

調 査 報 告 書

委員会名	南海地震等災害対策調査特別委員会
派遣委員	11名
調査目的	南海地震等災害対策調査特別委員会所管事務調査のため
行先及び 調査事項	宮城県石巻市：復興計画，復興まちづくりについて 宮城県岩沼市：復興計画，復興まちづくりについて
日 程	令和6年5月15日（水）～5月16日（木）
報告事項	別紙のとおり

◇ 報 告 事 項

○ 復 興 計 画 ， 復 興 ま ち づ く り に つ い て (宮 城 県 石 巻 市)

東日本大震災の被災状況

- ・発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分
- ・最大震度：マグニチュード9.0 震度6強
- ・津波最大：TP（東京湾平均海面）＋8.6m
- ・地盤沈下：最大120cm
- ・人的被害：直接死3,236人，関連死209人，行方不明者488人
- ・浸水面積：73平方キロメートル（市内の13.2%に当たり，被災地では最大）
- ・住家被害：全壊20,044棟，半壊13,049棟，一部損壊23,615棟

石巻市の説明概要

1 復興計画の概要

基本理念

- ①災害に強いまちづくり
- ②産業・経済の再生
- ③絆と協働の共鳴社会づくり

施策大綱

- ①みんなで築く災害に強いまちづくり
- ②市民の不安を解消し，これまでの暮らしを取り戻す
- ③自然への畏敬の念を持ち，自然とともに生きる
- ④未来のために伝統，文化を守り，人・新たな産業を育てる

計画期間

復旧期：平成23年～25年度

再生期：平成26年～29年度

発展期：平成30年～32年度の10か年

計画策定までの流れとしては，平成23年4月に復興基本方針を策定し，同年5月～7月に，まちづくりに関するアンケートや，住民との意見交換会を実施した上で，復興基本計画骨子を策定した。これらを基に，同年11月～12月にかけて復興事業説明会を開催し，同年12月22日に復興基本計画を策定した。当時，事前計画は策定されていなかった。

2 住民への対応

計画策定に当たり，市民との協働のまちづくりを進めるため，復興に向けての思いを市民から聞き取る調査を実施した。多くの方が避難所生活だったことから，営業を再開した大型スーパーの駐車場を借りるなどして工夫し，計9,806名の方に聞き取りを行った。

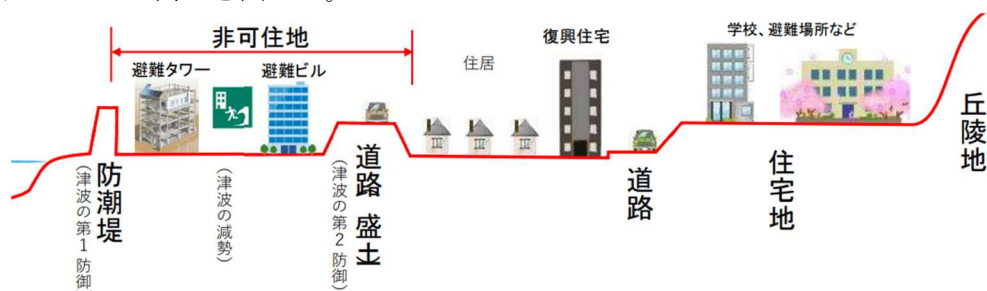
住民との意見交換会では，災害に強いまちづくり（基本構想）案に対する意見を求めたところ，17会場で1,200名の市民が集まり，様々な意見が出された。また，復興事業説明会では，被災市街地復興推進区域内の復興事業について，対象の6地区に対し，計33回の説明会を実施するなど，復興計画の策定に当たっては，地域住民に寄り添う計画となるよう取り組んだ。

3 土地利用について

石巻市は，南東部に牡鹿半島を有しており，復興まちづくりを進めていく上での土地利用の

考え方が異なるため、市街地と半島沿岸部の大きく2つに分け、それぞれの土地利用方針を定め、まちづくりに取り組んだ。

市街地エリアでは、災害に強く安全安心でコンパクトなまちづくりをコンセプトに、多重防御施設による市街地の安全性の向上と、内海橋や石巻かわみなど大橋、各街路の整備による市内のアクセス向上を図った。



沿岸半島エリアでは、津波の危険性が少ない高台へ住居を集団移転し、跡地は、豪雨と満潮が重なっても冠水しない安全な地域を職場として利用できる環境を創出することとした。

実際に、防災集団移転促進事業により、高台や内陸部に宅地を整備するとともに、雄勝、北上、牡鹿の3地域に公的サービスや観光施設を集積した「地域の拠点」を整備した。



主な質疑

Q 復興まちづくりにおいて、都市計画法上の用途地域を見直したところがあれば、どのように見直したのか、具体的にご教授いただきたい。

A 石巻市の都市計画区域内で被災した地域のほとんどは、準工業地域であったことから、用途地域の見直しはせず、建築基準法第39条の「災害危険区域指定」のみを行っている。ただし、石巻南浜津波復興祈念公園周辺の区域については、本来であれば都市公園とすべきであったが、特殊事情により一部民地のままとしている場所があることから、住居等が建築できない用途としており、第一種住居地域から工業地域に見直している。

また、移転先地の選定に当たって、市街化区域内に大規模な空き地はないことから、市街化区域に隣接する市街化調整区域を編入し、周辺の用途地域に合わせつつ、新たな市街地を形成するのではなく、震災時の生業等も検討できる用途の指定を取り入れた。（すべてを第一種低層住居専用地域ではなく、メイン道路に面している場合は第二種低層住居専用地域、復興公営住宅用地や沿道業務用地については、第一種住居地域とした。）

Q 国の制度（防災集団移転制度等）で基礎自治体として使い勝手が良かった制度と改善（使えない・拡充が必要）が必要であったものがあればご教授いただきたい。

A 制度そのものの使い勝手ではないが、東日本大震災のように被災者が膨大で、移転対象者が多い場合、住民の合意形成にどうしても時間がかかり、移転先の用地取得にも大臣の同意が必

要であったことから、事業完了までに膨大な時間を要した。時間がかかってしまうと、仮設住宅での生活状況も変わり、移転先も変わってしまう方もおられたことから、当初の移転先に空き宅地が生じてしまうといったことがあった。

交付金の面では、防災集団移転促進事業において取得した建物や構造物は、自治体での運用も可能となっているが、土地については非該当であることから、売買契約等が決めれば、金額は国庫に返還することとなっており、現在もそのための事務手続きが生じている。

Q 復興まちづくりにおいて、事前に検討できていればよかった点、または今後、復興計画を策定する際に必ず盛り込むべき内容にはどのようなものがあると考えられるか。

A 当時の職員に伺うと、ある程度落ち着いてきてからは、住民に寄り添った丁寧な対応が必要になるが、復旧・復興に着手した当初は、とにかくスピード感が求められたとのことで、最初にどれだけ速やかに復興に取り掛かることができるか、また着手してからもスムーズに事業を進めることができる準備が必要になると考えられる。

安置所や仮埋葬地などについて、ある程度の広さが必要であり、使用する期間等を想定し、予め選定していた方がよい。その際、跡地利用についても検討した上で、場所を選定する必要があると考えられる。

現在の担当としては、事業終了時や節目となる際に変遷を作成することがあるため、事業実施場所はもちろん事業区域外でも、写真か動画による記録を可能であれば定点で残しておいた方がよい。

委員の意見

- ・ 災害に強いまちづくりに向けて、住民にまちづくりに関するアンケート実施、意見交換会による市民と協働のまちづくり計画の策定や、被災地域における復興事業説明会や住まい等に関するアンケートの実施、移転対象者の個別相談会など、市民に寄り添った対応は、市民（被災者）を置き去りにしない、市民参加の復興を行う上で学ぶべきものがある。
- ・ 被災直後に地元スーパーにてアンケート調査を行い、地元の方の生の声を聞き取り、復興計画へ反映させることは有効的だと感じた。本市では被災前に復興計画を策定するが、実際に被災した後では、被災規模により市民の考えが変わる可能性もある。
- ・ 被災後の土地利用について、市街地部、半島沿岸部と地域の状況に応じた復興基本計画を策定し、事業を進めている。本市でも、長期浸水や液状化が予想される市街地部、直接津波による被害が予想される海岸沿岸部があり、予想される被災状況や地域特性に応じた計画を検討する上で参考となった。ただし、本市では可住地、非可住地を検討する上で、高台始め可住地となる土地の確保が課題である。
- ・ 防災集団移転事業の合意形成を迅速に行うことは非常にハードルが高いため、先行して市が買収を行い、土地区画整理事業により面的整備を先に行うことにより、合意形成が図られた後に速やかな移転が可能となる。本市としても、こういった先進地の事例（法解釈や事務手続きフローを含めて）を蓄えておく必要がある。
- ・ 国の制度が決まる前に、様々な側面から復旧・復興に着手しなければ地元から大きな反発がある。こういう状況の中仕事をしなければならぬジレンマを覚悟しなければならない。被災後、最も行政に求められるのは「スピード感」。まずは早期の復興のためにこういった準備をしておくかが重要。



○ 復興計画，復興まちづくりについて (宮城県岩沼市)

東日本大震災の被災状況

- ・発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分
- ・最大震度：マグニチュード9.0 震度6弱
- ・津波最大：最大10.5m
- ・地盤沈下：約500ヘクタールが地盤地下（市域の約8%が海拔0m以下となる）
- ・人的被害：直接死181人，関連死6人，行方不明者1人
- ・浸水面積：2,828ヘクタール（市域の約48%）
- ・住家被害：全壊・大規模半壊1,245棟，半壊1,097棟，一部損壊3,086棟

岩沼市の説明概要

1 集団移転とまちづくり（玉浦西地区）

(1) 移転促進区域と集団移転先

岩沼市では，特に被害の大きかった沿岸部の6地区を移転促進区域と定め，当該6地区が内陸部の玉浦西地区に集団移転することとなった。集団移転に当たっては，スピード感を持った対応とコミュニティの維持を基本とし，避難所や仮設住宅への入居も既存コミュニティ単位で行い，移転先の区画においてもコミュニティ単位での入居となった。当該6地区は，平常時から地域行事等が活発に行われており，それぞれの住民同士の繋がりが強い地域であったことが復興においては大きな力となった。

(2) 玉浦西地区まちづくり検討委員会

集団移転に当たっては，「想いを持つ人でチームを作る，想いを伝える，想いを集める，想いを形にする」をスローガンに，集団移転を希望している方，移転先周辺地区の市民，学識経験者，アドバイザーで構成される検討委員会を組織し，住民主体でまちづくりに取り組んだ。

検討委員会は，移転先周辺の住民も対象にした，まちづくりに関するアンケートを実施し，それらをもとにグループワークを行い，まちづくりの方針や土地利用計画を決定していった。

そのほかにも、画地の配置、公共・公益施設整備方針やまちづくりのルール（地区計画等）なども住民主体で決定し、最終報告書を市長に提出することで、検討委員会としての役目を終え、その後結成される、まちづくり住民協議会へと引き継がれていった。

検討委員会は、２年間で計28回開催されたが、検討委員会が開催されるごとに、まちづくりニュースを発行し、移転希望者や移転先周辺住民に配付するなどして、検討内容を随時周知していた。

最終的に、検討委員会で決定された区画の内容で、宅地や公園、緑道、集会所などが造成、整備されることとなった。

2 商業施設の誘致

現在、玉浦西地区に隣接する土地に大型スーパーのフーズガーデン玉浦食彩館が立地しているが、これは、検討委員会の中で「楽しく買い物ができるまち」を目指すこととなったことから、誘致したものである。

当初、誘致の説明会には11社の参加があり、事業者公募には1社の応募があったが、当時の商圏人口では、支援がないと事業展開は難しいということで、辞退となった。

これを受け、事業者が用地を分譲するのではなく、国土交通大臣の許可を受けることで、借地により商業施設の誘致を目指すこととなった。

その後、国との協議を重ね、特別に許可を受けられることとなり、防災集団移転促進事業計画書を変更し、国では東日本大震災に伴う特例に関する規則が改正され、商業施設用地の借地対応が認められることとなり、大型スーパーの誘致に至った。

3 集団移転先の用地取得

集団移転先の用地取得に当たり、東日本大震災に係る特例として講じられている措置（譲渡所得の特別控除 2,000 万円）では、住宅団地用地の取得に難航したため、国に掛け合い、都市計画事業に準ずる事業として行う一団地の住宅施設に係る要件に該当する特例措置として、5,000 万円の特別控除が受けられることとなり、これが集団移転の加速化に繋がった。

主な質疑

Q 復興目標を復旧期や再生期、発展期を経た概ね7年間と設定し、復旧・復興事業に取り組まれていたが、この7年間という期間設定は適切であったか。

A 岩沼市では、復旧・復興の取り組みにおいて「スピード感を持った対応」を基本的な考え方としており、7年経過後の事業の進捗率が平均90%であったことから、期間設定はおおむね適切であったと考えている。また、7年経過以降、継続事業と新たな取り組みによるフォローアップ計画を3年間実施している。

Q 国の制度（防災集団移転制度等）で基礎自治体として使い勝手が良かった制度と改善（使えない・拡充が必要）が必要であったものがあればご教授いただきたい。

A 拡充していただいたものとしては、先ほどお話しした、移転先用地取得に係る譲渡所得特別控除 5,000 万円と、商業施設用地への借地対応がある。使い勝手が悪いものとしては、移転先用地及び元地を市有地から売買する場合、その都度、国と協議し、土地の鑑定から仮契約、本契約、土地登記など、売買に係る手続きを1件ずつ行わなければならない、国庫返納に係る事務が煩雑になっていることが挙げられる。

Q 岩沼市は、住民合意を優先する移転促進区域先行型を取り入れているが、取り入れた理由及び事業を実施するに当たり困難であった事例について、ご教授いただきたい。

A 集団移転については、被災した地区の方々の意向を確認しながら進めたため、結果的に移転促進区域先行型となった。なお、災害危険区域の指定は、宮城県内の被災自治体では遅い指定となっているが、災害危険区域を遅く設定した場合、早くに建物復旧が行われ、戻ってしまった住民に対する説明根拠が薄くなってしまったことが困難事例に挙げられる。

Q 復興まちづくりにおいて、事前に検討できていればよかった点、または今後、復興計画を策定する際に必ず盛り込むべき内容にはどのようなものがあると考えられるか。

A 例えば、災害廃棄物の仮置き場、仮設住宅の候補地、集団移転先の選定、移転元地の地籍調査などのほか、事前まちづくりも住民主体で行うなど、地域で想定される被害をどこまで住民と共有できるか、行政と地域に乖離がないようにすることが必要と考えられる。

人命に影響を与える想定の場合は、常に「今、災害が発生したら」との視点で、その時のベスト策を講じておくこと、やらない理由を探すのではなく、やれることを確実に、地道にやっておくことが必要ではないかと考えられる。

委員の意見

- ・ コミュニティ維持を基本にした集団移転によるまちづくりが復興を早め、その後の住民生活にとても有効であると思った。岩沼市では古くから地域のつながりが強い地域における集団移転であるが、それでもまちづくりに向けた検討委員会の立上げ、意見聴取、ニュース発行など住民を主体とした様々な取り組みによって、事業を進めている。本市の被災想定地域の日頃からのコミュニティづくりや、想定される被害状況の共有による地域住民との認識の共有など、住民主体の取り組みが求められる。
- ・ 玉浦西地区のまちづくり検討委員会の4つのスローガン「想いを持つ人でチームを作る、想いを伝える、想いを集める、想いを形にする」は非常に良いと感じた。ぜひ、本市においても、今後の地区別計画の策定において、この視点での委員（参加者）人選が必要と考える。
- ・ 防災集団移転事業にあわせた商業施設の誘致など、その地区で生活ができる環境づくりを行わなければならない。
- ・ スムーズな復興まちづくりには、避難所や仮設住宅などの候補地、集団移転先地の事前の選定が重要である。本市における用地の確保をどうするか、早急に検討せねばならないと思った。また、災害危険区域指定のタイミングは慎重にならなければならない。

