画の基本的考え方

復興に向けたまちづくりにおいて、防潮堤や水門など海岸保全施設の再整備による津波対策はもとより、三陸沖地震発生から陸前高田市までの津波到達が 30 分であることから、防災対策や避難対策とあわせた複合対策により、二度と人命が失われることのない安全性が確保されたまちづくり、「いのちを守るまちづくり」を最優先にするとしている。

また、国や県では、「地形条件や社会・環境に与える影響や施設整備費用、事業機関の長期化」の観点から、頻度の高い数十年から百数十年で発生している津波に対しては、主に海岸保全施設で防ぐことを基本とすることとともに東日本大震災のような最大クラスの津波に対しては、避難を柱に総合的防災対策で防ぎ、被害をできるだけ最小化する「減災」の考え方を重視するとしている。

陸田高田市においては、国や県の方針として、想定宮城県沖地震等の頻度の高い、発生の可能性の高い津波に対して、海岸保安施設で安全を確保すべきと示された T P 最大 12.5m の海岸保全施設整備を踏まえつつ、加えて「最大クラスの津波」の襲来を想定し、海岸保全施設等による防災対策はもとより

避難路の整備、コンパクトな市街地の形成、市街地の嵩上げ、避難情報の速達性の確保、防災啓発等、ハード、ソフトの施策を駆使し、子どもたちから高齢者まで、誰もが安全と安心を実感できる多重防災型のまちづくりに向けた計画づくりを基本としている。

□復興計画の構成と期間

計画の構成は、市の復興に向けての基本理念、まちづくりの目標を示した基本構想と、その目標に達成に向けた施策と整備目標を体系的に明らかにした基本計画で構成するとしている。

また、計画の期間は、平成 23 年度から平成 30 年度までの 8 年間とし、本格復興に向けて第 1 期(平成 23 年度から 25 年度までの 3 年間)を復興基盤整備期、第 2 期(平成 25 年度から 30 年度までの 5 年間)を復興展開期に区分し、計画の推進に取り組むとしている。

□復興の基本理念

陸前高田市は市民の理想としての「陸前高田市民憲章」と、これまでの陸前高田市総合計画の基本理念を継承しつつ、少子高齢化による人口減少、地球規模の環境問題、高度情報化の進展、経済の高度成長から低成長への転換など社会経済の大きな変化の中で、この被災から陸前高田市が力強く立ち直り、新しいまちづくりを展開しながら持続的発展を遂げていくため、3つの理念を基本理念と定め、陸前高田市の復興を目指すとしている。

- ・ 私たちは、復興のシンボルとなった「奇跡の一本杉」に、名勝「高田松原」復元の希望を託すとともに、気仙型住宅の街並み形成や安全で環境と共生する新しい減災のまちづくりに取り組み、誰もが住んでみたいと思う「世界に誇れる美しいまち」を造ります。
- ・ 私たちは、地域の絆を取り戻し、継承し、生涯にわたっていきいきと、誰もが心豊かに安心して暮らすことができるよう「ひとを育て、命と絆を守るまち」を造ります。
- ・ 私たちは、地域の活力を取り戻すとともに、誰もが意欲を持って働き、安定した生活ができるよう「活力あふれるまち」を造ります。

これらの基本理念を踏まえ、被災した海、高田松原、市街地や集落の復興をめざし、陸前高田市のめざすまちの姿を「海と緑と太陽との共生・海浜新都市」の創造と定めた。

□調査事項： 1

復興まちづくり（高田地区被災市街地復興土地区画整理事業計画）の概要について

（1）経過と今後のスケジュール

陸前高田市では、東日本大震災で甚大な被害を受けたまちの復興を目指し、新しいまちづくりを進めるための取り組みを行っている。

高田地区と今泉地区においては、土地区画整理事業により、高台の移転先及び市街地の整備を行うこととし、これまで段階的に高台部の事業認可を受けて造成工事を進めている。

平成 24 年 3 月に UR 都市機構と協力協定を締結し相互協力のもと、現在、高田・今泉地区の復興市街地整備事業と災害公営住宅 4 地区において事業を推進している。

UR 都市機構は、高田・今泉地区において、高台や中心市街地の整備を行い、市が進める高台移転、一部嵩上げ、避難路の整備、防災啓発等、多重防災型の復興まちづくりを支援している。

〈これまでの経緯〉

平成 24 年 2 月	土地区画整理事業(先行地区)の都市計画決定
平成 24 年 7 月	説明会(先行地区の事業認可)
平成 24 年 9 月	先行地区の事業認可
平成 24 年 10 月	説明会(高田・今泉地区の土地利用計画)
平成 24 年 12 月	説明会(土地区画整備事業(全体地区)の都市計画決定)
平成 25 年 2 月	土地区画整理事業(全体地区)の都市計画変更
平成 25 年 8 月	説明会(高田地区高台部の事業認可)
平成 25 年 10 月	高田地区高台部の事業認可
平成 25 年 11 月	土地区画整理事業(全体地区)の都市計画変更

※土地利用計画の主な見直し

〈高田地区〉

- ・道の駅予定地を住宅地に見直し（別図 a 参照）
嵩上げ部の住宅地への希望が非常に多く、住宅地が不足しているため、道の駅を予定していた地区の街区を住宅地に見直す。
- ・市役所予定地を商業・公共・公益施設に見直し
市役所予定地としていた街区を商業・公共・公益施設用地に見直し、併せて川原川沿いの商業地を住宅地に見直す。
- ・平野部の一部を公共・公益施設用地に見直し（別図 c 参照）

被災前の土地利用状況を考慮し、平野部に農地を計画していたが、希望者が非常に少ないため、ＪＲ新駅南側は、公共・公益施設用地に見直す。

〈今泉地区〉

- ・高台１及び高台８の整備の取止め（別図d参照）

高台の急峻な地形を効率的に整備するために検討を行ってきたが、高台１は１戸当たりの整備費用が他の高台に比べ多大となっており、また、高台８は希望者が少なく、まとまりのある住宅地としての整備が難しい状況となっている。こうしたことから、高台１及び高台８の整備を取止める。

〈造成高の見直し〉

- ・嵩上げ部の造成高の見直し（高田・今泉地区造成計画(案)参照）

高田地区は、平野部が地震による地盤沈下の影響を受けた現状を考慮して、2m程度盛土して、雨水を川原川や古川沼へ自然に流下させる。これに伴い、嵩上げ部の高さをこれまでの計画よりさらに1m程度高く盛土し、端部の高さをＴＰ9～11m程度とする。

今泉地区は、平野部の内水対策を考慮し、平野部の一部の造成高を気仙川堤防と同じ高さ（ＴＰ5.5m）に見直し、雨水を直接気仙川に排水できるようにする。併せて、農地として計画していた、字中井付近の土地は嵩上げする。それに伴い、嵩上げ部端部の造成高を2m程度高くし、ＴＰ10m程度とする。

平成 26 年 2 月 土地区画整理事業(全体地区)の事業認可予定

[今後のスケジュール]

※ 高田地区年度別整備スケジュール（予定）別図添付

※ 今泉地区年度別整備スケジュール（予定）別図添付

(2) 住民の合意形成について

災害公営住宅の供給計画については、最終的に、地区別、整備主体別に計画個数を定め、またそれぞれの建設年度を設置することが求められる。土地区画整理事業及び防災集団移転促進事業の対象区域居住者を対象として、将来の居住に対する意向確認調査し、平成 24 年 3 月 23 日現在での集計結果を基に整理を行った。

その結果から、検討データの概要を下記のように定めた。

- ① 被災世帯数：3,842 世帯（うち応急仮設住宅入居世帯数 2,148 世帯）
- ② 災害公営住宅への入居希望率：18.8%
- ③ 整備方針：「東日本大震災の津波による浸水区域内の居住地域は、移転促進区域の設定を基本に非居住区域とするとともに、住民意向や住民参加のもと、高台移転や地盤嵩上げ、避難道路等の整備による安全な居住地域を確保し、安心して暮らせるまちづくりを展開」とした。
- ④ 建設年度：平成 24 年度～28 年度
- ⑤ 必要戸数：1,000 戸
- ⑥ 計画戸数：(全体) 1,000 戸
 - ※整備主体別内訳 県：市＝700 戸：300 戸
 - ※従前居住形態等別内訳
 - 公営：公営以外（入居希望）：公営以外（時限入居希望）
 - ＝150 戸：600 戸：250 戸

従前の地区コミュニティ毎に整理された整備目標の実現に向けた取組みの中で進められることとなり、このため、地区別の住宅被災状況（全半壊戸数）に、意向調査に基づく災害公営住宅への入居希望割合を乗じて求めた必要戸数を、当該地区において整備することが原則となるとした。また、以下の点にも考慮して地区別の整備戸数を計画することが必要となるとした。

① 自立再建希望者の支援

居住意向調査で自立再建を希望したものの、資金や用地の確保などの問題から、再建実現まで一定の時間を要する被災者の受け皿として活用し、早期の再建を支援する。

② 移転促進区域からの移転

津波浸水区域においては、防潮堤被害や地盤沈下等によって移転促進区域が設定され、従前地区での災害公営住宅の整備が困難となり、他地区の嵩上げた市街地や高台への移転を余儀なくされる。

③ 用地確保の可能性

従前の土地利用、地形等を踏まえ、宅地整備の事業費や事業期間、生命・財産の安全確保への配慮等から、他地区に住宅建設用地を求めざるを得ない場合がある。

以上の様な供給方針をさだめることとし、今後状況の変化に応じて見直すこととしている。

早期の段階で被災者への意向確認調査を実施し、極力意向に沿った災害公営住宅等の方針を示した事により、異論を唱える被災者は極少数であり、事業計画への理解度は非常に高いとの説明があった。

また、現時点でのデータから、今後予想される状況変化に対しても適切に対応し、自立再建希望者への支援も併せて推し進めるとしている。

(3) 今後の課題について

今後、地区別に災害公営住宅の計画・整備を進めるに当たっては、各地区の周辺環境や従来のコミュニティ、入居予定者の意向に応じて、具体的な詳細検討を行っていくことが必要であり、留意すべき点として、以下のような項目を挙げている。

① コミュニティに配慮した供給計画を検討

- ・既存コミュニティや新たなコミュニティ形成に配慮し、立地場所、規模、配置計画、募集方法を検討する必要がある。
- ・入居者相互や地域住民の交流の場として、オープンスペースや店舗スペースの確保に配慮する。
- ・入居者のアイデンティティの維持・形成につながる、地域のシンボリック要素を取り込んだ外観にも配慮する。
- ・世帯構成の画一化を防止、入居世帯間コミュニケーションの活性化を促す住戸配置を検討する。

② 地域産業育成への配慮

- ・1,000戸に及ぶ災害公営住宅の建設は、地域の産業・経済への大きなインパクトをもたらすことが期待される。一般的に公営住宅の建設事業の産業・経済面への波及効果は一時的なものに留まるが、これを持続性のあるものとするために、地域の産業育成の契機とすべく配慮する。
- ・内装材等に木材を活用することにより、地域材を取り入れ、地場の建設業者が施行することによって、建設業者から林業事業者に至るまで多様な地域産業再生の契機とする。

- ・災害公営住宅の入居者のために生活支援サービスを提供する事業など、多様な地域ビジネス、コミュニティビジネスを育成ことも併せて想定する。

③ 災害時の安全・安心の確保

- ・災害公営住宅の整備によって、これを核としたコンパクトなまちづくりが進むことから、災害時の非常用エネルギーや一時避難空間の確保、緊急物資の備蓄など、安心・安全なくらしの確保に配慮することとする。
- ・災害公営住宅単独でなく、周辺地域と一体的に、安全・安心なくらしの確保のための機能分担・連携を図る。

④ 高齢化への対応

- ・災害公営住宅入居世帯においては、一般住宅団地よりも高齢化率が高いと想定され、入居者の安全・安心の確保、高齢者医療・介護等の社会負担抑制の視点から、多様な世帯（単身世帯・一般世帯・三世帯世帯等）の混在を促す住戸配置、入居者相互交流・コミュニティ活性化を促す施策など、ハード、ソフト両面での対応に取り組むこととする。
- ・ハードについては、医療・介護サービス拠点、高齢者世帯とそれ以外の世帯向け住戸タイプのフロア内混住、協働管理・利用施設、バリアフリー化、集会施設、遠隔医療システムや防犯設備・緊急通報システムなどを検討していくこととする。
- ・ソフトについては、高齢世帯巡回サービス、協働管理・利用施設や集会所を活用した各種イベントなどの社会参加を促進する仕組みづくりを進めることとする。

⑤ 環境配慮

- ・被災地において今後整備される災害公営住宅においては、それぞれの規模や立地特性、自治体の災害公営住宅整備を取り巻く環境（用地確保、住民ニーズ等）を踏まえた整備を推進する。
- ・太陽光発電、地中熱空調、風力発電等の採用を検討する。
- ・森林再生の視点から、木質資源をその品質の段階に応じて構造材、内外装材、家具、梱包材、土木資材、紙、燃料等、カスケード利用を推進する。
- ・住宅の断熱性能を高め、省エネ機器を導入することで、エネルギー消費量の最大限の削減を図る。

⑥ 適切な整備用地の確保を検討

- ・想定津波高に対する安全性（非浸水エリア）、被災者の安定した生活の早期再建に資する整備の迅速性（公有地、既インフラ整備地区）整備

の効率性（適切な規模）、周辺都市機能との連携や市街地整備の先導型に配慮して、適切な住宅整備用地を検討・確保する。

⑦ 多様な事業手法の検討

- ・整備の迅速性（事業者選定期間）や資金調達の確実性（交付金の活用、国・自治体の支払い方法）に対応する事業手法（従来型、P F I、買取、借上等）を検討する。

⑧ 仮設住宅、既存公営住宅ストックを含めた適切な公営住宅管理フレームの検討

- ・公営住宅全体としての将来的な需要の変化を想定した、供給計画（仮設住宅廃止の円滑化、既存公営住宅の代替、建替え時期の平準化）を検討する。

□調査事項：2

災害公営住宅（下和野地区）について

(1) 経過とスケジュールについて

陸前高田市は、平成 24 年 9 月 26 日、高田町下和野地区での災害公営住宅整備に向け、UR 都市機構と「譲渡契約」を結んだ。高田小学校南側の嵩上げ地約 1ha 余りで建設し、鉄筋コンクリート造 4~7 階建てで計 120 戸を確保する。示された模型からは、新たな都市空間やコミュニティ創出といった狙いが伝わり、工期は 24 年度内に造成工事を開始し、平成 26 年 9 月までの完成を目指すとしている。

譲渡契約は災害公営住宅の設計・施工を UR 都市機構が直営的に行い、市に完成後引き渡すものであり「買取方式」とも呼ばれているものである。東日本大震災における復興支援として、UR 都市機構が譲渡契約を契約したのは陸前高田市が被災地で初めてとのことである。

建設事業費にあたる譲渡代金は 27 億 6984 万円。履行期間は 26 年 9 月 30 日までで、同時期からの入居を目指す。市が建設する災害公営住宅の中で最初に着手した事業である。建築面積は約 3,000 m²、延床面積は 8,500 m²。市によると、建設地は大地震で浸水被害を受けたが、海拔 12m 程度にまで盛土を行い、コミュニティセンターや消防署、災害公営住宅などの建設計画があり、高田西地区造成工事で生じた土を利用している。

高田松原地区で整備されている防潮堤より早い完成が見込まれ、1 階は「ピロティ」として居住スペースは設けず、多目的スペースや商業施設の利用展開が図られる。

4 棟構造で、各棟ごとに階層や整備戸数が異なり、集合住宅団地形成にとどまらず、新たな都市空間創出を図る狙いである。

住民間交流促進の観点から、2 階以上の位置でも各棟に回廊できるといった工夫も図られている。

コミュニティや集団生活の快適性などを大事にし、一つの「まち」をイメージし、高齢者に優しい住宅づくりを目指している。

市では、下和野災害公営住宅の建設状況について、インターネットでのライブ中継を行っており、建設現場を公開し、復興事業の PR をしている。現場にカメラを設置し、工事状況を紹介。市ホームページの「下和野災害公営住宅ライブカメラ」から専用ページに入り、映像を見ることができる。現在は、基礎工事が行われており、重機や工事の様子が映っている。

(2) 今後の課題について

下和野地区災害公営住宅の仮申込を、平成 25 年 10 月に実施したところ、120 戸の計画戸数に対して約 1.5 倍の申込があった。

震災から最早 3 年になろうとしても、目標の 5.5%

これが、岩手県における災害公営住宅の現状を示す数字である。国は一刻も早い復興を目指そうと、集中復興期間を 5 年と定め、災害公営住宅は 5 年で計画戸数の 8 割以上を整備するシナリオであった。

3 年は、すでに折り返し点を過ぎており、仮設住宅等に暮らす被災者の仲には、「はっきり言って遅すぎる『スピード重視』とは何だったのか」と諦め気味である。

住まいの再建の牛歩状態は、津波という特殊災害と、被災地の地形的な部分に起因する部分が大きい。陸前高田市や多くの被災沿岸自治体では、高台を造成して宅地を開発する計画を描いているが、遅れの大きな要因は用地の取得。事務手続き等に時間が掛かりすぎている。

UR 都市機構岩手復興局で岩手県内の災害公営住宅を担当している坂東チームリーダーは「私見になるが、ジレンマを抱えながらも、災害公営住宅の最初の 2 割はスピード重視で進めるべきではないか。ただし、その後は住民の要望や反応を見て、計画を見直す必要があるかもしれない。」と話している。

平成 26 年 9 月末竣工予定の下和野地区災害公営住宅は、陸前高田市において第 1 号の災害公営住宅となることから、入居者の要望や反応を細やかに収集すると共に、他地区への入居を心待ちしている被災者の反応も注視し、以降の災害公営住宅建設への参考にすべきと考える。

〈説明資料添付〉

※下和野地区災害公営住宅の概要

- ・下和野地区設計のポイント
- ・2 階レベルで住棟をつなぐ回廊

□ 調査事項：3

現地調査

(1) 下和野地区災害公営住宅（現在、基礎工事中）

下和野地区は、先行して嵩上げされた地盤の上に建設される、第1号の災害公営住宅であり、周辺が嵩上げされ、建物が立ち並ぶまでの間、復興のシンボルとなる。

(2) 被災市街地土地区画整理事業の、先行して事業化した高田地区・今泉地区の高台住宅地整備に伴う造成工事

高台となる山を伐採し、高田地区では約 110 m³、今泉地区では約 750 m³もの土砂や岩石を掘削する。掘削した土砂・岩石は次期工事以降で嵩上げ盛り土材として使用するため仮置きする。

今泉地区では、掘削した岩石を破碎設備により破碎し、ベルトコンベアで仮置場まで運搬する。860 m³という超大規模の造成工事であり、ダンプでの運搬であれば約 10 年を要すと見込まれている。

(3) 奇跡の一本松

過去の度重なる津波から高田のまちを守ってきた、約 7 万本といわれる高田松原も殆んどが流されてしまったが、その中で唯一耐え残ったのが、高さ約 27.5m、幹の直径約 90 cm、樹齢およそ 170 年といわれる「奇跡の一本松」である。

津波に耐えて奇跡的に残った一本松であったが、海水により深刻なダメージを受け、平成 24 年 5 月に枯死が確認された。しかし、震災直後から市民にみならず、全世界の人々に復興のシンボルとして親しまれてきた一本松を、今後も後世に受け継いでいくために、陸前高田市では、モニュメントとして保存整備することとし、平成 25 年 7 月に保存事業を完成させた。

□所 感

今回の視察を通し共通して感じたことは、津波被害を間のあたりにして、改めて被害の甚大さ、復興への道のりの陰しさ、そして、復興に取り組む職員の真剣さを認識させられたことである。

特に、中心市街地の大半が被災した大槌町、陸前高田市においては、中核をなす役場や市庁舎、消防署、学校等をことごとく失い、仮設建物等の中で早期の復興を目指し日夜奮闘している姿に感銘を受けた。

各々の自治体が抱える課題に相異はあるものの、復興計画の基本方針に沿った事業を粛々と推し進めようとしている空気を感じることが出来た。

復興の遅れは、自治体ごとの復興計画作成の段階で既に指摘されていたが、自治体はその遅れを取り戻そうと、個別の事業計画を急いでいる最中である。ある自治体の担当者は「スピードが『免罪符』になって、住民ニーズの把握がおろそかになっている部分は正直ある」と打ち明けている。住民の声を十分に拾えなければ、これまで見てきたように、住民が満足しない不本意な復興になりかねないと思われる。

複数の自治体の復興に携わる東北大学大学院工学研究科都市・建築専攻の小野田泰明教授は「復興の現場に立って、計画段階での住民とのコミュニケーションの重要性を再認識した」と話す。

どうやって住まい再建の計画に住民の意見を反映するのか。多くの自治体が頭を悩ませている。被災地の復興を手伝う過程で、3つの条件が必要だと認識した。

1つは、行政という情報提供者を住民が信頼していること。

2つ目は、適切な情報を開示していること。

3つ目は、行政が住民に選択肢を提示していること。

やみくもに民意を拾うのではなく、この3条件がそろったうえで住民の意見を聞く。その点で、宮城県七ヶ浜町の取り組みは参考になる。震災から間もなく、町は対面式の聞き取り調査の実施を決めた。どの程度の資金を用意できるか、どこに住もうと考えているかを、アンケートではなく聞き取りで進めたのだ。

対面式によって住民からの信頼を得ながら、補助金の使い方などを丁寧に説明した。災害公営住宅だけでなく、自力再建にも様々な方法があることも伝えた。

結果として、七ヶ浜町は被災者のなかで災害公営住宅に住む割合を約3%に抑えることができた。30%程度の自治体もあるなか、極めて低い割合だ。

そして、外部の専門家のドバイスを取り入れながら、公営住宅の設計者をプロポーザルで選定し、住民と議論しながらつくっている。戸数を抑制したからこそできた手法だ。と述べている。

震災から間もなく3年。名取市が震災復興計画事業を推し進める中で、個別に住宅再建を目指す動きが加速している。集団移転や土地区画整理、災害公営住宅など住まいの公的再建が進まないことが背景にある。

「もう待てない」、「あまりにも時間がたち過ぎた」、「住民の意向をきちんと聴いてから計画を進めるべきだ」、「市はあまりにも住民の意見を聴かなかった。もう少し歩み寄ればもっと早くできたはず。人が戻らない街をつくってどうするのか」。復興の遅れにしびれを切らし、多くの住民が住み慣れた街から去った。

公的な住宅再建事業の遅れが、人工流出や、それに伴う計画の見直しなどの悪循環を生み出している。

名取市においても、これからでも遅くは無いので、小野田教授が唱える3つの条件を改めて実行に移し、被災住民との合意形成を早期に図り、これ以上の人工流出を防ぐ手立てを推し進めなければならい考える。市長の公約である「オンリーワンのまちづくり」。このままの状態では、「ワーストワン」のまちづくりに成りかねない状況下にある。コンパクトな街でも、持続性のある復興まちづくりを構築するためにも、『復興住宅は誰のものか』。ジレンマを超えるには、この問いに立ち返る必要があると考える。