

## 第2セッション

# 「復興まちづくり再考 『職住分離』『高台移転』 がもたらした復興の姿」

### 主題解説

追手門学院大学 田中正人

復興の主体は誰か。災害リスクの受容／回避を判断するのは誰か。東日本大震災の被災地では、沿岸部に広く災害危険区域が指定され、居住が制限されることとなった。他方、その移転用地として、内陸・高台には無数の造成地が建設されてきた。津波で破壊された防潮堤は、わずかな例外を除き、よりハイスペックな防御設備として海岸線を埋め尽くしている。確かに、将来的にも津波の襲来は避けられないとすれば、水際で防御しつつ、あらかじめリスクから撤退しておくという論理には一定の合理性がある。ただ問題は、この判断が基本的に国家主導で行われたという点にある。

本セッションの第1報告では、復興まちづくりの実態が客観的なデータによって明らかにされる。防潮堤、防集事業、区画整理を中心に、その物理的・経済的過剰性や計画論的非合理性が提示される。第2報告は、そのようなまちづくりを誘導してきた減災・復興政策が抱える根本問題に迫る。「2段階津波対策」という考え方を基礎とした、ハード偏重の復興事業はどこに帰着したのか。南海トラフ地震をはじめとした巨大災害を目前に、この問いに向き合うことの重要性が指摘される。第3報告では、特に復興の主体をめぐる問題に焦点が当てられる。市町村合併や上意下達の都市計画制度を背景に展開されてきた復興事業に、どこまで持続性があるのかが問われる。一方、そうしたトップダウン事業とのせめぎ合いの中で成し遂げられた、コミュニティ本位の復興があった。いかにして、かれらは復興の主体になり得たのか。その背景や要因とともに、主体形成のあり方が議論される。

本年1月1日、石川県能登地方を震源とする最大震度7の地震が発生した。被害は石川県を中心に日本海沿岸の広域に及んだ。ふたたび被災地にどのような風景を取り戻すのか。いつ、誰が、どのように、その道筋を描くのか。東日本大震災の復興検証から目を逸らし続ける限り、これらの問いに指針を与えることは不可能である。

『東日本大震災100の教訓 | 復興検証編』出版記念研究交流会

# 復興の主体は誰か？

復興まちづくり再考 | 『職住分離』 『高台移転』 がもたらした復興の姿

田中正人

追手門学院大学地域創造学部教授，博士（工学）

<https://masatotanaka.sakura.ne.jp/>

[m-tanaka@otemon.ac.jp](mailto:m-tanaka@otemon.ac.jp)

Masato Tanaka | Faculty of Regional Development Studies, Otomon Gakuin Univ.

## 復興の主体は誰か？

### 関東大震災（1923年）から約100年間の自然災害の推移

- 戦前・戦中～伊勢湾台風（1959年）：災害多発期
- 高度経済成長～バブル崩壊（1990年代前半）：災害散发期
- 阪神・淡路大震災（1995年）以降：災害多発期



## いま，ふたたび災害多発の時代へ

戦前 1923- 1930	戦中 1931- 1945	戦後 1945- 1959	高度成長 1960- 1969	安定成長 1970- 1985	バブル経済 1986- 1994	ポストバブル 1995- 2010	GEJE後 2011- 2020
犠牲者数 9,093 人/年	犠牲者数 1,101 人/年	犠牲者数 2,013 人/年	犠牲者数 248 人/年	犠牲者数 101 人/年	犠牲者数 26 人/年	犠牲者数 429 人/年	犠牲者数 2,078 人/年
災害多発期			災害散发期			災害多発期	
3,801 人/年			124 人/年			1,022 人/年	

自然災害による年間平均犠牲者数の推移（田中2022）

$$\text{Damage} = f(\text{H}, \text{V}, \text{E})$$

被害の  
大きさ

ハザード  
自然現象による  
外力の大きさ

脆弱性  
人・地盤・構造物  
などの脆さ

暴露性  
自然現象に晒される  
空間や時間の量

想定を  
超過

気候危機による  
極端現象の増加  
+  
台風の大型化  
+  
巨大地震の切迫

単身化・超高齢化  
避難弱者の増加  
+  
インフラの老朽化  
+  
ITへの高依存

首都圏の人口一極集中  
政治・経済機能の集積  
+  
大規模宅地造成エリア  
+  
超高層建築・地下空間

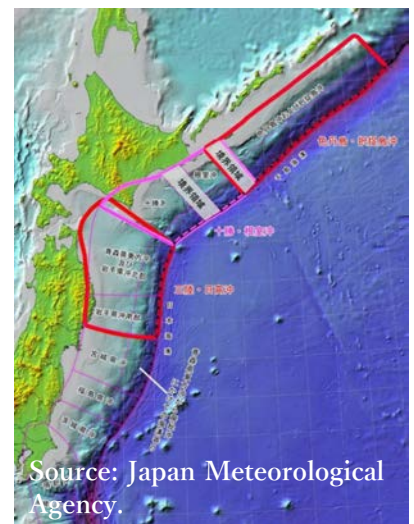
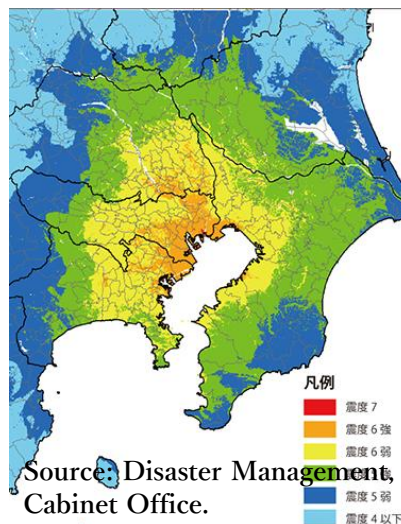
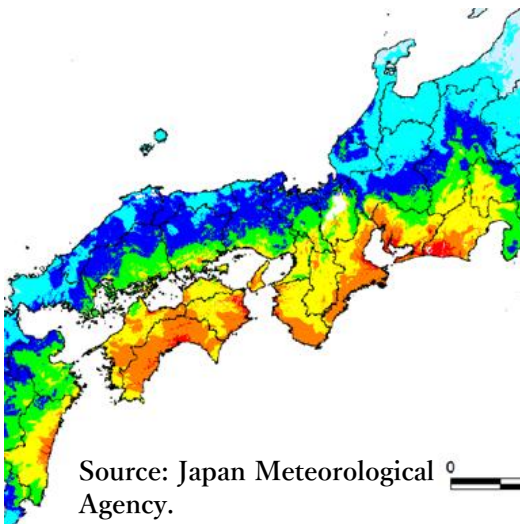
復興の主体は誰か？

被害想定（内閣府中央防災会議）

- 南海トラフ地震 : 死者約23万～32万人
- 都区部直下地震 : 死者約1.1万人
- 日本海溝・千島海溝地震 : 死者約19.9万人



国土強靱化の要請の高まり



# 復興の主体は誰か？

Masato Tanaka | Faculty of Regional Development Studies, Otemon Gakuin Univ.

## 復興の主体は誰か？

現行の復興政策を構成する2つの流れ

- 関東大震災以降の大規模なインフラ整備事業の被災地への適用
- インフラ整備の阻害要因を除去する周到かつ長期の建築制限



被災者の主体的な実践を“ノイズ”とみなし、  
国家主導でインフラ整備を推進する

インフラ  
整備への  
集中・偏重



ノイズ除去  
システムの  
強化・洗練



**復興の主体は誰か？****国家主導の復興政策を問い直す**

温情主義に基づく  
一方的な安全の適用

安全の個別性・地域性・多角性は  
どこまで考慮されてきたか？

広幅員道路, 近隣公園, 防潮堤, 堤防,  
高台造成, 災害危険区域指定など,

開発主義に基づく  
画一的な空間の計画

生活空間の個別性・地域性・多様性は  
どこまで考慮されてきたか？

土地区画整理事業, 市街地再開発事業,  
集団移転団地, 公営住宅標準プランなど

エリート主義に基づく  
当事者不在の前提

復興の主体は誰か？ このことは  
どこまで自覚的に問われてきたか？

温情主義に基づく一方的な安全の適用  
開発主義に基づく画一的な空間の計画

**復興の主体は誰か？****本セッションの内容****第1報告 | 復興まちづくりの実態**

防潮堤, 防集事業, 区画整理を中心に, その物理的・経済的過剰性や計画論的非合理性が客観的なデータによって明らかにされる。

**第2報告 | 減災・復興政策が抱える根本問題**

「2段階津波対策」という考え方を基礎とした, ハード偏重の復興事業はどこに帰着したのか。南海トラフ地震をはじめとした巨大災害を目前に, この問いの重要性が指摘される。

**第3報告 | 復興の主体をめぐる問題**

市町村合併や上意下達の都市計画制度を背景に展開されてきた復興事業に, どこまで持続性があるのか。一方, コミュニティ本位の復興は, いかんにして実践されてきたのか。主体形成のあり方が議論される。

復興の主体は誰か？

2024年2月11・12日

『東日本大震災100の教訓復興委検証編』出版記念研究交流集会

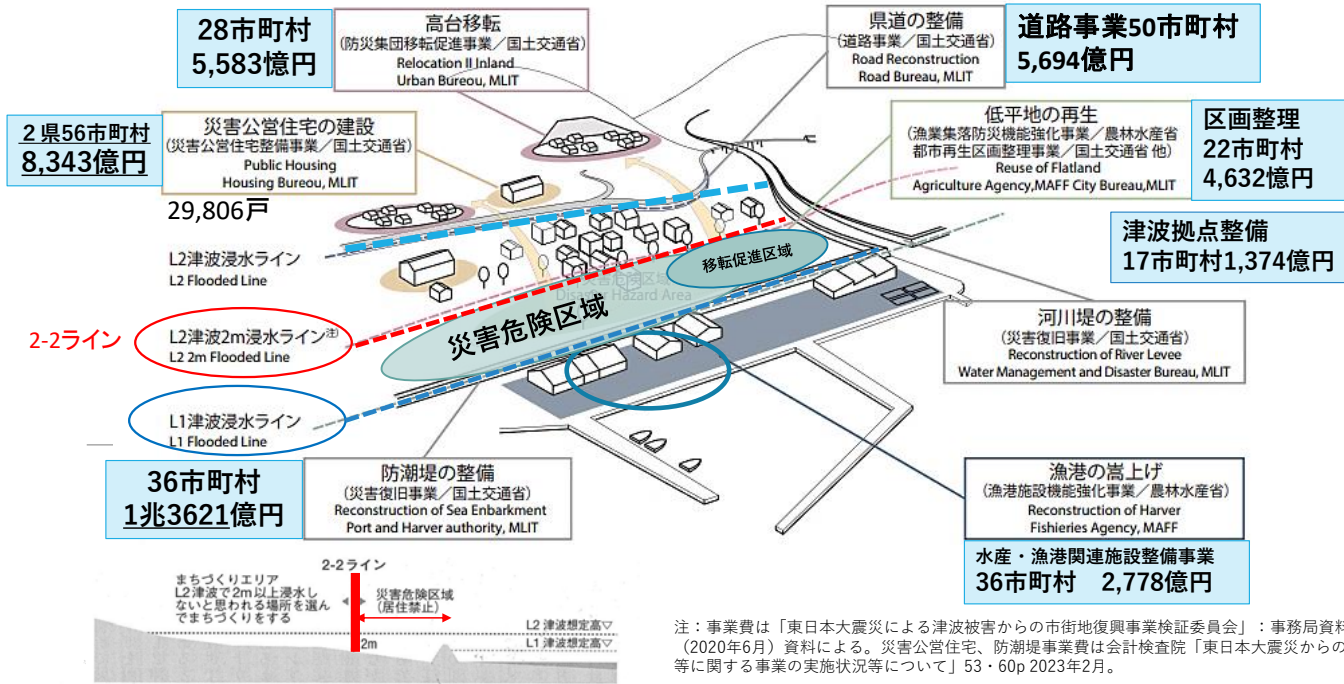
## 第2セッション

# 復興まちづくり再考 『職住分離』『高台移転』がもたらした復興の姿

第1報告 復興まちづくりがもたらしたもの  
東日本大震災復興旧・復興支援みやぎ県民センター 小川 静治

### 東日本大震災における復興まちづくり

出所: 釜石復興の軌跡<資料編> 小野田泰明  
加工: 県民センター



# 防潮堤 堤防総延長433km

(1) 岩手・宮城・福島3県の防潮堤の高さと総延長

国交省「東日本大震災からの海岸の復旧・復興の取組」  
<https://www.mlit.go.jp/river/kaigan/main/fukkyufukko/index.html>

2022年3月末時点

注) 各数値は概数

堤防高	岩手県						宮城県						福島県					
	震災前		震災後		震災前後差		震災前		震災後		震災前後差		震災前		震災後		震災前後差	
	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比	延長	構成比
10m以上	11km	2%	46km	7%	35km増	5 p 増	0km	0%	4km	1%	4km増	1p増	0km	0%	0km	0%	±0km	±0 p
5m～10m未満	41km	6%	34km	5%	7km減	1 p 減	46km	6%	136km	16%	90km増	10 p 増	67km	42%	74km	46%	7km増	4 p 増
5m未満	16km	2%	1km	0.2%	15km減	1.8 p 減	109km	13%	97km	12%	12km減	1 p 減	4km	3%	0km	0%	4km減	3 p 減
堤防延長 (合計)	68km	10%	81km	11%	13km増	1p増	155km	19%	237km	29%	82km増	10p増	71km	44%	74km	46%	3km増	2 p 増
10m超堤防が「必要となる」海岸	50km (海岸総延長に対する割合は7%程度)						4km (海岸総延長に対する割合は1%程度)						0km					
海岸総延長	710km						830km						160km					
1,700km (うち海岸堤防の整備が必要な延長は400kmで2割程度)																		

\*構成比は各県海岸全延長に対する割合

支出済事業費 4197億円

支出済事業費 7598億円

支出済事業費 1825億円

支出事業費は2020年度末数値

➤ 「私は自信をもってやっておりますので、百数十年後の人に評価されるそういう堤防を造っていると。批判を受けて知事職を失っても構わないと思ってやっている。絶対に命を守ってやると。」(村井嘉浩宮城県知事)  
 TBS「報道特集・被災地の防潮堤」2022年2月13日放送

➤ 「なぜ防潮堤(の建設)を急いだのかといいますと、防潮堤ができなければその背後にある町をどのようにつくればいいのかが決まらないからです。」(村井嘉浩宮城県知事)  
 読売テレビニュース 東日本大震災10年企画 ～創造的復興のカチ～三陸のまのいま

## (2) 防潮堤の高さの見直し

岩手県	計画箇所	見直し内容		区分計
		高さ	法線位置	
建設海岸	36	6	9	7 (2か所重複)
港湾海岸	19	0	1	1
漁港海岸	67	16	1	17
農地海岸	12	1	1	2
合計	134	23	6	27 (2か所重複)

出所：岩手県県土整備部河川海岸担当 (2022.9.30時点)

宮城県は集計していない

### 巨大防潮堤の問題(日本自然保護協会意見書)

- ✓ 海と陸のつながりが分断される
- ✓ 希少な海岸の生態系が壊滅する
- ✓ 環境アセスメントがなされずに計画がすすむ
- ✓ 構造物で海岸浸食などが悪化する
- ✓ 代替案の検討がない
- ✓ 住民の意見が反映されない
- ✓ 海に対する危機意識がうすれていく
- ✓ 人と海が離れ地域知が消失する

➤ 2013年9月までに岩手県は地元合意100%、宮城は69%

河北新報2013年9月6日

➤ 「被災6県において621か所の約3割にあたる197か所の海岸堤防について、比較的発生頻度の高い津波(L1)を対象とした堤防高より高さを下げたり。海岸堤防の位置を変更する等の見直しを行っている」国交省「地域の状況に応じた海岸堤防の高さ等の見直し」

#### 【堤防高を下げた例】

岩手県大槌町の大槌漁港海岸赤浜地区・白石地区では、災害危険区域の指定や高台への集団移転等を踏まえ、地域の合意の下に復旧する堤防を既存高さにとどめることとしている。





(3) 同じ地区でも整備主体で整備の判断が変わった

南三陸側  
高さ9.8m・4億8千万円予算

気仙沼側(蔵内漁港草木沢)  
高さ9.8m・13億円予算計画



BRTのほうが防潮堤計画高より高く(標高22.8m)、間に守るものがないため計画は撤回された。

(4) 人のすまない土地を守る防潮堤(宮城県)

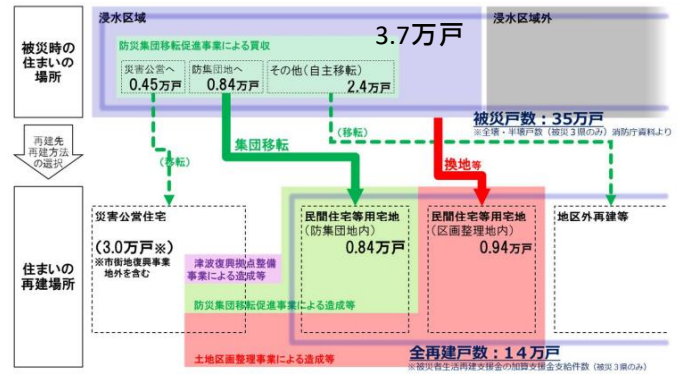
- ① 気仙沼市鹿折地区(南半分災害危険区域, 区画整理・産業用地)
- ② 気仙沼市本吉町赤崎海岸(災害危険区域)
- ③ 南三陸町志津川(災害危険区域, 移転元地, 祈念公園)
- ④ 南三陸町戸倉(災害危険区域, 移転元地, 右側はR45のみ守る)
- ⑤ 石巻市雄勝町(移転元地, 右下に伸びる防潮堤は県道のみ守る)
- ⑥ 仙台市若林区荒浜(災害危険区域, 移転元地, 緑地等)
- ⑦ 名取市閉上(災害危険区域, 移転元地, 産業用地)
- ⑧ 亘理町鳥の海(災害危険区域, 産業施設, 公園)
- ⑨ 山元町坂元(災害危険区域, 農地)



# 被災3県別の復興まちづくり事業の実施状況

出所：国交省市街地復興事業検証委員会とりまとめ他

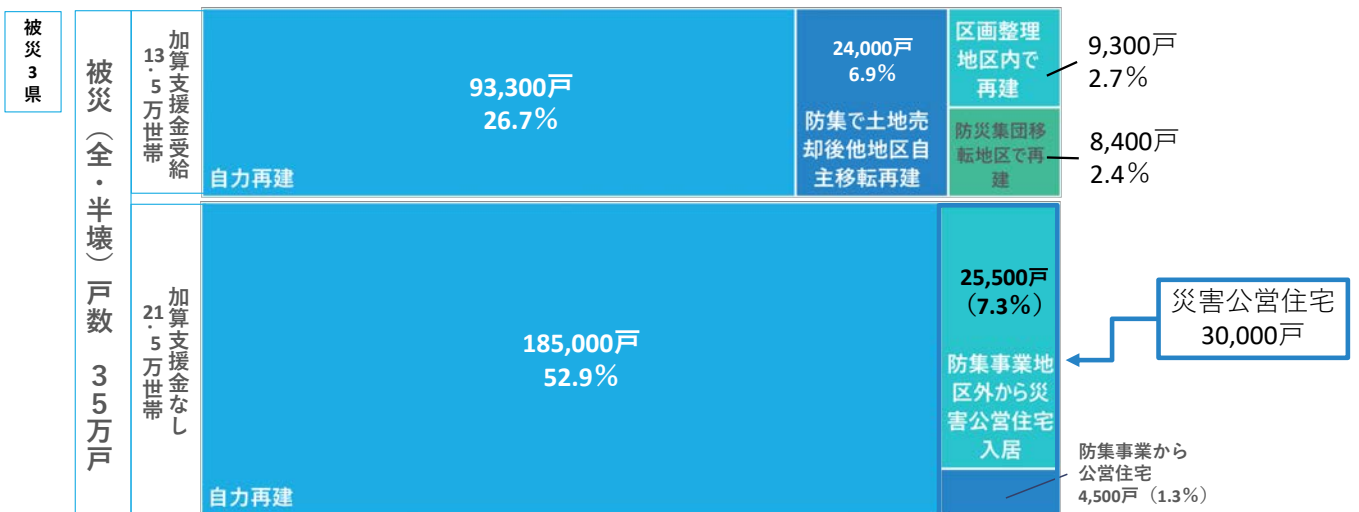
県	事業名	市町村数	地区数	面積：ha(%*)
岩手県	土地区画整理	8	19	600(31.8)
	防災集団移転	7	88	185(23.9)
	津波拠点整備		10	113(37.7)
宮城	土地区画整理	11	38	1,049(55.5)
	防災集団移転	12	188	508(65.7)
	津波拠点整備		12	153(51.0)
福島	土地区画整理	3	8	196(10.4)
	防災集団移転	7	47	80(10.3)
	津波拠点整備		2	35(11.7)



3県計					区画数	事業費：億円	(事業費：復興庁)*	注：復興交付金ベース
	土地区画整理	22	65	1,889	9,357	4,632	4,628	
	防災集団移転	26	321	773	8,336	5,583	5,519	
	津波拠点整備	17	24	300	-	1,374	1,371	

注1) (\*)内%は各事業の3県内構成比  
 注2) 福島県の津波復興拠点整備事業は、いわき市小名浜港背後地(10.6ha)、新地町(一団地の津波復興拠点市街地形成施設20.6ha)の2か所  
 (事業費：復興庁)：復興庁「東日本大震災からの復興政策10年間の振り返り」3章-20

## 東日本大震災における住宅再建の全体構造（被災3県）



- 被災3県の住宅復興の79.6%（加算支援金有無計）は「自力再建」だった。加算支援金を受け取らず自力再建した世帯が52%を超える
- 災害公営住宅は30,000戸比較的大きなシェアを占め、一定の役割果たす
- 防集・区画整理による住宅再建数は多くはない

出所：「市街地復興事業検証委員会・とりまとめ」 「東日本大震災10年と残された課題」塩崎賢明 「住宅会議」112号を参照



東日本大震災被災3県における防災集団移転促進事業の主な市町村別実施状況（2023年3月末時点）

県	市町村	移転促進区域			住宅団地					
		区域数	面積 (㎡)	移転戸数	地区数	面積 (㎡)	計画戸数			
							合計	民間宅地	災害公営住宅	空き区画
岩手県	野田村	2	107,406	131	2	63,003	69	38	31	0
	宮古市	5	564,333	1,050	5	364,288	370	262	108	5
	山田町	7	597,386	1,506	4	354,049	512	388	124	5
	大槌町	6	536,219	1,764	17	294,170	496	422	74	21
	釜石市	13	163,715	536	11	141,231	194	124	70	14
	大船渡市	21	489,263	1,130	23	287,254	366	366	0	0
	陸前高田市	5	1,620,410	2,346	26	341,984	490	490	0	26
小計	59	4,078,732	8,463	88	1,845,979	2,497	2,090	407	71	
宮城県	気仙沼市	13	2,045,043	4,906	49	875,725	1,493	907	586	8
	南三陸町	24	1,389,221	3,105	27	686,131	782	782	0	38
	石巻市	84	3,550,562	6,292	54	1,486,556	2,690	1,427	1,263	78
	女川町	13	682,413	1,842	16	394,535	413	298	115	9
	東松島市	7	2,009,629	2,278	7	460,786	1,172	604	568	0
	塩竈市	2	46,456	70	2	12,853	25	4	21	1
	七ヶ浜町	9	319,454	556	5	174,370	218	194	24	0
	仙台市	9	1,569,389	1,857	14	336,460	966	734	232	0
	名取市	6	710,200	1,717	2	119,341	205	113	92	1
	若沼市	6	1,341,977	465	2	203,094	281	170	111	0
	巨理町	3	475,445	551	5	120,115	227	200	27	3
山元町	6	1,154,528	1,669	3	213,360	416	166	250	0	
小計	182	15,294,317	25,308	186	5,083,326	8,888	5,599	3,289	138	
福島県	新地町	8	504,040	358	7	175,016	224	157	67	1
	相馬市	4	1,121,898	769	9	292,400	381	118	263	2
	南相馬市	27	4,348,241	1,180	21	278,353	304	304	0	4
	浪江町	4	1,172,432	565	2	13,647	23	23	0	16
	富岡町	1	860,806	94	1	1,331	7	0	7	0
	楢葉町	4	194,249	100	3	14,691	36	3	33	0
いわき市	4	150,606	93	4	20,354	53	42	11	2	
小計	52	8,352,272	3,159	47	795,792	1,028	647	381	25	
総計	293	27,725,321	36,930	321	7,725,097	12,413	8,336	4,077	234	

注) 表中の数値は2023年3月末時点の「防災集団移転促進事業計画書」に基づく  
 「移転戸数」は移転促進区域から移転する住居の戸数（住宅団地へ移転しない戸数含む）  
 「住宅団地」の面積は、住宅用地（災害公営住宅用地含む）、関連公共施設当用地、公益施設用地を含む面積

### 防災集団移転促進事業概要

➤ 宮城県市町の防集事業費は3500億円

(出所:各市町「総合的な実績に関する評価」)  
 全国事業費の63%

➤ 石巻・気仙沼・東松島・女川・南三陸5市町で2000億円

➤ 移転促進区域の移転戸数は36,930戸だったが、実際に移転したのは8,336戸(22.6%)に過ぎない。

➤ 空き区画は234区画(23年3月末)

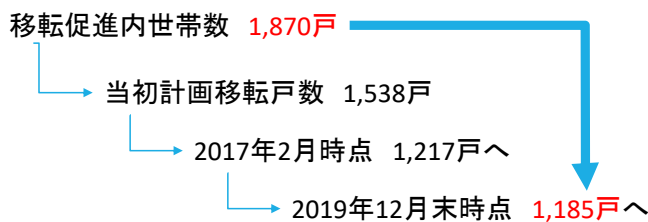
東日本大震災における全国防集計画区画は8,375区画(事業規模5,583億円)なので、一区画当たり平均事業費は6千666万円。従って約15億6千万円を空費していることになる。

←「資料①」

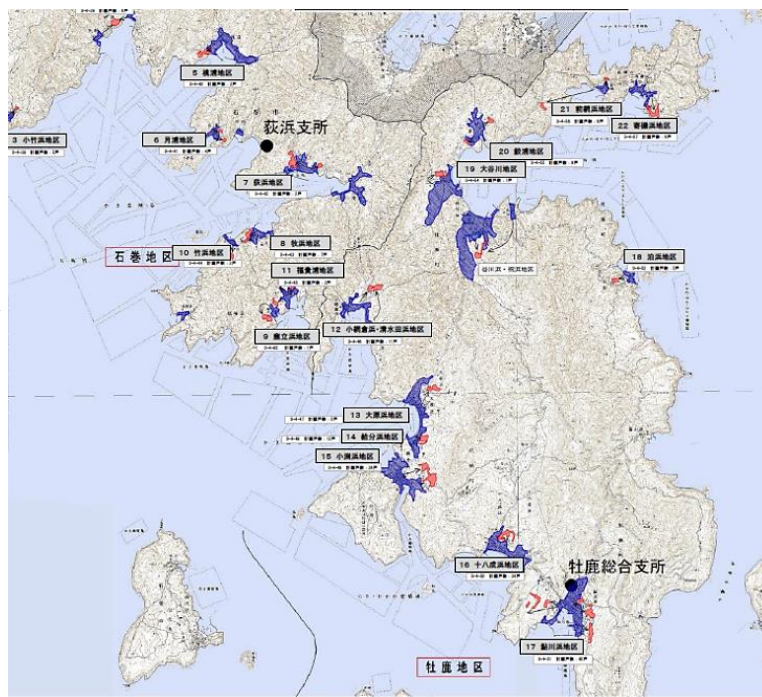
単位:千円

市町村	防災集団移転促進事業
仙台市	47,234,395
石巻市	108,562,250
塩竈市	663,724
気仙沼市	52,816,217
名取市	17,301,879
岩沼市	11,982,737
東松島市	30,528,961
巨理町	4,437,070
山元町	9,936,051
七ヶ浜町	8,206,781
女川町	24,783,216
南三陸町	32,682,644
市町村計	349,135,925

### (1) 石巻市半島部防集における計画変更

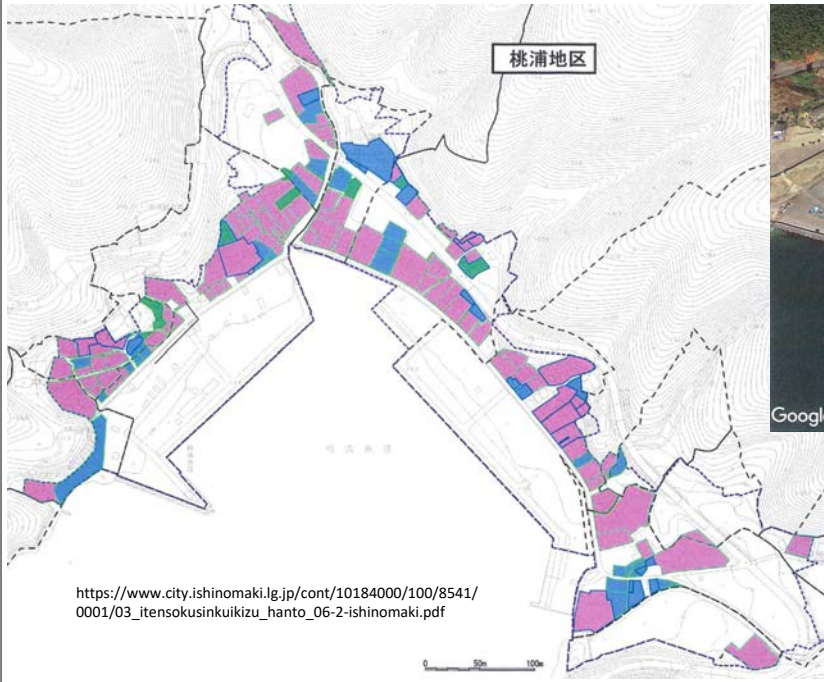


- 災害公営入居予定者は殆ど減少せず、宅地予定者が移転を諦めた
- 685戸が他地区・住宅で「再建」へ
- 最も変動したのは鮎川浜2団地。当初176戸中149戸の移転予定が60戸へと半分に減少。
- 46地区で当初計画から変更(増加含む)がなかったのは13団地のみ。





## (2) 移転元地の状況



↑桃浦集落現況写真 ほとんど住宅はない  
 ←震災前の桃浦  
 桃色部分が住宅敷地  
 青色部分が住宅敷地外  
 緑色部分が農地

## (3) 防集移転元地の30%は利用予定がない

都道府県	移転元地の状況			2020年12月末時点				出所：復興庁	
	買収済面積 (ha)	活用開始決定済		現時点で利用予定無し					
		(ha)	割合 (%)	(ha)	割合 (%)	構想有		構想無	
					(ha)	割合 (%)	(ha)	割合 (%)	
岩手県	324.1	186.8	57.6%	137.3	42.4%	18.1	5.6%	119.2	36.8%
宮城県	1143.2	807.6	70.6%	335.6	29.4%	71.3	6.2%	264.4	23.1%
福島県	664.7	488.6	73.5%	176.1	26.5%	39.3	5.9%	136.8	20.6%
合計	2132.0	1483.0	69.6%	649.0	30.4%	128.7	6.0%	520.4	24.4%

宮城県は335.6ha = 東京ドーム71個分に相当する移転元地が利用予定がないままになっている。

\* 復興庁最新データでは利用構有無の表記はない

最新データは2022年12月。買取率76.3%で若干の変化がある。(「防災集団移転促進事業 移転元地の状況」復興庁)

市町別移転元地活用割合	活用開始決定割合
気仙沼市	52%
南三陸町	47%
石巻市	71%
女川町	77%
東松島市	92%
塩竈市	57%
七ヶ浜町	100%
仙台市	89%
名取市	85%
岩沼市	81%
亶理町	100%
山元町	75%
宮城県計	76%

- 移転元地が点在し、一体利用が難しい。宅地は買い取られたが企業の所有地等は対象外で、まとまった土地が確保しづらい  
 民有地の中に市有地が点在する例もあり、虫食い状態になっている。
- 土地の相続が済んでいなかったり、地権者が海外にいて連絡がとれないなどの例が多い。「買取自体が全部終了するのに数十年かかる」という自治体もある。
- 仙台市周辺で事業環境が良いエリアは利活用が進んでいるが、その他沿岸部では「利用済」といっても公園・広場・緑地とか公共施設用地での利用が多く、企業用地としての活用が期待できる状況にはない。

(4) 防集団地一区画当たりの事業費 最大は1億9千万円

石巻市①					石巻市②					女川町				
地区	整備区画数	空き区画数	全体事業費(千円)	一戸当整備費(千円)	地区	整備区画数	空き区画数	全体事業費(千円)	一戸当整備費(千円)	地区	整備区画数	空き区画数	全体事業費(千円)	一戸当整備費(千円)
桃浦	5	0	512,844	102,569	白浜	23	5	1,159,740	50,423	竹浦地区	34	2	1,787,179	52,564
萩浜	13	1	2,469,902	189,992	にっこり団地	87	8	3,365,953	38,689	桐ヶ崎地区	17	0	663,772	39,045
竹浜	5	0	235,319	47,064	大浜	8	0	266,847	33,356	横浦地区	17	10	1,396,837	82,167
鹿立浜	10	1	679,025	67,903	釜谷崎	6	0	438,436	73,073	飯子浜地区	15	0	1,547,601	103,173
小瀬森浜・清水田浜	24	2	822,424	34,268	佐須	15	9	2,088,462	139,231	塚浜地区	12	0	1,166,482	97,207
給分浜	26	1	594,279	22,857	小竹浜	6	0	253,785	42,298	指ヶ浜地区	17	0	1,285,019	75,589
十八成浜	31	0	742,971	23,967	折浜・蛤浜	12	0	1,254,170	104,514	御前浜地区	16	3	1,354,102	84,631
泊浜	7	1	159,644	22,806	月浦	8	0	197,195	24,649	尾浦地区	44	1	4,507,992	102,454
大谷川	14	4	675,794	48,271	牧浜	12	2	536,602	44,717	高白浜地区	13	0	669,573	51,506
鮫浦	16	3	545,843	34,115	福貴浦	20	2	1,162,045	58,102	大石原浜地区	6	1	20,894	81,627
前網浜	14	0	271,605	19,400	大原浜	15	5	755,430	50,362	野々浜地区	6	1	468,865	81,627
寄磯浜	15	1	1,422,639	94,843	小淵浜	60	7	2,244,167	37,403	出島地区	25	0	439,792	17,592
名振	25	4	709,944	28,398	鮎川浜	65	3	3,312,810	50,966	寺間地区	7	0	684,698	97,814
船越	26	5	1,556,531	59,867	谷川浜・祝浜	8	1	1,151,355	143,919					
熊沢大須	8	1	162,331	20,291	雄勝中心部AB	47	1	4,449,028	94,660					
羽坂	5	0	88,242	17,648	唐桑	5	0	901,742	180,348					
桑浜	15	0	745,557	49,704	水浜	23	3	798,952	34,737					
立浜	15	0	745,557	49,704	分浜	6	4	444,191	74,032					
小島	10	2	709,000	70,900	月浜・吉浜	12	1	1,095,987	91,332					
明神	9	2	814,805	90,534	石巻市街地	1,476	0	28,298,725	19,173					
波板	6	0	184,656	30,776	祝田	6	1	177,620	29,603					
大指	16	0	786,316	49,145	河北	372	20	11,594,246	31,167					
相川・小泊・大室	75	9	3,685,331	49,138	間垣	5	0	536,405	107,281					
小室	18	1	603,096	33,505	石巻市計		110							

注) 女川町空き区画は国交省による

注) 石巻市空き区画数は「個別事業の実績に関する評価」による

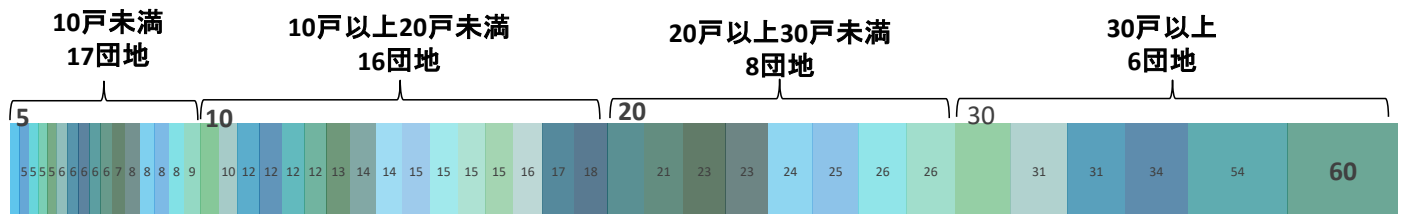
東松島市				
地区	整備区画数	空き区画数	全体事業費(千円)	一戸当整備費(千円)
市内6地区	1,172	0	30,274,737	25,832

注) 東松島市空き区画は国交省による

出所: 各市町「東日本大震災復興交付金事業計画の実績に関する評価」\*『東日本大震災100の教訓復興検証編』78p数値より新しいもの

防災集団移転住宅54団地ごとの戸数(民間宅地・災害公営住宅)

➤ 60戸以下団地 石巻市半島部・牡鹿・河北・雄勝・北上地区 47団地 755戸



➤ 61戸以上団地 石巻新市街地+にっこり団地(北上)・河北(河北) 7団地 1935戸



出所: 「東日本大震災における防災集団移転促進事業の市町村別実施状況一覧(2022年3月末時点)」を加工

## (5)石巻市半島部防集団地の持続可能性

(萩浜支所管内)

	世帯数				人口				防集団地 整備戸数
	震災前	震災後	震災前比	震災前差	震災前	震災後	震災前比	震災前差	
折浜	21	20	95%	-1	60	40	67%	-20	12
蛤浜	9	3	33%	-6	25	9	36%	-16	
桃浦	68	17	25%	-51	165	29	18%	-136	5
月浦	36	11	31%	-25	104	25	24%	-79	8
侍浜	12	6	50%	-6	34	12	35%	-22	
荻浜	54	15	28%	-39	155	37	24%	-118	13
小積浜	24	7	29%	-17	64	17	27%	-47	
牧浜	29	27	93%	-2	77	45	58%	-32	12
竹浜	12	6	50%	-6	45	27	60%	-18	5
狐崎浜	30	42	140%	12	112	105	94%	-7	
鹿立浜	11	10	91%	-1	44	36	82%	-8	10
福貴浦	38	36	95%	-2	150	98	65%	-52	20
合計	344	200	58%	-144	1,035	480	46%	-555	85

震災前：2011年2月末

震災後：2022年6月末

出所：石巻市HP

防集団地整備戸数は住宅敷地と公営住宅敷地数

桃浦水産特区は「持続的で安定的な地域産業形成による桃浦地区のコミュニティ再生と復興を推進し、桃浦地区の経済的社会的活性化を図る※1」目的だったが、コミュニティは再生されなかった。※1 「桃浦地区復興推進計画」

- 将来的に安定的な後継利用が可能のように人口集積規模やアクセス性が備えられていることが求められた。
- しかし、小規模団地の立地地区は人口減少が止まらない。
- 集落崩壊の危機が現実化している。
- 移転元地の利活用が進んでいない



桃浦防集住宅団地

## (6)有り得た「差込型防災集団移転」という道



大船渡市末崎 梅神地区の差込型防災集団移転（13戸）  
 ○印住宅が既存宅地に差し込まれるように建設された住宅（写真外にも4戸建設）



七ヶ浜町 松ヶ浜西原地区  
 既存集落に隣接して地区防災センター、災害公営住宅を設けた一体的住区形成が進められた。

- 防集自力再建
- 災害公営

出所：大船渡市提供航空写真を加工



# 被災市街地復興土地地区画整理事業

## 被災3県全体像

- 災害被害の甚大な地域に指定される「被災市街地復興推進区域」内を対象とした区画整理事業。1995年に阪神・淡路大震災を受けて制定された「被災市街地復興特別措置法」を根拠としており、換地等に関し通常の区画整理事業より柔軟な施行が可能。
- 国土省の「都市再生区画整理事業」の制度により、施行地区要件の緩和や嵩上げ費用の補助を受けることができる。

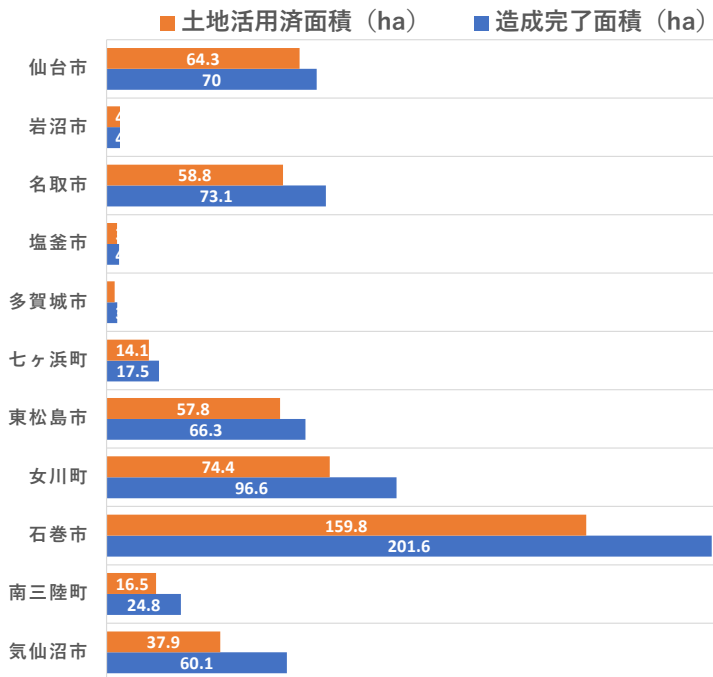
別紙「資料②」➡

市町	地区	住居 非住居	施行面積 (ha)	総事業費 (億円)	供給宅地 (ha)		
					全体*1	活用済み	活用済割合
野田村	城内地区	住	12.9	17.5	9.2	8.6	93%
宮古市	田老地区	住	19.0	33.5	13.3	8.8	66%
	跡が崎・光岸地区	住	23.8	142.1	15.0	10.0	67%
	小計		42.8	175.6	28.3	18.8	66%
山田町	山田地区	住	20.3	127.8	13.0	8.4	65%
	鎌倉地区	住	2.5	17.4	1.6	1.2	75%
	大沢地区	住	6.5	16.8	4.3	2.5	58%
	山田国道45号南辺地区	非	19.8	67.1	9.9	4.4	44%
	鎌倉地区(除道区域)	非	2.5	5.5	1.2	0.6	50%
小計		51.6	234.6	30.0	17.1	57%	
大磯町	町方地区	住	30.0	161.3	19.7	13.2	67%
	赤浜地区	住	7.7	74.3	4.4	2.8	64%
	安渡地区	住	5.8	44.5	3.6	2.4	67%
	吉吉吉里地区	住	9.1	40.5	5.2	4.2	81%
	小計		52.6	320.6	32.9	22.6	69%
釜石市	片産地区	住	22.7	94.4	15.3	9.8	64%
	徳住居地区	住	49.2	202.3	32.6	19.6	60%
	糠石松原地区	住	13.0	51.7	7.6	5.4	71%
	平田地区	住	22.9	96.8	14.8	9.9	67%
小計		107.8	445.2	70.3	44.7	64%	
大船渡市	大船渡駅周辺地区	住	33.8	206.7	19.7	16.2	82%
陸前高田市	今泉地区	住	112.4	890.6	32.7	11.4	35%
	高田地区	住	186.1	757.6	85.4	35.4	41%
	小計		298.5	1,648.2	118.1	46.8	40%
<b>合計</b>			<b>600.0</b>	<b>3,048.4</b>	<b>308.5</b>	<b>174.8</b>	<b>57%</b>
市町	地区	住居 非住居	施行面積 (ha)	総事業費 (億円)	供給宅地 (ha)		
					全体*1	活用済み	活用済割合
新地町	新地駅周辺地区	住	23.7	52.8	14.7	10.0	68%
高岡町	新田地区	非	22.0	55.0	7.5	5.2	69%
いわき市	久之浜地区	住	28.4	101.8	11.4	6.7	59%
	薄磯地区	住	37.0	105.6	18.9	13.0	69%
	豊間地区	住	55.9	293.3	4.1	3.8	93%
	岩間地区	住	12.5	24.7	1.7	1.4	82%
	小浜地区	住	3.8	22.3	5.9	5.9	100%
小名浜港背後地	非	12.2	36.2	14.3	11.6	81%	
小計		149.8	449.9	56.3	42.4	75%	
<b>合計</b>			<b>195.5</b>	<b>557.7</b>	<b>78.5</b>	<b>57.6</b>	<b>73%</b>
3県合計 (65地区)							
			<b>1,889.3</b>	<b>6,695</b>	<b>1,009 727 72%</b>		

### (1) 市町別土地活用状況(宮城県)

市町村	造成完了面積 (ha)	土地活用済面積 (ha)	活用率
気仙沼市	60.1	37.9	63%
南三陸町	24.8	16.5	67%
石巻市	201.6	159.8	79%
女川町	96.6	74.4	77%
東松島市	66.3	57.8	87%
七ヶ浜町	17.5	14.1	81%
多賀城市	3.6	2.7	75%
塩釜市	4.2	3.5	83%
名取市	73.1	58.8	80%
岩沼市	4.5	4.5	100%
仙台市	70	64.3	92%
<b>県計</b>	<b>622.3</b>	<b>494.3</b>	<b>79%</b>

出所:「東日本大震災からの復興に係る土地地区画整理事業における土地活用状況」国土省2022年12月末現在



## (2)被災市街地土地区画整理の現実 南三陸町

2010年6月時点



2023年10月時点



志津川都市計画被災市街地復興土地区画整理事業区域

※ 画像はGoogle Earthにより取得

## (3)区画整理による宅地造成(石巻市)

	施行面積 (ha)	総事業費(億円)		計画戸数(戸)			
		復興交付金	復旧交付金	戸建て	災害公営	計	
新市街地	新蛇田	46.5	87.8	25.2	1,268	733	535
	新蛇田南	27.4	63.5	21.4	765	376	389
	新蛇田南第二	13.7	23.1	8.8	-	-	-
	あけぼの北	5.6	14.6	4.7	204	42	162
	新渡波	17.8	31.9	9.8	282	129	153
	新渡波西	11.1	20.7	7.5	213	83	130
	<b>122.1</b>	<b>241.6</b>	<b>77.4</b>	<b>2,732</b>	<b>1,363</b>	<b>1,369</b>	
既成市街地	新門脇	23.7	87.9	96.1	401	250	151
	湊北	14.8	37	30.5	302	220	82
	湊東	29.6	48.4	43.3	560	460	100
	下釜第一	12.1	20.9	20.3	296	200	96
	湊西	40.4	77.8	77.8	-	-	-
	中央一丁目	1.5	14	13.8	67	32	35
	下釜南部	25.4	38.5	38.0	-	-	-
	上釜南部	37.6	40	34.6	-	-	-
中央二丁目	1.4	9.2	11.5	-	-	-	
	<b>186.5</b>	<b>373.7</b>	<b>365.9</b>	<b>1,626</b>	<b>1,162</b>	<b>464</b>	
<b>区画整理事業計</b>	<b>308.6</b>	<b>615.3</b>	<b>443.3</b>	<b>4,358</b>	<b>2,525</b>	<b>1,833</b>	
計画作成			19.9	-	-	-	
その他効果促進事業			7	-	-	-	
<b>区画整理事業総計</b>	<b>615.3</b>	<b>470.2</b>	<b>4,358</b>	<b>2,525</b>	<b>1,833</b>		

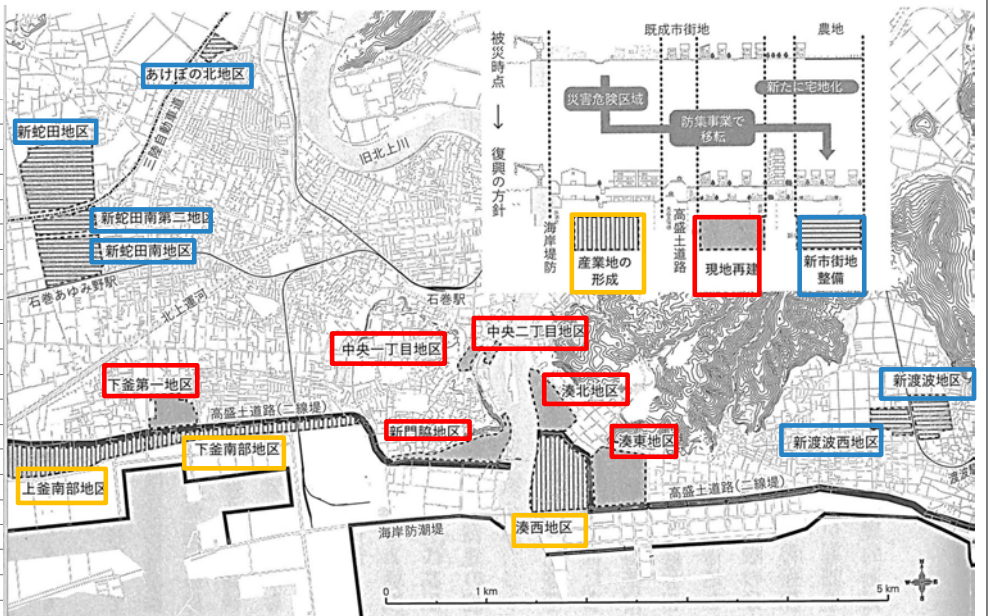


図2 石巻市の市街地の復興方針と15の復興区画整理  
 (東京大学 CSIS 共同研究 No. 923 にて作成 (利用データ:ゼンリン、Zmap TOWN II (2020年度 Shape 版) 宮城県データセット)。復興の方針に関しては、石巻市提供「東日本大震災からの復興 区画整理による住宅の早期再建 市街地部の防災集団移転促進事業」をもとに作成)

\*復興交付金・計画戸数は「復興交付金事業計画の実績評価」記載値  
 \*総事業費・施行面積は「東日本大震災からの復興土地区画整理事業の記録」公益社団法人街づくり区画整理協会

防災集団移転

「沿岸半島部の小規模集落や漁港の集約を目指したが、各地で住民の猛反対にあい、実現できなかった。（いずれ住民はいなくなるので）できれば50戸以上の規模の集落に再編すべきだった」「しかし、**県も国に対し、防集の要件を10戸以上から5戸以上に緩和するよう要望を出した。それが認められて小規模移転団地が増えてしまった面がある。これは反省点だ**」

防潮堤

「復興期間が10年と区切られ、その間は国の財源が確保された。限られた時間で答えを出すため、**民意を無視したやり方になったかもしれない**。20年、30年とかけられたなら、浜の集約も防潮堤も、もっとゆっくり合意形成を図れた。将来再び津波に襲われたとき、**県が整備した防潮堤は必ず評価される**」

身の丈にあったか

「今回の復興は行政にとって前例のない世界で、走りながら絵を描かざるを得なかった。その中で**財源が決まり、その総枠内ならいいと、帳尻合わせでやった面がある。結果的にオーバースペックになったのは否定しない**」100%有効に使われていない施設もあるだろう。**だがムダなものはないと言い切れる**」「**地元負担ゼロが自治体のモラルハザードを招くとは、私も思っていた**」

キーワード

住民合意の無視・軽視 ↔ 過剰復興（オーバースペック） ↔ モラルハザード

当初「59団地と見込んでいた防集事業は、最終的には195団地になった。『**反発は想定していなかった。浜の意識が強い漁民の考えとのギャップが大きすぎた**』」（2020年9月13日河北新報）。

# 歪められた減災概念 際限なく拡大する土木事業

## 第2セッション

「復興まちづくり再考 『職住分離』『高台移転』がもたらした復興の姿」

遠州尋美 みやぎ震災復興研究センター

2024年2月12日

『東日本大震災100の教訓 復興検証編』出版記念

研究交流集会@東北大学片平キャンパス

## 「減災」の現実 は究極の「防災」

### 大震災復興のキーワードとなった「減災」

復興構想会議提言，中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」（以下，中央防災会議専門調査会）報告

#### ■「減災」という言葉の響き

＝自然の猛威を力で制圧するのではなく，しなやかに受け流して被害を軽減し，命を守って，再出発。

#### 【減災の現実】

➢巨大事業のオンパレード（→第一報告）

- ◆防潮堤は震災前をうわまわる規模で再建。
- ◆幹線道路や鉄道敷を嵩上げて二線堤に。
- ◆最大級の津波で一定以上（例えば2m）浸水すると想定される範囲を非可住地→高所移転。

浸水想定区域での居住を禁止して移転を強いる→津波を逃れる新住宅市街地の建設  
＝減災ではなく，究極の防災ではないか（+土砂災害や孤立化の懸念）



# 「減災」議論を牽引した防潮堤復旧審議

— 復興構想会議，中央防災会議専門調査会主導ではない

急がれた防潮堤復旧  
= 自治体復興計画の枠外で  
先行

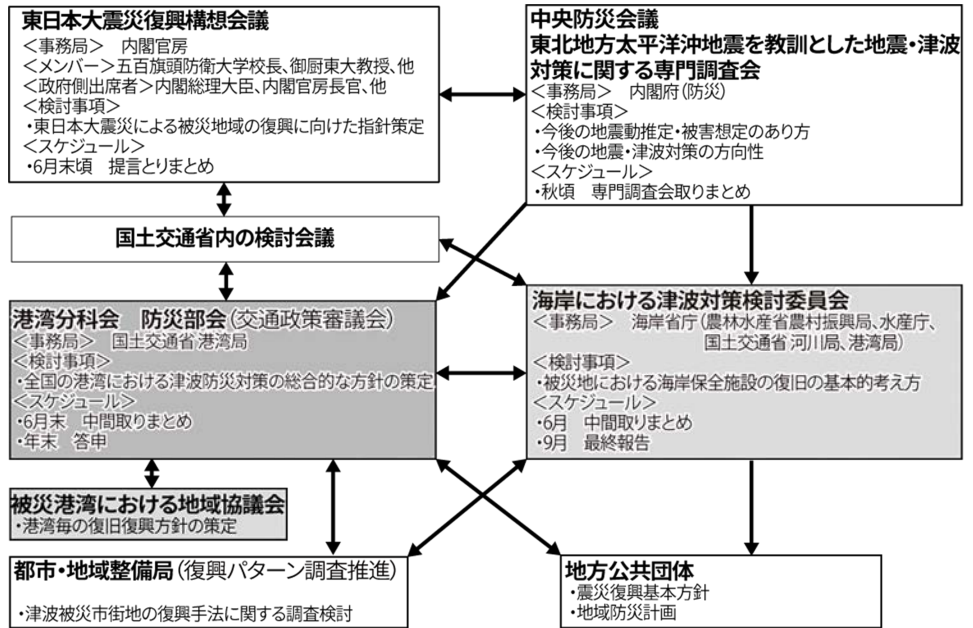
➢ 防潮堤復旧の計画は，復興事業の主体と位置付けられた被災自治体の復興計画の俎上に載ることなく進行（ ）内公表日

→ 巨大土木事業を先導

岩手県	10海岸（9/26），14海岸（10/20）
宮城県	22海岸（9/9）
福島県	14海岸（10/8）

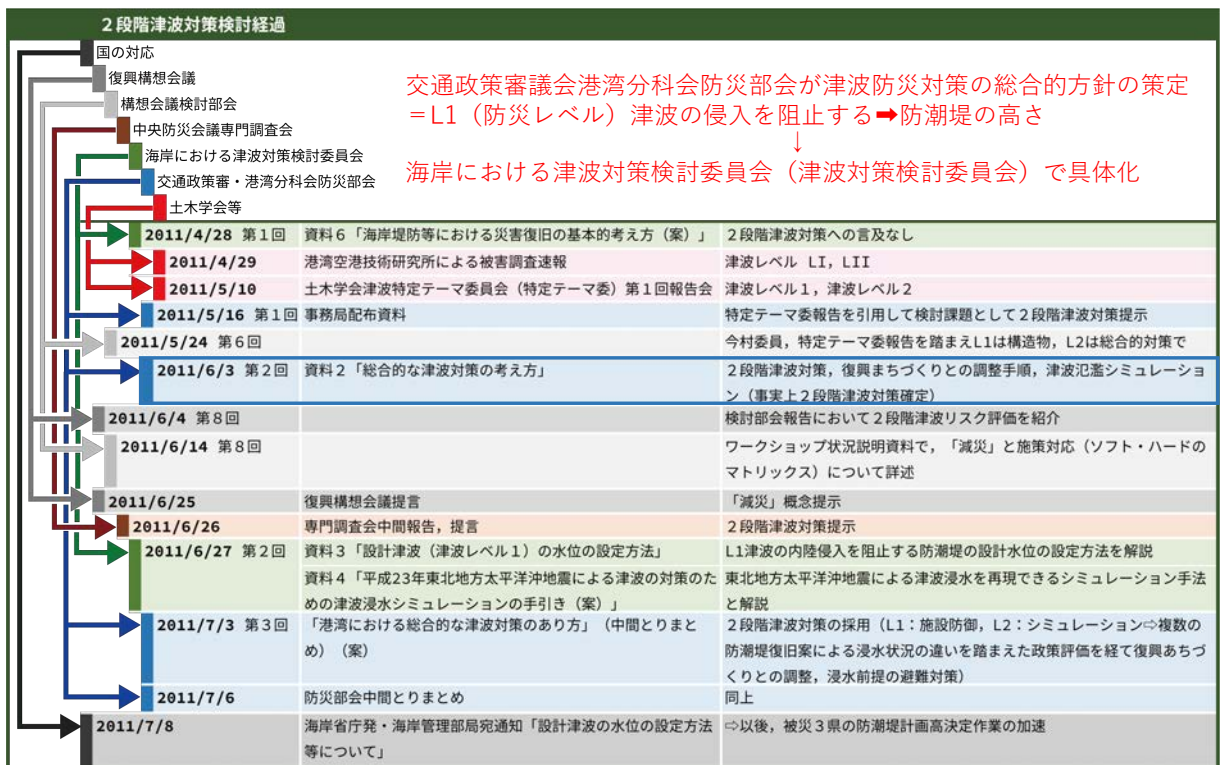
（出所） 海岸における津波対策検討委員会・第3回・資料2-2，2011年11月15日

ほとんど全てが破壊された防潮堤  
= 無防備なまま台風シーズンを迎えることへの危機感



（出所） 交通政策審議会港湾分科会 第1回防災部会（2011年5月16日）配布資料を加筆修正

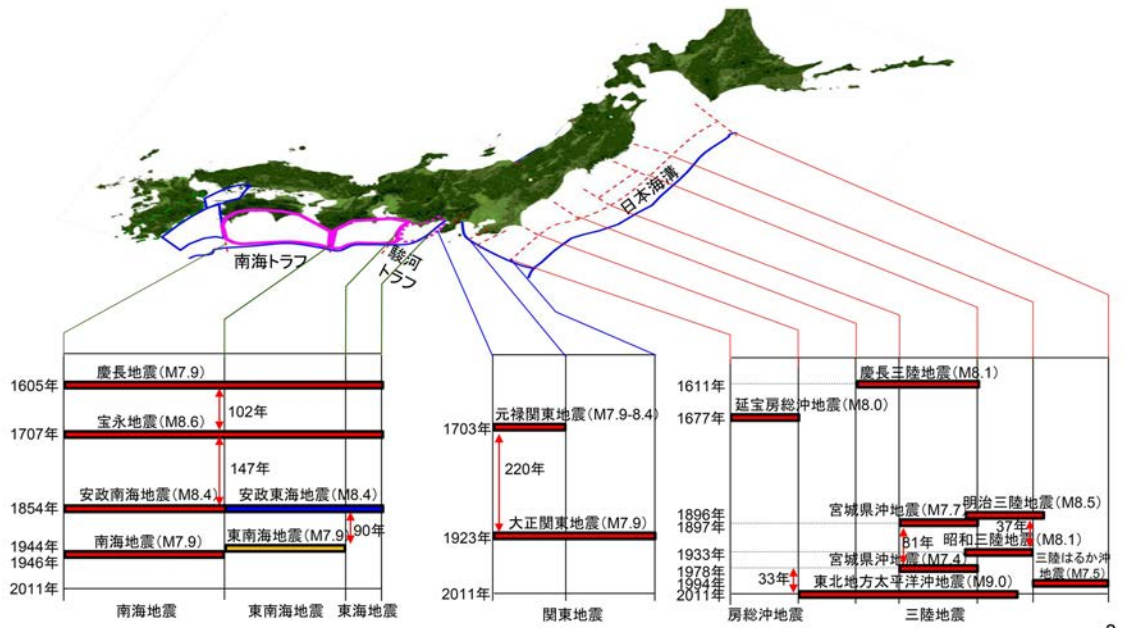
議論を先導した交通政策審議会港湾分科会防災部会 = 2段階津波リスク設定を前提



（出所） 上記審議会等の議事録，配布資料等をもとに筆者作成

L1津波は、東北地方太平洋沖地震を除く、江戸期以降に記録されたほぼ全ての地震

### 3-2 主な海溝型地震の発生間隔



※参考資料「地震考古学」(中公新書)、日本被害津波総覧(東京大学出版会)、日本の地震断層パラメータハンドブック(鹿島出版会)

(出所) 交通政策審議会港湾分科会防災部会第1回2011年5月16日 資料3「既往の地震と今後の地震の発生確立」2頁

### 防潮堤復旧指針をめぐる津波対策検討委員会、交通政策審防災部会の議論の特徴

#### ■「減災」と言いつつ、どの規模の津波までは防潮堤で阻止するのかという視点での議論に終始

- 施設防御の発想をそのまま引きずった2段階対策
- 結局、既往最大の津波の浸水を阻止するという発想を踏襲

L1津波には、東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）を除く江戸期以降のすべての地震津波が含まれる。

#### ■最大級の津波が復旧後の防潮堤を越流しても破壊されない粘り強い構造に

#### ■土木工学専門家と官僚の「善意」の暴走

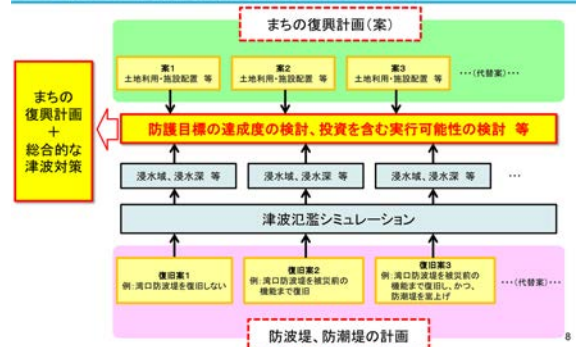
- 台風シーズン前に防潮堤の復旧指針の確立を
- 防潮堤の復旧計画が未定では、被災自治体も復旧計画を検討できない（はず）

(出所) 交通政策審議会港湾分科会防災部会 2011年6月3日 資料2「総合的な津波対策の考え方」2頁、8頁を抜粋

### 2-1 2段階(防災・減災)の総合的津波対策

津波レベルの定義	津波の発生頻度	達成すべき防護目標	総合的津波対策	
			防災施設、土地利用	避難対策
レベル1 (防災レベル) 施設の供用期間中に発生する可能性が高い津波	数十年～百数十年に1回	・人命を守る ・財産(堤内地)を守る ・経済活動(堤内地)の継続 ・震災直後に必要な港湾機能の継続	・堤内地の浸水を防止するよう計画・設計 ・堤外地の重要な港湾施設が被災しないよう計画・設計	・最悪のシナリオを想定して計画
レベル2 (減災レベル) その地点で想定される最大規模の津波	数百年～千年に1回	・人命を守る ・経済的損失の軽減 ・大きな二次災害の防止 ・早期復旧	・堤内地の浸水を許すが、破壊等により被害が拡大しないよう計画・設計 ・浸水区域、浸水深さに応じた土地利用計画 ・必要に応じ多重防御を検討	・最悪のシナリオを想定して計画

### 2-2 復興まちづくり計画と港湾の復旧・復興計画の調整手順





# 復興まちづくりを制約した 最大級津波シミュレーションの強要

2011/7/6 社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会 計画部会緊急提言「津波防災まちづくりの考え方」

- = 一定頻度の津波レベルを想定した海岸堤防などのハード中心の対策に加え、低頻度ではあるが大規模な津波被害に対する減災の考え方を明確にし、国の役割、ハード・ソフトの連携、限られた財源の中での効果的な施策展開を進める
- 災害危険区域の活用、二線堤、嵩上げ区画整理、津波復興拠点整備等につながる提言

2011/7/22 東日本大震災復興対策本部事務局・農水省・国交省「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」

- 「誘導促進エリア」の集約的設定 → 土地利用計画策定の前段階から関係団体等で実質的調整が可能となるように、地形図に図示

- 居住系と業務系に大別
  - ◆ 業務系は安全ばかりでなく利便性・業務内容にも配慮。<ex>水産加工は海岸エリアに集約+津波リスク対策>
  - ◆ 居住系（病院、福祉施設等を含む）は内陸エリアから誘導・調整。要援護者のいる福祉施設、病院等は津波浸水シミュレーション等で検証し、最大級の津波でも浸水しないエリアに誘導・調整
  - ◆ 居住不適地に対応する規制誘導手段
- 国交省直轄調査（復興パターン調査）を通じた「支援」
- 「誘導促進エリア」が既存の土地利用計画に適合しない場合 → 当面は既存の枠組みを前提に弾力的運用で調整+新たな総合的調整の枠組みを築き円滑に移行
- 国交省復興パターン調査を通じて、**居住可否の判断基準（浸水深2m以上）と最大級津波を対象とする浸水シミュレーションの活用した土地利用調整を徹底**

## 津波防災地域づくり法 最大級津波シミュレーションと 浸水想定義務化

2011/12/27 津波防災地域づくり法  
施行+同基本方針策定 → 最大級津波  
を対象とする浸水シミュレーションと  
浸水想定は法的義務に

- ➔ 最大級の津波が越流しても破壊されないように粘り強い構造で復旧した場合であっても、基本方針が示す浸水シミュレーションは、防潮堤が破壊された最悪の条件設定で行うように義務付け
- ➔ 被災3県では日本海溝・千島海溝  
周辺海溝型地震の断層モデルや被害  
想定が改定されたことに伴い、津波  
浸水想定を刷新を迫られ、2022年に  
相次いで公表
- = 浸水区域が大幅に拡大したことにより、避難対策の見直しを迫られる事態に

### 津波防災地域づくり法の浸水想定規定

津波防災地域づくり法(抄)
第8条 都道府県知事は、基本指針に基づき、かつ、基礎調査の結果を踏まえ、津波浸水想定(略)を設定するものとする。(略)
4 都道府県知事は、第一項の規定により津波浸水想定を設定したときは、速やかに、これを、国土交通大臣に報告し、かつ、関係市町村長に通知するとともに、公表しなければならない。(略)
6 第2項から前項までの規定は、津波浸水想定の変更について準用する。

### 津波浸水想定に対する基本指針の要点

三 法第八条第一項に規定する津波浸水想定の設定について指針となるべき事項(抜粋)
・津波浸水想定の設定は、最大クラスの津波を想定して、浸水の区域及び水深を設定する。
・最大クラスの津波は、国の中央防災会議等により公表された津波の断層モデルも参考にする。
・最大クラスの津波の断層モデルの設定等は国が検討し都道府県に示す。ただし都道府県独自の考え方に基づき設定することも考えられる。
・津波の断層モデルの新たな知見が得られた場合には、適切に見直す。
・津波浸水想定は、津波による浸水が的確に再現できる津波浸水シミュレーションモデルを活用する。
・海岸堤防、河川堤防等の破壊事例などを考慮し、最大クラスの津波が悪条件下において発生し浸水が生じることを前提に算出する。悪条件下として、設定潮位は朔望平均満潮位を設定し、海岸堤防、河川堤防等は津波が越流した場合には破壊されることを想定する。
・津波浸水想定は、建築物等の立地状況、盛土構造物等の整備状況等により変化するため、津波浸水の挙動に影響を与えるような状況の変化があった場合には、再度津波浸水シミュレーションを実施し、適宜変更していくこと。

### 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に対する検討会等の成果物

日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会
・概要報告：2020年4月21日
・最終報告：2022年3月22日
日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ
・被害想定：2021年12月21日
・対策についての報告書：2022年3月22日

## 防潮堤計画の変更を実現した住民の力



防潮堤と一体化した商業施設。2019年度グッドデザイン賞受賞作品ギャラリーに掲載の写真。

### 【気仙沼内湾地区】

県が示した防潮堤計画により海への眺望とつながりが絶たれることに反対した地元住民、商業者らが、内湾地区復興まちづくり協議会のもとで検討を重ね、まちづくりプランナーの阿部俊彦さんの支援を得て、防潮堤と商業施設の一体化、津波襲来時に飛び出るフラップゲートの採用で、海への眺望を確保した。

## 防潮堤計画の変更を実現した住民の力



住民たちが協議を重ねて実現した大谷海岸復興計画のイラストマップ

### 【気仙沼大谷海岸】

防潮堤計画で砂浜の消失を懸念した住民たちが学習を重ね、若い世代を中心に「大谷里海（まち）づくり検討委員会」を結成。主体的に当初位置からの後退と国道と背後地の嵩上げによる、国道・防潮堤一体化案を作成。市、県、国の同意をえて、砂浜の保全・再生を実現

# 結論に変えて

- 「減災」概念に基づく津波被災地の復興のあり方の基礎とされた2段階津波対策は、どの規模の津波まで施設防御で対応するのかという問題意識に根ざしていた
  - 東日本大震災以外の既往最大の津波の浸水を防ぐという従来のあり方を踏襲。加えて、
  - 施設防御で対応できない最大級の津波への総合的対策という課題を提起
- その検討結果は、復興構想会議や中央防災会議専門調査会の提言に反映
- ➔ 国交官僚の立ち回り
  - 被災自治体の復興計画の策定作業に先立ち、技術的助言と復興パターン調査を通じて、「誘導促進エリア」への集約化と居住不適地の分別を「支援」
  - 従来の防潮堤整備に加え、最大級津波対策として、二線堤、嵩上げ市街地の整備、高台住宅地への移転など、巨大土木工事の際限のない膨張に道を開いた
- その影響が、南海トラフ地震や首都直下地震への事前防災、さらには国土強靱化などに及ぼす影響を見極める検証の継続を強く望みたい

# 「復興まちづくり再考『職住分離』『高台移転』が もたらした復興の姿」

## 第3報告 事業ありきに縛られた復興計画

2024年2月12日  
阿部重憲 新建築家技術者集団／都市プランナー

1

### 問題提起 骨子

1. 旧来からの市街地復興（ハード事業）の繰り返し
2. 東日本大震災における市街地復興（ハード事業）の特徴
3. トップダウンとコミュニティ本位・主体の復興のせめぎ合い
4. ハード事業中心の市街地復興の問題は今後も拡大

2



# 1. 旧来からの市街地復興(ハード事業)の繰り返し ……中央集権・官僚主導＝震災復興・都市計画制度の限界と問題

## ○戦前からのハード事業中心の

### 市街地復興

- 1919年都市計画法：都市計画事業が中心。土地区画整理事業の位置付けも
- 1923年関東大震災時：特別都市計画法→戦災復興（図1）。
- 1968年新都市計画法制定→阪神・淡路大震災の復興  
→土地区画整理・再開発事業強行



出所 仙台市戦災復興誌

- 1992年：都市計画マスタープラン  
→ハード事業の個所付け
- 土地利用は「建築の自由」が支配  
→規制緩和の流れ（都市再生）の中での東日本大震災からの復興  
…「反計画の時代」
- 依然として「上意下達」の都市計画事業制度（図2）。



図2 公共団体施行土地区画整理事業の流れ

出所 新潟県資料

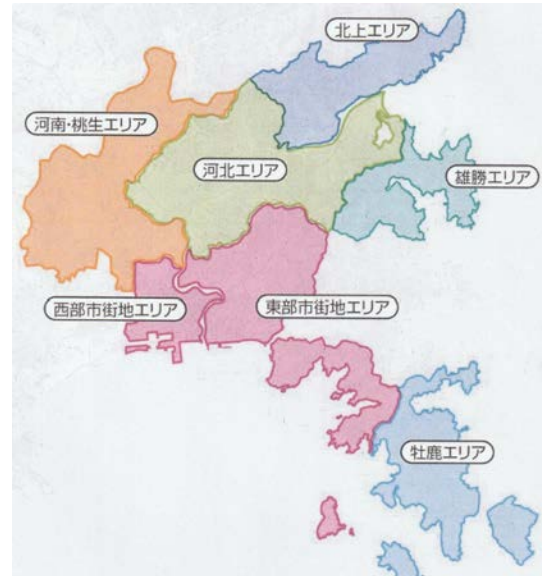


## ○平成の大合併(1999年～)が、復興の大きな障害



図3 石巻市の平成の大合併  
出所 公財・国土地理協会

図4 石巻市エリア区分  
出所 市震災復興基本計画



5

## 2. 東日本大震災における市街地復興(ハード事業)の特徴

- 制度設計の背景には、経済界の要請(「日本再生」)と規制緩和、「選択と集中」
- 復興構想会議提言は、高台移転前提の『ハード事業方針』
- 被災自治体が、推進・整備・交付金事業計画を作成し、国の支援を得る。  
→基幹事業の殆どがハード事業
- 基幹事業の適用は一部に限られる

図5 復興構想会議提言 高台移転イメージ

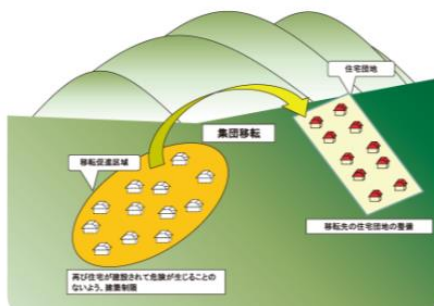


表1 基幹事業の適用 出所 復興庁有識者会議資料

事業の活用事例	事業名	対象市町村数	事業費(億円)
住まいの確保	災害公営住宅整備事業	63市町村	7,049
	防災集団移転促進事業	28市町村	5,519
生業の再建	都市再生区画整理事業	22市町村	4,628
	水産・漁港関連施設整備事業	36市町村	2,778
都市機能の形成	農地整備・農業用施設等整備事業	40市町村	2,111
	津波復興拠点整備事業	17市町	1,371
	道路事業	50市町村	5,692
	下水道事業	27市町村	3,135
教育環境の整備等	都市公園事業	21市町村	652
	公立学校等の施設整備・環境改善事業	22市町村	147
その他、保育所の整備、下水道区域外の浄化槽の設置等を実施			

※金額は事業開始後の事業費  
資料)復興庁HP URL: [https://www.reconstruction.go.jp/topics/20220729\\_fukkoukoufukinseidogaiyou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/20220729_fukkoukoufukinseidogaiyou.pdf)

6

# ○国交省は3事業に絞込み:復興パターンの検討とガイダンス

## ■復興パターン

- 被災市街地に限定。津波浸水深と建物被害及び死亡率との関係。居住可否のしきい値である浸水深2mを導出。
- 都市特性（「市街地（準市街地）」「集落」）に応じた復興パターン→歴史、コミュニティ、社会関係は考慮なし（機械的、無機的区分）

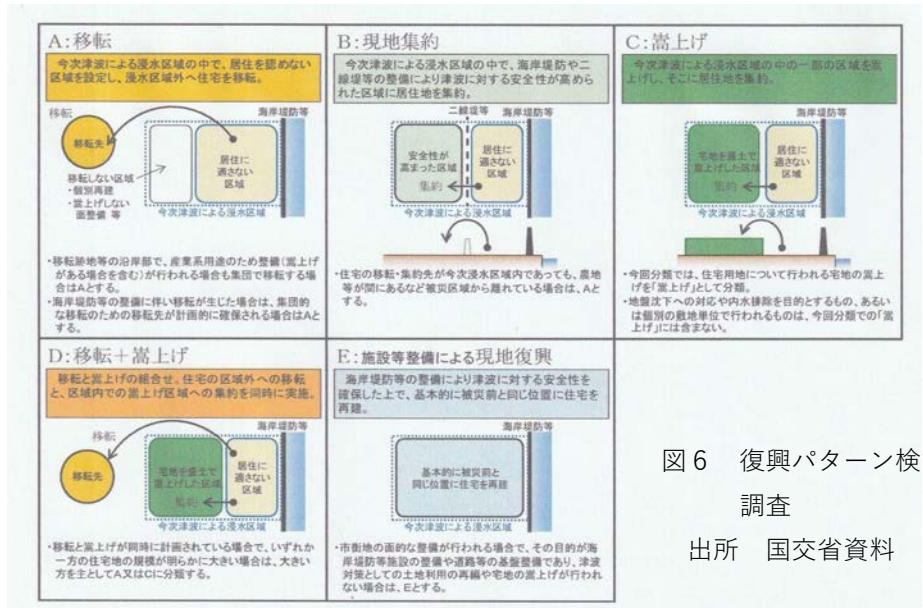
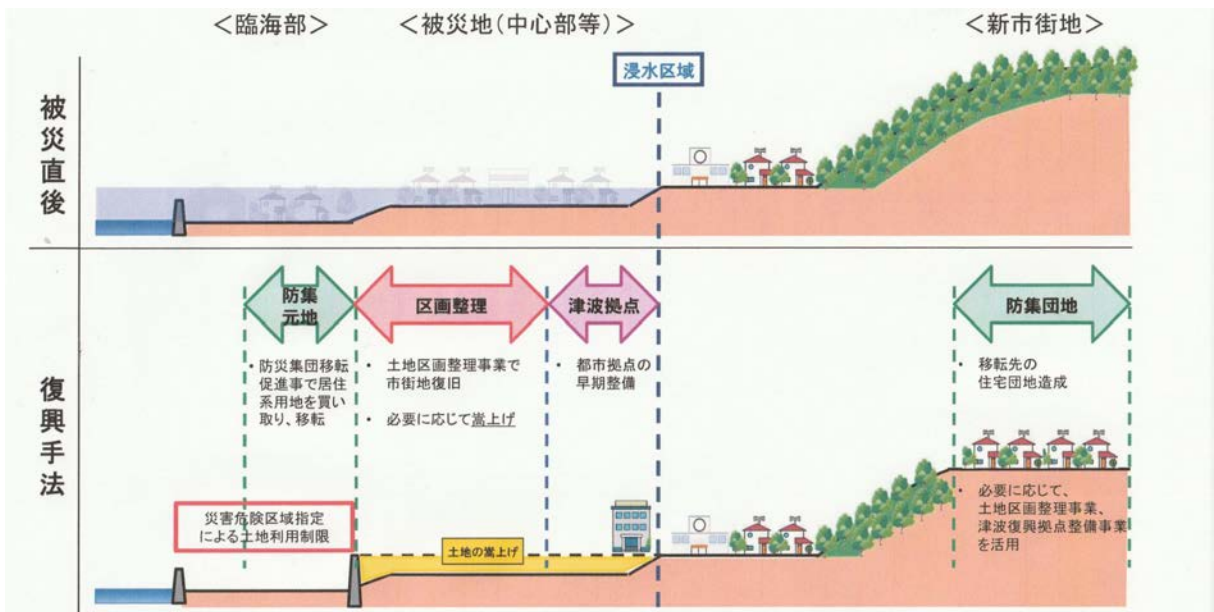


図6 復興パターン検討調査 出所 国交省資料

7

## ■防災集団移転促進事業と土地区画整理事業、津波拠点整備事業の適用

図7 出所 国交省市街地復興検証委員会



8

# ■市街地復興整備事業ガイドス →迅速な事業合意と実施

## ①防災集団移転促進事業の迅速な展開

図8 出所 国交省ガイダンス

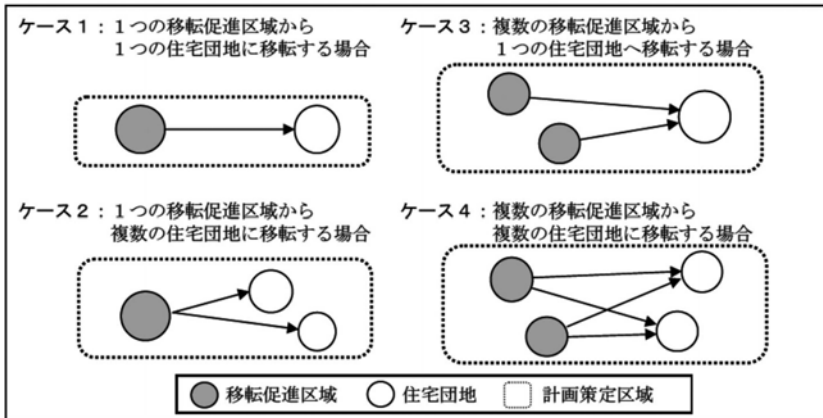
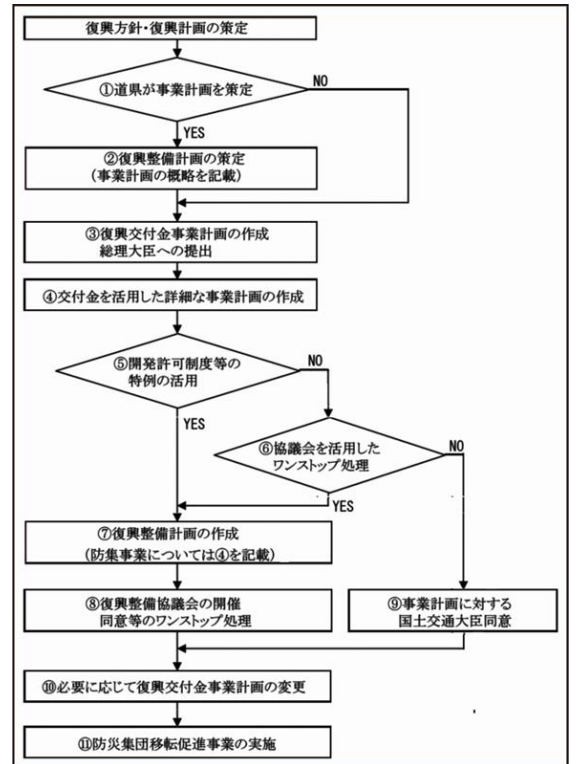


図9 防集事業の流れ



9

## ②3事業の一体的推進 (図10)、③用地買収支援 (緊急防災空地整備事業他、図11) ④嵩上げ支援 (図12) 等は事業の過大化にも

図10 3事業の一体的推進 出所 女川町資料

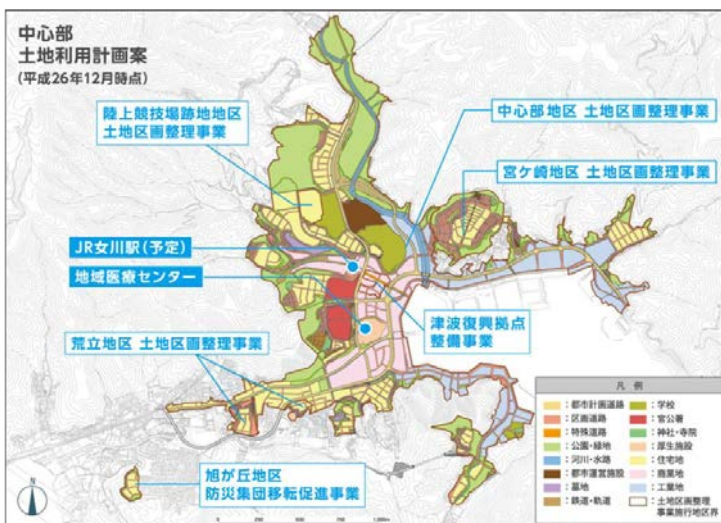


図11 用地買収支援 出所 区画整理・街づくりフォーラム 2014分科会 福島健志

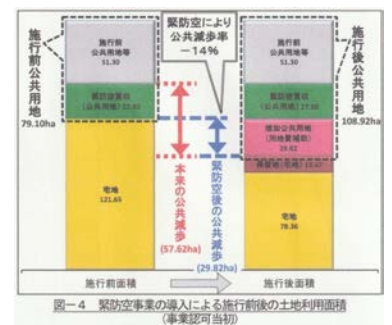
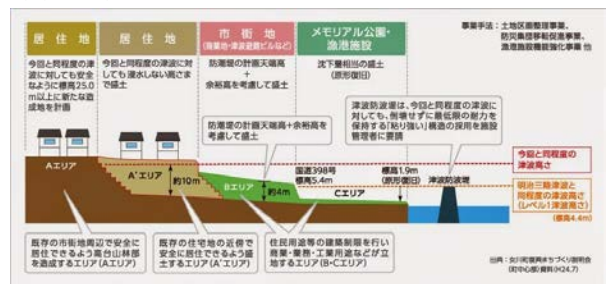


図12 嵩上げ支援 出所 女川町資料



10

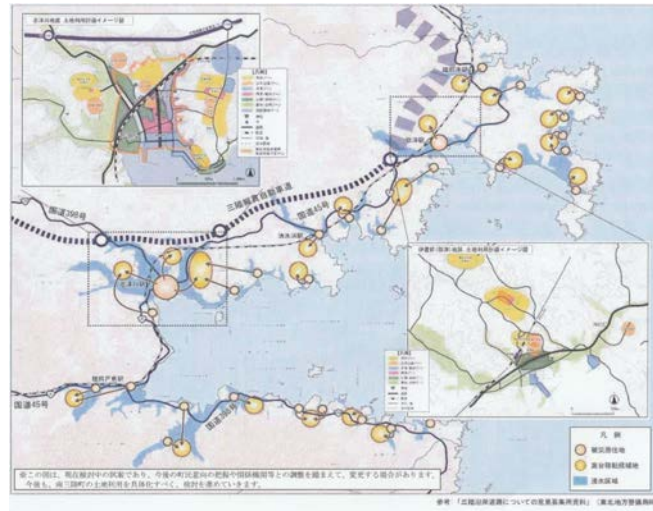


- 宮城県による建築制限（特に84条。阪神・淡路大震災時の面積の6倍）と延長のための特例法制定の働きかけや、被災自治体への復興まちづくり計画（案）の提案（介入）を行った。 → 国の復興パターン検討調査や被災自治体の復興計画にも影響を与えた（図13、図14）。

図13 岩沼市玉浦地区



図14 南三陸町復興計画土地利用計画



11

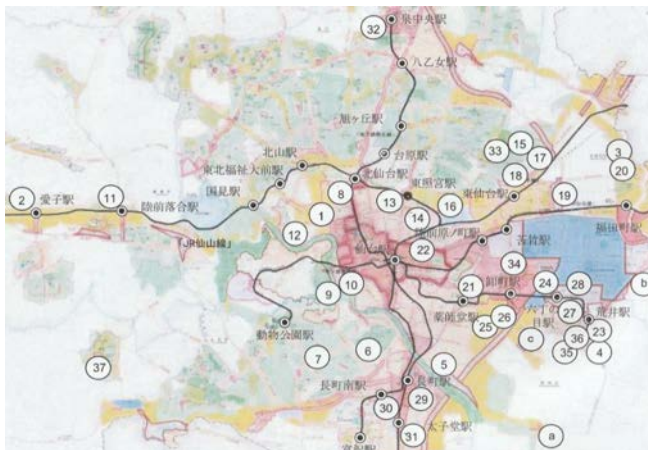
### 3. トップダウン復興事業とコミュニティ本位・主体の復興のせめぎ合い

#### ○事業同意の推進力は、3事業適用と生活再建の振分け

#### 【仙台市】都市の機能集約がテーマ

図15 仙台市防災集団移転促進事業

図16 仙台市復興公営住宅位置



12

# 【山元町】のびやかな田園市街地から「コンパクトシティ」

図17 山元町復興計画



図18 買取り宅地等  
出所 町資料



図19  
町東部農地  
基盤整備事業

出所  
宮城県農地  
整備事業関  
連資料



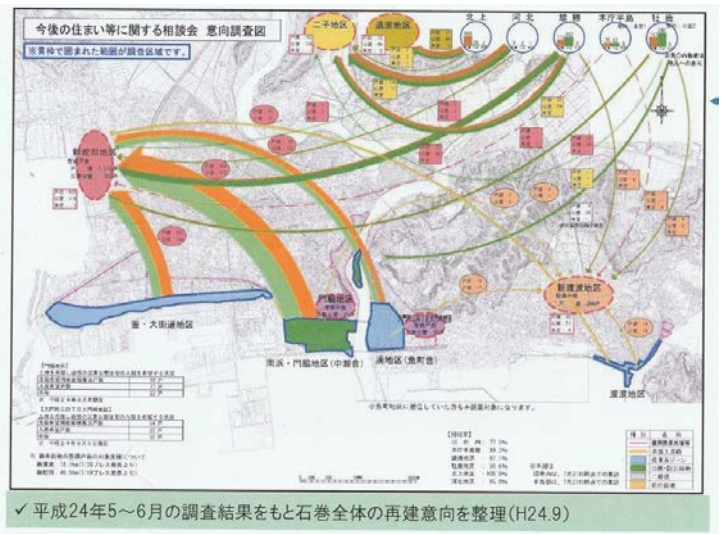
# 【石巻市】予期せぬもう一つの中心市街地の出現と都心の空洞化

図20 土地利用構想



出所 石巻市資料

図21 石巻市の事業計画策定のための  
意向把握 出所 国市街地復興検証委員会資料



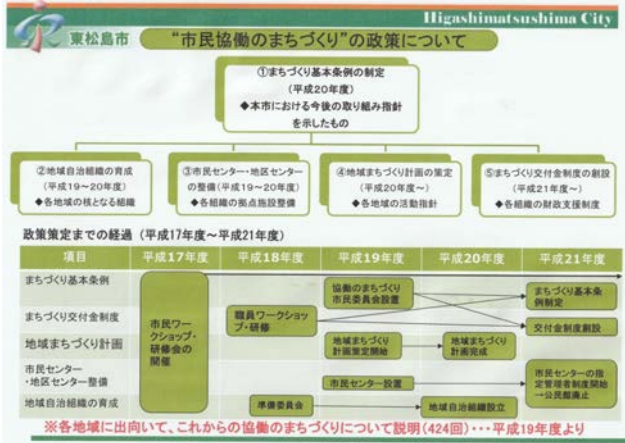


# 〇トップダウン事業とのせめぎ合いの中で、コミュニティ本位・主体の復興も

図23 東松島市防災集団移転

## 【東松島市】市民協働による復興

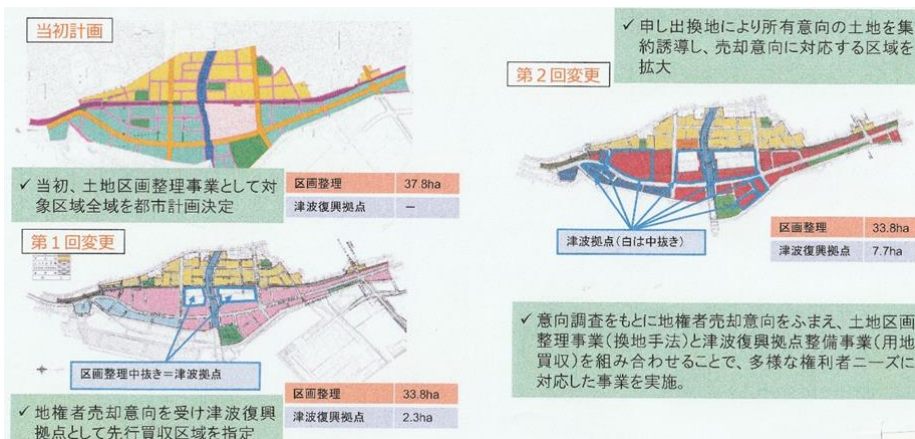
図22 震災前までの市民協働の流れ



## 【大船渡市】コミュニティの意向を重視した復興

図25 同意向調査

図24 大船渡駅周辺区画整理計画経過

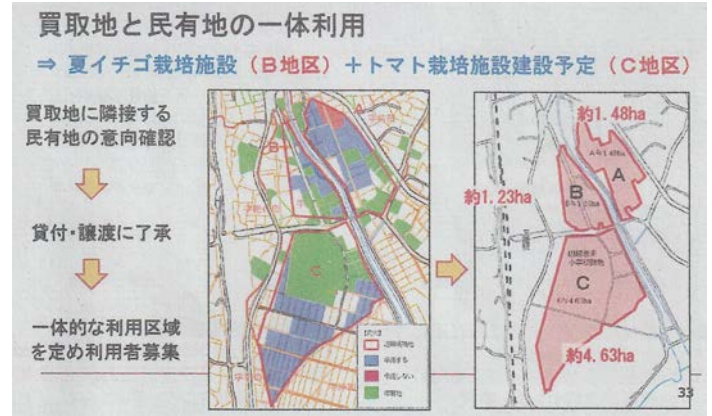


出所 国交省市街地復興事業検証委員会とりまとめ

図26 防集事業 差し込み式  
大船渡市末崎地区



図27 市買取り地と民有地の  
の一体的利用



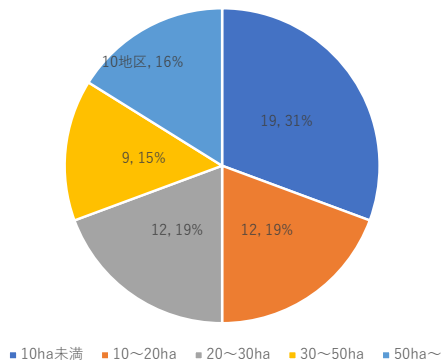
出所 大船渡市復興資料

17

## 4. ハード事業中心の市街地復興の問題は今後も拡大

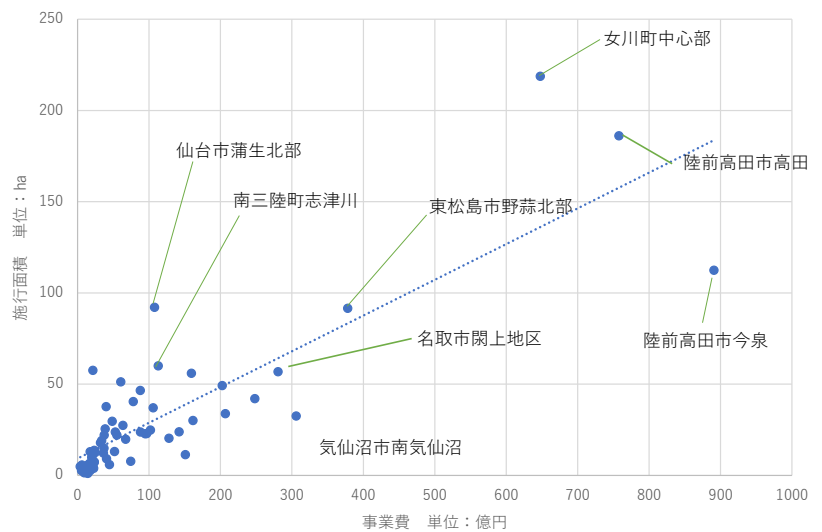
○宮城県内の事業規模が大きい。  
高台移転、嵩上げ一体が規模と  
事業費を引上げ

図28 土地区画整理事業の規模別集計



注) 図28、29とも女川町中心部は4地区をまとめた。出所 「復興土地区画整理事業の記録」公益社団法人街づくり区画整理協会 計62地区

図29 土地区画整理事業 施行面積×事業費



18



○復興パターンと3事業の一体的展開に翻弄された市街地復興

- ・既に、事業規模が過大、職住分断、孤立化等持続可能性に係る指摘がある
- ・計画・事業評価は、今後の土地利用状況でさらに明確になる（次頁）。
- ・今後の災害でも再び繰り返される可能性が？（大規模災害復興法）

図30 地区別の復興パターンと3事業の関係

パターン	市町村	地区	区画整理面積	住居・非住居	災害危険区域		被災地居住再建				移転先整備	
					高台移転	跡地整備	現状復旧		嵩上げ復旧		新市街地	
							区画	津波	区画	津波		
現地再建	釜石市	鶴住居	49.2	住			区画	津波				
	南三陸町	志津川	60.0	非	防集	区画						防集
	石巻市	上釜南部	37.6	非	防集	区画						
	石巻市	淡西	40.4	非	防集	区画						
	東松島市	大曲浜	51.2	非	防集	区画						
	仙台市	蒲生北部	92.1	非	防集	区画						
嵩上げ再建	名取市	関上東	57.5	非	防集	区画						
	大槌町	町方	30.0	住	防集			区画	津波	防集		
	大船渡市	大船渡駅周辺	33.8	住				区画	津波			
	気仙沼市	南気仙沼	32.5	住	防集			区画		防集		
	気仙沼市	鹿折	42.0	住	防集	区画			区画		防集	
	名取市	関上	56.8	住	防集			区画		防集		
新市街地整備	石巻市	新蛇田	46.5	住							区画	防集
	東松島市	野蒜北部丘陵	91.5	住	防集						区画	津波
嵩上げ再建 + 高台移転	陸前高田市	高田	186.1	住	区画	区画		区画	津波		区画	防集
		今泉	112.4	住	区画	区画		区画			区画	防集
	女川町	中心部	198.2	住	区画	区画		区画	津波		区画	防集

注) 国交省市街地復興検証委員会資料を加工、加筆

○事業規模、あり方をめぐる問題が浮き彫りになりつつある

- ・土地活用済が9割超の地区は、活用内容が明確（移転先団地等）
- ・活用済が7割未満の地区が60%以上。（65地区全体では活用済7割、伸び率2%／年）
- ・戦略的なまちづくりに取組んだ地区は、活用済の割合が高い（大船渡駅周辺他）
- ・他の土地利用実態調査研究報告には、被災前よりも厳しい現実が・・・

図31

国交省公表の土地活用済の割合%

2022. 12  
岩手・宮城県  
30ha以上

\* 土地活用済：

建築済のほか農業的利用や駐車場利用等、何かしら土地活用を行っている状態

