

平成30年度 第1回 東京都都市復興基本計画検討委員会 議事要旨

日時：平成30年9月7日（金）18：00～20：20

場所：都庁第二本庁舎 31階 特別会議室23

1. 出席者

■委員出席者

（敬称略。五十音順）

氏 名	専 門 分 野	現 職	備 考
池邊 このみ	学識経験者（公園・緑地）	千葉大学 教授	
市古 太郎	学識経験者（都市計画）	首都大学東京 教授	
大沢 昌玄	学識経験者 （国土計画、市街地整備、交通計画）	日本大学 教授	
大月 敏雄	学識経験者（建築、住宅）	東京大学 教授	副委員長
加藤 孝明	学識経験者（都市防災）	東京大学 准教授	
佐々木 晶二	国の都市計画行政経験者	日本災害復興学会 理事	
中林 一樹	学識経験者（災害復興）	首都大学東京 名誉教授	委員長
藤原 大	市長が震災復興計画検討委員会の 委員である市の担当部長	国分寺市まちづくり 部長	（代理出席） 国分寺市 まちづくり部 まちづくり計画課 山根 彩奈
淵上 玲子	学識経験者（法律）	弁護士	
渡辺 茂男	区長が震災復興計画検討委員会の 委員である区の担当部長	墨田区都市計画部長	（代理出席） 墨田区 都市計画部 都 市計画課 都市計画・開 発調整担当 主査 田口 茂敏

■幹事出席者

（敬称略。五十音順）

氏 名	現 職	備 考
荒井 俊之	都市整備局 都市基盤部長	
久保田 浩二	都市整備局 都市づくり政策部長	
山下 幸俊	都市整備局 市街地整備部長	
中島 高志	都市整備局 理事 （航空政策・交通基盤整備・交通政策担当）	
桜井 政人	都市整備局 総務部長	
佐々木 秀之	都市整備局 住宅政策推進部長	（代理出席） 都市整備局 住宅政策担当部長 澁谷 浩一
安部 文洋	都市整備局 防災都市づくり担当部長	
青柳 一彦	都市整備局 市街地建築部長	

2. 議事

(1) 開会

(並木企画課長)

ただ今より、平成 30 年度 第 1 回東京都都市復興基本計画検討委員会を開催します。

私は、本委員会の事務局を務めます、都市整備局市街地整備部企画課長の並木と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

本委員会は、首都直下地震等の発生後におきまして、都市復興基本計画等の作成のために開催されるとともに、発生前の平常時におきましても、迅速な都市復興に向けた事前準備の検討のために開催されるものでございます。今回は、事前準備の一環としまして、復興手順や執行体制を示しました行政職員向けの「東京都震災復興マニュアル 復興施策編」につきまして、近年の大震災等を踏まえて修正することとし、都市の復興分野について検討するために開催するものです。本委員会は、平成 11 年に設置されているため、既に設置要綱がございます。ただし、平成 13 年度以降、開催されておらず、委員の任期も切れておりましたので、あらためて委員を選任しております。

それでは、本日ご出席の委員につきまして、配布しております別紙 1 の委員名簿よりご紹介します。

千葉大学教授の池邊委員です。

(池邊委員)

池邊でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

首都大学東京教授の市古委員です。

(市古委員)

市古でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

日本大学教授の大沢委員です。

(大沢委員)

大沢でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

東京大学教授の大月委員です。

(大月委員)

大月でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

東京大学准教授の加藤委員でございます。

(加藤委員)

加藤です。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

日本災害復興学会理事の佐々木委員です。

(佐々木委員)

佐々木です。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

首都大学東京名誉教授の中林委員です。

(中林委員)

中林でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

国分寺市まちづくり部長の藤原委員につきましては、本日、所用によりご欠席で、代理で山根様にご出席いただいております。

(山根委員)

代理の山根でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

続きまして、弁護士の渕上委員でございます。

(渕上委員)

渕上でございます。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

墨田区都市計画部長の渡辺委員につきましては、本日、所用によりご欠席でございます。代理で田口様にご出席をいただいております。

(田口委員)

代理の田口です。よろしくお願いいたします。

(並木企画課長)

本日は、東京都も、設置要綱に基づく幹事が同席しております。

よろしくお願いします。

なお、本会議は原則、公開となっておりますが、傍聴の申し出はなく、取材の申し出がきております。

次に、委員長および副委員長の選出を行います。

「資料1 本委員会の設置要綱」の第6 委員長および副委員長の第2 項により、委員長は、委員の互選により選出することとなっております。

委員長のご推薦は、ございませんでしょうか。

(市古委員)

はい

(並木企画課長)

市古委員。

(市古委員)

私から、提案させていただければと思います。

中林委員を推薦させていただきます。中林委員は、「東京都震災復興検討会議」の座長を務められている他、国や東京都など、多くの復興に関する会議の委員長を務められており、本委員会の委員長に適任と考えます。

(並木企画課長)

ただ今、市古委員より中林委員を委員長にご推薦するのご提案がございました。

他にご意見ございますでしょうか。

他にご意見がないようでしたら、中林委員に委員長をお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

(並木企画課長)

それでは中林委員長には大変ご苦勞をおかけしますが、委員長への就任をよろしくお願いします。

ここで、議事に先立ちまして、幹事長である都市整備局 航空政策・交通基盤整備・交通政策担当理事の中島より、一言ご挨拶させていただきます。

(中島都市整備局理事)

都市整備局の理事の中島でございます。

本日、「東京都都市復興基本計画検討委員会」ということで、中林委員長を始め、委員の皆さまにこの仕事をお引き受けいただきまして、大変ありがとうございます。それから、本日ご多忙中のところ、また夜分にもかかわらず都庁までお運びいただき、ありがとうございます。

さて、近年、東日本大震災、2年前に熊本の地震があり、また、今年に入りまして大阪北部地震ですとか、昨日ですが、北海道の大きい地震があったということで、震災が続いている状況です。東京におきましても、首都直下地震がいつ起きてもおかしくありませんし、また、大きな被害が予想されています。そうした震災が発生した場合ですが、救急救命や応急対応・復旧などの作業を迅速にやるというのはもちろんのことですが、東京はやはり首都ということで、東京だけではなく日本の今後の成長・持続的な発展を支えるために、できるだけ早く都市を復興する必要があるかと思っております。それに際しまして、「東京都震災復興マニュアル」が、たいへん重要な役割を果たすと思っております。このマニュアルですが、阪神・淡路大震災後に作成したものということで、それから20年以上経っております。それ以降、先ほど申しました様々な大震災が起こっていることですとか、また我々もマニュアルに基づき訓練を行ってきたということもあり、そうした状況の変化や、実績を踏まえまして、今回このマニュアルについて修正を行いたいということでございます。被災後の迅速な都市復興に向け、委員の皆さまにはぜひ専門的な見地から、いろんな忌憚のないご意見いただきまして、このマニュアルをできるだけ実効性のある、良いものにしていきたいと思っておりますので、引き続き、ご指導・ご理解・ご協力賜りますようお願いを申し上げまして、簡単でございますけれども私からの挨拶とさせていただきます。

よろしくお願いします。

(並木企画課長)

それでは、今後の当委員会の運営は、委員長である中林委員長にお願いしたいと思います。

中林委員長、よろしくお願いします。

(中林委員長)

中林でございます。あらためまして、委員長にただ今、就任することに相なりました。今回、重要な節目の見直しと承っておりますけれども、皆さまからのご意見を伺いながら、より良いものに取りまとめていければと思っております。20年前に「東京都都市復興マニュアル」を作り、「東京都生活復興マニュアル」を作り、そして2000年に、「東京都震災復興グランドデザイン」というものを作ってきた。その「東京都震災復興グランドデザイン」を作るときに、この「東京都震災復興基本計画検討委員会」というのが立ち上がったと思います。その後、「東京都震災対策条例」が制定されたり、マニュアルの名称も変わる中で、先ほど中島理事からお話がありましたように、震度7の地震が度重なって発生しています。「阪神・淡路大震災」から9年目に「新潟県中越地震」、それから7年目に「東日本大震災」、それから5年目に「熊本地震」、それから2年半で震度7の「北海道胆振東部地震」が起きてしまったということで、いよいよのつびきならない状況が日本に起きてきていると思っているところです。

被害想定もそうですけれども、これまで発生したいろいろな災害に学び、振り返ってきたことは、ある意味では過去に学んできたということです。しかし、次の災害に備えるということは、将来に備えなければいけないということなので、人口構造を含めて、これまでとは違うトレンドがこの先、東京を含めて起きてくることを、いかに先取りして被災状況に読み込んでおくかが非常に重要です。難しい課題かもしれないですけれども、そのような視点でマニュアルを見直していければ、と思っておりますので、各委員の皆さまのお力添えをいただければと思います。よろしくお願いします。

それでは、議事に入る前にいくつかの確認事項がございます。先ほどの設置要綱第6におきまして、委員長が副委員長を選任するということになっております。私といたしましては、大月委員に副委員長をお願いしたいと考えております。大月委員、よろしいでしょうか。

(大月委員)

はい、承知しました。

(中林委員長)

それでは大月委員に副委員長をお願いしたいと思います。

また、本日、傍聴の申し込みはございませんが、報道機関からの取材の申し込みがきているということです。本委員会は、東京都の附属機関等における専門家会議として、お手元の「別紙」の附属機関等の運営に関する基本事項のとおり会議の公開等については原則公開することになっております。もし特段のご意見がないようでしたら公開としたいと思いますが、よろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

(中林委員長)

ありがとうございます。それでは、報道機関の関係者の入場をお願いします。

それでは、これより議事に入りたいと思います。まず、「東京都都市復興基本計画検討委員会設置要綱」につきまして、事務局よりご説明をお願いいたします。

(並木企画課長)

それでは、資料1「東京都都市復興基本計画検討委員会設置要綱」について説明いたします。本設置要綱は平成11年に策定され、その後、現状等を考慮しまして、平成30年に一部改正を行っております。要項第2「設置および趣旨」でございます。「東京都震災復興マニュアル」に基づき、都市復興基本計画および、それに関連する施策に関する事項に関して専門的な見地から、意見又は助言を得るために、本委員会を設置するとございます。

第3「所掌事務」でございます。平常時及び震災発生時におきまして、記載の各5項目について、調査、検討を行いまして、平常時には「東京都震災復興検討委員会 都市復興部会」、震災発生後には「東京都震災復興本部」に意見を表明又は助言することとなっております。

次に、第4「組織」でございます。本委員会は、別表1の職にある者をもって構成することとなっております。各専門分野の委員の皆様、本日もご出席をいただいているところでございます。

委員の任期につきましては、第 5 にあるとおり、2 年となっております。その他は記載のとおりでございます。説明は以上です。

(中林委員長)

資料 1 についての説明でした。内容につきましてご質問があればお受けしたいと思います。ありがとうございます。

(質問なし)

(中林委員長)

ご質問が無いようですので、本委員会は、この要綱に基づいて設置し、我々の職務は、第 2、3 ですので、よろしくお願いします。

それでは続きまして、「東京都震災復興マニュアル 復興施策編」の修正につきまして、資料 2 の説明をお願いします。

(並木企画課長)

資料 2「東京都震災復興マニュアル 復興施策編における都市の復興の修正について」でございます。

まず左上「1 東京都震災復興マニュアル 復興施策編とは」です。本マニュアルは、首都直下地震等の被災後の迅速な復興に向け、復興手順等を記載したものです。阪神・淡路大震災後に策定しました、平成 9 年の都市復興マニュアルと平成 10 年の生活復興マニュアルを平成 15 年に統合したものです。行政職員向けの復興施策編と都民向けの復興プロセス編の 2 種類からなっており、本日、委員の皆さまのお手元にご用意させていただいております。

その下の「2 修正の考え方」でございます。今回の修正対象は、行政職員向けの復興施策編になります。これまで「都市の復興」部分につきましては、主に法改正に伴う 5 回の部分修正を実施しております。今回は、近年の大震災から得られた教訓など三つの視点から、全体修正を実施するものです。

「3 当委員会の検討対象」でございます。マニュアルは、序章、第 1 章に続き、都市、住宅、暮らし、産業の四つの分野で構成されております。このうち、序章および第 1 章のうち、「都市の復興」に係る部分と、第 2 章の「都市の復興」が検討対象となります。

右側に移りまして、「4 検討体制」でございます。本年度は分野別に修正版の素案を作成しまして、来年度は総務局が主体となって、全分野の修正版をとりまとめる予定となっております。当委員会の検討結果は、庁内の「東京都震災復興検討委員会 都市復興部会」に伝えることとなっております。この他、必要があれば、専門家へのヒアリングも実施します。

最後に、「5 検討スケジュール案」です。当委員会は、年度内に 3 回の開催を予定しております。第 1 回は、検討課題とその対応方針（案）、第 2 回では検討課題の対応（案）を、第 3 回で、マニュアル修正版の素案をご検討いただく予定となっております。資料 2 の説明は以上でございます。

(中林委員長)

ありがとうございます。それでは、ご質問・ご意見等含めてお伺いしたいと思います。
いかがでしょうか。

(加藤委員)

質問よろしいですか。

(中林委員長)

どうぞ。

(加藤委員)

この委員会の主な検討対象は、マニュアルの「第2章 都市の復興」ということですが、住宅の復興と、不可分なところがあると思いますが、その関係性を、いつどのように調整されるのか教えてください。

(並木企画課長)

住宅の復興との関連性ですが、ご指摘のとおり内容に非常に関連する部分があると認識しております。同じ都市整備局の住宅政策推進部が「住宅の復興」を担当しておりますが、庁内に連絡会を設け、「都市の復興」と「住宅の復興」が連携して見直しができるような体制を取っております。

(山下市街地整備部長)

住宅の復興も密接に関連がございますので、本委員会でご意見いただいたものを、その庁内連絡会に反映していきたいと思いますので、よろしくお願いします。

(中林委員長)

よろしいでしょうか。同じ局の中で対応するということですので、我々の議論としては、加藤委員がおっしゃるように、住宅とかなり密接な部分ありますので、ぜひ議論を出して、むしろ課題を出す方向で積極的に発言していければと思っております。

他、よろしいでしょうか。

スケジュール的には3回ということで、どこまで十分に検討できるか、いささか不安でもう1回ぐらいあったほうが良いと思うところはあると思いますが、ぜひとも3回で修正の骨子あるいは骨格に当たる部分をしっかりと検討していけるようにとしたいと思っています。そういう意味では、次回2回目の委員会ではどういうふうに修正作業に対応するか、その主要な検討課題等はこれから説明がありますので、本日はわれわれが、いろいろと意見を述べ、注文をつけておくということが大事になると思います。一応、委員会の開催回数は3回ということで進めさせていただくことになっています。それではよろしいでしょうか。

(加藤委員)

もう1点いいですか。

(中林委員長)

どうぞ。

(加藤委員)

ここから先の議論、つまり、マニュアルの修正の議論は、円滑かつ速やかに復興を進めるというのが中心となると思いますが、それとは別に、そもそも復興が目指すべき将来像は、どうあるべきか、ということも議論する必要があると感じています。2001年発行の、「震災復興グランドデザイン」には載っていたはずですが、既にもう時間もたつてある意味陳腐化しているので、その現代版を、あるいは、近未来版を策定する必要があるのではないかと思います。グランドデザインが必要だということも含め、マニュアルの修正以外の課題がまだまだあるのではないかと思います。そういうものについては、どういう取り扱いをした上でマニュアルの議論に入っていくのか、お考えをお聞かせいただければと思います。

(中林委員長)

事務局、回答をお願いします。

(山下市街地整備部長)

貴重なご意見ありがとうございます。「震災復興グランドデザイン」は、今のお話のように、だいぶ前に策定したということですが、私どもとしましては、昨年度、「都市づくりのグランドデザイン」ということで、2040年代を見据えたものを策定しておりまして、これが一つのベースになると思っています。また、それに基づいて、「震災復興のグランドデザイン」を改訂にするかどうかはこれからまた議論をしていかなければならないと思いますけれど、一つ、都市計画審議会を踏まえまして、そういうような未来図を作っておりますので、一度、そのことにつきましても説明の機会をいただきまして、それを基に、また議論させていただければと考えております。

(加藤委員)

よろしいですか。

(中林委員長)

どうぞ。

(加藤委員)

もちろん「都市づくりのグランドデザイン」がベースになると思いますが、被災した場合の2040年に目指すべき姿と、被災してない場合の目指すべき姿はイコールでない気がしています。被災したからこそできることも当然あるはずで、もしかすると、今ある「都市づくりのグランドデザイン」

よりも、もっと時代の先を行くような将来像が「震災復興グランドデザイン」に描かれてしかるべきという気がしますので、ぜひこの後ご検討いただければと思います。

(佐々木委員)

いいですか。

(中林委員長)

どうぞ。

(佐々木委員)

2013年に「大規模災害からの復興に関する法律」ができて、首都直下地震も当然、想定していますけれど、国が復興基本方針を出して、各都道府県が復興方針を出すという仕組みができています。そのため、可能であれば、復興方針について、東京都と国の内閣府や関係省庁で、あらかじめ擦り合わせておくが良いと思います。発災後、国はすぐに出すと思いますので、擦り合わせができていないと、すごく混乱すると思います。国の将来出す復興基本方針と、あらかじめ調整することも、そのプロセスの中で行うと非常にいいと思います。

(並木企画課長)

「都市づくりのグランドデザイン」を策定したことを踏まえ、今後、都市計画区域マスタープランの改定も予定しており、その中で、都市復興に関する方針もきちんと記載していきたいと考えておりますので、その過程におきまして国との調整等も行っていきたいと考えております。

(中林委員長)

加藤委員の発言の趣旨は、マニュアルは手続きを示すものですが、その手続きを修正するためには、中身がどういう中身なのか、こういう中身だから、こういう手続きとかこういう計画の立て方が必要ではないかと、中身と計画や施策を立案するプロセス・手順は表裏一体のものだのご指摘であると思います。中身が分からないのにマニュアルだけ先取りして見直しをすることは非常に難しい、あるいは片手落ちにならないかという趣旨だと思います。ですから、どこかの時点で、2回目または3回目の素案が出る場合に、都としては、首都直下地震が発生して東京が大きな被災をしたときに、どういう方針なりビジョンで都市復興を行っていくのか、「都市づくりのグランドデザイン」に震災復興に関連する部分を書いてありますけれども、それを含めて今回の修正では、少なくとも復興時の都市づくりの方針というのはこういう方針だとイメージし、それを念頭にマニュアルの修正の素案を作った、というような説明ができると良いということだと思います。また、それに当たっては国とも少しやりとりをしておいたほうが良いのではないかとご指摘もあったと思います。

(並木企画課長)

分かりました。報告をさせていただければと思います。

(中林委員長)

加藤委員、そういうことでよろしいですか。

(加藤委員)

それで結構です。

(中林委員長)

よろしいでしょうか。

それでは次に、「東京都震災復興マニュアル 復興施策編」における都市復興手順の概要と、それを踏まえた都市復興手順の課題と対応方針案につきまして、事務局より説明をお願いしたいと思います。

(並木企画課長)

それでは、資料3につきまして、説明したいと思います。資料3は、マニュアルにおける都市復興手順の概要を示した資料となっております。資料の左側に、グレーの矢印で1から5までの大まかな都市復興の段階を示しております。また、この後説明します資料4の中で、課題事項となる部分、こちらを赤字で示させていただいております。

最初にまず「1 家屋被害概況調査」でございます。こちらは、発災後2週間に作成します「都市復興基本方針」や「第一次建築制限」の基礎資料とする目的となっております。発災後1週間以内に実施することとなっております。航空写真などから街区毎の概ねの家屋被害割合を被害分布図として取りまとめて公表することとなっております。区市町村が調査を実施して家屋被害台帳を作成し、都がその台帳を基に、都内全域の被害分布図をGISで取りまとめて公表するといった流れとなっております。

次に、「2 家屋被害状況調査」でございます。こちらは都市復興基本計画策定等の基礎資料とする目的で、発災後1カ月以内に実施することとなっております。内閣府の住家被害認定基準により、個々の建物の被害状況を区市町村が調査・整理することとなっております。東京都が都内全体を取りまとめ公表するといった流れとなっております。

次に、「3 都市復興基本方針」でございます。こちらは、被災後、速やかに都市復興の方向性を都民に示していくために、被災後2週間以内に都と区市町村がそれぞれ公表することとなっております。基本方針には、復興に当たっての基本的な考え方とともに、被災した都市基盤施設やライフラインの復旧・復興、また、特定地区や市街地の復興、被災者の生活再建のための住宅供給に関する大まかな方向性を提示することとなっております。

次に、「4 第一次建築制限」で、これは建築基準法第84条の被災市街地における建築制限でございます。計画的な市街地復興のために、復興まちづくりを行う区域を明示し建築制限をかけるものです。実施機関は、建築基準法上の特定行政庁となっております。また、制限期間は災害が発生した日から1カ月で、さらに1カ月の延長が可能となっております。対象は、家屋被害概況調査における大被害地区を基本としまして、復興事業を見通して合理的な区域を指定することとなっております。

ます。

次に、「5 時限的市街地」です。こちらは、オープンスペースではなく、甚大な被害を受けた地域の宅地等におきまして、本格的な復興までの緊急避難的な生活の場として、応急仮設の住宅、店舗や事業所、また、残存する利用可能な建築物からなる市街地となっております。被災後2カ月ぐらいに、時限的市街地に係る計画を立案し、策定していくといった流れとなっております。

次に、「6 復興対象地区」です。復興対象地区は、被災の程度や、都市基盤施設の整備状況等に応じて、計画的に市街地復興を進めるために区市町村が設定するものとなっております。対象地区は、復興対策基本図として、事前に作成する被災前の地区の都市基盤整備状況図と現行計画図、また、事後に作成する家屋被害状況調査結果による被害状況図を作成し、これらを重ね合わせて検討し、四つの復興地区区分を設定して、区市町村が決定し公表する流れとなっております。

次に、「7 都市復興基本計画（骨子案）」です。こちらは都市復興基本方針をより具体化したもので、都市づくりの骨格部分の考え方を示すものです。復興の目標、土地利用の方針、また都市施設の整備方針、市街地復興の基本方針等から構成されておりまして、都および区市町村それぞれにおいて検討し、2カ月を目途に策定・公表するといったものとなっております。

次に、「8 第二次建築制限」です。こちらは第一次建築制限の期間内に復興都市計画の決定に至らず、さらに検討を要する区域について、建築行為等の制限を行うものです。区市町村が、被災市街地復興推進地域として都市計画で決定・告示していく流れとなっております。

次に、「9 復興まちづくり計画等」です。こちらは先ほどの「7 都市復興基本計画（骨子案）」で示しました、都市づくりの骨格部分を踏まえまして、個別地区の復興施策の具体化を図るものとなっております。地区の全体像を明らかにする復興まちづくり計画と、個々の事業についての復興都市計画、修復型事業計画からなり、復興地区区分に応じて策定を進めることとなっております。

次に、「10 都市復興基本計画」でございます。こちら、具体的な復興施策を体系的に取りまとめた、都市復興のマスタープランとなっております。「7 都市復興基本計画（骨子案）」策定後の復興まちづくりの進捗状況や、復興の見通しなどを反映させるといったこととなっております。

最後に、「11 復興事業」です。こちらは、復興都市計画や復興まちづくり計画等に基づいて都市復興事業を決定し、実施する段階となっております。事業の推進に当たっては、震災復興のための特例措置の活性を図るとともに、必要な財源の確保などについて関係機関と調整を図り、進めていくといったこととなっております。

続きまして、資料4をご覧ください。資料4は、都市復興手順に関する課題とその対応方針案を整理したのとなっております。課題につきましては、都市復興手順における各段階のうち、「1 家屋被害状況調査」、「5 時限的市街地」、「9 復興まちづくり計画等」について、今回、抽出させていただいております。

まず、「1 家屋被害概況調査」に係る課題と対応方針案です。現在の調査方法は先ほどご説明いたしましたとおり、被災後1週間以内に、航空写真やGISを用いて被害分布図を作成し公表するといった流れとなっております。課題としましては、近年の大震災によると、被災後の初動期において、区市町村のほうでは避難所対応等の応急対応・復旧に追われ、また都もこれまで訓練等を実施してきた結果、GISに習熟した職員が少なく、被害分布図の作成などの作業に対応できない恐れがあるといった課題が明らかとなっております。

これらの対応方針案でございますが、災害対策本部に集まる航空写真のデータ、国等の他機関の家屋被害に関する調査結果などを基に、家屋被害の状況が把握可能なデータを収集・整理し、都市復興基本方針や第一次建築制限のための基礎資料として活用するなど、1週間以内に完了できる調査方法について見直しを検討してまいりたいと考えております。

次に、「5 時限的市街地」に係る課題と対応方針です。現行のマニュアルでは、被災後3カ月以内に時限的市街地を設置することとしておりますが、これまでの都市復興訓練や学識経験者のご意見を踏まえまして、被災地を更地化し、仮設住宅や商店等を設置する際に、用地の確保の方法ですとか残存建築物の取り扱いなども含めて、法的手続き等のフロー、また実施制度や仕組みなどを明確にすべきとのご意見をいただいていたところですので。そうしたものが都としても必要と認識してございまして、課題の欄に記載をさせていただいております。その対応方針の案としまして、被災地の用地確保に関する法令等について、対象区域や適用期間・条件などを整理するとともに、特定地区におけるモデルケースにおいて、その具体的な実施方法について検討していくことによりまして、法的手続きフローなど、実施制度・仕組みを明確化していきたいと考えているところです。

次に、「9 復興まちづくり計画等」です。現行のマニュアルでは被災後6カ月以内に復興まちづくり計画を策定することとなっておりますが、迅速に都市復興を進めるためには、想定される代表的な被害パターンを基に、モデルプランをあらかじめ示していくことが必要と認識しております。東京で想定される代表的な被害パターンとしまして、例えば木造住宅密集地域において、①建物の倒壊や延焼がまだら状に発生するパターン、②老朽小規模ビル密集地域で被災建物がまだら上に発生するパターン、③区部の東部低地帯で地震に台風が重なり複合災害となったり液状化が発生するパターン、④多摩部の丘陵部の盛り土造成地などにおいて地盤災害が発生するパターンなどが、代表的な被害パターンとして考えられます。対応方針案としまして、近年の大震災の事例も考慮に入れながら、モデルケースでの検討を複数行いまして、その成果については、職員がいざというときに活用できる参考例としてマニュアルに掲載していきたいと考えております。

最後に、参考資料をご覧くださいと存じます。参考資料は、その他執行体制、体裁・記載事項の課題とその対応方針案ということで整理をしたものでございます。こちらは、庁内主体で主に検討すべき事項ということで、参考資料扱いとさせていただいております。

簡単にご説明いたしますが、執行体制につきましては、まず、都市復興に関する分掌事務、こちらにつきまして、平常時から発災時の組織体制の移行方法といったものが未記載ということとなっております。組織体制の在り方について、都民への分かりやすさも考慮に検討していくことを考えております。また、課レベルの役割分担が記載されていないということで、こちらについても対応方針案としては、役割分担を明確化していくこととしております。

次に、体裁・記載事項についてですが、本日お手元にも配布してございます、こちらのマニュアルが非常に厚くて使いづらいといったような課題もございます。また、記載事項にばらつきなどがあるといったような課題がございます。こちら、マニュアルの体裁・記載事項については、他県での事例等も参考にしながら見直しを図ってまいりたいと考えているところでございます。

説明は以上でございます。

(中林委員長)

資料 3、4 と参考資料の説明でした。参考資料ですけれども、主に都市復興部会で検討されるわけで、こちらでも今回のマニュアル修正の重要課題の一つである、という認識でよろしいかと思います。直接は、我々に関わらないかもしれませんが、もし意見があれば、それも含めてと思っております。

今、説明のあった対応方針案を含めて、あるいは全体の流れで、事務局から、今回の見直しで重要なポイントとなると言いましょうか、見直さなければいけない重要な課題という認識を持たれているものとして、3 点が出されているかと思います。全体を通してでもよいですし、個別でも構いませんが、ご質問があれば、ご意見を含めていかがでしょうか。

(市古委員)

はい。

(中林委員長)

どうぞ。

(市古委員)

課題 1 の家屋被害概況調査に関して、アウトソーシングできることは、アウトソーシングするという方針と理解してよろしいでしょうか。家屋被害概況調査に関して、民間や学術団体、もしくは他の被災地外の自治体をお願いするといった方針はあり得ると思います。例えば、熊本地震におきまして、熊本市の上下水道局は、これまで必ず直営で行っていたコールセンターを外注し、十分それでマネジメントできています。

ご説明あったように、最新技術も使ってアウトソーシングする一方、区市町村や東京都の復興担当の職員は庁舎内でなく、できるだけ現場に足を運び、身体感覚で復興を考える、そういったメリハリが重要と思いました。熊本地震では、延焼火災は起こっていませんが、家屋被害概況調査に近い調査の実施有無も含めてスタディーを行うと、方法についてのヒントが得られるのではないかと感じます。

また現行のマニュアルでは、家屋被害調査について、街区ごとに大被害・中被害・小被害にとりまとめることになっています。火災延焼区域や液状化の区域などは、別の凡例にした方がよいのではないのでしょうか。

(並木企画課長)

アウトソーシングも含めてはどうかというご質問であると思いますが、民間の航空測量会社等含めて、事前に協定を結んで、なるべく早く航空写真を集めていくといったことが考えられると思っております。その航空写真の扱いも、まず家屋被害台帳を作成してから GIS というようなステップですと、途中、区市町村と都の活動の間でメールのやりとり等も生じて手続き的に頻繁となりますし、さらに、区市町村が台帳を作成している時間もないということで、入手した航空写真に直接、手書きでもいいので、大被害・中被害・小被害や、先生ご指摘のように、火災なのか液状化なのかとか、そうした概要が分かるように直接書き込んでしまうことも考えて、1 週間以内に、とにかくスピード勝負で概要が把握できるように行えるようにしたいということが趣旨です。

(中林委員長)

1 週間という期日の絶対的な意味は別途あるとしても、ここでは「なるべく早く」ということがその意味であると思います。

そのような迅速な対応の中で、アウトソーシングをどこまでやるかということですが、熊本地震の被災地のスケールと首都直下の被災地のスケールはだいぶ違うということを同時に考えておかねばならない。熊本地震の際に1週間で、益城町でできたことでも、23区全体で起きていると考えると、区市町村としては自分のテリトリーだけを調査してこんな被害の概況だというイメージを持つでしょうが、それが各区市町村から都に全部伝えられて、都は全域的に把握して、この被害よりもこっちのほうが大変だなとか、ここで復興に重点的に取り組もうとか、そういうことを含めて、都としては全体像を把握、検討しなければならない。そのうえで、そのような全体状況も、区市町村と都の間で共有されていくことが、都市復興を進めるうえで最も重要な第一歩であると思います。もし、区市町村が自分の所しか見てないと、都が全体として、復興の財源をどうするかという議論も含めて、一つ一つ区市町村に説得して歩かなければいけないような話にはしないというのが都としては重要だと思う。つまり、区市町村がそれぞれの被害状況を調べて、都が全体を整理する、という役割分担の意味だと思います。ですから、もし都が飛行機を飛ばしたりして、測量会社による被害概況を都が先に把握するということになったら、区市町村から都へ、ではなく都から区市町村へという、逆向きの流れ(矢印)をその場合には、考えておかなければいけないのです。ある区に対して、「こういう被害に遭っているはずだ」ということを知らせて、確認をしてもらうという作業の流れになっていくと思います。

(市古委員)

そうですね、そういう流れになると思います。

(中林委員長)

多分、いろんな情報が出てくるし、直後の家屋被害調査というものがいろいろある。目的は違うけれども、被災度判定に向かう家屋の調査もあれば、応急危険度判定を行う調査もあるが、都市復興のための最初の調査として、最初の一步は住家を一軒一軒は見なくて良い、街区単位で見て良いということでしょう。これは都市復興をするための被害の見方になります。そのように、いろんな家屋被害概況調査が、最初にそれぞれの分野で行われるとしたら、それらも確かに1回整理しなければならないとは思いますが。兼用できるものがあれば、どう兼用するかということでもあります。

他には、いかがでしょうか。それでは、佐々木委員、次に、加藤委員。

(佐々木委員)

家屋被害状況調査の調査方法で挙げられている、災害対策基本法による災害証明のための住家被害認定調査は、現場でうまくいっていないところがあり、非常に時間がかかっています。しかし、この調査により、被災者生活支援金の額とか、応急仮設住宅への入居の適否がリンクすることにな

っています。被災者の生活とかお金に直接リンクしており、かなり時間がかかって再審査を繰り返していることから、例えば損保会社と連携して調査できないかということを、別途、検討しています。家屋被害状況調査を考える場合、今の住家被害認定調査が、結構時間がかかっても、お金に関わる話なので実施することとなっていることから、必ずしもスムーズにいくように変わっていけばよいですが、一方で、中林委員長がおっしゃったように全体を把握するようなシステムみたいなものを、いろいろ複数持っておいて、とにかく大まかに権利制限をかけようとするならこの辺をとにかく押さえないといけないといった話は、絶対2カ月以内に住家被害認定調査の調査結果は上がってきませんので、そこはリンクすれば一番望ましいですけど、リンクしない場合にどういう次の手段があるかっていうことを考えておいた方がよいと思います。実際、今、それ自体が情報のレジデンスだと思いますけど、いろんな情報をうまく使えるように考えておけばよいと思います。

(中林委員長)

加藤委員。

(加藤委員)

何のためにこの調査をするかということと、必要とされる精度に関わってくると思います。それで、この調査は、何のために行うのですか。

(並木企画課長)

今、佐々木委員のほうから、「家屋被害状況調査」の課題もご提示いただきましたが、「家屋被害概況調査」と「家屋被害状況調査」ということで、ちょっと紛らわしいですが、二つのステップがあり、それぞれ目的がございます。

「家屋被害概況調査」は都市復興基本方針という大まかな方向性を示す方針と、第一次建築制限のための基礎データであり、「家屋被害状況調査」は、都市復興基本計画策定等のための基礎データといった、異なる目的がございます。

(加藤委員)

例えば、被害想定以上の被害が起きてしまった時に、そこら中に広域な延焼被害が起きた時に、都市計画事業を最終的に投入すべきところが分かればよいと思います。その場合、非常に分かりやすい。焼けた所は、何らかの手を入れなければならないから、取りあえず建築制限をかけておくという話になる。次に問題になるのが、建物被害が集中した場所です。こういうケースだと焼けた所は調査する必要もないし、ものすごくひどい被害が起きた所は、遠目で見て分かります。それを全部俯瞰した時に、最終的に都市計画事業を投入する上限みたいなものがあれば、建物被害をひどく受けたところをどの程度、拾い上げるべきかが判断できると思われます。財源的な制約も考える必要がありますか。

(佐々木委員)

取りあえずはないです。

(加藤委員)

取りあえず、財源的な制約はなしということですね。ただ一方で、あまり都市計画事業をやり過ぎて、最終的には床の供給過剰になり、それに付随する諸問題が起こる可能性があることを心配しています。それを防ぐためには、どこかに総事業量の上限値を設定することになるではないかと思います。そうだとすると、被害状況調査は、その上限に照らして、ひどい被害を受けた所だとしても、ちょっとこの辺りはやめとこうという判断ができればいいぐらいのことになるかと思います。そうだとすると、そんなに調査精度は要らない気がします。

一方で、被害がすごく少ない場合には、判定基準でいくと中被害以下ぐらいの所しかない場合、例えば、中被害も 5 割にも達してない、あるいは、4 割被害ぐらいの所が上限ぐらいの災害のときにどうしようかっていう話が一方でありえます。その場合には、都市計画事業は全く入れないのでしょうか。

(並木企画課長)

事業につきましては、復興まちづくり計画等の策定において、特定地区のまちづくりの計画として詳細な計画をここで立てていくことになりますけれども、その際に、例えば公園などを何の事業で整備していくかといったような時に、復興都市計画ということで都市計画決定を伴う事業として整備していくのか、または修復型の事業計画ということで都市計画決定を伴わない事業でやっていくといった 2 パターンあると考えています。

(加藤委員)

いずれも大被害でなかった時に、どちらでやるかっていうことは、45 パーセントと 40 パーセントの地区があったときに、40 パーセントは修復型で、45 パーセントは都市計画でいくという、そういう話なのかという疑問があります。むしろ計画論的に、ここの地域には都市計画事業が必要だとか、40 パーセントも 45 パーセントも被害程度は 5 パーセントの差はあれ、意味としてはほぼ同じであって、被害状況ではない別の要素で、こっちは都市計画事業でこっちは修復型でいこうという判断が必要になってくるような気もしなくもないです。そう考えると、初期の段階で被害状況の精度を求めるがために時間をかけるというのは、ちょっともったいない気もすると思っています。

(並木企画課長)

先生がおっしゃるとおり、計画や事業を立てる際には、被害状況以外の要素も非常に大きく、現場が、昔、区画整備をやった場所なのかそうじゃないのかとか、都市計画道路の整備率はどうなっているのかとか、他の要素のほう非常に強い可能性がありますので、この被害程度が 40 パーセントなのか 45 パーセントなのかというところが大事かというところでもなく、大被害・中被害・小被害程度の大きな分けを、この概況調査の中では目指しているという認識を、我々も持っております。その程度のことができるレベルで調査をすれば良いと考えております。

(大月副委員長)

私も、1 番目の「家屋被害概況調査」をアウトソースしていくということが正しいと思います。

2 番目の「家屋被害状況調査」については、本当にどれだけエネルギーと人をかけて実施するのだと思います。一番現場で人が要る時期ですよ。他にも、り災証明のための住家被害認定調査もやっているし、併せて応急危険度判定も着々と進んでいるしという状況です。また、「家屋被害状況調査」は都市復興基本計画等の基礎資料にすとなっているけれども、1 戸 1 戸の家屋の個別の状況調査はどこで使われるのかということが、あまり明解ではない。むしろ、り災証明のための住家被害認定調査とか、応急危険度判定のトリアージの進捗と情報を密に交換しながら、併せて基本方針を策定していくというような、そういう構えのほうが実際的なような気がするし、お金も時間も労力もこれに削るというより、ちゃんと情報交換するルートとか仕組みを作った方が現実的な気がしました。

あと名前が、概況調査、状況調査とか、せっかく変えるのであれば、何の目的の調査なのか分かるようにしたほうが良い。例えば、街区の被災度調査とか、家屋別調査とか。あらゆるものがこのマニュアルの中で、昭和の何年かに誰かが考えたネーミングがずっとそのまま生きているっていうのは、ネーミングとターミノロジーについて、そろそろ抜本的に考え直したほうがよいと思いました。

(中林委員長)

他に、いかがでしょうか。

(大沢委員)

1 番目の「家屋被害概況調査」は、多分 2 つの目的があって、1 つは建築制限を本当にかけるのかどうか、建築基準法の 84 条をかけるための基礎データが欲しいということです。それを踏まえて建築制限をかけるのは、復興の絵姿が表に出る前にいろいろ建物を建てられてしまうと、もう一度、建物を動かすことが生じてしまうため、それを避けたいが故に建築制限をかけ続けたいというような思いがあると思っています。それからもう一つは、本当は詳細調査しなきゃいけないと思いますが、復興のための計画を作るためのものを考えなきゃいけない。

そうすると、私もこの点は、東日本大震災のときの自治体の方に聞いても、当然 1 週間のとき何もできなかったというようなことがあるので、アウトソーシングを行うということは非常に重要であると思っています。ただし、どういうふうに出スourcingするかという仕組みは平時から作っておかないと、起こってからですと大混乱をきたすと思っています。例えば、災害が起きた時の復旧工事については、よく平時から地元の建築業者等と災害協定が結ばれていますが、このような計画調査に関してはそういったものが整っていない。多分、調査となるといろんなデータがあふれてきて、いっぱい判断できるほどいろんな所からデータが出てくるのでどれを整理したらいいのかという悩みが出てくると思うので、平時からアウトソーシングをすることについて具体的にどうするのか、協定をどう結ぶのかということは、今、作っておく必要があると思っています。

それからもう一つ、この調査を踏まえた上で、都市復興の計画について、どこにどう作るべきなのか、もうちょっと公共用地を広げるべきなのか、公共用地 10 パーセントぐらいしかなければ、それを 20 パーセントぐらいに広げないと延焼するからどうすべきかなど、いろいろ復興計画を作ると

と思いますが、その際に、都市計画基礎調査とのクロスをどうするのか。今、都市計画基礎調査であれば全て GIS で作成しており、都市計画基礎調査は都市計画法に基づくもので、いろいろなデータがあるため、それらのデータをクロスさせて、いかに早く都市復興の計画を作るかということが重要であると思います。一つ、都市計画基礎調査を、これ全区市町村でやっていると思いますので、それとうまくどうやってリンクをさせて、都市復興の計画に導いていくかということが必要と思っています。

もう一つ、GIS は電子データですが、もし電気が使えなかったときどうするか。今回の北海道胆振東部地震では、電気が使えないことがありましたが、そういった時に図面が出ないなどについて今後どうすべきなのかということを考えておかないといけない。どこかにバックアップ機能の図面を作って準備しておかないと、電気が来なかったからパソコンに電源が入らなかったら何も作れませんとならないように、この段階では検討が必要であると思っています。

(池邊委員)

今のデータのところは、先生方のお話でよいと思います。

ちょっと先に進んで恐縮ですが、資料の中で、時限的市街地について、定義、オープンスペースの恒常的把握と利用調整、応急的な住宅の供給量の検討やその配置計画の策定と記載されています。また、現況、被災、復興途中、復興という形で、時限的市街地のイメージ図が書いてありますけれども、私はこの検討は非常に重要だと思っています。というのは、今までは、阪神・淡路大震災はある意味、都市型でしたが、昔からの居住者という意味では、必ずしもそうではない場合もあり、その後の部分は農山漁村や地方都市で現在でも畳の生活が中心で、コミュニティーも緊密なところでした。そういう場所で、この時限的市街地の仮設住宅だとか仮設商店街とか、公園も、東日本ですとかいろんな所のスタディーを経て、どんな形が本当に好ましいのかとか、ブロックのグリッドがいいのかとか、結構、検討されてきたはずです。皆様や先生方も知見をお持ちだと思いますけれども、それが、マニュアルで、このように示してしまうと、仮設住宅も、例えば応急的な住宅の供給が最初から 2 階建てが必要だという考え方が仮にあったとしても、旧来的な靴を脱いで入って和室があってというような感じになってしまうと思います。

そういった意味では、さっきの全体的な「震災復興グランドデザイン」、東京がどう復興していくのかとかことも大事だと思いますが、東京の場合は、まさにこういう住宅を仮に造ってしまうと、それが本当に再開発をして、元のようなマンションのようなものにできるかどうかというのは、非常に権利関係が難しくてそういう訳にもいけないと思われます。その中で、このようなイメージを出してしまうと、もう民間も住民も、あるいは区も都もそういうイメージで、時限的な住宅の配置図っていうのを考えてしまうと思いますけれども、仮設商店街だとか仮設住宅というのも東日本のそれとは違うと思いますし、私は熊本にも行きましたけれども、熊本と東日本ではまた大きく違ったりしますので、熊本も本当に都市型かという点と別にそうではないです。

あと、元に、住んでいた所が非常に高密な人たちが、元の所に、自分達が仮設住宅に住みたいといった時にどう処理するのかという、要するに、都市型災害に対して人口密度の受け皿みたいな、その辺の考え方を少し、これから 10 年先というふうにと考えると、生活のパターンも非常にどんどん変わってきますので、未来型って言ったら変ですけども、今のライフスタイルですとかそういう

うものに合わせたものにしないと、時限的市街地をつくっても全部またやり直すという感じになってしまうと思います。公園も、四角のものがあまり良くないということで、今、都市公園法も改正されて、いわゆる広場型のもので、中心部に飲食店だとか、あるいは昨今では子どもの保育施設だとかを入れる形に変わってきているので、それをまた、資料の図で示されているように、グリッド型の隅のほうに配置するみたいな形になってしまうと、今までやってきた計画論の成果というのが全く生かされない市街地の形になると思いますので、あくまで東京都がやるものというのは、非常に多くの都民が都市型災害に対してどうするかという、そのグランドデザインの主張というのをもう少し明確にして戦略的に打ち出していくことが必要です。各区にも、区によってはいろんな状況があるかと思いますが、そういう形で進めていかないと、これから10年先にも通用するマニュアルにはならないのではないかなと思いますので、ぜひともオープンスペースの配置も含めて都市型を意識したものとしてお願いしたいと思います。

(中林委員長)

池邊委員から時限的市街地に話題が移ったので、それではまず、課題1の「家屋被害概況調査」に関連する部分について、私なりのまとめをした上で、次の時限的市街地の方に移りたいと思います。

「家屋被害概況調査」と「家屋被災度区分調査」というのがあります。これ、実は復興をどう考えるかということに関連します。実は復興には2つあり、一つは、すべての被災者一人一人を公平、公正に復興に導いていく、「被災者復興」で、もう一つは、地域に問題があって被災が集中した地域をどういうふうに復興するかという「被災地復興」です。1つ目の「家屋被害概況調査」は、どこに被害が集中的に発生しているのかを明らかにする概況の調査で、被災地復興をどこでやるかということを決めるために行っている。2つ目の「家屋被災度区分調査」は、り災証明につながる一軒一軒の住家の被害程度の調査で、これは被災者復興のための調査です。どんな立派な基盤整備をした地域でも、住家を被災した者がいれば家をどう再建するか、生活をどう再建するかという復興を支援するためのパスポートがり災証明ですよね、ですから、住宅復興のための調査と都市復興のための調査、ここをしっかりと、今回は分けて考えてみようよというのが、修正に当たっての1つのポイントであると思います。

だから、この2つ目の「家屋被災度区分調査」については、被災地をどういう都市づくり、まちづくりで復興するかを考える上で1軒1軒までのデータは要らないということなので、これは被災者復興のためにいかに早くり災証明を出すかという住宅復興の流れで整理していくのに対し、1つ目の「家屋被害概況調査」は、どこで被災地復興、復興まちづくりに取り組まなきゃいけないのかをあぶり出すという都市復興の流れに繋げていくものである。本委員会では、基本的には都市復興で、大きな被害がどこに集中しているかということが重要である。り災証明には、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊の4つに分けなければいけないです。けれども、「家屋被害概況調査」は、全壊または大規模半壊相当、火災での全焼などの大被害が、どこにあるかということ、なるべく早く見つけるということですから、これはむしろアウトソーシングでいろんな形で被害情報を集約することもしやすいともいえるでしょう。かつ、それを今からシステムとして作り上げておくという方向を目的に、マニュアルを見直してみることは意味があるだろう。

また、先ほどもう1つ、大沢委員のほうから、結局それは東京都の都市復興マニュアルでいうと、復興対策基本図1、2、3とあるうちの、2と3ですね。1の家屋被害状況図以外に、2が都市計画としてどういう取り組みをやっているのか、3が基盤はどういうふうに整備されているのか未整備なのかですが、そういう市街地状況と被害状況がリンクしないと地域のあぶり出しはできないという意味で、2や3は都市計画基礎調査といかにリンクする必要がある。国土交通省がこの7月に公開しましたけれども、昨年、大沢委員、加藤委員と一緒に検討してきた「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」が国土交通省から公表されています。それを各市町村に、都道府県含めてですけれども、都市計画基礎調査等を災害復興時にも使えるように準備しといて欲しいということが、大きな流れの1つとしてあります。だから、そういう国土交通省の動きも踏まえた上で、「家屋被害概況調査」から都市計画的な復興の区域設定に向かっていく流れとして少し整理するということで、1番目の課題は整理をしていただくということにしたいと思います。

それから被害程度の状況でいうと、歴然と分かるのは火災です。アウトソーシングでも明解に分かるし、歩いて調査してもすぐ分かります。実は消火作業が少ない地震火災では半焼ってほとんどないです。地震のときはほぼ全焼です。そういう意味では火災が非常に分かりやすいですが、ややこしいのは、地震の揺れによる被害と液状化による被害で、特に液状化の場合は、り災証明で言うと、多分、全壊判定になるものはほとんどないです。そういうことから、火災を中心に考えて、例えば、ゾーンとして揺れが激しかった所とか液状化が起こっている所というのは、建物がどれぐらい被害を受けたかよりも、ゾーンとして液状化がどれぐらい激しく起きたかを捉えておくことが、都市計画とか都市施設、インフラの復興を考える上では大事であると思います。そのようなことを含めて、あまり個々の家だけの被害調査にとらわれないほうが良いということが、今の課題1の議論でもあると思います。

では、課題2の時限的市街地に移ります。池邊委員からお話しいただいた点で、資料に掲載されているイメージ図は、ある意味でCADを使ったことによる弊害でもあり、イメージの心が全然見えてない図ということでした。こういう図なら見せないほうがいいのではないかというお話でありましたが言葉だけではなかなか伝わらないので補足的な図とご理解ください。でも、夢のある図がいいですね。

この仮設住宅ということも、先ほど被災者復興と被災地復興の意味合いでみると、被災者復興では仮設住宅をいかに早く提供するかということは大事な課題です。しかし、それだけを考えてしまうと被災地復興にとっての課題が飛んでしまう。仮設住宅はゴールではなく被災地復興のための拠点であるという問題意識から東京都が提案したのが時限的市街地という発想で、被災地復興を進めるためにどのように使っていかなければいけないかという、提案絡みの課題が2番目だと思います。ですから、仮設住宅がそもそも被災者にとってどうあるべきかという議論は、むしろ総合防災なり住宅部局で住まいの問題として仮設住宅を中心として考えていただくとして、被災地復興のための都市整備局でのマニュアル検討には、被災地を復興まちづくりで進めていく上でどう使うかということを中心に、時限的市街地について考えていく必要があると考えております。それも、今後の高齢者が多くなる時代であるとか、土地問題などいろんなことを考えると簡単にはいかないし、時限的市街地は実際にはまだやってない取組みなので、かなり想像力というか、頭の中を膨らませながら検討しなければいけないところだと思います。

池邊委員からご意見承ったとおりですが、他の委員からもご意見あればお願いします。大規模災害借地借家法の中の被災地短期借地権の問題も含めて少し、佐々木委員、よろしいでしょうか。

(佐々木委員)

もともと仮設市街地を時限的市街地に拡大している訳ですけれども、一応、国が、被災地の土地の所有者が見つかった場合に、その方から了解が取れると定期借地権が5年できるという制度が作られました。

それから、東日本大震災では、津波による被害に対する復興で使用されましたけれども、それが一般化されて、一団地の復興拠点市街地形成施設ということで、用地買収を前提にして拠点がつくれ、期限を決めて買収方式として面的に土地が買え、もちろんこの中に、公園を造ってもいいし、防災施設も造っていいという制度もあります。東日本では運用できなかったのですが、実は、最終的に買収して民間に払い下げるということも制度の中に入っているのです、そういうことを前提にすると、この残存建築物の取り扱いも、その土地を買収して良くして横に移してあげるとか、いろいろなバリエーションができると思います。あと、所有者が分からなくなった場合は、一団地の復興拠点市街地形成施設事業の事業認可を出したら、2週間で使用権と所有権が取れる仕組みもできています。アイデアとしては、時限的市街地でよいと思いますが、池邊委員がおっしゃるとおり、資料に掲載されているイメージ図は、ちょっとひどいと思います。けれども、実際、じゃあどこでどんなふうにやったらうまくいくのかということは議論していかないと、次に続かないと思います。結構、国の制度が、いろいろできているので、それをうまく組み合わせて、実際の使い勝手の話を考えてもらったらよいと思います。

土地を所有する相手が見つかった時に、被災借地権の話と、収用権に基づいて買収する仕組みと、都市施設で定期借地をする仕組みができたということと、相手が見つからない時に、2週間の公告の後で、事業認可後に権利が取れて供託するという仕組みができましたので、今まで以上に活用できるものができていますけれども、実際にどうやるかということは、実は国のほうもノーアイデアですので、そこはこういう場とか、いろんなインフォーマルな議論が、先生方や事務局から出てくると、うれしいです。

(並木企画課長)

先ほどの時限的市街地の資料の図につきましては、説明のため、便宜的に他の手引きから引用して掲載させていただいておまして、マニュアルにこの図が載っている訳ではないということでご理解いただければと思います。

ただし、考え方としましては、被災地を使ってこうした仮設住宅等を造ることによって、住民の方が、その後の復興まちづくり計画等を議論する時に、なるべくご自分が所持している土地のそばで議論ができると考えております。住民のコミュニティーを生かして、こうした時限的市街地を形成するといったことのメリットを鑑みて、このようなアイデアも作ってきたというのが現状ですので、この図も見直しながらですけども、この時限的市街地をどう作っていくのかというところについては、今、佐々木委員からお話がありましたが、他の震災後にできた各種の法制度等をいかに組み合わせ活用し、この時限的市街地といったものを作っていけるかというところをしっかりと検討

していきたいと考えています。

（市古委員）

今の議論を踏まえて、建設型仮設住宅地に建設される集会所の意味合いが、東日本大震災や熊本地震を踏まえてますます大きくなっています。時限的市街地は、仮設住宅、仮設商店街等々になっていますけれども、等ではなくて、明確に表現すべきではないでしょうか。その理由に関連して 3 点述べます。

1 点目に、生活支援のためのメニューが、東日本大震災・熊本地震を経て拡充されました。具体的に言うと、生活相談支援員の戸別訪問や、社会福祉協議会が主に運営する地域支え合い支援センターです。こういったプログラムが、西日本豪雨でも立ち上がっているのを見ると、首都直下でもやろうじゃないかという、区市町村社会福祉協議会や NPO・NGO が出てくると思います。それから、東京ボランティア・市民活動センターが事務局となって、2013 年に発足した東京都災害ボランティアセンター アクションプラン推進会議が、本年度までの 5 年アクションプランをレビューし、次期 5 年の活動計画を検討されています。この検討の中で、応急期だけでなく復興期まで東京都災害ボランティアセンターを継続させる方針案が議論されています。言い換えれば、仮住まいがゼロになるまでは、東京都および市区社協として、それから東京都にたくさん集っている NPO、NGO としても、被災者支援を継続していこうという方針を意味します。このような生活再建支援の担い手、もしくはその制度が充実してきたことを踏まえれば、この集会所というか、生活再建支援の拠点はとても大事になっているのではないかと。それをどう、都市計画として、まちづくりとして、もしくは、建築計画として作っていくか。

2 点目に、建築計画に関連して言うと、熊本でも、集会所と地域支え合い支援センターが別々に建てられていることが通常です。しかし合築されていけば、仮設住宅自治会が運営する集会所と、支援者側がさらに連携できる方向につながるのではないのでしょうか。東京都マニュアルに復興相談所の記載があります。個別ケースの相談を考えると、その仕切りは検討に値しますが、町の復興を考えれば、集会所と都市復興事業の相談所を合築し、組み合わせることも検討できるのではないのでしょうか。東日本、熊本で行われてきた、仮住まい期間に立ち上がる小さな建築をうまく組み合わせて企画設計していく視点が大事なのでは、と思います。3 点目は、みなし仮設住宅が広がってくる中で、生活の支えというか、もしくは、ちょっと行ったらお茶が飲めて情報交換もできるというか、集会所プラスアルファ・ベータの建築というか施設というものが大事になってくるのではないかなという気がします。ですから、集会所という名前ありますけれども、先ほどの名称という話もありましたけども、うまいネーミングも含めて、例えば、人・町・住まい復興センターとか復興サロンとか、そういった構想があってもよいのではないのでしょうか。もしくはそういう仮住まい期の建築をうまくマネジメントできる仕組みや担い手が、この間に見えるようになってきたように思います。

（淵上委員）

先ほど佐々木委員がおっしゃっていた、この時限的市街地をつくるための前提としての 5 年間の借地というところで、相手（貸主）がいればということが、東京都の場合は重要であると思ってい

ます。東日本大震災のように、周りにたくさんの土地がある所と違い、東京都は非常に狭く1つ1つの土地も10坪、15坪という、小さく区分されているところが多いわけです。小さな所が一番被害を受けやすいと思っていますが、弁護士の立場で申し上げますと、その10坪、15坪に対しても価値のあるものとして、自らの所有権に関する権利主張を所有者は強くされるということが当然出てまいります。5年間、自分の土地を提供し、この時限的市街地に協力をする方たちがどれだけいるのかという意味で、相手をどう説得し、これに協力させるために何かメリットを挙げなければ応じてはくれないのではないかという点が、私としては心配しているところです。

自分の15坪の土地が30坪になって返ってこればいいだろうし、あるいはそういうことはあり得ないのだから、建物についてメリットが生じるとか、あるいは税金に関するさまざまな特例やいろいろな補助が出るとかしなければ、その方はわざわざ提供はしないと思います。そういう補助的なところもアイデアを出して同意していただくということでない、このような時限的市街地をつくり上げるということは難しいのではないかと考えております。

また、市民の権利制限というところで、第一次建築制限というものを受けるということになりますと、市民側の反発というののもかなりあると思います。さまざまなツールを用いて、納得のいく形にするために、最初の「家屋被害概況調査」というのは重要ではないかと、市民の目線で申し上げるとそういうイメージを持っております。

(中林委員長)

他にいかがですか。

(大沢委員)

時限的市街地は、種地となる所が重要となりますが、その前に、そもそも土地を誰が持っているかということを明確にするため、平時から地籍測量を実施していくことが実は最初に必要となります。しかし、一番被害を受けそうな木造住宅密集市街地が、多分、一番、地籍測量が行われてないと思いますので、それを平時からどう進めていくのかということは、また、1つの課題としてあると思っています。

それを踏まえた上で、種地をどのように確保するのか、それは誰が確保するのか、どの予算で確保するのかを考える必要があります。例えば、資料の中に、土地区画整理法と記載されていますが、土地区画整理法では土地は買えない。施行者たる者は、土地は買えない。実際には、減価補償になって減価補償金を使って先買ということはあるかもしれないですが、実際のところ、区画整理で用地を確保するということは、実は減価補償以外はできないという課題もありますので、市街地再開発事業の第2種が、現実的な収用になると思いますが、そういった意味で、土地を確保することと、事業手法、これを分けないといけない。土地を買うとしても、会計上、土地区画整理の事業計画上、予算上にも、土地を買うということは減価補償以外ないため、そこをどう整理するか。そういった意味で、施行者としての主体と土地を確保する主体が、もしかしたら同じ東京都かもしれないですが、事業計画上は意味が違うはずなので、そこをどう整理するのかというのは事前に整理しておいた方がよいと思っています。あと、どの予算で買うかということも整理しなければいけないと思っています。

それともう一つ、資料に収用って言葉がありますが、この収用という言葉自体の現実性です。仮設市街地をつくるときに、収用がどこまで現実的なのか。収用となると、本来であれば任意買取でどんどん進めていきますが、どうしてもご納得いただけない場合に収用という手続きが入ってこざるを得ない。ただそれは、普通であれば、すぐに収用できないので、収用となってしまうと、5000万円控除とかは全て無くなってしまって、供託とか税制上の問題が出てきたりして、非常に遺恨を残すことになってしまい、あまり使っていないという状況もある中で、収用を時限市街地の中でどれだけ本気で考えるのかということは、議論が必要と思っています。

(佐々木委員)

収用しても5000万円控除は利きます。むしろ収用事業だということで、5000万円とか買換特例とか、実際、税金についてはかからないという仕組みになっています。だから、先生がおっしゃるように、土地区画整理事業で土地を買うのは減価補償金しかないもので、仮設市街地をつくることは難しいです。第二種市街地再開発事業も、高度利用を考えなくてはいけないので、ぴんときない。一団地の復興拠点形成施設整備事業は、これは収用事業ですけれども、もちろん任意事業でもいいのですが、面的に所有権を買うこともできるし、使用権も設定することもできて、東日本大震災のときには、全額国費で用地買収費を出している。東京都の場合、全額出るかどうか分かんないですけども、基本的に同じようなシステムは作らざるを得ないと思うので、補助率は変わるかもしれませんが、このお金を使うのが一番、現実的だと思います。

一応いろんな課題がありますが、お金の出し方は、東日本大震災より劣化することはあまりないので、限定してやるということで、この収用という言葉を使っています。収用というのは、実際は収用の税制特例を使うことで、任意に買っていくということはもちろん原則ですけど、どうしても見つからないときや反対がある場合には収容権を使えるという仕組みです。だけど、そんなこと被災地で、実際に強制執行できないのでそこは工夫しなきゃいけないのと、あと国で考えたのは、土地の所有者が見つからない場合です。所有者が見つからない場合の手続きは一応、供託をして、2週間縦覧するという仕組みを作っていますので、それを使えるかどうかということは、自治体の計画論とか、先生がおっしゃる、そもそも現実的に被災地に馴染むかどうかということは検証が要ると思いますけれども、被災地で使うことを前提に条文が作られているので、そういうことを実務的に進めてもらうといいと思います。

(大沢委員)

税制、不勉強で申し訳ありません。言葉が多分、被災者の皆様にちょっと怖いと思っています。召し上げられるのではないかなという誤解があるかもしれないので、どうしても、土地収用法っていう強い言葉との関係性があるので、そこは、もしかしたら違う言葉のほうが、災害時、住民の皆様が協力していただける言葉になると良いと思います。

(大月副委員長)

この時限的市街地が、東京でどう実現可能かということは非常にチャレンジングで、東京だから

こそ考えておかなければならないテーマなので、重要だと思います。このイメージ図が、非常に広い時限市街地を設定して、その中を何ヘクタールも活用するというイメージを受け取ります。例えば、エリア内の敷地の一筆一筆において、都に貸してくれるような土地があったらそれを借りて、そこに2、3階建ての仮設住宅や、集会所、老人の憩いの家などを入れるとか、どうやってまち単位で、高齢者を元の居住地の近くにとどめておきながら、今後のまちづくりを考えるスペースをつくっていくのかという議論だと思います。そうした意味で、市街地再開発事業の第二種みたいに、大きく投網を掛けて1個ずつ買収していきますっていう話だけど、中には公共目的で使用するならばうちの100坪使っていいって言ってくれるような人達にも何かメリットを与えながら、公共的に都として使わせてもらうという建て付けが、まずないといけない。時限的市街地という言葉の目標とか定義、そこをしっかりとしないと、意気を感じて協力してくれる人を事前にいかに増やしておくか、そういうことをちゃんと明示するというのが、このマニュアルに先立って議論しなければいけないことというのが1点です。

あと、もう1点は、応急仮設住宅だと建築基準法が適用されないけれども、例えば我々が釜石市平田第六団地において、仮設住宅を検討した時に、スーパーとか店舗を同時に入れました。そうしたら、そこは建築基準法の適用除外にならないから基礎をつくれとか、たまたまそこは公園だったので、公園の使用条例では建築面積の何パーセント以上は建ててはいけないとかがあって、議会を開くのを待ってから行いました。そういうことが、実は、いろいろ現実、時限市街地を考えるとときに、事前に解いておかなきゃいけない、例えば条例の中に例外規定を作って、震災の場合には除外するとか、そういうものをつぶさに事前に準備しないと、いきなりこの状態で、時限市街地をつくりますと言ってもかなり無理なので、真剣に議論しなきゃいけないテーマだなと思いました。

(中林委員長)

他に、どうぞ。

(加藤委員)

2点あります。ここは細かくいろいろな課題があるのでそれを解いていくとしても、その議論の前提として、被災が集中しそうな地域を頭の中に思い巡らせてみると、ここ10年、15年ぐらいでかなり激変していると思っています。もう20年ぐらい前になりますね。ただ、下町の密集市街地を見ると、僕ら学生のときは住工混在の密集市街地で、1階に機械入れて皆さん働いていましたが、もうとうの昔に完全に引退し、おじいちゃんもう10年ぐらい前に亡くなって、今はおばあちゃんも亡くなって、土地が売られて結構たくさんの新しい人が移住するようになっています。そういう今現在の密集市街地の状況は昔のイメージとは、ガラッと変わってきています。もしかすると、現在の高齢者は、被災したらこの機会に埼玉の息子の近くに住もうかという人も大勢いて、この機会に買ってくれるなら売りますよっていう人が案外多い気もしています。これすべて推測、推論ですけど。その辺もリサーチされて、今現在の住んでいる人のキャラクターを、今一度、確認した上で議論に入った方が良くと思います。

もう1点目は、この時限的市街地をつくる対象は、甚大な被害を受けた地域で都市計画事業を入れる所であるということによいでしょうか。仮設市街地が出てきた背景を考えると、東京の被災後

の大きな流れは、東京は超過密都市であるため、既存の標準的な方法だと、いろいろな所で破綻が出てくる。避難所に被災者を収容しきれないという点で、最初に、破綻すると思っていますが、その次には仮設住宅用地が確保できないという点で破綻すると思われます。それを緩和する戦術の一つとして、時限的市街地というのが出てきているという文脈もある気がしています。そう考えると、必ずしも甚大な被害を受けた地域だけではなくて、もうちょっと下のレベル、修復型で復興を行う所も、なるべく地域の中で仮設住宅を供給する、仮設市街地のような形で残した方が、全体の復興システム、生活再建システムを考えると、ベターである気がします。大きな被害を受けておらず、モザイク状に被害を受けたところで、自分の所の敷地をそのまま使う仮設住宅が自宅に全て建てられたとすると、壊れなかった人も含めて全体で仮設市街地という見え方もあり得る気がします。現行の仮設住宅の供給ではできないけど、そこを少し修正すれば、今言ったことはおそらく可能だと思います。

ですから、この検討をしていくときに、どうせ仮設住宅用地が確保できないという、破綻するポイントがあることを念頭において、そこをにらみながら少し幅広に検討されていくことがよいと思っています。

(中林委員長)

ありがとうございます。

この時限的市街地が一番、検討課題は多い。今、皆さんからご意見がありましたように、やったことがないことをやろうとしているので、頭を使わないといけない。大きな仕切りとしては、仮設住宅一般でどうあるべきかという話をここでしっかりやっていくというには時間がないので、それはそれでしっかり住宅の復興でやってもらうとして、東京都の今までの都市復興マニュアルの流れでくと、復興まちづくりをする地域で関係権利者が散り散りばらばらになって、集まって復興まちづくりの話合いもできないようになってしまっているのではないかと。合意の形成とかいうのだけでも、話合いもできないのに合意の形成なんかあり得ないわけですから、そういう事態をなくそう、関係権利者に地域にとどまってもらおうっていうのがそもそもの最初のシンプルな発想だったと思います。そういう意味では、まさに被災地復興の課題で、復興まちづくりの一つの手段として、この時限的市街地というものをどう活用していくかという枠組みの検討であると思います。東京で土地を借りるということに対するメリットっていうお話をいただいたのですが、メリットになるかどうか分かりませんが、この時限的市街地、ひとまず復興まちづくりに貢献する、いわば極端に言うと東京の場合に、関係権利者と、関係権利を持たない居住者と、どちらかというと持たない人のほうが多いのですが、関係権利者の地域復興のための取り組みという意義を明確にすべきかもしれません。なお私見ですが、仮設住宅問題としては、賃貸居住者、みなし仮設にしる建設仮設にしる、私は首都直下が起きたら制度自体が破綻するのではないかと考えているのですが、それまで家賃を払っていた賃貸居住者が、賃貸住宅つまり大家の建物が被災した途端、家賃なしで借家が提供されるということです。持ち家の人は家賃を払ってなかったけれども、持ち家がなくなったことによって家賃の負担が増える。だから、仮設住宅で家賃なしにしましょう。そこが、持ち家と借家とをいっしょくたになっているという問題を議論しないまま今まで来たけれども、すべて公費負担すると復興財政的に破綻してしまうのではないかと考えています。被災後の収入や被災前の家賃負

担に応じて、仮設住宅にも一定の家賃負担を考えないといけないのではないかと考えている。時限的市街地の最大のメリットとして、復興まちづくりに関わる持ち家という土地建物の関係権利者に、ある意味では優先的に、あなたの町の復興に責任を持つこと、この町であなたが住まいを再建することを前提に支援をしますという、復興まちづくりへの貢献ということの見返りのメリットというのをいかにメニュー化していくかという流れが、多分今回の修正で最も大きな課題、これまでの時限的市街地を東京都が位置付けてきた流れではないかと思っていますので、そういう流れを意識した上でもう一度考えてみたいと思う。

課題としては、具体的に、土地を借りるのは誰で、誰が事業をやるかということです。それは、都と区と事業者と地権者です。地権者が土地を有料で提供するのだけれども、それは土地を出すという行為だけであって、それをもって、誰がやる、という主体というわけではないです。

それから、本当に面整備事業だけでいいのって問題もあると思う。修復型事業だって復興まちづくりを頑張るのだとしたら、地域で復興を地権者が頑張る一つのメリットとして時限的市街地の活用がありうると思います。将来には市街地に空き地がどんどん東京でも増えていくことが考えられる。そういう所でどのようなまちづくりするか。全部、土地区画整理でいくのか、そうでなければ修復型も含めてまちづくりとしては非常に大事な課題になるとすると、そういう面整備型まちづくりと修復型まちづくり、両方含めて復興まちづくりの中にどういうふうに時限的市街地の活用を入れるか。そこには大規模災害借地借家法のみならず、建築基準法の適用の話とか、いろいろな課題は出てくると思います。

だから大きな流れとしては、復興まちづくり、都市復興の一つのツールとして、あるいはまちづくりをすることのメリットとして、被災者が受け入れられるような流れがつかれないかなと、皆さんのお話しかがいながら思いました。

そうすると、3番目の課題で、もう時間なくなったのですけれども、まさにこの復興まちづくり計画をどういうふうに検討し実現していくのかという課題です。仮設住宅の建設っていうのはそういう意味では従来の仮設住宅団地と時限的市街地と2つですし、復興まちづくり計画つくってまちづくりが実現するまでの間、関係権利者がまちに住み続ける者として時限的市街地がある、という流れがつかれるかどうかなんです。さらに最終的に時限的市街地がなくなったときに、どんなまちづくりができていくのかというあたりのことも含めて、この復興まちづくり計画の課題としては、6カ月でそういう計画が策定できるかという課題です。さらに、被災状況や地域の基盤整備状況など地域特性なり状況に合わせたまちづくり計画の多様性やパターンがどのくらいあるのか、そのような課題として、第3の課題を出していると考えていいですかね。

(並木企画課長)

次の課題の復興まちづくり計画等につきましては、東京ならではの木造住宅密集地域でまだら状とか虫食い状に建物が残ったりですとか、また大規模盛土造成地もかなり多摩地域中心にあるということで、そういうところが一番、災害が起きたときどうするかといったような想定される被害パターンを念頭に、具体的なものを考えていきたいというところでございます。

(佐々木委員)

すいません、いいですか。

(中林委員長)

どうぞ。

(佐々木委員)

課題3の復興まちづくり計画等の資料における言葉遣いで気になる表現がありますが、修復型事業計画という言葉で、都市計画決定を伴わない事業の整備計画と書いてあります。まず、共通理解として、2カ月の建築制限というのは、都市計画か区画整理を行う地域となっていて、これは都市計画事業や面的整備事業が前提です。普通では災害事業か土地区画整理事業で、被災市街地復興推進地域は、建築物と工作物にも制限が全部かかりますけれども、推進地域の受け皿は都市計画事業だけではありません。修復型事業で、住宅供給事業も想定していて、それを決めるときには、通常、修復型の密集事業でも地区計画を定めることを前提にしています。面的事業と同じように対象としているので、多分、都市整備局なので都市計画事業のことしか考えていないのかもしれないですが、結構、修復型の事業で、土地利用制限をかけて展開して、こまごました、ちょっと道路を直すとか、ちょっと修復するみたいな事業はすごく重要だと思いますので、それは意識に常に入れたいと思います。

これは、1995年のときに、被災市街地復興推進特別措置法を作ったときに、被災市街地復興推進地域をつくった時点では、兵庫県では、もう土地区画整理事業の都市計画決定の準備が進んでいて、面的に広く、土地区画整理事業の区域を越えて被災市街地復興推進地域をかけられなかったのです。仕方がないので、神戸市は、別途、条例で建築行為に対する届け出区域をつくったという経緯があります。だけど、それは、その時はしょうがないけれども、それ以降は関係がないので、面的整備をするとか、むしろ時限的市街地をつくる、外側に修復型の所がある。少しずつ、住宅の事業とか個別の建て替えで自主的にセットアップしたものというのは、全部、被災市街地復興推進地域の中で受け止められます。そこは、マニュアル見てもそういうふうにしちゃんと書いていないですが、そういうふうな誤解をされるともったいないですし、別途また条例を作るなんていうのも問題ですので、被災市街地復興推進地域を広くかければよいと思っています。簡単に、任意型の事業でも被災市街地復興推進地域の対象となるように仕組みを作っているもので、そこは言葉遣いとして無意識に使っているのかもしれないですけども、要するに修復型の事業は、事業としては都市計画決定しないけれども、推進地域の都市計画を作れば全部受け止められるということで、そこだけちょっと注意して下さい。マニュアルを見てみると、この点をあんまり理解されてないかもしれないので、注意してもらいたいと思います。

(中林委員長)

ありがとうございます。

このいろんな被災地の復興のパターンが出てくるということに対応させて、どうするかという。

想定だと、さっきの時限的市街地もいろんなスケールがあるということが想定できる。だから、連動してどんな復興まちづくりをするか、それをどういうプロセスでやっていくか、そのプロセス

のところに時限的市街地を入れるかどうか、というのも決まってくるということになると思います。東京都で想定される、代表的な被害パターンに関連して、何か他にもう少しあればどうぞ。

(加藤委員)

コメントですけど、今までのマニュアルだと、前提として神戸型の被災だということがあります。焼けた所は、こうっていう感じです。延焼被害がある所は、都市計画としてはむしろすごくやりやすいし、答えもほぼ決まっています。ところがそこに至らない被害状況というのが、東京の特性を考えるとたくさんあって、それに対しては必ずしも答えは自明ではないのです。それを事前にきちんと考えておくべしということが、資料に書いてあります。だから、代表的な被害パターンというよりは、今まであんまり考えてこなかったが、実際にはありそうな被害パターンに対して復興のモデルプランを作っていこうっていうことだと思います。

私は、いろんな都市で復興イメージトレーニングというものをやっています。一番困るのが、モザイク状に、虫食い状にそれなりの割合で被害受けて、基盤自体は悪くもなし良くもなし、どちらかというところとちょっと悪いというような場所です。そういう所では、結局は自立再建しかないと思いますが、自立再建させると、また、つまらない、あまりよろしくもなく、どちらかというところと悪いまちが建ち上がるのが目に見えています。しかし、行政側としてはなかなか手も出しにくい。こういう所を、もっとより良く復興させていくためにはどうしたらいいか、結構難しいですが、考えていく必要があると思います。被災した後はもう考える時間ないから考えられないので、それを事前にきちんと考えて、1 個の答えを出すっていうわけじゃなくて、選択できるものになるべくたくさんつくっておいた方がいいと思います。加えて、それぞれ悩まなければいけないことがたくさんあるので、それも同時に、事前に関係者が理解しておくということが非常に重要であると思います。

(大月副委員長)

今の話に関連して、いろんなパターンっていうのが非常に重要だと思います。例えばあるエリアで、大きめの震災だったらマンションは倒れなかったけど、強めの地震だったらマンションも倒れたというように、同じエリア内で、地震の強さによる被害の違いのパターン分けの想定なども必要だと思います。

あと、同じエリアでも広域として対応しなければいけない被害程度というのがどういうもので、地域で何とかなるだろうという被害程度はどれぐらいかという、被災程度の想定も重要と思われます。最初の「家屋被害概況調査」で、ほぼ6カ月後にどんな事業が進捗しているだろうかという察しがつくマニュアルであることを目指すべきだと思います。このことがモデル的に示せるようなエリアを、モデルとして選んだほうがよいと思います。

(中林委員長)

どうぞ。

(市古委員)

今の加藤委員や大月副委員長の話に関係して2点。

1点目に、そもそもこの復興まちづくり計画は、法律に基づかない任意計画です。このまま任意計画にしておくのか、という点が1点目。

2点目に、まだら状被害の時で考えてみると、江東区辺りで鉄骨造で老朽化していて揺れには何とか耐えたけども全壊認定されたと、全壊認定されても修理できるわけですがけれども、そのビルの再建を考えていくと、罹災証明の後に、制度的には被災度区分判定調査を任意でやって、それによってコストと工法が出てくるわけです。コストと工法を見て、修理するよりも、設備的にもいろいろ支障が出ているから、建て替えたほうがコスト的にも、もしくは居住者というか、使用しているオーナーにもメリットがあるみたいな、そういった修理か建て替えかの判断をするのが、被災度区分判定調査を経て、早くても発災から3カ月とか6カ月ぐらいになるのではないかな。

何が言いたいかというと、大被害のような所で、スピード重視で都市計画を決めていくということに加えて、まだら状被害のときには、復興特措法でいくと2年間、建築制限ができるということで、この2年間の中で、修理でいくか建て替えでいくかという、ここの判断をじっくりおこない、建替えていくなら、いつその際だから、敷地に隣接していた駐車場と一緒に建替えてももっといい街並みにしていくとか、そういったことができるようなプランニングプロセスを入れておくことが考えられるのではないかな、と思いました。

(中林委員長)

どうぞ。

(池邊委員)

これまでの議論を踏まえて、さっきから時限的市街地の話をこだわっていますけれども、先ほど事務局から、元にお住まいになっていた所で仮設住宅にお住まいになりたいというお話がありましたが、これだとキャパシティーが東京型になっていないですね。さっき、賃貸者の方ですとか、あるいはマンションだって、ひび割れたらそのまま倒壊を待つだけで、赤紙を押されたらもうそのまま入れないわけです。そうなった時に、この一つのロットの中にどのくらいのキャパシティーの人間を仮設住宅として飲み込まなきゃいけないのかを想定すべきです。そのときに、オープンスペースやなんらかの利用調整、いわゆる公園用地みたいなもの以外に、大規模な土地所有者だとか、そういう比較的、単純に土地を借りたり、仮設住宅のために提供してもらえたりする所があるのかどうかという検討が必要で、いわゆる権原で大規模な土地所有がされている所と重なり合わせてモデルを組んでいかないといけないと思います。ただ被災状況と上物だけでモデルをつくっても、実際に先ほどの話で、土地が提供できない。さっき渕上委員がおっしゃったような、10坪、15坪のミニ開発の所なんていっぱいあるわけで、そういう所がまさに、これは木密になっていますけれど、実際にはそういう所も都心部にはいっぱいあるため、木密で、もう郊外に住もうかっていう考え方の方とはだいぶ違うと思います。さっき先生がおっしゃったように、10坪、15坪でも、ここに私は権利があるっていうことにこだわられる方は非常に多いと思いますので、そのあたりの権原と、上物の土地利用の在り方と、それとそこのキャパシティー、どのくらいの人口を被災住宅で受け取らなければいけないのかという、そのあたりの想定がきちっとされる必要がある気がいたします。

(中林委員長)

おっしゃるとおりだと思いますが、さて、いくつかのパターンにということで、整理できるかどうかというのはなかなか難しい所ではあります。具体的に、例えば、これまで東京都と一緒に都市復興訓練をやってきたわけですが、その事例地区として使ってきたような地域について、もう一度、今の委員からのご意見等を踏まえて、権原（土地建物の関係権利）の状況は分からないですけれども、むしろ具体的にいくつかの地域でモデル的に計画を考えみるというところから進めてみるしかないかなという気がします。本当は、関係権利関係についても、持地持家の人、借地持家の人、賃貸の人の割合なども統計的に、あるいは推計して、東京も密集市街地の実態を分類しておくことは、大きな研究課題かもしれませんが、必要なことだと思います。

それからもう一つ、この「復興まちづくり計画」の法的な位置付けという話があったわけですが、それを法定計画とする法律はないのですが、計画策定とか、合意形成とかの計画実現へのプロセスに関しては、東京都が復興推進条例なり復興まちづくり推進条例なりで、復興まちづくり計画をきちんと位置付けておくことも考えられる。あるいは、まちづくり条例を市町村が持っていれば、それぞれの市町村が復興まちづくり計画をまちづくり条例に位置付けることで、専門家派遣、その他支援ができるようになります。神戸は実は、復興まちづくり条例を援用して、そういう位置付けで運用をやりました。まちづくり計画は、イコール 市に対する条例に基づく提案という位置付けで提出して、市が受け取るという形で事業計画化していきました。だから、その辺の法制度的な仕組みのことも含めて少し、考える課題がありそうであるというふうに思いました。

次回の委員会で、今出していただいたそれぞれの検討課題に対応させつつ、検討課題への対応案っていうものも出そうということになっていますけれども、時間的にはそろそろ終わりにしたいと思いますが、そういう方向で一応、事務局の方としては考えてみるということによろしいですか。

(並木企画課長)

各課題に対し、委員長がまとめていただいたことを軸にしまして、次回、対応案を具体的に提示していきたいというふうに考えております。

(佐々木委員)

いいですか。すいません。

(中林委員長)

どうぞ。

(佐々木委員)

任意の計画に法的に位置付けるかどうかということは、慎重に考えたほうがよいです。復興法の復興計画に位置付けると、他の市町村とか県から派遣したときの派遣手当の措置が位置付けられます。別に実質は、ばらばらでもいいかもしれないですけど、法律の今の復興法の復興計画、これは区が主体で、もちろん区と都と一緒に作ってもいいという構成を取っていますけど、そこに乗っける形

を作っておかないと、結構デメリットがあります。先ほど言った派遣職員の話とか、もしくは、小規模な5個以上の住宅団地を移転するときにも特例があるとか、いろんな特例がそこにぶら下がっている、そこは、それに全部従わなくてもいいからうまく使えばいいと思いますけど、国に対してはそれに乗っかるという形をしたほうがメリットがあると思うので、そこは注意して対応を考えていく必要があると思います。

(中林委員長)

どうぞ。

(加藤委員)

全体というか、基本的にはこれまでの都の検討というか、マニュアルを作って、それをいかに市区町村が使いやすいような形にしていくのかというところに主眼が置かれていたと思います。それと同時に、それ以外に、都の立場としてきちんと検討しておかなければいけないことがたくさんありそうな気がしています。例えば、これもさっき話したのですが、非常に大きな被害が起きたときに、今のやり方だと、被災状況に応じて都市の形が結果的に決まってしまう形になると思います。そのときに、本当にそれでいいのかどうかということは、区レベルでは考えられなくて、全体を俯瞰する都が考えなければいけないと思われます。

端的な例で言うと、駅前が全部被災した場合、再開発事業が投入され、今だとマンションが建つのですかね、タワー型のマンションがたくさん建ち、そうでない所の焼けた所は、区画整理でものすごくたくさんの住宅が供給されることになることが想定されます。ものすごく大きな被害が出たときには、ある程度、全体のボリュームをコントロールしておかないと、首都圏全体で変なことが起きるような気がします。被災した後に、焼け出された人たちが郊外に一時的に住もうとすると、需要が足りないから供給が一時的に増える。増えた後に、被災の中心地が復興し、床の供給がものすごく増えたとなると、郊外も中心地も悪い状態になることが予想されます。それを防ぐための都の役割みたいなものもあるような気がします。それ以外にもたくさんあると思うので、今までは取りあえず第1段階として、区に普及させてやってもらうという、これを追求していくのはもちろん重要ですが、それに加えて次の段階として、都が全体調整としてやるべきことというの、もうそろそろ視野に入れた方が良いという気がしています。

(中林委員長)

さっきの復興計画の話ですけれども、復興まちづくり計画と言っているのと、都市復興基本計画と言っているのと、2つ、きょうの話題に出てきたのですが、実は復興法で言っている復興計画は、それらプラス、住宅だとか生活だとか全部入った、いわば復興総合計画です。だからその中に、この復興まちづくり計画というものが位置付くのは間違いではないですけれども、ただ、まちづくり事業をやるためのお金を入れていこうとすると、そういう位置付けがもう一つ必要になるだろうというのが、例えば神戸ですと、まちづくり条例を活用することで、専門家派遣みたいなこととか、まちづくり協議会の活動経費を一部負担して、ニュースを作って合意形成を図るとか、そんなことをやってきたという。そういう二段構えに多分なると思います。事業化すると、またそこにもう一

つ入るので、三段構えになるのかもしれませんが。

それから首都圏全体の調整っていう課題です。例えば九都県市でどういう震災復興をやっていくのかというところから始まって、国との調整があって、その中で、加藤委員がおっしゃるような都内部とでの調整の問題も含めて、あるいは各区、公平に復興がうまくいく調整というのはどうあるべきか、これは都のマニュアルなので、実は都としてはこういう方針で区市町村の復興について考えていこうと、どこどこの区市町村というよりも、こういう被災とかこういう地域に対して、都としてはこういう復興するのだという方針を出すということが大事なところだと思います。

そういう意味で、きょう参考資料ということで出していただきましたが、この執行体制というのも、都と区市町村では、マニュアルが違うかもしれないです。本当に被災が激しくなった区市町村は、かなり行政パワーを復興へ振り向けざるを得なくて、暫定的に復興期間 1 年、2 年、復興に集約するような体制をつくるかもしれないですけども、引いて東京都の立場に立てば、いくつかの区とかいくつかの市とかが壊滅的と被災してかなり大掛かりな復興をしなければいけない自治体が発生したにしても、東京全体から見ると、被災軽微な地域が広がっており、平時の行政が常に動いているという前提に立ったときに、今のマニュアルのように全面的に復興体制にシフトするようなやり方でいいのか、状況判断ということは確かにあろうかと思います。これは都と区市町村で違いますが、都の立場でということで、さっき、最近の震災、災害を受けた県はどういう体制でやっているかということが、このマニュアル作ったときは、兵庫県とかをベースにして作ってきたので、最近の被災府県の状況で体制を見直すことは大事であると思います。

ただそこに、さっき佐々木委員からもお話あったけれども、今の時代、東京といえども、たくさん受援しながらやらざるを得なくなる。直後よりも復旧、復興期のほうが、受援が必要になるのかもしれないので、そういう意味では、それらも念頭に置いた体制づくりをしておかないといけないということだと思います。

時間がだいぶ大幅に過ぎてしまいましたが、一応、今日、我々がやるべきことについては貴重なお意見をたくさんいただいたと思います。これから、冒頭にもお話しさせていただいたように、これまでのような右肩上がり、阪神のときも何となくまだ右肩上がりをベースに創造的復興という言葉で言ったわけですけども、これから国は本当にカーブを描いて、人口は少なくとも減っていくような時代の中で、どういうふうに復興するのかっていうことは、多分、過去を勉強しつつも、まさに創造的に考えていかないといけないことが多々あるので、まさに創造的復興マニュアルという名前にしたほうがよいとも思います。過去に倣うマニュアルではないかもしれないというようなことで、マニュアルの名称も変えたほうがよいかなとも思っています。

多分そういう、大きく発想を膨らませてみるということが、今回の修正でやってみる課題とも思いますし、これまでの復興に対する都庁内の取組を見ると、先導的に取り組んできた都市整備局が他部局にどのように復興議論を持ち掛けるかが、住宅にしろ、生活にしろ、産業にしろ重要で、他の重要な分野に対する波及効果は大きいのではないかと思います。そういう議論もぜひ、今後短い期間ではありますけれども、できればと思っています。今日はそういう意味では、非常に貴重なご意見をそれぞれの立場からお出しいただきましたから、次回は、それを踏まえて議論を詰めていければと思っています。

それでは、私の方では、とくにまとめということではありませんが、被災者復興と被災地復興と

いう区分のうち、どちらを中心にといえば、「被災地復興」のほうを中心に議論をまとめていければと思います。その中で、被災者の復興という部分は常について回ってきます。つまり、被災地は、被災者の復興と被災地の復興と両方がかぶってきます。被災地復興しないでいい地域は、被災者個人の復興をいかに支援するか、だけでいいですけども、地域の復興をやりながら被災者も文句が出ないように公平・公正に、かつ着実に復興が歩めるようにしなければいけない。その意味では、被災者への復興支援というのが前提にあった上で、被災地復興をどう進めるかという、そういう枠組みであることは間違いないです。被災地復興をどう進めるかというところに、我々としては集中できればと思います。ありがとうございました。

私の司会は以上にさせていただきます。それでは、この後は、事務局にお返ししますので、よろしくお願いします。

(並木企画課長)

大変、貴重なご意見いただき、ありがとうございました。本日のご意見踏まえまして、課題に対する修正案ということで検討を行い、第2回以降でご提示できたらいいと考えております。

第2回の委員会につきましては11月頃を予定しておりまして、日程調整をさせていただきたいと思いますのでよろしくお願いいたします。

それでは、これもちまして本日の会議を終了したいと思います。どうもありがとうございました。