

東日本大震災からの復旧・復興の現状と課題

— 国土交通分野を中心とした状況 —

国土交通委員会調査室 せんずい たけひろ
泉水 健宏

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発災した東日本大震災は、我が国の観測史上最大規模の地震（モーメントマグニチュード 9.0）により引き起こされた大災害であった。地震により発生した津波等により極めて甚大な人的、物的被害をもたらされ、人的被害は、死者 15,873 名、行方不明者 2,744 名、負傷者 6,114 名、建築物被害は、全壊 129,627 戸、半壊 266,440 戸、一部損壊 728,583 戸に及んだ（24.11.21 現在）。政府、被災地方公共団体等は、この未曾有の大災害に対し、様々な復旧・復興対策を講じてきたが、その進展とともに種々の課題が生じてきているのが現状であると考えられる。

そこで本稿では、国土交通分野の公共インフラの復旧・復興を中心に、その現状と課題を見ていくこととするとともに、中でも復興まちづくり事業については、被災者の住宅再建・居住確保と密接に関連する事業であり、今後事業実施の本格化が予想されることから、現状と課題をより詳細に見ることとしたい。

2. 公共インフラの復旧・復興

公共インフラの復旧・復興のうち、応急復旧については、高速道路、空港等で 100 % の復旧率を示すなど、家屋等流出地域、原発警戒区域等を除き、ほぼ完了してきており、公共インフラの復旧・復興は、応急復旧段階から本格復旧・復興段階へ移行してきているといえることができる。

平成 23 年 7 月 29 日、東日本大震災復興対策本部（当時）が公表した「東日本大震災からの復興の基本方針」においては、復興施策に関し、「各府省は、被災した地方公共団体の意向等を踏まえつつ、所管する復興施策についての当面の事業計画や業務の工程表を、可能な限り速やかに策定し、公表する。また、各府省は、事業の進捗にあわせて、これらの改定を適宜に行い、公表するとともに、被災した地方公共団体の求めに応じて各府省担当者による横断的な支援を行う。東日本大震災復興対策本部は、各府省が公表したものについて、被災者及び被災した地方公共団体が一覧することができるよう、必要な調整及びとりまとめを行う」とされた。

これを受け、平成 23 年 8 月 26 日、東日本大震災復興対策本部において、「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」が公表された。その後、平成 23 年度第三次補正予算の成立を踏まえ、対象事業の追加（復興住宅、復興まちづくりを追加）等の見直しが行われた（平成 23 年 11 月 29 日）。さらに、「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」については、平成 24 年度予算の成立を踏まえ、平成 23 年度の事業の進捗を検証するとともに、平

成 24 年度の成果目標を記載する等の見直しが行われ、平成 24 年 5 月 18 日、復興庁から公表された。これに基づき、現在、各種復興施策が講じられている。

また、平成 24 年 11 月 22 日には東日本大震災復興基本法第 10 条の 2 の規定に基づき、政府から国会に対し、「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」が提出されている。

そこで、国土交通分野の公共インフラの復旧・復興を中心に、「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」、「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」等を基に、事業ごとの現状と課題を見ていくこととする。

＜防災関係等の公共インフラの復旧・復興＞

（１）海岸対策

青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉各県の 983 地区海岸のうち、471 地区海岸が被災し、このうち、地域生活、産業、物流及び農業の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある海岸（約 50 km）について応急措置を実施し、平成 23 年度までに完了した。

本復旧工事については、国施工区間（代行区間を含む）のうち、仙台空港、下水処理場等地域の復旧・復興に不可欠な施設が背後にある区間（約 5 km）において、概ね平成 24 年度末を目途に完了することを目標とし、残る区間についても、隣接する箇所等から順次復旧を進め、被災より概ね 5 年での完了を目指している。

県・市町村施工区間についても、重要施設が背後にある区間等から順次復旧し、全ての区間について被災より概ね 5 年での完了を目指すこととしている。また、復旧に期間を要する湾口防波堤については、まちづくりや産業活動に極力支障が生じないように、計画的に復旧を進め被災より概ね 5 年での完了を目指すとしている。

平成 24 年度は、国施工区間の一部完了とともに、被災した 471 地区海岸のうち約 6 割の 299 地区海岸において、本復旧工事の着工を目指すとしているが、着工した地区海岸は、平成 24 年 9 月末時点で約 37 %の 110 地区海岸に留まっており、多少の進捗の遅れは否定できないところである。海岸対策については、従来から進捗の遅れが指摘されているが、このことに関し、前田国土交通大臣（当時）より、海岸堤防の高さ等が直接まちづくりに影響を及ぼすため、住民の合意形成に若干時間が掛かっているからとの説明がなされている¹。

（２）河川対策

国管理区間の堤防で被災した北上川水系等 9 水系 2,115 箇所については、平成 24 年 9 月末時点で 4 箇所を除き被災前と同程度の安全水準を確保する本復旧工事が完了している。

県・市町村管理区間では、災害復旧事業を予定している 1,103 箇所について、平成 24 年度末までに累計 939 箇所（約 9 割）の本復旧完了を目標としているが、平成 24 年 9 月末現在で約 5 割が完了し、目標どおり進捗しているとされる。

今後は震災の教訓を踏まえた対策が課題となっており、そのうち液状化対策については、国管理区間の堤防において平成 24 年度中に完了予定とされている。さらに、津波の遡上が想定される区間については、海岸堤防の整備計画及び市町村が策定する復興計画等との

1 復興推進会議（第 2 回）（平 24.5.18）での発言

整合を図りながら、津波対策等として必要な高さの堤防を逐次整備し、被災より概ね5年を目途に全箇所を完了させることを目標とすることとしている。

(3) 下水道

被災した1都10県の下水管642kmのうち汚水を流下するために応急対応が必要な箇所については平成23年5月までに応急復旧を完了し、復興計画と整合を図りながら、早期に本復旧を完了させることを目標としている。

被災下水処理場120箇所のうち、100箇所は平成24年8月までに通常処理まで復旧済みである。また、津波による機械電気設備等の損傷等を受け、かつ、汚水が発生していて処理の必要がある12箇所全てにおいて応急的な処理を既に開始している。

応急的な処理を開始している12箇所の下水処理場の本復旧については、平成24年度末までには、甚大な被害を受けた仙台市南蒲生浄化センターを除き、全箇所において通常処理を開始することとしている。

(4) 土砂災害対策

強い地震動により崩壊が発生するなど危険な状態となっている土砂災害危険箇所(41箇所)及び地盤が緩み少量の降雨でも崩壊等が発生するおそれがある土砂災害危険箇所等重要な保全対象を有する箇所(24箇所)の緊急的な対策については、平成24年梅雨期までに概ね完了した。また、地震に伴い発生した不安定土砂が流動化すること等により、被災地の復興に不可欠な重要交通網等に甚大な被害を及ぼすおそれが高まっている箇所について、被災より概ね5年を目途に対策を逐次完了させることとしている。

(5) 地盤沈下・液状化対策

地盤沈下については、^{たんすい}湛水面積、湛水深が大きく、自然排水が困難な仙台空港周辺等について、平成23年6月28日に緊急排水を完了した。仙台湾沿岸の低平地は、東日本大震災による広範囲な地盤沈下等により、降雨・高潮時に浸水しやすい状態となっていることから、浸水時に速やかに排水できるよう排水ポンプ車を広域に配備している。また、特に水はけが悪く浸水時の影響が大きい仙台空港周辺については、県管理の河川において排水機場等の整備に着手することとしている。

液状化対策としては、液状化に関する研究及び技術開発を推進するとともに、市街地における再度災害の抑制に向けた、効果的、効率的な液状化対策を推進することとしている。

<交通網関係の公共インフラの復旧・復興>

(1) 道路

高速道路については、平成23年4月28日までに福島第一原子力発電所警戒区域(常磐自動車道広野IC~常磐富岡IC)を除き、一般車両が通行可能となり、平成24年12月までに本復旧を完了する予定であり、目標どおり進捗しているとされる。

今後は、警戒区域内の常磐自動車道の復旧が課題になるが、この点については、環境省が実施する除染工事と並行して復旧工事に着手し、工事発生材等の処理、供用形態、アクセス道路の復旧等について関係機関と調整が整うことを前提に、平成25年度を供用目標として事業を進める予定としている。

直轄国道については、平成23年4月10日までに概ね復旧し、7月10日までに広域迂

回が解消された。平成 24 年度末までに、大規模な切土・盛土法面崩落区間を含め、構造物補修、路面復旧等の本復旧を完了予定である。なお、国道 45 号の橋梁等大規模な被災箇所については、地域の復興計画を踏まえて復旧することとしている。

復興道路・復興支援道路の整備のうち、三陸沿岸道路及び太平洋沿岸と東北道を繋ぐ横断軸の未事業化区間については、平成 23 年度第三次補正予算において事業化され、平成 24 年度以降は、用地調査等を経て、用地買収を進め、順次工事へ移行することとしている。

(2) 旅客鉄道 (図 1 参照)

震災直後 76 路線が被害を受け運休となったが、68 路線で運転を再開している。残る三陸鉄道 2 路線と JR 東日本 6 路線については、以下のとおり復旧を図ることとしている。

ア 三陸鉄道

現在不通になっている区間について、現行ルートでの復旧を図るための復旧工事が行われており、平成 26 年 4 月頃に北リアス線及び南リアス線で運行再開の予定である。

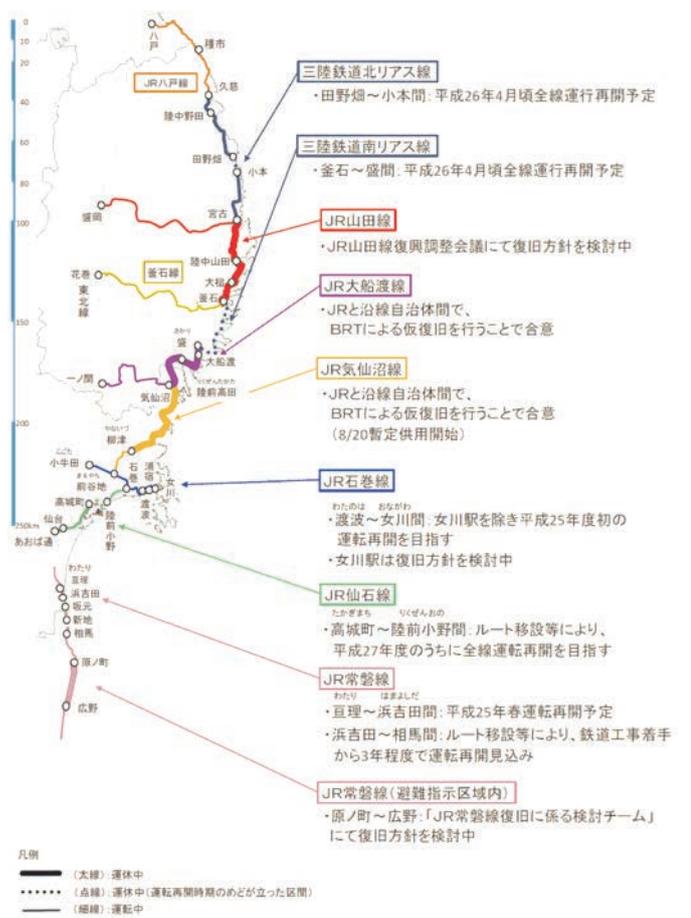
イ JR 東日本

JR 東日本 6 路線については、まちづくりと一体となった復旧を円滑に進めることができるよう、路線ごとに、沿線地方公共団体、JR 東日本、復興庁、東北地方整備局及び東北運輸局からなる「復興調整会議」を設置し、復旧について検討が行われている。

山田線、大船渡線、気仙沼線については、今後、沿線地方公共団体が市街地の移転と合わせて、鉄道ルートの変更等も含めた復興整備計画等を策定するとともに、JR 東日本が津波に対する鉄道の安全確保等の観点から検討を行った上で、鉄道の復旧方針を決定することとしている。

このうち気仙沼線については、「JR 気仙沼線復興調整会議」における合意に基づき、平成 24 年 8 月 20 日より BRT (バス専用道等にバスを走らせる高速輸送システム) の暫定供用が開始されて

(図 1) 旅客鉄道の復旧状況
【沿岸部の JR 東日本の路線の復旧状況 (H24.10.10 時点)】



(出所) 復興庁資料

いる。また、大船渡線についても、平成 24 年 10 月 4 日の「J R 大船渡線公共交通確保会議」²において B R T による仮復旧が合意され、平成 25 年春頃の供用開始を目指して工事が開始された。

石巻線、仙石線^{せんせき}については、「J R 仙石線・石巻線復興調整会議」の検討結果を踏まえ、石巻線は、女川駅を除いて平成 25 年度初の運転再開を、仙石線は、ルート移設等により、平成 27 年度のうちの全線運転再開を、それぞれ目指すとしている。

常磐線^{わたり}については、「J R 常磐線復興調整会議」の検討結果を踏まえ、亘理～浜吉田間については平成 25 年春頃に運転再開を目指し、浜吉田～相馬間については、ルート移設等により、鉄道工事着手から 3 年程度（概ね平成 29 年春頃）の運行再開を見込んでいる。また、福島第一原子力発電所警戒区域及び避難指示区域内の区間（原ノ町～広野）については、J R 東日本及び関係省庁からなる「避難指示区域内における J R 常磐線復旧に係る検討チーム」が設置され、復旧調査・工事を進める上での方針が検討されている。

なお、J R 東日本 6 路線の復旧に当たっては、線路のコース変更、嵩上げ等平時の鉄道経営では想定されないような改良工事が求められ、多大な費用が掛かることから、J R 東日本が鉄道での復旧をあきらめる路線が出てくる可能性があり、地方交通にとって非常事態となるとして、J R 東日本の復旧に対する国の一層の支援を求める意見等が示されている³。今後、B R T による仮復旧、まちづくり事業の中で行われる線路変更等に対する復興交付金の利用等、J R 東日本による復旧とその支援の在り方が課題になるものと考えられる。

（3）貨物鉄道

震災直後、貨物列車専用路線のうち、7 鉄道事業者の路線が被害を受け運休したが、平成 24 年 10 月 9 日、J R 貨物（石巻港線）の運転再開により、被害全路線が復旧した。

（4）空港

平成 23 年 9 月 25 日に、仙台空港の旅客ターミナルビルの本復旧が完了するとともに、10 月 1 日には空港アクセス鉄道についても全線で運転が再開し、空港機能は概ね復旧が完了した。仙台空港においては、今般の震災により発生した地盤沈下によって損なわれた排水機能の復旧などが、引き続き実施されている。また、空港施設の耐震化を実施するとともに、津波による被害から早期復旧するための検討等を行い、地震発生及び津波襲来による被災時に最低限必要な空港機能を確保することが課題になっている。

（5）港湾

被災直後、青森県八戸港から茨城県鹿島港に至る全ての港湾機能が停止したが、航路の啓開、岸壁の応急復旧等により、現在全ての港湾で岸壁の一部が供用可能となっている。また、公共岸壁 373 バース（水深 4.5 m 以深）のうち、暫定利用可能岸壁数は 306 バース

2 鉄道復旧までの間の代替交通等について議論を行うため、沿線の大船渡市、陸前高田市及び気仙沼市と J R 東日本で立ち上げた会議

3 復興推進委員会（第 3 回）（平 24. 8. 1）での達増委員（岩手県知事）の発言等

(82%)となり、吃水制限や上載荷重制限があるものの利用が可能である(平成24年12月3日時点)。

本復旧に当たっては、被災各港湾において、重要な施設ごとの「復旧工程表」を策定し、産業・物流上、特に重要な港湾施設101箇所については、平成24年度内に本格復旧工事を完了することとしており、平成24年8月末現在、79箇所を着工している。また、復旧に期間を要する施設(防波堤)についても、地元地方公共団体、港湾利用者と協議の上、まちづくりや産業活動に極力支障が生じないように、計画的に復旧を進めるとしている。

以上、分野ごとに公共インフラの復旧・復興の現状と課題を見てきたが、被害状況と事業内容によって、進捗状況に差はあるものの、概ね事業計画と工程表のとおりに進んでいるとするのが政府の認識である。しかしながら、鉄道の復旧事業等、まちづくり事業に関連して行われる復旧・復興事業は、まちづくりの進展に合わせて整備されることになるため、そのような事業を中心に、進捗が必ずしも十分でない事業もあるものと考えられる。

公共インフラの復旧・復興に関しては、必ずしも十分に進捗していないものも含め、事業の加速化が課題とされ、第三回復興推進会議(平成24年10月16日)において、平野復興大臣から関係大臣に対し、その旨の要請がなされている。

3. 住宅再建・居住確保及び復興まちづくり事業

東日本大震災では、約13万戸の建築物が全壊する等甚大な被害が発生し、約32万5,000人が避難しており、その約93%に当たる約30万2,000人が、災害救助法に基づく応急仮設住宅⁴に入居している(平成24年11月現在)。

応急仮設住宅の居住期間は、原則2年間であるが、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律により、1年ごとに居住期間を延長できる制度となっており、平成24年4月、恒久住宅の整備にはなお時間を要する状況にあるとして、居住期間が1年間延長された。これにより、被災者は入居後原則3年間は継続して居住することが可能となった。制度上入居期限の再延長は可能であるが、余りに長期の入居を想定することは難しく、被災者の住宅再建・居住確保が大きな課題になっている。

なお、被災地の復興に当たっては「被災しても人命が失われないことを最重視し、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、災害に強い地域づくりを推進する」⁵こととされており、被災者の住宅再建・居住確保に関しては、災害からの安全・安心の確保が重要な課題となっている。

このような観点から実施される主要な復興まちづくり事業としては、高台移転により市街地・居住地復興を行う防災集団移転促進事業、地盤の嵩上げを基本とした現地での市街地・居住地復興を行う土地区画整理事業があり、これらの事業を組み合わせることで地方公共団

4 応急仮設住宅には、地方公共団体の借り上げにより応急仮設住宅に位置付けられた公営住宅、民間住宅等を含む。

5 『東日本大震災からの復興の基本方針』(平23.7.29 東日本大震災復興対策本部決定)

体は復興まちづくり事業を進めることとなるが、その中で、又はそれと並行する形で、被災者の住宅再建・居住確保が図られることとなる。

そこで、まず、緊急の課題である被災者の住宅再建・居住確保の現状と課題について概観し、その後、復興まちづくり事業について見ていくこととする。

＜被災者の住宅再建・居住の確保＞

（１）住宅の自主再建

自宅が全壊した被災者でも、その自宅が災害危険区域から外れた被災者や災害公営住宅への入居を希望しない被災者は、住宅の自主再建を行うことになると考えられている。宮城県の試算（平成 24 年 8 月）では、県内の全壊世帯約 6 万戸のうち、約 3 万 900 戸が住宅の自主再建を行うことになるとされており、本震災においても、住宅再建を自力で行う被災者が多くの部分を占めることになると考えられる。

自力で住宅再建を図ろうとする被災者に対し、被災者生活再建支援制度では、最大 300 万円の支援金が支給されるが、それに加え、独立行政法人住宅金融支援機構の融資の拡充が行われ、災害復興住宅融資について、融資金利の引下げ（当初 5 年間 0 % 等）、元本据置期間の延長がなされるとともに、災害復興宅地融資⁶の新設等が行われた。さらに、被災者が独立行政法人住宅金融支援機構に対し現に返済中の融資について、返済金の払込みの猶予、払込猶予期間中の金利の引下げ、返済期間の延長等の支援が行われている。

しかしながら、自主再建は困難として、災害公営住宅への入居を希望する被災者が増えているとされ、自主再建に対する支援の一層の充実を求める意見もあるところである。

（２）災害公営住宅の建設

自力による住宅の再建・取得が困難な被災者に対しては、その居住の安定を確保するため、災害公営住宅の供給の推進が求められる。この点に関し、「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」では、「自力での住宅の再建・取得が困難な被災者に対しては、地方公共団体による低廉な家賃の災害公営住宅の供給を推進することとし、コミュニティ機能、高齢者等へのサービス機能等と一体となった住宅や木造住宅の整備等、地域の実情に対応した住宅の整備に対する支援を進める」とされているところである。

これを踏まえて実施される災害公営住宅整備事業は復興交付金の基幹事業の対象事業とされ、追加的な国庫補助と地方交付税の加算により地方負担部分は国が手当をすることとされており、早期完成に向けた体制整備がなされている。

必要とされる災害公営住宅の戸数は増加傾向にあり、宮城県は、平成 24 年 4 月に計画戸数を、約 12,000 戸から約 15,000 戸に、岩手県は、平成 24 年 9 月に計画戸数を、4,000 ～ 5,000 戸から約 5,600 戸にそれぞれ増やしている。福島県内では現段階で、約 3,000 戸の建設が計画されているが、原発事故による避難者分を含めると、最終的には 7,000 ～ 7,500 戸に増えることが見込まれている旨報じられている⁷。

6 東日本大震災により、住宅に被害がなく、宅地にのみ被害を受けた宅地の所有者が、その宅地を補修する場合に受けられる融資

7 『読売新聞』（平 24. 11. 19）

これに対し、用地確保が完了した戸数は 6,601 戸であり、1,459 戸が工事着手済みとなっている（平成 24 年 11 月 15 日時点）。当面の目標として、復興交付金（第 1 回～第 3 回配分）において建設費措置がなされた 41 市町村、約 8,300 戸について、平成 25 年度中の完成が目指されているが、予定通り完成した場合でも、岩手県、宮城県の合計計画戸数（約 2 万 600 戸）の 40 % 程度に留まっている。平成 26 年度以降は応急仮設住宅の入居期限が到来する者が出てくることも予想され、その早期整備が求められる。

計画戸数の充足に時間が掛かる要因としては、建設に適した用地や事業を担当する地方公共団体の職員が不足する一方で、入居希望者が増え計画戸数が上方修正されたことが挙げられている。「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」によれば、災害公営住宅に関し、国は「被災地域における復興に関する計画に従い、順次、住宅の整備や管理に対し支援する」とされるが、事業が遅延することなく計画どおりの進捗が図られるよう、支援していくことが求められている。さらに災害公営住宅の整備に当たっては、その早期整備と合わせ、災害公営住宅を中心市街地の再生の核として活用する旨の考え方も示されており⁸、整備に当たり、再開発事業との連携、民間賃貸住宅の借上げや商業施設との合築、定期借地権を活用した用地の取得、土地・建物一体の買取りなど、市街地の特徴に応じた柔軟な方策の検討が課題となっている。

<復興まちづくり事業>

復興まちづくり事業については、各市町村で、防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等を組み込んだ復興計画の策定が進められてきた。市街地復興パターンの検討調査⁹を実施した沿岸部の被災 43 市町村のうち、平成 24 年 8 月末時点で 42 市町村が復興計画を策定しており、現在は個別事業（防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等）の事業計画策定、事業実施が課題となっている。「各府省の事業計画と工程表のとりまとめ」では、「各地方公共団体において策定された復興計画を踏まえ、計画に位置付けられた防災集団移転・区画整理等を推進する」としているが、多くの事業が計画・設計段階に留まる等、他の復旧・復興事業と比べ進捗の遅れは否めないところである。そこでまず、主要な復興まちづくり事業の概要と事業の進捗の状況について見ていくこととする（図 2 参照）。

（1）防災集団移転促進事業の現状

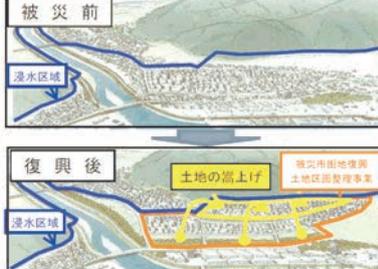
防災集団移転促進事業は、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を目的とした事業であり、この事業では高台移転による市街地・居住地復興が推進されることとなる。防災集団移転促進事業では、東日本大震災による被災地域について、平成 23 年度第三次補正予算において、移転先の住宅団地の最低規模を 10 戸以上から 5 戸以上に緩和、用地取得・造成費を補助対象に追加する等支援の拡充が行われるとともに、同事業は、復興交付金の基幹事業の対象事業とされ、地方負担部分は国が手当をすることとなり、事業の早期実現に向けた体制整備が行われている。

8 復興推進委員会『復興推進委員会平成 24 年度中間報告（平 24.9）』25 頁

9 国土交通省が被災市町村の復興計画づくりを支援するため実施した調査

防災集団移転促進事業の実施が想定されるのは 276 地区であるが、平成 24 年 10 月 31 日時点で具体的な事業着手の前提となる法定手続（国土交通大臣同意）が完了した地区は 166 地区となっている（想定地区の 60 %）。防災集団移転促進事業では、復興交付金（第 1 回～第 3 回配分）で事業費が措置された 21 市町村、184 地区、約 19,500 戸について、平成 24 年 12 月末までに事業着手することとしているが、事業に着手した旨確認されている市町村は、宮城県岩沼市一市に留まっている（平成 24 年 11 月 27 日時点）。

（図 2）主要な復興まちづくり事業の概要

防災集団移転促進事業 ～被災した住居の 安全な場所への移転～	土地区画整理事業 ～住宅地・公共施設の整備 に加えて土地を嵩上げ～
<p>【事業概要】 東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適当でない認められる区域内の住居の集団移転を支援する。</p> <p>【補助対象】</p> <ol style="list-style-type: none"> ①住宅団地（住宅団地に関連する公益的施設を含む）の用地取得及び造成に要する費用（移転者等に分譲する場合も分譲価格（市場価格）を超える部分は補助対象） ②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費（借入金の利子相当額） ③移転促進区域内の農地及び宅地の買取りに要する費用（当該移転促進区域内のすべての住宅用途に係る敷地を買い取る場合に限り） ④計画策定費 など 	<p>【事業概要】 広範かつ甚大な被災を受けた市街地の復興に対応するため、被災市街地復興土地区画整理事業等により緊急かつ健全な市街地の復興を推進する。</p> <p>【補助対象】</p> <ol style="list-style-type: none"> ①区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備した場合の事業費等を限度額（※）として事業を支援 ※津波により甚大な被災を受けた地域において、一定以上の計画人口密度（40人/ha）などの必要な要件を満たした場合に限り、防災上必要な土地の嵩上げ費用を含む ②緊急防災空地の用地を取得するのに要する費用（減価補償地区以外も含む） ③計画策定費
	

（出所）復興庁資料

（2）土地区画整理事業の現状

土地区画整理事業は、被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備することのできる事業であり、この事業では、主に地盤の嵩上げを基本とした現地での市街地・居住地の復興が推進されることになる。そのため平成 23 年度第三次補正予算で、津波により甚大な被害を受けた地域において、一定以上の計画人口密度（40 人/ha）など必要な要件を満たす場合に限り、防災上必要な土地の嵩上げ費用（津波防災整地費）が事業支援の限度額に追加されることとなった。また、緊急防災空地整備事業¹⁰のための地方公共団体による公共施設充当用地の先行取得について、減価補償地区¹¹だけでなく、通常の地区も国庫補助対象とし、円滑かつ迅速な土地区画整理事業の立上げを促進することとしている。さらに、土地区画整備事業は、復興交付金の基幹事業の対象事業となり、地方負担分を国費で対応することとなっており、早期整備に向けた体制整備が行われている。

土地区画整理事業が想定されているのは 58 地区であり、復興交付金（第 1 回～第 3 回

10 土地区画整理事業が予定される地区において、防災性向上及び土地区画整理事業の促進を図ることを目的に公共施設用地を取得し、緊急に防災空地を整備する事業

11 土地区画整理事業施行後の公共用地率が大きいこと等により地区全体の宅地総価額が減少する地区

配分)で21地区に事業費措置がなされ、具体の事業着手の前提となる都市計画決定が行われたのは平成24年10月31日時点で25地区(想定地区の43%)となっている。

(3) 復興まちづくり事業の課題

復興まちづくり事業では、一つの市町村において、市街地や集落の大規模な再建事業を、住民の合意を形成しながら、複数箇所同時に実施する必要があり、復旧・復興事業の中でも、高い重要性に加え、事業実施に困難を要する事業の一つと考えられる。そこで復興まちづくり事業の課題について見ていくこととする。

ア 地方公共団体の体制強化に向けた課題

政府が国会に提出した「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」(平成24年11月)では、復興まちづくり事業について、「住宅再建の前提となるため多数の地区を同時並行的に進める必要があるが、被災自治体に経験が少なく、大規模な被災による行政機能の低下も考え合わせると、被災自治体単独の行政能力を超えた事業となっている」とし、市町村単独では復興まちづくり事業を完成させることは困難との見解を示している。そこで、復興交付金等財政的な支援に加え、まちづくりの専門職員の派遣等の人的支援が課題となっている。このため、全国の自治体職員や国等の職員の派遣¹²、被災地方公共団体における任期付職員等の採用又は代行採用の促進、政府の関係職員等が連携して被災市町村ごとに行う技術的支援等により、事業の推進に向けた支援が行われている。

しかしながら、「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」(平成24年10月 会計検査院)によれば、被災市町村からは、「今後も引き続き復興事業の増加が見込まれ、これらの事業の中にはノウハウがないものや専門性が高く、臨時職員等には任せられないものがあるため、経験豊富な建築技師、土木技師等の専門職員が必要になっている」旨、引き続き専門職員の不足が指摘された。その一方で、他団体からの派遣については、「派遣職員が短期間で入れ替わるため復興事業の実施においては非効率な状況にある」等の課題が示された。

専門職員の長期的な派遣が求められるが、この点については、これまでも被災地方公共団体の要請を受け、総務省、国土交通省等が、都道府県等に対し調査・依頼を行う取組等がなされてきた。事業の増加が見込まれる中、専門職員の長期的な派遣を可能にする支援の枠組みの構築が、引き続き課題になるものと考えられる。

イ 住民合意に関する課題

住民合意を経て大臣同意、都市計画決定まで進んだ事業は、防災集団移転促進事業で約6割、土地区画整理事業で約4割であり、住民の合意形成がなされた地区は増えてきているものの、全ての予定地区での早期の合意形成が求められている。

合意が進まない理由としては、防災集団移転促進事業では、被災地域は全般に平地が少なく、住民合意を得やすい適地が不足していること、移転先の分譲予定価格が移転元

12 全国の地方公共団体からの派遣職員数は1,682人(平24.10.1時点)、国家公務員の派遣者数は116人(平24.9.24時点)となっている。

の買取予定価格を大きく上回る地区が出ていること等が挙げられる。

これらの課題に対し、市町村単位では、住民主体の移転地探しを促し、5戸以上の住民グループが一定の要件を満たす土地を探した場合、その土地を町が買取し、移転を可能とする例（岩手県山田町）、移転元の土地利用を高度化し、土地の価値を高め、高水準の買取予定価格を提示した例（宮城県東松島市）等、様々な対応がなされているが、これら先進的な事例を被災市町村等が共有し、住民合意に向けていかしていくことが重要であると考えられる。

また、土地区画整理事業では、土地の嵩上げによる現地での市街地再建に対する防災上の安全性に対する住民の不安の解消等が合意へ向けた課題となっており、土地区画整理事業を市町村の防災計画の中で総合的に検討することが求められている。

また、両事業を通じ、住民合意に当たっては、専門職員等によるきめ細かなサポートが必要とされるが、職員不足の現状では困難な面も多いと考えられる。種々の事例等に精通した経験豊富な専門職員を確保し、丁寧な合意形成を早期に実現していくことが求められているといえる。

ウ 事業の早期進捗に向けた課題

各市町村の復興計画では、現在、住民合意が進んでいるような地区でも、住宅の再建には今後数年を要するとしているところが多い。その上、住民の合意形成が進んでいても、用地確保時において土地所有者調査や関係者調整が長期化する懸念もある。具体的には、土地所有者が特定できなかつたり、所在が不明であったりする場合に、土地の境界確定、売買契約の締結が困難になること等が予想される。

この点に関しては、東日本大震災復興特別区域法（平成23年12月14日公布）により、①土地境界の明確化については、国土交通省による地籍調査の代行が可能になったほか、事業実施主体による筆界特定の申請が可能になり¹³、②事業のための測量、調査については、市町村の許可等の手続を経て土地に立ち入ること等が可能になった。これらの特例措置に基づき、土地境界の明確化の進展、所有者所在不明の場合を含めた測量、調査の推進等が図られ、用地取得等、復興事業の円滑化が期待されている。

今後は被災地方公共団体が特例制度を活用し、円滑な復興事業につなげていくことが課題となっている。復興庁は国土交通省、法務省とともに、「復旧・復興に係る土地の境界・権利等の問題に関する連絡会」を設置しているが（平成24年8月設置）、その中で、被災地方公共団体が特例制度を活用するに当たり、利用しやすいモデルケースを早期に構築・提示することが検討されている。

さらに、造成工事に関しても、大規模な復興事業が同時並行で進行する中、専門性を有する人材や復興資材が不足する懸念もある。その懸念は既に復興まちづくり事業を含む被災地の発注工事における入札不調に現れていると考えられる。

13 筆界特定制度は、筆界特定登記官が、外部専門家である筆界調査委員の意見を踏まえて、土地の筆界の現地における位置を特定する制度のこと。筆界特定の申請者は、原則として土地の所有権登記名義人やその相続人等とされているが、東日本大震災復興特別区域法で特例措置が採られた。

平成 24 年 8 月期における入札不調の割合は、岩手県 7 %、宮城県 38 %、福島県 24 %、仙台市 51 %であり、8 月以降は大規模工事においても入札不調の発生が増加しているとされ¹⁴、今後、膨大な復興事業の発注が見込まれる中、円滑な施工を確保するための対策の推進が求められている。

具体的には、実勢価格を反映した適切な予定価格の設定、不足する技術者等の確保、関係者による需給の見通しの共有等を通じた資材の調達の円滑化等が課題となっており、関係省庁、被災地方公共団体、関係業界から構成される「復旧・復興事業の施工確保に関する連絡協議会」（平成 23 年 12 月設置）等で検討が行われている。

さらに、CM（コンストラクション・マネジメント）方式¹⁵は、市町村の発注業務負担を可能な限り少なくして復興のスピードアップを図るスキームとして有用とされ¹⁶、市町村において活用が図られるよう、その周知・普及が課題となっている。

被災者の多くは、公表された工程表を目安に住宅再建を検討しているものと考えられ、被災者の居住の確保、地域の再生の観点から、計画の遅滞をなるべく起こさないようにしていくことが求められている。

4. おわりに

公共インフラの復旧・復興に対しては、概ね事業計画、工程表に沿って進んでいるとするのが政府の見解であるが、最も目に見える形の復興事業といえる復興まちづくり事業について、多くの市町村で、工程表上、本年度は計画・設計段階としていることもあり、被災地の復興全般について、その進捗を十分に実感できる状況には必ずしも至っていないというのが現状といえる。

復興まちづくり事業については、平成 25 年度以降、造成工事等、事業実施の本格化が予想され、公共工事の大幅な増加等も見込まれる中、課題も一層顕在化してくるおそれがある。また、それ以外の公共インフラの本格復旧・復興に影響が及ぶ可能性もある。

しかしながら、復興まちづくり事業は被災者の居住の安定を確保し、地域の活力を取り戻すために必要な事業である。政府は、復興まちづくり事業について、被災自治体単独の行政能力を超えた事業としているところであり、国を挙げた一層の人的・物的支援が必要であるといえる。被災地の本格復興のできる限り早期の完了が求められている。

14 国土交通省『被災地における入札不調の状況及び発注見通し等について（平成 24 年 10 月 23 日）』

15 防災集団移転促進事業や土地区画整理事業など複数事業について、調査・設計（川上）から工事実施（川下）までの業務をCMR（コンストラクション・マネージャー）へ一括発注する方式

16 復興推進委員会『復興推進委員会平成 24 年度中間報告（平 24.9）』12 頁