

第3項 復興まちづくり

1. まちづくり事業の概要（復興庁、国交省HPから引用）

復興まちづくり事業には、被災市街地復興土地区画整理事業や防災集団移転促進事業や漁業集落機能強化事業、市街地再開発事業の他、今回の震災を契機に創設された津波復興拠点整備事業がまちづくり関連5事業と称されているが、ここでは代表的な下記の3事業について紹介する。

(1) 被災市街地復興土地区画整理事業

広範かつ甚大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ものである。また、一定以上の計画人口密度（40人/ha）などの必要な要件を満たした場合に限り、防災上必要な土地の嵩上げ費用を津波防災整地費として限度額に追加されることとなった。

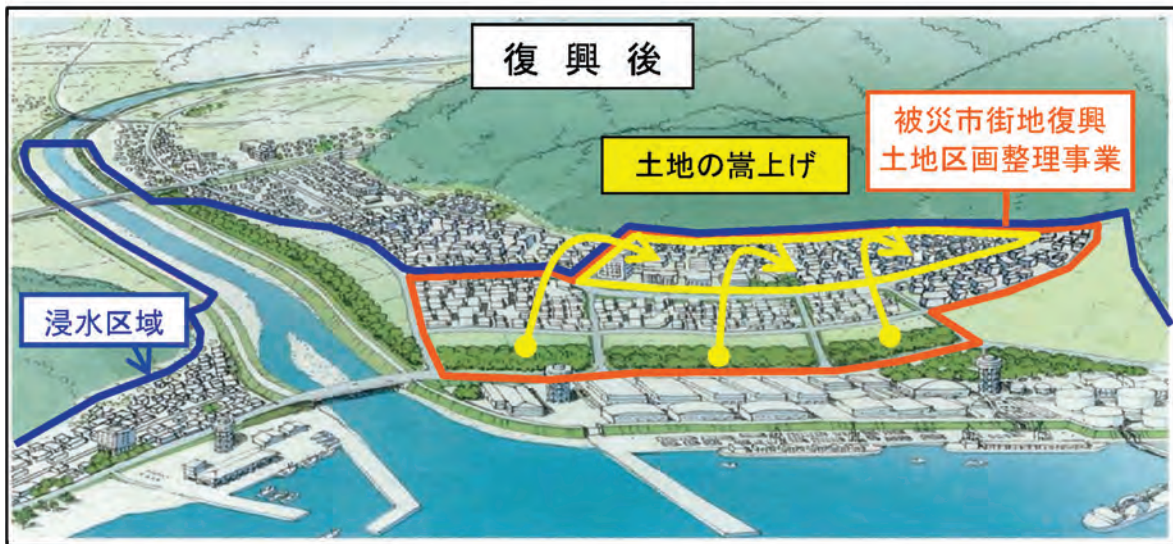


図 2-75 被災市街地復興土地区画整理事業イメージ図

第1章 「災害に強いまちづくり」の構築

第2章 安心安全なまちづくり

第3章 「港湾」・「空港」等

第4章 早期復旧と復興の加速化に向けた取組

第5章 震災教訓の伝承

(2) 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にある住居の集団的移転を行うための事業であり、市町が被災した宅地を買い取り、再び津波等に対して脆弱な住宅が建設されないように必要な建築制限が行われる。

被災者に対し、住居の移転に要する費用や敷地の取得、住宅の建設のために住宅ローンを活用する際の利子相当額を助成する。強制力のない任意事業なので、事業の実施には、関係する被災者の事業に対する理解と合意が不可欠である。

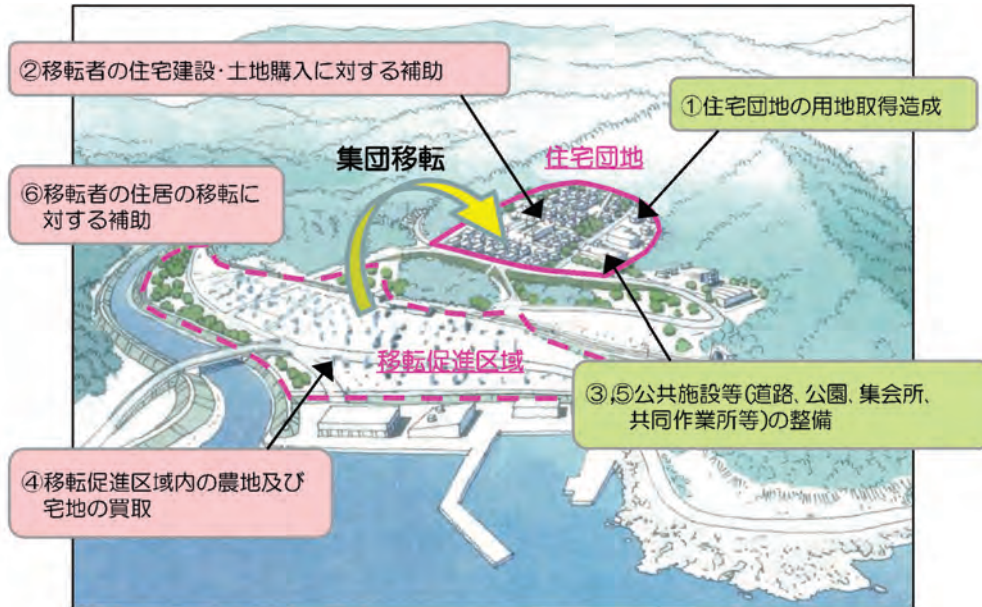


図 2-76 防災集団移転促進事業イメージ図

(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に対して支援を行う津波復興拠点整備事業が創設された。補助対象として、津波復興拠点整備計画の策定費の他、津波復興拠点のための公共施設等整備や用地取得造成費用等が認められた。



図 2-77 津波復興拠点整備事業イメージ図

表 2-12 代表的なまちづくり事業と代表的な適用地区

◆ 防災集団移転促進事業（危険なエリアから安全なエリアへの移転を促す）

分類	内 容	代表的地区名
高台移転型	安全な高台を造成して移転するもの	・三陸地域の離半島部
内陸移転型	多重防御施設の陸側を造成して移転するもの	・岩沼市玉浦西, 亶理町荒浜

◆ 被災市街地復興土地区画整理事業（公共施設と宅地を一体的・総合的に整備）

分類	内 容	代表的地区名
集団移転先整備型	防災集団移転促進事業による移転先地を先行的に整備するもの	・東松島市野蒜北部丘陵 ・石巻市新蛇田, 新渡波
現位置再建型	被災した現位置で宅地の嵩上げ等により市街地を再建するもの	・名取市閑上・気仙沼市南気仙沼, 鹿折, 魚町・南町
集団移転元地整備型	防災集団移転促進事業の移転元地を非住居系土地利用で整備するもの	・東松島市大曲 ・石巻市上釜南部, 下釜南部
複合型	上記を一体的に整備するもの	・女川町中心部 ・南三陸町志津川

◆ 津波復興拠点整備事業（津波からの防災性を高め、復興を先導する拠点の形成）

分類	内 容	代表的地区名
住宅・公益施設整備型	住宅施設や公益施設等を一体的に整備するもの	・南三陸町志津川 ・山元町新山下駅周辺
業務用地整備型	地域復興に寄与する業務施設用地として整備するもの	・気仙沼市赤岩港 ・多賀城市八幡

表 2-13 防災集団移転促進事業（平成 28 年 3 月 31 日時点）

市町名	地区数	住宅団地		造成着手等 地区数	宅地引き渡し 地区数
		面積 (ha)	住宅戸数 (戸)		
7 市 5 町	195	539.5	10,180	195	159

表 2-14 被災市街地復興土地区画整理事業

市町名	地区名称	面積 (ha)
8 市 3 町	34 地区	1,038.1

表 2-15 津波復興拠点整備事業

市町名	地区名称	都市計画面積 (ha)	事業計画面積 (ha)
5 市 3 町	12 地区	153.4	116.0

(1) 防災集団移転促進事業

1) 高台移転

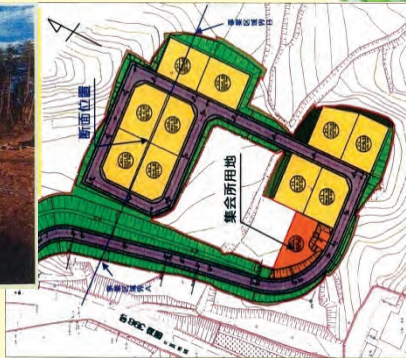
石巻市牡鹿半島以北の沿岸部の漁業集落等において、被災集落の背後の高台を造成して安全な居住地を確保するもの。《代表的事例》南三陸町戸倉地区藤浜団地

まちづくりの方針

◆被災した漁業集落背後の安全な高台を造成して住宅地を確保する。当地区は、南三陸町初の団地として平成25年12月に完成した。



早期から被災世帯全員で高台移転を話し合い方針決定



2) 内陸移転

石巻市中心市街地から南部の平野部に散在する農業集落等については、前述した嵩上げ道路等の多重防衛施設を配した上で、その内陸側に安全な居住地を確保する。《代表的事例》岩沼市玉浦西地区

まちづくりの方針

- ◆ 6集落471戸(全壊)を1地区に集約移転し、**コンパクトなまち**を形成
- ◆ 新規住宅団地 20.7ha 約400戸
(うち災害公営住宅 約220戸)
- ◆ 6集落の代表者等で構成されるまちづくり検討委員会を平成24年6月に設立
- ◆ 月1~2回のペースでまちづくりの方針や画地割等について議論し、計画に反映
- ◆ 低層住宅を基本とし、緑豊かで、災害に強いまちづくりを目指す。
- ◆ 6集落毎にまとまったゾーニングとし、**従来のコミュニティを維持**しつつ、6集落の住民が集う**新たなコミュニティを醸成**していく。
- ◆ 団地内に子育て施設、福祉施設及び商業施設等を誘導し、**子育て世帯から高齢世帯まで、誰もが暮らしやすい住宅団地を形成**



岩沼市のまちづくり 玉浦西地区まちづくり検討委員会

平成23年8月7日

震災復興計画策定

平成24年3月30日

防集計画大臣同意

平成24年5月30日

住宅団地開発許可

平成24年6月11日

まちづくり検討委員会設立

平成24年8月5日

造成工事着工式

平成25年中頃

道路等築造開始

平成25年12月

建築工事着工

第1段階 平成24年6月~平成24年9月 全10回開催
まちづくり金扱ひ土地利用計画決定

第2段階 平成24年10月~平成25年2月 全5回開催
画地の配置及び公共・公益施設整備方針決定



第2段階 画地の配置等イメージ

第3段階 平成24年10月~平成25年4月 全4回開催
まちづくりのルール(地区計画)決定

第4段階 平成25年5月~
新たな地域づくりの検討

まちづくり検討委員会構成員

- ・委員長(学識経験者)
- ・副委員長(学識経験者)
- ・集落代表者3名×6集落 18名
- ・新規住宅団地周辺住民代表 3名
- ・アドバイザー(大学教授等) 3名



第1段階 土地利用計画イメージ模型



まちづくり検討委員会グループワークの様子



H25.12 宅地引渡し式

(2) 被災市街地復興土地区画整理事業

1) 現位置再建

被災した現位置において、津波防災整地費を活用し宅地の嵩上げすることにより津波被害に対する安全性を高めた上で市街地を再建するもの。《代表的事例》名取市閑上地区

まちづくりの方針

地区内の建物の大部分が流失する壊滅的な被害を受けたことから、土地区画整理事業により住宅地区を嵩上げし安全で災害に強い市街地整備を実現するもの。

- ◆ 貞山運河の東側は非居住地とし、貞山運河東側にあった住宅地については、嵩上げする貞山運河西側の住宅地に移転(換地)する。
- ◆ その後、個別意向調査の結果を受け、土地区画整理事業区域を縮小(120ha→56.8ha)し、縮小した区域は、災害危険区域に設定し防災集団移転促進事業を導入
- ◆ 災害危険区域(非居住地)内で、再建意欲のある企業の用地及び防集事業により買い取りした市有地を集約した土地区画整理事業を実施予定

事業経過

H23.10	名取市震災復興計画策定
H24.3	都市計画決定(土地区画整理事業区域の決定、道路・公園の変更)
H24.6 ~8	個別意向調査(1回目)式 事業計画の見直し着手
H25.4	個別意向調査(2回目)
H25.8	個別面談結果を受けて、事業区域を見直し、防集事業と組み合わせた事業計画を策定
H25.9	防災集団移転促進事業計画大臣同意取得
H25.10	事業計画認可時に意見書提出があり、県都市計画審議会で審議(3回)
H25.11	県から名取市長あて審議結果通知(意見書については不採択 事業計画 認可
H25.12	住民説明会
H26.1	土地の買い取り及び移転先等再調査
H26.6	移転元地買取開始
H26.10	区画整理事業起工式

《当初計画》



《変更計画》



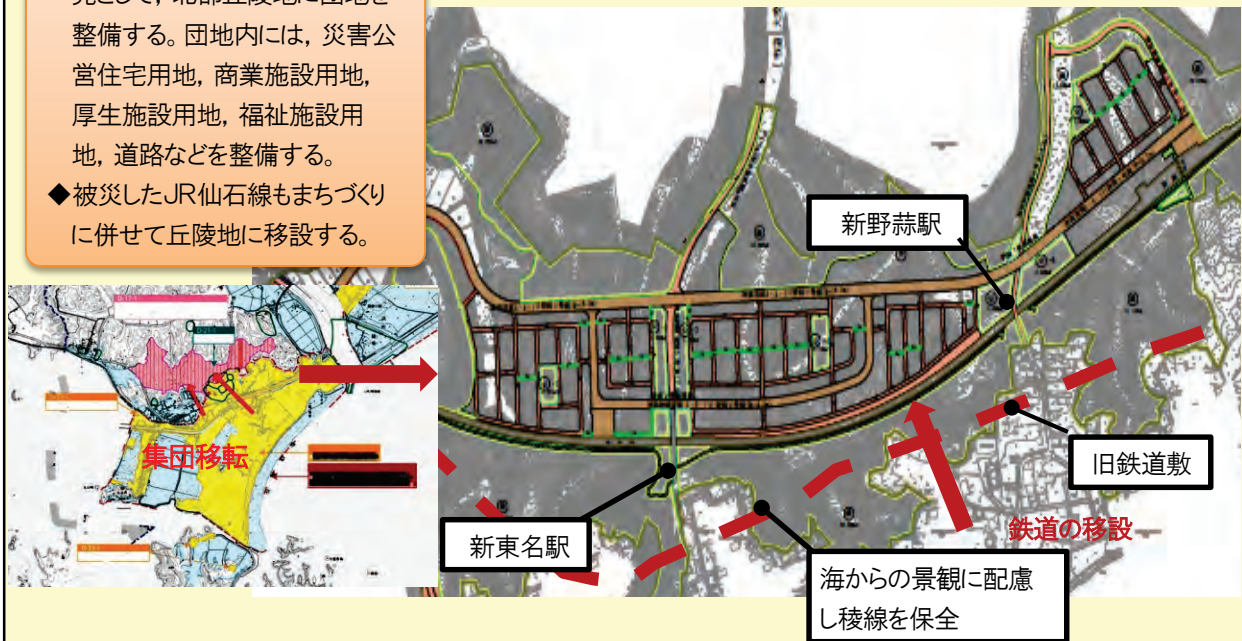
2) 移転先地整備

防災集団移転促進事業による移転先地を先行的に整備する手法として土地区画整理事業を活用するもの。事業スキームとしては、移転先用地を市町単独費（基金、起債等）若しくは、補助金（防災集団移転用地、災害公営住宅用地）で取得し、土地区画整理事業で公共施設等整備後に、補助金（単独費で取得した場合）で買い戻すもの。特徴としては、防災集団移転促進事業よりも、土地利用計画上の自由度が高いため、大規模な団地造成に適用される場合が多いが、整備後に計画上の土地利用ができない場合には、用地先行取得費（単独費）の回収が困難となる。《代表的事例》東松島市野蒜地区

まちづくりの方針

- ◆野蒜地区の津波被災者の移転先として、北部丘陵地に団地を整備する。団地内には、災害公営住宅用地、商業施設用地、厚生施設用地、福祉施設用地、道路などを整備する。
- ◆被災したJR仙石線もまちづくりに併せて丘陵地に移設する。

土地利用構想図



3) 移転元地整備

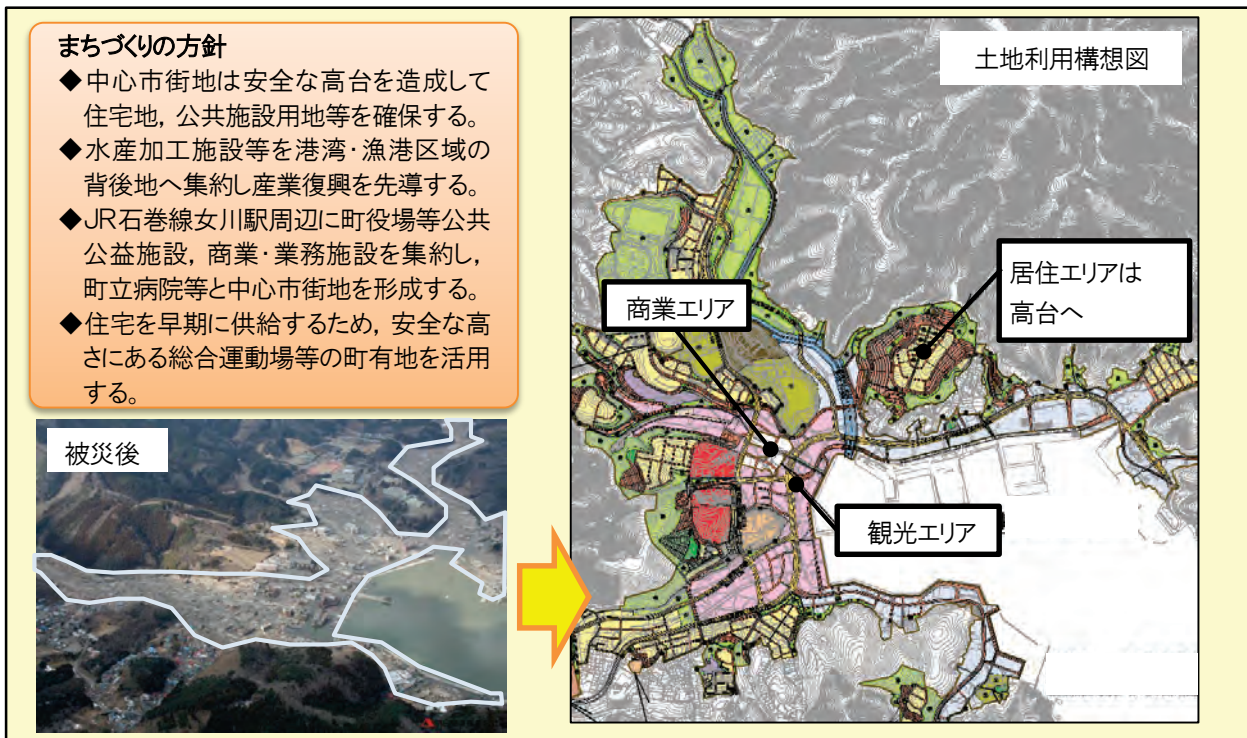
防災集団移転促進事業により移転した元地について、土地利用計画を宅地以外に変更した上で土地区画整理事業を活用し整備するもの。事業実施にあたっては、復興交付金を活用することとなるため、事業化は、土地利用フレーム（具体的立地企業等が想定）が概ね確保されることが前提となる。

《代表的事例》東松島市大曲浜地区



4) 混合型整備

上記の3つの事業タイプを一事業として実施するもの。《代表的事例》女川町中心部地区



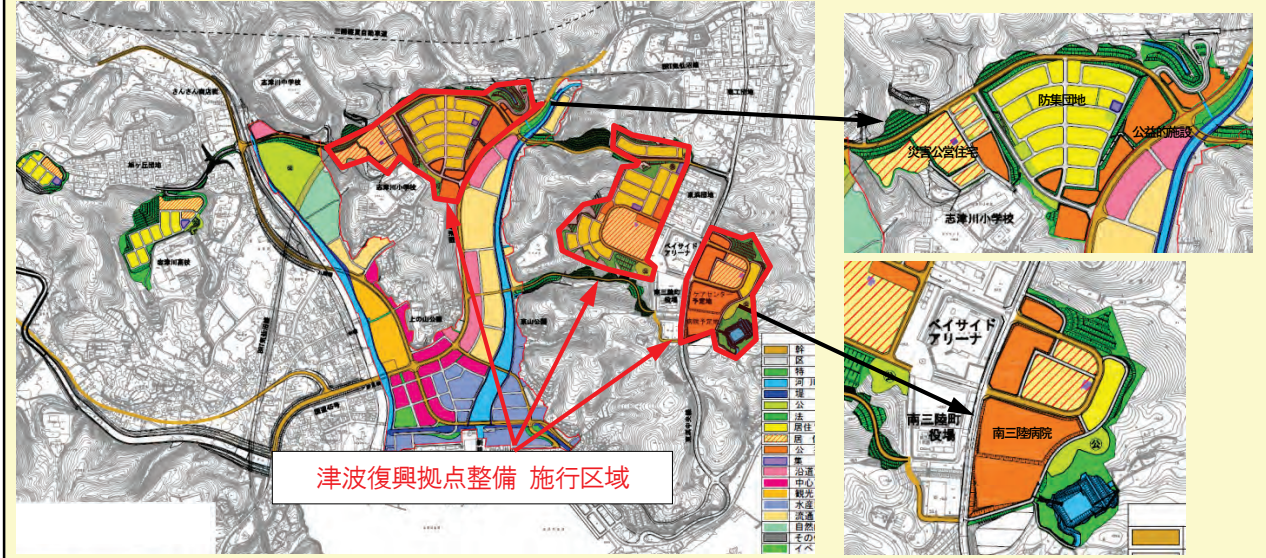
(3) 津波復興拠点整備事業

1) まちづくり型

安全な高台、内陸等に住宅地、商業・工業業務地、病院等の公益施設など新たな中心市街地を整備するもの。
《代表的事例》南三陸町志津川地区

まちづくりの方針

- ◆震災により市街地全域が甚大な被害を受け都市機能を失ったことから、拠点となる公共公益施設や住宅地を非浸水区域の高台に整備するとともに、低地部の旧市街地は、土地区画整理事業により、一定程度盛土した上で、産業・商業施設用地として整備する。

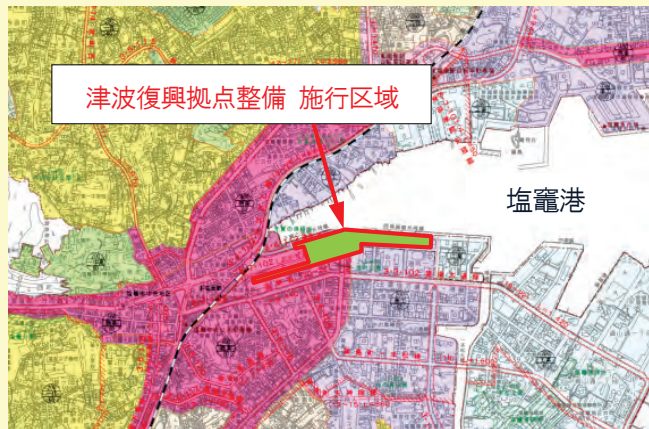


2) 施設整備型

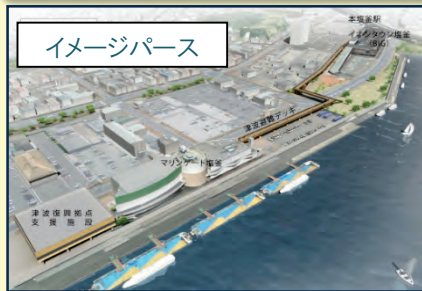
津波来襲時に住民等が確保される施設を整備するもの。《代表的事例》塩釜市港町地区

まちづくりの方針

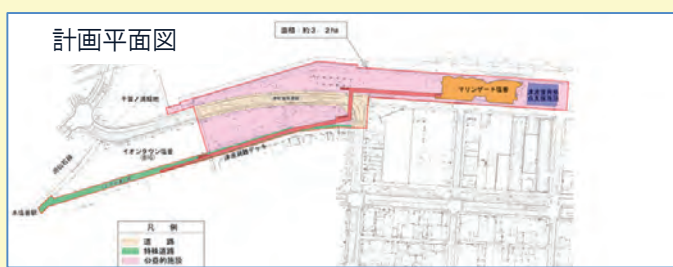
- ◆本地区は、観光客等が多く訪れる地域であるため、マリゲート塩竈及び津波復興拠点支援施設を避難施設として整備する。
- ◆津波避難デッキには、津波来襲時に観光客等を安全に緊急避難させる機能や緊急避難した避難者を避難デッキにより安全に避難施設へ誘導する機能を持たせる。
- ◆被災後には、津波復興拠点支援施設に防災センターを設置して離島の被災状況の把握や離島への救援物資の輸送支援等を行い、離島の防災拠点として機能させる。



イメージパース



計画平面図



3. まちづくり事業のスケジュール

防災集団移転促進事業は、概ね、平成30年度までには完了（区画整理区域内の土地買取を除く）する見込みであるが、土地区画整理事業は、大規模な事業地区が多いこと及び地区内権利者との調整に時間を要するため、事業期間が長期化する傾向がある。

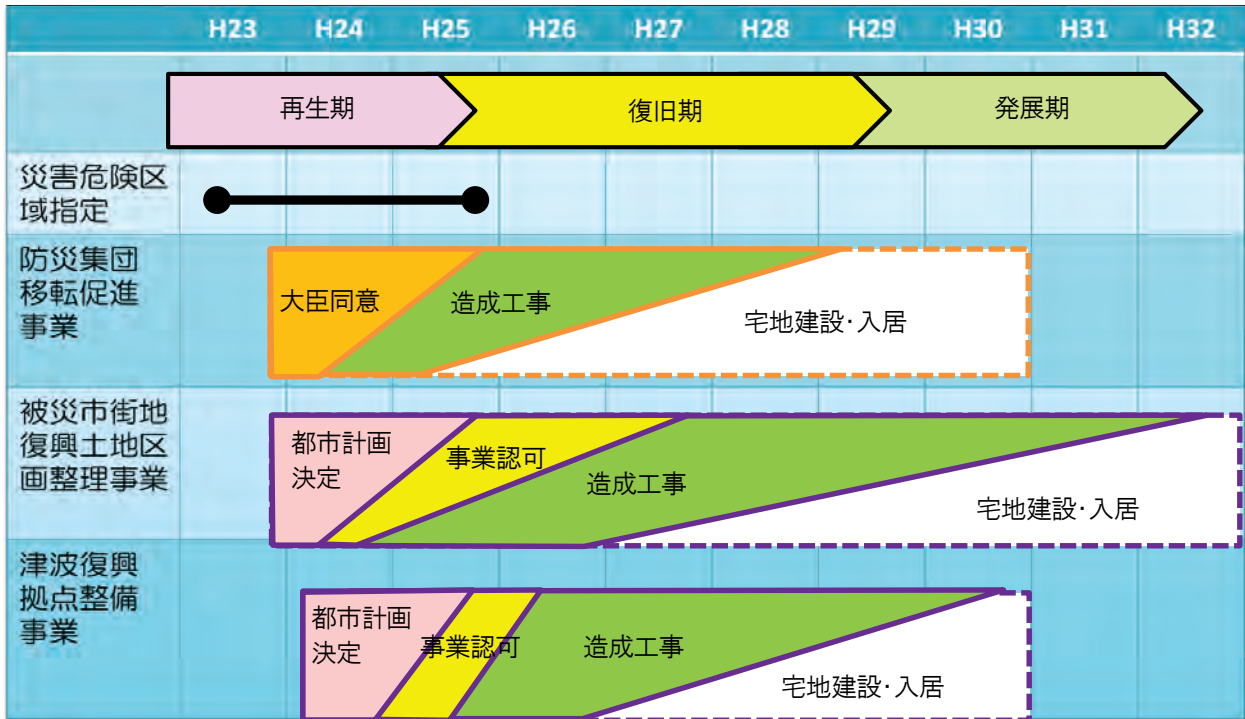


図 2-79 まちづくり事業のスケジュール

第4項 まちづくり計画等策定支援

1. 震災直後のまちづくり計画策定支援

被災市町では被災直後において、直面する震災関連業務に忙殺され、復興まちづくり計画を検討する余裕がなかったことから、被災市町が主体となって策定する復興まちづくり計画の検討が効率的に進められるように、被災市町の立場に立ち、計画のたたき台を作成し、提示した。

計画案のおおよその検討ポイントは、以下のとおりである。

- ・東日本大震災と同規模の津波に対応できるようにするのか。
- ・住民意向をどのように重視するのか。
- ・現況再築型とするのか。
- ・将来可住地面積はどうするのか。(住宅は高台、業務系は現地復興が原則。)

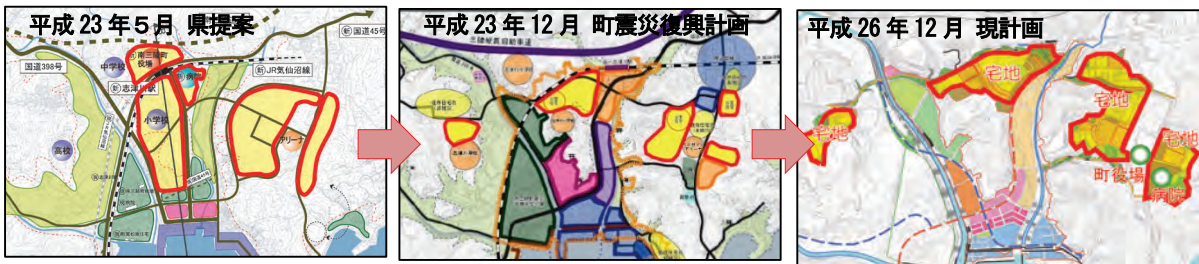


各市町へは、平成23年4月11日から21日にかけて訪問し、直接、計画案(第1次案)を説明するとともに、第1次案についての市町からの要望を踏まえて修正した第2次案を5月16日から19日にかけて各市町を訪問し説明している。

表 2-16 震災直後のまちづくり支援状況

月 日	内 容
3月11日～	まちづくり計画検討(市町毎にコンサルを割り振り)
3月23日	復興まちづくり支援チーム 発足
4月1日	支援費用100百万円を確保(専決)
4月11日～21日	各市町長へまちづくり計画案提示(第1次案)
5月16日～19日	各市町長へまちづくり計画案提示(第2次案)

県案提示から復興計画、現計画までの変遷 例(南三陸町)



【県提案の考え方】町中心部のシンボル道路、丘陵部へ移す国道45号、JR新駅、学校及び公益・公共施設を中心としたまちづくりで、住居系は現位置嵩上げ、高台移転の併案。

県提案に対して、国道45号の災害復旧計画上の制限及び町シンボル道路に対する予算措置が難しかったことから、町は震災復興計画の段階から、住居は安全な丘陵部へ高台移転、公共公益施設は東側丘陵部へ、旧市街地は嵩上げ後に産業・商業用地として計画した。

なお、県による計画案の提示後、6月には、国土交通省都市局が市町の全面支援を実施することとなり、国、県、市町及び学識経験者を含めた通称パターン会議により、市町のまちづくり計画の作成、事業化に向けた課題への対応等について検討することとなった。

2. 被災市街地の建築等制限

(1) 建築基準法による建築制限（平成23年3月11日～平成23年11月10日）

本県では、被災市街地の復興に向けた都市計画を定める間、復興まちづくりの妨げとなる無秩序な建築行為を防止するため、緊急の措置として、「建築基準法（昭和25年法律第201号）」及び「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律（平成23年法律第34号）（以下「特例法」という。）」に基づき、区域を指定し建築制限を実施した。

(2) 被災市街地復興特別措置法による建築等制限（平成23年9月12日～平成25年3月10日）

被災市町は、建築基準法による建築制限の間、被災市街地復興特別措置法（以下「特措法」という。）に基づき、被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行い、復興まちづくりにおける市街地開発事業の支障とならないよう、発災から2年後の平成25年3月10日までの間、開発及び建築の制限が行われた。

(3) 初期の建築制限 まとめ

建築基準法84条においては、市街地に災害があった場合に、最大2ヶ月間その区域内の建築物の建築を制限または禁止できると規定されている。これは、被災地の復旧・復興には「新しいまちづくり」という観点が必要であることから、無秩序な建物の建築を防止する目的で設定された期間であり、阪神淡路大震災では、実際に2ヶ月間で復旧復興計画が策定されている。

しかし、東日本大震災による被害はより広範かつ甚大であり、発災から2ヶ月間という短期間では、市町による「復興計画」の策定が困難な状況であったため、新たに特例法が制定され、通算8ヶ月間の建築制限が可能となったものである。

行政主導で「復興計画」の策定を急ぐのではなく、住民の意向を可能な限り計画に反映させるためには、相応の期間を必要とすることから、特例法の制定、制限期間の延長は、一定の意義があったものと考えられる。

表 2-17 震災後の建築制限

建築基準法84条	発災から最大2ヵ月間 H23.4.8～H23.5.11	6市町 1,818 ha
東日本大震災建築制限特例法	発災から最大8ヵ月間 H23.5.12～H23.11.10 「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」	7市町 1,144 ha
被災市街地復興推進地域の指定	発災から2年以内 H23.11.11～H25.3.10 土地区画整理事業等を実施する必要がある区域を「被災市街地復興特別措置法」に基づき指定	6市町 1,445 ha
復興まちづくり+建築基準法39条	建築基準法第39条 災害危険区域	12市町 約10,927ha 仙台市分1,214ha含む

(4) 災害危険区域の指定

その後、各市町では復興計画に基づき各種事業計画策定を進めたが、特に、防災集団移転促進事業計画の策定に合わせ、防潮堤や河川堤防、盛土道路等の津波防護策を実施しても、東日本大震災と同様の津波が発生した際に被害が生じる危険性が高い区域を基に、建築基準法第39条の規定により、各市町の条例で災害危険区域の指定を行った。宮城県内指定面積は12市町で約10,926.9ha（平成28年3月1日時点）。

3. 復興特別区域制度に基づく各種計画策定支援

(1) 復興特区制度

平成23年12月26日に施行された「東日本大震災復興特別区域法」では、「特定被災区域」において、国が認めた場合には、以下の3つの計画策定により、特例措置が講じられることとなった。

東日本大震災復興特別区域法の概要

1 対象地域

東日本大震災により一定の被害が生じた区域である特定被災区域等（宮城県は全市町対象）

2 基本方針（閣議決定）

- ◆ 復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項
- ◆ 復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針
- ◆ 復興推進計画の認定に関する基本的な事項
- ◆ 復興特別区域における特別措置 等

3 3つの計画

同法では、各被災市町の復興を迅速かつ確実に推進するため、規制緩和、手続きの迅速化、資金援助等を定めた下記に挙げる「復興推進計画」、「復興整備計画」、「復興交付金事業計画」の3つの計画を作成することとしている。

計 画	趣 旨	特 例 措 置	作成単位	作成体制	県担当
復興推進計画	個別の規制、手続きの特例や税制上の特例を受けけるための計画	<ul style="list-style-type: none"> ・漁業権の免許の特例 ・建築基準法における用途地域に係る制限の特例 ・応急仮設店舗・工場等の存続可能期間の延長の特例 ・公営住宅等の整備に係る入居者資格要件等の特例 ・税制上の特例 等 	県、市町村が単独又は共同して作成	国と地方の協議会 地域協議会	震災復興企画部
復興整備計画	復興整備事業を迅速に行うための特例許可、手続きのワンストップ化、新たな事業制度の活用等の特例を受けけるための計画	<ul style="list-style-type: none"> ・農地転用許可、市街化調整区域における開発許可を特例的に許可 ・土地利用基本計画の変更等に関する事項のワンストップ処理 ・復興整備事業の実施に必要な許認可等に関する事項のワンストップ処理 ・住宅地と農地を一体的に交換・整備する事業制度（復興一体事業）の創設 ・市街化調整区域でも土地区画整理事業が実施可能 等 	市町村が単独又は県と共同して作成	復興整備協議会	震災復興企画部 土木部
復興交付金事業計画	復興に必要な交付金事業に関する計画	国は予算の範囲内で復興交付金を交付する。	市町村が単独又は県と共同して作成	—	総務部

(2) 復興推進計画

復興推進計画は、個別の規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるために、県、市町村が単独又は共同して作成する計画で、民間事業者等からの提案も可能となっている。国の認定を受けることにより、規制の特例等が適用される。

宮城県では60件の計画が認定されており、このうち6件が用途地域規制の緩和に関するものとなっている。

表 2-18 用途地域規制の緩和に関わる復興推進計画一覧

認定番号	認定日	策定主体	計 画 名 称
宮城第 9号	平成24年9月28日	七ヶ浜町	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画
宮城第11号	平成24年11月6日	女川町	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画
宮城第27号	平成25年10月11日	南三陸町	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画
宮城第36号	平成26年9月29日	女川町	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画
宮城第44号	平成26年11月20日	名取市	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画
宮城第56号	平成27年12月4日	南三陸町	(建築基準法上の用途制限の緩和に関わる)復興推進計画

(3) 復興整備計画

1) 手続きの簡素化

復興整備事業を円滑に進めるためには、各種法規制の緩和や手続きの簡素化が必要不可欠であったことから、東日本大震災特別区域法に復興整備計画の規定が設けられ、規制の特例等が適用された。

具体的には、復興整備計画を作成することにより、市街化調整区域における開発許可や農地転用許可などに係る特例措置が適用され、また、事業実施に必要な許可手続のワンストップ化により、通常の手続よりも迅速な処理が可能となった。

① 事業実施に必要な許可の基準緩和

市街化調整区域における開発行為、農地転用について特例的に許可

② 事業実施に必要な手続きのワンストップ処理

(i) 土地利用基本計画の変更等

土地利用基本計画の変更、都市計画の決定・変更、農業振興地域の変更、農用地利用計画の変更、地域森林計画区域の変更、保安林の指定・解除等

(ii) 許認可等

都市計画法の開発許可・事業認可、農地法の農地転用許可、森林法の開発許可・保安林指定地の立木の伐採許可、自然公園区域内の行為の許可等

③ 事業制度の特例

(i) 市街化調整区域でも土地区画整理事業が実施可能

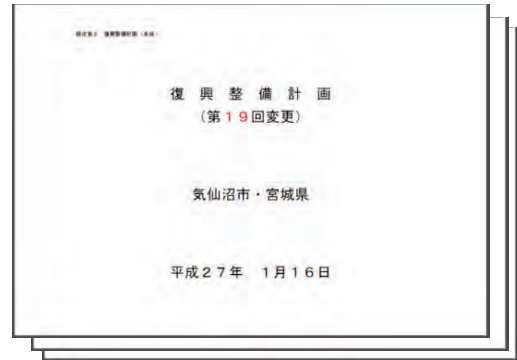
(ii) 集団移転促進事業により医療施設、官公庁施設、購買施設の移転用地の造成が可能

(iii) 鉄道復旧事業等一定の事業については環境影響評価に代えて簡易アセスが可能

復興整備計画は、市町村が単独で又は県と共同して作成し、復興整備計画及びその実施に関し必要な事項について協議を行うため、復興整備協議会を組織する。

復興整備協議会は、被災関連市町村長および知事で構成し、必要に応じ、国の関係行政機関の長を加えることができる。また、手続きのワンストップの観点から計画に位置付ける許認可を所管する大臣等を構成員として加える。

沿岸部の15市町が県と共同で復興整備計画を作成することとしている。ワンストップ処理等の特例を要しない事業は、通常の手続きで事業を行うため、全てが復興整備計画に位置付けられる訳ではないものの、復興事業同士の整合を図る意味から、計画に位置づけることもある。



2) 県(都市計画課)が中心となった土地利用調整

手続きの簡素化の方法は示されたが、それにより土地利用調整が無くなるわけではなく、各種法令に基づく一定の手続きは残ったままであったことから、復興整備協議会の開催（1回/2ヶ月）までの事前調整が重要であった。そこで、土地利用調整業務のノウハウを持っていた都市計画課が中心となって、事前の各種土地利用調整を行った。

また、県と国の関係機関で「宮城県復興整備連絡会議」を設定し、迅速な運用方法について協議した。

特に、平成24年中は復興整備計画の作成を通じて細かな運用を定めていくような状況であり、「復興整備計画WG会議」で問題点を抽出し、県が国関係機関に働きかけて迅速な運用方法を確立していった時期であった。

一方、都市計画の決定変更も多数必要であったことから、都市計画課では、従前は年3～4回程度の開催であった県都市計画審議会について、復興整備協議会のペースに合わせて、2ヶ月に1回+年度末1回の計7回開催し、計画策定から事業着手までの各種手続きが滞りなく行われるよう配慮した。

【県庁内の役割分担】

地域復興支援課：復興整備協議会の運営

都市計画課：市町及び国関係機関との土地利用調整業務の主管課

関係各課名：農業振興課（農地法，農振法），林業振興課（森林法），

（WGメンバー）自然保護課（自然保護法，環境影響評価法，特別名勝松島）

復興まちづくり推進室（市町支援）など

4. 津波避難計画策定支援

東日本大震災では、県内で1万人を越える死者・行方不明者が発生したが、再び最大クラスの津波が襲来したとしても、同じような犠牲者が出ないようにするため、高台移転や海岸堤防等のハード整備とともに、悪条件下でも人命だけは必ず守ることのできる津波避難計画を策定し、復興に向けた新たなまちづくり計画の中で、「避難計画」の要素を反映させる必要があった。

そこで、東日本大震災で明らかとなった課題を踏まえ、津波襲来時に円滑な避難を可能とするための避難場所・津波避難ビル等、避難路、避難誘導サイン等の整備に際して留意すべき事項等について整理し、県内の統一的な「津波避難のための施設整備指針」としてとりまとめることとした。

(1) 経緯

震災前、本県は30年以内に99%の確率で想定宮城県沖地震レベルの地震・津波の襲来が想定されていたため、それに対応する津波対策ガイドラインの策定や防災訓練を実施していた。



防災訓練を実施



「津波防災シンポジウム」の開催

東日本大震災の発災後、国において今次津波における津波避難の課題整理や今後の対策を検討した上で、防災基本計画を始めとする関連計画の修正や関連法案の策定を行った。これを受け、それらの方針を今回の指針に反映することとした。

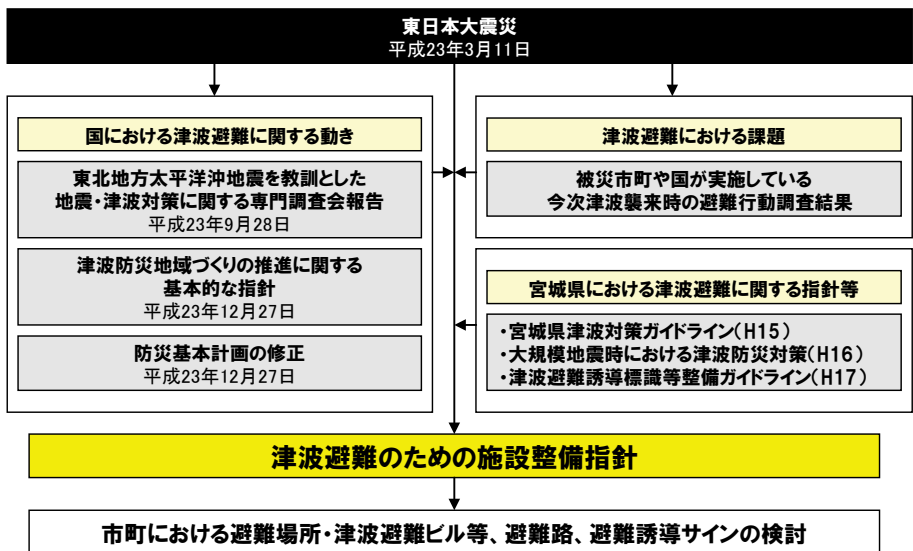


図 2-80 津波避難のための施設整備指針策定のフロー

(2) 基本的な考え方

1) 人命を守るためのまちづくり

避難しやすい市街地形成を図る。総合的取組により防災文化の定着を図る。

2) 長期的な視点

最大クラスの津波は次いつ発生するか分からずその持続性を考慮し、かつコスト面にも配慮した長期的な視点で検討する必要がある。

3) 悪条件下での最大クラスの津波を想定

今次津波は満潮時でなく、昼間の時間帯であったため、悪条件下を考慮する。

4) 人工物・予測の限界を認識

人工物が想定を超える津波に破壊されることや、津波浸水想定などの予測には限界があることを認識すること。

5) 地域の実状に応じて適用

仙台平野とリアス式海岸といった地形により、土地利用や避難行動の状況が異なることを考慮すること。津波発生から津波終息までを指針の対象とした。

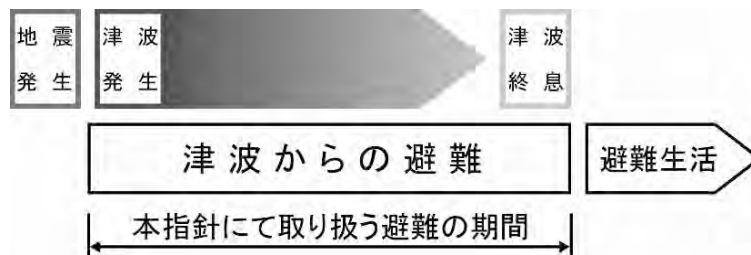


図 2-81 津波避難のための施設整備指針における避難期間のイメージ

(3) 検討のフロー

検討における新たな視点として、避難手段の一つに自動車利用を考慮した他、国土交通省による避難実態調査結果をもとに避難開始時間や避難距離を決定した。

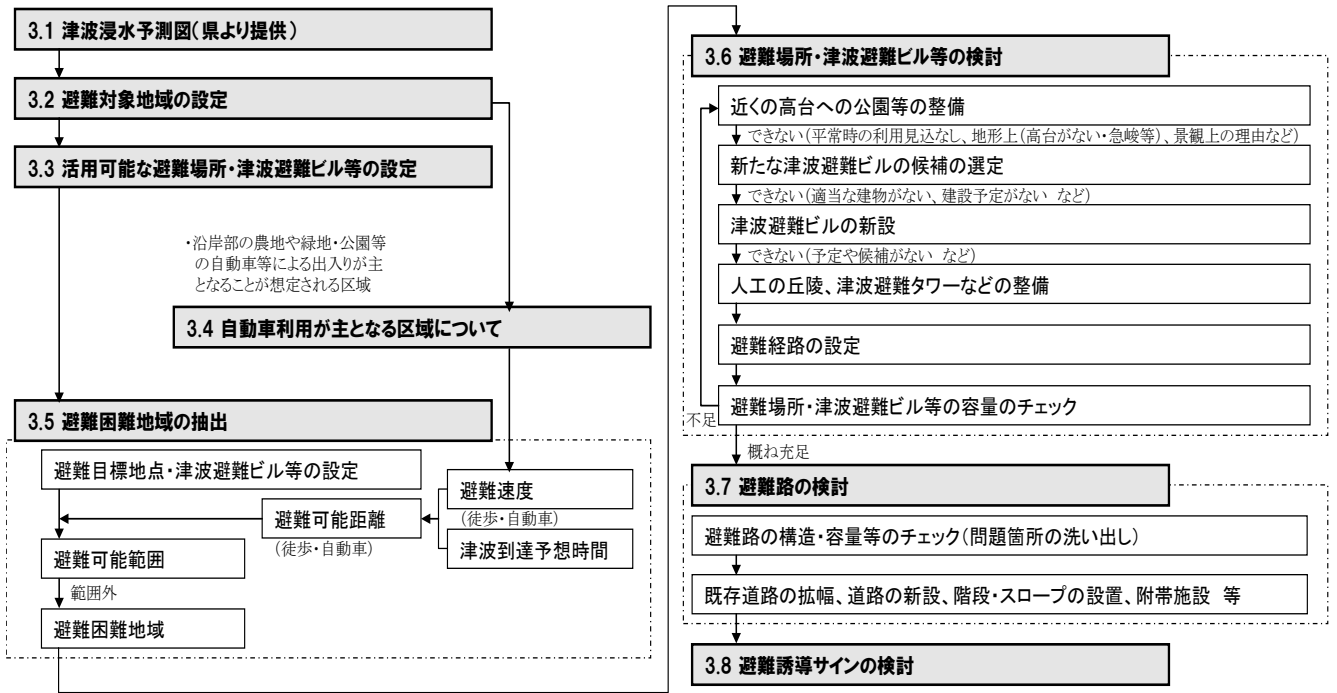


図 2-82 津波避難計画検討フロー

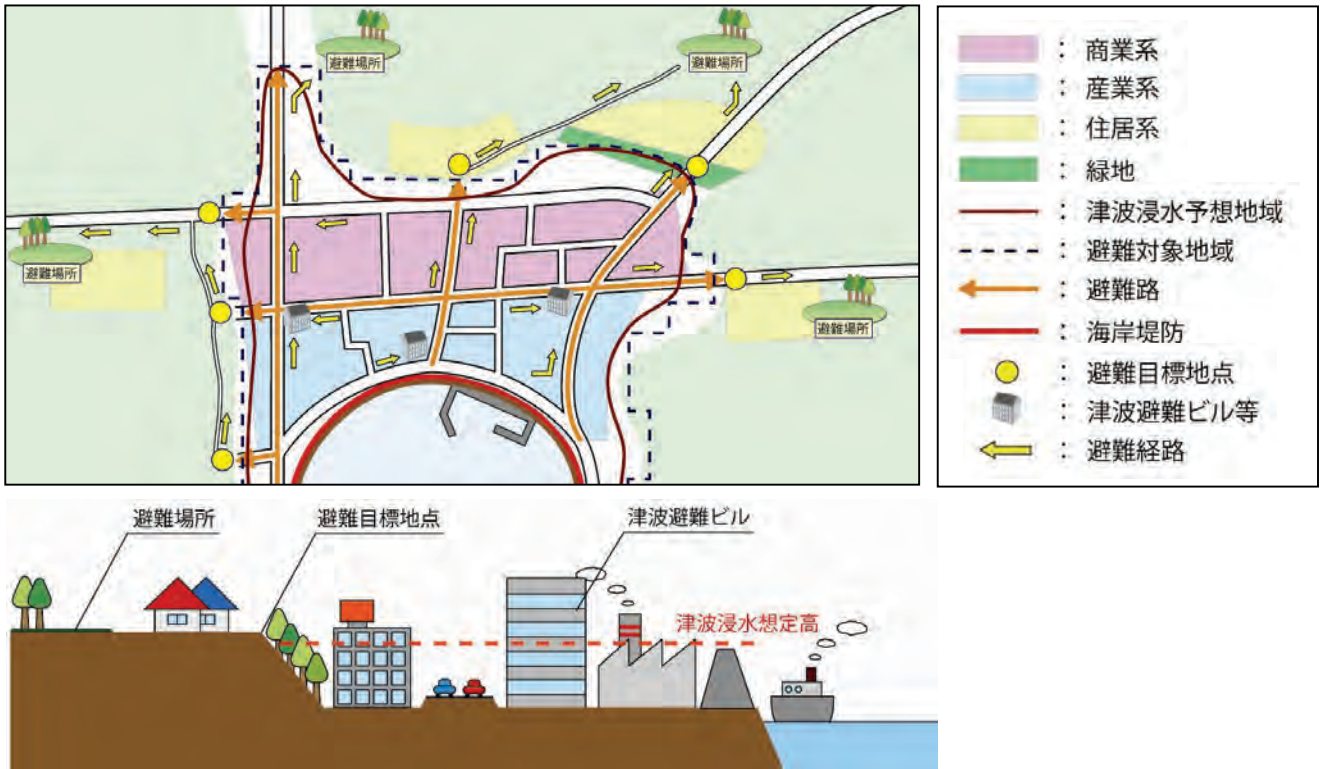


図 2-83 検討イメージ (リアス部/牡鹿半島以北)

(4) 指針策定までの流れ

本指針の策定に当たっては、震災前より設置されていた「宮城県津波対策連絡協議会」（委員長：東北大学今村教授）に諮り、平成24年3月26日の同協議会において最終的に承認が得られ、同日施行した。

宮城県ホームページで公開中：<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/57724.pdf>



図 2-84 避難路の検討イメージ

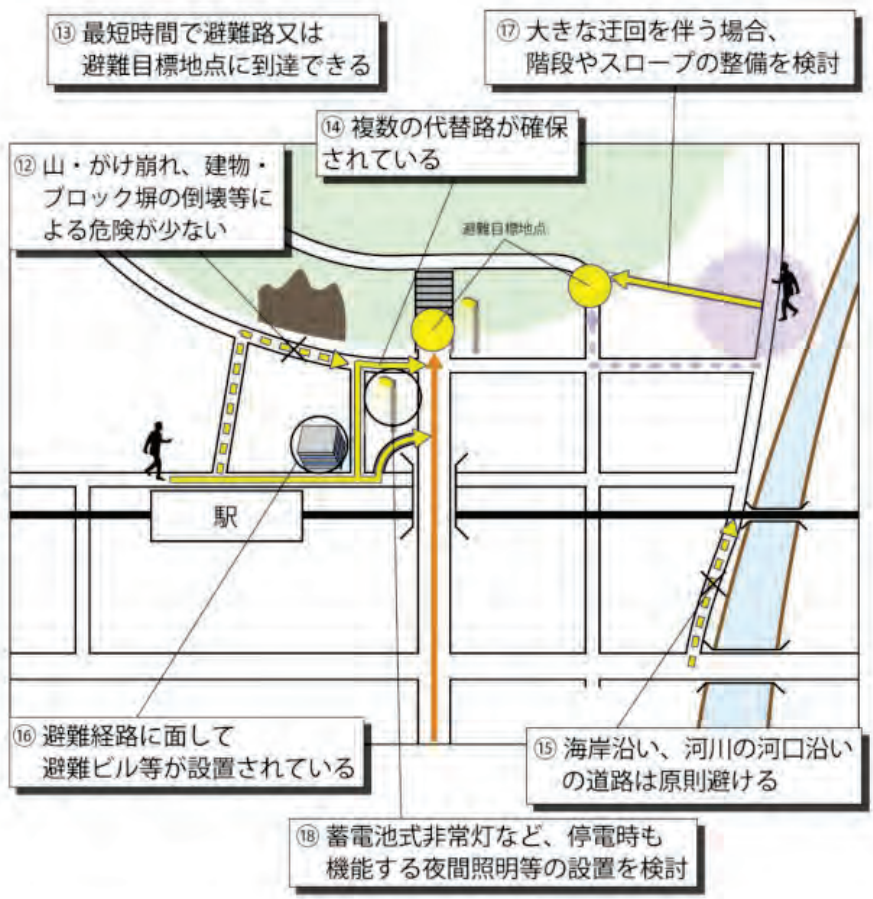


図 2-85 避難経路の検討イメージ

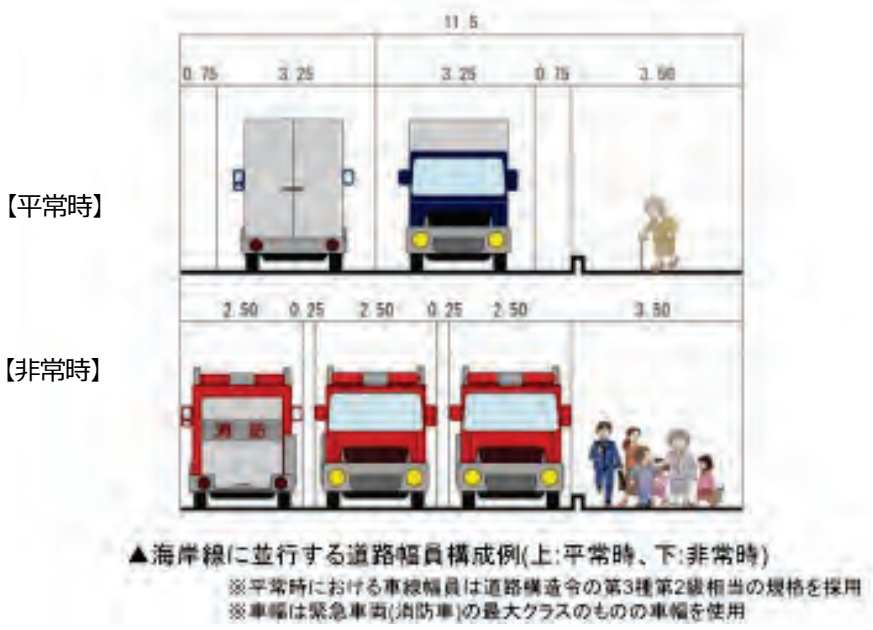


図 2-86 避難路としての機能を考慮した幅員

■避難・誘導標識のシステム（必要アイテム）

事前教育（数十年）

発災時情報（数分間）

学習系サイン1
「津波の危険性」の揭示

「津波の危険性やその地域の被害の歴史情報」の揭示

- 津波注意警告サイン
- 津波注意啓発サイン
- 避難場所案内サイン
- ハザードマップサイン
- 津波知識学習サイン
- 津波碑モニュメントサイン
- わすれないしくみ（過去の津波来襲波高）

学習系サイン2
「避難場所・避難方向」の揭示

「津波避難場所/津波避難ビル/安全な高さ/避難方向（経路）」の揭示

- 1.津波避難場所
- 2.津波避難ビル

- 避難場所の記名サイン
- 避難場の方向・誘導サイン
- わすれないしくみ（安全地域の確認サイン）

緊急情報系サイン
「津波発生」を知らせる

「津波の発生を知る」ための緊急情報を発信する

- ハンザマスト（非常用拡声器）
- 道路標識型注意・警報サイン
- 情報家電・端末
- 感じる
- 防災無線
- テレビ
- ラジオ
- 携帯電話/ポケットベル
- ファックス

図 2-87 避難誘導サインの検討

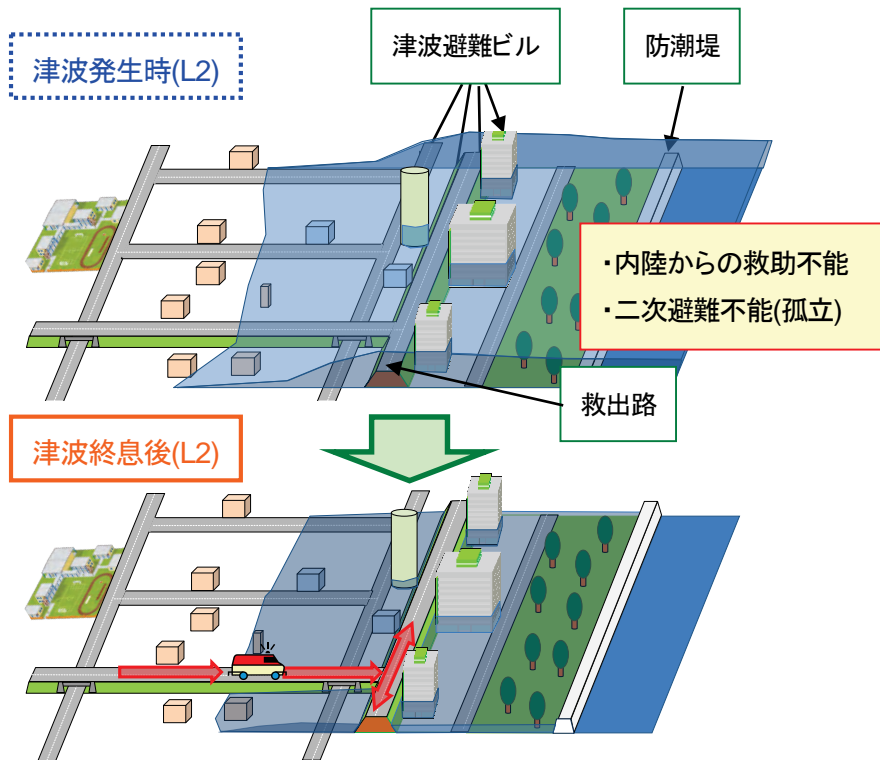


図 2-88 内陸部から避難ビル等をつぶす、早期通行が可能な道路ネットワークの構築

5. 防集事業で買い取る土地の抵当権抹消スキームの確立

防災集団移転促進事業においては、移転促進区域（移転元地）の買い取りが柱の一つとなっており、移転対象者は元地の売却費が住宅再建の一助となっている。

移転元地には抵当権が設定されているケースも多く、市町としては、抵当権が解除されない限り土地の買収ができないことから、課題となっていたが、平成24年11月12日に「金融機関向け防災集団移転促進事業説明会」を実施し、その後も継続して市町向け説明会の開催や金融機関の問い合わせ窓口一覧の作成、貸金業協会への協力要請などを行い、平成24年度中に抵当権抹消に関する課題解決が図られた。

これに併せて、「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（平成23年7月 個人債務者の私的整理に関するガイドライン研究会）の活用方法の勉強会や周知も実施している。

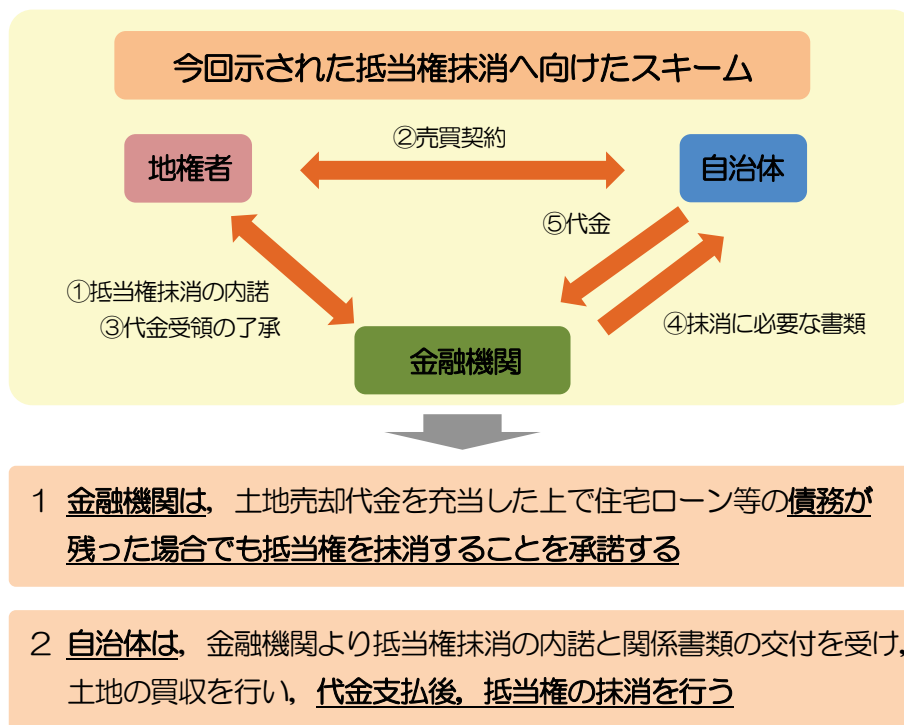


図 2-89 防集事業で買い取る土地の抵当権抹消スキーム

【私的整理ガイドラインの概要】

被災ローン減免制度と呼ばれ、東日本大震災の影響により震災前のローンの支払いが難しくなった被災者について、被災者の資産や収入の状況に応じてローンの減額や免除が受けられる制度。

・制度利用上のメリット

- ① 制度を利用できれば信用情報にのらない。
- ② 義援金や生活再建支援金とは別に500万円を限度に自由財産（手元に残せる資産）が認められる。
- ③ 保証人の状況により保証債務が免除される場合がある。
- ④ 手続きを支援してくれる弁護士費用がかからない。

6. 防災集団移転元地計画策定支援

(1) 防災集団移転元地とは

防災集団移転促進事業は、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」※に基づき、災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転の促進を図るものである。

東日本大震災前の実績は、延べ35団体1,854戸の移転戸数にとどまっていた(昭和47年～平成18年)。

※法定制 昭和47年7月豪雨災害等による被害を契機に議員立法により制定

(昭和47年法律第132号)

防災集団移転促進事業は、主に下記3つの内容から成り立っている。

- ① 安全な移転先団地の整備及び宅地の借地・分譲
- ② 移転先団地宅地購入・住宅建築費に対する利子補給
- ③ 居住の用に適さない宅地等(移転元地)の買い取り
→災害危険区域を指定し、住宅等の建築を制限または禁止

上記③に関する本事業の特殊性として、利用目的がなく、土地を「買取る」ことが目的とされている。ただし、買取り対象の土地については、震災後に省令が一部改定された。

改定前：買取り対象が「すべての農地及び宅地」

改定後：買取り対象が「全ての住宅の用に供されている土地」(平成23年12月26日省令改正)

この改定により、買取り対象が居住用宅地のみとなったことから、買取った公有地が下記のとおりモザイク状(着色部)に分布することとなった。

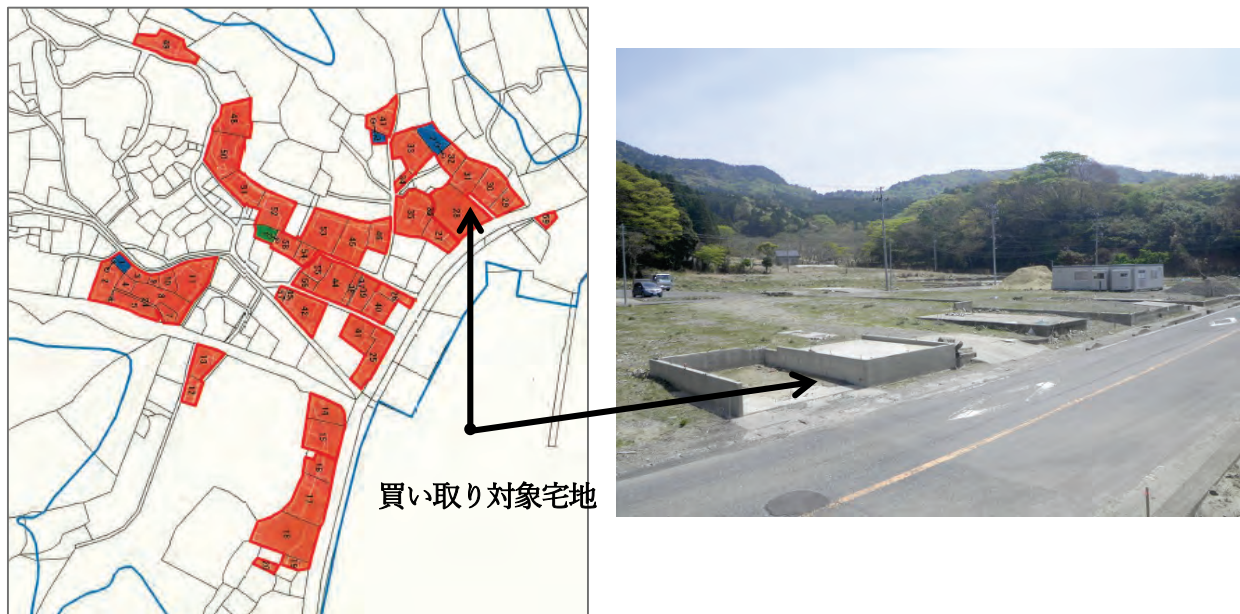


図 2-90 移転元地の買い取り事例 (漁港背後地)

(2) 移転元地利活用に係る課題の整理

本県では、震災後、膨大な面積（12市町で約1,142ha（平成26年6月時点））の移転促進区域が指定されたが、震災から数年経過した時点では、市町は未だ移転先地の基盤整備に注力していた状況で、跡地（以下、「移転元地」）の利用計画が策定され、復興交付金事業活用の目処が立っているものはごく一部にとどまっていた。

現状のままで十分な検討がなされない状況が続くと、その後、下記に挙げる課題等が顕在化することが危惧されていた。

- ・モザイク状で公有地が残るため、市町自ら利用するにしろ、民間に売却や賃貸するにしろ、土地の利活用が十分なされない可能性がある。
- ・その結果、未利用の公有地の適正管理に毎年一定の維持管理費がかかるとともに、買い取り対象以外の民有地が残る場合は、一定のインフラ整備が必要となる。

(3) 検討状況

前述課題の顕在化を回避するために、平成25年7月より庁内関係機関が連携して、移転元地の利活用について検討した。

1) 検討体制及び内容

移転元地の利活用促進を図るため、県震災復興本部の下に設置されている「まちづくり・住宅整備推進本部」において、「復興に向けた土地利用」を検討テーマとし、沿岸部地域における復興に向けた土地利用計画の策定と事業の推進を図ることとした。県庁内関係課室で構成する5つの利活用検討ワーキングを土地利用の形態に合わせて設置した。

- ① 農地利用 WG：農用地地区における移転元地利用の推進及び集約地の具体的利用策の検討
- ② 漁業利用 WG：漁業集落における移転元地利用の推進及び集約地の具体的利用策の検討
- ③ 公園緑地 WG：移転元地を中心とした公園緑地の整備の推進
- ④ 産業利用 WG：移転元地を活用した産業利用の推進
- ⑤ 沿岸集落再生 WG：被災した沿岸集落の再生案の策定支援

2) 事業別検討状況

① 農山漁村地域復興基盤総合整備事業

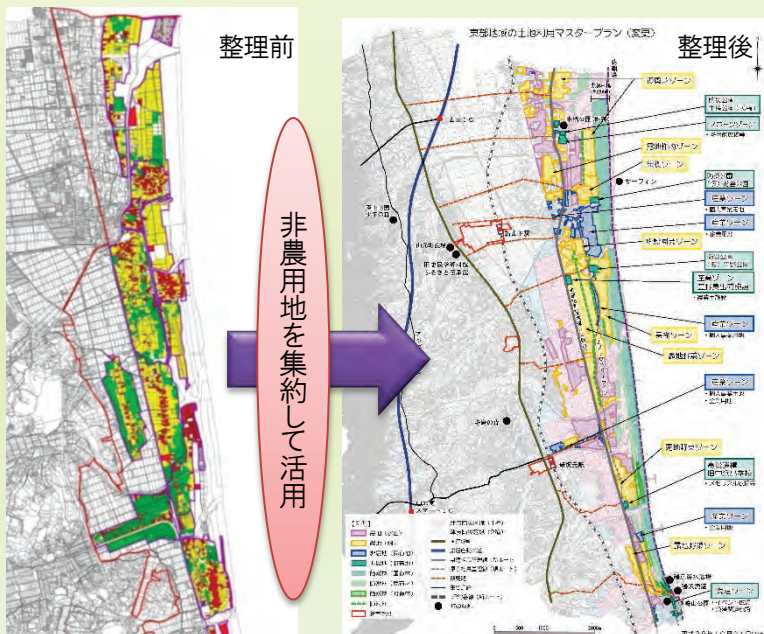
事業対象箇所・・・気仙沼市杉の下地区、山元町東部地区など

[山元町東部地区農地整備事業の事例]

防集事業により買取された住宅等の移転元地や買い取り対象とならなかった民有地を農地整備事業区域に含め、土地改良事業の換地制度を活用し、非農用地の集約化を行い、防災公園や防潮林等の公共用地の確保や企業誘致などの取組を県と町が連携して実施している。

[課題等]

- ・非農用地の集約化には、非農用地地権者の100%同意が必要
- ・非農用地を含め土地利用計画は作成したものの、非農用地地権者の同意率が上がっていない。
- ・非農用地の集約後の基盤整備（道路、ライフライン等の整備）については、農政サイドでは有効な事業がない。



② 漁業集落防災機能強化事業

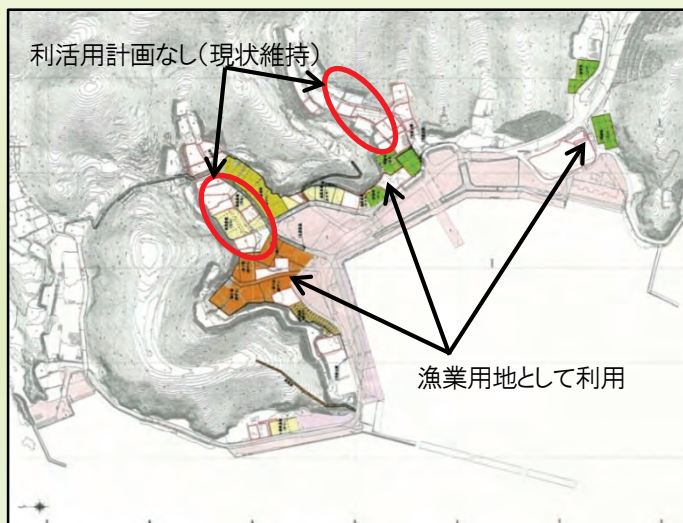
事業対象箇所・・・気仙沼市、南三陸町、石巻市及び女川町等の離半島部

[女川町出島漁港周辺の事例]

防潮堤背後の漁業関連施設については、漁業集落機能強化事業により地盤の嵩上げ等が実施可能だが、その他の土地利用が決まっていない区域については現状維持とならざるを得ない。

[課題等]

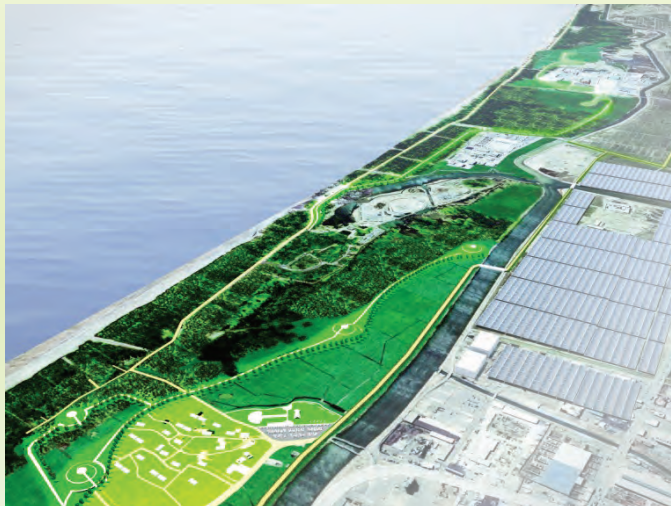
- ・防潮堤背後には、地盤沈下等により排水困難となる区域が多くあるが、土地利用の見込みがない場合は、十分な排水対策が出来ない状況にある。



3) 防災公園・緑地

【岩沼市千年希望の丘の事例】

津波の力の減衰や避難場所として活用するとともに、再生可能な震災廃棄物を活用した築造により、津波の痕跡や被災者の想いを後世に伝え、さらに集落跡地等の遺構の保存による震災の記憶や教訓を国内外に発信するメモリアル公園と防災教育の場として整備をすすめている。



4) 効果促進事業

① 地域拠点

南三陸町伊里前地区、石巻市牡鹿地区・雄勝地区：地域の拠点として、旧市街地の一部を活用した観光商業エリアを構築する計画

② 産業用地整備

東松島市大曲地区：土地区画整理事業計画地の一部（約5.5ha）について、立地企業を確定させて効果促進事業を活用して先行整備。

③ 観光交流

・気仙沼小泉地区で観光施設として、海水浴場のための駐車場等整備について、用地費も含めて認められている。

・石巻市白浜地区：海水浴場の再生と後背地のレクリエーション施設整備など、土地利用計画について、県ほか関係機関と地元と一定の合意がなされている。

【概要】

- 被災後に砂浜が自然再生しており、観光資源として活用する。復興交付金の効果促進事業を活用し、砂浜後背地の整地や、低廉な広場、駐車場等を整備。

【背景】

- 被災前は、年間1万人が訪れる海水浴場であり、繁忙期は駐車場が不足。
- 地域住民を中心に、H25、H26年度に2日間海開きを開催するなど、地元住民に海水浴場再開に強い希望あり。
- H25年の海開きの際に実施した海水浴客へのアンケートで、海水浴場整備への希望が多かった。
- 広場は地区住民が維持管理を行うことで地域コミュニティ再生に寄与。

移転元地活用事例



復興庁「防集移転元地の活用に関する事例集」より

第5項 人員と財源の確保

1. 人員確保

(1) UR都市機構による支援

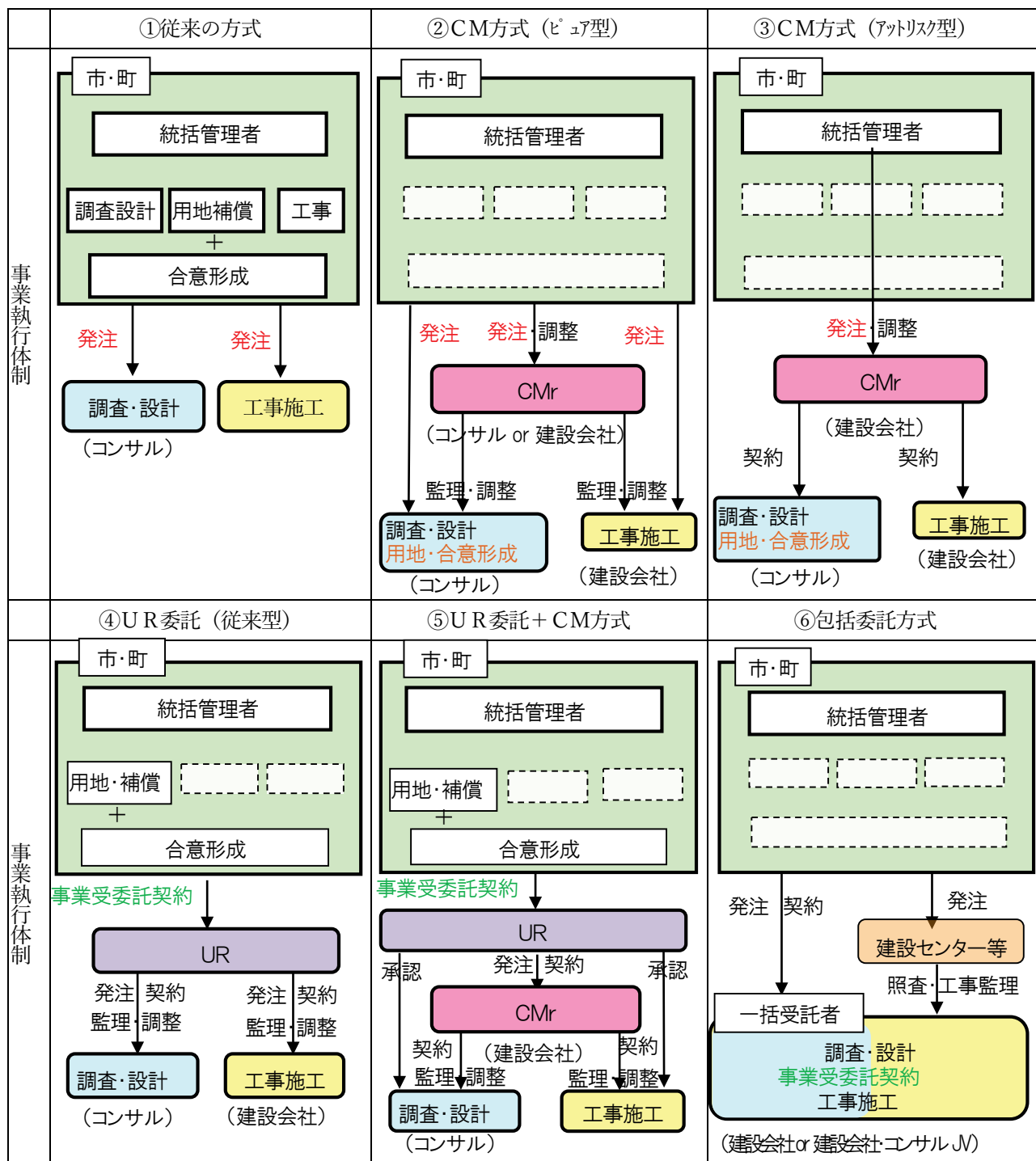
UR都市機構では、被災直後の復興計画の策定支援に始まり、復興まちづくり事業のコーディネート業務や災害公営住宅整備事業の受託等、特に、甚大な被害を受けた県北部の被災市町を中心に支援を実施している。

(2) 発注者支援業務制度の活用

復興まちづくり事業では、前述したとおり全国自治体から派遣された職員やUR都市機構を始め、職員不足に対応してきたが、それでもなお、事業を円滑に推進するためには、マンパワーが不足している状況であるため、民間のノウハウを積極的に活用する業務委託の検討を実施している。検討にあたっては、国土交通省や復興庁、UR都市機構、区画整理促進機構の他、実際に業務を受注する可能性のある建設会社や設計コンサルタントとも意見交換を実施した。

1) 検討した業務委託パターン

平成24年度当初、復興まちづくり事業の発注が本格化する前に、建設会社や設計コンサルタントとの意見交換を踏まえて想定した業務委託パターンは、下記のとおり。



第1章 「災害に強いまちづくり 宮城モデル」の構築

第2章 安心安全なまちづくり

第3章 「港湾」・「空港」等 災害に強い「道路」

第4章 早期復旧と復興の 加速化に向けた取組

第5章 震災教訓の伝承

2) 被災市町における復興まちづくりの発注形態について

平成28年3月時点における各市町のまちづくり事業の発注形態は、下記のとおり。

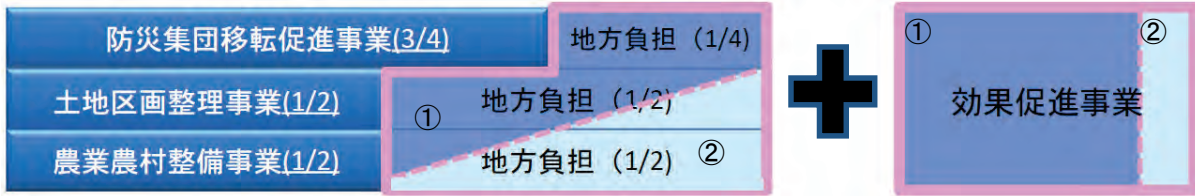
表 2-19 復興まちづくりの発注形態の状況

市町村名	土地区画整理事業（拠点含む）	防災集団移転促進事業
気仙沼市	鹿折・南気仙沼－UR+CMR(アットリスク型) 魚町・南町－市発注（一般競争）	市発注（一般競争）
南三陸町	志津川－UR+CMR（アットリスク型）	町発注（一般競争）一部CMR
石巻市	新市街地－入札（一般競争） 既存市街地－UR+CMR(アットリスク型)	UR+CMR（アットリスク型）
女川町	UR+CMR（アットリスク型）	UR+CMR（アットリスク型）
東松島市	UR+CMR（アットリスク型）	市発注（一般競争）
塩竈市	市発注（一般競争）	災害公営との一体事業としてUR
七ヶ浜町	町発注（一般競争）	町発注（一般競争）
多賀城市	市発注（一般競争）	－
名取市	市発注（設計施工一体型）	市発注（一般競争）
岩沼市	－	市発注（一般競争）
亘理町	－	町発注（一般競争）
山元町	拠点－町発注CMR（ピュア型）	町発注（一般競争）

2. 財源確保

(1) 復興交付金制度の創設

被災3県（岩手、宮城、福島）及び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年度第3次補正予算にて、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。



①追加的な国庫補助

地方負担の50%及び効果促進の80%を国庫補助対象に

②地方交付税の加算

地方負担は地方交付税の加算により確実に手当

(2) 防災集団移転促進事業に関する制度拡充

平成24年1月6日改正内容

【制度改正】

◆補助限度額の拡充

①住宅団地の用地取得造成費への加算

切土造成
盛土造成
造成用地取得費
(現行 14,200 円/㎡ → 改正 39,780 円/㎡)

②移転者への利子相当額の補助の引き上げ
(移転者の住宅建設費等は自己負担)

住宅建設費
住宅建設のための借入金の利子相当額
土地購入費
(現行 406 万円 → 改正 708 万円)

③特例による単価の適用除外の設定
住宅団地の用地取得造成及び公共施設整備では、限度額を超えた場合でも、個別認定で補助可能

【公共施設整備】 公園整備 集会所
道路整備 下水・給水整備

④戸当たり合算限度額の撤廃
(現行 1,655 万円/戸 → 限度額撤廃)

◆住宅団地に立地できる用途の拡充
住宅団地に関連する公益的施設（病院等）の用地取得・造成費を補助対象化

◆移転者に譲渡する場合の補助の導入
住宅団地の用地取得造成費で、移転者等に分譲する場合も分譲価格（市場価格）を超える部分を補助対象化

◆住宅団地規模要件の緩和
10戸以上 → 5戸以上

平成 25 年 3 月 27 日改正内容

◆事業費合計の 2 割未満の事業費変更は「軽微な変更」として届出で可。

平成 25 年 9 月 24 日改正内容

◆流用手続きが明確化され、柔軟な運用が可能となった。

平成 25 年 9 月 26 日改正内容

◆復興の進捗に応じて、取得した移転促進区域の譲渡・交換が可能となった。

(3) 被災市街地土地区画整理事業に関する制度拡充

◆地区要件の拡充

(現行) 被災地面積が概ね 20ha 以上で、被災戸数が 1,000 戸以上の市街地のうち、被災市街地復興推進計画に定められた区域内の地区

(改正) 復興整備計画で位置づけた区域を追加

◆津波防災整地費

(改正) 防災上必要な土地の嵩上げ(津波防災整地費)を国費算定対象経費に追加

[要件]・計画人口密度 40 人/ha 以上の区域

・既往最大津波に対し浸水しない程度までの土地嵩上げに係る整地費

◆緊急防災空地整備事業

(改正) 減価補償地区以外も対象。平成 24 年 1 月 6 日改正内容

(4) 新制度の創設

◆津波復興拠点整備事業

復興の拠点となる市街地(一団地の津波防災拠点市街地形成施設)を、用地買収方式で、緊急に整備する事業に対して支援を行う津波復興拠点整備事業を創設。

被災自治体に対する財政的支援

- ①津波復興拠点市街地計画策定支援(計画作成費, コーディネート費)
- ②公共施設等整備(地区公共施設整備, 津波防災拠点施設整備等)
- ③用地取得造成

津波復興拠点イメージ

住宅・公益系



業務系



港湾エリア

本事業では、道路、公園、緑地のほか、津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設等の整備を支援

【効果促進事業一括配分】

平成 24 年 5 月 25 日改正内容

- ◆使い勝手向上のため、効果促進一括配分枠が創設された。

平成 26 年 11 月 25 日改正内容

- ◆一括配分の対象となる対象となる基幹事業に災害公営住宅整備事業が追加された。
- ◆一括配分の対象となる事業費の上限を上げられた（1 億円⇒3 億円）

平成 27 年 8 月 26 日改正内容

- ◆一事業当たりの事業費の上限（3 億円）が撤廃された
- ◆一括配分の配分額上限が上げられた（250 億円⇒500 億円）

(5) 住宅再建支援（復興基金交付金の創設）

被災者の住宅再建にあたっては、被災者の自立再建を促す必要性があったことから、各市町では、国に対し積極的に要望活動を実施していたが、個人の資産形成に資するとの観点から復興交付金の活用が認められなかった。

県では、住宅再建への国費充当は、まちづくり事業の促進のためであり、資産形成は結果にすぎないとの方針に基づき、国に対し粘り強く要望活動を実施した。

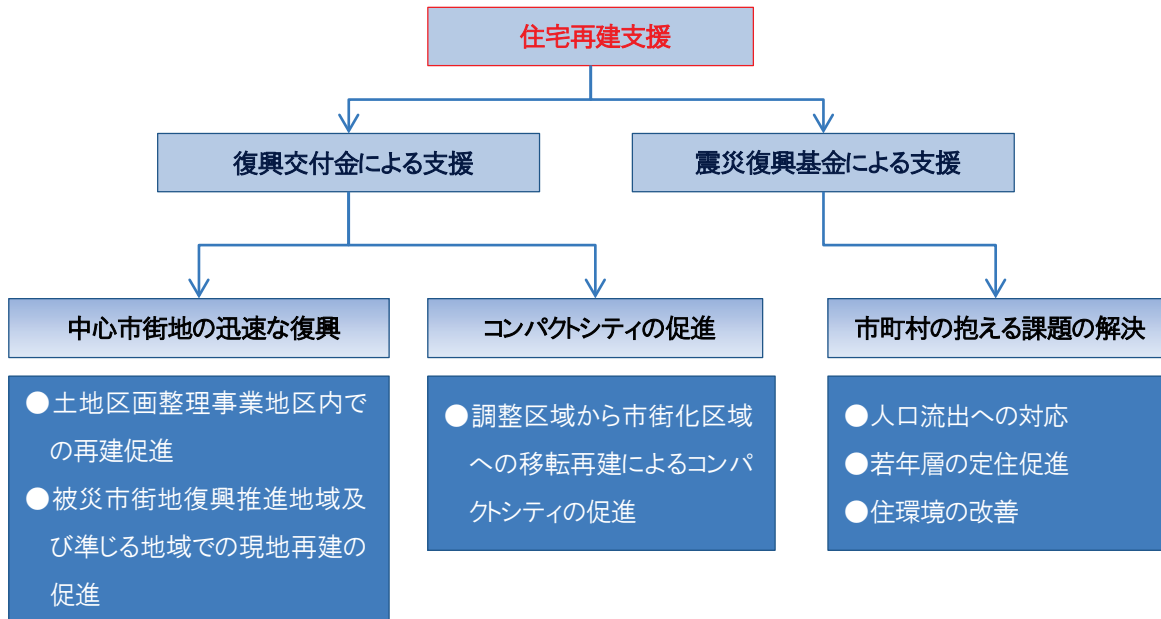


図 2- 91 住宅再建支援フロー図

●現地再建支援による中心市街地の迅速な復興

【支援対象】

- ①被災市街地復興推進地域等(土地区画整理事業区域及びその周辺で良好な市街地形成を目的として定める地区計画区域も含む)の既成市街地で現地再建する場合
- ②現地で先導的に住宅再建することにより, 既成市街地の迅速な復興に資する場合

【事業効果】

- 移転に伴う未利用地の発生抑制による中心市街地の空洞化の防止
- 自立再建住宅の増加による災害公営住宅の建設費・維持管理経費の縮減

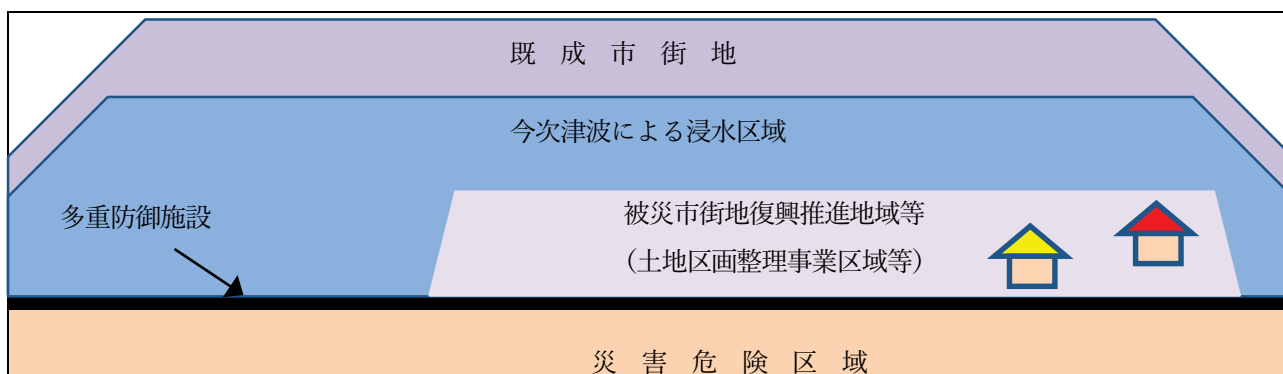


図 2-92 現地再建支援のイメージ

●沿岸集落の集約化によるコンパクトシティの促進

【支援対象】

- ①沿岸集落から既成市街地(市街化区域等)内の未利用地に移転し住宅再建する場合
- ②移転元地と移転先地での著しい地価の差が自立再建の支障となっている場合

【事業効果】

- 行政サービスの集約化による効率的で持続可能な行政運営
- 市街化区域内の未利用地の利用促進による中心市街地の活性化
- 自立再建住宅の増加による災害公営住宅の建設費・維持管理経費の縮減

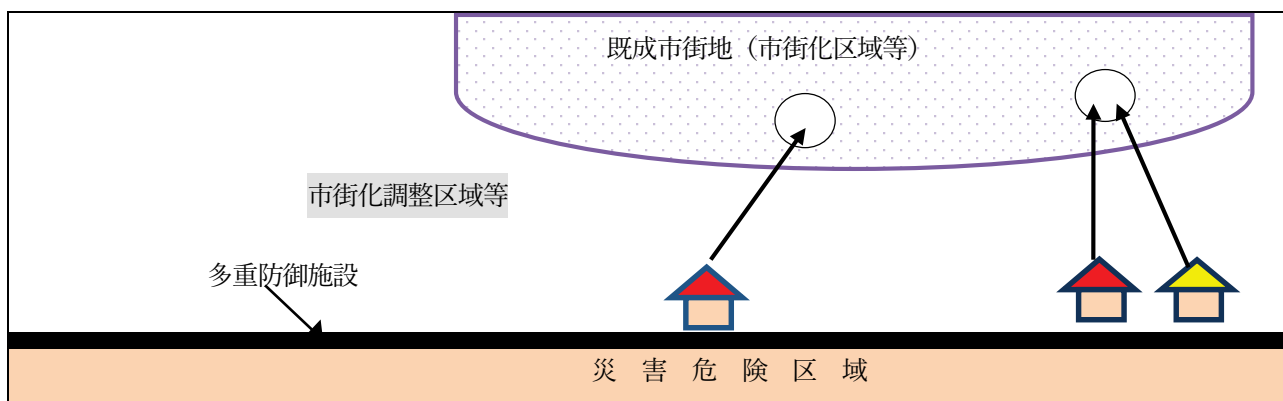


図 2-93 集落集約化のイメージ

○復興基金交付金による対応

上記方針に基づき、被災市町とともに国に粘り強く要望活動を実施した結果、復興交付金では認められなかったものの、復興基金交付金（津波被災住宅再建支援分）として平成25年2月に県に対して交付されることとなった。

県では、支援すべき範囲を市町とともに必要額を精査したところ、最大で約728億円となったことから、国から交付される震災復興特別交付税709億円に加え、県の復興基金から19億円を財源として活用し交付総額は728億円とした。各市町に対する交付限度額は別紙のとおりであり、8割を上限として第一回配分を3月26日に交付し、残り2割については8月30日に交付した。

《市町における交付金の充当対象事業》

●対象者

次のいずれかを満たす者

ア 次の全てを満たす者

- ・東日本大震災発生時に津波浸水区域内の持ち家に居住していた者
- ・同一市町内で住宅を再建する者
- ・防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の利子補給の対象とならない者

イ 東日本大震災発生時に津波浸水区域内に居住していた者で、制度の趣旨に即して対象とすることが必要であるものと市町長が認める者。

●対象事業

①住宅及び土地取得に係る利子補給又は補助

②移転経費に対する補助

③宅地の嵩上げ等に係る利子補給又は補助

④上記①から③までに掲げるもののほか、制度の趣旨に即して対象とすることが必要であるものと市町長が認める事業

●期間

市町は交付金を東日本大震災からの復興のために設置した基金に積み増しし、平成32年度までの範囲で事業を実施

交付限度額の算定方法

交付限度額＝ $[(A - B) \times C \times \text{災害公営住宅非入居率 (95\%)} + D] \times 250 \text{万円}$

A：津波浸水区域内の全壊世帯数＋大規模半壊世帯数×1／2

B：Aのうち災害危険区域内の全壊世帯数＋大規模半壊世帯数×1／2

C：持ち家比率（平成22年国勢調査）

D：津波浸水区域内における災害危険区域内で国の支援（防災集団移転事業、がけ地近接等危険住宅移転事業）の対象とならない持ち家世帯数