

東日本大震災復興支援における UR 都市機構の取組

多田 盛彦*1・武内 健太*2

UR 都市機構は、東日本大震災の発災直後から被災地の復旧・復興を支援するとともに、被災自治体からの要請に基づき津波で被災した市街地や移転先の宅地の造成など復興市街地整備を実施、また、住まいを失われた方々のための災害公営住宅の整備を一体的に実施し、被災者の早期生活再建を最優先に事業を進めてきた。復興市街地整備は、早期宅地の完成に向け、復興 CM 方式の導入により基盤整備のスピードを図るとともに、宅地整備完了後の土地利用促進に向けた取組も実施してきた。災害公営住宅整備は、災害公営住宅の設計上の配慮に加え、高齢者が多い入居者が新たなコミュニティ形成をスムーズに図れるような支援も積極的に実施してきた。

原子力災害被災地域では、帰還される住民の生活再建や地域経済の再建の場となる復興拠点の整備を中心に実施し、住民の帰還促進のための地域コミュニティの場づくりも支援している。

本稿では、UR 都市機構の東日本大震災復興支援の取組の内容を具体的に述べる。

キーワード：復興市街地整備、災害公営住宅整備、原子力災害被災地域復興支援

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生し、太平洋沿岸部の広範囲に甚大な被害をもたらした東日本大震災の発災から、10 年が経過した。

独立行政法人都市再生機構（以下「UR 都市機構」という）は、発災直後から被災自治体の要請に基づき、被災地の復旧、復興計画の策定等の支援から復興まちづくり支援に取り組んできた。

本稿では、UR 都市機構の震災復興支援の取組について紹介する。なお、本稿は令和 3 年 7 月現在のデータをもとに執筆した。

2. 震災復興支援の全体像

UR 都市機構は、発災直後の平成 23 年 4 月に岩手県から被災市町村への職員派遣要請を受けて、職員の派遣を開始した。その後、宮城県、福島県からも要請があり、順次職員を派遣し復旧・復興計画策定支援を行った。平成 24

年 1 月から、UR 都市機構は、26 の被災自治体（図 - 1）と復興まちづくりの協定等を締結し、復興市街地整備や災害公営住宅の建設などのまちづくり支援を開始した。津波被災地域においては、復興市街地整備について、22 地区で約 1 314 ha を被災自治体から事業受託した。また、災害公営住宅整備は、被災自治体からの要請を受けて、86 地区で 5 932 戸の整備を行った。今年 1 月末には、宅地と災害公営住宅をすべて自治体に引き渡すことができたところである。

また、原子力災害被災地域では、3 の被災自治体において、これまで 199 ha の復興拠点整備等に着手しており、復興まちづくり支援を実施している。



*1 Morihiko TADA

（独）都市再生機構
震災復興支援室



*2 Kenta TAKEUCHI

（独）都市再生機構
震災復興支援室

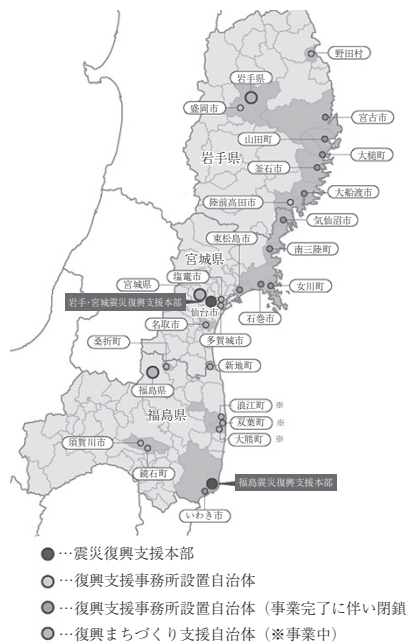


図 - 1 UR 都市機構の復興まちづくり支援自治体

3. 津波被災地域の復興支援の取組

3.1 復興市街地整備

(1) 概要

UR 都市機構の復興市街地整備については、被災自治体の復興計画に基づき、事業受託により復興まちづくりに取り組んできた。被災地の安全性の確保および早期の住宅再建を目指して、高台移転や既成市街地の高上げによる整備を進めた。その事業手法としては、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、漁業集落防災機能強化事業などがあり、被災規模や立地条件（市街地か漁村集落か）、再建方法（高台移転か現位置再建か）などに応じて、各事業の特徴やメリットが引き出せるように組み合わせ、宅地の早期引渡し整備を推進した。今回、復興事業全体に占める UR 都市機構のシェアとして、土地区画整理事業は面積ベースで 6 割、津波復興拠点整備事業は 3 割 5 分である。

東日本大震災からの復興においては、被災規模がきわめて大きく被災地も広範囲にわたる一方で、一日も早い住宅となりわいの再建が求められたことから、民間のノウハウを活用し、工期の短縮や資機材の早期調達、施工方法の工夫を図るため、官民が明確な役割分担のもと事業を強力に推進する「復興 CM（コンストラクション・マネジメント）方式」を導入し、事業の推進に大きく寄与した。また、復興の現場は、厳しいスケジュールのなかで、複数の事業が同時一体的かつ工事が輻輳したなかで動いており、そのような状況下で、事業を円滑に進めるためには、事業マネジメントが非常に重要になった。

UR 都市機構は、事業受託者としての立場であり、事業委託者の自治体と密に進捗状況、課題への対応方針などの確認、情報共有を行った。また、設計・施工を担う CMR とは、工程管理、安全対策および事業費執行管理について、定期的に確認して事業を進めていた。併せて、同じ被災エリア内での国、県および市町が施行する国道整備、防潮堤、河川護岸等の関連復興事業との事業者間調整も自治体と UR 都市機構が連携し、円滑に調整することにより、事業推進を行った。

(2) 岩手県陸前高田市の事例紹介

UR 都市機構は平成 24 年 3 月、陸前高田市と協力協定を締結し支援を開始した。高田地区および今泉地区の土地区画整理事業を中心に、街路や公共下水道などの関連事業を受託するとともに、市から要請を受け災害公営住宅の建設を行った。高田、今泉両地区の地区面積は合計で約 300 ha あり、これをすべて土地区画整理事業により整備した。今回、UR 都市機構が支援した地区のなかでも最大級の事業である。

高田、今泉両地区ともに、高台移転先整備のために切土造成を行い、その際に発生した土砂を活用して市街地の高上げを実施した。当初はダンプトラックによる土砂運搬を想定していたが、運土だけで計算上 8 年半かかることやダンプトラックが一般道を走行することによる渋滞や環境悪化の懸念から、2 万 m³/日の運搬能力を有するベルトコン

ベア（写真 - 1）が導入された。それにより今泉地区から高田地区への土砂運搬が 2 年半で完了し、早期の宅地引渡しに大きく貢献した（写真 - 2）。



写真 - 1 気仙川を渡るベルトコンベア



写真 - 2 高田地区中心部の街並み

(3) 土地活用促進に向けた取組

UR 都市機構は基盤整備だけでなく、整備完了後の土地活用促進に向けた取組についても自治体等を支援してきた。代表例としては気仙沼市の鹿折地区と南気仙沼地区で、土地の売却や賃貸を検討している地権者に土地を探している事業者や個人を紹介する「復興まちづくり事業者等エントリー制度」がある。この取組により沿道商業施設等の立地が進み、被災者の生活の利便性向上に大きく寄与した（写真 - 3）。



写真 - 3 事業者等エントリー制度で立地した沿道商業施設など（宮城県気仙沼市 南気仙沼地区）

3.2 災害公営住宅の整備

UR 都市機構は被災自治体からの要請に基づいて災害公営住宅（震災により住宅を失い自力で住宅を確保することが難しい方に、低廉な家賃で賃貸する公営住宅）を建設した。

被災自治体から示された戸数や構造などの条件をもとに、設計、工事発注手続きから建設まで一体的に UR 都市機構が担うことで、自治体にかかる事務処理や工事管理などの負担が軽減された。災害公営住宅はこれまでに 17 の被災自治体から 5 932 戸の建設要請を受け、すでにすべての地区で整備・引渡しを完了した（写真 - 4）。



写真 - 4 町営山田中央住宅（岩手県山田町 146 戸）

災害公営住宅の戸数や構造については、各自治体の事情によりさまざまであり、UR 都市機構が整備した災害公営住宅は、鉄筋コンクリート造・鉄骨造・木造など、被災自治体の要望に応じた構造での住宅整備を行った（写真 - 5、6）。



写真 - 5 県営南青山アパート（岩手県盛岡市 99 戸）



写真 - 6 大ケ口一丁目町営住宅（岩手県大槌町 70 戸）

災害公営住宅の入居者は、高齢や単身の方々も多く、仮設住宅などで形成されたコミュニティが継承されにくく、新たなコミュニティ形成がスムーズに進むかが、課題の一つとなっていた。UR 都市機構は、整備する住宅において、設計上の配慮に加え、入居前後の入居者間交流を通して自治組織の立上げ支援を行うなどコミュニティ形成支援についても積極的に協力を行ってきた（写真 - 7）。実施にあたっては、地元自治体や関係団体と連携し、活動の担い手やキーパーソンの発掘、初動期の仕組みづくりなどを段階的に行い、持続的な活動となることを目指した。



写真 - 7 入居前の住民意見交換会の様子
（宮城県塩釜市清水沢東住宅）

災害公営住宅として最後の引渡しとなった、県営南青山アパートでは、地元関係団体と連携し、入居予定者および地域住民の方々を対象とした表札づくりワークショップを開催した。表札づくりに使用した木材は、建設にあたって伐採した防雪林を活用し、参加者おのおのが新たな住まい用の表札を仕上げた（写真 - 8）。この取組が、住民間の交流が生まれる一つのきっかけとなることを期待している。



写真 - 8 入居予定者・周辺住民向け表札づくりワークショップ（岩手県盛岡市 南青山地区）

4. 福島県原子力災害被災地域における復興支援

福島県の原子力災害による被災地域では、除染の進捗およびインフラの復旧に伴い避難指示が徐々に解除され、住民の帰還の動きが出ているが、福島県では今なお約 35 000 人（令和 3 年 7 月時点）の住民が避難生活を余儀なくされている。

一方で、避難指示が解除された地域でも、避難が長期化した地域ほど帰還者は少ない傾向にあり、とくに長期の避難生活や放射線量への不安により、帰還を断念せざるを得なかった住民も多数いる。生活サービスの再開や住民コミュニティの回復への不安から帰還を迷っている方も多く、住民の帰還促進、地域の再生が大きな課題となっている。

こうした地域課題の解決に向け、UR 都市機構は、全町避難からの復興を目指す大熊町、双葉町、浪江町において、① 復興拠点整備、② 公的施設の発注者支援、③ 地域再生支援の大きく三つの柱で支援を進めている（図 - 2）。

① 復興拠点整備

帰還される住民の生活再開や地域経済の再建の場となる復興拠点を整備するため、基本構想や基本設計等の構想・計画段階から事業実施までを支援。

② 公的施設の発注者支援

自治体職員のマンパワー不足に対処するため、自治体が

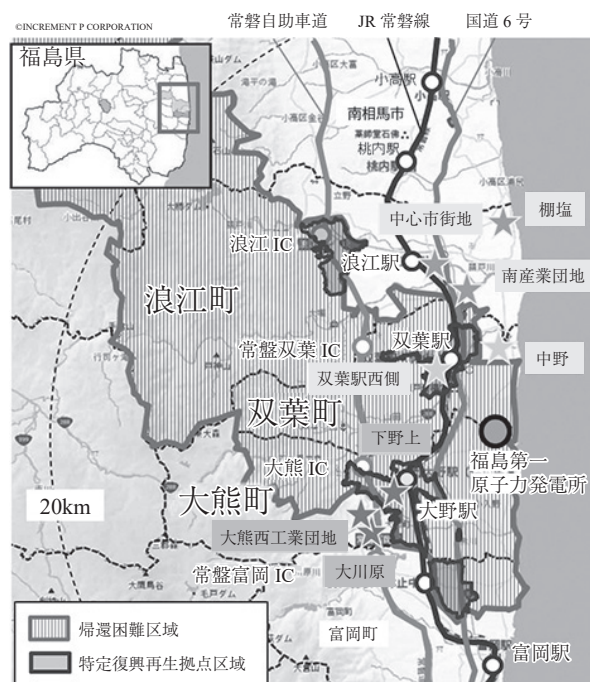


図 - 2 UR 都市機構の支援地区
（福島原子力災害被災地域）

発注する公的施設の建築工事等について、基本構想・基本計画検討の段階から設計および工事の発注手続きなどの支援、さらに設計および工事の品質・工程・コストの管理、各種申請手続きなどを支援。

③ 地域再生支援

住民の帰還促進のため、施設立上げに向けた運営体制の構築、地域コミュニティの場づくり、さまざまな分野の課題解決に資する関係人口の案内・誘導等、地域の再生に向けた課題の解決を支援。

令和 2 年度末の「復興・創生期間」終了を見据え、令和元年 12 月に「復興・創生期間後の基本方針」が閣議決定され、原子力災害被災地域については当面 10 年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行うこととされた。それを受けて、UR 都市機構も引き続き福島復興・再生に取り組んでいく。

5. おわりに

昨今、台風や集中豪雨などの災害が頻発しており、また、南海トラフ巨大地震や首都直下地震も発生するおそれがあるなか、UR 都市機構では大規模災害発生時における災害支援体制を強化するため、平成 30 年 4 月に災害対応支援室を本社に設置、さらに令和 2 年度においては中部支社・西日本支社・九州支社へも組織を拡大し、社内外の窓口を担うとともに、支援ノウハウの蓄積、復旧・復興支援に対応できる職員の育成、事前防災や復旧・復興支援に関する地方公共団体などへの研修・啓発活動を推進している。加えて、UR 都市機構は、令和元年 7 月に内閣総理大臣から災害対策基本法に基づく指定公共機関に指定され、これを機に自治体の支援体制や関係機関との連携のさらなる強化を図っている。

UR 都市機構においても、今回の復興支援で得られたノウハウや教訓は、地球温暖化に伴う近年の激甚化・頻発化する災害からの応急・復旧段階においても有用であり、流域治水や事前防災の取組に活かしていきたいと考えている。

東日本大震災からの復興については、発災から 10 年が経ち、UR 都市機構としても、復興の総仕上げを行う一方、「第 2 期復興・創生期間」において必要な支援を行うことで、被災された方々が一日も早く安心した生活を送れるよう、引き続き、復興まちづくりに全力で取り組んでいく所存である。

【2021 年 8 月 30 日受付】