

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2回）

議事概要

日時：令和2年9月11日（金）10：00～12：20

場所：中央合同庁舎2号館 共用会議室5

○事前準備の重要性

- ・ これまで相当程度、データに基づくまちづくり、データ駆動型まちづくりとでも言うべき取り組みが進められてきた。そこで、例えば都市計画基礎調査に、意向調査のような内容を今後、含めていくことも検討すべき。このデータがあれば、各地域の事業計画段階の制度設計が描けたり、復興期間を短くできたり、あるいは、ハザードと重ね合わせることで、あらかじめ高台を造成しておく、あるいは、用地買収を土地取引が集中しないようにあらかじめ済ませておくようなこと、さらには、市街地をたたむというようなことも含めて、事前復興の発想に基づく取り組みとして進められると思う。
- ・ 財政的な観点からは、相当地価の高騰が起きていたはず。従って、土地が見当たらないから造成する、というのが実際の現場の感覚であったのではないか。

○被災者意向等と事業計画

（初動期の対応）

- ・ 発災後はまず、首長自らが、復興に向けた最初のメッセージとして、どのような考え方で再建するかをはっきりと示すことが重要。このメッセージは市民、さらには市職員にも確実に伝わり、もって将来にわたってブレずに復興を進めることができる。
- ・ さらに、メッセージに続く最初の方針の立案が重要。時々に対処するのではなく、事前にしっかり考えておくことが大切。東松島市では、防集団地の移転先の土地を市が全部買い取り、30年間無償で貸与するという仕組みを成功させた。難しいことだが、素早い復興のために、当初からしっかりした作戦を立て、実行したからこそ為し得た。

（変化する被災者意向等の的確な把握）

- ・ 各委員のプレゼンテーションは、とても納得感のあるものであった。また、計画から事業実施いづれの段階においても、どれだけ丁寧に意向を聞くことができるかが重要。
- ・ 事業を展開していく中で、住民や地権者の意向をタイミングごとに把握することが重要。
- ・ 初期段階は、行政側が全体像を把握するのはもちろん、住民に対しても、全体の流れをある程度示しながら、意見を求めていくのが良いのではないか。
- ・ 事業段階では、事業がどんどん進んでいく中、スピーディーに意向を集約し、確認し、反映する必要がある。多少、不確実であっても、将来のスケジュールを可能な限り示し、また、事業の進捗を逐一提供し、住民側と事業主体側で共有を図ることが重要。
- ・ 意向把握の方法は、全体説明会で全体像を説明し全体の意見を聞く場もあるが、意見しにくい傾向があるので、個々の住民に対して意向を確認するアンケートや個人面談の場が重要。

- ・ 説明会や個別面談などでは詳細を理解できなかった方々に対して、聞き漏らしたところや、確認内容などを、相談窓口で再度確認できるという仕組みになっていた。この相談窓口と、個別面談やアンケート調査を組み合わせることによってスムーズな良い結果が出た。

(被災者意向等と事業計画のすり合わせ)

- ・ 被災直後において復興に向けたメッセージを発信し、住民意向をしっかり把握し計画に反映するという意図がきちんと伝わるようなアンケートを実施し、これらを踏まえて事業計画を自治体が作成することで、住民にとっても将来の計画や事業を行う場所がわかるようになり、次のアンケートにより答えやすくなっていく。
- ・ まだ被災者が仮設で生活しているような初期においては、被災者側も生活設計が十分でなく、また東日本大震災からの復興に向けた制度も不十分であった。しかし、発災から2年もたつと、少し落ち着いてきて、次の段階に進むための解決策も用意され、次第に計画が現実のものに変わってきた。
- ・ 予算のタイミング、国の制度のタイミング、これらを踏まえたアンケートのタイミング。そして実際の地元合意や土地の取得状況など、複合的な要素があるが、これらをうまく整理し、次に災害が起こった際にやらなければならないことを意識したプログラムを考える必要がある。
- ・ まず、被災者自身それぞれの人生ビジョンが共有され、さらに、まちづくりのビジョンが被災者間で共有され、加えて、将来に向けたロードマップがきちんと示されること。これらが揃うことで、はじめて個々の被災者の意思決定ができ、復興計画が立案できる環境となる。その上で、時間の経過とともに変化する意向への対応として復興計画を微修正していく、というのが比較的、普遍的な流れではないか。
- ・ 一方、人生のビジョンや、まちづくりのビジョンが共有されていない場合、手戻りが生ずる。全体のプロセスをデザインする段階で、まずはビジョンの共有にしっかりと時間を費やすことが重要。
- ・ 発災後2年ぐらい経つと、相当落ち着いて、住民も将来を考え、自分の言葉で語れるようになる。1年後では難しい。あまりに早い段階で、トップダウンで事業計画を決めてしまえば変更できない。このギャップを埋めることが課題。
- ・ 意向調査を繰り返して、これらをまとめることが重要である一方、繰り返す回数が多いほど時間がかかってしまう。被災者の方々が自分の生活や再建を考えるサイクルと、行政が計画を見直すサイクルとを、どう合わせていくか。さらに、どう時間を早めていくかを考える必要がある。
- ・ 時間をかけて意向を細かく確認することと、スピード感をもって事業と計画を進めることをどう両立させていくのか、非常に難しいが、重要であり、次回にも議論したい。
- ・ 意向確認をどのタイミングまで行うべきかは難しく、県としても検証予定。
- ・ 市町では、アンケートや地区懇談会を複数繰り返しているが、やはりいつまでも時間を取ることはできず、一定の時期には計画を決定する必要がある。このタイミングも難しいが、そもそも、被災の対応があり、被災者の居住もバラバラの中、意向把握をするのに苦労された。
- ・ 初期の土地利用の考え方については、行政主導で計画を提示したところと、地域に検討を委ねてそこから吸い上げたところと、地域により進め方にかなり違いが見られた。
- ・ 住民意向を反映しながら計画を進めたと説明があったが、計画の見直しが簡単にはいかなかった

市町村もある。住民意向を把握できても、それを計画に反映させるのは市町村にとっては容易では無く、国側からの強力なサジェスションを行った例もある。市町村が自ら計画変更に取り組めるよう、「あの段階ではこうやっておくべきだった」といった、ある程度共有された知見を集積するべきであり、これを抽出できるかが非常に重要。

- ・ 住民意向は、事業の枠組みを踏まえた上で決定されていく。東日本大震災では、住宅再建支援策は被災後 1 年後に提示されているが、これをどう早めるかが、意向をある程度早く決定するために重要。
- ・ 仮設解消の時点で意向未確定の人達にアプローチするというより、もう少し早い段階でアプローチできれば、最終的な意向把握ももう少し早くできたのでは。このあたりの時間軸をどう考えるのか、これからもう少し詰めていく必要がある。

(その他)

- ・ 宮城県の南側は平野が広がるような地形で、比較的、集落が集約できたため、大きなまちづくり計画を住民に示すことができたが、北部のリアス式の部分については、浜ごとに防災集団移転等が進み、集約に難航した。
- ・ 住民意向は住宅再建と合わせて防潮堤の高さの議論も引きずり、まちづくりとハード整備の兼ね合いに難しさを感じた。
- ・ 情報の一元化が重要。総務省等では、被災者カルテのようなものを整備し、様々な部局間での情報の一元化を試みたようだが、各自治体における運用の実態に関心。

○生活再建への対応

(自立再建、住宅再建支援)

- ・ 最初の 3 年間で、市外も含めた自力再建がかなり行われていたことを考えると、自力再建を支援するような制度設計があつて然るべきではないか。市外流出を招くことにはなるが、「人への支援」「財政面」「早い復興」「個人の復興」という意味では、十分あり得る。
- ・ 東日本大震災では、住宅再建支援についてどういう制度がいつできたのか、タイムラインとして整理できるとよい。

(災害公営住宅、みなし仮設への対応)

- ・ 石巻市では、当初は相当数が必要だと言われた災害公営住宅だが、途中では将来のニーズの変化を考慮して対応する数を減らすことも検討した。ただ、実際に住宅が立ち上がった段階では、今度は住みたいという意見が増えた。このように、モノが見えてくると考えが変わる。モノができるという段階においても、さらに計画の熟度を上げていくことが重要。
- ・ さらに、みなし仮設に対してどう対応するかも考えることが必要。みなし仮設住宅では、生活がそこで落ち着いてしまう。一般の仮設住宅とは少し違う対応を考えなくてはいけない。

○人口減少化での復興のあり方

(被災者の生活再建と地域の持続性)

- ・ 現に困っている被災者の生活再建に目がいきがちだが、地域の持続性をどう維持・確保していくのかという、両者のバランスが非常に重要。
- ・ 長期的に見たときの地域の持続性の維持・確保を、どの段階で計画に入れ込んでいけるのか。人口減少社会を考えれば、理想的には、規模を縮小して定常状態をつくること。一方で、規模縮小を早すぎる段階で入れ込むと、大勢の流出を招く可能性がある。
- ・ 復興は中長期的な持続性の確保、被災者全体の生活再建の支援、真に困った人々の救済という 3つの側面があると思うが、真に困った人々の救済が手薄になっているのではないか。まちづくりの分野で、そういった側面があったどうかの検証を行うべき。
- ・ 人口減少が進む中、次に起こる大災害が襲った際の災害復興を考えると、(集落が維持すらできず)復興することができない集落等がたくさん発生すると思う。東日本大震災における意向調査は、世帯レベルに焦点を当てた意向調査が主だが、集落レベルでの意向調査が東日本の場合は弱かった。次の災害を考えたときには、留意が必要。
- ・ 単なる住宅再建で終わらず、次の時代、次の 10 年、20 年にどうつながっていくかということを考えていく、サステナビリティも踏まえた生活再建プランが重要。

以上