

復興まちづくりの伝承

～取組から得られた教訓
大規模災害に備える
自治体に向けて～



令和4年3月



宮城県土木部

岩沼市
玉浦西地区

塩竈市
北浜地区

亶理町
鳥の海公園

石巻市
のぞみ野
(新蛇田地区)

仙台市
海岸公園

山元町
つばめの杜
(新山下駅周辺地区)

名取市
かわまちてらす関上

はじめに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災から 11 年が経過しました。

本県では、これまで、震災からの復興の道筋として策定した「宮城県震災復興計画」に基づき、国内外からの御支援をいただきながら、県民と力を合わせ全力で復旧・復興に取り組んでまいりました。

まちづくりにおいては、「宮城県震災復興計画」の土木・建築分野の部門別計画である「宮城県社会資本再生・復興計画」の基本理念「次世代に豊かさを引き継ぐことのできる持続可能な宮城の県土づくり」に基づき、災害に対して粘り強い県土構造への転換を図るよう、高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、沿岸防災の観点から、被災教訓を活かした「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」に取り組んでまいりました。

沿岸被災市町の復興まちづくり事業については、早い地区では平成 24(2012)年度に住宅の建築が可能となり、令和 2(2020)年度末には、防災集団移転促進事業、被災市街地復興土地区画整理事業及び津波復興拠点整備事業の全 242 地区において、住宅などの建築が可能となっております。

また、近い将来の発生が指摘されている大規模地震に目を向けると、関東から九州の広い範囲で強い揺れと高い津波が発生するとされる南海トラフ地震は、今後 30 年以内に発生する確率が 70%とされています。

そのような中、国土交通省では、今後の大規模な津波災害発生時において、早期回復を図るため、東日本大震災からの復興まちづくりの取組過程における知見や教訓を整理し、復興まちづくりの各段階において想定される課題と事前準備の取組内容や留意点などを「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」(平成 28(2016)年 5 月)、「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」(平成 30(2018)年 7 月)として取りまとめました。

本書は、沿岸被災市町がどのように復興まちづくり事業に取り組んできたかに焦点を当て、実際に行われた取組とそこから得た教訓について、沿岸被災市町の職員から直接御意見などを伺い、「初動期段階」「事業計画段階」「事業実施段階」の各段階に応じて、復興の手順やポイントをそれぞれ取りまとめております。

本書により、東日本大震災で被災した市町の復興過程や事業の取組が長く後世に伝承されるとともに、国土交通省が策定したガイダンスやガイドラインとともに、今後の大規模災害に備える自治体への一助となれば幸いです。

結びに、これまで本県の復興まちづくり事業の推進にあたり、多大なる御支援と御協力をいただいた皆様に対し、心より感謝申し上げますとともに、本書の取りまとめにあたり、アンケートやヒアリングなどにご協力をいただいた沿岸被災市町の職員の皆様に厚くお礼申し上げます。

令和4(2022)年3月
宮城県土木部長 佐藤 達也

目 次

序 復興まちづくりの伝承

1. 目的	1
2. 取りまとめの対象	1
3. 本書の見方	2

1章 初動期段階

1. 初動期段階の取組経緯	7
2. 被災現況調査の実施	8
(1) 調査体制の確保	11
(2) 被災現況調査	12
3. 建築制限の検討	23
(1) 建築制限の必要性検討	26
(2) 建築制限の実施	29
4. 住民等意向調査の実施	34
(1) 調査内容の検討	38
(2) 調査方法の検討	42
(3) 意向調査の実施	47
5. 震災復興計画の策定	54
(1) 復興まちづくり計画案の作成	58
(2) 震災復興計画検討体制の構築	59
(3) 復興まちづくり方針の検討	63
(4) 震災復興計画の策定	73
参考. その他の対応	75
(1) 応急仮設住宅の供給に関する取組	76
(2) 予算の確保に関する取組	77
(3) 不足する人員の確保に関する取組	78

2章 事業計画段階

1. 事業計画段階の取組経緯	83
2. 災害危険区域の指定	84
(1) 津波防護方針の検討【再掲】	87
(2) 建築制限区域・規制内容の検討	89
(3) 地域との調整	98
(4) 災害危険区域の指定	107
3. 事業計画の検討	109
(1) 地区別構想の検討	113

(2) 事業手法の検討	118
(3) 防集事業	136
(4) 土地区画整理事業	150
(5) 津波拠点事業	162
4. 事業実施体制の検討	167
(1) 実施体制に関する課題の把握	170
(2) 実施体制に関する課題への対応	171
参考. 東日本大震災復興特別区域法に基づく特例の活用	177
(1) 東日本大震災復興特別区域法の概要	178
(2) 復興推進計画	179
(3) 復興整備計画	181
(4) 復興交付金事業計画	183

3章 事業実施段階

1. 事業実施段階の取組経緯	187
2. 事業実施段階の取組	189
(1) 設計	199
(2) 用地買収	202
(3) 工事	210
(4) 引き渡し	230

まとめ

震災復興の手順と対応におけるポイント	239
--------------------	-----

参考資料

参考資料～県による沿岸被災市町支援の取組～	245
-----------------------	-----

序 復興まちづくりの伝承

1. 目的

復興まちづくりの伝承資料は、本県の沿岸被災市町が取り組んできた東日本大震災からの復興まちづくり事業について、進めながら困ったことや実際に対応することにより得られた教訓を復旧・復興の段階ごとに整理し、後世への伝承と大規模地震の発生が懸念される自治体の事前復興や発災後の取組の参考に資することを目的とする。

2. 取りまとめの対象

(1) 対象とする自治体

本書が取りまとめの対象とする自治体は、本県沿岸部で津波被害を受けた次の8市7町(15沿岸被災市町)とする。

気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、利府町、塩竈市、七ヶ浜町、多賀城市、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町

(2) 対象とする事業

本書が取りまとめの対象とする事業は、原則として、復興まちづくりにおいて市街地整備を担った次の3事業とする。

防災集団移転促進事業（以降「防集事業」とする）
被災市街地復興土地区画整理事業（以降「土地区画整理事業」とする）
津波復興拠点整備事業（以降「津波拠点事業」とする）

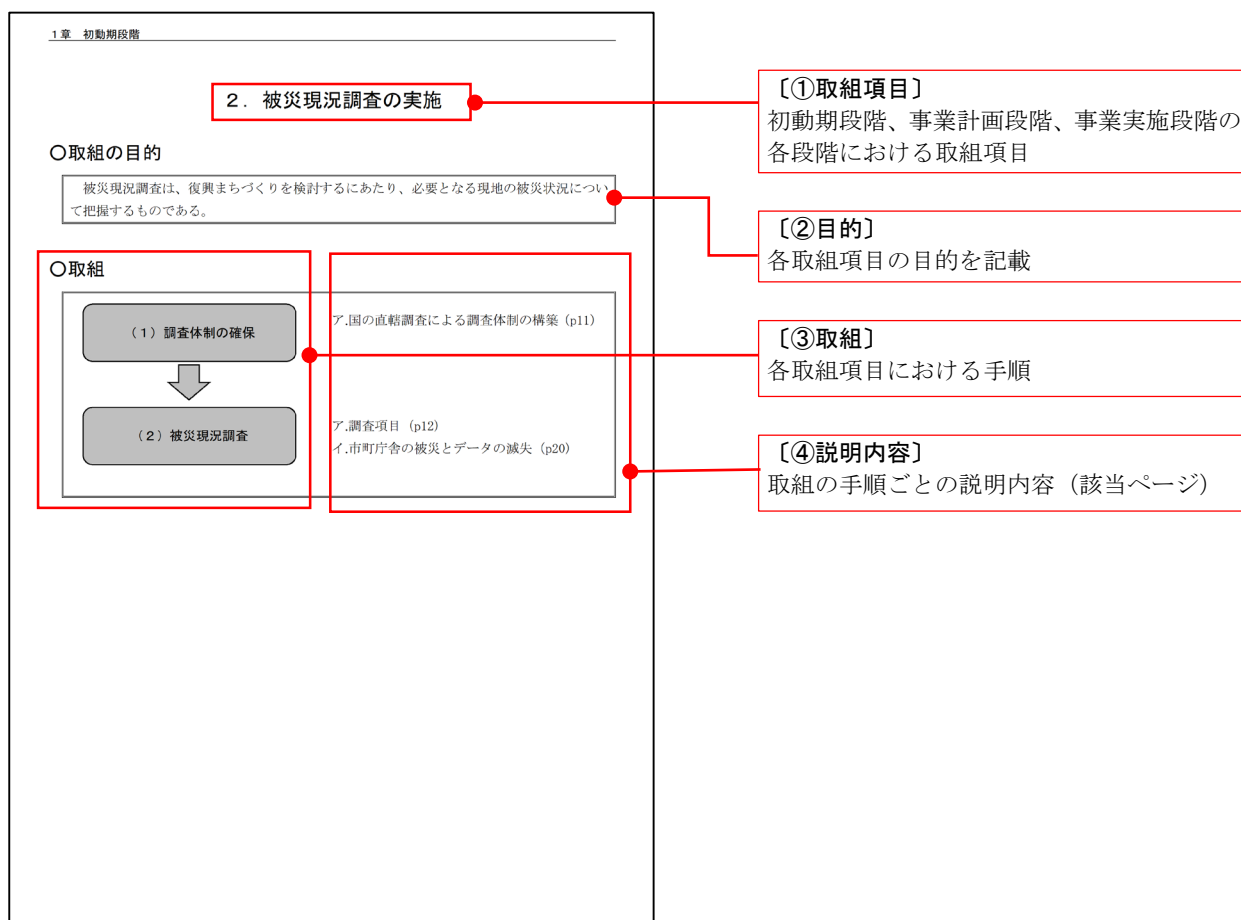
<p>防集事業</p> <p>防集事業は、被災地域において住民の防災上、居住に適さない区域にある住居の安全な場所への集団的移転を行うための事業である。</p>	 <p>この図は、被災地域から安全な住宅団地への集団的移転を示しています。移転促進区域、住宅団地、および移転経路が示されています。</p>
<p>土地区画整理事業</p> <p>土地区画整理事業は、公共施設と宅地を一体的・総合的に整備する手法として、市街地整備手法の中心的役割を担う事業である。</p>	 <p>この図は、被災後の土地区画整理を示しています。復旧後の土地の嵩上げ、被災市街地復興土地区画整理事業、および浸水区域が示されています。</p>
<p>津波拠点事業</p> <p>津波拠点事業は、津波被害からの復興の拠点となる市街地を用地買収方式で緊急に整備するもので、被災地の復興を先導する拠点となる市街地の形成を支援するために創設された事業である。</p>	 <p>この図は、住宅・公益系と業務系の市街地整備を示しています。</p>

3. 本書の見方

本書の作成にあたっては、本県の15沿岸被災市町が取り組んだ復興まちづくりについての公開資料、沿岸被災市町へのアンケートやヒアリングなどを基に取りまとめている。

本書の構成は、「初動期段階」、「事業計画段階」、「事業実施段階」の復旧・復興の段階ごとに整理している。沿岸被災市町の取組や「津波被害からの復興まちづくりガイダンス(H28.5、国土交通省都市局)」から復旧・復興に取り組む際の要点を【POINT】として記載し、説明の補足となる取組を【参考】として記載している。なお、出典として掲載しているホームページのアドレスは令和2年3月時点のものである。

本書の構成は、次のとおりである。



1章 初動期段階

(2) 被災現況調査 **必要な基礎情報の不足** **ヒガ**

【対応しながら困ったこと】

- 基礎情報の不足

被災現況調査や復興計画の検討に必要な基礎情報となる震災前の測量地図や地籍情報等のデータの収集に時間を要した。(ヒアリング)

【実際に対応したことから得られた教訓】

★被災現況調査の事前検討

復興まちづくりの検討に必要な都市計画基礎情報等の基礎的データは、平時から収集・整理しておくことが望ましい。(ガイダンスP2-11)

「開発適地の有無に関する情報」、「コミュニティの形成状況」などの情報は、調査期間の短縮を図るため、平時から把握しておくことが望ましい。(ガイダンスP3-6、ヒアリング)

★事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

(2) 被災現況調査 **市町庁舎の被災とデータの滅失** **ヒ**

【対応しながら困ったこと】

- 執務環境の喪失

庁舎が被災して、パソコン等の機器や事務用品が全て使用できなくなった。

パソコン等の機器は、全国からの支援により数か月で必要数をそろえることが出来た。執務場所は、公民館や小学校の空き教室等を活用して対応したが、環境を整えるまでに時間がかかった。(ヒアリング)

【実際に対応したことから得られた教訓】

- 市町庁舎の安全性の確保

庁舎は、被災時において災害対策本部等の中枢となる施設であるため、浸水等の被災リスクのない場所で立地することが望ましいが、既設の庁舎が多少の被災リスクがある場所にあっても、すぐに移転するのは現実的には難しいことから、その対応策として庁舎の防災機能の向上を図ること、併せて被災時に代替となる施設の検討を進めること等が望ましい。(ヒアリング)

【対応しながら困ったこと】

- 重要な資料・データの喪失

庁舎より高台にある病院にバックアップ用のデータサーバーを保管していたが、想定を超える高さの津波によって破損したため、被災現況調査に必要な資料は、紙資料はもとより電子データも含め使用できなくなった。

データを失った沿岸被災市町では、県で所有しているデータやメンテナンス委託業者がバックアップしていたデータを利用した。(ヒアリング)

★事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

【⑤アイコン】

ヒ 沿岸被災市町へのヒアリングなどから整理した内容〔令和3年1月実施市町ヒアリング（県土木部）〕

ガ 「津波被害からの復興まちづくりガイダンス」（H28.5、国土交通省都市局）
「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」（H30.7、国土交通省都市局）を参考に整理した内容

【⑥対応しながら困ったこと】

対応したことで、その中で困ったことを記載詳細は【⑨本文】に記載

【⑦実際に対応したことから得られた教訓】

⑥の困ったことに対して実際の対応などから得られた教訓を記載

【⑧事前対応、事後対応の整理】

教訓が事前に取り組めることか事後に取り組むことかを示す凡例

1章 初動期段階

(2) 被災現況調査

ア. 調査項目

(ア) 直轄調査における調査項目

被災現況調査（直轄調査）の調査項目は、大別して

- 【A】被災前の状況を把握する調査
- 【B】被災後（直後）の状況を把握する調査
- 【C】今後の復旧（復興方針等）の調査

に分けられた（次頁表参照）。

(イ) 直轄調査における調査項目の優先度

被災現況調査（直轄調査）は、浸水区域調査や建物被災状況調査など優先度の高い調査から1次調査、2次調査、3次調査に分類されており、1次調査から順に着手した。

表 1-2-1 調査スケジュール（【B】被災後（直後）の状況を把握する調査の例）

調査項目	平成23年												平成24年			調査段階	
	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月			
(第1次調査)																	
B-1 浸水区域、津波規模																	1次
B-2 建物被災状況																	1次
B-3 被災者の状況																	1次
B-4 防災施設、避難所の運用状況																	1次、3次
B-5 調査方法																	3次
B-6 教養・教養活動の状況																	3次
B-11 産業関係者の被害状況																	3次
B-12 文化・文化施設の被害状況																	3次
B-15 避難所、防災連絡網の運用状況																	3次
C-2 産業の復旧・復興方針																	3次

出典：津波被災市街地復興手法検討調査（とりまとめ）(H24.4、国土交通省都市局) p3-1

【POINT】事前のデータ収集による検討期間の短縮

被災現況調査（直轄調査）の【A】被災前の状況を把握する調査における「地籍、登記簿、固定資産税台帳等のデータ収集」「開発適地の有無」などを事前に検討しておくことで、被災前の状況把握や被災後の仮設住宅建設や住宅再建の候補地の検討の期間を短縮することが可能と考えられる。

出典：津波被害からの復興まちづくりガイダンス（H28.5、国土交通省都市局）

【参考】被災市町の独自調査

津波被災を受けた市町の中には、独自に、浸水範囲、被災建物の分布状況など基礎的な被災状況の把握に努めた自治体がある。

岩沼市では、平成8（1996）年から3年に1度衛星写真を更新する地理情報システムを稼働しており、震災直前の平成22（2010）年の衛星写真データを保有していた。これと震災直後の国土地理院提供の航空写真を重ねて被災状況を把握した。また、震災前の航空レーザー測量のデータと国土地理院が提供した震災直後の航空レーザー測量のデータを同システムに取り込み、比較することによって地盤沈下の状況も把握した。

出典：令和3年1月実施市町ヒアリング（県土木部）

【⑨本文】

本文は原則として「沿岸被災市町が行ったこと」を記載

【⑩POINT】

取組内容のポイントを記載

【⑪参考】

説明の補足となる取組を記載

