

20230116 東京都 都市の事前復興シンポジウム資料

事前復興計画の制度的位置付けと 改善方向について

(一財)土地総合研究所専務理事
(公財)都市計画協会 上席調査・研究員
佐々木晶二

自己紹介



●阪神・淡路大震災の際には都市計画課課長補佐として被災市街地復興特別措置法を立案、2005年には兵庫県まちづくり復興担当部長として復興事業の現場を担当



●東日本大震災の際には、都市総務課長として復興交付金制度(特に津波復興拠点整備事業)を企画、2013年には内閣府官房審議官として災害対策基本法改正と大規模災害復興法の立案責任者

1. 事前復興計画の必要性

1-1 大規模自然災害が発生すると起こること

- 1) 人的・物的被害を目の前にすると、行政側は、「絶対に人が死なないまちに」といった過大な計画を立てがち
- 2) 平時と違って、住民との丁寧な対話もしにくい、住民も過大な要求をしがち
- 3) 過大な投資は、事業期間の長期化＝生活再建の遅れというマイナスが生じるが、災害直後には、行政・住民とも冷静な判断が難しい
- 4) 復興のための広範囲・多数の事業の立ち上げで行政側も手一杯、優先順位がその場では付けられない

1-2 事前復興計画の策定準備で期待される効果

- 1) 冷静な人口見通し、土地利用方針の策定をそれに見合った復興事業計画の立案(東日本大震災津波被災地の復興計画で人口見通しを記述していたのは2市町のみ)
- 2) 決定できないまでも、二つ以上のパターンの選択肢を準備できる
- 3) 使うべき事業手法と国、都、市区町村での役割分担の方針ぎめ
- 4) 広域的な計画調整の視点
- 5) 積極的に国に対して働きかける内容(首都としての東京の位置付け、支援制度の確保)の確認 など

2. 事前復興計画で準備すべき 復興方針(マスタープラン)

2-1 東京都復興方針において必ず定める必要のある事項

- 1) 大規模災害復興法で人口フレーム、土地利用方針の策定を義務化
- 2) なお、内閣府の法施行時の通知では「社人研の予測値を参照できる」と記述している
- 3) 実際に市区町村向けに人口フレームや土地利用方針をメリハリを効いた形で示すのは難しい課題。しかし、これを頑張ることに広域行政主体、広域都市計画決定主体としての東京都の意義がある
- 4) 特に、東京都は23区に対しては他の道府県よりは多くの権限を持っており、広域行政主体としての力量が問われる

(参考)大規模災害からの復興に関する法律

第八条 政府は、特定大規模災害が発生した場合において、当該特定大規模災害からの復興を推進するため特別の必要があると認めるときは、第三条の基本理念にのっとり、復興基本方針を定めなければならない。

2 復興基本方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

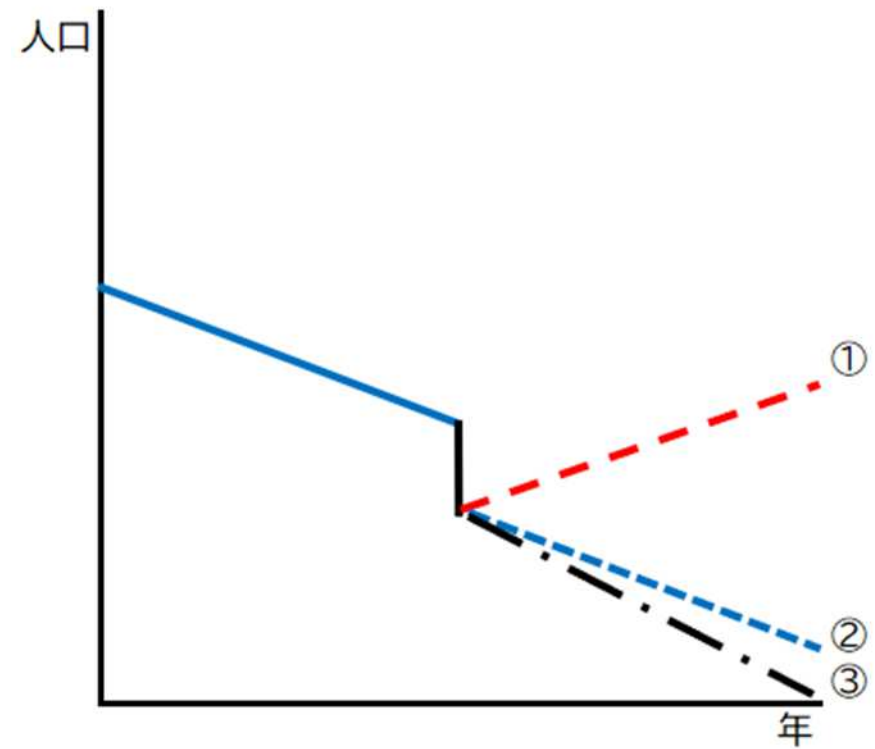
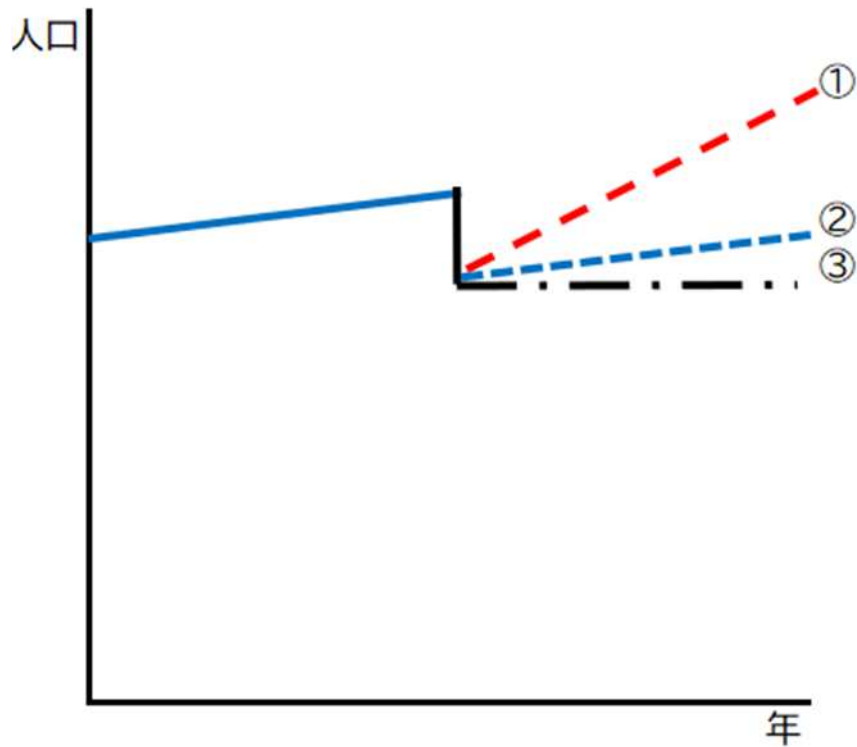
三 特定大規模災害を受けた地域における人口の現状及び将来の見通し、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項」

第九条

2 都道府県復興方針には、おおむね次に掲げる事項を定めるものとする。

三 当該都道府県における人口の現状及び将来の見通し、土地利用の基本的方向その他当該特定大規模災害からの復興に関して基本となるべき事項

2-2 東京都は、被災した市町村の人口フレームをどう考えるか？



(参考)東京都における市区町村の人口予測

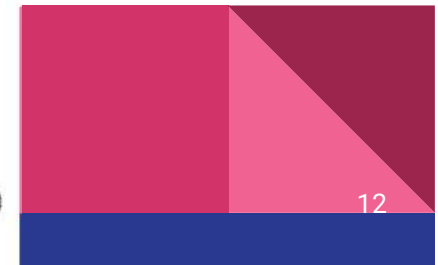
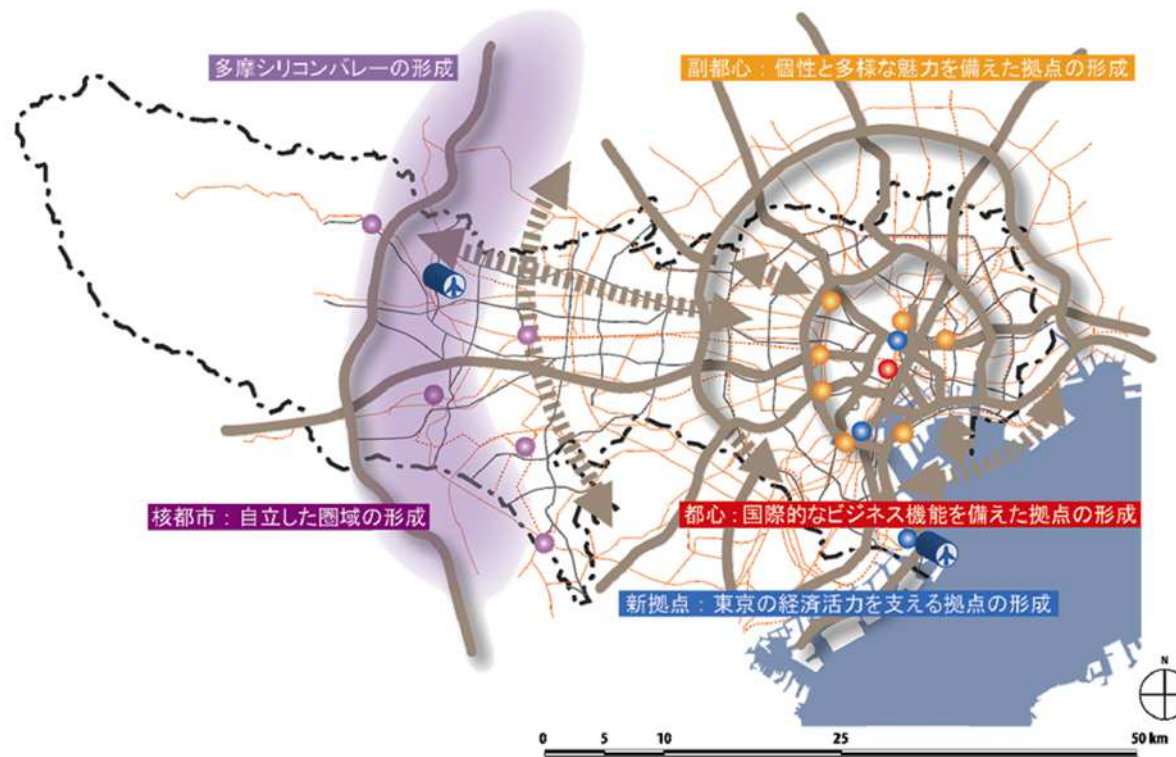
| 地 域 | 平成32年までに ピークを迎える区市町村 | 平成37年に ピークを迎える区市町村 | 平成42年に ピークを迎える区市町村 | 平成47年に ピークを迎える区市町村 | 平成52年まで 増加する区市町村 |
|--------|---|--|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| 区 部 | 足立区、葛飾区、江戸川区 | 新宿区、墨田区、目黒区、 大田区、世田谷区、中野区、 杉並区、豊島区、北区、 荒川区、練馬区 | 文京区、台東区、品川区、 渋谷区、板橋区 | 江東区 | 千代田区、中央区、港区 |
| 多摩・島しょ | 八王子市、立川市、三鷹市、 青梅市、府中市、昭島市、 町田市、東村山市、国立市、 福生市、東大和市、清瀬市、 東久留米市、武蔵村山市、 多摩市、羽村市、 あきる野市、西東京市、 瑞穂町、檜原村、奥多摩町、 大島町、利島村、新島村、 神津島村、三宅村、 御蔵島村、八丈町、青ヶ島村 | 武蔵野市、調布市、 小金井市、小平市、日野市、 国分寺市、狛江市、稲城市、 日の出町、小笠原村 | - | - | - |

2-3 東京都は、被災した市町村の土地利用方針をどのように考えるべきか？

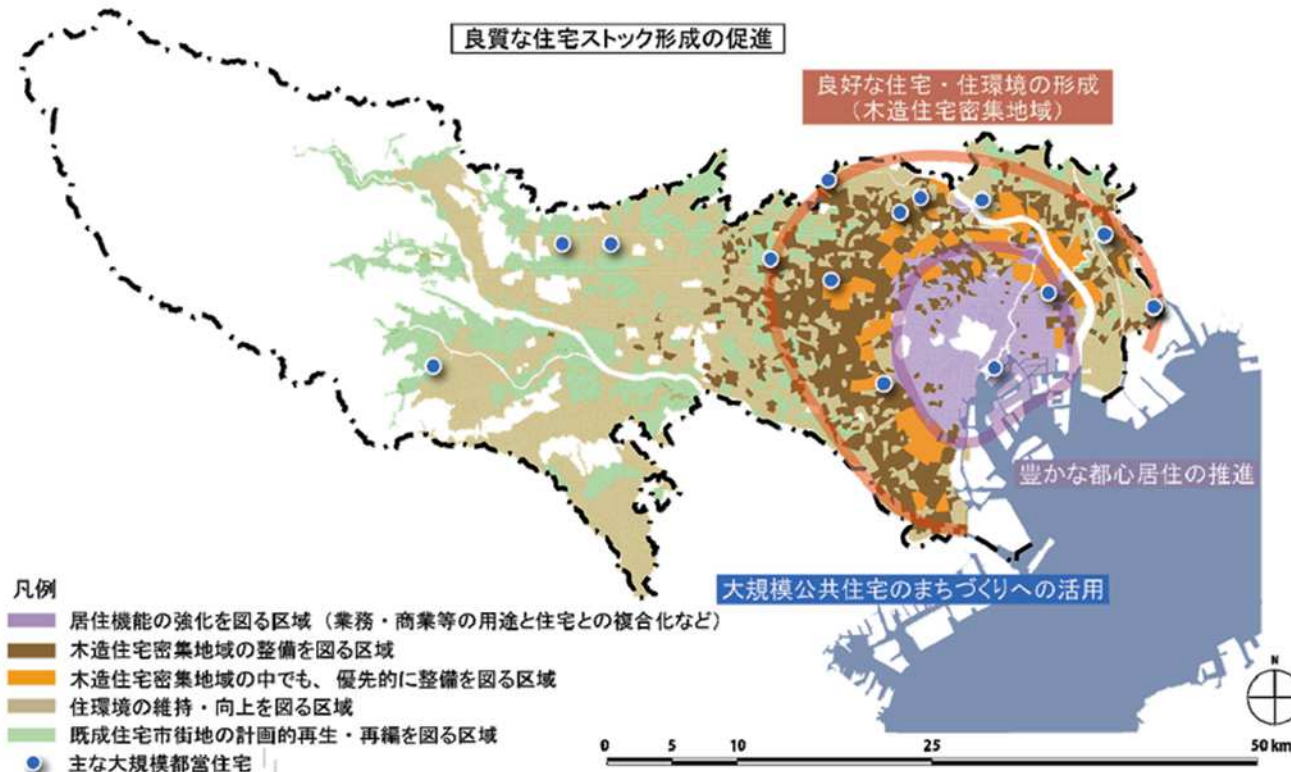
- 1) 既にある都市づくりビジョンなどの構想は、首都直下地震で被災した市町村の復興のための広域的な土地利用方針として十分か？
- 2) もし不足しているのであれば、真剣に、復興にあたっての土地利用方針を議論しておく必要はないか？
- 3) 首都直下地震の復興事業では東日本大震災のように全額国費負担とはならない可能性がある。その場合には都又は市区町村の財政の観点からも事業の絞り込みなど重点化が必要になる。
- 4) 重点化すべき事業を整理するなかで、事業主体(国=UR、都、市区町村)の整理も行われる。
- 5) 本当は、周辺県・市との広域調整も意識してほしい

(参考)東京都都市づくりビジョンの抜粋

● 基本戦略2 経済活力を高める拠点の形成



● 基本戦略6 豊かな住生活の実現



3. 事前復興計画で準備すべき 土地利用規制と復興事業の手法

3-1 発災直後のバラ建ちを防ぐための土地利用規制

- 1) 建築基準法第84条に基づき2か月の建築制限
- 2) その間に被災市街地復興推進地域の都市計画決定(2年間の猶予、その間に復興計画及び事業を立案、調整)
- 3) 法定事業に結果としてならない場合を前提にしているので、幅広くかけることが大事。
- 4) 阪神・淡路大震災の時には、幅広く建築行為に届け出制をひく神戸市震災復興緊急整備条例を神戸市は制定したが、既に被災市街地復興推進地域制度を活用すれば足りる。

被災市街地復興
推進地域

地区計画

〔住宅局事業
個別建築 等〕

公営住宅

土地区画整理事業

市街地再
開発事業

法律が想定した状況

被災市街地復興
推進地域

土地区画整理事業

阪神・淡路の決定状況

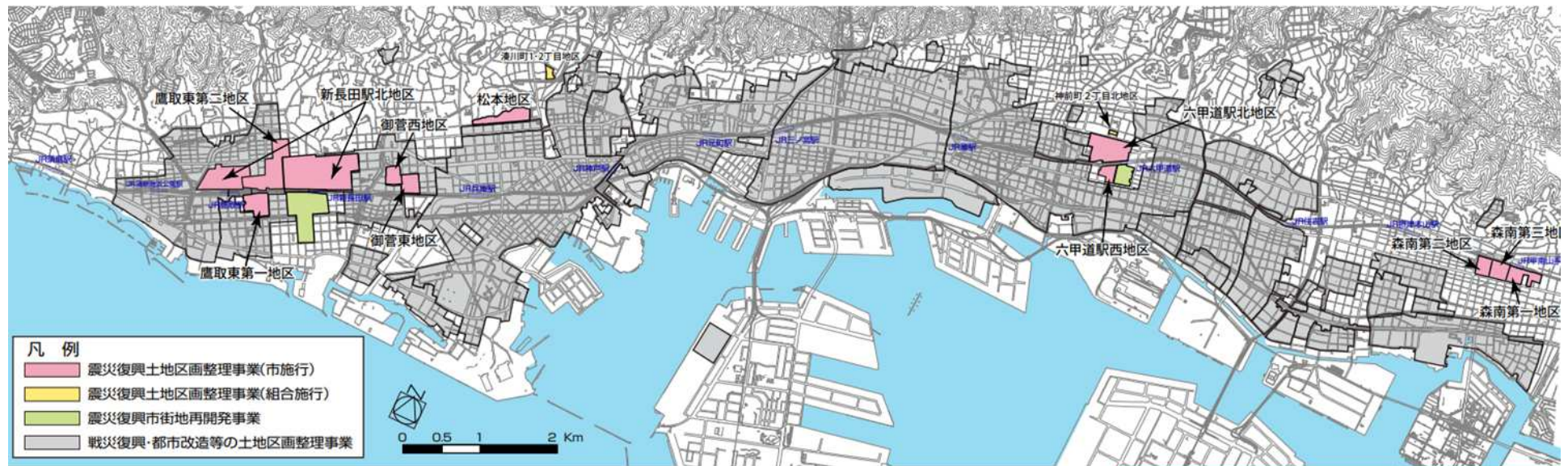
3-2 都市計画決定の代行制度で市区町村を支援することもありえる

- 1) 大規模災害復興法に基づく、市町村が大規模災害時に都市計画手続ができない場合には、都道府県が、都道府県ができない場合には国土交通大臣が代行する規定を創設
- 2) 被災市街地復興推進地域は市区町村決定。被災後2ヶ月での都市計画決定が体制からみてできない場合には、東京都が都市計画決定を代行することもありえる。

3-3 都市復興にあたっての事業制度の比較

- 1) 土地区画整理事業、市街地再開発事業、一団地の復興拠点市街地形成施設、住宅市街地総合整備事業、地区計画による建替誘導などの手法の得失を理解して、適切に使い分けることが重要
- 2) 使い慣れた土地区画整理事業や市街地再開発事業に加え、東日本大震災以降に創設された買収型の一団地の復興拠点整備事業にも注意。
- 3) 事業手法によってどれだけ国から補助金が入るか、税制特例はどうなっているかが一番大事。
- 4) 同時に、都や市町村が行政目的から積極的に入るか、地域の環境改善のために地域の発意の前提で地元に入るかの視点が重要

3-2 都市復興事業としては、土地区画整理事業と市街地再開発事業が依然として主流



3-3 土地区画整理事業、市街地再開発事業の強みと弱み

1) 【強み】

- a) 予算・税制がしっかりしている
- b) 技術的な経験知が積み重なっている

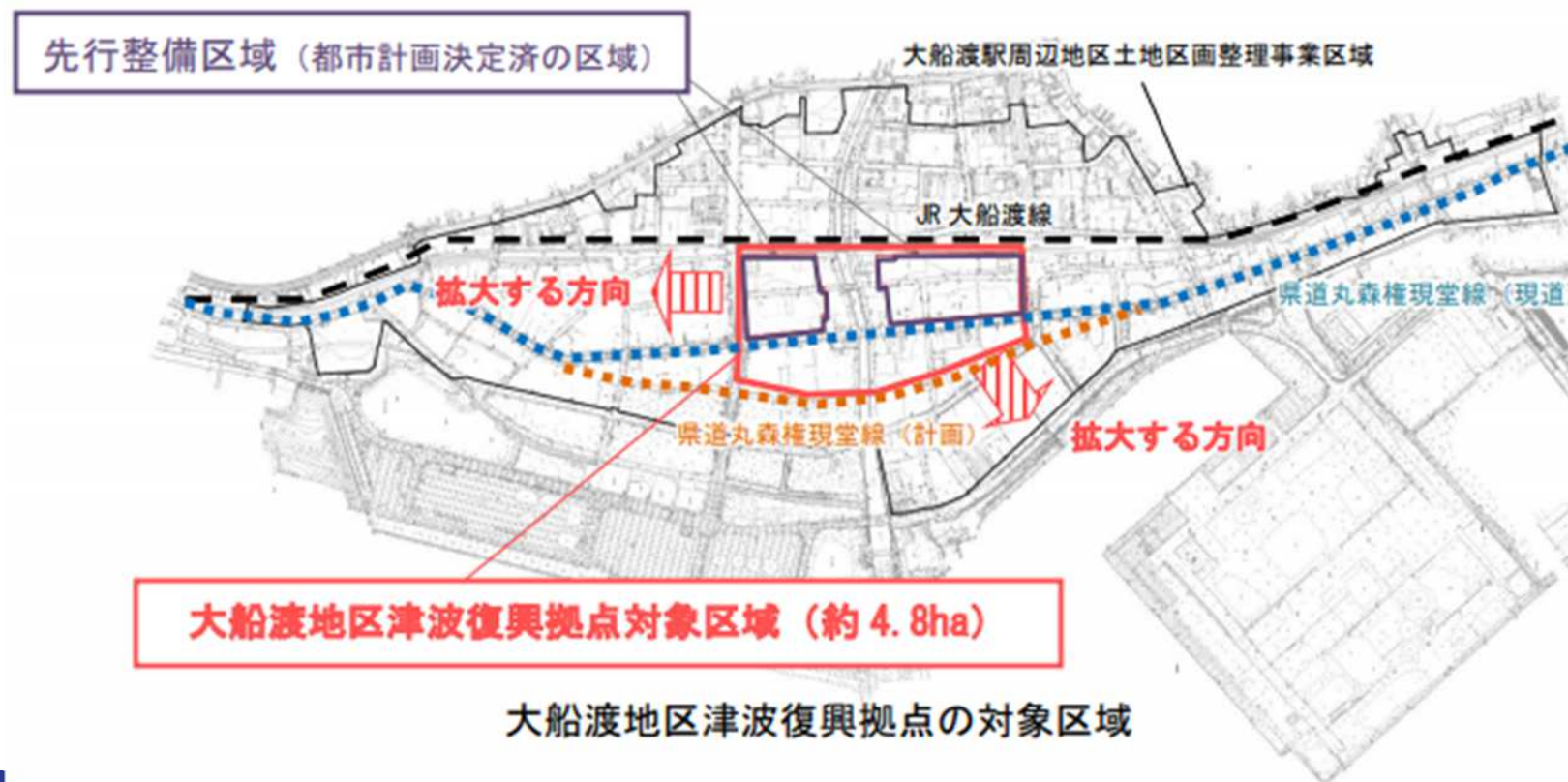
2) 【弱み】

- a) 低成長時代で地価があがらない時代には事業収支がとりにくい
- b) 事業が完成するのに時間がかかる
- c) 時間をかけているうちに、地権者や参画している民間事業者の意向が変わってしまい、後から問題がでがち。

3-4 一団地の復興拠点市街地形成施設の創設(大規模災害復興法で恒久制度化)

- 1) 全面買収方式(借地方式も可能)
- 2) 用地取得費・基盤整備、建物整備は補助対象(東日本大震災の時の予算名:津波復興拠点整備事業)
- 3) 都道府県、市町村が買収したのち、民間に売却することも可能(補助金相当分は他の事業に充当)
- 4) 所有者不明土地法の手続簡素化特例あり

(参考)大船渡市の段階的拡大



ご清聴ありがとうございました