

復興まちづくり

V 住まいとまちの復興

復興まちづくりをどう進めていくかは、県にとって大きな課題であった。発災直後の3月には土木部に「復興まちづくり支援チーム」を設置するとともに、都市計画課が中心となって「復興まちづくり計画」の原案を作成し、被災市町に提示した。

今回の震災は過去に類を見ない規模であったため、現行制度内で対応しきれない事業が多く発生することが想定された。特に、既存制度により国の財源が確保されても地方負担が生じることから、被災市町の財政が破綻する恐れがあった。県は5月以降、国土交通省及び財務省を頻りに訪問し、制度改正と地方負担の少ない特例措置を講ずるよう要望を続けた。

6月11日の第9回東日本大震災復興構想会議において、県の総事業費2兆1000億円が公表され、知事の「絵に描いた餅」発言[※]とともに大きな話題となった。復興に係る具体的な事業費が示されたのはこのときが初めてであり、その後の財源確保と制度改正への足掛かりとなった。

年
月
日
主な県の対応等

H24												H23				
10	8	7	3	2	1	12	10	9	13	11	7	6	5	4	3	23
22	5	20	19	30	17	31	26	21	9	13	11	16	11	11	11	23
^① 震災復興本部の下部組織として「まちづくり・住宅整備推進本部」を設置 ・ 岩沼市玉浦西地区、県内初の「防災集団移転促進事業」着工式を開催 ・ 女川町復興まちづくり基本協定調印式を開催 ・ 復興整備計画の公表（石巻市、女川町、名取市、岩沼市、山元町） ・ 「宮城県復興整備協議会」の設置 ・ 各市町「第1回復興交付金事業計画」の提出 ・ 「東日本大震災復興特別区域法」施行 ・ 「復興まちづくり計画に関する調整会議」を開催（市町村連絡会議） ・ 県が今次津波への考え方を被災市町に提示 ・ 「東日本大震災復興関連事業平成23年度第3次補正予算案」が閣議決定 ・ 「復興まちづくり計画」を公表 ・ 「復興まちづくり推進室」を設置 ・ 国土交通省、財務省において「第1回三県市合同会議」を開催 ・ 国土交通省が「東北地方太平洋沖地震による津波の対策のための津波浸水シミュレーションのための手引き」を発表 ・ 「復興まちづくり計画」に関する調整会議を開催（市町村連絡会議） ・ 第9回東日本大震災復興構想会議において県の総事業費を2兆1000億円と公表 ・ 第2回各市町ヒアリング、国土交通省直轄調査説明（19日） ・ 「復興まちづくり計画（原案）」作成第1回各市町ヒアリング（21日） ・ 「復興まちづくり支援チーム」を設置 ・ 「復興まちづくり計画（原案）」作成第1回各市町ヒアリング（21日）																

^① 転機となった取組等

平成23年10月21日、国の第3次補正予算において、地方負担を伴わない東日本大震災復興交付金制度が創設された。また、「防災集団移転促進事業」「被災市街地復興土地画整理事業」の制度拡充のほか、復興の拠点となる市街地を緊急に整備できるよう、新たに「津波復興拠点整備事業」が創設され、復興のスピードアップが可能となった。

平成25年2月には、復興基金交付金（津波被災住宅再建支援分）として709億円が県に交付され、これに県の復興基金19億円を加えた728億円を県から各市町に交付し、市町独自の被災者支援が可能となった。

県は、「災害に強いまちづくり宮城モデルの構築」を掲げ、高台移転、職住分離、多重防衛による大津波対策を沿岸防衛の観点から進めているが、過去の災害には例のない制度の拡充と財政措置により、防災集団移転促進事業全195地区、被災市街地復興土地画整理事業全35地区、津波復興拠点整備事業全12地区で住宅等の建築が可能となる等、復興まちづくり事業は令和2年度までの10年間でほぼ完了した。

※「絵に描いた餅」発言：政府の復興構想会議の委員を務める宮城県知事が、「適切な財源措置が講じられなければ、被災県・市町が描く本格的な復興計画は、絵に描いた餅になってしまう」と発言。

R2	R1/H31			H30	H29		H28	H27			H26			H25		
11	5	3	1	4	11	9	11	12	7	1	10	8	12	10	2	
末	26	末	31	1	30	末	20	23	19	16	20	28	21	28	25	
・ 「被災市街地復興土地画整理事業」全35地区で住宅等の建築が可能に ・ 名取市、「閑上地区まちびらき」開催 ・ 県内全ての防災集団移転先住宅団地及び災害公営住宅の完成 ・ 「防災集団移転促進事業」の建築工事可能地区数が約100%に ・ 石巻市河北地区、「防災集団移転促進事業」の竣工式を開催 ・ 「防災集団移転促進事業」の建築工事可能地区が約99%に ・ 「津波復興拠点整備事業」全12地区で住宅等の建築が可能に ・ 防災集団移転団地「野蒜ヶ丘団地」宅地引渡しの完了 ・ 「岩沼市、玉浦西まちびらき」開催 ・ 女川駅前商業エリア「開業」、「おながわ復興まちびらき」開催 ・ 防災集団移転団地「野蒜ヶ丘団地」宅地引渡しの完了 ・ 「津波復興拠点整備事業」全12地区で住宅等の建築が可能に ・ 「防災集団移転促進事業」の建築工事可能地区が約99%に ・ 「防災集団移転促進事業」の造成工事着手等地区が100%に ・ 岩沼市、「防災集団移転促進事業」、玉浦西地区、第1期宅地引渡式を開催 ・ 名取市下増田地区、「防災集団移転促進事業」着工 ・ 山元町新坂元駅地区「津波復興拠点整備事業」の安全祈願祭の開催 ・ 気仙沼市鹿折地区・南気仙沼地区、「被災市街地復興土地画整理事業」着工 ・ 多賀城市八幡地区「津波復興拠点整備事業」の安全祈願祭の開催 ・ 名取市閑上地区、「被災市街地復興土地画整理事業」安全祈願祭、起工式 ・ 「復興まちづくり事業カルテ」の公表 ・ 南三陸町藤浜地区、「防災集団移転促進事業」着工 ・ 復興基金交付金（津波被災住宅再建支援分）を交付 ・ 「復興まちづくり支援チーム」を設置																



防災集団移転促進事業・岩沼市玉浦西地区（平成27年7月）



被災市街地復興土地画整理事業・女川町中心部地区（令和2年10月）



津波復興拠点整備事業・山元町新山下駅周辺地区（平成30年7月）



防災集団移転促進事業・七ヶ浜町笹山地区（平成28年2月）

何が起こっていたのか

希望のもてる まちづくりプランを

発災直後／平成23年5月
復興まちづくり計画案の作成

震災により甚大な被害を受けた沿岸部の被災市町では、震災関連業務に追われ、まちの復興プランを検討する時間的、人的余裕は全くなかった。都市計画課では、被災市町が主体となって策定する復興まちづくり計画が効率的に進められるように、素案を作成して津波被災市町7市7町(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、名取市、岩沼市、亘理町、山元町)に提示することとした。4月中旬から被災市町の訪問を開始し、計画案第1次案の説明を行った。

復興まちづくり推進室職員

「発災後、最初はまた津波のれきがあつて、その撤去やどこの道が通れるんだといった話で、道路課や河川課が一生懸命動いている中、早々に『都市計画課で何ができるんだ』『復興まちづくりを進めていかなければ』という検討が行われたと記憶しています。まずは、まちづくりに携わっている都市計画課が、復興のためになんらかの絵を描くべきだろうと都市計画に詳しいコンサルタントにお声がけて、たたき台を作り始めました」

都市計画課職員

「区画整理事業は戦後復興から始まった歴史ある事業です。今回のような大きな災害があつたときに事業をやっていく上で、必要とな

るスキームや予算を調べなさい、という指示が上司からありまして、復興計画の案を作る担当や、建築基準法の建築制限の担当、区画整理の担当、そういった様々な担当の部隊が日々集まって『どういった問題があるか』を抽出していきました。復興まちづくり支援チームの当初はそのような感じでそれが確か4月頃の状況だったと思います。私は連休明けくらいから、都市計画課と兼務でチームに入りまして、今まで調べてきていた資料を土木部内と知事へ『どういうところにどのくらいの問題があるのか』といったことをお話ししました」

「市町によっては役場も全部喪失してしまつて、生死をさまよつた首長さんもいました。避難所の運営や行方不明者の捜索、亡くなられた方の遺体安置や家族の心のケアなどに忙殺されて、しばらくはそうしたことに専念しなくてはならない時期でした。そこで私たちが考えたのは、『希望』でした。『希望』がないと市町の皆さんも一歩先に踏み出せないだろうと。もしかすると、復興をどうしようかまちづくりをどう進めようかと考えているのではないだろうか。その一助になればと、私たちがちよつとおせっかいですが、希望をもつていただけたためのまちづくりプランを作成して、それぞれの市町に伺いました」

復興まちづくり推進室職員

「おせっかいプランというか、押しつけというか、聞いてもらえなくて当たり前でした。沿岸市町は、被災して行政の枠組みもない、

士交通省へ向かい、『制度を改善してもらわないと復旧・復興ができない』ということ伝えて行きました。国も被災地と意識は共有しているんですが、国の中でも温度差はありました。私たちのように、現地の状況を見て、どれだけひどいかということを感じている方と、東京で地震はあつたけれど『大変ですね』というレベルでしか考えていない方たちとの温度差は相当ありましたので、最初は当方の強い思いを伝えるに行つたような感じでした。1週間に2回ぐらい東京に向向いて、お互いどういふ形にすれば被災地の復旧・復興が進むのか、という話をしました。だんだん話をしていくうちに、国土交通省の方々も我々と同じような意識を共有していただいたので、制度改正に向けての話が進んでいきました」

「国土交通省の方々には制度設計をしながら『よし、これでいこう』と言ってくれるのですが、財務省に財源をきちんと確保してほしいという立場は、我々と変わりません。『私たちの窮状を、いかに苦しんでいるか、を聞いてほしい』と財務省にも働きかけました。財務省の方も、私たちが考えている制度にある程度理解を示してくれたというのが、非常にありがたかったです」

「大体1〜2か月の間で、おせっかいプランをどんどん作っていきましたが、それが移行するような形で、国が予算を確保してくれました。いわゆる『復興パターン検討調査』で、青森県から千葉県まで、被災した市町に対して復興プランを作るための予算化をしました。この担当が国土交通省でした。宮城県の場合は、私たちが先行して進めていた復興まちづくりプランが、国が実施する復興プラン

に引き継がれていったという形になりました。東京から国土交通省の方々を中心に、複数名が各被災自治体に常駐して『復興まちづくりを一緒に進めましょう』ということになりました」

※復興パターン検討調査：国土交通省の事業で、復興まちづくりのランドデザインを描くため、その被災地としてどういふ復興パターンがふさわしいかを検討する調査。

絵に描いた餅としないために

平成23年5月〜6月

復興事業費の算定

平成23年度第1次補正予算において、71億円の予算が措置され、6月初旬より国土交通省都市局が「津波被災市街地復興手法検討調査」に入ることとなり、これによって、県が提示してきた復興まちづくり計画案が、国へと引き継がれることとなった。また、復興を進めるに当たり財源の確保こそ最も急がれる課題であつたことから、県は復興事業費の算定を行う必要があつた。都市計画課が作成した「事業費算定書」は5月25日、庁内の連絡調整会議に提出したが、各部署から概算の方法について疑義が呈された。その後、事業費算定書は精査され、6月11日の「第9回東日本大震災復興構想会議」において、県の総事業費2兆1000億円が公表され、知事の「絵に描いた餅」発言がマスコミ等で大きな話題となった。復興に係る具体的な事業費が示されたのはこのときが初めてであり、結果として、財源確保と制度改正への足掛かりとなった。

復興まちづくり推進室職員

「実際に復興まちづくり事業をやり遂げるのに、どれくらいの費用がかかるだろうか、ということ、事業費を一度試算してみても既存

復興を担当するセクションもないという状態でしたから。それでも、『どこかの時点では市町がまちづくりを検討するフェーズに移るだろう。そのときに何も無い中でスタートできない。なんらかのきっかけを作っておいたほうがいいだろう』ということ、拒否されるかもしれないけれど、まずは行ってみることにしました」

都市計画課職員

「歓迎してもらえない市町ばかりではありませんでした。『今はそれどころじゃない』と言われることもありましたが、『部屋の片隅でもいいので復興まちづくり計画案を置いていただいて、後で余裕ができたときに御覧ください』と置いてきたこともあり。歓迎されなくても、とにかくアプローチだけはしていこうと各市町を回りました」

復興まちづくり推進室職員

「津波で被災したエリアには住めないでしょう、という前提で、山地に近い地区は高台への移転、平地部については内陸への移転ということ、2種類の案を作りました。各市町の方に『まだそういう状況か分からないけど、県としてはこういうことを考えている。ゆくゆくは市町さんがまちづくりを進めていくので、こんなことをたたき台に考えてはどうでしょうか』と説明して回りました。後で『おせっかいプラン』と言われるように、頼まれてもないのに、皆さんどうでしょうか、と説明しに行つたということです。そのときの市町の職員の方々は、やはり行方不明者の捜索であるとか、被災者の支援に手いっぱい、話を聞ける状況ではなかつたと記憶しています」

の制度でカバーできないところを洗い出し、そこが見えるような形で国に訴えるべきだと5月末から、沿岸部の女川町と平野部の山元町の二つの町を代表例という形で事業費の算定が始まりました」

「我々は国の補助金を活用し、まちづくりや施設整備をしているんですが、やはり地元の負担が膨大になると立ち行かなくなるわけです。『膨大な費用が必要なので、なんとか国に要望する』と言つたのですが、我々が勝手に作つたものに対して『なんの担保もないのに、事業化なんかできないんじゃないか』と非常に厳しい声が多かつたと記憶しています」

「まちづくりと言つたときに、土木部が所管

現行制度では対応できない

平成23年5月〜6月

事業手法の検討と国への要望開始

復興事業を進めるには、基本的に既存の制度を活用することになるが、今回の震災は過去に類を見ない被災規模であつたため、現行制度内で対応しきれない事業が多く発生することが想定された。特に、復旧・復興事業を進めるに当たっては、既存制度により国の財源が確保されても、地方負担が生じることから、今回の災害規模では被災市町の財政が破綻する恐れがあつた。そのため、県は5月以降、国土交通省及び財務省を頻りに訪問し、制度の改正と地方負担が少ない特例的な財政措置を講ずるよう要望を続けた。

復興まちづくり推進室職員

「私は区画整理事業の許認可の事務を担当していましたが、町の中心部そのものが壊滅状態の地域は元どおりに戻せないだろうということ、区画整理事業の出番だとすぐに思いました。区画整理事業は、戦後に始まつた歴史ある事業でしたし、まさに大規模災害が起きた後の復興のための土地利用計画として、過去にも使われてきた事業ですが、今回は規模が大きくて、場所によって被災の形態も違うし、調べれば調べるほど現行の制度ではやりきれないだろうと容易に推察できました。このままでは先が見えないということ、強く感じたのを覚えています。県単独での対応は到底無理なので、隣県と手を取りながら強く国に働きかけていかないと、復興事業のスタートが切れない状況でした」

都市計画課職員

「5月の連休前、新幹線が開通した直後に国

復興財源に関する意見 ～震災復興最大の課題～

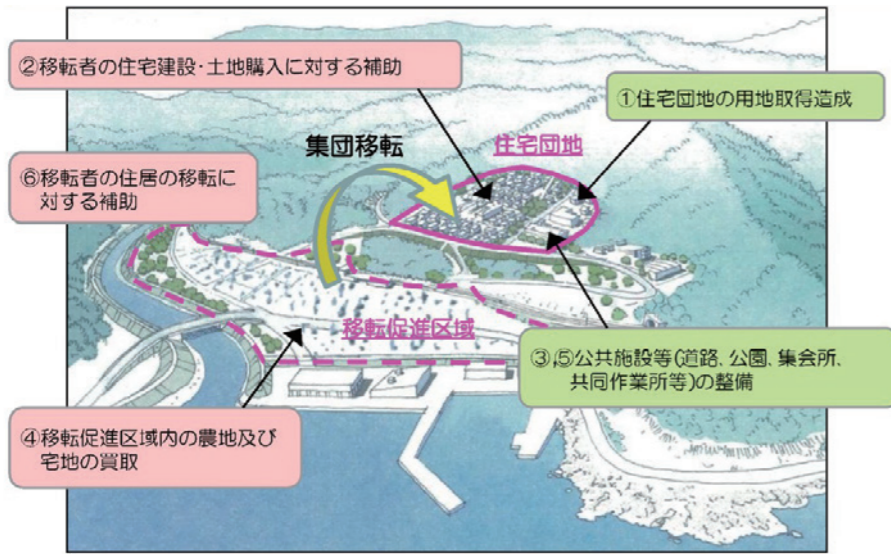
宮城県知事 村井嘉浩

- 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
- 用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（遡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！

防災集団移転促進事業イメージ図



「三県一市合同会議」において、被災3県と仙台市が連携を図りながら国に対し要望を行った結果、平成23年10月に閣議決定した第3次補正予算において、地方負担を伴わない「東日本大震災復興交付金制度」が創設された。また、既存のまちづくりの手法である「防災集団移転促進事業^{※1}」及び「被災市街地復興土地区画整理事業^{※2}」

潮目が変わった

平成23年11月

第3次補正予算の成立

「復興まちづくり推進室職員」
「知事の、絵に描いた餅」の話が一番大きかったと思います。誰もつかめていない被災規模、復旧規模をとかく示したので、やっと市町も復興計画を作らなくてはいいかと思いはじめたと思います。「こんな金額はとてほしい」という話を知事がしたのが大きかったと思います」

「都市計画課職員」
「これだけの金額を、一つの自治体や地方公共団体が負担することはできないので、ここは国難だということで、国を挙げて支援していただくような議論のきっかけになったのではないかと思います」

国への要望活動を先導

平成23年7月5日

「三県一市合同会議」の開催

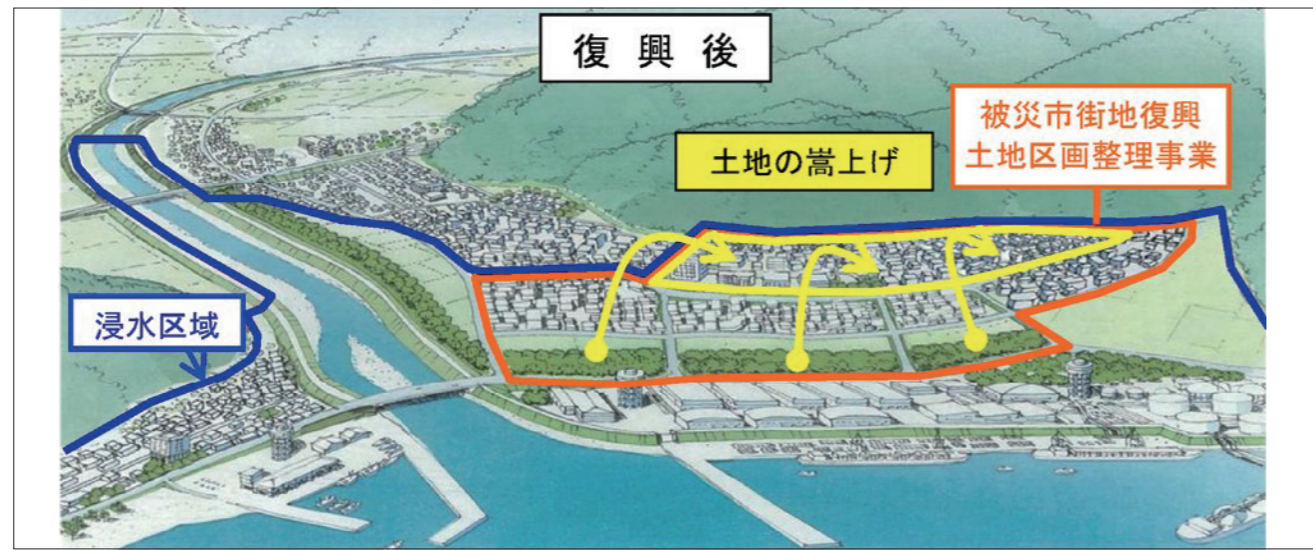
本県単独ではなく被災3県が足並みをそろえて国に要望するほうが効果的との考えから、7月1日、宮城県主導で国土交通省において「3県1市合同会議」を開催し、復興事業費算定調査を提出した。この段階で事業費を提出したのは宮城県だけであったが、その後他県も提出することとなった。「三県一市合同会議」はその後も継続して開催され、国への要望活動の先導的役割を果たすこととなった。

復興まちづくり推進室職員

「実は国から『なぜ2兆1000億円なのか、根拠を示してほしい』と求められ、7月1日の三県一市合同会議までにもう一度、金額をそぎ落とすところ、足すところ、足並みをそろえるところ、など精査しました。国土交通省での会議が終わった後に財務省に行って、『三県一市皆規模は違っても、こういう形の事業費が必要になります』というお話をさせていただきました。三県一市が連携する形で国に働きかけていくという会議であったと記憶しています」

「岩手県と宮城県と福島県でやっぱ状況が違うので、被災地で連携、情報共有しながら国に要望していく場として、仙台市を含めた三県一市会議を、東京に集合して、最初の頃は隔週くらいで、定期的に開催していました。制度の枠組みが決まる国の3次補正予算までが勝負だろうと思っていましたから、短いスパンで何回も開催しました」

被災市街地復興土地区画整理事業イメージ図



災害に強いまちづくりのために

平成23年7月5日

津波防災の新しい考え方

東日本大震災は、これまでの想定とは大きく乖離し、従来の手法による防潮堤のみの防護では限界があったことから、新しいまちづくり計画には、従来とは異なる新しい津波防災の考え方を取り入れた。

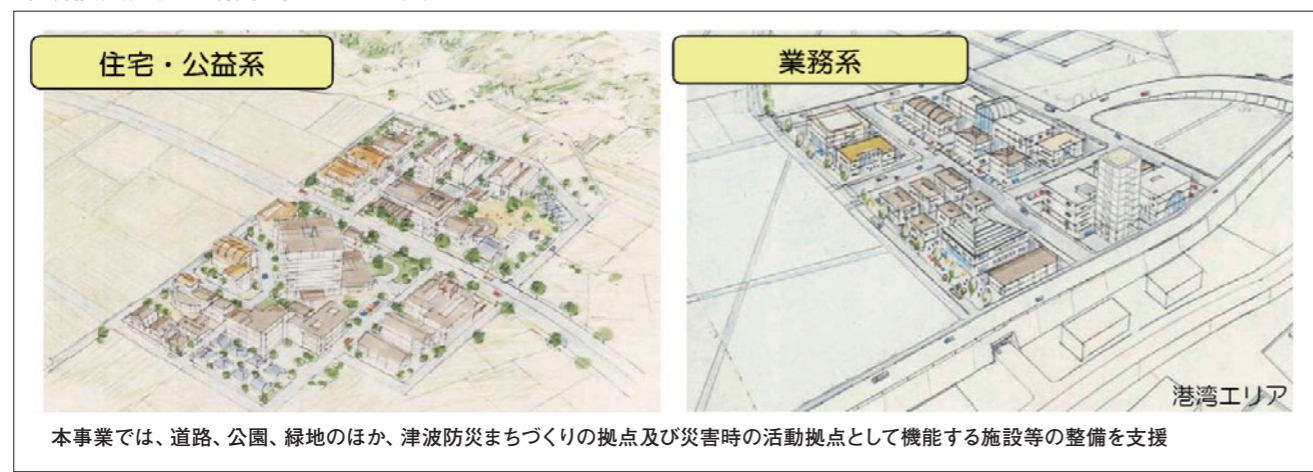
津波対策における想定津波高を比較的发生頻度が高い(数十年から百数十年に1度の頻度) L1津波と、発生頻度は極めて低い(数百年に1度の頻度) L2津波に対しては防潮堤で防護という考え方、L2津波に対しては住民の避難を前提に「減災」という考え方を取り入れ、人命の保護を最優先することとした。

この津波防災の新しい考え方と地形特性を踏まえ、新しいまちづくりの方針は県北の三陸沿岸リアス地形では高台移転を前提とし、県南の仙台湾沿岸低平地では高台土の道路等の多重防護による内陸移転を前提とした。

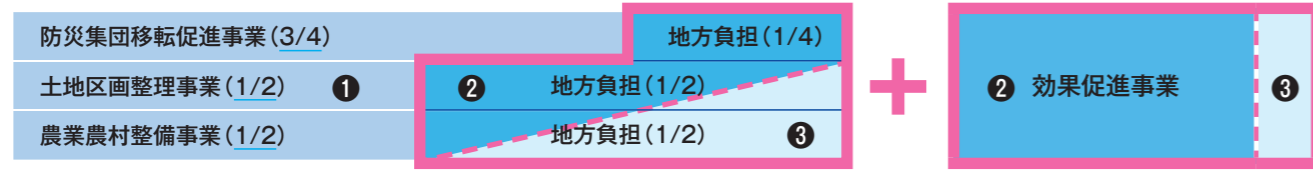
復興まちづくり推進室職員

「県南の仙台湾沿岸低平地の山元町などでは、防潮堤のみでL2津波対策を行うと、大分山側にまちづくりを計画しなければならぬことになるので、効果的な土地利用を行うために、防潮堤の背後に高台土の道路などを設け津波を減衰させる多重防護の考え方が必須であると考えました」

津波復興拠点整備事業イメージ図

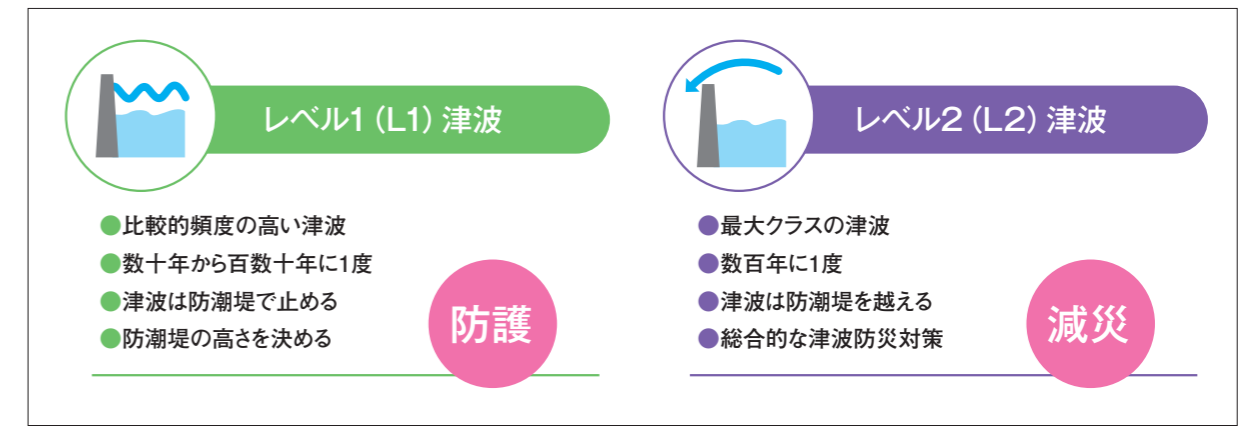


東日本大震災復興交付金制度



① 基幹事業の本来の補助率 + ② 追加的な国庫補助 + ③ 地方交付税の加算 → 実質全額国費
出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築(宮城県)

新しい津波防災における2種類の想定津波



出典：災害に強いまちづくり宮城モデルの構築(宮城県)

の制度の拡充が図られたほか、新たに創設された「津波復興拠点整備事業」により、早期の建設投資を呼び込み、市町全体の復興のスピードアップを図ることが可能となった。

※1 防災集団移転促進事業：被災地域において、住民の居住に適当でない区域内の住居の集団的移転を促進する事業。

※2 被災市街地復興土地地区画整理事業：広範かつ基本な被災を受けた市街地の復興に対応するため、それぞれの地域の復興ニーズに的確に対応し、緊急かつ健全な市街地の復興を推進するために行う土地地区画整理事業。

※3 津波復興拠点整備事業：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事業。住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた安全な市街地を緊急に整備するため、補助対象として津波復興拠点のための公共施設等の整備や用地取得造成費用等が認められた。

主な制度改正

●防災集団移転促進事業

- ・住宅団地の用地取得造成費への加算
- ・移転者への利子相当額の補助の引上げ
- ・特例による単価の適用除外の設定
- ・戸当たり合算限度額の撤廃

●被災市街地復興土地地区画整理事業

- ・被災地から離れた場所に市街地を開発する場合でも事業の対象に
- ・防災上必要な土地のかさ上げ費用（津波防災整地費）が補助の対象に

●津波復興拠点整備事業の創設

・復興の拠点となる市街地に対し市町の用地買収方式による宅地造成が可能に

●復興まちづくり推進室職員

「既存の事業では立ち行かなくなるのは目に見えていましたし、新たな財源の裏付けがなければ、住民に対し責任をもってまちづくりの説明ができません。国に対して「制度改正と被災地の費用負担はなし」を強く要望し続けた結果、11月の3次補正で我々の要望した

ことがほぼ認められました。これによって、被災市町のまちづくりの財源が担保されて、大きく潮目が変わったと思います」

「3次補正で交付金という形が見えたので、被災市町にとってはまちづくりを進める一つのステップになったと思います。ただし、全てを網羅したわけではなかったため、まちづくり推進室では早速「こまめでは終わったので、漏れたところをどう進めていくかな」と概が飛ばされていました」

「住宅の移転手法を検討していく中で、土地地区画整理事業は、地権者の同意が必要なのでどうしても時間がかかりますから、防災集団移転事業だろう、という雰囲気はありました。ただし、防災集団移転促進事業は、既存の制度の枠組みでは、移転戸数や土地面積の買取要件があるし、住民の費用負担が発生するので、その部分を緩和してもらえないと難しい状況でした。国に要望に伺いましたが、被災地の多くが農業や漁業集落ですから、敷地面積が100坪を超えるお宅が多くて、東京の感覚ではゼいたくなんですね。その規模感はなかなか認めてもらえなかったんですが、最終的にはある程度地域の特性を考慮するということで認めてもらいました」

●建築宅地課職員

「防災集団移転促進事業は宮城県ではあまり経験がなくて、『そういう事業があるぞ』というところから始まって、まずは事業がどんなものなのかを調べるのに時間がかかりました。それは国の担当者も同じで、初めて経験する事業なので、お互い過去の事例を探るところから始めました」

●復興まちづくり推進室職員

「事業の枠組みは11月に決まりました。その頃、市町は市街地を早く復旧したいと急いでいる状態で、『被災市街地復興土地地区画整理事業』や『防災集団移転促進事業』『津波復興拠点整備事業』など、それぞれのツールを整備事業として選択し始めた時期でした。一緒にまちづくりを考えていく上で、それぞれの事業をうまく使っていたらいいようにコーディネートしていくのが仕事でした」

●都市計画課職員

「平成24年4月、都市計画課にきましたが、その頃、市町は市街地を早く復旧したいと急いでいる状態で、『被災市街地復興土地地区画整理事業』や『防災集団移転促進事業』『津波復興拠点整備事業』など、それぞれのツールを整備事業として選択し始めた時期でした。一緒にまちづくりを考えていく上で、それぞれの事業をうまく使っていたらいいようにコーディネートしていくのが仕事でした」

県がコーディネーター役として

復興まちづくり事業手法選定の支援

市町村の復興まちづくり事業は、「被災市街地復興土地地区画整理事業」や「防災集団移転促進事業」、今回の震災を機に創設された「津波復興拠点整備事業」等を単独に実施するのみでなく、被災規模、地形、住民意向等を踏まえ、それぞれの事業を組み合わせて実施された。県は、市町が適切なまちづくり手法を選定できるよう支援

後は、市町が住民の方々との合意形成を経て、具体的に計画を進めていく作業に入っていきます。合意形成といっても一度や二度では決まりませんから、市町はそれこそ必死になって、住民の方と対峙するような形で説明をしなければなりません。住民の思いと行政の思いは一度では埋まらず、非常に高い要求をされたり、今までの構想を根本から疑問視する発言もあつたりしました。このあたりが精神的にも一番苦しかったのではないかと、思います。国と市をつなぐ県の役割は、ここからかなり厳しい時期が続いていきました」

●建築宅地課職員

「通常の補助金の手続では、事業を終了して検査を終えて初めて額の確定ができます。額が確定した時点でないと財産の処分はできないんですが、今回の防災集団移転促進事業の制度緩和によって、先行的に額の確定ができるようになりました。例えば、移転元地を市町が買った場合、先行して額の確定ができますから、土地の分譲ができます。額の確定の先行を認めてもらったことで、防災集団移転促進事業が進みました」

まちづくりを更に進めるために

「東日本大震災復興特別区域法」への対応

平成23年12月、東日本大震災復興特別区域法（以下「特区法」）が施行された。特区法では特定被災区域において、「復興推進計画」「復興整備計画」「復興交付金事業計画」の三つの計画を策定することにより、特例措置が講じられる。県は、市町が遅滞なく復興交付金の交付を

一方、市からは「なんとか区画整理で現地再建したい」と言われる。その間に入つての調整はすごく大変でした」

被災者支援の格差を解消するために

復興基金交付金の交付

それぞれの事業は、大幅な要件緩和が実施されたものの、住宅再建の際のローン利子補給の有無等、制度に違いがあったため、対象区域が隣接していたり、被災程度に大きな差がないのにも関わらず、支援に格差が生ずることが懸念された。県はこうした被災者に対する事業格差を解消するため、区画整理区域内の住宅再建への国費充当について、国に対し粘り強く要望した。その結果、平成25年2月、復興基金交付金（津波被災住宅再建支援分）として709億円が県に対して交付され、これに県の復興基金19億円を加えた728億円を県から各市町に交付した。これにより格差解消のための市町独自の被災者支援が可能となった。

●復興まちづくり推進室職員

「平成24年度から防災集団移転促進事業はほとんど進んで、この事業の対象になる方々は住宅再建への道筋がつかまりました。一方、事業の対象区域から離れた方々には、国の制度も支援もない状態でした。支援の対象から漏れた方々をなんとかしなければということ、復興基金交付金と一部県に寄せられた寄附を合わせて、728億円を市町村に配分しました。地域の実情に応じて格差が出ないように、支援メニューを自分たちで作ってやってくたさいという仕組みが初めてできて、救われた

受けられるよう復興交付金事業計画の作成について支援を行い、復興整備計画についても市町と共に復興整備協議会を開催した。復興整備協議会は、被災市町長が会長となり、県や国の関係機関の長が構成員となり、復興整備計画を作成する組織で、市街地調整区域における開発許可や農地転用等に係る特例措置が適用され、通常の手続よりも迅速な処理が可能となった。

●建築宅地課職員

「復興推進計画が一番上に位置づけられていて、復興交付金事業計画が実際に事業をするための資金計画、復興整備計画が土地利用を調整するための計画になっています。東日本大震災の場合は、本来土地利用することが予定されていない調整区域や、田んぼの真ん中に新しく市街地を作ることが必要になりました。本来その手続は関係機関でかなりの時間を費やして調整するものですが、復興整備計画を立てることによって、それが突破できるようにになったことは、まちづくりにおいて非常に重要でした。特に県南は調整区域で農地を含んでいる所が多かったので、復興整備計画が認められることによって、事業が進むことになりました」

「復興整備協議会の場には、国交省や農水省の担当の方が出て、協議事項について了解の発言をされて、それで特例が適用されるという流れになります。各省がそれぞれもっている権限をワンストップで処理できるので、協議時間の短縮につながったと思います。ワンストップで処理できるというのがうたい文句でした」

●地域復興支援課職員

「復興整備協議会という協議会を作って、まちづくりを進めるに当たつての様々な手続を人がかなり広がりました。ある程度格差なく自分たちで住宅を再建しようとしている人たちにも手当てができた、という意味で非常に大きかったと思います」

進捗状況を把握し、復興の実感を

復興まちづくり事業カルテの作成・公表

平成25年3月、復興まちづくり事業が本格化する中、県は、各事業間の調整を図るとともに、被災者が国・県・市町の復旧・復興事業の全体像を把握できるよう、復興庁宮城復興局と連携し、国及び関係機関の協力を得て「復興まちづくり事業カルテ」を作成した。これにより復興まちづくり事業が加速し、被災者が復興を実感できる等の効果を得ることができた。

●復興まちづくり推進室職員

「事業がどこでどう行われているのかが一目で分かる、「復興まちづくり事業カルテ」を作成しました。宅地だけでなく、道路や防潮堤、河川の堤防など、各事業が複雑に絡み合っただけで進んでいましたが、その調整が少しでもしやすいうちに、工事箇所や進捗状況を一枚の地図に落とし込みました。平成25年3月にウェブサイトで公開し、4月からは仮設住宅や地区の集会所に掲示して、住民の皆さんが復興まちづくりがどこまで進んでいるのかが分かるようになりました」

使い道が決まらない

平成25年7月〜現在

移転元地活用の検討開始

県では、防災集団移転促進事業による膨大な面積（約1142ha）の移転促進区域が指定されたが、震災発生から数年が経過した時点で、市町は「移転先地」の基盤整備に注力しており、「移転元地」に関しては事業活用の目処が立っていないものはごく一部にとどまっていた。こうした状況を踏まえ、県は平成25年7月より、移転元地の活用に焦点を当てた五つのワーキンググループ（農地利用、漁業利用、公園緑地、産業利用、沿岸集落再生）を設置し、検討を開始した。

復興まちづくり推進室職員

「防災集団移転促進事業の移転元地をどう活用していくか」という課題が出てきました。女川町の『シーバルビア女川』や南三陸町の『さんさん商店街』などは、移転元地を商業施設としてうまく活用しましたが、そのほかは使い道が決まらない土地が相当ありました。平成25年度から復興まちづくり推進室で現状の調査を行って、その後は庁内でワーキンググループを立ち上げて検討を始めました。津波被害を受けた土地なので、令和3年時点でもまだどう活用していくのか決まっていない土地もあり、課題を積み残しています」

地域によって進捗に差が

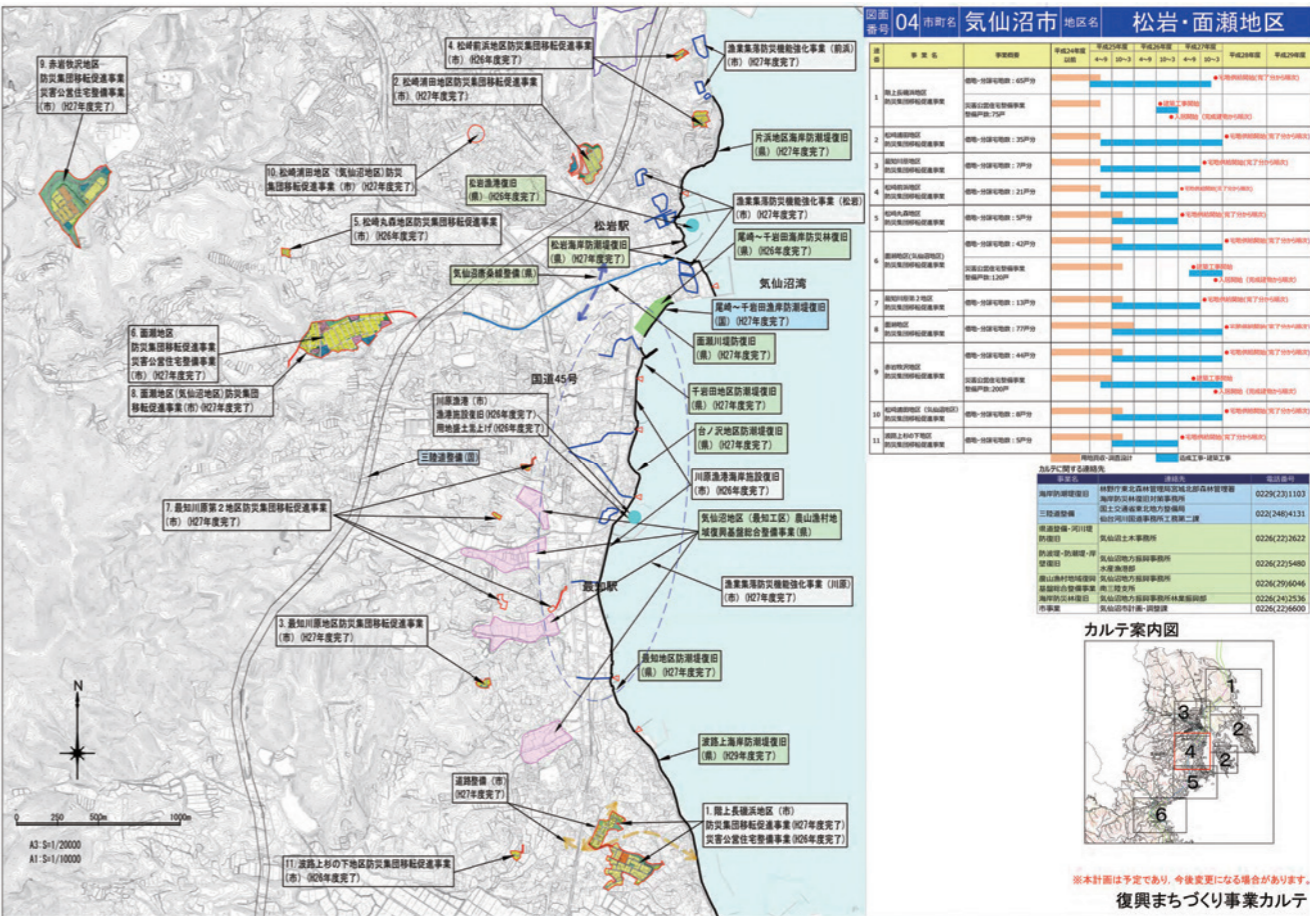
平成25年度〜平成28年度

「防災集団移転促進事業」地域差への対応

「防災集団移転促進事業」が進む中で、地域によって進捗の差が生じてきた。岩沼市の玉浦西地区では、移転予定の六つの集落の代表者等



※本計画は予定であり、今後変更になる場合があります。
復興まちづくり事業カルテ



当時の復興まちづくり事業カルテ

復興事業を止めないために

平成26年度〜平成30年度

事業計画変更への対応

「被災市街地復興土地地区画整理事業」が進むにつれ、様々な要因により、当初の事業計画に変更が必要なケースも出てきた。計画変更により工事に遅れが出ることがないよう、県は計画変更の手続等について、復興まちづくり勉強会等で市町と情報の共有を図った。

都市計画課職員

「被災市街地土地地区画整理事業の計画変更を担当していましたが、平成26年頃から、まちづくりを進めていく中で、『この道路はもうちょっとこうしたほうがいいんじゃないか』とか『この区画道路の位置を変えたほうがいいんじゃないか』という話が出てきました。例えば、名取市の閑上地区では、最初、住宅を建てたときに『全戸南向き』の配置をしていました。しかし、地元と話を進めていく中で、津波がきたときにはいち早く内陸部の西に向かって避難できるように、区画道路を配置し直したほうがいい、という意見が出ました。事業計画を変更したという事例があります」

「事業計画の変更手続はどうしても時間がかかります。民意を受けてのまちづくりですから、変更計画を提出して、それを縦覧という形で地域の皆さんに2週間見ていただき、それに対して御意見があれば審査をします。場合によっては2、3か月工事が止まってしまわないように、県と市町で事前協議をするスキームを作りました。それによって、変更工事に着手する頃には、認可が下りているという

形ができました」

「区画整理事業はあまり行わない事業なので不慣れな部分があります。そこで、復興まちづくり勉強会などで、県で簡単な説明資料を作って、事業計画の変更手続などについて共有するようにしました。私もそうでしたが、認可権者というところ寄りがない部分があると思いますが、県の方で簡略化した資料を示したことで、市町の担当の方から、気軽に相談していただく機会が増えるようになりました」

公共施設管理者と市町、双方の利点を調整

平成29年度〜令和2年度

権利の確定支援と空き区画の活用

「被災市街地復興土地地区画整理事業」は、移転元地の権利を買い取る「防災集団移転促進事業」と違い、地権者の権利を残したまま、換地という手法を用いて新たな場所に権利を確定させるもので、民地はもちろんのこと、道路等の公共用地の管理者とも確定に向けた調整を行わなければならない。県は市町と公共施設管理者の間に入り、権利の確定を調整する作業を行った。

また、様々な理由で生じた「防災集団移転促進事業」の空き区画については、国と調整を図り、使用目的外利用を進めている。

都市計画課職員

「土地地区画整理事業は、土地の所有権を維持しながら、まちづくりに合わせて、土地の場所を換える事業なので、土地の権利関係の調整が必要となります。例えば、道路用地、河川用地、漁港用地などは、まちづくりが進むと、場所や面積が多かれ少なかれ変わります。

構成される「まちづくり検討委員会」を早期に設立したことで、迅速に検討が進み、平成25年12月に第1期の土地引渡しが行われた。一方、漁業集落の点在する県北部では利便性の高い土地の確保が難しく、また、山を切り出す等工事に時間を要するため、移転が遅れるケースがあった。

都市計画課職員

「外から見れば同じ地域に見えても、そこに住んでいる方々としては、地形も違う、歴史も違う、言葉使いも違うという事情がありました。その方々に『一緒に同じ場所に移ってください』と言っても、それは承服し難いというのはいやむを得ない部分です。こうした地域の事情を解決する一つのヒントが、岩沼市の玉浦西です。ここには六つの集落が集団移転していますが、一緒にごちゃごちゃにならないように、元の集落ごとにブロック化して移転してもらいました。元々同じ地区にお住まいの方々ですから、地域コミュニティの再生も早く進みました。今後、東南海や南海トラフ地震など大災害が起こった場合でも、玉浦西のような例は参考になると思います」

建築宅地課職員

「まちづくりに関して、県南と県北でスピードに差が出てきました。北の方は漁師さんが多いのですが、漁師さんは移転先の土地を選ぶ際に『家から海が見えた方がいい』という要望があって、そういう土地がなかなか見つからなかったということがあります。本来は町全体で移住すると低コストなので、県としてはそういう方向にもっていきかけたのですが、やはり、漁業の場合は、それぞれの浜単位での移転を選ぶことになりました」

区画になり、国費が入っている分は返納手続が必要で。現在は、市町が空き区画を一般分譲して、かなり減ってきていますし、また復興に資するという条件で住宅以外の目的での使用を国と調整しながら進めていて、水産加工会社の社員寮を建てるなど、新しい取組を進めています」

勝負はここから

令和2年度〜

復興まちづくり事業の完了

県は、災害に対して粘り強い県土構造への転換を目指し高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策等、沿岸防災の観点から津波教訓を生かした「災害に強いまちづくり宮城モデル構築」に取り組んできた。

過去の災害では例のない制度の拡充と財政措置により、令和2年11月末までに、「防災集団移転促進事業」12市町195地区、「被災市街地復興土地地区画整理事業」11市町35地区、「津波復興拠点整備事業」8市町12地区の全ての地区で住宅等の建築が可能になる等、復興まちづくりは一部事業を除き、10年間でほぼ完了した。

都市計画課職員

「例えば、仙台港背後土地地区画整理事業の面積が約250haで、平成3年度から完了まで約30年かかりました。一方、今回の区画整理事業では女川町が約200haで、規模は仙台港背後地よりやや小さいですが、6年で終わっています。復興の勢いもあり、もちろん技術は進歩していますが、やはり市町の皆さん、関係する施工業者さん、URさん、権利者の方々の力が相当すこかったのだと感じます。10年で復興を終わらせるといふ意気込み

皆さんが持っていましたし、我々もそう思っていました。県の過去の施行事例と比較しても、とてつもないスピードで事業を完了することができたのは、本当に関係者の皆さんが力を結集したからだと思っています」

「勝負はこれからだと思います。東日本震災によって、元々少子高齢化が進んでいた地域では更に人口が減りました。従来のまちづくりであれば、街を縮小していく方向性もありましたが、震災発生後の取組によって、むしろオーバースペックに近いまちづくりをしました。高台に移転したり内陸移転をしたりということ、地域全体では街のエリアが増えています。人口がこれからどんどん減少していく中で、新しく生まれ変わったまちをどう運営し維持していくのか、どうやって持続可能な状態にしていくのかが、これから問われてくると思います。発災からの10年間というより、その後の10年間のほうが、私たちに残された課題は大きいと見ています」

災害対応の経験から学んだこと

提案型の支援を目指すべき

復興まちづくり推進室職員

「まちづくりの主体は市町や地域の方々で、県はあくまで支援という立場です。ただし相手から相談されて、第三者的な判断をする機関であってはならないと思っています。受け身の支援ではなく、国に対しても、市町に対しても、『こういう形でやったらどうでしょうか』『こんな方法があるのではないか』

という提案型の支援を心がけていくべきだと思います」

ノウハウを次の災害に生かす

復興まちづくり推進室職員

「全国の自治体から各市町に職員が支援のためにきていて、阪神・淡路大震災の経験を持つ方々から、まちづくりのノウハウを勉強させていただきました。町全体を作り直すような経験は我々にはなかったので、派遣職員の皆さんと様々な検討をしたことは貴重な体験でした。まちづくりのノウハウを我々だけで持っていた意味がないので、今後大きな災害があったときには、そのノウハウを少しもお伝えしていきたいと思っています」

やれない理由ではなく、どうすればできるかを考える

復興まちづくり推進室職員

「やれない理由を探すのではなく、どうすればできるかを考える日々でした。今までやったことがない仕事ばかりでしたから、どうすれば事業を実現できるのかを、一人ではなく、仲間、上司と一緒に考えていきました。だんだん『あ、これ難しいかな』と先に考えてしまいう年齢になってきましたが、そういうことを少しでも考えないようがんばりたいと思います」

スピード優先の復興で良かったのか

復興まちづくり推進室職員

「復興事業はスピードという尺度がすごく強調されます。もちろんそれは大切なんです。が、本当にそれでいいのだろうかという葛藤もありました。災害公営住宅ができて、仮設

10年後100年後に評価を受ける

復興まちづくり推進室職員

「この仕事をやっていて上司から言われたのは、『この仕事の評価を受けるのは10年後だぞ』『100年後にこのまちづくりの評価が決まる』ということでした。今もう10年たっています。果たしてどういう評価かなと、これからも関心をもっていると思います」

からようやく移れたけれども、そこでは孤独で、仮設のほうが楽しかったと言う人もかなりいました。スピードが優先されるのは仕方ないにしても、それとは違う尺度で復興事業に取り組めれば、違うことができたかもしれないという思いが残ります。まちづくりという、時間をかけなければいけないものを短時間で進めることが本当に良かったのか」

認可した事業が形になった

都市計画課職員

「我々が目にしてきたのは絵に描いた図面だけです。色分けされた区画整理事業の設計図です。今、被災地を回ると、その区画整理事業を見る機会があります。ほんとに絵に描いたとおり仕上がっているのが感動しました。『当時認可したものが、そのままきちんと復興事業として進められて完成した』と思うと非常に感慨深いものがあります」

県が整備地のPRをすべかった

都市計画課職員

「土地区画整理事業が終わっても、土地が整備されただけでは皆さん帰ってきてくれないんです。この土地をどう使っていくのか、どう人が集まってくるのか、もちろん施行者さんの考え方もありますが、もう少し県のほうで、PRを含めたサポートができれば良かったかなと思っています。それは、これからの課題でもあると思っています」

将来に向けた資料の整理を

復興まちづくり推進室職員

「復興まちづくり推進室にも、膨大な資料があって、その資料をきちんと整理して残して

おかないといけないということで、皆がバラバラにもっていた資料をファイリングして、時系列にして、PDF化もしました。会計検査のときにも役に立ちました。将来に向けて残すものを整理しておく、そういう資料が必要になるときに必ずくると思います」

正副ペアを作って入念な引継ぎ

都市計画課職員

「県の担当者は2年ないし3年、早ければ1年で異動します。区画整理事業に関わらず、土木の工事は5年以上かかる事業も多いので引継ぎは大事にしなければならぬポイントです。当時行っていたのは、正副を決めて、異動のタイミングを見ながら、正、副をスイッチするやり方です。必ず正副一緒に打合せに入って、正がいなくなっても副が担当できる状態は作っていました」

チャレンジしての失敗は自信に

都市計画課職員

「私は失敗には2種類あると思っています。一つはチャレンジしてがんばって努力した結果、失敗に終わるパターン。もう一つは自分の気持ちが逃げて、それを避けて、楽をしたくて、結果失敗するパターン。前者は失敗しても自分の自信につながります。後者は一生後悔します。真逆になるんですね。楽をしたと思うときもあります。でも今回の区画整理事業は、自分なりに逃げないでがんばってこられたなと思います」

県が市町村にアプローチする姿勢が必要

都市計画課職員

「県がどういう立ち位置で市町村と向き合っ

希望を大切に

都市計画課職員

「東日本大震災以降も全国的に大規模な自然災害が起きています。新型コロナウイルスもそうですが、このようなときに失ってはいけないのが希望だと思います。みんなの意識がどん底に落ちてしまうと、はい上がるのは難しいので、僕でも自分の意識の中に希望を持ち続けていくことによって、目標が構築できるんじゃないかなと個人的に思っています」

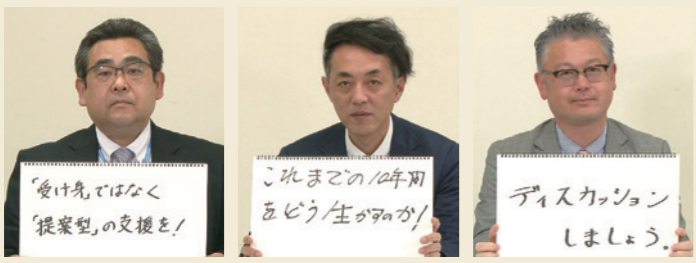
参照

記録誌等

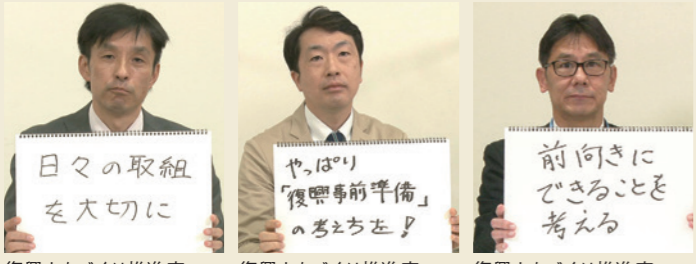
復興まちづくり初期物語(宮城県土木部平成28年3月)
宮城県土木部 東日本大震災5年間の復旧復興の記録(宮城県土木部平成29年3月)
宮城県ウエブサイト

後輩たちへのメッセージ

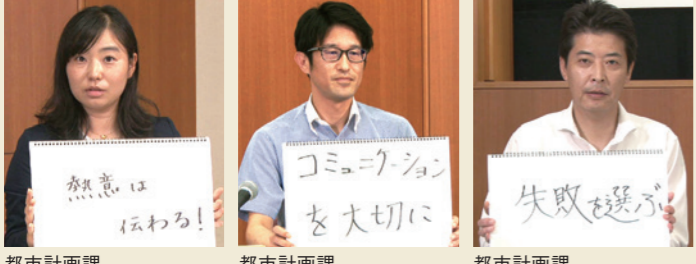
※所属は本テーマに関する業務に従事した当時のもの



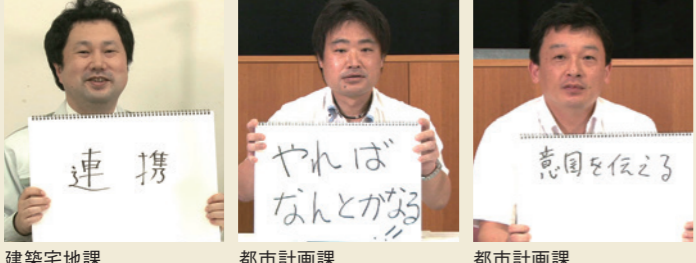
復興まちづくり推進室



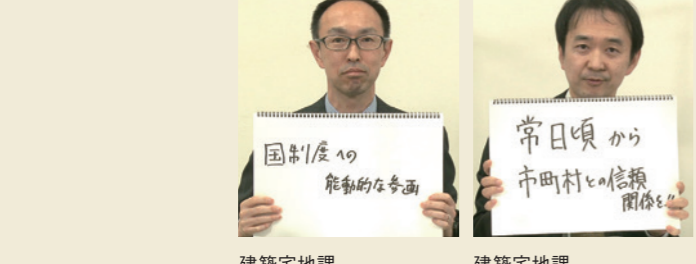
復興まちづくり推進室



都市計画課



都市計画課



建築宅地課



←ウェブサイトでも御覧いただけます