

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（第1回）

議事概要

日時：令和2年6月26日（金）9：00～11：10

場所：中央合同庁舎3号館 6階都市局議室

○被災者意向等と事業計画

（変化する被災者意向等の的確な把握方法）

- ・ 多くの地権者に自分の画地がどのようになるのかなどの情報を丁寧に提供し、何回も意向を把握してきた。時間はかかるが手戻りが少なく、結果的に事業が早く進捗したと考える。
- ・ 将来のカタチが見えてこない、住民意向も変わってしまう。形を示すことが大切。イメージが共有できれば待ってもらえることもある。
- ・ 将来像を被災者に示せるよう、ハードだけでなく、ソフト部分についても、被災者と一緒に考えグランドデザイン（たる将来像）に示した。スピードと合意形成はトレードオフの関係にあり、どうバランスをとるか常に悩んできた。

（被災者意向等と事業計画のすり合わせ）

- ・ 当初は集団移転や区画整理に参加して住宅再建することを希望しつつ、時間の経過とともに事業から「抜けた」方がいる（し、その結果として残って住宅再建をした方が事務局資料の戸数として表れている）。この、途中で「抜けた」方の理由が大切ではないか。自ら望んで別所に行った方はよいが、本来は事業に参加して元の地域に戻りたかったのに戻れなかった人にどう対応できるのか。意向変化を組み入れながらの事業変更や、意向変化把握の方法論が重要。
- ・ 一方で、事業の内容を決める際に意向調査に従うだけでよいのか？という論点もある。現在の被災者の意向も重要だが、やはり将来のまちのあり方を考えることも大切。まちの将来の姿と、個々人にとっての目の前の再建との関係をどう考えるか。個々の人々の意向を、上手にリードするような、マネジメントする仕組みが必要ではないか。
- ・ 住民が自ら考えて事業を進めてきたと自負。そのような計画の作り方についても検討を。
- ・ 限られた時間で、権利者、居住者、行政、施工業者等々の様々な関係者と意識合わせをし、事業全体のマネジメントすることが重要であった。

○市街地復興事業のあり方

（各事業の特性や組合せ、運用方法等の分析）

- ・ 一つの事業では対応できないことも、組み合わせで解決できることがあった。
- ・ 事業手法は、区画整理、防集、それぞれの中においても、様々な手法がとられていることに留意が必要。同じ区画整理でも、蛇田や野蒜と陸前高田は、別物。目的や使われ方によって、事業手法を類型化し、そこを分析して後世に伝えるべき。
- ・ まちづくり以外の復興事業との連携も必要では。例えば、様々なインフラ整備との連携をさらに強化し、復興への投資を一層良い方向に活用させるような仕組みも考えられるはず。何十年後かの災害復興に備えるつもりで議論すれば、全体のマネジメントの必要性について頭出しできるのでは。

（各事業における個別課題の検討）

- ・ 防集元地は危ない場所。積極的な放置も含めた検討が現実的。

- ・ 区画整理の区域設定において、未利用地が多い中で宅地化してお返しすることの合理性について疑問。もっと合理的な制度があってよいのではないか。

(市街地復興事業の活用方策)

- ・ 計画を実現するための手法そのものと、計画自体との間の齟齬をどう考えるか。自治体としてやりたいことがあったのに、実現する手法がなくてできなかったということはなかったか。
- ・ 先にやりたいことがあって、それに対して個々の市街地整備事業を選択しているのだから、まずは土地を交換したいとか、嵩上げしたいとかいう被災地がやりたかったことを先に整理し、そのうえでなぜ防集なり区画整理なりといった手法を当該地区が選択したのか、それを実現するうえで各事業制度が十分だったのかという視点で議論すべき。
- ・ 事務局説明を聞き、しっかりしたマクロの制度を作ったな、と感ずる。加速化する制度が充実していた一方で、現場にいと、様々な要求を抑制していくような仕組みもあると良かった。難しいことだが。例えば、高台に復興道路が完成し、海岸には防潮堤ができる中、まちを作れる場所が広大に広がった。このような中で、あれも、これも、という要求が膨れあがった。手段がありすぎて目指すべき都市像の絞り込みが難しくなった面もあるのではないか。
- ・ 実施したことのみならず、「やりたかったのに、できなかった」、「他に手法が無かったのか」等の観点からも検証を。
- ・ 通常事業に比べると復興は10年という期間で、非常に速く事業が進んだと感じている。その一方で、被災者にとってはやはり事業期間が長かったのではないか、と感ずることもある。少しでも早く進めていければ、と思いついてきた。

○今後の津波災害への教訓

- ・ 事前復興については、事業に先立つ様々なものを巡る議論が。
- ・ さらに、東日本大震災においては、広域災害であったことのみならず、原発事故から、ガレキ中に御遺体がある中でのガレキ撤去をはじめ、東日本大震災特有の、様々な特殊性も加味する必要。

(事前復興の重要性)

- ・ 全体を通じて、大切なのは事前復興。平時の対応力として事前復興が出来るかが重要。
- ・ 事務局資料について、事前復興における「目指すべき地域の姿をきちんと考えておくべき」という点が欠落している。
- ・ 事前復興は、人により語義に差異が。しかし、通底しているのは、仮に災害が起こらず、復興事業が必要なくても、なお地域の将来として良いこと(地域のSDGs)を考えるのが事前復興であるべき。
- ・ 事前復興は重要ではあるが、なかなか難しい側面もある。
- ・ 立地適正化計画は、現実的にはどこを居住誘導区域にするかしか考えていない自治体が多いが、本来は10年後、20年後の将来を見据え、災害リスクも読み込んで都市構造を大胆に改変するなど、半ば覚悟をもって考える仕組みであるはず(大船渡は立適計画を策定していないものの、やったことはまさにそれだと担当者も言っていた)。
- ・ 自然災害に対応したまちづくりは、立地適正化計画等を通じても行っていきたい。
- ・ 事前復興について、ハード整備は時間がかかるので、避難方法などソフト施策から事前復興を進めるべきでは。土地所有者、とくに共有地の権利関係については整理しておくとかなり楽。また、被害想定をきちんと行い、BCP的な対応ができればよいのではないか。

(その他)

- ・ 復興計画は陳腐化する。阪神淡路の計画の仕組みも、東日本の時には陳腐化。常に、様々な手法が時代に追随する仕組みを。
- ・ ゼロからまちを作らなければならない中で、土地を持たずに事業を行える津波復興事業は新しい可能性を生み出した。こうした事業を一般の都市整備にも活かさないか。

- ・ 行政は失敗を拒否しがちだが、うまくいかないものを修正しながら、トライアル&エラーを繰り返しつつ進めていくことが大事ではないか。POE(Post-occupancy evaluation)的に。
- ・ 新型コロナは、実効再生産数という「数」でコントロールを行っている。都市計画も、各事業にかかる年数や規模感と、人の戻る率などをパラメータ化し、いわば「都市再生産数」とでも言うべき、科学的な都市計画に向けた指標化・数値化する手法が必要ではないか。
- ・ 被災地で事業を行った場所だけでなく、事業を行わなかった場所について、どのように考えるか。
- ・ 被災者に重きが置かれ、非被災者、非被災地が「置き去りにされている」「復興の恩恵が無い」と感じている方々がいるのも気がかり。
- ・ 今年度で整備、引渡がすべて完了する予定・率直に十年でよくここまでできたな進んだと思う。現地はスケジュール的に厳しかったが、どうやってここまで来られたのか、その工夫したことや課題を整理すべきと考えている。
- ・ 被災地は人材、技術者や作業員が不足していたので、解決のために様々な工夫等を行ってきた。
- ・ これらを整理していくことは、今後の事前復興等につながるものと考ええる。
- ・ 自治体の技術力にも差がある。民間も経験が減ってくる。今回URが機能できたのはニュータウンの経験者が残っていたから。データとして整理しておかないと散逸してしまう。

○計画そのものの検証

- ・ 議論の対象や視点をどう考えるか。現行の事業制度そのものを対象とするのか、さらに「計画を実現するのが事業制度」という観点から、計画そのものの検証も行うのか。
- ・ 東日本大震災からの復興については、スピードが求められる中で取り組んできた。ともすればハード整備に注力してしまう中で、「まち・ひと・しごと」という視点からみてどうだったか。10年が経過し、やっと落ち着いて考えられる段階に。初めての経験も多い中、今この時期だからこそ、スピードではなく、じっくりと考えていくべき。
- ・ 計画論からは、都市の将来像から、立地適正化計画等まで各段階における議論が求められる。

(時代の先取り、未来への投資)

- ・ 最近の復興は「時代の先取り感」が乏しい。「時代を先取りすること」をキーに復興全体を再解釈する必要がある。また、都市計画vs人間復興、未来投資の都市計画vs被災者救済、という二項対立で語られがちの中で、被災者救済に重きを置きつつも、未来への投資が減じられないようなあり方を考えるべきでは。
- ・ どこも同じような、新味の無いと言われる向きも。先取り感がもつとあればと思う。

(仮設のまちのあり方)

- ・ 完成したまちづくりにフォーカスが当たりがちだが、それ以前には仮設の町があった。仮設の町自体をどう考えるのか、ということも論点か。

(高齢化・人口減少下での復興のあり方)

- ・ 広域連携も考える必要。復興では、ほぼすべての町が、フルスペックで整備。今では、各自治体とも、今後の維持管理に戦々恐々としている。最初から維持管理についても考えられるような仕組みづくりも考える必要
- ・ まち全体、広域を見渡すような目線が欠如していたかもしれない。
- ・ 次の大災害が10~20年後と思えば、その頃には新たな課題も生まれる。今はまだ盆正月には地方部にも人が集まるが、人口減少下、10年後には人がいなくなる地域も発生しうる。「被災したらもはや復興できない」時代も危惧される。現行制度だけで十分なのか、あるいは新たな仕組みの糸口が本委員会の議論で得られれば良い。
- ・ 現地再建により、住まいの再建を最優先しながら進めてきたが、持続可能なまちづくりを進めるために

は、生活利便施設が整っていないと難しい。事業者サイドからは、2,000人以上が住まない立地が難しいといった意見もいただいております。計画時点から、生活利便施設の誘致を考慮した人口フレームや生活再建の在り方をセットで検討すべきである。

- ・ 定住人口の促進にあたっては、復興公営住宅等で高齢化率が高いこともあり、若い世代や地区外から人を呼び込む等の工夫が必要である。
- ・ 被災者が高齢化していることもあり、コミュニティを支えるリーダー的な人がいないことが課題である。被災者だけで組織を立ち上げるのには限界があり、コミュニティのテコ入れの仕組み作りが必要と感じている。

(まちづくりと防潮堤)

- ・ 防潮堤は、海岸政策側からの議論だけではなく、まちづくり側からの議論も重要。高い方が良いという地区もあれば、高いほどまちの魅力が損なわれ、まちが荒廃するリスクがあるという地区も。高さとリスクの関係も含めて、まちが生きのびる戦略としてどうあるべきか、という議論が必要。一方で、このようなまち側からの議論をどうオーソライズするかも課題。