

論文の内容の要旨

Thesis Summary

論文題目 東日本大震災津波被災市街地の復興都市計画と
被災中小企業の動態に関する研究
Post-disaster Urban Planning and Small Business Dynamics in the Tsunami
Affected Urban Area after the Great East Japan Earthquake and Tsunami

氏 名 益邑 明伸

本論文は、岩手県、宮城県の東日本大震災の津波被災市街地を対象とし、行政による空間整備の計画と実施の実態と、被災した中小企業の復興プロセスの実態を分析する。これにより、被災後の市街地整備における産業活動の位置づけと、市街地整備と被災中小企業の再建の実態との関係を明らかにし、津波被災市街地における産業活動の回復を実現する復興都市計画のあり方について示唆を得ることを目的とする。

本研究では、各地域の計画は各地域の被災前後の状況に応じて策定された固有のものであることを前提として、各地域の計画内容の特徴を整理し、計画内容と空間の実態との関係を明らかにする。また、本研究では個々の被災事業所の存続（移転を含む）と廃業を研究の対象とする。なお、本論文は6章からなる。

「第1章 序論」では、研究の背景と目的を整理した上で、復興都市計画、企業・事業所の再建に関わる先行研究を整理し、復興都市計画と産業活動に関わる論点を示した。

「第2章 東日本大震災津波被災地における空間と産業の復興政策」では、復興都市計画と産業復興に関する復興政策の特徴について整理した。

復興都市計画に関する政策については、津波災害がこれまでの災害対策の想定を超えるものであったために、日本全体の津波対策の見直しがなされ、津波防災は、各地域の復興都市計画の骨格を決定する支配的な条件の一つであった。津波被災市街地は、主に面的整備事業による空間整備と災害危険区域指定による土地利用規制により、空間の再編を行う方針で制度設計がなされた。ただし住宅と産業は安全性と移転可能性の設定が

異なり、被災前と同様の土地利用の市街地を整備できるとは限らない。整備される市街地像について、その物理的な形態だけでなく、土地利用の構成の面でも、被災前の市街地からの変更の圧力が加わっている。

産業復興、中小企業支援についても、従来の復興政策に比べて、手厚くなった。空間整備との関連では、産業用仮設施設の公的整備事業、市街地の復興計画を前提にした補助金制度が創設され、利用されている。

「第3章 東日本大震災津波被災市街地における復興都市計画の特徴」では、面的な市街地整備事業を実施した市街地19市町村50地区を事例として、「暫定的な空間利用」と「本格的な整備の計画」の2つの側面から、市街地整備における産業地の整備の計画内容を明らかにした。復興都市計画事業の事業計画書、産業用仮設施設の立地状況等を参照した。

面的整備事業を実施する被災市街地の多くで、建築制限が実施された。また本格的な整備は長期化しており、本設での居住や産業活動が行えない期間が長期に渡って存在していた。多くの自治体において、復興事業に伴う建築制限の長期化が事業者の復興プロセスに影響を与えていると考えられる。

そうした建築制限によって、暫定的な空間利用の必要性が生じる中、面的整備事業を実施する被災市街地の多くで、事業区域の内外に産業用仮設施設整備が行われていた。こうした施設は、単に被災企業の再開を後押ししただけでなく、面的整備事業によって本設ができない被災企業の、面的整備事業実施中の営業場所ともなっていたと考えられる。

面的整備事業を実施する区域内に立地していた被災企業の事業所は、営業継続する場合の再建の道筋は、事業区域内での仮営業での再開、事業区域外での仮営業での再開、事業区域外での本設再開と、営業再開の形態によって3つに分けられる。事業区域内での仮営業での再開では、面的整備事業の進捗によって営業を停止し、事業区域外へ移転する必要が生じる。一部の地区ではこうした再建のプロセスに対して、整備過程の工夫を行う地区が見られた。

各地区の本格的な整備について、対象地区の従前の状態と、計画上の住宅地と産業地の位置づけから「被災市街地から産業地への転換」、「被災市街地から産業地の分離」、「混在市街地の再整備」、「住宅地の再整備」、「新たな産業地の整備」、「新たな住宅地の整備」の6つに分類した。「混在市街地の再整備」、「住宅地の再整備」以外の市街地整備は、被災前の市街地と同様な土地利用の構成の市街地を再整備するものではなく、市街地から産業地の分離を行う整備であった。そうした産業地を分離する計画となった理由は、そうした整備を行うことで、津波災害に対する安全性の向上と産業空間の改善を図ったことにある。

上述のような、主に市街地整備事業によって産業地を分離するケースを「積極的な産

産業地の分離」と呼ぶとすると、住宅地買取と災害危険区域指定のみで、面的整備事業による公園整備や産業地整備を行わず、結果的に産業用途以外の土地利用ができない敷地が広がる状態は「消極的な産業地の分離」である。本章では市街地整備事業を実施した地区を対象としたが、これらの地区でも市街地整備事業の外側で「消極的な産業地の分離」が生じうる。

産業地と住宅地を分離することの影響、産業地整備の効果、利用の促進のあり方は今後の研究の課題である。

「第4章 被災市街地の事業所の動態の統計分析」では、市街地整備事業実施、災害危険区域指定が事業所の再開・存続へ与える影響を定量的に評価することを目指した。経済センサスの個票データ等を用いた事業所単位の時系列パネルデータを独自に作成し、被災前後の事業所の動態の分析を行った。ただし扱う動態は、データの制約から、被災前から都市基盤再整備段階までに限定される。

分析により、事業所の存続には、事業所属性に関係する脆弱性と、復興都市計画による影響の両方があることを明らかにした。開設時期が新しい事業所、規模が小さい事業所、個人経営の事業所、支所の事業所が廃業しやすい傾向にある。また、浸水被害に加え、市街地整備事業の実施、災害危険区域指定が、存続を阻害する一因であり、多変量解析によれば、区画整理事業区域内であること、災害危険区域内であることは、他の要因と比較して、事業所の存続に与える影響は比較的大きい。

「第5章 被災市街地の空間整備と産業活動の再建」では、自治体、事業所への調査、事業所のパネルデータの分析によって、計画策定経緯を踏まえた復興都市計画の整備状況の実態と、事業区域内に立地していた事業所の動態を分析した。計画内容、整備過程の工夫によって、事業区域内の事業所の再開、営業継続に効果が期待される、気仙沼市鹿折地区、大船渡市大船渡駅周辺地区、釜石市東部地区西側市街地部をケーススタディの対象とする。

2つのレベルの津波を想定する国の方針に対して、実際には、被災時の津波災害リスクへの安全性と、復興都市計画で目指す安全性が地区によって異なる。産業空間の改善についても、釜石市の事例では、街区の改変は大きくは行わないが、気仙沼市鹿折地区、大船渡市大船渡駅周辺地区では、用地買収を伴い街区設計も大きく変更し、それぞれ産業団地やテナント施設整備を行っている。

こうした市街地整備の方針によって事業所再建の立地選択の選択肢が変化する。事業区域内での再建は、それまでの移転回数も多く、仮設利用の割合もやや高い、不安定なプロセスであった。これに対して、大船渡市の事例の「段階的な整備」や釜石市の事例の「自力個別嵩上げ」によって、仮設から本設への事業区域内での連続的な営業継続や個別の早期再建が少なくとも一部の事業所においては可能になった。ただし、どちらも

当初の計画策定において営業継続が強く意識されたものではなく、結果的にそうした再建プロセスが可能になった。一方、気仙沼市の事例では分離される産業地を用地買収方式で再整備することで、早期の整備、再建が可能になっていた。

「第6章 結論」では、これまでの議論を踏まえ、復興都市計画と企業・事業所の再建との関係を整理した上で、今後の津波被災市街地における復興都市計画のあり方に対する示唆を示した。

復興都市計画は企業・事業所の再建に負の影響を与えるが、一方で復興都市計画は市街地の改善を目指し、また歴史的には成果を上げてきた。東日本大震災津波被災地での復興都市計画による空間再編は、今後評価されることとなるが、多くの地区で目指された安全性の向上や産業空間の再編は、復興都市計画を実施するに十分な理由である。しかし、本研究で明らかになったのは、安全性の向上や産業空間の再編は、その期間の営業継続との間にトレードオフの関係が存在するということである。

トレードオフの関係がある中で、なにを優先するかは、最終的には、防災の必要性、産業の特徴等を含めた地域特性を踏まえた、地域（行政、住民、企業等の多様な主体）の選択によらざるを得ないが、少なくとも計画者はそうした復興都市計画の各計画案のメリット、デメリットを認識し、選択の材料として提示できるようにしなければならない。

こうしたトレードオフを乗り越えるために、復興都市計画の目標の一つに「営業継続が可能な空間再編」を加えるべきである。「営業継続を保障」ではなく「営業継続が可能」であるとは、被災や市場原理とは異なるところで、意図せぬ企業の淘汰を復興都市計画、市街地整備によってなされることは、避けなければならないことを意味する。本研究から、営業継続を可能な空間再編には、少なくとも「再開場所の確保」と「スムーズな本営業への接続」が重要である。「スムーズな本営業への接続」とは休業期間が短く、移転回数が最小限であり、仮営業と本営業が連続して行えるような状態である。

復興都市計画は、従来、暫定的な空間利用を、面的整備事業を阻害するものとして制限してきた。しかし、地域社会の再建のためには、暫定的な空間利用をむしろ計画の対象とし、範囲を定めて制御することで、よりスムーズな復興に寄与できる可能性がある。