

# 公共政策ワークショップ I 最終報告書

## プロジェクト A

東日本大震災からの復興まちづくり  
法制に関する研究

平成 27 年 (2015) 年度

# 目次

はじめに	1
<b>第1章 総論</b>	<b>4</b>
1-1 復興まちづくり	4
1-2 過去のWSAの成果	4
(1) WSA2011の成果	4
(2) WSA2012の成果	5
(3) WSA2013の成果	6
1-3 先行研究	7
1-4 本報告書の特徴	9
1-4-1 土地利用	9
1-4-2 災害公営住宅	9
1-4-3 産業・雇用	10
1-5 復興まちづくりにおける主な事業手法・税制等	10
1-5-1 土地区画整理事業	10
1-5-2 防災集団移転促進事業	13
1-5-3 災害公営住宅整備事業	14
1-5-4 漁業集落防災機能強化事業	15
1-5-5 津波復興拠点整備事業	17
1-5-6 がけ地近接等危険住宅移転事業	17
1-5-7 市街地再開発事業	18
1-5-8 効果促進事業	19
1-5-9 土地開発基金	19
1-5-10 復興推進計画による税制に関する特例及び利子補給	19
1-5-11 その他の税制に関する特例	23
1-6 1章のまとめ	23

<b>第2章 ヒアリングを行った被災自治体の現状把握</b> . . . . .	24
2-1 宮城県 . . . . .	24
2-1-1 震災前の基礎データ . . . . .	24
2-1-2 被災状況 . . . . .	26
2-1-3 復興計画 . . . . .	28
2-1-4 ヒアリング等から抽出した課題 . . . . .	33
2-2 名取市 . . . . .	34
2-2-1 震災前の基礎データ . . . . .	35
2-2-2 被災状況 . . . . .	36
2-2-3 復興計画 . . . . .	38
2-2-4 ヒアリング等から抽出した課題 . . . . .	39
2-3 東松島市 . . . . .	40
2-3-1 震災前の基礎データ . . . . .	42
2-3-2 被災状況 . . . . .	43
2-3-3 復興計画 . . . . .	44
2-3-4 ヒアリング等から抽出した課題 . . . . .	48
2-4 石巻市 . . . . .	49
2-4-1 震災前の基礎データ . . . . .	50
2-4-2 被災状況 . . . . .	51
2-4-3 復興計画 . . . . .	52
2-4-4 ヒアリング等から抽出した課題 . . . . .	53
2-5 女川町 . . . . .	56
2-5-1 震災前の基礎データ . . . . .	57
2-5-2 被災状況 . . . . .	59
2-5-3 復興計画 . . . . .	62
2-5-4 ヒアリング等から抽出した課題 . . . . .	66
2-6 陸前高田市 . . . . .	67
2-6-1 震災前の基礎データ . . . . .	67
2-6-2 被災状況 . . . . .	71
2-6-3 復興計画 . . . . .	72

2-6-4	ヒアリング等から抽出した課題	76
2-7	遠野市	77
2-7-1	震災前の基礎データ	78
2-7-2	後方支援活動	79
2-7-3	震災を機に遠野市に避難している被災者への支援	80
2-8	2章のまとめ	82

### 第3章 課題とその解決の方向性

3-1	土地利用	83
3-1-1	課題	83
	(1) 移転先地	83
	(2) 移転元地	85
	(3) かさ上げ地	88
3-1-2	課題解決の方向性	90
	(1) 防集と区画整理の組み合わせ	90
	(2) 防集と区画整理の事業規模の抑制	90
	(3) 移転先地の有効活用	90
	(4) 移転元地の有効活用	90
	(5) かさ上げ地の有効活用	91
3-2	災害公営住宅	91
3-2-1	課題	91
	(1) 建設戸数の推移と空き住戸の発生	91
	(2) 福祉の取り組み状況	96
3-2-2	課題解決の方向性	100
	(1) 意向調査を繰り返し行う	100
	(2) 災害公営住宅の建設における県の広域調整	100
	(3) 災害公営住宅の建設抑制	100
	(4) 福祉と住宅の連携	101
	(5) 災害公営住宅における相馬型シルバーハウジング・プロジェクトの導入	102
	(6) まとめ	112

3-3 産業・雇用	112
3-3-1 課題	113
3-3-2 課題解決の方向性	114
(1) 市街化区域と市街化調整区域の区域区分の見直し	114
(2) 市街地調整区域の開発	117
(3) 税制の有効活用	119
(4) 地域の重要産業の早期復旧	120
(5) 内陸部産業との広域連携	120

3-4 3章のまとめ	123
------------	-----

## 第4章 復興まちづくりに関する検証・提言 124

4-1 土地利用に関する提言	124
4-1-1 防集と区画整理の組み合わせ「女川モデル」の適用	124
4-1-2 防集と区画整理の自治体一部負担	129
4-1-3 災害危険区域の住宅建築制限の緩和	132
4-1-4 防集で生じた空き区画の活用	137
4-1-5 移転元地の農地活用	142
4-1-6 エコ除草による維持管理費の削減	145
4-1-7 かさ上げ地有効利用のための換地計画	149

4-2 災害公営住宅に関する提言	151
4-2-1 災害公営住宅建設の県による広域調整	151
4-2-2 仮設公営住宅制度（仮称）の新設	155
4-2-3 災害公営住宅における相馬型シルバーハウジング・プロジェクトの導入	158

4-3 産業・雇用に関する提言	164
4-3-1 市街化調整区域に産業立地を認める都市計画	164
4-3-2 地域の重要産業への早期の事業用地供給	166
4-3-3 内陸部産業との雇用面での広域連携	169

4-4 4章のまとめ	170
------------	-----

おわりに

ヒアリング調査先

## 参考文献一覧

参考資料 1 被災自治体ヒアリング

参考資料 2 関係機関ヒアリング

参考資料 3 参照法令

## はじめに

### (1) 研究の契機

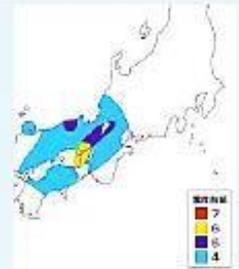
平成 23 年（2011 年）3 月 11 日 14 時 46 分、宮城県牡鹿半島の東南東 130km の太平洋の海底を震源とする東北地方太平洋沖地震が発生した。地震の規模は M9.0 で、日本列島周辺で発生した地震では、観測史上最大であった。この津波を起因とする津波により、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部各地は壊滅的な被害を受けた。

この地震及び津波の災害、すなわち東日本大震災による死者・行方不明者は約 19,000 人、建築物の全壊・半壊戸数の合計は約 40 万戸にもものぼる。阪神淡路大震災の約 3 倍の方々が亡くなった原因として、今回の東日本大震災の特徴である「津波被害」が挙げられる。東日本大震災は「海溝型」であり、阪神淡路大震災は直下型で「建物倒壊」が被害の中心であった。

東日本大震災の発生からもうすぐ 5 年を迎える。産・学・官・民が連携し、復旧・復興に向けて様々な取り組みが行われてきている。また、2015 年 3 月には仙台において「第 3 回国連防災世界会議」が開催され、世界中から復興に向けた取り組みが注目されている。

そうした中、インフラ整備などの復旧が順調に進む一方、移転先造成地における空き区画の発生、移転元地の有効活用など、震災当初にはおよそ想定していなかった新たな問題が次々と発生している。そこで、各被災自治体で行われている復興まちづくりの現場から多くの課題と教訓を学び、既存の復興政策の見直しを行う必要がある。また、平時から、今後日本において発生が予測される大規模災害への防災関連諸制度の適用を検討する必要もある。

表 東日本大震災と阪神淡路大震災の概要

	東日本大震災	阪神・淡路大震災
発生日時	2011年3月11日 14時46分	1995年1月17日 5時46分
マグニチュード	9.0	7.3
地震型・特徴	海溝型・津波	直下型・建物倒壊
被災地	農林水産地域中心	都市部中心
<b>死者・行方不明者</b>	<b>18,554名</b>	6,437名
<b>負傷者</b>	6,145名	<b>43,792名</b>
全壊	126,458戸	104,906戸
<b>推定被害額</b>	<b>約16兆9000億円</b>	約9兆6000億円
災害救助法の適用	10都県241市町村	2府県25市町村
震度分布図		

出典：WSA2012

## (2) 研究の方向性

2011年度、2012年度、2013年度のワークショップ・プロジェクトA（以下「WSA」という。）は、それぞれ「応急対応から復旧の入口段階」、「復旧から復興の入口段階まで」、「復興から予防」を射程としていた。2015年度のWSAでは「復興まちづくり」に焦点を当て、復興期におけるまちづくりを調査研究の対象とする。また、今後起こり得る大規模広域災害への適用を見据え、持続可能性と財源の観点から新たな復興まちづくりのあり方についても考察を行うものとする。

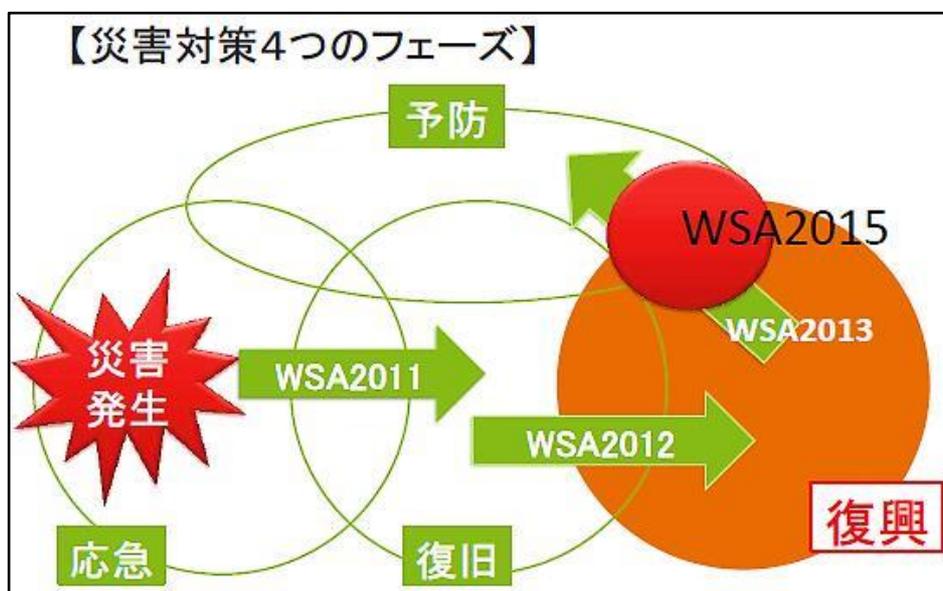


図 災害対策のフェーズと研究の方向性  
出典：WSA2015 作成

## (3) 研究の目的・対象

本報告書は、2011年3月11日に発生した東日本大震災を踏まえ、日本の災害復興のあり方の問題点を実証的に研究した成果をまとめたものである。WSAでは、平成23年（2011年）から3年にわたり、我が国の災害対策法制の問題点と課題に対する研究を進めてきた。研究の目的は、今回の震災の経験を踏まえたうえで、東日本大震災をはるかに超えると想定される南海トラフ地震、首都直下型地震などの大規模広域災害・津波等にも対応できる防災関連諸制度を構築することである。既存の復興まちづくり関連諸制度では、持続可能性、コミュニティ（文化）、生活と生業の再生等の観点から、大規模かつ広域の津波災害に対して十分に対応できない。そこで、防災の関連諸制度が大規模広域災害・津波等に対応した形の体系になっているか否か、課題と問題点がどこにあるのかについて、東日本大震災の実態に照らして実証的に検証することにより、関連諸制度の改正の方向と運用のあり方についての政策提言をまとめる。

## (4) 報告書の構成

本報告書は全4章から構成される

第1章は「総論」である。2011年の震災発生からもうすぐ5年を迎える節目の段階で、改めて震災の発生から現在までの経緯を簡潔にまとめなおしている。また、過去のWSAで行われてきた研究を踏まえつつ、我々がどのような方向性を持ち、どのような目的を持って研究を行っているのかについて、先行研究と関連させる形で説明している。

第2章は「現状把握」である。我々がヒアリングの対象とした被災自治体に関する基礎的なデータ及び復興まちづくりにおける諸課題をまとめている。

第3章は「課題の抽出と課題解決の方向性」である。第2章でまとめた内容のほか、被災自治体その他関連機関へのヒアリングや文献調査をもとに、復興まちづくりにおける「土地利用」、「住まい」、「産業・雇用」に関する課題の抽出と課題解決に向けた方向性をまとめている。

第4章は「復興まちづくりにおける提言」である。第3章で挙げた課題解決の方向性をもとに、復興まちづくりにおける「土地利用」、「住まい」、「産業・雇用」の諸課題に対する政策提言を提示する。そして、検証作業を通じて政策提言の有効性を示すとともに、残された課題をまとめる。

## 第1章 総論

第1章は「総論」である。2011年の東日本大震災の発生からもうすぐ5年を迎え、現在は復興のフェーズにある。まずは、研究のキーワードである「復興まちづくり」を説明する。その後、先行研究を紹介するとともに、我々の研究の特色を明らかにする。最後に、復興まちづくりのフェーズにおいて用いられる主な事業手法について説明する。

### 1-1 復興まちづくり

現在、震災後にいかにまちを復興させていくかという「復興まちづくり」に向けた取り組みが行われている。東日本大震災の被災地では、復興に向けた各種事業が進められている。当該事業としては、防潮堤や道路等の公共インフラ整備、災害公営住宅整備事業、防災集団移転促進事業（以下「防集」という。）、津波復興拠点整備事業、被災市街地土地地区画整理事業（以下「区画整理」という。）などが主として挙げられる。各種事業の実施に際しては、一般に住民合意、事業計画の策定、事業用地に係る調査設計、用地の取得、そして工事という手順が踏まれる<sup>1)</sup>。今回のように被害が甚大であり生活基盤を失った住民が多く発生した災害からの復興にあたっては、被害者の生業や地域の産業再生の前提として早期の住宅再建が求められる。

### 1-2 過去のWSAの成果

#### (1) WSA2011の成果

##### ①問題意識

WSA2011は、東日本大震災において市町村機能の喪失（陸前高田市・南三陸町）や、町長の死亡（大槌町）、県庁との連絡途絶など、地方公共団体の対応能力を大きく超える事態が続出した事態を重視した。その中から特に、応急期・復旧期における的確な対応の実現を問題意識とし、補完性の原理を応用して「国が災害応急対策に積極的に関与すべき」という方向性で提言を行った。

##### ②提言と制度改正

具体的には、以下の2点、イ)円滑な初動体制の実現・各行政主体の役割の明確化と、ロ)災害救助法による被災者支援制度の改善に重点をおいて研究を行った。

##### イ)円滑な初動体制の実現・各行政主体の役割の明確化

###### i 行政機関や実働部隊の連携の強化

東日本大震災により、多くの東北太平洋沿岸部で著しく甚大な被害が発生したことにより、初動期において、災対法の規定が前提としていた被災市町村からの支援要請ができない、出てこない状況に陥った。そのため行政組織が被災地域の状況を覚知するまでに対応の遅れが生じた。また、地方整備局や自衛隊、消防、警察、日本赤十字といった実働組織による広域的な支援による救助活動が多くの人命を救ったことを受け、円滑かつ迅速な初動対策を行うために行政機関や実働部隊の連携の強化を提言した。

###### ii 円滑な避難実現と物資輸送の必要性

また、広域大規模災害時の避難は国民一人ひとりによる自助努力によってなされるものとして、被災者の早期かつ円滑な避難の実現の必要性がある。輸送については、「くしの歯作戦」による道路啓開が救助活動の迅速化だけでなく、その後の人・物資の行き来を促したという教訓から、被災地域への交通輸送ルートの早期確保、そして物資輸送の円滑化を訴えた。

###### iii 役割の明確化

さらに、自治体、国のみならず住民やコミュニティにも災害対策の役割があるとして、それぞれの主体ごとにフェーズや災害の規模に合わせた役割の明確化の必要性を訴えた。

##### ロ)災害救助法による被災者支援制度の改善

###### i バウチャーの導入

WSA2011では、被災者支援制度についても改善を提言した。現行の災害救助法では、災害直後に市場が機能していない状況を想定しており、また災害支援による私有財産形成を防ぐ目的もあって、被災者

に直接現金を支給する現金給付を行わず、原則として現物給付による救助を規定している。しかし、被災直後の応急段階から復旧段階に移行するにつれて、被災者の生活の状況やニーズも多様化し、また、現物給付にかかる事務コストの負担などの観点から、たとえば避難所において食費補助として現金給付ではなく、チケット制のバウチャー方式を取り入れるほか、住居における借り上げ民間賃貸住宅の家賃補助バウチャーを取り入れることによって、家賃補助を行う際の入居計画を、入居者・業者・行政の三者契約から業者と入居者と貸主のみ交渉で可能にするといった提言を行った。

#### ii 仮設住宅・応急修理の復旧期の位置づけ

加えて、WSA2011は、救助法が短期一過性の災害を前提とした必要最低限の支援を定めており、初動期、応急救助期、復旧期というような時系列的な区分がないことを指摘した。具体的には救助法第23条の救助の中で、「仮設住宅」「応急修理」の規定を削除して、仮設住宅や応急修理を応急期から復旧期に位置づけ総合的な支援制度の必要性を論じた。

### ③成果

WSA2011の提言は、平成24年（2012年）以降の法改正に通じている点が見受けられる。まずは災対法における国の権限強化といった内容は、平成24年（2012年）、平成25年（2013年）の災対法の改正にも「大規模広域災害に対する即応力の強化等」といった内容で反映されている。また、救助法改正の必要性については、所管が厚生労働省から内閣府に移行しといった変更があるなど、今後も現行の救助法による災害救助施策が真に被災者を救済するかの検討が行われていくと考えられる。

## (2) WSA2012の成果

### ①問題意識

WSA2012では復旧・復興のフェーズにおける問題を研究した。岩手県と陸前高田市、宮城県と南三陸町・気仙沼市・石巻市・仙台市といった昨年度から引き続きヒアリングを受け入れてくださった地方公共団体に加え、女川町や石巻市雄勝総合支所・牡鹿総合支所に対してもヒアリングを実施した。また、沿岸部の水産加工事業者、労働局やハローワーク、被災住民といった多くの主体から聞き取り調査を重ねることにより実証研究を行い、「地方主体の復興」・「コスト意識をもった復興事業」の必要性を指摘した。

### ②提言と制度改正

WSA2012では、被災自治体と国の役割とのバランスをはかりつつ、今後発生しうる災害にも柔軟に対応できる法制度を整備するために、復旧と復興の入り口までの政策提言を行った。具体的には住居・まちづくり・雇用の観点において提言を行ったため、以下詳細を紹介する。

#### イ) 住居

救助法において、応急仮設住宅の支給規定が存在しているが、この仮設住宅は中小規模・一過性災害を想定しているため、災害発生後一定期間の使用に耐えうるものでしかない。さらに一度給付すれば救助法としては「救助完了」とみなされるために、応急期にとどまらず、復旧・復興時に至るまで住宅の提供を必要とする場合において、仮設住宅を救助と位置付けることは議論の余地がある。そこで、WSA2012は災害救助法から仮設住宅の規定を外し、「仮設住宅法（仮称）」を新たに制定することで、復旧・復興期に至るまでの住宅提供を可能にする必要があるという提言を行った。さらに、仮設住宅の一つの形態である「借上げ民賃」について入居してから原則2年程度経過後には、被災者に対するバウチャー制度を用いた家賃補助制度を提唱し、激変緩和期間を設けたうえで、従来の市場家賃へのソフトランディングすることを提言した。また、従来の応急仮設住宅と、災害公営住宅などの恒久住宅との中間的な存在である仮設公営住宅を、いわば準恒久住宅として位置づけ、その制度構築を試みた。

#### ロ) まちづくり

まちづくりの分野においては、居住域の集約を行う必要性を訴えた。一定の必要性が認められる場合には、制度本来の扱いでは災害危険区域とすべき土地であっても災害危険区域指定を解除して、その地にかさ上げ等防災上必要な整備を行うといった提言を行った。災害復旧事業に関する制度は原則災害復興事業へ適用できないことを受けて、復興まちづくり交付金・復興特例債の創設といった持続可能かつ柔軟な復興予算制度構築の必要性を論じた。

#### ハ) 震災後の状況変化に応じた雇用対策の実施

東北の沿岸被災地域において、震災によって一時的に職を失うこととなった水産加工業や漁業従事者が、がれき処理などの緊急雇用基金による建設業就労期間を終え、再就労を行うにあたって復旧・復興のフェーズごとにどのような対策が必要であるかを検証した。また、石巻市の水産加工に従事する女性労働者の雇用の維持とコミュニティの再生を図る目的で、被災した中小企業等のグループに対して事業費の4分の3を支給するグループ補助金における共同財を利用した福利厚生向上の提言を行ったほか、グループ補助金を受給した事業者への事後チェックを強化する必要があることを提示した。その他、行政、商工会議所、民間各種セクター間の総合調整の必要性和市町村が県と国との二つの組織との調整が必要だったことを踏まえた二重行政の制御や、広域大規模災害時における産業・雇用対策の法制度上の確立についても提言を行った。

## 二) 復興における財源

以上3つのテーマからの提言を実現させるための財源の確保として、東日本大震災からの復興に係る新たな国庫補助及び地方財政措置の提言を行った。具体的には復興に関するまちづくり事業全般に適用可能な「復興まちづくり交付金」及び復興に関する特別の地方財政措置として「震災復興特例債」の創設を提言した。

## ③成果

WSA2012の提言内容は、現在様々な法改正に通じている点が見受けられる。災対法における理念規定の追加や、大規模災害復興法の成立がある。今後の災害法制においても、各提言が改正に反映されることを期待したい。

## (3) WSA2013の成果

### ①問題意識

WSA2013では復興・予防のフェーズにおける問題を研究した。ヒアリング先としては、東北地方整備局、宮城県、宮城県収用委員会、岩手県のほか、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、石巻市、東松島市、仙台市、奥尻町、南三陸町、女川町がある。また、加美町において、地域防災計画に関する調査研究も行った。基礎文献、現地視察、ヒアリング調査等を通じ、災害対策の持続可能性、予見可能性の確保、自助・共助の重要性和防災計画への住民の関与の必要性を指摘した。

### ②提言と制度改正

WSA2013では、被災地の復興を前進させる政策のあり方について既存制度の見直しの検討を行うとともに、今後起こり得る災害に対する予防政策のあり方の検討も行った。その際に、異なる主体が担うそれぞれの役割とその分担のバランスについて慎重な検討を行い、首都直下の地震や南海トラフ沿いの巨大地震・津波等、今後発生が予測される大規模な自然災害にも対応できる政策を提言することを心がけた。以下、全政策提言のなかから、提限復興財源及び被災者支援金、用地取得に関する政策提言の概要を紹介する。

#### イ) 復興財源・被災者支援金

大規模災害からの復興に関する法律においては、同第57条で「必要と認める場合、復興のための財政措置を行う」と定めている。しかし、将来の大規模災害において国の地方自治体への復興支援の予見可能性と迅速性を確保する必要がある。このため、大規模災害からの復興に関する法律により、具体的な財政支援についての明文規定を設け、「復興基金」の仕組みをあらかじめ制度化しておく必要がある。被災者支援金に関しても、各種支援制度の設立当初の趣旨と現在の実態が一致していないこと、被災者支援制度が複数あるため事務負担と不公平感が生じている。このため、被災者支援制度全体の改善を図る目的で、被災者生活再建支援制度と災害弔慰金を統合することが必要である。

#### ロ) 用地取得

区画整理において一旦仮換地指定を行うと、通常はそこで使用収益が可能となるため、仮換地の変更は困難であるとされている。このため、他の地権者との権利調整の観点から、事業全体での仮換地指定を待つことが求められてきた。しかし、東日本大震災からの復興まちづくりにおいては、被災者は仮設住宅等に居住しているため、従前地は使用収益されていない。それゆえ、仮換地の指定によって直ちに使用収益を開始する必要のない土地については、例えば従前地に先行的仮換地指定を行い、かさ上げ等の工事に着手したうえで、部分的に工事が完了した段階で、再度2度目の仮換地（二段階仮換地指定）

を行うことにより、その段階で使用収益出来るようにすることで、早期の事業着手を図ることが可能となる。この提言は、国土交通省都市局市街地整備課長通知（2014年1月）により実現可能とされた。また、防集における土地収用法の適用は、50戸以上の一団地の住宅施設の用に供するための土地の取得に限定されていた。しかし、東日本大震災における防集移転は、50戸未満のものが件数ベースで78%、戸数ベースでも25%存在しており、50戸以上の要件では十分に対応できない。そのため、50戸未満の小規模な防集に対しても収用適格事業とすることにより、不明裁決等で取得することが可能とするようにすべきであると提言した。そして、土地収用法第123条に基づく緊急使用の場合、裁決が6か月までに下りなかった場合に起業者に原状回復義務が生じた。そのため、運用変更による要件緩和で申請の前倒しを認め現実的に遅れる前に使用許可を認めること、緊急使用の期間更新を認めるように法改正を行い起業者の原状回復義務の発生リスクの軽減を図ることを提言した。上記2つの提言に関しても、2014年4月の東日本大震災復興特別区域法の一部改正により実現している。

#### ハ) 津波用防災集団移転促進事業（仮称）の創設

防集は、本来は広域大規模な津波災害への適用を想定した制度ではないため、様々な問題が生じている。例えば、防集では移転者が行い宅地購入や住宅建設に関して利子補給が認められるが、区画整理では当初利子補給の制度がなかった。このため、住宅建設支援格差が発生し、防集への希望が課題となり、造成して公募しても応募が少ないという現象が生じている。また、移転先地の取得、造成工事については、国の100%負担とされたため、戸当たり5,000万円から8,000万円程度と非常に造成経費のかかる事業となっている。その他、移転先地の高台の多くは山林であり、林業の衰退等により相続手続きがなされていない土地が多い。このような問題点の発生原因の多くは、既存の制度を活用するしかなかったために生じたものである。そこで、これまでの検討を踏まえ、津波災害用の新たな防集を提言する。制度の柱として、以下3つを概説する。

第一に、移転先地について、起業者たる行政に収用権を付与する。これにより、住宅を失い仮設住宅で生活している被災者に対する早期の宅地供給及びその前提となる事業用地の確保を図る。

第二に、移転元地について、従来制度における利用制限を緩和し、企業等への土地の譲渡や交換などを認めるとともに、防潮堤等の防災施設の整備に合わせて災害危険区域の指定を解除することを可能とする。これにより、災害危険区域内部における土地の有効な活用と管理を促し、事業後の地域の持続可能性向上を図る。

第三に、防集にかかる財政措置について、現状の手厚い利子補給および造成費用の補助を減額する。これにより、行政と移転住民双方にとって過度な適用を抑制するとともに、他の復興まちづくり事業との均衡を図る。

### ③成果

前述したとおり、WSA2013の提言内容の多くは、様々な法改正によって実現している。残りの各提言に関しても、今後の災害法制の改正に最大限反映されることを期待する。

## 1-3 先行研究

復興まちづくりの諸制度の実態を把握するために、先行研究として以下の著書、論文を参照した。

### (1) 島田明夫「公共政策大学院における災害法制の研究と復旧・復興への提言」（2012）（稲葉馨他編『今を生きる 東日本大震災から明日へ！復興と再生への提言 3 法と経済』）（東北大学出版会）

<概要>

i 復興計画の策定に当たっては、復興のグランドデザインをどうするかが大きな課題である。グランドデザインを欠いた復興では、財政支援の手厚い現状復旧に重点がおかれ、地域全体として被災地に最も適した復興ができなくなる可能性が大きい。これらの地域においては市街地をどのような形で復興するのかについて、新たな災害予防の観点を含めて検討する必要があると考えられる。

ii 災害復興計画は、被災自治体の将来のグランドデザインを含むものであり、地域の新たなまちづくりの方向性を定めるものであるが、新たな災害予防対策も含めて、基本的に被災地の地域住民の合意に基づいて自主的な判断で決めるべきであると考えられる。

### (2) 長峯純一「復興事業の進め方に見る計画行政の限界」（2015）（『計画行政』38巻2号）

<概要>

- i 従来の縦割り行政の壁が色濃く残ったままの補助金申請と災害査定によって、膨大な予算が消化しやすいところから優先的に使われている。
- ii 被災地では、本当に必要な復興事業を申請することができず、国が用意した復興メニューに無理やり合わせる形で復興事業を考え、予算をとってくるのが先決になっている（中略）。復興事業をつなぎ合わせ、どのようなまちを再生するかというヴィジョンづくりは、時間的制約もあり、不完全なままである。

**(3) 加藤孝明「これからの防災まちづくり」(2015) (大西隆他編『東日本大震災復興まちづくり最前線』) (学芸出版社)**

<概要>

被災地の自由を奪う復興事業において、「被災者主義」を実現するためには、

- i 縦割り事業を地域でつなぐ総合性確保の環境づくり
  - ii プランニングと参加プロセスに時間を確保するマネジメント
  - iii 専門家の投入仕組み
- が重要となる。

**(4) 佐々木晶二「東日本大震災以降に成立した復興関係法等から見た復興まちづくりの再検証」(2014) (『Urban Study vol. 58』)**

<概要>

①津波対策としての実施すべき区画整理のあり方

- i 低地部分は防集として、希望者の土地を市町村が買収して、区画整理の施行地区である盛り土地区又は高台に造成された土地を、低地の土地を売却した地権者が購入するという対応をすべきである。
- ii 区画整理の施行地区は、現地再建の意向等を随時把握して、施行地区の減少に努めることが適当である。

②海岸保全施設（防潮堤等）の高さと復興まちづくりの計画調整について

- i 国土交通省、農林水産省の課長通知によって、高頻度は数十年から百数十年に一度の津波については、海岸保全施設で対応するように通知がなされた。これにより人命は助かるという枠組みができたといえる。
- ii 低頻度の津波については、地域防災計画、都市計画で対応するように通知された。後者に対しても、地区防災計画を策定し、地区住民や事業者の共助によって、少なくとも人命は助かる枠組みができたといえる。
- iii 既往最大津波での避難計画を地区防災計画で策定しておくことによって、住民や事業者の不安を抑制しつつ、早期の生活や事業の再建を進めることが可能になる。

③防集で市町村が取得した移転促進区域内の土地の集約手法について

- i 被災自治体にとって簡便で、かつ、地権者に譲渡所得税等がかからない形で土地を集約化できる制度の構築が必要である。
- ii 任意に公有地と私有地を交換する場合、居住用財産の買い替え特例が使えず、譲渡所得税がかかる可能性がある。

**(5) 姥浦道生「被災後1年半の復興計画の実態と課題」(2013) (大西隆他編『東日本大震災復興まちづくり最前線』) (学芸出版社)**

<概要>

- i 東日本大震災の復興が、津波防災性を都市計画として優先している状況に対し、住みづらいまちには人が住まなくなる「自壊的衰退リスク」を招いている。
- ii 低い堤防の推奨や高台移転反対などの極論に走るのではなく、リスクマネジメントの「回避」、「低減」、「受容」の手法を組み合わせた経済的優位性を考えるべきである。

**(6) 浅見泰司「震災復興と都市計画」(2011) (『日本不動産学会誌 No. 97』) (日本不動産学会)**

<概要>

非常に多くの被災地を抱えている今、地域による不公平性が発生しないように大きな復興原則を定めておく必要がある。また、都市計画と復興まちづくりの観点から、以下 8 点の原則が重要であると指摘している。

- i 持続性原則：長期的な状況の変化を見通した復興
- ii 適合性原則：規模・密度に適合した復興
- iii 効率性原則：無駄な開発をおさえる
- iv 迅速性原則：迅速性を重視した復興
- v 多様性原則：個々の諸事情の多様性に配慮した復興
- vi 明確性原則：わかりやすい復興
- vii 多重性原則：安全施設の多重性
- viii 公平性原則：支援の公平化・共通化

## **(7) 中島直人「三陸海岸都市の都市計画/復興計画アーカイブ」に学ぶ(2012) (『都市計画 No. 299』) (日本都市計画学会)**

<概要>

「三陸海岸都市の都市計画/復興計画アーカイブ」は、日本都市計画学会が作成した、ウィキを利用したシンプルなスタイルのデジタル・アーカイブである。このアーカイブ構築の経験を活かして、これからの防災、都市計画にどのような貢献ができるかが問われている。「防災・復興技術を知る」「被災した都市や地域を知る」の両方の観点から、今後の課題、展望を述べている。

- i 現状を相対化するための視点の設定と提供
- ii 全国都市計画履歴データベースの構築
- iii アーカイブの地域還元による「環境知」育成

### **1-4 本報告書の特徴**

#### **1-4-1 土地利用**

##### **(1) 土地の再配置**

津波により被災した住宅の再建にあたっては、大きく二通りの手法が考えられる。一つは、「現地再建」であり、もう一つは「内陸・高台への集団移転」である。多くの被災自治体がこの二つの手法を用いた復興事業を進めている。我々は、行政、住民相互にとってより良い復興事業のあり方を考察した。

##### **(2) 災害危険区域**

東日本大震災の特徴の一つとして、津波で浸水した土地がそのままでは使えないということが挙げられる。実際、津波等の危険性の著しい区域の大半が「災害危険区域」に指定されており、住宅建築が大きく制限されている。我々は、一定の安全性を確保することを条件に、災害危険区域内でも住宅建築を可能にすることを考察した。

#### **1-4-2 災害公営住宅**

##### **(1) 災害公営住宅の県による広域調整**

被災者の生活再建が進むにつれて、①隣接市町村の災害公営住宅に入居を希望するケース、あるいは、②震災を機に沿岸部から内陸部に避難した被災者がそのまま定住を希望するケース、が増えている。このような事態に対して、災害公営住宅の新たな建設が求められる被災市町村単独では十分に対応することができない。例えば、意向調査の結果、被災市町村に割り当てられている災害公営住宅の「上限戸数」(後述)を上回るニーズが把握された場合、追加の「余剰枠」(後述)が割り当てられなければ、災害公営住宅を新たに建設することができない。また、沿岸部からの人口流出を招くおそれがあるため、内陸部に災害公営住宅を建設することは一部の地域を除いて見送られてきた。しかし、震災から約 5 年が経過した現在、沿岸部への帰還を原則とする政策を見直す動きが存在する。以上のような状況を踏まえ

て、我々は、被災者一人一人の生活再建を支援するために、災害公営住宅の建設における被災市町村の限界を県による「広域調整」で調整・補完することを検討した。

## (2) 災害公営住宅における福祉機能の拡充

現在、国や被災自治体を中心となり、被災者の住まい再建のために様々な復興事業を進めている。しかし、震災から5年を迎えようとしているが、未だに応急仮設住宅などの暫定的な住まいから恒久的な住宅へ移転することができていない被災者が数多く存在している。その要因は、行政機関による宅地引き渡しや、災害公営住宅供給スピードの遅れといった側面もあれば、被災者の持つ極めて多様な事情といった側面もある。応急仮設住宅に残されている被災者の事情の一つとして、自立再建が難しい高齢者を取り残されていることが挙げられる。また、高齢者は応急仮設住宅にて市町村や社会福祉法人、ボランティア等の手厚い福祉サービス支援を受けているが、災害公営住宅へ移転すると住民が散り散りになってしまい、応急仮設住宅で受けていた支援の手も遠ざかってしまう。また、仮設住宅と災害公営住宅とでは、支援のための資金や支援を行うためのスペースにおいて差があるために、仮設住宅から災害公営住宅に移転した後の福祉サービスに不安を感じる被災者も存在している。

そして、応急仮設住宅から災害公営住宅へ移転したとしても、福祉サービスを必要としている高齢入居者がすぐに福祉施設等へ移転することで、災害公営住宅に空きが発生してしまう。そのため、災害公営住宅における福祉機能を拡充させることにより、福祉施設にすぐに移転することを減らす取り組みが必要である。

### 1-4-3 産業・雇用

#### (1) 産業・雇用

土地利用においては土地利用のユーザーとしての産業が不可欠であるとともに、住まいに関する立地選択時には生業が大きな要因を占める。つまるところ、復興まちづくりと産業・雇用は切っても切れない関係であるため、産業・雇用を検討するに至った。そして、沿岸被災自治体の産業復興のみならず、都市計画の見直しや内陸部との産業連携等、県単位の広域的な産業政策・雇用政策も合わせて検討した。

### 1-5 復興まちづくりにおける主な事業手法・税制等

#### 1-5-1 土地区画整理事業

##### (1) 制度の概要

土地区画整理事業は、都市計画区域内の土地について公共施設の改善及び宅地の利用の増進を図るために行われる、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設または変更に関する事業である（土地区画整理法第2条）。被災市町村における復興まちづくりにおいては、原位置での復興を基本としている地区において適用することや、移転の受け皿となる市街地を整備する際に適用することが想定されている。そして、防災上安全な宅地を確保する観点から、これらの地区に隣接する丘陵地と一体的に整備することや、必要に応じて津波に対しての防災上必要な市街地の嵩上げ（盛土）が行われている。

##### ①減歩

公共施設が不十分な区域では、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ほか、その一部を売却し事業資金の一部に充てる。減歩のうち、公共用地が増える分に充てられる分が「公共減歩」、事業資金に充てられる分が「保留地減歩」である。

##### ②事業資金

事業資金は、保留地処分金のほか、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、区画整理後の宅地の面積は従前に比べ小さくなるが、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。

### ③換地

減歩によって生み出された公共用地あるいは保留地を換地計画で定められた位置に集めることに伴い、従前の宅地はその面積を減少させたうえで新しい位置に移動する。この従前の土地に代わるものとして交付される宅地を「換地」と呼び、換地を定める処分を「換地処分」という。

### ④照応の原則

換地計画で換地を定めるにあたっては、「照応の原則」により換地間に不公平が生じないようにされている。しかし、換地の設計によって多少の不均衡は生じる可能性もあるため、換地を定め、または定めない場合において不均衡が生じると認められるときは、従前の宅地及び換地の位置、地積、水利、利用状況、環境等を総合的に考慮・判断して、「清算金」が徴収または交付される。

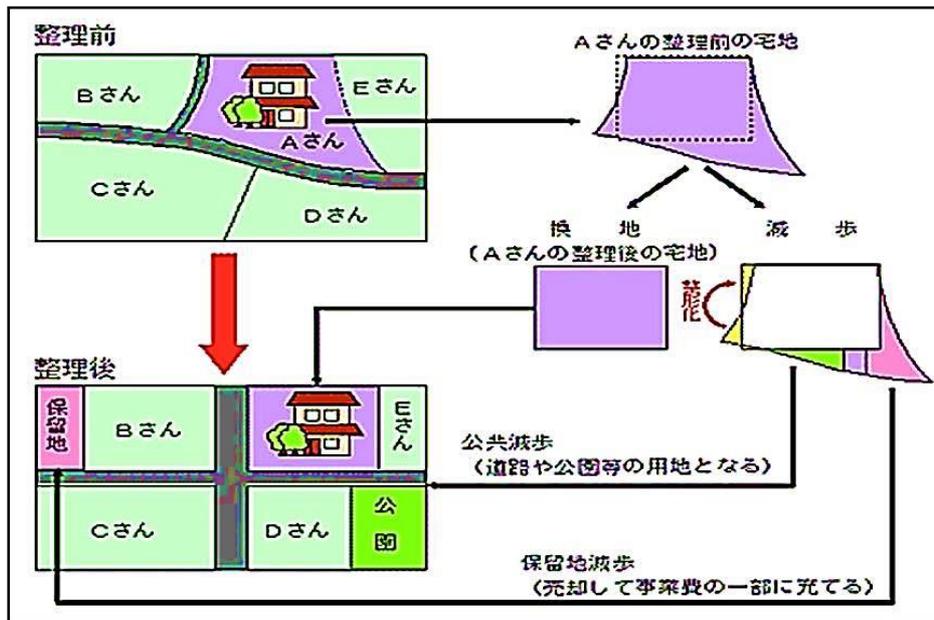


図 1-5-1 土地区画整理事業の概要

出典：国土交通省 HP

### ⑤減価補償地区における土地区画整理事業

施行後の公共用地率が大きい地区等においては、宅地の利用価値が高くなり平均単価は上がるものの、宅地の面積の減少が大きく、地区全体の宅地総価額が減少する。このような地区を「減価補償地区」といい、宅地総価額の減少分が「減価補償金」として地権者に交付される。実際の事業では、減価補償金相当額をもって宅地を先行買収し公共用地に充てることにより、従前の宅地総価額を小さくし、減価補償金を交付しなくて済むようにしている。

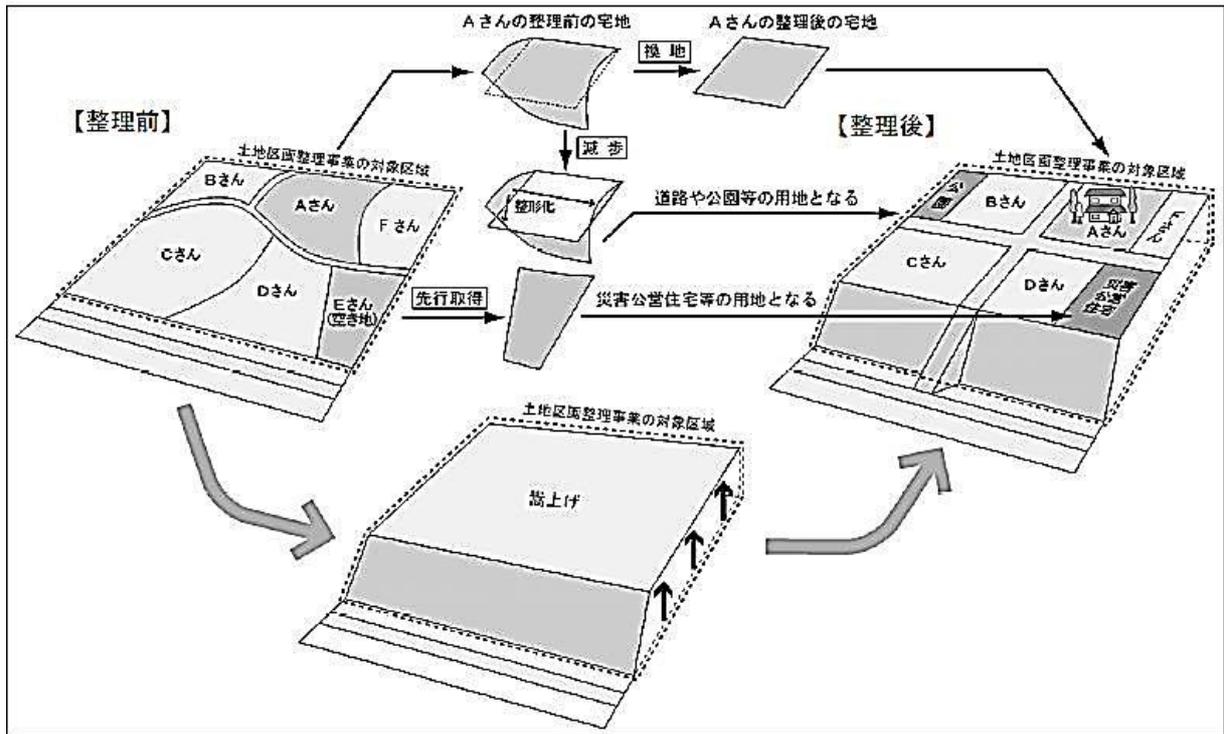


図 1-5-2 減価補償地区における土地区画整理事業  
出典：国土交通省 HP

## (2) 土地区画整理事業の施行者

区画整理の主な施行者は大きく「民間施行」と「公的施行」に区別される<sup>2</sup>。

### ①民間施行

個人、土地区画整理組合、区画整理会社の 3 種類がある。「個人」には、一人施行と共同施行がある。一人施行の区画整理は、宅地について所有権又は借地権を有する者、又は所有権者又は借地権者の同意を得た者（法人を含む）が一人で施行する。共同施行の区画整理とは、宅地について所有権又は借地権を有する者、又は所有権者又は借地権者の同意を得た者が、数人共同（7名未満）で施行する。「土地区画整理組合」は、ある一定の区域を施行地区と定め、その施行区域内の土地について所有権又は借地権を有する者（7名以上）が組織して施行する。「区画整理会社」は、宅地について所有権又は借地権を有する者を株主とする一定の要件を満たす株式会社で、その所有権又は借地権の目的である宅地を含む一定の区域の土地について区画整理を施行する。

### ②公的施行

地方公共団体、行政庁、公団等が挙げられる。「地方公共団体」は、都道府県又は市町村が、施行区域内の土地を施行地区とする区画整理を都市計画事業として施行する。「行政庁」は、国にとって重要な施設の整備や災害復興などで急施を要すると認められる場合に、国土交通大臣、都道府県知事、市町村長が施行する。「公団等」は、宅地の供給等を目的として、都市基盤整備公団、地域振興整備公団、地方住宅供給公社が施行する。

<sup>2</sup> 千葉県市街地整備推進協議会 資料 <http://www.chiba-sss.jp/kukakuseiri.html> 参照

## 1-5-2 防災集団移転促進事業

### (1) 制度の概要

#### ①概要

防災集団移転促進事業は、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的移転を目的とした事業である。そのため、被災市町村における復興まちづくりにおいては、浸水区域の住居を集団移転させて非居住系の土地として利用する場合等に適用することが想定されている。防集では、地方公共団体が、移転先となる住宅団地を整備し、当該宅地を被災者に譲渡もしくは賃貸する。また、住宅団地に移転する者は、購入等をした宅地において居住する住宅を建設もしくは購入する。この際、地方公共団体は、自らが実施する住宅団地の整備費を負担するほか、住宅団地への移転費用や宅地等取得に係る利子相当額の助成を行う。

#### ②諸経費について

これら地方公共団体にかかる諸経費について、防集法により、例えば住宅団地における住宅建設等の補助として、一戸当たり最大 406 万円の利子補給額の国庫補助が行われる。なお、防集法による措置とは別に、移転先用地を譲渡した者に対して特定住宅地造成事業等のために土地等を譲渡した場合の譲渡所得の特別控除として、所得税に係る 1,500 万円の控除が適用される（租税特別措置法第 34 条の 2 第 2 項第 3 号イ、都市計画法第 29 条）。

#### ③移転促進区域内の宅地及び農地の買収について

また、移転促進区域内における宅地等に関して、地方公共団体は買収を行うことができる。住宅団地に移転する者にとって、当該買収は再建資金を確保することに資する。移転促進区域内の宅地等の買収に関しては、東日本大震災復興交付金交付要綱において以下のような規定が存在する<sup>3</sup>。

##### <移転促進地域の宅地及び農地の買収に関する事業>

- 1.移転促進地域に所在するすべての住宅の用に供されている土地（現に住宅の用に供されている土地及び東日本大震災により消滅した住宅又は当該災害により損壊したため取り壊した住宅の用に供されていた土地等をいう）を買い取ること。
- 2.当該事業により取得した土地を譲渡し、交換し、又は担保に供してはならないこと。
- 3.当該事業により取得した土地の区域を、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 39 条第 1 項の災害危険区域として、建築禁止である旨を条例で定めるとともに、当該区域に係る防災植林その他の措置を講ずること。

1 については、津波災害からの復興にあたり、移転促進区域において災害危険区域の建築制限に係る条例が許容する建築物（例えば一定の構造耐力を有する水産加工業関係の事業所や商業施設等）が立地することも想定される。この場合、既に立地意向を表明している企業等が存在するのであれば、土地売買は被災者と当該企業等との間で直接行うこととし、防集事業の復興交付金を活用した当該用地の買取りは行わないことが望ましいとされる。仮に、防集事業の復興交付金を活用して買い取った土地を企業等に売却する場合には、当該土地の買取りに係る国費相当額を国庫に返還することが必要とされている。2 について、防集事業では、移転促進区域内の宅地等の取得費を国庫補助対象とするためには、取得した土地の区域を「災害危険区域」に指定し、条例により建築制限を行うことが要件となっている。

##### <建築基準法>

###### （災害危険区域）

- 第 39 条 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禁止その他の建築物の建築に関する制限で災害防災上必要なものは、前項の条例で定める。

<sup>3</sup> 東日本大震災復興交付金交付要綱附属編 <http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/youkou23.pdf>  
参照

建築基準法第 39 条に基づく条例を制定する際には、必ずしも全ての建築物の建築を禁止する必要はない。条例による建築制限の内容については、「風水害による建築物の災害防止について（昭和 34 年発令第 42 号）」及び「津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について（技術的助言）（平成 23 年 11 月 17 日国住指第 2570 号）」（以下、両方を併せて「技術的助言等」という。）を参考にきめ細かな対応を図り、土地の有効活用と被災地の復興を阻害することがないように留意することが重要であるとされている。また、住居の集団的移転が行われた後に、再び津波等の災害に対して脆弱な構造の住宅が建設されることがないように、移転跡地を建築基準法第 39 条第 1 項に基づく災害危険区域に指定し条例による建築制限を行う。その際、移転促進区域の設定と災害危険区域の指定の順序には特に定めはなく、事業を実施しやすい方法で行うことが可能である。

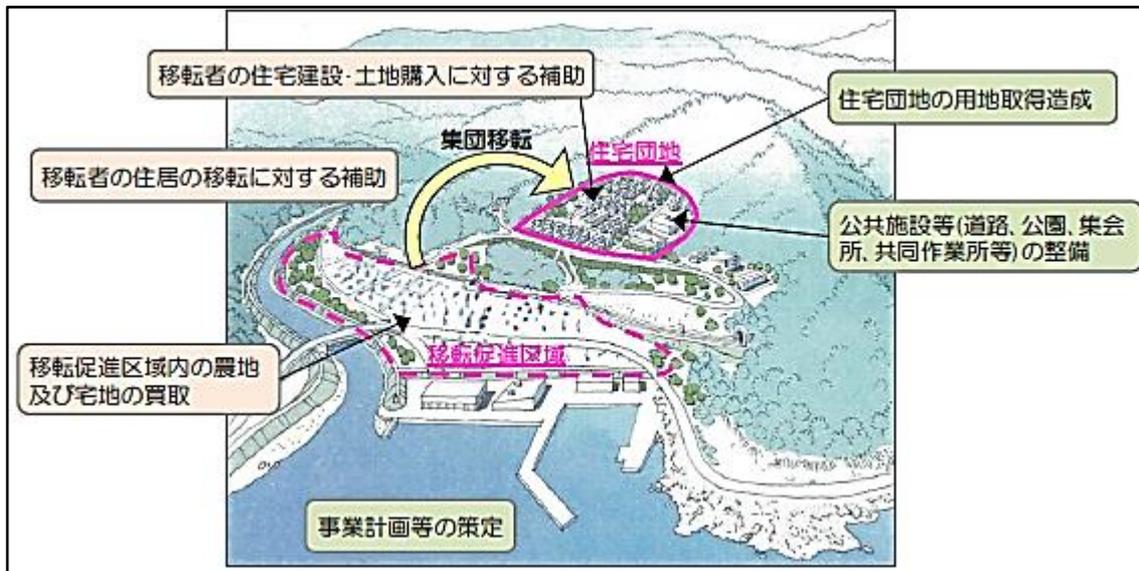


図 1-5-3 防災集団移転促進事業のイメージ  
出典：国土交通省 HP

東日本大震災による被害を受けた地域については、移転先の住宅団地の最低規模が 10 戸以上から 5 戸以上に緩和されたほか、住宅団地に関連する公益的施設の用地取得造成費を補助対象に追加したり、一般地域よりも高い補助基準額（「特殊土壤地帯」と同様）を適用したりする等の措置を講じた<sup>4</sup>。

### 1-5-3 災害公営住宅整備事業

「災害公営住宅」とは、災害により住宅を失い、自ら住宅を確保することが困難な者に対して、安定した生活を確保するために、公営住宅法第 8 条第 1 項の規定による国の補助を受けて建設、買取りまたは借上げ等をする公営住宅をいう。仮設住宅が応急的、一時的な利用を目的としているのに対して、災害公営住宅は恒久的な利用を目的としている。以下、一般的な公営住宅と災害公営住宅の違いについて説明する。なお、災害公営住宅は一般災害の場合と激甚災害の場合との違いにより指定要件等が異なる。

#### (1) 指定要件

公営住宅には特段の定めはない。災害公営住宅においては、一般災害の場合、災害要件は被災地域で 500 戸以上の住宅が滅失したこと、地域要件は一市町村の区域内で 200 戸以上又は全住宅の 1 割以上が滅失していることとされる（公営住宅法第 8 条第 1 項）。激甚災害の場合、被災地全域で概ね 4,000 戸以上の住宅が滅失したこと、地域要件は 100 戸以上又は全住宅の 1 割以上が滅失した市町村であることとされる（激甚災害法施行令第 41 条）。

#### (2) 入居要件

##### ① 同居親族

<sup>4</sup> 国土交通省資料 [http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7\\_1.html](http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html)

公営住宅の入居要件は同居親族がいること、現に住宅に困窮していること、収入部位 5%以下であることとされる（公営住宅法第 23 条）。災害公営住宅においては、一般の災害の場合、災害発生の日から 3 年間は当該災害により住居を失った者であること、同居親族がいること、現に住宅に困窮していること等が要件とされる（同法第 24 条第 2 項、及び第 23 条第 2 号ロ）。激甚災害の場合には、災害発生の日から 3 年間は、当該災害により住宅を失った者であること、現に住宅に困窮していることが要件とされる（被災市街地復興特別措置法第 21 条、公営住宅法第 24 条第 2 項）。

## ②災害公営住宅の整備

災害公営住宅の整備については、公営住宅法で特別の規定がなされている。災害という特殊性と緊急性を踏まえ、通常の公営住宅の整備よりも手厚い国庫補助がなされている。例えば通常の公営住宅整備に関わる国庫補助率が 1/2 である（公営住宅法第 7 条）のに対し、災害公営住宅の建設等に関する費用については、国が 2/3 を補助することとされる（公営住宅法第 8 条 1 項）。また、公営住宅法第 8 条の災害にあたる場合には「住宅共用部の工事費等（同法第 9 条）」の補助率「三分の二」を「五分の四」に嵩上げするなど、より手厚い補助が行われている。激甚法の指定を受けた場合においては、国の補助率がかさ上げされる。さらに、本震災において特区法の復興交付金を活用する際には、公営住宅法第 8 条 1 項の国の補助とみなすことが定められており（同法同条 6 項）、公営住宅法の補助スキームがより一層手厚くなっている。

## ③東日本大震災の特例措置

今回の東日本大震災では、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した<sup>5</sup>。

- 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 を耐用年限の 1/6 に緩和、譲渡対価の用途の拡大：地域住宅計画に基づく事業を追加）

### 1-5-4 漁業集落防災機能強化事業

漁業集落防災機能強化事業とは、被災地の漁業集落において安心・安全な居住環境を確保するために、地盤のかさ上げ、生活基盤や防災安全施設の整備等を行い、災害に強く、生産性の高い水産業、漁村づくりを推進する事業である。住居の移転を目的とする防集とは異なり、これまでの居住地での住宅再建を基本とする。ただし、防潮堤の背後地に居住していた場合は、高台の住宅団地に移転することができる<sup>6</sup>。漁業集落防災機能強化事業における住宅再建の流れは以下の通りである。

<sup>5</sup> 復興庁資料 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

<sup>6</sup> 山田町復興まちづくり かわら版 第 4 号

[http://www.town.yamada.iwate.jp/20\\_fukkou/pdf/kawaraban/3-1.pdf](http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/kawaraban/3-1.pdf)

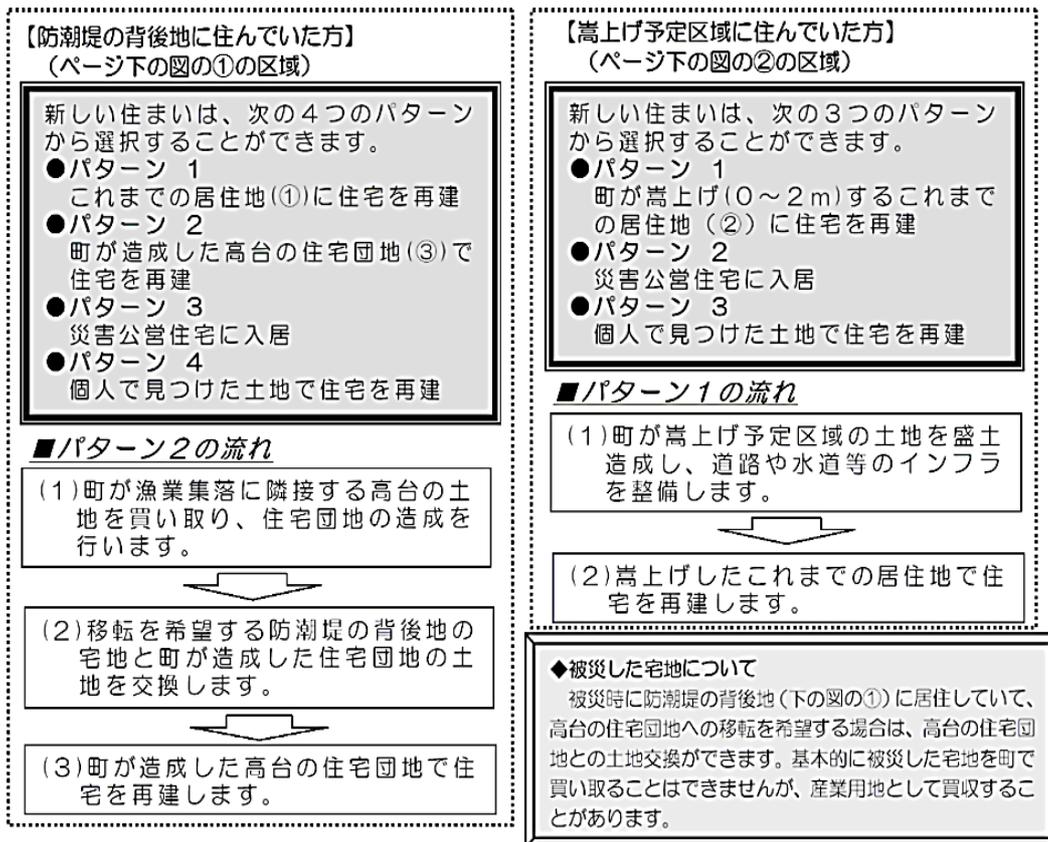


図1-5-4 漁集における住宅再建のパターン  
出典：山田町復興まちづくり かわら版 第3号

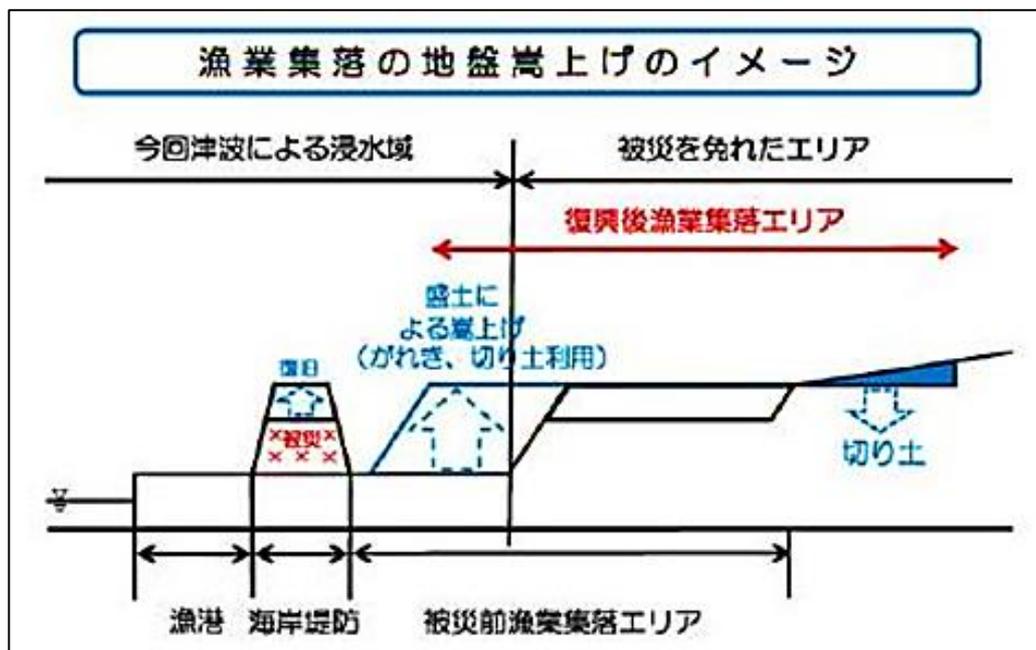


図1-5-5 漁集における地盤かさ上げのイメージ  
出典：復興庁資料<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 復興庁資料 <http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>

### 1-5-5 津波復興拠点整備事業<sup>8</sup>

#### (1) 概要

津波復興拠点整備事業とは、住宅、公益施設、業務施設等の機能を集約させた津波に対して安全な市街地を緊急に整備し地域の復興を先導することを目的に、津波防災地域づくりに関する法律第 17 条に規定された「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定された都市施設を整備する事業である。都市計画として定めるに際しては、復興計画において先導的に整備されることが望まれている地区であって、施設建築物の位置、規模等が定められる程度の段階にあればよいとされる。

#### (2) 収用権の付与

都市計画事業として実施することで収用権が付与され、譲渡所得の課税特例等（所得税の 5,000 万円特別控除等）が適用される形での用地買収が可能となる。このような特徴を踏まえ、他の事業（防集等）と適切に組み合わせて活用することで、事業全体としてより一層効果的な実施が可能になる。なお、津波防災地域づくりに関する法律において規定される「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」は、全国どこにおいても区域要件に基づいて都市計画に定めることが可能である。

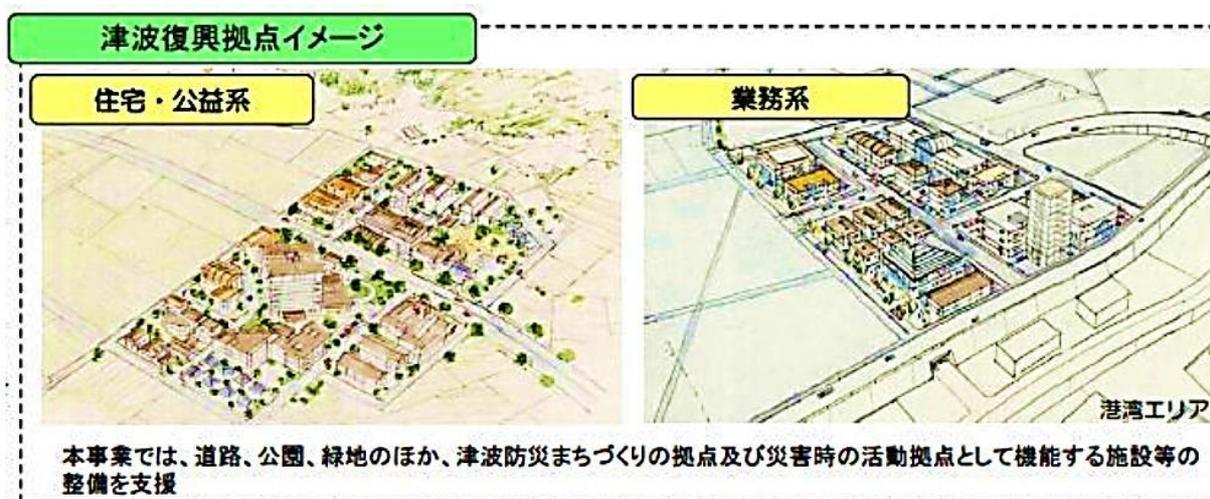


図 1-5-6 津波復興拠点整備事業の概要  
出典：復興庁 HP

### 1-5-6 がけ地近接等危険住宅移転事業

がけ地近接等危険住宅移転事業（以下「がけ近」という。）とは、災害の未然防止を図るため、自然災害の危険性の高い土地から居住者自身の自助努力による住宅移転を支援し、国民の生命の安全を確保することを目的とする事業である。事業主体は地方公共団体であるが、基本的には市町村とされる。対象区域は、「建築基準法第 39 条第 1 項又は第 40 条に基づく条例により建築が制限される区域」、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第 8 条に基づき指定された土砂災害特別警戒区域」等が挙げられる。採択要件は、「事業計画に基づく移転であること」、「既存不適格住宅であること」、「建築後の大規模地震、台風等により安全上の支障が生じ特定行政庁が是正勧告等を行った住宅であること」等が挙げられる。補助内容は、危険住宅の除却等に要する費用や危険住宅に代わる住宅の建設（購入）に要する資金を金融機関等から借り入れる際の、当該借入金利子に相当する費用である。

<sup>8</sup> 国土交通省 HP <http://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf>

表 1-5-1 かけ地近接等危険住宅移転事業の補助対象限度額

補助対象限度額			(単位：千円/戸)
除却等費			780
建物 助成 費	一般地域	建 物 土 地 計	3,100 960 4,060
	特殊土壌等	建 物 土 地 敷地造成 計	4,440 2,060 580 7,080

出典：国土交通省 HP

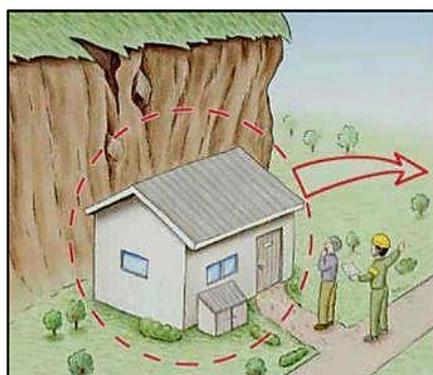


図 1-5-7 かけ近の様子

出典：国土交通省四国地方整備局 HP

### 1-5-7 市街地再開発事業

市街地再開発事業とは、都市再開発法に基づき、低層の木造建築物が密集し生活環境の悪化した平面的な市街地において、細分化された宅地の統合、あるいは不燃化された共同建築物の建築及び公園、緑地、広場、街路等の公共施設の整備と有効なオープンスペースの確保を一体的・総合的に行い、安全で快適な都市環境を創造する事業である<sup>9</sup>。敷地を共同利用して高度利用することで、道路等の公共施設やオープンスペースを生み出す。現在の資産は、再開発ビルの床（床と土地に関する権利）に等価で置きかわる（権利床）。工事期間中の営業は原則として仮設店舗で継続する。ビルの建設費用は、交付金や土地の高度利用で生み出した床（保留床）を売却することでまかなう。事業に参加しない転出希望者に対しては、現在の資産の対価としての金銭で補償を与える。

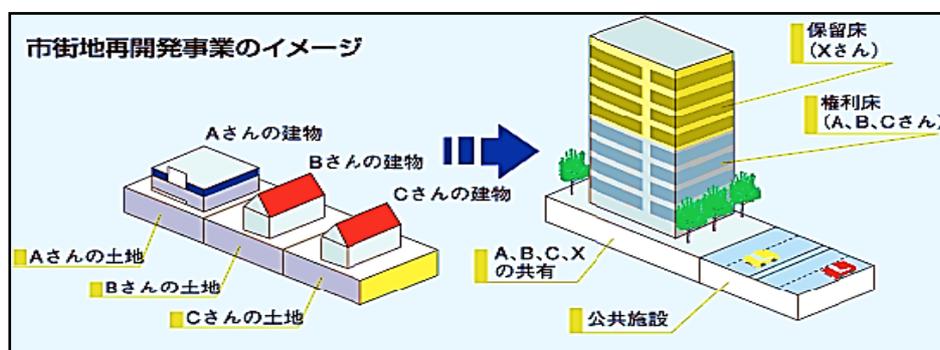


図 1-5-8 市街地再開発事業のイメージ

出典：公益社団法人 全国市街地再開発協会 HP

<sup>9</sup> 公益社団法人 全国市街地再開発協会 HP <http://www.uraja.or.jp/> より参照

### 1-5-8 効果促進事業

効果促進事業とは、被災市町村の自由な事業実施による市街地の再生を加速するために、復興交付金事業の基幹事業と関連して実施する事業等に一定割合が国から一括で配分されるものである。

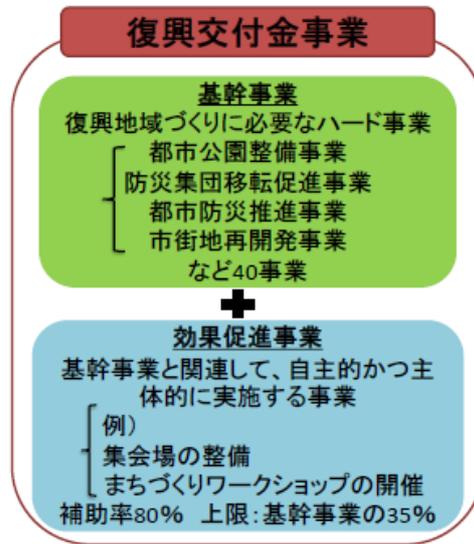


図 1-5-9 効果促進事業の位置付け

出典：首相官邸「復興を支える国の組織、制度」より WSA2015 作成

### 1-5-9 土地開発基金

一般に土地開発基金とは、公用もしくは公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要のある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行を図るために設置される。基金の額、運用、処分、管理等に関しては、条例により規定されることが多い。

### 1-5-10 復興推進計画による税制に関する特例及び利子補給

復興特別区域法によって、復興推進計画<sup>10</sup>による産業に対して税制に関する特例及び利子補給が行われている。

#### (1) 復興特別区域において地域の課題の解決のための事業を行う株式会社に対する出資に係る所得控除（特区法第 37 条）

復興特別区域において地域の課題の解決のために事業を行う株式会社で一定の要件を満たすものの株式を払込みにより取得した場合には、特定新規中小会社が発行した株式を取得した場合の課税の特例による寄付金控除の適用を可能とする。

#### (2) 復興特別区域制度の創設に伴う法人税に係る措置（同法第 38 条～42 条）

##### ①新規立地促進税（新規立地新設企業を 5 年間無税とする措置）

東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域を有する認定地方公共団体が設置する復興産業集積区域内に新設され、平成 28 年（2016 年）3 月 31 日までの間に当該地域の雇用確保に寄与する事業を行う者として当該地方自治体の指定を受けた法人が、

<sup>10</sup> 復興推進計画とは、個別の規制・手続の特例や税制上の特例を設けるために、県、市町村が単独又は協働して作成する計画のことであり、民間事業者等からの提案も可能となっている。国の認定を受けることにより、規制の特例等が適用される（特区法第 4 条第 1 項）。

指定を受けた日から同日以後5年が経過する日までの期間内の日を含む各事業年度において無税となるよう、次の措置を講じる。

- ・所得金額を限度として再投資等準備金を積み立てたときは、その積立額を損金の額に算入できる。
- ・復興産業集積区域内で機械又は建物等に再投資等を行った事業年度において、準備金残高を限度として特別償却ができる。

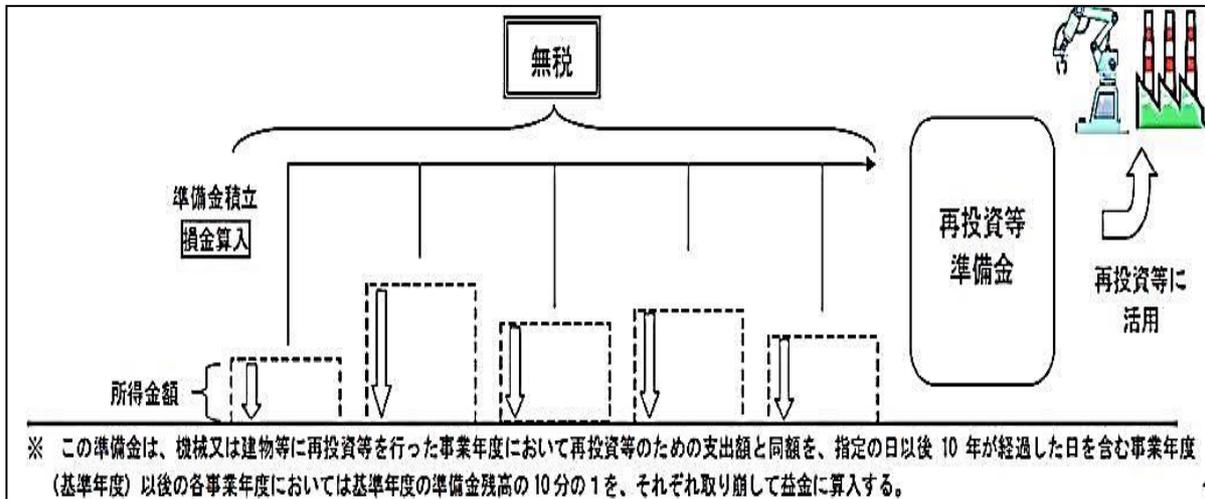


図 1-5-10 新規立地促進税制

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

### ②法人税の特別控除

平成28年（2016）年3月31日までの間に東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤に著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、指定期間（指定を受けた日から同日以後5年を経過する日までの期間）内の日を含む各事業年度において、復興産業集積区域内の事業所で雇用をする被災者に対する指定期間内の給与等支給額の一定割合を税額控除ができる（税額控除率10%、法人税額の20%を限度）。

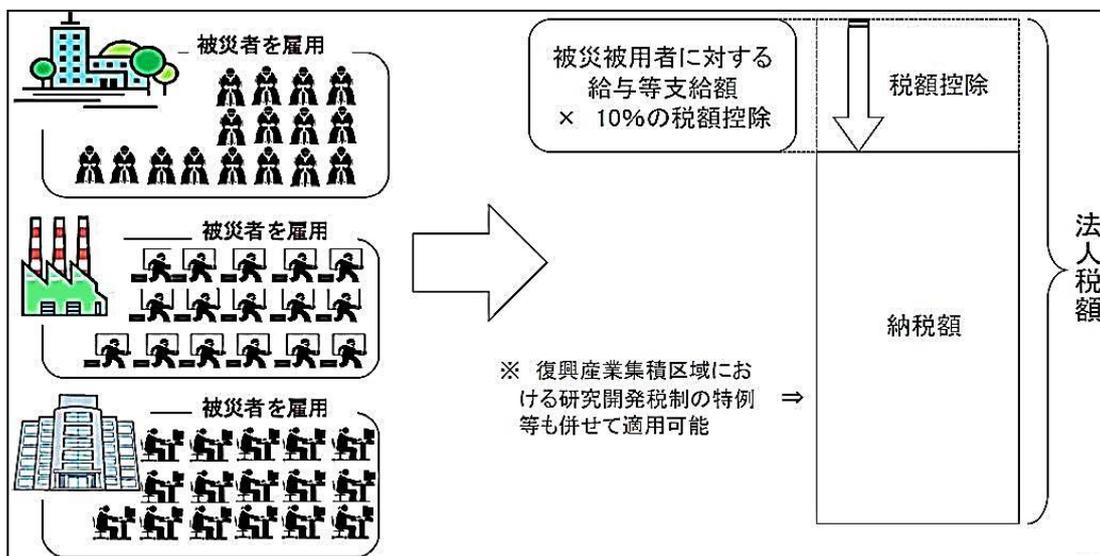


図 1-5-11 法人税控除のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

### ③事業用設備等の特別償却等

復興産業集積区域内において、平成28年3月31日までの間、東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が取得等をした機械・装置及び建物・構築物について、特別償却又は税額控除ができる。

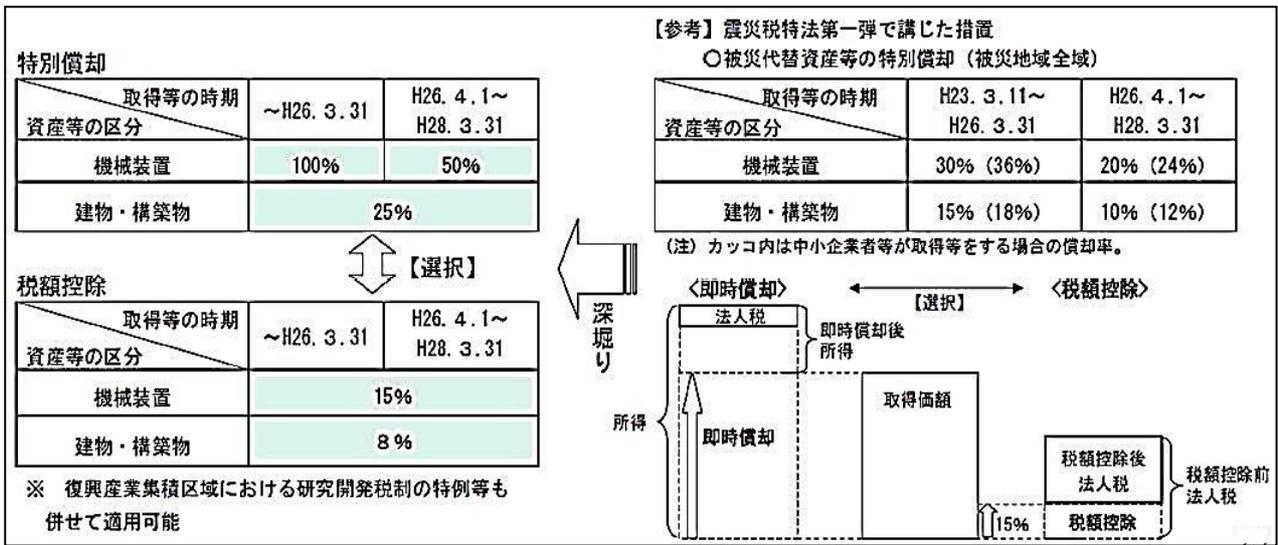


図 1-5-12 特別償却・税額控除のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

④研究開発税制の特例等

復興産業集積区域内において、東日本大震災により多数の被災者が離職を余儀なくされ又は生産基盤の著しい被害を受けた地域の雇用機会の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、平成28年（2016年）3月31日までの間に開発研究用減価償却資産の取得等をした場合に、即時償却ができる制度である。

・上記の対象となる開発研究用減価償却資産の減価償却費については、試験研究を行った場合の法人税の特別控除（法人税額の20%を限度）の適用を受ける場合、特別試験研究費として取り扱うこととする。

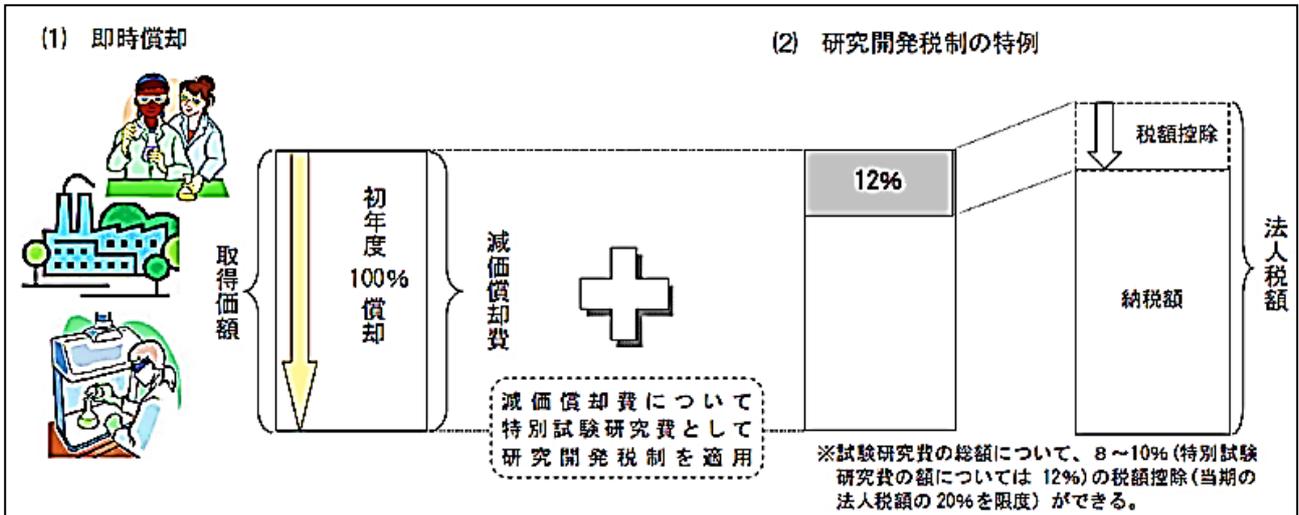


図 1-5-13 研究・開発税制のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

⑤被災者向け優良賃貸住宅の特別償却等

復興居住区域内において、住宅に大きな被害が生じた地域の住居の確保に寄与する事業を行う者として指定を受けた法人が、平成26（2014）年3月31日までの間に、新築された被災者向けの優良賃貸住宅を取得等し、賃貸の用に供した場合には、25%の特別償却又は8%の税額控除ができる制度である。ただし、税額控除については法人税額の20%を限度とし、控除限度超過額については4年間の繰り越しができることとする。

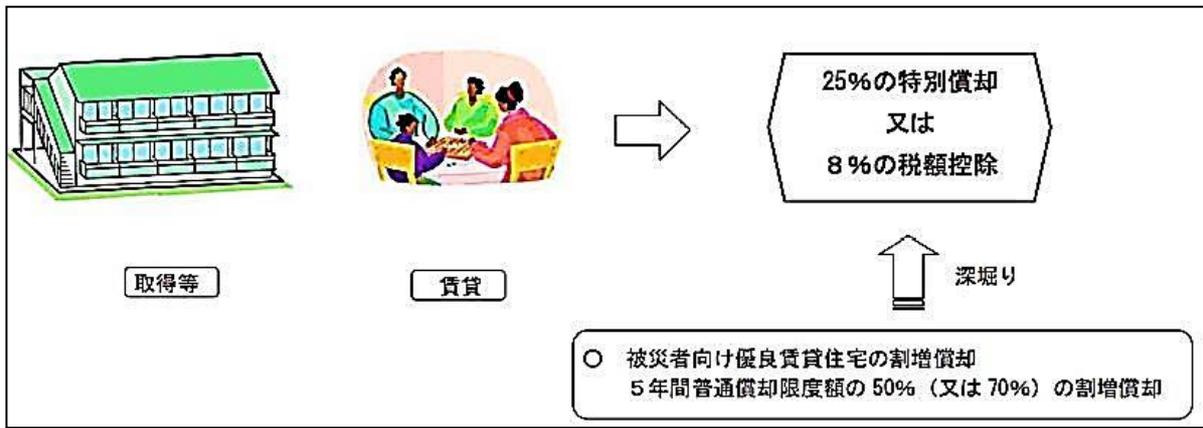


図1-5-14 被災者向け優良賃貸住宅の特別償却のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

⑥復興特別区域における地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置

復興特別区域制度の創設に伴い、復興産業集積区域内において、認定地方公共団体の指定を受けた法人等に対して、認定復興推進計画に記載された産業集積の形成等に資する事業に係る事業税、不動産取得税又は固定資産税の課税免除又は不均一課税を行った場合、当該地方公共団体の減収に対して、特例的に地方交付税により補填する措置を講じる。

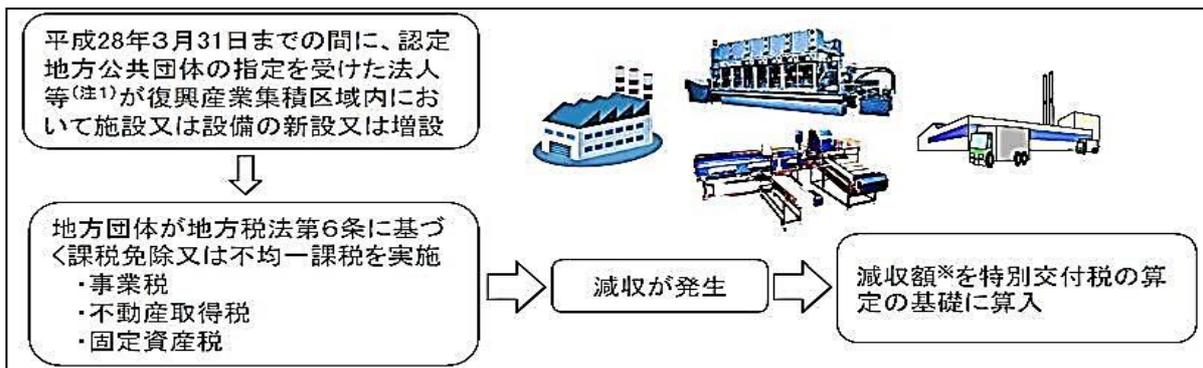


図1-5-15 地方税措置のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

⑦利子補給

被災地の復興に向け、復興推進計画を実施する上で中核となる事業に必要な資金の融資に対して、利子補給金を支給することにより、事業の円滑な実施を支援する。

利子補給率は、0.7%以内とし、利子補給金の支給期間は、金融機関が事業の実施者へ最初に貸し付けた日から起算して5年間とする。

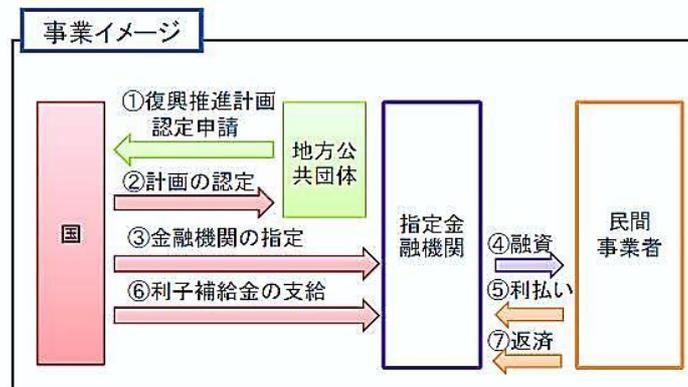


図1-5-16 利子補給のイメージ

出典：東日本大震災復興特別対策本部（2011）「東日本大震災復興特別区域法資料」

## 1-5-11 その他の税制に関する特例

### (1) 被災代替家屋の取得に係る特例及び被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る特例（地方税法附則第51条第1項）

#### ①被災代替家屋の取得に係る特例

被災家屋の所有者等が、当該被災家屋に代わる家屋（被災代替家屋）を、平成33年3月31日までに取得した場合には、被災家屋の床面積相当分には不動産取得税が課されないようにする特例を講ずる。

#### ②被災代替家屋の敷地の用に供する土地の取得に係る特例

被災代替家屋の敷地の用に供する土地（代替土地）で、被災家屋の敷地の用に供されていた土地（従前の土地）に代わる土地を、平成33年3月31日までに取得した場合には、従前の土地の面積の相当分には不動産取得税が課されないようにする特例を講ずる。

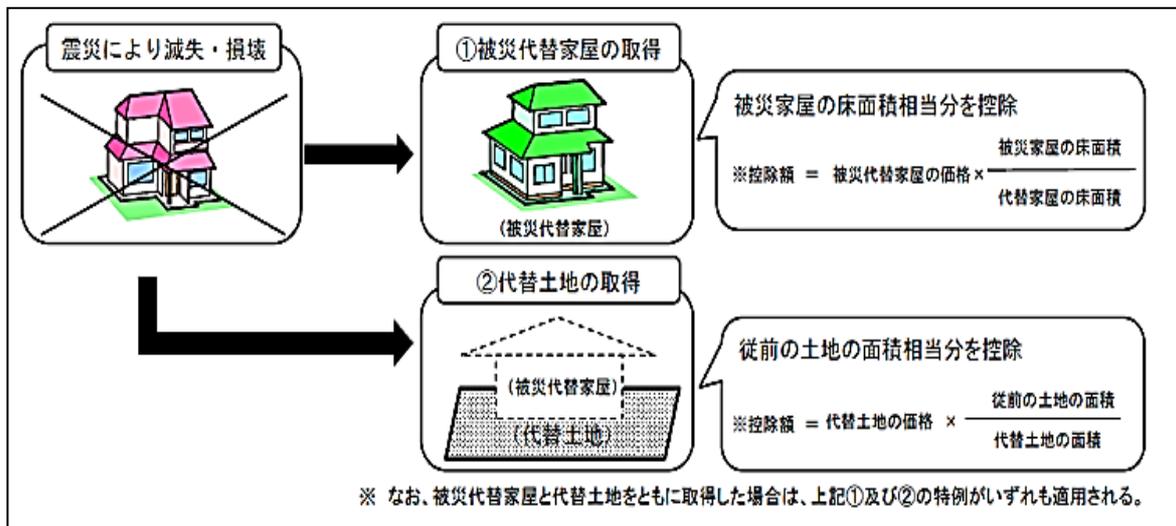


図1-5-17 不動産取得税控除のイメージ

出典：総務省「東日本大震災 地方税の取扱い等について」

### (2) 被災者等に係る登録免許税の非課税措置（震災特例法第39条）

東日本大震災により住宅や工場などの建物に被害を受けた者が、滅失した建物に代わるものとして新築もしくは取得をした建物の所有権の保存・移転の登記又はその建物の敷地の用に供する土地の所有権（地上権・賃借権）の移転（設定）の登記で、平成33年3月31日までの間に受けるものについては、一定の要件の下、登録免許税が免除される。

## 1-6 1章のまとめ

1章では、2011年の東日本大震災の発生から間もなく5年を迎えるなか、復興まちづくりに関連する様々な事業や研究が行われていることを論じた。また、「土地利用」、「住まい」、「産業・雇用」の各々の分野において我々が抱いた問題意識を説明した。2章では、ヒアリング調査を実施した各被災自治体の現状把握を行う。

## 第2章 ヒアリングを行った被災自治体の現状把握

震災から間もなく5年が経過する現在、集中復興期間の終盤を迎えるとともに、復興・創生期間に移行する重要な転換点に差し掛かっている。各被災自治体では、より一層中長期的なビジョンをもった復興まちづくりを打ち出すとともに、復興まちづくりに向けた各種事業を展開する必要がある。以下では、ヒアリング調査を実施した各被災自治体に関する震災前の基礎データ、被災状況、復興計画、そしてヒアリング等から抽出した課題を論じる。

### 2-1 宮城県

#### 2-1-1 震災前の基礎データ



図 2-1-1 宮城県の市町村  
出典：農林水産省 市町村の姿

#### (1) 人口

宮城県は、東北地方の中心に位置する県であり、35市町村（13市10郡21町1村）で構成されている。人口は約230万人であり、県庁所在地の仙台市に人口が集中しており（県全体の約44%以上）、仙台周辺では人口増加、離半島部では人口が減少している。

表 2-1-1 宮城県の人口（国勢調査 平成 22 年）

市町村	人口	市町村	人口
仙台市	1,045,986	川崎町	9,978
石巻市	160,826	丸森町	15,501
塩釜市	56,490	亶理町	34,845
気仙沼市	73,489	山元町	16,704
白石市	37,422	松島町	15,085
名取市	73,134	七ヶ浜町	20,416
角田市	31,336	利府町	33,994
多賀城市	63,060	大和町	24,894
岩沼市	44,187	大郷町	8,927
登米市	83,969	富谷町	47,042
栗原市	74,932	大衡村	5,334
東松島市	42,903	色麻町	7,431
大崎市	135,147	加美町	25,527
蔵王町	12,882	涌谷町	17,494
七ヶ宿町	1,694	美里町	25,190
大河原町	23,530	女川町	10,051
村田町	11,995	南三陸町	17,429
柴田町	39,341		
合計 2,348,165			

出典：宮城県 HP より WSA2015 作成

## (2) 産業

### ① 農業<sup>11</sup>

宮城県は、「ひとめぼれ」や「ササニシキ」に代表される良質米をはじめ、仙台牛、いちご等我が国の食料供給基地として重要な役割を果たしている。

県では、輸入農畜産物の急増や担い手の高齢化など、近年の厳しい国内外の情勢の変化に対応して、平成 13 年 10 月に策定した「みやぎ食と農の県民条例基本計画」に基づき、競争力と個性のある産業として自立できる農業の確立に向けた施策を展開している。

県内各地における、園芸・畜産などの産地づくりや地域特産品の開発を積極的に支援するとともに、バイオテクノロジーの活用や環境にやさしい農業の確立に向けた新技術の開発、生産基盤の充実、経営感覚に優れた担い手の育成、農業情報のネットワーク体制づくり、アグリビジネスやコミュニティビジネスの推進など、総合的な取り組みを展開している。

### ② 林業<sup>12</sup>

宮城県の森林は、県土面積の 58%に当たる約 42 万 ha あり、木材生産のほか、洪水や土砂崩れなど

<sup>11</sup> 宮城県 HP 「宮城県の産業(農業)」

<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry01j.html>

<sup>12</sup> 宮城県 HP 「宮城県の産業(林業)」

<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry02j.html>

の災害の防止、水資源の確保、空気の浄化などの機能が期待されている。しかし、森林・林業を取り巻く現状は、木材価格の長期低迷や生産経費の増加、林業労働力の減少などから林業生産活動が停滞している。また、森林の適切管理の観点からも極めて厳しい状況が続いている。

### ③ 水産業<sup>13</sup>

沿岸域は県の中央部に突出した牡鹿半島を境に、北は複雑に屈曲したリアス式海岸、南は平坦な砂浜海岸が仙台湾を形成するなど地形的な変化に富んでおり、ノリ、カキ、ワカメ、ホタテ、ギンザケ、ホヤなどの養殖業や、サケ、タラ、カレイなどを対象とした刺網漁業、小型底びき網漁業などの漁船漁業が盛んである。沖合は、親潮と黒潮がぶつかる生産性の高い海域で世界三大漁場「金華山・三陸沖漁場」と呼ばれ、マグロ、カツオ、カジキ、サンマをはじめ多様な魚が豊富に漁獲されている。

また、沿岸地域には 142 の漁港と、10 か所の水産物産地魚市場がある。特に、気仙沼、志津川、石巻、女川、塩釜漁港は、沿岸・沖合・遠洋漁業などの基地であるとともに、魚市場などの流通機能や水産加工業が集積する水産都市となっている。

### ④ 工業<sup>14</sup>

宮城県の工業は、臨海部に石油、鉄鋼、パルプなどの基礎素材型工業、内陸部に電気機械、一般機械、金属などの加工組立工業が集積している。とりわけ、電気機械器具、食料品、飲料品製造業の 3 業種は工業出荷額の約 50% を占め、基幹的業種となっている。

### ⑤ 商業<sup>15</sup>

商業は、県民の生活と最も密着した産業であり、商品やサービスの提供を通じて消費生活を支えるとともに、地域経済の中心、コミュニティの核として、地域社会の発展に重要な役割を果たしている。宮城県は、これまで商都仙台を中心に全国でも有数の商業県として発展してきた。

しかし、最近の商業を取り巻く環境は、技術革新、情報化、高齢化を背景として、生活様式の変化による消費者ニーズの多様化、車社会の進展による購買範囲の広域化が進むなど、著しく変化してきている。また、近年の景気低迷が続くなか、従来から商店街を形成している中心市街地における中小小売業の売上げが減少し続け、廃業による空き店舗が増えるなど、中小小売業の経営環境はますます厳しさを増してきている。その一方で、都市郊外への大型店の進出は着実に進んでいるため、地域間・業界間での競争が激しさを増し、中心市街地の商業の空洞化に拍車がかかっている。

## 2-1-2 被災状況

平成 23 年 3 月 11 日、牡鹿半島の東南東 130km 付近（三陸沖）で、深さ 24km を震源とするマグニチュード 9.0 の地震が発生し、県内では栗原市で最大震度 7 を観測し、県内の広い範囲で震度 6 強から 5 強を観測した。東日本大震災に伴い太平洋沿岸部に大規模な津波が発生し、県内 15 の沿岸市町が大きな被害を受けた（表 2-1-2）<sup>16</sup>。

### (1) 人的被害

県全体における人的被害は、死者（関連死を含む）10,483 人、行方不明者は 1,282 人である（平成 26 年 3 月 31 日、現在：継続調査中）。

<sup>13</sup> 宮城県 HP「宮城県の産業(水産業)」

<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry03j.html>

<sup>14</sup> 宮城県 HP「宮城県の産業(工業)」

<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry04.html>

<sup>15</sup> 宮城県 HP「宮城県の産業(商業)」

<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/industry05.html>

<sup>16</sup> 宮城県「東日本大震災復旧期の取組記録誌〈概要版〉（平成 27 年 3 月）」p.2 参照

表 2-1-2 宮城県沿岸市町の人的被害（平成 27 年度 10 月現在）

市町村	死者			行方不明者
	直接死	関連死	合計	
仙台市	658	265	923	27
石巻市	3,277	268	3,545	428
塩釜市	24	18	42	0
気仙沼市	1,106	108	1,214	220
名取市	912	42	954	39
多賀城市	188	31	219	0
岩沼市	180	6	186	1
東松島市	1,063	66	1,129	23
亶理町	265	18	283	4
山元町	680	19	699	18
松島町	2	5	7	0
七ヶ浜町	76	3	79	2
女川町	591	22	613	259
南三陸町	600	20	620	212

出典：宮城県庁 HP より WSA2015 作成

## (2) 浸水被害

大規模な津波により、海沿いの集落が軒並み浸水被害を受けたほか、仙台平野などの平野部では海岸線から数kmもの内陸にわたる広範囲が浸水し、河川沿岸では遡上した津波により内陸まで浸水した。

宮城県全体での津波による浸水面積は 327 km<sup>2</sup>である（東日本大震災における全浸水面積 561 km<sup>2</sup>の約 6割に相当する）。

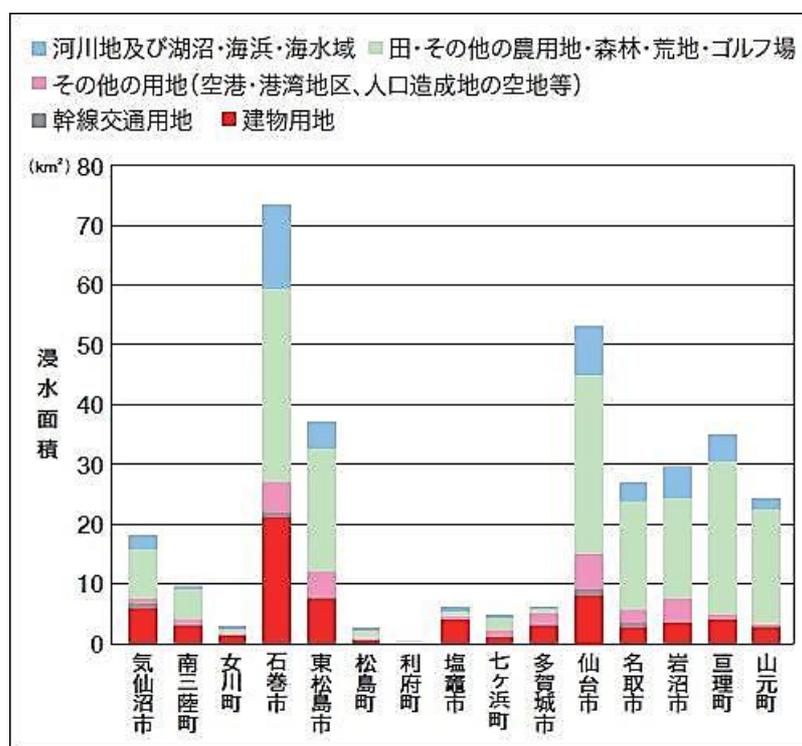


図 2-1-2 宮城県沿岸市町の津波浸水被害

出典：宮城県「東日本大震災復旧期の取組記録誌〈概要版〉（平成 27 年 3 月）」

### (3) 物的被害

住居・非住居被害は全壊 82,914 棟、半壊 155,085 棟、一部損壊 222,858 棟である（平成 26 年 3 月 31 日、現在：継続調査中）。多数の住宅が被災したことにより、避難者はピーク時（平成 23 年 3 月 14 日）には 320,885 人に達し、未だに多くの住民が仮設住宅に入居している。

表 2-1-3 応急仮設住宅入居状況（平成 26 年 3 月 31 日現在）

プレハブ住宅	42,310 人（最大：53,301 人）
民間賃貸住宅借上住宅	40,812 人（最大：71,033 人）
その他の仮設住宅	2,271 人（最大：2,614 人）

出典：宮城県「東日本大震災復興旧期の取組記録誌<概要版>（平成 27 年 3 月）」

県全体での被害総額は、平成 26 年 3 月 10 日現在、約 9 兆 1,663 億円にも上る。

表 2-1-4 宮城県沿岸市町の物的被害（平成 27 年 10 月現在）

市町村	住家被害				非住家被害
	全壊(床上浸水含)	半壊(床上浸水含)	一部破損	床下浸水	
棟					
仙台市	30,034	109,609	116,046	調査中	調査中
石巻市	20,038	13,047	19,948	3,667	調査中
塩釜市	672	3,278	6,993	266	1,615
気仙沼市	8,483	2,571	4,761	不明	9,605
名取市	2,801	1,129	10,061	1,179	1,419
多賀城市	1,746	3,730	1,036	1,075	不明
岩沼市	736	1,606	6,158	114	3,126
東松島市	5,518	5,559	3,505	0	937
亘理町	2,389	1,150	2,048	274	3,020
山元町	2,217	1,085	1,138	31	339
松島町	221	1,785	1,561	91	125
七ヶ宿町	674	650	2,605	0	643
女川町	2,924	349	661	不明	1,590
南三陸町	3,143	178	1,204	不明	234

出典：宮城県 HP より WSA2015 作成

## 2-1-3 復興計画

### (1) 策定経緯

宮城県の復興計画が策定されるにあたり、震災から 1 ヶ月後の 4 月 11 日に宮城県震災復興基本方針が策定されたほか、同年 5 月に発足した「宮城県震災復興会議」において、同年 8 月まで計 4 回の議論が行われた。そして、パブリックコメントの実施を経て、同年 9 月 18 日に開催された宮城県議会本会議で可決されたことをもって、復興計画が完成した。

### (2) 目標と実施期間

#### ① 基本理念

イ) 災害に強く安心して暮らせるまちづくり

今回の災害の原因や被害を検証し、空間的な暮らし方や歴史的観点を踏まえたハード・ソフト両面の対策を講じることにより、同等の災害が起こっても人命が失われることのない、災害に強く安心して暮らせるまちづくりを目指す。

ロ) 県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興

未曾有の大災害で犠牲になった方々への追悼の思いと、宮城・東北・日本の絆を胸に、県民一人ひと

りが復興への役割を自覚し主体となるとともに、国・県・市町村・団体等が総力を結集して、県勢の復興とさらなる発展を図る。

ハ) 「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」

被災地の「復旧」にとどまらず、これからの県民生活のあり方を見据えて、県の農林水産業・商工業のあり方や、公共施設・防災施設の整備・配置などを抜本的に「再構築」することにより、最適な基盤づくりを図る。

ニ) 現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり

災害からの復興を図っていく中で、人口の減少、少子高齢化、環境保全、自然との共生、安全・安心な地域社会づくりなど、現代社会や地域を取り巻く諸課題を解決する先進的な地域づくりを目指す。

ホ) 壊滅的な被害からの復興モデルの構築

震災から10年後（平成32年度）には、新たな制度設計や思い切った手法を取り入れた復興を成し遂げるにより、壊滅的な被害からの復興モデルを構築する。

②基本的な考え方

イ) 計画期間

復興を達成するまでの期間をおおむね10年間とし、平成32年度を復興の目標に定め、その計画期間を「復旧期（平成23年～25年）」、「再生期（平成26年～29年）」、「発展期（平成30年～32年）」の3期に区分する。

ロ) 復興の主体

県民一人ひとりが復興の主体であり、多様な活動主体が「絆」という人と人との結びつきを核に、復興にむけて取り組むことが必要である。行政は、民間をはじめ様々な主体による復興に向けた活動を全力でサポートする体制を構築する。

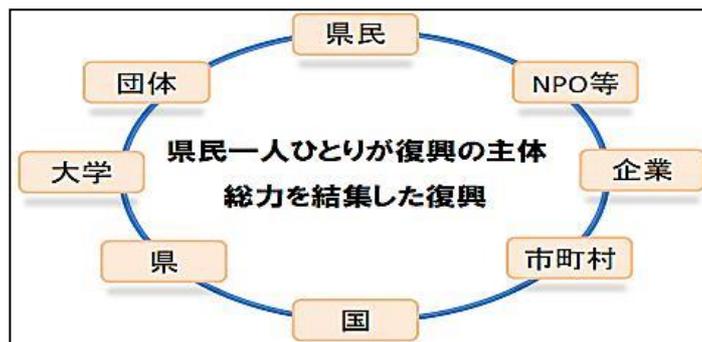


図2-1-3 復興の主体

出典：宮城県「宮城県震災復興計画」（平成23年10月）

③復興のポイント<sup>17</sup>

イ) 災害に強いまちづくり宮城モデルの構築

高台移転、職住分離、多重防御による大津波対策など、沿岸防災の観点から被災教訓を活かした災害に強い、地形にあったまちづくりを実施する。高台のある地域と高台のない地域と分けてまちづくりの方針を示した。高台のある地域は、海沿いに従来と同様の堤防を設け、住宅・学校・病院等は高台に造り、海沿いには避難施設や避難路を整備した上で産業エリアにする。高台のない地域では、海沿いに防潮堤や防災緑地、防災林を設けつつ、農地などを整備し、バッファゾーンの役割を担わせる。また道路や鉄道などを盛り土してかさ上げし、多重防御を図るようにする。こうした方針を市町村に示し、災害に強い宮城県を構築する。

ロ) 水産県みやぎの復興

震災により水産業に関連する生産基盤や関連産業は壊滅的な被害を受けた。漁船は12,000隻以上が被災し、142の漁港が使用できなくなった。また宮城県における海面漁業の就業者が激減している状況がある。平成15（2003）年から平成20（2008）年の5年間で約15%、毎年3%ずつ就業者の数が減ってきており、平成20（2008）年の就業者数は9,753人と1万人を割り込んでいる。今後もこうした減

<sup>17</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A（2012）「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究（災害復旧対策） pp.112-114.

少の傾向が続くものと宮城県漁業協同組合は推測している。また年齢構成をみると、平成 20（2008）年のデータで 60 歳以上が 46.5%、50 歳以上が 72.8%となっており、今後の就労者が急激に減少していることを示している。

こうした状況に対応するために水産業集積地域・漁業拠点の集約再編、競争力のある水産業の形成、新しい経営形態の導入をめざすこととなった。水産業集積地域・漁業拠点の集約再編では、気仙沼、志津川、女川、石巻、塩釜の 5 港を集積拠点漁港と位置付け、冷凍・冷蔵施設、水産加工業といった施設と一体となった漁港整備を最優先で行い、水揚げと水産加工業を整備する。次に競争力のある水産業の形成をめざすため、一次産業と二次産業と三次産業を一体として行う六次産業化を水産業の分野でも広げる。水産業の流通体系の再整備やブランド化を図ることによって付加価値を与え、利益を得やすい構造にしていく。そして、漁業の新しい経営形態の導入を進めることを目的に、漁業経営の共同化、協業化、法人化、あるいは民間資本の導入が進んでいない養殖業の分野への企業進出を促進する。そのため、従来の漁業権を見直し、民間資本が養殖業に参入しやすい「水産業復興特区」による水産業の復活をめざすこととなった。

#### ハ) 先進的な農林業の構築

宮城県の農業は、沿岸部を中心に農地の冠水や地盤沈下、施設の損壊など甚大な津波被害を受けており、被災以前と同様の土地利用や営農を行うことは困難である。このため、土地の利用調整を行いながら農地の面的な集約や経営の大規模化、作目転換等を通じて農業産出額の向上を図るとともに、6 次産業化などのアグリビジネスを積極的に進めるなど、競争力のある農業の再生、復興を推進する。

#### ニ) ものづくり産業の早期復興による「富県宮城の実現」

ものづくり産業は、沿岸部を中心に甚大な被害を受け、また、宮城県の産業集積の中核をなす自動車関連産業や高度電子機械産業においては、地震による直接的被害とサプライチェーンの分断の影響により、震災以前の取引関係を維持することが困難な状況になっている。このため、早期復興に向けた支援や自動車関連産業等の更なる誘致を進めるとともに、次代を担う新たな産業の集積・振興等を図り、地域特性を活かしたものづくり産業のグランドデザインを再構築し、第一次産業から第三次産業までバランスのとれた産業構造を創造する。

#### ホ) 多様な魅力を持つみやぎの観光の再生

観光情報の発信や、交通インフラの復旧・充実を図るとともに、DC（デスティネーションキャンペーン）等の観光キャンペーンの実施、インバウンド（外国人旅行者の誘致）への対応強化、新たな観光ルートの構築、震災の経験を生かした観光振興の取組等を推進する。

#### ヘ) 地域を包括する保健・医療・福祉の再構築

医療・福祉施設の早期復旧とともに、被災市町における住宅や商店街、地域内交通の整備等のまちづくりと一体的に保健・医療・福祉提供体制の再構築を推進する。また、被災施設の立地、広域的医療体制の重要性、地域コミュニティにおける連携の重要性等の教訓を十分踏まえるとともに、生産年齢人口の減少や高齢者の増加を見据えて、子どもから高齢者が安心して暮らせる地域社会づくりを推進する。

#### ト) 再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成

地球温暖化防止のための CO2 排出削減、省エネルギーの推進及び原子力発電所の稼働停止の影響によるエネルギー確保の問題から、太陽光やバイオマスなどの再生可能エネルギーの導入や、エネルギー性能の高い設備への転換など、クリーンエネルギーを最大限活用することが課題となっている。被災地の復興にあたり、新たな都市基盤にクリーンエネルギーの活用を組み込んだまちづくりを推進する。

#### チ) 災害に強い県土・国土づくりの推進

今回の震災により一極集中型の国土構造や社会システムの脆弱性が明らかになった。このため、耐災性の高い多重型交通ネットワークの構築や、迅速かつ確実性の高い災害情報収集・伝達体制の整備等の推進と併せて、中核的な広域防災拠点の設置や国の危機管理代替機能を整備することが重要である。

#### リ) 未来を担う人材の育成

被災地の教育環境の整備と子どもたちの心のケアや防災教育の充実を図る。また、子どもたちに他者や社会との関わりを再認識させた今回の震災の経験を生かし、宮城県独自の「志教育」に一層取り組み、我が国や郷土の発展を支える人づくりを推進する。

#### ヌ) 復興を支える財源・制度・連携体制の構築

復興には多額の経費を要するとともに、柔軟な制度運用が必要である。このため、今回の震災を踏まえた新たな財源確保策や、東日本復興特区の創設について国に提言を行っていく。また、今回の震災は被災地域が複数県にまたがる未曾有の広域災害であることから、被災県・被災市町村の枠を超えた連携を推進する。

### (3) 進捗状況

#### ①市町の復興計画

これまで県内の 21 市町が震災復興計画を策定した。沿岸部の自治体では、災害に強いまちづくりを目指して、住宅地の高台移転や多重防御等による大津波対策を計画している（表 2-1-5）。

表 2-1-5 市町の復興計画

市町名	策定期期	計画期間	「減災」に関わる事業	
沿岸 15 市町	仙台市	H23/11	H23～27	多重防御, 集団移転
	石巻市	H23/12	H23～32	多重防御, 集団移転
	塩竈市	H23/12	H23～32	防潮堤の整備, 幹線道路に堤防機能を付与, 避難路の整備など
	気仙沼市	H23/10	H23～32	集団移転, 避難ビルを併設した高層階への居住
	名取市	H23/10	H23～29	集団移転, 多重防御, 避難場所の確保など
	多賀城市	H23/12	H23～32	多重防御
	岩沼市	H23/ 8 (H25/9 改定)	H23～29	多重防御, 集団移転, 避難場所の確保など
	東松島市	H23/12	H23～32	多重防御, 集団移転, 避難場所の確保など
	亘理町	H23/12	H23～32	多重防御, 集団移転
	山元町	H23/12	H23～30	多重防御, 集団移転
	松島町	H23/12	H23～27	防潮堤のかさ上げ, 避難路の強化など
	七ヶ浜町	H23/11 (H26/3 前期計画更新)	H23～32	多重防御, 集団移転
	利府町	H23/12	H23～28	避難場所の確保など
	女川町	H23/ 9	H23～30	集団移転, 避難場所・避難ビルなどの整備
南三陸町	H23/12	H23～32	集団移転, 避難路や避難施設の整備	
内陸 6 市町	白石市	H23/ 9 (H24/10 修正)	H23～29	
	角田市	H23/ 8	H23～27	
	登米市	H23/12	H23～27	
	栗原市	H23/12	H23～33	
	大崎市	H23/10	H23～29	
	涌谷町	H24/ 3	H23～32	

出典：宮城県「復興の進捗状況（平成 27 年 1 月 11 日）」

#### ②県全体における復興まちづくり事業の手法と進捗状況

##### イ) 防集

12 市町 195 地区で計画されており、全地区で大臣同意を得ている。造成工事着手等※地区数は、全地区で着手済みである（表 2-1-6）（※造成工事着手等とは、工事請負契約の締結が完了した状態のことを示す。）（平成 27 年 12 月末現在）。

また住宅等建築工事は、県全体で 12 市町 140 地区である（※住宅等建築工事可能とは、造成工事が完了する等、建築工事の準備が整った状態のことを示す。）（平成 27 年 12 月末現在）。

##### ロ) 区画整理

11 市町 34 地区で計画されており、事業認可地区は、県全体で 10 市町 32 地区（全体の約 94%）である。また工事着工地区数は、県全体で 9 市町 30 地区（全体の約 88%）である（表 2-1-6）（平成 27 年 12 月末現在）。

表 2-1-6 防災集団移転促進事業、土地区画整理事業の進捗状況（平成 27 年 12 月 31 日現在）

市町名	防災集団移転促進事業			土地区画整理事業		
	計画 地区数	造成工事 着手等(率)		計画 地区数	事業認可 (率)	
			住宅等建築工事 着手(率)			工事着工 (率)
仙台市	14	14 (100.0%)	14 (100.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
石巻市	56	56 (100.0%)	37 (66.1%)	14	14 (100.0%)	12 (85.7%)
塩竈市	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)
気仙沼市	51	51 (100.0%)	34 (66.7%)	3	3 (100.0%)	3 (100.0%)
名取市	2	2 (100.0%)	1 (50.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
多賀城市	—	—	—	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
岩沼市	2	2 (100.0%)	2 (100.0%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
東松島市	7	7 (100.0%)	6 (85.7%)	5	3 (60.0%)	3 (60.0%)
亘理町	5	5 (100.0%)	5 (100.0%)	—	—	—
山元町	3	3 (100.0%)	2 (66.7%)	—	—	—
七ヶ浜町	5	5 (100.0%)	5 (100.0%)	4	4 (100.0%)	4 (100.0%)
利府町	—	—	—	—	—	—
女川町	22	22 (100.0%)	11 (50.0%)	1	1※ (100.0%)	1※ (100.0%)
南三陸町	26	26 (100.0%)	21 (80.8%)	1	1 (100.0%)	1 (100.0%)
合計	195	195 (100.0%)	140 (71.8%)	34	32 (94.1%)	30 (88.2%)

※ 女川町は事業認可を4箇所取得しているが、1地区として計上

出典：宮城県「復興の進捗状況（平成 28 年 1 月 11 日）」

ハ) 津波復興拠点整備事業

8 市町 12 地区で計画されており、事業認可地区数は、県全体で 8 市町 11 地区（全体の約 92%）である。工事着工地区数は、県全体で 7 地区（全体の約 83%）である（表 2-1-7）（平成 27 年 9 月末現在）。

表 2-1-7 津波復興拠点整備事業の進捗状況（平成 27 年 9 月 30 日現在）

	事業認可済み地区数	地区名
気仙沼市	1	赤岩港地区
南三陸町	2	志津川東地区・志津川中央地区
石巻市	1	石巻駅周辺地区
女川町	1	女川浜地区
東松島市	2	野蒜北部地区、東矢本駅北
塩釜市	1	港町地区
多賀城市	1	八幡地区
山元町	2	新山下駅周辺地区・新坂元駅周辺地区
合計	11	

出典：宮城県復興まちづくり推進室 HP より WSA2015 作成

二) 災害公営住宅の整備事業

現時点の整備計画戸数 15,918 戸のうち、21 市町 259 地区、14,283 戸の整備に着手している。工事完了戸数は 21 市町で 7,946 戸である（表 2-1-8）（平成 27 年 12 月末現在）。

表 2-1-8 災害公営住宅整備状況

市町名	計画戸数	着手地区数	着手戸数		完了戸数	
				進捗率		進捗率
仙台市	3,179戸	48地区	3,179戸	100.0%	2,760戸	86.8%
石巻市	4,500戸	80地区	3,438戸	76.4%	1,667戸	37.0%
塩竈市	420戸	9地区	420戸	100.0%	115戸	27.4%
気仙沼市	2,133戸	29地区	2,133戸	100.0%	453戸	21.2%
名取市	716戸	3地区	531戸	74.2%	92戸	12.8%
多賀城市	532戸	4地区	532戸	100.0%	208戸	39.1%
岩沼市	210戸	1地区	210戸	100.0%	210戸	100.0%
東松島市	1,010戸	15地区	831戸	82.3%	604戸	59.8%
亘理町	477戸	11地区	477戸	100.0%	477戸	100.0%
山元町	490戸	5地区	490戸	100.0%	373戸	76.1%
松島町	52戸	3地区	52戸	100.0%	52戸	100.0%
七ヶ浜町	212戸	5地区	212戸	100.0%	212戸	100.0%
利府町	25戸	1地区	25戸	100.0%	25戸	100.0%
女川町	864戸	15地区	655戸	75.8%	258戸	29.9%
南三陸町	738戸	8地区	738戸	100.0%	104戸	14.1%
登米市	84戸	6地区	84戸	100%	60戸	71.4%
涌谷町	48戸	3地区	48戸	100.0%	48戸	100.0%
栗原市	15戸	3地区	15戸	100.0%	15戸	100.0%
大崎市	170戸	6地区	170戸	100.0%	170戸	100.0%
大郷町	3戸	1地区	3戸	100.0%	3戸	100.0%
美里町	40戸	3地区	40戸	100.0%	40戸	100.0%
21市町	15,918戸	259地区	14,283戸	89.7%	7,946戸	49.9%

※平成29年度までに整備予定

出典：宮城県「復興の進捗状況（平成 27 年 1 月 11 日）」

2-1-4 ヒアリング等から抽出した課題

(1) 産業復興

宮城県全体では産業の復興は進んでいるように見えるが、被災した沿岸市町では産業の復興が厳しい状況にある。特に沿岸市町では、主要産業であった水産加工業が震災により壊滅的な被害を受けたため、復興が遅れている。また水産加工業に限らず、産業用地の供給が早い地域や交通の便が良い被災自治体に事業者が移転してしまうケースもある。

(2) 区画整理

防集の進捗に比べると土地区画整理事業の着工率が 85%とやや遅れが生じている。区画整理は、全面買収方式ではなく、地権者との様々な意向調整があるために時間がかかることが指摘される。また、防集を実施することに伴い発生する移転元地の問題も深刻である。区画整理を着工できずにいる多くの地区では、防災集団移転促進事業の移転元地に土地区画整理事業を実施することを計画している。しかし、被災自治体が国の補助金を使って同事業を行うためには、移転元地にどこの企業が進出するのが決まっている必要がある。そのほか、地盤沈下等の理由でそのままでは利用ができない移転元地があるため、需要の見込みがなく有効活用が図られないという現状がある。

### (3) 住民意向

ヒアリング調査を通して、行政の方針と地域住民の（多数の）意向が一致せず、事業計画に住民意向を反映させるのが難しいという課題が明らかとなった。例えば、人口減少が著しい離半島部では、持続可能性の観点から、離れている各浜々の集落を集約させるという方策を県が検討している。一方で、浜の集約化に納得できない住民の声もあるため、住民合意を得ることはおおよそ困難である。

### (4) 仮設住宅

応急仮設住宅に入居している被災者のなかには、今後どのように再建するのかに関する見通しが立っていないケースがある。応急仮設住宅の耐用期間を考慮すると、早急に住宅再建の道筋をつけることが求められる。

石巻市では、借上げ民間賃貸住宅に住んでいる被災者が、みなし災害公営住宅としてそのまま住み続けられる方策を検討している。しかし、通常のアパートであるにもかかわらず公営住宅の家賃で入居できるために、そこから出ることができなくなる（自立を阻害する）という批判もある。また仙台市では、応急仮設住宅に住んでいる被災者に対して借上げ民間賃貸住宅に移転してもらうことを検討している。しかし、被災者が借上げ民間賃貸住宅に住むことにより自立再建等を阻害する可能性がある。

### (5) 災害公営住宅

ヒアリング調査によって、災害公営住宅に空き住戸が発生していること、また地域ごとに程度が異なることが明らかとなった。また、宮城県は福祉等の連携を重視する一方、ハード面の整備に追われ、ソフト面の施策との連携が後回しになっている面もある。実際、LSA（生活支援相談員）が滞在する部屋を設けるような工夫が行われてはいるものの、福祉施設と一体的に整備する等はほとんど進んでいない。

### (6) 防潮堤

宮城県は L1 津波（数十年から百数十年に一度の津波）を想定し、一定程度の高さの防潮堤の建設を計画している。しかし、工事の一部で遅れが生じている。そして、防潮堤を一律に建設しようとする県に対して、被災市町村や住民からの批判がある。

### (7) 一部負担の問題

復興・創生期間に移行することに合わせて、一部の復興事業に関して被災自治体による一部負担が導入される。財政力の乏しい被災市町村があるなかで、県としてどのような対応を取るのかが課題となる。

## 2-2 名取市

宮城県名取市は、宮城県の中央南部の太平洋沿岸に位置している都市である。政令指定都市である仙台市の南東部に位置しており、近年では仙台市の「ベッドタウン」として発展著しく、人口も増加傾向にある（平成 27 年 10 月 31 日現在：76,963 人）。また、JR 東北本線、国道 4 号、東北縦貫自動車道、仙台東部道路などを活かした企業立地も盛んに行われており、広域仙台都市圏の副拠点都市にふさわしい機能を有している。

また、市内には国際化の著しい仙台空港があり、国内外と宮城県、そして東北地方をつなぐ窓口としても期待されている。



図 2-2-1 名取市の位置  
出典：農林水産省 市町村のすがた

## 2-2-1 震災前の基礎データ

### (1) 人口

一貫して人口は増加してきたが、平成 2 年から平成 7 年が 8,261 人の増加、平成 7 年から平成 12 年が 5,223 人の増加、平成 12 年から平成 17 年が 1,446 人の増加となっているように、近年人口増加の伸びが緩やかになってきている<sup>18</sup>。とはいえ、震災の前後で人口が増加（平成 23 年 2 月末：73,229 人、平成 27 年 10 月 31 日：76,963 人）している数少ない被災市町村の 1 つである。人口が増加している要因としては、名取市が仙台市のベッドタウンとして位置付けられること等が挙げられる。

<sup>18</sup> 平成 17 年度「国勢調査」を参照

表 2-2-1 名取市の人口（平成 23 年 2 月末）

地区名	世帯数	男	女	合計
増田	5,286	6,509	6,790	13,299
増田西	4,370	5,292	5,637	10,929
名取が丘	2,156	2,714	2,950	5,664
関上	2,551	3,429	3,674	7,103
下増田	1,635	2,403	2,415	4,818
館腰	2,887	3,748	3,898	7,646
愛島	1,278	1,951	1,979	3,930
愛島台	385	666	652	1,318
高紹	1,452	2,253	2,246	4,499
ゆりが丘	1,761	2,682	2,848	5,530
相互台	1,051	1,623	1,619	3,242
那智が丘	1,226	1,888	1,947	3,835
みどり台	395	687	729	1,416
合計	26,433	35,845	37,384	73,229
前月比	-2	-1	37	36

外国人登録	世帯数	男	女	合計
	105	114	159	273

出典：名取市 HP

## (2) 産業

水産業や農業など、第 1 次産業が盛んな地域である。例えば、水産業では、ヒラメ、赤貝、シヤコ、エビ、カレイ、シジミなど近海で取れた新鮮な魚介類が水揚げされている。一方、農産物においては、カーネーションの生産量は東北一で、りんご、チンゲン菜、ミョウガタケなども収穫される。

## (3) 交通インフラ・社会インフラ

### ①交通インフラ

JR 東北本線、国道 4 号、東北縦貫自動車道、仙台東部道路などが走っており、広域仙台都市圏の副拠点都市にふさわしい機能を有している。また、下増田地区には仙台空港があり、東北地方の窓口的機能を果たしている。

### ②社会インフラ

市役所や学校などの公共施設は市の中心部周辺に多く位置している。また、赤貝の日本有数の産地として知られる関上には「関上港」があり、毎週日曜・祝日には「ゆりあげ朝市」が開催されている。

## 2-2-2 被災状況

### (1) 人的被害

今回の東日本大震災による人的被害は、表 3-2-2 の通りである（平成 26 年 3 月 31 日現在）。関連死を含ると死者は 964 名であり、負傷者は 200 名を超えている。今回は津波被害が大きかったため、死者の多くは関上地区の方々である（死亡者 667 名<sup>19</sup>）。また、年齢別にみると、60 代以上の高齢者の方々が多く亡くなっていることも特徴の 1 つである。

<sup>19</sup> 「名取市震災復興計画」

表 2-2-2 震災による名取市の人的被害

死 者			関連死
923名	ご遺体が発見された方	行方不明者の中で死亡届出のあった方	
	884名	39名	41名

※「死者」は、市外で亡くなられた名取市民を含む。

※「関連死」とは、避難生活での体調悪化や過労などの間接的な原因でお亡くなりになられた方。

負 傷 者		
208名	重傷者	軽症者
	14名	194名

出典：名取市 HP

## (2) 住宅被害

特に沿岸部では家屋の全壊が多数を占めており、閑上地区では海から 1km 以内の木造住宅がほぼすべて流失している。罹災証明交付件数が 3 万件を超え、住宅 11,889 棟、非住宅 2,419 棟の家屋が被害を受けている。閑上 1～7 丁目（市街化区域）や、北釜地区をはじめとする下増田地区の増田川以東のエリア、小塚原の集落などの沿岸部では、家屋の全壊（流出・撤去）が多くを占め、さらに火災も発生するなど津波によって甚大な被害を受けている。また、内陸部においても、屋根瓦の崩落、外壁への亀裂、宅地の不等沈下、塀の倒壊などが見られ、被害は市内全域に及んでいる<sup>20</sup>。

表 2-2-3 震災による名取市の住家被害（罹災証明書申請件数）

種 別	全 壊	大規模半壊	半 壊	一部破損	合 計
被害件数	2,801件	219件	910件	10,061件	13,991件

出典：名取市 HP

表 2-2-4 震災による名取市の非住家被害（罹災証明書申請件数）

種 別	全 壊	大規模半壊	半 壊	一部破損	合 計
被害件数	964件	136件	319件	1,386件	2,805件

出典：名取市 HP

## (3) 浸水被害

閑上地区、下増田地区の沿岸部を中心に甚大な浸水被害を受けている。また、水田や河川地及び湖沼も浸水率が 50%を超えていることから、被害の大きさがうかがえる。なお、名取市全体での浸水率は 28%であった。

<sup>20</sup> 「名取市震災復興計画」参照

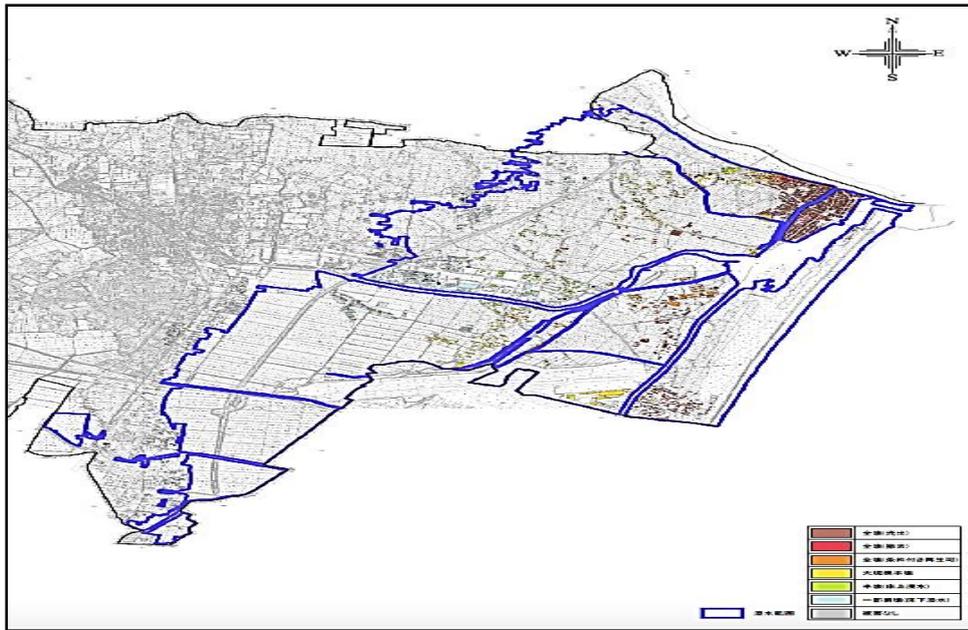


図 2-2-2 名取市内の浸水区域  
出典：名取市 HP

表 2-2-5 名取市の浸水被害

	浸水面積 (km <sup>2</sup> )	浸水面積構成率 (%)	名取市面積 (km <sup>2</sup> )	浸水率 (%)
田	15	56	30	50
その他の農用地	2	7	7	29
森林	1	4	29	3
荒地	0.5未満	2	2	25
建物用地	3	11	14	21
幹線交通用地	1	4	2	50
その他の用地	2	7	7	29
河川地及び湖沼	2	7	4	50
海浜	1	4	1	100
海水域	0.5未満	2	0.5未満	100
ゴルフ場	0	0	2	0
全体	27	104	98	28

※各項目と合計の値は、それぞれ 1 km<sup>2</sup>の単位で四捨五入しており、各項目の値の和と合計値が一致しない場合がある。

出典：名取市 HP

### 2-2-3 復興計画

#### (1) 策定経緯

平成 23 年 10 月、名取市は「名取市震災復興計画」を策定した。同計画は、今回の大震災により甚大な被害を受けた市民の生活を早期再建することをはじめ、地域の社会的機能や社会経済活動の迅速な復旧・復興に取り組んでいくための指針として策定された。

#### (2) 目標・計画期間

##### ① 目標

名取市震災復興計画において、「元気創造 これからも名取」という目標のもと、以下 6 点の基本目標を掲げている。

イ) 健康でいきいきと暮らせる都市の構造

- ロ) 人を育て歴史文化が輝く都市の創造
- ハ) 安全・安心・快適な都市の創造
- ニ) 飛躍を支える都市基盤の創造
- ホ) 活力と交流に満ちた都市の創造
- ヘ) 安定的で活力ある都市の創造

## ②計画期間

復興計画は、「名取市第五次長期総合計画（平成 23 年度～平成 32 年度）」の基本構想と基本計画を踏まえ、復旧・復興に関する震災対策の特別計画として位置づけられる。

このうち、復興計画の計画期間は平成 23 年から平成 29 年までの 7 年間で想定している。さらに、この計画期間は以下の 3 つの期間に区分される。

### イ) 再生期：社会・経済基盤の発展

- ・被災者支援を中心に社会的機能や社会経済活動の復旧に集中的に取り組んでいくとともに、将来への展望を拓くビジョンを創っていく期間

### ロ) 展開期：日々の生活の充実

- ・再生期から発展期への移行期間として復旧を完了させ、新たな都市空間の整備など、地域再生に向け、持続可能な都市づくりに取り組んでいく期間

### ハ) 発展期：新たな魅力の創造

- ・さらなる飛躍を目指して、社会的要請に対応した名取の新たな魅力の創造に取り組んでいく期間

## (3) 土地利用方針

### ①閑上地区の土地利用計画

閑上地区は、これまで「ゆりあげ港朝市」「サイクルスポーツセンター」「ゆりあげビーチ」など名取市民のみならず隣接市町からも多くの人々が来訪する交流の場として発展してきた。今回の津波により壊滅的な被害を受けたが、津波被害を教訓に地域全体での防災力を高め、安心して暮らせるようなまちを構築していく。また、再建にあたっては、これまで培われてきた歴史・文化や地域特性などを後世に継承しながら、魅力あるまちづくりを進め、これまで住んでいた市民はもとより、これから居住を求める方々にも選択されるようなまちを再構築していく。地区住民の早期の再建や財産の保全を前提に、区画整理と防集を基本としてまちづくりを進める。

### ②下増田地区の土地利用計画

下増田沿岸部は、1 次防御ライン（海岸堤防等）から 2 次防御ラインの間に位置し、今回規模の津波に対する安全対策を十分に行うことが困難である。そのため、集団移転に対する地区住民の要望等もあることから、津波からの安全性の高い地域への防集による移転を行うことを基本に土地利用計画が定められた。移転先については、下増田地区全体の地域コミュニティを勘案し、同地区内での移転を検討している。

また、当初は区画整理のみによる現地再建を行う予定であった。しかし、意向調査の結果、高台移転を希望する沿岸住民の意向を考慮して防集を併用することになった。このように、線引きを行う形で 2 つの事業を実施していることも、大きな特徴として挙げられる。

## 2-2-4 ヒアリング等から抽出した課題

### (1) 復興計画の遅れ

当初は市内の 120ha で区画整理を全面的に行う予定であった。しかし、名取市が行った意向確認の結果、閑上地区では現地で再建希望を希望する方が 3 割、この地域から出て行きたい方が 3 割、意向を決めかねている方が 4 割と判明したために、区画整理だけでは復興まちづくりを進められない状況に陥った。その結果、区画整理と防集を組み合わせる手法に変更した。その後、平成 25 年 9 月に防集に関する国土交通大臣の同意、平成 25 年 11 月に区画整理に関する県知事の認可をそれぞれ取得したことを経て、平成 26 年 9 月に設計・施工業者が決定した。

また、「閑上に戻りたい」とする住民の数が想定を下回り、国が認めるかさ上げ事業の予算措置に必要な人口密度に満たなかったため、土地のかさ上げの範囲を2度にわたって縮小することになった。以上のような調整を要したために、当初の予定よりも約1年の遅れが生じた<sup>21</sup>。

そのような経緯もあり、平成26年5月に設立された「閑上地区まちづくり協議会」等の住民組織の活動がより一層期待される。

## (2) 企業誘致での課題

名取市は、仙台市に隣接していることや仙台空港の存在等を考慮すると、物流関係の企業誘致に関して大きな優位性がある。一方、災害危険区域では基本的にかさ上げできないことから、津波を被った土地における企業誘致には課題が残るというヒアリング結果を得た。

## (3) 防集の移転元地の利活用

各被災自治体の共通の課題として、防集の移転元地をどのように活用していくのかということが挙げられる。名取市においても、例えば津波で甚大な被害を受けた下増田地区では、防集の移転元地の利活用が進んでいない。(移転元地以外での土地利用として、「菜の花プロジェクト」が行われているにとどまる。)

## (4) 内陸部と沿岸部の居住の需給ギャップ

2015年9月に、名取市は閑上地区に建設する災害公営住宅の第1期分と、仙台東部道路西側の高柳地区に建設する災害公営住宅の入居申し込み状況をまとめた。その結果、閑上地区への申し込みは募集戸数の約半数にとどまる一方、内陸側の高柳地区では3倍を超え、建設地によって災害公営住宅の大きな需給ギャップが存在することが明らかとなった。閑上地区の災害公営住宅の第1期分は、2016年6月～17年4月に入居予定の一戸建て90戸と、17年3月入居予定の集合住宅140戸である。申し込みの結果、一戸建て90戸に対して47世帯、最も沿岸に建設する集合住宅140戸に対しては71世帯だった。一方、内陸の高柳地区では、一戸建て50戸に対して182世帯、集合住宅50戸に対し163世帯が応募した。閑上地区とは対照的に募集戸数を大幅に上回る結果となった<sup>22</sup>。

そのため、沿岸部では、災害公営住宅の需給ギャップにどのように対応していくかということも大きな課題である。

## 2-3 東松島市

東松島市は宮城県の仙台市の北東約30kmの太平洋沿岸部に位置し、石巻市と松島町の間にある。市は、旧矢本町と旧鳴瀬町が平成17年4月1日に合併して誕生した。面積は101.9km<sup>2</sup>、総人口は約4万人、市内には第4航空団第11飛行隊(通称「ブルーインパルス」)の本拠地である航空自衛隊松島基地が置かれており、観光地としては奥松島、野蒜築港跡、里浜貝塚などが有名である。そして、矢本東・矢本西・大曲・赤井・大塩・小野・野蒜・室戸の8つの地区にそれぞれ強固な地区組織である「まちづくり協議会」が震災前から存在していた。そのため、東松島市では発災直後でも共助の活動が非常に活発であった。例えば各地区の市民センターごとに救助・救援などの助け合いが展開されたことが挙げられる。

<sup>21</sup> HUFF POST SOCIETY [http://www.huffingtonpost.jp/2014/05/09/yuriage\\_n\\_5293854.html](http://www.huffingtonpost.jp/2014/05/09/yuriage_n_5293854.html)  
参照

<sup>22</sup> 『河北新報』 [http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201509/20150927\\_11019.html](http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201509/20150927_11019.html) 参照



図 2-3-1 東松島市の位置  
出典：農林水産省 市町村のすがた

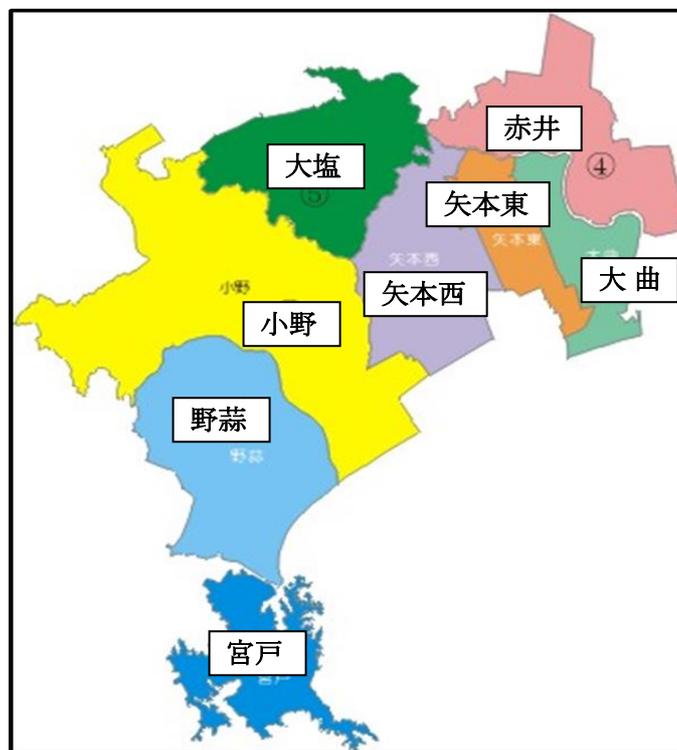


図 2-3-2 東松島市の 8つの地区  
出典：東松島市 市民協働のまちづくり

## 2-3-1 震災前の基礎データ

### (1) 人口

平成 23（2011）年 2 月末における東松島市の人口は、43,142 人、世帯数は 15,080 世帯であった。

表 2-3-1 東松島市地区別人口・世帯数

地区名	震災前 平成 23(2011)年 2 月		震災後 平成 26(2014)年 4 月		増減	
	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数
矢本東	6,946	2,738	6,587	2,676	-359	-62
矢本西	7,922	2,860	7,873	3,007	-49	147
大曲	7,070	2,416	5,973	2,261	-1,097	-155
赤井	7,394	2,661	7,634	2,873	240	212
大塩	2,833	907	3,860	1,350	1,027	443
小野	5,396	1,693	5,780	1,976	384	283
野蒜	4,615	1,545	1,756	608	-2,859	-937
宮戸	966	260	627	211	-339	-49
合計	43,142	15,080	40,090	14,962	-3,052	-118

出典：東松島市ヒアリング資料より WSA2015 作成

### (2) 産業

住民の多くは第三次産業に従事しており、人口の約 76%を占める<sup>23</sup>。全就業者数の半数が市外へ通勤していることから、石巻・仙台へ通勤するサラリーマン世帯の住民が多いと思われる。また、航空自衛隊松島基地に所属する多くの自衛隊員が市内に居住することも第三次産業従事者比率を高めている要因である。第一次産業従事者は全産業従事者の約 2%程であるが<sup>24</sup>、大曲浜は、上質な海苔の産地として有名な浜である。毎年行われる厳選された海苔の品評会において、優勝・準優勝をこれまで数多く受賞し、震災の 2011 年まで 6 年連続で「皇室ご献上のり」が作られていた。第二次産業は、グリーンタウンやもと（矢本工業団地）を中心に建設産業機械、水産加工、味噌・醤油製造等の複数の企業が立地している。第二次産業従事者は、全産業従事者の約 23%を占める<sup>25</sup>。



松島基地所属のブルーインパルス  
出典：航空自衛隊 広報

<sup>23</sup> 総務省「平成 22 年国勢調査人口基本集計及び小地域概数集計結果」

<sup>24</sup> 同上

<sup>25</sup> 同上

### (3) 交通インフラ・社会インフラ

#### ①交通インフラ

市の中央部に仙台市と石巻市を結ぶJR仙石線と国道45号が東西に横断し、これらの沿線を中心に市街地が形成されている。また、市街地北側には三陸自動車道が東西に横断しており、仙台市内はもとより、仙台空港へも1時間足らずで行ける。さらに、東北自動車道への直接乗入れも可能となったため、県外へのアクセスも容易になっている。このように、宮城県沿岸部のほぼ中央にあつて、広域仙台都市圏と広域石巻圏、さらには広域大崎圏との交通ネットワークの結節点をなしている。市内には陸前大塚駅・東名駅・野蒜駅・陸前小野駅・鹿妻駅・矢本駅・東矢本駅・陸前赤井駅の8つの駅と鳴瀬奥松島・矢本・石巻港の三ヵ所のインターチェンジが存在する。

#### ②社会インフラ

現在の市役所は旧矢本町役場をそのまま使用している。矢本には、その他にも消防署・自衛隊基地・病院が存在しており、市の中核を成している。

### 2-3-2 被災状況

#### (1) 人的被害

平成27年5月現在、死者1,110名、行方不明者24名で、死者・行方不明者1,134名という甚大な被害を受けた。人口は、2015年4月1日現在、43,142名である。(震災前(2011年2月末日)と比較すると、3,004名減少している。)

#### (2) 住宅被害

市内全世帯数の約96%が何らかの被害を受けた。

表2-3-2 東松島市の住宅被害

全壊	5,513棟	大規模半壊	3,060棟
半壊	2,500棟	一部損壊	3,506棟
被災家屋数合計	14,579棟		

出典：東松島市ヒアリング資料より WSA2015 作成

#### (3) 浸水被害

浸水面積は、36km<sup>2</sup>に及び、市街地の約65%が浸水した。市街地の浸水比率は、全被災市町村のなかで最大とされる。

表2-3-3 東松島市の浸水被害 (単位:k m<sup>2</sup>)

区分	全国	宮城県	東松島市
浸水面積	561	327	36
総面積	12,382	2,003	102

出典：東松島市ヒアリング資料より WSA2015 作成



震災直後の東松島市の様子

出典：東松島市 東松島市内の東日本大震災被害写真と復旧・復興状況写真

### 2-3-3 復興計画

#### (1) 策定経緯

「東松島市東日本大震災復旧・復興指針」は、地震発生後わずか1か月の早さで作成されており、職員らは、電気も水道もまだ復旧していない市役所の中で、ヘッドランプをヘルメットにつけながら手書きでこの指針を作成したというエピソードが残っている。2011年6月には、復興基本方針が策定され、各分野の学識経験者と市長、関連担当部署の市職員による「有識者委員会」を組織し、同月から会議を開催した。

##### ① 住民意向調査

i 復興計画策定にあたっては、住民意向を把握するため、震災時に津波浸水地域に居住していた世帯に対して「震災からの復興まちづくりに関するアンケート」による2回の住民意向調査を行った。

ii 第1回の意向調査は、2011年（平成23年）7月16日～25日に郵送による配布と回収を行い、発送数3,126世帯中1,701世帯（回収率54.4%）の住民から回答があった。その中の「今後の居住意向について」という項目については、全体で「市内の別の場所」に居住したい42.4%、「市外の別の場所」に居住したい15.8%という回答があり、あわせて58.2%が移転を希望していた。一方で、震災前と同じ場所もしくは同じ地域に住み続けたいとの回答は37.3%であった。地域別の移転意向を見るとほとんどの家屋が流出している大曲浜が94.6%と最も高く、次いで野蒜南68.1%、立沼63.0%、牛網・浜市58.5%、野蒜北48.2%となっている。

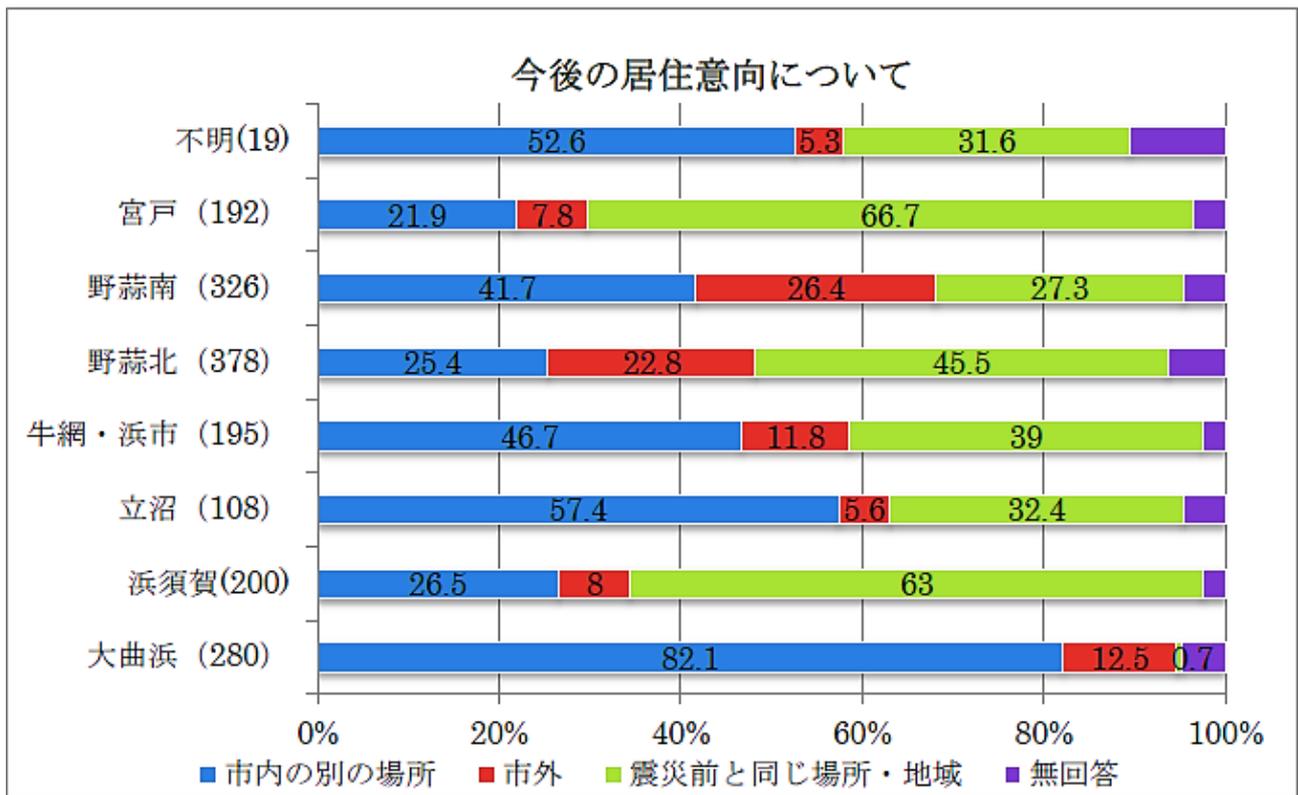


図 2-3-3 今後の居住意向について

出典：東松島市「震災からの復興まちづくりに関するアンケート中間報告（2011年7月31日回収分）」

iii 第2回の意向調査は、2011年（平成23年）11月22日～11月30日に行い、発送数2,768世帯中1,897世帯（回収率68.5%）の住民から回答があった。その中の「移転希望状況」という項目については、全体で「移転希望」が68%、「現地希望」が22.5%という回答があった。地域別の移転意向を見ると、ほとんどの家屋が流出している大曲浜が92.5%と最も高く、次いで浜須賀67.2%、野蒜66.1%、立沼63.0%、宮戸52.7%となっている。

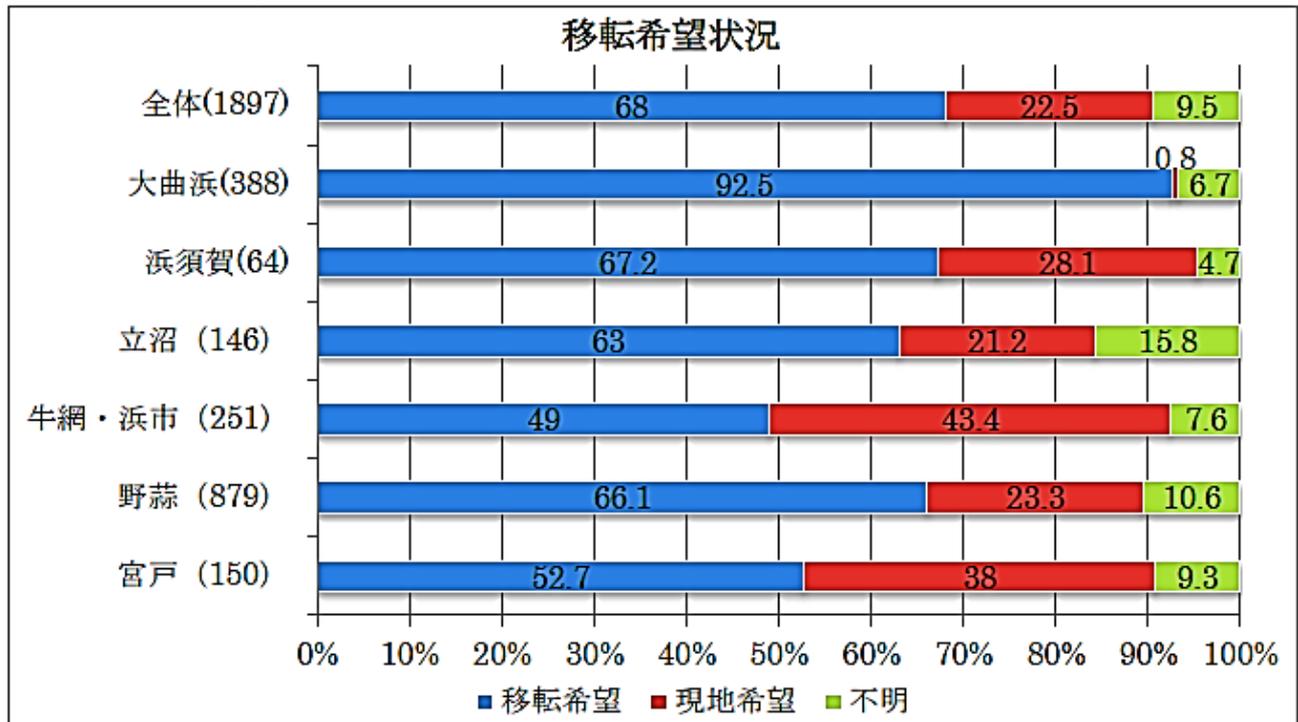


図2-3-4 移転希望状況について

出典：東松島市「震災からの復興まちづくりに関するアンケート中間報告（2012年1月5日現在）」

ivまた、市が2011年11月に示した7か所の移転先地への集団移転という土地利用計画案については、全体で「望ましい」が21.3%、「おおむね望ましい」が47.4%という回答があり、あわせて68.7%が肯定的な回答であった。地域別で見ると、大曲浜が「望ましい」「おおむね望ましい」併せて80.9%と最も高く、次いで立沼69.2%、浜須賀68.7%、野蒜66.2%となっている。

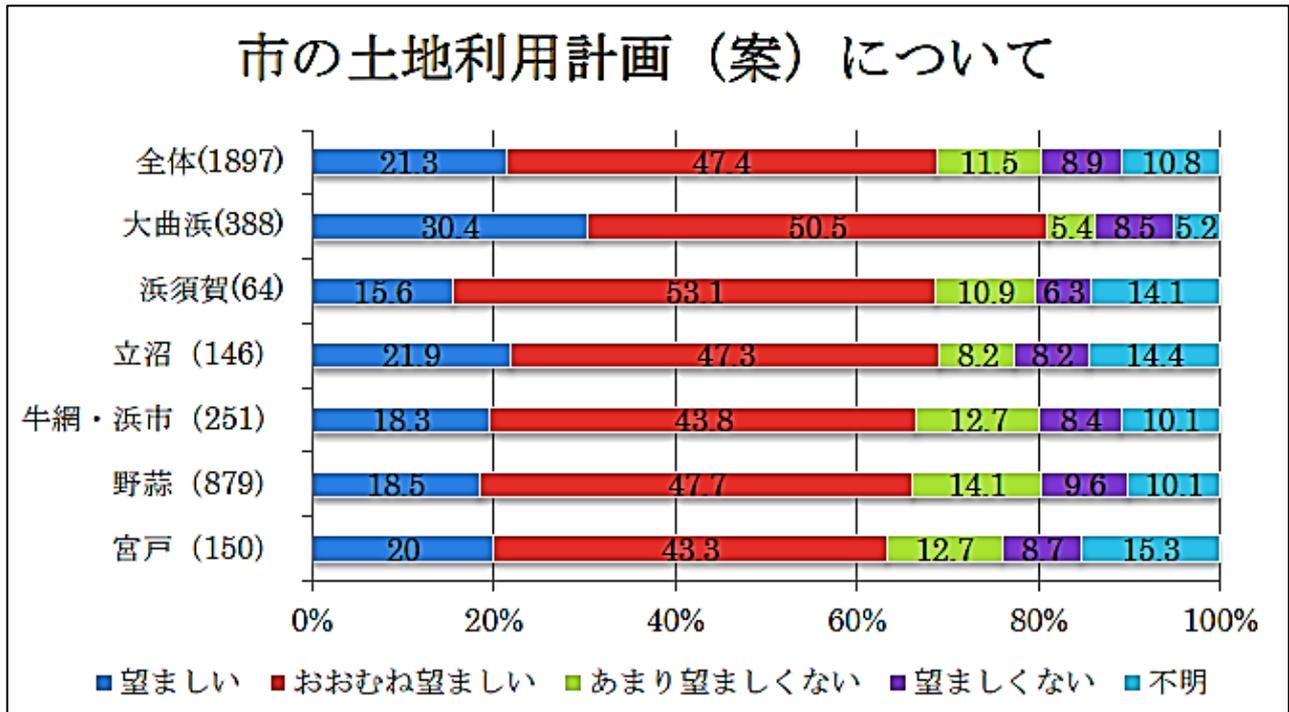


図2-3-5 移転希望状況について

出典：東松島市「震災からの復興まちづくりに関するアンケート中間報告（2012年1月5日現在）」

## ②地区組織単位での地区懇談会

i 東松島市では、2006年の合併を機に、将来にわたり住み良いふるさと「ひがしまつしま」を維持していくために、地域に直接かかわる具体的な課題について、市民が主体的にまちづくりに取り組み、地域単位でまちづくりの立案運営を可能となるような自助自立型のまちづくりを進めてきた。

ii 2007年には、市内8つの地区に地域のコミュニティづくりと協働のまちづくりを進める組織として地区組織が設置され、市側も2009年から、新たに市民協働を担う担当部署「市民協働課」の設置を行い、各地域の自治協議会が本格的に活動できるように支援活動協働の体制づくりを推進してきた。設置された8つの地区組織である「まちづくり協議会」は、旧公民館を市民センターとして地域自治活動の拠点としており、地域住民の交流と親睦を図るために各種イベントを開催したり、地区が抱える問題を住民が議論し解決したりしてきた。

iii 地域自治組織の会長はその地域の重鎮の方が務めている例が多いが、その下の役員には子育て中の専業主婦やサラリーマンの方も参加している。また、中学生もワークショップ等の活動をその組織で行っているなど、様々な住民が世代の垣根を超えて参加している。

## ③まとめ

市は、アンケート形式の意向調査と並行して、8つの地区組織単位で地区懇親会（略称：ちくこん）を2011年8月4日から同年9月20日まで12回にわたり開催し、市や地区の復興について市職員・復興まちづくり計画の有識者委員会のメンバーと住民が話し合う場を設けることで、復興への思いや意見を計画に反映することに努めた。

以上のような経緯を経て、2011年12月26日に市議会の議決を経て、「東松島市復興まちづくり計画」が策定された。

## (2) 目標と実施期間

復興計画のキャッチフレーズは、「あの日を忘れず ともに未来へ 東松島一心（一新）」<sup>26</sup>である。復興の目標としては、

- i 防災・減災による災害に強いまちづくり～防災自立都市の形成～
  - ii 支え合って安心して暮らせるまちづくり
  - iii 生業の再生と多様な仕事を創るまちづくり
  - iv 持続可能な地域経済・社会を創るまちづくり
- の4つを挙げている。

平成23（2011）年度から平成32（2020）年度までの10年間を全体計画期間とする。そのうち、前半の5年を「復旧・復興期」とし、震災前あるいはそれ以上のレベルにまで引き上げていくことを目標にしている。後半5年を「発展期」とし、東松島の魅力をさらに高め、市民と東松島市を訪れる人々が復興を実感し、快適で心豊かな生活を送ることができるまちづくりを進めることを目標にしている。

## (3) 土地利用方針

浸水域が、市街地の65%を占めることから現地再建ではなく、基本的に津波被災エリアの世帯を市内7ヵ所（野蒜北部丘陵地区・牛網・矢本西・東矢本駅北・大浜・月浜・室浜）の移転先地（内陸部・高台）に集団移転させる。集団移転先地の選定にあたっては、

- i 住民自らが望んだ「安全な集団移転先地」
- ii コミュニティごとに移転できる「地域の絆を重視した集団移転先地」
- iii 「JR 駅の近く」「持続的に生活できる集団移転先地」

の三つを挙げている。津波被災した住民は、従前の居住地に関係なく、7ヵ所の移転先のうち一か所を自由に選んで移転することができる。



図 2-3-6 東松島市の7か所の集団移転先  
出典：東松島市・宮城県復興整備計画

<sup>26</sup> 東松島市「東松島市復興まちづくり計画」

2015年1月7日現在、集団移転団地の整備は、7団地中矢本西・牛網・室浜・大浜・月浜地区の5団地と東矢本駅北地区の一部が完成しており、2014年6月10日より宅地の引き渡しが行われている。東矢本駅北地区の残りや野蒜北部丘陵地区については、2016年に完成予定である。全体では、2015年現在、1,288区画中370区画が完成しており、完成率は28.7%である。

災害公営住宅整備事業では、集合住宅と戸建て住宅を合わせて全体で1,010戸の災害公営住宅を整備する計画である。2015年現在、412戸が完成して引き渡しが行われており、完成率は40.7%である。また、住民組織との綿密な意向調査により、入居率は99.3%（入居数409戸）である。

## 2-3-4 ヒアリング等から抽出した課題

### (1) 人口減少

震災の影響で、死者約1,000名、転出者約2,000名の合計3,000名の人口減少が起こり、2005年を人口のピークとして徐々に進んできた人口減少に拍車がかかってしまった。市では、2015年5月30日に市内を通り仙台・石巻を結ぶ仙石線が全線開通し、通勤・通学環境が改善したことで、住民が戻ってくる可能性を見込んでいる。具体的には、転出者のうち、がけ近の適用者が1,500人程であるため、500人程と予測している。それでもなお、人口減少は避けられない。

### (2) 防集における移転元地の活用

住居の集団移転が行われた後に、再び津波等の災害に対して脆弱な構造の住宅が建設されることがないよう、移転元地は建築基準法第39条第1項に基づく災害危険区域に指定され、条例による建築制限がかかる。東松島市では、移転促進区域の買取予定地が約230haにのぼるため、それによって生じる広大な移転元地の活用に苦慮している。当初は、環境未来都市として、太陽光発電施設やバイオエネルギー関連の工場を誘致していた。ところが、2015年1月に固定価格買い取り制度の抜本的見直しが行われたことで、震災以降続いた環境エネルギー産業への参入が止まり、行き先が不透明となっている。その結果、有効活用策として決まっているのは、現時点では農地に転用し農業法人に貸し出すことのみである。

### (3) 災害公営住宅の不足

住まいについての意向調査を2011年から2015年までの間に5回行っているが、市が整備する災害公営住宅が1,010戸では足りない予測が出ている。なぜなら、当初は自力再建を考えていたものの時が経つに連れ自立再建をあきらめ、災害公営住宅を希望する住民が増加しているからである。不足する戸数としては、約180世帯で200戸程である。市は、災害公営住宅の戸数を増やすことを計画しており、復興交付金を追加で交付することを復興庁や宮城県に要請しているが、返事は芳しくない。また、被災者のなかには経済状態がよくないために、災害公営住宅に入居するために必要である申請書に同意しないケースも散見される。

### (4) 市街化調整区域における建築制限

野蒜地区は、津波被害を受けて高台に集団移転を行った。そのため、移転元地の多くが市街化調整区域内にある。現在のところ、整備計画を策定して一体的に開発することは考えていないが、後々には、移転元地の旧宅地に建物を建てて活用したいと考えている。しかし、その建物は都市計画法の立地基準には適合していない。一体的に開発を行わない場合、復興特区法の復興整備計画の策定による開発制限緩和あるいは県による市街化区域編入を行うことも難しい。そのため、従来通りの都市計画法の立地基準が適用されるため、建物が建てられない。

## (5) 特別名勝「松島」による開発制限

市の鳴瀬地域（野蒜・東名・宮戸）では、特別名勝松島の保護を目的とした建築規制が行われており、沿岸部での漁業関連施設や民宿等の現地復興、野蒜北部丘陵地区団地での移転先の開発・整備に制限がかかっている。そうしたなか、野蒜北部丘陵地区団地において、山を大規模に切り、その地区から海が見えるまちづくりを当初目指したことがある。しかし、海から野蒜のまちが見えて景観が損なわれるとの専門家からの意見があり、断念した経緯がある。



特別名勝 松島  
出典：Find Travel

### 2-4 石巻市

石巻市は、2005年に旧石巻市と6つの旧町（雄勝町、北上町、河北町、桃生町、河南町、牡鹿町）が合併することにより誕生した、宮城県第二の人口を有する都市である。石巻港などの中心部においては、江戸時代には、北上川水運によって南部藩領からも米が下り、河川交通と海運との結節点として、日本海側の酒田港とならんで奥州二大貿易港として全国的に有名であった。一方、旧牡鹿町、雄勝町、北上町の離半島部は、急峻な斜面とわずかな平地が広がっている。中心部と離半島部における地理的条件の違いは、現在もなお、産業構造や地域性の違いとして現れている<sup>27</sup>。

<sup>27</sup> 県内の情報サイト「なんでも宮城」



図 2-4-1 石巻市の位置  
出典：農林水産省「市町村のすがた」

## 2-4-1 震災前の基礎データ

### (1) 人口

石巻市は昭和 60 年に人口増加のピークを迎えた。その後は、少子高齢化の影響もあり、緩やかに減少し続けており、震災直前の 2010 年 10 月 1 日当時、石巻市の人口は 160,826 人であった。

### (2) 産業

#### ①石巻市中心部

震災前から第一次産業（特に水産業）が盛んな土地柄であり、石巻港は全国有数の漁獲量を誇る。また、水揚げされるサンマやサバを缶詰、佃煮、干物などに加工する水産加工業が発展してきた。

#### ②離半島部（牡鹿、雄勝、北上など）

中心部同様、漁業（特に養殖や沿岸漁業）が盛んである。旧雄勝町は硯の名産地であり、日本全国で生産されている硯のおよそ 9 割が生産されていた。また、旧牡鹿町の中心部に位置する鮎川は、日本有数の捕鯨基地として有名である。

表 2-4-1 石巻市の人口推移

年	人口	男	女	世帯(単位:世帯)	1世帯当たり人員
昭和30年	179,955	88,164	91,788	31,013	5.80
35	180,012	87,456	92,556	34,422	5.23
40	176,363	85,477	90,886	38,189	4.62
45	177,597	86,118	91,479	42,447	4.18
50	182,168	88,573	93,595	46,214	3.94
55	186,094	90,490	95,604	49,378	3.77
60	186,587	90,685	95,902	50,881	3.67
平成2年	182,911	88,825	94,086	52,820	3.46
7	178,923	87,138	91,785	55,614	3.22
12	174,778	84,678	90,100	57,259	3.05
17	167,324	80,553	86,771	56,857	2.94
22	160,826	77,143	83,683	57,871	2.78

出典：石巻市「統計書 第3章人口」

### (3) 交通インフラ・社会インフラ

#### ①交通インフラ

交通インフラに関して、石巻中心部では、三陸自動車道のほか、仙石線と石巻線が存在しているため、交通アクセスに恵まれている。他方、離半島部では、住民バスが一部運行されているが、移動手段の多くを自家用車に依存している。

#### ②社会インフラ

社会インフラに関して、石巻港は、県北部の工業、物流の拠点となる臨海型工業港であり、石巻市の製造業就業人口の1/3の雇用を支え、地域経済の中核を担っていた。また、石巻市には特定第三種漁港である石巻漁港をはじめとする44の漁港があり、沿岸漁業や大型漁船により多種多様な漁業が営まれ、卸売市場の水揚げ統計では量、金額とも全国で上位を占め、後背地には、ねり製品など特徴ある全国有数の水産加工団地が形成されていた<sup>28</sup>。

## 2-4-2 被災状況

### (1) 人的被害

警察庁発表によると（2015年9月10日）、死者数3,178人、行方不明者422人である。

### (2) 住宅被害

石巻市は数ある被災地においても、多くの建物被害が発生した地域の1つである。特に旧石巻市の門脇地区や南浜地区においては、密集した住宅地が軒並み全壊、流出しており、甚大な建物被害が発生した。

表 2-4-2 石巻市の住宅被害

全壊	20,038 棟	半壊	13,047 棟
一部損壊	23,615 棟	被災住家合計	56,700 棟

出典：石巻市「東日本大震災からの復興（被害状況、復旧・復興に向けた取組状況）」  
（平成27年9月更新版）

<sup>28</sup> 石巻市（2011）「石巻市震災復興基本計画」p.11

### (3) 浸水被害

石巻市は旧石巻市を中心とした平野部と、旧雄勝町や旧牡鹿町を中心とした半島部に分けられるが、双方において甚大な浸水被害が発生した（市内の 13.2%、平野部の約 30%に相当する）。

表 2-4-3 石巻市の浸水被害

区分	全国	宮城県	石巻市
浸水面積	561	327	73
市区町村面積	12,382	2,003	556

出典：石巻市「東日本大震災からの復興（被害状況、復旧・復興に向けた取組状況）」  
（平成 27 年 9 月更新版）

## 2-4-3 復興計画

### (1) 策定経緯

#### ①石巻市震災復興基本計画市民検討委員会

「石巻市震災復興基本計画」（2011 年 12 月 22 日公表）は、石巻市が、将来的な復旧、復興を実現していくための道標として策定した復興計画である。復興計画を策定するにあたり、石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会での計 2 回の検討（2011 年 5 月）の他、市民も交えた石巻市震災復興基本計画市民検討委員会（2011 年 6 月 14 日開始）での計 8 回にわたる議論がなされた。

（参考）石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート<sup>29</sup>（2011 年 5 月 1 日～5 月 15 日）

- ・目的：市民のまちづくり復興への意識調査
- ・対象者：石巻市における罹災者
- ・実施場所：市役所、避難所、仮設住宅、市内の大手スーパーなど
- ・アンケート方法：窓口へのアンケート配置のほか、臨時職員等（約 30 名）が市民に口頭で依頼するなどによって実施
- ・収集数：9,806 件<sup>30</sup>（5 月 22 日 集計）

#### ②回答結果【石巻市全体】

上記の市民アンケートの結果は、以下の通りである。

- イ) 性別：男性 43%、女性 56%
- ロ) 年齢構成：70 歳以上：16%、60 歳代：24%、50 歳代：21%、40 歳代：18%、30 歳代：13%、20 歳代：6%、その他 2%
- ハ) 被災前職業：無職：19%、家事専業 15%、アルバイト・パート 14%、商工業・サービス業：14%、水産加工業：7%、漁業 6%、その他 26%
- 二) 住居の被害状況：流出：10%、全壊：30%、半壊：14%、床上浸水：16%
- ホ) 今後の住まいの希望：持家（修繕）：43%、持家（新築）：15%、借家（一戸建て、共同住宅）：各々 9%、公営住宅 5%、その他 19%
- ヘ) 今後の住まいの場所<sup>31</sup>：被災前の場所（自宅）に住みたい：43%、これまでと同じ地域に住みたい：21%、石巻市内の他の地域へ移転したい：20%  
石巻市外へ移転したい：5%

<sup>29</sup> <http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10184000/7347/enqete0603.pdf>（2015 年 8 月 26 日閲覧）

<sup>30</sup> 内訳：石巻 8,396 人、河北 168 人、雄勝 273 人、北上 368 人、牡鹿 418 人、河南・桃上 126 人、無記入：57 人

<sup>31</sup> 住宅の被害の大きさに関わらず、年齢を経るごとに被災前の場所（住宅）に住みたいという傾向がある。他方、若い世代ほど震災を機に石巻市外等への移転を希望する傾向にある。

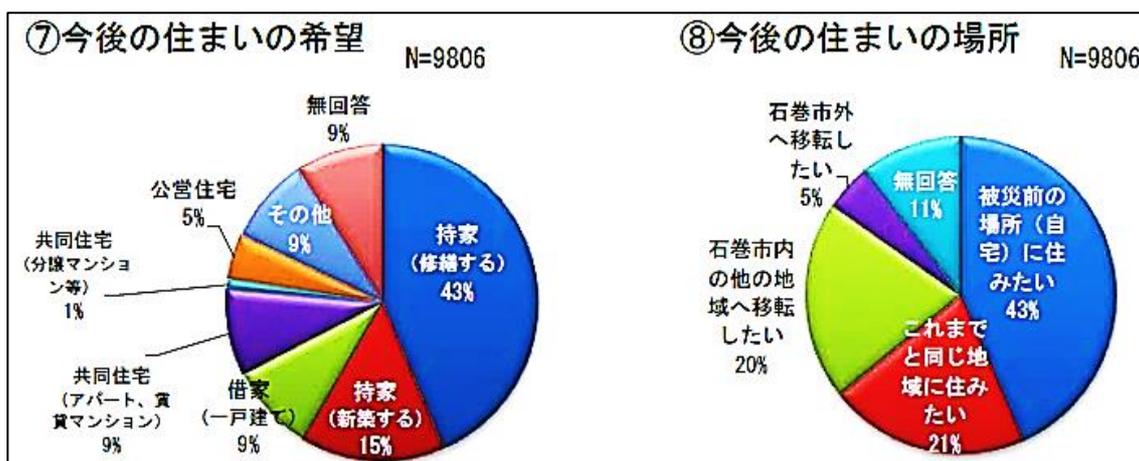


図 2-4-2 石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート  
出典：石巻市「石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート（最終結果）」

## (2) 目標と計画期間

### ①目標

石巻市震災復興基本計画において、復旧・再生を乗り越える新たな産業創出や減災のまちづくりなどを推進しながら、快適で住みやすく、市民の夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造を目指し、「災害に強いまちづくり」、「産業・経済の再生」、「絆と協働の共鳴社会づくり」という3つの基本理念を掲げている。

### ②計画期間

計画期間は、復旧期（平成23年度から平成25年度まで）、再生期（平成26年度から平成29年度まで）、発展期（平成30年度から平成32年度まで）を経た概ね10年間であり、石巻市が新たな魅力と活力ある地域として生まれ変わり発展していくことが目標に据えられている。

## (3) 土地利用方針<sup>32</sup>

### ①中心部

今後想定される最大級の津波に備えるため、防潮堤の他、堤防機能を有する高盛土道や堤防機能を有する高盛土道路や防潮林を総合的に整備することにより、津波の威力を弱める。また、高台への避難路や避難ビルの確保など、トータルで安全性を確保する「多重防御」を行うことで、災害を最小限にとどめる「減災」を図る。

### ②離半島部

沿岸、半島部などの漁業集落においては、数十年から百数十年に1回程度発生すると想定される津波に対する海岸防潮堤の整備を推進するとともに、今後想定される最大級の津波に対しては、防集により、安全な高台や内陸部を居住等の場とする土地利用を推進する。

## 2-4-4 ヒアリング等から抽出した課題

### (1) 人口減少の問題

石巻市では、震災による死者・行方不明者で約3,500人の減少が生じた。また、隣接市町村から石巻市にある仮設住宅等に移る人がいる一方、それ以上の多くの方が住居や雇用を求めて仙台市等に流出している。そのため、人口増加のピークを迎えた昭和60年以降、緩やかに進んでいた人口減少が震災を機に加速化し、2015年11月現在、149,000人を割っている<sup>33</sup>。

<sup>32</sup> 石巻市「震災復興基本計画」pp.18-19.

<sup>33</sup> 石巻市「人口・世帯数（最新版）」

## (2) 排水不良対策のための財政負担の問題

石巻市各地で、牡鹿地区鮎川（最大 1.2m）をはじめとする地盤沈下が起きており、満潮になれば冠水する地域が出現している。そのため、石巻市では排水ポンプを設置し、常時排水を行っている。このような施設の維持管理費用は復興交付金の対象外であるため、市の単独事業で対応せざるを得ない<sup>34</sup>。

## (3) 移転元地の利活用の問題

### ①移転元地の買取り段階における問題

相続手続が行われていない、あるいは抵当権が設定されている等で法的に買取りが難しい土地、その他の復興庁への確認を要する土地が多かった石巻市では、2015年3月4日段階での買取り率は44%にとどまっていた<sup>35</sup>。しかし、2015年6月30日現在、買取り率は87.6%にまで達し、買い取りの希望の変化がない場合、2015年度中に買取りが終了する見込みである。

### ②離半島部における問題

防集で買取ることができるのは、原則宅地に限られる。また、買取りを希望する場合にのみ買い取ることができる。そのため、市が買い取った土地（市有地）と民有地が虫食い状態となり、面的に一体的な活用ができない現状がある。一般に、点在している市有地と民有地をそれぞれ集約する手法としては区画整理が考えられる。しかし、区画整理は都市計画区域内でなければ行うことができない<sup>36</sup>。

その他の手法としては、漁業集落防災機能強化事業（漁集）と交換分合が考えられる。前者では、被災した漁業集落において、集落の安全性を確保するための地盤の嵩上げ、切盛土による用地造成等のほか、水産関係や公共施設整備を行うための用地整備を行うことができる。しかし、漁集の事業対象に関する制約（対象集落の規模と場所に関する制約）が存在する。後者では、交換分合の対象が道路のアクセス等に恵まれている場合には応じてもらえる可能性が高い。しかし、先祖代々の土地を手放したくないために応じてもらえない等の課題があるため、区画整理と比べて相当程度限界がある<sup>37</sup>。

## (4) 離半島部における集落の存続問題

石巻市では、離半島部の集落を各々集団移転させるに際して、浜の集約化を実施していない。しかし、集団移転の希望者が減少した結果、約3分の1の浜は高台移転の世帯数が10戸に満たず<sup>38</sup>、雄勝地区では2016年度以降の人口が震災前の約3割にまで減少するとの試算もある<sup>39</sup>。雄勝地区の住民の方からも、漁村集落の過疎化が震災前から著しく、このままでは集落が維持できなくなるとの声を伺った<sup>40</sup>。

## (5) 集団移転先となる新市街地の問題

### ①未利用地が生じる問題

集団移転先団地である新蛇田地区等（新市街地）では、石巻市が地方債を発行する形で事業用地を先行買収した。その後、宅地造成などを区画整理で行うとともに、災害危険区域からの移転者用の住宅建設・土地購入に対する補助として防集が用いられている。そのため、意向の変化等を理由に防集による移転者が入居しない造成地は、石巻市自らの負担で購入した未利用地として残される<sup>41</sup>。石巻市は未利

---

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/2204/2204.html>

<sup>34</sup> ポンプ場などの整備が進む2018年度には試算で年3～4億円の維持管理費が必要になる。

「人口減、復興費負担…被災地、頭痛い財政運営」（『河北新報』2015年8月11日記事）

<sup>35</sup> 「移転跡地 活用策がなく税減収も」（『読売新聞』2015年3月4日記事）

<sup>36</sup> 石巻市の離半島部である鮎川・雄勝等は、石巻市への合併の際に都市計画区域から外された経緯がある。

<sup>37</sup> 姥浦道夫（2014）「被災3年後の復興における土地利用計画的課題—超低密市街地の汎発—」（『土地総合研究』2014年度夏号）p.51

<sup>38</sup> 「石巻・半島部 集落存続危機」（『河北新報』2015年5月25日記事）

<sup>39</sup> 「雄勝の人口 震災前から7割減・16年度推計」（『河北新報』4月28日記事）

<sup>40</sup> 東北大学東日本大震災学生ボランティア支援室主催「雄勝魅力発見ツアー」（2015年9月28日・29日）

<sup>41</sup> 2015年12月9日現在、新市街地5地区に一戸建て住宅用地1401区画を整備する計画であるが、既に登録済みであるのは801世帯にとどまる。（『集団移転 対象を拡大／復興事業用地の世帯にも』（『河北

用地の有効活用を促すことを目的に、復興事業で移転を余儀なくされる災害危険区域外の世帯にも枠を広げるとともに、移転者の負担軽減を目的に空き区画の分譲のほか借地も行うとしている<sup>42</sup>。

## ②「東西格差」の拡大

東日本大震災後、被災しなかった西部の蛇田地区等には多くの人が移転し発展している。他方、海に近く津波の被害が大きかった東部の渡波地区等は人口減少が続いている<sup>43</sup>。石巻市は東部への人口誘導策として、一戸建ての復興公営住宅<sup>44</sup>の整備の他、防潮堤と防災緑地の二重防護、内陸部への避難道路の整備、医療機関進出の促進を目的とする用地購入費の補助制度等を実施している。しかし、まちの将来像が見えにくく、住民の不安が払拭されていないとの指摘もある<sup>45</sup>。

## (6) 災害公営住宅のニーズの増加と「空き」の大量発生

石巻市は当初、3,000戸の復興公営住宅の整備を予定していた。ところが、複数回にわたる「今後の住まいに関する意向調査」の結果を踏まえて、現在、4,500戸の復興公営住宅の建設を計画している。建設する復興公営住宅の戸数が急激に増加した背景には、自力再建をあきらめて復興公営住宅に切り替えた世帯のほか、隣接市町村で被災した人が石巻市の復興公営住宅に新たに事前登録した世帯、自力再建をするまでの「つなぎ」として復興公営住宅に入居する世帯が考えられる。

しかし、既存の公営住宅を合わせると石巻市にある住宅全体の約1割が市営住宅になる。このことは、公営住宅の「空き」の大量発生と家賃収入の減少に伴う市の財政負担をもたらす。そのため、石巻市は、事前登録の状況に応じて復興公営住宅の建設戸数を少しでも減らすことを計画するほか、「みなし災害公営住宅」の活用を検討している<sup>46</sup>。

## (7) 仮設住宅から次なる住まいへの移転支援の問題

石巻市では、再建支援を決めかねている人への相談支援ならびに自立に向けた意欲を喚起することを目的に、2015年4月から保健師等の資格を持つ「自立生活支援専門員」と一般の「自立生活支援員」が戸別訪問する事業を開始した<sup>47</sup>。仮設住宅からの退去が進み被災者間の生活再建格差が進む現在、未だに仮設住宅にとどまる被災者救済のために同事業が果たす役割は大きいと考える<sup>48</sup>。

しかし、2015年11月1日現在、市内の仮設住宅に入居する8,222世帯のうち、1,117世帯(13.6%)が住まいの再建方法を決めかねている<sup>49</sup>。未決定世帯のうち入居条件を満たさない世帯が875と見込まれ、入居資格のない世帯の大半は、震災前に住んでいた賃貸住宅に戻れない人や被災した持ち家を補修できない人等、経済的事情を抱えていることが考えられる<sup>50</sup>。そのため、仮設住宅に暮らす全ての人が新たな住まいに移転できるようにするためには、戸別訪問事業(相談支援)のほか、低所得世帯の住まいの確保を目的とした福祉的な施策の検討が必要になる。石巻市では現在、「みなし災害公営住宅」のほか、民間住宅への入居を促す「家賃補助」、仮設住宅と災害公営住宅の中間に位置する「低家賃住宅」(例えば、供与が終了した既存のプレハブ仮設住宅を補強したうえで新たに提供することが考えられる)

---

新報』2015年12月9日記事)

<sup>42</sup> 同上

<sup>43</sup> 渡波地区の2015年9月末の人口は14,711人であり、震災前と比べ2,351人減少した。

<sup>44</sup> 石巻市では、通常の災害公営住宅を「復興公営住宅」と呼称している。

<sup>45</sup> 「石巻まちびらき 集団移転地の課題(下)」(『河北新報』2015年11月3日記事)

<sup>46</sup> 「みなし仮設 災害公営住宅に16年開始目指す」(『河北新報』2015年4月7日記事)「みなし災害公営住宅」については、民間ストックを利用するため新たに復興公営住宅を建設する必要がないこと、被災者の移転を回避することができるのが長所である。他方、現行のみなし仮設住宅が点在していることに鑑みると、契約期間終了後に石巻市が借り上げる場合においても管理の面で困難が付きまとうことが予想される。

<sup>47</sup> 「仮設住民の自立後押し 石巻市が訪問事業」(『河北新報』2015年3月26日記事)

<sup>48</sup> 課題としては、自立生活支援専門員・自立生活支援員への応募が少ないために、当初の計画を下回る人数の採用にとどまっていることが挙げられる。

<sup>49</sup> 「住まい再建1,117世帯決まらず/石巻・仮設居住者/経済的事情が多数」(『河北新報』2015年12月18日記事)

<sup>50</sup> 同上

の整備等が検討されている<sup>51</sup>。

#### (8) 復興公営住宅におけるコミュニティづくりの必要性

復興公営住宅への移転にあたっては、大規模な復興公営住宅、あるいは一戸建て住宅に各地から住民が集まるとともに、高齢世帯の割合が高い。そのため、近隣に既存の自治組織がない場合は、新たな自治組織の結成とコミュニティづくりが必要である<sup>52</sup>。

#### (9) 水産業の再生と担い手の育成の問題

石巻市では、施設の総延長が世界一となる石巻魚市場が 2015 年 9 月に稼働する等、水産業の生業が少しずつ再生している。しかし、水産加工業においては、グローバル競争が激しいために一度失った販路を回復することは容易ではない。加えて、高齢化と賃金格差（雇用のミスマッチ）が原因で、漁師・女工ともに減少している<sup>53</sup>。

#### (10) 民間主導の市街地再開発の問題

石巻市の中心部で街中の再生を目指し計画されていた市街地再開発事業が、地権者の同意が得られないことを理由に相次いで白紙になり、商店主らで構成される準備組合が解散に追い込まれた事例がある。地権者の同意が得られない理由としては、阪神淡路大震災の教訓のほか、すでに地区内で再開した店舗を解体し完成まで仮店舗での営業を強いられること、保留床の処分が進まないと商店主に負担が生じるおそれがあること、が挙げられる<sup>54</sup>。市街地再開発に関しては各商店主にも事情がある以上、個別再建を選んだ店主の判断は尊重されるべきである。そうしたなか、集客などの面のインパクトを考慮したうえで、優良建築物等整備事業に切り替えて複合ビルの建設を行った地区がある<sup>55</sup>。

### 2-5 女川町

女川町は、宮城県の東、牡鹿半島基部に位置している。北上山地と太平洋が交わる風光明媚なリアス式海岸は天然の良港を形成し、カキやホタテ・ホヤ・銀鮭などの養殖業が盛んで、世界三大漁場の一つである金華山沖漁場が近いことから、魚市場には年間を通じて暖流・寒流の豊富な魚種が数多く水揚げされている。産業は、震災前と震災後でほとんど変化はなく、中心産業は水産業・水産加工業である。震災前は、水揚げが 100 億ほどであった。また、特筆すべきは東北電力女川原子力発電所が立地していることである。電源立地交付金が町の財政を豊かにしており、「平成の大合併」によって周辺の市町村が石巻市と合併した際にも、女川町は合併の道を選択しなかった。

<sup>51</sup> 「住宅再建へプログラム／石巻市策定へ／意向未決世帯に重点／家賃補助制度を検討」（『河北新報』2016年1月6日記事）

<sup>52</sup> 「石巻まちびらき 集団移転地の課題（上）」（『河北新報』2015年11月2日記事）

<sup>53</sup> 石巻市では、水産業の人材を育成することを目的に、水産業担い手センター」を開設する。「求む、新人漁師 養成センター開設へ」（『河北新報』2015年11月22日記事）

<sup>54</sup> 「<石巻再開発>相次ぎ白紙 被災地再生道遠く」（『河北新報』2015年7月23日記事）

<sup>55</sup> 「にぎわい復活貢献 石巻中心部 複合ビル開業」（『河北新報』2015年9月28日記事）



図 2-5-1 女川町の位置  
出典：農林水産省 市町村のすがた

## 2-5-1 震災前の基礎データ

### (1) 人口

女川町の人口は、2015年10月31日現在で総数6,911名である<sup>56</sup>。女川町は、大正15年に人口8,760人、世帯数1,454戸で町制を施行して以来着実な伸びを示し、昭和40年には18,080人（国勢調査）に達した。しかし、その後はマイナス傾向を示し、平成22年国勢調査時には10,051人となりピーク時より8,029人の減少となった。また、65歳以上の高齢人口の構成比が平成22年国勢調査において30%を超え、高齢化が進んでいる。反対に、14歳以下の年少人口は少子化の影響により毎年減少しており、構成比も10.5%台に落ち込んでいる<sup>57</sup>。

<sup>56</sup> 女川町 HP

<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/>

<sup>57</sup> 女川町 HP 「平成26年度女川町統計書」

[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/toukei/26\\_toukei\\_02.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/toukei/26_toukei_02.pdf)

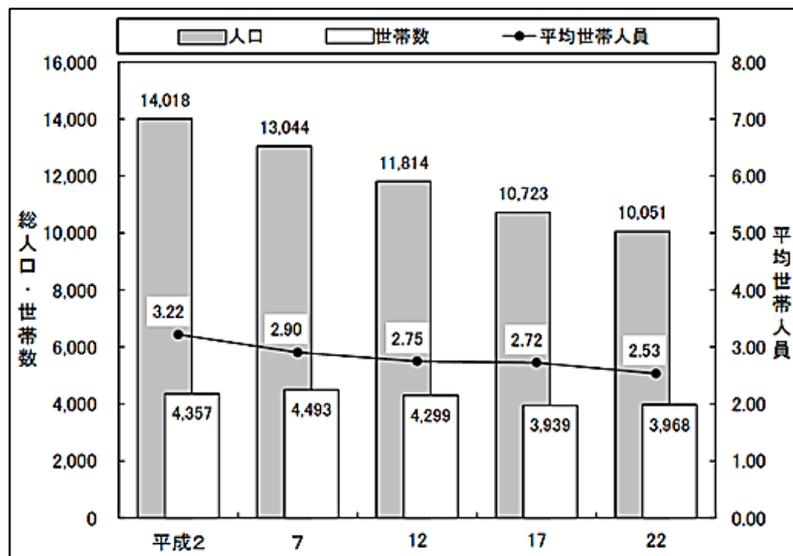


図 2-5-2 女川町の人口  
出典：女川町 HP

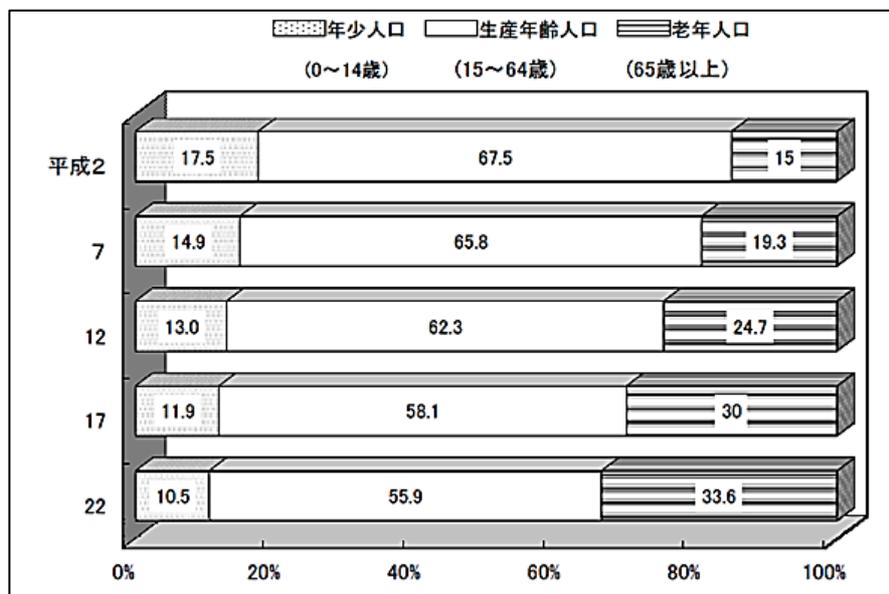


図 2-5-3 女川町の人口構成  
出典：女川町 HP

## (2) 産業

### ①水産業

i 太平洋に囲まれる形で立地している女川町は、近隣の石巻市牡鹿町や雄勝町と同様に水産業および水産加工業が盛んである。2010年には人口のおよそ14.7%が漁業に従事している他、23.9%が製造業に従事していることから（女川町においては製造業のうち水産加工業の割合が大きい）、多くの町民が「海」に携わる仕事に就いていることがうかがえる<sup>58</sup>。

ii 特にサンマの水揚げ量は全国有数であり、根室、気仙沼に次ぐ水揚げ量を誇る。水産業及び水産加工業は「女川ブランド」として確立されている。以下では、県内における漁業とそれに係るデータを紹介する。平成20年度の漁業経営体数は390経営体であり、県内比率は9.74%である。石巻市、気仙沼、

<sup>58</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A (2012)「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究Ⅱ（災害復旧対策）」P.157

南三陸に次いで県内 4 位である<sup>59</sup>。また、同町の平成 22 年海面漁業・養殖業生産量は 35,800 t であり、県内比は 10.29%である。石巻、気仙沼に次いで県内 3 位である。また、製造品出荷額等は 64 億円ほどである。

## ②発電所

東北電力女川原子力発電所も多く雇用を生み出している。専門職での現地雇用はほとんどないが、原子力発電所及び関連産業に従事する町民は少なくない。加えて、多くの東北電力や関連会社の従業員が女川に集まるということもあり、女川原子力発電所の立地による恩恵と経済波及効果が存在している。しかし、現在 1 号機、2 号機、3 号機ともに運転停止中である。



東北電力女川原子力発電所  
出典：原子力規制委員会



秋刀魚の水揚げ  
出典：女川町 HP

## (3) 交通インフラ・社会インフラ<sup>60</sup>

### ①交通インフラ

JR 石巻線が美里町・石巻市方面から延び、町内には浦宿駅と女川駅が設置されている。なお女川駅は JR 石巻線の終着駅である。また、国道 398 号線が石巻市方面から、女川町内中心部を経由した後に、石巻市雄勝町・南三陸町・登米市方面に向けて伸びている。加えて、宮城県道 220 号牡鹿半島公園線が女川町から石巻市牡鹿町鮎川方面に伸び、女川町・旧牡鹿町の重要な交通ルートとなっていた。

### ②社会インフラ

女川町はまちの中心部と周辺の高台に多くの公共施設が整備されている。例えば、役場や消防署、体育館、小中学校などの社会インフラがまちの中心部に集中している。また、離半島部にも小中学校や原子力発電所に係る諸施設が設置されている。

## 2-5-2 被災状況

### (1) 人的被害

人的被害は、死者 574 名（2015 年 3 月 1 日現在）、死亡認定者 253 名（震災行方不明者で死亡届を受理された者）であり、「死者・行方不明者」の合計は 827 名である。2011 年 3 月 11 日時点での女川町全人口は 10,014 人に対し 8%を超える住民が犠牲となった。人口における死者・行方不明者の割合は被災地において最も高い。避難状況は最大 25 ヶ所であり、5,720 名であった（2011 年 3 月 13 日時点）。また、二次避難は延べ 360 名となっている。

### (2) 住宅被害

女川町の住宅総数は 4,411 棟であった。一般的な家屋被害総数は 3,934 棟であり全体の 89.2%が被害

<sup>59</sup> 女川町 HP

<sup>60</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A（2012）「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究 II（災害復旧対策）」P.157

を受けた。その被害内訳は、全壊が 2,924 棟で 66.3%、大規模半壊が 149 棟で 3.3%、半壊が 200 棟で 4.6%、一部損壊が 661 棟で 15.0%となっている<sup>61</sup>。町民の約 9 割がなにかしらの住宅被害を受けた。また、まちの中心部に位置する公共施設である女川町役場や消防署や JR 女川駅、産業の基盤であった女川漁港などを中心に立地していた商店街も津波被害により軒並み壊滅し、高台に位置していた一部の商店やガソリンスタンドがかろうじて残った。

表 2-5-1 女川町の住宅被害

全壊	2,924 棟	大規模半壊	149 棟
半壊	200 棟	一部損壊	661 棟
合計	4,411 棟		

出典：女川町 HP より WSA2015 作成



女川町交番跡

出典：WSA2015 撮影



女川町消防署

出典：東日本大震災写真レポート



女川町役場

出典：東日本大震災写真レポート

<sup>61</sup> 女川町 HP 「女川町の被害状況」

<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/ayumi.html>

### (3) 浸水面積

津波は女川の湾深くまで到達しており、国道 398 号線沿いでは、浦宿地区へ抜ける高台のすぐ手前まで津波が押し寄せた。清水地区までもが甚大な被害を受けた。浸水区域は 320ha<sup>62</sup>、被害区域は 240ha<sup>63</sup>である。総浸水面積は 3 km<sup>2</sup>ある。女川町総面積の 4.5%、建物用地の 33%が浸水した<sup>64</sup>。



図 2-5-4 女川町広域図 清水地区の位置  
出典：東日本大震災の記憶 大津波の悲劇・惨劇の報道を追う

表 2-5-2 津波浸水範囲の土地利用別面積

	女川町	女川町浸水範囲	対市土地利用面積	対浸水面積全体面積	宮城県浸水面積	全国浸水面積全体
	(km <sup>2</sup> )	(km <sup>2</sup> )	(%)	(%)	(km <sup>2</sup> )	(km <sup>2</sup> )
田	0	0	100.0	0.2	135	208
その他の農用地	0	0	100.0	1.4	22	29
森林	56	1	1.8	2.6	23	38
荒地	1	0	40.0	5.7	4	7
建物用地	3	1	33.3	0.9	69	110
幹線交通用地	0	0	100.0	4.0	6	10
その他の用地	1	0	40.0	0.7	27	58
河川地及び湖沼	0	0	100.0	0.8	32	49
海浜	0	0	100.0	1.3	7	31
海水域	4	0	10.0	2.0	4	20
ゴルフ場	0	0	0.0	0.0	0.4	0.4
全体	66	3	4.5	0.5	327	561

出典：国土地理院

<sup>62</sup> 国土交通省被災状況調査

<sup>63</sup> 宮城県発表

<sup>64</sup> 東日本大震災被災地統計データ

[http://www.buildcon.arch.t.u-tokyo.ac.jp/shinsai/html/miyagi\\_shikuchoson/onagawa/tochi.html](http://www.buildcon.arch.t.u-tokyo.ac.jp/shinsai/html/miyagi_shikuchoson/onagawa/tochi.html)

## 2-5-3 復興計画

### (1) 策定経緯

女川町が「女川町復興計画」を策定することに伴い、2011年8月から10月にかけて実施した町民意向調査の結果概要については、WSA2012で述べられていた<sup>65</sup>。なお、調査対象は女川町内全世帯、郵送による調査で、調査票発送世帯数3,510に対して、有効回答数は2,146であった。

#### ①現在の居住地

現在の居住地を尋ねたところ、仮設住宅と答えた世帯が30.3%、被災前と同じ住所と答えた世帯が30.1%であった。なお、被災前と同じ住所と回答した世帯のなかには、被災を免れた世帯のほか、応急的な修理を施して居住しているケースも多いと想定される。また「町外」という回答も22.9%存在し、町外避難を余儀なくされる住民が多いことが浮き彫りとなった。

#### ②建物の所有状況と今後の希望

建物の所有状況調査では、震災前は75.3%が一戸建て（所有）であり、持ち家率が非常に高かったことがうかがえる。しかし、今後の住居再建における希望では、持ち家の希望は49.8%にとどまり、公営住宅への入居を希望すると回答した率が14.2%にのぼった。これは被災した世帯が高齢化しており、再建資金を確保できないなどの理由から持ち家を再建することができないケースが多いことが原因と考えられる。

#### ③再建希望場所

再建希望場所を尋ねたところ、「震災前と同じ居住地」「震災前と同じ地域」という回答が合計で30%を超えている。一方で「震災前の居住地近くの安全な高台」「町中心部の安全な高台」「安全な高台（場所にこだわりなし）」という回答の合計も30%を上回り、高台移転を求める声と、現地再建を求める声が拮抗している様子が見える。また「女川町外」という回答も11.1%存在し、人口流出の懸念が高まっている。なお、地域別にみた場合、女川町中心部よりも半島部において、高台移転を求める声が大きくなっている。これは半島部のほとんどの集落が全壊・流出していること、地域ごとにまとまって移転を行うことを想定しているケースが多いこと等が影響していると考えられる。

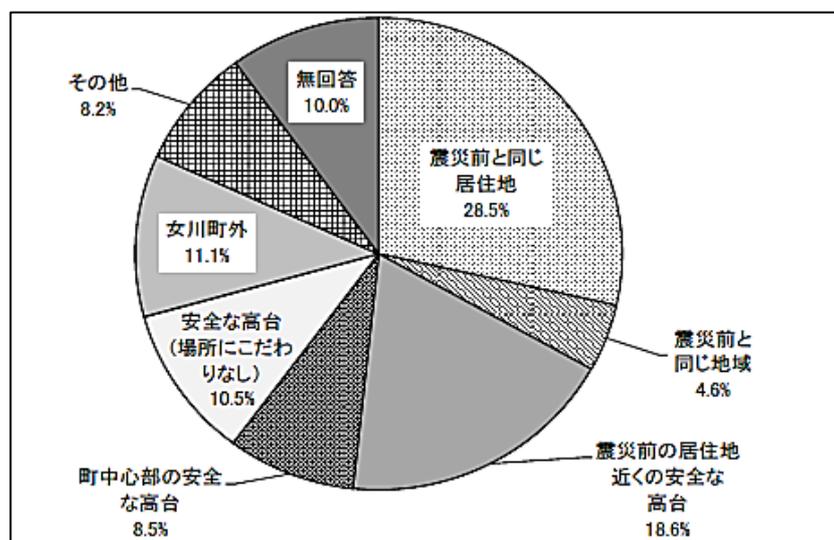


図 2-5-5 再建希望場所

出典：女川町 HP

#### ④再建に際するコミュニティのあり方について

「できるだけ震災前の近隣地域の人たちとまとまって暮らしたい」という回答が最も多く、45.1%にのぼった。その一方で「再建場所は独自に選びたい」という回答や、「新しい地域で新たな地域コミュ

<sup>65</sup> ①～⑤は、WSA2012でまとめられたデータである。

ニティをつくり暮らしたい」という声も、それぞれ 25.6%、6.5%と、一定数存在することが分かる。

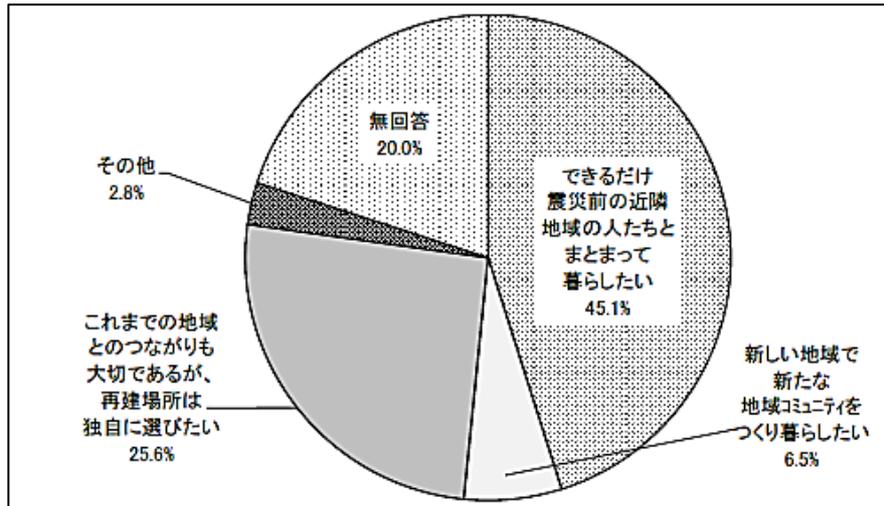


図 2-5-6 再建に関するコミュニティのあり方  
出典：女川町 HP

#### ⑤就労についての調査

就労状況に関する調査では、23.1%が自営業、30.8%が会社員等、パート・アルバイトが 6.2%、無職が 24.9%などという結果となった。無職の内訳としては、高齢化が進みつつある女川町においては、年金生活者の割合が大きいと想定される。そのうち、「無職」「その他」「無回答」の回答者を除いたうえで、職種について尋ねたものが以下のグラフである。

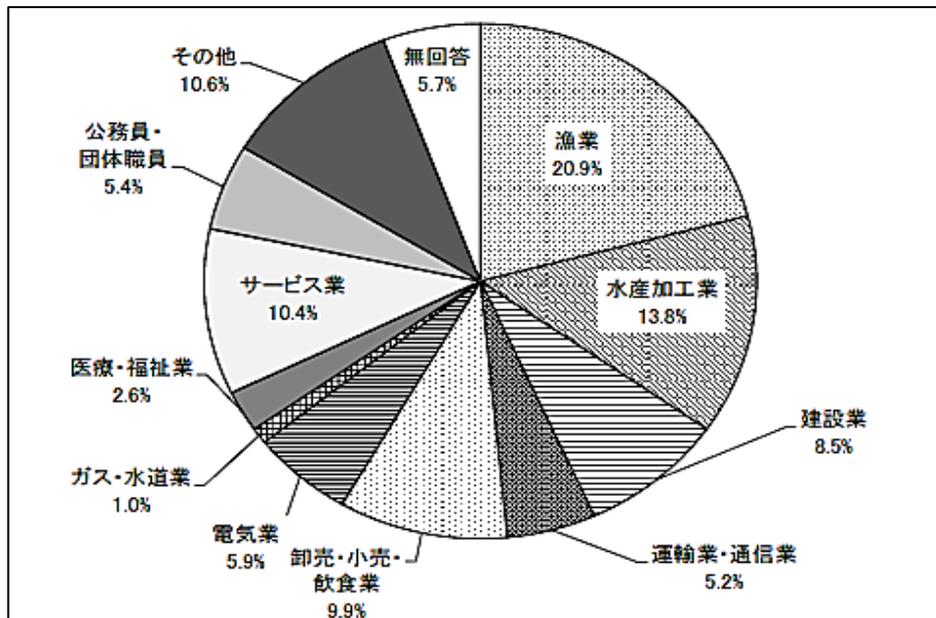


図 2-5-7 職種について  
出典：女川町 HP

漁業（20.9%）と水産加工業（13.8%）のウェイトが大きいことがわかる。女川町は前述の通り漁業と水産加工業が非常に盛んな町であり、多くの水産加工工場が立地し、多くの雇用を生んでいた事実が、町民の就労に関する調査からも明らかとなった。また「卸売・小売り・飲食業」「サービス業」についても、魚市場で水揚げされる魚介類の卸売業者や、新鮮な海産物を求めて来訪する観光客をターゲットとした飲食店・観光施設など、何らかのかたちで「海」とつながりがある雇用形態も多いと思われる。またその一方で、電気業も 5.9%存在しており、女川原子力発電所の存在が雇用ベースにおいても相当

程度の影響を及ぼしていることが分かる。

## (2) 目標と実施期間

①女川町の復興計画は平成23年9月に策定され、平成23年から平成30年までを計画期間としている。なお、女川町では、震災前に策定中であった「第五次女川町長期発展計画」に基づく各種施策の実施を図る予定であった。しかし、震災の発生を受けて、同計画の策定を一時停止したうえで、女川町復興計画を策定し、あらゆる施策に優先させることとした。

- 震災の教訓を忘れることのないよう  
「安心・安全な港町づくり《防災》」
- 基幹産業である水産業を中心に、新しい視点や試みを取り入れた  
「港町産業の再生と発展《産業》」
- 安全で暮らしやすい場所での生活再建を最優先にした  
「住みよい港町づくり《住環境》」
- こどもから高齢者まで誰もが安心して暮らせるための  
「心身ともに健康なまちづくり《保健・医療・福祉》」
- 町の発展を支えるための  
「心豊かな人づくり《人材育成》」

図2-5-8 復興方針  
出典：女川町 HP

### イ) 目標と構成

復興の目標を「とりもどそう 笑顔あふれる女川町」と設定し、「防災」「産業」「住環境」「保健・医療・福祉」「人材育成」について、今後優先して実施していく施策として定めている。また、みなとまち女川として、ハード偏重を改め、「減災」を復興計画の理念として位置づけている点も特徴である。

### ロ) 防災

どの施策も未曾有の被害が発生した東日本大震災の経験に照らし、住民の生命・財産を守るため、必要なインフラ整備等を実施するという内容である。

- i 港周辺部の土木構造物等の整備
- ii 津波避難対策の構築
- iii 防災上重要な施設の集約・拠点化
- iv 学校等避難所の機能の強化
- v 防災道路ネットワークの整備
- vi 自立型エネルギーの整備
- vii 地域防災力の強化
- viii 災害遺構の保存等
- ix 地域防災計画の見直し

### ハ) 産業

まちの基盤産業である漁業・水産加工業を早期に再開させることに加え、また金華山観光など観光業の復活もうたっている。また現在、女川高校グラウンドに立地している仮設店舗も、同項目に基づいて提供されたものである。

- i 水産業の応急復旧による早期再開
- ii 漁港の再整備と水産業の再生
- iii 商工業の再生
- iv 新たな雇用の創出
- v 観光の再生・創出

### ニ) 住環境

「防災」と密接にリンクしつつ、安全な居住地を中心部・離半島部問わず、迅速に確保するための施策を中心に記載されている。具体的な事業メニューとしては、防集や区画整理が挙げられる。

- i 応急仮設住宅の確保
- ii 町中心部の安全な居住地の確保
- iii 離半島部の安全な居住地の確保
- iv 恒久住宅の再建・供給
- v 公共交通機関の再開・整備

### (3) 土地利用方針

第4回女川町復興まちづくり説明会で提示した高台移転基本ルールでは、防集により住宅を売却した住民をAエリアに優先的に移転させ、(中心部・離半島部共通)A'エリアの従前地は嵩上げ後のA'エリアに換地される。BCエリアの従前地(防集買取り対象を除くすべて)は、BCエリアに換地される。しかし、第7回女川町復興まちづくり説明会では、BCエリアの居住者宅地(抵当権等により売却できない)をA'またはAエリアに換地することが可能になった。また、A'エリアの居住者宅地をAエリアに換地することが可能になった。また、A'エリアの従前居住者で緊急防災空地整備事業<sup>66</sup>(以下「緊防空事業」という。)により土地を売却し自立再建を希望する者は、A'エリアまたはAエリアに居住すること(土地購入等)が可能になった。このように、防集と区画整理を重ね合わせることで、住民の住宅再建の選択肢が増えることになった。

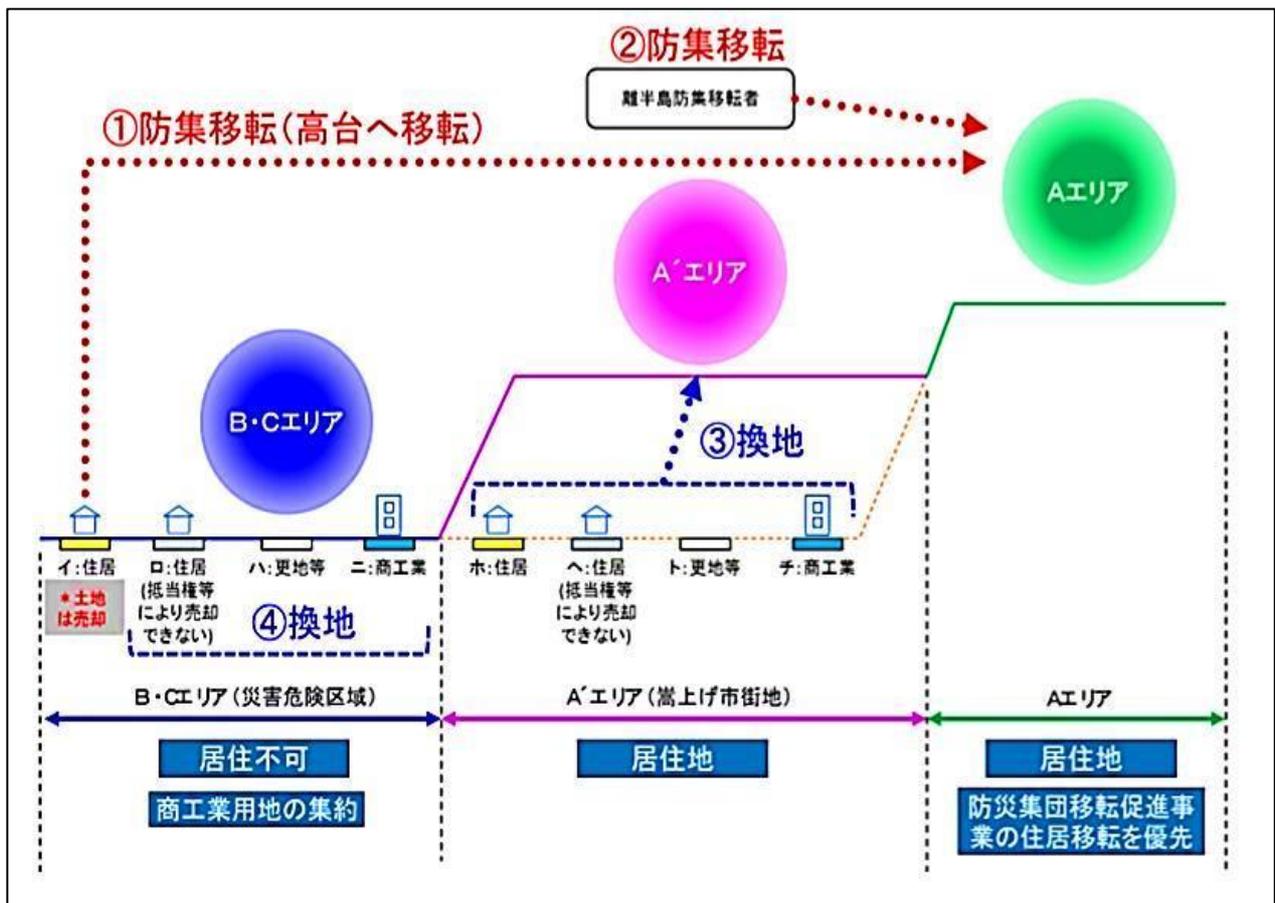


図 2-5-9 土地の再配置に関する基本的考え方①

出典：女川町「第4回女川町復興まちづくり説明会(平成25年1月)」

<sup>66</sup> 緊急防災空地整備事業とは、復興交付金基幹40事業の都市再生区画整理事業に分類され、区画入りが予定される地区において、防災性向上及び区画整理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である。

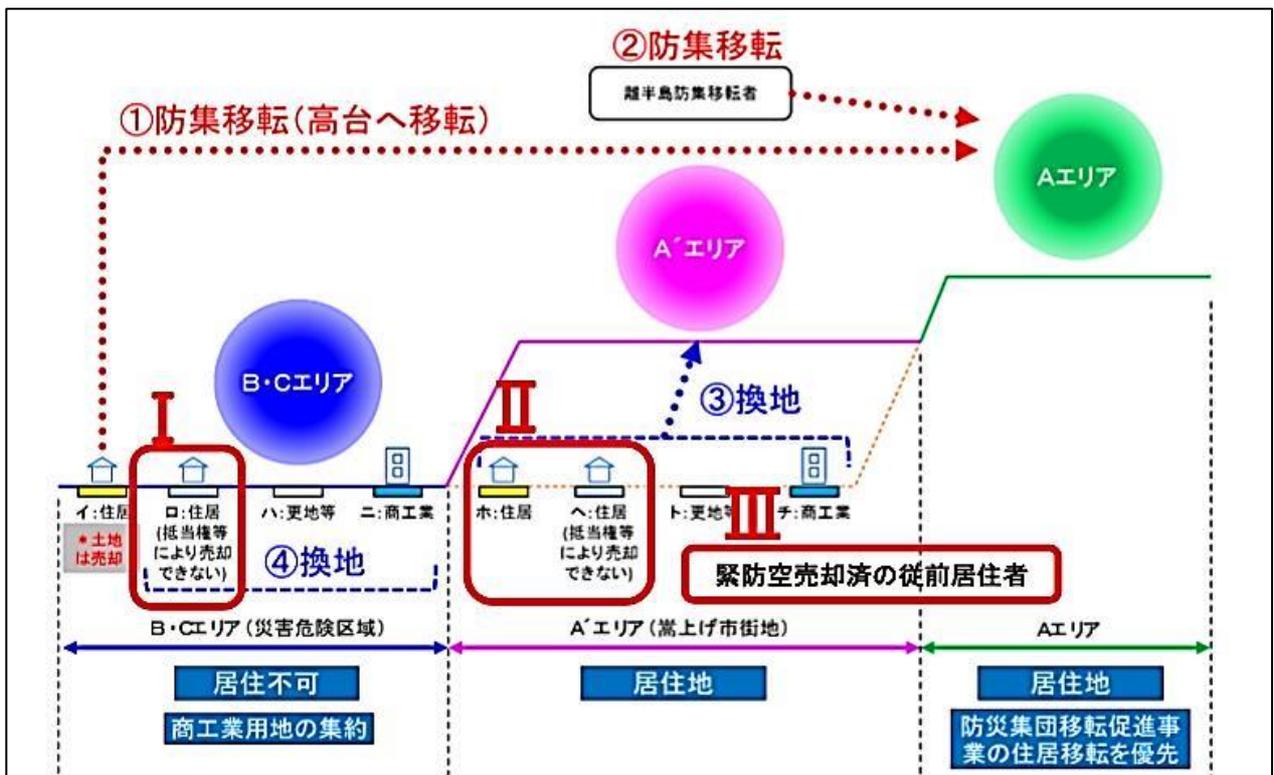


図 2-5-10 土地の再配置に関する基本的考え方②  
 出典：女川町「第7回女川町復興まちづくり説明会（平成25年8月）」

## 2-5-4 ヒアリング等から抽出した課題

### (1) 移転元地の活用

#### ①現状と町のビジョン

防集で買い取りを行っているために公共財産が増えているという状況にある。その土地は、区画整理も一緒にかかっているため、換地するなどして特定の場所に集約している。具体的には、清水地区では、駅前国道よりも右側を観光交流エリア・公園として整備するとともに、町有地を集約化している。また、交流のための「起爆剤」として整備し、利活用することも考えている。清水地区は、もともと地盤沈下が集中していたこともあり、震災後、被害が最も大きかった。そのため、住民との交渉を進めながら、人が住まない地域として大きな公園にし、女川の魅力付けを図っていく予定である。また、陸上競技場をつぶして運動公営住宅（災害公営住宅）を建設したため、陸上競技場をここに持ってくる構想も存在している。駅前の観光交流エリア（メモリアルゾーン）に関して、女川交番が横倒しのままであるため、被災した交番をそのまま保全する形で、遺構公園のための底地として使うことも考えられている。また、観光交流エリアの隣には、定期船が離発着する場所があるので、大きな観光交流エリアとして整備したり、ターミナルのための駐車場に利用したりすること等も考えている。上記の点を踏まえると、「人寄せ」になるものを作っていきたい町の構想がうかがえる。

#### ②離半島部での虫食い状態と集約の問題

上記した中心部の構想は、防集と区画整理を併用し、集約換地ができているため可能である。しかし、離半島部については防集しか使っていないため、多くの移転元地が虫食いの形で残っている。漁業集約のための事業により、一部、水産業の人のための共同利用施設（作業場）として、ある一定規模の事業費が認められている。しかし、復興庁とのやり取りのなかで、何らかの利用目的が認められなければ事業費として使ってはいけないという指導を受けているため、それ以外については、虫食いの形で残っている。また、離半島部では、独特の気質や世代間にかたがたのギャップが存在している。主に高齢の漁業関係者は、漁業権をめぐる漁業集約を望まない人たちが多くいる。また、既存のコミュニティを維持した形を望んでいる。以上のことから、集約が行われないうちに虫食い状態が生じている。しかし、主に子育て世代を中心とした若者世代は、女川町の離半島部の持続可能性の観点から、漁業集約と住宅集約の両

方をすべきだと考えている。この両者に大きなギャップがあり、人口流出も起こっている。現在、町は、沈下戻しを最低限行うことで、水はけがよく管理しやすい場所に直したいと考えている。

## (2) 移転先地の造成済み土地の未利用

防集や区画整理により移転を希望する住民の意向を踏まえて、造成を現在進めている。しかし、意向の変化が著しいことや意向調査に拘束力がないために、町が造成した戸数と利用が見込まれる戸数が必ずしも一致していない。つまるところ、造成を行ったものの未利用となっている（「余り」が生じている）状況である。現在、女川町では、60 宅地の余りがでている。

これらの余りを解消するために、移転促進区域外である人々を念頭においた「対象者の拡大」を考える必要がある。対象者の拡大にあたり、移転促進区域外ではあるが、半壊や大規模半壊により住宅を失った被災者や、現在プレハブ仮設住宅やみなし仮設住宅に入居している被災者も対象者として拡大することが、第一段階として適当である。しかし、移転促進区域外の人に宅地を分譲等する場合には、国費の返還が生じる。町としては、造成費が数億円にも及ぶことから、返還は現実的に不可能であるという問題が生じる。

## (3) 雇用（産業）

女川町では、職住が一体化している住民が多いため、雇用や産業の復旧・復興が人口流出に大きく影響する。

### ①水産業・水産加工業

女川町の中心産業である水産業・水産加工業は、漁港や魚市場などハード面については復旧をいち早く行い、上物は完成している。あとは上屋<sup>67</sup>ができれば、売上高も震災前と変わらない状態であることも踏まえて完全復活と言える。

しかし、水産加工業・製氷工場などで働く人手不足が深刻である。女川は水産の街であるが、震災前から女性の工場労働者が不足している。ハード事業で建物を作っても、働く人が少ない。なぜならば、高齢化の影響や、「汚い」、「危ない」という印象からか若手が少なく、中国東南アジアなど海外から研修生を招いてまかなっていたという現状であったからである。漁業・水産加工業の産業規模自体が縮小しつつある今日の日本において、「女川ブランド」をいかに維持・発展させ、商圈を広げていけるかが今後のまちづくりの重要な課題である。

### ②東北電力女川原子力発電所

女川町は東北電力女川原子力発電所が存在することから、電源三法交付金及び原子力発電所がもたらす固定資産税収入等によって、財政状況は非常に豊かな状況であった。

原子力発電所の運転再開により雇用が生まれることも考えられるが、福島第一原子力発電所事故を経験した我が国において、原子力発電所のあり方そのものについても多くの意見があるため、女川町における住民の意思決定が今後、注目される。

## 2-6 陸前高田市

### 2-6-1 震災前の基礎データ<sup>68</sup>

陸前高田市は、岩手県沿岸地域において最南端の町である。大船渡市、宮城県気仙沼市と隣接しており、これらの地域は「気仙」と呼ばれてきた。三陸海岸の一部であって豊かな漁場を有していることから、漁業と水産加工業が盛んな街であり、漁港は大小あわせて 12 港ある。また、近年は農業も基盤産業として位置付けられており、「健康野菜・ヤーコン」、「幻のイモ・アピオス」の栽培普及を推進するな

<sup>67</sup> 船と倉庫との間の荷さばきの中継作業が行われる施設（ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典の解説）

<sup>68</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A（2012）「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究（災害復旧対策）」 p.116

ど新しい農業に取り組んでいる。なお、就業人口としては農業 1,175 人、漁業 907 人と農業者の方が多くなっている。

陸前高田市の中心部である高田地区は、高台に中学校・高校が位置しているほか、市役所、駅、商店レクリエーション施設、小学校等が平地部に広がっており、隣接する今泉地区との境に気仙川が流れている。海岸沿いには、およそ 2km にわたって名勝「高田松原」が広がる風光明媚な街であった。



図 2-6-1 陸前高田市の位置  
出典：農林水産省 市町村のすがた

## (1) 人口

陸前高田市の震災前の総人口は 23,300 人（平成 22 年国勢調査）であり、世帯数は 7,776 世帯であった。そのうち、65 歳以上の人口割合は 34.9%であり、これは岩手県の 26.8%、全国平均の 22.9%と比較すると高い割合であり、高齢化が進んでいた。

表 2-6-1 被災前の陸前高田市の人口

	人口			世帯数
	合計	男	女	
2010 年	23,300	10,844	12,456	7,776

出典：総務省 平成 22 年国勢調査

## (2) 産業<sup>69</sup>

### ①産業別純生産額

2009 年の陸前高田市の産業別純生産額は、一次産業が 24 億 9,500 万円、二次産業が 110 億 210 万円、三次産業が 299 億 200 万円となっている。割合としては、一次産業が 6%、二次産業が 25%、三次

<sup>69</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A (2012)「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究（災害復旧対策）pp.117-119.

産業が 69%を占めている。

表 2-6-2 平成 21 年度 産業別純生産額

	一次産業	二次産業	三次産業
金額 (百万円)	2,495	11,021	29,902

出典：総務省 平成 22 年国勢調査

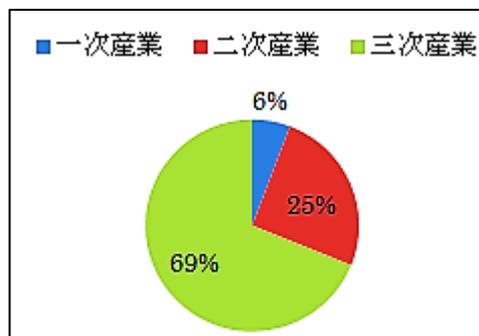


図 2-6-2 平成 21 年度 産業別純生産額割合

出典：総務省平成 22 年国勢調査より WSA2012 作成

### ②産業別就業者

次に平成 22 (2010) 年の産業別就業者数は、一次産業が 1,602 人、二次産業が 3,013 人、三次産業が 5,972 人となっている。割合としては、一次産業が 15.1%、二次産業が 28.5%、三次産業が 58.4%を占めている。これを全国と比較すると、1 次産業の割合が非常に大きく、岩手県のなかでも一次産業の盛んな地域であることが分かる (図 2-6-3)。

表 2-6-3 平成 22 年度 陸前高田市の産業別就業者数と割合

15 歳以上 就業者数	産業 3 部門					
	第 1 次産業 就業者数	第 2 次産業 就業者数	第 3 次産業 就業者数	第 1 次産業 就業者割合	第 2 次産業 就業者割合	第 3 次産業 就業者割合
10,633	1,602	3,013	5,972	15.1	28.5	56.4

出典：総務省平成 22 年国勢調査より WSA2012 作成

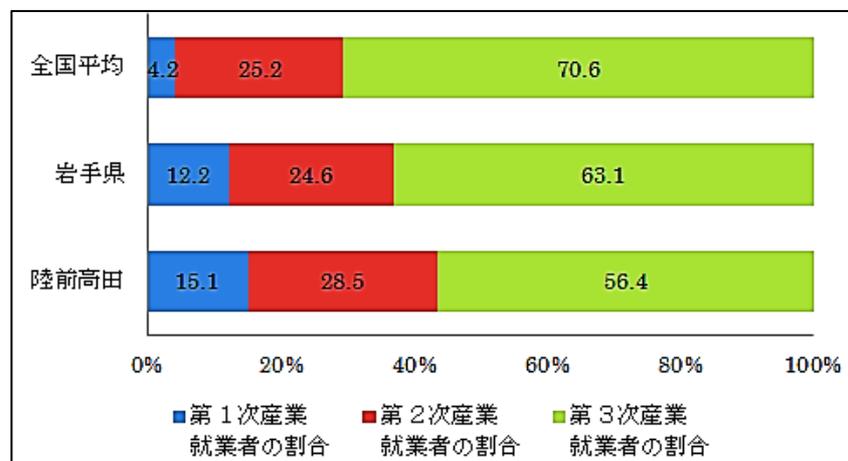


図 2-6-3 平成 22 年度 産業別就業者割合の比較

出典：総務省 平成 22 年国勢調査より WSA2012 作成

### ③漁業

さらに、特に産業の中核のひとつである漁業について見てみると、性別・年齢別の就業者数は図 2-6-4 の通りである。特筆すべき点として、65 歳以上の割合が 43.2%と高いことが挙げられる。

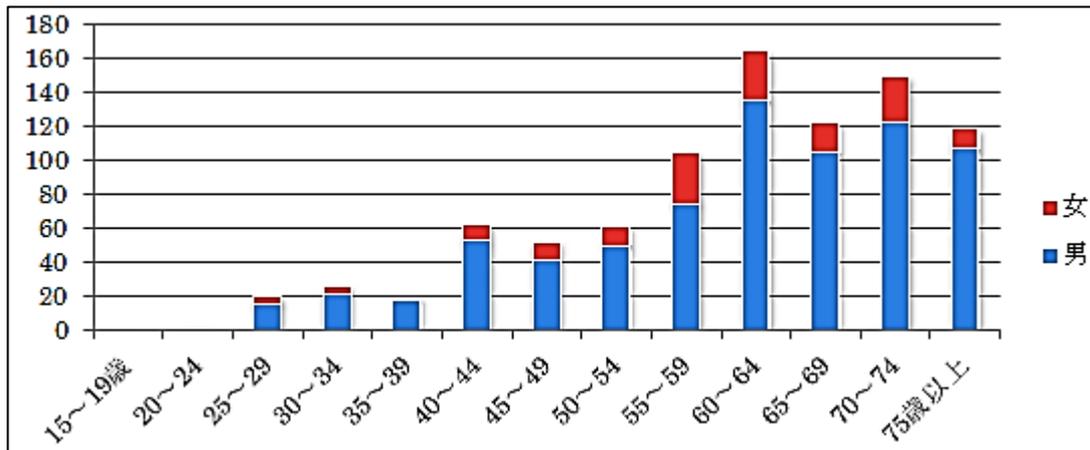


図 2-6-4 陸前高田市 性別・年齢別漁業就業者数  
出典：農林水産省 2008 年漁業センサス

### (3) 交通インフラ・社会インフラ

#### ①交通インフラ

仙台から太平洋沿岸を経て青森に通じる国道 45 号線が市内を南北に走っている。また、内陸方面へ国道 343 と 340 号線が通っており、盛岡から 150 分程である。また、市の中心部を大船渡線が通っており、陸前矢作駅、竹駒駅、陸前高田駅、脇ノ沢駅、小友駅が存在した。

#### ②社会インフラ

市役所は、三陸海岸の入江の扇状地になっている高田地区にある。高田地区の中心市街地には、小学校、消防署、病院など社会インフラが集中していた。



図 2-6-5 被災前の陸前高田市中心市街地の地図  
 出典：国土交通省国土地理院 電子国土 Web システム

## 2-6-2 被災状況

### (1) 人的被害

人的被害としては、死者数 1,556 人（関連死 46 人も含む）と行方不明者数 205 人（計 1,761 人）であり、全人口に占める死者・行方不明者の割合は 7.5%と、他の被災地域と比べても被害が大きい。

### (2) 住宅被害

被災戸数は全部で 3,368 棟であり、他地域と同様に、全壊の世帯がほとんどであり、壊滅的な状況である。

表 2-6-4 陸前高田市の住宅被害

全壊	3,159 棟	大規模半壊	97 棟
半壊	85 棟	一部損壊	27 棟
合計	3,368 棟		

出典：陸前高田市 HP より WSA2015 作成

### (3) 浸水被害

中心市街地を含むおよそ 13 km<sup>2</sup>が浸水被害を受けた。被害物件は本庁舎、中央公民館、図書館、博物館、体育館、市民会館、公営住宅（全壊 158 戸）、小学校（全壊 1 校ほか）、中学校（全壊 3 校ほか）、名勝「高田松原」など多数にわたる。また、80cm ほどの地盤沈下が発生しており、漁港・道路等が冠水するといった被害が起きた。

表 2-6-5 陸前高田市の浸水被害

区分	全国	岩手県	陸前高田市
浸水面積	561	58	13
市町村面積	12,382	4,046	232

出典：国土地理院「津波による浸水範囲の面積（第 5 報）」より WSA2015 作成



「高田松原」で唯一残った「奇跡の一本松」

出典：福岡市下水道局

### 2-6-3 復興計画<sup>70</sup>

#### (1) 策定経緯

以上のように、陸前高田市は市街地の大部分が浸水被害を受けたため、大規模な街区の再形成が必要となった。そのため、市は 2011 年 5 月に震災復興本部及び復興対策局を設置し、同月 16 日には「震災復興計画策定方針」を示した。そして、計画策定にあたり住民の意向を把握するべく、同年 6～7 月には市民意向現地調査を、同年 8 月からは「住居に関する調査」と「まちづくりに関する調査」の 2 種類の意向調査を行っている。これらの調査結果を考慮しつつ、復興計画が策定された。以下では、同年 8 月以降に実施された 2 種類の調査概要と集計結果について述べる。

#### ① 住居に関する意向調査

##### イ) 調査概要

調査実施期間は 2011 年 8 月 22 日から 9 月 2 日である。対象は被災した全世帯（3,842 世帯）の世帯主であり、内訳は応急仮設住宅 2,184 人、その他 1,658 人である。回収率は 73.5%であった。

<sup>70</sup> 公共政策ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A（2012）「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究（災害復旧対策） pp.121-122.

## ロ) 集計結果

約 54%の人が「新築、改築・修繕」を望んでおり、55.5%の人が戸建を望んでいた。また、再建する場所としては約 67%の人が陸前高田市内を希望し、うち 53%の人が高台移転を望んでいた。地域の特徴として、もともと持ち家だった人が多いために再び戸建を望んでいること、また震災から 5 ヶ月の時点で実施された調査であったために津波の記憶も薄れていないことから、高台移転の希望が多かった。他方、希望する住宅・場所ともに 25%以上の無回答や未定の意見がみられ、先行き不透明な状況が表れていた。

## ②今後のまちづくりに関する意向調査

### イ) 調査概要

調査実施期間は 2012 年 8 月 22 日から 10 月 10 日である。対象は 18 歳以上の市民から無作為抽出した 1,000 人であった。

### ロ) 集計結果

震災前によく利用した主な施設は、商業施設（スーパー・コンビニ・飲食店等）、郵便局銀行・農協漁協、病院・診療所であり、復興に向けて重要と思われる生活環境は、一番目に買い物が便利なこと、二番目に病院や介護福祉施設が近いこと、三番目に通勤や仕事上で便利なことであった。また、復旧に向けて早急に整備すべき施設は一番が県立病院で突出して多かった。

震災前によく利用した移動手段は、自動車が主であり、復旧に向けて早急に整備すべき基盤施設は、防潮堤と幹線道路が主立っていた。

地域産業の復興に重要なことは、一番目に水産業の復興・強化、二番目に地場産業（水産加工や醸造等）の復興・強化、三番目に新規企業（食関連・再生可能エネルギー等）となっていた。一番目二番目に共通するのが漁業であり、漁業復活が街の再生に不可欠なことがみてとれた。

2011 年 5 月 16 日付で出された復興計画策定方針をより具体化したものが復興計画であり、同年 12 月 21 日に議決された。計画策定にあたり、前述した住民意向調査のほか、地区住民説明会の実施や 20 人前後の公募メンバーを含めた「まちづくりを語る会」を開催している。

## (2) 目標と実施期間

### ①復興計画の特徴

復興計画策定の大きな方針としては、頻度の高い数十年から百数十年で発生している津波に対しては主に海岸保全施設で防ぐ「防災」を、東日本大震災のような最大級の津波に対しては、避難を柱として被害をできるだけ小さくするという「減災」を重視している。

### ②まちづくりの基本方針

復興計画ではまちづくりの目標として人口規模を 2 万 5 千人台に設定しており、以下の 6 つの基本方針にそってまちづくりを進めることとしている。

#### イ) 災害に強い安全なまちづくり

新たな幹線道路を含む防災道路網の整備、住居地域の高台移転、防潮堤・海岸防災林の再生など

#### ロ) 快適で魅力のあるまちづくり

低地部のかさ上げをした上での地域再生（高田、今泉地区）、病院・学校・市役所等の高台移転、公共交通環境の整備、エコタウンとしての高台開発など

#### ハ) 市民の暮らしが安定したまちづくり

公営住宅・学校・病院・スポーツ施設の再建、福祉サービス等の回復など

#### ニ) 活力あふれるまちづくり

商業ゾーンの形成、漁港施設・水産加工団地等の基盤整備、農地の除塩、農地の大規模化、干潟再生など

#### ホ) 環境にやさしいまちづくり

太陽光を利用した環境共生型団地の整備、再生可能エネルギーを活用した産業立地の促進など

#### ヘ) 協働で築くまちづくり

行政区ごとの高台移転、祭りのできる環境づくりなど

### ③計画期間

計画期間は平成 23 年度から平成 30 年度までの 8 年間とし、本格復興に向けて第一期（平成 23 年度～平成 25 年度までの 3 年間）を復興基盤整備期、第 2 期（平成 26 年度～平成 30 年度までの 5 年間）を復興展開期と 2 つに区分し、計画を推進する。

### (3) 土地利用方針

「災害に強い地域づくり」の観点から、気仙川右岸の今泉地区においては西側丘陵地を、左岸の高田地区においては概ね一般県道陸前高田停車場以北を市街地ゾーン、住宅等高台ゾーンとする。農地については農地として活用し、以南の浸水地区の低地部は、産業ゾーン、公園ゾーン、農地ゾーンとして土地利用の再編を図る。また、長部、米崎、小友、広田、下矢作、竹駒の浸水地区については、地域住民の意向を考慮し、農業や水産業用地等として土地利用の再編を図る。

地震による地盤の沈下、津波による浸水等の被害によって土地利用の状況が大きく変化したこと等に伴い、利用可能な土地が限定されているが、農業地、保安林等を極力回避して事業用地を選定する。陸前高田市は、高台に十分な土地がないことから、防災集団移転促進事業によって新たに宅地を造成し、高台に住宅区と市役所等の基盤施設などを移し、低地部には商業や新規産業を置く計画になっている。復興整備計画に記載されている事業は以下のとおりである。

- ①区画整理：高田地区、今泉地区
- ②防集：長部地区、米崎地区、小友地区、広田地区、矢作地区、竹駒地区、高田地区、今泉地区
- ③津波復興拠点整備事業：高田北地区（東区）、高田北地区（西区）

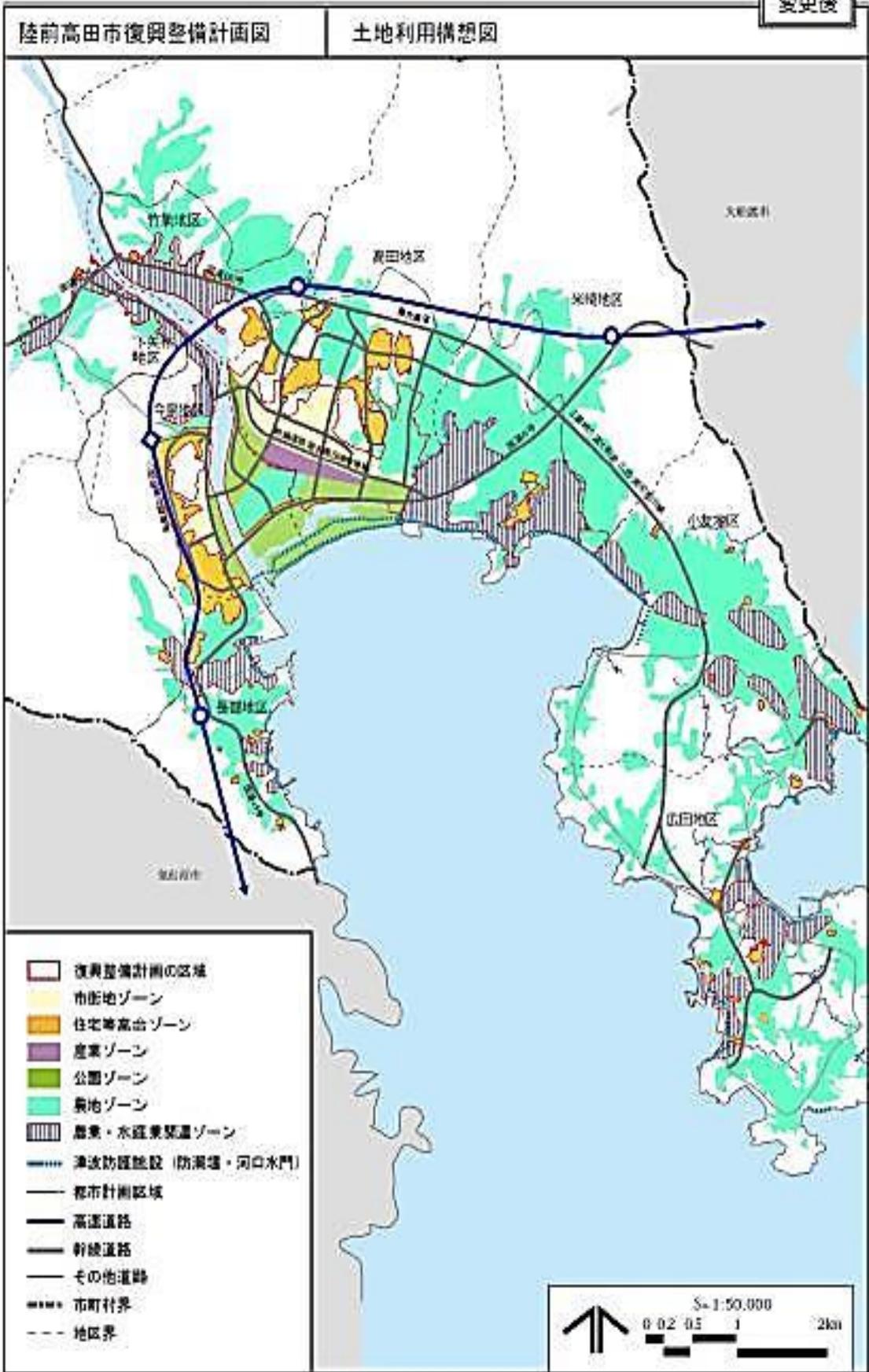


図 2-6-6 陸前高田市の土地利用構想図  
出典：陸前高田市「復興整備計画（第8回変更）」

## 2-6-4 ヒアリング等から抽出した課題

### (1) 人口減少と高齢化

復興計画では2.5万人台を目標としているが、人口減少は進む一方である。平成23年11月、市の人口は22,270人であったが、年々人口減少が進み、一時期2万人を下回った。平成27年10月現在、20,200人であり、以前よりは少し回復している。2万人強のまちにおいて5千人増を目標としてまちづくりを進めることは希望を捨てないという意味では適切であるものの、復興計画が現実味を帯びていないとの印象も与えかねない。

さらに、陸前高田市では高齢化も進んでいる。ヒアリング調査によれば、高齢化率が約34%<sup>71</sup>であり、毎年着実に上がっている。災害公営住宅の高齢化率は40%程である。元々高齢化率が高い地域であったが、災害を契機に高齢化が加速している側面がある。また、介護施設で働く人材も不足しており、介護保険制度の枠組みで被災者をどのようにケアしていくかについても今後の課題となる。

### (2) 移転元地の活用計画

#### ①住民懇談会の開催

陸前高田市は2014年7月末時点で、災害危険区域約64ヘクタールを指定している。長部地区で移転元地の復興マスタープラン作りを同年6月にスタートさせ、地域住民との意見交換を進めている<sup>72</sup>。市は、将来計画案を策定するために、各地区と移転元地も含めた土地の活用方法について、2014年度に2地区、2015年度に2地区で、将来の土地利用計画に関する住民懇談会を開催した。

#### ②移転元地の活用

ヒアリング調査によれば、移転元地のうち漁港の背後地において、漁業関係者が漁具などを保管する倉庫として利用できる場所については、漁集事業として事業化する方向で国と話を進めている。上記以外の移転元地に関して、市は雑草対策などの維持管理だけでもかなりの経費がかかってしまうことから、維持管理費を削減するために、住民に「市民農園」として活用してもらう方策を検討している。しかし、被災者に十分に受け入れられているとは言えない。また、復興整備計画によると、移転元地を周辺農地と一体的に利用できる地区については、復興交付金事業を活用して農地整備を図るとしている。しかし、宅地だった部分を農地整備することはハードルが高い。さらに、大規模な移転元地を集約して農地化することを検討しているが、利用主体と利用方法が明確に決まっていなければ、復興交付金を使うことができない。以上のように、現時点では担い手や明確な利用方法が定まっておらず、課題解決には未だに時間がかかることが判明した。

### (3) 計画変更に伴う高台移転の工事の遅れ

高田・今泉地区の区画整理の意向調査の際、「宅地引き渡し後2年以内に工務店などと建築契約をする」ということを高台移転のための条件にしたことにより、高台移転の希望者が減少した。高田地区では、2014年10月には高台移転を希望する世帯が360世帯であったのに対し、2015年9月には224世帯と約4割減少した。このような住民のニーズの変化が高台造成の計画の変更と造成工事の遅れにつながっていると考えられる。実際、2015年9月1日までに行った住民説明会において、「平成28年度半ば以降」としていた複数箇所の高台造成工事の完成時期を、「平成29年度夏以降」に修正している<sup>73</sup>。

<sup>71</sup> 高齢化率（市の人口に対する65歳以上の人口）

<sup>72</sup> 『岩手日報』平成26年8月11日記事

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/y2014/m08/sh1408111.html>（2015/11/27 アクセス）

<sup>73</sup> 『毎日新聞』平成27年9月11日記事

<http://mainichi.jp/shimen/news/20150911ddm010040006000c.html>（2015/11/27 アクセス）

#### (4) かさ上げ工事の費用対効果

##### ①かさ上げ工事の費用

陸前高田市の今泉地区と高田地区では、最大 12m、大半が 10m 超という大規模なかさ上げ工事が行われている。かさ上げ工事は、高台の宅地を造成する際に発生する大量の掘削土を利用して行われる。かさ上げ工事は区画整理で行われており、かさ上げ工事の事業費は約 150 億円、事業面積は 126ha にも及ぶ。高田地区のかさ上げ地には商店街、住居地等を設ける予定であり、引き渡しは平成 28 年の秋以降に行われる。

##### ②土地利用の不透明さ

しかし、費用負担や後継者不足などを理由に、廃業を考えている店が多く、シャッター街になる可能性が懸念される<sup>74</sup>。また、かさ上げ地に換地された宅地もあるが、津波で流された地域であることを考慮すると、所有者が住宅を建築しない可能性もある。ヒアリング調査では、かさ上げ地に換地される地権者から、かさ上げ工事が完了しても、そこに住宅再建をしないという意見もあった。

つまり高額の造成費用をかけたにもかかわらず、それに見合う土地利用がなされないということがあり得る。

## 2-7 遠野市

遠野市は、岩手県南東部、北上高地の中心に位置し、825.62 平方キロメートルという広大な面積を有している。藩政時代には、遠野南部氏 12,500 石の城下町として、盛岡南部氏の沿岸と内陸の拠点として、南部藩と伊達藩の藩境警備として、そして、交通と交流の要衝として、独自の文化の形成が図られてきた。明治 29 年（1896 年）6 月 15 日に発生した明治三陸津波では、発生翌日に臨時遠野町議会を招集し、当時の額で 200 円（現在の貨幣価値で約 80 万円～100 万円程度）の見舞金を議決し、沿岸部へ物資のみならず、作業員、牛、馬等の労働力をいち早く提供するなど、沿岸部の復旧の支援に携わってきた<sup>75</sup>。遠野を代表する観光名所としては、カップ淵、千葉家、五百羅漢等が挙げられるほか、柳田國男の名著『遠野物語』の舞台としても有名である。その他、じんぎすかん、どぶろく等の食にもめぐまれており、「日本の永遠のふるさと」である遠野市には、現在も多くの観光客が訪れている。

---

<sup>74</sup> 同上

<sup>75</sup> 遠野市（2015）「3.11 東日本大震災 遠野市の沿岸被災地後方支援～縁が結ぶ復興への絆」（平成 27 年 10 月 20 日ヒアリング配布資料）



図 2-7-1 遠野市の位置  
出典：農林水産省 市町村のすがた

## 2-7-1 震災前の基礎データ

### (1) 人口

遠野市の震災前の総人口は 29,331 人（平成 22 年国勢調査）であり、世帯数は 9,888 世帯であった。そのうち、65 歳以上の人口割合は 34.3%であり、これは岩手県の 26.8%、全国平均の 22.9%と比較すると高い割合である。

### (2) 産業

2010 年の遠野市の就業者構成は、一次産業が 20.8%、二次産業が 29.6%、三次産業が 49.6%を占めている<sup>76</sup>。

### (3) 交通インフラ・社会インフラ

#### ①交通インフラ

主要な幹線交通網は、花巻市と釜石市を結ぶ JR 釜石線と並行する国道 283 号が横断するほか、国道 107 号が大船渡市方面に、国道 340 号が宮古市へ、国道 396 号が盛岡市へと延びている。さらに復興支援道路として東北横断自動車道釜石秋田線の整備が加速しており、宮守 IC までが供用開始されている<sup>77</sup>。

#### ②社会インフラ

遠野市では、防災体制の強化を図り、防災活動と地域防災コミュニティの核としての機能を備えるとともに、複雑で大規模化する災害に的確に対応するための施設・設備として、遠野市総合防災センターを建設した（2012 年 7 月完成）<sup>78</sup>。

<sup>76</sup> 日本政策投資銀行東北支店（2015）『東北ハンドブック（平成 27 年度版）』

<sup>77</sup> 遠野市（2015）「遠野市環境整備部インフラ管理白書」

<sup>78</sup> 遠野テレビ「11ch とおのタイム（2012 年 7 月 9 日放送）」

## 2-7-2 後方支援活動

### (1) 後方支援活動のための体制整備～構想をカタチに～

遠野市は、「30年以内に99%」の発生確率とされる宮城県沖地震に備え、津波が来ない内陸だからこそその役割として、沿岸自治体を後方支援する体制整備が必要であると認識していた。そのうえ、後方支援拠点となり得る地理的条件などに加え、後方支援拠点として活用できる機能性を有した遠野運動公園を所有していた。このことから、既存施設の有効活用と新消防庁舎の整備、さらには多目的利用施設の建設を併せて検討することで、2007年に後方支援拠点施設整備構想をまとめた。同構想は、2007年11月19日に設立された三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会へと発展していった<sup>79</sup>。

### (2) 総合的な訓練の実施～構想から実践へ～

平成19年9月2日、「平成19年岩手県総合防災訓練」が遠野市を会場に実施された。通常の訓練は、開催自治体が地震等による被害を受けたことを想定して実施されるものである。しかし、同訓練では、岩手県沿岸に津波災害が発生したことを想定し、遠野市における震災対策と併せ、沿岸部への医療救護と救援物資輸送の訓練を実施した。同訓練には、沿岸市町村、自衛隊など87機関、延べ8,749人が参加し、後方支援の有効性と遠野市の優位性が実証された。平成20年10月にも「東北方面震災対処訓練（みちのくALERT2008）」が行われ、岩手・宮城県の25市町村、参加人数延べ18,000人、車両2,300台、航空機43機などが参加している<sup>80</sup>。

### (3) 東日本大震災発災時における後方支援活動

#### ① 広域支援部隊の一次集結・ベースキャンプの設置

遠野運動公園を中心に、サッカー場、高校、地区センターなどの公的施設や民宿、リゾート施設などの民間施設など、市内各地の施設でも受け入れを行った。

#### ② 支援物資の集積・分配

全国からの支援物資を、稲荷下屋内運動場に集積した。仕分け作業は、市職員のみならず、市役所OBや静岡県職員、ボランティア団体等の協力を得て実施した（2011年6月末時点の作業従事者は延べ3,764人）。

#### ③ 災害医療支援

DMAT<sup>81</sup>や全国の医療関係団体を受け入れたほか、県立遠野病院等による患者の受け入れ、被災地への医師・看護婦の派遣等の活動を後方支援した。

#### ④ 災害時ボランティア活動支援

住民と市社会福祉協議会の協力のもと、ボランティアへの宿泊場所の提供、ボランティア活動内容の決定、現地への輸送を実施した。ボランティア活動内容は、物資の仕分け・搬送、炊き出し、瓦礫整理、避難所支援、入浴支援など多岐にわたった。

<sup>79</sup> 遠野市（2015）「3.11 東日本大震災 遠野市の沿岸被災地後方支援～縁が結ぶ復興への絆」（平成27年10月20日ヒアリング配布資料）

<sup>80</sup> 同上

<sup>81</sup> DMATとは、「災害急性期に活動できる機動性を持った医療チーム」とされる（DMAT事務局HPの解説）。

表 2-7-1 東日本大震災での遠野市の後方支援拠点としての主な機能状況のまとめ

主な評価項目		遠野市での集結した部隊や物資量の実績等	摘要 (メリット等)
立地条件等	広域防災拠点の立地条件	地質は花崗岩であり安定。津波浸水も生じない。	・遠野市内は、人的被害が少なく、人・モノ・情報の集積拠点として機能
	広域防災拠点のカバー範囲	釜石、大船渡など沿岸市町に1時間で移動可能(ヘリでは約15分)	・内陸部の盛岡市、花巻市、北上市からも1時間半程度で移動可能であり、これら自治体からの支援の中継地としても機能
集結した部隊	自衛隊	1,800人	・訓練に基づき、震災15分後に遠野運動公園の開門指示。17:40には岩手県警が集結 ・自衛隊は、遠野運動公園を拠点に活動 ・警察や、インフラ事業者は遠野運動公園に集結後、沿岸部に展開
	警察	984人	
	消防	350人	
物資	飲料水	21.2万ℓ	・救援物資は、被災地ニーズを把握しながら計画的に搬送 ・当初は市職員自ら運転し、3月23日からは県トラック協会等の協力も得て搬送 ・遠野市は、大阪府や武蔵野市、三鷹市などに物資を要請(後方支援の後方支援) ・遠野市が後方支援拠点であることが広まり、遠隔自治体からの支援活動も拡大
	おにぎり	14万個	
	米	38,000kg	
主な拠点の面積		遠野運動公園 29 ha 稲荷下屋内運動場 0.12ha	・上記が活動、物資の主な拠点であるが、他の市内施設も活動拠点として活用

出典：国土交通省「遠野市防災拠点の後方支援活動 資料-4」<sup>82</sup>

#### (4) 基礎自治体間の「水平連携」の重要性

東日本大震災では、発災から間もなく有効自治体をはじめとする全国各地の市町村から遠野市へ救援物資が次々と送られた。このことが、遠野市が後方支援活動を行うことができた大きな要因となった。また、国・県・市町村という垂直の関係でなく、基礎自治体間の横の連携(「水平連携」)が有効であることを、後方支援活動を通じて証明した<sup>83</sup>。

### 2-7-3 震災を機に遠野市に避難している被災者への支援

#### (1) 縁がつなぐ仮設住宅整備事業

遠野市は、震災を機に遠野市に一時避難している被災者のうち、79人(40世帯)の希望に応じ、コミュニティケア型仮設住宅(遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」とサポートセンター(集会施設)を整備し、被災地が復興するまでの間、安心して暮らせる居住空間を提供した。遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」は、以下の点に配慮された設計となっている<sup>84</sup>。

- i 利便性の高い居住環境での安心安全な生活
- ii 高齢者へのケア・コミュニティ
- iii 地域産材の利用による産業の振興と地域経済の活性化

<sup>82</sup> [http://www.cbr.mlit.go.jp/senryaku/kouikiNW/2-4\\_toono\\_kouhoushien.pdf](http://www.cbr.mlit.go.jp/senryaku/kouikiNW/2-4_toono_kouhoushien.pdf)

<sup>83</sup> 遠野市(2015)「3.11 東日本大震災 遠野市の沿岸被災地後方支援～縁が結ぶ復興への絆」(平成27年10月20日ヒアリング配布資料)

<sup>84</sup> 遠野市(2011)「縁がつなぐ仮設住宅整備事業」の取り組みについて(平成27年10月20日ヒアリング配布資料)



遠野市仮設住宅「希望の郷「絆」」  
出典：リンデンバウム遠野 HP

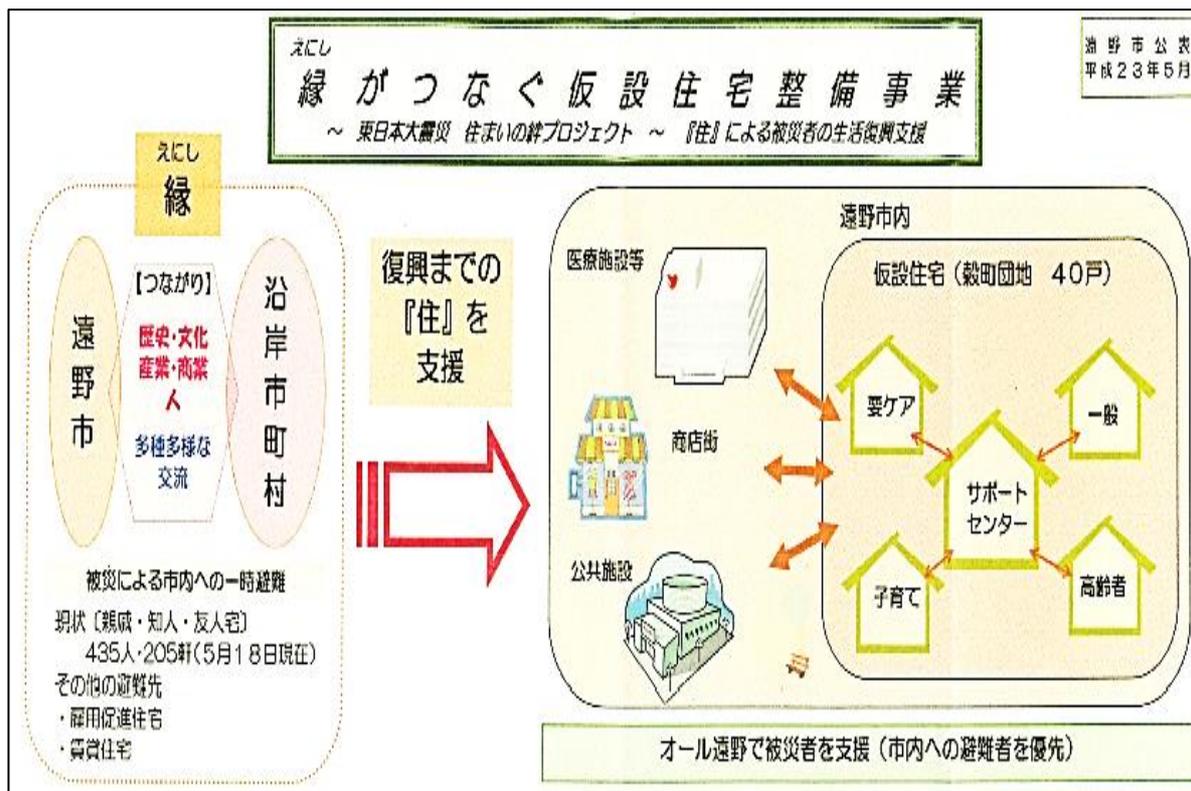


図 2-7-2 縁がつなぐ仮設住宅整備事業（概要版）  
出典：「遠野市長記者懇談会（平成 23 年 5 月 26 日）」

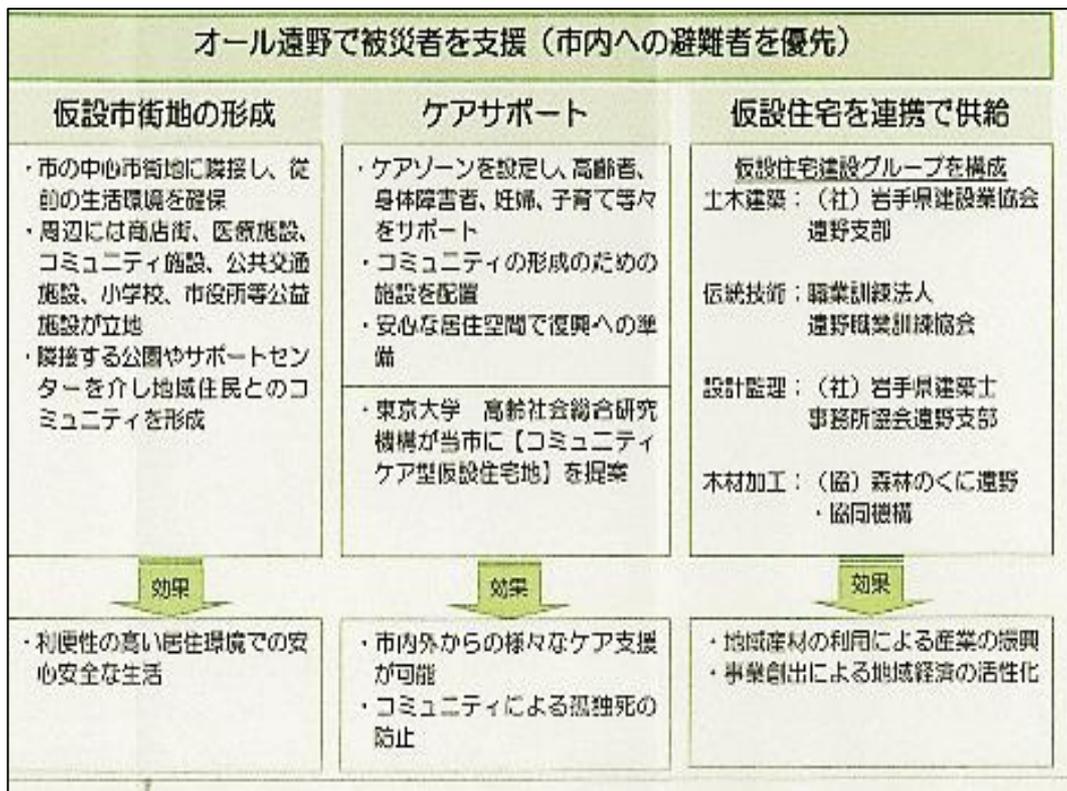


図 2-7-3 安心して暮らせる居住空間の提供  
出典：「遠野市長記者懇談会（平成 23 年 5 月 26 日）」

## (2) 遠野市にとどまりたい被災者への対応

遠野市は、岩手県・被災自治体からの指示や要請を受けて、又は遠野市独自で、震災を機に遠野市に避難している被災者の現状把握、意向調査、恒久住宅への移転支援を実施している。2015 年 8 月 31 日現在、遠野市にある応急仮設住宅に 33 人（22 戸）、みなし仮設住宅に 72 人（29 戸）の計 105 人（51 戸）が暮らしている<sup>85</sup>。そして、遠野市に住み続けたい方の割合は約 3 割に及ぶ（57 世帯中 18 世帯）<sup>86</sup>。遠野市が実施している恒久移住への移転支援としては、住宅用地等の情報提供ならびに県の実施する調査等への協力が挙げられる<sup>87</sup>。

## 2-8 2章のまとめ

第 2 章では、被災自治体である宮城県のほか、名取市、東松島市、石巻市、女川町、陸前高田市、遠野市を調査対象として、震災前の基礎データ、被災状況、復興計画、そしてヒアリング等より抽出した課題を論じた。第 3 章では、抽出した課題を整理するとともに、課題解決のための方向性を説明する。

<sup>85</sup> 岩手県復興局生活再建課調べ（2015）

<sup>86</sup> 岩手県（2015）「避難者に対する住宅再建調査（遠野市）」（平成 27 年 1～2 月実施）

<sup>87</sup> 平成 27 年 10 月 20 日ヒアリング配布資料

## 第3章 課題とその解決の方向性

第3章では、土地利用、災害公営住宅、産業・雇用に関して、第2章までの調査研究をもとに抽出した課題と課題解決の方向性を論じる。課題及び課題解決の方向性を論じるにあたり、地方公共団体をはじめとする関係機関でのヒアリング調査を実施している。ヒアリング調査における質問事項および回答の詳細については、別添の資料を参照願いたい。

### 3-1 土地利用

#### 3-1-1 課題

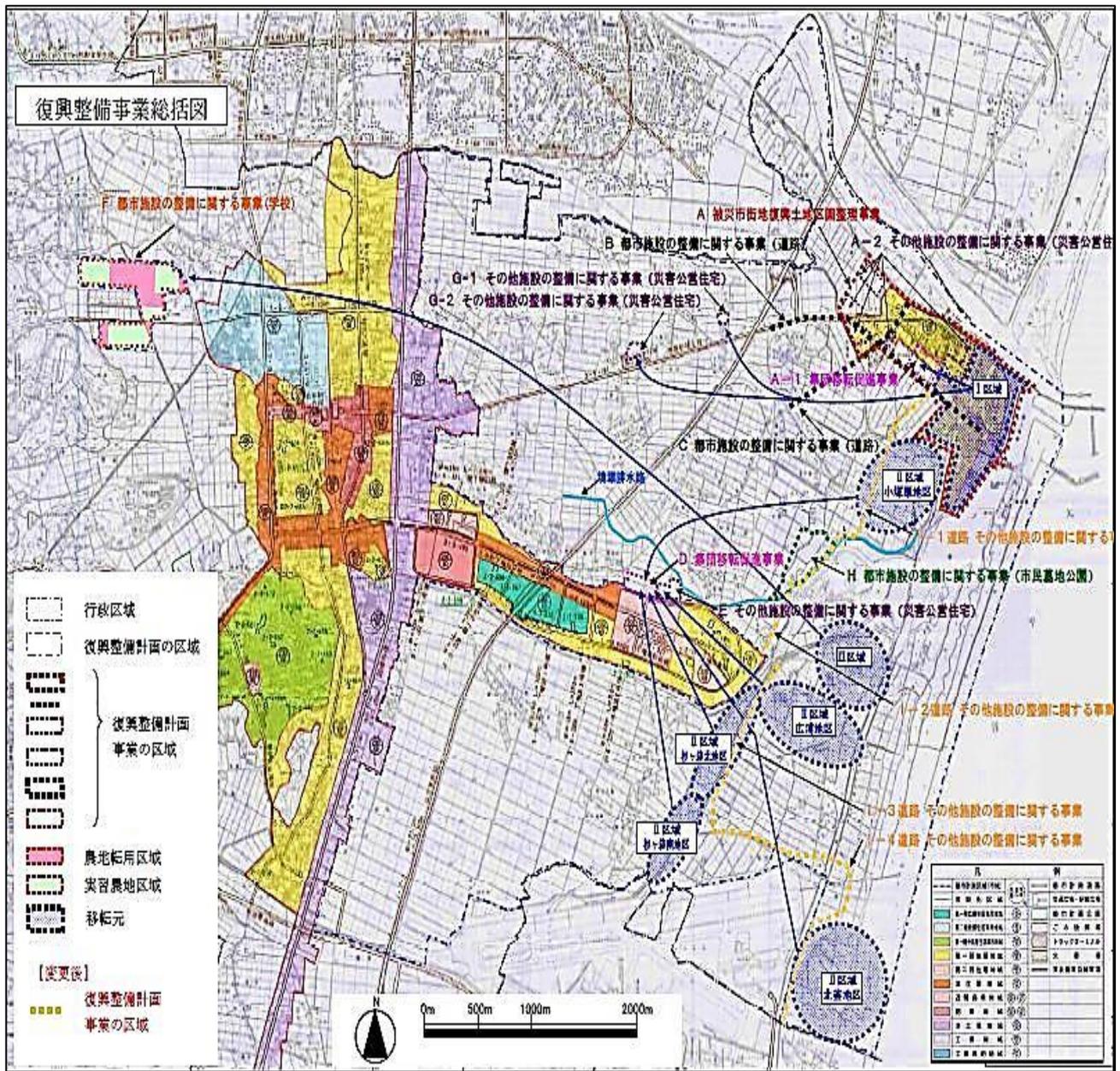
##### (1) 移転先地

東日本大震災では津波により多くの住宅が被害を受け、土地が使えなくなり、住宅地の高台移転を行う自治体が数多く存在する。高台移転の主な手法に防集がある。防集においては、移転先となる用地を造成し、移転促進区域に住宅地を移転する。こうした防集の移転先造成地を移転先地という。今回の災害では、防集を行うにあたり、山がちな地形のため、山を切り崩して造成工事を行わなければならない自治体もあった。以下、自治体でのヒアリング調査を通して明らかとなった移転先地の実態について、検討する。

##### ①自治体間比較

###### イ) 名取市

名取市では、閑上地区と下増田地区に防集の移転先地がある。当初閑上地区では、120haもの区域に区画整理をかける現地再建のみを予定していた。閑上での現地再建の背景には、閑上ブランドを守ろうとした市長の意向があった。しかし、意向調査を行った結果、現地再建を希望する住民が3割、地区外移転を希望する住民が3割、意向を決め兼ねる住民が4割であった。特に閑上内陸では現地再建を希望する割合が高かったが、沿岸では地区外移転の希望が多かった。こうしたから分かるように、防集などの地区外移転を希望する住民も一定数おり、現地再建による復興に不満をもった住民が市外へ移ってしまったことにより、人口流出を招いた。こうした状況下で住民の合意形成に時間がかかった。結果的には防集を希望する住民の声に応えるため、名取市は区画整理と防集を線引きして、復興事業を行った。



ロ) 女川町

女川町では、防集等による高台造成や区画整理による現地再建を行っている。被災者に対して意向調査を行い、高台移転の希望者数を随時把握し、意向の変化に応じて、事業規模の変更を行っている。さらに防集対象者に対して、何度も募集をかけている。それでも 2015 年 6 月にヒアリングをした時点では、町の中心部では、防集で造成した先地と区画整理がかかっている先地合わせて 60 もの空き区画が発生していた。そこで 2015 年 8 月より、防集対象者及び防集対象者以外の被災者に再募集をかけたところ、空き区画が 49 区画まで減少した。49 区画のうち、41 区画が区画整理の事業範囲内であり、残りの 8 区画が防集だけで造成した移転先地にある。

ハ) 石巻市

石巻市では、中心市街地と半島部で復興のあり方が異なる。半島部とは、図 3-1-2 のうち、東部市街地エリアの南東部、北上エリア、雄勝エリア、牡鹿エリアを指し、これらの地域は都市計画区域外である。そのため、区画整理を行うことはできず、被災を受けた半島部では、主に防集による高台移転が行われている。アンケートによる意向調査を何度も行い、意向の変化に応じて、計画の変更を行って

るため、半島部では防集の移転先造成地が余るといふ懸念はあまりないといふことがヒアリング調査から明らかとなった。一方で壊滅的な被害を受けた石巻市中心市街地では、防集と区画整理を併用した復興事業を進めている。市街地での災害危険区域内の世帯は約 3,500 であるが、そのうち防集による宅地購入希望者は約 1,400 世帯である。移転先団地別に、人気格差が発生している（図 3-1-2）。石巻市中心部の防集にある新蛇田団地、新蛇田南団地ではイオンモールや三陸自動車道インターチェンジに隣接し、利便性が高いため、移転希望者が多い。一方で、新渡波団地、新渡波西団地への移転希望者は比較的に不人気であり、空き区画が発生する可能性もあることがわかった。

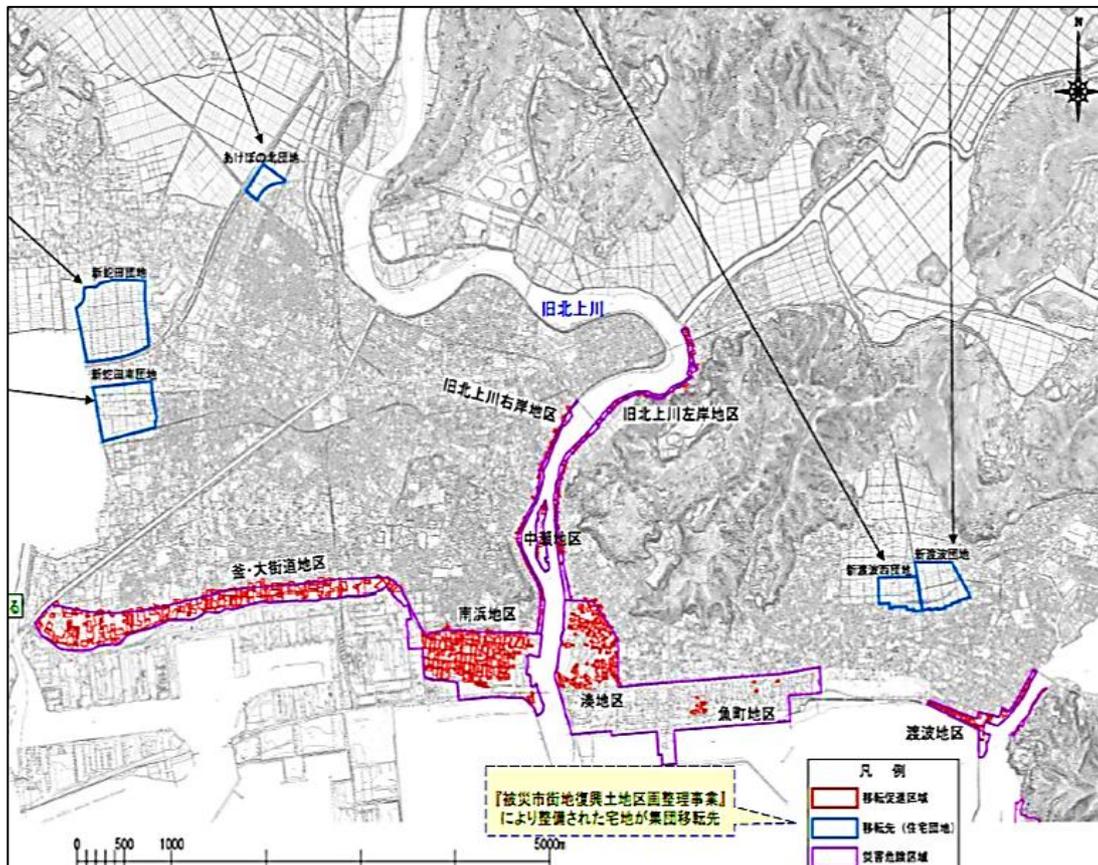


図 3-1-2 石巻市中心部の防集  
出典：石巻市 HP

## ②抽出した課題

### イ) 立地の選択肢が限定されている

名取市では現地再建か地区外移転かの選択において、住民の意向が尊重されず、不満が高まり、復興事業が遅れてしまったという課題がある。

### ロ) 移転先造成地に空き区画が発生する

ヒアリング調査から、防集においてどの自治体も住民意向の変化に応じて、事業規模を変更しているものの、移転先造成地において空き区画が発生することが明らかとなった。防集の造成には、実質的に全額国費で膨大な事業費を使っていることから、空き区画が発生すれば、税金の無駄遣いとなるという課題がある。

## (2) 移転元地

今回の東日本大震災の特徴の 1 つが、甚大な津波被害である。地方公共団体は、建築基準法第 39 条により、条例で津浪、高潮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とともに、同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の制限で災害防止上必要なものを条例で定めることができる」とされている。その災害危険区域のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護

するために、住居の集団移転を促進することが適当であると認められる区域を移転促進区域という。この移転促進区域で防災集団移転促進事業を行った元の土地を「移転元地」と呼ぶ。

#### ①自治体ごとの比較

##### イ) 名取市

名取市では、防集を行った移転元地の一つである北釜地区を開発しようとしている。北釜地区は、仙台空港のすぐ東側に位置する立地条件の良い土地であるため、名取市としてはそこを臨空観光拠点として整備し、企業を誘致しようとしている。しかし現状北釜地区は、市街化調整区域にあたるため、開発が制限されており、何らかの形で開発できるようにしていきたいとのことであった。

沿岸部の閑上地区と下増田地区では津波被害によって甚大な被害を被った。その下増田地区では現在でも特に目立った元地の利用方法は決まっていない。

##### ロ) 東松島市

i 東松島市では、防集事業を行った元地の一つである野蒜地区において、農業関連施設とバイオマス工場の一帯施設を建設しようとしたが、野蒜地区の移転元地は市街化調整区域にあたるため、開発が制限されており、断念した経緯がある。震災前の都市計画が維持されているため、震災で大きくまちづくりの方針が変わり、震災前の市街化調整区域において、建物等を建てたいと考えても、自由に建てられないということが複数の市町で聞かれた。

ii 東松島市では農業法人に農地の貸し出しを行って、移転元地での農地利用を行っている。現在は13haだが、来年は25haまで拡大していくということをヒアリングで伺った。ただし、現在東松島市が行っている農業法人への貸し出しによる農地利用は100%補助で行っているわけではなく50%であるため、肥料や排水系は農家や農業法人側が負担しており、自己資金の豊富な力のある農業法人しかできないということである。また、東松島市では比較的土壌の集約化が進んでいることも比較的うまくいっている要因であるというヒアリング結果も得た。

##### ハ) 石巻市

石巻市は大きく市街地と離半島部に分けられるが、離半島部では農地利用できるような土地があるが、市街地では農地として提供するような土地がないという。また、かさ上げをする場所は元々の農地の上に土を被せていくということであり、その土はほとんど山を崩した際に出た土なのでいい土であるとは限らず、農地に向く土ではないというヒアリング結果も得た。

また、防集で宅地等を買収した後には他の購入者や使用者を確保できなければ維持管理費がかかってしまっているという。草刈りだけで年間数億円の維持管理費がかかっているということもヒアリングで伺った。

##### 二) 女川町

i 防集で買い取りをおこなっているため公共財産が増えているという状況にある。その土地は、区画整理事業も一緒に入っているため、換地するなどして特定の場所に集約している。具体的には、清水地区では、駅前の国道よりも右側を観光交流エリア・公園として整備しようとしおり、町有地を集約している。また、交流のための「起爆剤」として整備し、利活用することを考えている。清水地区は、もともと地盤沈下が集中していたこともあり、震災後、被害が最も大きかった。それゆえ、住民との交渉を進めながら、人が住まない地域として大きな公園にし、女川の魅力付けを図っていくビジョンである。

ii また、陸上競技場をつぶし、運動公営住宅(災害公営住宅)を建設したため、陸上競技場をここに持つてくる構想も存在している。駅前の観光交流エリア(メモリアルゾーン)に関して、女川交番が横倒しのみであるため、被災した交番をそのまま保全する形で、遺構公園のための底地として使うことも考えられている。また、観光交流エリアの隣には、定期船が離発着する場所があるので、大きな観光交流エリアとして整備したり、ターミナルのための駐車場に利用したりすることなども考えている。上記の点を踏まえると「人寄せ」になるものを作っていきたい町の構想がわかる。

iii 上記した中心部の構想は、防集事業と区画整理事業を併用し、集約換地ができているため可能である。しかし、離半島部については防集事業しか使っていないため、多くの移転元地が虫食いの形で残ってしまっている。漁業集約のための事業により、一部、水産業の人のための共同利用施設(作業場)として、ある一定規模の事業費が認められているが、復興庁とのやり取りの中で、何らかの利用目的が認められなければ事業費として使ってはいけないという指導を受けているため、それ以外については、虫食いの形で残っているという状況である。

iv また、離半島部では、独特の気質や世代間に考え方のギャップが存在している。主に、高齢の漁業関係者は、漁業権をめぐり漁業集約を望まないひとたちが多い。また既存のコミュニティを維持した形を望んでおり住宅集約を望んでいない。そのため、集約が行えず、虫食い状態になっている。

v しかし、主に、子育て世代を中心とした若者世代は、女川町の離半島部の持続可能性の観点から、漁業集約と住宅集約の両方をすべきだと考えている。この両者に大きなギャップがあり、人口流出も起きている。現在、町は、最低限、沈下戻しを行うことで、水はけがよく管理しやすい場所に直したいと考えている。

#### ホ) 陸前高田市

i 陸前高田市は 2014 年 7 月末時点で、災害危険区域約 64 ヘクタールを指定している。長部地区で移転元地の復興マスタープラン作りを同年 6 月にスタートさせ、地域住民との意見交換を進めている<sup>88</sup>。市は、各地区と移転元地も含めた土地の活用方法について話し合い、将来計画案を作るために、2014 年度に 2 地区、2015 年度に 2 地区で将来の土地利用計画に関する住民懇談会を開催した。

ii ヒアリング調査によれば、移転元地のうち漁港の背後地で、漁業関係者が漁具などを保管する倉庫として利用できる場所については、魚集事業として事業化する方向で国と話を進めている。上記以外の移転元地に関して、市は雑草対策などの維持管理だけでもかなりの経費がかかってしまうことから、維持管理費を削減するため、住民に利用してもらう「市民農園」として活用する方策を検討しているが、市民からは良い反応が返ってきていないという。雑草対策でもかなり市の経費を使っているため、それを削減するためにも元地を何かしらの方法で住民の方々に活用していただくよう考えているが、もともと宅地だった部分を農地整備することはハードルが高く、大規模な所を集約化して農地化できないかということを検討しているが、担い手の問題もあるため単純に解決できる部分ではなく、どうしたらよいか模索しているというのが正直な所であるという。

iii また復興整備計画によれば、移転元地の、周辺農地との一体的な利用が可能な地区については、復興交付金事業を活用し、農地整備を図るとしている。しかし、宅地だった部分を農地整備することはハードルが高い。さらに大規模な移転元地を集約して農地化できないかを検討しているが、主体と利用方法が明確に決まっていなければ、復興交付金を使うことができない。現時点では担い手や明確な利用方法が定まっておらず、未だ時間がかかるという課題があることがヒアリング調査から明らかとなった。

## ②その他調査

今回の震災後、被災市町村ごとに、建築基準法第 39 条を根拠に災害危険区域を指定した。地方公共団体は、条例で津浪、高潮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とともに、同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の制限で災害防止上必要なものを条例で定めることができる。

## ③抽出した課題

### イ) 災害危険区域について

上述のような災害危険区域内での建築制限により、住民の安全が担保される一方で、現地再建を望む住民の住宅建築が制限されているという現状がある。災害危険区域の中には、安全性を確保することで住宅建築が可能な地域、裏を返せば、現在の災害危険区域の建築制限には一部過剰な部分もあるのではないかと考える。

### ロ) 活用方法について

被災市町では移転元地の有効活用に頭を悩ませている。津波被害で大きな被害を被った名取市下増田地区では、現在でも特に目立った元地の利用方法は決まっていない。

### ハ) 維持管理費について

被災市町では移転元地の有効活用に頭を悩ませている。一方で、他の購入者や使用者を確保できなければ、移転元地の維持管理費がかかってしまう。

石巻市では除草だけで年間数億円もの維持管理費がかかっているという。

陸前高田市は雑草対策などの維持管理だけでもかなりの経費がかかってしまうことから、維持管理費を削減するため、住民に利用してもらう「市民農園」として活用する方策を検討しているが、市民からは良い反応が返ってきていないという。

<sup>88</sup> 『岩手日報』平成 26 年 8 月 11 日記事

<http://www.iwate-np.co.jp/311shinsai/y2014/m08/sh1408111.html> (2015/11/27 アクセス)

### (3) かさ上げ地

#### ①かさ上げの概要

i 被災地で行われている区画整理では、かさ上げ事業がそれに組み込まれている場合がある。通常の区画整理では、一般的にはかさ上げ事業は組み込まれていない。しかし、津波で被害を受けた地区を現地で再建するには、従来土地の高さで再建すると仮に今回の震災と同程度の災害が起こったときに、また同様の津波被害がでてしまう。そこで、高台の山を切り崩し、その土砂を使って盛り土をし、地盤を従来よりも高くして再建する必要性が生じるのである。

ii かさ上げ事業が組み込まれた区画整理は3県48地区で工事が進捗中である(表3-1-1、表3-1-2参照)。かさ上げ事業を組み込むことができる事業としては、区画整理のほか、津波復興拠点整備事業、漁業集落防災機能強化事業、水産基盤整備事業<sup>89</sup>、低地ゾーン土地利用促進事業<sup>90</sup>もあるが、本章では区画整理に伴って行われるかさ上げ地の問題についてのみ言及する。

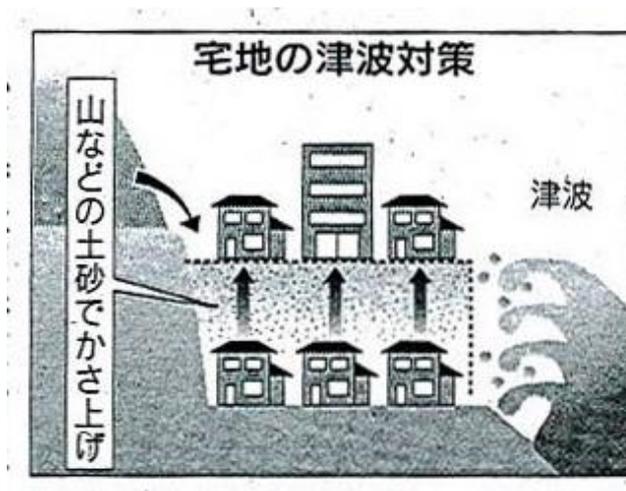


図3-1-3 かさ上げイメージ図

出典：『日本経済新聞』2011年7月18日



陸前高田市のかさ上げに使われていたベルトコンベア

出典：WSA2015撮影

<sup>89</sup> 地地盤沈下した土地の盛り土かさ上げを行い、水産加工施設等の集積地として整備する事業である。

<sup>90</sup> 災害危険区域に立地する商業系や工業系の建物のため、区画整理によるかさ上げより低く盛り土をする事業である。

表 3-1-1 かさ上げを行う市町と進捗率①<sup>91</sup> 2015年8月現在

県名	市町名	土砂量 (万m <sup>3</sup> )	進捗率
岩手県	宮古市	29	30%
	山田町	64	48%
	大槌町	169	44%
	釜石市	204	48%
	大船渡市	72	46%
	陸前高田市	1087	30%
宮城県	気仙沼市	275	30%
	南三陸町	370	49%
	女川町	550	48%
	東松島市	78	12%
	塩釜市	3	15%
	多賀城市	17	70%
	名取市	170	33%
	山元町	56	100%
福島県	新地町	86	80%
	いわき市	88	56%

出典：『讀賣新聞』2015年9月11日

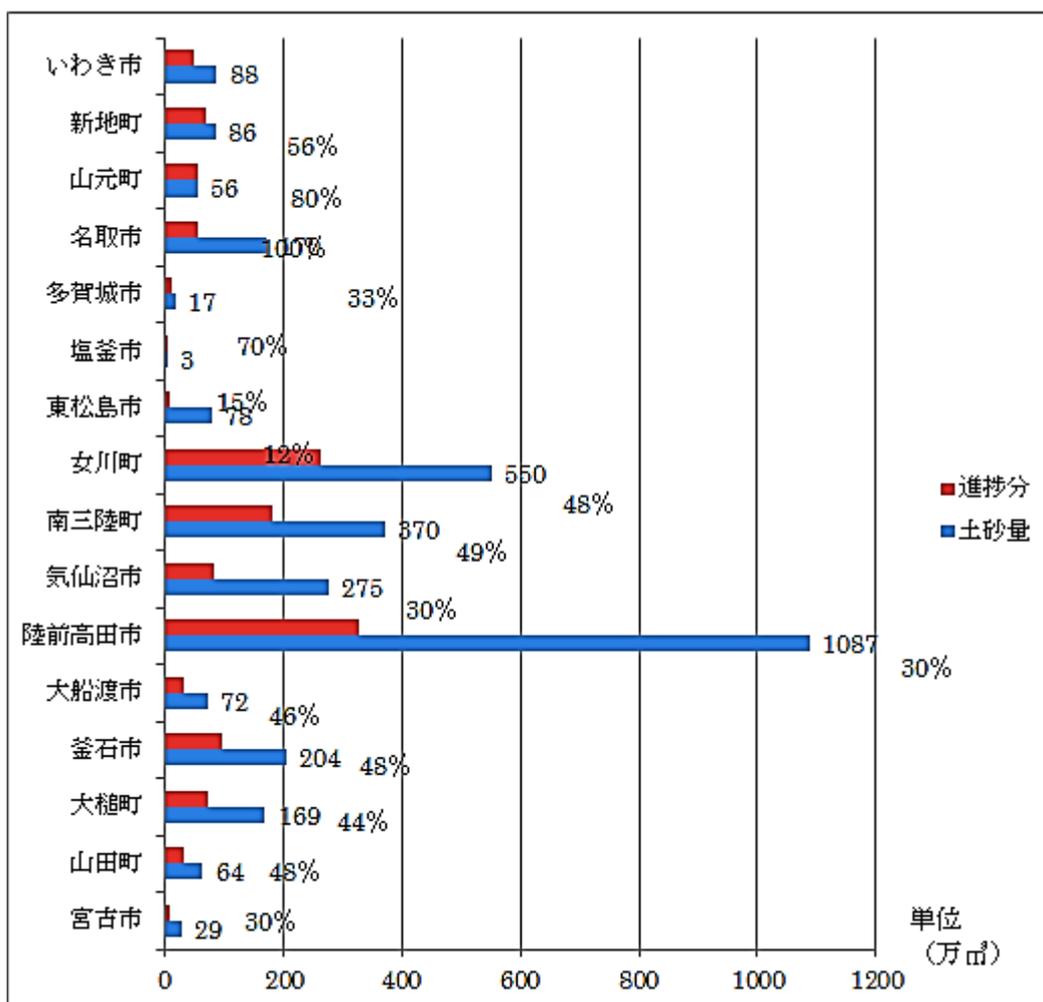


図 3-1-4 かさ上げを行う市町と進捗率② 2015年8月現在

出典：『讀賣新聞』2015年9月11日

<sup>91</sup> 釜石市・気仙沼市・いわき市の進捗率は事業費ベース、他は土砂量ベース。

## ②陸前高田市ヒアリングにおける課題の抽出

その中でも我々は、三県で最も事業規模が大きい岩手県陸前高田市においてヒアリングを行った。陸前高田市のかさ上げは平均 12 メートルに達し、かさ上げと区画整理あわせての総事業費は、市の震災前の予算規模の約 10 倍にあたる約 1,100 億円に達する<sup>92</sup>。

区画整理の土地については、住宅が建っているか否かに関わらず土地単位で意向調査を行っているので、換地してもそこに実際に家がどの程度建つのかという数字は持ち合わせていないのが現状である。震災前に家を建てていた住民であっても、がけ近を使うなどして市外や市内の別の場所に自立再建をしていたり、災害公営住宅に入居したりするケースがあり、そういった人達が所有している土地が、未利用のまま放置される恐れがある。

## 3-1-2 課題解決の方向性

### (1) 防集と区画整理の組み合わせ

防集の移転先地の空き区画、住民の立地選択、移転元地の利活用の課題を解決するため、全面的に区画整理をかけ、その中で防集を行うという方策を検討する。防集だけで造成し、高台移転を行えば、防集の希望者が減ったときに調整が困難である。その結果移転先に空き区画が発生してしまうことがある。そのため、移転先地に区画整理を併用することで、空き区画になりそうな部分を、別の土地の換地で埋めたり、保留地として売ったりすることが可能になる。また防集と区画整理を併用することで、住民は高台移転も現地再建も自由に選択できる。さらに移転元地も区画整理で公有地と私有地を集約することで、「虫食い状態」を解消し、利活用が期待できる。

### (2) 防集と区画整理の事業規模の抑制

東日本大震災における防集と区画整理は実質的国費 100%で行われていることから、事業規模が果たして適正なのかということが懸念される。特に区画整理によるかさ上げでは、膨大な事業費をかけたにもかかわらず、かさ上げされた部分に人が住まないなど活用されない可能性がある。そこで、将来、津波や火山噴火など従前の居住宅地に居住できない大規模災害が発生した場合については、防集と区画整理の事業費を国が実質的に全額補助をするのではなく、自治体に一部負担を求めることを検討する。

### (3) 移転先地の有効活用

住民へ移行調査を何度も行い、事業計画を随時変更するなど調整することで、極力防集の移転先において空き区画が発生させないことが重要である。しかし、それでも空き区画が発生してしまった場合は、なんらかの方法で空き区画を有効活用する必要がある。

### (4) 移転元地の有効活用

#### ①災害危険区域内でも人が住めるようにする

被災市町村でのヒアリングでは、災害危険区域を「解除」することは現段階では考えられないという回答を多くいただいた。しかし、本来の我々の目的は災害危険区域を解除すること自体ではなく、現地再建を希望する住民の方々の選択肢を広げるということである。そこで、災害危険区域の解除をすることなく、災害危険区域の住宅の建築制限を緩和することを考えた。

#### ②移転元地の農地活用

ヒアリングの結果、多くの被災市町では移転元地の有効活用策を模索している段階であることが分かった。収益を上げながら土地の有効活用につながりそうな方法はないかと考え、その中でも、東松島市で既に先行的に行われている移転元地の「農地利用」に着目した。

<sup>92</sup> 震災前の陸前高田市の予算規模は、平成 22 年当時で約 120 億円（陸前高田市「平成 23 年度財政状況」より）。

### ③維持管理費の削減

多くの被災市町では移転元地の有効活用策を模索している段階である。そのようななか、石巻市を筆頭に維持管理費用が問題になっていることから、有効活用策が見つかるまでのつなぎとして、この維持管理費を少しでも削減していくべきであると考えます。

## (5) かさ上げ地の有効活用

多額の費用<sup>93</sup>をかけてかさ上げをしたにも関わらず、未利用となってしまう土地が生じないようにすることが必要だと考えた。具体的には、未利用地はその人が所有している限り利用可能性は限りなく低いため、その住民に対する利用促進、例えば市・民間への賃貸等を働きかけることで、有効利用していくことが望ましいと考えた。

## 3-2 災害公営住宅

### 3-2-1 課題

#### (1) 建設戸数の推移と空き住戸の発生

##### ①自治体間比較

以下では、各市町において実施したヒアリング結果のうち、

- i 災害公営住宅の建設戸数の推移
- ii 災害公営住宅における「空き住戸」の懸念に関するものをまとめる。

##### イ) 名取市（閑上地区）

i 名取市では、2012年初頭より災害公営住宅整備事業に関する意向調査を複数回にわたって実施している。2013年2月の意向調査では、推定希望戸数が826戸とされた<sup>94</sup>。その後、2013年4月段階において災害公営住宅への入居を希望する世帯が675に減少したが<sup>95</sup>、現在は716戸の建設を予定している<sup>96</sup>。

ii 高齢化率が高い閑上地区の人口の7割が災害公営住宅への入居を予定している<sup>97</sup>。その他の地域を含めて、将来的には空き住戸の発生と維持管理の問題が懸念される。

---

<sup>93</sup> 陸前高田市かさ上げ費用は、約150億円で、市内全体のかさ上げ面積は126ヘクタール（『毎日新聞』2015年9月11日）であり、単純計算で1ヘクタール当たり約1億1940万円のかさ上げ費用がかかる。

<sup>94</sup> 名取市「名取市災害公営住宅整備計画」（平成25年2月）

<sup>95</sup> 名取市復興まちづくり課「名取市被災者住宅再建状況調査及び災害公営住宅最終入居意向調査 報告書（平成26年4月30日）」

<sup>96</sup> 宮城県「災害公営住宅の整備状況について」（平成27年11月30日現在）

<sup>97</sup> 「再生の針路 名取市／区画整理が本格始動」（『河北新報』2015年3月5日記事）

表 3-2-1 名取市における災害公営住宅の推定希望戸数

調査別	送付数	回収数	回収率	希望戸数 (調査実数)		推定希望戸数	
				一戸 建て 住宅	集合 住宅	一戸 建て 住宅	集合 住宅
(1)名取市災害公営住宅 整備事業に向けた意向調 査(地震被害)	246 票	161 票	65.4%	7 戸	5 戸	11 戸	8 戸
(2) 浸水地域における意 向調査	501 票	240 票	47.9%	25 戸	9 戸	52 戸	19 戸
(3)名取市防災集団移転 促進事業に向けた意向調 査(杉ヶ袋北・杉ヶ袋南)	33 票	27 票	81.8%	2 戸	2 戸	3 戸	3 戸
(4) 災害公営住宅入居希 望者意向調査防集事業 (広浦・北釜)	157 票	140 票	89.2%	26 戸	16 戸	29 戸	18 戸
(5) 関上復興まちづくり 意向調査	2,364 票	1,582 票	66.9%	226 戸	231 戸	338 戸	345 戸
累計	3,301 票	2,150 票	/	286 戸	263 戸	433 戸	393 戸
				549 戸		826 戸	

◆推定希望戸数は、希望戸数を回収率で割り戻した数値で求めています。

出典：名取市「名取市災害公営住宅整備計画」(平成 25 年 2 月)

表 3-2-2 名取市被災者住宅再建状況調査

2) 今後の住宅再建について

設 問	回答数	割合
住宅の再建を予定している(被災時と同じ土地)	104 世帯	7.8%
住宅の再建を予定している(被災時と別の土地)	195 世帯	14.7%
災害公営住宅に入居したい	726 世帯	54.6%
その他( 検 討 中 ・ 再 建 予 定 だ が 場 所 は 未 定 等 )	295 世帯	22.2%
無回答	9 世帯	0.7%
総数	1329 世帯	100%

3) 災害公営住宅の希望状況について

災害公営住宅希望	申請者名義回答	同居希望及び重複回答
726 世帯	(A) 675 世帯	51 世帯

※震災時、別世帯だった方が、災害公営住宅への入居の際に同居を希望している場合、及び、同一世帯に重複して調査票を送付していた場合(現住所が異なる等の理由による)などを世帯合併として取りまとめました。

出典：名取市復興まちづくり課「名取市被災者住宅再建状況調査及び災害公営住宅最終入居意向調査報告書(平成 26 年 4 月 30 日)」

ロ) 東松島市

i 東松島市で全壊（流出）した住家は 5,451 棟あり、応急仮設住宅等に入居している世帯数は約 3,100 世帯にのぼる。当初、災害公営住宅 860 戸の建設を計画していたが、意向調査に基づいて建設計画戸数を、「上限戸数<sup>98</sup>」一杯の 1,010 戸に変更している。その後も、2012 年 2 月から実施している市沿岸部の津波防災区域に居住していた世帯を対象にした個別面談（2 回）や、2013 年 2 月から実施している津波防災区域外を含む入居意向登録調査を通じて、災害公営住宅の地区ごとの建設計画戸数と地区間意向整理を行っている。しかし、2015 年 6 月現在、5 回目の意向調査を行うにあたり約 140 世帯の意向が未定とされる<sup>99</sup>。また、震災から時が経過するなかで、石巻市から移り住み東松島市にある災害公営住宅に入居することを希望する世帯が約 100 世帯存在する<sup>100</sup>。そのため、東松島市は不足が見込まれる 100 戸～140 戸分の建設を市独自で計画し、2015 年度の事業化に向け国や県と調整を進めている<sup>101</sup>。

ii 東松島市では、震災前に約 300 戸しか市営住宅が存在しなかった。しかし、震災を機に市営の住宅が約 1,300 戸にまで増加した。そのため、災害公営住宅の家賃徴収等を宮城県住宅供給公社に委託することにより、維持管理に係るマンパワーの軽減化を図っている。それでもなお、管理主体が市のままであるために、空き住戸の発生に伴う維持管理の問題が残っている。

ハ) 石巻市

i 石巻市では当初、災害公営住宅を 3,500 戸建設する計画であった。しかし、意向調査に基づく 2 度の改定を経て、現在 4,500 戸の災害公営住宅の整備を予定している。それでもなお、実際の登録申し込み数はもっと多いのが実情であるが、自力再建への意向の変化を見越して抑えた数で積算をしている<sup>102</sup>。そのため、東松島市と同様、災害公営住宅の不足の懸念がある。

ii 既存の市営住宅（約 1,400 戸）を合わせると、石巻市全体の約 1 割の住宅が市営の住宅という特殊な状況である<sup>103</sup>。そのため、将来空き住戸が多く発生することが懸念される。



図 3-2-1 石巻市 年度別災害公営住宅整備計画戸数

出典：石巻市（2015）「東日本大震災からの復興（被害状況、復旧・復興に向けた取組状況）」  
（平成 27 年 9 月更新版）

ニ) 女川町

i 中心部では、災害公営住宅への入居を希望したのは 2012 年 3 月段階で 795 世帯であり、2013 年 12 月においても 795 世帯のままであった。しかし、女川町から他市町村への流出者数を勘案すると、自立再建が減少し災害公営住宅へのニーズが高まっていることが読み取れる。離半島部では、2012 年 11 月

<sup>98</sup> 災害公営住宅の建設戸数は市町村ごとに上限が定められている。詳細は 4 章で説明する。

<sup>99</sup> 東松島市ヒアリング調査（2015 年 6 月 23 日）

<sup>100</sup> 宮城復興局ヒアリング調査（2015 年 12 月 11 日）

<sup>101</sup> 「東松島の公営住宅 100 戸追加」（NHK 東北 NEWS WEB 2014 年 8 月 20 日）東松島市は当初、災害公営住宅の不足分を 100 戸程度と判断し、宮城県に対して県営の災害公営住宅の整備を要望した。しかし、計画戸数に著しい増加がなく、市による整備が可能になったと判断したため、2014 年 6 月に県営住宅の整備を見送った。（宮城県庁ヒアリング調査（2015 年 11 月 25 日）

<sup>102</sup> 石巻市ヒアリング調査（2015 年 6 月 30 日）

<sup>103</sup> 全国平均は約 4%である。阪神淡路大震災からの復旧・復興過程で大量に災害公営住宅を建設した神戸市は約 12%である。

段階で災害公営住宅への入居希望は 128 世帯だった。その後、2013 年 5 月段階では 120 世帯に減少している。

ii 災害公営住宅のニーズが増加することも問題であるが、今後空き住戸が発生することが懸念される。

ホ) 登米市

i 登米市は、2012 年 10 月に登米市内で被災した市民を対象にした意向調査の結果を踏まえて、災害公営住宅を 60 戸建設することを計画した。ところが、南三陸町から避難している被災者から、南三陸町から避難している住民を対象とした災害公営住宅を登米市に建設することを求める声が上がった。そのため、2013 年 11 月、登米市外で被災して現在も登米市に避難している被災者に対する意向調査を行い、45 世帯の入居希望が確認された。

登米市としては、被災者の意向を尊重して災害公営住宅を建設すると南三陸町から人口を奪ってしまうというジレンマを抱えていた。そうした中、登米市と南三陸町が協議を行うにあたり宮城県が調整役を担うことで、最終的には、登米市外で被災した被災者を対象とする災害公営住宅を 24 戸（登米市の災害公営住宅における上限戸数 84 戸から 60 戸を減じた戸数）建設するに至った<sup>104</sup>。

表 3-2-3 登米市における災害公営住宅建設の経緯

日時	出来事
2011年5月～	南三陸町が登米市に仮設住宅建設 (6地区、486戸)
2012年10月	意向調査(登米市内被災者)を実施 →60戸建設で事業計画
2013年11月	意向調査(登米市外被災者)を実施 →45世帯希望 <span style="border: 1px solid red; padding: 2px;">関係市町村と県が協議</span>
2015年～	登米市外被災者対象の災害公営住宅 (24戸)を追加

出典：WSA2015 作成

へ) 陸前高田市

i 陸前高田市では、2012 年 6 月段階で、市内に 1,000 戸の災害公営住宅の建設を予定していた。その後、2013 年から被災者に対する意向調査、仮申し込み、本申し込みを経ることで、現在は 895 戸にまで減少している。

ii 災害公営住宅の建設に伴い市が管理する住宅が増えるため、既存の市営住宅約 230 戸を含めて指定管理者制度を 2015 年度より導入している。維持管理の問題に関して、約 7 割強の入居者がいる場合、将来的に補助金が無くなれば赤字になる可能性もあるが、30 年のスパンで考えるとなんとかやっていけるという試算が出されている。

iii 陸前高田市では、既存の市営住宅が老朽化していることを考慮して、現在建設している災害公営住宅を順次、市営住宅に移行させることを検討している。

ト) 遠野市

i 遠野市は、震災を機に遠野市へ避難している被災者が恒久住宅に移転するための支援策として、住宅用地等の情報提供及び県の実施する調査等への協力を行っている。そうしたなか、岩手県が平成 27 年 1 月から 2 月にかけて実施した意向調査の結果、遠野市に避難している被災者の約 3 割が遠野市にそのまま住み続けたいということが判明した。

## ②抽出した課題

イ) 時の経過に伴う被災者の意向の変化は避けられない

<sup>104</sup> 登米市ヒアリング調査（2015 年 12 月 18 日）によると、当初建設を予定していた 60 戸の災害公営住宅のうち、入居を辞退したために空きが発生したものについても登米市外被災者に提供された。それでもなお、入居できなかった世帯に対しては、登米市の市営住宅、雇用促進住宅への入居をあっせんして対応した。

時の経過に伴い被災者の意向が変化することは避けられない。そのため、意向調査の結果を踏まえて災害公営住宅の建設戸数の見直しを行ったとしても、その後の被災者の意向の変化に伴い災害公営住宅の不足と空き住戸が発生する。

ロ) 災害公営住宅の建設戸数が不足しているところがある

i 上限戸数を超えるニーズの存在

東松島市では、意向調査の結果をもとに上限戸数 1,010 戸をすでに建設着工済みである。しかし、複数回の意向調査を経てもなお約 140 世帯の意向が未定であるほか、新たに約 100 世帯が石巻から移り住む形で東松島にある災害公営住宅への入居を希望している。そのため、上限戸数を超える災害公営住宅へのニーズが把握された場合にどのように対応するのかという問題に直面している。

ii 内陸部での定住希望の増加

前述した登米市、遠野市以外の内陸自治体においても、震災を機に内陸に避難した被災者がそのまま定住したいと回答する割合が増加傾向にある。岩手県でのアンケート調査（2015 年）によると、岩手県内陸地区に避難している被災者（1,436 世帯）の 53.1%が今いる市町村にそのまま定住したいと答える一方、元の市町村に戻りたい被災者は 2 割弱にとどまる。

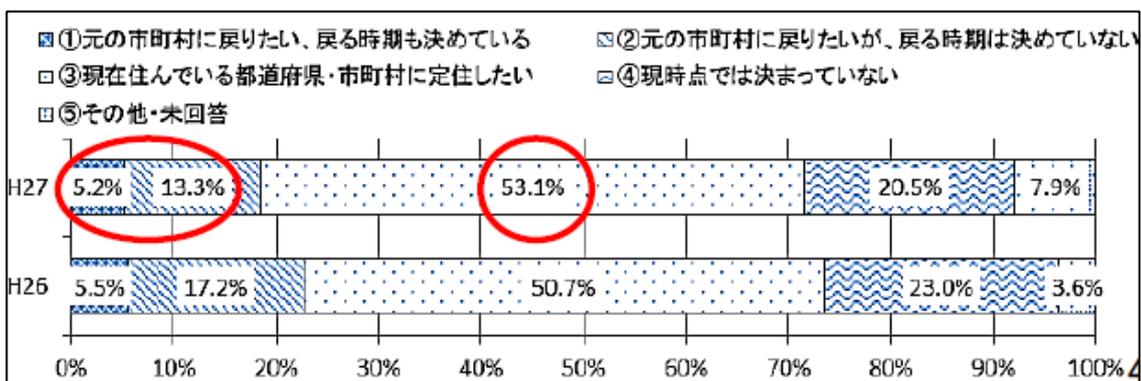


図 3-2-2 岩手県内陸及び県外への避難者に対する意向調査結果

出典：岩手県（2015）「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査」結果（平成 27 年 8 月～9 月実施）

iii 自立再建の断念

高齢のためローンが組めず自力再建を断念したケース、震災後の雇用環境の変化等で経済的に困窮し自立再建が困難となったケース等がヒアリングで確認された。

ハ) 災害公営住宅における「空き住戸」の発生

i 住宅再建プランの見直し

河北新報が独自に行った調査（2016 年）によると、2015 年 11 月末時点で、被災三県の被災者向けの災害公営住宅で合計 951 戸の空室が生じている<sup>105</sup>。主たる原因としては、仮設住宅等での仮住まいが長期化するなかで住宅再建プランを見直し、災害公営住宅への入居を見合わせたことが考えられる。これから完成する災害公営住宅でも入居者が決まらないケースが見られることから、空室がさらに増える可能性もある。

表 3-2-4 被災三県の災害公営住宅の空き状況（2015 年 11 月末時点）

	計画	完成	空き	空室率(%)
岩手	5771	2688	316	11.8
宮城	15924	7784	386	5.0
福島	7701	2955	249	8.4
合計	29396	13427	951	7.1

※2015年11月末時点。単位は戸。各県まとめ。岩手、宮城両県は入居者未決定の戸数、福島県は入居決定後に鍵を渡していない戸数も含む

出典：『河北新報』2016 年 1 月 11 日

<sup>105</sup> 『河北新報』2016 年 1 月 11 日記事

## ii 高齢化の影響

東北地方では少子高齢化が震災前から進行していたが、震災を機に加速化している。河北新報社が独自に行った調査（2015年）によると、被災三県の災害公営住宅で65歳以上の高齢者は、入居者の37%を占める<sup>106</sup>。災害公営住宅は被災者の暮らしの再生にとって重要な存在であるが、入居者が無くなった後の活用策を考えなければ、国費をかけた住宅が無駄になる。そのため、公営住宅を災害対応インフラから生活を向上させる資産に進化させる具体策が求められる<sup>107</sup>。

## iii 「一時的な」入居者の存在

自立再建までの「つなぎ」として災害公営住宅に入居するケース等がヒアリングで確認された。

## (2) 福祉の取り組み状況

### ①自治体間比較

各市町村でのヒアリング結果のうち、福祉の取り組み及び災害公営住宅における福祉の捉え方に関するヒアリング等の結果をまとめる。

#### イ) 名取市

名取市は、平成27年10月に「被災者生活再建推進プログラム」<sup>108</sup>を策定した。被災者一人一人の生活再建プランを一緒に作り上げる取組みを始めている。健康面、生活資金面等の問題により住まいの再建方針の目途が立たないといった方など、個々の事情により生活再建に向けて様々な課題を抱えている方々もいることから、生活再建が完了するまで個別支援を目指している。人々の暮らしの復興に必要な項目として①すまい、②くらしむき、③まち、④つながり、⑤こことからだ、⑥そなえ、⑦行政とのかかわり「生活再建7要素」を挙げている。被災された方々の生活再建は、恒久住宅への移行によるすまいの確保や経済的な復興であるくらしむき、地域性に富んだ都市基盤整備の再建となるまちなどハード整備が重要視されがちであるが、人と人とのつながりや、震災により傷ついたこことからだの回復、安全な地域づくりを目指すそなえ、行政との信頼関係構築と公平性を確保する行政とのかかわりが大切だと言及している。

本プログラムで取組む生活再建を実現するための視点

「すまい」：恒久住宅の確保・移行

「つながり」：人と人とのつながり

「くらしむき」：経済的な復興

「こことからだ」：傷ついた心身の回復

図 3-2-3 本プログラムで取組む生活再建を実現するための視点  
出典 名取市 HP より WSA2015 作成

#### ロ) 東松島市

「東松島ステッチガールズ」は、東日本大震災で甚大な被害をうけた東松島市で子育て中の女性を中心として結成された刺繍サークルである。これは、デンマークの支援ではじまったクロスステッチ事業であり、仮設・みなし仮設で孤立している、特に女性の方々が他の住人と話をしながらコミュニティ形成を図り刺繍をするものである。コミュニティ形成サポートになっている。災害公営住宅に介護などアウトリーチ系を導入することに前向きである。しかし、用地がないので、区画整理で生み出した保留地をコレクティブ住宅、シェアハウス、支援をしながら住みたいという人に向けて活用をしたいが、これに関する制度がないことから難しいという認識であった。

<sup>106</sup> 『河北新報』2015年3月9日記事

<sup>107</sup> 『日本経済新聞』2016年1月10日記事

<sup>108</sup> 名取市「平成27年度 名取市被災者生活再建推進プログラム」

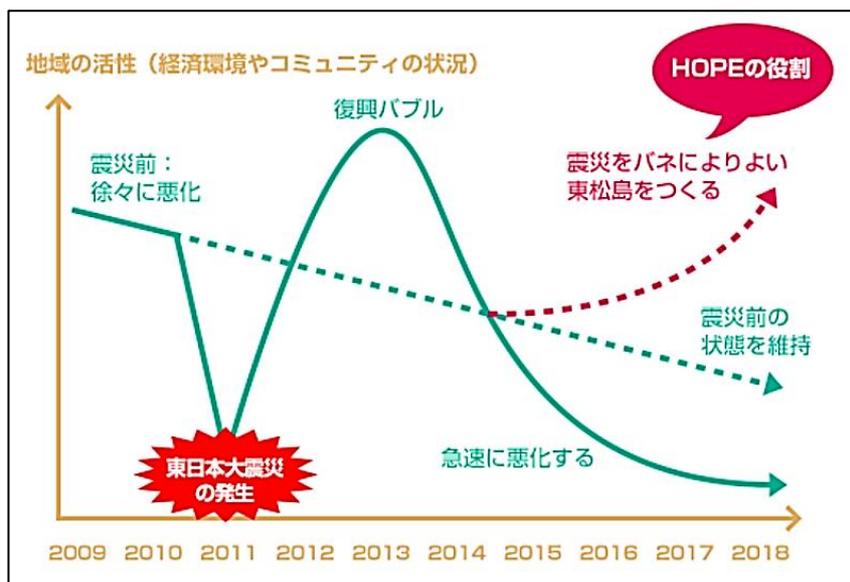


図 3-2-4 クロスステッチ事業  
 出典：一般社団法人 東松島みらいとし機構（通称 HOPE）

ハ) 石巻市

石巻市では、自宅が全壊以外の方も結果的に仮設住宅に入っているため、自立生活専門員（専門家）と自立生活支援員（行政職員）が連携して、被災者の置かれている状況を踏まえたオーダーメイド型の相談・移行支援を実施している。

二) 女川町

i 2011年11月、東日本大震災の被災者ケアを目的に仮設住宅の集会所などを拠点に繰り広げる女川町の「こころとからだとくらしの相談センター」事業が始まった。浦宿、旭が丘、清水町など8地区にサポート拠点となるサブセンターを設置し保健師やケアマネジャーらの「ここから専門員」と町社会福祉協議会の生活支援相談員「くらしの相談員」が月～金曜に常駐している。

ii 専門員や相談員は、区長や仮設住宅自治会長、保健推進員らと協力して相談活動のほか、家庭訪問や、話を聞き心のケアに努める傾聴、体操やお茶会などレクリエーションを繰り広げている。利用者も軒並み増えており、手ごたえとして住民の反応はよいとのことだった。最も被災者が多い多目的運動場仮設集会所の相談活動件数（担当者の訪問も含む）は、事業開始から約半年後の12年4月は94件だったが、10月に200件を突破した。

iii 現在は毎月250件ぐらいの利用がある。町の保健師らがディレクターとして各サブセンターのコーディネートを実施し、各サブセンターには介護保険係、保健センターの町職員、町地域包括支援センター職員、町地域医療センターの理学療法士、作業療法士が地区担当体制で、相談内容などの情報を共有しており、多角的かつ密な縦と横の連携が取れていることがわかる<sup>109</sup>。行政だけではなく社協などの民が入っており、さまざまなチャンネルを使っていることから大きく懸念されるほどのマンパワー不足はない。

iv 災害公営住宅における福祉の捉え方は、仮設住宅から恒久住宅に伴い、個々の事情、様子も変化してきていることを踏まえ、この取り組みを状況に合わせた良いシステムの構築を図ることを目標にしているが、災害公営住宅への入居をする住民ニーズの捉え方としては、一般的な住宅の供給をいち早く望んでいるという認識であった。しかし、福祉サービスのニーズも存在していることから、住宅内には併設しないものの、拠点の置き方をはじめとした体制を現在協議しており、個々の支援もできるように調整している。

ホ) 陸前高田市

<sup>109</sup> 石巻かほくメディア猫の目「女川町「包括ケア」軌道に乗る 8地区仮設集会所に拠点 体操や茶会、癒やし効果」2014年1月9日記事  
<http://ishinomaki.kahoku.co.jp/news/2014/01/20140109t13002.htm>

i 被災者の経済的問題、介護的問題、家族間の問題等、個々具体的に対応していきたいと考えており、具体的に移転後のコミュニティについては、入居の際に災害公営住宅内に自治会設立を働きかけている。仮設住宅にもすべて自治会を作ってもらった。

ii 見守りについては、社会福祉協議会の生活支援相談員や民生員による見守り活動をしている。配慮が必要な方には連携して対応している。例えば、新聞の配達員や郵便局員、宅配業者等と協定を結び、何かいまままでと違う気づきがあれば、市の包括支援センターの方に報告してもらっている。市は、東松島市のような地域自治組織をヒントに介護保険法で定められている地域包括ケア会議のようなものに繋げていきたいと考えている。

iii また、下和野災害公営住宅の入居世帯の調査を行っている。世帯の状況や身体的状況の調査に加えて、入居者の特異なところや、これまでの経緯など、地域づくりの材料になるものがないかも含めて幅広く調査している。

iv 下和野に地域ケアコーディネーター（医師、看護師、臨床心理士など）の方々をお願いして、相談機能を備えた仕組みがある。これは、災害公営住宅に限らず、地域の方々の相談も含む。被災直後から医師が中心になって、引きこもり予防や運動、コミュニティ形成のため、「農園」をつくった。

v しかし、転出のため活動する人が少なくなっているという現状がある。災害公営住宅においても開設したいとのことで調整をしている。民生員がサロン活動として集会場等を使って多世代間交流をしている。（夏休みは、子どもからお年寄りまで一緒にカレーを作ってたべるなど）独居高齢者に対しては、緊急通報装置の貸出しをしている（固定電話・携帯電話に取り付けるもの）。携帯タイプのものであれば、週一で通報センターから被災者に様子の伺い連絡が入り、身体状況の確認をしている。

②抽出した課題

イ) 暫定的な住宅から恒久的な住宅への移行

被災者の住まいに関する課題として、住宅立地選択の問題とは別に、仮設住宅から次の住まいに移行することが困難である人も存在していることが挙げられる。現在の課題としては、例えば、「高齢」、「経済的要因」、「新コミュニティへの不安」、及び「福祉低下の懸念」など多様な要因により、仮設住宅から次の住まい（暫定的ではない）への移行が困難な場合である。そして、未来の課題として、福祉に不安を持った高齢者が災害公営住宅に入居してもすぐに福祉施設等に移転してしまったら、災害公営住宅に空きが出てしまうという課題が存在している。

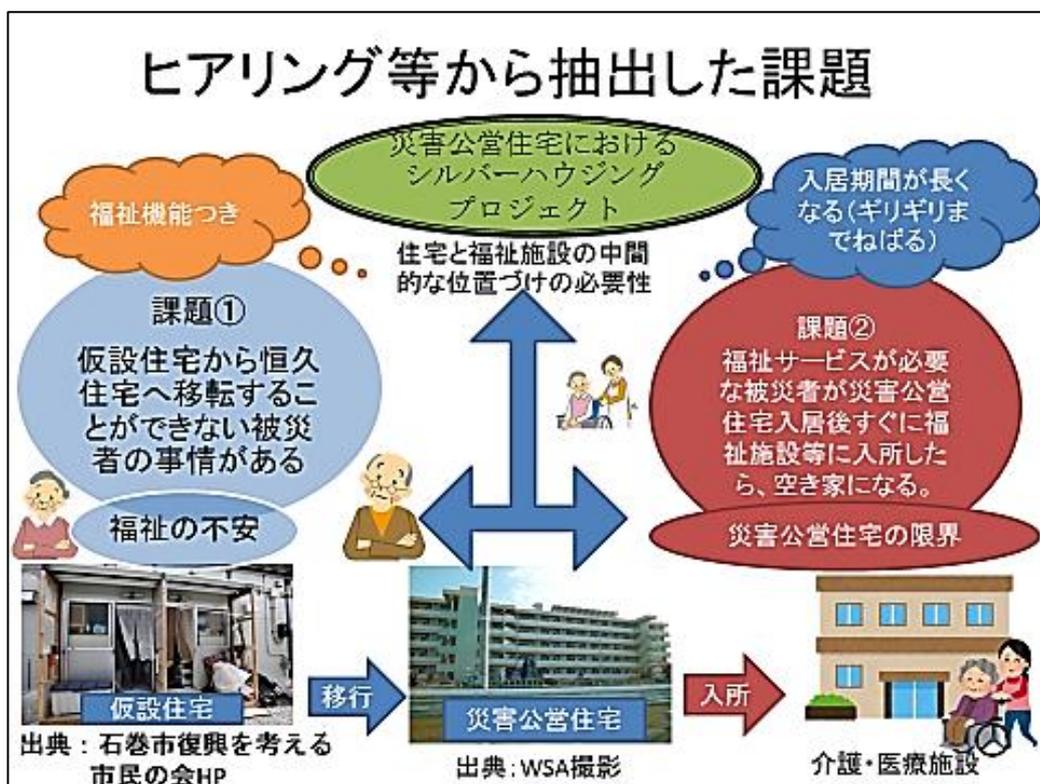


図 3-2-5 ヒアリング等から抽出した課題  
出典：WSA2015 作成

ロ) 福祉低下の懸念・高齢者

仮設住宅に住む多くは高齢者である。それゆえに、福祉サービスを求める住民は少なくない。そのような福祉ニーズの観点から仮設住宅に留まりたい高齢者が多い。なぜならば、仮設住宅には、福祉サービスを提供するマンパワーが集中しており、高齢者の福祉ケア充実し安心できるからである。また、各地の福祉協議会の生活支援相談員が災害公営住宅入居者のケアに当たっているが、目配りが十分とは言えない状況である。なぜならば、災害公営住宅への移住や自立再建が進むにつれて訪問範囲が広がるため、支援の手が追いつかないためである。実際、各県社会福祉協議会によると、被災三県の相談員が計約 700 人とどまっていることもあり、仮設住宅のように高齢者がまとまって生活している所の方が、支援が手厚いという実態がある。

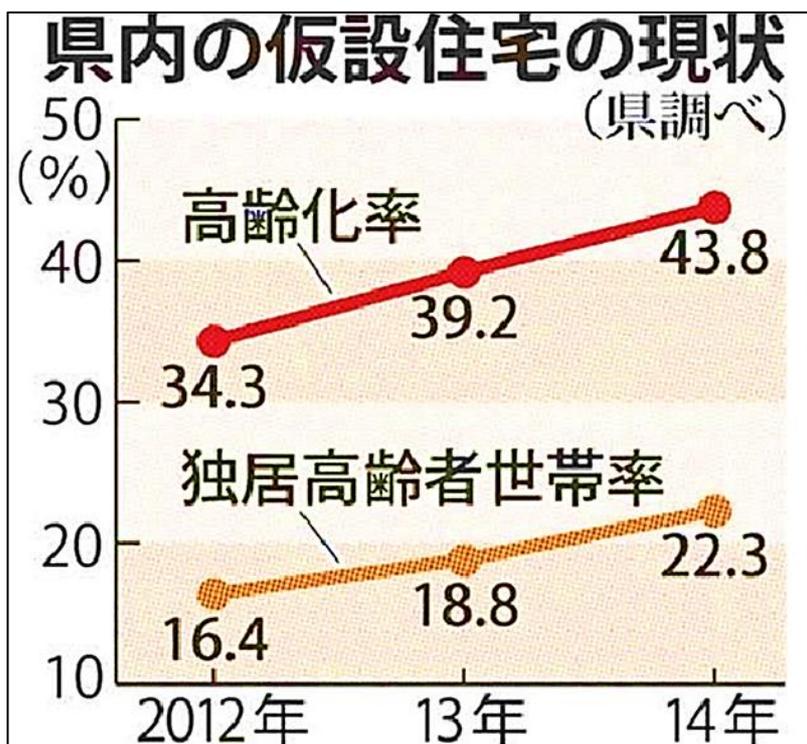


図 3-2-6 宮城県における仮設住宅の高齢化率と独居高齢者世帯数  
出典：『河北新報』2015年3月2日

表 3-2-5 被災3県の災害公営住宅の高齢化率

被災3県の災害公営住宅の高齢化率			
	入居者	65歳以上	高齢化率
岩手	1653人	654人	40% (30%)
宮城	4009人	1369人	34% (24%)
福島	2171人	779人	36% (28%)
合計	7833人	2802人	36% (27%)

※ ( ) は県内の高齢化率

出典：『毎日新聞』2015年3月1日 より WSA2015 作成

ハ) 経済的要因 (所得)

仮設住宅に住む住民の職業は無職が 36.9%と最も多い。そして、住宅再建等により仕事をしている現役世代の退去が進んでおり、経済基盤の弱い高齢者が取り残されているという状況がある。例えば、国民年金だけの高齢者もこれに含まれる。また、高齢に限らず、経済的に将来に不安がある低所得者が、

家賃が発生する災害公営住宅への移行判断ができず、仮設住宅から出ていけない経済的要因がある。東松島市の事例では、持家による生活再建を考えていたが実際にはローンが組めないケースや、子どもが転出したなどの理由であきらめざるを得ず、判断に慎重になっている住民がいる。

## 二) コミュニティ

社会と接点が薄い人の仮設暮らしが長期化している可能性があるため、戸別訪問などの際にはより丁寧な対応が必要になる。言い換えると、コミュニティのあり方が恒久住宅への移行に大きく関係している。なぜならば、仮設住宅のコミュニティを維持したいという希望や、プレハブ仮設住宅でできた友達と別れるのはさびしいという気持ち等があるからである。また、新天地での新コミュニティ形成に不安を持っている住民が多く、孤立を恐れているケースも考えられる。

## ホ) 専門員と支援員の連携

仮設住宅から次の住まいに移行する被災者への相談機能と情報機能を強化するためには、行政が提供できる制度の知識と専門家ならではの知識（心のケア等）の両方が必要になる。石巻市では、自宅が全壊以外の方も結果的に仮設住宅に入っているため、自立生活専門員（専門家）と自立生活支援員（行政職員）が連携して、被災者の置かれている状況を踏まえたオーダーメイド型の相談・移行支援を実施している。同様に、名取市では、「被災者生活再建推進プログラム」を策定し、被災者一人一人の生活再建プランを一緒に作り上げる取組みを始めている。「生活再建格差」が進むなか、様々な関係者が連携して被災者の自立再建を支援する取組みの重要性は増している。

## へ) 被災者が持つ不満・不安

仮設住宅から新たな住まいに移転することが困難である要因は、大きく2つにわけられる。まず、1つ目に仮設住宅から出たいが被災者の事情（ニーズ）に合った住宅が整備されていない場合が考えられる。実際、防集事業や災害公営住宅整備事業の整備・供給が遅れている地域がある。そして、2つ目に、災害公営住宅に備わっている機能が入居者のニーズに対し、不十分であるために移行をする決断が難しい場合もある。

### 3-2-2 課題解決の方向性

#### (1) 意向調査を繰り返し行う

住宅選択の問題に関して、意向調査の結果を踏まえて災害公営住宅の建設戸数の見直しを行ったとしても、その後の被災者の意向の変化に伴い災害公営住宅の不足と空き住戸が発生する。そのため、移転先地の造成戸数の問題と同様に、意向調査を繰り返し行うことで被災者の意向の変化を少しでも早期に把握し、復興事業にできる限り反映させることが重要である。そして、意向調査を繰り返し行う際には、行政自らが被災していることに鑑みて、意向調査の体制を強化すること、あるいは既存の自治組織と連携することが望ましい。

#### (2) 災害公営住宅の建設における県の広域調整

災害公営住宅の上限戸数の問題、あるいは内陸自治体への定住希望の増加の問題に対して、被災自治体が単独で対処できることには限界がある。そのため、災害公営住宅の建設における広域調整を県が積極的に行い、被災自治体を補完・調整することが重要である。また、災害公営住宅の建設に係る広域調整に県が積極的に関わることは、後述するように、県全体の産業政策にも資すると考える。

#### (3) 災害公営住宅の建設抑制

災害公営住宅のニーズの増加に対応するために災害公営住宅を大量に供給することは、短期的には被災者の生活再建に資する反面、将来的には空き住戸の問題を引き起こす。とりわけ、東北の被災地においては、高齢化が進行するとともに、一般の公営住宅に対するニーズがもともと少ないために、空き住戸の問題がより深刻である。それゆえ、プレハブ仮設住宅の基礎部等を建設段階から補強し、(数十年程度)公営住宅としても利用できるようにすることで、(受け皿としての)災害公営住宅の建設を抑制することが望ましい。また、広域大規模災害からの復興にあたり、応急仮設住宅から災害公営住宅に被

災者が2年<sup>110</sup>程度で移転することは困難である<sup>111</sup>。そのため、今後起こり得る大規模広域災害からの復興においては、応急仮設住宅に中長期的に住むことを前提に制度設計を行う必要がある。

#### (4) 福祉と住宅の連携

##### ① 暫定的な住宅から恒久的な住宅への移転支援

上記したように、仮設住宅などの暫定的な住宅から恒久的な住宅への移転が難しい要因が多々ある。これについて、「抽象的な漠然とした不安」から「具体的かつ専門的な不満」まで個々具体的な不安・不満を解消することを目指す「相談情報提供サービス機能」の必要がある。

##### ② 災害公営住宅における福祉機能の拡充

i 仮設住宅から新たな住まいに移転することが困難である要因を、福祉・コミュニティ・経済に「不安を持つ被災者（高齢者）」と捉えている自治体が多い。女川町では早急に一般的な住宅供給（福祉機能等なし）を望む人もいるが、一方で、東松島や名取市では不安を持っている被災者のニーズに合うすまいの提供も必要であると考えていることがわかった。陸前高田市では、地域ケアコーディネーター（医師、看護師、臨床心理士）が中心となり、相談機能強化を進めている。これは、災害公営住宅に入居している住民だけが対象ではない。地域の人々も対象になっている。

ii 現状の災害公営住宅に備わっている機能が入居者のニーズに対し、不十分であるために移行をする決断が難しい場合もある。そのため、福祉施設・福祉サービスの機能を災害公営住宅内、もしくはあまっってしまった区画に設けることで、住民の不安の解消、地域性を考慮し、柔軟に用途変更していくことで空き家を予防すること、多世代間の交流が可能なスペースや地域交流センターなどを設置し、災害公営住宅以外の地域の住民をも福祉サービスのターゲットとし、災害公営住宅を「拠点化」する必要性がある。

iii 上述した福祉、経済、コミュニティに不安をもっている被災者をハード面、ソフト面から支援するためには、災害公営住宅にシルバーハウジング・プロジェクトを導入することが必要であるとする。

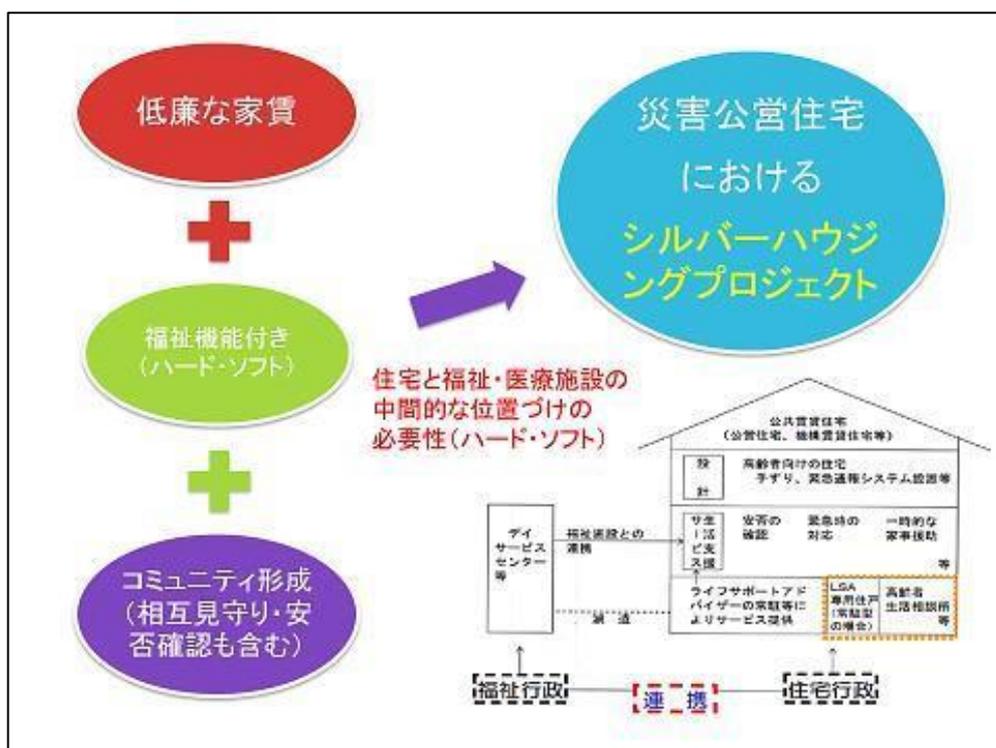


図 3-2-7 災害公営住宅におけるシルバーハウジング・プロジェクトのイメージ  
出典：WSA2015 作成

<sup>110</sup> 応急仮設住宅の供与期間は原則2年間とされるとともに、1年ごとの供与期間の延長が認められている。

<sup>111</sup> 2015年12月現在、約18万人が仮設住宅等に住んでいる（復興庁「復興の現状」（平成28年1月19日）参照）。そして、応急仮設住宅の供与期間を延長するにあたり、修繕等が行われた。

## (5) 災害公営住宅における相馬型シルバーハウジング・プロジェクトの導入

### ① シルバーハウジング・プロジェクトの概要

#### イ) シルバーハウジング・プロジェクトとは

i 「シルバーハウジング・プロジェクト」は、住宅政策と福祉政策が連携して、国土交通省と厚生労働省の合同通知に基づく事業である。バリアフリー化された公営住宅等と、ライフサポートアドバイザー（LSA）による生活相談、緊急時対応等の生活支援サービスを提供している。昭和 62 年度に制度（LSA 常駐型）が創設された後、平成 5 年（福祉施設連携型への対応）と平成 8 年（障害者世帯を対象に追加）に制度が拡充された経緯がある。事業主体は市町村である。

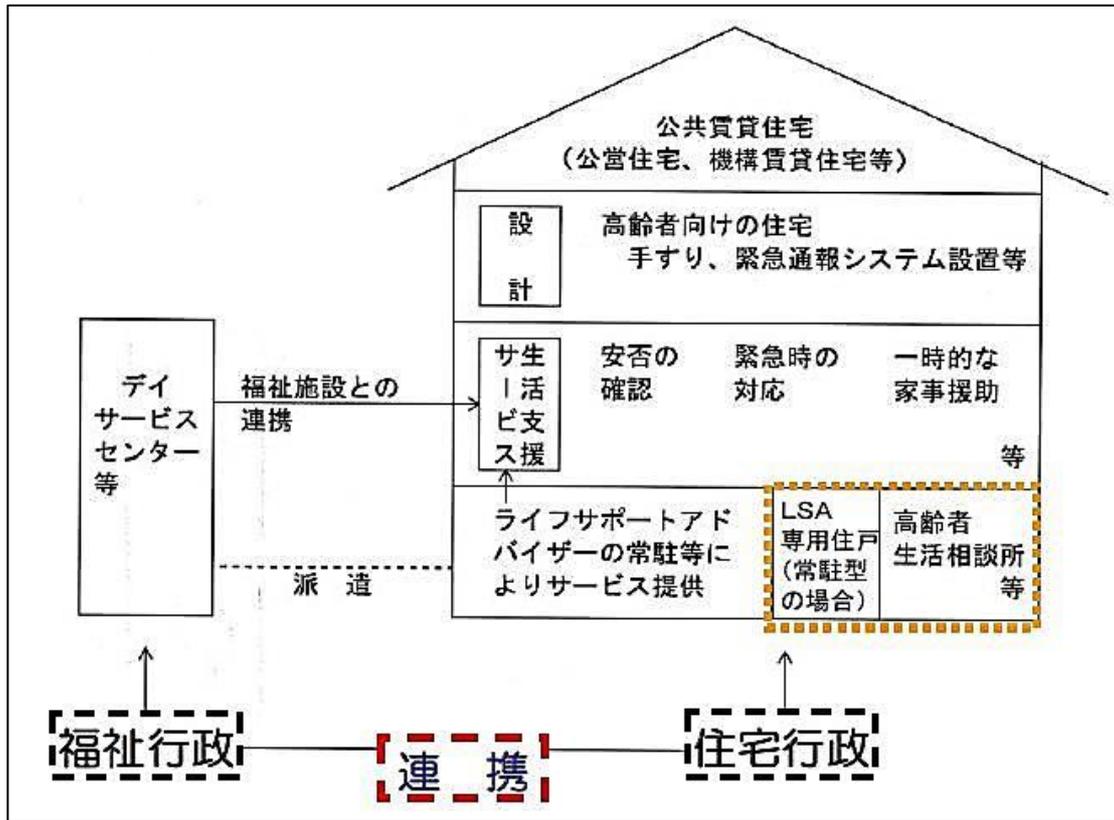


図 3-2-8 シルバーハウジングの概要

出典：高齢者が安心して暮らし続けることができる住宅政策のあり方について

ii シルバーハウジング・プロジェクトでは、高齢者単身・夫婦世帯の入居者に対し、バリアフリーの公営住宅等と LSA（ライフサポートアドバイザー）による見守り等のサービスが提供されており、要支援や要介護になっても、相当程度住み続けられている。阪神淡路大震災時にはシルバーハウジング・プロジェクトが運用された実績がある。

#### ロ) シルバーハウジングの入居者と状況

i 昭和 63 年 2 月 15 日の建設省住建発第八号・厚生省老振第七号、各都道府県知事あて建設省住宅・厚生省社会局連名通知によると、高齢者（60 歳以上）の単身世帯、高齢者（60 歳以上）のみからなる世帯又は高齢者夫婦世帯（夫婦のいずれか一方が 60 歳以上であれば足りる。）であって、独立して生活するには不安があると認められるが、自炊が可能な程度の健康状態である高齢者の世帯であることを要する。

ii 事業主体の長が住宅需要を鑑み特に必要と認めるときは、障害者（公営住宅法施行令（昭和二六年政令第二四〇号）第六条第一項第二号から第四号に掲げる者又は同条第二項第一号に規定する程度の障害がある者をいう。以下同じ。）の単身世帯、障害者のみからなる世帯、障害者とその配偶者のみからなる世帯又は障害者と高齢者（60 歳以上）若しくは高齢者夫婦（夫婦のいずれか一方が 60 歳以上であれば足りる。）のみからなる世帯であって、独立して生活するには不安があると認められるが、自炊が可

能な程度の健康状態であるものを入居させることができる<sup>112</sup>。

iii また、平成 2 年 8 月 27 日の老福第一六八号、各都道府県知事、各指定都市市長あて厚生省大臣官房老人保健福祉部長通知高齢者世話付住宅（シルバーハウジング）生活援助員派遣事業の実施についてより、高齢者世話付住宅の入居対象者は、60 歳以上の単身世帯、夫婦のみの高齢者世帯（夫婦の一方が 60 歳以上であれば足りる。）又は 60 歳以上の高齢者のみから成る世帯で、次のいずれにも該当する者、自炊が可能な程度の健康状態であるが、身体機能の低下等が認められ、又は高齢等のため、独立して生活するには、不安があると認められる者、住宅困窮度が高く、家族による援助が困難な者とされた。

iv 平成 9 年 4 月 22 日の建設省住備発第五七号・厚生省老計第七七号、各都道府県・各指定都市・中核市老人福祉担当課長あて建設省住宅局住宅整備課長・厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長通知により、シルバーハウジング・プロジェクトは高齢者の居住の安定を目的とするものであり、これまで、シルバーハウジングに障害者の入居は認めてきていないが、高齢者世帯に障害者である親族が同居する場合等、入居を認めてよいと判断される事例もあることから、高齢者世帯に対するニーズの充足が阻害されないこと、本事業の想定する範囲で対応可能であること、障害者の住宅困窮度等を総合的に判断して本事業の円滑な推進に支障のない場合には制度の目的の範囲内で障害者世帯の入居を認めることとした。また、障害者の居住の安定を図るためには、従来から心身障害者世帯向公営住宅の積極的な建設等をお願いしているところであり、これらの制度についても引き続き活用を図ることとしている。

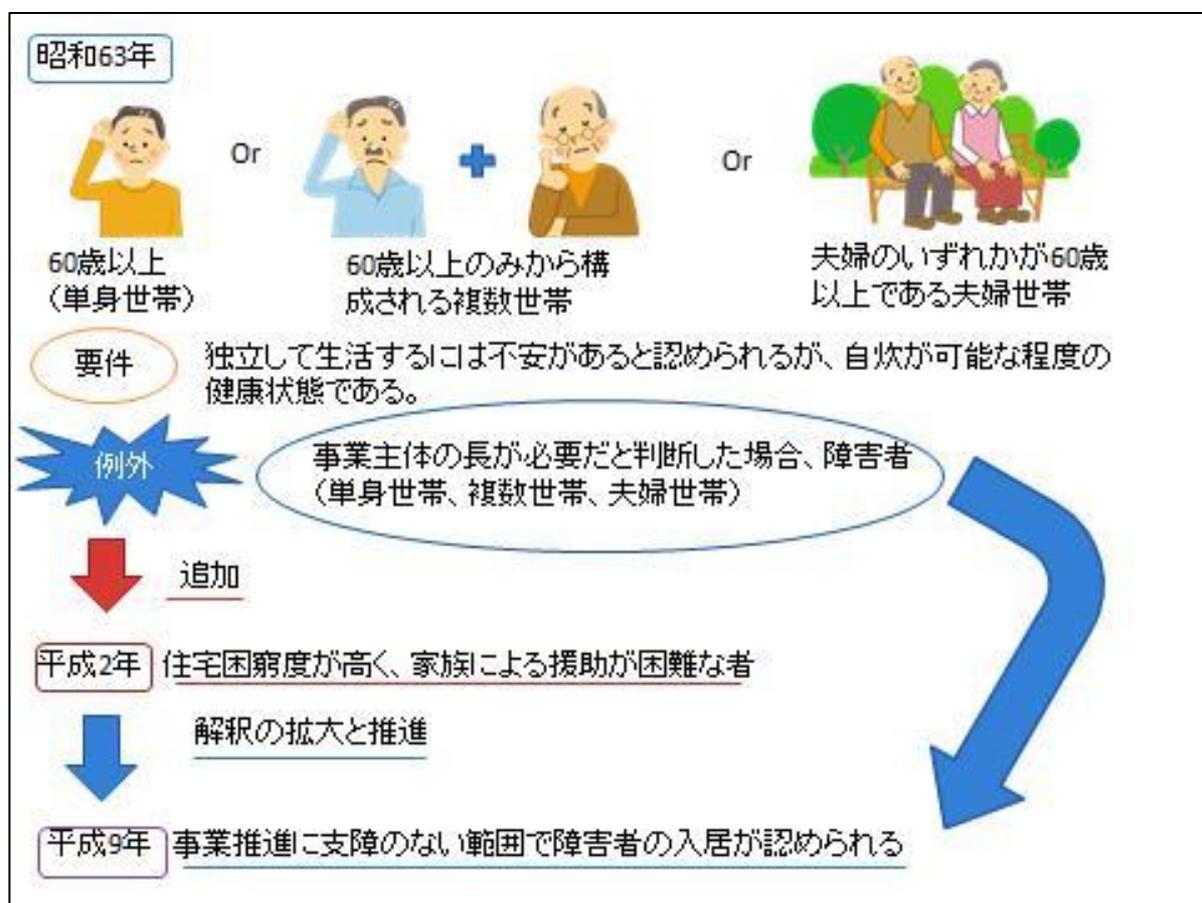


図 3-2-9 シルバーハウジング・プロジェクトの経緯のまとめ  
出典：WSA2015 作成

<sup>112</sup> シルバーハウジング・プロジェクトの実施について（昭和 63 年 2 月 15 日）（建設省住建発第八号・厚生省老振第七号）（各都道府県知事あて建設省住宅・厚生省社会局連名通知）

表 3-2-6 シルバーハウジングの入居者の状態

	シルバーハウジング
健常者	2,737人 (70.1%)
要支援	468人 (12.0%)
要介護1	350人 (9.0%)
要介護2	166人 (4.3%)
要介護3	94人 (2.4%)
要介護4	56人 (1.4%)
要介護5	34人 (0.9%)

出典：国土交通省 HP

ハ) シルバーハウジング入居者の状況

シルバーハウジングに入居している方の約 7 割が健常者である。特養や小規模特養などの介護を前提とする施設への入居基準である要介護 3 以上の割合は、全体の 5%未満であることがわかる。要介護 4 または要介護 5 の入居者は、入居時からこのレベルではなく、健康状態に変化があったと考えられる。

i 対象となる住宅及び構造

集团的建設に係る公的賃貸住宅（地方公共団体、住宅・都市整備公団又は地方住宅供給公社等の供給する賃貸住宅）であって、高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様がほどこされた住宅であることを要する。また、ライフサポートアドバイザーが、夜間における緊急時に対応する等のため、当該住宅に居住する場合には、居住に供するための住宅の供給について配慮されていることを要する。さらに、福祉施設連携方式により事業を実施する場合には、地域における公営住宅等及び老人福祉施設等の設備状況を総合的に勘案の上、必要に応じ公営住宅等と老人福祉施設等を合築する等の措置がなされたものであることを要する。

ii LSA（Life Support Adviser）について

LSA とは、シルバーハウジング・プロジェクトとして供給される住宅に居住している高齢者に対し、必要に応じ生活指導・相談、安否の確認、一時的な家事援助・緊急時対応等のサービスを行う者（生活援助員とも呼ばれる）である。生活援助員の行うサービスは、次に掲げるものとし、必要に応じ提供するものとするとしている<sup>113</sup>。

- ・生活指導・相談
- ・安否の確認
- ・一時的な家事援助
- ・緊急時の対応
- ・関係機関等との連絡
- ・その他日常生活上必要な援助

生活援助員は、老人福祉施設等でデイサービス運営事業を実施する法人等の職員とし、配置配分は、住宅戸数概ね 30 戸に 1 人を標準として派遣するものとされていた。しかし、平成 5 年度には実施要綱が改正され LSA は、「住宅に併設又隣接するデイ・サービスセンターから派遣する」という部分が、「デイサービス運営事業を実施する老人福祉施設等から派遣する」に変更された。よって勤務形態は、原則として、高齢者世話付住宅内に設置された生活援助員用住宅に住み込むものとされていたが、住み込みによる他、「業務が遂行できる勤務体制が確保されていること」となり、実質的には住み込みではない「通勤形態」を認めることになった経緯がある。

ニ) LSA の経緯

<sup>113</sup> 昭和 62 年に「高齢者世話付き住宅（シルバーハウジング）生活援助員派遣事業実施要綱」が制定された。

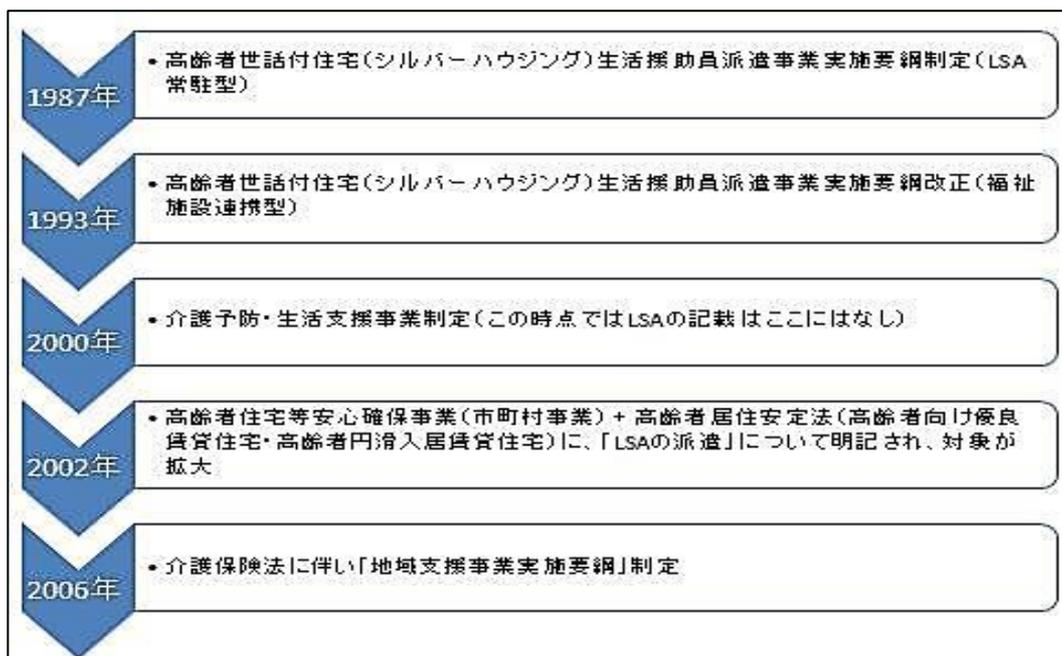


図 3-2-10 LSA 制度の経緯

出典：WSA2015 作成

i2002 年の改正により、LSA の身分は、「在宅介護支援センター、介護保険施設または通所介護事業所の職員であって市町村が適当と認めた者」と変更された。また「生活援助員の研修」が追加明記された。

当初の生活援助員の要件は、

- ・心身ともに健全であること
- ・老人福祉に関し理解と熱意を有すること
- ・老人の生活指導・相談、家事、緊急の対応等を適切に実施する能力を有すること

とされたが、「業務に必要な知識及び技術に関する研修を採用時やその他適宜に実施する」としている。

ii2006 年の改正により、以下の図に示した事業のうち「任意事業」として、高齢者の安心な住まいの確保に資する事業である「シルバーハウジング、高齢者向け優良賃貸住宅、高齢者専用賃貸住宅等の多くの高齢者が居住する集合住宅等を対象に日常生活上の生活相談・指導、安否確認、緊急時の対応や一時的な家事援助を行う生活援助員を派遣し、関係機関・関係団体等による支援体制を構築するなど、地域の実情に応じた高齢者の安心な住まいを確保するための事業を行うもの」とされた。上記の 2002 年の改変時の「研修」についての項目は削除され、保険者に委ねられた。

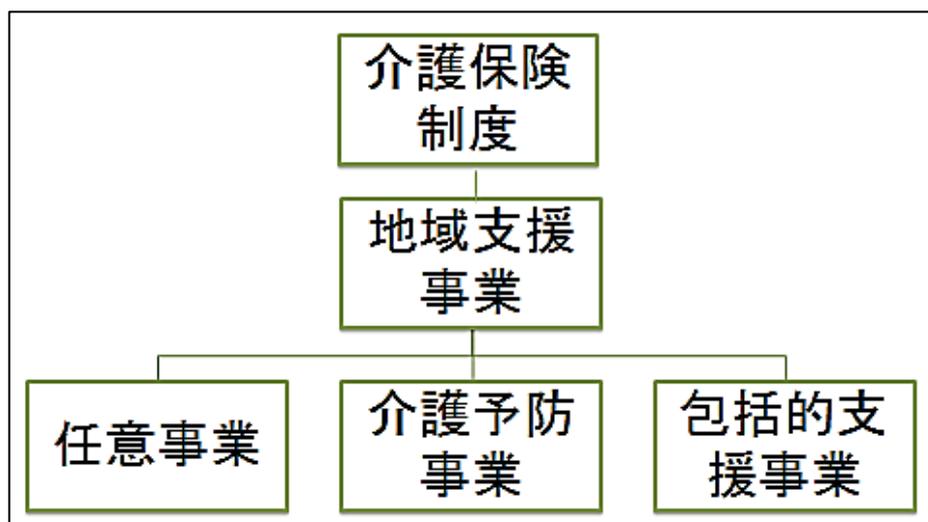


図 3-2-11 制度の位置づけ

出典：WSA2015 作成

iii このように、今日の LSA は介護保険制度のもとに、各保険者の独自性に任されており、派遣対象も「多くの高齢者が居住する集合住宅等」にまで拡大していることから、各市町村が必要であると認めれば、LSA を配置・活用できると解釈できる。

ホ) 利用料

家賃のほかに生活援助員派遣に要する費用負担は、以下の通りである<sup>114</sup>。また市町村は、入居者の負担額を月単位で決定するものとしてされている。利用者世帯の階層は A から F までの 6 区分になっており、利用料は月額 0 円から 4900 円と非常に低廉な設定とされている。

表 3-2-7 費用負担基準

利用者世帯の階層区分		入居者負担額 (1か月当たり)
A	生活保護法による被保護世帯	0円
B	生計中心者の前年所得税非課税世帯	0
C	生計中心者の前年所得税年額9,600円以下の世帯	1,500
D	生計中心者の前年所得税年額9,601円以上の32,400円以下の世帯	2,600
E	生計中心者の前年所得税年額32,401円以上の42,000円以下の世帯	3,800
F	生計中心者の前年所得税年額42,001円以上の世帯	4,900

出典：厚生労働省 HP

へ) シルバーハウジング・プロジェクト建設費等の補助について

LSA 人件費は、従来、国 50%、都道府県 25%、市町村 25%であったものが、2006 年の改正により、介護保険法に規定する地域支援事業のうちの任意事業として賄われることとなり、平成 27 年度から平成 29 年までの計画期間中は、第 1 号の保険料 22%を除いた 78%を、国が二分の一である 39%、都道府県が四分の一である 19.5%、市町村が四分の一である 19.5%負担となっている。LSA1 人あたりの補助基準額は、国で定めず市町村に委ねられている。

## 災害公営住宅・SHPの補助率

**○災害公営住宅**  
 建設・買取→国補助7/8  
 (現状:一部、高齢化率や戸数を考慮して、共有スペースや介護対応スペースを認めている場合もある)

**○SHP(一般的な公営住宅)**

- ・高齢者生活相談所  
→国補助1/2
- ・LSA専用住戸→国補助1/3
- ・LSA人件費(介護保険の事業対象)  
→第1号の保険料22%を除いた78%  
を国1/2の39%、都道府県、市町村が1/4の19.5%

阪神・淡路大震災ではSHPを災害公営住宅に導入した例があるが、東日本大震災では導入実績がない




図 3-2-12 SHP 補助について

出典：WSA2015 作成

<sup>114</sup> 平成 2 年 8 月 27 日の老福第一六八号、各都道府県知事、各指定都市市長あて厚生省大臣官房老人保健福祉部長通知高齢者世話付住宅（シルバーハウジング）生活援助員派遣事業の実施について

- ②事業主体が独自に行っている取り組みを促進させる  
イ) 見守り機能を導入した災害公営住宅



相馬井戸端長屋(細田東住宅団地)  
出典：相馬市 HP

井戸端長屋は、馬場野山田地区に2棟（うち1棟はダウ・ケミカル社より寄贈）、磯部地区（狐穴）、原釜地区（南戸崎）、細田東地区にそれぞれ1棟、計4カ所に5棟58戸を整備した<sup>115</sup>。一号棟である馬場長屋は、2012年8月に竣工した。これらの住宅は、震災で家族を亡くし孤立した100人ほどの高齢者や独居者など、共同生活が妥当と思われる世帯に対し、入居をすすめ、孤独化、孤立化を防ぐことを目的としている。相互の安否確認・見守り機能をはじめとした入居者の特性を考慮した造り、取り組みがなされてきた。

#### 井戸端長屋の特徴

1. 共助の精神が反映されるように、昼食は一同に会して行政と一体となったサービス展開、高齢者の孤独状態を防止
2. 井戸端に住人が集ったイメージを、共同のランドリースペースで実現
3. ランドリースペースの外側にサンデッキ、共助コミュニケーションエリアに10畳の畳コーナーを設置
4. 全館ユニバーサルデザイン・バリアフリー（手すり、車椅子用トイレ）で将来の軽度要介護状態に対応
5. 入浴介助及び来館者のため、手すり付きの大浴場を設置
6. ボランティア活動に対応するためのスペースを設置
7. 入居者の来客に対応するために、客間を配置(客間利用は寮長に申請)
8. 共助スペースは災害時の支援拠点として利用
9. NPOによる昼食配食、継続的に支援

出典：相馬市 HP

<sup>115</sup> 相馬市 HP

[https://www.city.soma.fukushima.jp/0311\\_jishin/201205\\_itenkouhoti/idobata\\_nagaya.html](https://www.city.soma.fukushima.jp/0311_jishin/201205_itenkouhoti/idobata_nagaya.html)

i 構造

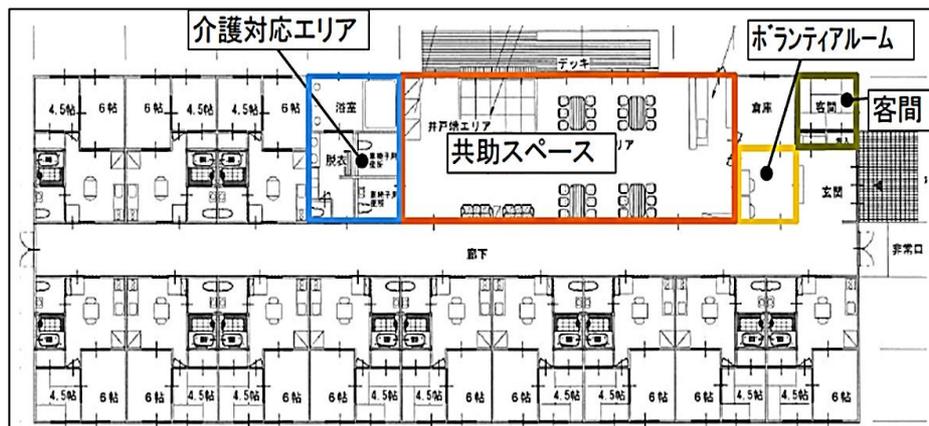


図 3-2-13 相馬市「井戸端長屋」の平面図  
出典：相馬市 HP



共助スペース



食堂キッチン



ランドリースペース



車椅子用トイレ



浴室



湯船

出典：相馬市 HP

### ③相馬井戸端長屋での取り組み・交流の詳細

i 12戸の専用住戸はトイレ・浴室を備えているが、洗濯機置き場はない。共用スペースで井戸端のように洗濯しながら顔を合わせ、おしゃべりするという生活がイメージされている。ここでは、洗濯順番のルール決めだけでなくお互いの安否確認や見守り機能も兼ねている。共有スペースでは、入居者が食堂に集まってNPO法人ライフネットそうまが調理・配達する昼食を一緒にとる。1食あたり100円で供給されている。



自然な交流を生む、長屋文化を受け継いだ災害公営住宅「相馬井戸端長屋」  
出典：SUUMO ジャーナル

ii その他にも、「お茶のみタイム」や「認知症予防教室」がおこなわれて見守りがなされている。認知症予防教室では、脳活性化ゲームなどを通じ、交流を深めている。「スリーA方式」（A：あかるく、A：あたまを使って、A：あきらめない）による認知症予防教室では、入居者らが、長屋の共有スペースに集まり、「今、行ってみたい場所」を和やかに話し合ったあと、リズムに合わせて両手の指を動かす「手指体操」などで楽しく交流している<sup>116</sup>。



認知症予防教室  
出典：相馬市 HP

<sup>116</sup> 相馬市 HP 「みんなで楽しく認知症予防 磯部狐穴井戸端長屋」

iii 相馬市では 60 歳以上に限り、本来約 10 万円かかる介護職員初任者研修（旧ホームヘルパー2 級）の講習を無料にする取り組みをしている。この取り組みで福祉のマンパワー不足解消を目指している。介護職員初任者研修と介護実践講座を合わせ、年間 60 人のシニア枠がある。その約半分の 30 名ほどの希望者がいる。1 人でも多くの元気な高齢者が長屋での「管理人」業務を有償ボランティアとして活躍することが望まれる。現在では、週 2 回程度、市の公用車を管理人が使用し、病院の送迎をおこなっている。

● 個人宅

● 身体介護サービス

ご利用者様のお身体の状態に合わせ、専門的な介護サービスをご提供します。

【サービス内容】

食事の補助、更衣介助、入浴介助、通院の介助など



● 生活援助サービス

ご利用者様の暮らしを尊重し、日常に必要な事柄について援助を行います。

【サービス内容】

調理、掃除・ゴミだし、買い物や薬の受け取り、洗濯など

介護職員初任者のお仕事 ～お仕事紹介～

出典：まなびネット

表 3-2-8 実践介護講座と介護職員初任者研修の比較

	実践介護講座	介護職員初任者研修
標準受講期間	2ヵ月	4ヵ月
受講時間	●スクーリング 18時間(3日間) ●自宅学習 32時間程度	●スクーリング 95時間(16日間) ●自宅学習 36時間程度
学習内容	●スクーリング ・体位交換 ・車イス介助 など ●自宅学習 ・介護の基礎知識 ・医学関連の基礎知識 など	●スクーリング ・介護職の役割 ・介護に関するからだのしくみの基礎的理解 など ●自宅学習 ・社会福祉制度 ・コミュニケーション技術 など
レポート提出回数	1回	4回

出典：まなびネット

実践介護講座	介護職員初任者研修
<p><b>実施団体</b> 一般財団法人日本医療教育財団</p> <p><b>資格名称</b> 技能認定証 家族の介護やボランティアに役立つ、介護の基礎知識が身についたことを証明します。</p> <p><b>合格条件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●すべてのスクーリングに出席</li> <li>●レポートを提出・合格</li> <li>●確認テストの合格</li> </ul> <p><b>受験資格</b> 一般財団法人日本医療教育財団</p>	<p><b>実施団体</b> 各都道府県</p> <p><b>資格名称</b> 修了証明書 介護のお仕事をするために必要不可欠なスキルを有していることを証明する資格です。</p> <p><b>合格条件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●すべてのスクーリングに出席</li> <li>●すべてのレポートを提出・合格</li> <li>●知識と技術の評価テストに合格</li> <li>●修了試験の合格</li> </ul> <p><b>受験資格</b> 特になし</p>
 <p>財団法人が認めた資格があれば、ボランティア活動の時も自信が持てるわ!</p>	 <p>都道府県が認定する資格なら就業の際も安心ね!</p>

図 3-2-14 実践介護講座と介護職員初任者研修の比較  
出典：まなびネット



おでかけミニバス

出典：相馬市第5回中間報告



移動販売車での買い物

出典：相馬市第5回中間報告

iv 長屋住民の中には、視力・聴力などが弱り、販売員とのコミュニケーションがうまく取れない方もいる。しかし、長屋の管理人が住民の生活を把握し必要としているものを察知し、販売員との売買を手助けすることもある。これらのように相馬井戸端長屋は入居者と管理人たちによる相互の支え合いを実現するためにハード面での機能だけが充実しているわけではなく、入居者自身のマネジメント体制による互助・共助と、周辺地域住民や NPO 法人、そして公的機関によるソフト支援体制がうまく組み合わせられている。また、相馬市の地域コミュニティの特徴を活かしつつ将来的な課題への対応も見据え、活用可能性に幅を持たせた工夫がなされている。

v 一方、財源の課題が残されている。現在、相馬市の支出と寄付金等による基金（被災高齢者等地域生活支援基金）に依存しているため、管理人の人材確保や諸活動継続の観点から持続可能性が危惧される。

## (6) まとめ

### ①相馬

相馬市では、災害公営住宅に入居する被災者の特性である高齢・福祉を念頭におき、将来要支援、要介護状態になり得る高齢者に配慮した災害公営住宅整備をおこなっている。一方、管理人の人材確保等の運営上、ソフト面にて課題が残っている。

### ②シルバーハウジング・プロジェクト

高齢者、障害者の生活特性に配慮し、バリアフリー化された公営住宅であり、ライフサポートアドバイザー（LSA）とよばれる生活援助員による「生活相談・緊急時対応等」のサービスを併せて提供する、住宅行政と福祉行政の連携事業である。一般的に公営住宅や公的賃貸住宅に当プロジェクトを導入しているが、東日本大震災により建設された災害公営住宅においてシルバーハウジング・プロジェクトを導入した事例はない。ソフト面では、LSA の人件費が介護保険事業対象となっている。ハード面では「生活相談所」や「LSA 専用住戸」の建設が可能である。一方、介護対応スペース等の建設は難しい。

### ③災害公営住宅+相馬モデル+シルバーハウジング・プロジェクト

上記した相馬の災害公営住宅モデルとシルバーハウジング・プロジェクトを災害公営住宅に合わせて導入することで、相馬のソフト課題とシルバーハウジングではカバーしきれないハード面を相互に補うことができる。また、以下の2点の課題をカバーすることができる。現在も仮設住宅に住んでおり、特に高齢や福祉の理由に災害公営住宅への移転を困難にしている被災者の事情を踏まえた「現在の課題」と、福祉サービスを必要としている高齢者が災害公営住宅へ移転できたとしても、入居後すぐに介護施設や医療施設へ移転してしまい災害公営住宅に空きが出てしまうという「未来の問題」の両者を解決できる。一般的な住宅と介護施設・医療施設の中間的な位置づけの住宅となっている。

## 3-3 産業・雇用

東日本大震災の発生直後から、被災企業・事業者の多くが、国の支援や他の企業等や民間団体の協力を受け、施設・設備の復旧に取り組み、販路の縮小、風評被害、労働力の確保難等にも対応しながら、7割以上の事業者が事業を再開している<sup>117</sup>。被災地域の鉱工業生産指数（平成22年=100）は、2011年3月に震災により一時的に大きく落ち込んだ（岩手県:72.3、宮城県:49.6、福島県:69.8）が、その後は持ち直し、被災3県で見ると、平成27年9月では、岩手県：98.3、宮城県：97.4、福島県：86.8と回復しつつある<sup>118</sup>。

<sup>117</sup> 復興庁「東日本大震災被災地域の産業復興想像戦略」

<sup>118</sup> 経済産業省「統計 鉱工業指数」

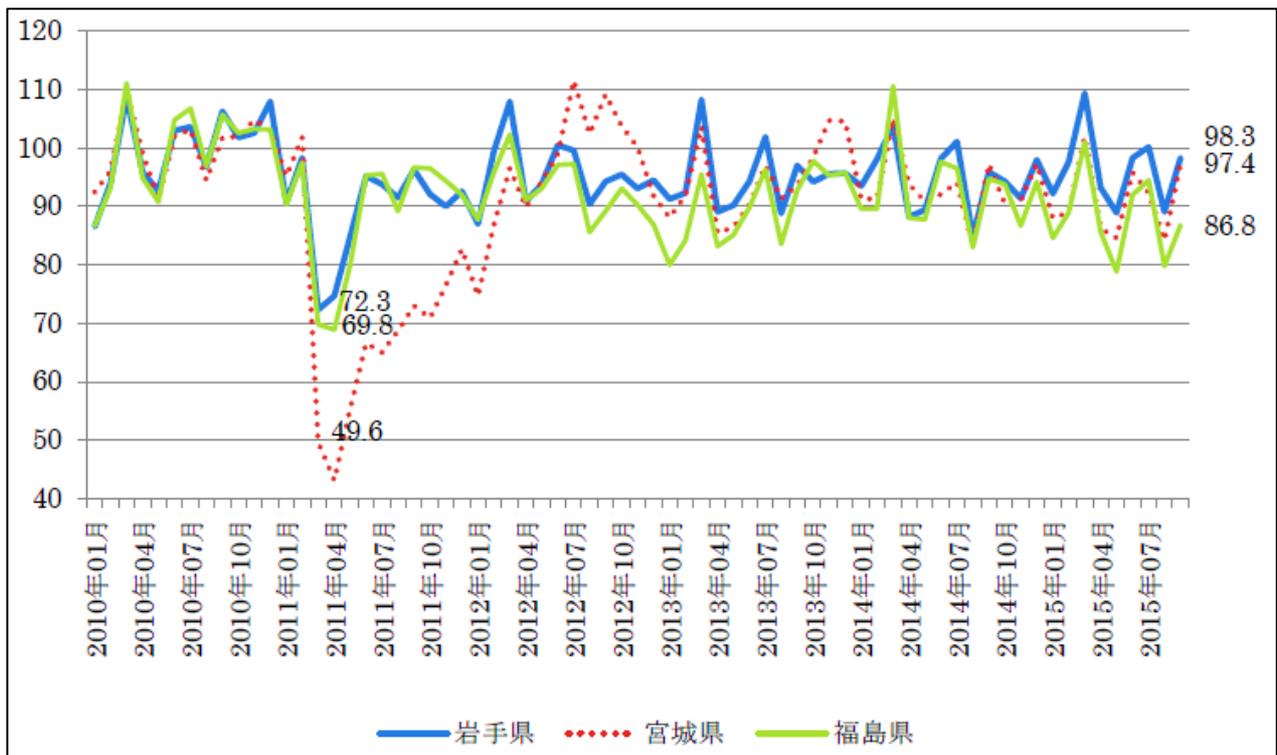


図 3-3-1 被災三県の鉱工業指数

出典：経済産業省「統計 鉱工業指数」より WSA2015 作成

### 3-3-1 課題

#### (1) 課題の自治体間比較

##### ①名取市

i 企業から新たに計画している閑上の産業用地への問い合わせは、それなりに来ている状況にある。仙台市を背後地としおり、交通の便も良いため、物流関係の業者に特に人気がある。水産加工団地整備事業の進捗も順調であり、第1期の公募で6社を選定し、第2期の公募を始める状況である。しかし、水産加工団地の選定事業者の内、震災前から閑上で水産加工業を営んでいたのは3事業者だけであり、残りの事業者は、震災と原発事故があった福島県相馬市から2事業者、浪江町1事業者となっており、複雑な思いを抱いている。

ii 防集を行った移転元地の一つである北釜地区を開発しようとしている。北釜地区は、仙台空港のすぐ東側に位置する立地条件の良い土地であるため、名取市としてはそこを臨空観光拠点として整備し、企業を誘致しようとしている。しかし現状北釜地区は、市街化調整区域にあたるため、開発が制限されており、何らかの形で開発できるようにしていきたいとしている。

##### ②東松島市

i 復興特区の制度で、優遇税制等はあるが、実際に来る事業者は多くは無い状況である。しかし皆無というわけでは無く、矢本工業団地に石巻市で事業を営んでいた事業者が進出し、被災後新たに整備した大曲浜産業用地は建設・運輸・バイオテクノロジー等の企業15社が進出する予定である。しかし、市内の三つの工業団地のうちの一つの奥松島ひびき工業団地には、現在仮設住宅が建てられており、仮設住宅を撤去しないと産業誘致ができない状況にある。また震災で製品出荷額が40億円程落ちており、10数社では震災前の水準には回復しないと予測している。

ii 防集を行った元地の一つである野蒜地区において、農業関連施設とバイオマス工場の一帯施設を建設しようとしたが、野蒜地区の移転元地は市街化調整区域にあたるため、開発が制限されており、断念した経緯がある。

### ③石巻市

工業港の方にある大企業は50社中49社再建できているが、水産加工団地の方では、再建したのは震災前の6割程度にとどまる。いずれも、稼働率が100%ではなく、雇用・生産額の規模としては全体的に小さくなっている。また、水産加工業に従事する人手が不足しているという課題も抱えている。震災後市外から、リース・製造・飲食等の業種の企業が合計25社進出しているが、減った数と誘致してきた数を相殺しても、元の水準には戻っていない。震災直後は、被災地支援ということもあってか、企業から立地したいという話は多かったが、震災から4年が経ち、徐々にその話が少なくなっている。

### ④女川町

i 早期のゾーニングや土地のかさ上げを沈下戻しのみとして早期に事業用地を供給したことで、水産業者は早期に復旧し、マーケットも失わなかった。水産加工団地には、町内の再建した事業者に加えて、石巻市から新しく入ってきた事業者もいるなど順調である。2015年の水産業の売上高は、震災前まで回復しているが、水揚げの量自体は震災の水準まで未だに戻っていない。また水産加工業で働く人手が足りないという問題点も抱えている。

ii 駅前商店街には、テナントとして町内の再建事業者が14社の他、7事業者が仙台市などの町外から来る予定となっている。東北電力女川原子力発電所の再稼働に関しては、安全性確保のための厳格な基準をクリアすることが大前提であり、そのうえで国のエネルギー政策の中で判断していく方針である。

### ⑤陸前高田市

市内の商業エリアに関しては、100%埋まる見込みを立てているが、工業エリアにおいては1社しか再建することが決まっておらず、厳しい状況にある。工業エリアを縮小して、住宅地に用途を転換することも考えている。

## (2) 抽出した課題

以上のように、県全体で見れば、産業の復興は進んでいるように見えるが、被災市町の産業の復興はまだ道半ばであることが、個別の自治体へのヒアリングで明らかになった。特に震災前、東北沿岸の自治体の主要な産業であった水産加工業の回復の鈍さが目立っている。また、水産加工業に限らず、産業用地の供給が早かったり、交通の便が良い被災自治体に他の被災した自治体から事業者が移ってしまったりする事例が多いという現状が明らかとなった。

## 3-3-2 課題解決の方向性

### (1) 市街化区域と市街化調整区域の区域区分の見直し

震災前の都市計画及び市街化区域と市街化調整区域の区域区分（以下「線引き」という。）が、震災後もそのまま維持されているため、震災後、既存の市街化区域が津波被害を受けるなどして、まちづくりの方針が変わり、市街化調整区域を開発していきたいができていない。よって、震災前の線引きを見直すべきであると考えた。

#### ①線引きについて

i 我が国の高度成長期における人口、産業等の急激な都市集中は、都市の過密化をもたらすと同時に、都市の郊外への無秩序な拡散を招き、道路、下水道のような必要最低限の施設さえ備えないような劣悪な市街地を形成し、公共施設に対する非効率な投資や追隨的な投資が余儀なくされた。このような、スプロールの弊害を除き、都市の健全で秩序ある発展を除き、都市の発展の動向等を勘案し、市街地として積極的に整備する区域と当分の間市街化を抑制する区域とを区分し、無秩序な市街化を防止することが必要であった。

ii そこで都市計画法<sup>119</sup>条では、都市計画の一環として、既に市街地を形成している地域（既成市街地）とおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域を市街化区域とし、市街化を抑制すべき区域を市街化調整区域として定めることができるとし、この区域区分を基礎として、各種の都

<sup>119</sup> 都市計画法の理念を達成するため、都市計画法・その他の法令の規制を受けるべき土地を都市計画区域という。市街化区域・市街化調整区域とも都市計画区域に含まれる。

市計画を定め、併せて後述する開発許可制度を適用することにより計画的な市街化を図ることができることとしたものである<sup>120</sup>。



図 3-3-2 市街化区域と市街化調整区域のイメージ  
出典：国土交通省北海道開発局より WSA2015 一部改変

## ②線引きの見直し手続きについて

i 線引きの見直しは、県の都市計画決定を要する（都市計画法第 15 条）。県は、都市計画マスタープランに基づいて、都市計画決定を行う。

ii 都市計画マスタープランは、一体の都市として整備、開発及び保全すべき区域として定められる都市計画区域全域を対象として、都道府県が一市町村を超える広域の見地から、区域区分をはじめとした都市計画の基本的な方針を定めるものである。

iii 都市計画の策定とその実施を適切に遂行するためには、都市の現状、都市化の動向等についてできる限り広範囲なデータを把握し、これに基づいて計画を策定することとしなければならない。そのため、都市計画法第 6 条では、都道府県がおおむね 5 年ごとに都市計画区域について人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量等の現況及びその見通しについての調査を行わなければならない旨を規定している。なお、都市計画の決定・変更は、都市計画基準に従って行わなければならないが、基準の適用に当たっては、この基礎調査の結果に基づいて行わなければならないこととされている（都市計画法第 13 条）。

iv 以上のような前提を経て、県が都市計画を決定する場合は、関係市町村の意見を聴き、県の都市計画審議会の議を経て、さらに国の利害に重大な関係があるものについては国土交通大臣の同意を得て決定する。また都市計画の決定手続においては、都市計画の案を作成する場合に、必要があると認めるときは、公聴会、説明会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされている（都市計画法第 16 条）。

<sup>120</sup> 都市計画法研究会編（2015）『よくわかる都市計画法』ぎょうせい P.26

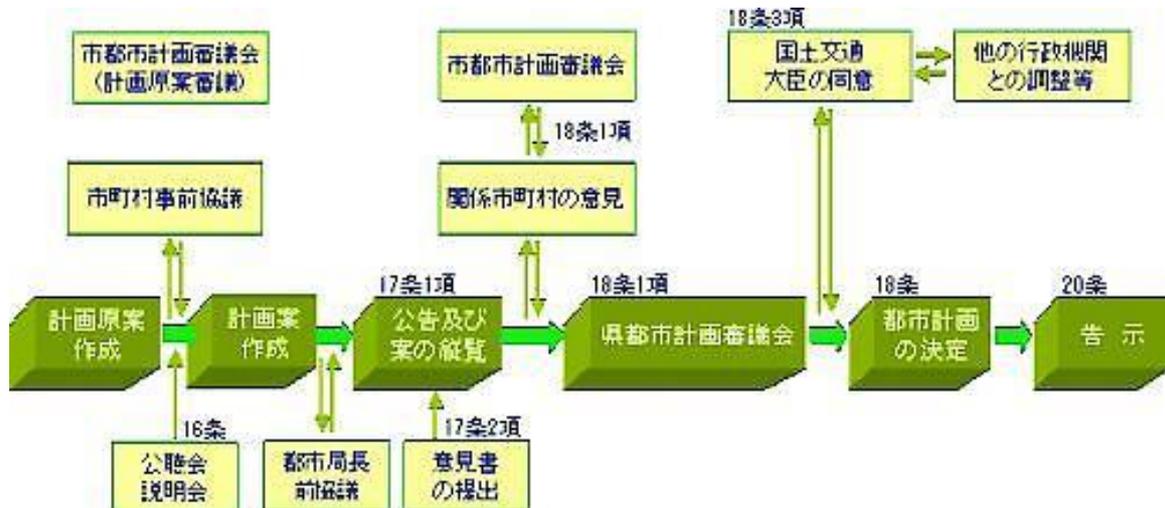


図 3-3-3 県が定める都市計画の決定手続きイメージ図  
出典：金沢市都市整備局都市計画課

③用途地域の指定について

用途地域による市街地のイメージ

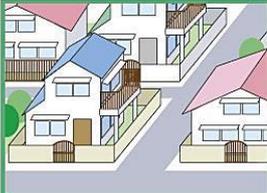
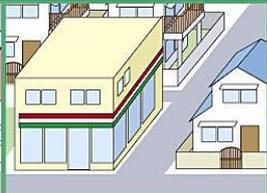
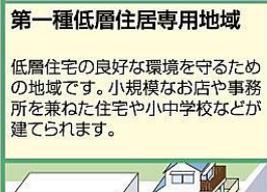
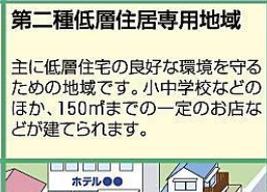
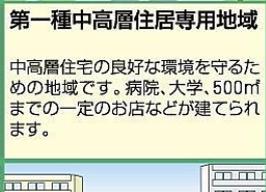
 <p><b>第一種低層住居専用地域</b></p> <p>低層住宅の良好な環境を守るための地域です。小規模なお店や事務所を兼ねた住宅や小中学校などが建てられます。</p>	 <p><b>第二種低層住居専用地域</b></p> <p>主に低層住宅の良好な環境を守るための地域です。小中学校などのほか、150㎡までの一定のお店などが建てられます。</p>	 <p><b>第一種中高層住居専用地域</b></p> <p>中高層住宅の良好な環境を守るための地域です。病院、大学、500㎡までの一定のお店などが建てられます。</p>	 <p><b>第二種中高層住居専用地域</b></p> <p>主に中高層住宅の良好な環境を守るための地域です。病院、大学などのほか、1,500㎡までの一定のお店や事務所などが建てられます。</p>
 <p><b>第一種住居地域</b></p> <p>住居の環境を守るための地域です。3,000㎡までの店舗、事務所、ホテルなどは建てられます。</p>	 <p><b>第二種住居地域</b></p> <p>主に住居の環境を守るための地域です。店舗、事務所、ホテル、パチンコ屋、カラオケボックスなどは建てられます。</p>	 <p><b>準住居地域</b></p> <p>道路の沿道において、自動車関連施設などの立地と、これと調和した住居の環境を保護するための地域です。</p>	 <p><b>近隣商業地域</b></p> <p>近隣の住民が日用品の買い物をする店舗等の利便の増進を図る地域です。住宅や店舗のほか小規模の工場も建てられます。</p>
 <p><b>商業地域</b></p> <p>銀行、映画館、飲食店、百貨店、事務所などの商業等の業務の利便の増進を図る地域です。住宅や小規模の工場も建てられます。</p>	 <p><b>準工業地域</b></p> <p>主に軽工業の工場等の環境悪化の恐れのない工業の利便を図る地域です。危険性、環境悪化が大きい工場のほかは、ほとんど建てられます。</p>	 <p><b>工業地域</b></p> <p>主として工業の業務の利便の増進を図る地域で、どんな工場でも建てられます。住宅やお店は建てられませんが、学校、病院、ホテルなどは建てられません。</p>	 <p><b>工業専用地域</b></p> <p>専ら工業の業務の利便の増進を図る地域で、どんな工場でも建てられますが、住宅、お店、学校、病院、ホテルなどは建てられません。</p>

図 3-3-4 用途地域について  
出典：石川県かほく市 HP

市街化区域に編入された場合、市町村は用途地域を定め、住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定める。乱開発が進み、種類の異なる土地利用が混じっていると、互いの生活環境や業務の利便が悪くなるためである。そこで、都市計画では都市を住宅地、商業地、工業地などいくつかの種類に区分し、これを「用途地域」として定めている。12種類ある用途地域のうち1つが選択されて決定されると、その地域の用途が限定される（例えば、第1種低層住宅地域では、大学病院、ボウリング場、ホテル、マージャン屋、カラオケボックスの建築は認められないが、第2種住居地域では許容される）<sup>121</sup>。

## (2) 市街化調整区域の開発

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であり、都市計画法によって、計画的市街化を図る上で支障のない一定の例外的なものを除き、原則として開発行為を禁じている（表3-3-1参照）。(1)で述べた市街化調整区域を市街化区域の編入することは、市街化調整区域を面として開発したい場合に有効であるが、市街化調整区域のあるその土地単体に建物を建てたいという場合には適用が難しい。また一体的に開発を行わない場合、復興特区法の復興整備計画策定による開発制限緩和（②で後述）を行うことも難しく、従来通り都市計画法の立地基準が適用され、開発制限が厳しい。防集の移転元地の活用は、被災地全体で大きな問題となっている現状を踏まえるに、被災地の市街化調整区域かつ移転元地においては、何かしらの形で開発しやすくするべきではないかと考えた。

### ① 開発許可制度について

(1)で述べた線引きを担保する制度として創設されたのが開発許可制度である。すなわち、市街化区域及び市街化調整区域において、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更（開発行為）を都道府県知事等の許可に係らしめ、開発行為に対して一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域にあつては計画的市街化を図る上で支障のない一定の例外的なものを除き開発行為を行わせないこととして、市街化区域及び市街化調整区域の制度を裏付けているわけである（都市計画法34条）。

表3-3-1 市街化区域と市街化調整区域の開発許可基準

市街化区域	市街化調整区域
<ul style="list-style-type: none"> <li>・1000 m<sup>2</sup>（三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500 m<sup>2</sup>）までは、無許可で開発が可能。</li> <li>※開発許可権者が、条例で300 m<sup>2</sup>まで引き下げ可能。</li> <li>・良好な市街地の形成の視点から、宅地に一定の水準を保たせるための技術基準（空地の配置、道路の設計、給排水施設等に関する基準）に合致していれば許可される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として全ての開発行為に許可が必要。</li> <li>・左記の技術的基準に合致したうえで、以下のような立地基準に合致したものについてのみ許可されうる。</li> </ul>

出典：『よくわかる都市計画法 改訂版』P.25 より WSA2015 作成

<sup>121</sup> 大橋洋一（2013）『行政法 I 現代行政過程論[第二版]』有斐閣 P.155

表 3-3-2 市街化調整区域の立地基準

①	周辺市街化調整区域内の住民が利用する公共施設（学校、社会福祉施設、医療施設）又はこれら住民の日常生活に必要な物品を販売する小規模な店舗、自動車・農機具修理場等である建築物
②	周辺市街化調整区域内で算出される鉱物資源、観光資源の有効利用上必要な建築物又は第一種特定工作物
③	周辺市街化調整区域内で生産される農産物等の速やかな処理・貯蔵・加工に必要な建築物又は第一種特定工作物
④	市街化調整区域内の既存適法工場と密接不可分な関連を持ち、これらの事業活動の効率化をはかるために必要と認められる建築物又は第一種特定工作物
⑤	火薬類取締法に基づく火薬庫
⑥	道路の円滑な交通を確保するために適切な位置に設けられる沿道サービス施設（道路管理施設、休憩所又は給油所）である建築物又は第一種特定工作物
⑦	地区計画に適合する建築物又は第一種特定工作物
⑧	市街化調整区域（又は暫定市街化調整区域）に編入された際に、所有権等を保有していた者が所定の手続きを行い建築する自己の居住用又は業務用建築物
⑨	市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域で行うことが困難又は著しく不適當であると開発審査会が承認したもの

出典：『よくわかる都市計画法 改訂版』 P.25 より WSA2015 作成

②復興特区法における開発許可制限の緩和

東日本大震災復興特別区域法第 49 条に、復興整備計画の事業実施に必要な許可の基準緩和の一つとして、市街化調整区域における開発許可の特例が定められている。特例措置の内容は、開発許可基準が技術的基準のみになり、市街化区域並みに緩やかになっている。市町村は、復興整備協議会での協議を経ていれば、県の許可を求める必要もない。復興整備計画とは、被災地の復興のためのまちづくり・地域づくりに関する計画であり、復興に必要な各種の事業を記載したものを、市町村が作成する。これは県と共同して作成することも可能である。土地利用方針と復興整備計画を提出し、必要に応じ、公聴会、公告、縦覧し、復興整備協議会で協議・同意を経て計画を公表することで特例措置をうけることができる。

表 3-3-3 市街化調整区域における開発許可の特例

	既存制度	新制度
手続	・ 事業者が申請し、県が許可	・ 協議会での協議等により処理 事業者による申請は不要
許可対象行為	・ 開発行為は限定的に許可 農家用住宅や日用品販売店舗等のための開発行為に限って限定的に許可	・ 新たな住宅地等のための開発行為であっても特例的に許可
許可基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下の基準に照らし判断</li> <li>①技術基準 〔地盤の改良、崖面の保護、下水道への接続の確保など、宅地の安全性等に係る技術的な基準〕</li> <li>②立地基準 〔市街化抑制のための立地に関する基準。農家用住宅や日用品販売店舗等に限って許可〕</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域の復興等のために必要な開発行為であれば、以下の基準のみに照らし判断</li> <li>①技術基準 〔地盤の改良、崖面の保護、下水道への接続の確保など、宅地の安全性等に係る技術的な基準〕</li> </ul>

出典：東日本大震災復興特別対策本部事務局（2011）「東日本大震災復興特別区域法」

### (3) 税制の有効活用

#### ①東日本大震災における活用

沿岸部自治体における産業復興を加速させるために、被災内の産業の再建だけではなく、被災地外から被災地内へ企業を誘致していくべきであると考えた。そこで、私達が特に目をつけたのが、具体的には、特定の資産の買換えの場合の課税の特例（東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律 19 条・27 条）である。被災区域外の資産を譲渡して、被災区域内の土地等の買換資産を取得することは、被災区域の復興支援に直接つながることになる。特に建物の建築や大規模な機械設備への投資等は、直接雇用を創出する効果がある。また投資する企業にとっても、課税繰延割合 100%は魅力であるはずであり、被災支援の復興支援を目的とする法の趣旨からも、企業の積極的な投資を期待できると考えたからである。

イ) 特定の資産の買換えの場合の課税の特例の内容

表 3-3-4 譲渡資産と買換資産の組み合わせ

	譲渡資産	買換資産
(A)	被災区域 <sup>122</sup> である土地（土地の上に存する権利を含む）又はこれとともに譲渡するその土地の区域内にある建物（その付属設備を含む）若しくは構築物で、平成 23 年 3 月 11 日前に取得等（建設を含む）されたもの	国内にある土地又は国内にある事業の用に供される減価償却資産
(B)	被災区域である土地以外の土地の区域（国内に限る）内にある土地、建物又は構築物	被災区域である土地又はその土地の区域内にある事業の用に供される減価償却資産

出典：雑誌「税理」Vol.54 No.14 より WSA2015 作成

i 事業者が、平成 23 年 3 月 11 日から平成 28 年 3 月 31 日までの期間内に、それぞれの対象となる資産につき、(A) 被災区域内での買い換え又は被災区域内から被災区域外への買い換え、もしくは (B) 被災区域外から被災区域内への買い換えを行った場合には、その買い換えに係る対象期間内に資産の譲渡をして、その譲渡の日を含む日を含む事業年度において取得をし、かつ、その取得の日から 1 年以内にその事業の用に供する資産について、その譲渡をした資産に係る譲渡利益金額に相当する金額の範囲内で圧縮記帳<sup>123</sup>することができる。

表 3-3-5 適用要件

①	青色申告法人以外の法人。白色申告法人もこの制度の適用が可能。
②	買換資産の土地等の面積が譲渡資産の土地等の面積の 5 倍を超える場合には、その超える部分の面積に対応する土地等は買換資産に該当しない。
③	この制度の適用後買換資産の取得をした日から一年以内に、その買換資産を事業の用に供しない場合又は供しなくなった場合には、買換資産の取得の日から 1 年を経過する日又は買換資産を事業の用に供しなくなった日を含む事業年度において、圧縮記帳により損金の額に算入した金額に相当する金額を益金の額に算入しなければならない。
④	この制度の適用を受けた買換資産については、「被災代替資産等の特別償却」も適用は受けられない。

出典：雑誌「税理」Vol.54 No.14 より WSA2015 作成

<sup>122</sup> 「被災区域」とは、東日本大震災により滅失（通常の修繕によっては現状回復が困難な損壊を含む）をした建物又は構築物の敷地及びその建物又は構築物と一体的に事業の用に供される付属施設の用に供されていた土地の区域を指す。

<sup>123</sup> 課税繰り延べ割合は 100%。譲渡資産の譲渡益を圧縮することにより、それに対する課税を将来に繰り延べる効果があるが、その譲渡益に対する課税が完全に免除になるわけではないことに注意する必要がある。

ii しかし、この措置は、保有資産のキャピタルゲインがあり、譲渡所得税が本来発生する場合にのみ実質的な減税効果が生じることで、その効力を発揮する。保有資産にキャピタルゲインがない、言い換えれば、譲渡損が出る場合には使えないことを意味する。地価の下落傾向が続いている昨今の状況を鑑みるに、保有資産にキャピタルゲインが生じ得ないケースが多く、この税制が周知されていないと考えられる。この税制が有効であると考えられるのは、何代もその土地を所有しており、購入時の契約書類を紛失する等して、取得費を証明する資料がないような事業者には有効である。この場合、概算取得費は譲渡収入金額の5%となる（租税特別措置法第31条の4）ので、大量の譲渡所得が発生する。このような事業者に対して、積極的に広報していくことが今後必要である。

#### ②今後起こり得る超巨大災害における活用

東日本大震災において、あまり活用事例が無い事業用資産買換え特例であるが、今後起こり得る超巨大災害においては、十分活用の余地がある。例えば、首都直下地震を契機に東京から郊外に移ることを検討する企業は、キャピタルゲインが生じている東京にある土地を所有している。このような企業が、被災を機に郊外移転する際などには、事業用資産買換え特例の活用が期待される。

### (4) 地域の重要産業の早期復旧

地域の重要産業を早期に復旧させるための施策が必要ではないかと考えた。

震災前、東北の沿岸被災自治体の基幹産業は、水産加工業であった。水産加工業は、特に販路の維持が重要である。震災で工場や事務所を失った企業は、当面、事業を休まざるを得なかった。そのため、その被災企業から商品を仕入れていた小売業者等は、別の地域の企業から類似の商品を仕入れ、被災企業が復旧し、再開しても、一旦、失った販路を取り戻すのは困難なことが多い。

現在、地域によって差はあるが、県全体では水産加工施設は約7割が復旧し、生産活動を再開させている<sup>124</sup>。しかし、震災によって失った販路の回復率は、5~6割程度にとどまっている<sup>125</sup>。

### (5) 内陸部産業との広域連携

沿岸部産業と内陸部の産業を何らかの形で連携させることはできないかと考えた。

#### ①内陸部の産業集積

沿岸部の産業立地が厳しい一方、宮城県大衡村・大和町や岩手県の北上市等では、東北自動車道沿線に企業集積が進んでいる。特に自動車産業は、平成23年1月に、セントラル自動車株式会社において初の宮城県内産自動車が完成した。その2ヶ月後に東日本大震災による影響を受けたが、比較的早期に復旧することができた。そして、翌年の平成24年7月に本社を宮城県黒川郡大衡村に置くトヨタ自動車東日本株式会社が発足している。

#### ②県外転出者の推移

また既に内陸部への人口移動も始まっている。宮城県全体で見ると、震災が起きた平成23年は転出者数一時的に増えているが、それ以降は震災前の水準に戻っている。むしろ県外からの転入者は増えている傾向にあり、震災によって福島・岩手県からの転入者が増えていると考えられる。よって、宮城県全体では、社会的増減で見た場合、人口減少は生じていない（図3-3-5参照）。次に岩手県全体で見ると、震災前より人口減少が続いており、震災が起きた平成23年以降も目立った変化はなく、県外転出者が転入者を上回る状態が続いている（図3-3-6参照）。

#### ③人口の県内間移動

一方で、県内の人口移動をみたときに、宮城県では沿岸自治体から内陸部の自治体への人口移動は進んでいる（表3-3-6参照）。一番減少率が高い自治体は、女川町の37%で県全体の人口減少率の0.6%

<sup>124</sup> 谷川淳司（2013）「震災乗り越え、水産加工品の販路回復を目指す—データベースを整備し、流通業者らに情報提供—」『月刊地域づくり（第306号）』

<sup>125</sup> 宮城県「平成25年度宮城県の水産業の動向及び水産業の振興に関して講じた施策（平成26年9月）」第二部

を大幅に上回っている他、南三陸町の 29%、山元町の 26.4%など、被災沿岸自治体では軒並み高い減少率となっている。一方で、仙台市とその周辺の名取市・岩沼市、内陸自治体である利府町・大和町・富谷町・大衡村では、人口が増加しているのが表から読み取れる。

岩手県でも大槌町の 23.2%を初め、陸前高田市 15.2%、山田町の 15%と沿岸被災自治体の人口減少率は、県全体の人口減少率の 3.8%を大幅に上回っている。しかし内陸部の遠野市や一関市でも県全体の減少率よりも高い状況にあるため、単純に沿岸部から内陸部に人口移動が進んでいるとはいきれない。しかし、自動車・半導体関連の産業集積が進んでいる北上市では人口が増えており、県庁所在地である盛岡市では人口は減少しているものの県全体の人口減少率と比べてかなり低い水準にある。よって、産業集積がなされている自治体への人口移動は行われているものと推測される（表 3-3-7 参照）。

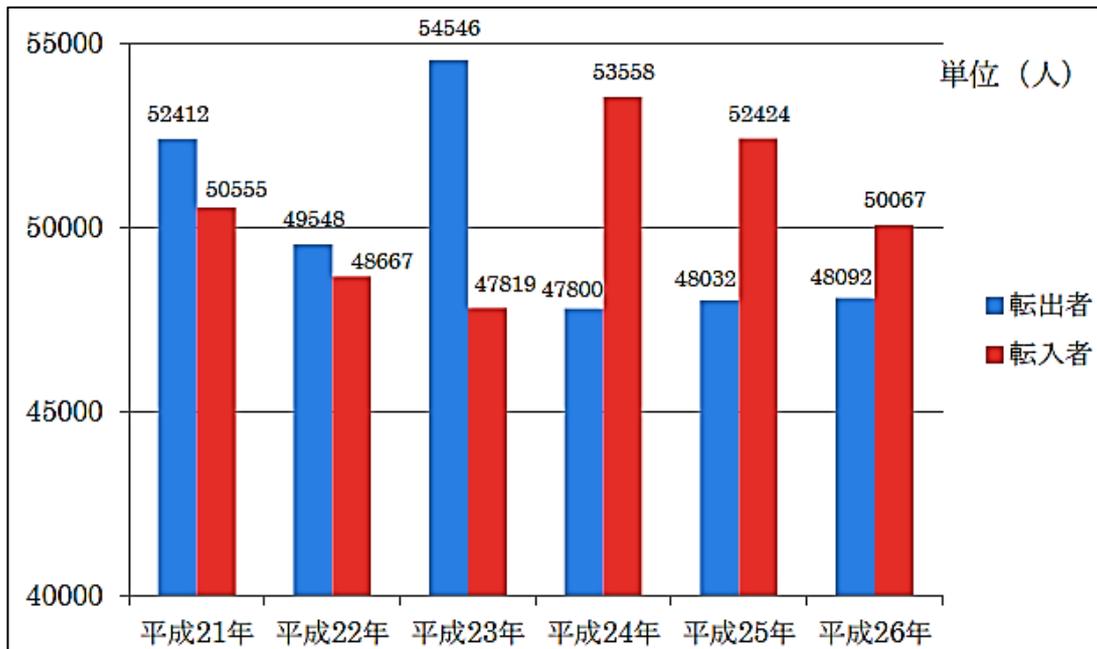


図 3-3-5 宮城県県外転入者・転出者数

出典：宮城県「統計データ/推計人口年報」より WSA2015 作成

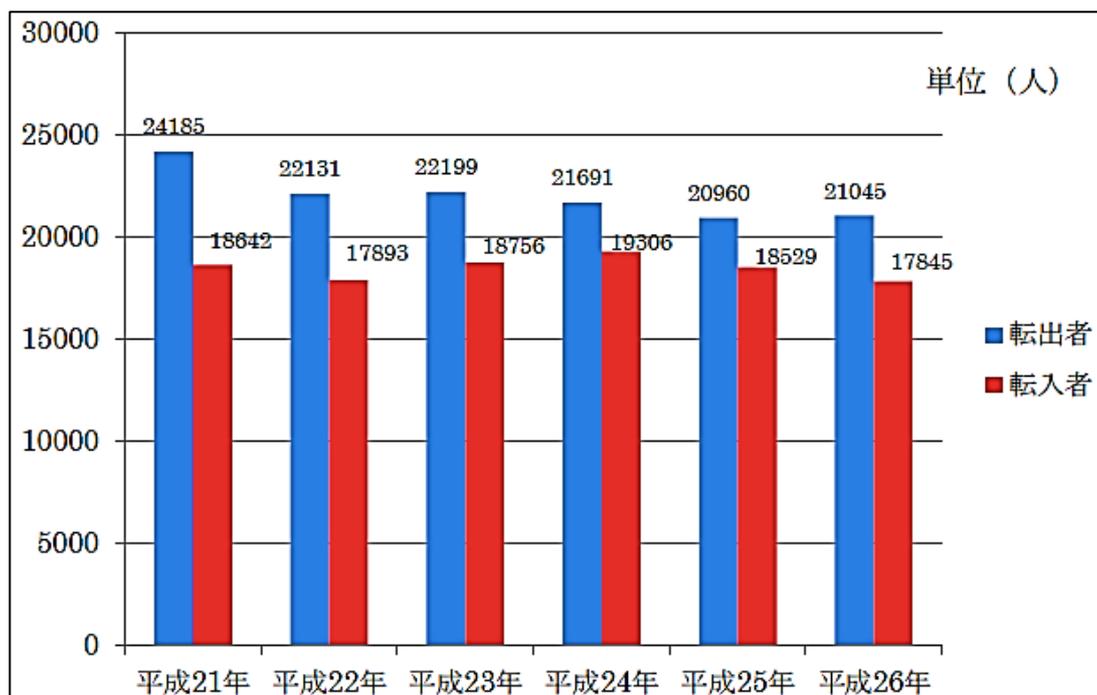


図 3-3-6 岩手県県外転入者・転出者数

出典：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」より WSA2015 作成

表 3-3-6 宮城県市町村別人口の推移

	2010年国勢調査	2015年国勢調査	人口増減実数	人口増減率
宮城県全体	2,348,165	2,334,215	-13,950	▲0.6%
気仙沼市	73,489	64,917	-8,572	▲11.7%
南三陸町	17,429	12,375	-5,054	▲29.0%
石巻市	160,826	147,236	-13,590	▲8.5%
女川町	10,051	6,334	-3,717	▲37.0%
東松島市	42,903	39,518	-3,385	▲7.9%
松島町	15,085	14,424	-661	▲4.4%
塩竈市	56,490	54,195	-2,295	▲4.0%
七ヶ浜町	20,416	18,651	-1,765	▲8.7%
多賀城市	63,060	62,128	-932	▲1.5%
仙台市	1,045,986	1,082,185	36,199	3.5%
名取市	73,134	76,719	3,585	4.9%
岩沼市	44,187	44,704	517	1.2%
亘理町	34,845	33,598	-1,247	▲3.6%
山元町	16,704	12,314	-4,390	▲26.4%
利府町	33,994	35,881	1,887	5.6%
富谷町	47,042	51,592	4,550	9.7%
大和町	24,894	28,252	3,358	13.5%
大衡村	5,334	5,705	371	7.0%

出典：『河北新報』2016年1月13日より WSA2015 作成

※人口増減率は、小数点以下第二位を四捨五入している。

表 3-3-7 岩手県市町村別人口の推移

	2010年国勢調査	2015年国勢調査	人口増減実数	人口増減率
岩手県全体	1,330,147	1,279,814	-50,333	▲3.8%
陸前高田市	23,300	19,757	-3,543	▲15.2%
大船渡市	40,737	38,068	-2,669	▲6.6%
釜石市	39,574	36,812	-2,762	▲7.0%
大槌町	15,276	11,732	-3,544	▲23.2%
山田町	18,617	15,826	-2,791	▲15.0%
宮古市	59,430	56,569	-2,861	▲4.8%
岩泉町	10,804	9,839	-965	▲8.9%
田野畑村	3,843	3,461	-382	▲9.9%
普代村	3,088	2,796	-292	▲9.5%
野田村	4,632	4,127	-505	▲10.9%
久慈市	36,872	35,644	-1,228	▲3.3%
盛岡市	298,348	297,669	-679	▲0.2%
花巻市	101,438	97,771	-3,667	▲3.6%
遠野市	29,331	28,071	-1,260	▲4.3%
一関市	127,642	121,625	-6,017	▲4.7%
北上市	93,138	93,590	452	0.5%

出典：岩手県「平成 27 年国勢調査による人口世帯数（県集計による速報）」より WSA2015 作成

※人口増減率は、小数点以下第二位を四捨五入している。

### 3-4 3章のまとめ

第3章では、土地利用、災害公営住宅、産業・雇用に関して、第2章までの調査研究をもとに抽出した課題と課題解決の方向性を論じた。

土地利用では、移転先地、移転元地、及びかさ上げ地を有効に活用するための施策の必要性を論じるとともに、一体的に調整する仕組みづくりが重要であることを指摘した。

災害公営住宅では、はじめに、被災者の意向の変化に伴い災害公営住宅が不足している地域が存在すること、及び災害公営住宅を大量供給することに伴い空き住戸の発生することを指摘したうえで、意向調査を繰り返し行うこと、県による広域調整、災害公営住宅の建設抑制が重要であることを論じた。つぎに、災害公営住宅への移転を促すとともに、災害公営住宅に入居後すぐに別の施設等に移転して空き住戸が発生することを減らすために、災害公営住宅において福祉機能を拡充することが重要であることを論じた。

最後に、産業・雇用では、販路の維持等の観点から早期復旧が重要であることを指摘したほか、都市計画制度における線引きの見直し、税制優遇措置、内陸部との連携等が今後の課題になることを論じた。

4章では、3章で論じた課題解決の方向性を具体化した提言を論じるとともに、検証を行う。

## 第4章 復興まちづくりに関する検証・提言

第4章では、これまで考察してきた諸課題に対して、土地利用に関する提言、災害公営住宅に関する提言、産業・雇用に関する提言の三点に分け、その提言の背景、メリット・デメリットを踏まえた上で政策提言を行う。また、政策提言する上で時間の都合上検討しきれなかった課題や留意点を「残された課題」として、記述する。

### 4-1 土地利用に関する提言

ここでは防集や区画整理、災害危険区域の指定変更など土地利用に関する提言を行う。4-1-1から4-1-3までは、南海トラフ巨大地震など将来の大規模災害に向けての提言である。また、4-1-4から4-1-7までは、東日本大震災からの復興への提言である。

#### 4-1-1 防集と区画整理の組み合わせ「女川モデル」の適用

##### (1) 提言の背景

###### ①防集か区画整理かという二者択一方式の復興の限界

名取市閑上地区のように、防集による地区外移転か、区画整理による現地再建かという二者択一の復興事業選択であるならば、住民の立地選択肢で限定されるという問題が生じる。そのため、防集と区画整理を併用して、住民意向を尊重した復興事業を行う必要がある。

###### ②移転先造成地での調整の困難

防集だけで移転先地を造成すれば、移転者への土地の割り当てか、防集法第3条第5号で規定されているような公共施設用地への転用しか行うことができない。故に防集だけでは、移転先地での調整が難しく、空き区画が発生しやすいという課題がある。

###### ③移転元地活用の困難性

防集だけを行う場合、移転元地には行政が買い取った公有地と、防集で買い取りを希望しない土地、買い取れない土地が私有地として残る「虫食い状態」が発生する。虫食い状態が発生した場合、公有地と私有地が混在し、利活用が困難になるという課題がある。

(2) 提言の内容

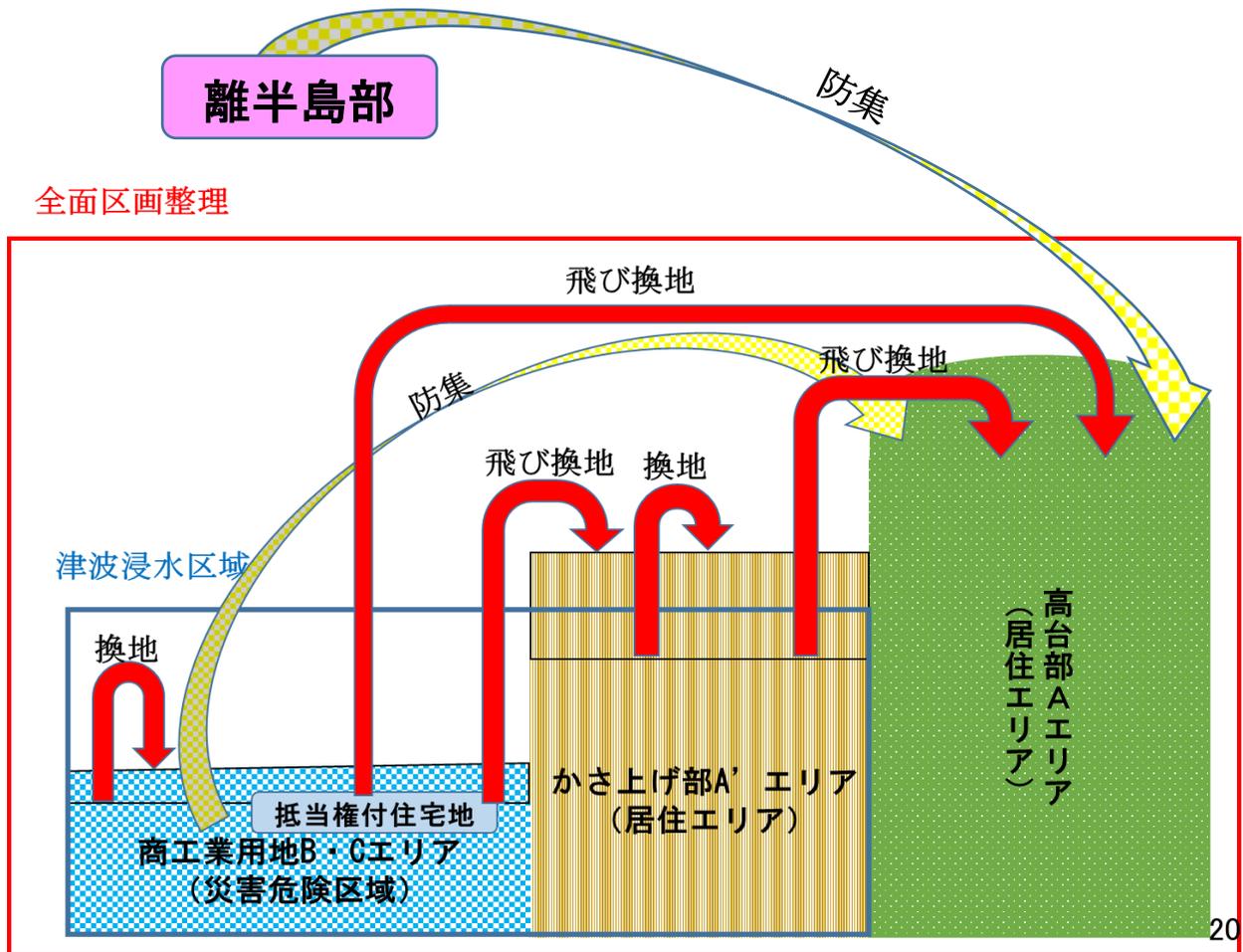


図 4-1-1 女川モデルのイメージ  
出典：WSA2015 作成

①防集と区画整理を併用した「女川モデル」の適用

津波や火山噴火など従前居住地の居住が困難となる大規模災害が発生したときには、新たな住まいの立地選択肢が広がることで住民の合意がとりやすく、事業が円滑に進み、さらに防集で移転先造成地を余らせないようにするために、女川町で用いられた復興事業（以下「女川モデル」という。）を行うことを提言する。

②定義

「女川モデル」とは、女川町で行われた防集と区画整理を組み合わせた復興事業である。事業区域に全面的に区画整理をかけることによって、防集で移転できない部分を換地手法により補うものである。両事業を円滑に進めるために、後述する③まちづくりのプロとの連携と④土地開発基金を利用した移転先造成用地の先行取得も併せて提言する。

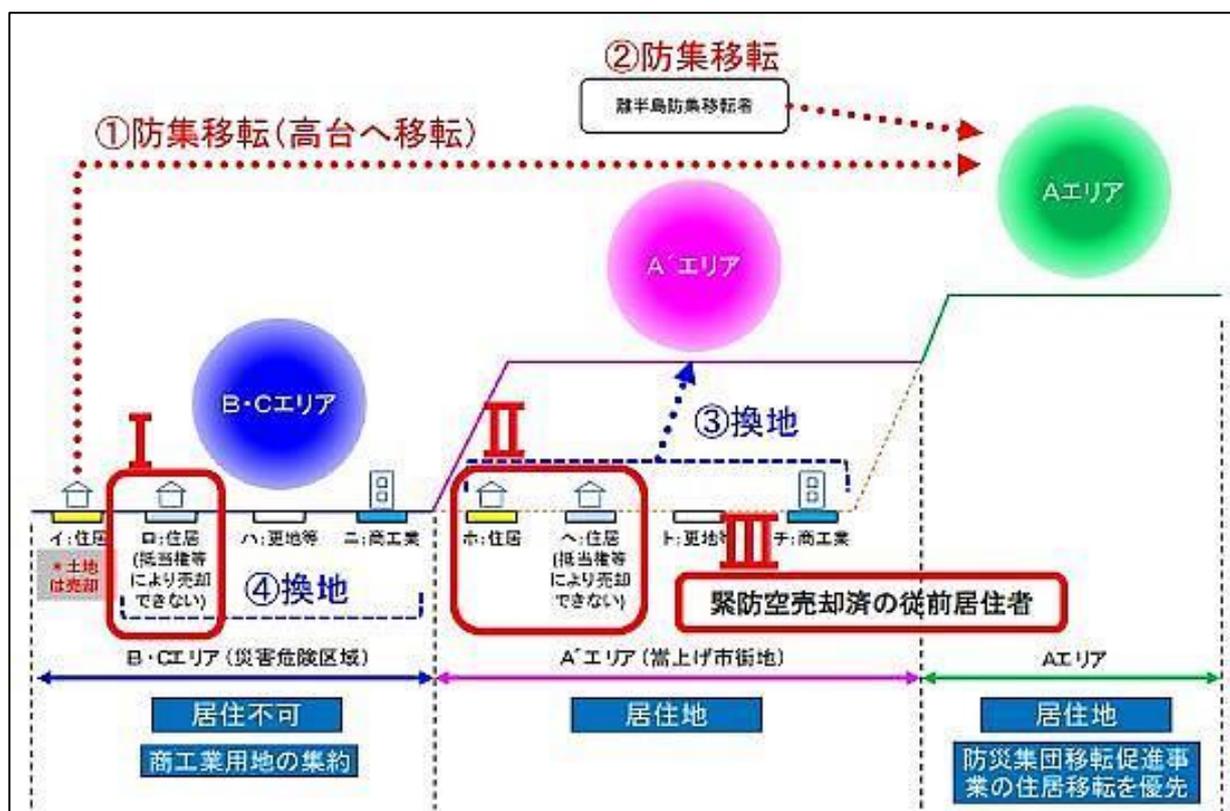


図 4-1-2 女川町での復興事業

出典：女川町 HP「第 7 回 女川町復興まちづくり説明会資料（平成 25 年 8 月）」

### ③まちづくりのプロとの連携

i 女川町では、震災直後から、阪神淡路大震災被災地域での都市計画に精通した西宮市の区画整理の専門家による助言により、防集だけでなく、臨海部から移転先の山に至るまで中心部に対して全面的に区画整理をかける復興事業を検討した。

ii また市街地整備事業に精通した UR 都市機構とパートナーシップ協定を結び、復興計画策定に際して技術的な支援を受けた。さらに女川町役場でのマンパワー不足を補うため、同機構に住民意向調査や地権者との調整、工事の発注などを業務委託した。

iii このように女川町では、震災直後からまちづくりのプロと迅速に連携をとったことによって、優れた復興計画を策定することができた。さらに早い段階で復興のイメージを事業説明会で住民に対して示したことにより、区画整理と防集における住民の合意が早期にとれた。

iv このようなまちづくりノウハウとマンパワーの提供は、「女川モデル」を施行する上で極めて重要な前提である。従って将来の大規模津波等災害において、同モデルを適用する際には、このようなまちづくりのプロとの連携も行うことを提言する。

### ④土地開発基金を利用した移転先造成地の先行取得

i 女川町では平地が少なく、高台移転を行おうとすれば、山を切り崩さなければならなかった。そのため、女川町は土地開発基金<sup>126</sup>で高台の造成用地を先行買収した。中心市街地全域を区画整理の区域に指定し、図 4-1-1 における高台部 A エリアは山を切り崩して、区画整理で造成した。

ii このように、あらかじめ公共事業用地を取得するための土地開発基金を積み立てておくことで、震災時に早期に事業用地の確保し、早い段階での移転先地の造成が可能になった。故に将来の災害で「女川モデル」の適用するためには、女川町のように土地開発基金を条例などで定め、積み立てておくことも提言する。

<sup>126</sup> 被災前から女川町は、公用若しくは公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要がある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行を図るため、女川町開発基金条例に基づく土地開発基金を設置していた。

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ①提言のメリット

防集と区画整理を併用し、防集で移転できない部分を区画整理で補うことによって、施行区域内での土地の調整が円滑になる。住民にとっては、新たな住まいの立地選択肢が広がる。

#### イ) 災害危険区域からの移転

##### i 防集による高台移転

図 4-1-1 における B・C エリア（災害危険区域）に居住宅地を所有する被災者は、防集によって高台部 A エリアに移ることが可能である。

##### ii 飛び換地による移転

一方 B・C エリアに抵当権付きの居住宅地を所有する被災者は、同抵当権を解除しなければ、防集により高台移転を行うことができない。しかし、区画整理により、抵当権を解除することなく、高台部 A エリアに飛び換地することができる。飛び換地とは従前の土地から離れた場所に換地することである。一般的な区画整理の場合、換地と従前宅地との位置等が照応するように換地を定めることを原則としている（照応の原則）。

しかし、復興事業として用いられる被災市街地復興土地区画整理事業では、照応の原則の例外が認められている。事業計画において復興共同住宅区を定めることができ、その区域に換地をすること（あるいは申し出ること）ができる。これにより、地権者の希望により、従前の土地から離れた場所に換地することができる。また被災者に希望により、高台移転ではなく、かさ上げ地 A' エリアに飛び換地を行うことも可能である。

#### ロ) かさ上げ予定地 A' エリアからの移転

A' エリアは、津波浸水区域であり、かさ上げすることにより、現地再建を行う地区である。同エリアは緊急防災空地整備事業<sup>127</sup>（以下「緊防空事業」という。）を用いて残っていた建物を買取り、早期にかさ上げ工事に着手した。A' エリアに従前の居住宅地を所有する被災者は、同エリアのかさ上げ後の土地に立体的に換地してもらい現地再建を行うことが可能である。また A エリアに飛び換地を行うことで、高台移転もできる。

#### ハ) 離半島部からの移転

高台部 A エリアには、区画整理の施行区域からだけでなく、区画整理を行っていない離半島部での被災者であっても、防集で移転してくることが可能である。

#### ニ) 移転先地の調整

移転先地も区画整理の施行区域内であるから、様々な保留地や換地を当てはめることで、防集の空き区画との調整が可能となる。

#### ホ) 移転元地の集約

災害危険区域である B・C エリアも区画整理で私有地と公有地を集約することができる。女川町では B エリアで L1 津波に対処できる程度の高さのかさ上げを行い、住居用途などの建築制限を行いつつ、津波避難ビル等を設置して、テナント街など商業地エリアを整備する計画である。

C エリアでは地盤沈下量程度の盛り土を行い、水産加工施設や漁港施設を建設するなどして活用する。BC エリア間で飛び換地を行うことも可能である。

#### ②提言のデメリット

「女川モデル」は、区画整理を前提とするため、区画整理を施行することができない地域では、同モデルを適用することはできない。そもそも区画整理は、区画整理法第 2 条第 2 項で、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図ることを目的としているため、都市計画区域内でしか施行することができない。従って、都市計画区域外では、区画整理を施行できず、防集による移転を行うほかない。

<sup>127</sup> 緊急防災空地整備事業とは、復興交付金基幹 40 事業の都市再生区画整理事業に分類され、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である。

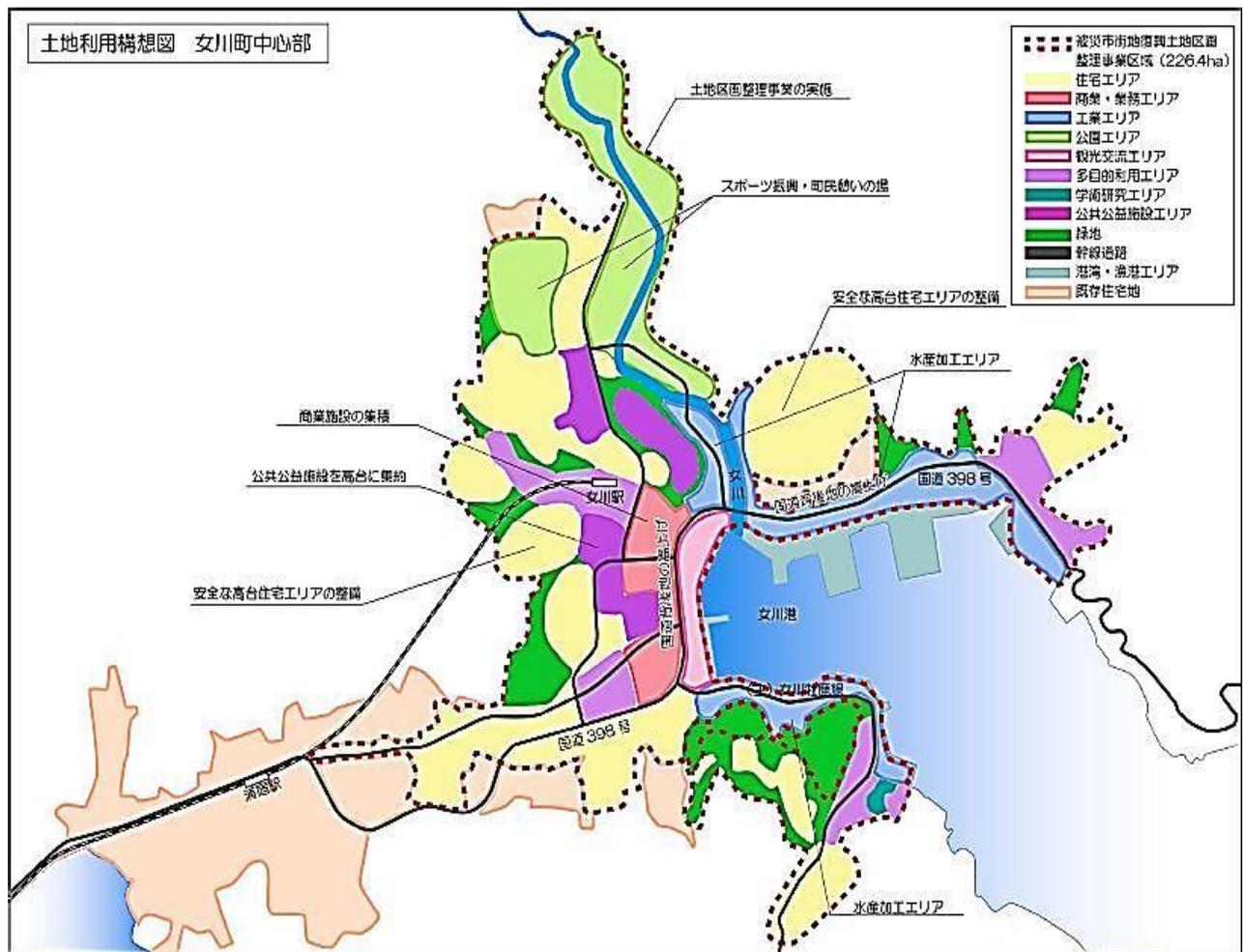
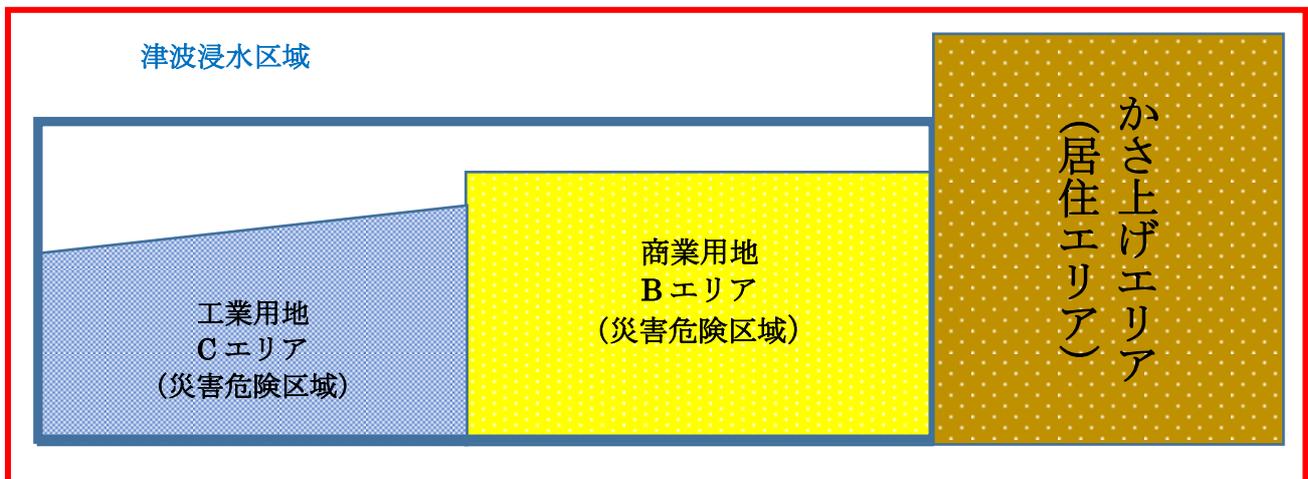


図 4-1-3 女川町の土地利用計画  
 出典：女川町 HP「女川町復興整備計画（第 21 回変更）」

#### (4) 残された課題

「女川モデル」は、上記のデメリットでも挙げたように、区画整理を施行するため、都市計画区域内でしか用いることができない。では大規模津波等災害が発生し、都市計画内の自治体が被災したときに、一律的に「女川モデル」を適用することは可能であろうか。



#### 全面区画整理

図 4-1-4 平野部での女川モデル  
 出典：WSA2015 作成

#### ①平野部での女川モデルの適用

i 防集と区画整理を併用し、高台部に両事業で移転できる「女川モデル」は、女川町のように山がちな地形を念頭に置いて検討している。しかし、将来の大規模津波等災害では、女川町のような地形以外の自治体も数多く存在する。背後に造成できるような山がない平野部の自治体でも、「女川モデル」は適用できるのであろうか。

ii 図4-1-4のように、山を切り崩して、高台を造成するのではなく、区画整理により、階段上にかさ上げを行うという手法が考えられる。このようなかさ上げにより、津波浸水区域をかさ上げたA'エリアでの現地再建を行うことも、防集により、かさ上げた高台に移転することができる。

iii 平野部である宮城県岩沼市においても、防集の移転先地に区画整理を併用するという復興事業が行われている。このように「女川モデル」を平野部での適用することは、概念上では可能である。

#### ②住民合意形成の課題

i 「女川モデル」を将来の大規模津波等災害で適用しようとするとき、課題となるのが住民合意形成の問題である。女川町の事例では、津波で平地の市街地部分がほぼ壊滅的な被害を受けたことにより、浸水区域に残っている家がほとんどなく、行政は高台移転に関して、住民の合意形成がうまくとれた。

ii しかし、家が全壊した被災者と、家を修繕すれば住むことができる被災者とが混在する地域では、「女川モデル」を適用しようとするれば、災害危険区域の指定、現地再建の範囲に関して、住民合意が難航することが予想される。

#### ③首長のリーダーシップの課題

i 「女川モデル」の住民合意形成に際して、首長のリーダーシップという要素も色濃く現れている。女川町では、町長が復興まちづくりのワークショップにすべて顔を出し、住民とともに決定を行うという姿勢を見せている。また同町長は、地元出身で県議から政治家としての経験を積んでいる。つまり地元精通し、震災時には政治的リーダーシップを発揮することができた。

ii このような首長のリーダーシップがないと大規模な造成を行う「女川モデル」の適用の決断をすることは難しくなる。

#### ④経済的な課題

女川町では積み立てた土地開発基金を活用して、移転先造成地用地の先行取得を行った。しかし、例えば南海トラフ巨大地震が発生し、政令市などの地価の高い地域で同じことを行おうとすれば、どれだけ土地開発基金を積み立てればよいかという課題もある。

### (5) 提言のまとめ

「女川モデル」とは防集と区画整理を組み合わせた復興事業であり、住民立地選択肢の拡大、移転元地の活用、移転先地の調整などのメリットがある。しかし、「女川モデル」を適用しようとする際、上記課題の①平野部での適用は理論上では可能であるものの、②～④までの課題が依然として残されている。

故に南海トラフ巨大地震などの大規模津波等災害においては、一律的に「女川モデル」を適用するのは適当ではない。「女川モデル」を自治体の特性に合わせて選択できるような一つの好事例として、参考とするのが望ましい。

## 4-1-2 防集と区画整理の自治体一部負担

### (1) 提言の背景

東日本大震災での防集と区画整理の事業費は、復興交付金と震災復興特別交付税により実質的に全額国費であった。そのため、一部で過剰な規模の工事が行われ、防集の移転先造成地において宅地の余剰が発生したり、災害公営住宅に空きが発生したりしている。また、一部の自治体では膨大な事業費をかけて、区画整理によるかさ上げ工事を行ったにもかかわらず、かさ上げた土地が利用されないという問題が生じている。

## (2) 提言の内容

### ① 提言の概要

津波や火山噴火など居住が困難となる大規模災害が発生した場合、東日本大震災の復興事業のように防集と区画整理を実質的に全額国費で行うのではなく、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（以下「激甚災害法」という。）の自治体に対する国庫補助の基準を応用して、財政規模や被害額に応じて自治体が一部負担することを提言する。提言先は、将来の災害発生時に災害対策本部となる内閣府である。WSA2012 では、効果促進事業の事業費について、自治体が一部負担を行うことを検討していたが、本提言は防集と区画整理の事業費についても一部負担を求めるというものである。

### ② 激甚災害法の仕組み

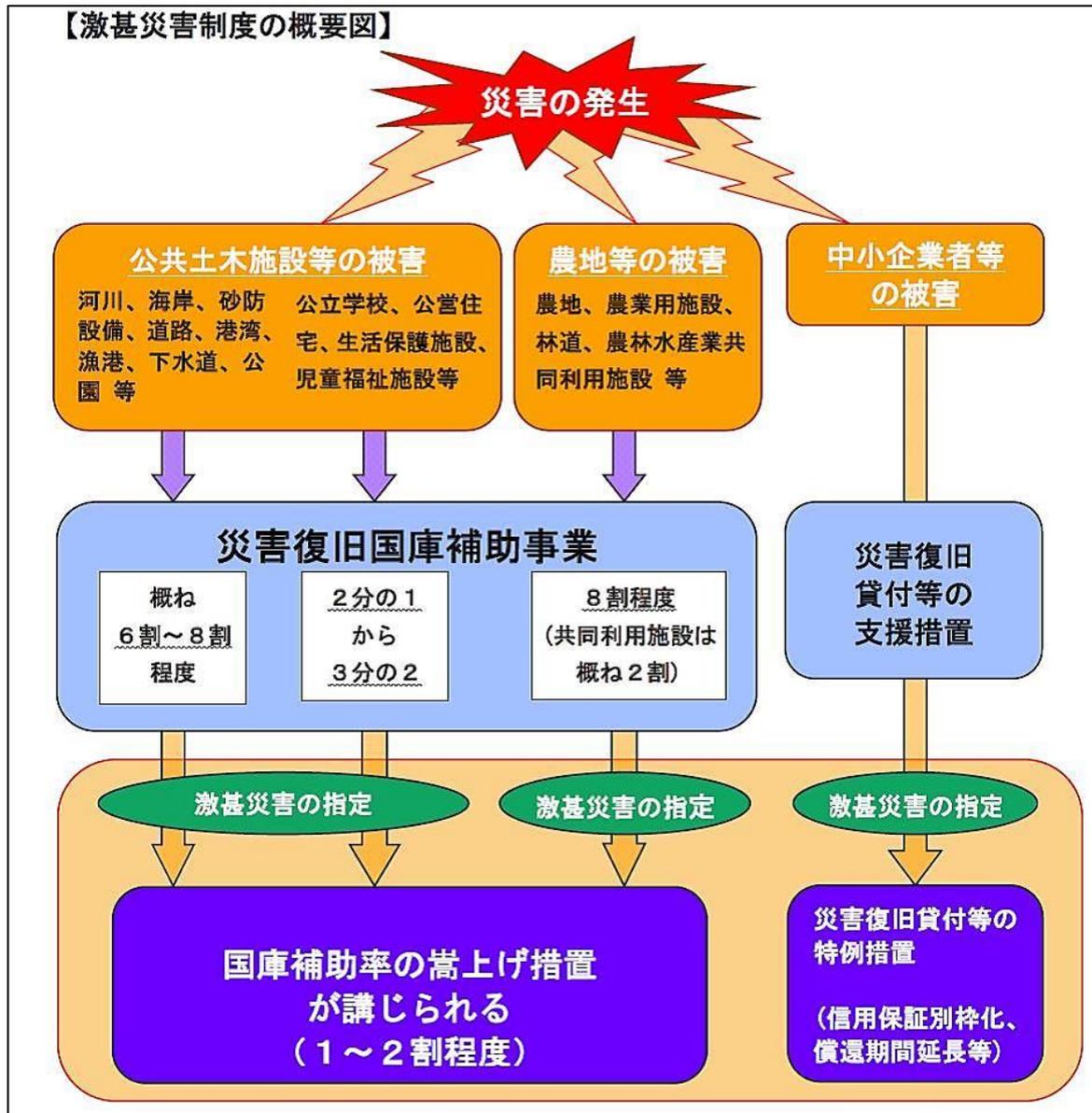


図 4-1-5 激甚災害制度の仕組み

出典：内閣府 HP

i 大規模津波等災害発生時には、被災自治体の被害額と財政力に応じて、国が補助を行う。被害額と財政力との割合を決めるのは、激甚災害法の指定基準を準用する。激甚災害法では国による公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政補助に関して、

当該市町村が負担する公共施設災害復旧事業費等の査定事業費  
 >当該市町村の標準税収入×50%

の指定基準を定めている。

ii 同法第 3、4 条の指定基準は、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第 3 条に規定される道路、公園など公共施設災害復旧事業等の査定見込額に限定されている。

③激甚災害法の本提言への応用

i 本提言では、同法指定基準を準用するが、被害額はより広範囲に認める。具体的には住宅の被害額や命を失った被災者の生命保険額、同災害での負傷者の治療額等も含めるものとする。一方財政力の規模は、激甚災害法と同様、自治体の標準税収入に基づき算定する。

ii 国による事業費負担額は、激甚災害法第 4 条を準用して算定する。財政力があり、被害額の小さい自治体に対しては、防集と区画整理に関して、自治体一部負担を求める。防集であれば、防集法の原則通り国が事業費の 3/4 を支出する。一方で財政力が乏しいが、被害額は大きい自治体については、東日本大震災時と同様に国が手厚く補助を行う必要がある。

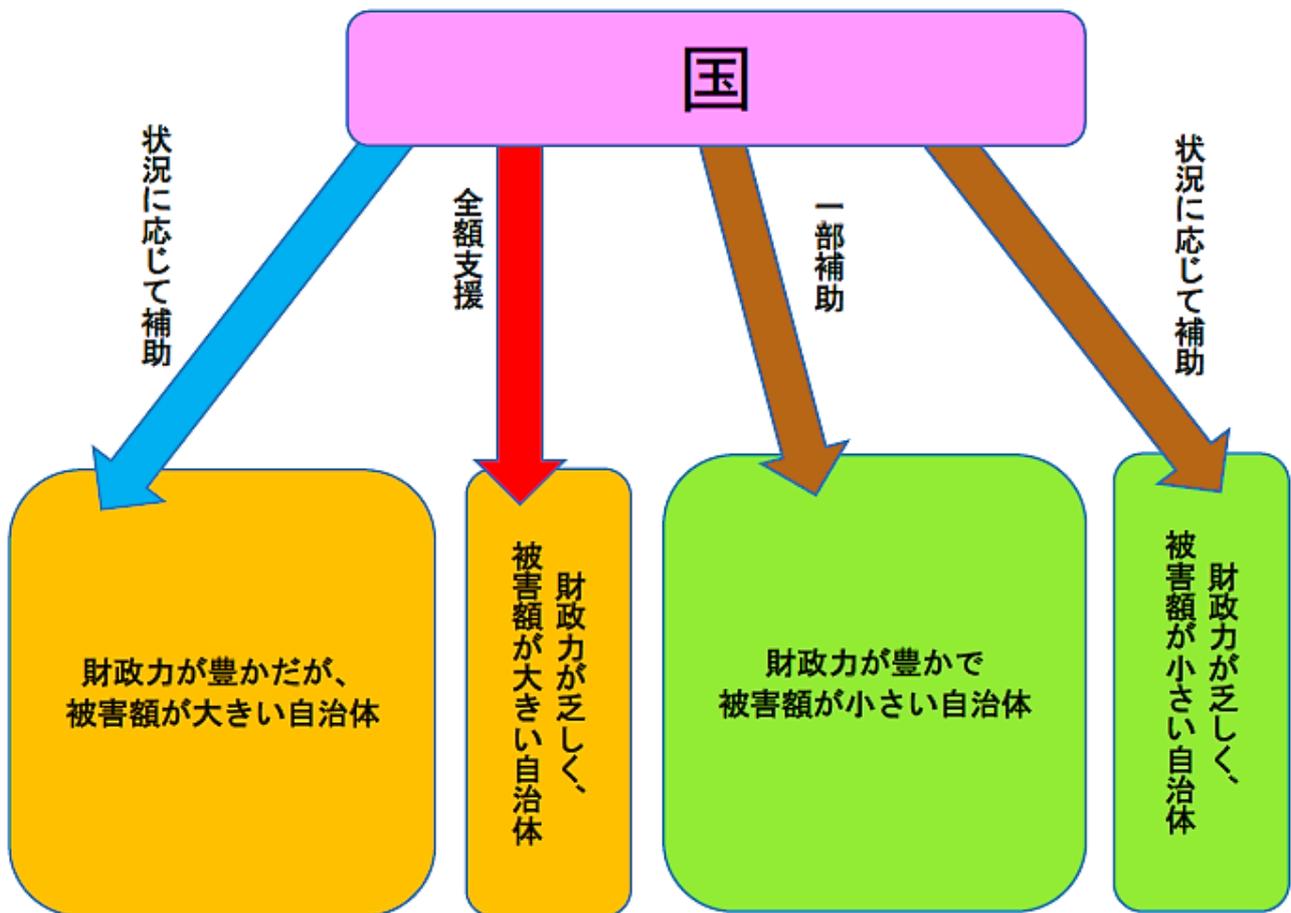


図 4-1-6 大規模津波等災害時の国による補助のイメージ  
 出典：WSA2015 作成

(3) 提言のメリット・デメリット

①提言のメリット

自治体に防集と区画整理事業費の一部を負担してもらうことにより、両事業の運用に際し、自治体が極めて慎重になり、土地利用計画の策定や計画見直しをより念入りに行うことが考えられる。それにより、防集による造成の規模やかさ上げの規模が適正化されることが期待できる。

また事業費を自己負担する財政力ある自治体は、東日本大震災の復興事業のように決まりきったメニ

ユーではなく、防集と区画整理にとらわれない自由度の高い復興事業を行う可能性が生まれる。

## ②提言のデメリット

一部負担に自治体間格差を設けることによって、被災者にとって、支援が異なり、公平性を欠く懸念があるという問題がある。被害額が同程度の2つの自治体があり、一方自治体は財政力があるため国の補助が少なく、もう一方の自治体は財政力が乏しいため全額国庫補助がある場合を検討する。

前者の自治体の財政力が豊かであることは、自治体が税収の拡大を図るような政策を実行した努力の賜物である。しかるに当該自治体からすれば、税収が高いがゆえに、後者の自治体と同程度の被害額であるにも関わらず、比較的国による補助が少ないというのは、割に合わないという見方もできる。

## (4) 残された課題

被災自治体に対して、国がどれだけ補助するかは被災額と標準税収を基に算出する。前者は時間をかければ算定ができるが、後者の算定は難しい。なぜならば、震災前に地価が高かった土地であっても、津波などの被害を受けて、地価が大幅に下がってしまうおそれが考えられる。また被災後は人口の流出が発生することが考えられるため、標準税収も下がってしまう懸念もある。

そのような困難が予想される中で、どのようにすれば国が早急に補助額を決定し、迅速に補助を行うことができるかが今後の課題となる。

## (5) 提言のまとめ

本提言は、大規模津波等災害が発生したときに、自治体の被災額と財政力を考慮して防集と区画整理の自治体に一部負担を求めるというものである。本提言によって、両事業の適正化を図ることができるというメリットがあるが、被災者の支援に格差が発生するというデメリットや震災前後の標準税収の変化という課題が残されている。

## 4-1-3 災害危険区域の住宅建築制限の緩和

### (1) 提言の背景

今回我々が提言したいことは、「一定の住宅建築を認める災害危険区域指定」である。今回の東日本大震災では、津波等による危険性の著しい区域を災害危険区域に指定した。この災害危険区域内では、基本的に住居の用に供する建築物を建築することは禁止されている。一方で、住民の現地再建は大きく制限された。我々は、安全性の確保を行うことで災害危険区域内でも住める部分、裏を返せば、現在の災害危険区域のうち建築制限が一部過剰になっている部分があるのではないかと考える。

### (2) 提言の内容

そこで、防潮堤の完成や津波避難計画を含む地区防災計画の策定、住宅構造の津波安全面での配慮等、一定の安全性を確保できた場合には、災害危険区域での住宅建築を認めるような指定を行うことを提言する。災害危険区域指定を行っている地域として、以下、「仙台市荒浜地区」を例に取り上げ議論を進める。

#### ①安全性の確保について

##### イ) 防潮堤

防潮堤とは、台風などによる大波や高潮、津波の被害を防ぐ堤防のことである。津波は、L1津波（数十年から百数十年に一度の津波<sup>128</sup>）とL2津波（千年に一度の津波<sup>129</sup>）に分類される。宮城県では平成30年に防潮堤の完成を予定しており、これでL1津波をブロックし、L2津波から減災する。

<sup>128</sup> 例えば、明治・昭和三陸津波（それぞれ、明治29年6月15日、昭和8年3月3日）などがある。

<sup>129</sup> 例えば、今回の東日本大震災の津波の他、過去には貞観津波（西暦869年5月26日）などがある。



防潮堤（名取市）  
出典：WSA2015 撮影

ロ) アクセス道路

i 荒浜地区における、かさ上げ道路の防災上の位置付け

荒浜地区では、原則として、現在の県道塩釜亘理線等は残し、その東側に盛土により「かさ上げ道路」を整備している途中である。これは、地域の特性を踏まえ、平地が少ない三陸リアス式海岸沿いの県北エリアでは高台移転・職住分離を基本とし、農作地帯で平地が広がる県南エリアでは多重防御施設の整備により災害に強いまちづくりを進めている、宮城県の復興まちづくりの進め方に依拠している（図4-1-7 参照）。



図 4-1-7 沿岸市町の復興のイメージ  
出典：宮城県 HP

ii 荒浜地区の災害危険区域

「かさ上げ道路」は若林区藤塚から宮城野区蒲生までの全体延長約 10km の長さで、若林区内では、原則として現在の県道塩釜亘理線に並行するように整備を行っている。宮城野区内では、現在の県道から離れて北上し、七北田川の堤防で西に向かい、再度、現在の県道と接続している（図 4-1-8 参照）。かさ上げ道路を境に、内陸部は居住可能な区域であるが、沿岸側は災害危険区域に指定されている。

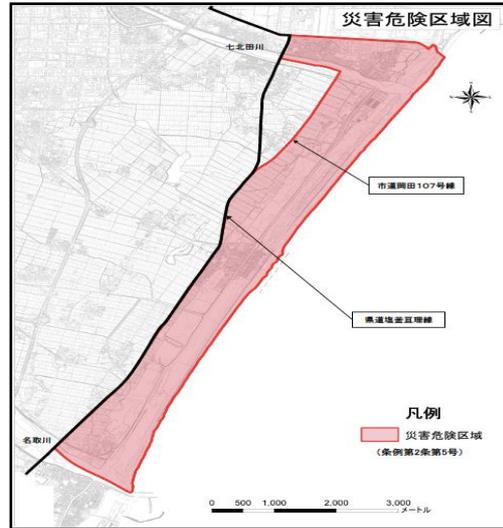


図 4-1-8 かさ上げ道路のルート

出典：仙台市 かさ上げ道路事業の概要等について

図 4-1-9 仙台市荒浜地区災害危険区域

出典：同左

iii かさ上げ道路の役割

かさ上げ道路の高さは 6m 程度であり、車道部の高さは 10m 程度、盛土の下幅は 30~40m である。このかさ上げ道路の高さは東日本大震災に時における仙台市荒浜地区の浸水深度を参考にしたものであり、二線堤の役割を果たす。

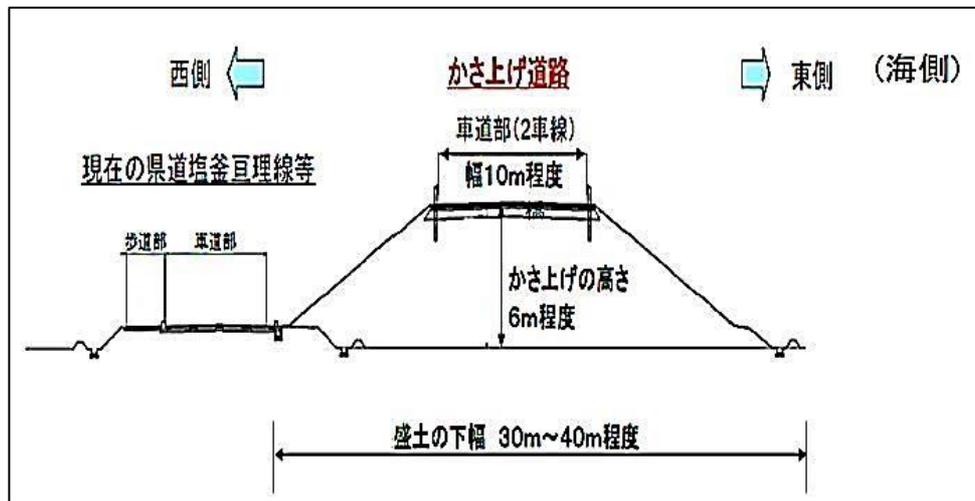


図 4-1-10 荒浜地区のかさ上げ道路

出典：仙台市「かさ上げ道路事業の概要等について」より WSA2015 作成

iv アクセスの確保を図り、一定の安全性を確保する

そこで、将来の最規模災害の際では、災害危険区域内であっても、このかさ上げ道路と隣接し、同等以上の高さ（この場合は 6m 以上）までかさ上げした宅地、あるいは高層施設を建築してその上層階に居住するという手段ならば、一定の安全性を確保することができるのではないかと考える。ただし、住

民の自己負担でかさ上げすることを想定している。また、虫食い状態の発生を抑制するため、かさ上げするにしても一定の住民で固まってかさ上げしてもらうような工夫も必要になってくる。

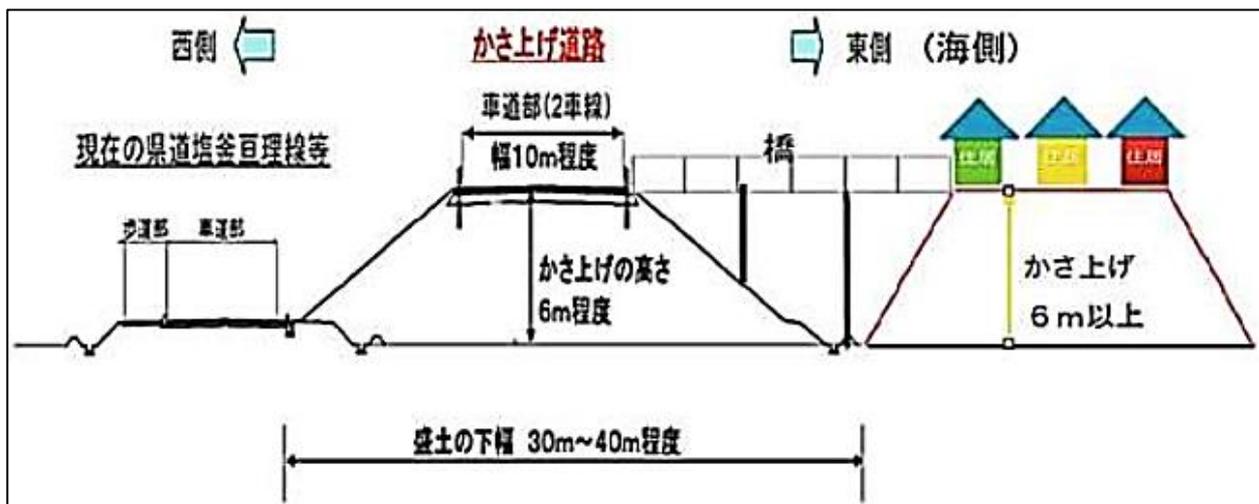


図 4-1-11 安全性の核の手段 (かさ上げ道路と盛土)  
出典：仙台市「かさ上げ道路事業の概要等について」より WSA2015 作成

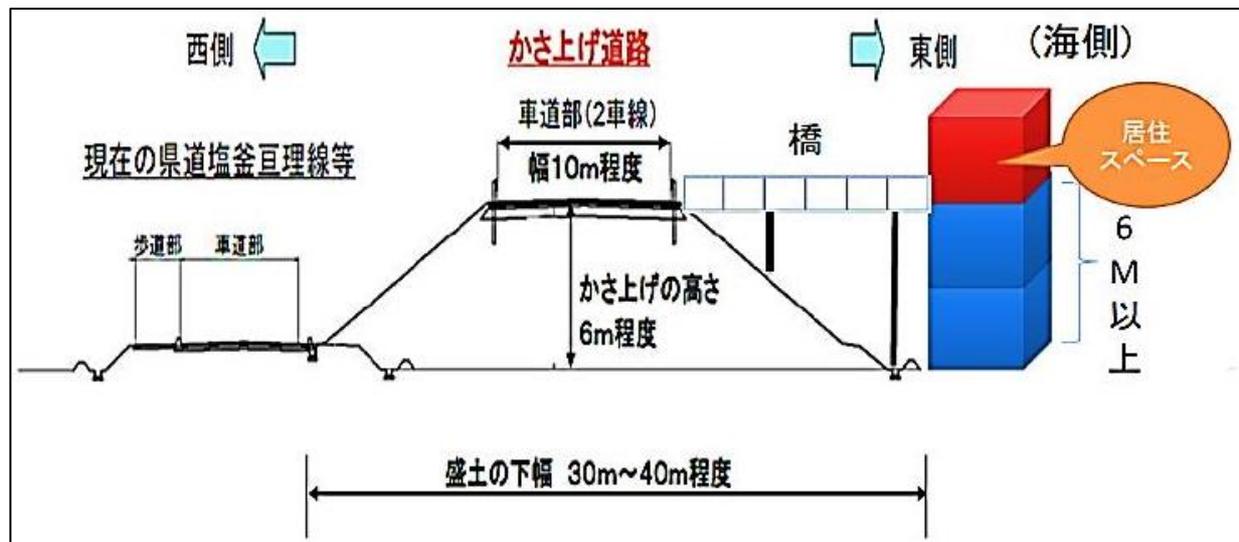


図 4-1-12 安全性の確保の手段 (かさ上げ道路と高層施設)  
出典：仙台市「かさ上げ道路事業の概要等について」より WSA2015 作成

ホ) 地区防災計画 (平成 26 年 4 月 1 日)

i 一方、ソフト面では、津波避難計画を含め「地区防災計画」を住民自ら議論し定めることで、地域ごとに安全性の確保を図っていく。今回の東日本大震災を経験し、それ以降特に自助・共助の重要性が叫ばれてきた。災害に対するハード面での整備が重要であることには変わらないが、いくらハードを整備してもそれを超えてくるような災害も予想される。その際に重要になるのがソフト面での対策である。

ii 従来は国レベルの「防災基本計画」や都道府県及び市町村レベルの「地域防災計画」を定め、それぞれの防災活動を実施してきた。この地区防災計画は上述の従来の制度に比べよりミクロなレベルで、一定の地区、集落内での自発的な防災計画について定めることができる。これにより、より主体が住民側にあり、具体的な行動 (誰が、いつ、どのように等) を考えて定めることができ、また地域防災計画に盛り込むことによって行政の力を借りることができる。我々は、この地区防災計画の中に「津波避難計画」を盛り込むことを必須にすることを想定している。

iii 今回の東日本大震災の経験を踏まえ、岩手県大槌町、将来の南海トラフ地震での被害を想定し、静岡県静岡市、富士市、愛知県名古屋市、美浜町などで地区防災計画が定められている。



図 4-1-13 地区防災計画作成フロー  
出典：地域防災計画ガイドライン

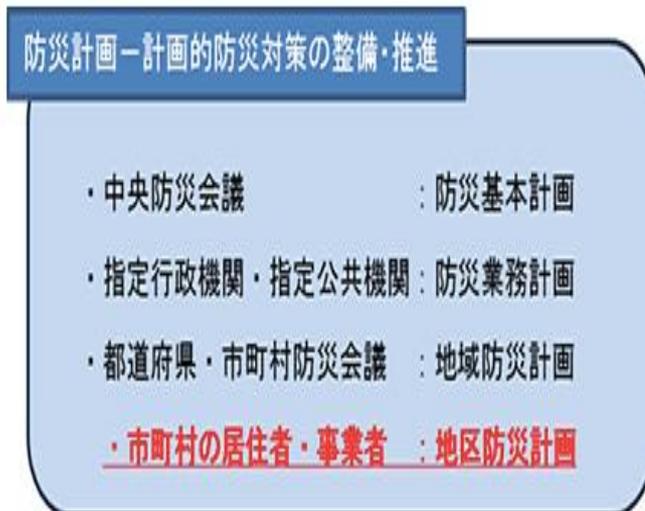


図 4-1-14 防災計画の全体像  
出典：同左

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ① 提言のメリット

現地再建を望む人々を、もともと住んでいた土地と全く同じところで現地再建することは難しいが、より近くに住むことは可能になる。

#### ② 提言のデメリット

##### イ) 高額なかさ上げ費用

今回は、嵩上げを全額実費でも行いたいという人々を念頭に提言したため、基本的には住民側にとってはコスト以上に効果があると想定される。しかしながら、1ha かさ上げするだけでも数千万円の費用がかかってくるため、現地再建を望む全ての住民が負担できるとは言い切れない。

##### ロ) 防潮堤建設に対する批判

今回は安全性の確保の一手段として「防潮堤」の建設を挙げたが、そもそもコストパフォーマンスや、環境に対する影響など、防潮堤建設に対して批判的な意見も多く、将来の災害の際にどのような状況になるのかは見守っていく必要がある。

##### ハ) 住み続ける人々がどのくらいいるのか

仙台市荒浜地区等の現地再建を望む住民に対して今回の提言は有効であると考えている。一方で、例えば現地再建を望む住民の方々が高齢の方が多いとしたら、数十年後には残された土地をどうするのかといった課題がある。

### (4) 残された課題

#### ① 費用面での他地域への適応可能性について

今回は、仙台市荒浜地区で嵩上げを自己負担でも行いたいという人々を念頭に提言を行っているため、基本的に住民側にとってはコスト以上に効果があると想定される。しかし、他の被災自治体や将来の南海トラフ地震等の大規模災害が予想される地域でも同じように住民の全額負担でできるかということを考えると、やはりコスト面での不安はある。

#### ② 防潮堤建設に対する批判

住民が少なくなった沿岸側に防潮堤を建設することに対するコストパフォーマンス面での批判や、環境に対する影響などに対して懸念する意見も多い。そのため、将来の災害の際に防潮堤の位置付けがどのように変わっていくのか、あるいは環境面に対してきちんとした説明ができるのか等、継続的に検討していく必要がある。

### ③住み続ける人々がどのくらいいるのか

安全性の確保後、建築制限が緩和されて住宅建築が可能になった場合も、様々な理由でそこに住み続けることができなくなる場合がある（例えば、亡くなったり引っ越しをしたりする等）。その場合に、かさ上げをした残された土地をどうするのか、そこまで見据えたうえで住宅建築を許可する判断ができるのかについては課題が残る。

#### (5) 提言のまとめ

以上のように、仙台市荒浜地区の場合、

- i 防潮堤でL1津波をブロックし、L2津波から減災されること
- ii かさ上げ等を行い、その上に居住し、アクセス道路につながっていること
- iii 津波避難計画を含む地区防災計画を作成すること

以上の3つの条件を満たした場合に、災害危険区域内であっても居住可能にするということを想定している。

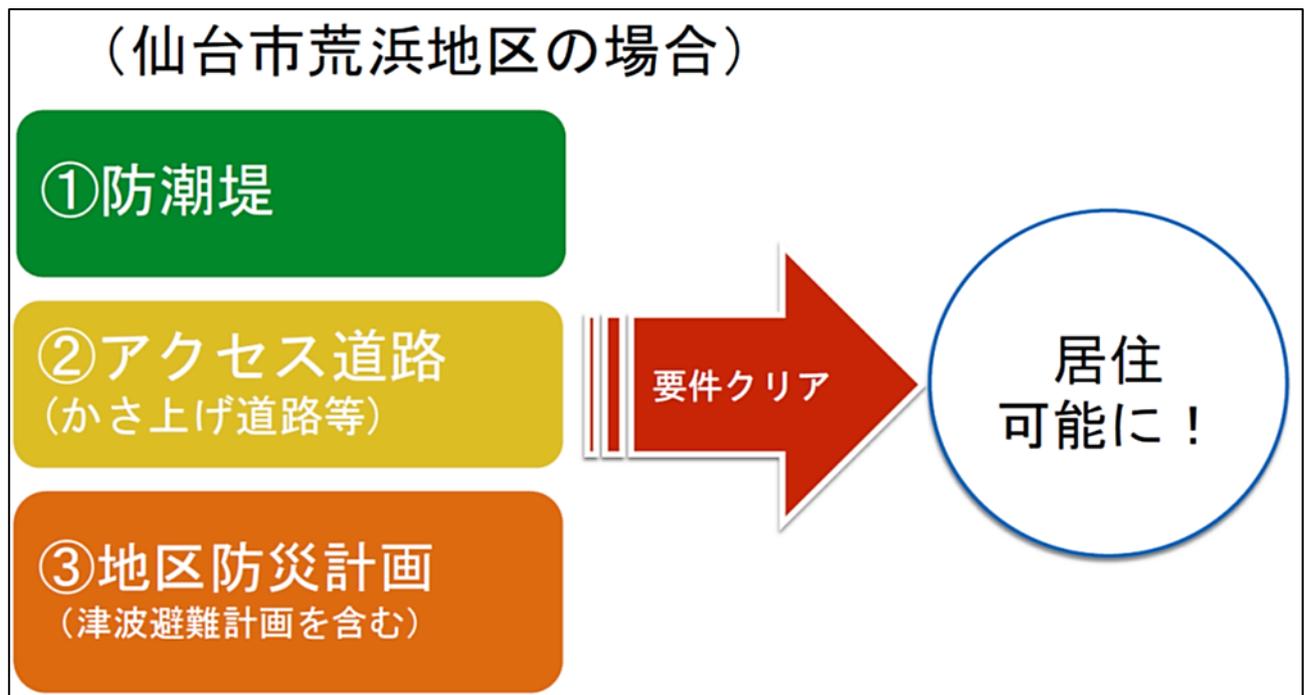


図 4-1-15 安全性確保の要件  
出典：WSA2015 作成

ただし、防潮堤に関する環境アセスメントの議論や住み続けられる人々がどのくらいいるのか、そして南海トラフ地震をはじめ、将来発生が予想される大規模災害の際にはどのくらい適応可能なのかということに関して等、まだまだ議論すべき点は多い。

#### 4-1-4 防集で生じた空き区画の活用

##### (1) 提言の背景

防集による造成工事には、多額の費用がかかっている。さらに実質的に全額国費によって、賄われている。そのため自力再建ができなくなったなど住民意向の変化が原因で、防集の移転先造成地に空き区画が発生する可能性がある場合は、事業計画の規模を変更するなどして、極力空き区画を発生させないことが重要である。

しかし、被災自治体ではこのような努力が行われているにも関わらず、移転先地において、空き区画が発生している。膨大な事業費をかけて、造成した移転先地で空き区画を放置することは、税金の無駄

違いとなる問題が生じる。

## (2) 提言の内容

そこで、防集の移転先地において、やむを得ず余ってしまった場合、空き区画を有効に活用することを提言する。

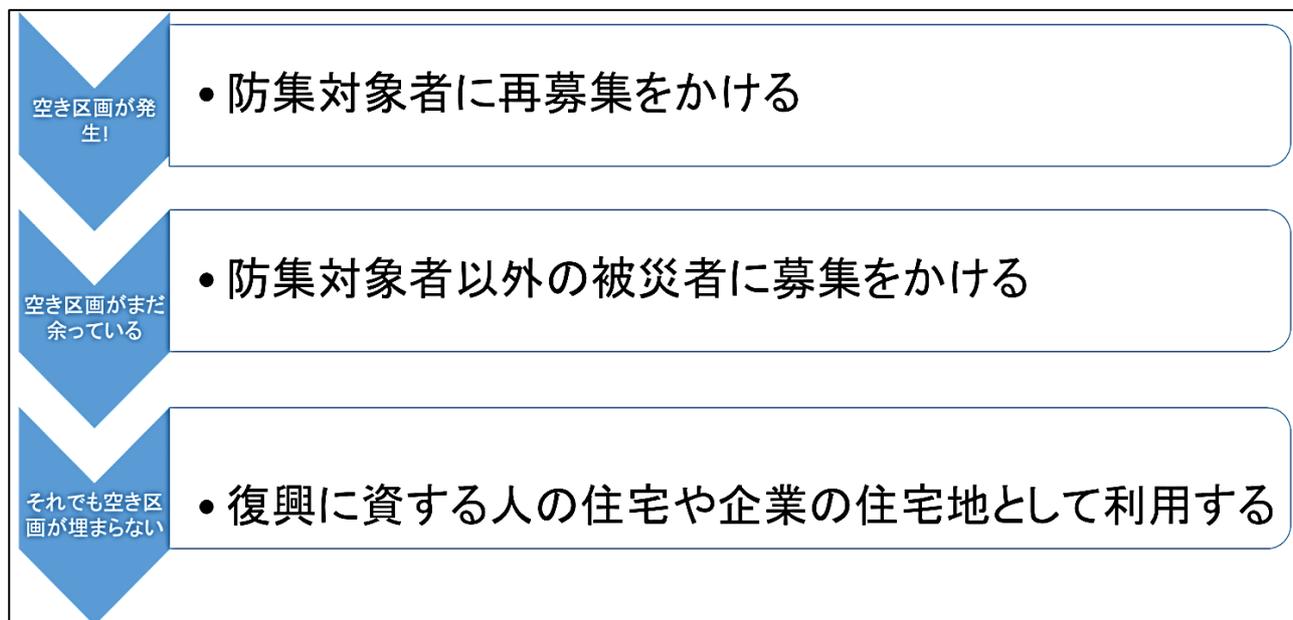


図 4-1-16 防集の空き区画の活用プロセス  
出典：WSA2015 作成

### ①防集対象者に再募集をかける

防集の造成地において、空き区画が発生した場合、まずは防集対象者に再募集をかけることを提言する。時の経過とともに自力再建を希望する被災者の割合は少なくなる事例が多いので、空き区画が発生することが判明した場合、早急に再募集をかける必要がある。また、再募集も一度だけではなく、何度も行おうことを提言する。

### ②防集対象者以外の被災者にも募集をかける

#### イ) 防集対象者以外の被災者とは

上記の手続きを踏み、それでも移転先地の区画が余っている場合は、防集対象者以外の被災者にも募集をかけ、空き区画の譲渡、貸付の希望者を募ることを提言する。防集対象者以外の被災者とは、従前の居住宅地が移転促進区域にあるわけではないが、津波来襲により、家が大規模半壊等になった被災者などである。

#### ロ) 防集の空き区画の処分等に関する国土交通省の通知

##### i 防集の原則

防集で空き区画が発生した場合は、その区画を防集対象者以外の被災者に空き区画を売ったり、貸したりすることはできるか。防集の趣旨上原則として、防集対象者に再募集をかけるか、防集法第3条2項5号の住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設その他の公共施設の整備などに用いることしかできない。防集で造成した土地を防集対象者以外に譲渡したり、貸付したりすれば、防集の目的外利用になるため、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「適化法」という。）第17<sup>130</sup>、18<sup>131</sup>条により、事業費の一部又は全部を国に返還要求される可能性もある。

<sup>130</sup> 第十七条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

<sup>131</sup> 第十八条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取

ii 東日本大震災での特例措置

しかし、国土交通省による地方公共団体宛て平成 26 年 6 月 30 日付の通知「防災集団移転促進事業により造成した住宅団地においてやむを得ず生じた空き区画の処分等について」（以下「空き区画処分通知」という。）により、防集の移転先地で空き区画が発生した場合、一定の手続きを経て、財産処分を行うことが可能とされた。

iii 一定の手続きとは

ア 住宅団地の用地の取得及び造成工事の着手時等において、移転者の意向を十分確認し、適切な規模で事業が実施されていること

イ 移転者の意向の変化により空き区画が生じるおそれが生じた場合、防災集団移転促進事業により住宅団地への移転が可能な移転者の再募集を行うなど、住宅団地を防災集団移転促進事業として最大限活用するための措置が講じられていること

ア及びイに該当し、かつ、当該空き区画の活用が被災地の復興に資するものであると認められる。

iv 復興に資すると認められる場合

本通知により、当該空き区画について、東日本大震災復興交付金基金交付要綱付属第 I 編第 17 条及び第 III 編第 23 条の規定に基づく財産処分を行うことが可能になった。同財産処分には、目的外使用（交付対象財産の変更を伴わずに、使用すること）、譲渡、交換、貸付け、担保に供する処分、取壊し、廃棄があるが、ここでは、譲渡と貸付について検討する。

v 防集の空き区画を防集対象者以外に有償譲渡した場合

譲渡額のうち復興交付金基金取崩額相当額を国に返還しなければならない（表 4-2-1）。また防集対象者以外に有償貸付けを行った場合、貸付けにより生じる収益のうち復興交付金基金取崩相当額を国に返還する必要がある（表 4-1-1）。

vi 結論

では空き区画を防集対象者以外の被災者に譲渡・貸付をするのは、上記に該当するだろうか。防集の対象者でなくても、被災者に譲渡・貸付を行うのは、被災地の復興に資することになるから、これを満たすといえる。

---

消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

表 4-1-1 防集空き区画の財産処分について

財産処分区分		承認条件	国庫納付額
譲渡(交付対象財産の所有者を変更すること)	有償	国庫納付(ただし、処分制限期間の残期間内において交付条件を継承する場合には国庫納付を要しない。)	譲渡額のうち復興交付金基金取崩額相当額
	無償	国庫納付(ただし、処分制限期間の残期間内において交付条件を継承する場合、その他地方整備局長等が個別に認めるものについては国庫納付を要しない)	・施設等にあつては、当該施設等の整備に係る復興交付金基金取崩額に、処分制限期間に対する残存年数(処分制限期間から経過年数をいう。)の割合を乗じて得た額 ・用地にあつては、時価評価額
貸付け(交付対象財産の所有者の変更を伴わずに、使用者を変更すること)	有償	・国庫納付 ・貸付けにより生じる収益の年間実績額を報告するとともに、その収益を当該復興交付金事業等の事業箇所における復興交付金事業等の対象施設の整備及び維持管理に充てる場合には、それらの実績額についても報告すること(貸付けの期間が数年にわたる場合には毎年報告すること) ・使用予定者との間で交付対象財産に係る管理協定等を締結すること	貸付けにより生じる収益(当該復興交付金事業等の事業箇所における復興交付金事業等の対象施設の整備費及び維持管理費相当額がある場合にはこれを除く。)のうち復興交付金基金取崩額相当額
	無償	使用予定者との間で交付対象財産に係る管理協定等を締結すること	—

出典：東日本大震災復興交付金基金交付要綱付属第Ⅲ編 別表

### ③復興に資する人の住宅や企業の住宅地として利用する

上記のプロセスを踏んで、防集で発生した空き区画を防集対象者以外の被災者にも対象を拡大して、それでもなお空き区画が発生する場合は、復興に資する人や企業の住宅地として利用することを提言する。

#### イ) 復興に資する企業とは

復興に資する企業とは、一義的には被災地で不足しており、必要とされている業務を行う企業である。具体的には造成工事を行う建設業界や不足が懸念される福祉事業者などである。

#### ロ) 復興に資する人とは

復興に資する人とは、例えば被災地に文化的な価値を提供する人材である。具体例を挙げれば、女川の木を使い、ハンドメイドギターを制作しようとする職人が、女川町のテナントに工房を構える予定である。彼は仙台市でギター制作していたが、震災を機に「女川を音楽の街にし、少しでも人々の幸せに貢献したい」という思いで女川町に移り住もうと考えている。

#### ハ) 活用方法

防集の空き区画にこのような人の宅地として譲渡・貸付を行ったり、企業の社宅を建設したりする等の方策が考えられる。

### ④空き区画の活用事例

防集対象者に何度も募集をかけても、造成地の空き区画が発生する可能性がある。移転先の空き区画を防集対象者以外に譲渡、貸付を行うという方策について、ここでは山元町等での事例をもとに検討する。

#### イ) 様々な被災者への防集宅地の提供

山元町では、当初から防集移転先地の宅地について、災害危険区域外の被災者も対象に公募していた

ことが特徴的である。山元町の第一回公募パンフレットによれば、防集の移転先地を購入又は借地できるのは、以下の i から iv のいずれかに該当する世帯である。

- i 震災時に災害危険区域に居住していた世帯
- ii 震災時に災害危険区域外に居住していた世帯で、住宅が「全壊した世帯」、または「半壊、大規模半壊で、住宅をやむを得ず解体した世帯」
- iii 津波浸水世帯（町が発行した罹災証明で半壊以上とされた世帯で、東日本大震災義捐金の第 3 次配を受けた世帯）
- iv 磯地区・中浜地区の長期避難世帯に指定されたことがある世帯

ロ) 住民の意向の変化

山元町では 3 地区において、防集の計画を立て、273 区画の分譲地、484 戸の災害公営住宅を整備する予定である。しかし、第 3 回募集までの結果、宅地が 87 区画、災害公営住宅が 22 戸余るなど、防集の計画と住民の意向とのミスマッチが生じている。



図 4-1-17 つばめの杜地区の空き区画(2015 年 11 月 30 日時点)  
出典：山元町 HP



山元町での防集団地  
出典：WSA 撮影

#### ハ) 計画の変更と分譲対象者拡大

そこで山元町では、宮城病院周辺地区新市街地で計画した 34 区画の分譲宅地を 17 区画に縮小するなど、計画の変更を図り、極力空き区画が発生しないための努力をしている。また第 4 次募集でも分譲宅地が空いてしまった場合は、国と協議した後、一般分譲などを検討している。

#### ニ) 他の自治体での事例

山元町でだけでなく、亘理町や仙台市においても、防集で発生した空き区画を最終的には防集対象者以外の被災者に分譲、貸付を行うという施策を検討している。

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ① 提言のメリット

まず公有地である防集の空き区画の有償譲渡、有償貸付を行えば、国にとっては防集事業費の一部を回収できる。さらに被災自治体にとっては固定資産税が増加するというメリットがある。また空き区画の譲渡、貸付の対象を拡大すれば、その土地を利用したい人のニーズに答えることができる。

#### ② 提言のデメリット

防集で生じた空き区画を防集対象者に譲渡や貸付以外の用途に用いると、防集団地に防集対象者と対象者以外の人とが混在することになる。そうなれば被災して家を失って、防集の移転先に住むことになった被災者からすれば、被災していない、若しくは被災の軽微な住民とのコミュニティ形成が困難になるおそれがある。

### (4) 残された課題

i 防集で生じた空き区画を積極的に活用するためには、上記の防集団地のコミュニティ形成への配慮に加えて、空き区画処分通知の「被災地の復興に資する」という文言をどこまで拡大して解釈するかによって大きく左右される。「復興に資する」の文言は抽象的であり、明確な基準がある訳ではない。従って「復興に資する」を広く認めれば、空き区画の多様な活用策を検討できる。

ii しかし、拡大解釈して、防集の対象者以外にも譲渡、貸付をすればするほど、防集の制度趣旨から外れることになる。なお空き区画処分通知は、防集の特例である。そもそも防集の制度趣旨からすれば、移転先地造成地は、防集の対象者にのみ供給すべきである。それ以外の用途に用いられれば、適化法上原則として、事業費の返還を行う必要がある。国税により行われた事業で、目的に反することが行われることは、国民にとっても不本意である。

iii 従って、防集の空き区画の活用により生じる利益と、制度上の公平性など、それによって失われるものの双方を考慮することが、この提言の課題となる。

### (5) 提言のまとめ

本提言は、段階を踏んで、防集で発生した空き区画を効果的に運用しようとするものである。本提言は、行政や空き区画を利用する人にとってメリットがあるものの、防集団地のコミュニティ形成への配慮や目的外使用という批判があるというデメリットがあり、空き区画活用は慎重に行われるべきである。

## 4-1-5 移転元地の農地活用

### (1) 提言の背景

移転元地の維持管理費を削減だけでなく、収益を上げながら土地の有効活用につながりそうな方法はないかと考えた。そこで、東松島市で既に先行的に行われている移転元地の「農地利用」に着目した。

## (2) 提言の内容

### ①6次産業化

宮城県東松島市では、集約が可能な移転元地を産業用地として整備するほか、集約が困難な移転元地を農地に整備して、農業生産法人等が、民有地の農地と一体的に利用することを期待している<sup>132</sup>。その中でも、農業法人が行う6次産業化に着目した。ここでは農業法人アグリードなるせ（東松島市野蒜）を紹介する。

### ②「アグリードなるせ」

アグリードなるせは2006年2月に設立後、生産から販売までの一貫体制の確立を目指した「6次産業化」を目指し、雇用の場の確保や地域づくりに取り組んでいる。今回の東日本大震災における防災集団移転促進事業の移転元地を含め、農地を集約して民有地と一体的に農地利用している。その成果として、同法人の農産物処理加工施設（NOBICO）が販売している1個1,200円のバウムクーヘン「のびるバウム」が人気を集めている。味はもとより、原材料に徹底して「食の安全・安心」を追求していることも評判を呼び、連日100個以上の売り上げを記録しているという<sup>133</sup>。11月末からはインターネットでの販売も開始されている。

### ③移転元地の農地活用（6次産業化）

そこで、移転元地の有効活用策として「農地活用（6次産業化）」を提言する。



図 4-1-18 アグリードなるせの6次産業化

出典：アグリードなるせ

## (3) 提言のメリット・デメリット

### ①提言のメリット

6次産業化には大きく以下のようなメリットがある。

#### イ) 作物のブランド化

野菜というものは近代的農業で生育すれば、気候風土が違う土地で作っても大体画一化されるそうだ<sup>134</sup>。6次産業化によって他の産地の作物と差別化することができる。さらに、今まで農地利用をそこま

<sup>132</sup> 福田健志（2015）「防災集団移転促進事業の現状と課題」

<sup>133</sup> NEWS 石巻かほく <http://ishinomaki.kahoku.co.jp/news/2015/10/20151029t13003.htm>

<sup>134</sup> 就農術 <http://shuno-jutsu.com/sixth-industry.html>

で促進してこなかった地域においても、6次産業化で作物を作ることで1つのネタになり、ブランドを作ることができる。

#### ロ) 中間コストの削減

市場で販売されている商品は、原材料から加工されて販売に至るまでの間にいくつもの中間業者が入っているが、この加工や販売を自分たちで行うことにより、そこにかかるコストを削減することができる。

#### ハ) 雇用拡大

第6次産業が株式会社として農産物に付加価値をつけ、ある程度の収益化が図れれば、雇用を拡大することができる。

このように、移転元地を農地として活用できないかと考える。特に、東松島市のように6次産業化につなげることができれば、雇用の拡大やさらなる収益化を図るのではないかと考える。

### ②提言のデメリット

一方、6次産業化には、以下のようなデメリットも存在する。

#### イ) 法人化が不可欠

自分の家族・親族だけで運営するのではなく、従業員を雇用した上での経営が必要になってくる。なぜなら、農業だけをやっていけばいいというわけにはいかず、農作物と商品の品質管理や、工場での製造員や直営店での販売員などを務めてくれる人材が必要になる等、マンパワー面の充実が必要になってくる。

#### ロ) 多額の資金が不可欠

雇用や店舗を用意するための経営資金や設備投資費用などで、多額の資金が必要になってくる。この他にも宣伝に必要な広告費なども掛かってくるため、多額の資金が必要になってくる。つまり、農業法人の中でも資金面が潤沢な所でないといけない。

## (4) 残された課題

### ①コスト面

農業法人への貸し出しによって、移転元地の農地利用を先行的に行っている東松島市にヒアリングを行った。現在東松島市が行っている農業法人への貸し出しによる農地利用は100%補助で行っているわけではなく、50%補助で行っている。そのため、給水や排水系は農家や農業法人側が負担しており、潤沢な自己資金のある農業法人でないといけないのではないかというヒアリング結果を得た。

### ②土地の集約

東松島市では、比較的土地の集約化が進んでいることも農地利用がうまくいっている要因であるというヒアリング結果を得た。そのため、移転元地の別の課題である「虫食い状態の発生」など、大規模一体的な利用が難しい状況であると農地利用は上手くいかない。また、石巻市は大きく市街地と離半島部に分けられるが、離半島部では農地利用できるような土地があるが、市街地では提供するような土地がないという。そのため、土地の集約をいかに行うかも重要な課題として残っている。

### ③移転元地の土質

石巻市のヒアリングで、かさ上げをする場所については、元々の農地の上に土を被せていくということであり、その土はほとんど山を崩した際に出た土なのでいい土であるとは限らず、農地に向く土ではないというヒアリング結果も得た。そのため、土地の集約とは別に「土の質」という問題もある。

### ④担い手の問題

陸前高田市では、住民に「市民農園」としての利用について投げかけたことはあるがいい反応は返ってこなかったという。雑草対策でもかなり市の経費を使っているため、それを削減するためにも元地を何かしらの方法で住民の方々に活用していただこうと考えているが、もともと宅地だった部分を農地整備することはハードルが高く、大規模な所を集約化して農地化できないかということを検討しているが、担い手の問題もあるため単純に解決できる部分ではなく、どうしたらよいか模索しているというのが正直な所であるという。

## (5) 提言のまとめ

移転元地を農地利用し、6次産業化を行うことが出来れば、収益化も見込め可能性は大きい。一方で、東松島市のように比較的うまく農地利用ができているところもあれば、様々な要因で農地利用がうまくいきそうにない市町村もあった。市町村ごとに移転元地を農地利用する際の課題は様々であり、一概に農地利用をすれば移転元地の有効活用になるかといえばそういうわけではない。東松島市を参考に、他の市町村で農業法人の利用を行うとしても、6次産業化の場合、雇用や店舗を用意するための経営資金や設備投資費用などで、多額の資金が必要になってくる他、宣伝に必要な広告費なども掛かってくるため、一部の自己資金の豊富な法人でなければならない。また、後継者問題や土地の質や集約の問題等、まだまだ課題は多い。

### 4-1-6 エコ除草による維持管理費の削減

#### (1) 提言の背景

移転元地の有効な活用方法が見つからない間にも、維持管理費はかかっている。この維持管理費のうち、市町村の頭を悩ませているものの1つは除草である。石巻市では除草だけで年間数億円もの維持管理費がかかっているという。そこで、この維持管理費を削減する手段の一つとして、ヤギや羊などによる「エコ除草」を提言したい。

#### (2) 提言の内容

##### ① 提言の概要

「エコ除草」とは、人が機械で草を刈る代わりに、ヤギやヒツジに草を食べてもらい、きれいにするという除草工法のことである。草刈り機などを使用しないため、化石燃料由来のCO<sub>2</sub>発生や機械による騒音が無く、また、刈り取った草の処分も不要となる、環境にやさしい除草工法でもある。また、愛らしいヤギが身近にいることにより、お住まいの方々に癒しや安らぎを与え、地域のコミュニティの形成にも役立つ。さらに、急傾斜地など人が除草作業をしにくい場所をヤギが除草することで、安全面やコスト面での効果が期待できる。

##### ② 除草効果

除草効果としては、ヤギ1頭で1ヶ月あたり100㎡の草を除草できる（西武鉄道での事例<sup>135</sup>）。また、1日に約4.5kg（乾重量<sup>136</sup>）の除草量<sup>137</sup>がある（UR都市機構の事例）。一方、2～3頭のヒツジで約1カ月あたり約1千平方メートルの雑草を食べ尽くすほどの能力がある<sup>138</sup>ことから、ヒツジ1頭で1ヶ月あたり300～500㎡の除草効果があることが予想される。このことから、除草効果はヤギよりヒツジの方が大きいように思えるが、傾斜地に強いのはヤギ、平地に強いのはヒツジであるなど、地域の形状によって効果は違ってくるのが予想される。

<sup>135</sup> スマートジャパン <http://www.itmedia.co.jp/smartjapan/articles/1311/29/news031.html> 参照

<sup>136</sup> 乾重量・・・水分を除いた草の重量のこと

<sup>137</sup> UR都市機構 HP <http://www.ur-net.go.jp/shakai-kankyou/kankyo-tech/jirei/yagi.html> 参照

<sup>138</sup> 産経WEST <http://www.sankei.com/west/news/140526/wst1405260029-n1.html>



エコ除草の様子  
出典：マザー牧場

### ③比較

除草を業者に頼む場合とエコ除草を行う場合とで費用対効果の比較を行うために、以下では東松島市の事例を参考に議論を進めていく。

東松島市では 230ha の移転元地があり、その部分の除草を平常時に適切な管理を行えば、年間 4 億円の費用がかかる<sup>139</sup>。1ha 当りに換算すると、約 174 万円となる。この部分の除草をエコ除草でまかなう場合、上述のヤギとヒツジの除草効果とヤギ・ヒツジのレンタル費用（下図）を踏まえると以下のような結果になる。

表 4-1-2 エコ除草の除草効果とレンタルコスト（1ha 当たり・年間）

	必要頭数（頭・1ha）	レンタルコスト（万円）
ヤギ	8	100.8
ヒツジ	3	63
参考（東松島市）	—	174

出典：WSA2015 作成

表 4-1-3 ヤギとヒツジの生体レンタル費用

種類	1ヵ月	2ヶ月	3ヶ月	6ヶ月
ヤギ	15,000円	27,000円	36,000円	63,000円
ヒツジ	25,000円	45,000円	60,000円	105,000円

**※すべて税別表記です。**

出典：ワールド牧場

このように、東松島市の平常時に適切な管理を行えば、移転元地の除草に 1ha 当たり 174 万円かかっているという現状と、エコ除草のコスト（レンタルコスト+α<動物の維持管理費等>）を比較すると、後者の方がコストがかからない可能性がある。

<sup>139</sup> 現時点では、暫定的な管理として 3,000 万円程度市の予算として支出しているという。行政は住宅や道路付近を担当し、別途ボランティアに除草を頼んでいるという

④実験事例<sup>140</sup>

平成 25 年 9 月から 11 月の期間で、UR 賃貸住宅町田山崎団地（東京都町田市）でエコ除草の実証実験を行った。この実験ではヤギを用いている。除草効果は写真の通りである。



エコ除草の実験の様子  
出典：UR 都市機構

実験後、周辺の住民に対してアンケート調査を行った。その結果、懸念していた、臭いや泣き声に関して「気にならなかった・あまり気にならなかった」の合計で、両者とも 80%を超えた。

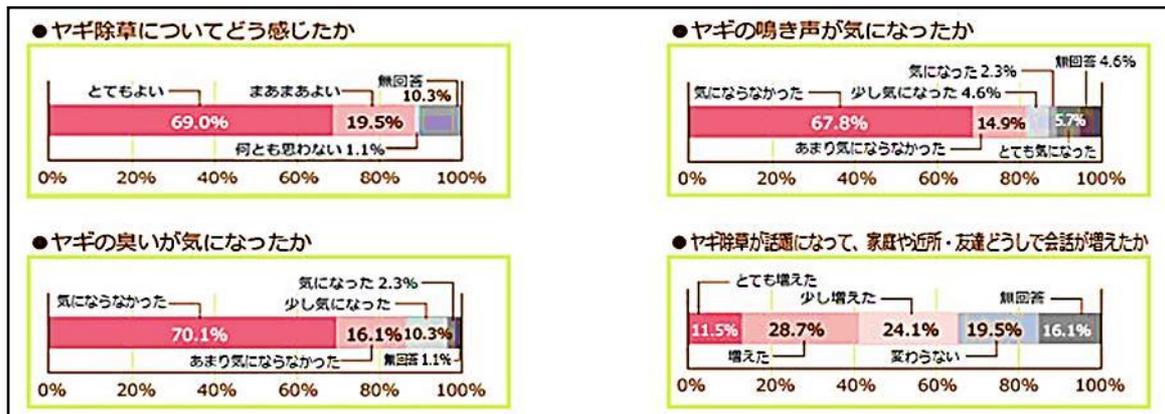


図 4-1-19 エコ除草実験に関するアンケート  
出典：UR 都市機構

(3) 提言のメリット・デメリット

①提言のメリット  
イ) コストカット

業者に頼んだ場合と、このエコ除草を導入した場合でいったいどのくらいのコストカットの差があるのかということについては、JR 西日本の事例がある。JR 西日本では、草刈りのために業者に委託していた費用に比べ、エコ除草の導入で年間約 40 万円の維持管理費をカットできたという事例がある。除草代に頭を悩ませていた JR 西日本は、経費の節減につながると「エコ除草」の導入を決め、平成 24 年秋から同県檜原市の桜井線沿いの一角でヒツジの放牧を始めた。次第に放牧面積を広げ、今では牧場から年 3 回派遣を受けている。排泄（はいせつ）物の臭いが気にならないように、頭数と放牧期間も調整している。ヒツジが電車の通過音に驚いて線路上に飛び出し、事故を引き起こす危険性などが懸念されたが、ヒツジ 3 頭は、トラブルもなく「任務」を遂行した。JR 西日本は草刈りのために業者に委託

<sup>140</sup> UR 都市機構 HP <http://www.ur-net.go.jp/shakai-kankyou/kankyo-tech/jirei/yagi.html> 参照

していた費用を年間で約 40 万円カットできた<sup>141</sup>。さらに副次的な効果として、沿線の子供たちがヒツジを紹介する看板を作成したり、奈良市内の学校から除草を兼ね「教育に取り入れたい」と牧場に問い合わせがあるなど、ヒツジを通じて地域とのコミュニケーションも生まれている<sup>142</sup>。

評判を聞いた近畿日本鉄道も、同牧場と提携して今月からヒツジの放牧を始めており、大阪線松塚駅（奈良県大和高田市）近くの斜面約 500 平方メートルで、「キン」と「テツ」と名付けられたヒツジ 2 頭が活動中で、結果を踏まえて本格導入を検討する方針であるという。

#### ロ) 安全性

傾斜があつて人間や機械ではなかなか行けない所でも、ヤギやヒツジならば行くことが出来る。

#### ハ) 環境への好影響

草刈り機を使って除草を行うのに比べて、ヤギやヒツジを利用した場合、いくつかのメリットがある。一つは除草後の草の処理だ。刈り取った草の処分には手間やコストがかかる。しかし、ヤギやヒツジは草を食べるため処理は不要だ。草を焼却処分しないことで、二酸化炭素が発生せず、地球環境にも負荷がかからない。また、除草後の土地を畑にする場合、除草中に発生した糞尿は肥料となる。

#### 二) 癒し効果

愛らしい動物が身近にいることにより、お住まいの方々に癒しや安らぎを与え、地域のコミュニティの形成にも役立つ。上述の町田市の実験のアンケート結果を見ても、家庭や近所、友達同士で会話がとても増えた・増えた・少し増えた、それぞれを合計したものが 6 割を超えている。

### ②提言のデメリット

ヤギは群れで飼わないと不安になること、新鮮な水が必要になること、硬い草を好まないこと等の条件で除草効果が出にくくなる場合がある。そのことに加え、ヤギとヒツジのどちらも生きものであることから行動の予想が立てづらい。そのため、一定の期間で必ず望んだ効果が出るとは限らないため、安定性という観点では疑問は残る。

## (4) 残された課題

### ①安定性をどう維持するか

上述のデメリットやそもそも生き物を扱っていること等が原因して除草効果の安定性という面ではまだ疑問点は残る。そのため、後述するように実証研究を重ね、事例を積み重ねていく必要があると考える。

### ②実証研究の少なさ

まだまだ実証研究が少ないことなどが原因でなかなか実際に取り入れている例は多くはないようである。また、今回の提言でも、動物の維持管理にどのくらいコストがかかるのかという部分まではいたらず、コストを抑えることができる「可能性がある」というところにとどまっているのも事実である。そのため、今後は実証研究を増やし、結果を蓄積、公開していくことで取り入れる事例が増えていくことを望んでいる。

## (5) 提言のまとめ

移転元地の有効活用策が見つかるまで、一時的に維持管理を削減する手段としてこの「エコ除草」を取り入れるということも検討する価値は十分にあると考える。ただし、除草効果の安定性等で、未知数な点がある。それはやはり実証研究を重ね、どのような条件でならば有効に活用できるのか事例を積み重ねていくしかないと考える。

<sup>141</sup> 産経 WEST <http://www.sankei.com/west/news/140526/wst1405260029-n1.html>

<sup>142</sup> 同上

#### 4-1-7 かさ上げ地有効利用のための換地計画

##### (1) 提言の背景

住民の意向の変化や利用意欲の低減などによって、当初は自立再建を希望していた住民が、災害公営住宅に入居するケースやがけ近を使って市外へ転出するなどして、多額の費用をかけてかさ上げたにも関わらず、未利用となってしまう。

##### (2) 提言の内容

活用可能性の高い土地と未利用地それぞれの集約や土地を借りたい者と未利用地の土地を隣同士に配置するなど、未利用地の利用促進ができるような土地の配置として、かさ上げ地になるべく未利用地がでないような換地計画を立てることを提言する。

##### (3) 提言のメリット・デメリット

###### ① 提言のメリット

イ) 建物が建つ可能性が高い土地と未利用地をそれぞれ集約することのメリット

建物が建つ可能性が高い土地と未利用地となる可能性が高い土地が混在してしまうと、虫食い状態が生じ、未利用地の活用が困難となってしまう。例えば、住宅地に未利用地が一箇所あり、商業地にも一箇所あるような場合、それぞれ別々に活用の可能性を探るよりも、どちらかにまとめて未利用地を換地することで、活用可能性を広げるべきである。例えば女川町では、事業再開を望む商業者の土地を駅前に集約換地している。

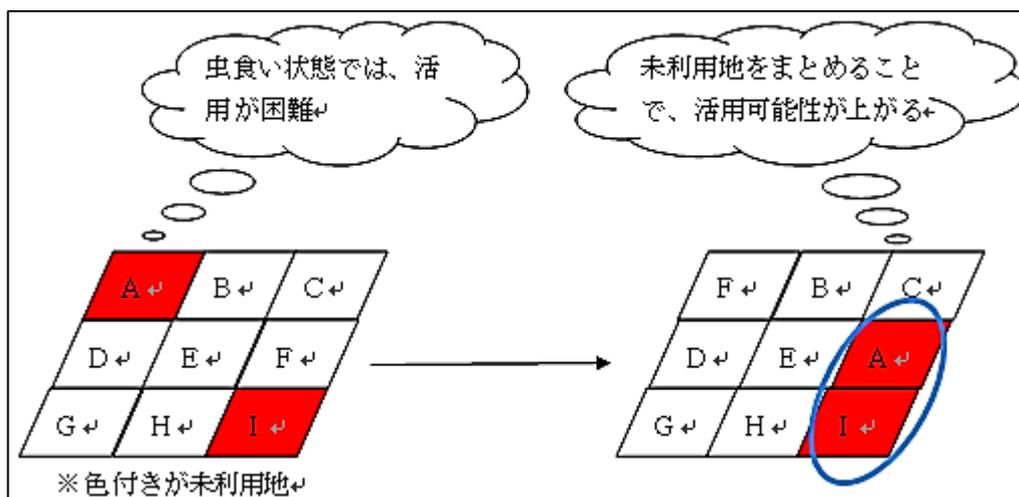


図 4-1-20 提言のイメージ①

出典：WSA2015 作成

ロ) 土地を借りたい者と未利用地の土地を隣同士に配置することのメリット

震災前 A 市に 500 平米の土地を所有し、建物を建てていた甲は、震災により建物を喪失した。震災後、甲は震災前と同規模の建物を建て、事業を再開しようとしたが、自身の土地が区画整理によって 350 平米に減歩されている。一方、同市内に 150 平米の土地を持つ地権者乙は、換地されても実際に自分の土地に建物を建てる意向がないことを表明している。この場合、甲の土地に隣接するように乙の土地を配置し、甲乙間で賃貸借契約を結んでもらうことが望ましい。甲にとっては、不足分の土地を乙から借り受けることが可能である点、乙としても自分の土地が有効に活用されている点、市としても多額の費用をかけて造成した土地が未利用地とならない点から望ましい。実際に陸前高田市では、そういう申し出に配慮して換地計画を立てている最中である。

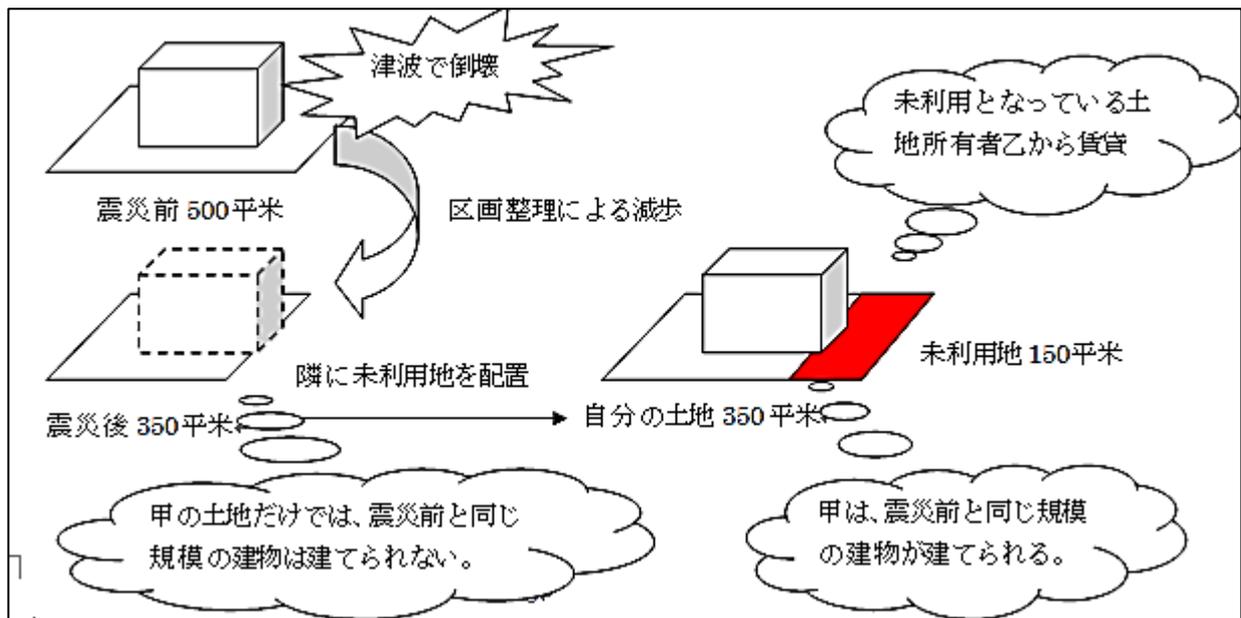


図 4-1-20 提言のイメージ②<sup>143</sup>

出典：WSA2015 作成

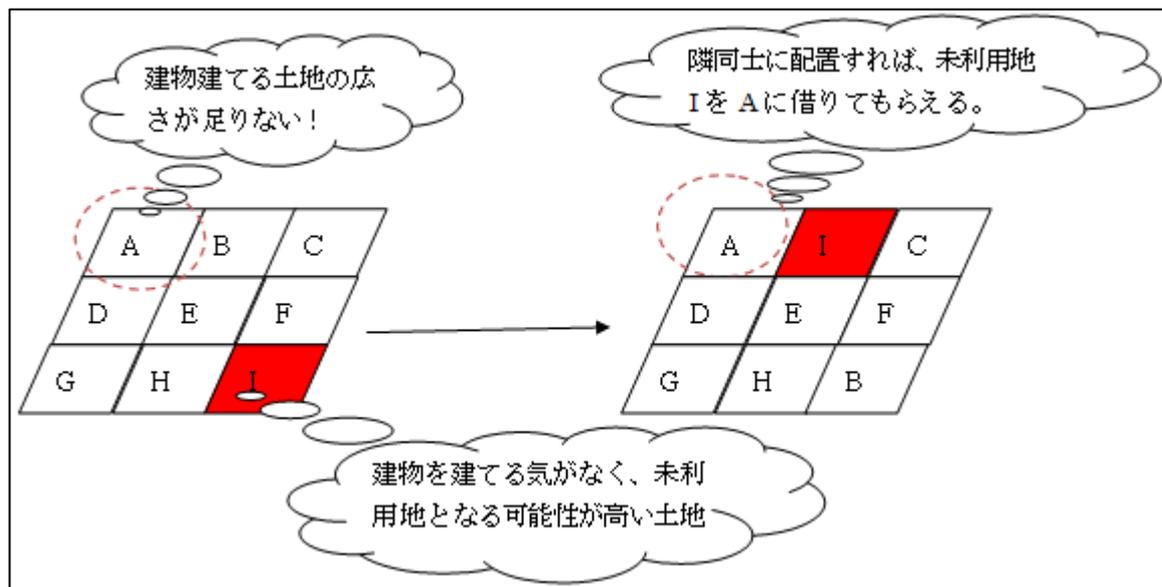


図 4-1-21 提言のイメージ③

出典：WSA2015 作成

## ②提言のデメリット

### イ) 区画整理事業の長期化

土地の適正な配置をし直す必要や意向調査を丁寧に行う必要がある為、換地計画の策定に従来より、時間がかかることが予想される。

### ロ) 集約した土地の未利用

土地区画整理事業は、法定事業で土地の交換という側面が強く、土地の配置を行政が強制的に決めることはできる。実際にその土地に建物を建てる等して活用することを持主に強制することはできないため、未利用地を集約しても空き地となる可能性がある。

<sup>143</sup> 尚、提言のイメージに登場する数字は実際のものとは異なる。

#### (4) 残された課題

##### ①丁寧な意向調査の必要性

この提言の前提として、市町村には、住民の意向をきちんと把握することが求められる。なぜならば、先述した通り土地区画整理事業は、法定事業ではあるが土地の交換という側面が強く、土地の配置を行政が強制的に決めることはできても、実際にその土地に建物を建てる等して活用することを持主に強制することはできない。よって従来の土地単位の意向調査のみでは不十分であり、換地された土地に実際に建物を建てるかどうかの項目を設ける等した丁寧な意向調査を行うべきである。

##### ②需要の創出

東日本大震災の津波被害を受けた被災地自治体の多くは、もともと宅地需要が小さい地方都市であり、未利用地の土地に対する需要はあまり大きいものではない。未利用地を集約し、活用可能性を高めたとしても、そもそも土地に対する需要自体が小さく、そのまま未利用地として残る可能性がある。各自治体は、未利用地に対して、産業誘致や公共施設建設等幅広く、活用策を検討するべきである。

#### (5) 提言のまとめ

ここでは、かさ上げ地を有効利用するために、未利用地がでないような換地計画を提言した。本提言を適用するにあたっては、特に(4)の②に留意する必要がある。つまり、被災自治体の土地の需要が全体として大きくない中で、未利用地を集約したところでどこまでその土地にどこまで需要があるのかである。これを検討しきれていないのは、本提言の限界である。

### 4-2 災害公営住宅に関する提言

ここでは災害公営住宅に関する提言を行う。4-2-1は、災害公営住宅を建設するに際して県による広域調整を行うことを提言するものであり、東日本大震災からの復興において適用されることを想定している。4-2-2は、南海トラフ巨大地震など将来の大規模災害からの復興において、仮設公営住宅(仮称)を新設することを提言するものである。最後に、4-2-3は、東日本大震災及び南海トラフ巨大地震等からの復興において、相馬型シルバーハウジングを導入することを提言するものである。

#### 4-2-1 災害公営住宅建設の県による広域調整

##### (1) 提言の背景

##### ①上限戸数を超える災害公営住宅のニーズに対応できない

災害公営住宅を整備するにあたり、各市町村に割り当てられている「上限戸数」(後述)を超えて建設することは原則認められない。したがって、すでに上限戸数一杯まで災害公営住宅の建設を行っている市町村(例:東松島市)においては、意向調査の結果上限戸数を超える災害公営住宅へのニーズが把握された場合に柔軟に対応できない。

##### ②内陸自治体に災害公営住宅を建設することの是非

沿岸部からの人口流出を理由に、多くの内陸自治体が災害公営住宅の建設を見送ってきた。しかし、震災から約5年を迎える現在、避難先の内陸自治体での定住を望む被災者の割合は増加傾向にある。また、一部の沿岸自治体では、内陸自治体等に避難している被災者に対する帰還政策を見直す動きがある。以上のことに鑑みると、内陸自治体に災害公営住宅を建設することの是非に関して再考の余地があると考えられる。

##### (2) 提言の内容

市町村における災害公営住宅の上限戸数超過分のニーズに対応するために、県の「余剰枠」(後述)を充てる。また、内陸自治体と沿岸自治体間の協議を県が調整・支援することを通じて、内陸自治体における災害公営住宅の建設を円滑に進める。

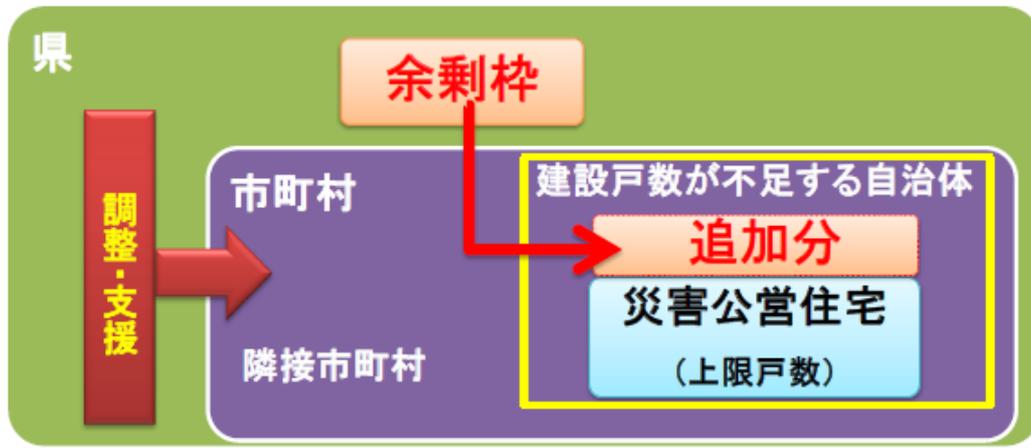


図 4-2-1 提言のイメージ①  
出典：WSA2015 作成



図 4-2-2 提言のイメージ②  
出典：WSA2015 作成

①災害公営住宅の建設における都道府県と基礎自治体の役割分担

公営住宅法第 2 条 16 号によると、災害公営住宅を建設する事業主体は地方公共団体（都道府県と基礎自治体）とされる<sup>144</sup>。宮城県では、宮城県復興住宅供給計画（平成 23 年 6 月）に基づき、建設支援のための 5,000 戸のうち 1,000 戸を県営の災害公営住宅として建設することを当初計画していた。しかし、各市町の整備計画に大幅な変更がなく、ある程度の見通しがついたことから、2014 年 6 月に県営の災害公営住宅の建設が見送られている。そのため、宮城県では基礎自治体が災害公営住宅の建設主体であるとともに、県が委託に基づく建設あるいは技術支援に特化するという形で役割分担が行われている。一方の岩手県では、県と基礎自治体が連携して災害公営住宅の整備にあたるとともに、県営の災害公営住宅の建設も行われている。

②災害公営住宅の建設における「上限戸数」の積算方法

激甚法第 22 条によると、激甚法等で定める基準に該当する地方公共団体は、滅失戸数の 5 割に相当する戸数を上限として、国の支援のもと災害公営住宅の建設等を行うことができる<sup>145</sup>。

(原則) 上限戸数 ≥ 建設戸数

<sup>144</sup> 公営住宅法第二条十六号：事業主体とは、公営住宅の供給を行う地方公共団体をいう。

<sup>145</sup> 激甚法第二十二条：国は、地方公共団体が激甚災害を受けた政令で定める地域にあつた住宅であつて当該激甚災害により滅失したものにその災害の当時居住していた者に賃貸するため公営住宅の建設等をする場合には、予算の範囲内において、当該公営住宅の建設等に要する費用の四分の三を補助することができる。ただし、当該災害により滅失した住宅の戸数の五割に相当する戸数を超える分については、この限りでない。

実際の災害査定では上限戸数の算定が市町村単位で行われているため、各市町村の上限戸数の総和は都道府県全体の建設上限戸数と一致する。

$$\text{市町村ごとの上限戸数の総和} = \text{都道府県全体の建設上限戸数}$$

③「余剰枠」の発生

上限戸数一杯まで災害公営住宅を建設する市町村が存在する一方、津波の被害を受けていない内陸自治体等では、災害公営住宅へのニーズが少ないために建設を見送る、あるいは上限戸数未満の戸数を建設している。そのため、都道府県全体の建設上限戸数と実際の建設計画戸数には一定の差が生じる（以下「余剰枠」という。）<sup>146</sup>。

$$\text{都道府県全体の建設上限戸数} - \text{実際の建設計画戸数} = \text{「余剰枠」}$$

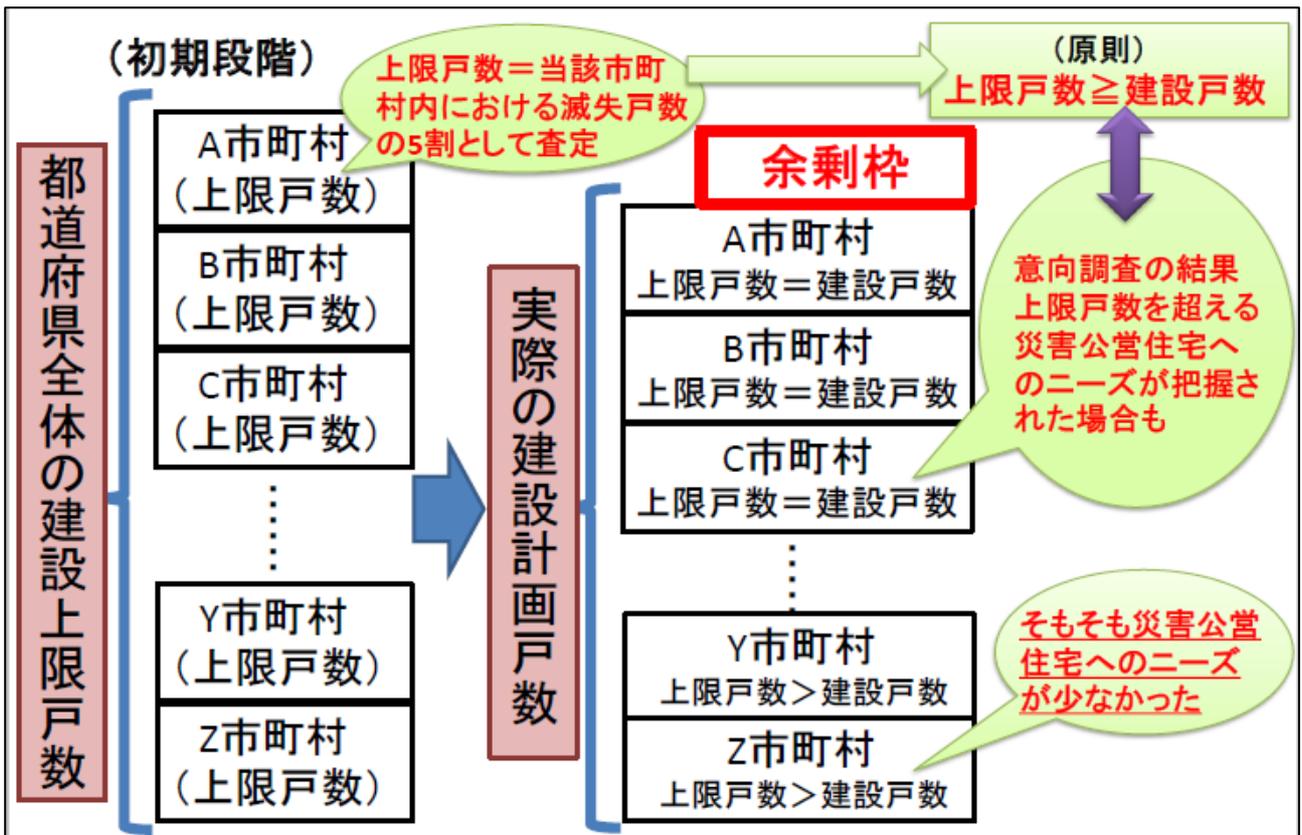


図 4-2-3 上限戸数と余剰枠  
出典：WSA2015 作成

④市町村において上限戸数を超える災害公営住宅のニーズが把握された事例

東松島市では、意向調査の結果をもとに上限戸数 1,010 戸をすでに建設着工済みである。しかし、複数回の意向調査を経てもなお約 140 世帯の意向が未定であるほか、新たに約 100 世帯が石巻から移り住む形で東松島にある災害公営住宅への入居を希望している。そのため、東松島市は現在、上限戸数を超える災害公営住宅のニーズに対応すべく、県、国との間で協議を重ねている。

⑤原則論に捉われない柔軟な運用

前述した公営住宅法第 2 条 16 号及び激甚法第 22 条によると、地方公共団体(都道府県と基礎自治体)は、減失戸数の 5 割に相当する戸数を上限として、国の支援のもと災害公営住宅の建設等を行うことができる。そのため、上限戸数に関する原則論に捉われることなく、県が余剰枠を活用することで(東松

<sup>146</sup> 宮城県においては「余剰枠」が約 4,000 戸(建設上限戸数の約 20,000 戸から建設計画戸数の約 16,000 戸を減じた戸数)存在する。

島市のような)市町村における災害公営住宅の上限戸数の不足を補うことは、制度上可能である(復興交付金の適用対象となる)<sup>147</sup>。

#### ⑥内陸避難者の定住希望の増加

震災を機に内陸部に避難した被災者の定住希望割合は増加傾向にある。岩手県内陸地区へ避難している被災者(1,436世帯)を対象とした岩手県アンケート調査(2015年)によると、53.1%が現在住んでいる都道府県・市町村に定住することを希望している。対して、元の市町村に戻りたいと回答した者は2割弱にとどまる。

#### ⑦内陸部での災害公営住宅の建設をめぐる動き

##### イ) 岩手県

一部の内陸自治体では、災害公営住宅の内陸部への建設に関して岩手県と調整する動きがみられる。岩手県は、上記のアンケート調査の結果も踏まえて、沿岸市町村との間で内陸部における災害公営住宅の同居要件や整備戸数に関する協議を行い、2016年度中に整備方針を決定するとしている<sup>148</sup>。

##### ロ) 宮城県

宮城県においては、内陸自治体である登米市が南三陸町から避難している被災者を対象とする災害公営住宅を建設する際に、宮城県が自治体間の調整役を担った。そして、今後も同様のことが生じる場合には、国、関係自治体と調整して対応するとしている<sup>149</sup>。

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ①提言のメリット

震災から約5年が経過した現在、被災者一人一人の生活再建を早期に達成することが望まれる。そうしたなか、市町村における災害公営住宅の上限戸数の不足、あるいは災害公営住宅の内陸部への建設に係る協議・調整に関して、県が広域調整の観点から積極的に関わることで、災害公営住宅の建設を円滑に進めることが可能になると考える。

#### ②提言のデメリット

##### イ) 沿岸部の復興まちづくりに影響を与える

内陸部に災害公営住宅を建設することは、結果として沿岸部からの人口流出をもたらす。そのため、沿岸部の持続可能な復興まちづくりに影響を与えることが懸念される。

##### ロ) 移転元の自治体が被災者支援に関する財政的責任を放棄しているおそれ

(災害公営住宅の建設費用の8分の7が国の負担であるため、)移転先の自治体が災害公営住宅を建設することに関しては留保するにしても、維持管理費に関して移転先の自治体だけが負担を負うことについては、移転元の自治体が被災者支援に関する財政的責任を放棄していると指摘を受けるおそれがある。この点に関して、仮に、移転元の自治体に原因があるために被災者が移転を余儀なくされる場合においては、移転先の自治体に被災者が移転することをもって、移転元の自治体が当該被災者の支援に関する財政的責任を放棄することはできないと考える。しかしながら、今回の場合は、移転元の自治体に原因がある訳ではなく、被災者が早期の生活再建を目的に自ら移転を選択している。そのため、被災者が移転先の自治体に移転する段階において、移転元の自治体は当該被災者の支援に関する財政的責任を有さないと考える。そして、以上のことより、当該被災者のための災害公営住宅に係る費用負担に関してはすべて、移転先の自治体を負うべきである。

<sup>147</sup> 宮城県としても、上限戸数に関する原則論がある一方で、被災者の生活再建支援の観点から、市町村において上限戸数を超える災害公営住宅へのニーズが把握された場合には、国との協議のもと、県の余剰枠の一部を充てることで市町村が災害公営住宅を建設することを支援する方針である。(宮城県庁ヒアリング調査(2015年12月18日))

<sup>148</sup> 『河北新報』2016年1月6日記事

<sup>149</sup> 宮城県庁ヒアリング調査(2015年11月25日)

#### (4) 残された課題

広域調整の観点から県が積極的に関わることが功を奏して、隣接市町村あるいは内陸自治体において災害公営住宅の建設が行われることが決定したとしても、建設場所や建設戸数、入居要件をめぐる県と関係市町村との調整が難航することが予想される。とりわけ、内陸自治体に災害公営住宅を建設する場合には、沿岸部からの人口流出に対する最大限の配慮が求められる。

#### (5) 提言のまとめ

ここでは、広域調整を担う県が被災市町村の限界を補完することにより、災害公営住宅の不足への対応、あるいは内陸部での災害公営住宅の建設に関する協議を円滑に進め、被災者の早期の生活再建を後押しすることを提言している。提言の内容を実現するにあたっては、沿岸部からの人口流出に対する最大限の配慮が求められるほか、建設戸数や入居条件等の調整に関して課題が残る。しかしながら、震災から約5年の月日が経過した現在、被災者一人一人の生活再建を早期に実現するための施策として本提言に期待される役割は、非常に大きなものがあると考えられる。

### 4-2-2 仮設公営住宅制度（仮称）の新設

#### (1) 提言の背景

##### ① 災害公営住宅における「空き住戸」の大量発生懸念

災害公営住宅のニーズの増加に対応するために災害公営住宅を大量に供給することは、短期的には被災者の生活再建に資する反面、中長期的には自治体が公的ストックを過剰に抱えることを意味する。また、東北の被災地においては、高齢化が進行するとともに、一般の公営住宅に対するニーズがもともと少ないために、災害公営住宅における空き住戸の問題がより深刻である。

##### ② 空き住戸がもたらす問題点

災害公営住宅における空き住戸の発生は、防犯対策の問題のみならず、家賃収入の減少に伴う市町村の償還計画に大きな影響を与える。

##### ③ 自立支援策の限界

災害公営住宅における空き住戸を減少させる一つの対策として、自立再建を促すための支援策を拡充することが考えられる。しかし、災害公営住宅へのニーズを一部自立再建に切り替えることができるとしても、仮設住宅の次なる住まいの受け皿として災害公営住宅を建設するという仕組みが存続する限り、災害公営住宅における空き住戸に対する本質的な解決には至らない。

##### ④ 早期に災害公営住宅を整備することの困難性

広域大規模災害からの復興において、意向調査の結果判明する必要戸数分の災害公営住宅を早期に整備することは容易なことではない。実際、東日本大震災から約5年が経過した現在もなお、約18万人の被災者が応急仮設住宅に住まわれている<sup>150</sup>。そのため、今後起こり得る大規模広域災害からの復興においては、応急仮設住宅に中長期的に住むことを前提に制度設計を行う必要がある。

##### ⑤ 高齢者等に配慮された良質な仮設住宅の存在

例えば、遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」では、車いす用のスロープ、対面型のドア、共有部分の通路における屋根等が設置されている。このような仮設住宅を災害公営住宅としても活用したいと考える場合、基礎部分が恒久住宅に対応していないこと（5年程度の使用しかできない造りになっていること）が課題となる。しかし、建設当初から費用を上乗せして基礎部分を頑丈なものにすることで、15年程度

<sup>150</sup> 復興庁「復興の現状」（平成28年1月19日）参照

応急仮設住宅の供与期間は原則2年間とされるとともに、1年ごとの供与期間の延長が認められている。そして、プレハブ仮設住宅の供与期間を延長するにあたり、修繕等が行われている。

は使用できるとされる。費用の上乗せに関しては 30 万円～40 万円/戸 程であり、工期も 1～2 週間の延長程度だとされる<sup>151</sup>。



遠野市仮設住宅 希望の郷「絆」  
出典：リンデンバウム株式会社 HP

## (2) 提言の内容

良質なプレハブ仮設住宅を建設する段階から基礎部を補強することで、供与開始から 2 年経過後に公営住宅に移行させ、公営住宅として 10 年から 20 年程度利用できる準恒久住宅（以下「仮設公営住宅」という。）を建設する。

### ①仮設公営住宅の定義

仮設公営住宅を最初に提言した WSA2012 の最終報告書によると、「建設当初から基礎部を強化し耐久性を向上させることで、一時的な居住の安定を図るだけでなく、準恒久住宅として用いることを目的とし、また、建築の二年後から公営住宅に移行する仮設住宅」と定義される<sup>152</sup>。WSA2015 においても、上記の仮設公営住宅の定義に基づき、検証を行う。



図 4-2-4 仮設公営住宅のスキーム  
出典：WSA2015 作成

<sup>151</sup> 内閣府（2014）被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」 p.16

<sup>152</sup> ワークショップ I 最終報告書プロジェクト A（2012）「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究 II（災害復旧対策）」 p.253

## ②仮設公営住宅制度の基本設計

仮設公営住宅の制度設計に関して、供与開始から2年間は応急仮設住宅として家賃を無料とするが、2年後から災害公営住宅に移行させることに伴い、家賃が発生するものとする。仮設公営住宅の家賃に関しては、（応急仮設住宅を準恒久住宅としてそのまま利用するために、）災害公営住宅よりも部屋の面積が狭いことを考慮して、災害公営住宅よりも抑えた金額に設定する。

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ①提言のメリット

##### イ) 災害公営住宅の建設の抑制

応急仮設住宅をそのまま災害公営住宅に移行することで、応急仮設住宅の受け皿としての災害公営住宅の建設を抑制することができる。また、自立再建までの「つなぎ」として（本来であれば）災害公営住宅に入居を希望する被災者が、災害公営住宅よりも家賃が安いことを理由に、仮設公営住宅に入居することが予想される。そのため、仮設公営住宅を建設することで災害公営住宅の建設戸数を抑制することができると思われる。

##### ロ) 住まいの移転を回避できる

仮設公営住宅は応急仮設住宅を準恒久住宅としてそのまま使用するため、災害公営住宅に移転することを回避することができる。また、住まいの移転に伴うコミュニティの再形成の必要がないことも魅力である。

#### ②提言のデメリット

##### イ) 仮設公営住宅に応募が集中する

一般のプレハブ仮設住宅と比べて居住性能が高く、家賃も災害公営住宅と比べると抑えた金額に設定されるため、仮設公営住宅に応募が集中することが十分に予想される。そのため、入居にあたっての優先順位の選定等が必要になる。

##### ロ) 長期居住への対応可能性

仮設公営住宅に10年から20年程度居住するためには、建設段階において基礎部のみならず壁等も補強する必要があると考えられる。そのため、仮設公営住宅の建設様式と建設費等に関する再検証が求められる。

### (4) 残された課題

#### ①災害救助法の改正

現行の災害救助法では、応急仮設住宅が応急期に位置付けられている。そのため、仮設公営住宅として10年から20年程度供与することを実現するためには、内閣府が所管している災害救助法を改正し、応急仮設住宅や借上げ民間賃貸住宅と同様、仮設公営住宅を復旧期に位置付けることが必要である<sup>153</sup>。

#### ②平常時から長期的な利用を視野に入れて用地を選定する

災害時においては応急仮設住宅の建設場所を確保する必要に迫られるほか、民間業者も被災者が住宅再建をするための土地を確保することが予想される。そのため、災害時において仮設公営住宅を建設するためには、平常時から長期的な利用を視野に入れて用地を選定しておく必要がある<sup>154</sup>。

#### ③建設事業者との協定締結

災害時においても仮設公営住宅を円滑に建設できるように、平常時から、行政とハウスメーカー・工務店等との間で、仮設公営住宅の建設に関する協定を締結することが求められる。

<sup>153</sup> WSA2012 では、仮設住宅法（仮称）の創設を提言している。詳細は、ワークショップⅠ最終報告書プロジェクトA(2012)「東日本大震災に照らした我が国災害対策法制の問題点と課題に対する実証研究Ⅱ（災害復旧対策）」pp.250-253.を参照のこと。

<sup>154</sup> 『河北新報』2015年11月27日記事 参照

表 4-2-1 仮設公営住宅とプレハブ仮設住宅との違い

比較項目	仮設公営住宅	プレハブ仮設住宅
両者の関係性	選択制度(二者択一ではない)	
場所の選定	長期的な利用を視野に入れて用地を選定する	市有地等(学校の校庭なども利用される)
建造者	ハウスメーカー・工務店等	プレハブ協会の会員企業
供与期間・耐用年数	10年から20年程(耐用年数も同等)	原則として2年(耐用年数5年)
建設費・維持管理費(一戸当たり)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・約250万円～</li> <li>・初期段階での基礎部の補強が必要(30～40万円)</li> <li>・工期の追加(1～2週間)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・238万7千円(標準額)～</li> <li>・供与期間延長を行う場合、維持管理や修繕費等に多くの費用がかかる</li> </ul>
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>応急仮設住宅からの移行とコミュニティの再形成が不要</u></li> <li>・<u>再建資金が確保できるまで災害公営住宅に一時的に入居する者を減らすことができる</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの被災者の住宅確保(救助)に資する</li> <li>・仮設公営住宅と比べて、早期の供給が可能である</li> </ul>
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・候補地選定と土地の早期取得</li> <li>・ハウスメーカー等との協定締結</li> <li>・仮設公営住宅に応募が集中する</li> <li>・長期居住への対応(ex.壁の補強)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住環境の悪さ</li> <li>・集約化・移行支援の困難性</li> </ul>

出典：WSA2015 作成

## (5) 提言のまとめ

ここでは、良質なプレハブ仮設住宅を建設する段階から基礎部等を補強することで、公営住宅としても中長期的に利用できる仮設公営住宅を建設することを提言している。仮設公営住宅制度を新設することにより、災害公営住宅の建設と空き住戸の発生を抑制するのみならず、住まいの移転とコミュニティの再形成を回避することができる。

また、東日本大震災から約5年が経過した現在でも、多くの被災者が未だに居住環境が悪いプレハブ仮設住宅に住まわれていることから、応急仮設住宅における長期入居を初動の段階から想定しておくべきであるという教訓を学ぶことができる<sup>155</sup>。私たちが提言する仮設公営住宅は、この問題提起にも十分に答えるものであると考える。今後、仮設公営住宅への応募が集中した場合の対処、法改正、事業用地の選定、事業者との協定締結等の残された課題を含めて、仮設公営住宅の制度設計に関する詳細な議論が行われることを期待する。

### 4-2-3 災害公営住宅における相馬型シルバーハウジング・プロジェクトの導入

#### (1) 提言の背景

3章にて各自治体の福祉の取り組みを比較した。そこで、課題として挙げた住宅と福祉の連携が不十分であることから、課題解決の方向性として、福祉と住宅の連携の先進事例である相馬市の災害公営住宅の取り組みや、一般的な住宅と福祉施設の中間的な位置づけであるシルバーハウジング・プロジェクトの導入を検討した。ここでは、提言として、災害公営住宅ではありながらも、高齢入居者が福祉施設へ移転するまで限界まで対応可能なハード・ソフト機能を導入するために、具体的にどのような事業手法を用いるかを明示することとしたい。ここでの提言により、高齢入居者の住まいの受け皿を広げることや、行政機関が無駄なストックを減らすことができると考える。

<sup>155</sup> 『河北新報』2015年11月28日記事

(2) 提言の内容

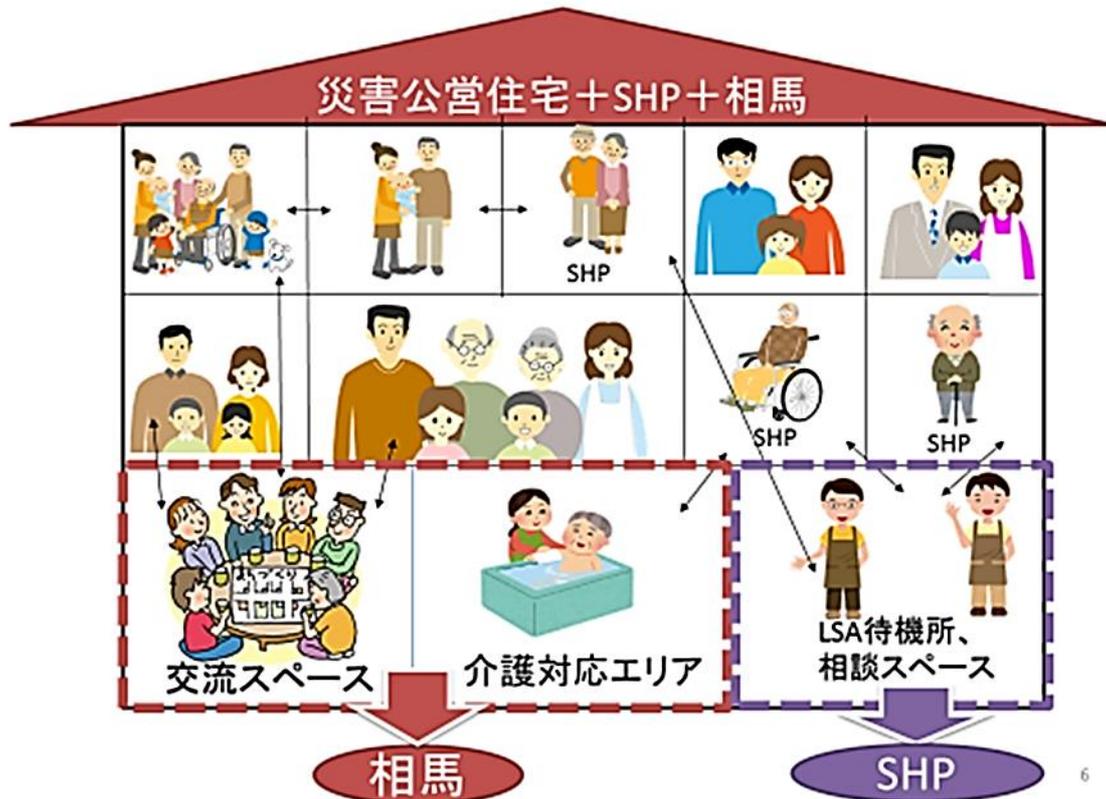


図 4-2-5 災害公営住宅+相馬モデル+SHP のイメージ  
出典：WSA2015 作成

① 「災害公営住宅+SHP+相馬」への補助（ハード）

イ) 相馬型

災害公営住宅では補助対象か否かが明確ではない「区画・機能」がある。一部、高齢化率や戸数を考慮して、交流スペースや介護対応エリアの建設を認めている場合もあるが、一般的な災害公営住宅整備事業のスキームでは交流スペースや介護対応エリアを建設することができない。しかし、災害公営住宅へ入居する被災者の特性として高齢者が多いことも踏まえ、このような区画・機能を用途に幅を持たせた形で建設する必要がある。そこで災害公営住宅整備事業を拡充し、市町村の判断で建設した交流スペースや介護対応エリアを補助対象とすべきである。なぜならば、災害公営住宅における福祉の捉え方は市町村によって異なっており、限定的な制度ではあってはならない。それならば、事業主体の市町村が地域の特性に合わせ柔軟に建設できるような制度が好ましい。

ロ) シルバーハウジング・プロジェクト

一般的な公営住宅におけるシルバーハウジング・プロジェクトでは、LSA 専用住戸の整備に国が 1/3 補助であり、2/3 が地方負担となっている。しかし、災害公営住宅に関して補助率をどう取り扱うかについては明確な規定がなく、一般的な場合と区別されていない。年齢や性別を問わず、災害公営住宅で生活相談支援を必要としている被災者もいることから災害公営住宅整備事業に組み込み、国 7/8 補助の災害公営住宅のスキームで LSA 専用住戸の設置を認めるべきである。

表 4-2-2 東日本大震災等の被災者の居住の安定確保のための災害公営住宅の整備状況等について

\		災害公営住宅			一般の公営住宅
		激甚災害		一般災害	
		一般の補助金	東日本大震災等		
指定要件	災害要件	①被災地全域でおおむね4,000戸以上の住宅が滅失等		①被災地全域で500戸以上の住宅が滅失	-
	地域要件	②1市町村の区域内で100戸以上又はその区域内の住宅戸数の1割以上が滅失		②1市町村の区域内で200戸以上又はその区域内の住宅戸数の1割以上が滅失	
	全体要件	①かつ②		①又は②	
入居者の資格要件		当該災害により滅失した住宅に居住していた者(災害発生の日から3年間は収入基準要件等が不要。ただし、東日本大震災等の場合は、特別区域法に基づき延長可能)		当該災害により滅失した住宅に居住していた者であって、政令の基準を参酌して地方公共団体が条例で定める収入の範囲内の者(滅失戸数が基準を満たす場合、災害発生の日から3年間は収入基準要件等が不要。ただし、東日本大震災等の場合は特別区域法に基づき延長可能)	政令の基準を参酌して地方公共団体が条例で定める収入の範囲内の者
整備戸数の上限		滅失戸数の5割		滅失戸数の3割	-
補助率	建設・買取	3/4	3/4 (7/8)	2/3 (5/6)	45%
	借上(共同施設整備)	2/5	3/5 (7/10)	2/5 (3/5)	2/3×45%
	用地取得、造成	-	3/4 (7/8)	- (-)	-

出典：会計検査院

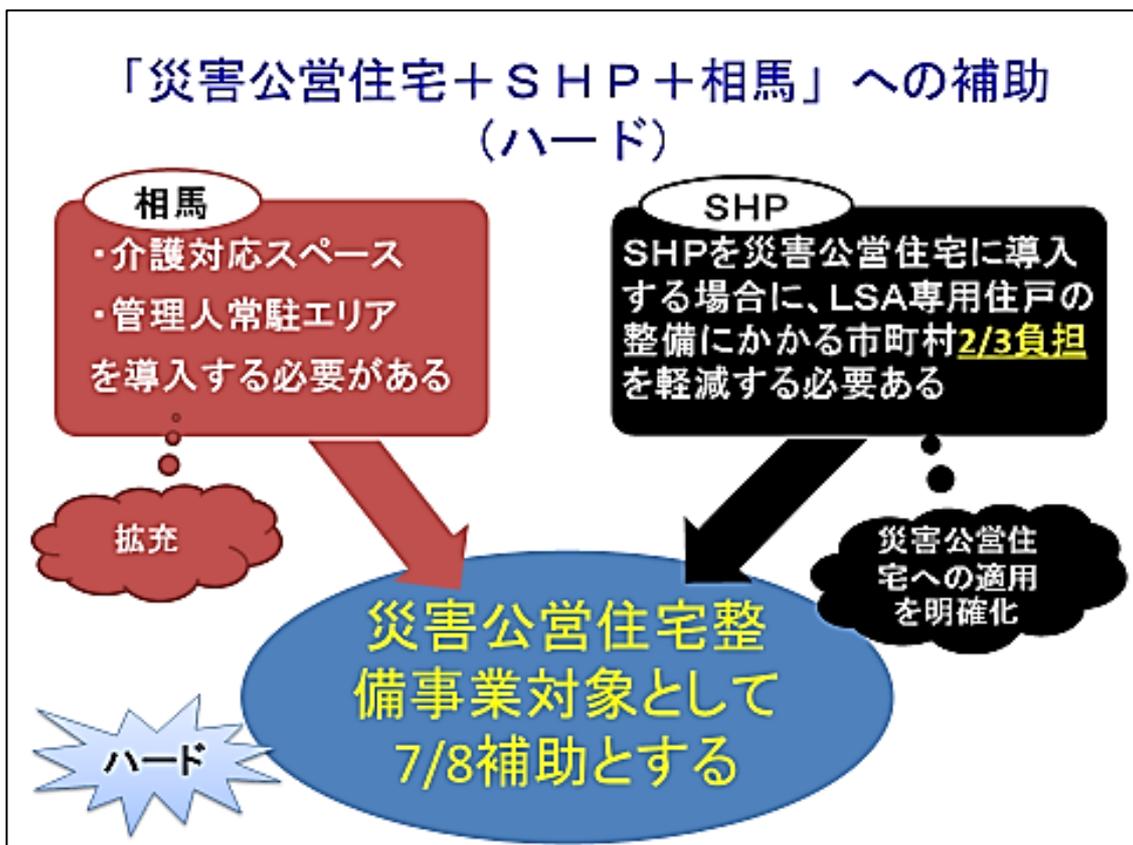


図 4-2-6 「災害公営住宅+SHP+相馬」への補助 (ハード) のイメージ図

出典：WSA2015 作成

## ②効果促進事業で機能強化

### イ) 災害公営住宅への管理人の配置

相馬市のように災害公営住宅において住民の生活をサポートする管理人（有償ボランティア）の person 費を、基幹事業を加速するための補助事業である効果促進事業の対象とすべきである。なぜなら、相馬市は市の独自財源で管理人を災害公営住宅に配置し、見守り・安否確認をはじめ、高齢住民の生活をサポートしているが、このような機能が災害公営住宅内に必要であることはヒアリング調査を通じて明らかになっている。パッケージ化した先進事例をつくれれば、このような取り組みを希望する市町村を支援することができる。

### ロ) LSA 人件費

こうした管理人については、シルバーハウジング・プロジェクトの LSA 人件費を充てることが考えられる。しかし、シルバーハウジング・プロジェクトにおける LSA 人件費は本来、3 年 1 期の介護保険事業計画策定で財政額と保険料を算定するものであるが、現在、27 年、28 年、29 年の事業計画はスタートしており、追加的に組み込むことは復興まちづくりにおいて多忙を極める県、市町村に大きな負担を強いることになってしまい、現実的に難しいと考えられる。そこで、暫定的に効果促進事業で LSA 人件費を効果促進事業の対象とし、次の計画策定時までの「つなぎ」として効果促進事業の対象とすべきである。



図 4-2-7 効果促進事業で機能強化  
出典：WSA2015 作成

## (3) 提言のメリット・デメリット

### ①提言のメリット

#### イ) 応急仮設住宅から恒久住宅である災害公営住宅への移転を促進させる

相馬のような介護対応スペースや共助スペースを設け、シルバーハウジング・プロジェクトのような LSA 専用住戸を災害公営住宅整備事業のスキームで建設初期段階から導入することで、災害公営住宅の福祉機能が向上し、使用用途の幅が広がる。その結果、高齢被災者が安心して応急仮設住宅から災害公営住宅へ移転をより容易することができ、応急仮設住宅の集約化も進むことが考えられる。また、災害公営住宅において高齢者が孤立することなく安心した生活ができるといった被災者視点のメリットも

ある。

#### ロ) 行政の負担・リスクの軽減

災害公営住宅への入居期間が短く、すぐに空き家が発生してしまつたら、過剰な災害公営住宅のストックを抱えてしまい、事業費の支出のあり方として批判が生じることが懸念される。しかし、「災害公営住宅+SH<sub>P</sub>+相馬」では、福祉力を高め入居期間を極力伸ばすことができる。また、相馬市のような共助スペースがあれば、今後デイサービス等の福祉サービスを展開することも可能になり災害公営住宅へ入居する高齢者への対応力を向上させることだけではなく、近隣の高齢者への福祉サービスの提供が可能になる。

#### ハ) 災害法制度から一般法制度へのスムーズな移行

主に応急仮設住宅で行われている支援として石巻市では、自立生活専門員（専門家）と自立生活支援員（行政職員）による見守り・安否確認等の支援があるが、災害公営住宅に入居した場合は、災害救助法の対象から外れ、ボランティアや NPO、社協等の支援の手が及びにくいことがある。しかし、提言②によれば、基幹事業である災害公営住宅整備事業の補助事業として効果促進事業を、相馬市のような管理人の件費、LSA の件費として活用することで、福祉的なハード整備した区画を十分に活用するための人材を確保することができる。また、本来、介護保険事業で支出すべき LSA 件費について、介護保険事業計画の変更を行わずに、効果促進事業で「つなぎ」として支出できることで、速やかな財源の確保が可能になる。

### ②提言のデメリット

#### イ) 多様なニーズへの対応の困難性

提言①のとおり、建設初期段階から中長期的な視点から福祉に対応した災害公営住宅が求められる一方で、災害公営住宅へ入居する被災者は高齢者だけではないため、必ずしもすべての災害公営住宅で福祉機能を持たせた構造・設備が望まれているわけではない。厳密には、供給スピードを最重要視している住民もいるため通常の災害公営住宅として一早い供給が求められる場合がある。また、高齢者であってもすぐに応急仮設住宅から退去し、通常の災害公営住宅へ入居を望む人々も存在している。このため、被災後のどのタイミングで「災害公営住宅+SH<sub>P</sub>+相馬」のニーズを把握するかは重要なポイントとなる。これは、住民意向を踏まえた建設戸数の設定という災害公営住宅全般に共通する課題といえる。

#### ロ) LSA の位置づけ

介護保険の次期計画で LSA 事業を介護保険事業に追加するまでの間の「つなぎ」として効果促進事業の費用を LSA の件費に充てることが適当であると考えている。しかし、制度上は地域支援事業の任意事業であり、市町村が計画の期中変更を行い、追加的に LSA 件費を介護保険事業に組み込むこともできるため、効果促進事業で補てんする必要性が必ずしも明確にはできない。しかし、効果促進事業は基幹事業の加速化を補助するものであり、災害対応業務に追われる市町村に介護保険事業の期中変更という事務負担を課さないことにより上述した災害公営住宅整備事業における2点の課題を早急に解決し、当事業を加速化させ市町村及び住民の生活再建をハード面、ソフト面の両者から支援するためには、適用合理性があると考えられる。

## (4) 残された課題

### ①福祉機能強化の線引きの難しさ

災害公営住宅内に建設することが認められている機能・区画は限定的であり、柔軟な整備は広くは認められていない。そもそも、災害公営住宅は被災した住宅困窮者にいち早く、恒久的な住宅を引き渡すことが最優先であることを考えると妥当なものでもある。一方で、中長期の視点から災害公営住宅の利用のありかたを考えると、福祉機能を取り入れることで介護施設等への移転を限界までねばり、既存のコミュニティを維持することができるなどのメリットから、最初から福祉機能を持たせた区画の建設を認めることで市町村が地域の特性を考慮して選択することができる。

しかし、一律に認めてしまうことは必ずしも適切とはいえない点もある。住宅戸数があまりにも少ないところに介護対応スペースを入れてもそれに見合う居住者のニーズがない可能性もあるという懸念や、集合型では可能だが、戸建ての災害公営住宅ではどう考えるのかという課題は残っている。

### ②エリアによる空き家問題

災害公営住宅は立地するエリア等から人気・不人気が生じてしまっており、不人気の災害公営住宅に

については、現在入居している住民が退去し、空き家になることが想定される。こうした立地エリア等による不人気による人の流出については、シルバーハウジング・プロジェクト等による福祉機能だけでは解決が難しい。

### ③全国的な問題と被災地の問題の線引きの難しさ

福祉サービスを提供する福祉人材の件費を効果促進事業でカバーすることを想定しているが、そもそも人材をどのように確保するかまでは対象としていない。量的に見た場合、福祉人材の不足は、被災地に限らず全国的な課題となっている。このため、被災地に対してのみ、福祉人材のリクルートのための経費を特別に手当することは、被災地以外の地域とのバランスでは難しい。

また、人材の質的な面を見た場合も、阪神淡路大震災時の課題でもあったが、生活支援員は、いずれも高齢者・障害者施設での勤務経験がある職員が多かったものの、災害公営住宅入居者が重度の知的障害者・身体障害者・精神障害者と高齢者のみという未経験の状況下での仕事は困難を極めていた。当時は介護保険制度開始前だったため、個人に対してサービスを組むケアマネージャーが存在しなかったこともあり、当初想定されていた役割である「巡回による安否確認と福祉に関する相談」に収まらない多様な役割を果たしていた。そのため、東日本大震災においても幅広く対応可能な人材の育成も併せておこなう必要がある。しかし、効果促進事業にて人材育成・研修費補てんをした場合、それにより育成された人材が必ずしも被災地で働くわけではないことや、必ずしも福祉の業務に従事することが断定できないことから、事業費の趣旨に必ずしもそぐわないことが考えられる。

さらに、この提言に限られた問題ではないが、一般法制度と災害法制度とのバランスも考慮しなければならない。LSA 件費の補助については、次期介護保険事業計画がスタートする平成 30 年度からは一般法制度（介護保険法の地域支援事業）に移行することが必要であると考えている。現在は被災者支援総合交付金が創設され緊急創出の基金による事業<sup>156</sup>で、個別訪問や見回り支援をする人たちの件費をまかなっているが、集中復興期間がおわり、復興創生期間がはじまれば、これも一般的な法制度や事業費との関係性も考慮しなければならない。住民のリアルな生活再建を進めるために用意されているメニューの選択、そして組み合わせについては検討の余地が残されている。

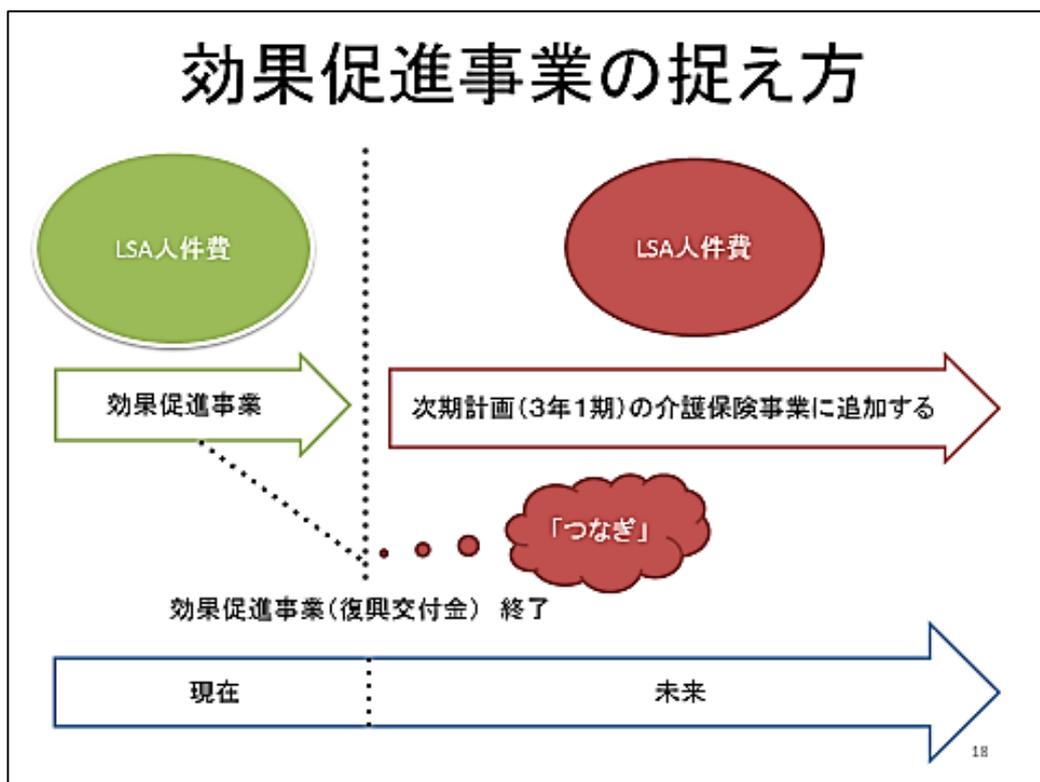


図 4-2-8 効果促進事業の捉え方  
出典：WSA2015 作成

<sup>156</sup> 雇用創出の基金による事業（ふるさと雇用再生特別基金事業・緊急雇用事業・重点分野雇用創造事業・起業支援型地域雇用創造事業・地域人づくり事業）

## (5) 提言のまとめ

東日本大震災における被災者の住宅再建の難しさが明らかになった。提言として、災害公営住宅ではありながらも高齢入居者が福祉施設へ移転するまで、限界まで対応可能にすることや、高齢入居者の住まいの受け皿を広げること、行政機関が無駄なストックを減らすことができる解決の方向性として、「福祉」と「住宅」の連携の先進事例である相馬市の災害公営住宅の取り組みや、一般的な住宅と福祉施設の中間的な位置づけであるシルバーハウジング・プロジェクトの導入をハード・ソフトの両側面から、合わせて提言した。また、その取り組みの財源確保についても提言した。

### 4-3 産業・雇用に関する提言

産業・雇用に関する提言は、大きく二つに分かれる。4-3-1の市街化調整区域に産業立地を認める都市計画と4-3-3の内陸部産業との雇用面での広域連携という提言は、今回の東日本大震災からの復興に向けての提言である。一方、4-3-2の地域の重要産業への早期の事業用地供給という提言は今回の震災を踏まえた、将来発生する超巨大災害に向けた提言である。

#### 4-3-1 市街化調整区域に産業立地を認める都市計画

##### (1) 提言の背景

###### ①震災後のまちづくりの方針の変化

震災後、まちづくりの方針が変わり、市街化調整区域であるところを産業振興したいが、都市計画法の立地基準に適合しないためできない。

###### ②市街化区域の縮小

全国的に人口減少や高齢化が進行する中、国はコンパクトシティと称して、集約型のまちづくりを誘導している。集約型のまちづくりの方針は、被災地であっても同じであり、行政コストがかかる市街化区域を拡大していくのではなく、縮小していきたいという思いが、県の根底にはある。特に被災地では、震災後、市街化区域にするべき地域が増えている。

防災団地は、事業の性質上、高台や従来の市街地から遠く離れた場所に、団地を設ける必要があるため、市街化調整区域が候補地となることが多い。後に述べる特例を使用することで被災市町村は、本来、開発制限が厳しい市街化調整区域であった土地に防集団地の移転先団地等を容易に造成することができるようになった。これら開発した地域を、市街化区域編入していくと、震災前と比べ、市街化区域の面積は増大してしまう。そこで宮城県は、被災し、災害危険区域に編入されるなどして、人が住めなくなった市街化区域を市街化調整区域へ編入する逆線引きを行うなど、市街化区域の縮小を図る方針である。そのため、既に特区法を活用して開発した場所以外は、市街化区域編入に抑制的である。

##### (2) 提言の内容

市街化調整区域かつ災害危険区域のような場所でも、産業振興のためならば市街化区域への編入を検討すべきである。線引きについては、国のコンパクトシティ政策が根底にあり、市街化区域の面積を全体的に抑制していこうとの基調があるが、産業振興のため、県が市町村の意見を聞いたうえで、市街化区域編入を新たに行うべき場所もあると考える。既に特区法における制度や都市計画の見直しが行われているところではあるが、実現にむけて県が積極的な役割を果たすことが期待される。

##### (3) 提言のメリット・デメリット

###### ①提言のメリット

線引きを見直して、市街化調整区域を市街化区域に編入し、用途地域を産業系に指定することで、その区域では今までできなかった産業振興をはかることができる。

具体的な地域を挙げて説明する。名取市北釜地区は、仙台空港の東側に位置する場所であり、震災前

から市街化調整区域である。名取市土地利用構想によると名取市は、そこを臨空観光拠点として一体的に整備し、企業を誘致しようとしている。また、2016年に民営化を控えている仙台空港の近くでもあり、産業立地のポテンシャルも高いと考えられる。現在の線引きは、名取市側の仙台空港の周りでは、市街化区域はないが、隣接する自治体の岩沼市の市街化区域が北釜地区の近くまで引かれている。名取市と岩沼市は、仙塩広域都市計画区域という一つの都市計画区域であるため、隣接する岩沼市と一体的な市街化区域へ編入することが十分に可能であると考えられる。既に宮城県は、仙塩広域都市計画区域の見直しに着手しており、都市計画の基礎調査を昨年から行っている。これを機に、線引きの見直しで、市街化区域に編入し、国際交流や名取の地域の特産を販売する店舗等が入る臨空型の商業地域にすることが望ましいと考える。



図 4-3-1 仙台空港周辺と北釜地区  
出典：Google マップをもとに WSA2015 一部改変

## ②提言のデメリット

### イ) 線引きの見直しに時間がかかる

線引きを見直して、市街化調整区域を市街化区域へ編入するには、県の都市計画決定手続きを経なくてはならない。震災による見直しであっても通常の都市計画法の法スキームで都市計画決定を行うため、都市計画決定には数年の期間を要する（手続きについては、3-3-2の(1)②を参照）。

### ロ) 都市計画決定権が市町村にない

県が都市計画を決定する場合は、関係市町村の意見を聴くことになっているが、あくまでも都市計画決定権者は県である。市町村が市街化区域編入を望んでも、県が市街化区域編入を認めない場合があり得る。

## (4) 残された課題

### ①「点」として、市街化調整区域を開発したい場合

i 以上で述べた市街化調整区域を市街化区域の編入することは、市街化調整区域を面として開発したい場合に有効であるが、市街化調整区域のある土地に建物を建てたいという場合には適用が難しい。

ii 我々行ったヒアリングの中で、整備計画を策定して一体的に開発することは考えていないが、元地の旧宅地に建物を建てて活用したいと考えている。しかし、その建物は都市計画法の市街化調整区域の開発基準である立地基準に適合していないような場合があると伺った。一体的に開発を行わない場合、復興特区法の復興整備計画策定による開発制限緩和や県による市街化区域編入を行うことは難しい。そのため、従来通り都市計画法の立地基準が適用され、開発制限が厳しい。防集の移転元地の活用は、被災地全体で大きな問題となっている現状を踏まえるに、被災地の市街化調整区域かつ移転元地において

は、何かしらの形で開発しやすくするべきではないかと考える。

## ②農業振興地域の整備に関する法律によるゾーニングの重複について<sup>157</sup>

i 市街化調整区域を市街化区域へ編入しようとしたときにもう一つ問題となってくるのは、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」いう。）との関係である。

ii 都市計画法が成立した1年後の1969年、農振法が成立、施行された。これにより、都市計画法による都市計画区域の指定および市街化区域と市街化調整区域の区分、農振法による農業振興地域<sup>158</sup>及び農用地区域<sup>159</sup>の指定（農振法第6条）が行われ、土地利用区分、いわゆる「ゾーニング」が行われることになった。高度経済成長がもたらした都市の無秩序な拡大は、計画的な都市化を図りたい都市計画サイドのみならず、優良農地が蚕食されていた農業サイドからも問題視されており、対策が求められていたのである。ただし、2つの法律は管轄する省が異なることもあって重複してされる地域もあるなど、一元的な統制が行われているわけではない。市街化区域と農業振興地域は重複できないが、用途地域指定されていない非線引き都市計画区域及び市街化調整区域、準都市計画区域と農業振興地域及び農用地区は重複指定が可能となっている。

iii 市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」とされていることから、農業振興地域として積極的に指定することとされている。よって、農業振興地域を外したうえで市街化調整区域を市街化区域へ編入し産業振興を行いたい都市部局側とあくまで市街化調整区域のまま、農業振興地域を維持し、優良農地を保護したい農林部局側の利害が対立するおそれがある。

iv このことからまちづくりを進めていくうえで、都市部局と農林部局の丁寧な協議をしていくことが求められている。しかし、震災前の優良農地であるからといって、今回の震災のように塩を被った農地まで保護する理由にはならないのではないかと考える。塩抜きを行い、客土してまで農地に再生するよりは、復興まちづくりの方針に沿って、農業振興地域を外し、復興まちづくりに資する産業振興を行う方が良いのではないかと考える。

## (5) 提言のまとめ

震災後、まちづくりの方針が変わり、市街化調整区域であるところを産業振興したいが、都市計画法の立地基準に適合しないためできないという問題に対処するべく提言を行った。市街化区域編入は、都市計画変更の手続が必要であることや集約型のまちづくりを目指す県の消極姿勢など課題も多いが、未曾有の震災によってまちづくりの方針が大幅に変わった自治体も多いため、敢えて提言を行った。

## 4-3-2 地域の重要産業への早期の事業用地供給

### (1) 提言の背景

東日本大震災で事業者の早期復旧がなされず、結果として東日本大震災で被害を受けた地場産業が衰退してしまった。その背景には販路の喪失があげられる。特に、東北の沿岸被災自治体の基幹産業である水産加工業は、特に販路の維持が重要である。震災で工場や事務所を失った企業は、長い期間、事業を休まざるを得なかった。そのため、その被災企業から商品を仕入れていた小売業者等は、別の地域の企業から類似の商品を仕入れ、被災企業が復旧し、再開しても、一旦、失った販路を取り戻すのは困難なことが多い。よって、休業期間をできるだけ短くすることが必要である。

### (2) 提言の内容

今後来るべき大規模災害時には、あらかじめ地域の重要産業を認識しておき、そのカギとなる業種に早期に事業用地の供給をおこなうべきである。重要な企業の所在地域のライフライン復旧や事業用地供給を急ぐことにより関連産業が早期に立ち上がり、休業期間を最低限に抑えることで販路を維持するこ

<sup>157</sup> 小池恒男・新山陽子・秋津元輝(2011)『キーワードで読みとく現代農業と食料・環境』昭和堂 pp.118-119.

<sup>158</sup> 今後相当期間（概ね10年以上）にわたり、総合的に農業振興を図るべき地域

<sup>159</sup> 今後相当期間（概ね10年以上）にわたり、農業上の利用を確保すべき土地の区域

とができるようにする狙いがある。

### (3) 提言のメリット・デメリット

#### ①提言のメリット

地域の重要産業の早期復旧は、事業者にとってのメリットである販路の維持だけでなく、地元住民・自治体にとってのメリットである地元雇用の維持、地域経済の継続、自治体の収入確保などにつながる。

東日本大震災でこれに成功したのは、女川町の水産加工業である。女川町では、震災後すぐに、基幹産業の早期復旧を目指し、加工団地のゾーニングを速やかに行い、用地の早期の位置取りを行った。また、他の自治体ではL1津波対応のかさ上げをしている所が多いが、女川町の水産加工団地の用地はL1津波対応になっておらず、津波で地盤沈下した分の盛り土を行う沈下戻し程度のかさ上げしか行っていない。かさ上げ高を抑えたのも、早期復旧につながった。その結果、事業者は販路を失わずに済んだ。

下図は宮城県主要4港の水揚げ金額をグラフで表したものである。気仙沼・石巻・女川は、東日本大震災で被害を受け、事業所や工場を流されたため2011年時に大幅に金額は落ち込んでいる。女川町でも約81億円あった水揚げ金額が、約16億円でまで下落している。2014年現在、震災から時を経て、徐々に回復しつつあるが、販路の喪失もあり、気仙沼・石巻では震災前の水準を回復しきれていない。一方女川町では、2014年には約87億円で回復し、震災前の水準を回復するどころか売上を増やしている。

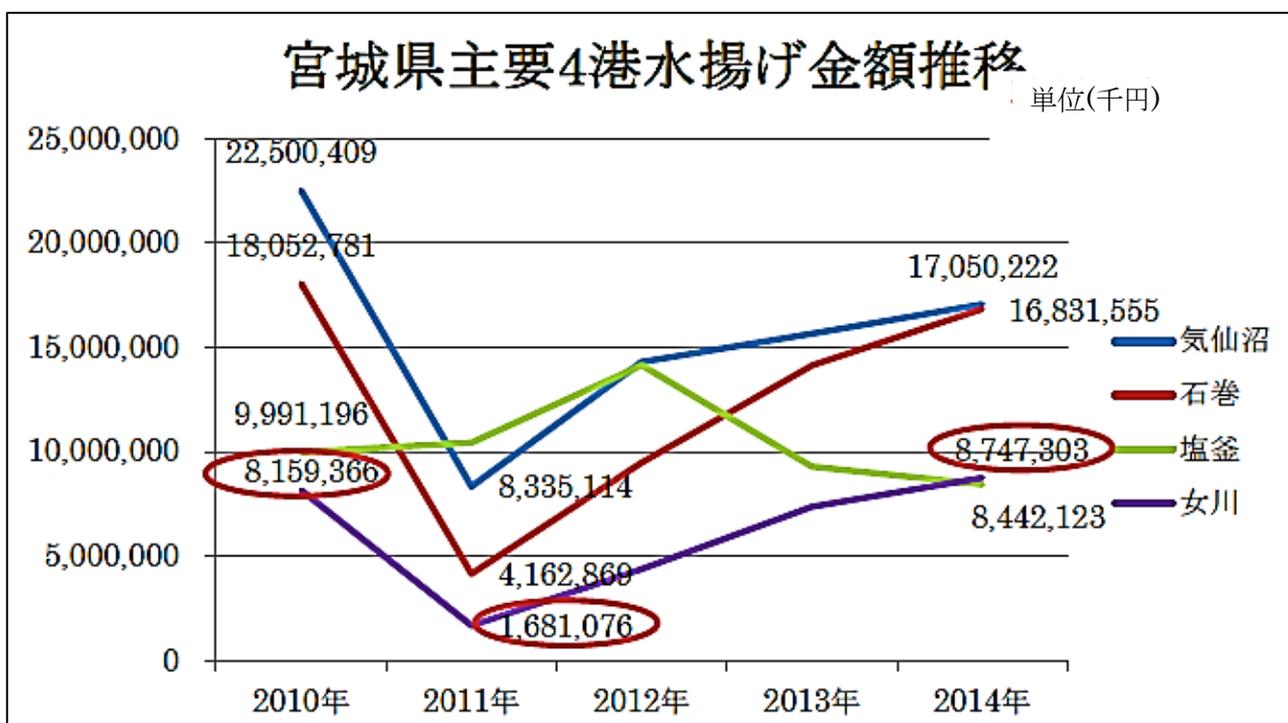


図 4-3-2 宮城県主要4港水揚げ金額推移

出典：宮城県「県内産地魚市場水揚概要」より WSA2015 作成

#### ②提言のデメリット

結果的に産業復旧に優先順位をつけることになる。東日本大震災における女川町のように、単一の産業や地域が突出している場合には市町村で優先順位に合意を得やすいが、多くの自治体ではそうではない。産業復旧の段階において、どの業種も早期復旧を望むことを考えると、優先順位の合意が難航することが予想される。

### (4) 残された課題

#### ①優先順位の決定

人の命の観点での早期復旧は平等であるべきで、早期に被災者に物資などが行き渡ることが重視され

るが、経済の視点も含めて検討すると多くの場合優先順位づけが求められる<sup>160</sup>。よって、その内容を含めた、地域継続計画DCP（District Continuity Plan）等の策定など、地域の経済活動を早期に復旧させるためには、どのような方針で何から守っていくのかの議論が必要である。

## ②企業の事業継続計画 BCP（Business Continuity Plan）策定

自治体が行うライフラインの早期復旧や事業用地の早期供給だけでは、産業の早期復旧はなしえない。事業者側としては独自に、突発的な経営環境の変化など不測の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、または中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針、体制、手順等を明確にしておくBCPの策定を行っておくべきである。BCPに基づき実施される対策の主要項目としては、指揮命令系統の明確化、本社等の重要拠点の機能確保、情報システムのバックアップ、対外的な情報発信・情報共有、迅速な安否確認、即応する要員の確保、製品・サービスの目標復旧時間内での供給再開などが例示できる<sup>161</sup>。

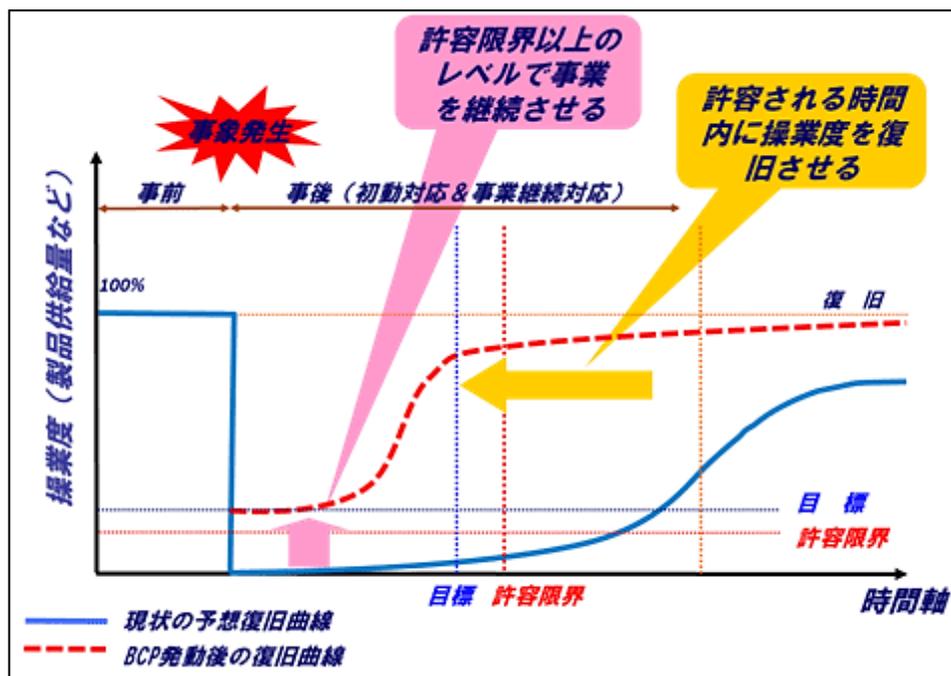


図 4-3-3 BCP の概念図  
出典：内閣府「事業ガイドライン第三版」

## (5) 提言のまとめ

東日本大震災で基幹産業である水産加工業者へ早期に事業用地供給を行った女川町の教訓を活かし、来るべき超巨大災害においても、地域の重要産業への早期の事業用地供給を提言した。この提言で一番問題となるのは、地域の産業の復興にどう優先順位をつけるかである。特に南海トラフ巨大地震で被災が予想される自治体は、広範囲かつ産業の種類も多様である。産業をどのような方針で、どう順番をつけて守っていくかの議論が必要不可欠である。

<sup>160</sup> 指田朝久・西川智・丸谷浩明（2013）「DCP 概念を整理し新たな市町村地域継続計画 MCP の提案」『地域安全学会梗概集 No33』

<sup>161</sup> 丸谷浩明（2008）「事業継続計画（BCP）と普及方策について」『第 1 回防災計画研究発表会研究論文』

### 4-3-3 内陸部産業との雇用面での広域連携

#### (1) 提言の背景

震災から既に4年が経過し、沿岸部の自治体の人口が内陸部の自治体へ移動している現状がある。また産業・雇用面からいっても産業立地に苦しむ沿岸自治体に対して、内陸部は東北自動車道沿いに自動車・半導体関連の産業集積が行われている。

#### (2) 提言の内容

内陸の産業と連携した広域的な産業立地政策が必要である。具体的には、内陸部の産業集積（宮城県大衡村・岩手県北上市等）を活かして、沿岸部被災自治体から離れた住民の被災三県外への流出を防ぐべきである。

また今現在、内陸部に避難して仮設住宅（見なし仮設住宅の人も含む）に入っている人に対して、内陸部へ災害公営住宅を建設することで住居を確保し、内陸部の産業集積を生かして、そこで働いてもらうことも考えるべきである。



図 4-3-4 内陸部への住宅建設と産業政策との連携  
出典：WSA2015 作成

#### (3) 提言のメリット・デメリット

##### ① 提言のメリット

県にとって、県外への人口流出はさけないのは勿論のこと、沿岸被災自体にとっても、県外など遠くへ転出してしまい、繋がりがなくなってしまうことは避けたい。それよりも、近隣地への転出であれば、県全体としては人口減少をくい止められることは勿論、沿岸被災自治体にとっても平日は、内陸で生活し、休日は近距離であることをいかし、沿岸部に帰ってきてもらえるという意味からも好ましいと考える。

## ②提言のデメリット

沿岸市町村にとって、沿岸部に住み、そこで仕事をしてもらうことがファーストベストである。本提言は沿岸市町村にとっては、セカンドベストであり、休日などを利用して沿岸部に帰って来てもらえるという利点はあるが、人口流出は避けられないことになる。また、現在は例えば、自分は内陸部に住み、沿岸部自治体に住む親の顔を見に休日へ帰る者もいるであろうが、親が高齢となって亡くなり、沿岸部自治体と繋がりがなくなってしまうときに、それ以降も祭りや地域行事の際に帰って来てもらえるかは疑問が残る。

## (4) 残された課題

本提言の主要なアクターとして、県・内陸市町村・沿岸市町村・住民を検討したが、企業がどう動くかを検討しきれていない。東日本大震災では、当初からトヨタ自動車が東北復興を旗印に新工場建設を行っている。また宮城県も平成 24 年 5 月に「みやぎ自動車産業振興プラン」を策定し、自動車工場だけでなく、自動車部品関連工場の誘致を知事がトップセールスで行っている。

しかし、東北復興という旗印を掲げてはいるものの、トヨタの企業戦略としては、自分たちの本拠地の愛知が南海トラフ巨大地震で被災してしまったらどうするかという問題があり、同時被災しない、違うプレートの地域に生産拠点を確保しておきたいという思惑があったのだと考える。20 年以内に 70% 以上の確立で起こると言われている、南海トラフ巨大地震に備え、同時被災しない東北に生産拠点をおくのは理にかなっている。そういった次起こる震災のバックアップ的な観点から、企業にメリットを示して、企業誘致を進める必要がある。

## (5) 提言のまとめ

ここでは、沿岸自治体と内陸部産業の雇用面での連携を提言した。本提言は、被災三県への転出は防ぐことはできるが、適用に当たっては、あくまで沿岸自治体にとってはセカンドベストであり、沿岸自治体からの人口流出は避けられないことに留意するべきである。

## 4-4 4章のまとめ

第 4 章では、これまで考察してきた諸課題に対して、土地利用に関する提言、災害公営住宅に関する提言、産業・雇用に関する提言の三点に分け、その提言の背景、メリット・デメリットを踏まえたうえで政策提言を行った。また、政策提言する上で時間の都合上検討しきれなかった課題や留意点を「残された課題」として記述した。

## おわりに

本ワークショップは2011年、2012年、2013年のWSAの研究を引き継ぎ、「復興まちづくり」に焦点をあてて実証研究を行った。それぞれのテーマで現状の施策の有効性を、災害発生からもうすぐ5年が経過するこの時点であるからこそ冷静に検討した。復興まちづくりにおける課題を、土地・住まい・産業の大きく3つの視点から分類し、得た教訓を今回の震災にだけでなく、将来の南海トラフなどの大規模災害の際にも適用できる部分がないかということ意識した。

「土地」では、はじめに、住民の立地選択において女川町で使われたモデルを好事例として取り上げ、今後の大規模災害等においてどう適用していくかということを検討した。つぎに、災害危険区域のあり方を見直し、今後の土地利用について検討した。

「住まい」では、はじめに、被災者一人一人の生活再建を支援することを目的に、災害公営住宅の建設における被災市町村の限界を、県による「広域調整」で補完・調整することを検討した。つぎに、災害公営住宅の「空き住戸」の発生を未然に防止することを目的に、「仮設公営住宅制度」の導入を検討した。最後に、高齢化に対応した災害公営住宅の利用増進を目的に、「相馬型シルバーハウジング・プロジェクト」を導入することを検討した。

「産業」では、従来からの沿岸自治体における産業復興の視点だけではなく、都市計画・内陸部の産業との連携に視点を向け、県単位の広域的な産業・雇用策を検討した。

今回検討した内容が復興に少しでも寄与することができれば幸いである。なお、検討した東日本大震災からの復興に関する論点及び、今回の震災対応で新たに導入された諸制度の効果およびその評価については、今後も検証を行っていく必要があると考える。



図 東日本大震災からの復興への提言  
出典：WSA2015 作成

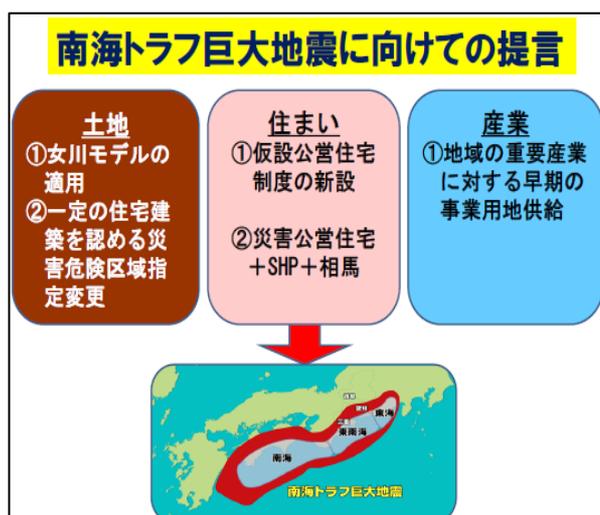


図 南海トラフ巨大地震に向けての提言  
出典：WSA2015 作成

## 謝辞

本報告書は、東日本大震災発直後から災害対策に関わっていらっしゃる数多くの方々からのご協力、ご示唆を頂いた。

復興庁宮城県復興局総括班の後藤史一参次官には、ヒアリングでお世話になっただけでなく、東北大学公共政策大学院での最終報告会にてコメンテーターとしても講評をいただき、「復興とはなにか」を考える上で貴重なご助言をいただいた。

そしてヒアリング調査実施にあたっては、復興庁宮城県復興局、国土交通省東北地方整備局、UR都市機構、農林水産省東北農政局、ISHINOMAKI2.0、宮城県、名取市、東松島市、石巻市、女川町、登米市、陸前高田市、遠野市、遠野市社会福祉協議会、相馬市から、非常に多忙にも関わらずヒアリング調査にご協力いただいた。

なお、国土交通省東北地方整備局には、職業実習生として受け入れていただき、現在実施している災害復興事業についてご教授いただいた。

島田明夫教授はじめ、丸谷浩明教授、小森繁教授、白川泰之教授の被災地の復興を心より願う情熱と、法政策上の問題として冷静に検討する姿勢をご教示いただいた。ご多忙の中、ワークショップの時間だけでなく現地調査やサブゼミにおいても多くのご指導・ご鞭撻をいただいたことに、心より感謝申し上げます。

本報告書は、以上の方々からのご協力なしには完成し得なかった。この場を借りて、調査等にご協力頂いたすべての方に厚く御礼申し上げるとともに、我々の研究が東日本大震災からの復興および今後の災害復興に資することを心より望む。

## 【ヒアリング調査先】

本報告書を作成するにあたり、下記の方々のご協力を頂きヒアリング調査を実施した。  
調査先の役職名はすべてヒアリング調査当時のものである。

### 1.行政機関

調査実施日	調査先
平成 27 年 (2015) 年 5 月 12 日 (火)	名取市役所 震災復興部 次長 兼復興まちづくり課 課長 相沢 幸也氏 震災復興部 企画員 兼復興まちづくり課総務班 班長 沼田 昌之氏 震災復興部復興まちづくり課総務班 主査 草野 学氏 震災復興部復興区画整理課 課長 山田 隆氏 区画整理班 班長 加藤 公一氏
6 月 9 日 (火)	国土交通省東北地方整備局 建政部 部長 安邊 英明氏 住宅調整官 檜橋 康英氏
6 月 23 日 (火)	東松島市役所 復興政策部復興政策課 課長 高橋 宗也氏  女川町役場 復興推進課 課長 我妻 賢一氏 参事 柳沼 利明氏
6 月 30 日 (火)	石巻市役所 復興政策部復興政策課 課長補佐 中村 恒雄氏
7 月 7 日 (火)	宮城県庁 土木部復興まちづくり推進室 室長 茂泉 博史氏 技術主幹 (班長) 佐藤 宏氏 土木部土木総務課企画調整班 技術補佐 兼企画員 (班長) 斉藤 和城氏 震災復興・企画部震災復興推進課復興推進第一班 課長補佐兼企画員 (班長) 石田 園美氏
10 月 6 日 (火)	復興庁宮城復興局 総括班 参事官 後藤 史一氏
10 月 19 日 (月)	陸前高田市役所 復興対策局 局長 兼事業推進室室長 熊谷 正文氏 民生部長寿社会課長 兼地域包括ケア支援センター所長 高橋 良明氏 都市整備局市街地整備課 主幹 兼課長補佐 伊賀 浩人氏 建設部建設課 住宅推進係長 菅野 優氏 企画部企画政策課 主事 齋藤 卓氏
10 月 20 日 (火)	遠野市役所 市長 本田 敏秋氏 総務部防災危機管理課 防災危機管理監 阿部 和彦氏  遠野市消防本部 消防長 小時田 光行氏
10 月 28 日 (水)	東松島市役所 復興政策部復興政策課 課長 高橋 宗也氏  石巻市役所 復興政策部復興政策課 課長補佐 中村 恒雄氏

11月11日(水)	名取市役所 震災復興部復興区画整理課区画整理班 班長 加藤 公一氏 震災復興部復興まちづくり課総務班 主査 草野 学氏 震災復興部復興まちづくり課復興用地班長 兼移転整備班長 小畑 信一氏
11月18日(水)	女川町役場 復興推進課 課長 我妻 賢一氏 参事 柳沼 利明氏 生活支援課住宅係 技術主幹 三浦 浩氏
11月25日(水)	宮城県庁 土木部復興まちづくり推進室 室長 茂泉 博史氏 技術主幹(班長)佐藤 宏氏 土木部復興住宅整備室復興住宅整備課第1班 技術主幹(班長)小野里 啓氏 土木部都市計画課企画調査班 技術主査 安藤 哲志氏
11月27日(金)	農林水産省東北農政局 農林振興部農村計画課農業振興地域係 係長 小玉 譲氏
12月2日(水)	相馬市役所 保健福祉部健康福祉課 課長 原 志朗氏 建設部建築課住宅管理係 係長 中塚 記章氏
12月11日(金)	復興庁宮城復興局 総括班 参事官 後藤 史一氏
12月18日(金)	登米市役所 ※電話回答 建設部住宅都市整備課住宅管理係 主事 村田 智恵氏

## 2.その他

6月30日	一般社団法人 ISHINOMAKI 2.0 代表理事 松村 豪太氏
8月31日~9月11日(土日除く)	国土交通省東北地方整備局においてインターンシップを行う
10月13日	独立行政法人 都市再生機構 宮城・福島震災復興支援本部 市街地整備部 部長 吉田 正喜氏 市街地整備チーム 主幹 戸村 武志氏
10月20日	社会福祉法人 遠野市社会福祉協議会 希望の郷「絆」サポートセンター 生活支援相談員 谷地 信弥氏

## 【参考書籍】

- 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社 (1995)
- 伊藤滋他編『東日本大震災復興への提言』東京大学出版会 (2011)
- 生田長人『防災の法と仕組み』東信堂 (2010)
- 生田長人『防災法』信山社 (2013)
- 生田長人『都市法入門講義』信山社 (2010)
- 稲葉馨ほか編『今を生きる—東日本大震災から明日へ!復興と再生への提言 (3) 法と経済』東北大学出版会 (2013)
- 遠藤勝裕『被災地経済復興への視点～阪神大震災に学ぶ～』ときわ総合サービス (2013)
- 大西隆他編『東日本大震災 復興まちづくり最前線』学芸出版社 (2013)
- 大橋洋一『行政法 I 現代行政過程論[第二版]』有斐閣 (2013)
- 岡田知弘『震災からの地域再生』新日本出版社 (2012)
- 岡田広行『被災弱者』岩波新書 (2015)
- 小池恒男他『キーワードで読みとく現代農業と食料・環境』昭和堂 (2011)
- 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構編『「国難」となる巨大災害に備える～東日本大震災から得た教訓と知見～』ぎょうせい (2015)
- 佐藤滋他編『東日本大震災からの復興まちづくり』大月書店 (2011)
- 塩崎賢明他編『大震災 20 年と復興災害』クリエイツかもがわ (2015)
- 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書 (2014)
- 相馬市災害対策本部『東日本大震災相馬市の記録第 5 回中間報告』(2015)
- 津久井進『大災害と法』岩波新書 (2012)
- 都市計画法制研究会編『よくわかる都市計画法』ぎょうせい (2015)
- 永松伸吾『減災政策論入門』弘文堂 (2008)
- 日本住宅会議編『東日本大震災 住まいと生活の復興 住宅白書 2011-2013』ドメス出版 (2013)
- 日本政策投資銀行東北支店『東北ハンドブック (平成 27 年度版)』(2015)
- 平山洋介他『住まいを再生する 東北復興の政策・制度論』岩波書店 (2013)
- 丸谷浩明『事業継続計画の意義と経済効果—平常時に評価される実践マネジメントへ—』ぎょうせい (2008)
- 山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社 (2013)

## 【参考論文・雑誌等】

- 今川悟「高騰する災害公営住宅」『気仙沼復興レポート vol.6』(2014)
- 今川悟「仮設住宅の記録とこれから」『気仙沼復興レポート vol.7』(2014)
- 今川悟「危険区域と災害リスク」『気仙沼復興レポート vol.8』(2014)
- 今川悟「復興事業の地元負担と自立」『気仙沼復興レポート vol.17』(2015)
- 今川悟「土地区画整理とかさ上げ」『気仙沼復興レポート vol.19』(2015)

- 今川悟「試行錯誤の防災集団移転」『気仙沼復興レポート vol.22』(2015)
- 岩田司「東日本大震災後の住宅復興の取組とその課題」『建築研究所 BRI-H24 講演会テキスト』(2012)
- 姥浦道生「被災3年後の復興における土地利用計画的課題ー超低密市街地の汎発ー」『土地総合研究 2014年夏号』(2014)
- 尾寄昇「復興事業の問題点」『WaQuAC-NET 2013.3』(2013)
- 楠元美苗「環境に配慮した新たな草地管理の取組み～住宅団地におけるヤギを用いた除草とその効果に関する調査～」『Seasonal research report of UR vol.160』(2015)
- 公益社団法人都市住宅学会 東日本大震災復興住政策特別研究委員会「東日本大震災復興住政策に関わる第1次提言」『都市住宅学 85号』(2014)
- 高齢者住宅法人「被災地の災害公営住宅における福祉・交流拠点の整備を通じた地域包括ケアへの支援に係る事業報告書(平成27年3月)」(2015)
- 高齢者住宅法人「災害公営住宅への移行期支援ガイドブック～活用可能な助成・補助事業、事例(平成27年3月)」(2015)
- 近藤雅人「税制改正を踏まえた買換特例の適用と判断ポイント 震災特例法における買換特例」『税理 Vol.54 No.14』(2011)
- 櫻井常矢他「震災復興をめぐるコミュニティ形成とその課題」『地域政策研究 第15巻第3号』(2013)
- 佐々木昌二「将来の巨大災害に備えた防災都市計画・事業の制度展開について」『Urban Study vol.59』(2014)
- 佐々木昌二「東日本大震災以降に成立した復興関係法等からみた復興まちづくりの再検証」『Urban Study vol.58』(2014)
- 多田忠義「東日本大震災の住宅再建に関する地域差」『農林金融 68巻3号』(2015)
- 谷川淳司「震災乗り越え、水産加工品の販路回復を目指すーデータベースを整備し、流通業者らに情報提供ー」『月刊地域づくり第306号』(2013)
- 中川雅之他「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」『一橋大学機関リポジトリ HERMES-IR Technical Report』(2014)
- 西川淑子「LSAの現状と課題」『龍谷大学社会学部紀要 32巻』(2008)
- 檜谷美恵子「災害復興公営住宅における取り組み」『復興10年総括検証・提言報告第3編分野別検証 健康福祉分野』(2006)
- 平野隆之他「東日本大震災における被災者支援の課題と今後の展開ー自立支援を目指す地域支援の視点からー」『日本福祉大学社会福祉論集 130巻』(2014)
- ひょうご震災記念21世紀研究機構「生活復興のための15章～「東日本大震災生活復興プロジェクト」報告」(2014)
- ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部「自然災害後の土地利用規制における現状と課題ー安全と地域持続性からの考察ー」『研究調査報告書』(2015)

- ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部「災害時の生活復興に関する研究－生活復興のための 12 章－」『研究調査報告書』(2015)
- 福田健志「防災集団移転促進事業の現状と課題」『レファレンス』(2014)
- 復興フォロー委員会「阪神・淡路大震災復興フォローアップ 高齢者自立支援への提言 ～平成 18 年度の施策展開に向けて～ (平成 18 年 2 月)」(2006)
- 松原一郎「高齢者の見守り体制整備」『復興 10 年総括検証・提言報告第 3 編分野別検証 健康福祉分野』(2006)
- 丸谷浩明「事業継続計画 (BCP) と普及方策について」『第 1 回防災計画研究発表会研究論文』(2008)
- 山田信博「公営住宅の福祉的利活用に関する研究－地域福祉拠点の展開に向けて－」『大阪市立大学大学院生活科学研究科博士論文』(2014)
- 山戸隆也「シルバーハウジングにおける生活環境と医療福祉的ニーズ：事例調査を手がかりとして」『四條畷学園短期大学紀要 第 44 巻』(2011)
- 指田朝久他「DCP 概念を整理し新たな市町村地域継続計画 MCP の提案」『地域安全学会梗概集 33 巻』(2013)
- 吉田英一「東日本大震災被災地における復興まちづくりに係る土地を巡る状況について」『Urban Study vol.60』(2015)
- 米野史健「被災者に対する住宅供給の現状と課題」『建築研究所 BRI－H23 講演会テキスト』(2011)

### 【参考ウェブサイト】

※最終アクセス日：2016 年 1 月 29 日 (金)

- 復興庁「復興の現状 (平成 28 年 1 月 19 日)」(2016)  
[http://reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20160119\\_siryoul\\_hukkounogenjou.pdf](http://reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20160119_siryoul_hukkounogenjou.pdf)
- 復興庁「東日本大震災被災地域の産業復興想像戦略」(2014)  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-20/>
- 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2011)  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/shiryo.pdf>
- 復興庁「復興交付金 基幹事業」(2012)  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/120405gaiyou.pdf>
- 復興庁「漁業集落防災機能強化事業」(2013)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130129\\_maffbetten5.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130129_maffbetten5.pdf)
- 復興庁「集中復興期間の総括と 28 年度以降の復興事業のあり方 (ポイント)」(2015)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20150512\\_1\\_arikatapointo.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20150512_1_arikatapointo.pdf)
- 復興庁「平成 28 年度 税制改正の概要」(2015)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20151221\\_H28zeiseikaisei.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20151221_H28zeiseikaisei.pdf)
- 復興庁「防集移転元地の活用に関する事例集」(2015)

- [http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20150116\\_motochi\\_jireisyu.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20150116_motochi_jireisyu.pdf)
- 復興庁「防災集団移転促進事業の移転元地等を利活用する場合の支援施策パッケージ」(2015)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20151218\\_motochi-package.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20151218_motochi-package.pdf)
- 復興庁「被災者の健康・生活支援に関する総合施策～現場の課題への対応による施策の強化～」(2014)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140825\\_sougousesaku.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/20140825_sougousesaku.pdf)
- 国土交通省「土地区画整理事業」  
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/shuhou/kukakuseiri/kukakuseiri01.htm>
- 国土交通省「防災集団移転促進事業」  
[http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7\\_1.html](http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html)
- 国土交通省「防災集団移転促進事業により造成した住宅団地においてやむを得ず生じた空き区画の処分等について」(2014)  
<http://www.mlit.go.jp/common/001062832.pdf>
- 国土交通省「東日本大震災復興交付金基金交付要綱付属第Ⅲ編」(2014)  
<http://www.mlit.go.jp/common/001087796.pdf>
- 国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律について」(2011)  
<http://www.mlit.go.jp/common/000204848.pdf>
- 国土交通省「がけ地近接等危険住宅移転事業」  
<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/seido/23gake.html>
- 国土交通省「遠野市防災拠点の後方支援活動 資料-4」  
[http://www.cbr.mlit.go.jp/senryaku/kouikiNW/2-4\\_toono\\_kouhoushien.pdf](http://www.cbr.mlit.go.jp/senryaku/kouikiNW/2-4_toono_kouhoushien.pdf)
- 国土交通省都市局・住宅局「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイドランス)(平成24年6月)」(2012)  
<http://www.mlit.go.jp/common/000213268.pdf>
- 国土交通省都市局「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイドランス)(平成25年9月)」(2013)  
<http://www.mlit.go.jp/common/000193129.pdf>
- 国土交通省住宅局「災害公営住宅について(平成26年5月)」(2014)  
[http://www.judanren.or.jp/admin/pdf/h260513\\_mlit-data01.pdf](http://www.judanren.or.jp/admin/pdf/h260513_mlit-data01.pdf)
- 国土地理院「電子国土 Web システム」  
<http://maps.gsi.go.jp/#15/39.017150/141.629777>
- 国土地理院「津波による浸水範囲の面積(第5報)」  
<http://www.gsi.go.jp/common/000059939.pdf>
- 内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要(東日本大震災編)」(2013)  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakusyuseido.pdf>
- 内閣府「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」(2014)

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/ikenseiri.pdf>

- 内閣府「激甚災害制度について」  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/seido.pdf>
- 総務省「平成 22 年国勢調査人口基本集計及び小地域概数集計結果」  
<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/>
- 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」  
<http://www.stat.go.jp/data/idou/>
- 経済産業省「統計 鉱工業指数」  
<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/iip/>
- 農林水産省「市町村のすがた」  
<http://www.machimura.maff.go.jp/machi/map/map1.html>
- 会計検査院「東日本大震災等の被災者の居住の安定確保のための災害公営住宅の整備状況等について（平成 25 年 9 月）」（2013）  
[http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/250919\\_zenbun\\_1.pdf](http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/250919_zenbun_1.pdf)
- 会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果についての報告書（平成 27 年 3 月）」（2015）  
[http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/27/pdf/270302\\_zenbun\\_1.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/27/pdf/270302_zenbun_1.pdf)
- 会計検査院「東日本大震災の被災地における防災のための防災集団移転促進事業の実施について（国土交通大臣宛て）」（2013）  
[http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary25/pdf/fy25\\_3436\\_440.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary25/pdf/fy25_3436_440.pdf)
- 会計検査院「(7) 防災のための集団移転促進事業で整備する住宅団地の宅地について、移転者の意向の変化等を適時適切に把握するとともに、その状況に応じて事業規模を縮小するなどの措置を講ずるよう市町村に周知するよう意見を表示したもの」（2013）  
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h25/2013-h25-0603-0.htm>
- 宮城県「第 2 部 平成 25 年度 水産業の振興に関して講じた施策（平成 26 年 9 月）」（2014）  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/276839.pdf>
- 宮城県「統計データ/ 推計人口年報」  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/toukei/suikei-nen.html>
- 宮城県「県内産地魚市場水揚概要」  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/suishin/mizuage.html>
- 宮城県「災害危険区域について」  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kentaku/saigaikikenkuiki.html>
- 宮城県「宮城県震災復興計画」（2011）  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/36636.pdf>
- 宮城県「みやぎのプロフィール」  
<http://www.pref.miyagi.jp/site/profile/>

- 宮城県「復興の進捗状況（平成 27 年 1 月 11 日）」(2015)  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/340262.pdf>
- 宮城県「復興まちづくり事業の進捗状況（平成 27 年 9 月末現在）」(2015)  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukumachi/index-2.html>
- 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課「東日本大震災 復旧期の取組 記録誌」(2015)  
<http://www.pref.miyagi.jp/site/ei-earthquake/fukkyuuki-kiroku.html>
- 宮城県土木部「宮城県復興住宅計画（平成 26 年 10 月最終改訂）」(2014)  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/281801.pdf>
- 宮城県土木部「宮城県災害公営住宅整備指針<ガイドライン>」(2012)  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/337806.pdf>
- 宮城県土木部復興まちづくり推進室「宮城県復興まちづくりのあゆみ ～震災からの 4 年間で振り返りかえって～」(2015)  
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/fukumachi/ayumi.html>
- 宮城県復興まちづくり推進室「移転元地利活用状況（平成 27 年 3 月末時点）について」(2015)  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/302036.pdf>
- 宮城県保健福祉部「恒久住宅移行期における被災者生活支援活動の課題と取組例（平成 27 年 4 月改訂版）」  
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/307483.pdf>
- 岩手県「平成 27 年国勢調査による人口世帯数（県集計による速報）」  
<http://www.pref.iwate.jp/toukei/toukei/041696.html>
- 岩手県「災害公営住宅の整備に関する方針 平成 25 年 9 月 30 日最終改正」(2013)  
[http://www.pref.iwate.jp/dbps\\_data/material/files/000/000/009/717/seibihoushin250930.pdf](http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/material/files/000/000/009/717/seibihoushin250930.pdf)
- 岩手県「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査結果」(2015)  
[http://www.pref.iwate.jp/dbps\\_data/material/files/000/000/040/702/h27tyousakekka.pdf](http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/material/files/000/000/040/702/h27tyousakekka.pdf)
- 岩手県社会福祉協議会「東日本大震災復興支援生活支援相談員ニューズレター vol.3」(2015)  
<http://www.iwate-shakyo.or.jp/docs/2015101400015/files/VOL3.pdf>
- 東松島市「復興まちづくり計画」(2011)  
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/03fukkou/pdf/fukkokeikaku.pdf>
- 東松島市「東松島市 東日本大震災記録誌」(2014)  
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/saigai/bousai/20110311higashinihondaishinsai-kirokushi.html>
- 東松島市「復興まちづくり計画策定にかかる懇談会、委員会、説明会等」  
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/kakuka/fukkou/sakutei.html>
- 名取市「名取市震災復興計画」(2011)  
<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/11753/74372/file/fukkokeikaku-zenbun.pdf>
- 名取市「復興整備計画（第 9 回変更）（平成 27 年 12 月 11 日）」(2015)

[http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/32752/218843/file/151211fukkoseibikeikaku\\_dai9kaihennkou.pdf](http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/32752/218843/file/151211fukkoseibikeikaku_dai9kaihennkou.pdf)

- 名取市「名取市災害公営住宅整備計画（平成 25 年 2 月）」

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/19618/117219/file/saigaikoueiseibikeikaku.pdf>

- 名取市「平成 27 年度 名取市被災者生活再建推進プログラム」（2015）

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/32075/215905/file/H27%20suishinprogram.pdf>

- 名取市震災復興部復興まちづくり課「閑上地区復興まちづくり 全体説明会資料（平成 25 年 12 月 5 日）」（2013）

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/23552/138693/file/01%20zentai.pdf>

- 名取市震災復興部復興まちづくり課「閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業 説明会資料（平成 25 年 12 月 11 日）」（2013）

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/23553/138697/file/02%20kukaku.pdf>

- 名取市震災復興部復興まちづくり課「閑上地区防災集団移転促進事業 説明会資料（平成 25 年 12 月 18 日）」（2013）

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/23554/138701/file/03%20bousyu.pdf>

- 名取市復興まちづくり課「名取市被災者住宅再建状況調査及び災害公営住宅最終入居意向調査 報告書（平成 26 年 4 月 30 日）」

<http://www.city.natori.miyagi.jp/content/download/25780/150369/file/zeniki.ikoutyousa0425.pdf>

- 石巻市「統計書第 3 章 人口」

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10102000/0040/3914/20130301161659.html>

- 石巻市「石巻市震災復興基本計画」（2011）

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7742/7742.html>

- 石巻市「東日本大震災からの復興 最大の被災都市からの世界の復興モデル石巻を目指してー（平成 28 年 1 月）」（2016）

[http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99.hukkoujyoukyou\\_2.pdf](http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99.hukkoujyoukyou_2.pdf)

- 石巻市「石巻の都市基盤復興に対する市民アンケート結果（平成 23 年 5 月）」（2011）

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10184000/7347/enqete0603.pdf>

- 石巻市「石巻新市街地 防災集団移転促進事業 概要説明図」

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/7579/shiryou02-1.pdf>

- 石巻市「漁業集落防災機能強化事業」

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/content/306gyosyu.pdf>

- 石巻市「石巻市災害危険区域内における市有地貸付け等募集要項（平成 27 年 4 月）」（2015）

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10195700/motochi/youkouu.pdf>

- 女川町「女川町復興計画」（2011）

<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/keikaku.html>

- 女川町「女川町まちづくりデザインのあらまし 第2版－誇りと愛着の持てる暮らしやすいまちの実現に向けて－（平成26年11月）」（2014）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/20141114\\_machi\\_design.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/20141114_machi_design.pdf)
- 女川町「第4回 女川町復興まちづくり説明会資料（平成25年1月）」（2013）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25\\_01\\_setumeikai4.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25_01_setumeikai4.pdf)
- 女川町「第7回 女川町復興まちづくり説明会資料（平成25年8月）」（2013）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25\\_08\\_setumeikai7.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25_08_setumeikai7.pdf)
- 女川町「第8回 女川町復興まちづくり説明会資料（平成25年9月～10月実施）」（2013）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25\\_09\\_setumeikai8.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/h25_09_setumeikai8.pdf)
- 女川町「復興整備計画（第11回変更）（平成26年2月21日公表）」（2014）  
[http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/toshi/20151111\\_hukkou\\_seibikeikaku21.pdf](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/hukkou/pdf/toshi/20151111_hukkou_seibikeikaku21.pdf)
- 登米市「災害公営住宅の意向調査について（市外被災者向け）」  
<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/kentiku/saigaikouejutakuikoutyousa.html>
- 登米市「今後の住まいに関する意向調査について」（2013）  
<http://www.city.tome.miyagi.jp/oshirase/kentiku/documents/sumaianketo.pdf>
- 陸前高田市「震災復興計画」（2011）  
<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkou-keikaku/fukkou-keikaku.html>
- 陸前高田市「地震・津波の概要、被害状況」  
<http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/shinsai/oshirase/hazard1.pdf>
- 陸前高田市「復興整備計画（第18回変更）（平成27年7月31日公表）」（2015）  
[http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkouseibi\\_totiriyouseibikeikaku/tui-ka9-19/youshiki9.pdf](http://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/kategorie/fukkou/fukkouseibi_totiriyouseibikeikaku/tui-ka9-19/youshiki9.pdf)
- 遠野市「3.11 東日本大震災 遠野市の沿岸被災地後方支援～縁が結ぶ復興への絆」  
（参考）[http://ictsum.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/2012/07/tono\\_kohoshien.pdf](http://ictsum.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/2012/07/tono_kohoshien.pdf)
- 遠野市「遠野市環境整備部インフラ管理白書」（2015）  
<http://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/34,31266.c.html/31266/20150403-082225.pdf>
- 遠野市「遠野市長記者懇談会（平成23年5月26日）」（2011）  
[http://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/1,18709.c.html/18709/TonoCity\\_110526-Press02211.pdf](http://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/1,18709.c.html/18709/TonoCity_110526-Press02211.pdf)
- 盛岡市「平成27年度 もりおか暮らしのアンケート」（2015）  
[http://www.city.morioka.iwate.jp/dbps\\_data/material/files/000/000/030/825/27.pdf](http://www.city.morioka.iwate.jp/dbps_data/material/files/000/000/030/825/27.pdf)
- 山田町「復興まちづくりかわら版 第3号（平成24年8月1日）」（2012）  
[http://www.town.yamada.iwate.jp/20\\_fukkou/pdf/kawaraban/3-1.pdf](http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/kawaraban/3-1.pdf)
- 山田町「復興まちづくりかわら版 第4号（平成24年9月1日）」（2012）  
[http://www.town.yamada.iwate.jp/20\\_fukkou/pdf/kawaraban/4-2.pdf](http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/pdf/kawaraban/4-2.pdf)
- 北上市「北上市 東日本大震災復興支援計画」（2013）  
<http://www.city.kitakami.iwate.jp/docs/2014060201305/files/1369298319265.pdf>

- 北上市「ニーズを捉えた避難者支援の取り組み～内陸避難者の安心した避難生活に向けて～」  
<http://www.city.kitakami.iwate.jp/docs/2014060202067/files/1396056931431.pdf>
- 花巻市「花巻市内居住避難者支援の取り組みについて」(2014)  
[https://www.city.hanamaki.iwate.jp/shisei/401/414/p005208\\_d/fil/kisyakaiken2014\\_05-2.pdf](https://www.city.hanamaki.iwate.jp/shisei/401/414/p005208_d/fil/kisyakaiken2014_05-2.pdf)
- 花巻市「花巻市内居住避難者アンケート調査 結果報告書（平成 27 年 3 月）」(2015)  
[https://www.city.hanamaki.iwate.jp/shimin/hisaichi/2041/p005101\\_d/fil/HP.pdf](https://www.city.hanamaki.iwate.jp/shimin/hisaichi/2041/p005101_d/fil/HP.pdf)
- 山元町「つばめの杜地区公募状況【宅地分譲・借地】（平成 27 年 11 月 30 日時点）」(2015)  
<http://www.town.yamamoto.miyagi.jp.cache.yimg.jp/uploaded/attachment/3982.pdf>
- いわき市「いわき市防災集団移転跡地活用事業計画 公募要領」(2015)  
[https://www.city.iwaki.fukushima.jp/dbps\\_data/material/localhost/10\\_toshi/20151210atotiko\\_uboyouryou.pdf](https://www.city.iwaki.fukushima.jp/dbps_data/material/localhost/10_toshi/20151210atotiko_uboyouryou.pdf)
- 福岡市下水道局「東日本大震災復興支援 道路下水道局の取り組み」  
<http://www.city.fukuoka.lg.jp/doro-gesuido/somu/hp/report.html>
- UR 都市機構「まちにやさしいヤギ除草」  
<http://www.ur-net.go.jp/shakai-kankyou/kankyo-tech/jirei/yagi.html>
- 土木学会 東日本大震災特別委員会（復興創意形成特定テーマ委員会）「復興まちづくり創意形成ガイドライン 復興創意形成特定テーマ委員会最終報告（平成 24 年 7 月）」(2012)  
[http://committees.jsce.or.jp/2011quake/system/files/%E5%89%B5%E6%84%8F%E5%BD%A2%E6%88%90%E3%82%AC%E3%82%A4%E3%83%89%E3%83%A9%E3%82%A4%E3%83%B3%E%BC%88%E6%9C%80%E7%B5%82%E5%A0%B1%E5%91%8A%EF%BC%89120808\\_0.pdf](http://committees.jsce.or.jp/2011quake/system/files/%E5%89%B5%E6%84%8F%E5%BD%A2%E6%88%90%E3%82%AC%E3%82%A4%E3%83%89%E3%83%A9%E3%82%A4%E3%83%B3%E%BC%88%E6%9C%80%E7%B5%82%E5%A0%B1%E5%91%8A%EF%BC%89120808_0.pdf)
- 土木学会 東日本大震災特別委員会（復興創意形成特定テーマ委員会）「復興まちづくり創意形成事業事例編（平成 25 年 10 月）」(2013)  
<http://jsce.or.jp/library/eq20110311/book/20131127/souikeisei201311final-light.pdf>
- 日本都市計画家協会「復興特区制度活用ガイド Ver.2.0 津波復興拠点整備事業等の活用イメージ及び復興特区関連制度に関する Q&A」(2012)  
<http://jsurp.net/fukkou/seidoguide120130ver2.pdf>
- 千葉県市街地整備推進協議会「土地区画整理事業とは」  
<http://www.chiba-sss.jp/kukakuseiri.html>
- 公益社団法人 全国市街地再開発協会 HP  
<http://www.uraja.or.jp/>
- HUFF POST SOCIETY「閑上地区の再建は誰のため？ 被災地復興をめぐる住民と名取市に大きな隔たり（2014 年 5 月 9 日）」(2014)  
[http://www.huffingtonpost.jp/2014/05/09/yuriage\\_n\\_5293854.html](http://www.huffingtonpost.jp/2014/05/09/yuriage_n_5293854.html)
- スマートジャパン「「ヤギ」はどれほど草を食べる？ 鉄道の経験を太陽光発電に生かす西武（2013 年 11 月 29 日）」(2013)  
<http://www.itmedia.co.jp/smartjapan/articles/1311/29/news031.html>

- 日本都市計画家協会「東日本大震災 現場から浮上した復興まちづくりの課題」(2013)  
[http://jsurp.net/jimukyoku/130426shinsai\\_kadai.pdf](http://jsurp.net/jimukyoku/130426shinsai_kadai.pdf)
- 県内の情報サイト なんでも宮城  
<http://www.nandemomiyagi.com/>
- DMAT 事務局 HP 「DMAT とは」  
<http://www.dmat.jp/DMAT.html>

# 参考資料集

## 目次

### **参考資料1** 被災自治体ヒアリング

1-1 宮城県 (1回目) . . . . .	1
1-2 宮城県 (2回目) . . . . .	5
1-3 名取市 (1回目) . . . . .	9
1-4 名取市 (2回目) . . . . .	13
1-5 石巻市 (1回目) . . . . .	18
1-6 石巻市 (2回目) . . . . .	23
1-7 女川町 (1回目) . . . . .	28
1-8 女川町 (2回目) . . . . .	33
1-9 陸前高田市 . . . . .	40
1-10 遠野市 . . . . .	47
1-11 相馬市 . . . . .	50

### **参考資料2** 関係機関ヒアリング

2-1 復興庁宮城復興局 . . . . .	54
2-2 国土交通省東北地方整備局 . . . . .	58

### **参考資料3** 参照法令 . . . . .

62

1-1 宮城県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年7月7日（火）

担当者：

土木部復興まちづくり推進室 室長 茂泉 博史氏

技術主幹（班長）佐藤 宏氏

土木部土木総務課企画調整班 技術補佐 兼企画員（班長）齊藤 和城氏

震災復興・企画部震災復興推進課復興推進第一班

課長補佐兼企画員（班長）石田 園美氏

### 【1.意向調査・造成地の有効活用】

津波による被害を受けた市町村では、防災集団移転促進事業を行っていますが、同事業を希望していた被災者が、その後、より利便性の高い他地域に移り住んでしまい、希望を取り下げ、移転先造成地が余るといった問題があると聞いています。そういった造成地を市町村が有効活用するにあたって、県として具体的なサポートを検討していることがあればお聞かせ下さい。

<回答>

防集の移転先造成地の懸念は、どの市町でも聞いている。特に離半島部では意向の変化によって、防集の空き宅地が多数発生している。県としては、空き宅地が発生した場合の対応策を国と相談している。例えば、空き宅地を緑地として残したり、宅地以外の公益的用地として集会所に転用したりするなどである。極力空き宅地を出さない手法をまとめたガイドラインを、市町に配布している。

### 【2.造成地の費用対効果】

多額の費用をかけて造成したにも関わらず、活用されない土地が出たら、その原因は被災者の意向の変化であり、市や認可を行った県の責任ではないにしろ、結果自体を批判されることを私達は心配しています。現に私達がヒアリングを行った市町村の中には、「計画した時はその手段しかなかった。けれどもそういった土地が活用されていないとの批判が出たときには、甘んじて受け入れなければならない。」といった声も聞きます。この点に関して県のお考えをお聞かせ下さい。

<回答>

県としては、極力批判が出ないように、十分に被災者の意向を把握するようにお願いしている。どの段階で復興が完了とするかということが明確に言えない。防災集団移転促進事業は全部埋まらないと事業完了でないというわけではない。今宮城県で防災集団移転促進事業は一地区も完了としている地区はない。

防災集団移転促進事業や土地区画整理事業、災害公営住宅事業の整備に時間がかかっており、被災者が今仮設住宅で、そうした整備を待っているというのが社会一般的な認識であると考えます。しかし、実際の整備戸数よりも多くの被災者が、仮設住宅に住んでおり、

「どこに行ってもいいかわからない」など意向が不明な方が多数いる。そのような事情があって、災害公営住宅や防災集団移転促進事業の宅地でも、本当にどこまで埋まるというのがまだ見えないというのが現状である。県でも国でも意向不明者をなるべく減らしていく必要がある。

### 【3.戸数の広域調整について】

市町村にヒアリングに伺うと、造成地について「余ることはない」という回答が多いのが現状です。その理由の多くは、隣接する自治体から自分の自治体に移りたいという人がいると見込んでいるからです。しかし、受け入れる側の自治体は、そのような人たちが来て欲しいとは思っているものの、今この時点でそれをオープンにすることは、隣接自治体との関係を考慮して、なかなか言い出せないとのことでした。県としては、そのような広域調整については、どうお考えですか。

<回答>

復興事業の主体はあくまで市町であるから、県としては、そのような広域調整が良いとも悪いとも言えない。許認可権がない県が、市町に対して強制することはできない。

### 【4.防災集団移転促進事業に伴う「移転元地」の有効活用】

「宮城県復興まちづくり通信」(平成27年4月号)によると、平成27年3月末時点において、市町で買い取り計画のある防災集団移転元地のうち、約4割が現状維持のままであるとされます。今後、市町が移転元地のさらなる利活用を検討・実施していくにあたって、県としては、どのような対応を考えているのでしょうか。

<回答>

県としては、市町が策定する事業を国に認めてもらうための支援を行っている。例えば、市町が移転元地への企業誘致を支援する目的で、県は産業用地カルテを作成し情報提供を行っている。現状維持のままの移転元地の取り扱いに関しては、現段階では表面化した問題は発生していない。なぜなら、民間の土地の利用目的がないことに加えて、都市計画税・固定資産税等の税金を国が補てんしているからである。(昨年度までは国の予算措置で対応していたが、今年度は、市町村が条例で減免した分を国が補てんする形となっている。)しかし、今後国による補てんが継続されないため、県とし

ては、来年度以降の市町の対応を確認している。(多くの市町は検討中である。) また、税金を徴収する場合において、「使えない土地」(地盤沈下している土地、ライフラインが復旧していない土地等) に対しても税金徴収の可否を確認している。

#### 【5.災害公営住宅について】

(1) 災害公営住宅についてお伺いします。県内の市町村で行われている災害公営住宅整備事業で、防集で自立再建を目指していた被災者が完成を待ちきれなくなったケースや、高齢のためローンが組めずに自立再建をあきらめて、災害公営住宅へ希望を変更したというケースがあるということが、我々の行ったヒアリングで明らかになりました。

被災者が仮設住宅に残ってしまい、災害公営住宅に空きが出てしまっているという状況も様々な理由がバックグラウンドにあると考えます。実際に災害公営住宅のニーズの増加により、市町村で戸数の不足が発生することに関して、宮城県が具体的な検討されていることがありますか。

<回答>

災害公営住宅の造成については、県の考えよりも、市町が決断することである。市町にとって、少しでも人口流出させたくない、できるだけ人口が流入してほしいと考えている。

許認可権がある訳ではないから市町に対して、県が一方的に調整するのはなかなか難しい。

災害公営住宅は、建設上限が決まっており、被災で滅失した住宅の2分の1しか建てることができない。各市町で滅失した数が1,000であるとしたら、災害公営住宅はその半分の500棟までしか整備できない。なので、2,000、3,000棟建設できる訳ではない。そういう縛りはある。

(2) 防災集団移転促進事業の自立再建から、災害公営住宅に流れるケースを多く聞いていますが、逆に災害公営住宅から防集において自立再建を目指す動きもあるということも聞いています。時間が経つにつれて、意向調査やアンケートで多様な意識の変化が確認されていると認識しているのですが、県として意見の頻繁な変化をどのように認識していて、それに対してどのような対応を考えているのでしょうか。

<回答>

県として行うことはなかなか難しい。ただ住民意向の変化による防集団地の増減や、災害公営の個数の増減があるということは認識している。復興庁からも、把握して個数を適宜見直すようという指導が入っている。それに基づいてアンケート等を行って常に意見集約をしている。

ただ問題は、防集団地の建設に携わる市町の部局と、仮設住宅の被災者支援を行っている部局が異なるということである。部局間の意思疎通が100パーセントできている訳ではない。防集団地や災害公営住宅は、アンケートの返答をもとに整備している。しかし仮設住宅に住んでいる人の中には、アンケートに答えない被災者が多数いる。防集や災害公営住宅の整備に携わる部局は、あくまでアンケートで返ってきた人達の分から判断しているため、意向を表明していない被災者のことはわからない。

(3) 県が市町に、まちづくりプランを提案して、それが結構評価されたりして、失敗もありながらも離半島部の集約は難しかったとお聞きしました。市や町との調整、また先ほど復興庁との調整のお話もありましたが、災害公営住宅整備事業に関して国と県と市町村の連携というのは、現在まで十分に機能しているのか、それとも県の立場から見て改善する点があるのかということについて、ご苦労や現状を踏まえて、教えて下さい。

<回答>

県が主体で行っていることではないので、災害公営住宅に特化して言うとなかなか難しい。県がメインとなってやっているのはまちづくり事業である。それについて言えば、三県一市会議というものをやっており、宮城・岩手・福島の三県と仙台市入れて、国交省と「こういった制度を改善してほしい」というものを全て調整している。それによって制度改正とか「この部分は何とか緩和してもらえないか」あるいは「この事業何とか見てもらえないか」といったことを常に国の方とは意見交換しながら、制度改善要望をやっている。市町村の要望を県がある程度受けて、それを統一して国と交渉して、制度改善とかに取り組んできた。回数は減ったが、現在も三県一市会議は続いている。

#### 【6.産業構造について】

各被災自治体にヒアリングに行ったときに、どの自治体も復興を懸命に取りこんでいるのですが、人口減少対策として雇用の確保が重要であるということがヒアリングを通してわかりました。どうしてもま

ちづくりに関して人が必要で、人を減らさないためには雇用が大切だと思ったのですが、県として、雇用の確保に関して具体的な取り組みや検討があればお聞かせください。

<回答>

県として、雇用の取組みに関しては、産業誘導などいろいろやっている。特にまちづくりのハード部門と企業誘致をつなぐ役割を果たしている。どこにこういう企業をつけてほしいというのをマッチングしている。

また、経済商工観光部で企業誘致や雇用を担当しており、まちづくりの状況を一目でわかるような図面をつくって公表し、企業誘致の手伝いをしている。

#### 【7.岩手県との違い】

様々な人にお話を伺う中で、宮城県の復旧・復興の対応と岩手県の対応がかなり違うという話を何度か聞きました。両県の対応に、何か基本的な考え方に違いがあると考えてよいのでしょうか？あるいは地域性の違い、被災状況の違いなど何らかの要因で、違いがあると考えてよいのでしょうか？

<回答>

宮城県と岩手県を比較した場合の違いは、宮城県は、どちらかという県が主導で、市町の復興事業に大きく関わっている。被災市町を横並びさせて、広域調整も行っている。

一方岩手県は、盛岡市と被災市町村が距離的に離れているのもあり、宮城県に比べて、市町村の自主性に任せている部分が多いように感じる。

#### 【8.県の立場、復興庁の対応、国の補助について】

宮城県と復興庁との関係についてお伺いします。市の方から、県が復興庁、あるいは他省庁なりと調整してほしいといったことをかなり感じるヒアリング結果がありました。例えば、公営住宅の個数の場合も1/2のしほりについても市町村ごとではなくて、もっと広域的にといった声もあります。県としても、引き続き国や復興庁などに市町村の意向を訴えていく方針であると今日伺いましたが、市町村の現状を踏まえて県として頑張っていかななくてはならないというお気持ちはかなり強いということでしょうか？

<回答>

宮城県復興まちづくり推進室はそういう部署であり、区画整理の事業認可や防災集団移転の認可は、我々が行っていない。あくまで市町村の立場に立って調整し、まちづくりを円滑に進めた上で、上物を立地・促進できるかというのが我々の仕事である。

文責：今田

## 1-2 宮城県調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年11月25日（水）

対象者：

土木部復興まちづくり推進室 室長 茂泉 博史氏

技術主幹（班長）佐藤 宏氏

土木部復興住宅整備室復興住宅整備課第1班

技術主幹（班長）小野里 啓氏

土木部都市計画課企画調査班 技術主査 安藤 哲志氏

## 【1.災害公営住宅の広域調整に関して】

(1) 平成 25 年 10 月 28 日の宮城県知事記者会見において、村井知事は「(災害公営住宅が) 余るところ、足りないところがでてきますので、その辺の最後の調整の部分は、県の方でしっかりと調整をさせていただくということでもあります。」と発言しています。そして、平成 25 年 11 月 5 日の宮城県知事記者会見では、「最終的な数の調整に県の分の千戸を充てたいと思っている」と発言しています。この「県の分の千戸」とは、どのように積算した数字でしょうか。

<回答>

平成 25 年 9 月末現在で、21 市町の整備計画戸数 15,754 戸のうち、7 市町約 3,000 戸について、整備手法等が確定していなかった<sup>162</sup>が、平成 26 年 10 月（宮城県復興住宅計画策定時）までの間に、各市町では、国と県とも連携し、整備手法等（市町営で整備）を概ね確定することが出来たことから、宮城県では、県営住宅の整備は必要なしと判断した。

宮城県復興住宅（平成 23 年 12 月）における「県による建設支援 5,000 戸、うち 1,000 戸程度を県営住宅として建設」については、各市町が整備計画を確定していく上で、最終的に必要性が生じた場合に、県営住宅を整備することを想定したものである（計画戸数 12,000 戸）。

当時は、UR 都市機構との県受託により最大限支援し、市町による民間買い取り等も活用しながら対応していく方針だった。

(2) 災害公営住宅は、市町村ごとに上限戸数が、住宅の滅失戸数の 2 分の 1 で設定されていると認識しています。そこで、県の分の千戸もこの上限戸数の範囲内、すなわち、市町村ごとにみて上限戸数満たない数の合計の範囲内と考えてよいでしょうか。

<回答>

その通りである。

(3) 最終的な数の調整に「県の分の千戸」を充てる場合、県の災害公営住宅であれば、その市町村の割り当て数を超えても当該市町村内に建設ができるという制度なのでしょうか。

<回答>

災害査定上の限度戸数は、整備主体に関係ないので、県営であっても市町村の割り当て戸数を超えて整備することはできない。

(4) 岩手県は、災害公営住宅の建設方針として、①県営の災害公営住宅を沿岸部に建設するとともに、②被災者の生活再建支援を広域的な視点で調整することを目的に、盛岡市を含む内陸に県営の災害公営住宅を建設することの是非を検討しています（『岩手日報』2015 年 10 月 20 日記事）。これに比べて、宮城県の災害公営住宅の建設方針は、岩手県の上記の検討と類似でしょうか、異なるでしょうか。

<回答>

当時の宮城県における県営住宅建設は、主に市町のマンパワー不足への対応を目的とし、被害の大きかった市町における整備を想定したものであり、岩手県の方針とは若干異なっていたと考えられる。

(5) 宮城県登米市は、登米市民のみならず南三陸町等の住民も入居対象として災害公営住宅を建設しました（『読売新聞』2013 年 8 月 10 日記事 他）。この点についての県の評価を教えてください。また、登米市としては、市内の住宅滅失戸数の面からこれ以上災害公営住宅を建設できないと思われませんが、登米市内に市外の住民の災害公営住宅のニーズがもっとあれば、県は上記の千戸の一部としてこれを建設することはあり得るでしょうか。

<回答>

①について

南三陸町及び登米市においては、被災者に意向を丁寧に汲み取りながら、過不足のない災害公営住宅の整備に向けて、両市町で十分に協議・調整し、時に県も間に入れながら進めてきた事例である。

②について

県内市町では、既に整備手法等が概ね確定していることから、今後、宮城県が県営住宅整備することは想定していない。

<sup>162</sup> 復興庁公表 住まいの復興工程表における「調整中」の戸数

なお、宮城県では、復興住宅市町村連絡調整会議などを通じて県と市町等で必要な情報の共有化を図るよう努めている（これまで26回開催）。

また、災害公営住宅入居の二重登録の防止等のため、市町において、他市町からの入居希望等を把握した場合は、相手市町に連絡するなど、各市町間で随時情報の共有化を図っていただいている。

## 【2.災害危険区域に関して】

(1) 長期的に、防潮堤の完成、津波避難計画を含む地区防災計画の策定、住宅構造の津波安全面での配慮等、一定の安全性が確保されたことを条件として、災害危険区域の中にも住宅建築ができることを検討しています。災害危険区域は市町村が条例で定めることは承知していますが、宮城県のお考えがありましたらお聞かせください。

<回答>

今回の復興まちづくりで防潮堤を整備して、内陸部はかさ上げ道路などで多重防御した上でそれでもなおかつ今回と同程度の津波で浸水する地域を「災害危険区域」に指定している。そのため、基本的に今回災害危険区域を指定した地域は、ある程度の建築制限をかけざるを得ない。ただ、市町によってはある程度浸水するところについても建築上の工夫や、かさ上げやコンクリート構造にした場合については居住を認める場合がある。

(2) 関連して、宮城県では防潮堤の完成後は、L1津波は防ぎきれるという認識であると考えてよろしいでしょうか。

<回答>

基本的には、防潮堤は「想定したL1津波に対しては防げる」ということで認識しているが、必ずしもL1の津波が来るとは限らない。もちろん津波警報などが出たら基本的に逃げるのが原則である。実際に来た津波が想定したL1範囲内で防潮堤や水門などの条件が整っていれば、物理的にブロックされると考えている。

(3) また、現在の市町村の災害危険区域の指定範囲は、津波浸水深度が2メートル以上、あるいは4メートル以上などで基本的に決められていると認識していますが、この浸水深度は、東日本大震災での津波の浸水深度とおもわれます。これが、宮城県の防潮堤の完成でどれくらい変わるのか、あるいは変わらないのか、県の見解をお聞かせください。

<回答>

今回浸水した地域を想定しているのではなく、新たに防潮堤及びかさ上げ道路などの多重防御施設を整備した上で、浸水を免れないところについて災害危険区域を定めている。もちろん、防潮堤を高くしたり、かさ上げ道路を高くするなど条件を変えれば、想定浸水深度が浅くなるが、費用対効果を考慮し、L1津波を基準としている。

(4) 山元町では、災害危険区域の中でも1,2,3種といったように区域種別に区分されています。そういった地域では、防潮堤の完成などでその区域内の浸水深度が浅くなるのであれば区域区分の緩和を行うということを考えていました。しかし、今回の災害危険区域の指定の際には、そういった今進めている防潮堤や多重防御などもすべて想定した上で行われているので、たとえ防潮堤が完成しても予想浸水深度が浅くなるということはないという認識でいいですか？

<回答>

基本的にそのようなことを想定して災害危険区域を指定している。仙台から南の防潮堤の高さが高潮で「規定」されているので、L1で想定されるのはもう少し低い。津波は、昭和三陸地震、チリ地震のものも含めて、ほとんど来ていない。

(5) 基本的に津波というのは発生から時間がかかり、逃げるというのが防災の基本だろうと考えています。ただ、400年から1000年に1度の起きるL2津波に対してまで、住宅を守る必要があるのかというと、他の災害に比べても災害基準が高すぎるのではないかと考えているのですが、これに関して県の考えをお聞かせください。

<回答>

全くその通りであると思う。しかし、L1津波は防いで、L2津波は逃げるということだが、被災地で被災者の感情を考慮すると、津波が来ても、同じように逃げればよいというだけではそこには住んでも

らえない。今度は行政がちゃんとハード整備をしても、被災者は、津波に家を流される経験をしており、次に津波が来襲したときに、少なくとも家は流されたくないと考え、住民の合意がとれないかもしれない。

確かに400年に一度の頻度に津波のところまで危険区域をかけて、集団移転させるのかという議論もある。また、現地に戻りたいという被災者もいる。

**(6) 現地で再建をしたいと考える方々の選択肢を広げる意味で質問致します。山元町のように区域種別に定めているところもあれば、定めていないところもあります。そのような定めていない地域に区域種別に定めてもらい、緩和するという考えはありますか。**

<回答>

市町のほうで区域種別に定め、住宅などをかさ上げやコンクリートにしたりすることで、条例を変えて居住を認めるといったことはあると考える。ただし、あまりに浸水深度が深いところは無理である。それぞれの市町の考え方になってきているので、制度と齟齬がない形での運用は、市町の判断である程度できると考えている。

また災害危険区域の定め方は、被災した場所・状況による部分が多い。市町が区域種別に分けた利用は、家がまだらに残ったりしているなどそれぞれ理由があり、一部分はある程度条件付きで住むのを認めている。しかし、家がほとんど残っていない地域では、戻りたい被災者がいても、1、2件のために電気、水道などを戻さなければならないので厳しいということもある。

文責：今田

### 1-3 名取市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年5月12日（火）

対象者：

震災復興部 次長 兼復興まちづくり課 課長 相沢 幸也氏

震災復興部 企画員 兼復興まちづくり課総務班 班長 沼田 昌之氏

震災復興部復興まちづくり課総務班 主査 草野 学氏

震災復興部復興区画整理課 課長 山田 隆氏

区画整理班 班長 加藤 公一氏

---

### 【1.意向調査について】

(1) 震災直後から意向調査はどのようにおこなっているのか。

<回答>

平成 23 年 3 月から復興計画ができる平成 23 年 10 月の間はアンケート調査をした。平成 24 年 7 月には個別に意向調査をした。平成 25 年 4 月に 2 回目の意向調査をしている。2 回目の意向調査を受けて、いまの事業の運びとなっている。

(2) 防集移転に関して、貞山運河の西側において現地再建したい方はどれくらいいるか。

<回答>

被災市街地復興土地区画整理事業エリア内の防集移転先団地に住むことを希望するのは約 80 世帯である。名取市の土地区画整理事業の特徴として、防集の移転先団地を区画整理区域内に設定している。ここに戻ってきて自立再建をしたいという人は、被災前の閑上の世帯数に比べると少ないという印象。

(3) 意向調査を踏まえた調整は大変だったか。

<回答>

大変だった。全体の約 2000 世帯の合意形成を図ることは「時間」、「労力」を必要とした。

(4) 当初、合意まではどのようにしたのか。

<回答>

2 回の意向調査をベースに、意向は割れていたが、地元に戻って生活再建をしたい方 3 割の意向を汲んで、現地再建という形にした。

### 【2.災害公営住宅について】

(1) 「戸建て型」と「集合型」の災害公営住宅で違うのか。

<回答>

所得に応じている。算出方法もある。主に、「間取り」、「人数」、「所得」などが考慮されている。3LDK で、一番安い人だと 1.2 万円、一番高い人だと 10.3 万円である。

(2) 災害公営住宅で家賃 10 万円払える人は、自力再建できるのではないか。定期借地権を利用して（土地は実質無料）、2000 万円で 3LDK の家建て、ローン支払いの方が良いのではないか。ローンに関しては、利子補給制度も活用できる。

<回答>

そうですね。2000 万円ほど出せば、新築の 3LDK 一戸建てが建つ。（職員の方々、先生が話していて聞き取れないところもあり）

### 【3.土地の有効活用について】

(1) 先日自転車で名取の岩沼地区の方を見たとすけど、こちらは今日見てみたところ菜の花が植えられていましたよね。閑上とこの地区については今日通って実情がわかったんですけど、この間(広浦～貞山運河より海側)は今工事してて通れなかったんですけど、復興計画だと自然公園ということになっているんですけど、(実際は)この辺は今どのような感じになっているのですか。

<回答>

今圃場整備に入っている。昔から畑とか農地として使用していて、今回も麻痺作用を受けましたけれど、同じように復旧する形になっている。菜の花はこの辺で、サイクリングロードとかありましたね。あとは畑で、メロンとか青梗菜ですね。震災後元々地下水で水を引っ張っていましたが、その塩分濃度が高くなってしまったんですね。

(2) 下増田地区では菜の花プロジェクトが行われているとのことであるが、他に活用方針はあるのですか？

<回答>

下増田地区は調整区域であるため、活用するためには土地用途変更の必要性がある。岩沼市においては県有地の民間への貸し出し（民営化に合わせた動き）が行われているが、下増田地区においては、菜の花プロジェクト以外には特に動きはない状況である。とはいえ、集団移転をした後も土地を所有して

いる方が協議会を設立し、当該地域の活用に関する市の政策にコミットしたい意向を表明している。市としては、その方々との調整を通じて活用策を検討している。

**(3) 閑上地区について質問いたします。当初は土地区画整理事業を方針とされていたと思うのですが、防災集団移転促進事業を行うようになったことについて、当時どのような判断があったのでしょうか。**

<回答>

当初は120ヘクタールで土地区画整理事業を行おうとしていた。住民の意向を確認した結果、現地で再建したい方が3割、この地域から出て行きたい方が3割、意向を決められない方が4割いた。また、土地を売りたいという方が結構いた。そのような中で、土地区画整理事業だけでは、事業を進められない。防災集団移転促進事業は、基本的に移転元地の土地の買い取り事業になるので、意向に応えるためにはこの防災集団移転促進事業を組み併用した方が事業を進めやすかった。

**(4) 先ほどの視察のときに河川防災ステーションに学習館を建てるというお話があったと思うんですけど、また名取市の震災復興計画では震災メモリアル館を計画する予定があったと思うんですけど、どのような構想があるのかというのと、メモリアル館を建てるにあたって、地域住民の反対などがありましたら、教えてください。**

<回答>

復興計画の中にあるメモリアル館を、復興交付金のなかで具体的に何ができるかという、具体的な申請をしているものは今特にない。なので、まだ構想の中ではないが、その中で河川防災ステーションの計画が認められたため、その機能を河川防災ステーションの平時の中に入れてもいいんじゃないかという考えはある。なので、メモリアル館に該当する施設を河川防災ステーションの平時利用として使っていこうと今考えている。その内容については今後詰めていく部分もあるし、町内で1回話し合い検討する機会があったが、その中では例えば小中学校が防災意識を高めるために、そういうところに定期的に来るとか、何学年になったら必ず来るとかというように活用していくこともできるんじゃないかとかそういった検討をしていかなければならないと思っている。まだ具体的に内容をどういうふうにするとかは今後詰めていくつもりで、まだ具体的にしているものはないし、住民からの反対があるとかという部分についてもまだ河川防災ステーションの中身をオープンにしている訳ではないので、反対とかこうしたらいいんじゃないかといった声はまだ出ていないのが現状です。

#### **【4.防集と区画整理の支援の格差・がけ近・かさ上げ費用について】**

**(1) 当初生じていた、防集と区画整理事業との支援の格差が、防集の併用という選択に影響を与えたとお考えですか。**

<回答>

防集の区域先に移転する方への利子補給、あるいは、地域外に転出する方へのがけ近があり、金額的には同じである。とはいえ、利子補給の受付を行っている、(低利子の時代ということもあり、)せいぜい半分程度にとどまることが多い。確かに、防集特有の独自支援が当初、現地再建と防集を併用する一つの要因となっている。

**(2) 防集で買い取った土地を公共用地の種付け(公共減歩)に充てるという考えに対する率直なご意見を伺いたい。**

<回答>

既存の道路など公共用地がたくさんある中で、土地区画整理事業により公共減歩を行うということは、新たに公園・緑地などを生み出さなければならず、そのような施設を抱えることは新たな維持管理費を生むことにつながるので安易にはできないものと思われる。

**(3) 防集で買い取った土地をかさ上げた後、保留地処分し、かさ上げ費用に充てるという考え方はいかがでしょうか。**

<回答>

かさ上げすればある程度使いたいという方も現れるかもしれない。名取市では、かさ上げた土地に引き合いがあることが予想されるものの、他の偏狭な地域の土地についてはかさ上げしても買い取り手が付かないことも考えられる。買い手が付かないと結局保留地処分できず、自治体が付けを払うことに

もなりかねない。自治体の単独費を充てなければならなくなれば、財政を圧迫する結果につながる可能性もある。

文責：広田

## 1-4 名取市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年11月11日（水）

対象者：

震災復興部復興区画整理課区画整理班 班長 加藤 公一氏

震災復興部復興まちづくり課総務班 主査 草野 学氏

震災復興部復興まちづくり課復興用地班長 兼移転整備班長 小畑 信一氏

## 【1.土地利用について】

(1) 防災集団移転促進事業の移転先造成地についてお聞きします。当初同事業を希望していた被災者が、その後、他地域に移り住んでしまい、希望を取り下げ、移転先造成地が余るといった懸念はありますか。もしあれば、その造成地をどのように活用していくことをお考えでしょうか。

<回答>

防集をしていて、やっぱり途中で意向が変わる人などがいる。どうしても資金面でクリアできなかったとか。そういう方はいるため、今は防集区域の方々が、移転先団地の土地を買うとか借りるのが条件なのですが、今後は、宅地が余れば対象を拡大して、公募をかけたい。対象というのは、今は防集区域が条件になっているが、防集区域に住まなかった方も対象に入れて公募して土地を譲渡、処分していきたいという考えだ。それでも埋まらない場合は、また次の方法を考えなければいけない。今のところは広く公募して、余った宅地は処分していきたいなど考えている。

(2) 土地区画整理事業と防災集団移転促進事業を明確線引きされていたと思うが、線引きするにあたってあえてそうしたのか、それともそうせざるを得なかったのか。

<回答>

意向確認をしているが、その結果、沿岸側の人々は閑上地区から出たいという意向が強かった。一方、内陸部の方の人々は現地再建したいという人が多かった。その結果を踏まえ、線を入れた。割合的にこの線がいいところだった。可能性としては、区画整理と防集を重ね合わせた方が住民の方々の選択肢は広がると思う。また、線は引いたものの、防集エリアの方々でも現地再建をしたいという方々はあるし、区画整理の部分の方々でも閑上を離れたいという方々はある。墓地を防集区域に入れるのはまずいということもこの線引きをした理由の1つである。

(3) この防集エリアの中で、抵当権付きで市が買い上げできない宅地等が、虫食い状態になって今も混在して残っているところはあるか。あるとしたら件数的にはどのくらいか。

<回答>

ある。抵当権や相続などあって買えない土地はある。ただ、件数的にはそんなにない。大概買うべきところは買っている。9割近くは買っている。所有したい意向の人のところは買っていないが、それ以外のところでは9割近くは買っている。

(4) 抵当権など以外の理由でも、虫空き状態になっていることで元地の面的に利用できないところが出てくると思うので、どのような手法で対応していこうと考えていますか。

<回答>

先ほど回答した区画整理事業だ。まず、1番最初に全面区画整理をしようとしたが、そうすると原則現地再建ということになってしまう。意向を確認していく中で、集団移転で外に出たいという人々の声もあった。要は、土地を買ってほしいという声があった。意向を勘案しながら、海側では防集事業というものを土地の買取ができるようにした。逆に、現地再建する部分については津波防災のかさ上げというものができるので、線引きしてヘクタールあたり40人というのを確保しないとかさ上げできないというのがあるので、それが守られる範囲でそのラインが決まっているというのがある。どっちでもいいよという状況は選択肢があるということでもいいのかもしれないが、どんどん抜けてしまえばかさ上げできなくなってしまうということもあり得る。そこで、ある程度の線引きをした上で、区画整理と防集の棲み分けをした。移転するところは災害危険区域に指定している。その上で買取をしている。ただ、虫食いの発生もあるので、居住できないけれども集約する必要があるということなので、区画整理も噛ませて集約していくことになった。順番的にいうと、区画整理をまた入れるのかというふうに見えるかもしれないが、そういった事情があって今の手順になっている。

(5) 確かにかさ上げするにあたって要件があるということもあるので、そうなると、いかに民意を早く汲み上げるかによって賛同していただける方々も増え、かさ上げできる部分も増えていくと思う。名取市の閑上地区においていかに早く民意を汲み上げるのかというところがある。東松島では、まちづくり協議会を中心に民意を汲み上げるという形で、比較的早くなったという認識だが、名取市ではサラリーマンも多く民意を汲み上げるのはなかなか難しかったのではないかと思う。その点についての名取市のお考えをお聞きしたい。

<回答>

被災直後は被災者があちこちの避難所に行っていて、民意を汲み上げるのが難しかった。本来なら、個人面談などをできればよかったと思うのだが、民意調達の方法としてはアンケート調査で行ってきた。区画整理で貞山堀の東側は非居住で、西側は居住区域にした。さらに意向を確認していく中で、市の考えと住民の考えがある程度まとまってきたので、じゃあ今後は個別に確認していきましょうということので次のステップに進んだ。面談する中で意向が変わってきて、閑上地区を出たいという人が多いということを知り、途中から区画整理だけでなく、防集事業も合わせてやっていきましょうということになった。最初の民意調達の時に、ああいった状況では個別面談はできなかった。それが原因で少し民意の調達に時間がかかってしまったのではないかと思う。

**(6) 移転元地の活用に関し、私たちは住民のための集会場等（その他公園等）を整備し、その維持管理を含めた利用を住民の方々にしていただくということを検討しています。この考えについての名取市のお考えをお聞かせください。**

<回答>

移転元地のすべての活用について考えていかなければならないが、選択肢の1つとして集会場や公園などを作って維持管理をお願いするということを提言するのは、名取市に限らずいいことだと思う。ただ、いかんせん市の面積移転元地として買取するのは大規模な土地なので、それらを全てそういったようにする等ことは難しいし、逆に固定資産税とかの税収が上がってくる土地もあったので、公園とか集会場とか税金が上がってこないような利用ばかりになるのは厳しい。そういった利用もあると思うが、事業用地として企業を呼んでくるとか失った税収を補えるような使い方を考えていかなければならないと考えている。

**(7) 長期的に、防潮堤の完成や避難計画を含む地区防災計画の策定等、一定の安全性が確保されたことを条件に災害危険区域を解除することを検討しています。名取市の考えをお聞かせください。**

<回答>

災害危険区域に指定した場所を解除するという方法もあると思う。仙台市の緑ヶ丘では、崖崩れがあったが、心配がなくなったとして解除して居住エリアにしたという事例があるので、そういった方法もあると思う。ただ、名取市の閑上について言えば、第2次防衛ラインがひかれているので、災害危険区域がその海側になってしまう。なかなか津波対策が万全になっているとは言えないし、のちのち災害危険区域が解除されてしまうとみんなこっちに来てしまっただけで集約が難しくなってしまう。今のところ、戻すということは考えていない。国費をもらって土地を買っているのだから、その国費をもらう条件が災害危険区域の指定なので、災害危険区域を解除するとその補助金の返還（120億近くある）が求められてしまう可能性がある。それもあって考えていない。

## **【2.住まいに関して】**

**(1) 生活再建プラン（名取市被災者生活再建推進プログラム）作成支援を始めることになったきっかけはどのようなものなのでしょうか。**

<回答>

震災から4年が経過し、個別に住まいの再建を果たす世帯がいる一方、特に閑上地区の復興事業完了までに時間を要するため、これからも仮設住宅に住まわれる世帯や、個々の事情により住まいの再建が困難な世帯などがあることから、現在市が行っている被災者支援施策を整理するとともに生活再建に向けた具体的な支援方策を実行するために取組んだもので、生活再建プラン作成はその一環として、生活再建が困難な世帯の支援を行うもの。

基本的には、市全体で連携しながら被災者支援を行うものとするが、住まいの再建などは震災復興部（特に生活再建支援課）が中心となり、復興事業が完了するまでの間、個々の生活再建実現に向けた支援を行う。

10/末～12/末において、仮設住宅（みなし仮設を含む）に住まわれる方を対象に生活再建にかかる調査を実施する。特に住まいの再建方針についてはH27年中に全世帯の状況を把握することとし、その結果を基に生活再建プラン作成支援を行うとともに、住まい再建後の世帯については、サロン活動を通じたコミュニティ支援を行う。

プレハブ仮設住宅は集会所に生活支援相談員が常駐していることから、各世帯の生活実態を把握されていることからコンタクトをとることは容易だが、県借上げ住宅等のみなし仮設に住まわれている方に

コンタクトをとるのは困難が予想される。また、個々の事情により生活再建が困難な世帯には、定期的に連絡を取りながら個別相談に応じるなど根気強く対応していく必要があると考えられる。

**(2) 住まいの再建選択肢の整備についてはいかがでしょうか。**

<回答>

全体への回答としては、それぞれニーズはあるものと考えます。しかし、それぞれの住宅については市全体の介護保険事業計画に基づくものや、その趣旨や性質上行政のみで整備できるものではない（若しくは行政ではなく民間で整備すべきものとして解されるもの）と思われる等の理由から被災者支援に特化して整備計画には取り組んでおりません。

高齢者介護施設は、市の介護保険事業計画に基づき整備を進められるものであり、市民全体の介護保険料の値上げに直結することからも被災者に特化した整備は困難である。

サービス付き高齢者住宅は、市内においては震災以前より民間事業者によって整備されており、その後も着実にその数を増やしているが、被災者に特化した施設や料金体系を採用する施設があるわけではない。

多世代の支え合いや交流が可能な住宅に関しては、町全体や復興公営住宅等集合住宅における集会所等の交流スペース整備は市が行うが、実際に「多世代の支え合いや交流」は住民同士で行うことなので、行政だけで整備することは難しい。

**【3.産業集積・誘致に関して】**

**(1) 私たちは、事業規模の拡大や新設備の導入などを目的に、市外から被災自治体に企業進出することを後押しするための施策（税制優遇等）を検討しています。それにあたり、①前回のヒアリングの際に名取市に進出することを検討している企業が複数あるとお聞きしましたがその後動きはどうでしょうか。現在は何件程度で、どのような業種の企業でしょうか。**

<回答>

その後で大きく出ているっていうのはないのだけど、水産加工団地の方に結構動きがあって、公募で企業を募って、六社入った。閉上で元々事業をしてた会社さんが3社、後は福島の相馬から2社、浪江から1社ということで、向こうも原発の影響とかでなかなか営業難しいんでこっちに移ってくるということで6社についてはまとまっている。更に、第二期分ということで、公募かけていて何社来るのかなっていうところだが、結構話としてはあるので、数社程度は来そうだなという感触だ。場所的な事を言うと、第一期の水産加工団地の上（北）側の部分だ。跡地でも業種によっては、来たいっていう状況があるのかなと思っている。「どのような業種の企業でしょうか。」って所なだけで、水産加工業はこんな状況だし、後は物流関係だ。インター直結の道路も出来る予定で、県道塩釜亘理線も近く、海にも近い、空港にも近いということで、物流関係には人気があるような状況だ。

**(2) 名取市に企業進出することを選択した理由を市としてはどのようにお考えですか。また名取市に企業進出する際に市として課題となることがもしあれば、可能な範囲でお聞かせ下さい。**

<回答>

さっき言ったように、交通のアクセスが良いというのが一番だと思う。後は、逆に課題となるような部分では、災害危険区域なのでそこは基本的にかさ上げできない。被災を受けて津波を被った地盤の高さで活用していただけるのであれば、という形になっちゃうのが少しね。何とかしてあげられればいいのになんていうのがあるんですけども。その辺が課題なのかな。

**(3) 宮城県のある市のヒアリングにおいて、市街化調整区域に産業誘致しようとしているが、市街化調整区域の建築物制限が障害となっているとのお話を伺いました。名取市さんでは、市街化調整区域や都市計画区域外に企業が来たいって所はありますか。**

<回答>

閉上については、都市計画区域なので、今用途が第一種住居地域の所が多いのでそこを非住居に変える用途変更が必要になってくると思うが、基本的には都市計画区域なので、あまり問題にはならないと思っている。ただ、北釜は調整区域なので、そこはまあ企業さんのアンケートの結果を見ながらだ。そういった規制の緩和が可能なのであれば、特区なんかを使いながら対応していきたいなと考えている。ただ、いずれにせよ説明した通り、名取は、非常に立地・交通体系には恵まれた都市だとは思っている。更に後背地として、大消費地である仙台市さんを抱えている。なので、企業さんにとってもその辺の商圈人

口的なものを考えたときに、他の自治体さんなんかよりは、有利なのかなという考えは持っている。だから元々閑上も市街化区域だったっていうのもメリットと言えば、メリットだった。ただそれゆえに被害も大きかったというちょっと複雑なものがあるのですけどね。密集して住んでいたところに津波が来て、甚大な被害だった。色んな企業さんを呼び込むにあたっては、非常に有利な条件が多いのかなと思っています。

**(4) 北釜地区では、都市計画決定して用途地域を変える方法なのか、それとも復興特区で規制緩和をしていくように持っていく方法を取るのでしょうか？**

<回答>

どういう手法とるかっていうのは、まだこれからだ。

**(5) 産業について、水産加工業については結構復活してきているなという印象を持ったのですが、他の産業用地の方でどれほど埋まるかという見込みは、感触としていかがでしょうか。**

<回答>

うーんとまあ、閑上を物色すると言うか、「どれぐらいで借りられるの？」とか「どれぐらいで売ってもらえる？」とか「いつ頃から使えるようになるの？」っていうことで、話を聞きにきている業者さんっていうのは、まあそれなりにあるという状況なので、その辺が整理付けば、実際動きがでてくるのかなとは思っている。ただ、まだこちらの方としても「いくらで貸せる・売れる」という所が、整理できていませんし、後は実際、区画整理事業を入れて、市有地を集めてそこを提供するという形なので、まだ事業化もされていないものに対して、「いつから使えますよ」とって軽々には言えない状況なので、その辺事業化されてからそういった所の具体的な話をできるようになるのかなという風には思っている。後ちょっと余談になるが、先ほど説明した通り、水産加工の団地には福島の業者さんなんかも入っていたいて、名取市としてはありがたいが、本来はもとあった浪江町さんや相馬市とかの自治体さんにとっては、そういう企業さんがいなくなるっていうのは、やっぱりダメージだと思う。元々そちらはそちらで復興というものを考えていて、前あった賑わいを戻したいっていうお考えは、どこの自治体もあると思う。そこで条件が良くて、整備が早くて来てくださってことでうちはやっているが、一方でそういう自治体のことも思わないとということもある。うちだけが良ければいいのかというような思いもあって複雑な所がある。本来は、もともとあった企業さんは、立地していた企業の基盤があって、そこにある市・町が出て行って欲しくないっていうのがあると思う。だからそういうところから、うちに来て頂くということで、うちとしてはありがたい。ただ、あっちの自治体さんの気持ちを考えるとちょっと複雑だ。

文責：広田

## 1-5 石巻市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年6月30日（火）

対象者：

復興政策部復興政策課 課長補佐 中村 恒雄氏

### 【1.意向調査・造成地の有効活用】

(1) 防災集団移転促進事業の移転先造成地についてお聞きします。当初防集事業を希望していた被災者が希望を取り下げ、移転先造成地が余るといふ懸念は意向調査からありますか。そのような懸念があるとしたら、防災集団移転促進事業で造成した土地を今後どのように活用していくことを考えていますか。

<回答>

離半島部については、最初のアンケート調査または意向調査をしながら防集団地の計画を作ったため、余るところはほとんどない。一方、市街地については、最初の段階で被災者がどこにいるかが把握できなかったために、仮設住宅の方からアンケート調査をして、その割合をもって移転先団地の規模を決めた。今現在、すべて埋まる予定がない団地も存在する。

どうしていくのか。現在は防集の危険区域だった方を優先しているが、今後は、復興事業に応じて移転を余儀なくされる方も対象にしていく。それでも余る場合、一般公募するしかない。しかし、防集の適用者以外の方が入る土地については防集の財源は入らないので、分譲等ができない土地については、(先行取得した費用について、)市が負担しなければならない。

(2) 渡波地区の移転先造成地が余る懸念はありますか。

<回答>

渡波は余る可能性もありますね。そこで、例えば復興住宅を戸建てにしたり、公園を隣接させたりするなど、いろいろな機能を付加することで渡波地区を選んでもらえるようにしている。市としては、均衡ある発展ということで、東側の渡波を「まち」として作り上げていくためにも、人に住んでもらわなければならない。人気が高いところにいっぱいつくればいいのかというと、そういうわけにもいかない。なお、市街地優先枠が一回目の抽選のときはあったが、2回目3回目については、半島部の方も認めるという話をしているので、半島部の方からも市街地に来ている。

### 【2.がけ近の適用に関して】

市外に移転を希望する方についてがけ近の適用はどれぐらい行っていますか。

<回答>

市外に移転する人の件数は分からない。がけ近の申請は約600件ある。そのうちの約3割(約200件)が、市外に転出されているのではないと思う。

### 【3 移転元地に対する問題意識・活用方法.】

(1) 『読売新聞』2015年3月4日記事によると、2015年3月現在、石巻市における「移転元地」の買い取り面積(303ヘクタール)のうち買取率は44%であるとのこと。その後の進捗状況はいかがでしょう。また、買い取りにあたって苦労されたことがあれば教えてください。

<回答>

最初に、買取できる土地は、住んでいた宅地と介在農地(建物に隣接している農地)である。空き家、建物から離れている農地は対象外である。微妙な土地については復興庁にお伺いを立てており、買い取ることができる判断された後、買い取りの手続きをしている。結果的には、その手続きがあったために遅れ、去年の夏過ぎから秋口までかかった。なお、買い取ることができる把握できた土地については、単価を示して買い取りを実行している。9274筆(302ヘクタール)程の面積の土地が買い取り対象である。買い取り希望として出されたのは、そのうちの6789筆(214ヘクタール)であり、現段階において87.6%を買い取った。一方、買い取りを希望しない方も多く存在し、実際、1263筆(45ヘクタール)は買い取りを希望しない土地である。また、今なお回答がない方(1200筆・43ヘクタール)も多く存在するため、現在、意向調査等をしている。このまま買い取りをしないのであれば今年度中に買い取り作業が終了するが、意向が変わり、買うということになれば、今年度中に終わらないことも起こり得る。

(2) 移転元地の有効活用のための方策に関して、浜の方では、漁業関係者が利用できる集会場等の設置を検討するとともに、市街地の方では、太陽光パネルの設置、バイオマス関連の企業誘致等を検討されているということでした。そこでお聞きしたいのですが、移転元地が有効活用される見通しに関して、現段階において、地域間で差が出ていることはありますか。

<回答>

小さい浜においては企業が来る予定はほぼなく、空き地が点在する。先ほども述べたように、買い取れない土地があることに加え、制度上買い取れる土地であっても買い取りを希望しない土地も存在するため、活用できる土地とはおおよそ言えない。まとまっていない土地を集約する手法としては、土地区画整理事業（換地）が考えられる。しかし、離半島部では土地区画整理事業を実施するための前提条件である都市計画区域が設定されていないため、事業を行うことができない状況にある。（鮎川・雄勝エリアなども、合併後、都市計画区域を外している。）都市計画区域に指定していない理由としては、都市計画税がかかることに加え、しっかりした都市計画上のまちづくりを実施することが困難であるためである。また、土地区画整理事業は地権者との協議が必要なため、時間と手間がかかる。現在、既成市街地6か所で土地区画整理事業を行うことを予定していることもあり、浜の方にはおおよそ手が回らない状況である。

そのため、浜においては、低平地を整備した後、低価格で貸し出す、あるいは、集会のためのスペースや広場、駐車場を整備する代わりとして、浜に住んでいる方に維持管理をお願いしたいと考えている。雄勝などの旧町があったところに関しては、ある程度広大な土地があるため、企業誘致が行えるのではないかと。そのためにも、どこまでの土地が余るのかはよく分からないが、点在する民有地の一部を市自ら購入してでもまとまった土地を確保して、できる限りの有効活用を図っていききたい。点在する民有地を買い取ることによって、新たな道路・インフラを整備する必要がなくなるというメリットがある。なお、こういった企業を誘致するかについては、今後検討を進めていく。

#### 【4.かさ上げ費用の費用対効果】

区画整理事業の造成地について、多額の費用をかけたにもかかわらず活用されない土地が出た田場合、被災者の意向の変化が原因であるため市の責任ではないにしろ、結果自体を批判されることを私達は心配しています。市のお考えがあれば伺いたいです。

<回答>

批判はあるかと思う。防集の高台の造成が本当に良かったのかという話も聞きますし、実際その造成地が余るとなると批判はあると思う。しかし、確定するまで何もしなくて良かったかという、そうもいかなかった。状況を踏まえて、スピード感を持って被災者のために早く住宅を提供するためには、「これしかなかったんだ」ということをお話したいと思っている。そのうえで批判がきたら、受けるしかないです。

#### 【5.災害公営住宅の問題点】

(1) 防集での自立再建を当初目指していたが、待ちきれない、あるいは高齢でローンが組めない等で防集による自立再建をあきらめ、災害公営住宅へ希望を変更するケースはありますか。ある場合、市として具体的に検討していることがあればお聞きしたい。

<回答>

あります。当初の段階で防集団地と災害公営住宅に関してアンケートを実施した。その当時、災害公営住宅は約3,500戸、防集団地は約2,500戸だと考えていた。結果的には現在、災害公営住宅は4,500戸整備している。登録数（申し込み数）はもっと多く、約5,000件ある。それでもなぜ4,500戸に抑えたかという、意向の変化が日々起きているため、現在登録している人たちのためにすべて整備すると、結果的に余ってしまう懸念があるからである。当初、防集で自立再建したいという気持ちがあった人たちでも、高齢や経済的な理由、家族構成の変化等から、災害公営住宅に変更したということは現実に多く見られる。逆に、災害公営住宅から防集団地に希望を変更するケースもある。

(2) とりあえず災害公営住宅に入居して、自立再建の繋ぎにするという人はいるのですか。

<回答>

そういう話も当初はよく聞いた。今は単地区単価が高いため、とりあえず災害公営住宅に申し込み、落ち着いてからどこに建てようか決めるという話もある。10年後に自立再建しようと考えているという声も出てきている。

#### 【6.産業構造・産業の復興の在り方について】

人口流出対策についてお聞きします。震災後、人口が約13,000人減少し、対策としては産業の「迅速な」復旧が大切だと感じている。その一方で、高齢化や就業人口の減少ということ考えたときに、

「長期的な」視点を持った産業の復興というのも大切だと感じています。そこで、石巻市としては、長期的な産業の復興という点で、どういった点に重点を置いて取り組んでいるのかお聞きしたい。

<回答>

長期的な産業の発展は、本来は民間企業同士が競争しながら遂げていくものである。役所が乗り込んでいくべきものではないが、そうはいつでも厳しいと考える。実際には、建物を建てているほか、最近では六次産業化を行ったり、衛生管理の取り組みを支援したりすることで、商品に付加価値をつけ販売ルートを開拓することを支援している。企業を誘致するにも簡単には来てくれない。震災前から行ってきたものの、あまり効果は高くない。石巻市では、電気料金が少し安く済むことや固定資産税の優遇などがあるが、工業用水がないという問題がある。

今回の震災では、「内陸に移動できないなら撤退する」という企業も多かった。そのため、工業団地を作り、そのような企業を逃さないように工夫をしている。ただ、「これがあれば雇用が大きく増える」といった政策はなかなか見出せていない状況である。

### 【7.市街地再開発】

石巻市中心市街地では、震災後、市街地再開発が進められてきました。しかし、地権者全員の同意が得られなかったことを理由に、事実上白紙状態になった地区が多数報道されています。石巻市としては、まちなか再生に向けて、この問題をどのように認識し、どのように対応しようとしているのでしょうか。

<回答>

立町二丁目5番地区、中央三丁目1番地区、中央一丁目14番・15番、松川横丁（以上、民間施行）、中央二丁目11番目（市施行）の他、立町二丁目5番・中央二丁目3番・中央三丁目1番の間でも2か所、民間施行の再開発事業が行われようとしていた。しかし、地権者がまとまらず、今回解散した。市は当初から、補助金の申請、協議会の設立に向けての取り扱いなど、事務的な支援を行ってきた。しかし、民間施行の再開発事業は、地権者が考えながら立ち上げていくものであるため、同意が得られなくなった以上、役所が強制することはできない。もちろん、市施行の再開発であれば、強制的に用地を買収することが可能であるが、市施行の再開発をする目的はない。

市の方では、優良建築物等整備事業（都市計画決定を受けることなく、少数の地権者が土地を持ち寄ってビル等を建設する）で対応可能であるというアドバイスをしながら、同事業を実施したい方だけでまとまってテナント等を再建することを手助けしている。また、今後再開発事業を止めてしまった場合においても、優良建築物等整備事業に移行する地権者が現れることが予想される。ただし、個人の財産にどこまで介入できるのかという難しい問題が存在している。

### 【8.その他】

(1) 市街の中心部に近いところの港湾エリアに関して、復興の進捗状況と今後の見通しについて教えてください。

<回答>

港西地区に関しては、高盛りの道路と防災緑地に囲まれた危険区域のエリアになっている。この危険区域の区画を整理することで、企業の誘致を考えていきたい。元々加工場があったので、今の加工場もそのまま活かすことも勘定しながら、また場所を移転することも勘定しながら、今いろいろと行っている。事業期間的には、平成32年まではかからないと思う。高盛りの道路も来年度には終わるかどうかというレベルで、遅くとも再来年度途中には終わると思う。併せて幹線の下水道整備もしていく予定であり、今年度には造成工事に入っていく。平成32年まで計画期間があるが、整備を完了した区画から随時、企業誘致できるようにしている。このことは、他の区画整理の場所でも同様である。

(2) 国営公園の件ですが、いっごろどういう形で姿を見せるのですか。

<回答>

今パブリックコメントをかけておりますが、そこに何をつくるかということについては、パブコメが終了してから、今年度中に制度設計を行う。その段階で何をつくるかを具体的に絵として出していきたい。オリンピックが平成32年にあるので、その前に終わらせることができれば、オリンピックの関係者にこちらに来てもらえることも考えられる。今年来年にかけて実設計をするとともに今年来年度に用地買収を行い、来年途中から造成地工事を4年半かけて行う。

ただし、何を行うかが課題である。財源が最初確保できない。復興交付金が基幹40事業に縛りがかかっており、その40事業の中に都市公園という項目がある。しかし、今回の交付金において該当する都

市公園は防災公園だけである。防災公園と復興祈念公園とは合わない。そのこともあり、何ができるのかという問題がある。

石巻市としては、まず伝承から始め、防災教育、交流の場など色々な視点で活用をしていきたい。しかし、国は慰霊として具体的に何を行うのか、記念碑をつくるだけなのか、慰霊の他に伝承という意味合いでの伝承施設のようなものを作るのか作らないのか、という話を現在行っている段階である。

文責：谷崎

## 1-6 石巻市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年10月28日（水）

復興政策部復興政策課 課長補佐 中村 恒雄氏

### 【1.移転元地】

(1) 前回のヒアリングの際に、石巻市市街地の移転元地の利活用に関して、太陽光パネル・バイオマスなどを検討していると伺いました。そのほかの方策を含め、その後の進捗状況はいかがでしょうか。

<回答>

移転元地については広範囲に発生していて、半島だけでも75地区ある。小さい浜にもあるため、活用できない所もある。一方、ある程度まとまった土地もあり、そこについては太陽光パネルやバイオマスなどの誘致を徐々に進めているところである。進捗状況としては、牡鹿地区と雄勝地区に藻を培養して栄養剤のサプリメントを作っている企業があるほか、太陽光パネルが市内で8箇所、植物工場が2箇所ある。

(2) 前回のヒアリングの際に、離半島部の移転元地の利活用に関して、住民のための集会場を整備し、周囲の維持管理を含めて住民の方に利用していただくことを検討していると伺いました。この検討案に対する住民の反応はいかがですか。

<回答>

移転元地については、防集事業で今まで住んでいた土地で希望があれば役所が購入する。購入したうえで、移転元地の活用について考えなければならない。ただ、半島方面では役所に買って欲しい土地は虫食い状態なものが多い。そのため、まとまっていない土地をどのように集約するのか。区画整理事業は都市計画区域でしか使えないため、大半が都市計画区域外である半島部では使えない。区画整理事業を行うためには都市計画区域に編入しなければならないが、手間がかかる。また、半島方面は人口が減少していることもあり、都市計画区域への編入は難しいと考える。そのほか、時間の制約とマンパワーの問題もあるなかで、区画整理事業を各地区で行うことは現実的ではない。その他、交換分合という形の処理もあるが、税金がかかることを問題視している。今から集約・交換分合を展開していきたいと考えているが、どのような手法を用いていくのかということとは模索中である。

移転元地の管理費用が年間数億円程度かかることもあり、住民に移転元地の活用と管理をしてもらいたい。そのため、移転元地を地元の方が使う場合には低利の賃料で貸し出すことで対応することを考えている。例えば、住民の方が移転元地を管理するということになれば、広場や駐車場を整備するという対応策を検討している。今後、地区毎に説明をしていく。

(3) 私たちは「農地利用」を移転元地の1つの利用策として検討していますが、石巻市として何か取り組んでいることはありますか。

<回答>

元々農地はあるが、農業を引き続き行うのかという問題がある。かさ上げをするということは、元々の農地の上に土を被せていくということである。しかし、かさ上げの土は山を崩した際に出た土であるため、農地に向く土ではないと思う。また、地権者が再度農業を営むかどうかは分からない。市街地についてはそのような土地がないが、半島方面には点在しているので農地として活用することはできると思う。

(4) 十分な高さの防潮堤の完成、有効な津波避難を含んだ地区防災計画の策定など、一定の安全性が確保されたことを条件に災害危険区域を解除することを検討しています。石巻市の考えをお聞かせください。

<回答>

堤防の考え方はどこの地区も一緒であり、L1堤防である。L1堤防は今回の津波は防ぎきれないため、かさ上げ道路を整備する。かさ上げ道路で危険区域と危険区域外を区分けしている。堤防を整備し安全性を確保したから危険区域を解除するという考え方はない。高めの道路をもっと手前に持ってくるから危険区域を変更するというのはあり得るかもしれないが、変更することは今のところ考えていない。半島方面は裏に山があるために、内陸の方に堤防を作る等の多重防御は行わず、高台移転を行っている。そして、浸水区域についてはすべて危険区域に設定しており、堤防を作る、作らないで危険区域を設定していない。それゆえ、堤防の整備を理由に危険区域を解除することは考えられない。

ただ、堤防を作らないでくれと言っている地域もある。役所の方で考えているのは、堤防を作らない要件として、①L1堤防で防ぎきれない範囲で住居がないこと、②幹線道路がL1堤防を整備しなくても確保されること、③その地域に住まわれる方々の全員の堤防を作らないでほしいという承諾をもって、所堤防を作らないという判断を行っている。その判断方法は2014年度に取り決めをした。それまではL1

堤防の設計に着手していたが、数カ所作らないところも出てきている。だからといって、危険区域を解除するわけではない。

## 【2.住まい】

(1) 仮設住宅にとどまりたいとする理由として、低所得、移転後のコミュニティへの不安等があると考えています。そこで、こうした課題を持つ被災者の状況把握、情報提供、相談等が重要だと考えます。『河北新報』2015年3月26日記事によると、石巻市では、「自立生活専門員」と「自立生活支援員」が、仮設住宅で暮らす被災者の自立支援事業を行っているとのことですが、取組内容の詳細と課題についてお聞かせ下さい。

<回答>

前提条件として、プレハブ仮設住宅に未だに5,000世帯が入っている。この方々は、全壊であれば災害公営住宅、災害危険区域であれば防集団地に移転することができる。全壊以外の方（半壊、一部損壊）も結果的に仮設住宅に入っているが、その後の再建を悩んで意向を決めかねている方がいる。その他、災害公営住宅の入居資格があっても意向を決めかねている方もいる。現在、約650人が移行を決めかねている。仮設住宅の解消の問題もあるため、自立を促すために自立生活専門員と自立生活支援員を配置し、個別に意向調査と移行支援をしている。しかし、支援員1名、専門員6人ということもあり、対応する人数が少ない。本当は10人ずつぐらいで回したいが応募が来ない。

仙台市などでは仮設住宅の「特定延長」を打ち出しているが、石巻市は6年目の一律延長を認めている。7年目をどうするのかは検討中である。意向を決めかねている方、災害公営住宅の入居資格がない方は、民間の住宅への移転、あるいは自己再建を促すしかない。そして、促すための何らかの支援策が必要と考えており、いろいろと検討している。例えば、家賃補助、引っ越し代補助（すでに実施済み）、「低家賃住宅」なるものを作ることを考えている。しかし、災害公営住宅4500戸のうちの600戸に関しては、これから土地の選定と買取りを行う段階であるので、低家賃住宅を同時並行で取り組むのは困難である。この問題は、他の自治体でも悩んでいると思われる。

石巻市では当初の3,500戸の予定から4,500戸にまで災害公営住宅の建設戸数を増やしたが、入居資格がある者はそれ以上にいる。そして、災害公営住宅への入居登録状況次第では建設戸数を少しでも減らしたい。昭和60年から人口減少が進むなか、災害公営住宅では将来必ず空き部屋が発生する。市の既存の公営住宅1,400戸を含めると、約1割の世帯が市営の住宅に住んでいるのは特殊な環境である。被災者の移転を促すことを考えると災害公営住宅を整備すべきであるが、維持管理のことを考えると今後の課題も大きい。

(2) 仮設住宅からの転居先として、例えば、高齢者介護施設、サービス付き高齢者住宅、多世代の支え合いや交流が可能な住宅等の選択肢の整備も必要だと考えます。このようなニーズはあると思いますか。また、何か計画されていることはありますか。

<回答>

高齢者介護施設を新規で被災者向けに建設する予定はない。サービス付き高齢者住宅は民間で行っていて、被災者に入居を限定しておらず誰でも入れる。高齢者限定の整備は今のところ検討していない。なぜなら、入居後のコミュニティの問題があるからである。

話が少し変わるが、災害公営住宅に入居する段階で4回説明会が行われる。1回目は顔合わせと入居手続きの説明会を行う。2回目は現地見学会であり、周りの町内会の方にも来ていただく。半島部では既存のコミュニティがあるが、とりわけ新市街地では、既存の集落から各々引っ越ししてくるので、新たなコミュニティ形成が必要である。その際、周辺の既存の町内会に組み込む地区と、町内会を新たに作る地区が存在する。前者の場合、町内会長が既にいることに加え、町内会の規約、会費の徴収、ゴミ捨ての指導等で町内会のリーダーシップに期待することができる。他方、新しく町内会を作るとなると、役員決めをしたうえで、徐々に町内会を展開する必要がある。なお、3回の説明会を経たのち、町内会形成後のフォローアップを行う。現在はNPOに委託しており、コミュニティ形成のための手法（お祭り等）の実施支援等、コミュニティの維持につなげるための活動を行っている。

(3) 災害公営住宅への移行を進めるために、災害公営住宅と福祉・介護施設をセットで作ることが重要であると考えているのですが、いかがですか。

<回答>

介護保険法ができた時点で介護施設はほとんど民間施行に移行しつつあるため、市施行で行うことはほとんどない。介護保険事業に関して、要介護者、要支援者、要支援になる得る人（予備軍）がいるが、この度、要支援者対象の事業の一部が地域支援事業に回ってきた。実際に要支援者が増えるなか、単に民間に施設運営を委託して国・県等のお金を入れるというこれまでの対応では限界があるため、地域支援事業として地域で見る体制づくりが求められている。石巻市としても、地域包括ケアの仕組みを作ろうとしている。例えば、老人通しで支え合う仕組みづくり、引きこもりの方が健康教室等に参加して要支援者にならない環境づくり等が重要であり、また、そのための「場」が重要である。災害公営住宅においても集会場を作り、保健師などの指導のもと、地域支援事業を展開している。それゆえ、介護施設を作れば良いという状況ではもはやなく、今後は、介護を受けなくても済むような場所づくり（施策）を展開していく予定である。

**(4) 石巻市では自立支援事業をはじめとする被災者支援事業を多数実施しているが、復興交付金を活用している事業も数多くあるため、いずれ市の事業に移行する等の対応が必要である。その点について現段階で検討していることはありますか。**

<回答>

石巻市では被災者向けの事業を多く実施していて、年間約 10 億円規模である。全額国の補助にならないものもあれば、市の単独事業で実施しているものもある。多くの事業を実施したいが、国の補助が少なくなる傾向にある。国の方でも「被災者支援総合交付金」という仕組みを作り始めている。ただし、概算要望をしている段階である程度の枠が決まっているので、市町村に割り当てられる補助金は今まで通りにつかないことが予想される。そういったときに、どれを優先するのか、市の単独事業としてどれをやるのか、あるいはやめるのかということ判断する状況にある。

しかし、現実問題として判断は難しい。なぜなら、仮設住宅が残っている以上、特定延長を決めたとしても、H29 までは仮設住宅に多くの方がいらっしゃるので、仮設住宅の方向けの施策が当面必要になるからである。せめて平成 29 年から平成 30 年ぐらいまでは、既存の事業は市の単独事業であってもやらなければならない。他方、仮設住宅から災害公営住宅に移行するにあたり、コミュニティづくりをサポートしながらも地域に任せられるようにしていく必要がある。そのため、大半の事業を平成 29 年頃まで継続した後は、仮設住宅から災害公営住宅への移行の支援に重点を移すとともに、その他の事業を縮小することを検討している。

**(5) 被災自治体間での災害公営住宅の戸数の過不足の相互調整が市町村では困難であること、および、災害公営住宅の維持管理費が被災自治体の負担になることを懸念しています。そのため、宮城県が石巻市に「県営災害公営住宅」（仮称）を設置して広域レベルで戸数調整を図ること、あるいは、石巻市が既に設置している災害公営住宅を「県営」に移管することを検討しています。石巻市としての考えをお聞かせ願います。**

<回答>

当初、宮城県は 1,000 戸作るという話だったが作っていない。石巻市は一部の災害公営住宅の施工を県に依頼しているが、結果的に市に費用請求が行われるほか、維持・管理も市が行う。そのため、一時的にマンパワーの面で県が負担しているにとどまっている。なお、市が設置した災害公営住宅を県に移管することは難しい。財産権利上の問題であるが、国の補助金をもらって市が建設している以上、財産を移管する際に、補助金の返還、起債の繰り上げ償還が生じる。もちろん、県がそれらを含めたすべてを買ってくればよいが、無償で移管というとなかなか難しい。

### 【3.産業集積と誘致】

**(1) 私たちは、事業規模の拡大、新設備の導入などを目的に、市外から被災自治体に企業進出することを後押しするための施策（税制優遇等）を検討しています。それにあたり、**

- A. 市外から石巻市に企業進出することを検討している、あるいは、すでに進出した企業はありますか。ある場合、何件程あり、どのような業種がありますか。
- B. A で「ある」とした場合、石巻市に企業進出することを選択した理由を市としてはどのようにお考えですか。また、石巻市に企業進出する際に課題となるものがあればお聞かせください。
- C. A で「ない」とした場合、市外から石巻市に企業を誘致するためには何が必要だとお考えですか。

<回答>

税制優遇のPRを行うことで企業誘致に努めている。進出した企業については、震災後市外からの誘致企業が25社ある。業種は、リース・飲食・情報・機械・宿泊・製造等。特に製造業が多い。予定では約400人の新規雇用を生み出す。進出した理由としては、立地条件（交通・気候等）や資源に恵まれているという点が挙げられる。

**(2) 私達は税制特例、特に事業用資産買い替え特例を検討しています。事業用資産買い替え特例を使うことで、今ある土地を売って違う土地を購入することを検討している事業者が被災地に進出するのではないかと考えている。しかし、他の市町では、税制特例は確かに欲しいが、建築物の規制緩和の方がして欲しいということを知った。石巻市としてはどのようなお考えですか。**

<回答>

建築物の規制については、都市計画上の用途制限をかけている。用途制限を設けながら、そこに見合ったまちづくりをしているので、それなりに規制の範囲で企業進出してもらえない。既存の企業もあるため、新たに進出した企業だけ優遇されることをして良いのかという問題もある。そのため、まちづくりの視点からは、ある程度都市計画区域に沿った形での誘致を行い、当該企業の意向を聞きながら、市が良い場所を探している。現在も「良い場所はありませんか」という問い合わせを受けている。今後は、農地転用等も含めて対応するべきだと考えている。

**(3) 石巻市では、企業進出の引き合いは結構あると考えて良いのでしょうか。**

<回答>

引き合いはある。しかし、減ってきている。当初は、復興支援ということもあり、様々な企業から、「事務所を設置するための場所はありませんか」という問い合わせがあった。ところが、提供できる場所がなかった。被災をしたうえに、当初の段階では仮設住宅が建っていた。定住に一番つながるのは産業・雇用であるがゆえに、もったいない話であった。早期に区画整理事業を展開して場所を確保していきたい。ただ、今から行おうとしているのは危険区域の場所である。なかには危険区域を望まない企業もある。だからといって、危険区域外に企業誘致の場所を作る予定もない。もちろん、大企業が進出するなどの話があれば、農地転用してでも対応する可能性はある。

**(4) 石巻市としては、産業は結構復興してきているという実感はありますか。**

<回答>

いいえ、まだまだである。事業者がどれくらい戻ってきたのかについては把握できていない。おそらく5割か6割程度。工業港では、50社中49社が再建しているから、ほぼ全部復旧・復興したと言えるかもしれない。ただし、再建した企業のなかには従業員数が減っているところもあり、新規の企業によって新たに生み出された雇用と相殺しても、まだ元には戻っていない。加工団地においても再建した企業は6割程度である。また、再建しても事業所は100%稼働していない。販路の喪失等が原因である。そのほか、震災前における従業員の多くはパートタイマーであったが、震災後パートタイマーが集まらない。賃金が安いことが原因であるが、被災の程度が大きかったことも影響している。時間が経過しなければ解決できないものもあるが、販路の回復、雇用の確保等の課題を一つ一つクリアしていくしかない。

文責：谷崎

## 1-7 女川町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年6月23日（火）

対象者：復興推進課 課長 我妻 賢一氏  
参事 柳沼 利明氏

## 【1.防災集団移転促進事業、区画整理事業、住民意向について】

(1) 防集・区画整理を実施するにあたり、防集により高台への移転を希望する人、あるいは区画整理による換地によって再建する人の両方出てくると思いますが、こうした住民の意向はどのように推移していったのですか。また町外に移転する方については、がけ近の適用を希望しておりますでしょうか。

<回答>

住民の意向の変化として、高台に移転したいという数が減ってきている。平成24年、25年と2回の個別面談をやって住民意向を確認して、造成の規模を設定しているが、減っている。要するに女川の場合は、平地がなくて、仮設住宅またはみなし仮設住宅の多くが石巻方面に移っている。企業も被災してしまったので、女川で仕事もないため、生活の基盤そのものが、他の町外に移ってしまった。女川に戻ってきて、職住一緒に再建できるという人が少なくなっている。

まず、町中心部の第1回目（H24.7月～8月）の個別面談をしたときは、対象世帯は1,691世帯。そのうち、「町外へ移転する」という方は281世帯、約2割（17%）、また「検討中」という方が227世帯（13%）いた。2回目（H25.3月～5月）の個別面談時は、1,876世帯が対象となった。そのうち、「町外へ移転する」という方は675世帯で、36%約4割が町を離れるとの回答であった。これは、1回目の面談時に「検討中」と回答した方の多くが、検討の結果、町外移転を選んだものと推察できた。

一方、1回目の面談時に「町内で自立再建（315世帯）」「町内の災害公営住宅に入居（570世帯）」「現地再建等（142世帯）」を希望された方は1,027世帯で、約6割（61%）であった。第2回目では「町内で自立再建（251世帯）」「町内の災害公営住宅に入居（782世帯）」「現地再建等（88世帯）」を希望された方は、合せて1,121世帯、約6割（60%）と前回と比率はほぼ同じであったものの、「自立再建」を希望する方が、前回から64世帯減となり、逆に「災害公営住宅」を希望する方が、212世帯増となった。

また、離半島部の個別面談（H24.7月～8月）では、737世帯の対象中、「離半島高台へ移転」「現地再建」を合せ、315世帯、約4割（43%）となり、「町中心部の高台」への移転希望は、179世帯、約2割（24%）となった。「町外へ移転」は、189世帯で約3割（26%）となっている。

町では、平成25年3月の時点において、中心部の住宅配置計画（案）を自立再建520戸、災害公営住宅795戸と公表していたが、個別面談や意向の変化などによる再建方法の変更受付等の結果、計画戸数との乖離が生じたことから計画（案）の見直しを行った。まず、計画で自立再建90戸、災害公営住宅100戸、計190戸の宮ヶ崎地区は、希望者数が自立再建21戸、災害公営住宅が76戸、計97戸と大幅に減少したことから、当初計画の1/2、半分に縮小。また、小乗浜地区で当初、自立再建40戸、災害公営住宅20戸、計60戸を計画していたものの、希望者数は自立再建7戸、災害公営住宅11戸、計18戸となったことから、計画の1/3に縮小した。さらに、多目的運動場には、自立再建として65戸の整備を計画していたが、希望者数が7戸と大幅に減となったことから、多目的運動場の自立再建宅地としての整備は見合わせることにした。このような結果、自立再建宅地は257戸とし、当初計画の約半分に縮小することとなった。災害公営住宅は、整備地区の統合を行う地区はあったものの新たな整備地区の追加を行い、整備戸数は795戸で変化はなかった。なお、離半島部地区においても、個別面談の意向を反映し、事業縮小を行っている。がけ近の申請数は86件である。多くが石巻や町外に行っているのが多い。

(2) 当初防集を希望していた方が希望を取り下げて、意向が変わってしまった場合に移転先の造成地がもし余るとしたら、その造成地をどのように活用していくことが考えられますか。

<回答>

ちょうどそれは今旬の話題になっている。中心部の場合では余っているのが60区画である。住民の皆さまに事前登録をして、将来の宅地を決めてくださいというご案内をし、必要な規模を意向変化に合わせてどんどん縮小をしたものの60宅地が余ってしまった。通常、移転促進区域に住まわれている方が高台へ移転するものであるが、それ以外の人にその空いた土地を提供する場合は、国費の返還が生じる。ただし、最後の最後に余った宅地は復興に資する人に限定するという国と調整を進めている。具体的には、移転促進区域以外の人にも対象にしたい。ただし、家をなくした方、大規模半壊で住めなくて家がない方や仮設住宅、みなし仮設住宅に入っている方である。この条件を対象に今回8月に追加募集をしようと考えている。

(3) 移転促進区域に住んでいない人が、防集の造成地に住むことになったら、利子補給とかは、移転促進区域に住んでいた従来の対象者と同じく施されるのですか。

<回答>

同じように利子補給がある。

(4) 新聞報道によれば、「女川町は旧市街地を中心に 59 ヘクタール、総額 64 億円の買い取りを進めているが、活用策が決まらずに町有地になれば、年間約 9,000 万円の固定資産税を失うことになる。また、集団移転先に新たな宅地ができるが、貸地の場合は土地の固定資産税を見込まず、税収減を補うには至らない」とのことです。(『読売新聞』2015 年 3 月 4 日) この新聞報道から、女川町は「移転元地」に対して問題認識をお持ちのようですが、その後、町としてはどのように移転元地の問題を認識し、どのような対応を実施し、または検討されているのでしょうか。

<回答>

移転元地については、防集事業で買い取ったりしているので、公共財産が増えている。その土地については、区画整理事業も一緒に入っているので、換地するなどして特定の場所に集約している。具体的には、清水地区、駅前国道よりも右側(観光交流エリア・公園として整備しようとしている)を集約化している。そして、交流のための起爆剤として整備し、利活用しようと考えている。清水地区は、もともと地盤沈下が集中していたこともあり、震災後、被害が最も大きかった。それゆえ、住民とのやり取り中ではあるが、人が住まない地域として大きな公園にし、女川の魅力付けを図っていきたい。

今回、陸上競技場をつぶして災害公営住宅を建設したため、陸上競技場をここに持ってくる構想もある。駅前の観光交流エリア(メモリアルゾーン)に関して、女川交番が横倒しのままなので、被災した交番をそのまま保全する形で、遺構公園のための底地として使いたい。その隣の観光交流エリアについては、定期船が離発着する場所があるので、大きな観光交流エリアとして整備したり、ターミナルのための駐車場に利用したりすることなどを考えている。主として公園として有効活用することを考えているが、いずれにせよ、人寄せになるものを作っていきたい。以上のような対策は、防集と区画整理を併用し集約換地ができる中心部だからこそ可能である。離半島部については防集しか使っていないので、今なお、多くの移転元地が虫食いの形で残っている。確かに、漁業集約のための事業を使うことにより、一部、水産業の人のための共同利用施設(作業場)として、ある一定規模の事業費が認められている。

しかし、それ以外については、虫食いの形で残っており、復興庁とのやり取りの中で、何らかの利用目的が認められなければ事業費として使ってはいけないという指導を受けている。女川町としては、最低限、沈下戻しを行うことで、水はけがよく管理しやすい場所に直したいと考えている。この点は、離半島部における問題として残っている。

(5) 宮ヶ崎地区などでは、住民の意向が変わってきてしまって、計画を縮小しているとのことでした。人口規模に応じて柔軟に事業計画を変更している女川町の姿勢は、とても画期的だと思います。ただ、事業を縮小しても、なお活用されない土地がでてくるかもしれません。その場合、被災者の意向の変化で町に責任はないにしろ、結果を批判されることを私達は心配しています。ただ、どこの被災地の復興事業でも同じようなリスクがあるので、あまり心配はされていないのかもしれませんが、町にそういった御懸念やお考えがあれば伺いたいです。

<回答>

国民の税金でこの復興事業は成り立っているということで、最終的な女川の復興を国民に示しても、説明責任が果たせるような復興をしていこうと、いうスタンスである。国費 100%で出来るから、ちょっと強気で余計作っちゃいましょうという所の考えは、一切ない。切り詰めて、切り詰めている。インフラ整備をやればやるほど、将来の負担になってくる。女川の場合は、できるだけこのコンパクトシティという所を目指しているため、将来の負担にならないようなまちづくりを目指している。今後ますます人口減少社会が来るのに、そんな被災前の人口に戻るっていうのは、有り得ない。身の丈に併せて作っておかないといけない。また余剰な面積っていうのは、ほとんどないので、そのような心配はしていない。

## 【2.産業について】

(1) 震災の当初は 10,000 人いた人口が、今年の 5 月現在で 6,982 人に減少していて、人減少対策として、雇用の面からは水産加工団地の整備を行っていると伺ったが、その他にはどんな対策をしているのでしょうか。

<回答>

いろんな仕掛けをしている。例えば、フューチャーセンター。女川は水産がメインなので、すでに10社以上が復活しつつありますけども、水産加工以外でも女川で起業していただいてもらえるような仕組みとして公民連携によりこのフューチャーセンターを立ち上げた。ここでは、ネット環境を整備し、コワーキングスペースや創業支援などの仕事・創業・出会いの場としての役割を担っている。また、「テナント商店街」を駅前12月オープンしようとしている。まちなか再生計画に基づき、まちづくり会社である女川みらい創造(株)が整備運営を行うもので、被災事業者の再建に合せ、魅力的な業種などの誘致を行っている。27店舗のうち6、7社は新しい事業者が入る予定である。例えば、ギター工房やクラブトビール店など。生活に必須の業種と新しい魅力的な業種が一体となりエリアの価値を高める取り組みをしている。女川には実はもう1つ課題があって、先ほど女川は水産の街という風に説明したが、今、女川では「女工」さんがものすごく不足している。せっかく建物を作っても、女工として働く人が少なくなっている。被災前も東南アジアから研修生を招いてまかなっていた。それが今の課題である。

(2) 水産という主力産業の復興を考えると、水産加工団地のエリアの整備について、土地の津波対策・地盤沈下対策が準備できるまでは立地させないという考え方もあります。そうしたなか、女川町としては、どのような考えのもと、どのような段取り・事業手法を用いることで、水産加工団地の早期立地を実現しようとしたのですか。

<回答>

事業手法としては区画整理事業を用いることからスタートした。一番に整備したいのが、女川の基盤である水産加工団地であったため、復活に向けて大至急実施した。そのため、区画整理事業以外の資金も一部投入しながらも早期に盛り土を行い、一番整備しやすい沈下戻しに着手することで造成をスタートした。そのエリアは、L1対応できればよかったのであるが、住民との意見交換会の中で、海が見えないと仕事にならないうえ、背後にはすぐに避難できる高い場所もあるので、防潮堤を作らないでほしいとのことだった。それゆえ、水産加工エリアの一部においては、L1対応にもなっていない(沈下戻しでもよい)エリアを積極的に設けて、そこを早期に施行して復旧した。

(3) そのような地区の決め方について、都市計画的な決め方ではなく、いわゆる実体的レベルである復興計画等で決定し、最終的には、都市計画上の区画整理を行ったということなのでしょうか。水産加工業者からすれば、かさ上げ工事や防潮堤の建設等を待たなくても、最低限の沈下戻しのようなものができれば再建ができるようになっており、また、区画整理におけるかさ上げ等の補助金に頼る前から早期の整備を考えていたという時系列で理解してよろしいでしょうか。

<回答>

そのとおり、見切りスタートであった。後付けとして行った。水産加工団地として復活させるための事業を先行的にスタートさせ、都市計画における換地等を行う区画整理などを行った。そして早期に水産産業を復興したいと申し出た12社を厳選し、グループ補助金を利用するなどして支援してきた。平成23年には、混在していたエリアにおいて水産加工団地を早期に整備することを計画し、ゾーニングの説明などを行った。平成24年になって、具体的に絵を描いていった。今年、被災前の売り上げ高まで回復している。市場に関しても、うわものはできてきたので、あとは、被災している上屋を直せば復活と言ってよいと思う。

### 【3.災害公営住宅について】

(1) 災害公営住宅のニーズの増加とその対処についてお聞きします。防集も計画通りに進んでいるのにも関わらず、意向調査にも変化があります。当初、防集での自立再建を希望していたが、「やはり待ちきれない」「高齢のためローンが組めない」といった理由で、災害公営住宅に希望を変更したケースはあるのでしょうか。また、それらについて女川町ではどのような対応を検討しているのでしょうか。

<回答>

意向調査の推移としては、H25.3、防集団地希望は520戸、災害公営住宅は795戸の計1350戸である。H25.12では、防集団地希望は257戸、災害公営住宅は、795戸で変化がない。自立再建が下がってしまい、災害公営住宅に関しては変化が見られなかった。また、離半島部では、H24.11、防集団地希望は187戸、災害公営住宅は128戸だったが、H25.5では、防集団地希望が117戸、災害公営住宅が120戸である。基本的に災害公営住宅に関しては計画と変わりはない。

数値的には変わらないが、自立再建から災害公営住宅へ流れてきている人々は相当数いるのが現実である。女川町を離れた人々がたくさんいる中、災害公営住宅の数が変わらないといった状況、それは、

自立再建から災害公営住宅へ流れたというふうではないかと考えている。要するに、高齢化に伴い、この土地で土地を買って家を建てることは、非常に高いハードルになっている。防集で早く自分の家を建てたいと思っていた人でも、冷静に、そして、余命を考えると災害公営住宅でいいかなという声が聞こえてくる。そして、仮設住宅のままでいいという声もある。高台造成が遅れても、それは次代に使ってもらって、我々は、仮設で一生をすごしてもよいという意向もある。これらは、防集対象者、災害公営住宅対象者の話である。数の捉え方が、混在していて大変である。

(2) 災害公営住宅のエリア別の需要格差問題についてお聞きします。災害公営住宅を希望する地については、清水・日蔭地区 0.5 倍で、荒立・大道地区 2.96 倍まで、倍率の差が著しいことが判明しております。これらに対して、女川町としては、どのような対応を検討しているのか。

<回答>

入居率と希望者数のギャップについては、女川町の災害公営住宅は「集合型」、「戸建て型」の二種類を用意しているが、戸建ては完売状態。集合型は比較的人気がなく空きが出ている。集合型については当初 5 階建てを構想していたものを 3 階建てに変更するといったことをやっている。災害公営住宅の希望がない場所については、全体調整している。地区に関しては、残念ながらもう決まった地に決まった戸建てが建つしかないの、戸建ては完売なので集合型に空きが出ているので、見直し、縮小していく。

(3) 防集による自立再建から災害公営住宅へ流れている実態があるとお聞きしましたが、その逆はないのでしょうか。

<回答>

その逆は、期待している。形がみえてこないとなかなか自立の魅力がないが、どんどん家が建ってくると、「やっぱり自立がいいな」と思い直して意向が変わってくることも考えられる。ただ、若い世代の人たちが自立再建に戻ってくるとか、想定されるかもしれないが、まだ、予測ができない。今、問題になっているのは、災害公営住宅の戸建てに入り、将来お金に余裕が出てきたときに、買い取って自分の家にしようというのもできるが、残念ながら、復興需要単価、金額が跳ね上がっている関係で、どういう中古住宅金額になるのか、いま試算中である。相当高くなると予想されるという問題がある。残念ながら、買い取りしたいけれど、買える金額にならないと考えられる。

または国との調整で売却するときのルートを変えていかないと、普通の減価償却だけで考えると、すごい坪単価になっている。一般的には坪 40 万だったらすごく立派な家が建つ。今は倍以上の坪単価になっていて、払い下げるときに、数千万円の新築と同じようなものになってしまい、買えないという状況にある。違う方法で安くしてあげないと買い取ってくれる人が出てこないし、逆に、その情報を早く出し、「中古住宅こんなに高いですよ?」「買えますか?」「これだったら自立どうですか?」という仕掛けもかけていこうと考えている。

文責：五十嵐

## 1-8 女川町調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年11月18日（水）

対象者：

復興推進課 課長 我妻 賢一氏

参事 柳沼 利明氏

生活支援課住宅係 技術主幹 三浦 浩氏

【1.防災集団移転促進事業、土地区画整理事業等の土地利用について】

(1) 防集等による移転先造成地についてお聞きします。震災から4年半が経過し、住民の意向も多様な変化があると考えております。前回のヒアリングで、移転先地において、中心部では60宅地余っていることを伺いましたが、

①それらは土地区画整理事業の地区内（すなわち、都市計画区域内）にあるのでしょうか、地区外でしょうか。

②地区外である場合、余っている造成地は、防集の造成地でしょうか。

③地区内である場合、区画整理によって生み出された保留地でしょうか、それとも換地（の予定地）でしょうか。

<回答>

防集と区画整理がほとんど重なったエリアがあり、合計すると現在49宅地が余っているということで公表している状況。ただし注意してほしいのは、旭が丘地区は区画整理以外のところである。ここは防集しか入っていないので、そこは8宅地余っているというところなので、防集と区画整理事業が絡まっている空きは41である。

(2) 8月に募集をかけるということをお伺いしたのですが、その進捗はいかがですか。

<回答>

8月に追加募集をした結果がこれで、その前は60宅地余っていた。60から49に減った。ただ注意してほしいのが、今回女川がやった募集は、防集の対象者に加えて、対象者以外の方も今回募集した。国の方の指導としては、復興に資する条件を町としての姿勢を示してもらえれば、空き区画もそういった利用をしていいですよという通知があるので、女川町としては、復興に資する第1段階としては、女川で被災してしまって、家を失った方、住む家を現在お持ちでない方を対象にしようとしている。具体的にはアパートに暮らしていたとか、借家だったとか、または一旦女川から離れるということで売ってしまった方。緊防空でもう外に行くということで外に出してしまったけれど、女川の復興事業が進んでことを実感した住民は、やっぱり女川に戻りたいという意向もあり、それも今回対象にして、ここまで埋まってきた。10件弱が、防集対象者以外の方がエントリーしてもらっているという内訳になっている。

(3) 区画整理もかけているエリアで余っている宅地があるということで、防集の宅地として募集するというのもあると思うんですが、区画整理の保留地として売るということはできないでしょうか。

<回答>

当然そういった操作ができるので、通常は区画整理でつくった保留地を防集で買い取り、それを防集対象者に売ると防集事業の補助金が入る。防集対象者以外にその土地を利用してもらうのは問題になるが、余った土地は保留地にするとか、町の別の土地をここに当て込むとかいう技もできる。そうして防集の補助金が入らないようにして、防集対象以外の人に売るというのを、今回、区画整理事業でやっています。防集対象以外の人には防集の底地は、防集で買わない。その後、展開もいろいろ考えている。例えば、空き区画で目立つところは、例えば形が悪いところがある。矩形じゃないとか、擁壁が大きすぎて、実際宅地の平地としては面積が少ないなど。また、宅地に行くのに遠回りしなければいけないなどの不便な部分があり、なかなか埋まらない。そこで、そのような売れていない宅地を利用して、もう一本道路を足すとか、形をもう少しよくして、効率的に使えるような宅地にすることや、その残り残った土地は公園緑地として使うという変更を加えて、さらに約10宅地ぐらい、減らす予定にしている。余りができるだけ出ないように引き続き調整をして、これを来年から、再募集をかけていく予定にしています。そこまでさらに絞りこんで募集をしていくことを町としては考えている。そういった計画変更ができるエリアであれば、そういったことは積極的にやっていく。ただ、さすがにもうできあがっていたところを道路に使おうとか区画を見直そうと思っても、周りはずでに登録済みなので、やれるところとやれないところがある。そこはメリハリをつけてやれる部分はできるだけ計画の見直しもやっている。

(4) 平成25年8月に行われた第7回女川町復興まちづくり説明会の「土地の再配置に関する基本的考え方」にて、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業を上手く重ね合わせることで、住民の多様なニーズに合わせ受け皿を増やす仕組みが明らかになったと考えております。この仕組みは、そのメリットとして、「町が防集で買い取りが難しい抵当権つき住居を区画整理により換地することでより高い土地に移転できること」以外に、どのような点で有効なのでしょうか。例えば、住民の生活再建に有益な

こと、住民の可能な選択肢が増えたことなどはありますでしょうか。また、この仕組みは女川町だからこそできたのか、あるいは他の地域でもできるとお考えでしょうか。できるだけ詳しくお聞かせ下さい。

<回答>

それ以外のメリットとしては、区画整理を一つ一つやってないということである。今回、まち全体を区画整理したことによって、自由に飛ぶことができる。もうここが埋まったのであれば、こっちに行こうかなど。単純にこのエリアの低地から高台に移るといふ、その地区ごとに完結させるのではなくて、全体の中で、自由に流動性を持たせてやっていける。さらには離半島から来れるルールにもなっている。中心部に飛んでくることのできる。いろんな選択の自由度を面的に与えることができた。

他の町でもやったらいいんじゃないかと思うかもしれないが、女川町だから出来たという1つの理由は、ほぼ壊滅状態になったということ。平地部に家が密集していた中心部では、ほとんど建物が残らなかったため、そういった宅地を高台に設けていくと考えるとそれしかない。平地部分を災害危険区域に指定したので、家を建てることのできないエリア、住むことのできないエリア、居住エリアを線引きできた。女川の場合は背後地はないため、高台に住むしかないということで合意形成が早々にとれた。選択肢がなかった。それが1番大きなところ。他の自治体だと他にいろんな平らなスペース、平地部に相当バックヤードがあるところは、どうやって盛り土するのといっても限界がある。名取、岩沼、亘理、山元など。女川の場合は連続的に、階段状に造成ができるし、住み分けがきちりできた。全員が被災者だったので、合意形成がとれた。それが他の市町に同じようにできるかという、そういった被災の状況、被災の条件によって、やっぱりできるところでできないところがはっきりしてくると考えられる。

**(5) 防集で買い取りが難しい抵当権付きの物件は、区画整理で抵当権がついたまま換地するということだと理解しているが、そのようなケースは多いのでしょうか。**

<回答>

かなりある。相続問題が多い。相続に関して、関係者を辿っていったら、現在で800人ぐらいになっているようなケースもある。1,000人なんかぐらいの、先祖代々何もしていない土地は、相続は不可能なので、区画整理の場合は、公示送達という制度があって、どうしても区画整理をかけられない場合は、公表に公示したことによって、それは皆に示したという扱いでやっているが、そういったものは買い取りできない。相続が不可能だと思う土地は、そのままの権利のまま換地する。相当数そういった土地がある。

中心部に関しては、課題という課題はなく、順調にいつている方だと思う。多分、課題として残らしたら、区画整理としての住民同意が得られるかどうかというのが、やっぱり事業を立ち上げる上での一番の課題であり、それらの地権者の方々に、どこに土地をお返しして、この事業を閉じるかというのも区画整理事業の大きな課題である。女川の場合はいろんな土地に行くことができる。区画整理は、照応の原則で、できるだけ元のあった場所と同じ環境に換地してお返しするというのが、区画整理の原則であるが、それを最初から取っ払って、早く店やりたい人は駅前がいいところをとってください、盛り土でよかったら、盛り土のところに換地します。または高台空いていれば、高台に換地もあり得るといったような申し出換地をしている。換地のはめこみはなかなか苦しい作業であるが、8割方進んできている。中にはなかなか合意形成が取れない難しいケースも当然あるが、なんとか収まる。なんで収まるのかというのは、また色々な技を入れており、町の基金事業、公共用地を買い取るための基金事業を別会計でとっていて、そのお金で高台の山を買った。それで買った土地が色々なところに使え、地権者の換地の泳ぎしろになっている。

元々、女川ではそういった土地開発基金というものを作っていて、大至急公共事業で取得する必要のある土地は、それを使う。今回の場合は、それが売れば、また基金に戻すという作業がこれから残ってくる。山を買って、町有地があっちこっちにバラバラに換地になる。要するに人気のないところが、町有地にかぶり残る。それをすべて売らないと、基金回収ができない。最初投資した金額が戻ってこない。そうするとそこに穴が開いてしまう。そういうリスクはある。また、何も利用できない土地も結構出てくる。三角地とか。それをずっと町が管理していかなければならない。それはやっぱり課題である。

**(6) UR と女川町がパートナーシップ協定を結ばれているくらいで強固なものがあり、マンパワーの観点とアイデアの面から、かなり UR が入ってしっかりやったという認識をしているが、UR との連携の観点で、課題だった点はありましたでしょうか。**

<回答>

この仕組みはもともと阪神連合、西宮の区画整理のプロに来てもらった。今回、女川に来てもらって、それをいかに指導してもらって、こういう仕組みが出来上がった。当然 UR もそういった都市計画というか、まちづくりのプロですから、そのへんも一緒に作り上げていった。それが相当よかった。女川自身のスタートとして。そのような経緯で計画が組めたので、今なんとかやって進んでいる。土地利用計画をつくる平成 23 年度の 7 月から、西宮などから派遣職員が来ている。UR にも 7 月 1 日から。

また、これは体制においてデメリットがある。大きなピラミッド体制で事業が動いている。例えば、我々がいる復興推進課は 50 人体制でこの事業を取り仕切っていますけれど、この下には UR が 30 人体制で張り付いてもらっていたり、あとは我々で足りない部分を外部のコンサルに委託して、策定支援業務、補助業務としてコーディネーターが 20 人から 25 人ぐらいいる。これがある意味行政の立場で回っている。JV が 150 人ぐらいで今動いているが、JV もどちら側かという言えば、発注者側の立場である。この JV の人たちが工事を発注したり、現場を監督してくれたりしてもらっている。下にぶら下がっている業者が、850 人とか。いろんな専門業者、設計をする業者であったり、山を掘削する業者であったり、道路をつくる業者など。延べ 1,000 人規模である。ゆえに、業者で起きた問題が我々まで届くには相当時間がかかる。階層が複雑になっているので、協議に時間がかかったりしている。またこの情報伝達が非常に不便なものである。

通常は町が発注して専門業者と直接現場監督したり、指示したりしてやるのに、いろんなものが挟んであるので、我々、町の体制だけでは、850 人規模の業者は動かせない。これは復興事業の関係だけでやっていますが、もっと生活支援課の災害公営住宅の話であったり、産業振興の話であったり、もっと大きな世界で動いている。

(7) 空き区画について防集の対象者を拡大するというときに、「復興に資する場合」というのが、国土交通省の通知であるのですが、「復興に資する」をどう解釈しているのでしょうか。確かに被災者で家を失った方を対象にするのは、「復興に資する」と思いますが、「復興に資する」という解釈をもっと拡大するという方向は考えられますか。

<回答>

今後 40 宅地くらいまだ余ってくるだろう。または災害公営だってまだ空きがある。離半島も、空きが出る可能性がある。そこに「復興に資する」というのを、どこまで広く解釈して、募集範囲を広げてやるかというのが鍵だが、多分それを全国的な問題であるものを復興事業だといってやっていいのかという問題がある。そこにはある一定の線引きが必要になってくると思う。まだそこはノープラン。本当はフルオープンにしたいと最初は思っていた。

## 【2.移転元地について】

(1) ヒアリング調査でお伺いした移転元地の「虫食い状態解消」について、防集と区画整理を併用し集約換地ができる「都市計画区域内の土地利用」に比べて、「離半島部などの都市計画区域外の土地利用」のあり方は難しいと考えていますが、後者に対する女川町の工夫や取組はありますか。

<回答>

女川には 14 の離半島部があるが、今回津波を受けたために災害危険区域に指定した区域は 142ha ある。その中で、漁集に使えるのが 18ha しかない。ただし、その他にも従前から利用できているような部分もある。道路とか水路とか港湾用地とかそういったものは 47ha 使える。それらをさっぴくと、残りが 77ha くらい。約半分。それらの残りをどうしようか悩んでいる。その 77ha の内訳として、防集の移転元地は 13ha ある。あとは買取できなかった土地が 64ha くらいある。防集で買い取ったけど使えない土地も 13ha あるので、そこは町有地としてどういう風にしていくかは課題だし、残りの 64ha 民地は我々は管理できない。個人の方々が管理できるかという問題である。それらを合わせた 77ha をどうしていくかというのは課題である。石巻みたいに広大な土地がある場合は、大きな工場を誘致しようということができる。ただ、女川の場合は、合計すれば先ほどのように(142ha)になるが、複数の小さな浜が集まっているような状況である。それらをどういう風に使っていくかは検討中。答えは出ていないが、そうも言っていない。そのため、今後は外部委託して専門家の知恵も借りながら、ニーズ調査なども今年度中に行いたい。女川には、こういう条件の土地がこのくらいあるけど、どういったニーズがあるのでしょうかというのを全国的に探っていくと答えは出てこないんだろうなという風に感じている。我々が何がやりたいではなくて、何ができるかという調査をしたい。

(2) 災害危険区域を解除するというような考えについてはどのようにお考えですか。また、検討したことはありますか。

<回答>

解除という選択肢は全くないですね。なし崩し的に住宅が建ってくると同じような被害を招いてしまうので。ずっとここは住めないエリアですと。ただ、モノは建てられますから。工場とか店とか。まあ、あとは2階建て3階建てというような工夫もできますし。基本的に今はこの考えを変える予定はない。

(3) 自治体へのヒアリングをしてきて、移転元地の維持管理費が多くかかってしまうというお話を頂きました。その維持管理費の削減の手段としてヤギなどを用いた『エコ除草』について現在検討していますが、そこについては今まで検討されたことはありますか。

<回答>

検討したことはないが、ちらほらと話は聞いたことがある。女川の場合はヤギではなくて「鹿」かなと思っていますが。色々自治体では試験的にヤギなどで除草をしているのは聞いたことがありますけど、草刈りだけの問題ではないので。例えば、地盤沈下したために水はけが悪くなって害虫が発生した。最低限、水はけの良い土地に戻すのが必要ではないと考えているが、その土地を何に使うのか決まらないうとできない。うちは良い草が生えてくるように地上げして最低限の整備をしたいけど、それさえできない状況である。

### 【3.住まいについて】

(1) 仮設住宅にとどまりたいと考える理由として、経済的要因、移転後のコミュニティへの不安、住まいの選択・手続きの方法など専門性の高い「難しいこと」が分からない等、漠然とした不安から具体的な不満まで幅広くあると考えております。こうした課題を持つ被災者の綿密な状況把握、情報提供、相談等が重要だと考えます。女川町として、このような機能を有する施設あるいは拠点の整備をすでに実施していますか。実施している場合、取組を始めた経緯、取組体制、取組内容、課題をできるだけ詳しくお聞かせください。

<回答>

一番の悩みはコミュニティ・経済・福祉そして「今後、自分はどうなってしまうのだろう」という不安。保健師やケアマネージャーの専門職を各地に配置して福祉ケアをしている。毎日やっている。どんどん利用が増えている。行政だけではなく民が入っている。社協など。いろんなチャンネルを使っている。これから住宅再建が進めば、新しい行政区ができれば新しいコミュニティができるわけだが、すでに今まで4回コミュニティが変わっている。「被災する前」、「体育館などの避難所」、「応急仮設住宅」、そして「新たな住宅」、みんな不安に思っている。今、仮設住宅にすんでいる段階から、住宅が決まったら顔合わせをして、家ができるまでコミュニティ形成顔なじみになりましょうということをやりたい。しかし、行政的な問題がある。例えば、個人情報取り扱いや守秘義務があり、行政が、「〇〇さんがここに住みます」とは言えない。情報を出していいかの調整があるため、一気に進まないという問題がある。

(2) 実際に、このような取り組みをすすめていくうえで、住民からはポジティブな声は聞こえてきますか。住民からの評価はどう捉えているか。

<回答>

ポジティブな声をよくきいている。保健師が言うには、できるだけその場で悩みを解決してあげるようにしている。難しいこともあるが。自分はひとりではないということをとにかく伝えている。仮設にとどまりたいということについては自立再建できない高齢者が大半である。よって経済的な支援が必要になってくる。家賃は公営住宅法で定める家賃を5年間半額にして10年かけて正規の家賃にすることなどの減免をしている。経済的なことだけを考えると仮設住宅から災害公営住宅に移行することはできると考えている。

(3) 仮設住宅からの転居先として、健康な高齢者が入所可能な施設、介護を前提とする高齢者が入居可能な施設、または、多世代の支え合いや交流が可能な住宅等の選択肢の整備が必要だと考えております。例えば、災害公営住宅にこのような機能を新設すること、もしくはすでにできた災害公営住宅に空

きが出た場合、集約し、福祉施設に転用することは考えておりますでしょうか。また、このようなニーズはあると思いますか。また、これらに関して何か計画されていることはありますか。

<回答>

結論から言うと、併設は考えていない。早急な住宅供給を第一に考えている。その中でも福祉課と協議してサブセンター的な拠点の置き方とか、住宅には併設しないものの、サービスは補える体制を協議している。保健師の配置など。運動公園にも相談員が詰める事務所スペースを設けて対応している。相談員が活動できるスペースを設けたり、個々の支援もできるようにして、福祉課と調整していく。だから、併設は考えていない。

(4) 被災自治体間での災害公営住宅の戸数の過不足の相互調整が市町村では困難なこと、および災害公営住宅の維持管理費が被災自治体の負担になることを懸念しています。また、災害公営住宅の建設にあたり上限戸数等の縛りがあることから、「県営災害公営住宅」(仮称)を設置して広域レベルで戸数調整を図ること、あるいは、女川町が既に設置している災害公営住宅を「県営」に移管することを私達は検討しています。震災から4年8か月が経過した現在、「県営災害公営住宅」が隣接市町村に設置された場合、住民が当該市町村に流出する懸念もあるのですが、女川町の考えをお聞かせ願います。

<回答>

災害公営住宅の戸数の不足に関して、被災住戸の二分の一まで良いということになっており、女川町は1000戸割り振りをいただいている。住民意向を確認して当初の計画は945戸だったが、時間が経過するごとに流出して、最終的には、事前登録数に基づき860戸で最終調整をしている。そのため、数の不足は心配していない。維持管理費の問題に関して、第一に家賃収入がある。家賃収入の他、家賃低廉化事業があり、家賃一般の額との差額を国が補助する制度があるため、今回の災害公営住宅において大きな収入となる。そのため、当面の維持管理の問題は安心している。とはいえ、期限があり、長いもので20年である。20年後どうなのかということシミュレーションしている段階であるが、その段階ではむしろ「空き」が最大の問題になると思われる。

県営住宅に関して、当初、整備のスピードを上げるためにURと協定を締結したが、別途、県営住宅の要望をしていた。宮城県の方でもマンパワー不足を解消するために、集中復興期間内で設計支援・工事管理支援として5000戸を予定しており、そのうちの1,000戸を県営住宅とすることを予定していた。それを受けて、女川町も手を挙げた経緯がある。しかし、県営住宅の条件とされた「土地の用意」、「高層化」、「浸水区域でないこと」に関して、時間的な問題でH27までに区域内で土地の提供ができることが、その時点では読めなかった。実際、H27でもこのような状況である。他の地区で被災しなかった土地も検討したが、結果的に県営を断念した経緯がある。土地が用意できなかった。

女川町は応急仮設住宅を早急に作る必要があったときに使える土地がなかった。また、安全な土地があってもインフラがなかった。そのため、石巻にも多くの応急仮設住宅がある。地元での早急な土地の確保は困難であった。隣接市町村に県営住宅を建設することに関して、これまで多くの人流出したこともあり、逆に今では、流出した人を呼び寄せる施策を検討しているところである。例えば石巻境に県営住宅を建設するとなると、人口流出の懸念がある。

(5) 女川に戻ってきたい方も一定数いるとは思いますが、新しいコミュニティができた等で移転先にとどまりたい方もいると思う。その際、市町村間通しだと取り合いの構図となるので、県が調整できないかと考え、質問をさせていただいた。

<回答>

県の方の整備戸数の調整に関して、各市町の持ち戸数のうち余っている分を、限度を超えた自治体にもうまく回すことを調整しているとのことである。しかし、隣接市町村では現在、建設した災害公営住宅が残り気味だということがむしろ問題となっている。

今後施設を作るときには、維持管理の問題が重要になる。震災前は同じような施設が重複していた。しかし、震災後もなお、隣接市町村通しで同じようなものを作ってよいのか。かつてあった陸上競技場を作ってよいのか。維持管理が大変であるし、利用者の取り合いになるのも問題である。それであれば、両者が話し合い、石巻市が運動公園をつくるのであれば、私たちは簡単なグラウンドでもよいのではないか。復興の場面では、競争ではなく共存が必要になる場面がある。ただし、こういうことも逆に出てきています。石巻市が世界一の魚市場を作りました。女川町も良い市場を作りました。お互い震災前より良いものを作ったのですが、それなりのレベルのものなので維持管理にお金がかかり、漁獲量をこれまで以上に増やす必要がある。連携・共存が望ましい一方で、競争が避けられない面もある。国勢調査

に関して、人数を補正してもらって震災前に戻してもらっても、人口と町の収入は減っているので、5年後は大丈夫なのか。維持費はやはり重要な課題である。

(6) 維持管理の問題は災害公営住宅にも考えられる。現在、住宅困窮している被災者のためにたくさん作っても、10年後20年後に空きが出てくると負の遺産として残ってしまう。石巻市では災害公営住宅を希望する人が増えており、災害公営住宅の上限戸数がネックになっているというお話がある。そのため、女川町の余り分を石巻市に移管するなど、市町村間で調整することはできないか。

<回答>

被災者はどこの市町村でも災害公営住宅の応募ができ、市町村も拒むことはできない。ただし、各市町村共通して掲げていることとして、当時住んでいた市民、町民であった人を優先している。そのなかで、女川町では動きながら調整しつつ、余りが無いようにしている。そうしたさなか、大きい市町村だと当初一斉に整備する方針であるため、その後に意向が変化して余りが発生することが多々ある。そこで現在、余りが見えてきたので、他の自治体の住民も対象にする傾向にある。石巻の場合、女川・南三陸などをすでに対象としている。そして、利便性のあるところに流れる傾向にある。市町村間・地域間の調整というよりも、市町村間・地域間の人の取り合いの様相を呈しており、その点を心配している。女川町から2,000人余り流出していて、大半が石巻市に流出していると思われる。しかし、石巻市も同じような比率で仙台市等に流出している。石巻市にとってもプラスマイナスゼロではない。

#### 【4.産業集積と産業誘致】

(1) 事業規模の拡大や新設備の導入を目的に、被災地外から被災自治体に企業進出することを後押しするための施策を検討しています。それにあたり、前回のヒアリングの際に、女川町に進出することを検討している企業が複数あるとお聞きしましたが、その後はいかがでしょうか。また現在何件あり、どのような職種がありますか。

<回答>

駅前プロムナード沿いのテナント商店街が今度出来るが、この中には当然地元で再開する人もいるし、新たに外部から入ってきた人もいる。被災地外から来た事業者が6件。町内事業者の内訳は、被災事業者が14件、新規事業者が7件となっていて、27店舗入ることになっている。誘致した方の中には、仙台でギター工房やってた人が女川の木を使って、ハンドメイドでギター作るという新しい方達もいる。いま、住宅地の再建をメインにしている、換地の当てはめもしている。そうすると具体的に企業誘致するとき、「来て下さい」ってお願いしても、実際引き渡しできる土地が、2年3年先である。やはりいつ引き渡しできますよってという担保する言い方じゃないと交渉のテーブルに乗ってくれない。実際にこれからそういったものができてきて、そういった情報を提供するために、町長は関西の方に企業誘致しに行き、そういった企業誘致は毎年ずっとやり続けている。また、企業の中には安全な所に作りたいニーズも多々あって、そういった安全な土地をどれだけ確保できるかっていうのも一つの課題であると思う。

(2) 女川町は前回のヒアリングにおいて、早期のゾーニングや土地のかさ上げを沈下戻しのみとして早期に事業用地を供給することで、産業基盤である水産加工業の早期復旧に成功したと伺いました。『日本経済新聞』2015年9月5日記事でも、女川町の初動対応を評価しています。ただし、この初動対応の過程で、事業者・地権者の理解を得ることに苦慮されたとも考えていますが、これらについて、早期の事業着手に至った主たる要因は何だとお考えですか。

<回答>

23年度の早い段階でここを水産加工団地にさせてくれないかということ住民の皆さんにお示しした。「ここ水産加工団地させてください。じゃないと、今どんどん人が流出してるんで、早く働く場所を作ってやりたいんです」と、まず住民に理解もらったのが大きかったと思う。女川町をこういう風にしますってことは、復興計画で比較的早く23年5月と7月に示したので、その段階で既にもうここは水産加工団地にしますよっていうゾーニング計画を住民に示した。そこから具体的に計画していったものを少しずつ示していった。最初に計画・ビジョンを示せたことが一番大きかったと思う。その代わり、「ここに住んでいた人は上にあがって下さいね。それは責任もって町の方で整備します。」ってことで理解をもらった。

文責：五十嵐

## 1-9 陸前高田市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年10月19日（月）

対象者：

復興対策局 局長 兼事業推進室室長 熊谷 正文氏

民生部長寿社会課長 兼地域包括ケア支援センター所長 高橋 良明氏

都市整備局市街地整備課 主幹 兼課長補佐 伊賀 浩人氏

建設部建設課住宅推進係 係長 菅野 優氏

企画部企画政策課 主事 齋藤 卓氏

---

## 【1.土地区画整理事業・かさ上げ】

(1) 復興まちづくりを進めていく中で、どのような意向調査をしていますか。またその中で住民の意向は変わってきているのでしょうか。もし変わってきているとしたら、最終的にかさ上げた住居区画はどれほど埋まる見込みでしょうか。

<回答>

陸前高田市では、被災した平地部を平均して8メートルかさ上げする箇所、また新たに高台を造成して、そこへ集団移転をする箇所。被災した平地部は、1メートルほど地盤沈下しているのので、そのままの状態では排水が出来ないため、事情があり、2~3メートル程盛り土して排水勾配を取る場所という三つの区分に分けて区画整理事業を進めている。

その中でかさ上げ部に関しては、旧市街地を山側にシフトしてコンパクト化した市街地を形成しようとしている。当然旧市街地が小さくなり、その分溢れる土地が出てくるので、その土地を新たに造成する高台で確保する。

区画整理事業の住民意向調査は、住宅が建っている・建っていないに関わらず、土地が基本となる。土地の地権者の方々について、一人一人から意向調査をしている。これまで三回意向調査を行っている。

平成25年8月に最初に意向調査を行い、その時点では、かさ上げか高台か、それとも平地部かということ意向調査をしている。その時の目的は、開発をするボリュームを検証するためである。

その次の意向調査は平成26年7月に行い、より具体的に行った。高台部の新たに造成する部分については、住宅再建用地として位置づけており、「宅地引き渡し後2年以内に工務店等と建築契約をすること」という制限を設けた。復興交付金で全額国からの補助でやっているのので、国の指導もあるが、折角造成したのに空き地になったら困るということである。

ただ今の状況では、契約しても実際に家を建てられるのは二年後なのか三年後になるのかわからない。今すぐ建てたいが、工務店やハウスメーカーが「1年先・2年先でないとできない」という回答も実際出ているため、そこについては、契約さえすれば認めるというような形で申し出を受け入れている。

平成26年7月ではそのような条件をつけて、ある程度の意味確認をしているが、今度は実際に換地作業となる。「あなたが26年に申し出した意向は変わりませんか？」という意向調査を平成27年3月に行っている。これは何段階にも分けてやっている。市役所のすぐ前に高台を造成しているところがあるが、そこを希望する方々を先行して行っている。引き続きその他の地区で行っている。

区画整理の地区については、町の中心部を流れる気仙川を挟んで、東側が高田地区、西側については今泉地区という二つの地区に分けて計画している。平成27年6月については、高田地区の高台2を除く全ての地区で最終確認している。若干遅れて平成27年10月に今泉地区に関して最終確認をしているところである。その中で住民の意向は、実際変わってきている。目的が違った形で意向調査をしているからである。

最初は、家を建てたいが、津波が怖いから高台に土地を欲しいという方も実際にいた。そういう中で申し出を受けており、二回目については家を建てる人を対象にしている。最初にやった意向調査では、対象が2,120名中高台につきましては約900名である。

平成26年7月の調査では、建築制限をつけた関係で、高台については590名に減った。家を建てるという目的の人が、実際はこれくらいしかいなかったということである。今泉地区に関しては、最終確認が終了し、まだ集計していない段階であるが、最終的に高田地区については約350名であった。去年行った仮申し込みの段階から10名程減ったということである。10名減った状況であるが、2年の縛りがあり。家を建てたい高齢者は、2世代でローン組むという方法もあるが、実際は住宅ローンを組むということが非常に困難な状況にある。

そういう関係があり、10名程は二年以内の契約ができないということで、高台の住宅再建をあきらめ、かさ上げ地の方に変更したということである。しかし、360名中の10名ですので、家を建てたいという意向のほとんどは、変わっていないと考える。

それから最終的にかさ上げた住居区画はどれほど埋まる見込みであるかということに関して、区画整理は住居という単位ではないので、正直かさ上げがどのくらい埋まるのかというのは分からない。元々家を建てていた方でも、災害公営住宅への入居や県外・市外に自主再建された方も結構いるので、かさ上げの方は幾らという具体的な数字はもっていない。

(2) かさ上げた土地が、未利用のまま放置されるという恐れはありますか。

<回答>

旧市街地についてもほとんど未利用地というものが無い。住宅や商店や駐車場などその他の土地利用

にも使われていた。

今回のかさ上げは、山側にシフトしてコンパクトにしている。そういう関係から、未利用地はあまりでないと考えている。また当市の独特の整備手法で、区画整理区域の中に防災集団移転事業というものがぶせている。さらに津波復興拠点事業というものがぶせている。そのかぶせている地域については、防災集団移転事業で土地を売ることが出来る。土地を売ってことは、住宅地を売ることなので、そういう方は市外や市内でも区画整理区域外で再建する、もしくは災害公営住宅に入居する方、もともと住んでいた土地を売って区画整理事業で整備する新たな造成地を購入するという選択肢もある。

そのため全体量からすれば、区画整理区域内について大きな変化はないと見ている。ましてやかさ上げ地については縮小しているということもあり、未利用地はゼロまでとはいかないものの、あまり大きな面積はないと考えている。

また、民間の施設などで大きな面積を必要とするものに関して、自社でその土地を持っていたが、区画整理の減歩で面積が小さくなることがある。その小さくなった分を例えば民間の方から借り受けたいという話も結構あり、そういうところに関しては、そのような前提で換地を進めている。市としては、当然折角整備した土地が草ぼうぼうでは困るので、未利用地がないようにするという努力をしているところである。

**(3) 報道（『読売新聞』）によると商業エリアで建設が見込まれるのは、約75%ということですが、残りはどう活用していくことを考えているのですか。また工業エリアの方は如何でしょうか。**

<回答>

この読売新聞のいう75%というのは我々把握していない。その商業エリアについては、商工会を中心として、復興ビジョン推進委員会という組織を立ち上げてもらっている。その中で商店街の商店主等、会員の方々と話し合いを重ねて、三年以内に店舗を再開するという条件をつけている。そうした前提で商工会を中心とした話し合いで調整している。

また津波復興拠点事業では公共用地を集めて、その中で市の土地を商店主の方に貸して、再建する方法もとっている。具体的に自分の土地に建てるのか、借地に建てるのかという具体的な計画も立てている。

この75%という数字は、正直なところどういう資料に基づいて報道されたか分からない。少なくとも商業エリアについては、100%に近い形で再建できる見込みであると考えている。

**(4) 多額の費用をかけて活用されない土地が出たら、被災者の意向の変化で市の責任ではないにしろ、結果自体を批判されることを私達は心配しています。これについて市のお考えをお聞かせ願います。**

<回答>

折角莫大な費用をかけて土地を造成しているのに、活用されない土地・未利用地が極力出ないように政策的に進めていくしかないと考える。

**(5) 今回の震災では、かさ上げ費用を実質的に国が全額負担しましたが、もし市に何%という一部負担があったら、かさ上げしたうえで区画整理を全ての地域で行いましたか。**

これについては、我々はお金よりも先にまず復興というものを位置づけている。かさ上げや高台の規模は、将来の陸前高田市をどのようにするか、一番最初に復興計画を作成している。その後に様々な事業に細分化しているが、お金が先ではなく、あくまで計画が先である。

例えば具体的な話では、区画整理事業に約1,100億円かかっている。当時の市の予算がだいたい100億円程度の規模であり、十分の一に過ぎない。仮にこれが1割負担と言われると市の予算年額全部つぎ込まないと復興事業ができないことになる。お金が例えば1割負担って言われても小さな町では出来るものではないので、国など様々なところに働きかけをして、やるしかないと考えている。

また当時の市税は、15～16億であり、起債も難しく1%負担でも厳しい状況だった。

**(6) 二段階の仮換地指定の適用例が、陸前高田市では何件ほどありますか**

区画整理事業を進めていく中で、通常であれば仮換地指定をしてから、工事をするというのが通常の流れである。地権者が高田・今泉併せて、およそ2,500名いる。全部計画を詰めて、仮換地指定を打ってから、工事をするとおそらく4・5年かかることが見込まれる。当然復興事業であるので、それほど待てない状況であった。

どうか早く工事を進める方法はないかを検討して、2,500人の方々一人一人に出向き、「何とか工事をさせて頂きたい」ということで、了解を取って工事を進めている。かさ上げの方もある程度盛り土になっており、高台も造成している。しかしまだ仮換地指定したのは目の前の一か所だけである。

かさ上げの方はまだしてないので、通常のやり方では現在でもまだ工事が入っていないような段階である。その中で100%が賛成な方ばかりではなく、大きな被害を受けたが、中には建物が残っている箇所もある。特にコンクリート構造の建物は残っている。そういう方々で、震災直後にがれき撤去ということで建物解体をお願いしてご了承いただき、壊しているが、中にはご理解いただけない方もいる。それで建物が残っているところもある。

それをなんとかしなければならぬということで、当市の方から国に働きかけをした。第一段階の仮換地指定、「仮仮換地」と通常呼んでいるが、そういう形でなんとかとできないかと相談申し上げた経緯がある。「仮仮換地」の方策自体は国から示されたものである。

二段階の仮換地指定の件数が、高田地区で32件、今泉地区で24件の合わせて56件の第一段階の仮換地指定を打っている。現有地で面積も何も変わらない、住所も変わらないままでの仮換地指定をするのが第一段階の仮換地指定である。それを行うことにより、移転補償費などについて、税制控除を受けられるというメリットもある。今後また同じくらいの数になるが、また仮換地指定を打つ計画としている。

## 【2.移転先地について】

(1) 複数回にわたる復興整備計画の変更により、防集の計画規模を減らしていますが、それでも移転先地が余るといえることはありますか。仮に移転先地が余った場合、市としてはどのような活用策をお考えですか。

<回答>

陸前高田市の防集については、中心市街地の高田地区、今泉地区の被災市街地区画整理事業区域以外の被災したところは防集事業で住宅移転を進めようと、各地区で防集に参加する被災者に協議会をつくってもらった。その中で何件かは、家族の関係、収入の関係等で、退会ということもあったが、計画の中の範囲で調整をしまして、おおむね余るところはない。

余った場合はどうするかということでは、まずは各地区協議会のエリアで、まだ防集事業に参加していない防集の要件を持っている被災者に、再募集をかける。それでも余ったら、今度は市内全域に防集事業を希望している被災者に募集をかける。それでも埋まらない場合は、一般の方々を対象に、譲渡や貸付を検討する。そのような段階を踏んで、すべての区画は埋まるように進めていきたい。

防集事業の土地は、民間と比べると半分ぐらいの価格であるため、概ね余らないと考えている。

(2) 防集事業の実施に際して、「宅地引き渡し後2年以内に工務店等と建築契約をすること」という条件を加えたことによって、有効に作用している側面はありますか。

<回答>

宅地引き渡し後2年以内というのは、区画整理事業であり、防集ではない。しかし高田地区と今泉地区では、区画整理事業の中に、防災集団事業をかぶせた部分がある。この地域では区画整理事業も選べるし、防集も選べる。ここの地域の防集の対象者については、区画整理と同じ条件をつけている。

## 【3.移転元地について】

(1) 防集の移転元地の活用方法について、我々は農地利用ということを一つの手段として捉えています。一方で、農地利用に関してはどのくらい可能性があるのかどうか不明確な面もあります。そこで、陸前高田市は復興整備計画によると、周辺農地との一体的な利用が可能な地区については、復興交付金事業を活用し、農地整備を図るとしていますが、整備した農地のどのような活用方法をお考えでしょうか？

(2) 移転元地の利用に関し、ヒアリングから、有効な活用方法を見いだせていない自治体が多いことを実感しています。そこで、陸前高田市としては移転元地を活用していくにあたって、農地としての活用以外での活用方法はありますか？

<回答>

土地を市有地化し、その土地をどうするかということについては、市の計画を立てられるかということを検討している。また、各地域と一緒に、元地も含めた土地の活用方法をどうするかということにつ

いて話し合っ将来計画案を作成するために、昨年度2地区、今年度2地区で将来の土地利用計画に関する住民懇談会を開いた。

それらに基づき、漁港の背後地を漁業者の方々の倉庫利用として使えそうなところについては漁集事業として事業化しようということ国とともに進めている。各漁港の背後地についてはそのように整備していきたいと考えている。また、各地域にどんなものがあたらよいか、必要かということ話を合っている。ただし、それらをすべて行政が行うということではなく、例えば土地を貸すので、民間でできる人が行うというようにしたい。

1番使いたい人が考えた「市民農園」としての活用については、仮設住宅に住んでいる方々に投げかけたことはあるが、なかなかいい反応がない。原因は、土地の使用料なのか、使うまでの経費をきちんと説明していなかったからなのかは明確ではない。

ただ、雑草対策でもかなり市の経費を使っており、その削減にも元地を住民の方々に活用していただくのが1番だと考えている。もともと宅地だった部分なので、そこを農地整備することはハードルが高い。大規模な所を集約化して農地化できないかということを検討しているが、担い手の問題もあるため単純に解決できる部分ではなく、どうしたらよいか模索している。

#### 【4.被災者の住まい】

(1) 造成地を早期に有効活用するために、宅地引渡し後2年以内の建築契約を要件にしたことにより、被災者自らが自立再建困難であると判断して辞退したケースはどれくらいありますか。また、ローンを組む予定であったものの、ローンが組めなくなったケースはどれくらいありますか。

<回答>

10戸ぐらいと考えている。ローンに関しては、個人的な話であり、市に相談されたこともないため、分かりかねる。

(2) 陸前高田市に限る話ではないが、災害公営住宅にとりあえず入居して、高台整備が終わってから自主再建したい被災者がいるという話を伺ったことがあります。その場合、災害公営住宅が二重投資されてしまうが、その点について何か工夫されていることはありますか。

<回答>

一時的な入居に関して、意向調査で高台に家を建てる意向を持っている方であっても、災害公営住宅の入居条件から外すことはしていない。災害公営住宅に入居する条件の一つとして、すでに補助金をもらって再建している世帯については災害公営住宅への入居条件から外しているが、逆に、災害公営住宅に入っていて当面過ごした後家を建てるといった方に対しては、特段排除はしていない。

(3) 仮設住宅にとどまりたいとする理由として、低所得、移転後のコミュニティへの不安等があると考えています。そこで、こうした課題を持つ被災者の状況把握、情報提供、相談等が重要だと考えます。実際に取り組んでいることや課題についてお聞かせ下さい。

<回答>

仮設住宅やみなし仮設住宅については、今年の5月から8月まで住宅の再建調査をはじめた。どのように住宅再建をするか把握し、いつ、どのように進めるかという具体的なことに踏み込んでいる。自立再建したい気持ちがあるがなにが問題なのか。(例えば、所得、ローンなど)それらについてアンケート調査を行う。

(現在仮設住宅に住んでいる住民で)災害公営住宅の希望の人は建物ができればすぐ入居できるが、区画整理、自立再建の人は時間がかかる。しかし、仮設住宅も集約しいずれは出てもらわないといけないため、「不安・不満」等々を調査していく必要がある。そのためには、対応策として担当課間で情報交換を綿密にしていく。

低所得者については世帯の所得に応じて定められていることから一定の配慮がなされていると考えている。収入額が生活保護法で定められている基準額を下回る場合については、生活保護による支援を行う等、被災者の経済的問題、介護的問題、家族間の問題等、個々具体的に対応していきたい。

移転後のコミュニティについては、災害公営住宅には自治会の設立を入居の際に働きかけている。仮設住宅入居の際にはすべて自治会をつくってもらった。

また社会福祉協議会の生活支援相談員や民生委員による見守り活動もしている。配慮が必要な方には関係機関と連携して対応している。例えば、新聞の配達員や郵便局員、宅配業者等と協定を結び、何か今までと違う気付きがあれば、市の包括支援センターに報告してもらうことになっている。介護保険法

で定められている地域包括ケア会議を地域のコミュニティ活動の充実につなげていきたいと考えている。

下和野災害公営住宅の入居世帯の調査を行っている。それについては、普通であれば世帯の状況とか身体的状況を調査するが、それに加えて、入居者の得意なことや、これまでの経験など、地域づくりの材料になるものがないかも含めて幅広く調査している。

下和野に地域ケアコーディネーター（医師、看護師、臨床心理士など）の方々をお願いして、相談機能を備えた仕組みがある。これは、災害公営住宅に限らず、地域の方々の相談も含めてお願いしている。被災直後から医師が中心になって、引きこもり予防や運動、コミュニティ形成のため、「農園」をつくった。しかし、転出のため活動する人が少なくなっている。公営住宅においても開設したいとのことで調整をしている。ある地区では、民生委員がサロン活動として集会場等を使って多世代間交流をしている。（夏休みは、子どもからお年寄りまで一緒にカレーを作ってたべるなど）

独居高齢者に対しては、緊急通報装置の貸出しをしている（固定電話・携帯電話に取り付けるもの）。携帯タイプのは、週一で通報センターから被災者に様子の伺い連絡が入り、身体状況の確認をしている。地域コミュニティづくりはすぐにはいかないの、長期的な取組みが必要であり、行政の立場からだけ頑張ってもどうしようもないことがある。いかに、地域住民の方々に参画してもらうかという視点で働きかけている。

**(4) 仮設住宅からの転居先として、例えば、高齢者介護施設、サービス付き高齢者住宅、多世代の支え合いや交流が可能な住宅等の選択肢の整備も必要だと考えますが、このようなニーズはあると思いますか。また、何か計画されていることはありますか。**

特定のニーズがあると認識している。ただ被災地に限った話ではないが、当市の場合、35%を超えるような高齢化率で毎年、少しずつ、着実に上がっているような状況である。介護が必要な状況になっている方に関しては、介護施設の利用や入所の必要なサービスは、利用していると認識している。

実際特別老人ホームへの待機者もいるということで、平成27年度から29年度までの介護保険計画の中でグループホーム、小規模多機能ホーム各1施設を計画している。ただその計画を達成するには、介護施設で働いてくれる人材不足が、本当に深刻な問題である。施設が増えるってということは、介護保険料の負担も増えるということであり、そういうことも考えながら計画する必要がある。

また復興計画では、民間企業、事業者がサービス付き高齢者住宅を整備する場合には、必要な支援を行うこととしている。国はCCRCという形で新たに都会から地方へ人を移動させるということでの計画が進んでいるので、どのように対応していくかということのも今後の課題であると思っている。

高齢化率は35%を超えるが、災害があって加速している部分がある。しかし、災害があってもなくても、すべての市民に対してどのようにサービスを提供するかということは、今後課題になると思っている。医療、介護など福祉の関係者で色々検討している中では、多世代の支え合いや高齢者に役割をもってもらい、いかに高齢者の方々に社会に参加してもらい、これまでの経験を發揮してもらう場を創っていくかということが重要であるとの考えがある。

役割があることによって、高齢者の生きがいにもつながり、生きがいがあれば、介護状態になるのを1年でも2年でも遅らせることができる。下和野の公営住宅に市民交流プラザというものを開設しており、そこで公営住宅の入居者や地域の方々の年代を超えた交流の場として、取組みを行っている。市では、近い将来建築しようとしている保健福祉総合センターというものがあり、そこにどのような機能をもっていくかということを検討をしている状況である。

**(5) 被災自治体間での災害公営住宅の戸数調整が困難なことに加え、災害公営住宅の維持管理費が被災自治体の負担になることを懸念しています。そのため、岩手県が陸前高田市に「県営災害公営住宅」（仮称）を設置すること、あるいは、陸前高田市が既に設置している災害公営住宅を「県営」に移行することを私達は検討しています。陸前高田市としてはどのようにお考えですか。**

<回答>

宮城県は県として災害公営住宅を建設しないことを承知しているが、岩手県では県が一部災害公営住宅を建設していることを前提で話をします。

平成24年6月当時、市内に1,000戸の災害公営住宅の建設を予定しており、そのうちの700戸を県が建設するというのが覚書の内容である。ただし、建設後、350戸は市が管理するような協定を結んでいる。その後、被災者に対する意向調査、仮申し込み、本申し込みを経て、現在11か所895戸の建設を予定している。すでに4団地完成しており、そのうちの2団地は、県が建設した団地を市が譲渡を受け

て管理している。当時はマンパワー不足などから、県が市町村に代わって建てることになったが、入居者が決まった後の管理は身近な行政としての市町村の方が良いということで、そのような内容の覚書の締結をしている。

戸数調整に関して、平成 25 年には意向調査、仮申し込みをしている。その後、平成 26 年度から、団地ごとに実際の申し込みを受け付けており、当初 1,000 戸の予定を 895 戸に縮小している。

維持管理費については、災害公営住宅の建設が今後進むにあたって管理する物件が増えるので、既存の市営住宅約 230 戸に加えて災害公営住宅を合わせて、指定管理者制度を今年度から導入して、民間事業者の方に事業委託している。なお、今後 30 年程度の収支のシミュレーションを試行的にしている。約 7 割強の入居者がいる場合、将来的に補助金が無くなれば赤字になる可能性もあるが、30 年のスパンで考えるとなんとかやっていけるという試算である。

今後のスケジュールに関して、今年度中にあと 3 団地が完成し、そうすれば 5 割強の災害公営住宅が完成する。平成 28 年度にはすべての災害公営住宅が完成する予定で事業を進めている。防集はほぼ完成しているが、区画整理は引き渡し時期で遅いところだと平成 30 年度前後になるおそれがあり、そこまで仮設住宅を存続できるのかという問題が正直なところある。そこで、再建前の一時入居として恒久住宅を一時的に利用してもらい、仮設住宅を撤去するという仕事も同時に進めたい。今年度実施した意向調査の際に、被災者の方が仮設住宅にいつまでいないといけないのかというお話を伺っているので、この団地はいつまで残す、この団地はいつまでに返せるかどうかのシミュレーションを今年度中に行い、大まかな方針を示したい。

文責：今田

## 1-10 遠野市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年10月20日（火）

担当者：

遠野市長 本田 敏秋氏

総務部防災危機管理課 防災危機管理監 阿部 和彦氏

遠野市消防本部 消防長 小時田 光行氏

## 【1.後方支援活動に関して】

(1) 遠野市が三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を推進する過程で、被災自治体自ら被災する立場を理由に遠慮し、協議が難航したことはありますか。

- ◎ 三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会
  - 設立：平成19年11月19日（今から8年前）
  - 構成：宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市、山田町、大槌町（以上沿岸自治体）  
遠野市、川井村、住田町（以上内陸自治体） 計9市町村
  - 地震・津波災害に備えて、沿岸・内陸の自治体が互いに「果たすべき役割は」というテーマで協議（「時評」6月号P.163参照）
- ◎ ご質問のような理由で、協議が難航したということはなかったと聞いている。（沿岸自治体からは、内陸自治体が果たすべき役割（後方支援）に対して、総じて感謝をいただいたと聞いている。）
- ◎ この推進協議会を立ち上げていたことが、実際の災害対応（後方支援）の初動の速さに結びついた。この自治体同士の横のネットワークは、実際の災害対応において重要な役割を占めた（「時評」8月号P.65参照）。

(2) 「支援のための訓練」（岩手県総合防災訓練、みちのくALERT2008等）を多数実践してきたことによって、震災後に活かされたこと、訓練の通りに上手くいかなかったことをお聞かせ下さい。

- ◎ 岩手県総合防災訓練（平成19年9月2日実施）の経緯
  - 内陸部で初めて沿岸部の津波災害を想定して実施した訓練の経緯は、「時評」5月号P.163に詳しく記述されています（「時評」5月号P.163参照）。
  - この訓練により後方支援の有効性と必要性を改めて確信、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備構想を具現化させていくことになりました（検証記録誌P.40）。
- ◎ みちのくALERT2008（平成20年10月31日～11月1日実施）の経緯
  - 全国でも類を見ない大規模な震災対応訓練の実施までの経緯は、「時評」8月号P.65に詳しく記述されています。
  - 遠野市の運動公園を主会場にして行った訓練は、まさに津波災害が起きた時、沿岸部の各地域にどのようにピンポイントで捜索・救助・救出・救命に向かうのかを具体的に示した、まさに実践に即した大規模な訓練だった（「時評」5月号P.163参照）。
- ◎ 市長の訓練体験、感想
  - みちのくALERT2008訓練時、現場の市長として司令室の中に入りましたが、何より驚いたのは、司令室の中で飛び交う怒声でした。まさに鳥肌が立つような厳しい緊張感でした。一方、市職員・消防団・自主防災組織・婦人消防協力隊も訓練には何らかの形で参加し、本物の訓練を体感することができたことも大きな財産になりました（「時評」8月号P.65参照）。
- ◎ 訓練の効果
  - 沿岸部で大津波が発生した場合、「自衛隊、警察、消防などの関係機関は遠野に集結する」というコンセンサスが生まれたことが何より大きな効果でした。これが、東日本大震災における初動の速さに結び付きました。（「時評」8月号P.65）
  - 「遠野を基地にできたため、通常のタイミングよりも半日から1日早く現場に入れた。その時間差によって多くの命を救うことができました」と自衛隊の皆さんからメッセージを頂戴しました。阪神淡路大震災や東日本大震災でも明らかになったことですが、救助活動では、最初の3日間、72時間が最も重要とされています（「時評」8月号P.66参照）。
  - 私（市長）自身は、自信を持って判断し、指示が出せたと考えています。怒号が飛び交う司令室の中で、命を守る責任とはあのような緊迫感の中から生まれると実感しました。この（訓練の）経験がなければ、国や県からの指示を待つかどうかで逡巡し、判断に迷いが生じていたかもしれません。約390名の職員に対しては、①市民への日常サービス、②避難者をケアする避難所、③後方支援部隊と三つの部隊を編成し、不眠不休で働いてもらいました。職員は自らの役割を自覚し、よく働いてくれたと思います。（「時評」8月号P.66参照）

(3) 「防災基本条例」が震災3年後に制定された具体的な経緯と、後方支援活動の取組を条例で明文化した理由をお聞かせ下さい。

- ◎ 「防災基本条例」制定の経緯
  - 岩手県内の市町村では初めての防災基本条例

- 平成 25 年 10 月の遠野市長選挙（無投票再選）における市長の公約「防災・減災まちづくり宣言等をして「備えあれば憂いなし」を実践します。」が条例制定の発端
- 防災の基本理念を明確にして、条例というかたちで法的に位置づけるべきとの考えから制定に至ったもの
- 平成 26 年 3 月議会において、条例案が全会一致で可決
- 平成 26 年 4 月 1 日から施行
- 平成 26 年 6 月、「防災基本条例概要版」パンフレットを市内全世帯に配布
- ◎ 後方支援活動の取組を条例で明文化した理由
  - 東日本大震災の経験から、広域的な災害が発生した場合には、被災した地方公共公共団体を他の地方公共団体が支援する協力体制を構築することの重要性を痛感したことによる（「防災基本条例概要版」パンフレットの条例前文参照）。
  - 「他の地方公共団体等への支援」（第 5 章）を章立てし、「他の地方公共団体への支援」（第 22 条）、「災害応急対策等の活動を行う機関等への支援」（第 33 条）を定めた（「防災基本条例概要版」パンフレット参照）。

## 【2.被災者の住まいに関して】

(1) 岩手県沿岸自治体で被災されて、遠野市にある応急仮設住宅、又はみなし仮設住宅に入居している方に対して、遠野市は、現状把握、意向調査、恒久住宅への移行支援（相談、情報提供の強化等）に関する役割を、岩手県、被災自治体とどのように分担していますか。

- ◎ 遠野市は被災自治体ではないため、明確な役割分担の存在についてはよく分からないが、被災者の現状把握、意向調査、恒久住宅への移行支援は、県・被災自治体からの指示・要請を受けて、又は市独自で実施している。
- ◎ 今年度は、2015 年 5 月 31 日（日）に、「市内へ避難されているみなさんと市長の懇談会」等を自主的に実施し、被災者の意見・要望等をお聞きした。

(2) 遠野市が現状把握の役割を担っている場合、応急仮設住宅、またはみなし仮設住宅に入居されている方はどれくらいいらっしゃいますか。

- ◎ 遠野市での入居数は、応急仮設住宅に 33 人（22 戸）、みなし仮設住宅に 72 人（29 戸）の計 105 人（51 戸）となっております（平成 27 年 8 月 31 日現在）。（「応急仮設住宅、みなし仮設住宅の被災者の状況」（岩手県復興局生活再建課）による。）

(3) 遠野市が意向調査の役割を担っている場合、被災自治体に戻る方、新コミュニティができた等を理由に遠野市にそのまま住みつづけたい方はどれくらいいらっしゃいますか。

- ◎ 岩手県が実施した意向調査によると、57 世帯の回答中、被災自治体に戻る方が 12 世帯（21%）、遠野市に住みつづけたい方は 18 世帯（31%）となっている。（避難者に対する住宅再建調査（遠野市）（平成 27 年 1～2 月実施）による。）

(4) 遠野市が恒久住宅への移行支援の役割を担っている場合、具体的にどのような取組を行っていますか。

- ◎ 住宅用地等の情報提供（稲荷下土地区画整理事業の住宅用地）
- ◎ 県の実施する調査等への協力

文責：谷崎

## 1-11 相馬市調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年12月2日（水）

対象者：

保健福祉部健康福祉課 課長 原 志朗氏

建設部建築課住宅管理係 係長 中塚 記章氏

## 【1.相馬市の災害公営住宅について】

(1) 主に宮城県内の被災地でヒアリング調査をしていると、仮設住宅から恒久的な住宅への移行が難しいというお話を聞いております。その原因は多様ではありますが、特に自立再建が難しい（防集による高台移転もしくは区画整理による換地では、土地や建物の利子補給や移転補償はあるが、高齢のためローンが組めない等）経済的要因や、福祉に不安を持っている高齢者（仮設住宅には福祉のマンパワーが集中している）の苦悩があり、住宅選択が困難だと考えております。しかし、相馬市では「井戸端長屋」という高齢者のニーズに対応した災害公営住宅が供給された経緯があり、今後、多くの自治体のモデルになるとも考えております。この井戸端長屋についてできるだけ詳しくお聞かせください。

<回答>

馬場野山田団地一号棟はダウケミカルの建物の寄付を受けた。その他の長屋は国の補助が八分の七あるので八分の一として台湾の赤十字の支援金が入っている。その他は、通常の補助事業のメニューの資金割りになっており、通常の災害公営住宅である。あくまで公営住宅なので自立した生活ができることが前提である。医師・看護師による定期的な診療もおこなっている。長屋基金は1,000万を超えている。馬場野山田団地一号棟は12人中10人が要支援・要介護状態である。馬場野山田団地の「管理人・ペルパーゾーン」に管理人を固定でおいていたが、馬場野山田団地だけに常駐させて、身の回りのことをすべてやるのは、他の長屋に説明がつかない。現在は、5棟3人体制でローテーションを組んでやっている。掃除、長屋視察の対応。財源については、県の絆事業（福島県の基金）。県の雇用ということで派遣雇用の形でやっている。共有スペースの共益費をもらっていない。毎月の家賃が3千円なのに共益費が5千円では、共益費いらぬ（共有スペースいらぬ）になってしまう。市の役割と受益者の負担という考え方についてはまだ整理できていない。

(2) 一号棟は、12人中10人が要介護・要支援ということだが、入居時点からそのような状態なのでしょう。

<回答>

もともと弱者の程度が高い人をいれているということもあった。もともと重程度の要介護の要介護者は入れられないので、状態はいまよりよかった。高齢者の弱りの進行が早いので、入居当初から弱ってきて現状である。

(3) 10人の要介護・要支援のひとたちに対しては、外からヘルパーがはいつてきているのでしょうか。

<回答>

そうである。介護事業者がまとまっていない。そこに全体としてAという事業者を入れられれば、Aが全部見られるが、入居者それぞれがA、B、C社をつかっているので、まとまっていない。

(4) ここのヘルパー管理人エリアは特定の事務所が入っているわけではないのでしょうか。どちらかというと、お世話のためにスタッフが控えているスペースなのでしょう。

<回答>

特定ではなくいわゆるここを詰所としてつかっている。詰所よりかは暫定的な利用でいろんな条件がクリアできればいいと思っている。事務所の営業所というか視点として、ここから出動してもらってもいいし、きてもらっていいと考えている。例えば、共有スペースの管理も含めて、住宅内の介護はおまかせしますと入札をかけ、包括的に管理運営を事業所として、利用することも考えている。お互いwin-winの部分はある。

(5) 事務所にしても、共有スペースはもち出しになるかもしれないが、入居者分の顧客は見込める。また、ここを拠点にして近くに出て行くとなった場合、周りにも高齢者が住んでいるわけですからデイサービスの受け側になることも考えられるのでしょうか。また、共有スペースをどこかでしきって、デイサービスエリアにして介護保険を使えるようにすることは考えられるのでしょうか。

<回答>

考えられる。しかし、そこまで考えると維持管理費は難しいと思う。

## 【2.井戸端長屋の可能性】

(1) 軽度の要介護とはどの程度の想定なのでしょう。例えば、特別養護老人ホームの入所対象とならない要介護2以下など具体的な基準のイメージはあるのでしょうか。

<回答>

質問事項が極めて専門的であり、細かであるため、相馬市としては、そこまで確定していないことが多いのが現状である。具体的な基準はない。大原則として井戸端長屋は介護施設ではない。軽度かどうかの判断は24時間体制でケアを必要としている状態であるか。そうならば、介護施設に移ってもらえないという判断をするしかない。実際に、緊急時の通報をおこなうための生活支援員を管理人としているが、5時には帰る。日中しかいない。しかも、3人体制、すべての長屋をローテーションしている。一日に5棟すべてをまわる形態。1日中いるわけではないので、24時間体制はとれない。専門な介護初任者研修を受けた者ではなく、一般の人たちだから本格的な介護は望めない。簡単な援助や掃除などである。よって多くは望めない。

(2) ヘルパーによる介護について、事業の種別は何でしょうか(訪問介護 or 定期巡回・随時対応型サービスなど)。また、「事務室」とありますが、単体の事業所として介護保険の指定を受けているのでしょうか、それとも他に本体事業所があり、出張所(サテライト)のような扱いなのでしょうか。

<回答>

ホームヘルプサービスは今のところ考えていない。そういうサービスが必要な人が出てきた場合は、個別に介護事業者と契約し、ヘルパーを入れていただくイメージである。アパートと同じである。しかし、アパートと違うのは、「共有スペース」があることである。介護保険法の改正で総合支援事業が市町村に拡大されたことでいろいろなことができるだろうが、未定である。将来的には、デイサービスをやりたいと考えている。有償ボランティアやNPO法人などをお願いすることになる。

相馬市では、人材確保のために2つ新たな取り組みをおこなっている。1つは、60歳以上に限り、本来10万円ほどかかる旧ホームヘルプ2級の講習を無料にしている。相馬市の地方創生は元気な高齢者に働いてもらうというビジョン。その一貫で、若い人はフルタイムで働くが、週一回ほど長屋で有償ボランティアをやってもらうくらいならできるのではないかと。そういう労働力を掘り起こす。60歳以上のシニア研修枠がある。介護実践講座など年間60人の枠がある。約半分の枠の希望者がいる。シニアサポーターになってもらうことが期待される。もう一つは、マンパワーを確保するために人件費等の財源確保である。いまのところは、復興支援関係やら被災者支援等で補助金、交付金を活用できているが、数年たてば0になる。その財源確保のために基金をつくっていた。全国から寄付を募っている。総じて、下準備の段階、本格的に展開するにはもう少し時間がかかるだろう。あくまで本格的な事業者ではなくNPO法人による安否確認・見回りの活動である。

(3) ヘルパーによる介護、NPO法人ライフネットそうまによる安否確認・見回り以外に、入居者の看護、医療はどうしているのでしょうか。近隣の病院への通院、在宅医療、訪問看護により対応されているのでしょうか。

<回答>

近隣の病院への通院支援はボランティアでやっている。法人化はしていない。週2回程度、市の公用車をつかってもらい、病院の送迎をしてもらっている。訪問看護、在宅医療はここに対応してもらっている。相馬市が、特定の事業者と契約して長屋の住民のすべてのサービス提供は難しい。そうできれば、いいかもしれないが、それでは介護施設であろう。災害公営住宅の範疇ではない。ただ、有償ボランティアによるサービス展開では、共有スペースのメンテナンスを委託できればいいと思う。せっかく風呂もある。将来的には、管理室に誰かはりついてお世話するということができればいいと思う。ある程度、生活支援も委託できればいいとも考えている。ただ、本格的に食事補助や排泄補助等が必要な人が、長屋に住み続けることは難しい。そういう方は介護施設を検討してもらうことになる。

井戸端長屋が通常のアパートと違うのは、共有スペースがあり、みんなで顔をあわせる。そこで、安否確認ができる。そして、管理人が顔色をチェックできる。見守りができるという機能は大きい。洗濯をするために出てきてみんなで話すというのは他のアパートではないこと。それだけでもかなり違う。この人は手取り足取りしないと生きていけないという人は、病院に入院するか、介護施設に入るしかない。そこまでの機能は持たせられない。これだけの見守りができていれば孤独死はない。もちろん、100%防ぐことはできない。朝起きたら亡くなっている場合もある。震災で孤独になったのが100人くらいいるが、この人たちをなんとかしなければいけないというところから始まっている。アパートに入れて終わりではない。安否確認をきちんと引きこもりを防ぐ、人と話さないと認知症にもなりやすい。介護施設一步手前というイメージである。80歳から85歳になると弱りが早い。要介護4、5の人や認知症の人もある。将来的にはどんどん特養・老健に移るしかない。「見守り機能付き公営住宅」のような

位置づけとなっている。

### 【3.シルバーハウジング・プロジェクトについて】

(1) シルバーハウジング・プロジェクト（昭和 62 年度制度創設）は、阪神淡路大震災時にも活用された実績がありますが、この事業の活用について検討されたでしょうか。シルバーハウジング・プロジェクトを活用されなかった理由（問題点）をお聞かせください。

<回答>

知らなかった。取り組むとしたら、すぐにはできないが、介護保険計画の中で三年後以降できる。これは、いいなと思う。長屋も今は家賃安いが、5 年後からは段階的に引き上げられる。10 年後からは通常家賃になる。馬場は建設が早かったから平成 30 年で段階的引き上げの時期になる。通常家賃＋共有スペースの共益費を考えたら、支払い能力的に厳しい。シルバーハウジングでは、ライフサポートアドバイザーを入居者 30 人程度に一人の割合で配置する必要があるが、人員確保できるかわからなかったこと、井戸端長屋の当初のコンセプトが、入居者同士での共助による生活であったことから、採用しなかった。

### 【4.将来の空き家問題について】

(1) 災害公営住宅の入居者は高齢者が多いため、5 年、10 年、20 年後は、要介護による施設入所のため退去者が増え、空き家（空室）が増えてくるのではないかと考えております。それならば、空き家（空室）を居宅介護サービスなどの事業所（事務室）に転用し、災害公営住宅やその周辺に住む高齢者に介護サービスを提供するという活用方法は考えられないでしょうか。

<回答>

すでに空きが出ている。亡くなった方や、介護施設または病院に移行したため。これから増えることはあまり考えられない。募集はかけている。長屋での生活はプライバシーがあまりないとかお互いの安否確認とかお互い様なところはありますが、健康なうちはプライバシーより安否確認を優先する意識は低いと考えられる。

(2) 馬場野山田団地一号棟は高齢化率が高く、要介護・要支援の割合も高いので、コミュニティ形成が非常に難しいと聞きました。その後に来た長屋は年齢層がミックスされており、交流がうまくいっているとも聞きました。お互いに見守りできる体制が整っており、今後の災害公営住宅にはこのような機能が不可欠であると考えが、このモデルをなにかしらの形で増やしていくことは考えているか。

<回答>

現時点で相馬市の公営住宅は既存で 460 戸から倍近くの 420 戸ほど建設している。果たしてそこまでの需要があるかどうか。アパートの需要は原発関連で何十年先まで見込まれているためたくさんできています。災害公営住宅から一般の公営住宅となると一般公募になるが、市内の状況をみて公営住宅を考えたい。いまは、その判断をする時期ではない。そのような年次計画もない。

(3) 災害公営住宅は一般的な住宅と福祉施設の中間的な位置づけという理解をしましたが、災害公営住宅に福祉施設を併設してほしいというような住民のニーズはないのでしょうか。

<回答>

ほとんどない。在宅での限界はあるため、介護事業計画の中でみていくものであって、介護施設の増で対応すべきであると思っている。しかし、24 時間体制で回しているところもあり難しい。

住宅困窮者のための施策であるので程度問題の線引きである。住宅困窮の範囲ではないのではないかと。その線引きはクリアにすべきである。長屋は、微妙な「すきま」を埋めるという捉え方である。

文責：五十嵐

**参考資料 2** 関係機関ヒアリング

2-1 復興庁宮城復興局調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年10月6日（火）

対象者：

総括班 参事官 後藤 史一氏

## 【1.防災集団移転促進事業の移転元地について】

(1) 移転元地の活用の件で、「誘致企業の選定をした後に造成をする」というお話をしていただきました。一方で、その順序の場合、造成完了までに時間がかかってしまっていて企業の誘致が困難になってしまう場合もあるのではないかと思います。そこについてはどのように考えていますか。

<回答>

企業誘致はどの自治体でも希望している。企業にとって進出するニーズがあるかどうかは鍵。仮に企業側のニーズと自治体側のニーズがマッチしていない場合は、復興推進計画を活用して税制面での優遇措置や既存の規制の緩和をすることも可能。

産業の空洞化、人口減少は被災地に限った問題ではなく、全国共通の課題である。各自治体が、将来を見据えて、どこに、どのような企業を誘致するのかを考えていただいた上で、真に造成する必要があるのかどうか調整しないとイケない。そのため、例えば、高速道路のアクセスとか、背後地に工業港があって材料の出荷や搬入がスムーズにできる等、自らの自治体の現状を踏まえた企業誘致戦略を考えてから造成しなければならない。

(2) 我々が検討している中で、防集の場合に現地に残りたいと言い、その住宅が少し修繕すれば住めるところに防集の適用があっても、そこはなかなかやりようがなく、買い取ろうと思っても住宅があっても買取れないケースがあります。「防集の移転跡地で住宅をそのまま存置を認めざるを得ないというような状況があり、混在している」というような例は多いと考えればいいのでしょうか、そんなに多くないと考えればいいのでしょうか。

<回答>

災害危険区域の線引きは、津波浸水区域の中で、L1津波に対応する防潮堤を整備した上でも、L2津波で浸水する可能性がある区域について設定するものであるが、震災当時の地権者等と調整をした上で行う必要がある。災害危険区域においては、新築の住宅は建築確認が下りないが、既存住宅の補修改修は可能。そのため、災害危険区域に指定されているけれども住宅を手放してはいないという方は、補修改修により引き続き居住しておられる方もおられるだろう。東松島市の野蒜の低地には住宅がある区域もあるが、住民の皆様のお意向を踏まえて、災害危険区域の指定を行わないこととした区域も含まれる。

(3) 区画整理エリアになっている中で住宅が残っている場合には、どのような対応が必要になるのでしょうか。

<回答>

かさ上げ区域になっている場合には、移転補償をした上で買収していかなくてはイケない。

## 【2.産業誘致について】

(1) 嵩上げた上でも、有効利用される用途の立たない土地が仮に生じた場合には、産業誘致していく必要があると考えています。しかし、土地利用のニーズが無いということなので、税制特例を設けることで被災地に限らず、もっと他の地域からも企業が来てくれるためのインセンティブとしたいという政策提言を検討していますが、ご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

まず、有効利用される用途が立った区域のみ嵩上げすることが原則。復興特区法に基づく復興推進計画は、宮城県内の南三陸町、女川町等の移転元地でも活用して頂いており、移転元地に企業や事業所、ホテルが来て頂くための税制上の優遇措置や用途規制の緩和等が認められている。南三陸町の防災対策庁舎の東側である八幡川左岸地区に、現在仮設施設で運営されているさんさん商店街が移転する予定であり、29年3月にまち開きをする予定だが、交流人口向けの商店街という位置づけに加えて、地域住民向けの商店街としても位置付けることが出来るかどうか重要。そのためには、三陸道志津川インターからのアクセスや志津川地区の高台団地からのアクセスを検討していく必要がある。

(2) 具体的には、事業用資産買い替え特例を考えています。要するに外から被災地の特区内に事業用資産を買い換えた場合に、繰り延べ措置を講ずる。それくらい思いきったことを打たないと産業立地は厳しいのではないかと考えているのですが、いかがでしょうか。

<回答>

地元企業と地域外企業の共存が課題。南三陸の商店街や女川の駅前の商店街については、復興交付金で基盤整備を行うが、上物はまちなか再生計画を活用して頂く。それは、被災企業だけでなく、非被災

企業も入って頂くことも可能。業態としての共存も必要であるし、回遊性のあるまちづくりに取り組み、商店街全体として再生していく必要がある。

### 【3.女川モデルについて】

女川町中心部では当初から、全面的に区画整理をかけた土地に防集を重ね合わせる形で併用しています。他方、名取市閑上地区では当初から、区画整理のみを全面的に実施することが計画されたものの、住民からの反対等を受けて、防集を一部併用する形で復興まちづくりが進行しています。住宅立地に関する被災者の多様なニーズに応える観点から、私たちは、女川のモデルが今後の復興まちづくりのスタンダードになると考えて検証していく方針ですが、お考えがあればぜひ教えてください。

<回答>

首長によるリーダーシップ、住民の皆様とのコミュニケーションが非常に重要だろう。例えば、女川町では住民説明会に町長自ら参加するため、担当者が役所に持ち帰って町長に報告する必要がなく、町長がその場で判断することが出来る。また、東松島市では、震災前から住民自治が徹底されており、各地区のコミュニティが明確となっているため、迅速な意思決定が可能である。名取市閑上地区では、震災前の約 5,500 人の市街化区域について、歴史と文化が豊かな閑上地区をもとのまま再建するという構想があった。しかしながら、住民の皆様の意向の精査を行い、2 度の計画の見直しを経て、現在は 2,400 人規模のまちづくりが行われている。復興まちづくりを迅速かつ丁寧に進めていくためには、震災前のコミュニティを如何に維持し、迅速に意見をまとめ、自治体の首長や執行部とのコミュニケーションを図っていくかが重要となる。

### 【4.防災集団移転促進事業の移転先地について】

(1) 防集自体に時間がかかってしまって、住民のニーズも時間が経つごとに変わってしまい余ってしまうのは、仕方がないこととも考えております。そこで、移転先造成地が余った場合の活用策として、集会場や公園をつくる以外に、防集の趣旨とは少し離れてしましますが、防集対象者以外、まったく関係ない方にも宅地の分譲することを考えています。それは、防集の制度の趣旨からも反しますし、現実的に難しいでしょうか。

<回答>

災害公営住宅は一定の年数が経てば、通常の公営住宅として扱うことも可能となり、また将来的には入居者への払い下げも可能となる。また、災害公営住宅について、数度の被災者への意向調査を経て、最終的に空きとして確定した場合には、被災者以外の方に入居を認めることも可能としている。防災集団移転についても同様であるが、空き宅地を被災者以外の方向けに活用した場合には、該当宅地だけの費用の国庫返納が必要となる。

(2) 災害公営は増えても需要があるから仕方がないと思いますが、むしろ自力再建を諦めて、災害公営に移る人が増えて、結果として造成地が余ってしまうというケースを特に懸念していますが、いかがでしょうか。

<回答>

一般的な傾向としては、時間が経てば経つほど、住民の皆様の意向も変わる。例えば、防災集団移転の戸数が減少し、災害公営住宅の戸数が増加する。そして更に時間が経過すると、災害公営住宅の戸数も減少する。そのため、住民の皆様の意向を丁寧に把握すると同時に、復興まちづくりを加速化し、住民の皆様の意向に早期に伝えていかなければならない。

(3) 東松島の野蒜の方が、大規模な造成をしています、あそこの懸念はありますか。

<回答>

東松島の野蒜は、民間住宅等用地を 278 戸、災害公営住宅を 170 戸整備する計画になっている。27 年 5 月に JR 仙石線も高台にセットバックした上で再開し、28 年に宅地供給、災害公営住宅の鍵の引渡しが予定されている。

### 【5.被災者の住まいについて】

(1) 他自治体からの移転者のための災害公営住宅を整備するというニーズもあると思いますが、そういうニーズに答えた方が合理的かなとも思いますが、いかがでしょうか。

<回答>

例えば東松島市では、石巻市からの移転者向けに災害公営住宅を整備するため、災害公営住宅の整備戸数を増やすことが検討されている。また、登米市でも、南三陸町からの移転者向けに災害公営住宅を既に整備している。このように、他の自治体からの移転者向けに災害公営住宅を整備する際には、自治体間の調整や丁寧な住民意向の把握が大変重要となる。

(2) 先日雄勝で住民ヒアリングを行った結果、防集での自立再建だとか災害公営住宅は工期通りに進んでいなくて、実際に4年半も経ってみると意向が変わる人がいます。実際そこに住んでいる人たちというのは、実際70歳80歳の高齢者ばかりで、自分たちが十年後二十年後もういないし、「ここ空き家になる」ということを心配していました。ただ雄勝は、春夏秋冬など楽しみ方があるんだとも考えていました。観光で来てもらって、宿泊施設として利活用がもしできるとしたら、空いた防集団地を宿泊施設として利用できたら、いいのになというところをおっしゃっていた。私達は、これを効果促進事業とかで、組み合わせられないかと考えたのですが、ご意見をお聞かせ下さい。

<回答>

観光交流拠点を整備したいというニーズは様々な自治体で聞かれる。東松島市野蒜地区では、旧野蒜駅の駅舎を活用した上で地域交流センターを整備している。観光交流拠点を整備する場所は、移転先というよりも移転元の方が多いのではないだろうか。移転先は、あくまでも生活の場であり、交流人口を集客する場所ではないだろう。そのため、震災後の経験の情報発信や追悼、防災教育の場は、移転元地の利活用とか、あと廃校の活用ということになってくるのかと思う。廃校の利活用のようなものは、公費で行うよりも、雄勝地区の旧桑浜小学校を利活用したMORIUMIUSのように、再建段階から寄付金を募ったり、職員を集めたりする中で、企業等のいろんな方を巻き込んだ方が、PR効果も高く、再建後の集客にも繋がる。もちろん効果促進事業でやって頂くことは可能だが、完成後に如何に集客を行い、維持管理費を確保していくかを考えないと自走できないと思う。

(3) 先日雄勝で住民ヒアリングを行った結果、高台移転してそこに住むという選択肢以外に、例えば高齢者ケア施設とかに行くのはどうかという話をしてみましたが、拒否反応が強い様に感じました。そういうところに行くのは、最期に誰かに手を借りなければ生きていけない人が行くところであって、私たちはまだ畑仕事をしたりなどで自分たちは生活できている訳であるから、そういうところには行きたくないとか、アレルギーがあるとかそういう話をしていました。また戸建にこだわるところがあったので、そこもちょっと難しいところだなあと思ったのですが、いかがでしょうか。

<回答>

雄勝地区では、震災当時約4,300人だった人口が約2,000人まで減少している。中心部である伊勢畑地区の宅地や災害公営住宅の戸数が減少している。また、震災前に戸建ての住宅にお住まいだった方々は、戸建ての災害公営住宅を希望される方が多く、集合タイプの住宅での居住を希望されず、仮に石巻市の中心部にある集合タイプの災害公営住宅に入居したとしても、生活に慣れるのに時間を要するだろう。そのような場合には、地区全体で支え合い、コミュニティを形成して、お互いに見守り合う生活が重要。

文責：神宮

## 2-2 国土交通省東北地方整備局調査報告書

調査方法：ヒアリング調査

実施日：2015年6月9日（火）

対象者：

建政部 部長 安邊 英明氏

住宅調整官 檜橋 康英氏

## 【1.区画整理事業におけるかさ上げ費用について】

(1) 土地区画整理事業についてお尋ねします。一般的な土地区画整理事業は地価上昇を前提にした事業で、従前の地権者から一定の土地を提供してもらい道路や公園、保留地に当て、保留地を売却することで事業費を捻出する事業だと捉えています。ところが、被災地はもともと宅地需要が小さい地方都市で地価も安く、しかも震災によって土地の価値が大幅に下落しているため、この方法では事業費は捻出できません。よって土地区画整理事業の事業費は100%公費で出している。しかしそれにも関わらず、土地区画整理事業に伴って各地で10数メートルの土地のかさ上げを行い、この費用も国費100%で賄っている。費用対効果から言ったら、土地の再利用に対して過大な費用がかかっているのではないかと回答。

可哀想だからやってるわけではない。そこに復興すべき人がいるからやっている。だから、過大なまちづくりをしたら勿論だめだが、被災にあった方で、「その土地に残りたい」「この土地に移転したい」という方々のニーズを満たすことを考えている。ニーズとは欲求ではなく、必要性だ。それを満たすための事業をやっているつもりである。費用対効果と言ったときに、当然 benefit、便益を何に取るかということで、特に防災系の事業では便益はそこが安全になることであって、b/cは成り立っている。だから、必ずしも数値的に換算できる費用を持って、b/cが必ず1.0以上となるようなことをもって、事業の必要性が決まっているというわけではない。だからそういう意味では、費用対効果を見ないわけではない。必要性があるものに対しては、それが本当に復興に対して必要なものかを吟味した上でやっているのだから、無駄だということはないと思う。

また、土地区画整理事業という事業手法の一番の根幹は換地だと思っている。権利を地域の中で移動している。普通であれば、土地を売って買うってことが交換をすることで成り立っている。それを地区の中で全体的に換地計画を作って、一気にやってしまう。これを都市計画事業としてやれば、ある意味強制的にやることも可能だ。それを税金の処理の時に、例えば売った、買ったとなれば色々な税金はかかってくるので、それを処理するのが土地区画整理の手法だ。これを実際に現場でやった時に、今度は実際、事業としてやる。事業としてやると当然事業費がかかるわけで、先ほど指摘していただいた問題が生じるわけだが、被災地に限らず全国的に見ると保留地を売って事業費が賄えている所はほとんど無い。おっしゃる通り、キャピタルゲインというか、地価は上昇する。地価は上昇するので、土地の交換にあたっては、同じ価格だったらいいのですよね？だから、今まで持っていた土地が値上がりすれば小さくても同じ価値だから、その分土地を供出して下さい、と。それによってまず公共施設、道路とか公園とか必要なものを整備して、それでもかつ余った場合に保留地としてそれを処分することで事業費を賄う。今、区画整理事業やってもほとんどの場合、地価が期待するほど上昇しないということで、民間主体で区画整理をやるというよりは、公費をちゃんと入れた上で公共団体が事業をやっている、というのが全国的な現状である。だからそういう意味で言うと、金額の多寡があっても、それにしても入れ過ぎなんじゃないのという批判はあるとしても、そもそも保留地を生み出さない区画整理事業に対しては、そういう事業もありますよという反論が出来るかなと思う。

(2) それでも結構費用がかかっていることに対して、もっとこうすれば良いのにとすることはありますか。個人的な見解でも良いのでお聞かせ下さい。

<回答>

税金をかけることに対して、もちろん効率的にやれないかとか、もっとコストを抑えられないかとか、それは常々考えることだ。必要のない事業をやっているとは思っていないので、そういう意味では自負はありますね。あとは事業手法の選択で、市町村からある提案があっても「それやりたいんだったらこっちはやった方がいいんじゃないの？」とかそういう提案はする。もうそうないが、震災の後1年後とか「これから事業に入っていくぞ、検討していくぞ」って時にそんな議論を各市町村でさせていただいた。

## 【2.造成地の有効活用について】

(1) 防災集団移転促進事業についてお聞きします。防災集団移転促進事業を行うにあたり、(例えば)元々山だった場所を造成することがあると思います。その際、元々防災集団移転促進事業を希望したのに、災害公営住宅に住むから移転先の造成地には住まないということがあれば、所有権の決まらない(移転先の)造成地をどのように活用することが考えられますか。

<回答>

防災集団移転で、マスコミ等などでも空き区画が出ているという話はあると思うが、それと災害公営住宅が直接リンクしている訳ではなくて、防災集団移転であるとか、区画整理事業であるとか、あるいは

は災害公営住宅もそうですけれども、必要なボリュームを図るために、被災者に意向調査をする訳ですね。その意向によって、別に意向を鵜呑みにする訳ではないですけれども、例えば迷ってらっしゃる方については、色々な情報を流しながら決断を促す部分もちろんありますけど、必要な量を決めて、防災集団移転の面積を決めたり、区画数を決めたりとか、災害公営住宅の戸数を決めたりとかする訳ですね。その後あるのは、思っていたより長期化をしているので、避難先で就職をしたいとか、子どもたちが学校に通い出したりとか、生活の基盤がもう移ってしまったので今更移らないと（いうケース）。慣れしんだ所だったから、最初は移りたいという意向だったけど、ちょっといろんな事情があって、「もう戻りません」とかいろんな意向の変化がある訳ですね。例えば、高齢者の方だと、足腰が弱くなって施設の方に行きますと、住宅を建てようと思ったけど、それは諦めますという方もいらっしゃいますし、そのようなことでいろんなことで意向が変化していった結果、空きが出てくるということもあります。また場所によっては、意向によって、最初希望していなかった人が希望することで、当初の計画を上回る希望が集まったりとかということがありますので、その場合は別の団地を計画するとか、今の団地に若干補助区画を増加させて宅地を増やすとか、そのようなことをやっています。意向というのはなかなか捉えどころのないところで、人の気持ちなので、ある時はこういう決断をしたんだけど、その後の状況の変化で、やっぱり変わりましたということがあるんですけど、ただそれを責めるっていうのはまた筋違いな話なので、この意向の変化に応じて、適切に再建をして下さいよという支援をしていく訳ですね。結果的に、余りましたと、空き地になってしまいましたと防災集団移転の区画があった場合には、宅地として処分できるのであれば、例えば一般の社宅とかいうことも考えられるでしょうし、例えば地域の福祉の拠点であるとか、そういう別の用途に使っていくとかということもあるでしょうし、もしかすると宅地ベースだと、隣の人に買ってもらって、要は広い敷地として使ってもらおうとかですね。いろんなことがあると思うので、ちょっと復興事業とは離れてしまいますけれども、折角生み出し出した土地なので有効に使うという意味で、知恵を絞っていくことが必要であると思います。もうちょっと言うと、災害公営住宅の場合は、そういう宅地とかっていうよりは、建物を建ててしまうので、災害公営住宅として意向の変化で空きが出てしまった場合については、一般的な、まあ世の中についてたくさんあるんですけども、（災害公営住宅ではない）一般低所得者向けの公営住宅として、運用をしていくということになりますね。

それから補足すると、家賃の減額っていうのは、人に対してやっている訳ではなくて、住宅の経営をしようと思うと当然そこに見合った家賃を取ることができるんですけども、先ほど先生からお話があった通り、低額所得者を入れますので、本来取れる家賃を取らない訳ですね。これは自治体の判断として取らない訳ですね。そうすると、本来取れる家賃との差額が生まれるので、国が幾ばくかの補填をするという意味で補助している訳ですね。だからこの補助があるから、家賃が下げられている訳ではなくて、事業主体がその人の状況を踏まえて家賃を設定している訳なので、それに対して、自治体の取組みに対して、国が支援をしているというのが一因ですね。

補足をすると、意向調査っていうのも一回やって終わりではないですから、市町村が何か機会がある毎に、（起工式などの）いろんなイベントがあった度に、本当にきめ細かく意向を聞いて、それはマスコミの論調に含めてですね、（造成地が）余っているとかっていう批判もある訳ですから、そこをできるだけ公費の無駄遣いにならないようにという対応をずっとやってきていますので、そこだけは理解してほしいと思います。

### 【3.移転元地の利活用について】

（1）防災集団移転促進事業によって生じる跡地元地の利用についてお伺いします。防災集団移転促進事業の実施主体である自治体は、制度上、移転促進区域内の土地のすべてを買い取ることができないために、私有地と公有地が混在しています。そして、活用策の見つからない移転元地の存在は、維持管理費がかかるのみならず、復興の足かせともなります。そうした中、石巻市南浜地区の祈念公園など、移転元地が有効に活用されようとしている事例もありますが、東北地方整備局としては、被災自治体における移転元地の利用に関して、どのような対応を検討しているのでしょうか？

<回答>

新聞等で報道されていることを踏まえて質問したのだとは思いますが、「防災集団促進事業の跡地」という表現はそもそも適切でない。事業によって生じたのではなく、災害危険区域という形で居住を認めない場所に設定したにすぎないからである。では、そのような場所はどのように活用できるのか？個別の事情は異なるものの、一例としては、農地としての活用、産業集積の場所としての活用、漁港の後背地で水産加工団地としての活用などが考えられる。

ただし、大前提として、当該土地がポテンシャルを有すること（企業が名乗りを上げてくれること）がカギになる。今後、各地方公共団体がエリアごとの跡地の利用を検討する際には、マーケティング分析のようなものを踏まえて活用に向けてのアイデアを出してほしい。それでもなお、跡地の利用が見込めない場所が多くあることも事実である。確かに、都市の規模からするとそこに住んでいた人が別の土地に移転しただけであり、不要な土地になっている（プラスマイナスゼロになっている）。しかし、制度の性質上、市町村が土地を買うことによって公有地が生まれるため、活用の方策がない場合は維持管理の問題が深刻化する。そこで、復興庁では昨年度後半から議論をスタートさせている。国交省のスタンスとしては、点在している公有地を集約化するために土地区画整理事業を実施する場合、それを所管する立場として当該事業を支援することが考えられる。ただし、あくまでも、市町村が何をしたいか次第である。参考までに、今年の1月には復興庁から、現在どのような活用が行われているのか、検討されているのかをまとめた事例集が出されている。

ところで、跡地の問題は被災地で起きているが、人口減少を迎えている日本全国各地で起きている。それゆえ、今後は、いかに土地を集約化・管理するのかについて、コンパクト+ネットワークの視点で考える必要がある。

最後に、皆さんは、法制度上の課題を克服する研究をするのだろうが、防災集団移転促進事業と跡地利用を絡めない方がよい。なぜなら、制度を実施するために考えなければならないが増えるため、実施が困難になる（制度が重くなる）からである。跡地利用に関しては、被害を受けた程度、ポテンシャルなどを踏まえつつ、別の仕立てとして検討してほしい。

#### 【4.災害公営住宅について】

(1) 先ほど頂いた話でほとんどの質問は解決しましたが、確認を含めてお聞きさせていただきます。基本的に、「防災集団移転促進事業」や「土地区画整理事業」で、自力再建を目指す、自力再建ができない人たちが行政がサポートするという形になっていると思います。しかし、その「自力再建ができない人」が災害公営住宅に流れてきているという実態はあるということでしょうか。

<回答>

現実としてある。

(2) 災害公営住宅に関する意向調査を重ね、災害公営住宅に関する事業を進めており、意向が変わったとしても、「一般向け」という形で空き家対策をしていると理解しました。これは、管轄が違うのでお答えづらいと思いますが、私の関心としては、災害公営住宅に移行した人たちの「孤立」、「孤独死」が問題だと考えています。今まで仮設住宅で生活していた人たちが受けていた「支援」が、災害公営住宅に移行することで受けられなくなったことにより、「孤立」を生んでしまったという問題を防ぐために具体的な対策や取組みがあれば教えていただきたいです。

<回答>

それは、正直課題である。仮設住宅における福祉系の支援は一般的に手厚い。今、住んでいる場所で、福祉施設やケア施設など、いろいろあるが体制が手厚い。なぜかという、そこに「支援する人たちが集中してしまっているからです。支援する側（ケアマネージャーなど）にも限りがある。災害公営住宅に恒久的に移行してもらおうと（暫定的ではない。仮設ではない。）平時の福祉サービスに戻りますね。管轄が違うのであまり言えないが、厚生労働省では「地域包括ケア」や「在宅介護」などで進めています。介護保険制度の仕組みとかも組み合わせ、まち全体の福祉サービスを増加させていくということが課題だ。

災害により何がもたらされたかという、人口が減少し人口密度が薄くなるといった20年後の状況がいま「いっぺん」にきてしまっている。高齢化の方も、若者の都市流出により、高齢化率も高くなっているというエリアもある。そういう意味では、福祉サービスで地域包括ケアの拠点を整備していきながら体制を整えていくことを加速させていかなければならない。市、県の「福祉力」を考えていかなければいけない。

我々の立場でなにができるかという、例えば、まちづくりとか災害公営住宅を含む「うわもの」の整備において、福祉サービスの提供のために拠点的なスペースが必要だということであれば、今回のまちづくり事業を合わせて加工することはできる。そういう支援、協力、連携はさせて頂いているという状況だ。

文責：広田

## 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

発令：昭和三十七年九月六日法律第百五十号  
最終改正：平成二七年五月二七日法律第二九号

(趣旨)

第一条 この法律は、災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定するものとする。

(激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定)

第二条 国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害が発生した場合には、当該災害を激甚災害として政令で指定するものとする。

2 前項の指定を行なう場合には、次章以下に定める措置のうち、当該激甚災害に対して適用すべき措置を当該政令で指定しなければならない。

3 前二項の政令の制定又は改正の立案については、内閣総理大臣は、あらかじめ中央防災会議の意見をきかなければならない。

(特別の財政援助及びその対象となる事業)

第三条 国は、激甚災害に係る次に掲げる事業で、政令で定める基準に該当する都道府県又は市町村（以下「特定地方公共団体」という。）がその費用の全部又は一部を負担するものについて、当該特定地方公共団体の負担を軽減するため、交付金を交付し、又は当該特定地方公共団体の国に対する負担金を減少するものとする。

一 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和三十六年法律第九十七号）の規定の適用を受ける公共土木施設の災害復旧事業

二 前号の災害復旧事業の施行のみでは再度災害の防止に十分な効果が期待できないと認められるためこれと合併して行う公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第三条に掲げる施設で政令で定めるものの新設又は改良に関する事業

(特別財政援助額等)

第四条 前条の規定により国が交付し、又は減少する金額の特定地方公共団体ごとの総額（以下この条において「特別財政援助額」という。）は、特定地方公共団体である都道府県にあつては、政令で定めるところにより算出した同条第一項各号に掲げる事業ごとの都道府県の負担額を合算した額を次の各号に定める額に区分して順次に当該各号に定める率を乗じて算定した額を合算した金額とする。

一 激甚災害が発生した年の四月一日の属する会計年度における当該都道府県の標準税収入（公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第二条第四項に規定する標準税収入をいい、以下この項において「標準税収入」という。）の百分の十をこえ、百分の五十までに相当する額については、百分の五十

二 前号に規定する標準税収入の百分の五十をこえ、百分の百までに相当する額については、百分の五十五

三 第一号に規定する標準税収入の百分の百をこえ、百分の二百までに相当する額については、百分の六十

四 第一号に規定する標準税収入の百分の二百をこえ、百分の四百までに相当する額については、百分の七十

五 第一号に規定する標準税収入の百分の四百をこえ、百分の六百までに相当する額については、百分の八十

六 第一号に規定する標準税収入の百分の六百をこえる額に相当する額については、百分の九十

2 特定地方公共団体である市町村に係る特別財政援助額の算定方法は、前項に規定する算定方法に準じて政令で定める。

3 前二項の特別財政援助額は、政令で定めるところにより、前条第一項各号に掲げる事業ごとの特

定地方公共団体の負担額に応じ当該各事業ごとに区分して、交付等を行なうものとする。この場合において、事業ごとに区分して交付される交付金は、当該事業についての負担又は補助に係る法令の規定の適用については、当該法令の規定による負担金又は補助金とみなす。

(罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例)

第二十二條 国は、地方公共団体が激甚災害を受けた政令で定める地域にあつた住宅であつて当該激甚災害により滅失したものにその災害の当時居住していた者に賃貸するため公営住宅の建設等（公営住宅法第二条第五号 に規定する公営住宅の建設等をいう。）をする場合には、同法第八条第一項 の規定にかかわらず、予算の範囲内において、当該公営住宅の建設等に要する費用（同法第七条第一項 の公営住宅の建設等に要する費用をいう。次項において同じ。）の四分の三を補助することができる。ただし、当該災害により滅失した住宅の戸数の五割に相当する戸数（当該激甚災害により滅失した住宅にその災害の当時居住していた者に転貸するため事業主体が借り上げる公営住宅であつて同法第十七条第三項 の規定による国の補助に係るものがある場合にあつては、その戸数を控除した戸数）を超える分については、この限りでない。

## 建築基準法

発令：昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号

最終改正：平成二七年六月二六日法律第五〇号

(災害危険区域)

第三十九條 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。

## 公営住宅法

発令：昭和三十六年六月四日法律第九十三号

最終改正：平成二十七年五月七日法律第二十号

(この法律の目的)

第一条 この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

(用語の定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 地方公共団体 市町村及び都道府県をいう。

十六 事業主体 公営住宅の供給を行う地方公共団体をいう。

(災害の場合の借上げに係る公営住宅の建設又は改良に係る国の補助の特例)

第十条 国は、第八条第一項各号の一に該当する場合において、事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に転貸するため公営住宅の借上げを行い、当該借上げに係る住宅又はその附帯施設の建設又は改良を行う者に対し前条第一項の規定により補助金を交付するときは、同条第三項の規定にかかわらず、住宅共用部分工事費に対して当該事業主体が補助する額（その額が住宅共用部分工事費の五分の四に相当する額を超える場合においては、当該五分の四に相当する額）に二分の一を乗じて得た額を補助するものとする。ただし、当該災害により滅失した住宅の戸数の三割に相当する戸数（第八条第一項又は第十七条第二項若しくは第三項の規定による国の補助に係る公営住宅（この項本文の規

定による国の補助に係るものを除く。)で当該災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸又は転貸をするものがある場合にあつては、これらの戸数を控除した戸数)を超える分については、この限りでない。

## 租税特別措置法

発令 : 昭和三十二年三月三十一日法律第二十六号  
最終改正 : 平成二十七年九月二十八日法律第七十四号

(趣旨)

第一条 この法律は、当分の間、所得税、法人税、地方法人税、相続税、贈与税、地価税、登録免許税、消費税、酒税、たばこ税、揮発油税、地方揮発油税、石油石炭税、航空機燃料税、自動車重量税、印紙税その他の内国税を軽減し、若しくは免除し、若しくは還付し、又はこれらの税に係る納税義務、課税標準若しくは税額の計算、申告書の提出期限若しくは徴収につき、所得税法（昭和四十年法律第三十三号）、法人税法（昭和四十年法律第三十四号）、地方法人税法（平成二十六年法律第十一号）、相続税法（昭和二十五年法律第七十三号）、地価税法（平成三年法律第六十九号）、登録免許税法（昭和四十二年法律第三十五号）、消費税法（昭和六十三年法律第八号）、酒税法（昭和二十八年法律第六号）、たばこ税法（昭和五十九年法律第七十二号）、揮発油税法（昭和三十三年法律第五十五号）、地方揮発油税法（昭和三十年法律第四号）、石油石炭税法（昭和五十三年法律第二十五号）、航空機燃料税法（昭和四十七年法律第七号）、自動車重量税法（昭和四十六年法律第八十九号）、印紙税法（昭和四十二年法律第二十三号）、国税通則法（昭和三十七年法律第六十六号）及び国税徴収法（昭和三十四年法律第四百四十七号）の特例を設けることについて規定するものとする。

(長期譲渡所得の概算取得費控除)

第三十一条の四 個人が昭和二十七年十二月三十一日以前から引き続き所有していた土地等又は建物等を譲渡した場合における長期譲渡所得の金額の計算上収入金額から控除する取得費は、所得税法第三十八条及び第六十一条の規定にかかわらず、当該収入金額の百分の五に相当する金額とする。ただし、当該金額がそれぞれ次の各号に掲げる金額に満たないことが証明された場合には、当該各号に掲げる金額とする。

- 一 その土地等の取得に要した金額と改良費の額との合計額
- 二 その建物等の取得に要した金額と設備費及び改良費の額との合計額につき所得税法第三十八条第二項の規定を適用した場合に同項の規定により取得費とされる金額

## 地方税法を一部改正する法律

発令 : 平成二十三年四月二十三日法律第三十号  
最終改正 : 平成二十三年十二月七日法律第九十六号

(東日本大震災による被災家屋の代替家屋等の取得に係る不動産取得税の課税標準の特例)

第五十一条 東日本大震災により滅失し、又は損壊した家屋（以下この項及び次項において「被災家屋」という。）の所有者その他の政令で定める者が、当該被災家屋に代わるものと道府県知事が認める家屋（以下この項及び次項において「代替家屋」という。）の取得をした場合における当該代替家屋の取得に対して課する不動産取得税の課税標準の算定については、当該取得が平成33年3月31日までに行われたときに限り、価格に当該代替家屋の床面積に対する当該被災家屋の床面積の割合（当該割合が1を超える場合は、1）を乗じて得た額を価格から控除するものとする。

2 被災家屋の敷地の用に供されていた土地（以下この項において「従前の土地」という。）の所有者その他の政令で定める者が、代替家屋の敷地の用に供する土地で当該従前の土地に代わるものと道府県知事が認める土地の取得をした場合における当該土地の取得に対して課する不動産取得税の課税標

準の算定については、当該取得が平成 33 年 3 月 31 日までに行われたときに限り、価格に当該土地の面積に対する当該従前の土地の面積の割合（当該割合が 1 を超える場合は、1）を乗じて得た額を価格から控除するものとする。

## 津波防災地域づくりに関する法律

発令：平成二十三年十二月十四日法律第百二十三号

最終改正：平成二六年五月三〇日法律第四二号

（目的）

第一条 この法律は、津波による災害を防止し、又は軽減する効果が高く、将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域の整備、利用及び保全（以下「津波防災地域づくり」という。）を総合的に推進することにより、津波による災害から国民の生命、身体及び財産の保護を図るため、国土交通大臣による基本指針の策定、市町村による推進計画の作成、推進計画区域における特別の措置及び一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関する都市計画に関する事項について定めるとともに、津波防護施設の管理、津波災害警戒区域における警戒避難体制の整備並びに津波災害特別警戒区域における一定の開発行為及び建築物の建築等の制限に関する措置等について定め、もって公共の福祉の確保及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

## 都市計画法

発令：昭和四十三年六月十五日法律第百号

最終改正：平成二十七年六月二十六日法律第五十号

（目的）

第一条 この法律は、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

（都市計画の基本理念）

第二条 都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。

（都市計画に関する基礎調査）

第六条 都道府県は、都市計画区域について、おおむね五年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。

（区域区分）

第七条 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる。

2 市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする。

3 市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域とする。

（都市計画基準）

第十三条 都市計画区域について定められる都市計画（区域外都市施設に関するものを含む。次項に

において同じ。)は、国土形成計画、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、北海道総合開発計画、沖縄振興計画その他の国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画（当該都市について公害防止計画が定められているときは、当該公害防止計画を含む。第三項において同じ。）及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従つて、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない。この場合においては、当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならない。

二 区域区分は、当該都市の発展の動向、当該都市計画区域における人口及び産業の将来の見通し等を勘案して、産業活動の利便と居住環境の保全との調和を図りつつ、国土の合理的利用を確保し、効率的な公共投資を行うことができるように定めること。

(都市計画を定める者)

第十五条 次に掲げる都市計画は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。

二 区域区分に関する都市計画

(公聴会の開催等)

第十六条 都道府県又は市町村は、次項の規定による場合を除くほか、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

2 都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

3 市町村は、前項の条例において、住民又は利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を定めることができる。

(都市計画の案の縦覧等)

第十七条 都道府県又は市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあつては都道府県に、市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる。

(都道府県の都市計画の決定)

第十八条 都道府県は、関係市町村の意見を聴き、かつ、都道府県都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。

2 都道府県は、前項の規定により都市計画の案を都道府県都市計画審議会に付議しようとするときは、第十七条第二項の規定により提出された意見書の要旨を都道府県都市計画審議会に提出しなければならない。

3 都道府県は、国の利害に重大な関係がある政令で定める都市計画の決定をしようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

4 国土交通大臣は、国の利害との調整を図る観点から、前項の協議を行うものとする。

(都市計画の告示等)

第二十条 都道府県又は市町村は、都市計画を決定したときは、その旨を告示し、かつ、都道府県にあつては関係市町村長に、市町村にあつては都道府県知事に、第十四条第一項に規定する図書の写しを送付しなければならない。

2 都道府県知事及び市町村長は、国土交通省令で定めるところにより、前項の図書又はその写しを当該都道府県又は市町村の事務所に備え置いて一般の閲覧に供する方法その他の適切な方法により公衆の縦覧に供しなければならない。

3 都市計画は、第一項の規定による告示があつた日から、その効力を生ずる。

(開発行為の許可)

第二十九条 都市計画区域又は準都市計画区域内において開発行為をしようとする者は、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市又は同法第二百五十二条の二十二第一項の中核市（以下「指定都市等」という。）の区域内にあつては、当該指定都市等の長。以下この節において同じ。）の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる開発行為については、この限りでない。

- 一 市街化区域、区域区分が定められていない都市計画区域又は準都市計画区域内において行う開発行為で、その規模が、それぞれの区域の区分に応じて政令で定める規模未満であるもの
  - 二 市街化調整区域、区域区分が定められていない都市計画区域又は準都市計画区域内において行う開発行為で、農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物又はこれらの業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行うもの
  - 三 駅舎その他の鉄道の施設、図書館、公民館、変電所その他これらに類する公益上必要な建築物のうち開発区域及びその周辺の地域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為
  - 四 都市計画事業の施行として行う開発行為
  - 五 土地区画整理事業の施行として行う開発行為
  - 六 市街地再開発事業の施行として行う開発行為
  - 七 住宅街区整備事業の施行として行う開発行為
  - 八 防災街区整備事業の施行として行う開発行為
  - 九 公有水面埋立法（大正十年法律第五十七号）第二条第一項の免許を受けた埋立地であつて、まだ同法第二十二条第二項の告示がないものにおいて行う開発行為
  - 十 非常災害のため必要な応急措置として行う開発行為
  - 十一 通常管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの
- 2 都市計画区域及び準都市計画区域外の区域内において、それにより一定の市街地を形成すると見込まれる規模として政令で定める規模以上の開発行為をしようとする者は、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる開発行為については、この限りでない。
- 一 農業、林業若しくは漁業の用に供する政令で定める建築物又はこれらの業務を営む者の居住の用に供する建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為
  - 二 前項第三号、第四号及び第九号から第十一号までに掲げる開発行為

(開発許可の基準)

第三十三条 都道府県知事は、開発許可の申請があつた場合において、当該申請に係る開発行為が、次に掲げる基準（第四項及び第五項の条例が定められているときは、当該条例で定める制限を含む。）に適合しており、かつ、その申請の手續がこの法律又はこの法律に基づく命令の規定に違反していないと認めるときは、開発許可をしなければならない。

- 一 次のイ又はロに掲げる場合には、予定建築物等の用途が当該イ又はロに定める用途の制限に適合していること。ただし、都市再生特別地区の区域内において当該都市再生特別地区に定められた誘導すべき用途に適合するものにあつては、この限りでない。
  - イ 当該申請に係る開発区域内の土地について用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、特定用途誘導地区、流通業務地区又は港湾法第三十九条第一項の分区（以下「用途地域等」という。）が定められている場合 当該用途地域等内における用途の制限（建築基準法第四十九条第一項若しくは第二項、第四十九条の二若しくは第六十条の三第二項（これらの規定を同法第八十八条第二項において準用する場合を含む。）又は港湾法第四十条第一項の条例による用途の制限を含む。）
  - ロ 当該申請に係る開発区域内の土地（都市計画区域（市街化調整区域を除く。）又は準都市計画区域内の土地に限る。）について用途地域等が定められていない場合 建築基準法第四十八条第十三項及び第六十八条の三第七項（同法第四十八条第十三項に係る部分に限る。）（これらの規定を同法第八十八条第二項において準用する場合を含む。）の規定による用途の制限

二 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為以外の開発行為にあつては、道路、公園、広場その他の公共の用に供する空地（消防に必要な水利が十分でない場合に設置する消防の用に供する貯水施設を含む。）が、次に掲げる事項を勘案して、環境の保全上、災害の防止上、通行の安全上又は事業活動の効率上支障がないような規模及び構造で適当に配置され、かつ、開発区域内の主要な道路が、開発区域外の相当規模の道路に接続するように設計が定められていること。この場合において、当該空地に関する都市計画が定められているときは、設計がこれに適合していること。

- イ 開発区域の規模、形状及び周辺の状態
- ロ 開発区域内の土地の地形及び地盤の性質
- ハ 予定建築物等の用途
- ニ 予定建築物等の敷地の規模及び配置

三 排水路その他の排水施設が、次に掲げる事項を勘案して、開発区域内の下水道法（昭和三十二年法律第七十九号）第二条第一号に規定する下水を有効に排出するとともに、その排出によつて開発区域及びその周辺の地域に溢水等による被害が生じないような構造及び能力で適当に配置されるように設計が定められていること。この場合において、当該排水施設に関する都市計画が定められているときは、設計がこれに適合していること。

- イ 当該地域における降水量
- ロ 前号イからニまでに掲げる事項及び放流先の状況

四 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為以外の開発行為にあつては、水道その他の給水施設が、第二号イからニまでに掲げる事項を勘案して、当該開発区域について想定される需要に支障を来さないような構造及び能力で適当に配置されるように設計が定められていること。この場合において、当該給水施設に関する都市計画が定められているときは、設計がこれに適合していること。

五 当該申請に係る開発区域内の土地について地区計画等（次のイからホまでに掲げる地区計画等の区分に応じて、当該イからホまでに定める事項が定められているものに限る。）が定められているときは、予定建築物等の用途又は開発行為の設計が当該地区計画等に定められた内容に即して定められていること。

- イ 地区計画 再開発等促進区若しくは開発整備促進区（いずれも第十二条の五第五項第一号に規定する施設の配置及び規模が定められているものに限る。）又は地区整備計画
- ロ 防災街区整備地区計画 地区防災施設の区域、特定建築物地区整備計画又は防災街区整備地区整備計画
- ハ 歴史的風致維持向上地区計画 歴史的風致維持向上地区整備計画
- ニ 沿道地区計画 沿道再開発等促進区（幹線道路の沿道の整備に関する法律第九条第四項第一号に規定する施設の配置及び規模が定められているものに限る。）又は沿道地区整備計画
- ホ 集落地区計画 集落地区整備計画

六 当該開発行為の目的に照らして、開発区域における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全とが図られるように公共施設、学校その他の公益的施設及び開発区域内において予定される建築物の用途の配分が定められていること。

七 地盤の沈下、崖崩れ、出水その他による災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。この場合において、開発区域内の土地の全部又は一部が次の表の上欄に掲げる区域内の土地であるときは、当該土地における同表の中欄に掲げる工事の計画が、同表の下欄に掲げる基準に適合していること。

宅地造成等規制法（昭和三十六年法律第百九十一号）第三条第一項の宅地造成工事規制区域	開発行為に関する工事	宅地造成等規制法第九条の規定に適合するものであること。
津波防災地域づくりに関する法律第七十二条第一項の津波災害特別警戒区域	津波防災地域づくりに関する法律第七十三条第一項に規定する特定開発行為（同条第四項各号に掲げる行為を除く。）に関する工事	津波防災地域づくりに関する法律第七十五条に規定する措置を同条の国土交通省令で定める技術的基準に従い講じるものであること。

- 八 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築又は住宅以外の建築物若しくは特定工作物で自己の業務の用に供するものの建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為以外の開発行為にあつては、開発区域内に建築基準法第三十九条第一項の災害危険区域、地すべり等防止法（昭和三十二年法律第三十号）第三条第一項の地すべり防止区域、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成十二年法律第五十七号）第九条第一項の土砂災害特別警戒区域その他政令で定める開発行為を行うのに適当でない区域内の土地を含まないこと。ただし、開発区域及びその周辺の地域の状況等により支障がないと認められるときは、この限りでない。
- 九 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、開発区域及びその周辺の地域における環境を保全するため、開発行為の目的及び第二号イからニまでに掲げる事項を勘案して、開発区域における植物の生育の確保上必要な樹木の保存、表土の保全その他の必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。
- 十 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、開発区域及びその周辺の地域における環境を保全するため、第二号イからニまでに掲げる事項を勘案して、騒音、振動等による環境の悪化の防止上必要な緑地帯その他の緩衝帯が配置されるように設計が定められていること。
- 十一 政令で定める規模以上の開発行為にあつては、当該開発行為が道路、鉄道等による輸送の便等からみて支障がないと認められること。
- 十二 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為又は住宅以外の建築物若しくは特定工作物で自己の業務の用に供するものの建築若しくは建設の用に供する目的で行う開発行為（当該開発行為の中断により当該開発区域及びその周辺の地域に出水、崖崩れ、土砂の流出等による被害が生じるおそれがあることを考慮して政令で定める規模以上のものを除く。）以外の開発行為にあつては、申請者に当該開発行為を行うために必要な資力及び信用があること。
- 十三 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為又は住宅以外の建築物若しくは特定工作物で自己の業務の用に供するものの建築若しくは建設の用に供する目的で行う開発行為（当該開発行為の中断により当該開発区域及びその周辺の地域に出水、崖崩れ、土砂の流出等による被害が生じるおそれがあることを考慮して政令で定める規模以上のものを除く。）以外の開発行為にあつては、工事施行者に当該開発行為に関する工事を完成するために必要な能力があること。
- 十四 当該開発行為をしようとする土地若しくは当該開発行為に関する工事をしようとする土地の区域内の土地又はこれらの土地にある建築物その他の工作物につき当該開発行為の施行又は当該開発行為に関する工事の実施の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていること。

第三十四条 前条の規定にかかわらず、市街化調整区域に係る開発行為（主として第二種特定工作物の建設の用に供する目的で行う開発行為を除く。）については、当該申請に係る開発行為及びその申請の手續が同条に定める要件に該当するほか、当該申請に係る開発行為が次の各号のいずれかに該当すると認める場合でなければ、都道府県知事は、開発許可をしてはならない。

- 一 主として当該開発区域の周辺の地域において居住している者の利用に供する政令で定める公益上必要な建築物又はこれらの者の日常生活のため必要な物品の販売、加工若しくは修理その他の業務を営む店舗、事業場その他これらに類する建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為
- 二 市街化調整区域内に存する鉱物資源、観光資源その他の資源の有効な利用上必要な建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為
- 三 温度、湿度、空気等について特別の条件を必要とする政令で定める事業の用に供する建築物又は第一種特定工作物で、当該特別の条件を必要とするため市街化区域内において建築し、又は建設することが困難なものの建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為
- 四 農業、林業若しくは漁業の用に供する建築物で第二十九条第一項第二号の政令で定める建築物以外のものの建築又は市街化調整区域内において生産される農産物、林産物若しくは水産物の処理、貯蔵若しくは加工に必要な建築物若しくは第一種特定工作物の建築若しくは建設の用に供する目的で行う開発行為
- 五 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（平成五年法律第七十二号）第九条第一項の規定による公告があつた所有権移転等促進計画の定めるところによつて設定され、又は移転された同法第二条第三項第三号の権利に係る土地において当該所有権移転等促進計画に定める利用目的（同項第二号に規定する農林業等活性化基盤施設である建築物

の建築の用に供するためのものに限る。)に従つて行う開發行爲

六 都道府県が国又は独立行政法人中小企業基盤整備機構と一体となつて助成する中小企業者の行う他の事業者との連携若しくは事業の共同化又は中小企業の集積の活性化に寄与する事業の用に供する建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開發行爲

七 市街化調整区域内において現に工業の用に供されている工場施設における事業と密接な関連を有する事業の用に供する建築物又は第一種特定工作物で、これらの事業活動の効率化を図るため市街化調整区域内において建築し、又は建設することが必要なものの建築又は建設の用に供する目的で行う開發行爲

八 政令で定める危険物の貯蔵又は処理に供する建築物又は第一種特定工作物で、市街化区域内において建築し、又は建設することが不適当なものとして政令で定めるものの建築又は建設の用に供する目的で行う開發行爲

九 前各号に規定する建築物又は第一種特定工作物のほか、市街化区域内において建築し、又は建設することが困難又は不適当なものとして政令で定める建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開發行爲

十 地区計画又は集落地区計画の区域(地区整備計画又は集落地区整備計画が定められている区域に限る。)内において、当該地区計画又は集落地区計画に定められた内容に適合する建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開發行爲

十一 市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であつておおむね五十以上の建築物(市街化区域内に存するものを含む。)が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県(指定都市等又は事務処理市町村の区域内にあつては、当該指定都市等又は事務処理市町村。以下この号及び次号において同じ。)の条例で指定する土地の区域内において行う開發行爲で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県の条例で定めるものに該当しないもの

十二 開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認められる開發行爲として、政令で定める基準に従い、都道府県の条例で区域、目的又は予定建築物等の用途を限り定められたもの

十三 区域区分に関する都市計画が決定され、又は当該都市計画を変更して市街化調整区域が拡張された際、自己の居住若しくは業務の用に供する建築物を建築し、又は自己の業務の用に供する第一種特定工作物を建設する目的で土地又は土地の利用に関する所有権以外の権利を有していた者で、当該都市計画の決定又は変更の日から起算して六月以内に国土交通省令で定める事項を都道府県知事に届け出たものが、当該目的に従つて、当該土地に関する権利の行使として行う開發行爲(政令で定める期間内に行うものに限る。)

十四 前各号に掲げるもののほか、都道府県知事が開発審査会の議を経て、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認める開發行爲

(開発許可を受けた土地以外の土地における建築等の制限)

第四十三条 何人も、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内においては、都道府県知事の許可を受けなければ、第二十九条第一項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物を新築し、又は第一種特定工作物を新設してはならず、また、建築物を改築し、又はその用途を変更して同項第二号若しくは第三号に規定する建築物以外の建築物としてはならない。ただし、次に掲げる建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設については、この限りでない。

一 都市計画事業の施行として行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

二 非常災害のため必要な応急措置として行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

三 仮設建築物の新築

四 第二十九条第一項第九号に掲げる開發行爲その他の政令で定める開發行爲が行われた土地の区域内において行う建築物の新築、改築若しくは用途の変更又は第一種特定工作物の新設

五 通常管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの

## 土地区画整理法

発令：昭和二十九年五月二十日法律第百十九号  
最終改正：平成二七年九月四日法律第六三号

(定義)

第二条 この法律において「土地区画整理事業」とは、都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業をいう。

2 前項の事業の施行のため若しくはその事業の施行に係る土地の利用の促進のため必要な工作物その他の物件の設置、管理及び処分に関する事業又は埋立若しくは干拓に関する事業が前項の事業にあわせて行われる場合においては、これらの事業は、土地区画整理事業に含まれるものとする。

(換地)

第八十九条 換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。

2 前項の規定により換地を定める場合において、従前の宅地について所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限があるときは、その換地についてこれらの権利又は処分の制限の目的となるべき宅地又はその部分を前項の規定に準じて定めなければならない。

## 農業振興地域の整備に関する法律

発令：昭和三十二年三月三十一日法律第二十六号  
最終改正：平成二十七年九月二十八日法律第七十四号

(目的)

第一条 この法律は、自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする。

(農業振興地域の整備の原則)

第二条 この法律に基づく農業振興地域の指定及び農業振興地域整備計画の策定は、農業の健全な発展を図るため、土地の自然的条件、土地利用の動向、地域の人口及び産業の将来の見通し等を考慮し、かつ、国土資源の合理的な利用の見地からする土地の農業上の利用と他の利用との調整に留意して、農業の近代化のための必要な条件をそなえた農業地域を保全し及び形成すること並びに当該農業地域について農業に関する公共投資その他農業振興に関する施策を計画的に推進することを旨として行なうものとする。

第六条 都道府県知事は、農業振興地域整備基本方針に基づき、一定の地域を農業振興地域として指定するものとする。

2 農業振興地域の指定は、その自然的経済的社会的諸条件を考慮して一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域で、次に掲げる要件のすべてをそなえるものについて、するものとする。

一 その地域内にある土地の自然的条件及びその利用の動向からみて、農用地等として利用すべき相当規模の土地があること。

二 その地域における農業就業人口その他の農業経営に関する基本的条件の現況及び将来の見通しに照らし、その地域内における農業の生産性の向上その他農業経営の近代化が図られる見込みが確実であること。

三 国土資源の合理的な利用の見地からみて、その地域内にある土地の農業上の利用の高度化を図ることが相当であると認められること。

- 3 農業振興地域の指定は、都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第七条第一項の市街化区域と定められた区域で、同法第二十三条第一項の規定による協議がととのつたものについては、してはならない。
- 4 都道府県知事は、農業振興地域を指定しようとするときは、関係市町村に協議しなければならない。
- 5 農業振興地域の指定は、農林水産省令で定めるところにより、公告してしなければならない。
- 6 都道府県知事は、農業振興地域を指定したときは、農林水産省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を農林水産大臣に報告しなければならない。

## 東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律

発令 　　：平成二十三年四月二十七日法律第二十九号

最終改正：平成二十七年七月十五日法律第五十七号

（趣旨）

第一条 この法律は、東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のため、所得税法（昭和四十年法律第三十三号）その他の国税関係法律の特例を定めるものとする。

（特定の資産の買換えの場合の課税の特例）

第十九条 法人が、平成二十三年三月十一日から平成二十八年三月三十一日までの期間（第八項において「対象期間」という。）内に、その有する資産（棚卸資産を除く。以下第二十一条までにおいて同じ。）で次の表の各号の上欄に掲げるものの譲渡をした場合において、当該譲渡の日を含む事業年度において、当該各号の下欄に掲げる資産の取得（建設及び製作を含み、合併、分割、贈与、交換、出資又は法人税法第二条第十二号の六に規定する現物分配によるもの、所有権移転外リース取引によるものその他政令で定めるものを除く。以下この条（同表を除く。）及び次条において同じ。）をし、かつ、当該取得の日から一年以内に、当該取得をした資産（第四項及び第十一項並びに次条第十四項及び第十六項を除き、以下この条及び次条において「買換資産」という。）を当該各号の下欄に規定する地域内にある当該法人の事業の用（同表の第二号の下欄に掲げる被災区域である土地又はその土地の上に存する権利については、その法人の事業の用。第三項及び第八項において同じ。）に供したとき（当該事業年度において当該事業の用に供しなくなったときを除く。）、又は供する見込みであるとき（適格合併により当該買換資産を合併法人に移転する場合において当該合併法人が当該買換資産を当該適格合併により移転を受ける当該各号の下欄に規定する地域内にある事業の用（同表の第二号の下欄に掲げる被災区域である土地又はその土地の上に存する権利については、その移転を受ける事業の用）に供する見込みであるときその他の政令で定めるときを含む。第三項において同じ。）は、当該買換資産につき、その圧縮基礎取得価額に差益割合を乗じて計算した金額に相当する金額（以下この項及び第八項において「圧縮限度額」という。）の範囲内でその帳簿価額を損金経理により減額し、又はその帳簿価額を減額することに代えてその圧縮限度額以下の金額を当該事業年度の確定した決算（同法第七十二条第一項第一号に掲げる金額を計算する場合にあつては、同項に規定する期間に係る決算。次条第一項において同じ。）において積立金として積み立てる方法（当該事業年度の決算の確定の日までに剰余金の処分により積立金として積み立てる方法を含む。）により経理したときに限り、その減額し、又は経理した金額に相当する金額は、当該事業年度の所得の金額の計算上、損金の額に算入する。

譲渡資産	買換資産
一 被災区域（第十八条第一項に規定する被災区域をいう。次号において同じ。）である土地若しくはその土地の上に存する権利又はこれらとともに譲渡をするその土地の区域内にある建物（その附属設備を含む。次号において同じ。）若しくは構築物で、当該法人により平成二十三年三月十一日前に取得（建設を含む。）がされたもの	国内にある土地若しくは土地の上に存する権利（次号及び次項において「土地等」という。）又は国内にある事業の用に供される減価償却資産

二 被災区域である土地以外の土地の区域（国内に限る。）内にある土地等、建物又は構築物	被災区域である土地若しくはその土地の上に存する権利又はその土地の区域内にある事業の用に供される減価償却資産
--	---

- 2 前項の規定を適用する場合において、当該事業年度の買換資産（次項の規定により買換資産とみなされた資産を含む。）のうち土地等があり、かつ、当該土地等をそれぞれ前項の表の各号の下欄ごとに区分をし、当該区分ごとに計算した当該土地等に係る面積が、当該事業年度において譲渡をした当該各号の上欄に掲げる土地等に係る面積を基礎として政令で定めるところにより計算した面積を超えるときは、同項の規定にかかわらず、当該買換資産である土地等のうちその超える部分の面積に対応するものは、同項の買換資産に該当しないものとする。
- 3 第一項に規定する場合において、当該法人が、その有する資産で同項の表の各号の上欄に掲げるものの譲渡をした日を含む事業年度開始の日前一年（工場等の建設に要する期間が通常一年を超えることその他の政令で定めるやむを得ない事情がある場合には、政令で定める期間）以内に当該各号の下欄に掲げる資産の取得をし、かつ、当該取得の日から一年以内に、当該取得をした資産を当該各号の下欄に規定する地域内にある当該法人の事業の用に供したとき（当該事業年度終了の日と当該取得の日から一年を経過する日とのいずれか早い日までに当該事業の用に供しなくなったときを除く。）、又は供する見込みであるときは、当該法人は、政令で定めるところにより納税地の所轄税務署長にこの項の規定の適用を受ける旨の届出をした当該資産に限り、当該資産を第一項の規定に該当する買換資産とみなして同項の規定の適用を受けることができる。
- 4 第一項の規定の適用を受けた法人（連結事業年度において第二十七条第一項の規定の適用を受けたものを含む。）が、第一項に規定する買換資産（同条第一項に規定する買換資産（以下この項において「連結買換資産」という。）を含む。）の取得をした日から一年以内に、当該買換資産を第一項の表の各号の下欄に規定する地域（当該買換資産が連結買換資産である場合には、同条第一項の表の各号の下欄に規定する地域）内にある当該法人の事業の用（第一項の表の第二号の下欄又は同条第一項の表の第二号の下欄に掲げる被災区域である土地又はその土地の上に存する権利については、その法人の事業の用）に供しない場合又は供しなくなった場合（適格合併、適格分割、適格現物出資又は適格現物分配（第十一項において「適格合併等」という。）により当該買換資産を合併法人、分割承継法人、被現物出資法人又は被現物分配法人（第十一項において「合併法人等」という。）に移転する場合を除く。）には、政令で定めるところにより、当該買換資産につき第一項の規定により損金の額に算入された金額（当該買換資産が連結買換資産である場合には、同条第一項の規定により損金の額に算入された金額）に相当する金額は、当該取得の日から一年を経過する日又はその供しなくなった日を含む事業年度（適格合併に該当しない合併により当該買換資産を移転したことにより当該買換資産をその事業の用に供しなくなった場合には、当該合併の日の前日を含む事業年度）の所得の金額の計算上、益金の額に算入する。
- 5 租税特別措置法第六十五条の七第五項 及び第六項 の規定は、第一項の規定を適用する場合について準用する。
- 6 第一項の規定の適用を受けた買換資産については、第十八条の七第一項の規定により読み替えられた租税特別措置法第五十三条第一項 各号に掲げる規定（同法第四十六条 の規定及び同条 の規定に係る同法第五十二条の三 の規定を除く。）は、適用しない。
- 7 租税特別措置法第六十五条の七第八項 の規定は、第一項の規定の適用を受けた買換資産について準用する。この場合において、同条第八項 中「第四項」とあるのは、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律第十九条第四項」と読み替えるものとする。
- 8 法人が、対象期間内に第一項に規定する譲渡をし、かつ、その譲渡をした日を含む事業年度において適格分割、適格現物出資又は適格現物分配（その日以後に行われるものに限る。以下この項及び第十項において「適格分割等」という。）を行う場合において、当該事業年度開始の時から当該適格分割等の直前の時までの間に当該譲渡をした資産に係る第一項の表の各号の下欄に掲げる資産の取得をし、当該適格分割等により当該買換資産（当該各号の下欄に規定する地域内にある当該法人の事業の用に供し、かつ、当該適格分割等の直前まで引き続き当該事業の用に供しているもの又は当該取得の日から一年以内に当該適格分割等に係る分割承継法人、被現物出資法人若しくは被現物分配法人（以下この項において「分割承継法人等」という。）において当該適格分割等により移転を受ける当該各号の下欄に規定する地域内にある事業の用（同表の第二号の下欄に掲げる被災区域である土地又はその土地の上に存する権利については、その移転を受ける事業の用）に供することが見込まれるも

のに限る。)を当該分割承継法人等に移転するときは、当該買換資産につき、当該買換資産に係る圧縮限度額に相当する金額の範囲内でその帳簿価額を減額したときに限り、当該減額した金額に相当する金額は、当該事業年度の所得の金額の計算上、損金の額に算入する。

- 9 第二項の規定は前項の規定を適用する場合について、第三項の規定は前項に規定する場合について、第六項及び第七項前段の規定は前項の規定の適用を受けた買換資産について、それぞれ準用する。この場合において、第二項及び第三項の規定の適用に関する技術的読替えは、政令で定める。
- 10 第八項の規定は、同項の規定の適用を受けようとする法人が適格分割等の日以後二月以内に同項に規定する減額した金額その他の財務省令で定める事項を記載した書類を納税地の所轄税務署長に提出した場合に限り、適用する。
- 11 適格合併等により第一項又は第八項の規定の適用を受けたこれらの規定に規定する買換資産（連結事業年度において第二十七条第一項又は第八項の規定の適用を受けたこれらの規定に規定する買換資産（以下この項及び次項において「連結買換資産」という。）を含む。）の移転を受けた合併法人等（当該適格合併等の後において連結法人に該当するものを除く。）が、当該適格合併等に係る被合併法人、分割法人、現物出資法人又は現物分配法人（以下この項において「被合併法人等」という。）が当該買換資産の取得をした日から一年以内に、当該買換資産を当該合併法人等の当該適格合併等により移転を受けた第一項の表の各号の下欄に規定する地域（当該買換資産が連結買換資産である場合には、同条第一項の表の各号の下欄に規定する地域）内にある事業の用（第一項の表の第二号の下欄又は同条第一項の表の第二号の下欄に掲げる被災区域である土地又はその土地の上に存する権利については、その移転を受けた事業の用）に供しない場合又は供しなくなった場合（適格合併等により当該買換資産を合併法人等に移転する場合を除く。）には、政令で定めるところにより、当該買換資産につき第一項又は第八項の規定により当該被合併法人等において損金の額に算入された金額（当該買換資産が連結買換資産である場合には、同条第一項又は第八項の規定により当該被合併法人等において損金の額に算入された金額）に相当する金額は、当該取得の日から一年を経過する日又はその供しなくなった日を含む当該合併法人等の事業年度（適格合併に該当しない合併により当該買換資産を移転したことにより当該買換資産をその事業の用に供しなくなった場合には、当該合併の日の前日を含む事業年度）の所得の金額の計算上、益金の額に算入する。

（東日本大震災の被災者等が新築又は取得をした建物に係る所有権の保存登記等の免税）

第三十九条 東日本大震災の被災者であって政令で定めるもの又はその者の相続人その他の政令で定める者（次条第一項において「被災者等」という。）が東日本大震災により滅失した建物若しくは東日本大震災により損壊したため取り壊した建物又は警戒区域設定指示等が行われた日において当該警戒区域設定指示等の対象区域内に所在していた建物（以下この項及び同条第一項において「滅失建物等」という。）に代わるものとして新築又は取得をした建物（当該対象区域内に所在していた建物に代わるものにあつては、同日から当該警戒区域設定指示等が解除された日以後三月（当該建物に代わるものが同日後に新築されたものであるときは、一年）を経過する日までの間に新築又は取得をしたものに限る。）で政令で定めるもの（以下この項において「代替建物」という。）の所有権の保存又は移転の登記については、財務省令で定めるところによりこの法律の施行の日の翌日から平成三十三年三月三十一日までの間（当該対象区域内に所在していた滅失建物等の代替建物の所有権の保存又は移転の登記にあつては、当該代替建物の新築又は取得後一年以内）に受けるもの限り、登録免許税を課さない。

2 前項の規定の適用を受ける建物の新築又は取得のための資金の貸付け（貸付けに係る債務の保証を含む。以下第四十一条までにおいて同じ。）が行われる場合又はその対価の支払が賦払の方法により行われる場合におけるその貸付けに係る債権（当該保証に係る求償権を含む。以下第四十一条までにおいて同じ。）又はその賦払金に係る債権を担保するために受ける当該建物を目的とする抵当権の設定の登記については、当該建物の所有権の保存又は移転の登記と同時に受けるもの限り、登録免許税を課さない。

（東日本大震災の被災者等が被災代替建物に係る土地を取得した場合の所有権の移転登記等の免税）

第四十条 被災者等が前条第一項の規定の適用を受ける建物（以下この項において「被災代替建物」という。）の敷地の用に供される土地の所有権又は地上権若しくは賃借権の取得をした場合において、当該土地（当該被災代替建物に係る滅失建物等の床面積の状況その他の事情を勘案して政令で定める面積を超えない部分に限る。）の所有権の移転又は地上権若しくは賃借権の設定若しくは移転の登記については、財務省令で定めるところによりこの法律の施行の日の翌日から平成三十三年三月三十一日まで

の間（同条第一項の対象区域内に所在していた滅失建物等の被災代替建物の敷地の用に供される土地の所有権の移転又は地上権若しくは賃借権の設定若しくは移転の登記にあっては、当該土地の所有権又は地上権若しくは賃借権の取得後一年以内）に受けるもの限り、登録免許税を課さない。

2 前項の規定の適用を受ける土地の所有権又は地上権若しくは賃借権の取得のための資金の貸付けが行われる場合又はその対価の支払が賦払の方法により行われる場合におけるその貸付けに係る債権又はその賦払金に係る債権を担保するために受ける当該土地を目的とする抵当権の設定の登記については、当該土地の所有権の移転又は地上権若しくは賃借権の設定若しくは移転の登記と同時に受けるもの限り、登録免許税を課さない。

## 東日本大震災復興特別区域法

発令 平成二十三年十二月十四日法律第二百二十二号

最終改正 平成二十七年九月四日法律第六十三号

（目的）

第一条 この法律は、東日本大震災からの復興が、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力が確保され、かつ、被災地域の住民の意向が尊重され、地域における創意工夫を生かして行われるべきものであることに鑑み、東日本大震災復興基本法（平成二十三年法律第七十六号）第十条の規定の趣旨にのっとり、復興特別区域基本方針、復興推進計画の認定及び特別の措置、復興整備計画の実施に係る特別の措置、復興交付金事業計画に係る復興交付金の交付等について定めることにより、東日本大震災からの復興に向けた取組の推進を図り、もって同法第二条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的とする。

第三十七条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イ又はロに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。以下この条において「指定事業者」という。）であって、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内において当該事業の用に供する施設又は設備を新設し、又は増設したものが、当該新設又は増設に伴い新たに取得し、又は製作し、若しくは建設した機械及び装置、建物及びその附属設備並びに構築物については、東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律（平成二十三年法律第二十九号。以下この款において「震災特例法」という。）で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 指定事業者は、内閣府令で定めるところにより、その指定に係る事業の実施の状況を前項の認定地方公共団体に報告しなければならない。

3 第一項の認定地方公共団体は、指定事業者が同項の内閣府令で定める要件を欠くに至ったと認めるときは、その指定を取り消すことができる。

4 第一項の認定地方公共団体は、同項の規定による指定をしたとき、又は前項の規定による指定の取消をしたときは、遅滞なく、その旨を公表しなければならない。

5 指定事業者の指定及びその取消しの手続に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

第三十八条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。以下この条において「指定事業者」という。）が、東日本大震災の被災者である労働者を、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内に所在する事業所において雇用している場合には、当該指定事業者に対する所得税及び法人税の課税については、震災特例法で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 前条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「次条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第三十九条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定事業者」という。）であって当該事業に関連する開発研究を行うものが、当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内において、当該開発研究の用に供する減価償却資産を新たに取得し、又は製作し、若しくは建設した場合には、震災特例法で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第三十九条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イに掲げる事業のみを実施する法人であって、第四条第九項の規定による当該認定復興推進計画の認定の日以後に設立されたもの（当該認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域（その全部又は一部が、その全部又は一部の区域が同号イに規定する地域である市町村の区域に含まれるものに限る。）の区域内に本店又は主たる事務所を有する法人であることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定法人」という。）については、震災特例法で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定法人について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十一条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号ハに掲げる事業を実施する個人事業者又は法人（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定事業者」という。）が、当該認定復興推進計画に定められた復興居住区域の区域内において新たに取得し、又は建設した当該事業の用に供する賃貸住宅については、震災特例法で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定事業者について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十一条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十二条 認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号ニに掲げる事業を実施する株式会社（当該事業を行うことについて適正かつ確実な計画を有すると認められることその他の内閣府令で定める要件に該当するものとして当該認定復興推進計画を作成した認定地方公共団体が指定するものに限る。次項において「指定会社」という。）により発行される株式を払込みにより個人が取得した場合には、当該個人に対する所得税の課税については、震災特例法で定めるところにより、課税の特例の適用があるものとする。

2 第三十七条第二項から第五項までの規定は、前項の規定による指定を受けた指定会社について準用する。この場合において、同条第二項中「前項」とあり、並びに同条第三項及び第四項中「第一項」とあるのは「第四十二条第一項」と、同項中「前項」とあるのは「同条第二項において準用する前項」と読み替えるものとする。

第四十三条 地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第六条の規定により、地方公共団体が、認定復興推進計画に定められた復興産業集積区域の区域内において当該認定復興推進計画に定められた第二条第三項第二号イ又はロに掲げる事業の用に供する施設又は設備を新設し、又は増設した者（当該事業を実施する個人事業者又は法人で第三十七条第一項若しくは第三十九条第一項に規定する指定事業者又は第四十条第一項に規定する指定法人に該当するものに限る。）について、当該事業に対する事業税、当該事業の用に供する建物若しくはその敷地である土地の取得に対する不動産取得税若しくは当該事業の用に供する機械及び装置、建物若しくは構築物若しくはこれらの敷地である土地に対する固定資産税を課さなかった場合又はこれらの地方税に係る不均一の課税をした場合において、これらの措置が総務省令で定める場合に該当するものと認められるときは、当該地方公共団体のこれらの措置による減収額（事業税又は固定資産税に関するこれらの措置による減収額にあっては、これらの措置がされた最初の年度以降五箇年度におけるものに限る。）は、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）の定めるところにより、当該地方公共団体に対して交付すべき特別交付税の算定の基礎に算入するものとする。

第四十四条 政府は、認定復興推進計画に定められた復興特区支援貸付事業を行う金融機関であって、当該認定復興推進計画に係る地域協議会の構成員であり、かつ、当該復興特区支援貸付事業の適正な実施の確保を考慮して内閣府令で定める要件に該当するものとして内閣総理大臣が指定するもの（以下この条において「指定金融機関」という。）が、当該認定復興推進計画に定められた第二条第三項第三号の内閣府令で定める事業を行うのに必要な資金を貸し付けるときは、当該貸付けについて利子補給金（以下この条において「復興特区支援利子補給金」という。）を支給する旨の契約（以下この条において「利子補給契約」という。）を当該指定金融機関と結ぶことができる。

2 政府は、毎年度、利子補給契約を結ぶ場合には、各利子補給契約により当該年度において支給することとする復興特区支援利子補給金の額の合計額が、当該年度の予算で定める額を超えることとならないようにしなければならない。

3 政府は、利子補給契約を結ぶ場合には、当該利子補給契約により支給することとする復興特区支援利子補給金の総額が、当該利子補給契約に係る貸付けが最初に行われた日から起算して五年間について、内閣府令で定める償還方法により償還するものとして計算した当該利子補給契約に係る貸付けの貸付残高に、内閣総理大臣が定める利子補給率を乗じて計算した額を超えることとならないようにしなければならない。

4 政府は、利子補給契約を結ぶ場合には、復興特区支援利子補給金を支給すべき当該利子補給契約に係る貸付けの貸付残高は、当該貸付けが最初に行われた日から起算して五年間における当該貸付けの貸付残高としなければならない。

5 政府は、利子補給契約により復興特区支援利子補給金を支給する場合には、当該利子補給契約において定められた復興特区支援利子補給金の総額の範囲内において、内閣府令で定める期間ごとに、当該期間における当該利子補給契約に係る貸付けの実際の貸付残高（当該貸付残高が第三項の規定により計算した貸付残高を超えるときは、その計算した貸付残高）に同項の利子補給率を乗じて計算した額を、内閣府令で定めるところにより、支給するものとする。

6 利子補給契約により政府が復興特区支援利子補給金を支給することができる年限は、当該利子補給契約をした会計年度以降七年度以内とする。

7 内閣総理大臣は、指定金融機関が第一項に規定する指定の要件を欠くに至ったと認めるときは、その指定を取り消すことができる。

8 指定金融機関の指定及びその取消しの手続に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

（復興整備計画）

第四十六条 特定被災区域内の次の各号に掲げる地域のいずれかに該当する地域であって、市街地の整備に関する事業、農業生産の基盤の整備に関する事業その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るための事業を実施する必要がある地域をその区域とする市町村（以下「被災関連市町村」という。）は、内閣府令で定めるところにより、単独で又は当該被災関連市町村の存する都道府県（以下「被災関連都道府県」という。）と共同して、当該事業の実施を通じた地域の整備に関する計画（以下「復興整備計画」という。）を作成することができる。

2 復興整備計画には、次に掲げる事項を記載するものとする。

四 第二号の目標を達成するために必要な次に掲げる事業（以下「復興整備事業」という。）に係る

実施主体、実施区域その他の内閣府令で定める事項

- イ 市街地開発事業（都市計画法第四条第七項 に規定する市街地開発事業をいう。）
  - ロ 土地改良事業
  - ハ 復興一体事業（第五十七条第一項に規定する復興一体事業をいう。第五十一条において同じ。）
  - ニ 集団移転促進事業
  - ホ 住宅地区改良事業（住宅地区改良法第二条第一項 に規定する住宅地区改良事業をいう。第五十四条において同じ。）
  - ヘ 都市計画法第十一条第一項 各号に掲げる施設の整備に関する事業
  - ト 小規模団地住宅施設整備事業（一団地における五戸以上五十戸未満の集団住宅及びこれらに附帯する通路その他の施設の整備に関する事業をいう。第五十四条の二において同じ。）
  - チ 津波防護施設（津波防災地域づくりに関する法律（平成二十三年法律第二百二十三号）第二条第十項 に規定する津波防護施設をいう。第七十六条第一項において同じ。）の整備に関する事業
  - リ 漁港漁場整備事業
  - ヌ 保安施設事業（森林法第四十一条第三項 に規定する保安施設事業をいう。）
  - ル 液状化対策事業（地盤の液状化により被害を受けた市街地の土地において再度災害を防止し、又は軽減するために施行する事業をいう。）
  - ヲ 造成宅地滑動崩落対策事業（地盤の滑動又は崩落により被害を受けた造成宅地（宅地造成に関する工事が施行された宅地をいう。）において、再度災害を防止するために施行する事業をいう。）
  - ワ 地籍調査事業（地籍調査（国土調査法（昭和二十六年法律第八十号）第二条第五項 に規定する地籍調査をいう。第五十六条第一項において同じ。）を行う事業をいう。）
  - カ イからワまでに掲げるもののほか、住宅施設、水産物加工施設その他の地域の円滑かつ迅速な復興を図るために必要となる施設の整備に関する事業
- 五 復興整備計画の期間
- 六 その他復興整備事業の実施に

（復興整備事業に係る許認可等の特例）

#### 第四十九条

- 4 第四十六条第二項第四号に掲げる事項には、復興整備事業の実施に係る次に掲げる事項（復興整備計画に第一項に規定する土地利用方針を記載する場合にあっては、第四号に掲げる事項を除く。）を記載することができる。
- 一 都市計画法第二十九条第一項 又は第二項 の許可に関する事項
  - 二 都市計画法第四十三条第一項 の許可に関する事項
  - 三 都市計画法第五十九条第一項 から第四項 までの認可又は承認に関する事項
  - 四 農地法第四条第一項 又は第五条第一項 の許可（農林水産大臣の許可を除く。）に関する事項
  - 五 農業振興地域の整備に関する法律第十五条の二第一項の許可に関する事項
  - 六 森林法第十条の二第一項 の許可に関する事項
  - 七 森林法第三十四条第一項 又は第二項 の許可に関する事項
  - 八 自然公園法（昭和三十三年法律第六十一号）第二十条第三項 の許可又は同法第三十三条第一項 の届出に関する事項
  - 九 漁港漁場整備法第三十九条第一項 の許可に関する事項（被災関連都道府県が管理する漁港に係るものに限る。）
  - 十 港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）第三十七条第一項 の許可若しくは同条第三項 の規定により読み替えて適用する同条第一項 の協議又は同法第三十八条の二第一項 の規定による届出若しくは同条第九項 の規定による通知に関する事項（被災関連都道府県が管理する港湾に係るものに限る。）

## 被災市街地復興特別措置法

発令：平成七年二月二十六日法律第十四号

最終改正：平成二三年一二月一四日法律第一二二号

(目的)

第一条 この法律は、大規模な火災、震災その他の災害を受けた市街地についてその緊急かつ健全な復興を図るため、被災市街地復興推進地域及び被災市街地復興推進地域内における市街地の計画的な整備改善並びに市街地の復興に必要な住宅の供給について必要な事項を定める等特別の措置を講ずることにより、迅速に良好な市街地の形成と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(被災市街地復興土地区画整理事業)

第十条 被災市街地復興推進地域内の都市計画法第十二条第二項の規定により土地区画整理事業について都市計画に定められた施行区域の土地についての土地区画整理事業(以下「被災市街地復興土地区画整理事業」という。)については、土地区画整理法及び次条から第十八条までに定めるところによる。

(復興共同住宅区)

第十一条 住宅不足の著しい被災市街地復興推進地域において施行される被災市街地復興土地区画整理事業の事業計画においては、国土交通省令で定めるところにより、当該被災市街地復興推進地域の復興に必要な共同住宅の用に供すべき土地の区域(以下「復興共同住宅区」という。)を定めることができる。

2 復興共同住宅区は、土地の利用上共同住宅が集団的に建設されることが望ましい位置に定め、その面積は、共同住宅の用に供される見込みを考慮して相当と認められる規模としなければならない。

(復興共同住宅区への換地の申出等)

第十二条 前条第一項の規定により事業計画において復興共同住宅区が定められたときは、施行地区(土地区画整理法第二条第四項に規定する施行地区をいう。以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて同じ。)内の宅地(同法第二条第六項に規定する宅地をいう。以下この条から第十七条までにおいて同じ。)でその地積が共同住宅を建設するのに必要な地積の換地を定めることができるものとして規準、規約、定款又は施行規程で定める規模(次条において「指定規模」という。)のものの所有者は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める公告があった日から起算して六十日以内に、被災市街地復興土地区画整理事業を施行する者(以下この条、次条及び第十五条から第十七条までにおいて「施行者」という。)に対し、国土交通省令で定めるところにより、換地計画において当該宅地についての換地を復興共同住宅区内に定めるべき旨の申出をすることができる。ただし、当該申出に係る宅地について共同住宅の所有を目的とする借地権を有する者があるときは、当該申出についてその者の同意がなければならない。

一 事業計画が定められた場合 土地区画整理法第七十六条第一項各号に掲げる公告(事業計画の変更の公告又は事業計画の変更についての認可の公告を除く。)

二 事業計画の変更により新たに復興共同住宅区が定められた場合 当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

三 事業計画の変更により従前の施行地区外の土地が新たに施行地区に編入されたことに伴い復興共同住宅区の面積が拡張された場合 当該事業計画の変更の公告又は当該事業計画の変更についての認可の公告

2 施行者は、前項の規定による申出があった場合において、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当すると認めるときは、遅滞なく、当該申出に係る宅地を、換地計画においてその宅地についての換地を復興共同住宅区内に定められるべき宅地として指定し、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当しないと認めるときは、当該申出に応じない旨を決定しなければならない。

一 建築物(住宅を除く。)その他の工作物(容易に移転し、又は除却することができるもので国土交通省令で定めるものを除く。)が存しないこと。

二 地上権、永小作権、賃借権その他の当該宅地を使用し、又は収益することができる権利(共同住宅の所有を目的とする借地権及び地役権を除く。)が存しないこと。

3 施行者は、前項の規定による指定又は決定をしたときは、遅滞なく、第一項の規定による申出をした者に対し、その旨を通知しなければならない。

4 施行者は、第二項の規定による指定をしたときは、遅滞なく、その旨を公告しなければならない。

5 施行者が土地区画整理法第十四条第一項の規定により設立された土地区画整理組合である場合

においては、最初の役員が選挙され、又は選任されるまでの間は、第一項の規定による申出は、同条第一項の規定による認可を受けた者が受理するものとする。

## 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律

発令：昭和四十七年十二月八日法律第百三十二号

最終改正：平成一七年一〇月二一日法律第一〇二号

### (趣旨)

第一条 この法律は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）第三十九条第一項の規定により指定された災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行なう集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等について定めるものとする。

### (定義)

第二条 この法律において「移転促進区域」とは、前条に規定する災害が発生した地域又は同条に規定する災害危険区域のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域をいう。

2 この法律において「集団移転促進事業」とは、この法律によつて地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の一団の土地（以下「住宅団地」という。）を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行なう事業をいう。

### (集団移転促進事業の実施)

第六条 集団移転促進事業は、次項に規定する場合を除き、市町村が実施するものとする。

2 集団移転促進事業のうち、その事業の規模が著しく大であることその他の事由により市町村が実施することが困難な事業については、当該市町村の申出により、都道府県が実施することができる。

### (国の補助)

第七条 国は、集団移転促進事業を実施する市町村又は都道府県に対し、次の各号に掲げる経費について、政令で定めるところにより、それぞれ四分の三を下らない割合によりその一部を補助するものとする。

- 一 住宅団地の用地の取得及び造成に要する経費（当該取得及び造成後に譲渡する場合を除く。）
- 二 移転者の住宅団地における住宅の建設若しくは購入又は住宅用地の購入に対する補助に要する経費
- 三 住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設その他の政令で定める公共施設の整備に要する経費
- 四 移転促進区域内の農地等の買取りに要する経費
- 五 移転者の住居の移転に関連して必要と認められる農林水産業に係る生産基盤の整備及びその近代化のための施設の整備で政令で定めるものに要する経費
- 六 移転者の住居の移転に対する補助に要する経費

## 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

発令：昭和三十年八月二十七日法律第百七十九号

最終改正：平成一四年一二月一三日法律第一五二号

### (この法律の目的)

第一条 この法律は、補助金等の交付の申請、決定等に関する事項その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「補助金等」とは、国が国以外の者に対して交付する次に掲げるものをいう。

- 一 補助金
- 二 負担金（国際条約に基く分担金を除く。）
- 三 利子補給金
- 四 その他相当の反対給付を受けない給付金であつて政令で定めるもの

(決定の取消)

第十七条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基く各省各庁の長の処分違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

2 各省各庁の長は、間接補助事業者等が、間接補助金等の他の用途への使用をし、その他間接補助事業等に関して法令に違反したときは、補助事業者等に対し、当該間接補助金等に係る補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

3 前二項の規定は、補助事業等について交付すべき補助金等の額の確定があつた後においても適用があるものとする。

(補助金等の返還)

第十八条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

2 各省各庁の長は、補助事業者等に交付すべき補助金等の額を確定した場合において、すでにその額をこえる補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

3 各省各庁の長は、第一項の返還の命令に係る補助金等の交付の決定の取消が前条第二項の規定によるものである場合において、やむを得ない事情があると認めるときは、政令で定めるところにより、返還の期限を延長し、又は返還の命令の全部若しくは一部を取り消すことができる。

東日本大震災からの復興まちづくり法制に関する研究

平成 28 年 1 月 29 日

東北大学公共政策大学院 公共政策ワークショップ I

プロジェクト A 平成 27 (2015) 年度

メンバー：五十嵐翔平 今田貴也 神宮一彰 谷崎佑磨 広田裕一

指導教員：島田明夫教授（主任教員）丸谷浩明教授 小森繁教授 白川泰之教授