

令和6年度第1回東京都都市復興基本計画検討委員会議事録

令和6年4月24日（水）14時～15時

於・オンライン会議

令和6年度

第1回東京都都市復興基本計画検討委員会議事録

令和6年度第1回東京都都市復興基本計画検討委員会議事録

目 次

1、開 会	1
2、委員紹介	1
3、開会挨拶	2
4、議 事	3
5、質 疑	6
6、閉会挨拶	10
7、閉 会	10

開 会

○事務局 それでは定刻になりましたので、開始いたします。これより令和6年度第1回東京都都市復興基本計画検討委員会を開催いたします。本委員会の事務局を務めていきます東京都都市整備局市街地整備部企画課の白鳥と申します。よろしくお願いいたします。

本日の委員会は、東京都震災復興マニュアルの都市の復興に係る修正を検討するために開催するものでございます。会議に入ります前に、本日は傍聴を希望する方がいらっしゃると思いますので、会議を公開にて進行させていただきます。会議内容については後日ホームページにて公表したいと思いますので、御了承いただければと思います。

委員紹介

○事務局 それでは本日御出席の委員につきまして、資料1の委員名簿によりご紹介いたします。名簿に従いましてご紹介いたします。東京都立大学名誉教授中林委員、聞こえていますでしょうか。

○中林委員 中林です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、東京大学加藤委員。

○加藤委員 加藤です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、日本災害復興学会の佐々木委員。

○佐々木委員 佐々木です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、東北大学の窪田委員。

○窪田委員 窪田です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、東京大学の太月委員。

○太月委員 太月です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、千葉大学グランドフェローの池邊委員。

○池邊委員 池邊です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、弁護士の紙子委員。

○紙子委員 紙子です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、行政委員になりますが、墨田区都市計画

部長久井委員。

○長久井委員 長久井です。よろしくお願いいたします。

○事務局 よろしくお願ひします。続きまして、西東京市まちづくり部長古厩委員。

○古厩委員 古厩です。よろしくお願いいたします。

開会挨拶

○事務局 会議に先立ちまして、東京都を代表いたしまして、東京都都市整備局市街地整備部長、井川よりご挨拶をさせていただきます。

○東京都井川部長 本日はお忙しい中、お集まりいただきまして誠にありがとうございます。お正月に能登半島地震が発生しまして、今月は台湾地震が発生する等、地震活動が活発化しているという状況で、自然災害の脅威を改めて認識しています。東京でも首都直下地震などの災害リスクが高まっているのではという認識のもと、昨年度よりご議論いただいています震災復興マニュアルについて、職員が自立自発的に行動をとれるように実践的な活用ができるものに改定していくということで、ご協力をいただいているところでございます。本日は、前回のご意見を踏まえまして、復興施策編第2章「都市の復興」について、事務局からご説明させていただきます。委員の皆様には、それぞれの立場から忌憚のないご意見賜りますようお願い申し上げます。簡単ではございますが、ご挨拶とさせていただきます。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

○事務局 続きまして委員長、副委員長は昨年度に引き続き、委員長を中林委員に副委員長を大月委員にお願いします。早速ですが、中林委員より議事の進行をお願いします。中林委員長よろしくお願いします。

議 事

(1) 検討事項

東京都震災復興マニュアル復興施策編第2章「都市の復興」の修正方針

○事務局 早速ですが、議事の進行をお願いしたいと思います。中林委員長お願いします。

○中林委員長 委員長ということで議事の進行をさせていただきたいと思います。1時間ということですので、早速ですが、議事に入りたいと思います。本日の議事は検討事項が1件です。東京都震災復興マニュアル復興政策編第2章「都市の復興」の修正方針についてです。事務局より資料説明をいただいて、その後、各委員からご意見等を承りたいと思います。それでは資料説明お願いいたします。

○事務局 それでは事務局より資料に沿ってご説明させていただきます。資料2の1ページ目をご覧ください。第2章の修正についてです。まず、第2章の修正方針として、今回の修正の考え方をご説明させていただきます。

令和2年度の前回改定以降、関連法等に大きな変更がないことから、都市復興手順等の変更は行いません。今回の修正では、前回改定以降の復興訓練結果等を踏まえ、行政職員が用いるマニュアルをより一層実践的なものにしたいと考えています。よって、記載内容や役割分担があいまい、または不十分な箇所について、内容を充実させる修正を行います。次に、第2章の主な修正項目案をご覧ください。事務局案としては2点ございます。時限的市街地の設置において必要とされる施設や考え方をより具体的に記載すること、一団地の復興拠点市街地形成施設の活用方法について、より具体的に記載することを考えております。そのうち仮設建築物に関する制度・手法との関係などの記載は第3章の住宅の復興を所管する住宅政策本部と引き続き調整を実施します。これらについて、令和5年12月21日に開催した都市復興基本計画検討委員会においてご意見・ご助言の聴取をさせていただきました。その後、頂いたご意見などを踏まえまして事務局の素案を作成し、庁内の関係部署、区市町村に意見照会を実施しました。また、第2章の追加項目案として、都市復興手順のDXについて記載することを考えています。委員会でのご意見と第2章の修正項目、意見照会の結果と対応については、3ページ目以降で詳細をご説明いたします。

次に、2ページ目をご覧ください。主な修正箇所のイメージについてです。先ほど説明いたしました修正項目案・追加項目案を第2章の各章の適切な箇所に追加・修正をして

まいります。

続いて、3ページ目をご覧ください。前回の委員会でのご意見と第2章の修正項目についてです。まず、項目1の時限的市街地の形成に関することについて、「仮設の事業は応急仮設住宅以外にも経産省系の仮設店舗等の整備事業などがあるので、それらもうまく位置づけてほしい」「住宅だけでなく、事業所・店舗・集会所等、暮らしに不可欠なものを想定しなければいけない」「時限的市街地には店舗等も必要であり、応急救助法の仮設住宅の範囲を超えるので、どの主体がどういう分担で何をやるのか整理すべき」「今ある手法でどこまでできるのか、何がボトルネックになるのかを検証する必要がある」「土地区画整理事業などの改造型の事業手法と修復型事業について、それぞれの手法に合わせた時限的市街地の可能性や課題を整理する必要がある」などのご意見をいただきました。

これらに関する第2章の修正項目といたしまして、「時限的市街地で必要とされる施設について、現行の法制度や過去の震災における事例から、想定される設置手法の掲載」「市街地復興の対象区域の地区区分に応じた時限的市街地の考え方の掲載」を考えています。次に項目2の都市復興における事業手法に関することについて、「一団地の復興拠点市街地形成施設の都内での活用方法は、東日本大震災での活用方法とは違う可能性があるため、利用イメージを具体化できるといい」「改造型の事業手法である土地区画整理事業・再開発事業・一団地の復興拠点市街地形成施設の特徴や使い方を整理しておく必要がある」などのご意見をいただきました。こちらについて、「一団地の復興拠点市街地形成施設の制度の説明と活用方法の掲載」「復興まちづくり事業としての土地区画整理事業と市街地再開発事業の特徴等の掲載」を考えております。次に項目3の法律上の整理に関することについてです。「法律上の手続きとマニュアルの関係をわかりやすく再整理することが必要」とのご意見をいただきました。こちらについて、「マニュアルにおける都市復興手順等と、大規模災害復興法などの関係法令との関係について再整理し、本文への追記」を考えています。次に項目4の都市復興手順のDXに関することについて、「DXについて、復興に必要な技術開発につながる環境・状況を事前に作り出しておくことが重要」とのご意見をいただきました。こちらについて、「衛星データを活用した家屋被害概況調査の迅速化について、今年度より庁内関係局と実証を行っており、その実証状況も踏まえた内容の掲載」を考えております。また、その他として第2章全体について、わかりやすくするため、項目の統合や構成の変更を予定しています。

続いて、4ページ目をご覧ください。意見照会の結果と対応についてです。まず、項

目1の時限的市街地の形成に関することについて、「時限的市街地の設置イメージ図について詳しく記載してほしい」との意見がありました。こちらについて、「時限的市街地の計画における被災地区との位置関係の掲載」を考えております。次に項目2の都市復興における事業手法に関することについて「一団地の復興拠点市街地形成施設の解説と活用の説明が不十分」「第一次建築制限の区域と第二次建築制限の区域の設定・考え方について記載がほしい」「関係法令や都市計画運用指針における記載や記載箇所を説明してほしい」との意見がありました。こちらについて、「一団地の復興拠点市街地形成施設における、過去の震災時の都市計画決定内容などを掲載」「被災市街地における建築制限との関係の掲載」「大規模災害復興法など現行マニュアルに記載されていない条文の掲載」「都市計画運用指針の一団地の復興拠点市街地形成施設の都市計画の考え方について追加の掲載」を考えております。

続いて、5ページ目をご覧ください。本日、資料3として、先ほど説明いたしましたご意見などを踏まえた第2章の修正素案をご用意しております。修正素案の内容につきましては、こちらのスライドで説明させていただきます。まず、時限的市街地の形成に関することとして、「住宅、店舗・事務所などの仮設建築物の種類別に定義・制度など」「中小機構の事業を活用した仮設施設の設置事例」「市街地改造予定地区、市街地改造予定地区以外の被災地別の必要とされる施設、規模、位置」「被災地内、被災地外それぞれでの時限的市街地の形成など被災地区との位置関係のイメージ図」を素案に記載しております。次に、都市復興における事業手法に関することとして、「一団地の復興拠点市街地形成施設制度の概要」「土地区画整理事業との併用、単独施行などの活用方法」「陸前高田市により都市計画決定された事例」「復興まちづくり事業としての土地区画整理事業と市街地再開発事業の特徴など」「第一次建築制限、第二次建築制限の根拠法令や考え方」を素案に記載しております。最後に、法律上の整理に関することとして、追記する条文を素案に記載しています。

続いて、6ページ目をご覧ください。都市復興手順のDXについてです。現状、優先調査地区などについては、発災後10日間で家屋の被害状況を航空写真から判読し家屋被害割合などを把握することとなっております。これについて、実効性を高めるための選択肢として、衛星データの活用の実証状況を記載してまいります。資料2については以上です。

質 疑

○佐々木委員 今日ご説明がなかったのですが、直前にマニュアル素案について、いくつかコメントをさせていただきました。今回、緻密に一団地の復興拠点と土地区画整理事業の関係を詰めていただいて私自身はとても立派なものだと思いますが、かなりテクニカルな内容のため、ご説明を省略されたのかと思っています。1点だけコメントを確認していただきたいのですが、9ページ目の建築基準法に基づく2カ月の建築制限と被災市街地復興推進地域の関係について、2ヶ月の間で全部事業を決め切ることが難しいため、都市計画施設の事業だけでなく住宅局の事業も想定して、2年間の間に復興計画を調整して考えましょうという経緯でできた制度です。東京の場合、延焼する地域とそうでない地域が発生するため、緩い建築制限を広くかけて線整備をやるのか面整備をやるのか地域と調整するきっかけの仕組みと理解していただくとありがたいです。そのため、もっと広い範囲を対象とする仕組みであることを踏まえると、「第一次建築制限の地域から絞り込む」という表現は誤解を招く可能性があるかと思っています。幅広く建築制限をかけていくという方針を強調した方が色々なご意向のある方がいる東京では望ましいと思っています。

○中林委員長 少し聞き取りにくい箇所がありましたが、またよろしくお願いします。確かにご指摘の文章はもう少し精査した方が良いと思いました。

○大月委員 2点あります。資料2第3章住宅の復興とも引き続き調整というのが非常に大事ななと思って意見を述べさせていただきます。能登半島地震において、4月20日頃にサービスの拠点を仮設住宅の直近に作る方針が出ましたが、このような方針は1週間以内に出すべきだと思います。5カ月経って方針が出されるのは極めて遅く、このマニュアルで言うと2章3章の連携が取れてなかったと考えています。例えば、中小企業の仮設店舗、仮設事業所のようなものも本当にいち早く通知、通達を国の方に出していかないといけないです。能登半島地震で問題になっていることは、大型のサポート拠点の要望がかなり出ていたが、国の調整がつかず、数カ月も時間を費やしているという現状があります。結果的にサポート拠点を内閣府、福祉施設を厚生労働省、残りの部分を国土交通省（スマートウェルネス補助事業の活用）が担当することとなりました。国の方針を待つて動くのではなく、どの省のどの部署にどういう資料を持って調整すべきかマニュアルの中に書くべきかわからないのですが、時限的

市街地のようなものを機能させるためには、要望する制度を事前に精査することが極めて大事です。都市計画単独ではなく住宅部局と連携して、時限的市街地の連携場面も示し、マニュアルを充実させていくべきと思っています。2点目は、一団地の復興拠点市街地ということで土地区画整理事業と市街地再開発事業との兼ね合いが書かれていて良いと思います。住宅地区改良事業について、都市マターではなく住宅マターかもしれませんが、住宅部局でも使えるような事業制度を都市部局でも把握しながら対応する等システムとして機能する連携体制を示した方が良いと思いました。

○中林委員長 ありがとうございます。1点目は重要なことです。能登半島地震や東日本大震災では、事前復興の備えがない場所が被災しました。もう一步踏み込んだところまで具体的なイメージを作れると良いと思います。今回対象としているものも東京都のマニュアルですが、すでにマニュアルを作成している区市はマニュアルを見直し、まだマニュアルを作成していない区市は新たに作成する申し入れを東京都から行っていくことになるかと思います。部局間連携と東京都と区市の連携を持って復興に取り組んでいくことをあらためて整理する必要があるという指摘かと思いました。産業、くらしの分野も含めて、国は縦割りとなっているが、東京都のマニュアルでは横につながることを意識して体制を含めて見直しを進めていければと思っています。

○池邊委員 「道路や公園等の公共空間を」と、区画整理事業でも市街地再開発事業でも記載されていますが、東日本大震災では区画整理事業で整備された公園が全く使用されていないという課題があります。敷地の端で未整備の形で放置されている現状があります。区画整理事業が昭和や平成の時代と同じ考え方で適用されたためと思っています。コミュニティ施設、店舗と一緒にオープンスペースを整備することで被災地への支援の際にも機能すると思います。特に東京においては区画整理事業でつくられてしまうとここから50年変わらない土地形状となってしまうと思います。公園については、東日本大震災の教訓を踏まえた地域コミュニティの観点から従来の区画整理事業の形態を適用しないことを考慮していただきたいと思います。

○中林委員長 ありがとうございます。区画整理法に基づき整備面積の3%の公園を整備することになっているため、土地の形状によって使いにくい箇所に押し付けていることを踏まえてのお話だと伺いました。法律を変えることは難しいため、東京都のマニュアルにどのように整備するか記述していただくことが考えられるかと思います。関東大震災では小公園と学校を隣接配置することが復興事業最大の取り組みで、オー

プンスペースを2つ合わせることで大きく使える再配置をしました。店舗や福祉施設と隣接配置することも複数のパターンを考えてくださいというアドバイスを受けました。

- 窪田委員 1点目は、住宅地区改良事業のような暮らしと生業を両方とも入れたような制度を活用することを相当強く視野に入れていただいた方がよろしいかと思いました。2点目は、私の理解不足であれば、ご説明いただきたいですが、地域コミュニティを生かすという言葉はありますが、それを具体的にどうやるのかがよくわからなく、参考資料にある都市復興の流れ図において誰がどういう権限の中で改造予定地区と修復予定地区を決めるのか、地域コミュニティにおける呼びかけ等も含めた主体の形成、判断基準、決定の話まで図に示すとわかりやすいと思います。同時に東京都の場合、市街地がつながっていくため、地域コミュニティの主体と物理的な市街地の特性が一对対応しないところがあり、調査もうまくいかない可能性がある中で、その考えについて教えていただければと思いました。

- 事務局 東京都の場合、一義的に国土地理院の飛行機を活用して俯瞰的に家屋倒壊等の被害状況をどの程度か把握した上で、各区市が町丁目別に復興なのか復旧なのか方針を定めることになっています。そこに対し東京都でも広域的なインフラ等を考慮する観点で区市と調整を行い、2週間で方針を作成する流れとなっていますがご指摘のとおり流れの中で役割分担や実施のタイミングには問題意識を持っています。そういった観点も含めて都市復興の流れ図等を示す復興マニュアルを整理する必要があると思っています。

- 中林委員長 復興施策編と復興プロセス編に区分されているマニュアルの整合を図る必要があると思います。つまり、行政的な手続きを示した施策編のマニュアルに流れとしてはプロセス編の参照先の紐づけをしておくことが重要かと思いました。ちなみに東京都の場合は区市が2週間を目途に地域にこの場所で復興まちづくりを実施したいことを地域に説明することになっています。地域のみなさんが避難所にいる時期に復興の話をするを前提にして東京都のプロセスは作成されています。能登半島地震と比較すると復興までのスピード感がマニュアルでいうと圧倒的に違いますが、本当にできるかどうかはこれからの訓練等を通じて区市も含めて認識を高める必要があるかと思っています。

- 加藤委員 抽象的ですが3点あります。1点目、過去の事例が掲載されるということ

すが、東京の特殊性を今一度考えた上で、咀嚼してマニュアルには載せた方が良いでしょう。最近の事例は田舎が中心ですので、咀嚼する内容は検討しなければなりません。例えば、生業の実態や居住歴も東京都と違いがあるため、事例を読み解かないといけないと思っています。2点目、復興手順の検討を進める中で、作業における隙間が出てくると思います。今回の検討を通して、マニュアルのどの部分に隙間があるのか行政、本委員会が理解するプロセスだと思います。マニュアルが改善されてよかったという話だけではなくて、何が足りてないのか明確にしていくことが、この一連の作業の重要なポイントかなという気がしました。3点目、まちのビジョン・復興方針に心が入っていない感じがします。

○中林委員長 3点目のポイントは非常に重要です。東京都震災復興グランドデザインを作って以来、何もしていないのです。あらためて平時のまちづくりと復興まちづくりは全く役割もタイミングも状況も違うという前提に立ったとき、不連続なより良いまちづくりが実施できるのは復興だけです。だから、手法前提ではなく、ビジョン前提でどんなまちにしたいか、どんな東京にしたいかを前提にして、そのためにこの事業手法を改善してくれないかという展開でマニュアルの改定作業を進めるべきです。今回のマニュアルの見直しを越える部分かもしれませんが、重要な課題だということで進めていただければと思います。

○中林委員長 時限的市街地が、東京都の事前復興でこれまでの復興とは違うポイントになると思いました。全てを時限的市街地で仮住まいや仕事場を確保することが到底できないが、仮住まいから被災者の生活はどのように成り立っていくのか、その先にどんなまちを復興させるのかということを考えながら、分野が横につながって仮住まいから復興へプロセスとして展開していくそのスタートがこの時限的市街地ということに進めてきたため、絵柄を描くとか、単にそういう話だけではないです。仮設住宅は東京都の仕事になるが、仮設店舗は市町村の仕事になるため、時限的市街地の中で東京都が対応する部分と市町村が対応する部分が入り口となって、土地の手当てをどのような役割分担で実施するのかもう一步具体的なイメージを考えて、現実的な時限的市街地の進め方を検討しなければならないと思いました。そのためマニュアルに書いた後に訓練等により検証して現実的なものに改善することが大事であると思いました。追加で1点、事業手法についてメニューが多いほど良いという意味で、3つに限定せずに住宅改良法に基づく住宅改良事業もありますし、国土交通省でなく農林水産省の

農業集落改良事業とか、漁村集落改造事業や場合によっては防災集団移転促進事業が必要になるかもしれませんので、使えそうな事業をもう一度棚卸しして整理することが大事かと思います。

閉会挨拶

○事務局 最後になりますが、東京都都市整備局市街地整備部都市防災担当課長野中より閉会の挨拶をさせていただきます。

○野中課長 本日は、非常にお忙しい中、幅広くまた詳細な部分までご意見いただきまして大変ありがとうございます。分野別での連携、国や区市との役割分担を意識しながら改定作業を進めていきたいと思っています。皆様からいただきましたご意見を踏まえまして、より具体的な検討を重ねて修正案を作成してまいります。並行して訓練等を通じて確実に実践力も上げていきたいと考えています。今年度末の改定に向けて今後とも委員の皆様、ご指導のほどどうぞよろしくお願いいたします。本日はありがとうございました。

閉 会