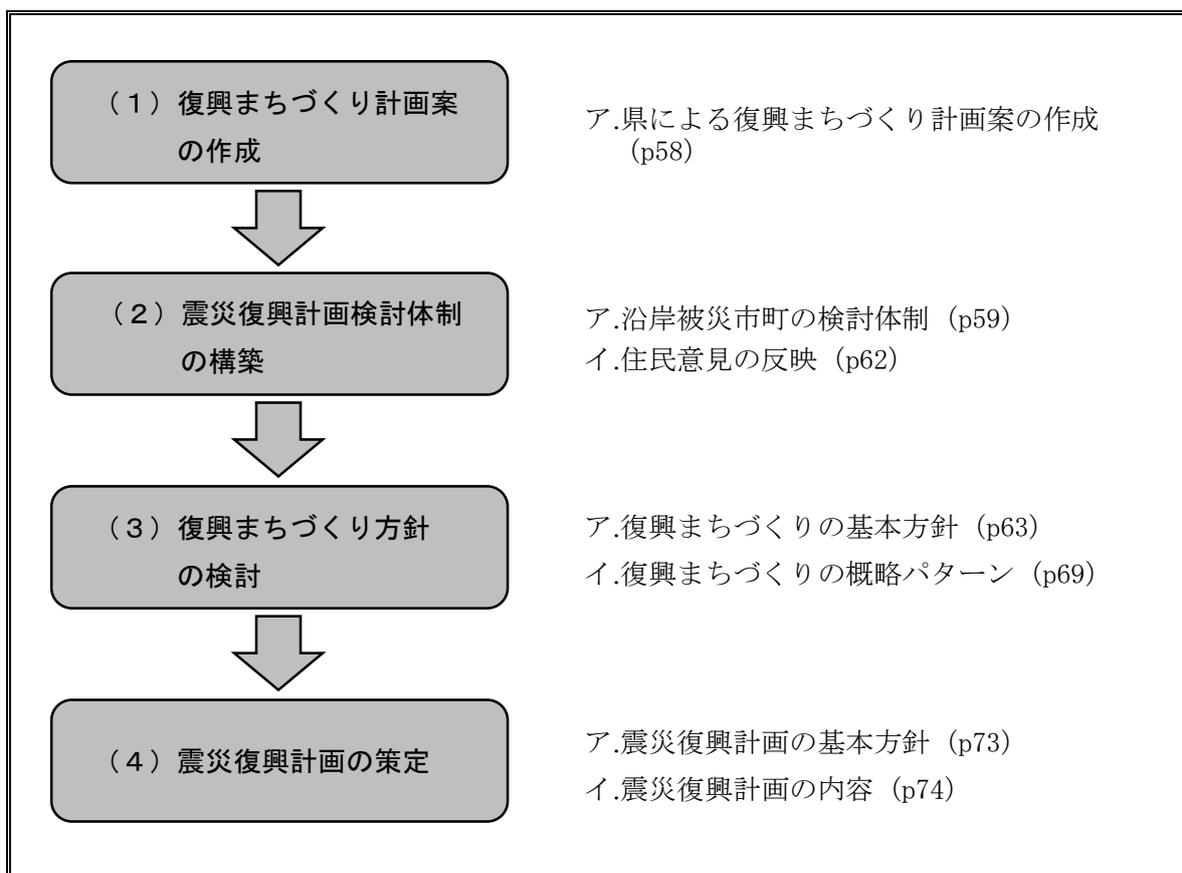


5. 震災復興計画の策定

○取組の目的

震災復興計画は、沿岸被災市町が住民などの意見を踏まえ、復興まちづくりの基本目標や基本方針を定め、円滑かつ迅速な復興を推進するためにその道筋を定めるものである。

○取組



○得られた教訓

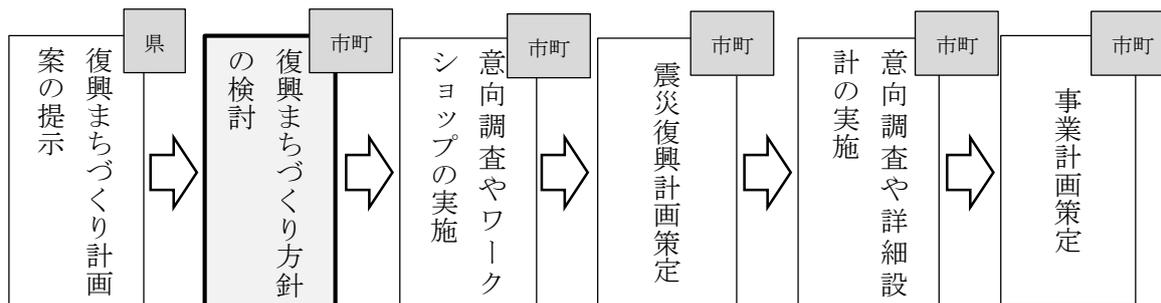
(2) 震災復興計画 検討体制の構築	震災復興計画の検討体制の構築	ヒ ガ
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●人材不足 <p>早期の復興まちづくりを担う庁内の復興体制が整っておらず、復興まちづくりの事業手法や手順の検討に時間を要した。(ガイドライン P5)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <ul style="list-style-type: none"> ★復興まちづくり検討体制の明確化 <p>平時に復興推進体制を整備し、復興まちづくりに向けた取組項目、手順・手続きを決めておくことで被災後、応急復旧対応と並行して復興まちづくりに取り掛かることができる。(ガイドライン P5)</p> 		
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●多様な主体との協議体制の確立 <p>震災復興計画の策定にあたっては、公共施設管理者や土地利用上の認可機関など、多岐に渡る関係機関との協議が求められた。また、住民などと合意形成を図る上で、自治会などの地域コミュニティ、漁協や農協及びこれらをサポートするまちづくり団体との協議も求められ、地域特性に応じた多様な主体との協議体制の確立が課題となった。(ガイダンス P1-5)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <ul style="list-style-type: none"> ★迅速な協議体制の確立 <p>震災復興計画の策定にあたっては、初期対応段階から、協議体制を構成すべき関係機関、協議事項を明らかにし、迅速に協議体制を確立することが望ましい。(ガイダンス P1-12)</p> 		
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●コーディネーター役の支援の必要性 <p>震災復興計画の策定にあたっては、都市計画分野の学識経験者やコンサルタントなど多くの関係者を参集し会議を開催する必要がある、被災対応に追われる沿岸被災市町においては、コーディネーター役としての外部支援が必要であった。(ヒアリング)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <ul style="list-style-type: none"> ★コーディネーターの確保 <p>震災復興計画の策定にあたり、多くの関係者との会議調整が必要となることから、初期対応段階からコーディネーター役の委託など外部支援体制を確立することが望ましい。(ヒアリング)</p> 		

☆事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

(3) 復興まちづくり方針の検討	復興まちづくり方針の検討	ガ
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <p>●人口減少・高齢化など、震災以前からの課題の顕在化</p> <p>被災地においては、地域が被災前に有していた人口減少、高齢化、若者の流出、産業の不振などの課題が一層顕在化した。(ガイドライン P6)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <p>☆課題の分析と事前の検討</p> <p>平時から基礎データをもとに、地域が抱える既存の課題を分析し、災害が起きた場合の復興まちづくり方針を検討しておくことで、被災後、速やかに復興まちづくりの目標や方針を決定することができる。(ガイドライン P6)</p>		
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <p>●土地利用検討に要する膨大な時間と人手</p> <p>東日本大震災の復興まちづくりでは、移転に伴う新たな都市構造・土地利用の検討が必要になり、膨大な時間と人手を要した。(ガイドライン P16)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <p>☆復興まちづくりの事前検討</p> <p>平時から将来のまちづくりと併せて、地形特性と被害想定をもとに、災害が起きた場合の復興まちづくりについても検討しておくことが望ましい。(ガイドライン P16)</p>		
<p>【対応しながら困ったこと】</p> <p>●合意形成と住民意見の反映</p> <p>復興まちづくりを通じて地域の将来像を実現していくために必要なプロセスについては、行政内部での検討に加えて、住民との合意形成が必要不可欠となる。住民に対し導入される事業制度の理解を促し、多様な利害関係者間での合意形成を図るには多くの時間を要した。(ガイダンス P2-9)</p> <p>【実際に対応したことから得られた教訓】</p> <p>☆復興まちづくりの方向性に関する検討及び地域住民との合意形成</p> <p>津波シミュレーションなどの被害想定により復興まちづくりの必要性が高いと判断される地区においては、復興まちづくりに関する情報提供や住民意向の把握を行い、一定の合意形成を図っておくことが望ましい。(ガイダンス P2-9)</p>		

☆事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

※事業計画策定までの流れ



(4) 震災復興計画の策定

基幹産業の早期再建

ヒ ガ

【対応しながら困ったこと】

●基幹産業の早期再建

東日本大震災の被災地域では、漁業や水産加工業などの地域固有の生業がまちの機能の核となっている地域がある。このような地域では、生活再建と産業再建とが密接に関わりを持っており、産業再建の遅れや事業所の転出を防止する対策を早急に講じることが課題となった。(ヒアリング、ガイダンス P1-16)

【実際に対応したことから得られた教訓】

★事業者意向を踏まえた産業団地の計画策定

復興まちづくりの計画段階においては、産業関連部局と連携し、震災復興計画に大きな影響を与える基幹産業を把握し、事業者の意向を踏まえ、検討を行うことが必要である。(ヒアリング、ガイダンス P1-16)

★産業構造の変化に応じた新たな産業基盤整備

気仙沼市の朝日町地区では低迷状態にあった複数の造船所を集約化・近代化し、さらに津波対策を講じた漁業用燃油施設を整備した。

産業基盤の再生にあたっては、震災前に抱えていた課題を解決できる可能性があることから、平時からの課題や事業者の意向を十分に検討し、震災復興計画を策定することが望ましい。(ヒアリング)

☆事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

(4) 震災復興計画の策定

住民への計画案の周知と意見の反映

ヒ

【対応しながら困ったこと】

●短期間での住民意見の聴取

震災復興計画は、短い時間での計画策定が求められる一方、住民意見も十分に反映することが求められた。(ヒアリング)

【実際に対応したことから得られた教訓】

★多様な方法での計画周知と住民意見の把握

市町域全体での説明会のほか、地域別懇談会やパブリックコメントを実施するなど、様々な方法で多くの住民に対して計画の周知を図り、計画に対する意見を把握することが望ましい。(ヒアリング)

☆事前に取り組めること ★事後に取り組むこと

(1) 復興まちづくり計画案の作成

ア. 県による復興まちづくり計画案の作成

県では、沿岸被災市町が壊滅的な被害を受け、行方不明者の搜索、避難所運営などに追われており、当分の間、復興まちづくり計画の検討を実施することは困難であろうと判断し、被災市町に代わって復興まちづくり計画案の検討に取り組んだ。

検討した復興まちづくり計画の第1次案を平成23(2011)年4月11日から21日の間に沿岸被災市町へ説明し、沿岸被災市町へのヒアリング結果を踏まえた第2次案については、同年5月16日から19日の間に改めて説明を行った。

沿岸被災市町では、これら県が提示した復興まちづくり計画案や住民意向調査の結果などを基に震災復興計画の検討を進めた。

※県の取組の詳細については、参考資料を参照

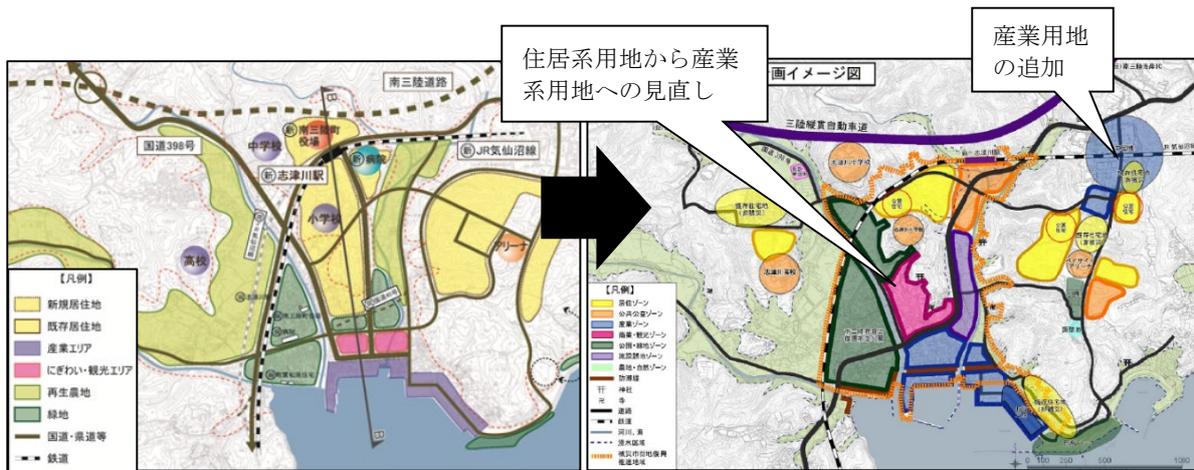
表 1-5-1 県による震災直後の復興まちづくり計画案作成の流れ

月日	内容
H23. 3. 13	復興まちづくり計画案検討着手(都市計画課)
H23. 4. 11~4. 21	各沿岸被災市町へ復興まちづくり計画案提示(第1次案)
H23. 5. 16~5. 19	各沿岸被災市町へ復興まちづくり計画案提示(第2次案)

出典：宮城県復興まちづくりのあゆみ(R2.3、県土木部) p31 を基に作成

【参考】県の提示した復興まちづくり計画図と震災復興計画における計画図の比較

- ◆町の震災復興計画に示された土地利用イメージは、県が提示したプランの基本的な考え方が踏襲された。
- ◆海に近い部分では住居系用地から産業系用地への変更など、一部で見直しが行われた。



県が提示したプラン 平成23(2011)年5月時点

震災復興計画 平成24(2012)年3月時点

出典：左：南三陸町に提示した県計画案(H23.5、宮城県)、右：南三陸町震災復興計画2012.3.26改訂版(南三陸町)

図 1-5-1 南三陸町志津川地区における復興まちづくり計画図

(2) 震災復興計画検討体制の構築

ア. 沿岸被災市町の検討体制

沿岸被災市町では震災復興計画を策定するため、様々な組織を設定した。震災復興計画検討の構成メンバーは学識経験者、住民代表者や産業系団体代表者等の民間人、行政職員などとなっていた。構成員の人数で見ると、学識経験者：民間人：行政職員の比率は、およそ 1:2:1 であった。

表 1-5-2 震災復興計画の策定体制

市町名	組織名称	組織構成(人)									
		学識	民間等				行政				その他
住民代表	産業代表		各種組織(〇)	議員	市町職員(◇)	市町長	副市町長	国	県		
気仙沼市	①気仙沼市震災復興会議	7	5	1		1	1			〇高等学校教頭(1)	
	②気仙沼震災復興市民委員会	10		1						〇市出身者(1)	
南三陸町	①南三陸町震災復興策定会議	7			2	5	1	1	1	◇復興対策本部(産業振興課長、建設課長、総務課長、保健福祉課長、環境対策課長)	
	②震災復興町民会議	24									
	③地域懇談会									延べ486人	
石巻市	①石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会	5									
	②市民検討委員会	6	9	9	6					〇医療系団体(2)、福祉系団体(3)、教育系団体(1)	
女川町	①女川町復興計画策定委員会	5	2	4					1		
東松島市	①復興まちづくり計画有識者委員会	6					1				
	②復興まちづくり計画まちづくり懇談会	8	6	3	2					〇まちづくりNPO(1)、福祉系団体(1)	
	③復興まちづくり計画ワーキング会議	3				11				事務局：東北活性化研究センター	
	④土地利用計画ワーキング会議					9					
松島町	松島町震災復興会議	4	4	7						〇教育委員会会長(1)、農業委員会会長(1)、文化財保護委員会(1)、まちづくり活動組織(2)、福祉系団体(1)、体育協会(1)、シルバー人材センター(1)	
利府町	①利府町震災復興計画策定委員会	1	4	5	2					〇教育系団体(2)	
	②利府町震災復興本部会議					12	1	1		◇教育庁、会計管理者、各課長	
塩竈市	震災復興計画検討委員会	4	5	8							
七ヶ浜町	①震災復興委員		31							13地区	
	②震災復興アドバイザー会議	2									
	③震災復興推進本部会議					10	1	1		◇教育長、各課長等	
	④三課調整会議(調整機関)					10				◇総務、財政、政策部門	
	⑤震災復興ワーキングチーム					14				◇町内各課(環境、産業、福祉、健康、民政、教育、生涯学習、芸術文化、建設、水道、衛生、防災、税務、管財等)	
多賀城市	多賀城市復興検討委員会	10	5						1		
仙台市	仙台市震災復興検討会議	12	2	2						〇まちづくり活動組織(1)、マスコミ(1)	
	東部地域ワーキング会議	4		1						〇マスコミ(1)	
名取市	名取市新たな未来会議	9	5	5	1			3	1	〇まちづくり組織(1)	
岩沼市	①岩沼市震災復興会議	5	5	2							
	②岩沼市震災復興会議アドバイザー	6									
亶理町	亶理町震災復興会議	4	4	7	3						
山元町	①山元町震災復興本部					10	1			◇役場内、町長を中心に構成された組織	
	②山元町震災復興検討会議					10				◇役場内、各課の代表により構成された組織	
	③山元町震災復興会議	10									
	④震災復興有識者会議	7									
	⑤町内各種団体・グループ			40							〇町内団体・グループ(40)
人数		115	115	59	63	5	91	6	4	4	
主体別人数		115	242				109				
主体別割合		24.7%	51.9%				23.4%				

出典：：各市町震災復興計画を基に作成

※市町職員の参加者数について公表資料に記載がない場合は10人と想定

※地域懇談会等の計画説明会の参加者数は計上しない

【参考】震災復興計画の検討体制

南三陸町

〔町民と有識者が一体となった検討体制〕

南三陸町では、「震災復興町民会議」、「地域懇談会」及び「住民意向調査（アンケート）」を通して町民の復興まちづくりに関する意向を調査した。

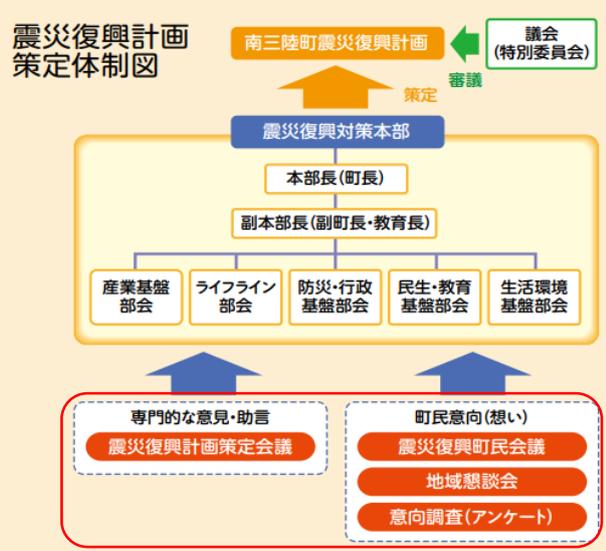
また、その内容を踏まえた将来の土地利用について、有識者で組織する「震災復興計画策定会議」において検討を進め、震災復興計画を策定した。

〔震災復興町民会議〕

公募と各種団体からの推薦による町民24名の委員で構成し、平成23（2011）年7月から9月までの間に6回会議を実施。

会議では、グループに分かれブレインストーミング討論を行い、集めた意見を提言書として取りまとめ、平成23（2011）年9月に南三陸町と震災復興計画策定会議へ提出した。

また、会議では奥尻や中越の復興事例の紹介があったほか、全体の会議進行を有識者が行い、当日の進め方や会議のまとめを行うことで、活発な議論が行われた。

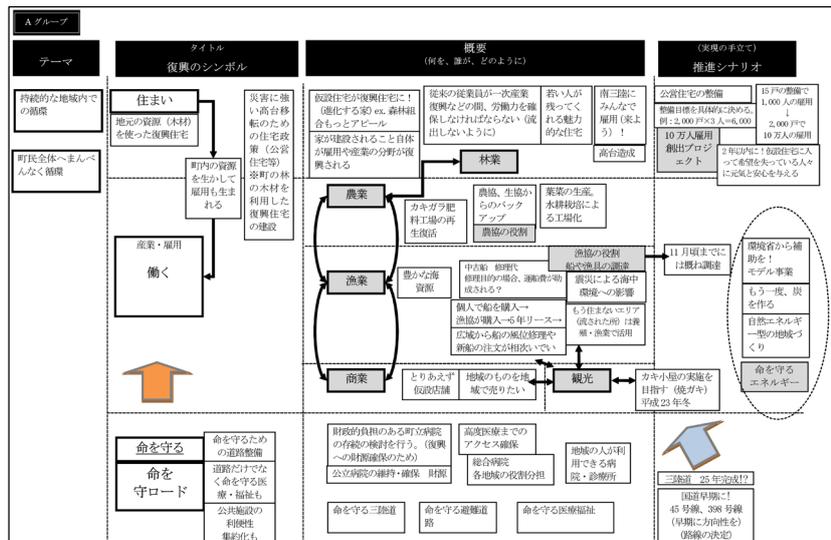


出典：南三陸町復興計画（H23.12、南三陸町）

図 1-5-2 南三陸町震災復興計画策定体制

○グループ討論の論点

- 論点①：どのような南三陸町に復興したいか（夢・希望・想い）
- 論点②：その実現に向けて何をすべきか（手段・アイデア）
- 論点③：アイデアの磨き上げ（町民が復興の主役になる）
- 論点④：重点的に取り組むべき施策（期待されてる効果や達成イメージ）



出典：南三陸町震災復興町民会議資料（H23.8、南三陸町）

図 1-5-3 グループ討論状況

【参考】震災復興計画の検討体制（つづき）

〔地域懇談会〕

延べ23会場で町民484名が参加し、平成23（2011）年7月25日から31日までの間に実施された。会議では、南三陸町が示した「高台移転」の考え方について賛同する意見や、新しいまちづくりに関する意見などが出された。

○主な意見の概要

新しいまちづくりの考え方について

- ・「住まいを高台に」という考え方には、肯定的な意見が多数
- ・具体的な場所の選定や進め方は「地域住民の意向を十分配慮すべき」
- ・年齢や経済的な理由から「公営住宅への入居」を希望する発言が多くあった

その他

- ・町内に若者や女性の「雇用の場を確保して欲しい」
- ・災害教訓について「後世へ伝えていくことが重要」
- ・情報が届かない「復興に関する町の考え方を積極的に発信すべき」

〔意向調査（アンケート）〕

被災者の住まいに関する再建意向を把握し、震災復興計画作成の参考とすることを目的に町内の全世帯を対象にアンケート形式による調査を平成23（2011）年7月1日から15日の間に実施した。（回収数3,316／配布数5,327）

○主なアンケート項目

住まいの移転場所に関する考え方

- ・今後、あなたはどこに住みたいと思っていますか（地区内、町内など）
- ・あなたが希望する住まいはどのようなものですか（持家、公営住宅など）

仕事に関する考え方

- ・今後の就業場所の意向は（町内、町外など）

まちづくりに関する考え方

- ・「災害に強いまちづくり」を推進するために、どんなことが重要か
- ・今後の南三陸町の復興まちづくりについて何を望むか

〔震災復興計画策定会議〕

有識者（会議委員）9名と町長や町議会議長など町関係者9名及び事務局により構成され、平成23（2011）年6月から同年12月の震災復興計画策定まで4回の会議を実施した。

この会議では、震災復興計画策定に当たって、「震災復興町民会議」、「地域懇談会」及び「意向調査（アンケート）」から得られた意見を参考に「土地利用のあり方」「復興まちづくりをどう進めるか」など具体的に設計を進める役割を担い、事務局が提案する「南三陸町震災復興計画書（素案）」のブラッシュアップを行った。

イ. 住民意見の反映

沿岸被災市町では、震災復興計画の策定にあたり、広く住民の意見を把握し、計画への反映に努めた。

【参考】震災復興計画策定における住民意見の反映（中間案策定以降）

仙台市

仙台市では、検討会議やワーキンググループで計画の検討を進めるとともに、市民との意見交換の場を多く設け、震災復興計画への反映に努めた。

表 1-5-3 震災復興計画策定における住民意見の反映（仙台市）

名称	実施時期	概要	対象	回数	参加人数
復興まちづくり意見交換会	平成 23 (2011) 年 6 月 12 日～26 日	復興ビジョンに関する意見交換	市民	7 回	約 660 名
仙台市震災復興計画の策定に向けた調査	平成 23 (2011) 年 7 月	計画策定の基礎資料とするためのアンケート	76 連合町内会	—	57 連合町内会 (回答者)
東部地域まちづくり説明会	平成 23 (2011) 年 8 月 20 日～31 日	東部地域のまちづくりに関する意見交換	概ね仙台東部道路より東側の土地・建物所有者 (4,790 人)	15 回	約 2,760 名
パブリックコメント	平成 23 (2011) 年 9 月 22 日～10 月 17 日	震災復興計画中間案の周知と意見聴取	—	意見提出者 145 人・団体意見数 508 件	
第 2 回東部地域まちづくり説明会	平成 23 (2011) 年 9 月 24 日～10 月 2 日	東部地域のまちづくりに関する意見聴取	概ね仙台東部道路より東側の土地・建物所有者 (4,790 人)	19 回	3,120 名
震災復興計画 (中間案) 説明会	平成 23 (2011) 年 10 月 8 日～16 日	中間案に対する市民の視点からの意見聴取	市民	7 回	約 520 名

出典：仙台市震災復興計画 (H23. 11、仙台市)

【参考】震災復興計画策定における住民意見の反映

東松島市

東松島市では、策定組織に位置づけている地区懇談会のほか、意見交換会や中学生ワークショップなど多様な場において丁寧に住民の意見を把握し、震災復興計画への反映に努めた。

表 1-5-4 震災復興計画策定における住民意見の反映（東松島市）

月	日	内 容	計画策定プロセス	月	日	内 容	計画策定プロセス	
5月	8日	立沼地区集団移転促進委員会懇談会	計画策定体制の準備	9月	5日	赤井地区懇談会	計画骨子案の検討②	
	11日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会			7日	第 6 回ワーキング会議		
	11日	小野地域自主防災事務協議会意見交換会			12日	矢本西地区懇談会		
	15日	牛網地区住民意見交換会			13日	第 3 回有識者委員会		
	26日	野蒜地区住民意見交換会			19日	野蒜地区懇談会		
6月	2日	新町地区住民意見交換会	計画策定スケジュールの確定		20日	大曲浜地区懇談会		計画案の作成作業
	4日	新築名地区住民懇談会			20日	中学生ワークショップ (鳴瀬二中、矢本二中)		
	4日	行政区長会議			22日	第 7 回ワーキング会議		
	8日	宮戸島復興対策検討委員会意見交換会			22日	第 3 回まちづくり懇談会		
	13日	東松島市震災復興基本方針策定			25日	浜市地区集団移転意見交換会		
	13日	第 1 回ワーキング会議			26日	「東松島市復興まちづくり計画骨子」公表		
	16日	東名野蒜地区住民意見交換会			29日	JR仙石線沿線住民の会懇談会		
	19日	東松島市震災復興本部を設置						
28日	第 1 回有識者委員会							
7月	3日	大曲浜地区住民意見交換会	計画の枠組みの検討		10月	14日		第 8 回ワーキング会議
	4日	第 2 回ワーキング会議		14日		第 4 回まちづくり懇談会		
	8日	野蒜地区住民意見交換会		18日		行政区長会議		
	16日	市民アンケート調査 (7月25日まで)		11月		7日	集団移転等に関する説明会 (集団移転の対象となっていた各地区の行政区単位で開催)	
	22日	第 3 回ワーキング会議				12日	第 9 回ワーキング会議	
	26日	第 1 回まちづくり懇談会				15日	パブリック・コメント (12月5日まで)	
	29日	野蒜地区まちづくり協議会意見交換会				22日	大曲浜地区懇談会	
29日	矢本西地区まちづくり協議会意見交換会	27日	第 4 回有識者委員会					
31日	小野地区まちづくり協議会意見交換会	29日	第 5 回まちづくり懇談会					
8月	1日	第 4 回ワーキング会議	計画骨子案の作成作業			12月	5日	第 10 回ワーキング会議
	1日	大塩地区まちづくり協議会意見交換会		13日	第 5 回有識者委員会			
	1日	矢本東地区まちづくり協議会意見交換会		26日	東松島市復興まちづくり計画の策定			
	4日	大曲地区懇談会						
	4日	行政区長会議						
	5日	宮戸地区懇談会						
	8日	大塩地区まちづくり協議会意見交換会						
	10日	大曲地区懇談会						
	10日	小野地区懇談会						
	12日	大曲地区懇談会						
	19日	第 5 回ワーキング会議						
	24日	矢本東地区懇談会						
	25日	第 2 回有識者委員会						
	25日	第 2 回まちづくり懇談会						
26日	大塩地区懇談会							
28日	野蒜地区懇談会							

出典：東松島市復興まちづくり計画 (H23. 12、東松島市) を基に作成

(3) 復興まちづくり方針の検討

ア. 復興まちづくりの基本方針

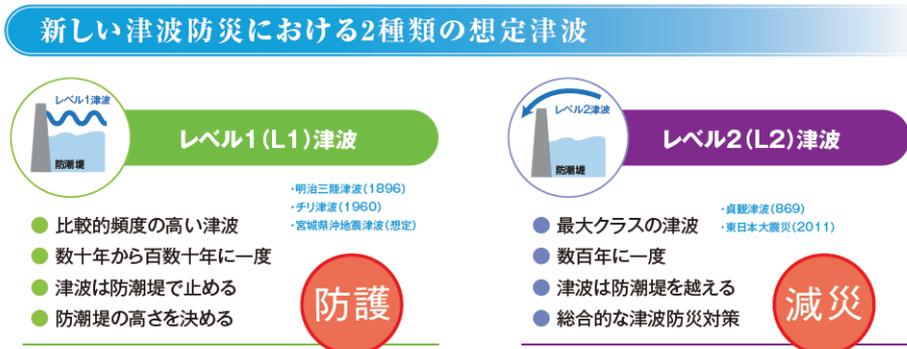
(ア) 新しい津波防災の考え方

a. 津波防災の考え方

東日本大震災は、未曾有の大災害であり、これまで想定してきたものとは大きく乖離していたため、従来の手法による防潮堤のみの防護では限界があることが明らかとなった。そのため、これを教訓として、従来とは異なる新しい津波防災の考えを取り入れていくこととした。

今後の津波防災を検討するにあたり、津波対策における想定津波高を比較的発生頻度が高い(数十年から百数十年に一度の頻度) L1 津波と、発生頻度は極めて低い(数百年に一度の頻度)が最大クラスの L2 津波の2段階に区分し想定することとした。

L1 津波に対しては、防潮堤で防護することで、人命・財産を保護し、安定して経済活動を継続させる。L2 津波に対しては、住民の避難を前提に「減災」という新しい考え方を取り入れ、土地利用や避難施設、防災施設などを組合せとりうる手段を尽くした総合的な津波防災対策を構築し、人命の保護を最優先することとした。

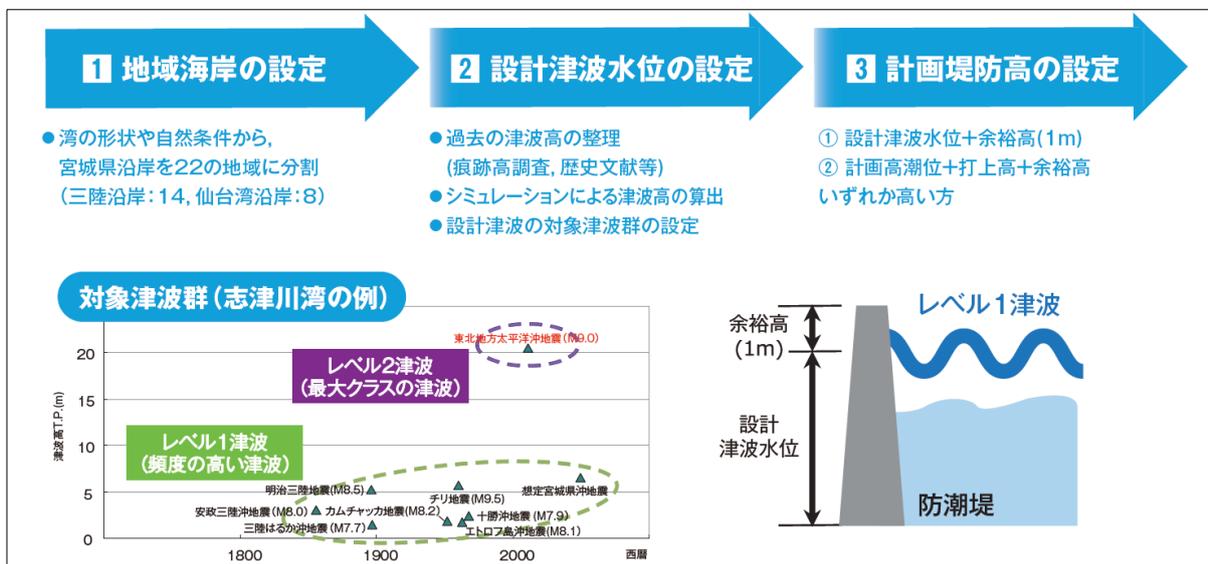


出典：災害に強いまちづくりみやぎモデルの構築（H29. 3、県土木部）

図 1-5-4 新しい津波防災と防潮堤・まちづくりの考え方

b. L1 津波への対応

L1 津波に対しては、防潮堤で防護することとした。L1 津波を防護する防潮堤の計画堤防高は、宮城県沿岸を湾の形状や自然条件などを勘案し、同一の津波外力が発生すると判断される一連の海岸線とした 22 の地域に分割し、過去の津波高やシミュレーション結果などを基に設定した。

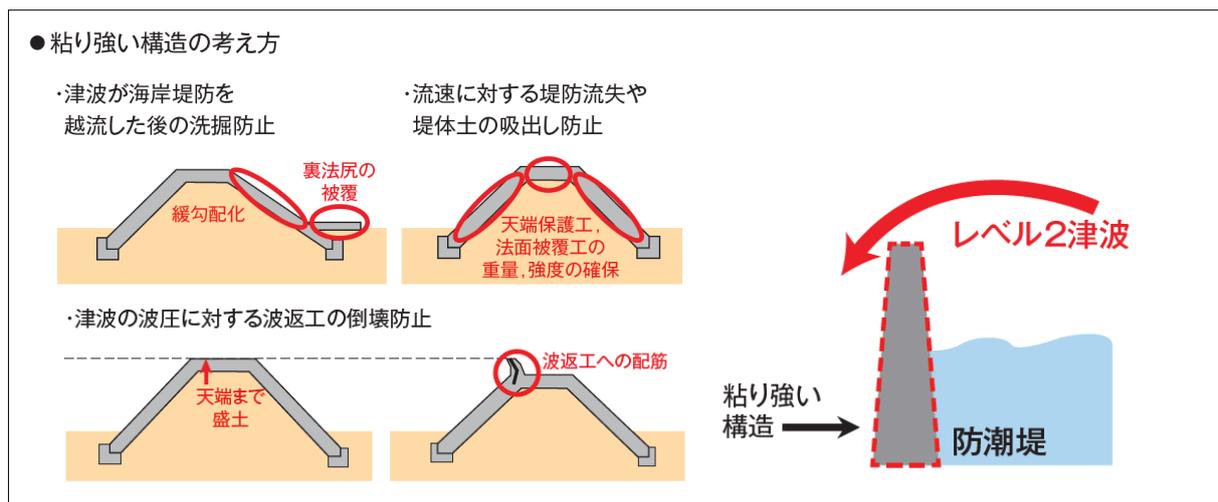


出典：災害に強いまちづくりみやぎモデルの構築パンフレット (H29. 3、県土木部) p12

図 1-5-5 L1 津波に対する設計堤防高の設定方法

c. L2 津波への対応

L2 津波に対しては、津波が越流しても「完全には壊れない」、「破壊までの時間を少しでも長くする」粘り強い構造の防潮堤を整備することで、避難時間の確保や浸水範囲を減少させる「減災」を図った。



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築パンフレット (H29. 3、県土木部) p13

図 1-5-6 L2 津波に対する粘り強い構造の考え方

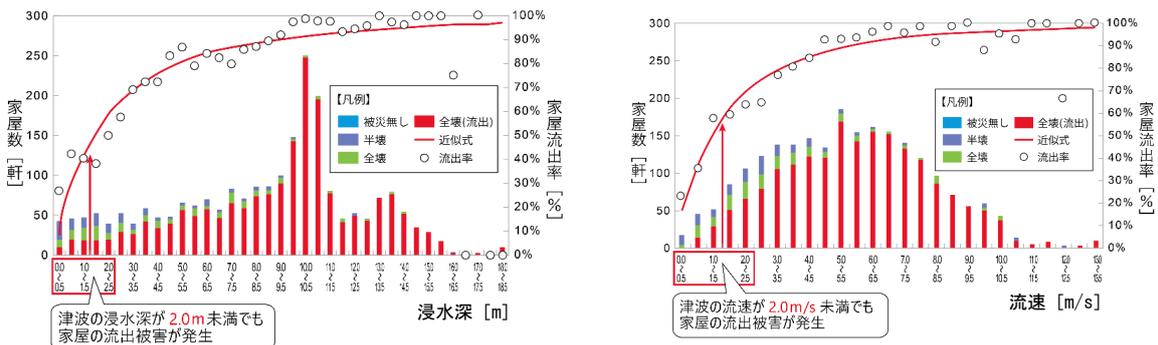
(イ) 地形特性や被災教訓を踏まえた「新しいまちづくり」

a. 三陸沿岸リアス地形のまちづくり

(a) 家屋流出被害の状況と復興まちづくりの方向性

東日本大震災時、石巻市牡鹿半島以北の入り江形状が特徴のリアス地形の地域では、津波が減衰することなく、既存の防潮堤をはるかに超える高さで襲来し、海岸から内陸深くまで全域にわたり家屋が流出するなど壊滅的な被害を受けた。

南三陸町周辺における浸水深や流速と家屋流出被害の関連性に関する調査では、津波の浸水深が 2.0m 未満または流速が 2.0m/s 未満でも家屋の流失被害が発生していることから、新たな居住地は、L2 津波でも浸水しない高台に配置することを基本とした。



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築パンフレット（H29.3、県土木部）p15

図 1-5-7 浸水深と家屋流出率との関係

図 1-5-8 流速と家屋流出率との関係

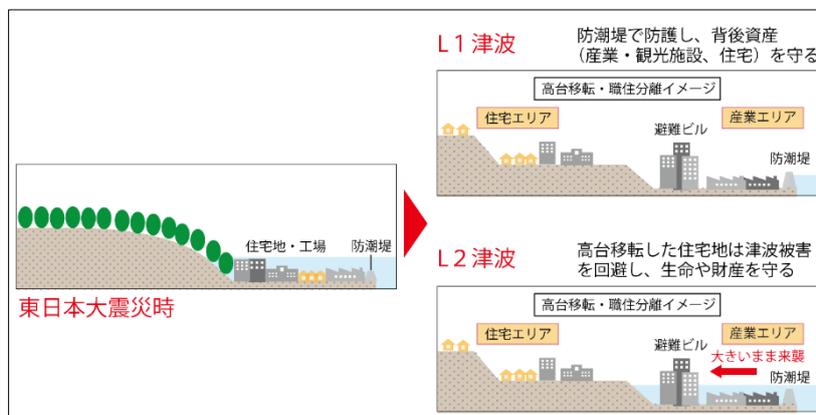


図 1-5-9 三陸沿岸リアス地形の被災状況

(b) 津波規模に対するまちづくりの方針

L1 津波に対しては、防潮堤の整備により人命・財産を防護し、経済活動の継続を図った。

L2 津波に対しては、居住地は浸水しない高台に移転し、浸水する旧市街地は災害危険区域の指定により居住を制限し、産業エリアとして活用するなど職住分離のまちづくりを図った。



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築概要版（H29.3、県土木部）p66 を基に作成

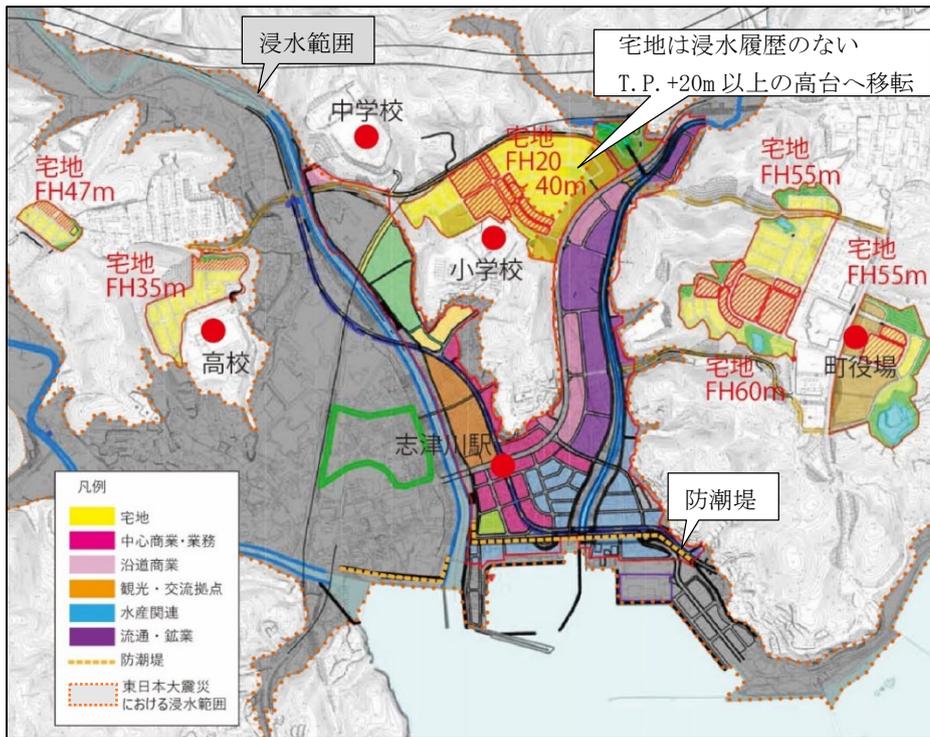
図 1-5-10 三陸沿岸リアス地形の復興まちづくりの考え方

(c) 三陸沿岸リアス地形のまちづくりの事例

南三陸町は、平地が少なく、北上山地や海岸部の丘陵地が大半を占めるリアス地形である。

南三陸町の中心市街地では、まちづくりの基本的な考え方として、L1 津波に対しては、防潮堤の整備により、防潮堤背後地の人命と財産を防護した。

L2 津波に対しては、居住地と学校や町役場などの公益施設を T.P. +20.0m 以上の高台に移転することで人命と財産を守り、産業用地については、災害危険区域となる旧市街地を活用する「職住分離」のまちづくりを計画した。



〔L1 津波への対応〕

- 防潮堤を整備し、人命、産業、観光施設、住宅などの背後資産を防護した。



〔L2 津波への対応〕

- 住宅や町役場、学校等は T.P. +20m 以上の高台へ移転し、人命・財産を防護した。
- 旧市街地を産業用地として利用し、職住分離のまちづくりとした。



出典：復興まちづくり事業カルテ(県土木部)、災害に強いまちづくり宮城モデルの構築 (H29.3、県土木部) を基に作成

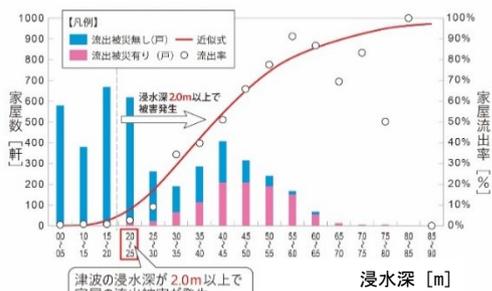
図 1-5-11 三陸沿岸リアス地形の復興まちづくりの考え方

b. 仙台湾沿岸低平地のまちづくり

(a) 家屋流出被害の状況と復興まちづくりの方向性

東日本大震災時、石巻市以南の平野部では、防潮堤を越えた津波が、その勢いを徐々に失いながらも内陸深くまで到達し、多くの人命や家屋を奪うとともに、空港・港湾などの公共施設や防潮林・農地などが広範囲に被害を受けた。

岩沼市周辺における浸水深や流速と家屋流出被害の関連性に関する調査によると、家屋の流失被害は、浸水深が2.0mまたは流速が3.5m/sを越えた範囲においてが発生していることから、L2津波の減衰を目的とする高盛土の道路や防災緑地などの多重防御施設を配置し、居住地は更にその内陸側に移転することを基本とした。



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築パンフレット（H29.3、県土木部）p16

図 1-5-12 浸水深と家屋流出率との関係

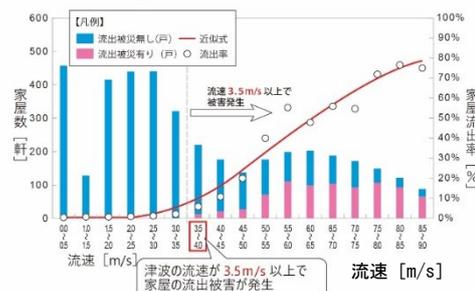


図 1-5-13 流速と家屋流出率との関係

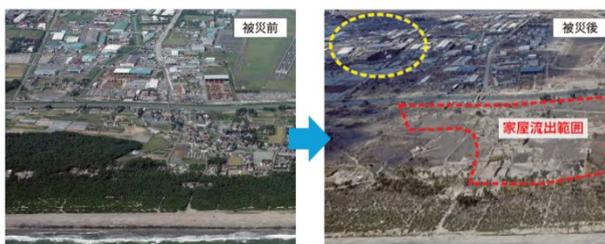
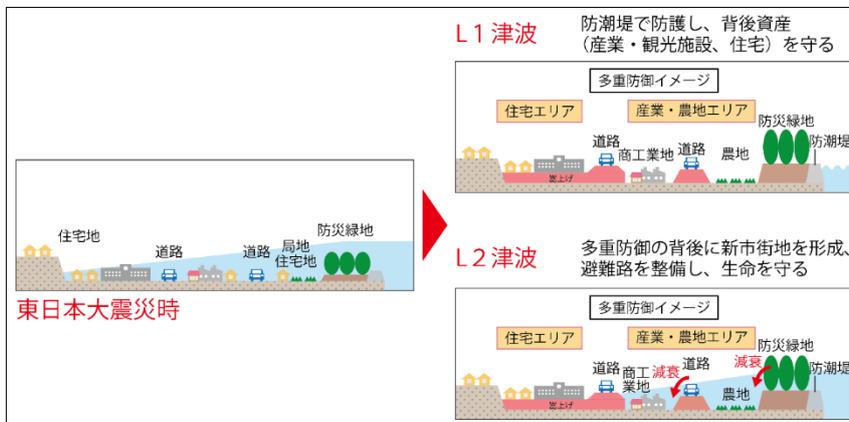


図 1-5-14 仙台湾沿岸低平地の被災状況

(b) 津波規模に対するまちづくりの方針

L1津波に対しては、防潮堤の整備により人命・財産を防護し、経済活動の継続を図った。L2津波に対しては、防潮堤の内陸側に、浸水範囲の減少と津波到達時間の遅延を図るための多重防御施設を整備し、その内側に居住地を移転するとともに、浸水する旧市街地は、災害危険区域の指定により居住を制限し、産業エリアなどとして活用することとした。



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築概要版（H29.3、県土木部）p66 を基に作成

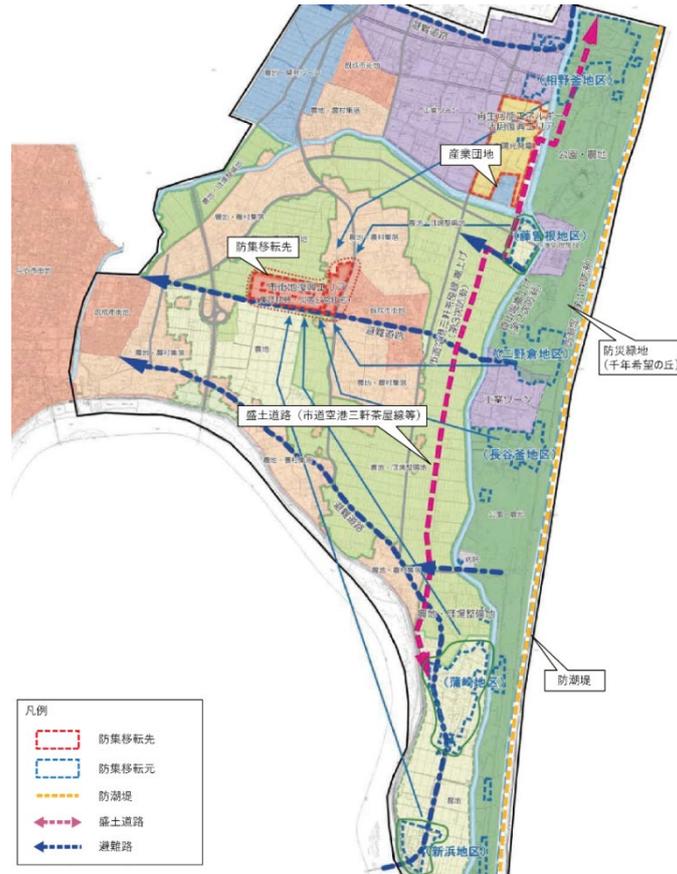
図 1-5-15 仙台湾沿岸低平地の復興まちづくりの考え方

(c) 仙台湾沿岸低平地のまちづくりの事例

岩沼市は、砂浜海岸の背後になだらかな平地が広がる、仙台湾沿岸低平地を代表する地形である。

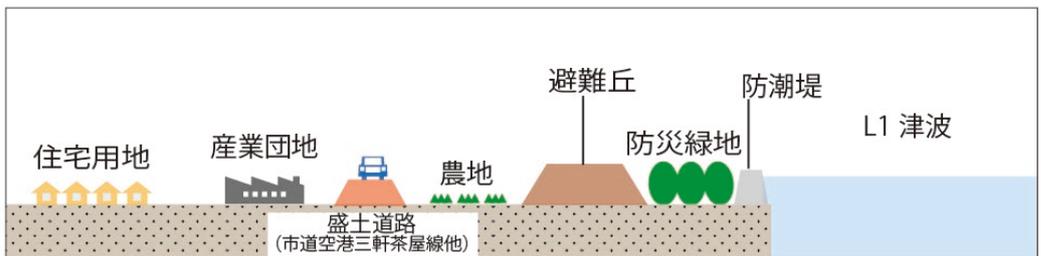
岩沼市では、まちづくりの基本的な考え方として、L1 津波に対しては、防潮堤の整備により、防潮堤背後の人命と財産を防護した。

L2 津波に対しては、盛土道路や防災緑地といった多重防御施設や、避難丘を配置し、多重防御施設の背後へ居住地を移転することで、人命と財産を守り、災害危険区域となる旧市街地は、産業エリアや防災緑地として活用するまちづくりを計画した。



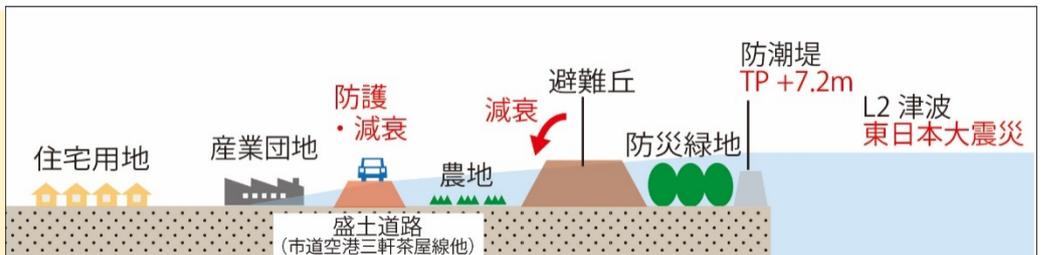
〔L1 津波への対応〕

- 防潮堤を整備し、人命、産業、観光施設、住宅などの背後資産を防護した。



〔L2 津波への対応〕

- 防災緑地や盛土道路などの多重防御施設の背後に新市街地を形成し、人命・財産を防護した。
- 多重防御＋内陸移転のまちづくりを行った。



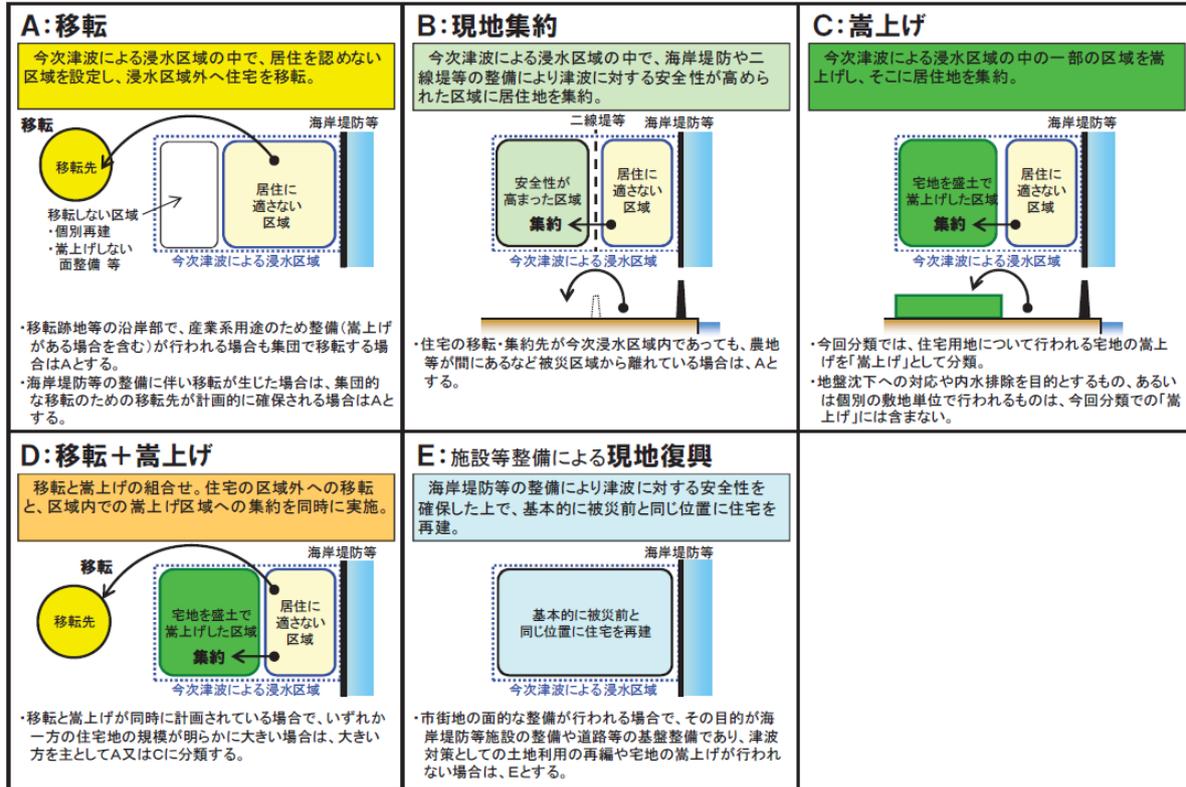
出典：岩沼市の防災集団移転促進事業の事業概要(岩沼市)を基に作成

図 1-5-16 岩沼市の復興まちづくりの考え方

イ. 復興まちづくりの概略パターン

沿岸被災市町で採用した復興まちづくりのパターンは、主に居住地の再建手法に着目して分類すると大きく5つのタイプに分類することができる。

ここでは、沿岸被災市町が実際に計画した復興まちづくりについて、パターン別に事例を紹介する。



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) p4-3

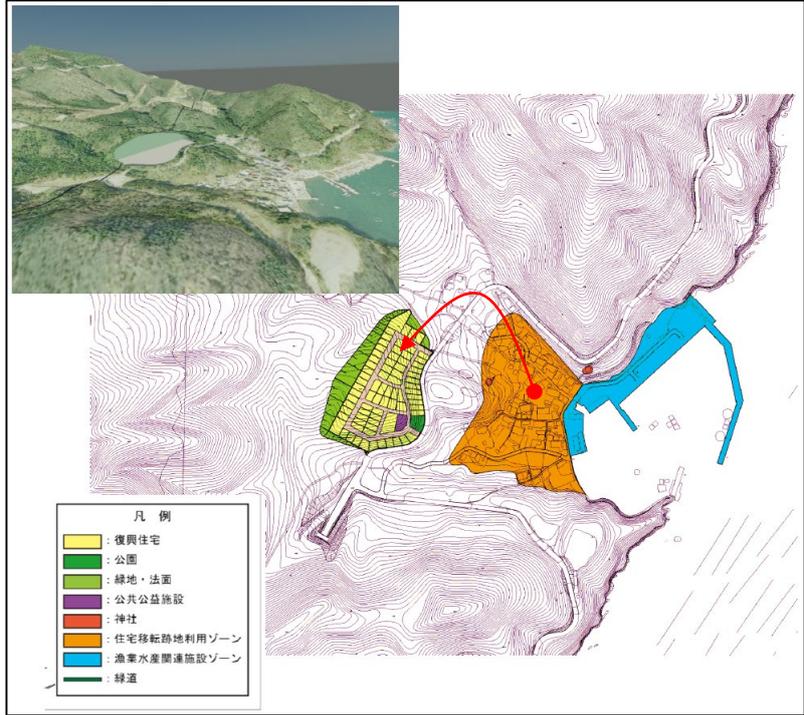
図 1-5-17 復興パターンの分類

A：移転

今次津波の浸水区域外である高台へ居住地を移転した事例

【女川町離半島部】

女川町震災復興計画では、平地部が限られた離半島部（漁村部）の住宅再建を図る場所について、津波の被害を受けにくい集落背後地の高台に移転することとした。



出典：女川町復興計画（H23.9、女川町）

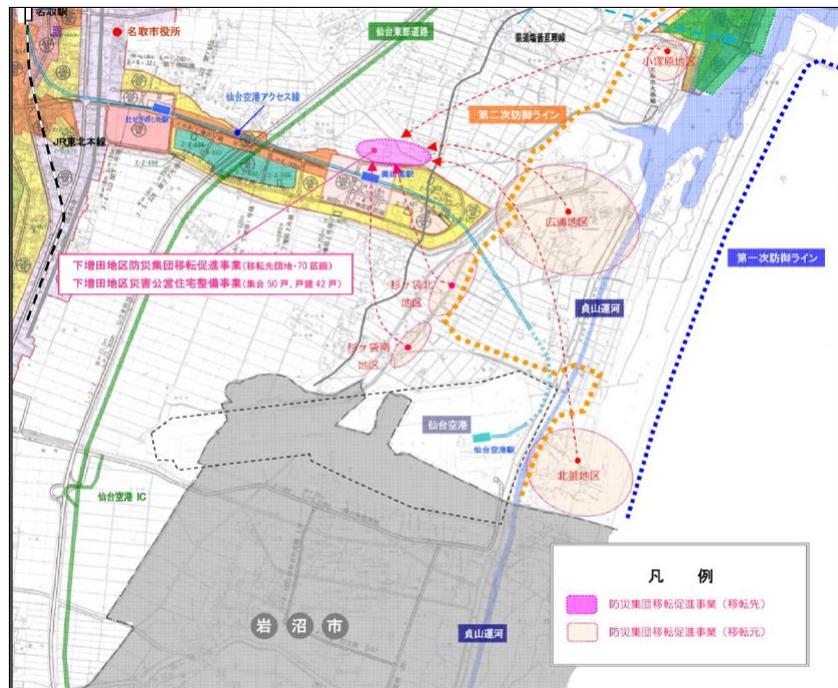
図 1-5-18 移転タイプの例

B：現地集約

海岸堤防や二線堤などの整備により津波に対する安全性を高めた区域に居住地を集約した事例

【名取市下増田地区】

名取市震災復興計画（改訂版）では、被災した沿岸部の5つの集落を第二次防衛ラインより陸側である下増田地区に集約することとした。



出典：名取市震災復興計画（改訂版）（H29.3、名取市）

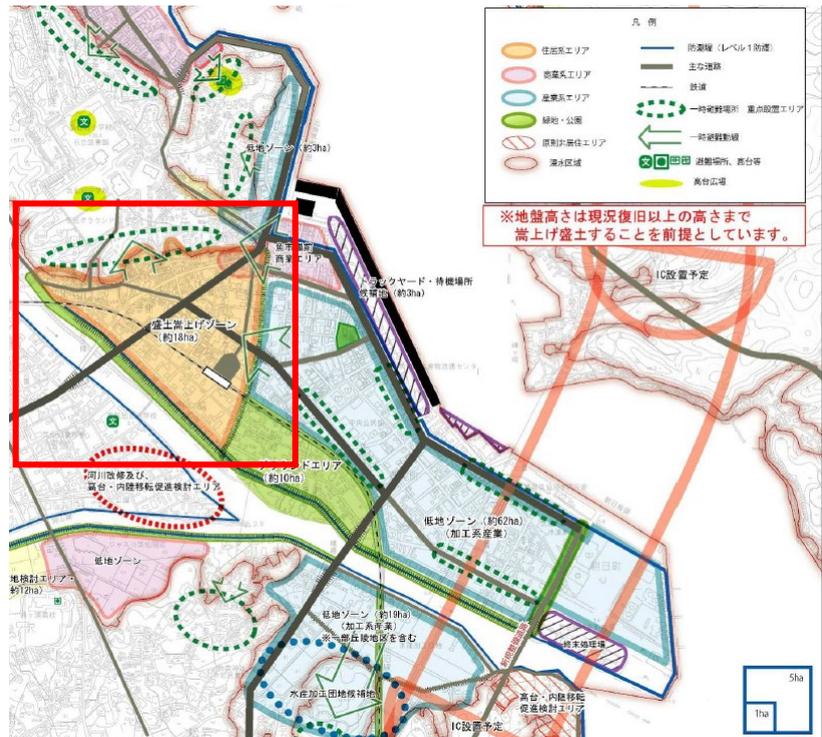
図 1-5-19 現地集約タイプの例

C : 嵩上げ

今次津波浸水区域の一部を嵩上げし、居住地を整備した事例

【気仙沼市南気仙沼地区】

気仙沼市震災復興計画では、南気仙沼地区において今次津波による浸水深が比較的浅い地区を嵩上げし、L2津波に対する減災機能の向上を図り、住宅再建場所を整備することとした。



出典：気仙沼市震災復興計画（H23. 10、気仙沼市）

図 1-5-20 嵩上げタイプの例

D : 移転+嵩上げ

「A : 移転タイプ」と「C : 嵩上げタイプ」を組み合わせた事例

【女川町中心部地区】

女川町復興計画では、女川町の中心部地区の住宅再建を図る場所について、嵩上げた場所（鷲神地区）や、高台移転（宮ヶ崎地区）などを組み合わせることとした。



出典：女川町復興計画（H23. 9、女川町）p31, 28

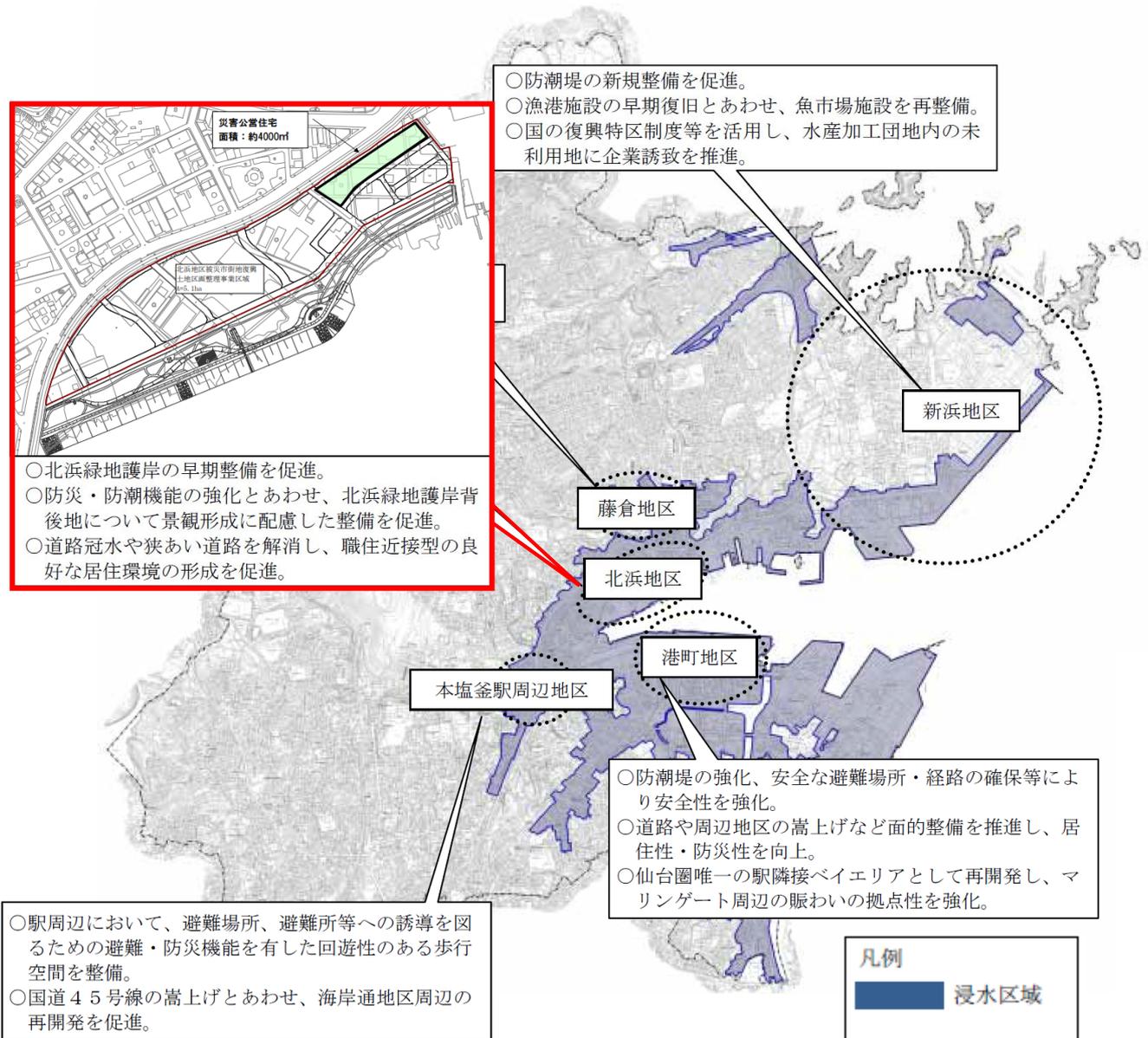
図 1-5-21 移転+嵩上げタイプの例（左：盛土範囲、右：復興構想ゾーニング）

E：現地復興

基本的に被災前と同じ位置に住宅を再建した事例

【塩竈市北浜地区】

塩竈市震災復興計画では、港町地区について、防潮堤背後地の盛土嵩上げや防災機能を備えた避難ビルや遊歩道を整備するなど、防災機能を強化するとともに、海側エリアにおける住工混在を解消しつつ、現位置で職住近接型の良好な居住環境整備を行うこととした。



出典：塩竈市震災復興計画（H23.12、塩竈市）

図 1-5-22 現地復興タイプの例

(4) 震災復興計画の策定

沿岸被災市町は、住民代表や学識経験者など、それぞれ多様な構成で検討組織を設置し、震災から約6～9か月の検討期間を経て平成23(2011)年9月～12月に震災復興計画を策定した。

ア. 震災復興計画の基本方針

沿岸被災市町の震災復興計画では、「安全・安心なまちづくり」、「住宅の再建」、「産業の再建と振興」の3つを中心に各沿岸被災市町が目指す様々な基本方針が定められた。

表 1-5-5 沿岸被災市町の震災復興計画における基本方針

市町名	基本方針	安心・安全なまちづくり	住宅の再建	産業の再建と振興	市町名	基本方針	安心・安全なまちづくり	住宅の再建	産業の再建と振興
気仙沼市	◆復興の目標				塩竈市	◆基本的な方針			
	①津波死ゼロのまちづくり	○				①住まいと暮らしの再建		○	
	②早期の産業復活と雇用の確保			○		②安全な地域づくり	○		
	③職住復活と生活復興		○			③産業・経済の復興			○
	④持続発展可能な産業の再構築			○	④浦戸地区の復興		○	○	
	⑤スローでスマートなまちとくらし		○		七ヶ浜町	◆重点項目			
⑥地域に笑顔溢れるまちづくり				①自然と共存するねばり強いハザード		○			
◆復興目標				②町の文化を継承する美しい景観や街並み					
①安心して暮らし続けられるまちづくり	○	○		③未来につながる子どもたちの豊かな環境					
②自然と共生するまちづくり				④地域コミュニティの再生と展開			○		
女川町	③なりわいと賑わいのまちづくり			○	⑤本町の特性を生かした産業の活性化			○	
	◆復興方針				多賀城市	◆復興構想			
	①安全・安心な港町づくり<防災>	○				①安心して住み続けられる居住地の確保	○	○	
	②港町産業の再生と発展<産業>			○		②産業の再興と新たな雇用の創出			○
	③住みよい港町づくり<住環境>		○			③多重防衛避難対策による安全・安心の確保	○		
④心身ともに健康なまちづくり<保健・医療・福祉>				④震災経験の伝承と世界への発信					
石巻市	⑤心豊かな人づくり<人材育成>				仙台市	◆復興の方向性			
	◆基本理念					①減災を基本とする防災の再構築	○	○	
	①災害に強いまちづくり	○	○			②エネルギー課題等への対応			
②産業・経済の再生			○	③自助・自立と協働・支え合いによる復興					
東松島市	③絆と協働の共鳴社会づくり				④東北復興の力となる経済・都市活力の創造			○	
	◆基本方針				名取市	◆復興の目標			
	①防災・減災による災害に強いまちづくり	○				①互いに支え合い、強い絆で結ばれた暮らし		○	
	②支え合って安心して暮らせるまちづくり		○			②地域資源と仙台空港を生かして集積・連携する産業			○
③生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり			○	③多様な世代が未来を感じて、安心して暮らせるまち		○	○		
松島町	④持続可能な地域経済・社会を創るまちづくり				岩沼市	◆基本理念			
	◆復興政策の目標					①チーム岩沼、オール岩沼、オールジャパン			
	①安全・安心の復旧・復興と創造的なまちづくり(都市基盤の復興)	○				②歴史を大切に安全・安心な市域づくり	○	○	
	②町民の命と生活を守る防災まちづくり(生活の復興)	○	○			③岩沼の個性、特性を活かした産業の再構築			○
利府町	③宮城・東北を牽引する観光・産業のまちづくり(観光・産業の復興)				巨理町	◆基本方針			
	◆政策目標					①「安全」と「安心」を確保するまちづくり	○		
	①生活基盤の再建と都市構造の再構築		○			②「暮らしやすさ」と「巨理らしさ」があふれるまちづくり		○	
山元町	②産業・経済活動の再構築と発展				③「なりわい」と「にぎわい」のまちづくり			○	
	③安全・安心なまちづくりの再構築	○			◆基本理念				
	◆復興の目標					①災害に強く、安全・安心に暮らせるまちづくり	○		
①「安全」と「安心」を確保するまちづくり				②だれもが住みたくなるようなまちづくり			○	○	
	②だれもが住みたくなるようなまちづくり				③つながりを大切にすまちづくり				

出典：各市町震災復興計画を基に作成

イ. 震災復興計画の内容

沿岸被災市町の震災復興計画において、中心となった「安心・安全なまちづくり」、「住宅の再建」、「産業の再建と振興」に関連する取組内容を次表に示す。

表 1-5-6 沿岸被災市町の震災復興計画における基本方針の3つの要素に関連する取組

市町名	安心・安全なまちづくり	住宅の再建	産業の再建と振興
気仙沼市	○海岸・河川施設の整備	○安全な居住環境の整備	○日本一活気あふれる水産業の実現 ○まちづくりを牽引する商工業の推進 ○地域資源の魅力を生かした観光の展開 ○新たな産業の誘致と創出
南三陸町	○生命と財産を守る防災と減災のまちづくり	○転出者の再転入に向けた取組み（人口目標：14,555人（R3年）） ○住まいの高所移転と住環境の整備	○産業の復旧（水産業、商工業、観光）
女川町	○港周辺部の土木構造物等の整備 ○町中心部の安全な居住地の確保 ○離半島部の安全な居住地の確保	○恒久住宅の再建・供給 ○防災上重要な施設の集約・拠点化（役場、交番、消防署、病院等）	○漁港の再整備と水産業の再生 ○商工業の再生 ○観光の再生・創出
石巻市	○都市基盤の復旧・復興 ○津波減災施設の復旧・復興	○恒久住宅の復旧・復興	○被災水産業の再建支援 ○商業の再建復興 ○工業の再生復興 ○観光業・施設の再生復興 ○産業の活性化と新産業の育成 ○被災農林業への再建支援
東松島市	○防災・減災型都市構造の構築	○暮らしやすい居住環境の整備	○生業の基盤整備と再生（農林漁業の再生と復興、製造業の再生と機能連携） ○観光資源の再構築と魅力づくり ○新たな仕事の創出と起業の促進
松島町	○暮らしと生活再建の充実 ○海岸施設の復旧	○住宅再建と定住促進	○水産業の再生への支援 ○商工業の再生への支援 ○文化・地域資産を生かした観光振興 ○被災企業の産業再生の支援
利府町	○津波防御施設の整備	○生活基盤の復旧 ○住宅の再建支援	○商工業の復興と広域支援 ○水産業の復旧と魅力ある水産業の再建 ○観光の復興
塩竈市	○災害に強いまちづくりの推進	○安全に暮らせる住宅の再建	○水産業・水産加工業の再生・復興 ○市民生活を支える商工業の再生・復興 ○みなとまち塩竈を体感する観光の再生
七ヶ浜町	○津波に強いまちづくり	○新たな居住系拠点の整備 ○コミュニティに配慮した都市基盤の整備	○水産業基盤の復興 ○商業・業務系エリアの造成
多賀城市	○津波に対する多重防御の整備	○被災者の生活再建支援と居住地の確保支援	○既存企業の立地促進と新たな産業・技術の集積促進 ○多賀城発信の復興モデルと観光振興
仙台市	○市民の命と暮らしを守る「減災」まちづくり	○被災された方々の生活再建支援 ○宅地の安全確保と復旧支援	○地域経済の復興とさらなる活性化 ○新たな観光交流戦略の構築
名取市	○まちを守る沿岸部の総合的な安全対策 ○防災性の高いまちづくりの推進	○恒久的な住宅への移行支援	○戦略的な企業誘致と産業振興支援 ○閉上漁港の復旧と漁業・水産加工施設の再建支援 ○世界に通用する品質管理による漁業・水産加工業の集積促進 ○全国をターゲットにした地域ブランドと観光の充実 ○仙台空港と関上を結ぶ観光軸の形成
岩沼市	○津波からの安全なまちづくり（防潮堤や多重防御施設の整備等）	○津波からの安全なまちづくり（エココンパクトシティの形成を基本とする集団移転・復興住宅整備）	○自然共生・国際医療産業都市の整備（企業誘致等）
亶理町	○安全で安心な防災まちづくり	○住環境の再建への支援	○水産業の復興 ○商工業の復興 ○観光業の復興・新たな観光の創出 ○企業誘致の推進と元氣な亶理の創造
山元町	○防潮堤や多重防御施設の整備 ○安全な住まいの確保	○転出者の再転入に向けた取組み（人口目標：13,700人（H30年）） ○安心して暮らせる住宅・宅地の供給 ○被災者のニーズに合った公的住宅の整備・供給など	○水産業の復旧・復興（ホッキ貝の漁場回復等） ○商工業の復旧・復興（新たな産業用地ゾーンの集約化等） ○観光の復興（産直施設や観光農園の整備等）

出典：各市町震災復興計画を基に作成

参考. その他の対応

○取組の目的

沿岸被災市町の取組に関連する事項として、県が実施した次の3つの取組を記載する。

- (1) 応急仮設住宅の供給に関する取組
- (2) 予算の確保に関する取組
- (3) 不足する人員の確保に関する取組

○取組

(1) 応急仮設住宅の供給に関する取組

- ア. 応急仮設住宅供給の準備 (p76)
- イ. プレハブ仮設住宅の供給 (p76)
- ウ. 追加工事の実施 (p76)

(2) 予算の確保に関する取組

- ア. 復興事業費の試算開始 (p77)
- イ. 東日本大震災復興構想会議 (p77)
- ウ. 3県1市合同会議 (p77)
- エ. 東日本大震災復興交付金制度の創設 (p77)

(3) 不足する人員の確保に関する取組

- ア. 初年度の取組 (p78)
- イ. 平成24(2012)年度からの取組 (p78)
- ウ. 発注者支援制度の活用 (p79)

(1) 応急仮設住宅の供給に関する取組

ア. 応急仮設住宅供給の準備

災害により住家を失った世帯に対する「仮設住宅の供与」は、災害救助法で規定されている。県では、阪神・淡路大震災を契機として、一般社団法人プレハブ建築協会（「プレ協」）と「災害時における応急仮設住宅の建築に関する協定書」（平成8（1996）年4月1日）を締結しており、発災から3日後の平成23（2011）年3月14日、協会に対し、応急仮設住宅1万戸の建設を要請し、3月17日には、県職員（11班体制）が被災市町に出向き、建設用地や建設要望戸数などの聞き取り調査を行った。

また3月22日から3月24日までの間には、不足が見込まれる応急仮設住宅に対応するため民間賃貸借上げ住宅に係る制度の市町村説明会を開催した。

イ. プレハブ仮設住宅の供給

一般的に自治体が建設し供給する応急仮設住宅は、「プレハブ仮設住宅」を指すが、今回は被災者が多く供給不足や遅れを補うために、県が民間の賃貸住宅（マンション、アパート貸家など）を借り上げ、応急仮設住宅とする「みなし仮設住宅」の供与も併せて実施した。

県では、平成23（2011）年3月28日に13市町にて応急仮設住宅の建設を開始し、平成23（2011）年4月28日に第1次建設分1,312戸の入居を開始した。巡回調査の結果から必要戸数を3万戸と算出したが、5月19日に市町村に応急仮設住宅に関するニーズ調査を実施し、必要戸数を2万3千戸に下方修正した。

平成23（2011）年9月28日には、県が建設を予定した21,519戸が全戸完成した。



図 1-6-1 様々な応急仮設住宅

ウ. 追加工事の実施

その後、被災市町の要請により追加工事を実施し、最終的には、県が建設したプレハブ仮設住宅は15市町で406団地、22,095戸となり、平成23（2011）年12月26日に全てのプレハブ仮設住宅が完成した。また、みなし仮設住宅は、最大で25,137戸が供給され、沿岸被災市町が独自に建設した仮設住宅は3町で523戸であった。

※詳細については、「東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録（県住宅課）」を参照

(2) 予算の確保に関する取組

ア. 復興事業費の試算開始

沿岸被災市町が、復興まちづくりを推進するためには、復興事業の財源確保が課題であった。

県では、新たな財源確保や補助制度の構築のための手続きを考えると早急に事業費の算定を行う必要があると判断し、算定作業に着手した。算定にあたっては、モデル地区として三陸沿岸リアス地形の女川町と仙台湾沿岸低平地の山元町を選定し、現行制度で市町の持ち出しがどれだけになるかを試算し、これを基に県全体の総事業費 2 兆 1 千億円を算定した。

イ. 東日本大震災復興構想会議

平成 23 (2011) 年 6 月 11 日の「東日本大震災復興構想会議」において、村井嘉浩宮城県知事は、地元負担を伴わない財政措置の必要性を主張した。

ウ. 3 県 1 市合同会議

復興まちづくりの財源確保について、国に対し、実態を踏まえた効果的な説明をするため、被災 3 県が同時に会議を行うことを調整し、平成 23 (2011) 年 7 月 1 日、3 県 1 市合同会議で「総事業費の算定書」により財務省に算定根拠を示した。

エ. 東日本大震災復興交付金制度の創設

平成 23 (2011) 年 11 月 21 日に、平成 23 (2011) 年度第 3 次補正予算が成立し 5 省 40 事業が基幹事業に位置づけられ、実質的に地元負担無しで復興まちづくり事業が推進できることとなった。

※詳細については、参考資料を参照

村井委員提出資料②
 宮城県知事 村井嘉浩

復興財源に関する意見 ～震災復興最大の課題～

- 速やかな復興財源の総額提示を
- 地元負担を極力伴わない財政措置を

具体的には

- 使途の自由度が高く複数年度の使用が可能な一括交付金の創設
- 国庫補助制度の拡充
 - ・ 補助対象の拡大、補助率の嵩上げ、補助要件の緩和、事業の優先採択
 - ・ 災害の緊急性に照らした特例措置（過及して補助対象に含める措置、同一場所・同一規模でなくとも災害復旧事業の対象とする措置等）
- 地方負担に係る地方財政措置の確保
 - ・ 地方税（地方消費税）の充実、地方交付税、地方債の確保
 - ・ 地方債償還に係る手厚い地方交付税措置
- 財源の確保
 - ・ 災害対策税の創設（恒久的で全国民、全地域が対象となる災害対策のための間接税・目的税）
 - きめ細かな支援のための財源の確保
 - ・ 災害復興基金の創設（各被災県ごと。出えんや無利子貸付による国の支援）

適切な財源措置が講じられなければ、被災県・市町が描く抜本的な復興計画は、「絵に描いた餅」に！

図 1-6-2 会議に提出した資料

(3) 不足する人員の確保に関する取組

ア. 初年度の取組

沿岸被災市町が本格的な事業着手を行うには膨大な作業が必要とされ、職員数の不足やまちづくりに精通した職員が少ないことなど人員の確保が課題となっていた。

そのため、県では、平成 23 (2011) 年 10 月に国土交通省へ全国の自治体からのまちづくり担当職員の派遣要請をするなど必要な人員の確保に努めた。

要請を受け、国土交通省では、12 月に、東北地方整備局から全国の都道府県及び政令指定都市に対し、職員の派遣要望を行い、平成 24 (2012) 年 2 月には、各県などから派遣人員 160 人の回答があったことを公表した。

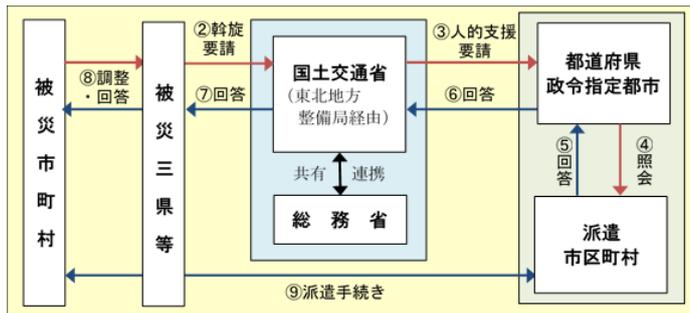


図 1-6-3 初年度の人材確保スキーム

イ. 平成 24 (2012) 年度からの取組

震災復興計画の初年度(平成 23 (2011) 年度)において、復興まちづくり事業は、専門性が高いとの理由から、国土交通省から全国自治体に対し、職員の派遣要請を行っていたが、派遣元の自治体から、派遣の可否を判断する部署は 1 か所(人事担当課)であり、複数の省庁から個別に要請が来ると混乱が生じるとの意見があったため、国は派遣要請ルートを経済省に一元化することとした。

また、総務省ルート以外にも人員確保に向けて、国、県、市町が多様な取組を進めた。

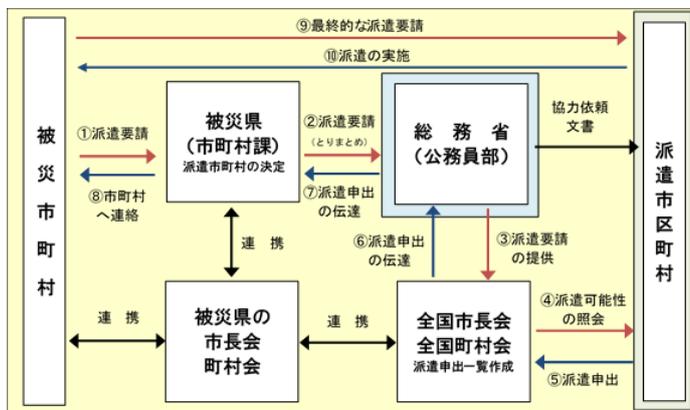


図 1-6-4 総務省ルートによる人材確保スキーム

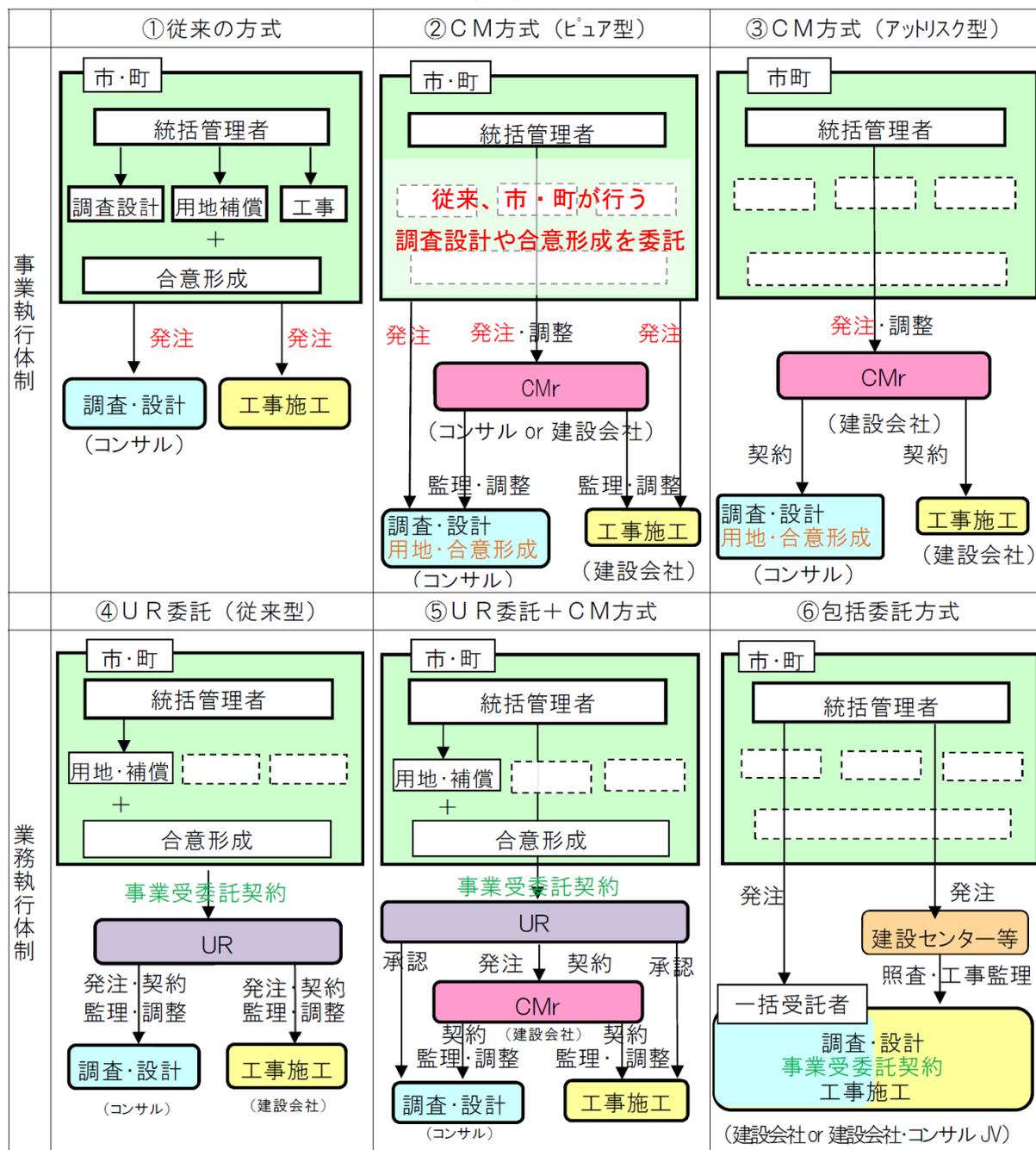
表 1-6-1 総務省ルート以外の人員確保の取組

復興庁	復興庁が、青年海外協力隊帰国隊員、公務員 0B、民間実務経験者等を職員として採用して各沿岸被災市町に派遣した。
県	甚大な被害のあった沿岸被災市町については、県職員を出向させるとともに、県の任期付職員として採用(代行採用)した上で各沿岸被災市町に派遣した。
各市町	全国の自治体からの派遣については、総務省スキームのみでなく、震災前や震災を契機に関係構築した自治体からの派遣(独自調整)に加え、沿岸被災市町自ら正規職員や任期付職員、更には再任用職員の採用等あらゆる手段を用い職員不足に対応した。

出典：宮城県復興まちづくりのあゆみ (R2.3、県土木部) p62

ウ. 発注者支援制度の活用

前述した取組と併せて、自治体からの職員派遣のみでは、沿岸被災市町からの要望数に答えられないことから、独立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）や民間事業者へのアウトソーシングについても検討を進めた。検討にあたっては、国土交通省や復興庁、UR 都市機構、公益財団法人区画整理促進機構のほか、実際に業務を受注する可能性のある建設会社や建設コンサルタントとの意見交換を実施した上で想定される業務パターンを以下のとおり整理した。



出典：宮城県復興まちづくりのあゆみ（R2.3、県土木部）p64

図 1-6-5 県において検討されていた発注パターン

