

第 5 部 生活復興編

第 14 章 復興計画・復興特区・復興交付金

第1節 復興基本方針・復興ビジョンの策定

1. 復興計画策定に向けた動き

(1) 総合計画2020の策定

震災前、本市では、平成23年度からスタートする新たな総合計画（「仙台市基本構想」、「仙台市基本計画」）の策定作業が大詰めを迎えていた。新総合計画では、本市の持つ市民力や都市個性を生かしながら、活力ある成熟社会を切り開いていくことを目指し、基本計画において、目指す都市像の実現に向けた4つの重点施策とともに、都市経営の観点を重視した4つの経営方針を定めている。新総合計画に掲げる都市像や施策の方向性は、人口減少や高齢化の進展といった時代背景のもと、震災を経てもなお重視すべきものであり、後に策定された仙台市震災復興計画は、新たな基本計画を補完するものとして位置付けられている。

新総合計画は、平成23年市議会第1回定例会に提案され、発災後の3月15日に議決を受け、正式に策定された。

(2) 策定方針の決定

発災後は、全庁的な災害応急対応体制が敷かれていたが、約1週間が経過した頃、総合計画の策定を行った企画調整局において、復興に向けた計画の策定について検討を開始した。

本市の地域防災計画では、大規模災害発生後、被災状況等を勘案し、迅速な復旧を目指すか、復興計画に基づく計画的な復興を目指すか、その方針を定めることとしているが、津波被害をはじめとする震災の被害を見れば、前者による対応はもちろんのこと、後者による中長期的な課題への対応を見据えた計画の策定が必要であることは明らかであった。

復興計画は、多くの市民が住まいを失い避難所での生活を余儀なくされる中、早期の復興に向け、一刻も早い策定が求められていたが、一方で、新たな住まいの確保や

被災地域再生の方向性を定めるためには、被災状況の分析や技術的・専門的見地からの検討を行うとともに、幅広い市民との対話のプロセスが不可欠であり、そのための相応の期間が必要であった。そこで、具体的な取組みの方向性を示す復興計画は、市民との意見交換等を経たうえで10月を目途に策定することとし、まずは市の復興に向けた基本的な方針である復興基本方針を早急に定め、その後に復興計画の素案となる復興ビジョンを策定するという、3段階の策定方式を採ることとした。

災害からの復興に向けた計画策定という作業は、本市職員にとって経験のないものであった。また、被害も未曾有の規模であったことから、策定作業を始めるにあたり手探りの部分が多かったが、検討開始当初、阪神・淡路大震災からの復興計画策定に携わった神戸市職員の方々から直接、当時の経験に基づくさまざまな助言を得られたことは大変大きな力となった。

(3) 復興推進体制の整備

震災からの復旧・復興を進める体制を強化するため、4月1日、本庁および宮城野区、若林区の次部長級を中心とした職員13名に対し、震災復興担当として兼務発令を行った。

その後、震災により1カ月遅れとなっていた5月1日の定期人事異動および組織改正において、新たに局相当の震災復興本部が設置され、復興計画の策定をはじめとする復興施策の総括を担うこととなった。震災復興本部の職員は、当初は本部長以下16名で構成されていたが、その後、被災者の生活再建支援等への対応のため増員が必要となり、東京都からの応援派遣職員6名を含め、平成23年度末時点では24名体制となった。

また、同じ5月1日には、復興に関する

総合的な企画や施策の策定を行い、その推進を図ることを目的として、市長を本部長とする仙台市震災復興推進本部を設置した。5月2日に第1回震災復興推進本部会議を開催し、復興ビジョンの策定スケジュール等を決定している。

震災復興本部と震災復興推進本部の設置により、組織横断的に検討、調整が必要なさまざまな復興事業について、迅速に意思決定を行い、全庁的に復興を推進する体制が整備された。

2. 復興基本方針の策定

発災から20日余りが経過した4月1日、災害応急対応・復旧のフェーズから、本格的な復興へと動き出すため、当面の施策の方向性を示す「仙台市震災復興基本方針」を策定した。同日には、応急仮設住宅の3,000戸確保やプレハブ仮設住宅の第1弾提供といった避難所から次のステップへ移るための施策についても同時に発表を行っている。

復興基本方針では、震災の経験・課題を踏まえ、本市の環境先進性を生かした「新しい次元の防災・環境都市」の構築を目指すとともに、今回多くの市民に実感された「絆」や「協働」を基調とした復興を進めていくこととしている。

ライフラインや物流は回復しつつあったが、震災による市民生活への影響が色濃く残っていた時期であり、復興基本方針における当面の施策の方向性として、第一に「安心」を取り戻すことを掲げ、避難所の集約・改善等の喫緊の課題への対応、応急仮設住宅の確保や入居後の支援など、被災者の生活再建に向けた取組みを示すとともに、市民生活を支えるライフラインの早期復旧や、学校の再開時期等を示した。また、被災した都市の再生に向け、地域企業の再建支援や雇用の維持・創出といった地域経済の活性化のための取組み、復興を推進するための本市の体制強化や復興計画の策定等につ

いても示している。

津波被害のあった東部地域のまちづくりについては、市民生活の安全・安心を確保したうえで再生を図る必要があることから、防災面を重視しつつ、地域との協働により進めていくこととしている。

図表 14-1-1 仙台市震災復興基本方針

仙台市震災復興基本方針 ～絆と協働による安心と再生をめざして～	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 復旧から復興へ。未来を見据えた新たな活動の段階 ○ 復興のまちづくり。新しい次元の防災・環境都市へ ○ 「絆」と「協働」を基調に ○ 「安心」と「再生」をめざす復興事業の推進 	
<p>＜当面の施策方向＞</p>	
<ol style="list-style-type: none"> 1 被災された方が安心できるトータルケアの推進 <ul style="list-style-type: none"> (1) 避難所生活者等の暮らしや安心の基礎となる多様なサービスの提供 (2) 家族やコミュニティに配慮した居住環境の早期確保 (3) 被災された方の暮らしの安心や再建を支える取り組みの推進 2 日常生活の安心を支える施設等の早期再開と生活サービスの安定供給 <ul style="list-style-type: none"> (1) 暮らしの基盤であるライフラインなどの早期回復 (2) 未来を担う子どもたちを育む市立学校の早期再開 (3) 医療・福祉サービスや日常生活に必要な物資・サービスの安定供給 3 都市活力の源となる地域経済と地域生活基盤の復興再生 <ul style="list-style-type: none"> (1) 地域経済への多様な支援と復興需要による経済の活性化・雇用の創出 (2) 地域の復興再生に向けた取り組みの推進 4 仙台の再生と沿岸地域全体の復興を牽引する本格的な取り組みの推進 <ul style="list-style-type: none"> (1) 復興・再生を推進する組織体制の構築 (2) 仙台と東北の再生に向けた復興計画の策定推進 (3) 多様な復旧・復興事業を推進するための予算の確保 (4) 自治体の復興を支援する国の新たな枠組み構築に向けた要望活動の推進 	
(平成 23 年 4 月 1 日策定)	

3. 復興ビジョンの策定

(1) 復興座談会の開催等

復興基本方針の策定後、復興ビジョンの策定に向け、防災や都市基盤、農業、環境、経済等の多様な分野の専門家・有識者 20 人を本市の復興アドバイザーとして選任し、4 月下旬に、復興に向けた課題や方向性等に関する意見聴取を行った。

また、発災後の企業や農業者の意見・ニーズを把握し、復興ビジョンへ反映するため、市内企業に対する調査や東部地域において被災した農業者への意向調査を実施するとともに、5 月中旬には、検討段階の復興ビジョン（案）の骨子を公表し、被災地域の住民から復興に向けた意見を聞くため、市長が出席する座談会形式による意見交換会を実施した。

図表 14-1-2

震災復興支援に向けた市内企業に対する調査

調査期間	第 1 回：4 月 12 日～4 月 25 日 第 2 回：7 月 19 日～8 月 5 日
調査目的	震災の影響による地域企業・事業所の被害状況や復旧の見通し、復興に向けた施策のニーズ等を把握し、効果的な支援策に関する企画立案の基礎的なデータを収集するため、ヒアリングおよびアンケート調査を実施
対象者	第 1 回：市内企業 732 社（ヒアリング調査） 第 2 回：市内企業 1,000 社（アンケート調査）

図表 14-1-3 農業者への意向調査

調査期間	4月28日～7月31日
調査目的	東部地区において被災した農業者への情報提供、生活等に関する相談等を受けるとともに、今後の営農等の意向を把握し、復興計画等に反映させるため、面談方式による調査を実施
対象者	津波被災地域に居住する（販売）農家および入作農家（941戸）
調査件数	585戸

図表 14-1-4 復興座談会

実施時期	5月21日～5月29日
実施概要	震災により津波被害および宅地等被害を受けている地域住民の復興に対する意向を今後のまちづくりに生かすため、座談会形式による意見交換会を実施
対象者	被災地域の町内会長等
開催回数	6回
参加人数	109名

（2）復興ビジョンの策定

復興計画の素案として、本市の復興に向けた考え方や方向性を示す震災復興ビジョンは、復興基本方針策定から2カ月後の5月末までの策定を目指し、前述の復興アドバイザーからの意見や復興座談会での意見等を踏まえ、専門家の知見や市民等の意向を反映しつつ策定作業を進めた。

5月19日に開催した第2回震災復興推進本部会議において「仙台市震災復興ビジョン（案）骨子」が決定され、復興座談会での意見を踏まえ修正を加えた後、5月30日に開催した第3回震災復興推進本部会議において「仙台市震災復興ビジョン」を決定し、翌5月31日に発表した。

この復興ビジョンでは、「絆」と「協働」を重視しつつ、震災の経験から「完全な防災」の限界を認め「減災」を基本とすること、環境面ではエネルギー利用に関する新たな取組みの推進を掲げ、復興基本方針で掲げた「新次元の防災・環境都市」をコンセプトとしている。

また、新次元都市づくりとして、「防災」、「省エネ・環境」、「コミュニティ」、「経済

活力」の4つの柱に沿って検討を行い、震災の教訓を生かし、復興を牽引していく取組みの方向性をまとめるとともに、被災者の生活再建や被災地域の復興に向け、早期の取組みが求められる分野については、可能な限り工程表を掲載している。

計画期間については、他の被災自治体では10年間とする計画が多かったが、本市は被災地全体の復興を牽引する役割を担うこと、また、都市中枢機能への影響が比較的少なかったことなどから、平成27年度までの5年間としている。

図表 14-1-5 仙台市震災復興ビジョン

仙台市震災復興ビジョン

～仙台市震災復興計画素案～

I はじめに

- 1 ビジョンの位置付け
東日本大震災からの復興に対する本市の考え方や方向性を示すもの
- 2 震災による被害状況と課題
 - (1) 地震被害
 - (2) 津波被害
 - (3) エネルギー供給・交通
 - (4) 避難所
 - (5) 情報・通信
 - (6) 経済活動への影響
 - (7) 広範囲な大規模被害
- 3 ビジョンのコンセプト
「新次元の防災・環境都市」へ
- 4 計画期間
平成 23 年度から平成 27 年度までの 5 年間

II 被災者の生活再建と被災地域の復興に向けて

- 1 被災者の生活再建・自立に向けた支援
- 2 東部地域の住まい・生産の再構築
- 3 丘陵地区等の宅地の再建
- 4 地元中小企業支援

III 仙台の復興に向けた新次元都市づくり

- 1 防災先進都市
- 2 省エネルギー・環境先進都市
- 3 支え合いと協働のコミュニティ先進都市
- 4 東北を牽引する経済活力都市

IV 復興計画の策定と推進に向けて

- (1) 復興を円滑に進めるための持続可能な財政基盤の確立
- (2) 復興を支援する新たな枠組み構築の推進
- (3) 市民協働による復興計画の策定
- (4) 多様な主体による復興事業の推進

(平成 23 年 5 月 31 日策定)

第2節 東部地域における安全な住まいの確保策の検討

1. 復興まちづくりの方向性の検討

津波被害を受けた東部地域の再生は、本市の復興にとって最も大きな課題であったが、過去に例のない被災規模であり、失われた多くの住まいを再建し、広大な農地を再生していくためには、さまざまな困難が想定された。東部地域の土地利用や住まいの再建については、発災後に都市整備局を中心とした検討が開始され、3月22日には復興に向けた最初の庁内勉強会を開催している。検討当初は、浸水被害の状況把握、過去の災害における復興の事例や国の支援制度等の研究を行いつつ、本市で考える事業手法や再建支援策について検討を進めた。

今回と同じような被害を繰り返さないためには、住まいの再建と地域の再生にあたり、住民の安全・安心の確保を最優先として考える必要があり、単なる現状復旧ではなく、防災施設の整備はもちろん、現位置からの移転による新たなまちづくりや土地利用の見直しも視野に入れる必要があった。

4月下旬、特に甚大な被害があった地域では集団移転や一定の建築制限等について検討していくこととし、「仙台市東部地域における復興まちづくりの方向性」をまとめた。その後、これをもとに津波浸水区域の町内会長等へのヒアリングを実施するとともに、5月5日から5月10日にかけて、津波により被災し、主に避難所へ入所している方を対象として、住まい等に関するアンケート調査を実施し、現位置からの移転や住まいの再建方法等に関する意向把握を行った。

アンケートの調査結果では、特に被害が大きかった地域（おおむね全壊～半壊）では、財政的支援等の条件付きも含めた移転希望が約64%、被害が大きかった地域（おおむね半壊～一部損壊）でも、同様の移転希望が約半数となり、資金面等での不安は

あるものの、現位置からの移転を希望する方が多くいることが分かった。

図表 14-2-1

住まい等に関するアンケート調査

調査期間	宮城野区：5月5日～5月9日 若林区：5月6日～5月10日
調査目的	被災者の住まい等に関する意向を把握し、生活再建のための基礎資料および本市の今後の復興に向けた参考資料とするため、アンケート調査を実施
対象者	宮城野区、若林区内の津波被害を受けた地域住民 (主に避難所にいた成人男女(学生除く)・配布数 2,903枚)

2. 津波浸水シミュレーションの実施

(1) 復興ビジョンの策定

住まい等に関するアンケート調査や、復興ビジョンの策定に向けた復興座談会での意見聴取等を踏まえ検討を進め、5月31日に公表した復興ビジョンでは、東部地域の住まい・生産の再構築について、減災を基本とした施設整備を行うとともに、土地利用の見直しや建築制限等により総合的な防災対策を行うこととし、浸水被害の状況に応じて、集団移転や居住地の一定の集約化、現地再建といった地域ごとの基本的な考え方を示した。

復興ビジョンでは、津波により家屋流出・1階天井まで浸水した地域、床上1m以上の浸水やがれきが建物内に流入した地域、床上浸水した地域の3つに区分し、それぞれ基本的な考え方を示しているが、具体的な移転対象や建築制限の区域については、浸水区域の推定を行う津波浸水シミュレーションを実施し、これに基づき検討していくこととした。

(2) シミュレーションの実施

津波浸水区域の住民からは、自分が住んでいた場所に今後も住めるのかどうか、い

わゆる線引きについて、市が早急に示すよう求める声が強く出されていた。線引きの決定にあたっては、建築制限という私権の制限を伴う区域を定めるという点から、地域住民との対話を重ね、合意形成を図りながら検討を進める必要があったが、同時に、今後整備する津波防災施設の減災効果を考慮しつつ、可能な限り客観的・科学的な根拠に基づいて検討を行っていくことが求められた。

限られた時間の中で、こういった観点を踏まえた検討を進め、住民への説明を行っていくため、国土交通省の支援のもと、東北大学と日本アイ・ビー・エム株式会社の協力を得て、今回の震災で発生した津波を再現し、津波防災施設の効果を検討する「津波浸水シミュレーション」を実施することとし、8月までに移転対象地区を決定するという方針で作業を開始した。

（3）シミュレーションの中間結果

津波浸水シミュレーションは、7月に国が示した手引きを踏まえながら、復興ビジョンで示した海岸堤防とかさ上げ道路による二線堤の整備を前提に検討を進めた。当初のシミュレーションでは、今後整備する海岸・河川堤防の位置や高さは国・県において検討中であったため、震災前の整備計画によるものと仮定し、本市が整備するかさ上げ道路については、震災時に堤防の役割を果たした仙台東部道路の高さを踏まえ、盛土高6mとしてシミュレーションを実施した。

8月中旬までに実施したシミュレーションの結果では、かさ上げ道路より西側で浸水域・浸水深が減少し、かさ上げ道路等による減災効果を確認することができたが、その一方で、一部の地区で今回の津波より浸水域・浸水深が増す結果となることが分かった。そのため、住民の安全が第一という観点から、防災施設等について見直しを行い、さらにシミュレーションを実施して

いくこととなった。

（4）東部地域まちづくり説明会の開催

前述の結果となったため、当初予定していた8月中の津波浸水シミュレーションの完了が困難な状況となったが、地域住民へ検討経過を説明し、意見を聞くことが必要であると考え、8月17日にシミュレーションの実施状況について発表し、その後、8月20日から地域ごとに「東部地域まちづくり説明会」を開催した。

説明会では、シミュレーションの検討経過を説明し、今回の説明会では具体的な移転対象地区を示せないことについて謝罪するとともに、9月中にはシミュレーションを完了し、具体的な案を示すことを説明した。

参加者からは、発災から5カ月以上が経過しており、早く具体的な線引きを示して欲しいという意見が多かったが、国の防災集団移転促進事業や土地の買い取りに関する質問、移転先の希望など、住まいの再建に向け、より具体的な内容について質問や意見が出された。

図表 14-2-2 東部地域まちづくり説明会

実施時期	8月20日～8月31日
実施概要	復興ビジョンや津波浸水シミュレーションの検討状況等について説明し、東部地域のまちづくりに関する意見を聞くため、地域ごとの説明会を実施
対象者	おおむね仙台東部道路より東側の土地・建物所有者（4,790人）
開催回数	15回
参加人数	約2,760名

（5）移転対象地区の検討

8月に津波浸水シミュレーションの実施状況を公表した後、海岸・河川堤防に関する国・県との協議や周辺自治体との調整等を行いつつ、複数のパターンについてシミュレーションを実施し、9月上旬にはその結果が判明した。新たなシミュレーションでは、海岸・河川堤防の高さを全てT.P.（海

抜) 7.2m にすることを前提とし、前回のシミュレーションにおいて課題となった発災時より浸水が増す区域が解消される結果が得られた。

このシミュレーション結果は、9月11日に開催された第3回東部地域検討ワーキンググループ（後述）に報告され、県が整備する海岸・河川堤防の高さをT.P. 7.2mとするよう求めていくこと、また、津波防御の優先順位や建築制限を設ける浸水深に関する考え方等について一定の方向性が整理された。

9月20日に策定した復興計画中間案では、これらの検討経過を踏まえ、防災施設の整備を行ってもなお危険性が高い地区は住宅の新築や増築を禁止し、安全な西側地域への移転を促進して住まいの安全を確保することとし、津波浸水シミュレーションで予測される浸水深が2mを超える地区を危険性が高い地区としている。具体的には、かさ上げする県道より東側の地区に加え、県道より西側でも予測浸水深が2mを超える一部の地区については建築制限を設ける移転対象とし、白鳥地区（宮城野区）については、予測浸水深が2mを超えるものの、建物流出等の被害が小さいと想定されたことから、一定の建築制限を設けて現地再建する地区とした。

3. 津波浸水シミュレーションの見直し

(1) 第2回東部地域まちづくり説明会の開催

復興計画中間案の公表後、その内容について地域の住民に説明し、意見を聞くため、2回目の東部地域まちづくり説明会を開催した。

説明会では、移転対象とされた地区の住民から、移転にかかる費用負担の軽減や移転先に関する意見や要望が出されたほか、一部の地区からは、現地での再建を求める意見が出された。また、移転対象外とされた地区からは、独自に移転する場合や現地で再建する場合の支援を求める意見等があ

った。

図表 14-2-3

第2回東部地域まちづくり説明会

実施時期	9月24日～10月2日
実施概要	津波浸水シミュレーションの検討結果や住まいの安全確保と建築制限の考え方等について説明し、東部地域のまちづくりに関する意見を聞くため、地域ごとの説明会を実施
対象者	おおむね仙台東部道路より東側の土地・建物所有者（4,790人）
開催回数	19回
参加人数	約3,120名

(2) シミュレーションの見直し

防災集団移転促進事業の移転対象地区は、建築制限という私権制限を伴うことに加え、移転せざるを得ない被災者の負担も大きいことから、可能な限りその区域が小さくなるよう、復興計画中間案の公表後も、防災施設の効果的な整備等について検討を重ねた。国や県等との意見調整を図りながら、津波浸水シミュレーションについても、これらの検討を反映した見直しを行い、移転対象地区の検討を進めた。

南蒲生地区（宮城野区）のかさ上げ道路の位置を見直すとともに、国との協議を踏まえ、井土浦（若林区）の海岸堤防を延伸することとして、改めてシミュレーションを実施した結果、かさ上げ道路より西側の地区では予測浸水深が2mを下回り、移転対象を復興計画中間案での約2,400世帯から約2,000世帯に減少させることが可能となった。

シミュレーションの見直し結果と移転対象地区の変更については、10月26日に開催された第4回東部地域検討ワーキンググループ（後述）に報告され、その方向性について了承された。

津波浸水シミュレーションの見直しにより移転対象地区を縮小する方向となったため、この変更の影響がある地区の住民に対し説明会を開催した。

説明会では、移転対象地区から外れ、国

の防災集団移転促進事業による支援がなくなることにより、独自に移転する場合への支援や、現地再建に対する支援を求める意見が多く出された。

図表 14-2-4

津波浸水シミュレーション等に関する説明会

実施時期	11月5日、6日
実施概要	東部地域のまちづくりに関する意見を聞くため、津波浸水シミュレーションの見直しの影響がある地域を対象に説明会を実施
対象者	南蒲生、新浜、井土、種次地区の土地・建物所有者（約900人）
開催回数	5回
参加人数	577名

復興計画の最終案では、防潮堤やかさ上げ道路といった津波防御施設の整備により、可能な限り災害危険区域を縮小することを基本に、この対応を採用することとし、津波浸水シミュレーションの見直しを反映して、かさ上げ道路の西側の地区については移転対象外とし、また、移転にかかる負担軽減や、移転対象地区外からの移転や現地再建に対し、市独自の支援制度を創設することを明記した。

第3節 復興計画の策定

1. 復興検討会議の設置

(1) 復興検討会議の設置

震災によってさまざまな都市機能、市民生活、経済活動が被害を受けており、復興に向けた取組みは多岐にわたり、前例のない大事業となることが想定されたことから、復興計画に各分野の専門的な知見を生かすため、外部の有識者による「仙台市震災復興検討会議」（以下、「復興検討会議」という。）を設置し、意見を聞きながら計画策定を進めた。

委員の選任にあたっては、分野ごとのバランスを考慮するとともに、本市で震災を体験し、本市にゆかりのある方の議論を得たいとの考えから、仙台に関わりのある有識者に依頼し、次表の16名を委員に委嘱している。復興検討会議は、7月13日に第1回会議が開催され、議長に仙台商工会議所会頭の鎌田宏氏、副議長に東北大学大学院法学研究科教授の牧原出氏と宮城大学事業構想学部教授の宮原育子氏を選出し、議論が進められた。

図表 14-3-1 仙台市震災復興検討会議委員

氏名	役職名
浅野 弘毅	東北福祉大学せんだんホスピタル病院長
阿部 重樹	東北学院大学経済学部教授
板橋 恵子	株式会社エフエム仙台放送本部長 上席執行役員
今村 文彦	東北大学大学院工学研究科教授
風間 基樹	東北大学大学院工学研究科教授
鎌田 宏	仙台商工会議所会頭
川田 正興	社団法人みやぎ工業会会長
櫻井 常矢	高崎経済大学地域政策学部准教授
辻 一郎	東北大学大学院医学系研究科教授
中井 裕	東北大学大学院農学研究科教授

堀切川 一男	東北大学大学院工学研究科教授
牧原 出	東北大学大学院法学研究科教授
増田 聡	東北大学大学院経済学研究科教授
宮原 育子	宮城大学事業構想学部教授
宗片 恵美子	特定非営利活動法人イコールネット仙台代表理事
渡邊 浩文	東北工業大学工学部教授

(五十音順・敬称略)

図表 14-3-2

仙台市震災復興検討会議開催経過

回	開催日	内容
第1回	7/13	議事 ・会議の運営 ・会議日程 ・復興計画に向けての今後の方向性
第2回	8/3	議事 ・復興計画における論点 ・復興計画中間案策定までの今後のスケジュール
第3回	8/31	報告事項 ・東部地域検討ワーキンググループにおける検討状況 ・東部地域まちづくり説明会の開催状況 議事 ・復興計画中間案（素案）
第4回	9/16	報告事項 ・東部地域まちづくり説明会 ・東部地域検討ワーキンググループにおける検討状況 議事 ・復興計画中間案（案） ・市民意見の聴取
第5回	11/2	報告事項 ・市民意見の概要 ・東部地域検討ワーキンググループにおける検討状況 議事 ・復興計画（案）
第6回	11/14	報告事項 ・市民意見の概要 ・津波浸水シミュレーション等に関する説明会の実施状況 議事 ・復興計画（案）

(2) 東部地域検討ワーキンググループの設置

津波被害を受けた東部地域は、防災施設の整備や移転対象地区の設定をはじめ、農地の再生や海岸公園の整備、新産業の誘致といった重要な課題が複数あったことから、8月3日に開催された第2回復興検討会議において、下部組織として「東部地域検討ワーキンググループ」（以下、「東部地域検討WG」という。）の設置を決定し、以後、東部地域における諸課題について集中的に議論が行われた。

図表 14-3-3

東部地域検討ワーキンググループ委員

氏名	役職名
板橋 恵子	株式会社エフエム仙台放送本部 上席執行役員
今村 文彦	東北大学大学院工学研究科教授
中井 裕	東北大学大学院農学研究科教授
増田 聡	東北大学大学院経済学研究科教授
渡邊 浩文	東北工業大学工学部教授

(五十音順・敬称略)

図表 14-3-4 仙台市震災復興検討会議

東部地域検討ワーキンググループ開催経過

回	開催日	内容
第1回	8/17	議事 ・津波浸水シミュレーション ・東部地域の土地利用
第2回	8/22	議事 ・第1回東部地域検討WG議論の整理 ・避難施設等の考え方
第3回	9/11	議事 ・復興計画中間案
第4回	10/26	議事 ・第2回東部地域まちづくり説明会の実施状況 ・地域からの要望 ・津波浸水シミュレーションの見直し ・安全な住まいの確保の考え方 ・今後のスケジュール

2. 復興計画中間案の策定

(1) 復興まちづくり意見交換会等の開催

5月末に復興ビジョンを策定し、復興計画策定に向けた検討を本格化するにあたり、その素案となる復興ビジョンを説明し、広く市民の意見を聞くため、各区および総合支所管内において「復興まちづくり意見交換会」を開催した。

意見交換会では、震災時にさまざまな課題が生じた避難所運営をはじめとして、防災対策の強化・見直しに関する意見が多かったほか、沿岸地域の建築制限や被災宅地の復旧といったそれぞれの地域における課題に関する意見や要望等が出された。

図表 14-3-5 復興まちづくり意見交換会

実施時期	6月12日～6月26日
実施概要	復興ビジョンについて説明し、今後の復興やまちづくりに対する意見を聞くため、意見交換会を実施
対象者	市民
開催回数	7回
参加人数	約660名

また、避難所の運営等で女性の声が反映されにくかったことや、地域での意見交換会等への女性の参加が少なく、発言しにくいなどの状況があったため、女性の声を聞くことを目的に、「3.11を語る女性の集い」を開催した。市長が参加し、ワークショップ形式により、震災時の体験や復興に向けての行動、また未来に向けたまちづくりについて、女性たちと語り合う場とした。

震災時に困ったことや助かったこと、震災後に地域や家庭、市民活動等で取り組んだこと、今後の防災や復興に向けて、行政に取り組んでほしいこと、個人や地域で取り組みたいことなど、具体的な体験に基づいた話し合いの場となった。

図表 14-3-6 3. 11を語る女性の集い

実施時期	7月6日
実施概要	震災の体験や復興に向けての行動、また未来に向けたまちづくりについて、女性たちと市長がつどい語り合う場として、ワークショップ形式により開催
対象者	市民
参加人数	約70名

ほかにも、これからの復興まちづくりの重要な担い手となる若い世代の意見を聞き、まちづくりの新たな可能性を見出していくため、若者同士が気軽に語り合える場として「せんだい市民カフェ」を開催した。

ワールドカフェ形式での参加者同士の語り合いの後、復興まちづくりにあたって「大事だと思ったこと」を共有し、参加者と市長との意見交換も行った。参加した若者たちからは、「つながり」、「伝える」、「場づくり」などのキーワードが出された。

図表 14-3-7 せんだい市民カフェ
「復興×若者×まちづくり」

実施時期	7月24日
実施概要	復興まちづくりをテーマに、「若者の可能性」や「何を大事にして、どう進めればいいのか」について、若者同士が語り合う場として、ワールドカフェ形式により開催
対象者	市民（中学生、高校生、大学生、社会人などの若者）
参加人数	約70名

(2) 国への要望

復興計画の策定過程において、東部地域における住まいの再建や被災宅地の復旧等の具体的な方策について検討を進めていたが、国の既存制度の枠組みでは対応できない課題が数多く生じており、被災者の生活再建において、被災者個人の負担が過大になってしまった問題が生じていた。また、自治体が行うこととなる復旧・復興事業には多額の費用が見込まれ、さらに、防災や環境、エネルギー対策等、震災の経験を生かした新たな取組みを進めていくた

めには、国の強力な支援が必要だった。

そのため、東北市長会や宮城県市長会など既存の枠組みにより、他の自治体とも連携しながら国に対する要望活動を行うとともに、本市にとって必要性・重要度が高いと考える課題については、独自の要望活動も行った。

6月3日に国へ提出した「東日本大震災に関する緊急要望」では、集団移転や土地利用、被災宅地の復旧に関する制度や補助の拡充など6項目について要望し、さらに7月20日の「東日本大震災に関する重点要望」では、復興予算の総額確保や津波被害からの復興に向けた支援、宅地被害に対する支援の拡充のほか、生活再建支援、ライフライン、防災拠点整備等、多岐にわたる要望を行った。また、被災宅地の復旧に関しては、本市と同様に大きな被害が生じている他の自治体と連携し、既存制度の拡充や費用負担の軽減など、共同して国へ要望を行っている。

図表 14-3-8 国等への要望

実施日	実施主体	主な訪問先	要望内容
4/6 ～ 4/7	東北市長会・宮城県市長会	各政党、県選出国會議員、内閣官房副長官、総務省、国土交通省	全般的事項について
4/27	宮城県市長会	宮城県知事、自衛隊	行方不明者搜索態勢の維持強化について
5/6	宮城県市長会・宮城県町村会※全国市長会も同席	県選出国會議員、内閣官房副長官、総務省、厚生労働省、国土交通省、内閣府（防災）	全般的事項について
6/3、 6/8	仙台市・仙台市議会	民主党、自由民主党、公明党、県選出国會議員、内閣官房副長官、総務省、財務省、国土交通省、農林水産省、内閣府（防災）	全般的事項について

6/7 ～ 6/8	東北市長 会	民主党、内閣官房 副長官、総務省、 経済産業省、内閣 府（防災）	全般的事 項につい て
6/14	東北各市 (11市) ※全国市 長会長も 同席	総務省、国土交通 省	宅地被害 について
6/24	仙台市	県選出国會議員、 総務省、国交省	高速道路 無料化手 続きの簡 素化につ いて
7/20	仙台市	民主党、県選出国 會議員、内閣官房 長官、総務省、国 土交通省、内閣府 (防災、復興担 当)	全般的事 項につい て
8/4	宮城県・ 宮城県市 長会・宮 城県町村 会	民主党、内閣総理 大臣、内閣府官房 長官、官房副長 官、総務省、財務 省、国土交通省、 農林水産省、内閣 府	全般的事 項につい て
8/25	仙石線・ 石巻線沿 線7市町	民主党、県選出国 會議員、国土交通 省、JR東日本本 社	仙石線、 石巻線の 早期復旧 について
9/22	宮城県市 長会	民主党、県選出国 會議員、総務省、 国土交通省、農林 水産省、経済産業 省、環境省、内閣 府（防災）	全般的事 項につい て
9/22	仙台市	民主党、国土交通 省	全般的事 項につい て
11/17	仙台市	財務省、国土交通 省、観光庁	交流人口 の回復に ついて

（3）復興計画中間案の策定

復興に向けたさまざまな取組みを組織横断的に検討するため、6月下旬、次部長級職員による6つの庁内検討組織（5ワーキンググループ（WG）、1プロジェクトチーム（PT））を立ち上げた。WG・PTは、各担当分野に係る施策の検討を行うとともに、並行して開催されている復興検討会議における議論や意見交換会での市民からの意見等を踏まえつつ、新たな施策の方向性

などについて検討を進めた。

復興検討会議は、8月3日に第2回会議が開催され、学都・仙台や震災の伝承・発信、市民と行政の役割、計画期間、東部地域の再生といった論点に沿って意見交換が行われた。8月31日の第3回復興検討会議では、市から復興計画中間案（素案）を提示し、9月16日の第4回復興検討会議において、「100万人の復興プロジェクト」を含む復興計画中間案（案）の全体像を提示している。また、第4回では、東部地域検討WGでの検討結果が報告され、津波浸水シミュレーションにおいて予測浸水深が2mを超える地区に建築制限を設けることについて了承された。

市内部では、復興検討会議や復興まちづくり意見交換会での意見等を踏まえ、庁内検討WG・PTを中心とした検討を進め、9月の公表に向けた復興計画中間案のとりまとめを行った。復興計画中間案では、復興の基本理念として、復興ビジョンで示した「新次元の防災・環境都市」の構築を掲げ、被災者の生活再建を第一としつつ、減災や自助・自立など復興に向けた4つの大きな方向性を示し、この方向性に沿った復興まちづくりの取組みを示した。また、復興の基本理念を具現化し復興を牽引する取組みとして「100万人の復興プロジェクト」を選定し、シンボリックな取組みとして重点的に進めることとした。「仙台市震災復興計画（中間案）」は、9月20日の第8回震災復興推進本部会議において決定し、同日に公表された。

3. 復興計画の策定

（1）パブリックコメント等の実施

復興計画中間案の公表後、市議会における議論に加え、広く市の復興に対する方針や施策に関する意見を聞き、最終案へ反映していくため、さまざまな形で中間案に対する意見聴取を行った。これらの意見聴取のほか、第2回東部地域まちづくり説明会

等における意見も合わせ、復興計画中間案に対して 800 を超える個人・団体から、2,000 件を超える意見が提出された。

意見の内容としては、主に被災地域の住民からの「東部地域の津波防災・住まい再建プロジェクト」に対する具体的な意見や要望が多かったが、このほかに、震災時のさまざまな体験を踏まえた避難所運営の見直しや自助の強化など、防災・減災対策に関する意見も多く出された。

図表 14-3-9 パブリックコメント

実施時期	9月22日～10月17日
実施概要	復興計画中間案を市民に広く周知するとともに、市民の意見を広く聴取するために実施
意見提出者数	145人・団体
意見等の件数	508件

図表 14-3-10 各界各層・有識者調査

実施時期	9月30日～10月17日
実施概要	復興計画中間案に対し、専門的立場等からの意見を聴取するため、郵送等による調査を実施
対象者	各界各層の有識者 501団体・個人
意見提出者数	78人・団体
意見提出件数	382件

図表 14-3-11 復興計画中間案説明会

実施時期	10月8日～10月16日
実施概要	復興計画中間案の内容を説明するとともに、市民の視点から中間案に対する意見を伺うため、説明会を実施
対象者	市民
開催回数	7回
参加人数	約520人

(2) 国の動向

国では、7月に「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定した後、これを具現化するための関係法令の整備と補正予算の

編成が検討されていたが、復興計画の策定が大詰めを迎えていた11月21日、震災からの本格的な復興予算となる国の第三次補正予算が成立した。

これに伴い、新たに復興交付金制度の創設が決定し、復興地域づくりのための40のハード事業（基幹事業）と関連する事業（効果促進事業）について、地方公共団体が計画を策定し、国へ申請することにより、一括して交付金を受けることが可能となり、地方負担が極めて少ない中で事業化が可能となることから、多額の費用が見込まれる復興事業の基幹的な財源として期待が高まった。また、復興交付金の基幹事業のひとつとして、本市が強く要望してきた造成宅地滑動崩落緊急対策事業が創設され、公共事業による被災宅地復旧の対象が大きく拡大されるとともに、防災集団移転促進事業についても、一部要件の緩和や補助の増額が実現している。

(3) 復興計画の策定

10月下旬に復興計画中間案に対するパブリックコメント等が終了した後、市議会および市民からの意見を反映し、復興計画に掲げる施策の見直しや充実を図り、最終案のとりまとめ作業を進めた。東部地域については、津波浸水シミュレーションの見直しを受けた移転対象地区の修正を行うとともに、東部地域での移転にかかる負担軽減や現地再建に対する本市独自の支援、国の支援制度の対象とならない被災宅地に対する独自支援について明記した。

復興検討会議では、11月2日に開催された第5回会議において、第4回東部地域検討WGの検討結果が報告され、津波浸水シミュレーションの見直しおよび移転対象地区の修正、これに加えてさまざまな市民意見等を反映し中間案からの修正を行った復興計画（案）について審議が行われ、11月14日に開催された第6回会議において、最終的な復興計画（案）が審議され、修正意

見について議長一任とされたうえで了承された。

その後、11月17日の第11回震災復興推進本部会議において復興計画（案）を最終決定し、市議会第3回臨時会へ提案され、審議が行われた後、11月30日に全会一致で議決され、「仙台市震災復興計画」が正式に策定された。

復興計画は、本市の長期計画である仙台市基本計画を補完し、復興を推進するためのものと位置付けられている。これら2つの計画に掲げる目標や施策の方向性について総合的かつ計画的な推進を図るため、平成27年度までの4年間を計画期間とする具体的なアクションプログラムの策定を進め、平成24年3月末に「仙台市実施計画」を策定した。

この実施計画では、復興計画で掲げた「100万人の復興プロジェクト」をはじめとした復興施策の実現を最優先課題と位置付け、これらプロジェクトの推進のための事業を重点的に取り組んでいくこととした。また、重点事業については、各事業の工程表を掲げ、年度ごとの取組内容を示すとともに、関連指標等による施策目標を設定し、評価・点検による着実な事業推進を図ることとしている。

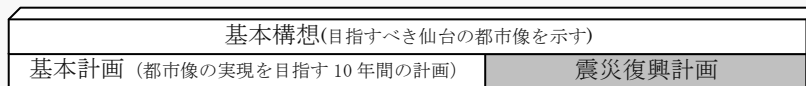
図表 14-3-12 仙台市震災復興計画

I 総論

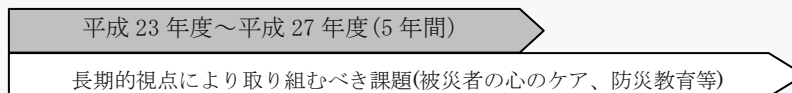
1 計画の概要

(1) 計画策定の目的：東日本大震災からの復旧・復興に向けて取り組むべき施策の体系化、計画的推進により、一日も早い復興を達成する。

(2) 計画の位置付け：



(3) 計画期間：



2 東日本大震災の総括

- (1) 複合的な被害と課題
- (2) エネルギー供給のあり方への警鐘
- (3) 「自助」、「自立」と「絆」、「協働」の拡大
- (4) 東北の復興への始動

3 復興に向けて

- (1) 復興の基本理念：「新次元の防災・環境都市」
- (2) 被災された方々の生活の再建
- (3) 復興に向けた4つの方向性
 - ①減災を基本とする防災の再構築
 - ②エネルギー課題等への対応
 - ③自助・自立と協働・支え合いによる復興
 - ④東北復興の力となる経済・都市活力の創造

2 100万人の復興プロジェクト

- 1 「津波から命を守る」津波防災・住まい再建プロジェクト
- 2 「安全な住まいの土台をつくる」市街地宅地再建プロジェクト
- 3 「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクト
- 4 「力強く農業を再生する」農と食のフロンティアプロジェクト
- 5 「美しい海辺を復元する」海辺の交流再生プロジェクト
- 6 「教訓を未来に生かす」防災・仙台モデル構築プロジェクト
- 7 「持続的なエネルギー供給を可能にする」省エネ・新エネプロジェクト
- 8 「都市活力や暮らしの質を高める」仙台経済発展プロジェクト
- 9 「都市の魅力と復興の姿を発信する」交流促進プロジェクト
- 10 「震災の記憶を後世に伝える」震災メモリアルプロジェクト

III 暮らしと地域の再生

- 1 被災された方々の生活再建支援
- 2 農業の再生
- 3 宅地の安全確保と復旧支援
- 4 地域企業支援
- 5 原子力発電所事故への対応

IV 復興まちづくり

- 1 市民の命と暮らしを守る「減災」まちづくり
- 2 「省エネ・新エネ」対応型まちづくり
- 3 支え合う「自立」・「協働」まちづくり
- 4 東北の復興を牽引する「交流・活力創出」まちづくり

V 復興計画の推進

- (1) 「絆」と「協働」による柔軟で創造的な推進
- (2) 各主体の果たすべき役割
- (3) 持続可能な財政運営と整合する計画の推進
- (4) 復興特区の活用
- (5) 実施計画による計画的な推進

(平成23年11月30日策定)

第4節 復興特区、復興交付金の申請

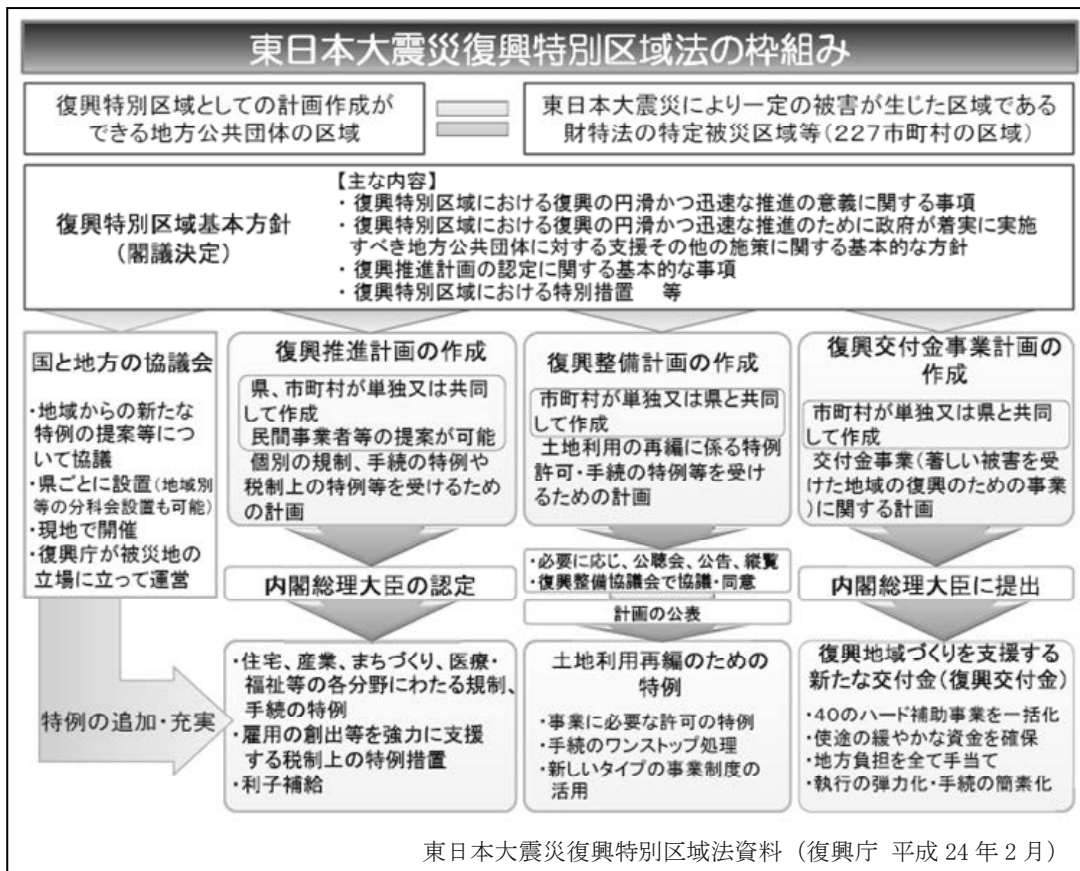
1. 復興特区の申請

(1) 復興特区法の成立と復興庁の設置

復興特区や復興交付金について規定する東日本大震災復興特別区域法（以下、「復興特区法」という。）が12月7日に成立し、12月26日に施行された。復興特区法では、規制緩和や税の特例等を受ける特区を活用するための復興推進計画、土地利用の再編に係る特例等を受けるための復興整備計画、復興交付金を受けるための復興交付金事業計画を被災自治体が作成し、国の認定等を受けることにより、これらの特例制度を活用することが可能とされている。復興特区法の施行後、平成24年1月に復興特別区域基本方針が閣議決定され、復興特区の活用に係る具体的な要件や申請方法等が明らかになった。

発災後、復興に係る国の機関として東日本大震災復興対策本部（被災3県には現地対策本部）が設置されていたが、省庁の枠組みを超えて自治体のニーズにワンストップで対応するため、東日本大震災復興基本法および復興の基本方針に復興庁の設置が明記された。その後、国において設置に向けた検討が進められ、12月9日に復興庁設置法が成立し、発災から11カ月が経過した平成24年2月10日、東京都内に復興庁、被災3県に復興局が設置された。これ以降、復興特区や復興交付金等に係る国の窓口は、本県においては宮城復興局が担うこととなり、さまざまな省庁が関連する事業や制度への対応について、効率化・迅速化が期待された。

図表 14-4-1 東日本大震災復興特別区域法の枠組み



(2) 復興推進計画の申請

復興特区法では、自治体をはじめさまざまな主体が連携し、一体となって復興を推進していくため、復興推進計画（復興特区）に係る協議を行うための地域協議会の設置について規定している。地域協議会の設置は任意であったが、本市では、復興特区の活用を進め、官民連携による復興の推進を図るため、復興特区法に定める地域協議会として「仙台市復興推進協議会」を全国で初めて設置し、本市や県のほか、地域の経済団体や金融機関、産業政策等を専門とする有識者を構成員とする協議の場を設けた。

図表 14-4-2 仙台市復興推進協議会構成員

株式会社七十七銀行
仙台市
仙台商工会議所
東北学院大学教養学部教授 柳井 雅也
東北大学大学院経済学研究科教授 福嶋 路
東北大学大学院農学研究科教授 伊藤 房雄
株式会社日本政策投資銀行
宮城県

(五十音順・敬称略)

宮城県では、「富県宮城」の実現に向けた重点的な取組みとして、震災前から自動車関連産業をはじめとする製造業（ものづくり産業）の誘致を積極的に進めており、平成 24 年 1 月 27 日、復興特区の全国第一号として「民間投資促進特区（ものづくり産業版）」を県内 34 市町村と共同で国へ申請した。復興特区法では、特区認定手続きは申請後 3 カ月以内とされているが、国においても早急に審査が進められ、約 2 週間後の平成 24 年 2 月 9 日に認定された。

本特区は、課税の特例が適用される産業集積区域を設定し、ものづくりを中心とし

た 8 業種を集積しようとするものであり、本市については、津波被害を受けた仙台港周辺地区をはじめ、市内の 7 カ所を指定している。

図表 14-4-3

民間投資促進特区（ものづくり産業）

目標	自動車関連産業や高度電子機械産業など、ものづくりを中心とした産業の集積・振興により、地域経済の復興と雇用の確保を目指す。
申請主体	宮城県、仙台市ほか県内 33 市町村
対象業種	自動車関連産業、高度電子機械産業、食品関連産業、木材関連産業、医療・健康関連産業、クリーンエネルギー関連産業、航空宇宙関連産業、船舶関連産業
対象区域	仙台港周辺など 7 区域
認定日	平成 24 年 2 月 9 日

津波により甚大な被害を受けた東部農地の再生は本市の復興の大きなテーマであり、復興計画においても、6 次産業化の促進等により「農と食のフロンティア」として復興を目指すこととしている。こうした方向性を加速するものとして、農業分野を対象とした本市独自の特区について検討を進めた。

平成 24 年 1 月中旬から、特区申請に向けた国との事前協議を重ねるとともに、平成 24 年 2 月 7 日に第 1 回仙台市復興推進協議会を開催し、協議を行った後、市町村単独申請の全国第一号として「農と食のフロンティア推進特区」を平成 24 年 2 月 15 日に国へ申請した（平成 24 年 3 月 2 日に認定された）。

本特区では、農業を中心として、関連する加工・流通・販売、再生可能エネルギー、試験研究関連産業といった分野を対象としており、農業と関連産業との連携による 6 次産業化の促進や、IT の活用、産学連携

による先端的な取組みにより、東部地域を東北の農業を成長性ある産業に牽引するフロンティアとして再構築していくこととしている。

図表 14-4-4
農と食のフロンティア推進特区

目標	津波により甚大な被害を受けた東部農地において、わが国農業が直面している課題に先駆的に対応し、東北の農業を成長性ある産業にけん引するフロンティアの構築を目指す。
申請主体	仙台市のみ
対象業種	農業および関連産業（加工・流通・販売関連産業、再生可能エネルギー関連産業、試験研究関連産業）
対象区域	東部地区および四郎丸地区の農業振興地域
認定日	平成 24 年 3 月 2 日

2. 復興交付金の申請

第三次補正予算と復興特区法の成立により、国の復興の基本方針に掲げられていた「使い勝手の良い交付金」として復興交付金が平成 24 年 1 月に制度化された。復興交付金は、国の示す 40 のハード事業（基幹事業）およびこれに関連する効果促進事業について、市町村が策定する計画（復興交付金事業計画）を国へ提出し、交付金を受けるものであり、対象事業については実質的に地方負担がゼロになるものであった。

すでに発災から 10 カ月が経過し、被災地では復興事業に早急に着手する必要があったが、その財源の基幹となる復興交付金が制度化されたことにより、財源面で一定の目途がつき、次は一刻も早い交付金の確保と事業着手が望まれた。また、効果促進事業については、当初は対象事業の範囲が明確でない部分もあったものの、被災自治体が想定するさまざまな復興事業への活用が期待されていた。国においては、復興特区法の施行後、要綱策定をはじめとして制度

の詳細を次第に明らかにしつつ、第 1 次の復興交付金事業計画の提出期限を平成 24 年 1 月末に設定した。

本市においては、早期から交付金対象事業の検討を開始し、年明けの平成 24 年 1 月からは国（当時の窓口は宮城現地対策本部）との事前折衝を開始している。

本市の第 1 次申請は、事業数が 22、交付金申請額は 1,821 億円と、申請市町村の中で最大規模となり、平成 24 年 1 月 30 日開催の第 14 回震災復興推進本部会議に付議した後、平成 24 年 1 月 31 日に国へ復興交付金事業計画を提出した。

申請後も国への事業内容の説明や協議、調整を重ね、申請から約 1 カ月後の平成 24 年 3 月 2 日、国から第 1 次申請に係る交付可能額が通知された。第 1 次申請分は、原則として平成 23 年度および 24 年度の事業のみ交付決定されており、本市分については、復興公営住宅の整備や防災集団移転促進事業（調査費のみ）、造成宅地滑動崩落緊急対策事業等、事業数が 11、交付可能額が 407 億円と、2 カ年分の申請額（618 億円）比で約 66%の交付決定額となった。県全体の状況をみると、岩手県の交付決定額が申請額の 90%を超えていた一方で、宮城県は 60%に満たない決定額となっており、厳しい内容となった。第 1 次申請は、制度創設後初めての申請という面もあり、国と被災自治体の事前調整や意思疎通、計画の熟度や事業の選定等について、2 回目の申請に向けて課題を残す形となった。