

# 宮城県の復興まちづくりの現状と課題

## — 石巻市の取組みを中心に —

国土交通課 井家 展明

### 目 次

はじめに

#### I 宮城県の復興まちづくり

- 1 宮城県の震災復興計画等の概要
- 2 県内自治体の震災復興計画の策定状況
- 3 復興特区法に基づく諸計画の現状

#### II 石巻市の復興まちづくり

- 1 石巻市の震災復興基本計画の概要
- 2 復興特区法に基づく諸計画の現状
- 3 中心市街地の復興まちづくりの取組み

#### III 主な課題

- 1 復興交付金をめぐる認識のずれ
- 2 技術職員の人手不足
- 3 高台移転と集約化
- 4 復興まちづくりと第三者の役割
- 5 中心市街地の再生

おわりに

はじめに

平成23年3月11日にマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、岩手、宮城、福島を3県を中心に、甚大な被害をもたらした東日本大震災から1年余が過ぎた。国は、被災地の復興に向け、数々の震災対策関連の法律を制定し、補正予算を編成、復興庁を設置するなど態勢を整えてきた<sup>(1)</sup>。また、被災市町村においても、復興の青写真となる復興計画の策定をおおむね終えた。しかし、更地が広がる被災地の風景や応急仮設住宅での被災された方の不自由な生活、進まないがれき処理など、震災1年を振り返る一連の報道などを見聞きするにつけ、復興への道のりがまだまだ遠いことが分かる。今後は、被災地の実情に応じて迅速に手続・制度を改善していくことや、復興まちづくりの各種事業が本格化することから、被災自治体におけるマンパワーの確保などが重要となってくる。

筆者は、本年2月上旬に宮城県において現地調査を行った<sup>(2)</sup>。本稿では、この現地調査の際に得た情報を基本として、その後の動向も踏まえ、石巻市の取り組みを中心に、宮城県の復興まちづくりの現状と課題を紹介する。

なお、「復興まちづくり」とは、都市基盤整

備だけではなく、被災地の産業・商業の復興、地域コミュニティの再生などソフト面の復興まで捉えた幅広い概念であるが、今回は集団移転・高台移転や市街地再開発などハード面のまちづくりの取り組みを中心に記述する。

## I 宮城県の復興まちづくり

東日本大震災により、宮城県内で1万1700人を超える死者・行方不明者（関連死を含む。）が生じた。これは、全国の被害者総数18,915人<sup>(3)</sup>の約6割に相当する。また、巨大津波は沿岸部を広範囲に襲い、浸水面積は、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉6県62市町村の浸水面積561km<sup>2</sup>の約6割に相当する327km<sup>2</sup>に及んだ。住家被害は、全国の被害総数の約6割に相当する全壊約8万4600棟、半壊約14万7200棟である。（主な被害、復旧状況は表1参照）<sup>(4)</sup>

宮城県では、こうした甚大な被害を受けた被災自治体に対し、復興まちづくり計画の策定支援や被災地に対する人的支援を続けてきた。また、国に対しては、集団移転・高台移転に活用される防災集団移転促進事業<sup>(5)</sup>等の制度拡充や、地元の財政負担を解消する財政措置などの要望を行ってきた。現在は、市町の震災復興計画の策定も終え、平成23年度第3次補正予算や東日本大震災復興特別区域法（平成23年法律

---

\* 本稿で使用したデータ等は、平成24年5月6日時点の情報に基づいている。

- (1) 例えば、復興庁のウェブサイトには、平成23年度末までの政府による被災者支援・復旧・復興の取り組みがまとめられている。（復興庁「復旧・復興の政府の新たな取組について」2012.4.3. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/04/000685.html>>）
- (2) 筆者は、平成24年2月1日から同月3日まで、宮城県において現地調査を行った。訪問先は、株式会社街づくりまんぼう（尾形和昭代表取締役副社長（コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会幹事長兼務）、石巻市復興対策室（齋藤友宏主幹）、宮城県土木部復興まちづくり推進室（小出昇技術補佐（班長））である。今回の調査にご協力いただいた皆様には、この場を借りて感謝申し上げたい。
- (3) 東日本大震災の人的被害は、死者15,858名、行方不明者3,057名（平成24年5月1日現在）。（緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」2012.5.1. <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201205011700jisin.pdf>>）
- (4) 宮城県「復興の進捗状況について」2012.4.20. <<http://www.pref.miyagi.jp/fukusui/rink/shinchoku120420.pdf>>; 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課『みやぎ・復興の歩み』2012.3. <<http://www.pref.miyagi.jp/fukusui/kouhou/fukkounoayumi.htm>>

第122号。以下「復興特区法」が成立したことで、国に対する要望事項もおおむね実現されている。また、現在は、復興まちづくりに関する事業が本格化していることから、復興特区法に基づく復興整備計画、復興交付金事業計画の作成支援や、土木技術職員等の人員確保について国との連携・調整などが重要になっている。<sup>(6)</sup>

本章では、宮城県の震災復興計画等の概要、県内自治体の震災復興計画の策定状況及び復興特区法に基づく諸計画の現状を簡単に紹介する。

表1 宮城県の主な被害、復旧状況

死者・行方不明者 (関連死を含む)	11,768人 (H24.4.6 現在) (全国の被害者総数の約6割に相当)
最大避難者数	約32万人 (H23.3.14 時点)
浸水面積	327km <sup>2</sup> (6県62市町村の浸水面積の約6割に相当)
全壊住家	84,633棟 (H24.4.6 現在)
半壊住家	147,168棟 (H24.4.6 現在)
被害総額	9兆904億円 (H24.4.10 現在)
災害廃棄物推定量 (沿岸市町)	約1573万トン (H24.4.16 現在) (県で排出される一般廃棄物の23年分に相当)
応急仮設住宅整備率	100% (406団地 22,095戸) (H24.3.30 現在)
民間賃貸住宅借上げ	入居戸数 26,056戸、入居者数 71,054人 (H24.3.30 現在)

(出典) 宮城県「復興の進捗状況について」2012.4.20; 宮城県震災復興・企画部震災復興推進課『みやぎ・復興の歩み』2012.3等を基に筆者作成。

## 1 宮城県の震災復興計画等の概要

### (1) 宮城県震災復興計画

「宮城県震災復興計画」(平成23年10月18日策定)<sup>(7)</sup>は、平成23年度から今後10年間の宮城県の震災復興の方向性を示す基本計画である。基本理念として、①災害に強く安心して暮らせるまちづくり、②県民一人ひとりが復興の

主体・総力を結集した復興、③「復旧」にとどまらない抜本的な「再構築」、④現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり、⑤壊滅的な被害からの復興モデルの構築、を掲げている。復興を達成するまでの期間は、おおむね10年間とし、平成32年度を復興の目標に定めて、復旧期(3年)、再生期(4年)、発展期(3年)の3期に区分している。

復興まちづくりに関する内容としては、災害に強いまちづくりを推進するため、高台移転・職住分離(住宅、庁舎、学校、病院等を高台に移転、地域の状況に応じて職住分離を実施)、多重防御による大津波対策(幹線道路や鉄道を高盛土構造とする堤防機能の付与、海岸堤防や防災緑地の整備)、安全な避難場所と避難経路の確保(津波避難ビル・避難タワーの建設、学校の防災機能の充実・強化)などの取組みを行っている。さらに、再生可能なエネルギーを活用したエコタウンの形成も挙げられており、被災住宅の再建や復興住宅については、太陽光発電を積極的に導入するなどの構想が提示されていることが特徴的である。

また、県内の沿岸被災地域を、「三陸地域」、「仙台湾南部地域」、「石巻・松島地域」の3地域に区分し、それぞれの地域について復興イメージを提示している。「三陸地域」では、山地や斜面・丘陵地が大半を占め、平地が少ない地形であるため、高台移転・職住分離や防御施設を併用する。一方、「仙台湾南部地域」では、平地が広がる地形であるため、多重防御によりまちづくりを行う。両地域の特徴を併せ持つ「石巻・松

(5) 災害が発生した地域又は災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、被災自治体に対して事業費の一部補助を行う事業。東日本大震災では、移転先の住宅団地の最低規模を現行の10戸以上から5戸以上に緩和、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、一般地域よりも高い補助基本額(「特殊土壌地帯」と同様の措置)を適用する等の拡充措置が講じられた。(国土交通省都市局都市安全課「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)>)

(6) 宮城県土木部復興まちづくり推進室「被災市町の復興まちづくりに対する県の支援について」(平成24年2月3日の現地調査時に入手); 宮城県土木部「第7章 被災市町の復興まちづくり支援」『東日本大震災の記録(暫定版)』2011.9, pp.151-155. <<http://www.pref.miyagi.jp/jigyokanri/daisinsaikirokusi/indexjjsinkirokusi.htm>>

(7) 宮城県「宮城県震災復興計画」2011.11.10. <<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/keikaku/>>

島地域」については、基本的には高台移転・職住分離によりまちづくりを行い、高台の確保が困難な地域では、多重防御により対応している。

## (2) 宮城県社会資本再生・復興計画

「宮城県社会資本再生・復興計画」(平成23年10月24日策定)は、「宮城県震災復興計画」の土木・建築行政分野における部門別計画(平成32年度までの10か年計画)である。震災からの教訓を踏まえた復興の在り方、これからの社会資本整備の進め方、主要プロジェクト・必要投資額などのほか、整備目標や整備プログラムが盛り込まれている。<sup>(8)</sup>

## (3) 宮城県復興住宅計画

「宮城県復興住宅計画」(平成23年12月21日策定)は、「宮城県震災復興計画」及び「宮城県社会資本再生・復興計画」を踏まえ、避難所や応急仮設住宅などでの生活を余儀なくされている県民に対して、今後の生活のイメージやビジョンを持てるように、住宅分野の今後10年間の取組み等をまとめた計画である。復興まちづくりでも重要な位置付けとなる災害公営住宅の整備戸数は、約15,000戸(21市町)を計画している。<sup>(9)</sup>

なお、災害公営住宅の事業着手状況は、平成

24年4月4日現在、仙台市ほか4市2町の1,282戸が事業着手済みである。(進捗率約9%)<sup>(10)</sup>

## 2 県内自治体の震災復興計画の策定状況

宮城県内では、19市町が震災復興計画の策定に取り組んでおり、平成23年12月末までにすべての震災復興計画が策定された。沿岸部の自治体では、地域の実情に応じて、集団移転や多重防御による大津波対策などを計画に盛り込み、災害に強いまちづくりを目指している。(表2)

## 3 復興特区法に基づく諸計画の現状

平成23年12月26日に復興特区法が施行された<sup>(11)</sup>。同法により、被災自治体が、復興推進計画(個別の規制、手続の特例や税制上の特例等を受けるための計画)、復興整備計画(土地利用の再編に係る特例許可・手続の特例等を受けるための計画)、復興交付金事業計画(著しい被害を受けた地域の復興のための交付金事業に関する計画)を作成し、国から認定・同意を得ることで、特例措置を受けることができる仕組みができた。被災地域での創意工夫により、迅速な復興を目指すことができる制度であり、宮城県でも積極的に活用しようとしている。県内における諸計画の申請等の現状は次のとおりである。<sup>(12)</sup>

(8) 宮城県土木部「宮城県社会資本再生・復興計画」2012.3.21. <<http://www.pref.miyagi.jp/dobokusom/keikaku/>>; 橋本潔「『宮城県震災復興計画』と『宮城県社会資本再生・復興計画』について」『土木学会誌』97巻1号, 2012.1, pp.58-62.

(9) 宮城県土木部住宅課「宮城県復興住宅計画」2011.12. <[http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/saigaijohou/20111221plan\\_honbun.pdf](http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/saigaijohou/20111221plan_honbun.pdf)>; 宮城県土木部住宅課「『宮城県復興住宅計画』について」2012.4.4. <[http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/saigaijohou/20120404\\_saigaikouei-seibi.pdf](http://www.pref.miyagi.jp/juutaku/saigaijohou/20120404_saigaikouei-seibi.pdf)> なお、計画当初は、平成23年度から平成27年度までの5年間で、約12,000戸(17市町、県による市町に対する建設支援約5,000戸、うち県営災害公営住宅約1,000戸)が予定されていたが、各自治体が行った被災者の意向調査や、県による自治体へのヒアリング結果を踏まえ、平成24年4月に整備戸数が3,000戸増加した。今後も、戸数については、市町の調査や計画等により変更となる可能性があると考えられる。

(10) 宮城県 前掲注(4)

(11) 復興特区法の詳細は以下参照。復興庁「東日本大震災復興特別区域法」2012.2.22. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/02/000344.html>>

(12) 宮城県 前掲注(4)

## (1) 復興推進計画

宮城県及び県内 34 市町村は、平成 24 年 1 月 27 日に、ものづくり産業への税制特例に関する復興推進計画（民間投資促進特区）を全国で初めて申請した（同年 2 月 9 日認定）。現在、県内の申請は 7 件であり、このうち 6 件が認定されている。（平成 24 年 4 月 10 日現在）

## (2) 復興整備計画

現在、県内では被災市街地復興土地地区画整理事業（3 市町、3 地区）、防災集団移転促進事業（2 市町、4 地区）、災害公営住宅整備事業（2 市町、2 地区）、都市計画道路事業（1 市町、2 路線）に関する復興整備計画が公表されている<sup>(13)</sup>。（平成 24 年 4 月 10 日現在）

## (3) 復興交付金事業計画

県内の第 1 回目の交付申請額は約 2032 億円（国費ベース）であったが、復興庁が通知した交付可能額は申請額の 57% の約 1162 億円にすぎなかった。このため、村井嘉浩・宮城県知事は「これでは復興はできない。復興庁は査定庁になっている」と反発した<sup>(14)</sup>。第 2 回目は、復興庁との事前調整を重ねて対象事業を絞り込み、交付申請額は約 789 億円である<sup>(15)</sup>。（平成 24 年 4 月 4 日現在）

## II 石巻市の復興まちづくり

東日本大震災による石巻市の死者・行方不明者は、被災自治体の中で最大となる 3,779 人（関連死を含む。）である（平成 24 年 3 月末現在）<sup>(16)</sup>。

表 2 宮城県内の自治体の震災復興計画の策定状況

自治体	震災復興計画	策定時期	計画期間	
沿岸部	気仙沼市	気仙沼市震災復興計画	H23.10.7	H23 ~ 32
	南三陸町	南三陸町震災復興計画	H23.12.26	H23 ~ 32
	石巻市	石巻市震災復興基本計画	H23.12.22	H23 ~ 32
	女川町	女川町復興計画	H23.9	H23 ~ 30
	東松島市	東松島市復興まちづくり計画	H23.12.26	H23 ~ 32
	松島町	松島町震災復興計画	H23.12.28	H23 ~ 27
	利府町	利府町震災復興計画	H23.12.26	H23 ~ 28
	塩竈市	塩竈市震災復興計画	H23.12.2	H23 ~ 32
	多賀城市	多賀城市震災復興計画	H23.12.21	H23 ~ 32
	七ヶ浜町	七ヶ浜町震災復興計画	H23.11.8	H23 ~ 32
	仙台市	仙台市震災復興計画	H23.11.30	H23 ~ 27
	名取市	名取市震災復興計画	H23.10	H23 ~ 29
	岩沼市	岩沼市震災復興計画グランドデザイン	H23.8.7	H23 ~ 29
	亘理町	亘理町震災復興計画	H23.12.16	H23 ~ 32
	山元町	山元町震災復興計画	H23.12.26	H23 ~ 30
内陸部	大崎市	大崎市震災復興計画	H23.10	H23 ~ 29
	登米市	登米市震災復興計画	H23.12.14	H23 ~ 27
	白石市	白石市東日本大震災復興計画	H23.9.30	H23 ~ 29
	角田市	角田市震災復旧・復興基本計画	H23.8.25	H23 ~ 27

（出典）宮城県「復興の進捗状況について」2012.4.20；宮城県震災復興・企画部震災復興推進課『みやぎ・復興の歩み』2012.3 を基に筆者作成。

(13) 後述する復興整備協議会等で協議・同意が得られた復興整備計画は、遅滞なく公表しなければならないとされている。（復興特区法第 46 条第 6 項 前掲注<sup>(11)</sup>）

(14) 「東日本大震災 復興交付金初回配分 申請の 57% 1162 億円」『毎日新聞』（地方版）2012.3.5. <<http://mainichi.jp/area/miyagi/news/20120303ddlk04040053000c.html>> なお、平成 24 年 3 月 6 日には、平野達男復興大臣にあって、復興交付金制度の改善について要望書が出されている（村井嘉浩・奥山恵美子・鈴木勝雄「東日本大震災復興交付金に関する緊急要望書」2012.3.6. <<http://www.pref.miyagi.jp/kikakusom/seifuyoubou/H23youbousho/futsukoudaijin2012.3.6%20koufukin.pdf>>）。

(15) 「復興交付金 3 県 2041 億円申請」『読売新聞』2012.4.6.

(16) 石巻市「石巻市被災状況等（平成 24 年 3 月末日現在）」<<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/hishokoho/sinsai/hisajyokyo.jsp>>

津波被害は、三陸沿岸から中心市街地がある石巻湾内にも及び、平野部の約30%、沿岸域の約73km<sup>2</sup>が浸水した。さらに、市全体が約80cmも地盤沈下し、震災後も長期間にわたって浸水する地域が残った<sup>(17)</sup>。被災住家は、全壊22,357棟、半壊11,021棟である。なお、災害廃棄物の規模（推計量616万トン）も、被災自治体で最大であり、1次処理場に集められたがれきの処理は滞っている<sup>(18)</sup>。また、現在の人口は、152,613人（前年同月比6.3%減。平成24年2月末現在）であり、震災後、人口減少が加速している<sup>(19)</sup>。（石巻市の位置図は図、主な被害、復旧状況は表3参照）

甚大な被害を受けた石巻市では、復興まちづくりに向けた動きは必ずしも順調とは言えないが、平成23年12月下旬には復興基本計画が策定され、中心市街地の復興まちづくり協議会の設立や、全国初となる防災集団移転促進事業の事業計画の公表なども行われており、少しずつ復興・地域再生に向けた取組みが始まっている。

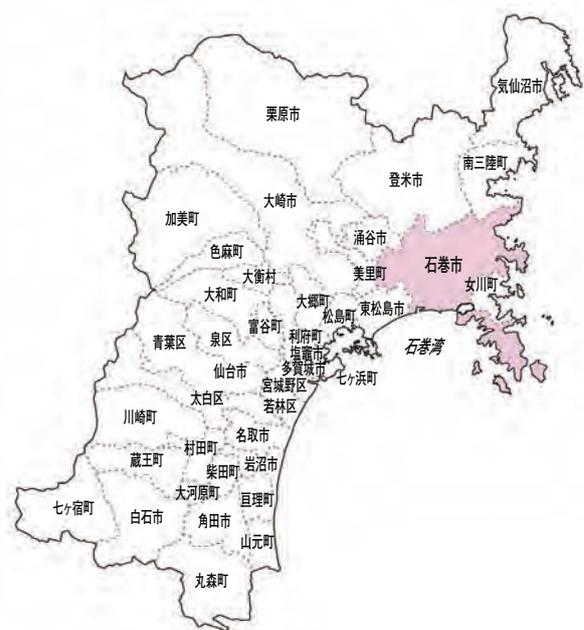
本章では、石巻市の震災復興基本計画の概要、復興特区法に基づく諸計画の現状及び中心市街地の復興まちづくりの取組状況を紹介する。

### 1 石巻市の震災復興基本計画の概要

石巻市では、平成23年12月22日に、復興の青写真となる「石巻市震災復興基本計画」<sup>(20)</sup>を策定した。①災害に強いまちづくり、②産業・経済の再生、③絆と協働の共鳴社会づくりを基本理念として、計画期間を平成32年度までの10年間としている。

市街地の土地利用については、海岸防潮堤・河川堤防のほか、高盛土道路・防潮林等の整備、避難路の確保などの多重防御により災害に強いまちづくりを行うとしている。海岸防潮堤と高盛土道路に囲まれたエリアは、安全の観点から、原則非可住地として、公園の整備や産業集

図 石巻市の位置図



(出典) 筆者作成

表3 石巻市の被害、復旧状況

死者・行方不明者（関連死を含む）	3,779人（H24.3末現在）
最大避難者数	50,758人（H23.3.17時点）
浸水面積	73km <sup>2</sup> （市内の13%）
全壊住家	22,357棟（H23.12末現在）
半壊住家	11,021棟（H23.12末現在）
被害総額	約4724億円（H23.12末現在）
災害廃棄物推定量	616万トン
応急仮設住宅整備率	100%（131団地7,297戸）
民間賃貸住宅借上げ	6,524戸（H23.10.2現在）

(出典) 石巻市提供資料(平成24年2月2日)及び同市ホームページ(「被害状況調査結果表」2011.12.31等)を基に筆者作成。

(17) 高田浩穂「石巻復興計画の策定—安心して住み続けられる石巻とするためには」『河川』67巻11号, 2011.11, pp.22-28. なお現在は、石巻漁港付近を除き、市内で浸水箇所はないようである。（「1年後の被災地 応急復旧は進むも遠い生活再建」『日経コンストラクション』539号, 2012.3.12, pp.61-65.）

(18) 石巻市の災害廃棄物処理に関しては、藤田実花「東日本大震災後の災害廃棄物処理をめぐる経緯と課題」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.75-88. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487578\\_po\\_20110406.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487578_po_20110406.pdf?contentNo=1)> が詳しい。

(19) 住民基本台帳による人口。なお、平成23年2月は162,822人。平成22年2月は164,114人。（石巻市「石巻市統計書」<<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/sougouseisaku/toukei/toukeisyo2008.jsp>>）

(20) 石巻市『石巻市震災復興基本計画』2011.12. <[http://www.city.ishinomaki.lg.jp/reconst/re\\_const\\_4\\_2\\_2\\_3.jsp](http://www.city.ishinomaki.lg.jp/reconst/re_const_4_2_2_3.jsp)>

積ゾーンとして活用する。高盛土道路から内陸部のエリアは、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業による集団移転や復興住宅の整備などにより、安全・安心なまちづくりを行うことになる。一方、沿岸・半島部の土地利用については、数十年から百数十年に1回程度発生するとされる津波に対処するため海岸防潮堤を整備した上、東日本大震災級の巨大津波に対しては防災集団移転促進事業により高台移転や内陸部への集団移転を基本とする。こうした考え方は、前述の宮城県の方針に沿ったものといえるであろう。

## 2 復興特区法に基づく諸計画の現状

石巻市における諸計画の申請等の現状は次のとおりである。

### (1) 復興推進計画

宮城県と県内34市町村が共同で申請した「民間投資促進特区」（平成24年2月9日認定）と、石巻市単独で申請した「石巻まちなか再生特区」、「北上食料供給体制強化特区」（共に平成24年3月23日認定）が認定済みである。<sup>(21)</sup>

このうち、石巻まちなか再生特区は、税制優遇等の措置を行い、市役所がある中心市街地の

56.4haの区域に、①医歯薬・福祉・介護業、②商業（小売業、卸売業、サービス業）、③ICT関連産業、④観光関連産業（飲食店、宿泊業等）、⑤新エネルギー・再生可能エネルギー関連産業の集積を目指すものであり、中心市街地の再生・復興に重要な役割を果たすと思われる。

### (2) 復興整備計画

石巻市復興整備協議会<sup>(22)</sup>において、平成24年3月30日に被災市街地復興土地区画整理事業（1地区）、防災集団移転促進事業（2地区）に関する復興整備計画が公表され、同年4月27日には防災集団移転促進事業（11地区）が追加されている<sup>(23)</sup>。なお、現在のところ、石巻市の防災集団移転促進事業の対象としては、全部で63地区が想定されている。<sup>(24)</sup>

### (3) 復興交付金事業計画

石巻市の第1回目の交付申請額は約393億円（国費ベース）であったが、復興庁が通知した交付可能額は申請額の31%の約123億円であった。防災集団移転促進事業では17か所の測量調査などが認められ、災害公営住宅は市街地の150戸が認められた。<sup>(25)</sup>

(21) 復興推進計画については以下参照。石巻市「復興推進計画について」<<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/reconst/hukkousuishinkeikaku.jsp>>;「復興へ2特区が認定」『三陸河北新報』2012.3.25. <[http://www.sanriku-kahoku.com/news/2012\\_03/i/120325i-tokku.html](http://www.sanriku-kahoku.com/news/2012_03/i/120325i-tokku.html)>;復興庁「復興推進計画を認定しました（認定番号：宮城第4号、第5号）」2012.3.23. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/2012/03/000647.html>>

(22) 復興整備協議会は、復興特区法第47条に基づき、復興整備計画を活用して個別法の手続（許認可、ゾーニング、事業計画等）をワンストップで処理するため、当該手続に係る市町村、県、国等の関係者が一堂に会して実質的な調整を行うために設置することができる。この協議会において同意を得た復興整備計画は、遅滞なく公表しなければならないとされている。（石巻市「「石巻市復興整備計画」及び「石巻市復興整備協議会」について」<<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/reconst/seibikyougikai.jsp>>;前掲注(11)）

(23) このうち、平成24年3月30日に公表された防災集団移転促進事業（2地区：鹿立浜、小室地区）は、岩沼市の計画と共に、東日本大震災に伴う防災集団移転促進事業として、被災自治体の中で初めて着手される事例となった。（「高台・内陸移転 初の着手」『日本経済新聞』2012.3.30, 夕刊。）

(24) 石巻市 前掲注(22);「11地区295戸集団移転へ 宮城・石巻 総事業費76億円」『河北新報』2012.4.20. <[http://www.kahoku.co.jp/spe/spe\\_sys1062/20120420\\_02.htm](http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20120420_02.htm)>

(25) 「復興交付金第1回配分 被災市町から使い勝手の悪さ批判も」『河北新報』2012.3.3. <[http://www.kahoku.co.jp/spe/spe\\_sys1062/20120303\\_03.htm](http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20120303_03.htm)>;「復興交付金の初回配分額決定」『三陸河北新報』2012.3.3. <[http://www.sanriku-kahoku.com/news/2012\\_03/i/120303i-fuko.html](http://www.sanriku-kahoku.com/news/2012_03/i/120303i-fuko.html)>

### 3 中心市街地の復興まちづくりの取組み

前述の震災復興基本計画では、中心市街地エリアについて、旧北上川河口部に位置することから河川堤防と一体となった水辺と親しめる空間づくりや、安全で安心して歩き暮らすことができるコンパクトなまちづくり、復興特区制度を活用した市街地再開発事業などを推進して、中心市街地商店街等の再建を目指している。また、震災以前から中心市街地の活性化に取り組んできたTMO<sup>(26)</sup>の株式会社街づくりまんぼうや商工会議所などの民間とも連携して、復興イベントや金融支援策の強化などを展開するとしている。

石巻市では、行政や民間団体、ボランティア組織などが様々な市街地復興の取組みを進めている。例えば、平成23年12月10日に、21店舗からなる仮設商店街「石巻立町復興ふれあい商店街」がオープンし、平成24年5月下旬にも仮設商店街「石巻まちなか復興マルシェ」がオープン予定である<sup>(27)</sup>。また、平成23年12月20日には、中心市街地の復興を目指して「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」（会長：浅野亨・石巻商工会議所会頭、事務局：(株)街づくりまんぼう）が発足した<sup>(28)</sup>。この協議会では、地元地権者を中心に、行政、大学教授、都市計画の専門家たちが加わり、石巻が持つ景観・歴史・文化の薫るまちづくり・街並みづくりや、人口減少・少子高齢化に対応した持続可能なまちづくり、安心して暮らせる災害に強い

まちづくりなどについて、総合的に検討、推進することを目的に活動している。現在、市街地復興に向けた議論が熱心に行われており、今後どのような中心市街地の復興モデルが提案されるのか、動向が注目される。

### III 主な課題

有識者やまちづくり関係者から復興まちづくりに関する多くの課題がすでに指摘されているが、現地調査の際に取り上げられた主なものは次のとおりである。

#### 1 復興交付金をめぐる認識のずれ

前述した第1回目の復興交付金の交付をめぐって、国と県との間で認識のギャップがあることが分かった。一例として、道路を高盛土構造にして堤防機能を持たせる多重防御の考え方が問題となった。宮城県では、前述の震災復興計画で道路などに堤防機能を付与する多重防御の考え方を掲げており、この方針に沿って、復興交付金事業計画で県道のかさ上げ費用を申請したが、国はこれを認めなかった。被災地以外の全国の道路整備との整合性が問題視されたためと見られている。<sup>(29)</sup>

被災自治体では、地域の実情に応じて、様々な復興方針を立てており、道路事業以外にも、国の考え方との違いが明らかになるケースがこれからも出てくる可能性がある。復興庁は、被

(26) TMO (Town Management Organization) とは、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(平成10年法律第92号)において、中心市街地活性化の推進機関に位置付けられたまちづくりを管理運営する組織。TMOになるためには市町村の認定が必要であり、商工会議所、商工会、第3セクター等が主体となる。(似田貝香門ほか編『まちづくりの百科事典』丸善, 2008, p.515.)

(27) 石巻市「石巻立町復興ふれあい商店街のオープンについて」2011.12.7. <<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/3650/120706.pdf>>; 石巻まちなか情報局「石巻立町復興ふれあい商店街」<<http://www.ishinomakimatinaka.com/fureai>>; 「石巻・中心市街地に「マルシェ」来月オープン」『河北新報』2012.4.20. <<http://jyoho.kahoku.co.jp/member/backnum/news/2012/04/20120420t15015.htm>>

(28) 石巻まちなか情報局「コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会」<<http://www.ishinomakimatinaka.com/コンパクトシティいしのまき・街なか創生協議会>>

(29) 村井嘉浩「復興交付金、国と県で認識のずれがあった 復興庁は調整機能発揮を」『毎日新聞』2012.4.12; 「宮城県 「第2の防波堤」申請へ」『毎日新聞』2012.4.4.

災自治体とのコミュニケーション不足を解消し、関連省庁との連携を強化することで、復興事業に支障がでないよう調整機能の役割を果たしていくことが求められている。

## 2 技術職員の人手不足

防災集団移転促進事業などの復興事業を進めていくための土木、都市計画系の技術職員が不足していることが、現在一番の問題となっている。国は、全国の自治体や独立行政法人都市再生機構などから応援職員を募り、人員確保に努めているが、数年後にはすべての事業が動き出すことから、今後も技術職員の不足する傾向が続くことになる<sup>(30)</sup>。このため、宮城県では、ゼネコンや建設コンサルタントなどに防災集団移転促進事業などの業務をアウトソーシングできないか検討している。

今回のような広域災害の復興事業に、行政だけで対応することは限界があり、民間の力やノウハウを積極的に活用していくこうした取り組みは有効ではないかと思われる。

## 3 高台移転と集約化

宮城県は、平成23年6月時点では、半島部の集落の集約化などを想定し、防災集団移転促進事業の対象数を59地区(13,900戸、772ha)と

試算していた<sup>(31)</sup>。しかし、その後の被災自治体の意向を再調査したところ、震災前の集落単位ごとの移転が中心となっており、対象が176地区(約16,000戸、約1,000ha)にまで増えた<sup>(32)</sup>。三陸地域の半島部などで大規模集約に反発する漁村集落が多かったことが要因のようである。

しかし、こうした傾向は、将来的に地域や集落の高齢化、限界集落化につながるのではないかと懸念される。また、防災集団移転促進事業も、高台移転を進めるため、補助限度額の引上げや住宅団地の規模要件の緩和等の制度改正が行われてきたが、将来の人口減少やコンパクトシティ<sup>(33)</sup>の観点から、集約化を促す仕組みにはなっていないようである。集落ごとの高台移転を望む被災住民の意向とコンパクトシティなどの考え方との整合性が図られた移転計画を今後まとめていけるかが、重要なポイントになるであろう。<sup>(34)</sup>

## 4 復興まちづくりと第三者の役割

石巻市では、東北大学、アーキエイド(東日本大震災における建築家による復興支援ネットワーク)、日本建築家協会(JIA)などの大学関係者や専門家が、震災後早い段階から被災集落に入り、地元住民の要望に沿った復興プランづくりに携わった<sup>(35)</sup>。こうした取り組みは、膨大な震

(30) 復興庁「東日本大震災による被災市町村への人的支援について」2012.3.30. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120330JINTEKISHIEN.pdf>>;「被災地自治体に応援職員1200人」『日本経済新聞』2012.3.13, 夕刊. 等

(31) 「復興のための概算事業費について(沿岸市町の復興事業まちづくりに要する事業費)」(第9回東日本大震災復興構想会議村井委員提出資料②)2011.6.11, p.3. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou9/murai.pdf>>

(32) 「宮城被災地 集団移転176地区に」『毎日新聞』2012.1.16.

(33) コンパクトシティとは、高齢化や人口減少に備え、中心市街地などに都市機能を集約する考え方をいう。我が国では、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりに取り組んでいる富山市の事例が有名。なお、村井宮城県知事は、従来のコンパクトシティの取組みは都心部で行われてきたとして、東日本大震災で被災した沿岸部の住まいを集約することは、「都心部でない過疎地で、モデル的なコンパクトシティをつくる初めての社会実験になる」と述べている。(村井嘉浩・島中克弘「インタビュー 宮城県知事 村井 嘉浩氏 過疎地版コンパクトシティ推進」『日経コンストラクション』525号, 2011.8.8, pp.6-9;「居住地や都市機能を集約 人口減少見据え将来の負担を抑制」同, pp.22-25.)

(34) なお、高台移転、防災集団移転促進事業の諸課題に関しては、古川浩太郎「東日本大震災における津波災害と復興まちづくり—集団移転を中心に」『東日本大震災への政策対応と諸課題』前掲注(18), pp.57-73. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487577\\_po\\_20110405.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487577_po_20110405.pdf?contentNo=1)> が詳しい。

災対応業務に追われる職員に代わりバックアップ的な役割を果たすだけでなく、第三者の立場から行政と住民との間に立って丁寧なコーディネートを行った点が評価されているようである。また、同市のヒアリングでは、被災地の高齢者にとって、集落の将来について学生たちと会話することは、心のケアにもつながったとも聞く。

今後は、復興まちづくりの事業が本格化することから、こうした取組みを息長く持続できる体制づくりが課題ではないかと思われる。

## 5 中心市街地の再生

被災市街地や被災各地で設置されている仮設商店街は顧客離れや立地の悪さにより苦戦を強いられる一方、被災を免れた内陸部の大手スーパーは被災地の買物需要をうまく取り込みにぎわっているという<sup>(36)</sup>。石巻市においても同じ傾向が見受けられた<sup>(37)</sup>。

郊外地域に大手スーパーが進出して中心市街地の衰退が進む傾向は、震災前から全国の地方都市で課題になってきたことでもある。被災地

では、新たに導入された復興特区制度等を活用して、こうした課題を解決する先進的なモデルを全国に提案することが期待される。<sup>(38)</sup>

おわりに

被災地の復興まちづくりをめぐる課題は、本稿で取り上げた以外にも、人口減少・高齢化の進展、堤防の高さと景観、被災宅地の買取価格、災害公営住宅の整備など数多くある。今後、こうした諸課題がネックとなり住民合意形成などが難航することで、復興計画で想定する以上に事業が長期化することがないか気がかりな面がある。国や自治体は、制度や予算を手当てするだけではなく、復旧・復興事業の着実な執行を図り、被災自治体間で復興格差が生じることがないように復興計画等の適切な進捗管理を実施していく必要がある。

(いのいえ のぶあき)

(35) 東北大学大学院工学研究科と石巻市とは、復興や地域課題の解決に係る人的支援等について包括連携協定を締結している（平成23年6月23日）。アーキエイドの取組みについては、「東日本大震災における建築家による復興支援ネットワーク（アーキエイド）」<<http://archiaid.org/aboutus/>>のほか、四海幸朗「牡鹿半島再生—建築家のプラットホーム、アーキエイドの挑戦」2011.12.10 + 1 web site <<http://10plus1.jp/monthly/2011/12/post-35.php>>が参考となる。JIAの取組みについては、JIA 災害対策委員会編『東日本大震災 JIA の活動と復興への展望』社団法人日本建築家協会、2012. <<http://www.jia.or.jp/resources/news/000/206/0000206/6ExqSyDC.pdf>>が詳しい。

(36) 「仮設商店街 苦戦」『日本経済新聞』2012.4.12, 夕刊. 等

(37) 「石巻の中心街 特需と無縁」『朝日新聞』2012.2.7; 「石巻中心部の仮設商店街、客足遠のく 震災、空洞化に拍車」『河北新報』2012.2.28.

(38) なお、最近の報道によれば、石巻市では、復興特区法に基づき税制優遇等を受けられる「復興まちづくり会社」を全国で初めて導入し、官民が連携して中心市街地の復興を目指すようである。復興まちづくり会社には、(株)街づくりまんぼうを指定する予定とされている。（「復興特区「まちづくり会社」石巻市、初の活用」『日本経済新聞』2012.4.24, 夕刊; 「石巻「まちづくり会社」活用へ」『読売新聞』2012.4.25.）