

標題 東日本大震災からの復興に向けた国の取組

氏名(所属) 重松 眞理子 (国土交通省 都市局 市街地整備課)

－ はじめに －

平成23年3月11日、三陸沖を震源として発生した東北地方太平洋沖地震は、地震の規模を表すマグニチュードが9.0に達し、我が国の観測史上最大級の地震となった。この地震により発生した高さ10メートルを超える大津波により、岩手県大槌町や陸前高田市、宮城県南三陸町をはじめとした東北の太平洋岸市町村は甚大な被害を受け、多くの一般市民や職員の人命が奪われたり役場が壊滅的な被害を受けたりし、行政機能の大部分が失われた。さらに、被災した自治体においては、行政能力の大半が復旧対策に必要なため、復興に向けた調査を実施することは困難な状況であった。

こうした被災自治体の状況を背景に、国土交通省では、「津波被災市街地復興手法検討調査」として調査費を平成23年度第1次補正予算において措置し、同年6月初めより、被災地の復興に向けた調査を実施し、津波により被災した市町村の復興を推進するため、津波被災市街地復興手法検討調査において、被災現況等の調査・分析、被災市街地の復興パターンの分析、及び共通の政策課題への対応策等を検討、調査し、これらの調査結果を迅速に被災市町村へ提供することにより、復興計画の策定支援を行った。

また、本調査により明らかとなった被災市街地における復興まちづくりに係る課題を解決するために、平成23年度第3次補正において、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業の制度拡充等を行うとともに、復興の拠点となる市街地を緊急に整備する事業に対して支援を行う津波復興拠点整備事業を創設した。

本稿では、まず平成23年度に実施した「津波被災市街地復興手法検討調査」について、調査の骨格をなす被災現況等の調査・分析、被災市街地の復興パターンの分析、及び政策課題への対応方策等の検討について、その目的と調査の概要について説明する。

更に、平成23年度第3次補正において拡充・創設された制度概要の一部について説明する。

最後に、将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度として平成23年12月に制定された「津波防災地域づくりに関する法律」の概要を説明する。

## 1. 津波被災市街地復興手法検討調査について

本調査では、津波被災市街地の復興に向けた地方公共団体の取組みを支援するため、①太平洋岸の浸水被害を受けた全ての地域を対象とした客観的・統一的・即地的な被災現況等の調査・分析、②被災都市の特性や地元の意向等に応じて想定される復興計画案の作成に資する復興パターンの検討・分析、③必要となる復興手法や共通の政策課題への対応方策等の検討を行い、これら調査の成果を地元自治体に提供するとともに、ガイドライン等として提示することにより被災自治体の復興計画策定に役立てていただくことを目的として実施した。

本調査では、津波による浸水被害が確認された本州太平洋岸の市町村を調査・分析の対象としており、青森、岩手、宮城、福島、茨城及び千葉の6県62市町村において、被災現況等の調査・分析を実施した。

また、被災状況や都市特性等に応じた復興計画案の作成に資する復興パターンの検討・分析については、福島第1原子力発電所の事故に伴う警戒区域内の市町村を除き、市町村の要望に応じて6県43市町村において調査・検討を行った。また、国土交通省では、本調査を円滑に進めるために、被災市町村毎に本省職員からなる地区担当チームを編成し、できる限り現地に派遣し、東北地方整備局とも連携しながら、地元自治体の復興計画の策定を支援した。

### (1) 被災現況等の調査・分析

被災現況等の調査・分析は、自治体のニーズに応じた調査項目と被災地共通の調査項目を組み合わせ、詳細かつ迅速に調査や分析を実施することにより、被災自治体における復興計画検討の基礎資料を作成することを目的とし実施した。

被災現況等の調査は、文献調査等と現地調査等により行われ、文献調査等では、被災前の状況として被災前の都市の状態を幅広い分野に関して可能な限り正確に把握し、現地調査等では、被災後（直後）の状況として、津波浸水エリア、建築物・インフラ等ハード面での被害状況に加え、住民の避難状況等ソフト面についても調査した。これらの調査により、津波及び市街地の被災状況の全体像を把握した。また、地理的特性、市街地特性、社会特性、防災性等と被災状況を電子地図上で重ね合わせ、ハード整備とソフト対策実施による効果等の被災要因を分析した。これら調査・分析の結果は、被災自治体に提供することにより、被災自治体における市街地復興パターン、復興手法等の検討に活用されている。

### (2) 被災市街地における復興パターンの分析

被災市街地における復興パターンの分析は、地方公共団体から国に対して求められる技術的助言等に迅速に対応できるよう、被災状況や都市の特性、地元の意向等に応じた被災市街地の復興パターンを検討することを目的とし実施した。

この調査では、被災現況等の調査・分析の結果等を活用し、各被災自治体における最適な復興パターンを検討するとともに、市街地復興を実現する課題の整理等を行った。これらの調査結果を市街地復興パターンに対応した復興手法等の検討に活用し、得られた成果を被災自治体に提供することにより、市街地復興方針や復興計画の検討、策定を推進した。また、津波浸水シミュレーションを本調査の中で実施し、再度津波による浸水を想定することによって、ハード・ソフトによる総合的な津波対策を被災市町村における復興まちづくり計画の中に盛り込んでいけるよう支援を行った。

分類	イメージ
<b>A: 移転</b> 今次津波による浸水区域の中で、居住を認めない区域を設定し、浸水区域外へ住宅を移転。 ・ 移転先等の沿岸部で、商業用途のための整備（嵩上げがある場合を含む）が行われる場合であっても、住宅が移転する場合はAとする。 ・ 海岸堤防等の整備に伴い移転が生じた場合は、集団的な移転のための移転先が計画的に確保される場合はAとする。	
<b>B: 現地集約</b> 今次津波による浸水区域の中で、海岸堤防や二階建て等の整備により津波に対する安全性が高められた区域に居住を集約。 ・ 住宅の移転・集約先が今次浸水区域内であっても、農地等が間にあると被災区域から離れている場合は、Aとする。	
<b>C: 嵩上げ</b> 今次津波による浸水区域の中の一部の区域を嵩上げし、そこに居住を集約。 ・ 今回分類では、住宅用地について行われる宅地の嵩上げを「嵩上げ」として分類。 ・ 地盤沈下への対応や内水排除を目的とするもの、あるいは個別の敷地単位で行われるものは、今回分類での「嵩上げ」には含まない。	
<b>D: 移転+嵩上げ</b> 移転と嵩上げの組合せ。住宅の区域外への移転と、区域内での嵩上げ区域への集約を同時に実施。 ・ 移転と嵩上げが同時に計画されている場合で、いずれか一方の住宅地の規模が明らかに大きい場合は、大きい方を主としてA又はCに分類する。	
<b>E: 施設等整備による現地復興</b> 海岸堤防等の整備により津波に対する安全性を確保した上で、基本的に被災前と同じ位置に住宅を再建。 ・ 市街地の面的整備が行われる場合で、その目的が海岸堤防等施設等の整備や道路等の基盤整備であり、津波対策としての土地利用の再編や宅地の嵩上げが行われない場合は、Eとする。	

市街地復興パターンの検討調査を行った43市町村のうち、高台への移転や嵩上げ等、市街地の再整備を行う地区別の復興構想案を提示した32市町村における合計208地区（市街地等83地区、集落125地区）を対象として、復興手法の分類と分析を行った。その結果、今回各市町村で採用された復興手法は、大きくA～Eの5つのタイプに分類された（左図）。

採用された復興手法を各地区の想定津波最大浸水深により分類すると、浸水深が概ね2m未満の場合には「E：現地復興」が選択される場合が多く、浸水深が2mを超えるにつれて「A：移転」「C又はD：嵩上げ等」のパターンが用いられていたことがわかった。

### (3) 共通の政策課題への対応方策等の検討

被災現況等の調査・分析、被災市街地における復興パターンの分析は、各自自治体における被災状況やまちづくりにおける課題を調査対象としているが、今般の災害は一の県を超えて広域的・多発的に発生し、その規模が甚大であり、復興に向けては行政範囲を超える広域性を持った対応が必要となる場合もある。本調査では、そのような被災地における共通の政策課題に対する方策等についても検討、調査を実施した。それらの成果については、ガイダンス等の形で被災自治体に提示し、復興計画の策定や具体の事業計画策定の際に活用いただいている。

## 2. 平成23年度第3次補正において拡充・創設された制度概要について

平成23年度第三次補正予算において、安全な高台、内陸地への移転を促進する防災集団移転事業や都市再生区画整理事業において宅地の高上げを支援する制度拡充、居住、業務等の集積を図る津波復興拠点整備事業の創設など今回の市街地復興を実現するため必要となる事業に対する財政的支援制度を拡充した。

さらに、被災自治体が、自ら策定する復興計画のもとに各省所管の復興事業を一体的に展開できる裁量性の高い復興交付金事業が創設され、平成24年3月に第1回交付可能額の通知が行われ、事業の熟度が高まったものから、順次交付金が交付されている。

以下に、拡充・創設された制度概要の一部を紹介する。

### (1) 都市再生土地区画整理事業の拡充

<拡充内容>

- ・ 緊急防災空地整備事業の拡充（公共施設整備のための用地の先行取得の充実）
- ・ 被災市街地復興土地区画整理事業等の拡充（防災上必要な土地の高上げ等）

### (2) 津波復興拠点整備事業の創設

<制度概要>

復興の拠点となる市街地（一団地の津波防災拠点市街地形成施設※）を用地買収方式で緊急に整備する事業

- ・ 津波復興拠点市街地計画策定支援：計画作成費、コーディネート費
- ・ 公共施設等整備：地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等
- ・ 用地取得造成

※一団地の津波防災拠点市街地形成施設を都市計画法に基づく都市施設として位置づけ、収用の対象とする制度の創設（法律制度）

### (3) 液状化対策推進事業の創設

<制度概要>

道路・下水道等の公共施設と隣接宅地等との一体的な液状化対策を推進する事業（都市防災推進事業、都市再生区画整理事業の拡充）

- ・ 液状化対策に必要な調査、事業計画案作成、コーディネートに対する支援
- ・ 敷地境界、基準点等の混乱が著しい地域では地籍整備と液状化対策を合わせて行う土地区画整理事業を支援
- ・ 土地区画整理事業を活用しない場合にも一定規模以上（3,000㎡以上かつ家屋10戸以上）で、官民一体の取組に対して支援

国土交通省では平成24年1月（平成24年7月に一部改正）に「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（ガイダンス）」を発行し、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業および防災集団移転促進事業について、制度改正内容等を周知するとともに、国として運用の考え方を示している。

また、制度運用にかかる相談窓口を設置している。

## 3. 復興まちづくり情報INDEXについて

国土交通省では、復興計画に基づく事業の本格化に向けた支援の一環として、事業制度および支援施策を幅広くとりまとめ、「復興まちづくり情報INDEX」としてホームページ上に公表し、随時更新している。

<http://www.mlit.go.jp/report/fukkou-index.html>

#### 4. 津波防災地域づくりに関する法律について

東日本大震災により甚大な被害を受けた地域の復興にあたっては、将来を見据えた津波災害に強い地域づくりを推進する必要がある。また、将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度を創設する必要がある。

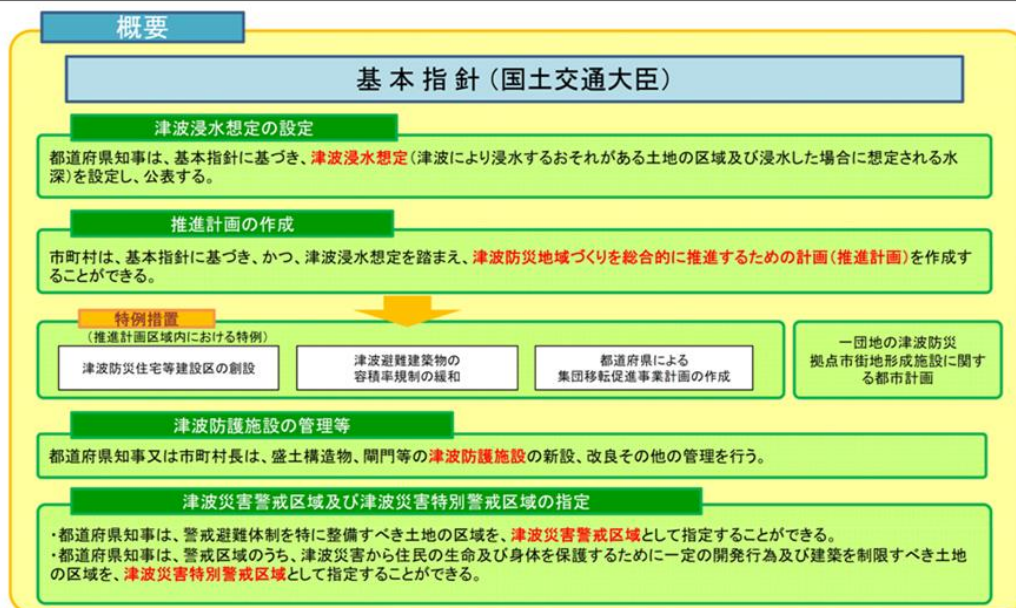
このような背景から、平成23年12月に「津波防災地域づくりに関する法律」が制定された。本法律に基づく制度は、津波防災のため全国で活用可能な一般的な制度である。

本制度では、国土交通大臣が津波防災地域づくりの基本方針を、都道府県知事が基本方針に基づき津波浸水想定を定め、市町村はこれらを踏まえ津波防災地域づくりのための計画（推進計画）を作成する。

推進計画に関連する特例措置として、土地区画整理事業について津波災害の防止措置を講じる土地への住宅の集約、津波避難ビルの容積率の緩和、防災集団移転促進事業の計画を都道府県も作成可能とする措置が講じられるほか、一団地の津波防災拠点市街地形成施設に関わる措置が講じられる。

また、津波防護施設の整備などのハード事業推進に加え、都道府県知事が津波災害警戒区域等を指定し、ハザードマップの整備、指定避難施設の指定、避難訓練の実施等、住民の避難の円滑化を図るなど、ソフト面の対策も推進していく。このようなハード・ソフトの対策を総合的に組み合わせ、地域の実情に応じた総合的な津波防災地域づくりの強力な推進を図ろうとするものである。

将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な一般的な制度を創設し、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進。



－ おわりに －

被災自治体においては復興事業の実施体制の強化が喫緊の課題となっており、全国の自治体からの職員派遣やURの活用なども本格的に開始されている。

今後、被災市町村においては、復興事業を円滑に進めていくための環境整備が非常に重要である。

国土交通省としても、引き続き、被災自治体の復興計画の具体化、円滑な事業展開を支援していきたい。

以 上