

## 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4回）

### 議事概要

日時：令和2年12月15日（火）10：00～12：00

場所：中央合同庁舎3号館 国土交通省6階 都市局局議室

#### ○事前復興について

- ・交通や道路、鉄道、病院等、自治体を越えた計画や調整が必要広域の計画については、まちごとの住まい方や適切なサービスを、各市町村で計画するのではなく横串で計画することが必要になる。また、事前復興センサスは災害が起こる前に行う。立地適正化計画を災害が発生することを前提に作成すると言っても良いかもしれない。
- ・広域的な計画を被災後につくるのは困難なため、広域な計画ほど事前に検討する必要があり、また、被災後に広域で計画を調整できる仕組みも必要。一方、第3回委員会でも紹介した復興まちづくりイメーজトレーニングについて、個人レベルのロールプレイングを行ったが、被災のリアリティが無くなるなど、事前復興の計画づくりに一般の方をどこまで巻き込むのか検討が必要。
- ・複数の自治体間で人の移動を認めるような復興計画を立てるためには、事前に住民に聞くことが重要。市外への転居を希望する人は思いのほか多く、これを自治体が認識することで上手くマネジメントできる可能性がある。
- ・想定されるシナリオの下で被災前に考えた再建意向と、実際に被災した後の再建意向は異なるだろうし、被災後でも1年後、2年後、3年後で再建意向は変わってくる。そういう意味で、事前復興センサスで得られた再建意向の回答は、実際の復興にどこまで活かせるのか。
- ・東日本大震災の統計データを今後起こり得るところに当てはめて見せることが一番説得力がある。東日本大震災の情報をエビデンスとして示しながら、さらに地域の個別事情を統計的に組み合せて、予測を幅のあるなかで出していく。

#### ○本委員会のとりまとめについて（教訓として盛り込むべき内容について）

##### <全体>

- ・検証をして教訓を出すに当たっては、あまり綺麗にまとめ過ぎず、より伝わる内容にしてもらいたい。
- ・事前に何をしておくべきかについて、中間とりまとめの最後に、具体的にまとめて書いてあると便利ではないか。

##### <復興計画のあり方>

- ・復興計画には、①復興の捉え方や考え方といった大きな理念・方針の部分と、②被災直後に復興施策をとりまとめる行政計画的な部分の、二段階のレベルがあるのではないかと考える。中間とりまとめに当たっては、これら復興計画の捉え方を整理しつつ進めるべきだと考える。

- ・人口減少下での復興では事業が過大にならないこと、地域の持続性を高めるものであることが必須。相当の金額が投入されることとなるが、将来につなげるための投資と、当面の10年～15年ぐらいをしのぐ投資を明確に分ける必要がある。
- ・防潮堤の整備方針が決まってから、まちづくりが始まるという進め方が適切なのか。単に河川側の計画策定が早いために、結果としてそのような順序になっているとすれば、防潮堤の担当部局とまちづくり部局の計画策定のスピード感の違いを調整するなど、更なる検証が必要。
- ・広域の話にも言及すべき。交通関係に加え、施設関係においては、全てフルセットで復旧されたために維持管理が可能な人手が足りなくなったこともあるので、広域的に施設復旧を考えていくことが重要。
- ・ハードからソフトまでの一体性、つくと使うを一体的に繋げていくという時間的な部分を含め、つくとすることとマネジメントとの関連をしっかりと伝えるべき。
- ・復興で浮き彫りになった事実を、平時のまちづくりにどう活かしていくかという趣旨を踏まえ、復興は変革の契機であるという内容を盛り込んでもらいたい。例えば、仮設住宅で考えると、昭和20年代の法律では想定していなかった「住み続けたい」という考えに繋がっており、このようなスキームになり得ることを踏まえ、制度を含めた変革を考えるべきである。
- ・一定のリスクを許容するという考えは、なかなか現場で発言することは難しい。一方で、一定期間経つと「自然の中で生かされている」という考え方のもと、次の災害できちんとした避難対策がとられれば、一定のリスクの許容が成り立つ可能性もある。

#### <復興計画の策定プロセスについて>

- ・個人レベルまでの意向把握は、ジェンダーの観点からも重要な論点なので、中間とりまとめの作成に当たっては、きちんと書き込むべき。
- ・復興の現場では、個々人の生活再建に係る資金計画を早く固めないと、復興手法について決められない状況だった。防集でいえば、元地をいくらで買ってもらえるのか、先地であればいくらで購入できるのか、区画整理であれば土地を買う方には購入価格、換地先、減歩など、なるべく早く提示できると早期復興に繋がる。
- ・事前復興センサスのようなものをしてないと事業の規模を抑えることができないというのが私の認識。立地適正化計画等の平時の計画づくりを行うにあたり、今後の住まい方の調査ができると良い。
- ・また、それと連動し、事業規模のリストがあると良い。事業規模のリストから、市民の居住移動を前提にしたまちづくりというところに着地させ、新しい住まい方の像を描くことができるのではないか。これは、国の定量的な調査のバックアップ、調査技術のバックアップがないとできないので、教訓として是非書き込み、事業として実施できると良い。
- ・事業を実施していくうえで重要なのは土地に関する問題。実態として、所有者問題や地籍調査など、事業実施の段階でネックになったところがある。
- ・被災直後の84条建築制限や事業前の被災市街地復興推進地域など、土地利用コントロールについては事業実施が前提となっており、災害危険区域の指定につながる土地利用コントロール手法が存在しない。また今回の復興は自力再建がむしろ主流であったため、線引き・非線引きなどの平時の土地利用規制もその後の都市空間形成に重要な役割を果たした。これら、直接事

業に関わらないものの含めて、土地利用コントロールのあり方を事前に整理しておかなければならない。

- ・みなし仮設や応急仮設住宅を、被災者救済における最後のステージと捉えるか、復興まちづくりのスタートと捉えるか。それらを峻別したうえでみなし仮設の評価をすべき。みなし仮設の評価は高いが、消極的選択肢だけど選びやすい選択の結果なのではないか。
- ・災害後、別のまちのみなし仮設に移りそのまちにずっと住むつもりで前向きな移転を行う層と、とりあえずみなし仮設に逃げた後に元の地域に戻るかどうかも含めて今後の住宅再建について考える層とがいる。前者の積極的にまちから出ることを選んだ方については、移転した段階で住宅再建は終わりと考えてもよいかもしれない。
- ・復興に必要な種地も限られる中、仮設住宅を作ってしまうと、その土地は、復興のための種地には使えないというのは、特に事前復興を考えるのであれば意識しておく必要がある。
- ・みなし仮設の課題として、内陸に住んで沿岸部に戻らない見込みの住民に対する防集やがけ近の支援などを、沿岸の市町村が抱え続けなければならないこと、民間賃貸住宅をみなし仮設と利用してしまうと、応急仮設住宅からの行先や、他地域からの移転者の居住先がなくなるということが挙げられる。

#### <復興事業の進め方>

- ・土地活用率を高めるには、事業中の段階から、事業進捗や地区の紹介等の情報発信を行い、市街地形成の促進の取組みを並行的にやっていくことも必要。また、宅地完成・引渡しの段階から、コミュニティ形成につながる地域の交流会などのイベント支援を行うことも重要である。
- ・自立再建のボリュームはそれなりにあるので、自立再建の場所等をコントロールできれば、復興事業自体のボリュームを下げることも可能。道路整備など自立再建との調和についても中間とりまとめにおいて言及されるべきではないか。
- ・個人の復興を早めるためには、空家など既存ストックの活用も有効であることに言及すべき。
- ・中間とりまとめにあたっては、復興事業の規模といった量的側面とともに、例えば区画整理におけるデザインや、建物と一体的に考える等、質的な側面についても言及すべき。
- ・復興事業を円滑に進めていくためには、地権者との合意形成が重要。個々の地権者の住宅再建等の意向及びニーズを事業に上手に反映しないとなかなか事業は進まない。そういう意味で、申し出換地等を活用した土地区画整理事業は効果的である。
- ・区画整理は大規模であるほど時間がかかる。事業を分割することや、土地需要に応じて、事業中でも規模を変更することでコントロールする必要がある。
- ・防集事業の移転元地についてだが、もとより復興事業を行うことで市街地の面積が増えている。人口減少時代に市街地の面積が増えれば、使わない土地が出てくることは明白なので、移転元地について、「使わなくてもよい」と国が明確にすると、自治体側としても住民等へ説明しやすい。

以上