

# 復興計画事前策定の手引き

平成 30 年 2 月

和歌山県



## はじめに

東日本大震災の半年後、和歌山県は紀伊半島大水害に襲われました。その際、あらゆる機関に御協力をいただき、まず、全力を挙げて人命救助に取り組み、そして復旧、復興を急ピッチで進めました。

被災後、時間が経つと人々の復興への意欲が衰えてきます。地域の復興とは、そこに住む人々が意欲を持って働き、暮らし始めることです。復興に時間がかかりすぎると人々の気力が萎えてしまい、地域が元に戻ることは難しくなります。そのため、早期に復興を成し遂げる手立てをあらかじめ講じておくことが非常に重要となります。

この手引きの作成にあたって、東日本大震災からの復興まちづくりに向けた取組やその事業手法などを詳細に調査しました。その際には、岩手県や宮城県、両県の市町村をはじめ被災地の皆様に、資料提供や実地調査等、多大な御協力をいただきました。刊行にあたり、改めて心から感謝を申し上げます。

さらに、東北地方の復興の状況に精通した有識者と本県内の市町村長をはじめとする関係者の皆様から御意見、御提言をいただくため、4回にわたり「南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法研究会」を開催しました。そこから、私たちが学んだのは、人々が地域への愛着・誇りを持ってこのまちで暮らし続けたいと思う気持ちを失うことのないよう、迅速にまちや産業を復興させなければならないということです。

そのためには、まだ被害を受けていない現在、地域単位であらかじめよく議論をして、仮にまちが大規模災害により被害を受けたとき、このようにまちを復興しよう、そしてその際、もともと有している狭あいな道路や密集した住宅地、下水道の未整備等のまちの課題を併せて解決する、そのような計画を決めておくことが有効となります。それにより、どの地域よりも早くまちづくり事業に着手し、早期に被災前よりも暮らしやすい活力あるまちに再生することができるはずです。

南海トラフ地震をはじめ直下型地震や風水害による大規模災害が発生するリスクはどの市町村にもあります。大規模災害への対応は喫緊の課題であり、復興計画の事前策定を加速化するために、県は市町村の計画策定を積極的に支援します。

市町村が、この手引きを参考にして、地域における復興まちづくりへの理解を深め、南海トラフ地震による地震・津波災害等が起こったときには、迅速により良いまちに再生できるよう、復興計画の事前策定を進めていくことを期待します。

平成30年2月

和歌山県知事 仁坂 吉伸

## 目次

はじめに

第1章 復興計画事前策定の必要性	1
第2章 東日本大震災の復興から学ぶ	5
第1節 東日本大震災における復興への取組	5
1 復興に向けた国の取組	5
2 復興に向けた県の取組（宮城県の例）	8
3 復興に向けた被災市町村の取組（宮城県女川町の例）	9
第2節 復興まちづくりの考え方	13
1 東日本大震災の被災地における復興まちづくりの基本的な考え方	13
(1) 宮城県の復興まちづくりの基本的な考え方	13
(2) 岩手県の復興まちづくりの基本的な考え方	16
2 復興まちづくりの検討プロセスと事例（ケーススタディ）	17
(1) 復興まちづくりの検討プロセス	17
(2) 復興まちづくりの事例（ケーススタディ）	19
ア 平野部の復興事例（宮城県石巻市の例）	19
イ リアス海岸部の復興事例（岩手県山田町の例）	31
3 東日本大震災被災地において活用された建築制限等	49
4 東日本大震災被災地において復興まちづくりに活用された事業	52
(1) 防災集団移転促進事業	53
(2) 被災市街地復興土地区画整理事業	55
(3) 津波復興拠点整備事業	57
(4) 漁業集落防災機能強化事業	59
(5) 災害公営住宅整備事業	61
第3節 東日本大震災における復興まちづくりの課題と対応	63
(1) 復興まちづくり計画の策定	63
(2) 住民合意の形成	64
(3) 復興財源	65
(4) 建築制限の特例措置	65
(5) 被災混在地区の復興	66
(6) 復旧・復興事業の業務・工事の発注等	67
(7) 復興事業用地の確保	67
(8) 地籍調査等	68
第4節 産業の復興	69
1 東日本大震災の被災地における産業の復興状況	69
2 産業復興のための制度と活用事例	77

(1) 農業（宮城県石巻市の例）	77
(2) 水産業（宮城県女川町の例）	79
(3) 製造業（宮城県女川町の例）	81
3 産業復興の課題と対応	82
第3章 和歌山県における復興計画事前策定	83
第1節 復興まちづくりの基本的な考え方	83
1 地震・津波災害の想定	83
(1) 津波による浸水想定	83
(2) 地震による被害想定	87
2 和歌山県の復興計画事前策定の基本的な考え方	91
(1) 地形による復興計画事前策定の考え方	91
ア  なだらかな平野が広がる地域	91
イ  山地が迫り平野が狭小な地域	91
(2) 復興計画事前策定の検討に際しての津波浸水想定	91
第2節 復興計画事前策定の進め方	93
1 まちの現状把握と復興計画事前策定対象地区の選定	93
2 復興計画事前策定対象地区の現状分析とポイント整理	95
(1) 復興計画事前策定対象地区の現状分析	95
(2) 復興計画事前策定対象地区の特性及び課題の抽出・分析	96
3 復興計画事前策定における基本的な方針	97
(1) 命を守るまちづくり	97
(2) 暮らしやすさを高めるまちづくり	98
(3) 産業を守るまちづくり	99
4 あらかじめ取り組むべきこと	100
(1) 地籍調査の推進	100
(2) 復興まちづくり利用適地の抽出	100
(3) 応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の広域調整	100
(4) 復興まちづくりに向けた体制の整備等	100
(5) 復興まちづくりの事業手法の整理	101
(6) 地域産業の強化支援	103
(7) 公共施設の高台移転等事前の取組	103
(8) 計画策定における合意形成	104
5 「復興まちづくりイメージ」の作成	105
(1) 復興まちづくりのパターン	105
(2) 「復興まちづくりイメージ」の作成事例	113
ア  なだらかな平野が広がる地域の事例	113
イ  山地が迫り平野が狭小な地域の事例	114
6 復興計画事前策定の手順	115
南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法研究会	116

## 第1章 復興計画事前策定の必要性

- ・大規模な災害が発生した際、災害への初動対応、復旧等の業務量が膨大となるため、「復興まちづくり」への対応が遅れるおそれがある。

東日本大震災など過去の災害において、大規模な被災により地域が混乱している中で、復興まちづくりの計画を策定することは、困難を極める作業となっている。

行政は、災害対応で多忙な中、復興の方向性を示し、復興まちづくり計画を立案して、住民合意の形成を図ることが必要であるが、様々な課題が発生して、速やかな計画策定が困難となることが想定される。

- ・復興事業はこれまで経験したことがないような大規模かつ複合的なものとなる。
- ・復興事業に時間がかかりすぎると、地域の活力が失われるおそれがある。

将来、南海トラフ地震が発生した後、地域の復興に時間がかかりすぎると、住民や企業は疲弊し、再生する意欲を失ったり、まちを離れる事態を招くなど、地域の活力が失われ、まちの存続が危うくなるおそれがある。

大規模災害時の復興事業はこれまで経験したことがないような大規模かつ複合的なものとなるが、被災地において、住民が意欲を持って働き、暮らすためには、迅速に、より良いまちの復興を成し遂げることが重要であり、そのためには復興まちづくりの計画（復興計画）を速やかに策定しなければならない。

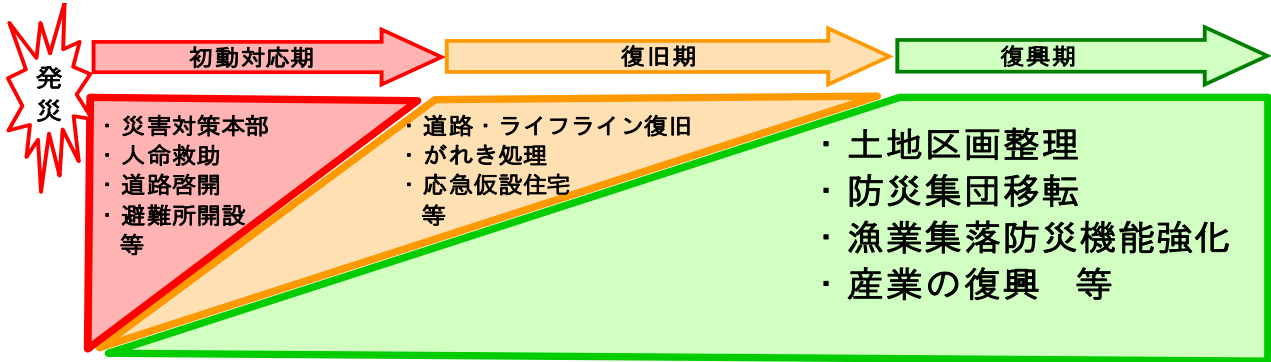
右ページ下段は、計画策定、合意形成に期間を要することにより復興進捗が遅れるケースを例として示したものである。

まず、被災直後の初動対応として人命救助や避難所の開設、続いて道路やライフラインの復旧、がれき処理や応急仮設住宅の建設などを進めることとなる。

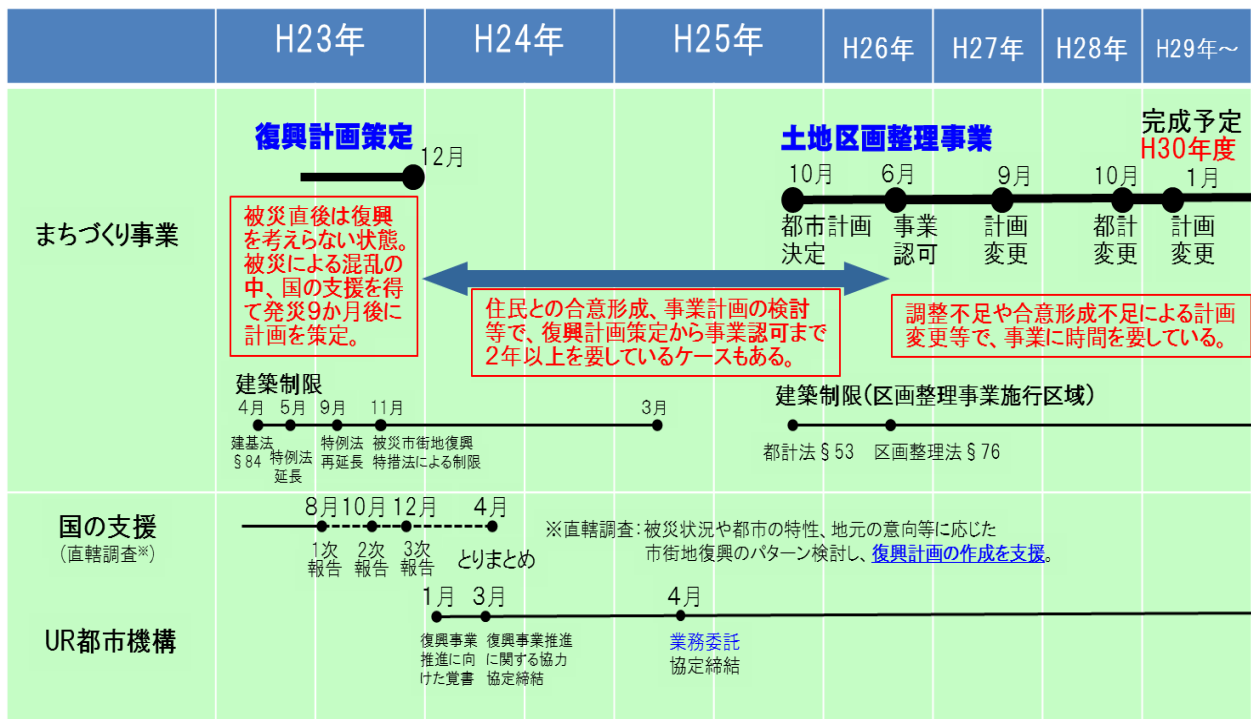
このため、初動対応や復旧に追われ復興計画策定作業に取りかかるまでに数か月を要し、復興計画の策定完了が被災9か月後となり、また住民合意の形成や事業計画の検討に時間を要し、土地区画整理事業の認可を得て着工するまでにさらに2年以上の期間を要しているケースもある。

その後も、事業に係る調整不足や住民合意の形成の不足により計画変更が繰り返され、完成が遅れる。

# 大規模災害への対応イメージ



## 復興進捗が遅れる例



- ・被災前に復興計画を策定しておくことにより、発災以前から完成イメージを共有し、いち早く復興に取り組むことが可能となる。
- ・被災後も住民が住み続けたいまちとするためには、現在のまちが有している課題の解消策を復興計画に盛り込んでおくことが重要である。

被災前から事前に復興まちづくりの基となる計画を準備しておくことが重要であり、大規模な災害が発生した際には、その計画を基に復興計画を速やかに作成して、より早く復興に取り組むことが可能となる。

復興計画事前策定では、来る大規模災害からの復興に備えておくため、想定される被害やまちの特性、課題を把握し、現在のまちが持っている課題を解消しつつ災害に強いまちを実現できるよう、復興まちづくりに向けた基本的な方針やあらかじめ取り組むべきことを検討し、「復興まちづくりイメージ」を作成する。

復興計画を事前に策定しておき、それを基に被災後速やかに復興まちづくりの計画を策定することで、事業着手までの期間短縮が可能となる。また、事業の計画変更も少なくなり、迅速に工事が進み、早期に新しく復興したまちで住民が暮らし始めることが可能となる。



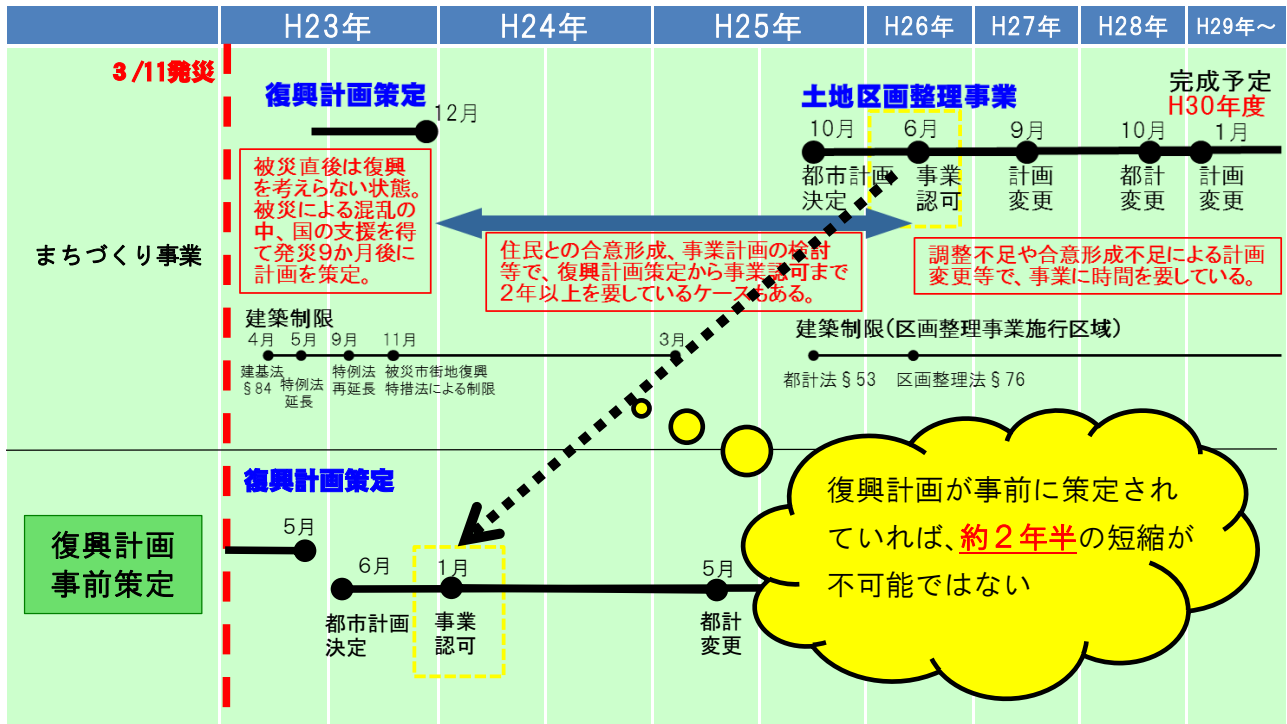
## 東日本大震災における復興計画策定時の問題

- 被災で混乱し、市町村は茫然自失となることに加え、人材が不足するため、復興について考えられない
  - 被災前のまちに戻すか、嵩上げや移転をするのか等の復興方針がまとまらない
  - 住民への意見聴取の取組不足や漁業者等からの堤防等海岸保全施設の整備への反対等により、事業計画策定段階における合意形成が長期化
  - 将来的なゾーニングを考える時間がなく、まとまった用地を応急仮設住宅等に活用したため、復興まちづくりに必要な用地確保が困難
  - 復興の見通しが立たないことにより、地域の経済活力が失われ、さらに住民が移住し、若年層を中心に人口が減少
  - 仮設住宅での生活が長引くことで、生活再建が遅延
- 南海トラフ地震は、より広範囲の被災が想定されており、国からの十分な財政的支援を受けられない等、東日本大震災より、復興への取組環境が困難になるおそれ

復興計画事前策定が必要

現実的な計画

## 復興計画事前策定による効果（イメージ）



## 第2章 東日本大震災の復興から学ぶ

### 第1節 東日本大震災における復興への取組

- ・東日本大震災発生後、国、県、市町村において復興に向けた取組が行われた。
- ・国では復興基本法の制定や復興財源の確保等、県では復興まちづくりへの支援、市町村では復興整備計画の作成や都市計画決定等の取組が行われた。

大規模災害から迅速な復興を進めるためには、被災後速やかに復興の基本方針を示し、合意形成を図りながら、地域の復興まちづくり計画を策定し、適切な復興まちづくり手段を選択するとともに、復興財源を確保し、復興を成し遂げる必要がある。

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、死者・行方不明者22,152人、全壊家屋121,776棟（消防庁公表 平成29年9月1日現在）など、沿岸市町村を中心に甚大な被害が発生する未曾有の大災害となった。

被災市町村においては、人命救助、災害対応、被災者支援を行いながら、復興まちづくりの取組が進められ、国、県においてもそれぞれの責任と役割の中で市町村の復興まちづくりの支援がなされた。

#### 1 復興に向けた国の取組

##### 〈復興方針の決定、組織、制度の整備〉

東日本大震災の発生後、国では復興方針の決定、復興を支える組織、復興推進の制度、復興財源の確保等については、発災から概ね9か月後の平成23年12月までに整備され、復興に向けた支援が進められた。

平成23年4月に東日本大震災復興構想会議（五百旗頭真議長）が設置され、同年6月には「復興への提言～悲惨のなかの希望～」として提言がなされ、同年7月には、政府の東日本大震災復興対策本部（本部長：内閣総理大臣）において、国による復興のための取組の全体像を明らかにする「東日本大震災からの復興の基本方針」が定められた。この中で、復興まちづくりについては、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり」を推進することとされ、被災都市の中核機能復興のための市街地整備・集団移転、幹線交通網へのアクセス確保、土地利用規制・建築規制等の柔軟な適用等の方針が示された。

##### 〈復興のための法律等整備〉

平成23年4月には、「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「建築制限特例法」という。）が施行され、東日本大震災が極めて広域かつ甚大な被害をもたらした、復興に

向けて短期間での都市計画決定等が困難な状況であるため、建築基準法（昭和25年法律第201号）第84条に定める最大2か月間の建築制限に加え、災害があった日から最大8か月間、特定行政庁による建築物の建築制限を可能とする特例が設けられた。

平成23年6月には、「東日本大震災復興基本法」（平成23年法律第76号）が施行され、東日本大震災復興対策本部が設置された。同年11月には「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法律第117号。以下「復興財源確保法」という。）が成立し、復興特別所得税及び復興特別法人税の創設などによる復興財源の確保が図られた。同年12月には「復興庁設置法」（平成23年法律第125号）が成立し、平成24年2月10日に復興庁が発足した。平成23年12月には「東日本大震災復興特別区域法」（平成23年法律第122号。以下「復興特区法」という。）が施行され、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の制度構築が図られた。被災市町村等において、復興推進計画、復興整備計画、復興交付金事業計画を定め、国が認めた場合には、規制緩和、手続の迅速化、復興事業等に関する資金援助等に関する特例措置を講じることとされた。

復興特区法において、被災市町村は、復興事業を具体的に進めるための「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、復興整備計画及びその実施に関し必要な事項の協議を行うため、市町村長、知事及び国の関係行政機関の長を加えた復興整備協議会を組織し、手続のワンストップ化等を図り、円滑かつ迅速な復興事業の実施を行うこととされた。

### 〈国土交通省による支援〉

また、国土交通省においては、平成23年3月30日に「国土交通省被災地の復旧・復興に関する検討会議」（座長：国土交通省副大臣）が設置され、同年6月には「国土交通省における東日本大震災の復旧・復興に向けた対応」を公表して、多重防御等による津波防災まちづくり、地域産業・経済の再生とそれを支える都市・交通基盤等の復興に向けた整備方針が示された。

東日本大震災の発生当時、被災自治体は復興どころではなく、復興調査に要する経費を市町村に補助しようとしたところで、市町村では予算措置すらできない状況であり、国でまちづくりをサポートする必要があった。

このため、平成23年6月から津波で被災した6県62市町村を対象に「津波被災市街地復興手法検討調査」（以下「直轄調査」という。）が実施され、津波浸水エリア、建築物・インフラ等の被害状況、住民の避難状況等の調査が行われ、その結果が被災自治体に提供された。また、要望に応じて43市町村では、国、県、市町村長及び学識経験者を含めた会議を開催して、被災状況や都市の特性、地元住民や関係者の意向等に応じた被災市街地の復興パターンや復興手法、まちづくり計画の作成や事業

化に向けた課題への対応について検討することで、市町村の復興計画や復興整備計画の作成についてきめ細かい支援がなされた。

直轄調査は、被災市町村ごとに国土交通省都市局の職員からなる地区担当チームを現地に派遣し、東北地方整備局と連携して行われた。また、本省内に「東日本大震災まちづくり事業連絡調整会議」を、関係 10 府省と「被災地の復興支援のための調査に関する連絡会議」を設置する等、地方公共団体の復興の取組への支援がなされた。

被災市町村では、国土交通省都市局の直轄調査による支援により、具体的に復興まちづくりを進めることができた。

### 〈大規模災害からの復興に関する法律による復興スキームの制度化〉

東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に「大規模災害からの復興に関する法律」（平成 25 年法律第 55 号。以下「大規模災害復興法」という。）が施行され、以後の大規模災害を受けた市町村が国の復興基本方針や都道府県の復興方針に即して復興計画を作成して、復興まちづくりを進める制度が構築された。大規模災害からの復興にあたって必要とされる具体的な財政措置については別に法律で定めるとされたが、復興整備事業等に対する特例措置や手続のワンストップ化など東日本大震災の復興スキームが踏襲されたものとなっている。

## 2 復興に向けた県の取組（宮城県の例）

復興まちづくりの主体は市町村であるが、県においても、県民に復興の基本的な方針を示すとともに、被災地の実情を踏まえた復興に関する国への要望、海岸堤防の高さの設定や道路、堤防等の各復旧事業の迅速な実施とともに、市町村の復興まちづくりの支援を行った。東日本大震災による被災規模が最も大きく、沿岸部の地形として平野部とリアス海岸部を有する宮城県の取組を紹介する。

### 〈宮城県震災復興計画の策定〉

宮城県では、東日本大震災の人的・物的被害として被災県で最大となる死者・行方不明者 11,790 人、全壊家屋 83,002 棟（消防庁公表 平成 29 年 9 月 1 日現在）など、沿岸市町を中心に甚大な被害が発生した。

平成 23 年 10 月には「宮城県震災復興計画」を策定し、高台移転、職住分離、多重防御による津波対策など、災害に強いまちづくりを推進する計画を示した。

### 〈市町の復興まちづくり計画のたたき台「おせっかいプラン」の提示〉

東日本大震災の発生直後において、沿岸の被災市町では、職員が被災したこと等に加え、被災者の生活支援など、直面する対応に忙殺され、復興まちづくりの検討を十分に行う余裕がなかったため、県独自の判断で被災直後から市町の復興まちづくり構想の策定にとりかかった。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、被害調査を独自に行い、全面的に被災市町の立場に立って、計画のたたき台となる通称「おせっかいプラン」を作成し、震災 1 か月後の平成 23 年 4 月には、被災市町に提案を行い、市町が復興まちづくりについて具体的に検討を始めるきっかけとなるなど支援を行った。

### 〈国への要望活動等〉

事業の実施にあたっては、財源や人員の不足が深刻であったため、必要な制度改善や財源確保に関して国に対して要望活動が行われた。

まちづくりは、本来各市町が主体的に取り組むべきものであるが、東日本大震災においては、被害が大きく広範囲にわたっていることから、宮城県では、復興まちづくりの基本的な方針の策定とともに、財源や人員の確保に率先して取り組むことは、県が果たすべき重要な役割であると考えて、精力的な復興支援を行っている。

### 〈建築制限の実施等〉

宮城県（特定行政庁）では、気仙沼市、南三陸町、女川町等、被害の特に大きかった区域を対象に被災市街地復興土地区画整理事業の実施を見据えて、建築基準法第84条の規定に基づく建築制限を行った。

また、復興特区法に基づく復興整備計画について、県及び市町が行う復興事業間の整合を図る必要性を勘案して、沿岸15市町とそれぞれ共同して作成している。

## 3 復興に向けた被災市町村の取組（宮城県女川町の例）

東日本大震災の発生から約7年が経過し、国の集中復興期間が終了した現在において、比較的津波被害が軽微であった市町では、集団移転や宅地の嵩上げなどにより安全な宅地整備が完了し、新たな暮らしをスタートしている住民がいる一方、被害が甚大であった市町では、復興に時間を要し、今なお多くの被災者が仮設住宅での生活を余儀なくされている。

また、一部の被災地では復興計画の策定や復興事業の実施段階等において、復興事業用地の取得や住民合意の形成の問題等が生じている。

さらに、時間の経過とともに、住民の住宅再建に関する意向が変化し、域外への転居を希望する住民や、自立再建ではなく災害公営住宅への入居を希望する住民が増加したこと等により、面的整備をした住宅地に空き区画が生じるなどの問題も顕在化している。

中心部が津波により大きく被災し、大規模な復興まちづくり事業が行われている女川町の取組を紹介する。

### 〈女川町の被災状況〉

女川町は、宮城県石巻市の東側の太平洋に面した半島部に位置し、人口10,016人（平成23年2月28日現在）が暮らす水産業の盛んな町で、町の南東側の半島部には東北電力女川原子力発電所が所在する。

東日本大震災では、震度6弱、最大津波高14.8m、最大浸水深16.5m、浸水区域320ha、被害区域240haに達し、最大避難者数は人口の半数以上となる5,720人（平成23年3月13日現在）、死者・行方不明者合わせて943人（平成23年12月14日現在）に上る人的被害が発生した。

市街地の大半や多くの離半島部の集落が津波により被災し、建物被害総数が約6,500棟に上った。特に女川港に面する工業地、JR女川駅及び女川町役場周辺部等の中心部は津波により壊滅的な被害を受けた。

### 〈復興計画の策定〉

女川町では、町長のリーダーシップのもと、平成23年9月に宮城県内では2番目に早く復興計画を策定し、「とりもどそう 笑顔あふれる女川町」を基本目標に、「安心・安全な港町づくり」、「港町産業の再生と発展」、「住みよい港町づくり」等を掲げて、復興を達成する期間を平成30年度までの8年間とした。

また、復興まちづくり先行推進地区を指定して、住宅地の早期確保に加え、住民の暮らしの再建のためには産業の早期復旧が重要であるとの認識のもと、水産業の早期再開を目指すこととされた。

住民への復興まちづくり説明会は、国において復興事業のスキームが定まり、復興財源の確保がなされた後、平成24年1月から同年2月にかけて、中心部及び離半島部の地区ごとに、延べ40回開催し、復興まちづくりの具体的な計画について住民合意の形成が図られた。

### 〈復興整備計画の作成〉

平成24年3月に、復興特区法に基づき、復興に向けたまちづくり・地域づくりに必要となる復興事業をまとめた「復興整備計画」が作成された。

復興整備計画には、防災集団移転促進事業（21地区）、被災市街地復興土地区画整理事業（1地区）、災害公営住宅整備事業（15地区）、津波復興拠点整備事業（1地区）など、計53地区の復興事業の計画が行われ、平成28年12月現在、27回の変更がなされ、復興事業が進められている。復興まちづくり交付金事業の事業費は総額1,534億円となっている（平成28年3月末現在）。

### 〈中心部地域の復興まちづくり〉

壊滅的な被害を受けた中心部では、大規模な復興まちづくり事業を実施することが必要となり、住民の積極的な参画を得て、駅、商業地、住宅地整備等新たな復興まちづくりを計画して進められている。

復興まちづくりの基本的な方針として、「①安全な高台を造成して住宅地、公共施設用地等を確保する。」「②水産加工施設等を港湾・漁港区域の背後地へ集約し産業復興を先導する。」「③JR石巻線女川駅周辺に町役場等公共公益施設、商業・業務施設を集約し、町立病院等と中心市街地を形成する。」「④住宅を早期に供給するため、安全な高さにある総合運動場等の町有地を活用する。」等を掲げ、復興事業が進められた。

### 〈建築制限の実施、都市計画事業等の推進〉

宮城県（特定行政庁）により、平成23年4月8日から同年5月11日まで建築基準法第84条の規定による建築制限が行われ、同年5月12日から同年11月10日まで延長を含めて建築制限特例法による建築制限が行われた。

その後、町において同年11月11日に被災市街地復興推進地域の都市計画決定がなされた。被災市街地復興土地区画整理事業については、平成24年3月30日に都市計画決定され、同年9月10日（既成市街地分）及び平成25年2月28日（新市街地分）に事業認可された。

防災集団移転促進事業については、平成24年9月7日に第1回目の大臣同意を得ている。これに関連して、「女川町災害危険区域に関する条例」（平成24年女川町条例第49号）を制定し、平成24年12月10日に建築基準法第39条の規定による災害危険区域の指定を行っている。

津波復興拠点整備事業については、平成25年10月25日に都市計画決定され、平成27年3月25日に事業認可された。

### 〈復興事業の業務委託及びCM方式の導入による事業の実施〉

町では、被災市街地復興土地区画整理事業、防災集団移転促進事業及び津波復興拠点整備事業の実施について、独立行政法人都市再生機構（以下「UR都市機構」という。）に工事施工等に関する一体的業務を委託して、UR都市機構は、CM（コンストラクション・マネジメント（construction management））方式により復興事業を進めている。

### 〈長年にわたる復興による課題〉

中心部が壊滅的な被害を受けたために復興事業が大規模となり、東日本大震災の発生から5年を経過した時点でも、事業進捗率が約49%（平成28年3月末現在）であり、約1,200人の住民がなお応急仮設住宅で暮らすなど、避難生活が長期化している。

新たな仕事、住まいを求め、特に若年層を中心に町外への流出が加速化しており、人口は震災前より約4割減少している状況にあり、復興事業の長期化により、被災の大きい沿岸地域の衰退が懸念される。



国・地方公共団体の復興に向けた主な取組

国	県（宮城県の場合）	市町村（女川町の場合）
H23.3.11東日本大震災発生		
<p>H23.6 東日本大震災復興基本法 （東日本大震災復興対策本部 の設置等） H23.6～ 津波被災市街地復興手法検討 調査と復興まちづくり支援 （国土交通省）</p> <p>H23.7 東日本大震災からの復興の基 本方針 （東日本大震災復興対策本部 決定）</p> <p>H23.11 東日本大震災からの復興のた めの施策を実施するために必 要な財源の確保に関する特別 措置法 （復興財源の確保）</p> <p>H23.12 復興庁設置法 （H24.2 復興庁設置）</p> <p>H23.12 東日本大震災復興特別区域法 （復興の円滑迅速な推進の 制度構築）</p>	<p>H23.4 建築基準法第84条の規定に基 づく建築制限区域指定 市町の復興まちづくり計画 （おせっかいプラン）提示 H23.4～ 復興まちづくり制度改善や財 源確保に関する要望活動</p> <p>H23.10 宮城県震災復興計画の策定</p> <p>H24～ 復興特区法に基づく「復興整 備計画」の共同策定</p>	<p>H23.9 女川町復興計画の策定 （県内2番目 復興期間8年）</p> <p>H23.11 被災市街地復興推進地域の都 市計画決定</p> <p>H24.3 復興整備計画の作成 被災市街地復興土地区画整理 事業の都市計画決定 （独）都市再生機構への一体 的業務委託及びCM（コンス トラクション・マネジメント）方 式による発注施工管理の実施</p> <p>H24.9～ 防災集団移転促進事業の大臣 同意</p> <p>H24.12 建築基準法第39条による災害 危険区域の指定</p> <p>H25.10 津波復興拠点整備事業の都市 計画決定 （H27.3 事業認可）</p>

## 第2節 復興まちづくりの考え方

- ・多重防御や高台移転など、東日本大震災における復興まちづくりの基本的な考え方を整理する。
- ・東日本大震災における復興まちづくりの事例（ケーススタディ）を紹介するとともに、復興まちづくりの事業手法や建築制限について整理する。

### 1 東日本大震災の被災地における復興まちづくりの基本的な考え方

宮城県及び岩手県では、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月東日本大震災復興対策本部）を踏まえて、復興まちづくりの基本的な考え方を示している。

#### （1）宮城県の復興まちづくりの基本的な考え方

宮城県では、地形により異なる津波被害の特性を踏まえて、平野部とリアス海岸部における基本的な復興まちづくりの考え方を示している。

##### 〈土地利用の考え方〉

###### 〈石巻以南の平野部〉

- ・居住地及び公共公益施設は、津波シミュレーションにより浸水しない区域に配置することを基本とするが、浸水区域内で現位置再建が必要な地区については、多重防御施設や宅地の嵩上げ等により浸水深を2m以下にした上で、居住地等としての利用を許容する。
- ・浸水深が2mを超える地区については、原則として、産業用地（商、工、水産業等）に限定した土地利用を図るものとする。

###### 〈石巻以北のリアス海岸部〉

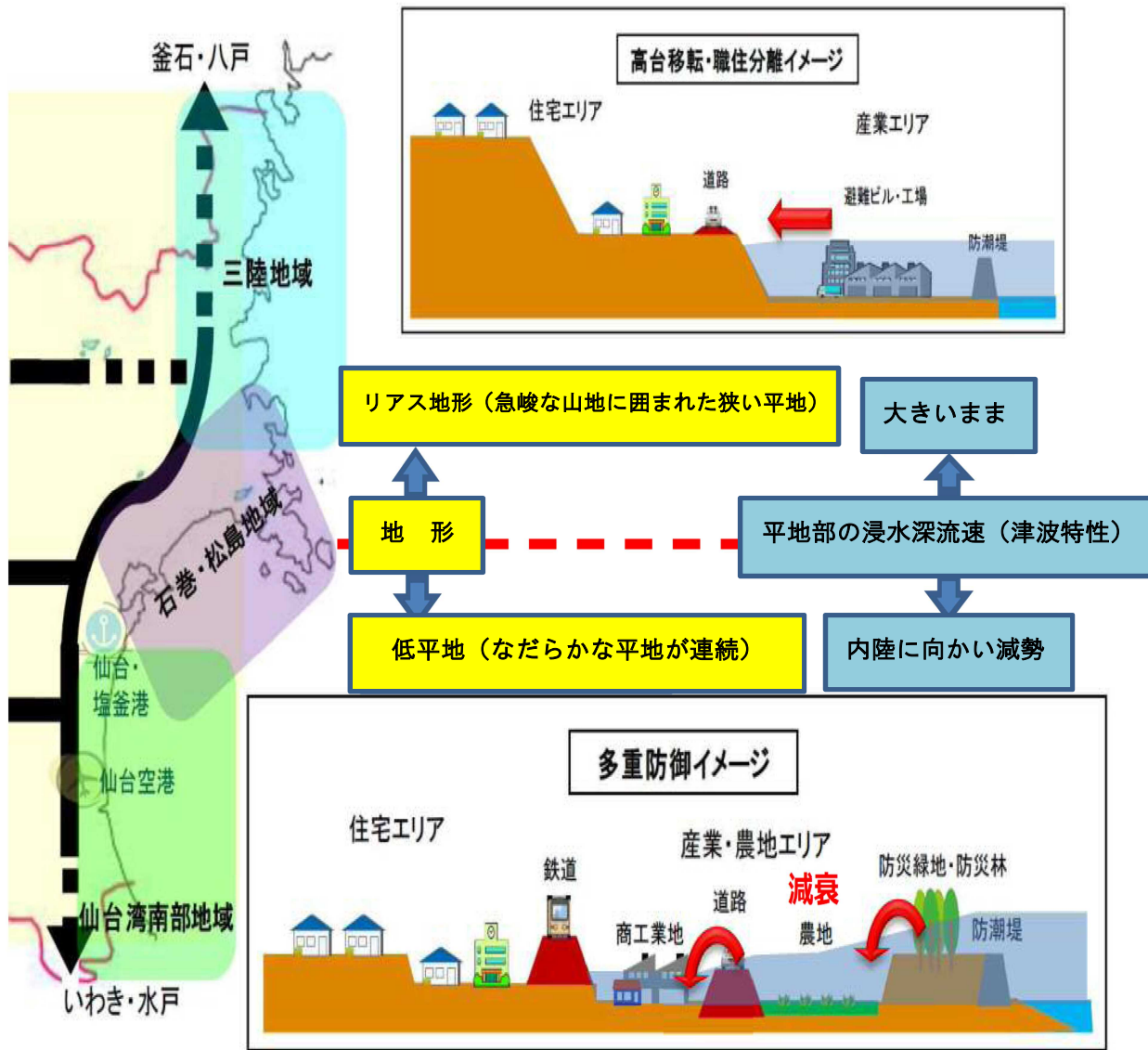
- ・居住地は、津波シミュレーションにより浸水しない区域に配置することを基本とする。
- ・その他は、石巻以南の平野部と同じ。

##### 〈海岸保全施設〉

- ・背後集落や主要幹線等が存在する場合は、比較的頻度の高い津波（レベル1津波）に対応する高さとし、重要施設が存在しない場合は原形復旧による被災前の高さで整備する。

# 宮城県の復興まちづくりの基本的な考え方

〈宮城県沿岸被災市町の復興イメージ〉



(出典 宮城県復興まちづくりのあゆみ～集中復興期間の総括及び復興・創生期間にむけて～(H28.3))

### 〈多重防御の考え方〉

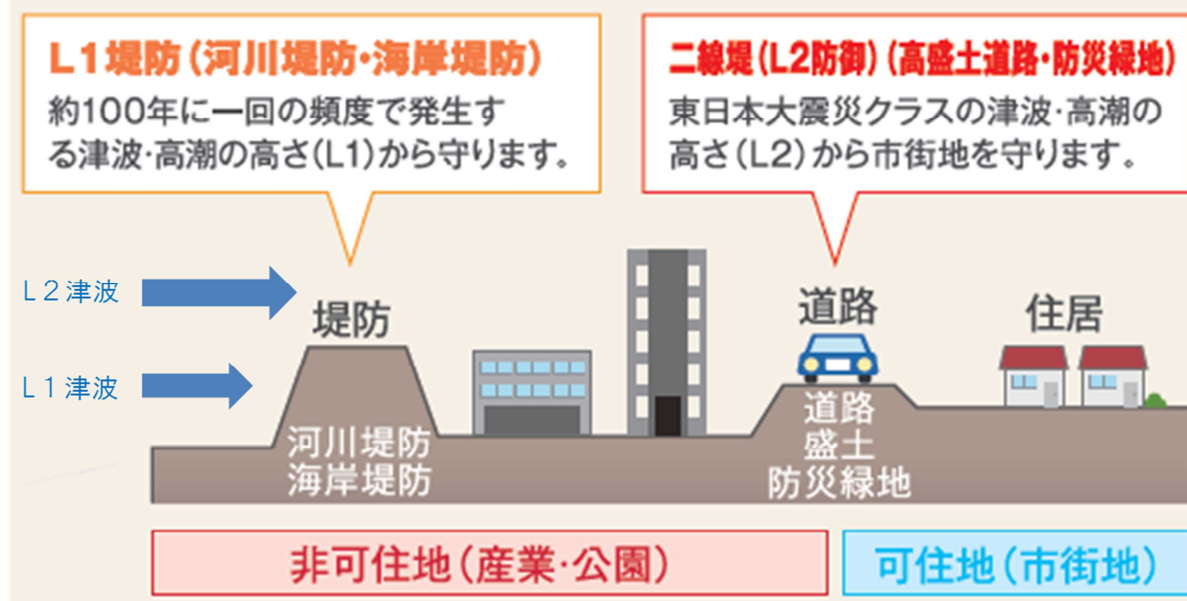
宮城県では、海岸堤防と高盛土道路などの二線堤による多重防御の考え方を各市町に提示している。

多重防御とは、平野部において堤防のみで津波の浸水を防御できないレベル2津波（東日本大震災クラスの津波）に対し、高盛土道路や防災緑地等によって浸水を防いだり、低減させたりして、その背後地を可住地とする津波防御の考え方である。

## 多重防御の考え方

- ・堤防の高さ設定のため、国が数十年から百数十年に一度程度で発生する津波（レベル1津波）の水位設定の考え方を提示
- ・高盛土道路など二線堤の整備による多重防御の考え方を、県が提示
- ・レベル1津波で浸水しない堤防を整備した上で、レベル2津波で浸水する範囲について、高盛土道路等により浸水を防ぎ、背後地を可住地とする。

多数の防御施設を組み合わせることで津波の被害を軽減させ、津波から人命を守るという考えに基づいて、河川堤防、海岸堤防、高盛土道路、防災緑地を整備します。



(出典 石巻市復興まちづくり～事業概要～より抜粋、一部加筆)

## (2) 岩手県の復興まちづくりの基本的な考え方

岩手県では、多重防災型まちづくりを目指し、「海岸保全施設」「まちづくり」「ソフト対策」を地域の実情に応じて組み合わせ、土地利用ごとに許容する浸水深を設定する復興まちづくりの基本的な考え方を示している。

### 〈土地利用の考え方〉

- ・土地利用を公共系、居住系、業務系に大別し、それぞれ想定浸水深を考慮した望ましい土地利用の考え方を示している。  
(例) ・庁舎、学校、公民館等の公共系は、災害対策の拠点となるもので、浸水しないエリアに誘導する。
  - ・住宅、病院、福祉施設等の居住性を伴う居住系は、津波リスクの最も低い内陸側から誘導することを基本とする。
  - ・事務所、店舗、工場等の居住性を伴わない事業系は、利便性や業務内容に配慮しながら地域産業の早期再建の観点でエリアの設置を行う。

### 〈海岸保全施設〉

- ・海岸堤防の整備については、比較的頻度の高い津波（レベル1津波）の設計津波の高さを前提として、環境保全、周辺景観との調和、経済性等を総合的に考慮した高さで整備する。また、設計津波による計画高より現行の堤防高が高い場合は、現行の高さで整備する。

## 2 復興まちづくりの検討プロセスと事例（ケーススタディ）

東日本大震災の被災地における復興まちづくりの検討プロセスと事例（ケーススタディ）について紹介する。

### （1）復興まちづくりの検討プロセス

国が示した想定する津波の水位設定の考え方に基づき、海岸管理者（県等）が同一の津波外力を受けると判断される海岸ごとに復旧する海岸堤防の高さを設定し、市町村は海岸堤防を整備した場合の津波シミュレーションを行って浸水範囲を想定している。市町村は、この想定をもとに、国の直轄調査の支援を受けながら土地利用や事業手法の検討を行い、住民説明会やアンケート調査等を行った上で具体的な土地利用の決定や事業手法を選定している。

#### 〈想定する津波と復旧する海岸堤防の高さ設定〉

国は、東日本大震災の津波被害を受けて、海岸堤防等の海岸保全施設の整備に必要となる「設計津波」の水位設定の考え方として、過去に発生した津波の実績津波高さ等から地域海岸ごとに、一定の頻度（数十年から百数十年に一度程度）で発生すると想定される津波の集合を設計津波の水位設定の対象津波群として選定し、対象津波群の津波を対象に設計津波の水位を設定すること等を示している。

海岸管理者（県等）は、国の考え方に基づき設定された設計津波の水位を前提として、海岸の機能の多様性への配慮や経済性、公衆の利用等を総合的に考慮し、海岸堤防の高さを設定する。この海岸堤防の高さを考慮した津波シミュレーションを市町村が実施し、津波浸水想定範囲を基に土地利用の検討、事業手法の選定等を行っている。

岩手県山田町山田地区の例では、被災前の山田漁港の堤防の高さがT.P.+6.6mであったのに対し、設計津波の水位を考慮して復旧する高さをT.P.+9.7mと設定している。東日本大震災の津波高さはT.P.+10.9mであり、再度同じ津波が発生した場合の堤防を越えて浸水する範囲を津波シミュレーションで想定し、まちの中心市街地エリアの地盤を嵩上げすることで浸水を防ぐこととしている。

## 復興まちづくりの検討プロセス

- ▶ 東日本大震災の被災地では、以下のプロセスで復興まちづくりの計画を策定

想定する津波と復旧する海岸堤防の高さを設定



- 想定する津波の水位設定の考え方：国
- 復旧する海岸堤防の高さ：海岸管理者（県等）

津波シミュレーションにより浸水範囲を想定



- 海岸堤防整備後のシミュレーションを被災市町村が実施

土地利用の検討、決定



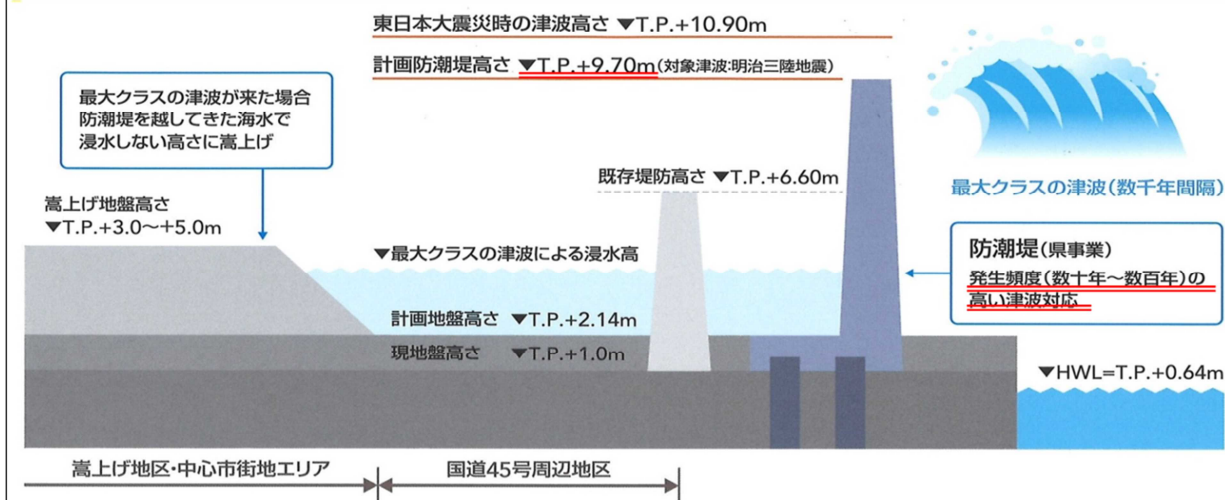
- 住民説明会やアンケートを被災市町村が実施
- 国の直轄調査における提案をもとに、被災市町村が土地利用を決定

事業手法の選定

- 国の直轄調査における提案をもとに、被災市町村が事業手法を選定

### 〈想定する津波と復旧する海岸堤防の高さ設定〉

- ▶ 堤防の高さ設定のため、国が数十年から百数十年に一度程度で発生する津波（レベル1津波）の水位設定の考え方を提示（H23. 7. 8通知）
- ▶ この考え方を基に海岸管理者が海岸堤防の高さを設定
- ▶ 被災市町村がまちづくりのための津波シミュレーションを実施（国の直轄調査の結果を活用）



（出典 山田町震災復興事業織笠地区・山田地区のまちづくりより抜粋、一部加筆）

## (2) 復興まちづくりの事例（ケーススタディ）

東日本大震災の被災市街地では、地形の特性等を踏まえ、多重防御や地盤の嵩上げによる現地再建、内陸や高台への移転等を組み合わせて、津波災害に強い復興まちづくりが行われている。

また、職住分離や公共公益施設の集約化などを行い、安心して快適に暮らし続けられるまちを目指して復興が進められている。

被災市街地における建築制限や復興まちづくりの検討、住民合意の形成や事業手法の選定などについて、津波や地形の特性を踏まえ、平野部とリアス海岸部に分けて復興まちづくりの事例を紹介する。

### ア 平野部の復興事例（宮城県石巻市の例）

石巻市は宮城県の東部に位置し、旧北上川から東側は複雑な形状を有するリアス海岸、西側は平野が広がっており、仙台市に次ぐ宮城県第2の都市である。

#### 〈石巻市の被災状況等〉

東日本大震災における人的被害は死亡者3,181人、行方不明者419人となっており、また、建物被害は全壊20,039棟、半壊13,048棟、一部損壊23,615棟、合計56,702棟となっており、被災住家数は被災前の全住家数の76.6%を占める。（東日本大震災からの復興—最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して—（平成28年12月石巻市）より抜粋）

石巻市のうちケーススタディの対象とする新門脇（しんかどのわき）地区は旧北上川の右岸、標高約60mの日和山（ひよりやま）の海側にあり、被災前は住宅地を中心として土地利用されており、市立病院や文化センターが立地していた。

また、新門脇地区の内陸移転先とされた新蛇田（しんへびた）地区は、市街化調整区域に位置し、従前は農地として利用されていた。

#### 〈石巻市の震災前・後の状況〉

東日本大震災では、震度6強の地震を観測し、地震発生約55分後に大津波が襲来、津波高8.6m以上を観測している。

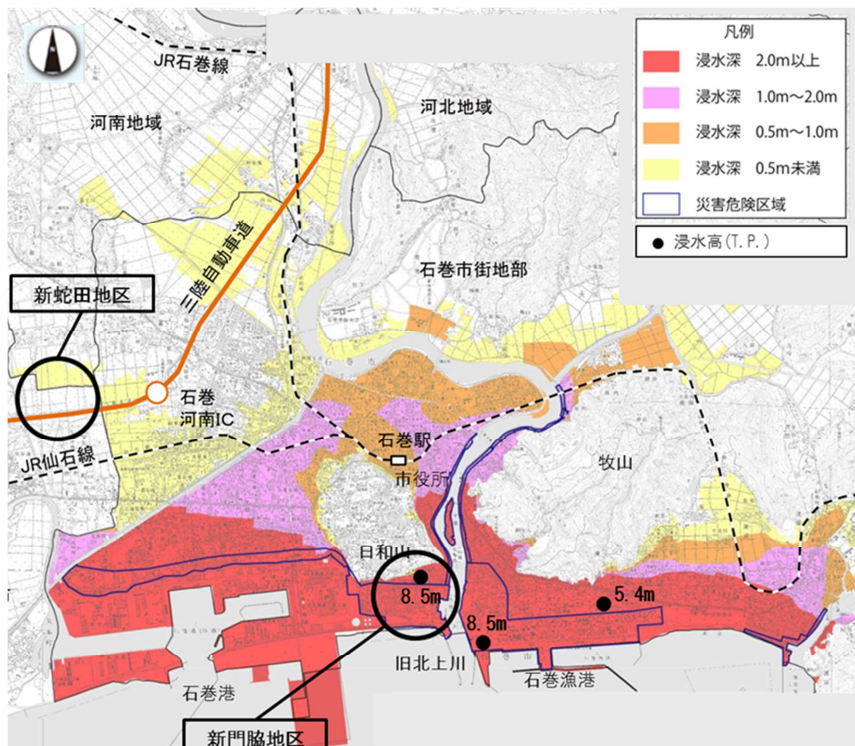
JR石巻駅や石巻市役所がある中心部においても、河川を遡上した津波により浸水の被害を受けている。



## 平野部の復興事例（宮城県石巻市の例）

### 〈石巻市の被災状況等〉

- 人的被害
  - ・死亡者3,181人
  - ・行方不明者419人
- 建物被害
  - ・全壊：20,039棟
  - ・半壊：13,048棟
  - ・一部損壊：23,615棟
  - ・被災住家数は、被災前の全住家数の76.6%
- 津波の概要
  - ・津波高8.6m以上
  - ・浸水面積73km<sup>2</sup>（市内の13.2%）で、平野部の約30%が浸水
- 被災前の概要（新門脇地区）
  - ・住宅地を中心とした土地利用を形成
  - ・標高約60mの日和山とその背後に高台
- 被災前の概要（新蛇田地区）
  - ・農地



（出典 東日本大震災からの復興-最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して-より抜粋、一部加筆）

### 〈石巻市の震災前・後の状況〉

※新門脇地区は旧北上川の右岸、日和山から海側の地区



石巻市は震度6強を観測。地震発生から約55分後大津波が襲来。津波高8.6m以上、浸水面積は73km<sup>2</sup>（市域の13.2%）で平野部の約30%が浸水

（出典 東日本大震災からの復興-最大の被災都市から世界の復興モデル都市石巻を目指して-より抜粋、一部加筆）

### 〈石巻市における復興まちづくりに向けた取組〉

市では、平成 23 年 4 月に復興の基本方針を策定し、住民合意の形成を図りながら、復興計画の策定や事業手法の検討を行っている。

国では、市街地の復興パターンの検討、復興計画策定を支援するための直轄調査を実施するとともに、復興まちづくりのために活用する事業を随時、市に紹介するなどの支援を行っている。

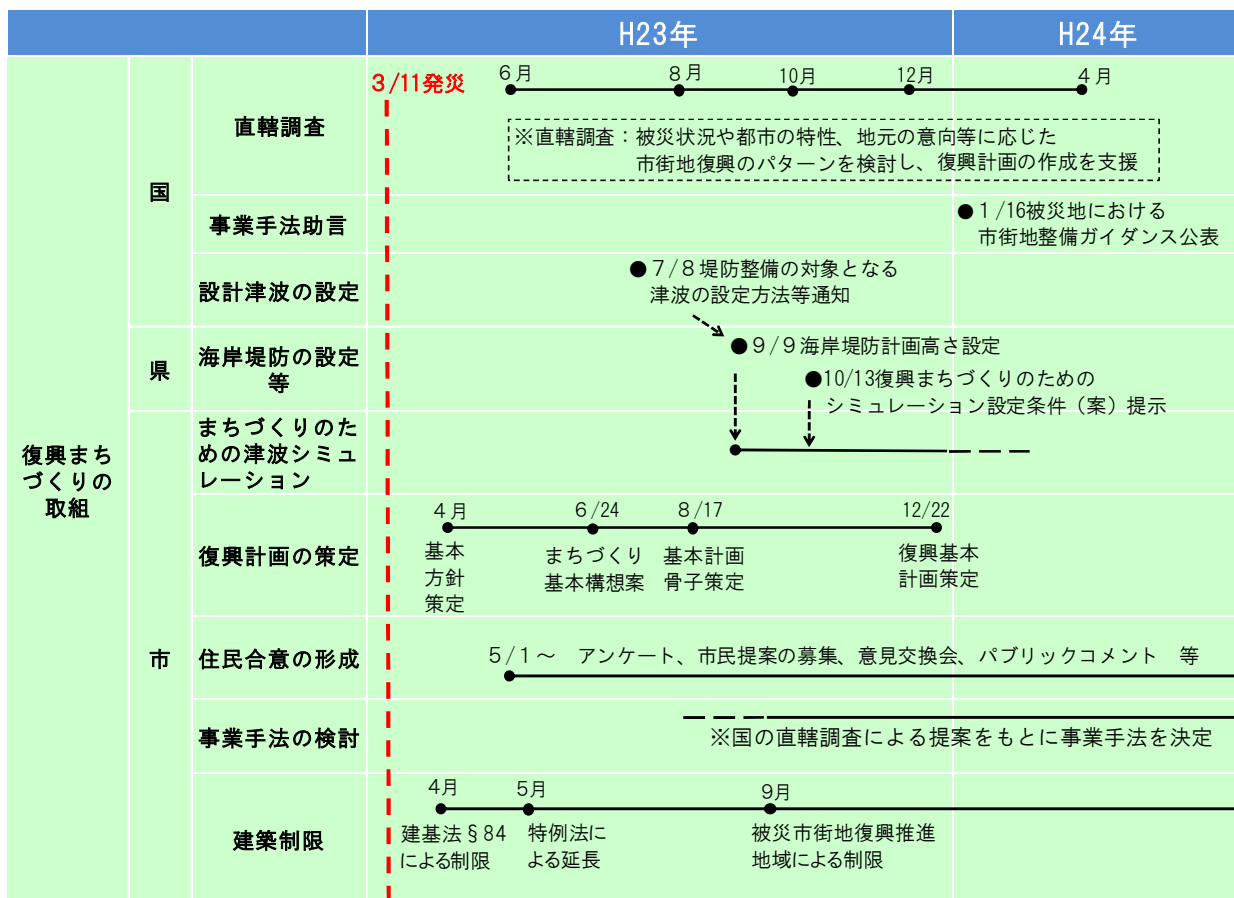
### 〈石巻市中部地区の建築制限〉

市では、甚大な被害を受けた市街地から工業地域を除いた地域に対して、平成 23 年 4 月 8 日に建築基準法第 84 条による建築制限を行っている。被災から 2 か月後にあたる同年 5 月 11 日までは同法の規定を延長し、以降は、建築制限特例法に基づき、6 か月後の同年 9 月 11 日まで建築制限を行っている。

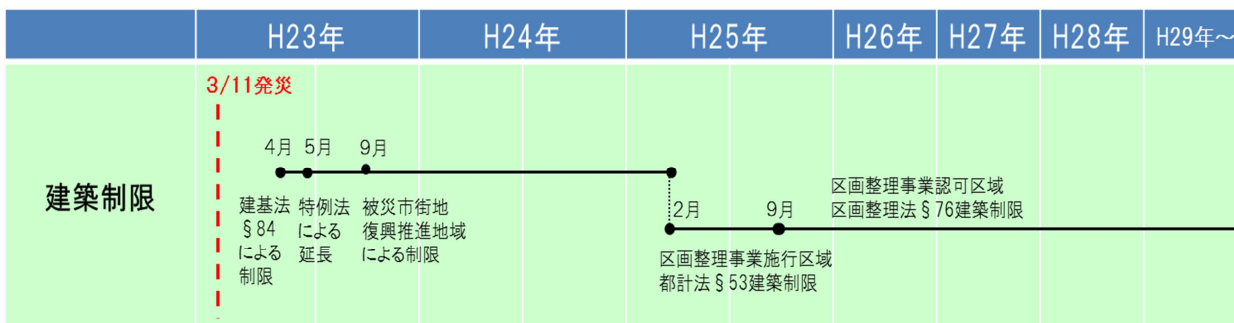
同年 9 月 12 日以降は、被災市街地復興特別措置法（平成 7 年法律第 14 号）に基づく被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行い、平成 25 年 2 月からは、被災市街地復興土地区画整理事業に関する都市計画決定により都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 53 条に基づく建築制限を行っている。

また、平成 25 年 9 月からは、土地区画整理事業の認可により土地区画整理法（昭和 29 年法律第 119 号）第 76 条に基づく建築制限を行っている。

〈石巻市における復興まちづくりに向けた取組〉



〈石巻市中部地区の建築制限〉



〈建築基準法第 84 条による制限〉



(出典 建築制限の区域 (石巻市 HP) より抜粋、一部加筆)

### 〈石巻市新門脇地区津波シミュレーションによる浸水範囲の設定〉

市では、レベル1津波を防御する海岸堤防（この地区ではレベル1津波の高さより高潮の高さの方が高いため、高潮の高さで堤防高を設定）と高盛土道路を整備した場合の多重防御での津波シミュレーションを行った。

その結果、高盛土道路より内陸側は浸水しない結果となった。

### 〈石巻市中部地区等の土地利用の決定〉

中部地区等における土地利用は、高盛土道路より海側は建築基準法第39条の災害危険区域の指定により原則非可住地とし、公園・産業ゾーンとして活用することとし、高盛土道路より内陸側は被災市街地復興土地区画整理事業や災害公営住宅整備事業により良好な住環境を整備し、現地再建することとしている。

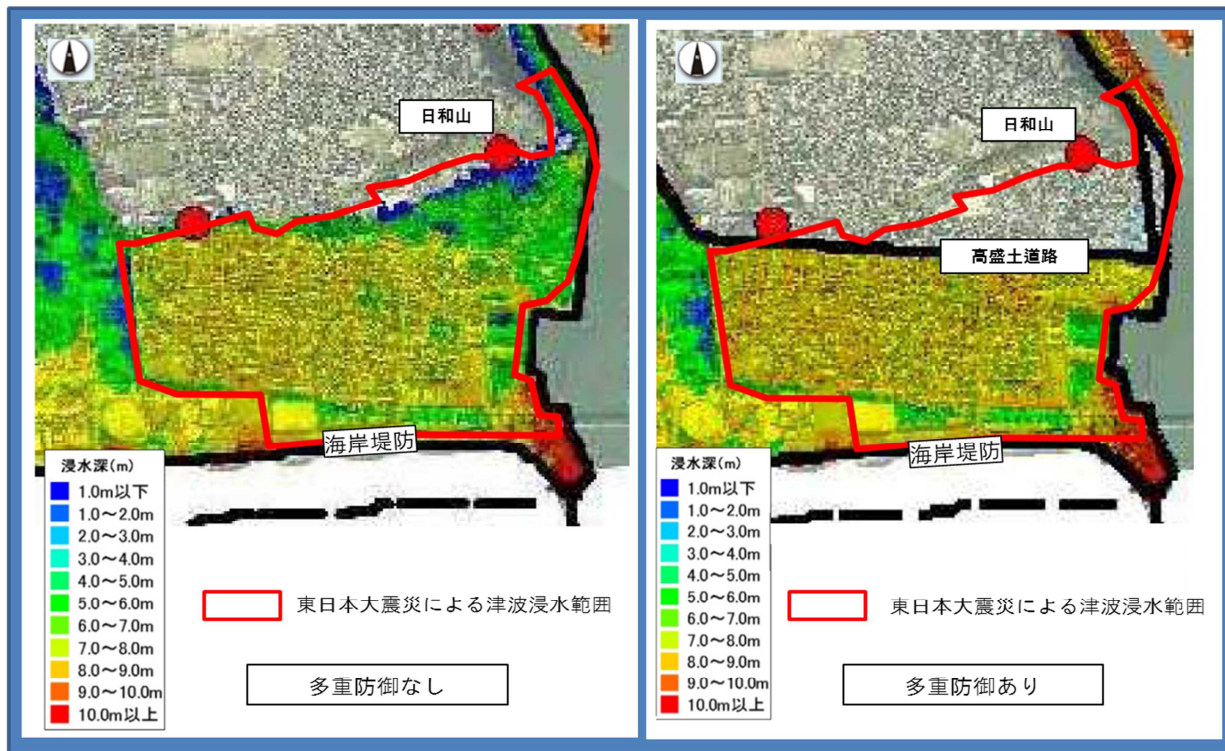
また、災害危険区域内の従前居住地は、内陸部の新蛇田地区に移転した。

#### 建築基準法第39条

- 1 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。
- 2 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。

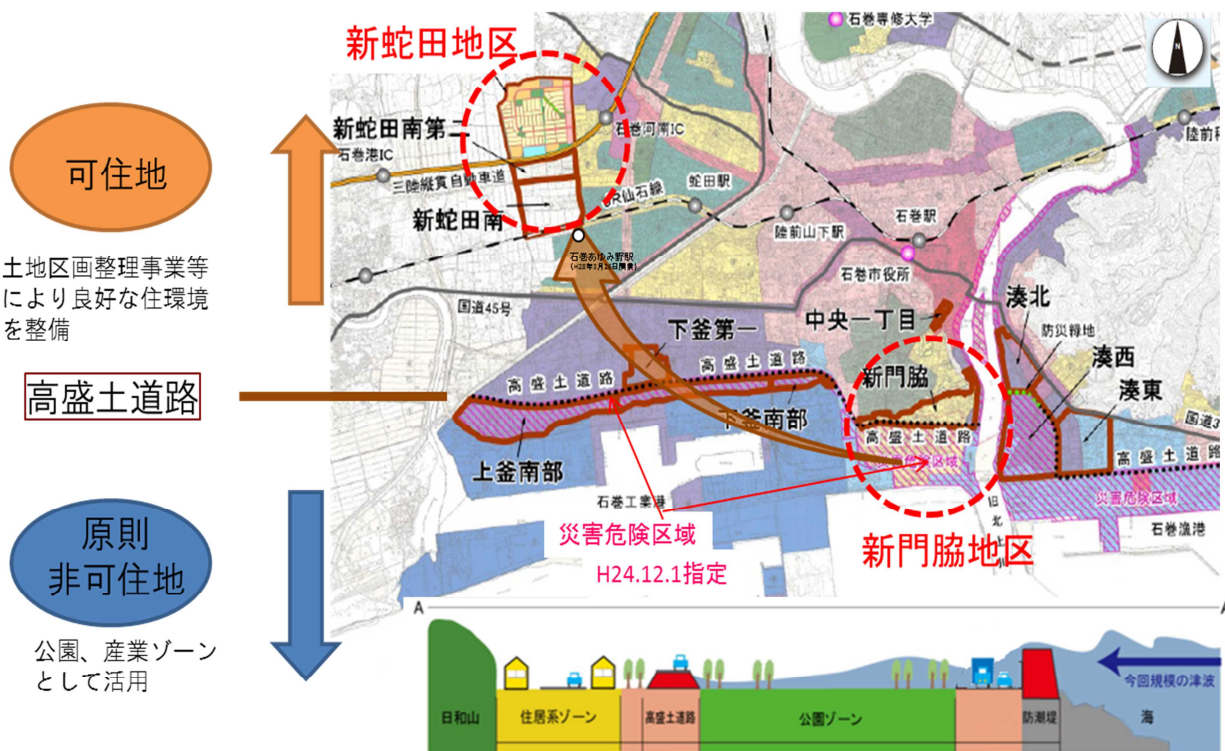
〈石巻市新門脇地区津波シミュレーションによる浸水範囲の設定〉

- ▶ 海岸堤防を整備した上で、東日本大震災の津波が襲った場合の浸水想定範囲を算出
- ▶ 比較的浸水深の浅い地区は高盛土道路（多重防御）による浸水の低減により、可住地とすることを検討



(出典 東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務 石巻市より抜粋、一部加筆)

〈石巻市中心部地区等の土地利用の決定〉



(出典 石巻市新蛇田地区被災市街地復興土地区画整理事業より抜粋、一部加筆)

### 〈事業手法の選定及び組み合わせの効果〉

石巻市中部地区等の土地利用の決定を踏まえ、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業を選定して実施した。

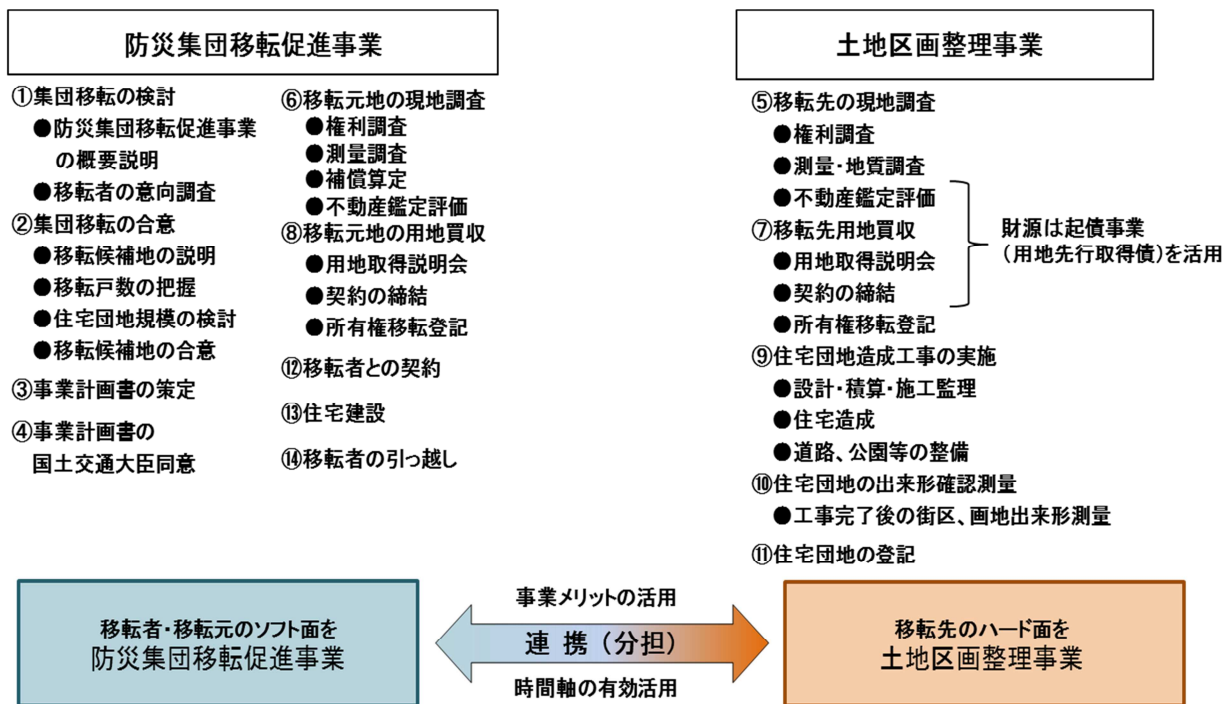
防災集団移転促進事業で行う必要がある一連の項目の①から⑭（右ページ上段）のうち、⑤移転先の現地調査、⑦移転先の用地買収、⑨住宅団地造成工事の実施、⑩住宅団地の出来形確認測量、⑪住宅団地の登記を土地区画整理事業で行った。

被災宅地の買取りや移転費用（引っ越し）の補助等の移転者・移転元のソフト面は防災集団移転促進事業で、住宅団地造成工事等の移転先のハード面は土地区画整理事業で行うことにより、お互いの事業のメリットを活用して時間軸を有効に利用できる。



(出典 石巻市復興まちづくり～事業概要～)

〈事業手法の選定〉



〈事業手法の組み合わせの効果〉

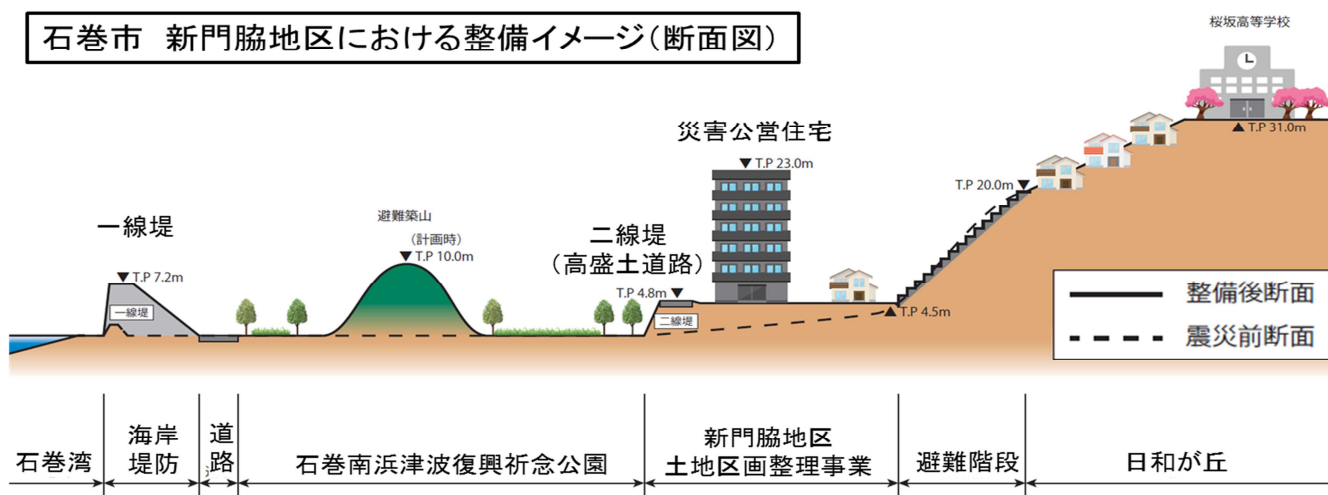
	防災集団移転促進事業	土地区画整理事業(新蛇田地区)
平成23年	3月 東日本大震災発生	
平成24年	11月 復興事業説明会(災害危険区域範囲を提示)	11月 新蛇田地区 用地(先行取得)説明会
平成25年	12月 災害危険区域の指定	3月 新蛇田地区 都市計画決定 5月 新蛇田地区 用地(先行取得)契約会 7月 新蛇田地区 事業計画決定
平成26年	3月 事業計画書の国土交通大臣同意	11月 新蛇田地区 起工式
平成27年	9月 住宅団地(移転先)への事前登録開始 12月 移転元地 買取り契約 開始	造成工事 (10月 住居系新市街地5地区全て事業計画決定)
平成28年	1月 住宅団地(移転先)への本登録開始	11月 新蛇田地区 宅地供給開始(第1期)
平成29年	11月 住宅(自立再建)建築開始	11月 新市街地まちびらき式 開催
平成30年	3月 住宅(自立再建)入居開始	12月 新蛇田地区全区画(730区画)宅地供給完了

事業の組み合わせにより、  
宅地供給が少なくとも半年  
から1年は短縮可能に！

### 〈石巻市新門脇地区における復興まちづくりに向けた取組〉

高盛土道路より海側の浸水エリアを、平成24年12月に災害危険区域として指定し、内陸側については、平成25年2月に土地区画整理事業の都市計画決定を行い、事業認可を経て平成26年6月から現地着工している。平成28年4月に第1期の宅地供給が開始され、同年10月には第1期の災害公営住宅への入居が開始されている。

石巻市 新門脇地区における整備イメージ(断面図)

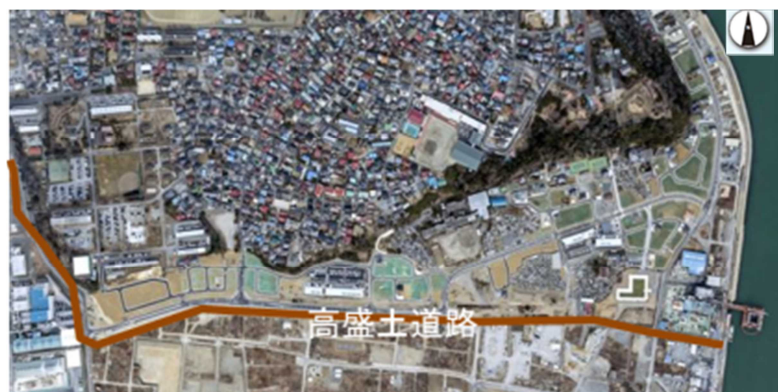


平成23年3月



整備された宅地及び区画道路

平成29年2月



入居を開始した災害公営住宅

(出典 石巻市新門脇地区震災復興事業 HP より抜粋、一部加筆)



## 〈石巻市新蛇田地区における復興まちづくりに向けた取組〉

新蛇田地区は、従前は市街化調整区域で農地として利用されていた地区であったが、市街化区域に連担する地区であり、三陸縦貫自動車道や鉄道駅に近く利便性が高いこと等から移転先として選定された。

市は、約41haの土地を先行買収し、土地区画整理事業を活用して基盤整備を行った。

平成24年3月に土地区画整理事業に関する都市計画決定を行い、同年7月に事業認可を取得、同年11月に起工式が行われた。

移転にあたっては、防災集団移転促進事業を活用し、平成25年3月に大臣同意を得て事業に着手した。

平成26年11月には宅地の供給を開始し、災害公営住宅は平成27年3月に入居を開始、平成27年11月にはまちびらき式典が開催されている。平成28年12月に第8期の宅地供給を開始し、第1期から第8期までの累計で730戸の戸建住宅地と535戸の災害公営住宅の供給が完了した。



(出典 石巻市新蛇田地区被災市街地復興土地区画整理事業より抜粋、一部加筆)

### 〈石巻市新門脇地区・新蛇田地区の復興まちづくりのまとめ〉

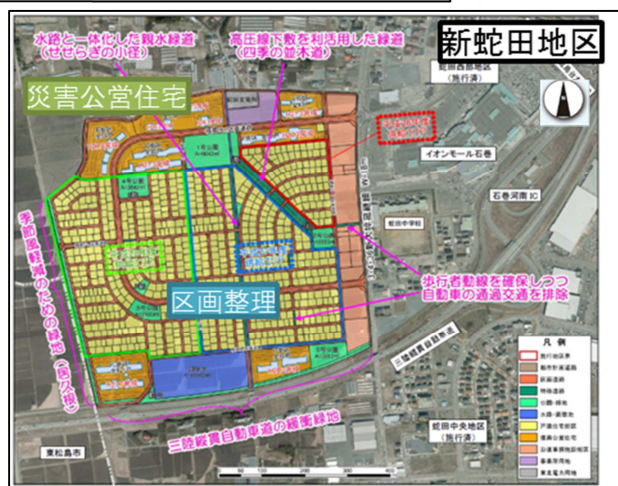
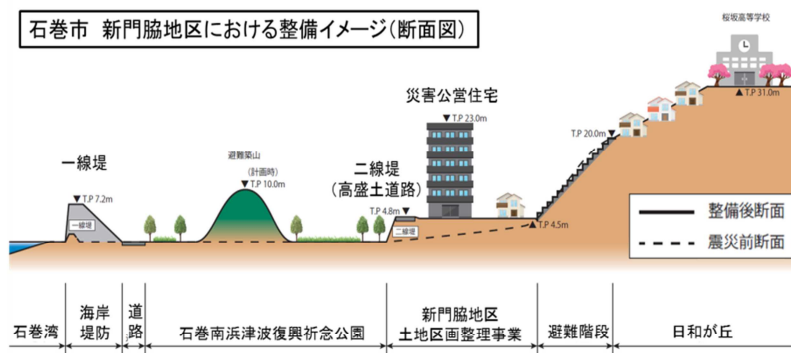
石巻市新門脇地区・新蛇田地区における復興まちづくりをまとめると以下のとおりである。

- ・ 高盛土道路など二線堤の整備による多重防御の考え方を県が提示した。
- ・ 多重防御整備後のレベル2津波による浸水シミュレーションを市が実施し、浸水範囲を明確化した。
- ・ 国の直轄調査による提案をもとに、住民意見交換会やアンケートを行い、市が土地利用や事業手法を決定した。
- ・ 防災集団移転促進事業と土地区画整理事業を組み合わせて実施することで、事業の効率化や迅速化を実現することができた。

〈石巻市新門脇地区・新蛇田地区の復興まちづくりのまとめ〉



	新門脇地区
L2津波による浸水有無	高盛土道路より海側で浸水する。
建築制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業化が想定される地区で<b>建築基準法第84条</b>に基づく建築制限を実施</li> <li>・浸水する高盛土道路より海側で<b>災害危険区域</b>を指定</li> </ul>
土地利用活用事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高盛土道路より陸側は、<b>区画整理</b>を行い<b>現地再建</b>（災害公営住宅等）</li> <li>・高盛土道路より海側（災害危険区域を指定し<b>防集</b>により市が買収）は<b>復興祈念公園</b>や<b>産業用地</b>として活用</li> </ul>



- ・従前は市街化調整区域であったが、将来の都市計画を見据え市街化区域と**連担**する地区を選定
- ・**区画整理**であらかじめ基盤整備を行うことにより、移転者の宅地供給を早期に実現

（出典 石巻市新蛇田地区被災市街地復興土地区画整理事業より抜粋、一部加筆）

## イ リアス海岸部の復興事例（岩手県山田町の例）

山田町は、岩手県沿岸部、陸中海岸のほぼ中央に位置し、被災前の人口（平成22年国勢調査）は約18,600人である。

山田町全体で東日本大震災における人的被害は死亡者824人、行方不明者1人（平成28年4月15日現在）となっており、また、建物被害は全壊2,762棟、半壊405棟、一部損壊195棟、合計3,362棟となっており、被災住家数は被災前の全住家数の55.8%（平成24年6月1日現在）を占める。

山田町山田地区と大沢地区における復興まちづくりに向けた取組事例について紹介する。

### 〈山田町における復興まちづくりに向けた取組〉

町では、平成23年5月に復興の基本方針を策定し、住民合意の形成を図りながら、復興計画の策定や事業手法の検討を行っている。

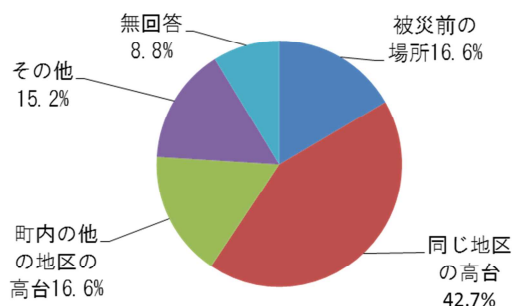
国は、被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた市街地復興のパターンを検討し、復興計画策定を支援するための直轄調査を実施するとともに、復興まちづくりのために活用する事業を随時、町に紹介するなど支援した。

### 〈山田町における住民合意の形成に向けた取組〉

- ・ H23. 3. 27～31 住民懇談会を開催し、復興に対するアンケートを実施
- ・ H23. 7. 1 アンケート結果を基に町全体の復興イメージなどを含む復興ビジョンを公表
- ・ H23. 7. 11～8. 31 山田町復興計画策定に向けての意見を募集
- ・ H23. 9. 1 地区ごとの土地利用パターンを示す復興計画行政素案（中間報告）を公表
- ・ H23. 10. 1 復興計画行政素案を公表
- ・ H23. 10. 8～12 行政素案に関する説明会を開催
- ・ H23. 10. 15～25 行政素案に対するアンケートを実施
- ・ H23. 12. 22 山田町復興計画を公表
- ・ H24. 1. 23～31 復興計画に関する住民説明会を開催

山田町の復興に関するアンケートより抜粋

Q 今後はどこに住みたいですか（山田地区対象）



住民懇談会意見概要より抜粋

【土地利用について】

- ◆ 居住地は高台等に移し、海沿いは産業（漁業）施設や公園等にすると意見が多い。
- ◆ 地域コミュニティ維持への要望（地区内での移転地選定、仮設住宅団地の構成等）が強い。
- ◆ 住宅再建が難しい人が多く、仮設住宅後の被災者住宅の整備、被災地の買い上げ（被災地の公有地化）が要望されている。
- ◆ 自動車での避難を想定し、海から山へ向かう広幅員避難道路を複数整備する。

## リアス海岸部の復興事例（岩手県山田町の例）

〈山田町山田地区及び大沢地区の位置〉



（出典 山田町まちなか再生計画より抜粋、一部加筆）

〈山田町における復興まちづくりに向けた取組〉

		H23年				H24年	
		6月	8月	10月	12月	4月	
復興まちづくりの取組	国	直轄調査	3/11発災				
		事業手法助言	※直轄調査：被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた市街地復興のパターンを検討し、復興計画の作成を支援				
		設計津波の設定	●7/8 堤防整備の対象となる津波の設定方法等通知				
	県	海岸堤防の設定等	●9/26海岸堤防計画高さ設定				
		まちづくりのための津波シミュレーション	●11/2 復興まちづくりのためのシミュレーション設定条件（案）提示				
	町	復興計画の策定	5/26 基本方針策定	7/1 復興ビジョン公表	9/1 行政素案（中間報告）公表	10/1 行政素案公表	12/22 復興計画策定
		住民合意の形成	5/27～ 住民懇談会、説明会、アンケート、意向調査 等				
		事業手法の検討	※国の直轄調査による提案をもとに事業手法を決定				
		建築制限	※ 岩手県内では、建築基準法第84条に基づく建築制限は実施していない。				

## 〈山田町山田地区の被災状況〉

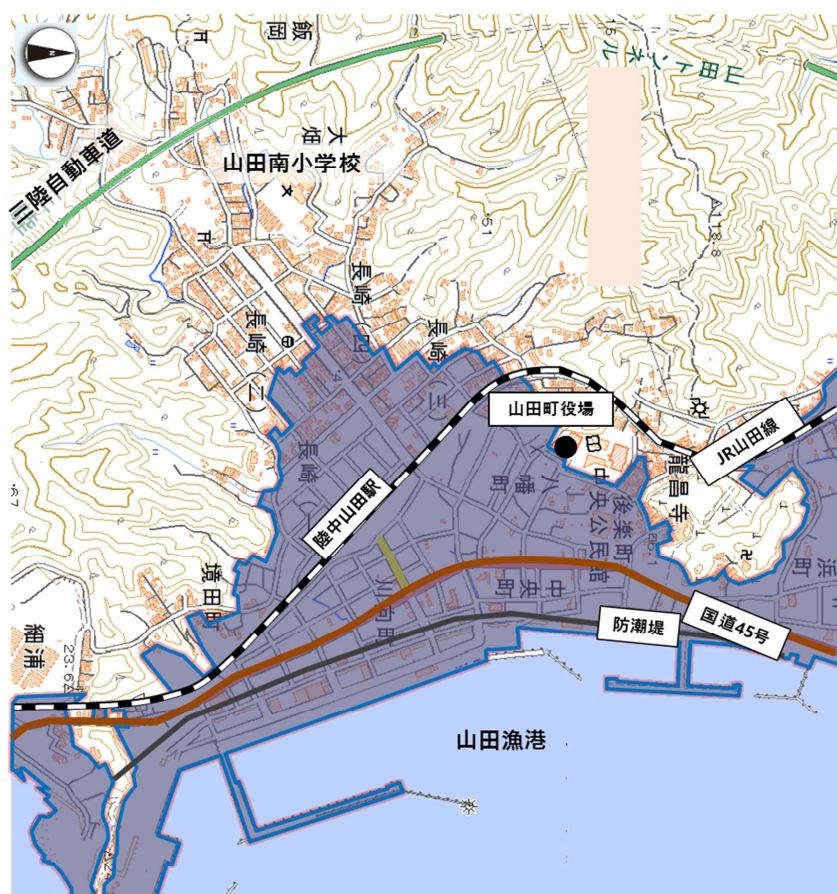
山田町山田地区には、町役場等の行政・文化施設が集積し、国道45号からJR陸中山田駅までの駅前通り周辺には、各種商業・業務施設等が立地していた。

東日本大震災では、震度5弱の地震を観測し、地震発生約36分後に大津波が襲来、最大津波の推定高さは約8mとなっている。山田町役場はかろうじて被害を免れている。

山田町のうち、ケーススタディの対象とする山田地区は山田町の中心部であり、東日本大震災における人的被害は死亡者284人、行方不明者5人（平成23年12月1日現在）となっており、また、建物被害は全壊1,300棟、半壊207棟、一部損壊86棟、合計1,593棟となっており、被災住家数は被災前の全住家数の61.9%（山田町復興まちづくり計画（平成27年5月）より抜粋）を占める。

JR山田線が全線不通となり、また防潮堤が約1,200mにわたり倒壊するなどの被害を受けている。

- 人的被害
  - ・死亡者284人
  - ・行方不明者5人
- 建物被害
  - ・全壊：1,300棟
  - ・半壊：207棟
  - ・一部損壊：86棟
  - ・被災住家数は、被災前の全住家数の61.9%
  - ・JR陸中山田駅周辺は火災により焼失
- 津波の概要
  - ・津波高約8m
  - ・最大浸水深約7m
  - ・JR陸中山田駅で浸水深約2m
  - ・用途地域の約5割が浸水
  - ・防潮堤約1,200mが被災
- 被災前の概要
  - ・町の中心市街地であり、山田町役場、中央公民館等の行政・文化施設が集積
  - ・国道45号からJR陸中山田駅までの駅前通り周辺に各種商業・業務施設等が立地



（出典 国土地理院の電子地形図（タイル）に文字等を追記して掲載）

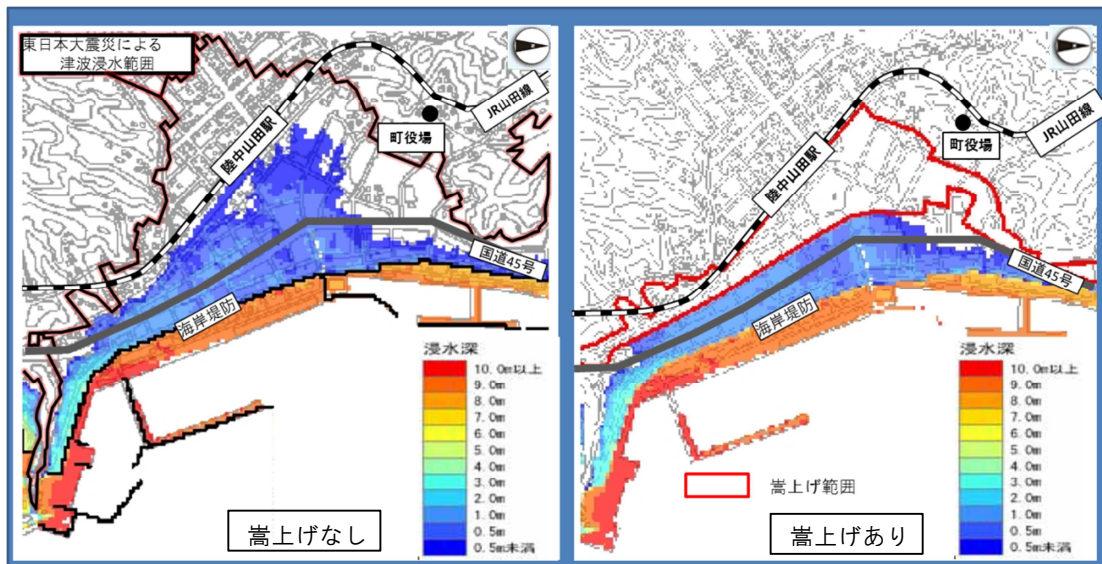


（出典 国土地理院撮影の空中写真（2011年3月～4月撮影）を一部加筆）

（出典 山田町まちなか再生計画より抜粋、一部加筆）

### 〈山田町山田地区津波シミュレーションによる浸水範囲の設定〉

町が行った津波シミュレーションによる浸水想定では、中心部であるJR陸中山田駅周辺まで浸水範囲が広がっており、現地での再建が困難な状況となったため、駅周辺の地盤を嵩上げし、浸水範囲を狭めることで現地再建を計画している。



(出典 東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務 山田町より抜粋、一部加筆)

### 〈山田町山田地区における土地利用の決定〉

中心部のJR陸中山田駅周辺は地盤を嵩上げて浸水を抑制、コミュニティセンターや商業施設を配置し、津波による浸水のおそれがある国道45号沿線は、水産関連等の産業用地や商業・業務地を配置することとしている。住宅及び公的施設は、津波で浸水しない高台の山田第1団地及び山田第3団地に移転した。

また、津波が発生した場合に備えて、海側から山側への避難路となる道路を格子状に配置した。



(出典 山田町復興まちづくり計画、山田町まちなか再生計画より抜粋、一部加筆)

### 〈山田町山田地区における建築制限〉

山田地区では、レベル2津波によるシミュレーションを行った結果、浸水が想定される国道45号沿線の区域を建築基準法第39条の規定により条例を制定し、災害危険区域として指定した。

条例では、災害危険区域を第1種、第2種及び第3種に区分し、一定の制限の例外を設け、居住の用に供する建築物の建築を禁止した。

災害危険区域の指定

種別	区分	主な制限の例外
第1種	想定される津波の浸水による深さが2m以上の区域	—
第2種	想定される津波の浸水による深さが1m以上2m未満の区域	居室の床面が基準面※から2m以上となる建築物
第3種	想定される津波の浸水による深さが1m未満の区域	居室の床面が基準面※から1m以上となる建築物

※建築物の敷地が接する建築基準法第42条に定める道路の最も低い位置

#### 建築制限の例外となる構造方法など

災害危険区域第1種から第3種のうち、第2種及び第3種においては次のイからハのいずれかに該当する構造方法とすることで住居の用に供する建築物の建築が可能となります。

<p>イ 鉄筋コンクリート造等</p> <p>第2種=2m 第3種=1m ▽基準面</p> <p>主要構造部を鉄筋コンクリート造等の強固な構造とする</p>	<p>ロ 木造等</p> <p>第2種=2m 第3種=1m ▽基準面</p> <p>鉄筋コンクリートの基礎を想定浸水深さより高く立ち上げる</p>	<p>ハ 盛土等</p> <p>第2種=2m 第3種=1m ▽基準面</p> <p>盛土等により敷地を嵩上げし基礎の上端を想定浸水深さより高くする</p>
--	---	---

※基準面：敷地が接する道路の中心線のうち最も低い位置  
 ※想定浸水高さ：第2種＝基準面より2m、第3種＝基準面より1m



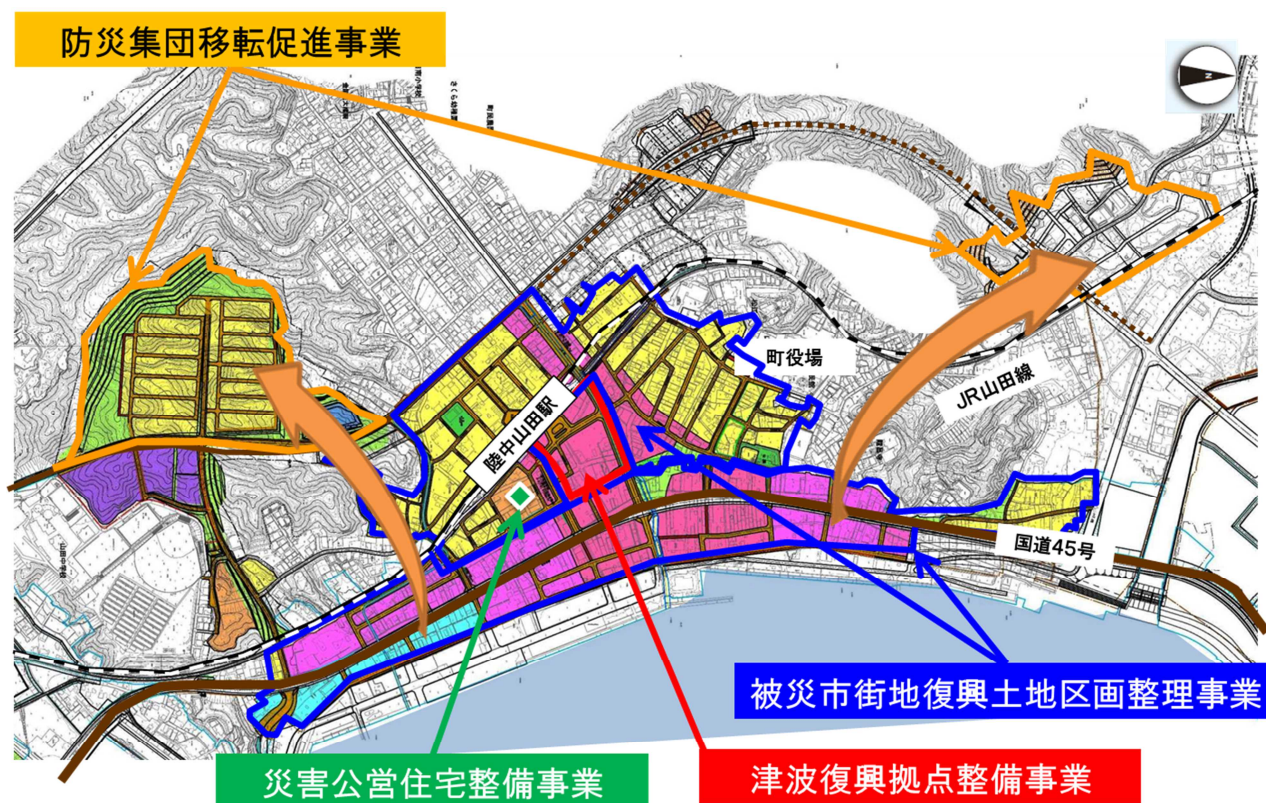
(出典 災害危険区域内の建築制限について (山田町HP) より抜粋、一部加筆)



## 〈山田町山田地区における事業手法の選定〉

国の直轄調査による提案をもとに、山田町山田地区の土地利用を決定し、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、災害公営住宅整備事業の4つの事業手法を選定した。

国道45号周辺部は防災集団移転促進事業と被災市街地復興土地区画整理事業を、JR陸中山田駅周辺部は津波復興拠点整備事業、被災市街地復興土地区画整理事業及び災害公営住宅整備事業を実施している。



### 〈国道 45 号周辺部における事業手法の選定〉

山田町山田地区を通る国道 45 号周辺部における土地利用の方針としては、レベル 2 津波により浸水するおそれがあるため、災害危険区域に指定して非居住エリアとし、国道沿いに商業・業務地、水産関連の産業用地を集約するとともに、従前の居住者については津波で浸水しない高台に移転することとした。

この方針に基づき、国道 45 号周辺部の土地の区画を整え、商業・業務地の集約や道路等の整備を図るため、被災市街地復興土地区画整理事業を選定している。

また、住民の高台移転を行うため、高台団地の造成や移転元地の買収、移転者に対する補助が可能な防災集団移転促進事業を選定している。

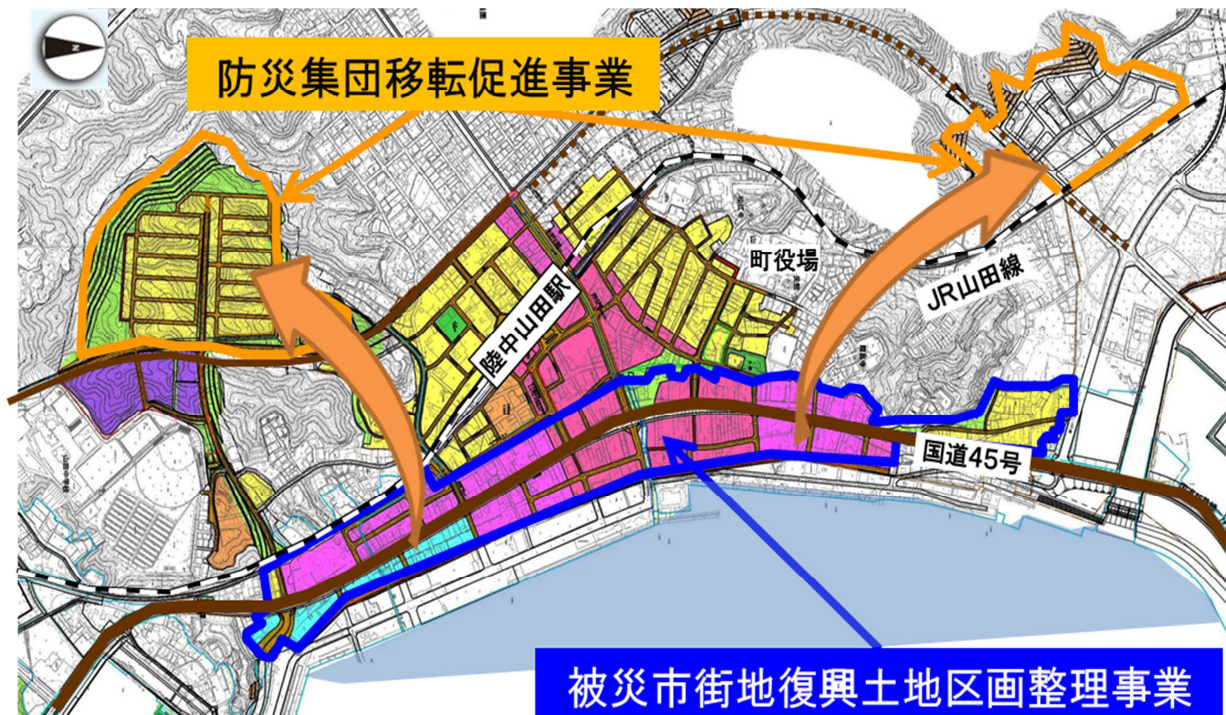
なお、移転先の高台においては、地籍調査が実施されておらず、境界確定に時間を要した。

### 〈国道 45 号周辺部における復興まちづくりに向けた取組〉

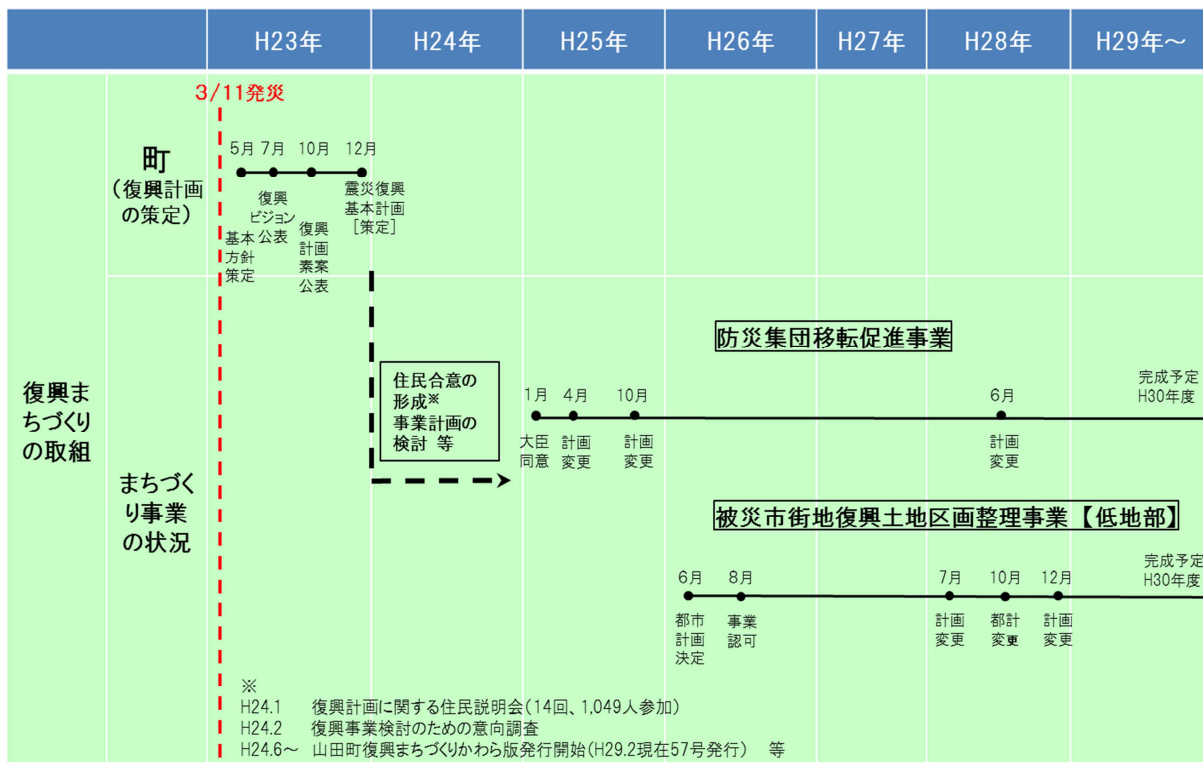
国道 45 号周辺部の被災市街地復興土地区画整理事業は、平成 26 年 6 月に都市計画決定、同年 8 月に事業認可され、現在、平成 30 年度の完成を目標に事業が進められている。

防災集団移転促進事業は、平成 25 年 1 月に大臣同意を得て事業化され、平成 30 年度の完成を目標に事業が進められている。

〈国道45号周辺部における事業手法の選定〉



〈国道45号周辺部における復興まちづくりに向けた取組〉



### 〈JR陸中山田駅周辺部における事業手法の選定〉

JR陸中山田駅周辺部における土地利用の方針としては、まちの中心部であることから現位置再建することを基本とし、駅周辺は嵩上げて津波の浸水を抑制するとともに、駅前エリアには駅前広場を整備し、商業施設や公共施設などを集約することとした。

この方針に基づき、駅周辺部では、被災市街地復興土地区画整理事業を選定し、津波の浸水を抑制するための土地の嵩上げや区画道路等の整備を行っている。

駅前の核となる区域では、まちなか交流センター等拠点となる施設の整備を行うため、東日本大震災を契機に創設された津波復興拠点整備事業を選定している。

また、利便性の高い駅周辺へのまちなか居住を図るため、災害公営住宅整備事業を選定している。

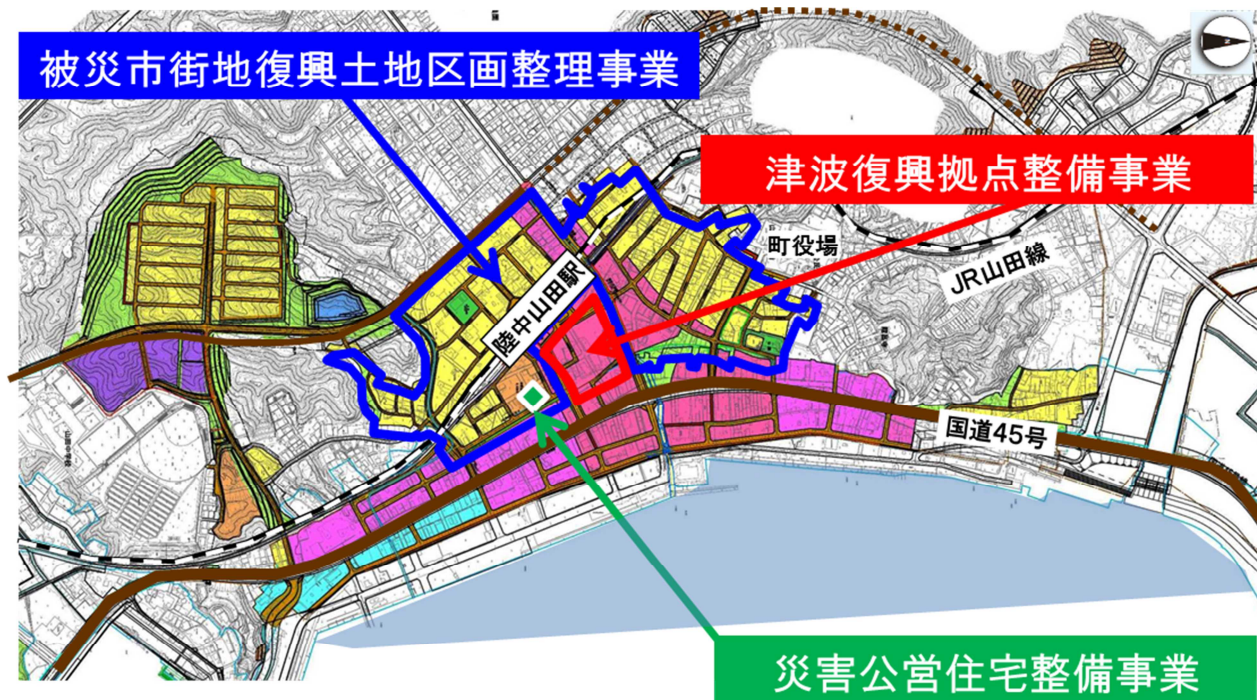
### 〈JR陸中山田駅周辺部における復興まちづくりに向けた取組〉

津波復興拠点整備事業は、平成25年7月に都市計画決定、同年11月に事業認可され、平成29年度の完成を目標に事業が進められている。

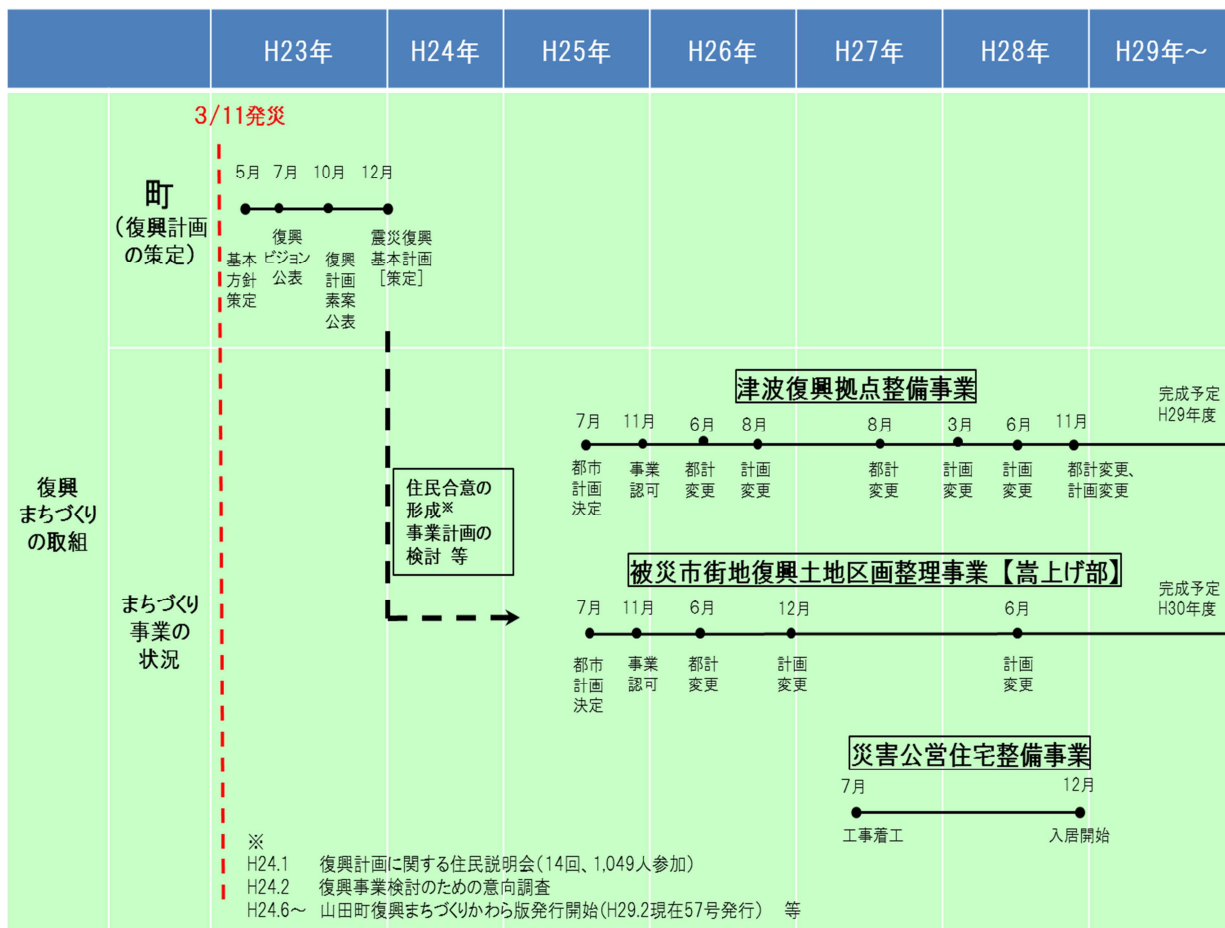
被災市街地復興土地区画整理事業は、平成25年7月に都市計画決定、同年11月に事業認可され、平成30年度の完成を目標に事業が進められている。

災害公営住宅整備事業は、平成27年7月に工事着手し、平成28年12月から入居が開始した。

〈JR陸中山田駅周辺部における事業手法の選定〉



〈JR陸中山田駅周辺部における復興まちづくりに向けた取組〉




## 〈山田町山田地区における復興まちづくりの状況〉

山田地区全体の進捗状況については、災害公営住宅整備事業は平成28年度に完了し、津波復興拠点整備事業は平成29年度に、被災市街地復興土地区画整理事業（高上げ部）及び防災集団移転促進事業は平成30年度に、被災市街地復興土地区画整理事業（低地部）は平成31年度に完了予定となっている。

**防災集団移転促進事業**


- ・ 施工期間：H24～H30年度
- ・ 全体事業費：約128億円
- ・ 進捗：104戸宅地造成中  
住宅再建可能時期はH30度第3四半期予定



(出典 震災からの復旧と再生～東日本大震災からこれまでの歩み～山田町復興記録誌)

**被災市街地復興土地区画整理事業（高上げ部）**

- ・ 施工期間：H25～H30年度
- ・ 全体事業費：約128億円
- ・ 進捗：475戸宅地造成中  
住宅再建可能時期はH30度第2四半期予定



(出典 山田町震災復興事業 HP)



(出典 山田町震災復興事業 HP より抜粋、一部加筆)

**災害公営住宅整備事業**

- ・ 施工期間：H27～H28年度
- ・ 全体事業費：約51億円
- ・ 進捗：H28.12入居開始



H28.12  
山田中央団地災害公営住宅  
入居開始  
(出典 震災からの復旧と再生～東日本大震災からこれまでの歩み～山田町復興記録誌)

**津波復興拠点整備事業**

- ・ 施工期間：H25～H29年度
- ・ 全体事業費：約88億円
- ・ 進捗：工事完了



H28.7 山田町ふれあいセンター開所  
(出典 震災からの復旧と再生～東日本大震災からこれまでの歩み～山田町復興記録誌)

**被災市街地復興土地区画整理事業（低地部）**

- ・ 施工期間：H26～H31年度
- ・ 全体事業費：約67億円
- ・ 進捗：H31年度第2四半期工事完了予定

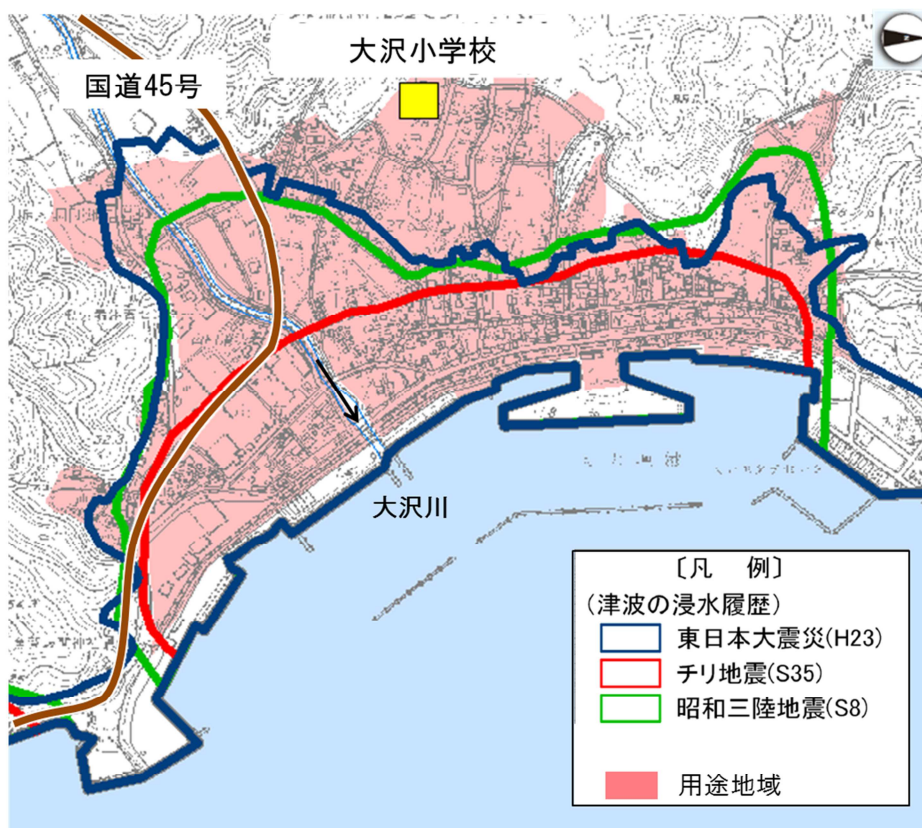
### 〈山田町大沢地区の被災状況〉

山田町大沢地区は、山田湾北側沿岸に形成された漁村集落を中心とする地区であり、国道45号沿いには大型商業施設が立地していた。

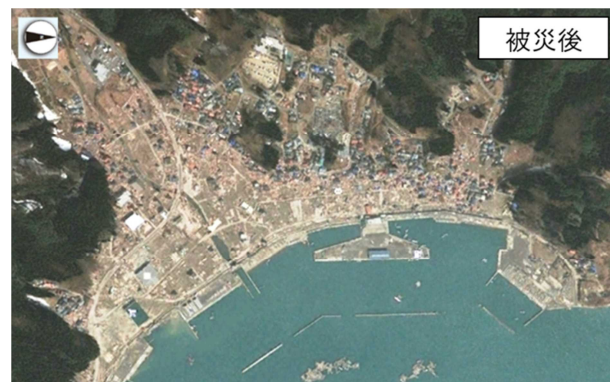
東日本大震災では、震度5弱の地震を観測し、地震発生約36分後に大津波が襲来、最大津波の推定高さは約8～10mとなっている。

震災における人的被害は死亡者121人(平成23年12月1日現在)となっており、また、建物被害は全壊435棟、半壊69棟、一部損壊26棟、合計530棟となっており、被災住家数は被災前の全住家数の68.8%(山田町復興まちづくり計画(平成27年5月)より抜粋)を占める。

- 人的被害
  - ・死亡者121人
- 建物被害
  - ・全壊：435棟
  - ・半壊：69棟
  - ・一部損壊：26棟
  - ・被災住家数は、被災前の全住家数の68.8%
- 津波の概要
  - ・地震発生から36分後に大津波が襲来
  - ・津波推定高約8～10m
  - ・用途地域の約7割が浸水
- 被災前の概況
  - ・山田湾北側沿岸に形成された漁村集落を中心とする地区
  - ・国道45号沿いには大型商業施設が立地



(出典 山田町復興ビジョンより抜粋、一部加筆)



### 〈山田町大沢地区津波シミュレーションによる浸水範囲の設定〉

津波シミュレーションによる浸水想定では、レベル1津波の海岸堤防の整備により、山田湾の地形の特性等から東日本大震災クラスの津波でも浸水しない結果となった。

海岸堤防を整備 (T.P. +9.7m) した上で、今回の津波が襲った場合の浸水想定



(出典 東日本大震災の被災状況に対応した市街地復興パターン概略検討業務山田町より抜粋、一部加筆)

### 〈山田町大沢地区における土地利用の決定〉

津波シミュレーションの結果を受け、東日本大震災クラスの津波による浸水がないことを前提に復興まちづくりが検討されている。

被災した住宅地では住民の意見を踏まえ、地震による地盤沈下や排水等を考慮して1m程度の嵩上げを実施し、海岸堤防や水産業関連用地などの事業用地内における従前の居住地は、新たに整備された高台の住宅地への移転が進められている。

また、国道45号沿線（大沢川周辺）には商業・業務地などを配置している。



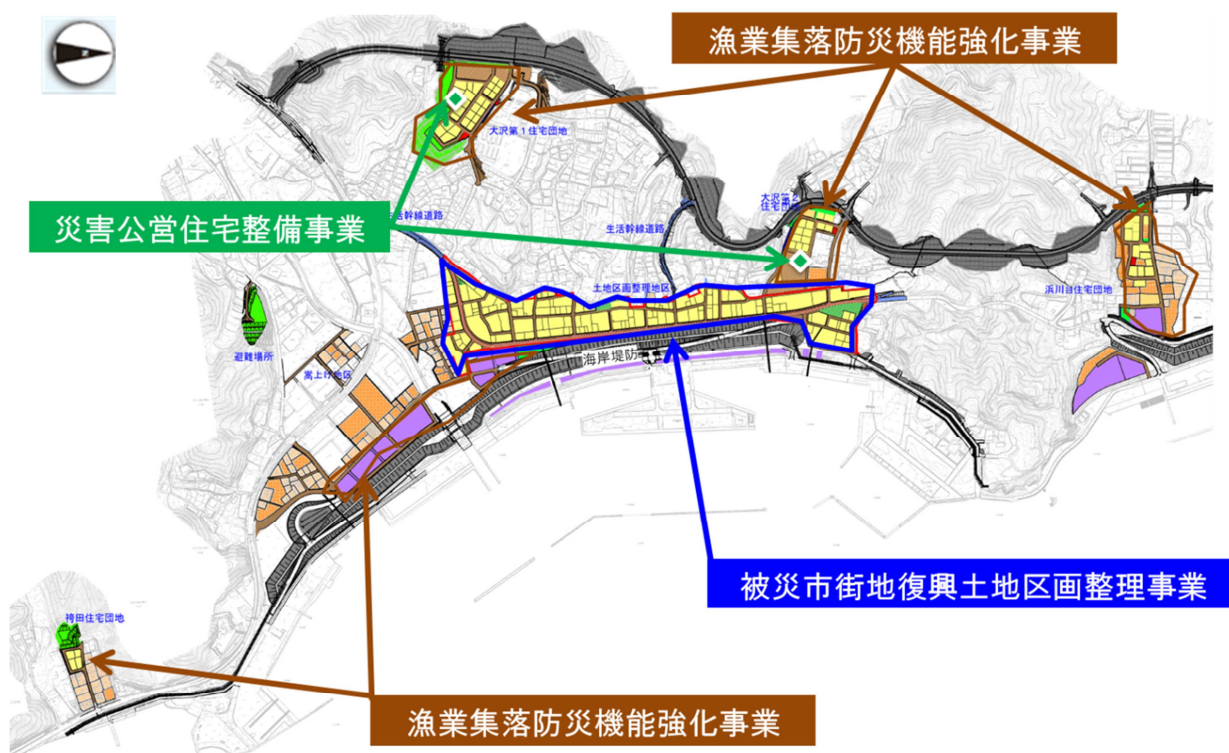
(出典 山田町復興まちづくり計画より抜粋、一部加筆)



〈山田町大沢地区における事業手法の選定〉

山田町大沢地区では、漁業集落における高台の住宅地の整備や、水産用地の基盤整備等が可能な漁業集落防災機能強化事業を選定するとともに、既存住宅地においては、土地の区画を整え、道路整備が可能な被災市街地復興土地区画整理事業を選定している。

また、漁業集落防災機能強化事業で整備した高台の住宅地内において、災害公営住宅整備事業を行っている。

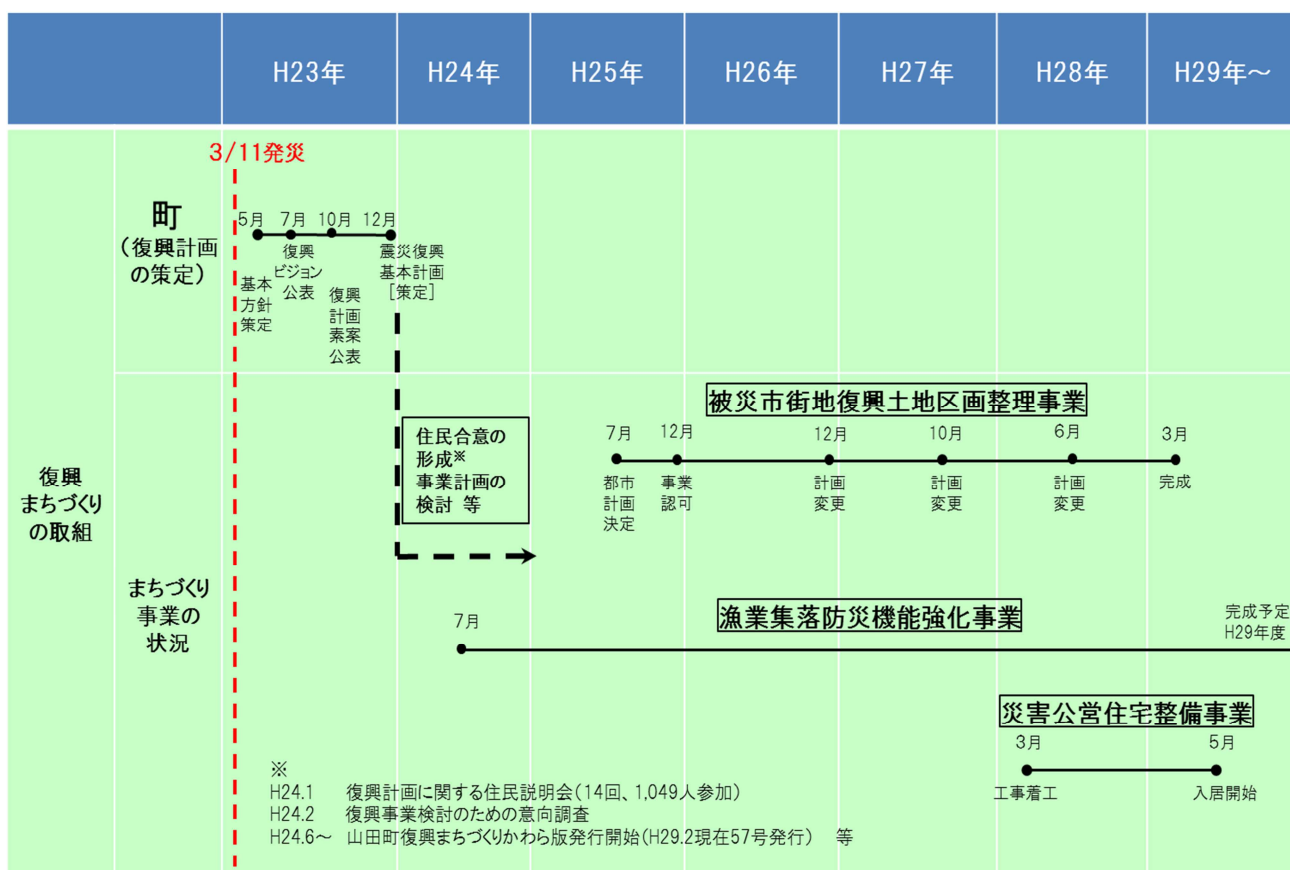


〈山田町大沢地区における復興まちづくりに向けた取組〉

被災市街地復興土地区画整理事業は、平成 25 年 7 月に都市計画決定、同年 12 月に事業認可され、平成 29 年 3 月に工事が完了した。

漁業集落防災機能強化事業は、平成 24 年 7 月から事業化され、平成 29 年度の完成を目標に事業が行われている。

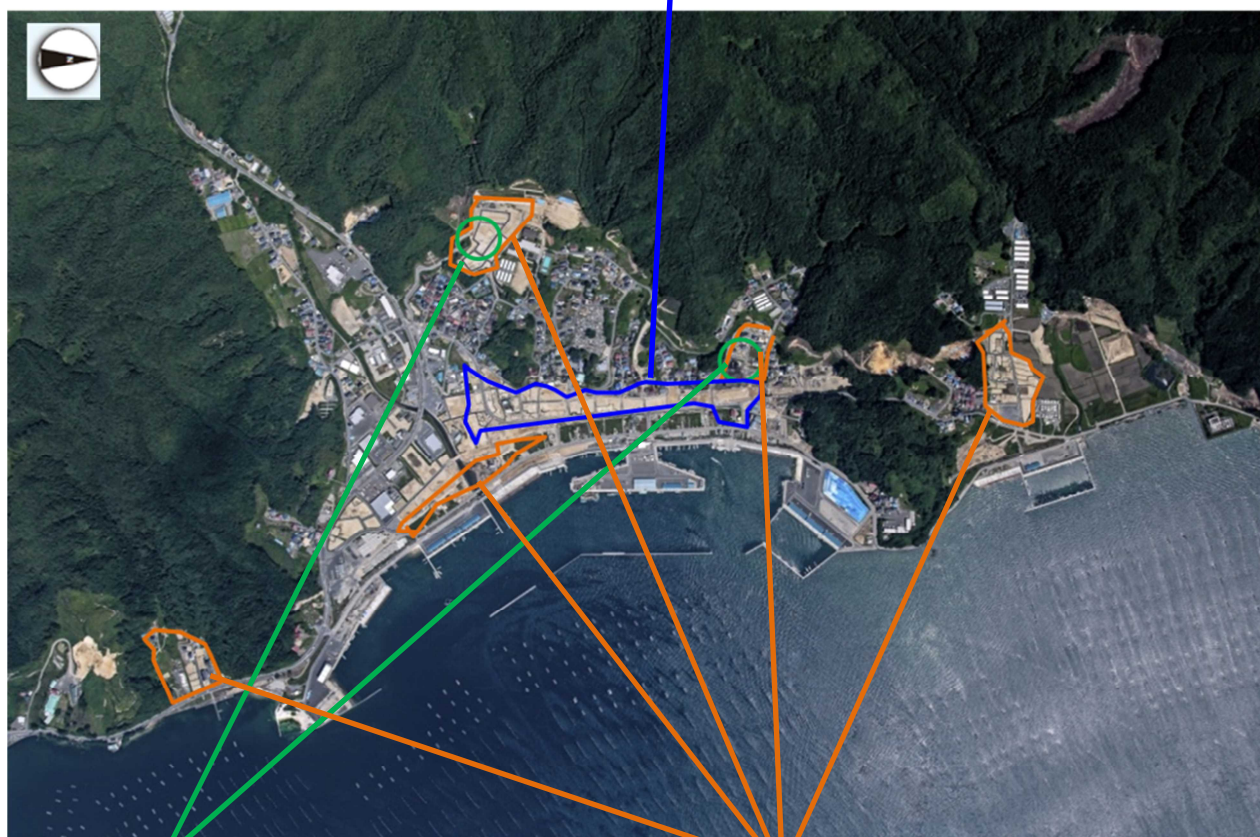
災害公営住宅整備事業は、平成 28 年 3 月に工事着手し、平成 29 年 5 月から入居が開始されている。



〈山田町大沢地区における復興まちづくりの状況〉

被災市街地復興土地区画整理事業は平成28年度に完了し、漁業集落防災機能強化事業と災害公営住宅整備事業は平成29年度に完了予定となっている。

- 被災市街地復興土地区画整理事業
- ・ 施工期間：H25～H28年度
  - ・ 全体事業費：約18億円
  - ・ 進捗：全区画（139戸）住宅再建可能



- 災害公営住宅整備事業
- ・ 施工期間：H27～H29年度
  - ・ 全体事業費：約15億円
  - ・ 進捗：全戸（2団地40戸）入居開始済



- 漁業集落防災機能強化事業
- ・ 施工期間：H24～H29年度
  - ・ 全体事業費：約78億円
  - ・ 進捗：全区画（5団地136戸）住宅再建可能



### 〈山田町山田地区・大沢地区における復興まちづくりのまとめ〉

山田町山田地区・大沢地区における復興まちづくりをまとめると以下のとおりである。

- ・ 海岸堤防整備後のレベル2津波による浸水シミュレーションを町が実施し、浸水範囲を明確にした。
- ・ 国の直轄調査による提案をもとに、住民説明会やアンケートを行い、町が土地利用や事業手法を決定した。
- ・ 復興まちづくりの実現に向けて、津波による浸水の有無等地区の実情に応じて複数の事業手法を活用した。

### 〈高台移転に係る事業手法の選択〉

山田町においては、高台移転の事業手法として、山田地区では国土交通省所管の防災集団移転促進事業、大沢地区では農林水産省所管の漁業集落防災機能強化事業が選定されている。

両事業とも東日本大震災の被災地で多く活用されており、地区の特性や事業の目的、事業要件に応じて選定されている。

主な特徴として、漁業集落防災機能強化事業は災害危険区域の指定をしなくても実施できる。一方、防災集団移転促進事業は災害危険区域の指定が必要であり、被災した宅地などの買取り、引っ越し費用や住宅ローンの利子相当額が助成される。

〈山田町山田地区・大沢地区における復興まちづくりのまとめ〉

	山田地区	大沢地区
L2津波による浸水有無	浸水する。	浸水しない。
建築制限	浸水する低地部（R45沿線）で災害危険区域を指定	なし
土地利用 活用事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・浸水する低地部（R45沿線）は災害危険区域を指定したうえで商業・業務地として活用（区画整理で整備）</li> <li>・JR陸中山田駅周辺は嵩上げのうえ住商複合地として活用（区画整理、復興拠点で整備）</li> <li>・災害危険区域内における従前居住地の集団移転先として町中心部に近い高台を新規造成（防集で移転）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災した市街地は、地盤沈下や排水を考慮し、1m程度嵩上げのうえ住宅地として活用（区画整理で整備）</li> <li>・海岸堤防や産業地など事業用地内となる従前居住地の移転先として、集落に近い高台を新規造成</li> <li>※災害危険区域を指定できないため、防集ではなく漁集を活用</li> </ul>



(出典 山田町復興まちづくり計画、山田町まちなか再生計画より抜粋、一部加筆)

〈高台移転に係る事業手法の選択〉

	漁業集落防災機能強化事業	防災集団移転促進事業
事業の目的	漁業集落の総合的な整備を推進	住民の居住に適当でない区域内にある住居の集団移転を促進
災害危険区域の指定	必要なし	必要あり
被災した宅地などの買取り	× ※1	○ ※2
住宅建設等に関する補助	×	○

※1 海岸堤防等事業で買収

※2 宅地等の場合

### 3 東日本大震災被災地において活用された建築制限等

大規模災害が発生した場合、特に都市基盤が脆弱な密集市街地等の被災地においては、原状への復旧だけでなく、被災前と比べてより災害に強く快適なまちづくりに向けた取組を計画的に進める必要がある。

このため、被災市街地復興土地区画整理事業などの復興まちづくり事業の活用が想定される地区においては、無秩序な建築行為等による事業への影響を防ぎ、迅速により良いまちの復興を図るため、地区の状況に応じて建築制限等が実施されている。

東日本大震災被災地において活用された建築制限等について紹介する。

#### 〈建築基準法第84条による被災市街地における建築制限等〉

緊急かつ健全な復興にあたり、都市計画又は土地区画整理事業のため必要がある区域には、建築基準法第84条に基づく建築の制限や被災市街地復興推進地域の指定など迅速な対応が求められる。

宮城県では、平成23年4月上旬に、気仙沼市、南三陸町、女川町、東松島市、名取市、山元町に、建築基準法第84条に基づく「建築制限区域」を指定（石巻市は特定行政庁であるため市が指定）している。

なお、東日本大震災においては、建築制限特例法に基づき、災害があった日から最大8か月間、建築物の建築制限が可能とされた。

また、気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、名取市、仙台市では被災市街地復興推進地域を都市計画決定し、都市計画法に基づく建築制限に移行している。

#### 〈建築基準法第39条による災害危険区域の指定等〉

防災集団移転促進事業計画の策定にあわせ、海岸堤防や河川堤防、高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浸水が想定される区域をもとに、建築基準法第39条に基づき、各市町の条例で災害危険区域の指定が行われた。

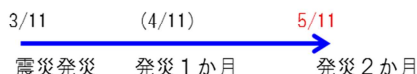
宮城県山元町では、建築基準法第84条に基づく建築制限の期間終了後、「山元町震災復興基本方針」に基づき、町の3分の1に当たる約1,900haを浸水深に応じて災害危険区域（第1種から第3種）に指定し、建築制限を設けた（平成23年11月11日告示）。

また、建築制限を行っていなかった仙台市も、「仙台市震災復興計画」に基づき、移転対象地区（津波防護策を実施してもなお予測される浸水深が2mを超える地区）約1,220haを災害危険区域に指定し、住居の用に供する建築物の新築・増築を制限した（平成23年12月16日告示）。

## 建築基準法第84条による被災市街地における建築制限等

### 建築基準法第84条に基づく被災市街地における建築制限

災害が発生した日から1か月以内の期間においては、区域を指定し、期限を限ってその区域内における建築物の建築を制限・禁止することができる。（延長の場合、最長で2か月まで可能）



**【宮城県知事から国への要望（平成23年4月8日）】 建築基準法による建築制限期間等の延伸**  
 →東日本大震災で甚大な被害を受けた市町村には、都市計画の方針の策定や諸手続の実施が困難な地域もあり、実質的に2か月以内での都市計画決定は困難な状況

### 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4月29日公布・施行）

災害発生の日から6か月（延長の場合、最長で8か月）以内の期間に限って、指定した区域の建築を制限・禁止できる



### 被災市街地復興特別措置法

建築基準法による建築制限の間、指定した地域（被災市街地復興推進地域）の都市計画決定を行い、災害発生の日から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を行うことができる



## 建築基準法第39条による災害危険区域の指定等

- ・ 建築基準法第39条の規定に基づき、地方公共団体は、条例で津波等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。
- ・ 災害危険区域内では、建築物の建築の禁止あるいは制限を行うことが可能であり、条例によってそれらの内容を定める。  
 （例）風水害・津波・高潮災害を軽減するために、災害危険区域内の建物の用途、地盤高・床高制限、構造等を規制する。

〈その他の法律による規制等〉

復興特区法では、被災地の復興の支障にならないよう、投機的な土地取得等を防止するため、国土利用計画法の規定により監視区域の指定に努めるものとされているが、被災地では土地の買い占めや短期転売等の投機目的の悪質な取引が見受けられなかったことなどから、区域指定は行われていない。

なお、新たなまちづくりの検討地区においては、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等その他土地利用に関する法令に基づく規制にも留意する必要がある。

〈建築制限等一覧〉

法律名	対象区域	指定権者	制限方法	対象行為	制限期間	許可基準 (主なもの)
建築基準法 第84条 (第一次建築制限)	被災市街地で指定する都市計画又は土地区画整理事業のため必要な区域	特定行政庁	特定行政庁が任意に定める	建築物の建築を制限又は禁止	発災後1か月以内(1か月の延長可)(東日本では、特例法により発災後6か月以内、最長で8か月以内の延長)	特定行政庁が支障ないと認めた建築物
被災市街地復興特別措置法 第7条 (第二次建築制限)	被災市街地復興推進地域	市町村	法令による	土地の形質の変更、建築物の新築、改築若しくは増築をする場合に制限	発災後2年以内	自己の居住の用に供する住宅等の建築物(階数2以下かつ地階を有しない木造、鉄骨造等容易に移転除却可能な建築物で敷地面積300㎡未満)の新築等の用に供する目的で行う土地の形質の変更等
建築基準法 第39条 (災害危険区域)	津波、高潮、出水等による危険の著しい区域	地方公共団体	条例で定める	住居の用に供する建築物の建築の禁止等	条例有効期間	地方公共団体が支障がないと認めた建築物
都市計画法 第53条 第54条	都市計画施設の区域又は市街地開発事業の施行区域	市町村(国・県施行の場合は県)	法令による	建築物を建築しようとする場合に制限	都市計画事業の認可の公告まで	都市計画に適合する建築物の建築階数2以下かつ地階を有しない木造・鉄骨造・コンクリートブロック造等で容易に移転除却可能な建築物の建築
都市計画法 第65条	事業認可の告示又は新たな事業地の編入に係る事業計画の変更の告示があった後の当該事業区域	市町村(国・県施行の場合は県)	法令による	都市計画事業の施行の障害となるおそれがある建築物の建築等を制限	都市計画事業の認可の公告から事業完了まで	— (許可を与える場合は、あらかじめ施行者の意見を聞く必要がある)
土地区画整理法 第76条	土地区画整理事業の施行地区内	市町村(国・県施行の場合は県)	法令による	土地区画整理事業の施行の障害となるおそれがある建築物の新築等を制限	土地区画整理事業の認可の公告から換地処分公告の日まで	— (許可を与える場合は、あらかじめ施行者の意見を聞く必要がある)



## 4 東日本大震災被災地において復興まちづくりに活用された事業

被災地において活用されている主な復興まちづくりのための事業を以下に示す。

事業は、地域の復興まちづくりの方針に応じて、

- ・危険なエリアから安全なエリアへの移転を促す防災集団移転促進事業
- ・公共施設と宅地を一体的・総合的に整備する被災市街地復興土地区画整理事業
- ・津波からの防災性を高め、復興を先導する拠点形成する津波復興拠点整備事業
- ・漁業集落の安全安心な居住環境を確保する漁業集落防災機能強化事業
- ・被災者の居住の安定確保を図る災害公営住宅整備事業

等が選定されている。

また、各事業の単独実施だけではなく、被災規模、地形、住民意向等を踏まえ、各事業を組み合わせて実施されている。

なお、復興特区法において、上記復興まちづくりのための事業を含む道路事業や都市公園事業など40の基幹事業が復興交付金の対象とされている。

事業名	事業概要	補助対象	補助要件 【地区要件】	国補助率 基本 (特例※1)	適用地区 ※2
防災集団移転促進事業	住民の居住に適当でない被災区域内の住居の集団移転	①住宅団地造成 ②移転者の借入金利息経費 ③道路、集会所等の公共施設整備 ④移転元の宅地等買取費用 ⑤移転者の引っ越し費用等	団地規模が5戸以上 【災害危険区域の指定】	3/4 (7/8)	宮城県 14市町185地区 岩手県 7市町村88地区
都市再生区画整理事業 (被災市街地復興土地区画整理事業等)	広範かつ甚大な被災を受けた市街地復興のため、復興ニーズに的確に対応し、緊急かつ健全な市街地復興を推進	①区画道路、公園等公共施設整備 ②津波防災整地費(防災上必要な土地高上げ費用)	①用地買収方式で整備した場合の事業費額を限度 ②計画人口密度40人/ha以上の場合 【都市計画区域内】	1/2 (3/4)	宮城県 7市町26地区 岩手県 7市町村19地区
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整備	①公共施設等整備(道路、公園、緑地、津波防災まちづくりの拠点、災害時の活動拠点として機能する施設) ②用地取得造成	1市町村2団地 (20ha以下/団地) 【都市計画区域内】	1/2 (3/4)	宮城県 6市町10地区 岩手県 6市町10地区
漁業集落防災機能強化事業	漁業集落の安全安心な居住環境確保のための整備を実施し、災害に強い漁業地域づくりを推進(地域水産業と漁村の復興)	①漁業集落の地盤高上げ・切盛土 ②漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤整備 ③高台避難地、避難路等の防災安全施設整備	・300人以上5,000人以下の漁業集落(過疎は50人以上) ・漁家率1位又は漁業依存度1位の集落 【漁業集落内】	1/2 (3/4)	宮城県 9市町92地区 岩手県 11市町村41地区
災害公営住宅整備事業	被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅を整備	①住宅の建設等費用 ②土地取得、造成費用等	・全域で4,000戸以上の住宅滅失 ・区域内で100戸以上又は1割以上が滅失	(建設) 3/4 (7/8)	宮城県 12市町85地区 岩手県 11市町村191地区

※1 東日本大震災の被災地における国補助率

※2 宮城県復興まちづくりのあゆみ～集中復興期間の総括及び復興・創生期間に向けて～(H28.3)及び復興実施計画における主な取組の進捗状況(岩手県H29.1)より抜粋

## (1) 防災集団移転促進事業

### 〈防災集団移転促進事業の概要〉

- ・ 災害が発生した地域また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（移転促進区域）内にある住居の集団移転を促進するための事業
- ・ 市町村は、移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について、集団移転促進事業計画を定める。
- ・ 市町村は、事業計画の策定に当たり、移転促進区域内の住民の意向を尊重するとともに、移転促進区域内にあるすべての住居が移転されることとなるように配慮しなければならない。
- ・ 東日本大震災の被災地において、高台移転を行う場合に最も活用されている事業である。

### 〈防災集団移転促進事業の特徴〉

- ・ 市町村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ることがないように、建築基準法第39条に基づく災害危険区域の指定を行う必要がある。
- ・ 市町村が移転先となる住宅団地を整備し、住宅敷地を被災者に譲渡又は賃貸する。
- ・ 被災者に対し、市町村が住居の移転に要する費用を助成する。
- ・ 被災者が敷地の取得や住宅の建設のために住宅ローンを活用する際に、市町村が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。
- ・ 都市計画区域を指定していなくても施行可能

# 防災集団移転促進事業

## 事業概要

東日本大震災により被災した地域において、住民の居住に適当でないと認められる区域内の住居の集団移転を支援する事業

## 補助対象

- ①住宅団地(住宅団地に関連する公益的施設を含む)の用地取得及び造成に要する費用(移転者等に分譲する場合も分譲価格(市場価格)を超える部分は補助対象)
- ②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費(借入金の利子相当額)
- ③住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設等の公共施設の整備に要する費用
- ④移転促進区域内の農地及び宅地の買取りに要する費用(当該移転促進区域内のすべての住宅用途に係る敷地を買い取る場合に限る)
- ⑤移転者の住居の移転に関連して必要と認められる作業所等の整備に要する費用
- ⑥移転者の住居の移転に対する補助に要する経費
- ⑦計画策定費

## 補助要件

・住宅団地の規模が5戸以上(移転しようとする住居の数が10戸を超える場合には、その半数以上の戸数)

## 交付団体

都道府県・市町村

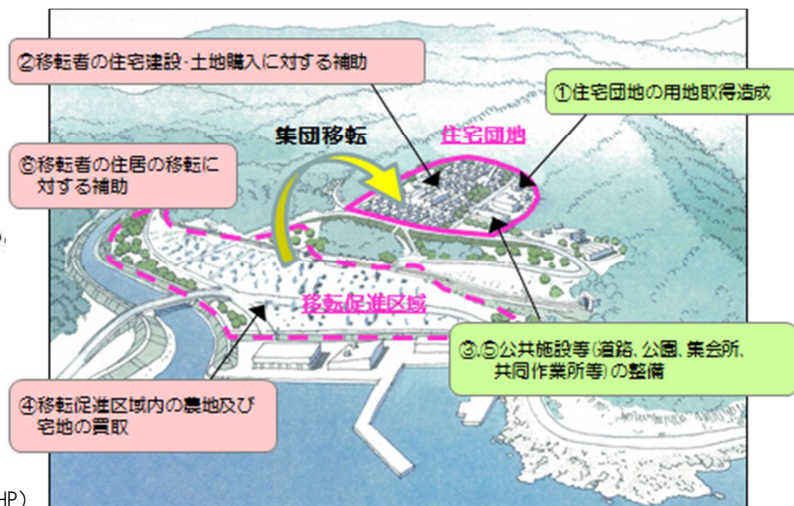
## 事業実施主体

都道府県・市町村

## 基本国庫率

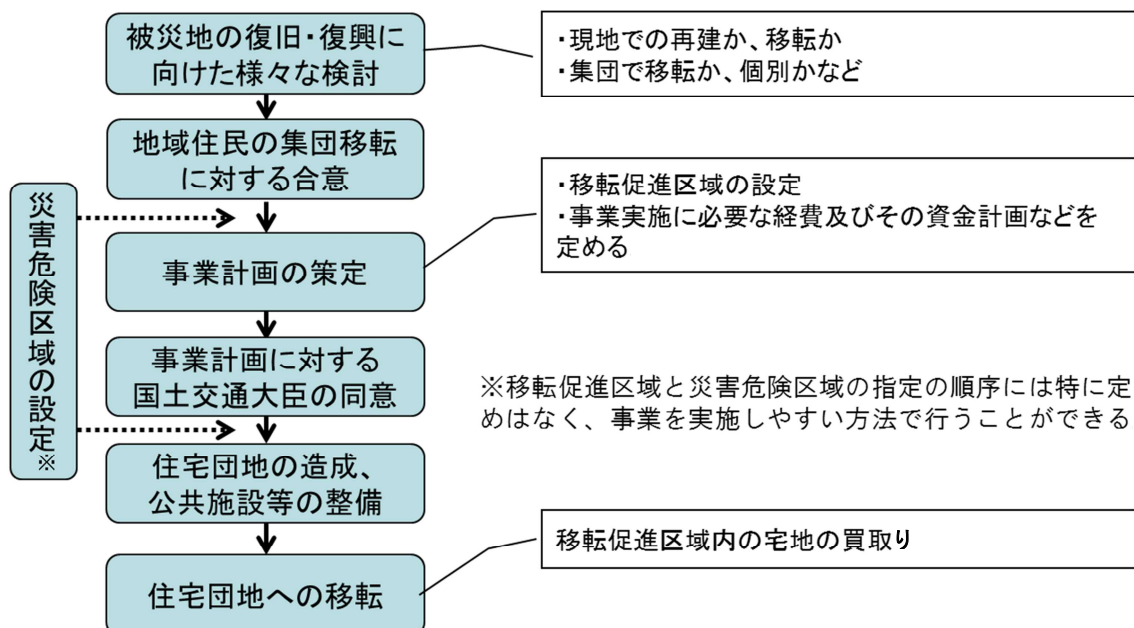
※別途、地方負担軽減措置を講じる。

国:3/4,地方公共団体:1/4



(出典 東日本大震災復興交付金基幹事業概要(復興庁HP))

## 防災集団移転促進事業の流れ



## (2) 被災市街地復興土地区画整理事業

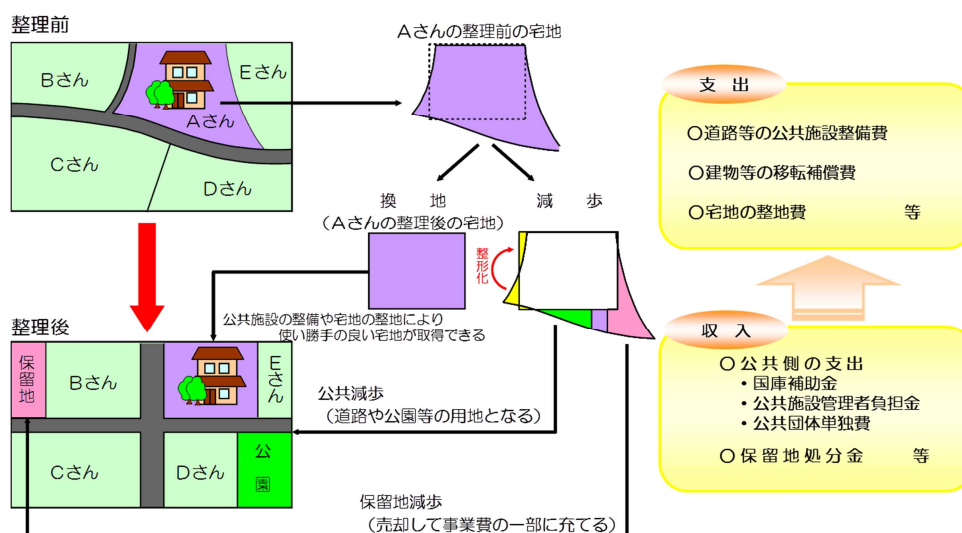
### 〈被災市街地復興土地区画整理事業の概要〉

- ・道路、公園、河川等の公共施設を整備・改善し、土地の区画を整え宅地の利用増進を図る事業
- ・地権者からその権利に応じて少しずつ土地を提供してもらい（減歩）、この土地を道路・公園などの公共用地が増える分に充てる他、その一部を売却し事業資金の一部に充てる事業制度
- ・事業資金は、保留地処分金その他、公共側から支出される都市計画道路や公共施設等の整備費（用地費分を含む。）に相当する資金から構成される。これらの資金を財源に、公共施設の工事、宅地の整地、家屋の移転補償等が行われる。
- ・地権者においては、事業後の宅地の面積は従前に比べ小さくなるものの、都市計画道路や公園等の公共施設が整備され、土地の区画が整うことにより、利用価値の高い宅地が得られる。
- ・平野部の既成市街地において、道路狭あいや密集市街地など平常時では解消が困難な課題解決が必要な場合に活用することが考えられる。

### 〈被災市街地復興土地区画整理事業の特徴〉

- ・施行区域は市街化区域等内に限定されている（東日本大震災被災地では市街化調整区域での施行も可能）。
- ・直接買収方式の事業のように残地の問題が発生しない。
- ・東日本大震災の被災地では、防災上必要な土地の嵩上げを補助対象経費に追加
- ・換地によって土地の位置が変わっても、新たな土地取得とはみなされないため、登録免許税や不動産取得税は非課税とされている。

### 〈被災市街地復興土地区画整理事業のイメージ〉



# 被災市街地復興土地区画整理事業

## 事業概要

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、被災市街地復興土地区画整理事業等により緊急かつ健全な市街地の復興を推進する

### 都市再生区画整理事業

- 緊急防災空地整備事業 : 土地区画整理事業が予定される地区において、防災性向上及び土地区画整理事業の促進を図ることを目的に公共施設充当地を取得し、緊急に防災空地を整備する事業
- 都市再生事業計画案作成事業 : 土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に関する事業
- 被災市街地復興土地区画整理事業 : 大規模な災害により被災した市街地の復興を促進するために行う土地区画整理事業等

## 補助対象・補助要件

- 緊急防災空地整備事業 ※下線部は東日本大震災の復興に係る制度拡充  
土地区画整理事業予定地において、緊急防災空地の用地を取得するのに要する費用(減価補償地区以外も対象)
- 都市再生事業計画案作成事業  
土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に要する費用
- 被災市街地復興土地区画整理事業  
区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備した場合の事業費等を限度額として事業を支援  
津波防災整地費: 津波により甚大な被災を受けた地域において、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(津波防災整地費)を限度額に追加

## 交付団体

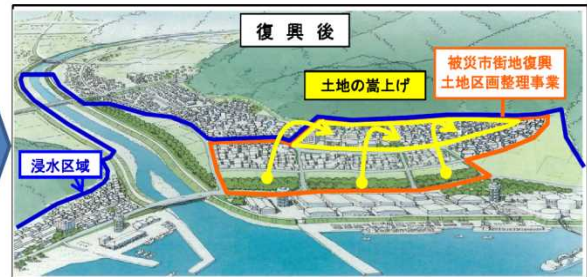
都道府県・市町村

## 事業実施主体

都道府県・市町村 等

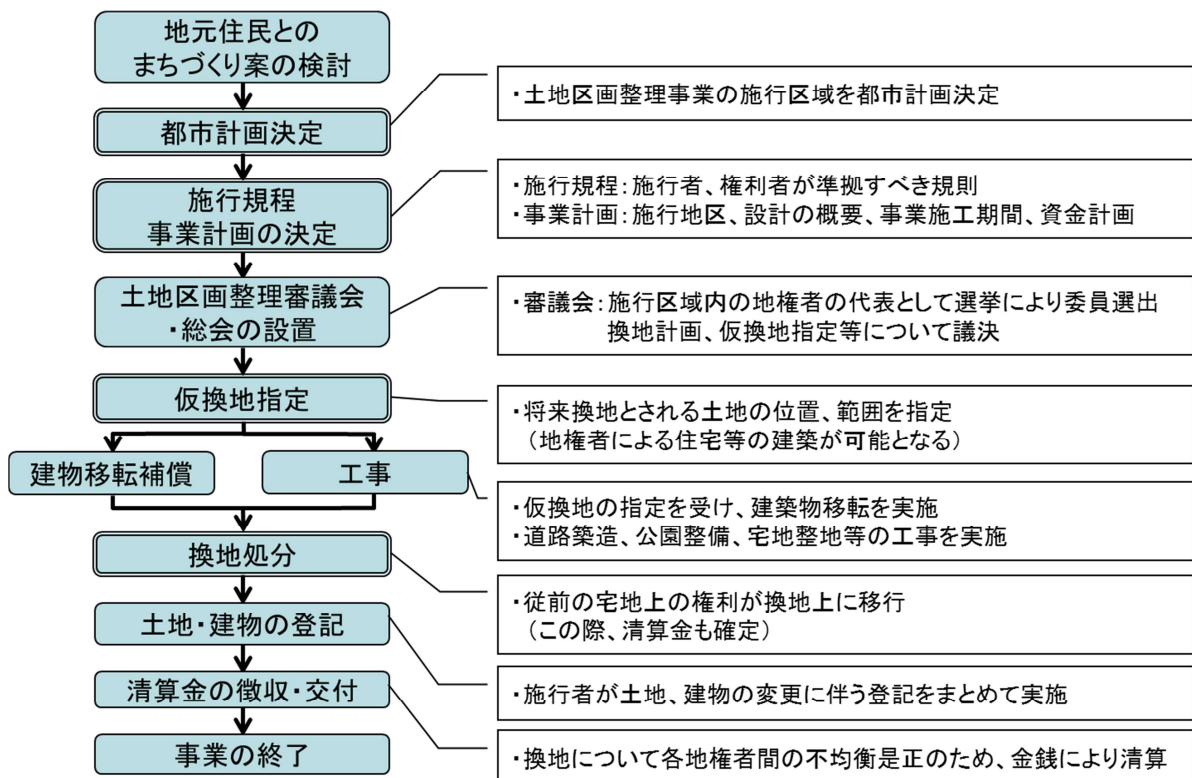
## 基本国費率

国: 1/2、地方公共団体: 1/2 ※別途、地方負担軽減措置を講じる



(出典 東日本大震災復興交付金基幹事業概要 (復興庁 HP))

## 被災市街地復興土地区画整理事業の流れ



### (3) 津波復興拠点整備事業

#### 〈津波復興拠点整備事業の概要〉

- ・ 都市の津波からの防災性を高める拠点であるとともに、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事業であり、東日本大震災を契機に創設された。
- ・ 都市計画決定された一団地の津波防災拠点市街地形成施設<sup>※</sup>を緊急に整備するため、全体の用地取得・造成、地区公共施設の整備、津波防災拠点施設や津波復興拠点支援施設整備等に対し支援を行う。
- ・ 甚大な被害が想定される中心市街地において、商業エリアなどの復興を早期に実現するために活用することが考えられる。

#### ※一団地の津波防災拠点市街地形成施設

津波が発生した場合においても都市機能を維持するための拠点となる市街地を形成する一団地の住宅施設、特定業務施設<sup>※1</sup>又は公益的施設<sup>※2</sup>及び公共施設<sup>※3</sup>をいい、都市計画法に規定する都市施設として都市計画に定めることができる。

※1 「特定業務施設」とは、事務所、事業所その他の業務施設で津波被災地の基幹的な産業の振興、当該区域内の地域における雇用機会の創出及び良好な市街地の形成に寄与するもののうち、公益的施設以外のものをいう。

※2 「公益的施設」とは、教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のために必要なものをいう。

※3 「公共施設」とは、道路、公園等、公共の用に供する施設をいう。

#### 〈津波復興拠点整備事業の特徴〉

- ・ 用地買収方式の面的整備事業であり、換地方式の土地区画整理事業と比べ住民合意の形成が得られやすく、復興事業のスピードアップが期待できる。
- ・ 一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市計画法に基づく都市施設として位置づけることが必要
- ・ 支援対象とする一団地の津波防災拠点市街地形成施設は、原則として1市町村あたり2地区まで、国費支援の面積上限は1地区あたり20haまで。

# 津波復興拠点整備事業

## 事業概要

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

## 補助対象

- ①津波復興拠点整備計画策定支援に要する費用： 計画策定費、コーディネート費
- ②津波復興拠点のための公共施設等整備： 地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等
- ③津波復興拠点のための用地取得造成

## 補助要件

津波により甚大な被災を受けた地域において、一団地の津波防災拠点市街地形成施設※として定められていること等

※津波が発生した場合においても都市機能を維持するための拠点とするため、一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市計画法に基づく都市施設として位置づけ、収用の対象とする制度を法律制度として新設

## 交付団体

都道府県・市町村

## 事業実施主体

都道府県・市町村

## 基本国庫率

※別途、地方負担軽減措置を講じる

国：1/2

地方公共団体：1/2

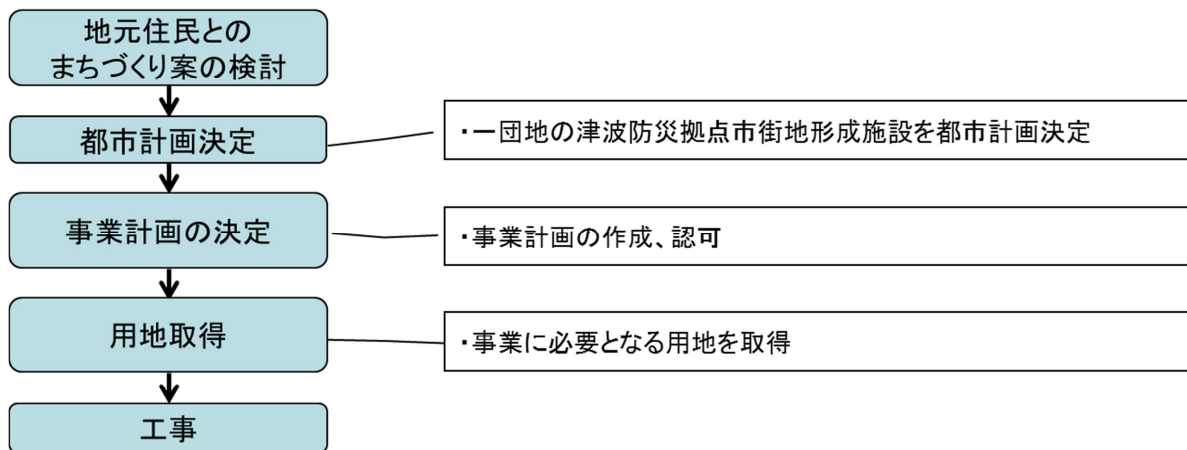
### 津波復興拠点イメージ



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

(出典 東日本大震災復興交付金基幹事業概要（復興庁 HP）

## 津波復興拠点整備事業の流れ



## (4) 漁業集落防災機能強化事業

### 〈漁業集落防災機能強化事業の概要〉

- ・ 漁業集落において、相当数の住宅、公共施設その他の施設の滅失又は損壊等の著しい被害を受けた地域の円滑かつ迅速な復興を図るための事業
- ・ 安全・安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施し、災害に強く、生産性の高い水産業・漁村づくりを推進することにより、地域水産業と漁村の復興に資するものである。

### 〈漁業集落防災機能強化事業の特徴〉

- ・ 過疎地域では50人以上の漁業集落であれば活用できる。
- ・ 集落の安全性を確保するための地盤の嵩上げや切盛土による用地造成、また住宅跡地を水産関係用地として整備することができる。



## 漁業集落防災機能強化事業

### 事業概要

被災地の漁業集落において、安全安心な居住環境を確保するための地盤嵩上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を実施し、災害に強い漁業地域づくりを推進

### 補助対象

- ① 漁業集落の地盤嵩上げ・切盛土
- ② 漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤の整備、漁港との連絡道の整備
- ③ 高台等の避難地、避難路等の防災安全施設の整備

### 補助要件

- ・ 300人以上5,000人以下の漁業集落
- ※ただし、過疎地域等の指定を受けている地域においては人口の下限値を50人に緩和
- ・ 漁家比率1位又は漁業依存度1位の集落

(注)上記要件に合致しない集落については具体的な要望を踏まえて検討

### 交付団体

都道府県

### 事業実施主体

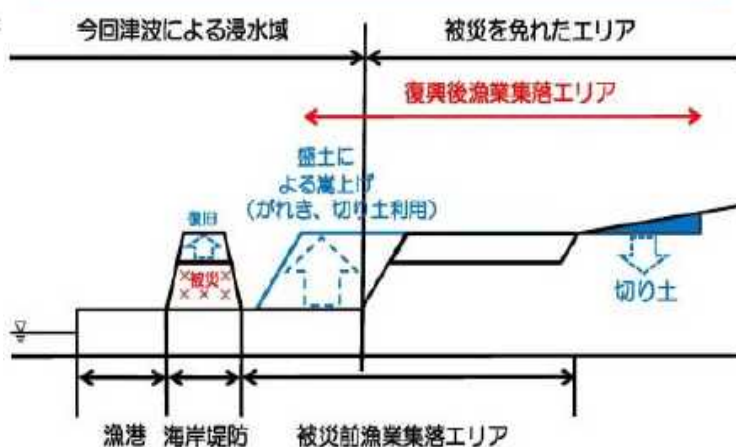
市町村

### 基本国費率

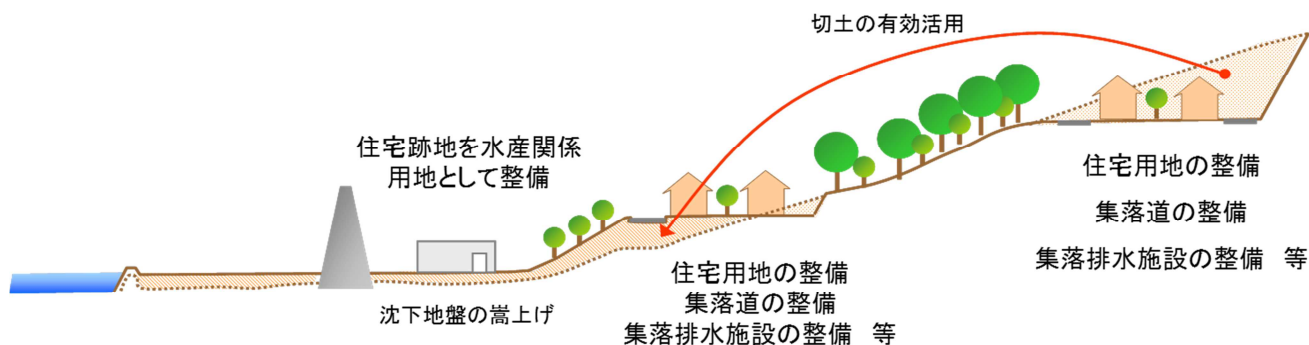
※別途、地方負担軽減措置を講じる  
国：1/2、市町村：1/2

(出典 東日本大震災復興交付金基幹事業概要 (復興庁 HP))

### 漁業集落の地盤嵩上げのイメージ



### 漁業集落防災機能強化事業のイメージ



## (5) 災害公営住宅整備事業

### 〈災害公営住宅整備事業の概要〉

- ・地震、暴風雨、洪水、高潮その他の異常な天然現象により住宅を失った低額所得者に賃貸するための公営住宅を整備する事業であり、地方負担を軽減する特例制度がある。

### 〈災害公営住宅整備事業の特徴〉

- ・東日本大震災被災地では、当該災害により滅失した住宅に居住していた者について収入要件なし

# 災害公営住宅整備事業

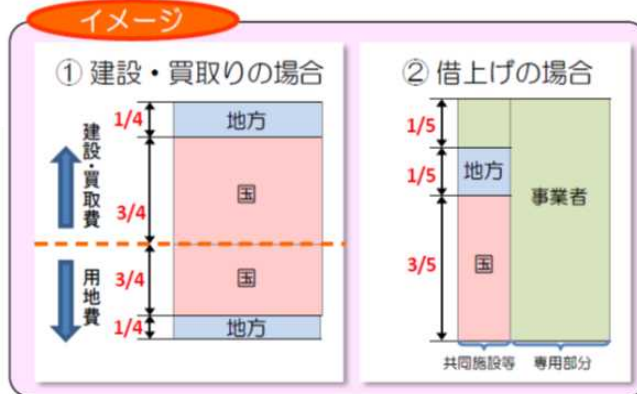
## 事業概要

東日本大震災による被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅の整備等に係る費用を支援する

## 補助対象・補助要件・基本国費率

※ 別途、地方負担軽減措置を講じる

- ① 災害公営住宅整備事業
  - ・住宅の建設・買取費 (国:3/4、地方:1/4)
  - ・住宅の借上げに係る建設・改良費 (国:3/5、地方:1/5、民間:1/5)
- ② 災害公営住宅用地取得造成費補助事業 (国:3/4、地方:1/4)
  - ・住宅の建設等に伴う土地取得費、造成費等
- ③ 被災者向け公営住宅改修事業 (国:3/4、地方:1/4)
  - ・被災者向け買取公営住宅・空家公営住宅の改修費
- ④ 災害復興型地域優良賃貸住宅整備事業
  - ・住宅の建設費 (国:15/100、地方:5/100、民間:80/100)
  - ・住宅の改良費 (国:3/5、地方:1/5、民間:1/5)
- ⑤ 高齢者生活支援施設等併設事業
  - ・公的賃貸住宅に併設する高齢者生活支援施設、障害者福祉施設、子育て支援施設の整備費用 (国:1/2、地方:1/6、民間:1/3)



## 交付団体

都道府県・市町村

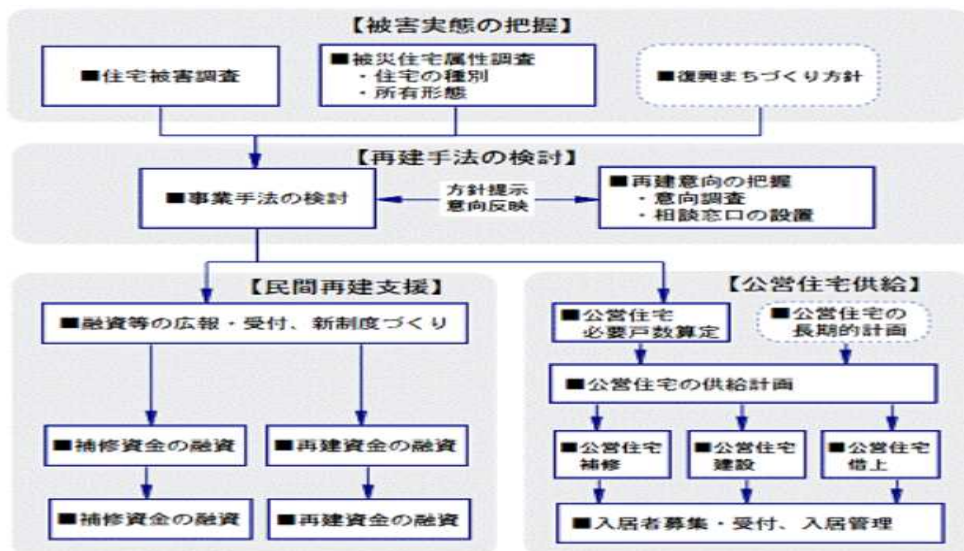
## 事業実施団体

都道府県・市町村・民間事業者等

## 備考

- 東日本大震災復興特別区域法により、以下の特例措置を実施予定
    - (i) 災害公営住宅の入居者資格の特例 (同居親族要件・収入基準要件の特例適用期間の延長)
    - (ii) 災害公営住宅の処分要件の特例
      - 譲渡年限の短縮化 (耐用年限の1/4 → 耐用年限の1/6)
      - 譲渡対価の使途の拡大 (地域住宅計画に基づく事業を追加)
- (出典 東日本大震災復興交付金基幹事業概要 (復興庁 HP))

## 住宅確保・再建支援のフロー (内閣府HP 災害対応資料集)



## 災害公営住宅のイメージ



## 第3節 東日本大震災における復興まちづくりの課題と対応

- ・東日本大震災からの復興の取組において、復興まちづくりの計画策定等における課題と対応を整理する。

迅速な復興には復興計画の速やかな策定が必要であるが、東日本大震災では復興まちづくりの計画策定や復興事業を進めるにあたって様々な課題が見られ、復興特区法等の制定や被災市町の取組などによる対応が図られた。

### (1) 復興まちづくり計画の策定

#### 〈課題〉

- ・震災発生直後は、行政も被災するとともに、災害対応や被災者支援などの対応に追われ、被災市町村において復興まちづくりにとりかかる余裕がなかった。
- ・首長が震災の犠牲になる等復興を指揮するリーダーが不在となったため、計画策定に時間を要した。
- ・復興計画の基礎となる都市計画がなく、計画策定に時間を要した。
- ・都市計画策定などを理解した専門職員が少なく、復興まちづくりを進めることが難しかった。

#### 〈対応事例〉

- ・被災市町村の首長がリーダーシップを発揮して、早期に復興方針、復興計画を住民に提示して調整を行い、復興まちづくりを進めた。例えば、宮城県内の多くの被災市町が平成23年11月から12月に復興計画を策定する中、岩沼市では平成23年8月に「岩沼市震災復興計画マスタープラン」を策定し、女川町では平成23年9月に「女川町復興計画」を策定するなど早期に復興計画を策定して、復興まちづくりを進めた。また、岩手県宮古市では、田老地区などが壊滅的な被害を受けたが、平成23年6月1日には「宮古市震災復興基本方針」を策定し、早くから復興まちづくりの立案調整が行われた。
- ・国土交通省では、復興手法の検討のため、平成23年6月から被災市町村を対象に直轄調査を実施し、市町村の要望に応じて被災市街地の復興パターンや復興手法を検討し、市町村の復興計画や復興整備計画の作成をきめ細かく支援した。
- ・宮城県では、震災直後において、市町で復興まちづくりの検討を十分に行う余裕がなかったため、県独自で市町の復興まちづくり計画のたたき台となる通称「おせっかいプラン」を作成し、震災1か月後の平成23年4月には、市町に説明をした。このことが、市町が復興まちづくりの検討をはじめのきっかけとなった。

## (2) 住民合意の形成

### 〈課題〉

- ・住民や漁業、農業をはじめとする産業従事者等、多数の関係者が復興まちづくりに関わることとなり、それぞれの利害調整や合意形成に時間を要した。
- ・被災者の避難先が市町村域を越えたり、被災前のコミュニティが分散したことにより、まちづくりに関する情報提供や意向把握が十分に行えず、合意形成に時間を要した。
- ・住宅や生業の再建への不安、再度の津波への懸念、復興の長期化などから、住宅や事業所再建に関する意思決定ができない住民や事業者が存在し、意向の把握に時間を要した。
- ・事業者の情報をまとめたリストがなく、事業所や仮設店舗での再建の意向の把握に時間を要した。

### 〈対応事例〉

- ・地域単位での住民説明会を開催するとともに、広報誌などを発行して、被災者に復興まちづくりに関する情報を提供した。
- ・住民の再建意向が明確な地区では先行して事業を進め、意向が明確でない地区では意向の変化に応じて柔軟に事業を見直したり、段階的に事業を進めるなどの対応をしている。
- ・まちづくりに関する有識者、コンサルタントの支援を受けて、住民説明会や復興まちづくりのワークショップを開催して、合意形成を図った。
- ・被災前の都市計画を基に復興まちづくりを十分検討し、合意形成を得られる計画を策定し、提示した。
- ・事業者リストを作成するとともに、事業所再建関連の補助事業を所管する部局と連携して事業者の意向把握を行った。

### (3) 復興財源

#### 〈課題〉

- ・東日本大震災の被災市町村において、通常のまちづくり事業では財政負担が大きく、復興財源が確保されるまでは、復興方針や復興まちづくり計画を策定することができなかった。

#### 〈対応事例〉

- ・平成23年12月に復興財源確保法が施行され、復興増税、歳出削減、税外収入等により必要な財源が確保された。復興期間10年間の復興事業費は、32兆円程度と見込まれ、市町村が復興まちづくりを行う復興交付金事業は平成28年度当初までで事業費4.1兆円が計上されている。
- ・市町村が行う復興交付金事業については、原則、復興交付金と震災復興特別交付税により実質的に地方負担がなく事業が行えることとなった。
- ・東日本大震災の教訓を踏まえ、平成25年に大規模災害復興法が施行され、東日本大震災の復興のスキームが取り入れられた。この中で、大規模災害からの復興にあたって必要となる具体的な財政上の措置等については、個別の災害規模や被害状況、国及び地方公共団体の財政状況、財源確保のための発災時の国民全体の負担、被災地域の主要産業等を踏まえる必要があるため、国は特別の必要があると認めるときは、別に法律で定めるところにより、復興のための財政上の措置等を速やかに講じるものと規定されている。

### (4) 建築制限の特例措置

東日本大震災からの円滑かつ迅速な復興のため、平成23年12月に施行された復興特区法等において、復興課題を解決するための特例措置が設けられた。

#### 〈課題と対応事例〉

- ・被災規模が大きく、建築制限（建築基準法第84条）の期間である2か月での復興まちづくりの計画策定は困難であった。
  - 平成23年4月に建築制限特例法が制定され、災害があった日から最大8か月間とする特例が定められた。
- ・災害公営住宅への入居制限の緩和
  - 被災者等であれば、災害公営住宅の供給が完了するまでの間は、収入にかかわらず入居可能とされるなど、特例措置が設けられた。

- ・復興事業の実施に必要な基準の緩和等（例）
  - ① （通常）市街化調整区域の開発行為は限定的に許可  
→（特例）復興事業であれば市街化調整区域のままでも開発を許可
  - ② （通常）農用地区域での農地転用は禁止  
→（特例）農用地区域のままでも転用を許可
  - ③ （通常）農地と集落が混在するエリアであっても農業基盤整備事業と土地  
区画整理事業は個別に実施  
→（特例）農業基盤整備事業と土地区画整理事業を一体的に実施
  - ④ （通常）土地区画整理事業では原位置での換地が原則  
→（特例）住民の申出に基づき、安全なエリアに住宅の集約が可能
  - ⑤ （通常）地方公共団体は市街化調整区域において土地区画整理事業の施行  
は不可  
→（特例）市街化調整区域において土地区画整理事業の施行が可能
  - ⑥ （通常）土地区画整理事業での嵩上げは不可  
→（特例）津波防災整地費として防災上必要な土地の嵩上げが可能

## （5）被災混在地区の復興

### 〈課題〉

- ・東日本大震災では、津波の高さや流速、建物の耐津波性等の影響で、被災した建物と被災を免れた建物が混在する地区（以下「被災混在地区」という。）が発生した。
- ・被災混在地区は、広い範囲で面的な被害を受けた地区と異なり、防災集団移転促進事業や被災市街地復興土地区画整理事業などの都市基盤の抜本的な対策を行う面的整備は困難であった。

### 〈対応事例〉

- ・復興まちづくりを推進する観点から、現地で被災住宅の自主再建を促進するため、防災集団移転促進事業等の面的整備を実施する地区との格差を考慮するなど、震災復興特別交付税の増額により措置（平成24年度補正予算 1,047億円）され、被災市町村において、住宅を自主再建する際の宅地の嵩上げや住宅ローンの利子等に対する助成が行われた。

## (6) 復旧・復興事業の業務・工事の発注等

### 〈課題〉

- ・東日本大震災では、復旧・復興事業を進めるにあたり、市町村の人員及び工事や業務を担う人員、工事関連の資機材等の調達が困難な状況が生じた。

### 〈対応事例〉

- ・平成23年4月に「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」（平成23年法律第33号）が施行され、宮城県及び岩手県において、15か所で国による災害復旧事業の代行が実施されている。
- ・復興特区法第74条の規定に基づき、UR都市機構は独立行政法人都市再生機構法（平成15年法律第100号。以下「都市再生機構法」という。）第11条第1項に規定する業務のほか、被災市町村からの委託に基づき、公表された復興整備計画に記載された復興整備事業を行うことができるとされており、24の被災自治体と協定を締結し、事業を行っている（復興市街地整備事業22地区（平成28年12月1日現在））。特に甚大な被害を受けた被災市町村を中心に、復興計画の策定、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、復興事業のコーディネート業務等の支援を行っている。また、都市再生機構法第14条第3項の規定により、地方公共団体の要請を受け災害公営住宅整備事業の支援（都市再生機構法第11条第1項第16号に規定する業務）が行われている（災害公営住宅整備事業85地区（平成28年12月1日現在））。
- ・UR都市機構の支援や、全国の自治体から派遣された職員の支援による対応でもなお、人員不足が解消できない状況であったため、被災市町村では、CM（コンストラクション・マネジメント）方式など、民間のノウハウを活用する業務委託方式を採用している。

## (7) 復興事業用地の確保

### 〈課題〉

- ・条件の良い公有地を応急仮設住宅用地として利用したため、その後の復興事業用地として活用できなくなった。
- ・条件の良い公有地を災害廃棄物の集積場所として利用したため、災害廃棄物処理が終わるまでの間、当該用地を活用した復興事業が行えなかった。
- ・リアス海岸部では、平坦で開発が容易な公有地が少なく、用地確保が難航した。
- ・被災後に民有地の利用について地権者に協力を求めたが、地代や使用条件などで



折り合わず、協力が得られなかった。

- ・高台移転などの移転先用地の取得や造成にあたり、保安林や文化財保護などに係る様々な法規制を確認する職員が不足し、対応が困難となった。

#### 〈対応事例〉

- ・気仙沼市の応急仮設住宅建設地 93 か所のうち半数近くが民有地であり、地権者の協力を得て2年6か月間無償で借り受けることができた。その後は有償の借地契約を締結し、2年6か月間、期間を延長することとした。
- ・応急仮設住宅を建設する平坦な土地が不足したため、内陸部の隣接市町に用地を確保して建設した。
- ・地権者への情報提供や丁寧な説明を行って、復興事業用地の確保に努めた。
- ・不動産業者等を通じて民有地や賃貸物件のあっせんを受けた。
- ・山林等を造成して、復興事業用地を確保した。
- ・行政職員の不足に対応するため、地方公共団体間の協定に基づく被災地域外からの職員派遣や被災市町村からの要請に基づく国、県やUR都市機構からの職員派遣が行われた。

### (8) 地籍調査等

#### 〈課題〉

- ・地籍調査が未実施のため、被災地区や移転先候補地の地権者の情報や土地境界・面積等の把握に多大な時間を要した。
- ・抵当権が設定されている宅地や、相続未登記の土地が存在し、用地買収が難航した地区があった。

#### 〈対応事例〉

- ・復興特区法による復興整備計画に定められた復興事業について、次の特例措置が設けられた。
  - ① 通常、地籍調査の実施者は地方公共団体等に限定されるが、国土交通省による地籍調査の代行の特例措置が設けられた。
  - ② 筆界特定制度の申請者は所有者に限定されるが、復興事業の実施主体による筆界特定の申請が可能とされた。
  - ③ 事業に伴う測量や調査にあたり土地への立入り、試掘等には土地所有者・占有者の了解が必要であるが、市町村の許可等の手続を経て立入り等が可能とされた。

## 第4節 産業の復興

- ・ 東日本大震災からの地域産業の復興に向けた取組等を整理する。

経営体力が比較的弱い個人事業者や中小企業への被災後の支援が遅れると事業の再開が困難となり、また、被災した大企業が県外に転出すると、関連中小企業の操業等にも大きな影響を与え、地域産業の空洞化による雇用の確保が懸念される。

被災地におけるまちの復興には、地域産業の早期復興によって、地域経済が活力を取り戻し、被災者が一日でも早く経済的に安定した生活を取り戻すことが必要である。

### 1 東日本大震災の被災地における産業の復興状況

東日本大震災からの産業の復興状況について、甚大な津波被害を受けた宮城県と、さらに沿岸部の都市で最も被害の大きかった宮城県石巻市における「総生産額」、「人口・就業者数」及び「製造品出荷額」について被災前後を比較し、分析する。

なお、石巻市では、旧北上川沿いを中心とした平野部において農業が、リアス海岸部において漁業や養殖業が盛んである。また、海岸部には大型船の入港が可能な石巻工業港と特定第三種漁港の石巻漁港があり、港湾施設等を活かした工業製品や水産加工などの製造業が盛んである。

#### 〈宮城県・石巻市の産業構造・就業者数〉

復興需要による鉱業・建設業の総生産額の増加により、第二次産業の産業構成比が高まっている。宮城県全体では総生産額、就業者数とも回復傾向にあるが、沿岸部にあり津波の大きな被害を受けた石巻市の復興は、県全体に比べ遅れが生じている。

#### （宮城県）

- ・ 総生産額（H26）は、震災前（H22）と比べ115%（鉱業・建設業を除くと104%）、うち第一次産業は82%、第二次産業は157%、第三次産業は104%となり、第一次産業を除き、第二次産業、第三次産業とも震災前と比べ回復傾向となっている。
- ・ 就業者数（H26）は約101万人で、震災前（H22）と比べ98%となっている。

#### （石巻市）

- ・ 総生産額（H26）は、震災前（H22）と比べ124%（鉱業・建設業を除くと88%）、うち第一次産業は80%、第二次産業は227%、第三次産業は89%となり、復興需要により鉱業・建設業の総生産額が増加した一方、これらの産業を除く全体では震災前の水準まで回復していない。
- ・ 就業者数（H26）は約5.3万人で、震災前（H22）と比べ81%となっている。

## 東日本大震災の被災地における産業の復興状況

## 〈宮城県・石巻市の産業構造・就業者数〉

## 宮城県

総生産額：名目（県民経済計算）

単位：億円

【宮城県】 産業	H22		H23	H26		
	構成比			H22増減	H22比	
第一次産業	1,171	2%	962	961	-210	82%
第二次産業	15,034	22%	14,873	23,532	8,498	157%
第三次産業	51,047	76%	49,273	53,008	1,961	104%
合計	67,252	100%	65,108	77,501	10,249	115%
【参考】合計(鉱業・建設業除く)	62,860	93%	58,724	65,586	2,726	104%

※輸入品に課される税・関税等を含む

就業者数（経済センサス）

単位：千人

【宮城県】 産業	H21		H24	H26		
	構成比			H21増減	H21比	
第一次産業	9	1%	7	7	-2	81%
第二次産業	223	22%	208	220	-3	99%
第三次産業	800	77%	741	783	-17	98%
合計	1,032	100%	956	1,010	-22	98%
【参考】人口	2,344	-	2,324	2,329	-15	99%

※就業者数は民営事業者のみ

※ [参考] 人口は、国勢調査人口を基礎とし、住民基本台帳人口を加減して算出

## 石巻市

総生産額：名目（市町村民経済計算）

単位：億円

【石巻市】 産業	H22		H23	H26		
	構成比			H22増減	H22比	
第一次産業	216	5%	144	172	-44	80%
第二次産業	1,078	26%	927	2,447	1,369	227%
第三次産業	2,883	69%	2,174	2,564	-319	89%
合計	4,177	100%	3,245	5,183	1,006	124%
【参考】合計(鉱業・建設業除く)	3,882	93%	2,651	3,408	-474	88%

※輸入品に課される税・関税等を含む

就業者数（経済センサス）

単位：人

【石巻市】 産業	H21		H24	H26		
	構成比			H21増減	H21比	
第一次産業	1,320	2%	722	933	-387	71%
第二次産業	18,197	28%	13,452	15,170	-3,027	83%
第三次産業	46,142	70%	34,036	37,200	-8,942	81%
合計	65,659	100%	48,210	53,303	-12,356	81%
【参考】人口	164,433	-	152,250	150,114	-14,319	91%

※就業者数は民営事業者のみ

※ [参考] 人口は、住民基本台帳による

### 〈宮城県・石巻市の産業別総生産額〉

宮城県全体の総生産額は第一次産業を除き、震災前と比べ回復傾向であるが、石巻市では、復興需要により鉱業・建設業が増加している一方、ほとんどの産業で震災前の水準まで回復していない。

#### （宮城県）

- ・ 第二次産業のうち鉱業・建設業の総生産額（H26）が震災前（H22）と比べ、271%と大幅に伸びている。
- ・ 第一次産業や電気・ガス・水道業等は回復に至っていないが、他の産業は震災前の水準まで回復している。

#### （石巻市）

- ・ 第二次産業のうち鉱業・建設業の総生産額（H26）が震災前（H22）と比べ、602%と大幅に伸びている。
- ・ 農業・林業、水産業、製造業、不動産業、サービス業等ほとんどの産業は震災前の水準まで回復していない。

〈宮城県・石巻市の産業別総生産額〉

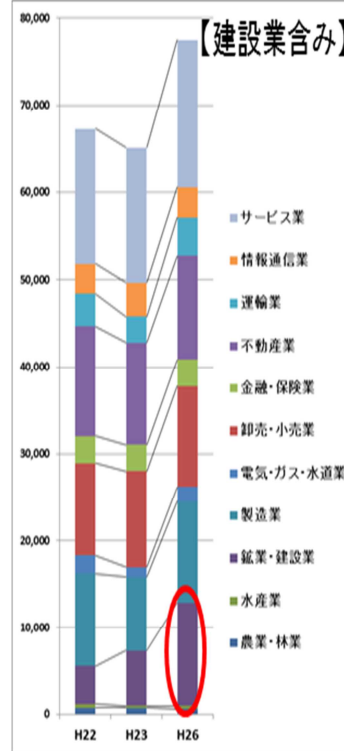
宮城県

総生産額：名目（県民経済計算）

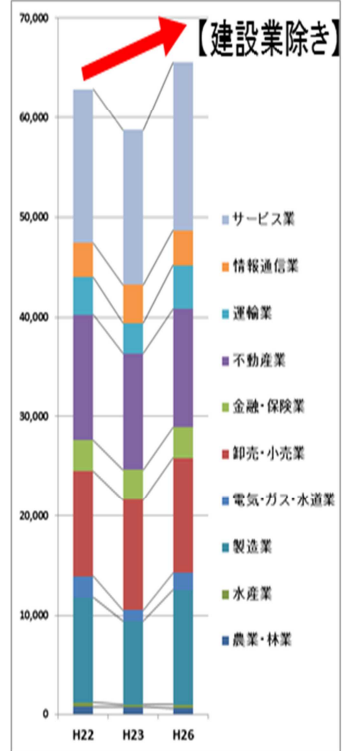
単位：億円

【宮城県】	H22		H23	H26	H22増減		H22比
	金額	構成比			金額	金額	
<b>第一次産業</b>	<b>1,171</b>	<b>2%</b>	<b>962</b>	<b>961</b>	<b>-210</b>	<b>82%</b>	
農業・林業	748	1%	721	621	-127	83%	
水産業	423	1%	241	340	-83	80%	
<b>第二次産業</b>	<b>15,034</b>	<b>22%</b>	<b>14,873</b>	<b>23,532</b>	<b>8,498</b>	<b>157%</b>	
鉱業・建設業	4,392	6%	6,384	11,915	7,523	271%	
製造業	10,642	16%	8,489	11,617	975	109%	
<b>第三次産業</b>	<b>51,047</b>	<b>76%</b>	<b>49,273</b>	<b>53,008</b>	<b>1,961</b>	<b>104%</b>	
電気・ガス・水道業	2,109	3%	1,118	1,707	-402	81%	
卸売・小売業	10,603	16%	11,059	11,573	970	109%	
金融・保険業	3,114	5%	3,021	3,075	-39	99%	
不動産業	12,633	19%	11,757	11,893	-740	94%	
運輸業	3,750	5%	3,023	4,386	636	117%	
情報通信業	3,425	5%	3,835	3,480	55	102%	
サービス業	15,413	23%	15,460	16,894	1,481	110%	
合計	67,252	100%	65,108	77,501	10,249	115%	
合計(鉱業・建設業除く)	62,860	93%	58,724	65,586	2,726	104%	

単位：億円



単位：億円



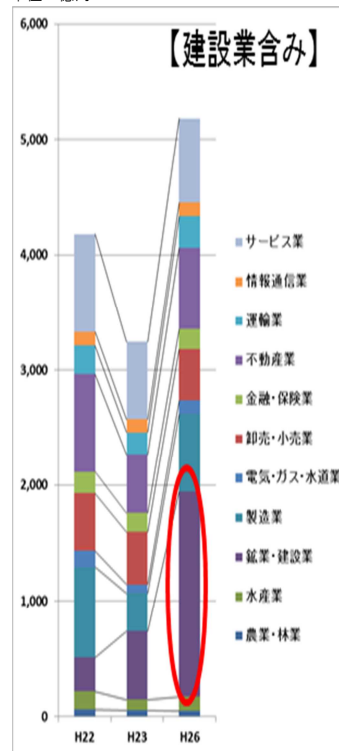
石巻市

総生産額：名目（市町村民経済計算）

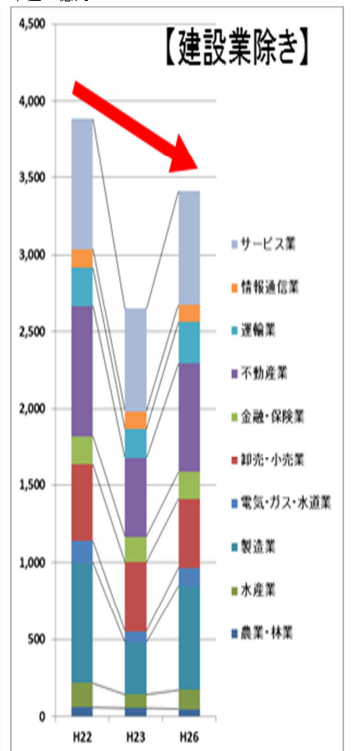
単位：億円

【石巻市】	H22		H23	H26	H22増減		H22比
	金額	構成比			金額	金額	
<b>第一次産業</b>	<b>216</b>	<b>5%</b>	<b>144</b>	<b>172</b>	<b>-44</b>	<b>80%</b>	
農業・林業	59	1%	55	47	-12	80%	
水産業	157	4%	89	125	-32	80%	
<b>第二次産業</b>	<b>1,078</b>	<b>26%</b>	<b>927</b>	<b>2,447</b>	<b>1,369</b>	<b>227%</b>	
鉱業・建設業	295	7%	594	1,775	1,480	602%	
製造業	783	19%	333	672	-111	86%	
<b>第三次産業</b>	<b>2,883</b>	<b>69%</b>	<b>2,174</b>	<b>2,564</b>	<b>-319</b>	<b>89%</b>	
電気・ガス・水道業	139	3%	74	118	-21	85%	
卸売・小売業	493	12%	453	446	-47	90%	
金融・保険業	187	5%	164	173	-14	93%	
不動産業	851	20%	508	706	-145	83%	
運輸業	245	6%	192	270	25	110%	
情報通信業	121	3%	114	117	-4	97%	
サービス業	847	20%	669	734	-113	87%	
合計	4,177	100%	3,245	5,183	1,006	124%	
合計(鉱業・建設業除く)	3,882	93%	2,651	3,408	-474	88%	

単位：億円



単位：億円



### 〈宮城県・石巻市の産業別就業者数〉

宮城県全体の就業者数は震災前と比べ回復傾向であるが、鉱業・建設業とサービス業以外の産業で減少しており、特に、水産業は大幅な減少となっている。

石巻市においても、鉱業・建設業は回復傾向であるが、製造業、卸売・小売業、運輸業、情報通信業等全ての産業で震災前の水準には回復しておらず、特に、水産業が最も回復が遅れ、震災前と比べて半減しており、全産業の就業者数も宮城県全体と比べて回復が遅れている。

#### （宮城県）

- ・人口（H26）は233万人で、震災前（H21）と比べ99%、就業者数（H26）は101万人で、震災前（H21：103.2万人）と比べ△2.2万人、98%となっている。
- ・鉱業・建設業（105%）、サービス業（106%）以外の産業で減少しており、特に水産業は69%と大幅に減少している。

#### （石巻市）

- ・人口（H26）は15.0万人で、震災前（H21）と比べ91%、就業者数（H26）は5.3万人で、震災前（H21：6.6万人）と比べ△1.3万人、81%となっている。
- ・各産業とも減少しており、特に水産業は50%に大幅に減少している。
- ・就業者数の減少（△19%）は、人口の減少（△9%）を上回っている。

〈宮城県・石巻市の産業別就業者数〉

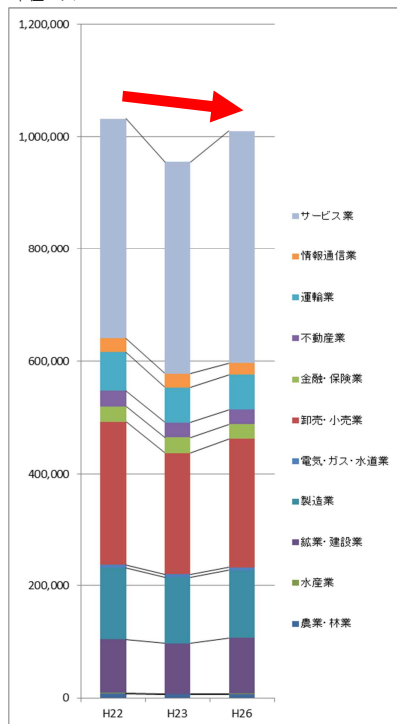
宮城県

就業者数（経済センサス）

単位：人

【宮城県】	H21	H24	H26	H21増減	
				H21増減	H21比
<b>第一次産業</b>	<b>8,943</b>	<b>7,009</b>	<b>7,230</b>	<b>-1,713</b>	<b>81%</b>
農業・林業	7,201	6,195	6,027	-1,174	84%
水産業	1,742	814	1,203	-539	69%
<b>第二次産業</b>	<b>222,788</b>	<b>208,206</b>	<b>220,277</b>	<b>-2,511</b>	<b>99%</b>
鉱業・建設業	95,382	89,886	99,810	4,428	105%
製造業	127,406	118,320	120,467	-6,939	95%
<b>第三次産業</b>	<b>800,506</b>	<b>740,353</b>	<b>783,288</b>	<b>-17,218</b>	<b>98%</b>
電気・ガス・水道業	5,537	5,204	5,119	-418	92%
卸売・小売業	256,175	217,352	229,946	-26,229	90%
金融・保険業	26,667	27,473	25,835	-832	97%
不動産業	27,655	26,414	26,270	-1,385	95%
運輸業	68,933	62,446	61,580	-7,353	89%
情報通信業	24,192	23,927	21,113	-3,079	87%
サービス業	391,347	377,537	413,425	22,078	106%
全産業計	1,032,237	955,568	1,010,795	-21,442	98%
人口	2,343,612	2,324,211	2,329,031	-14,581	99%

単位：人



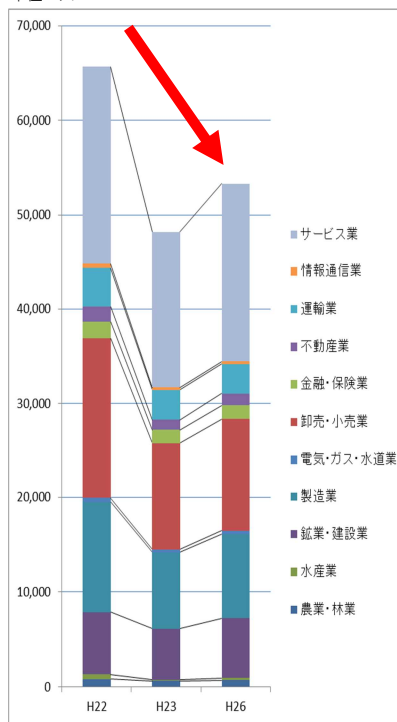
石巻市

就業者数（経済センサス）

単位：人

【石巻市】	H21	H24	H26	H21増減	
				H21増減	H21比
<b>第一次産業</b>	<b>1,320</b>	<b>722</b>	<b>933</b>	<b>-387</b>	<b>71%</b>
農業・林業	828	621	687	-141	83%
水産業	492	101	246	-246	50%
<b>第二次産業</b>	<b>18,197</b>	<b>13,452</b>	<b>15,170</b>	<b>-3,027</b>	<b>83%</b>
鉱業・建設業	6,580	5,402	6,291	-289	96%
製造業	11,617	8,050	8,879	-2,738	76%
<b>第三次産業</b>	<b>46,142</b>	<b>34,036</b>	<b>37,200</b>	<b>-8,942</b>	<b>81%</b>
電気・ガス・水道業	396	313	346	-50	87%
卸売・小売業	16,988	11,324	11,917	-5,071	70%
金融・保険業	1,760	1,424	1,422	-338	81%
不動産業	1,567	1,031	1,261	-306	80%
運輸業	4,098	3,177	3,122	-976	76%
情報通信業	444	252	275	-169	62%
サービス業	20,889	16,515	18,857	-2,032	90%
全産業計	65,659	48,210	53,303	-12,356	81%
人口	164,433	152,250	150,114	-14,319	91%

単位：人



### 〈宮城県・石巻市の製造品出荷額〉

宮城県全体では震災前を上回る水準まで回復しているが、石巻市ではシェアの大きいパルプ等や食料品などが落ち込み、震災前の水準まで回復していない。

#### （宮城県）

- ・宮城県の製造品出荷額の主なものは、食料品、電子部品デバイス電子回路、パルプ・紙・紙加工品、鉄鋼業である。
- ・震災直後（H23）は△8,016億円、78%と落ち込んだが、平成26年では震災前（H22）と比べ111%と回復している。

#### （石巻市）

- ・石巻市の製造品出荷額の主なものは、パルプ・紙・紙加工品、食料品、飲料・たばこ・飼料、木材・木製品である。
- ・震災直後（H23）は△2,295億円、37%と落ち込み、平成26年でも震災前（H22）と比べ83%と回復していない。
- ・木材・木製品は155%と回復しているが、水産加工を中心とした食料品は55%と大幅に減少している。



〈宮城県・石巻市の製造品出荷額〉

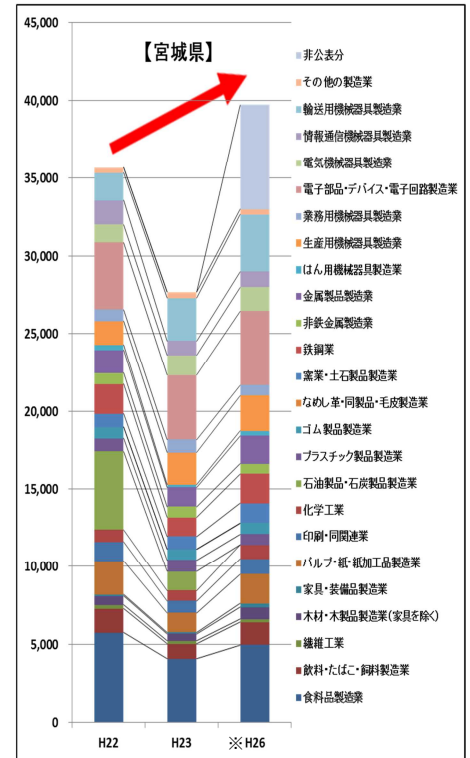
宮城県

製造品出荷額(主な産業)

単位: 億円

【宮城県】 分類	H22		H23		H26		H22増減	H22比	H22増減	H22比
		構成比								
食料品	5,732	16%	4,059	-1,673	71%	4,944	-788	86%		
電子部品・デバイス・電子回路	4,313	12%	4,139	-174	96%	4,786	473	111%		
パルプ・紙・紙加工品	2,168	6%	1,244	-924	57%	1,902	-266	88%		
鉄鋼業	1,927	5%	1,230	-697	64%	1,891	-36	98%		
その他	21,549	61%	17,001	-4,548	79%	26,199	4,650	122%		
<b>製造業計</b>	<b>35,689</b>	<b>100%</b>	<b>27,673</b>	<b>-8,016</b>	<b>78%</b>	<b>39,722</b>	<b>4,033</b>	<b>111%</b>		

単位: 億円



※以下の分類に関する数値は非公表分として計上  
石油製品・石炭製品製造業、なめし革・  
同製品・毛皮製造業

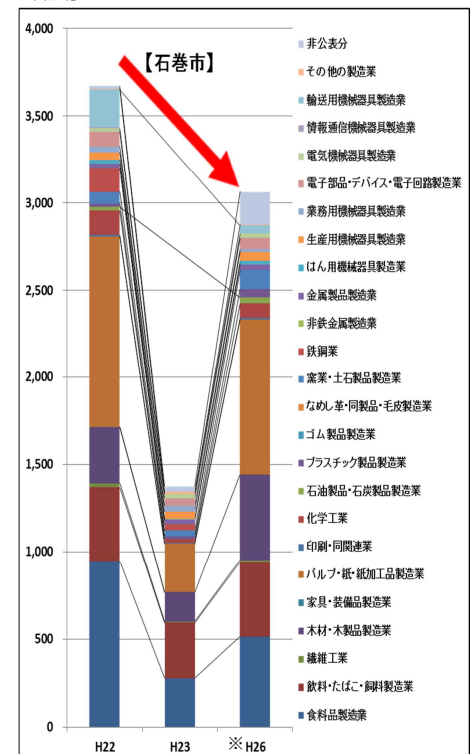
石巻市

製造品出荷額(主な産業)

単位: 億円

【石巻市】 分類	H22		H23		H26		H22増減	H22比	H22増減	H22比
		構成比								
パルプ・紙・紙加工品	1,092	30%	281	-811	26%	889	-203	81%		
食料品	945	26%	278	-667	29%	515	-430	54%		
飲料・たばこ・飼料	424	11%	316	-108	75%	426	2	101%		
木材・木製品	319	9%	166	-153	52%	494	175	155%		
その他	892	24%	336	-556	38%	739	-153	83%		
<b>製造業計</b>	<b>3,672</b>	<b>100%</b>	<b>1,377</b>	<b>-2,295</b>	<b>38%</b>	<b>3,063</b>	<b>-609</b>	<b>83%</b>		

単位: 億円



※以下の分類に関する数値は非公表分として計上  
家具・装備品製造業、ゴム製品製造業、鉄鋼業、  
非鉄金属製造業、情報通信機械器具製造業

## 2 産業復興のための制度と活用事例

沿岸部を中心に甚大な被害を受けた宮城県の農業、水産業、養殖業や製造業（水産加工業）について、石巻市と隣接する女川町における被災直後の状況、事業再開に向けて活用した制度や復興状況は次のとおりである。

### （1）農業（宮城県石巻市の例）

石巻市（大川地区）では、津波により浸水した水田を被災後、5年余りをかけて復旧・復興した。

- ・石巻市における農家数は、平成22年の5,395戸から平成27年は3,871戸まで減少し、平成22年と比べ71.8%となっている。
- ・石巻市における水田面積8,850haのうち、1,771haが津波により浸水したが、平成26年には1,484ha（83.8%）まで作付面積が復旧した。
- ・石巻市大川地区における農地復旧では、海水（湛水）の排除、がれきの撤去、除塩工事、農地復旧工事を経て、被災5年後の平成28年6月に本格営農再開に至った。

#### （農業復興の経緯）

被災した農家が5年間の生計を立てた主な手段は以下のとおりである。

- ・農地の早期再開に向けて、耕作土づくり等の復旧作業を行う農業従事者には経営再開支援金が交付され、暮らしを成り立たせた。
- ・作付再開後も戸別所得補償交付金が交付されている。
- ・経営基盤の強化や集約化を図るため、法人を設立して東日本大震災復興交付金を活用し、営農再開に必要な農業用機械等を整備した。
- ・農業従事者の高齢化や後継者不足等により、個人の営農再開の判断が分かれている。



## (2) 水産業（宮城県女川町の例）

リアス海岸部に位置する良好な漁港を利用し、漁業、養殖業等の水産業をまちの中心産業としている女川町の状況は次のとおりである。

### 〈漁業〉

- ・ 漁業就労者は、平成 20 年の 865 人から平成 25 年は 451 人まで減少し、平成 20 年と比べ 52.1%となっている。
- ・ 東日本大震災の被災前から就業者の高齢化等により緩やかな減少傾向であったが、被災を契機に減少が加速化している。
- ・ 女川地方卸売市場における水揚量は、平成 22 年の 6.3 万 t から平成 27 年は 3.8 万 t へと減少し、平成 22 年と比べ 60.5%となっている。
- ・ 水揚額は平成 22 年の 82 億円に対して震災により大打撃を受けたものの、平成 27 年は 75 億円まで回復し、平成 22 年と比べ 91.4%となっている。
- ・ 水揚量に対して水揚額が比較的回復しているのは、水産加工品への需要の増加と「女川のサンマ」等のブランド力が影響している。

### (漁業復興の経緯)

- ・ 主要産業である漁業と水産加工業の早期再開のため、女川漁港で被害が軽微であった護岸（約 80m）の応急復旧工事を優先した結果、4 か月後にはサンマ漁の水揚げが可能となった。
- ・ 地元の水産加工業者が市場での買取り意向を示すなど、水産物の販路確保に目処が立った。
- ・ 復旧支援補助金や行政の無利子・無担保融資などの資金支援を活用して、漁船や漁具の購入・修繕を行った。
- ・ 自身の年齢、後継者の有無、従前の負債と新たな負債の返済能力などにより、再開に係る判断が分かれる。



女川漁港岸壁の破壊と建屋部分の地盤沈下

## 〈養殖業〉

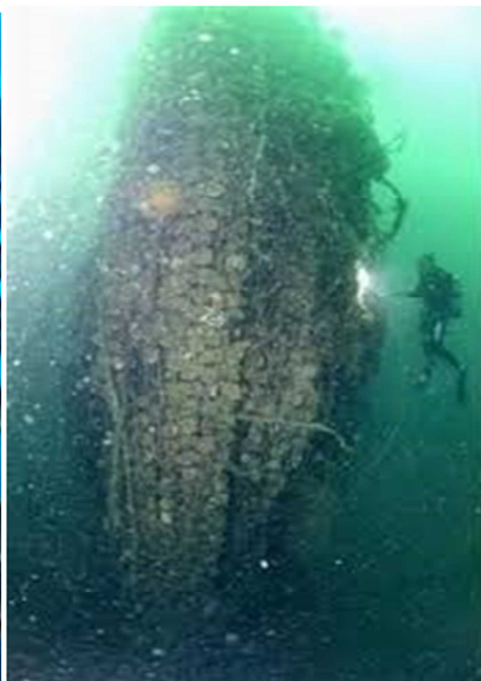
- ・ 養殖経営体数は平成 20 年の 390 体から平成 25 年は 139 体まで減少し、平成 20 年と比べ 35.6%となっている。
- ・ 東日本大震災の被災前から就業者の高齢化等により緩やかな減少傾向であったが、被災を契機に減少が加速化している。
- ・ 生産量は平成 22 年の約 1.2 万 t に対して震災により大打撃を受けたものの、平成 27 年は 1.1 万 t まで回復し、平成 22 年と比べ 91.7%となっている。
- ・ 生産額は平成 22 年の 38 億円から平成 27 年は 43 億円と増加し、平成 22 年と比べ 113.2%となっている。
- ・ 生産額の増加理由は、養殖業者の減少により生育環境が改善して良質な魚介類の生産が可能になったためである。

## (養殖業復興の経緯)

- ・ 養殖ができない期間は、漁場のがれき処理作業の労賃等で暮らしを成り立たせた。
- ・ 養殖施設の復旧は、復旧支援補助金や行政の無利子・無担保融資等の資金支援が助けになっている。
- ・ 高付加価値商品であるホタテは販路が維持されており、被災後も収入が見込めた。
- ・ 自身の年齢、後継者の有無、従前の負債と新たな負債の返済能力等により養殖業再開に係る判断が分かれる。



被災前のホタテ養殖



津波によって絡まった状態

### (3) 製造業（宮城県女川町の例）

水産加工業は東北地方沿岸部の代表的な製造業であり、被害の大きかった女川町の復興状況を以下に示す。

- ・ 水産加工場は平成 20 年の 32 工場から平成 25 年は 15 工場と半減した。  
（平成 20 年比 46.9%）
- ・ 就業者数は平成 20 年の 1,199 人から平成 25 年は 576 人と半減した。  
（平成 22 年比 48.0%）
- ・ 冷凍・冷蔵工場数は平成 22 年の 25 工場から平成 27 年は 14 工場となった。  
（平成 22 年比 56.0%）
- ・ 冷凍・冷蔵工場の冷却能力は、冷凍・冷蔵工場の減少に伴い、平成 22 年は 5.1 万 t から平成 27 年は 2.3 万 t となった。  
（平成 22 年比 44.2%）

（水産加工業復興の経緯）

- ・ 事業継続意欲のある企業にとって、「グループ補助金」や「中小企業融資制度」が水産加工場の再開に役立った。
- ・ 再建の目処が立たずに従業員を解雇した企業では、事業再開時には従業員は既に他産業への転職が進み、人材の確保に苦慮した。
- ・ 販路喪失に伴って新たな販路開拓やブランド創出が行われているが、再建は進んでいない。
- ・ 水産加工業の復興が進まないことにより、水揚量の増加や関連企業等の復興につながっていない。



女川町宮ヶ崎地区における水産加工施設の被災状況

### 3 産業復興の課題と対応

大規模災害により地域が被災した場合、それまで地域産業が抱えていた高齢化等の課題が加速する。産業の迅速な復興を成し遂げることができなければ、生産年齢人口を中心に流出してしまうおそれがある。

地域経済の停滞や地域活力の衰退を招くことのないように、被災前である現在から対策を検討して、事前の復興計画に盛り込んでおくことによって、被災後は迅速に産業を復興し、住民が暮らし続けたいと思えるまちとすることができる。

#### 〈課題〉

迅速に産業を復興させないと、人口の流出を招き、地域が衰退する。

#### 〈対応〉

- ・復興計画事前策定時には住宅地や工業、道路等の土地利用（ゾーニング）と併せて、地域産業の復興を検討する。
- ・就業者の通勤等働きやすい環境を考慮する。
- ・被災後の迅速な産業復興を考慮して、道路や堤防の整備を着実に進める。
- ・被災直後から地域産業の復興を担当する行政組織を設置できるように、被災時の行政組織を事前に検討する。
- ・被災を想定した企業対策として、BCP策定や施設の耐震化、顧客データのバックアップ等の事前対策が必要である。
- ・被災後もブランド力を持ち続ける地域産品の高付加価値化に取り組む。

## 第3章 和歌山県における復興計画事前策定

### 第1節 復興まちづくりの基本的な考え方

- ・南海トラフ地震の津波浸水想定や被害想定を踏まえ、和歌山県における復興まちづくりの基本的な考え方を整理する。

#### 1 地震・津波災害の想定

復興計画事前策定にあたっては、最も大きな被害が見込まれる最大クラスの地震・津波の被災を想定して復興まちづくりの検討を行う。

平成25年に和歌山県が想定した南海トラフ巨大地震の津波浸水想定及び平成26年に公表した南海トラフ巨大地震の地震被害想定を基本とする。

##### (1) 津波による浸水想定

- ・和歌山県では、内閣府が平成24年に公表した南海トラフ巨大地震の津波浸水想定をもとに、より詳細な地形データ等を用い、最大クラスの津波に対する津波浸水想定を実施し、平成25年3月に公表した。
- ・想定津波は、発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波として、内閣府が公表したモデルから、地域海岸ごとに津波高が最大となるケースを選定した。
- ・そのケースによると、県内最大津波高は19m(すさみ町)、県内全域の津波浸水想定区域面積は12,620haである。
- ・津波浸水想定区域内に、市役所、町役場、警察、消防、病院等の主要施設は28施設存在し、うち18施設で3m以上の浸水が想定されている(平成29年12月末現在)。
- ・県全域における南海トラフ巨大地震による最大津波高等は以下のとおりである。

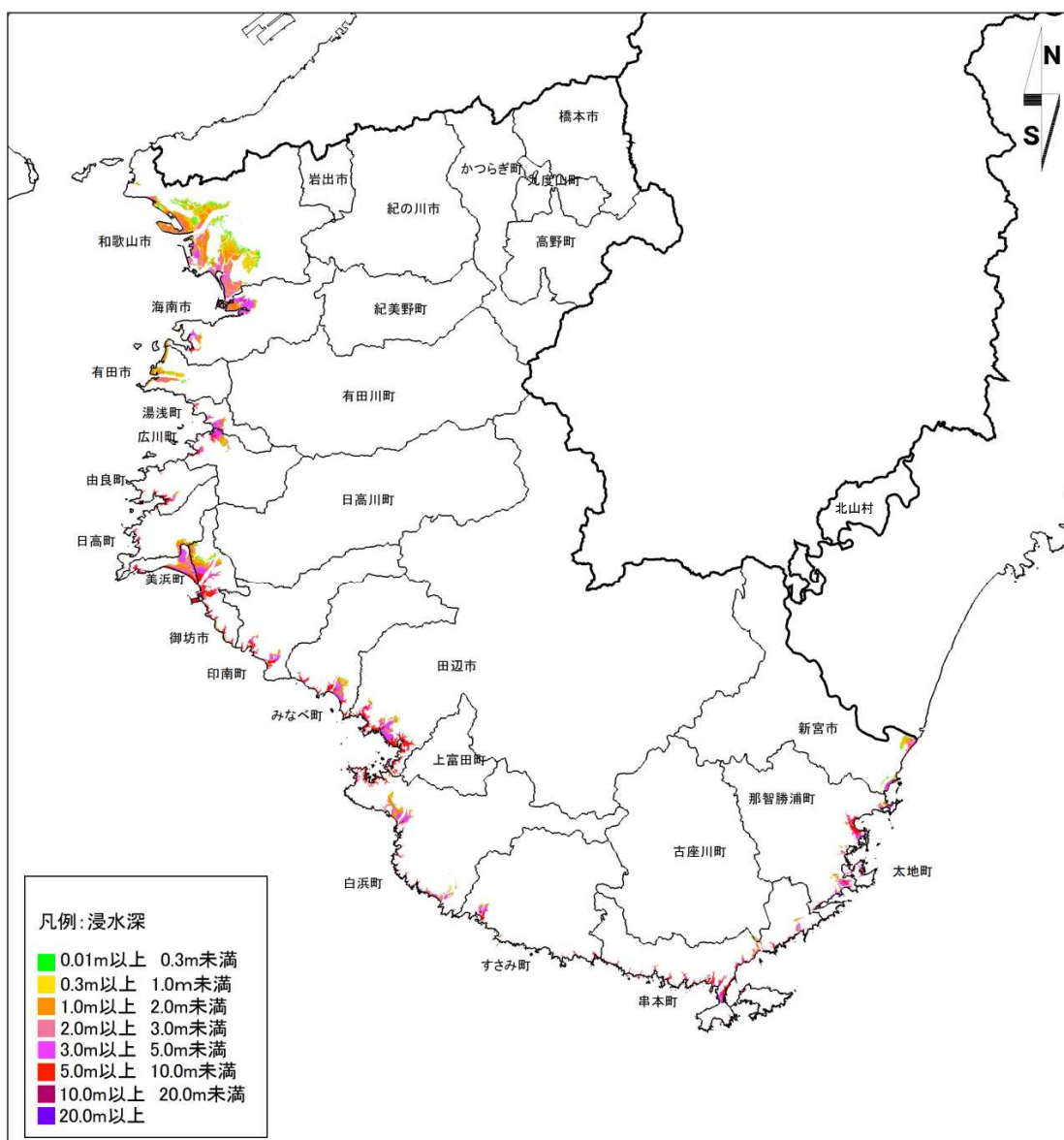
- ・最大津波高 : 8m(和歌山市、海南市)～19m(すさみ町)
- ・平均津波高 : 6m(和歌山市、海南市)～14m(御坊市、美浜町)
- ・平均浸水深 : 0.3m(日高川町)～5.7m(串本町)
- ・津波高1mの到達時間 : 3分(白浜町、すさみ町、串本町、那智勝浦町、太地町)～40分(和歌山市)
- ・津波浸水想定区域面積 : 12,620ha



〈南海トラフ巨大地震の津波浸水想定の概要〉

南海トラフ巨大地震 和歌山県	
地震規模	Mw9.1
最大震度	7
最大津波高	8m ~ 19m
平均津波高	6m ~ 14m
津波浸水想定区域面積	12,620ha
最短津波到達時間	津波高1m：3分

〈和歌山県全域の浸水深分布図〉



〈南海トラフ巨大地震による津波浸水想定（市町別）〉

No.	市町名	最大 津波高 (m)※1	平均 浸水深 (m)※2	津波浸水想定区域面積		津波到達時間 [津波高]			
				(ha)※3	割合 ※4	[1m] (分)	[3m] (分)	[5m] (分)	[10m] (分)
1	和歌山市	8	1.5	3,660	17.5%	40	50	53	-
2	海南市	8	2.9	670	6.6%	39	47	54	-
3	有田市	10	1.5	440	11.9%	33	37	42	-
4	湯浅町	11	3.2	180	8.7%	35	37	41	-
5	広川町	9	3.3	340	5.2%	33	36	41	-
6	由良町	10	4.2	230	7.5%	24	27	33	-
7	日高町	11	2.9	280	6.0%	16	18	26	-
8	美浜町	17	3.7	590	46.1%	16	18	20	27
9	御坊市	16	3.7	970	22.1%	13	17	17	25
10	日高川町		0.3	*	0.0%				
11	印南町	15	5.2	280	2.5%	11	13	15	24
12	みなべ町	14	3.9	450	3.7%	11	14	15	24
13	田辺市	12	5.0	910	0.9%	12	15	16	24
14	白浜町	16	4.3	960	4.8%	3	5	6	14
15	すさみ町	19	5.6	320	1.8%	3	4	5	15
16	串本町	17	5.7	1,170	8.6%	3	3	3	3
17	古座川町		1.4	10	0.0%				
18	那智勝浦町	14	4.5	690	3.8%	3	3	4	4
19	太地町	13	4.9	130	21.8%	3	3	3	4
20	新宮市	14	3.2	330	1.3%	5	5	6	28
	計			12,620	3.7%				

※1 最大津波高は、小数点以下を切り上げ

※2 平均浸水深は、市町ごとの浸水域の平均値を示し、小数点以下第2位を四捨五入

※3 津波浸水想定区域面積は、10ha未満を\*、10～15未満を10と1の位を四捨五入して表示（内閣府に準拠）。河川部分等を除いた陸域部の浸水区域面積を表示。四捨五入の関係で、計の面積と合わない。

※4 津波浸水想定区域面積の割合は、各市町の全体面積に対する割合

（出典 和歌山県津波浸水想定（H25.3））

## 〈南海トラフ巨大地震による津波浸水想定地域内の主要施設の状況（市町）〉

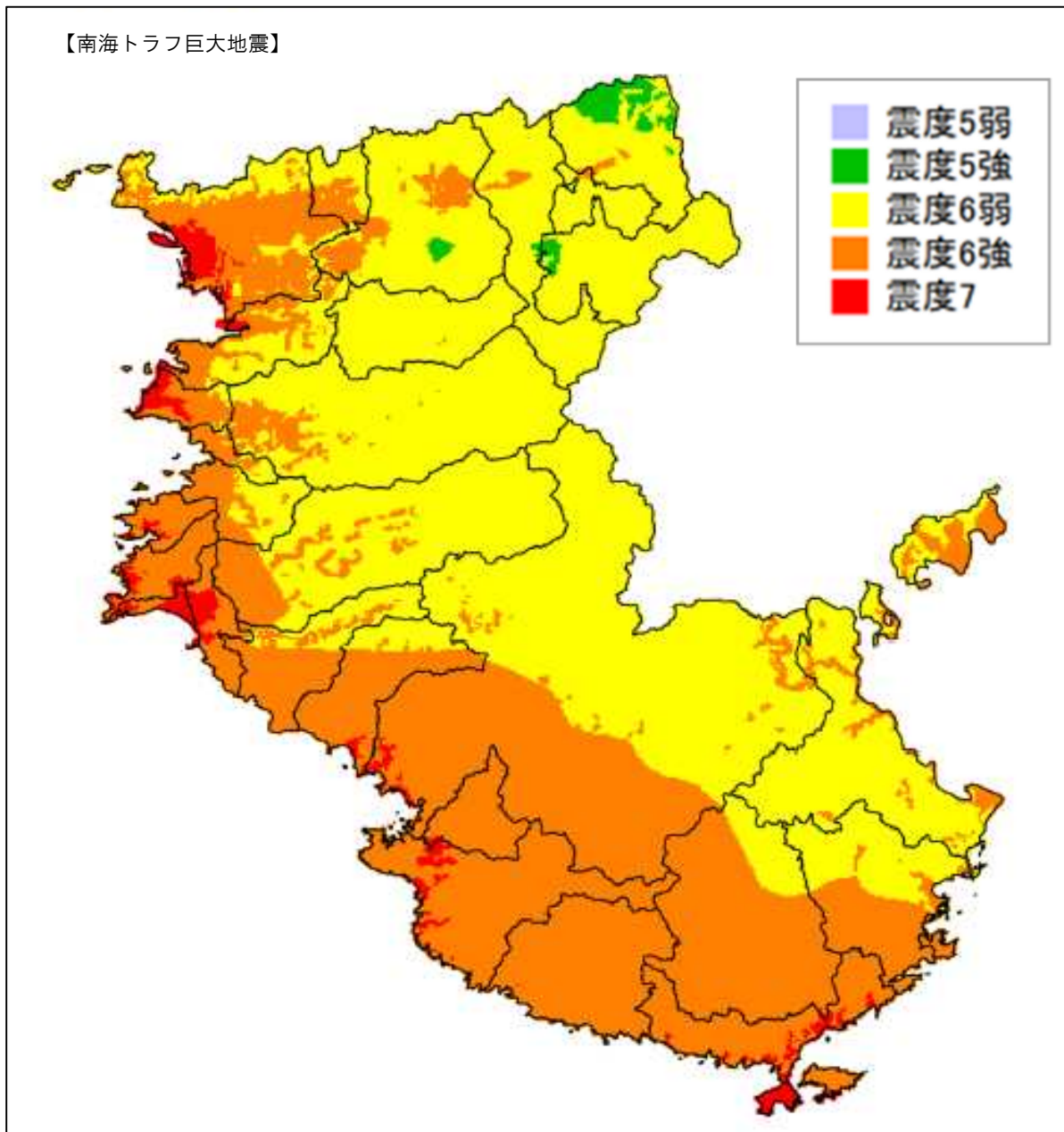
所在市町名	施設名称	所在地	浸水深 (m)	1m津波到 達時間 (分)
和歌山市	和歌山北警察署	和歌山市松江北	0.3~1	—
	和歌山県立医科大学附属病院	和歌山市紀三井寺	3~5	60
	労働者健康福祉機構 和歌山労災病院	和歌山市木ノ本	0.3~1	—
海南市	海南警察署	海南市日方	3~5	59
	海南市消防本部	海南市日方	3~5	53
	海南医療センター	海南市日方	3~5	56
有田市	有田市役所	有田市箕島	1~2	47
	有田警察署	有田市宮崎町	1~2	49
	有田市立病院	有田市宮崎町	1~2	48
湯浅町	湯浅警察署	湯浅町栖原	0~0.3	—
広川町	広川町役場	広川町広	3~5	40
御坊市	御坊市役所	御坊市藪	3~5	32
	日高振興局	御坊市湯川町	1~2	38
	御坊警察署	御坊市湯川町	0.3~1	—
	御坊市消防本部	御坊市湯川町	1~2	41
	国保日高総合病院	御坊市藪	3~5	35
美浜町	美浜町役場	美浜町和田	1~2	31
	国立病院機構和歌山病院	美浜町和田	3~5	28
由良町	由良町役場	由良町里	5~10	31
みなべ町	みなべ町役場	みなべ町芝	3~5	24
田辺市	田辺市役所	田辺市新屋敷町	3~5	22
すさみ町	すさみ町役場	すさみ町周参見	5~10	10
串本町	串本町役場	串本町串本	5~10	7
	串本警察署	串本町串本	5~10	8
那智勝浦町	那智勝浦町役場	那智勝浦町築地	3~5	8
	那智勝浦町消防本部	那智勝浦町朝日	3~5	10
	那智勝浦町立温泉病院	那智勝浦町天満	5~10	9
太地町	太地町役場	太地町太地	5~10	6

※津波浸水想定後に移転した主要施設は除く。（H29.12 末現在）

## (2) 地震による被害想定

- ・和歌山県の地震被害想定において、想定地震は震源域が静岡県から宮崎県に及ぶ Mw9.1 の南海トラフ巨大地震とし、内閣府が平成 24 年に公表したモデルのうち、県全体への影響が最も大きいケースを選択した。地震断層モデルについては陸側ケースを、津波波源についてはケース 3 を用いた。
- ・想定される建物被害は、①地震の揺れ等、②津波、③火災の順にその影響を考慮して想定を行い、全壊棟数が 15 万 8,700 棟で建物総棟数に占める割合は 32%、半壊棟数が 10 万 800 棟で割合は 21%となっている。全壊棟数の内訳は、地震の揺れ等によるものが 8 万 4,700 棟、津波によるものが 5 万 6,100 棟、焼失棟数は 1 万 7,900 棟となっている。
- ・建物被害は、津波被害を受けない内陸部においても強い震動により、多くの被害が発生すると想定される。
- ・人的被害（死者数及び負傷者数の合計）は約 13 万人で、県人口の約 13%となっている。

〈和歌山県全域の震度分布図〉



〈南海トラフ巨大地震における和歌山県の被害想定概要〉

主な被害想定項目		被害想定結果
建物被害	全壊棟数	約15万9千棟
	半壊棟数	約10万1千棟
人的被害	死者数	約9万人
	負傷者数	約4万人
ライフライン被害	上水道	約97万人
	下水道	約18万人
	電力	約50万軒
	通信	約24万回線
	都市ガス	約1万6千戸
交通施設被害	道路	約2,100か所
	鉄道	約800か所
	港湾	約300か所
生活への影響	避難者	約44万人
	帰宅困難者	約19万人
	物資	約310万食
	医療機能	約2万病床が不足
災害廃棄物等		約2,200万トン

## 〈建物被害の予測結果（南海トラフ巨大地震 冬 18時 風速8m）〉

市町村名	総棟数	最大震度	揺れ等による全壊棟数	揺れ等による全壊率	津波による全壊棟数	津波による全壊率	焼失棟数	焼失率	全壊棟数合計*	半壊棟数合計	全壊率*	半壊率
和歌山市	148,500	7	32,000	22%	10,000	7%	13,300	9%	55,200	42,600	38%	29%
海南市	30,400	7	5,400	18%	5,800	20%	590	2%	11,700	5,500	39%	19%
紀美野町	8,100	6強	270	4%	0	0%	2	0%	270	1,500	4%	18%
紀の川市	35,700	6強	1,200	4%	0	0%	64	0%	1,300	4,900	4%	14%
岩出市	19,000	6強	600	4%	0	0%	89	0%	690	2,300	4%	12%
橋本市	26,400	6強	440	2%	0	0%	8	0%	450	2,500	2%	10%
かつらぎ町	10,300	6強	260	3%	0	0%	3	0%	260	1,300	3%	13%
九度山町	2,500	6強	67	3%	0	0%	1	0%	68	330	3%	14%
高野町	2,900	6弱	65	3%	0	0%	1	0%	65	350	3%	12%
有田市	13,700	7	3,700	27%	750	6%	970	8%	5,400	3,600	40%	26%
湯浅町	6,400	6強	1,800	28%	2,200	35%	110	2%	4,100	970	64%	16%
広川町	4,500	7	530	12%	1,800	40%	6	0%	2,400	650	52%	15%
有田川町	16,600	6強	880	6%	0	0%	15	0%	890	3,200	6%	19%
御坊市	12,900	7	3,700	29%	3,500	27%	280	3%	7,400	2,700	58%	21%
美浜町	4,500	7	2,000	45%	1,400	31%	79	2%	3,500	730	77%	17%
日高町	3,800	7	740	20%	580	16%	10	0%	1,400	650	36%	18%
由良町	4,100	7	1,500	36%	1,200	30%	16	0%	2,700	600	66%	15%
印南町	8,100	6強	1,400	18%	1,900	24%	16	0%	3,300	1,400	41%	18%
みなべ町	8,100	7	2,000	24%	2,100	26%	71	1%	4,100	1,700	50%	21%
日高川町	7,000	6強	920	14%	0	0%	12	0%	930	1,700	14%	24%
田辺市	54,900	7	10,100	19%	11,600	22%	630	2%	22,300	8,200	41%	15%
白浜町	13,800	7	2,800	21%	3,500	26%	61	0%	6,400	2,900	46%	21%
上富田町	7,600	7	1,300	17%	0	0%	32	0%	1,400	1,900	18%	25%
すさみ町	3,600	7	1,200	34%	760	22%	13	0%	2,000	830	55%	24%
新宮市	17,100	6強	1,900	11%	350	3%	900	6%	3,200	4,200	19%	25%
那智勝浦町	10,200	6強	970	10%	5,300	53%	26	0%	6,300	1,500	63%	15%
太地町	1,800	6強	170	10%	1,100	57%	3	0%	1,200	180	67%	10%
古座川町	2,800	7	840	31%	33	2%	25	1%	900	820	33%	30%
北山村	460	6強	140	31%	0	0%	3	0%	140	170	31%	37%
串本町	13,300	7	6,500	49%	2,700	21%	590	5%	9,800	1,900	74%	15%
<b>全 県</b>	<b>497,800</b>	<b>7</b>	<b>84,700</b>	<b>18%</b>	<b>56,100</b>	<b>12%</b>	<b>17,900</b>	<b>4%</b>	<b>158,700</b>	<b>100,800</b>	<b>32%</b>	<b>21%</b>

※揺れ等による全壊棟数：液状化・震動・斜面崩壊による全壊棟数  
 ※予測結果等は概数で示されており、合計が一致しない場合がある

\*全壊棟数合計と全壊率には焼失分を含む

## 2 和歌山県の復興計画事前策定の基本的な考え方

復興まちづくりは、南海トラフ巨大地震による津波避難困難地域が解消できるよう、地域改造も含めて検討を行う。

また、東日本大震災では、地形により津波の勢いや被害状況が異なることが確認されていることから、復興計画事前策定は地形の特性を踏まえて検討を行う。

### (1) 地形による復興計画事前策定の考え方

復興計画事前策定では、「なだらかな平地が広がる地域」と「山地が迫り平地が狭小な地域」における以下の基本的な考え方のもと、多重防御や宅地の嵩上げ等により浸水を抑えるなどの検討を行う。

また、行政区域が異なっても一体的に復興まちづくりを検討する必要がある場合は、相互に調整を行う。

#### ア なだらかな平野が広がる地域

なだらかな平地が広がる地域については、沿岸から市街化が進んでおり、津波浸水区域内の居住エリアの全てを内陸部の津波の浸水しない区域に配置することは、平地の少ない和歌山県の地形状況から困難である。

このため海岸堤防等の整備と併せ、多重防御施設（嵩上げ道路や防災公園など）や宅地の嵩上げ等により、津波浸水を抑え、居住エリア等として利用することとする。

なお、多重防御などを行っても浸水が予想される場合には、浸水深より高い位置に居室を設けるなどの建築制限を行う。

#### イ 山地が迫り平地が狭小な地域

リアス海岸部などの山地が迫り平地が狭小な地域については、津波の流速が早く勢力が大きいため、居住エリアは、高台移転等により津波で浸水しない区域に配置することを基本とする。その他は、なだらかな平地が広がる地域と同様の考え方で配置する。

### (2) 復興計画事前策定の検討に際しての津波浸水想定

海岸保全施設の復旧・整備が必要な場合、レベル1津波（東海・東南海・南海3連動地震で発生する津波）を防御する高さで整備し、かつレベル2津波（南海トラフ巨大地震で発生する津波）に対して海岸保全施設が壊れないと仮定した津波シミュレーションによる浸水想定範囲を参考に復興計画を検討する。



〈なだらかな平地が広がる地域〉

居住エリア及び公共施設については、内陸移転等により津波で浸水しない区域に配置することを基本とする。しかし、まちの拠点等津波浸水区域内で現位置での再建が必要な地区については、多重防御施設や宅地の嵩上げ等により浸水深を抑え、一定の建築制限を行うことで、利用することも検討する。

多重防御施設より海側等の浸水深が深い地区については、居住エリア以外の産業用地（商、工、水産業等）や防災公園としての土地利用を基本とする。

〈なだらかな平地が広がる地域における内陸移転のイメージ〉



〈山地が迫り平地が狭小な地域〉

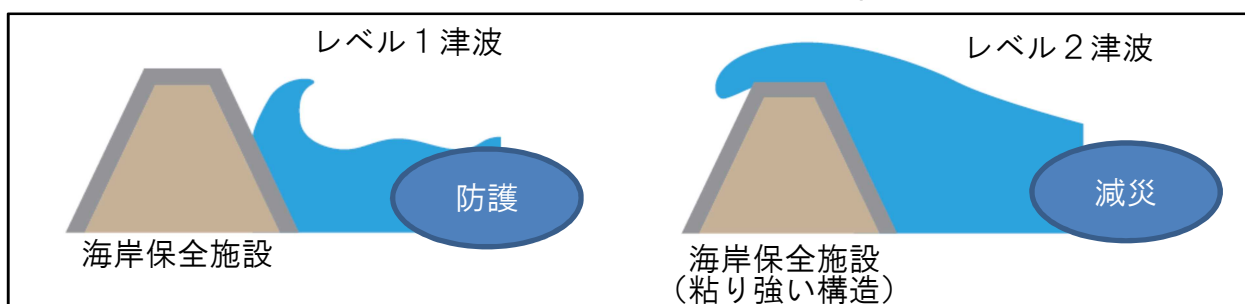
居住エリアについては、高台移転等により津波で浸水しない区域に配置することを基本とする。

浸水深の深い地区は、居住エリア以外の産業用地（商、工、水産業等）や防災公園としての土地利用を基本とする。

〈山地が迫り平地が狭小な地域における高台移転のイメージ〉



〈レベル1津波及びレベル2津波に対する海岸保全施設整備の考え方のイメージ〉



## 第2節 復興計画事前策定の進め方

- ・和歌山県における具体的な復興計画事前策定の進め方を整理する。

### 1 まちの現状把握と復興計画事前策定対象地区の選定

復興計画事前策定を検討するためには、人口・産業や土地利用などの市町村の概況や南海トラフ巨大地震の被害想定などの現状把握を行い、まちづくり上の問題を明らかにすることが不可欠であり、まちづくりに関連する各種計画を確認するとともに、現状に対する課題、住民の評価等を把握することが必要である。

その上で、まちの現状や被災の大きさなどにより、対象地区を選定する。

## 〈まちの現状把握のためのチェックすべき項目〉

	内 容	参考となる資料例
まちの概要	地形・地質	・ 国土地理院地図 ・ 地質図 （国立研究開発法人産業技術総合研究所資料） ・ 国土変遷アーカイブ
	歴史	・ 市町村誌（史）
	道路、鉄道、港湾、公園等社会基盤の状況、面的開発整備状況	・ 道路交通センサス ・ 都市計画図 ・ 地方公共団体所有資料
	各種計画 等	・ 総合計画 ・ 地域防災計画 等
人口・産業等	人口・将来人口（総人口、年齢階層別人口、世帯数、高齢者数 等）	・ 国勢調査 ・ 住民基本台帳 ・ 国立社会保障・人口問題研究所資料
	産業	・ 経済センサス ・ 農林業センサス
土地利用	土地利用及び土地利用に関する規制	・ 都市計画図 ・ 都市計画マスタープラン ・ 農業振興地域整備計画
	主要施設（教育、医療、福祉施設 等）	・ 都市計画総括図 ・ 地方公共団体所有資料
	地籍調査実施状況	・ 地方公共団体所有資料
	人口集中地区（D I D）・建物分布状況 等	・ 国土地理院HP
	建物分布（木造、旧耐震基準建築物等）	・ 地方公共団体所有資料
	居住不適格地（洪水想定箇所、土砂災害危険箇所及び土砂災害（特別）警戒区域 等）	・ 洪水ハザードマップ ・ 土砂災害危険箇所及び土砂災害（特別）警戒区域 ・ 国土交通省ハザードマップポータルサイト
南海トラフ巨大地震による被害想定	・ 和歌山県津波浸水想定（平成25年3月） ・ 和歌山県地震被害想定（平成26年10月）	
復興まちづくりの検討を目的とした津波浸水想定	・ 海岸保全施設整備後（レベル1津波を防ぐ高さで堤防を整備したと仮定）の浸水想定（県提供資料）	
防災・減災対策の現状把握	・ 国・県・市町村が現在講じている（計画している）防災・減災対策 ・ 地域防災計画、事業継続計画（BCP） ・ 地方公共団体所有資料	
住民アンケート調査等	・ 現状のまちづくりに対する評価 ・ 地方公共団体所有資料	

## 2 復興計画事前策定対象地区の現状分析とポイント整理

復興計画事前策定対象地区について、人口・世帯数や地場産業など地区ごとの特性について現状分析を行うとともに、道路が狭い密集市街地等の地区の課題を抽出・分析し、ポイントを整理する。

### (1) 復興計画事前策定対象地区の現状分析

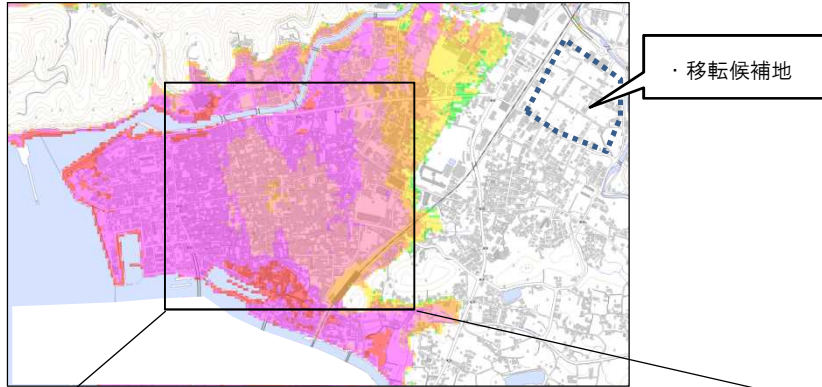
復興計画事前策定対象地区について、以下の項目を参考に現状分析を行う。

復興まちづくりのポイント	調査内容	参考となる資料例
人口・世帯数	人口・世帯数の現状・推移を把握し、グラフ等を作成	・国勢調査 ・国立社会保障・人口問題研究所データ 等
地場産業	業種・事業所数を把握し、住宅地図等を活用して立地図を作成	・商工会議所・商工会の会員名簿 等
土地利用状況	面積・都市施設状況・公共交通状況等を調査し、土地利用図を作成	・都市計画図 ・国土地理院図面 ・都市計画基礎調査 等
公共公益施設立地状況	公共公益施設（官公庁、教育・医療・福祉施設）の立地状況を把握し、分布図を作成	・国土地理院図面 等
都市計画道路、面的整備状況	都市計画道路や区画整理、再開発等の面的整備の状況を把握し、状況図を作成	・都市計画図 等
道路狭あい	4 m未満の道路の状況を調査し、道路幅員図を作成	・道路台帳 等
避難場所	避難場所や避難所の指定・整備状況を把握し、位置図を作成	・地域防災計画 等
下水道未整備等状況	下水道等雨水や汚水を処理する施設の整備状況を把握し、状況図を作成	・施設台帳 等
応急仮設住宅用地やがれき集積用地としての適地	津波浸水想定から建物被害状況の予測を行い、応急仮設住宅必要概数を把握し、適地を調査。あわせてがれき集積用地の適地の把握も行う。	・和歌山県津波浸水想定 ・住民基本台帳 等
復興まちづくりの利用に適さない土地	農業振興地域、農用地区域、保安林、土砂災害等の災害危険区域を調査し、分布図等を作成	・農業振興地域整備計画 ・保安林指定区域図 ・土砂災害危険箇所図 等
地籍調査実施状況	地籍調査の実施状況、移転候補地等の地権者情報（氏名、所在地）や土地境界・面積を把握し、状況図などを作成	・地籍調査実施状況図 等

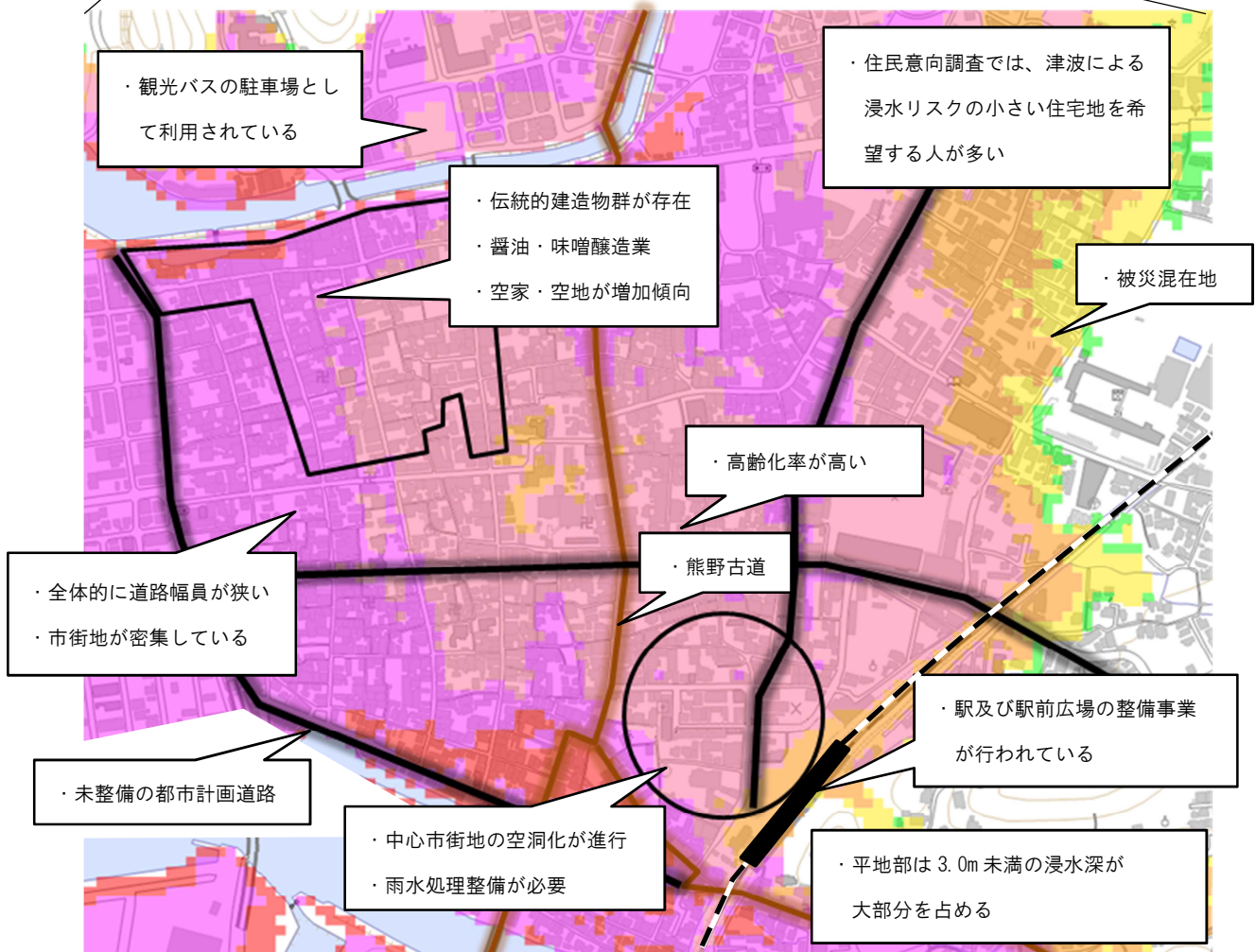
## (2) 復興計画事前策定対象地区の特性及び課題の抽出・分析

復興計画事前策定対象地区の特性及び課題を抽出・分析し、復興計画事前策定のポイントを図面などに整理する。

〈復興計画事前策定対象地区のポイント整理のイメージ〉



(出典 和歌山県「南海トラフ巨大地震」による津波浸水想定 (H25.3))



凡例 (単位：m)	
0.01以上0.3未満	0.3以上1.0未満
1.0以上2.0未満	2.0以上3.0未満
3.0以上5.0未満	5.0以上10.0未満

### 3 復興計画事前策定における基本的な方針

対象地区の現状分析や課題整理を踏まえ、復興まちづくりの達成すべき目標を明確にするため、「命を守るまちづくり」、「暮らしやすさを高めるまちづくり」、「産業を守るまちづくり」等の観点を整理し、スピード感をもって、持続可能なまちが復興できるよう基本的な方針を策定する。

#### (1) 命を守るまちづくり

和歌山県は、地形的・気象的な特性ゆえに度重なる災害を経験し、多くの尊い人命を失ってきた。物的被害は元に戻すことはできても、失われた尊い命は永久に戻ることはない。

何よりも守らなければならないのは人命であり、次の地震・津波、後の世代にやってくる地震・津波に対して、被害を防ぐことのできる災害に強いまちとして復興させることが必要となる。

#### 〈具体的に考えるべき事項〉

- ・ 居住エリアは、高台移転や多重防御、地盤の嵩上げ等あらゆる手段を用いた地域改造により南海トラフ巨大地震による津波でも浸水しない区域に整備するか、あるいは、ある程度の津波浸水を許容して現位置再建を進めるか等について、復興スピード等も踏まえて検討
- ・ 公共施設（庁舎、警察署、消防署、学校等）は災害時においても機能を維持する必要があるため、浸水しない区域等へ配置
- ・ 特に配慮を要する者が利用する施設（病院、高齢者施設、児童福祉施設等）は迅速な避難の確保を図るため、浸水しない区域への配置を基本とするが、浸水する区域に配置する場合は高層化など、避難を確実にできる対策の実施
- ・ 居住エリアは、住民等の生命又は身体に危害を及ぼすおそれのある区域（津波避難困難地域、災害危険区域、土砂災害警戒区域等）外に配置
- ・ 津波浸水を許容する区域（産業用地、公園等）には、避難路や避難場所を整備
- ・ これまで着手困難であった密集市街地や道路狭あい等は面的整備により区画を整えて一定の道路幅員を確保することなどを考慮

## (2) 暮らしやすさを高めるまちづくり

戦後、人口の増加とともにD I D（人口集中地区）の面積が拡大してきたが、近年人口減少に転じたことで、まちなかの居住人口の減少や商店街の衰退に伴い空き家・空き地の増加など、中心市街地の空洞化が進んでいる。

また、住宅、公共施設、大規模商業施設等の郊外立地といった都市機能の外縁部への拡散により、道路、上・下水道の整備・維持など行政コストが増大している。

このような現状の課題を踏まえ、復興計画事前策定において、将来に向けた持続可能性やまちの利便性の向上等の観点から、コンパクトなまちづくりや、道路網の整備、公共交通の再編により、賑わいのあるまちの形成を目指すことが必要となる。

### 〈具体的に考えるべき事項〉

- ・ 将来も一定の人口密度を維持し、暮らしやすいまちを持続するため、まちの中心拠点（※1）や地域拠点（※2）を配置（コンパクト化）
  - ※1 中心拠点：行政中枢機能、総合病院、相当程度の商業機能集積などの都市機能を提供する拠点
  - ※2 地域拠点：行政支所機能、診療所、食品スーパーなど主として日常生活サービス機能を提供する拠点
- ・ 生活の利便性の確保やアクセスの向上などを考慮して、拠点間を結ぶ道路網の充実と公共交通の再編（ネットワーク化）
- ・ 点在する複数の小規模集落を集約し、効率的に再建。集約する際は、既存コミュニティに配慮して配置
- ・ 土地利用の用途制限により、住宅や工場などの混在を解消
- ・ 住まいと生業が深く関わる農業や漁業では住みやすさとともに働きやすさを考慮して居住エリア等を配置
- ・ 集落からの眺望など地域の豊かな自然や特色ある景観に配慮
- ・ これまで着手困難であった密集市街地や道路狭あい等は面的整備により区画を整えて一定の道路幅員を確保することなどを考慮【再掲】
- ・ 被災混在地区（※3）における産業や住宅の現地での自主再建を促進する支援を行うとともに、部分的な道路拡幅等の道路改良の実施や災害公営住宅等の都市施設の再建等の基盤整備を図る。
  - ※3 被災混在地区：津波の高さや流速、建物の耐津波性等の影響で、被災した建物と被災を免れた建物が混在する地区
- ・ 「南海トラフ巨大地震による津波浸水想定」（平成25年3月和歌山県）による想定浸水深が一定以下の地区については、被災混在地区として復興まちづくりを検討

### (3) 産業を守るまちづくり

地域の暮らしを成り立たせるためには産業が重要であり、農業、漁業、商業、製造業、観光業等の基盤整備とまちづくりを迅速に、一体的に行うことが必要となる。

#### 〈具体的に考えるべき事項〉

- ・ 商業エリアは役割や利便性を考慮し、津波で浸水しない区域に配置するか、あるいは、津波の浸水を許容して配置するか検討
- ・ 働く場所がないと生活は成り立たないため、産業の復興が迅速に行われるよう、産業用地の確保やアクセス道路を優先して整備
- ・ 水産業や水産加工業は海岸域に、商店街は駅周辺等に配置するなど、産業の立地特性を考慮した上で、集約して配置
- ・ 物流・アクセスを考慮した産業用地の配置
- ・ 観光資源へのアクセスを考慮した道路網の整備
- ・ 津波浸水を許容する区域（産業用地、公園等）には、避難路や避難場所を整備【再掲】
- ・ 土地利用の用途制限により、住宅や工場などの混在を解消【再掲】
- ・ 住まいと生業が深く関わる農業や漁業では住みやすさとともに働きやすさを考慮して居住エリア等を配置【再掲】



## 4 あらかじめ取り組むべきこと

迅速でより良い復興を実現するため、地籍調査の推進、都市計画区域の指定など、大規模災害の発生前である現在からあらかじめ取り組むべきことを検討し、復興計画事前策定に盛り込む。

### (1) 地籍調査の推進

- ・東日本大震災の被災地では、地籍調査が進んでいない地域で事業計画策定や復興事業の用地買収が難航したケースが多く見られたため、地籍調査を事前に行い、所有者、境界、面積などを正確に把握しておくことが必要である。
- ・浸水被害が想定される地域や高台移転候補地など、復興まちづくりを想定している区域の地籍調査を特に推進する。

### (2) 復興まちづくり利用適地の抽出

- ・高台移転等の復興まちづくり事業を進める上で、土地利用に係る規制（都市計画区域及び用途地域、農業振興地域及び農用地区域の指定状況等）などを確認し、利用適地・ゾーニングを検討する。
- ・復興まちづくりに支障を及ぼさないように、応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地などを選定する。

### (3) 応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の広域調整

- ・応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の域内での確保が困難な場合に備えて、災害時相互応援協定等による市町村連携を強化する。
- ・県は必要に応じて、応急仮設住宅用地や災害廃棄物処理用地等の広域調整を行う。

### (4) 復興まちづくりに向けた体制の整備等

- ・大規模災害への対応は、初動対応、復旧、復興の業務が連続し、一部の期間が重なりあう。また、大規模災害の発生直後から、職員の不足や庁舎機能等が低下している状況で、災害応急対応業務（避難所運営、救急救助活動等）等を最優先で迅速かつ適切に実施するとともに、一刻も早い復興を成し遂げるため、復興まちづくりに着手する必要がある。このため、あらかじめ、復興まちづくりに向けた体制の整備や業務を整理しておく。
- ・東日本大震災では、広範囲にわたり甚大な被害を受け、復旧・復興事業が同時かつ大量に発生し、事業を進めるノウハウ不足に加え、これらを担う人材や工

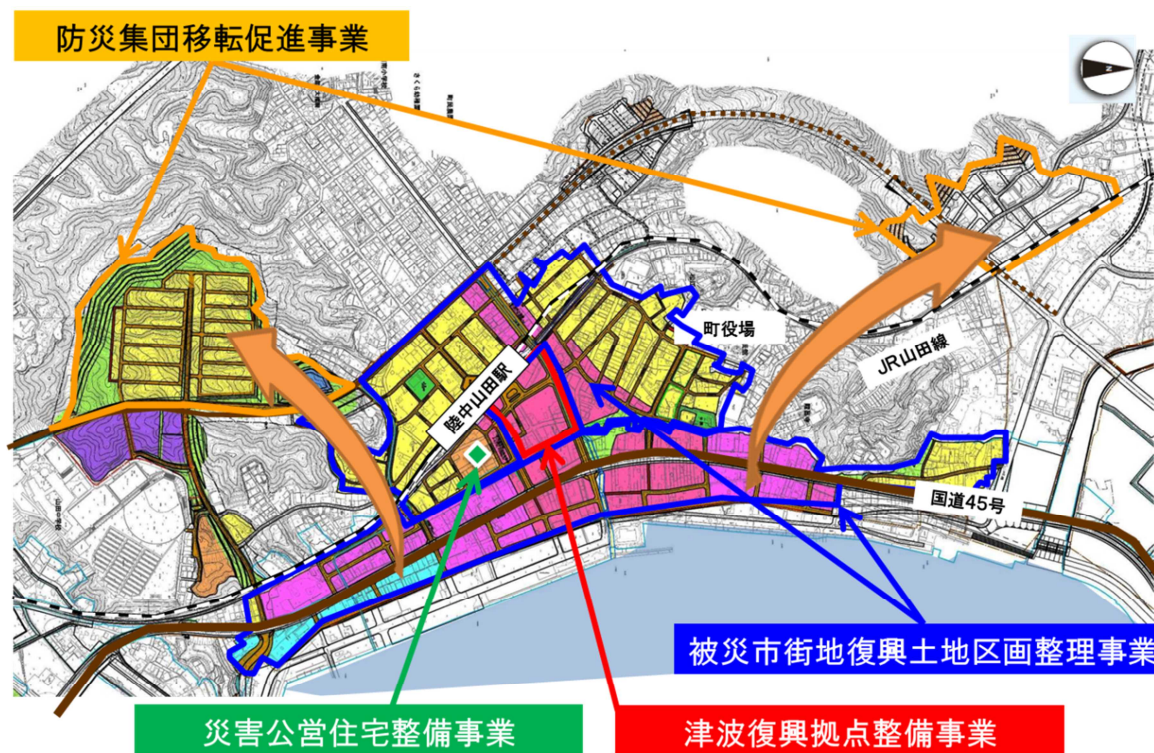
事の資機材が不足した。復旧・復興事業を迅速に進めることができるよう、UR都市機構への復興事業の委託やCM（コンストラクション・マネジメント）方式等の発注方式について事例研究等を行い、業務委託等の活用を含めた執行体制を検討する。

- ・復興事業を効果的・効率的に進められるよう、工事調達方法を検討する。
- ・復興まちづくり体制の整備については、遅くとも復旧期から復興まちづくりに着手することができるよう、専門部署を確保するとともに、復興本部等の早期設置を行う。

### （5）復興まちづくりの事業手法の整理

- ・地域が望むまちづくりを迅速でより良く実現するため、安全な地域への住居の集団移転（防災集団移転促進事業等）や都市機能の強化（津波復興拠点整備事業等）等、復興まちづくりの各事業の特色を活かした適切な事業の選択を行う。
- ・想定される被災規模や地形、住民意向等を踏まえ、効率的に事業を進めるためには、各事業を単独で実施するのみではなく、各事業を組み合わせて実施することも検討する。
- ・南海トラフ巨大地震では、東日本大震災以上の被害が想定されている中、東日本大震災の被災地と同様の復興財源が確保されない可能性を考慮し、復興まちづくりの事業規模を検討する必要があることに留意する。

〈岩手県山田町山田地区における事業手法〉



- |              |                   |
|--------------|-------------------|
| ・ 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 |
| ・ 災害公営住宅整備事業 | ・ 津波復興拠点整備事業      |

〈東日本大震災被災地において復興まちづくりに活用された事業〉

事業名	事業概要	補助対象	補助要件 【地区要件】	国補助率 基本 (特例※1)	適用地区 ※2
防災集団移転促進事業	住民の居住に適当でない被災区域内の住居の集団移転	①住宅団地造成 ②移転者の借入金利子経費 ③道路、集会所等の公共施設整備 ④移転元の宅地等買取費用 ⑤移転者の引っ越し費用等	団地規模が5戸以上 【災害危険区域の指定】	3/4 (7/8)	宮城県 14市町185地区 岩手県 7市町村88地区
都市再生区画整理事業 (被災市街地復興土地区画整理事業等)	広範かつ甚大な被災を受けた市街地復興のため、復興ニーズに的確に対応し、緊急かつ健全な市街地復興を推進	①区画道路、公園等公共施設整備 ②津波防災整地費(防災上必要な土地嵩上げ費用)	①用地買取方式で整備した場合の事業費額を限度 ②計画人口密度40人/ha以上の場合 【都市計画区域内】	1/2 (3/4)	宮城県 7市町26地区 岩手県 7市町村19地区
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)を用地買取方式で緊急整備	①公共施設等整備(道路、公園、緑地、津波防災まちづくりの拠点、災害時の活動拠点として機能する施設) ②用地取得造成	1市町村2団地 (20ha以下/団地) 【都市計画区域内】	1/2 (3/4)	宮城県 6市町10地区 岩手県 6市町10地区
漁業集落防災機能強化事業	漁業集落の安全安心な居住環境確保のための整備を実施し、災害に強い漁業地域づくりを推進(地域水産業と漁村の復興)	①漁業集落の地盤嵩上げ・切盛土 ②漁業集落排水施設や集落道等の生活基盤整備 ③高台避難地、避難路等の防災安全施設整備	・300人以上5,000人以下の漁業集落(過疎は50人以上) ・漁家率1位又は漁業依存度1位の集落 【漁業集落内】	1/2 (3/4)	宮城県 9市町92地区 岩手県 11市町村41地区
災害公営住宅整備事業	被災者の居住の安定確保を図るため、災害公営住宅を整備	①住宅の建設等費用 ②土地取得、造成費用等	・全域で4,000戸以上の住宅減失 ・区域内で100戸以上又は1割以上が減失	(建設) 3/4 (7/8)	宮城県 12市町85地区 岩手県 11市町村191地区

※1 東日本大震災の被災地における国補助率

※2 宮城県復興まちづくりのあゆみ～集中復興期間の総括及び復興・創生期間に向けて～(H28.3)及び復興実施計画における主な取組の進捗状況(岩手県H29.1)より抜粋

## (6) 地域産業の強化支援

- ・暮らしの復興には、産業の迅速な復興による働く場所の確保が重要であり、被災直後から意向調査やグループ補助金、中小企業融資制度等による復興支援が行えるように、産業復興を担当する部署の設置を事前に検討しておく。
- ・農地の津波被災の場合、発災後から海水（湛水）の排除、がれきの撤去、土壌からの塩抜き等の作業を行い、本格営農再開まで5年程度が必要となり、長期間にわたって営農できないことが想定されるため、経営再開支援事業等の国の支援制度等について事前に事例研究を行う。
- ・地域産業において販路等の取引関係を確実に回復させるためには、平時から地域産品の高付加価値化に取り組む必要があり、魅力ある新商品の研究開発や販路開拓に向けた販売促進キャンペーンなどブランド力強化への支援を行う。
- ・被災から迅速に再建するためには、事業継続計画（BCP）の策定や耐震化、顧客データ等のバックアップ等の事前対策が必要であるため、企業防災に関するセミナー等を開催する等の支援を行う。
- ・被災後に落ち込む観光客数を早期にとりもどせるよう、和歌山県が有する世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」、白浜温泉など魅力あふれる多様な観光資源の保全を図るとともに、新たな観光資源の創出を行う。
- ・ブランド力や事業継続力の向上に向けた取組は、大規模災害被災後も継続することが重要である。

## (7) 公共施設の高台移転等事前の取組

- ・復興計画事前策定で想定した公共公益施設（官公庁、教育・医療・福祉施設等）の高台移転等の実施が可能な場合は、事前に事業を推進する。
- ・被災後の円滑な復興に備え、被災前に着手可能な取組を進めることが重要であり、土地区画整理事業等の都市計画事業を活用することが想定される区域は、都市計画区域の指定を検討する。
- ・被災後の円滑な復興に備え、復興方針等について地域防災計画や都市計画マスタープラン等への位置づけを検討する。

## (8) 計画策定における合意形成

- ・東日本大震災の被災地では、住民への意見聴取等の取組不足や漁業者等からの堤防等海岸保全施設の整備への反対等により、事業計画策定段階での合意形成が長期化したケースがある。このため、あらかじめ住民等を含めて現状の課題や復興まちづくりの方向性等について協議を行うため、市町村において協議会の設置等を行うことが有効である。
- ・安全性や機能性を確保しつつ、長期にわたって自らが住み、また子や孫が住み続けられる場所として、誇りや愛着の持てる故郷により良く再生していくことが重要である。復興まちづくりや復興計画事前策定に対する理解を深めて、自らが暮らし続けたいと思えるまちに円滑に復興できるよう、住民や事業者等が主体的に参加する復興まちづくりワークショップ等を開催して意見交換を行う。
- ・事前の復興計画は、議会の承認等を得ることが望ましい。
- ・社会情勢の変化等に応じて、定期的な見直しを図るものとする。

## 5 「復興まちづくりイメージ」の作成

東日本大震災の被災地で活用された復興まちづくりのパターンをもとに、まちの将来を見据えた「復興まちづくりイメージ」を作成する。

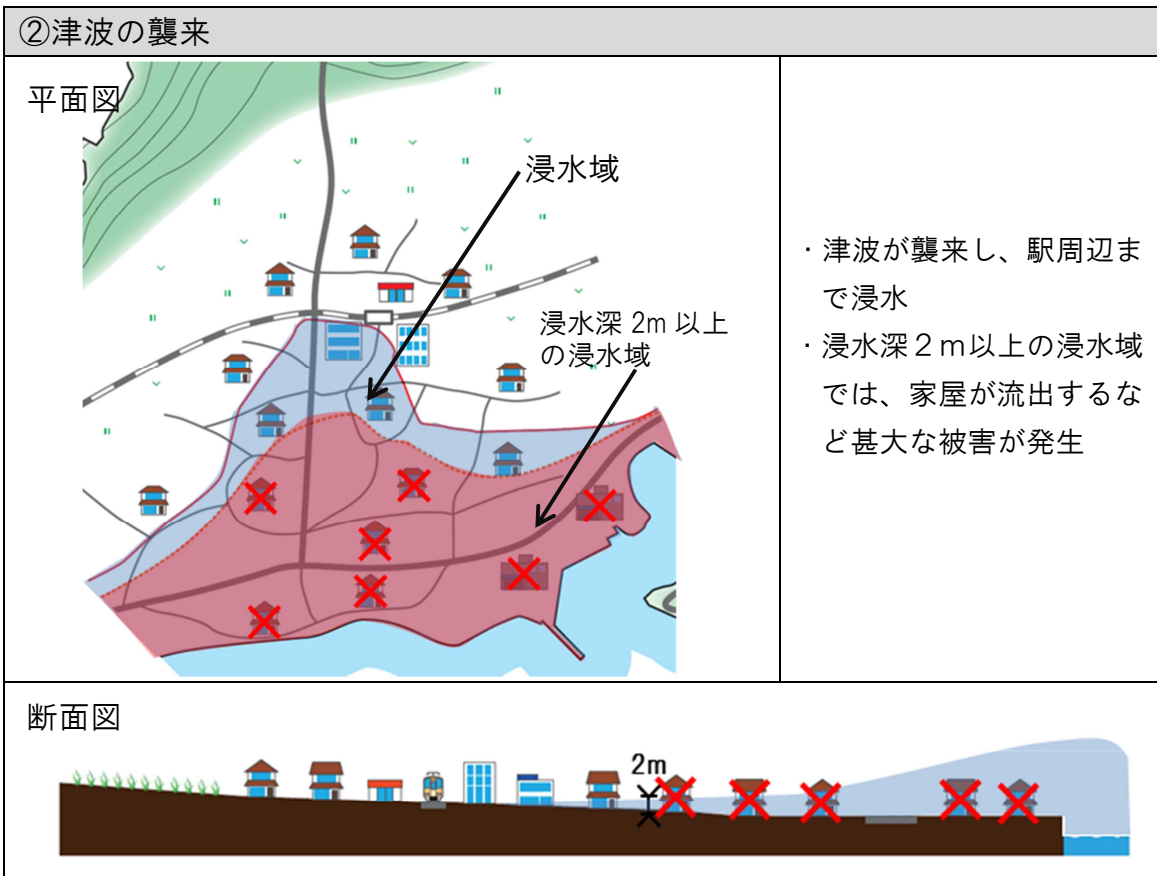
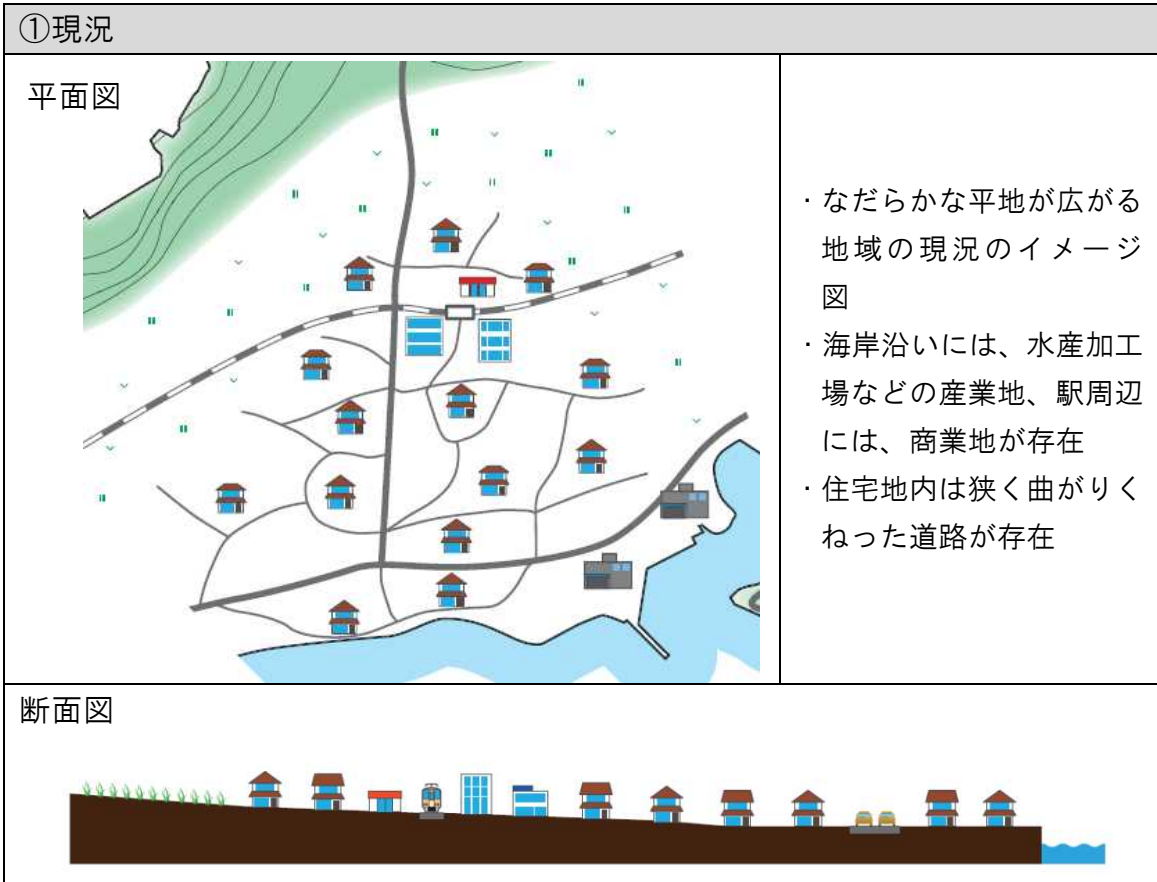
### (1) 復興まちづくりのパターン

復興まちづくりは、多重防御、移転、嵩上げのパターンを単独で、あるいは、組み合わせで検討を行うこととする。

ここでは、多重防御と移転、嵩上げのパターンについて、現況、津波襲来から復興まちづくりに至るまでのイメージを時系列で示す。

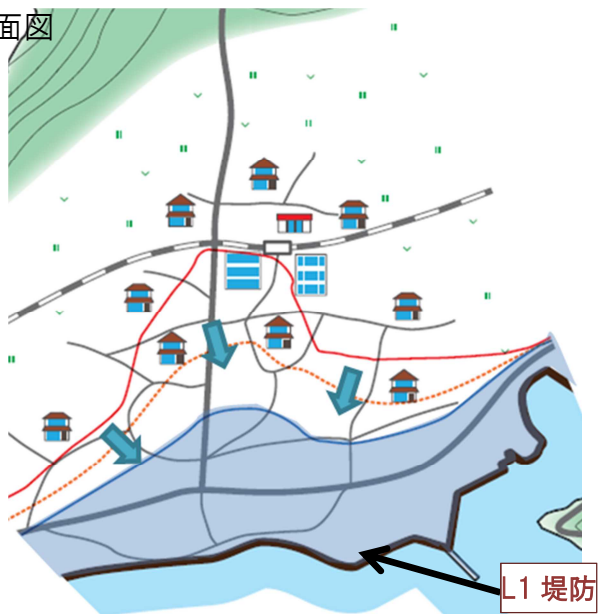
- ・ 多重防御のパターンの例
  - ①現況
  - ②津波の襲来
  - ③津波浸水想定 of 把握
  - ④多重防御、既存集落隣接地造成
  - ⑤安全性が高まったエリアの造成
  - ⑥住宅の再建
  
- ・ 移転、嵩上げのパターンの例
  - ①現況
  - ②津波の襲来
  - ③津波浸水想定 of 把握
  - ④嵩上げ部造成
  - ⑤移転先の造成
  - ⑥住宅の再建

〈多重防御のパターンの例〉



③津波浸水想定を把握

平面図



- ・レベル1津波からの浸水を防御する高さで海岸保全施設を整備すると仮定。その上で、レベル2津波のシミュレーションによる浸水想定を把握
- ・海岸保全施設の整備により浸水域が減少するもののレベル2津波では浸水

断面図



④多重防御、既存集落隣接地造成

平面図



- ・高盛土道路などの多重防御により、海岸保全施設を越える津波を抑制
- ・海岸沿いの住宅の一部は、新たに造成する既存集落の隣接地に移転
- ・既存集落の隣接地を造成し、住宅用地を確保

断面図





⑤安全性が高まったエリアの造成

平面図



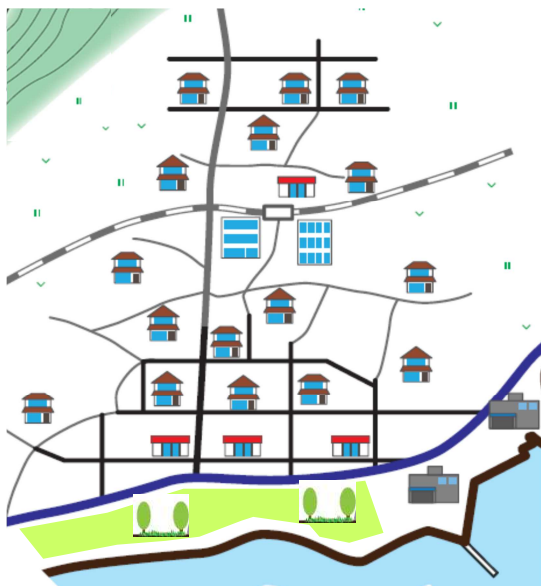
- ・ 高盛土道路背後の安全性が高まったエリアは、面的整備により区画や道路を整え、現位置に存在した住宅や海岸沿いに存在した住宅の一部を再建

断面図



⑥住宅の再建

平面図

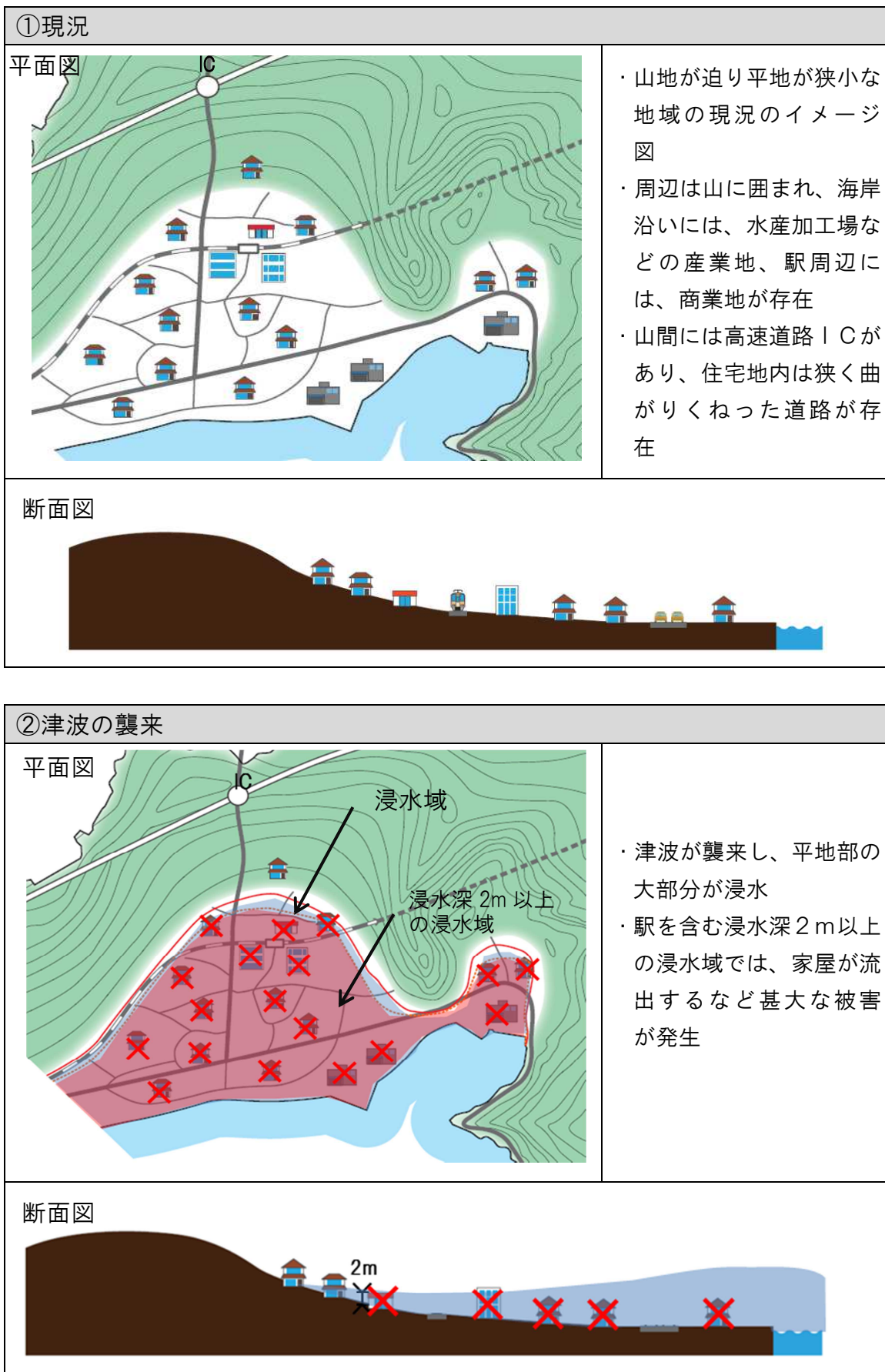


- ・ 津波による浸水の危険性が高い海岸沿いのエリアは、災害危険区域などの建築制限をかけ、産業地や公園等を配置
- ・ 産業地や公園等には、津波避難施設や避難路を配置し、災害時の安全を確保

断面図

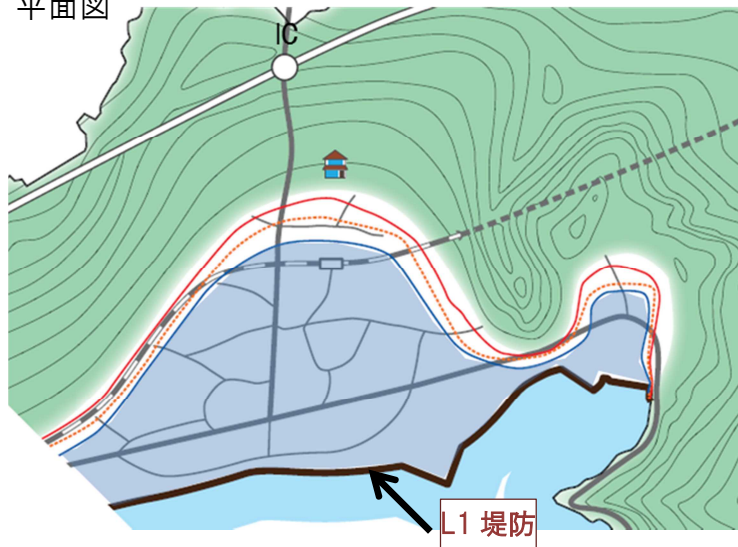


〈移転、嵩上げのパターンの例〉



③津波浸水想定の把握

平面図



- ・レベル1津波からの浸水を防御する高さで海岸保全施設を整備すると仮定。その上で、レベル2津波の津波シミュレーションによる浸水想定を把握
- ・海岸保全施設の整備により浸水域が減少するもののレベル2津波で浸水

断面図



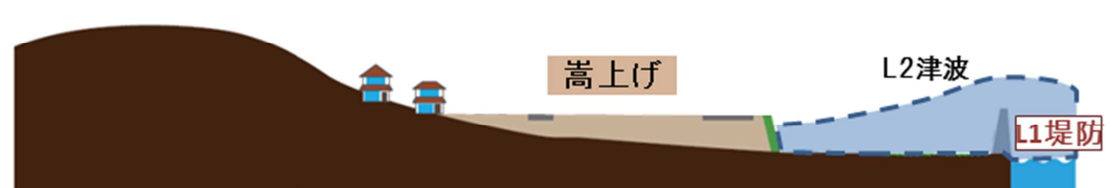
④嵩上げ部造成

平面図



- ・駅周辺などの現地再建が必要なエリアは、地盤の嵩上げにより浸水を抑制
- ・嵩上げの際には、面的整備により区画や道路を整え、原位置に存在した住宅を再建

断面図



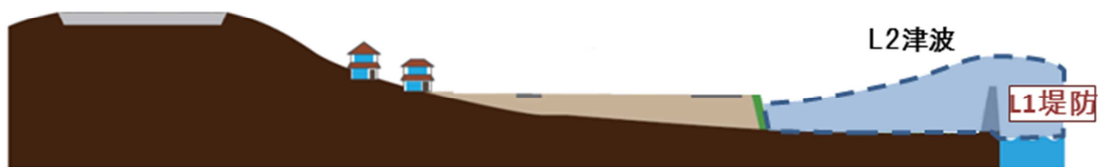
⑤移転先の造成

平面図



- ・ 海岸沿いの住宅は、嵩上げ部や高台に移転集約
- ・ 移転先と既存集落や高速道路 I C を結ぶ道路を配置

断面図 移転



⑥住宅の再建

平面図



- ・ 津波による浸水の危険性が高い海岸沿いのエリアは、災害危険区域などの建築制限をかけ、産業地や公園等を配置
- ・ 産業地や公園等には、津波避難施設や避難路を配置し、災害時の安全を確保

断面図





## (2) 「復興まちづくりイメージ」の作成事例

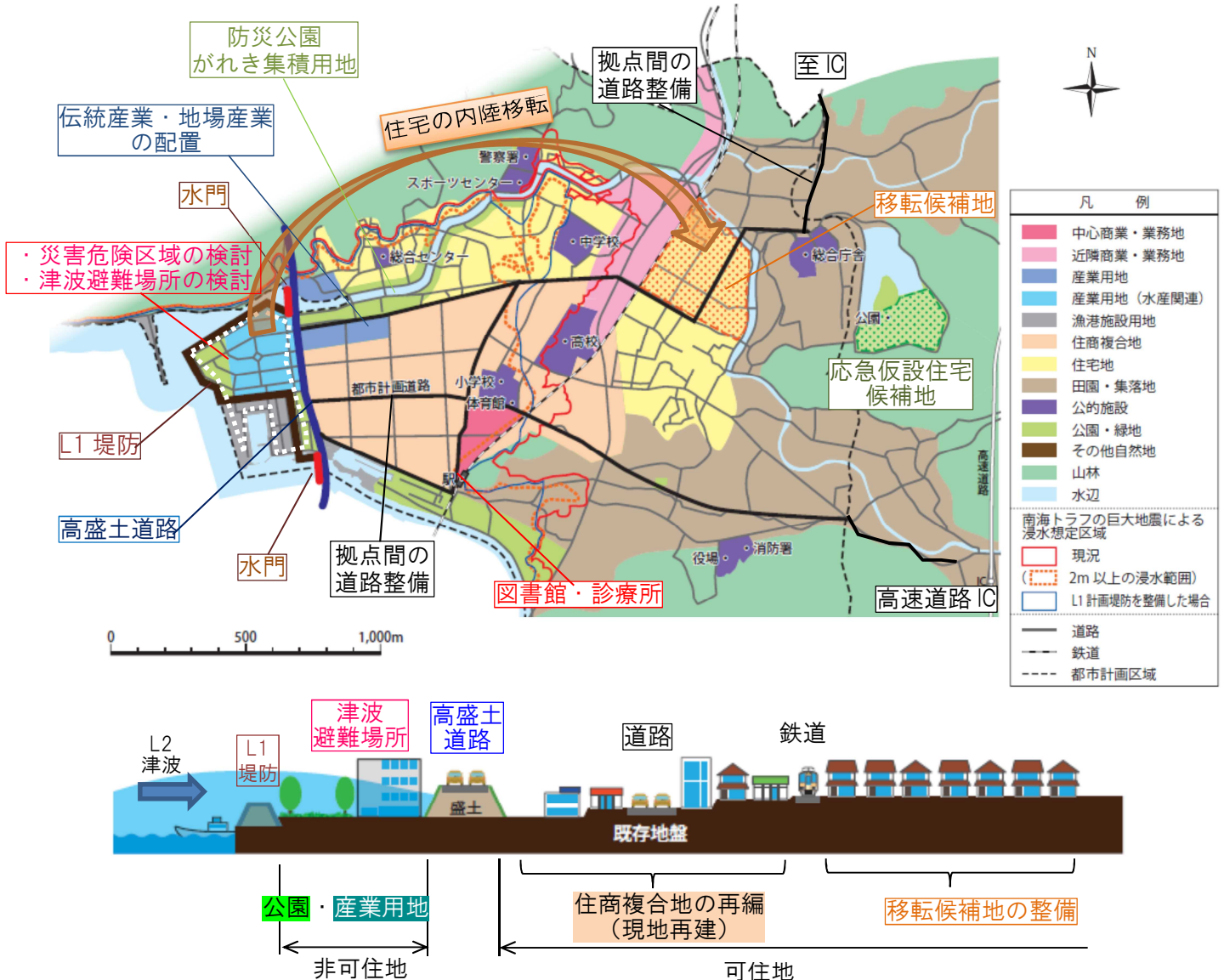
地形図に復興まちづくりで行う土地利用計画のイメージを作成する。作成時には、どのような事業手法で行うかなど併せて検討しておくことが望ましい。

ここでは、なだらかな平地が広がる地域と山地が迫り平地が狭小な地域の復興まちづくりイメージの例を示す。

### ア なだらかな平地が広がる地域の事例

- ・ 海岸堤防を整備した上で、高盛土道路（多重防御）により内陸部は浸水を抑制し現地再建
- ・ 高盛土道路より海側は原則非可住地として、公園や産業ゾーンを検討
- ・ 非可住地となった従前居住地の移転先として、内陸部に住宅地（新規団地）を検討
- ・ 応急仮設住宅用地の候補地として、既存公園を検討
- ・ がれき集積用地の候補地として、新たに公園・緑地となる川沿いの用地を検討

〈なだらかな平野が広がる地域の事例〉



## イ 山地が迫り平地が狭小な地域の事例

- ・ 海岸堤防を整備した上で、駅周辺などの中心部は盛土により浸水を抑制し現地再建
- ・ 盛土部より海側は原則非可住地として、公園や産業ゾーンを検討
- ・ 非可住地となった従前居住地の移転先として、高台の運動公園や新たな造成地に住宅地を検討
- ・ 海岸沿いの景勝地は、展望や親水の間として、公園を検討
- ・ 応急仮設住宅・仮設店舗用地の候補地として、新たに整備される高速道路IC付近を検討
- ・ がれき集積用地の候補地として、新たに公園・緑地となる海岸沿いの用地を検討

〈山地が迫り平地が狭小な地域の事例〉



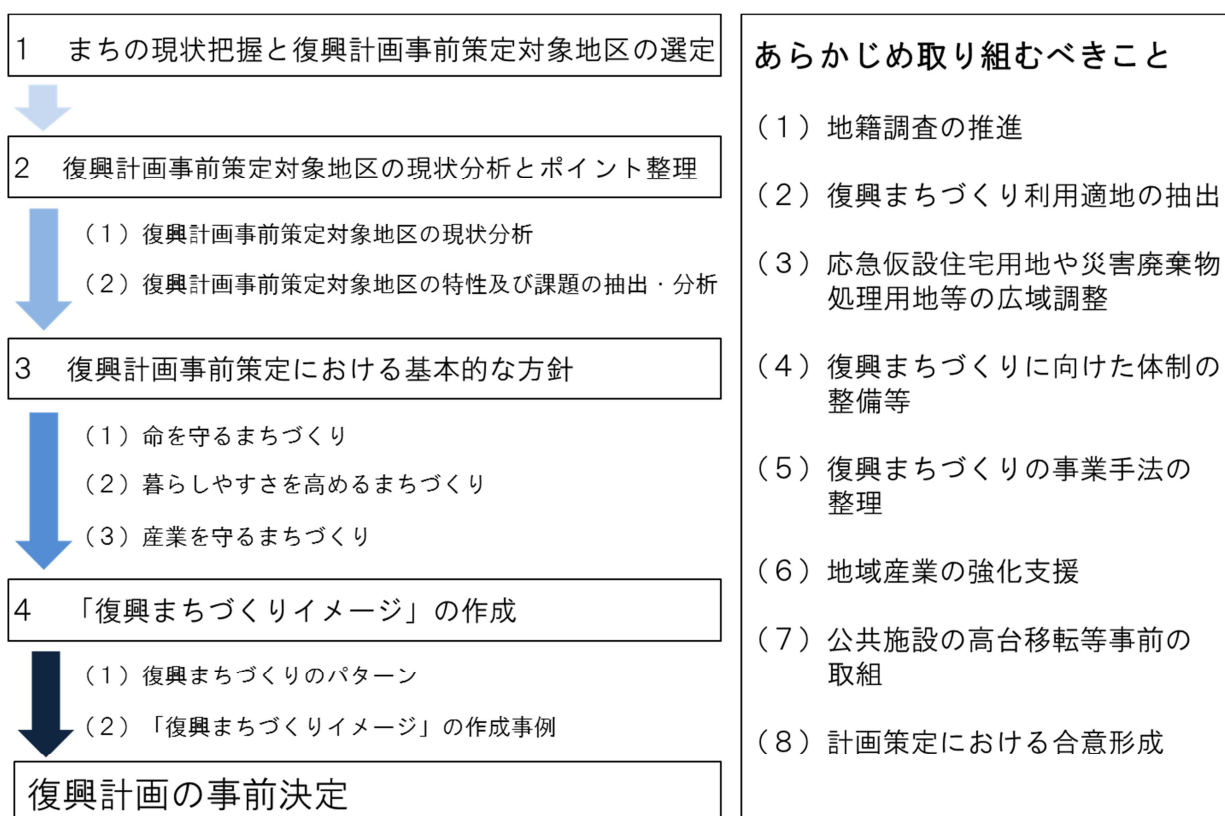
## 6 復興計画事前策定の手順

市町村における復興計画事前策定の手順をまとめると、まず、①まちの現状把握と復興計画事前策定対象地区を選定、次に、②復興計画事前策定対象地区の現状分析とポイントを整理し、続いて、③復興計画事前策定における基本的な方針を策定した後、④「復興まちづくりイメージ」を作成する。

そして、あらかじめ取り組むべきことを盛り込み、南海トラフ地震等の大規模災害に備えた事前の復興計画とする。

県は支援本部を設置するなど、市町村の復興計画の事前策定を積極的に支援する。

### 〈復興計画の事前決定のフローイメージ〉





## 南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法研究会

和歌山県ではこの手引きの作成にあたり、都市計画や防災などの専門家、東日本大震災からの復興に精通された実務家の方々、また、復興庁、農林水産省や国土交通省のオブザーバーから東日本大震災の被災地における復興まちづくりの状況等を踏まえた実務的な意見をいただくために、「南海トラフ地震からの復興計画の事前策定に向けた統一手法研究会」を開催し、市町村において復興計画事前策定を検討するための統一手法の研究を行った。

### 〈研究会の開催実績〉

- 第1回 平成29年1月19日
- 第2回 平成29年3月22日
- 第3回 平成29年7月20日
- 第4回 平成29年11月20日

### 〈研究会のメンバー〉

区分	役職名	敬称略 ふりがな 氏名
座長	筑波大学 名誉教授・特命教授	いしだ はるお 石田 東生
委員	新潟大学危機管理本部危機管理室 教授	たむら けいこ 田村 圭子
委員	独立行政法人都市再生機構 (第1・2回研究会) 復興支援統括役	わたなべ えいじ 渡部 英二
	(第3・4回研究会) 統括役(復興担当)	にいだ たきと 新居田 滝人
委員	一般社団法人日本建設業連合会 復旧・復興対策特別委員会 復興まちづくり部会 幹事長	しらいし やすいち 白石 泰一

※ オブザーバーとして、復興庁、農林水産省、国土交通省が出席

※ 県内の市町村長が出席

本手引きの作成にあたっては、政府機関、地方公共団体、関係団体等による各種公表資料及び調査データの他、岩手県、宮城県及び両県の関係市町から御提供いただいた資料を活用させていただきました。

## 復興計画事前策定の手引き

発行：2018（平成30）年2月

〒640-8585 和歌山県和歌山市小松原通一丁目1番地

総務部危機管理局防災企画課

TEL：073-441-2271

FAX：073-422-7652

県土整備部県土整備政策局県土整備総務課

TEL：073-441-3063

FAX：073-431-6350

県土整備部都市住宅局都市政策課

TEL：073-441-3233

FAX：073-441-3232

県ホームページ <http://www.pref.wakayama.lg.jp/>



# 復興計画事前策定の手引き



和歌山県