

# 復興まちづくりの検証

～東日本大震災からの復興  
沿岸被災市町の取組と効果～



令和4年3月



宮城県土木部

東松島市  
野蒜ヶ丘  
(野蒜北部丘陵地区)

気仙沼市  
南気仙沼地区

南三陸町  
志津川地区

石巻市  
雄勝地区

女川町  
シーパルピア女川

多賀城市  
さんみらい多賀城  
(八幡地区)

七ヶ浜町  
花淵浜地区

## 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。

これからは、令和 12（2030）年を目標年度とした県政運営の基本方針となる「新・宮城の将来ビジョン」(令和 2(2020)年 12 月)に基づき、被災者の心のケアや地域コミュニティの再生などソフト面の残された課題の解決に向けて、被災された方々に寄り添ったきめ細やかなサポートや震災の記憶・教訓の伝承などに取り組んでいくこととしております。

また、今後さらなる人口減少や高齢化の進行が見込まれるなかでは、復興まちづくり事業で整備した都市基盤をこれからのまちづくりに有効に活用していくことが求められます。

本書は、これまで沿岸被災市町が最優先で取り組んできた復興まちづくり事業（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、津波復興拠点整備事業）により整備した居住基盤及び産業基盤の現状からその効果を整理しております。第 1 章は、東日本大震災の被災概要として、発生した被害がいかに想定を超えるものであったのか、第 2 章は、復興まちづくりの方針として、地域特性による被災状況からどのような方針でまちづくりを進めたのか、さらに、第 3 章は、復興まちづくり事業により整備した居住基盤及び産業基盤について、沿岸被災市町の震災復興計画における共通する基本方針（要素）である「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 つの視点による取組の成果と、どのような効果をあげたのかについて整理しております。

本書が、これまでの復興まちづくりの取組を踏まえた沿岸被災市町におけるこれからのまちづくりを検討する際の一助となれば幸いです。

令和 4（2022）年 3 月  
宮城県土木部長 佐藤 達也



## 目次

はじめに

目次

本書の全体構成 ----- 1

地域区分について ----- 2

## 第1章 東日本大震災の被災概要

1-1 東日本大震災の概要 ----- 3

1-2 津波による浸水状況 ----- 5

1-3 人的被害 ----- 9

1-4 建物被害 ----- 11

1-5 各施設の被害額 ----- 13

## 第2章 復興まちづくりの方針

2-1 復興まちづくりの基本方針 ----- 15

(1) 災害に強いまちづくり宮城モデルの構築 ----- 15

(2) 新しい津波防災の考え方 ----- 16

(3) 地形特性や被災教訓を踏まえた「新しいまちづくり」 ----- 18

1) 三陸沿岸リアス地形のまちづくり ----- 18

2) 仙台湾沿岸低平地のまちづくり ----- 20

2-2 沿岸被災市町の復興まちづくりの基本方針 ----- 22

(1) 沿岸被災市町の復興計画の基本方針 ----- 22

(2) 沿岸被災市町の復興計画の内容 ----- 23

(3) 沿岸被災市町の復興まちづくりパターン ----- 26

2-3 復興まちづくり事業 ----- 27

(1) 復興まちづくり事業の概要 ----- 27

(2) 復興まちづくり事業手法の選択と組合せ ----- 28

(3) 復興まちづくり事業の実施状況 ----- 40

## 第3章 復興まちづくりの検証

3-1 検証項目	43
(1) 復興まちづくりのアウトプットとアウトカムについて	43
(2) 復興まちづくりのアウトプット	43
(3) 復興まちづくりのアウトカム	43
3-2 復興まちづくりのアウトプット	45
(1) 安全・安心なまちづくりに向けた整備	45
1) 居住区域の設定	45
2) 居住基盤の安全性	68
(2) 住宅の再建に向けた整備	91
1) 居住基盤の整備状況	91
2) 居住基盤の活用状況	106
(3) 産業の再建と振興に向けた整備	117
1) 産業基盤の整備状況	117
2) 産業基盤の活用状況	127
3-3 復興まちづくりのアウトカム	140
(1) 住宅の再建に関する指標	140
1) 人口	140
(2) 産業の再建と復興に関する指標	143
1) 総生産額	143
2) 水産業生産額	145
3) 製造業生産額	149
4) 小売業生産額	151
5) 観光業関連指標	153
3-4 復興まちづくりのアウトプットとアウトカム	166
(1) 復興まちづくりのアウトプット	166
1) 安全・安心なまちづくり	166
2) 住宅の再建	167
3) 産業の再建と振興	168
(2) 復興まちづくりのアウトカム	169
1) 住宅の再建	169
2) 産業の再建と振興	169

〔本書の全体構成〕

本書では、東日本大震災発災後から沿岸被災市町が進めてきた復興まちづくり事業（防災集団移転促進事業、被災市街地復興土地地区画整理事業、津波復興拠点整備事業）により整備した居住基盤と産業基盤の現状とその効果について、沿岸被災市町の震災復興計画から抽出した項目とその推移を参考に、アウトプット（取組）とアウトカム（取組の効果）を検証として取りまとめた。

第1章では、東日本大震災が国内全体や本県にもたらした被害の概要について取りまとめた。

第2章では、「宮城県震災復興計画」に基づく本県における復興まちづくりの考え方や、沿岸被災市町の震災復興計画の基本方針及び計画内容、復興まちづくり事業の概要について取りまとめた。

第3章では、沿岸被災市町の震災復興計画の基本方針及び計画内容から復興まちづくりに関連する指標を抽出し、その指標に関するアウトプット（取組）とアウトカム（取組の効果）を取りまとめた。



〔地域区分について〕

本書では、沿岸被災市町を対象に、データの整理・分析を行ったが、「宮城県震災復興計画」の区分に基づき、右表のように「三陸地域」、「石巻・松島地域」、「仙台湾南部地域」の3地域に区分した単位でも、データの集計を行った。

三陸地域	石巻・松島地域	仙台湾南部地域
高台移転による復興	混在	多重防御・内陸移転による復興
気仙沼市 南三陸町	女川町 石巻市 東松島市 松島町 七ヶ浜町 塩竈市 利府町 多賀城市	仙台市 名取市 岩沼市 亘理町 山元町

〔宮城県震災復興計画（抜粋）〕

被害の内容や程度は被災市町によりそれぞれ異なりますが、沿岸被災市町の復興の姿を描く上で、広域的な観点から、沿岸被災地域をおおむね「三陸地域」、「石巻・松島地域」、「仙台湾南部地域」に3区分し、基本的な復興のイメージを示します。

【三陸地域】

三陸地域は、北上山地と海岸部に延びる斜面・丘陵地が大半を占め、平地が少ない地形となっています。今回の津波では、津波規模が大きかったことから、過去に何度も津波の被害を受け津波防災意識の高い地域であったにもかかわらず、多くの人命が失われました。また、水産業関連の生産・産業基盤も壊滅的被害を受けました。

復興まちづくりは、大津波による再度災害の防止や地盤沈下に伴う冠水被害を解消するため、基本的には高台移転・職住分離や防御施設を併用することとし、水辺空間の活用については、避難路や避難ビルを確保した上で漁港地域を中心に産業・観光・公園ゾーンを整備していきます。

【石巻・松島地域】

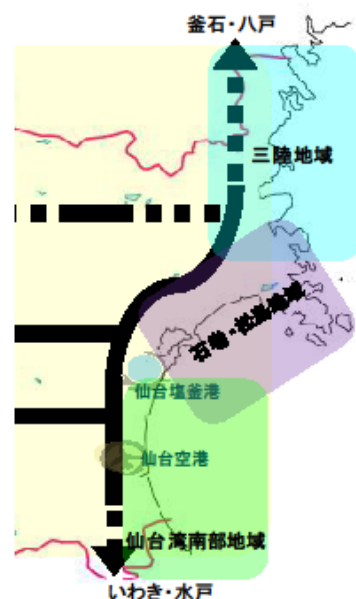
石巻・松島地域は、海域が三陸南沿岸と仙台湾沿岸にまたがり、平地が少ない三陸地域と平地が海岸背後に広がる仙台湾南部地域の両地域の特徴を併せ持っています。今回の津波では、入江となっている地域において、漁港等が大きな被害を受けるとともに内陸部まで津波が到達し、多くの人命が失われました。また、平地が広がる石巻港周辺地域においては、石巻港と隣接する素材加工産業等や下水道浄化センター等の公共施設が大きな被害を受けました。

復興まちづくりは、大津波による再度災害の防止や地盤沈下に伴う冠水被害を解消するため、基本的には高台移転・職住分離により行い、高台の確保が困難な地域では、土地利用の転換や海岸堤防に加え、高盛土構造の道路・鉄道により大津波から多重的に防御することにより行います。また、石巻港周辺地域については、堤防、道路などにより大津波被害を最小限に防ぐ土地利用を推進します。

【仙台湾南部地域】

仙台湾南部地域は、なだらかな海岸線の背後に平地が広がる地形となっています。今回の津波では、海岸線から仙台東部道路や常磐自動車道付近までの広い範囲で津波被害が発生し、多くの人命が失われるとともに、物流拠点である仙台塩釜港、仙台空港、下水道浄化センター、工業団地、農地等が大きな被害を受けました。

復興まちづくりは、平地が広がる地形であることから、基本的には津波を第一線で防御する海岸堤防や防災緑地の整備と併せて、高盛土構造の道路・鉄道により多重的に防御することにより行います。特に、常磐自動車道は津波の侵入を防止する効果があったことに加え、救急救命活動や緊急物資輸送など沿岸域の高速交通ネットワークとして有効に機能したことから、早期の全線開通を促進します。また、地盤沈下等により、洪水被害のリスクが高まった低平地においては、総合的な治水対策により、住宅地区や農業・商工業などの産業基盤の防御を図ります。



出典：宮城県震災復興計画 平成 23(2011)年 10 月（宮城県）より抜粋