

東日本大震災復興まちづくり事業の制度設計から(事前)復興まちづくり ガイダンス(国交省都市局)の基本問題をさぐる(その1)

～復興まちづくり事業の制度史にもふれながら～

2020年8月26日

みやぎ震災復興研究センター 阿部 重憲

◆みやぎ震災研の取組と本報告(研究)の関係(概略)

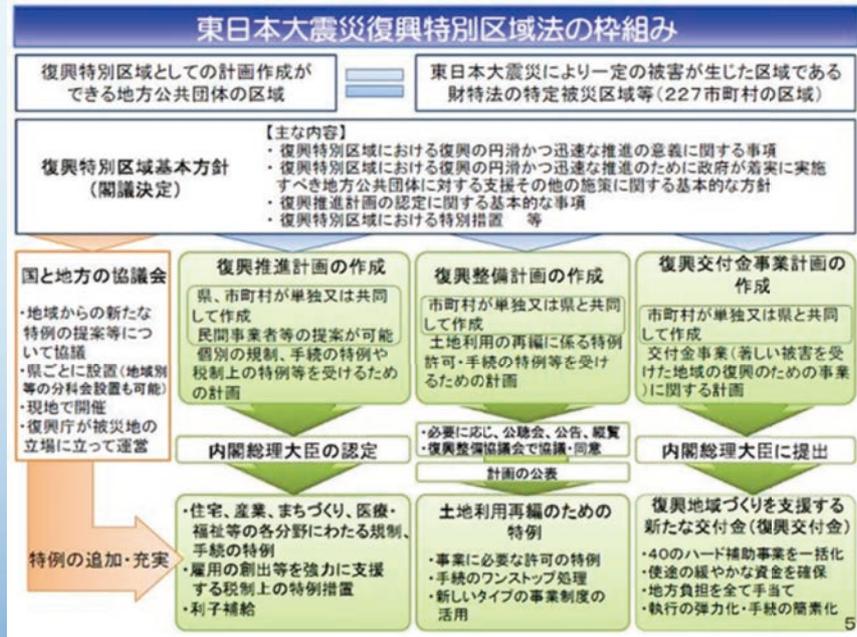
- 本報告は10年検証の大項目である「7まちづくりとコミュニティ」「15惨事便乗型復興(=「創造的復興」)の構図とその克服」の一端をになう。
- 復興まちづくり事業の制度設計から今日までの動きを概観し、その中における制度上の問題を確認する。

◆本報告の構成

- (1)復興まちづくり事業(土地利用制限も含む)のスキーム
- (2)復興まちづくり事業の制度設計から事前復興まで(国交省)
- (3)各調査・報告別の問題点

(1) 復興まちづくり事業(土地利用制限も含む)のスキーム

1) 復興特区制度



【復興整備計画の作成、ワンストップ処理について】

- ・迅速性と「上意下達」
- ・特に土地区画整理事業の通常の手続きのねらい

2) 復興まちづくり事業(主要)と建築制限

① 主要復興まちづくり事業

表1 復興まちづくり関連事業の比較表

事前手法検討	復興交付金の基幹事業(都市防災総合推進事業(復興まちづくり計画策定費補助・専門家派遣費用補助))		
	防災集団移転促進事業		津波復興拠点整備事業
事業手法	移転もと	移転先	都市再生区画整理事業
計画段階補助	計画策定費補助		計画策定費補助
事業の補助対象	宅地・農地の用地取得費、建物補償費	公共施設の用地費・整備費、公益施設の用地費、造成費、再分譲区域の赤字部分	公共施設の整備費、津波避難ビルなどの津波防災拠点の整備費、地区全体の用地費(再分譲部分をのぞく)、地区全体のかさ上げ費用
対象地域	都市計画区域内外をとわず		都市計画区域内が原則(区域外で都市計画決定すれば行うことも可能)、1市町村2地区又は1地区あたり20ha以下が原則。
対象規模要件	なし	5戸以上	なし
対象区域どり	災害危険区域をかけられるだけのまとまりが必要	5戸以上の一団性	用地買収する範囲を区域どりする。公益施設区域を先行的に決定し、段階的に拡大する考えもありうる。
事業主体	県・市町村		
必要な法定手続き	防災集団移転促進計画の策定・国土交通大臣の同意		都市施設の都市計画決定、県(又は国)の事業認可
復興交付金手続き	復興交付金事業計画への計上・復興本部への申請		
交付率	実質全額国負担(交付金+特別交付税)		
復興交付金申請後の事業計画の変更	3事業とも復興交付金対象事業なので、復興交付金申請後の事業計画の変更は容易。		
税制上の措置	従前の土地を売却した場合に2000万円の特別控除	なし	地区内の土地を一度事業者者に売却し、地区内で再度取得する場合には、譲渡所得税、不動産取得税が課税されない。
			地区内の土地を土地区画整理事業の中で換地処分により移転しても、譲渡所得税、不動産取得税、登録免許税は課税されない。

②建築制限

表 8.5-1 建築制限の実施経過 (宮城県)

	宮城県						石巻市		仙台市	
	気仙沼市	名取市	南三陸町	女川町	東松島市	山元町	石巻市基地区等	石巻市鮎川地区・雄勝地区		
震災から 2か月	建築基準法84条第1項による建築制限区域の指定:4/8~4/11 (1384.1ha)						-	建築制限区域の指定:4/8~4/11	-	-
	同法84条第2項による建築制限区域の指定:4/12~5/11 (1384.1ha)						-	建築制限区域の指定:4/12~5/11	-	-
震災から 6か月	東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律第1条第1項に基づく建築制限区域の指定:5/12~9/11						建築制限区域の指定:7/1~9/11	建築制限区域の指定:11/5/12~9/11(蔵波地区は5/28~)	建築制限区域の指定:5/28~9/11	-
震災から 8か月	同法第1条第3項に基づく建築制限の延長:9/12~11/10 (一部縮小)				建築制限の延長:9/12~10/31	建築制限の延長:9/12~11/10	被災市街地復興推進地域の指定:9/12~13/3/10	建築制限の延長:9/12~11/10	-	
					被災市街地復興推進地域の指定:11/1~			被災市街地復興推進地域の指定:9/12~11/10 半島部94ha	-	
上記以降	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10 (一部縮小)	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10		建築基準法39条による災害危険区域の指定:11/11~			建築基準法39条による災害危険区域の指定:12/16~	
	鹿折・魚町他 84.9ha 南気仙沼 137.3ha 松岩・面瀬 44.5ha 計 266.7ha	同上 102.7ha	志津川 154.4ha	計 182.9ha	野蒜 大曲浜 計 162.7ha	約 300ha	西部 207.9ha 中部 226.2ha 東部 15.3ha 計 449.4ha	-	計 1213.8ha	
復興計画	気仙沼市震災復興計画 (平成23年11月)	名取市震災復興計画 (平成23年10月)	南三陸町震災復興計画 (平成23年12月)	女川町復興計画 (平成23年9月)	東松島市復興まちづくり計画 (平成23年12月)	山元町震災復興計画 (平成23年12月)	石巻市震災復興基本計画 (平成23年12月)		仙台市震災復興計画 (平成23年11月)	

5

(2) 復興まちづくり事業の制度設計から事前復興まで(国交省)

●津波被災市街地復興手法(パターン)検討調査(とりまとめ)

2012年4月(平成24年)都市局 【発行】市街地整備課(全体とりまとめ及び復興パターン)他

●東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイダンス)

2012年(平成24年)6月 <未定稿版;2013年12月> 【発行】国土交通省都市局

●東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイダンス)

2012年6月 【発行】国土交通省都市局・住宅局

*ここから今次復興の教訓と復興まちづくりの取組へ

●被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例

2014年3月 【発行】都市局 市街地整備課

6

●津波被害からの復興まちづくりガイダンス(次回以降報告)

2016年5月 【発行】都市局

●東日本復興CM方式の検証と今後の活用に向けた研究会報告書

2017年3月 【発行】国土交通省土地・建設産業局建設業課

●復興まちづくりイメージトレーニングの手引き

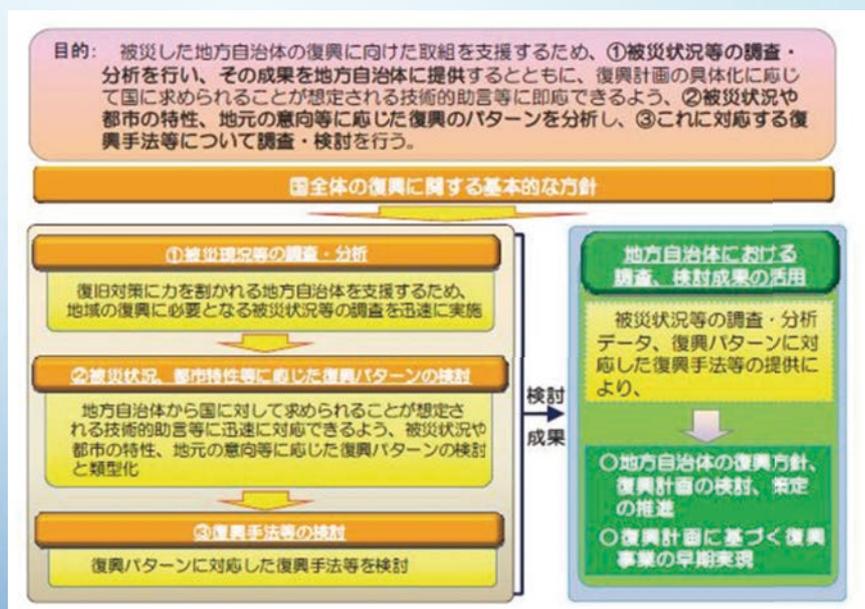
2017年5月 【発行】国土交通省 都市局 都市安全課

●復興まちづくりのための事前準備ガイドライン

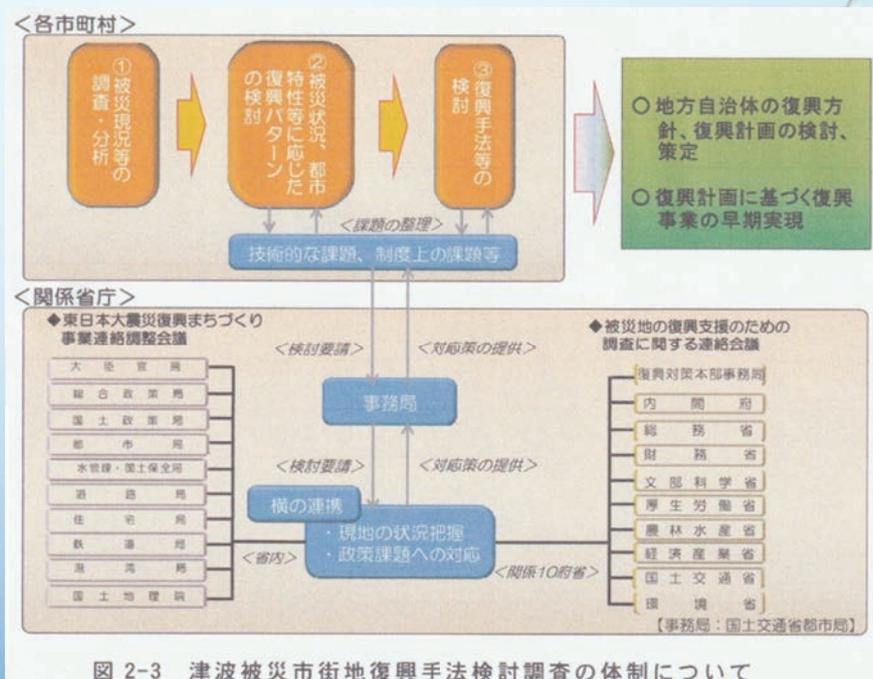
2018年7月 【発行】国土交通省 都市局 都市安全課

(3) 各調査・報告別の問題点

1) 津波被災市街地復興手法(パターン)検討調査(とりまとめ);2012年4月



- 関係10府省による「連絡会議」(事務局:国交省都市局)と省内の大臣官房各局で構成される「復興まちづくり事業連絡調整会議」が設置され、事務局(都市局・市街地整備課であることに留意する必要がある)が取りまとめた。



9

- **事業手法ありきの4つの復興パターン；「移転」、「現地集約+嵩上げ」、「移転+嵩上げ」、「現地復興」→事業イメージの固定化**

- 住宅に関わる政策課題はなし。自然環境は軽視、歴史・文化遺産もパターンとの整合性には踏み込まず。
- コミュニティの重要性や医療福祉も被災者の問題として扱っていない。
- 合意形成支援も説得の方法、ツールに偏重。
- 避難路、避難施設も施設の問題に矮小化(総合的な避難対策には触れず)。
- 地域産業、物流機能の再構築についてはデータ分析等に止まる。

- 「東日本大震災からの市街地復興手法検討委員会」(2011.6-2012)における課題集約

- ① サステナブルな「まち」を実現する
- ② 総合的な復興まちづくりを進める
- ③ 住民の意向に柔軟に対応する
- ④ 広域的な観点からの復興計画の調整を行う
- ⑤ 調査成果を今後の防災計画に活用する

「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について(ガイダンス)」等



10

2) 東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について (ガイドンス) ; 2012年6月

- 「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について (ガイドンス)」の組み立てを巡る問題

→「防災集団移転推進事業(防集事業)」「土地区画整理事業」「津波復興拠点整備事業(津波拠点事業)」

→実態(2012年11月のコンサルタント研修会テキスト)①特区法の枠組み、②建築制限、③津波防災拠点市街地形成施設の概要。その後この③ガイドンス、④災害公営宅整備、⑤漁業集落防災機能強化事業等、⑥CM方式、⑦民間事業者包括委託方式

- 「円滑かつ迅速な事業実施」;ハード優先、スピード優先、計画不在
- 防集事業から土地区画整理・津波拠点事業の流れは、事業効率性を追求、住民分断。

●第一編 防災集団移転促進事業

- 制度改正のポイント;事業促進・推進が目的。
 - 1947年の制定時以降の運用・対象(地区、集落)とは異なる。
- 大規模化と危険区域先行型(後述)の事業誘導も
 - 事業「合意」で「住民合意」(=事業の公共性の確保)とは根本的に異なる。
- 計画水準、上意下達;復興主体(自治体)は「事業主体」?
- 「自由」な移転と地区・集落、コミュニティベースとの齟齬(集団移転?)。
- 段階的な計画・事業対応と地区・集落全体の生活再建との齟齬

- 被災者の生活再建を優先するガイダンスへ

- ①被災者・地区主体、②当該事業の目標、内容、③当該事業プロセス（計画、事業）、④事業方法（結果として防集事業）⇒「地区復興（生活再建）計画」の制度化が不可欠（一連の合意形成についても①～④のすべてが対象）。

- 「移転促進区域先行型」と「災害危険区域先行型」は同列ではない。
- 現地再建の重視、位置付けが必要。生活再建支援と一体で。
- 住宅団地の整備は、コミュニティ形成の取組、ミックスコミュニティ、持続可能性等にふれる必要あり。
- 集落・地区の市街地部への移転・集約化重視について要検討

13

- 第二編 土地区画整理事業

- 「土地区画整理事業が市街地整備の中心的な事業手法」

- 関東大震災→戦災→阪神・淡路大震災の復興局面

- 都市計画制度は建築（私権）制限の歴史

- <特に自治体施行、都市計画事業> 都決による公共介入。住民は「処分の第三者」

- (司法)「住民合意形成」は必要ないという解釈が成り立ってしまう。⇒現にガイダンスの第二編土地区画整理事業の事業説明では「多様な意向に配慮」(技術的対応)という表現はあるが、「住民合意」という言葉は一切ない。

- 土地区画整理事業ありき災害復興の歴史；①中央集権、上意下達（「勅令」の伝統）、②施設整備（ハード事業）中心、③縦割り；官僚主導（危機、重大事案には“無力”）

14

- 「1) 復興特区法の特例 ① 復興整備計画による都市計画決定等手続きの処理」のワンストップ化は、事実上の上意下達による調整の一括化の場
- 「4) 多様な意向に配慮した被災市街地復興土地区画整理事業」
「① 多様な意向へ配慮するための換地上の留意事項」も過ぎてみれば限定的
- 移転元地の土地利用問題は「民間企業の一括代行方式」に

【資料】3・11復興まちづくり検証のための法制略史

～主に都市計画・市街地復興事業(土地区画整理制度)を中心に

*以下(～1986)、底本;石田頼房「日本近代都市計画100年」1987自治体研究社

- 1888年東京市区改正条例(勅令による強行公布。以下の土地処分規則、建築条例を含め三位一体。国家事業;＜手続規定＞権限は内務省の東京市区改正委員会)
→「道路橋梁河川ハ本ナリ(産業基盤)水道家屋下水ハ末ナリ」(芳川顕正意見書)、審査会案として広範囲の建築制限
→壮麗華美。「貧富分離論」に対する森鷗外(公衆衛生論)の批判
- 1889年東京市区改正土地処分規則(建築制限と連動)東京市建築条例は流産
- 1919年 旧都市計画法・市街地建築物法(中央集権→全国一本、用途地域等も);都市計画区域、都決(都市計画地方委員会の議⇒内務大臣決定⇒内閣認可)と計画機能(建築制限)、財源と受益者負担、計画官僚誕生、土地区画整理(都決⇒公共団体の強制執行、土地収用法の適用認定)、建築線、地域地区制)・・・この仕組みが1968年新法まで続く
→土地区画整理事業;任意的、敷地造成(収用地)、強制的の3種(耕地整理法準用)

- 1923年 関東大震災 (M7.9)
- 同年 特別都市計画法 (東京・横浜; 震災復興都市計画事業 (土地区画整理))
 - 土地区画整理; 建物付き宅地の強制編入、公共団体施行を原則、区画整理委員会、1割無償減歩、換地予定地への移転命令・・・反対運動 (省略)
- 1924年 市街地建築物法 耐震規定 (世界最初)
- 1924年 同潤会; 罹災者向け住宅建設
- 1933年 昭和三陸地震後に行われた建築規制 (宮城県令 (石巻)) ⇒ ‘50建基法で廃止? (県)’
 - ・・・戦時体制下都市計画 (「防空 (末期は「強制疎開」と連動)」、「神都」都市計画や工業分散; 土地区画整理)、植民地支配 (「大東亜共栄圏」先進的都市計画)
- 1945年12月 戦災地復興計画基本方針 ①復興計画区域、②復興計画の目標、③土地利用計画、④主要施設、⑤土地整理他 → 「土地整理の方法は土地区画整理又は買収による (以下略)」

- 1946年 特別都市計画法 (土地区画整理事業のための特別規定が中心。無償減歩1割5分)
 - ‘49年法改正 減価補償導入 → ‘49年頃復興事業打ち切り、大幅縮小
- 1947年新憲法施行・・・都市計画制度改革流産
 - ・・・‘47英国 都市農村計画法 (開発権は国に帰属「開発許可制度」)
 - ・・・‘49年シャープ勧告 (①計画決定権と②住民参加、③計画規制がテーマで革新的な内容であった)
- 1948年 福井地震 (都市直下型、M7.1) → 震災復興都市計画事業 (街路+区整) を震災復興事業に切替 (震災2日前に仮換地指定済)
- 1950年 建築基準法 (市街地建築物法廃止 → 建築行政が地方へ)
 - 建基法84条 (建築制限) 最長2か月の建築制限 (復興計画策定期間。都計法では縦覧等がない) ← 旧都計法下の「私権制限」の反映
- 1954年 土地区画整理法 (単独法) ← 旧都計法下で制定

- 1959年伊勢湾台風、1961年災害対策基本法(地方自治体の権限)
- 1968年(新)都市計画法(①権限移譲;知事>市町村、国・知事の市町村決定への関与②住民参加導入;公聴会(アリバイ)、説明会(同)、意見書(扱い)、市区町村都計審(都計法規定なし)、③議会関与なし(都計審メンバーとして参加)…現在も
- 1978年宮城県沖地震(M7.4)→1981年建基法大改正「新耐震設計法」
- 1976年酒田大火→建基法84条適用;火災発生から2ヶ月で区整事業計画決定告示(制限期限内)~「実績になってしまった」以後も改正なし
- 1995年阪神・淡路大震災(都市直下型)→「第1段階」:84条の建築制限期間に「大枠計画」(事業区域、手法、主要道路、近隣公園)を決める/都決告示。「第2段階」:住民参加で詳細計画…<2段階都市計画>
- (この間)1995年2月26日被災市街地復興特別措置法制定→同法「被災市街地復興推進地域」の適用なし→(理由)「第1段階」の土地区画整理事業区域の都決;都計法53条による建築行為等の制限

- 2000年地方分権一括法⇒都市計画「自治事務」、現在も県は国同意、市町村は県同意必要(知事権限は絶大)
- 2011年3.11東日本大震災(M9.0);パターン調査、建築制限の特別立法
→「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律」
- 2013年「大規模災害からの復興に関する法律」(大規模災害復興法)

3) 東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方(合意形成ガイダンス);2012年6月 住宅局

- ・ 事業化に向けた合意形成のためのガイダンス(被災自治体向)
 - 準備(ステップ1 協議の進め方やスケジュール等を確認する)
 - まちづくり基本方針の決定(ステップ2~省略)
 - まちづくり計画の作成(ステップ6~9省略)
 - 最終(ステップ10 まちづくり計画を完成する)

4) 被災市街地復興土地区画整理事業の工夫と適用事例 ;2014年3月 都市局 市街地整備課

- ・ 以下の事業のスピードアップ(「本筋」)にポイントを当てた事例整理。
 - 施設整備(法の主旨)のみ(申し出換地は含まれる)
 - 早期工事实施(宅地造成)
 - 早期工事实施(建築)
 - 事業後を見据えた取組

5) 津波被害からの復興まちづくりガイダンス ;2016年5月



2014~2015年度
「東日本大震災による津波被害からの復興まちづくり検証委員会」

6) 復興まちづくりのための事前準備 ガイドライン ;2018年7月

