

# 東日本大震災からの 復興政策 10年間の振り返り 本文案

## 5章

---

## 目次

---

<b>5章 住まいとまちの復興</b> .....	<b>5-1</b>
<b>1節 まちづくり</b> .....	<b>5-1</b>
1. 復興まちづくり計画の検討等 .....	5-1
(1) 国土交通省による津波被災市街地復興手法検討調査	
(2) 建築基準法等に基づく建築制限等	
(3) 復興まちづくり計画の策定等	
(4) 復興事業の進め方	
2. 市街地復興事業(防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業) .....	5-16
(1) 市街地復興事業の全体像	
(2) 防災集団移転促進事業	
(3) 土地区画整理事業	
(4) 津波復興拠点整備事業	
3. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-30
(1) 課題・対応	
(2) 復興事前準備	
<b>2節 住宅</b> .....	<b>5-41</b>
1. 応急仮設住宅 .....	5-41
(1) 応急仮設住宅に係る法制度	
(2) 応急仮設住宅の供給概要	
(3) 建設型応急住宅	
(4) 賃貸型応急住宅	
(5) 応急仮設住宅の集約・解消	
(6) 応急修理制度	
2. 災害公営住宅 .....	5-71
(1) 概要	
(2) 復興初期の課題と取組	
(3) 災害公営住宅の整備主体	
(4) 復興加速化に向けた課題と取組	
(5) 特色ある災害公営住宅の整備	
(6) 災害公営住宅の維持管理	
3. 災害復興住宅融資 .....	5-98
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応 .....	5-99
(1) 応急仮設住宅	
(2) 災害公営住宅	
<b>3節 下水道、水道施設、公園・緑地</b> .....	<b>5-102</b>
1. 下水道 .....	5-102
(1) 下水道の被害と復旧	
(2) 復興まちづくりに資する下水道整備	

(3) 地盤沈下に伴う浸水対策	
2. 水道施設	5-105
3. 公園・緑地	5-106
(1) 都市公園の被害と復旧	
(2) 東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針	
(3) 津波防災緑地等の整備	
(4) 国営追悼・祈念施設の整備	
<b>4 節 宅地滑動崩落対策等</b>	<b>5-124</b>
1. 宅地滑動崩落対策	5-124
(1) 造成宅地滑動崩落緊急対策事業	
(2) 面的に行う滑動崩落防止対策工	
(3) 大規模盛土造成地の滑動崩落対策推進ガイドラインの策定	
2. 液状化	5-132
(1) 市街地液状化対策事業の概要	
(2) 液状化発生箇所	
(3) 液状化対策の実施	
<b>5 節 道路</b>	<b>5-144</b>
1. 被害の概要	5-144
2. 応急復旧	5-144
3. 復旧・復興	5-146
(1) 国による道路事業	
(2) 県による道路事業(岩手県・宮城県・福島県)	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等	5-171
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 教訓・ノウハウ	
<b>6 節 海岸(防潮堤等)・河川</b>	<b>5-172</b>
1. 被害の概要	5-172
(1) 海岸における被害の概要	
(2) 河川における被害の概要	
2. 応急復旧	5-175
(1) 海岸における応急復旧	
(2) 河川における応急復旧	
3. 復旧・復興	5-178
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針(海岸)	
(2) 東日本大震災を踏まえた整備方針(河川)	
(3) 海岸事業	
(4) 河川事業	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等	5-191
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 教訓・ノウハウ	
<b>7 節 空港</b>	<b>5-199</b>

1. 被害の概要 .....	5-199
(1) 被災地周辺空港の被害の概要	
(2) 仙台空港における避難状況	
2. 復旧・復興の取り組み.....	5-201
(1) 応急復旧	
(2) 復旧・復興	
3. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-210
(1) 南海トラフ地震等広域的災害を想定した空港施設の災害対策のあり方	
(2) 空港における地震・津波に対応する避難計画・早期復旧計画のひな型	
(3) 教訓・ノウハウ	
<b>8節 鉄道 .....</b>	<b>5-213</b>
1. 被害の概要 .....	5-213
(1) JR東日本(新幹線・在来線)	
(2) 地下鉄・第三セクター鉄道等	
(3) 貨物鉄道	
2. 応急復旧 .....	5-215
(1) 代行バス等による代替輸送	
(2) 鉄道施設の迅速な復旧	
(3) 緊急石油列車、災害復興支援列車	
3. 復旧・復興 .....	5-223
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 鉄道事業	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-233
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 教訓・ノウハウ	
<b>9節 地域公共交通.....</b>	<b>5-238</b>
1. 被害の概要 .....	5-238
2. 緊急対応 .....	5-239
(1) バス運行状況の情報収集・広報	
(2) 大規模災害時通達等の実施	
(3) 高速バスの緊急車両指定	
(4) 空港アクセスの確保	
(5) 仙台市(地下鉄代行)無料バス	
(6) 鉄道代替バスの運行	
3. 復旧・復興 .....	5-243
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 地域公共交通確保維持改善事業	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-247
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 教訓・ノウハウ	
<b>10節 港湾 .....</b>	<b>5-253</b>
1. 被害の概要 .....	5-253



(1) 津波による被害	
(2) 地震動、液状化による広域的な被害	
2. 応急復旧 .....	5-254
(1) 被災地港湾の復旧に伴う物流機能の回復(航路啓開等)	
(2) 港湾のバックアップ機能の発揮	
3. 復旧・復興 .....	5-261
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 港湾事業	
(3) 整備効果	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-275
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 東日本大震災以降の災害に備え工夫された取組等	
(3) 教訓・ノウハウ	
<b>11節 農地・農業用施設.....</b>	<b>5-280</b>
1. 被害の概要 .....	5-280
2. 応急復旧 .....	5-282
3. 復旧・復興 .....	5-282
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 農地除塩	
(3) 国による災害復旧・復興	
(4) 5) 仙台東地区における大区画化を主体とした区画整理	
(5) 県による災害復旧・復興事業	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応 .....	5-302
(1) 災害応急用ポンプ	
(2) 災害復旧事業の査定等の簡素化	
(3) 用排水機場の早期発注	
(4) 災害復旧時における支援体制について	
(5) 復旧支援協定の重要性について	
(6) 過去のノウハウ等の収集について	
(7) 農用地の除染対策	
(8) ため池の放射性物質対策	
<b>12節 治山・林業用施設.....</b>	<b>5-304</b>
1. 被害の概要 .....	5-304
2. 応急復旧 .....	5-305
3. 復旧・復興 .....	5-305
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 海岸防災林事業(仙台湾沿岸部の例)	
(3) 復旧状況	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-309
(1) 事業実施に当たって発生した課題・対応	
(2) 教訓・ノウハウ	
<b>13節 漁港・漁場 .....</b>	<b>5-313</b>

1. 被害の概要 .....	5-313
(1) 漁港施設の被害状況	
2. 応急復旧 .....	5-315
(1) がれき撤去	
(2) 予算	
3. 復旧・復興 .....	5-316
(1) 東日本大震災を踏まえた整備方針	
(2) 県による漁港・漁場の整備事業	
4. 事業実施に当たって発生した課題・対応等 .....	5-322
<b>14 節 災害廃棄物 .....</b>	<b>5-323</b>
1. 災害廃棄物の発生状況.....	5-323
2. 復旧・復興における取組.....	5-325
(1) 災害廃棄物物理処理の目標	
(2) 各県における災害廃棄物処理実行計画	
(3) 復旧・復興	
(4) 教訓・ノウハウ	

## 5章 住まいとまちの復興

### 1節 まちづくり

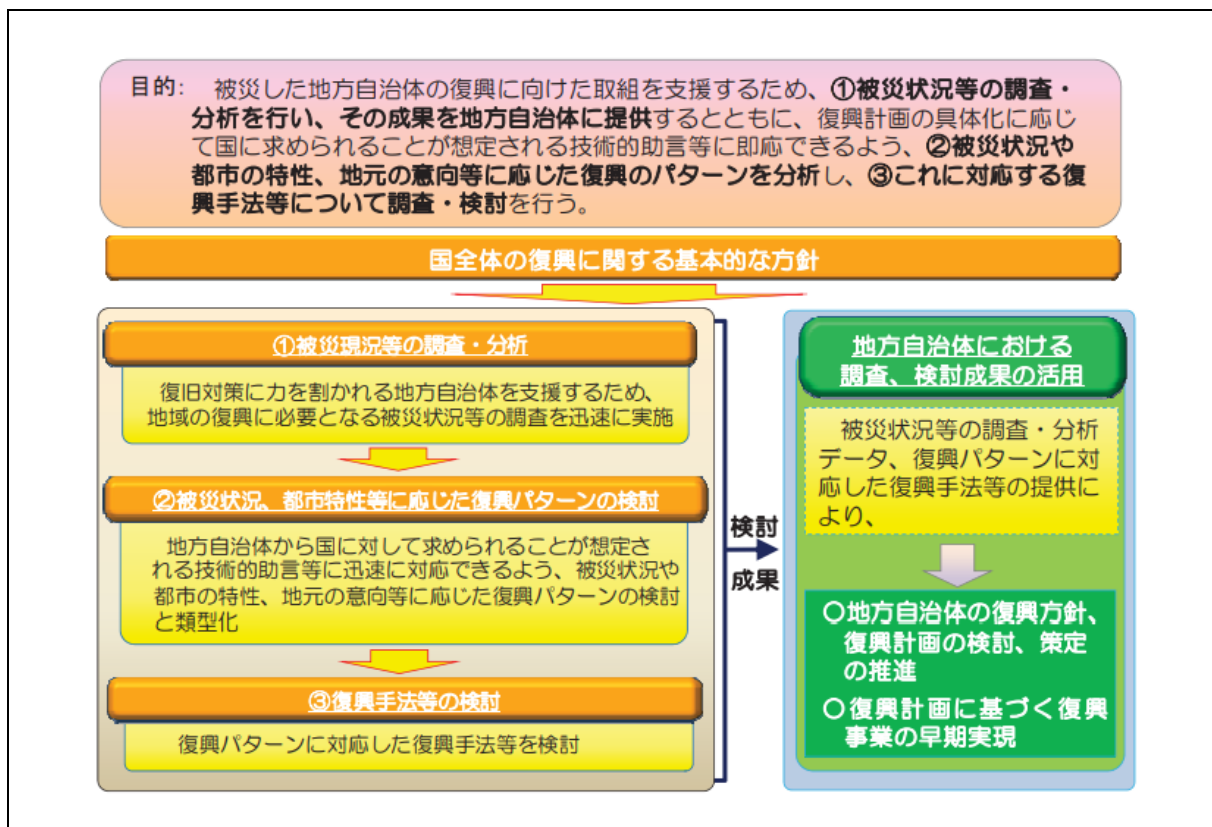
#### 1. 復興まちづくり計画の検討等

##### (1) 国土交通省による津波被災市街地復興手法検討調査

東日本大震災は各市街地に甚大な被害をもたらし、市街地復興に向けた取組が急務となっていた。多くの市町村で震災後1ヶ月が経過した頃から復興に向けたビジョン・構想の策定や公表が行われるとともに、具体的な復興計画の策定に着手しようとする動きも始まっていた。

一方、国土交通省では、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、被災自治体の復興計画策定のための資料を提供することを目的に、「津波被災市街地復興手法検討調査」を実施した。また、ここで得られた被災現況調査結果等をアーカイブ化するとともに、今後の震災復興において必要なデータ項目を記した「津波被害からの復興まちづくりガイドンス」を作成・公表した。

図表 5-1-1 津波被災市街地復興手法検討調査の目的と概要



資料) 国土交通省都市局「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000209868.pdf>

復興まちづくりは本来、基礎自治体である市町村が主体となって進めていくものであるが、本調査を国が自ら実施したのは以下の理由による(「東日本大震災の津波被災市街地復興支援調査とそのアーカイブ化」(国土交通省都市局都市計画課都市調査室ほか/土木史研究講演集 vol132. 2012年)より引用)。

① 被災自治体支援の視点

必ずしも組織体制が充実しているとは言えない小規模な自治体が多く、かつ自治体職員自身が被災する等、復興計画検討まで手が回る状況ではなかったため、国自らが調査を行い自治体に提供するアプローチの方が適切と判断

② 被災地共通の対応事項に対する効率性

被災が広域に亘っており、復興のベースとなる被災現況調査や、津波被災市街地に共通した復興上の課題への対応については、自治体単体よりも国による一元的対応の方が効率的と判断

③ 国自らの施策立案の観点

被災規模の甚大さなど、阪神・淡路大震災を含む近年の復興まちづくりとは大きく性格が異なるため、法制度や予算制度で新たな枠組みを検討するための課題把握等を、自治体からの要望に依存することなく国自らの調査を通じて行うことが必要と判断

調査は主に以下に分類できる。

① 被災現況調査

被災現況等の調査・分析は、青森、岩手、宮城、福島、茨城及び千葉の6県の太平洋岸の62市町村を対象に、被災地共通の調査項目を設定するとともに、自治体のニーズに応じた調査項目を適宜組み合わせ、詳細に調査を実施する事により、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に実施。

② 市街地復興パターン検討調査

1. 概略検討

福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域の市町村を除く6県43市町村を対象に、市町村の要望に応じ、被災現況調査の結果等を踏まえ、住民意見を把握しつつ、被災自治体の復興計画作成とその実現手法を検討。

2. 詳細検討

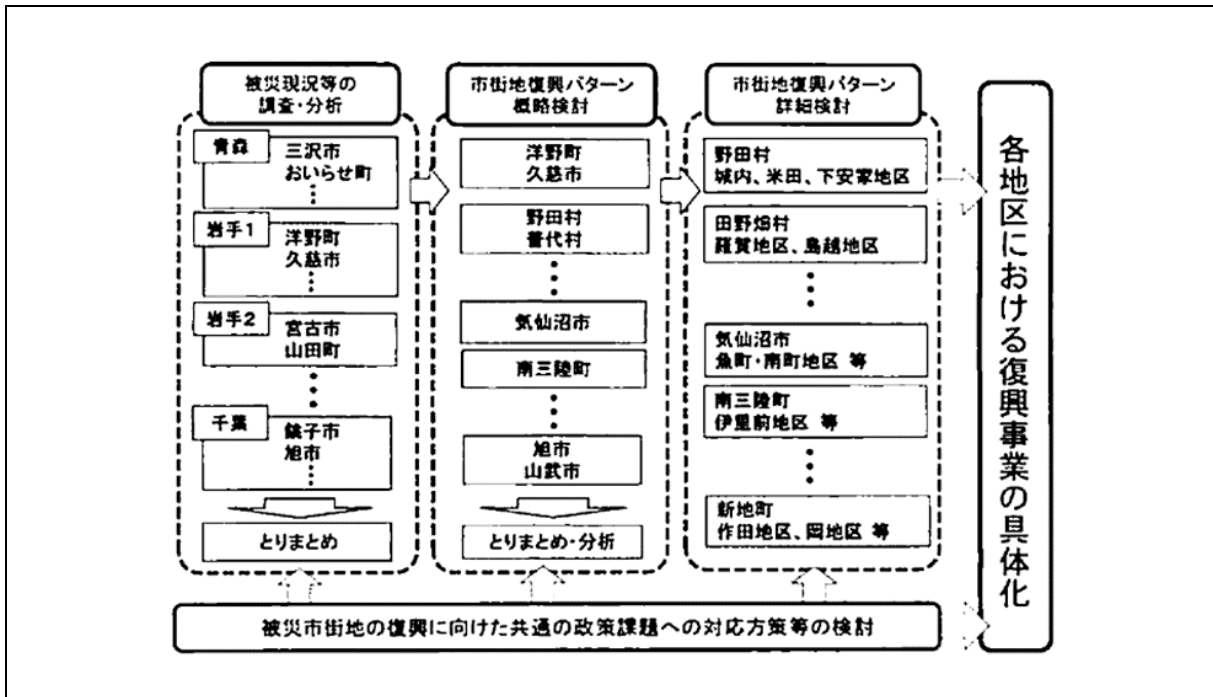
概略調査を実施したうちの3県26市町村180地区を対象に、権利関係調査、測量、設計などを通じて復興計画の実現に向けた支援を実施。

③ 共通の政策課題への対応方策等の検討調査

個別地区の検討ではなく、被災地に共通の政策課題について調査・検討を行い、技術的指針等を策定することで、復興計画の策定や復興事業の具体化に向けた支援を実施。

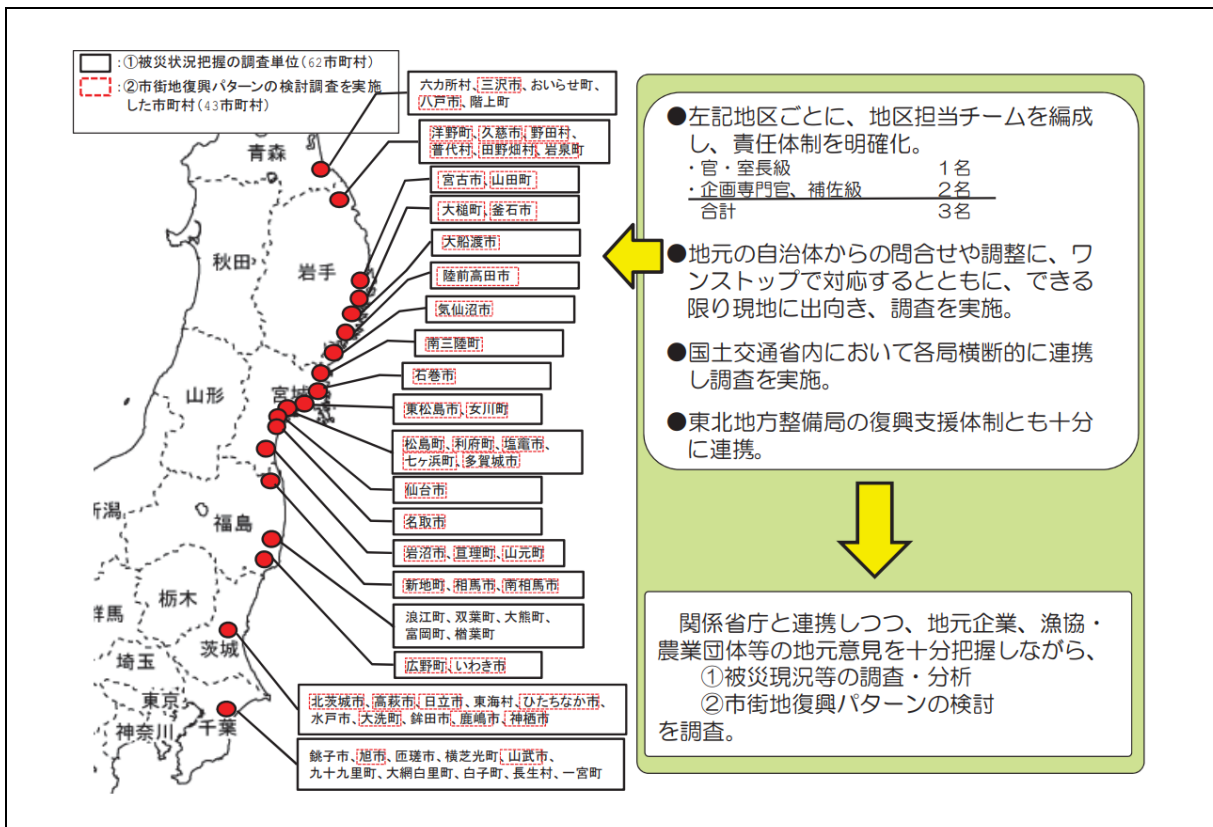
沿岸の津波被災自治体43市町村においては、これら直轄調査の成果を活用しつつ、復興計画やその後の復興まちづくり計画の策定が進められ、復興計画の公表につながった。

図表 5-1-2 津波被災市街地復興調査の全体像



資料)「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)「東日本大震災の津波被災市街地復興支援調査とそのアーカイブ化」(国土交通省都市局都市計画課都市調査室ほか/土木史研究講演集 vol.32, 2012年)

図表 5-1-3 津波被災市街地復興手法検討調査の対象等



資料) 国土交通省都市局「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000209868.pdf>

図表 5-1-4 被災現況調査・市街地復興パターン検討調査の概要

<p><b>【被災現況調査】</b>                  工期：平成23年5月～平成24年3月                  調査対象：6県62市町村                  調査内容：                  (1) 現地踏査による津波浸水状況、建築物被害状況の把握                  (2) アンケート調査による住民避難状況、産業被害状況の把握</p>
<p><b>【市街地復興パターン概略検討調査】</b>                  工期：平成23年6月～平成24年3月                  調査対象：6県43市町村（福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域の市町村を除く）                  調査内容：                  (1) 住民意向把握等                  (2) 市街地復興構想素案の検討                  (3) 市街地復興構想素案に係る住民意向の把握                  (4) 有識者へのヒアリング等                  (5) 調査作業監理会議の設置、開催</p>
<p><b>【市街地復興パターン詳細検討調査】</b>                  工期：平成23年半ば頃（地区により異なる）～平成24年3月                  調査対象：3県26市町村180地区（福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域の市町村を除く）                  調査内容：                  (1) 事業化基本調査の実施                  (2) 事業化詳細調査の実施                  (3) 事業化に係る必要経費の算出</p>

資料)「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)

図表 5-1-5 被災現況調査・市街地復興パターン検討調査実施地区

	被災状況調査・分析(6県62市町村において実施)	市街地復興パターン概略検討(6県43市町村において実施)	市街地復興パターン詳細検討(3県26市町村180地区において実施)
概要	復旧対策に力を割かれる被災自治体を支援するため、 <u>地域の復興に必要な被災状況等の調査・分析を自治体のニーズに応じて実施し、調査結果を自治体へ提出</u>	被災状況等の調査結果を踏まえ、被災状況や都市特性、 <u>地元の意向等に応じた市街地復興パターンを検討し、復興手法等の検討のための基礎資料を作成し、被災自治体の復興計画の作成を支援</u>	被災状況等の調査結果及び市街地復興パターン概略検討の成果を踏まえ、被災状況や都市特性、 <u>地元の意向等に応じた市街地復興パターンを詳細に検討し、被災自治体における事業の具体化に向けた基礎資料を作成し、これを被災自治体へ提供することにより、復興計画の実現に向けた支援を実施</u>
青森県	三沢市、八戸市、六ヶ所村、おいらせ町、階上町	三沢市、八戸市	※1
岩手	洋野町 久慈市	洋野町 久慈市	※1

	被災状況調査・分析(6県62市町村において実施)	市街地復興パターン概略検討(6県43市町村において実施)	市街地復興パターン詳細検討(3県26市町村180地区において実施)
県	野田村	野田村	城内地区他
	普代町	普代町	※1
	田野畑村	田野畑村	羅賀地区、島越地区
	岩泉町	岩泉町	小本地区
	宮古市	宮古市	鉾ヶ崎地区
			田老地区
			愛宕地区、藤原地区、中心市街地地区、磯鶏地区、高浜地区、金浜地区、津軽石地区
	山田町	山田町	赤前地区、重茂地区
			大沢地区、船越地区
	大槌町	大槌町	柳沢北浜地区、山田地区、織笠地区
	釜石市	釜石市	東部地区、嬉石・松原地区
	大船渡市	大船渡市	鶴住居地区、根浜地区、箱崎地区、平田地区
東部地区、嬉石・松原地区			
陸前高田市	陸前高田市	大船渡地区、盛地区、下船渡地区、末崎地区、赤崎地区	
		越喜来地区、綾里地区	
		今泉地区	
宮城県	気仙沼市	気仙沼市	高田地区
			高田地区、今泉地区、長部地区、広田地区、小友地区、米崎地区、下矢作地区、竹駒地区
	南三陸町	南三陸町	魚町・南町地区、南気仙沼地区、鹿折唐桑地区
			唐桑地区、本吉地区
	東松島市	東松島市	伊里前地区、寄木・葦の浜地区、中山・馬場地区、西戸・折立・水戸辺・在郷地区
			志津川地区
			野蒜地区
			大曲地区
	女川町	女川町	牛網地区、浜市地区
			立沼地区、浜須賀地区、宮戸地区
			市街地地区
	石巻市	石巻市	離半島部地区
			雄勝地区、牡鹿地区
			南浜地区、中央地区、湊地区
			釜地区、大街道地区
	松島町	松島町	住吉地区、不動地区、渡波地区、北上地区、新市街地(蛇田・渡波)地区
			※1
	利府町	利府町	浦戸地区
			北浜地区、港町地区
	塩竈市	塩竈市	七ヶ浜地区
菖蒲田浜地区、松ヶ浜地区、花淵浜・吉田浜地区			
七ヶ浜町	七ヶ浜町	※1	
多賀城市	多賀城市	※1	
仙台市	仙台市	上岡田地区、揚場地区、高野東地区、蒲生北部地区	
名取市	名取市	閑上地区	
岩沼市	岩沼市	玉浦地区	
亘理町	亘理町	荒浜地区、吉田東部地区、吉田西部地区	
山元町	山元町	山下地区、合戦原地区、浅生原地区、坂元地区	
福島県	新地町	新地町	作田地区、岡地区、雀塚地区、大戸浜地区、中島地区
			原釜地区、尾浜地区、磯部地区
			原町地区、鹿島地区

	被災状況調査・分析(6県62市町村において実施)	市街地復興パターン概略検討(6県43市町村において実施)	市街地復興パターン詳細検討(3県26市町村180地区において実施)
	浪江町	※2	※2
	双葉町		
	大熊町		
	富岡町		
	樽葉町		
	広野町	広野町	広野・小高沿線地区 小名浜港背後地地区 久之浜地区 四倉地区
	いわき市	いわき市	薄磯・豊間地区 永崎地区 岩間地区 小浜地区、錦須賀地区
茨城県	北茨城市、高萩市、日立市、ひたちなか市、大洗町、鹿嶋市、神栖市、東海村、水戸市、鉾田市	北茨城市、高萩市、日立市、ひたちなか市、大洗町、鹿嶋市、神栖市	※1
千葉県	旭市、山武市、銚子市、匝瑳市、横芝光町、九十九里町、大網白里市、白子町、長生村、一宮町	旭市、山武市	※1
※1 市街地復興のための市街地整備事業が復興計画に位置づけられていないため、事業計画の作成を実施しない ※2 原発事故による警戒区域内			

資料) 国土交通省都市局「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)

図表 5-1-6 共通の政策課題への対応方策等に関する技術的指針等

名称
東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針
迅速な復旧・復興に資する再生資材の宅地造成盛土への活用に向けた基本的考え方
復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的な考え方
歴史・文化資産を活かした復興まちづくりに関する基本的考え方
東日本大震災の復興における都市政策と健康・医療・福祉政策の連携及びコミュニティ形成に関するガイドライン
対話型復興まちづくりに向けた合意形成支援ツール
津波避難を想定した避難路、避難施設の配置及び避難誘導について

資料) 国土交通省都市局「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」(平成24年4月)



## (2) 建築基準法等に基づく建築制限等

### 1) 建築基準法、特例法による建築制限

被災地域における市街地の計画的な整備の支障となるような建築を防止するため、建築基準法(昭和25年法律第201号)第84条に基づき、災害が発生した日から1ヶ月以内の期間においては、特定行政庁は区域を指定し、期間を限って、その区域内における建築物の建築を制限・禁止することができることとなっている(延長の場合、最長で2ヶ月まで可能)。

さらに、東日本大震災が極めて広域かつ甚大な被害をもたらしたため、復興に向けて短期間で都市計画決定等が困難な状況であるため、「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律(平成23年法律第34号)(以下「特例法」という。)(平成23年4月29日成立・施行)により特例措置が設けられ、東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地を所轄する特定行政庁は、災害の発生した日から6ヶ月(延長の場合、最長で8ヶ月)以内の期間に限って、指定した区域の建築を制限・禁止することができることとなった。

なお、特例法では区域指定の要件を、「①震災により相当数の建築物が滅失している」、「②不良な街区が形成されるおそれがある」、「③土地区画整理事業その他建築物の敷地の整備に関する事業などを実施する必要がある」と規定し、事業実施との関連を明確化している<sup>1</sup>。

宮城県(特定行政庁)は、被害の特に大きかった気仙沼市、南三陸町、女川町、東松島市及び名取市を対象に4月8日に区域を指定、建築制限を開始したほか、7月1日には山元町を対象に区域指定、建築制限を開始した。また、特定行政庁である石巻市も4月8日以降、市長の権限により区域指定、建築制限を実施した。

これらの市町村ではいずれも、特例法による期間延長を経て、11月10日まで実施した<sup>2</sup>。

### 2) 被災市街地復興特別措置法による建築等制限

被災市町は、建築基準法による建築制限の間、被災市街地復興特別措置法(以下「特措法」という。)に基づき、被災市街地復興推進地域の都市計画決定を行い、復興まちづくりにおける市街地開発事業の支障とならないよう、発災から2年後の平成25年3月10日までの間、開発及び建築の制限が行われた。

被災市街地復興推進地域は、6市町11地区、面積計約1,380haのエリアで指定された。

### 3) 建築基準法による災害危険区域の指定

その後、各市町では復興計画に基づき各種事業計画策定を進めたが、特に、防災集団移転促進事業計画の策定に合わせ、防潮堤や河川堤防、高盛土道路等の津波防護策を実施しても、東日本大震災と同様の津波が発生した際に被害が生じる危険性が高い区域を基に、建築基準法第39条の規定により、各市町の条例で災害危険区域の指定を行った。

東日本大震災により被災した各県における災害危険区域の指定状況は以下のとおりである。

図表 5-1-7 災害危険区域指定状況

県	指定面積	市町村(施行日)
---	------	----------

<sup>1</sup> 資料) <https://www.mlit.go.jp/common/000144476.pdf>

<sup>2</sup> 資料) 宮城県「宮城県復興まちづくりのあゆみ」  
[https://www.pref.miyagi.jp/documents/35873/04\\_2syoun-1.pdf](https://www.pref.miyagi.jp/documents/35873/04_2syoun-1.pdf)

岩手県	約 2,129.4ha	野田村 (H24.9.21)、宮古市 (H24.10.24)、山田町 (H24.10.5)、大槌町 (H24.12.17)、釜石市 (H24.12)、大船渡市 (H25.4.1)、陸前高田市 (H24.3.26)
宮城県	10,965.238ha	山元町 (H23.11.11)、仙台市 (H23.12.16 改正)、東松島市 (H24.6.1)、亘理町 (H24.6.1)、気仙沼市 (H24.6.29)、南三陸町 (H24.4.1 改正)、七ヶ浜町 (H24.9.20)、名取市 (H24.9.25)、石巻市 (H23.12.26)、女川町 (H24.9.18)、岩沼市 (H24.12.17)、塩竈市 (H24.12.19)
福島県	約 2,926.4ha	相馬市 (H23.10.31 区域指定)、新地町 (H23.12.27 区域指定)、いわき市 (H25.1.15)、浪江町 (H26.4.30 区域指定)、富岡町 (H27.7.17 区域指定)、南相馬市 (H25.3.19 一部変更)、檜葉町 (H25.2.14 区域指定)
茨城県	約 6.9ha	

資料) 岩手県「復興まちづくりの状況について復興まちづくり(面整備)3事業進捗状況一覧」  
[https://www.pref.iwate.jp/area/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/006/571/shiryou2.pdf](https://www.pref.iwate.jp/area/dbps_data/_material/_files/000/000/006/571/shiryou2.pdf)  
 大槌町「大槌町災害危険区域に関する条例」  
[https://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/mobile/reiki/reiki\\_honbun/b800RG00000703.html](https://www.town.otsuchi.iwate.jp/gyosei/mobile/reiki/reiki_honbun/b800RG00000703.html)  
 宮城県「災害危険区域について」  
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kentaku/saigaikikenkuiki.html>  
 宮城県復興まちづくりのあゆみ  
[https://www.pref.miyagi.jp/documents/35873/04\\_2syoun-1.pdf](https://www.pref.miyagi.jp/documents/35873/04_2syoun-1.pdf)  
 相馬市「津波で甚大な被害があった地域を災害危険区域に指定しました」  
[https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/toshiseibika/shinnsaikannren\\_info/903.html](https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/toshiseibika/shinnsaikannren_info/903.html)  
 新地町「災害危険区域」  
<https://www.shinchi-town.jp/site/fukkou/bousaimap.html>  
 いわき市「災害危険区域の指定について」  
<http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1001000001190/index.html>  
 浪江町「災害危険区域の指定」  
<https://www.town.namie.fukushima.jp/soshiki/26/20140430-0.html>  
 富岡町「災害危険区域を指定しました。」  
[https://www.tomioka-town.jp/mobile/saigai\\_fukko/saigaifukkokeikaku/saigaifukkokeikaku/1727.html](https://www.tomioka-town.jp/mobile/saigai_fukko/saigaifukkokeikaku/saigaifukkokeikaku/1727.html)  
 檜葉町「津波被災地区復旧・復興事業説明会」  
<https://www.town.naraha.lg.jp/kurashi/files/%ef%bc%88%e8%b3%87%e6%96%99%ef%bc%8d%ef%bc%91%ef%bc%89.pdf>  
 南相馬市「津波で甚大な被害があった地域を災害危険区域に指定しました」  
[https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/toshiseibika/shinnsaikannren\\_info/903.html](https://www.city.soma.fukushima.jp/shinososhiki/toshiseibika/shinnsaikannren_info/903.html)

### (3) 復興まちづくり計画の策定等

東日本大震災の復興においては、基本的に被災者の意向を踏まえ、被災市町村が目指す将来像として復興市街地の計画の規模を定めてきた。しかし、意向の変化や計画の策定初期には未定であった被災者の転出意向が明らかになっていったことなどもあり、多くの地区において計画規模の見直しや推計された想定人口に基づき計画規模を定めるケースもでた。また、各地においては市街地の復興事業のみならず、防潮堤の整備をはじめとした様々なインフラ整備がそれぞれの計画のもと同時並行的に行われた。例えば防潮堤の計画を県が行い、それと並行し市町村が復興市街地の地盤高の計画をする等、早期の復興が求められる中、限られた時間で計画策定が行われてきた。これらの検討においては、最大クラスの津波（L2津波）と発生頻度の高い津波（L1津波）という、それぞれの災害リスクの想定に対して、これらによる被害をどこまで是認し、あるいは計画の前提とするかについて、住民や被災市町村によって考え方も異なる中、合意形成に時間をかけながら計画策定を進めた。一方で、これらのインフラ整備とまちづくりの総合的な検討を進めていくため、国では、復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方を提示し、各地域においては、例えばまちづくり協議会など行政と民間が参画する一体的な組織を中心にまちづくりを進めるといった取組も行われてきた。

さらに、震災復興においては、早期の住宅再建を目指し事業が進められてきたが、例えば集落単位の高台移転が主となった自治体もあり、特にこれら個々の集落が小規模な場合、将来的な持続可能性への課題を有することが想定される。また、人口減少等を見据えて集落の集約化を検討したが、生業等との兼ね合いから実現できなかった事例もある。その一方で、例えば既存の集落の中に移転先を設けるなど、一定の人口規模を確保することでより持続可能となるような取組も見受けられた。また、コンパクトシティの理念のもと、いくつかの集落を集約し公共施設や商業・福祉施設の整備によるにぎわいのあるまちづくりを進めたところや、県が集落の統合を提案するなどの取組を進めたところもある。また、集落の移転については、現在の姿が完成形ではなく、引き続き、維持・活性化を図っていくための取組が求められている。

東日本大震災の復興まちづくりが解決すべき課題は、決して災害からの復興に特有の課題ではなく、その大半は、平時のまちづくりの課題そのものでもあった。すなわち、人口減少や過疎化・高齢化といった社会課題は、災害に遭わなくとも、一定の長期的な時間をかけて発生する。しかし、東日本大震災によりこれらが即座に顕在化するという、いわば「大災害は社会トレンドを加速させる」という事象が発生し、その人口減少等に応じた復興計画の策定が求められることとなった。こうした中、復興まちづくりは、上述のとおり被災者の意向を踏まえながら進められたが、発災後に事業を計画したことで事業が過大になった、また、過大な事業によって整備された公共施設等の維持管理費等が後年度、地方公共団体の財政を逼迫させる懸念があるとの指摘<sup>3</sup>もある。この点について被災自治体からは、「旧避難指示区域内の地域コミュニティの再構築など、それぞれの施設が震災により生じた課題を解決するため、震災を起因とする特別な目的をもって整備してきた結果、ある意味で同自治体規模に比べて過剰な施設を保有せざるを得ない状態になり、維持管理等に係る財政負担が非常に重いものになった」との意見がある。また、「地方部においては空き家・空き地が特に増加傾向にあり、被災地においてもそもそも空き家・空き地は多かったが、将来的に子孫により利用されることを期待するなど即時の確実な利用見込みはなくとも、先祖伝来の土地を所有しておきたいという意向の被災者もいた。このため、一定の空き地が存在することとなった」との意見もあ

<sup>3</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議（第1回）（令和4年10月24日） 増田委員、大西委員発言

る<sup>4</sup>。

復興まちづくり計画の策定においては、様々な点に留意し、プロセスを進めていく必要があった。代表的なものは以下の通り。

#### ① 人口減少・高齢化等を踏まえた計画策定の必要性

前述のとおり、東日本大震災の復興では、被災者の住宅再建に対する意向調査を踏まえた計画人口に基づき、復興市街地の計画規模を定めることを基本とした。しかし、復興計画の策定期間においては被災者の意向が未定であったり、その後意向が変化したりしたことから、多くの地区において計画規模の見直しが求められた。住宅再建の居住地が地区や市町村域を超えて選択されるなど人口の移動が広域的に発生し、復興事業の加速化も求められる中、各自治体において計画規模の見直しや事業の組み換えの調整作業が進められた。特に、復興計画の策定に着手した段階では、住まいの早期再建を望む住民・事業者の意向を踏まえ、意向が未定の方々も一定程度存在することを前提としつつ、推計に基づく想定人口により計画規模を定める場合もあった。その一方で、家族間の意見調整まで含めた世帯ごとの意向把握、さらには一人一人に対する個人面談といった丁寧な意向把握の実施や、将来的な計画規模の変更を見越した継続的な意向確認、さらにこれらを踏まえ、公民館と図書館の合築、公共下水道から合併浄化槽への転換等の事業規模や計画内容の見直し、段階的な整備実施等を進める自治体も存在した<sup>5</sup>。

なお、復興まちづくり計画や具体の事業計画に位置付けられ市街地復興事業の規模の根拠となる計画人口については、各被災自治体が、被災住民等の意向把握に基づき検討・設定した。そして、計画を詳細化する中で、時間的にも内容的にも変化していく被災住民等の意向を段階的・継続的に把握しながら適宜変更した。その結果、土地区画整理事業においては、都市計画決定時から最終の事業計画変更までの間に、全体として計画人口を約15%縮小されたところである。また、防災集団移転促進事業においても、本格的な造成工事に着手する前の被災者の最終意向確認を通じ、再建意向の変化を踏まえた計画見直しにより区画数を縮減しており、たとえばURが地方公共団体から受託したケースでは概ね2~3割程度縮減している。

さらなる人口減少や高齢化の進行、公共施設等の維持管理・更新費の増加を踏まえると、これからの復興計画は、たとえば国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口に基づき、中長期的な社会構造の変化を十分に反映した内容にする必要がある<sup>6</sup>。また、「交流人口」「関係人口」を定義して復興計画に反映させ、復興の中でモニタリングすることも重要である。<sup>7</sup>

#### ② 集落・世帯レベルから個人レベルまでの意向把握と情報提供

復興計画を受けた復興まちづくり計画及びそれを具体化する事業計画における計画規模の設定、土地利用計画の策定のためには、住民の意向を丁寧かつ的確に把握し立案することが重要であり、東日本大震災の被災地においても、意向把握のための様々な取組が行われた。意向把握においては、

<sup>4</sup> 資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

<sup>5</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第3回)(令和5年2月27日) 宮城県南三陸町長発言

<sup>6</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第1回)(令和4年10月24日) 増田委員発言

<sup>7</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第2回)(令和4年12月5日) 今村委員発言

一般的には、住民全体を対象とした説明会等、住民が集う場で様々な意見や意向を把握する一方で、個々の置かれている環境も様々であること、全体の間では意見が出しにくいこと、世帯内でも意見が異なる場合が多いこと等も踏まえる必要がある。個別面談等を通じた個人レベルでの意向把握や、アンケートなど家族レベルでの意向把握、家族間での話し合いを促すような取組の実施、さらには、フォローアップとしての相談窓口の設置等、様々なアプローチによる意向把握を進めることが重要である。意向把握に当たっては、個人がより容易に将来設計することができるようにするとともに、段階的・継続的に意向調査を進めることにより、より被災者の意向を明確に把握できるようなプロセスを進める必要がある。一方で、地域コミュニティ総体として、自らの集落の将来をどのように考えるのか、という観点から、集落の将来を皆で考え、今後の方向性をとりまとめていくような、集落レベルでの意向把握も併せて重要である。

### ③ 意向把握における時間軸の考え方

東日本大震災においては、各市町村とも、市街地復興事業の具体化までに、概ね2年程度を要している。速やかな復興の実現が求められる一方で、住民の方々にとっては、発災後1年程度というのは、まだ生活の落ち着きも取り戻せていない場合も多く、2年程度が経過する中で、個々人が落ち着いて将来のこと、住宅再建を考えられるようになってきている。一方で、スピード感と計画の熟度とは、常にトレードオフの関係にある。早期の復興事業の着手が望ましいが、被災者が生活や住宅再建を考える期間を考慮しつつ意向把握を行うことにより、計画内容も適正なものになると考えられる。そこで、時間をかけて意向を詳しく把握することや調査を繰り返し実施することの重要性を踏まえつつ、復興計画や復興まちづくり計画の策定を早く進めていくために、計画策定のスケジュールにおいて、被災者が自らの生活や住宅再建を考えるサイクルと、行政の復興計画を復興まちづくり計画、事業計画へと具体化していくサイクルを合わせていくことに留意する必要がある。

また、財源フレーム等の復興期間が当初10年間に限られたことが、地域で復興まちづくりを議論する際の時間的制約となり、住民との丁寧な合意形成を図る上で足枷になったという指摘がある一方、期限があることで合意形成に至ったということもあり、一定の期間設定は必要であるとの指摘<sup>9</sup>もある。さらに、被災自治体の中には、復興に向かう姿を見せることが避難住民の帰還意思につながるなどの意見もある<sup>10</sup>。

### ④ データに基づく計画策定のあり方

復興計画や復興まちづくり計画の策定に当たっては、例えば現在の土地利用状況や建物現況、インフラの整備状況から、そのまちの歴史や過去の被災状況、さらには数値シミュレーション等を通じて得られる様々なハザードごとの想定被害等、多角的なデータが必要となった。また、計画に基づき復興事業を実施する過程においても、人々の意向の変化等による事業計画の見直し等が必要となった。今後は、災害が発生する前から、土地利用状況や建物現況等のデータを収集・アーカイブ化するとともに、これらを活用した被害想定等を行うことが重要である。

### ⑤ 仮設のまちづくりとの関係

<sup>8</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第1回)(令和4年10月24日) 今村委員発言

<sup>9</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第2回)(令和4年12月5日) 秋池委員発言

<sup>10</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議(第3回)(令和5年2月27日) 福島県川内村長発言

2 節で述べる応急仮設住宅は、避難所の被災者の早期入居、また、恒久住宅への早期転出を実現し、その役割を終えるべき住宅とされている。応急仮設住宅における生活期間は、被災者の住宅再建を検討する期間でもあり、復旧の長期化は避難者の帰還意思の喪失につながる。また、その場所やコミュニティは復興計画、復興まちづくり計画の策定に大きな影響を与える。

なお、応急仮設住宅については、例えば後から改修して恒久的に利用できるようにする、あるいは、当初の設置場所での使用を終えた後に、移転させ新たな用に供するような活用も見られた。また、東日本大震災においては、民間の賃貸住宅等を借り上げて供与する、賃貸型応急住宅（いわゆる「みなし仮設住宅」）が多く活用された。

特に、従来の行政による提供に加えて、被災者が自ら探した物件も借上げる措置が設けられ、地区外においても仮設住宅が増加した。これら賃貸型応急住宅が地区外に用意された場合、①住民が遠地に居住することにより復興計画の作成に当たっての意見把握が難しくなること、②恒久的な住まいについても地区外に設けてしまうことが多くなること、等の特徴があり、復興計画や復興まちづくり計画の策定に当たっては、これらについても、様々な影響を考慮していく必要がある<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> 資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

#### (4) 復興事業の進め方

復興まちづくり計画に基づく復興事業の実施については、どのような市街地を形成するのかという「地区別の土地利用方針(復興パターン)」と、具体的にどのような事業手法をとるべきかという「基盤整備方針(事業手法の活用方針)」があり、さらに事業後の「市街地の活用と維持管理」がある。

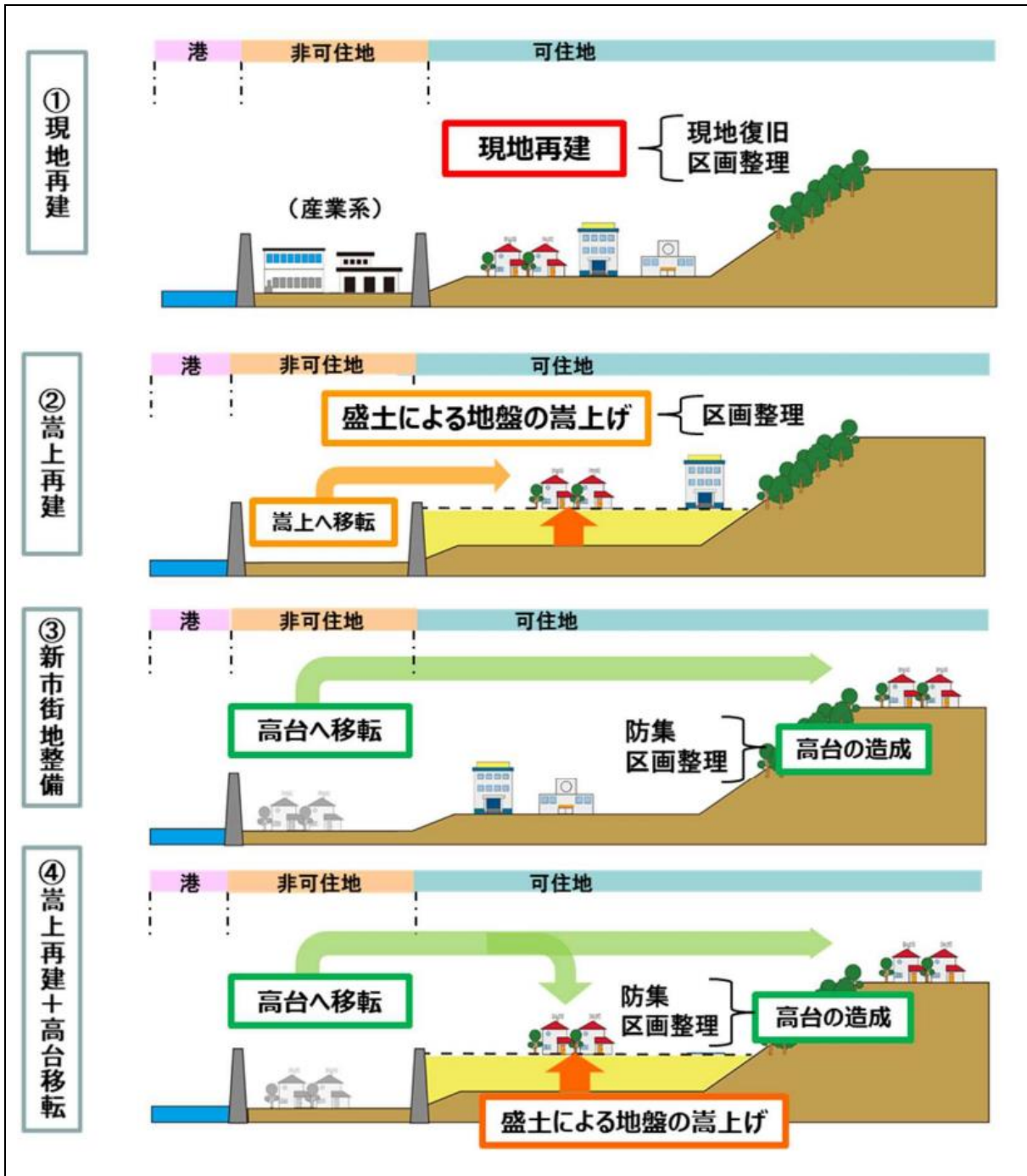
図表 5-1-8 復興事業全体の流れ

各段階	初期対応段階	調査計画段階		事業計画段階
	発災後	震災後1年目前半	震災後1年目後半	震災後2年目～
計画の流れ	復興方針 ビジョン 構想等	復興計画 (自治体全域)	復興まちづくり計画 (地区)	事業計画 (事業地区)
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興理念、復興方針</li> <li>将来に向けたメッセージ</li> <li>復興計画の策定スケジュール等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興の基本理念・将来像</li> <li>自治体全域の視点からみた分野別方針、施策(土地利用、防災・減災、産業振興、医療福祉等)</li> <li>津波シミュレーションによる土地利用、防災減災方針の評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区の復興まちづくり計画の検討</li> <li>地区別の土地利用方針(復興パターン)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 現地再建、内陸部・高台移転、現地再建・高台移転併用等)</li> </ul> </li> <li>基盤整備方針(事業手法の活用方針)</li> <li>住まい・事業活動の再建方針等の検討</li> <li>住民・事業者の意向把握・合意形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①事業計画方針                             <ul style="list-style-type: none"> <li>地区復興まちづくり計画の整理</li> <li>住民意向の把握、確認等</li> </ul> </li> <li>②適地選定・評価                             <ul style="list-style-type: none"> <li>地形、土地所有、支障物件の調査</li> <li>移転候補地検討、方針設定</li> </ul> </li> <li>③土地利用計画検討                             <ul style="list-style-type: none"> <li>地区施設の検討</li> <li>ゾーニング・アクセス動線</li> <li>事業区分/事業適用性の検討</li> <li>概算費用の算定・評価</li> </ul> </li> <li>④事業計画                             <ul style="list-style-type: none"> <li>事業手法、組み合わせ</li> <li>事業区域、施行計画等</li> </ul> </li> </ul>

資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

東日本大震災後の復興市街地の土地利用計画の検討においては、津波シミュレーションに基づく居住可能な範囲の設定や、地理的条件、地域特性、既存のマスタープラン等に応じた計画策定が行われた。東日本大震災の復興事業における地区別の土地利用方針(復興パターン)は、①現地再建、②嵩上再建、③新市街地整備、④嵩上再建+高台移転の4パターンに大きく分類できる。地区単位で複数のパターンを比較考量しつつ、また様々なパターンを地域に提示しつつ、その立案が進められた。

図表 5-1-9 復興事業の4パターン

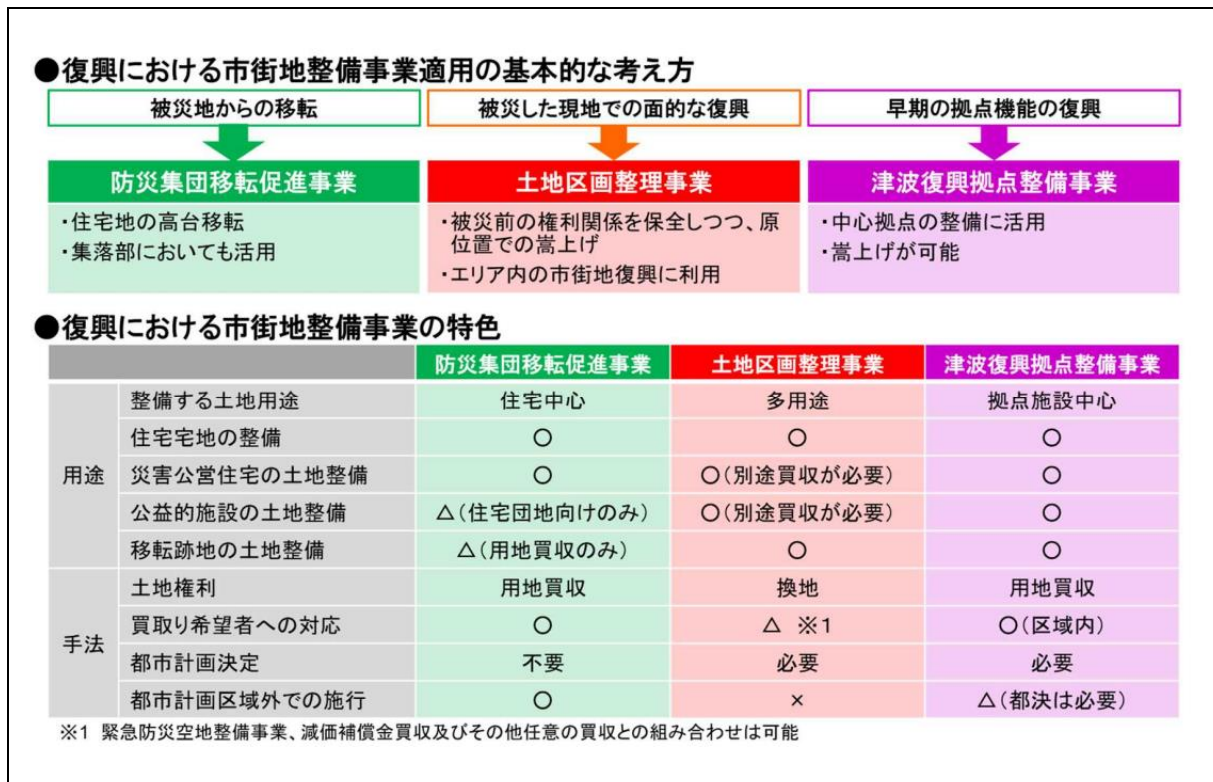


資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

復興市街地の事業手法は、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業等、様々な事業があり、東日本大震災では、同一の事業手法であっても様々な目的・使われ方がなされた。



図表 5-1-10 市街地復興事業の適用の基本的考え方と事業の特色



資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

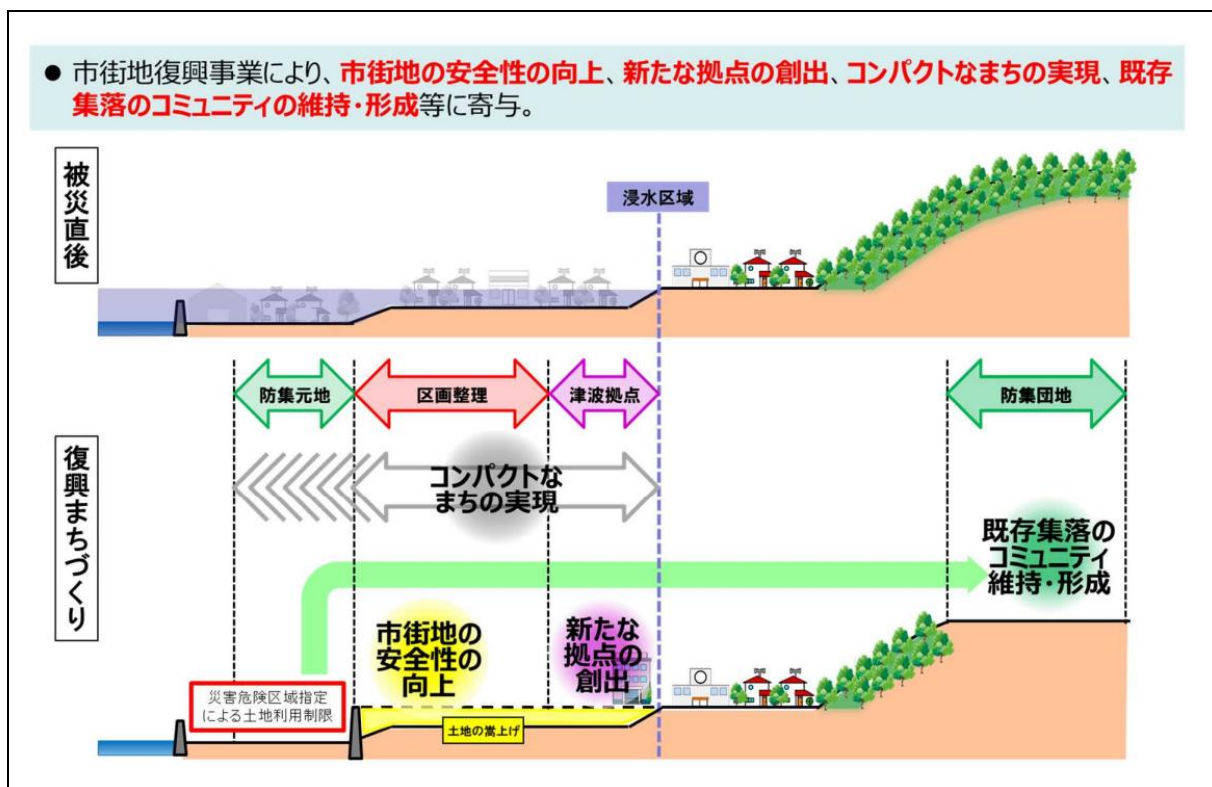
## 2. 市街地復興事業(防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業)

### (1) 市街地復興事業の全体像

市町村において復興まちづくり計画の策定が進められる中、国土交通省では円滑かつ迅速な復興推進のため、防災集団移転促進事業及び土地区画整理事業等について所要の制度改正を行うとともに、津波復興拠点整備事業制度を新たに創設した。

これにより、①被災地からの移転については、「防災集団移転促進事業」による市街地あるいは集落部における住宅地の高台への移転、②被災した現地での面的な復興については、「土地区画整理事業」による被災前の権利関係を保全しつつ嵩上げも含めたより安全性の高い市街地としての再整備、③拠点機能の早期整備については、「津波復興拠点整備事業」による中心拠点における用地買収方式での速やかな整備という事業の類型が整理され、市町村はそれぞれの地域が目指す市街地復興の姿に応じてこれらの事業を活用した。事業推進にあたっては、主に津波等により被災した地域の復興において活用することを念頭に、各事業の制度改正内容等の周知、国としての運用の考え方の提示及び円滑かつ迅速な事業実施と被災地の一日も早い復興に資することを目的に、平成25年9月、国土交通省都市局において「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(ガイドダンス)」を策定している。

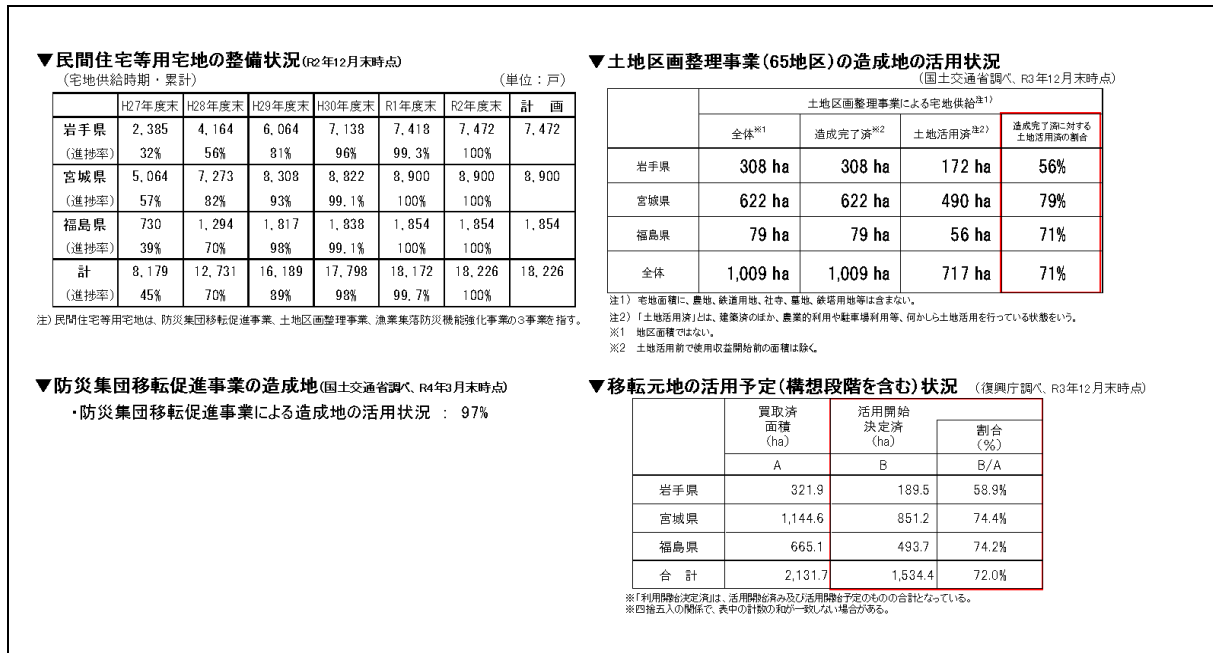
図表 5-1-11 まちの再生に関する市街地復興事業の役割



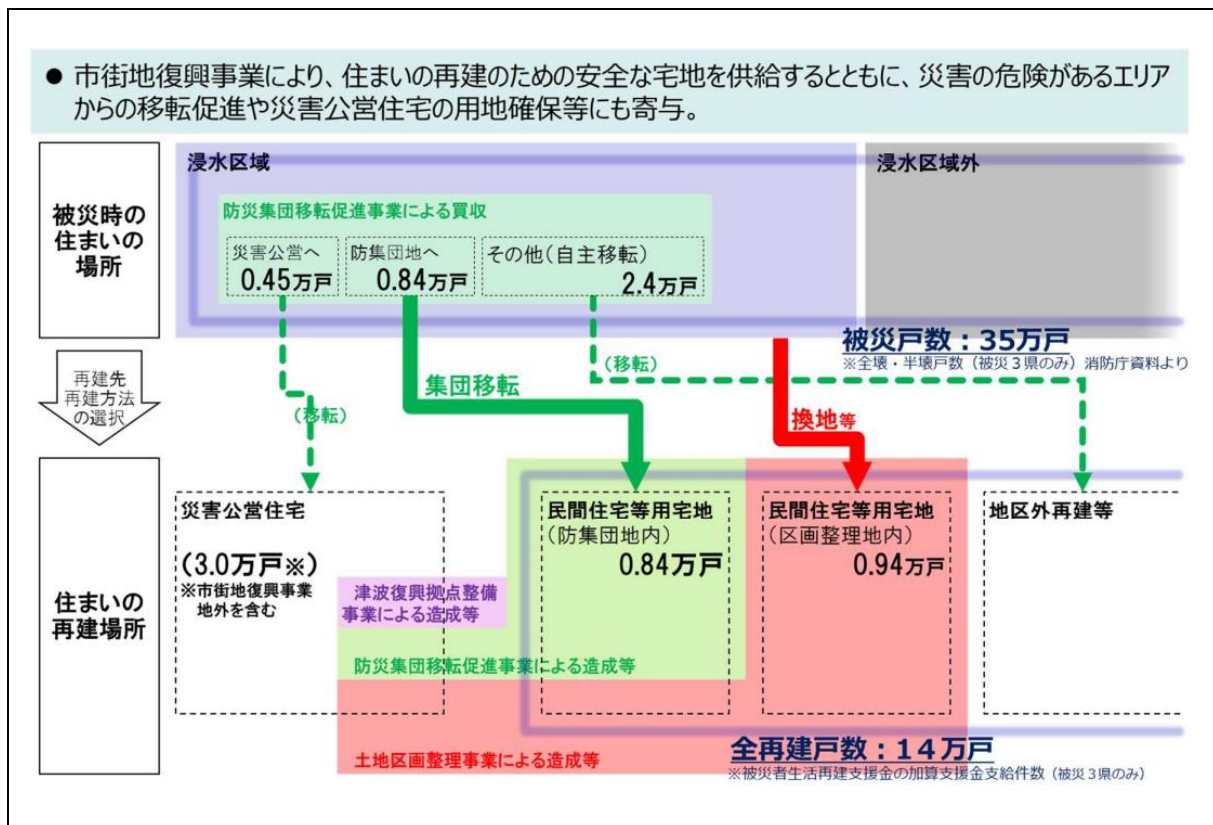
資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

図表 5-1-12 市街地復興事業の進捗状況



図表 5-1-13 住まいの再建に関する市街地復興事業の役割



資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

## (2) 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業は、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」に基づき、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、当該地方公共団体に対し、事業費の一部補助を行い、防災のための集団移転促進事業の円滑な推進を図るものである。居住者の土地を買収するとともに、住宅団地への住民の移転を目的とする、用地買収型の、かつ、都市計画決定を要しない任意事業型の仕組みであり、迅速な事業着手や、柔軟な計画変更ができる仕組みとなっている。

市町村における復興の方針において、被災地域における一定の区域内の住居を集団移転しそれらの区域を非居住系の土地として利用する場合や、住宅について想定浸水深を前提とした安全な高さ以上にしか居住室を設けてはならない等の建築制限を行う場合、防災集団移転促進事業の適用が考えられた。

東日本大震災により被災した地域（東日本大震災復興特別区域法に規定する復興整備計画又は復興交付金事業計画の区域）において、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、国は事業を実施する地方公共団体に対し復興交付金を交付するとともに、平成23年度3次補正予算等において以下の拡充により地方負担を軽減した。また、当時の同事業による住宅団地の規模としては10戸以上の規模であることが必要であったものの、東日本大震災で被害を受けた地域については、移転先の住宅団地の最低規模を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を適用する等の措置を行った。

※補助限度額の引き上げ

- ・住宅団地の用地取得造成費：地域の実情に応じた造成費見合いの加算。更に、これを超えた場合でも、個別認定で補助可能に。
- ・借入金の利子相当額補助：406万円→722.7万円に引き上げ等

※戸当たり限度額（従来：一般の市町村で1,655万円）の不適用

※交付率：3/4（補助裏の50%を追加的に国庫補助、残りの50%についても地方交付税の加算等で手当）

復興交付金と地方財政措置をあわせて、100%が国の負担

住宅団地外への移転者に対しては、防災集団移転促進事業で土地・建物を買収しつつ、がけ地近接等危険住宅移転事業を併用することで移転経費の支援を行うことが可能となり、その結果、移転先の自由度が高まり、被災者の多様な住宅再建意向に対応した制度の運用が図られた。さらに、公費により整備される住宅団地への移転者の居住促進のため、住宅用地を低廉な価格で貸与するような運用が行われた。また、移転先として新たな住宅団地を造成するのみならず、既存集落に散在する未利用地等を移転先とするような、いわゆるスポンジ化した既存集落への「差し込み」が自治体による要望により行われることになり柔軟な対応が図られるなど既存ストックを活用した移転先の確保や、複数の小規模集落をコンパクトに集約した移転先の整備等、地域の状況に応じた工夫も行われた。

また、東日本大震災においては、同事業により生じた移転元地（市町村が住居の集団的移転を目的として買い取った居住者の土地をいう。以下同じ。）の取扱いもクローズアップされた。同事業においては、住居の集団的移転の促進という法目的から原則として住宅の用に供されている土地に限定して買取りが行われたことで、沿岸部の低平地においては移転元地である公有地（旧住宅地）と周辺の民有地（買取りされなかった農地等）が輻輳する権利関係が残ることとなり、その後のこれらの土地の活用に係る課題の一つとなっている<sup>12</sup>（移転元地とその周辺の民有地を合わせ、以下「移転元地等」という。移転元地等を含めた土地の活用については3. で後述。）。

<sup>12</sup> 東日本大震災からの復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議（第2回）（令和4年12月5日） 増田委員発言、（第3回）（令和5年2月27日） 岩手県宮古市長発言

もっとも、移転元地は災害危険区域として指定されることが前提であり、その活用には制約があるものであり、土地としての活用の優先度は一般的には高くない上に、移転元地の活用を念頭に住宅地以外の土地（農地等）を同事業で買い取ることとした場合、買取り対象面積の増に伴う事業期間の長期化や事業費増額の妥当性をどう評価するかなどの問題が生じることにも留意すべきであろう。一部の移転元地は、同じく復興事業として実施された土地区画整理事業による産業用地化や農地整備事業の区域に組み込むなどして整序化された例<sup>13</sup>もあり、事業後の姿を見据えて計画的に進めることが重要であったともいえる。

なお、防災集団移転促進事業は、迅速・柔軟で、多様な被災者のニーズに対応可能な仕組みであることから、これらの特徴を活かし、被災者の住宅再建意向に沿った活用が望ましく、例えば好事例として、集約により公共施設や生活利便施設等の整備が進むスケールメリットを意識したケースがある。防災集団移転促進事業の活用に当たっては、将来的にも安定的に後継利用がなされるような一定の人口集積規模やアクセス性を備えること、小規模な集落の場合は生業の育成策と連携することなど、持続可能性の観点を踏まえた、適切な規模の設定を行うべきである。例えば、複数の小規模集落をコンパクトに集約した移転先の整備等を検討した例もあったが、漁業権の問題など生業との兼ね合いや集落ごとの繋がりから小規模集落がそのまま残ってしまうケースもあった。

また、エリアごとの土地利用計画から個々の敷地まで、実際の「利用」のニーズ・需要に叶う魅力ある地域となるような計画内容とすることが重要なことから、住宅団地の整備に当たっては、敷地規模等がニーズに即したものとなること、公共施設から民間建物まで、地域にマッチした魅力あるデザインを提供することなど、「利用」を軸に置いた整備を行う必要がある。

防災集団移転促進事業については、約3.7万戸の住宅を移転させるとともに、主に高台のエリアにおいて、令和2年末をもって計画された324地区の全ての地区で造成工事が完了している。（岩手県88地区、宮城県186地区、福島県47地区、茨城県3地区）。

令和4年3月時点で、防災集団移転促進事業については、整備した住宅団地のうち、約97%の土地が活用されている。

---

<sup>13</sup> 宮城県岩沼市、亘理町ほか



図表 5-1-14 防災集団移転促進事業の概要

制度概要

防災集団移転促進事業

● **住民の居住に適当でないと認められる区域内の住居の集団移転**を支援する事業を促進するため、市町村が行う高台等における住宅団地の整備、移転元地の買取り、引越費用の助成等を支援。

事業要件

※赤字部は東日本大震災の復興に係る制度拡充

- ・**移転促進区域の設定**  
住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域  
※事業区域を建築基準法第39条の災害危険区域として建築禁止である旨を条例で定める。
- ・**住宅団地の規模**  
**5戸以上**（国土交通大臣が特別な事情があると認める場合を除き、移転しようとする住居の数が10戸を超える場合には、その半数以上）



Map labels: 浸水区域 (Flooded area), 防災集団移転促進事業 (Disaster group relocation promotion project), 津波復興拠点整備事業 (Tsunami reconstruction base improvement project), 土地の嵩上げ (Land raising), 土地区画整理事業 (Block improvement project).

支援対象

- ① 住宅団地(住宅団地に関連する公益的施設を含む)の用地取得及び造成に要する費用
- ② 移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費(借入金の利子相当額)
- ③ 住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設等の公共施設の整備に要する費用
- ④ 移転促進区域内の農地及び宅地の買取に要する費用
- ⑤ 移転者の住居の移転に関連して必要と認められる作業所等の整備に要する費用
- ⑥ 移転者の住居の移転に対する補助に要する経費
- ⑦ **事業計画等の策定費**



Map callouts: ①住宅団地の用地取得造成 (Land acquisition and development of residential group), ②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助 (Subsidy for housing construction and land purchase of evacuees), ③,5公共施設等(道路、公園、集会所、共同作業所等)の整備 (Improvement of public facilities such as roads, parks, assembly halls, and shared workspaces), ④移転促進区域内の農地及び宅地の買取 (Purchase of farmland and residential land in the evacuation zone), ⑥移転者の住居の移転に対する補助 (Subsidy for the relocation of evacuees' homes), ⑦移転者の住居の移転 (Relocation of evacuees' homes), 住宅団地 (Residential group), 防災集団移転促進事業 (Disaster group relocation promotion project).

資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

資料) 国土交通省都市局「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)」(平成25年9月)

<https://www.mlit.go.jp/common/001014480.pdf>

東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

国土交通省 HP「防災集団移転促進事業(東日本大震災の被災地に係るものに限る)」

<https://www.mlit.go.jp/common/001200016.pdf>

### (3) 土地区画整理事業

土地区画整理事業は、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る。よって、市町村における復興の方針において、原位置での復興を基本としている地区において適用することや、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。この際、防災上安全な宅地を確保する観点から、これらの地区に隣接する丘陵地と一体的に整備することや、必要に応じて津波に対しての防災上必要な市街地の嵩上げ(盛土)を行うことが考えられる。

同事業は、既存の権利関係を保全しつつ、インフラ整備や宅地の整序を行った上で権利者に土地を戻すことのできる事業手法であり、被災地においても、現位置での市街地再建を実現するための重要なツールとして活用され、復興交付金により支援が行われた。

また、従前市街地で混在していた土地利用の用途の純化や、防災集団移転促進事業や津波復興拠点整備事業等の事業用地の集約・整序、新たに開発する高台と従前市街地との土地の交換(いわゆるツイン区画整理)など、様々なスケールでの用地交換のツールとしても活用された。

さらに、甚大な津波被災地で必要な要件を満たした場合には、通常土地区画整理事業では対象とならない宅地部分の嵩上げに対する支援が認められ、より安全性の高い市街地創出のツールとしても活用された。被災地における土地区画整理事業は、上記のような特徴を生かし、高台移転の受け皿としての宅地整備、スポンジ化しつつあったまちの集約化や従前市街地の面影の継承、にぎわいや産業の拠点の創出、嵩上げによる既存市街地の安全性の向上など、被災地の多様なニーズの実現に寄与してきた。

また、現地再建希望者への換地と併せ、買取型事業との組合せや公共施設用地としての取得等により、地区内の被災者の土地の売却意向にも一定程度応えるなど、多様な再建意向に対応した運用が図られた<sup>14</sup>。

東日本大震災は津波及び液状化による被害が甚大であったことも特徴の一つであり、これらに対応するため平成23年度第3次補正予算において施行地区要件の拡充に加え、下記の通り被災市街地復興土地区画整理事業の拡充が行われた。

- イ 津波による被災が甚大な地域において、想定される既往最大津波に対して、防災上必要となる市街地の嵩上げ費用(以下「津波防災整地費」という。)を国費算定対象経費(限度額)に追加
- ロ 従来から都市再生土地区画整理事業の国費算定対象経費(限度額)に計上されていた防災関連施設整備費、浸水対策施設整備費等を国費算定対象費用(限度額)と交付対象費用に追加<sup>15</sup>

区画整理の基本的方向として、土地区画整理事業は本来「所有」を基礎とした、空間「整備」の調整を目的とした制度であるが、持続可能なまちとしての復興を目指す被災市街地復興土地区画整理事業においては、空間「利用」の調整も視野に入れて計画し、事業を進めていくことが一層重要となる。このため、規模の適正化を図るとともに、事業後の売却・賃貸意向に基づいて土地を集約

<sup>14</sup> 資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

<sup>15</sup> 資料) 国土交通省都市局「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)」(平成25年9月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/001242644.pdf>

換地し、売却予定地は大きくまとめ、賃貸部分についてはエリアマネジメント組織を立ち上げて土地の共同利用の体制を構築するなど、土地の交換分合、集約化が可能といった特徴を活かし、新たな社会ニーズに対応した宅地の整備が図られるように、事業の初期段階から取り組むことが望ましい。

また、事業期間については、換地の手続きを要するため平均事業期間は買収型の事業と比べれば長いものの、加速化措置等の活用や特殊工法の導入等により通常の土地区画整理事業の約1/4に短縮されており、事業の規模や難易度からみれば短期間で実施された。事業期間の短縮のためには、計画段階では、買収型事業との組合せや自主再建の促進等により土地区画整理事業の事業区域を必要最小限にとどめる、造成に時間を要する嵩上げの面積を必要最小限にとどめる等の被災地での工夫を活用するとともに、事業段階では、被災地で実施された早期工事着手の取組（起工承諾、二段階仮換地指定）や所有者不明土地への対応（公示送達）等の有効な活用を図ることが望ましい。一方で、被災者が住宅再建を検討するために必要な時間への配慮や、将来の土地利用を見据えた土地の集約再編を検討するためには、かけるべき時間をかけることも必要であり、その際には、懇談会の設置や工程表の提示等、再建に希望が持てる環境づくりや情報発信が一層重要となる。

土地区画整理事業の事業地区数は65地区（岩手県、宮城県、福島県）。うち住まいの復興工程表に基づく住居系について50地区9,358戸（令和2年12月末現在）の住宅用地を提供したほか、職住一体の地域づくりや、産業用地の整備等を支援した。特に、中心市街地が被災を受けた地域等においては、駅を中心にコンパクトな嵩上げ市街地にまちを集約したり、被災前の権利関係の保全という特長を活かしたりして、震災前のまちの面影を残しながら新たな市街地整備等が進められた。

令和3年12月時点で、土地区画整理事業について、住居系は70%、非住居系は73%の土地が活用されている。

図表 5-1-15 土地区画整理事業の制度概要

制度概要

土地区画整理事業

● 広範かつ甚大な被災を受けた市街地の復興に対応するため、それぞれの地域の復興ニーズに的確に対応し、被災市街地復興土地区画整理事業等により緊急かつ健全な市街地の復興を支援。

事業要件

※赤字部は東日本大震災の復興に係る制度拡充

都市計画に「土地区画整理事業」が定められていること等

※東日本大震災復興特別区域法により、市街化調整区域においても土地区画整理事業を定めることが可能となった



支援対象

- ①緊急防災空地整備事業
  - ・土地区画整理事業予定地において、緊急防災空地の用地を取得するのに要する費用(減価補償地区以外も対象)
- ②都市再生事業計画案作成事業
  - ・土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に要する費用
- ③被災市街地復興土地区画整理事業
  - ・区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備した場合の事業費等を限度額として事業を支援
  - ・限度額には、津波防災整地費(津波により甚大な被災を受けた地域において、一定以上の計画人口密度(40人/ha)などの必要な要件を満たした場合に限った、防災上必要な土地の嵩上げ費用)を含む





資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

#### (4) 津波復興拠点整備事業

東日本大震災により被災した地域では、住宅や業務施設のみならず、学校・医療施設・官公庁施設といった公益的施設も甚大な被害を受けている地域が多く、地域全体の復興の拠点として、これらの施設の機能を一体的に有する市街地を緊急に整備し、その機能を確保することが喫緊の課題となっていた。

このため、津波防災地域づくりに関する法律第17条に規定している一団地の津波防災拠点市街地形成施設の枠組みを活用し、都市の津波からの防災性を高める拠点であるとともに、被災地の復興を先導する拠点となる市街地の形成を支援するため、用地買収型の事業として新たに創設したのが津波復興拠点整備事業である。

一団地の津波防災拠点市街地形成施設とは、津波防災地域づくりに関する法律第2条第15項に規定しているように、津波による災害の発生のおそれが著しく、かつ、当該災害を防止し、または軽減する必要性が高いと認められる区域内の都市機能を、津波が発生した場合においても維持するための拠点となる市街地を形成する一団地の住宅施設、特定業務施設<sup>※1</sup>又は公益的施設<sup>※2</sup>及び公共施設<sup>※3</sup>をいい、都市計画法第11条に規定する都市施設として都市計画に定めることができる。

同じ買収型の防災集団移転促進事業が住宅の移転及び整備を中心としているのに対し、住宅用地だけでなく公益施設や業務施設等の用地の整備を対象とし、土地の嵩上げに対する支援も行われたことから、復興の中心拠点となる市街地を早期に整備するツールとして活用された。

津波復興拠点整備事業は、東日本大震災の津波により被災した地域における復興の拠点となる市街地(津波防災地域づくりに関する法律における「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として都市計画決定されたものに限る。以下「津波復興拠点」という。)を緊急に整備するために支援を行う事業であり、復興交付金により支援が行われた。

※1:「特定業務施設」とは、事務所、事業所その他の業務施設で津波被災地の基幹的な産業の振興、当該区域内の地域における雇用機会の創出及び良好な市街地の形成に寄与するものうち、公益的施設以外のものをいう。

※2:「公益的施設」とは、教育施設、医療施設、官公庁施設、購買施設その他の施設で、居住者の共同の福祉又は利便のために必要なものをいう。

※3:「公共施設」とは、道路、公園等、公共の用に供する施設をいう。

復興計画において先導的に整備されることが望まれている地区であって、施設建築物の位置、規模等が定められる程度の段階にあれば、都市計画として定めることが可能であり、本事業を適用することが想定される。また、都市計画事業として実施することで収用権が付与され、譲渡所得の課税特例等(所得税の5,000万円特別控除等)を伴う用地買収が可能となる。このような特徴を踏まえ、単独事業によるスポット的な拠点整備のほか、土地区画整理事業による事業用地の集約換地を伴った一体的な市街地整備、防災集団移転促進事業の住宅団地との一体整備など、被災自治体の状況に合わせた多様な運用が図られた<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> 資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)

<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

国土交通省都市局「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)」(平成25年9月)

<https://www.mlit.go.jp/common/001242644.pdf>

復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況(令和3年3月末時点)」

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/210622\\_FukkoShihyo.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/210622_FukkoShihyo.pdf)



図表 5-1-16 一団地の津波防災拠点市街地形成施設

津波が発生した場合においても都市機能を維持するための拠点となる市街地を整備するため、住宅・業務・公益等の各種施設を一体的に整備するための都市計画を決定できることとする(全面買収方式で整備することを可能とする)

**業務系**



**住宅・公益系**



**【整備手法の例】**

- 公共団体等は全体の用地の取得・造成、道路及び防災センター等の公共施設や産業団地を整備し、民間が賃借する
- 公共団体等は全体の用地の取得・造成、道路及び行政施設等の公共施設を整備し、民間が借地又は譲渡を受ける

**予算概要**

- **内容**：安全な拠点市街地を整備するために必要な費用(拠点市街地を整備するにあたり必要となる計画作成費等の支援、公共施設等整備費、用地取得造成費) ※上物の整備については、既存制度がある場合は当該制度で対応
- **対象**：被災地限定

**税制概要**

- **内容**：新たな都市施設に関する収用代替資産の取得に係る5,000万円控除等(所得税・法人税)

資料) 国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律」(平成26年3月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/001040613.pdf>

なお、対象となるのは、復興特区法第77条に規定する復興交付金事業計画の区域内において定められた一団地の津波防災拠点市街地形成施設のうち、以下のいずれかを満たす市町村に限るとした。

イ 浸水により被災した面積が概ね20ha以上であり、かつ、浸水により被災した建物の棟数が概ね1,000棟以上であること。

ロ 国土交通大臣が、イの要件と同等の被災規模であると認めるもの。

また、津波復興拠点整備事業による支援の対象とする一団地の津波防災拠点市街地形成施設は、原則として1市町村あたり2地区まで、国費支援の面積上限は1地区あたり20haまでとされた。このような制限によって、市町村の中には同事業による整備が一部実現しないケースがあったとの指摘もある。ただし、一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定そのものには面積の制限や地区数の制限はない。

津波復興拠点整備事業は、事業地区数24地区(岩手県10地区、宮城県12地区、福島県2地区)で実施され、令和3年3月末現在すべての地区の整備が完了している。

図表 5-1-17 津波復興拠点整備事業の制度概要

**制度概要** **津波復興拠点整備事業**

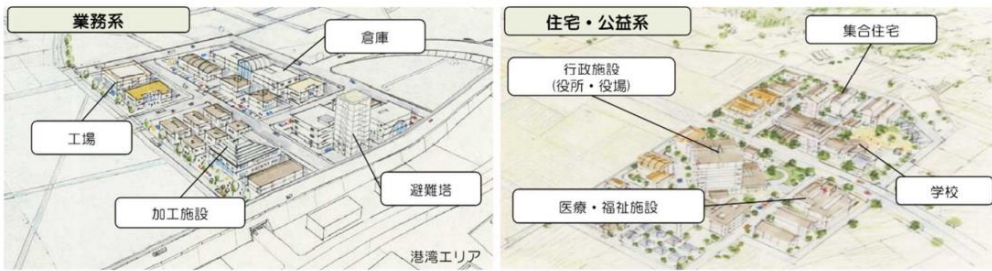
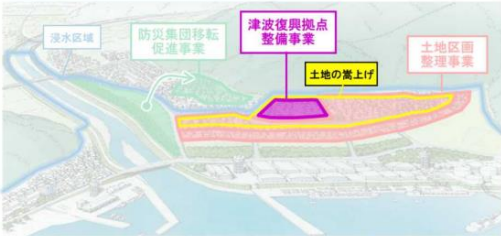
- 復興の拠点となる市街地（一団地の津波防災拠点市街地形成施設）を用地買収方式で緊急に整備する事業に対して、津波復興拠点整備事業として支援。

**事業要件**

津波により甚大な被災を受けた地域において、「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」として定められていること等。

**支援対象**

- ①津波復興拠点整備計画策定支援に要する費用  
計画策定費、コーディネート費
- ②津波復興拠点のための公共施設等整備  
地区公共施設整備、津波防災拠点施設整備等
- ③津波復興拠点のための用地取得造成



本事業では、道路、公園、緑地のほか、津波防災まちづくりの拠点及び災害時の活動拠点として機能する施設等の整備を支援

資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>



○防災集団移転促進事業の事例

事例名	集約移転への合意形成とワークショップによる整備計画への住民意見の反映		
場所	宮城県岩沼市玉浦西地区		
取組主体	岩沼市、玉浦西地区まちづくり検討委員会、東京大学		
取組概要：	<p>平成23年4月25日発表された岩沼市震災復興基本方針において「地域コミュニティの再生を尊重したコンパクトシティ化」をうたい、2011年11月2日に大きな被害を受けた沿岸部の地区代表者等による「6地区代表者会」において玉浦西地区が集団移転先として選定され、平成24年6月11日に集団移転地区のまちづくりを検討する「玉浦西地区まちづくり検討委員会」が設置され、2012年8月には集団移転先の造成工事が着工された。</p> <p>集団移転先の選定後、市と東京大学の協働により、平成23年11月から平成24年1月にかけて玉浦地区復興まちづくりワークショップが開催され、安心安全な地域環境、生活の場の復興、地域に育まれた歴史と文化の継承といった視点から、地域の課題を共有し、地区全体の復興まちづくりのイメージや将来像について話し合われた。ワークショップでは、被災者を中心に市内外の参加者が意見を出し合い、その内容を縮尺1/200の模型に集約するなど、復興まちづくりの構想をとりまとめた。</p> <p>その後、造成工事の着工に先立ち、先述のまちづくり検討委員会が設置され、学識経験者、被災6地区代表者及び移転先周辺地区の住民代表者等によって、平成24年6月から平成25年11月まで合計28回にわたり、まちづくり方針や土地利用計画など移転先のまちづくりについて総合的な検討が行われた。</p>		
活用制度：	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災集団移転促進事業</li> <li>・東日本大震災復興特別区域法に基づく復興特別区域制度</li> </ul>		
			
	整備された緑道	商業拠点の様子	公園に隣接する集会所での団欒の様子
			玉浦西地区 ランドスケープ基本計画図 (出典：宮城県岩沼市)

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集事例集」(令和3年3月)

○土地区画整理事業及び津波復興拠点整備事業の事例

事例名	エリアマネジメントによるまちの持続可能な魅力創造と早期営業再開のための段階的整備
場所	岩手県大船渡市大船渡駅周辺地区
取組主体	大船渡市、株式会社キャッセン大船渡、大船渡商工会議所、独立行政法人都市再生機構、大和リース株式会社（エリアマネジメント・パートナー）

取組概要：

大船渡市では気仙地域の中心的な商業・業務集積であった大船渡駅周辺地区の復興をめざして、「土地区画整理事業」による用地集約および基盤整備と、復興の拠点となる市街地を用地買収方式で緊急に整備する「津波復興拠点整備事業」を並行して行った。

商住一体型の商店街から安全に配慮した職住分離型のまちづくりと、持続可能な魅力ある商業・業務、観光・交流、防災活動など諸機能の集積拠点形成について、エリアマネジメント手法により民間が主体的にまちの価値創造と維持管理を行う仕組みをつくり、民間企業の協力、民間人材の登用による推進体制を整備した。

また早期の営業再開のために先行整備地域を設け、中心地域の施設を段階的に整備するとともに、区画整理による住宅整備との整合を図った。

活用制度：

- ・津波復興拠点整備事業
- ・土地区画整理事業

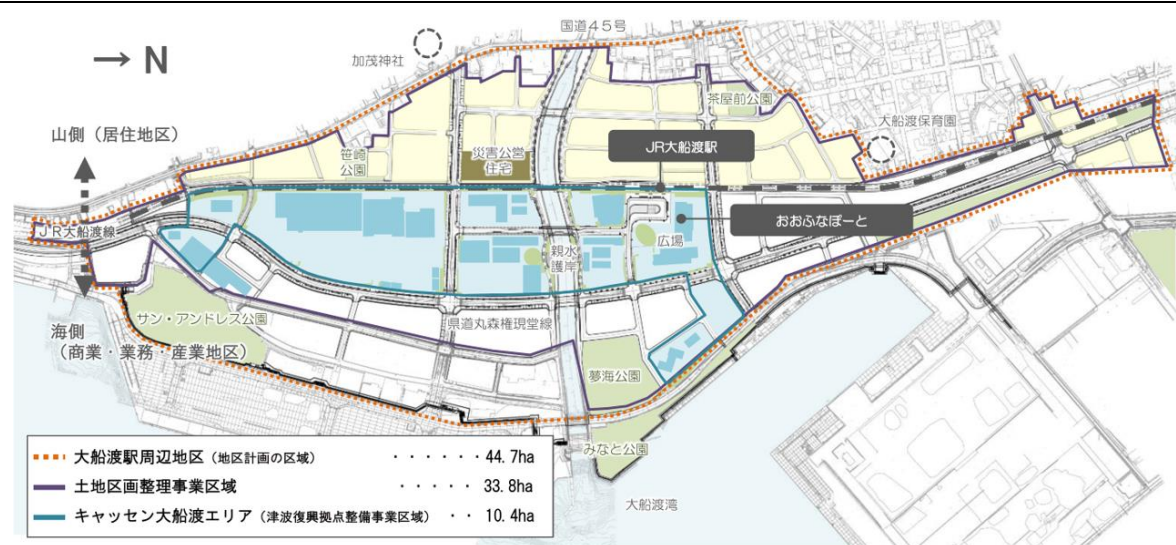


図 大船渡駅周辺地区全体図

(都市再生推進法人株式会社キャッセン大船渡のエリアマネジメント対象地区)

(出典：大船渡市)



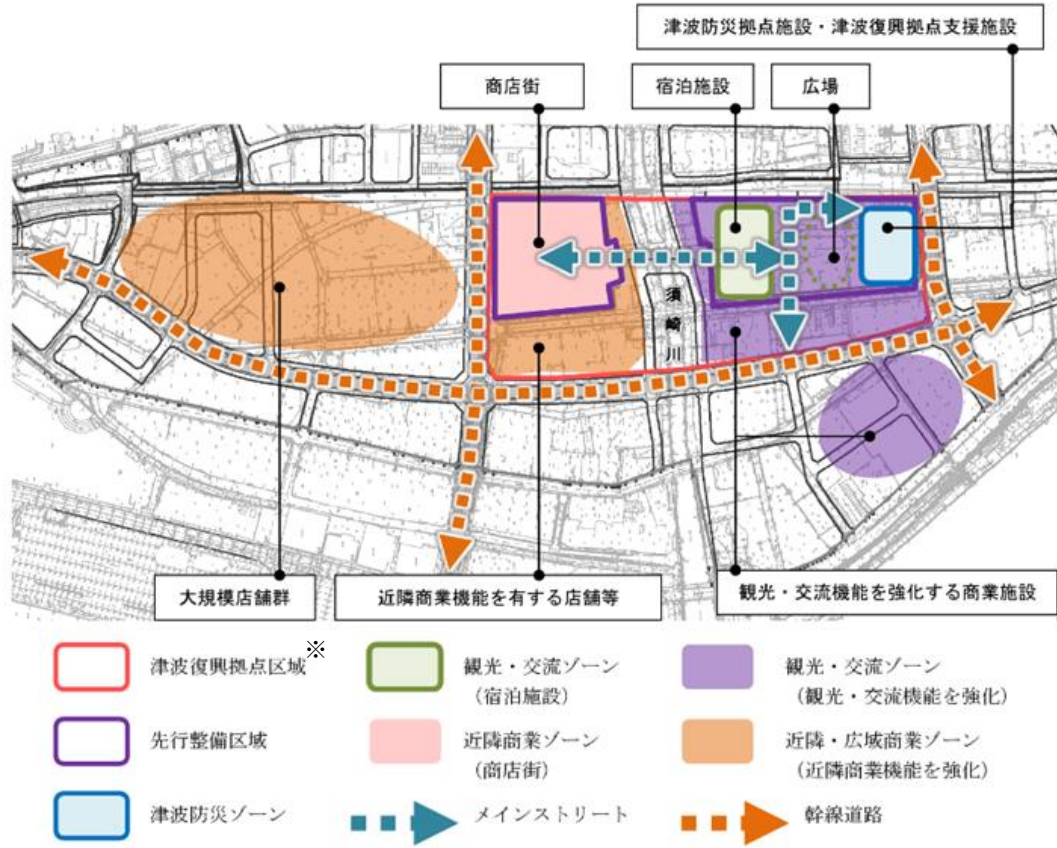
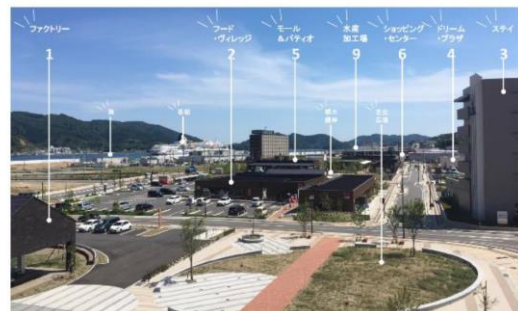


図 津波復興拠点の土地利用方針図 (出典：大船渡市)



街区	街区名称	機能	借地人	街区	街区名称	機能	借地人
①	キャッセン・ファクトリー	ファクトリーショップ(菓子)	さいとう製菓株式会社	⑥	キャッセン・大船渡 ショッピングセンター	大型店舗(スーパー、ホーム センター等)	大船渡再開発株式会社
②	キャッセン・フード ヴィレッジ	商店街(飲食、サービス)	株式会社キャッセン大船渡	⑦	キャッセン・ピア	(検討中)・・・海の活用、交 流文化を育む波止場	株式会社キャッセン大船渡
③	キャッセン・ステイ	ホテル	株式会社サクラダ	⑧	キャッセン・クリエイティブ ファーム	ワイナリー、ものづくり施設	株式会社キャッセン大船渡
④	キャッセン・ドリーム プラザ	商店街(飲食、物販、 サービス)	おおふなと夢商店街 協同組合	⑨	-	水産加工工場	鎌田水産株式会社
⑤	キャッセン・モール & パティオ	商店街(飲食、物販、 サービス)	株式会社キャッセン大船渡				

図 津波復興拠点施設の状況 (2020年現在) (出典：大船渡市)

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集事例集」(令和3年3月)

### 3. 事業実施に当たって発生した課題・対応等

#### (1) 課題・対応

市街地復興事業実施にあたっては、一刻も早い被災者の生活再建に向け、土地収用手続の期間短縮などの用地取得から設計・施工契約の一括化など工事全般に及ぶ多岐にわたる加速化措置を講じており、同時期に実施された全国の土地区画整理事業と比べ施行期間が約 1/4 に短縮されるなど、復興・創生期間内での完成により早期の住まいの再建につなげることができた一方で、いくつかの課題・教訓が浮かび上がった。

##### 1) 迅速な復興を進めるための事前準備の重要性

東日本大震災においては、社会トレンドを加速させ、人口減少や過疎化など、長期的な変化が即座に発生した。また、実際に被災した場合には、早期の復興まちづくりが強く求められた。

事前に備えていないことを被災時に実施することは困難であることから、今後の復興まちづくりに向けては、迅速な復興を進めるための事前準備である「復興事前準備」を通じ、まちの将来像を平時から真摯に検討しておくこと、大災害が起こる前に復興に必要なデータを把握しておくなど基礎情報の収集・分析をすることが重要である。<sup>17</sup>さらに、平時から被災後の復興まちづくりを考えながら立地適正化計画等を活用しつつ持続可能な将来のまちづくりの検討をしっかりと進めることが重要である。「復興事前準備」については、(2)で詳説する。

##### 2) スピード感ある事業実施と住民意向の把握・反映とのトレードオフ

東日本大震災の被災者においては、発災直後においては将来に対する不透明感や、復興計画や復興まちづくり計画の与条件となる制度等の流動性から、またその後においても個々人の事情や環境から、さらに事業着手後は復興の目に見える形での具体化などから、住民の意向は時間的にも内容的にも変化した。結果として、被災者の意向を踏まえて事業規模を検討したにもかかわらず、地区によっては、造成地に空き区画や未利用地が生じるなどの問題が顕在化した。

スピード感ある事業実施と、時間をかけた住民意向の把握・反映との間には、トレードオフの関係はあるが、住民の方々への十分な情報提供をもとに、一人一人の住民の方から丁寧に、かつ段階的・継続的な意向把握をしつつ、土地利用ニーズを踏まえた適切な事業規模の設定、持続可能なまちづくりをどのように進めていくかが重要である。(なお、空き区画について後述するが、事業期間が長いと被災者の意向が変化し発生したという意見もあれば、時間をかけて意見交換を行ったため土地利用が進捗したという意見もあり、実態として事業期間と土地活用率との明確な相関は見られていないとの見解もある。)

今後の震災においても、このような意向変化を前提として、各計画の策定に取り組む必要がある。復興事前準備による将来のまちづくりの検討とともに、過去の震災における事例把握のほか、平時の住民意向調査の実施などによる意向変化の予測、復興計画まちづくり計画や事業計画も意向変化に対応して土地利用計画や事業の見直しができるような工夫を行うことが必要である。

計画内容が具体化し、工事着工が近づくようなタイミングにおいては、それからの住民意向の把握～計画内容の変更は次第に困難になることから、時間的な期限も認識しつつ、例えば先行整備を行う範囲を予め設定し、再建意向を固めた住民の早期再建を可能にしながら、意向確定に時間を要

<sup>17</sup> 東日本大震災からの復興政策 10 年間の振り返りに関する有識者会議 (第 3 回) (令和 5 年 2 月 27 日) 秋池委員、大西委員、増田委員発言



する住民に対しては引き続き意向把握等を進めるなど、時間軸を意識した対応が必要となる<sup>18</sup>。

### 3) 事業後の土地活用の推進

前項のとおり、被災者の意向を踏まえて事業規模を検討したにもかかわらず、結果として、地区によっては造成地に空き区画や未利用地が生じた。

造成地については、まちは短期間でできるものではないこと、特に中心市街地周辺の空き地は、将来のまちづくりの優良な種地とも捉えられることから、空き区画の問題を認識した上で、利活用データの見える化や、土地バンクの立ち上げ、事業者エントリー制度等の先進事例の紹介など、個々の地域に応じた取組への支援に注力する必要がある。

また、移転元地等については、災害危険区域として用途に制約があることに加え、買取った公有地と買取りされなかった民有地が混在しそのままでは利活用しにくいこと、住居の高台移転や人口減少による土地利用ニーズの低下により利活用の見込みが立たないこと等が課題である。

今後のまちなぎわいの再生に向けては、住宅再建などのために造成した造成地や防災集団移転促進事業の移転元地等を復興まちづくりのために有効に活用すること、すなわち土地活用のための取組が重要である。

そこで、復興庁では、まず移転元地等の利活用を進める意向がある被災自治体の参考に資するよう、平成29年6月、移転元地及びその周辺の区域を有効に活用し、復興まちづくり及び地域づくりを実施している事例を取りまとめた「防災集団移転促進事業の移転元地の活用事例集」を作成した。

また、令和元年5月には「被災市街地における土地活用の促進等にかかるガイドブック」を「嵩上造成地編」「低平地編」「利用主体想定編」のそれぞれに分けて作成した。これは、全国及び被災地における先行的な取組や復興庁で実施した調査の結果を踏まえ、土地活用の仕組みを構築するにあたっての方法をまとめたものであり、基本となる取り組むべき事項を段階に分けて手順を解説したものとなっており、令和2年6月及び令和3年11月には取組事例を更新し、改訂版を公表した。

さらに、造成地の賑わいや土地需要の創出及び低平地の利活用の促進や簡素な管理方策の構築に向けた官民連携による取組方策を検討し、成果をまとめノウハウの普及を図ることを目的に、平成30年度から令和2年度まで計12か所において「土地活用モデル調査」を実施した。また、令和3年度からは土地活用に関するワンストップ相談窓口を設置するとともに、復興庁の職員が現場に出向き、きめ細かく対話・サポートを行うなどの「ハンズオン型ワンストップ土地活用推進事業」を実施している。令和3年度は、被災3県で造成地3件、移転元地6件の復興庁直轄調査を実施。被災自治体等と約70回にわたる対話や、資料の作成支援(見える化等)、先進事例の紹介や先進的な取組を行っている団体との連携、社会実験実施の支援等を通じて、まちづくりの担い手となるプレイヤーの確保や官民の連携体制の構築、土地活用方針の策定、持続可能な仕組みづくりといった取組を即地的に支援している。

<sup>18</sup> 資料) 東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会とりまとめ」(令和3年3月31日)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001397377.pdf>

図表 5-1-18 ハンズオン型ワンストップ土地活用推進事業による市町村支援

<p>目的</p> <p>○まちのにぎわいの再生に向け、住宅再建などのために<u>造成した土地や防災集団移転促進事業の移転元地等を、復興まちづくりのために有効に活用することが課題。</u></p> <p>○土地活用を進める際に遭遇する、計画段階から土地活用段階までの様々な隘路や地域の個別課題に対して、ハンズオン支援によりきめ細かく対応し、被災自治体による自立的・持続的な取組の実現を図る。</p> <p>○土地活用の個別課題に向けて、復興庁調査費活用の公募で選定された地区については重点的・即地的な検討を市町村と復興庁とで共同で実施。</p> <p>○専門家の派遣や社会実験等の試行的な取組みなど、実践的な検討が可能。</p> <p>&lt;想定される取組の例&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 行政や地域住民、まちづくり団体等の官民連携による土地利用計画の策定や運営方策の検討、試行的取組の実施【計画策定】</li><li>・ 土地バンク等のマッチングサポートの仕組みの構築【活用準備】</li><li>・ 効率的な土地の集約化推進【活用準備】</li><li>・ 社会実験の実施によるマーケティングや土地需要の喚起【マッチング・誘致】</li><li>・ 移住者、企業へのインセンティブや情報発信など人口、企業誘致のための手法検討【マッチング・誘致】</li><li>・ 効率的な維持管理手法の検討【土地保全】</li></ul> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"><div style="text-align: center;"><p>土地の有効活用に向けた 官民プラットフォームでの議論</p></div><div style="text-align: center;"><p>移転元地の集約</p></div><div style="text-align: center;"><p>社会実験の実施による マーケティング</p></div><div style="text-align: center;"><p>移転元地の緑化推進 ワークショップ</p></div></div>
--

資料) 復興庁「ハンズオン型ワンストップ土地活用推進事業による市町村支援」

なお、移転元地は防災集団移転促進事業の結果生じた土地であるが、同事業の目的は住居の集団的移転であるから、そもそもこれらの土地を再活用することは同事業上想定されておらず、東日本大震災以前の災害等を見ても移転元地は発生したものの、これらの土地は公園等に再利用され基本的には活用問題が顕在化することはなかった。しかしながら、東日本大震災においては、極めて広い範囲で津波災害が発生し、大規模な防災集団移転促進事業が行われた結果、2千ヘクタールを超える広大な移転元地が生じることとなった。このような移転元地等については、沿岸部の防災林や防災公園等の公共用地として活用されたり、企業用地や大規模農地に組み入れられたりする一方で、土地の需要が乏しい等の事由によりそれらの事業に組み入れられなかった箇所も相当程度残る状況である。そもそも移転元地は災害危険区域であり、一般的には必ずしもその活用が勧奨されるものではないが、今次の被災地においては、集落跡地として住民の愛着のある土地であること、公有地として自治体が継続的に維持管理することへの懸念等から、多くの自治体はその活用を模索している状況である。

図表 5-1-19 移転元地の活用状況

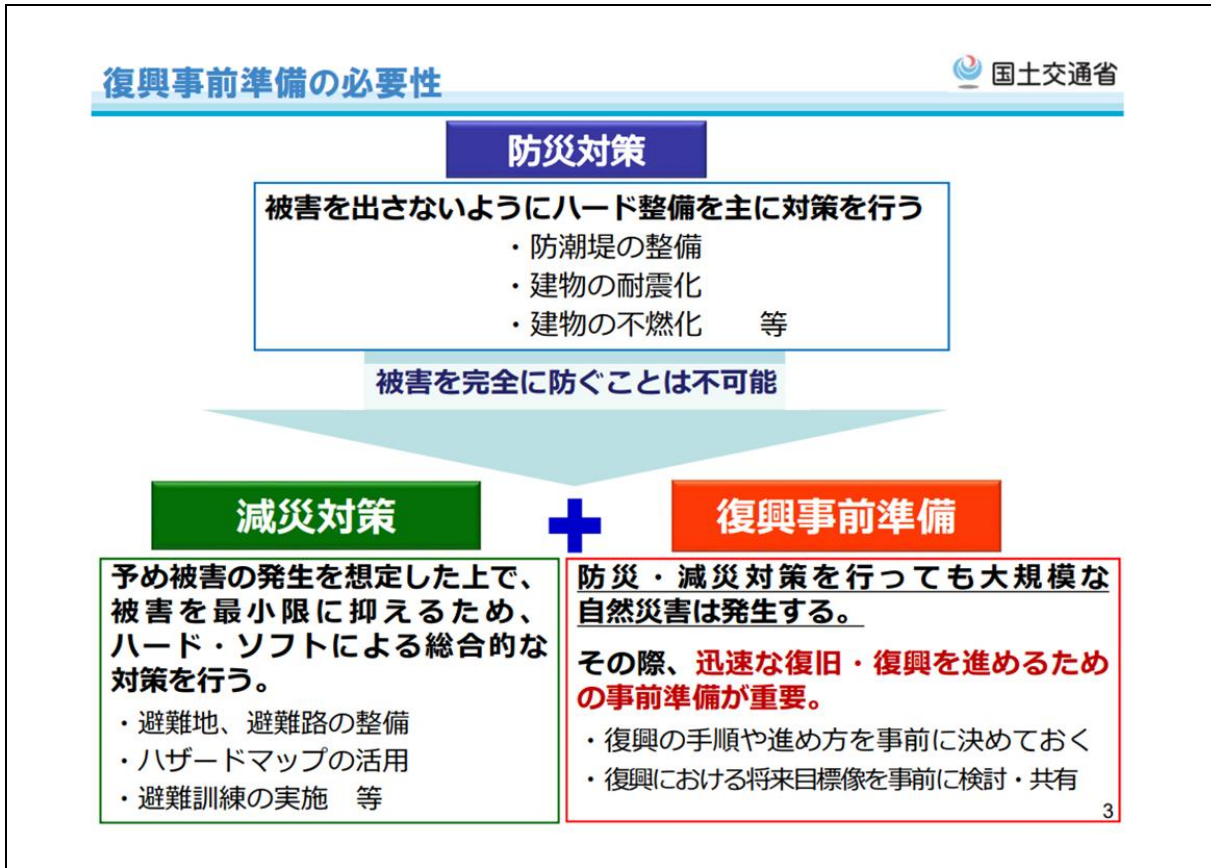


資料) 復興庁「移転元地の活用状況(令和3年12月現在)」

## (2) 復興事前準備

復興まちづくりに関する教訓の一つとして、「復興事前準備」の取組が進められている。復興事前準備とは、平時から災害が発生した際のことを想定し、どのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備しておくことをいう。

図表 5-1-20 復興事前準備の必要性



資料) 国土交通省「復興まちづくりのための事前準備について」(令和3年7月)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001445217.pdf>

被災後は早期の復興まちづくりが求められるが、東日本大震災等これまでの大規模災害時には、広範囲で甚大な被害が発生したことから、市町村では被災直後から平時を大幅に超えた事務作業が発生し、多大な時間と人手を要した。また、一部の自治体においては、市街地復興事業の制度を熟知した職員が不足し、各事業のスキーム、採択要件、メリットやデメリットを十分整理できないまま、被災地区ごとの計画策定を進めざるを得ず、丁寧な説明ができずに被災者に不安を与えた事例もあった。復興まちづくりの課題・教訓として、計画策定等に必要な基礎データの未整備、大規模災害時の復興まちづくりに対応できる人材の不足、復興体制の早期整備等が挙げられる。

東日本大震災以前は主として地震等の災害発生時に被害を出さないようにするという考え方のもと、建物の耐震化や防潮堤の整備等を行う「防災対策」が進められてきた。東日本大震災後、「防災対策」は多大な予算と時間を要し、これだけに頼ることは現実的ではなく、むしろ一定の被害を前提としつつも、限られた時間と予算の中で、災害時にその被害を最小化するという「減災」の考え方も取り入れ、総合的に「防災・減災対策」を事前の対応として進めてきた。一方、実際に被災した場合には、早期の復興まちづくりが強く求められる。復興まちづくりを早期かつ的確に行うため、「防災・減災対策」と並行して、事前に被災後の復興まちづくりを考えながら準備しておく「復

興事前準備」の取組を進めておくことが重要である。

復興事前準備の取組による効果として、以下のことが挙げられる。

#### ①被災後の職員の負担軽減

被災後は、応急措置、救援活動、罹災証明書の発行、被災者情報の収集、整理等の応急復旧対応のみならず、その後の復興計画・市街地復興計画の策定から事業完了に至るまで、平時を大幅に超えた事務作業が継続的に発生する。東日本大震災では、応急復旧対応のため、住民の意向把握や、復興まちづくりの検討に時間を割けなかった市町村が多く見られた。平時から基礎データの整理、分析、復興体制、復興手順の事前検討等、準備できることに取り組むことで、被災後の職員の負担を軽減することができる。

#### ②復興まちづくりに対応可能な人材育成

過去の災害の課題・教訓として人材不足が指摘されており、大規模災害からの復興まちづくりに対応できる職員の育成が挙げられる。平時から、職員を対象とした復興まちづくりイメージトレーニングや、復興まちづくりに必要な実務能力の習熟に向けた訓練を実施することで、職員の復興まちづくりに関する知識や住民対応等の能力を向上することができる。また、住民も含めた様々な復興まちづくり訓練の実施は、職員のみでなく、住民の復興まちづくりに対する意識啓発に有効である。

#### ③復興体制等の整備による復興までの時間短縮

過去の災害の課題・教訓として、早期の復興まちづくりを担う庁内の復興体制の整備、過去の災害からの復興まちづくりの取組や手順の検討と実施主体の明確化が挙げられる。平時に復興体制を整備し、復興まちづくりに向けた取組項目、手順・手続き（実施時期）を決めておくことで、被災後、応急復旧対応と平行して復興まちづくりに取り掛かることができる。基礎データを事前に整理、分析しておくことで、被災後直ちに復興計画・市街地復興計画の検討を進めることができる。その結果、被災から復興までの時間を短縮することができる。

#### ④より良い復興の実現

過去の災害の課題・教訓として、市街地特性と被害想定をもとにした復興まちづくりの事前検討の重要性が挙げられる。大規模災害は、地域が被災前に持っていた人口減少、若者の流出、高齢化、産業の衰退等の課題を一層顕在化させる。平時から基礎データと被害想定をもとに被災後の復興まちづくりの課題を分析し、被災前よりも災害に強いまちにする、集約化等を行う等の復興まちづくりの実施方針を検討しておくことで、被災後、速やかに目標や復興まちづくりの方針を決定することができる。これにより、その後の住民意向や地域特性を踏まえた復興まちづくりを円滑に進めることができ、より良い復興（ビルド・バック・ベター）を実現することができる。

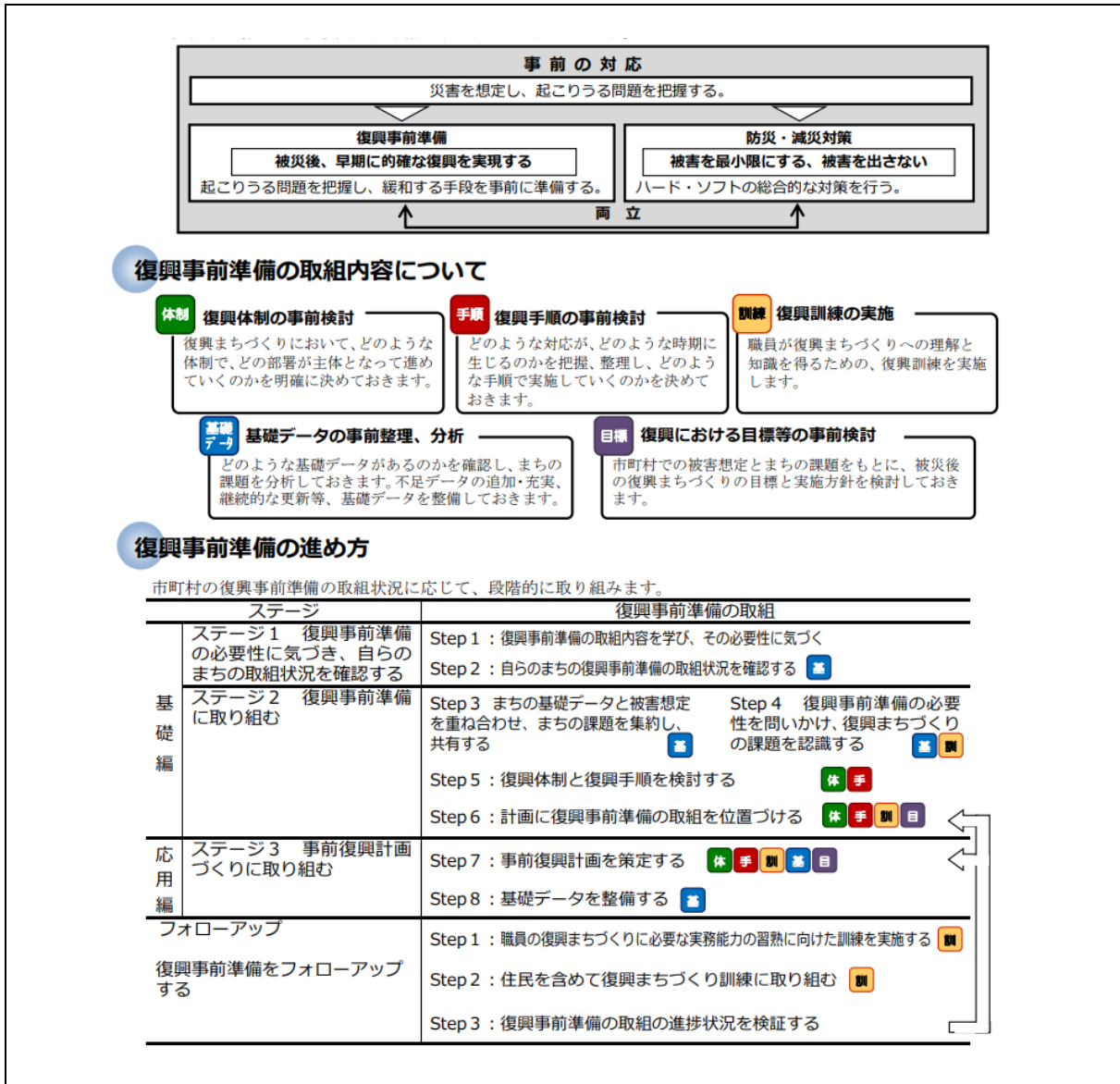
国土交通省では、東日本大震災以後から津波被害からの復興まちづくりガイダンスの策定や、防災基本計画への復興事前準備の位置づけ等、復興事前準備に関する取組を推進してきた。しかし、平成28年度に実施した「復興事前準備の取組状況に関するアンケート調査結果」では、地方公共団体では、復興事前準備について「重要だが実施できていない」、「取組内容がわからない」、「人口規模の小さい市区町村では重要性の認識が低く、取組も行っていない」ことが明らかになったことから、市町村が早期かつ的確な市街地復興のための事前準備に取り組むための取組内容・留意点をとりまとめた「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を平成30年に策定している。こうし

た取組により、引き続き、国においては、地方公共団体における復興事前準備の取組を全国的に推進していくことが必要である。また、都道府県においても、それぞれの地域特性等に応じたガイドラインの作成などにより市町村の取組を支えていくことが求められている。

市町村では、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、過去の災害からの復興まちづくりにおける課題・教訓等を踏まえて、復興事前準備に取り組む必要がある。復興事前準備の取組は、被害想定、住民意向、地域特性等を踏まえることが必要で、復興計画の策定主体であり、最も地域特性等を把握している市町村が中心となり取り組むことが重要である。市町村においては、被災後、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、過去の災害からの復興まちづくりの課題・教訓等を踏まえて、復興事前準備に取り組む必要がある。特にこれまで復興事前準備の対策がとられていない人口規模の小さい市町村に対しての適切な情報提供も必要である。



図表 5-1-21 復興事前準備の概要



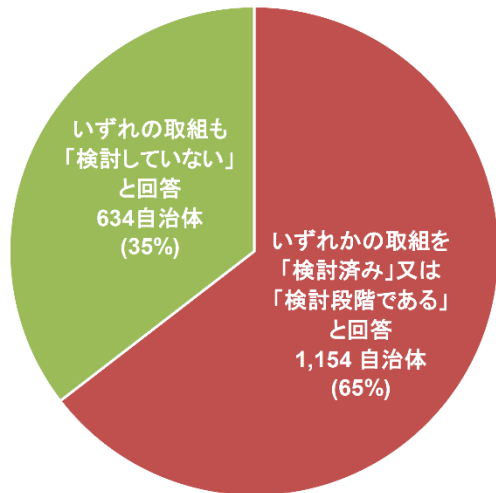
資料) 国土交通省都市局「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン(概要版)」(平成30年7月24日)  
<https://www.mlit.go.jp/common/001246245.pdf>

図表 5-1-22 復興まちづくりのための事前準備の取組状況

### ■復興事前準備取組全体の検討状況

○「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン(平成30年7月公表)」に示す5つの取組のうち、いずれかの取組について、令和4年7月末時点で「検討済み」又は「検討段階である」と回答したのは1,154自治体(約65%)

### ■取組全体の検討状況



#### (参考) 復興まちづくりのための事前準備の取組内容

- 体制** **復興体制の事前検討**  
復興まちづくりにおいて、どのような体制で、どの部署が主体となって進めていくかを明確に決めておく。
- 手順** **復興手順の事前検討**  
どのような対応が、どのような時期に生じるのかを把握、整理し、どのような手順で実施していくかを決めておく。
- 訓練** **復興訓練の実施**  
職員が復興まちづくりへの理解と知見を得るための、復興訓練を実施する。
- 基礎データ** **基礎データの事前整理、分析**  
どのような基礎データがあるのかを確認し、まちの課題を分析しておく。不足データの追加・充実、継続的な更新等、基礎データを整備しておく。
- 目標** **復興における目標等の事前検討**  
市町村での被害想定とまちの課題をもとに、被災後の復興まちづくりの目標と実施方針を検討しておく。

#### <調査概要>

- 調査時点：令和4年7月末時点
- 調査対象：全国の都道府県及び市区町村(1788自治体)を対象に調査し、1788自治体から回答(回答率100%)

注：数値は、小数点以下を四捨五入

■復興事前準備の取組事例

〈県が**事前復興まちづくり計画策定指針**を策定した事例〉

■高知県

体制

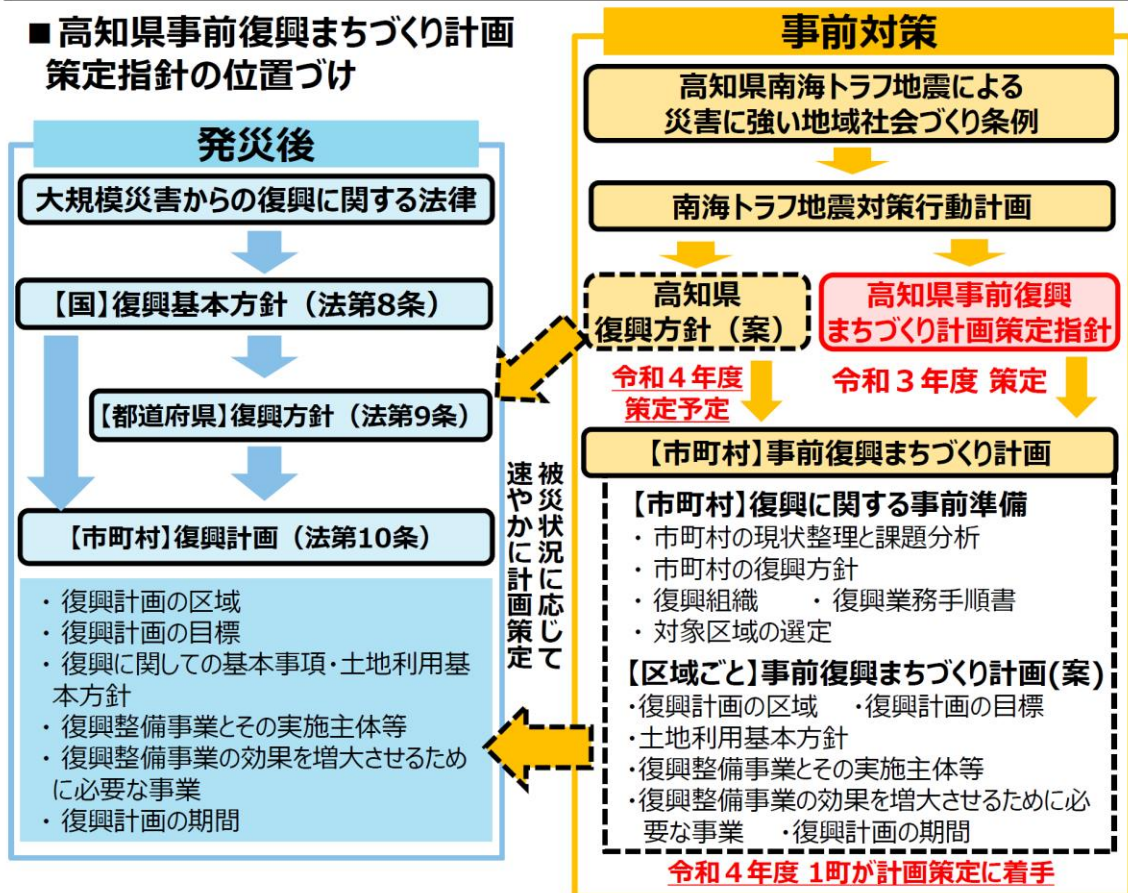
手順

訓練

目標

- 高知県では、南海トラフ地震による被災後、住民が早期に生活を再建し、地域に住み続けることができるよう、市町村が事前に復興まちづくり計画を策定するための指針をR4.3に策定。
- 県は、指針策定後、沿岸19市町村と勉強会を開催し、R6年度末までに事前復興まちづくり計画の作成に着手することを目標としている。

■高知県事前復興まちづくり計画策定指針の位置づけ



■指針の構成

1. 事前復興まちづくり計画を策定する必要性
2. 高知県における事前復興まちづくりの基本理念
3. 東日本大震災の復興から学ぶ
4. 高知県における事前復興まちづくり計画の考え方
5. 市町村における事前復興まちづくり計画策定の進め方

1. 命を守る
2. 生活を再建する
3. なりわいを再生する
4. 歴史・文化を継承する
5. 地域の課題等の解決につなげる



## <町が**事前復興計画**を策定した事例>

### ■ 和歌山県太地町

体制

手順

訓練

基礎  
データ

目標

- 太地町では、R3.3に「**太地町都市計画マスタープラン**」を策定し、**復興事前準備の取組の推進を位置づける**とともに、大規模災害から早期の復興を実現するために、あらかじめ、復興まちづくりの方針等を記した「**太地町事前復興計画**」を策定。
- 計画策定後、**住民説明会を開催し、計画の概要版のリーフレットを用いて復興事前準備の必要性を周知しながら、意見交換を実施。**

#### ■ 「太地町都市計画マスタープラン」と「太地町事前復興計画」の位置づけ

太地町の都市計画に関する基本的な方針  
太地町都市計画マスタープラン

整合

関連する計画

- ・太地町公共施設等総合管理計画
- ・太地町地域強靱化計画
- ・**太地町事前復興計画** など

#### ■ 「太地町事前復興計画」の主な記載事項

- 基本的な方針
  - 復興まちづくりの方針  
(土地利用、土地施設、市街地開発事業、防災施設配置に関する基本方針)
  - 復旧期の実施事項と事前準備事項
  - 復興まちづくりイメージ
  - 被災前に取り組んでおくべき事項
- ※ 「太地町都市計画マスタープラン」より (「太地町事前復興計画」については、概要版のみ公表されており、本体計画については、現時点では非公表)

#### ■ 計画の概要版リーフレット

- 事前復興計画を住民に説明するための資料として概要版リーフレットを作成。
- 概要版は上空から見た手書きのパス図で分かりやすく、柔らかい表現ができるよう配慮。

【概要版リーフレットの表紙】



【復興まちづくりのイラスト】



#### 【概要版リーフレットの構成】

- 目的
- 被害想定
- 事前復興の基本的な方針
  - ・ 命を守るまちづくり
  - ・ 暮らしやすさを高めるまちづくり
  - ・ 産業を守るまちづくり
- まちづくりの時間的などらえ方
- 事前の取組
  - ・ 町役場の移転
  - ・ 高台・アクセス道路の整備
  - ・ 切土・盛土等調査設計の事前検討
  - ・ 上水道における耐津波対策の検討
  - ・ 地籍調査の推進
- 復旧・復興期の主な整備方針(案)
- 復興まちづくりのイラスト

#### ■ 住民説明会を開催し、住民と意見交換

- 「太地町事前復興計画」を策定後、住民説明会を開催。町内10地区に加え、全地区(2回)の計12回実施。(各1時間程度)
- 説明会においては、事前復興計画は、「たたき台」にすぎず、これから住民自身の手でつくりあげていくため、変化していく計画であることを強調

【説明会の様子】



【説明会の流れ】

- ・ 事前復興計画とは
- ・ 南海トラフで発生する地震
- ・ 過去の地震発生状況
- ・ 南海トラフ地震臨時情報
- ・ 「概要版」の説明
- ・ 地震に対する備え
- ・ 防災対策に係る各種補助
- ・ 意見交換・質問等

資料) 国土交通省「復興まちづくりのための取組み状況」

## 5章 住まいとまちの復興

### 2節 住宅

#### 1. 応急仮設住宅

##### (1) 応急仮設住宅に係る法制度

###### 1) 制度概要

応急仮設住宅は、災害によって住宅に被害を受けた被災者にとって、恒久的な住宅を確保するまでの一時的な居住の安定を図るものであり、災害救助制度の重要なメニューの一つである。

「災害救助法」(昭和22年法律第118号)に基づく救助の方法は、現物(応急仮設住宅の場合は住宅)によって行うことを原則とし、金銭の支給は真にやむを得ない場合のみとする「現物給付の原則」がとられている<sup>1</sup>。また、救助主体は、原則として都道府県知事とされている。

応急仮設住宅の供与の程度・方法・期間等の具体的な基準については、救助の「一般基準」として、以下のように「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成12年厚生省告示第144号)<sup>2</sup>で定められているが、例外として、当該基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、内閣総理大臣(発災当時は厚生労働大臣)に協議し、その同意を得れば、これによらない「特別基準」を都道府県知事等が定められることとなっている(災害救助法施行令(昭和22年政令第225号)第3条第2項)。救助に要した費用については、その費用の大きさ等によって国庫負担の割合が異なることとなっているが、東日本大震災においては、当該費用が巨額になったため、救助費の全額が国庫負担(災害救助費等負担金)の対象になった。

図表 5-2-1 発災当時の応急仮設住宅に係る一般基準

項目	主な基準
対象者	住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものを収容するものであること。
規模 <sup>3</sup> 及び費用の限度額	1戸当たりの規模は、29.7㎡を標準とし、その設置のため支出できる費用は、2,387,000円以内 <sup>4</sup> とすること。
集会等に利用できる施設	応急仮設住宅を同一敷地内又は近接する地域内におおむね50戸以上設置した場合は、居住者の集会等に利用するための施設を設置できることとし、一施設当たりの規模及びその設置のために支出できる費用は、上記にかかわらず、別に定めるところによること。
福祉仮設住宅	老人居宅介護等事業等を利用しやすい構造及び設備を有し、高齢者等であって日

<sup>1</sup> 災害救助法第4条第3項は「都道府県知事が必要と認めた場合は、救助を要する者に対し、金銭を支給して救助を行うことができる」とされているが、この運用については、「災害救助法の運用に関する件」(昭和22年厚生省発社第135号内閣官房長官、厚生事務次官連名依命通知)により、現物給付が原則とされてきた。

<sup>2</sup> 災害救助法の所管省庁が内閣府(防災担当)に移管され、現在の告示名は「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成25年内閣府告示228号)

<sup>3</sup> なお、平成29年の告示改正により、「1戸当たりの規模は、応急救助の趣旨を踏まえ、実施主体が地域の実情、世帯構成等に応じて設定し」とされ、具体的な面積規模は明示されなくなった。

<sup>4</sup> 会計検査院平成24年10月「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」。なお、その後、1戸当たりの限度額は徐々に引き上げられ、令和4年3月31日時点では6,28,5000円となっている。(内閣府告示第228号「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(最終改正：令和4年3月31日)より)

	常の生活上特別な配慮を要する複数のものを収容する施設(福祉仮設住宅)を応急仮設住宅として設置できること。
着工日	災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならないこと。
供与期間	応急仮設住宅を供与できる期間は、完成の日から建築基準法(昭和25年法律第201号)第85条第3項に規定する期限までとすること。
態様	応急仮設住宅の設置(建設仮設住宅)に代えて、民間賃貸住宅等の居室の借上げを実施し、これらに被災者を収容することができること。

資料)平成22年3月31日改正後の時点の「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成12年厚生労働大臣告示第144号)

## 2) 供与対象者(入居要件)

供与対象者(入居要件)については、災害救助法が適用された市町村においてその住家が全壊や流出などに遭い居住する住家がない被災者に対して提供することを原則としているが、東日本大震災においては、住宅について直接被害がなくても、市町村長の避難指示等を受けた場合など、長期にわたり自らの住家に居住できない場合には、全壊により居住する住家を喪失した場合と同等とみなすことができるようになった<sup>5</sup>。

また、入居要件である「資力」についても、自らの資力をもってしては住宅を確保することができない場合に供給されることを原則としているが、東日本大震災においては、被害が極めて甚大であることから実質的に審査が困難であったこと、資産の被害や被災後の所得の変化等も勘案すると一定額による一律の所得制限等はなじみにくいことから、資力要件については、応急的に必要な救助を行うという制度の趣旨に則って運用することとし、民間賃貸住宅の借り上げや公営住宅等の活用も含めた応急仮設住宅の供給状況も勘案のうえ、必要と考えられる希望者にはできる限りこれらの応急仮設住宅を供与されるよう配慮された<sup>6</sup>。また、本来は転居は認められないが、今災害では、甚大な被害により県外など遠方の応急仮設住宅等に一時的に入居した避難者について、具体的な事情を勘案して県がやむを得ないと認める場合には、地元の応急仮設住宅への入居を認めることとしても差し支えないものとされた。

## 3) 期限

一般基準では、建設型応急住宅は、災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならないが、供与できる期間は原則として2年以内とされている。また、応急仮設建築物の存続期間については、建築基準法第85条により最長で2年3ヶ月とされているが、「平成23年東北地方太平洋沖地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令」(平成23年政令第19号)が平成23年6月1日に施行され、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律(平成8年法律第85号)に基づく「建築基準法による応急仮設住宅の存続期間の特例」が東日本大震災に適用されることとなり、応急仮設住宅の存続期間について、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて許可を行うことで、さらに1年以内ごとの延長が可能となった<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> 「平成23年4月4日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について(その5)」」

<sup>6</sup> 同上

<sup>7</sup> なお、住宅以外の応急建築物についても、東日本大震災復興特別区域法が平成23年12月26日に施行され、同法に基づき、特定地方公共団体が作成する復興推進計画に店舗・工場、社会福祉施設、校舎等の応急仮設建築物の所在地・用途・活用期間を定め、内閣総理大臣の承認を受けた場合には、建築基準法上の応急仮設建築物の存続期間について、特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて許可を行うことで、計画に定められた期間内でさら



こうした建築基準法の特例とあわせ、救助の一般基準を超える応急仮設住宅の期間の延長については、都道府県知事等が国に協議を行い、同意を得る形で、1年ごとに必要な範囲で延長が可能とされた。東日本大震災では、避難や復興事業が長期化する中で、この規定により1年ずつの延長が10年以上の長期にわたって行われることとなった(延長実績については(5)で後述)。

なお、上述の建築基準法上の存続期間に係る特例制度については、令和4年5月31日施行の第12次地方分権一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(令和4年法律第44号))において一般制度化されている。

## (2) 応急仮設住宅の供給概要

### 1) 供給戸数

東日本大震災においては、地震と津波による甚大な住家被害が発生したことから、多くの被災者が長期にわたり避難所での厳しい生活を強いられることとなり、一刻も早い避難所の解消のため、迅速かつ大量の応急仮設住宅の確保が求められ、53,194戸が建設されるとともに(建設型応急住宅)、既存の民間賃貸住宅の空き部屋等(賃貸型応急住宅)が活用された。

応急仮設住宅等の入居戸数のピークは平成24年3月30日で、建設型48,913戸、賃貸型(民間借上住宅)68,616戸、賃貸型(公営住宅等)6,194戸の計123,723戸であり、最大約316,000人が居住した。その結果、10月には岩手県内の、12月には宮城県内の、2月に福島県内の避難所が解消された<sup>8</sup>。その後、被災者の生活再建が進むに伴い、令和4年1月1日時点では、建設型3戸、賃貸型660戸、計663戸(約1,200人)にまで減少している。

阪神・淡路大震災と比較すると、半分以上が賃貸型で供給されたこと、また、大規模な復興事業を待って自宅再建する被災者や、原発避難者が発生したこと等により、その供与期間が非常に長期にわたっている(阪神・淡路大震災は5年で解消)ことも大きな特徴である。

図表 5-2-2 阪神・淡路大震災の供給戸数との比較

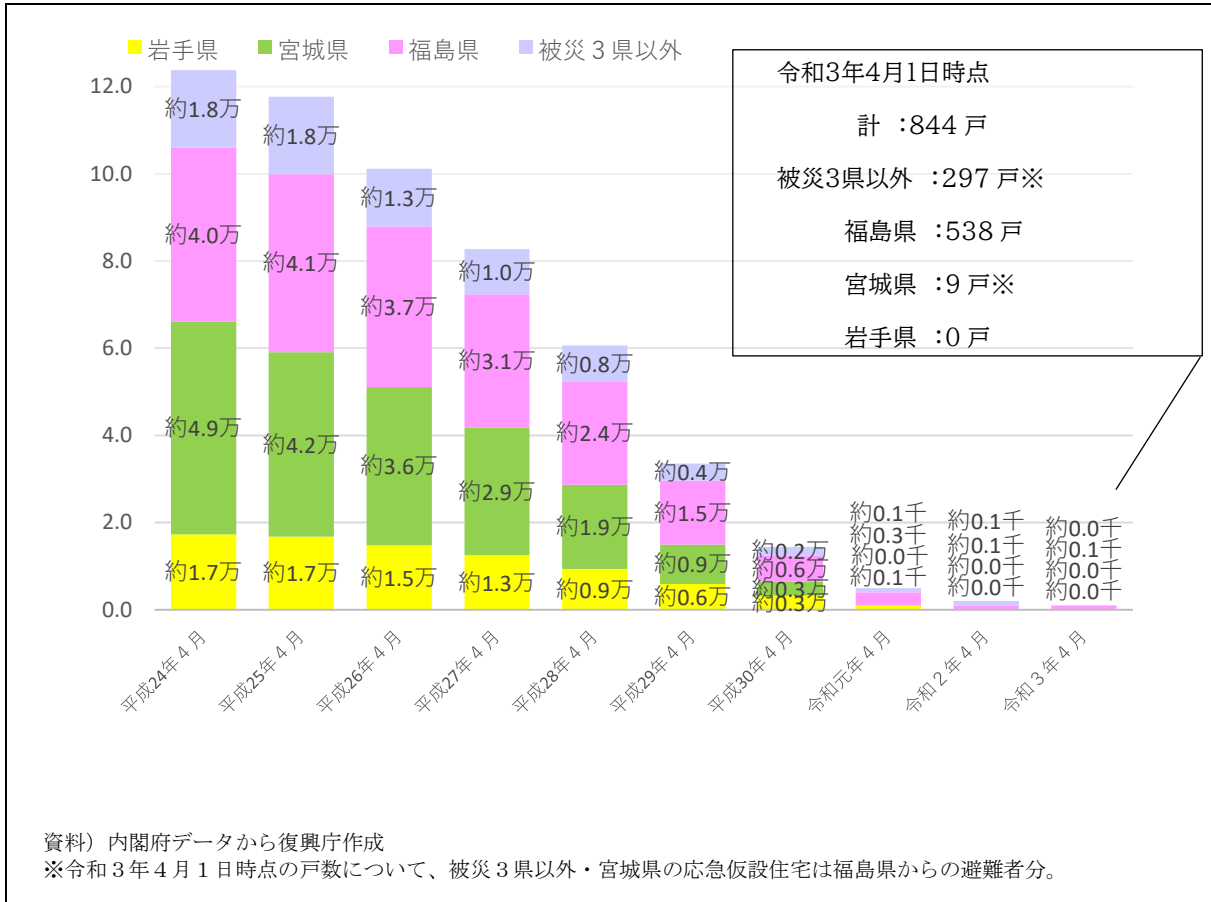
	建設型	賃貸型	合計
阪神・淡路大震災	48,300	139	48,439
東日本大震災	53,194	68,616	121,810

資料) 内閣府防災 HP 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会(平成26年8月)「中間取りまとめ【参考資料】」P.7等  
<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/chuukan/pdf/sankou01.pdf>  
※なお、上記の「賃貸型」には公営住宅等を含まない。

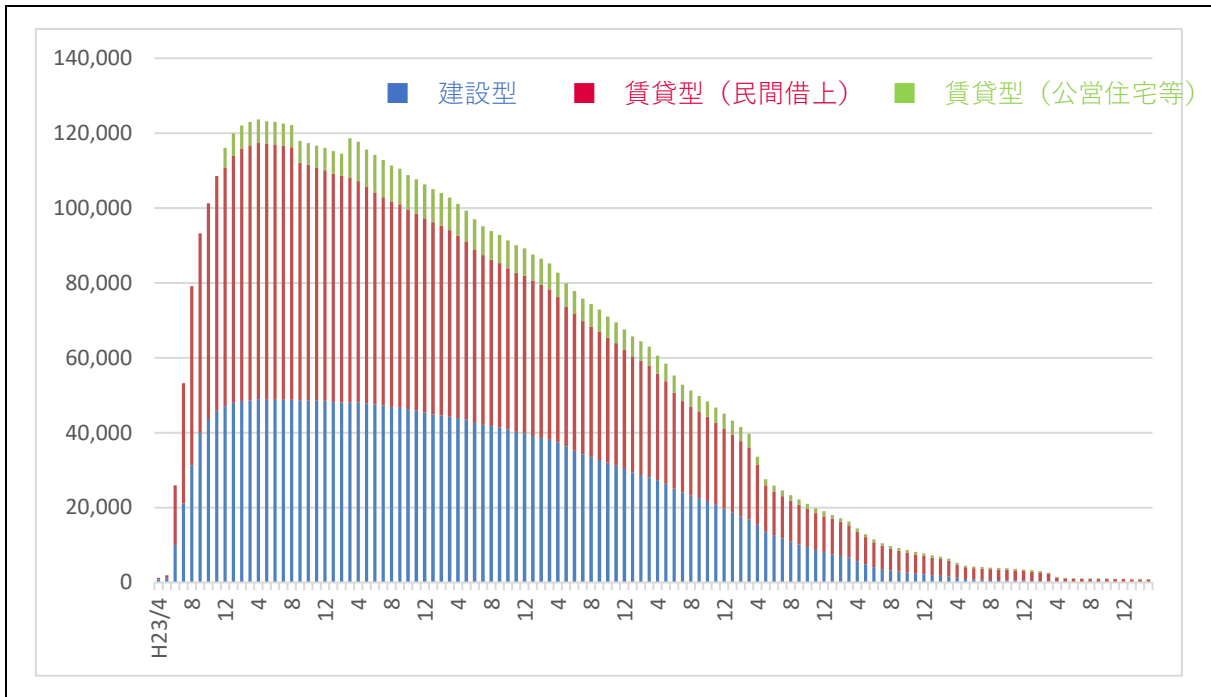
に1年以内ごとの延長が可能となった。

<sup>8</sup> 福島県双葉町からの避難者が役場機能ごと避難していた埼玉県加須市内の避難所が、平成25年12月に最後に閉鎖。

図表 5-2-3 応急仮設住宅等の入居戸数の推移(県別)



図表 5-2-4 建設型応急住宅と賃貸型応急住宅等の入居戸数の推移

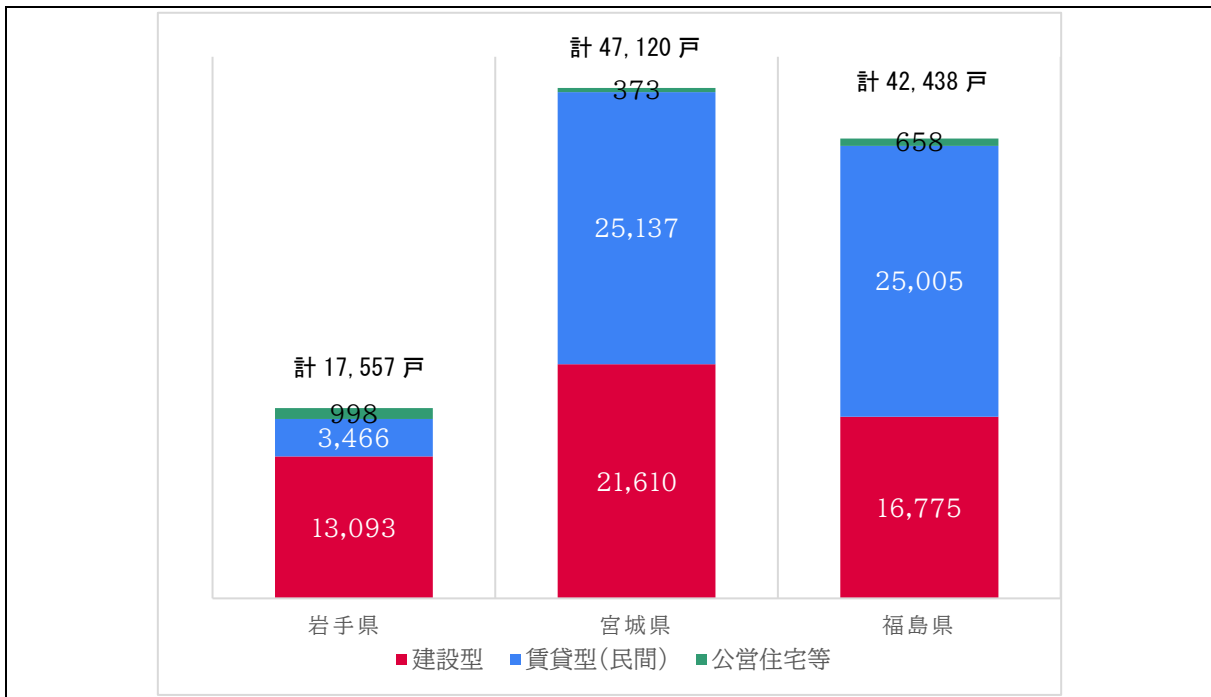


資料) 内閣府データより復興庁作成

※賃貸型については、平成24年8月～9月、平成24年11月～平成25年1月は、データの把握方法が異なるため、連続しない。平成23年11月から公営住宅等を、平成25年3月から雇用促進住宅をデータ計上することとしたため戸数が増加している。

3県の応急仮設住宅(建設型・賃貸型)の供給戸数の内訳は、下記の通り。

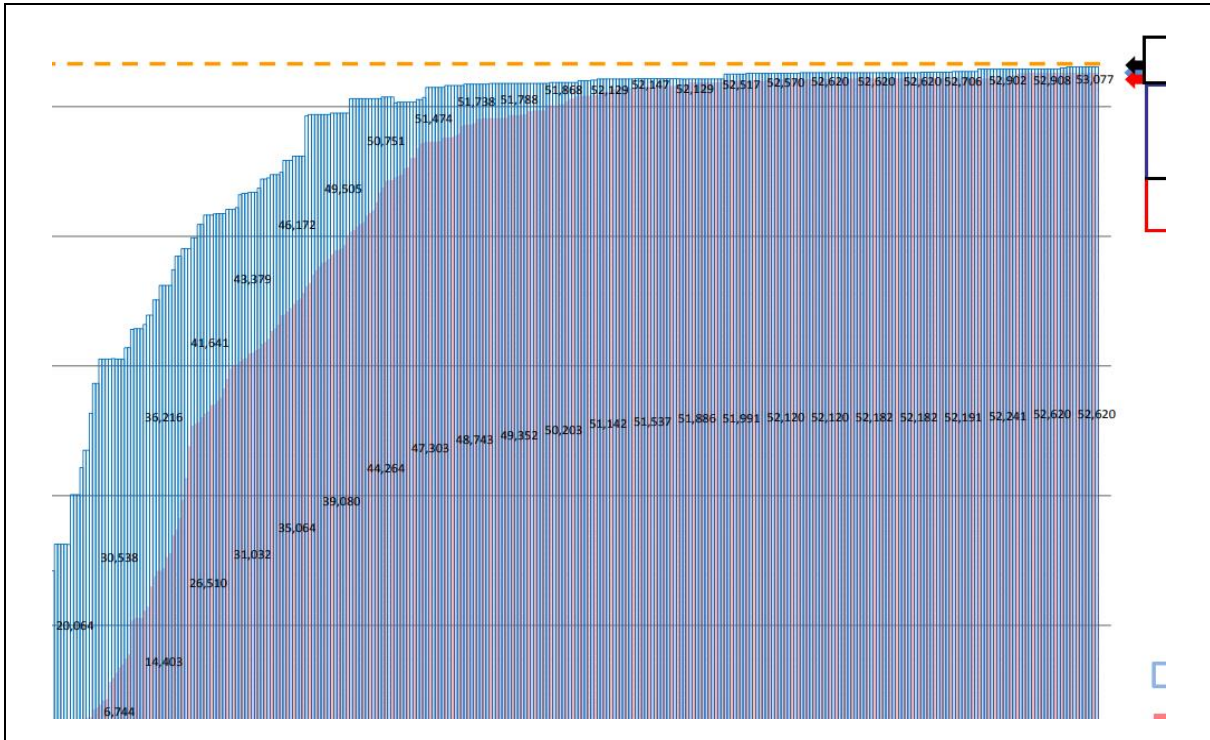
図表 5-2-5 建設型応急住宅と賃貸型応急住宅等の入居戸数の推移



資料) 「東日本大震災津波対応の活動記録～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組み～」(H23.11 岩手県)、「東日本大震災-宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証- (H27.3 宮城県)」及び「福島県応急仮設住宅記録集 (R2.3 福島県)」より復興庁作成

このうち、建設型応急住宅の着工・完成戸数は、下記の通り。

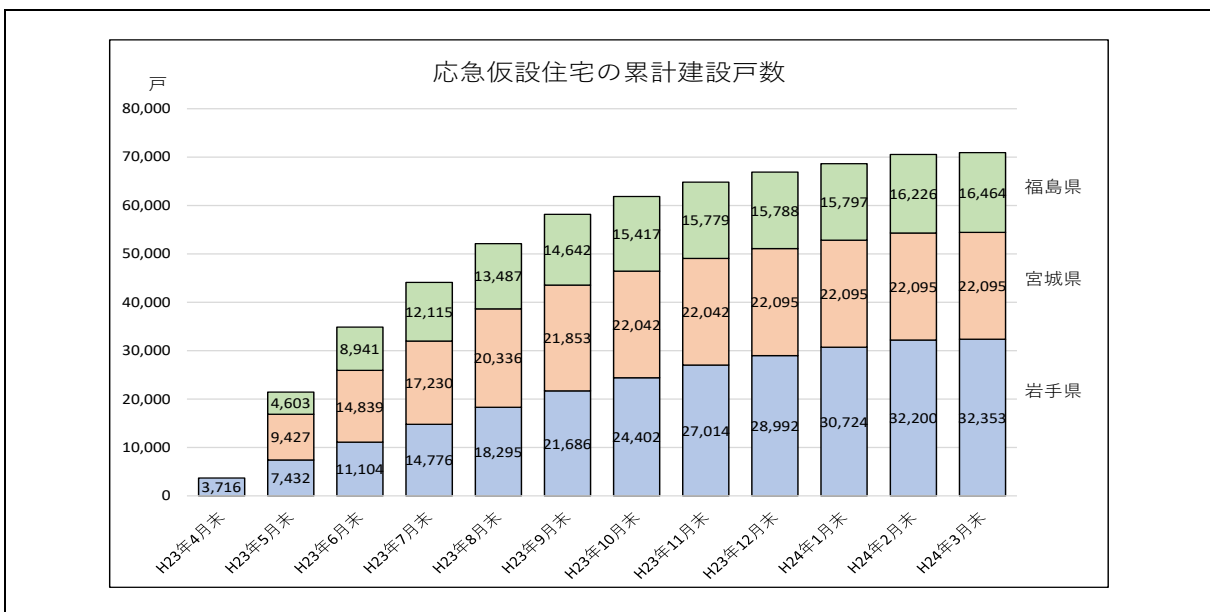
図表 5-2-6 建設型応急住宅 着工・完成戸数の推移 (平成 24 年 3 月 11 日時点)



資料) 国土交通省「応急仮設住宅 着工・完成戸数の推移 (グラフ)」(平成 24 年 3 月 11 日)  
[https://www.mlit.go.jp/report/daisinsai\\_kasetu.html](https://www.mlit.go.jp/report/daisinsai_kasetu.html)

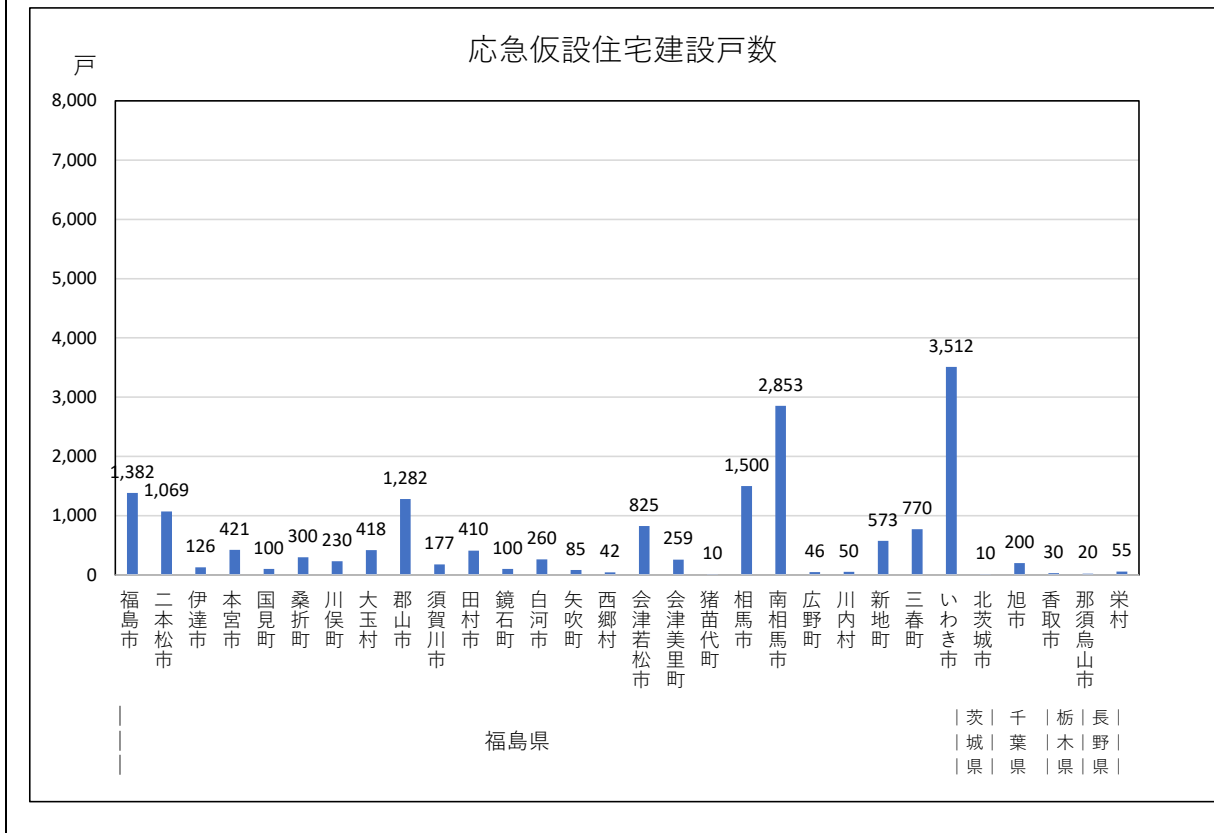
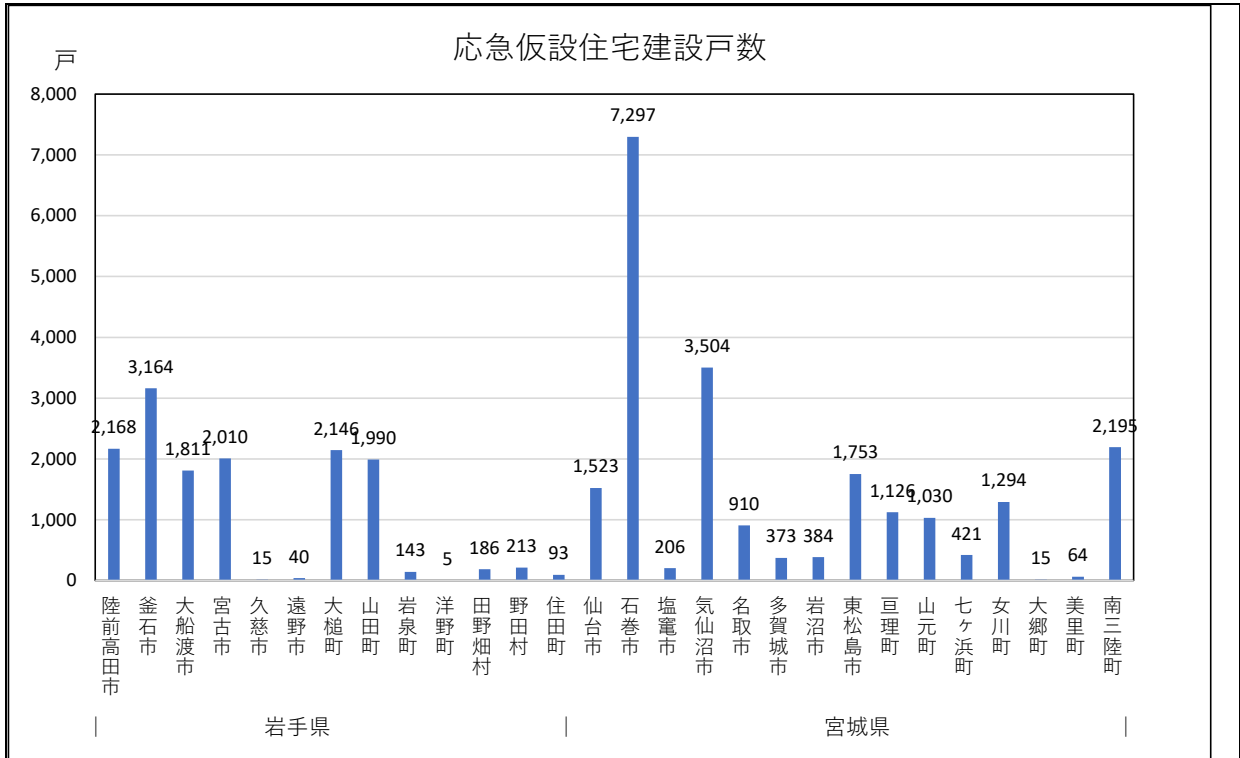
これについて、県別・市町村別には、下記のとおりである。

図表 5-2-7 建設型応急住宅の累計建設戸数 (県別)



資料) 下記 HP から復興庁にて作成  
 岩手県 HP <https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/saiken/sumai/1002513.html>  
 宮城県 HP [https://www.pref.miyagi.jp/documents/889/204097\\_2.pdf](https://www.pref.miyagi.jp/documents/889/204097_2.pdf)  
 福島県 HP [https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/630492\\_1758498\\_misc.pdf](https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/life/630492_1758498_misc.pdf)

図表 5-2-8 建設型応急住宅 市町村別建設戸数



資料) 国土交通省「応急仮設住宅 着工・完成状況(県・市町村別)」(平成25年4月1日)より復興庁作成

[https://www.mlit.go.jp/report/daisinsai\\_kasetu.html](https://www.mlit.go.jp/report/daisinsai_kasetu.html)

※福島県の移築分の重複戸数は、差し引いた

## 2) 事業費

### a. 総額

国は、被災7県が応急仮設住宅の設置等に要した費用について、会計検査院の報告書(平成24年10月)によれば、災害救助費等負担金を、平成22年度の事業に対して20億5,090万余円、平成23年度の事業に対して4,262億0130万余円(概算交付額)それぞれ交付していた<sup>9</sup>。

また、被災7県及びその管内の市町村が建設型応急住宅を設置するために要した費用は計2,867億6,217万余円であった。

### b. 戸当たりの額

建設型応急住宅については、(1)述で述べた通り、当時の「一般基準」によれば、1戸当たり平均2,387,000円が上限とされていたが、会計検査院の報告書(平成24年10月)によれば、実際には、被災7県及びその管内の市町村が建設型応急住宅を設置するために要した費用は1戸当たり542万余円となっていた。その後、寒冷地仕様、バリアフリー化への対応、設置戸数の多い団地における集会所等の設置等のための追加工事の費用が必要となり、1戸当たりの設置費用は平成24年3月末時点で628万余円に増加していた<sup>10</sup>。

また、設置費用を各県別に見れば、岩手県=約617万円、宮城県=約730万円、福島県=約689万円となっていた(厚生労働省調べ平成25年1月時点。図表5-2-8)。建設地の原状回復のための費用等もその後発生していることから、1戸当たりの最終的な設置費用は、更に増加していると見込まれる。

一方、賃貸型応急住宅について、平成24年3月末現在の供与戸数、同年同月分の家賃の金額、契約当初に支払われた敷金、礼金及び仲介手数料、エアコンやカーテンなどの内装等の費用等に基づき、2年間の供与に要する費用を会計検査院が算出したところによると、1戸当たり183万余円であった<sup>11</sup>。しかし、後述するように、復興が長期化する中で供与期間も長期に渡っているため、更なる費用が発生しているものと見込まれる。なお、供与期間が長期になるほど賃貸型応急住宅の総コストの方が高くなることとなるが、被災3県は、賃貸型応急住宅の家賃水準を6万円程度とすれば、供与期間が概ね10年未満であれば建設型の方が高額であるが、それ以上の期間になると賃貸型の方が高額になると概算している。

<sup>9</sup> 会計検査院 平成24年10月「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」

<sup>10</sup> 同上

<sup>11</sup> 会計検査院 平成24年10月「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況について」。



図表 5-2-9 応急仮設住宅のコスト

**■近年の災害における応急仮設住宅建設に係る戸当たり単価**

発災日	災害名	災害救助法 に基づく 一般基準(円)	実際の単価 (特別基準(円))
2004年 10月23日	新潟県中越地震	2,433,000	4,725,864
2007年 3月25日	能登半島地震	2,342,000	5,027,948
2007年 7月16日	新潟県中越沖地震	2,326,000	4,977,998
2008年 6月14日	宮城・岩手内陸地震(岩手県)	2,366,000	5,418,549
	宮城・岩手内陸地震(宮城県)		4,510,000
2011年 3月11日	東日本大震災(岩手県)	2,387,000	約617万円 ※
	東日本大震災(宮城県)		約730万円 ※
	東日本大震災(福島県)		約689万円 ※

※ 談話室・集会所の建設費、造成費、追加工事費を含む建設コストの戸当たりの平均コスト(平成25年1月時点 厚生労働省調べ)。

資料) 内閣府「被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ(第1回)資料4 応急仮設住宅の概要」(平成25年12月16日)  
<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/wg/pdf/dailkai/siry04.pdf>

### (3) 建設型応急住宅

#### 1) 必要戸数の調査等

建設型応急住宅の建設に当たっては、被災後、必要戸数を確定させるため、各市町村が避難所などで被災者に対する入居希望アンケートなどの調査を行った。

震災発生直後の3月14日には、国土交通大臣から(社)住宅生産団体連合会(現在は一般社団法人)に対し、おおむね2ヶ月で少なくとも約3万戸の供給が出来るよう要請した。発災8日後の3月19日には、第一号として陸前高田市で着工した(4月1日に36戸完成)<sup>12</sup>。また、4月5日には、「応急仮設住宅の供給等に関する当面の取組方針(案)」(第2回「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議。後述)がとりまとめられ、「概ね2ヶ月で少なくとも3万戸の供給を行うとともに、被災各県の要請に応えられるよう、その後の3ヶ月で3万戸程度の供給を行えるよう準備を進め」ることとされたため、改めて要請を行った。4月18日(参) 予算委員会においては、大島国土交通大臣から「4月末までに土地の確保をしていただければ、5月末までに3万戸を完成させて自治体に引き渡す」、4月26日(衆) 予算委員会においては、菅総理からお盆までに全員入居との答弁がなされた<sup>13</sup>。また、5月20日緊急災害対策本部においてとりまとめられた「東日本大震災の被災地の生活の平常化に向けた当面の取組方針」においては「8月中旬までには、仮設住宅等への入居を待つ方のために一部の避難所は残しつつ、避難所を解消することができるよう、仮設住宅を早期に建設するとともに、公営住宅や借り上げた民間住宅等への二次避難を促進」し、「希望者全員の入居を目指す」こととされた。

他方、市町村の人員不足や原子力事故関連の避難、後述の賃貸型応急住宅の提供などの影響で必要戸数の確定が困難であり、その結果、被災県の推計する必要戸数は二転三転することを余儀なくされた。被災各県における市町村からの応急仮設住宅の要請戸数の合計は約53,204戸(岩手県で13,984戸、宮城県で22,095戸、福島県で16,800戸、茨城県で10戸、栃木県で20戸、千葉県で230戸、長野県で55戸、平成24年2月6日現在)となった。これは、阪神・淡路大震災の建設戸数(おおむね7ヶ月で48,300戸を供給)を上回る想定であった<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> 阪神・淡路大震災では、発災3日後(1月20日)に着工、14日後(1月31日)に第一号が完成。全戸完成したのは、7ヶ月後の8月10日。(国土交通省HP「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について」(平成23年10月18日) [https://www.mlit.go.jp/report/press/house04\\_hh\\_000294.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/house04_hh_000294.html) 資料2)

<sup>13</sup> 平成23年4月26日(衆) 予算委員会にて「仮設住宅の建設が、今お示しの表のように、現時点では残念ながらまだ千に満たない状況にあるということは、率直に認めなければならないと思っております。(略)何としても、できるだけ早い段階で希望者にすべて入っていただけるように、遅くともお盆のころまでには希望者全員に入らせていただけるように、できるだけ前倒しをしていきたい、全力を挙げて努力をいたしたい、こう思っております。」、5月1日(参) 予算委員会でも「お盆までに私の内閣の責任で、全ての人が希望される方は仮設住宅に入れるように、まだ決まっていないところがあるとすれば、それを急がせて必ずやらせます。」との菅総理答弁がある。

<sup>14</sup> 東日本大震災の記録～国土交通省の災害対応～(P63) <https://www.mlit.go.jp/common/000208803.pdf>

図表 5-2-10 応急仮設住宅の必要戸数の推移



資料) 国土交通省 HP「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について」(平成 23 年 10 月 18 日)  
「(参考資料) 東日本大震災における応急仮設住宅関係の対応経過」より復興庁作成  
[https://www.mlit.go.jp/report/press/house04\\_hh\\_000294.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/house04_hh_000294.html)

## 2) 迅速かつ大量の供給に向けた取組み

上述の通り、東日本大震災においては、地震と津波による甚大な住家被害が発生したことから、迅速かつ大量の応急仮設住宅の確保が求められた。結果として、お盆までに全員入居には至らなかったが、早期の建設を実現すべく、以下のような様々な取組がなされた結果、5月末には2万5,000超、8月までの約半年間で大半の建設型応急住宅(約5万戸)が完成をみることとなり、平成24年8月には5万3,000戸を超え、平成25年3月に最後の応急仮設住宅が完成し、全5万3,194戸の建設型応急住宅が建設された。なお、被災3県では、平成23年8月11日には岩手県内の全13,984戸が完成、12月26日に宮城県内の全22,095戸が完成、平成25年3月6日に福島県内の全16,800戸が完成した

<sup>15</sup>。

### a. 被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議

東北地方太平洋沖地震において住宅をなくされた被災者等に対する当面の住まいとしての応急仮設住宅の迅速な供給、中長期にわたる住まいの供給等に関する諸課題について整理・検討するため、国土交通副大臣を座長とし、関係各省庁の局長クラスを構成員とする「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議」を設置し、平成23年3月28日～5月18日に、応急仮設住宅その他被災者の当面の住まいの確保を大量かつ迅速に進めるための方策、中長期にわたる住まいの供給方策について検討を行った。

平成23年4月5日には「応急仮設住宅の供給等に関する当面の取組方針」(6月20日に最終改正)をとりまとめ、供給目標、関係団体の協力、用地確保、民間賃貸住宅や公営住宅等の空き室の有効活用、従前のコミュニティへの配慮、原子力災害被災地域からの避難者や広域避難者の柔軟な取り扱いといった基本的考え方が示され、これに基づき関係省庁が供給促進に取り組んだ。

<sup>15</sup> 各県の応急仮設住宅 HP より

< 構成員 >

座長 池口国土交通副大臣  
 原子力被災者生活支援チーム審議官  
 消費者庁次長  
 総務省大臣官房地域力創造審議官  
 厚生労働省社会・援護局長  
 農林水産省農村振興局長  
 林野庁長官  
 経済産業省製造産業局長  
 環境省廃棄物・リサイクル対策部長  
 防衛省運用企画局長  
 国土交通省住宅局長

< 開催経緯 >

回	日時	議題
第1回	3月28日	(1) 被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議の設置について (2) 応急仮設住宅その他被災者の当面の住まいの確保を大量かつ迅速に進めるための方策
第2回	4月5日	(1) 応急仮設住宅の次の目標設定と今後の対応について (2) 資材の緊急調査の結果報告と今後の対応について (3) その他(応急仮設住宅に併設される生活利便施設について)
第3回	4月20日	(1) 応急仮設住宅の建設の進捗状況について (2) 各県における地元業者の活用について (3) 輸入住宅の取り扱いについて (4) 原発避難区域の見直しの対処方針について (5) 資材の緊急調査に係る今後の対応について (6) その他
第4回	5月18日	(1) 応急仮設住宅の完成見通し等について (2) 緊急時避難準備区域における応急仮設住宅の取扱い等について (3) 入居の円滑化について (4) 住宅建設資材に係る需給状況の緊急調査(第2回)結果概要について (5) その他

資料) 国土交通省 HP「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議について」  
[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_fr4\\_000010.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr4_000010.html)

**b. 用地の確保**

東日本大震災では、もともと平地などの建設適地が少ない地域があったことに加え、予め選定していた建設型応急住宅建設予定地が津波で浸水したことや、二次被害のリスク、交通寸断などによって建設不可能となった地域もあり、建設型応急住宅の建設用地の確保が難航し、発災直後より県と市町村が連携して取り組みがなされた。実際には供給が可能な用地は内陸部の市町村の方が多かったと考えられ、実際に隣接する市町から多数の用地提供の申し出が寄せられたが、被災の集中している沿岸部の市町村においては、津波浸水地域には原則として建設しないという大方針がなかなか理解されず、人口流出等の懸念から自市町村内の応急仮設住宅の建設を要望したところが多く、内陸部の市町村での建設については各県での調整が不可欠であった<sup>16</sup>。

<sup>16</sup> 第1回被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議(平成23年3月28日)「応急仮設住宅供給の当たっての当

用地選定に当たっては、国有地や農地、民有地の情報が集められ、建築（躯体全般等）・土木（外構等）・設備（水廻り等）・電気（電気設備等）の技術職員による各用地の調査がなされた。その上で、自衛隊駐屯地やがれき置き場、災害公営住宅用地等との優先順位について、難しい調整が求められた。また、地元自治体の行政職員不足に対応するため、後述の通り、建設用地の調査にも延べ27行政庁及び都市再生機構（UR）から技術職員の派遣がなされた。しかし、余震による地割や被害への対応、用地造成・搬入路確保・ライフライン整備の必要性等が工事工程の遅れの要因となった。

なお、従来は公有地等で建設されることが予定されていたため、応急仮設住宅の設置に係る土地の借料は災害救助法の対象とされていなかったが、東日本大震災では民有地の活用が必要になったため、借地料についても災害救助法の対象となる旨が通知<sup>17</sup>された（現在では救助基準に明記）。

### c. 建設業者の確保等

建設型応急住宅の建設に当たっては、従来と同様、災害協定を事前に都道府県と結んでいた（社）プレハブ建築協会（現在は一般社団法人）の規格建築部会が中心となったが、膨大な建設が見込まれたことから同協会の上部団体である（社）住宅生産団体連合会にも国土交通省から要請を行い、同協会の住宅部会のハウスメーカーも建設にあたった。

さらに、被災地域の雇用創出の観点も踏まえ、地元の工務店等の活用も進められた。

平成23年10月時点で43,206戸が（社）プレハブ建築協会（規格建築部会28,660戸、住宅部会14,546戸）、9,307戸が地元業者によって建設された。地元業者による建設では、地域材を活用した木造建設型応急住宅が多く実現した。他方、建設型応急住宅の提供主体ごとに建設の早さや費用、居住性が異なるといった課題もみられた。

図表 5-2-11 プレハブ・木造の例



資料）国土交通省HP 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会（平成23年10月17日）資料3

### d. 資材不足等への対応

大震災当初、住宅関連資材に関する生産拠点の損壊や物流の停滞、計画停電の影響等から、住宅関連資材の供給不足が懸念された。このため、（社）住宅生産団体連合会に対し、応急仮設住宅の建設促進と合わせて、実需に基づく適切な発注や過剰な在庫保有の抑制についても協力を要請（3月18日）したり、関係省庁が連携して住宅関連資材の需給状況について緊急調査を実施するなど、必要な資材の確保に支障が生じないよう対策を講じた<sup>18</sup>。結果としては、民間借上の活用が進んだこと等より、余

面の課題」、国土交通省HP「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について」（平成23年10月18日）宮城県資料

<sup>17</sup> 平成23年4月15日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅について

<sup>18</sup> 東日本大震災の記録～国土交通省の災害対応～(P63) <https://www.mlit.go.jp/common/000208803.pdf>

剰在庫も発生した。具体的には、以下の対応が行われた<sup>19</sup>。

○仮需への対応

- ・ 需給状況調査と結果に関する情報提供：ヒアリング等を元に抜粋した16種類の建材等について、アンケート調査を元に需給状況を確認し、フォローアップを実施
- ・ 省庁間の協力体制の構築

○輸入建材の活用

- ・ 海外住宅事業者の窓口の一元化：すまいづくりセンター連合会で海外の資材・建設業者の情報を一元整理し、各県に対し情報提供
- ・ 大臣認定案件の迅速化：輸入断熱材等に関する認定・認証体制の強化

○工場・事業者の被災への対応

- ・ 住宅部品の工場の被災、地元建設業者の津波被害への対応

### e. 国職員、地方職員、UR等の応援派遣

建設型応急住宅整備支援のため、発災直後の2011年3月12日から、東北地方整備局や被災3県への駐在職員派遣が国土交通省で開始された。企画専門官～課長補佐級の職員を中心に各組織1名ずつの派遣がなされ、被災県の建築住宅部局の立ち上げサポートや現地窓口として情報収集や本庁との連絡を同年7月まで行った。

また、建設用地の調査にも延べ27行政庁及び都市再生機構（UR）から技術職員の派遣がなされた。8月末までに被災3県に7,000人ほどが派遣された。

### f. その他

短い施工期間で、一定の居住性能の確保が可能なユニットハウスが、岩手県、宮城県、福島県等の各被災地域に建設型応急住宅として2,000戸以上供給された。

また、阪神・淡路大震災では輸入住宅が活用されたが、東日本大震災においても海外の住宅ユニットの提案が国・県に数多く寄せられ混乱を生じたため、すまいづくりまちづくりセンター連合会への窓口一本化を図った。ただし、ユニットの設置のみならず国内建設事業者による給排水・電気等のライフライン敷設工事等も一体で提供される必要があること、追加工事の要請やクレーム対応ができる必要がある等の課題もあり、結果として、部分的な建材ではなく住宅全体を外国から輸入して建設する仮設住宅の戸数は、岩手県及び福島県の発注を受けて地元企業が建設するタイの資材を用いたもの150戸、中国の資材を用いたもの400戸、合計550戸のみであった。これら550戸以外の仮設住宅は、断熱材等一部の建材で輸入資材を使っている場合を除き、基本的に国内の資材によって建設された<sup>20</sup>。

### 3) 供給段階における高齢化や生活利便性等への配慮

建設型応急住宅の仕様については、高齢化等に対応し、浴室・便所等に手すりを設置するなど物理的障壁の除去された（バリアフリー）仕様となるよう配慮することや、段差解消のためのスロープや生活援助員室を設置するなど老人居宅介護等事業等の利用者が居住しやすい構造及び設備を有し、高齢者等であって日常の生活上特別な配慮を要する複数の者を収容する施設（福祉仮設住宅）を災害救

<sup>19</sup> 国土交通省 HP「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について」（平成23年10月18日）資料2

<sup>20</sup> 国土交通省 HP「外国からの輸入による仮設住宅について」及び『「応急仮設住宅建設必携」の中間とりまとめについて（平成23年10月17日）」[https://www.mlit.go.jp/report/press/house04\\_hh\\_000258.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/house04_hh_000258.html)



助法が適用される応急仮設住宅として設置できるとされた<sup>21</sup>。

また、被災者、特に高齢者などが安心して居住できるよう、地域の実情に応じ、従前のコミュニティが可能な限り維持されるよう配慮すべきとの方針が発災当初より示されていた<sup>22</sup>。入居者選定方法について、応急仮設住宅の入居を希望する被災者間の公平性が保たれる範囲においては、単純な抽選を行う方法ではなく、地域の実情にあった選定方法を検討の上、被災者の方々が安心して居住できる環境整備を進めるよう通知がされた<sup>23</sup>。また、物理的な仕様としても、コミュニティ配慮等の観点から玄関を向かい合わせにする、濡れ縁や屋外のテーブルやベンチを設置するなどの工夫も見られた。入居が始まった建設型応急住宅団地において、居住者の意見も聞きながら、新たに交流スペースを建設する取組(みんなの家)なども行われた。

他方、こうした様々な仕様上の工夫等については、通知等により災害救助法の適用対象が五月雨式に拡大されることとなったため、県では対応に苦慮する場面も見られ、特に初期の住宅で居住性に課題が見られたため、後述するように、建設後において居住環境の問題等から様々な追加工事を要することとなった。

#### 4) 早期入居・入居支援

県により応急仮設住宅の建設と平行して、市町村により入居者の募集等が行われたが、完成から入居まで期間が空くケースが見られた<sup>24</sup>。このため、県と市の担当者間での建設日程の共有や連携が強く求められるとともに、完成前から入居者の選定を行っておくこと、県内避難所以外への避難者へも募集情報を周知することと等が求められた<sup>25</sup>。

また、生活に必要な家電製品等について、行政では迅速な提供が困難であったことから、日本赤十字社において、家電メーカーの協力を得て、日常生活に最低限必要である冷蔵庫、洗濯機、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの6点セットを被災者に寄贈することとされた。早期入居のため、完成予定の2週間前までに、同社に対して搬入先・必要数を知らせておくこととされた。なお、当初は、災害救助法が適用された10都県のうち8県からの希望により建設予定の応急仮設住宅7万件分の寄贈予定であったが、福島県の原因事故による県外避難者等の事情を考慮し、8県から県外の賃貸型応急住宅や公営住宅等にも対象が拡大され、最終的には13万3千件と当初予定の約2倍の支援となった(平成24年12月で受付終了)<sup>26</sup>。

#### 5) 入居後の維持管理・居住環境の改善等

本来は2年間以内の一時的な居住場所として想定されている建設型応急住宅については、当初は必ずしも居住性の高い仕様にはされておらず、寒冷地対応も十分でなかったこと等から、その居住環境の改善の必要性が指摘されるようになった。また、空き住戸の活用や、コミュニティ形成といった課題への対応も必要となった。

<sup>21</sup> 平成23年4月15日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」

<sup>22</sup> 平成23年3月12日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「避難所の生活環境の整備及び応急仮設住宅の設置等による避難所の早期解消について(留意事項)」においても、既に、高齢者や単身者等の孤立防止、地域コミュニティへの配慮や集会所等に言及されている。

<sup>23</sup> 国土交通省HP「東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会の開催について」(平成23年10月18日)「(参考資料) 応急仮設住宅の通知(国土交通省関連)」

<sup>24</sup> 平成23年5月24日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅について(その2)」

<sup>25</sup> 平成23年5月6日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る災害救助法の弾力的運用について(その7)」

<sup>26</sup> 日本赤十字社「東日本大震災における日本赤十字社の生活支援活動について」

[https://www.isad.or.jp/pdf/information\\_provision/information\\_provision/h25/higashinihon25\\_4-5-2c.pdf](https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h25/higashinihon25_4-5-2c.pdf)

## a. 応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム

「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日復興対策本部決定)において、「仮設住宅の居住環境を中心とした居住者の状況を踏まえた課題の把握、必要に応じた講ずべき対応等を検討する」「仮設住宅等における生活環境も含め、住民ニーズの把握、必要に応じたパーソナルサポート的な支援の導入、見守り等の支援体制の構築など、地域支援の仕組みによる社会的包摂を進めるための市町村の取組みを支援する」等が盛り込まれ、平野復興対策担当大臣から「今回の震災により被災された方々の仮設住宅での生活は状況によって長期化する可能性もあり、居住環境面での課題を把握し、政府としての対応を早急に検討する必要がある。」との指示がなされた。

こうしたことも踏まえ、東日本大震災の被災者の住まいのために、新たに建設された応急仮設住宅の居住環境を中心とした居住者の状況を踏まえた課題を把握するとともに、必要に応じて講ずべき対応等について、関係省庁間で連絡・調整を図りつつ整理するため、平成23年8月4日～12月13日の期間、関係省庁等をメンバーとする「応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム」(PT)<sup>27</sup>が開催された。

### <構成員>

座長 大塚厚生労働副大臣(第2回から牧厚生労働副大臣)  
阿久津内閣府大臣政務官(第2回から後藤内閣府副大臣)  
東日本大震災復興対策本部事務局次長  
内閣府政策統括官(防災担当)  
厚生労働省社会・援護局長  
国土交通省住宅局長  
岩手県東京事務所長  
宮城県東京事務所長  
福島県東京事務所長

### <開催経緯>

回	日時	議題	決定事項等
1	平成23年8月4日	応急仮設住宅の居住環境等に関するアンケート調査について等	アンケート項目については厚生労働副大臣に一任
2	9月30日	応急仮設住宅の居住環境等に関するアンケート調査結果について等	次回、具体的な検討策を出していく居住者のデータベース化を進める
3	10月21日	応急仮設住宅の居住環境等に関するアンケート調査結果を踏まえた対応について(中間報告書)(案)等	各団地ごとに日常的に課題が集約され、対策に結び付いていく仕組みが必要
4	12月13日	応急仮設住宅における居住環境等(ハード面)の改善対策の進捗状況 応急仮設住宅における居住環境等(ソフト面)の課題解消に向けた取組の進捗状況 自治会の設立状況等	各県の各対策の進捗状況は本プロジェクトチーム終了後もフォローアップする。具体的には厚生労働省ホームページに団地ごとの進捗状況を含めて、掲載する

※以降、平成23年12月～平成24年3月まで、7回にわたって、定期報告を公表

同PTでは、まず、被災3県の応急仮設住宅を設置している50市町村及び入居者(全616団地から3,231世帯(岩手県:1,108世帯、宮城県:1,373世帯、福島県:750世帯)を抽出)に対し、応急仮設住宅の居住環境等に関するアンケート調査が行われた。市町村には、建物・設備面の対策状況、各

<sup>27</sup> 厚生労働省HP [https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai\\_141319.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_141319.html)

団地から学校・病院・買い物施設へのアクセス・対応状況などについて質問がされ、入居者（有効回答数2,013）には建物・設備面の要改善点、買い物や通勤・通学等の利便性（アクセス）、現在の困りごと・心配事について質問がされた。こうした回答結果も踏まえ、下記のような対応がなされていくこととなった。

## b. 建物・設備の居住環境等の改善

同PTに先立ち、暑さ対策としては、エアコンの整備に加え、被災地からの要望により更なる暑さ対策として、ゴーヤ等を外壁に茂らせる、いわゆる「緑のカーテン」も国庫補助の対象とされた<sup>28</sup>。

また、PTでのアンケート結果も踏まえ、災害救助法の対象となる追加工事の範囲として、①寒さ対策（断熱材の追加、居室への畳の設置、エアコンの追加整備等）、②バリアフリー対策（砂利道となっている通路の舗装等）、③防火防犯対策（外灯の増設、消火器の各戸設置等）、④雨風対策（玄関先への風除室の整備、通路における側溝の整備等）、⑤その他の課題対策（集会所・談話室の追加設置、居室・玄関の網戸の設置等）が各種通知等<sup>29</sup>により示された。

また、想定以上の長期にわたって供与される中で、建物が風雨で劣化し補強が必要になる等、建物の修繕対応が課題となった。岩手県では、不具合が生じる前(被災から4～5年後)に、長期使用が見込まれる住宅等の基礎（木杭）の計画的な修繕を進めた。

このような取組を続ける中で、居住環境は改善された一方、建設費が高騰することとなった。こうした教訓も踏まえ、現在では、暑さ寒さ対策や、バリアフリー対策等が当初から災害救助法の対象として想定されている。

## c. 立地状況に係る課題への対応

PTアンケートの市町村回答によれば、「日常の買い物をする商店(街)」「小中学校」「病院・診療所」について、全体で約4～5割の団地で徒歩15分圏内にはこれらの施設がないとの回答であったが、バス等の公共交通機関で行ける範囲まで広げると、概ね8割程度があるとの回答となっていた。一方で、居住者からは、日常の買い物の利便性や病院・診療所への通院の利便性などの立地状況については、約4割の入居者から「不便」との回答が寄せられた。

これら立地状況に係る課題への対応として、①入居者の移動手手段の確保（生活に必要な交通の確保・維持やスクールバス運行に対する助成等）、②入居者が必要なサービスや商品等を届ける手段の確保（NPO等による買い物代行への補助等）、③入居者が必要なサービスや商品等を身近に提供する場の確保（仮設診療所の設置補助等）など、各省庁の既存の取組や平成23年度第3次補正予算での取組をとりまとめた。

## d. コミュニティ形成・自治会設立

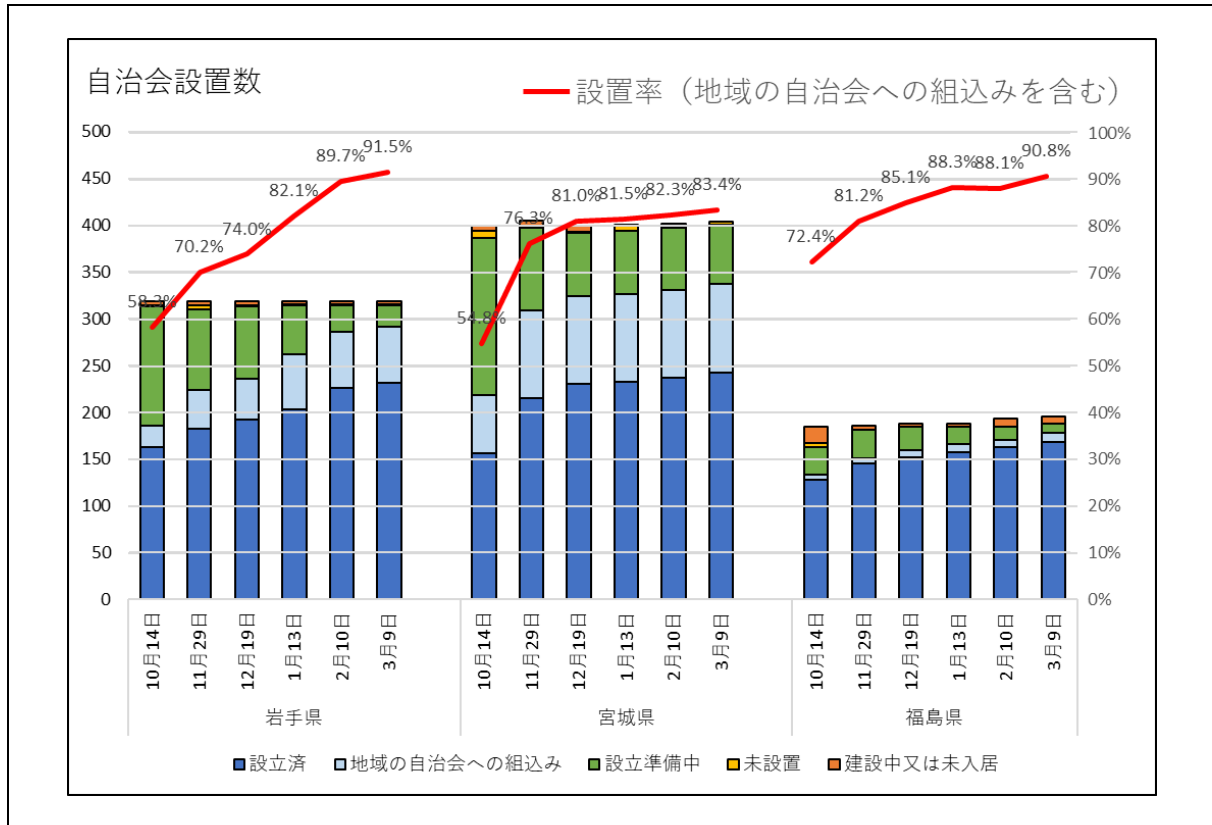
PTアンケート調査結果から、建設型応急住宅の各団地は、立地・構造設備・入居者の状況が大きく異なっていることが明確となり、入居生活が長期化する中で、入居者が抱える課題も団地ごとに大きく異なってくるが見込まれた。このような団地間の格差の解消を図る一方で、団地ごとの課題を解決していく「個別対応」が重要となった。例えば、入居が長引くにつれ、集会所の使用やごみの出し方など生活上のルールを住民同士で決める話し合いの場や住民が交流する仕組みを作る必要が生

<sup>28</sup> 平成23年7月14日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「建設された応急仮設住宅における暑さ対策について」

<sup>29</sup> 平成23年9月28日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災の発生に伴い建設された応急仮設住宅における寒さ対策について」、平成23年10月7日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災の発生に伴い建設された応急仮設住宅における暖房機器の設置について」等

じた。こうした課題の解決のためには、団地ごとを基本として自治会組織を構築し、自治会組織において、応急仮設住宅の入居者が抱える課題等の情報集約を図り自ら主体的に課題の解決を図っていくことが求められた。さらには、入居者が応急仮設住宅で孤立することを防止するコミュニティ構築の観点からも、市町村の働きかけ等により自治会組織の立ち上げを急ぐことが求められた。同PTでは、定期的に自治会設置状況を把握し、設立状況は下記の通りであった。

図表 5-2-12 建設型応急住宅の団地における自治会設立の状況



資料) 厚生労働省HP「応急仮設住宅の居住環境等に関するプロジェクトチーム」(各回資料)を元に復興庁作成

なお、PTアンケートでは、入居者から「今、お困りのこと・心配していること」についても回答を得ており、『経済面』との回答が最も多く約5割、次いで『健康面』、『仕事(雇用)』(約2割)の順であった。自治会組織などコミュニティの構築を進める一方で、市町村を中心とする行政の被災者支援体制が不要になる訳ではなく、応急仮設住宅の入居者の情報把握・データベース化や、サポート拠点の設置・運営、入居者同士での交流や見守り等の活動の支援が求められた(こうした支援については、第4章第参照)。

### e. 空き住戸の利活用

建設型応急住宅団地の建設後には、人員不足や後追いで本格化した賃貸型応急住宅の供給の影響により必要戸数が変動したこと、建設用地不足で不便な土地に団地が建設されたこと、被災者のニーズとのミスマッチ等により空き室が発生し、その対応が求められた。また、被災者の生活再建(恒久住宅への)転居が進むに従って、空き住戸が増加した。

厚生労働省は、空き住戸の活用について、集会や談話等のスペース、多人数世帯で居住スペースが

著しく狭隘であるなどの場合における複数戸利用等を認めた<sup>30</sup>。また、平成24年1月には建設型応急住宅で入居希望者がいない空き住戸について、入居希望者が現れるまでの期間に限り、他の地方公共団体からの応援職員や地元の地方公共団体から要望や委託を受けて活動しているボランティア等の宿泊利用について今災害に限り認めた<sup>31</sup>。これにより空き室が発生した建設型応急住宅団地では、実際に他の地方公共団体からの応援職員の宿舎、談話室、被災者以外のUターン者や被災地での復興事業に従事する新規就職者向けの住まいとして活用するなど、東日本大災害に限り特例的に認め、様々に有効活用が図られた。

---

<sup>30</sup> 「平成23年8月12日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅について(その5)」

<sup>31</sup> 「平成24年1月23日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「建設された応急仮設住宅の空き住戸の活用について」  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000020xfe-att/2r98520000020xh2.pdf>

## (4) 賃貸型応急住宅

### 1) 賃貸型応急住宅等の活用

東日本大震災における応急的住まいの供給では、地震と津波による甚大な住家被害や原発避難者が発生したことから、迅速かつ大量の応急仮設住宅の確保が求められた。その際、プレハブ等の建設型応急住宅の建設（建設型応急住宅）のほか、公営住宅等の空き家提供といった従来の方法に加え、既存の民間賃貸住宅を地方公共団体が借上げ、応急仮設住宅として供給する対応（賃貸型応急住宅）が広く採用された。このような規模で民間賃貸住宅を活用した例は過去になかったため、当初においては様々な混乱も見られたが、結果として、応急仮設住宅の入居戸数のピーク時（平成24年3月30日）において、計123,723戸のうち、半分以上に当たる68,616戸が賃貸型応急住宅（民間借上）で供給されることとなった。

### 2) 公営住宅、公務員住宅、UR住宅等の空き住戸の活用

#### a. 活用状況等

被災者の当面の住居の確保を図るため、既存公営住宅等の空き家を目的外使用により活用するよう、国土交通省から、地方公共団体に要請するとともに、地方公共団体及び都市再生機構（UR）に対し、全国の公営住宅等の空き室状況を報告するよう指示し、被災者向けの空き室情報を提供することで、その活用を図った。発災翌日の平成23年3月12日には、国土交通省は、被災者の一時的な入居については、地方自治法第238条の4第7項に基づく目的外使用許可として入居を許可するよう周知した。厚生労働省は、平成23年3月25日、「被災地でない都道府県が災害救助法に基づく応援救助を実施している場合に、災害救助法が適用された市町村からの避難者のために、公営住宅等を活用して、災害救助法に基づく避難所又は応急仮設住宅を設置した場合にも、国庫負担の対象となるので、積極的被災者の受入れに当たりたい」と通知した<sup>32</sup>（なお、別の自治体からの被災者の受入費用（入居にあたっての修繕費等）は国庫負担の対象とされたが、被災地の自治体が自ら所有する公営住宅に住民である被災者を入居させる費用については国庫負担の対象とはされていない。）。こうして、当初は避難所として一時的な利用を念頭に提供された公営住宅等が、避難の長期化に伴って、応急仮設住宅として位置付けられる等の対応がされた。

図表 5-2-13 公営住宅等への入居戸数等

	提供可能戸数	入居決定戸数 (平成24年2月6日時点)
公営住宅	約25,000戸	約8,400戸
UR賃貸住宅	約5,100戸	970戸

※「公営住宅」には、国家公務員住宅、雇用促進住宅を含む。なお、UR賃貸住宅は首都圏が中心だったため、活用戶数が相対的に少なくなっている。

資料) 国土交通省調べ

<sup>32</sup> 平成23年3月25日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力的運用について（その3）」



図表 5-2-14 公営住宅の一次利用状況について(平成23年10月17日時点)

○ 公営住宅の一時利用状況について(平成23年10月17日時点)

都道府県名	延べ提供可能戸数	入居決定戸数	都道府県名	延べ提供可能戸数	入居決定戸数
北海道	2,190	351	滋賀県	109	41
青森県	300	169	京都府	328	169
岩手県	385	152	大阪府	2,873	314
宮城県	495	373	兵庫県	2,187	266
秋田県	101	80	奈良県	164	37
山形県	141	62	和歌山県	276	21
福島県	613	383	鳥取県	147	25
茨城県	788	465	島根県	299	47
栃木県	383	183	岡山県	325	86
群馬県	498	297	広島県	616	93
埼玉県	555	254	山口県	461	28
千葉県	119	94	徳島県	265	23
東京都	1,150	908	香川県	186	23
神奈川県	721	580	愛媛県	147	33
新潟県	372	210	高知県	439	27
富山県	307	102	福岡県	816	128
石川県	346	116	佐賀県	101	16
福井県	150	53	長崎県	340	30
山梨県	337	98	熊本県	321	26
長野県	435	138	大分県	273	45
岐阜県	615	80	宮崎県	157	31
静岡県	404	172	鹿児島県	399	30
愛知県	815	391	沖縄県	166	49
三重県	230	65	<b>合計</b>	<b>23,845</b>	<b>7,364</b>

資料) 国土交通省HP 東日本大震災における応急仮設住宅の建設に関する報告会(平成23年10月17日)  
「国土交通省(住宅局住宅総合整備課)からの配布資料:被災者の公営住宅への一時入居について(P.4)」

## b. 被災者への情報提供・相談体制

被災者が入居可能な公営住宅等に関する情報の一元的提供、入居申し込みの窓口の案内を実施するため、平成23年3月22日、国土交通省は、(社)すまいづくりまちづくりセンター連合会に「被災者向け公営住宅等情報センター」を設置した。同センターでは、地方自治体が管理する公営住宅やUR賃貸住宅等の情報を扱っていたが、同月28日からは、民間賃貸住宅、国家公務員宿舎、雇用促進住宅も取扱いの対象に加え、電話案内業務を平成24年3月まで継続した。

なお、岩手県では、同年4月に「住まいのホットライン」(電話相談・フリーダイヤル5回線)を開設し、応急仮設住宅や県営住宅への入居、自宅の再建に関する支援制度等に関する相談対応を行い、避難所の解消の見通しがついた同年8月まで継続した。

## 3) 民間賃貸住宅の活用

### a. 民間賃貸住宅の大規模な活用

震災直後から賃貸型応急住宅の活用が想定されており、国土交通省は3月13日に賃貸住宅・不動産関係団体に対し住宅支援への協力を要請し、厚生労働省は平成23年3月19日、「地域の実情に応じ、民間賃貸住宅、空き家の借り上げにより設置することも差し支えない」旨を通知していた。当初は、現物支給の原則から、県が民間賃貸住宅を一括して借り上げて被災者に転貸する方法が前提とされ、入居可能な物件と入居希望者を地方公共団体がマッチングさせる方式が進められたが、被害の規模が想定を超え空室情報の取りまとめが追いつかない等の課題があり、平成23年4月末時点で745戸(岩手14戸、宮城4戸、福島727戸)と、あまり活用が進まなかった。

他方で、震災直後から、被災者が自ら賃貸借契約を締結し民間賃貸住宅に入居する事例が多く見られたため、厚生労働省は、平成23年4月30日、発災以降に被災者名義で契約した物件であっても、

その契約時以降、県（その委任を受けた市町村）名義の契約に置き換えた場合、国が経費負担する応急仮設住宅として認める旨を通知した（下記参照）。この方式は、被災者にとっては早期入居が可能なこと、通勤や通学の利便性を考えて自分で物件を選定できるなど利点が多かったため、結果的には、賃貸型応急住宅のほとんどはマッチング方式ではなく、被災者が自ら物件を探す方式によって供給された。なお、福島県いわき市では、行政職員の多大なる努力もあって、マッチング方式で695戸が供給された。

なお、東日本大震災やその後の災害における実態も踏まえ、現在では、「防災基本計画」（中央防災会議）において、「既存住宅ストックの活用を重視して応急的な住まいを確保することを基本とし、相談体制の整備、修理業者の周知等の支援による応急修理の推進、公営住宅等の既存ストックの一時提供及び賃貸型応急住宅の提供により、被災者の応急的な住まいを早期に確保するものとする。また、地域に十分な既存住宅ストックが存在しない場合には、建設型応急住宅を速やかに設置し、被災者の応急的な住まいを早期に確保するものとする。」とされるとともに、被災者が自ら物件を探す方式を基本とする国の手引きも整備されている。また、兵庫県において、南海トラフ地震に備えた県のマニュアルにおいて、民間借上を優先して供給する前提で、宮城県供給戸数をベースとした必要戸数等の試算をしている例もある<sup>33</sup>。

図表 5-2-15 「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて」  
平成23年4月30日厚生労働省社会・援護局長通知（抄）

応急仮設住宅の供与に当たって民間賃貸住宅の借上げによることも差し支えない旨、累次にわたり周知してきたところであります。

被災三県においては、現に救助を要する被災者が自ら民間賃貸住宅に入居している事例も少なくなく、また、応急仮設住宅の用地確保等の課題があつて避難所生活が長期化しているところであります。この状況下、民間賃貸住宅借上げの活用が求められており、今般、民間賃貸住宅の取扱いについて下記のとおりといたします。

（略）

- （1）災害救助法による応急救助は、県が、現に救助を要する被災者に対して行うものである。この考え方に沿って、現に救助を要する被災者に、県が民間賃貸住宅を借り上げて提供した場合に、災害救助法の適用となって同法の国庫負担が行われる。
- （2）県の委任を受けた市町村が借り上げて提供した場合も、県借上げの場合と同様とする。
- （3）発災以降に被災者名義で契約したものであっても、その契約時以降、県（その委任を受けた市町村）名義の契約に置き換えた場合、1. と同様とする。

（注）契約置換えに当たっては、敷金、礼金、仲介手数料等の入居費用の二重払いや被災者の負担が生じぬよう、留意されたい。

（以下略）

## b. 賃貸契約事務等の具体的な運用

賃貸型応急住宅は、基本的に、家主（貸主）・県（借主）・被災者（入居者）の3者による契約で提供された。特に当初、いずれの県においても事務量に対してマンパワーが圧倒的に不足し、外部委託等の体制構築が図られるまでは、事務処理や支払いの遅れ等から連日苦情を受ける等の事態に陥った。研究者による県庁職員への聞き取りによれば、被災地で最多の最大約26,000戸を提供した宮城県で

<sup>33</sup> 「兵庫県応急仮設住宅供給マニュアル」（総合調整・賃貸型応急住宅編）令和3年3月改定

は、県庁内で「あの部署にだけは行きたくない」と言われる状況が続いていた<sup>34</sup>。同県では、支払業務を県の指定金融機関である銀行に委託するなど関連作業の外部への業務委託が進められた。毎年の供与期間延長に当たっては、膨大な契約を再契約する事務も発生した。

民間賃貸住宅借上げの場合の国庫負担対象経費は、平成23年4月30日の厚生労働省の通知<sup>35</sup>により、「敷金、礼金、仲介手数料等の入居に当たっての費用、並びに、月ごとの家賃、共益費及び管理費」とされた。また、「月ごとの家賃」については、「地域の実情(実勢賃貸料)、被災者の家族構成等により区々であると想定されるものの、災害救助費という公費負担の性格にも鑑み、岩手・宮城内陸地震の際には一戸当たり月額6万円」が基本とされた。基本的に、賃貸型応急住宅とされた住宅に入居している間は、被災者には家賃等の負担は発生しないこととなった。

また、賃貸型応急住宅とされた住宅から転居した場合は、原則として、転居先は応急仮設住宅としては認められなくなるため、転居後の家賃等は自己負担となった。ただし、他県など遠方に避難した被災世帯が県内に帰還する場合には、帰還促進の観点から特例的に住み替えを可能とした。

### c. 被災地域外での供与

地域に入居可能な物件が少ない場合や、物件を探すことが遅れるなどにより被災した居住地近くで物件を確保できなかった場合等は、物件がより多くある市街地部などで物件を確保する必要があるため、被災時に居住していた市町村・都道府県以外の地域でも多数の賃貸型応急住宅が供与された。その中で、他の都道府県に避難した住民に当該都道府県(受け入れ側の都道府県)が民間賃貸住宅を借上げる対応が広く行われ、公営住宅の活用とあわせ、賃貸型応急住宅は46都道府県で供給された。特に山形県は多く、ピーク時で3,877戸が賃貸型応急住宅に入居していた。

特に、原子力発電所の事故に伴い設定された福島県の警戒区域、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域は、原則として応急仮設住宅・応急修理の対象にならない<sup>36</sup>と整理され、多くの避難住民が元の居住地とは別の市町村・都道府県において賃貸型応急住宅に入居することとなった。

こうして全国で供給された民間賃貸住宅や公営住宅等の応急仮設住宅としての利用については、家賃や敷金礼金等のほか、必要最低限度の仕様の付帯設備(エアコン、ガスコンロ、照明器具、給湯器、カーテン)の設置費といった費用も受け入れ側の都道府県に発生したが、受け入れ側の都道府県が費用負担した上で、被災県に求償し、国が被災県に国庫補助を行った。また、東日本大震災に係る取り扱いとして、各都道府県が被災3県に送付すべき申請書および関係書類については、厚生労働省において取りまとめの上、被災3県へ送付することとした。その後、平成25年の災害救助法の一部改正により、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、求償の請求を受けた都道府県等は、国に対して、国が当該被請求都道府県等に代わって求償の請求を行った都道府県等に対して弁済するよう要請することができることとなった。

### d. 賃貸型応急住宅入居者の特有の課題

賃貸型応急住宅については、あくまで仮設として建設される建設型応急住宅に比べて居住性能が高い、被災者自らニーズに合わせて間取りや立地を選択することができるなどのメリットがあった<sup>37</sup>ほか、被害のない場所で被災者ではない住民が住む地域で「普通の暮らし」をすることによって暮らしの再

<sup>34</sup> 重川・田中・河野・佐藤「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究」、『住総研研究論文集』41巻、P.145-156(2015)

<sup>35</sup> 「平成23年4月30日厚生労働省社会・援護局長通知「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱いについて」

<sup>36</sup> 緊急時避難準備区域における応急仮設住宅の取扱いについて(平成23年5月16日原子力災害対策本部)等

<sup>37</sup> 国土交通省HP「災害時における民間賃貸住宅の活用について(手引書)」ほか

建が加速されやすい等の効果があったとの指摘<sup>38</sup>もある。

一方で、特有の課題として、①被災者が広域に散らばって居住するため、自治体が被災者の居住実態や連絡先を把握しづらく、被災者への情報や支援が行き渡りづらい（NPO等の支援も建設型応急住宅に集まりやすい）、被災者の所在が把握できず追跡が困難となるケースが発生した、②民間賃貸住宅が多く立地する仙台市等の都市部に被災者が移転し、その周辺で恒久的な住宅を確保して生活再建を果たす等により、沿岸部の避難元自治体からの住民の流出につながった、③需要の高い地域では物件が希少となり、家賃が高騰し、被災者以外の一般住民の暮らしにも支障が生じた、④入居した賃貸住宅からの転居は「救助終了」とみなされ、発災直後にやむを得ずニーズに合わない間取りの住宅等を借りた場合や、その後に世帯人数の変更が発生した場合等でも、原則として自己都合による物件の変更は認められない、⑤特に震災前から賃貸住宅に居住していた被災者について、自宅という資産に被害を受けたわけではないのに、賃貸型応急住宅に居住することにより家賃が無料となることに対し、不公平感を抱く被災者等から苦情が寄せられた等との指摘も見られる<sup>39</sup>。

---

<sup>38</sup> 重川・田中・河野・佐藤「借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究」、『住総研研究論文集』41巻、P.145-156（2015）[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jusokenronbun/41/0/41\\_1313/\\_article/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jusokenronbun/41/0/41_1313/_article/-char/ja)

<sup>39</sup> 脚注30,31及び下記文書のほか、被災3県からの聞き取り等。

国会図書館調査及び立法考査局「応急仮設住宅制度の現状と課題」、『調査と情報』No. 966（2017. 6. 8）

[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10358943\\_po\\_0966.pdf?contentNo=1&alternativeNo=](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10358943_po_0966.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

米野史健「岩手県の借り上げ仮設住宅における退去及び居住地移動の実態」、日本建築学会計画系論文集，第83巻，第746号，pp.717-723（2018. 4）[https://www.jstage.jst.go.jp/article/aija/83/746/83\\_717/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/aija/83/746/83_717/_pdf/-char/ja)

## (5) 応急仮設住宅の集約・解消

### 1) 戸数減少・期限延長の経緯等

東日本大震災では過去災害と比較しても入居は長期化したが、被災者の生活再建や、災害公営住宅への移行等が進捗するにつれ、応急仮設住宅の入居戸数・人数は着実に減少し、5年間で約半数に、10年間では約1,200人に減少した。具体的には、(2) 1) 図表 5-2-3 で示した通りである。

応急仮設住宅は、災害救助として、あくまでも一時的な居住の安定を図るために公費で原則2年間、応急的な住まいを提供する制度である。したがって、本来は、被災者の生活の安定のためにも、復興の過程で可能な限り速やかに恒久住宅に移行されることが望ましい。また、学校の敷地や民有地等に建設された仮設団地では、児童生徒や地権者が早期に使えるようにすることが求められる場合も見られた。

しかし、生活再建の目途がなかなか立たない被災者が一定数存在したほか、災害公営住宅の完成や区画整理事業等の大規模な復興まちづくり事業の完成を待つ必要のあった被災者や、原発避難者などが発生したこと等により、東日本大震災では、その供与期間が過去の災害と比しても長期に渡った。本来は2年間（建設型：完成から2年間、賃貸型：県との3者契約締結日から2年間）である設置期限については(1) 3) で記載した制度に則り、県と国の協議により1年ごとに延長がなされた。その後、復興まちづくり事業の完了に伴い、令和2年度末をもって、岩手県・宮城県の被災者に対する供与は終了している。福島県内の避難指示区域についても、住宅や商業・教育施設といった生活環境整備の進捗の状況も踏まえて市町村ごとに供与が終了しており、令和3年度以降は、福島県の大熊町・双葉町からの避難者に限って、供与が継続しているところである。

図表 5-2-16 応急仮設住宅の供与期間の延長

関連法規 (脚注参照)	原則 2 年		原則 1 年を超えない期間毎に延長可										
	1 年	2 年	延長1回目	延長2回目	延長3回目	延長4回目	延長5回目	延長6回目	延長7回目	延長8回目	延長9回目	延長10回目	延長11回目
	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年	7 年	8 年	9 年	10 年	11 年	12 年	13 年
	発災 H23.3.11		H25.4~	H26.4~	H27.5~	H28.4~	H29.4~	H30.4~	H31.4~	R2.4~	R3.4~	R4.4~	R5.4~
岩手県 33市町村	3年で終了：6町村										供与終了		
	4年で終了：15市町村												
	5年で終了：3市町村												
	6年で終了：3市村												
	10年で終了：6市町												
宮城県 35市町村	3年で終了：3町										供与終了		
	4年で終了：18市町村												
	5年で終了：2市												
	6年で終了：3市町												
	7年で終了：3市町												
	8年で終了：1町												
福島県 59市町村	4年で終了：5町村												
	6年で終了：40市町村												
	7年で終了：3市町												
	8年で終了：3市町村												
	9年で終了：2市町												
	10年で終了：4町村												
													延長：2町

資料) 内閣府資料より、復興庁作成

- \* 1 : 災害救助法施行令第3条第1項(一般基準)、内閣府告示「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」、建築基準法第85条第3項、第4項
- \* 2 : 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第8条、災害救助法施行令第3条第2項(特別基準：各県知事協議・内閣総理大臣同意)
- \* 3 : 法改正により、建築基準法第85条第5項に根拠が移管

被災した地方公共団体は、応急仮設住宅の早期解消に向けて、入居者への住まい再建の方針に関する調査、災害公営住宅・民間住宅等の入居支援、住まいの再建に必要な資金・就労の支援など、社会福祉協議会やNPO、弁護士や司法書士等の専門家と連携した重層的な支援を行った。また、こうした支援を行う地方公共団体の職員にも専門家によるアドバイスをを行い支援の質の向上を図った。

岩手県や宮城県では、特に学校校庭に建設された仮設団地の撤去に向けて上記のような支援を積極的に実施した。

## 2) 建設型応急住宅の集約・解消

建設型応急住宅の団地の退去が進み空室が増加していくと、入居者の孤立防止や防犯対策、コミュニティの活力維持が課題となった。そのような状況の中で仮設団地の集約、入居者が退去して役割を終えた仮設団地の解体・撤去が求められた。また、東日本大震災では建設型応急住宅は膨大な戸数となり、プレハブ建築協会からのリースだけでは対応できず、約5万戸の建設戸数の内、約4万戸が買取契約で各県の所有物となった。これら買取契約分については本来の役割を終えた後に、廃棄物の削減等に向け、再利用が求められた。



また、やむを得ず学校の校庭に建設された仮設住宅(校庭仮設)については、本来の学校施設の利用目的である授業等の再開のため、早期の解消が求められた。平成23年度は岩手県7市町村35校、宮城県7市町32校であった(福島県においては校庭仮設なし)が、その後、解消が進み、平成30年8月末時点で、岩手県4市町11校、宮城県2市町3校に減少、5,500人を超える児童・生徒が校庭を使用できるようになり、令和元年9月には全て解消された。

#### a. 集約化の取組・課題

各市町村は応急仮設住宅の団地の撤去・集約化を進める土地の優先順位や時期を明示した「応急仮設住宅集約化計画」を策定し、建設型応急住宅の集約を進めた。その際、集約先の仮設団地では、建設型応急住宅の基礎補強工事や腐食した床板等の張り替え、不良設備の交換などが行われ、引き続き使い続けられるよう対応が行われた。しかし、一定期間住み続けた団地からの移転を求めるのは難しい面もあり、集約化の計画は策定したが実際にはそのように集約が進んでいない場合もみられた。撤去は団地単位で行われるものであり、団地内にまだ居住している世帯がいる以上は撤去に着手することが難しかった。

#### b. 部資材の再利用等

入居者の退去後、役割を終えた建設型応急住宅のうち、県が買い取った分について再利用がなされるケースがみられた。被災3県などは要望がある地方公共団体や企業へ資材の無償譲渡を行った。なかでも福島県等では災害公営住宅への転用や定住促進にむけて都市部等からの移住体験施設の整備に活用した。平成30年の西日本豪雨では、被災した岡山県総社市から福島県に使用済みの木造建設型応急住宅を譲ってほしいと要望があり、住宅48戸や集会所などに再利用され、入居者にも好評を博した。他方で、部資材が再利用できたとして、輸送やライフライン整備等の必要もあるためコスト面では節減にはならないとの指摘もある。また、再利用が検討されつつも、実現しなかったケースもみられた。

解体撤去後、建設用地については原状回復する必要があるが、災害救助法の対象となっているが、農地や林地等の場合に土壌改良や植林を要し時間やコストがかかる、地主との調整が難航する等のケースも見られた。

なお、こうした反省も踏まえ、その後の災害では、県が買い取るのではなく、解体・原状回復まで含めたりリース契約とし、県の事務負担の縮減が図られている。

### 3) 賃貸型応急住宅の退去

宮城県では2年間の賃貸借契約を結び、供与期間が延長される都度、毎年再契約をした。他方、賃貸型応急住宅は基本的に貸主が民間あるいは私人であるため、再契約には貸主及び入居者の意向確認を行い、双方同意すれば契約締結とし、貸主が不同意の場合には、プレハブ建設型応急住宅、公営住宅等に空きがなければ、民間賃貸住宅の他の物件に移れるという仕組みを作った。

また、賃貸型応急住宅の入居者は、自ら家賃を支払わないため、当事者意識が希薄であり、通常では考えられない無断退去、鍵の未返還など様々な問題が発生した<sup>40</sup>。福島県では、避難指示区域外からの避難者(いわゆる自主避難者)についても、災害救助法に基づく応急仮設住宅(賃貸型応急住宅含む)の入居対象とし、平成28年度末をもって供与終了したが(平成27年6月にその旨を発表)、供与終了後の家賃負担に係る激変緩和措置として、県独自の支援制度(民間賃貸住宅等家賃補助、国家

<sup>40</sup> 福島県「応急仮設住宅記録集」(令和2年3月)

公務員宿舎セーフティネット使用貸付)が平成30年度末まで継続された。

その後、転居に向けた様々な支援がなされる中でも入居者の退去が進まない場合に、県による法的な対応に至るケースもあった。例えば、東京都江東区の東雲にある国家公務員宿舎の入居者について、戸別訪問や現地での相談会などを通じて生活・住まい・健康といった個別課題の把握に努め、話し合いでの解決が模索されたが、賃貸借契約を結ばず賃料を一度も払っていない世帯等に対し、契約締結を求める民事調停を申し立て不調に終わったため、退去と支払いを求め提訴に至った。

## (6) 応急修理制度

### 1) 制度概要

応急修理制度は、災害救助法第4条第6号に「被災した住宅の応急修理」として規定されている災害救助制度の一つであり、災害のため住宅が半壊若しくは半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない世帯又は大規模半壊の被害認定を受けた世帯※に対し、住宅の屋根や台所・トイレなど日常生活に必要不可欠な最小限度の部分の応急的な修理をすれば引き続き住めるという場合に、公費でその修理費を負担するものである。災害救助法の現物給付の原則により、市町村等がその修理を工事業者等に依頼し、修理費用を市町村が直接工事業者等に支払うこととなっている。

また、応急的な住まいを確保するという同趣旨の制度である応急仮設住宅とは、併用できないこととされている。

応急修理の程度・方法・期間等の具体的な基準については、救助の「一般基準」として、以下のよう「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成12年厚生省告示第144号)※で定められている。

図表 5-2-17 応急修理の一般基準(東日本大震災当時)

対象者	住宅が半壊若しくは半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない世帯	大規模半壊の被害認定を受けた世帯
工事対象箇所	被災した住宅の屋根や台所・トイレなど日常生活に必要不可欠な最小限度の部分の応急的な修理	
上限金額	52万円	
期間	災害発生から1か月以内	

※平成25年10月、災害救助法の所管省庁が内閣府(防災担当)に移管され、現在の告示名は「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成25年内閣府告示228号)。なお、令和元年10月には、対象が「準半壊」の世帯にも拡充される、令和3年6月には「修理期間」が「3か月以内(国の災害対策本部が設置された災害にあっては6か月以内)」に延長される等の制度改正が順次行われている。

### 2) 東日本大震災での実績

図表 5-2-18 適用実績(平成30年12月19日時点)

岩手県	宮城県	福島県	合計
2,742戸	60,648戸	26,135	89,525戸

資料) 内閣府

応急修理は、「一般基準」では発災から1か月以内に工事を終わることが原則となっているが、東日本大震災においては、被災住家が膨大だったことや、工事業者の不足等により、期間内には工事が完了せず、最大で48か月間まで延長された<sup>41)</sup>。

<sup>41)</sup> 制度の周知不足や、小規模で手間の掛かる修繕工事が敬遠された為か、人手不足により遅々として進まなかったとの見解(角田(2017)「東日本大震災における宮城県の応急仮設住宅」『都市住宅学98号』)や、大工ら修理に当たる職人が足りず、半年を経過した時点で、応急修理制度を利用した世帯のうち工事が終わったのは、岩手県が51%、宮城県34%、福島県で14%にとどまり、修理中や着工待ちの住宅が約3万戸に上るとの当時の報道(平成23年年9月8日【図解・社会】東日本大震災・被災住宅の応急修理時事ドットコム)がある。

図表 5-2-19 応急修理制度の救助期間の延長状況の例(総務省調査)

図表 5-④ 応急修理制度の救助期間(完了期限)の延長状況の例

災害名	発生時期 (災害救助法適用時点)	一般基準による 完了期限	市町村名	特別基準による延長状況	
				完了期限	救助期間
東日本大震災	平成 23年3月11日	23年4月10日	大船渡市	24年3月	約12か月
			釜石市	25年3月	約24か月
			名取市	24年9月	約18か月
			多賀城市	25年5月	約26か月
平成27年9月 関東・東北豪雨	27年9月9日	27年10月8日	常総市	28年3月	約7か月
熊本地震	28年4月14日	28年5月13日	熊本市	31年3月	約35か月
			益城町	令和元年9月	約41か月
平成28年台風 第10号	28年8月30日	28年9月29日	岩泉町	29年5月	約8か月
平成29年7月 九州北部豪雨	29年7月5日	29年8月4日	朝倉市	30年3月	約8か月
平成30年7月 豪雨	30年7月5日	30年8月4日	岡山市	継続中 (令和元年6月受付終了)	

(注) 当省の調査結果による。

資料) 災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—結果報告書 令和2年3月31日総務省<sup>42</sup>

なお、上記総務省調査の中で、応急修理の実施が長期間に及んだ理由について、自治体の回答によれば、i) 被害が甚大で、罹災証明書を発行するための被害認定調査に時間を要すること、ii) 大規模災害時には修理を行う事業者が不足することから物理的に短期間での修理が困難であること、iii) マンションの場合には、住人の合意形成等に時間を要すること、iv) 水害の場合には、土砂の撤去のほか住居の乾燥に時間を要すること等が挙げられている(ただし、これら「理由」には、東日本大震災以外の災害に係る回答も含む)。

また、同調査では、当時の被災市町村が、応急修理制度について、被災者からの制度の利用に関する相談対応、申込みの受付、修理業者が作成した見積書の審査等を実施するとともに、現物給付の原則に従い、修理業者と当該被災住宅の修理に係る契約を締結し、修理完了後は修理業者から提出される工事完了報告書等を基に完了検査を実施した後、修理業者に対し修理費用を支払う等の業務について、限られた人員の中で膨大な件数を処理していたことも指摘されている。

このほか、区分所有のマンションの共有部分についても一定の場合、一世帯当たり52万円の範囲内で国庫負担の対象となること<sup>43</sup>、住宅の応急修理の対象範囲は、屋根等の基本部分、ドア等の開口部、上下水道等の配管・配線、トイレ等の衛生設備等の日常生活に必要な欠くことのできない部分であって、緊急に応急修理を行うことが適当な箇所である<sup>44</sup>といった運用の明確化の通知がされた。

<sup>42</sup> 平成23年6月30日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「災害救助法の住宅の応急修理について」

<sup>43</sup> 平成23年7月4日厚生労働省社会・援護局総務課長通知「災害救助法における住宅の応急修理について」

<sup>44</sup> 厚生労働省 平成23年(2011年)東日本大震災の被害状況及び対応について(第116報)平成24年2月24日14時00分現在 <https://www.mhlw.go.jp/jishin/joukyoutaiou.html>

## 2. 災害公営住宅

### (1) 概要

公営住宅は、公営住宅法（以下、本項において「法」と略す。）に基づき、「国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」（法第1条）ものであり、「地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸するための住宅及びその附帯施設で、この法律の規定による国の補助に係るものをいう。」（第2条第二号）と規定されている。

災害公営住宅は、一定規模の災害が発生した場合に、災害により住宅を失った被災者に賃貸するため地方公共団体が供給する緊急に整備を行う公営住宅である。

東日本大震災における災害公営住宅については、様々な補助や要件の緩和がなされた。

国の補助については、通常、公営住宅の建設等に要する費用の1/2とされている（法第7条）が、一定の要件に該当する災害の場合に災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸する公営住宅の建設等（災害公営住宅）の場合、補助率は2/3に引き上げられる。（法第8条）

ここでいう「滅失」とは、全壊・全流出・全焼のことをいい、「住宅の損壊、消失若しくは流失した部分の床面積がその住宅の延べ床面積の70%以上に達した程度のもの又は住宅の主要な構成要素の経済的損害が住宅全体に占める損害割合の50%以上に達した程度のもの」とされている（公営住宅整備事業等補助要領第18第3項）。東日本大震災においては、「滅失」に「大規模半壊・半壊1であって、通常の修繕では居住することができない等の理由により、解体することを余儀なくされたもの」が追加された。さらに、激甚災害に対処するための特別な財政援助等に関する法律（以下、「激甚災害法」）に基づき、激甚災害として指定された災害に係る公営住宅の建設等の場合、激甚災害法により補助率は3/4とされる

加えて東日本大震災における災害公営住宅については、東日本大震災復興交付金による追加的な国庫補助により、国の負担割合は7/8に引き上げられた。また、通常補助対象とならない用地取得造成費も補助対象となった。ただし、災害公営住宅は家賃収入があるため、地方負担に対する特別な地方交付税の措置は行われていない。

さらに、一般の公営住宅においては、入居者は原則として①入居収入基準、②住宅困窮要件を満たす必要があるが、東日本大震災復興特別区域法に基づく「復興推進計画」に記載した災害公営住宅の建設に要する期間（最長10年間）については②住宅困窮要件を満たすことで、公営住宅の入居が可能とされた。（東日本大震災復興特別区域法第19条）

資料) 国土技術政策総合研究所「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討－災害公営住宅基本計画等事例集－」（平成27年4月）

<https://www.kenken.go.jp/japanese/contents/publications/data/165/10.pdf>

図表 5-2-20 災害公営住宅制度・予算措置の概要

		一般の公営住宅		災害公営住宅(※法律により「災害公営住宅」の名称が規定されているわけではないことに注意)			
		一般災害	激甚災害	阪神・淡路大震災	東日本大震災、福島特措法		
根拠となる法律		公営住宅法	公営住宅法	激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(激甚法)	東日本大震災復興特別区域法 福島復興再生特別措置法		
予算措置		社会資本整備総合交付金等				東日本大震災復興交付金等 ※ 福島再生加速化交付金 (帰還・移住等環境整備) (長期避難者生活拠点形成)	
補助率	整備	建設・買取	国 : 原則50% 地方 : 原則50%	国 : 2/3 地方 : 1/3	国 : 3/4 地方 : 1/4	国 : 3/4 地方 : 1/4	国 : 7/8 地方 : 1/8
		借上 (共同施設整備費のみ対象)	国 : 2/3×1/2 地方 : 2/3×1/2 民間 : 1/3	国 : 2/5 地方 : 2/5 民間 : 1/5	国 : 2/5 地方 : 2/5 民間 : 1/5	国 : 2/5 地方 : 2/5 民間 : 1/5	国 : 7/10 地方 : 1/10 民間 : 1/5
		用地取得造成					
	家賃低廉化	用地取得ありの場合	20年間 原則50%	20年間 2/3	当初5年間 3/4 6~20年目 2/3	当初5年間 3/4 6~20年目 2/3	当初5年間 7/8 6~10年目 5/6 11~20年目 2/3 等
		用地取得なしの場合	10年間 原則50%	10年間 2/3	当初5年間 3/4 6~10年目 2/3	当初5年間 3/4 6~10年目 2/3	当初5年間 7/8 6~10年目 5/6
特別家賃低減						1/2	3/4
地方財政措置(建設・買取)		地方債 (充当率100%)	地方債 (充当率100%)	地方債 (充当率100%)	地方債 (充当率100%)	地方債 (充当率100%)	

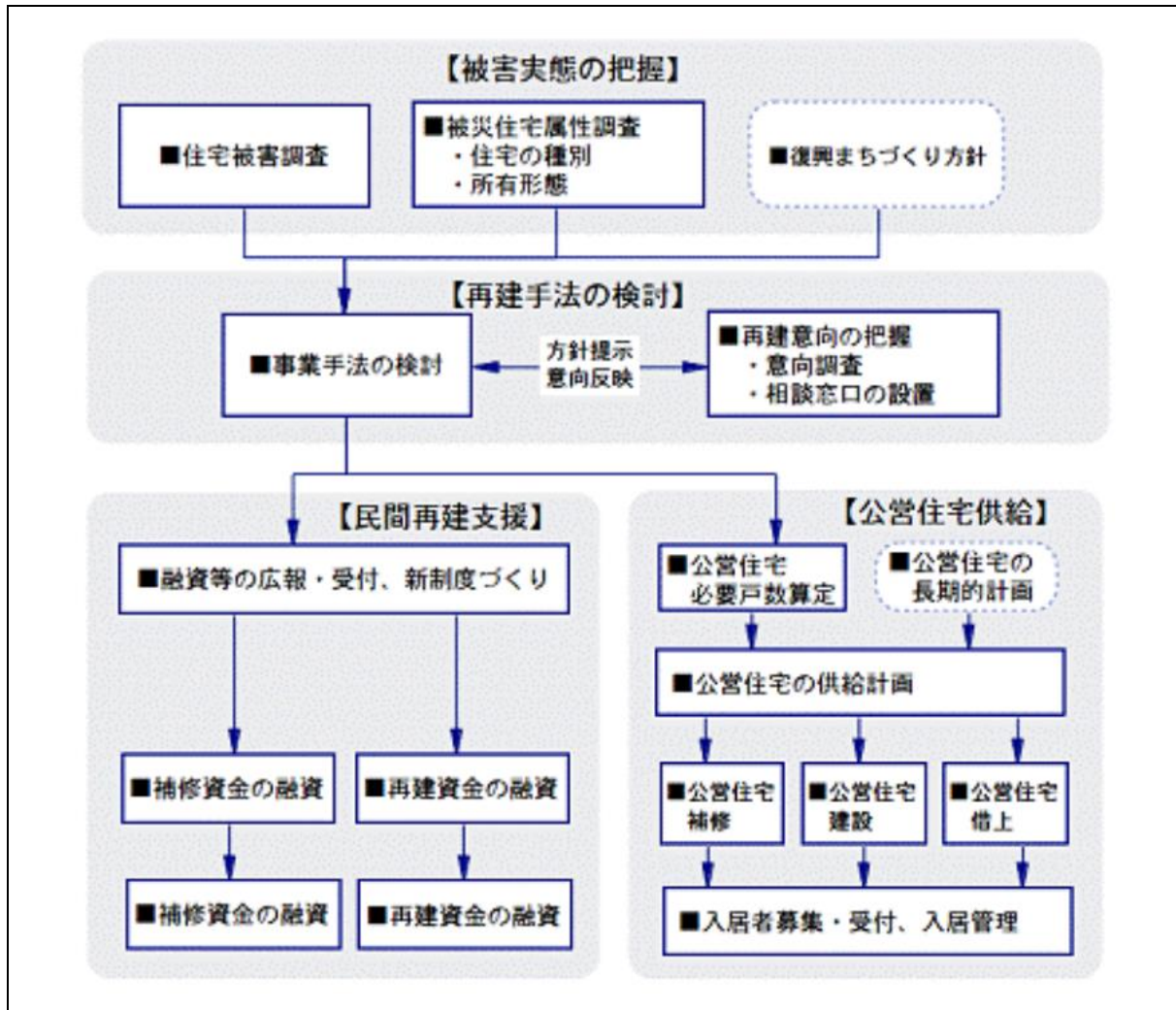
※ 令和3年度以降は、災害公営住宅家賃低廉化事業・東日本大震災特別家賃低減事業(いずれも復興特会計上)

資料) 国土交通省「災害公営住宅制度・予算措置の概要」



災害公営住宅供給の基本的なフローは以下のとおりである。

図表 5-2-21 災害公営住宅供給の基本的なフロー



資料) 国土交通省国土技術政策総合研究所「国土技術政策総合研究所資料 建築研究資料 東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討―災害公営住宅基本計画等事例集―」(平成27年4月)  
<https://www.kenken.go.jp/japanese/contents/publications/data/165/10.pdf>

災害公営住宅の整備に当たって、まず必要戸数の算定を行うが、災害公営住宅の建設等の戸数は滅失戸数の5割(激甚災害の場合。一般災害の場合は3割)とされていることから、滅失戸数の算定を行う必要がある。

しかしながら、東日本大震災において入居資格の緩和があるとはいえ、住宅を滅失した者すべてが災害公営住宅に入居するわけではないため、必要十分な災害公営住宅の供給に当たっては、被災者の住居に関する意向調査が不可欠となった。全体の供給戸数が概ね固まった後、市町村単位での供給計画(整備計画)が定められる。供給計画においては、入居希望者の世帯状況、希望等を踏まえ、地域別、型別の供給戸数、供給(建設、入居)時期、供給主体等が示されることが一般的である。その後、具体の敷地において、建設の場合であれば、基本計画の検討、基本設計・実施設計、建設の各段階に移行していった。

図表 5-2-22 計画策定のプロセス及び各段階の主な検討事項、必要情報等

	概要	主な検討事項	必要な情報・条件
①基本計画	事業・施策の方向性や敷地に関する条件を整理しながら、基本方針(考え方)や配置計画等を策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域特性の整理</li> <li>○周辺条件等の整理</li> <li>○土地条件の把握</li> <li>○基本方針の検討</li> <li>○配置計画の検討</li> <li>○住棟・住戸の標準プランの検討</li> <li>○施設・サービス導入の考え方の整理</li> <li>○概算事業費の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建物形式</li> <li>・住宅規模別供給量の目安</li> <li>・概ねの敷地境界</li> <li>・都市計画関連情報</li> <li>・開発等に関する基準</li> <li>・建築基準関連法令</li> <li>・条例等</li> </ul>
②基本設計	基本計画でまとめた方針等を基に、実施設計を行うための基本的な条件を定めるための設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>○住宅供給計画</li> <li>○配置設計の検討</li> <li>○供給処理計画、基盤整備計画</li> <li>○建築・構造・設備の基本設計</li> <li>○住戸の詳細設計の検討</li> <li>○施設の詳細計画の検討</li> <li>○概算事業費の算定</li> <li>○関連部局との協議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・供給計画等(型別供給の確定に必要な情報)</li> <li>・測量データ</li> <li>・敷地に関する詳細情報(地質、埋設管の状況等)</li> <li>・事業予算の目安等</li> </ul>
③実施	見積を作成し、工事の実施に必要な詳細事項を定めるための設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>○建築、構造、設備(電気・給排水)屋外土木・造園等の実施設計図書の作成</li> <li>○仕様書の作成</li> <li>○工事費の積算</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業予算等</li> </ul>
④設計		○事業の申請図書の作成	

資料) 福島県「東日本大震災における復興公営住宅の供給に関する制度・技術マニュアル」(平成24年8月)

最終的には、災害公営住宅は約3万戸整備され、原発避難者向けのうち「調整中」及び帰還者向けを除き、令和2年末に工事完了している。

図表 5-2-23 災害公営住宅の整備に係る進捗状況

		(単位：戸)									
		2017年度 (H29年度)	2018年度 (H30年度)	2019年度 (R元年度)	2020年度 (R2年度)	2021年度 (R3年度)	2022年度 (R4年度)	2023年度 (R5年度)	(調整中)	計 画	
岩手県 (進捗率)	5,284 (91%)	5,672 (97%)	5,734 (98%)	5,833 (100%)	岩手県は2020年度末で工事完了			—	5,833		
宮城県 (進捗率)	15,415 (97%)	15,823 (100%)	宮城県は2018年度末で工事完了			—	15,823				
福島県 津波・地震 (進捗率)	2,807 (100%)	福島県の津波・地震被災者向けは2017年度末で工事完了			—	2,807					
福島県 原発避難者 (進捗率)	4,707 (99%)	4,767 (100%)	福島県の原発避難者向けは調整中を除き2018年度末で 工事完了			(123)	4,890 <4,767>				
帰還者	283	293	397	423	423	431	453	—	453		
3県合計	28,496 [28,213 (97%)]	29,362 [29,069 (99.4%)]	29,528 [29,131 (99.7%)]	29,653 [29,230 (100%)]	29,653 [29,230 (100%)]	29,661 [29,230 (100%)]	29,683 [29,230 (100%)]	(123)	29,806 [29,230]		

注)・各年度の数値は年度末のものである。  
・福島県の「津波・地震」は津波・地震被災者向け災害公営住宅を、「原発避難者」は原発避難者向け災害公営住宅を、「帰還者」は原発避難からの帰還者向け災害公営住宅を示している。  
・「調整中」は、計画戸数のうち意向確認を行っているものなどであり、各年度末の進捗率は「調整中」を除いたものを示している。  
・福島県の帰還者向け災害公営住宅については、計画戸数が未確定であるため進捗率は示していない。  
・計画の<>書きは、「調整中」を除いた合計戸数を、3県合計の[ ]書きは、「調整中」及び「帰還者向け」を除いた合計戸数及び合計進捗率を示している。

資料) 復興庁「住まいの復興工程表〔令和3年3月末現在〕」(令和3年6月22日公表)

## (2) 復興初期の課題と取組

地震発生後約半年を経過した平成23年後半になっても、多くの被災者の方々が避難生活を余儀なくされており、被災者の生活再建のため、応急仮設住宅等での仮住まいから恒久住宅への円滑な移行が強く求められた。津波被害への対策として、高台移転等を伴う復興計画が多いことが、東日本大震災からの復興の特徴であった。復興初期段階において、国、地方公共団体等において、各種制度改正、予算措置の拡充、人的支援など、多様な措置がなされた。

復興初期の取組の中では、以下の取組が特に重要であった。

- ・ 入居意向調査を繰り返し丁寧に行う
  - 被災者の意向は時間が経過すると変化するため、災害公営住宅の建設前に入居者の意向調査を繰り返し丁寧に行うことを通じて必要戸数や仕様を適切に決定する。
- ・ 多様な団体が連携、役割分担し整備を行う
  - 大量整備が求められる場合には、市町村、都道府県、国、UR、大手や地元の民間事業者等の中で役割分担し、ニーズに対応する。その際には、市街地部でのまとまった整備や集落における小単位での整備など地域の特性に応じた整備方法を検討する。

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」(令和3年3月)  
[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103\\_Report\\_fukko-kyokun-knowhow.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103_Report_fukko-kyokun-knowhow.pdf)

取組みを実施するにあたり、新しいまちづくりの計画策定や用地確保(宅地造成に一定の期間を要すること)等といった課題に加え、技術職員が少ない、あるいは公営住宅の整備経験の少ない被災自治体が多かったことを踏まえ、国(国土交通省住宅局)が直轄で、住宅整備に係る基本コンセプトや標準設計の策定等を行う調査検討や、官民連携による災害公営住宅の整備手法の検討を実施した。

### a. 住宅整備に係る基本コンセプトや標準設計の策定等の検討

住宅整備に係る基本コンセプトや標準設計の策定等については、その効果を被災地方公共団体に広く提供することを目的として、平成23年、国は災害公営住宅供給推進調査を実施した。さらに、平成24、25、26年度においても、多くの被災者の方々が応急仮設住宅等において不便な仮住まいを強いられており、被災地における早期・大量の災害公営住宅の供給が求められていたことを踏まえ、災害公営住宅の円滑な供給に向けた国による調査が継続して実施された。

大規模災害の被災者の住まい・暮らしの再建に不可欠である災害公営住宅の供給について、未曾有の大規模災害である東日本大震災後、何時、どのような内容の検討が国の直轄調査において実施されたのかを整理することは、将来の大規模災害の予防、復旧・復興時の住宅関係者にとっての参考になるものと考えられる。本資料では、震災後の比較的早期段階(H23~25)の多様な状況下において多くの市町村で作成された基本計画事例を一定のフォーマットで整理するとともに、どのような段階、状況において計画の検討が進められたかといった経緯をとりまとめた。また、計画概要・経緯の整理の中で明らかになったこと、早期計画策定・供給に当たっての条件、課題・留意点がまとめられた。

東日本大震災においては、過去に例をみない大規模な津波被害があったため、防潮堤、鉄道、道路等の公共交通インフラの整備、現地再建、高台移転等のまちづくりの方針決定について時間を要する市町村も多く、直轄調査においては、住民に対する住まいの再生イメージを示すため、仮想敷地(地権者の合意のない敷地を含む)における基本計画の検討を行った例もあった。

平成23年度から25年度における直轄調査で実施した内容は市町村、年度別に図表5-2-24のとおりである。

表に示す供給計画等以外にも、高齢者、コミュニティ形成に係る検討や市町村個々の要請に基づく

内容も実施してきているが、ここでは災害公営住宅の供給に当たって不可欠な3項目(供給計画、意向調査、基本計画)について整理した。公営住宅は、「地方公共団体が、建設、買取り又は借上げを行い、低額所得者に賃貸し、又は転貸する住宅及びその附帯施設」であり、建設等に必要な供給計画、意向調査、基本計画なども基本的には地方公共団体自ら行うものであり、市町村が自ら、直轄調査による支援を受けず実施しているケースもある。平成23年度の直轄調査においては、地域別(岩手・宮城・福島の各南北別)とテーマ別(防災、環境、高齢者)に分けて検討が行われ、前者は32市町村で実施された。

平成23年度は、直轄調査の実施方針で重点を置いた基本計画策定の件数が多い。ただし、震災直後であり具体の敷地確保が不確定な中で、前述のようなケーススタディ(仮定の敷地・建築条件の下での計画検討)、ボリュームスタディ(住宅戸数の算定を主たる目的とする検討)として実施している市町村もある。また、供給計画は基本計画の前提となるものであるが、岩手県の市町村では基本計画と並行して実施している。平成24年度は、市町村全体の供給計画や個別地区の基本計画の策定、供給促進上ネックとなっている課題の解決に重点が置かれた。

平成25年度も引き続き供給計画や基本計画の策定が進められるとともに、高齢者・コミュニティ形成支援、面整備一体地区等の供給時期前倒しの検討に重点が置かれた。

各市町村からの要望に基づき150地区(複数年度検討地区の重複あり)以上の基本計画の作成において助言等を行った。このことは、公営住宅の新規建設が減少しており、公営住宅の供給・管理に関する知識、経験が必ずしも十分でない市町村において、公営住宅を建設するためのノウハウを有する専門家による支援が求められていたことを示している。

資料) 国土交通省国土技術政策総合研究所「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討―災害公営住宅基本計画等事例集―」(平成27年4月)

<https://www.kenken.go.jp/japanese/contents/publications/data/165/10.pdf>



図表 5-2-24 市町村概要と直轄調査実施内容(原発避難者向け調査を除く)

県	市町村	人口(人)※1		世帯数(世帯)※2		高齢化率(%)※3		H22年国勢調査 計世帯(世帯)※4		H22年国勢調査 世帯管理戸数(戸)※5		H23年度		H24年度		H25年度	
		2022年	2021年	2022年	2021年	2022年	2021年	2022年	2021年	世帯管理戸数 (戸)※5	世帯管理戸数 (戸)※5	供給計画	意向調査	供給計画	意向調査	供給計画	意向調査
岩手県	宮古市	59,229	24,332	3.11	29,513	514	4,068	3	1								
	大船渡市	405,791	14,729	2.36	18,127	460	3,937	0	5								
	一宮町	11,811	42,262	2.99	60,437	1,173	794	0	1								
	陸前高田市	23,221	8,196	2.76	11,639	329	4,041	0	1								
	盛岡市	393,990	17,561	3.48	16,978	332	1,040	3	3								
	大畑町	15,222	6,348	3.25	5,792	257	3,717	0	4								
	山田町	185,006	7,182	3.17	7,118	792	3,167	0	5								
	岩手町	107,008	4,710	3.82	10,134	142	200	0	2								
	田野畑村	38,388	1,452	3.37	4,047	20	29	0	270								
	野田村	48,006	1,647	3.02	3,548	35	38	0	479								
計	1,046,737	455,958	1.86	596,388	9,158	685	1,39,643	21	18								
宮城県	仙台市	1,046,737	60,928	2.73	66,667	1,333	3,707	4	2								
	石巻市	160,394	22,165	2.75	21,592	535	25	0	4								
	塩釜市	73,154	26,601	3.08	28,069	462	685	0	1								
	名取市	73,603	26,433	1.91	23,329	477	960	2	2								
	多賀城市	62,990	24,733	1.84	19,428	317	188	0	1								
	岩沼市	44,160	16,003	1.98	15,114	354	181	0	1								
	登米市	83,691	26,438	2.83	42,235	666	4	0	2								
	東松島市	42,840	15,080	2.32	15,329	557	1,087	0	2								
	大崎市	134,950	47,379	2.44	55,113	1,710	2	3,300	0	3							
	宮田町	34,795	11,442	2.25	9,843	225	270	0	3,539								
計	3,479,511	1,442,556	2.16	3,479,511	19,999	6,068	2,006	3	3								
福島県	仙台市	203,553	6,568	2.16	5,468	20	1,323	0	5								
	いわき市	99,332	3,852	3.35	5,873	239	861	2	2								
	郡山市	173,778	5,562	3.01	8,177	400	816	0	3,321								
	福島市	291,992	113,111	2.38	100,854	3,746	6	4,184	33	16							
	郡山市	338,882	132,118	2.03	105,883	7	24,164	2	2								
	いわき市	341,463	128,960	2.51	122,327	6,848	330	40,454	3	4							
	白河市	64,602	22,738	2.27	27,179	1,155	12	2,058	0	1							
	須賀川市	79,109	29,824	2.18	28,885	879	10	4,732	0	2							
	相馬市	37,721	13,251	2.54	14,921	585	458	1,837	2	2							
	相馬町	70,752	23,650	2.65	27,744	1,130	636	8,994	4	1							
計	1,716,299	61,322	2.99	4,719	115	577	13	70									
計	1,716,299	61,322	2.99	4,719	115	577	13	70									

※1 県の推計人口(H23.3.1現在)  
 ※2 岩手県、宮城県:H22年国勢調査(H22.10.1現在)、福島県:県の推計人口(H23.3.1現在)  
 ※3 平成21年度末現在の管理戸数  
 ※4 死者は直接死のみ、行方不明者には死亡届が提出されている者を含む、岩手県:H26.9.30現在、宮城県:H26.8.31現在、福島県:H26.10.9現在。  
 ※5 総務省消防庁資料(H27.3.1現在)

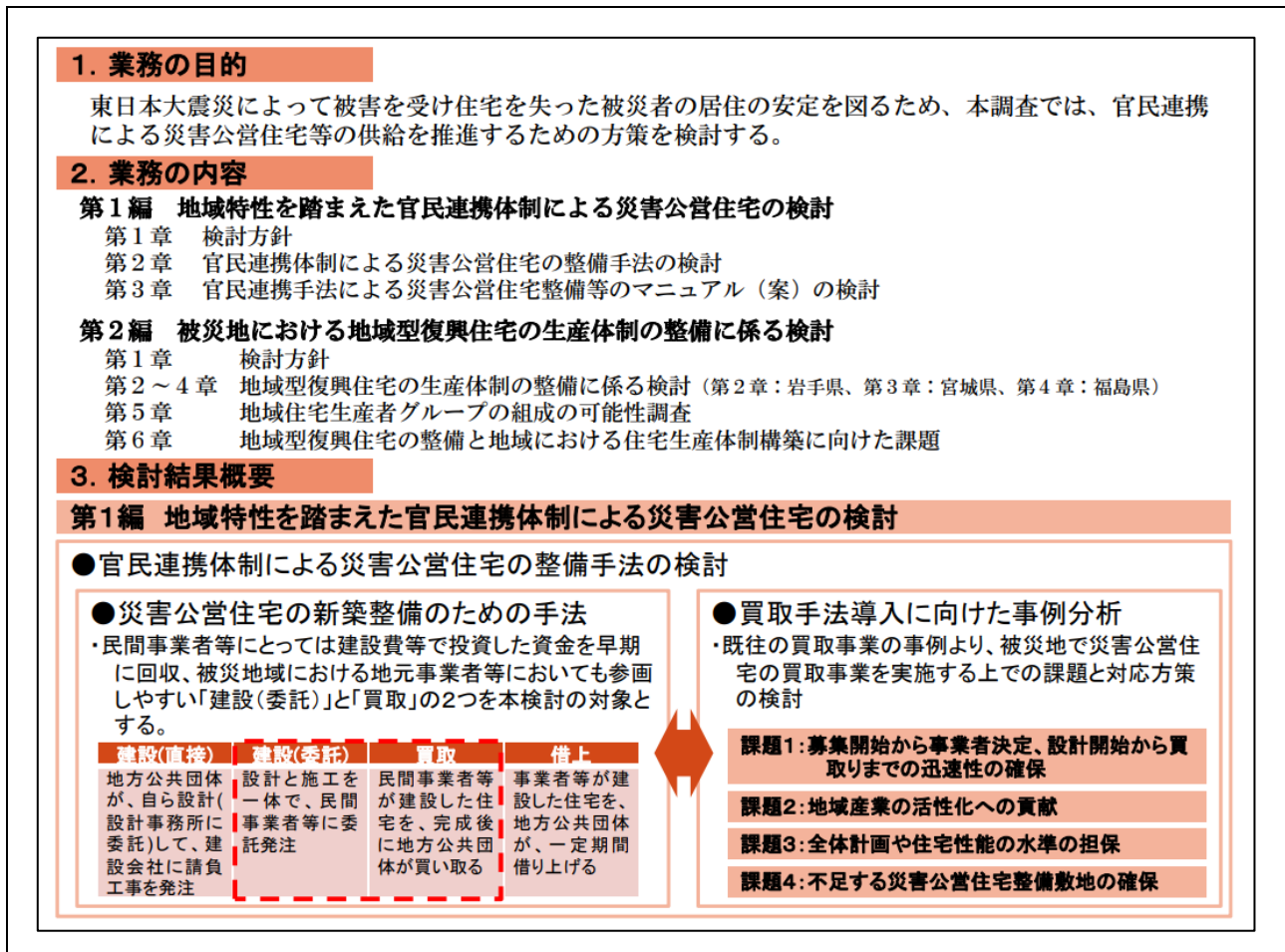
資料) 国土交通省国土技術政策総合研究所「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討―災害公営住宅基本計画等事例集―」(平成27年4月)  
<https://www.kenken.go.jp/japanese/contents/publications/data/165/10.pdf>



## b. 官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅等の整備に係る検討

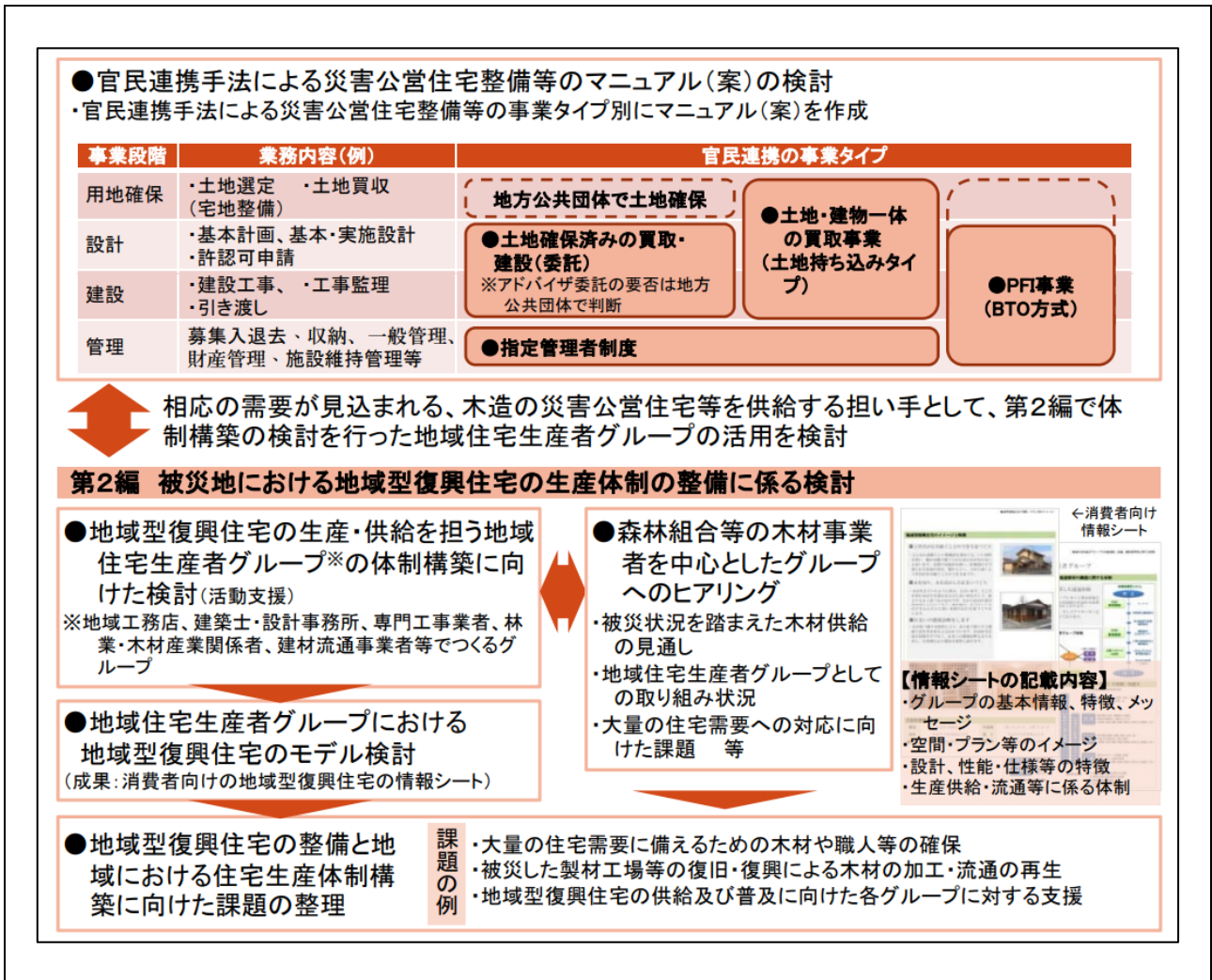
平成23年、国は災害公営住宅等の整備に関し、地域の気候風土に対応した性能や景観等を踏まえたデザイン性を有した愛着と誇りの持てる住宅のモデルについて検討を行った。また、他の被災地への普及を図ることを目的に、地域産材の活用、地域産業との連携等による事業スキームのモデル化を実施した。

図表 5-2-25 官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅等の整備に係る検討業務【概要版】



資料) 国土交通省「官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅等の整備に係る検討業務【概要版】(平成24年3月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000208897.pdf>

図表 5-2-25 官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅等の整備に係る検討業務【概要版】(続き)



資料) 国土交通省「官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅等の整備に係る検討業務【概要版】(平成24年3月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000208897.pdf>

**c. 官民連携によるコミュニティ形成型の災害公営住宅等の整備手法に係る検討**

民間事業者と地方公共団体とが連携して、被災地の良好な地域コミュニティ形成に資する災害公営住宅等の整備及び生活支援サービスの提供を行うための体制、手法等について、具体的な事例を基に検討を行う。また、他の被災地への普及を図ることを目的に、地方公共団体にとって使いやすい事業スキームのモデル化を実施した。

図表 5-2-26 官民連携によるコミュニティ形成型の災害公営住宅等の整備手法に係る検討業務【概要版】

### 1. 業務の目的

○東日本大震災の被災地において、早期に災害公営住宅等の供給を図るとともに、**入居者の生活再建を支える良好なコミュニティ形成を促進することが必要。**

○本調査は、**民間のノウハウや活力を活用し、効率的に整備、管理運営**するため、官民連携によるコミュニティ形成※に資する災害公営住宅等の供給を推進するための方策を検討。 ※ 地域交流の促進、高齢者の生活支援、子育て支援、生活支援 など

### 2. 業務の内容

**第1章 コミュニティ形成型災害公営住宅等の計画づくり**  
1. コミュニティ形成の必要性 / 2. コミュニティ形成型の機能・サービス  
3. コミュニティ形成の担い手 / 4. コミュニティ形成型の併設施設計画上の留意点

**第2章 コミュニティ形成型災害公営住宅等の事業スキーム**  
1. 官民連携手法を活用した災害公営住宅等の整備手法 / 2. コミュニティ形成に資する併設施設計画に係る官民連携手法の全体像 / 3. 併設施設計画に係る計画～建設、運営までの各段階での配慮事項

**第3章 コミュニティ形成型災害公営住宅等整備に係るケーススタディ**  
1. ケーススタディ地区の概要  
2. 各地区でのケーススタディ

### 3. 検討結果概要

○コミュニティ形成を図る上で必要な併設施設や機能・サービスについて例示し、**施設計画にあたっての留意事項を整理・検討。** (→第1章)

テーマ	ハード	ソフト	施設の概要、計画上の留意点、想定される整備・経営主体、土地・建物の権利関係について整理
コミュニティ形成(地域交流をきむ)	集会所/地域交流センター、地域食堂、喫茶コーナーポランテアアテめ所、ふれあい農園 等	多世代交流、健康相談・指導、自治会活動、農産物の直売 等	
子育て支援	キッズスペース、保育所(こども園)、学童クラブ 等	育児相談、ふれあいイベント、子ども教室	
高齢者支援	小規模多機能型居宅介護施設、デイビス、訪問看護ST等	高齢者の見守り、生活相談・支援、配食等	
生活支援	診療所、店舗、仕事場、その他生活利便施設等	在宅医療、移動販売 等	

○コミュニティ形成に資する併設施設の整備～運営について、事業タイプとして、「**設計～運営までを一体事業として事業者公募**」と「**整備と運営を切り離し事業者を公募**」について、**具体的な手法や検討段階毎の配慮事項について整理。** (→第2章)

#### ●想定される事業タイプ

タイプ	設計	工事	管理・運営
設計～運営までを一体事業として事業者公募	設計～工事、引き渡し後の施設運営を一体的な事業として事業者公募		
整備と運営を切り離し事業者を公募	買取り方式として、設計～工事までを一体事業として事業者公募	施設の運営は、別途、入札・随契・701-ザル等で事業者を選定し運営委託	

#### ●各段階での配慮事項

民間事業者へのヒアリング等  
応急仮設住宅入居者等へのアンケートの実施等

【ステージ】

1. 事業の企画段階
  - 【配慮事項】
    - ① 応急仮設住宅入居者等の意向把握
    - ② 周辺地域の施設立地状況の確認
    - ③ 施設需要の把握
    - ④ 関係部署との調整
    - ⑤ 併設施設の整備・運営主体の実態把握
    - ⑥ 入居者の募集方法の確認
    - ⑦ コミュニティ形成の可能性の確認
    - ⑧ 併設施設の基本条件の確定
    - ⑨ 管理・運営主体の決定
2. 基本計画段階
  - ① 仕様書や実施方針・要求水準書の内容の確定
  - ② 事業者公募・選定
3. 基本設計～実施設計段階
  - ① 基本設計・実施設計とその承認
  - ② 入居者意向を踏まえた計画条件の見直しと対応
4. 建設段階
  - ① 施工・下地処理
  - ② 実施状況の把握・調査
  - ③ 竣工検査・引き渡し
5. 運営段階
  - ① 住宅の維持管理主体の選定・実施
  - ② 併設施設の運営管理主体の選定・実施

早い段階から福祉部局と協議・調整が必要  
施設の整備・運営を一体事業として実施するか、運営を切り離すかの条件を整理  
施設運営を切り離した場合、この段階で運営委託者を選定

#### ○本調査で検討した事業スキームに基づき、ケーススタディを実施。(→第3章)

#### ●ケーススタディの概要

事業スキームを具体地区を想定して仮に当てはめ、併設施設の具体的なイメージや実施主体の選定～運営に至るプロセスを検討。

	A市	B市
ケーススタディの概要	<b>漁村集落のコミュニティの継承</b> ●集落単位の入居者特定による701-ザルの運営支援を条件化し事業者を公募。 ●整備と施設運営を一体事業として事業者公募。(地元の社会福祉法人を構成員とすることを条件化) ●併設施設は、将来の払い下げを想定。	<b>浸水区域の新たなコミュニティ形成</b> ●整備と施設運営を切り離し事業者を公募。 ●併設施設として福祉プラザ、保育所の併設を条件化。 ●店舗等の施設は、民間の自ら事業として提案・実施。

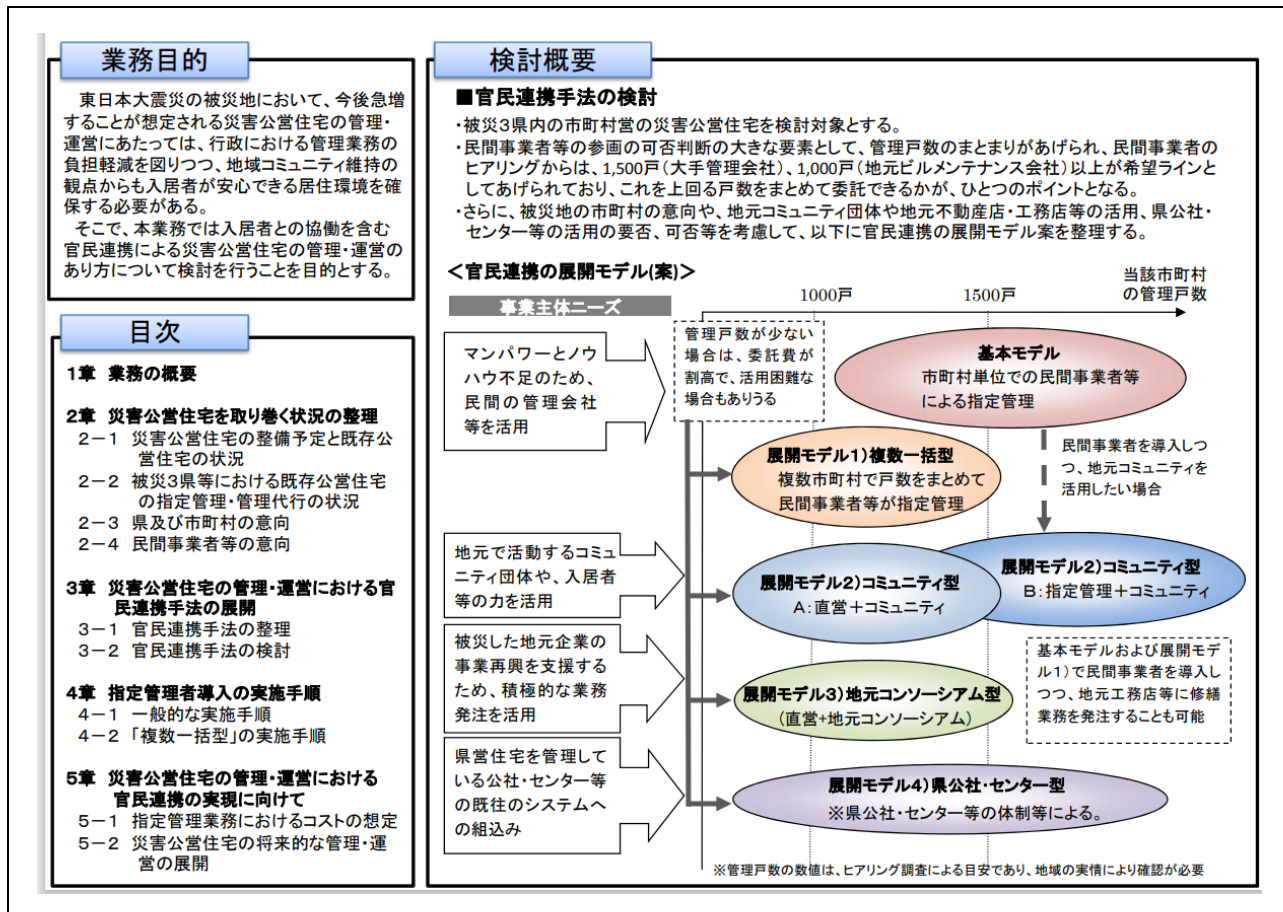
資料) 国土交通省「官民連携によるコミュニティ形成型の災害公営住宅等の整備手法に係る検討業務【概要版】」(平成24年3月)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000208898.pdf>



### d. 震災復興における災害公営住宅の管理・運営に係る官民連携方策のあり方検討

東日本大震災の被災地において、急増することが想定される災害公営住宅の管理・運営にあたっては、行政における管理業務の負担軽減を図りつつ、地域コミュニティ維持の観点からも入居者が安心できる居住環境を確保する必要があるため、入居者との協働を含む官民連携による災害公営住宅の管理・運営のあり方について検討を実施した。

図表 5-2-27 震災復興における災害公営住宅の管理・運営に係る官民連携方策のあり方検討業務



資料) 国土交通省「震災復興における災害公営住宅の管理・運営に係る官民連携方策のあり方検討業務」  
<https://www.mlit.go.jp/common/000995601.pdf>

図表 5-2-27 震災復興における災害公営住宅の管理・運営に係る官民連携方策のあり方検討業務(続き)

検討概要(続き)						
※いずれも、管理対象は市町村営の災害公営住宅+既存の市町村営住宅						
災害公営住宅の管理・運営における官民連携の各モデルの適用イメージと実現化に向けた検討ポイント等を以下にまとめる。						
展開モデル	基本モデル	展開モデル1) 複数一括型	展開モデル2) コミュニティ型		展開モデル3) 地元コンソーシアム型	展開モデル4) 県公社・センター型
			モデルA	モデルB		
イメージ						
概要	1市町村単位で民間管理会社1社一括して管理を委託する基本形	隣接する複数市町村がほぼ同じ仕様一括して民間事業者へ管理委託するモデル	入居者等が担い手となり、見守り等のインフォーマル・ケアが望まれる入居者に配慮した管理モデル 社協等が担えない部分は市町村が直接管理	指定管理者より社協等に一部委託するモデル	被災した地元の不動産業者や工務店によるコンソーシアムに管理を委託するモデル	県営住宅管理の公社やセンター等による管理代行や指定管理のシステムに組み込むモデル
検討ポイント	被災地等の特性を踏まえ、以下の点に留意 ・被災高齢者に配慮した募集方法、相談窓口設置 ・候補企業の能力を考慮した業務範囲の設定 ・高齢者見守り等での連携 ・建物に応じた修繕体制 ・段階的管理開始へ配慮	一括発注によるコスト低減等の効果を確認し、以下の点を市町村間で調整 ・業務内容・仕様の共通化(修繕仕様等の共通化が困難な項目は個別仕様) ・市町村間の費用負担割合 ・必要に応じて一元募集等も検討	コミュニティ管理者が対応可能な業務範囲で役割分担 ・個人情報保護等に配慮する行為は市町村(原則) ・一般支援員は高齢者等に対応する日常管理を担当 ・ハード業務は修繕担当支援員が事業主体の直接指示で実施。	入居者対応および修繕の実務を支援員が担当 ・統括・指示および上記以外の業務は指定管理者 ※通常の指定管理よりも指定管理者にリスク・コストの負荷がかかる点に留意	原則基本モデルと同内容。地元企業の能力を踏まえた役割分担を検討 ・文書作成は市町村が実施 ・個人情報に係る業務は委託対象外もしくは、研修等を実施 ・地元企業らしい居住者支援等を幅広く展開	管理仕様の調整、公社・センターの受け入れ態勢の整備 ・既存県営住宅の管理仕様への整合 ・公社・センターの組織体制は拡大・縮小しやすい方を検討 ・各種書式等は公社・センターの仕様統一
※凡例 ○: 団地・入居者(管理サービス対象) ■: 地元工務店等 □: 修繕担当支援員(入居者等) ☺: 一般支援員(入居者等) →: 雇用 ◇: 地元不動産業者等 →: 業務統括・指示 ->: 管理業務の実行 →: ソフトの管理業務 ⇄: ハードの管理業務						
結論						
<p>本業務においては、被災3県・市町村のニーズや災害公営住宅を取り巻く状況、民間事業者の意向等を踏まえ、災害公営住宅の管理・運営における官民連携手法として、基本モデルと4つの展開モデルを整理した。また、被災市町村が本成果を活用することを想定し、各モデルの解説と共に、指定管理者導入の実施手順の解説を取りまとめた。さらには、将来的な災害公営住宅の需要の低下を見据え、大量のストックの活用方策として、払い下げ(譲渡)や用途転換等の方策について取りまとめた。</p> <p>今後、災害公営住宅の整備が進み、入居募集や住宅の運営・管理が始まるところ、マンパワー・ノウハウの不足する市町村があることも否めないため、本成果を活用し、公募する上でも専門家等の支援が必要となる。また、将来のストックの活用方策については、早期段階より市町村の状況に応じた対応の方向性を検討していくことが求められる。</p>						

資料) 国土交通省「震災復興における災害公営住宅の管理・運営に係る官民連携方策のあり方検討業務」  
<https://www.mlit.go.jp/common/000995601.pdf>

### (3) 災害公営住宅の整備主体

整備にあたっては、市町村が県と連携しつつ主要な役割を担い、多くの市町村で数百～数千戸という膨大な数の災害公営住宅を早急に整備することが求められた。

建設用地として適していた土地の多くが津波被害により使用できず、建設型応急住宅用地等との調整が求められた。また、元々の公営住宅の整備実績が少ない地方公共団体が被災し、建築・土木職等技術職員や用地取得に対応できる職員が圧倒的に不足していたため、他の地方公共団体からの応援職員派遣を受けてもなおマンパワー不足が続いた。そのため、早急な用地確保や、市町村が直接建設する以外の方法が求められ、国や県、都市再生機構（UR）、民間事業者との連携等が進められた。

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」(令和3年3月)

東日本大震災における被災自治体が災害公営住宅を整備するには、次の手法があった。①被災自治体による直接建設、②県による建設代行、③民間事業者からの買取又は借上げ、④独立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）への建設要請である。

各自治体によって選択する手法は様々であるが、沿岸部の自治体の場合は被災直後のマンパワー不足から①を選択できる余地はほとんどなく、比較的大規模な集合住宅は②あるいは④、戸建住宅等の小規模な住宅は③の手法で整備を進める例が多かった。

④については、UR が災害公営住宅整備を被災自治体より要請を受け、設計から建物完成までを UR で実施し、被災自治体へ譲渡した。平成25年8月に最初の災害公営住宅譲渡を行い、令和3年1月まで被災3県で延べ5932戸（17自治体86地区）の災害公営住宅整備を実施した。岩手県においては全体の約20%、宮城県においては全体の約25%をURが整備した。

資料) (独)UR 都市機構「東日本大震災復興市街地整備事業事業史」(令和3年8月)

東日本大震災での被災3県（岩手県・宮城県・福島県）においては、災害公営住宅の供給を実施する主体は以下のようになっている。

- ・ 岩手県：市町村及び県（必要となる戸数を市町村と県が役割分担して整備）
- ・ 宮城県：市町村（県は整備を行わないが、市町村からの要請を受けた場合に建設を代行）
- ・ 福島県：津波・地震の被災者向けは市町村、原発避難者向けは県

岩手県と県内市町村の役割分担について、県は被災者を広域的に受け入れる必要があることから、被災地のニーズに応じて、災害公営住宅をより早く、そして十分な戸数を建設することを重視して進めた。一方、市町村においては、市町村内あるいは限定的な地域内の被災者を対象とした災害公営住宅を建設する必要があることから、漁村集落等に対応した小規模団地の建設など、地域の個別ニーズを重視して進めた。

宮城県においては、当初、県営の災害公営住宅も整備する計画であったが、各市町村の意向調査結果や整備状況等を鑑み、被害の大きかった市町においても、公募買取や協議会方式による買取手法の活用や、県への委託等により対応出来る目処がついたことから、関係市町とも協議した上で、県営の整備は必要なくなったと判断した。

福島県においては、当初は避難先の市町村営の災害公営住宅として整備する方針だったが、避難元自治体からの要請を受けて県が事業主体となって整備することとなった。

資料) 国土交通省国土技術政策総合研究所「東日本大震災における災害公営住宅の供給促進のための計画に関する検討－災害公営住宅等に係る意向把握方法に関する研究－」(平成28年12月)

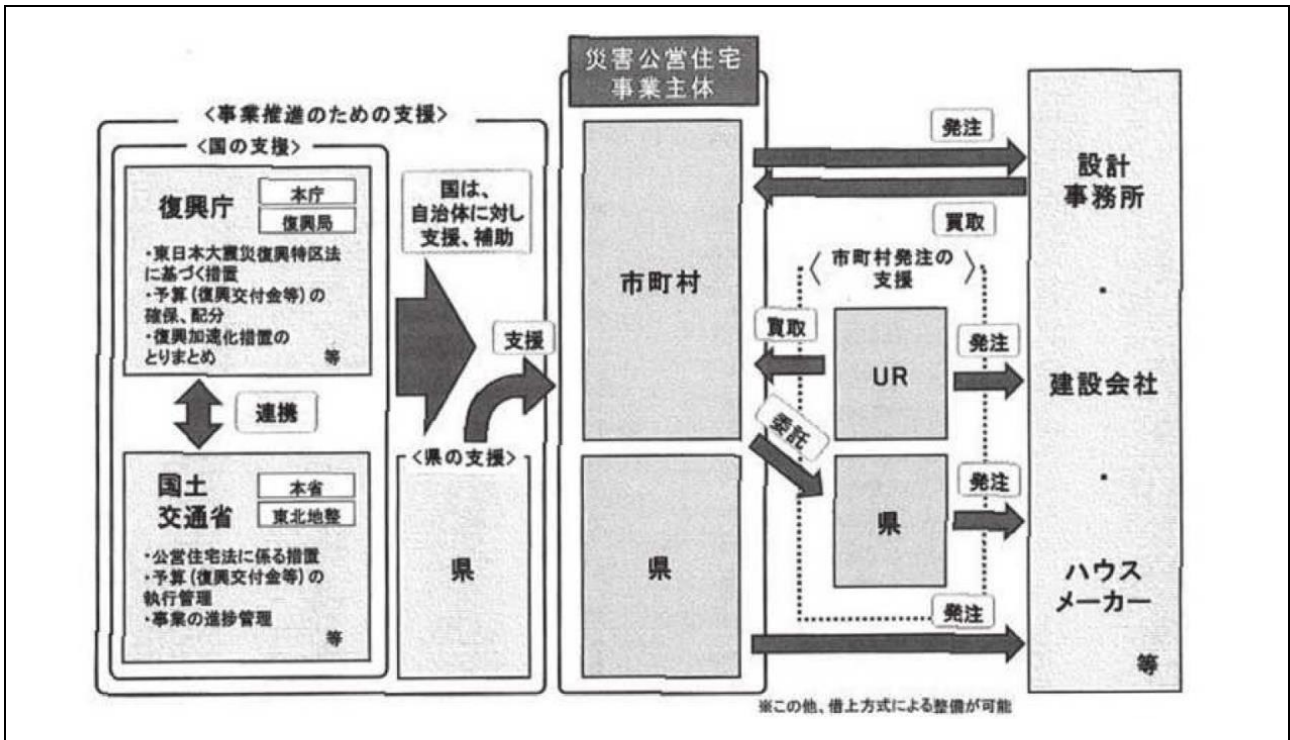
<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryuu/tnn/tnn0946pdf/ks0946.pdf>

(独)UR 都市機構「東日本大震災災害公営住宅整備事業事業史」(令和3年8月)

東日本大震災からの復興 災害公営住宅整備の記録 宮城県土木部住宅課(令和2年6月)



図表 5-2-28 災害公営住宅の整備支援スキーム



資料) (独)UR 都市機構「東日本大震災災害公営住宅整備事業事業史」(平成30年3月)

#### (4) 復興加速化に向けた課題と取組

災害公営住宅の建設工事が本格化する中で、3章2節で述べた通り、復興大臣のリーダーシップのもと、タスクフォースにおける関係省庁からの提案や、関係者間での議論を踏まえ、復興のステージに応じた加速化措置を5回にわたって打ち出すなど、様々な加速化措置が講じられた。

まず、被災者が自らの生活再建への見通しを持てるよう、平成24年12月末時点から令和3年3月末時点までの間、復興庁が関係機関の協力を得て、定期的に「住まいの復興工程表」を作成・公表した。

図表 5-2-29 加速化措置の経緯

H25.2.4 農地法の規制緩和	H26.1.21 「住まいのこだわり設計事例集」
<b>H25.3.7 「加速化措置第1弾」</b>	H26.2.1 「用地加速化支援隊」の創設
① 「住まいの復興工程表」の策定	<b>H26.5.27 「加速化措置第5弾」</b>
② 実現および加速化のための主な措置(施策パッケージ) ・用地取得、埋文調査、発注者支援、施工確保対策 等	
<b>H25.4.9 「加速化措置第2弾」</b>	○ 「民間住宅の早期自立再建支援パッケージ」の策定 ・被災者からの住宅再建具体化に向けた相談への対応強化 ・登記手続、住宅ローン実行の迅速化による早期の住宅着工 ・再建工事集中時の建設事業者の人材・資材確保支援 等
○ 用地取得手続の簡素化や施工確保対策 ・防災集団移転促進事業における事業計画変更の簡素化 ・土地収用手続の効率化・財産管理制度の円滑な活用 ・造成工事等の早期化 等	H26.5.30 がんばれ復興! まちづくりのトップランナー (復興まちづくり先導事例集)
<b>H25.10.19 「加速化措置第3弾」</b>	H26.8.25 「工事加速化支援隊」の創設
① 「用地取得加速化プログラム」の策定 ・財産管理制度、土地収用制度、用地実務支援の措置の拡充	<b>H27.1.16 「隘路打開の総合対策」</b>
② 住宅再建の加速化 ・災害公営住宅分野の施工確保、入札不調対策	
③ 加速状況の見える化 ・「つちおと情報館」など見える化のワンストップ化 等	
<b>H26.1.9 「加速化措置第4弾」</b>	<更なる施工確保対策> H27.2.1 公共工事設計労務単価の引き上げ (※被災3県全職種平均 +6.3% (対24比+39.4%)) H27.2.2 災害公営住宅建築工事におけるクレーン経費増対応 (※共通仮設費率を1.3倍に引き上げ) H28.2.1 公共工事設計労務単価の引き上げ (※被災3県全職種平均 +7.8% (対24比+50.3%))
① 「商業集積・商店街再生加速化パッケージ」の策定 ・「被災地まちなか商業集積・商店街再生加速化指針」策定、 商業施設等復興整備事業による支援、専門家派遣	6
② 住宅再建の加速化 ・東北六県における各発注機関の発注見通しを統合し公表 等	

資料) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化のための施策集」(平成28年7月)

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708\\_sesakusyu.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708_sesakusyu.pdf)

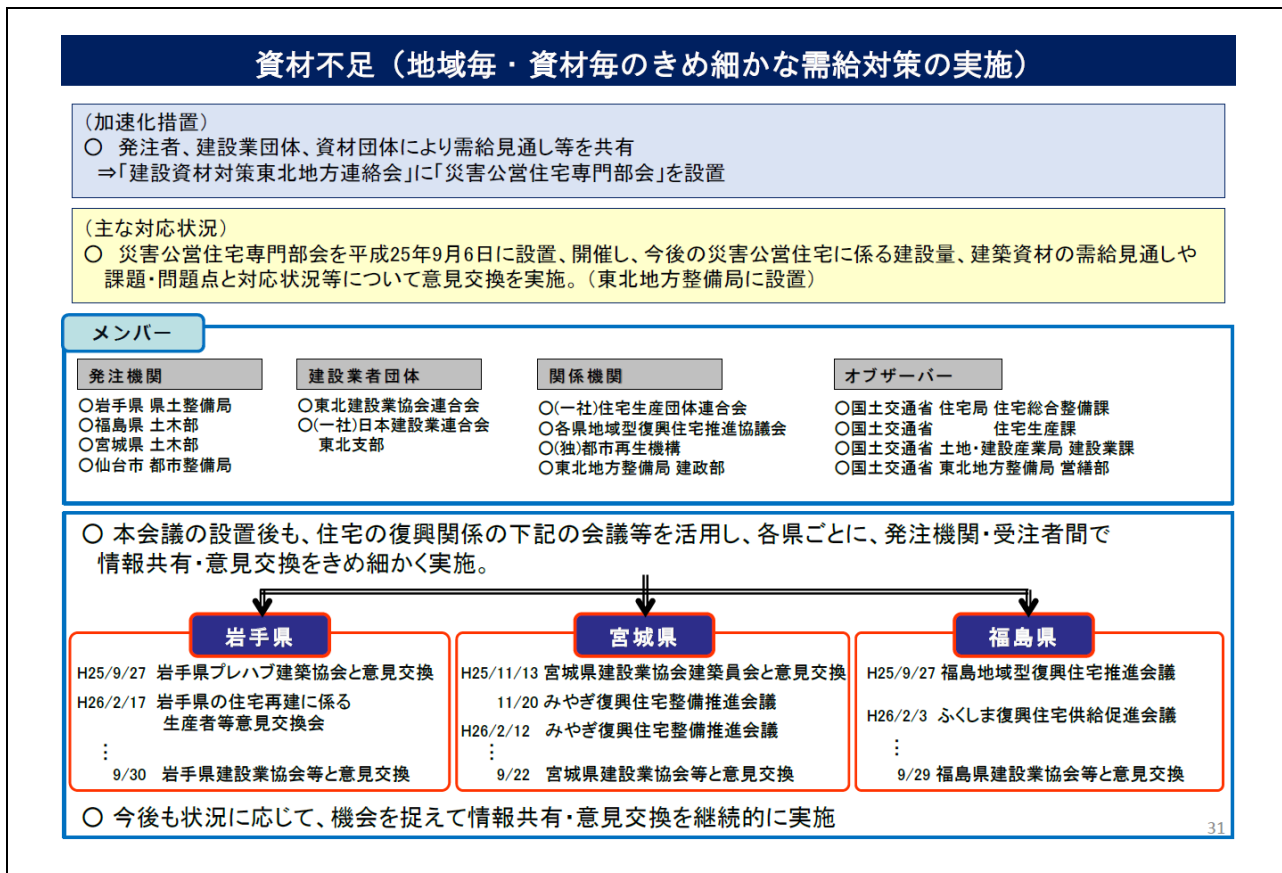
さらに、平成25年度半ば、建設資材・人材等の逼迫や資材単価・労務単価の上昇という新たな課題が生じたことから、被災地における早期の住宅再建を目指して、災害公営住宅の整備等の施工確保を図るとともに、建築資材の需給見通し等について、発注機関、建設業者団体等の情報共有を図ることを目的に、平成25年9月6日、東北地方整備局主催の「建設資材対策東北地方連絡協議会」の下に「災害公営住宅専門部会」が設置された。

災害公営住宅専門部会では、今後の災害公営住宅に係る建設量、建築資材の需給見通しや課題・問題点と対応状況等についての意見交換が行われ、その後、標準建設費の引き上げ、実勢価格を反映した予定価格の設定などの取組が行われた。また、各県ごとに住宅の復興関係の会議等が活用され、発注機関・受注者間での情報共有・意見交換がきめ細かく実施された。

資料) 国土交通省東北地方整備局「東北地整記者発表資料」(平成25年9月3日)

[https://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/48181\\_1.pdf](https://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/48181_1.pdf)

図表 5-2-30 資材不足への対応



資料) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置フォローアップと効果の検証」(平成28年7月)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708\\_followup.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708_followup.pdf)

災害公営住宅の整備に対する財政支援は、公営住宅法の規定に基づき、公営住宅の建設費に通常要する費用を対象に、国土交通大臣が定める費用（標準建設費等）を上限として、その一部を補助することとなっている。被災地においては、建設資材・労務単価の上昇が顕著かつ継続的であったことから、年度途中の引き上げが実施された。

資料) 東日本大震災合同調査報告書編集委員会「東日本大震災合同調査報告土木編8復興概要編」p.65

平成25年度において、被災3県の住宅局所管事業に係る標準建設費については、必要に応じ、主体附带工事費の上限を15%引き上げることが可能となった。また、平成26年度において、被災3県の住宅局所管事業に係る標準建設費については、必要に応じ、主体附带工事費の上限を22%嵩上げすることが可能となった。

資料) 国土交通省「平成25年度における住宅局所管事業に係る標準建設費等について（東日本大震災・被災3県における見直し）」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001009441.pdf>

資料) 国土交通省「平成26年度における住宅局所管事業に係る標準建設費等について（東日本大震災・被災3県における見直し）」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001064574.pdf>

また、平成26年からは、災害公営住宅における多様な発注方式、工法等の情報提供による工事の発注の円滑化を図るため、災害公営住宅の供給円滑化に向けて、「入札不調の要因や対応」、「適正価格による契約」、「買い取り方式などの発注方式の工夫、鉄骨造、PC工法などの多様な工法に係る情報」について地方公共団体及び国等による災害公営住宅発注支援連絡会議を設置・開催し、情報提供を実施

した。

※開催日：H26/4/18 福島県(福島市)、4/22 宮城県(仙台市)、4/24・25 岩手県(宮古市・釜石市・大船渡市)

図表 5-2-31 円滑な施工確保

円滑な施工確保（災害公営住宅の供給円滑化）

(加速化措置)

○ 災害公営住宅における多様な発注方式、工法等の情報提供による工事の発注の円滑化

(主な対応状況)

○ 災害公営住宅の供給円滑化に向けて、「入札不調の要因や対応」、「適正価格による契約」、「買い取り方式などの発注方式の工夫、鉄骨造、PC工法などの多様な工法に係る情報」について地方公共団体及び国等による災害公営住宅発注支援連絡会議を設置、開催し、情報提供を実施。

※ 開催日：H26/4/18 福島県(福島市)、4/22 宮城県(仙台市)、4/24・25 岩手県(宮古市・釜石市・大船渡市)

※ 今後も必要に応じて適宜開催

<災害公営住宅発注支援連絡会議の設置、開催>

**構成員** 主催者：岩手県、宮城県、福島県 出席者：関係市町村  
オブザーバー：国土交通省、(独)都市再生機構、公共住宅事業者等連絡協議会

連絡会議で提供する情報

■ 適正価格による契約

- ・ 予定価格の適切な設定(最新単価の適用、見積もりの活用)
- ・ スライド条項の適切な設定・活用
- ・ 公営住宅標準建設費(補助金の上限額)の引き上げ
- ・ 適切な工期設定 等

■ 多様な発注方法・工夫に係る情報

- 発注方法の工夫
  - ・ 設計・施工一括選定方式
  - ・ 複数地区の一括発注
  - ・ 標準設計の活用
  - ・ 地域要件の拡大 等
- 多様な工法の活用
  - ・ 地元事業者等による協議会に発注

(低層)



プレハブ(軽量鉄骨)工法



パネル工法

(中層)



プレキャスト工法



鉄骨造

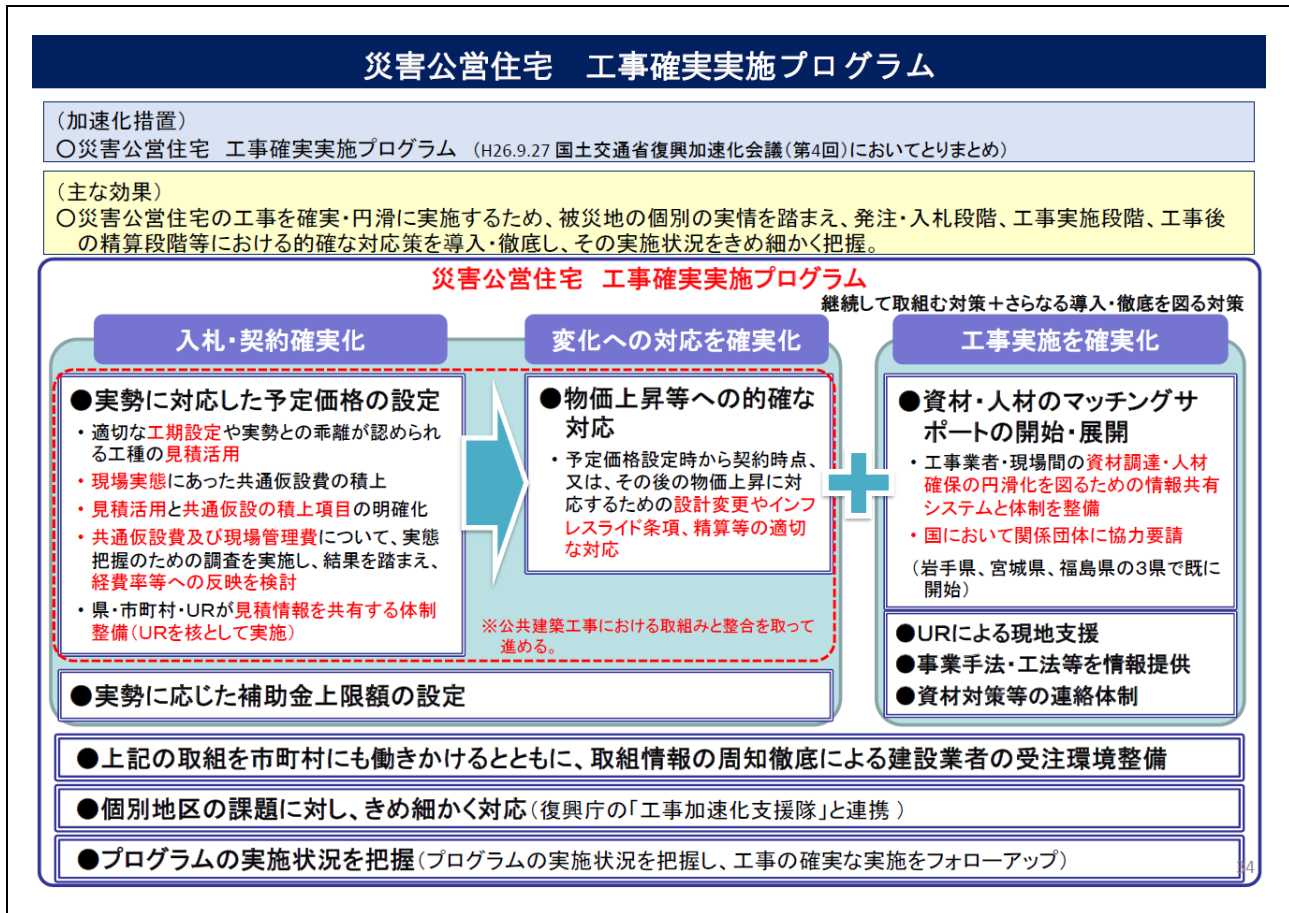
32

資料) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置フォローアップと効果の検証」(平成28年7月)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708\\_followup.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708_followup.pdf)

さらに、災害公営住宅の工事を確実・円滑に実施するため、災害公営住宅工事確実実施プログラムを平成26年9月27日の国土交通省復興加速化会議(第4回)においてとりまとめた。実勢に対応した予定価格の設定による入札・契約の確実化、物価上昇等への的確な対応など変化への対応の確実化及び資材・人材のマッチングサポートの開始・展開による工事実施の確実化などを通じ、被災地の個別の実情を踏まえ、発注・入札段階、工事実施段階、工事後の精算段階等における的確な対応策を導入・徹底し、その実施状況をきめ細かく把握することとした。



図表 5-2-32 災害公営住宅工事确实実施プログラム



資料) 復興庁「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置フォローアップと効果の検証」(平成28年7月)  
[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708\\_followup.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20160708_followup.pdf)

## (5) 特色ある災害公営住宅の整備

東日本大震災においては津波被害が広域かつ甚大であり、復興事業により、まちの構造が大きく変化する地域もあった。このため、災害公営住宅についても計画時から、高齢者・地域コミュニティへの配慮や、居住と様々な機能が一体となった持続可能なまちづくり、まちなかの再生などまちづくりとの調和、生活利便性の確保などが求められ、立地・施設配置が工夫された。

- ・ 面的整備事業の造成地との一体的な整備

リアス海岸部などでは、元々のコミュニティの維持等に向けて、防災集団移転促進事業の宅地と、比較的小規模の災害公営住宅が一体として計画された場合が多くみられた。防災集団移転促進事業の自力再建住宅と調和するよう、木造の戸建・長屋タイプの住宅が中心とされた。このように災害公営住宅を単独で建設するのではなく、面的整備事業の造成地に一体的に建設することは、用地確保の観点からみても有効であった。

- ・ コンパクトシティの形成などによる生活利便性の確保

復興を機にコンパクトなまちづくりを進めるため、災害公営住宅を特定の拠点エリアに集中して計画する市町村もあった。移転先の新市街地に建設する際には災害公営住宅の規模に応じて公共施設や公共交通機関を併せて整備し、商業施設を誘致したケースもみられた。

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」(令和3年3月)

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103\\_Report\\_fukko-kyokun-knowhow.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103_Report_fukko-kyokun-knowhow.pdf)

また、従来とは異なった形の新たな住まいやコミュニティが形成されることを踏まえ、以下のような設計上の工夫をした住宅の整備が進められた。

- ・ コミュニティ形成への配慮(高齢者をはじめとした居住者同士の日常的な交流を育む空間を設置するなどの工夫)
- ・ 子育て・見守りへの配慮(幼児が安心して遊べる空間を設置するなどの工夫)
- ・ 自然再生エネルギーの活用(太陽光発電の活用などにより環境負荷を低減するなどの工夫)
- ・ 防災、安心・安全への配慮(屋上に避難デッキを設置したりするなど、災害時の防災拠点として機能するなどの工夫)
- ・ 地域の魅力の活用(これまで培ってきた伝統的な暮らしを踏襲したり、地元産資材を活かしたりするなどの工夫)

復興庁では、住まいの復興において取り組まれている、地域や街の魅力を引き出し、将来を見据え地域の課題を解決する「こだわり(工夫)」を持った設計事例を紹介する『『新しい東北』住まいのこだわり設計事例集』をとりまとめ、平成26年1月より公表した。

さらに、プロセス上の工夫として、住民参加のワークショップなどの開催、工期短縮につながる構造の採用などが行われた。また、URなどがコーディネーターとなり、新たなコミュニティ形成の支援も行われた。

図表 5-2-33 岩手県大槌町大ケロ地区の災害公営住宅整備

### 岩手県大槌町大ケロ地区(大ケロー一丁目町営住宅)

- 各住戸南側に濡縁を設置し、歩行者と居住者の日常的な交流を生み出します。団地の入り口には地域全体の交流の場となるような集会所と広場を配置しました。集会所は広場との一体利用、既存のサークル活動等を想定して計画しています。
- 美しい里山の風景や周辺の街並みに馴染むように、低層の和風建築としました。
- 大槌町産材を全体の約6割(岩手県産材では約9割)活用し、設計・施工には地元業者が参画しました。木の温もりを感じられる和風建築を表現すると共に、地元産業の活性化を期待するものです。

【地区概要】

構造階数：木造長屋 1～2階建  
 戸数：70戸  
 (1DK：27戸、2DK：17戸※、  
 3DK：20戸、4DK：6戸)  
 ※車椅子対応住戸4戸含む  
 <平成25年8月 竣工>



(地区全景)



(位置図)



(集会所(左側)、住棟(右側)と広場)



(景観形成の考え方)

資料) 復興庁「岩手県大槌町大ケロ地区(大ケロー一丁目町営住宅)」

[https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku\\_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/i001\\_kodawari\\_2.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/i001_kodawari_2.pdf)

図表 5-2-34 岩手県陸前高田市下和野地区の災害公営住宅整備

### 岩手県陸前高田市下和野地区

- 2階レベルの回廊に面して幼児が安心して遊べるミニコモン空間を設置します。共用廊下側から内部の明かりが分かり、お住まいの方の息遣いを感じられる「見守りタイプ」の間取りを用意しています。
- 防潮堤・周辺の嵩上げ市街地より早い完成が見込まれることから、1階は非居住とし、お住まいの方の利便性を確保する施設(店舗等)の導入に対応しています。最上階には集会所を設け、災害時は避難所としての活用を想定しています。
- 寄棟形状の屋根を掛け、原風景でよく見られた住宅の雰囲気を作り出します。

【地区概要】

構造階数：RC造 5～7階建  
 戸数：120戸(1DK：11戸、2DK：63戸、  
 2DK(車いす対応)：10戸、3DK：36戸)



(位置図)



(イメージパース)



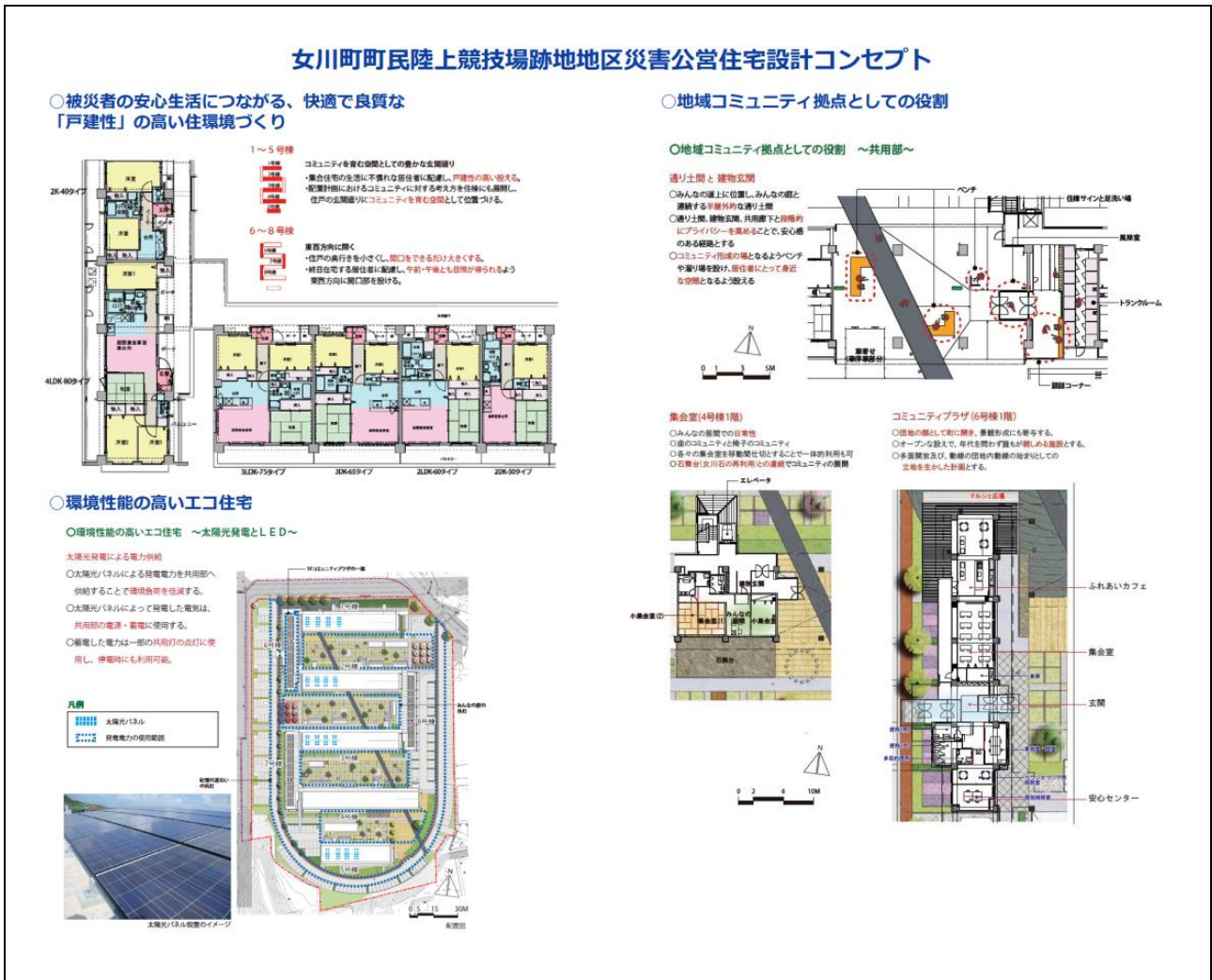
(見守りタイプ間取り図)

資料) 復興庁「岩手県陸前高田市下和野地区」

[https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku\\_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/i038\\_kodawari\\_3.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/i038_kodawari_3.pdf)



図表 5-2-35 宮城県女川町陸上競技場跡地地区の災害公営住宅整備



資料) 復興庁「女川町町民陸上競技場跡地地区災害公営住宅設計コンセプト」  
[https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku\\_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/m054\\_kodawari.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/portal/juutaku_koukyou/sub-cat1-1/sub-cat1-1-1/m054_kodawari.pdf)

図表 5-2-36 福島県相馬市狐穴地区の災害公営住宅整備



資料) 国土交通省「災害公営住宅の整備事例」

図表 5-2-37 宮城県岩沼市玉浦西地区の災害公営住宅整備



資料) 国土交通省「災害公営住宅の整備事例」

図表 5-2-38 岩手県釜石市上中島地区の災害公営住宅整備

### 災害公営住宅の整備事例③ ～工期短縮の取組～ (岩手県釜石市 上中島地区)

工期短縮を図るため、  
薄板軽量形鋼造(スチールハウス)を採用

#### 【災害公営住宅の概要】

- ・住宅名称：釜石市営上中島復興公営住宅(Ⅰ期)
- ・事業主体：釜石市
- ・戸数：54戸(1LDK18戸、2LDK36戸)
- ・構造階数：薄板軽量形鋼造(スチールハウス)、地上3階建
- ・工期：平成24年10月～平成25年3月(約5.5ヶ月)

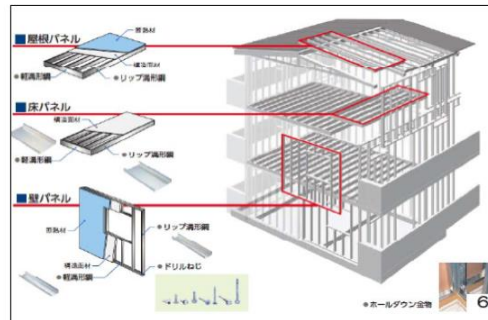


災害公営住宅 外観

#### 【位置図】



#### 【薄板軽量形鋼造のイメージ】



#### (特長)

- ・短工期
- ・低コスト
- ・耐震性、断熱性が優れている等

資料) 国土交通省「災害公営住宅の整備事例」



図表 5-2-39 URにおけるコミュニティ形成支援の取組



資料) (独)UR 都市機構「東日本大震災災害公営住宅整備事業事業史」(平成30年3月)

## (6) 災害公営住宅の維持管理

東日本大震災では、約3万戸の災害公営住宅が建設され、公営住宅全体の管理戸数が震災前の数倍に増加した地方公共団体もみられ、被災市町村や県では維持管理をいかに効率的に行うかが課題となった。

そのような課題解決のため、以下に示す取り組みが行われた。

### 1) 管理業務の外部委託・効率化

宮城県の各被災市町は直営の管理ができない場合、県営住宅等の管理業務を行っていた宮城県住宅供給公社に管理業務を委託した。福島県では、入居者から施工瑕疵や修繕・改善要望等様々な不具合等の情報が寄せられたため、平成28年に不具合等の対応について通知を出し、関係者の多い不具合対応に関して、災害公営住宅の指定管理者、施工者等の役割分担と事務手続きを明確にした。さらに、入居者から不具合等の情報を受けた際に、関係機関が迅速に対応できるよう修繕等受付簿兼報告書の様式を統一した。また、四半期ごとに不具合の内容をまとめた事例集を作成し、管理を行っている各建設事務所・指定管理者に配布した。

### 2) 空き住戸の利活用

宮城県の各被災市町では、空き住戸が発生した際に、入居者の追加募集や、部屋タイプのミスマッチに対応するために入居者の人数要件の緩和を行った。追加募集や要件緩和を行っても入居者が決まらない住宅については、一定期間県内全域の被災者を対象とした募集等を行った上で、通常の公営住宅として被災者以外の入居を認めた。

また、公営住宅は、本来の入居対象者の入居を阻害せず、適正かつ合理的な管理に支障のない範囲内で、公営住宅法や高齢者住まい法で規定する公営住宅の使用に関するもののほか、補助金適正化法第22条に基づく大臣承認を得た上で、事業主体が地方自治法第238条の4第7項（行政財産の使用許可）に基づく承認を行うことにより、目的外使用させることができることとなっている。例えば、移住定住促進住宅やグループホーム、テレワーク施設等として活用されている。

さらに、復興庁では、災害公営住宅の空き住戸等の利活用に向け、令和2年12月に「地域振興、暮らしの支援への災害公営住宅ストックの活用のすすめ－災害公営住宅ストックの利活用に向けたガイドブック」をとりまとめ、公表した。本ガイドブックは、地方公共団体において総合計画や復興まちづくり計画の策定、公営住宅管理に関わる方々を対象に、地域や地区・集落の魅力を踏まえつつ、課題を解決するための手法の手がかり、あるいは展開の場として、災害公営住宅ストックを有効活用するための手法を解説するとともに、それらに関連する事例を紹介するものである。

資料) 国土交通省「公営住宅の目的外使用」

地域振興、暮らしの支援への災害公営住宅ストックの活用のすすめ－災害公営住宅ストックの利活用に向けたガイドブック  
[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/material/20201228\\_saigaikouei\\_guidebook.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/material/20201228_saigaikouei_guidebook.pdf)

### 3) 既存公営住宅も含めた全体的な長寿命化計画策定

宮城県の各被災市町では、復興交付金の効果促進事業等を活用して、既存公営住宅も含めた公営住宅全体の維持管理・更新コストを縮減するための長寿命化計画を改定(策定していない市町については新規策定)した。

#### 4) 災害公営住宅の払い下げ

将来の災害公営住宅の管理負担の低減等のため、東日本大震災復興特別区域法により、災害公営住宅の払い下げ時期を通常より早めることが可能となった。一般の公営住宅の場合は耐用年限の1/4を経過していることが要件となっているが、東日本大震災の災害公営住宅の場合は耐用年限の1/6となっている。これを受け、平成30年に福島県相馬市が木造戸建の災害公営住宅の払い下げを行ったのをはじめとして、被災三県では令和4年3月末までに120戸が譲渡処分された。

#### 5) 解体の前倒しの可能性の検討

人口減少による赤字化を避けるため、国立社会保障・人口問題研究所の人口推計等に基づき独自に将来的な収支試算を行い、解体時期を当初想定した管理開始70年後から前倒しして、40年後から鉄筋コンクリート造の災害公営住宅の解体に着手する可能性を示した地方公共団体がみられた。

#### 6) 家賃低廉化事業、特別家賃低減事業に関する国の支援の継続

東日本大震災に係る災害公営住宅の入居者の居住の安定を図るため、国は家賃低廉化事業及び特別家賃低減事業による支援を行った。一方、災害公営住宅における家賃の手厚い補助により、自治体の財政が黒字化しているという意見があったほか、自由民主党・公明党「東日本大震災 復興加速化のための第8次提言」においても「災害公営住宅に係る今後の財政運営状況、やむを得ない事情による事業進捗の違い、他の大規模災害の実例、国と地方の適切な役割分担等に留意し、必要な見直しを行いつつ、支援を継続すること」と記載がなされた。これらの意見や管理開始時期が異なる被災地方公共団体間の公平性等をふまえ、第1期復興・創生期間後となる令和3年度以降は、管理開始後10年間の家賃低廉化事業の補助率嵩上げ及び特別家賃低減事業を継続することとした。

資料) (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東日本大震災復興の教訓・ノウハウ集」(令和3年3月)

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103\\_Report\\_fukko-kyokun-knowhow.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/202103_Report_fukko-kyokun-knowhow.pdf)



### 3. 災害復興住宅融資

災害復興住宅融資とは、災害で被災した住宅の早期の復興を支援するため、災害により滅失・損傷した家屋の復旧に対し、住宅金融支援機構が実施する低利な資金を供給する制度である。

東日本大震災においては、①融資金利の引下げ、②元金据置・返済期間の延長、③申込受付期間の延長の制度拡充が行われた。①融資金利については、当初5年間は0%に引き下げ、6～10年目は通常金利から約△0.5%分の引き下げが行われた。②元金据置・返済期間については、最長3年のところを5年に延長された。③借入申込受付期間の取扱いについては、被災地における面整備事業の状況等を踏まえ、申込期間を被災日から2年以内との取扱いを15年以内(令和7年度末までの申込み分)に延長された。

住宅金融支援機構においては、発災直後の平成23年3月下旬に仙台市から要請を受けたことを皮切りに、地方公共団体が開設している住宅相談窓口において、住宅金融支援機構の職員による融資に係る相談対応が実施された。また、行政評価局や財務局、業界団体等からの要請も踏まえ、相談会を開催した。さらに金融機関への要請を行い、本来は機構本店に対し郵送により行っている融資の受付を、金融機関職員に対する業務研修や機構職員の派遣等を通じ、各金融機関の窓口において受付業務を実施できるようにした。住宅金融支援機構が迅速かつ円滑に低金利で融資することにより、被災者の住宅等の自力再建を支援した。令和3年度末までに17,951件の融資が実施された。

## 4. 事業実施に当たって発生した課題・対応

### (1) 応急仮設住宅

#### 1) 建設型応急住宅と賃貸型応急住宅

- ・ 従来の大規模災害では建設型応急住宅が主流であったため、本格的な賃貸型応急住宅の活用は後追いとなり、現場の混乱、必要建設戸数の二転三転、建設型応急住宅の空き住戸発生等があった。予算の効率的執行、省資源、用地確保等の観点からは、公営住宅等や民間借上などの賃貸型応急住宅等の活用や、応急修理により住宅が確保できる場合はそれらを積極的に活用する方が望ましい。他方、民間賃貸住宅等の数が少ない場合や、一次産業従事者等が被災地の近隣で住宅を確保する必要がある場合等については、建設型応急住宅の速やかな供給が求められる。こうした基本スタンスは、最新の「防災基本計画」において明記されている。平成28年4月の熊本地震においても、建設型応急住宅約4,000戸に対し、賃貸型応急住宅等は約17,000戸<sup>45</sup>と約8割占めた。
- ・ 賃貸型応急住宅は、建設型と比べ早期に安く住宅を供給できる、「仮設」として建設される応急建設住宅に比べて居住性能が高い等のメリットが多くあった一方、特有の課題として、被災者が広域に散らばって居住するため、自治体が各被災者の実体を把握しづらく、情報や支援が行き渡りづらい、被災地域外やより大きな都市への人口の流出を促す等が挙げられる。
- ・ 他方、建設型応急住宅には、被災地の近くでの立地や同じ場所にまとまった戸数を確保することが可能で、従前のコミュニティの維持が比較的容易、入居者への効率的な生活支援・情報提供が可能とのメリットがあるが、供給スピード、建設コスト、居住性能、撤去・廃棄物処理等の面で課題がある<sup>46</sup>。なお、建設型応急住宅についても、建設用地確保の観点等から隣接市町村に建設された場合において、その後、被災者がその土地で生活再建を果たすことにより人口流出が生じることもある<sup>47</sup>。

#### 2) 建設型応急住宅の供給・維持管理

- ・ 発災直後から、迅速かつ膨大な供給が求められ、必要建設戸数の確定、用地確保、そのためのマンパワーの確保等が課題となった。必要建設戸数について被害想定や過去災害の実績も踏まえ、想定必要戸数に応じた建設用地の確保対策等(がれき置き場等も勘案した候補地等のリストアップ等)を講じておくことが求められる。
- ・ 居住環境や生活利便性、コミュニティ等に配慮した住宅仕様等、救助法で認められる範囲については、現場のニーズ等に応じて五月雨式に拡大する等したため、現場の混乱を招くとともに、当初供給された住宅は必ずしも十分な居住性能を有さず、事後的な追加工事の発生による費用の高騰等を招いた。現在では、標準的な対応として、建設型応急住宅の寒さ対策の充実(エアコン、ファンヒーター、二重窓、トイレ暖房便座など)等が図られ、救助の一般基準における戸当たりの支出可能額が2倍以上に引き上げられる、小規模団地でも一定の集会所設置が可能である旨が明記される等している。

<sup>45</sup> 「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について(平成29年4月13日18:00現在 非常災害対策本部)」。民間賃貸が15,306戸、公営住宅等が11,888戸を確保のうち1,836戸入居決定。

<sup>46</sup> 国土交通省HP「災害時における民間賃貸住宅の活用について(手引書)」など

<sup>47</sup> 第3回復興政策10年間の振り返りに関する有識者会議議事録P.●

- ・ なお、こうした東日本大震災の建設型応急住宅に係る様々な教訓を踏まえ、国土交通省等（厚生労働省オブザーバー）と都道府県建築住宅部局とによるワーキンググループによって、『応急仮設住宅建設必携の中間とりまとめについて』（平成24年5月国土交通省住宅局住宅生産課）<sup>48</sup>が取りまとめられている。

### 3) 賃貸型応急住宅の供給

- ・ 賃貸型応急住宅がこれほどの規模で本格的に活用されたのは東日本大震災が初めてであったため、当初想定したマッチング方式があまり機能せず、後追いで被災者自らが探す方式が4月末から可能とされたことによって混乱が生じたほか、賃貸契約のルール・方法や膨大な事務を効率的に処理する方法が確立されておらず、提供可能な住宅の把握や事務処理に時間を要した。
- ・ 東日本大震災において生じたこうした課題を踏まえ、国土交通省、厚生労働省、都道府県及び関係団体が参画して検討会を設置し、平成24年4月27日、都道府県と関係団体間で定めておくことが望ましい協定等の参考例を中間的にとりまとめ通知するとともに、平成24年12月4日、「災害時における民間賃貸住宅の活用について（手引書）」を取りまとめ、通知した<sup>49</sup>。
- ・ 現在では、「被災者自らが探す方式」が主流となっており、これを前提とした「賃貸型応急住宅の供与に関わる事前準備及び訓練実施のための手引き」（令和2年5月内閣府政策統括官(防災担当)）<sup>50</sup>等も整備され、平時からの事前準備や、効率的な事務の方法等が整理されている。なお、こうした民間借上の場合については、被災者にとっては家賃上限のために住宅選択の幅が限定される、契約当事者となる県にとっては契約に係る事務負担や、入居者と貸主のトラブル対応が必要になる等の負担があることから、現物給付の原則<sup>51</sup>を見直すべきとの指摘もある<sup>52</sup>。

### 4) 応急仮設住宅の長期化・退去

- ・ 応急仮設住宅はあくまで一時的な住まいであるが、復興まちづくり事業の完成を待つ世帯のほか、高齢である等によりなかなか住まいの再建方針が決まらず応急仮設住宅から退去できず長期化する世帯が見られた。相談窓口の設置や個々の世帯のきめ細かな調査、災害公営住宅・民間住宅等の入居支援、住まいの再建に必要な資金・就労の支援など、社会福祉協議会やNPO、専門家と連携した重層的な支援を行い、自立を進めた。

以上のように、応急仮設住宅に関しては、東日本大震災はじめ近年の災害での対応を踏まえ、度々見直しが図られてきており、例えば、「大規模災害時における被災者の住まいの確保策に関する検討会」（平成28年11月～内閣府防災担当）において首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害を想定した検討がなされ、「大規模災害時における被災者の住まいの確保に係る留意事項等について」（平成30年3月30日。内閣府・国土交通省連名）として整理される等しており、発災前からの準備や、発災後の対応方法、災害救助法に基づき国庫補助が認められる範囲等について、救助基準、救助事務取扱要領における明確化や、手引きの充実等が図られている。なお、最近では、建設型応急住宅

<sup>48</sup> [https://www.mlit.go.jp/report/press/house04\\_hh\\_000369.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/house04_hh_000369.html)

<sup>49</sup> 国土交通省 HP「災害発生時の民間賃貸住宅の活用に係る検討について」  
[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000013.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000013.html)

<sup>50</sup> [https://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai\\_zenpen.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/pdf/sumai_zenpen.pdf)

<sup>51</sup> 「被災者自らが探す方式」であっても、応急仮設住宅として取り扱うには、賃貸借契約の名義を自治体（被災者・県・家主の3者間契約 又は 県・家主の2者間契約と県・被災者の転貸契約）に変更する必要がある。

<sup>52</sup> 平成24年10月会計検査院報告書、平成26年8月「被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理」（被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ）、令和4年12月5日第2回有識者会議資料2（宮城県） 等

の一類型としてムービングハウスやトレーラーハウスといった新たな応急仮設住宅も利用されるなど、社会的要請に応じて随時見直されているところである。

## (2) 災害公営住宅

被災自治体の財政負担や事務負担が課題となったため、災害公営住宅整備における補助率の引き上げ、県や独立行政法人都市再生機構（UR 都市機構）が被災自治体に代わって発注手続き等を行う支援などが行われた。

また、従来とは異なった形の新たな住まいやコミュニティが形成されることを踏まえ、地域や街の魅力を引き出したり、将来を見据え地域の課題を解決する「こだわり（工夫）」を持った住宅の整備を進めるため、コミュニティ形成への配慮、子育て・見守りへの配慮、自然再生エネルギーの採用、防災、安心・安全への配慮、地域の魅力の支援など、工夫された公営住宅が整備された。

さらに、約3万戸の災害公営住宅が建設され、維持管理をいかに効率的に行うかが課題となり、管理業務の外部委託・効率化、空き住戸の利活用等の取組が実施された。

## 5章 住まいとまちの復興

### 3節 下水道、水道施設、公園・緑地

#### 1. 下水道

##### (1) 下水道の被害と復旧

東日本大震災により、下水道施設も壊滅的な被害を受けた。特に東北地方の太平洋沿岸部に立地し、津波による機械電気設備の損壊等を受けた多くの下水処理場、ポンプ場が稼働停止するとともに、東京湾埋立地等では、地盤の液状化による管渠の破損やマンホールの浮上等が多数発生した。

被災した下水処理場 129 箇所については、被害が甚大であった仙台市南蒲生浄化センターが平成 27 年度末に復旧し、汚水の発生がない 2 箇所及び避難指示区域等内に位置する 3 箇所を除くすべての被災処理場で、平成 28 年 4 月に通常レベルの処理まで復旧した。

被災した下水管の延長は 1,005km (テレビカメラ調査ベース) で、被災市町村等の全下水管延長の約 1.6% である。被害管路のうち、汚水を流下させるために応急対応が必要な箇所については平成 23 年 5 月までに応急対応を行い、令和 4 年 3 月 31 日現在、986km が本復旧を完了した。

資料) 国土交通省「令和 3 年版 日本の水資源の現況」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001371918.pdf>

図表 5-3-1 下水処理場の被災状況

被害状況	震災当初	令和4年3月31日現在
稼働停止	48	2 (なお、当該2箇所は汚水の発生がなく稼働不要のため、廃止)
一部停止	72	0
正常に稼働	—	125
避難指示区域等内	9	2
計	129	129

図表 5-3-2 下水管の被災状況

総都道府県数	11 都県
総市町村等数	134 市町村等
総延長	約 6 万 5 千 km
被害管路延長 (二次調査)	1,005km
被災率	約 1.6%

資料) 国土交通省「令和 3 年度版日本の水資源の現況」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001371918.pdf>

## (2) 復興まちづくりに資する下水道整備

高台移転等の復興まちづくり事業として実施される土地区画整理事業等の区域においては、この事業の進捗にあわせ、下水を適切に処理するための下水管渠等の整備を実施している。

なお、東日本大震災以降の災害では以下に示す取組が工夫されている。

- ・ 施設の重要度や確保すべき機能の優先度に応じた耐津波対策の基本的な考え方をとりまとめた「耐津波対策を考慮した下水道施設設計の考え方」の公表
- ・ 被害想定に基づくリソースの制約を踏まえた「下水道 BCP マニュアル」の改訂
- ・ 災害時におけるトイレ機能の確保のため、「マンホールトイレの整備に関するガイドライン」を策定

東日本大震災復興交付金を活用した復興まちづくりに資する下水道整備は、岩手県、宮城県、福島県、千葉県 の 4 県 21 市町村で実施されている。

図表 5-3-3 復興まちづくりに資する下水道実施地区

県	市町村
岩手県	久慈市、野田村、山田村、大船渡市、宮古市、大槌町、釜石市、陸前高田市
宮城県	七ヶ浜町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩釜市、名取市、亘理町、気仙沼市
福島県	白河市、新地町、いわき市
千葉県	浦安市

## (3) 地盤沈下に伴う浸水対策

東日本大震災の影響で、地盤沈下が発生した。地盤沈下の影響で生じた浸水被害を軽減するため、雨水排水のためのポンプ施設や貯留管等の整備を実施し、安全・安心なまちづくりを進めている。

東日本大震災復興交付金を活用した地盤沈下に伴う浸水対策は、岩手県、宮城県、福島県、千葉県 の 4 県 19 市町で実施されている。

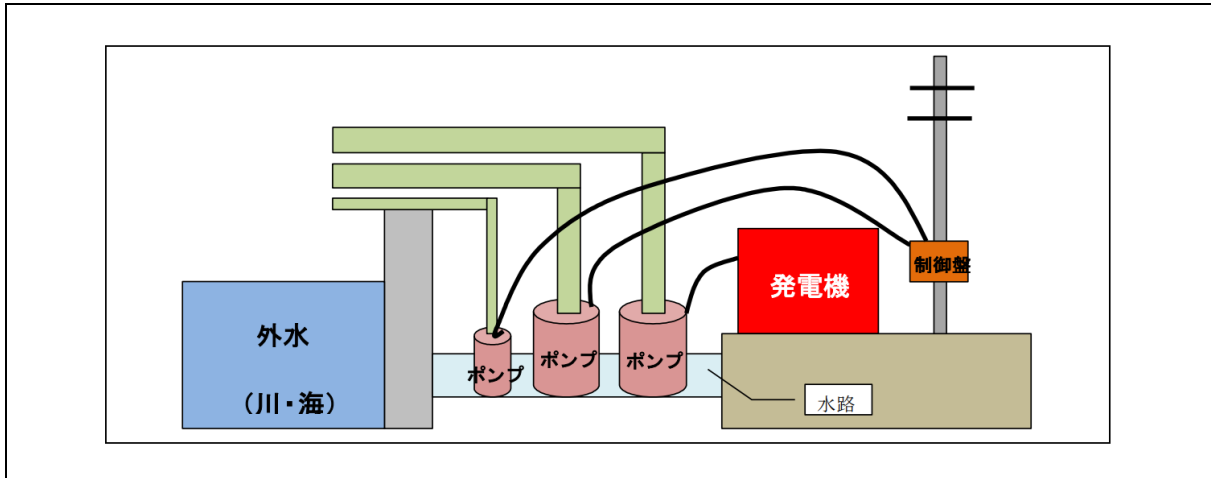
図表 5-3-4 地盤沈下に伴う浸水対策実施地区

県	市町村
岩手県	宮古市、大槌町、釜石市、陸前高田市
宮城県	仙台市、利府町、多賀城市、岩沼市、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩釜市、名取市、亘理町、気仙沼市
福島県	相馬市、いわき市
千葉県	香取市

石巻市は旧北上川河口部の低平地を中心に市街地が形成されてきた関係上、地震による大規模な地盤沈下により海拔 0m 以下の区域が増えることになった。このため、市内に雨水（内水）を排除するための仮設ポンプを設置し、応急的な対応をとっている。（平成 23 年 4 月より設置開始）



図表 5-3-5 仮設ポンプ場のイメージ図



資料) 石巻市「石巻市雨水排水基本計画 第3章 震災後の内水排除状況」  
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10505400/8500/3sinnsaigo.pdf>

しかし、大雨時にはポンプ能力不足及び管渠網の未整備を原因として、各地で浸水が発生している状況であった。

このような状況に鑑み、「石巻市雨水排水基本計画」では全排水区においてポンプ場による強制排水を採用するとともに、地形状況や経済性の観点等から、直接放流の採用が妥当な区域は局所的にポンプ排水以外の排水方法を採用した。また、用地取得が可能かつ雨水調整池の設置が可能な場合、ポンプ場に雨水調整池を併用することで事業費の低減を図ることとした。

ただし、整備項目については、重点と一般に区分し、復旧及び復興事業として整備を行う範囲は、原則、ポンプ施設と既設吐口統合に伴い必要となる管渠のみとし、能力不足の既設管渠の拡張等に関しては、通常事業枠で整備する方針とした。

資料) 石巻市「石巻市雨水排水基本計画(平成26年10月31日更新) 第5章 具体施策」  
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10505400/8500/5gutaisesakku.pdf>

## 2. 水道施設

東日本大震災で被災した水道施設の復旧に必要な経費について、財政支援を実施している。令和4年3月時点で、復旧が予定されている230事業すべてで着工しており、216事業が完了している。

東日本大震災における水道施設等の災害復旧事業については、従来の「上水道施設災害復旧費及び簡易水道施設災害復旧費補助金交付要綱」とは別に、「東日本大震災に係る水道施設等の災害復旧費補助金交付要綱」を制定し、補助率のかさ上げ等の特例措置を講じている。例えば、水道施設及び飲料水供給施設の復旧事業に係る補助率については、通常災害では1/2とされているところ、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」に基づく補助率(80/100~90/100)としている。

また、水道施設は復興まちづくりとあわせて復旧が進められることも多かった。被災自治体の復興計画が策定中で復旧方法が確定できない場合、被災した水道施設を原形復旧するものとして災害査定を実施しており(特例査定)、事業エリアの復興計画が決定し、復旧方法が確定した時点で再度協議した上で、事業を実施している。上記230事業中46事業が、特例査定により実施された。

図表 5-3-6 水道施設の災害復旧に対する支援の補助対象


**【補助対象】**

① 東日本大震災により被害を受けた水道施設及び飲料水供給施設<sup>(注1)</sup>を復旧する事業  
→〈補助率〉 80/100~90/100(特別立法による嵩上げ。通常は1/2)

② ①と水圧管理上一体的な関係にある給水の施設<sup>(注2)</sup>を復旧する事業  
→〈補助率〉 1/2(通常災害では補助対象外)

③ ①の管路の漏水調査で請負に係るもの  
→〈補助率〉 1/2(通常災害では補助対象外)

(注1) 50人以上100人以下を給水人口とする水道施設  
(注2) 配水管から分岐して最初の止水栓までの部分



資料) 東日本大震災厚生労働省復興対策本部「東日本大震災からの復興に向けた厚生労働省の対応について」(令和3年1月)

図表 5-3-7 水道施設の災害復旧状況

	特例査定対象の地方公共団体	通常査定のみ地方公共団体
岩手県	野田村、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市	奥州市、久慈市、一関市、遠野市、岩泉町、洋野町、田野畑村
宮城県	塩竈市、仙台市、石巻地方広域水道企業団、気仙沼市、名取市、女川町、七ヶ浜町、南三陸町、山元町、亘理町	宮城県企業局、多賀城市、川崎町、松島町
福島県	いわき市、福島市、相馬地方広域水道企業団、相馬地方水道企業団、浪江町、南相馬市	—

資料) 東日本大震災 水道復興10年報告書(令和4年6月)  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000160418\\_00022.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000160418_00022.html)

### 3. 公園・緑地

#### (1) 都市公園の被害と復旧

北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県等の都市公園において被害が報告され、復旧工事が行われた(被災3県においては岩手県で20事業、宮城県で184事業、福島県で65事業)。なお、福島県においては、一定以上の放射線量のあった都市公園で、文部科学省から示された「福島県内の保育所等の園舎・園庭等の利用判断に係る暫定的考え方」に準じて一時利用制限が行われた。

一方、東日本大震災の発災直後に公園・緑地が果たした役割としては、沿岸部の樹林地が一定規模の津波に対してエネルギーを減衰させたり、漂流物を捕捉したりする事例が見られたほか、高台や築山のある都市公園(石巻市の日和山公園、仙台市の海岸公園等)が避難路・避難地として活用された事例があった。また、首都圏では帰宅困難者が都市公園(東京都の日比谷公園等)に一時滞在するといった利用が見られた。

さらに、応急・復旧段階においては、内陸部にあった大規模公園(岩手県遠野市の遠野運動公園、石巻市の石巻総合運動公園等)が自衛隊、警察、消防等の集結拠点や救援物資の配送拠点として活用されるとともに、体育館等の屋内施設(福島県のあづま総合運動公園等)が避難所として活用された。そのほか、災害廃棄物の仮置き場、仮設住宅や仮設商店街の敷地として利用された都市公園もあった。

#### (2) 東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針

公園緑地は、復興まちづくりにおける良好な生活環境の確保等の平常時の機能に加え、避難地・防災拠点の機能や津波エネルギーの減衰効果を発揮する重要な社会基盤として、計画的な配置等の検討が必要であった。また、津波により大量の災害廃棄物が発生し、復旧・復興の阻害要因となっており、迅速な撤去、処理及び有効活用が課題となったことを踏まえ、公園緑地の整備においても、災害廃棄物の有効活用が求められた。そこで、国土交通省では、平成23年8月より、造園、都市計画、津波災害、土木工学、環境地盤工学等の専門家からなる「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備検討委員会」(委員長:奥水肇 明治大学教授)を設置し、津波災害に強いまちづくりにおける公園緑地の整備及び公園緑地の整備における災害廃棄物の活用について検討を行った。平成23年10月6日には被災都市における復興まちづくり計画の参考となるよう「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備の基本的考え方(中間報告)」をとりまとめるとともに、平成24年3月27日には「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針」をとりまとめ、公園緑地の整備について津波からの復旧・復興や減災の取り組みの観点からの総合的な指針を示した。

図表 5-3-8 東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針

**『東日本大震災からの復興に係る公園緑地の整備に関する技術的指針』について** 国土交通省

**背景・目的**  
 多くの復興計画において、津波被害を軽減する機能を発揮する公園緑地の整備が検討されているが、地方公共団体にとって参考となる計画・設計等に関する技術的知見が整理されていない。また、地方公共団体が、災害廃棄物の迅速な処理のために、公園緑地の整備において災害廃棄物の有効活用を行う際の技術的知見の整理が望まれている。そのため、国において、『東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針』を策定・公表し、被災した地方公共団体への技術的支援を行う。

◆ 東日本大震災で見られた公園緑地等の効果	◆ 震災によって発生した災害廃棄物
<ul style="list-style-type: none"> <li>□津波エネルギーの減衰</li> <li>□漂流物の捕捉</li> <li>□高台等の避難地</li> </ul> <p>海岸林が無い場所は家屋が多く流出                  自動車等の漂流を防いだ樹木                  避難地となった海岸公園の丘</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□コンクリートくず、木くず及び津波堆積物</li> </ul> <p>コンクリートくず                  木くず                  津波堆積物</p>

既往知見の収集整理、津波シミュレーションや現地調査・試験等の工学的検証、有識者からの聞き取り等を踏まえて、津波防災等の機能を有する公園緑地の整備及び公園緑地の整備における災害廃棄物の活用に関する技術的指針として整理。

**◆ 技術的指針の構成**

- 復興まちづくりにおける公園緑地等計画の基本的考え方
  - 公園緑地の津波災害に対する機能として、「**多重防御の一つとしての機能**」、「**避難路・避難地機能**」、「**復旧・復興支援機能**」、「**防災教育機能**」を位置づけ。
- 公園緑地の計画・設計等の考え方
  - 津波シミュレーションによる**樹林地等の津波エネルギー減衰機能**について検証。
  - 津波エネルギーの減衰効果を発揮する樹林地等や避難路・避難地となる公園緑地の計画・設計等の技術的指針**を整理。
  - 東北・北関東地方沿岸部における樹林地の整備のため**潮風や海水の冠水に強い樹種**を整理。
- 公園緑地の整備における災害廃棄物の活用に関する基本的考え方
  - 公園緑地の整備において活用する災害廃棄物として、**発生量が比較的多く汎用性のあるコンクリートくず、木くず、津波堆積物**について、**それぞれの活用の考え方と留意事項**を整理。

**復興段階に合わせた支援**

H23年10月6日：東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備の基本的考え方(中間報告)公表  
 H24年3月27日：東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針 公表

被災都市の復興計画・事業計画等の検討に活用

資料) 国土交通省『東日本大震災からの復興に係る公園緑地の整備に関する技術的指針』概要(平成24年3月27日)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000209508.pdf>

主なポイントは以下のとおり。

① 東日本大震災の教訓を踏まえた公園緑地等の機能

従来、公園緑地は、安全で快適な緑豊かな都市環境の形成を通じて、豊かな生活を実現することを目指して整備されるものであり、その効果は、一般に公園緑地が存在することにより発揮できる存在効果と、公園緑地を利用することにより発揮される利用効果に大別できる。また、公園緑地は、大規模火災時の延焼防止、爆発等の緩衝、洪水調節、災害危険地の保護等の様々な防災上の機能を有している。一方、東日本大震災では、津波災害等での公園緑地の機能が、多重防御の一つとしての機能(津波エネルギーの減衰、漂流物の捕捉等)、避難路・避難地としての機能、復旧・復興支援の機能等としても認識された。そのため、今後の復興まちづくり計画においては、公園緑地が有する津波エネルギーの減衰機能等の津波災害に対する機能を改めて検証、評価し、公園緑地を位置付けることとなった。



図表 5-3-9 今次の津波災害において見られた公園緑地等の機能

主な公園緑地等		津波防災において求められる公園緑地等の機能						
		【多重防御の一つとしての機能】			【避難路・避難地機能】		【復旧・復興支援機能】	
		津波の減衰	湛水の間	漂流物の捕捉	避難路	避難地	活動拠点	資材置場等
公園	海浜公園	○	△	○		○		○
	高台公園				○	○		○
	大規模公園(防災拠点)						○	○
緑地	防潮林	○		○				
	緩衝緑地	○	△	○				
	街路樹	△		○	○			
	居久根	○		○				
その他の空地や農地等			○					

資料) 国土交通省「東日本大震災からの復興に係る公園緑地の整備に関する技術的指針」(平成24年3月27日)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000205823.pdf>

東日本大震災で重要性が確認された津波災害に対する公園緑地の機能を、本指針においては、以下の4つとして整理した。

(1) 多重防御の一つとしての機能

一定の津波に対する津波エネルギーの減衰、市街地へ到達する水量を減少させる湛水の場、漂流物を捕捉する機能

(2) 津波に対する避難路・避難地としての機能

漂流物を防ぎ、できるだけ短時間で避難地へ移動するための空間として機能

(3) 復旧・復興支援の機能

避難生活の場や自衛隊等の活動拠点や資材の仮置場など復旧・復興支援の場としての機能

(4) 防災教育機能

復興の象徴として大津波の記録や教訓を留めるメモリアル公園や、防災訓練など日頃から防災意識を醸成する場となる機能

②公園緑地の計画・設計等の考え方

海岸部の樹林地や避難地となる公園等について、減災効果が発揮されるための計画・設計等の考え方を示すとともに、潮風や海水の冠水に耐える樹種など植栽に関する考え方を以下の通り整理した。

(1) 津波エネルギーの減衰効果を発揮する樹林地等

海岸部に一定の幅を確保した樹林帯の配置により、一定の津波エネルギー減衰効果が発揮。樹林地の計画にあたってはその場所の想定浸水深に留意。

(2) 避難地となる公園

避難地となる公園は、避難階段、避難タワーの設置や津波避難ビルの指定等とあわせた配置計画とすることが必要。避難地の整備にあたっては、津波の到達する方向に留意しつつ、津波のエネルギーを受ける面積を少なくするよう海岸線に垂直方向に盛土の稜線を設

定することが効果的。

(3) 植栽に関する考え方

海からの距離によって変化する環境条件や立地条件に応じて、海岸部には強い耐潮性を有するマツ類、内陸部では広葉樹も含む混交林により津波エネルギー減衰に効果の高い多層構造の樹林など、多様な樹林地により津波災害に強い新たな森を再生していく観点が重要。

③復興まちづくりにおける公園緑地等計画の基本的考え方

(1) 基本的考え方

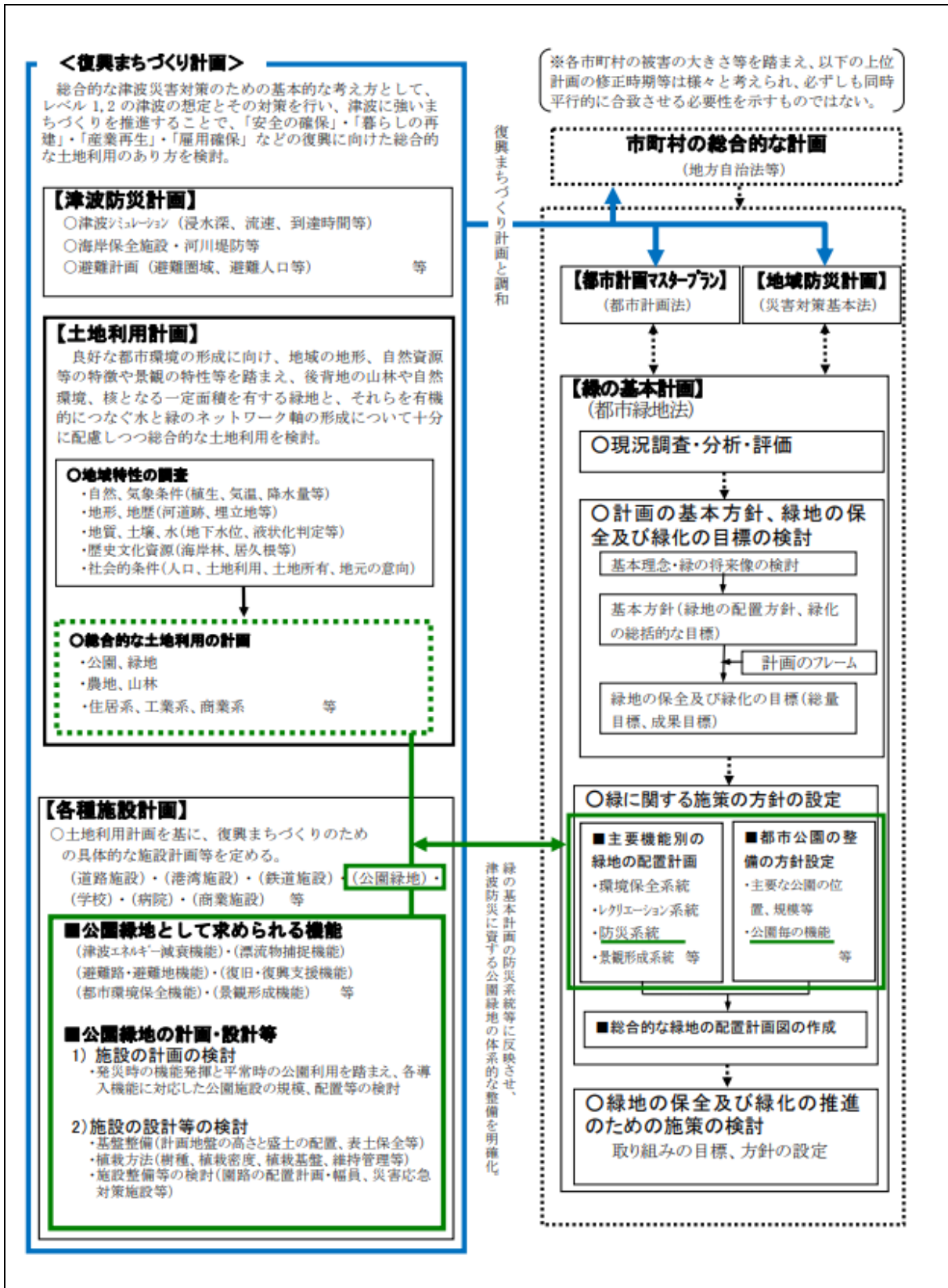
公園緑地の計画にあたっては、災害対応の機能のみならず、平常時における公園緑地の機能面の必要性や将来の維持管理の負担等に留意し、守るべき市街地や住宅地の位置や規模に対して、適正な公園緑地の規模や配置となっていることの検証も重要。また、復興まちづくりの着実な実施においては、公園緑地の機能発揮が求められる時期について、早急に取り組むべき事項と中・長期にかけて取り組むべき事項とを分けて検討することが重要。

(2) 配慮すべき事項

公園緑地の計画にあたっては、津波防災等の機能面とあわせ、地域の顔となる松原等の自然資源や、生活文化と密接に関連する屋敷林(居久根)等の景観や歴史文化資産を適切に保全・再生することにより、人々が豊かな生活を取り戻し、観光振興にもつながることが重要。また、多様な生物が生息・生育する環境を保全、再生・復元、創出することで、人と自然の共生や、環境負荷の小さい緑豊かな都市の形成を図っていくことが望ましい。



図表 5-3-10 復興まちづくりにおける公園緑地等計画の基本的考え方



資料) 国土交通省「東日本大震災からの復興に係る公園緑地の整備に関する技術的指針」(平成24年3月27日)  
<https://www.mlit.go.jp/common/000205823.pdf>

#### ④公園緑地の整備における災害廃棄物の活用に関する基本的考え方

災害廃棄物は、適切に分別し、処分することが原則であるが、東日本大震災からの復旧・復興を円滑に進めるため、再生利用が可能なものは可能な限り活用することが期待されていることから、公園緑地の整備における災害廃棄物の活用に関する基本的考え方として、盛土材や建設資材などとしての活用が考えられると整理した。

土木構造物として強度が求められる盛土材の活用において、盛土の安全性、耐久性を確保するとともに、周辺への影響等に留意する必要があるが、具体的には、東日本大震災での発生量が比較的多く汎用性のあるコンクリートくず、木くず、津波堆積物の3種類については、それぞれコンクリートくずは、盛土材及び再生砕石等の建設資材として、木材、倒木等の木くずは、マルチング材、植栽基盤等公園緑地の整備資材等として、津波堆積物は、盛土材及び植栽基盤としての活用が可能と考えられるとした。

資料) 国土交通省都市局「東日本大震災からの復興に係る公園緑地整備に関する技術的指針の公表について」(平成24年3月27日)

<https://www.mlit.go.jp/common/000209967.pdf>

### (3) 津波防災緑地等の整備

東日本大震災からの復興においては、被災市町村等における復興まちづくりの中で整備を進めることとなった公園緑地の整備に対して、国は、東日本大震災復興交付金の基幹事業や、社会資本整備総合交付金の復興枠等により、予算面での支援を行った。

復興交付金の都市公園事業では、津波防災緑地や避難地・避難路となる防災公園等が交付対象とされた。被災地の復興において津波災害に強い地域づくりを推進するため、地方公共団体が実施する、後背市街地の津波被害を軽減する機能を有する都市公園(津波防災緑地)や災害時に避難地や活動拠点となる公園(防災公園)の整備等について支援した。39地区において地方公共団体が実施する津波防災緑地や防災公園の整備等を支援し、35地区において事業を完了した(令和2年度末)。なお、都市公園事業以外にも、都市再生区画整理事業等の市街地復興事業、効果促進事業において都市公園の整備が行われている。

また、社会資本整備総合交付金(復興枠)の都市公園事業では、被災地の今後浸水しないと想定される区域において防災拠点や広域避難地としての機能を有するものが交付対象とされ、5地区において整備を支援した。

さらに、原子力災害からの復興を加速させるため福島県を対象に創設された福島再生加速化交付金のうち、公園緑地関係では、避難指示を受けた市町村の早期帰還の促進、長期避難者の生活拠点の形成、子育て世代が早期に帰還し、安心して定住できる環境の整備のための都市公園事業等が交付対象となった。

図表 5-3-11 復興事業による都市公園の整備箇所数と面積

所在県	整備種別	箇所数	箇所数 割合	整備合計 面積 (㎡)	
岩手県	新規整備	132	97.8%	1,189,897	
	既存公園	再整備	3	2.2%	2,100
		拡張	0	0.0%	0
	県別小計	135		1,191,566	
宮城県	新規整備	151	95.0%	1,935,570	
	既存公園	再整備	5	3.1%	104,815
		拡張	3	1.9%	227,287
	県別小計	159		2,186,472	
福島県	新規整備	37	30.3%	1,832,242	
	既存公園	再整備	77	63.1%	1,490,727
		拡張	8	6.6%	413,889
	県別小計	122		3,736,858	
茨城県	新規整備	1	50.0%	6,029	
	既存公園	再整備	1	50.0%	160
		拡張	0	0.0%	0
	県別小計	2		6,189	
合計	新規整備	321	76.8%	4,963,737	
	既存公園	再整備	86	20.6%	1,597,802
		拡張	11	2.6%	641,176
	合計	418		7,202,715	

※事業箇所数であり、都市公園数と一致しない場合がある。  
※既存公園では、再整備又は拡張を行った部分の面積のみ整備合計面積に計上。

資料) 守谷修・舟久保敏・柳原季明「東日本大震災からの復興に係る都市公園の整備状況に関する調査：ランドスケープ研究 84 増刊技術報告集, 74-79」(令和3年)

図表 5-3-12 交付金種別と主な整備目的等との関係

交付金種別	箇所数 (全体)	防災集団 移転跡地 を含む 箇所数	平均公園 面積 (㎡)	主な整備目的(複数選択可)							
				①多重防衛 のつとして の緑地	②避難路・ 避難地	③防災拠点	④防災教 育・メモリ アル公園	⑤子ども 遊び場	⑥地域コ ミュニティ 形成の場	⑦観光・地 域振興の場	⑧その他
復興交付金	325	42	16,096	26	37	4	29	193	291	32	5
都市公園事業	42	26	97,685	25	17	0	15	19	21	14	3
都市再生区画整理事業	188	15	2,381	1	18	1	2	118	185	12	0
防災集団移転促進事業	72	2	3,178	0	1	0	7	45	71	0	1
津波復興拠点整備事業	14	1	3,925	0	3	1	1	11	12	2	0
都市防災推進事業	2	0	16,175	0	2	0	0	0	0	0	0
漁業集落防災機能強化事業	1	0	346	0	0	0	0	0	1	0	0
効果促進事業	21	10	92,330	6	6	2	10	10	12	8	1
社会資本整備総合交付金(復興枠)	5	0	411,620	0	3	4	1	2	1	0	0
都市公園事業	5	0	411,620	0	3	4	1	2	1	0	0
福島再生加速化交付金	88	1	61,866	0	3	1	1	85	20	2	2
福島定住等緊急支援(子ども元気復活交付金)	87	0	57,014	0	2	0	0	85	19	2	2
地域の運動施設の整備(公園・広場の整備)	20	0	117,686	0	2	0	0	20	7	1	1
地域の運動施設の整備(スポーツ施設の新設等)	6	0	230,098	0	0	0	0	4	0	1	2
学校・保育所・公園等の遊具の更新	68	0	36,912	0	0	0	0	68	15	0	0
効果促進事業	10	0	155,595	0	0	0	0	9	3	2	1
緑道環境整備	1	1	484,000	0	1	1	1	0	1	0	0
都市公園事業	1	1	484,000	0	1	1	1	0	1	0	0
合計	418	47	30,799	26	47	9	31	283	315	34	7

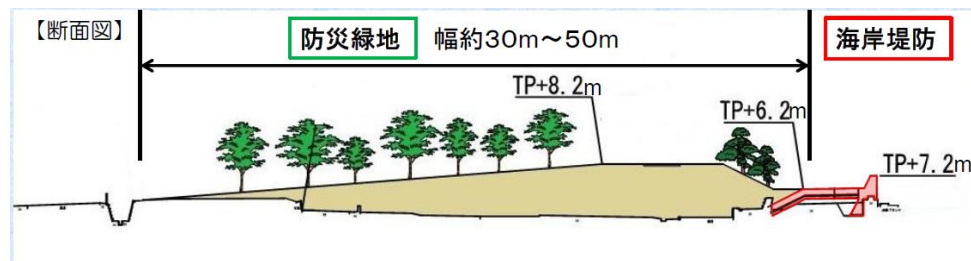
資料) 守谷修・舟久保敏・柳原季明「東日本大震災からの復興に係る都市公園の整備状況に関する調査：ランドスケープ研究 84 増刊技術報告集, 74-79」(令和3年)

各種復興事業により整備された都市公園を交付金種別や主な整備目的等から分類し、各々の特徴を事例とともに以下の通り整理する。

### ① 多重防御のための津波防災緑地

津波防災緑地の大半は復興交付金の都市公園事業により整備されており、福島県で多く整備された。県では「防災緑地計画ガイドライン」を策定し、津波エネルギーを減衰させる二線堤となる樹林地を整備している。いわき市の久之浜防災緑地は、住宅地を土地区画整理事業により高台や周辺の街区に換地して整備した延長約 1.3km の防災緑地である。地元小学生が参加する防災ワークショップや植樹、地域団体との協定による協働型維持管理など、市民参加による緑地の育成や利活用が行われている。

図表 5-3-13 多重防御のための津波防災緑地の断面図（いわき市久之浜地区の事例）

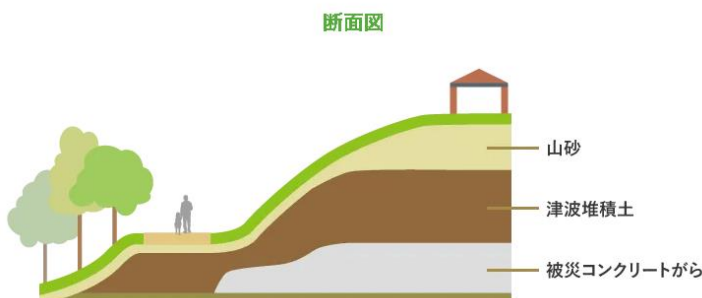


資料) 福島県いわき建設事務所「被災状況と復興への取り組みについて「いわき市久之浜地区」」  
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/74690.pdf>

### ② 避難地・避難路

避難地としては、災害危険区域において逃げ遅れた人が一時的に避難するための丘が復興交付金の都市公園事業で整備された。特に、広い平野部がある仙台湾岸地域の仙台市から山元町にかけて、避難の丘が多数整備された。この地域における多重防御は、海岸堤防（再整備）、海岸防災林（再整備）、嵩上げ道路（新設）、仙台東部道路（既設）という構成になっており、都市公園では避難の丘を整備するという棲み分けになっている。その中でも、岩沼市の千年希望の丘は最も規模が大きく、15基の避難の丘を有する6つの公園（合計面積45ha、うち44haが防災集団移転跡地）が整備された。市内で発生した震災ガレキのうち9割に当たる57万トンが丘の造成に活用された。

図表 5-3-14 避難地の丘の整備（岩沼市千年希望の丘の事例）

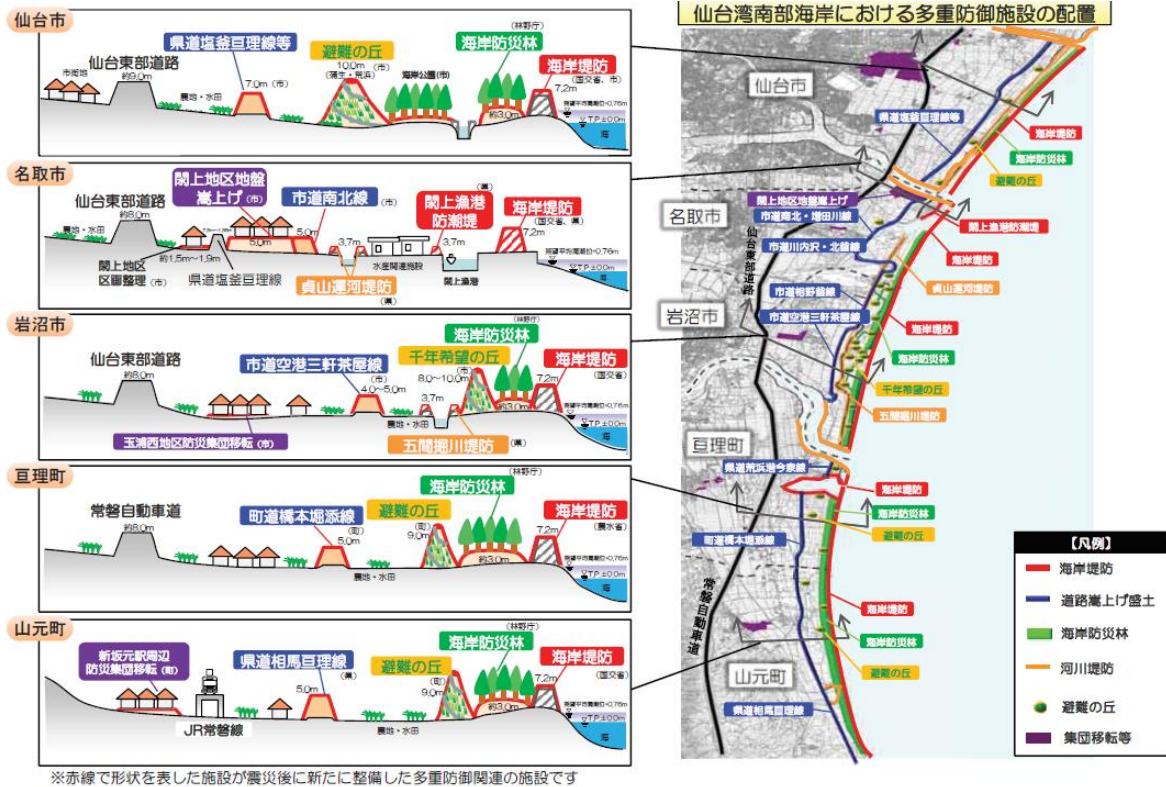


資料) 岩沼市「千年希望の丘」  
<https://sennen-kibouno-oka.com/about/>



都市再生区画整理事業により避難地を目的とした整備された公園も多くあるが、これらは平均面積が小さく(2,000㎡程度)、新たな市街地に整備された街区公園等の一部が避難地の機能も有しているものと考えられる。

図表 5-3-15 多重防御に向けた関連施設の整備(仙台湾南部海岸の事例)



資料) 東北地方整備局仙台湾河川国道事務所・宮城県土木部「仙台湾南部海岸堤防が完成し、津波防災・減災対策が大きく前進(記者発表資料)」(平成28年2月26日)  
[https://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/59754\\_1.pdf](https://www.thr.mlit.go.jp/bumon/kisya/kisyah/images/59754_1.pdf)

### ③防災拠点

今後浸水しないと想定される区域等において防災拠点である公園が整備されているが、約半数が社会資本整備総合交付金(復興枠)の都市公園事業により整備された。本事業では岩手県・宮城県・福島県に各々1または2箇所ずつ整備されており、平均公園面積は41haとかなり大きい。

### ④防災教育・メモリアル公園

津波被害を受けた各地では、犠牲者への追悼や震災伝承の拠点としてメモリアル公園等が復興交付金の都市公園事業や効果促進事業により整備された。公園内に防災集団移転跡地を含む事例が半数を占めている。岩手県陸前高田市、宮城県石巻市、福島県双葉郡双葉町・浪江町においては、地方公共団体が整備する復興祈念公園の中に、国が中核的な施設となる国営追悼・祈念施設が閣議決定され、国と地方の連携の下、復興の象徴となる空間整備が進められている(詳細については(4)国営追悼・祈念施設の整備を参照)。

### ⑤子どもの遊び場

子どもの遊び場である公園は、復興交付金の都市再生区画整理事業や防災集団移転促進事業、福島再生加速化交付金の福島定住等緊急支援(子ども元気復活交付金)により多く整備された。

前者は平均面積が2,000～3,000㎡程度であり、新たな市街地内で整備された街区公園等が多いと考えられる。後者は、平均面積が6ha弱であり、既存の地区公園等において遊具の整備が行われたと考えられる。福島県では、震災以降、子どもの運動機会が減少したことを踏まえ、子どもの遊び場の整備が推進された。本宮市のスマイルキッズパーク(愛称:プリンス・ウィリアムズ・パーク)では、屋外遊び場となる公園と屋内遊び場(公園区域外)を一体的に整備するとともに、プレイリーダーを育成して利用促進に取り組んでいる。

図表 5-3-16 子どもの遊び場の整備(本宮市 スマイルキッズパークの事例)



資料) 復興庁「子ども元気復活交付金(福島再生加速化交付金(福島定住等緊急支援))の概要」  
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/20151023140241.html>

#### ⑥地域コミュニティ形成の場

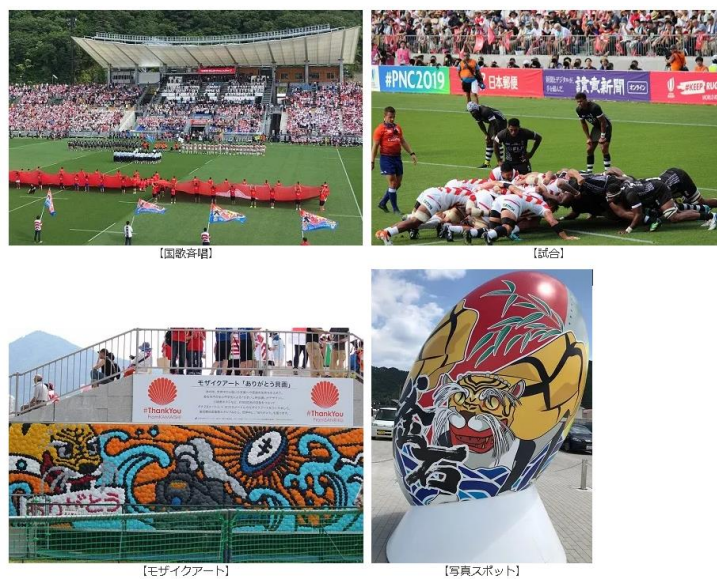
地域コミュニティ形成の場を目的とする公園は最も数が多いが、復興交付金の都市再生区画整理事業や防災集団移転促進事業により多く整備されている。新市街地内で整備された街区公園等が新たなコミュニティ形成に貢献しているものと考えられる。

#### ⑦観光・地域振興の場

観光・地域振興の場となる公園は、復興交付金の都市公園事業、都市再生区画整理事業、効果促進事業で多く整備された。津波防災や新市街地における地域コミュニティ形成等の目的だけでなく、復興まちづくりの核となる観光交流や地域振興に資する施設整備が行われた。釜石市の鶴住居運動公園では、津波により被災した小中学校跡地において、「ラグビーのまち」の復興のシンボルとなるスタジアムが整備され、2019年のラグビーワールドカップの会場の一つとして使用された。



図表 5-3-17 観光・地域振興の場の整備 (釜石市鶴住居復興スタジアムの事例)



資料) 復興庁「大漁旗なびき、歓声とどろく - 釜石鶴住居復興スタジアム 初めての国際試合開催 - (岩手県釜石市)」(令和元年7月27日)

<https://www.reconstruction.go.jp/portal/chiiki/2019/20190820102448.html>

#### (4) 国営追悼・祈念施設の整備

東日本大震災による未曾有の被害を踏まえ、東日本大震災復興構想会議により平成23年5月11日「復興構想7原則」が取りまとめられたが、その1番目に、「失われたおびたしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点である」との観点から、「鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し」、「教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」ことが掲げられた。続く6月25日に同会議が発表した「復興への提言」においては、「この大震災を忘れないためにも、多くの人々が参加し、地元発意のもと、地域特性に応じた樹種を選定して、「鎮魂の森」を整備することが望まれる」とされた。

また、東日本大震災復興対策本部が平成23年7月29日に発表した「東日本大震災からの復興の基本方針」においても、「地元発意による鎮魂と復興の象徴となる森や丘や施設の整備を検討する」との方針が示された。

これらを背景に、被災自治体では、犠牲者の追悼・鎮魂や大震災の教訓の伝承を目的とした震災復興祈念公園の整備を震災復興計画に位置づけ始めていたが、震災復興祈念公園のあり方や規模、配置、国と地方の役割分担等について、これまで十分に検討されておらず、国及び地方の間で共通の認識を持てる状況には至っていなかった。そこで、国において、震災復興祈念公園のあり方並びに、中核的な震災復興祈念公園の整備の方針及び方策を検討することとなった。

国土交通省は平成24年1月、中核的な震災復興祈念公園の候補地、規模、事業手法、大まかな基本構想の立案を行うため、関係機関と被災3県による「東日本大震災復興祈念公園検討会議」(座長：津島恭一 国土交通大臣政務官)を設置した。また、この立案にあたり、震災復興祈念公園の概念や構想等について、震災復興祈念公園の意義、担うべき役割、基本的な理念、諸元等に関する技術的な側面から検討するため、有識者による技術的検討を行う「震災復興祈念公園基本構想検討会」(座長：涌井史郎 東京都市大学教授)を設置した。

同年3月に震災復興祈念公園基本構想検討会において「震災復興祈念公園のあり方について」が取りまとめられ、両会議の結論を踏まえ整理されたのが「震災復興祈念公園の基本的考え方」である。この基本的考え方において、「震災復興祈念公園は、原則として地方公共団体が整備するもの」としたが、他方で「一の地域を超え、広域にわたり甚大な被害が生じた未曾有の大震災である」ことから「全ての犠牲者への追悼と鎮魂」、「日本の再生に向けた復興への強い意志を国内外に向けて明確に示すこと」、「震災からの復興を成し遂げた地域のすがたを示すこと」といった「役割が国にも求められる」とし、国と地域が連携して検討を進めることとされた。

##### 震災復興祈念公園のあり方について

- 平地に乏しい我が国では、古くから沿岸部周辺に人口が集中して産業が発達してきたため、地震による津波災害や台風による高潮災害などによる災害を受けやすい反面、多様な自然条件の下、流下する河川と肥沃な土地を背景に、創意工夫を重ねて人手を掛ける事により、豊かな自然の恵みを享受しつつ、自然の脅威を最小化する等の叡智を培ってきた。それゆえ、歴史上度重なる大災害を受けながらも、克災の精神に基づき、様々な困難を乗り越えながら社会・経済活動を営んできた。
- しかし、平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、ほぼ2万人に及ぶ死者・行方不明者(平成24年3月5日現在)を生じさせ、歴史に刻まれた被災地域独自の自然、歴

史・文化・産業、集落やまちなみといった社会システムとその基盤に壊滅的な被害を与えた。

- 今般の大震災は、歴史に重ねられた幾たびの災害に比しても甚大で、かつ被災地域が広範にわたり、津波、原子力発電施設の事故を発生させる等大規模かつ複合的であり、さらには被災の影響が広く全国に及んでいるという点において、未曾有の自然災害であり、正に国難と評してもよい状況を生んだ。
- それ故、被災地域の復旧・復興は、被災地市民の生活再建を軸とした社会システムの再構築を含めた経済活動への障害除去等、多様な国難を克服する喫緊・緊急の課題である。また、世界各国の支援と復興への関心に対しても、「安全・安心な地域づくり」を主題に、未来に向けた新たな社会モデルを顕在化させる復興への歩みを力強くかつ着実に示さねばならない。他方、被災者には「一日も早く元の生活に戻りたい」という切実な願いがある。等身大の安寧な市民生活の回復と、未来への目標像の両者を調和させつつ、国の総力を挙げて、復旧そして将来を見据えた復興へと地域づくりの取組みを進めていく必要がある。
- また、今次震災の犠牲者への「追悼・鎮魂」と「震災の記録・教訓の伝承」は、復興構想七原則の第一に記されているように、「全ての復興の礎」となるものである。
- この取組みは、地域からの発意に基づき、あらゆる機会を通じ、あらゆる場面で、1あらゆる主体により行われるものであり、これら多種多様な取組みがそれぞれ個々に、あるいは一体となって機能することにより、今次震災の追悼・鎮魂、記録・教訓の伝承（以下、「追悼・伝承」という。）そして自己復元力（克災・レジリエンス）を有する社会の再構築のための空間を形成するものと認識する。
- これまで、「追悼・伝承」の場及びその機能は、災害の記録の収集、保存、研究のための施設等と連携しつつ、各地の平和祈念公園等に見られるように、その多くを都市公園が担ってきており、今次震災の被災自治体の復興計画においても、復興祈念のための都市公園（以下、「復興祈念公園」という。）が数多く計画されている。これらの内発的な復興祈念公園への構想は、その整備・運営管理を通じて、地域の復興のビジョンや、新たなコミュニティのあり方を示す場となることも大いに期待される場所である。
- また、今次被災地は幾多の津波災害等の自然災害を乗り越え、いわば克災の文化を形成しつつ今日に至ってきたこと、また、それぞれの地域特性によって豊かな自然の恵みを最大限享受し、自然の脅威を最小化する叡智に基づき、独自の歴史・文化・産業が育まれてきたことを踏まえ、「復興祈念公園」は震災からの復興を成し遂げようとする地域の姿を想起させるとともに、地域のコミュニティの修復・構築につながる空間となることが求められる。また、「復興祈念公園」は、地域の自然、歴史、文化、産業等を発信する場として、観光や教育の資源となり、地域振興の面でも大きな役割を果たすことが期待される。
- 他方、今次震災が未曾有の大災害であること、またこの震災からわが国がどのように復興を遂げるのかが国際的に注目されていることを踏まえれば、個々の地域による取り組みだけでなく、国として、全ての犠牲者への追悼と鎮魂への深い思いを示すとともに、日本の再生に向けた復興への強い意志を、国内のみならず国際的支援を受けた海外に向けて明確に示す役割と責務を有するものと思われる。
- これらの復興祈念公園は地方公共団体により整備されるものであるが、被災県や一部の市町からは、国難への国としての対応の決意とその意志の象徴として復興祈念公園整備を国が主導することを強く要望されており、その要請をしっかりと受け止め真摯に対応

するべきであろう。また「追悼・伝承」に関する国の役割と責務に鑑みれば、地方との適切な役割分担のもと、こうした役割と関連が深く、被災地全体の取り組みの「かなめ」となる復興祈念公園の整備を、国と地域が連携して検討を進めることが必要であると考えられる。

- 国と地域が連携して検討を進める復興祈念公園は、以下の要件を基本とし、連携のあり方については、地域と十分に調整を図りながら検討していくことが必要である。

立地：地域の発意を踏まえつつ、被災の全容を象徴しているなど、国民全体が今次震災の惨事を歴史的に共有するとともに震災の犠牲者への追悼と鎮魂に思いを寄せ、後世に伝承することがふさわしい場所に立地することが望ましい。

機能：① 被災の犠牲となった全ての命に対する追悼と鎮魂の場の設置

② 復興への意志と決意を国内外に宣言するとともに、復興後の我が国の姿を想起させるなど、復興を祈念する場の設置

③ 被災の実情とその教訓を広く国内外に伝え、後世に伝承する場の設置

- なお、復興交付金等により今後急速に被災地の復興が進展することとなるが、その礎となる追悼・鎮魂の思いを基盤としつつ、力強い復興への決意を明らかにする観点から、また地域の復興計画・復興事業と密接に関係し地域の再生に大きな影響を与えるものであることから、国と地域が連携して検討を進める復興祈念公園については、その整備の方針や構想をできるだけ速やかに明らかにすることが必要である。

- また、その整備方針や構想の検討にあたっては、国と地域が連携して検討を進める復興祈念公園が被災地全体の「追悼・伝承」の「かなめ」となることを踏まえ、以下の点に留意することが求められる。・幾多の津波災害を乗り越えてきた歴史を踏まえ、地域固有の自然や歴史、文化に根ざした復興への力強いメッセージを国内外に発信する・ボランティアを含む地域に関わる多様な主体の参加などによる地域のコミュニティの修復・構築につなげるとともに新しい公共を創造すること、地域づくりの諸活動が行われる場として活用されることに寄与する・震災の教訓と復興後の我が国の姿を次世代に引き継ぐとともに、今後も100年単位で津波災害が発生しうることを念頭に、地域の特性を最も理解している市町村と連携しその土地に根ざし、地域の実情に即した計画づくりの規範を提示する

- あわせて、地方自治体の復興祈念公園やアーカイブセンター、防災研究機関等、他の関連する施設との役割分担などにより連携を図るとともに、原子力災害への対応など、被災地の状況を踏まえた段階的な検討・整備について、十分な配慮が必要である。

平成26年3月に開催された第10回復興推進会議において、国営鎮魂の丘（仮称）を被災3県に各1か所設ける構想が復興庁から示された。最終的に、震災復興祈念公園と国営追悼・祈念施設については、地元の意向を受け、岩手県陸前高田市、宮城県石巻市及び福島県双葉郡双葉町・浪江町に設置することとなったが、各県における経緯は以下のとおりである。

岩手、宮城各県については、平成25年秋に有識者、国と地方の関係行政機関で構成する「復興祈念公園基本構想検討調査有識者委員会」を両県に設置し、公園づくりのあり方を地域とともに考えるため、国、地元県・市の共催で市民フォーラム等を開催した。多くの関係者と意見交換を重ね、平成26年に岩手、宮城各県の公園基本構想が策定された。

この基本構想を受け、岩手県陸前高田市、宮城県石巻市に国営追悼・祈念施設を設置することが、平成26年10月31日に閣議決定され、地方公共団体が整備する復興祈念公園（都市公園）の中に、国が設置する公共空地として、国土交通省が中核的施設となる丘や広場等を整備

することとなった。

また、福島県は、原子力災害への対応を優先する必要があるため、復興祈念公園の候補地を双葉郡双葉町及び浪江町に決定したのは平成27年4月となったが、有識者委員会での検討、シンポジウムを経て、平成29年7月に福島県の公園基本構想が策定され、同年9月1日に国営追悼・祈念施設を福島県双葉郡浪江町に設置することが閣議決定された。

東日本大震災からの復興の象徴となる国営追悼・祈念施設  
(仮称)の設置について

平成26年10月31日  
閣議決定  
平成29年9月1日  
一部変更

東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂や、震災の記憶と教訓の後世への伝承とともに、国内外に向けた復興に対する強い意志の発信のため、国は、地方公共団体との連携の下、岩手県陸前高田市、宮城県石巻市及び福島県双葉郡浪江町の一部の区域に、国営追悼・祈念施設(仮称)を設置する。

岩手県・宮城県に設置する施設については、令和2年度末に整備完了し、維持管理を開始している。また、福島県に設置する施設については、令和3年1月に一部利用を開始し、引き続き整備を推進しているところである。

資料) 国土交通省東北地方整備局「公園緑地 Vol. 81 No. 5 復興の象徴となる復興祈念公園及び国営追悼・記念施設」(令和3年)

資料) 復興庁「復興の現状と取組 (参考) 復興の取組と関連諸制度」(令和2年11月30日)  
[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130\\_torikunitokanrenshoseido.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130_torikunitokanrenshoseido.pdf)

3公園の概要は以下のとおりである。

図表 5-3-18 震災復興祈念公園の概要

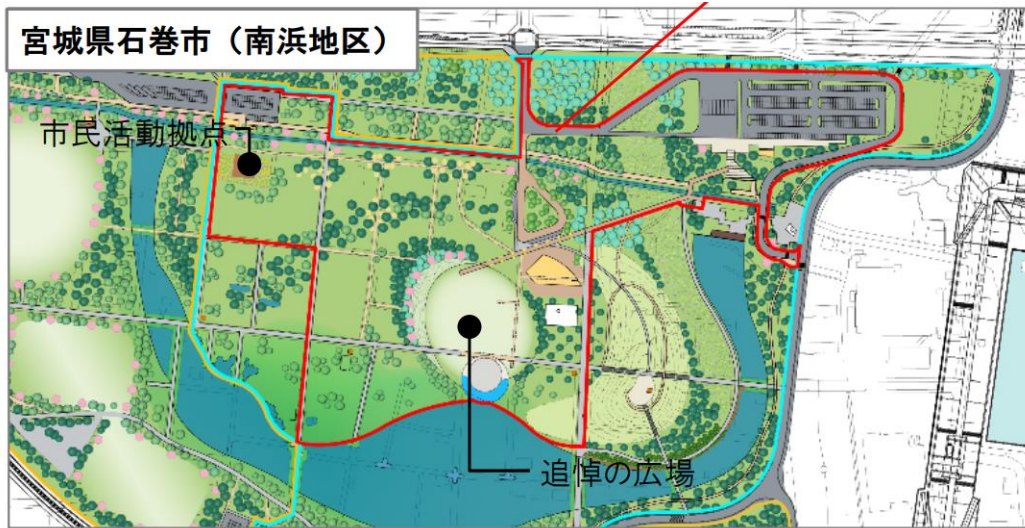
公園	概要
高田松原津波復興祈念公園	津波により名勝高田松原は消失したが、唯一生き残った「奇跡の一本松」は復興のシンボルとして国内外の多くの人々を勇気づけた。平成24年5月に松の枯死が確認されたが、陸前高田市は世界中からの募金によりモニュメントとして保存整備した。平成26年6月策定の高田松原津波復興公園の基本構想には、次の基本理念が掲げ



<p>(岩手県陸前高田市)</p>	<p>られている。</p> <p>奇跡の一本松が残ったこの場所で              犠牲者への追悼と鎮魂の思いとともに              震災の教訓とそこからの復興の姿を              高田松原の再生と重ね合わせ未来に伝えていく</p> <p>公園の基本方針には、「失われたすべての生命の追悼・鎮魂」の場とするとともに、奇跡の一本松とともに「復興への強い意志と力の発信」を国内外に行い、津波被害を乗り越えて自然と共生する「津波防災文化の継承」の場とすることが示された。</p> <p>平成27年8月策定の公園基本計画に基づき、岩手県と陸前高田市が復興祈念公園(約130ha)を整備し、国が「追悼の広場」、「海を望む場」等(約10ha)を整備。</p> <p>国のエントランスや管理棟、市の「道の駅高田松原」および県の「東日本大震災津波伝承館」は、公園事業と道路事業の連携により、国が一体的かつ象徴的な建築物として施工した。</p> 
<p>石巻南浜津波復興祈念公園(宮城県石巻市)</p>	<p>東日本大震災による石巻市の死者・行方不明者数は約4,000名であり、石巻市は宮城県最大の被災自治体となった。中でも南浜地区は津波の襲来と火災の延焼により被害が集中し、500名以上の方が亡くなられた。</p> <p>同市は復興計画に基づき、南浜地区を災害危険区域に指定し、防災集団移転促進事業を実施し、跡地を復興のシンボルとなる公園として位置づけた。</p> <p>平成26年3月策定の石巻南浜津波復興祈念公園の基本構想には、次の基本理念が掲げられている。</p> <p>東日本大震災により犠牲となったすべての生命(いのち)への追悼と鎮魂の思いとともに、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・まちと震災の記憶をつたえ</li> <li>・生命(いのち)のいとなみの杜をつくり</li> <li>・人の絆(きずな)をつむぐ</li> </ul> <p>公園の基本方針として、震災で失われたすべての生命、これまでの暮らしやまちに対して思いを寄せ、復興を祈念する場として、多くの人が集うことのできる「追悼と鎮魂の場を構築する」ことが示された。</p> <p>平成27年8月策定の公園基本計画に基づき、宮城県と石巻市が復興祈念公園(約40ha)を整備し、国が「追悼の広場」、「中核的施設」等(約10ha)を整備。</p>



中核的施設内では、県が「みやぎ東日本大震災津波伝承館」として震災伝承のための展示整備を行っている。



福島県復興祈念公園  
(福島県双葉郡双葉町・浪江町)

東日本大震災により、双葉町では最大高さ16.5m、浪江町では最大高さ15.5mの津波が襲来し、双葉町中野地区、浪江町両竹地区等の集落は壊滅的な被害を受けた。

さらに、福島第一原子力発電所の事故による避難指示で、双葉・浪江両町は全町避難を余儀なくされ、震災と原子力災害の複合災害を象徴する場所となった。

平成29年7月に策定された福島県復興祈念公園の基本構想には、次の基本理念が掲げられている。

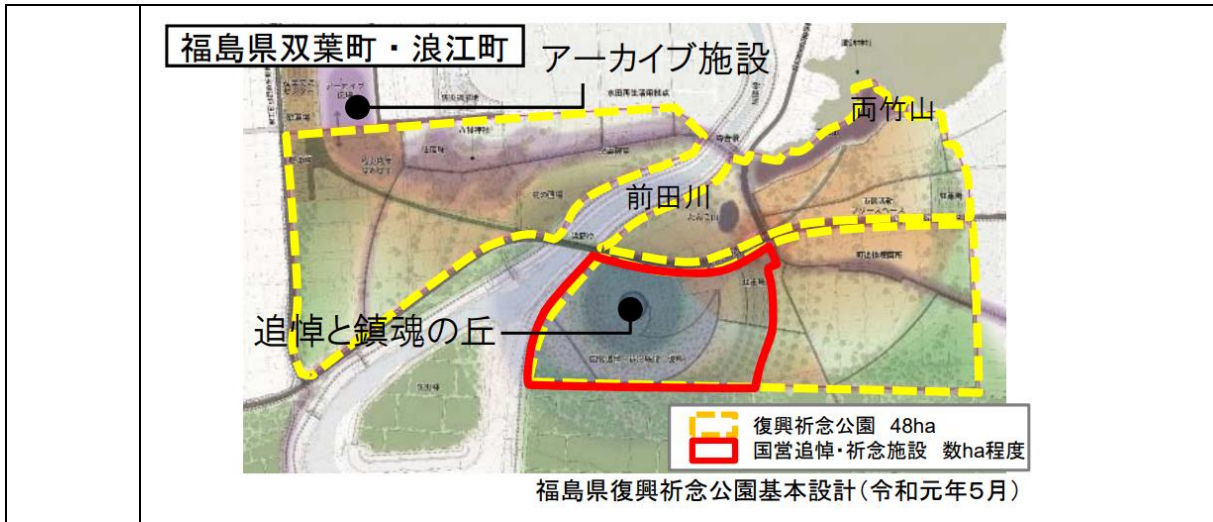
生命(いのち)をいたみ、事実をつたえ、縁(よすが)をつなぎ、息吹よみがえる

公園の基本方針では、基本理念を踏まえ4つの方針が示された。

「生命をいたむ」では、隣接地で除染土壌等の中間貯蔵施設の整備が進められるなど、福島県の複合災害を俯瞰できるこの場所において、震災により犠牲となったすべての生命への追悼と鎮魂の場となることとし、「事実をつたえる」では、公園周辺の震災遺構「請戸小学校」、県が整備するアーカイブ拠点施設「東日本大震災・原子力災害伝承館」等と連携した、震災の記憶と教訓の伝承を行うこととした。

「縁をつなぐ」では、震災前からの地域の歴史文化を継承し、心を癒やす花の風景づくり等の市民活動の拠点を形成し、原子力災害により避難されている人々を含め、人々が支え合い助け合うための心の拠り所となる場を整備することとし、「息吹よみがえる」では、地域の生業の再生と軌を一にして、訪れた人々が地域の再生プロセスに関わり、国内外に向けた復興に対する強い意志を発信する場を整備することとした。

平成30年7月に公園基本計画が策定され、福島県が復興祈念公園(面積約50ha)を整備し、国が「追悼と鎮魂の丘」等(面積約10ha)の整備を進めている。



資料) 建設総合ポータルサイト けんせつ Plaza「東日本大震災からの公園・緑地の復興および国営追悼・祈念施設の整備」  
<http://www.kensetsu-plaza.com/kiji/post/37810>  
復興庁「復興の現状と取組(参考)復興の取組と関連諸制度」(令和2年11月30日)  
[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130\\_torikumitokanrenshoseido.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/material/20201130_torikumitokanrenshoseido.pdf)

## 5章 住まいとまちの復興

### 4節 宅地滑動崩落対策等

#### 1. 宅地滑動崩落対策

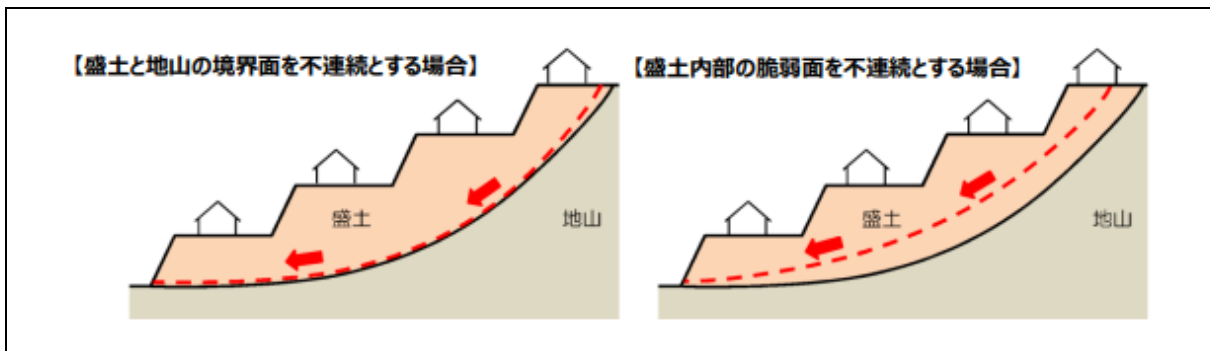
##### (1) 造成宅地滑動崩落緊急対策事業

東日本大震災においては、東北・関東地方の広い範囲において、宅地盛土の崩壊や擁壁の損傷など、これまでにない甚大な被害が発生した。なかでも宮城県仙台市では宅地被害数が約5,800に及び、その内160地区が滑動崩落の被害であったと報告されている。滑動崩落の被害形態として多かったのが、地すべりの変形被害である。地すべりの変形被害は、変形の生じる場所によって、「盛土全体の変形」、「ひな壇部分の変形」、「盛土全体とひな壇部分の複合変形」の3つに分類された。

##### 1) 盛土全体の変形

「盛土と地山との境界」および「盛土内部の脆弱面」などを不連続面とする盛土全体の地すべりの変形

図表 5-4-1 「盛土全体の変形」模式図



資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>

図表 5-4-2 盛土全体の変形被害が発生した地区の被害写真

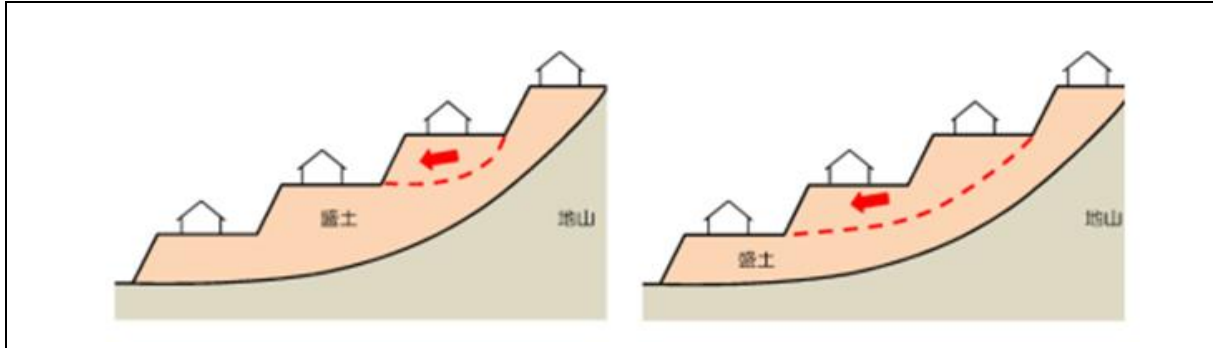


資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>

## 2) ひな壇部分の変形

「盛土内部の脆弱面」を不連続面とするひな壇1段または数段の地すべり的変形

図表 5-4-3 「ひな壇部分の変形」模式図



資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地) <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>

図表 5-4-4 ひな壇部分の変形被害が発生した地区の被害写真

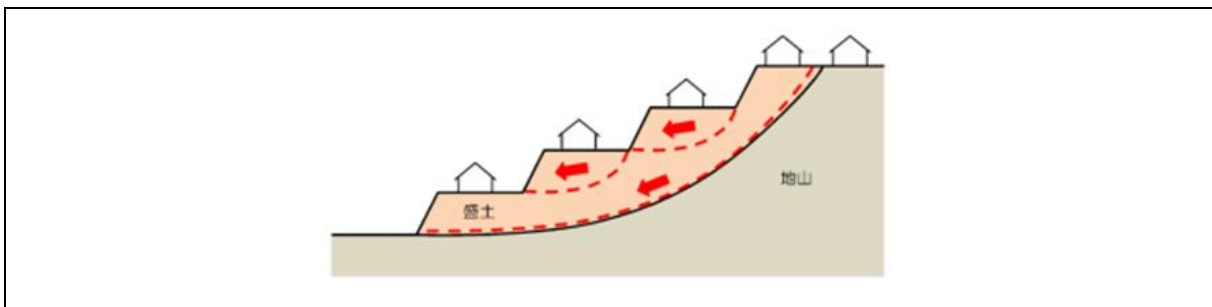


資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地) <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>

## 3) 盛土全体とひな壇部分の複合型変形

「盛土全体の変形とひな壇部分の変形」が複合して発生する地すべり的変形

図表 5-4-5 「盛土全体とひな壇部分複合的変形」模式図



資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地) <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>



図表 5-4-6 盛土全体とひな壇部分の複合的変形が発生した地区の被害写真



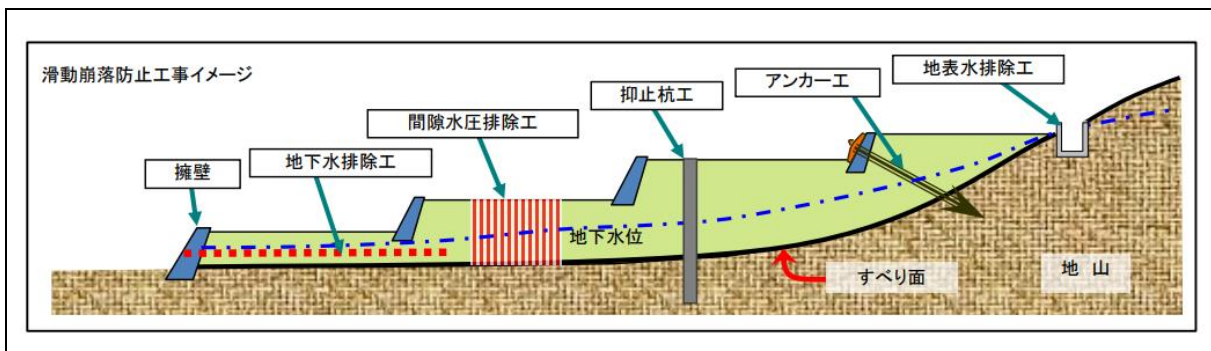
資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策について 3. 過去の被害事例 (4) 2011年 東北地方太平洋沖地震の事例 (谷埋め型大規模盛土造成地)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001466161.pdf>

国土交通省では、造成宅地の地盤に滑動崩落等の被害が発生したことを受け、平成23年度～令和2年度にかけ、再度災害を防止するために滑動崩落防止の緊急対策工事を実施する地方公共団体を支援することとし、復興整備計画における復興交付金により、「造成宅地滑動崩落緊急対策事業」として実施することとなった。

東日本大震災の甚大性と広域性に鑑み、復興に取り組む被災自治体の財政負担の軽減を図ることを目的に、復興交付金が創設されたが、復興交付金では、造成宅地滑動崩落緊急対策事業を含む40事業を実施する場合に交付される通常の国費に加え、地方負担額の半分についても国費が追加交付される。さらに、残りの半分についても復興交付税として地方交付税が交付されることから、基幹事業の実施に際して全く地方負担が生じないこととなった。また、造成宅地滑動崩落緊急対策計画の策定主体は、地方公共団体(道県または市町村)となっており、計画の作成単位は、一つの地区単位で作成することも、地方自治体のエリア全域を対象に複数の地区をまとめて一つの計画とすることも可能とした。

造成宅地滑動崩落緊急対策事業は、地盤の滑動崩落等により被害を受けた造成宅地において、再度災害を防止するために滑動崩落防止の緊急対策工事を支援するものであり、東日本大震災により造成宅地に滑動崩落等が発生している箇所のうち、平成24年度末までに工事着手される地区(福島原発事故による避難区域は除く。)における滑動崩落防止工事を補助対象とした。

図表 5-4-7 滑動崩落防止工事イメージ



資料) 国土交通省「造成宅地滑動崩落緊急対策事業の概要」  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001465917.pdf>

岩手県(1地区)、宮城県(167地区)、福島県(17地区)、茨城県(7地区)、栃木県(3地区)において事業を実施。令和2年末をもって計画された全ての地区で対策工事が完了した。

宮城県仙台市では、平成25年に以下に示す「仙台市造成宅地滑動崩落防止施設の保全に関する条例」を制定している。

図表 5-4-8 仙台市造成宅地滑動崩落防止施設の保全に関する条例

<p>仙台市造成宅地滑動崩落防止施設の保全に関する条例 (平成二十五年仙台市条例第二十八号)</p>
<p>(趣旨)</p> <p>第一条 この条例は、造成宅地滑動崩落防止施設(平成二十三年東北地方太平洋沖地震により被害を受けた造成宅地(宅地造成等規制法(昭和三十六年法律第九十一号)第二条第七号に規定する造成宅地をいう。))について再度災害を防止するために本市が国の補助を受けて施行する事業により設置する施設で規則で定めるもののうち、地盤の滑動又はこれによる崩落を防止するために設置するものをいう。以下同じ。)の保全に関し、必要な事項を定めるものとする。</p>
<p>(公表等)</p> <p>第二条 市長は、造成宅地滑動崩落防止施設を設置したときは、速やかに、その旨を公表するとともに、造成宅地滑動崩落防止施設の位置、種類、構造その他のその保全のために必要な事項を記載した書類を一般の閲覧に供するものとする。</p>
<p>(届出)</p> <p>第三条 造成宅地滑動崩落防止施設の保全に支障を及ぼすおそれがある行為として規則で定めるものをしようとする者は、当該行為に着手する日の三十日前までに、規則で定めるところにより、その旨を市長に届け出なければならない。</p>
<p>(指導及び助言)</p> <p>第四条 市長は、造成宅地滑動崩落防止施設(設置の工事中のものを含む。)を保全するために必要があると認めるときは、前条の行為をしようとする者又はした者に対し、必要な指導及び助言をすることができる。</p>
<p>(委任)</p> <p>第五条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。</p>
<p>附 則</p> <p>この条例は、公布の日から施行する。</p>

資料) 仙台市「造成宅地滑動崩落防止施設の保全に関する条例」パンフレット  
<https://www.city.sendai.jp/takuchihozen/shise/daishinsai/fukko/takuchihigai/documents/r040401.pdf>

福島県いわき市における「いわき市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票」及び工事平面図・断面図を以下に示す。



図表 5-4-9 いわき市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票

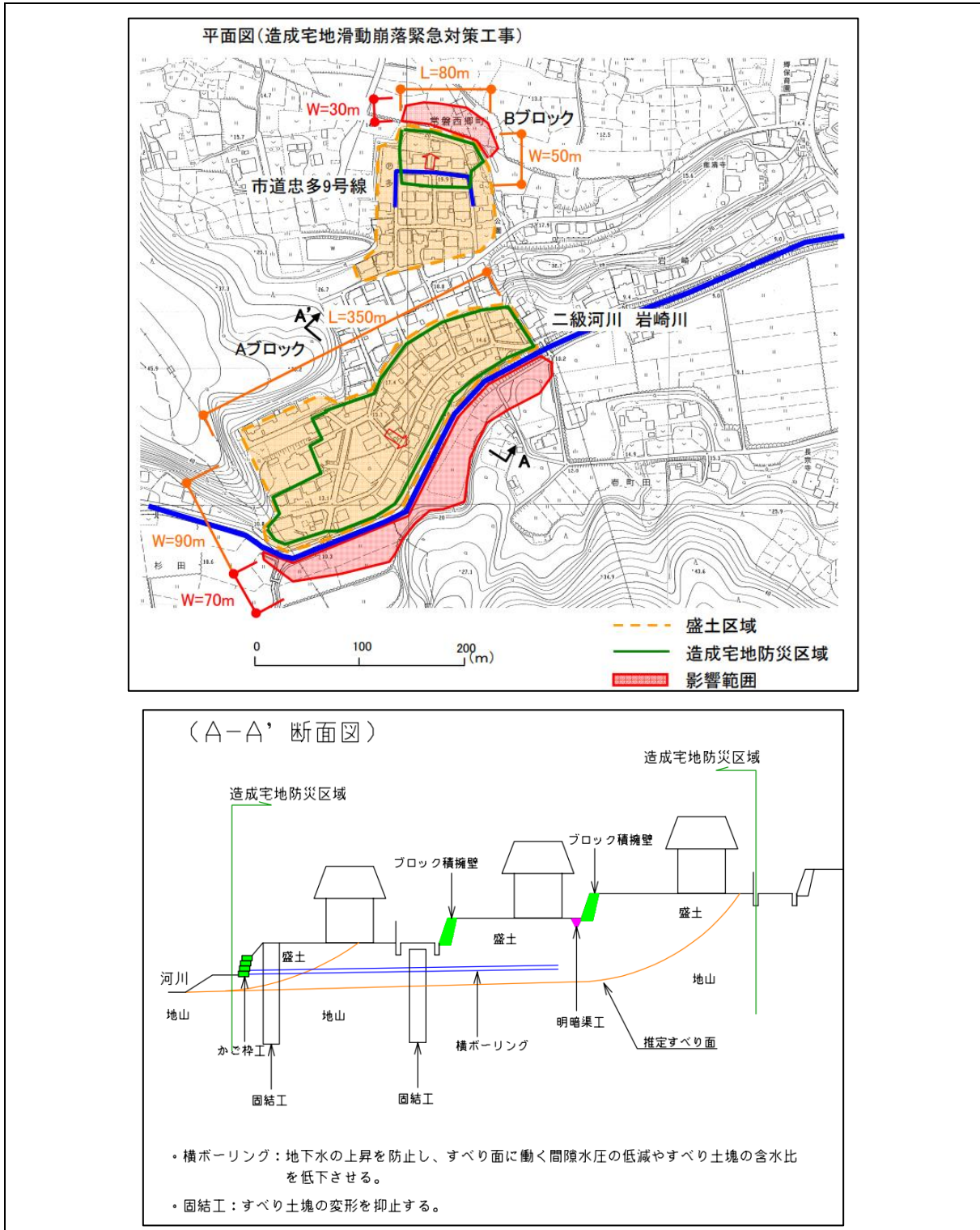
(様式1-3)  
 いわき市復興交付金事業計画 復興交付金事業等(いわき市(町村)交付分)個票  
 平成24年6月時点

※本様式は1-2に記載した事業ごとに記載してください。

NO.	27	事業名	造成宅地滑動崩落緊急対策事業(西郷町忠多)	事業番号	D-14-1
交付団体		いわき市	事業実施主体(直接/間接)	いわき市(直接)	
総交付対象事業費		403,884(千円)	全体事業費	403,884(千円)	
事業概要					
地盤の滑動崩落等により被害を受けた造成宅地の復旧及び二次災害を防止するための滑動崩落防止の対策工事を緊急に行うものです。 [事業内容] 対象地区 いわき市常磐西郷町忠多地区 対象面積 全体A=2.6ha(盛土上に存在する家屋数 50戸) Aブロック A=2.2ha(盛土上に存在する家屋数 40戸) Bブロック A=0.4ha(盛土上に存在する家屋数 10戸) 対策工 滑動崩落防止工事(抑止工、抑制工、排水工、擁壁工等)					
※当該事業を復興ビジョン、復興計画、復興プラン等に位置付けている場合は、該当箇所及び概要も記載してください 『市復興事業計画』 取組名: 宅地・団地被害に対する支援 取組内容: 造成地盛土の滑動崩落による被害を受けた住宅団地の復旧について、整備を図る。					
当面の事業概要					
<平成24年度> 工事 <平成25年度> 工事					
東日本大震災の被害との関係					
平成23年3月11日発生の東北地方太平洋沖地震により、これまで安定していた盛土造成宅地が滑動崩落したものです。 ※区域の被害状況も記載して下さい。					
関連する災害復旧事業の概要					
無し					
※効果促進事業等である場合には以下の欄を記載。					
関連する基幹事業					
事業番号					
事業名					
交付団体					
基幹事業との関連性					

資料) いわき市「いわき市復興交付金事業計画(造成宅地滑動崩落緊急対策事業)(西郷町忠多)」  
<http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1001000004024/simple/D-14-1.pdf>

図表 5-4-10 造成宅地滑動崩落緊急対策工事工事平面図・断面図(いわき市西郷町忠多)



資料) いわき市「いわき市復興交付金事業計画(造成宅地滑動崩落緊急対策事業)(西郷町忠多)」  
<http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1001000004024/simple/D-14-1.pdf>

## (2) 面的に行う滑動崩落防止対策工

東日本大震災では多数の宅地が広域に被災し、「面的に行なう滑動崩落防止対策工」の重要性があらためて浮き彫りとなった。「面的に行なう滑動崩落防止対策工」とは、広範かつ面的な宅地被害を軽減し、ライフライン、道路、河川、鉄道、避難路、避難地等の周辺公共施設を含む地域コミュニティを保全することを目的として、盛土全体の崩壊・変形の防止に加えて、原則として、盛土全体の崩壊・変形に起因する盛土表層の変形・切盛境界の不同沈下・擁壁変形も含めて対策するものである。

対策にあたっては、公共用地や必要に応じて個々の宅地も利用して、効果的な対策位置と仕様を検討し、宅地全体を一体的に対策することが重要かつ合理的である。

## (3) 大規模盛土造成地の滑動崩落対策推進ガイドラインの策定

国土交通省では、「宅地耐震化推進事業」に対応する調査手法を示した「大規模盛土造成地の変動予測調査ガイドライン」を平成18年9月、対策工選定の考え方を示した「宅地耐震工法選定ガイドライン」を平成24年4月に策定し、宅地耐震化の推進に努めてきたが、東日本大震災で多数の甚大な宅地被害が発生し、今後発生が予想される首都直下地震や南海トラフ地震等の大地震においても同様の被害が想定されることから、宅地耐震化のさらなる推進を図るため、これらガイドラインを改訂した。改訂にあたっては、東日本大震災での被災実態を分析して得られた知見や復旧事例を踏まえ、前述した既存ガイドラインを修正するとともに、実際に滑動崩落が発生した場合の一連の復旧対策の流れと調査・検討手法を新たに示し、これらを統合して以下の構成でとりまとめた。

- ・ I編：変動予測調査編（「大規模盛土造成地の変動予測調査ガイドライン」を修正）
- ・ II編：予防対策編（「宅地耐震工法選定ガイドライン」を修正）
- ・ III編：復旧対策編（新たに作成）

各編の目的や主な内容等は下表のとおり。

図表 5-4-11 「大規模盛土造成地の変動予測調査ガイドライン」の構成

目的	ガイドラインの構成		
	編	主な内容	調査と対策検討の概要
動 崩 落 の 予 防  (大地震の前) 滑	I編 変動予測調査 編	調査の手法	大規模盛土造成地を抽出し、滑動崩落のおそれがあるかどうかを調査する。
	II編 予防対策編	対策検討の手法	I編の調査の結果、滑動崩落のおそれがあると判断される場合は、その予防のための対策を検討し実施する。
滑 動 崩 落 の 再 発 防 止  (大地震の後)	III編 復旧対策編	調査の手法 対策検討の手法	宅地被害がまとまって発生した範囲を対象に、大規模盛土造成地に該当するかどうか、滑動崩落が生じたかどうかを調査する。 調査の結果、大規模盛土造成地に該当し、滑動崩落が生じたと判断される場合は、再発を防止するための対策を検討し実施する。 ※大地震の前に変動予測調査を実施しているかどうかにかかわらず、滑動崩落が生じた地区を対象とする。

資料) 国土交通省「大規模盛土造成地の滑動崩落対策推進ガイドライン及び同解説」(平成25年5月)

<https://www.mlit.go.jp/common/001090725.pdf>

宅地耐震対策は「面的に行う滑動崩落対策」と「個々の宅地で行う耐震対策」に大別される。「面的に行う滑動崩落対策」は公共施設等を含む地域コミュニティの保全が目的であり、一定の公共性を有することから、地方公共団体等が住民等の同意を得たうえで実施するものであり、一定の要件を満たす大規模盛土造成地で行われる対策工事については、宅地耐震化推進事業で費用の一部を補助することとしている。

一方、「個々の宅地で行う耐震対策」は、主に「面的に行う滑動崩落対策」では一定の効果は期待されるものの完全には防止できない個々の宅地の変状の防止・軽減が目的であり、「面的に行う滑動崩落対策」と併せて実施することで、個々の宅地の安全性をさらに高める対策である。「個々の宅地で行う耐震対策」は宅地所有者が実施する対策であるが、個人で対策を実施することは困難な場合が多いことから、地方公共団体は「面的に行う滑動崩落対策」の住民説明会などで、「個々の宅地で行う耐震対策」の必要性や有効性等について「面的に行う滑動崩落対策」と併せて実施したほうが合理的であることなどを説明し、必要に応じて指導・助言を行うことが望ましい。

ひとたび滑動崩落が発生すると、個々の宅地のみならず、隣接する宅地や公共施設を含めたコミュニティ全体に被害がおよぶことから、自助・共助・公助の考え方で地域の住民等と地方公共団体が共同して滑動崩落対策に取り組む必要がある。地方公共団体は、本ガイドライン等を参考に地域全体の防災意識の向上を図り、宅地所有者に宅地の安全性向上を促すとともに、宅地所有者と共同して「面的に行う滑動崩落対策」を実施することで、宅地耐震対策を総合的に推進することが重要である。



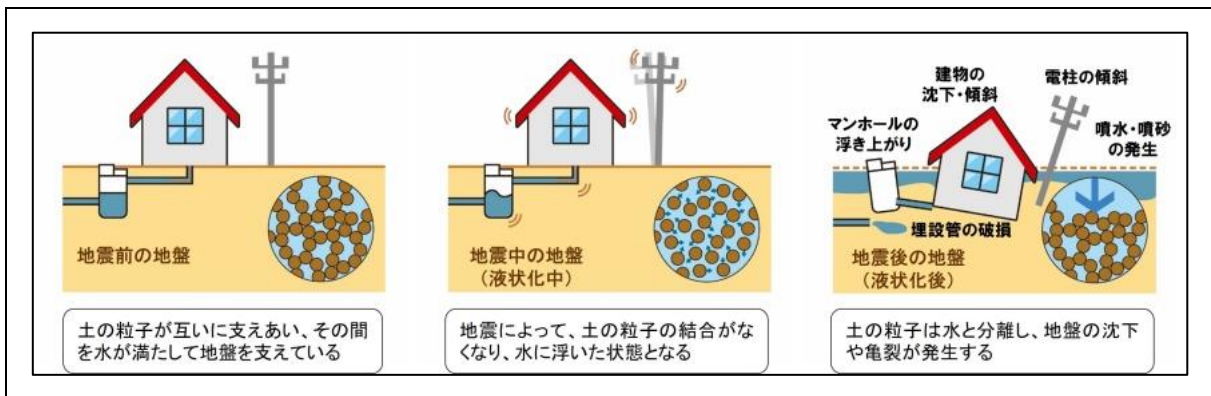
## 2. 液状化

### (1) 市街地液状化対策事業の概要

東日本大震災においては、宅地において液状化による甚大な被害が発生した。

液状化とは、地震が発生して地盤が強い衝撃を受け、今まで互いに接して支えあっていた土の粒子がバラバラになり、地盤全体がドロドロの液体のような状態になる現象のことをいい、液状化が発生すると、地盤から水が噴き出したり、また、それまで安定していた地盤が急に柔らかくなるため、その上に建っていた建物が沈んだり(傾いたり)、地中に埋まっていたマンホールや埋設管が浮かんできたり、地面全体が低い方へ流れ出すといった現象が発生する。

図表 5-4-12 液状化現象の発生メカニズム



資料) 国土交通省「液状化現象について」  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_fr1\\_000010.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_fr1_000010.html)

液状化による被害は、ただちに人命に関わることは稀であるものの、過去の液状化被害を振り返ると、噴水・噴砂の発生、戸建て住宅の沈下や傾斜、道路面の変形、ライフライン施設の被害等、液状化による被害が地震後の生活に及ぼす影響は多大にして多種多様であり、これらが複合的に発生することで影響期間は長期に及ぶことになる。

図表 5-4-13 液状化による代表的な被害と地震後の生活に及ぼす影響例

主な被害	被害事例	生活に与える主な影響	影響を及ぼす期間の目安
噴水・噴砂・ の発生		<ul style="list-style-type: none"> <li>自転車の埋没による緊急避難の遅れ</li> <li>宅地や生活道路内に堆積した土砂の撤去</li> <li>乾いた土砂の飛散による粉塵被害</li> </ul>	<b>3日 1週間 1ヶ月</b> 乾いた土砂の粉塵被害を含めると1ヵ月程度
宅地や 建物の被害		<ul style="list-style-type: none"> <li>宅地地盤の沈下による上下水道管などの損傷</li> <li>住宅の機能障害(戸の開け閉めの不具合など)や傾いた家に住み続けることによる健康被害(めまいや吐き気など)</li> </ul>	被害の程度により長期間に及ぶ場合もある
道路の被害		<ul style="list-style-type: none"> <li>道路の損傷に伴う緊急避難・救助活動の支障</li> <li>通行障害に伴う物流の停止</li> <li>道路の損傷による転倒や事故の発生</li> </ul>	応急復旧までは約1ヵ月程度
ライフライン 施設の被害		<ul style="list-style-type: none"> <li>上水(飲料水、洗濯水、トイレ水、風呂水など)の供給停止による生活障害</li> <li>下水道管の破損による生活障害(トイレ水や洗濯水などが排水できない)</li> <li>電気やガスの供給停止による生活障害</li> </ul>	被害規模によるが長く1ヵ月程度

資料) 国土交通省「液状化現象について」  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_fr1\\_000010.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_fr1_000010.html)



市街地液状化対策事業は、東日本大震災による地盤の液状化により著しい被害を受けた地域において、再度災害の発生を抑制するため、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ものであり、補助対象は以下のとおりである。

- ① 液状化対策事業計画案の作成(付随する調査含む)及びコーディネートに要する費用に対する支援
- ② 液状化対策事業計画に基づき実施される以下の補助要件を満たす事業(設計費・工事費)及び付随する調査に要する費用に対する支援

## (2) 液状化発生箇所

東日本大震災では東北から関東にかけて非常に広い範囲で液状化が発生した。発生した液状化を地形分類によって大まかに区分すると以下ようになる。

### 1) 海岸の埋立地

海岸の埋立地の液状化は東京湾岸を始め、茨城県などの太平洋沿岸の多くの地区で発生した。ただし、太平洋沿岸では津波のために液状化の痕跡が分からなくなって、液状化が発生したか否か判断できない地区が多い。例えば名取市閑上では、津波来襲前に液状化が発生している写真が撮影されているが、津波でかき消されてしまった。

### 2) 平野の川、池などの埋立地

川、池などの埋立地の液状化は利根川沿いなどの平野部で多く発生した。

例えば千葉県我孫子市で液状化した箇所は、利根川堤防が決壊した際の沼地を埋め戻した個所であり、香取市では利根川の一部を埋め立てたところである。また、茨城県潮来市で液状化により甚大な被害を受けた日の出地区は内浪逆浦を埋めた所である。

### 3) 砂鉄や砂利を採取するために掘削し埋め戻した箇所

千葉県旭市では砂鉄、また茨城県神栖市や茨城県鹿嶋市では砂利を採取するために掘削して埋め戻した土が液状化し、住宅などに被害を与えた。

特に、東京湾沿いには多くの埋立地が造成されてきている。そのうち、横浜市から川崎市、東京都、浦安市、市川市、船橋市、習志野市、千葉市にかけての広い範囲で液状化が発生した。

東京の新木場から千葉市にかけての埋立地では非常に広い範囲で、しかも一面に液状化が発生した。

図表 5-4-14 東京湾岸北部の液状化発生地区



資料) 国土交通省「市街地液状化対策推進ガイドンス【資料編】」(平成28年2月)

図表 5-4-15 東日本大震災で液状化が発生した地形・地盤分類と発生した地区

分類	主に発生した地区
海岸の埋立地	東京湾岸や太平洋沿い
平野の川、池などの埋立地	関東や東北の河川沿いなど
丘陵の造成宅地内の池などの埋立地	宮城・福島・茨城内の造成地
砂鉄や砂利を採取するために掘削し埋め戻した箇所	旭市、神栖市、鹿嶋市
河川堤防の基礎地盤や堤体	関東(特に利根川沿い)や東北の河川
埋設管敷設のために掘削	東北や関東の各地

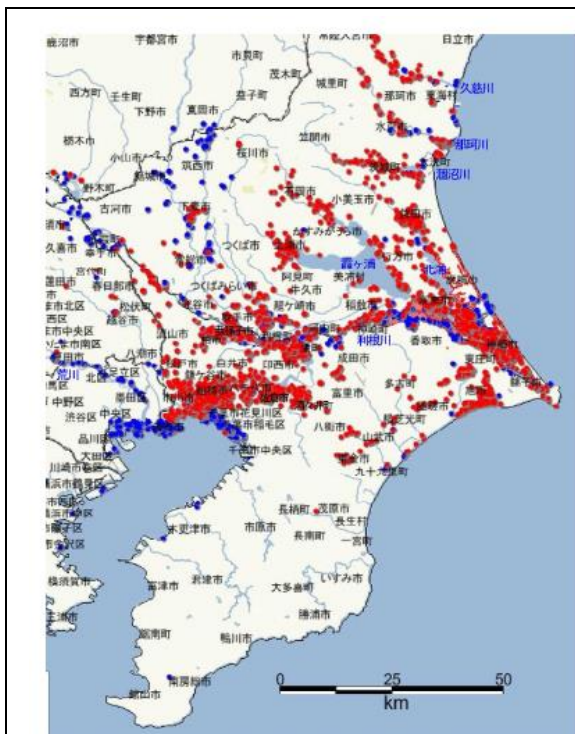
資料) 国土交通省「市街地液状化対策推進ガイドンス【資料編】」(平成28年2月)

図表 5-4-16 従来の液状化対策と東日本大震災による被災地における液状化対策の比較

	従来の地震による液状化被害		東日本大震災による液状化被害	
	宅地	公共施設	宅地	公共施設
被害状況	点在	局所的	一団	広範囲
施設復旧方針	個人負担による傾斜の個別復旧	災害復旧事業による個別復旧	個人負担による傾斜の個別復旧	災害復旧事業による個別復旧
再液状化対策	個人負担により任意で実施	重要な構造物に対して個別に実施	一団の宅地について道路等の公共施設と一体的な対策を実施	

図表 5-4-17 関東地方の液状化発生箇所

図表 5-4-18 液状化による宅地被災数



※●(公社)地盤工学会(2011.8)  
 ※●若松・先名による追加地点(2014.2.28)

液状化による住家被害	
岩手県	3件
宮城県	140件
福島県	1,043件
茨城県	6,751件
群馬県	1件
埼玉県	175件
千葉県	18,674件
東京都	56件
神奈川県	71件
合計	26,914件 (9都県80市区町村)

※国土交通省都市局調べ(平成23年9月27日)  
 ※上記被害件数には、津波によって家屋が流出した場合等については計上されていない

資料) 国土交通省「市街地液状化対策推進ガイドンス【資料編】」(平成28年2月)

### (3) 液状化対策の実施

#### 1) 概要

我が国において液状化による被害が認知されるようになったのは、昭和39年6月に発生した新潟地震以降で、近年では平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災や平成16年10月に発生した新潟県中越地震による液状化被害がある。これらの被害は埋立造成地等において局所的に発生したものであったが、これを契機に道路橋示方書や建築基礎構造設計指針等の技術基準が強化され、以降、緊急輸送道路や大規模建築物等、重要な耐震構造物の設計にあたっては液状化対策が考慮されるものの、費用対効果から生活道路のような施設は、被災後に路面の不陸整正といった速やかな復旧のみが適当と考えられてきた。また、個人資産である宅地の液状化対策については、所有者個人や事業者等により講じられることが原則とされてきた。しかし、東日本大震災においては、東京湾岸や利根川下流域など関東地方を中心に広い範囲で液状化が発生し、各地に甚大な被害をもたらした。これ程までに大規模な液状化による宅地被害は世界的に見ても例がなく、被災地の安全・安心な暮らしを取り戻すためには、単に被災した建物や道路を復旧するだけでなく、液状化の発生要因やメカニズムを解明し、再度災害を防ぐ対策が求められた。

国土交通省では、既成市街地における液状化対策については、技術的知見の蓄積がないこと、地盤の特性により液状化の発生要因が異なるため、対策工法の選定にあたり、地盤の調査・解析や実証実験が必要であり、有識者の検討委員会による助言が必要となったことから、中地震発生時に懸念される地盤の液状化現象に対し、戸建て住宅地の液状化被害の可能性を判定することを目的に、判定上の基本的な考え方や留意すべき点を整理した宅地の液状化被害可能性判定に係る技術指針(平成25年)や市街地液状化対策推進ガイダンス(平成26年)を策定した。

特に、同ガイダンスは、各被災地で実際に得られた最新の知見を集大成し、東日本大震災からの復興だけでなく、今後、懸念される大地震により液状化被害を受けた際、迅速な市街地の復興等に役立てられることを目的としているもので、被災直後に必要となる調査項目や液状化対策検討過程をタイムラインに即して解説しており、その内容を活用しできるものとなっている。

一般に「液状化対策」と言っても、例えば家屋被害を例にとると、「液状化により被災した家屋の傾きを直して、使用に支障が生じないように元通りにすること」を指す場合と、「将来における地震に対して、再度、地盤の液状化による被害の発生を抑制するために行われる対策」の両者の概念が混同されている場合が少なくない。通常、前者の「傾斜修正」は「復旧対策」、後者の「再液状化被害の抑制対策」は予防的措置・付加的な対策として、狭義の「液状化対策」、「復興対策」に位置づけられ、当ガイダンスでも、後者の意味として記述していることに留意が必要となる。東日本大震災においては、例えば、家屋の被災者の方のご相談に応じる際にも、被災者の方が『液状化対策』と述べた場合、「家屋の傾斜修正」と「再液状化被害の抑制」の両者を含めて『液状化対策』と述べているかがはっきりしていなかったり、あるいは逆に、行政側で「再液状化被害の抑制」の意味で『液状化対策』と説明しても、被災者の方は「家屋の傾斜修正」まで含めて行政側で対応を検討していると解されてしまったりといったことで相互の液状化対策に対するイメージがすれ違ったままで意思疎通を図ることができないといったケースが見られた。これは、『液状化で被災した〇〇についての早急な対策が必要』という内容を、『〇〇の早急な液状化対策が必要』と略した場合等に見られ、前者は、『〇〇をすぐに復旧して、使えるようにしなければならない』という内容が要点と考えられるが、後者で『液状化対策』という用語を用いてしまった場合、通例は『将来の地震に対する〇〇の再液状化による被害の発生を抑制するため、早急に対策を講じなければならない』と解されることから生じた混同と推測される。液状化被災市街地の復旧・復興対策を検討し、また、被災

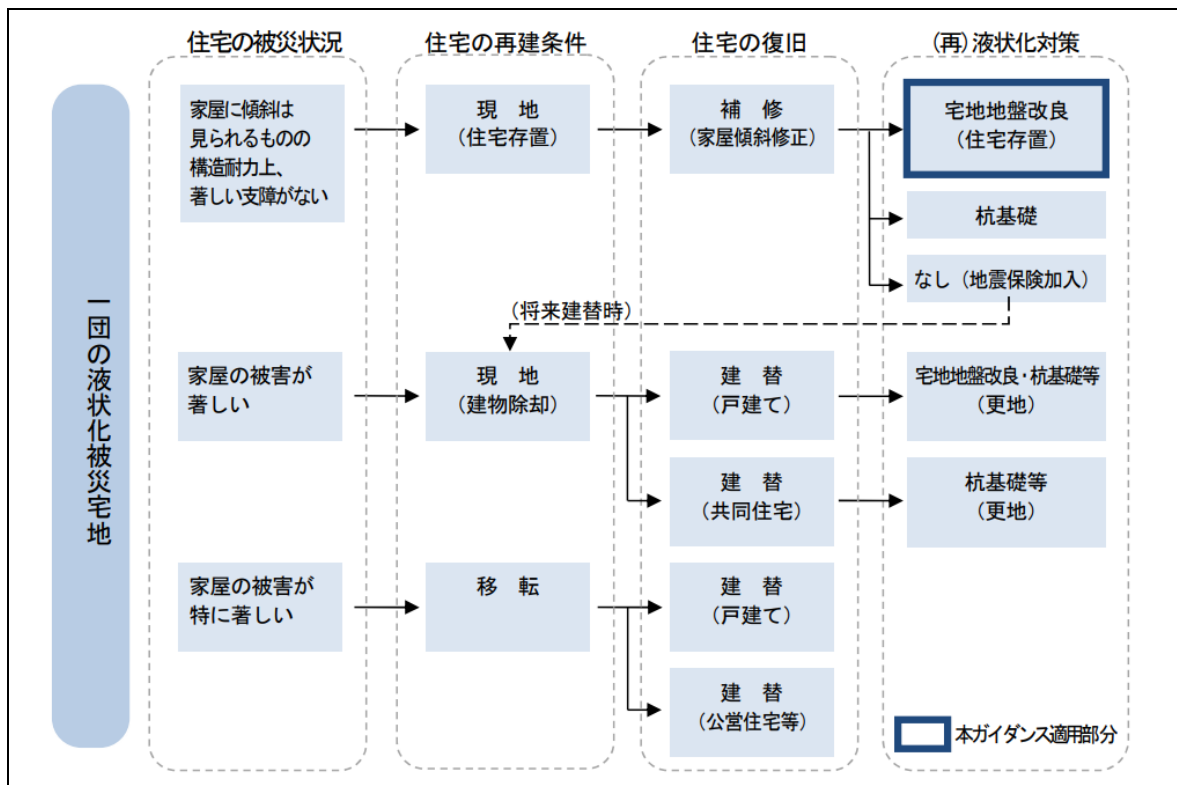
者の生活再建を支援する場合には、まず上記のそれぞれの内容と課題を丁寧に区別して、その理解の促進を図ることが必要であり、課題に応じた必要な対応について適切に判断するために、同ガイダンスの活用が望まれている。

また、予防的な事前対策を行う際には、より詳細な検討を行うなど、慎重な取組みが必要となる。

なお、同ガイダンスで取り扱う宅地の液状化対策は、敷地単位で局所的に対策を講じるより地区単位で道路等の公共施設と宅地とを一体的に対策を講じた方が効率的かつ効果的であると考えられる次のようなすべての条件を満足する箇所に適用するものである。

- ① 地形条件や土地の造成履歴、液状化マップ等から、中程度以上の地震により宅地地盤の(再)液状化が懸念される。
- ② 地震時に道路等の公共施設が液状化被害を受けるだけでなく、宅地からの噴砂等の流出が公共施設に影響を与えることが想定され、一体的な対策を講じなければ、被災後の迅速な復旧を妨げ、住民生活に多大な支障が生じる。
- ③ 宅地や公共施設が集約された一団の土地であり、一体的な対策を講じた方が効率的である。
- ④ 住宅の被災状況等から建て替えが生じず、住宅を存置したままの状態に対策を講じる必要がある

図表 5-4-19 液状化被災宅地の復旧・(再)液状化対策における本ガイダンスの位置づけ



資料) 国土交通省「市街地液状化対策推進ガイダンス」(令和元年6月)  
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001470556.pdf>

市街地液状化対策事業は、茨城県(5地区)、千葉県(4地区)、埼玉県(1地区)において実施された。令和2年末をもって計画された全ての地区で対策工事が完了した。

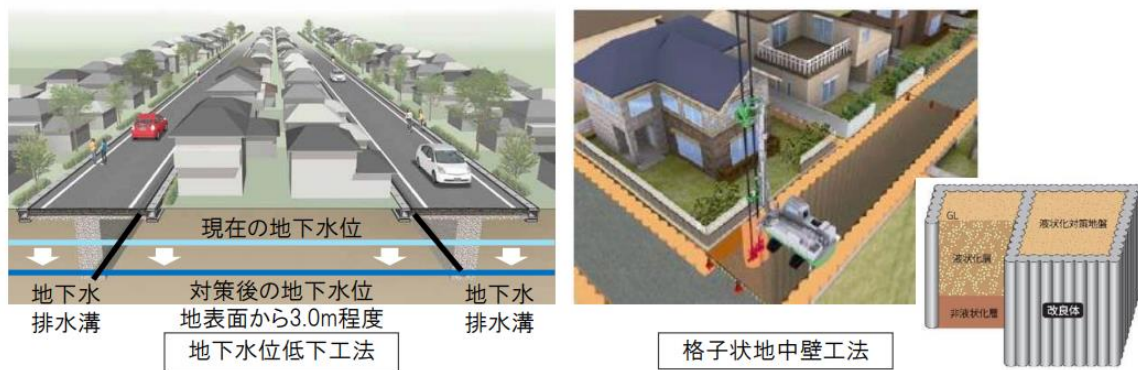


図表 5-4-20 市街地液状化対策事業(復興交付金)対象地区

都道府県	市町村	地区数
茨城県	潮来市	1地区
	神栖市	1地区
	鹿嶋市	3地区
千葉県	千葉市	2地区
	香取市	1地区
	浦安市	1地区
埼玉県	久喜市	1地区
計		10地区

資料) 国土交通省「市街地液状化対策事業(復興交付金)」

図表 5-4-21 市街地液状化対策事業の工法

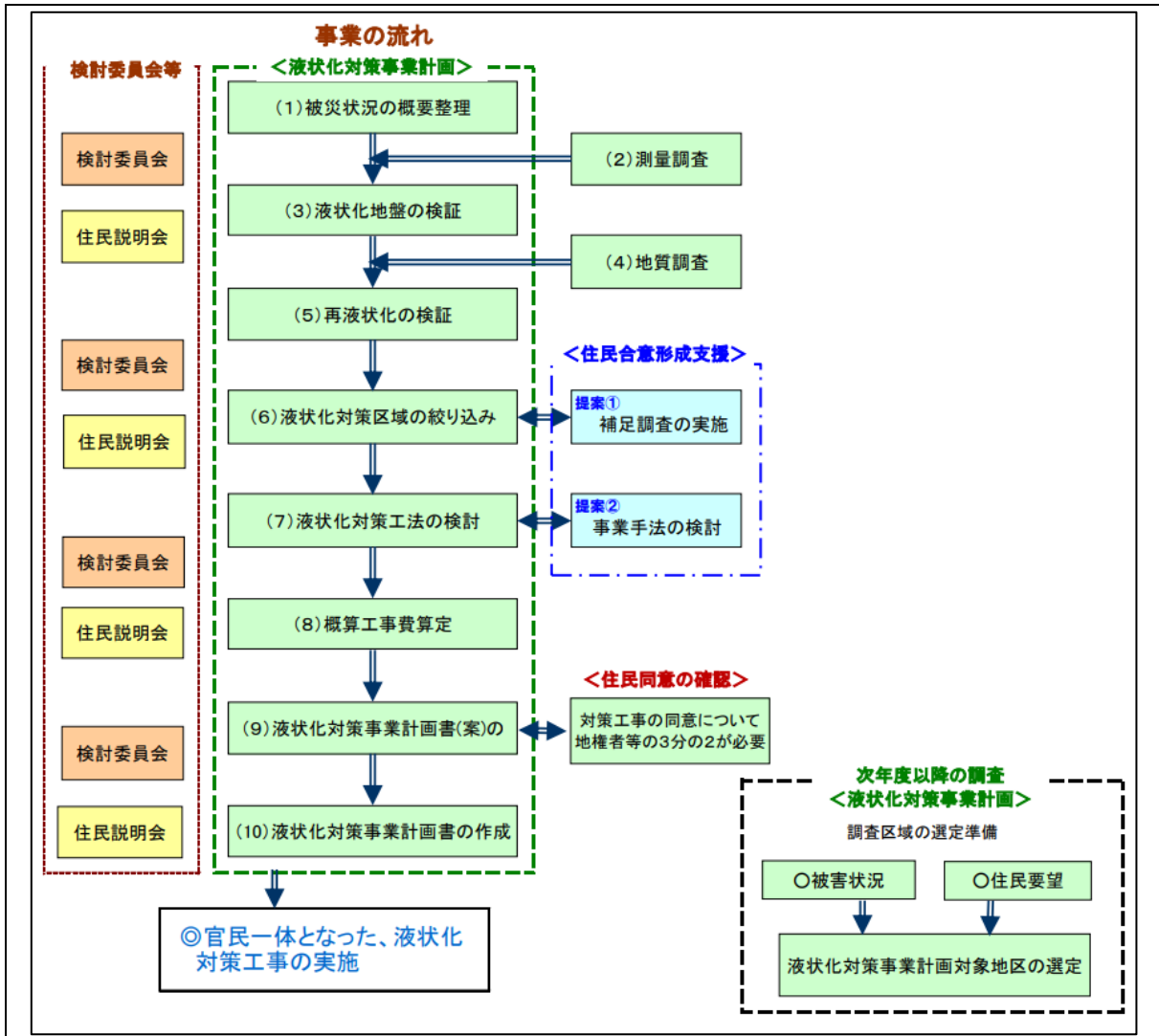


資料) 国土交通省「市街地液状化対策事業(復興交付金)」

## 2) 茨城県神栖市における液状化対策事業

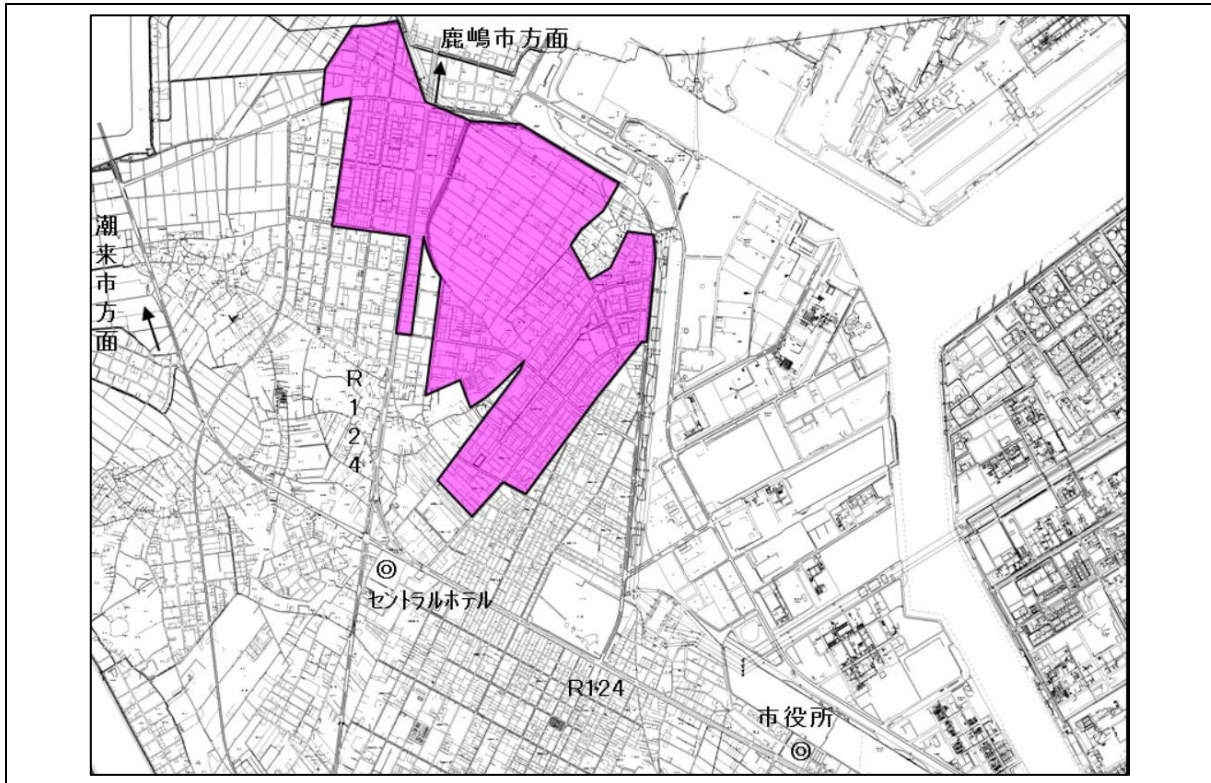
茨城県神栖市では、以下に示す手順で液状化対策事業を実施している。

図表 5-4-22 茨城県神栖市における液状化対策事業の手順



資料) 神栖市「東日本大震災復興交付金を活用した市街地液状化対策事業」  
<https://www.city.kamisu.ibaraki.jp/shisei/machi/1003667/1003670.html>

図表 5-4-23 茨城県神栖市における液状化対策事業の調査地域位置図



神栖市「東日本大震災復興交付金を活用した市街地液状化対策事業」  
<https://www.city.kamisui.ibaraki.jp/shisei/machi/1003667/1003670.html>

### 3) 千葉県千葉市における液状化対策事業

千葉市では、今後の液状化被害を軽減するため、国が創設した復興交付金制度を活用し、公共施設と宅地を一体的に液状化対策する「市街地液状化対策事業」を推進し、磯辺4丁目地区と磯辺3丁目地区において、地下水位低下工法による液状化対策事業を実施した。

磯辺4丁目地区では、令和2年8月3日に開催された第14回千葉市液状化対策推進委員会で、液状化被害の抑制効果が発現していることが確認され、事業が完了した。

磯辺3丁目地区では、令和3年3月5日に開催された第15回千葉市液状化対策推進委員会で、液状化被害の抑制・軽減効果が発現していることが確認され、事業が完了した。

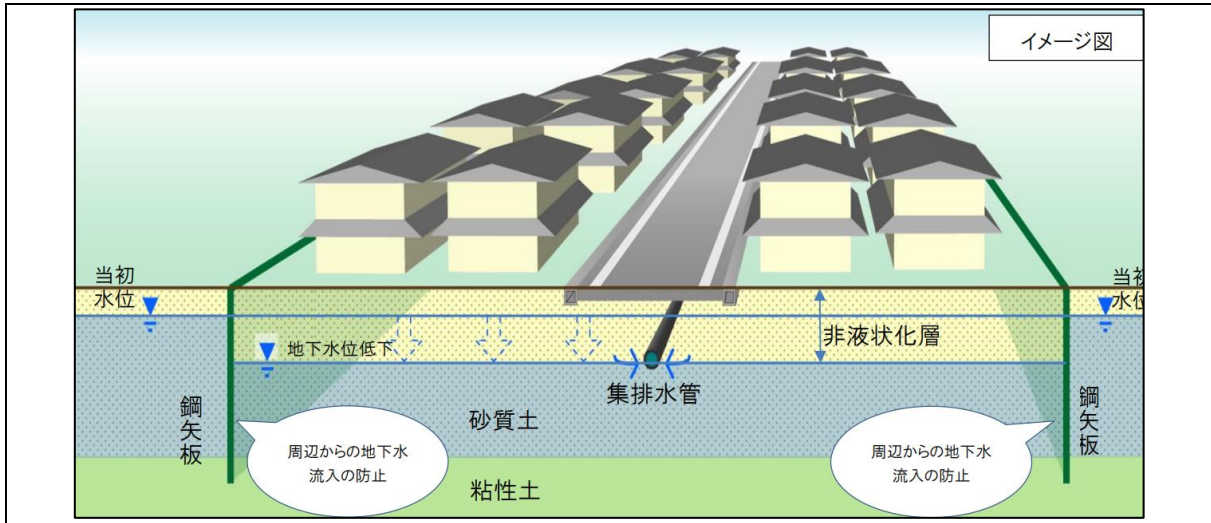
地下水位低下工法は、住宅地や道路部の地下水位の高さを強制的に低下させ、地表面から数メートルの範囲を非液状化層にすることにより、液状化が発生する可能性を軽減し、液状化被害を抑制する工法である。

千葉市では、以下の方法で液状化被害の抑制を図った。

- ① 地区の外周に鋼矢板を打ち込み、区域内への地下水の流入を遮断
- ② 道路等の公共用地に布設した集排水管で地下水を集める
- ③ 下流部に設置した水中ポンプで地下水を汲み上げ、草野水路へ排水
- ④ 地下水位の低下により、非液状化層が厚くなり液状化被害を抑制

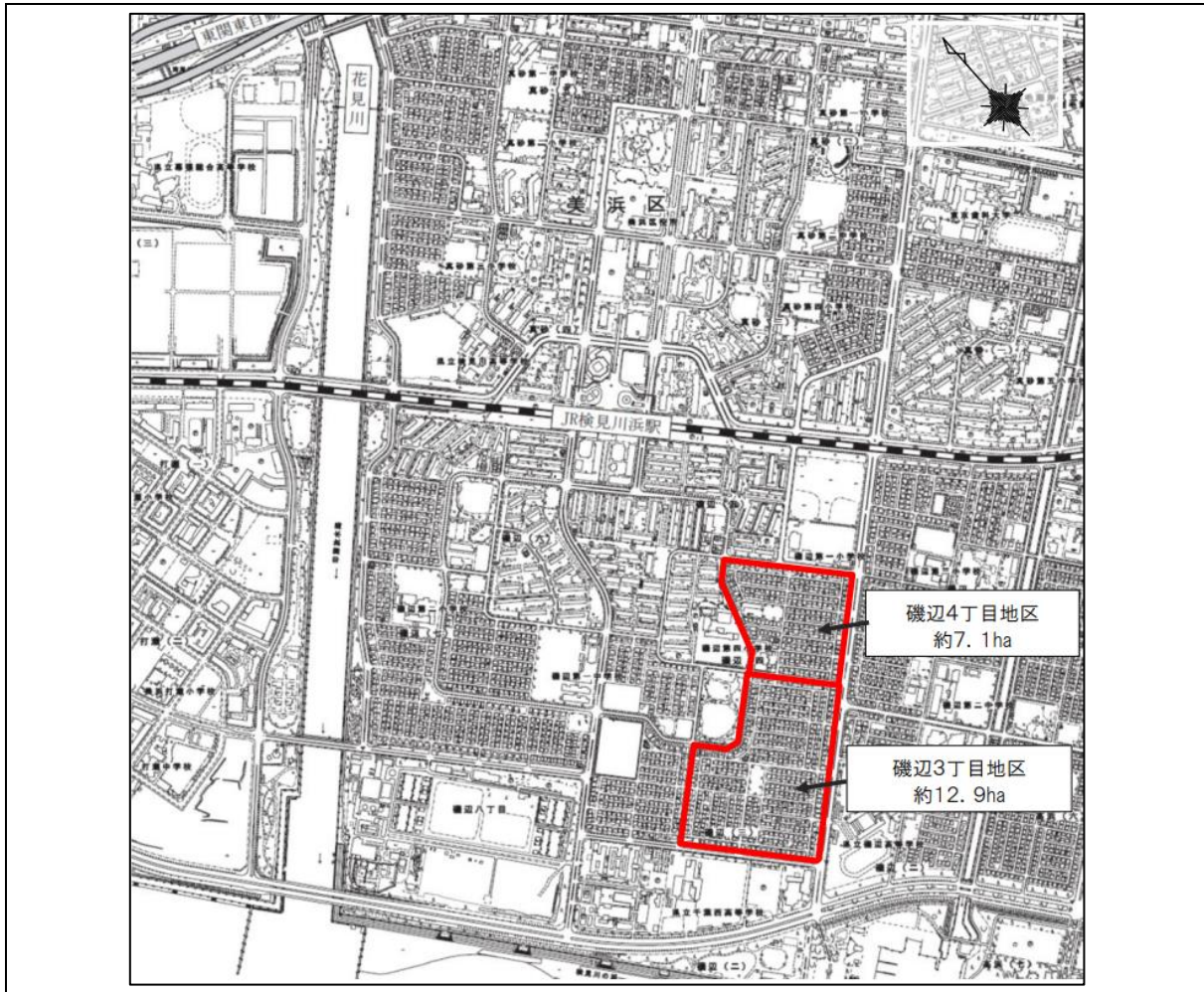


図表 5-4-24 地下水位低下工法のイメージ図



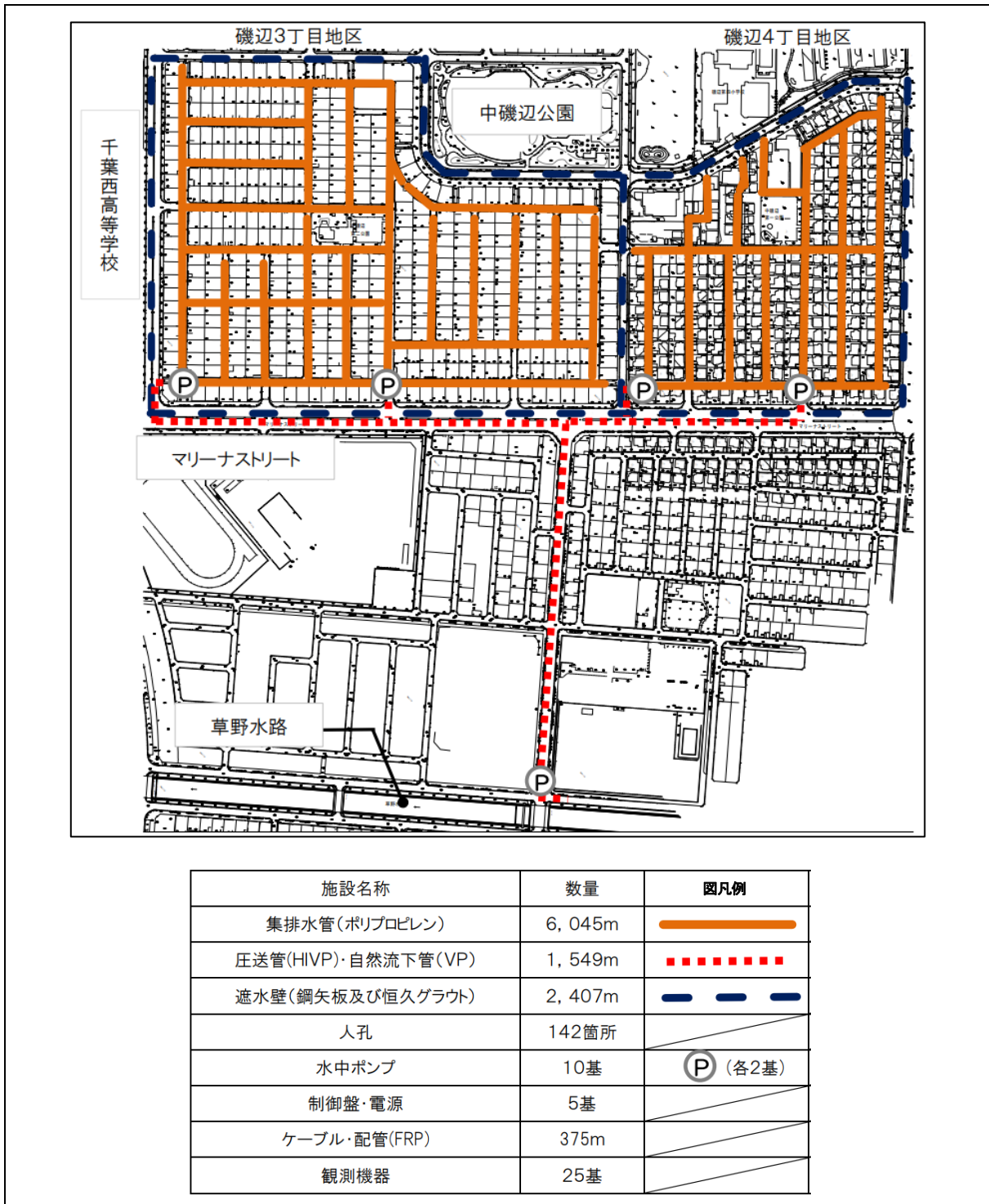
資料) 千葉市「市街地液状化対策事業」  
<https://www.city.chiba.jp/toshi/toshi/anzen/ekijoukataisaku.html>

図表 5-4-25 千葉市における液状化対策事業実施地区位置図



資料) 千葉市「市街地液状化対策事業」  
<https://www.city.chiba.jp/toshi/toshi/anzen/ekijoukataisaku.html>

図表 5-4-26 千葉市における液状化対策事業の対象施設



資料) 千葉市「市街地液状化対策事業」  
<https://www.city.chiba.jp/toshi/toshi/anzen/ekijouketaisaku.html>



#### 4) 千葉県浦安市における液状化対策事業

千葉県浦安市では、東野三丁目地区市街地液状化対策事業計画を次のとおり決定している。

図表 5-4-27 千葉県浦安市東野三丁目地区市街地液状化対策事業計画

名 称	東野三丁目地区市街地液状化対策事業計画
区 域	東野三丁目の一部
面 積	約 7,950 m <sup>2</sup>
期 間	平成 28 年 12 月 22 日～平成 30 年 3 月 25 日
工事に係る 費用の総額	909 百万円
分担金の総額	64 百万円
事 業 内 容	道路等の公共施設と宅地を一体的に液状化対策することで、効果的かつ効率的に面的な液状化対策を行うことが可能となり、事業地区内の宅地に加えて街区内の道路や下水道などの公共施設の液状化被害を軽減する。 施工方法は、地質調査の結果や技術開発の状況などから、「格子状地盤改良工法」を選定した。
事 業 目 標	1. 東日本大震災の本震の浦安市における地震動（対策対象地震動）に対して、液状化による顕著な被害が生じない（原則として地盤全層にわたるような液状化被害が発生しない）こと 2. レベル2地震動（直下型地震による大きな地震動）において、地震後も対策対象地震動に対する、格子状改良体としての効果が保持されること

資料) 浦安市「市街地液状化対策事業計画」  
<https://www.city.urayasu.lg.jp/todokede/shinsai/1017062.html>