

# 仙台市震災復興ビジョン（案）骨子

## ～ 仙台市震災復興計画（素案）骨子～

平成 23 年 5 月

仙 台 市



はじめに

## 1 ビジョンの位置づけ

このビジョンは、仙台市復興計画の「素案」として市の復興への考え方・方向性を示すものです。仙台市は、被災地の復旧と被災者の生活再建に向けた取り組みを加速しながら、このビジョンにより、市民の皆様と共に「復興」について考えてまいります。

ビジョン作成に当たっては、できるだけ多くの被災者や関係者、有識者などのご意見を反映させるよう、有識者ヒアリングや東部地域の町内会関係者等との意見交換会、各種アンケート調査などを行ってきました。

今後、市民の皆様のご意見や市議会の議論を反映させながら、10月末を目途に復興計画の策定に取り組んでまいります。

## 2 今回の被災の特徴と課題

### (1) 地震被害

今回の地震は、マグニチュード9.0、宮城野区では震度6強を記録する国内観測史上最大規模の地震でしたが、地震の規模に比して建物の倒壊といった被害は少なく、宮城県沖地震を教訓とした各種の地震対策には一定の効果がありました。

建築構造については巨大地震に比して被害は小さかったものの、瓦屋根の被害や市民利用施設の天井落下などの被害が大きく、これらに関する耐震・安全性について再検討が必要です。

一方、巨大地震により、丘陵地区などにおいて新潟県中越地震を上回る規模の宅地被害が発生し、建築物に比べ宅地・地盤強度の脆弱性が明らかになりました。

### (2) 津波被害

今回の地震では、東部地域を襲った津波により、多くの生命、財産が失われ、下水道、ガス、学校、港湾、空港などの重要な都市施設に大きな被害が発生しました。また、東部に広がる田園地帯も甚大な被害を受け、用水路の破壊、塩害など、作付けへの障害となっています。

一方、高さ約6メートルの東部道路が堤防機能を果たし、津波被害の拡大防止に大きな役割を果たしました。

### (3) エネルギー供給

今回の地震では、電気・水道・ガスなどのライフラインに大きな被害があり、復旧に時間を要したほか、ガソリンなどの供給ルートが途絶するなど、市民生活に大きく影響し、復旧作業の遅延を招きました。

福島原発事故の長期化により、原子力エネルギーなどへの再評価の動きもあり、省エネルギーの「住まい方」など、市民のエネルギー利用の見直しが求められています。

#### (4) 避難所

避難所の運営では、想定を超える規模の避難者への対応、避難所や備蓄のあり方、長期にわたる避難所での生活への対応、高齢者や障害者、乳幼児親子への対応などの課題が見られました。

また、在宅避難者に対する支援物資や各種情報の提供に関しても課題が見られました。

一方、家族や地域、仲間や組織など、人と人とのつながりや支え合い、「絆」や「協働」の大切さが再認識されました。

#### (5) 情報・通信

今回の地震では、電話、防災無線、衛星通信などが不通または極度に通じにくい状態に加え、テレビ・インターネットなどの機器が利用できない状況が続き、被害状況や生活関連状況に関する情報提供が課題となりました。

#### (6) 経済活動への影響

今回の震災により、会社設備への直接被害のほかに、ライフラインや原材料等の供給ルートの途絶による営業や操業の停止など、本市の経済活動は大きな被害を受けました。

現在でも、取引先企業の被災による売掛金の回収困難、風評被害や消費意欲減退による売上減少など、本市の経済活動には様々な影響が出ています。

本市の復興に当たっては、市民の皆様の暮らしの基盤となる本市経済の活性化とこれによる雇用の創出が必要になります。

#### (7) 広範囲な大規模被害

今回の地震では、東北から関東までの広い範囲で大きな被害が生じました。巨大地震に福島原発事故も加わって、岩手県から福島県までの太平洋沿岸地区では基幹産業である農業・漁業に甚大な被害が発生しています。

仙台は東北の中核都市として、東北各県との経済交流などにより支えられてきました。仙台の復興にとって、東北各地と連携しながら、仙台が東北の復興を牽引し、地域の経済を活性化させていくことが重要です。

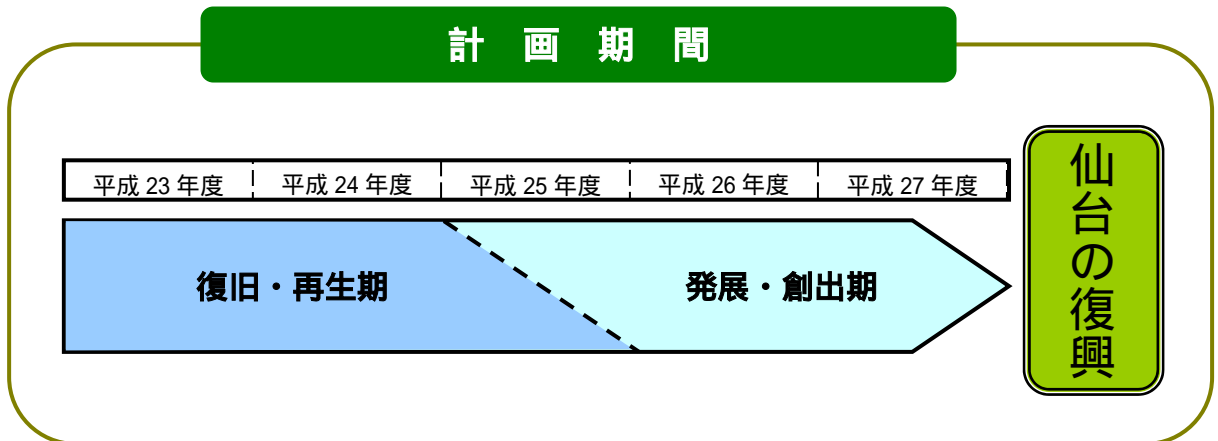
### 3 ビジョンのコンセプト 「新次元の防災・環境都市」へ

- ・ 自然の威力に対峙し得る「完全な防災」には限界があることを認め、自然の力を受け止めつつ、自然と協調する知恵により都市を守る「減災」を基本に、すべての市民の命と暮らしを守ります。
- ・ 自然と都市機能が調和した「杜の都・仙台」を進化させ、市民の皆様とともに、自然と調和した省エネルギー型の環境先進都市を目指します。
- ・ 地域の支えあい、「絆」と「協働」を重視します。
- ・ 市民生活の基盤である経済活力と雇用を創出し、東北の復興を牽引します。

#### 4 計画期間

ビジョンの期間は、平成 23 年度から平成 27 年度までの 5 年間とします。

このうち、前期を基礎的な復旧を完了させ復興の基盤を構築する「復旧・再生期」、後期を復興に向けた取り組みを進め、仙台の発展を創出する「発展・創出期」とします。



## 被災者の生活再建と被災地区の復興に向けて

今回の震災は、東部地域をはじめ市内各地に未曾有の大きな被害をもたらし、住まいや仕事をはじめ、多くの市民の様々な生活基盤が失われました。

被災された方の生活の再建や被災地区の復興が、一日も早く実現されるよう、総力をあげて取り組みます。

### 1 被災者の生活再建・自立に向けた支援

仮設住宅の整備や緊急雇用等を早急に進め、被災者の当面の生活基盤を確保するとともに、被災者が安定的で自立した生活を営むことが出来るよう、関係機関やNPO等と連携しながら、きめ細かな支援を継続的に行います。

#### (1) 当面の生活基盤の確保

7月末までに民間賃貸住宅を含めた仮設住宅への入居を完了できるよう、取り組みを加速するとともに、東部地域の生活環境の保全を図るため、宅地内のがれき撤去を8月末までに実施し、農地においても順次作業を進めます。

また、各窓口等において、生活再建に向けた相談や、各種支援金・助成金・減免制度等に関する情報提供など、被災者の個々の状況に応じたきめ細かな支援を行います。

#### (2) 緊急雇用の創出

離職を余儀なくされた皆様に対する緊急的な措置として、本市における臨時職員としての直接雇用や、復旧事業の委託業者等に被災者の雇用を働きかけるなど、当面の雇用を創出します。

#### (3) 個々の健康状態や身体の状態等に応じた日常生活支援

仮設住宅等において、高齢者や障害者などが孤立することなく、安心して健康的な生活を送ることが出来るよう、仮設住宅等における見守りや心のケア、健康づくりなど、一人ひとりの健康状態や身体の状態等に応じた支援を行います。

また、仮設住宅等の入居者に対し、コミュニティづくりに向けた支援を行います。

#### (4) 生活再建に向けた自立支援

仮設住宅の入居期限も踏まえ、被災者の生活再建や自立に向けた様々な支援を行うとともに、災害公営住宅の整備も含め、今後の住宅の確保に向けた手法について検討します。

なお、仮設住宅の入居期限について延長の必要が生じた場合には、県等と連携しながら、国に対して柔軟な対応を強く働きかけます。

< 工程表 >

平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
仮設 住宅 整備				
がれき撤去				
緊急雇用の創出				
日常生活支援・生活再建に向けた自立支援				
住宅の確保策の検討・実施				

## 2 東部地域の住まい・生産の再構築

東部地域は、震災により未曾有の被害を受け、多くの人命・財産が失われました。東部地域の復興に当たっては、住民の皆様を守ることを最優先にまちづくりと農業の再生を行い、人々の交流の拠点となる空間を創造します。

具体的な方針については、防災施設整備と土地利用の見直しを合わせた総合的な防災対策を図ることを基本に、今後行う津波シミュレーションなどに基づき、住民の皆様と協議しながら、検討を進めます。

### (1) 防災施設に関する基本的な考え方

海浜地域では、国・県と連携し、海岸・河川の堤防や海岸防災林などの防災施設と、盛土構造とした公園や幹線道路、避難施設などの公共施設を複合的に組み合わせることにより、津波に対する高い防災機能を備えた施設整備を行います。

### (2) 住まいの安全と土地利用に関する基本的な考え方

海岸線から近く、家屋が流出・全壊するなど特に甚大な被害のあった地域では、より安全な西側地域への集団移転などにより、生活の安全性を確保します。

また、浸水被害のあった市街地や集落などでは、建築物の被災状況や集落の高齢化などを考慮しながら、より安全な西側地域への移転や集約化のほか、宅地の盛土など現位置における防災に配慮した再建等の手法により、防災性の向上を図ります。

また、必要に応じて住まいの安全を確保するための建築制限を行います。

### (3) 新たなまちづくり

東部地域のまちづくりは、地下鉄東西線などの公共交通機関や、太陽光発電をはじめとする自然エネルギーの活用などにより、高い防災機能を備え、自然環境と調和した先進的なまちづくりのモデルとなるよう整備を進めます。

また、住まいの移転や再建に当たっては、コミュニティの維持に配慮しながら、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業など既存の制度の活用と、さらなる制度の拡充を国に求めるなど、できる限り住民の皆様の負担の少ない形で進めます。

### (4) 農業の再生

東部田園地域の農業再生に向けては、排水ポンプ場や除塩など早急な農地の復旧等や営農の再開に対する支援を充実させるとともに、農業経営のあり方などについて、幅広く有識者の知見も入れながら、仙台の地域特性を踏まえた、より生産性の高い農業への再生を検討します。

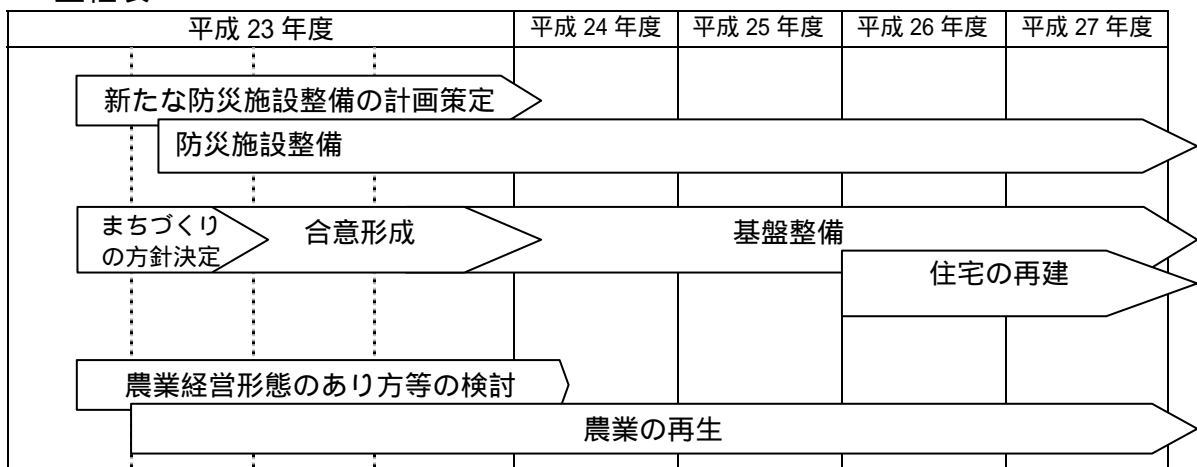


(5) 人々が集い交流する空間の創造

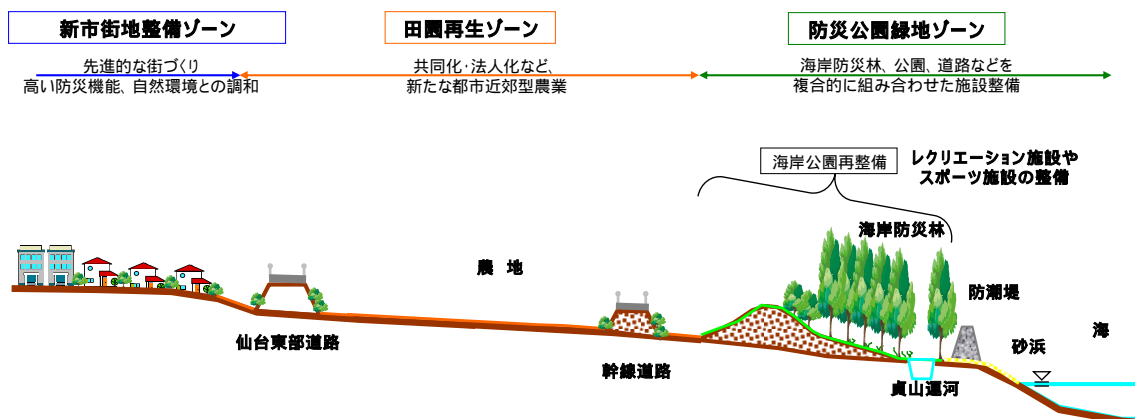
他の地域にお住まいの方々が自ら東部の復興に関わっていくことができるよう、海浜地域の緑地での市民参加による植樹や、田園地域における市民参加型の農業の仕組みを考えます。

また、レクリエーション施設やスポーツ施設などを持つ海岸公園の再整備を行うとともに、居久根のような緑のある田園地帯の原風景や、貴重な文化財産でもある貞山運河を再生し、東部地域に、震災からの復興を後世に継承するとともに、訪れる人々が「命」の大切さを感じ、憩いと交流の拠点となる空間を創造します。

< 工程表 >



東部地域復興の大まかなイメージ (パターンの一つ)



### 3 丘陵地区等の宅地の再建

今回の地震では、西部丘陵地区をはじめとする郊外地域など市内各地において、新潟県中越地震を上回る件数の宅地被害が発生しました。

これらの宅地では、人工法面や擁壁等に甚大な被害が生じており、道路やライフラインを含め被害が集中する地区も多数あり、放置すれば二次的な災害に拡大する可能性もあります。

市民生活の安全と安心を確保する必要があることから、可能な限り所有者の負担の軽減を図ることができるよう既存制度の拡充を国に対し要請するなど、早期再建に向けた支援を行います。

#### (1) 被災宅地の安全の確保

丘陵地区等の被災宅地については、安全確保に向けて、被災住宅危険度判定や地盤調査結果を基に、宅地等の所有者と共に適切な復旧方策の検討を行います。

#### (2) 既存制度の拡充の要請

宅地の復旧は費用負担が大きく、所有者のみでの復旧が困難であること、また、被害が甚大かつ広範囲にわたり、現行の災害対策法制度の対象範囲を超えていることから、既存の災害関連事業や住宅・宅地関連助成制度等の拡充を国に強く働きかけ、宅地等の所有者の負担軽減を図りながら、被災宅地や住宅の再建を支援してまいります。

< 工程表 >

平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度

#### 4 中小企業対策

本市経済の中心である地元中小企業の多くが、今回の震災による直接被害のほか、取引先企業の被災による売掛金の回収困難、取引先企業の廃業・撤退、風評被害及び消費意欲減退による売上減など様々な問題に直面していることから、必要な支援を迅速に行います。

##### (1) 緊急資金支援等の実施

震災の直接・間接被害による地元中小企業の倒産・廃業を防ぐため、緊急的な資金支援や各種企業支援を迅速に進めます。

##### (2) 交流人口の拡大（風評被害対策等）

商店街や観光産業については、風評被害を打破し、街のにぎわいを取り戻すため、正確かつ積極的な情報発信や地域の枠を超えたイベント連携、地域資源を生かした観光・集客を進め、交流人口の拡大を図ります。

##### (3) 販路拡大支援の実施

地元中小企業の取引拡大を図るため、展示会等への出展支援や、物産展の開催など、販路拡大への支援を行います。

##### (4) 事業活動再開に向けた支援

今回の震災で会社設備等が損壊・流出し、自力での再建が困難な個人事業主や中小企業者などに対し、事業活動を再開するための場の提供や、被災設備等の更新費用に対する助成など、事業活動再開に向けた支援を行います。

#### < 工程表 >

平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
緊急資金支援				
各種企業支援				
交流人口拡大（風評被害対策等）				
販路拡大支援				
事業活動再開支援				

## 仙台の復興に向けた新次元都市づくり

### 1 防災先進都市

今回の被災経験をもとに「減災」の考え方を取り入れながら、市民の命と暮らしを守るための取り組みを進め、災害に強いまち・地域・ひとからなる新次元の防災先進都市を目指します。

#### (1) 災害に強い都市基盤の形成

都市インフラの適切な維持管理や耐震化を進めるとともに、災害発生時にあっても都市ガスや水道といったライフラインが最低限のサービスを維持できるように、供給ラインの多系統化を図ります。

また、地下鉄やバスといった公共交通機関、緊急輸送道路に指定された基幹道路等について、今回の震災で果たした役割を検証し、災害に強い交通体系を構築します。

#### (2) 広域交通ネットワークの整備

高速道路などの広域交通基盤の災害対策を強化するとともに、ひとつのルートが分断された場合にも代替ルートが確保されるよう、多重性のある広域交通ネットワークの整備を国等との連携により推進します。

#### (3) 非常時におけるエネルギー・燃料等の確保

広域的な燃料供給ルートの整備や電力の融通、地域バランスを考慮した燃料備蓄等について国や関連事業者に求めるなど、非常時においても必要なエネルギーや燃料等を確保する取り組みを進めます。

#### (4) 防災拠点の整備

今回の震災のような広域的な大規模災害へ対応するため、災害情報の収集・伝達や活動部隊への指揮・命令、物資の備蓄・集配機能等を備え、さらに防災教育や訓練施設としての役割も担う防災拠点施設（防災センター）について、国等とも連携しながら整備を目指します。

#### (5) 避難所等の見直し

避難所施設について、指定のあり方や運営方法を見直すとともに、避難所として備えるべき設備の整備、物資の備蓄等の見直しを行い、仙台モデルの地域防災拠点として整備を進めます。

#### (6) 情報通信体制等の強化

市民へ迅速・確実に情報を提供するため、防災行政用無線をはじめとする複数の伝達手段を確保するとともに、災害情報や生活関連情報を提供する新たな手段を検討し、情報提供体制の強化を図ります。

また、本市の各部局間、他の行政機関や関係機関との情報連絡・収集体制を強化するため、通信機能の高度化、多様な通信手段の確保を進めます。

( 7 ) 住宅、マンション等の耐震化の促進

住宅の耐震診断、耐震改修工事への助成制度の拡充や再開発等による建替え等の支援を進めるとともに、マンションの耐震改修工事等において、所有者の合意形成に向けた専門家派遣制度を拡充するなど、住まいを中心とした建築物の耐震化を促進します。

( 8 ) 地域コミュニティ等による防災力の向上

今回の震災で大きな力を発揮した地域のコミュニティが中心となり、自主防災力を高めていくため、町内会や学校等における防災の取り組みを促進するとともに、災害時に援護を要する高齢者や障害者等の安全が確保されるよう、要援護者の防災対策を促進します。

( 9 ) 市民一人ひとりの防災力の向上

市民の防災力向上のため、様々な機会を捉えて啓発活動を実施していきます。また、震災の教訓が次代に受け継がれ、児童生徒が生涯にわたって必要となる防災力を習得できるよう、学校における防災教育を推進します。

## 2 省エネルギー・環境先進都市

今回の震災では、沿岸部の基幹設備の被災等により長期にわたって電気・ガス・ガソリンなどのエネルギー供給が途絶し、市民・企業の活動に重大な支障を来しました。また、福島原発事故により、多くの市民がエネルギーに対する認識を新たにしています。

南蒲生下水処理施設や清掃工場の稼働停止は市民生活に影響を及ぼし、改めて私たち市民一人ひとりが自らの「住まい方」や「事業活動のあり方」を見つめなおし、「杜の都」にふさわしい省エネルギー、環境負荷低減に取り組んでいくことの重要性が再認識されました。

このような経験をもとに、市民・企業・行政が各々の果たすべき役割を再認識し、かつ相互に連携することで新次元の省エネルギー・環境先進都市を目指します。

### (1) エコモデルタウンの構築

市域全体において太陽光や太陽熱等の自然エネルギー、天然ガス等を利用した分散型発電等の積極的活用を進めるとともに、非常用を含む蓄電技術や蓄熱技術等の導入を進めます。

さらに、住宅分野をはじめとした各分野において新たなサービス開発や新産業創出の可能性を有するエネルギー利用の効率化推進を可能とする社会システムの導入や、地域単位での新しいエネルギー・社会システムづくり等を多様な主体間による連携のもと推進します。

### (2) 資源循環の取り組みの推進

今回の震災では、清掃工場の稼働停止等に伴い、家庭ごみなどの収集を行うことが出来ませんでした。また、断水や下水処理施設の稼働停止など、私たちの水利用のあり方についても考える機会となりました。

これらの施設の耐震性の向上を図る一方で、リサイクルや中水の利用をはじめとする資源の有効活用などの取り組みを推進します。

### (3) 公共交通ネットワークの利用促進

効率的で非常時にも機動的な運用が可能であるバス輸送については、路線の再編によってさらに効率的で利便性の高い公共交通ネットワークの構築を進めるとともに、環境に優しく安全で安心な交通手段として、鉄道、バス等の公共交通機関や自転車の利用を促進します。

また、長距離輸送を担い自家用車に比してエネルギー効率が高い高速バスについては、地域間交通ネットワークの柱の一つを形成するものとして、更なる効率性・利便性向上を図るため、必要な基盤整備を進めます。

### 3 支え合いと協働のコミュニティ先進都市

今回の震災においては、地域団体やボランティア・NPOなどによる支え合いが各地で行われ、地域コミュニティの重要性が再認識されました。

本市が震災からの復興を成し遂げ、「新次元の防災・環境都市」として発展していく上で、また、年齢や性別、国籍、障害の有無などに関係なく、誰もが健やかに安心して暮らし続けることができる地域社会を実現するという観点からも、地域コミュニティが重要な基盤となります。

今回の震災における助け合いの経験を風化させることなく次の世代につないでいくため、「地域の絆」を深め、市民力をさらに広げながら、「共助の地域づくり」を推進します。

#### (1) 支え合い、助け合いの輪を広げる取り組みの促進

防災・福祉・子育てや、近年顕在化している買い物弱者対策や生活交通対策などの様々な地域課題の解決に向けて、「共助の地域づくり」を推進するため、地域の様々な主体が参画するネットワークづくりや、地域とNPOや学生等をつなぐ仕組みづくりなど、支え合い、助け合いの輪を広げる取り組みを促進します。

#### (2) 将来に向けた人づくりの充実

小中学校が中心となり、学校・家庭・地域が一体となった地域ぐるみの様々な取り組みを通じ、将来に向けた人づくりや世代を超えたつながりの構築を進めます。

#### (3) ボランティア活動の促進

大学をはじめとする関係機関と連携しながら、ボランティアのネットワークづくりや、ボランティアのすそ野を広げる取り組み、ボランティアセンターの機能強化などを進め、震災復興や地域課題の解決に向けたボランティア活動の活性化を図ります。

#### (4) NPO・企業等の力を生かした復興支援活動の推進

NPO・企業等からの事業提案に基づき、震災復興事業を協働で行う仕組みを構築し、NPO・企業等の知恵や専門性を生かしながら、市民協働による復興支援活動を展開します。

#### 4 東北を牽引する経済活力都市

今回の震災では、生産設備等の被害やエネルギー供給不足等に起因する部材供給等の断絶、またそれに伴う生産・営業活動の停止、さらには雇用問題への波及など、その影響は東北地方全域に及んでいます。

本市の経済活性化の取り組みを展開し、市民生活の基盤である雇用を確保するとともに、東北の中核都市として地域の復興を牽引します。

##### (1) 農と食のフロンティア

宮城県・福島県の東部沿岸地域の多くは農業生産が盛んな地域であり、本市には農業に関する研究機関も多く集積しています。

また、被災後も農業従事者は生産意欲を維持しています。

このことから、仙台東部地域を「農と食のフロンティア」と位置づけ、農業従事者と研究機関や民間企業との連携・協働により、「生産」「経営」「施設」「環境」の技術革新・新機軸の創出等（イノベーション）を実現し、新しい第一次産業のあり方を具現化する地域として再生します。

##### (2) 新エネルギー関連産業の集積

大規模な太陽光発電（メガソーラ等）や蓄電技術の組み合わせによる安定的なエネルギー供給市場の形成や電力の流れを供給側・需要側の双方から制御し最適化できる次世代送電網（スマートグリッド）の普及を視野に入れ、「自然エネルギー開発のフロンティア」として、研究機関ならびに企業の集積を支援します。

##### (3) 都市防災力を高める産業集積の推進

仙台では東北大学を中心とする学術研究機関に幅広い分野の様々な技術集積が進んでいます。こうした学術研究機関と連携し、今回の被災経験を踏まえた防災関連の新技术・新製品の開発を促進し、都市防災力を高める産業の集積の実現を支援します。

##### (4) ソーシャルビジネス・地域商店街に対する支援

地域における共助の仕組みの強化を支援するとともに、災害に強い地域づくりへの貢献など、様々な社会的課題に向き合いビジネスを通じて解決していくとする活動（ソーシャルビジネス）の立ち上げを積極的に支援します。

また、地域の防災拠点機能も有する地域商店街の魅力ならびに地域コミュニティの担い手としての役割強化に向けた支援を行います。

##### (5) 被災地の広域的連携による交流人口の拡大

「復興」「祈り」などをキーワードに被災地域が相互に連携した文化・スポーツをはじめとする新たなイベントの開催や大型コンベンションなどの誘致により、交流人口の拡大を図ります。これにより被災地域全体の観光産業の底上げや商店街等の活性化を図り、「仙台・東北の復興」を国内外に発信します。



## 復興計画の策定と推進に向けて

震災からの復旧・復興を円滑に進めるためには、必要となる財政基盤の充実に努めるとともに、新次元都市づくりに向けて官民が一体となって知恵と力を結集するための体制を整えることが重要です。また、復興計画の策定に当たっては、市民協働による丁寧な手続きを基本とします。

### (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

既存事業の見直しや行財政改革を着実に推進するとともに、より一層の選択と集中を行い復興事業の円滑な推進のための財源確保に努めます。

また、自治体を実施する復興事業への国による手厚い財源措置や補助率の引き上げ、自治体の裁量で利用可能な復興基金の創設と同基金への国の資金拠出や利子補給などの支援を強く求めていきます。

### (2) 復興を支援する新たな枠組み構築の推進

復旧・復興をスムーズに進めるため、自治体に対して必要な権限委譲を行うとともに、土地利用や税制等に関する様々な規制を撤廃した特区制度を適用するなど、被災地域の実情に応じた新たな制度的枠組みを国に求めていきます。

### (3) 市民協働による復興計画の策定

復興計画の策定に当たっては、市民意見交換会の開催やパブリックコメントの実施など市民協働による丁寧な手続きを基本とし、10月までの策定を目指します。

### (4) 多様な主体による復興事業の推進

復興事業の推進に当たっては、国、自治体、民間、非営利組織(NPO)などの多様な主体による知恵と力を結集する必要があることから、既存の枠組みにとらわれない柔軟な推進体制の構築に取り組みます。