

標題 東松島市における集団移転事業手法について

氏名（所属） 東松島市復興政策部復興都市計画課長 小林 典明

1.はじめに

今回の大震災は、我が国が経験したことのない甚大な被害をもたらし、人々との豊かな暮らしと長年築き上げてきた文化に満ち溢れていた東松島市を激襲しました。不幸にして1,000人を越えるかけがえのない人命を失い、多くの都市基盤や住宅、工場、事務所などが破壊され、この被害の大きさと深刻さは言葉に言い尽くせないものでした。

今、震災の経験と教訓を生かした新しいまちづくりを理念としながら、大きな打撃を受けた都市基盤の一刻も早い回復と市民の安心を保障し、市民や企業、諸団体の活力を呼び起こすため、様々な議論を重ねつつ復興事業に取り組んでいます。

2.東松島市の被害状況

1) 発災前の東松島市

東松島市は、東北の中心都市、仙台市から北東に30キロの距離にあり、太平洋に面し、日本三景松島の一角を占める奥松島を含む白砂青松の海岸と緑豊かな田園風景にあふれた風光明媚なまちです。

人口は、43,142人（平成23年3月1日現在、住民基本台帳）で、基幹産業は、第一次産業である農業と海苔・牡蠣の養殖が主体の漁業ですが、仙台市と石巻市の間に位置し、三陸縦貫自動車道の3か所のICとJR仙石線の8つの駅を持つことから、その利便性を活かし宮城県東部地区のベッドタウンとして、発展してきました。

また、ブルーインパルスで有名な航空自衛隊松島基地の所在市という一面も持ち合わせています。



東松島市の位置図

2) 災害の概況及び被害の状況（平成24年8月10日現在）

○津波の状況

野蒜海岸 浸水高 最大 10.35m

大曲浜地区 浸水高 最大 5.77m

浸水面積 建物用地 12k㎡のうち 8k㎡浸水（約65%）

○人的被害

死者（東松島市民） 1,084人、 行方不明者（安否未確認者） 39人

○家屋被害

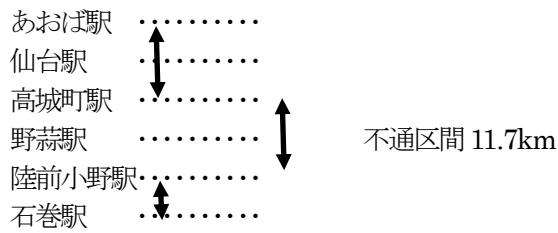
全壊（流出戸数含む） 5,484戸、 大規模半壊・半壊 5,545戸、 計 11,029戸（全世帯の約73%）

一部損壊 3,518戸

合計 14,547戸（全世帯の約96%）



○発災後のJR仙石線の状況



### 3. 復興土地利用構想の基本的考え方

本市域は、北西部の丘陵地を除き北端から海岸部まで続く、極めて平坦かつ広範な平野地形で、そこに中心市街地を含む市街地、集落が形成されています。今回の津波では、平野部特に海岸部付近の市街地や集落が人的、物的に大きな被害を受けました。これらの市街地等は付近に避難できる丘陵部や高層建築物もなく、大規模津波という災害に対しては極めて脆弱であったことを認めざるを得ないものです。

この教訓から、復興土地利用構想の策定にあたっては、①今回の大震災の経験を踏まえた対策を十分に講じること、②多くの被災者が1日も早く生活が再建できるよう最善の方策を講じることが重要であると考え土地利用を検討しています。

1点目は、「いくら堅固な防御施設を整備しても津波は完全に防げないものであるが、その衝撃や速度を弱める手段を講じるとともに、適切な避難場所、避難路を確保することにより、一定の物的被害は覚悟しつつも、なんとしても人的被害は防がなければならない」ということを基本とし、“都市全体の防災構造と避難の確保”を進めるということです。

次に2点目については、「今回の大震災は、市域全域にわたり甚大な被害を及ぼしたものの、特に沿岸部において家屋の流失、全壊等の大きな被害を受けた地区における生活の再建が可能となるよう地区の意向や地域性等に配慮した土地利用を図る」ということを基本とし、地区ごとに復興に向けた取り組みを進めるということです。

この考え方は、「防災減災による災害に強いまちづくり」として本市の復興まちづくり計画の柱の一つに掲げ、重要復興事業として1点目については“多重防御構造の構築”を、2点目については“住民合意による集団移転の促進”を位置付けています。

### 4. 集団移転の事業方式

#### 1) 移転先住宅団地の整備手法

##### ①土地区画整理事業

被災した市街地の復興を図るため、公共施設と宅地を計画的かつ一体的に整備することのできる事業であり、被災者の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考えられる事業手法で防災上安全な宅地を確保する観点や地区の隣接地と一体的な形成・計画調整することが可能です。

##### ②防災集団移転促進事業

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目的とした事業であり、被災地域における土地の区域内の住居を集団移転し、移転を促進するための従前の宅地等の買取り、それらを津波防災区域による建築制限を行う場合に適用できます。

##### ③災害公営住宅整備事業

移転促進区域から移転する被災者の全てが自力で住宅を建設するとは限らず、経済的理由により一部の被災者が災害公営住宅へ入居を希望することが想定され、移転者が入居する災害公営住宅を整備することが認められています。

そこで、1つの事業に頼らず、各事業の特徴を活かした組み合わせと手順が重要で、集団移転事業のベストミックスが効果的な事業手法となると考え、都市整備が絡むことから土地区画整理事業をどのように活用していくかが重要だと考えています。現在は津波防災拠点整備事業の組み合わせの検討にも取り組んでいます。

#### 2) 集団移転事業等の方針

東松島市では、津波の衝撃や速度を弱め破壊力を減衰させて人命を守るための多重防御施設の整備を計画的

に進め、より安全な高台なもしくは北側内陸部への集団移転を促進することとしています。

移転先住宅団地や公共公益施設などの建設地は、安全で住みやすい住宅地・市街地の整備としていち早く市街地及び集落の一体的な移転・復興に向けた検討を国土交通省の支援や独立行政法人都市再生機構の独自支援をいただきながら進めてまいりました。その結果、迅速な復興のためには、新たな市街地形成の手法として被災市街地復興土地区画整理事業による公共公益施設用地と移転先団地を整備し、その後に防災集団移転促進事業による集団移転の推進と災害公営住宅の整備を行うという、3事業を一体的に進めることが最善の方策であるとの結論に達しました。

### 3) 集団移転計画の策定

集団移転促進事業計画は、一つの事業地区を単位として策定することも、市町村の区域全域を単位として複数の事業地区をまとめて一つの事業計画とすることも可能です。ただし、いたずらに事業計画の策定単位を大きくすると、事業計画変更の事務が煩雑になる等の弊害もあるので、住民との合意形成により移転促進区域を限定し、東松島市域で複数の移転促進区域から複数の住宅団地に移転する市一つ事業での展開としています。

あわせて新たな地域コミュニティ形成のためのエリアマネジメント（移転者による移転先まちづくり整備協議会設立、運営）も同時に進めることで、社会基盤などのハード面での「防災・減災による災害に強いまちづくり」とコミュニティなどソフト面では「支え合って安心して暮らせるまちづくり」を推進するものです。

さらに移転促進区域から集団移転への移転を希望する方、移転促進区域から移転促進区域外への個別での移転を希望する方を対象に被災地の宅地等の買取りや移転にかかる費用、住宅建築のため利子補給等の支援事業を進めています。また、集団移転地の住宅用地は無償で市が貸すことや災害公営住宅家賃の低料化も検討しています。

## 5. 野蒜丘陵北部地区の検討経緯

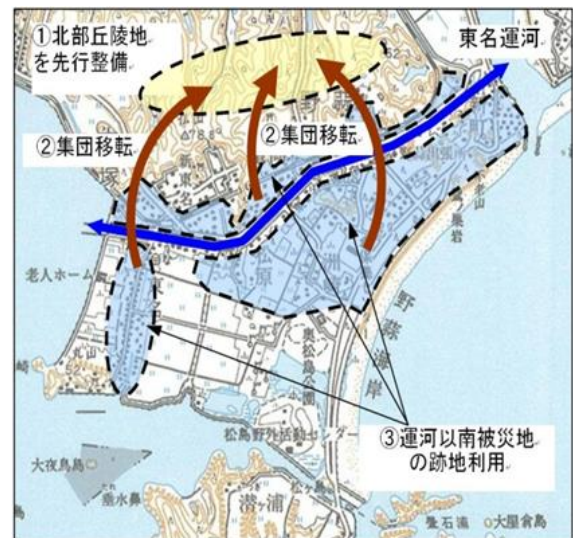
### 1) 復興まちづくりの方向性

基本的には、被災地北部の背後丘陵地に住宅地を整備する高台移転を進めることとし、あわせて、被災したJR仙石線の移設や学校、福祉施設等も合わせて移転することとしています。ただし、既成市街地の一部においては、地形の関係上、津波による甚大な被害を免れ、残存家屋も多い地区が存在し、地元協議のうえ、現地復興を進めることにしました。

集団移転した跡地利用としては、東松島市の玄関口として業務系土地利用や公園・緑地の整備を図るとともに、再生可能エネルギー拠点としての整備を検討しています。

### 2) 主な事業経緯

- ・平成23年度 直轄調査（国交省）
- ・平成23年11月 集団移転説明会（第1回）
- ・平成23年11月 都市計画決定  
（被災市街地復興推進地域）
- ・平成24年1月 集団移転説明会（第2回）
- ・平成24年3月 URとの協力協定
- ・平成24年5月 被災者個別面談
- ・平成24年5月 復興整備計画公表
- ・平成24年5月 都市計画決定  
（被災市街地復興土地区画整理事業）
- ・平成24年6月 津波防災区域指定  
（建築基準法第39条による用途制限）
- ・平成24年8月 都市計画道路の決定
- ・平成24年8月 集団移転説明会（第3回）
- ・平成24年9月 土地区画整理事業の事業計画決定



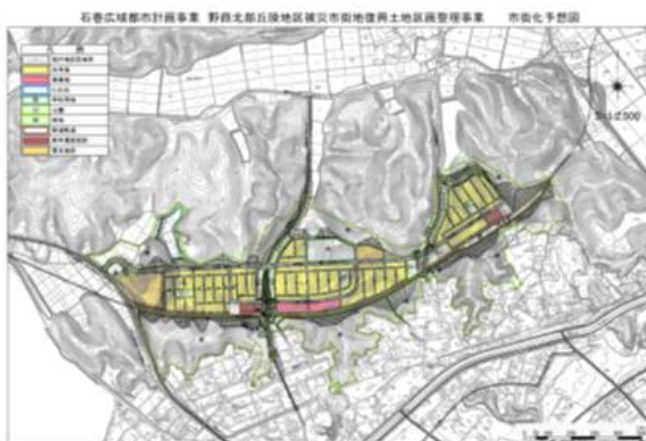
## 6. 土地区画整理事業の概要

## 1) 事業概要

- ・事業名称：野蒜北部丘陵地区被災市街地復興土地区画整理事業
- ・施行者：東松島市（UR事業委託）
- ・所在地：東松島市野蒜、大塚
- ・施行面積：89.9ha（山林約9割、公共用地・農地約1割）
- ・計画人口、戸数：約1,700人、562戸
- ・権利者数：1名（市が全面買収）
- ・施行期間：平成24～29年度（清算期間を含む）
- ・事業費：約295億円
- ・減歩率：93.37%（公共減歩71.01%、保留地減歩22.36%）

## 2) 土地利用計画

種別	施行前		施行後		
	面積 (㎡)	割合 (%)	面積 (㎡)	割合 (%)	
公共 用地	道路	38,048	4.23	138,328	15.38
	水路	16,531	1.84	13,577	1.51
	公園	—	—	28,500	3.17
	緑地	—	—	473,908	52.71
	計	54,579	6.07	654,313	72.77
宅地	757,666	84.26	55,970	6.22	
保留地	—	—	188,930	21.01	
測量増	86,968	9.67	—	—	
合計	899,213	100.00	899,213	100.00	



## 3) 本事業の特徴

- ・市は被災者の移転先（換地等）を確保するとともに事業のスピード化を図るため、市の基金により平成23年度から野蒜北部丘陵地区の従前地の用地買収に着手しました。
- ・JR仙石線の安全確保と一日でも早い全線開通を推進するため、本事業区域内のJR鉄軌道敷の用地を移転先に確保し、鉄軌道敷の造成までは土地区画整理事業により、市が先行整備を行うことにしています。
- ・本事業区域を含む野蒜地区一帯は、特別名勝「松島」に指定されており、景観に配慮した高台の造成計画を行います。また、本事業区域周辺部には、まとまった自然緑地を残す配置としています。
- ・本地区の標高は約60m前後を最高地点として比較的急峻な丘陵地のため、当事業の切土土工量は約500万m<sup>3</sup>で、その内約100万m<sup>3</sup>は地区内に盛土が可能ですが、残り約400万m<sup>3</sup>は地区外に搬出する計画となります。しかし、環境、スピードに配慮して切土量の削減を検討・協議しています。
- ・市のマンパワー不足と膨大な事業内容への対応として、阪神淡路大震災等の震災復興整備の実績がある独立行政法人都市再生機構への事業委託をしています。

## 7. おわりに

東松島市の復興まちづくりは、まだスタートを切ったばかりですが、復興まちづくり計画に沿った多くの事業を一日も早く進める必要があります。

今回、紹介しました野蒜北部丘陵地区の被災市街地復興土地区画整理事業は集団移転先整備であり、当地区以外にも6地区の集団移転先整備を被災市街地復興土地区画整理事業（1地区）や開発行為の防災集団移転促進事業（5団地）により、安全で住みやすい住宅地・市街地の整備を進める予定です。

復興に至るまでには、非常に困難な道のりが想定されますが、心一つに、新たな東松島市の構築にまい進する「東松島 一心（一新、一進）」の姿勢で、今後の復興まちづくりを進めていきたいと考えております。

